

地方政府土地财政收入规模及影响因素剖析

曹泰松(副教授)

(南昌大学共青学院,江西九江 332020)

【摘要】 本文利用2001~2012年的统计数据,对地方政府土地财政收入规模的变化趋势及影响因素进行了分析。结果表明,全国土地财政收入规模呈现出明显的阶段性、波动性,并且表现出较强的地区间差异。而地方政府土地财政收入规模的变化与土地供应面积大幅增加、“招拍挂”出让比重上升以及全国地价总体水平不断上升等有着密切关系。受制于18亿亩耕地红线和国家宏观经济政策的影响,土地财政收入是不可持续以及不稳定的,地方政府必将面临前所未有的财政收支困境。因此,应尽快对现行分税制财政体制、土地制度及政绩考核制度进行改革,平稳推进土地财政模式的转型。

【关键词】 地方政府;土地财政;收入规模

自20世纪90年代开始,特别是进入21世纪以来,高速发展的工业化和城市化成为中国经济保持强劲增长态势的两大引擎,而在这个过程中土地扮演了举足轻重的角色。尤其是1994年分税制改革以来,伴随着土地使用制度和住房制度改革,土地逐渐成为地方政府掌控的规模最大、收益最直接的公共资源。以低价出让土地进行招商引资支持了高速工业化,保障了高出口;以“招拍挂”出让方式获得巨额土地出让收入和土地融资,助推了快速城市化。最终形成独特的“土地财政”模式,并产生了一系列社会和经济问题,尤其是日益膨胀的土地财政收入,引起全国各界人士的关注。

一、土地财政收入的构成

迄今为止,“土地财政”并不是一个规范的学术用语,从其诞生之日起,就只是一个比较形象地说明地方经济增长严重依赖土地的“媒体用语”。由于被媒体广泛使用,并不断出现在公众视野中,最终在学术界被沿用开来,成为一个非褒义的、具有中国语境的特殊专用名词和热门词汇。虽然目前学术界对土地财政尚无统一的定义,但关于其内涵却已经逐渐形成共识,即土地财政是指地方政府过度依赖土地及相关产业收入的状况。

根据土地财政收入研究范围的不同,有小、中、大三种口径之区别。三者之间的关系如下:

小口径的土地财政=国有土地使用权出让金

中口径的土地财政=小口径的土地财政+地方政府预算内和预算外直接与土地相关的税费收入

大口径的土地财政=中口径的土地财政+间接与土地相关的收入

此外,还有一些相关研究中的土地财政收入甚至包

括地方政府以土地作为抵押资产,向银行进行融资所获得的收入。

本文认为,土地财政问题之所以广泛引起人们的关注,主要源于土地出让金收入规模的日益膨胀及其导致了城市房价高居不下、失地农民利益受损等严重的经济社会问题。从这个角度考虑,本文认为小口径的土地财政在反映土地财政的内涵方面更具有现实意义,能满足一般分析的需要。

为了保持土地财政收入规模统计的一致性,同时还要考虑到数据的可获得性,因此,本文所研究的土地财政收入只包括国有土地使用权出让金收入(以下简称“土地出让金收入”),数据来源于历年的《中国国土资源年鉴》、《中国国土资源统计年鉴》以及相关政府部门公报。本文所涉及的其他统计数据如全国GDP、全国财政收入、地方财政收入等均来源于历年的《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》。

二、地方政府土地财政收入规模分析

1. 土地财政收入增长的阶段性明显。我国1988年4月修订的《宪法》第1章第10条规定,“土地的使用权可以依照法律的规定转让”,同年12月修订的《土地管理法》第1章第2条规定,“土地使用权可以依法转让”,由此表明国有土地有偿使用制度改革进入新时期,土地使用权转让在全国展开,土地供应量大大增加,土地出让金收入出现三次跳跃式增长,呈现出明显的阶段性变化(如图1所示)。

第一阶段:1989~2000年。1989年,全国的土地出让金收入为4.47亿元,1991突破100亿元大关,到1992年则攀升至500亿元,是1989年的110多倍。此后,一直到2000

