

土地财政成因及其规范治理

□赵全厚 张立承 封北麟

“土地财政”最初是对土地出让收入在地方财政收入中所占比重较高现象的一种形象说法。在我国现行土地制度和市场化拍卖机制下，土地出让收入归属于政府管理和支配是必然的，有其合理性和合法性。目前，社会各界关于土地财政的争议实质上反映了两个方面的问题：一是指地方政府在缺乏科学合理土地规划利用情况下单纯为满足其他方面的支出需求而“卖地敛财”的

现象。这种行为不仅违背科学有效地利用稀缺性土地资源的宗旨，而且引发了诸如抬高房地产价格、影响国家粮食安全、加剧城乡收入差距与群体性社会矛盾等方面的经济、社会问题。二是指即使在合理、合法的土地利用情况下，也会因为国有土地制度的市场垄断地位而不断侵蚀农民利益，形成对农村经济的“倒吸”机制。

土地财政的成因分析

1. “土地财政”是我国土地管理体制

运行的必然结果。我国土地管理体制与其他国家有所不同，国外土地基本以私有为主，而我国土地地区分为国有和集体所有，不允许土地私有，并实行土地利用总体规划和年度计划管理制度。任何单位和个人建设需要使用土地，必须依法申请使用国有土地，包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。这事实上决定了政府首先以国有土地代表者的身份垄断了土地一级市场，并且借助这种垄断压缩了集体土地所有权的实现空间，也进而潜在



地具有就集体土地权益“分羹”机遇；其次，政府可以在土地市场垄断的基础上借助行政垄断决定总体利用规划和年度管理计划，这使得在相关领域监督和把控不严密、不科学的情况下，地方政府潜在地具有“随机抉择”的机遇。这也就不难理解，不少地方政府程度不同地出现“强迁强拆”、热衷于通过修改土地规划扩大用地指标、大面积出售土地等现象。

2. 土地所有权益的地方化加剧了土地财政的规模效应。我国《宪法》、《土地管理法》已明确规定实行社会主义土地公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。城市土地属于国家所有（全民所有），农村和城郊土地属于集体所有。应该说，国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。但在实践中，鉴于土地的区域性很强、性质和用途错综复杂，土地权属登记、征收、补偿、出让和管理等均由市县负责。1994年国务院在划分中央与地方财政体制时，将土地出让收入确定为地方收入。尽管为调节区域间土地出让收入的不均衡，国家先后几次调整了土地出让收入分配关系，但是总体来看，土地出让收入的大部分仍然归属市县，主要用于征地补偿、土地前期开发、城乡义务教育、农田水利建设、耕地开发和保护、保障性安居工程、城乡基础设施建设等开支。其结果是市县掌握着国家绝大多数土地资源的实际控制权，而国务院代为履行的土地所有权受到来自地方政府的牵制甚至是左右而被事实“虚置”，土地管理与出让收入的管理也自然被地方政府事实上主导。土地利益集中在市县必然容易促发其冲动，甚至不惜违规违纪。

3. 征地补偿制度不完善和土地批租制度对土地财政有进一步的刺激作用。首先，按照现行土地征收制度，政府既是征地补偿方案的政策制定者也是征地补偿的实施者，甚至是利益权衡

者，潜在存在补偿不公、低价征地的可能。其次，在征地补偿标准方面，长期以来，各项征地补偿费用的具体标准是以土地被征用前3年平均年产值确定的，基本上不得超过土地被征用前3年平均年产值的30倍。虽然后来国家多次提高征地拆迁补偿标准，但征地补偿标准的依据仍然不是土地征用后的市场价值。其结果是地方政府出让土地的价格远远高于征地拆迁的成本，形成了征地和卖地的巨大价差，刺激政府征地、储地、卖地，攫取巨额土地出让收入。同时，现行批租形式的土地使用权出让制度，便利了地方政府将未来几十年的土地租金“一次性拿足”，归当届政府支配使用，很容易刺激地方政府的短期行为，诱发地方政府操控土地市场和抬高土地价格的动机。这样，土地的低价征用与推高了的土地价格之间形成了高额价差，进一步扩大了土地财政的规模效应，严重地透支了未来收益，产生了“本届政府卖土地，下届政府卖空气”的“国际不公”，乃至较为严重的代际不公平。

