

# 房地产行业

## 土管法修正案（草案）进征求意见阶段，集体用地入市仅限工、商业

分析师：乐加栋

SAC 执证号：S0260513090001



021-60750620



lejiadong@gf.com.cn

分析师：郭镇

SAC 执证号：S0260514080003



SFC CE.no: BNN906



010-59136622



guoz@gf.com.cn

分析师：李飞

SAC 执证号：S0260517080010



021-60750620



gflifei@gf.com.cn

请注意，乐加栋、李飞并非香港证券及期货事务监察委员会的注册持牌人，不可在香港从事受监管活动。

### 核心观点：

- **体量：13年底，我国集体经营性建设用地面积4200万亩，占集体用地的13%，相当于城市建设用地的59%**

截止2013年底，农村集体建设用地面积为3.1亿亩，其中集体经营性建设用地面积4200万亩，占集体建设用地总量的13%，而2013年城市建设用地面积7066万亩，约为城市建设用地面积的59%。

- **流转：修正案草案未突破试点限制，入市范围仅限工、商业集体经营性建设用地**

2019年1月4日，全国人大公布关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》的说明，“删去了从事非农业建设必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定”，“对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”。在内容上并没有突破前期试点内容，主要是为了从“上层建筑”上扫清集体经营性建设用地入市的法律障碍。从用地流程上来说，删除必须经过“征为国有”转化的步骤后，打破政府在一级土地出让的垄断权，让渡部分原土地出让的收益给予农村集体经济组织。在类型上，仅影响工业、商业用地供应（主要影响沿海发达地区及重点城市郊区的经营性建设用地入市），集体用地上住宅入市仍然受限。

- **收益分配和流转体量：增值收益的20%-50%上缴县级，截止18年12月入市约6000万方**

根据试点方案，增值收益20%-50%上缴县级政府，成交价款3%-5%（相当于契税）缴纳至地方财政，剩余部分留足集体后，在集体成员间公平分配。流转体量方面，截止18年底，33个试点县（市、区）中，集体经营性建设用地已入市地块1万余宗，面积9万余亩（约6000万方），总价款约257亿元，收取调节金28.6亿元。

- **北京大兴区绿隔产业用地首推集体用地建共有产权房，与国有土地上建设同等权益**

绿隔产业用地是北京特有的集体经营性建设用地类型。18年12月，大兴区绿隔产业用地3个共有产权房项目地块挂牌（建面35.8万方），是全国首次采用集体用地建设共有产权房。持有权益上，住建委明确集体建设用地共有产权房与国有土地共有产权房权益的一致性，出让年限为70年。未来推广上，根据该地块规划意见书，属于“33城试点项目”，也就是说，在立法制度未更改之外，未来仅可能在试点区域内（如北京仅大兴区试点）进行。

- **风险提示**

土地确权难度大；增值收益分配存在利益冲突；集体用地用作租赁住房投资回报收回周期长

### 相关研究：

房地产行业:关注后续供给淡季对成交的压力	2019-01-20
房地产行业18全年及12月市场分析:政策面底部改善，行业资金环境向好	2019-01-17
房地产行业:去化率创近期新低，按揭贷利率改善确立	2019-01-13

识别风险，发现价值

请务必阅读末页的免责声明

本报告联系人：黄晓曦 021-60750620  
huangxiaoxi@gf.com.cn

## 目录索引

集体土地流转：范围限定，33城试点入市约6000万方 .....	4
体量：集体经营性建设用地约占集体用地的13%，城市建设用地的59% .....	4
集体土地流转：限于经营性建设用地，15年33城试点，18年修法提议 .....	5
修法草案：扫清法律障碍，让渡原国有土地出让收益给集体成员 .....	7
收益分配：增值收益的20%-50%上缴县级，其余主要由集体公平分配 .....	9
宅基地内部流转：试点在本集体内部退出/转让，下放存量宅基地审批权 .....	10
流转进展：截止18/12，入市9万余亩（6000万方），总价款257亿元 .....	13
入市困难：收益分配主体多+土地确权难度大 .....	14
北京：特色绿隔产业用地，首推集体用地建共有产权房 .....	15
绿隔产业用地：北京特有集体经营性建设用地类型 .....	15
用途：除工商业用途外，建设集体租赁住房、共有产权房 .....	17
入市时间：大兴区黄村镇绿隔产业用地用时2.3年 .....	19
风险提示 .....	21

## 图表索引

图 1: 我国土地按所有权、用途分类 .....	4
图 2: 1986-2018 年集体土地流转要求 .....	6
图 3: 集体经营性建设用地入市 33 个试点县(市、区)名单 .....	7
图 4: 农村集体经营性建设用地土地增值收益分配 .....	9
图 5: 1986-2012 年宅基地制度侧重点: 人多地少, 数量限制+审批逐步严格 ....	11
图 6: 2013-2018 年宅基地制度侧重点: 审批权下放, 盘活存量, 试点本集体内部退出或转让 .....	11
图 7: 重庆地票: 本质上是用地指标的置换, 为农民提供集体建设用地的“有偿退出”渠道 .....	12
图 8: 集体经营性建设用地入市规模 .....	13
图 9: 北京市市域绿色空间结构规划图 .....	15
图 10: 绿化隔离地区各类建设类型 .....	16
图 11: 大兴区集体经营性建设用地用途延伸至租赁住房、共有产权住房 .....	18
图 12: 北京大兴区集体用地上推出的共有产权房售价约为周边 1/2 .....	19
图 13: 北京市大兴区黄村镇狼垡地区绿隔产业用地入市程序时间节点 .....	20
表 1: 湖南首宗入市集体经营性建设用地(大瑶镇项目)收益分配 .....	10
表 2: 宅基地“有偿退出”案例 .....	13
表 3: 绿隔政策区产生经营用地用途分类 .....	17
表 4: 北京大兴区集体经营性建设用地入市情况 .....	17
表 5: 北京大兴区集体经营性建设用地入市情况 .....	19

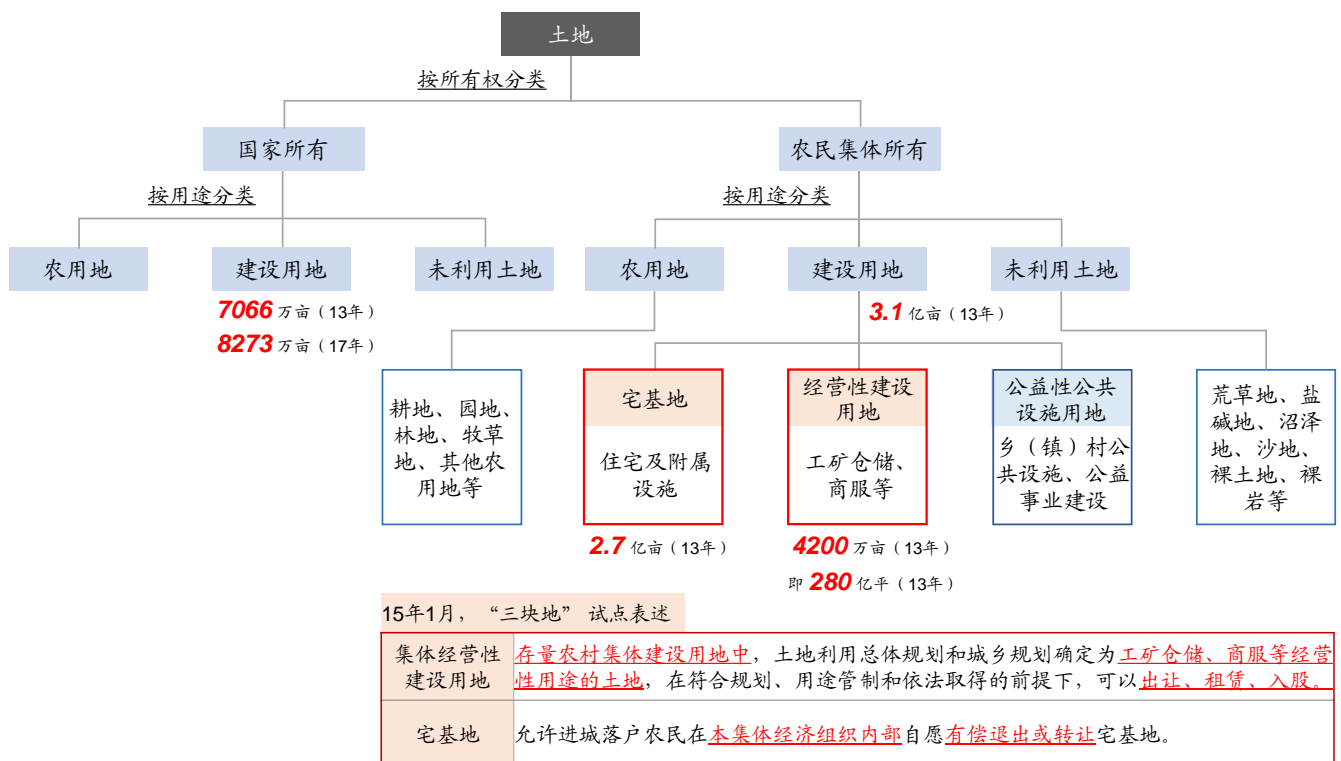
## 集体土地流转：范围限定，33城试点入市约6000万方

体量：集体经营性建设用地约占集体用地的13%，城市建设用地的59%

我国实行土地的社会主义公有制，土地根据所有权不同，可以划分为国家所有以及农民集体所有。根据《土地管理法》，城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

