

# 中国(海南)产业经济发展论坛暨海南好品牌价值发布会将在海口召开

中国(海南)产业经济发展论坛暨海南好品牌价值发布会”将于2014年12月27日在三亚召开。

- 一、组织机构
- (一)主办单位:经济学家周报、海南省社会科学界联合会、海南产业经济研究院、国际旅游岛商报、亚洲品牌价值研究中心
- (二)支持单位:国际品牌联盟、中国国际品牌协会、中国产学研品牌战略联盟、三亚市人民政府

- (三)承办单位:海南省科技企业联合会、海南大学经济研究所、三亚市中小企业联合会、三亚市质量协会、海南产业经济杂志社、海南经典伟业文化传媒有限公司
- (四)合作媒体:海南日报、海南电视台、新华网海南视窗、人民网海南视窗、南国都市报、海南特区报、中国经济网海南频道、海南经济网、海南中小企业网、天涯在线等。

二、时间和地点

时间:2014年12月27日(星期六)

- (上午:市外嘉宾报到,下午:14:20—14:50签到,15:00正式开始)
- 地址:三亚中亚国际大酒店(三亚市河东路196号)
- 三、参会对象
- 邀请省领导、有关政府行业主管部门负责同志、著名品牌专家、经济学家、海南农业品牌企业、科研院所负责人和省内外知名企业及媒介人士。
- 四、会议主要内容

- (一)主题论坛:中国(海南)产业经济发展之趋势
- 邀请著名经济学家和知名企业家主题演讲和互动对话(分析形势、诠释理念、呈现案例、分享智慧)。
- (二)权威发布:海南农业最有价值品牌100强评价结果发布会。
- 助力海南企业转型升级,助力海南知名品牌成长,更好地落实省委、省政府提出的“质量兴省、品牌兴省”的发展战略。

- (三)农业论坛:深刻解读党的十八大指出加快发展现代农业,增强农业综合生产能力及十八届三中、四中全会分别提出“推进农业农村经济改革发展、农地入市的试点改革”带来哪些政策利好?把握国家政策,抓准发展农业机会,与众多专家和业内精英面对面交流、协作,共同探讨在利好形势下的机遇和挑战,探索生态农业发展的改革之路等等。

(本报编委)

# 中国新城镇化应走出当前改革误区

中国人民大学经济学院教授 陶然 浙江大学公共管理学院 汪晖

▶▶▶[上接 03版]

再来看城市存量土地利用集约化问题的地方改革实践。十多年来由于地方政府人为压低地价进行招商引资,工业用地效率十分低下。最近几年,受制于越来越紧张的建设用地指标,一些发达地区的地方政府已经开始了工业用地集约利用的探索尝试。比如浙江上虞,近年来大力推行工业标准厂房用地公开出让和标准厂房建设,探索集约节约用地的方法。当地政府规定,凡用地10亩以下、投资1000万元以下的项目不再单独供地,全部用标准厂房解决,通过优先办理标准厂房项目,对标准厂房建设企业给予奖励和补助、对入住企业给予奖励和补助等措施,使得规划建设的标准厂房建筑物均在4层以上,容积率在1.3以上,建筑密度在35%以上,投资强度每亩135万元以上,绿地率控制在15%以内,行政办公和生活设施占地比例控制在7%以内,行政办公和生活设施建筑面积控制在15%以内。

然而,这里需要追问的问题是,目前中央政府推动的前述两方面的土地改革,是否可以扭转目前不可持续的城镇化模式?是否有助于加速新型城镇化模式的建立?对这些问题的回答,取决于这些改革是否可以逐步扭转目前各区域制造业用地杀价竞争导致城市工业用地比例过高、而地方政府垄断工业导致商、住用地比例过低的局面。以这样的评判标准来看,回答可能是否定的。

