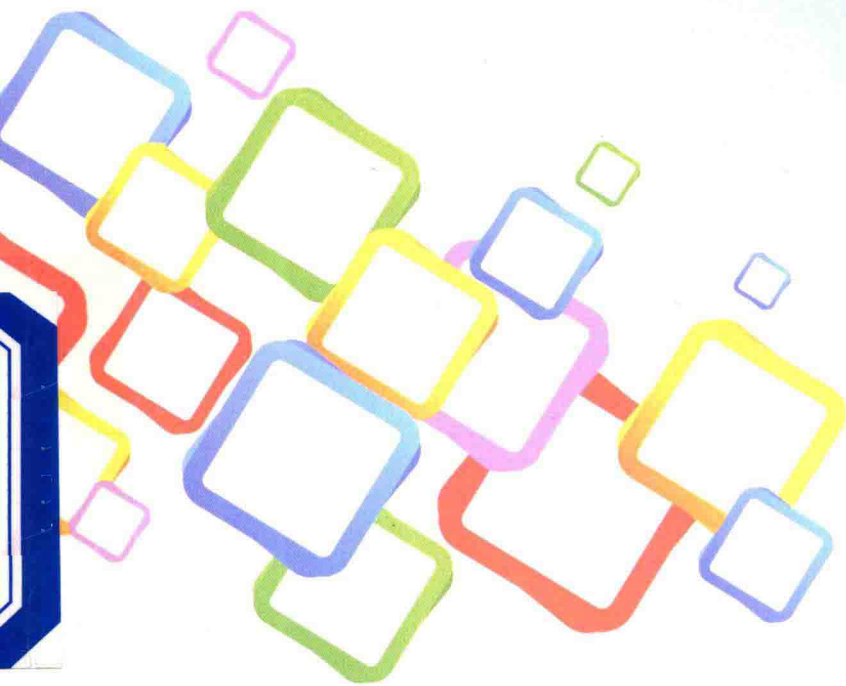


◎ 戴双兴 / 著

政府主导型土地储备 模式的经济学分析

ZHENGFU ZHUDAOXING TUDI CHUBEI
MOSHI DE JINGJIXUE FENXI



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

国家社科规划项目资助 (17BJL086)

福建省科技厅软科学项目资助 (2016R0029)

福建师范大学 2016 年度校内教师申报高级别社科项目培育资助项目 “土地财政
缩水对地方政府债务风险的监测评价与压力测试” 资助

福建省社科规划项目资助 (2014B174)

政府主导型土地储备 模式的经济学分析

戴双兴 著



Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府主导型土地储备模式的经济学分析/戴双兴著.

—北京: 经济科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8006 - 0

I. ①政… II. ①戴… III. ①土地管理 - 土地制度 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 102827 号

责任编辑: 侯晓霞

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

政府主导型土地储备模式的经济学分析

戴双兴 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191345 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [houxiaoxia@ esp. com. cn](mailto:houxiaoxia@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 21.75 印张 360000 字

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8006 - 0 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

从20世纪80年代开始,中国城市土地使用制度经历了第一次大变革,其主要特征表现为从传统的单一计划配置转向引入市场机制,由计划机制和市场机制共同配置城市土地资源,初步形成了多层次的城乡土地市场。90年代中期以来,城乡土地使用制度出现了第二次变革,中国在部分城市开展了土地储备制度的试点工作。1996年上海成立了全国第一家土地储备机构即上海土地发展中心,标志着土地储备在我国落地生根。在推行土地储备制度过程中,宏观政策给予地方政府较大的“自由度”,致使各城市土地储备模式差异较大,主要有三种模式:一是以上海为代表的市场主导型土地储备模式,二是以杭州为代表的政府主导型土地储备模式,三是以南通为代表的市场政府混合型土地储备模式。在对三种模式进行比较分析的基础上,本书提出政府主导型土地储备模式更符合我国国情。

实践表明,一方面,政府主导型土地储备模式对于增强政府对土地市场的调控能力,增加政府土地收益,提高城市土地利用的集约化水平,有效保护耕地,更好地落实土地规划和城市规划等各方面都产生了积极的推进作用。

另一方面,政府主导型土地储备模式也存在一系列问题:一是土地被收购者权益被侵犯。政府主导型土地储备模式要求政府掌握土地的“统一收购权”。在这种情况下,政府成为土地一级市场上的垄断供应者,容易引起地方政府利用垄断权力,压低土地收购价格,侵犯

