

首席经济学家：任泽平

研究员：熊柴

xiongchaipeter@evergrande.com

实习生姜文镒对本文有贡献

相关研究：

1. 《城市“抢人大战”：高质量发展、大都市圈战略和土地财政》
2018-06-07
2. 《中国人口大迁移》
2018-07-10
3. 《中国人口大流动：3000 个县全景呈现》
2018-09-17
4. 《中国住房存量测算：过剩还是短缺？》
2018-11-21
5. 《中国城市发展潜力排名：2019》
2019-04-12
6. 《中国十大最具发展潜力城市排名：2019》
2019-05-24
7. 《十大最具潜力都市圈：中国都市圈报告 2019》
2019-06-20
8. 《哪里房子涨幅大：以北京为例》
2019-06-23
9. 《中国城市群发展潜力排名：2019》
2019-07-23
10. 《中国住房存量报告：2019》
2019-08-16

中国土地资源稀缺吗？

导读：

中国土地资源是否稀缺？是否应该严格限制城镇建设用地扩张？对上述问题的解答不仅关系到中国的粮食安全，也关系到城市化以及经济社会发展的质量。

我们在业内提出了广为流行的标准分析框架：“房地产长期看人口、中期看土地、短期看金融”，本文是对土地部分研究的深化。我们基于国情分析与国际比较，发现中国土地资源并不那么稀缺，城市化本质上节约土地，有利于耕地保护及保障粮食自给，中国城镇用地还存在较大的扩张空间，但需注意城镇用地配置在地区之间、利用结构之间存在明显失衡。

摘要：

中国土地资源稀缺吗？1) 讨论土地资源是否稀缺的实质在于是否应该严格限制城镇建设用地增长。人多地少是中国的基本国情，中国人口密度约为世界平均水平的 2.5 倍，人均耕地面积约为世界平均水平的 1/2，以全球 9.3% 的耕地养活了 18.4% 的人口。主流观点认为中国城镇建设用地人均面积过多、增速过快。因此官方通过建设用地指标控制、人均用地标准等严控城镇用地扩张，比如 2014 年原国土部要求人均城市建设用地目标严格控制在 100 平方米以内。2) 城市化本质上节约土地，有利于耕地保护和保障粮食自给。由于 1998 年开始执行占补平衡政策，城市化带来的城镇用地扩张实际上并不影响耕地保护及粮食自给，并且耕地占补平衡政策已从早期的数量平衡发展到数量—质量平衡，再发展为数量—质量—生态平衡。事实上，中国谷物自给率稳定在 95% 以上、基本自给。2016 年中国常住人口人均乡村、城镇建设用地分别为 326、119 平方米，乡村是城镇的 2.7 倍，由于城乡二元户籍制度和土地制度阻碍，导致规模庞大的农民工群体“双重占地”，加剧土地资源紧张；因此在推进市民化的同时推进乡村建设用地复垦，将节约土地资源、促进耕地保护。

中国城镇用地还有较大扩张空间。1) 中国城镇用地扩张速度和人均面积均低于全球平均水平。土地城镇化快于人口城镇化是全球普遍现象，原因在于人们对美好生活的追求和通勤成本下降等。2000-2017 年中国城镇用地与人口的增长率比值为 1.69，低于 1990-2000 年全球平均水平的 2.19。从人均水平来看，2016 年末中国人均城镇建设用地为 119 平方米，仍低于 2000 年全球平均的 214 平方米。2) 与国际相比，中国建设用地、城市建设用地比例均较低。2016 年中国建设用地占国土面积比例为 4.1%，远低于美国的 5.8%、英国的 8.3%、日本的 8.9%；中国城市建

设用地占国土面积比例为 0.56%，远低于美国的 1.6%、日本的 2.8%、英国的 5.6%。3) 即使仅对城乡建设用地结构进行调整，也可新增城镇用地 5.2 万平方公里，城镇用地规模可达 14.6 万平方公里，预计到 2050 年中国城市化率达约 80% 时，人均城镇建设用地可达 130 平方米。

中国城镇用地存在明显的配置失衡。1) 城镇用地在地区、城市之间配置失衡。过去中国城镇化战略长期存在“控制大城市规模、积极发展中小城市”的倾向，与人口迁移趋势明显背离，造成土地在地区之间配置失衡。分地区看，2009-2016 年东部地区城镇建设用地增量比例低于人口增量比例 12.9 个百分点，而中部、东北、西部地区分别高 1.7、4.4、6.8 个百分点。分城市看，2006-2016 年 1000 万人以上城市人口增长 36.0%，但土地供给仅增长 14.4%；而 20 万人以下城市人口增长 3.0%，而土地供给大幅增长 26.1%。2) 城镇建设用地在利用结构上配置失衡。一方面是居住用地和工业用地配置失衡。在“GDP 锦标赛”下，地方政府一般压低工业用地价格以招商引资，同时控制居住用地供给以实现土地出让收入最大化。2017 年中国城镇用地中居住用地比例为 31.4%，明显低于美国的 46.9%、日本的 61.3%；工业用地比例为 18.5%，明显高于日本的 7.7%、韩国的 10.1%。另一方面是道路用地粗放，但绿地与广场用地供给不足。中国一线城市道路占建成区比例均高于 15%，而巴黎、纽约、伦敦均处于 10%-15%；绿地与广场用地占比均低于 8%，而巴黎、纽约、首尔均高于 20%。3) 低效闲置城镇建设用地大量存在。2017 年中国城镇低效、闲置建设用地分别约为 1.27 万、0.14 万平方公里；其中，低效建设用地主要为工业用地。分地区看，土地供给偏多的西部和东北地区出让的工业土地利用效率偏低。

提高规划人均城镇用地标准，优化区域分布和利用结构。1) 适度提高规划人均城镇建设用地标准。在平衡粮食安全、经济社会发展、居民美好生活需要之后，预计 2050 年人均城镇建设用地可达 130 平方米。2) 提高城镇土地利用效率，完善城市建设用地“增存挂钩”机制。一方面，依法收缴土地闲置费或收回闲置土地。另一方面，加快推进“增存挂钩”机制，减少批而未供、闲置土地多和处置不力地区的新增建设用地计划。3) 加快推进农业转移人口市民化，建立健全宅基地资源有偿退出机制。一方面，进一步加大户籍制度改革力度，加快农业转移人口市民化，加大非户籍人口落户推进力度，全面放开放宽落户限制，促进人口自由迁移。另一方面，探索对增量宅基地实行集约有奖、对存量宅基地实行退出有偿，同时对退出宅基地合理复垦。4) 优化城镇用地在地区和城市之间的配置，推进市场化的跨省换地。一方面，以常住人口增量为标准供给城镇用地，推行新人地挂钩；另一方面，推进市场化的跨省换地，进一步优化土地资源的空间配置。5) 优化城镇用地的用途供给结构，增加居住用地、绿地与广场用地等供给。一方面，在符合规划前提下允许工业用地转为居住用地等。另一方面，在新增城镇建设用地中适度增加居住用地、绿地与广场用地等比例。

风险提示：各国土地利用分类存在差异，国际对比存在一定误差；对城镇建设用地可达规模的估算存在假设，存在一定误差。

目录

1 中国土地资源稀缺吗?	5
1.1 讨论土地资源是否稀缺的实质在于是否应该严格限制城镇建设用地增长.....	5
1.2 城市化本质上节约土地, 有利于耕地保护和保障粮食自给.....	7
2 中国城镇建设用地还有较大扩张空间	8
2.1 中国城镇用地扩张速度和人均面积低于全球平均水平.....	8
2.2 与国际相比, 中国建设用地、城市建设用地比例均较低.....	10
2.3 到 2050 年可新增城镇建设用地 5.2 万平方公里	11
3 中国城镇用地配置严重失衡	12
3.1 城镇用地在地区、城市之间配置严重失衡	12
3.2 城镇建设用地在利用结构上配置失衡	15
3.3 低效闲置城镇建设用地大量存在	18
4 提高规划人均城镇用地标准, 优化区域分布和利用结构	19

图表目录

图表 1:	中国人口密度约为世界平均的 2.5 倍	6
图表 2:	中国人均耕地面积约为世界平均的 1/2	6
图表 3:	2011 年城市规划人均单项建设用地指标和规划建设用地结构	6
图表 4:	建设占用对耕地减少的贡献比例	7
图表 5:	占补平衡政策演变	7
图表 6:	2000-2018 年中国谷物和口粮自给率	8
图表 7:	2000-2018 年四种主要农产品的自给率	8
图表 8:	人均乡村建设用地面积是城镇 2.7 倍	8
图表 9:	乡村建设用地增加与人口减少背离	8
图表 10:	1990-2000 年全球城市用地年均增长率与人口年均增长率	9
图表 11:	1987-2013 年全球各大城市的城市用地年均增长率与人口年均增长率	9
图表 12:	2000 年世界各地人均城镇用地面积	10
图表 13:	中国人均城市建设用地偏低	10
图表 14:	2016 年中国土地结构	11
图表 15:	2017 年日本土地结构	11
图表 16:	2017 年美国土地结构	11
图表 17:	2017 年英国土地结构	11
图表 18:	全球国际都市的城市建成区占比	11
图表 19:	中国一线城市建成区比例明显偏低	11
图表 20:	联合国预测 2050 年中国 14.02 亿人	12
图表 21:	批准城镇村建设用地占建设用地的 60%	12
图表 22:	分地区城镇人口和建设用地增量比例	13
图表 23:	分地区人均城镇建设用地	13
图表 24:	分省城镇人口和建设用地增量比例	14
图表 25:	分省人均城镇建设用地	14
图表 26:	2006-2016 年分规模城市人口与土地增长	15
图表 27:	分线城市住宅类用地供应面积占比	15
图表 28:	中国 2017 年城镇用地结构	16
图表 29:	首尔市 2018 年城市用地结构	16
图表 30:	东京市 2006 年城市用地结构	16
图表 31:	纽约市 2014 年城市用地结构	16
图表 32:	中国一线城市建设用地细分类别占比	17
图表 33:	中国一线城市道路用地占比过高	17
图表 34:	一线城市建设用地利用结构失衡更严重	17
图表 35:	东北地区建设用地利用结构失衡更严重	17
图表 36:	2018 年分地区出让的工业用地容积率	18
图表 37:	2018 年各省出让的工业用地容积率	18
图表 38:	2010 年原国土部公布 1457 宗闲置土地	19
图表 39:	2010-2017 年期间统计的闲置土地	19