如前所述,中国的城市土地利用结构很不合理,工业用地所占比例在40%左右。最近10年来每年新增供地中40%—50%的土地用于工业,而其他发展中国工业用地一般只占新增用地10%—15%,一半左右的新增建设用地用于居住。而在中国,由于制造业投资不仅可以给政府带来直接的增值税收入,而且可以因制造业带动本地服务业发展给地方政府带来高额商住用地出让金和服务业的营业税收入,在中国独有的征地、出让体制下,地方政府不惜低价出让工业用地,进行区域间的招商引资竞争。人为压低工业用地出让价格必然带来工业用地过度扩张、用地效率低下问题。

也正是因此,集体经营性用地入市改革到底有多大意义,就非常值得讨论。前面提到集体经营性用地一般是指原来集体工业用地,特别是原乡镇企业用地。但在各地地方政府推动的低价工业用地供应模式压力之下,即使允许这类集体经营性用地入市,也基本无法跟政府开发区中那些基础设施更完备、价格更廉的工业用地形成竞争。因此,如果集体经营性用地不能转换为商、住用途,那么除了在少数大城市的郊区以外,就很难有需求。

如是,此项改革意义就会非常有限,也完全打破不了地方政府对商、住用地垄断,更难以城市低收入人群和进城务工人员提供居住、生活用地。

类似地,虽然对存量城市工业、仓储用地集约利用是一个好事情。但如果集约利用只是工业改工业,那么其意义也就大打折扣。实际上,去看看中国包括特大城市在内的各级城市,工业用地比例都不小,容积率也都偏低。所以,工业用地集约利用要解决的问题,主要应该是逐步将集约后腾出的土地转化为商、住用地的课题。也只有这样,才能在为地方政府补充因征地改革后出让金收入损失的同时,为城市发展,为流动人口提供更多住宅、生活、商业用地。

【人口流入地城乡结合部土地改革才是关键突破口】

前面对现有城市户籍与土地改革政策进行了一些讨论,有破更应有立。

我们认为,当前要有效推动户籍改革,加快从传统城镇化模式向新型城镇化模式的转轨,关键在于从中央层面全面启动有效土地制度改革,尤其是人口净流入城市城乡结合部的土地制度改革,通过允许在一定条件下城郊农民给包括外来农民工在内的流动人口建设出租房,来全面降低城市流动人口举家迁移并顺利在城市定居的成本。

换句话说,土地制度改革要取得切实进展,就必须突破目前政府给集体建设用地入市所划的框框,要允许集体建设用地进入住宅用地市场。但与此同时,又要采取合理的措施避免大规模集体建设用地入市对商品房市场的



过度冲击;作为配套改革措施,还需要调整目前城市存量土地节约集约利用的政策,打开既有城市存量工业、仓储用地逐步转化为商、住用地的口子,为地方政府逐步淡出当前不可持续土地财政模式,但在此过程中又能持续获得稳定的补充性财源创造条件,以换取其对有效土地制度改革的支持。

他山之石,可以攻玉。源于德国,经日韩采用并在我国台湾地区得到广泛运用的一种土地开发模式,即“区段征收”模式,完全可以在大陆进行创造性地运用来推动中国的户籍—土地—财政配套改革。在这种模式下,政府与原土地权利人合作开发土地,政府获得了城市发展所需的公共设施用地以及相应建设融资,而原土地权利人领回固定比例低价地,共享城镇化发展成果,同时可以减少社会矛盾。无论是外来流动人口住房问题,还是流动人口子女教育问题,都可以运用上述思路来实现。

改革的要旨,就是要赋予城郊村、城中村村民、村集体一定的土地开发权利,让他们能在符合城市规划和基础设施要求的前提下,合法地为外来流动人口建设短期只能用于出租的住房。

在具体操作中,结合中国的特有国情,特别是在农村土地集体所有这个特有国情,在城郊村和城中村,以土地国有化为前提,并要求作为原土地权利人的村集体和村民上缴部分公益事业用地和基础设施融资用地后,剩余部分土地使用权用于市场化的出租房建设开发。在有效改造城中村、城郊村基础设施,全面提升公共服务基础上,让这些“城中村”、“城郊村”地段为低收入阶层和流动人口提供市场化定价的廉价、体面住房,最终建立政府、包括村民与村集体在内的原土地权利人、外来流动人口及其子女在内的多方利益均衡。如是,政府不仅不用额外投入实现这些地段基础设施改造,而且可在改造中抽取相关开发税费,改造完成后政府可通过出租屋租金收入所得税进一步实现对土地增值收益的捕获,并用于农民工子女教育。