年,土地出让金收入基本稳定在500亿元左右,增长相对缓慢。这一阶段,划拨方式是土地供应的主要方式,如1992年划拨用地占土地供应总面积的比重为97.2%。有偿供地方式则以协议出让为主,即使是在最早进行土地有偿转让改革的深圳,1998年以招标和拍卖方式出让土地的收入占全部出让收入的比例也仅为3%。

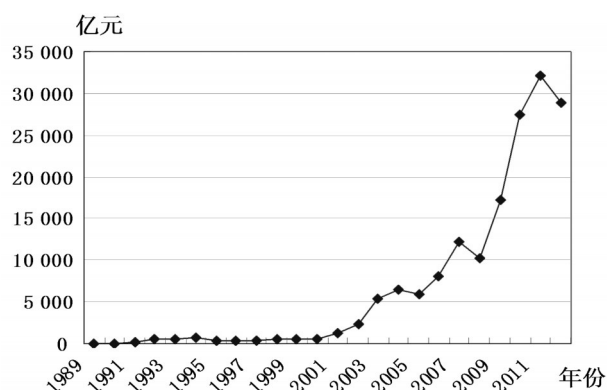


图1 1989~2012年全国土地财政收入变化情况

第二阶段:2001~2006年。2001年4月20日,国务院出台《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15号),提出“大力推行国有土地使用权招标拍卖”,当年土地出让金收入突破1 000亿元,增至1 295.89亿元。2002年7月1日起,《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》(国土资源部令[2002]第11号)开始实施,其中第4条明确规定,“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让”。自此,在全国范围内实现了经营性土地“招拍挂”出让制度的全覆盖。土地出让金收入从2000年的595.58亿元跃升至2003年的5 421.31亿元,3年间增长了9倍多,2006年则增至8 077.64亿元,2000~2006年年平均增长率高达54.43%。

第三阶段:2007年至今。这一时期土地出让金收入出现跳跃式增长。2006年8月31日,《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)出台,要求“工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让,其出让价格不得低于公布的最低标准”。2007年3月16日,我国《物权法》(主席令第62号)颁布,其中第12章第137条规定,“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让”;“严格限制以划拨方式设立建设用地使用权”。国有土地使用权“招拍挂”出让制度的全面建立,提高了土地资源的市场化配置程度。2007年,土地出让金收入首次突破万亿元大关,达到12 216.72亿元,比2006年增长了51.24%;2011年更是突破3万亿元,达到了32 126.08亿元,是2007年的2.63倍。

2. 土地财政收入规模呈现较强的波动性。从绝对规模来看,全国地方政府土地财政收入从2001年的1 318.08

亿元跃升至2012年的28 886.31亿元,12年间约增长了21倍。2004年以后,由于国家调控政策与经济大环境的变化,土地财政收入的绝对规模在若干年份出现不同程度的波动。例如在2005年,为了抑制房地产泡沫引起的固定资产投资过热,中央启动“地根紧缩”政策,结果当年的土地财政收入下降至5 941.68亿元。2006年和2007年,“地根紧缩”政策继续施行,但是土地出让规模却停止下降,土地财政收入出现小幅反弹。到2008年,受全球金融危机波及,我国土地市场受到影响,有效需求减少,因此当年全国土地财政收入回落到10 414.43亿元,和2007年相比降幅达到14.75%。自2009年开始,全国经济开始逐渐回暖,土地财政收入再次出现较大增幅,到2011年飙升至32 126.08亿元,相当于同期地方一般预算收入的61.13%,规模惊人。但是到2012年,国土资源部、住建部、央行和财政部纷纷出台从严从紧的房地产调控政策,土地市场交易在一、二季度出现价量齐跌,尽管后两个季度有所回暖,但依然难改全年低迷走势,因此当年的土地出让金收入骤降至28 886.31亿元,比2011年降低了10.08%。

为便于比较,本文剔除了通货膨胀因素,通过相对指标,可以更直观地看出土地出让金收入的变化趋势,如图2所示:

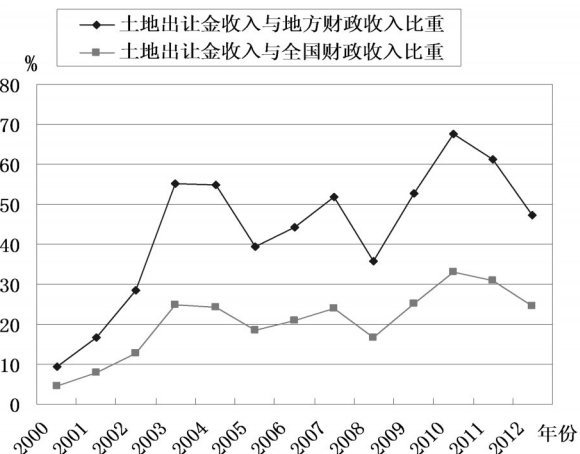


图2 2001~2012年土地财政收入相对规模变化情况

由图2可知,从相对规模来看,土地出让金收入规模总体上明显呈现出不断攀升的态势。2001年土地财政收入仅分别相当于全国财政收入的8.04%、地方财政收入的16.89%,到2012年,这两个比重则上升至24.64%和47.29%。其中,最高年份为2010年,两个比重分别达到33.05%和67.62%。可以看出,土地财政收入的增长速度是惊人的。

3. 土地财政收入地区差异较大。本文按照传统经济区域划分方法,将全国31个省(直辖市、自治区)划分为东部、中部、西部三大地区,其中东部是经济较发达地区,包括京津冀鲁、辽、沪苏浙、粤闽琼等11个沿海省份(直辖

市);中部是经济欠发达地区,包括黑吉、晋豫、湘鄂赣皖等8个省;西部是经济不发达地区,包括内蒙古、陕甘宁、滇黔桂、川渝、西藏青等12个省(直辖市、自治区)。然后分别对全国和三大地区的土地财政收入规模进行了汇总统计,如表1所示:

表1 2001~2012年国有土地财政收入规模的分地区情况
单位:亿元

地区	全国	东部	中部	西部
2001年	12 431.11	6 253.52	3 563.12	2 614.47
2002年	11 248.54	6 124.20	2 984.84	2 139.50
2003年	13 225.77	7 001.89	3 410.88	2 813.00
2004年	15 222.89	8 522.85	3 235.18	3 464.86
2005年	15 008.21	8 491.00	3 507.54	3 009.67
2006年	16 228.64	9 457.18	3 854.77	2 916.69
2007年	18 599.91	10 322.18	4 258.54	4 019.19
2008年	20 001.25	11 520.88	4 025.32	4 455.05
2009年	23 581.62	15 271.55	4 901.51	3 408.56
2010年	27 464.48	18 742.06	4 641.50	4 605.79
2011年	32 126.08	20 346.18	7 000.27	6 823.58
2012年	28 886.31	15 975.37	6 294.33	6 135.45

从表1可以发现,东部地区的土地财政收入规模远远高于中部地区,中部地区整体上略高于西部地区(尤其在样本中后期这种迹象表现得较为明显),自东向西呈现出“阶梯状”分布特征,与各地区经济发展水平基本一致。以2010、2011和2012年为例,全国土地出让金收入总额分别为27 464.48亿元、32 126.08亿元和28 886.31亿元,同期的东部地区11个省(直辖市)的土地出让金收入合计分别为18 742.06亿元、20 346.18亿元、15 975.37亿元,占全国土地出让金收入的比重分别达到68.24%、63.33%、56.97%,而同期中部地区8个省的土地出让金收入合计所占比重分别为16.90%、19.90%、21.79%;西部地区12个省(直辖市、自治区)的土地出让金收入合计所占比重则分别为14.86%、16.77%和21.24%。

为了剔除通货膨胀因素的影响,下面进一步分析各地区土地财政收入相对规模的变化情况,如图3所示。图3显示,2001~2012年,除了个别年份,东、中、西部土地财政收入的相对规模均呈现出不断上升的态势,说明各地方政府对土地财政的依赖程度越来越强。从土地财政收入与地方一般预算收入的比值来看,东部地区明显高于中、西部地区。在经济总量很大、高新技术产业和现代服务业发展水平高于中、西部的情况下,东部地区的土地出让收入高居不下,表明地方政府对土地财政的依赖程度依然较高。如果不加快转变经济发展方式,尽早实现土地财政转型,那么在可供出让的土地存量越来越少的情况下,

将积聚越来越大的经济风险和社会风险。在2004~2007年间,西部地区土地财政收入的相对规模要高于东部地区,本文认为这可能与我国实行的西部大开发战略早于中部崛起战略有关,在投资项目增加的情况下,对西部地区的土地需求会越来越旺盛。

