

## 农村土地制度改革如何推动房地产去库存？

CF40 特邀成员、国泰君安证券首席经济学家林采宜 王丽妍

### 主要观点：

**1. 农民工购房需求潜力大，但支付能力和购房需求不匹配。**2015 年，全国农民工数量 2.77 亿，只有不到 10%的农民工居住在自己家里，多数以群居性是住在单位宿舍等地，而同期住宅待售面积达到 4.5 亿平米，中国房地产库存量和农民工居住情况形成鲜明对比。

**2. 农村土地制度改革和市民化福利政策可提高农民工购房意愿。**因此，政府要鼓励农民工买房可以从土地流转制度改革、提供信贷、保障房、经济适用房等市民待遇入手，提高农民工的购房意愿和支付能力。

（1）推动农村土地制度改革，特别是宅基地的变现和农用地流转。设计宅基地的变现途径以及“地票”的跨区域流通，使得跨省流动的农民工可以通过出让宅基地使用权获得的收入来支付城镇购房的房款。

（2）给购房农民工提供户籍的同时，给他们与市民同等的教育、医疗和养老保险等社会保障，并在购买保障房、经济适用房方面予以他们和市民同等待遇，在购房信贷方面，让农民工和市民一样，享有公积金贷款的相关权力，从而提高农民工的购房能力。

2015年12月，中央经济工作会议公布了2016年经济工作五大工作重点，“推动房地产去库存”为其中之一，“通过加快农民工市民化，扩大有效需求，打通供需通道，消化库存，稳定房地产市场；要落实户籍制度改革方案，允许农业转移人口等非户籍人口在就业地落户，使他们形成在就业地买房或长期租房的预期和需求。”与此同时，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，继续推动农村土地制度改革，进一步赋予农民对土地的权利。

那么，农村土地制度改革是否能够有助于三四线城市的房地产大幅去库存？这是本报告探讨的核心问题。

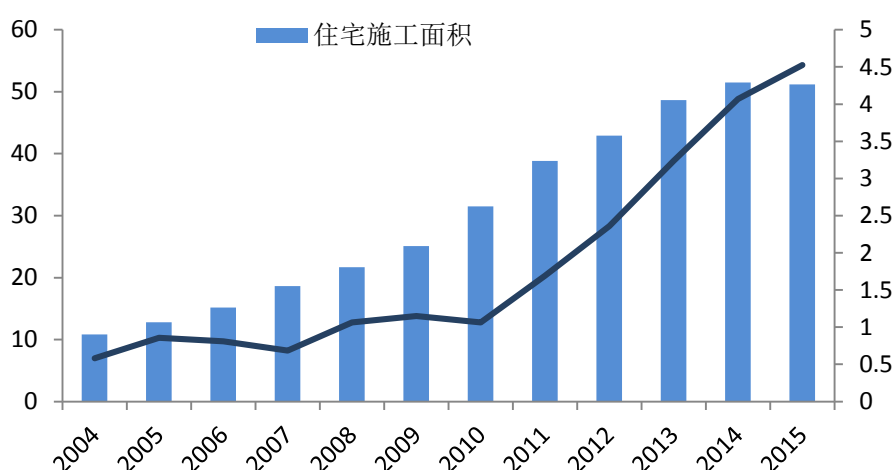
## 一、农民工购房需求潜力大，支付能力和购房需求不匹配

### 1、中国房地产库存量和农民工居住情况形成鲜明对比

由于“四万亿”的刺激，地产投资经历了2010、2011年连续两年30%以上的增速，以及2012-2014年10%以上的高增长。在人均住宅超过1套后，从2014年开始销售变缓，库存量越积越大。2015年末，住宅待售面积达到4.5亿平方米，相当于2015年销售面积40%。而房地产商已购地开工了的住宅施工面积达到51.2亿平方米，相当于2015年销售面积的4.6倍。库存压力成为影响房地产企业现金流、继续投资和购地的阻碍因素，也是整体经济风险聚集之处。