4. 行政考核机制的单一性助推了土地财政行为。将GDP和财政收入作为关键性考核指标，迫使地方政府将招商引资和大力度进行城市化、工业化基础设施建设视为彰显政绩的重要手段。地方政府在公共财政能力有限的格局下，更为积极地利用土地获取经济增长的潜力，如以低价（甚至零地价、负地价）出售工业用地的方式招商引资，同时有意识地抬高商业、住宅用地价格。这一方面扭曲了土地市场价格体系，另一方面从商业、住宅业用地价格节节攀升中得益，侵蚀了居民利益，引发诸多社会矛盾。

5. 地方政府财政能力相对不足也是土地财政盛行不可忽视的因素。1994年实行的分税制体制确实是蕴含着中央财政收入占全国财政收入比重较为明显提升的因素，地方政府预算内财力

也因此相对下降。在地方政府缺乏举债权和税收立法权的情况下，相对于既定的职责划分，财政预算内压力的增加也是公认的。这也确实为地方政府依赖公共预算外的资金（包括土地出让收入）满足支出用度提供了体制激励。但这种激励的程度或者效果如何，却需要视具体情况而定。就土地出让收入而言，其规模的大小主要还看当地经济发展、土地供求关系和市场发育程度如何。按理说，我国中西部地区财政相对困难，更应扩大土地出让规模，但实际上并非如此。以2010年为例，京津沪等相对发达9省市的土地出让收入约占全国2/3，而中西部地区土地出让收入却仅约占全国1/3。可见，土地财政的现实规模效应和分税制财政体制所影响到的地方财政相对困难程度没有直接的对应关系，但并不是因此否定二者之间的关联性。可以设想，如果现行体制机制不变，随着中西部经济日益兴旺，城市化加速，土地的积聚效应和价值效应日益显现，土地财政效应在中西部也会照样被“复制”，但从目前东部地区财政能力较为强健的地方政府依然依赖土地财政的现实情况看，并不是保障基本公共服务财政能力不足的财政体制问题，而主要是在一定程度上可以理解的“趋利动机”使然。

规范土地财政行为的政策选择

规范土地财政需要从如下几个层次来考量：一是要确定政府在什么条件下获得土地是适宜的；二是逐步构建地方政府出让土地和出让多少土地的制度规范；三是要规范地方政府获得土地收入的方式；四是要对地方政府已经形成的土地出让收入科学合理地进行分配。

1. 改革土地征用制度，充分尊重集体土地所有者权益。党的十八届三中全会要求进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用。市场职能充分发挥的关键之一就是完善产权保护制度，尊重

不同所有制的合法权益，其中包括尊重土地集体所有制的合法权益。而且，《决定》要求“建设城乡统一的建设用地市场”，“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”，相应地，要“缩小征地范围，规范征地程序”。这些要求，预示着我国土地征用制度将进行较为明显的变革。这一方面有利于实现农村集体土地价值最大化，另一方面也对土地财政的规模扩张有“釜底抽薪”效应。农村集体经营性土地的同权入市，使集体土地所有者有了较为自主的“相机抉择”权利，土地价值收益也自然地归属了其所有者，可有效遏制地方政府“卖地敛财”的动因。而且，由于集体产权无须转换即可上市，地方政府凭借土地产权抵押融资的可能性大为减少，顺势也弱化了地方政府负债融资的依靠，为减控地方政府性债务提供了条件。缩小土地征用范围会大大弱化地方政府以公益的名义强征强拆的可能，不仅有助于缓和社会矛盾，也可缩小土地财政的可选择范围。甚至，即使按照严格意义上的公益名义征用土地，也需要按照市场化原则补偿被征地农民，健全被征地农民社会保障制度，多渠道安置被征地农民，确保被征地农民长远生计，让土地的售卖行为本身无利可图。为此，要抓紧修订和制定土地管理相关法规和制度，尽快划定农村集体经营性建设用地交易符合规划和用途管制范围。在规划方面，进一步明确农村集体经营性建设用地入市管理程序，加强农村集体经营性建设用地收益分配使用管理的制度规范。可以说，这些方面改革的进展与土地财政的日益规范呈现出正相关关系。

