

土地财政现象的演变与现状

□ 苏明 唐在富 满燕云 颜燕

自改革开放之初对土地尝试有偿使用以来,政府对土地资源资本化进程的控制及对相关收益的管理,是政府管理当中的一大挑战。由于地方政府发展冲动、预算软约束等因素的综合影响,在土地出让收入规模急速扩张的同时,引发了土地资源粗放利用、地方政府性债务规模扩张、国有土地权益流失、房地产市场泡沫、征地拆迁矛盾冲突、粗放式经济增长方式难以转变等经济社会问题。当前,从国家发展的战略高度,研究和探索解决土地财政问题十分迫切、意义重大。

土地财政现状

目前我国土地财政的收入组织和支出管理格局是多年来土地制度、相关财税体制等改革探索的结果。三十多年来,其总体趋势是随着土地资源流转的市场化程度越来越高,相关收支管理制度日趋健全,收入组织管理逐步规范,支出管理得到加强。

(一) 土地财政收入组织方式

目前,土地财政收入主要为租、税、费三部分。“租”,即土地出让收入,指市县人民政府依法出让国有土地使用权取得的全部收入,主要由土地出让收入构成,包括招拍挂和协议出让土地收入、划拨土地收入、土地年租金等。“税”,指与土地和房地产业相关的直接或间接税收收入,涉及土地增值税等10个税种。“费”,指与土地和房地产业相关的收费收入,主要包括耕地开垦费等11项行政事业性收费,随着土地出让收

入全额纳入基金预算管理,作为财政收入的土地收费收入项目已经基本纳入土地出让收入的范围,不再另行统计。

1. 地租性收入。我国是土地公有制国家,按照现行法律法规的规定,政府向一级市场投放市场用地,必须采取有偿方式,由此导致政府的地租性收入规模非常大。一是土地出让收入(金)。土地出让时,土地使用者向国家支付土地使用权出让收入(金)。二是行政划拨土地相关收入。划拨用地的使用者缴纳的补偿、安置等费用。三是土地年租金。土地使用者租用国有土地的租赁收入。四是国有土地使用权作价出资入股后的分红或股利收入。当前,土地增值税、耕地占用税、城镇土地使用税收入和土地资源性收费当中,其实也含一定的国有土地权益收入在里面。在地租性收入当中,土地出让收入是其主要的构成部分,是地方人民政府依据《土地管理法》、《城市房地产管理法》等有关法律法规和国家有关政策规定,以土地所有者身份出让国有土地使用权所取得的收入。而“土地出让金”则是指政府收取的土地出让收入中,扣除土地开发基金、土地收益基金、新增建设土地使用费后的部分,随着土地出让收入全额纳入基金预算和教育、住房保障、农田水利建设专项资金政策的实施,土地出让金收入的提法已经没有实际意义。

2. 土地税收收入。当前,我国与土地相关的税种当中,许多税种综合了组织财政收入、促进土地资源集约利用、调节经济运行和社会财富分配、促进社会公平等多种功能。契税、土地增值税、土地使用税和房产税是地方财政收入的主

要来源。比如,2004年契税和房产税分别占到地方税收收入的36.3%和20.7%。2007年增值税实行清算以后,土地增值税收入占地方税收收入的比重稳步提高。2010年契税和土地增值税分别占到地方税收收入的36.0%和18.7%,与土地相关的房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契税占到地方税收收入的95.4%。

3. 土地收费收入。目前,与土地相关的收费按照部门划分有三大类:一是土地部门的收费,主要是耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费,还有管理费、业务费、房屋拆迁费等。二是财政部门的收费,其实质是以费代租,如土地使用费、土地租金。三是其他部门的收费,如农业、房产、水利、交通、邮电、文物、人防、林业等部门,多数都是以当地政府文件或部门规定的形式在土地资源流转的某一环节进行收费,近年来随着结构性减免税费政策的深入实施,这方面的收费项目已大大减少。从收费性质上分析,目前征收的土地费主要包括:一是行政事业性收费,土地管理费、征地管理费(拆迁管理费)、新菜地开发建设基金、农业重点开发建设资金、耕地开垦费、土地复垦费和土地闲置费。二是服务性收费,土地测量和规划等相关收费等。三是资源性收费,外商投资企业场地使用费(或土地使用费)。四是其他代征代收费,公告费、土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等。

(二) 地方政府财力的来源结构

根据地方政府财政收入的实际来源,结合官方发布的地方财政收入决算表,我国地方政府收入构成可以按照财

政收入来源和财政收入管理方式进行分类。按照财政收入来源,可以将地方政府收入分为地方税收收入、中央税收返还和转移支付收入、非税收入、债务收入和其他收入;按照预算管理方式,可以分为公共财政预算收入(一般预算收入)、政府性基金收入、国有资本经营预算收入、债务收入和预算外收入。据统计,地方政府可支配收入从2008年的66151.9亿元上升至2012年的127486.5亿元,增长了92.7%,年均增长率17.8个百分点;其占GDP的比重从2008年的21.06%升至2012年的24.55%。

