

土地财政的制度背景及财政管理

周晓艳 汪德华

内容提要:在我国经济高速发展和城市化进程的快速推进过程中,土地财政的制度弊端愈发突显,已经成为今后中国可持续发展的障碍。本文以我国土地财政的制度背景为前提,分析土地财政的发展现状,剖析土地财政的财政管理中所存在的问题,提出应正视“土地财政”的现实,强化其财政管理,尽可能减少其负面效应。

关键词:土地财政 制度 财政管理

随着中国经济的快速发展和城市化进程的快速推进,土地财政问题日益成为广受关注的核心问题。土地财政及相应的地方融资平台,为中国城市基础设施建设提供了充足的资金,然而也带来了房价高企、金融风险 and 财政风险等系列问题。在新的历史时期,如何认识土地财政?又如何去其弊,兴其利?有关这些问题,都需要在深刻认识土地财政的制度背景之下,加快相应财政管理体制的改革来实现。本文即是从这一视角出发,揭示在相关制度背景下的土地财政发展现状,以及土地财政管理体制中存在的亟待解决的问题,并提出相应的政策建议。

一、土地财政的制度背景

近年来,地方政府的国有土地使用权出让收入(以下简称“土地出让收入”)已成为全社会日益关注的问题。从普通公众角度来看,不断高企的土地出让收入是目前房价居高不下的的重要原因,因此备受关注。从财政角度考察,土地出让收入是政府财政收入的组成部分,尤其是最近几年已成为地方政府财力的重要来源,由此有“土地财政”之说。^①从国际经验来看,从土地及附着于上的房产获取财政收入,是一个常态(贾康等,2012)。然而,中国土地出让收入的财政管理较为混乱,地方政府对土地出让收入的高度依赖也带来较高的财政风险。除此之外,土地出让以及相关的征用问题,还涉及到对征地农民的补偿、土地资源的合理利用等关系到社会和谐和经济持续

发展等深层次问题,这些都使得“土地财政”已成为决策机构和学术界讨论的热点问题。

在目前社会各界对此的讨论之中,所使用的相关概念非常含糊,最为常见的用词是“土地出让金”。在一些政府文件中也使用“土地出让金”指代所有土地出让收入。^②然而在《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》系列解读之三却明确指出,“土地出让金是政府出让土地使用权所取得的土地纯收益,即土地出让总价款扣除政府取得土地所支付的征地、拆迁费用以及宗地前期开发费等余额,土地出让金一般只占土地出让总价款的25%左右。”解读中也明确指出,土地出让的总价款都是政府收入,应纳入财政管理。在新的政府收支分类中,基金收支科目中设置了“国有土地使用权出让金收入”来归结这部分收入,本节将其简称为“土地出让收入”。按照《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》中的定义,土地出让收入是政府以出让等方式配置国有土地使用权取得的全部土地价款,包括受让人支付的征地和拆迁补偿费用、土地前期开发费用和土地出让收益等。土地价款的具体范围包括:以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所确定的总成交价;转让划拨国有土地使用权或依法利用原划拨土地进行经营性建设应当补缴的土地价款;变现处置抵押划拨国有土地使用权应当补缴的土地价款;转让房改房、经济适用住房按照规定应当补缴的土地价款;改变出让国有土地使用权的土地用途、

容积率等土地使用条件应当补缴的土地价款,以及其他国有土地使用权出让或变更有关的收入等。文件中同时明确指出,国土部门等的土地使用权租赁收入同样要纳入管理范围。从这些范围来看,土地出让收入应是包括所有政府土地使用权交易所取得的收入。

在法律上,我国1988年的《宪法》和《土地管理法》修正案明确了土地使用权可以依照法律的规定转让以及国有土地有偿使用制度,建立了“土地财政”得以产生的法律基础。这些法律以及1998年修改之后的法律还规定,国家对土地实施用途管制,国家为了公共利益的需要,可以依法征收或征用土地,改变土地用途;任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地,乡镇企业、农民建房和乡(镇)村公共设施 and 公益事业建设用地除外。这些法律规定事实上把公益性用地和非公益性用地都纳入了征收范围,使得地方政府垄断了城镇建设的所有土地供给,使其获得所有土地收入成为可能。1994年《城市房地产管理法》对土地出让的方式进行了明确规定,即可以采取拍卖、招标或者协议等方式,然而在实际操作中大量采用协议出让方式,产生土地收入的流失问题。其后国务院和国土资源部相继于2001、2002年等出台规定,明确应主要采用“招拍挂”方式并保留部分协议出让方式,但对于协议出让的程序和最低价格有明确的规定。