图1：中国房地产住宅库存量大

单位：亿平方米



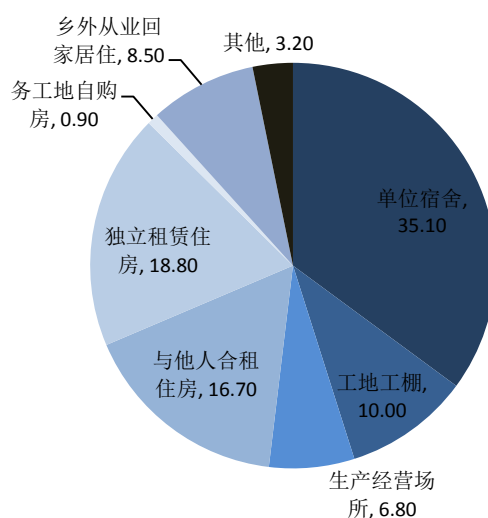
数据来源：Wind，国泰君安证券研究

库存上升的主要原因在于：按照目前城市常住人口计算，现有住宅总量已能够满足户均一套的水平。但是从结构上看，农民工的住宅拥有比率远远低于户均一套的水平。

2015年，全国农民工数量2.77亿，其中本地农民工1.08亿，

外出农民工 1.69 亿。全部农民工中，在直辖市工作的占 8.1%，在省会城市工作占比 22.4%，地级市占比 34.2%，县级市占比 32.6%<sup>1</sup>。农民工住宿调查发现，只有 8.5% 的农民工回近郊农村的家居住，0.95% 的农民工在务工地自己购房，所以，总共只有不到 10% 的农民工居住在自己家里。51.9% 住在单位宿舍、工地公棚、生产经营场所，16.7% 的农民工也与他人一起租赁房屋居住，以群居形式存在。换句话说，接近七成的农民工没有独立的居住处所。这构成目前城镇的潜在的住房需求。

图 2：农民工自己购房的比例不到 1%



数据来源：国家统计局，国泰君安证券研究

城镇居民消费支出的构成进一步佐证了这一点。根据国务院发展研究中心调研数据，2015 年城镇家庭人均居住支出 4725 元，在 2.14 万元的人均消费支出中占 22%，租赁支出在家庭支出中的占比仍然较低。由此可见，居住支出存在一定的提升潜力。

同时，从农村的教育、医疗设施等公共基础设施来看，和城镇配套设施的差异在进一步扩大，客观上也刺激着农民城镇买房和安居的需求。2000-2010 年，由于适龄儿童人口的减少<sup>2</sup>，教育机构逐渐撤点并校。农村小学减少 22.94 万所，减幅 52.1%；农村初中减少 1.06 万所，减幅超过 1/4<sup>3</sup>。2007 年以来，就学距离增大和教学质量下降造成农村学生辍学率的再次上升，家境略好的学生开始选择县城小学和县城中学，其中不少家庭在县城购置房屋。教育资源是农民工进城买房的一个很大的动力。

## 2、农民工买房意愿和支付能力形成鲜明对比

<sup>1</sup> 数据来源：国家统计局

<sup>2</sup> 与此同时，我国农村小学生减少了 37.8%，农村初中生减少了 26.97%。

<sup>3</sup> 数据来源：《农村教育布局调整十年评价报告》

从农民工的居留意愿上看，40.2%的农民工希望在务工地所在的城市或城镇定居下来，18.6%的农民工希望能在家乡附近的城镇或城市定居，仅15.6%的农民工希望回农村。由上述数据可以推断，全国2.77亿农民工中有近60%（即1.66亿）农民工希望买房在城镇安定，如果按城镇的居住水平人均30平米计算，那么这个潜在的住宅需求是50亿平米左右，与库存总量接近。从需求结构上看，40%以上的购房需求是在务工地，也就是工作机会比较丰富的大城市、地级市等。目前中小城镇早已放开限购，不少地区购房还能获得户籍，但从去库存效果看，并没有很大作用。

