

地方政府土地财政问题研究——以江苏省为例

张彩萍 (南京师范大学地理科学学院, 江苏南京 210023)

摘要 以江苏省为例,介绍了土地财政的现状,分析了土地财政成因及存在的问题,最后提出在分税制体制、绩效考核指标及土地管理制度等方面治理土地财政的建议。

关键词 土地财政;地方政府;成因分析;江苏省

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)27-0208-04

An Analysis on Land Finance of Local Government—Taking Jiangsu Province as an Example

ZHANG Cai-ping (College of Geography, Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu 210023)

Abstract Taking Jiangsu Province as an example, the financial status of the land were introduced, the causes and main problems of land finance were analyzed. Finally, some opinions were proposed, such as changing the “land finance” the current situation, including reform tax system, evaluates the achievements and land management system, etc.

Key words Land finance; Local government; Cause analysis; Jiangsu Province

土地财政是我国 20 世纪 90 年代一个独特的财政经济现象^[1],在城镇化扩张进程中发挥着重要作用。但地方政府对土地财政的过度追求和高度依赖,导致房价上涨、投资过热及农民利益受损等一系列社会问题发生。为此,自 2003 年以来中央出台了一系列调控政策,旨在抑制房价过快上涨和房地产投资过热。尤其是 2013 年中央出台最严厉的调控措施,依然无法阻挡房地产市场的高温,土地市场依旧热度不减,各地“地王”频现,失地农民保障欠缺^[2]。可见,土地财政问题已不单是经济问题,同时也是民生问题^[3],是影响我国社会和谐稳定的重要因素。

围绕现阶段土地财政问题,诸多学者从理论层面对其形成的驱动因素^[4]、正负效应^[5]及治理措施^[6]等进行了富有成效的探索,但通过具体的量化数据可以更直观地了解和分析土地财政的现状和问题,特别是对依赖度进行准确界定和判断。笔者采用 2004—2016 年江苏省土地财政收入数据,通过对江苏省土地财政规模比较分析,阐述了土地财政的缺陷及形成原因,并提出解决土地财政问题的政策建议。

1 江苏省土地财政现状分析

1.1 江苏省土地财政基本经济概况 改革开放以来,江苏省经济发展取得显著成就,1992 年起全省 GDP 连续 24 年保持两位数增长。表 1 给出了 2004—2016 年江苏省经济、财政及土地供应情况。可以看出,2004—2016 年江苏省土地财政收入和地区国民生产总值都保持较快的增长势头,整体经济状况良好。江苏省土地财政收入呈现明显不稳定特征,部分年份下降和反弹现象明显。2008 年受全球金融危机影响,土地财政收入下降。2009 年因“四万亿”投资和“救市”政策刺激,出现强劲反弹现象,财政收入比 2008 年上涨 1 714.89 亿元。尽管 2012 和 2014 受房价和房地产税影响,土地财政收开始“降温”,但 2013 年土地财政再次出现强势反弹,收入达 6 820.05 亿元。从土地财政收入对地方 GDP 的贡献程度来看,2009 和 2013 年波动较大。2009 年土地财

政占 GDP 的比重从 5.75% 上升到 10.07%,2013 年则直接从 9.11% 上升到 11.85%,上升幅度大。总体来看,全省经济在转型升级中依然是稳中有进,2011—2015 年平均增长 9.6%,人均生产总值均高于全国人均生产总值,整体经济发展目标和创收目标始终保持一致。

1.2 江苏省土地财政结构分析 对于“土地财政”的内涵,我国现有土地管理等法律并未做出明确的界定。吕丹等^[7]认为土地财政结构由土地财政带来的收入规模和土地规模构成,收入规模用土地出让收入、土地相关税费收入及融资收入等体现,土地规模主要通过土地出让规模来反映。

1.2.1 土地出让收入是地方财政收入的主体。1997 年《中国证券报》报道:土地出让金是地方政府预算外的最大收入来源,由地方政府支配,被称为地方政府的“第二财政”。可见,土地出让金是地方政府财政收入的主要来源,同时也是衡量地方政府依赖土地财政的重要指标。