2. 逐步构建科学合理、公开透明的土地利用规划制度，并以立法保障。随着我国城市化进程快速推进，城镇建设用地需求大幅增长，合理的用地需求与地方政府的卖地动机交织在一起，地方

土地利用规划一改再改、一扩再扩，严重冲击了规划的严肃性。为此，强化土地利用规划对规范地方政府土地出让行为至关重要。一是针对城市化、工业化的实际情况，广泛征集民意，制定更为科学、严谨的土地利用规划，以立法的形式保障其效力，从而增强规划执行的严肃性。二是严格供地定额制度，促进土地集约利用。建议采取两种供地额度审批制：在缩小现有地方建设用地规模的基础上，设置地方政府年度用地定额，以此满足其城镇化用地正常需求量；中央集中一部分用地指标，机动分配给有国家级大项目落地的土地配套指标。通过定额与机动相配合的供地模式切实解决粗放用地、闲置浪费土地、过度开发土地等问题，不断提高土地利用效率。三是将土地利用规划公开化、透明化，广泛接受社会监督，防止“朝令夕改”，变相扩张土地。四是实行土地规划管理和用地适度分工制衡机制。为了确保土地利用规划的严格执行，可以考虑将土地规划管理机构 and 市县度分离，土地规划管理机构或者全面实行垂直管理，或者在同级政府中和行政分离，隶属于人大管理。

3. 逐步完善国有土地出让收入征收方式，由“批租制”转为“年租制”。我国的建设用地使用权实行批租制是在改革开放后从发达国家和地区引入的，在相当长一段时间内，土地批租为地方经济发展和基础设施建设提供了大量资金。但是，“批租制”模式一方面在一定程度上扭曲了土地市场价格形成机制，抬高了房地产价格，另一方面加剧了地方政府的短期化行为。引入“年租制”的好处在于可以引导地方政府土地出让金收取平滑化，扭转地方政府寅吃卯粮式的土地财政模式，克服每一届政府的短期化行为和道德风险，实现土地收益的代际均衡。为此，建议逐步采取国有土地出让的“年租制”。一方面，对于已经

出让但还没有完全收回土地总价款的土地收入采取“影子年租制”的办法，即将陆续收回的土地收入据实扣除开发成本后按照年租价格收入分摊在土地出让期限内的未来各个年度使用，消除每一届政府的道德风险。资金余额可以专户存储的方式留存，纳入政府资产负债表管理，超出本届政府任职年度的土地出让收入一般不能轻易动用。只有在极端需要的情况下，经规范、透明的论证和申请程序后，本届政府可以通过债务借入方式使用，在离任时将其作为一个重要的离任考核指标评价其得与失。另一方面，对于还未出让的土地直接实行“年租制”，既可以减轻土地投资者的即时负担，减轻地价上升压力，也可以达成均衡地方政府土地收益，克服短期化行为的目的。

4. 改革行政考核评价体系，抑制地方政府经营土地的冲动。土地财政的扩张与政府职能转轨不到位、行政考核评价体系不科学密切相关。十八届三中全会《决定》提出，要纠正过去单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，在未来的政绩评价和考核中要加大资源消耗、环境损害、生态效益、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重。这意味着政绩的考核更为科学、更为系统，同样也有助于弱化土地财政现象，减控地方政府性债务，保护资源和环境。

5. 深化财政改革，增强地方财政能力。总体来看，我国政府间财政关系的稳定变革，首先需要解决好预算管理改革和地方税收体系建设等问题。土地出让收入目前是在基金预算内编制的，财政部门缺乏统筹能力，立法部门也没有给予足够的审议，客观上助长了这部分收支的随意性。因此，预算改革的方向应该是逐步打破公共预算和基金预算的分割，增强财政部门的预算统筹能力和人大的审核力度，为规范土地财政提供预算控制的基础。构建地方税

