

# 新型城镇化进程中土地制度改革问题

报告人：陶然

中国人民大学经济学院

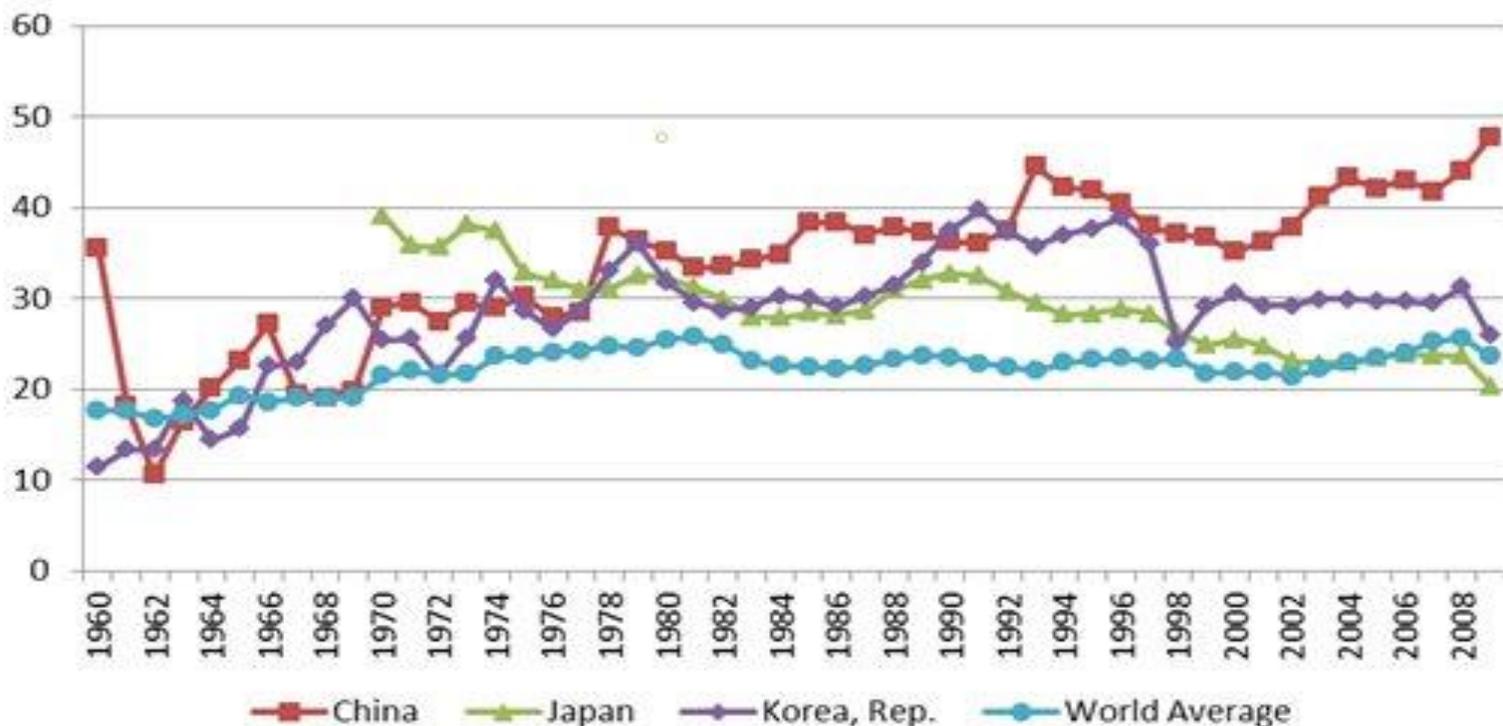
中国公共经济与治理研究中心

# 中国增长与城市化模式的几个思维误区

- 错误判断来自错误理论和不当观察。几个例子
  - 官员晋升锦标赛理论
  - 土地财政就是低价征地，高价卖地
  - 城市化刚需导致房价坚挺
  - 中国劳动力开始出现短缺、所以刘易斯转折点已到来

# 中国模式是东亚模式的一个极端版本

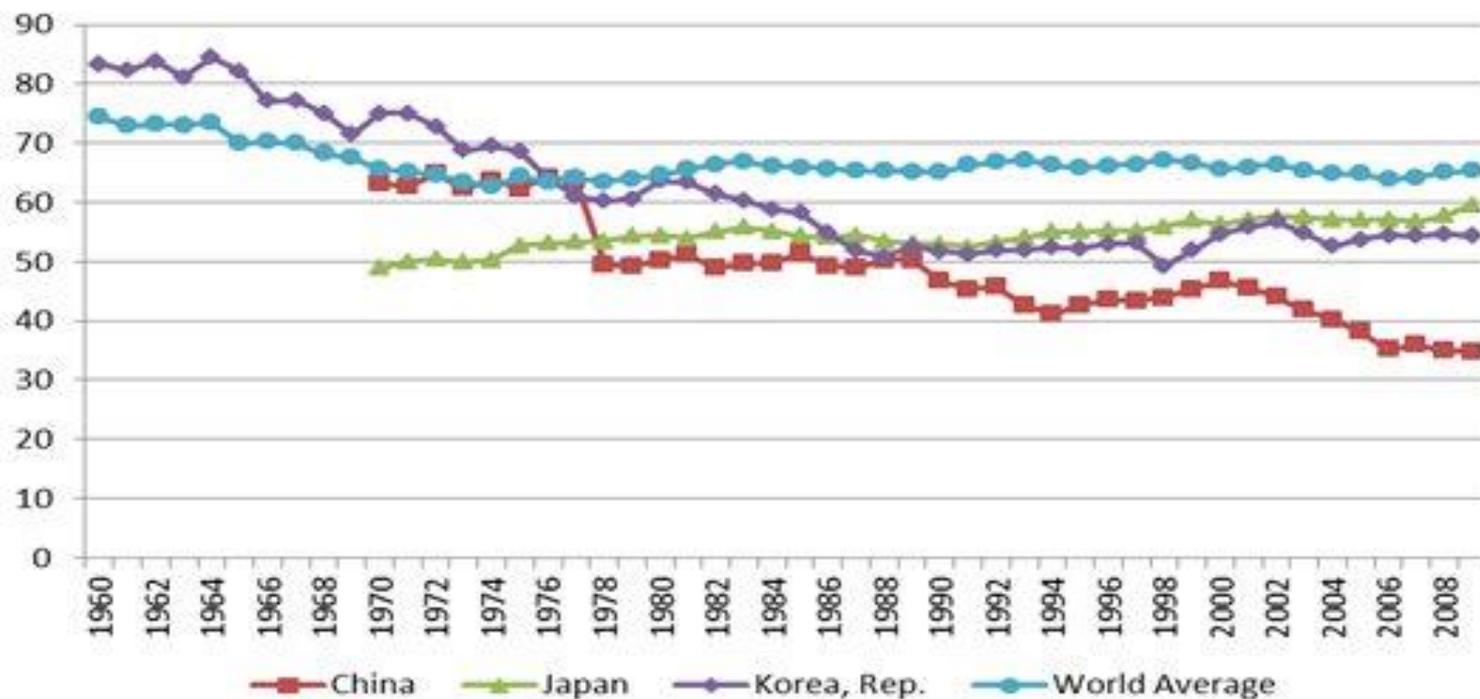
图1. 固定资本形成总值占GDP比重：



数据来源：世界银行数据库

# 中国模式是东亚模式的一个极端版本

图2. 居民消费占GDP比重：



数据来源：世界银行数据库

# 中国模式是东亚模式的一个极端版本

- 真正将“中国模式”和传统“东亚模式”区别开来的，是**地方政府发展经济的强大动力**，中国地方政府对经济增长、投资，特别是出口导向型制造业的发展表现出超强的、甚至可以说是难以满足的激励。
- 这些激励又来自于中国**财政、土地、劳动力、户籍与环保体制的一些特殊性**。

# 极端版本=中等收入陷阱？

- 日本和东亚四小龙都成功地摆脱了中等收入陷阱—收入分配比较平等，产业升级比较顺畅，腐败减少，政治体制也逐渐开放
- 但中国呢？ 30年发展，尤其是最近15年的发展，虽然收入有很大增长，但收入不平等加剧、环境污染、征地等导致社会矛盾，资产泡沫，大量流动人口无法在城市定居
- 似乎正在拉美化。为什么会这样？需要全面理解中国现阶段的增长模式形成的体制背景

# 第一个悖论：为什么财政集权后地方政府还要大搞经济发展？

- 有意思的是，地方政府大规模开发区建设主要是1990年代末期以后的事情。
- 为什么？官员的政治激励？
- 另外一个解释：地方政府的财政压力。—但**其他条件不变，地方财政分成比例下降，发展经济的积极性应该下降，但为什么还要大规模搞工业开发区？**地方政府应该发展制造业的积极性下降？但没有看到下降。
- **光以财政压力解释地方政府行为显然不够：地方政府可以选择不干，或者少干，为什么反而多干？**

