



土地要素怎么改？

—— 三中全会改革前瞻系列

2024年07月10日

2024年2月中央深改委会议中将土地要素改革放在首位，强调“增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力”，2023年底中央经济工作会议中也曾提出“经济大省要真正挑起大梁”，通过土地改革释放增长潜力、优化区域协同发展可能是三中全会的重要议题之一。土地要素改革既是实施主体功能区制度和农业农村综合改革的重点，也是解决当前我国区域发展不充分、不平衡问题的关键所在。

● 区域协同发展下的土地要素改革背景

主体功能区战略下，核心都市圈承载能力和土地供给有待提升。人才和产业聚集产生的正外部性决定了聚集度越高，区域经济发展效率越高。中国城镇化率虽已达66%，但都市圈承载能力和辐射范围与国际相比仍有较大差距，且人口聚集度落后于经济聚集度。此外，农业发展规模受土地面积制约，提高农村人均GDP，需要通过人口流出、适度规模化实现。二十大报告在提及促进区域协调发展时也提出“推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化”。但过去我国主要都市圈在用地指标制约下，扩张速度相对人口流入而言较慢，核心区土地供给和承载能力有限，被迫通过户籍制度限制人口流入。

新型城镇化战略下，以债务驱动的城镇化扩张未随经济和人口流动。新型城镇化首要核心在于“以人为本”。在过去房地产行业快速扩张时期，以“土地财政”为信用和收入基础的发展模式下，部分三、四线城市新增债务规模远超过其产业发展和人口流入速度，继而导致了债务的不可持续和土地使用效率的降低，对中央财政转移支付和地方债务的依赖较高。而在房地产供需关系发生重大转变之后，这部分城市出现大量待开发土地和待售住宅库存，经济发展和土地扩张方式亟待转变。

城乡协同发展战略下，居民收入差距仍大。过去我国农村居民人均收入和城镇居民收入差距持续较大，一个重要的因素是农村居民财产性收入较低，由于城乡间土地和住宅价格差异较大，农村居民并未完全分享城镇化发展福利。

而以上中国经济发展不充分、不平衡问题，或均难以绕开“土地”这一关键要素资源的改革和再分配问题：核心都市圈扩围需要更多新建用地指标，城乡收入差距或有赖于农地指标的出租、出售以参与城镇化发展红利，部分三、四线城市也面临闲置土地盘活再利用问题。这便涉及到如何在总国土空间有限和土地难以流转的约束下，实现城乡间、区域间土地资源的再分配和再利用？

● 如何打破土地空间限制，实现土地要素再分配？

提高土地要素分配效率，或有赖于深化“增减挂钩”政策改革。所谓“土地增减挂钩政策”简言之便是：在指标调入地在增加本地城镇建设用地指标时，需要指标调出地通过土地平整、复耕相应增加农村耕地面积，指标调入地向调出地支付调剂资金。通过建新拆旧和土地复垦，实现建设用地总量不增加，耕地面积不减少，解决了过去土地要素不能跨区流转、城乡土地间不能交易的关键问题。

该政策推出至今历经了多轮改革，并在不同历史时期发挥了相应作用。该制度最早诞生于2008年，彼时主要是为了解决部分地区建设用地供需矛盾问题，使得市域内农村建设用地及复耕后的耕地可以与城镇土地进行置换，村民和村集体以城市地价获得土地收入，城市获得用地指标和发展空间。此后，为进一步配合脱贫攻坚

分析师

张迪

☎: 010-8092-7737

✉: zhangdi_yj@chinastock.com.cn

分析师登记编码: S0130524060001

章俊 首席经济学家

☎: 010-8092 8096

✉: zhangjun_yj@chinastock.com.cn

分析师登记编码: S0130523070003

研究助理: 聂天奇

风险提示

1. 政策落实不及预期的风险
2. 测算方法与实际误差的风险
3. 国内经济恢复不及预期的风险

坚工作分别在 2015 年和 2018 年先后允许结余指标在省域内和中央调剂下的跨省域流转，效果大幅提升，其以土地指标为载体对贫困地区的“横向转移支付”规模一度超过中央财政扶贫投资规模，使项目区农民年收入提升 30%。

● 土地要素改革下的“经济圈外扩”与“耕地带西移”

增减挂钩政策实施以来，在守住耕地红线基础上实现了都市扩张。根据第三次国土调查显示全国耕地总面积 19.18 亿亩，坚守 18 亿亩红线。自 2008 年至 2022 年期间我国新增工业用地 3379 平方公里、居住用地 7533 平方公里，基本均集中在长三角、珠三角、京津冀和成渝经济带，而耕地面积变化呈现“东降西升”，即东部耕地总面积减少、西部耕地面积净增加，增加和减少面积基本相当。

目前核心都市圈内结余指标面临上限约束，未来城市扩张仍需加大省域和跨省调剂力度。过去我国城市圈城市面扩张主要是以市域内或最多是省域的结余指标流转为主，但目前主要核心经济带周边可供整理的农用地面积已经较低，未来或需通过更多的跨省调剂及周边闲置城镇用地的盘活，以进一步提高都市发展空间。

● 当前政策面临的主要问题：

一是由省域间定向协调方式或可能存在结构性供需错配，目前结余指标出让供给总体较大，成交价格基本在起拍价附近，对农村地区形成的财力补充较低；二是土地流转制度虽然打破了空间制约，但在地方层面来看，省内交易属于内部横向转移支付，目前来看跨省交易实际成交量小于省域内和市域内；三是目前交易范围仍然较小、未有统一交易市场；四是对农民及村集体经济仍是一次性转移支付，对于后续持续提升收入能力的拉动作用有待提升。

● 政策未来深化改革的方向：

根据国务院印发的《要素市场化配置综合改革试点总体方案》的总体要求，以及近期公布的相关政策文件，我们认为下一步深化土地要素改革或存在以下几个方向：一是扩大跨省流转协调，建立城乡统一交易市场，由当前省域间对口协调逐步转向全国范围内市场交易，以市场化方式将土地要素配置到使用效率更高的地区，进一步打破空间约束，促进城乡协调发展和区域协调发展；二是探索农地结余指标“以租代售、先租后让”，提高对农业增收的可持续性，助力新型城镇化建设。三是市场化方式盘活存量用地，探索城镇闲置土地的跨区域流转盘活，进一步增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力。