图 1 反映了 2004—2016 年土地出让金及地方政府的依赖度变化,可以看出,2004—2016 年土地出让金和依赖度的波动性均较大,这与土地的供给和需求有关。从土地出让金变化看,2009、2013 及 2016 年涨幅最大,2008 年受金融危机影响土地出让金下滑,出让土地 7 736 宗,土地出让收入金减少 183.72 亿元;2013 年土地出让基数较高,出让金达到 5 824.16 亿元,占比上升到 50.27%,源于土地市场持续活跃,优质地块的退出加剧市场竞争,促使地价上升,土地出让收入成为地方财政的主要来源。从地方财政的依赖度看,2009 和 2013 年政府对土地财政的依赖度出现较大幅度增长,分别为 69% 和 61%,2009 年后,地方政府对土地财政的依赖度基本保持下降趋势,这与地方调控政策有很大关联。从总趋势看,江苏省土地出让金收入总体上呈稳步上升趋势,地方政府对土地财政的依赖度在 50% 左右波动,依赖性大。

表 1 还反映了 2004—2016 年江苏土地规模情况。可以看出,土地供应总量中出让面积占比几乎达到 70% 左右。自 2008 年以来,整个土地供应仍以新增建设用地为主,占比从 2008 年的 50% 上升到 2011 年的 61.45%,江苏省在该时期财政的发展主要是农地的征用或征收。2016 年江苏省土地供

作者简介 张彩萍(1991—),女,甘肃天水人,硕士研究生,研究方向:土地资源管理。

收稿日期 2017-07-07

应总量 3.667 万 hm^2 , 其中存量用地超过全年总供应量的 50%, 该时期重点是以存量挖潜为主。

表 1 2004—2016 年江苏省经济、财政与土地供应基本情况

Table 1 The basic situation on economy, finance and land supply of Jiangsu Province during 2004—2016

年份	GDP 亿元	一般预算收入 General budget revenue // 亿元	土地财政收入 Land revenue 亿元	土地财政收入/ GDP Land revenue/GDP // %	土地总供应面积 Total land supply area // 万 hm^2	出让面积 Transfer area 万 hm^2
2004	15 512.00	980.49	794.84	5.12	2.290	1.647
2005	18 305.66	1 322.68	1 169.95	6.39	2.941	2.268
2006	21 645.08	1 656.68	1 410.69	6.52	3.188	2.592
2007	28 741.15	2 237.73	1 837.93	6.39	3.621	2.979
2008	30 312.61	2 731.41	1 744.42	5.75	2.987	2.167
2009	34 457.30	3 228.78	3 471.23	10.07	3.707	2.831
2010	41 425.48	4 079.86	5 133.70	12.39	4.414	3.434
2011	49 110.27	5 148.91	5 491.84	11.18	4.289	3.405
2012	54 058.20	5 860.69	4 925.69	9.11	4.866	3.387
2013	59 161.75	6 568.46	7 012.89	11.85	5.051	3.506
2014	65 088.32	7 233.14	5 427.81	8.34	3.951	2.468
2015	70 116.38	8 028.59	5 703.73	8.13	4.061	2.333
2016	76 085.20	8 121.20	7 434.55	9.77	3.667	2.050

注: GDP 数据来源于 2004—2014 年江苏省国民经济和社会发展统计公报; 一般预算收入来源于 2005—2015 年《江苏统计年鉴》; 土地财政收入由土地直接税和土地出让金直接相加而得; 土地总供应面积、出让面积均来自 2004—2014 年江苏省国土资源综合统计分析报告

Note: GDP data came from the 2004—2014 national economic and social development statistics in Jiangsu Province; general budget revenue from the *Jiangsu Statistical Yearbook* (2005—2015); land revenue was directly added from the land direct tax and land transfer payments; total land supply area, the transfer area were from comprehensive statistics of land and resources analysis report in Jiangsu Province during 2004—2014

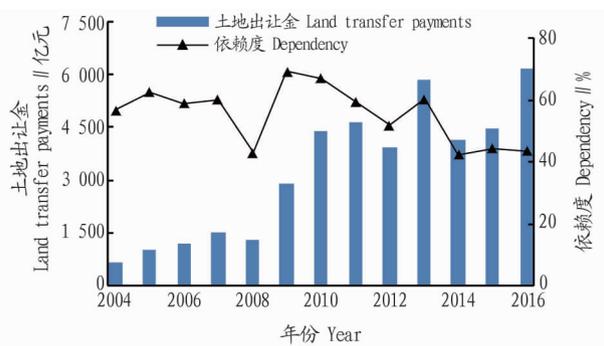


图 1 2004—2016 年江苏省土地出让金及地方政府依赖度变化

Fig. 1 The variation of land transfer payments and local government dependence in Jiangsu Province during 2004—2016

