

# 中国土地财政的发展脉络、影响效应及改革方向\*

吴炳辉, 何建敏

(东南大学经济管理学院, 江苏 南京 211189)

**内容提要:**近些年房地产业的快速发展和地方政府债务危机的不断显现,使土地财政问题成为学术热点领域之一。本文对土地财政的主流观点进行了概括和分类,并在此基础上重构了土地财政的核心内涵。当前我国土地财政的现状表明,次贷危机后全国土地出让金总额明显增速过快,地方政府在巨额土地出让金的支持下继续实施着以政府投资为主体的经济刺激政策,但是,土地使用权交易规模过大及土地价格的快速上涨却又引发了一系列经济金融风险。研究发现,在土地供给量和土地价格无法持续增长的情况下,以土地出让金为政府主要收入来源的做法并不能彻底解决财政收支不平衡及政府债务等问题,也为宏观经济的健康发展埋下了隐患。同时,一旦土地价格出现趋势性下降,地方政府很可能发生信用违约行为,致使流向房地产业的信贷资金无法回笼,并给整个金融系统带来流动性冲击。鉴于此,本文认为,我国土地财政未来的改革方向应集中在经济增长方式的多元化、政绩考核机制的科学化、土地出让制度的完善化和政府财政收入的规范化等方面。

**关键词:**土地财政;经济增长;政府债务;改革方向

**中图分类号:**F810.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2015)03—0001—11

## 一、问题提出

在后危机时代下,西方国家为了应对金融危机对经济的消极影响,积极采取了宽松的货币政策,这些政策中尤其是以美国的弱势美元政策为代表。作为一种国内货币,美元供给量的增加可以有效地应对经济衰退。但是,作为一种国际货币,美元供给量的增加使大量美元流向国际市场,造成了国际商品价格的上升和美元的贬值。作为美国最大的贸易伙伴,我国经济受到了较大的冲击,主要表现在进口原材料成本的上升和人民币升值带来的出口创汇能力下降。在此背景下,我国政府不得不动用大量资金投资于基础设施建设,通过政府投资的形式来带动社会链条中各行业的发展,保证国民经济的持续稳定。大规模的基础设施建设需要大量的资金投入,但是,中央和地方的财政收入却都是

有限的,再加上资本逐利性的本质使得地方政府难以通过商业银行和民间经济主体融入所需的全部资金,地方政府只能通过负债的形式去融入资金进而完成在建项目,最终地方政府的债务规模被积累得越来越大。另一方面,我国居民的住房需求长期无法得到根本的满足,这一刚性需求直接催生了房地产市场的蓬勃发展,在土地使用权招标中,房地产开发商激烈竞争,导致地王频繁出现。正是这种价值交换形式,将开发商与地方政府的土地使用权联系在了一起,开发商获得了土地使用权,地方政府则缓解了一定的债务压力,这种以土地使用权转让为特征的政府行为,就是当前土地财政的核心。

简单地说,土地财政是地方政府以出让土地使用权为条件的一种收入获得,本质上是一种预算外收入。近年来,很多学者对土地财政进行了概念界

收稿日期:2014-12-03

\* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“地方政府性债务管理和风险防范研究”(12&ZD047);江苏省普通高校研究生科研创新计划“基于 Multi-Agent 的股票市场投资者行为风险传染研究”(KYZZ\_0081)。

作者简介:吴炳辉(1981-),男,甘肃兰州人。博士研究生,研究方向是金融风险与财政理论。E-mail:vcmd@163.com;何建敏(1956-),男,江苏无锡人。教授,管理学硕士,研究方向是金融风险分析。E-mail:nj.jian@public1.ptt.js.cn。

定和理论探讨,形成了以下几种有代表性的观点。

首先,对土地财政认识范围的差异,形成了土地财政在狭义上和广义上的划分。狭义上的土地财政观点认为,土地使用权收益是形成地方政府的主要收入来源;而广义上的土地财政观点则是指,当前土地政策实施后所引起的地方政府过分依赖土地使用权收益的一系列政府行为(刘守英、蒋省三,2005)。例如,考虑到近些年房地产业的快速发展,与房地产业和土地使用权相关的税收收入及与之相关的各种费用,都形成了土地财政的收入来源(牛梅,2007),此外,土地财政还包括了土地抵押的债务收入等内容(董再平,2008)。

其次,就土地财政的本质而言,在后危机时代,地方政府为了保持经济的持续增长,需要积极从事大规模的基础设施建设等投资行为,大量的财政支出造成了地方政府庞大的债务规模。在这种背景下,土地财政可以被理解为土地使用权的资本收益在地方政府和经济主体之间的重新分配,是以土地使用权为基础的一系列财政收支活动(唐在富,2012)。但是,此类观点也引起了一些质疑,对其的质疑集中体现在税收收入、财政收入和政府收入三者概念上的不同。具体而言,税收收入是财政收入的一部分,财政收入还包括行政性收费及处罚收入等非税收入,政府收入所包涵的范畴最广,是政府筹集的一切资金总和。通常提及的财政收入即预算内收入,不应包括土地出让金收入(余丽生,2011)。

再次,从土地财政的具体表现形式来看,主要包括土地出让金收入、房地产税收、土地抵押收入、工业用地招商引资等内容(岳桂宁等,2009)。与土地出让金相关的土地租金由于是以土地作为基础标的资产而获得的资金流收入,也可以看成是土地财政资金来源的表现形式(王立君,2011)。也有学者将土地财政的表现形式归结为出让收入、土地税费收入和土地投融资三部分内容。关于土地投融资方面,地方政府可以通过土地的未来收益作为基础,利用投融资平台公司发行地方债券或是直接通过银行进行融资,以满足经济建设中的资金需求(蒋震、邢军,2011)。

