

中国土地市场 运行与改革

2016

佟绍伟 杨钢桥等 © 编著

ZHONGGUO TUDI SHICHANG
YUNXING YU GAIGE



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国土地市场运行与改革

—— 2016 ——

佟绍伟 杨钢桥等 编著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地市场运行与改革. 2016 / 佟绍伟等编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8026 - 4

I . ①中… II . ①佟… III . ①土地市场 - 市场运行 - 研究 - 中国
②土地市场 - 市场改革 - 研究 - 中国 IV . ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 013630 号

责任编辑: 李筱文 谷兴华

责任校对: 胡永立

封面设计: 陈宇琰

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 21 印张 331 000 字

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月北京第 1 次印刷

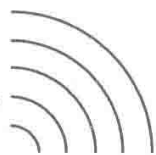
定价: 63.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8026 - 4

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661、QQ: 2242791300



本书编委会

主 编：佟绍伟 杨钢桥

副主编：王建武 王 忠 李红波 胡银根

参 编：（以姓氏笔画排序）

王 忠 王建武 戈晚晴 文云波

朱凤凯 朴 英 李红波 佟绍伟

张昊迪 张尚斌 杨钢桥 杨跃龙

周金瑾 赵 可 赵 微 胡小芳

胡银根 高卫华 徐 红 潘世炳

前言

PREFACE

中国共产党十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。土地市场是重要的要素市场，是中国特色社会主义市场经济体系的重要组成部分。土地市场运行状况，直接关系到资源配置效率、国民经济发展水平与质量。

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，也是推进结构性改革的攻坚之年。围绕经济发展总体安排，深入贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，落实宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底“五大政策支柱”要求，服务于供给侧结构性改革，2016年的土地政策在继续强化耕地保护和节约用地的前提下，深化改革、稳中求进，出台了有关土地利用规划计划政策、耕地保护政策、节约集约用地政策、不动产统一登记政策、支持产业和经济社会发展的用地政策、支持扶贫攻坚的土地政策、农村土地制度改革试点政策等一系列新的用地政策。在这些政策的调控下，2016年土地市场运行状况怎样？存在什么问题？表现出什么特征？这些都是迫切需要回答的问题。只有深入分析研究土地市场运行状况与趋势，剖析土地市场运行过程中的热点、难点和焦点问题，



才能提出有针对性的宏观调控政策，确保土地市场稳定、健康、有序运行，从而提高资源配置效率、国民经济发展水平与质量。

基于以上考虑，我们推出了《中国土地市场运行与改革 2016》，旨在为我国土地市场改革和发展尽我们微薄之力。本书基于土地市场动态监测监管数据和房地产市场运行数据，分析城市土地市场的运行状况与特征绩效，揭示其存在的问题及其原因；从保红线、保增长、调结构、促转型、惠民生等几个方面，对城市土地市场运行绩效进行评价；在典型调查的基础上，对城市土地开发的创新模式、产业调整转移与城市土地市场的关系、棚户区改造对城市土地市场的影响、农村土地制度改革与创新等方面开展专题调查研究，提出平衡供求关系、加强和改进宏观调控的意见和建议。

本书坚持理论联系实践的总原则，既有理论分析，又有实证检验；既在理论层面对土地市场运行状况进行解读和剖析，又在实践层面对土地市场改革与创新进行总结与提炼，所提出的观点具有科学性和创新性，所提出的意见和建议具有指导性和操作性。当然，本书还存在诸如调查范围不广、数据资料不全、理论分析欠深入等问题，这有待在今后的研究中得到解决。

本书第一章由赵可执笔，第二章由朱凤凯执笔，第三章由赵微执笔，第四章由李红波执笔，第五章由胡小芳执笔，第六章由胡银根执笔。全书由佟绍伟和杨钢桥总纂定稿。

在本书出版之际，我们要特别感谢在资料收集、调查研究过程中给予课题组帮助和支持的所有单位和个人，特别感谢给予课题组案例支持的湖北省国土资源厅、上海市规划和国土资源管理局、永业行咨询评估集团公司和开元创投投资有限公司的领导和技术人员。