# 第一个悖论：为什么财政集权后地方政府还要大搞经济发展？

- 地方政府的税收 =  $\alpha t Y$  :  $\alpha$  下降，其他条件不变，地方激励下降。但问题就在于，其他条件也发生了变化
- 制造业的税率  $t$  大幅度提高：17% 的增值税比原来的产品税税率提高一倍以上；
- **地方政府的实际税率  $\alpha t$  其实并没有什么下降，甚至有所提高。**
- 但紧接着又出来一个问题，税率  $t$  提高，其他条件不变，会对税基  $Y$  产生负面影响。但我们看到制造业产出却不断上升，中国甚至成为世界工厂，为什么？

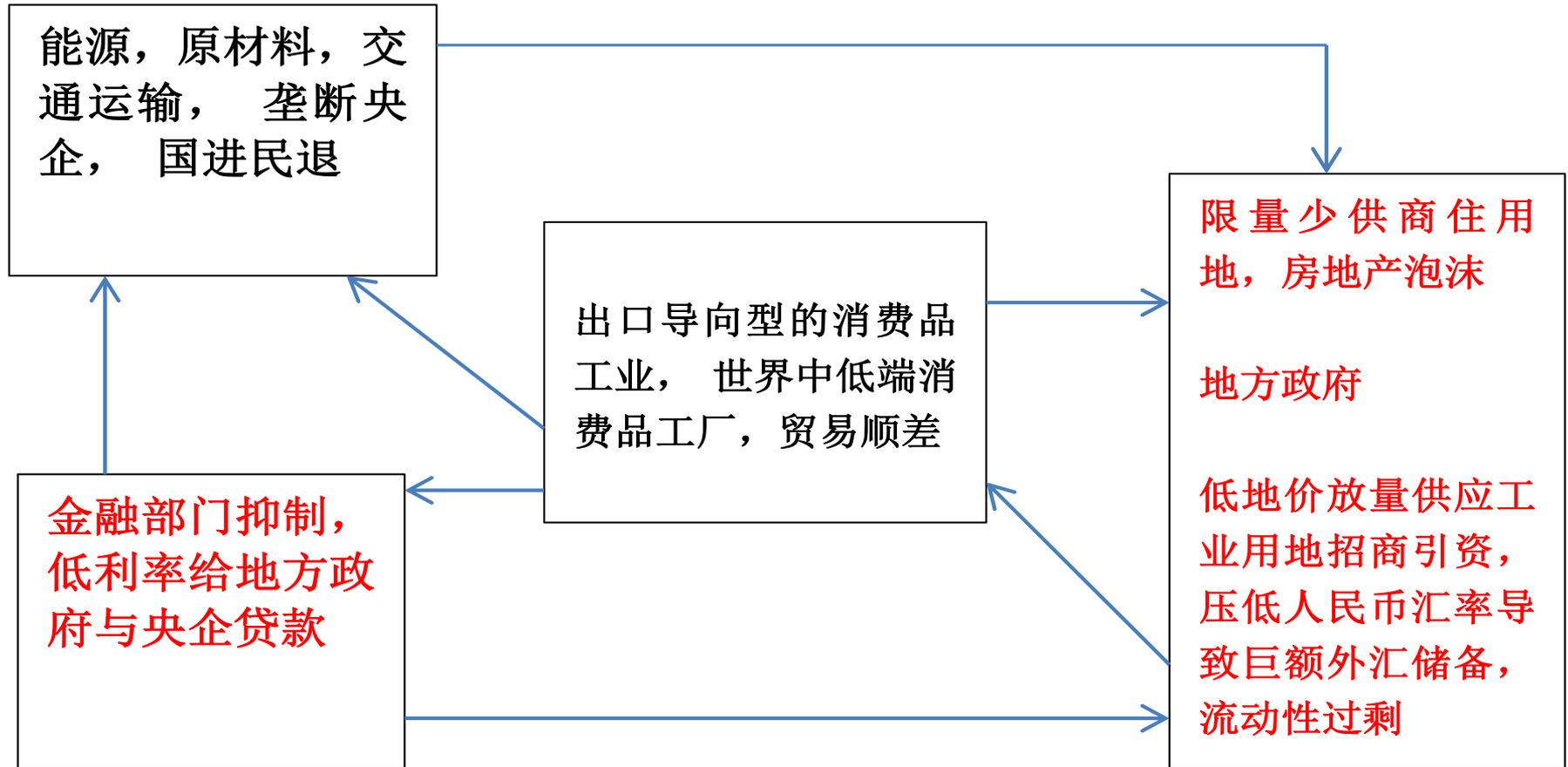
# 第二个悖论：为什么税率提高税基却没有萎缩，反而进一步增长？

- 因为其他条件也发生了变化
- $Y=Y(\text{汇率}, \text{土地}, \text{税率})$
- 中央政府：1994年1月1日，人民币汇率贬值 5.8 -- 8.7—吸引投资，促进出口，部分抵消了高税率影响；
- 地方政府： 开始通过廉价工业用地，放松环境和劳工管制等非税手段来大规模招商引资—这些措施是以失地农民，农民工和一般老百姓的健康为代价的

# 第二个悖论：为什么税率提高税基却没有萎缩，反而进一步增长？

- 地方政府： 开始通过廉价工业用地，放松环境和劳工管制等非税手段来大规模招商引资
- 为什么会这样？
  - 首先是由于产能过剩，地方政府国企、乡企开始不盈利，甚至亏损，于是大规模私有化， 所谓**抓大放小**——“杀价招商引资”的必要条件
  - 其次，是房地产业在内的服务业开始发展，并给地方政府带来了营业税和土地出让金， 但服务业发展需要制造业发展作为基础，进一步加剧了杀价招商引资

# 中国增长模式



# 中国当前发展模式的后果

- 为了消化过剩制造业生产能力，政府不得不人为地压低人民币汇率-只有这样才可以把过剩的制造业生产能力输出到国际市场。而一旦人民币被人为低估，就会带来不断增加的制造业部门出口顺差。
- 人民币汇率无法随生产力进步适时调整。又自然会诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，结果是外汇储备迅速累积。
- 中国的外汇储备从2000年1656亿美金，到2009年4月突破2万亿后，到2011年三月更一举突破三万亿。央行被迫发放超过20万亿的人民币对冲，结果是经济中出现严重流动性过剩

# 中国当前发展模式的后果

- 过剩的流动性自然会涌入到因地方政府垄断少供的商、住用地上，导致房地产价格的飙升和畸高。
- 大量耕地占用、失地农民、社会矛盾和群体性事件
- 环境破坏、生态资本损耗、碳排放过多
- 劳工权益保护不足，更不用说户籍改革

# 深圳龙岗工业区



# 福建晋江市级开发区



# 天津滨海新区



# 江西的一个省级开发区



# 山西运城的一个地级开发区



# 湖北的一个乡镇级开发区

Www. HsDcw. Com



# 江西宜春领导视察开发区



# 陕西蓝田县委书记视察县级工业开



# 富士康与重庆签约



# 土地出让中的财政激励

- 地方政府面对着两类不同性质的投资者，商业和房地产业在内的服务业投资者 versus 制造业投资者。
- 制造业部门缺乏区位特质性（location non-specificity）。换句话说，大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产，他们往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品（tradable goods）——服务业部门正好相反。

# 土地出让中的财政激励

- 制造业部门缺乏区位特质性，工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”；
- 商住用地方面形成了众多“局域性卖方市场”。地方政府完全可通过“招拍挂”方式高价出让土地，并把高地价转嫁给本地住宅业的消费者。
- 所以，会观察到地方通过设立“土地储备中心”来调节和控制商、住用地供地规模，提高出让金，制造业则杀价出让土地。

# 土地出让的差别化策略

- 地方在制造业投资竞争中获得好处不仅限于制造业后产生的增值税收入，还包括本地制造业发展对服务业部门增长的推动并带来的相关营业税和商、住用地土地出让金等收入，或者可以称为制造业发展的“溢出效应”。
- 地方官员认为制造业将大大推动本地服务业增长。因此，如能通过提供廉价土地和补贴性基础设施等优惠政策来吸引到更多制造业投资，将不仅直接带来增值税收入，也会间接增加地方政府从服务业部门获得的营业税收入，同时还会增加服务业、住宅业的用地需求，从而有助于获得高额商住用地出让金。