土地被收购者的合法权益。二是地方政府土地财政行为推高房价。政府主导型土地储备模式要求掌握土地的“统一出让权”。由政府采用招标、拍卖、挂牌方式统一供应土地，充分发挥了市场在土地资源配置中的基础性作用。但在目前财政体制下，地方政府通过采用“饥饿供地法”来达到提高土地价格的目的，以获取更多的土地收益。虽然土地供应使地方财政收入快速增加，但随之而来的房价节节攀升也引发了不少社会问题。三是巨额资金需求难以得到满足。相比较于市场主导型土地储备模式，政府主导模式由于实行“统一收购、统一征用”政策，所有要进入市场的土地都要由土地储备机构统一收购，纳入储备范围的土地数量更多，所需要收购土地资金数额更大。如果土地储备资金不足，就会导致土地储备量小，储备时间短，社会经济目标就难以实现。四是以土地财政为依托的地方债务风险高。为筹集土地储备资金，地方政府以储备土地为抵押从银行获得贷款，或以土地收益为担保发行城投债，但是以土地财政为依托的政府债务融资模式可能由于房价下跌而暴露出巨大风险。

针对上述问题，本书提出：一要根据相关的法律法规给予被收购对象合理的补偿，合理分配政府和被收购者之间的土地收益。二要遵循社会效益优先的原则制定土地供应政策，要根据市场需求合理确定土地供应量，改进土地供应方式，要将土地出让收支纳入地方预算，实行“收支两条线”管理，让中央政府参与土地出让金的分享。三要加快推进土地财政向房产税转变，赋予地方政府基础设施项目发债权。四要规范地方政府债券发行，防范地方政府债务风险。

伴随着土地储备制度研究的深入，必然涉及两大议题：一是土地财政问题，二是房地产问题。关于第一个议题，2015年我国房地产供求关系发生变化，三四线城市房地产库存量不断增加。针对高库存，中央经济工作会议将化解房地产库存列为我国供给侧改革的五大任务之一。去库存政策必然会对土地财政产生影响，为此，笔者利用21个实施去库存的三四线城市和21个急需补库存的一二线城市2014年第1

季度至2016年第2季度数据,在使用倾向得分匹配对样本进行匹配的基础上,进行倍差法估算,探讨房地产去库存政策对地方政府土地财政收入的影响。这部分内容即是本书附录1。

关于第二个议题,随着福建经济发展进入新常态,房地产业发展受到影响。为此,福建省统计局第三次经济普查中心针对“经济新常态下福建房地产市场转型发展研究”进行公开招标,因前期基础较为扎实,笔者有幸中标该课题。为此,笔者针对福建省部分县市房价下调、房地产投资增速下滑的宏观背景,分析经济新常态背景下福建房地产业的发展现状,深入剖析房地产业下滑对福建经济社会的影响,评估未来福建房地产市场的趋势,进而提出针对性的政策建议。这部分内容即是本书附录2。

相比之前研究,本书创新主要表现在:一是在前人对我国土地储备制度研究的基础上,提出完善政府主导型土地储备模式的系统框架与具体思路。二是针对地方政府“以地生财”的行为,提出要逐步剥离地方政府的土地经营职能,探索由多主体合作经营的土地出让模式,改革土地出让金管理办法,消除地方政府对土地财政的过度依赖;同时提出要开征房产税,提高地方财政能力。三是将房地产去库存政策作为一项准自然法则,利用倾向得分匹配和倍差法(PSM-DID)来考察去库存政策对土地财政的影响,先使用倾向得分对城市样本进行匹配,再使用倍差法进一步估算,使得研究结果更加合理、可靠。

戴双兴 福建师范大学仓山校区

2017年4月17日

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究的背景和目的	1
1.1.1 研究的背景	1
1.1.2 研究的目的	4
1.2 国内外研究动态	6
1.2.1 国外研究动态	6
1.2.2 国内研究动态	7
1.3 研究的思路和方法	16
1.3.1 研究的思路	16
1.3.2 研究的方法	17
1.4 本书的创新和不足	18
1.4.1 本书的创新	18
1.4.2 本书的不足	19
第2章 建立土地储备制度的理论基础	20
2.1 土地储备制度的内涵及特征	20
2.1.1 土地储备制度的内涵	20
2.1.2 土地储备制度的特征	22
2.2 建立土地储备制度的理论基础	23
2.2.1 古典政治经济学地租理论	23
2.2.2 马克思地租理论	31