目录

Catalog

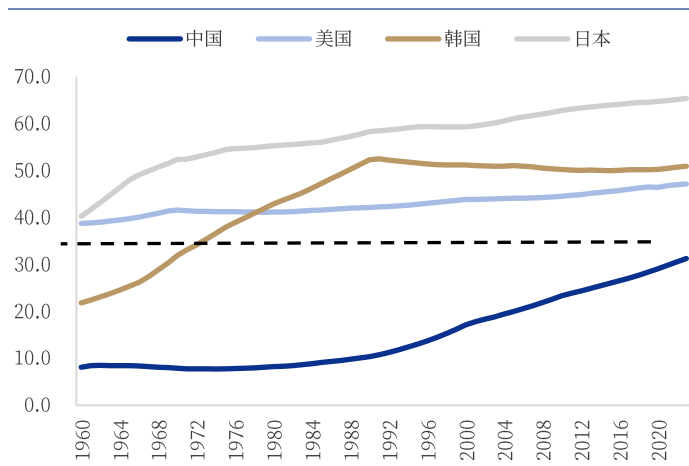
一、 区域协同发展下的土地要素改革背景	4
二、 如何打破土地空间限制，实现要素再分配？	6
三、 土地增减挂钩政策改革发展历程	7
四、 土地要素改革下“经济圈外扩”与“耕地带西移”	9
五、 当前政策面临的主要问题	13
六、 未来政策深化改革的方向	13

一、区域协同发展下的土地要素改革背景

土地要素改革是我国时间跨度最长、影响最深远、调控政策最为密集的一项长期、持续的要素改革措施，对经济发展的影响不言而喻。2024年2月中央深改委会议中将土地要素改革放在首位，强调“增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力”，2023年底中央经济工作会议中也曾提出“经济大省要真正挑起大梁”，通过土地改革释放增长潜力、优化区域协同发展可能是三中全会的重要议题之一。土地要素改革既是实施主体功能区制度和农业农村综合改革的重点，也是解决当前我国区域发展不充分、不平衡问题的关键所在。我们认为在当前区域协同发展战略下土地要素改革的时代背景有以下几个方面：

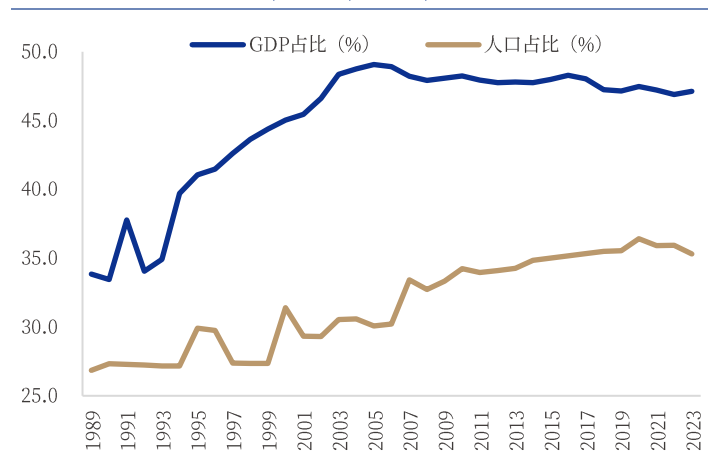
主体功能区战略下，核心都市圈承载能力和土地供给有待提升。我国目前城镇化水平虽然已经接近70%，但核心都市圈的承载能力仍有较大差距。2023年我国人口超过100万城市群人口占比仅为31%，而日本这一水平为65%、韩国51%，即使是人口密度远小于中国的美国也达到47%。人才聚集、产业聚集的正外部性决定了人口聚集度越高，经济发展的效率越高，一方面人口通过城镇化转移能够通过聚集效应加大产业优势，尤其是提高服务业发展规模。另一方面，农业发展规模受到土地面积的制约，决定了其总规模的扩张是有上限的，在总规模具有上限约束下，要提高农村人均GDP水平，就需要人口向城市流入，并通过适度农业规模化和自动化实现农业人均产出的提高。

图1：人口超过100万的城市群人口占总人口比重（%）



资料来源：世界银行、中国银河证券研究院

图2：四大城市群（长三角/珠三角/京津冀/成渝）GDP和人口占比



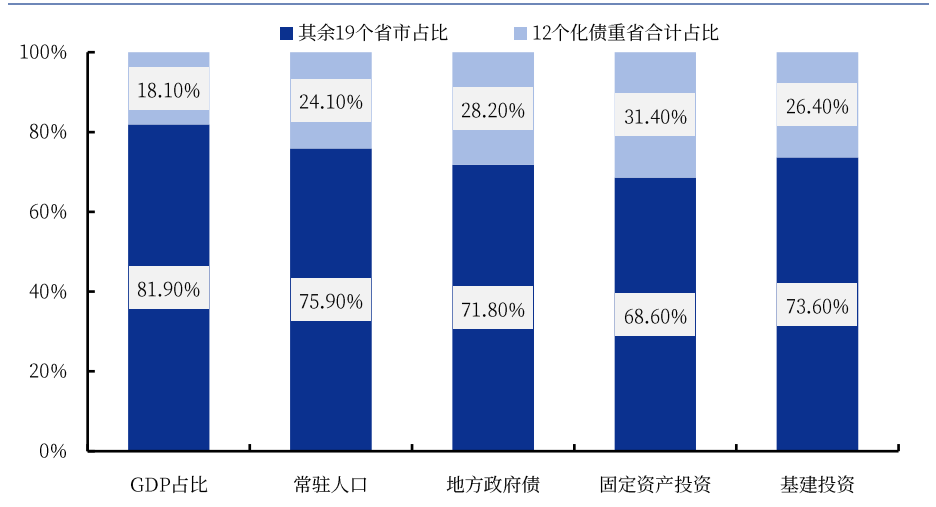
资料来源：Wind、中国银河证券研究院

当前核心经济带仍需要土地供给、基础设施和公共服务建设，而三、四线则是过剩。中国过去发展面临的困境是因为大城市提供公共基础设施及服务的能力有限，被迫通过户籍制度的限制了农村人口的流入，常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差异长期较高。另一方面，过去的工业化进程下，各地都需要发展工业，尤其是在土地财政和GDP目标考核下，三、四线城市虽然人口数量持续流出，但也通过土地财政和土地信用建设了大量基础设施和公共服务，这对于人口净流出地区来说实则是一种过剩，而人口净流入地区又面临基础设施和公共服务的短缺。

新型城镇化战略的核心是“以人为本”，而过去以债务驱动的城镇化扩张未随经济和人口流动。在过去房地产行业快速扩张时期，土地作为重要的财政收入和信用基础，是各地政府竞相发展经济的重要资源。但也是在土地和政府信用背书下，使得部分三、四线城市新增债务规模远超过其产业发展和人口流入速度，导致了债务的不可持续和土地使用效率的降低，对中央财政转移

