

China's Land Policy Reform  
Policy Evolution and Local Innovation

# 中国土地政策改革

政策演进与地方实施

蒋省三 刘守英 李青 著

上海三联书店

# 中国土地政策改革

政策演进与地方实施

蒋省三 刘守英 李 青 ■ 著

 上海三联书店



图书在版编目(CIP)数据

中国土地制度改革:政策演进与地方实施/蒋省三,刘守英,李青著. —上海:上海三联书店,2010.7

ISBN 978-7-5426-2984-5

I. ①中… II. ①蒋… ②刘… ③李… III. ①土地制度—经济体制改革—调查报告—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 044101 号

中国土地制度改革:政策演进与地方实施

著 者 / 蒋省三 刘守英 李 青

责任编辑 / 黄 韬

装帧设计 / 北京子之唐文化

监 制 / 任中伟

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: [shsanlian@yahoo.com.cn](mailto:shsanlian@yahoo.com.cn)

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2010 年 7 月第 1 版

印 次 / 2010 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 787 × 1092 1/16

字 数 / 250 千字

印 张 / 20

书 号 / ISBN 978-7-5426-2984-5/C·349

定 价 / 40.00 元

# 目 录

## 上 篇:土地制度与政策演变

第一章 土地制度改革与国民经济成长	3
土地在当前经济增长中扮演着重要角色	3
现行土地制度面临严峻挑战	6
深化土地制度改革的建议	13
第二章 中国的二元土地权利制度与土地市场残缺:一个政策演进框架	18
土地制度变革对中国经济增长的贡献	18
改革以来中国二元土地制度的形成与强化	19
简短的评论与结论	25
第三章 农地承包权流转与市场发展	27
农村土地承包经营权流转的政策演进	27
《农村土地承包法》实施以来的土地流转状况	31
农地流转的现状与存在的问题	44
农地流转与规模经营的几个政策问题	47
第四章 集体建设用地进入市场:途径与法律困境	50
农地转集体建设用地政策演进	50
农村集体建设用地进入市场进程	51
农村存量集体建设用地进入市场的途径	53
土地农转非市场发展的几个政策问题	68
第五章 农地非农化与国有建设用地市场发展	70
农地转非农用地和国有建设用地政策演进	70
农地征用与政府垄断农地转非农用地进程	72

国有建设用地使用权市场发展	74
简单的评论与政策含义	76

## 中 篇:个案调查

<b>第六章 城市化、土地市场发育与经济发展——东部 Z 省调查</b>	79
90 年代末以来工业化、城市化的主要特征;从自动自发到政府介入	80
政府垄断土地一级市场;城市化扩张的制度保障	88
土地财政与土地金融;城市扩张的两大依托	106
城市化进程中的农民土地权利;政府与农民之间的利益博弈	125
土地制度和土地政策面临的挑战;基于实地调研的几点政策考虑	129
<b>第七章 土地市场缺失下的城市化与经济发展——西部 S 省调查</b>	132
依赖基础投资和城市扩张支撑的高速增长	133
发育不充分的土地市场	141
土地税费与土地收益;对地方财政的贡献几何	158
依赖金融和负债支撑的城市化	170
城市化进程中的农民土地权利	182
基于调查的几点结论和政策建议	188
<b>第八章 土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查</b>	190
工业化进程中的农民土地权利;南海模式	190
南海土地股份制实质	192
集体经济组织实体化	198
农村集体非农建设用地进入市场的法律困境	202
结论和政策建议	204
<b>第九章 土地资本化与农村城市化——北京市昌平区郑各庄村调查</b>	206
引言	206
宅基地商品化与土地资本化	207
集体建设用地入市与农地非农化	212
政策意义	217

第十章 城市化进程中城乡结合部面临的挑战与政策选择——北京市朝 阳区高碑店乡调查	224
城市化进程中城乡结合部面临的突出矛盾	225
朝阳区高碑店乡的做法与政策创新	232
解决“城乡结合部困境”的政策建议	237