最后,从土地财政实施意图的角度出发,地方政府实施的土地财政政策就是为了获得较高的土

地出让金及相关税收收入,通过较高的价格出让商业用地和住宅用地(陶然、汪阵,2010)。考虑到地方政府的宏观调控措施,积极财政常常会使地方政府陷入财政赤字、收不保支的困境,出于维持地方财政平衡的需要,通过出让土地所有权获得的土地出让金形成了土地财政主要的资金来源(周晓唯、王辉,2010)。此外,土地财政还是政府实施工业化和城镇化的必然产物。具体而言,我国工业化和城镇化的经济发展模式都离不开土地资源的供给与支持,在此背景下,土地财政以土地资本化和房地产税负为主要内容,是现有经济体制与工业化和城镇化内在矛盾的外在反映(陈志勇、陈莉莉,2012)。

综上所述,现有文献对土地财政的表述各有侧重,主要从土地财政的认识范围、本质、表现形式和政策意图等角度来探讨土地财政的内涵。虽然不同学者在此问题的分析过程中形成了各自的观点,但是,这些观点也形成了一定的交集。综合以上研究成果,本文认为,土地财政是以出让土地使用权为条件的土地出让金收入及其与之相关的各种税费收入,是政府补充财政收入不足、解决财政收支不平衡的重要手段,是我国当前经济环境下地方政府不得不采用的宏观经济行为。

## 二、中国土地财政的现状与发展历程

### 1. 中国土地财政的现状

自1986年《中华人民共和国土地管理法》和1994年《中华人民共和国城市房地产管理法》实施后,我国的土地交易市场逐渐形成。受1997年亚洲金融危机影响,我国经济增长的不确定性开始增强。为了缓解金融危机对我国宏观经济的冲击,国内经济迫切需要寻找新的增长点。与此同时,1998年我国实施住房体制改革并取消了福利分房制度,房地产业逐渐成长起来,并在较短的时间内一跃而成国民经济增长的重要支柱。

据历年《中国国土资源年鉴》数据显示,1992—2013年间,我国地方政府土地出让金收入增长迅速,尤其是2001年之后,增长速度大幅提升。图1显示了2001年后我国地方土地出让金的增长趋势。2004年为0.59万亿元,到2007年已达到了1.3万

亿元。而2008年出现了短暂下降,这是因为受美国次贷危机冲击,我国经济也受到了一定影响,全国土地出让金同比下跌26%。但随后在“四万亿”投资项目的带动下,我国房地产市场行情随即转好,2009年土地出让金收入增加到了1.59万亿元,2011年达到了3.11万亿元,同比增长14.6%,增幅再创新高。同时,土地出让金收入占地方财政收入的比重也达到了39%,地方政府对土地财政的依赖性越来越强。随后,国家对土地市场及房地产市场实施了从严从紧的调控政策,受此影响,2012年全国土地出让金稍有降低。但2013年地方土地出让金依然达到了3.9万亿元的资金规模。进入2014年后,我国土地市场平稳发展,基本上保持了2013年的发展势头。

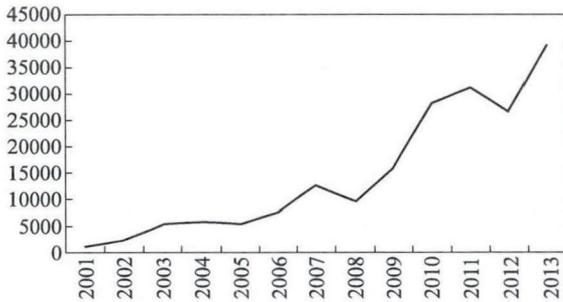


图1 2001—2013年全国地方土地出让金增长趋势(单位:亿元)

资料来源:根据国土资源部发布的历年《中国国土资源公报》中的数据整理计算

## 2. 中国土地财政的发展历程

我国现有的土地财政制度是在借鉴香港的土地批租制度发展而来的。改革开放后,我国开始允许外资企业和国有企业合作经营或合资经营。由于国有企业普遍缺乏资金和技术,但却可以提供较为充足的经营场所,于是外资企业通过向我国政府缴纳土地使用费等形式获得土地的使用权,使得城市建设用地逐渐从无偿使用转变到有偿使用的阶段。随着1986年《土地管理法》的颁布,国有土地有偿使用制度以法律的形式被确定下来,实现了全国城乡土地的统一管理,也使土地的有偿使用政策变得有法可依。1987年国有土地使用制度率先在深圳开始改革,在借鉴香港土地批租制的基础上对一宗土地采用批租形式进行拍卖,随后国有土地使

用权转让在全国范围内陆续展开。1994年颁布的《城市房地产管理法》增加了土地使用权拍卖的方式,使土地使用权转让更具有灵活性。2001年发布的《关于加强国有土地资产管理的通知》要求,以招标投标的方式从东部向中西部地区逐渐实施国有土地使用权的有偿转让。同时还要求,除了涉及国家安全和保密要求的国家建设用地和商业性房地产开发用地之外,国有土地使用权的转让必须通过公开招标拍卖的方式进行。2002年颁布的《招标投标挂牌出让国有土地使用权的规定》、2003年颁布的《协议出让国有土地使用权规定》、2006年颁布的《招标投标挂牌出让国有土地使用权规范》和《协议出让国有土地使用权规范》均对国有建设用地的有偿转让、国有土地使用权拍卖的相关细则做出了明确的规定,此后,土地使用权的转让及补偿机制得到了不断的完善和健康的发展。随着土地批租制的不断实践和土地使用权转让制度的不断完善,我国土地使用权转让在不断摸索和改革的过程中得到了健康的发展。与此同时,土地财政制度也逐步形成,并经历了以下三个阶段:初期形成阶段、稳健发展阶段和政府调控阶段。

