

告别以地谋发展模式

刘守英

2018年1月18日

香港金融管理局会议

An orange horizontal bar at the bottom of the slide.

主要内容

- 一、资本形成与土地资本化
- 二、土地资本化与结构转变阶段
- 三、以地谋发展模式的困境
- 四、从土地依赖性发展转向新发展模式

一、资本形成与土地资本化

(一) 经济发展中的资本来源

- 工农产品价格剪刀差，抽取农业剩余
- 农业剩余劳动力从农业向工业的配置。低工资劳动力创造资本

(二) 土地资本化被忽视

一元化城市经济

土地市场是完整的

土地经济重要性降低，经济转向创新和技术进步

新古典方法的处理：土地对资本的贡献要么被忽略，要么计入K。

（三）中国土地制度变革创造的土地资本是快速结构转变阶段资本重要来源

1、农村经济向城市经济转型中的土地用途转换

2、土地制度安排：

——二元土地所有制

——农地转换成非农用地，一律征地和国有

——政府垄断土地一级市场

3、土地资本化的制度安排

改革之前，土地供应无偿、无限期流动的制度

1987年《土地管理法》：行政划拨和有偿出让。1988年修改《宪法》：土地使用权可以依照法律的规定转让。

1990年国务院发布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》：土地使用权可以采用协议、招标和拍卖。

1998年土地管理法：土地使用权可以依法转让。国家依法实行国有土地有偿使用制度。

2002年5月国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》第11号令：商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。2004年国务院28号文：工业用地必须实行招拍挂