图 3：多数农民工想在城市或城镇定居

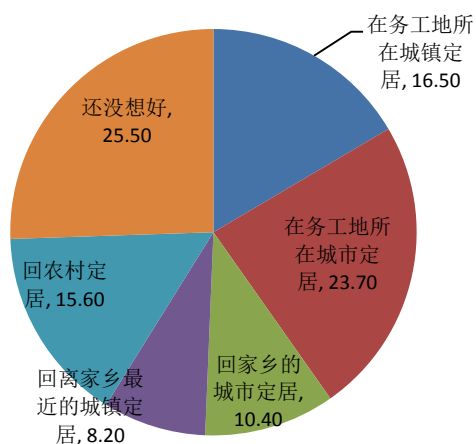
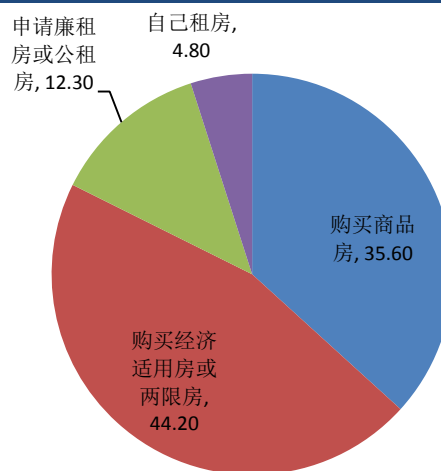


图 4：希望购买经济适用房和两限房占比最大



资料来源：《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》，国泰君安证券研究。

因为农民工的收入和城镇住房的房价之间存在很大的差距。目前，一线城市目前平均房价 3.5 万元/平米，二线城市（省会城市）平均房价 1.0 万元/平米<sup>4</sup>。如果要购买 60 平住宅作为 2 个人的家庭居住，分别需要 210 万和 60 万；一线城市和房价较高的二线城市<sup>5</sup>，房价相对于农民工收入而言大约为 50 倍和 18 倍，购房意愿超过农民工的支付能力。房价较底的二线城市和三线城市以及县城，房价收入比可以控制在 10 倍以内的，但仅凭存款也很难达到这样的购买力。

由于购买力的因素，这些希望在城市定居的农民工只有 35.6% 愿意购买商品，44.2% 的农民工希望能通过购买经济适用房和两限房来实现定居城市，另外 12.3% 的农民工希望能申请到廉租房（如图 4）。而目前各城镇都未开放非户籍人口申请经济适用房、廉租房和两限房的权利。从问卷调查中得到的统计数据来看，22.9% 的农民工希望政府提供专门给农民工的公寓，20.1% 的农民工希望政府放开政策性住房的限制，也有 12.6% 的农民工希望单位也能为他们缴纳住房

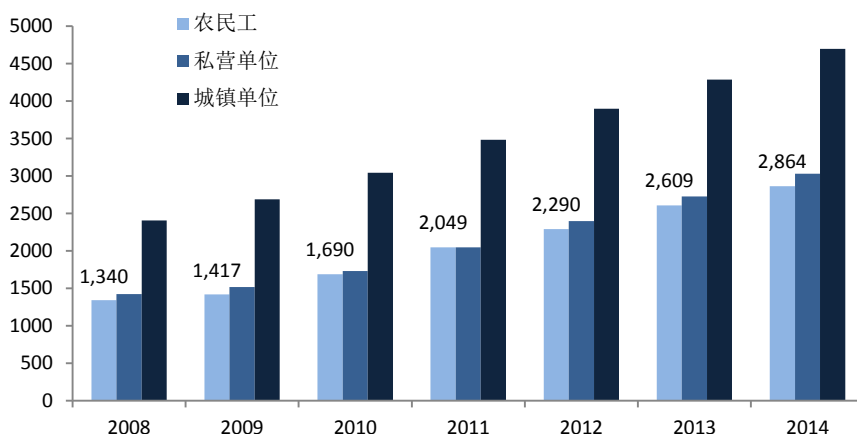
<sup>4</sup> 房价数据为中指研究院 2016 年 3 月份的百城房价数据。

