

# 专题 | 各地建设用地指标流转量价差异研究——以四川省为例

◎ 研究员 / 马千里、邱娟、周奇

2019 年以来，自然资源部加速推动全域土地综合整治，在省域城乡建设用地增减挂钩机制的基础上，加速推进新增建设用地指标和补充耕地指标的跨省调剂，在加速推进脱贫攻坚的同时，也为指标调入城市带来了更多建设用地指标。就 1000 亿平方米的农村建设用地规模来看，通过农村土地集约化至少可释放出 100 亿平方米的潜在土地供应，这相当于 2-3 年的全国建设用地供给总量，有效得缓解了城市建设用地不足的困境。为了评估用地指标流转对于土地市场供应的影响，本文从增减挂钩节余指标调剂这一角度切入，量化分析了这一政策对各地供地规模、尤其是对大中城市土地市场量价带来的一系列影响。

## 01

### 发展背景：增减挂钩稳步推进

#### 缓解建设用地指标不足困境

随着城镇化的不断推进，经济建设的快速发展，城市建设用地需求日益增加，同时大量农村劳动力进入城市，农村宅基地、乡镇企业用地等农村建设用地大量闲置，城市建设用地供给不足与农村集体建设用地浪费并存的矛盾日益突出。为有效解决这一问题，城乡建设用地增减挂钩工作自 2016 年开始推进。2018 年，国务院办公厅又进一步印发《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，城乡建设用地增减挂钩政策升级，允许深度贫困地区节

余指标跨省调剂，建设用地指标流动提速发展，如山东在开展跨省指标调剂之后指标流入量增长了 2 倍以上。

**1. 城市建成区加速扩张，更多城市面临建设用地指标不足困境（略） 2. 农村人口外迁背景下，用地指标流转有助推脱贫攻坚加速推进（略） 3. 从省内跨市到跨省迁徙，2018 年以来建设用地指标流动提速发展（略）**

## 02

### **指标规模：用地指标流转模式已较为成熟 成为广州、合肥等城市主要供地渠道**

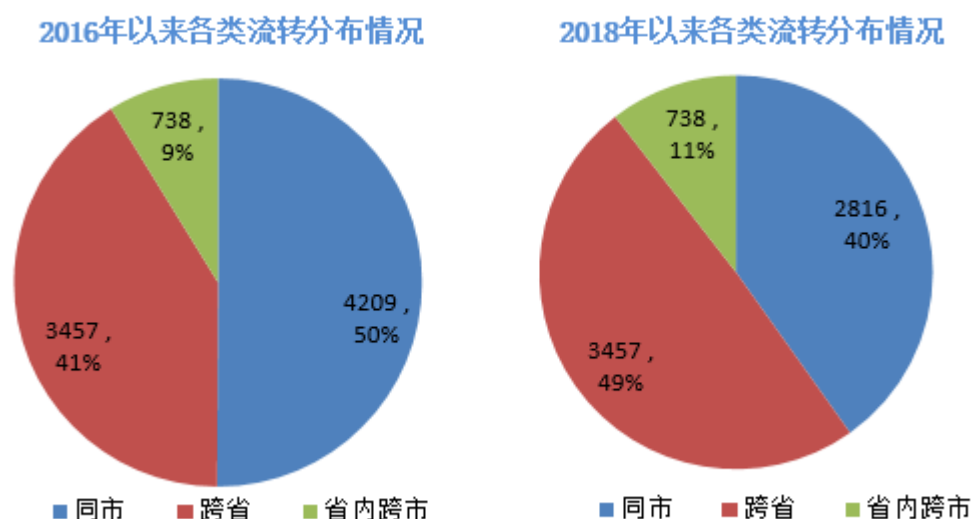
随着增减挂钩的稳步推进，指标流转模式日趋成熟，逐渐成为解决建设用地不足的主要渠道，尤其是目前已经成为经济相对发达、城市建设用地需求较旺盛的**山东、江苏、安徽等东部省份，土地流转规模遥遥领先**；但经济欠发达的中西部省份指标流入相对较少，典型如黑龙江、云南增减挂钩量均在 4000 亩以下，指标流转量相对较小。就省内数据来看，广州、合肥、成都等经济基础较好，人口吸引力较强的一二线城市更为依赖增减挂钩指标流转。