土地出让收入成为广受关注的问题还有其深刻的财税制度背景。汪晖等(2009)、

* 基金项目:本文得到国家社科重大基金项目(09&ZD031)、对外经济贸易大学学术创新团队资助项目以及中国社科院财经战略研究院创新项目的资助。

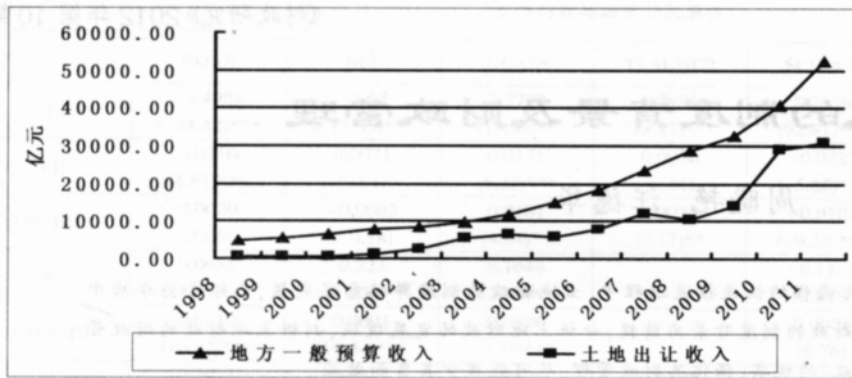


图1 全国地方一般预算收入与土地出让收入(1998-2011)

资料来源:历年《中国统计年鉴》和历年“全国财政决算”(财政部预算司网站)。

陶然等(2009)、陈志勇等(2009)都指出,在1994年分税制及税制改革之后,尤其是经过1990年代后期大规模国企改革之后,地方政府从自己控制的企业手中获得自由支配的财力的可能性下降,即“企业财政”的局面基本结束,只能转向“税收财政”。1998年之后的住房制度改革又打开了“土地财政”之门。许多地方政府纷纷提出经营城市和经营土地的口号,注重利用地方政府所掌控的土地资源来获取最大化的财政收入。

实践中,地方政府大都设立土地储备中心,进行土地一级市场业务。在1999年新《土地管理法》实施之后,地方政府多数采用“公告征地”的模式,将农民手中的集体用地转化为新增国有建设用地。一些地方政府还通过加大旧城改造力度,由此获得更多的可供出让土地。最终所有国有土地通过土地储备中心统一安排出让,获得土地出让收入。在征地过程中,地方政府应当对原土地使用权持有人进行补偿。近些年来,地方政府的补偿标准有所提高,一些地方政府还会解决失地农民的养老保障并给于较高的一次性补偿,但总体上,农民只得到地价5%~10%的补偿,村集体得到25%~30%,60%~70%为地方政府所得(汪晖等,2009)。由此可见,征地的成本相对较低,从而给地方政府较大的获利空间。

二、土地财政的发展现状

正是在这样的制度背景下,土地出让收入的规模大幅增加。如图1所示,我国的

土地出让收入增长非常迅速,至2011年,已从1998年的507亿元增长到3万多亿元。如果以地方一般预算收入作为比较,其在1998至2011年间也迅速增长,土地出让收入与其的绝对值之差有所扩大,但对于一般预算收入的比重却在不断增加。2007年比重已到达52%,2008年则受经济形势的影响回落至36%,2009回升到42%,2010年大幅上升到72%,但2011年回落到59%。图1也显示,相对于一般预算收入,土地出让收入的增长更加不稳定。2000年至2003年,土地出让收入的增长速度与一般预算收入相比增长更快;2003年至2005年,土地出让收入的增长几乎停滞;而2005至2007年,土地出让收入又取得了较快增长,2008年则受全球金融危机的影响有所下滑,而2009和2010年又开始大幅上升,2011年趋于平稳。