(1)初期形成阶段(改革开放到20世纪80年代末)。土地财政的形成阶段可以追溯到改革开放初期,1978年我国开始了经济体制改革,由计划经济逐渐向市场经济转变。为了应对经济体制的变革,迫切需要将原有的“吃饭型财政”变革为“发展型财政”,以提高地方政府的财政能力。1980年10月,在北京召开的全国城市规划工作会议上,国家建委就综合开发城镇用地、征收城镇土地使用费等问题展开调查研究,认为在有条件的城市可以就城镇建设用地综合开发进行试点。1984年7月,广州市颁布实施了《广州市征收城镇土地使用费试行办法》,对土地使用的费用支付问题进行了明确规定。1987年3月,深圳市颁布了《深圳经济特区土地管理条例》,同年12月底公开拍卖一宗面积为8588平方米、使用期限为50年的土地,拉开了我国土地使用权拍卖的序幕。1988年12月,在对《土地管理法》的第一次修订中,增加了土地使用权依法转让和土地有偿使用等内容,删除了原有禁止土地出租的规定,对于土地使用权转让及补偿制度做出了明确的规定。在土地有偿使用政策建立之后,关于土

地出让金在中央政府和地方政府之间的分配比例又做出了明确规定。1989年9月,财政部在《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行办法》中要求:土地使用权出让金在扣除掉土地出让过程中所产生的各种费用后,可将总金额的20%作为土地开发建设费用留存在地方财政部门,剩下的80%应全部上交财政,其中32%上交于中央财政,余下的48%上交到地方财政。此后,国务院于1990年5月又颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对国有土地有偿使用制度进行了完善,规定土地转让收入必须以专项资金的形式主要用于城市建设。可以看出,在土地财政的形成初期,主要是对土地使用权转让合理性的法律确认和对土地转让在实践中的试点探索。在这一时期,形成了较为基本的关于土地使用权转让的法律法规框架,但是,还存在着法律法规制度不够完善、土地市场处于起步阶段且规模较小、土地使用权的定价机制有待提高等问题。

(2) 稳健发展阶段(20世纪90年代初到21世纪初)。20世纪90年代是土地使用权转让改革措施集中调整和实施的历史时期,在这期间国家出台了一系列关于土地使用权出让的法律法规,也对原有相关政策措施进行了部分调整。1992年9月,财政部颁布的《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行规定》,对土地出让收益做出了明确的解释,并将中央对土地出让收益的分成比例缩小为5%。由于中央对土地出让收益占比的缩小,使得地方政府可以获得更多的收益分成,极大地刺激了地方政府转让土地的积极性。1994年分税制改革方案的实施,中央政府不再参与土地出让收益分配,至此,土地出让金已全额纳入地方政府收入。同年,《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》全面实行,使我国原有福利分房的住房制度发生了重大变革,我国公积金制度开始全面建立,住房商品化的程度不断加深。1998年国务院发布《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》,对住房实物分配全面叫停,全面实施住房分配货币化,同时,逐步建立以经济适用房为特征的城镇住房体系。一年之后《土地管理法》的实施,又对新增建设用地的土地有偿使用费进行了说明,其中30%上缴中央政府,70%留存地方政府。由于国有土地

资产在交易市场中的透明度不高,地方政府在划拨土地中出现了大量的隐形交易,土地使用权转让收益受到了严重的影响。为了加强对土地资产的合理利用和科学管理,2001年4月,国务院发出的《关于加强国有土地资产管理的通知》中要求,对建设用地的供应总量要严格控制在计划之内,对国有土地的有偿使用制度要严格执行,对国有土地使用权的招标拍卖要全面展开,对土地使用权的转让、土地价格和土地审批要加强管理。一系列法律法规的出台,促使我国土地使用权出让制度健康有序地发展,地方政府的土地出让金收入不断创出新高,土地出让金收入在地方政府预算外收入中所占的比例越来越大,土地收入形成的地方财政也逐渐演变为土地财政。因此,在土地财政的稳健发展阶段,土地出让金收入已逐渐成为地方政府最重要的预算外收入来源之一,地方政府也越来越重视对土地的开发与经营,以达到对地方政府收入结构的优化。

(3) 政府调控阶段(21世纪初期至今)。近些年我国房地产业所带动的各项投资对经济增长的拉动作用十分明显,在房地产业快速发展的推动下,地方政府的土地转让金收入不断增加,土地价格也呈现出趋势性上涨,宏观经济所面临的资产价格泡沫和潜在金融风险被不断地聚集和强化。各级地方政府出于地方经济发展和自身政绩的考虑,过度开发甚至是违规开发土地,引发了土地价格不透明、土地资源利用率低下及官员腐败等一系列社会经济问题。为了杜绝此类问题,2004年颁布的《国务院关于深化改革严格管理土地的决定》中规定,经营性土地使用权的转让必须通过公开的招标、拍卖或挂牌的方式进行,严禁地方政府为了招商引资而私下以较低的价格出让土地使用权。2006年国土资源部、监察部联合发布《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》,对工业用地转让做出了要求,考虑到工业用地长期采用协议用地转让的形式,在转让过程中常常出现价格不透明和土地资源利用率不高等问题,要求在工业用地转让中也必须采用招标、拍卖或挂牌的流程。随着地方政府土地出让金收入的快速增加,国务院对原有的土地出让管理制度进行了改革,2007年1月正式实施的《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通