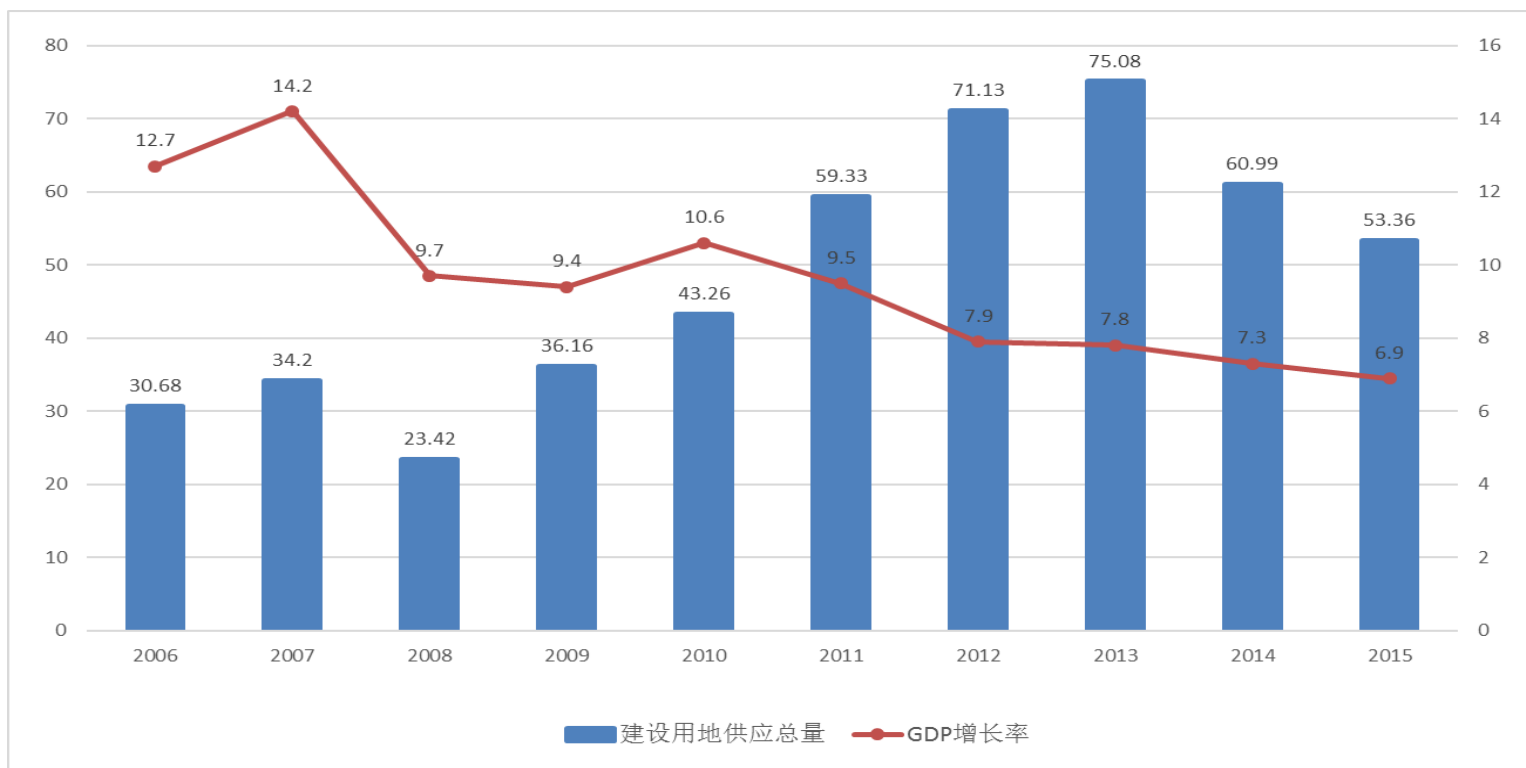
2008年，成立平台公司和土地抵押。

二、土地资本化进程与结构转变

(一) 土地是拉动经济的发动机

1、土地的宽供应保增长

2、经济下滑放土地



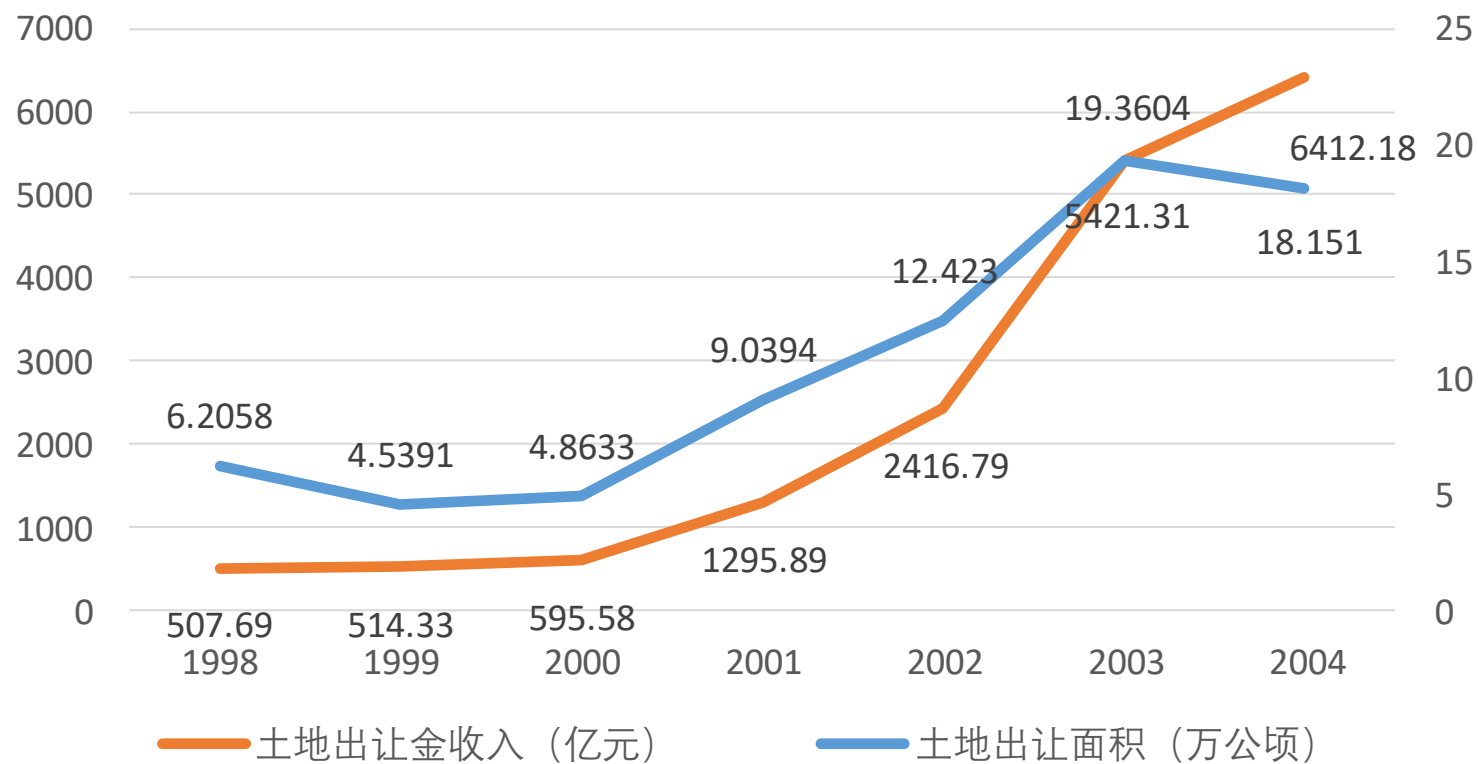
第一阶段：1998-2004

土地有偿协议出让

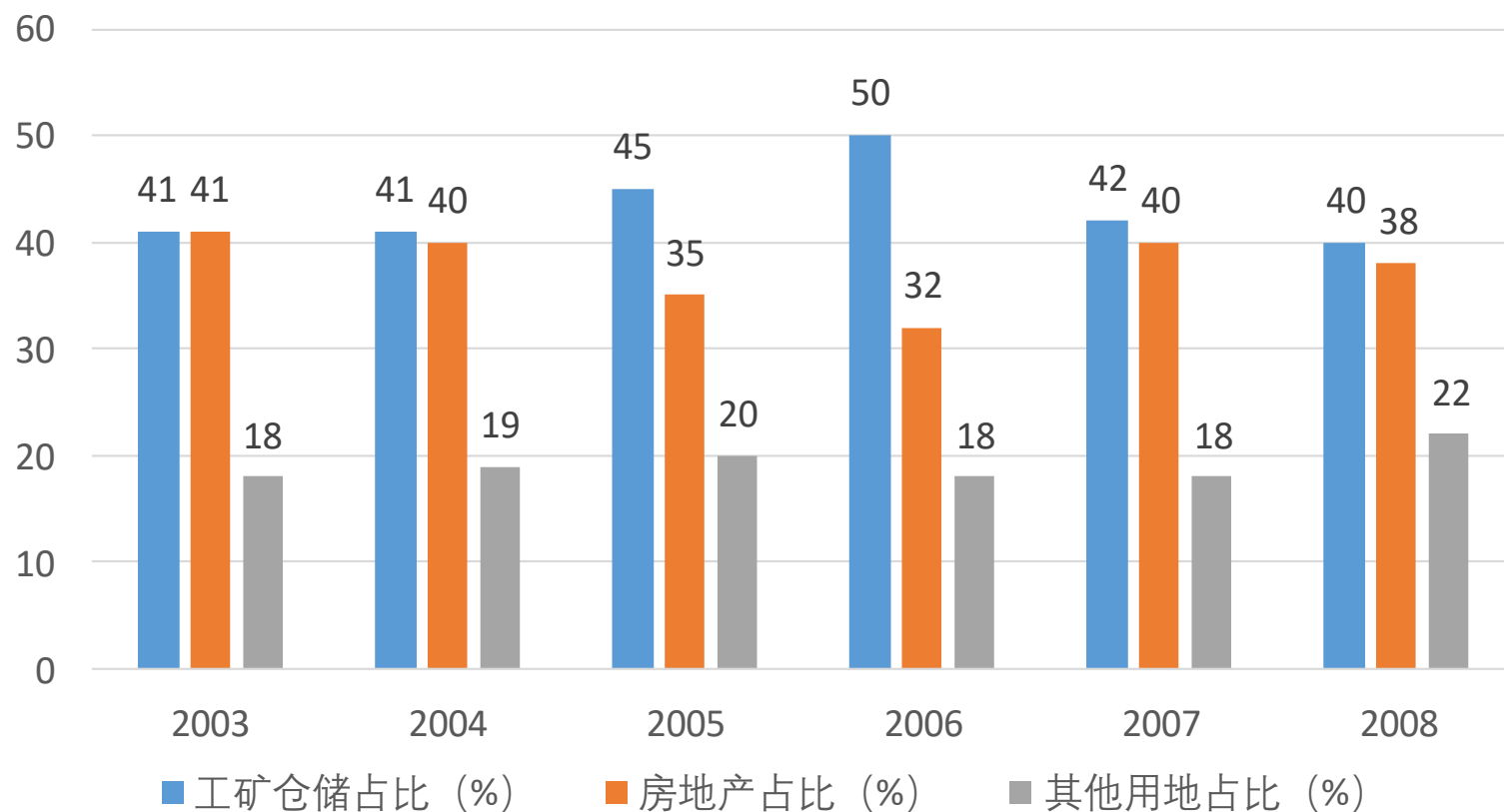
土地出让收入没有大幅增长

地方政府以地园区工业化

1998-2004年 国有土地出让面积和收入



2003年-2008年 国有建设用地供应结构



第二阶段：2004-2008

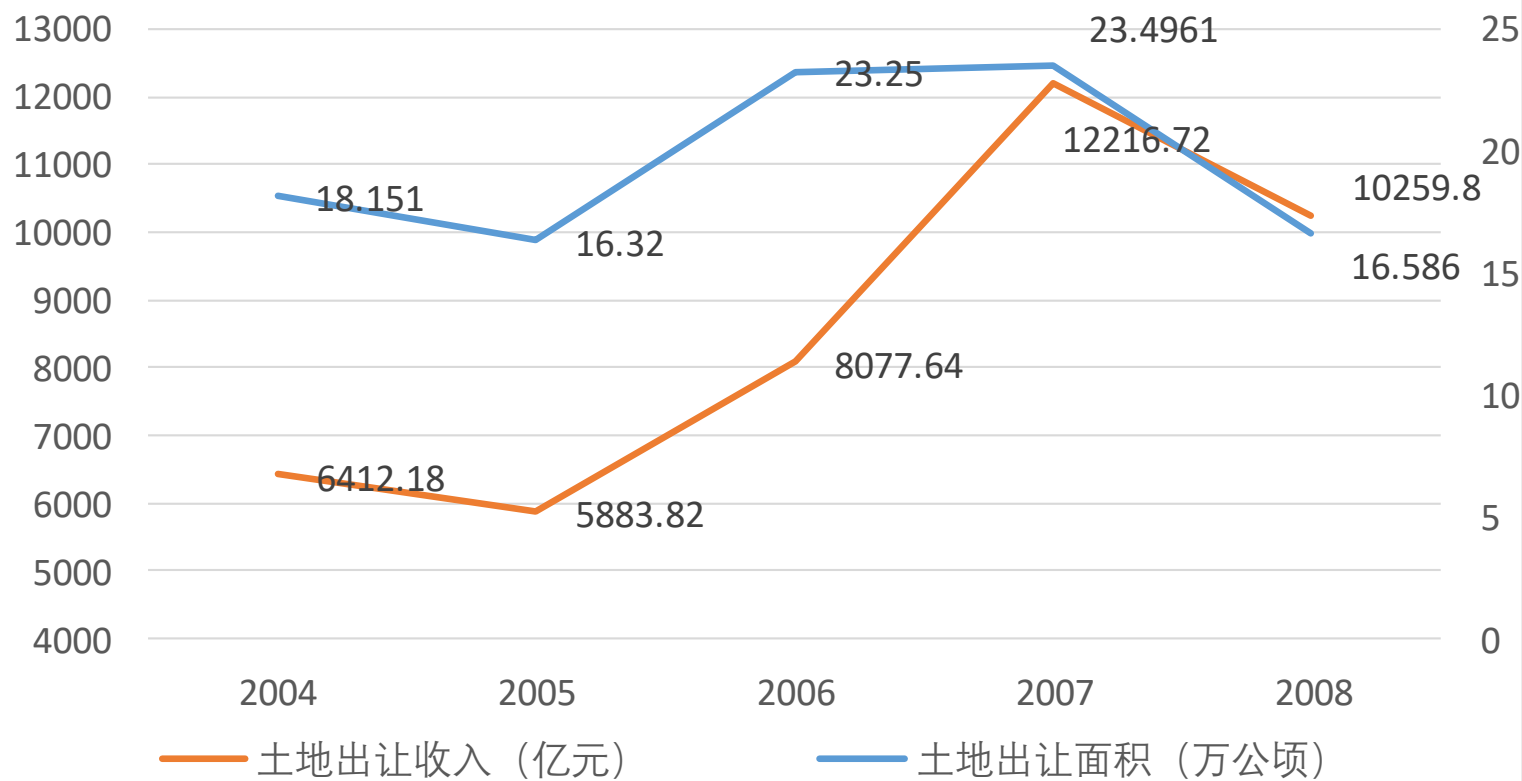
经营性用地招拍挂

工业用地招拍挂

土地出让收入大幅增长

加快城市化实现土地收入最大化

2004-2008年 国有土地出让面积和收入



土地资本化与快速城市化

表五 土地资本化与城市扩张

指标 单位	城市 化率 %	城市建成 区面积 平方公里	政府土地 出让收入 亿元	招拍挂 面积占比 %	土地抵押 面积 万公顷	土地抵押 金额 亿元	商品房 平均售价 元/平米
2003 年	40.53	28308.02	5421.31	27.78%	——	——	2359
2004 年	41.76	30406.19	6412.18	29.16%	——	——	2778
2005 年	42.99	32520.72	5883.82	35.05%	——	——	3167.66
2006 年	43.9	33659.8	8077.64	28.60%	——	——	3366.79