**1. 省内、跨省流转步入并行发展期，2018 年以来山东跨省流转更为常见** 继四川省率先在**2016 年实现城乡建设用地增减挂钩节余指标省内跨市域流转后**，这一模式逐渐在全国主要县域推广，各地指标交易成交金额屡创新高。湖北省自 2017 年增减挂钩指标首次突破县域

交易以来,湖北省共举办 3 场城乡建设用地增减挂钩指标公开交易,成交总金额突破百亿元。

其中,2018 年第二批次 19329.591 亩城乡建设用地增减挂钩指标共拍得 59.09 亿元,成交单价 30.57 万元/亩。之后增减挂钩政策在 2018 年进一步升级,由省内流转扩充至跨省流转,四川依然走在前列,在全国率先实现跨省域流转,乐山市马边县与浙江省绍兴市越城区签订增减挂钩节余指标流转协议,签约流转节余指标 7000 亩,协议总金额 50.4 亿元,亩均价格 72 万元。自此,跨省流转和省内流转并驾齐驱,进入并行发展期。以山东为例,自 2016 年开展增减挂钩工作以来,有超过半数的流转土地指标来自于市内,此外省内跨市的占据一成,而跨省流入的则占到四成左右,总的来看,山东省的增减挂钩指标市内流转更为常见。但是考虑到跨省流转是从 2018 年开始的,如果从 2018 年开始测算,则是跨省流转更为常见,占据五成,市内流转占据四成。

图：山东省各类流转分布变动情况（按流入地，单位：公顷）



数据来源：山东省自然资源厅

## 2. 指标流转成为东部省份常见征地模式,但在黑龙江、云南等省依旧较为少见(略) 3. 一二

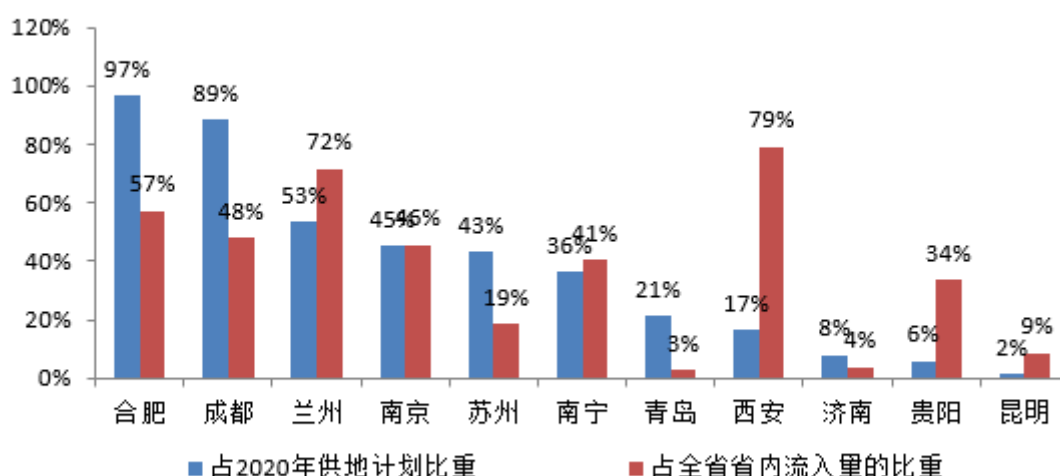
线城市更为依赖用地指标流转,合肥累计调入量接近 2020 年计划供地总规模 就省内数据来