<sup>5</sup> 如苏州、杭州等。

公积金<sup>6</sup>。可见，购买力是限制农民工购房的一大因素。

因此，从数量上看，农民工住房市场潜力巨大。但是从结构看，农民工购房意愿和支付能力不匹配，这是目前农民工购房难和城市房地产过剩并存的主要原因。

图 5：农民工月工资水平（2008—2014）



数据来源：Wind，国泰君安证券研究

## 二．农村土地制度改革和市民化福利政策可提高农民工购房意愿

### 1、已有政策变化在以试点方式往市场化方向发展

国内的农村土地制度改革主要集中在土地流转制度改革。目前的农村土地按其用途分三种类型：农用地、农村建设用地（包括农民宅基地和乡镇建设用地）和农村未用地。农村土地流转主要包括国家征收由农村集体所有转变为城市国家所有的一次性和单向性的所有权流转，和土地使用权的流转。具体包括：（1）农用地的流转，即在不改变农村土地性质和用途的前提下，农用地承包主体和经营主体的变动；（2）农村建设用地的流转，即农村建设用地转变为城市建设用地，主要涉及农村集体建设用地的出租、出让、土地入股及农民宅基地流转等。（3）农用地征用后成为城市建设用地。

#### （1）农用地的流转

农地内部流转不改变土地性质，对流转出的一方可以增加收入，对转入一方可以扩大经营规模，提高生产效率，是目前提倡的土地流转。主要流转方式有：转让、转包、出租或互换、土地入股、土

<sup>6</sup> 数据来源：《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》

地信托等等。十八届三中全会《决定》提出：“**在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。**”“鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式。”取消非农资本参与农村土地流转的限制，给现代农业的规模经营创造条件的同时，也给不愿务农的农民带来更高的土地转让价格<sup>7</sup>。

2016年3月24日中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、财政部、农业部印发《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》，**通过了对农村承包土地的经营权抵押贷款的试点决定，但仍规定“借款人获得的承包土地经营权抵押贷款，应主要用于农业生产经营等贷款人认可的合法用途”。**

### (2) 农村建设用地的流转

由于其集体所有的属性，农村建设用地无法与城市土地一样自由流动。农民的宅基地不能自由买卖，城中村和小产权房也一直存在争议，目前只能出租给外来人口来获取租金收入，无法做到同地同权同价的出售。十八届三中全会的《决定》虽然提到“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”。“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。但“符合规划和用途管制前提”字样暗含着农村建设用地的出让在实际操作过程中还是受到限制的（虽然抵押担保可以实施）。根据2015年《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，预计出台农民住房使用权的抵押贷款试点也只是时间问题。

### (3) 农用地转变为建设用地

对土地实行用途管制是全球各国通行的做法。我国《土地管理法》规定，“限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护”；2016年4月国土资源“十三五”规划纲要明确指出“全国适宜稳定利用的耕地保有量在18.65亿亩以上”，这是不可逾越的一道红线。因此，目前农用地流转为城市建设用地，只可由政府按规划征收。

但为解决城镇和工业园区建设用地不足和保护耕地的矛盾，2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出，“**鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩**”，即通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块和拟用于城镇建设的地块等面积共同组成建新拆旧项目区。

---

<sup>7</sup>之前城镇居民和企业参与农用地流转受到限制，主要担心非农资本下乡会抬高土地价格，不利于留在当地继续务农的农民获取土地扩大生产。

重庆、成都的“地票”试点：2007年国务院批准重庆成为全国统筹城乡综合配套改革试验区，重庆在城乡统一建设用地市场方面推出了创新的“地票”制度，即将闲置的农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地进行复垦，变成符合栽种农作物要求的耕地，经由土地管理部门严格验收后腾出的建设用地指标，由市国土房管部门发给等量面积建设用地指标凭证。从2008年底成立农村土地交易所以来，截至2013年10月，重庆是累积交易地票11.84万亩，形成价款237.5亿元，已有7.68万亩地票落地使用。重庆地票的使用主要在于凭票选地和竞标成功后的价款抵扣，即在土地竞价时并没有作用。因此参与地票购买的主体主要是政府土地收储机构和工业企业，开发商参与度较低。而地票的价格也基本稳定在20万元/亩，这个价格已经带来了农民复垦的动力，使其充分认识到了农村建设用地的价值。

