

土地财政案例分析

□唐在富 苏明

按照目前的财税体制，地方政府具体行使国有土地的所有者权利，具体负责征地出让等操作，土地出让收入主要由地方政府实际支配和使用。因此，要客观分析评价土地财政现象，比较可靠的途径是深入各地进行实地调研。为实地考察地方政府财政收支对土地出让收入的依赖情况，课题组分别对我国两个相对发达省份（A、B 两省）和两个相对发达城市（X、Y 两市）进行了实地调研，对土地财政情况作了对比，客观分析了不同地区对土地出让收入依赖程度的差异。

案例省市对土地财政的依赖程度比较

总体上，两省两市自 2007 年以来，土地供应总量相对稳定，但由于土地使用结构、出让中招拍挂比例和土地出让价格等因素的差异，各省市不同年份的土地出让收入增长速度不一。A、B 省和 X、Y 市的土地出让收入年均增速分别为 20.7%、57.1%、13.7% 和 1.8%，而同期由公共财政预算收入、政府性基金收入、社会保险基金收入和预算外收入四部分构成的政府财政收入分别增长了 17.4%、23%、14.1% 和 20.2%（土地税收收入增速大致保持在 28% 左右）。

1. A 省对土地出让收入的依赖程度相对较低。由于 A 省已经整体进入工业化后期阶段，产业发展基础良好，产业结构、质量和效益较好，产业税收收入规模大且增长稳定，政府财政收支对于土地出让收入的依赖程度不高，但在城市基础设施建设的投入当中，来源于土地出让收入的资金占有一定的比重。

首先，从土地出让收入占比情况看，A 省过去五年土地出让收入相对于地方本级公共财政收入的比重仅为 32%，如果扣除成本性支出等虚增部分后（占比按全国平均水平 60% 计算），土地出让收入相对于地方公共财政收入的比重大致在 19.2% 左右。如果把全省的公共财政收入、政府性基金收入、社会保险基金收入（扣除财政补贴收入部分，下同）和预算外收入四部分综合起来考虑，土地出让收入占政府财政收入的比重大致为 16.5%；扣除 60% 的成本性支出后，土地出让收入占相应的政府财政收入的比重为 7.3%。虽然相对比重不高，但是土地出让收入的支出，超过 1/3 的资金用在了城乡基础设施建设等领域，是地方政府经济建设支出的重要来源，对经济社会发展起到积极的推动作用。

其次，从土地直接税收收入看，A 省土地五个税种的税收收入五年合计为

2750.3 亿元，加上土地出让收入后的土地财政收入规模为 8750.1 亿元，占五年政府财政收入的 22.8%，从分子和分母中分别扣除土地出让的成本性支出后，土地出让收入加上土地税收收入占政府财政收入的比重为 15% 左右。这一比重比较客观地反映 A 省政府财政收入对土地财政收入的依赖程度。

从政府投融资平台债务风险看，A 省对政府投融资平台公司的管理比较规范，公司债务透明度较高，举债规模总体适度，债务负担水平处于安全范围内，即使未来宏观经济形势对土地出让收入或财政收入增长有一定的影响，仍可通过优化支出结构、调整债务期限等办法化解当前的偿债压力，总体上该省对土地出让收入的依赖程度不高，债务风险是可控的。

2. B 省对土地财政收入的依赖程度相对较高。从统计数据看，B 省政府财政收支对于土地财政收入的依赖程度相对较高，特别是城乡基础设施建设对土地出让收入的依赖大，宏观调控导致的土地市场低迷状况如果长期持续，则可能会影响经济社会发展的可持续性。

首先，从土地出让收入占比情况看，B 省过去五年土地出让收入相对于地方公共财政收入的比重超过了 100%，扣除成本性支出（占比按全国平均水平

2007—2011 年财政收入增长情况

省 / 市	公共财政 预算收入	政府性 基金收入	社会保险 基金收入	预算外 收入	前四项合计 年均增长	GDP 年均增长	财政收入 占 GDP 的比重	其中按 IMF 口径占比	土地出让 收入增速
A 省	18.6%	20.6%	22.6%	-6.6%	17.4%	13.8%	18.5%	15.5%	20.7%
B 省	17.6%	39.5%	25.1%	-4.6%	23%	14.6%	26.3%	16.3%	57.1%
X 市	16.9%	12.2%	20%	-18.7%	14.1%	14.6%	16.8%	13.2%	13.7%
Y 市	19.0%	25.3%	21.6%	-20.4%	20.2%	14.3%	32.1%	21.9%	1.8%