2007 年	44.94	35469.65	12216.72	50.91%	——	——	3863.9
2008 年	45.68	36295.3	10259.8	81.91%	16.6	18107	3800
2009 年	46.59	38107.26	15910.2	85.30%	21.7	25856	4681
2010 年	47.5	40058.01	30108.93	88.27%	25.82	35300	5032
2011 年	51.27	43603.23	31500	91.25%	30.08	48000	5357.1
2012 年	52.57	45565.76	26900	90.77%	34.87	59500	5790.99
2013 年	53.7	47855.28	42000	92.32%	40.39	77600	6237
2014 年	54.77	49772.63	42940.3	92.53%	45.1	95100	6324
2015 年	56.1	52102.31	33657.73	75.20%	49.08	113300	6793

数据来源：中经网统计数据库、《中国国土资源年报》等

第三阶段：2008-2015

土地依赖性社会

土地出让成本上升、收益下降

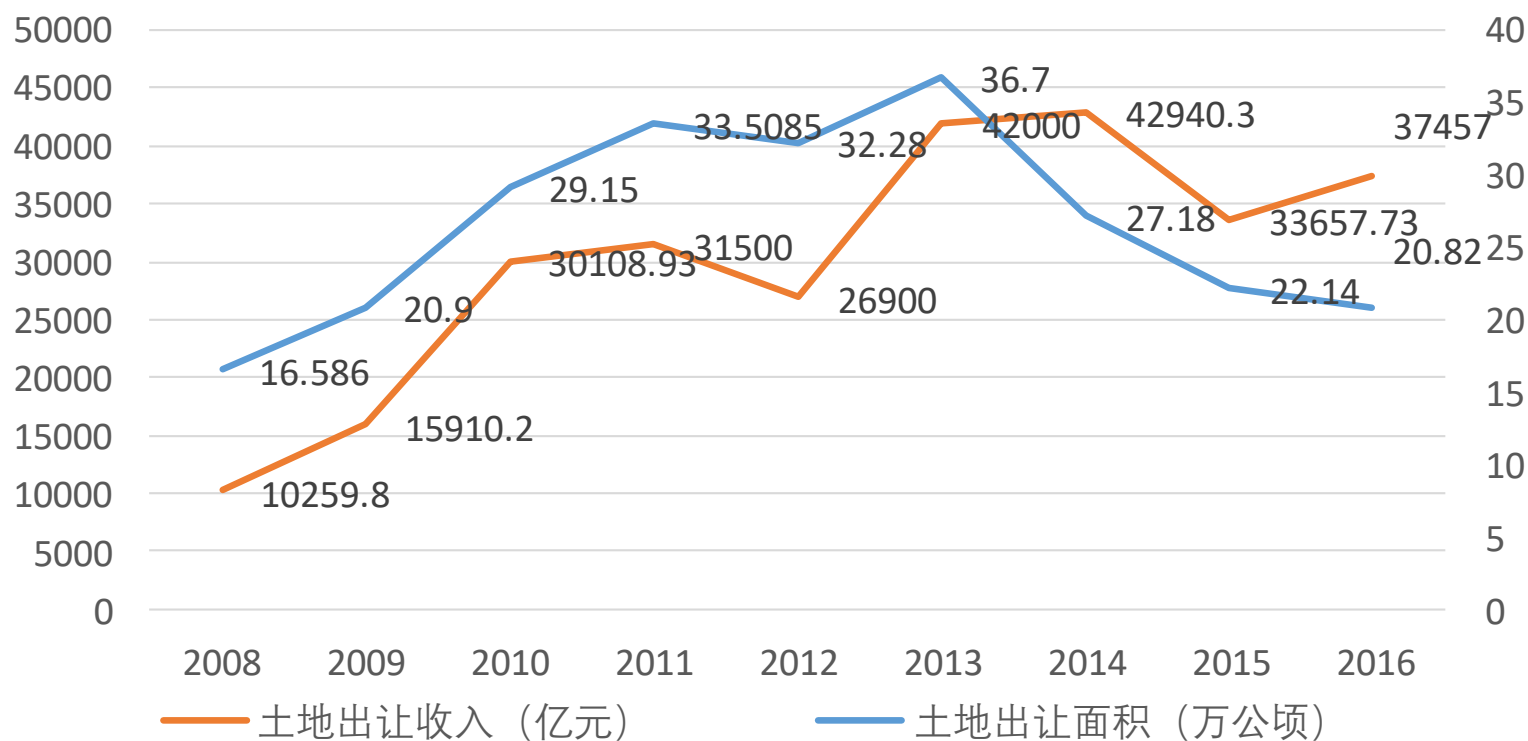
土地抵押面积和土地融资支撑

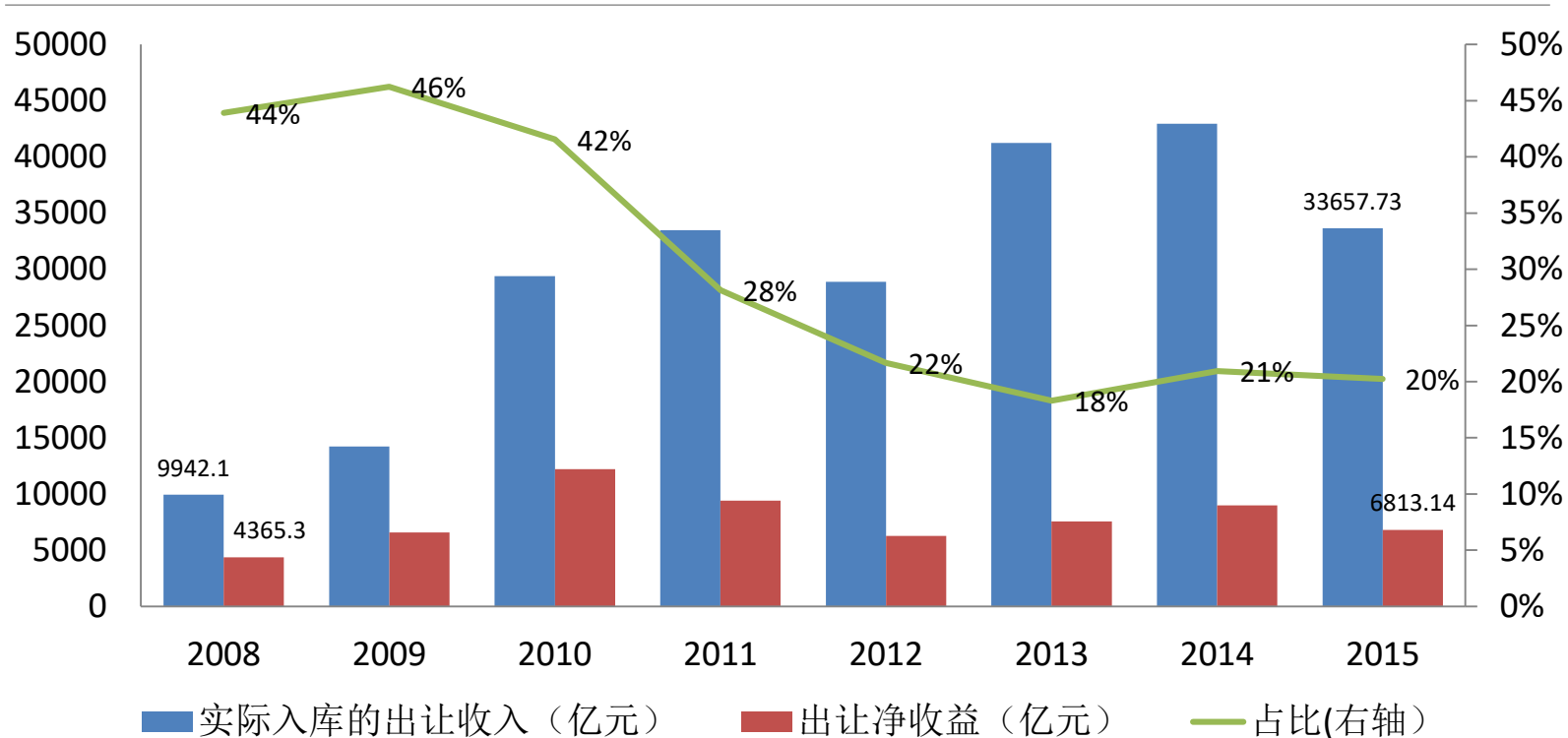
工业用地占比下降、工业让位与服务业发展

地产泡沫化

A solid orange horizontal bar spanning the width of the slide at the bottom.

