

# 房地产业新发展模式下土地供给的思考

——以南京市为例

黄菁

南京市土地整理和集体土地征收管理中心

DOI:10.12238/ej.v7i12.2137

**[摘要]** 本文详细阐述了在房地产市场供求关系发生重大变化的情况下,近三年南京房地产市场的相关数据,数据结果展示了当前南京房地产市场供需关系的总体情况,并深入分析了为实现“旧模式”向“新模式”的平稳过渡,应分别从供给端、需求端和调控端实施相应的改革举措。最后,面对房地产业新发展模式,本文提出了一些关于土地供给的思考,旨在研究推动土地市场供给侧改革,促进土地有效供给。

**[关键词]** 房地产; 新发展模式; 土地供给

中图分类号: F301.23 文献标识码: A

Thoughts on land supply under the new development mode of real estate industry

—Take Nanjing as an example

Jing Huang

Nanjing land consolidation and collectivity land collection management center

**[Abstract]** This paper expounds in detail the relevant data of Nanjing real estate market in recent three years when the relationship between supply and demand in the real estate market has changed greatly. The data results show the overall situation of the current relationship between supply and demand in Nanjing real estate market, and deeply analyzes the corresponding reform measures that should be implemented from the supply side, the demand side and the control side in order to realize the smooth transition from the "old model" to the "new model". Finally, facing the new development mode of real estate industry, this paper puts forward some thoughts on land supply, aiming at promoting the supply-side reform of land market and promoting the effective supply of land.

**[Key words]** real estate; new development model; land supply

## 引言

2022年底召开的中央经济工作会议上,国家领导人强调:要正确处理防范系统性风险和道德风险的关系,做好风险应对各项工作,确保房地产市场平稳发展。要坚持房子是用来住的,不是用来炒的定位,深入研判房地产市场供求关系和城镇化格局等重大趋势性、结构性变化,抓紧研究中长期治本之策,消除多年来“高负债、高杠杆、高周转”发展模式弊端,推动房地产业向新发展模式平稳过渡。二十届三中全会《决定》部署了房地产改革路径:“加快建立租购并举的住房制度,加快构建房地产发展新模式。加大保障性住房建设和供给,满足工薪群体刚性住房需求。”

本文以南京市为例,探讨了在当前形势下,要结合房地产市场供求关系发生重大变化的新形势,认真研究市场供需总体情

况,结合供给侧改革,统筹去化速度、产业发展、人口比例等因素,从供给端和需求端共同发力,双向调整供需关系,促进良性循环,推动房地产业平稳健康发展。

## 1 房地产业新旧模式的转换

### 1.1 何为房地产业的“旧模式”

长期以来,房企在房地产金融弱监管、项目去化快、房价持续较快上涨等因素叠加刺激下,普遍采取“高负债、高杠杆、高周转”的开发模式快速获取土地和金融资源。旧模式下,金融、税收、土地、住房这四个方面制度构建的四大支柱,支撑了中国商品房市场20多年的蓬勃发展。但由于其重需求管理、轻供给调节,重短期调控、轻长效机制,因此也存在着房地产过度金融化、影响金融体系稳定,土地供需错配导致三四线高库存、一二线高房价,一定程度上存在地方财政可持续性欠佳等风险隐患。

## 1.2 加快构建房地产业发展“新模式”

2021年,中央经济工作会议上首次提及“房地产新模式”。2023年11月,住建部部长倪虹在接受新华社采访时首次详解“房地产发展新模式”,其中提及,“构建房地产发展新模式,这是破解房地产发展难题、促进房地产市场平稳健康发展的治本之策。”其主要从理念上、体制机制上和抓落实上阐述了构建新发展模式的思路和考量。在理念上,要始终坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位,以满足刚性和改善性住房需求为重点,努力让人民群众住上好房子。在体制机制上,提及“建立‘人、房、地、钱’要素联动的新机制”,也提到“改革开发方式、融资方式、销售方式”等;在落实上进一步明确要实施好规划建设保障性住房、城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设“三大工程”。同时,落实中央金融工作会议精神,一视同仁满足不同所有制房地产企业合理融资需求,促进金融与房地产良性循环。

## 2 房地产业新旧模式转化在南京的具体体现

### 2.1 近三年全市住宅用地供应情况

根据每年公布的经营性用地出让计划,在2020、2021年供应维持高位运行后,2022、2023年南京市显著降低了商品住宅用地的供应规模。近三年共成交商品住宅用地约1638公顷,根据容积率测算,可新增商品住宅建筑面积约3088万平方米。其中:2021年全市供应住宅用地面积约842公顷,可建住宅建筑面积约1413万平方米;2022年供应住宅用地面积约401公顷,可建住宅建筑面积约849万平方米;2023年供应住宅用地面积约394公顷,规模不足2021年的一半,可建住宅建筑面积826万平方米。除去安置房、租赁住房等政策性住房面积,2023年全市新增可建住宅建筑面积仅约650万平方米,为近年来供应规模最低,与全年全市商品住宅成交面积基本相当。