60%计算)后,土地出让收入相对于地方公共财政收入的比重大致在42.8%左右。如果把全省的公共财政收入、政府性基金收入、社会保险基金收入和预算外收入四部分综合起来考虑,土地出让收入占政府财政收入的比重大致为38%;扣除60%的成本性支出后,土地出让收入占相应的政府财政收入的比重为19.7%。

其次,从土地直接税收收入看,该省土地五个税种的税收收入五年合计为2017.4亿元,仅占五年地方税收总收入18.8%,即使把房地产业、建筑业相关的营业税、企业所得税等考虑进来,该省地方税收收入对土地相关税收的依赖程度也大致在25%左右。因此,综合考虑土地出让收入和土地税收收入的规模与比重,B省政府财政收入对“土地财政”的依赖程度还不到25%。虽然土地出让收入中可统筹使用的财力并不多,但考虑土地出让收入中的相当部分成本性支出和专项资金都用在了失地农民社保、城乡基础设施建设、农业水利、教育、住房保障等公共服务领域,实际上,地方经济社会发展对土地出让收入的依赖程度还是比较高的,如果没有这部分收支且没有替代财力来源的话,经济社会发展必然会受到影响。

3. X市对土地财政收入的依赖程度不高。X市作为进入后工业化发展阶段的城市,长期以来通过盘活土地资源,集中财力推动重大基础设施和民生项目建设,在经济社会发展方面起到了巨大作用。但是从近五年的情况看,该市的土地出让收入增长比较平稳,地方政府财政收支对土地出让收支的依赖程度也不高,“土地财政”的特征不明显。从土地出让收入占政府性基金收入的比重变化看,2007—2011年平均占比83.8%,相当于公共财政收入的45.8%,远低于其他一线城市。

如果综合考虑公共财政收入、政府

性基金收入、国资委监管企业国资收益、社会保险基金收入和预算外收入五部分,则过去五年土地出让收入占政府财政收入的比重平均占比为21.2%;如果从土地出让收入中扣除全国平均60%成本性支出,则土地出让收益占相应的政府财政收入的比重,五年平均占比为9.7%。

X市土地出让收入占政府财政收入的比重较低,这有其特殊的原因:一是产业基础雄厚。该市经过长期的先行发展,相对于国内其他城市,产业结构更加合理,产业税收规模大且稳定增长,土地出让收入相对比重也较低。二是土地资源利用比较充分。由于已经进入后工业化时期,工业、商业和住宅用地多数已经推向市场,增量国有土地少,土地出让规模相对较小,体现在收入规模上自然也就相对较少。虽然土地出让收入所占比重不高,但该市在以往的发展过程中,利用土地资源扩大政府施政空间,对于全市经济社会发展起到了推动作用。

4. Y市对土地出让收入的依赖程度处于中间水平,并且具有一定的代表性。从土地出让收入在地方财政收入中的比重来看,2007—2011年都在90%以上,分别相当于当年公共财政收入的101.8%、85.1%、87.4%、141.6%和54.4%。如果综合考虑公共财政收入、政府性基金收入、社会保险基金收入和预算外收入四部分,则过去五年土地出让收入分别占全市政府财政收入的37.4%、33.4%、28.7%、36.6%和19.2%,五年平均占比为30.3%;如果从土地出让收入中扣除60%的成本性支出,则土地出让收益占全市政府财政收入的比重分别为19.3%、16.7%、13.9%、18.8%和8.7%,五年平均占比为14.8%。因此,Y市政府财政收支对土地出让收入的依赖程度并不高。

案例省市土地出让收入快速增长的原因分析

根据实地调研,相对于2007年以

前,两省两市近些年土地出让收入的快速增长,是由多方面的因素共同作用而形成的。其中以下几个原因带有普遍性。

1. 成本性支出纳入统计范围。土地出让收支当中成本性支出占到50%以上,特别是近年来随着征地拆迁补偿成本的上升,成本性支出也随之快速上升。统计显示2011年的这一比重已达到60%。而根据中央的规定,自2007年起,将土地出让收入全额纳入基金预算管理,“征地和拆迁补偿支出”和“土地开发支出”等成本性支出,一并纳入基金预算管理。理论上,这些支出无论是公有土地还是私有土地都需要发生,不能把它看成是政府性收支范围,按照IMF关于政府收入的统计口径,也应当把这部分收支剔除出去。政策规定导致土地出让收支规模虚增,使得政府性基金规模迅速放大。

2. 土地出让规模较快增长。土地供应规模大幅增加,特别是商业和住宅用地维持了较大的规模。以B省为例,2007—2011年全省出让土地1.07万公顷,年均增长达到57.1%,其中招拍挂的比例平均为97.7%,使得市场机制在土地资源配置中的作用得到有效发挥。五年中,总计成交价款收入12301.2亿元(包含60%左右的成本性支出),年均增长19.3%,相当于同期公共财政收入总量的107%。