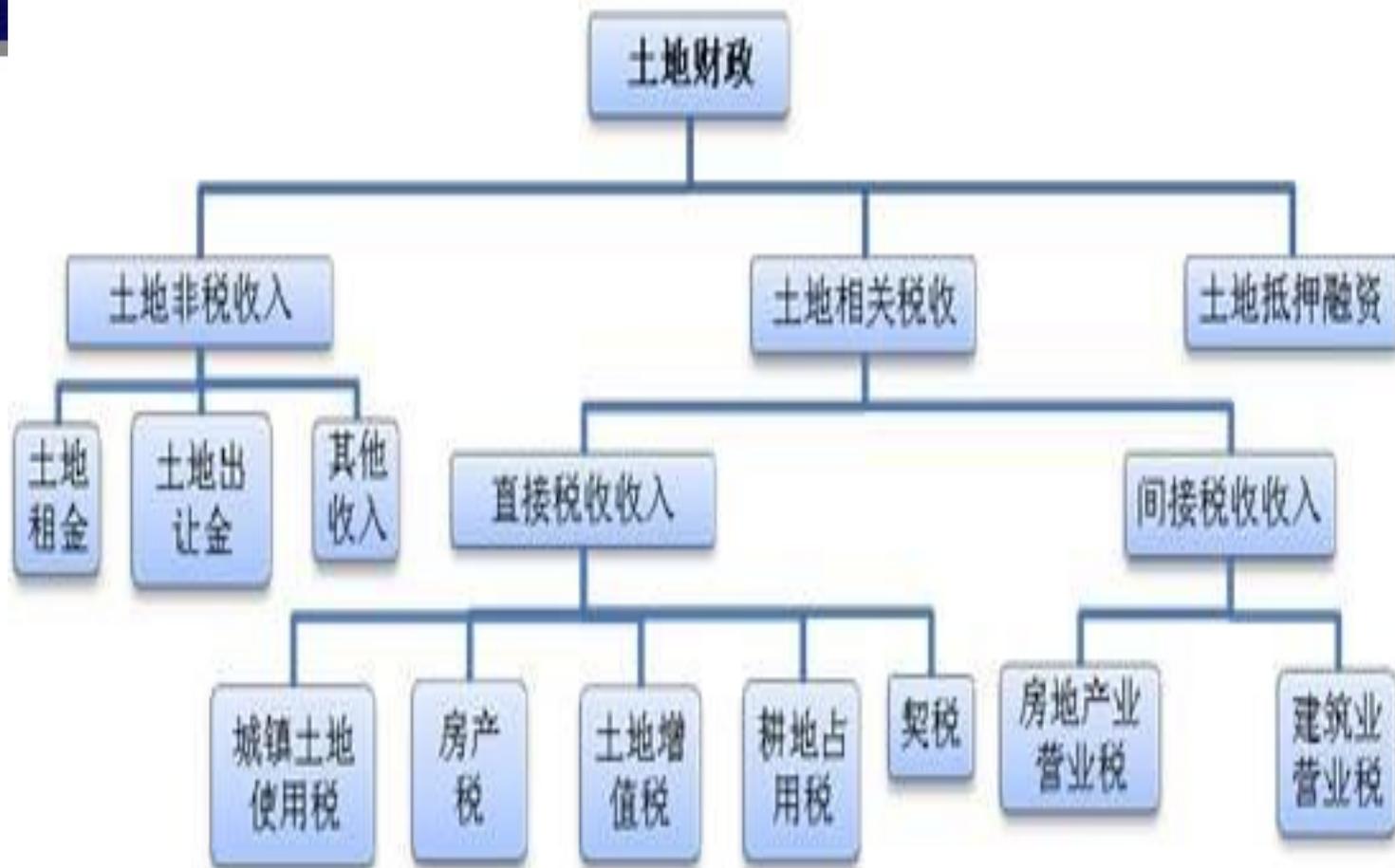


表 1 土地直接税收分项占地方一般预算收入比例

单位：亿元<sup>①</sup>

年	房产税 <sup>②</sup>		城镇土地使用税 <sup>③</sup>		土地增值税 <sup>④</sup>		耕地占用税 <sup>⑤</sup>		契税 <sup>⑥</sup>		总占比 <sup>⑦</sup>
	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比	
2000年 <sup>⑧</sup>	209.4	3.3% <sup>⑨</sup>	64.8	1.0% <sup>⑩</sup>	10.3	0.2% <sup>⑪</sup>	35.3	0.6% <sup>⑫</sup>	131.1	2.0% <sup>⑬</sup>	7.10% <sup>⑭</sup>
2001年 <sup>⑮</sup>	228.4	2.9% <sup>⑯</sup>	66.2	0.8% <sup>⑰</sup>	8.4	0.1% <sup>⑱</sup>	38.3	0.5% <sup>⑲</sup>	157.1	2.0% <sup>⑳</sup>	6.30% <sup>㉑</sup>
2002年 <sup>㉒</sup>	282.4	3.3% <sup>㉓</sup>	76.8	0.9% <sup>㉔</sup>	20.5	0.2% <sup>㉕</sup>	57.3	0.7% <sup>㉖</sup>	239.1	2.8% <sup>㉗</sup>	7.90% <sup>㉘</sup>
2003年 <sup>㉙</sup>	323.9	3.3% <sup>㉚</sup>	91.6	0.9% <sup>㉛</sup>	29.3	0.3% <sup>㉜</sup>	89.9	0.9% <sup>㉝</sup>	358.1	3.6% <sup>㉞</sup>	9.00% <sup>㉟</sup>
2004年 <sup>㊱</sup>	366.3	3.1% <sup>㊲</sup>	106.2	0.9% <sup>㊳</sup>	75.0	0.6% <sup>㊴</sup>	120.1	1.0% <sup>㊵</sup>	540.1	4.5% <sup>㊶</sup>	10.10% <sup>㊷</sup>
2005年 <sup>㊸</sup>	436.0	2.9% <sup>㊹</sup>	137.3	0.9% <sup>㊺</sup>	140.3	0.9% <sup>㊻</sup>	141.9	0.9% <sup>㊼</sup>	735.1	4.9% <sup>㊽</sup>	10.50% <sup>㊾</sup>
2006年 <sup>㊿</sup>	514.8	2.8% <sup>①</sup>	176.8	1.0% <sup>②</sup>	231.5	1.3% <sup>③</sup>	171.1	0.9% <sup>④</sup>	867.7	4.7% <sup>⑤</sup>	10.70% <sup>⑥</sup>
2007年 <sup>⑦</sup>	575.5	2.4% <sup>⑧</sup>	385.5	1.6% <sup>⑨</sup>	403.1	1.7% <sup>⑩</sup>	185.0	0.8% <sup>⑪</sup>	1206.3	5.1% <sup>⑫</sup>	11.60% <sup>⑬</sup>
2008年 <sup>⑭</sup>	680.3	2.4% <sup>⑮</sup>	816.9	2.9% <sup>⑯</sup>	537.4	1.9% <sup>⑰</sup>	314.4	1.1% <sup>⑱</sup>	1307.5	4.6% <sup>⑲</sup>	12.90% <sup>㉑</sup>
2009年 <sup>㉒</sup>	803.7	2.5% <sup>㉓</sup>	921.0	2.8% <sup>㉔</sup>	719.6	2.2% <sup>㉕</sup>	633.1	1.9% <sup>㉖</sup>	1735.1	5.3% <sup>㉗</sup>	14.70% <sup>㉘</sup>
2010年 <sup>㉙</sup>	894.1 <sup>①</sup>	2.2% <sup>②</sup>	1004.0 <sup>③</sup>	2.5% <sup>④</sup>	1278.3 <sup>⑤</sup>	3.1% <sup>⑥</sup>	888.6 <sup>⑦</sup>	2.2% <sup>⑧</sup>	2464.9 <sup>⑨</sup>	6.1% <sup>⑩</sup>	16.10% <sup>⑪</sup>
2011年 <sup>⑫</sup>	798.6 <sup>⑬</sup>	2.0% <sup>⑭</sup>	905.0 <sup>⑮</sup>	2.3% <sup>⑯</sup>	1640.4 <sup>⑰</sup>	4.1% <sup>⑱</sup>	767.9 <sup>⑲</sup>	1.9% <sup>⑳</sup>	2177.6 <sup>㉑</sup>	5.5% <sup>㉒</sup>	15.80% <sup>㉓</sup>