成都2010年6月跟进设计推行了“地票”制度，但和重庆“地票”制度不同的是，成都规定“国有经营性建设用地（暂不含工业用地）使用权出让，必须持有相应‘建设用地指标’（俗称地票），取消缴纳相应“建设用地指标保证金”参与竞买的方式。”因此，为在土地出让中有竞买权利，开发商争相购买“地票”，成都地票拍卖价格曾被抬高到76.47万元/亩。2010年12月，这种“地票”制度被叫停。

## 2、农村土地流转制度的市场化改革能提高农民购房能力

目前制约农民工购房的问题有两个：（1）首付款的筹集。（2）获得信贷的能力。

在首付款的筹集方面，农村土地流转是一个解决问题的思路，但农民工对此态度并不积极。数据显示，73%的农民工希望进城定居后能保留承包地，其中27.2%的人希望能有偿流转，即使给城镇户口也仅9.2%的农民工愿意放弃承包地，其中6.6%需要补偿。同样，多数农民工也希望保留宅基地，只有33.3%的人愿意放弃，绝大部分是有偿放弃（包括置换城镇住房）。<sup>8</sup>

表 1：不同年龄农民工对承包地和宅基地的处置意愿

年龄	承包地				宅基地			
	保留承包地	入股分红	给城镇户口，无偿放弃	给城镇户口，有偿放弃	保留宅基地	有偿转让	给城镇户口，有偿放弃	置换城镇住房
16-25岁	80.20	9.40	2.20	8.20	69.40	13.40	5.00	12.20
26-30岁	76.10	14.20	2.70	7.10	68.80	15.10	5.40	10.70
31-40岁	80.00	11.30	3.10	5.50	71.00	10.60	5.00	13.40
41-50岁	78.80	10.30	4.10	6.80	75.50	9.10	3.00	12.50
50岁以上	82.10	5.40	7.10	5.40	75.50	13.20	3.80	7.50

数据来源：《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》

<sup>8</sup> 国务院发展研究中心课题组《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》。



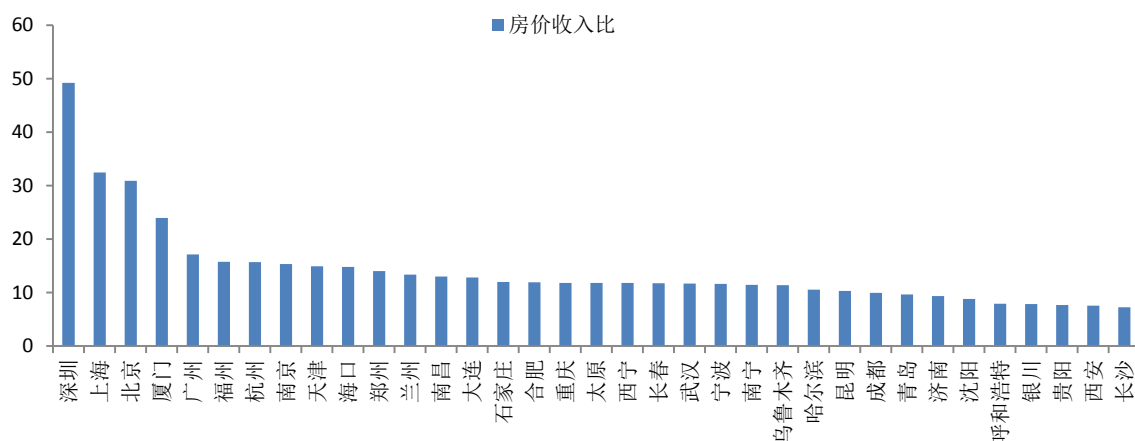




按目前农民工收入水平计算，如果银行能给予农民工抵押贷款，农民工的收入支付还款也是风险较大。以重庆为例，70 平米住宅的 7 成房贷约 35 万，月供在 1700 元，如果能申请公积金贷款，每月月供 1523 元。对于重庆这样的 2014 年家庭月人均可支配收入在 2100 元左右的的城市，1700 相当于一个家庭 27% 的月收入，而重庆 2014 年家庭月均支出在 4544 元，再支付月供正好“月光”。农民工家庭收入一般低于城镇居民家庭，因此预计鲜有家庭会敢于尝试。从房价收入比看，重庆处于二线城市的中游水平，并不算高，但即便是这样，农民工买房还贷的压力也是很大的。