集体所有土地按照用途可划分为集体农用地、集体建设用地、集体所有未利用地三大类，其中，集体建设用地包括：宅基地、经营性建设用地、公益性公共设施用地。本文所关注的集体土地流转的主体为集体经营性建设用地。根据2016年4月发布的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》，农村集体经营性建设用地，是指存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地。可流转的农村集体经营性建设用地的定义需要注意三点，第一，存量用地，第二，符合两规，第三，用地性质为工矿仓储、商服。

图1：我国土地按所有权、用途分类



数据来源：《宪法》，《土地管理法》，《物权法》，广发证券发展研究中心

规模方面，国务院发展研究中心农村经济研究部部长叶兴庆根据2013年发布的第二次全国土地调查数据推算，截止2013年底，全国农村集体建设用地面积为3.1亿

亩，其中集体经营性建设用地面积为4200万亩，占农村集体建设用地总量的13.5%。而2013年城市建设用地面积7066万亩，2017年为8273万亩，也就是说，同一截面下，2013年集体经营性建设用地面积约为城市建设用地面积的59.4%。

### 集体土地流转：限于经营性建设用地，15年33城试点，18年修法提议

改革开放以来，中国集体所有土地流转政策经历了由宽松到收紧，再逐步放开、规范流转主体的流变。

1986年，第一部《中华人民共和国土地管理法》颁布实施，规定任何单位和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。1988年《土地管理法》进行第一次修订，规定任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地（删去1986年版“不得出租”）；并提出“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让，土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定”。在相对宽松的土地管理制度下，农村建设用地自发的市场交易开始出现，乡镇企业蓬勃发展，催生了大量的集体经营性建设用地。

1994-2004年，集体土地流转的政策收紧。1994年颁布的《中华人民共和国房地产管理法》规定“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让”，强调了集体土地不可直接出让流转，需经过征用为国有土地的程序；1998年，《土地管理法》第二次修订，明确农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。

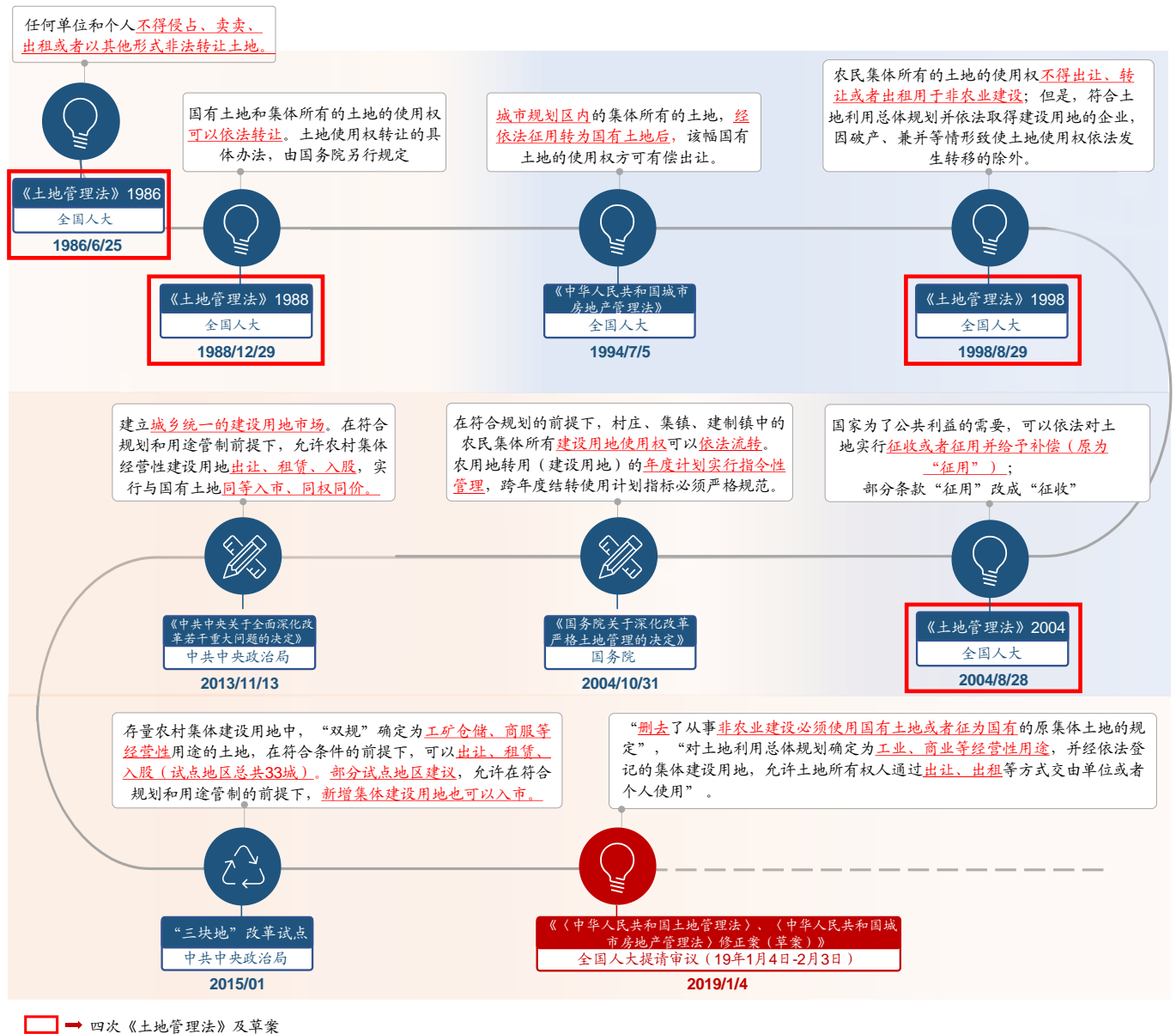
2004年10月以来，国家关于集体土地流转的政策再度放开，但2013年之后对可流转的主体进一步规范，限定范围为“农村集体经营性建设用地”。2004年10月，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》发布，提出在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地可以依法转让，流转政策开始松动，同时对农用地转建设用地进行严格指标控制。2013年，中共十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。会议明确流转的对象为集体经营性建设用地。

2015年中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（“三块地”试点改革），提出存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股。部分试点地区建议，允许在符合规划和用途管制的前提下，新增集体建设用地也可以入市。2015年6月，设置33个试点地区，一个试点地区只开展一项试点，其中集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点各15个，土地征收制度改革试点3个。2016年9月，原中央全面深化改革领导小组决定将土地征收制度改革和集体经营性建设用地入市扩大到全部33个试点县（市、区）。2017年11月，原中央全面深化改革领导小组决定将宅基地制度改革拓展到全部33个试点县（市、区）。试点



时间上，全国人大常委会先后于2017年11月4日及2018年12月29日两次授权在试点地区暂时调整实施有关法律规定的期限延长至2018年12月31日、2019年12月31日。