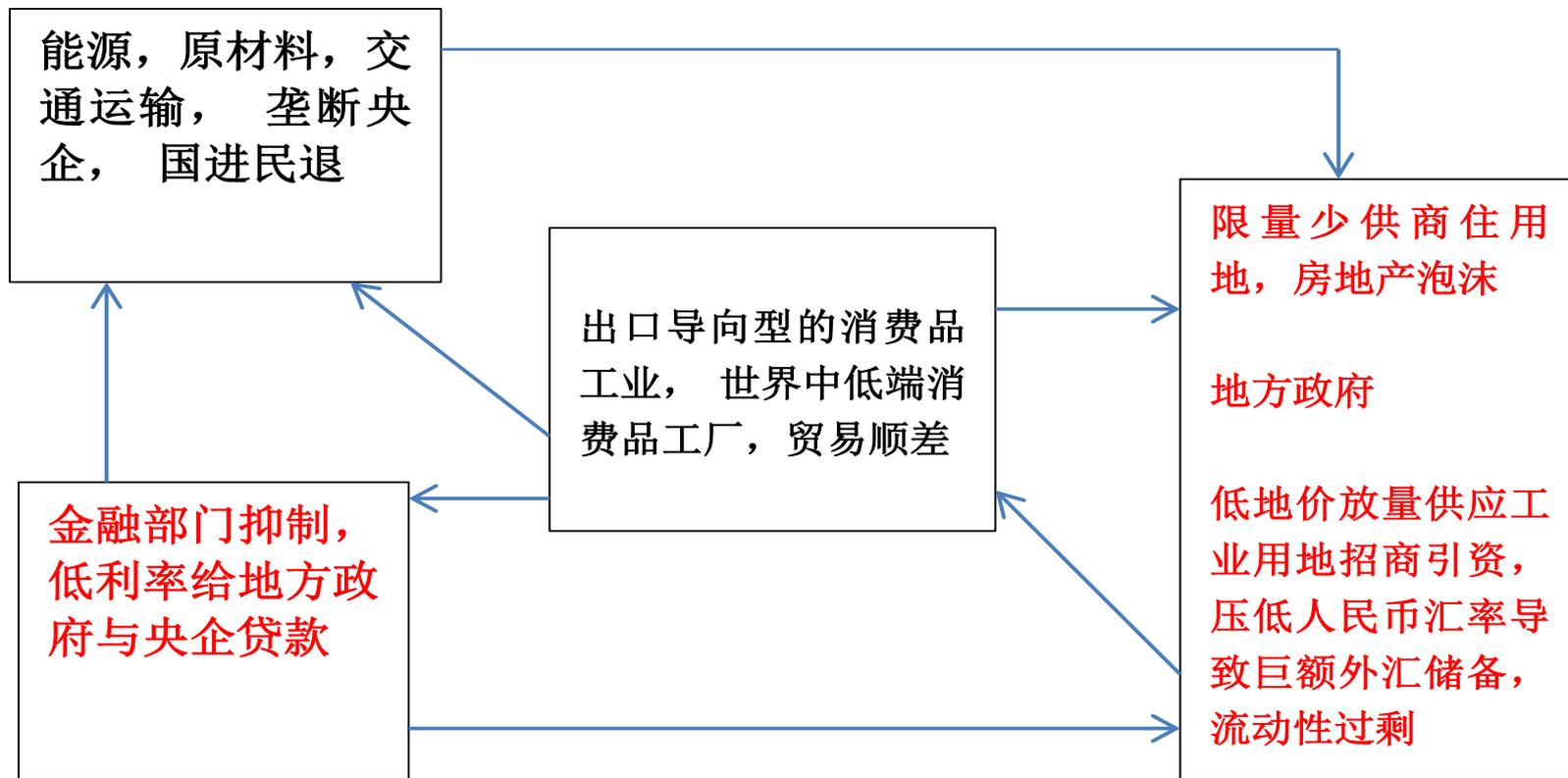
# 近年土地出让金纯收益规模及对地方财政的贡献（单位：亿元）

	总收入	纯收益	利润比	纯收益相当于地方一般预算收入比例
2003	5421.311	1799.116	33.19%	18.27%
2004	6412.176	2339.794	36.49%	19.67%
2005	5883.817	2183.968	37.12%	14.46%
2006	8077.645	2978.289	36.87%	16.27%
2007	12216.72	4541.416	37.17%	19.27%
2008	10259.8	3611.95	35.20%	12.61%
2009	17179.53	6354.108	36.99%	19.49%
2010	28197.7	10509.64	37.27%	25.88%

# 什么是“土地财政”？

- 所谓“**土地财政**”，就是地方政府以土地为政策工具，为开拓地方预算内（制造业和服务业税收）和预算外（土地出让金）财政收入来源，在区域竞争中通过低价、过度供给工业用地以及高价、限制性出让商、住用地的行动而采取的财政最大化策略。
- “土地财政”不能简单理解为地方政府低价征地，高价卖地。地方政府在其出让土地行动中绝大部分（工业用地）是不直接获利的，甚至是亏损的。地方政府往往还需要用商、住用地招、拍、挂获得的收支盈余来横向补贴工业用地协议出让后的收支亏损。

# 中国增长与城市化模式



# 土地政策工具与中国发展模式

- 2001-2008年，中国城镇人口年增长只有3.55%，而城市建成区增长高达6.2%，城市建设用地面积增加速度达7.4%，人口城市化慢于空间城市化。
- 空间城市化大跃进中却出现了严重用地结构失衡与房地产泡沫：工业用地过多，商住用地限供。
- 我国城市人均占用土地约150多平方米，远高于西方国家(82.4平方米)和发展中国家(83.3平方米)。但商住地价却过高。必然导致住宅用地容积率过高，绿地和公用设施用地过少，人居环境恶化。

## 2007 年国有土地供应出让情况—按用地类型分列

土地面积（公顷）

	宗数	土地面积（公顷）	成交价款（万元）	单价（万元/公顷）
总 计	160404	234961	122167208	520
商服用地	25737	26975	23495054	871
工矿仓储用地	43477	135629	21102025	156
住宅用地	87393	66575	75308844	1131

# 城市用地结构失衡

- 按照《1997-2010年全国土地利用总体规划纲要》要求，至2010年独立工矿用地仅能增至约3.3万平方公里（1996年2.77万平方公里，应增0.53万平方公里）。但实际上，到2005年底，全国独立工矿用地已增加0.89万平方公里。
- 到第二次全国土地调查结束的2009年底，又增加了1万平方公里，总额已经达到4.3万平方公里，面积超过我国城镇和工矿用地总面积10万平方公里四成（43%）。

# 城市用地结构失衡

- 我国大部分地区城市用地尤其是工业园区用地效率极其低下，即使在发达地区，工业项目用地容积率只有**0.3—0.6**，许多工业用地投资强度每亩仅几十万元。
- 世界各国城市规划标准是城市工业用地一般不超过城市用地的**10-15%**，我国基本上是**40%**。

# 城市用地结构失衡

- 上述土地出让模式，导致了“人口城市化”与“空间城市化”之间严重不匹配，即现有城市空间的大幅度扩张并没有为不断进入城市打工的迁移人口提供生活用地，而是主要用于以工业开发区为主体的生产建设用地，尤其是一些城市大建“花园式工厂”。
- 一方面城市过度扩展浪费了宝贵的耕地资源，但另一方面土地大部分却没有用到人民最需要的居住用地上——其他国家城市化过程中一般不超过20%的城市新增土地用于工业建设，而超过50-60%的新增土地用于住宅建设形成鲜明对比。居住用地限量少供，房价过快增长，中低端可支付房地产供给严重不足，农村迁移人口绝大部分无法在城市实现永久定居。

# 城市用地结构失衡

- 按《1997-2010年全国土地利用总体规划纲要》要求，至2010年独立工矿用地仅能增至约3.3万平方公里（1996年2.77万平方公里，**应增0.53万平方公里**）。**但实际上，到2005年底，全国独立工矿用地实际已增加0.89万平方公里。**
- 到第二次全国土地调查结束的2009年底，又增加了1万平方公里，**总额已经达到4.3万平方公里**，面积超过我国城镇和工矿用地总面积10万平方公里四成（43%）。