知》中,对土地使用权的收支进行了规定,土地使用权转让金应全部上交地方国库,支出则全部由地方预算从土地使用权转让金收入中进行划拨,严格实行“收支两条线”的原则,在财政预算管理方面主要采取一般预算管理和基金预算管理两种形式。同年3月公布的《中华人民共和国物权法》对土地使用及房地产业又产生了深远的影响,主要包括:实行严格的土地管理制度、严格规定了土地出让方式、拆迁补偿的规定和征收物业税的法律依据等内容。由于土地使用权转让金的规模越来越大,而地方政府为了获得更多的土地收益,倾向于增加土地供应、积极支持房地产业发展等方面,此时农村土地尤其是大量的耕地被廉价地征用,对耕地的保护已变得迫在眉睫。于是中央政府对土地使用权转让收益的支出方向又做出了变更,具体内容为土地出让金收益自2011年开始,将提取10%的比例用于农田水利建设,按10%的比例计提教育资金。由此可见,土地财政从21世纪初发展至今,主要表现在土地使用权转让金增速过快和国家对土地使用权转让中的管理与调控。土地转让金快速增加有效地补充了地方政府的财政资金,为地方政府开展持续性地基础设施建设提供了资金支持,但与此同时,由于土地出让的增幅过快,致使房价出现了非理性的增长,资产泡沫不断加大,经济运行的风险正在不断显现出来。此外,由于农村大量耕地被占用,致使农民面临着再就业及生活保障等一系列问题,如果一旦此类问题无法得到圆满地解决,必定会给经济的可持续发展带来隐患。

### 三、土地财政对经济影响的理论分析

#### 1. 土地财政对经济增长的积极作用

(1)土地财政促进了区域经济增长。根据内生经济增长模型的理论框架,经济学家巴罗(Barro, 1990)将政府支出引入到内生经济增长模型,研究发现,适当的公共支出有利于经济增长,之后我国学者就土地财政对经济增长内生性的影响展开了大量研究。通过省际面板数据的实证分析发现,土地财政对经济增长表现出明显的促进作用,土地出让金对经济增长的弹性系数为0.01,即土地出让金每增加1%,可以促进经济增长0.01%,因此,土地财政对我国经济增长的促进作用十分明显(杜雪君

等,2009)。在实施分税制改革之后,土地转让金收入在地方政府收入来源中的占比不断增大,土地财政对地方经济建设的促进作用越来越明显。从图2可以看到,我国土地出让金已成为地方政府财政收入的重要来源,2002—2013年间,土地出让金占地方财政收入的比例基本都在40%以上,尤其是2010年达到了76.62%,之后受中央政策调控影响该比例有所降低。

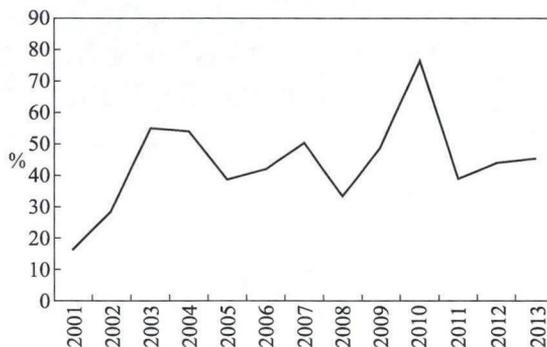


图2 2001—2013年我国土地出让金占地方财政收入的比例

资料来源:根据国土资源部发布的历年国土资源公报中的数据整理

近些年,受到美国次贷危机和欧洲债务危机的影响,世界经济普遍出现了衰退和停滞,我国经济在政府投资的拉动下依然保持强势增长。这种经济增长的态势,离不开地方政府实施的基础设施建设和房地产业的发展,但是,最根本的原因依然是土地财政对经济产生的推动作用。具体而言,地方政府首先通过土地使用权转让,将地方土地转让给房地产开发商,开发商获得建设用地后开始投资建设,拉动了与房地产业相关的消费和产出,满足了居民的住房需求。另一方面,地方政府通过土地财政汇集了大量的资金收入,这部分资金又可以用于城市基础设施建设,以政府投资的形式拉动民间资本参与经济建设。

(2)土地财政推动了城镇化进程。城镇化是当前经济转型和社会和谐发展的重要组成部分,是以农业为特征的第一产业向以工业、服务业、高新技术产业为特征的第二、第三和第四产业形态的转变,这种转变会改变现有的人口结构、人口职业、产业布局、经济区域、地域空间等方面。从图3可以

发现,2013年我国城镇人口已达7.31亿人,城镇化率为53.73%,原有的乡村型社会正在积极向城镇型社会转化,城镇化改革进入了稳健持续性发展阶段。通过实施城镇化改革战略,可以促使农村人口向城市人口的转化,将富裕的农村劳动力引向第二、第三和第四产业,实现产业结构的优化、缩小现有城乡之间的差距,最终实现全民富裕的目标。地方政府通过土地财政政策将农村土地进行征用和开发,以土地出让金作为城市化建设资金,使得原有城市逐渐向外扩张,演变为大城市及特大型城市,而靠近这些城市的乡村受到城市建设辐射作用的影响及城镇化政策的支持,逐渐向城市过渡并最终融合为新型大城市的一部分。土地财政对城镇化的促进表现在两个方面:一是对农村土地的重新规划,使农村土地向城市土地转化;二是对农村土地的建设投资,通过土地出让金等政府资本或通过吸引民间资本参与的形式,对农村土地进行开发利用,为农村经济向城镇化转变奠定基础。此外,城镇化的推进也会反过来促进土地财政的发展。城镇化水平的提高使得农村土地的价格上涨,地方政府在土地转让中可获得更多的土地转让收益。我国城镇化发展的历程也表明了城镇化和土地财政之间的关系,通过实证数据研究后发现,城市化率每增加1%,可以使土地出让收入增加1.15亿元;而土地出让面积每增大1%,土地财政收入就增加10.82%(韩本毅,2010;2011)。

