

土地财政的质疑、透析与反思

洪晓静

摘要:文章用事实和数据驳斥了土地财政主要存在于中部不发达地区的说法,指出土地财政主要存在一、二线城市和沿海经济发达地区。通过对实行分税制后,地方财政的捉襟见肘,地方官员的职务焦虑等现行土地制度弊端的分析,指出土地财政产生的深层原因与我国现行法律、制度和政策密切相关。在此基础上提出完善财政体制,规范土地增值收益分配机制,制定《反暴利法》和改革干部考核制度的政策建议。

关键词:土地出让;土地财政;分税制;干部考核制度

DOI:10.3773/j.issn.1006-4885.2011.04.037

中图分类号:F812.2 文献标识码:A 文章编号:1002-9753(2011)03-0037-10

财政部最新数据显示,2010年全国财政收入83080亿元,同比增长21.3%。此前,据国土资源部报道,2010年全国土地出让成交总价款2.7万亿元,同比增长70.4%，“土地财政”占全国财政收入33.75%。在过去5年中,土地出让收入总额超过7万亿元。对此,比较流行的说法是,对土地财政依赖严重的,是中部不发达地区和沿海还没有形成产业支撑的开发区。欠发达地区 and 新兴地区由于没有相关产业作支撑,土地财政必然成为政府收入的主要来源。

就土地财政问题,近日,我们对衡阳市所辖耒阳市和祁东县进行调查。与传媒大相径庭的是,同属中部地区的两县(市),与土地财政相去甚远,为正视听,特撰述此文,以供参考。

1 质疑

凡属土地财政,必然要有较大的土地售出量、较高的土地售价和占财政较高的比率作支撑;否则,难以构成土地财政。

作者简介:洪晓静(1955-),湖南省衡阳市人,湖南省衡阳市委党校副教授,研究方向:财政政策。

1.1 从土地出让量看,难以构成土地财政

政府征收土地,主要用于三个方面的建设。一是房地产开发,二是引进企业,三是公共设施建设(含国家、省重点项目)。在上述三个方面,房地产开发和引进企业用地采取货币支付的方法,公共设施建设则采用行政划拨的方式。因此,能为财政提供收益的,主要是房地产开发和引进企业。

下面是耒阳市和祁东县 2009 年用地情况,见下表 1:

表 1 2009 年耒阳市用地情况				单位:亩
项目	公共设施	工业项目	房地产开发	合计
占地	2098.3	408.8	558	3065.1

表 2 2009 年祁东县用地情况				单位:亩
项目	公共设施	工业项目	房地产开发	合计
占地	2300	400	120	

从上述两个表中可以看出,第一,受宏观政策影响,用地量大的主要是公共设施建设。如通过耒阳市境内的 S320 省道,占地 1399.8 亩,通过祁东县境内的娄衡高速、湘桂铁路复线,两项占地 5900 亩,湘祁水电站占地 400 亩。第二,实际用地指标均有所突破。用地指标分为上级国土资源局下达的指标,国家重点工程项目占地指标和向上级争取的增加用地指标三块。其中,国家重点工程项目不占用县(市)用地指标,向上级争取增加用地指标,是因上级国土资源局下达的指标,不能满足城镇化建设需要而追加的指标。2009 年,衡阳市国土资源局给耒阳市、祁东县下达的指标分别是 450 亩和 400 亩。可见,各县市用地指标均有较大突破。第三,能为财政提供收益的工业项目和房地产开发,年用地均在 1000 亩左右。

衡阳市属中部欠发达地区,但人口密集,交通便利,商贸发达,地理位置优越,在承接东部产业转移中享有得天独厚的条件,因而用地量较大。同属中部地区的株洲市下辖的茶陵县、湘西自治州下辖的古丈县,或因交通不便,或因地处偏远,工业项目难以引进,房产开发缺乏市场。2009 年,两县售出的土地仅为 6 亩和 3 亩,土地收入分别为 120 万元和 60 万元,尚不足县国土部门开支,实难构成土地财政。

1.2 从土地出让价看,难以构成土地财政

土地出让价由土地成本和土地级差构成。

1.2.1 土地成本

土地出让价的核心部分是土地成本,它由征地补偿费、青苗补偿费、被征农民社保基金、土地规费等几个方面构成。

①耕地补偿费

以下是耒阳市征地补偿标准,见表3:

表3 耒阳市征地补偿标准

单位:元/亩

水田	旱土	经济林	林地、草地	园地	
I 区	38709	27096	21290	15484	27096
II 区	34188	23932	18803	13675	23932
III 区	29887	20921	16438	11955	20921
IV 区	27324	19127	15028	10930	19127
V 区	24245	16972	13335	9698	16972

从表三中可以看出,耒阳市征地补偿标准分为五类,分别为水田、旱土、经济林、林地和草地、园地。每一类又分五个等级,每一类每一等级补偿标准都不一样,但若按均价计算,每亩地补偿 20683 元。

②青苗补偿费:水田为 765 元/亩,旱土为 495 元/亩。

③被征农民社保基金:13400 元/亩。

④报批规费。

报批规费交省财政,按照规定,报批规费包括以下四项,见表4:

表4 报批规费构成

单位:万元/亩

费种	耕地开垦费		新增建设用地有偿使用费	防洪保安费	耕地占用税	合计
	水田	旱土				
金额	2	1.3	1.34	0.08	1.4	4.12 - 4.82

从表4中可以看出,报批规费在 4.12 万元/亩到 4.82 万元/亩之间。

以上四项构成征地成本价,每亩成本当在 83048 元至 75778 元之间。须指出的是,上述成本尚不包括五通(通水、电、气、讯、路)一平(平整土地)。如加上五通一平,土地成本还将大幅上升。

1.2.2 土地出让

如前所述,由于基础设施建设不能给财政带来收益,所以只需对房产开发和引进工业项目进行分析,就能得知财政收益情况。

首先分析房产开发给财政带来的获益情况。以耒阳市为例,2009 年耒阳市房产开发占地 558 亩,2009 年耒阳市用于房产开发的土地价格,按不同地段为 18 - 20 万元/亩,如取其中间值 19 万元/亩,毛收入则为 10602 万元,减去土地成本 44312454 元(按中间值计算),财政实际获益 61707546 元。

其次分析引进工业项目给财政带来的获益情况。过去,土地出让金由财政局征收,由于招商引资竞争激烈,地方政府看重的是 GDP 政绩和工业项目投产后带来的税

收,土地出让金的收取是采取先征后返的方式,财政实际上没有获得任何收益。土地出让金改由国土部门征收后,对引进工业项目的占地仍采取优惠政策。再以耒阳市为例,耒阳市国土部门公布的价格是 114 元/平方米,合 7.6038 万元一亩,约低于成本价 3000 元/亩。实际的情况是,为留住厂家客商,常常降至 2-3 万元/亩,每亩由财政倒贴 4-5 万元。祁东县由于土地征收成本高,财政每亩竟倒贴 8-10 万元! 2009 年,耒阳市工业项目占地 408.8 亩,如取中间值,按每亩补贴 4.5 万元计算,财政获益则是 -1839.6 万元,房产开发与引进工业项目两抵,得 43311546 元,这就是财政从土地出让中所得的全部收益。而且,这还不包括五通一平和政府为企业提供的全部服务。

提到招商引资,各县管财政的常务副县长都有一肚子的苦水,招商引资是硬指标,是年终考核的依据,近年来引进的项目不少,成功的却不多,最后成了花钱买热闹。耒阳市引进的工业项目,只有湘安钢铁厂和韶能发电厂,每年能提供 1000 多万元税收,但湘安钢铁厂污染大,需要搬迁。最典型的是蒙牛乳业,征地 80 亩,优惠到 1 元/亩,等于白送。五年来上交税费不到 200 万元,却向财政借款 200 万元,还欠民工工资几十万元,酿成堵路、示威游行、冲击政府机关等事件,成了市委市政府一块心病。目前耒阳市开发区五通一平尚欠债 1.6 亿元。在祁东县,大量招商引资存在虚假现象,名为招商,实为圈地,甚至炒起地皮来了。祁东县为工业园建设投入 2000 多亩地,耗费了大量人力物力,换来的却是财政背上的 2 亿元债务。