图2：1986-2018年集体土地流转要求

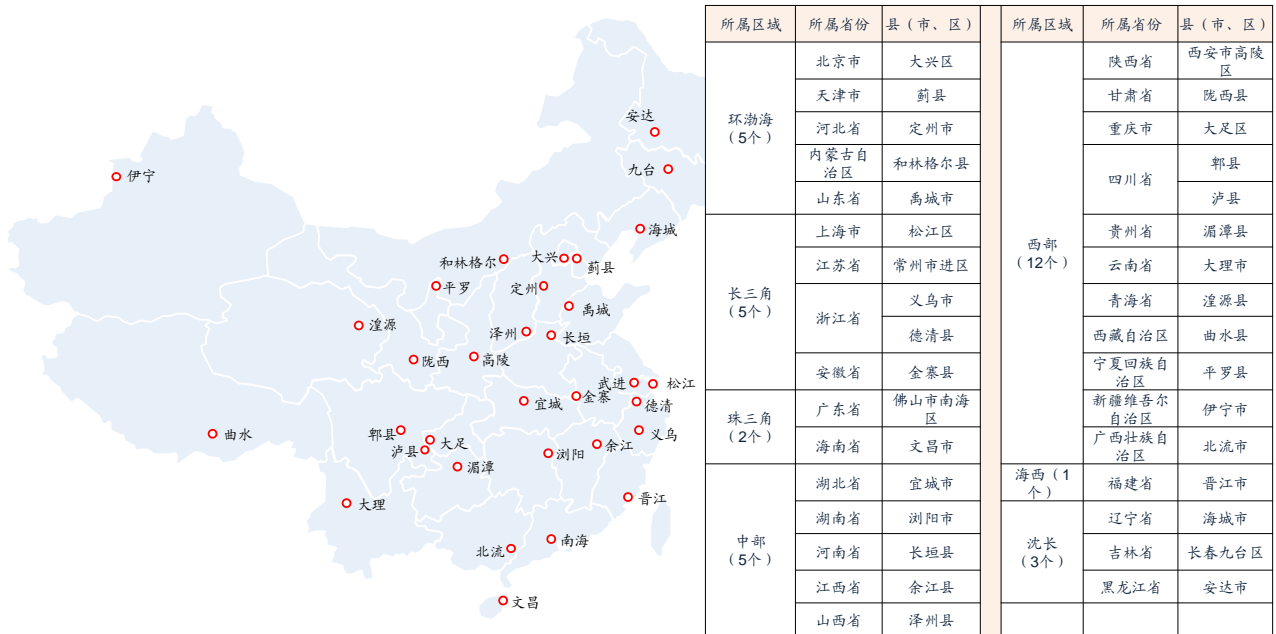


数据来源：《土地管理法》，《房地产管理法》，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，《中华人民共和国土地管理法修正案（草案）》，《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，广发证券发展研究中心

为了将试点政策与《土地管理法》修改工作做好衔接，全国人大公布关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》的说明，（草案）征求意见期间为2019年1月4日至2019年2月3日。

根据说明文件，“删去了从事非农业建设必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定”，“对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”。

图3: 集体经营性建设用地入市33个试点县(市、区)名单



数据来源: 全国人大, 广发证券发展研究中心

注: 2016年9月, 试点地区由2015年6月的15个县、市、区扩大到33个

### 修法草案: 扫清法律障碍, 让渡原国有土地出让收益给集体成员

《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》修正案(草案)在内容上并没有突破前期试点内容, 主要是为了从“上层建筑”上扫清集体经营性建设用地入市的法律障碍, 由“试点改革”进入“立法改革”。

前期法律障碍体现在两个方面, 第一, “三块地”试点改革与现行法律有冲突, 在现行法律框架未作更改的前提下, 改革试点的时间需要一再延长。第二, 需要将立法与国务院、中共中央决策相统一。虽然1988年至今的土地管理法草案均强调需要“集体所有的土地, 经依法征用转为国有土地, 方可出让”, 但2003年、2004年、2008年、2013年, 在国务院工作意见, 和中共中央政治局深化改革的问题决定中, 多次提出“在符合一定要求的前提下, 允许集体建设用地流转”, 未涉及转征为国有土地的规定。

除了扫清法律障碍之外, 从用地流程上来说, 删除必须经过“征为国有”转化的步骤后, 相当于打破了政府在一级市场土地出让的垄断权, 让渡部分“征为国有土地后, 集体土地出让”的收益给予农村集体经济组织。以辽宁省海城市为例, 根据

国土部官网信息，对于入市主体（村民集体）来说，海城天源吉布世温泉旅游度假区项目合计5578平方米的入市土地，若用征为国有方式，集体收益为37.7万元，而用入市的方式整个村集体的收益为98.2万元，直接入市的方式收益增加60.7万元，村集体每平米多获得108.8元的收益。

另一方面，进入立法流程后，实施范围将由“试点的33城”扩大至全国范围，但需要注意的是，第一，在区域上，主要影响集体经营性建设用地较多的区域，如沿海发达地区及重点城市郊区。以试点区域为例，根据国土部统计数据，截止2018年4月30日，广东省佛山市南海区集体经营性建设用地入市土地面积2415亩，约占33试点入市面积的15%。第二，在类型上，立法草案维持原试点工作内容，仅影响工业、商业用地供应，集体用地上住宅入市仍然受限。

**表1：1986年以来《土地管理法》、《城市房地产管理法》关于集体土地流转的表述**

法律	修订	时间	集体土地流转：1994年之后表述为需要征用为国有土地后，再进入流转
《土地管理法》	首次	1986/6/25	任何单位和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地
	第一次修订	1988/12/29	任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地（删去1986年版不得出租）； <b>国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让（市场相对宽松）</b>
	第二次修订	1998/8/29	<b>任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；</b> 但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外
	第三次修订	2004/8/28	
	修正案（草案）	2019/1/4	<b>删去“关于从事非农业建设使用土地的，必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地”</b> 对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同
《城市房地产管理法》	首次	1994/7/5	城市规划区内的 <b>集体所有的土地</b> ，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让（2009年修订将原“征用”改为“征收”）
	第一次修订	2007/8/30	
	第二次修订	2009/8/27	
	修正案（草案）	2019/1/4	城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让， <b>（增加“但法律另有规定的除外”）</b>

数据来源：《土地管理法》，《城市房地产管理法》，广发证券发展研究中心

注：两部法律的发布机构均为中国人民代表大会

**表2：2003年以来国务院、中共中央政治局关于集体土地直接流转的表述**

法律	时间	发布机构	集体土地流转内容：可直接流转
《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》	2003/1/16	中共中央、国务院	各地要制定鼓励乡镇企业向小城镇集中的政策，通过 <b>集体建设用地流转</b> 、土地置换、分期缴纳土地出让金等形式，合理解决企业进镇的用地问题，降低企业搬迁的成本。
《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》	2004/10/31	国务院	禁止农村集体经济组织非法出让、出租集体土地用于非农业建设； <b>在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转；</b> 农用地转用的年度计划实行指令性管理，跨年度结转使用计划指标必须严格规范。
《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》	2008/10/12	中共中央政治局，中共十七届三中全会通过	逐步建立城乡统一的建设用地市场， <b>对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权</b> ，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。



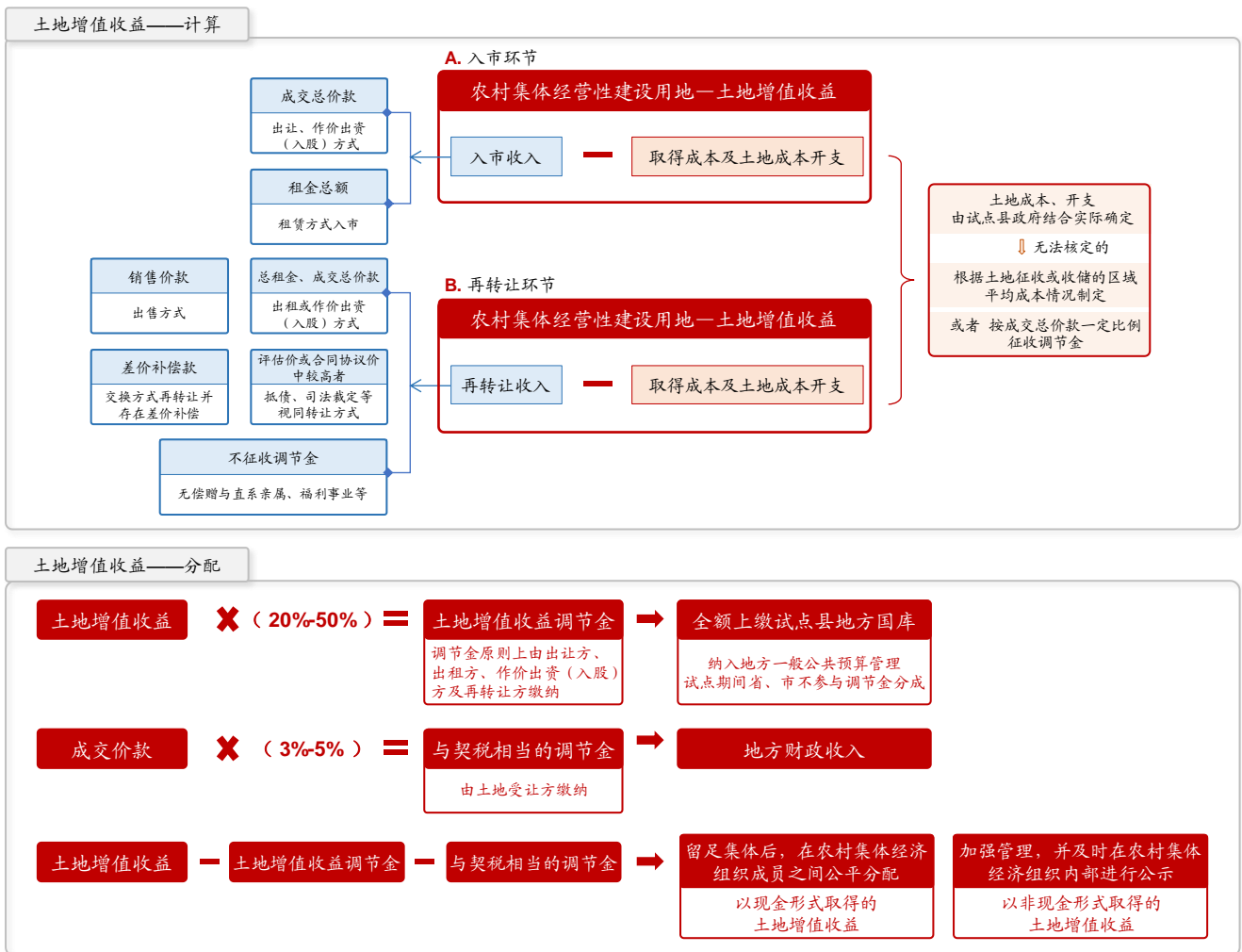
《中共中央关于全 面深化改革若干重 大问题的决定》	2013/11/13	中共中央政治 局，中共十八届 三中全会通过	建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用 地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。
---------------------------------	------------	-----------------------------	---