上述模式可通过以下简例说明:假设某城中村、城郊村有100亩土地,其中有200户原住村民,每户有一处宅基地。城市外扩时政府可直接与村民进行谈判,在明确开发增值前景与利益分配方式后,要求村民无偿向政府缴纳部分土地(如50亩)以支持整个开发项目。在政府拿走的50亩土地中,30亩—35亩土地用作整个地段的基础设施建设,剩下15亩—20亩公开拍卖以支付基础设施费用。而村民虽无偿放弃了50亩土地,但却获得了剩余50亩、且已转为国有土地的相应开发权。由于基础设施改善及政府给予的一定容积率奖励,这50亩的开发价值会远远高于未改造前100亩土地的价值,那么村民就可以用自己集资或使用国有土地使用权证作为抵押来贷款建设安置房和出租屋。接下来,政府可以明确通过这种方式建设的住房在10年—15年内只有有限产权,即只能用于出租,不可上市销售,但达到规定年限后,则可以给予其完全产权,允许上市流转。

一旦这种开发模式在流动人口集中的城中村、城郊村推广,中国主要人口流入地的城市出租房供给就会大幅增加,而租金也可降到绝大部分流动人口可支付水平。这种赋予城郊村村民一定土地开发权,并为外来流动人口建

设出租房的“区段征收”改革,可以全面迅速调动了城中村、城郊村村民建房的积极性。

初步推算,未来5年甚至更短时间内,中国人口主要流入地城市的城郊村、城中村村民完全可以很快建设其50亿平米住宅,并基本解决城市现有流动人口及其留守农村家庭成员迁移到城市后的居住问题。按照上述建设速度,未来五年年均房屋出租面积可达25亿平米,年均房租按每平米一年100元计算,总租金可达2500亿元。而出租屋建设每平米2000元产值计算,每年总产值可达到2万亿,加上相关地段基础设施建设、房屋装修、家具、家电购买等,将非常有效拉动短期乃至中长期全面拉动经济增长。

从短期来看,只要措施得力,上述改革将极大激发中国城中村、城郊村村民、村集体大规模改造与建设的积极性,这些改造与建设也能迅速提升目前国内产能严重过剩的钢铁、水泥、能源、家电、家具等产品需求,迅速提升与建筑和房地产相关服务如装修服务的需求。如是,地方政府也就根本无需大规模建设廉租房或公租房。10—15年后,相当部分城市流动人口将有购买所租住房的能力,逐渐从租房者变为住房所有者,而那时转租房为商品房也就顺理成章了。

上述改革的中长期效应,是流动人口家庭迁移和在就业地实现定居,增加城市中低端劳动力供给,一方面降低城市中低端劳动力工资过快上涨的压力;另一方面,原来作为留守人群的劳动力(如为照顾孩子回乡上学而不得不在农村留守的母亲)也可加入城市劳动力大军,反而提高了家庭收入。

通过上述改革方案,还可推进流动人口子女就学问题的解决。比如,对以出租房为主,容纳外来人口的城中村、城郊村地段,政府可以考虑利用免费获得的公益用地建公立学校并接收外来人口子女入学。而学校的日常运营费用,则可以部分来自于对本地村民所建出租屋征收的所得税,部分来自于地方政府财政,甚至还有部分可以中央转移支付。光每年租金所得税可以达到250亿元(按租金10%抽取,每平米年均租金100元,5年共建50亿平米,平均每年出租25亿平米),可覆盖相当部分农民工子弟进入城市公立学校的教育运营支出。