2.2.3 社会主义城市地租理论	34
2.2.4 现代西方经济学地租理论	41

第3章 发达国家(地区)土地储备的成功经验及启示

44

3.1 发达国家土地银行	44
3.1.1 瑞典土地银行	44
3.1.2 荷兰土地银行	46
3.1.3 加拿大土地银行	48
3.2 香港地区土地批租制度	49
3.2.1 香港土地批租制度的主要特点	50
3.2.2 香港土地批租制度的实施效果与经验教训	54
3.3 对我国土地储备制度的几点启示	57
3.3.1 推行土地储备制度必须充分发挥政府的主导作用	57
3.3.2 完善相应的法律法规,保证土地储备制度的顺利运行	58
3.3.3 实行多元化筹资,保证土地储备制度资金供应	58
3.3.4 完善土地出让计划,提高土地出让的科学性	59
3.3.5 改革土地出让金交纳办法,采用混合年租制	59
3.3.6 加强批地后的监督管理,防止开发商囤积土地	60
3.3.7 借鉴香港勾地制度,创新土地供应方式	60

第4章 我国土地储备制度产生的历史背景与现状

61

4.1 我国城市土地使用制度的历史变迁	61
4.1.1 土地无偿使用:传统城市土地使用制度的本质特征	61
4.1.2 土地有偿使用:城市土地使用制度的第一次革命	64
4.1.3 土地储备制度:城市土地使用制度的第二次革命	70
4.2 我国土地储备制度的发展现状	72
4.2.1 土地储备制度在我国迅速推广	72
4.2.2 土地储备制度的运行程序	74
4.3 我国土地储备制度的运营绩效	77
4.3.1 增强政府宏观调控能力,促进中心城区空间布局优化	77

4.3.2	增加了政府财政收入,加快了城市基础设施建设	78
4.3.3	提高了城市土地资源的集约利用水平, 有效地保护了耕地	78
4.3.4	更好落实了土地利用总体规划,促进产业结构优化	79
4.3.5	加快了国有企业改革的步伐,减少了国有土地资产流失	80
4.3.6	抑制土地投资炒作,维持了土地市场的健康运行	81

第5章 构建政府主导型土地储备模式 82

5.1	我国土地储备模式比较	82
5.1.1	上海:市场主导型土地储备模式	82
5.1.2	杭州:政府主导型土地储备模式	83
5.1.3	南通:政府与市场混合型土地储备模式	84
5.2	我国土地储备模式的选择	86
5.2.1	选择政府主导型土地储备模式的原因分析	87
5.2.2	构建政府主导型土地储备模式的基本思路	90
5.2.3	构建政府主导型土地储备模式的保障措施	91
5.2.4	政府主导型土地储备模式并不意味着政府可以包办一切	92

第6章 政府主导型土地储备模式与土地统一收购 95

6.1	土地统一收购的范围、原则与方式	95
6.1.1	土地统一收购范围	95
6.1.2	土地统一收购原则	96
6.1.3	土地统一收购方式	97
6.2	存量土地收购价格的合理界定	100
6.2.1	存量土地收购价格界定存在的问题	100
6.2.2	存量土地收购价格的科学内涵	101
6.2.3	不同类型存量土地收购方式的补偿标准	103
6.3	增量土地征用补偿的合理界定	106
6.3.1	我国现行征地补偿的构成	107
6.3.2	我国现行征地补偿制度存在的问题	108

6.3.3	实行公益性用地征用与经营性用地征收补偿制度	111
6.3.4	采取多样化安置补偿,妥善解决失地农民的安置问题	113
6.3.5	健全和规范征地程序,将征地纳入规范化轨道	114
6.4	完善被征地农民社会保障制度	114
6.4.1	完善被征地农民社会保障资金管理	115
6.4.2	建立健全社会保障制度	120
6.5	逐步建立城乡统一的建设用地市场	128
6.5.1	城乡建设用地市场二元分割	129
6.5.2	城镇化进程中集体建设用地流转现状分析:以J区为例 ...	131
6.5.3	建立城乡统一的建设用地市场的前提和原则	133
6.5.4	建立城乡统一的建设用地市场的步骤	136
6.5.5	建立城乡统一的建设用地市场的四项保障措施	138