数据来源：《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，广发证券发展研究中心

### 收益分配：增值收益的 20%-50% 上缴县级，其余主要由集体公平分配

根据2016年4月财政部、国土资源部印发的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》，根据试点方案，增值收益的20%-50%上缴县级政府，成交价款的3%-5%（相当于契税）缴纳至地方财政。

图4：农村集体经营性建设用地土地增值收益分配



数据来源：财政部、国土资源部关于印发《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》的通知，广发证券发展研究中心

除此之外，农村集体经济组织以现金形式取得的土地增值收益，按照壮大集体经济的原则留足集体后，在农村集体经济组织成员之间公平分配。对以非现金形式取得的土地增值收益应加强管理，并及时在农村集体经济组织内部进行公示，执行期限为15年1月1日至17年12月31日。2018年1月2日，批准延长试点期限后，财政部、国土资源部发布《关于继续执行农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金有关政策的通知》，延长期限至18年12月31日。

实际操作方面，以湖南省首宗入市的集体经营性建设用地为例。2017年1月6日，大瑶镇南阳村原扁塘完全小学地块经网上挂牌公开出让，大瑶金色摇篮幼儿园以90万元竞得，土地面积2121平方米，容积率不大于1.0。地块成本28万元，收益62万元，其中国家按总价款的20%分享18万元的调节金，集体和农民按8：2的比例分配剩余的44万元收益，集体留成35.2万元收益，集体经济组织内部成员公平分配剩余的8.8万元。单位面积收益来看，集体及其成员总共所获单位面积土地收益为207.45元/平方米。其中，集体经济组织获得单位面积土地收益165.96元/平方米，农民获得单位面积土地收益41.49元/平方米。

表 1：湖南首宗入市集体经营性建设用地（大瑶镇项目）收益分配

项目	金额（亿元）	占比（%）
地块成交价款	90	100%
地块成本	28	31%
地块收益	62	69%
其中，缴纳政府的调节金	18	20%
其中，集体和农民	44	49%
其中，集体分配	35.2	39%
其中，农民分配	8.8	10%

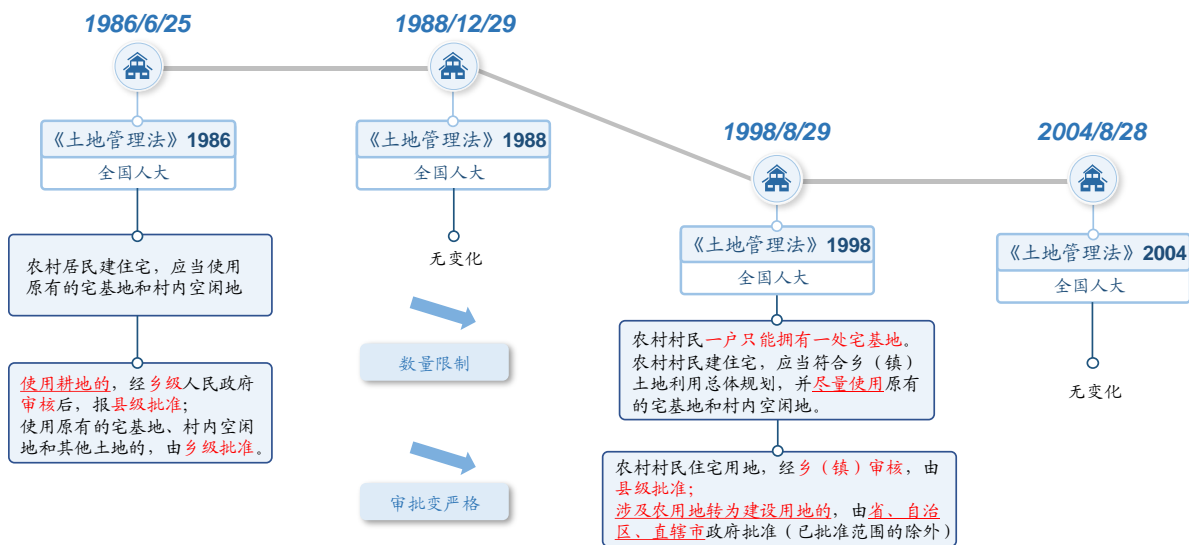
数据来源：重庆市人民政府，义乌市人民政府，郑州市人民政府，佛山市人民政府，广发证券发展研究中心

### 宅基地内部流转：试点在本集体内部退出/转让，下放存量宅基地审批权

除了工业、商业用途的经营性建设用地可以流转之外，自13年11月以来，政策侧重于盘活存量，探索宅基地在本集体经济组织内的“内部流转”，这主要与我国宅基地闲置占比高有关，根据中国科学院地理科学与资源研究所在2013年的实地调研及综合测算，全国宅基地总共约有2.7亿亩，其中空置约有1.14亿亩。

整体来看，我国宅基地的制度的侧重点可以分为两个阶段，但均围绕着“高效利用土地”为中心。第一个阶段，1986-2012年，在我国人多地少的矛盾下，宅基地的申请和审批受到严格限制，1998年第二次修订《土地管理法》时，上移宅基地审批权，涉及占用农用地的，由省、自治区、直辖市政府批准（前为县级批准）。

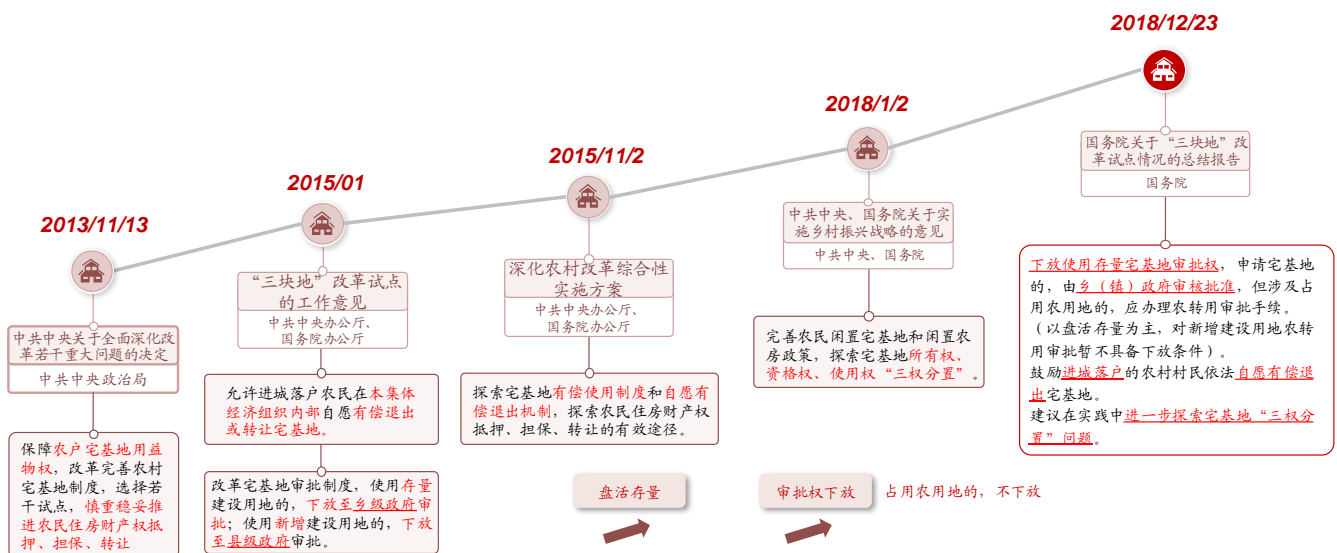
图5: 1986-2012年宅基地制度侧重点: 人多地少的矛盾下, 数量限制+审批逐步严格