编委会

2017年12月



目 录

CONTENTS

第一章 城市土地市场运行状况与特征	1
第一节 城市土地市场运行状况	1
第二节 城市土地市场运行特征	21
第三节 城市土地市场运行趋势	23
第二章 城市土地市场运行绩效评价	26
第一节 “新常态”下城市土地市场运行的目标	26
第二节 保红线：城市土地市场对耕地保护的影响评价	34
第三节 保增长：城市土地市场运行对经济增长的影响评价	39
第四节 调结构：城市土地市场运行对产业转型升级的影响评价	44
第五节 促集约：城市土地市场对土地集约利用的影响评价	55
第六节 惠民生：城市土地市场对民生保障的影响评价	64
第七节 提高城市土地市场运行绩效的对策建议	71
第三章 城市土地开发的 PPP 模式研究	76
第一节 城市土地开发	76
第二节 PPP 模式及其在城市土地开发中的应用	80



第三节	城市土地开发 PPP 模式的实施机制	90
第四节	城市土地开发 PPP 模式的实施状况分析	103
第五节	城市土地开发 PPP 模式的案例研究	110
第六节	政策建议	122

第四章 产业转型升级对城市土地利用的影响研究 125

第一节	产业转型升级及其驱动机制	125
第二节	我国产业转型升级的现状分析	131
第三节	产业转型升级对城市土地利用结构的影响分析	143
第四节	产业转型升级对城市土地集约利用的影响分析	149
第五节	政策建议	155

第五章 棚户区改造对城市土地利用的影响研究 157

第一节	棚户区改造的缘由及发展历程	157
第二节	棚户区改造对城市土地利用结构的影响	163
第三节	棚户区改造对城市土地价格的影响	168
第四节	棚户区改造对城市土地集约利用的影响	173
第五节	案例分析	179
第六节	政策建议	184

第六章 农村土地制度改革与创新 187

第一节	概述	187
第二节	农村土地征收制度改革	189
第三节	农村集体经营性建设用地入市改革	196
第四节	农村宅基地制度改革	202
第五节	农用地流转制度创新	215

第七章 专题调研 219

第一节	湖北省国土资源节约集约利用典型经验	219
第二节	上海市建设用地减量化的做法与经验	241

附 录

249

附录 1	国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见	251
附录 2	房地产市场分类调控	255
附录 3	城市土地市场熔断机制	257
附录 4	PPP 相关政策文件	260
附录 5	城市土地开发领域 PPP 政策文件	264
附录 6	地方 PPP 政策文件	266
附录 7	城市土地开发 PPP 项目一览表	272

参考文献

318

城市土地市场运行状况与特征

第一节

城市土地市场运行状况

一、城市土地供应

(一) 土地供应总量与结构

2016年全国城市土地供应总量517964.91公顷,比2015年减少2.93%。其中工矿仓储用地120805.43公顷,占当年土地供应总量的23.32%,同比减少3.21%;房地产开发用地107491.74公顷,占总量的20.75%,同比减少10.24%;基础设施等其他用地289667.73公顷,占总量的55.92%,同比增加0.22%。土地供应总量在前五个月波动较大,之后趋于平缓,至10月开始大幅上升(见图1-1)。

2016年,商业服务业(以下简称服务业)用地、住宅用地供应量分别为34557.54公顷、72920.55公顷,占房地产开发用地供应总量的32.15%、67.85%。房地产开发用地供应量在2月降至谷底,为5062.24公顷,之后在波动中上涨,至12月达到顶峰,为16492.29公顷(见图1-2)。