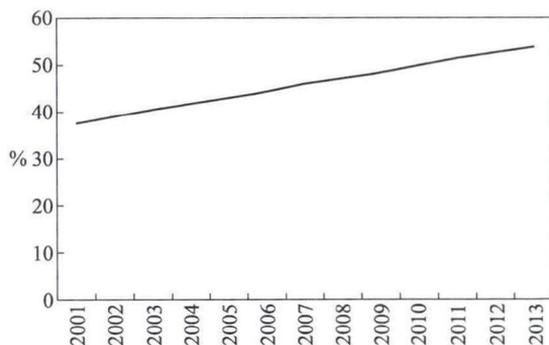


图3 2001—2013年我国城镇化率发展趋势

资料来源:根据国家统计局网站历年数据整理

## 2. 土地财政引发的风险分析

(1) 宏观经济运行风险。土地财政的发展虽然给地方政府带来了大量的土地出让金,但是,由于

土地资源的稀缺性,当前政府土地供应量越大,未来可供转让的土地就会越少。土地的有限性决定了依赖土地财政发展地方经济的运行模式难以长期维持,一旦未来土地供给出现困难,现有财政收入的规模就会出现大幅下降,考虑到地方经济建设仍需大量资金支持,潜在的财政困境增加了将来经济运行的风险。通过对国内数据测算后发现,城镇化初期和城镇化深化阶段,地方政府对土地财政的依赖性有所不同(唐在富,2012)。在城镇化初期,由于基础设施建设处于起步阶段,固定资产投资较快,地方政府对土地财政的依赖性也较强。但是,在城镇化的深化阶段,由于基础设施已建立的较为完善,此时,地方政府对土地财政的依赖性开始减缓。因此,土地财政和城镇化进程表现出明显的倒U型关系,如图4所示(唐在富,2012)。针对不同的经济阶段,考虑到土地财政的依赖性差异,可以适时调节土地财政政策。

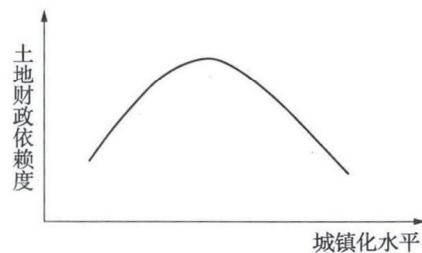


图4 土地财政依赖度和城镇化水平之间的关系

地方政府土地转让金的增加,来源于两方面的因素:一是土地供给量的增加;二是土地价格的上涨。关于土地供给量增加的不可持续性,上文已进行了分析,现在对土地价格上涨展开探讨。地方政府出于自身利益的考虑,主观上希望土地转让价格不断升高或者至少是维持在一个较高的价格水平,以获得更多的土地转让金收入。但是,土地作为一种重要的生产要素,其价格的上涨必然会直接增加生产成本。考虑到社会总产出的各种形式都离不开土地的使用,因此,这种生产成本的上升会带来几乎所有产出品价格的上涨,直接推高城乡居民的生活成本。对于房地产业的影响更是如此,房地产开发商面临着土地价格上涨、各种建筑材料价格上涨、人力资源价格上涨等诸多因素的影响,最终致使商品房价格一再上涨。同时,民间资本在房地产

业高额投资回报率的吸引下大量涌入,客观上又增加了房地产市场的资产价格泡沫,给经济的稳健运行埋下了隐患。

(2)土地财政引发的金融风险。在我国基础设施建设中,资金来源主要分为三部分:财政投入、土地出让金和土地融资,其中,土地融资在基础设施建设中发挥着越来越重要的作用。通过土地融资虽然可以利用政府信用,在短期内融入大量建设资金,但是,由于一般土地融资所涉及到的金额巨大且偿还期较长,如果政府频繁采用土地融资来筹集资金,那么经过一段时间之后,政府还本付息的压力会直接显现出来。2013年12月,国家审计署发布了《全国政府性债务审计结果》,其数据表明,截至2013年6月底,中央和地方政府负有偿还责任的债务规模已达到20.7万亿元,负有担保责任的债务规模为2.9万亿元,可能承担一定救助责任的债务为6.7万亿元,三项合计为30.3万亿元。由于当前地方政府对土地财政具有较高的依赖性,土地转让价格也维持在较高的水平,故地方政府的还本付息尚可继续维持,一旦土地价格下降,政府土地出让金受到重大影响,很可能出现政府当期应还款额大于当期财政收入的情况,此时政府面临极大的信用违约风险。

由于政府在土地融资中离不开金融机构的支持,金融机构也通过多种形式将信贷资金流向了政府的投资项目。如果政府由于无力偿债出现信用违约,则会直接影响到金融机构的资金回流,给金融机构资产和负债的结构安排带来巨大的挑战,引发流动性风险。此外,房地产在开发中需要大量的建设资金,因此,开发商往往借助于银行信用的方式来获得资金支持,而房地产泡沫的膨胀会增加开发商潜在的信用风险,使商业银行的流动性风险进一步加剧。通过考察我国部分主要商业银行对房地产业提供信贷资金占银行贷款总额的比例(如图5所示)后发现,中国农业银行、兴业银行、民生银行、中信银行、光大银行、华夏银行和北京银行所发放的房地产业贷款占本行贷款余额的比例较高,基本都在10%左右的水平,而交通银行、招商银行、平安银行和南京银行发放的房地产业贷款处于较低的水平,基本在6%左右。当前我国房地产开发商的资金来源中有60%~70%直接或间接来源于商

业银行,自有资金的比例基本在35%左右。由此可见,在开发商的资金来源中,商业银行实际上承担了绝大部分的金融风险,如果房价下跌或是商品房销售困难致使开发商难以回笼资金,则会导致商业银行无法按期足额收回借贷资金的本息。随着商业银行流动性风险的出现,加剧了债权人对资金安全性的担忧,在市场恐慌情绪的影响下,又会导致存款人的挤兑风波,使商业银行的流动性短缺问题更为严重,金融风险被进一步强化。