3. 土地出让价格持续上涨。土地出让价格不断提升,其根本原因是市场供求关系的变化,由于房地产市场行情上涨,回溯传导至地价上升。除此之外,还受到政府相关政策的推动。一是公开竞价方式普及。土地出让时采用招拍挂等公开竞价方式所占的比重迅速提高,特别是2008年以后这一比例提高很快。如A省土地出让招拍挂的比例五年中明显提升,由2007年的21.7%提升至2011年的86%,五年平均为66.1%;X市的土地出让招拍挂的比例也由2007年的

39%提升至2011年的73%，五年平均为62%。二是征地补偿保护标准提高。如A省2011年1月开始执行修改调整后的征地补偿标准，与原标准相比整体提高了27.8%，在显著提高被征地农民的保障水平，维护被征地农民的合法权益的同时，进一步规范了征地补偿行为，土地出让收入的成本性支出相应增加。成本性支出占比由2007年30.2%提高到2011年的60%。X市2011年土地出让支出当中成本性支出的占比也达到了62.5%，政策性资金支出占比为6.3%，用土地出让收益安排的支出占比为31.2%。

4. 土地出让收入征收政策变化与管理加强。一方面，中央和省级政府加强招商引资中的土地优惠政策的清理，严格控制以减免土地出让收入等方式吸引外来投资。另一方面，对于土地出让收入征缴进行了改革，缴纳期限由原来的3—5年缴完，2009年改为2年内缴纳完毕。政策调整后，以前年度拖欠的土地出让收入和近两年土地出让收入集中缴纳，使得土地出让实际到账收入出现集中上涨。

案例省市反映的土地财政相关问题与对策

调研中，两省两市认为土地资源的开发利用，对于促进经济社会发展起到了推动作用，是工业化、城市化进程的主要推动力量，也是地方政府施政的主要政策工具。虽然近年来政府在相关法律法规、管理制度上作了一系列的调整，对于适应新的形势变化起到了积极作用，但是仍然存在一些需要予以关注和加以完善的地方。

1. 收支管理流程需要进一步整合。按照目前的制度设计，集体土地必须先征收上来，再支付补偿款，然后经过开发整理，再以熟地或净地出让，而实际当中，往往是先将补偿款支付给农民或村集体后，才能签订征地合同，然后进

入开发整理程序。这种事先补偿的操作，与当前的制度设计相差很大。当前土地征收、出让环节的税费是根据以前的土地出让管理程序设计的，比如，缴纳新增建设用地使用费、耕地复垦费等原来由用地企业缴纳，而目前土地征收、出让一般都由政府融资平台公司等实体实施，土地出让收入全额纳入预算管理，这些税费只能从已经缴入国库的土地出让收入当中缴纳，形成“政府部门”对“政府部门”缴纳税费，而且一宗土地出让与征地补偿时间差达到数年，难以实行宗地核算，许多专项提取政策难以有效执行。

2. 税费缴纳相关政策需要进一步理顺。除了前述相关税费缴纳政策外，2006年以来，国家陆续出台了多项专项资金计提政策，各项计提政策标准、口径不一。需要对土地出让收支管理、相关税费缴纳进行全面汇总梳理，统一规范相关计提政策。特别是对合同签订前收取的出让收入收缴和管理、政府在征地和出让环节需要缴纳的税费明细，滞纳金的征收、发生合同违约的资金退付、多缴课缴中央资金退库等问题急需统一梳理，进行规范。

3. 专项资金提取政策需要进一步规范。近年来，多项专项资金提取政策的实施，使土地出让收入进入了公共服务保障领域。根据有关文件规定，在土地出让收入当中，需要按土地出让平均收益的20%计提土地开发基金；按土地出让总成交价款的3%—5%计提国有土地收益基金；分别按土地出让收益的10%或出让收入总额的2%计提廉租住房保障资金、农田水利建设资金；按国家和省政策规定计提教育资金；按国家政策规定计提新增建设用地土地使

用费，还要计提社会保障资金或失地农民社会保障支出，等等。土地出让收入经扣除60%的成本性支出和计提这6项专项资金和支持失地农民社会保障后，能够由政府统筹用于经济社会发展的资金占比很低。根据B省统计，2011年全省这一占比在25%左右，2012年全面落实新增的计提政策后，1—9月份这一比例更是下降至14.8%。而且，其中对于教育、社保、住房保障等方面的支出都具有一定的刚性，而土地出让收入增长则波动较大，绝对规模也存在不确定性。以不确定的收入来覆盖刚性的支出，存在较大的收支平衡压力。