表1则是土地出让收入的分地区情况。从表中可见,2005年至2009年之间,全国范围内土地出让收入占地区一般预算收入的比重持续上涨,依次为39%、52%和53%。分地区来看,各地区在这5年间的比重均有所增长,但不够稳定。安徽、江西、四川、重庆、浙江、福建、辽宁、山东、江苏、浙江等省土地出让收入与一般预算收入的比重都非常高,普遍达到60%~90%。福建、浙江2007年这一比重甚至超过100%。一些地区的这一比重则相对较低,仅在20%左右。考察这一比重与地区经济发展水平之间的关系则可看到,既有发达地区的土地出让收入比重非常高,如江苏、福建、浙江;

也有不发达地区的比重非常高的情况,如安徽、江西、四川、重庆等。总体上,以往研究中所指出的发达地区财政依靠土地收入的现象(平新乔,2006),在2005至2009年间并没有支撑依据。我们能看到的是一种遍地开花的局面,不发达地区也有高度依赖土地收入的情况,土地收入占其财政收入的比重与经济发展程度之间并没有多少正相关关系。

从土地出让单价来看,其与各地区的经济发展水平相关性较强。但也存在一些不发达地区,如四川、陕西、重庆等,土地出让单价相对于其经济发展水平异常高。表中也显示,土地出让单价在不同年份之间波动较大,不同地区的发展趋势也有所差异。一些省份2009年的出让单价较2007年甚至下降,但也有一些省份翻倍了。

三、土地财政的财政管理问题

土地出让收入的财政管理问题主要涉及到其用途安排、不同政府间的分成以及资金管理方式问题。在土地有偿使用制度确立之后,国家相关部门就这些问题出台了相关规定,其后又根据形势发展对相关规定进行多次修改。而在实践中,这些规定往往不能得到落实,各地方的差异很大。

在土地出让收入的资金管理方面,早期的焦点是财政部门要将这部分资金纳入财政管理视野之中,避免坐收坐支。国务院及各部委的相关文件,多次强调要将土地出让收入全额纳入财政管理程序中。如1992年财政部的《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理办法的暂行规定》中,就要求土地相关收入应全额上缴财政。2000年之后,各个地方发布的文件中也一再强调土地出让收入应当实施收支两条线管理,土地出让收入应全额进入财政专户。一些地区(如重庆),甚至已要求土地出让收入全额进入政府基金预算。但总体上,土地出让收入都是在财政体制之外循环,未纳入财政管理程序之内。迟至2004~2006年,审计署对11个城市的审计还发现有大约4%的土地出让收入未进入财政专户。

2006年,国务院发布《关于加强土地调控有关问题的通知》,国办以及相关部委

表 1

各地区土地出让收入占一般预算收入比重(2005~2009)