支付和地方债务的依赖较高。而在房地产供需关系发生重大转变之后，这部分城市出现大量待开发土地和待售住宅库存，经济发展和土地扩张方式亟待转变。

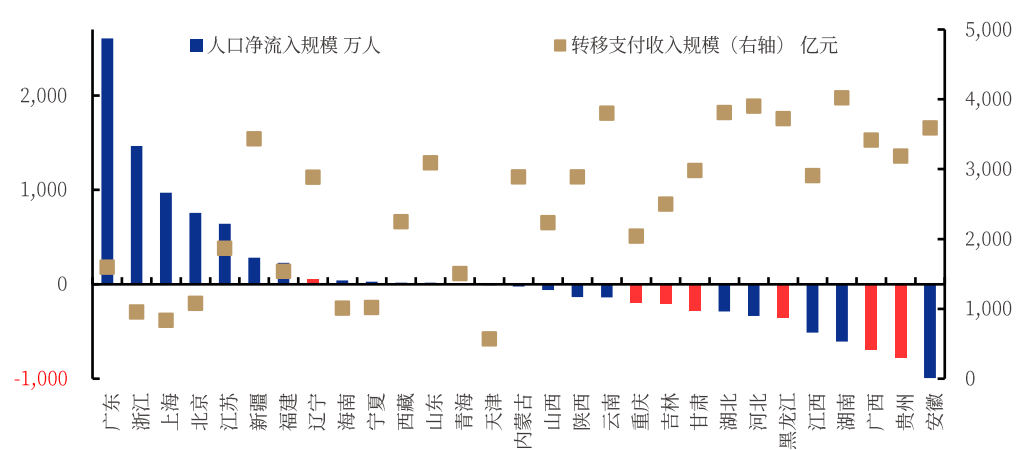
图3: 12个化债重与其余省 GDP、人口、政府债、固定资产投资和基建投资占比



资料来源: Wind、中国银河证券研究院

以当前 12 个重点化债地区为例，其债务和基建投资占比远高于 GDP 及人口占比。此外，欠发达地区在缺乏产业和人口支持下的大量举债，也使得其对中央转移支付和债务依赖较大，如下图所示，人口净流出地区及债务压力较大的地区过去所获得的中央转移支付规模反而更大，无论从财政资金还是债务资金来说，均是“钱未随人走”。

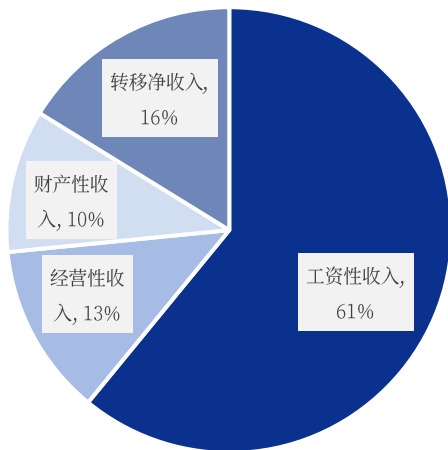
图4: 各地区人口流入和转移支付规模



资料来源: Wind、中国银河证券研究院

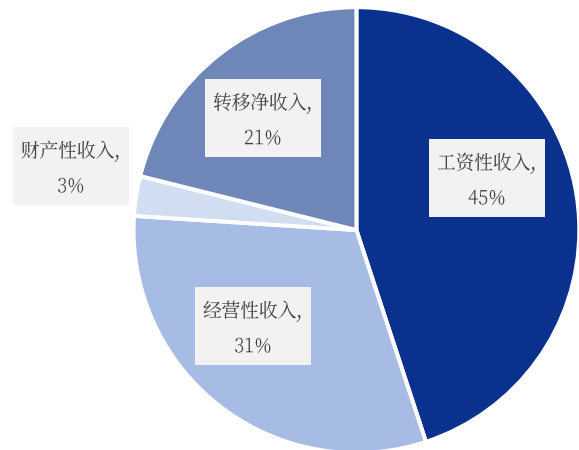
城乡协同发展战略下，居民收入差距仍大，农村财产性、工资性收入有待提升。过去我国农村居民人均收入和城镇居民收入差距持续较大，一个重要的因素是农村居民财产性收入较低，由于城乡间土地和住宅价格差异较大，农村居民并未完全分享城镇化发展福利。2023 年底我国农村居民和城镇居民人均可支配收入分别为 2.16 万元和 5.18 万元，其中农村居民的财产性收入和工资性收入占比远低于城镇居民，而中国居民财产性收入中过去主要组成部分是住房和土地增值、出让收入。工资性收入较低也反映出农村缺乏规模化经济，仍以个人经营为主。

图5：中国城镇居民可支配收入结构



资料来源：住建部《中国城乡建设统计年鉴》、中国银河证券研究院

图6：中国农村居民可支配收入结构



资料来源：住建部《中国城乡建设统计年鉴》、中国银河证券研究院

而以上中国区域经济发展不充分、不平衡问题，均难以绕开土地这一关键要素资源的改革和分配问题：核心都市圈扩围需要更多新建用地指标，城乡收入差距或有赖于农地指标的出租出售参与城镇化发展红利，未来部分三、四线城市也或将面临闲置土地的盘活再利用问题。因此，通过深化土地要素改革实现效率最大化，便涉及到如何在总国土空间有限和土地难以流转的约束下，实现城乡间、区域间土地资源的再分配和再利用。

二、如何打破土地空间限制，实现要素再分配？

根据第三次国土调查数据，我国耕地总面积 12786 万公顷，居于世界较高水平，但人均耕地面积仅 0.09 公顷，不足世界平均水平（0.2 公顷）的 45%，耕地约占国土总面积比重 13%，也处于世界较低水平。因此，为保障基本粮食安全，我国在 2006 年制定“十一五”规划纲要时便提出“18 亿亩耕地是一个具有法律效力的约束性指标，是不可逾越的一道红线”。而以往的城镇化进程中，为增加城镇建设用地指标的增加，往往需要通过对农用地的征用实现，这在一定程度上会限制都市圈规模的扩大。为此，我国最早在 2006 年便曾开始试点城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的工作。

图7：各国耕地总面积对比（单位：万公顷）

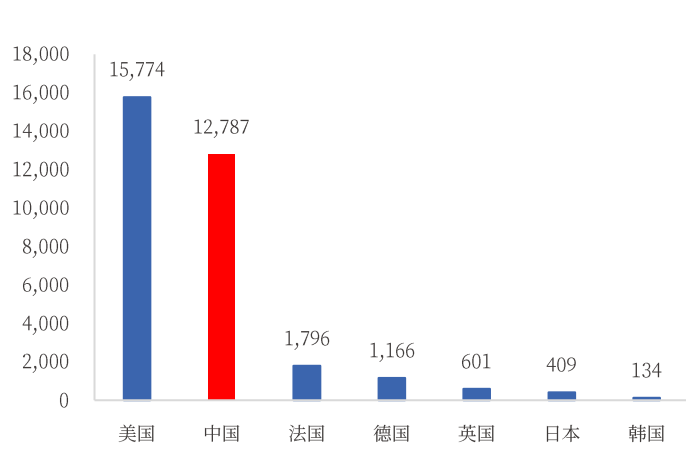
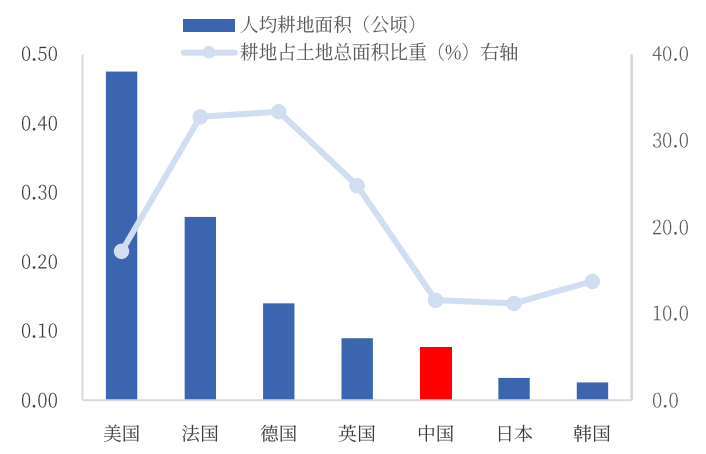


