

# 城镇化进程中的土地财政:两难困境与破解对策

欧胜彬<sup>1,3</sup>, 苏雪晨<sup>2</sup>

(1. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095;

2. 广西大学 商学院, 广西 南宁 530004;

3. 广西财经学院 经济与贸易学院, 广西 南宁 530003)



**摘要** 在城镇化进程中,土地财政是由地方财政赤字、地方官员政绩考核方式与土地收益分配制度弊端等多方面原因导致的。土地财政面临进退两难的困境:持续推进,将推高房价,集聚金融风险;直接退出,将导致产业链重创,加剧城乡二元结构。只有强化中央财政的宏观管理、分离地方政府经营职能、改善地方政府官员的政绩考核制度、完善地方税收体系和构建兼顾国家、集体和个人的土地收益分配制度,才能治理城镇化进程中土地财政进退两难的困境。

**关键词** 城镇化; 土地财政; 地方政府; 政绩考核; 治理策略

**中图分类号**: F 32      **文献标识码**: A      **文章编号**: 1008-3456(2014)03-0012-05

十八大提出了城镇化建设,强调要积极、稳妥地推进城镇化,走中国特色新型城镇化道路,在中央层面已将我国未来的经济增长点确定为城镇化。2012年我国的城镇化率达到 52.57%<sup>[1]</sup>,与世界平均水平大体相当。然而,城镇化必然会带来新一轮的土地开发热潮,加速农地非农化,土地出让金收入大幅度增加,形成土地财政。具体地说,土地财政是指地方政府利用土地所有权和管理权,在土地收益中获取预算外收入的一种财政活动,即地方政府财政收入主要依靠土地运作来增加收益。近几年,土地财政已成为社会各界争论的焦点。

在城镇化进程中,土地财政问题突显,有学者指出,土地财政是依靠透支社会的未来收益,谋取眼前发展的“寅吃卯粮”行为,是高房价的主要推手<sup>[2]</sup>,不能老靠卖地来建设<sup>[3]</sup>;不摒弃卖地敛财的土地财政,中国就没有出路!然而,也有学者认为,土地财政具有必然性<sup>[4]</sup>,在城镇化发展中非常重要<sup>[5]</sup>,一定程度上承认土地财政的合理性<sup>[6]</sup>。

从现有研究来看,土地财政在城镇化进程中是客观存在的,既存在合理的地方,也有其不足之处。作为城镇化发展的阶段性产物,土地财政在促进地

方经济发展的同时,也集聚了财政风险和金融风险,具有不可持续性。因此,研究土地财政问题的成因,破解其面临的两难困境,是迫切需要解决的现实问题。

## 一、土地财政的成因

### 1. 土地财政及其收入范围

从收入来源看,土地财政主要包括两大类:一类是与土地有关的税收,如耕地占用税、土地增值税,房地产业、建筑业的营业税等;另一类是与土地有关的非税收入,如土地租金、土地出让金、建设用地有偿使用费、耕地开垦费等。在各种土地税费中,土地出让金的占比最大,有些地方土地出让金收入占到地方财政预算外收入的 60%以上<sup>[7]</sup>。实际上,土地税收和非税收入之间存在一定的联系:政府出让土地,获得土地出让金;房地产企业开发土地,又会增加政府的土地税收,形成了一个循环。产生这个循环的前提和基础,是地方政府必须不断征收农村集体土地,不断向开发商出让土地,这就使得地方政府、开发商、失地农民之间,形成“铁三角”关系,如图 1 所示。

收稿日期:2013-11-10

基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目“统筹城乡建设用地整理及再开发法律规制研究”(11YJA820075);广西社会科学基金项目“广西新型城镇化进程中土地收益分配制度改革与城乡协调发展研究”(13BJY005);广西高校人文社会科学课题“土地财政与广西经济可持续发展:耦合机制与制度创新”(SK13LX356);清华大学中国农村研究院招标课题“城镇化过程中存量建设用地再开发相关政策研究”(CIRS2013-X)。