1.2.2 土地税费收入是地方财政收入的重要来源。与土地相关的税收是国家凭借政治权力,按照相关的法律规定,以土地作为重要征税对象,强制、无偿的获得财政收入的一种方式^[4]。目前,我国与土地相关的税收分以城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契税等的直接税收和以房地产税等为代表的间接税收。

表 2 给出了 2004—2015 年江苏省土地相关税收情况。可以看出,江苏省 12 年间的税收总收入保持持续增长的态势,税收收入由 833.64 亿元增长到 6 610.25 亿元,平均每年增长 481.38 亿元。从直接税收来看,2011 年之前,契税在同年税收增速最快、占比最大,比值均在 50% 以上,是重要税种。2011 年以后,契税占比开始降,而土地增值税和房产税快速增长。据统计,江苏省房地产投资从 2004 年的 1 269.78 亿元增长到 2014 年的 8 240.22 亿元,年均增长 23.09%;房产税从 2004 年的 29.19 亿元增长到 2015 年的

248.01 亿元,与建筑业税费成为地方税中增幅最大的税种,增加了土地税收收入。此外,由于部分非税收入透明度低,土地财政收入存在低估的可能。

1.2.3 土地融资是地方财政收入的储备力量。土地财政结构除土地出让金和直接税收入外,还包括土地融资。我国《预算法》明确规定,除法律和国务院另规定外,地方政府不得发放地方政府债券,理论上也就不允许其直接向银行贷款^[8]。事实上,许多地方的做法与政策规定背道而驰,通过建立融资平台,将土地抵押融资获得贷款。恰恰这种做法增加了地方政府财政收入,成为地方政府又一重要的土地收入来源。

经查找资料,2008 年江苏省土地二级市场中,以国有土地使用权抵押 58 294 宗,面积 93 395.58 hm^2 ,比 2007 年多 15 533.9 hm^2 ,抵押贷款 5 201.09 亿元,贷款金额达 3 004.88 亿元,整体比 2007 年多(2 742.13 亿元),而 2008 年土地出让金为 1 318.54 亿元。再者,2015 年以前江苏省政府配置资产主要是土地。而政府投融资平台作为地方政府基础设施投融资建设主体,其债券融资规模不断攀高;2015 年江苏政府债务率 68.50%,债务风险总体可控,直接融资渠道顺畅,综合融资成本保持在 6%~8%,较往年明显降低。说明土地融资收入是地方政府进行基础设施建设投资的重要来源。

2 土地财政的成因分析

在分析江苏土地财政现状的基础上,通过总结相关学者对土地财政问题的研究,分析土地财政的成因,可以从分税制改革、现行土地管理与分配制度缺陷及绩效考核机制等方面入手。

表2 2004—2015年江苏省土地相关税收收入情况

Table 2 The tax revenue of land in Jiangsu Province during 2004—2015

亿元

年份 Year	城市维护建设税 Urban maintenance and construction tax	房产税 Property tax	城镇土地使用税 Urban land use tax	土地增值税 Land value- added tax	耕地占用税 Cultivated land occupation tax	契税 Deed tax	地方财政收入 Local fiscal revenue	税收收入 Tax income
2004	58.64	29.19	4.44	12.40	13.87	60.44	1 398.83	833.64
2005	70.66	40.13	6.71	22.73	12.16	80.88	1 868.26	1 107.27
2006	84.92	48.87	8.57	32.92	17.75	105.43	2 388.58	1 389.13
2007	108.94	54.26	55.85	51.39	14.76	159.42	3 050.53	1 894.77
2008	125.55	69.07	88.30	63.46	25.93	179.12	4 046.71	2 278.81
2009	134.66	80.99	96.40	98.17	42.66	245.45	5 007.68	2 654.75
2010	164.81	92.11	104.57	170.36	58.98	324.72	7 644.16	3 312.61
2011	270.82	121.39	128.73	256.97	54.33	319.78	9 218.52	4 124.62
2012	309.33	160.88	149.25	317.36	57.96	332.84	9 473.09	4 782.59
2013	339.53	192.84	163.44	405.79	42.91	383.75	11 586.56	5 419.49
2014	376.15	228.73	176.04	444.89	34.74	401.69	12 749.04	6 006.05
2015	421.46	248.01	180.06	437.01	31.76	370.11	12 836.83	6 610.12