如果考虑农地的出租来补贴收入，江浙地区农地流转价格多在 700-1000 元/亩<sup>12</sup>，户均土地面积在 10 亩左右，每年的流转收入可达 7000-10000 元，能在一定程度上补充收入、提高农民买房支付能力，而农地流转的市场化带来价格提高更将给农户收入保障。对银行来说，农地的自由流转也是开展农村承包土地的经营权抵押贷款的基础。因此，将农民工纳入公积金系统，以及支持农村土地流转是提高农民工住宅购买力的现实途径。

图 7：重庆房价收入比在二线城市中处中游水平



资料来源：百城房价指数，Wind，国泰君安证券研究

注：以该城市均价乘以人均 32 平作为房价度量，以该城市城镇居民人均可支配收入的 75% 作为收入度量

### 3、农民工市民化也将提高农民购房意愿，但需要大量的财政投入

另外，政府提供保障性住房以降低农民工购房成本也是去库存的一个方法。从农民工意愿调查来看，44.2% 的农民工希望购买两限房或经济适用房实现定居城市（见图 4），而国内各级政府的保障房建设已持续多年，2015 年，福州市政府又率先提出购买商品住房作为保障性住房。而目前限制其购买经济适用房和两限房的便是户籍制

<sup>12</sup> 数据来源：方文《中国农村土地流转的制度环境、农户行为和机制创新》

度。因此，农民工的市民化（获得户籍及其所保障的社保福利）成为提高农民工购房能力的一种手段。

近年来，多数的农民转市民户籍是通过“以承包地换股、换租、换保障”的方式进行，但这种方式只能解决承包地在城市周边的少数农民工需求；况且，愿意有偿或无偿放弃承包地的农民占比不超过10%。相比之下，拿宅基地换城里住宅是更能接受的方式，从农民工目前的意愿来看，20%以上愿意直接置换，其次为有偿转让和给城市户口（如表1）。但这个方法仍主要适用于近郊农民，因为目前宅基地复垦指标拿来批城镇建设用地的试点主要在同一个城市里。20%的农民工为乡外县内农民工，8.5%为乡外从业回家居住<sup>13</sup>，因此还有10%以上的农民工是住在城里非自己的房子中的，按照这个比例换算，相当于2775万农民工可以通过宅基地换户口和城里住宅的方式转移到城镇。若按人均30平米的标准安置，则可去化8亿多平米住宅，且多集中在小城市和县城，这些是地产库存最大的地方。因此如果能推行，这是地产去库存的一个立竿见影的方法。

但提供保障房优惠和提供宅基地换城镇住宅这两个方法实施的困难在于：（1）政府需垫钱购置开发商库存作为农民工的安置房，要在复垦完毕合格后，用这些土地的数量指标出让了近郊有需求的土地后才能将资金回笼。在目前地产进入收缩周期时土地出让在价钱和时间上都较难把握。（2）对于宅基地换购，如何组织这些散落的宅基地复垦、如何平衡宅基地所在的村和批复作为城镇建设用地的地方的利益，是另一个问题。

#### 4、部分省市直接补贴农民买房的方式已带来去库存效果

在财政实力较强的城镇，已出现不少政府直接补贴农民购房的案例（见表2）。如四川眉山，2015年5月开始购房补贴以来，刺激农民工购房近3万套，占购房总数的7成<sup>14</sup>。