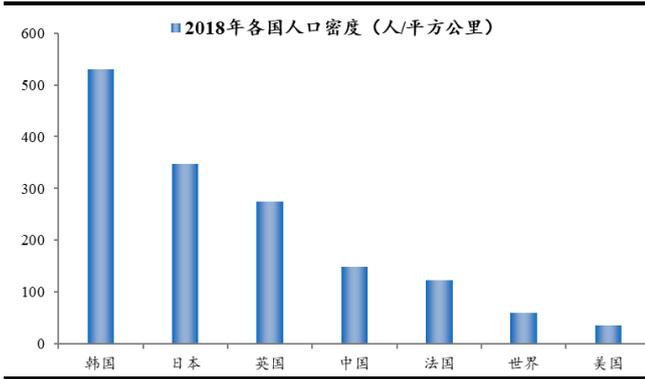
1 中国土地资源稀缺吗？

1.1 讨论土地资源是否稀缺的实质在于是否应该严格限制城镇建设用地增长

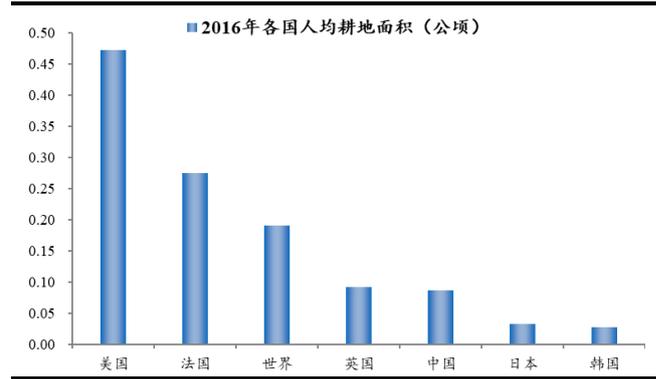
人多地少是中国的基本国情，中国人口密度约为世界平均水平的 2.5 倍，人均耕地面积约为世界平均水平的 1/2，以全球 9.3% 的耕地养活了 18.4% 的人口。根据世界银行统计，2018 年中国人口密度为 148 人/平方公里，约为全球平均水平（60 人/平方公里）的 2.5 倍，高于高收入国家（34 人/平方公里）、中等收入国家（72 人/平方公里）、低收入国家（52 人/平方公里）。具体来看，中国人口密度高于美国（36 人/平方公里）、法国（122 人/平方公里），但低于英国（275 人/平方公里）、日本（347 人/平方公里）、韩国（530 人/平方公里）。在人均耕地面积方面，2016 年中国人均耕地面积 0.09 公顷，大约为全球平均水平（0.19 公顷）的 1/2，低于高收入国家的 0.29 公顷、中等收入国家的 0.17 公顷、低收入国家的 0.19 公顷。具体来看，中国人均耕地面积低于美国的 0.47 公顷、法国的 0.27 公顷，但高于日本的 0.03 公顷、韩国的 0.03 公顷，和英国（0.09 公顷）接近。2016 年中国耕地面积为 20.24 亿亩，约占全球耕地面积的 9.3%，而 2018 年中国人口为 13.95 亿人，约占全球总人口的 18.4%。

由于城市化扩张直接占用耕地，中国划定 18 亿亩耕地红线，严格实行耕地保护；并且，主流观点认为中国城镇建设用地人均面积过多、增速过快，应该严格限制城镇建设用地增长。其一，由于城市化扩张直接占用耕地，貌似与耕地面积持续减少存在直接联系。2006 年第十届全国人大四次会议上通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》划定 18 亿亩耕地红线，严格实行耕地保护。“18 亿亩”的划定主要有两个原因：第一，中国耕地面积从 1996 年的 19.5 亿亩降低至 2005 年的 18.3 亿亩，这一数据成为重要参考依据；第二，根据农业部计算，按照 15 亿人消费，需要保证粮食产量 6 万亿吨，考虑当时稻谷亩均产量 431 公斤，小麦 326 公斤，播种面积需要约 16 亿亩，剩余 2 亿亩用作经济作物种植，因此必须保证 18 亿亩耕地面积。

其二，主流观点认为中国城镇建设用地人均面积过多、增速过快。“土地城镇化快于人口城镇化”被写入《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》，成为必须高度重视并着力解决的突出矛盾之一。人均面积方面，2006 年时任全国政协委员、原国土资源部咨询研究中心副主任刘文甲表明：“我国城镇人均用地已达 130 多平方米，远远高于发达国家人均 82.4 平方米和发展中国家人均 83.3 平方米的水平”，而这一数据明显存在问题。城镇用地增速方面，主流学者根据城镇用地增长弹性系数或城镇用地扩展系数（城镇用地的增长率/城镇人口的增长率）是否大于 1.12，来判断我国城镇土地扩张是否过快。然而，这个所谓“1.12”的扩展系数标准只是中国城市规划设计研究院 1989 年在研究报告《2000 年城镇用地预测综合报告》提出的一个控制值，其合理性及对当前的适用性很值得怀疑。

图表1：中国人口密度约为世界平均的 2.5 倍


资料来源：世界银行，恒大研究院

图表2：中国人均耕地面积约为世界平均的 1/2


资料来源：世界银行，恒大研究院

官方通过建设用地指标控制、人均用地标准等严控城镇用地扩张，比如 2014 年原国土部要求人均城市建设用地目标严格控制在 100 平方米以内。从土地供给政策来看，《土地管理法》规定中国土地管理以耕地保护为目标，实行土地用途管制，严格限制农用地转为建设用地。全国层面，自然资源部编制土地利用总体规划，比如《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）》，采用耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模、城镇工矿用地规模等指标控制。地方层面，各级政府按照新增建设用地总量不超过上一级土地利用规划的原则，编制土地利用总体规划、城市总体规划、土地利用年度计划。此外，建设部门也制定了相应的规划标准，比如《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137-90)、《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)、《镇规划标准》(GB 50188-2007) 等，不仅对城市、建制镇的规划人均建设用地标准进行明确规定，还对不同类型用地的面积及比例进行了区间规定。1990 年原建设部《城市用地分类与规划建设用地标准》要求，规划人均城市建设用地指标控制在 60-120 平方米之间；2011 年住建部《城市用地分类与规划建设用地标准》要求，人均城市建设用地控制在 65-115 平方米之间；2014 年原国土部《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》要求，人均城市建设用地目标严格控制在 100 平方米以内。需要注意的是，当前执行的规划人均城市、建制镇建设用地标准等，基本沿袭了 1990 年制定的规划标准。但是，当时并未执行耕地占补平衡政策，对包括耕地在内的各类土地面积数据掌握也比较粗糙，比如 2009 年全国第二次土地调查发现中国耕地面积为 20.31 亿亩，较 2008 年提升 2.05 亿亩。

图表3：2011 年城市规划人均单项建设用地指标和规划建设用地结构

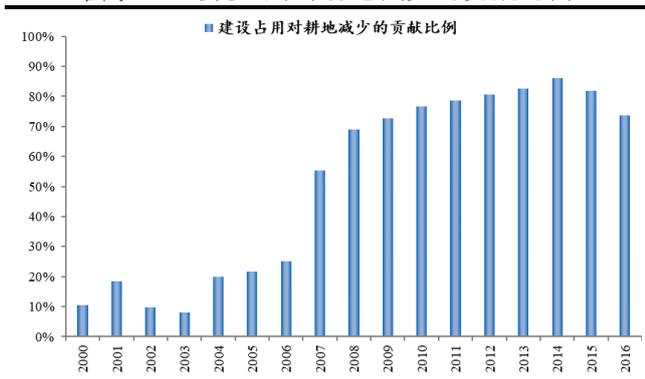
规划人均单项建设用地指标		规划建设用地结构	
类别名称	用地指标 (平方米)	类别名称	占城市建设用地的比例 (%)
居住用地-I、II、VI、VII	28.0-38.0	居住用地	25.0-40.0
居住用地-III、IV、V	23.0-36.0	公管与公服用地	5.0-8.0
公管与公服用地	≥5.5	工业用地	15.0-30.0
交通设施用地	≥12.0	交通设施用地	10.0-30.0
绿地、公共绿地	≥10.0、≥8.0	绿地	10.0-15.0

资料来源：原建设部，恒大研究院

1.2 城市化本质上节约土地，有利于耕地保护和保障粮食自给

由于1998年开始执行占补平衡政策，城市化带来的城镇用地扩张实际上并不影响耕地保护及粮食自给。一方面，1998年《土地管理法》要求按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地数量和质量相当的耕地。此外，2006年城乡建设用地增减挂钩开始试点，后逐渐推至全国。根据原国土部数据，2000-2009年建设占用对耕地面积减少的贡献仅为18.2%，其他为生态退耕、灾毁耕地、农业结构调整等，2010年后逐渐上升为80%左右，但补充耕地面积依然大于建设占用耕地面积。比如，根据《全国土地整治规划（2011-2015年）》，2006-2010年实际建新占用耕地面积113.7万亩，通过增减挂钩，实际复垦还耕面积达148.1万亩；根据2016年度全国土地变更调查结果，2016年依法批准建设占用耕地225.7万亩，同期实施各类整治项目共补充耕地266.8万亩，超出建设占用41.1万亩。而且，占补平衡政策已经从早期的数量平衡到数量-质量平衡，逐渐发展为数量-质量-生态平衡。另一方面，中国耕地撂荒现象较为严重。根据中国科学院地理科学与资源研究所李升发等（2016）统计的全国153个山区县的撂荒信息，2014-2015年全国山区县耕地撂荒率为14.3%。2015年西南财经大学中国家庭金融调查与研究对全国29个省、262个县市的住户跟踪调查发现，2011年和2013年分别有13.5%和15.0%的农用地处于闲置状态。假设以15.0%的耕地撂荒率估算，中国约有3亿亩耕地可利用，这意味着即便在粮食生产效率不变的情况下，粮食产量仍有进一步提升空间。