2008-2016年 国有土地出让面积和收入

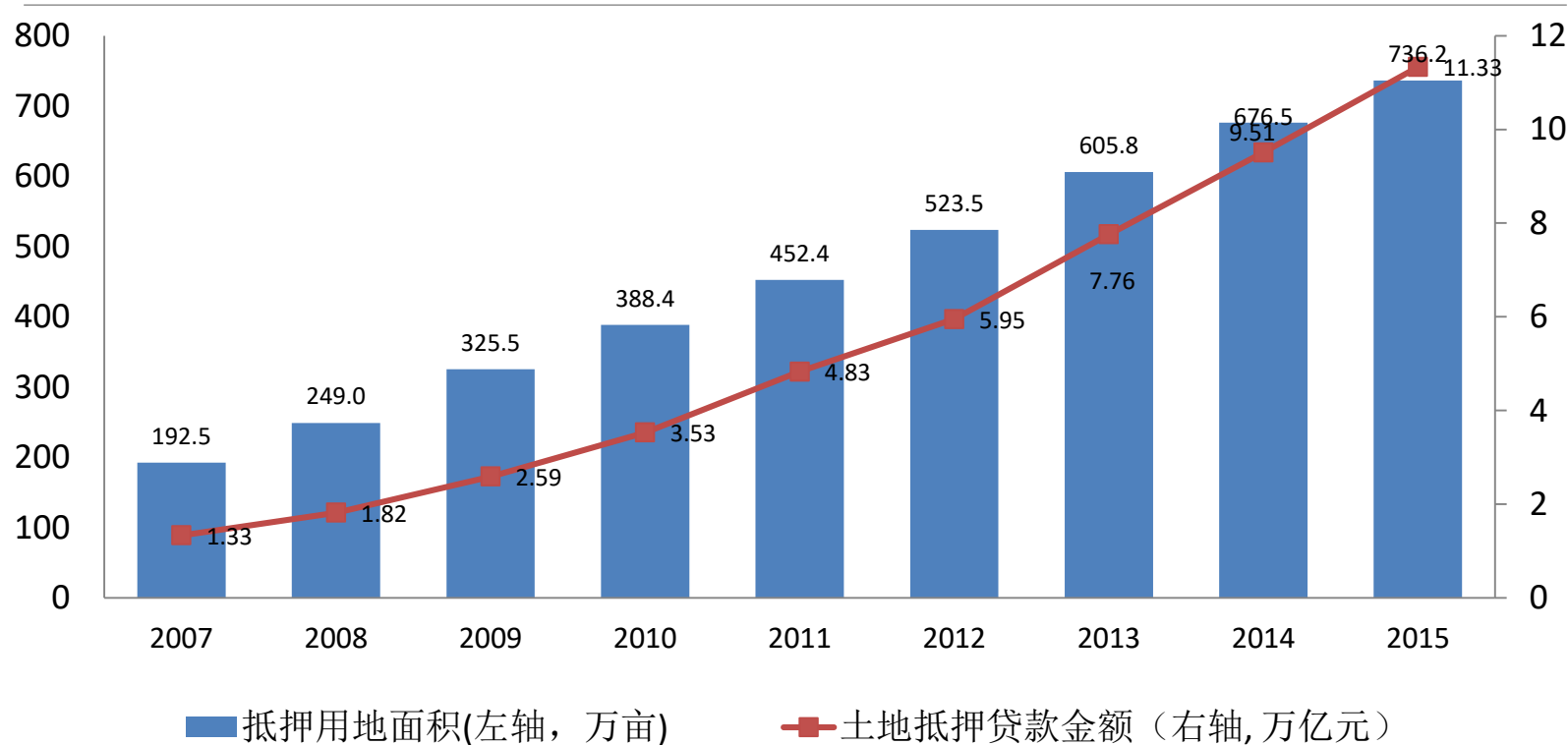




出让净收益占出让收入的比重 (单位: %)