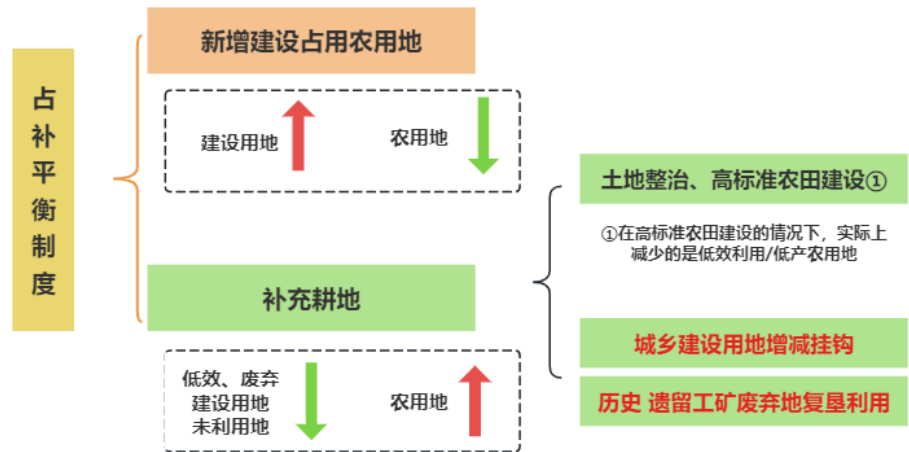
图8：我国人均耕地面积和耕地面积占比较低



资料来源：世界银行、自然资源部、中国银河证券研究院（中国为 2019 年自然资源部统计数据，其他为世界银行 2021 年数据）

所谓土地增减挂钩政策，是为了实现城乡建设用地总量平衡、优化土地资源配置、促进耕地保护和节约、集约用地而推出的一项重要措施。具体来说，该政策允许将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（建新地块）等面积组成项目区，在保证项目区内各类土地面积占补平衡的基础上，通过建新拆旧和对低效、废弃建设用地整理复垦的方式，在保障农用耕地不减少的基础上，增加城市建设用地供给，如下图所示。

图9：土地增减挂钩政策和占补平衡机制



资料来源：国土资源部、中国银河证券研究院

在指标调入地在增加城镇建设用地指标时，需要指标调出地通过土地平整、复耕增加农村耕地面积，指标调入地向调出地支付调剂资金，通过建新拆旧和土地复垦，实现建设用地总量不增加，耕地面积不减少、质量不降低，守住 18 亿亩红线。其解决了过去以来土地要素不能跨区流转、城乡土地不能交易的关键问题，使空间布局更加合理。

土地增减挂钩政策制度设计的初衷是通过建设用地指标在城乡间的置换和周转，盘活农村闲置和低效利用的建设用地资源，在保护耕地的前提下保障城市建设用地的需求，支持城市工业化和城镇化的发展，再通过以城带乡、以工促农来间接推动农村发展。自 2006 年首次试点以来，根据经济发展目标的需要，先后经历了多次改革阶段，也在试点和改革阶段经历了部分问题，并在 2018 年之后步入了加速改革阶段。

三、土地增减挂钩政策改革发展历程

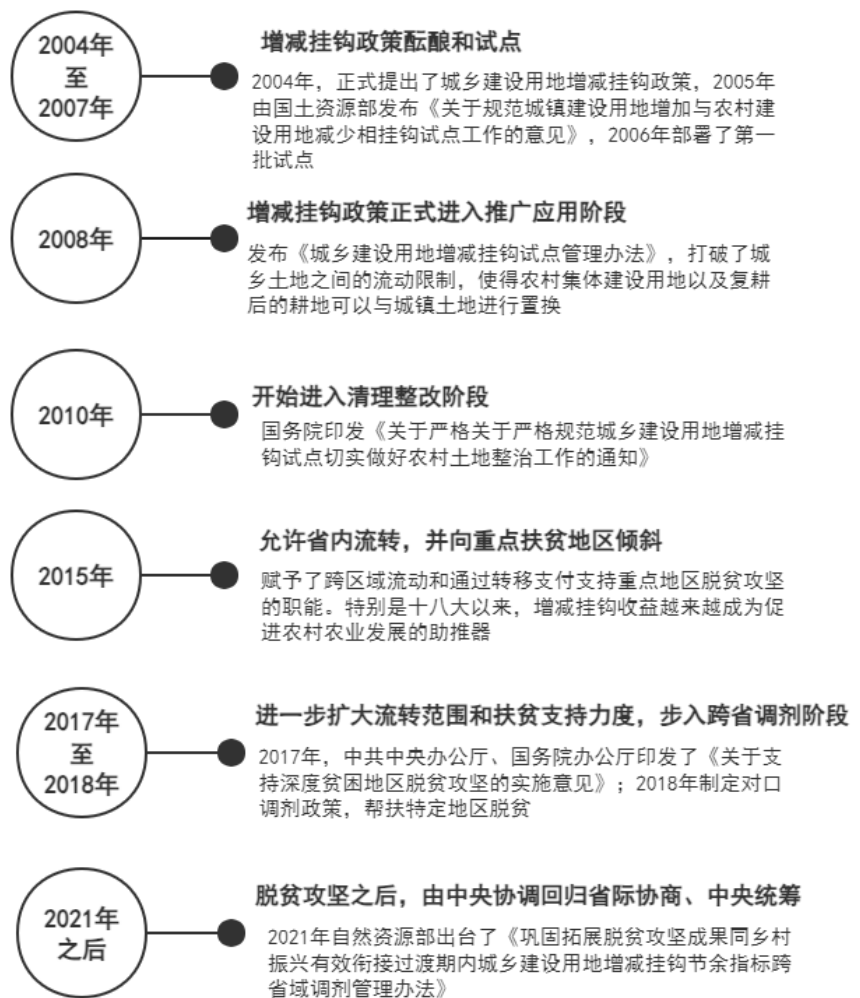
增减挂钩政策最早酝酿和试点在 2004 年至 2007 年期间：2004 年，国务院在《关于深化改革严格土地管理的决定》中正式提出了城乡建设用地增减挂钩政策，并在 2005 年由国土资源部发布《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》，2006 年部署了第一批试点。首批试点主要覆盖天津、浙江、江苏、安徽、山东、湖北、广东、四川等省，即在当时看来属于“建设用地供需矛盾突出，农村建设用地整理复垦潜力较大”的地区。