### 2.2 近三年全市商品住宅销售情况

根据“南京市国民经济和社会发展统计公报”数据,近三年南京商品住宅销售面积总计2796万平方米(2023年成交数据来源于南京网上房地产数据),其中:2021年销售面积最高,达1371万平方米;2022年为792万平方米;2023年仅633万平方米,为三年以来最低。

### 2.3 近三年全市二手房销售情况

根据贝壳研究院统计数据,近三年南京二手房累计成交超27万套、近2477万平方米,成交金额规模近7359亿元。其中:2021年成交超11万套、约999万平方米,2022年成交超7.3万套、656万平方米,2023年成交近9万套、约822万平方米。

### 2.4 南京商品住宅库存情况

经查询南京市网上房地产市场数据,近三年挂牌出让的地块中已经申领销许的商品住宅建筑面积为891万平方米,其中已实现销售622万平方米。近三年成交地块,经测算,狭义库存超过200万平方米,广义库存超过2000万平方米。

## 3 如何实现新旧模式的平稳过渡

从上述数据,可以得出一定的结论:在一定时期内,在体量

上,南京市房地产库存量是可以满足需求的;在结构上,存在人口与住房的需求错配。因此,针对不同人群,结合人口的最新变化,刚性和改善性住房需求的释放,应成为土地供应和商品房供应的主要方向;要给予多孩家庭、老年家庭、人才、产业人群等更多政策侧重,优化刚需和改善性住房需求的配套政策。

(1)从供给端着手,实行差异供地,满足不同层次住房需求。结合当前房地产市场实际情况,全市住宅用地供应主要以改善性商品住房为主,在主城区引导企业打造改善性住宅为主,在城市外围条件适宜区域适当优化容积率等规划指标,引导企业打造低密度住宅产品。针对年轻人安家置业的需求,市场上尚缺少有活力的刚性住宅社区。在物质环境与人的需求相结合方面,如何提供更有性价比的住宅产品,应是政策、企业、群众共同关注的问题。

(2)从需求端着手,强化产业发展,吸引外来人口增加住房需求。通过统计年鉴查询,南京市2022年常住人口与2021年常住人口比较,外来人口年度净流入约6.77万;苏州约6.28万、成都约7.6万、西安约12.29万、杭州约17.2万、合肥约16.9万。南京应继续聚焦产业强市政策,持续优化营商环境,提升产业建设的质量和速度。以产业的高质量发展增加就业岗位,吸引人才落户以促进住房需求。

(3)从调控端着手,强化政府指导,优化商品住宅供需关系。可以通过商品住房房票,置换居民房屋征收面积,全力推进全市范围通兑,去化一部分商品住宅。近三年保障房建筑面积约占商品住宅可上市销售供应量的51%,占比较大。因此,可以适当放缓保障房建设。同时,通过市场化与政策激励相结合的方式,收购部分新建商品住宅,这样可以实现去化库存稳定市场的预期。

## 4 房地产业新发展模式下的土地供给

在新发展模式下,土地市场的供给应从供给规模、供给结构、供给时序和供给制度等方面考量,助推土地市场供给侧改革,进而实现土地有效供给,释放经济增长动力。

### 4.1 规划引领,控边界

城市发展应严守建设用地总量,控制城市发展边界,避免城市无序蔓延,使城市发展由外延扩张向内涵发展转变<sup>[1]</sup>。优先锚固城市农业和生态空间,圈定建成区内绿色空间,最后锁定城市建设空间,严格按照耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界的顺序,完善、划定城镇开发边界<sup>[2]</sup>。通过划定城市开发边界,加强边界管控,促进城市紧凑布局,增强城市内部布局的合理性,提升土地集约利用水平。

一是加大挖潜存量用地和处理闲置土地力度<sup>[3]</sup>。严格控制新增建设用地,通过消化批而未供、督促供而未用等举措,充分挖掘存量土地潜力,提高土地利用效率。积极利用国家、省关于调整盘活批而未用土地、供而未用的政策,对由于城乡规划调整或其他特殊原因,致使原农转用审批地块无法使用的,且原农用地现状未发生改变的土地,可通过调整盘活方式,将原建设用地调整至新地块,保障建设项目用地。鼓励引导社会资本参与空闲用地再开发,调动市场主体积极性,改变单一政府投资模式,盘