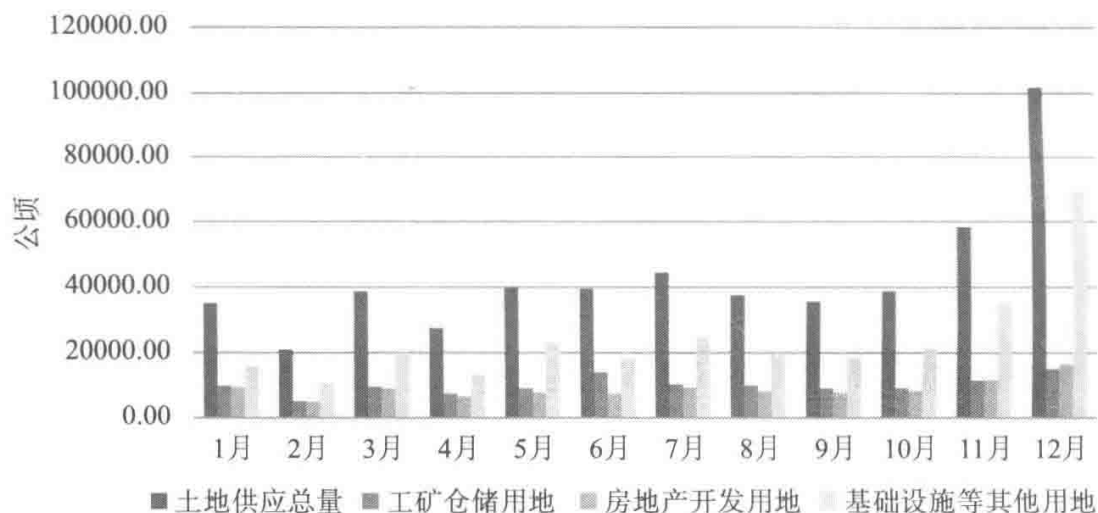


图 1-1 2016 年全国城市土地供应情况

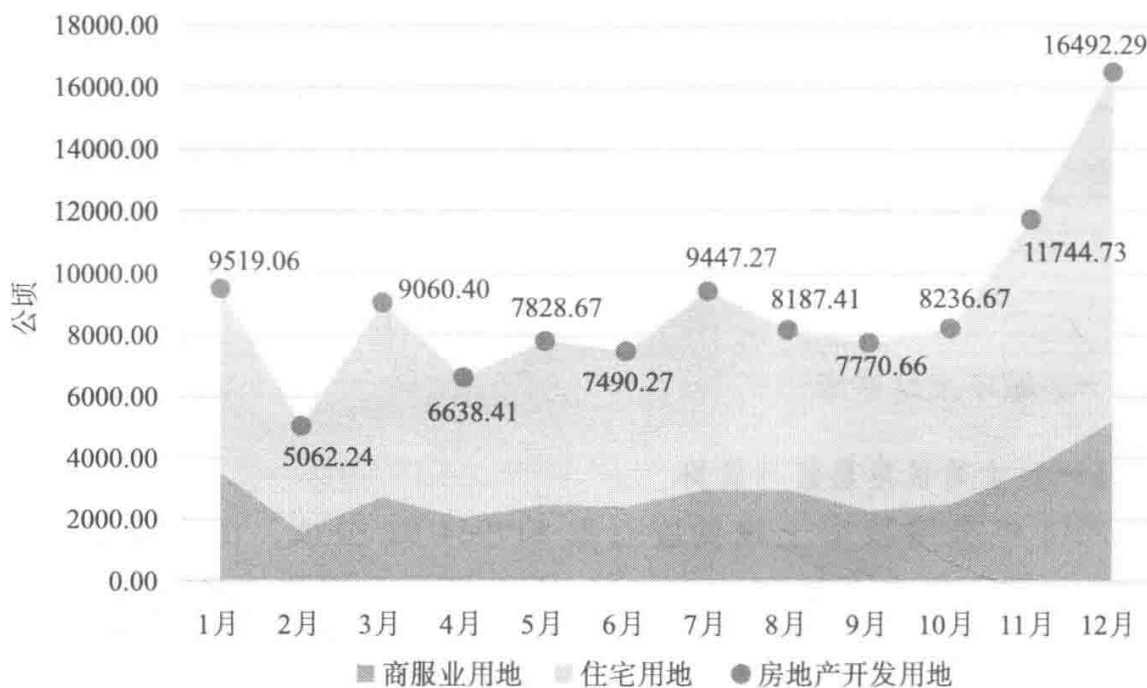


图 1-2 2016 年全国房地产开发用地供应量

(二) 土地供应区域差异

分地区来看，东部、中部、西部地区分别占全国土地供应总量的 37.38%、27.15%、35.47%。与 2015 年相比，东部地区减少 8.24%，其中房地产开发用地减少 6.04%，基础设施等其他用地增长 26.15%；中部地区总体减少 3.49%，其中工矿仓储用地增加 3.23%，房地产开发用地减少 15.13%；西部地区减少 12.10%，其中工矿仓储用地减少 4.25%，基础设施等其他用地减少 14.68%（见表 1-1）。



表 1-1 东部、中部、西部土地供应占比及变化情况

区 域		土地供应总量	工矿仓储用地	房地产开发用地	基础设施等 其他用地
同比	东部地区	8.24%	-7.04%	-6.04%	26.15%
	中部地区	-3.49%	3.23%	-15.13%	-0.80%
	西部地区	-12.10%	-4.25%	-10.83%	-14.68%
占比	东部地区	37.38%	38.20%	42.24%	35.24%
	中部地区	27.15%	30.72%	29.62%	24.75%
	西部地区	35.47%	31.08%	28.15%	40.01%