注:土地直接税值为房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契税之和;地方财政收入来源于《江苏统计年鉴》,是一般预算收入和基金预算收入之和

Note:The direct land tax is the sum of property tax,the urban land use tax,the land value-added tax,the cultivated land occupation tax and the deed tax;the local fiscal revenue comes from the *Jiangsu Statistical Yearbook*,the local fiscal revenue is the sum of the general budget income and the fund budget income

2.1 分税制改革的影响 1994年我国实行以分税制为特征的财税体系改革,成为了新旧体制的分水岭^[9],其中,最明显的是中央和地方政府财政收入结构比例的变化。改革的结果是财权上移和事权下放,地方政府在承担更多公共事务的同时面临着财政收入的缩小,加之我国实行五级政府行政管理体制,支付链条过长,各级财政层次截留导致了下层政府财政拮据,影响下层政府职能的充分履行^[10],加大了地方财政压力。财权与事权的不匹配,形成地方财政巨大的收支缺口。从2004年开始,江苏省地方政府财政收支缺口就存在,并且不断地扩大(图2)。2004年财政缺口是331.55亿元,2011年直接扩大到1 072.81亿元,2016年预算支出9 990.13亿元,预算收入8 121.2亿元,造成高达1 868.93亿元的财政缺口,形成明显的财政收支不平衡,促使地方政府探寻新的财源。由于分税制改革后,土地出让金全部留归地方政府,且土地出让资金规模庞大、投资少、见效快,土地自然也就成了地方政府眼中的“肥肉”^[11]。

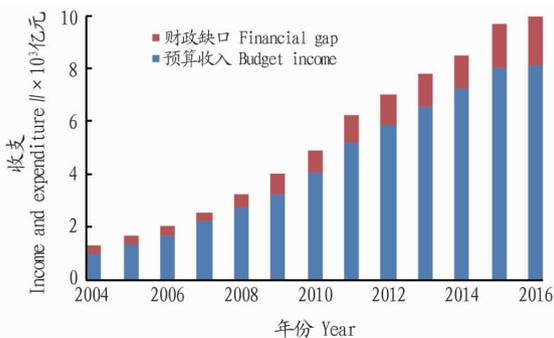


图2 2004—2016年江苏省财政收支情况

Fig. 2 Revenue and expenditure situation of Jiangsu Province during 2004—2016

2.2 现行土地管理与收益分配制度的缺陷 我国现行土地二元化所有制结构,土地管理制度上存在缺陷。一方面《土地管理法》等法规未对“公共利益”“农地产权”等关键问题进行明确界定,导致地方政府拥有强大的土地使用权和土地

资源配置权,造就了地方政府在土地一级市场中的垄断地位,使得土地财政能顺畅运行。另一方面,土地增值收益分配不公。土地出让金全部留归地方政府的同时,土地收益分配中农民所占份额过低,征地补偿标准低。据江苏省南通市调查,农民失去土地以后得到户均2万元的总补偿^[9]。这种低成本、低补偿、高出让带来的高利润刺激着地方政府大规模征地、进行土地买卖的积极性,助长了土地财政的产生。

2.3 政绩考核制度单一 以GDP和招商引资额度等经济指标为主的地方政府官员政绩考核制度,加速了土地财政的产生。在此考核制度下,地方官员之间存在着近似“白热化”的晋升竞争^[12],强晋升竞争的激励,使得地方官员不断招商引资,大量卖地,以换得高政绩,进而导致晋升竞争转变为GDP竞争,片面追求经济增长的倾向加大。2004—2016年江苏省人均GDP值均高于全国人均GDP值,年均增长水平平均高于10%,地方财政收入所占比重不断加大。可见,政绩考核制度是导致地方财政问题不断恶化的根源之一。