看,一二线城市由于经济基础较好,人口吸引力较强,人均用地指标较为紧张,但由于城市

土地用途管制制度和严格的耕地保护制度,使得这些城市更为依赖用地指标流转。典型如西

安、广州、合肥、成都、南京、南宁等城市，获得的省内流转指标占其全省总量的比重均超过四成；当然也有例外，譬如山东的济南和青岛两城，增减挂钩土地流转量还比不上省内潍坊、济宁等其他三四线城市。为了直观对比典型城市用地指标流转对城市建设用地供应的贡献，我们将这些城市 2016 年以来的指标累计调入量与 2020 年全年建设用地计划供应量进行对比，可见这些城市大多已处于高位。典型如合肥，2016 年以来，省内指标流转至合肥市本级的量高达 1973 公顷，这一体量达到 2020 合肥市本级计划供应 2037 公顷的 97%，由此可以看出合肥对于土地指标流转的依赖性；此外，成都、兰州的比重也在 50% 以上。

图：典型城市省内土地流入量省内集中度和其占建设用地计划供应量比重



数据来源：各地区自然资源厅、各城市自然资源和规划局

不仅仅是省内流转，2018 年才开启的省外流转对于土地供应的影响也不容小觑，以广州为例，其跨省指标调剂量高达 276 公顷，占 2020 年广州建设用地计划供应规模的 14%，对缓解城市建设用地指标不足起到积极的作用。

## 03

### 指标价格：省会城市在指标竞拍上优势显著

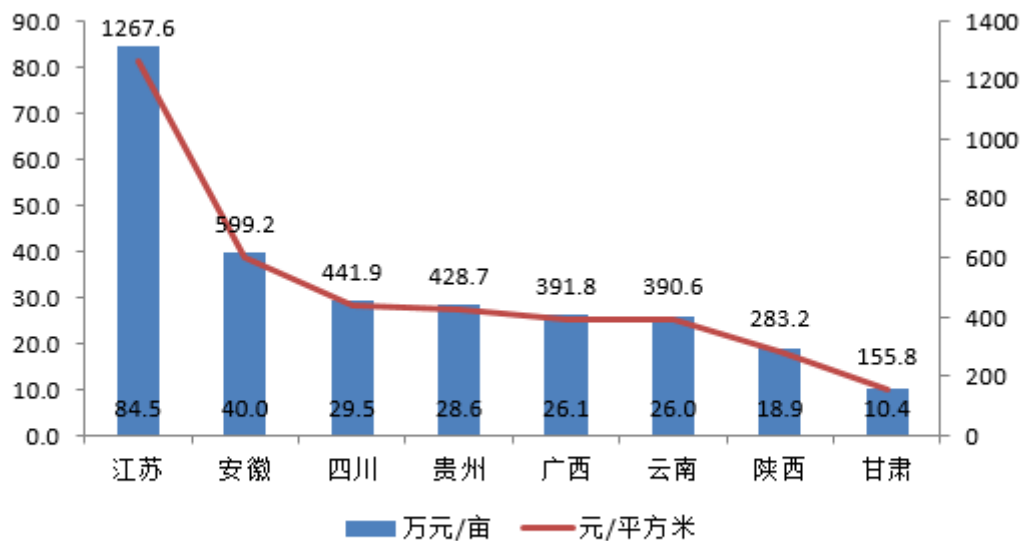
#### 江苏省已多次出现“陪跑”

增减挂钩节余指标调入价格根据地区差异相应确定，价格高低基本上与地区经济发展水平正相关，并且跨省和省内调剂价格差异不大。但就区域来看，**江苏等东部省份调剂价格更贵，江苏省内调剂价格近 1300 元/平方米**。总的来看，或基于城市建设用地需求，或基于城市地价差异，省内流转建设用地有一半左右流向了中心城市，譬如南京、合肥在省内流转规模占比分别为 46%、56%。

**1. 东部省份通常调剂价格更贵,指标跨省、省内调剂价格相差不大** 根据《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，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；附加规划建设用地规模的，每亩再增加 50 万元。根据跨省域调剂节余指标实施情况，按程序适时调整上述标准。这一价格与省内调剂价格变化不大。