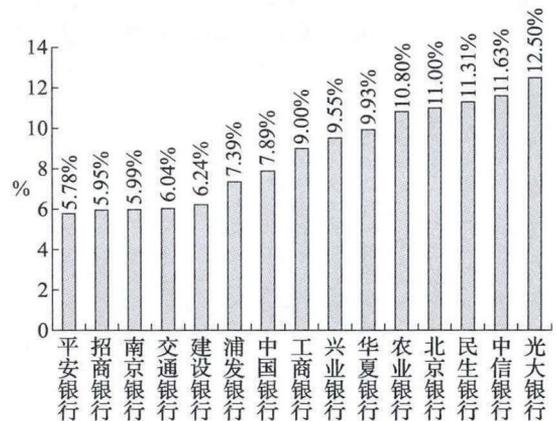


图5 15家主要商业银行贷款中房地产业贷款占贷款余额的比例

资料来源:根据上市银行2012年年报(2012年6月30日)计算整理得到

#### 四、土地财政的改革方向

上述分析表明,虽然土地财政对经济增长和城镇化建设具有明显的推动作用,但是,土地财政在实施过程中所产生的经济金融风险却成为了宏观经济平稳运行和金融市场健康稳定的巨大隐患。我国土地财政的积极作用需要继续发挥和保持,而对其产生的经济金融风险则应该通过改革现有不合理的经济增长方式、人事考核机制、土地使用权转让制度和规范地方政府财政收入来源等方面来实现风险规避。

##### 1. 转变以政府投资为主的经济增长方式

经济增长主要依靠投资、消费和出口来共同拉动,近些年我国经济总量不断增加,2010年中国GDP已超过日本,位列全球第二,仅次于美国。据IMF公布的数据表明,2013年世界经济总体上处于缓慢复苏的阶段,全球经济增长率和2012年相比下

降了0.3%并降至2.9%的水平,其中,发达经济体增长率为1.2%,新兴及发展中经济体的增长率为4.5%。中国经济增长率一直位居世界前列,但是,我国经济高增长率的背后,经济结构的不合理问题却日益突出。由于金融危机后美元流动性泛滥的外部影响及我国汇率改革的内在要求,人民币汇率在一段时期内出现了趋势性升值,出口规模受到了较大的影响。为了应对这种形势,在国内需求普遍不高的形势下,我国开始积极实施以政府投资为主的调控方式来刺激经济增长,全社会固定资产投资占国内生产总值的比例一直保持在较高的水平(如图6所示)。

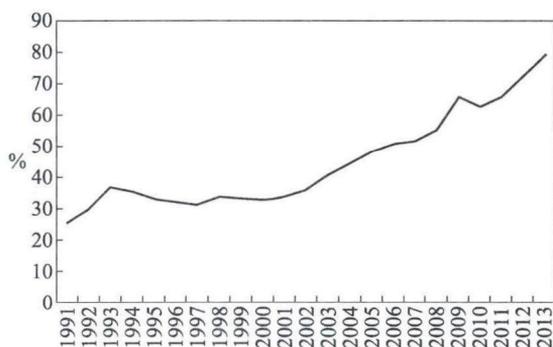


图6 全社会固定资产投资占GDP比例的变化  
资料来源:根据国家统计局网站历年数据整理得到

由图6可见,从20世纪90年代开始,我国全社会固定资产投资占GDP的比例基本处于30%~40%的波动区间,这是因为,当时主要采取了以外贸出口的方式来拉动经济增长,故固定资产投资额规模不大。但是,从21世纪初开始,我国采取投资拉动经济增长的方针,固定资产投资占GDP的比例呈现出直线型上涨趋势,尤其是到了2013年,全社会固定资产投资占GDP比例已经达到了78.59%。由于在固定资产的投资结构中,政府投资占据了很大的份额,因此,投资的持续性受到政府收入持续性的制约。受到土地供给限制及房价调控的影响,利用土地财政来获得大量土地出让金的政府融资措施越来越难以维持。在和谐发展和可持续发展的指导思想下,当前政府应逐步降低土地出让金在政府收入中所占的比例,提高土地资源的合理利用,减少对土地财政的依赖。同时,地方政府应该降低部分行业的准入门槛,引导民间资本进入多个

行业的投资领域,使消费、投资和出口在经济增长中发挥同等重要的作用。

## 2. 改革地方政府的政绩考核机制

长期以来,经济增长是地方政府考核机制的重要内容,在这种机制下,地方官员将GDP增长作为为了任职期内的唯一目标,而地方政府的已有债务及社会环境污染等问题却丝毫得不到重视。随着社会经济的进步,经济增长和经济发展两者之间的差异越来越明显。经济增长本质上反映了社会总产出的增加,或是社会总收入的增加。而经济发展却反映了社会的总体发展水平,不仅包括经济增长,还包括居民的生活质量、社会和经济制度以及文化的演变。对于居民而言,生活质量的总体提高要远远重要于国民收入的提高。回顾我国经济增长的历程,地方政府为了追求单一的经济增长率,违背科学发展和可持续发展的原则,造成了部分行业产能结构性过剩、社会成本不断上升、资源利用效率低下和自然环境恶化等严重的社会经济问题。为了实现科学发展,应对现有的政府考核机制进行改革,构建多指标考核体系,以经济发展的质量作为考核地方官员升迁的基本指标,改变部分地区现有的粗放型经济增长方式,通过引入竞争机制和外部先进的生产管理经验,提高地方经济的产出效率和产出质量,缓解地区间的经济发展不平衡。此外,随着地方政府债务规模的逐年增高,政府的债务风险不断凸显出来。在政府政绩考核机制的影响下,地方政府很可能仅仅关注经济增长,而忽视政府已有的债务水平和新增债务,在这样的考核机制下,政府会不断通过土地融资的方式从银行取得资金,然后再用于政府投资支出,致使地方政府的债务规模越来越大。根据国家审计署2013年12月30日公布的数据,截至2013年6月底,我国地方政府债务达到17.9万亿元,与2010年审计署调查时相比增幅接近70%。在目前地方政府的债务结构中,银行贷款占政府债务总额的比例达到了56.6%,而BT负债、信托融资和城投债所占比例均不超过9%,债务规模较低的地方政府债券占比尚未达到4%。预计2014—2016年,每年借新还旧的规模在2万亿元左右,政府在还本付息方面存在不小的压力,尤其是在短期流动性方面,可能会促使政府进一步采取土地出让金的方式来融资。