资料来源: 国家统计局

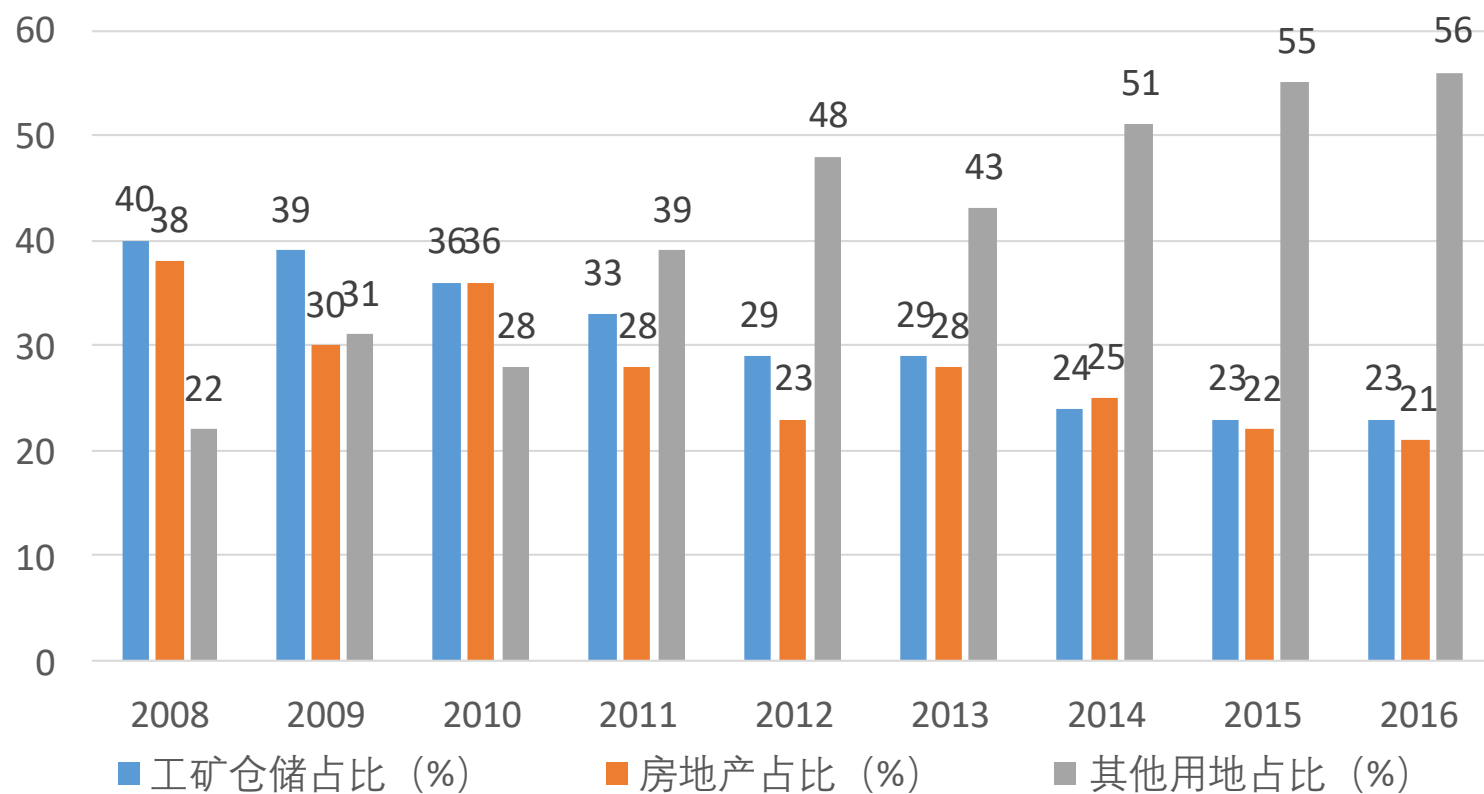
土地抵押面积和规模显著提高



84个重点城市的土地抵押面积和抵押金额

资料来源：历年《国土资源统计公报》

2008年-2016年 国有建设用地供应结构



2000-2016年间，全国综合地价水平、商服地价水平和居住地价水平年均涨幅分别是8.8%、9.61%和12.35%，但工业地价水平年均涨幅仅为3.5%

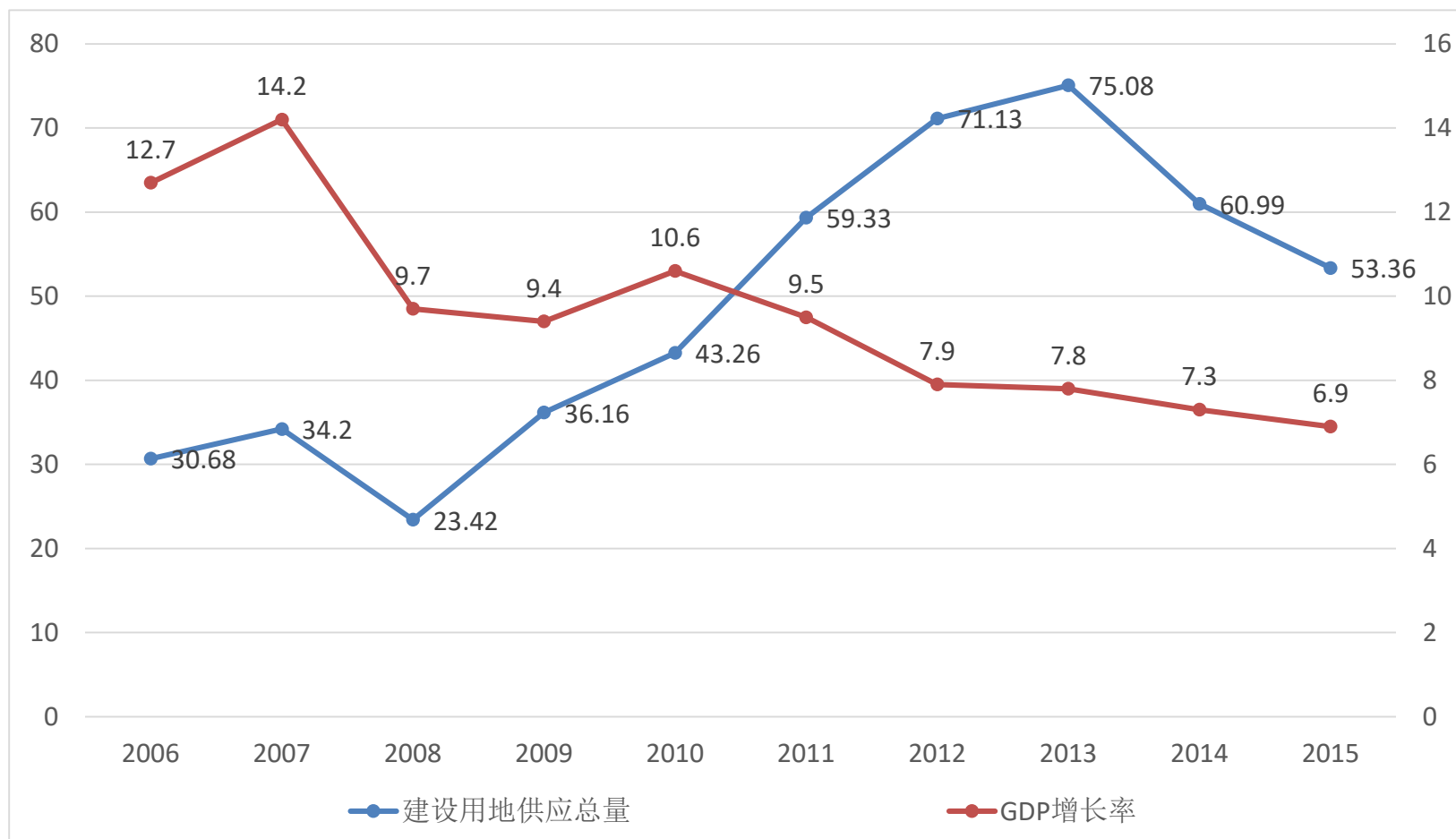
表四 工业用地和工业增加值

指标	工业增加值增长率	工矿仓储用地供应增长率	工业地价增长率
单位	%	%	%
2007	21.09%	-8.34%	15.67%
2008	17.94%	-34.44%	4.81%
2009	4.83%	52.31%	1.53%
2010	19.57%	7.00%	5.36%
2011	18.18%	26.35%	28.30%
2012	7.05%	8.31%	-16.98%
2013	6.43%	3.04%	4.48%
2014	5.18%	15.83%	6.00%
2015	1.13%	-49.53%	2.43%
2016	4.80%	-4.54%	2.89%