第7章 政府主导型土地储备模式与土地统一供应

141

7.1	土地统一供应方式及其效应	141
7.1.1	土地统一供应方式	142
7.1.2	城市土地统一供应的积极效应	145
7.1.3	城市土地统一供应的消极效应	146
7.2	土地储备制度与房价快速上涨关系探讨	148
7.2.1	房价与地价关系:基于房价构成的分析	149
7.2.2	土地储备制度与地价上涨的关系研究	154
7.2.3	土地储备制度与房价上涨的关系研究	158
7.3	理性引导储备土地供应	159
7.3.1	改进土地供应方式,提高土地供应效率	159
7.3.2	加强土地供应后的监督管理,加大对囤地 行为的打击力度	163
7.3.3	改革土地出让金管理办法,改变地方政府土地财政格局 ...	166
7.3.4	加强储备土地整理,提高熟地供应比重	168
7.3.5	控制土地储备成本,理性引导土地供应价格	171

第8章 政府主导型土地储备模式与土地储备融资	174
8.1 政府主导型土地储备模式需要巨额资金支持	174
8.1.1 巨额资金需求是政府主导型土地储备模式运行的关键	174
8.1.2 我国现行土地储备制度融资渠道及其缺陷	175
8.2 实施土地证券化与土地储备融资	178
8.2.1 实施土地证券化的优点分析	179
8.2.2 实施土地证券化的可行性分析	180
8.2.3 实施土地证券化的运行步骤	182
8.3 建立国有土地收益基金与土地储备融资	184
8.3.1 建立国有土地收益基金的优点分析	184
8.3.2 香港土地基金运行的成功经验	185
8.3.3 建立国有土地收益基金的运作模式	187
8.4 PPP模式与土地储备融资	192
8.4.1 PPP的定义与特征	192
8.4.2 PPP在土地储备融资应用的优势	195
8.4.3 PPP在土地储备融资的案例分析	196
8.4.4 PPP在土地储备融资存在的问题	199
8.4.5 PPP在土地储备融资的运作程序	199
8.4.6 PPP在土地储备融资应用的保障措施	202
第9章 政府主导型土地储备异化与土地财政转型	204
9.1 分税制改革与地方政府财政困难	204
9.1.1 分税制改革对地方财政的影响	205
9.1.2 土地储备制度为地方政府增加财政收入打开方便之门	207
9.2 土地储备异化与地方政府土地财政行为	208
9.2.1 低价征地高价出售,获取巨额土地出让收益	208
9.2.2 高地价推动高房价,带动房地产税快速增长	209
9.2.3 低价出让工业用地,加大招商引资力度	211
9.3 地方政府土地财政实证分析:以F市为例	211

9.3.1	F市房地产业发展概况	212
9.3.2	F市对土地财政过度依赖的实证分析	213
9.4	土地财政后果：不利于经济社会可持续发展	218
9.5	推动土地财政转型的路径选择	219
9.5.1	优化土地出让金支出结构	220
9.5.2	推进土地财政向房产税转变	229
第10章	土地储备模式转变与地方债务风险防范	246
10.1	城镇化背景下地方债务形成机理：土地储备视角分析	249
10.1.1	土地储备融资：筹集城镇化建设资金最有利的保障	249
10.1.2	以土地财政为依托的地方融资平台债务扩张	251
10.2	土地财政与地方政府债务规模关系的实证分析	254
10.2.1	变量选取和数据来源	254
10.2.2	变量的数据描述和统计分析	255
10.2.3	变量的平稳性检验	256
10.2.4	基于VAR模型的Johansen协整检验	257
10.2.5	格兰杰因果检验	258
10.2.6	脉冲响应分析	259
10.2.7	脉冲响应分析	261
10.3	推进城投债向市政债转变的制度设计	262
10.3.1	美国市政债的成功经验借鉴	262
10.3.2	我国已经具备发行市政债的条件	265
10.3.3	我国地方政府债券发展现状	267
10.3.4	对我国地方政府债券发展的几点启示	268
第11章	结论	271
11.1	研究总结	271
11.1.1	土地储备制度是我国城市土地使用制度改革的必然选择	271