## 下 篇:政策建议

建议 1 改革土地制度与完善土地市场的建议	243
打破政府垄断土地一级市场,根本改革征地制度	243
合理分配土地级差收益,完善土地财产税制	243
慎重对待政府土地储备功能,防止土地融资中的金融风险	244
积极探索农村集体建设用地进入市场的有效途径	245
建立保护农民土地财产权的制度基础设施	245
建议 2 谨防建设用地的国有化趋势	246
土地农转非过程中的国有化趋势	246
建设用地国有化的制度根源	247
政策建议	248
建议 3 让农民以土地权利分享工业化的成果	249
国家征地制度的根本缺陷是忽视农民的土地权利	249
南海模式的独特性:让农民以土地的权利参与工业化,使农民、集体、企业、 政府四方共赢	250
正确对待农民的土地权利,让农民以土地权利参与工业化	251
建议 4 南海的土地股份制:一种让农民分享土地级差收益的形式	253
土地股份制既是集体所有权的体现,又是农村工业化的产物	253
土地股份制保留了农户承包制的内核,又让农民以股权分享土地增值收益	254
深化股份制和集体经济改革,促进社区资产保值增值	255
建议 5 集体经济与社区公共品的提供	257

集体资产主要来自土地收益	257
集体资产成为社区公共品提供的唯一来源	258
集体经济面临根本改革	259
<b>建议 6 农村集体非农建设用地进入市场的法律困境</b>	261
现行农村集体非农建设用地的法律规定已严重滞后经济发展	261
集体非农建设用地非法流转的最终受害者仍是农民	262
建立受法律保护的非农建设用地流转市场已成为当务之急	263
<b>建议 7 “土地财政”的规模、成因与财税体制困境</b>	264
发达地区政府财政的基本格局	264
地方政府收入对土地及土地相关产业扩张过度依赖的原因	265
改变“土地财政”的现状,要三管齐下	266
<b>建议 8 政府垄断和经营土地弊大于利</b>	268
土地用途早已超出“公共目的”的范围,但政府垄断建设用地供应的格局却基本未变	268
政府经营土地并非一本万利	269
政府储备土地已远离盘活城市存量土地的初衷	270
建议	270
<b>建议 9 认真对待和防范土地融资的金融风险</b>	272
城市扩张资金由银行支撑,银行贷款通过土地撬动	272
政府财政和金融面临巨大风险与隐患	273
建议	274
<b>建议 10 正确对待城市化进程中农民的土地财产权利</b>	275
农民土地权益纠纷已成为群体性上访的第一位原因	275
政府在法律许可的范围内不断做出变通和让步,财产性补偿受到农民的欢迎	276
以社保换土地的办法,面临操作上的困难	277
建议	277
<b>建议 11 政府行政配置建设用地弊端凸显</b>	279
政府行政性配置建设用地的特点	279
行政配置建设用地的弊端	280

根本出路在于土地制度的市场化改革	281
<b>建议 12 土地储备功能异化存在巨大风险</b>	282
土地储备中心成为储备农民集体土地的蓄水池	282
土地储备中心成为政府土地抵押融资的工具	283
储备土地出让不理想存在经营风险	283
防范土地抵押的金融风险	283
<b>建议 13 依靠贷款和欠债支撑的城市扩张</b>	285
土地收入有所增长,但未形成东部地区那样的“土地财政”格局	285
城市基础设施建设投资规模主要靠银行贷款和拖欠工程款来维持	286
扩增地方可支配税源是地方政府城市扩张的主要动力	286
过度依赖城市扩张拉动经济增长的倾向值得关注	287
<b>建议 14 重点工程失地农民的窘况令人担忧</b>	288
重点工程对失地农民的补偿标准严重过低,令人堪忧	288
重点工程资金盘子紧、还贷压力大,是造成补偿低的重要原因	289
建议	289
<b>建议 15 关于《物权法》(草案)保护农民土地财产权的几点修改意见</b>	291
<b>建议 16 防止村庄建设中侵害农民宅基地权利的倾向</b>	294
侵害农民宅基地的几种做法	294
农民宅基地问题处理不当更易引发严重的社会问题	295
政策建议	296
<b>建议 17 农村集体建设用地进入市场势在必行</b>	297
农村集体建设用地进入市场呈燎原之势	297
地方规章的合理性与不足	299
完善法律成当务之急	301
<b>建议 18 调整结构,抑制投机,保障住房用地的有效供给</b>	302
房地产用地供应存在的突出问题	302
保障有效供应、抑制土地投机重在改革	303
政策建议	304