2008 年土地增减挂钩政策正式进入推广应用阶段：国土资源部发布《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》，其中明确定义了增减挂钩的完整含义和具体操作办法，开始全面推广增减挂钩政策。虽然这一时期的土地增减挂钩政策仅允许增减挂钩结余指标在县域范围内流转，但上述

管理办法的发布，其重要意义在于打破了我国过去长期以来城乡土地之间的流动限制，使得农村集体建设用地以及复耕后的耕地可以与城镇土地进行置换。

2010年开始进入清理整改阶段：在《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》印发并全面推广后，恰逢我国“四万亿”政策逆周期调节时期，各地工业化和基础设施建设火热，也造成了增减挂钩政策在实施过程中出现片面追求追加城镇建设用地指标的问题。为此，2010年国务院印发《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》，2011年7月联合7部委组成检查组，赴14个试点省市开展清理检查抽查工作。期间多地核减并暂停了周转指标。2011年底国土资源部发布《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》，再次从统筹重点、试点条件、维护农民权益方面引导和规范增减挂钩试点工作，自此在县域内、城乡间实施的增减挂钩政策得到了稳定运行。

图10：土地增减挂钩政策改革发展历程



资料来源：国务院、自然资源部、中国银河证券研究院

2015年允许省内流转，并向重点扶贫地区倾斜：2015年以来，中共中央政治局审议通过《关于打赢脱贫攻坚战的决定》之后，土地增减挂钩政策再次回到大众视野，并被逐步赋予了跨区域流动和通过转移支付支持重点地区脱贫攻坚的职能。特别是十八大以来，增减挂钩收益越来越成为促进农村农业发展的助推器。

例如，2015年8月，四川省国土资源厅印发《四川省跨县级行政区域设置城乡建设用地增减挂钩试点项目区管理规定》，提出“在保障本县域范围内农民安置和生产发展用地的前提下，部分结余指标可优先在市域范围内挂钩使用，也可在省域范围内挂钩使用”，突破此前不能跨县域设置增减挂钩项目区的限制。2016年4月，巴中市与成都高新区达成协议，成都高新区以29.5万元/亩的价格使用巴中4500亩增减挂钩节余指标，总金额达13亿元，成为全国增减挂钩节余指标在省域内流转使用的首个案例。通过土地增减挂钩制度的省内流转，实际上是以结余指标为载体对重点扶贫地区的一种横向转移支付。

2017至2018年进一步扩大流转范围和扶贫支持力度，步入跨省调剂阶段。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，提出将增减挂钩节余指标由省域范围内流转扩展到东西部扶贫协作和对口支援省份之间，并指出2016年2月至2017年9月，通过节余指标省域内流转，贫困地区获得级差收益461亿元，超过同期中央财政扶贫投资规模。十八大以来增减挂钩收益越来越成为促进农村农业发展的助推器，2012年至2017年期间，增减挂钩收益返还农村资金的总额达到了2753亿元，项目区农民人均年收入提高了30%以上，对于贫困地区更是起到了关键的作用。

2018年制定对口调剂政策，帮扶特定地区脱贫。2018年国务院办公厅发布《关于印发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的通知》，开启了增减挂钩节余指标的跨省域调剂，进一步优化了土地资源配臵，支持了贫困地区的发展。相关管理办法将调出节余指标的地区限定在“三区三州”，即西藏自治区、青川滇甘四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州，将调入节余指标的主要帮扶省份确定为广东、浙江、江苏、天津、山东、福建、上海、北京东部8省，规范推进节余指标跨省域调剂工作的切实落地，在政策推行期间，共为贫困地区提供超1800亿元收益。

2021年脱贫攻坚完成之后，由中央统筹回归省际自主协商确定。伴随我国取得脱贫攻坚战胜利，2021年自然资源部出台了《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，相较于2018年全面脱贫攻坚时期的管理办法，本次办法将过去的跨省域节余指标交易由中央下达调剂任务，转为建立在省域间协商的基础上由中央统筹调剂使用。至此，增减挂钩结余指标政策回归由脱贫攻坚时期的特殊转移支付政策逐步回归至相对市场化的常规资源交易政策。但在交易价格方面，新办法依旧延续了之前的中央管控：

根据现有管理办法规定：国家统一制定跨省域调剂节余指标价格标准，其中节余指标调出价格根据复垦土地的类型和质量确定，复垦为一般耕地的每亩30万元，复垦为高标准农田的每亩40万元。节余指标调入价格根据地区差异相应确定，北京、上海每亩70万元，天津、江苏、浙江、广东每亩50万元，福建、山东等其他省份每亩30万元（调剂指标来源于复垦为高标准农田的，每亩40万元）。

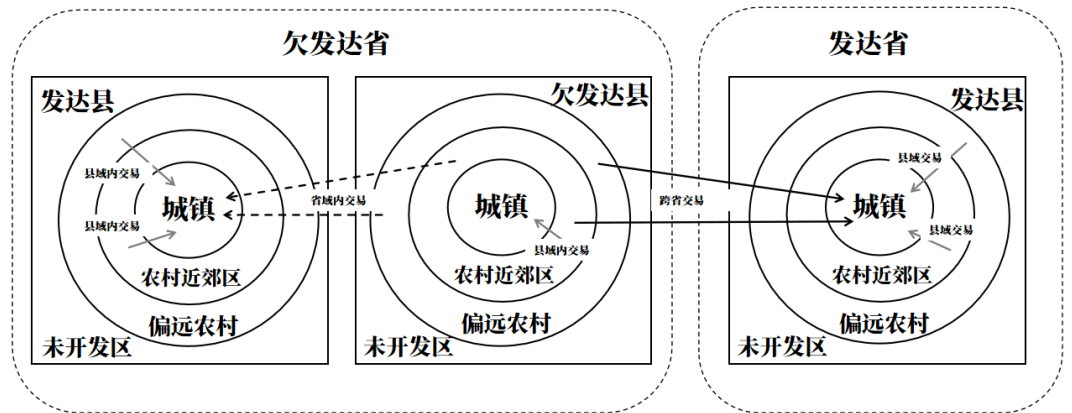
四、土地要素改革下“经济圈外扩”与“耕地带西移”