从重点城市看，一线城市土地供应总量占比最少，二线城市占比最多。一线城市土地供应总量占 6.04%，同比减少 10.22%；二线城市土地供应总量占 57.97%，同比增加 4.52%，其中工矿仓储用地占 62.61%，房地产开发用地占 58.83%，基础设施等其他用地占 57.69%；三线城市土地供应总量占 35.99%，同比减少 9.51%，其中房地产开发用地同比减少最多，下降幅度达到 18.54%（见表 1-2）。

表 1-2 2016 年一线、二线、三线城市土地供应占比及变化情况

区 域		总量	工矿仓储用地	房地产开发用地	基础设施等 其他用地
同比	一线城市	-10.22%	32.98%	-9.56%	-14.38%
	二线城市	4.52%	9.01%	-9.40%	9.24%
	三线城市	-9.51%	-10.41%	-18.54%	-4.83%
占比	一线城市	6.04%	2.45%	5.24%	7.24%
	二线城市	57.97%	62.61%	58.83%	57.69%
	三线城市	35.99%	34.94%	35.93%	35.07%

（三）土地供应时序变化

全国土地供应总量在 2013 年之前逐年增加，2014 年和 2015 年土地供应总量大幅减少，2016 年趋于缓和。自 2009—2013 年，土地供应总量连续增长，2009 年达到增速顶峰，为 44.15%，之后增速呈总体下降趋势；2014 年、2015 年、2016 年全国土地供应大幅减少，增速分别为 -16.51%、-12.51% 和 -2.93%（见图 1-3）。