3 土地财政引发问题分析

3.1 土地财政造成财政收入的不稳定性 土地财政的非持续性决定了地方政府财政收入的不稳定性。具体表现在:①代际分配不公,以地生财导致“寅吃卯粮”现象突出;②财政风险导致财政收入不稳定;③房地产市场的波动带动财政收入的波动性变化;④建设用地与耕地保护矛盾等方面。此外,土地资源的稀缺和不可再生性,决定着可供出让的土地资源只会越来越少;随着土地开发成本不断提高,土地出让收益有所下降,以土地出让收入为主的土地财政必然无法持续下去。

3.2 土地财政推高房价,形成资产泡沫 房地产市场和土地市场有着很强的关联性。高企带来的房地产税增加了地方财政的收入,房地产收益越高,土地市场热度就越高,土地价格上升导致土地出让金的增加。地方政府便成为房价上涨最大的受益者。目前,江苏省“地王”不断产生,推动了房价频频走高。统计资料显示:2014年江苏省商品房平均销售

价格是 7 006.00 元/m²,2013 年是 6 909.00 元/m²,虽然一直在调控房价,但是依然处于高价位置。江浦区最高地价 2008 年时为 1 521 元/m²,2015 年高达 14 722 元/m²,7 年涨幅达 867.9%。可见,高地价间接导致城镇居民购房的困难,说明在一定程度上土地财政是高房价的诱因。

3.3 土地财政导致债务和融资风险 土地财政的不可持续性决定了地方政府存在融资平台债务风险,地方政府以土地抵押融资的债务规模与地价有关。土地财政收入来源主要是土地出让收入,地价的高低直接影响着地方政府偿还融资债务的能力,一旦房地产和土地市场波动较大,导致土地收益降低,则地方政府面临巨大的债务和融资风险。据人民网报道,2013 年上半年,江苏省 752 户平台企业的贷款外其他融资余额 5 768 亿元,比年初增加 1 354 亿元,增长 30.7%。截至 2012 年末,一些地区融资平台余额已接近或超过其综合财力的 1 倍,2013—2015 年,全省融资平台将有 3 452 亿元贷款陆续到期,占平台贷款总额的 44%。可见,随着债务的不断累积,风险问题和兑付矛盾也在加大。

4 土地财政问题的相关对策建议

地方政府“寅吃卯粮”的土地财政模式,引发了房价上涨、财政风险等一系列问题。结合江苏省相关土地政策,对土地财政的改革路径进行探讨。

4.1 深化财税体制改革 关键在于优化地方财政结构,协调中央与地方的财政关系。一方面,明确中央和地方事权的划分界限,调整中央与地方分配税收比例,按照地方实际财政能力匹配相应的事权;另一方面,完善地方税体系,确定主体税种,增加地方政府的税收权限。在此基础上,进一步完善转移支付制度。

4.2 完善地方政绩考核制度 合理定位政府官员的行政角色,降低 GDP 和招商引资额等指标在地方政绩考核体系中的权重,提升环境保护等指标的权重,构建多指标考核体系。重点发展科教文卫、生态环保等,实现从“量增长”到“质增长”的转变,“质”与“量”多向发展,来缓解地区间经济发展的不平衡。如 2014 年江苏省将环保纳入政绩考核体系中,

(上接第 173 页)

范基地”光荣称号,充分利用森林长廊交通便利、新增造林地块发展空间巨大的优势,以安徽旌德博仕达农业科技有限公司、安徽黄山云灵芝有限公司、旌德县天毛山中草药种植专业合作社等当地本土企业和农村经济组织为龙头,通过“基地+农户”等模式,进一步辐射带动全县林下经济的发展^[4],为农村扶贫攻坚、农民快速致富打下坚实基础。

3.5 立足生态优势,拓展森林旅游空间 通过森林增长工程的大力实施,全县生态环境进一步绿化美化,为县委、县政府提出的实现“全域旅游”目标奠定坚实的生态基础。利用京福高铁通车优势,加强马家溪森林公园的基础设施建设,积极发展马家溪、仙人谷、祥云、黄高峰、旌歙古道等森林旅游,结合森林城镇、森林村庄和美丽乡村创建,全县建成一批各具特色的风情小镇和精品村庄,创建森林人家 14 个,积极发