作者简介:欧胜彬(1965-),男,副教授,博士研究生;研究方向:土地经济与土地制度。E-mail:494828968@qq.com

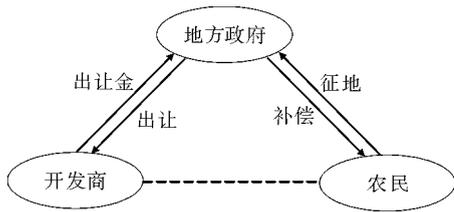


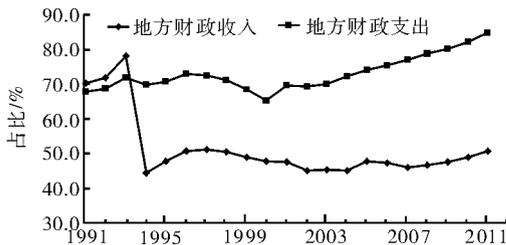
图 1 地方政府、开发商、失地农民的关系

我们要弄清楚土地财政的某些本源问题。例如,为什么土地财政能导致高房价?为什么地方官员在任期内乐于批地卖地?这还得从土地财政产生的根源说起。

### 2. 土地财政形成的原因分析

(1) 地方财政赤字严重。实行“分税制”改革之前,中央政府和地方政府实行“分灶吃饭”的财政包干体制。这种体制尽管为当时的经济发展产生了积极的贡献,但中央政府的财政压力却日益增大。

据统计,1993 年中央财政和地方财政的收入分别占全部财政收入 22.0% 和 78.0%。1994 年我国实现了“分税制”改革,中央财政和地方财政的收入分别占全部财政收入的 55.7% 和 44.3%。与“分税制”改革之前相对比,地方财政收入下降 33.7%<sup>[8]</sup>。尽管地方财政收入下降,但承担的事权并没有相应减少。这种财政集权,导致地方政府“财权上移,事权留置,财力不支”,在地方财政收支上形成了巨大的“赤字剪刀”,如图 2 所示。



注:数据来源于《中国统计年鉴》(1992—2012 年),中国统计出版社。

图 2 1991—2011 年地方财政收支与全部财政收支的占比

实行“分税制”改革后,地方政府财政“差钱”,为了维持收支平衡,在“一级政府,一级事权,一级财权”的规则下,助长了地方政府官员“搭便车”行为。为弥补资金缺口,国家允许地方政府出让土地,收取土地出让金作为地方财政收入的一部分,将建筑业和房地产业的营业税、所得税全部由地方享有,导致地方政府官员在任期内不约而同地瞄准了获利丰厚

的土地。

(2) 政绩考核体制弊端。我国的政府体制是典型的“政治集权”和“经济分权”模式,形成自上而下的“条状任命”和相同层级政府之间的“块状竞争”。地方政府是一个官僚制组织,必然存在关心政治前途和自身利益的官员。他们更关心任期内的短期政绩和政治晋升。

目前考核地方政府官员主要采用“GDP”“经济增长”“财政收入”等易量化的显性指标。因此,地方政府官员要获得晋升的机会,就必须做大 GDP,通过提高财政收入的方式,显示自己的政治业绩。这种政治博弈,导致他们不断追逐土地财政。然而,在拉动经济增长的“三驾马车”中,最直接的办法却是投资,即通过土地“招商引资”,增加投资。刘佳等人以全国 257 个地级市政府为研究对象,对 2003—2008 年的面板数据进行了实证研究。结果表明,地方政府官员的晋升竞争与土地财政直接相关,而且,西部地区官员晋升竞争对土地财政正向影响最为显著<sup>[9]</sup>。

为了达成政绩考核,以便在今后的“政治锦标赛”中脱颖而出,一些地方政府官员在行为和角色上出现了“企业化”倾向。前几年,在宽松的货币政策的刺激下,国内房地产市场开始进入新一轮涨势,直接推高房价。然而,房地产业的繁荣直接带来了地方 GDP 的增长,使地方政府官员对土地财政产生了很强的依赖性。

(3) 土地收益分配制度缺陷。在城镇化进程中,需要大量征收农村集体土地,然而,根据《土地管理法》的规定,农用地变为建设用地必须通过地方政府的土地征收。在建设用地日益紧缺的情况下,地方政府可以低价征收农用地,经平整、开发后,通过“招拍挂”进行出让。表 1 是 2001—2011 年我国土地出让金收入情况,以及土地出让金占地方财政收入的比例变化。

不难得出,我国土地出让金收入从 2001 年的 1 296 亿元增长到 2011 年的 32 126 亿元,10 年间增长约 24 倍;土地出让金与地方财政收入的占比从 2001 年的 16.61% 上升到 2011 年的 61.14%。