收体系是增强地方政府财政能力的重要一环。一是推动开征真正意义上的房地产税。一方面可以为地方政府奠定较为客观的财政基础,减轻对土地财政的依赖;另一方面也有助于平抑房地产价格。目前,沪渝两地房地产税改革试点点具有十分重要的意义,但由于尚处于试点阶段,制度建设、机制理顺意义多过于资金筹集意义。着眼于未来,在积极扩大房产税改革试点城市范围的基础上,还应对房产税的征收范围和征收方式予以调整,逐步将其打造成地方政府的主体税种。二是全面改革资源税费制度,加快推进资源税改革向原油、天然气之外的其他金属、非金属矿的“扩围”,增强地方政府特别是西部资源富聚而发展相对落后地区的财力,助推其城市化建设进程。三是改革城镇维护建设税,使之成为城镇化建设和维护的重要地方财政资金来源。遵循税种独立性、便利性、普遍性的原则,改变目前城市维护建设税作为“三税”(增值税、消费税和营业税)附加税的地位,扩大其征收范围,改变其计税依据,对纳税人不分内外,凡有经营收入的单位和个人都应按其销售收入、营业额和其他经营收入为计税依据进行征税。一方面,使其成为独立的税种,提高其地位,更好地发挥作用。另一方面,也可以扩大税基,稳定税源,保证收入。四是适时开征遗产税和赠与税。根据继承法合理确定纳税人、课税对象范围以及税前扣除项目,按照轻税、简便原则设计税率和确定起征点,尽快建立财产登记制度,以便创造良好的基础条件。在预算管理改革和地方税收体系建设的基础上,依据“财力与事权相匹配”的原则,重点就“支出责任与事权相适应”方面进行改革。为此,首先要考虑将诸如养老、土地规划管理、司法等领域的支出责任上收到中央政府,减轻地方政府的财政压力;其次,通过转移支付制度改



革,清理归并专项转移支付,增强一般性转移支付能力,增强对地方政府基本公共服务的财力保障。其中,要考虑到诸如教育、医疗卫生、社会保障、公共交通等领域基础设施建设的保障力度,以减轻地方政府依赖土地财政进行相关领域基础设施建设的程度。

6. 建立土地出让净收益储备基金制度,着眼解决长远问题。在现行体制下,土地出让收入主要归市县所有,土地净收益使用始终缺乏有效的制度约束,反过来,地方政府在政绩观驱动下没有动力将净收益投向公共服务的薄弱环节和领域。基于此,中央政府硬性规定了土地净收益用于农村教育、保障房和农田水利等方面的分配比例。但硬性切割可能会脱离客观实际,导致低效使用。我国正处于经济体制构建完善的转轨时期,未来中长期可预见的和不可预见的改革成本都需要财政公共支出及时跟进,目前“零打碎敲”式使用、甚至是“吃光分净”都不是用好土地收益的最优选择。建议整合归并已有的具有专项性质的计提项目,改为统一按照固

定比例滚动留存净收益,设立土地收益储备基金。例如,改革初期可以考虑设置为50%,随改革的深入分阶段提高净收益的留存比例。为土地储备基金的使用设置严格、公开的审批程序,形成全社会监督。

7. 适度控制土地融资的规模。有效控制政府债务风险,需要在利用土地杠杆融资、加快经济社会发展的过程中,防止土地融资风险倒逼财政,引发政府信用危机。为此,建议建立国有土地收益权质押财政备案制度。凡是利用国有土地收益权进行质押贷款的,必须到财政部门登记备案,以切实掌握利用土地抵押进行融资的整体规模,及时对土地融资风险进行有效的评估和监控。建立和完善政府债务预警制度。对于政府债务负担超过一定程度的区(市)县,向有关银行、国土部门发出预警,对没有偿还原有贷款、改善负债状况的地方政府,停止办理国有土地收益权质押贷款。对于违纪行为要加强惩罚力度。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 韩璐