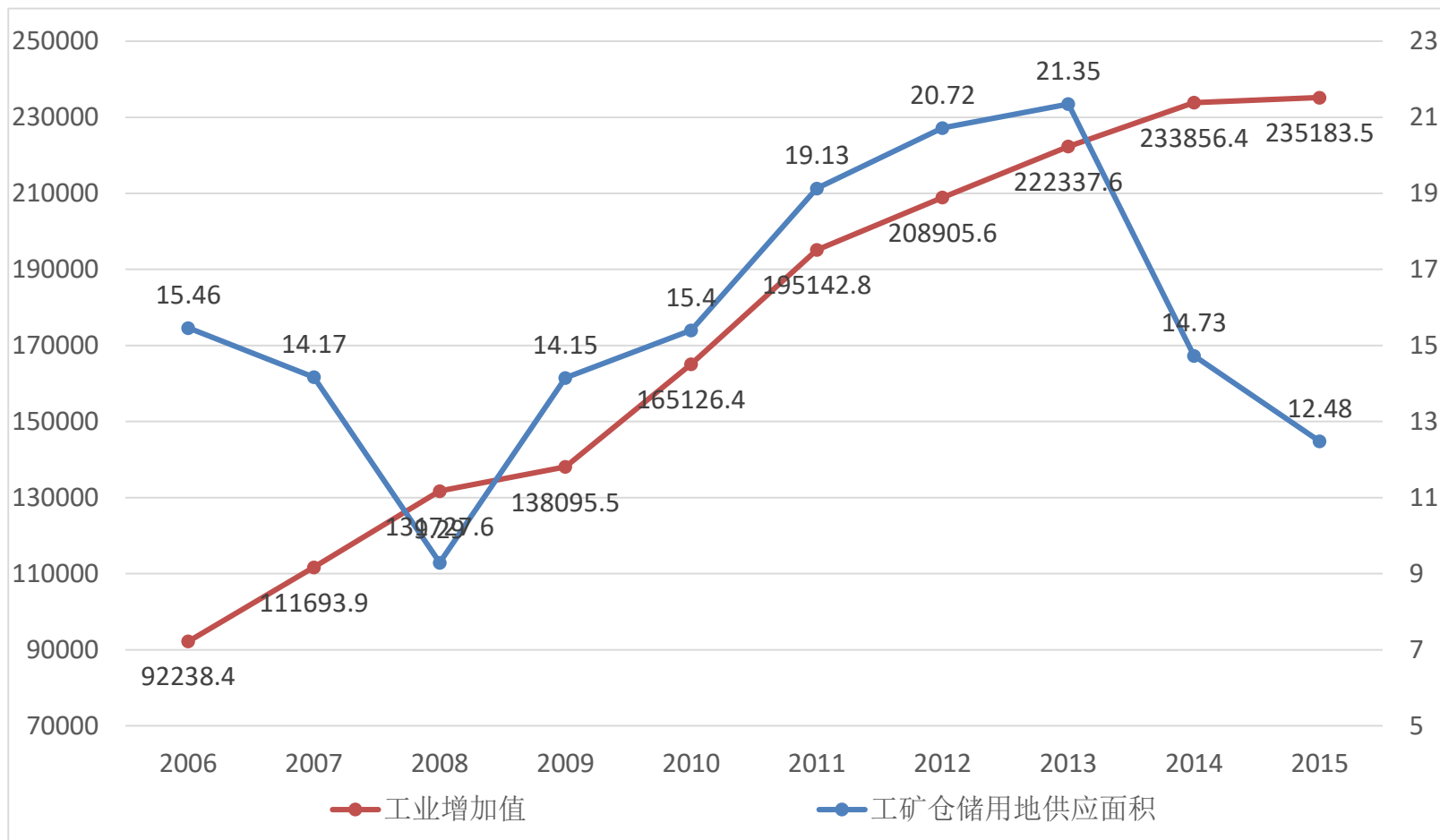
资料来源：历年《中国国土资源公报》、中经网及历年《中国国土资源年鉴》

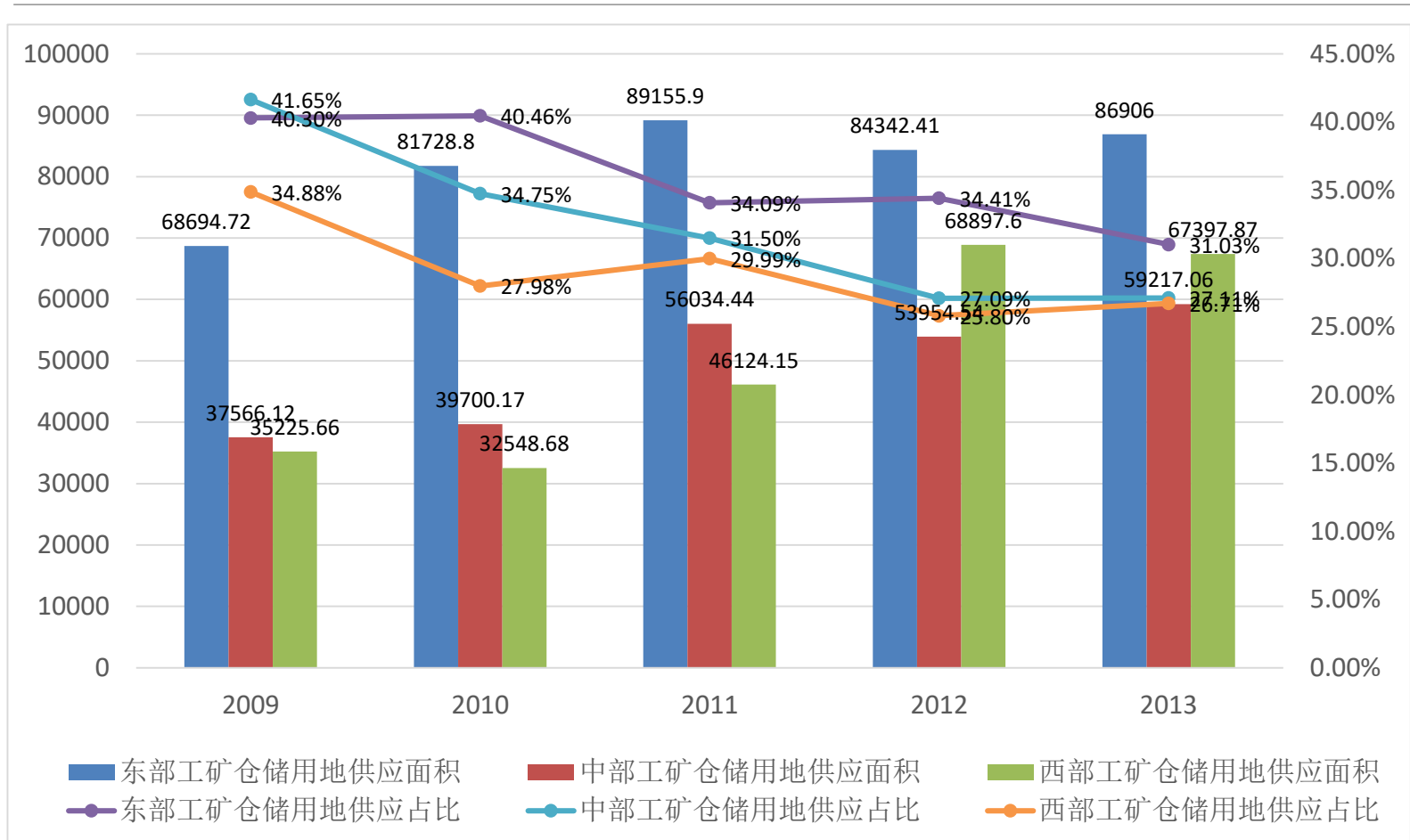
三、以地谋发展模式的困境

1、继续放土地拉不快增长了

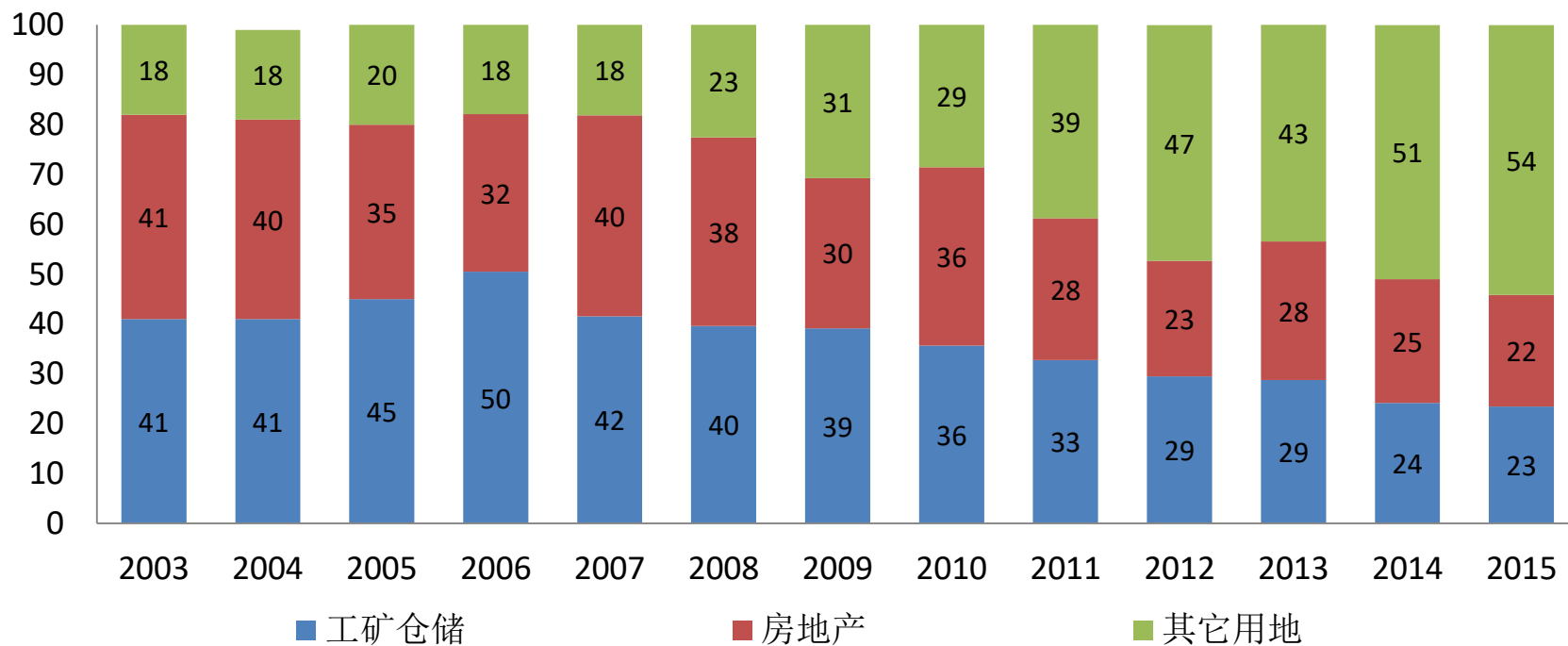


2、以地招商引资的效力减退





3、土地供应结构进一步扭曲与结构改革背道而驰



国有建设用地的供应结构（单位：%）

资料来源：历年《国土资源统计公报》

4、土地出让成本上升、净收益下降，土地抵押上升

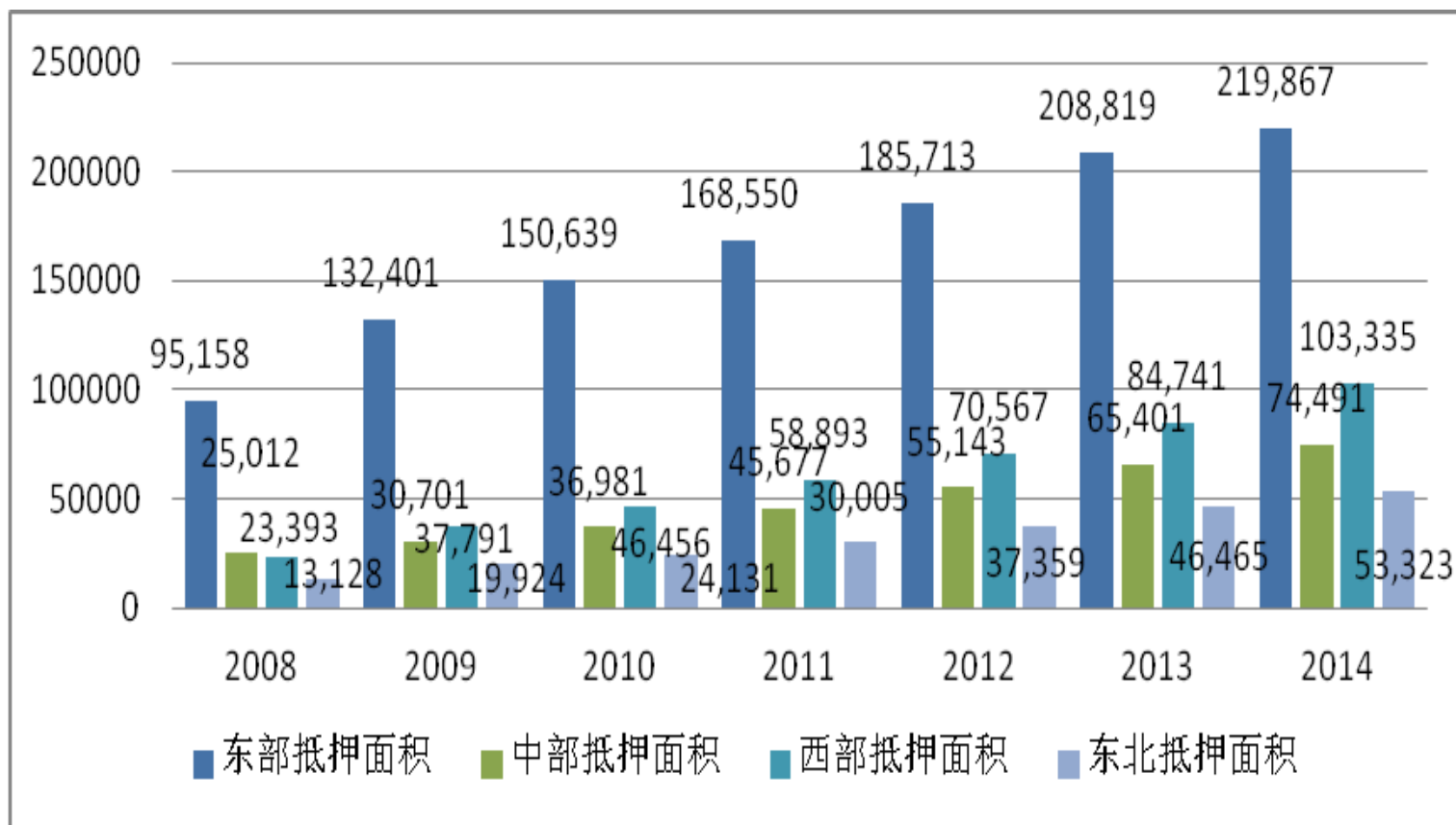
表六 土地抵押、成本和收入状况

年份	土地抵押		土地成本		土地出让收入	
	面积	金额	成本性支出占比	征地相关成本占比	实际入库	净收益
单位	万公顷	亿元	%	%	亿元	亿元
2008	16.6	18107	56.1	47	9942.1	4363.3
2009	21.7	25856	53.8	44.5	14239.7	6583.29
2010	25.82	35300	58.4	49.6	29398	12216
2011	30.08	48000	71.8	57.45	33477	9423.24
2012	34.87	59500	78.31	60.2	28886.3	6261.4
2013	40.39	77600	81.69	60.89	41250	7551.26
2014	45.1	95100	79.07	57.63	42940.3	8987.93
2015	49.08	113300	79.76	60.34	33657.73	6813.14

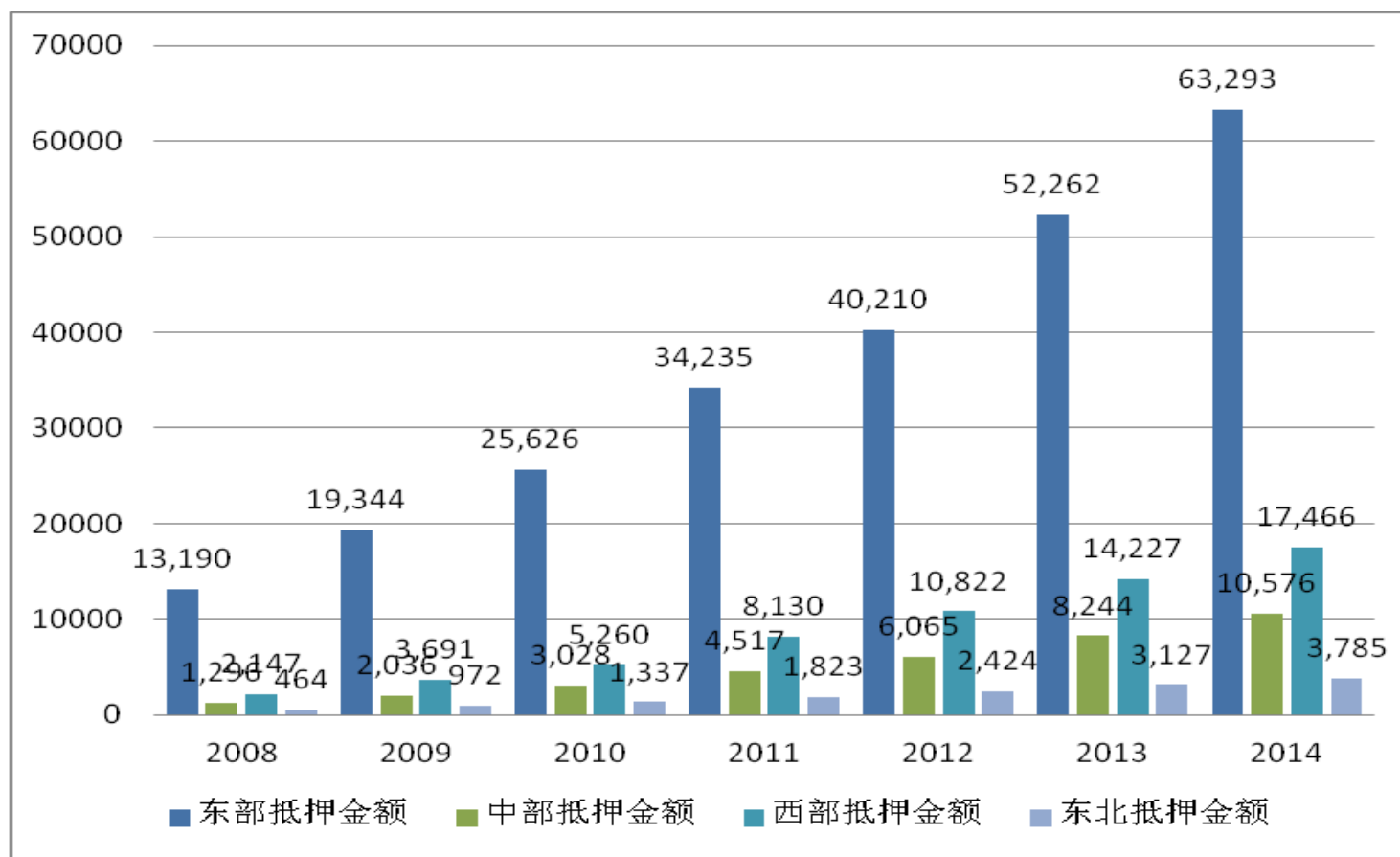
资料来源：财政部、国家统计局、国土资源部