(三)土地财政收支总规模与结构变化

1. 土地出让收入。土地出让收入主要指地方政府通过出让、租赁国有土地使用权等方式获取的土地收入总和,包括土地出让金、土地租赁租金以及其他供地方式获得的收入。我国土地出让收入从1999年的521.7亿元上升至2011年的32176.7亿元,增长了61.7倍,其占地方财政收入的比重也从9.3%升至61.2%,其中土地出让金收入是主体。

2. 土地税收收入。目前我国与土地相关的税种可以简单分为两类:一类是与土地直接相关的税收,另一类是与土地间接相关的税种。与土地直接相关的税收包括城镇土地使用税、土地增值税、房地产税、耕地占用税和契税。土地直接税收收入从1999年的378.4亿元上升到2012年的10128.0亿元,增长了25.7倍,年均增长率高达28.8%;其占当年地方财政收入的比重也从1999年的6.8%提高到2012年的16.6%,上升了接近10个百分点。其中土地增值税增长最快,年均增长率为58.5%,其次是耕地占用税和契税,年均增长率分别为34.9%和29.9%。与土地间接相关的税收可以概括为两方面:一方面地方政府通过低价出让工业用地进行“招商引资”,进而增大地方分享的25%的增值税和40%的

企业所得税;另一方面地方政府通过出让以房地产业为主的经营性用地,获得相关的房地产业和建筑业税收,主要包括这两个产业的营业税以及40%的企业所得税和个人所得税。我国土地间接税收从2000年的591.9亿元上升到2011年的8254.3亿元,增长了12.9倍,年均增长率高达27.1%。其中地方政府从房地产业获取的间接税收从2000年的216.6亿元上升到2012年的4601.8亿元,年均增长率为32.0%;地方政府从建筑业获取的间接税收从2000年的375.3亿元上升到2012年的3652.5亿元,年均增长率为23.0%。这两个产业的税收增长率都远远超出其他产业的税收增长率。地方政府从土地获取的间接税收占地方财政收入的比重也从2000年的9.2%上升到2012年的15.8%,上升了6.6个百分点,这主要是由于房地产业间接税收的快速增长导致的。

3. 土地财政收入的结构。总体来看,在地方政府土地财政收入规模中,土地非税收入(主要是土地出让收入)占土地财政收入总规模的比重不断上升,从2000年的37.51%上升至2011年的66.13%,而土地税收收入则从2000年的62.49%降至2010年的33.87%。其中,土地直接税收收入占土地财政收入的比重从2000年的26.96%降至2010年的16.91%,土地间接税占土地财政收入的比重从2000年的35.53%降至2010年的16.96%。进一步分析,比重下降最多的是建筑业带来的土地间接税收入,其次是房产税,再次是房地产业带来的土地间接税收入,其他税种的比重变化不大。出现这一现象,一方面是由于1998年房地产市场的改革对土地的需求越来越多,土地市场越来越活跃。因此,土地出让的价格也不断攀升,无形中导致了土地出让收入的井喷式增长。另一方面,相较于吸引企业才能获得的可持续税收收入,一次性的土地出让更易实

现。因此,地方政府也更倾向于通过一次性的土地出让来获取收入。反映在土地财政收入结构上,表现为可持续的税种占比越来越低,即建筑业和房地产业土地间接税收入以及房产税比重不断下降,而土地出让收入等不可持续的收入比重不断上升。

(四)地方政府对土地财政的依赖程度

土地财政对地方政府有重要影响,并且影响的程度存在加深趋势。从土地财政相对于地方政府本级公共财政收入的比重来看,土地财政收入相对于地方政府本级公共财政收入的比重从2000年的26.0%激增至2011年的92.6%,规模超过了地方财政公共财政预算收入的总额。从土地财政收入占地方政府综合财力的比重来看,2008—2011年间,这一比重快速上升,从2008年的27.2%激增至2011年的41.7%。

土地财政曾经发挥了积极作用

历史地看,土地财政现象的产生和形成,是我国特定制度环境和经济发展阶段综合作用的结果,其实质是在我国社会主义土地公有制的条件下,集体土地国有化和国有土地加速资本化。土地出让制度的建立和完善,围绕土地增值收益分配形成了一种新的利益格局。土地财政的实质是地方政府利用土地资源的资本化来扩大财政空间,增加政府可支配的财政资源,增强政府财政能力。在我国独特的土地制度和财税体制下,短时期内的高强度土地利用,导致土地资本化加速,形成巨大的财政资金流,支撑经济社会的高速发展,对于加速工业化、城市化进程起到了推动作用。

1. 在一定时期内推动经济保持持续较快增长。地方政府利用土地资源的资本化来扩大作用空间,增加政府可支配的财力资源,增强政府财政调控能力。在推动工业化、加快经济发展的过

程中，政府为招商引资以土地免费或低价提供给投资方，吸引外来资金，加快本地发展。从现金流的角度来看，是政府以土地出让收入的“一次性投入”，换取工业化之后产业税收增加带来的“分年度税收收益”。