**总体来看，无论是跨省调剂价格，还是省内调剂价格，基本上都是东部省份价格更贵。**以启动较早、实施范围更广泛的省内调剂价格来看，江苏居于榜首，高达 84.5 万元/亩。这很大程度上与江苏经济体量大，人均耕地少有极大关联。江苏省人均耕地只有 0.86 亩，远低于全国 1.51 亩左右的人均水平，加之江苏整体经济水平都较高，省内大部分城市建设用地指标极其紧张，各城市指标需求的迫切程度也较大，调剂价格贵也是意料之中。而对于地广人稀的陕西、甘肃等地，即使西安、兰州需求欠缺，但由于省内三四线城市指标相对充裕，因此建设用地需求不是那么紧迫，因此调剂价格较低，均在 20 万元/亩以下。

图：典型地区省内调剂平均价格



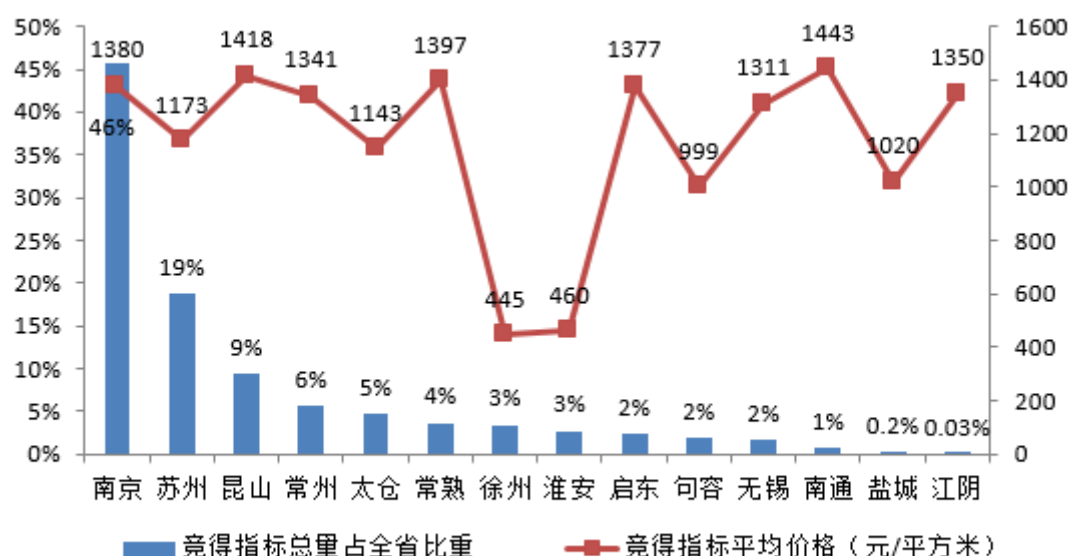
注：为便于对照本章其他章节，上图同时列出“万元/亩”和“元/平方米”的单位

数据来源：各地区自然资源厅

## 2. 东南沿海省份用地指标争夺激烈，江苏省内调剂价格近 1300 元/平方米（略） 3. 城市地

**价和需求差异影响下，促流转指标高度向中心城市集中** 一方面由于中心城市经济实力较强，承受加价的压力更大，在增减挂钩节余指标竞买中往往具有更大的主动权，能争取到更大的量，另一方面，中心城市人口导入往往较大，建设用地需求一般也较大，增减挂钩指标的需求量也比较大。以江苏为例，省会南京竞得的增减挂钩指标占全省的比重高达 46%，稳居全省首位，并且省内流转指标单价 TOP10 中，南京、苏州占 9 席，单价均超 96 万元/亩，折合 1441 元/平方米，另外一席也是省内经济较为发达的常州竞得。其中，流转单价成本最高的是南京江北新区，单价高达 1672 元/平方米。