建议 19	重视农村违规用地蔓延势头,尽快出台集体建设用地管理办法	306
	农村违规集体建设用地呈规模大、势头猛的态势蔓延	306
	农村违规集体建设用地增加的根本原因是法律滞后	307
	规范农村集体建设用地管理的建议	307
建议 20	切实保障农民土地权益,完善相关法律法规和配套政策的建议	309
	坚持农民土地承包权长久不变,充分保障农民承包地的占有、使用、收益等权利	309
	实现农业经营形式的“两个转变”精神,在保障农户承包权基础上,制定规范土地流转、发展现代农业的原则和办法	310
	界定公共利益,切实推进征地制度改革	310
	建立城乡统一建设用地市场,出台规范农村集体建设用地流转办法	310
	严格农村建设用地整理原则,进行农村集体建设用地盘活和集约节约使用试点	311
	实现集体土地与国有土地同地同价同权原则,研究和出台农民集体建设用地参与非农建设政策	311
	完善宅基地制度,严格宅基地管理精神,研究保护农民宅基地用益物权办法	311
	切实保护农民土地权益,出台农村集体建设用地级差收益分配办法	312

上 篇

土地制度与政策演变



# 第一章

## 土地制度改革与国民经济成长

近几年来,我们对广东、浙江、江苏、安徽、河南、重庆、陕西、北京、天津、上海等省市,就土地问题进行了实地调研。我们认为,利用土地政策参与宏观调控,从改革土地制度入手转变经济增长方式,是保持国民经济良性发展的重要举措,两者不可偏废。现行土地制度启动了高速增长,促成了扩张型增长方式的形成,强化了地方政府介入经济的能力,形成了土地与地方财政、投资、金融信贷和房地产市场发展等环环相扣的格局,但是,巨大的利益博弈也由此而生,在土地占用中产生了大量矛盾。深化土地制度改革,将土地这一重要生产要素的配置由政府转向市场,建立土地支持国民经济可持续发展的长效机制,才是治本之策。

### 土地在当前经济增长中扮演着重要角色

#### 土地成为高速工业化和快速城市化的助推器

20世纪90年代末以来,我国工业化和城市化的快速推进得益于现行土地制度。

在工业化方面,政府创办园区、以地招商引资成为吸纳工业企业的主轴。与80年代后期乡镇工业起步时的自动自发、“遍地开花”的情形不同,90年代以后,工业企业纷纷进入政府创办的各类园区,园区的创办和扩大主要靠将从农民手中征得的土地进行滚动开发。到2005年,我国各类开发区6866个,规划用地面积3.86万平方公里,超过全国现有城镇建设用地3.15万平方公里的总面积。经过整顿以后的国家级和省级开发区还有1568个,规划面积1.02万平方

公里。2004年,49个国家级经济技术开发区及5个同类园区,实现工业增加值占全国工业总产值的9.19%,一些大中城市和沿海发达省市园区所占份额更高。天津、大连、广州三个经济技术开发区GDP分别占当地GDP的19%、18%和12%。浙江62个省级开发区工业增加值,占全省规模以上工业增加值的25.35%。福建省级以上开发区完成的工业产值占全省工业产值的45.49%。工业企业向园区集中,除了因为园区能提供更好的基础设施服务、企业聚集具有规模效应外,更主要在于地方政府的工业用地协议出让机制对企业具有吸引力。地方政府一般以土地成本向企业供地,为了招到和留住有实力的企业,有的地方甚至以低于土地成本甚至“零地价”供地。在一些地方,地方政府制定了工业用地协议价最高限价政策。地区之间的招商引资直接演变成压低土地价格的恶性竞争,其背后则是各地方政府的财力大比拼,使工业用地价格长期维持低水平,甚至在有些地区不升反降。据浙江省统计局对全省国家级工业园区的调查,全省平均土地开发成本9.88万元/亩,有些达20万元/亩;大部分工业园区由政府主导开发或授权业主开发,工业用地出让价格低于成本,平均出让价格8.83万元/亩,有近四分之一园区土地平均出让价格不及开发成本的一半。这种现象在上海、江苏、广东等地也普遍存在。1998年以来,东南沿海地区工业用地协议出让价格一直维持在12~18万元/亩区间,2000~2003年,某些县市每平方米工业用地协议价反而降了40~50元。工业用地的低价协议供应,保证了工业化的高速推进,但滋生了园区土地投机,造成了土地利用效率低下,甚至大量闲置。

