



# 浅谈土地财政的成效及改进思路

——以莱芜市为例

郭文强,徐祥忠,刘文鹏

(莱芜市国土资源局,山东莱芜 271100)

**摘要:**土地财政是特定历史条件下经济发展到一定阶段的产物,在我国工业化、城市化进程中,土地财政发挥了重要作用。该文通过分析土地财政的成因、政策机理与历史成效,对土地财政提出可行性建议。

**关键词:**土地财政;成效;思路;莱芜市

**中图分类号:**F302      **文献标识码:**C

土地财政主要表现为:一是地方政府依靠出让增量土地创造财政收入<sup>[1]</sup>,维持财政支出;二是通过出让工业用地,带动地方实体经济发展;三是通过房地产<sup>[2]</sup>和相关产业的发展,增加地方税收收入;四是以土地为抵押作为融资媒介获得银行贷款,以此来进行基础设施投资和市政建设。狭义的土地财政一般为第一种表现。

## 1 土地财政成因

土地财政的形成,与财政体制、干部考核体系及土地的潜在价值有着密切的联系,主要是地方政府为了在资本的原始积累阶段高效率地积聚发展资金,并确保能在维持经济运行中有持续的资金来源<sup>[3]</sup>。

(1) 税收体制原因。现行的财政税收体制,在当前各项民生支出逐渐加大的情况下,财政困难地区的难题越来越多。发展实体经济投资大、见效慢,而搞房地产开发,成本低、收益大、见效快,地方政府更倾向于选择土地财政。

(2) 考核体系原因。干部政绩考核过分注重GDP和财政收入的数量增长,而不考核以什么样的代价取得增长,经济发展的长期性和领导干部任期的短期性之间存在的“时差”矛盾,也导致部分地区寅吃卯粮,提前卖地。

(3) 经济利益原因。房地产业对经济发展的巨

大带动作用、土地潜在价值所形成的利益驱动,使地方政府和部分企业靠囤积土地和搞地产开发而发财致富,在一定程度甚至会出现“房地产业绑架政府、绑架经济”的现象,反过来也助推了“土地财政”。

## 2 政策机理

现行的土地征收、供应、收益分配制度为土地财政的发展壮大提供了条件。比如土地征收制度、土地收购储备制度、土地集中供给制度,以及土地的招拍挂制度等,都或多或少地为地方政府通过土地创造收益提供了实现的可能。其中,土地征收及收购储备制度保证了取得土地的低成本,而集中供给和招拍挂又保证了土地高价出让的现实,在土地保有和二级市场环节,土地使用税、土地增值税等可以源源不断地提供稳定的土地收益,再加上政府规划掌控,就形成了较大的剪刀差,使土地财政得以顺利运行。从莱芜来看,增量用地的成本主要是支付农民的补偿费、新增建设用地有偿使用费,亩均成本在7万元左右;而商住用地招拍挂出让收益每亩一般六七十万元,增值近10倍。

## 3 主要历史成效

以土地征收、供应制度为核心的土地财政,为城镇建设积累了大量资金,加快了城镇化步伐,在很大程度上支持了城市的运行和发展。在土地财政和土

收稿日期:2013-05-21;修订日期:2013-10-05;编辑:王秀元

作者简介:郭文强(1979—),女,山东莱州人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:gwqiang1979@163.com。

地金融形成的近十几年中,莱芜市城市建设发展较快,原因之一就在于政府通过经营土地,积聚了较多建设资金。

(1)土地的有效供给支撑了经济高速增长。土地供给与经济增长相辅相成,一般呈正相关关系,土地供应充足能促进经济增长,经济的高增长也会倒逼土地的加速供应。2002年之前,莱芜市工业化和城镇化的发展速度比较慢,土地资源的消耗相对较少,速度也不快,每年总用地量一般不足 $133.33\text{ hm}^2$ ;2002年以来的10年中,莱芜市工业化和城镇化进入加速发展阶段,对土地资源的消耗也进入快速发展期。2002—2011年,全市新增工业用地达到 $2\,286.67\text{ hm}^2$ ,有力保障了工业经济的快速发展,加快了城市化进程,GDP从2002年的141.9亿元增长到2011年的625亿元,经济增幅多项指标在全省名列前茅。莱芜市加快实施工业化、城镇化双轮驱动战略,在积极审批供应工业用地的同时,加快工业项目固定资产投资,2007—2011年,固定资产投资完成额分别为165.32亿元、207.45亿元、260.55亿元、321.36亿元、350.1亿元,年均增长23.02%。2011年,莱芜市城镇化率达到了52.56%,高于同期全国51.27%、全省50.9%的平均水平,位居全省第7位。