图表4：建设占用对耕地减少的贡献比例



资料来源：原国土部，恒大研究院

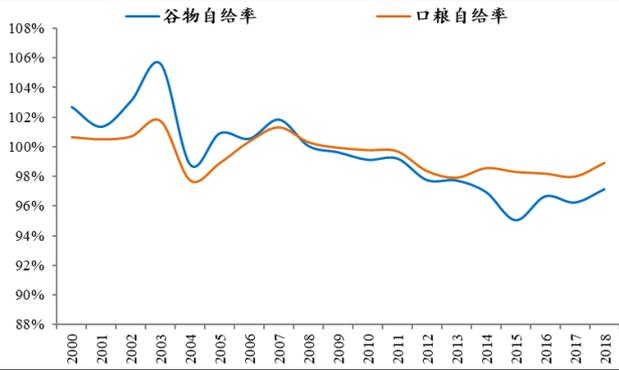
图表5：占补平衡政策演变

时间	文件	政策
1998年8月	《中华人民共和国土地管理法》	明确提出“实行占用耕地补偿制度”，要求占用耕地与开发复垦耕地相平衡
1999年2月	《关于切实做好耕地占补平衡工作的通知》	确保建设占地占一补一，逐步实现耕地占用的先补后占、占优补优、不补不占
2004年10月	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》	各类非农业建设经批准占用耕地的，建设单位必须补充数量、质量相当的耕地，补充耕地的数量、质量实行按等级折算，防止占多补少、占优补劣
2008年10月	《中共中央关于农村改革发展若干重大问题的决定》	确保基本农田总量不减少，用途不改变，质量有提高，继续推进土地整理复垦开发，耕地实行先补后占，不得跨省区市进行占补平衡
2014年2月	《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》	全面实施耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地特别是基本农田的耕作层应当予以剥离
2017年1月	《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》	着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，着力加强耕地管控、建设、激励多措并举保护
2017年12月	《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》	以县（市、区）为单位，建立补充耕地数量、产能、水田三类指标储备库

资料来源：原国土部，国务院，恒大研究院

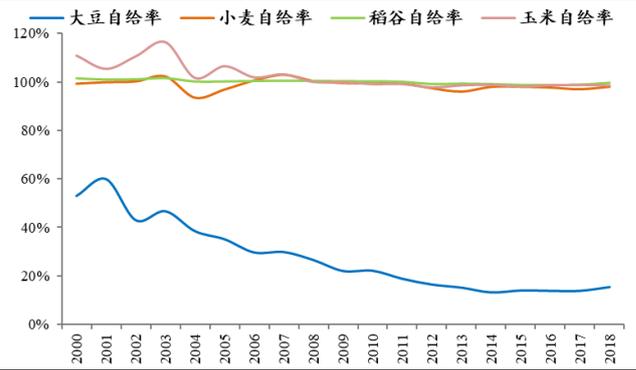
实际上，中国谷物自给率长期稳定在95%-98%，口粮自给率稳定在98%-99%，基本实现粮食自给。2013年12月中国国家粮食安全新战略强调要坚守“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的战略底线。谷物主要为稻谷、小麦和玉米，根据FAO统计，2011-2013年期间中国谷物自给率三年平均值为96.6%；根据国家统计局数据计算，中国谷物自给率稳定在95%-98%，高于谷物自给率红线95%。口粮包括稻谷和小麦，中国口粮自给率稳定在98%-99%。细分种类来看，2018年中国稻谷、小麦、玉米、大豆的自给率分别为100%、98%、99%、15%。中国大豆自给率低主要是因为国内大豆种植机械化程度较低，单位面积产值低、成本高，导致国内大豆缺乏规模种植，主要依靠进口。中国于2016年起开始实行“减玉米、增大豆”的种植结构调整，对大豆种植进行政府补贴，鼓励大豆种植。

图表6: 2000-2018年中国谷物和口粮自给率



资料来源: 国家统计局, 恒大研究院

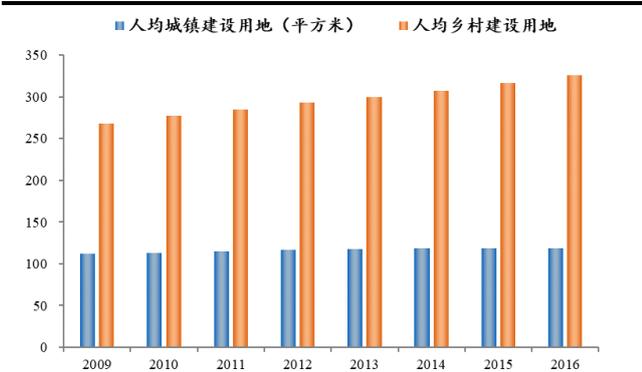
图表7: 2000-2018年四种主要农产品的自给率



资料来源: 国家统计局, 恒大研究院

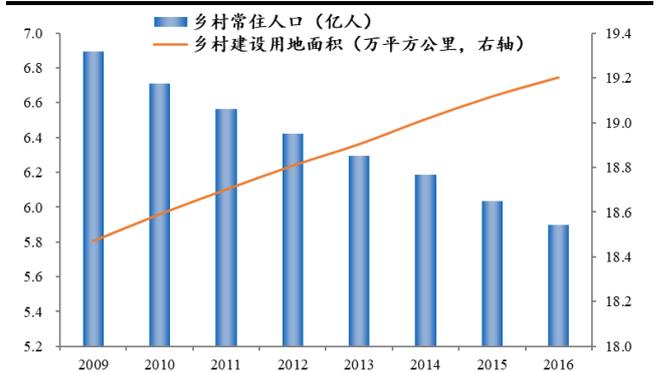
2016年中国常住人口乡村、城镇建设用地分别为326、119平方米,乡村是城镇的2.7倍,由于城乡二元户籍制度和土地制度阻碍,导致规模庞大的农民工群体“双重占地”,加剧土地资源紧张;如果在推进市民化的同时推进乡村建设用地复垦,将节约土地资源、促进耕地保护。由于城市具有集聚效应,人均城镇建设用地面积明显小于乡村,乡村人口进城安居后退出宅基地将节约土地资源、有利于耕地保护。但由于中国城乡二元户籍制度与土地制度排斥了市场对城乡人口和土地的有效配置,导致进城不能落户、迁徙不能定居的农民工不愿无偿放弃乡村原有的宅基地,形成农民工群体在城镇和乡村“双重占地”,加剧了土地资源紧张。根据国家统计局和自然资源部数据,2009-2016年乡村常住人口从6.89亿人减至5.90亿人,减少约1.0亿人;但乡村建设用地面积不减反增,从18.47万平方公里增至19.20万平方公里,增加0.73万平方公里。人均城镇建设用地从112平方米上涨为119平方米,仅增长5.8%;而人均乡村建设用地从268平方米增长为326平方米,增长21.5%,达人均城镇建设用地的2.7倍。2019年5月国务院发布《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,提出全面落实支持农业转移人口市民化的财政政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策;同时探索对增量宅基地实行集约有奖、对存量宅基地实行退出有偿。2019年8月修订的《土地管理法》中规定,国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

图表8: 人均乡村建设用地面积是城镇2.7倍



资料来源: 自然资源部, 恒大研究院

图表9: 乡村建设用地增加与人口减少背离



资料来源: 自然资源部, 国家统计局, 恒大研究院

2 中国城镇建设用地还有较大扩张空间

2.1 中国城镇用地扩张速度和人均面积低于全球平均水平

土地城镇化快于人口城镇化是全球普遍现象，原因在于人们对美好生活的追求和通勤成本下降等。2000-2017年中国城镇用地与人口的增长率比值为1.69，低于1990-2000年全球平均水平的2.19。根据Angel等人建立的全球城市数据库，1990-2000年间全球10万人及以上城市的城市用地与人口的年均增长率比值为2.19，其中发达国家、发展中国家分别为4.92、1.99。因此，土地城镇化快于人口城镇化是全球普遍现象，反映人们对美好生活的追求，主要原因在于收入增长和通勤成本降低。在中国，结合国家统计局人口数据和住建部城镇用地数据，2000-2017年中国城镇用地增长130.7%，城镇常住人口增长77.2%，城镇用地与人口的增长率比值为1.69。

图表10：1990-2000年全球城市用地年均增长率与人口年均增长率

分类	城市用地年均增长 (%)	城市人口年均增长 (%)	城市用地年均增长率与人 口年均增长率的比值
发展中国家	3.56	1.79	1.99
发达国家	2.86	0.58	4.92
低收入国家	4.53	1.86	2.43
中低收入国家	5.44	2.03	2.68
中高收入国家	2.25	1.51	1.49
高收入国家	2.87	0.60	4.75
10万-52.8万人城市	3.32	1.14	2.93
52.8万-149万人城市	3.63	1.13	3.21
149万-418万人城市	3.31	2.00	1.66
418万人以上城市	2.53	1.71	1.48
全球	3.21	1.46	2.19