数据来源: 《中华人民共和国土地管理法》, 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 广发证券发展研究中心

第二个阶段, 2013年至今, 强调保障宅基地用益物权, 试点改革宅基地在本集体内部自愿有偿退出或转让, 探索“三权分置”, 试点下放试用存量宅基地审批权, 明确农村村民申请宅基地的, 由乡(镇)人民政府审核批准。但考虑到农民建住宅主要以盘活存量为主, 且为确保耕地保护红线和促进节约集约用地, 对新增建设用地的农转用审批尚不具备下放条件。

图6: 2013-2018年宅基地制度侧重点: 审批权下放, 盘活存量, 试点本集体内部退出或转让



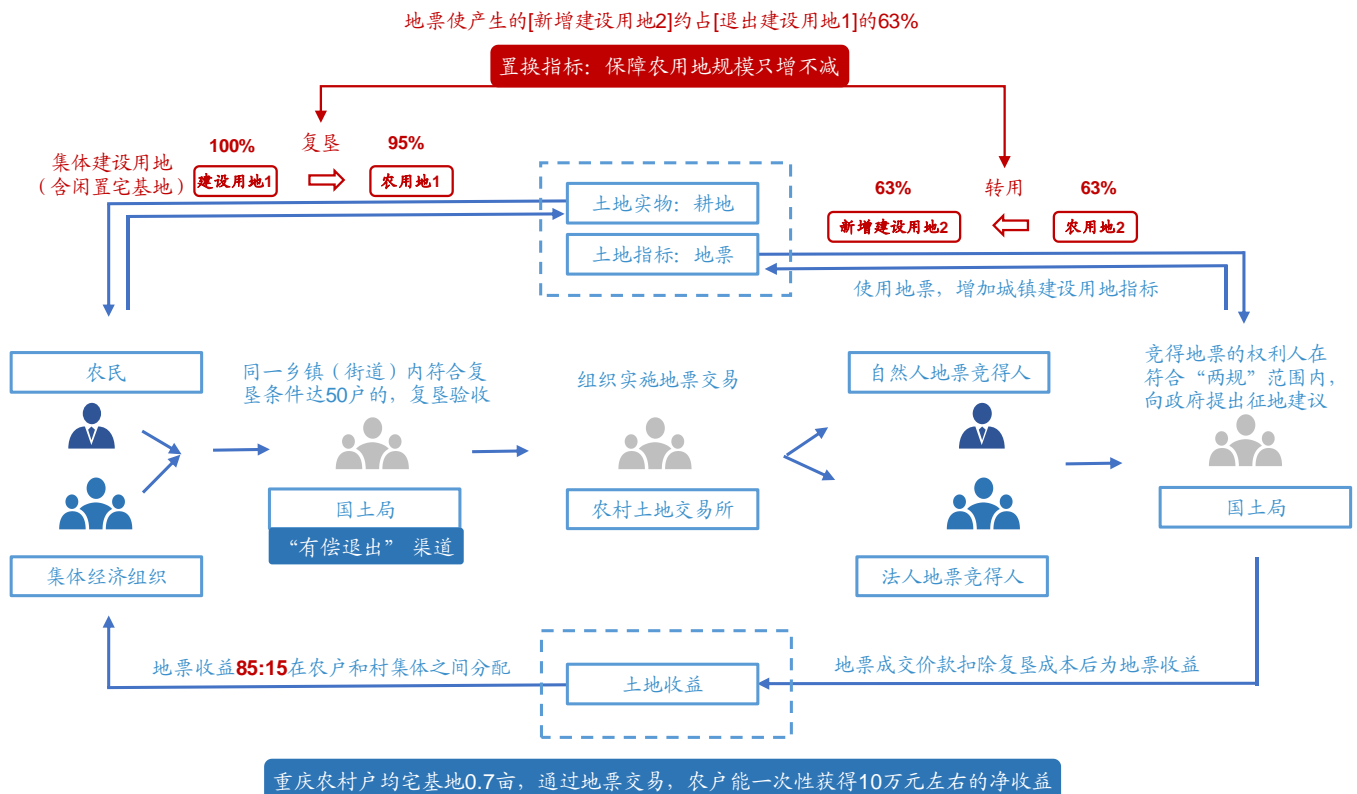
数据来源: 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 《深化农村改革综合性实施方案》, 《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》, 《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》, 广发证券发展研究中心

这里我们需要对目前市场上部分城市推出的“地票”、“地券”用途性质做以说明。此类土地交易凭证并不是代表“宅基地”的入市流转，本质上是土地权利人自愿将其建设用地（含宅基地在内）按规定复垦为农用地后，依据城乡建设用地增减挂钩相关政策，“置换”出新增建设用地指标。即主要包括“原有的建设用地转换为农用地”、“置换出另一地点新增建设用地指标”两个步骤，而在第一个步骤中，提供的是包含“宅基地”在内的建设用地“有偿退出”的一种方式，而非入市流转。

以最典型的重庆地票为例，这是我国第一次试点探索宅基地有偿退出机制。以2008年6月27日国土资源部出台的《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》为基础，2008年11月17日重庆市人民政府第22次常务会议通过了《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》，同年12月4日重庆农村土地交易所挂牌。

具体操作上，农民可自愿提出宅基地复垦申请，同一乡镇（街道）范围内符合复垦条件的户数达到50户及以上的，乡镇人民政府、街道办事处应当向区县（自治县）国土资源主管部门申报复垦项目。在复垦后的总用地面积上按照一定比例保留部分耕地，并腾出一些作为新的建设用地。从实际情况来看，新的建设用地面积约为复垦前测绘面积的63%，保留的耕地面积约为32%，剩余5%为合理损耗。地票入市交易后，实行每亩17.8万元的最低交易保护价，成交价款扣除复垦成本后为地票收益，地票收益按照85:15的比例在农户和村集体之间分配。根据重庆原市长、第十二届全国人大财经委副主任委员黄奇帆2015年5月4日发表在《学习时报》上的文章，重庆农村户均宅基地0.7亩，通过地票交易，农户能一次性获得10万元左右的净收益。

图7：重庆地票：本质上是用地指标的置换，为农民提供集体建设用地的“有偿退出”渠道



数据来源：重庆市农村土地交易所，重庆市人民政府，广发证券发展研究中心

表 2: 宅基地“有偿退出”案例

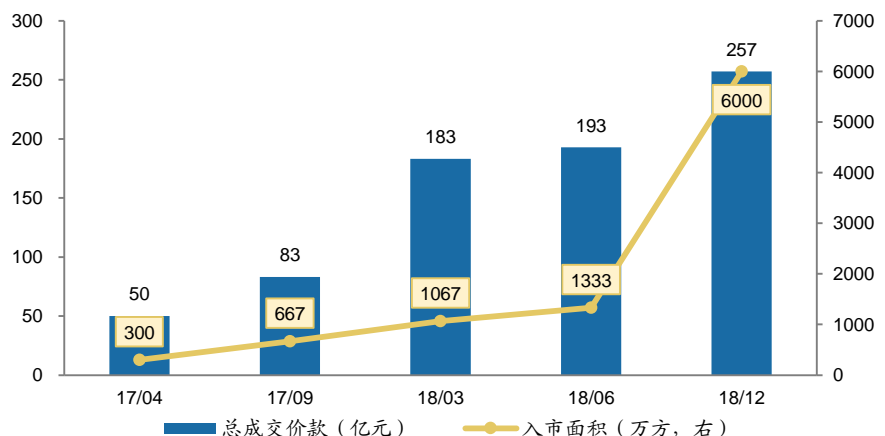
试点地区	形式	内容	特点	试点时间	价格规定
重庆	地票	复垦闲置农村宅基地等集体建设用地，国土部验收核发地票指标，权利人可使用地票转农用地为建设用地或交易转让地票。	供应广泛，闲置宅基地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业用地等农村集体建设用地	2008/12/4	最低交易保护价 17.8 万/亩
浙江义乌	集地券	闲置农村宅基地、废弃工矿等建设用地复垦并形成集地券，集地券可兑现可转让，市新增建设用地指标与镇（街道）内的“集地券”总量挂钩。	政府实行兜底政策	2016/4/26	19.13-172.47 万/亩，政府兜底回售价 40 万/亩
河南郑州	复垦券	腾退的宅基地等集体建设用地扣除安置用地后节余出建设用地指标复垦券，在河南省范围内新增建设用地需要办理农用地转用的可以使用复垦券。	实行商品住宅用地出让“持券准入”	2017/10/20	A 类复垦券 < 30 万/亩、B 类复垦券 < 20 万/亩
广东佛山高明区	地券	低效工业用地复垦为耕地并产生新增建设用地指标即地券，权利人可在城乡建设用地增减挂钩政策下一次使用或分割使用，但不得转让地券。	地券 A 券用于建设用地报批和经营性用地出让、地券 B 券用于建设用地报批	2019/1/8	A 券交易价格 ≥ 50 万/亩

