

香港傳真

(香港) 桑尼研究有限公司
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2010-42

2010年9月30日

解析土地財政

中國土地學會 黃小虎

什麼是土地財政

土地財政包含二部分。一是與土地有關的稅收，如耕地佔用稅、房地產和建築業等的營業稅、土地增值稅，等等。目前地方政府重點徵收的是房地產稅和建築稅，高的已達地方稅收收入的百分之三、四十。

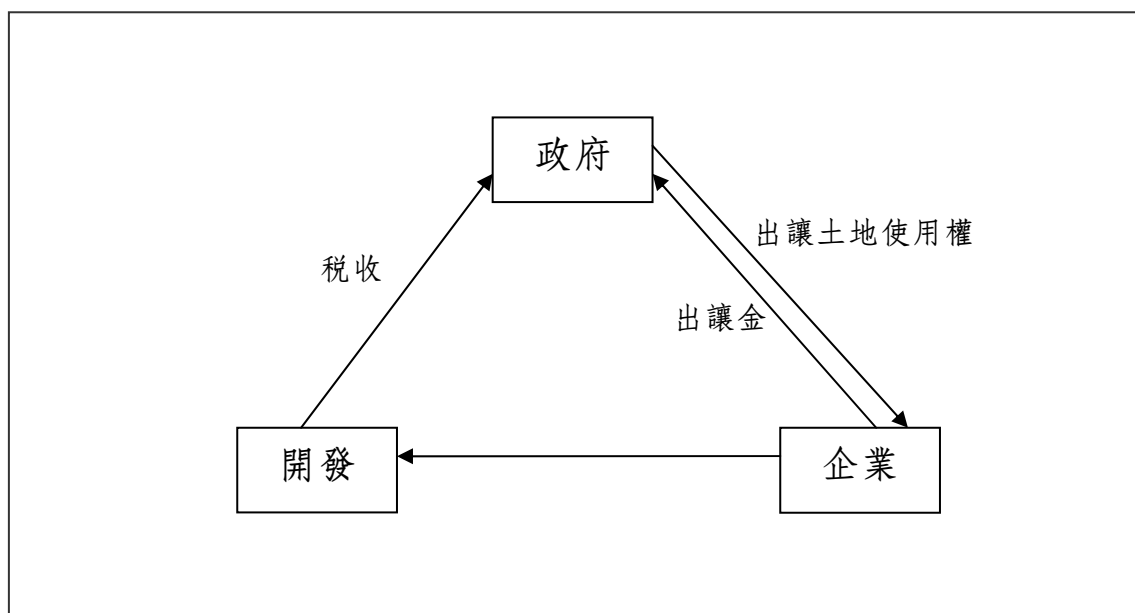
二是與土地有關的政府的非稅收入，如土地租金、土地出讓金、新增建設用地有償使用費、耕地開墾費、新菜地建設基金，等等。目前地方政府主要看重的是土地出讓金，出讓金佔地方財政預算內收入的比重，已達百分之四、五十，¹ 少數地方甚至超

¹ 蔣省三、劉守英、李青：《中國土地政策改革、政策演進與地方實施》，上海三

過預算內收入。

以上二部分收入有內在的聯繫，政府出讓土地獲得非稅收入出讓金，企業特別是房地產企業得到土地搞開發，又可以增加政府的房地產稅和建築稅。對地方政府來說，這似乎是個良性循環：

圖~1：土地財政圖示



在這個循環中，源頭是出讓土地使用權。顯然，要維持這個循環，就必須不斷地出讓土地，否則就要中斷循環。而要不斷出讓土地，就要不斷地徵收農民的集體土地。可見，土地財政機制是土地擴張與徵佔的機制。

此外，政府用徵收和儲存的土地，向銀行抵押融資，是現在很普遍的做法。但這已不屬於土地財政範疇，而屬於土地金融。政府土地金融的融資額，已遠遠高於土地財政的收入，這也是促使城市土地擴張，徵佔農民集體土地的機制。根據相關法律規定，出讓方式獲取的土地使用權，可以抵押。而對未經出讓的土地，