4. 土地出让收入资金的支出政策需要进一步完善。当前，按照国务院和省里有关规定提取教育、土地开发、农田水利、住房保障等专项资金后，由于各地情况差异很大，有的地方相关资金大量闲置、花不出去，而另一些地方则缺口很大，造成苦乐不均。因此，对于土地出让收入的支出要给予地方更大的自主权，特别是对于支出使用结构和具体用途不能一刀切，规定得过于具体。

5. 房地产波动对地方财政经济运行存在较大威胁。一是土地出让收入当中的大量成本性支出用在与城乡基础设施建设相关的土地开发整理、“七通一平”项目和相关配套设施建设上，一旦土地出让收入下降，虽然对公共财政支出影响不大，但会严重影响基础设施建设、专项资金支出等进度，进而对地方经济社会发展产生影响。二是近年来房地产价格上涨带来相应的税收收入增长，是地方增量税收收入的主要来源，一旦宏观经济形势下滑，房地产市场低迷不振，土地税收收入下降对地方财政收支平衡直接产生冲击。而且房地产行业的低迷也会传导到众多的上下游行业，对消费税、增值税、营业税等大的税种产生影响，地方税收收入增速将会大大回落，甚至出现负增长，增加地方财政收支平衡压力。而社会公众往往把这种财政收支对宏观经济、以及对宏观经济形势敏感的房地产等行业的依赖，看成是对土地财

香港等地公有土地收益管理比较与借鉴

□ 满燕云 高辉娜

随着我国城市土地经营概念的提出与城市土地储备制度在各地的建立与实践，各地方政府先后提出建立为城市土地储备服务的土地基金，以缓解城市土地经营过程中资金不足、土地收购储备量过小以及土地经营收益分配不合理等问题。同时，国有土地收益基金的设立与实践，在一定程度上也有利于抑制地方政府片面追求土地收益的短期行为。土地基金制度在经济发达国家和我国港澳地区已经走过了一段历程，并在各自国家和社会经济发展过程中发挥了重要作用。尤其香港的土地基金制度经过长期实践已经形成了完善的管理制度和运作机制，值得认真研究并借鉴。

香港等地土地基金的来源

香港等地土地基金运作机制比较成熟。欧美一些经济发达国家早就设立了城市土地银行，专门筹措资金从事土

地征购、整理、储备、供应和开发工作，经过长期实践，形成了一套有效的制度体系和运作机制。无论是在土地以国有为主的瑞典、荷兰，还是在土地私有制为主的法国和美国，当初都是利用土地银行来有效解决发展中遇到的问题，如住房困难问题、市政设施与交通用地问题、绿地与公园等公益性用地的保护问题、新区开发与旧城改造问题等等。新加坡也曾借助于土地银行，大大加快了城市更新的步伐。

这些国家或地区土地基金的资金来源主要有三种情况：一是以政府拨款为

主，如苏格兰土地基金和2004年之前的澳大利亚土地基金；二是以土地收益为主，包括香港和美国土地基金；三是以基金自身盈利为主，如2004年以后的澳大利亚土地基金。部分土地基金的资金来源具有阶段性。在基金创建初期，一般以政府拨款和土地收益为主；在基金正式运作后以基金自身盈利为主。

香港土地基金制度

香港土地基金是市场经济条件下的土地管理制度的产物，经过长期实践已经形成了完善的管理制度和运作

香港等地土地基金资金来源情况

国家和地区	资金来源
美国	州财政获得的土地租金收入、基金投资利润、不动产销售收入等
澳大利亚	2004年以前政府逐年拨款，2004年以后土地基金年投资收入
中国香港、澳门	地租收入、基金投资收入
危地马拉	国际银行贷款、国家拨款、受益人缴纳的贷款利息

政收入的依赖，这显然是一种误导。实际上，这是财政对“经济增长”的依赖，而非对“土地财政”的依赖。三是土地出让收入增长不可持续可能带来的风险。在相对比重不高的情况下，X市土地出让收入的绝对规模正常年份也在300亿元以上，如果这一收入规模不可持续，则会给城市基础设施建设和政府

性债务偿还带来风险。

案例省市的情况也表明，有的省市长期以来重视支持民营经济发展、推动制造业转型升级、大力推动服务业特别是现代服务业的发展，经济基础和产业结构比较合理，产业税收成为财政收入的主要来源，对土地财政收入的依赖程度高低有别，土地出让收入也只在基础

设施建设等领域发挥重要作用，不会对公共财政收支带来实质性影响，因此，要化解一些地方存在的“土地财政”现象，关键是做大做强特色优势产业，转变经济发展方式，保持经济持续稳定健康发展，这才是真正的治本之策。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 陈素娥