我国东部经济发达地区每年的土地出让金收入数额很大。其中,2009 年杭州、厦门、宁波、佛山等部分城市的土地出让金收入已超过地方财政收入,如表 2 所示。

表 1 2001—2011 年我国土地出让金收入情况

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
土地出让金(A)/亿元	1 296	2 417	5 421	6 412	5 884	8 078	12 217	10 260	17 180	27 464	32 126
地方财政收入(B)/亿元	7 803	8 515	9 850	11 893	15 101	18 304	23 573	28 650	32 603	40 613	52 547
占比(A/B)/%	16.61	28.38	55.04	53.91	38.96	44.13	51.83	35.81	52.69	67.62	61.14

数据来源:A.《中国国土资源统计年鉴》(2002—2012年),中国统计出版社;B.《中国统计年鉴》(2002—2012年),中国统计出版社。

表 2 2009 年土地出让金  
收入超过地方财政收入的部分城市

	土地出让金(C)/ 亿元	地方财政收入(D)/ 亿元	占比(C/D)/%
杭州	1 070	521	205.37
厦门	302	241	125.31
宁波	489	433	112.93
佛山	261	255	102.35

数据来源:C.《中国国土资源统计年鉴》(2010年),中国统计出版社;D.《中国城市统计年鉴》(2010年),中国统计出版社。

在土地征收和出让过程中,土地资本增值十几倍,甚至更多,成为地方政府的最主要经济激励<sup>[10]</sup>。为了追求本级财政利益最大化,地方政府纷纷走上了“摊大饼式”的发展道路,低价征地,高价出售,最大限度地获取土地出让金。然而,在征地和农地转用过程中,征地补偿标准、补偿方式全部由地方政府来制定和执行,土地增值收益巨大,但失地农民几乎被排斥在收益分配体系之外。研究显示,地方政府高价出让土地后,大部分土地收益被地方政府占有<sup>[11]</sup>。因此,现行的土地收益分配制度对土地财政形成具有引致作用。

## 二、土地财政面临的困境

### 1. 持续推进的困惑

(1)土地财政是高房价的助推器。土地财政的不断推进,既可以推动地方经济发展,也会引发房地产价格过度上涨。因为土地财政会导致地价上涨,然而,地价和房价之间具有很强的传导性,地价的升高,必然会推高房价;房价的升高也必然拉动地价。

在城镇化进程中,地价和房价增长都很快。即便是在“限购令”和“保障房建设”的共同作用下,2011年我国商品房平均销售价格也达到5 381元/m<sup>2</sup>,比2010年增长6.9%,尽管增速略有回落,但在全国70个大中城市新建住宅(含保障房)中,房价同比上涨的仍有62个城市,同比下降的仅有8个城市<sup>[12]</sup>。

在土地财政巨大利益的驱动下,各级地方政府做出了有利于自身利益的行为选择,热衷于征用、卖

地等经济活动。期间,地价不断上升,房价不断上涨,房地产经营风险加大,银行的债务危机升级,社会危害极大。因此,要平抑房价,必须遏制地方政府炒地,从根本上治理土地财政问题。

(2)土地财政导致产业畸形发展。房地产行业是典型的资金密集型产业,资金来源主要是银行信贷。由于房地产业的融资渠道过于单一,资金来源非常集中,对银行贷款有很强的依赖性,使房地产金融变成了简单的房地产信贷,导致了产业链畸形发展。一旦房价发生波动,经营风险将由房地产经营企业转嫁到银行,使银行不堪重负。

在城镇化进程中,土地对房地产经营至关重要,地方政府每获得一笔土地出让金,都会与开发商的负债相对应。也就是说,地方政府利用土地出让金来搞建设,都是以透支土地的未来收益为前提。如果靠土地融资,建设资金无疑来源于国有商业银行和政策性银行。但是,如果土地预期收益下降,高价土地卖不出去,或者房价下跌,必然会形成银行的呆坏账,导致金融风险。

土地财政直接刺激了房地产投机行为,导致房价快速上涨,这样既有利于地方政府通过买方垄断市场,压低征地成本,变相获取农民的财富;也有利于提高土地出让价格,推高地价,使住房不断向富人和富裕家庭集中,继续获取大众的财富,导致地方政府可利用土地财政在“两个市场”中双重获利。如果房价居高不下,却导致国有资本、外来资本、民间游资等资金争先恐后地进入房地产经营领域,推动房地产业泡沫经济的形成,促使房地产业再度畸形发展。