数据来源：重庆市人民政府，义乌市人民政府，郑州市人民政府，佛山市人民政府，广发证券发展研究中心

### 流转进展：截止 18/12，入市 9 万余亩（6000 万方），总价款 257 亿元

根据“三块地”试点改革，存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股；而宅基地可在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让。

图 8: 集体经营性建设用地入市规模



数据来源：中华人民共和国自然资源部，广发证券发展研究中心

进展方面，2018年12月23日，据自然资源部最新数据，截至2018年12月，33个试点县（市、区）中，集体经营性建设用地已入市地块1万余宗，面积9万余亩（约



6000万方)，总价款约257亿元，收取调节金28.6亿元，办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗、38.6亿元；已腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩，办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元。

### 入市困难：收益分配主体多+土地确权难度大

在法律层面逐步规范，由“试点改革”进入“法律改革”之外，集体经营性土地入市也面临着收益分配主体多，产权关系复杂、土地确权工作难度大的困难。

收益分配方面，由于各方存在着不同的利益诉求，存在着外部分配和内部分配两个层面的问题。外部分配上，主要需要解决集体土地所有者和各级政府之间的分配关系问题。中央层面，2016年4月的收益分配政策只确定了土地增值收益在国家和集体之间的区间分享比例，及保障农民利益原则，给予地方较大的博弈空间。内部分配主要解决集体土地所有者所获收益在集体成员之间的分配问题。而这一分配问题可能由于集体经济组织缺位、资产管理欠缺有效的民主协商机制而造成分配存在不平衡、不公正问题，影响集体经营性建设用地的顺利入市。集体经营性建设用地入市土地增值收益分配问题的解决，需要在试点地区探索的基础上，出台实施细则，保障各方主体的利益平衡。

除此之外，土地确权难度大也是入市困难的关键原因之一。集体经营性建设用地入市，意味着农村集体经营性建设用地可以同国有建设用地一样直接进入土地市场进行市场化的有偿使用，其前提是确定好集体经营性建设用地的范围和权利主体。2011年5月，国土资源部、财政部、农业部发布《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》，规定凡是依法进入市场流转的经营性集体建设用地使用权，必须经过确权登记，做到产权明晰、四至清楚、没有纠纷，没有经过确权登记的集体建设用地使用权一律禁止流转。

而土地确权登记发证的过程，是进一步查清宗地的权属、面积、用途、空间位置，建立土地登记簿的过程，土地确权工作的难度较大。一是由于历史遗留、资料不齐全；二是产权界定可能不清晰，当前农村土地的集体所有权产生了乡（镇）农民集体、村集体经济组织或村民委员会、村内集体经济组织和村民小组等利益主体，而部分地区确权未明确到具体主体。例如33个试点之一的陇西县，在2012年农村集体土地确权登记发证过程中，并没有对撤乡并镇、村间合并、村民小组重组等所有权变化情况重新进行确权登记，只是确权给村民委员会；三是因为农村集体经营性建设用地的范围可能存在争议；四是因为完成土地确权登记的前提是对农民土地进行精确的测量，而测量工作难度较大、成本较高。

由于确权登记发证工作的复杂性，国务院先后又于2014年8月、2016年12月发文推进确权工作。不同区域集体建设用地确权登记发证工作的完成状况有差异，例如：根据北京市人民政府法制办公室2015年的初步调查，有合法批准手续的宗地不到调查宗地总数的3%。按照现行确权政策，初步判断符合确权条件的宗地不到40%；江西省于2018年10月25日仍在成立督导组督导宜春、上饶、吉安市房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作。确权工作完成状况的好坏将影响集体经营性建设用地入市的体量大小。

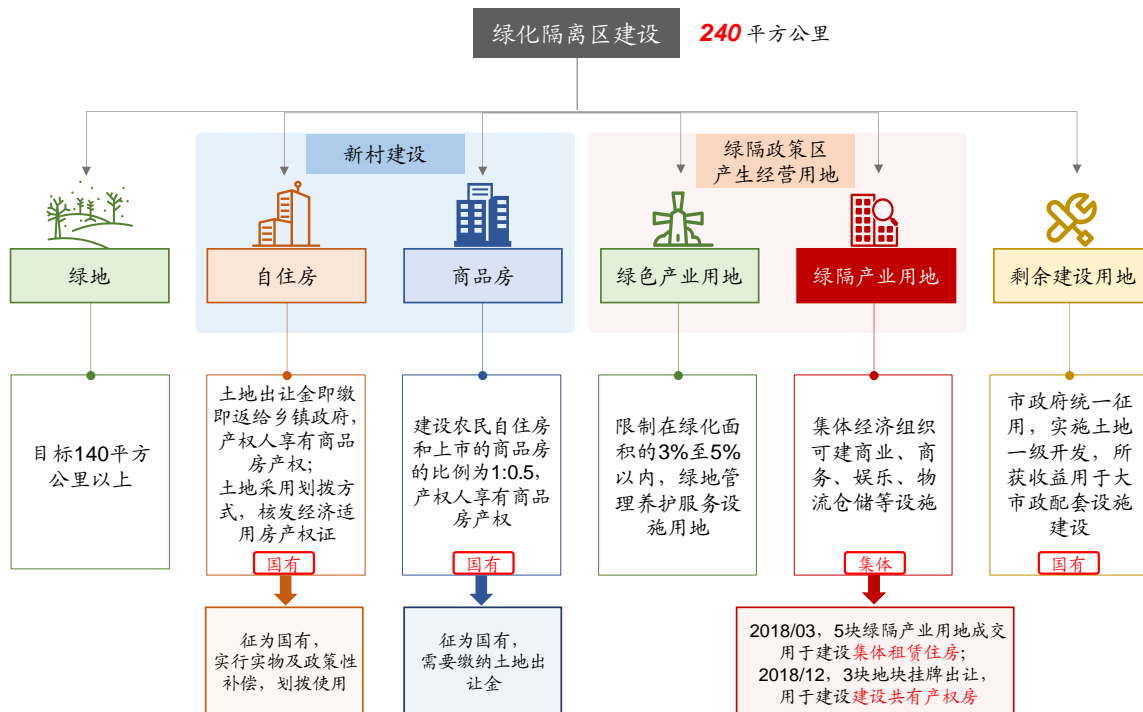


商品房)、绿隔政策区产生经营用地(绿色产业用地、绿隔产业用地)及除以上各类建设外的剩余建设用地四个部分。其中涉及到住宅建设的有两部分,一部分为新村建设中的农民自住房、商品房,另一部分为绿隔产业用地建设集体租赁住房 and 共有产权房。

新村建设方面,由于绿化隔离地区涉及调整各类用地的规划用途以实现带状绿化隔离区建设,需要重新安排农民的自住房。农民自住房所用土地由原宅基地征为国有,且在农民自住房建成的前提下,允许集体经济组织开发建设部分商品房上市出售(缴纳土地出让金后),商品房上市出售所得收入全部用于补偿拆迁、新村建设及绿化建设。结构上来看,建设农民自住房屋和上市出售的商品房的比例为1:0.5。关于农民自住房及按比例开发的商品房的产权性质,根据2001年11月北京国土局发布的《关于办理绿化隔离地区新村建设房屋权属登记的通知》,交纳土地有偿使用费的农民自住房和按比例开发的商品房产权人均享有商品房产权。而通过土地划拨使用建成的农民自住房核发经济适用房房屋产权证,在上市出售时,由买房人按照销售额交纳3%的土地出让金后所购房屋核发商品房房屋所有权证。

也就是说,在绿化隔离地区涉及到的两部分住宅建设中,仅绿隔产业用地属于集体经营性建设用地。主要是由于绿隔产业用地来自于北京市绿化隔离区的建设,是为保障实施及集体经济发展而在绿化隔离区内安排的乡镇企业和第三产业建房地。而绿隔政策区内农民自住房、按比例建设的商品房所使用土地及剩余建设用地均被征为国有,不属于集体建设用地范畴。