资料来源：Angel et al (2005)，恒大研究院

在城市层面，中国一线城市的城市建成区用地与人口年均增长率的比值明显低于纽约、首尔、巴黎等国际都市。根据联合国人居署卫星遥感数据，定义城市建成区的标准为“以每个建设用地像素为圆心，其一平方公里范围内的建设用地像素超过50%”。1987-2000年深圳、北京、上海、广州的城市建成区用地与人口年均增长率的比值分别为0.57、1.17、1.60、1.74，明显低于首尔的4.56、纽约的2.82、巴黎的2.00，而伦敦、东京分别为1.58、1.57。2000-2013年上海、深圳、北京、广州的城市建成区用地与人口年均增长率的比值分别为0.40、0.91、1.29、1.33，低于纽约的1.50、巴黎的1.63、东京的3.00、首尔的3.00，仅高于伦敦的0.18。

图表11：1987-2013年全球各大城市的城市用地年均增长率与人口年均增长率

城市	1987-2000年		2000-2013年		1987-2000年	2000-2013年
	城市建成区用 地年均增长	城市人口 年均增长	城市建成区用 地年均增长	城市人口 年均增长	城市建成区用地与人口年均增 长率的比值	
深圳	12.0%	21.0%	4.0%	4.4%	0.57	0.91
北京	5.4%	4.6%	6.7%	5.2%	1.17	1.29
上海	6.6%	3.8%	1.6%	4.0%	1.74	0.40
广州	26.8%	16.8%	6.8%	5.1%	1.60	1.33
纽约	3.1%	1.1%	0.3%	0.2%	2.82	1.50
伦敦	1.9%	1.2%	0.2%	1.1%	1.58	0.18
东京	1.1%	0.7%	2.4%	0.8%	1.57	3.00
首尔	7.3%	1.6%	3.9%	1.3%	4.56	3.00

巴黎	1.2%	0.6%	1.3%	0.8%	2.00	1.63
----	------	------	------	------	------	------

资料来源：联合国人居署，恒大研究院

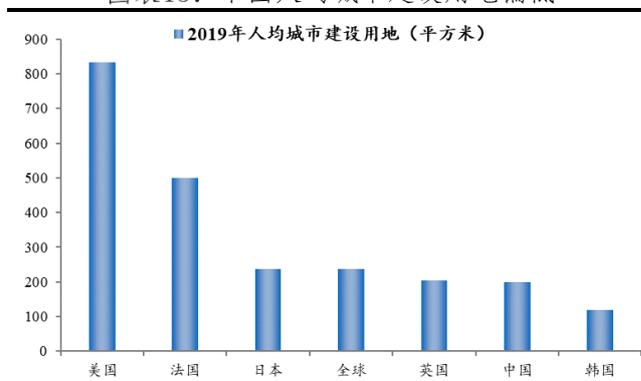
从人均水平来看，2016 年末中国人均城镇建设用为 119 平方米，仍低于 2000 年全球平均的 214 平方米。根据 Angel 等人统计，2000 年中国人均城镇用地面积为 103 平方米，低于全球平均的 214 平方米、发达国家的 352 平方米和发展中国家的 153 平方米。根据自然资源部统计，2016 年末中国人均城镇建设用为 119 平方米，即便与全球 2000 年水平相比，依然处于中低水平。美国国际公共政策研究公司 Demographia 以 50 万人以上城市的卫星遥感数据作为基础，计算人均城市建设用地面积。其界定城市建设用地的标准为：“以每个建设用地像素为圆心，若其一平方公里范围内的建设用地像素超过 50%，则该建设用地为城市建设用地”。据其统计，2019 年中国人均城市建设用地面积为 200 平方米，低于全球的 238 平方米。从国家来看，中国人均城市建设用地面积低于美国（833 平方米）、法国（500 平方米）、日本（238 平方米）和英国（204 平方米）。

图表12：2000 年世界各地人均城镇用地面积

地区	城镇总人口 (万人)	城镇总用地 (平方公里)	城镇人均用地 (平方米)
东亚及太平洋地区	51361	52978	103.1
中国大陆	44662	45950	102.9
东南亚	20550	34448	167.6
南亚和中亚	43538	59872	137.5
西亚	12132	22714	187.2
北非	8664	12104	139.7
撒哈拉以南非洲	20757	26500	127.7
拉美及加勒比海地区	39033	91233	233.7
欧洲和日本	60242	174581	289.8
土地丰裕的发达国家	26767	131447	491.1
发展中国家	196035	299847	153.0
发达国家	87009	306028	351.7
全球	283044	605875	214.1

资料来源：Angel et al (2010)，恒大研究院

图表13：中国人均城市建设用地偏低

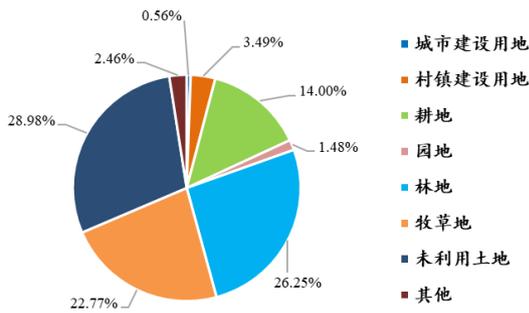


资料来源：Demographia，恒大研究院

2.2 与国际相比，中国建设用地、城市建设用地比例均较低

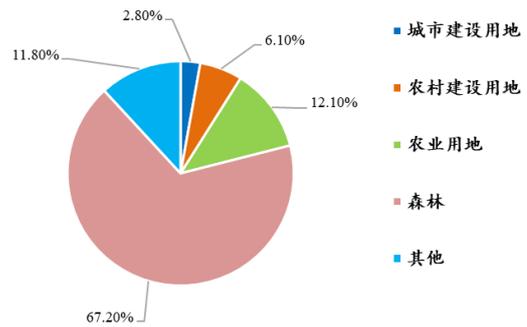
2016 年中国建设用地占国土面积比例为 4.1%，远低于美国的 5.8%、英国的 8.3%、日本的 8.9%；中国城市建设用地占国土面积比例为 0.56%，远低于美国的 1.6%、日本的 2.8%、英国的 5.6%。根据自然资源部数据，2016 年中国园地、建设用地、耕地、牧草地、林地、未利用土地占国土面积的比例分别为 1.5%、4.1%、14.0%、22.8%、26.3%、29.0%。其中，2016 年中国建设用地为 39.1 万平方公里，仅占国土面积的 4.1%。根据 OECD 数据，2017 年美国、英国、日本建设用地分别为 54.3、2.03、3.36 万平方公里，分别占国土面积的 5.8%、8.3%、8.9%。从城市建设用地情况来看，中国建设用地中城市建设用地约占 1/7，即城市建设用地仅占国土面积 0.56%，而美国、日本、英国分别达到 1.6%、2.8%、5.6%。进一步分析中国土地资源构成，中国有 29%的土地是未利用土地，主要为裸岩石砾地、沙地、荒草地等。而根据美国土地管理局数据，2012 年美国、日本、法国、韩国未利用土地占比分别为 9.7%、8.8%、6.9%、6.1%、6.1%。尽管未利用土地在开发上存在较大难度，但是中国未利用土地中约 21%为荒草地和裸土地，开发难度相对较小。

图表14: 2016年中国土地结构



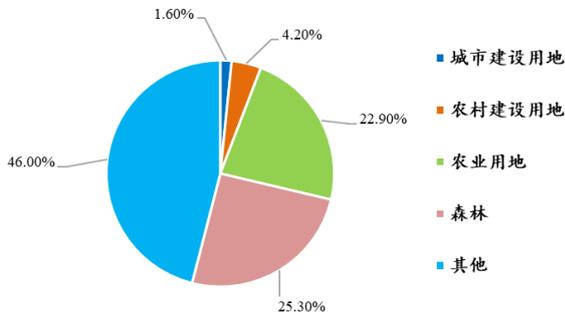
资料来源: 自然资源部, 恒大研究院

图表15: 2017年日本土地结构



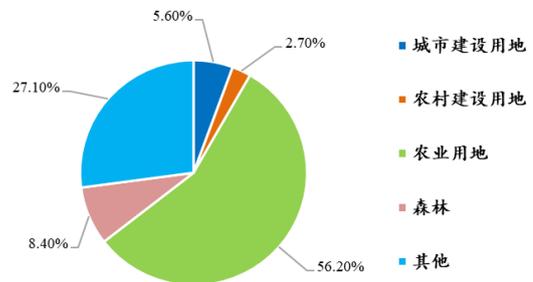
资料来源: OECD, 恒大研究院

图表16: 2017年美国土地结构



资料来源: OECD, 恒大研究院

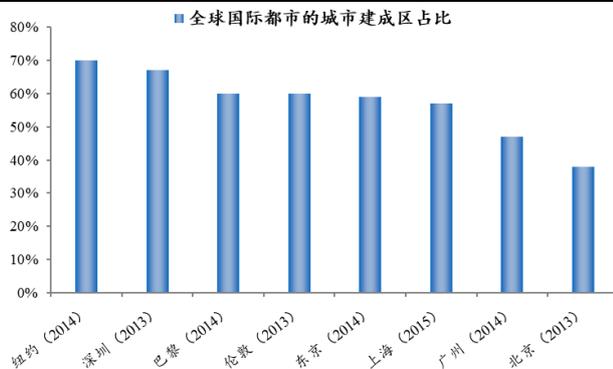
图表17: 2017年英国土地结构



资料来源: OECD, 恒大研究院

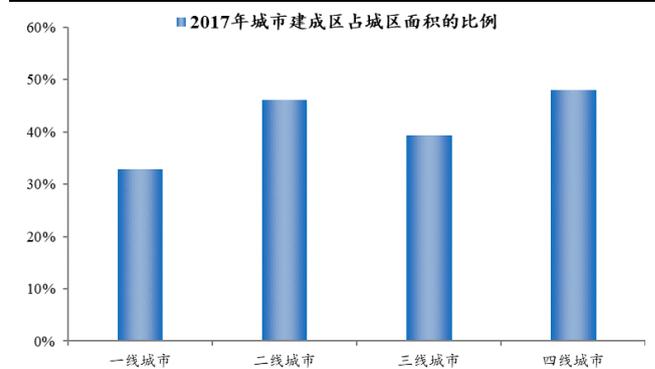
在城市层面, 根据联合国人居署定义, 2013-2015年深圳、上海、广州、北京城市建成区比例分别为67%、57%、47%、38%, 而纽约、巴黎、伦敦、东京分别为70%、60%、60%、59%。联合国人居署采用卫星遥感数据, 2013-2015年期间, 纽约、巴黎、伦敦、东京城市建成区比例分别平均为70%、60%、60%、59%, 而深圳、上海、广州、北京分别平均为67%、57%、47%、38%。从分线城市来看, 根据住建部数据, 2017年一、二、三、四线城市的建成区占城区面积的比例分别为32.8%、46.1%、39.3%、48.0%, 一线城市建成区比例明显偏低。

