

土地要素市场化配置改革对浙江的若干影响

杨博野



3月30日,《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》发布,希冀通过优化要素配置效率为供给侧结构性改革和经济稳增长注入新的活力“。推动土地要素市场化配置”是《意见》的第一条重点任务,将对浙江进一步拓展发展空间、提升政府治理能力和土地利用效益有重要的借鉴

土地要素市场化配置改革背景

浙江人多地少,是经济大省,又是土地资源小省。早在2004年,时任浙江省委书记习近平同志明确指出:“土地要素是我省一个硬制约。不要抱任何幻想,要长期从紧过日子。”土地要素市场化配置对浙江意义重大。

土地要素市场化配置改革其实与之前的“两法一决定”出台一脉相承。“两法”分别是指《土地管理法》修正和《土地管理法实施条例》修订。其中,修正后《土地管理法》已于2019年8月公布并与2020年1月1日起施行;与之配套的《土地管理法实施条例》也公开征求社会意见。这两条法律和法规的改革为土地要素市场化改革扫除法律障碍“。一决定”则是指2020年的国发4号文《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》,依法赋予浙江省政府更大的用地自主权。

对浙江的影响

土地要素市场化配置主要包括建立健全城乡统一的建设用地市场、鼓励盘活存量建设用地和完善土地管理体制等内容,将对浙江进一步拓展发展空间、提升政府治理能力和土地利用效益有重要的借鉴和影响。

表 1 德清县集体经营性建设用地入市增值收益调节金比例

工业用地			商服用地		
县城规划区内	乡镇规划区内	其他	县城规划区内	乡镇规划区内	其他
24%	20%	16%	48%	40%	32%

（一）农村集体经营性建设用地入市将进一步降低企业成本，推动乡村振兴

浙江在全国率先启动农村集体经营性建设用地入市改革。德清县和义乌市是全国人大授权的农村集体经营性建设用地入市改革和宅基地制度改革试点。德清县早在 2015 年就出台了《农村集体经营性建设用地入市管理办法》，对入市的途径、主体、方式、程序、收益分配、法律责任进行了明确，其中入市主要参照同类用途的国有建设用地执行。集体经营性建设用地入市增值收益分配主要分为三块：一块是土地增值收益调节金，按照不同地块、不同比例^①的原则，以政府非税收入交给县政府，主要统筹用于城乡基础设施、农村环境整治和土地前期开发；一块是村集体提留金，比例为 10%，归村集体所有，用于村内公益事业支出；其他剩下的可在集体经济组织成员之间公平分配。

浙江民营企业众多，块状经济发达。众多中小企业都是从乡镇工业平台开始培育成长，经济发达镇和发达村也基本拥有各自产业平台。但囿于法律法规约束和缺少上位文件指导，国家试点以外的其他地区难以形成较大合力和更新突破，造成资源错配。

《意见》明确提出，“制定出台农村集体经营性建设用地入市指导条件，建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度”，自上而下全面启动农村集体经营性建设用地入市改革。

新《土地管理法》也删除了原建设项目必须使用国有建设用地的条款，并明确规划确定为工业、商业等经营性用途、并经依法登记的集体建设用地，所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并可在二级市场上转让、互换、出资、赠与或者抵押，实现了真正城乡用地法律权能统一。

“农村集体经营性建设用地入市”将对浙江产生五点影响。一是强化农村盘活集体存量建设用地的积极性，提高农村建设用地使用价值；二是降低企业拿地财务成本，减少土地收储、二次供地的时间和交易成本；三是扩大政府税源收入，减少政府收储事务；四是带来农村基础设施配套等有效投资需求；五是吸引工商资本投资农业农村产业，推动浙江乡村振兴。

（二）完善税费制度将促进形成盘活存量建设用地和低效用地二次开发市场机制

浙江省委、省政府一直高度重视存量建设用地盘活。开展了“腾笼换鸟”“空间换地”等工作，建立了倒逼和激励两种机制。倒逼机制主要有“要素差别化配置”“三改一拆”等抓手，激励机制主要是货币和实物安置奖补。

但“要素差别化配置”等税费倒逼机制效果相对有限。如《城镇土地使用税暂行条例》明确规定，税率按照国务院颁发的城市划分标准，适用地区幅度差别定额税率，其中大城市税率为 1.5-30 元/平方米、中等城市为 1.2-24 元/平方米、小城市为 0.9-18 元/平方米，具体税率由当地政府决定。目前杭州市一类用地是 15 元/平方米、二类用地是 10 元/平方米、三类用地是 5 元/平方米。税率和浮动范围相对有限，远低于当地厂房出租价格。2019 年全省一般公共预算收入中城镇土地使用税占比仅为 1.3%，而奖补政策虽然坚持“不算小账算大账”的原则，但不可能“顶到天上去”，总要有个“成本—收益”考虑。因此，最后