当前的改革措施应以地方政府债券自发自还试点办法为契机,一方面,将地方政府的短期债务化解为长期债务,解决地方政府的短期流动性困境;另一方面,应该引导地方政府合理举债,缓解为刺激经济增长而盲目实施的债务融资,避免地方政府陷入债务危机的困境。促使地方政府积极进行职能转变,将“投资型政府”转变成“服务型政府”,使追求单一经济增长的执政目标转变成为社会公众提供公共服务。同时,通过土地财政改革,将土地财政真正服务于本地居民,改变政府单纯靠土地收益作为政府收入主要来源的现状。改革政府绩效考核机制是解决现有土地财政弊端的根本之路,只有将政绩考核与经济发展联系起来,才能逐步引导地方政府转变经济增长方式、优化现有债务结构,提高国民的生活质量和生活品质,最终形成全社会的和谐发展。

### 3. 完善土地制度建设

在城乡二元土地制度下,土地产权的主体随着城乡土地的不同划分而有所区别,农村土地归集体所有,而城市土地归国家所有。城乡二元土地制度是城乡二元经济的产物,是造成我国城乡收入差距较大、制约农村经济发展的主要原因。在城乡二元土地结构制度下,国家和集体对其所拥有的土地具有差异化的权利。国家可以对土地资源进行集中的分配,规定和管理城乡土地,并可以强制征收集体土地。农民集体只有土地的占有权、使用权和收益权等部分权利,如果集体土地需要改变所有权主体则必须通过国家征收的形式。由于农村集体经济既有村农民集体,也有乡镇农民集体等多种形式,各个集体经济之间的界限较为模糊,这就使得土地所有权的主体有可能被虚置,导致地方政府代替农民集体行使土地的处置权,在土地出让金收益的吸引下,地方政府可能会以牺牲农民集体利益为代价去处置更多的农村土地。因此,明确农村土地产权有利于将农村集体土地的产权主体清晰地确定下来,保护农村集体对土地所拥有的占有权、使用权和收益权,从而有效地防范地方政府实施不科学的土地财政政策对农村集体经济的影响。

此外,还应该完善土地的征地范围、征地程序和补偿机制等制度建设。我国当前对于征地中的

“公共利益”缺乏明确的定义,造成了征地的范围不够具体且总体范围较宽。如《宪法》第十条第3款规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收”。此外,《土地管理法》中也规定,“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征收”。但是,公共利益如何客观地衡量却没有一个明确的解释,现实中的征地行为是否符合公共利益则完全变成了地方政府的主观判断。其次,对于土地的征地程序目前也需要通过法律法规的形式将其进一步规范。由于《土地管理法》和《土地管理法实施条例》并没有对征地程序进行严格的规定,这就导致了地方政府在征地中表现出较强的主观性,征地程序前后不一,甚至可能出现非法占用土地和私下买卖土地等恶劣事件,社会公众难以对政府征地的全过程做到有效的监督,因此,当前迫切需要 will 将征地程序科学地、合理地明确下来。就征地补偿而言,《土地管理法》第47条对征收耕地的补偿做出了明确规定,补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费,其中,土地补偿费应按照近三年该耕地平均年产值的6~10倍进行计算和补偿。《土地管理法》虽然规定了土地征收的补偿标准,但是,以标准价格计算得到的补偿费并没有考虑到市场因素和自然环境的影响,造成了补偿标准处于偏低的水平。补偿标准偏低带来了两方面的影响,对于政府而言,较低的补偿标准使得政府以较低的成本获得了大量土地,土地资源滥征现象严重;对于农民而言,较低的补偿标准不仅使其丧失了土地,而且生活质量并没有得到明显改善。农民由于缺乏专业技能,离开土地后的再就业又演变为新的社会矛盾。总之,改革征地补偿标准应充分考虑市场因素和自然环境对补偿价格的影响,利用多影响因素指标评价体系来科学测算征地补偿金额,改善目前补偿标准偏低的现状。

### 4. 规范地方政府的财政收入

土地财政问题反映了土地出让金的不断膨胀与地方政府财政收支行为的密切关系,地方政府在实施土地财政的过程中集中表现出收入来源缺乏规范约束、支出责任与事权不统一和税收主体地位缺失等一系列问题。为此,土地财政问题的治理应

该与当前的财税体制改革相结合,从根本上摆脱对土地财政的路径依赖,当前应从以下几个方面来规范地方政府的财政收入。首先,应按照十八届三中全会、四中全会精神,严格落实财政税收的法定原则,对土地出让金的征收管理应严格按照现行法律法规和国务院财政部门的制度要求,进一步强化监管制度,解决现行管理过程中存在的问题。其次,应严格落实新《预算法》中的各项规定,实行“全口径预算”。土地财政的扩张演变反映出我国预算管理制度约束的弱化,2007年以前土地出让收入一直实行预算外管理方式,2007年开始要求纳入预算内管理,尽管管理方式有所改善,但是,管理问题仍然不断发生。2014年8月31日,全国人大常委会通过了《预算法》修正案,于2015年1月1日正式付诸实施。在新《预算法》中,彻底取消预算外收入管理的概念和规定,将政府全部收支都纳入预算管理中,以“全口径预算”为突破口来实现预算管理制度的现代化。“全口径预算”在政府一般预算、政府性基金预算、国有资本经营预算及社会保障预算之间形成了统一和均衡,通过建立规范透明的资金往来渠道和协调机制,形成真正意义上完整的政府预算,进而规范地方政府的财政收入来源。第三,健全中央和地方政府事权与支出责任相适应的转移