图表18: 全球国际都市的城市建成区占比



资料来源: 联合国人居署, 恒大研究院

图表19: 中国一线城市建成区比例明显偏低



资料来源: 住建部, 恒大研究院

2.3 到2050年可新增城镇建设用地5.2万平方公里

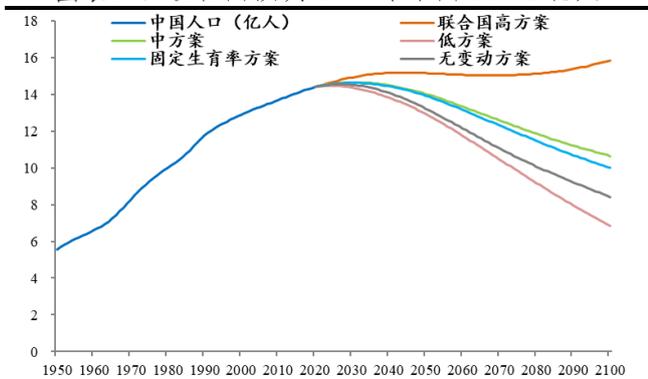
即使仅对城乡建设用地结构进行调整，也可新增城镇用地 5.2 万平方公里，城镇用地规模可达 14.6 万平方公里，预计到 2050 年中国城市化率达约 80% 时，人均城镇建设用地可达 130 平方米。城镇化是经济社会发展的必然趋势，随着人们对美好生活的追求，城镇建设用地仍将进一步扩张。我们分三步对中国城镇建设用地可达规模进行简单测算。

一是估计未来全国建设用地可占用耕地规模。根据《全国土地整治规划（2011-2015 年）》，2010 年全国补充耕地潜力约为 10.5 万平方公里，2011-2016 年中国补充耕地 2.1 万平方公里，节余 8.4 万平方公里。由于 2010-2016 年批准建设用地和补充耕地面积的比例为 1.3，我们采用更宽松的假设 1.6:1，即占用 1 亩耕地需补充 1.6 亩耕地才能保证质量平衡，未来全国建设用地扩张可占用耕地 5.25 万平方公里。

二是根据建设用地扩张占用耕地比例，估算中国未来新增建设用地可达规模。《国土资源“十三五”规划》指出，2011-2015 年新增建设用地总量控制在 3256 万亩，建设占用耕地在 2000 万亩左右，建设占用耕地比例为 61%。据此比例，可估计未来中国新增建设用地规模可达 8.6 万平方公里。

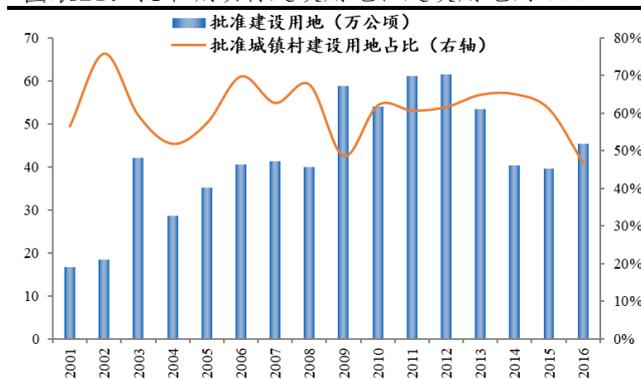
三是根据新增城镇建设用地占新增建设用地比例，估算未来中国城镇用地可达规模。2006-2016 年期间，批准的城镇村建设用地占当年审批建设用地的比例平均为 60%。考虑到乡村建设用地已经较为粗放，因而未来新批准的乡村建设用地规模很小。据此比例，可推算出未来中国新增城镇建设用地规模可达 5.2 万平方公里，2016 年中国城镇建设用地为 9.4 万平方公里，即未来中国城镇用地规模可达约 14.6 万平方公里。根据联合国人口预测中方案，2050 年中国总人口为 14.02 亿人，城市化率达 80%，城镇人口为 11.22 亿人。据此计算，2050 年中国人均城镇建设用地面积可达 130 平方米，比 2016 年增长 9.2%。

图表20: 联合国预测 2050 年中国 14.02 亿人



资料来源: 联合国, 恒大研究院

图表21: 批准城镇村建设用地占建设用地的 60%



资料来源: 自然资源部, 恒大研究院

3 中国城镇用地配置严重失衡

3.1 城镇用地在地区、城市之间配置严重失衡

过去中国城镇化战略长期存在“控制大城市规模、积极发展中城市”的倾向，与人口迁移趋势明显背离，造成土地在地区之间配置严重失衡。1980 年 10 月，中国第一次城市规划工作会议提出：“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针。1990 年 4 月《城市规划法》规定，“严格控制大城市规模，积极发展中等城市和小城市”，以法律形式确定了城镇化发展道路。2000 年 10 月，中共中央在关于制定“十五”计划的建议中提出，走大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。之后的中共十六大、十七大、十八大和十九大均坚持大中小城

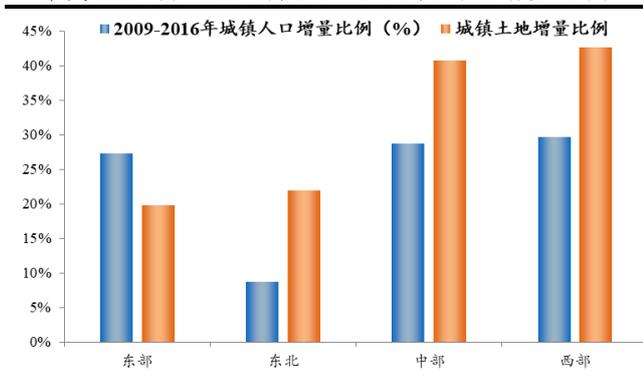
市和小城镇协调发展。虽然，官方在《全国主体功能区规划》和《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》中均强调以城市群为主体形态推进新型城镇化，但核心思想还是：严格控制特大和超大城市规模，积极发展中小城市。

一方面，政府试图引导人口流向中小城市，严控特大城市和超大城市人口规模。《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》要求，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制控制500万以上的特大城市人口规模。另一方面，政府严格控制特大和超大城市建设用地规模。2014年原国土部《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》要求，严格审核城市建设用地，除生活用地及公共基础设施用地外，原则上不再安排城市人口500万以上特大城市中心城区新增建设用地；2016年《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）调整方案》规定，严格控制超大城市、特大城市用地规模。在中小城镇战略下，由于人口大都市圈化态势难以控制，政府实际上只控制住了相应土地供给，由此造成土地供需错配。

不过，近年来中国城市发展战略逐渐调整为“以中心城市为引领，以城市群为主体形态，以都市圈建设为突破口，对中小城市分类施策”。2019年2月，发改委发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，要求促进中心城市与周边城市（镇）同城化发展，以培育现代都市圈为城市群建设突破口。4月，发改委《2019年新型城镇化建设重点任务》要求，超大特大城市强调合理疏解中心城区非核心功能；大城市强调发挥规模效应和辐射带动作用；中小城市发展强调分类施策，提高自身产业支撑能力、公共服务品质等。8月，中央财经委员会第五次会议强调，增强中心城市和城市群等区域经济和人口承载能力。

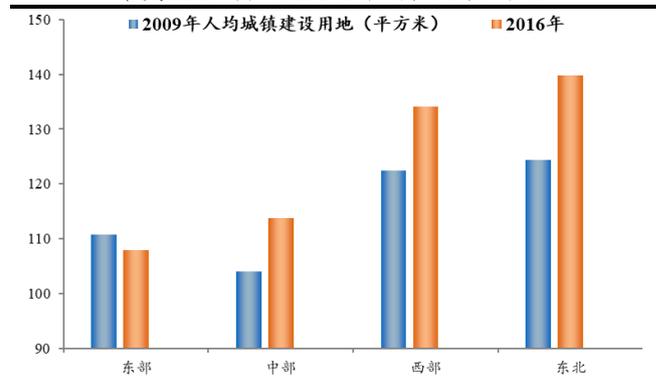
分地区看，2009-2016年东部地区城镇建设用地增量比例低于人口增量比例12.9个百分点；而中部、东北、西部地区分别高1.7、4.4、6.8个百分点。由于耕地占补平衡政策的实施范围大多局限在县域、地级市范围内、至多省内，当前耕地后备资源不足的东部地区难以获得足够的建设用地指标。从国有建设用地供应面积看，2000-2016年东部供应面积占全国的比重从59.6%波动下降至34.2%，中部从6.7%波动上升至24.3%；西部从24.7%波动上升至35.6%，东北地区大致在6%-10%之间波动。结合国家统计局人口数据和自然资源部土地数据，2009-2016年东部地区常住人口增量占全国比重为41.4%，但城镇用地增量占比仅为28.5%，低于人口增量比例12.9个百分点；而中部、东北、西部地区城镇用地增量占比分别高于其人口增量占比1.7、4.4、6.8个百分点。在人地错配背景下，2009-2016年东部地区人均城镇建设用地面积从110.7平方米降至107.9平方米，中部地区从104.1平方米增至113.8平方米，西部地区从122.5平方米增至134.2平方米，东北地区从124.3平方米增至139.8平方米。