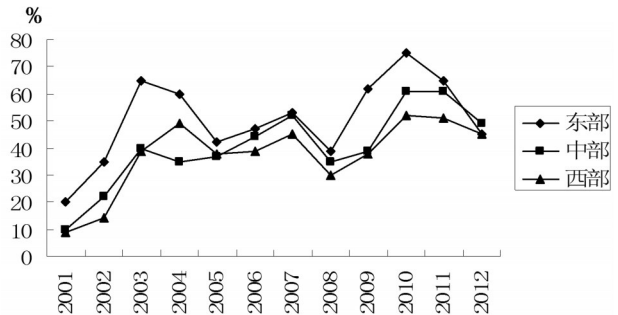


图3 2001~2012年分地区土地财政收入与地方一般预算收入平均比重对比

从增长速度来看,东部地区土地财政收入与地方一般预算收入的平均比重,从2001年的20.86%上升到2012年的44.64%,12年间增长了1.14倍,2010年比重最高达到74.94%;中部地区由2001年的9.72%上升到2012年的48.76%,增长了4.02倍,2010年比重最高达到60.04%;西部地区则从8.15%上升到43.08%,增长了4.29倍,2010年比重最高达到51.84%。

由此可见,虽然东部地区土地财政收入的绝对规模和相对规模均高于中部和西部地区,但中、西部地区土地财政收入的相对规模却更加明显,意味着近年来,中、西部地区的地方政府越来越依赖于来自土地财政的收入。究其原因,主要在于东部沿海地区“以地谋发展”的模式获得空前的经济增长效应,在GDP锦标赛环境下,不断吸引内地省份竞相效仿。

三、土地财政收入不断膨胀的影响因素分析

土地出让金收入规模急速膨胀,与国有土地使用权有偿出让面积的不断扩张以及土地出让价格的不断推高之间存在密切关系。

1. 土地供应面积大幅增加。地方政府现行土地供应方式分为划拨、出让、租赁及其他四种,其中划拨和出让方式所占比例较高。现阶段,划拨方式主要为公共管理与公共服务部门(如政府、公检法、教育、基础设施建设及城市绿化等)提供土地,没有土地出让金收入。只有在以“出让”方式供应国有建设用地使用权的情况下,才能给地方政府带来土地出让金收入。

我国于1987年开始实施土地出让制度,经过20多年的发展,国有建设用地的出让规模不断扩大。据国土资源部统计,1987年,我国出让土地宗数仅为5宗,出让面积为15.75公顷;1993~2000年,全国共出让土地825 228宗,出

让面积为 350 751.9 公顷;2001 年,出让土地宗数上升至 170 157 宗,出让面积达到 90 394.12 公顷。到 2012 年,出让土地宗数则达到 151 249 宗,出让面积为 332 432.34 公顷,约为 2001 年的 3.7 倍。

2001 年以来我国国有土地使用权有偿出让情况如表 2 所示:

表 2 2001~2010 年国有土地使用权有偿出让情况

年份	出让宗数(宗)	出让面积(公顷)
2001	170 157	90 394.12
2002	242 763	124 229.84
2003	207 387	193 603.96
2004	184 850	181 210.36
2005	162 112	165 586.08
2006	186 667	233 017.88
2007	160 404	234 960.59
2008	123 358	165 859.67
2009	122 498	220 813.90
2010	141 941	293 717.81
2011	151 249	335 085.17
2012	138 588	332 432.34

2. “招拍挂”出让比重上升。按照操作方式的不同,出让方式分为协议出让和“招拍挂”出让两种方式。其中协议出让方式的市场化程度较低,不能充分体现土地市场的竞争性,“招拍挂”出让则比较透明而且具有较高竞争程度的市场化运作方式。

在我国实行土地有偿出让制度初期,土地出让方式

以协议出让为主,例如 1992 年,协议出让土地面积占全部土地出让面积的比重达到 90%以上,自 2003 年起这种状况开始出现转变。

据统计,2003 年协议出让土地面积占全部出让土地面积的比例为 72.02%,成交价款占全部土地出让金的比重为 43.35%,这主要是因为协议出让土地价格比较低,造成出让土地面积与土地出让金收入极不匹配。2004 年以后,随着国家对协议出让土地使用范围的控制,协议出让土地的面积明显呈下降趋势,表 3 列示了 2003 年以来我国协议出让及“招拍挂”出让方式成交价款与出让面积的变化情况。