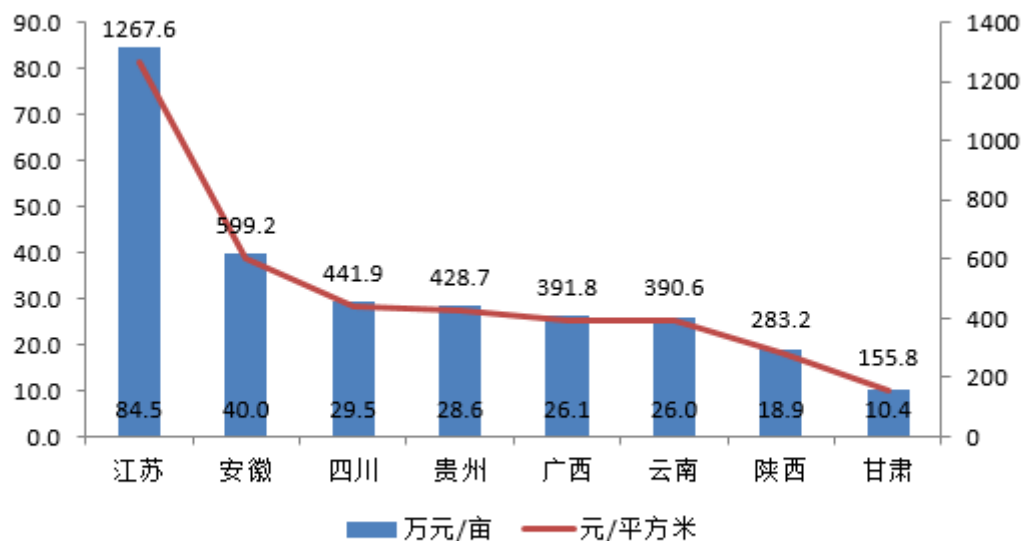
图：江苏省各城市土地增减挂钩平均成交量价



数据来源：江苏省土地市场网

值得注意的是，有些省份中心城市的增减挂钩价格相较省内其他城市优势并不突出，典型如安徽省，合肥土地流转的成交价格高达 584 元/平方米，较省内其余三四线城市增减挂钩土地竞得价格并不突出，甚至不及马鞍山、黄山、六安等城市的价格，这些三四线城市成交价格均值 600 元/平方米以上。但就各城市竞得面积来看，省内流转建设用地却有超过一半流向了合肥（1973/3500 公顷），占比高达 56%。究其原因，主要是由于近些年合肥产业转型升级保持较快速度，城市建成区急速扩张，土地需求规模较大，因此土地流转规模在省内具有压倒性优势。而这也是安徽、四川等类似省份土地指标流转所面临的桎梏：省会经济发展首位度过高，导致省内用地需求主要集中在省会，以致土地指标流转在一定程度上会出现“供过于求”的局面。