活存量用地,提高产出效益。

二是推进低效用地再开发。利用国家相关试点政策,着力打造节地提效保发展的平台,通过地价杠杆、土地运作、空间置换、行政处罚、跟踪管理等多元化手段,对城镇中布局散乱、利用粗放、用途不合理、设施落后的存量建设用地上进行开发再利用<sup>[4]</sup>,具体包括低效产业用地、低效商业用地、旧城用地、旧村用地和其他低效用地等五类,鼓励引导企业在“退二进三”过程中完成土地资源的“腾笼换鸟”,提高城镇用地承载能力和功能品质,同时严格限制单层厂房,鼓励支持建造多层、高层厂房,提高产业用地集约利用水平。引导市场主体参与低效用地改造,鼓励企业在不改变用途的前提下,利用存量土地通过收购重组实现产业转型升级,推动长期处于低效利用状态的厂房和土地进行更新改造盘活。

#### 4.2 科学测算,调结构

在当前宏观经济背景下,为实现南京GDP增长速度保持在5.0-6.0%之间,应基于社会经济发展规律和市场供需关系,科学分析每一年经营性用地年度供给规模及出让金收入,并据此优化调整土地供应的结构,提高城市土地供给结构对当前经济发展、生产、居住需求变化的适应性和灵活性,促进城市经济发展。

一是推进工业用地集约利用。通过近年的数据分析,南京工业用地在土地供给结构中的占比较高,应秉持集约利用的原则,对工业用地比例进行合理规划,避免超额供给。此外,应积极探索工业用地和商住用地间的用途转换机制,形成工业用地用途变更的收益共享机制,将不适于继续作工业用途的地块转变为商住性质,解决存量工业用地退出难的问题,整体提高土地利用效率。

二是调整居住用地供给比例。应落实人地挂钩政策,提高土地利用效率。对居住用地低于土地供给标准的、居住用地紧张的、住宅价格上涨压力较大的区域,应当按照规定适当增加居住用地供给量,提高居住用地占年度土地供应计划的比例,缓解因居住用地不足导致的住宅价格高企现象。对于居住用地面积占比明显超标,应当减少居住用地供应量,清理区域内闲置未开发的居住用地,去化已开发的居住用地库存,提高空置住宅利用率,缓解住宅供过于求的局面,促进房地产市场良性发展。

#### 4.3 产城融合,拓空间

从近年土地市场成交数据分析,市场认可的区域基本位于规划建成区内,南京的发展格局与空间结构呈现出中心城区内人口、经济、产业及功能的集聚日趋显著,副城、新城、新市镇内的公共服务供给尚存在短板,产城融合度不够高。

一是锚定战略目标,精准土地投放。推动组团式、内涵式发展,加快形成多中心、多层次、多节点的城市空间结构。江北新主城以江北中心片区、三桥片区为支撑,建设产城融合、宜居宜业的现代化新主城;南部片区以空港为依托,打造先进制造业集聚区和长三角双循环国际开放枢纽;推进河西、大校场、东山等片区建设,成为展示城市现代化形象的标志窗口。按照综合性节点城市标准,提升六合、溧水、高淳三大副城功能,以优质资

源导入带动就业增加、人口流入。结合国家人才创新城市的建设,“环紫金山科创带”、“江北新区创新带”将成为未来南京产业提升、人才集聚、功能补齐的重要发展极。因此,上述9个板块及两个创新带,理应成为加快建设的有效区域。

二是研判板块情况,合理去化供应。前文已述,当前南京商品住宅去化周期较长,不足以支撑较大规模的供地,细分市场的形成也不足以支撑较大规模的供地。因此,理性克制供地是客观形势,也是今后较长时期内土地供应工作的基本原则。针对上述9个板块及两个创新带区域,要有针对性分析、判断每个板块和区域的具体情况,统筹考虑去化周期,在去化周期达到基本要求的前提下,有节奏地供应土地。同时兼顾好供地条件的准备,做好征地、拆迁、基础设施建设,形成成片可供、梯度供应的局面。

#### 4.4 优化规则,守规范

应优化调整土地竞拍规则<sup>[5]</sup>,规范企业参与门槛和资金来源,降低地价水平和溢价率,助推土地市场平稳健康发展,促进经济稳定增长。适时调整土地竞拍规则,综合考虑地块区位、价格水平、建筑体量、功能业态、周边市场情况和特殊限制条件等具体情况,尝试因地制宜制定差异化的竞拍规则,探索“一地一策”。灵活采用工具箱中的组合工具,保证金比例、溢价率水平、付款进度等具体规则要适时进行政策性调整。在拍卖制度的设计上,可以考量是否只有价高者得?“荷兰拍”虽有缺陷,也有值得借鉴之处。