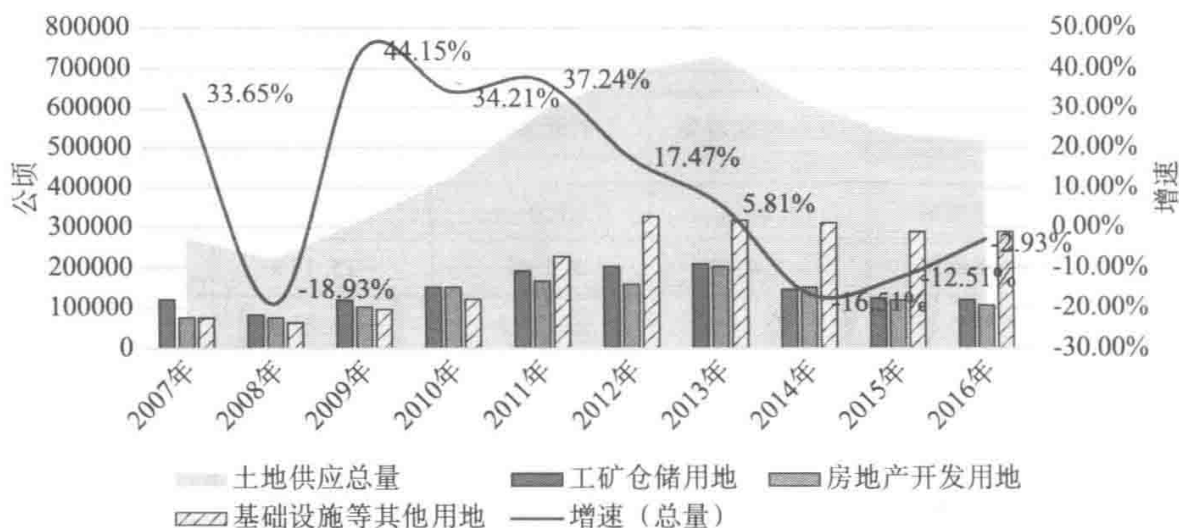


图 1-3 2007—2016 年全国土地供应量变化情况

土地供应结构持续调整，房地产开发用地和工矿仓储用地占比不断下调，基础设施等其他用地占比稳步上升。房地产开发用地占土地供应总量的比例略有下降，2007—2009 年占比在 30% 左右，2010 年达到峰值 35.76%，此后逐年下降，至 2016 年为 20.75%，在三类土地供应中占比最小。工矿仓储用地占比不断下降，从 2007 年的 44.69%，下降到 2016 年的 23.32%。而基础设施等其他用地占比持续增长，2014 年已经超过土地供应总量的 50%，2016 年达到 55.92%（见图 1-4）。

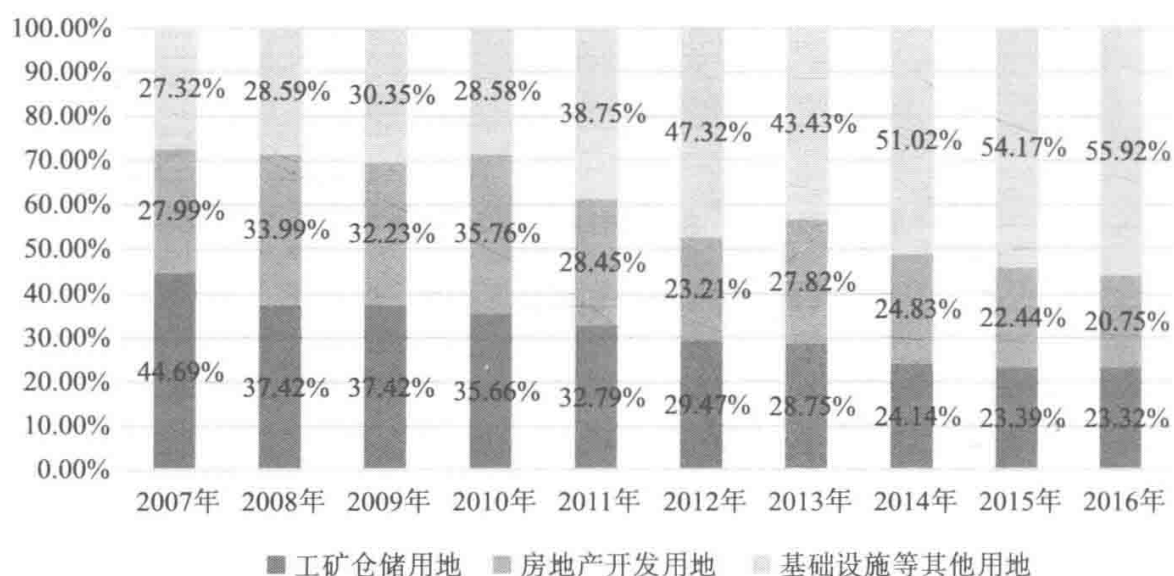


图 1-4 2007—2016 年全国各类用地供应占比变化

2007—2016 年间，土地供应总量年均增长率为 7.37%，其中工矿仓储用地为 -0.11%，房地产开发用地为 3.86%，基础设施等其他用地为

16.27%。2009年之前，整体波动幅度较大，之后逐年呈下降趋势。其中，基础设施等其他用地增长率波动最大；房地产开发用地从2012年出现负增长，2013年有明显反弹；工矿仓储用地增长率波动整体较平稳（见图1-5）。