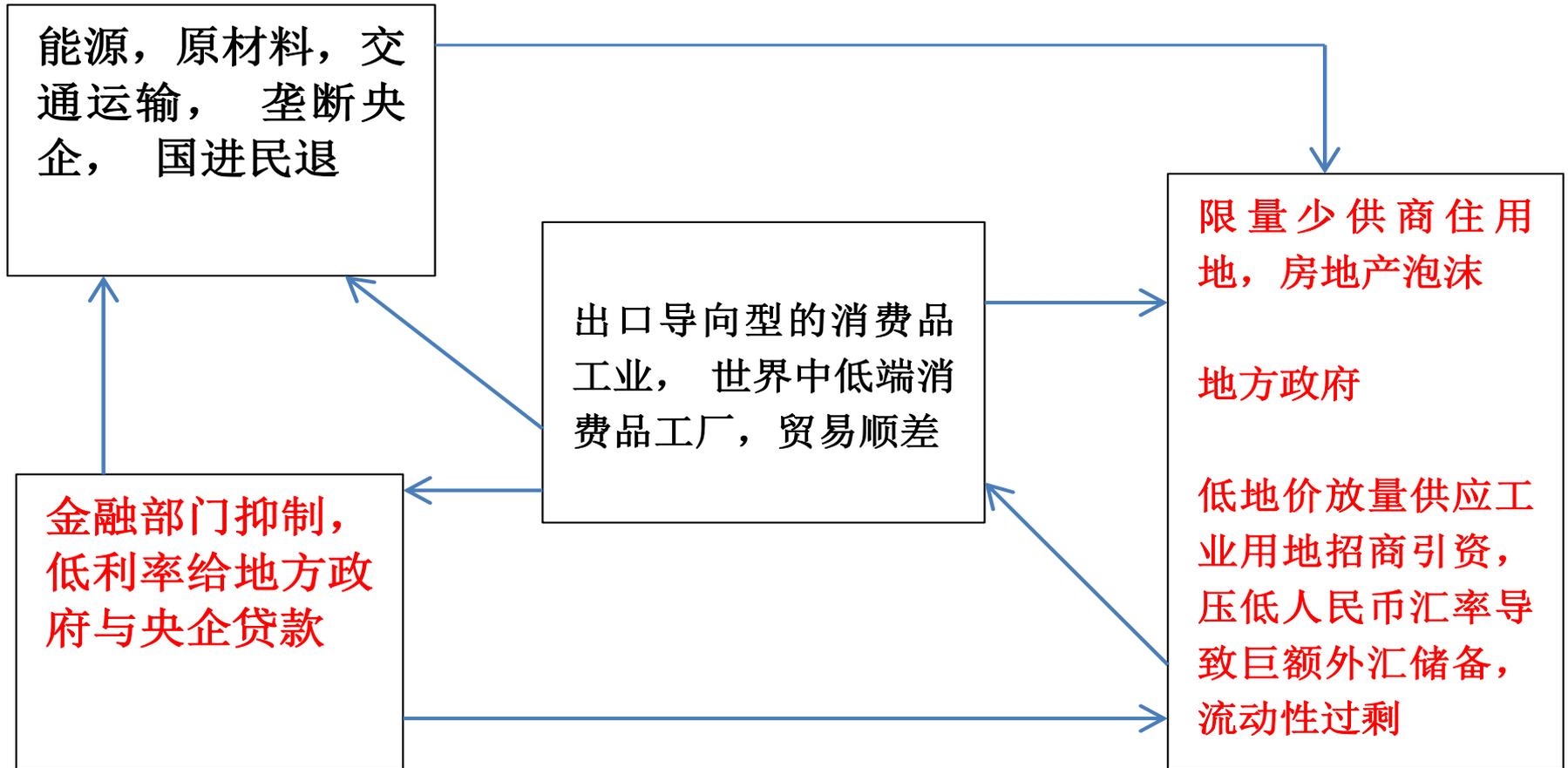
# 城市用地结构失衡

- 我国大部分地区城市用地尤其是工业园区用地效率极其低下，即使在一些发达地区，工业项目用地容积率只有0.3—0.6，许多工业用地投资强度每亩仅几十万元。
- 世界各国城市规划标准是城市工业用地一般不超过城市用地的10-15%，我国基本上是40%

# 2009年之后的发展

- 2008年全球经济危机。4万亿财政，10万亿信贷。
- 在金融体制仍被严格管制，利率也没有充分市场化的情况下，大量廉价贷款被配给给**地方政府投融资平台和具有垄断性的中央与省级国有企业**。
- 前者运用贷款进一步新建、扩建工业开发区和新城区建设，改善城市基础设施。
- 后者除用贷款去国内外收购矿产资源和资产外，还有部分投入城市土地炒作，进一步推升了城市地价，加剧了房地产的泡沫化。

# 中国增长模式



# 2009年之后的发展

- **日本的泡沫：**与日本有所不同，2009年以来中国政府投资和政府引导的投资，不仅进一步加速房地产泡沫化，**而且也进一步导致了制造业的产能过剩。**
- **中国地方政府更通过投融资平台大规模扩张，继续新建、扩建新城区、开发区。**
- 2009、2010和2011年，工业用地出让分别为14.1，15.4和19.3万公顷，不仅比金融危机前有迅速增加，也大幅超过商住用地出入规模。

# 2009年之后的发展

- 制造业产能已全面过剩、而外需不可能持续高速增长情况下，为什么地方还大搞开发区和新区建设？

- 首先是所谓的“财政幻觉”。

房地产进一步泡沫化后，地方政府土地出让金，尤其是商住用地出让金进一步飙升，给很多地区的地方政府带来财政幻觉，即未来商住用地价格会保持很高，甚至还会更高，商住用地出让金未来会保持高位甚至增长，可以为地方政府借债搞新城，开发区建设提供还款基础，因此不用太担心还款的问题。

# 2009年之后的发展

- 其次，是所谓的“道德风险”。
  - 贷款主要发放者是国有银行，中央政府鼓励借贷投资，刺激内需，地方政府未来即使还不起，也一定会由中央来兜底，基础设施以及更多工业开发区建设，至少可以给地方政府带来本地基础设施与城市建设的改善。
  - 地方政府债务余额在09年之后几乎翻倍，达到上10万亿规模，目前已经超出15万亿。

## 2009年之后的发展

- 2009年来，中央和地方政府利用2002年以来积累的大量财政和金融资源，大规模地投资兴建了“铁、公、基”项目和城市新区，开发区建设，成为中国经济维持高增长主要推动因素。
- 但基建投资已经过度，而回报率已经不高，之后将留给中央和地方巨大债务。

# 2009年之后的发展

- 房价过快上涨，中央被迫调控，导致地方商住用地出让金收益下降，不得不借新还旧，再发新债来谋发展；
- 中央又不得不限制地方投融资平台，但地方仍可通过银行-信托合作来继续融资，规避监管；
- 发达地区通过投融资平台发企业债，或者土地出让金作为资本金，然后以1：4比例贷款；欠发达地区直接通过国有公司发理财产品——**高利息**——**吸引高风险客户**——**人们不怕风险**——**因为地方政府在后边隐性担保**

# 2009年之后的发展

- 如果持续房地产调控导致土地出让纯收入下降，很多地方无法按期归还贷款，银监会不得不有条件允许地方政府融资平台贷款延期偿还。
- 但展期本身就会强化地方道德风险，而且如果未来经济减速，地方还债最终还会出问题，直接冲击银行业并带来经济系统性风险。
- 上述地方城市化的财政-金融融资模式，依赖于房地产泡沫不断吹大、商住用地价格不断上升，一旦房地产泡沫无法继续吹大，甚至崩盘，地方在还债方面就会存在巨大困难。

# 2009年之后的发展

- 2008年后没有通过有效改革来为中长期、可持续增长寻求突破口，而选择短期过度刺激财政、货币政策，强化了既有增长模式所带来的系统性经济失衡。
- **2011年经济中货币投放量已经高达85万亿元，M2与GDP之比严重失衡，达到180%，2013年超过100万亿。**
- **货币泡沫堆积速度不可能持续，一旦货币扩张速度下降难以支撑急速膨胀的土地市场。经济就可能会因流动性收缩带来的乘数效应、土地市场非理性繁荣终结造成严重冲击，并加剧银行体系风险，危及地方财政安全乃至整体经济安全。**

下表为标准普尔认为财务风险“极大”17家中国企事业单位：

序号	公司名称	业务状况	财务风险
1	中国国际航空股份有限公司	3	6
10	北京市基础设施投资有限公司	4	6
17	中国供销集团有限公司	3	6
18	中国远洋控股股份有限公司	3	6
36	中国平煤神马能源化工集团有限责任公司	5	6
55	甘肃省公路航空旅游投资集团有限公司	4	6
45	中国首钢集团有限公司	3	6
61	河北钢铁集团有限公司	3	6
62	河南煤业化工集团有限责任公司	4	6
64	淮南矿业（集团）有限责任公司	5	6
70	冀中能源集团有限责任公司	5	6
82	上海市城市建设投资开发总公司	4	6
86	上海久事公司	5	6
95	中华人民共和国铁道部	2	6
96	天津滨海新区建设投资集团有限公司	4	6
97	天津城市基础设施建设投资集团有限公司	4	6
98	天津泰达投资控股有限公司	4	6

# 最糟糕情况出现的可能途径

- 地方政府因房地产调控土地出让金下降，但政府开始控制投融资平台、开始控制影子银行，不得不加大房地产供地，但这本身就会带来房价下跌的预期。
- **某些黑天鹅事件导致恐慌性抛盘，房地产泡沫破裂，加剧地方债务危机，银行系统坏账增加—资产负债表严重损害—银行惜贷—经济进一步下行—大规模失业—社会不稳定。**

# 新型城市化提出后地方城市建设大跃进

- 体制不改变，激励不会改变——这也是为什么中国经济结构转型迄今为止难以成功关键所在。
- 地方财政压力下必然采取的行动——地方已开始大干快上，经济下行压力下中央也不得不放水。
- 如何推进新型城市化并没有达成共识，政府和学界，中央和地方的意见都非常不统一。

# 增长可持续取决于有效改革

- 中国增长模式基于低消费、高储蓄、高投资，严重依赖出口、“廉价”信贷及疲软人民币，房地产泡沫——一个不可持续的增长模式，加大银行不良贷款率风险，政府债务迅速增加。中国、地方国营部门债务已经接近GDP的八成，地方融资平台已经债台高垒，地方政府的负债率普遍不低于70%，2011年已有近20%的市级政府和3%的县级政府负债率超过100%，
- 严重的项目重复投资，加上基础设施、高端住宅市场、商业住宅、新兴产业等领域均出现过度投资和泡沫情况，制造业也面临产能过剩，投资无法转化为利润，导致银行呆账和政府债务上升，必然导致固定资产投资放缓，经济中期面临“硬着陆”风险，否避免‘硬着陆’ 风险，取决于能否有效转型。

# 有效改革不是全面改革！！！！

- 提出未来中国要进行10方面的改革，基本上是废话—结果是一个也搞不定，就好象一个地区提出要发展10大支柱产业一样
- 顶层设计已经是一个已经被滥用的概念
- 有效改革是在理解中国发展模式 and 城市化模式机制的前提下，找准改革突破口，让上一个改革逐渐为下一个改革创造条件，同时也要考虑到既有经济的扭曲这个初始条件。