在城市化方面,1998~2005年,我国城市建城区面积由2.14万平方公里增加到3.25万平方公里,年均增长6.18%。无论东部还是中西部,各地通过县城搬迁或县改市、市改区等行政区划调整,城区面积迅速扩大,甚至一些县级市的城区面积也以每年5~6平方公里的速度向外扩展。根据664个城市数据统计,到2005年,城镇居民人均用地已达133平方米,比国家规定的城市规划建设用地最高限额高出33平方米,远高于一些发达国家人均城市用地82.4平方米的水平。城市的外延扩张造成城市容积率远远低于国外城市水平,我国城市的容积率仅为0.33,而国外一些城市达到了2.0的水平。地方政府之所以能如此轻而易举地进行城市扩张,土地制度是其重要工具:

其一,农地的取得成本低,而转为城市用地的预期收益又很高,导致各地政府超常扩展建城区面积。最便捷的办法是,城市政府靠不断修编城建规划来扩大建设用地范围;其次是利用征地低补偿与市场出让之间的高额利润空间,占用大量具有升值潜力的土地。

其二,由于绝大部分建设用地获得成本低,刺激了用地单位超占、多占土地的行为。在城市用地中,除仅占15%~20%的商业、房地产等经营性用地以“招、拍、挂”出让外,绝大部分城市基础设施和非经营性单位用地都采取行政划拨

方式供应,助长了鹤立鸡群的政府办公大楼、超大型广场、超宽马路等城市景观大量出现。

### 土地及其相关收入成为地方政府财政收入的重要来源

1994年实行分税制后,改变了中央和地方在财政分配中的基本格局,增值税的75%及所得税的一半上划后,地方收入占财政总收入的比重由1993年的78%下降到2005年的47.7%。绍兴县2003年、2004年的财政总收入分别达到30.8亿元和38亿元,留在地方的收入分别仅13.5亿元和17亿元;义乌市2003年的财政总收入近59亿元,地税收入只有13亿元。但是,财权上收并未相应减少事权,地方财政支出占总支出的比重由1993年的71.7%提高到2005年的74.1%。这种情况也强化了地方政府积极开辟可自主支配的收入来源。

第一个途径就是想方设法增加土地出让收入。2000~2003年,全国土地出让金收入9100亿元,2005年一年就达5500亿元。地方预算外收入占地方财政收入的比重从1993年的82.8%提高到2004年的92.5%以上。据东南沿海地区调查,土地严管前的两三年,土地出让金收入在一些县市少则10多亿元,多则近20亿元,占预算外收入的比重高达60%以上。在中西部地区,由于经济发展程度较低,土地收益占地方财政收入的比重相对较低,但近年也呈增长态势。陕西省收取土地有偿使用费由2000年的3626万元增加到2004年的4.58亿元,这期间总共收取了13.6亿元。全省土地有偿出让收入由1998年的2869.5万元增加到2004年的8.71亿元。

第二个途径是通过城市扩张来增加地方政府可支配税收。由于城市扩张带来的税收,包括建筑业和房地产业的营业税和所得税全部由地方享有,因此,地方政府发展城市建筑业、房地产业有很大的积极性。这两大产业创造的税收,在地方税收中增幅最大,一些发达县市增幅高达50%~100%,占到地方税收总量的37%以上。西部地区的咸阳市2001~2003年建筑业和房地产业对地方税收的贡献增幅分别达3.8和2.9个百分点,这两项税收收入已占到地方收入的四分之一强。西安长安区2003年建筑业创造的税收是1999年基数的近6倍,房地产业创造的税收更是1999年的20倍。

### 土地成为撬动银行资金、城市基础设施及房地产投融资的重要工具

在这一轮城市扩张中,城市基础设施投资和房地产投资成为两大主轴。政府大举投资城市基础设施的巨额资金从何而来呢?在东南沿海的县市,基础设施投资高达数百亿元,财政投入约占10%,土地出让金约占30%左右,60%靠土