在2021年脱贫攻坚取得全面胜利后，土地政策由中央统一调剂逐步回归至省际协商、中央统筹的偏市场化方式，目标导向在于支持巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴发展。目前各地可以在市域内、省域内、跨省调节中自行参与结余指标的竞拍，但对于不同地区的购买价格仍有政策底价约束，加上2021年后土地市场的供需关系变化，指标交易量较脱贫攻坚阶段有所降低。

回顾过去政策持续改革的十年时间里，我国国土面积内城市圈的扩张呈现了以长三角、珠三角、京津冀和成渝地区为主要核心经济带逐步外扩的趋势，耕地总面积在严守“十八亿亩”红线

的基础上也实现了有序、高效的迁移。但近年来，“经济圈外扩”和“耕地带迁移”也面临一定约束，需要通过进一步改革释放潜力。

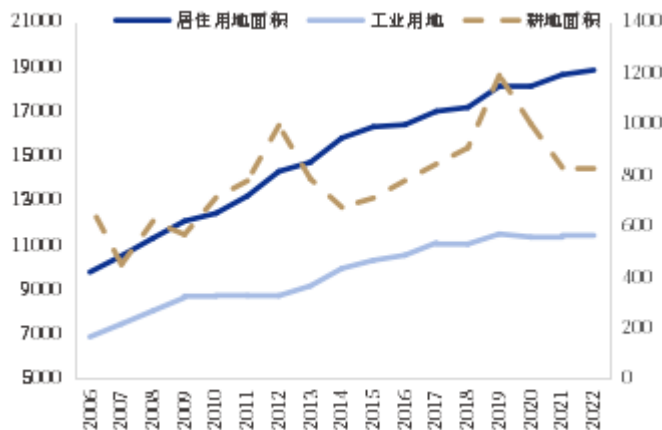
图11: 当前土地增减挂钩政策县域内、省域内、跨省交易示意图



资料来源:《中国特色土地增减挂钩政策》(谢贞发等)、中国银河证券研究院

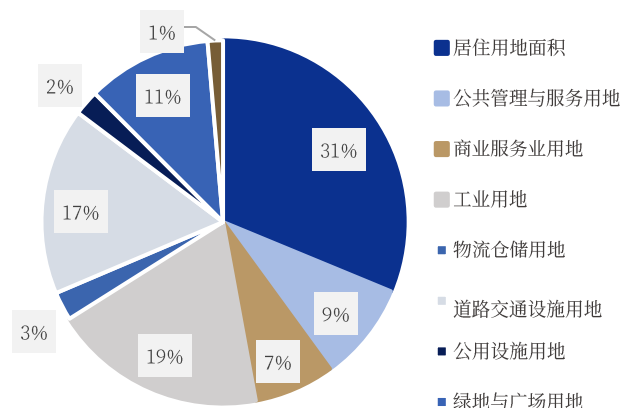
政策实施以来，保障了城镇建设用地面积增长和耕地面积的稳定。自 2008 年开始实施土地增减挂钩政策以来，我国城市耕地面积自 2008 年的 617 平方公里到 2022 年已增长至 823 平方公里，且保证了城市居住用地以及工业用地的稳步增长，如下图所示。根据第三次全国国土调查，全国耕地总面积为 19.18 亿亩，保障了国家粮食安全的耕地红线。

图12: 全国居住用地、工业用地、耕地面积变化 (单位: 平方公里)



资料来源: 住建部《中国城乡建设统计年鉴》、中国银河证券研究院

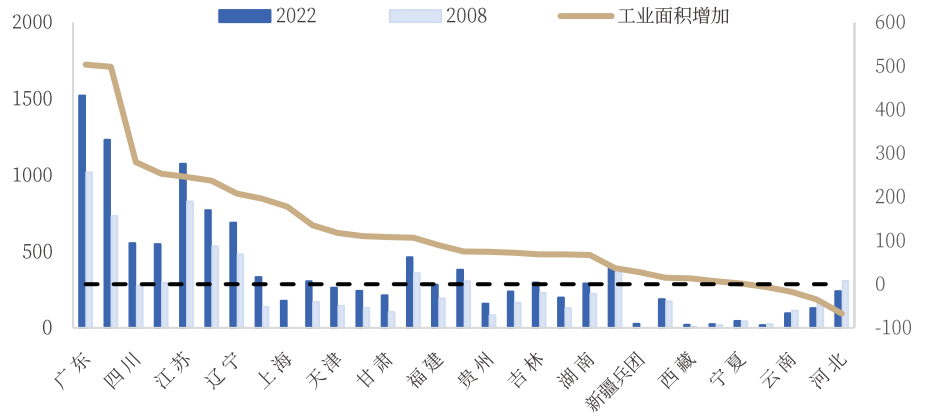
图13: 全国各类城镇土地性质占比



资料来源: 住建部《中国城乡建设统计年鉴》、中国银河证券研究院

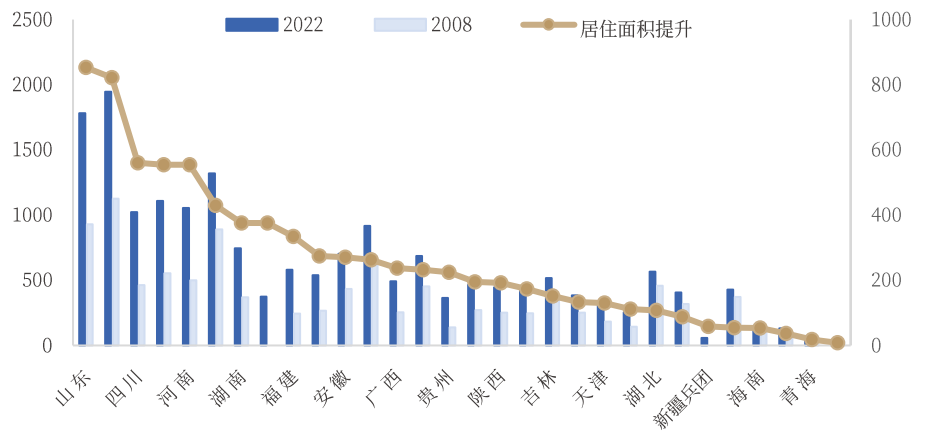
城市住宅和工业用地面积增加集中在主要经济圈。从区域间国土面积来看，自 2008 年至 2022 年，我国新增工业用地 3379 平方公里，新增居住用地 7533 平方公里，基本均集中在长三角、珠三角、京津冀和成渝经济带，较为符合我国近年来的经济发展趋势和导向，如下图所示。

图14: 我国各地区工业用地面积及增加值 (单位: 平方公里)