图10: 绿化隔离地区各类建设类型



数据来源:《批转首都规划委办公室关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》,《关于加快本市绿化隔离地区建设的意见》,《关于加快本市绿化隔离地区建设的暂行办法》,《关于加快本市绿化隔离地区旧村改造和新农村建设的实施意见》,《关于实施北京市绿化隔离地区绿地系统总体规划意见》,《关于统一安排本市绿化隔离地区范围内剩余建设用地的通知》,《关于印发本市绿化隔离地区新村建设中办理土地征用及使用和土地出让金返还手续有关问题的通知》,广发证券发展研究中心

**表 3: 绿隔政策区产生经营用地用途分类**

城乡规划用地分类				土地利用现状分类			
主类		小类		内容	二级类		含义
代码	名称	代码	名称		编码	名称	
F8	绿隔政策区产生经营用地	F81	绿隔产业用地	根据绿化隔离地区有关政策, 为保障绿隔实施及集体经济发展安排的产业用地	051	批发销售用地	略
					052	住宿餐饮用地	
					053	商务金融用地	
					054	其他商服用地	
					061	工业用地	
					063	仓储用地	
					083	科教用地	
					084	医卫慈善用地	
		085	文体娱乐用地				
		F82	绿色产业用地	根据绿化隔离地区有关政策, 按照已实施绿地面积的规定比例, 为绿地的管理养护提供资金保障集中安排的服务设施用地	087	公园与绿地	指城镇、村庄内部的公园、动物园、植物园、街心花园和用于休憩及美化环境的绿化用地

数据来源: 《北京市城乡规划与土地利用用地分类对应指南》, 广发证券发展研究中心

### 用途: 除工商业用途外, 建设集体租赁住房、共有产权房

2015年2月27日, 第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议决定: 授权国务院在北京市大兴区等33个县(市、区)进行“农村集体经营性建设用地入市”的改革试点。2015年12月30日, 北京市大兴区人民政府印发《大兴区农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》, 大兴区试点工作正式开启。根据大兴区召开的2018年产业空间发展推介会, 截止2018年5月, 农村集体经营性建设用地改革试点以来, 大兴区已拆除腾退土地超过9万亩, 共储备14个地块约5000亩产业用地, 并达到入市条件, 并完成5个集体租赁住房项目地块入市。

虽然大兴区集体建设用地的所有镇都实现了改革试点全覆盖, 但集体用地推出、成交数量依旧偏低。根据北京国土局数据, 从成交情况来看, 大兴区截止2018年12月仅有7幅集体经营性建设用地成交, 分别分布在瀛海镇、西红门镇、旧宫镇和黄村镇, 其中2016年1月15日出让的西红门镇“2号地小B地块F81绿隔产业用地”是北京首宗通过招拍挂形式出让的集体经营性建设用地。

**表 4: 北京大兴区集体经营性建设用地入市情况**

区域	挂牌时间	成交时间	建筑使用性质	占地 (万方)	建面 (万方)	出让年限 (年)	成交价 (亿元)	竞得人
西红门镇	2015/12/11	2016/1/15	F81 绿隔产业用地	2.67	5.34	40	8.05	北京赞比西房地产开发有限公司
黄村镇	2017/12/28	2018/3/6	F81 绿隔产业用地	5.15	12.02	50	15.10	北京兴业利嘉房地产开发有限公司
西红门镇	2017/12/28	2018/3/6	(建设集体租赁住房)	4.39	8.77	40	7.72	北京海港房地产开发有限公司



旧宫镇	2017/12/28	2018/3/6		1.78	4.99	40	4.39	北京文心万业文化体育产业投资基金
瀛海镇	2017/12/28	2018/3/6		6.54	15.21	70	16.00	北京汇瀛恒安置业有限公司
瀛海镇	2017/12/28	2018/4/9		6.55	15.87	70	15.86	北京万科天恒产城建设有限公司
瀛海镇	2018/10/23	2018/11/28	F81 绿隔产业用地	4.00	9.59	40/50	14.39	北京城康华房地产开发有限公司
西红门镇	2018/12/13		F81 绿隔产业用地	4.03	8.06	40		
瀛海镇	2018/12/27		F81 绿隔产业用地 (建设共有产权住房)	4.10	10.25	70		
瀛海镇	2018/12/27			4.79	10.81	70		
瀛海镇	2018/12/27			6.21	14.72	70		

数据来源：北京规划和自然资源委员会，广发证券发展研究中心

注：F81为《北京市城乡规划与土地利用用地分类对应指南》中绿隔产业用地对应编号

从用途来看，除工商业用途之外，2017年12月，大兴区完成5个集体租赁住房项目地块入市（占地24.4万方，建面56.9万方），2018年12月，3个共有产权房项目地块挂牌（占地15.1万方，建面35.8万方）。

此次大兴区三块共有产权房项目是全国首个采用集体用地建设共有产权房的项目，根据地块规划意见书，属于“33个试点县（市、区）”农村集体经营性建设用地入市试点项目。也就是说，在上位立法制度未更改之外，未来仅可能在试点区域内进行。

持有权益上，根据住建委的批示意见，“应在招标文件中明确集体建设用地共有产权房与国有土地共有产权房权益的一致性”，在土地挂牌出让书上强调“与国有建设用地同责同权”，出让年限为70年，与国有土地建设共有产权房的出让年限一致，而不是工、商业建设用地通常的40年。

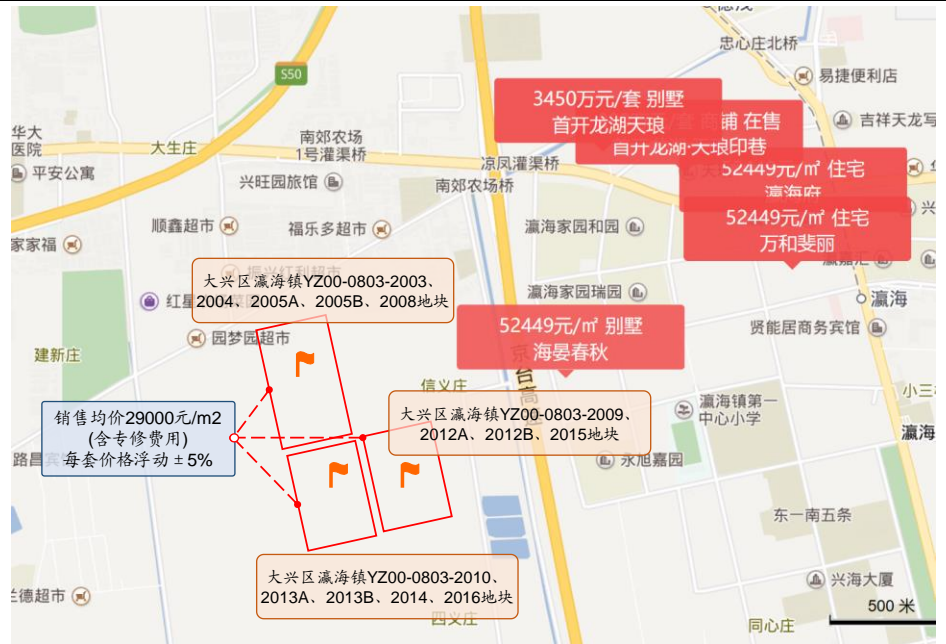
图11：大兴区集体经营性建设用地用途延伸至租赁住房、共有产权住房



数据来源：北京市规划和国土资源委员会，北京市发改委，广发证券发展研究中心



图12: 北京大兴区集体用地上推出的共有产权房售价约为周边1/2



数据来源: 北京市规划和国土资源委员会, 房天下, 广发证券发展研究中心

入市时间: 大兴区黄村镇绿隔产业用地用时 2.3 年

从现有政策和实践来看, 集体经营性建设用地入市程序繁杂, 周期长。国有土地入市和集体用地入市大致都可划分为两个阶段: 国有土地的收储阶段和入市交易阶段、集体用地的整理开发阶段和入市交易阶段。就第一阶段来看, 国有土地带有自上而下实施的倾向, 集体用地则是侧重于自下而上, 《大兴区农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》显示大兴区集体经营性建设用地入市采用的是各集体以土地入股等方式组建具有独立市场法人资格的镇级土地联营公司(股份合作社)作为集体经营性建设用地入市实施主体, 社会资本不得入股; 并且需经过集体经济组织内部成员民主表决的程序, 这就要求妥善处理好内部成员利益的问题。从第二阶段来看, 国有土地挂牌成交的市场化程度更高, 并且已经形成了一套有序的程序, 而集体用地在土地整理开发阶段完成后距离土地正式挂牌还有较长一段时间, 并且还要经过一系列严格的层层审核。