上述改革措施,本质上是一种双轨制、渐进式的土地制度改革方案。上述方案中,之所以要对本地农民所建住房加以短期内“只能出租、不能出售”的限制,就是因为目前城市的房地产市场已经存在较为严重泡沫。如果不加任何限制,村民就一定会倾向于盖商品房。这样将不仅无助于解决流动人口居住问题,而且还可能马上对现有商品房市场造成巨大冲击,极端情况下甚至引发房地产市场崩盘。

而通过上述双轨制改革方案,就可以一方面避免对现有商品房市场造成巨大冲击,但同时也对炒房者形成威慑,然后政府就可以马上全面取消包括特大城市在内的所有房地产调控政策,降低其对商品房市场和增长的负面效应。

## 用低效工业用地再开发补充土地出让金

当然,仅仅采用前述改革措施,仍然很难

说服目前对土地财政依赖过高的地方政府去支持上述以城中村和城郊村土地制度改革为突破口的户籍改革。这是因为地方政府还有很多城市基础设施建设已在进行或将要进行,手上还有大量存量债务也要偿还。对地方政府而言,上述土地制度改革可能会被地方政府认为损害其财政利益并反对。

虽然从长远看,我国地方税制改革的一个方向,是用物业税替代土地出让金,但短期乃至中期来看,这个目标还很难达到。比如,物业税如果只对第二套(或一定面积)以上住房征收,由于城市里有二套以上住房的居民大约在20%左右,所征收物业税将非常有限,在目前房地产形势并不乐观的情况下,贸然启动甚至可能导致房地产抛售以及房地产、商住用地出让价格大幅度下降,对地方政府带来的财政损失甚至会超过其直接收益。而要对包括第一套住房在内的所有城市存量住房征收物业税,则很难获得民众广泛支持,尚不具备全面开征条件。关于物业税和地方税基的建立,在未来对于财税体制改革的讨论中还将进一步讨论,此处不再赘述。如果物业税并不是短期内改革的选项,那么更为现实的解决方案是什么?

如前所述,即使城市不再按照传统方式征地,地方政府手中仍握有包括大量工业用地在内的存量土地,甚至还有大量的储备商、住用地,即使对于绝大多数用地紧张的大城市、特大城市而言,情况也是如此。因此,如果进行更集约化利用和存量结构调整,完全可以在未来5—10年乃至更长的过渡期内为地方政府提供有保障的财源。其中的一个关键措施,就是对存量工业用地和开发区重整,同时腾出空余土地逐渐转化为商、住用地。这一措施不仅可以增加住宅用地供给,逐步化解现有城市房地产泡沫,而且可为地方政府筹集数额可观的土地出让金和各类房地产开发税收,并用于地方建设融资和巨额存量债务偿还。

由于目前中国工业园区与工业开发区用地效率非常低下。只要政策合理,通过工业园区土地重划,平均容积率提高一倍以上完全可以做到。需要指出,这些工业用地已被征收,并且支付了全部或大部分征地成本,多是地方低价出让的。因此,完全可以考虑采取包括空地闲置税,规划调整、政府与厂商合作开发等各种手段,推动政府与原工业用地者重新谈判。比如,政府可以直接投资或引导投资者选择开发区的合适地段兴建多层厂房,让既有工业用地者实现无成本转移,这样既有工业区面积就可大幅度缩小。然后政府就可以运用收取手段将节约土地分年转化为商、住用地并公开出让金。从一些发达地区的情况来看,许多工业用地也在悄悄改变用途,以工业厂房名义实质行使办公及总部基地等用途。部分制造业企业也正在积极和政府沟通,试图盘活企业闲置存量用地,进行商业、住宅业开发。与其如此,不如规范化操作,政府与企业分享收益。

当然,实际操作中地方政府须和原土地权利人进行充分谈判,在分享收益的前提下实现上述用地结构调整。为此,中央则需在关于商、住用地必须招、拍、挂出让的政策上进行相应调整,允许地方政府与原土地权利人(那些已获低价工业用地的制造业投资者)之间建立一个合理的收益分配谈判机制。