图表22：分地区城镇人口和建设用地增量比例



资料来源：自然资源部，国家统计局，恒大研究院

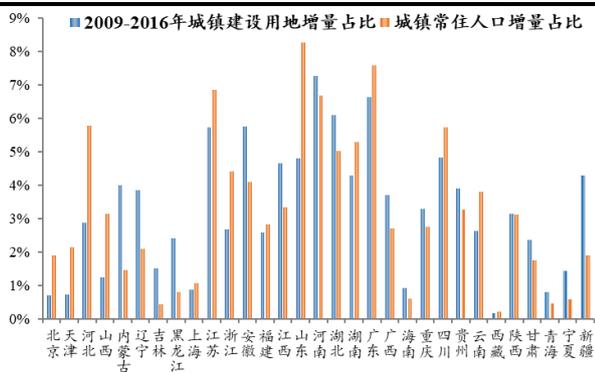
图表23：分地区人均城镇建设用地



资料来源：自然资源部，国家统计局，恒大研究院

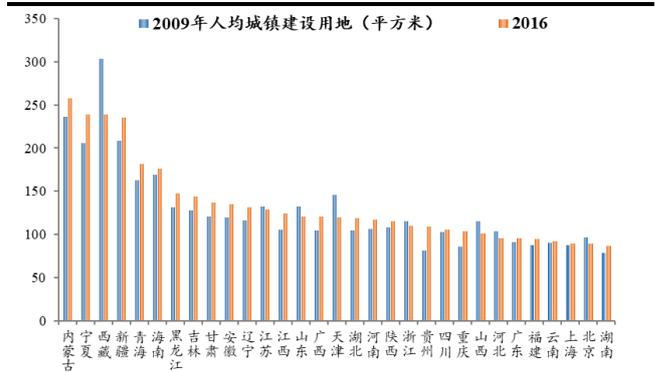
分省看，北京、天津、江苏、浙江等经济强省城镇建设用地增量比例低于人口增量比例，人均城镇建设用地面积明显下降。2009-2016年城镇建设用地增量比例小于常住人口增量比例的省份有浙江、天津、北京、江苏、广东等11个省份，均为东部和中部省份。其中，北京、天津、江苏、浙江均为京津冀城市群和长三角城市群的重要部分，人口总体持续流入，而城镇用地供给明显不足；内蒙古、新疆、辽宁、黑龙江、吉林等10个省份的城镇建设用地增量比例明显大于其常住人口增量比例，另10个省份基本平衡。从各省人均城镇建设用地看，2016年既有内蒙古、新疆、宁夏、西藏四省人均超过200平方米，也有北京、上海、广东等7省人均低于100平方米。从变化趋势看，2009-2016年，北京、浙江、天津、等8省人均城镇建设用地面积明显下降，并且除西藏外的其他省份人均城镇建设用地水平原本较低，表明土地供给偏少。与此同时，人均城镇建设用地面积原本就较高的内蒙古、宁夏、新疆等省城镇用地供给偏多，人均用地进一步增长。

图表24：分省城镇人口和建设用地增量比例



资料来源：自然资源部，恒大研究院

图表25：分省人均城镇建设用地



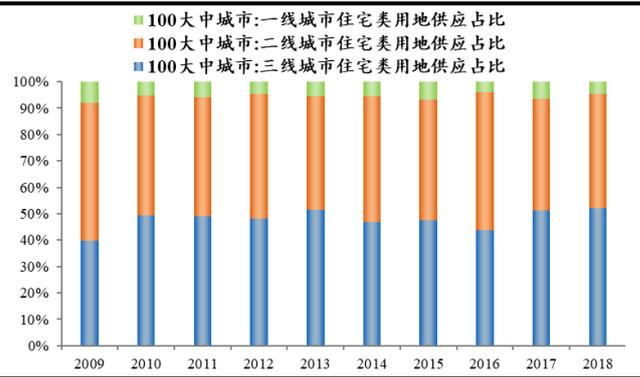
资料来源：自然资源部，恒大研究院

分城市看，2006-2016年1000万人以上城市人口增长36.0%，但土地供给仅增长14.4%；而20万人以下城市人口增长3.0%，而土地供给大幅增长26.1%。在城区人口增幅方面，明显呈现超大城市人口增幅大，小城市人口增幅小。500-1000万人以上的超大城市增幅最大，为53.1%；20万人以下的城市城区人口增幅最低，为3.0%。在城区建设用地增幅方面，呈现出明显的中间大、两头小的特点，即1000万人以上的超大城市和20万人以下的城市建成区增幅均在20%左右，其余城市的建成区增幅均超20%。以此计算土地-人口增幅比值，1000万人以上、500-1000万人城市分别为0.40、1.34，土地供给不足；20-50万人、300-500万人、20万以下城市的分别为2.40、2.53、8.70，土地供给过多。此外，大城市住宅用地被严格控制，2009-2018年一线城市住宅类用地供应面积从2585万平方米降至1426万平方米，占100个大中城市住宅类用地比例从8.0%波动降至4.5%；二线城市住宅类用地比例从45.3%波动下降至43.2%；而三线城市从39.8%波动上升至51.3%。

图表26：2006-2016年分规模城市人口与土地增长

类型	个数	人均用地 (平方米)		增幅 (%)		增幅 比值
		2006	2016	人口	建设用地	
1000万人以上	4	86.5	72.8	36.0	14.4	0.40
500-1000万人	9	89.4	99.8	53.1	70.8	1.34
300-500万人	14	85.7	113.5	27.0	68.2	2.53
100-300万人	61	91.8	115.5	25.1	57.4	2.29
50-100万人	117	98.5	121.2	34.9	65.	1.89
20-50万人	253	102.8	124.2	17.5	42.0	2.40
20万人以下	173	110.9	135.8	3.0	26.1	8.70
合计	631	94.5	110.4	29.0	50.7	1.75

资料来源：自然资源部，恒大研究院

图表27：分线城市住宅类用地供应面积占比


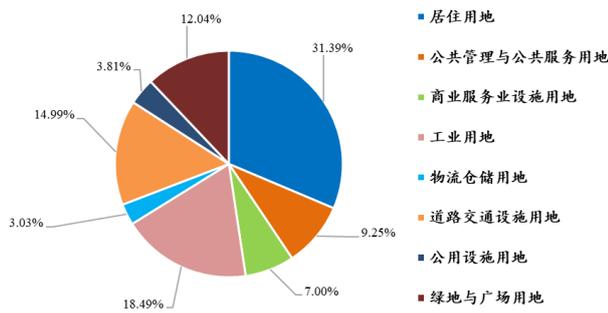
资料来源：Wind，恒大研究院

3.2 城镇建设用地在利用结构上配置失衡

一方面是居住用地和工业用地配置失衡，2017中国城镇用地中居住用地比例为31.4%，明显低于美国的46.9%（2012年）、日本的61.3%（2016年）；工业用地比例为18.5%，明显高于日本的7.7%（2016年）、韩国的10.1%（2018年）。在“GDP锦标赛”下，地方政府一般压低工业用地价格以招商引资，同时控制居住用地供给以实现土地出让收入最大化。2018年全国土地出让收入6.5万亿（超80%来自居住用地），房地产相关税收2.7万亿，二者合计占地方政府总收入的35.4%。由于政府控制居住用地供给，2010-2018年住宅用地供应仅占总建设用地供应的17.8%，而工业用地供应占比为27.1%；导致全国100大中城市住宅用地楼面价上升155.9%，而工业用地下降0.1%。2017年中国城市建设用地中居住用地比例为30.8%，工业用地比例为20.1%。加上县城建设用地，2017年中国城镇建设用地中居住用地为31.4%、低于美国的46.9%（2012年）、日本的61.3%（2016年）；工业用地比例为18.5%，高于日本的7.7%（2016年）、韩国的10.1%（2018年）。从城市来看，纽约（2014年）、东京（2006年）、首尔（2018年）住宅用地比例分别为42.5%、58.3%、61.0%，工业用地比例分别为3.5%、9.9%、0.8%，而中国一线城市居住用地平均值为27.8%，工业用地平均值为25.7%。

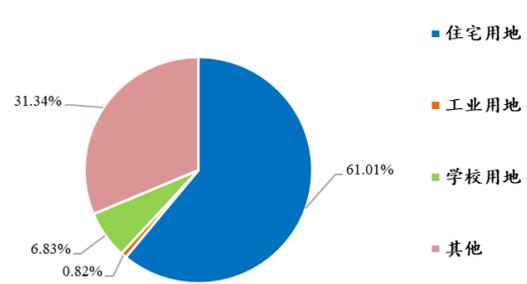
对居住用地供给的严格控制导致中国住宅向高层高密度发展，影响居民居住质量、加剧交通拥堵。根据中国第五次、第六次人口普查资料以及2015年1%人口抽样调查，2000-2015年住宅所在建筑属于平房的家庭户数比例从63.1%降至38.7%，住宅所在建筑属于6层以下楼房的家庭户数比例从31.2%增至48.4%，住宅所在建筑属于7层以上楼房的家庭户数比例从4.3%增至13.0%。根据美国住宅调查统计，2013年独立住宅占比为68.5%，7层及以上住宅数占比仅为2.1%；根据日本住宅·土地统计调查，2018年独立住宅占比为56.2%，6层及以上住宅占比为15.5%。高层高密度发展一方面影响住宅光照、通风，对居民的生理、心理健康造成不利影响，同时也不利于防火防灾中安全疏散，严重影响居民生活质量；另一方面，这种居住拥挤，通过早晚高峰的集中出行带来严重的交通拥堵。