1.3 从土地收入占财政总收入的比重看,难以构成土地财政

耒阳市盛产煤炭,属资源型城市,经济总量位居湖南省十强、衡阳市第一。2009 年财政收入 12.35 亿元,中央财政转移支付 14 亿元,合计 26.35 亿元。2009 年土地出让收入 4331 万元,约占市本级财政收入的 3.1%,占可支配财政的 1.6%。

祁东县是农业大县,也是财政穷县,2009 年全县财政收入 3.4 亿元,中央财政转移支付 11 亿元,合计 14.4 亿元。2009 年土地出让收入约 600 万元,占县本级财政收入 1.76%,占可支配财政的 0.4%。

上述数字还是按理论计算的,据耒阳市主管财政的副市长介绍,由土地出让提供的财政收入,每年就在 3000 万元左右。

我们不知道衡量土地财政的具体标准是什么,但当我们看到上海、北京和新涌现出的一大批土地出让过千亿的城市时,区区数百万乃至数千万的土地出让收入,决不是什么土地财政!

当上海、北京惊爆出一个个“地王”,沿海地区商住楼价格飙升至数万元/平时,衡阳还在 2000 元/平米上下徘徊。

如果说,欠发达地区由于没有相关产业作支撑,土地财政必然成为政府收入主要

来源的话,照此逻辑,西部沙漠地带则是最大的土地财政!

在可预见的一、二十年内,欠发达地区还是吃饭财政,是依赖转移支付的财政,而不是什么土地财政。

2 透析

中部欠发达地区算不上是土地财政,但土地财政确实在一、二线城市和沿海发达地区存在,这是不争的事实。2010年,全国土地财政过千亿的城市就有北京、上海、大连、天津等。而在2009年,杭州市土地出让金竟然高达1200亿元,如此大规模地出让土地、获取利益,且不顾及民众的承受力和诟病,其中必然存在其动因。

2.1 地方政府有获取土地收益弥补财政支出缺口的需要

现行财税体制是在1994年分税制基础上形成的。作为具有明显集权倾向的分税制改革,导致了地方初次分配财力的急剧下降。从财政收入来看,地方财政收入在全部财政收入的比重,由1993年的78%下降到1994年的44.3%。而地方财政支出比重却仍维持在70%左右,并且自2000年以后逐步上升。这样就形成地方财政30%的巨大缺口。虽然分税制只是对中央和省之间财力和支出责任的划分,但其对省以下财政体制的建立有着巨大影响,在构建省以下财政体制时,上级政府居于主导地位,完全有权决定与下一级政府之间的财力划分和支出责任,从而造成财权逐级上移,事权逐级下放,基层政府财政困难的局面。

地方财政收支缺口一般通过上级政府转移支付来弥补,但我国财政转移支付均等化功能弱,使其很难承担这一职责。目前,我国财政转移支付主要包括三大类型,一是维持既得利益的税收返还、体制上解与结算补助,完全不具有均等化功能,这部分返还占转移支付比重在50%以上。二是一般性转移支付。包括根据因素法确立的,各地区标准财政收入和标准财政支出的差额,作为分配依据的一般性转移支付等,虽具均等化功能,但其所占转移支付比重不到25%。三是专项转移支付。专项转移支付服务于中央宏观政策目标,用于增加农业、教育、卫生、文化、社会保障、扶贫等方面专项拨款,虽然主要用于中西部地区,但分配不科学,监督管理不到位,均等化功能难以发挥。

可见,在分税制财政体制下,地方政府依靠自有正式财政收入和上级政府的转移支付,是难以满足本级政府财政支出的。在这种情况下,地方政府一方面积极寻求包括土地收费在内的非正式财政收入来源,以弥补预算内收入的不足;另一方面,分税制改革后,地方政府通过发展包括建筑业在内的第三产业,获取完全属于地方税种的营业税收入,而不是中央分享比例较大的增值税、所得税,以及完全归中央所有的消费税收入,就是一件顺理成章的事情。因此,无论是地方政府积极寻求的预算外收入和制