	2009 年人均 GDP (万元)	土地出让收入占一般预算收入比重(%)			土地出让单价(万元/公顷)		
		2009	2007	2005	2009	2007	2005
全国	2.52	52.69	51.83	39.53	778.01	519.95	355.33
北京	6.88	34.19	25.13	10.77	3826.86	1537.97	616.33
天津	6.24	69.58	69.55	38.71	1004.55	951.72	288.71
河北	2.43	53.08	48.78	32.18	411.15	435.49	257.26
山西	2.15	21.07	17.88	13.30	450.57	232.85	232.57
内蒙古	4.02	24.44	33.15	18.61	191.98	197.86	168.35
辽宁	3.49	56.28	65.41	39.97	603.38	646.37	368.72
吉林	2.63	30.49	38.50	28.24	462.84	301.25	192.27
黑龙江	2.17	29.36	21.62	13.60	502.32	294.79	239.14
上海	7.82	38.41	18.34	27.50	3965.72	1744.78	600.42
江苏	4.42	81.21	67.13	76.16	1004.31	504.37	444.16
浙江	4.43	118.84	101.82	75.60	2008.73	922.98	574.77
安徽	1.64	71.17	90.96	65.16	665.80	385.04	383.80
福建	3.31	70.77	101.78	55.52	1438.19	715.30	420.98
江西	1.72	50.44	48.46	59.69	383.76	305.92	347.49
山东	3.58	72.25	50.58	46.46	499.37	419.58	277.62
河南	2.05	32.91	27.71	23.83	440.72	291.03	284.47
湖北	2.25	43.52	63.38	43.74	506.15	436.14	342.81
湖南	2.02	24.35	52.97	40.02	452.16	395.77	260.34
广东	4.08	36.51	40.64	19.55	1374.63	645.10	264.11
广西	1.59	35.15	50.56	29.89	385.12	364.10	256.59
海南	1.92	74.07	51.34	41.94	809.52	314.43	399.30
重庆	2.29	59.32	81.08	62.77	1054.74	590.38	399.40
四川	1.73	59.93	99.20	82.19	713.15	864.24	461.12
贵州	1.03	19.63	28.54	18.63	466.72	431.83	385.36
云南	1.35	34.21	21.41	22.84	425.56	172.81	284.57
西藏	1.53	3.96	18.69	38.36	109.00	263.48	211.76
陕西	2.17	24.02	42.40	24.33	598.20	670.78	322.57
甘肃	1.29	21.51	19.49	15.35	359.40	160.00	61.20
青海	1.95	53.50	2.89	10.02	661.61	135.39	67.67
宁夏	2.15	58.13	63.70	28.84	368.44	120.36	173.64
新疆	1.99	15.12	21.44	11.90	169.17	108.50	62.63

资料来源:各年《中国国土资源年鉴》和《中国财政年鉴》。

也陆续发布配套文件,明确了土地出让收入的财政管理相关问题。由此自2007年开始,土地出让收入的财政管理得以明确下来。相关文件规定,土地出让收入由财政部门负责征收管理,可由国土资源管理部门负责具体征收。土地出让收入应全额纳入政府性基金预算,实行收支两条线管理。土地出让收入的使用范围包括:征地和拆迁补偿支出,包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费;土地开发支出,包括前期土地开发性支出以及按照财政部门规定与前期土地开发相关的费用等;支农支出,包括计提农业土地开发资金、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出以及农村基础设施建设支出;城市建设支出,包括完善国有土地使用功能的配套设施建设支出以及城市基础设施建设支出;其他支出,包括土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费、计提国有土地收益基金、城镇廉租住房保障支出、支付破产或改制国有企业职工安置费支出等。总体上看,新制度的规定,再度强调了对失地农民的合理补偿,但土地出让的净收益还依然用于城市建设。

在对地方政府的财政管理的影响方面,一些地方政府还基于土地出让收入的存在扩大了政府借债。由于转化土地用途获得土地增值收益的空间巨大,很多地方成立了城市建设投融资平台,通过挪用土地出让收入,甚至以持有的土地抵押向金融机构大量借贷资金的方式,加大征地力度和旧城改造力度,大搞城市建设。按照国家审计署公布的审计报告,2010年底全国地方政府性债务资金共计107174亿元,其中银行贷款占79%。在地方政府性债务资金已支出的96130亿元中,用于市政建设的占37%,用于交通运输的占25%,用于土地收储的占11%。至2010年底,全国省、市、县三级政府共设立融资平台公司6576家,政府性债务余额49710亿元。这种现实中“经营城市”做法背后的逻辑是,通过大搞城市建设,可以获得更多的土地增值收入,由此形成良性循环。然而,由于我国地方政府官员任期制的限制,地方政府的这种融资方式往往存在过度倾向,即

在位官员往往会过度透支未来的土地收益,使得土地收入在长期内不可持续,使得地方政府存在较大的财政风险。

四、总结与改革建议

土地出让收入在近些年大幅扩张,既有加快了城市建设的正面效应,也有浪费土地资源、补偿不合理、导致房价过快上涨等负面效应。在“十二五”期间,我国应当正视“土地财政”的现实,强化其管理,尽可能减少其负面效应。