11.1.2	只有政府主导型土地储备模式能从根本上克服多头供地的弊端,增强政府对土地市场的调控能力	272
11.1.3	推行政府主导型土地储备模式,必须合理确定土地收购价格,全面保障土地被收购者的合法权益	272
11.1.4	理性引导储备土地供应价格,充分发挥政府主导型土地储备模式对房地产市场的调控作用	273
11.1.5	实行土地证券化和建立国有土地收益基金是政府主导型土地储备模式的最佳融资方式	273
11.1.6	随着城乡统一建设用地市场的逐步建立,必须加快推进土地财政向房地产税转型	274
11.1.7	必须逐渐降低地方政府对土地财政的依赖,加大地方债务的管控力度	274
11.2	研究展望	275

附录 1	房地产去库存政策影响了土地财政收入吗 ——基于 PSM-DID 的分析框架	276
附录 2	经济新常态下福建房地产市场转型发展研究	294
参考文献		310
致谢		331

第1章 绪 论

1.1 研究的背景和目的

1.1.1 研究的背景

土地是民生之本，发展之基。我国是一个人口大国，土地问题始终是我国现代化进程中的一个带有全局性、战略性的重大问题。加强和改进土地管理是贯彻落实科学发展观的需要，是加强宏观调控的需要。

城市土地是城市建设的基本要素，城市的发展过程就是使用城市土地的过程，科学管理与合理利用城市土地是城市经济社会可持续发展的重要保证。改革开放以前，我国实行的是无偿、无期限、无流动性的传统城市土地使用制度。在这一制度下，形成了无偿划拨土地的计划管理制度以及由计划管理部门根据项目立项批地，然后由土地管理部门行政划拨土地的供应机制。这种土地使用制度与高度集中的计划经济体制相适应，对于当时迅速地建立社会主义公有制经济，促进城市经济建设起到了一定的积极作用。然而，随着社会主义市场经济体制的建立和城市经济建设的进一步发展，传统城市土地使用制度的弊端越来越明显。由于排斥了市场机制的作用，对土地使用者失去了经济约束，导致城市用地需要的不合理膨胀和土地利用效率的低下，造成土地占有不均，土地使用者的利益分配不均，国家土地所有权在经济上不能实现，国有土地资产收益大量流失，土地效益不能充分体现。

改革开放以后，以有偿使用、有限期使用为核心的城市土地使用制度改

革,引进了市场机制,促使城市土地管理方式和供应机制发生了根本性改变。经过十几年的改革探索,城市土地使用制度形成了一种既能维护土地公有制,又能适应市场经济发展的全新制度,改革不仅使土地的真正价值得以实现,使国有土地所有权在经济上得到实现,而且使城市土地资源的配置也日趋合理。

但由于传统体制的惯性作用,城市土地使用制度不可避免地存在一些问题,主要表现在:一是土地使用权多采取双方协议方式出让,招标拍卖的比例极低,土地价值不能得到充分体现,国有土地资产流失严重。二是城市存量土地几乎掌握在原土地使用者手里,而政府掌握的比例很小,难以真正实现对土地一级市场的高度垄断,政府宏观调控土地市场的能力很弱,容易引发土地供求失衡和总量失控。三是对于大量经营性土地,政府多采用未经基础设施开发的生地或毛地直接出让,土地出让价格很低,政府失去获利的机会。土地管理中存在的诸多问题的深层次原因在于城市土地一级市场供应的多头供地局面和直接流转模式,导致源头失控,致使市场机制和政府调控双双失灵。而要改变这一格局,就要求政府必须将分散的土地集中起来,真正做到垄断一级市场供应。建立城市土地储备制度,可以实现政府垄断土地一级市场,增强政府对土地市场宏观调控能力,规范土地出让行为。

1996年上海率先进行土地储备试点工作,之后杭州、青岛、武汉等城市也都陆续推行土地储备制度。2001年国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》要求“有条件的地方试行收购储备制度”,表明土地储备制度正式成为我国土地管理制度中的一个重要组成部分。从此,众多城市纷纷成立土地储备机构,土地储备工作在全国迅速展开。2005年1月7日,国土资源部召开土地收购储备制度建设座谈会,国土资源部副部长负小苏要求全国国土资源系统,对于土地储备制度工作,“全国要加快机构建设,这是土地市场建设不可缺少的内容,是完善土地市场、加强宏观调控的重要手段和形式。下一步要在全国全面推行,而不仅仅是示范推广。凡是没有建立的市、县,要尽快建立工作机构,积极争取政府的支持,确定编制,建立各项工作制度,帮助积极开展工作。”2007年11月,国土资源部、财政部、中国人民银行联合发布了《土地储备管理办法》,提出要完善土地储备制度,加强土地调控。《土地储备管理办法》的出台,全面规范了土地储备的范围和职能,统一了土地储备的程序和要求,为这项制度今后的发展进一