### 2. 直接退出的纠纷

(1)土地财政退出会导致产业受到重创。房地产行业是我国国民经济的重要支柱产业,涉及面广、带动力很强,对建筑、建材、冶金等50多个生产部门,20多个生产大类,近2 000种产品的生产具有很强的推动作用。土地财政的形成,与农地征用和土地使用权出让密切相关。在城镇化进程中,土地财政已经与房地产业形成了很强的依赖关系。

目前,我国每年需要2 000亿元的缺口赤字运行,加上原有的融资平台带来的债务,二者合计大约为10万亿元。这就意味着“十二五”期间地方政府每年需要负担2万亿元的债务压力。同时,未来五年我国需要投资5万亿元建设3 600万套保障房,地方政府大约还需要配套27 000亿元的资金。这是地方政府一笔很大的支出<sup>[13]</sup>。如果土地财政直接退出,必然会导致地价下降,房地产经营企业的资金链断裂,城镇化进程受到严重影响,城乡二元结构加剧。

(2)土地财政退出将制约城市居民的住房消费。对于一般工薪阶层来说,买房都要向银行贷款,才能支付房价。在我国,房价水平居高不下,很多家庭的住房消费都需要向银行按揭,这种借贷是一种负债,需要家庭数年,甚至数十年的收入才能逐步偿清。如果住房的预期收益下降,银行提供的按揭条件提高,家庭的住房消费能力就会受到限制,居民的生活水平无疑随之下降。

然而,房地产业的经营好坏,直接关系到银行向购房者提供的信贷支持。如果土地财政的直接退出,地价下降、房价下滑,房地产经营企业的预期收益下降,无力偿还银行的债务,服务水平将逐步下降,债务压力增加,甚至濒临破产。

### 三、治理对策

#### 1. 强化中央财政的宏观管理

房地产业对地方GDP的增长和财政收入确有很强的拉动作用,造成地方政府对土地财政的过分依赖,然而,土地财政却直接推高房价。因此,治理土地财政需要加强宏观调控,完善地方政府官员的政绩考核制度,改变过去以GDP为主导的考核方式,适当增加教育、医疗、社保、环保等公共服务领域的考核内容,强化地方政府的公共服务职能。

如果加强中央财政的宏观管理,阻断地方政府“以地生财”的短期行为,例如,适当调配中央政府和地方政府的财权,对土地财政收入进行全国性或区域性调配,实行政府之间的财政转移支付,将有利于促进各地区经济的发展平衡。

#### 2. 分离地方政府经营职能

土地财政与土地征收有关。在征地问题上,我国现行征地制度对“公共利益”界定不清,导致地方政府征地裁量权很大。受土地财政利益的驱动,地方政府很容易滥用征地权力,扩大征地范围,导致低价征地,高价出让,推高房价。

如果将地方政府对土地的经营职能分离出去,将现在的“投资性政府”变为“服务性政府”,使地方政府不再作为城市投资的主导者,而是作为公共服务的提供者,进一步改善地方政府的政绩考核体系,将有利于抑制地方政府的土地财政行为。

#### 3. 完善地方税收体系

如果在土地出让金之外增加新的税种,即房产税,将有利于增加地方财力,缓解地方政府对土地财政的依赖。因此,开征房产税可以给地方政府形成持续的税收激励,引导人们理性消费,对于控制地价、稳定房价,治理土地财政产生积极的影响。

2011年初,我国在上海、重庆先期推出开征房产税试点。2013年2月,国务院提出扩大房产税的试点范围,对合理引导居民的住房需求,调节居民收入,治理土地财政,将发挥关键作用。

#### 4. 推动土地收益分配制度改革

现行土地收益分配制度主要投入于城市建设,势必会成为城乡协调发展的障碍。中央提出新型城镇化建设,必然涉及土地收益分配格局的调整,能否打破既有利益格局,决定了城镇化发展的成败。

改革征地制度,提高农民在土地收益分配中的分配比例,构建兼顾国家、集体和个人的土地收益分配制度,让农民能够真正分享到城镇化带来的成果,无疑是治理土地财政的一项重要举措。