5、部分城市和用途土地抵押值被高估的风险

2008-14年四大区域土地抵押面积（84个城市） 单位：公顷



2008-14年四大区域土地抵押金额（84个城市）（单位：万元）



各类土地抵押金额年末累计数（单位：亿元）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
商服用地	5418.49	7664.854	10201.61	13447.9	17297.77	23577.1	30611.2
工矿仓储用地	2421.78	3329.477	4398.034	5889.971	7169.92	8402.851	9686.579
住宅用地	7717.49	10486.23	14108.56	19375.24	23886.06	31735.85	38793.74
储备用地	921.24	3547.119	5494.841	8012.123	9390.047	11756.78	13475.43

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
商服用地抵押贷款率	47.07%	49.73%	51.35%	53.12%	53.03%	52.40%	52.83%
住宅用地抵押贷款率	51.74%	52.19%	51.71%	51.47%	50.81%	52.63%	52.37%
工矿仓储用地抵押贷款率	51.87%	51.96%	54.11%	57.23%	57.95%	54.31%	54.51%
平均	49.05%	50.00%	50.38%	51.45%	51.45%	51.56%	51.38%
储备用地抵押面积环比增长率	24.67%	97.59%	33.21%	44.58%	21.45%	24.80%	21.47%
储备用地抵押金额环比增长率	62.02%	220.23%	67.81%	67.98%	21.02%	42.02%	26.24%