**表 2：各地对农民工购房的补贴政策（不完全统计）**

城市	补贴政策
四川眉山	符合条件的进城购房农村居民可享受政府补贴 300 元/平方米，房企再给予 200 元/平方米补贴。在中心城区购房户籍暂未迁出农村的，其农村居民权益不变；凡进城购房的农村居民，其子女入学一律享受城镇居民子女入学待遇。进城落户农村居民可自主选择农村居民养老保险、城镇居民养老保险和城镇职工养老保险等。
四川广安	凡在广安购买商品住房建筑面积在 90 平方米以内(含 90 平方米)的，按购房款总额的 2%给予补贴；住房建筑面积在 90-140 平方米(含 140 平方米)的，按购房款总额的 1.5% 给予购房补贴；购买已办房屋所有权证的存量住房的，按购房款总额的 1%给予购房补贴。
四川泸州	农村居民和普通高等学校毕业 5 年内的大学生，2015 年 5 月 1 日至 2016 年 4 月 30 日期间，在泸州主城区购买商品住房，给予 200 元/平米的补助
四川广元	对农村居民、城镇低收入家庭及普通高等学校毕业五年内的大学生，2015 年 7 月 1

<sup>13</sup> 数据来源：国家统计局

<sup>14</sup> <http://news.163.com/16/0414/06/BKJG4KQM00014AEE.html>

	日至 2016 年 6 月 30 日期间在市城区购房的，财政补助标准 100 元/平方米
安徽宿州市泗县	农民进城购房后，本人申请经审核后，泗县财政部门将按所购房屋实际建筑面积给予 200 元/m <sup>2</sup> 补助，每套最高 2 万元。同时，购房者还可领取相当于所缴房屋契税数额的补助。
安徽铜陵市	2015 年 6 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日期间，凡在铜陵市购买新建商品房，商品房买卖合同备案并缴纳契税的购房人，由同级财政按购房款 1% 给予补助。部分技术人员、高学历人才，财政按实际购房建筑面积、最高 90 平方米以内给予每平方米 300 元补助。
河南濮阳市	濮阳市政府对农民所购新建商品住房每平方米补贴 150 元，对第二套改善性住房每平方米补贴 100 元，对购买二手房的每平方米补贴 200 元。
河南驻马店	2016 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日期间，本市农民购买首套新建商品房的，优先享受购房补贴。财政补贴标准：购房 90 平方米以下(含 90 平方米)的，每套可申请财政购房补贴 5000 元；购房 90—120 平方米(含 120 平方米)的，每套可申请财政购房补贴 12000 元；购房 120 平方米以上的，每套可申请财政购房补贴 15000 元。
河南开封	开封籍农民（不含兰考县）在市区（不含祥符区）购房，除享受补贴缴纳契税金额一半待遇外，并于 2015 年 8 月 12 日至 2016 年 7 月 31 日将户口迁入市区的，按房屋建筑面积每平方额外补贴 100 元。
江苏宿迁	从 9 月 1 日起，在中心城市范围内购买新建商品住房的，按 90 平方米及以下、90-144 平方米(含 144 平方米)、144-180 平方米(含 180 平方米)、180 平方米以上四个面积段，分别给予房款总额 5%、4%、3%和 1 % 的购房补贴。购买二手住房给予 1% 的购房补贴。
江苏镇江	购买首套自住普通商品住房，给予应纳税房价 1% 的政府性补贴；购买 90 平方米以上(不含 90 平方米)首套成品普通住房的，可再享受应纳税房价 0.5% 的政府性购房补贴。

数据来源：房天下，国泰君安证券研究

### 三. 结论及政策建议

总体而言，农民工中留在城市定居意愿较强，其中一部分人希望拥有自己的住宅，但交易数据表明，城市地产放开限购后，他们的购房比例并没有明显上升，主要受制于收入水平和支付能力。低收入和信贷、社保方面的平等权力缺失，增加了其购买房产的难度。因此，政府要鼓励农民工买房可以从土地流转制度改革、提供信贷、保障房等市民待遇入手，提高农民工的购房意愿和支付能力。

(1) 推动农村土地制度改革，特别是宅基地的变现和农用地流转。设计宅基地的变现途径以及“地票”的跨区域流通，使得跨省流动的农民工可以通过出让宅基地使用权获得的收入来支付城镇购房的房款。

(2) 给购房农民工提供户籍的同时，给他们与市民同等的教育、医疗和养老保险等社会保障，并在购买两限房、经济适用房方面予以他们和市民同等待遇，在购房信贷方面，让农民工和市民一样，享有公积金贷款相应权力，从而提高农民工的购房能力。