(2)土地的资产化促进了快速的城市化。莱芜市积极发挥土地的资本、资产功能,大力推进土地的市场化运营,土地资产收益呈逐年上升趋势:2003年土地出让收入6.3亿元,2007年接近20亿元,2009—2011年平均13亿元,土地收益占全市地方财政收入的比重一般在25%左右。土地收益量随国家政策变化呈曲线波动:2007—2011年,土地出让收入在全市财政总收入中的份额,分别为13.35%、21.71%、28.49%、37.77%、23.72%。

莱芜市合理二次分配土地收益,政府将土地出让收入资金主要投向城市配套设施建设以及城市基础设施建设,解决了快速城市化过程中资金需求不足的问题,也推动了建筑业、房地产业的繁荣,带动了建材、民用电器、五金、化工等产业的发展。城市经济快速发展,城市居民的生活质量不断提高,吸引了大量周边地区的农民进城务工,带动了附近农村经济的转型与发展。同时将部分资金投向山丘地区土地开发整理项目,改善农村生产生活条件,积极为失地农民办理养老保险,解除农民后顾之忧,实现了“工业反哺农业,城市支持农村”,这也是“土地财政”

的主要体现。

(3)土地的城市化保障了城市规模合理扩张。随着工业化、城市化进程的加快,大量农民转移进城,公共基础设施对土地的需求急剧增加。莱芜市根据发展实际,近10年来先后征用城市周边土地、乡镇周边集体土地 $4\,846.67\text{ hm}^2$ ,将农村土地转变为城市用地,建成区面积从2002年的 $4\,846.67\text{ hm}^2$ 增加到 $9\,646.67\text{ hm}^2$ ,扩张了1倍多,对提高城市品位、增强城市承载能力等都起到了积极的推进作用。

## 4 对土地财政发展态势的研判

新时期城镇化发展呈加快推进态势,莱芜作为山东省唯一的“统筹城乡一体化试点”,城乡差距相对较小,今后一段时期,城镇化速度将会明显加快,以前并不突出的土地财政,可能随着供地量的扩大相应水涨船高。从全国情况看,现行土地财政政策运行存在的问题及潜在风险已经显现。

(1)政府收益不可持续。由于土地出让<sup>[4]</sup>来钱快,数量大,造成一些地方政府乐于寅吃卯粮、竭泽而渔,而不考虑下一届政府如何实现财政收入。随着城镇化水平的逐年提高并达到一定水平后,城镇外延扩大趋势会慢慢趋稳,未来城镇化发展再依靠新增土地创造财政收入也就不再现实。

(2)导致房价虚高。同时地方政府为了获取更大的土地收益,千方百计推高地价,导致房价飙升,住房得不到保障引发的社会矛盾将进一步激化。

(3)造成土地粗放利用。目前土地财政主要是依靠卖新增土地创造财政收入,也形成了城市“征地—卖地—收益”的粗放式土地经营模式,既剥夺农民利益,也容易造成城市规模无序扩张和土地资源的浪费。

因此,客观地讲,土地财政在特定时期发挥了重要的作用,但随着发展变迁,土地财政已亟需改革完善。土地是不可再生的稀缺资源,如果过度依赖土地财政,就会坐吃山空,经济更无持续发展可言。要从根本上预防和解决当前困局及将来的潜在风险,必须切实落实科学发展观,加快土地财政运行机制的调整步伐,通过对存量土地的节约集约利用、征收物业税、房产税等方式创造财政收入,改变单纯依靠新增土地出让金和房地产税收为主要土地收入的财政现状,让土地财政趋于理性,既体现公平性,也保证政府有持续的、相对稳定的土地财政收入。而且,