# 中国经济增长潜力及其制约

- **城市化：中国目前人均收入相当于美国10%，而即使包括流动人口在内的官方城市化率也才刚刚超过50%。**
- 但中国在较低发展水平已出现了严重的房地产泡沫；阻碍了城市化过程中大量流动人口的永久性迁移；
- **中国仍有三成半劳动力在农业就业，有转化潜力；**
- 但城市过高房价和户籍制度使中国在农村有不少剩余劳动力时就开始出现工资较快上涨，低端劳动力无法有效地从农村转移出来，直接损害了经济体内部的劳动力配置效率和中国经济的国际竞争力。

# 中国经济增长潜力及其制约

- **垄断性国有部门还有较大潜力**
  - 上游重化工行业—石油，石化，电力，资源开采
  - 公用事业： 电网， 城市公用设施， 水气电垃圾处理
  - 中高端服务业： 电信， 金融， 保险， 交通， 教育， 医疗
- **但这些行业都存在国有部门的垄断， 要打破难度很大。 但不打破就没有增长前景—大学生就业困难， 主要是垄断行业没有放开。 政府必须做一个抉择—是打破垄断， 还是迎接经济危机？**
  - 华为在美国受阻—但在中国， 更因为电信行业垄断而受阻
  - 航空运输， 电信部门

# 无法再推迟的改革

- 实际上，目前紧迫需要的改革，比如打破垄断、土地、住房、户籍乃至财政体制改革，都是牵一发而动全局的大事，也是重构利益格局难事。
- 这些改革显然不是仅仅通过发布一些政策性文件，甚至推行一些政策性措施就可以解决的问题。要有效应对这些风险，就必须要通过改革，从短期内在几个关键改革领域找到突破口，迅速带来经济新增长点，避免短期内经济硬着陆风险，并通过系统性改革在中长期实现经济增长模式和发展方式的战略转变。

# 改革的突破口：金融体制改革？ 利率自由化改革？

- 如果想要更高GDP增长率，就必须提高消费水平。为此，确实需要抛弃依赖金融抑制而成的增长模式。
- **所以一些人提出要推动利率自由化**，地方政府和国有企业会反对，它们恰恰是坏账的主要来源。
- 从国际经验来看，所有增长奇迹都因债务危机而终结，而当下，地方政府和国企贷款数量极为庞大，潜在不良贷款很多，债务愈发严重。
- 但利率自由化直接带来不良贷款率上升，地方政府和国有企业债务迅速增加，银行抗风险能力下降。

# 改革的突破口：金融体制改革？ 利率自由化改革？

- 总之，当实体经济增长缺乏后劲，几乎所有竞争性部门都存在严重产能过剩时，如果在推进金融市场改革方面操之过急，并不能带来经济实质性增长，反而可能引发金融系统的系统性风险。
- 所有竞争性行业产能过剩，资本边际收益率都在下降，企业已不再盈利。光是金融改革与利率自由化并不能推动资本投向更有回报率的部门。
- 相反，地方政府已经负债累累，亟需贷款，是一个再贷多少也填不满的无底洞；越要快倒闭和清算的企业，越紧缺资金，越要贷款，可能会导致风险更高的政府和企业继续以更高利息借贷，造成更大金融风险。

# 改革的突破口：金融体制改革？ 利率自由化改革？

- 十年之前，中国的各家银行实际上是资不抵债，之所以之后中国银行业可以逐渐走出困境，是因为政府通过各种方式，包括财政直接注资、债市与股市融资等注入了巨额资金，帮助银行恢复健康。但其中的关键，是2002年后中国经济由于出口和房地产业带来了实体部门的高速增长，结果是财政年年超收，金融存款大幅度增加，股市一度高企，为政府通过各种手段消化银行坏账创造有利条件。
- 因此，在这一轮经济下行，金融系统潜在坏账可能突增的局面下，通过实体经济改革先行来带动经济增长，或者至少实体部门改革要与金融体制改革同步进行，只有通过实体部门改革，给社会中的过剩资金流向高回报部门并促进增长的机会。待经济增长出现，金融系统因增长逐步稳固后，那是全面推进金融体制改革才更有意义。

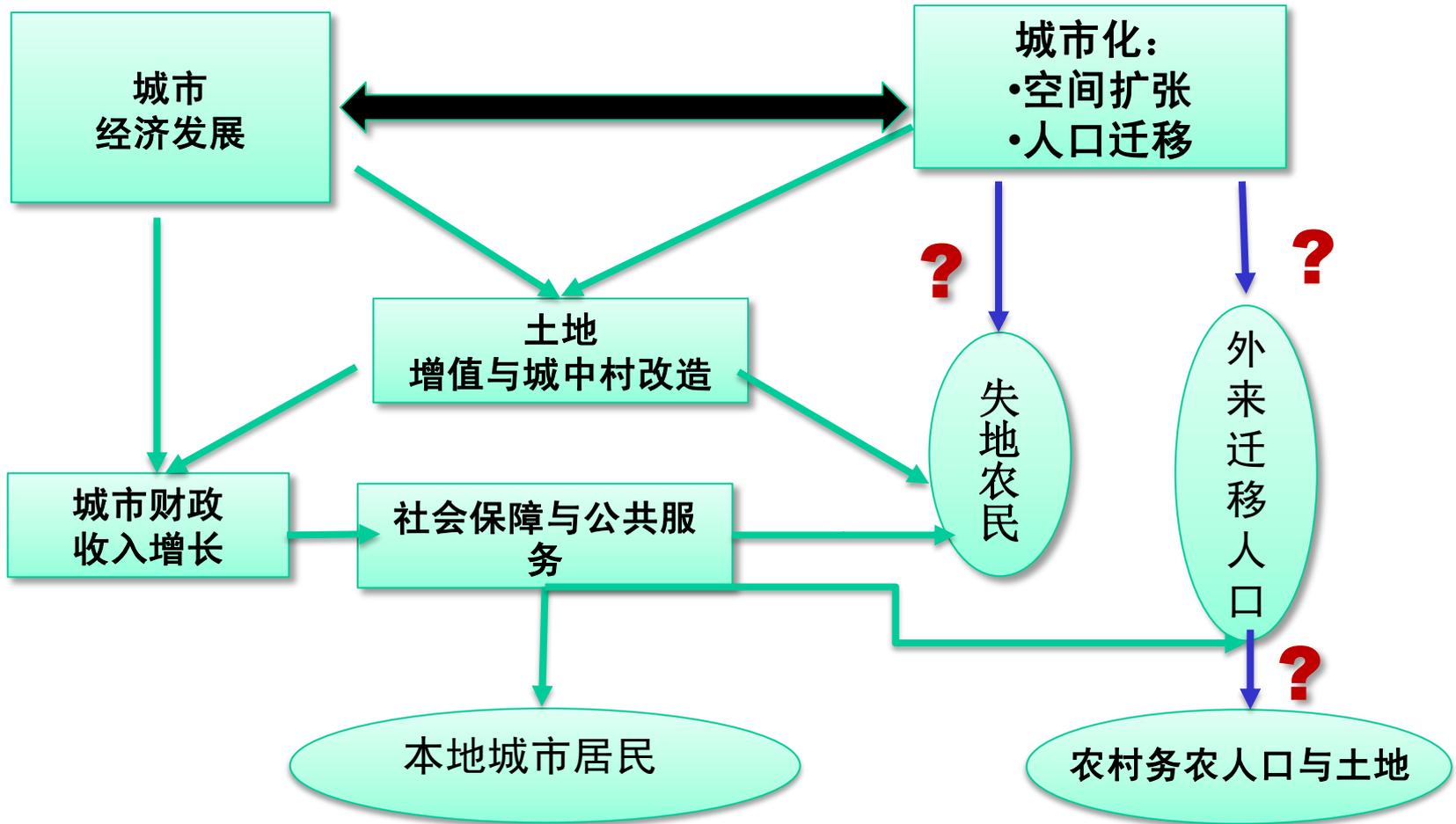
# 改革突破口： 财政减税 ？

- 近年来在财政收入超GDP增长，财政增收超预期的情况，财政赤字仍然保持高位，2010年中央公共财政赤字达到8000亿。考虑到吃饭财政以及保障性住房、医疗改革、养老保障、农村发展，扶贫等领域持续增加投入，支出项目有巨大刚性，考虑到未来经济面临的风险及可能带来的财政收入迅速下降，以及经济下滑政府可能不断增加的支出需求，很难大规模减税？
- 更关键的问题，是最近10多年来中国的税率基本没有变，但为什么现在企业感到越来越困难？因为产能过剩，任何竞争性的行业都没有利润，**所以关键是要解决产能过剩的问题—要为投资找到新的出路—需要实体部门改革—把过剩资金资本化**

# 新的增长点：传统产业？

- 房地产行业与—2亿-4亿农民工的住房问题—释放钢铁，建材等产能，大幅度带动相关产业发展——但不是现在价格下的商品房——提高内需
- 城市公用事业—水、电、燃气，垃圾处理，环保
- 目前国有垄断的采掘、重化工业、高端服务业—降低生产、生活成本，提高就业