图：典型地区省内调剂平均价格



注：为便于对照本章其他章节，上图同时列出“万元/亩”和“元/平方米”的单位

数据来源：各地区自然资源厅

## 04

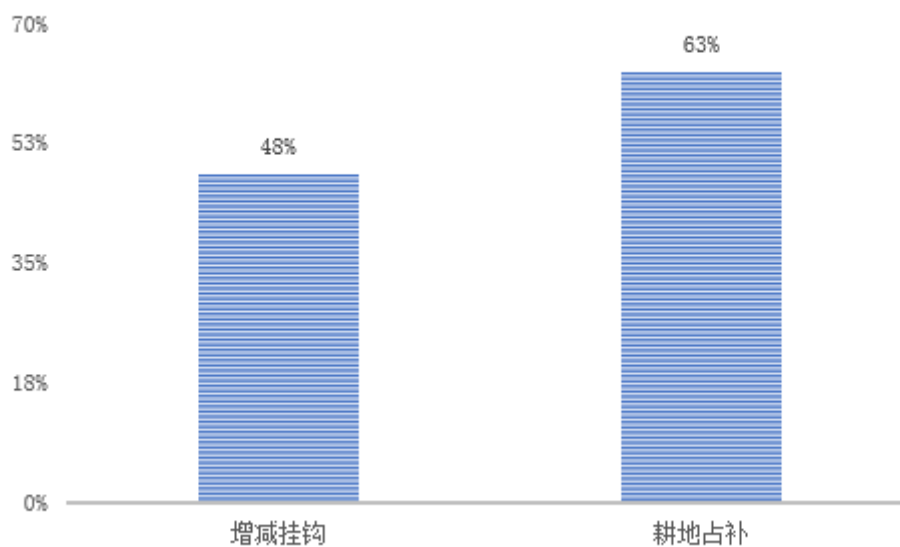
### 典型案例：四川成为首个“吃螃蟹”省份

#### 流入至东部省市规模已超千万方

为了助力深度贫困区域成功脱贫，同时有效利用闲置土地，2015年底中央明确表态支持增减挂钩指标在省域范围内使用，2017年中央部委又允许三区三州可将“增减挂钩”节余指标进行跨省交易，其中就包括四川的藏区及凉山州。政策出台后，四川成功实现了全国首例增减挂钩指标省内交易和跨省交易，极大助力了贫困地区实现脱贫摘帽。从流入方来看，省内发达城市如成都、眉山等、省外发达省份如浙江、广东等都是四川增减挂钩节余指标的购买方。通过购买增减挂钩节余指标，这些发达地区也缓解了建设用地资源紧张的问题，助力经济发

展步入快速通道。 **1. 农村闲置用地规模庞大、省内贫富差异显著，为用地指标流转提供发展契机（略） 2. 增减挂钩缓解用地难题，助力成都高新区快速发展（略） 3. 建设用地省内流转购买方单一，“增减挂钩”指标流入成都占比接近五成** 从 2016 年允许建设用地省内跨县市流转以来，省内经济最发达的成都成为主要流入地，不仅是上文中的巴中，苍溪县、雷波县等贫困地区也在 2016 年后相继与成都市签订了节余指标流转协议，流入总量占四川增减挂钩流转用地的比例高达 48%。不仅是增减挂钩指标，以“耕地占补”方式的流转用地也大多流向了成都。据统计，2018 年以来，成都以“耕地占补”方式签订了 2.36 万亩（约合 1574 万平方米）的土地，占四川全省的比例超过了六成。综上所述，成都无论是在增减挂钩上还是耕地占补上都是四川省流转建设用地的最大买家。这是由于成都与省内其他县市之间经济实力差异较大，建设用地指标也相对吃紧，自然也承担了大部分流转指标的购买任务。但四川省脱贫攻坚任务较为艰巨，再加上地震等自然灾害的影响，资金缺口较大，仅靠成都单一来承担有些困难。