#### 4.5 政策扶持,解难题

随着我国城镇化率突破60%大关,城镇建设空间正在逐步由大规模增量建设转为增量结构调整和存量提质改造并重的阶段,如此形势下,要保持城市发展的可持续性,土地供给政策仍有不少有待探索化解的难题。

一是提升土地储备管理水平。土地储备是土地管理的重要组成部分,亦是政府高效控制城市土地开发利用的重要手段。应合理确定可收储土地资源的总量、结构、布局、时序,优先储备空闲、低效利用等存量建设用地上,确保储备计划有效执行,收储工作有序推进<sup>[6]</sup>。借助信息管理平台,实现对全市储备地块的系统管理,便于对在库地块的密切跟踪、分类分治、数据赋能。

二是积极推进城市更新<sup>[7]</sup>。城市更新不同项目具有较大的差异性,在当前因城施策的基础上,还要做到因项目施策,结合项目的具体问题,分别给予相关政策支持。积极推进居住类地段更新、商业楼宇更新、历史建筑活化利用等城市更新措施,通过协议置换、收购储备、退二优二、退二进三等再开发方式,实现存量用地的再开发利用<sup>[8-10]</sup>,腾挪出更多优质地块,从而提高优质地块供给。

三是帮扶主体重点税源。应加大对二、三产业的扶持力度,在淘汰落后产能与推动产业结构调整的同时,支持和帮助重点税源企业进行转型升级,确保主体税源稳定增长<sup>[11]</sup>;借助财税改革的新机遇,积极培植和关注新的经济税收增长点,逐步扩大、寻找和培育新的税源<sup>[12,13]</sup>,提高税收在财政收入中的比重,逐步摆脱对政府性基金特别是土地出让金的依赖<sup>[14]</sup>。

## 5 结语

目前南京的房地产库存虽然相对较大,但是我们不能仅仅通过库存量来判断市场的健康程度和发展潜力。现阶段,需适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势,适时调整优化房地产政策,因区域施策、因项目施策,更好满足居民刚性和改善性住房需求,促进房地产市场平稳健康发展。在充分了解大城市特点、掌握市场规律的情况下,配置好资源,运营好各类资产,合理供给土地,综合施策来推动市场的流动性,从而适应新形势的发展要求。房地产业新旧模式的转换,需要更加智慧的制度设计,也需要土地供给等更多底层制度的共同作用,还需要更长的周期和更多的耐心。

### [参考文献]

[1]张兵,林永新,刘宛,等.“城市开发边界”政策与国家的空间治理[J].城市规划学刊,2014(03):20-27.

[2]张文忠.宜居城市建设的核心框架[J].地理研究,2016,35(02):205-213.

[3]邹兵.存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J].城市规划,2017,41(01):89-94.

[4]刘新平,严金明,王庆日.中国城镇低效用地再开发的现实困境与理性选择[J].中国土地科学,2015,29(01):48-54.

[5]刘子俊.土地出让规则对我国城市土地价格的影响研究[D].江西财经大学,2020.

[6]杨红,刘鸿.自然资源资产管理体制下土地储备的实践与

思考[J].中国土地,2020(10):40-42.

[7]冯晶,王暄,魏巍.对新时期城市更新的认识与思考[J].建设科技,2022(11):20-23.

[8]黄丽冰.存量建设用地再开发利用研究[D].沈阳建筑大学,2021.

[9]张政,李和平.存量情景下低效工业用地空间治理研究[C].2020/2021中国城市规划年会暨2021中国城市规划学术季,2021:649-657.

[10]周峰.低效工业用地再开发模式比较[D].南京农业大学,2020.

[11]赵德昭.地方财政治理、产业梯度转移与就地城镇化的大国雁阵模式[J].地方财政研究,2022(01):63-69+79.

[12]李刚.中国城市土地利用效率:测度、演变机理与影响因素[J].财经理论研究,2015(03):33-38.

[13]张大维,陈伟东.分权改革与城市地方治理单元的多元化——以武汉市城市治理和社区建设为例[J].湖北社会科学,2006(02):66-69.

[14]余亮亮,蔡银莺.土地供给结构、财政压力与房价——来自广东省的经验分析[J].中国土地科学,2018,32(08):30-36.

### 作者简介:

黄菁(1978—),女,汉族,中国江苏海门人,本科,高级经济师,从事房地产市场涉及的经济问题、国有资产管理和内控管理研究。