图 1-5 2007—2016 年全国三类用地供给量增长率

土地供应总量与经济的关系。2007—2016年，我国国内生产总值（GDP）保持增长势头，土地供应总量总体保持上涨趋势。从GDP对全国土地供应的弹性系数来看，2013年以前，弹性系数值总体增大，土地供应对经济增长的贡献不断增加。近年来，弹性系数逐年减小，2014—2016年出现负值，表明随着土地节约集约利用、产业转型升级、新型城镇化等一系列政策及战略的实施，我国土地利用效率不断提升，经济逐步摆脱对粗放型资源利用方式的依赖，过渡到重质量、稳增长的发展模式（见表1-3）。

表 1-3 GDP 对土地供应的弹性系数

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
弹性系数	0.69	-0.96	0.21	0.54	0.50	0.60	1.75	-0.50	-0.52	-2.92

二、城市土地出让规模

（一）土地出让总量与结构

2016年，全国土地市场出让总体情况。土地市场共出让100154宗，



出让总面积 208239.03 公顷，占供应总量的 39.84%，同比减少 5.92%。其中招拍挂出让 66751 宗，面积 191541.07 公顷，占出让总面积的 91.98%。分季度来看，土地出让总量呈现逐季度上升趋势，第四季度出让总量达到 29879 宗、65182.79 公顷；与 2015 年同期相比，除第二季度略有增长外，其余三个季度均明显减少。分地类来看，工矿仓储用地出让面积 107889.35 公顷，占土地出让总面积的 51.81%；房地产开发用地出让面积 88081.87 公顷，占出让总面积的 42.30%，其中商服业用地、住宅用地出让面积分别为 33211.09 公顷、54870.78 公顷，占房地产开发用地出让的 37.70%、62.30%；基础设施等其他用地出让面积 12258.99 公顷，占出让总面积的 5.89%。