聯書店 2010 年；周飛舟：〈土地財政的兩種模式 — 浙、陝的兩個案例研究（2010 年 4 月）〉，本文尚未公開發表。

能否抵押，法律並無明確規定。按照行政許可法的原則，凡法律沒有明確許可的，政府都不能做。因此，嚴格說來，政府的土地融資活動，大多都屬於違法活動。

土地財政的實質

土地出讓金是若干年期的土地使用權價格，實際上是政府向企業一次性收取若干年的地租。而地租是對企業當年利潤的扣除，屬於社會一次分配範疇。對企業而言，一次集中交納若干年地租，意味著預支未來利潤，屬於負債經營。現實生活中，很多企業是靠銀行貸款支付土地出讓金，負債的性質一目了然。即使是用自有資金來支付，本質上仍然是負債。企業如果經營得好，有穩定的盈利，可以逐步清償這筆負債；如果經營不好或者破產了，這筆負債就不能清償，如企業再生產因此中斷，最終還會轉化為銀行的壞賬，成為整個社會的問題。按有關制度規定，企業可以把剩餘年期的土地使用權轉讓出去，使負債得以清償，甚至可以從中獲利。但是，這不過是負債在企業之間的轉移，轉移的結果，負債的規模還可能被放大。

房地產業的情況有些特殊，開發商在出售住房的同時，把對土地使用權的負債也轉移出去了，甚至還可能從中大賺一筆，但接手這筆負債的不是企業，而是消費者。一般工薪階層都要向銀行貸款，才能支付房價，負債的性質也是一目了然。消費者要用今後數年乃至數十年的收入，才能逐步償還這筆負債，個人和家庭的消費能力、生活水平也會因應改變。期間，如果因變故而無力償債，不僅是個人和家庭的不幸，也會增加銀行的壞賬，成為社會的問題。

從整個社會的角度看，政府出讓土地所獲得的每一筆收入，

都有一筆企業或個人的負債與之相對應。就是說，政府用土地出讓金搞建設，是以透支用地企業或個人的未來收益為前提的。前已述及，現在地方財政與土地有關的稅收，是以土地出讓為源頭而展開而增長的，因此不難做出如下判斷：所謂土地財政，實質上是一種依靠透支社會的未來收益，謀取眼前發展的發展方式。用形象的說法，就是“寅吃卯糧”。²

土地財政的利與弊

建立在企業或個人信用基礎上的透支，是市場經濟的題中應有之義，有利於調動企業和個人的探索、創新精神，有利於增加經濟發展的彈性與活力。凡市場經濟發達國家，各類透支活動極其活躍。例如，金融活動證券化產生的各類衍生金融產品，本質上都是透支，說白了，就是用別人的錢謀自己的發展，或是用明天的錢謀今天的發展。這對促進市場經濟的繁榮，確實起了重要作用。我國發展社會主義市場經濟過程中，很多企業和個人，也都有類似的經歷。但凡事都有度，這個度就是實體經濟。如果脫離了實體經濟的制約，一味去搞什麼“資本運作”、“資本經營”，玩所謂“資本騰挪術”，其結果必然會對經濟社會造成嚴重的危害。美國次貸危機重創全球，即是最新的明證。

土地財政，作為地方政府發展經濟的一種工具，同樣是**有利也有弊**。

土地財政和土地金融的形成，大體是近十幾年的事情。這十幾年，我國的城市建設突飛猛進，其奧秘就在各城市政府通過經

² 國內最早提出出讓金是“寅吃卯糧”說法的，是作者本人（黃小虎：〈防止片面追求政府地租收入最大化〉，《中國經濟時報》2003年1月1日第5版）。

營土地，積聚了大量建設資金。城市經濟飛速發展，城市居民的生活質量不斷提高，帶動了周邊農村經濟的轉型與發展，吸引了大量落後地區的農民進城務工，這都是不容否定的正面效應。

但是，問題也由此而生。

表~1：1999~2009年土地出讓收入佔地方財政收入情況 (億元)

年份	財政收入	地方	土地出讓收入	土地出讓收入佔地方財政收入比重(%)
1999	11444.08	5594.87	514.33	9.19
2000	13395.23	6406.06	595.58	9.30
2001	16386.04	7803.30	1295.89	16.61
2002	18903.64	8515.00	2416.79	28.38
2003	21715.25	9849.98	5421.31	55.04
2004	26396.47	11893.37	6412.18	53.91
2005	31649.29	15100.76	5883.82	38.96
2006	38760.20	18303.58	8077.64	44.13
2007	51321.78	23572.62	12216.72	51.83
2008	61330.35	27703.42	10259.80	37.63
2009	68476.88	32580.74	15900.00	48.80