资料来源: 住建部《中国城乡建设统计年鉴》、中国银河证券研究院

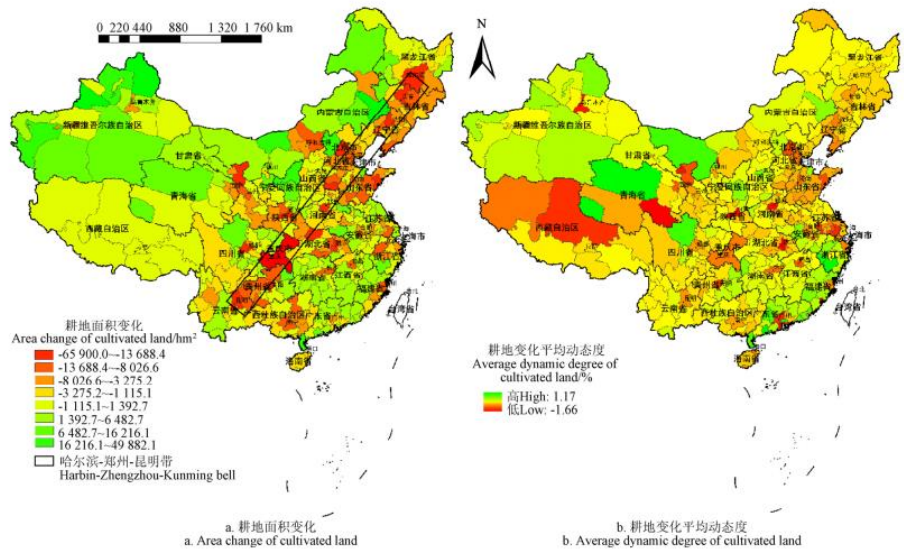
图15: 我国各地区居住用地面积及增加值 (单位: 平方公里)



资料来源: 住建部《中国城乡建设统计年鉴》、中国银河证券研究院

此外,在耕地面积的空间变化方面,我国区域间耕地面积分布整体呈现“东降西升”,即东部地区耕地总面积净减少、西部地区耕地总面积净增加。根据袁承程等人的测算,2009年至2018年期间,中国区域尺度的耕地面积呈现以“哈尔滨—郑州—昆明”为中心带,以东地区耕地面积净减少、而以西地区耕地净增加的趋势。且东部净减少面积总和为16.74万公顷,与西部净增加面积总和17.11万公顷基本匹配。

图16: 2009年-2018年我国耕地面积变化及平均动态度



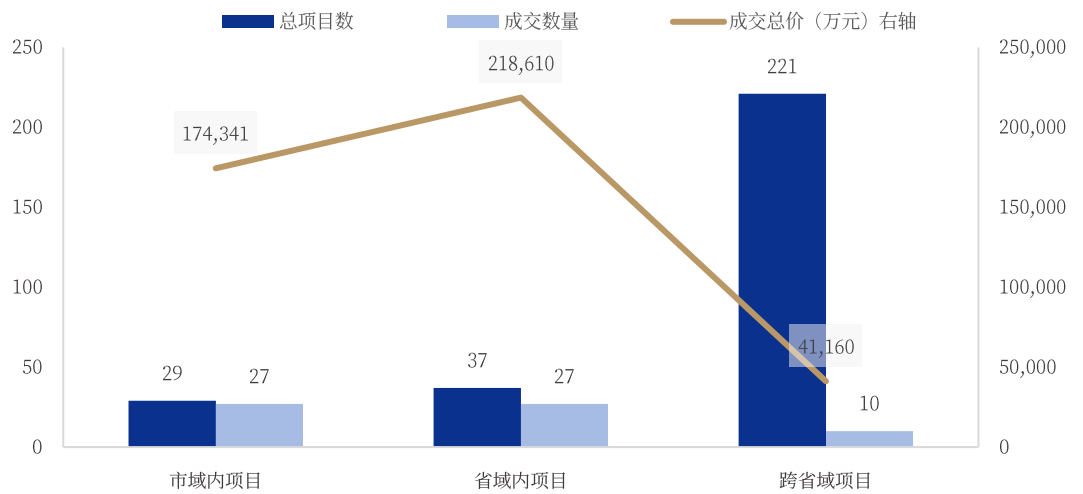
资料来源:《近十年中国耕地变化的区域特征及演变态势》(袁承程等)、中国银河证券研究院

从主要区域的耕地变化来看,主要经济带城市规模正在加快扩张,但指标调剂或更多在市域和省域范围内。其中黄淮海平原耕地减少主要集中在京津冀地区,尤其北京-石家庄-郑州沿线耕地减少也较为明显,在长江中下游地区,耕地减少主要集中在长三角核心区域,如南京至苏州、嘉兴—杭州—宁波等沿线区域;在四川盆地耕地减少主要在成渝城市群地区,而在其余地区耕地减少主要是在省会城市周边地区。从市域内耕地减少的聚集度指数(指数越高说明耕地减少因素主要是由城市扩张引起)来看,西安、苏州、厦门、郑州、鄂州、成都、焦作、北京、武汉、宁波等城市聚集度指数较高,上述数据说明以上主要城市的城区范围逐步扩大,且市域内、区域内耕地面积相应减少。

核心都市圈内结余指标面临上限约束,未来城市扩张或仍需加大省域和跨省调剂力度。从上述过去十年间的土地数据梳理来看,过去我国都市圈确在逐步扩张,且总体耕地面积并未减少。但由于土地增减挂钩政策跨省调剂的时间出台较晚,大部分区域内部的城市扩张依然是以市域内或最多是省域的结余指标交换为主,跨省交易机制还处于雏形阶段,跨省交易量也较低。以山东为例,根据山东省城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂平台公开数据显示,目前公示项目中市域和省域内的总项目数较少,但成交率和成交总价较高,跨省省域项目的成交率及成交总价较低。

目前主要核心经济带周边可供整理的农用地面积已经较低,未来或需通过更多的跨省调剂及周边闲置城镇用地的盘活,以进一步提高都市发展空间。

图17: 山东省土地资源增减挂钩交易项目数量及成交总价



资料来源: 山东省自然资源厅、中国银河证券研究院

五、当前政策面临的主要问题

从目前土地增减挂钩政策运行现状来看，主要存在以下问题：

一是省域间定向协调方式或可能存在结构性供需错配，目前结余指标出让供给总体较大，整体成交量有所降低，且成交价基本在起拍价附近；

二是土地流转制度虽然打破了空间制约，但在地方层面来看，省内交易属于内部横向转移支付。在市域内、省域内、跨省交易三种交易方式下其价格差异较小，目前来看跨省交易的实际成交量小于省域内和市域内；