地融资。在西部,地方财政主要靠中央转移支付,土地出让金收入有限,银行贷款占城市基础设施建设投资的份额更高,达到70%~80%。陕西省咸阳市2000年以来已经完工和正在施工的15个项目,实际投资9.53亿元,银行贷款占76.7%。这些资金主要由政府以土地储备中心、政府性公司和开发区管委会作为融资主体从银行获得贷款,以土地作为抵押品或者政府财政做信用担保。绍兴县城投公司从2000年9月成立,到2004年从银行贷款3.26亿元,依靠土地抵押的融资贷款占60%以上。2003~2004年9月,绍兴县土地储备中心以土地抵押获得贷款21.13亿元。金华市土地储备中心获得贷款余额为26亿多元。这一情形在中西部地区也是如此,截止到2004年9月30日,陕西省土地储备中心利用储备土地进行抵押贷款余额达19.45亿元,西安市土地储备抵押贷款余额达15.71亿元,占全省的80.78%。此外,许多园区也利用园区开发公司的法人资质和园区内储备的土地进行抵押贷款。1994~2003年间,西安高新技术开发区利用各类用地抵押的面积总计达4543.74亩,抵押物评估价值48.49亿元,抵押获得贷款余额30.38亿元。

房地产市场的发展,成为政府偿还城市基础设施投资巨额贷款和实现土地出让收入的通道,而银行信贷则是房地产投资和居民个人购房的后盾。1999~2004年,一些发达地区县市四大国有商业银行房地产开发贷款余额增长了近40倍,年均增长超过100%;在个人住房贷款方面,商业银行住房消费担保贷款余额年均增长近200%。

### 现行土地制度面临严峻挑战

我国实行的是城乡分治、政府垄断城市土地一级市场的制度。一方面,造成农村与城市土地分属不同法律约束,由不同机构管理,形成不同的市场和权利体系;另一方面,形成只要涉及农地变为建设用地,就要通过政府征地,任何单位建设用地都要使用国有土地的局面。这种制度使政府成为农地变为建设用地的唯一决定者,成为城市土地一级市场的唯一供应商。改革提高了市场配置资源的程度,但是政府同大型国有企业垄断上游资源一样,对土地的垄断也得到强化。中国经济由投资拉动的现状,是与大部分投资由银行提供以及地方政府用土地撬动金融密切相关的。法律赋予地方政府对土地的垄断权,不仅是地方政府赖以生存和维持运转的重要保障,而且也促成了地方政府以土地启动经济增长的特殊激励结构。政府征地、卖地越多,地方可支配收入就越多;政府掌握的土地越多,城市扩张成本就越低;招商引资越便利,政府税源越多。这种增长方式的弊端已在财政、税收、金融、投资、价格形成机制、社会和谐、政府行

为诸多方面彰显出来。土地参与宏观调控,其宗旨是约束地方政府行为。但是,土地调控的闸门在中央,而这个闸门的把手还在地方,加上地方财政严重依赖土地及其相关收入的现状得不到改变,地方政府就有将闸门把手拧开甚至放闸的冲动,进而使中央政府的土地调控效果大打折扣,对经济社会可持续发展提出严峻挑战。

### 建设用地依旧维持行政配置与指标管理模式

经过 20 多年的改革,我国绝大多数产品和生产要素已完成由计划配置向市场配置的转变,但土地却是为数不多的加大审批、上收权力、强化政府垄断的生产要素之一。为了保护耕地,约束地方政府用地,中央政府对土地实行建设用地指标控制和用地审批制度,实行近 10 年,这套管理模式已凸显重大弊端。不改变建设用地的行政配置与指标管理模式,势必导致土地的粗放利用,危及经济可持续发展。

大量土地以行政划拨和协议方式出让,造成资源浪费和配置扭曲。2000 年,全国划拨和出让国有土地 12.92 万公顷,其中划拨供地占 62.36%,出让占 37.64%。2003 年,全国划拨和出让国有土地 25.89 万公顷,其中划拨和协议出让占 72.16%,招拍挂只占 27.94%。在土地已极为稀缺的东南沿海省市,行政划拨供地仍达 40%,协议出让供地在 35%左右。在中西部地区,由于工业发展不足,协议出让土地的比重低,但基础设施大幅投资带来的行政划拨用地比重却很高。陕西省 1998~2004 年协议出让用地比重为 22%左右,基础设施和公共项目(公用设施、公共建筑、交通运输)划拨用地比重却高达 55%。建设用地被以如此高比例无偿划拨和低价出让,激励相关单位超占、多占土地,造成土地的不集约利用。据 400 个城市调查,城市建城区闲置土地占建成区面积的四分之一。协议出让土地的低价价格诱使企业多圈占土地,还导致地区之间产业用地的配置扭曲。在珠三角和长三角地区出现工业用地比重过高、城市功能用地紧缺、功能滞后,而中西部地区政府将建设用地,主要以划拨方式用于城市基础设施建设,但作为城市化内涵的商业、服务业、金融业等第三产业没有相应发展。