數據來源：《中國統計年鑒（2009）》、《國土資源統計年鑒（2009）》。

第一，土地財政透支的雖然是企業和個人的未來收益，但籌集和使用的卻是現實的貨幣和資金，2001年全國土地出讓收入1296億元，以後逐年上昇，2009年達到1.6萬億元（詳見表~1）。21世紀初，就有財政專家研究提出，當時我國政府的各種收入加起來，已佔GDP的30%以上，達到甚至超過發達國家的水平。³政府收入佔GDP比重過高，一方面導致居民特別是農民收入增長緩慢，另一方面抑制了社會投資。後來，中央採取許多措施，大力調整國民收入分配格局，但總的趨勢並未根本改變。最近有學者研究表明，2009年我國全口徑政府收入實際已突破十萬億，約佔

³ 安體富：〈當前世界減稅趨勢與中國稅收趨向〉，《經濟研究》2002年第2期。

GDP的 32%。⁴ 其重要原因之一，就是土地出讓收入數量鉅大。例如，2009 年 1.6 萬億土地出讓金，約佔當年GDP的 5%。

第二，政府掌握的大量資金投向哪裡，對產業結構的變化有重要的引導作用。多年來，地方政府的土地出讓收入主要投向城市建設，刺激了建築業、房地產業的大繁榮，帶動了建材、民用電器、民用五金、民用化工等產業的發展，以至於相關生產能力嚴重過剩。但是，這條產業鏈基本處於低端，其佔用大量社會資源的過度發展，與中央加快轉變發展方式的方針，是背道而馳的。還有一個嚴重後果是，大量資源集中用於城市，使中央關於“工業反哺農業，城市支持農村”的戰略方針，難以切實執行，全國城鄉和地區經濟社會發展的差距，不僅沒有縮小，反而更加擴大了。

第三，在肯定城市建設成績的同時，也不能忽視資源、資金的嚴重浪費。從表~1 可以看到，2001 年全國土地出讓收入佔地方財政收入的比重為 16.6%，2009 年已上昇為 48.8%，期間有幾年甚至超過 50%。土地出讓收入本級政府收、本級政府用的特殊性，使得對其使用進行規範與監督，比較困難。近些年來，各地搞了不少“樓、堂、館、所”和“政績工程”，攀比之風愈演愈烈，老百姓深惡痛絕。在這過程中，少數幹部財大氣粗，揮金如土，為所欲為，敗壞了黨風、政風。由於缺乏監督制約機制，不少公款通過各種渠道，轉化為個人的灰色收入，更為貪污腐敗分子，提供了方便。

第四，本文前面已經指出，土地財政是城市擴張和佔用農民土地的動力機制。這個機制的利益指向，使保護耕地和保護農民的合法土地權益，只能流於空談，不可能真正落實。另外，土地

⁴ 徐以昇：〈我國宏觀稅賦真的實際偏低嗎？〉，《第一財經日報》2010 年 8 月 24 日第A7 版。

財政使地方政府的收入過分依賴開發商，而開發商的自然壟斷地位，使其能夠大肆抬高房價，廣大中低收入市民的住房問題，很難得到解決。

總的來看，在我國工業化、城市化的進程中，土地財政曾經發揮過重要的、積極的作用。但是其弊端也越來越明顯、突出，已經成為今後發展的障礙。今後，應該切實落實科學發展觀，讓土地財政逐步退隱歷史舞臺。

形成土地財政的內因和外部條件

形成土地財政的內因，是土地管理制度。反思我國土地管理的制度安排，一個突出的問題，是政府有關部門既負責土地管理，又負責國有土地的經營，所謂集“裁判員”與“運動員”於一身。經營是市場主體的活動，具體到國有土地的經營，就是要保值增值，追求土地收益最大化。把這個作為政府的職責，客觀上使各級城市政府成了市場競爭的主體，這是土地財政形成的主要制度基礎。近些年發生的許多土地問題，也都是由此派生出來的。

例如，不同層級政府的職能錯位問題。中央和省級政府是不直接掌握任何土地的，其主要職能是管理。而城市政府，不管是直轄市，還是省會城市，還是計劃單列市，以及地級市、縣級市的政府，都是直接掌管土地的，其職能是既有管理，又有經營。有經營就有利益，當經營與管理發生矛盾時，由於經營利益涉及地方發展，必然導致管理服從經營，而不是相反。我國與西方國家對經濟的宏觀調控，有很大的不同，西方國家主要是政府調控企業和個人，而我國則更多是中央政府調控地方政府。其原因之一，即在於此。