度外收入,还是地方政府特别倚重的营业税收入,土地财政都在其中扮演了极为重要的角色。

2.2 地方官员有获取土地收益打造形象工程的动力

土地财政的产生,不仅是分税制改革后,地方财政捉襟见肘的产物,还与地方官员职务晋升密切相关。按照现行地方官员职务晋升考核评价体系,决定地方官员职务升迁虽有许多因素,但硬性条件主要是两个:年龄和政绩。

从任职年龄看,以衡阳市为例,到龄改非的职务和年龄分别是:副厅 57 岁,正处 56 岁,副处 55 岁。在县乡还对干部任职年龄和性别作了进一步的细化和规定。如衡阳市所辖某县就规定:到龄改非的正科级干部,男为 53 岁,女为 50 岁;副科男女分别降一岁。这种职务与年龄挂钩,到龄“一刀切”的做法,势必造成干部队伍中普遍存在职务焦虑现象,如不能在特定时段有所突破,就将到龄改非,成为“天花板”干部。

从任期政绩看,由于当前普遍流行的 GDP 排名,以经济增长论英雄的作法,促使地方官员片面追求经济的高增长,GDP 至上的理念得以强化。如何实现经济的高增长,将 GDP 做大,这既是干部考核的现实要求,也是突破晋升瓶颈的客观需要。如前所述,分税制改革已使地方财政捉襟见肘,要尽快增加 GDP 总量,最有效的方法就是投资,土地财政也就成为地方官员的最佳选择。由“征地——卖地——收税收费——抵押——再征地”的循环滚动,在造成高地价、高房价和无数拆迁悲剧的同时,也凸显出地方官员获取土地财政的不竭源泉和动力。

2.3 现行土地制度为土地财政的实现提供了可能

依据现行土地制度,我国实行的是国家所有和集体所有的二元土地所有制,即农村土地集体所有,城市土地国家所有。国家基于社会公共利益需要并依照法定程序,在作出适当补偿的情况下,可将集体土地征为国有。但是,法律却没有对公共利益的内涵和外延这一征地条件作出规定,而是由政府进行解释。这样,在地方政府既享有征地决定权,又享有补偿决定权;既是征地政策的制定者,又是征地政策的执行者,还是征地纠纷裁判者的情况下,地方政府实质上获得了无限的集体土地征用权,而作为利益对立另一方的集体经济组织和农民,则处于完全的弱势地位,这是问题的一个方面。问题的另一个方面是,土地收益分配也助长了土地财政。这是因为,第一,中央政府不参与土地出让收益的分配,全部土地出让金留归地方。第二,在土地收益分配中,农民所占份额过低。我国《土地管理法》规定“征地补偿费最高不得超过土地被征用前 3 年平均产值的 30 倍”。这一只考虑土地生产功能而没考虑土地对农民的保障和发展功能的规定,使得地方政府转手就可获得数倍乃至数十倍的收益。

土地财政的弊端,首先是土地制度的弊端,不解决制度问题,土地财政还将在地方

财政中扮演重要角色。

3 反思

3.1 完善财政体制

从本质上说,我国财政体制属分权体制。财政分权的优点在于,有利于地方政府提供地方性公共产品,促进地方政府竞争,推进政策实验和制度创新。但这一优点的发挥,有赖于良好的制度安排,其中重要的一点就是必须保证财权和事权的匹配,促进各区域公共服务水平均等化,实现各个地区的相对公平,而这恰恰成为现行财政体制的最大缺陷。现行财政体制只侧重于对收入的划分,缺乏对事权和支出责任的清晰界定,因而在实践中往往造成对事权的推诿。在收入的划分中,地方政府缺乏主体税种,透明、统一和公正的财政转移支付制度也尚未建立,从而造成我国地方政府巨大的财政收支缺口。因此,遏制土地财政,首先要使地方政府在预算内获得履行事权所需要的财权。而财权的核心是税权,目前,中央政府拥有全部税收立法权和税基、税率的决定权,地方政府拥有地方固定税种的征管权,这种税权划分模式,不仅不利于财政分权优势的发挥,也不利于地方政府培植央地共享税种的积极性,当地方支出责任增长比例超过税基的增长比例,就会产生地方财政的支出缺口。完善财政体制,就应当扩大地方政府的税权、将当地经济社会活动有重要影响的税种,或税基流动性弱的税种交由地方立法机关立法征收。