2. 在一定程度上促进完善土地要素市场。土地是最基本的生产要素之一，作为经济体制改革的重要组成部分，实行国有土地有偿使用和公开竞价出让，有利于完善要素价格形成机制。随着土地出让制度的不断完善，土地一级市场的竞价更加充分，不但促进了土地二级市场的发展，也为建立健全符合市场经济要求的生产要素市场作出了重大贡献。国有土地有偿使用和公开竞价出让，一方面使征地、拆迁相关补偿支出有相对稳定的资金来源，有利于保护被征地农民和被拆迁居民的合法权益；另一方面提高了土地使用成本，通过经济杠杆有效调节土地资源分配，促进科学合理利用土地。

3. 加快城市化发展进程。改革开放三十多年来，我国城市化进程逐步加速，特别是近年来这种城市化的潜力加速释放，城市化率每年提高1个百分点左右。土地资源作为政府推动城市化进程的主要杠杆，提供了大量的资本投入，创造了巨大的社会财富。同时，通过土地资源的合理布局，优化城市的生产生活功能结构，以土地出让收入或通过土地收益权质押等获得建设资金，用于基础设施和公共设施建设，使城市的基础设施建设、总体承载能力和服务功能获得了进步。

4. 支持社会事业发展。随着土地有偿使用制度的建立完善和出让收入规模的增长，地方政府将一部分收入用于社会保障体系建设，加快了地方社会事业发展。特别是近些年来在推进城乡统筹和城市化进程中，政府通过出让土地集中大量财力用于教育、医疗、保障

性住房建设等民生领域，推动建立覆盖城乡的社会保障体系。据统计，2007—2010年土地出让收入中用于教育、医疗、保障性住房建设等民生领域的支出逐年增加。

土地财政面临的风险与挑战

土地财政的形成，既反映出现行征地制度引发的政府财政扩张动机，也显现了现行土地管理制度和相关财税体制的弊端，在带来经济社会发展的同时也蕴藏着一些风险和挑战。

1. 助推房价和地价高企。一方面，“土地财政”模式使地方政府对房地产业过度依赖，从而激励了地方政府以各种方式推高地价，带动房价上涨，以此增加地方财政收入。另一方面，“土地财政”模式下的地方政府对“楼市危机”总有“救市”的冲动，从而导致中央政府调控房地产市场的成效并不显著。地方政府具有推动房价上升的内在激励，房价越高，地方政府财政回报就越大，房地产市场价格存在类似于工资粘性的“易涨难跌”特点，如果处理不当，会积累巨大的系统性风险。

2. 影响财政运行的稳定性和可持续性。地方政府以持续开发土地作为发展动力的“土地财政”不是一种可持续的发展模式，由于土地资源不能无限扩张，且增量国有土地极为有限，土地出让收入的增长不具有可持续性。目前的“土地财政”现象本质上是一种依靠透支社会的未来收益、谋取眼前的发展方式。地方政府财政对土地出让收入的过度依赖，必将会形成巨大的支出惯性，导致在土地出让收入规模急剧下降时，会存在巨大的收支缺口。

3. 积累金融风险。“土地财政”的融资模式，将地方政府、房地产企业、居民个人有机捆绑，加速了系统性金融风险的积累。近年来，地方政府进行城市扩张的基础建设的巨额资金，主要通

过土地储备中心、政府性公司和开发区等载体，向银行进行土地抵押融资获得。企业投资房地产的资金也是以银行贷款、各种理财产品为资金后盾。而大部分居民也是通过向银行按揭贷款购房或投资。这样，“居民个人向房地产企业购房——房地产企业向政府购地——政府向银行还贷款”这一资金供应链的各个环节都与银行连接起来了，潜藏较大的金融风险。如果房地产市场存在大的泡沫，未来在行情逆转时，大规模的土地抵押极可能引发系统性金融风险。

4. 不利于土地收益的合理分配。在征地过程中，会导致种地农民失业，而在土地收益的分配中，农民所得比例也较低。大量失地农民种地无田、就业无岗、低保无份，而所获征地补偿又不足以支持长期生存生活。此外，农民基本没有土地资产的融资和收益权，意味着农民基本没有什么可以抵押和担保的资产，导致金融机构不愿向农民提供贷款，加剧了农村金融“失血”现象，制约了农村、农业的发展。

5. 引发其他社会矛盾和问题。地方政府对土地一级市场的垄断，为一些不法分子提供了巨大的寻租空间；“土地财政”恶化了国民收入分配格局，将社会财富更多地从一般居民转向少数富人、从农村转向城市、从农民和城镇居民转向房地产商和政府，同时使资金从产业投资转向房地产行业，抑制民间投资和消费，影响产业结构调整，不利于我国经济发展方式的转变。土地财政背后是失衡的土地模式，失控的土地财政依赖违背了经济社会发展的客观规律，失序的土地规制也会滋长寻租腐败等现象。这些矛盾和问题都有可能成为引发社会矛盾的根源，成为经济社会持续健康发展的潜在威胁因素。☐

（作者单位：财政部财政科学研究所
北京大学林肯研究中心）

责任编辑 张小莉