建设用地的指标管理与经济发展对土地的需求脱节。加强建设用地的指标管理和审批,旨在保护耕地,抑制土地滥用,但并未达到约束用地行为的初衷。目前分配给各地的建设用地指标是 1997 年编制土地利用总体规划时自上而下下达的,计划色彩太浓,且与地方经济发展需求脱节。尤其是沿海发达地区的经济发展速度超过预期,实际用地需求大大超过计划下达量。一些省份 5 年就用完了 10 年的指标,有的省份 2000 年时就已用完了 2010 年的指标。以浙江省为例,2000~2004 年,全省建设用地平均年使用量约 50 万亩,最高年份



达 70 万亩。土地严管后,2005 年国家下达的建设用地指标 16.5 万亩,加上已获批准可使用的折抵指标共 20 多万亩,大量已批项目等地开工。按照现行土地利用规划和建设用地指标,5~10 年,浙江的一些城市将面临无地可用的窘况。中西部地区尽管不像发达地区那样全面告急,但局部地区和中心城市也出现了用地指标紧张的局面。陕西全省 2010 年前的规划指标只用了 60%,但西安等中心城市建设用地指标已有很大缺口。截至 2003 年底,西安市建设用地量已超过规划指标的 3.81 万亩,还有 84 个重点项目等待 6.18 万亩用地指标。随着中部崛起和西部大开发战略的实施,以及沿海大量产业向中西部地区转移,不到几年工夫,中西部一些地区也将陷入与东部发达地区相似的局面。用地指标严控与经济高速发展对土地需求产生的尖锐矛盾,诱发非法用地蔓延。2000~2003 年,陕西全省就查出 7.93 万亩非法建设用地。2000 年以来,咸阳市秦都区有三分之一的建设用地属于未批先建。

助长以地设租、寻租行为。土地资源完全靠政府行政配置,在土地领域出现大量设租、寻租行为。租金多少难以摸清,来源有以下几种途径:一是部门对土地相关的收费。仅土地部门的收费就有耕地开垦费、管理费、业务费、登报费、房屋拆迁费、折抵指标费、收回国有土地补偿费、新增建设用地有偿使用费等多项名目,总量在部分县市达 2 亿元以上。二是地方政府为抬高土地“招拍挂”价格,人为减少土地供应量,制造稀缺,抬高土地租金。三是一些单位在城市规划修编或“退二进三”时,将行政划拨的建设用地变性为商业用地,从中牟利。四是工业园区的企业将以工业用地名义申请的土地用于盖居住楼或职工宿舍,甚至在圈占土地后闲置等待规划变更及土地升值后转手,形成土地租金。五是采取增加划拨用地比重,在非公益性用地中配置一定比例的划拨用地,将中央明确必须招拍挂的商业、服务业等经营性用地采取协议出让等方式,为个人和团体牟取巨额利益,滋生腐败。

### 地方政府过度依赖土地经营和融资

政府经营土地风险与盈利并存。政府经营土地并非是一桩只赚不赔的买卖。政府以公共利益名义划拨供应的道路、绿化、科教文卫用地等,约占整个城市建设用地的 50%。约 25%~30%协议出让的工业用地,低于成本价,甚至“零地价”供应,政府在近期是无法从土地获取收益的。据调查,一般以地招商比较成功的工业园区,待企业成长和税收涵养 8~10 年左右才能做到自我发展,而大量的工业园区则因为招商不利遭致土地圈而不用,处于长期亏损状态。只有通过“招拍挂”出让的用于商业、娱乐、旅游、商品住宅等经营性用地才能带来当期收益。在各地,真正通过“招、拍、挂”出让的土地只占 15%~20%左右。这部分