1. 合理规划,不断增加城市建设用地的供给,控制工业用地。从我国目前现状来看,经过前几年的快速扩张,工业用地的规模不断膨胀且价格偏低,工业用地的存量已基本适合未来中国工业化的需要。而城市建设用地的控制在过去一段时间却控制较严,且由于房地产开发企业的囤地行为,导致土地出让面积与实际开发面积有较大差距,进而使得房价人为攀高。“十二五”时期中国的城市化进程还将加速,自然对于城市建设土地有更多的需求。服务业的快速发展也将进一步增加对城市建设用地的需求。如果继续目前的城市建设用地规模的控制,必然会导致城市建设用地的单位出让价格不断攀升。为此,在“十二五”时期,应当在合理规划的基础上,严格控制工业用地,增加城市建设用地。由此,通过市场供求关系提高工业用地的价格。而城市建设用地供给力度的增加,一方面可以缓解房价的涨幅,另一方面也可以使地方政府通过量的增加获得足够的土地出让收入。在城市建设用地的供给结构上,中央政府可规定地方政府保障性住房的供给应不低于住房建设土地的50%。为解决城市建设用地增加与农地保护的矛盾,应当从努力节约当前粗放的农村建设用地(如农村宅基地)方面着手。为此,可以打破城乡和区域障碍,设置全国的建设用地指标市场,要求增加城市建设用地时须购买农村建设用地指标,即让出售农村建设用地指标的地区和农民减少建设用地,增加农地。由此,城市建设用地的增加,通过市场化的方式减少了农村建设用地,从而达到农地保护的平衡。这种方式也可以使得发达地区

和城市的土地增值收益辐射到全国和农村地区。

2. 加速居民房地产税的实施,将当前一次性收取的土地财政性收入部分转化为长期税收。应当说,多数国家都会以土地价值为税基获得政府税收。例如,很多国家都通过居民房地产税(或物业税)的形式,从其土地价值及其增值中获得税收。在本质上,我国的土地出让收入净收益可以视为在土地出让环节收取的税收,是一次性提前收取的居民房地产税。然而,我国这种从土地获取政府收入的形式,其背后的激励机制却有较大的负面影响,比如地方政府有制造房地产泡沫以获取更高的现期土地收入的倾向,导致房价过高;任期制还导致在任者通过借贷等方式有过度支取土地收益的倾向,导致地方政府较高的财政风险。为此,应加速居民房地产税的实施,使得地方政府获取来自于土地的收入,部分从出让环节转移到持有环节,以改变背后的激励机制。居民房地产税税率的设计,应使得地方政府还可以从土地出让环节获得一部分远低于目前水平的净收益,而将另外一部分从房产持有环节收取,建立地方政府稳定的财源。

3. 加强资金管理,拓宽资金用途。现有的制度规定要求土地出让收入全额纳入地方政府的政府性基金之中。但从审计署抽查的2007年的土地出让收入财政管理情况来看,依然有大量资金未进入政府性基金预算管理程序之中。因此,“十二五”时期应切实加强土地出让收入的资金管理,做到全额而非部分土地出让收入纳入基金预算,接受各级地方人大的监督。在未来还应进一步探索,将土地出让的净收益纳入一般公共预算管理。在资金用途上,现有制度依然强调土地出让净收益主要用于城市建设。如果我们将土地出让收入理解为一种财产税,则目前的这种规定并不合理。因此,未来可以探索类似于国外居民房地产税的使用方式,要放宽土地出让收入的使用范围,将部分土地收入纳入地方的一般财政支出,尤其是用于基础教育方面。在实施居民房地产税之后,可以让税收收入纳入一般公共预算管理,主要用于基础教育;而剩下的土地出让一次性收入则纳入基金预算,主要

用于城市建设。

4. 切实执行已有制度,保障被征地农民的利益诉求。在过去的一段时期内,虽然土地出让收入不断大幅攀升,但是征地农民的利益在多数地区却没有得到合理的补偿,造成了很多矛盾。事实上,中央政府对这一问题也一再出台了相关规定,要求保证失地农民的利益,然而当这些制度规定,遇到地方政府尽可能扩大土地财政收入的现实需求,就往往不能得到严格执行。2006年中央政府出台了数个规定对这一问题再度强调,且给出了明确的补偿范围。在“十二五”时期,应当切实执行相关规定,保障农民利益。从以往经验看,要做到这一点并不容易,需要综合人大、媒体等各个方面的力量,综合执行才能确保相关制度落到实处。