从表 3 可以看出,协议出让土地成交价款占全部土地出让收入的比重,从 2003 年的 43.35% 下降到 2012 年的 4.95%;与此同时,“招拍挂”出让土地成交价款占全部土地出让金收入的比重却从 2003 年的 56.65% 上升至 2012 年 95.05%。与成交价款相比,两种方式的土地出让面积所占比重也出现了相似的变化规律,如“招拍挂”出让面积所占比重从 2003 年的 27.98% 上升至 2012 年的 90.73%。由此可见,“招拍挂”已经成为当前我国土地出让的最主要方式,并带来了巨额的土地出让金收入。

3. 全国地价总体水平不断上升。受土地需求上升、土地有偿出让比重增加以及用地成本提高等因素影响,全国地价水平不断攀升,土地出让收入上涨是必然趋势。和 2001 年相比,2012 年的全国综合地价、商业地价、居住地价及工业地价水平分别增长了 3.03 倍、3.51 倍、4.79 倍和 1.48 倍。尤其是 2006 年以来,全国地价水平上涨更快,其中居住地价上涨幅度最大。2001~2012 年全国地价水平变化情况如图 4 所示。

表 3 2003~2012 年协议出让与“招拍挂”出让成交价款与出让面积变化情况

年份	协议出让				“招拍挂”出让			
	成交价款		出让面积		成交价款		出让面积	
	规模(万元)	比重(%)	规模(公顷)	比重(%)	规模(万元)	比重(%)	规模(公顷)	比重(%)
2003	23 498 805.61	43.35	139 433.67	72.02	30 714 307.27	56.65	54 170.30	27.98
2004	28 628 664.65	44.65	129 083.07	71.12	35 493 095.02	55.35	52 427.29	28.88
2005	16 879 150.65	28.69	108 367.68	65.44	41 959 020.30	71.31	57 218.40	34.56
2006	22 827 188.87	28.26	161 871.39	69.47	57 949 258.14	71.74	71 146.50	30.53
2007	21 418 614.76	17.53	117 662.76	50.08	100 748 593.60	82.47	117 297.82	49.92
2008	7 310 554.06	7.13	26 634.36	16.06	95 287 433.84	92.87	139 225.30	83.94
2009	8 839 395.63	5.15	33 594.25	15.21	162 955 860.20	94.85	187 219.64	84.79
2010	11 010 595.76	4.01	34 206.94	11.65	263 634 195.40	95.99	259 510.87	88.35
2011	13 078 125.81	4.07	30 116.83	8.99	308 182 697.30	95.93	304 968.34	91.01
2012	13 888 544.98	4.95	30 802.81	9.27	266 534 282.80	95.05	301 629.53	90.73

注:由于《中国国土资源统计年鉴》自 2003 年起才明确区分土地协议出让、“招拍挂”出让的面积和出让价款,之前年度不同出让方式的数据混合在一起,因此本表只体现 2003~2012 年的数据。