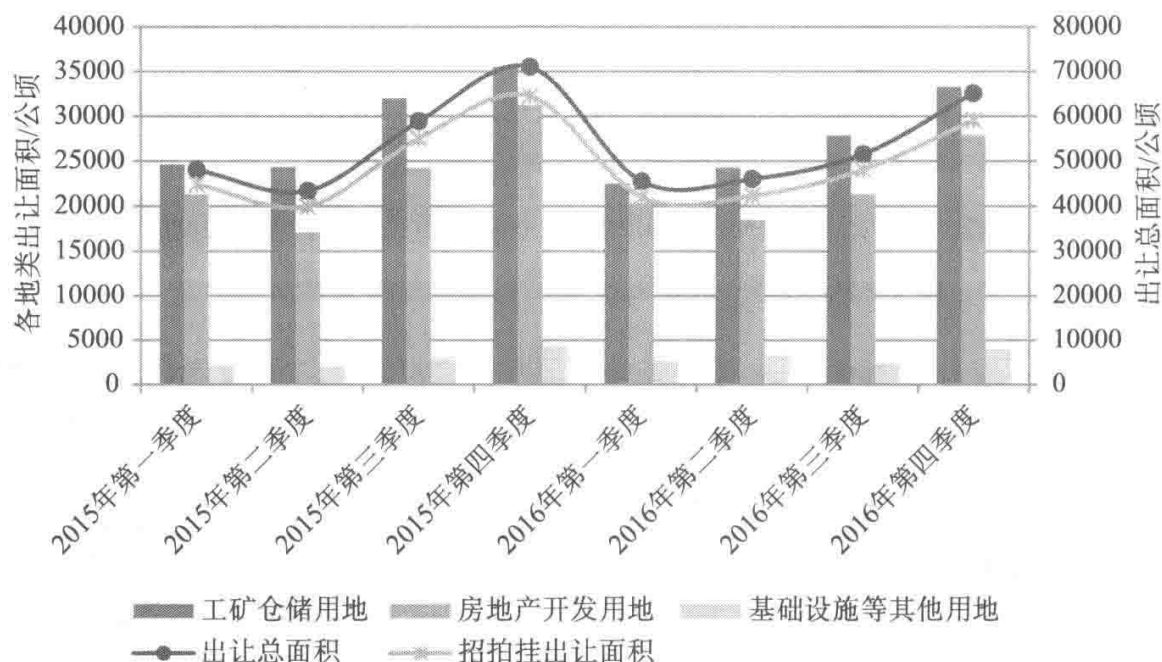


图 1-6 2015—2016 年全国各季度城市土地市场出让面积

(二) 土地出让地区差异

2016 年，东部、中部、西部地区土地出让宗数与出让面积均呈现下降趋势。东部地区土地出让共计 39834 宗，出让总面积 88176.53 公顷，占全国出让总面积的 42.34%，同比减少 6.05%；中部地区土地出让 32748 宗，出让面积 59681.39 公顷，占全国的 28.66%，同比减少 8.80%；西部地区出让 27572 宗，出让土地面积 60389.67 公顷，占全国的 29.00%，同比减少 2.70%。分地类来看，工矿仓储用地在东部、中部、西部的占比分别为 41.20%、28.02%、30.78%；房地产开发用地在东部、中部、西部的占比



分别为 42.82%、29.93%、27.25%；基础设施等其他用地在东部、中部、西部的占比分别为 49.00%、25.15%、25.85%。与 2015 年相比，工矿仓储用地、房地产开发用地出让均有不同程度的减少；基础设施等其他用地在东部、中部、西部地区均有不同程度增长，西部地区增长尤为明显，增长率达到 16.49%，表明西部地区对基础设施用地的需求量非常大（见表 1-4）。

表 1-4 2016 年东部、中部、西部三类用地出让占比变化情况

区域		总量	工矿仓储用地	房地产开发用地	基础设施等其他用地
同比	东部地区	-6.05%	-9.08%	-4.26%	7.88%
	中部地区	-8.80%	-11.40%	-7.89%	14.43%
	西部地区	-2.70%	-0.89%	-7.12%	16.49%
占比	东部地区	42.34%	41.20%	42.82%	49.00%
	中部地区	28.66%	28.02%	29.93%	25.15%
	西部地区	29.00%	30.78%	27.25%	25.85%

从 70 个重点城市来看，相比 2015 年，2016 年一线、二线、三线城市土地出让规模均有所减少。其中，一线城市土地出让面积所占比例最少，为 3.69%，同比减少 6.62%；二线城市所占比例最多，为 58.27%，同比减少 10.16%；三线城市占比为 38.04%，同比减少 13.97。分地类来看，工矿仓储用地在一线、二线、三线城市的占比分别为 2.60%、58.19%、39.21%；房地产开发用地在一线、二线、三线城市占比分别为 4.43%、59.70%、35.87%；基础设施等其他用地在一线、二线、三线城市占比分别为 6.95%、48.71%、44.34%。与 2015 年相比，一线城市的房地产开发用地有所减少，而工矿仓储用地、基础设施等其他用地均明显增长，增速分别达到 24.73%、12.48%；二线城市三类用地均有不同程度的减少；三线城市工矿仓储用地、房地产开发用地呈现下降趋势，而基础设施等其他用地有所增加（见表 1-5）。

（三）土地出让时序变化

2007—2016 年，土地出让规模整体上呈现先增后减的趋势。2007—2013 年，除 2008 年和 2012 年受宏观调控政策的影响，土地出让出现负增长外，其他年度土地出让总体表现出上升态势。2013 年土地出让规模达到