主要参考文献

- [1] 陈志勇,陈莉莉. 财政体制与地方政府财政行为探讨——基于治理“土地财政”的视角[J]. 中南财经政法大学学报, 2009(2).
- [2] 贾康,刘微. 土地财政:分析及出路——在深化财税改革中构建合理、规范、可持续的地方“土地生财”机制[J]. 财政研究, 2012(1).
- [3] 汪晖,陶然. 对《土地管理法》修改草案的建议[J]. 中央财经大学学报, 2009(4).
- [4] 张清勇. 纵向财政竞争、讨价还价与中央-地方的土地收入分成 [J]. 制度经济学研究, 2008(4).

作者单位:对外经济贸易大学国际商学院
中国社会科学院财经战略研究院
(责任编辑 刘静武)

①按照一般的表述(陈志勇等,2009),“土地财政”除土地出让金之外,还包含房地产开发、销售等环节产生的各类税收。然而,土地出让金是广义土地财政的主体部分,且其他税收的高低与房价中包含的土地出让金密切相关。因此本文主要分析土地出让金。

②如1992年财政部《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理暂行办法的暂行规定》中,就以“土地出让金”指代土地出让的全部价款。但在一些政府文件中,将扣除征地成本、土地开发成本之后的净收益称之为土地出让金。

基于半参数模型的财政支出与经济增长关系研究

刘洪金林

内容提要:本文以Ram的两部门生产函数为理论框架,利用中国1953~2010年的数据,使用半参数模型研究财政支出对经济增长的作用。实证结果显示:1953~2010年,中国财政支出对经济增长具有正向的外部作用,政府部门的要素生产率高于非政府部门的要素生产率,最终使得财政支出对经济增长具有较强正向总作用。1978~2010年,中国财政支出对经济增长具有负向外部作用,但政府部门的要素生产率仍高于非政府部门的要素生产率,使得财政支出对经济增长具有一定的正向总作用,但这个正向总作用在统计上不是显著的。

关键词:财政支出 经济增长 政府大小 半参数模型

一、引言

财政政策对于经济增长的作用是经

济学中具有悠久历史的一个问题。在20世纪的“大萧条”发生之前,经济学家一般认为在保证基本的政府支出外,财政支出越小经济增长越快,即认为财政支出对于经济增长具有反向作用。“大萧条”之后,凯恩斯主义盛行,凯恩斯主义的一个重要观点就是应发挥政府在经济增长中的作用,扩大财政支出,创造有效需求,即认为财政支出对于经济增长具有正向作用,这个观点的理论基础之一是政府支出具有“乘数效应”。20世纪70年代出现的经济“滞胀”现象使得经济学家重新开始思考财政政策对于经济增长的作用。有经济学家认为扩张的财政政策对于经济增长是无效的,因为存在“挤出效应”,相反,扩张的财政政策,即过高的财政支出对于经济增长具有

阻碍作用。那么,财政政策对经济增长究竟有没有作用?其作用是正向还是反向的?为回答这一问题,许多学者建立了理论框架进行分析,并利用经验数据进行验证。但由于建立的理论框架不同,计量方法各异,数据来源、处理方式不同,此外还有所讨论经济体的内在不同,导致经验研究没有得到一致的结论。具体到中国的财政支出对经济增长的作用而言,从相关文献来看,结论仍不一致。

从目前研究中国财政支出和经济增长关系的文献来看,研究的理论框架主体上

有两种。一种是由Ram在1986年的一篇论文中提出的两部门理论框架,即把经济划分为两个部门:非政府部门(私人部门)和政府部门,并从资源在非政府部门和政府部门之间的分配入手研究财政支出对于经济增长的影响。以这种理论框架为基础研究中国财政支出对经济增长影响的文献比较多,具有代表性的有杨友才、赖敏晖

* 基金项目:中南财经政法大学博士生创新基金项目 2011B1903。