展乡村旅游。结合生态文明宣传教育,进一步完善基础设施,建设一批森林文化基地,通过森林休养、森林体验、林林游憩、森林艺术创作等森林文化活动,积极打造内容丰富、形式多样的特色生态旅游产业和森林康养产业^[5-6]。

4.3 建立规范的地方债制度,降低融资风险 人大财经副主任尹中卿曾指出,地方融资平台最大的风险,在于把地方政府基础设施和公共事业产生的债务信贷化^[13]。地方政府偿还债务的资金严重依赖于土地,财政收入和土地出让金的锐减,均会加大偿债风险,因此,建立规范的地方债制度至关重要。在鼓励平台开创多元化融资渠道的同时,建立地方政府债务风险评估和预警机制,以便判断债务的运行状态、风险指数等,降低融资风险的程度。

此外,还应完善土地制度,规范土地出让流转及利益分配制度。改变地方政府对经营性土地市场的垄断,降低地方政府对土地财政的依赖度,科学合理地发展经济建设;明确农村土地产权,保护失地农民的利益;完善征地范围、补偿标准等制度,减少土地财政引发的问题。

参考文献

- [1] 王芳. 地方政府“土地财政”困境及解困研究[D]. 秦皇岛:燕山大学,2012.
- [2] 郭杰. 征地中失地农民保护的缺陷与修正[J]. 安徽农业科学,2017,45(15):222-223.
- [3] 张帆. 现阶段我国“土地财政”问题研究[D]. 沈阳:辽宁大学,2013.
- [4] 周卫,陈小君,李文兴. 土地财政形成的内在原因分析[J]. 北京交通大学学报(社会科学版),2015,14(1):53-59.
- [5] 王玉波. 土地财政的成因与效应及改革研究综述[J]. 经济探索研究,2013(2):150-155.
- [6] 张鑫博,杨柳青. 破解中国土地财政依赖的路径选择[J]. 经济研究导刊,2014(12):71-72.
- [7] 吕丹,王钰. 地方政府土地财政的综合经济影响及改革路径分析:基于对大连市土地财政实证研究[J]. 财经问题研究,2013(1):85-90.
- [8] 孙雪梅. 略论“土地财政”现状及成因[J]. 金融经济,2011(11):13-14.
- [9] 朱秋霞. 中国土地财政制度改革研究[M]. 上海:立信会计出版社,2007.
- [10] 陈栋. 地方政府土地财政问题及其对策研究:以江西省安义县为例[D]. 湛江:广东海洋大学,2012.
- [11] 孔善广. 分税制后地方政府财权非对称性及约束激励机制变化研究[J]. 经济社会体制比较,2007(1):36-42.
- [12] 刘佳,吴建南,马亮. 地方政府官员晋升与土地财政:基于中国地市级面板数据的实证分析[J]. 公共管理学报,2012,9(2):11-23.
- [13] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院常务会议部署加强地方融资平台公司管理等[A/OL]. (2010-05-27)[2017-06-11]. http://www.gov.cn/jldhd/2010-05/27/content_1614878.htm.

展乡村旅游。结合生态文明宣传教育,进一步完善基础设施,建设一批森林文化基地,通过森林休养、森林体验、林林游憩、森林艺术创作等森林文化活动,积极打造内容丰富、形式多样的特色生态旅游产业和森林康养产业^[5-6]。

参考文献

- [1] 蔡新玲,徐建敏,姚建林,等. 安徽省油茶产业可持续发展的探讨[J]. 安徽林业科技,2015,41(3):32-34.
- [2] 周根土. 安徽主要用材树种造林与经营[M]. 北京:中国林业出版社,2011.
- [3] 程中才. 改革创新 增绿增效 奋力开创安徽林业现代化建设新局面[J]. 安徽林业科技,2016,42(1/2):3-11.
- [4] 张孝秋. 尤溪县林下经济发展现状与对策[J]. 安徽林业科技,2015,41(4):61-63.
- [5] 王小平,周彩贤,马红. 打造森林文化 丰富首都生态文明内涵[J]. 中国林业,2016(6):20-25.
- [6] 包卫东. 甘肃推进森林康养产业可持续发展[J]. 中国林业,2016(10):54-55.