表 5: 北京大兴区集体经营性建设用地入市情况

集体用地			
第一阶段: 整理开发阶段	统筹规划确定入市范围	第二阶段: 入市交易阶段	入市主体提出申请并编制方案
	组建入市主体		本集体经济组织村民 2/3 表决通过入市方案
	民主表决		镇政府、县国土局审查方案
	编制土地前期开发实施方案		区域公共资源交易中心组织实施
	经政府审查、国土分局审核后报政府批准实施方案		受让双方签订成交确认书及合同
	办理规划、合规性审查和立项等手续		缴纳土地出让价款及土地增值收益调节金
	确权登记到入市主体, 筹措土地整治开发资金		变更登记、办理项目规划建设等手续

	增减挂项目土地复垦验收、地上建筑物拆除腾退		
国有土地			
第一阶段： 土地征收阶段	前期入户阶段	第二阶段： 挂牌竞价阶段	市土地房产交易所制定挂牌出让文件
	暂停办理阶段		交易所接受社会各界人士咨询、申请、审查
	签订撤管协议、评估机构选定、暂停办理事项公告		公告期满后，开始挂牌竞价
	方案征询阶段		挂牌截止后，根据报价结果确定竞得人
	政府裁决阶段		在交易所大厅电子显示屏和局互联网站发布挂牌结果
	征收签约阶段		市国土房管局与竞得人签订《国有土地使用权出让合同》，

数据来源：北京规划和自然资源委员会，广发证券发展研究中心

以北京黄村镇狼垡地区一幅已成交的绿隔产业用地入市的全过程为例，入市时间跨度长达两年。15年12月30日，《大兴区农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》出台，黄村镇狼垡地区编制规划，为入市试点作准备。16年3月1日正式启动集体经营性建设用地入市试点，至此，16年-17年两年开始进行拆除腾退、筹措项目资金、土地提质减量、土地确权登记工作。直到17年5月，该集体用地整理开发工作基本完成，同年11月，北京市规土局进行了一系列建设用途规划，该幅土地将用于建设集体租赁住房。17年12月底，土地才正式面向市场推出。最终，18年3月6日，北京兴业利嘉房地产开发有限公司以15.1亿元的价格竞得黄村镇狼垡地区推出的集体经营性建设用地50年使用权，建设用地面积5.15万方，建筑控制规模12.02万方。

图13：北京市大兴区黄村镇狼垡地区绿隔产业用地入市程序时间节点



数据来源：北京市规划和国土资源委员会，广发证券发展研究中心

## 风险提示

土地确权难度大，确权宗地比例低影响集体土地入市进展；增值收益分配的非标准化影响入市进展；试点经验在个别地区难以推广；集体用地用作租赁住房投资回报回收周期长，配套设施资金压力较重

## 广发房地产行业研究小组

- 乐加栋：首席分析师，复旦大学经济学硕士，十年房地产研究经验，2013年进入广发证券发展研究中心。
- 郭镇：联席首席分析师，清华大学工学硕士，七年房地产研究经验，2013年进入广发证券发展研究中心。
- 李飞：资深分析师，中国科学技术大学金融工程硕士，2015年进入广发证券发展研究中心。
- 邢莘：研究助理，上海财经大学应用统计硕士，2018年进入广发证券发展研究中心。
- 黄晓曦：研究助理，中山大学金融硕士，2018年进入广发证券发展研究中心。

## 广发证券—行业投资评级说明

- 买入：预期未来12个月内，股价表现强于大盘10%以上。
- 持有：预期未来12个月内，股价相对大盘的变动幅度介于-10%~+10%。
- 卖出：预期未来12个月内，股价表现弱于大盘10%以上。

## 广发证券—公司投资评级说明

- 买入：预期未来12个月内，股价表现强于大盘15%以上。
- 增持：预期未来12个月内，股价表现强于大盘5%-15%。
- 持有：预期未来12个月内，股价相对大盘的变动幅度介于-5%~+5%。
- 卖出：预期未来12个月内，股价表现弱于大盘5%以上。

## 联系我们

	广州市	深圳市	北京市	上海市	香港
地址	广州市天河北路183号大都会广场5楼	深圳市福田区益田路6001号太平金融大厦31层	北京市西城区月坛北街2号月坛大厦18层	上海市浦东新区世纪大道8号国金中心一期16楼	香港中环干诺道中111号永安中心14楼1401-1410室
邮政编码	510075	518026	100045	200120	
客服邮箱	gfyf@gf.com.cn				

## 法律主体声明

本报告由广发证券股份有限公司或其关联机构制作，广发证券股份有限公司及其关联机构以下统称为“广发证券”。本报告的分销依据不同国家、地区的法律、法规和监管要求由广发证券于该国家或地区的具有相关合法合规经营资质的子公司/经营机构完成。

广发证券股份有限公司具备中国证监会批复的证券投资咨询业务资格，接受中国证监会监管，负责本报告于中国（港澳台地区除外）的分销。

广发证券（香港）经纪有限公司具备香港证监会批复的就证券提供意见（4号牌照）的牌照，接受香港证监会监管，负责本报告于中国香港地区的分销。

本报告署名研究人员所持中国证券业协会注册分析师资质信息和香港证监会批复的牌照信息已于署名研究人员姓名处披露。

## 重要声明

广发证券股份有限公司及其关联机构可能与本报告中提及的公司寻求或正在建立业务关系，因此，投资者应当考虑广发证券股份有限公司及其关联机构因可能存在的潜在利益冲突而对本报告的独立性产生影响。投资者不应仅依据本报告内容作出任何投资决策。

本报告署名研究人员、联系人（以下均简称“研究人员”）针对本报告中相关公司或证券的研究分析内容，在此声明：（1）本报告的全部分析结论、研究观点均精确反映研究人员于本报告发出当日的关于相关公司或证券的所有个人观点，并不代表广发证券的立场；（2）研究人员的部分或全部的报酬无论在过去、现在还是将来均不会与本报告所述特定分析结论、研究观点具有直接或间接的联系。

研究人员制作本报告的报酬标准依据研究质量、客户评价、工作量等多种因素确定，其影响因素亦包括广发证券的整体经营收入，该等经

营业收入部分来源于广发证券的投资银行类业务。

本报告仅面向经广发证券授权使用的客户/特定合作机构发送，不对外公开发布，只有接收人才可以使用，且对于接收人而言具有保密义务。广发证券并不因相关人员通过其他途径收到或阅读本报告而视其为广发证券的客户。在特定国家或地区传播或者发布本报告可能违反当地法律，广发证券并未采取任何行动以允许于该等国家或地区传播或者分销本报告。

本报告所提及证券可能不被允许在某些国家或地区内出售。请注意，投资涉及风险，证券价格可能会波动，因此投资回报可能会有所变化，过去的业绩并不保证未来的表现。本报告的内容、观点或建议并未考虑任何个别客户的具体投资目标、财务状况和特殊需求，不应被视为对特定客户关于特定证券或金融工具的投资建议。本报告发送给某客户是基于该客户被认为有能力独立评估投资风险、独立行使投资决策并独立承担相应风险。

本报告所载资料的来源及观点的出处皆被广发证券认为可靠，但广发证券不对其准确性、完整性做出任何保证。报告内容仅供参考，报告中的信息或所表达观点不构成所涉证券买卖的出价或询价。广发证券不对因使用本报告的内容而引致的损失承担任何责任，除非法律法规有明确规定。客户不应以本报告取代其独立判断或仅根据本报告做出决策，如有需要，应先咨询专业意见。

广发证券可发出其它与本报告所载信息不一致及有不同结论的报告。本报告反映研究人员的不同观点、见解及分析方法，并不代表广发证券的立场。广发证券的销售人员、交易员或其他专业人士可能以书面或口头形式，向其客户或自营交易部门提供与本报告观点相反的市场评论或交易策略，广发证券的自营交易部门亦可能会有与本报告观点不一致，甚至相反的投资策略。报告所载资料、意见及推测仅反映研究人员于发出本报告当日的判断，可随时更改且无需另行通告。广发证券或其证券研究报告业务的相关董事、高级职员、分析师和员工可能拥有本报告所提及证券的权益。在阅读本报告时，收件人应了解相关的权益披露（若有）。

## 权益披露

(1) 广发证券（香港）跟本研究报告所述公司在过去 12 个月内并没有任何投资银行业务的关系。

## 版权声明

未经广发证券事先书面许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、转载和引用，否则由此造成的一切不良后果及法律责任由私自翻版、复制、刊登、转载和引用者承担。