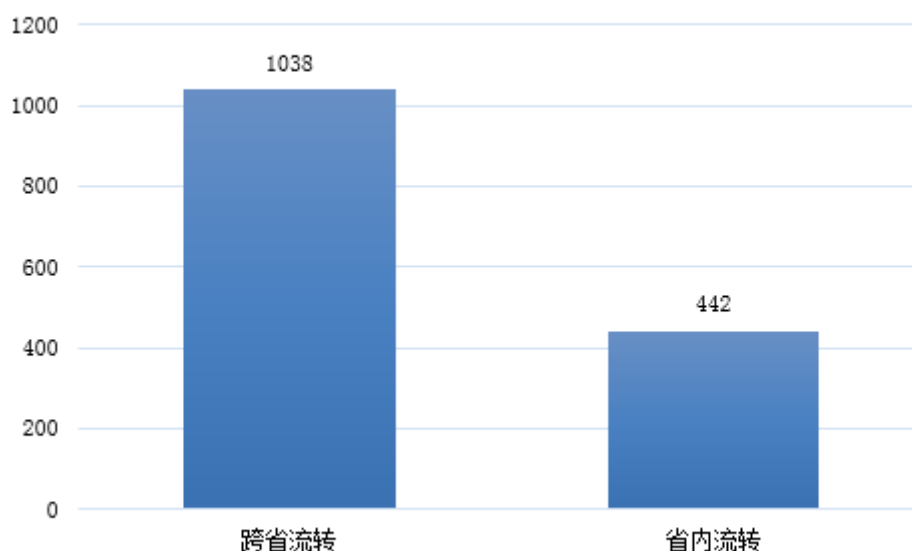
**图：2018 年以来成都市两种模式获取建设用地指标分别占全省的比例**



数据来源：四川省自然规划厅

**4. 率先实现节余指标跨省，2020 年累计流转规模可达千万平方米** 考虑到省内购买方单一而脱贫任务又比较严重的问题，国家于 2017 年出台了政策，允许三州三区等深度贫困区增减挂钩节余建设用地指标可向东部 8 省市协议转让。而在土地改革上走在前列的四川在这次也创下了全国首例跨省流转的案例。在 2017 年底，乐山马边县与绍兴越城区协议转让 7000 亩节余指标，总金额达 50.4 亿元。随后，乐山市峨边县、宜宾市屏山县、木里藏族自治县等地也分别与浙江台州市椒江区、嘉兴市海盐县等地达成节余指标流转意向性协议。截止目前，据官方数据，已签约流转指标已超过 700 万平方米，可为东部城市提供建面超过 1500 万平方米的土地，极大缓解了东部城市建设用地资源紧张的问题。值得注意的是，与东部省份不同的是，四川省节余指标省内和跨省交易价格差异较为明显。根据已有数据测算，四川省增减挂钩节余指标跨省交易均价约在 1038 元/平方米，如马边县与越城区指标交易价格约为 1037 元/平方米，而省内交易的价格最高还未超过 500 元/平方米。在巨大的价格差异下，势必会有更多指标在允许范围内以跨省交易的方式流转出去。

**图：四川省增减挂钩节余指标省内流转和跨省流转价格对比**



数据来源：四川省自然规划厅

## 05

### 总结：东部核心城市土地供应更依赖“增减挂钩”

#### 短期内占比将维持高位

出于保护耕地、提高单位土地生产效率等目的，国家近年来不断减少了全国新增建设用地规模，大部分城市每年新增建设用地指标都比较少。但对于一二线及发达三四线城市来说，由于城市产业经济仍在快速发展中，城市建设仍需大量的土地，而新增建设用地指标又在减少，导致城市用地较为紧张。为了化解用地供需矛盾，增减挂钩节余指标流转政策应运而生。2016年以来，为了帮扶深度贫困地区脱贫工作，中央允许深度贫困区县的增减挂钩指标可省内跨市交易，并逐步有条件放宽至跨省交易。在放宽节余指标跨省交易后，**跨省购买指标渐渐成为东部省份的主流**，如山东 2018 年后跨省购买的增减挂钩指标量占比已接近五成。据自然资源部数据显示，2018 年、2019 年间跨省流转量达到 40.31 万亩，约为东部省份增加建设用地土地面积约 2.7 亿平方米。而接下来，由于 2020 年是脱贫攻坚的收官之年，自然资源部又增加了贫困地区的新增建设用地指标，以助力这些市县成功脱贫。就此来看，**短期内增减挂钩指标跨省流转仍然会比较活跃，2020 年流转规模预计同比仍会增长**。这也意味着东部省份的建设用地指标近期仍能维持在比较宽裕的水平，土地供应也会比较积极。

**1. “增减挂钩”已成东部核心城市重要供地来源之一，南京、合肥尤为突出（略）**

**2. 高地价城市更具成本优势，指标流转加快建成区扩张速度（略）**

**3. 用地指标交易推高地方储地成本，发达省份三线城市会更为明显**

正如前文中所提，用地指标交易虽然会增加城市可用建设用地，但也会使政府的用地成本增加。这将会导致地价较低的中小城市在出让土地时会考虑这部分

成本。举例来说。根据中央政策，发达省份的城市在购买节余指标时，无论是一二线还是三四线，同一省的城市买入价格标准都是相同的。如处于同一省份的南京和常州向西部贫困地区跨省购买增减节余指标的价格都是在 50 万元/亩（750 元/平方米）以上，省内指标流转更是可以达到 85 万元/亩（1275 元/平方米）以上。但南京和常州的地价明显不在同一水平，2020 年常州经营性用地平均楼板价仅为 6370 元/平方米，相当于南京的六成。相比于地价更高、财政实力更强的南京，常州在时显然会更多地考虑这一土地储备的附加成本，地方政府在购买用地指标上也会更为审慎。