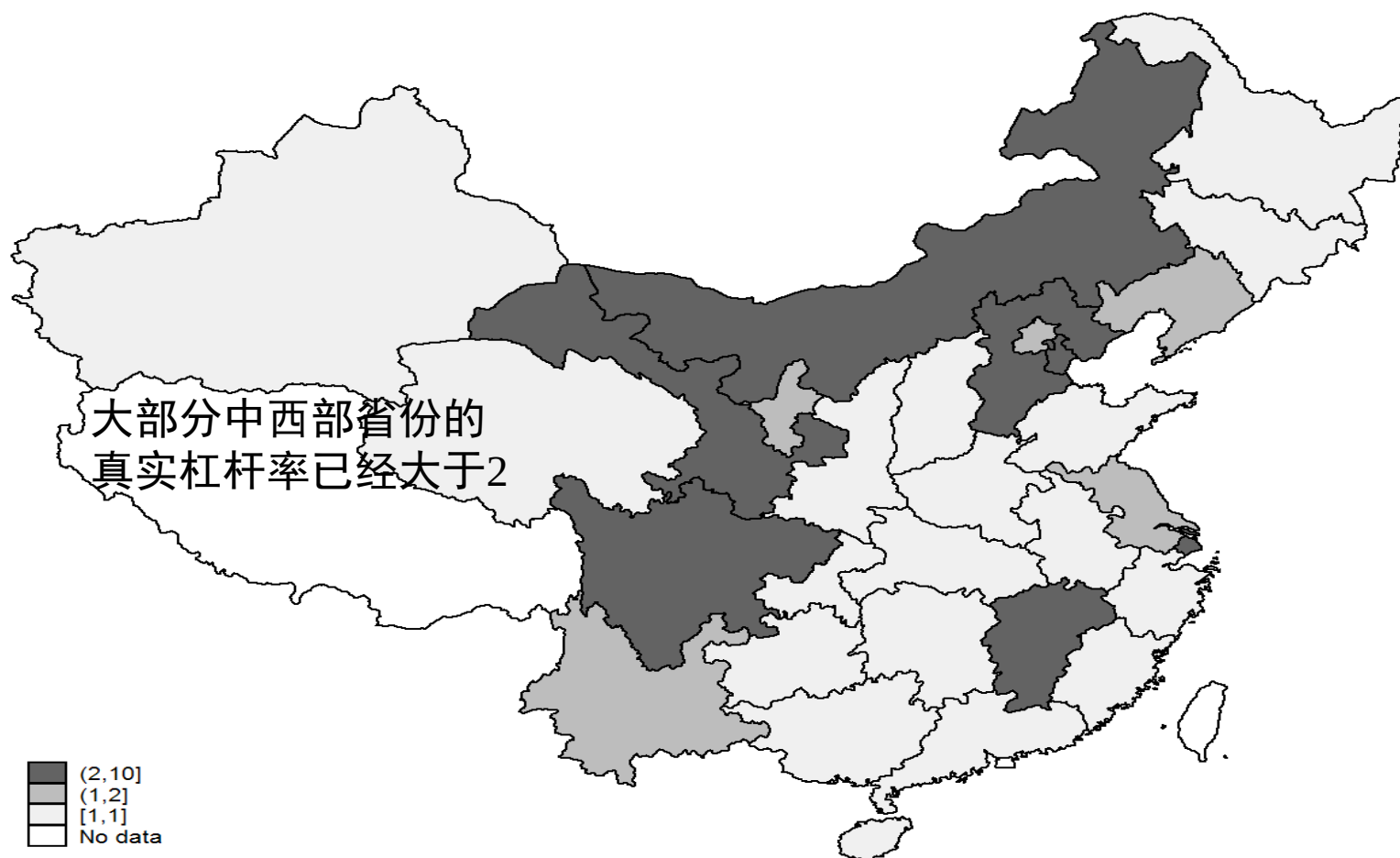
6、土地偿债能力可能被高估

截至2010年底，承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务余额为25473.51亿元，占负有偿还责任的债务余额的比重是37.96%。

截至2012年底，11个省级、316个市级、1396个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额34865.24亿元，占负有偿还责任债务余额的37.23%。

估算：2010-2015年间，承诺用土地出让收入偿还的债务平均占比在40%左右。

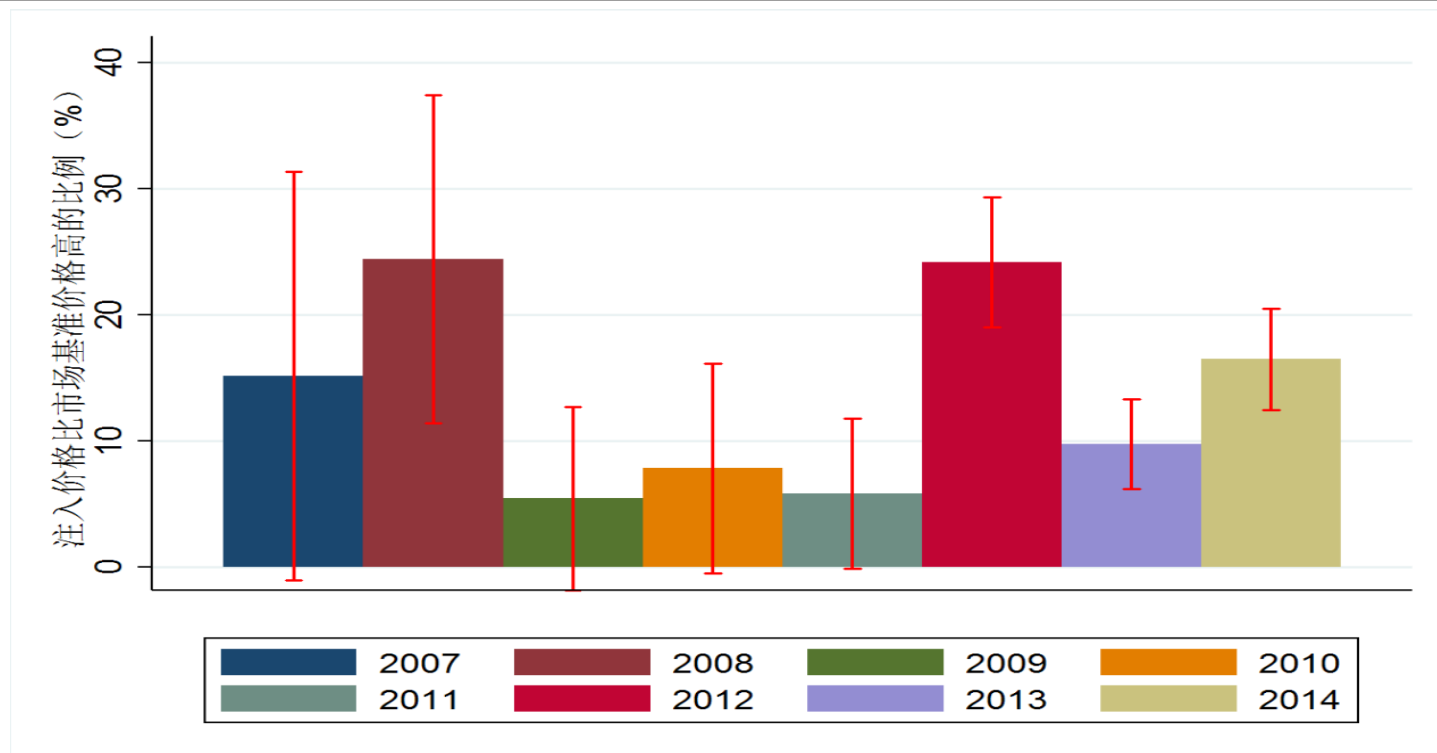
名义杠杆率在0.5-0.6之间，真实杠杆率是1.5-2倍。



全国土地融资抵押的真实杠杆率分布情况

资料来源：陈沁（2016）

真实偿债能力被“高估”



融资平台的土地抵押价值“溢价率”（“单位：%”）

资料来源：陈沁（2016）

四、我们能走出土地依赖性社会？

一、发展模式转型与土改

——去土地发动机功能

——土地结构性改革推动国民经济结构性改革

——经济发展动能转型

二、城乡互动阶段

——城市化从单向转向城乡互动

——园区转型与产业升级

—— 城乡建设用地进入平等支持城乡两个空间的平等发展

三、乡村现代化与农村土地改革

- 后发地区的农业工业化
- 农民代际差异带来的结构革命
- 宅基地制度改革支持乡村转型
- 农村经营制度改革适应农业现代化