三是目前交易范围仍然较小、未有统一交易市场，目前主要交易指标来自于原贫困地区的结余指标，且目前仍然延续之前对口帮扶思路由省际政府间定向协商；

四是对农民及村集体经济仍是一次性转移支付，对于后续持续提升收入能力的拉动作用有待提升。

六、未来政策深化改革的方向

根据国务院印发的《要素市场化配置综合改革试点总体方案》的总体要求，以及近期公布的相关政策文件，我们认为下一步深化土地要素改革或存在以下几个方向：

一是**建立健全城乡统一的建设用地市场**。例如启动新一轮农村宅基地制度改革试点，在依法自愿有偿的前提下，允许将存量集体建设用地依据规划改变用途入市交易。根据2019年颁布的新《土地管理法》，已经取消了农村集体经营用地出租转让的法律障碍，且对宅基地管理制度也已由“一户一宅”原则变为“户有所居”。2023年4月，农业农村部等十一部门联合印发《农村产权流转交易规范化试点工作方案》中也公布了健全交易体系、完善交易规则、加强风险防控、强化监督管理四项试点任务。目前我国跨省交易机制仍限于省域间的点对点流转，未来有望通过建立全国统一的交易市场，通过市场化方式将土地要素配置到土地效率更高的区域，进一步打破空间约束，促进城乡协同发展和区域协调发展

二是**探索农地结余指标“以租代售、先租后让”，提高农业增收可持续性**。当期结余指标交易过程中，一方面购入方面面临一次性购入的资金压力，另一方面对于农民及村集体经济也存在收

入的不可持续性。2022 年底自然资源部发布的《关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知》中，已经提出“健全工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应体系”。且目前相关制度法规也已明确农村宅基地的所有权、承包权、经营权“三权分置”，具备了参照工业工业出让指标的试点条件。

三是以市场化方式盘活存量用地，进一步增强对优势地区高质量发展的保障能力。在当前区域内可用耕地指标相对有限的基础上，可进一步探索对城市内建设用地的盘活使用。细化完善城镇低效用地认定标准，鼓励通过依法协商收回、协议置换、费用奖惩等措施，推动城镇低效用地腾退出清。且在此基础上，可以探索以提升土地使用效率为导向，进行城市限制建设用地间的跨市、跨省交易。从目前我国实际情况来看，存在部分工业基础较弱的三、四线城市，由于过去城镇化快速扩张时期囤积或限制了大量建设用地指标，在土地财政难以为继下，可以探索通过将这部分土地进行复耕，并将结余指标跨省调剂至北上广深等土地效益更高的核心经济带，进一步增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力。

图表目录

图 1: 人口超过 100 万的城市群人口占总人口比重 (%)	4
图 2: 四大城市群 (长三角/珠三角/京津冀/成渝) GDP 和人口占比.....	4
图 3: 12 个化债重与其余省 GDP、人口、政府债、固定资产投资和基建投资占比	5
图 4: 各地区人口流入和转移支付规模	5
图 5: 中国城镇居民可支配收入结构	6
图 6: 中国农村居民可支配收入结构	6
图 7: 各国耕地总面积对比 (单位: 万公顷)	6
图 8: 我国人均耕地面积和耕地面积占比较低.....	6
图 9: 土地增减挂钩政策和占补平衡机制	7
图 10: 土地增减挂钩政策改革发展历程	8
图 11: 当前土地增减挂钩政策县域内、省域内、跨省交易示意图	10
图 12: 全国居住用地、工业用地、耕地面积变化 (单位: 平方公里)	10
图 13: 全国各类城镇土地性质占比.....	10
图 14: 我国各地区工业用地面积及增加值 (单位: 平方公里)	11
图 15: 我国各地区居住用地面积及增加值 (单位: 平方公里)	11
图 16: 2009 年-2018 年我国耕地面积变化及平均动态度	12
图 17: 山东省土地资源增减挂钩交易项目数量及成交总价.....	13

分析师承诺及简介

本人承诺以勤勉的执业态度，独立、客观地出具本报告，本报告清晰准确地反映本人的研究观点。本人薪酬的任何部分过去不曾与、现在不与、未来也将不会与本报告的具体推荐或观点直接或间接相关。

章俊，中国银河证券首席经济学家

张迪，宏观经济分析师。

免责声明

本报告由中国银河证券股份有限公司（以下简称银河证券）向其客户提供。银河证券无需因接收人收到本报告而视其为客户。若您并非银河证券客户中的专业投资者，为保证服务质量、控制投资风险、应首先联系银河证券机构销售部门或客户经理，完成投资者适当性匹配，并充分了解该项服务的性质、特点、使用的注意事项以及若不当使用可能带来的风险或损失。

本报告所载的全部内容只提供给客户做参考之用，并不构成对客户的投资咨询建议，并非作为买卖、认购证券或其它金融工具的邀请或保证。客户不应单纯依靠本报告而取代自我独立判断。银河证券认为本报告资料来源是可靠的，所载内容及观点客观公正，但不担保其准确性或完整性。本报告所载内容反映的是银河证券在最初发表本报告日期当日的判断，银河证券可发出其它与本报告所载内容不一致或有不同结论的报告，但银河证券没有义务和责任去及时更新本报告涉及的内容并通知客户。银河证券不对因客户使用本报告而导致的损失负任何责任。

本报告可能附带其它网站的地址或超级链接，对于可能涉及的银河证券网站以外的地址或超级链接，银河证券不对其内容负责。链接网站的内容不构成本报告的任何部分，客户需自行承担浏览这些网站的费用或风险。

银河证券在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。银河证券可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

银河证券已具备中国证监会批复的证券投资咨询业务资格。除非另有说明，所有本报告的版权属于银河证券。未经银河证券书面授权许可，任何机构或个人不得以任何形式转发、转载、翻版或传播本报告。特提醒公众投资者慎重使用未经授权刊载或者转发的本公司证券研究报告。

本报告版权归银河证券所有并保留最终解释权。

评级标准

评级标准	评级	说明
评级标准为报告发布日后的 6 到 12 个月行业指数（或公司股价）相对市场表现，其中：A 股市场以沪深 300 指数为基准，新三板市场以三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）为基准，北交所市场以北证 50 指数为基准，香港市场以恒生指数为基准。	行业评级	推荐：相对基准指数涨幅 10% 以上
		中性：相对基准指数涨幅在 -5%~10% 之间
		回避：相对基准指数跌幅 5% 以上
公司评级	推荐：相对基准指数涨幅 20% 以上	
	谨慎推荐：相对基准指数涨幅在 5%~20% 之间	
	中性：相对基准指数涨幅在 -5%~5% 之间	
	回避：相对基准指数跌幅 5% 以上	

联系

中国银河证券股份有限公司 研究院

深圳市福田区金田路 3088 号中洲大厦 20 层

上海浦东新区富城路 99 号震旦大厦 31 层

北京市丰台区西营街 8 号院 1 号楼青海金融大厦

机构请致电：

深广地区：程曦 0755-83471683 chengxi_yj@chinastock.com.cn

苏一耘 0755-83479312 suyiyun_yj@chinastock.com.cn

上海地区：陆韵如 021-60387901 luyunru_yj@chinastock.com.cn

李洋洋 021-20252671 liyangyang_yj@chinastock.com.cn

北京地区：田薇 010-80927721 tianwei@chinastock.com.cn

褚颖 010-80927755 chuying_yj@chinastock.com.cn

公司网址: www.chinastock.com.cn