图表28：中国 2017 年城镇用地结构



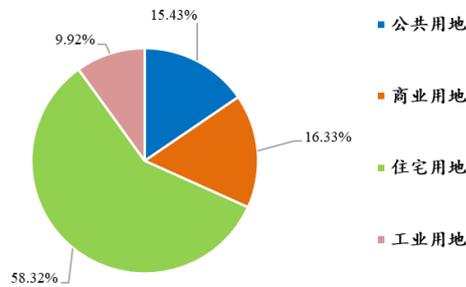
资料来源：住建部，恒大研究院

图表29：首尔市 2018 年城市用地结构



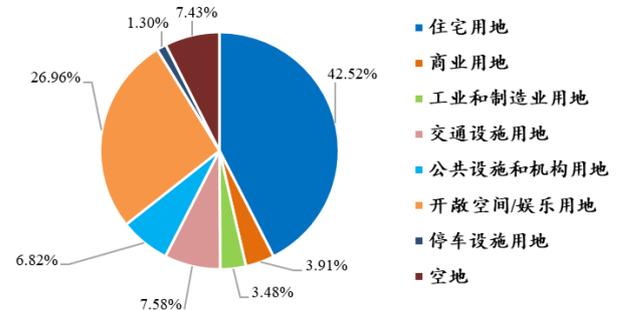
资料来源：韩国统计局，恒大研究院

图表30：东京市 2006 年城市用地结构



资料来源：东京都都市整备局，恒大研究院

图表31：纽约市 2014 年城市用地结构



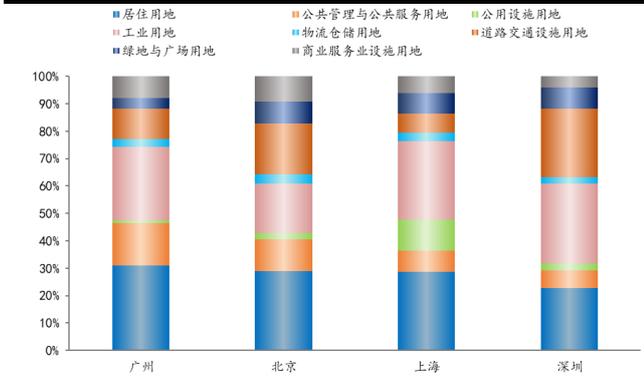
资料来源：纽约市政府，恒大研究院

另一方面是道路用地粗放，但绿地与广场用地供给不足。中国一线城市道路占建成区比例均高于 15%，而巴黎、纽约、伦敦均处于 10%-15%；绿地与广场用地占比均低于 8%，而巴黎、纽约、首尔均高于 20%。改革开放后，不少地方政府大搞“政绩工程”、“形象工程”，追求“大马路”，导致道路用地粗放。根据联合国人居署统计，2014 年北京、深圳、上海、广州道路占建成区面积比例分别为 26%、25%、22%、19%，高于巴黎的 15%、纽约的 13%、伦敦的 10%，和东京 25% 接近。但是，在 Numbeo 统计的全球交通拥堵指数中，北京、上海位居前列，表明中国城镇的道路用地面积占比和道路通畅状况并不成正比，主要有三个原因：一是中国城市道路用地普遍存在重视主干道、忽视支路建设的情况，造成路网交错，效率低。国外主要采用小路密网，面积占比小，但整体通达性更强。2014 年深圳、上海、广州、深圳平均道路宽度分别为 8.4、8.2、7.9、7.3 米，明显高于巴黎 6.2 米、东京 5.0 米。二是中国轨道交通建设明显滞后。2018 年上海、北京、广州、深圳轨道交通运营里程分别为 785、714、450、298 千米，路网密度分别为 0.12、0.04、0.06、0.15 千米/平方公里；而当前纽约都市区、东京圈、首尔圈轨道交通运营里程高达 3347、2705、1098 千米，路网密度分别为 0.34、0.31、0.23 千米/平方公里，远高于中国一线城市。三是国外城市对道路空间管理更为严格、细致。比如，纽约对于道路空间的管理设计有超 160 种许可证，以此保证对道路建设和维护的精细化管理；而中国目前的道路管理粗放，质量监督责任不明确。

绿地与广场用地方面，尽管各国对于城镇建设用地的分类不一致，但是有类似之处，比如中国的绿地与广场用地类似纽约的开敞空间/娱乐用地、首尔的绿化带和开放空间等，国际比较表明中国绿地与广场用地整体

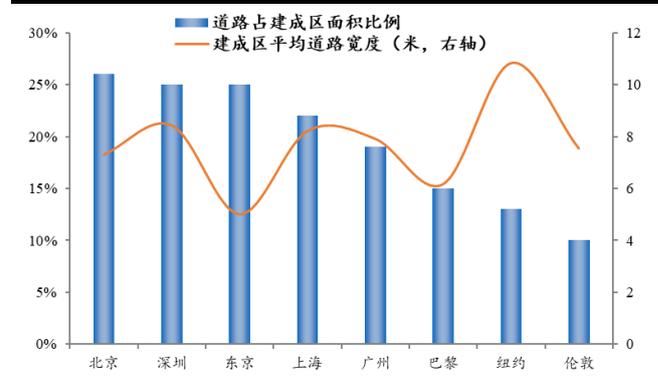
供给偏少。2017年北京、上海、广州、深圳绿地与广场用地分别为7.9%、7.3%、3.8%、7.7%，低于巴黎的25%（2012年）、纽约的27%（2014年）、首尔的31%（2010年）。尽管与大马路类似同样存在大广场现象，但主要是指单个广场用地面积过高，比如大连星海广场176万平方米，深圳市民中心广场91万平方米等，均远超天安门44万平方米。但是2012年全国广场用地仅约1300平方公里，仅占城市建设用地的2.8%。

图表32：中国一线城市建设用地图类占比



资料来源：住建部，恒大研究院

图表33：中国一线城市道路用地占比过高

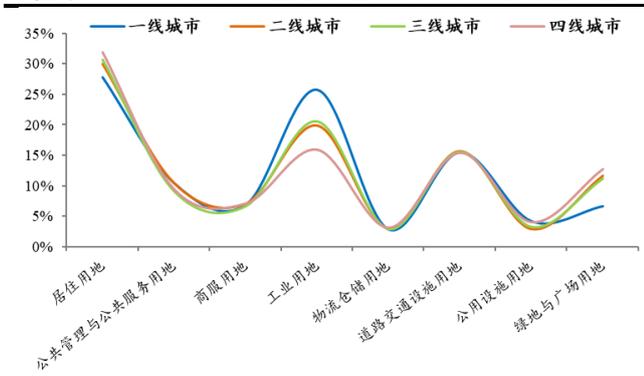


资料来源：联合国人居署，恒大研究院

分城市看，中国一线城市建设用地图类配置失衡更为严重。根据住建部数据，2017年一、二、三、四线城市居住用地占比分别为27.8%、29.9%、30.6%、31.9%；绿地与广场用地占比分别为6.7%、11.6%、11.2%、12.8%；工业用地占比分别为25.7%、19.8%、20.6%、16.0%，一线城市居住用地、绿地与广场用地占比偏低，工业用地占比偏高。一线城市经济发达、产业结构合理，吸引全国各地人口流入，以5.7%的城镇建设用地聚集了5.3%的人口和12.2%的GDP，但其居住用地占比偏低，导致住房紧张。2018年一线、二线、三四线城市人均住房建筑面积分别为25.6、32.9、34.3平方米，套户比分别为0.99、1.06、1.12（详见恒大研究院报告《中国住房存量报告：2019》）。

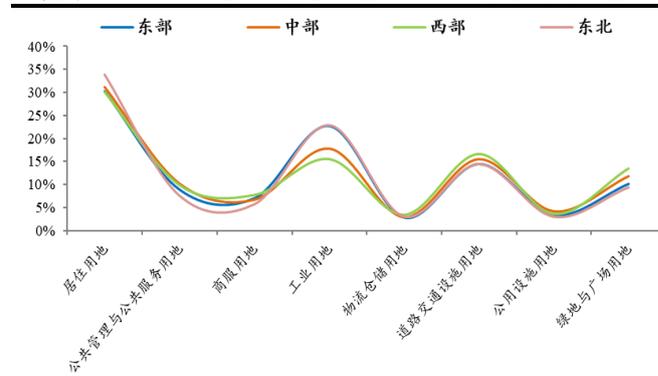
分地区看，东北地区在建设用地图类配置失衡更为严重。2017年东部、中部、西部、西北地区居住用地比例分别为30.3%、31.1%、30.1%、33.8%，工业用地比例分别为22.7%、17.8%、15.5%、22.9%，公共管理与公共服务用地占比分别为8.9%、10.2%、9.8%、7.6%，绿地与广场用地占比分别为10.2%、11.8%、13.5%、9.4%。东北地区居住用地、工业用地占比均位居第一，而公共管理与公共服务用地、绿地与广场用地均为倒数第一。

图表34：一线城市建设用地图类配置失衡更严重



资料来源：住建部，恒大研究院

图表35：东北地区建设用地图类配置失衡更严重



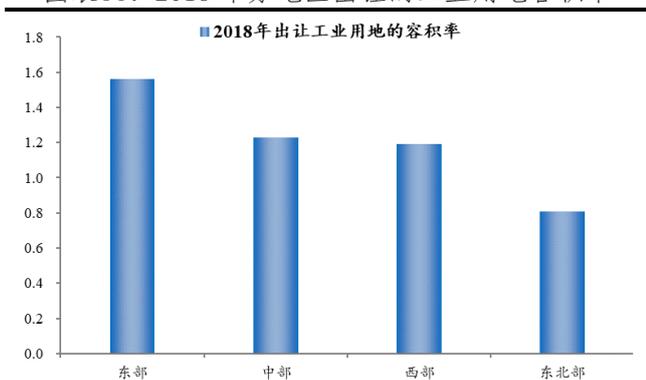
资料来源：住建部，恒大研究院

3.3 低效闲置城镇建设用地大量存在

2017 年中国城镇低效建设用地约 1.27 万平方公里，低效建设用地主要为工业用地。截至 2017 年底，上海、江苏、浙江、湖北、辽宁、陕西、广东 7 省（市）共认定城镇低效用地面积约 4133 平方公里，约占 7 省城镇建设用地面积的 13.5%。2016 年全国城镇建设用地面积为 9.43 万平方公里，依据上述比例推算，即全国约有 1.27 万平方公里城镇低效用地。针对此情况，2016 年 11 月原国土部发布《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》，要求各地全面启动城镇低效用地再开发工作。从改造的建设用地类别来看，低效建设用地主要是工矿仓储用地，比如广东低效用地中工矿仓储用地占 51%，浙江占 53%，江苏占 74.9%。