又例如，徵地制度改革和集體建設用地進入市場問題。任何經營活動，都是以追求收益最大化為目的，政府如果從事經營活動，也不可能例外。政府經營土地的收入，來源於農地轉為建設用地的級差收益。為了保證這個收益的最大化，很自然地要壓低徵地費用，並且對農村集體土地進入市場加以限制。可見，問題的主要根源，在於政府成了市場主體，在於政府以管理手段實現經營目的。這個問題不解決，單純改革徵地制度，一是恐怕很難改得徹底，二是即使是不徹底的改革措施，落實起來也會阻力重重。

總之，允許政府經營土地，是生成土地財政的主要內因。此外，科學發展觀提出多年了，但幹部考核標準和選拔辦法，仍未根本改變，也是導致幹部片面追求土地財政的重要內因。

地方政府的財力與事權不匹配，是土地財政形成的主要外部條件。20世紀90年代，實行分稅制改革取得偉大成績，問題是地方財政分配比例過小。後來，黨中央把城鎮化作為重要的戰略方針，各級城市政府首當其衝，承受鉅大壓力，普遍面臨的問題是發展資金不足。恰在這時，土地使用制度改革取得實質性的推進，有償使用土地制度歷經十年，終於基本確立下來了。1998年政府改革和換屆，是個分水嶺，換屆後的各級城市政府普遍從土地管理制度上，找到了解決財力不足問題的出路，土地財政逐漸形成。近些年，社會各界關於這方面的研究與探索很多，這裡就不展開分析了。

土地財政的未來走勢

我國的土地出讓制，主要是借鑒香港的土地批租制。但香港的土地管理與土地批租（即經營），分屬不同的部門，並且把政

府的土地收益納入基金管理，杜絕了支出使用的隨意性。這一點，我們卻沒有學，可以說學香港只學了一半甚至不到一半，這是由當時的歷史條件決定的。1980年代中後期成立國家土地管理局，負責統管全國城鄉地政，逐步推行有償使用土地制度改革。但在長期計劃經濟的慣性作用下，許多地方政府和一些中央政府部門，不願實行有償用地制度，改革進展緩慢。儘管當時已有研究提出，應把土地管理職能與土地經營職能分設，⁵ 但由於那時還不存在什麼土地財政，對其弊端的認識基本屬於理論分析層面，而現實中的主要矛盾，則是如何推進土地有償使用制度改革。在這種情況下，土地管理部門順理成章地承擔起國有土地的經營職能，可以說是一種歷史的必然。但歷史不會有終點，舊的矛盾解決了，新的矛盾又會產生。隨著社會主義市場經濟體制的確立，大約在20世紀末期，土地有償使用制度全面建立起來，土地財政也逐步形成，政府經營土地的弊端才越來越顯現出來。回過頭來看，當年學香港學了一半，是個歷史的欠賬。欠賬總是要還的，現在恐怕到了該還賬的時候了。

香港的經驗，在發達的市場經濟中，並不是個案，而是具有普遍性。例如在土地資源稀缺的荷蘭，不僅土地用途管制十分嚴格，而且規定任何土地交易，政府都可以優先購買。但同時法律又規定，政府不得從土地獲取任何收益。政府購買土地的目的，是為了控制房價，解決居民的住房問題。⁶ 就是說，荷蘭政府的惟一職能，就是公共管理，不從事任何經營活動，政府財政收入

⁵ 參見黃小虎主持的原國家土地管理局1994年重點課題：“社會主義市場經濟中的房地關係及其管理”，課題組研究報告尚未全文公開發表——作者註。

⁶ 譚榮：〈荷蘭農地非農化中政府的強勢角色及啟示〉，《中國土地科學》2009年第12期。

的主要來源依靠稅收。其他西方國家的政府，也大體如此。荷蘭、香港和其他市場經濟發達國家或地區的經驗都提示我們，在成熟的市場經濟體中，政府管理部門不能同時又是市場經營主體，這應當是我們下一步改革所要借鑒的方向。

借鑒不等於照搬。我國實行社會主義市場經濟，不同於西方國家的特殊性是以公有制為主體，實行土地公有制特別是城市土地國家所有。因此，凡用於經營活動的國有城市土地，國家作為所有者，應當收取地租（地價）。這不僅因為，地租是土地所有權在經濟上的實現形式，更重要的是，地租作為土地的價格，還是重要的經濟槓桿，國家可以運用它來調節經濟。在不同級差的土地上經營，企業的利潤會有很大差異，把因土地級差產生的超額利潤作為地租收取，有利於平均利潤率規律發揮調節作用，有利於企業加強經營管理，開展平等競爭。因此，國家出租、出讓土地使用權的改革還必須堅持，而且應當進一步擴大土地有償使用的範圍。同時，要考慮在以下幾個方面深化改革。