只能诉诸“三改一拆”“扩建限批”等行政抓手。

《意见》明确提出，“充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地，研究完善促进盘活存量建设用地的税费制度”，为浙江盘活存量土地和低效用地二次利用争取更大政策空间开启改革窗口。

国家法规也更加明确盘活存量建设用地的要求。《土地管理法实施条例（修订草案）》（征求意见稿）在“建设用地”篇章第一节“一般规定”中新增“建设用地使用原则”，其中第三条明确规定要“优先使用存量建设用地”；同时在新增的第四节“集体经营性建设用地”中第一条再次重申要“优先使用存量建设用地”。这表明中央坚持绿色发展理念，推动城市发展从“规模扩张”向“内涵提升”转变。

“鼓励盘活存量建设用地”将推动浙江不断完善倒逼和激励机制。一是通过完善税费制度，地方政府将有更多的市场化调控机制倒逼存量建设用地盘活，提高盘活的精准性和有效性，降低自由裁量空间；二是通过完善市场机制，存量建设用地原土地使用权人可以更好地发现土地价值，有更多的市场化盘活选项，有利于激励原土地使用权人盘活存量建设用地。

（三）完善土地管理机制将有效提升土地利用效率和配置效益

建设用地审批是投资项目审批的重点耗时环节。其中建设项目若需占用农用地，则要办理农转用手续，包括“一书四方案”^②审批；若需占用永久基本农田，还要层层上报至国务院审批。

长三角一市三省有地价级差，但不能跨省交易。目前上海建设用地指标基准价为 70 万元/亩，浙江、江苏基准价为 50 万元/亩，安徽基准价为 30 万元/亩。省域内部亩均效益和地价也不尽相同。如杭州市单位建设用地 GDP 为 41.9 万元/亩，高于全省平均水平 35.2%；宁波市规上工业亩均税收为 44.8 万元/亩，高于全省平均水平 46.9%。

《意见》提出“，完善土地利用计划管理，实施年度建设用地总量调控制度；城乡建设用地指标使用更多由省级政府负责”。这是对新《土地管理法》和国发 4 号文的具体落实。新《土地管理法》删除了省级人民政府批准征地报国务院备案的规定。国发 4 号文授权浙江省具体建设项目涉及占用永久基本农田，可以直接审批农转用方案。同时不占用基本农田的批次用地和单选用地项目涉及农转用的，也可以根据授权直接审批农转用方案。

《意见》还提出“，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制”。“建设用地指标”应该是指新增建设用地计划指标，而不是规划建设用地指标。因为规划建设用地指标在新一轮国土空间规划编制时基本确定，规划法定管理，调整周期较长；而计划指标每年下达，且随着省级政府用地自主权加强，预计未来计划指标跨省交易的操作性更强。

“完善土地管理机制”将强化浙江更大用地自主权，强化建设用地总量管理，减少微观调控，有效提高浙江项目投资审批效率和土地利用效益。一是具体建设项目占用农用地不用再报国务院审批，减少了审批层级和时间；二是城乡建设用地计划指标将实施统筹管理，有利于健全城乡统一的建设用地市场；三是通过建立健全三年滚动计划，有利于实施建设用地总量调控管理，实现土地高效利用；四是探索建立建设用地、补充耕地跨区域交易机制有利于发挥各地区比较优势，促进土地要素合理流动和高效集聚，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局，也有利于缓解浙江用地压力，降低用地成本。

对策建议

统筹推动“农村土地入市”和“工商资本下乡”。总结全省各地农村集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革和农地征收“三块地”改革试点经验，结合浙江用地审批权改革试点，研究制定省级“三块地”改革指导意见，建立健全城乡统一的建设用地市场。

积极争取存量建设用地盘活国家试点。总结全省要素差别化配置、低效用地二次开发等工作经验，积极争取国家层面授权浙江在建设用地税费制度试点突破，构建存量建设用地盘活全方位市场化机制。

争取长三角三省一市或浙江对口合作省份之间进行建设用地和补充耕地指标跨省交易试点。积极抓住长三角区域一体化发展国家战略，利用各地比较优势，以设区市或县为单位，构建建设用地和补充耕地指标跨省直接交易机制，优化国土空间格局。

以需求为导向开展实施产业用地市场化配置改革。一方面租赁权和较短的用地年限影响企业抵押融资，另一方面，不同年限的用地价格差别不大。要因地制宜、统筹推进地价、融资等改革，完善长期租赁、先租后让、弹性年期供应等工业用地市场供应体系。

①2015年，财政部和原国土部联合下发《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》，明确调节金分别按入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的20%-50%征收。

②“一书四方案”是指建设用地呈报书、农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案和供地方案。