支付制度。从分税制实行至今,我国中央和地方政府间事权与支出责任的不匹配以及地方预算内财政收支的巨大差异,是导致地方政府过度追求土地出让收入和预算外财政来源的主要原因。2013年,地方财政收入占全国财政收入的比重为53.41%,而地方财政支出占全国财政支出的比重为85.40%。为此,需要进一步完善中央和地方政府的事权与支出责任,改革转移支付制度,以消除地方政府追求土地财政的冲动。第四,构建完善的地方税体系,积极拓展“后土地财政”时代下稳定持续的新财源。税收是政府最重要的财政收入形式,但我国的地方税体系却相对薄弱,其中绝大部分的地方税种都具有税源零散分布、税收规模较小和征管难度较高的特点。尤其是随着“营改增”的全面推进,发掘培育地方主体税种和构建地方税体系,将成为维持地方财政收入持续稳定的重要保证。当前对地方政府收入来源的规范可以分别从以下两个方面展开:短期内可以通过调整“营改增”后增值税的分享比例来稳定地方财政收入;而在中长期,地方政府可以将土地相关的税收如房产税、土地增值税、土地使用税、耕地占用税等房地产税种进行整合优化,最终形成地方政府的主体税收和地方财政的主要来源。

#### 参考文献:

- [1] Barro, R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth[R]. NBER Working Paper, 1990.
- [2] 陈志勇,陈莉莉. 土地财政:困局的破解[J]. 武汉:财政监督,2012,(7).
- [3] 杜雪君,黄忠华,吴次芳. 中国土地财政与经济增长——基于省际面板数据的分析[J]. 北京:财贸经济,2009,(1).
- [4] 董再平. 地方政府“土地财政”的现状、成因和治理[J]. 西安:理论导刊,2008,(12).
- [5] 韩本毅. 城市化与地方政府土地财政关系分析[J]. 北京:城市发展研究,2010,(5).
- [6] 韩本毅. 中国城市化发展进程及展望[J]. 西安交通大学学报:社会科学版,2011,(3).
- [7] 蒋震,邢军. 地方政府“土地财政”是如何产生的[J]. 北京:宏观经济研究,2011,(1).
- [8] 刘守英,蒋省三. 土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J]. 北京:中国土地科学,2005,(5).
- [9] 牛梅. “土地财政”该休矣[J]. 石家庄:合作经济与科技,2007,(4).
- [10] 陶然,汪晖. 中国尚未完成之转型中的土地制度改革:挑战与出路[J]. 北京:国际经济评论,2010,(2).
- [11] 唐在富. 中国土地财政基本理论研究——土地财政的起源、本质、风险与未来[J]. 郑州:经济经纬,2012,(2).
- [12] 岳桂宁,滕莉莉,王春花. 我国地方政府“土地财政”问题研究[J]. 深圳:开放导报,2009,(3).
- [13] 余丽生. “土地财政”的财政学思考[J]. 北京:财政研究,2011,(3).
- [14] 王立君. 土地财政与国家理财——从土地行政的肇始与弊端说起[J]. 郑州:河南社会科学,2011,(2).
- [15] 周晓唯,王辉. 土地财政与城市扩张的相关性分析——基于新制度经济学的视角[J]. 石家庄:经济与管理,2010,(7).

**The Development Trace, Influential Effect and Reform Direction of Land Finance in China**

WU Bing-hui, HE Jian-min

(School of Economics and Management, Southeast University, Nanjing, Jiangsu, 211189, China)

**Abstract:** In recent years, our country has implemented large scale infrastructure projects led by the government and real estate investments led by the private capital in order to deal with the influences coming from domestic and international environment in the post crisis era. The domestic environment shows insufficient domestic demand and consumption, and the international environment presents the decline in export capacity. Under the circumstances, the preferred economic growth pattern adopted by administrators is governmental investment to drive economic growth. As the government needs funds for infrastructure construction and the real estate developer needs land usage right, the transfer of land usage right makes the demand of land link with the supply of land. At the same time, with the rapid increase of house price and the expansion of government debt scale, land finance has been becoming a hotspot research field.

This paper first summarizes and classifies mainstream view of land finance, and redefines the core connotation of land finance. What the core connotation of land finance shows in this article is a kind of government actions by transferring land usage right for obtaining various fees and taxes associated with land transferring. The reform pilot of land finance can be traced back to 1980s of the last century, and the development of land finance comes to a maturity after a series of regulations enacted and revised. From the current status quo of land finance in China, the amount of land transferring fees increases too fast especially after subprime crisis. Under the support of land transferring fees, local government continually carries out original policy of economic impetus represented by government investment. In particular, land transferring fees exceed 3.9 trillion yuan in 2013. A large scale of land transferring fees gives a strong impetus to the paces of economic growth and urbanization construction. However, the price of land usage right is getting higher and higher and the speed of land transfer becomes faster and faster, as more and more land is transferred from local government to real estate developer. At the moment, many economic and financial risks possibly arise. Economic risks of land finance show that the funds gained from transferring land usage right cannot help local government balance financial revenue and expenditure or solve debts crisis in the condition of land supply and land price never maintaining consistent increases. On the other hand, financial risks display that if the future land price appears a decline trend, local government is prone to credit default resulting in capital chain tension. As a result, the entire financial market is probably full of liquidity risks.

On the base of the forgoing discussion, this paper makes the following reform directions of land finance to local government on how to keep economic stability and avoid financial risk. Firstly, the mode of economic growth needs diversification, not just single investment mode. The potentials of consumption and foreign trade should be further excavated in the process of promoting economic growth. Secondly, the performance appraisal mechanism of local officials is supposed to set up more scientific. As the growth rate of the economy is not equal to economic development and social progress, thus multi-objective evaluation index system should be established and used for comparing the performance of local officials. Thirdly, the transferring system of land usage right also needs to be further improved. The subject of rural land property right become more blurred in the existing urban-rural dual land system. Thus reform direction in future is going to clear land ownership and improve land compensation mechanism. Fourthly, fiscal and taxation system reform contributes to stable financial resources and standardize government behavior.

**Key Words:** land finance; economic growth; government debt; reform direction

(责任编辑:月 才)