第一，改革集土地管理與土地經營於一身的行政體制，把土地經營職能分解出去。參照國有企業改革的經驗，可以考慮成立類似國資委那樣的國有土地資產管理委員會，作為政府機構，專門負責組織領導經營國有土地方面的工作。同時，成立國有土地公司等經濟組織，把需要經營的國有土地交給他們參與市場運作，或轉讓、或出租、或聯營、或入股，負保值增值的責任，並向國家財政上繳土地收益。這些經濟組織作為市場主體，按照統一的市場規則，接受政府的調控和監管。作為國有公司，還要接受新成立的國有土地資產管理委員會的管理和指導，必要時也要服從國家的要求，承擔一定的土地參與宏觀調控的責任。

把經營土地的職能分解出去以後，各級政府的土地管理部門

都專注於管理，不會再發生不同層級政府的職能錯位問題。政府也不再是“運動員”，避免了與民爭利，可以大大提高政府管理的公信力。其核心管理職能，一是嚴格實施土地利用規劃，加強土地用途管制；二是平等保護各類土地產權，構建城鄉統一的土地市場；三是運用土地政策，參與宏觀調控。

耕地保護是土地規劃和用途管制的實施，地價管理和土地市場管理是土地產權保護的延伸，也都需要加強。為了保證土地管理各項職能和工作的落實，還必須加大土地督察和監察工作的力度。

至於非經營性的國有土地，例如劃撥供地、低價供地等，作為土地政策參與宏觀調控的手段，仍由政府負責運作，建立規範、公開、透明的程序，接受社會的監督。

第二，國家對土地收益的使用支出，也要嚴格規範，最終目標是像香港那樣，實行基金式管理，杜絕“寅吃卯糧”的短期行為。為了做到這一點，必須進一步深化分稅制改革，使地方財政有穩定的稅源，還要進一步轉變政府職能，加強公共管理職能，弱化直接抓經濟建設的職能，最終使地方政府的財力與事權相適應。顯然，這將是一個較長時期的過渡過程。在這過程中，土地收益的分配使用，還必須考慮現行的利益格局。就是說，土地財政還不可能一下子取消。但是，土地收益的獲取方式變了，分配使用的渠道變了。

國有土地公司經營土地，其實是代表國家向用地者收取地租。雖然是採取了市場運作的方式，但本質上是國家行為，因而有很強的政策性。早在 20 世紀 80 年代，社會各界探討土地使用制度改革，對於為什麼實行有償使用土地制度，存在著認識上的分歧。不少人從增加政府財政收入的角度，主張土地有償使用，他們側重強調國家土地所有權在經濟上的實現。但也有人認為，實行土地有償使用，

主要是為了發揮地租的調節作用，理順經濟關係。為此必須防止單純財政觀點，因為片面追求政府地租收入最大化，可能會侵蝕企業的正常利潤，反而不利於理順經濟關係。⁷ 當時的討論，並未就這個問題達成共識。後來的實踐，實際上是財政觀點佔了主導地位，最終形成了土地財政。國有土地公司的經營收益，應當全額上交國家財政。但為了防止這些公司重蹈過去的覆轍，片面追求土地收益最大化，不宜以收益多少為主要考核指標。土地經營應多種方式並舉，一般工商企業用地，更適合採用年租制和入股方式；大型企業、外資企業、開發商等，可以採用出讓方式。國有土地資產管委會，應重點考慮如何運用地租槓桿調節經濟，抓好有關的理論建設和政策研究與制定。

第三，城市中存在集體土地，已是個普遍現象。越是經濟發達的城市，把集體建設用地徵為國有的阻力越大。不妨進一步解放思想，允許城市的經營性項目，使用集體建設用地，即允許集體建設用地進入城市土地市場。相關的地租（地價）收入，可以保障已變為市民的農民的長遠生計，還可以發揮對市場經濟的調節作用。同時，也有助於從源頭上堵住土地財政的片面增長，化解社會矛盾。至於因此可能產生的地產泡沫等問題，可以運用稅收等手段加以控制。

以上改革建議，涉及許多重大理論和法律、政策問題，有必要開展深入的研究與討論。

⁷ 黃小虎：〈當前實行有償使用土地主要是為了理順經濟關係〉，《中國土地科學》1988年第1期。