# 中国城镇化进程中的土地问题：逻辑框架



# 土地制度改革的进展

- 征地制度改革与集体建设用地入市：一枚硬币的两面，允许集体建设用地入市，就意味着这一部分土地不需要再必须通过征收转为国有。
- 新土地管理法征地条款的征地范围限定  
第六十八条，在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，国家继续征地，  
之外，除基础设施外，可不进行征地，可以进行集体建设用地流转，但圈外土地价值较低

# 关于征地配套改革

- 如严格限定公益性项目的范围，将商业住宅和工业等用地项目排除在征地范围之外，制定补偿标准最低保护价，并引入征地补偿谈判机制，则征地改革来自地方政府阻力会很大。
- 一个方法是进行土地增值税改革，将适用范围扩展到集体土地，设计合理的税率，扩大政府在农村土地使用权的出让、转让和租赁收益上的税源——原则上可以，但现阶段的**困难是村民和开发商会大规模盖商品房，冲击现有的房地产市场**
- 同时开征物业税，给地方政府提供足够的财政激励——**但物业税很难收起来**

# 集体建设用地改革：纯农区的 宅基地换房

- 纯农区“空心村” versus 城市郊区乃至城市内部“城郊村”、“城中村”和“小产权房”现象。全国1.2亿进城民工中，半数住在5万个城中村。
- 我国建设用地总量4.7亿亩，其中村庄用地（不含独立于村庄外的乡镇企业用地）则高达2.5亿亩，所以很多地方打起了远郊区农民宅基地的主意
- 城乡建设用地增减挂钩——由于建设用地指标限制，很多地区开始拆迁农民宅基地——“宅基地换房”的天津、成都、嘉兴，重庆试验。集中居住==集中闹事？

# 土地制度改革的最新进展

- 《中华人民共和国土地管理法修正案(草案)》  
，对农民集体所有土地征收补偿制度作了修改——目前具体修改条款还未可知，但肯定不是“提高额度可能至少为现行标准的10倍”。
- 地方政府很难同意， 所以不可能这么改！！
- 只可能是原则性的， 提高补偿比例，保证失地农民生活水平不下降， 长远生计有保障——即使如此， 人大也已经否决了。

# 土地制度改革的新进展

- **国土部新动向：酝酿新的土地供应政策，其中工矿企业存量用地入市和农村集体用地局部有条件入市情况**
- 虽然协议出让规定不低于基准地价70%，并于2007年制定统一工业用地出让最低指标，但定价权掌握在地方政府手里，为了招商引资，争抢项目，工矿用地定价非常低，不乏零地价。
- 工业用地使用年限50年，大部分产业生命周期短于50年。制造业不景气背景，会有大量的工厂倒闭或闲置—可以逐年转化为商住用地。

# 改革突破口：城市化

- 但城市化不是造城运动，现在大量的城市新区建设，城市基础设施投资，工业开发区建设基本上都是无效投资或者低效投资。——如果不改革土地制度，根本不可能扭转局面；
- 户口制度改革——地方政府也根本没有积极性——或者只针对本地郊区农民要别人的地，对外来流动人口往往是所谓积分制；
- 新一届政府提出要推进城镇化，但到目前为止也还没有太多的具体举措——政策方案还在讨论中；
- 自决策层提出未来经济的重要增长点是城镇化之后，地方上一股走老路大干快上之风有刮起之势。

# 改革突破口：城市化-土地-财 税-户籍制度改革

- 未来改革方案的基本点，是充分利用市场机制，增加城市住房供给，在化解当前中央房地产调控两难局面，有效推动经济增长的同时，逐渐消除城市房地产泡沫，并为地方政府创造稳定和长期可持续的税基。目前，中央的房地产调控政策面临两难，不进行调控会使房地产进一步泡沫化，而持续进行房价调控又可能推动经济进一步下行。
- 因此，必须调整政策思路，主要是要在抑制房地产泡沫，但又要防止其崩盘的情况下，有效解决大量城市流动人口进入城市永久定居的居住和教育融资问题，带动增长，拉动内需。

# 反公地悲剧与土地利用开发困局

- **强力推荐** 迈克尔·赫勒著，《困局经济学》，机械工业出版社，第1版，2009年3月
- **空间反公地悲剧**：征地拆迁的钉子户问题、农地、非农用地直接确权导致的过度细碎化问题
- **法律反公地悲剧**：政府横向、纵向多重管制

# 体制创新破解困局

## — “土地整合区” (LAD)

- 政府法律授权给LAD。居民可以快捷、方便地联合起来，磋商土地整合利润共享份额，改造社区。
- 有了LAD，拆迁区居民能自行判断是否及如何整合土地，政府就再无理由征用他们的土地。
- 居民可选举委员会与潜在开发商协商该地段购买事宜。倘若大部分居民都不愿为了整合赔偿而搬迁，可以投票否决交易。但关键在于，如果区内大多数人都接受这笔交易，那么所有人都必须遵照决议进行。人人均可按比例分得整合转让费。

# 深圳城市更新：已有突破

- 设定城市更新单元，拆除重建类，功能改变类，综合整治类——对拆除重建，政府让利。
- 拆除重建类更新项目中城中村部分，容积率在2.5及以下部分，不再补缴地价；容积率在2.5至4.5之间部分，按照公告基准地价标准20%补缴；容积率超过4.5部分，按公告基准地价标准补缴。
- 特别是城中村补缴地价拆除重建后，符合有关规定的建筑物和附着物均可以由建设单位取得完全产权，并可以自由转让。

# 深圳城市更新仍存在矛盾

- **钉子户问题**：无论是政府征地，还是开发商直接谈判，都难以处理钉子户—岗厦案例。
- **开发商挑肥拣瘦**：往往以容易改造地段或城中村开始，把改造难度大地段留给政府和未来。
- **只解决拆除重建类大产权问题**，未解决功能改变类、综合整治类改造后的产权问题。
- **村民自主改造中的融资与审批问题**，村民自主开发或开发商改造都存在审批环节繁琐、时间过长、来回审交叉审问题。

# 坪山改革实践的重要意义

- **整村统筹**有效解决改造中开发商“挑肥拣瘦”问题
- **变一步为两步博弈**：政府与村集体算大账，村集体、村民之间算小账有效处理钉子户
- **政府通过土地整备帮助村集体融资，推动村民自主改造。**

# 坪山改革实践的审批问题

- **首先，对整村土地权属全面调查**，减少城市更新中许多权属调查、审查的反复环节。
- **其次，按政府与社区一次性算大帐思路**，审批时一并明确社区规划、留用地指标和收回土地补偿标准，一揽子解决历史遗留问题，社区可从容搞开发。
- **第三，政府与社区签订土地整备协议书**，明确社区开发目标，开发时序，政府资金和交地之间衔接。
- **最后，社区开发地块按照政府审批流程申报审批**，政府监督什么时候兑现交地、如何保证顺利开发、保障村民和村集体利益等问题。

# 未来改革：推动从“哑铃型”向“纺锥形”转换

- 把各种建设密度有别的地段看成一个连续光谱：
  - 在光谱的一个极端，是深圳等地高密度建设以出租屋为主体的小产权房。
  - 在光谱的另外一个极端，则是因政府控制较为有效、私搭乱建没有全面展开、建设密度仍然较低的城中村、城郊村地段。
  - 两个极端间有过渡类型，比如一些地段村民和开发商直接合作、往往乡镇政府默许、作为没有合法产权证的商品房出售的“小产权房”地段。

# 从“哑铃型” 向“纺锥形” 转换

- 这道光谱在中国城市的分布是 “两头大，中间小” 的“**哑铃型**” 结构。光谱两个极端都存在基础设施建设严重不足及公共服务不到位问题。
- 土地制度改革目标，就是要将这“两头大、中间小” 的“**哑铃型结构**” 逐步转换为“中间大、两头小” 的“**纺锥形结构**”，最终让所有地段都通过有效的融资和土地用途改变，实现基础设施完善、公共服务到位的城市更新和地段升值。

# 从“哑铃型” 向“纺锥形” 转换

- “纺锤形光谱” 两端的改造方向正好相反
  - 对密度较低地区的城中村改造项目，需要加大建设密度和开发强度，同时提升基础设施品质，确保公共服务融资。
  - 在光谱另一端是那些既有建设密度过高、建筑间隔过小地段，则需适当提高建筑间隔，甚至有些还要适当降低建设密度。

# 北京城中村：区段征收提高建设容积率



# 深圳城中村：城市更新降低建设密度



# 从“哑铃型” 向“纺锥形” 转换

- **必须渐进：**不仅是因为改造项目需较长时间才能完成，更是因为既有中国城市房地产泡沫存在。
- 需赋予农民一定土地开发权，或承认其在已高密度建设地段相关土地收益权的同时，**进行有条件确权，并逐步承认可以转让的大产权。**
- **什么条件？**就是被改造地段要实现一定的以上缴土地、或者以上缴税收/补交出让金、或者两者混合方式进行改造和更新的“公私合作”。**在达到更新改造标准后，可一次性或逐步赋予完全产权。**