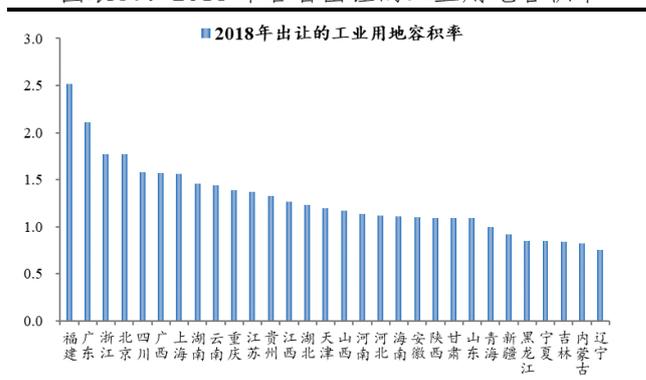
分地区看，土地供给偏多的西部和东北地区出让的工业土地利用效率偏低。2018 年东部、中部、西部、东北地区出让的工业用地容积率分别为 1.56、1.23、1.19、0.81，西部和东北地区出让的工业土地利用效率偏低。而根据前文计算，西部、东北地区较东部、中部地区土地供给偏多。因此，土地供给偏多的西部和东北地区出让的工业土地利用效率偏低。分省看，这种现象更为明显，福建、广东、浙江、北京等省份城镇用地供给偏少，2018 年出让的工业用地容积率均高于 1.5；而吉林、内蒙古、辽宁等省份城镇用地供给偏多，2018 年出让的工业用地容积率均低于 0.85。

图表36：2018 年分地区出让的工业用地容积率



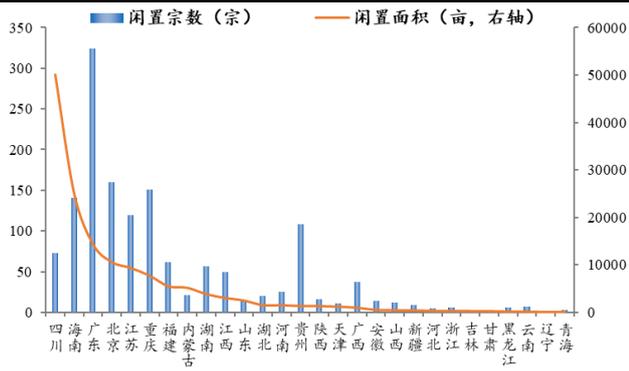
资料来源：中指院，恒大研究院

图表37：2018 年各省出让的工业用地容积率



资料来源：中指院，恒大研究院

2017 年中国城镇闲置建设用地面积约为 1400 平方公里，有一定整改空间。根据 2010 年原国土部公布的 1457 宗城市闲置土地“黑名单”，闲置面积共计 14.66 万亩。其中广东、北京、重庆、海南、江苏、贵州闲置土地宗数均超 100 宗，而四川、海南、广东、北京闲置土地面积均超 1 万亩。2017 年河南省政府《关于限制土地管理情况的专项工作报告》中，公告涉嫌闲置的土地共 141.9 平方公里，约占全国总量的 1/10。以此计算，2017 年全国的闲置土地面积约 1400 平方公里。针对此情况，2018 年 7 月，自然资源部公布《关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》，对于存在“批而未供”土地和存在“闲置用地”情况的地方城市，将在下一年度中核减 20% 的新增建设用地指标。

图表38：2010年原国土部公布1457宗闲置土地


资料来源：原国土部，恒大研究院

图表39：2010-2017年期间统计的闲置土地

时间	范围	统计部门	闲置土地面积
2010	全国	国土部	1457宗城市闲置土地“黑名单”，闲置面积共计14.66万亩
2014	全国	国土部	近五年全国闲置土地105.27万亩
2015	陕西省	陕西省政府	闲置土地277宗，面积2.57万亩
2015	部分省份	国家审计署	北京、天津、河北、安徽、江西、湖北和福建7省闲置土地总面积54万亩
2017	河南省	河南省政府	闲置土地21.28万亩，占全国总量1/10。以此估算，全国2017年底的闲置土地面积约210万亩

资料来源：原国土部，国家审计署，恒大研究院

4 提高规划人均城镇用地标准，优化区域分布和利用结构

1) 适度提高规划人均城镇建设用地标准。当前执行的规划人均城市建设用地标准、规划人均建制镇建设用地标准等，基本沿袭了1990年制定的规划标准。但是，当时并未执行耕地占补平衡政策，对包括耕地在内的各类土地面积数据掌握也比较粗糙，同时考虑到粮食生产效率提升，居民对粮食需求数量和结构也发生了变化。因此，在平衡粮食安全、经济社会发展、居民美好生活需要之后，预计2050年人均城镇建设用地可达130平方米。

2) 提高城镇土地利用效率，完善城市建设用地“增存挂钩”机制。当前城市内部存在大量批而未供、闲置土地、低效率土地。对于批而未供、闲置土地，一方面，政府应及时调查认定，依法收缴土地闲置费或收回闲置土地；另一方面，政府应加快完善建设用地“增存挂钩”机制，将把批而未供和闲置土地数量作为重要测算指标，逐年减少批而未供、闲置土地多和处置不力地区的新增建设用地计划。对于低效率土地，应通过再开发提高土地容积率和建筑密度，同时建立健全激励机制和退出机制。

3) 加快推进农业转移人口市民化，建立健全宅基地自愿有偿退出机制。中国常住人口乡村建设用地是城镇的2.7倍，由于城乡二元户籍制度和土地制度阻碍，导致农民工“双重占地”，加剧土地资源紧张。一方面，进一步加大户籍制度改革力度，加快农业转移人口市民化，加大非户籍人口落户推进力度，全面放开放宽落户限制，促进人口自由迁移。另一方面，探索对增量宅基地实行集约有奖、对存量宅基地实行退出有偿，同时对退出宅基地合理复垦，提高耕地面积以保障粮食安全。

4) 优化城镇用地在地区和城市之间的配置，推进市场化的跨省换地。分地区看，当前东部地区城镇用地供给偏少，而中部、西部和东北地区供给偏多。从不同规模城市看，1000万人以上的超大城市土地供给偏少，20万人以下的城市土地供给偏多。针对此情况，2018年3月国务院发布《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》和《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，确定由国家统筹各省、直辖市（不包括自治区）的补充耕地规模和相关经费标准，但是其本质仍然是计划配置，未能对建设用地进行市场定价。为此，一方面，应以常住人口增量为标准供给城镇用地，推行新人地挂钩；另一方面，应推进市场化的跨省换地，进一步优化土地资源的空间配置，发挥先发地区的资金优势和后发地区的土地资源优势互补。

5) 优化城镇用地的用途供给结构，增加居住用地、绿地与广场用地等供给。当前，中国工业用地比例偏高，居住用地明显偏低；道路用地粗放，但绿地与广场用地供给不足。一方面，需要政府加强低效用地“二次开发”，提高土地容积率。同时，在符合规划前提下允许工业用地转为居住用地等，建立健全存量工业用地盘活利用激励机制。另一方面，在新增城镇建设用地中适度增加居住用地、绿地与广场用地等比例，尤其是在一线城市。

恒大研究院简介

恒大研究院（恒大智库有限公司）成立于2018年1月，是恒大集团设立的科学研究机构，以“立足企业恒久发展 服务国家大局战略”为使命，追求成为国内顶级研究院，致力建成中国特色新型智库。研究院对内为集团领导决策提供研究咨询，为集团发展提供研究支持；对外建设成为杰出的经济金融市场专业研究领导者，建立与社会公众和公共政策沟通的桥梁，传递企业社会责任的品牌形象。

免责声明

本报告由恒大研究院（恒大智库有限公司）提供，仅供本公司客户使用。本报告仅在相关法律许可的情况下发放，所提供信息均来自公开渠道。本公司尽可能保证信息的准确、完整，但不对其准确性或完整性做出保证。

本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，相关的分析意见及推测可能会根据后续发布的研究报告在不发出通知的情形下做出更改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

市场有风险，投资需谨慎。本报告中的信息或所表述的意见仅供参考，不构成对任何人的投资建议。投资者不应将本报告为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断，本公司、本公司员工或者关联机构不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的损失负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许范围内使用，并注明出处为“恒大研究院”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改，否则由此造成的一切不良后果及法律责任由私自引用、刊发者承担。

本公司对本免责声明条款具有修改和最终解释权。

行业投资评级的说明：

推荐：研究员预测未来半年行业表现强于沪深300指数；

中性：研究员预测未来半年行业表现与沪深300指数持平；

减持：研究员预测未来半年行业表现弱于沪深300指数。

联系我们

	北京	上海	深圳
地址：	北京市朝阳区东三环中路5号财富金融中心6层607-608（100020）	上海市黄浦区黄河路21号鸿祥大厦11楼（200003）	广东省深圳市南山区海德三道1126号卓越后海中心37楼（518054）
E-mail：	hdyanjiuyuan@evergrande.com	hdyanjiuyuan@evergrande.com	hdyanjiuyuan@evergrande.com