主观上也会促使政府平抑地价,同时将力量聚焦到优化市场环境,调整经济结构,走转型升级发展之路,将土地财政逐步调整为改善民生的一种方式。

## 5 土地财政存在的困难和问题

土地财政在促进城镇化、工业化等方面起了积极的推动作用,但也存在一些困难和问题,亟待解决。

(1)土地出让制度有待于进一步改进。在现行的土地出让制度下,地方政府无论以何种方式出让土地使用权,卖一块土地,政府就一次性地收取50~70年土地收益,这为地方政府“以地生财”提供了便利。但土地资源有限,且市场有冷暖,土地财政收益也不稳定。莱芜是一个小城市,受土地财政影响较大,近10年来通过出让土地获得政府收益约92.49亿元,土地出让收益最高时一年达20多亿元,最低时仅7亿元。土地收益年度差距过大,导致部分政府预算项目无法落实,造成工作被动。

(2)土地税制有待于进一步完善。20世纪90年代,分税制改革以后,中央上收了大量财权,特别是将增值税的75%归为中央政府,2002年以后又将地方税种中增长较快的所得税改为中央、地方共享税。在财政向上集中的同时,地方财政支出责任不仅没有减少,反而有所增加。不仅需要承担建设性支出以及为重大工程配套资金、行政性支出,还要承担各种社会保障支出等,地方财政资金紧张。这在客观上也加剧了“土地财政”现象。

(3)农民集体土地权益有待于进一步得到保障。十七届三中全会明确要求要逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。但目前集体土地的所有权是不完整的,征地范围过宽,且具有强制性,在一定程度上是对农民权益的剥夺。征地补偿标准虽有所提高,但补偿价格依然仅参考土地的原农业用途,没有合理体现土地财产权益。而且,土地收益的剪刀差过大,从农民手中每亩3~5万元征得的土地,拍卖到每亩上百万元,农民有抵触情绪。

## 6 改革完善土地财政的建议

鉴于以上问题,土地财政改革紧迫而必要,结合

当前实际,提出如下建议:

(1)探索建立耕地保护基金制度,用经济手段加强耕地保护。建议从每年的土地出让收入中划出一定比例,建立中央、省和县(市)三级耕地保护基金,实行分账核算,通过异地转移支付专项用于耕地保护和基本农田建设,使承担保护耕地任务的地区获得相应的收益,改变“保护耕地就是保护落后”的现象,提高各级政府及农民保护耕地的积极性,同时遏制地方政府片面追求土地收益的短期行为。

(2)完善土地税制,形成科学合理的土地税收体系<sup>[5]</sup>。将所有的城镇建设用地者纳入征税范围,同时提高城镇土地使用税税率。完善土地增值税,扩大土地增值税征收范围,采取“普遍征收”的办法,在征收范围上要能覆盖引起土地增值的所有对象。提高耕地占用税税率,通过税收杠杆,倒逼企业节约和集约用地,从源头上减少新增用地。要进一步深化分税制改革,使地方财政有稳定的税源,弱化地方“以地生财”的冲动,进而遏制“土地财政”现象。

(3)改革集体土地管理制度,完善集体土地市场。制订全国统一的集体建设用地流转办法,选取部分城市试行出让、转让、出租、作价入股、抵押等多种形式,与国有土地实行“两种产权,同一市场,统一管理”。集体建设用地用于工业、商业、旅游业、服务业等经营性用途以及有2个以上意向用地者的,应当进入土地有形市场采取招标、拍卖或者挂牌等方式公开交易。同时,积极探索实行集体建设用地使用权抵押和作价入股,进一步增强土地的抵押、流通和兑现等功能。通过打破国有、集体2种产权的二元化结构,在供地时双管齐下,缓解用地供需矛盾,也以釜底抽薪的形式,减少土地财政发生的可能性。

## 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 高聚辉,伍春来. 分税制,土地财政与土地新政[J]. 中国发展观察,2006,(11):25-27.
- [3] 邵绘春. “土地财政”的风险与对策研究[J]. 安徽农业科学,2007,35(13):4006-4008.
- [4] 朱丽娜,石晓平. 中国土地出让制度改革对地方财政收入的影响分析[J]. 中国土地科学,2010,24(7):23-29.
- [5] 满燕云. “土地财政”难题求解[J]. 中国改革,2010,(8):18-20.

# Discussion on effect of Land Finance and Improvement Thoughts

——Taking Laiwu City as an Example

GUO Wenqiang, XU Xiangzhong, LIU Wenpeng

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

**Abstract:** Land finance is the product of economic development under specific historical conditions. In the industrialization and urbanization process in China, land finance plays an important role. Through analyzing the origin, policy mechanism and history effectiveness, feasible suggestions have been put forward for managing land finance.

**Key words:** Land finance; effects; thoughts; Laiwu city