3.2 规范土地增值收益分配机制

一是要打破政府垄断土地一级市场的格局,还权于农民。地方政府对集体土地的垄断性征用权和出让权,是土地财政形成的根源。只要可以从农民手中低价征地,并向市场高价供地,土地财政就仍然会存在。要改变土地财政的局面,就必须打破政府垄断土地一级市场的格局,改变地方政府作为建设用地的经营角色,还权于农民。

二是要建立城乡统一的土地使用市场,还政于农民。农民是土地的主人、是农民赖以生存和发展的基础,农民应有权决定土地的出售和流转。因此,应建立城乡统一的土地使用市场,由农民而不是政府直接参与土地供给,还政于农民。

三是要建立合理的土地增值利益分配机制,还利于农民。土地增值利益的分配,除必需缴纳的国家税收外,应首先满足失地农民的发展要求,要在保证失地农民生活水平得到提高的前提下,增强失地农民的发展能力,使他们能够拥有公平的发展机会,参与社会发展和分享社会发展利益。

3.3 制定一部《反暴利法》

房价高企,民情汹汹,让每一个关心国家前途命运的人都忧心忡忡。从高房价的组成要素来看,除去建筑和报批成本,主要由建筑业的高利润、高地价、房产投机组成。

笔者赞同学者们政府关于不经营土地的观点,也认可关于成立土地国资委的倡议,问题是:我国正处于城镇化的高峰阶段,亿万翘首以盼的市民和打工群体,必将造成供求的严重失衡,这是房价居高不下的重要推手。政府的让利,也必将成了向房地产商的让利,向“地王”的让利。我们认为,除继续推行中央遏制高房价的措施外,应尽快出台一部《反暴利法》,规定房价的利润,不得超过建筑成本的 10%,否则将受到严厉制裁。制定《反暴利法》,缩小房地产获利空间,既可在客观上遏制土地寻租、房产投机,又可缩小行业间收入差距,还可以稳定社会,加快城镇化进程,使人民群众安居乐业,一举数得,何乐而不为?

3.4 改革现行干部考核制度

单纯的 GDP,不能真正反映一个地方的发展速度,不能反映人民的幸福指数,遗憾的是,它却成了干部考核的重要指标。由于 GDP 考核,各级政府都将已经膨胀的泡沫吹大,给可持续发展留下无穷的后患。

第一,GDP 考核加剧了欠发达地区财政紧张。

欠发达地区没有区位优势,没有产业优势,也没有财政优势,唯一有的是廉价的劳动力和廉价的土地。如何将劳动力从土地中转移出来,以最快的速度增加 GDP 总量,最好的途径就是招商引资,平整土地、设立开发区。于是,每年耗资巨大的招商引资活动,耗资巨大的地方节庆和耗资巨大的园区建设,成了欠发达地区的财政包袱。当然,这其中不乏成功的范例,但给我们留下更多的是沉重的债务。

第二,GDP 考核导致地方政府寅吃卯粮。

土地财政,从本质上讲,是 GDP 考核的产物。所谓土地财政,实质上是一种依靠透支社会的未来收益,谋取眼前利益的发展方式。

首先,土地财政透支了下届政府的财力。土地出让收入由本级政府收,本级政府用。而土地是有限的,一旦城镇化进程结束,下届政府将会处于无地可卖,无财可用的尴尬境地。

其次,土地财政透支了消费者的收入。由土地财政构成的高房价,最终要转化成消费者的负担,消费者需要数年、数十年才能偿还这笔债务,个人和家庭的消费能力、生活水平也会因此而发生改变。

再次,土地财政透支了人民群众对党和政府的信任。由土地财政导致的强拆、强占事件在各地层出不穷,恶化了党群关系和干群关系,造成了人民群众对党和政府的不信任。

第三,GDP 考核导致地方环境问题加剧。

由 GDP 考核导致各级政府压力加大。现在,上至省会城市,下至乡镇,开发区星

罗棋布,遍及城乡各个角落,开发区的过度开发,必然导致如下负面效应。首先,分散的工业项目形不成集群效应,过高的生产成本将导致企业难以立足。其次,分散的工业项目造成治污难度大。由于项目分散,影响遍及各个聚居点、各条河流、各个湖泊、各条渠汉,势必造成治污的难度加大。长此以往,将再难寻觅一块蓝天、一片秀水、一口新鲜空气。再次,分散的工业项目造成治污成本高。集中治理与分散治理,其优劣自不待言,高昂的治理成本必将让决策者望而却步。