步指明了方向。目前全国大部分城市都已经建立起土地储备制度,并产生了良好的经济效益和社会效益。土地储备制度的建立对于提高政府调控土地市场的能力,盘活城市存量土地,建立“公开、公平、公正”的土地市场,提高土地利用效率,加快困难国有企业改革,落实土地规划和城市规划,增加政府的土地资产收益,加快城市基础设施建设,促进城市经济社会的可持续发展等各方面都具有非常重要的推进作用。2012年11月,国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合发布《关于加强土地储备与融资管理的通知》提出,要为加强土地储备机构、业务和资金管理,规范土地储备融资行为,切实防范金融风险,保障土地储备工作规范和健康运行。2016年2月,财政部、国土资源部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合发布《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》提出,要进一步规范土地储备行为,合理确定土地储备总体规模,调整土地储备筹资方式,规范土地储备和资金管理行为,促进土地储备健康发展。

在推行土地储备制度的过程中,宏观政策给予地方政府较大的自由度,致使各地土地储备模式差别很大。经过多年的实践和发展,目前我国土地储备制度形成了三种模式:一是以上海为代表的市场主导型土地储备模式,二是以杭州为代表的政府主导型土地储备模式,三是以南通为代表的政府市场混合型土地储备模式。经过各方面的对比,借鉴发达国家(地区)土地储备的成功经验,结合我国城市土地市场的实际情况,着眼于城市土地市场长期、健康、可持续发展的目标,笔者认为,政府主导型土地储备模式更符合我国的国情,可以考虑在更大的范围内推广。

但现阶段政府主导型土地储备模式还处于发展初期,在实践过程中暴露出了一些问题,如土地收购价和土地出让价确定不合理,土地储备资金筹集困难、土地抵押贷款风险大、土地垄断供应导致高房价和高地价以及地方政府的土地财政行为,这些问题一定程度上影响了实施土地储备制度社会经济目标的实现,客观上要求对这些问题进行深入的理论探讨,并在理论指导下逐步完善土地储备制度。

1.1.2 研究的目的

本书的研究目的是在马克思主义土地经济学的理论指导下,借鉴国内外学术界对土地储备制度的研究成果,从我国土地储备制度发展现状出发,探索构建政府主导型土地储备模式的思路,主要解决以下几个问题。

1.1.2.1 土地储备模式的选择问题

目前全国各城市土地储备模式差异较大,主要有市场主导型土地储备模式、政府主导型土地储备模式和市场政府混合型土地储备模式三种,哪种模式更适合我国国情,理论界存在很大分歧。本书认为,政府主导型土地储备模式比较适合,并详细阐述构建政府主导型土地储备模式的基本思路,提出构建政府主导型土地储备模式的保障措施。

1.1.2.2 土地收购价格的确定问题

政府主导型土地储备模式要求所有进入城市流转的土地都由政府统一收购。这意味着进入城市建设有偿使用的土地在市场中,其需求一方首先被政府高度垄断。在这一情况下,地方政府为了降低土地储备成本,可能会利用垄断势力,压低土地收购价格,侵犯土地被收购者的合法权益。为防止这一情况的出现,土地收购应该在体现政府意志的前提下,给予被收购对象合理的补偿。在收购城市存量土地时,土地收购价格的确定要符合市场化运作的要求,按权力和利益相一致的原则来确定;在征用农村集体土地时,土地储备机构应按照相关规定,结合地区实际情况,提高征地补偿标准,妥善解决失地农民的安置问题,切实保障被征地农民的土地权益。

1.1.2.3 储备土地供应价格问题

政府主导型土地储备模式要求市场上的土地全部由土地储备机构“一个口子”向市场供应,在这一体制下,政府成为土地一级市场上唯一的供应者,土地一级市场呈现出非常强大的垄断势力。在当前我国财政体制下,土地供应与地方政府的财政收入密切相关,导致地方政府土地供应过程中出现一些短期行为,推