表 1-5 2016 年一线、二线、三线城市三类用地出让占比变化情况

区域		总量	工矿仓储用地	房地产开发用地	基础设施等其他用地
同比	一线城市	-6.62%	24.73%	-22.15%	12.48%
	二线城市	-10.16%	-13.39%	-4.07%	-25.39%
	三线城市	-13.97%	-13.35%	-17.57%	7.54%
占比	一线城市	3.69%	2.60%	4.43%	6.95%
	二线城市	58.27%	58.19%	59.70%	48.71%
	三线城市	38.04%	39.21%	35.87%	44.34%

最大值 366982.72 公顷，相比 2007 年增加了 94.09 个百分点。2013 年后，土地出让规模开始逐年下降，2016 年降至 208247.59 公顷，但下降幅度趋缓，连续三年增速为 -25.93%、-18.57% 和 -5.92%（见图 1-7）。

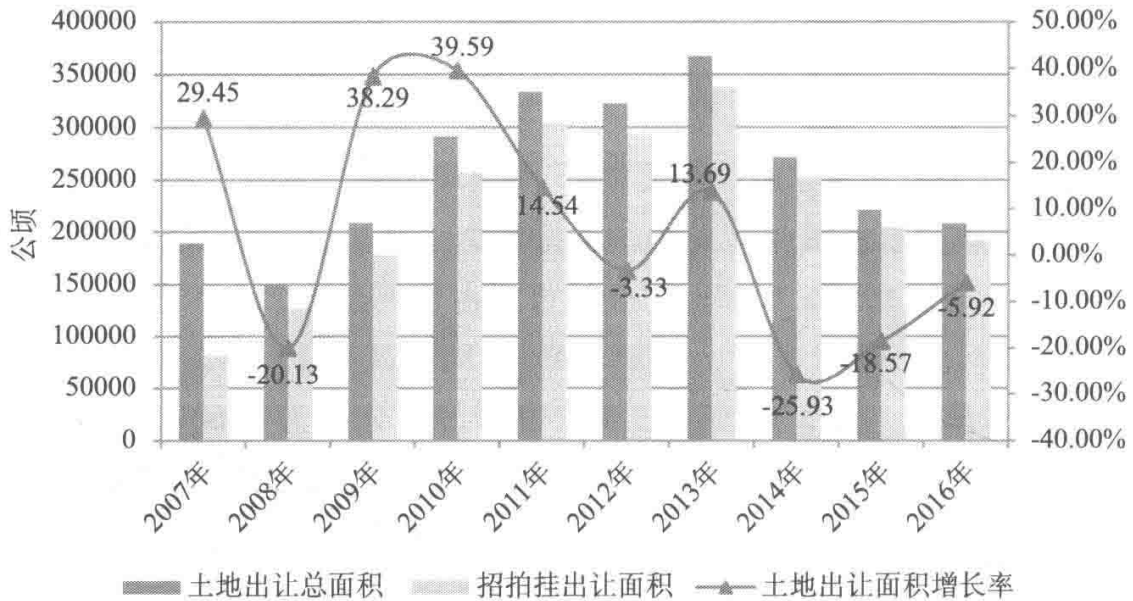


图 1-7 2007—2016 年全国城市土地出让总体变化情况

2007—2016 年，三大地类出让比例不断调整，土地出让的重心逐步向房地产开发、基础设施等其他用地领域转移，但仍以工矿仓储用地为主导。2007 年工矿仓储用地、房地产开发用地、基础设施等其他用地出让面积比例为 61.43 : 35.76 : 2.85，到 2016 年变化为 51.87 : 42.30 : 5.89。2007—2016 年，三类用地出让结构不断调整，房地产开发用地占比在波动中提高，到 2016 年提高了 6.54%，基础设施等其他用地占比提高了 3.04%，而工矿仓储用地占比减少了 9.62%（见图 1-8）。