事实上,GDP考核已不再适应形势的发展,转换经济的发展模式,就必须加强干部考核方式研究,转变现行干部的考核方式。科学地考核干部,要重实绩而不是虚绩,要看发展而不是增长,要重潜绩而不是显绩,要看本质而不是现象。只有这样,才能端正思想,转变作风,使经济社会持续健康发展。

土地是一种稀缺的资源,它存量有限,不可再生。珍惜土地,科学地利用土地,是每一个领导者应尽的职责。

参考文献

References:

- [1]董再平. 地方政府“土地财政”的现状、成因和治理[J]. 理论导刊,2008,12:13-15
Dong Z P. The current condition, causes and supervision of local government's "land finance"[J]. Journal of Socialist Theory Guide,2008,12:13-15
- [2]袁洋,张静芬. 提升经营城市土地的思路与对策[C]. 2008年中国土地学会学术年会论文集. 2008.
Yuan Y, Zhang J F, Suggestions for promoting management of urban land[C]. The Memoir of China Land Science Society Annual Conference of 2008.
- [3]沈琦. 宁波地区城市化与财政政策研究[D]. 复旦大学硕士学位论文. 2009.
Shen Q. Study on urbanization and fiscal policy of Ningbo [D]. Fudan University. 2009.
- [4]章新峰. 我国城市土地财政转型研究[D]. 浙江大学硕士学位论文,2010.
Zhang X F. Study on the transition of urban land finance in China [D]. Zhejiang University, 2010.
- [5]秦明周,秦志峰. 城市扩张区耕地保护的困境与规划的出路[C]. 2008年中国土地学会学术年会论文集, 2008.
Qin M Z, Qin Z F. The dilemma and solution of farmland protection in urban expansion area[C]. The Memoir of China Land Science Society Annual Conference of 2008.
- [6]张良悦. 财产税、税源替代与耕地保护[J]. 财经科学, 2009,06:11-12.
Zhang L Y. Property tax, taxation resource substitution, and farming land protection [J] Finance & Economics,2009,6:11-12.
- [7]张立彦. 地方政府土地出让目标取向研究[J]. 城市问题, 2007,11:20-22.

- Zhang L Y. Study on the target orientation of land leasing by local governments [J]. Urban Problems, 2007, 11: 20 – 22 .
- [8] 李林. 议当代中国农村的土地规模经营[J]. 河北农业科学, 2010, 01: 34 – 35
- Li L. Scale operation of land in China's rural areas[J]. Journal of Hebei Agricultural Sciences, 2010, 1: 34 – 35.
- [9] 邱蓉, 姚剑虹. 论开发区政府行为的变迁——改革开放 30 年回顾与展望[J]. 经济问题探索, 2009, 04: 11 – 12.
- Qiu R, Yao J H. Changes of government behavior in development zone [J]. Inquiry into Economic Issues, 2009, 4: 11 – 12 .
- [10] 沈关宝, 王慧博. 城市化进程中农民失地的深层次分析[J]. 探索与争鸣, 2006, 02: 17 – 19.
- Shen G B, Wang H B. Farmers' land – losing in the process of urbanization[J]. Exploration and Free Views, 2006, 2: 17 – 19.

(本文责编: 刘鲁梅)

Questioning, dialysis and reflection of land fiscal

HONG Xiao – jing

Abstract: This article refute the idea that the land fiscal mainly exists in the undeerdevelopment areas with facts and data, and find that it mainly exists in the modern cities and coastal areas which are developing well. Through the analysis of the insufficiency of local fiscal and the anxiety from position hloed by local officials, both of which are caused by the prevailing land system after the implementation of the tax – sharing policy, it can be seen that the basic reason of land fiscal is related to our current laws and policies. Based on that, the article has proposed to improve the fiscal system, regulate the allocation mechanism of land value – added revenue, and improve the performance appraisal system.

Key words: Land transfer; land fiscal; tax sharing; performance appraisal system