# 处理好政府与社会关系：“涨价归公”

- **区段征收，统筹开发的城中村、城郊村改造模式**，赋予了符合规划的所有城中村、城郊村以更多土地发展权。
- ◆ **一般均衡效应**：城市商住用地、尤其是住宅业用地供应会有较大幅度增加，土地、住房价格乃至房租就不会过快上涨，甚至消除房地产泡沫。
- ◆ **打破政府垄断供地**，抑制城中村、城郊村的村民与村集体暴富，让土地开发的利润率趋近于全社会的平均利润率。

# 处理好村民与开发商关系： 自主开发

- 村集体自主开发改造，盈利容积率门槛远远低于开发商主导改造所需容积率，**因此，推进村民自主融资改造，可有效降低改造容积率门槛。**
- 需在规划、审批、融资方面为自主改造创造条件，那些开发商没兴趣进行的拆除重建类更新改造地段现在就可进行改造。
- 而对一些短期、中期只需功能改变和综合整治地段，如果同时配合相应基础设施提升、补交税费乃至部分公益用地政策，推动自主改造，就可以排除开发商，让本地村民与流动人口更多获益。

# 改革突破口一：土地-财税-户籍改革化人

- **未来改革基本点：**充分利用市场机制，增加城市住房供给，在化解中央房地产调控两难，有效推动经济增长的同时，逐渐消除城市房地产泡沫，并为地方政府创造稳定、长期、可持续税基。
- 目前，中央房地产调控政策面临两难。必须调整政策思路，有效解决大量城市流动人口进入城市永久定居的居住和教育融资问题，带动增长，拉动内需。

# 借鉴国际经验



# 改革突破口一：土地-财税-户籍改革化人

- 城郊通过区段征收、利用市场机制让本地农民给外来人口合法建设出租房
- 政府无偿征收一定比例土地，部分可作为城中村基础设施建设用地，剩余拍卖为基础设施建设融资。
- 灵活运用规划手段适当提高农民留用地段开发容积率，确保村民留用地段的有效增值。
- 节约保障性住房投入、解决大部分流动人口住房问题，同时提升城郊村农民财产收益。

# 改革突破口一：土地-财税-户籍改革化人

- 对于存量小产权房，在补交一定标准出让金，并通过改造达到一定基础设施和规划标准后，相应土地实现国有化，符合条件转为大产权，
- 地方政府对一定面积或套数以上住房抽取房产税或出租屋收入所得税。
- 上述措施可依规划逐步推进，防止对现有房价形成过大冲击，但同时也可对房地产投机者释放“房地产炒作没有前途”的重要信号。
- 此后，政府就可全面取消房地产调控政策，让房地产市场激活的同时防止房价进一步上升。

# 改革突破口一：土地-财税-户籍改革化人

- 可有效激活建筑，建材、钢铁、家具，家电耐用消费品市场。
- 上述改革可推动每年6-7亿平米住房建设，出租屋收入所得税基本上可以达到300-350亿元——基本可覆盖农民工子弟教育支出。
- 以上措施，政府不再继续征地，且可以免费获得城中村和城郊村基础设施用地甚至覆盖部分基础设施投资。
- 出租屋建设每平米2000元产值计算，每年总产值可达到1.3-1.4万亿

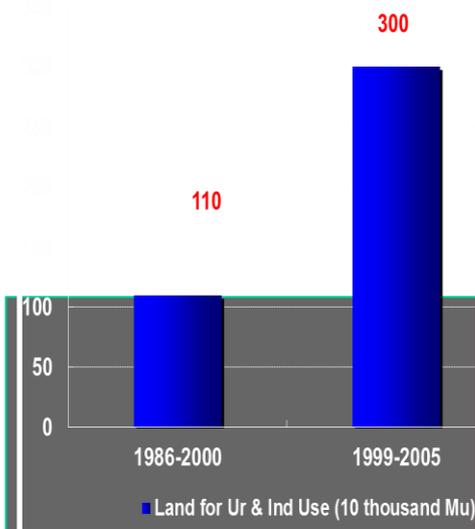
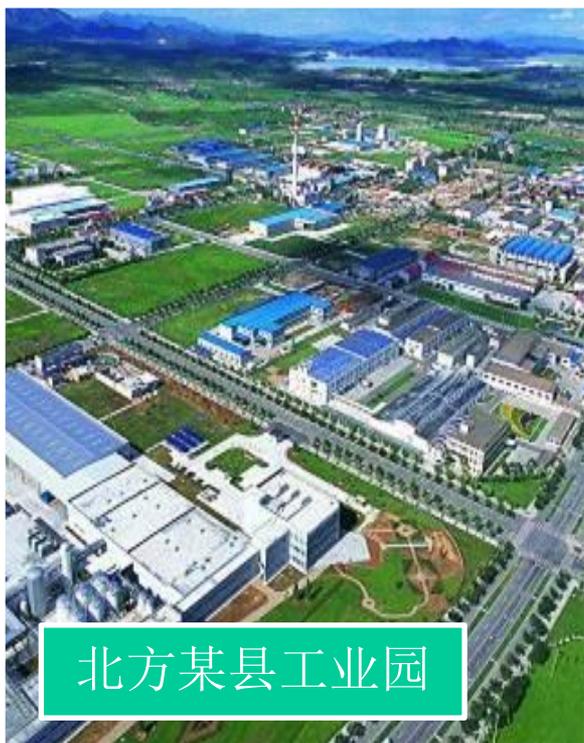
## 改革突破口二： 存量工业用地变性化债

- 即使不再按传统方式征地，地方仍握有包括大量工业用地在内的存量城市土地。
- **关键措施就是通过工业用地结构调整和用途转换实现制造业用地更集约利用，同时腾出空余土地逐年转化为商住用地。**
- 可增加住宅用地供给、逐步化解现有城市房地产泡沫，且可为地方政府在未来10年新动员数额可观的土地出让金收入和各类房地产开发相关税收，用于地方建设融资和巨额存量债务偿还。

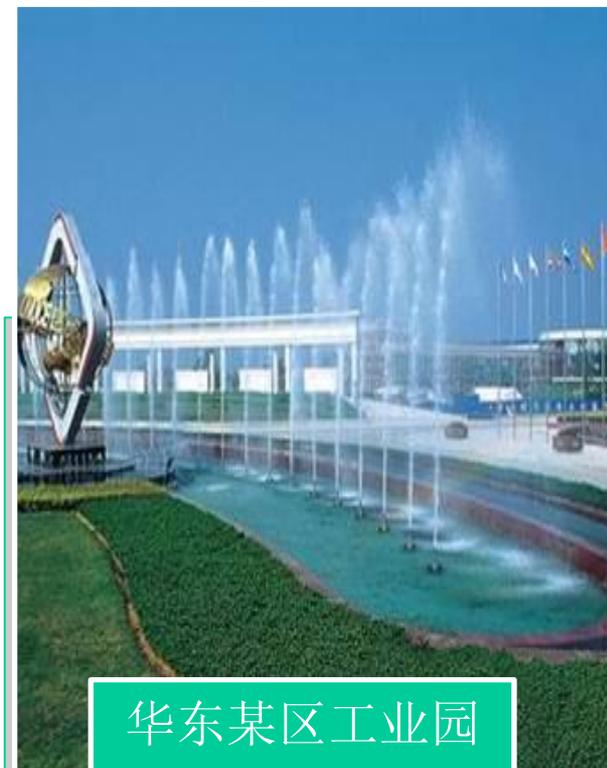
## 改革突破口二： 存量工业用地变性化债

- 大部分城市工业园区用地效率极其低下、只要政策合理，通过工业园区土地重划，平均容积率提高到一倍以上完全可以做到。
- 1997-2009年间工矿用地增加1.5万平方公里，大约2250万亩，其中工业用地应增2000万亩。
- 如果这些新增工业园区平均容积率能够提高一倍，达到0.6-0.8的基本标准，就可以节约1000万亩用地，相当于每个县增加3000亩用地

# 控制城市用地规模——存量工业用地效率提升



土地征用加速



## 改革突破口三： 农地整理折抵建设用地指标后 进行农地确权实现农业现代化与城乡一体化

- **农地整理应该先于农地确权**：先把农地整理好再进行确权，否则给细碎化的农地确权不利于农业基础设施与农田水利建设、不利于农业规模化经营和农业现代化；
- **农地整理的资金可部分来自于农地整理新增耕地所折抵的建设用地指标价格——浙江模式**，而不是目前只能通过“城乡建设用地增减挂钩”，容易引发社会矛盾。



## 宅基地换房

Rural residential land for  
urban apartments



## 改革突破口三： 农地整理折抵建设用地指标后进行农地确权实现农业现代化与城乡一体化

- 上述措施不仅可以和“增减挂”政策一样实现农村耕地不减少，而且还会提升存量农地质量，改变税费改革后地方政府缺乏建设农业基础设施积极性的问题

- 城市化过程中还存在一个给谁确权的问题？

在城市土地、户籍制度有效改革，农民工获得稳定居住、教育后，农村外出人口离乡放土—用部分农地整理折抵指标交易所获资金购买外迁者农地乃至宅基地，给留在农村的农民。