### 参 考 文 献

- [1] 鲁可荣,周洁,刘红凯. 新型城镇化中外来农民工社会融入服务及社会管理机制创新——基于浙江省武义县桐琴镇的调查[J]. 华中农业大学学报:社会科学版,2013(6):1-8.
- [2] 吴玲. 从高房价生成机理谈我国房地产市场维稳的对策[J]. 特区经济,2011(6):232-234.
- [3] 厉以宁. 土地财政已走到尽头[N]. 京华时报,2011-3-7(A06).
- [4] 邓子基,唐文倩. “土地财政”与我国地方财政收入的平稳转型[J]. 福建论坛:人文社会科学版,2012(4):4-9.
- [5] 赵燕菁. 关于土地财政的几个说明[J]. 北京城市建设,2011(1):166-169.
- [6] 贾康,刘微. “土地财政”分析及出路——在深化财税改革中构建合理、规范、可持续的地方“土地生财”机制[J]. 财政研究,2012(1):2-9.
- [7] 肖全章,郭欢. 土地财政与我国财政体制关系的经验研究[J]. 经济问题研究,2012(1):95-99.
- [8] 辛波,孙腾云. 对中国经济的一个乱象——土地财政的剖析[J]. 山东工商学院学报,2011(4):62-66.
- [9] 刘佳,吴建南,马亮. 地方政府官员晋升与土地财政[J]. 公共管理学报,2012(4):11-23.

- [10] 孙秀林,周飞舟. 土地财政与分税制:一个实证解释[J]. 中国社会科学,2013(4):40-59.
- [11] 肖屹,曲福田,钱忠好,等. 土地征用中农民土地权益受损程度研究[J]. 农业经济问题,2008(3):77-83.
- [12] 高兴佑,高文进. 我国房价虚高的成因、危害及治理路径分析[J]. 湖南财政经济学院学报,2012(4):62-68.
- [13] 张正良. 楼市调控撬动“土地财政”[J]. 企业观察家,2011(6):56-58.

## Land Finance in the Process of Urbanization: the Dilemma and Its Countermeasures

OU Sheng-bin<sup>1,3</sup>, SU Xue-chen<sup>2</sup>

(1. *Public Administration College, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu, 210095;*

*2. College of Business, Guangxi University, Nanning, Guangxi, 530004;*

*3. College of Economics and Trade, Guangxi University of Finance and Economics, Nanning, Guangxi, 530003)*

**Abstract** In the process of urbanization, the formation of land finance is caused by many factors, such as the local fiscal deficit, the assessment criteria of local officials' performance and the disadvantages of land revenue distribution, etc. Land finance is in a dilemma: the property prices will soar and the financial risks will aggregate if the land finance keeps going; while the revocation of land finance will impose a heavy risk on the industry chain and aggravate the urban-rural binary structure. The results show that only by means of strengthening the macro management of central finance, separating the management functions of local government, improving the local tax system and the performance assessment system of local officials, and constructing the land income distribution system considering the interests of state, collective and individuals can the dilemma of land finance be resolved in the process of urbanization.

**Key words** urbanization; land finance; local government; performance evaluation; governance policies

(责任编辑:刘少雷)

### 本刊首次入选 CSSCI 扩展版来源期刊

根据中文社会科学引文索引指导委员会第十次会议确定的 CSSCI 来源期刊遴选办法和工作程序,中国社会科学评价中心自 2013 年 12 月 20 日起至 12 月 29 日止公示了 CSSCI 来源期刊和收录集刊(2014-2015)目录。本刊首次入选 CSSCI 扩展版来源期刊。

“中文社会科学引文索引”(CSSCI)来源期刊每两年遴选一次。按照质量优先,总量控制,定量(引文文献计量指标)评价与定性(学科专家)评价相结合,动态调整,高进低出,兼顾地区与学科平衡,先进扩展版再进核心版的遴选原则,依据期刊 2010—2012 年“他引影响因子”和“总被引频次”两项指标及其加权值数据,本刊入选 CSSCI(2014—2015)扩展版来源期刊。本次 CSSCI(2014—2015)共从全国近 3 000 种人文社会科学学术期刊中精选出 25 大类 533 种来源期刊和 189 种扩展版来源期刊,其中,“高校综合性社会科学报”类来源期刊 70 种,扩展版来源期刊 21 种。