其中一种思路,是地方政府可能给原制造业企业留用一定比例商、住用地后,再根据规划统一变更宗地性质后把政府所获得土地通过招、拍、挂等公开出让方式推向市场。另外一种思路,是地方政府考虑以一定溢价将闲置工业用地或者低效率利用的工业用地收回,再由土地储备中心统一收储,然后“招、拍、挂”出让。但上述两种方式,都仍然无法从根本上改变地方政府作为城市单一商、住用地供地主体,从而必然会限量少供以最大化商、住用地土地出让金的局面,而这恰恰是目前中国城市房地产泡沫形成的一个关键性的体制基础。

考虑到各线城市房地产泡沫都比较严重,虽然短期内可以采取上述两个方法来缓解问题,但中长期的改革,则应该只是要符合城市规划要求,在修改规划用地性质基础上,允许原工业用地厂商直接与商住用地开发商进行土地交易,政府通过累进土地增值税(或补交商住用地出让金方式)来获得相关土地改变使用性质所带来的增值收益。这种做法,在中国以前划拨用地入市的操作中早有经验,因此并不难推动。

当然,要实现上述改革,中央政府首先要严禁工业开发区、包括欠发达地区的开发区进一步扩张。只有这样,地方政府才会开始从存量用地集约利用这个方面去做文章,并制定分年度的整体土地利用结构调整方案。因此,上述用地结构调整的前提,就是地方政府不仅不能再像过去那样低价征地、然后以更低的价格出让工业用地去新建开发区,而且还要逐渐收缩既有开发区和工业用地规模,把中国工业用地比重过高、商住用地比重过低的局面逐步扭转过来。由于中国目前制造业产能已经全面过剩,存在开发区过度建设,工业用地占地比重过高问题,中央必须要下决心全面叫停内地新一轮建设工业开发区狂潮,严禁地方政府零地价、负地价招商引资,否则不仅会加重征地价格所导致社会矛盾,还会把地方政府、国有银行、最后是中央政府进一步拖入巨额不良资产的陷阱。

调整工业用地结构给地方政府带来的财政收入潜力,不仅包括工业用地逐年转商、住后获取的土地出让金收入,还包括这些土地释放入市后商、住用房地产建设为地方产生的各种预算内税收。2003—2013年间,我国工业用地大约增加了2400万亩,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1200万亩用地,相当于每个县增加4000多亩用地(约2.7平方公里)。即使按照每年工业转化为商住用地出让300万的平均价格计算,未来通过对低效工业用地的重整也可以筹措10年15万亿、每年1.5万亿的土地出让金纯收入。即使这个过程中让利给企业一半,地方政府每年也可获得7000—8000亿元左右的土地出让金纯收入。此外,如果上述50万亩土地中1/3用于基础设施与公益事业用地,剩余2/3用于住宅和商业开发,为33.4万亩,容积率1.5,每年还可以开发3—3.5亿平米住宅,每平米按照5000元单价计算,总产值大约1.5—1.85万亿,新增增加值6000—7000亿,还可以新增各类房地产开发有关税收2000亿以上。

综上,政府可以通过工业用地结构调整,获得大约每年接近一万亿的各类财税与土地出让金收入,基本可以补足目前模式下政府土地出让金的纯收益。最关键的,是这个措施和前面提到的城郊村民为外来农民工盖房子的改革措施结合起来,可以直接消化目前我国严重过剩的钢铁、建材等房地产相关行业的过剩产能,救助这些行业存在生存危机的大量国企和民营企业,并有助于化解地方政府的巨额存量债务;在防止房地产泡沫崩盘的情况下逐步消除这些泡沫,让城市居民有更多的非住房消费,让城市流动人口有可支付的住房并逐步全面市民化,从而最终建立更具有可持续性的新型城镇化模式。

也正是从这个意义上说,我们这里所提出的系统性的土地改革,不仅是中长期也有助于中国经济模式转换的一个关键所在,也是短期内救经济、保增长的关键改革举措。特别是人口流入地各级别城市城中村、城郊村的出租房建设,可以全面调动社会的积极性为有切实住房需求的大批城市流动人口提供可支付体面住宅,更需要政府早下决心,尽快推动。(完)