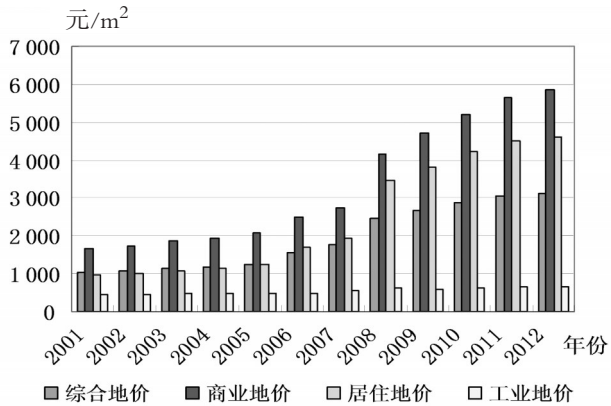


图4 2001~2012年全国平均地价水平变化情况

从图4可以看出,自2001年以来,历年的工业地价变化较小,商业地价和居住地价则均呈现出明显的上升趋势,尤其是2006~2008年间,地价的攀升幅度非常大,商业地价和居住地价的年均增长率分别达到27.37%和43.72%。此后,依然保持上涨势头,但增速放缓。2011年以来,为了稳定房地产市场的发展,国家各部委相继出台一系列宏观调控政策,如2011年1月20日住房城乡建设部、发改委以及人力资源和社会保障部三部门联合出台《房地产经纪管理办法》;2011年1月26日国务院常务会议再度推出八条房地产市场调控措施(即“新国八条”);2011年1月27日财政部颁布《关于调整个人住房转让营业税政策的通知》(财税[2011]12号);2012年1月2日,国土资源部表示“禁止农村地区盲目建高楼”;2012年2月21日,国土资源部召开2011年房地产用地管理调控等情况新闻发布会,提出“加强房地产调控政策不动摇,禁止地方‘微调’楼市政策”等,从而使房地产市场投机性投资需求受到明显抑制。

另外,针对流动性过剩问题,央行实施了紧缩性货币政策,如连续六次上调金融机构存款准备金率,三次上调存贷款利息率,有效地降低了流动性。因此和2010年相比,2011年和2012年商业地价和住宅地价的增长率都出现不同程度的下降,分别从2010年的10.04%和11.01%下降到2012年的3.34%和2.26%,下降了6.70和8.75个百分点。与此相对应的是,无论是从全国来看,还是分地区来看,2011年和2012年土地出让金收入的相对规模与2010年相比,也都出现较大幅度的下降。

四、结论与建议

1. 研究结论。本文通过对全国土地财政收入总量规模及影响因素进行分析,得出以下结论:①土地财政收入的快速膨胀,说明在现行分税制模式下,偏好非税收入是地方政府增加自身收入的理性选择;②土地财政收入是不稳定的,除了受土地供求市场的影响外,国家出台的宏观经济政策也会引起土地财政收入的剧烈波动;③土地

财政收入是不可持续的,18亿亩耕地“红线”构成土地财政模式发展的硬约束,地方政府势必面临无地可卖的局面,以地谋发展增长模式将会受到严峻挑战。

可见,对现行财政体制、土地制度及政绩考核制度进行改革已经迫在眉睫。

2. 启示与建议。基于研究结论,提出以下政策建议:

第一,调整和深化分税制结构,弱化地方政府利用土地财政收入缓解财政压力的行为。在短期内,需要合理规划各级政府间的财政支出责任,加大中央政府向地方政府的纵向转移支付力度;深化中央与地方财政分权改革,适当调高地方政府在共享税中的分享比例,赋予地方政府尤其是基层政府更多的税权。同时,要建立与完善多元化的公共投资体制,积极转变地方政府职能,使之不再成为地方经济发展的主导者,由“建设财政”逐渐向“公共财政”过渡。

第二,构建科学的地方官员绩效考核体系。改变当前对地方政府官员的激励机制,地方政府竞争应该更多地考虑经济规模以外的因素,将土地引资和招商引资从官员的政绩中剥离出来,而把土地的使用和保护状况纳入官员考核体系。

第三,提高土地使用效率与监管力度,积极进行产业结构调整与优化,改变过度依赖土地出让的短视行为,防止土地的过度与超前开发。同时,要提高土地规划的透明度与公众参与度,对违法出让土地的地方政府不仅要追究其行政责任,还要追究其他相应的法律责任。

第四,逐步完善土地征用制度与补偿标准,积极保护农村集体土地所有权,规范地方政府土地征用行为,建立公开透明的土地出让价格决策机制,强化土地出让收入的预算管理。加快我国农用地定级估价步伐,适当提高现有征地补偿标准,保证失地农民有权与行政主体就补偿标准和补偿数额进行平等协商,避免地方政府为自身利益在土地定价与补偿标准上侵犯农民利益。

主要参考文献

刘守英,贺明玉.源与流:2.7万亿元土地出让收入透视[N].中国国土资源报,2011-12-22.

李尚浦,罗必良.我国土地财政规模估算[J].中央财经大学学报,2010(5).

周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1).

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].财贸经济,2009(2).

满燕云.中国地方土地财政概况[J].北大——林肯研究简报,2010(1).

【基金项目】江西省高等学校教学改革研究省级课题项目(项目编号:JXJG-13-29-1)