



CHINA INNOVATIVE URBAN-RURAL GOVERNANCE RESEARCH NETWORK
城 乡 治 理 创 新 研 究 网 络



土地财政：地方发展与国家困惑

吴宇哲

浙江大学土地管理系

浙江大学土地与国家发展研究院

2019-12-7@香港大学

国家治理体系与治理能力现代化中的两个关系

□ 两个关系

- 中央政府与地方政府的关系？
- 地方政府与市场的关系？

□ 如何走出“一放就乱、一乱就收、一收就死”

- 一放就乱：地方政府与市场的关系？
 - 财政分权，各大城市房价飙升
- 一乱就收：中央政府与地方政府的关系？
 - 房子用来住的，不是用来炒的
- 一收就死：如何突破？
 - 国家治理体系与治理能力现代化



一、土地财政的背景

春天的故事开始讲

- 有一位老人画了一个圈
 - 1980年5月深圳特区设立
- 首次有偿出让土地使用权
 - 1987年11月26日
 - 深华工程开发公司取得一宗4.64公顷住宅用地，50年的使用权
- 《中华人民共和国宪法修正案》
 - 1988年4月12日
 - 第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”
- 国务院《关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》
 - 1989年5月，中央财政40%；地方财政60%



中央与地方的博弈

- 1989年7月，中央提取的比例降至32%
 - 财政部公布《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行实施办法》规定，土地使用权出让收入全部上缴财政，其中先由取得收入的城市财政部门，留下20%作为城市土地开发建设费用，其余部分40%上缴中央财政，60%留归城市财政部门，“实行收支两条线方式管理”。
- 1992年9月，土地出让金，5%
 - 财政部出台《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》，第一次将出让土地使用权所得称为“土地出让金”，并将上缴中央财政部分的比例，下调为5%。
- 1994年实行分税制
 - 土地出让金作为地方财政的固定收入全部划归地方所有
 - 地方财政收支变化如何呢？

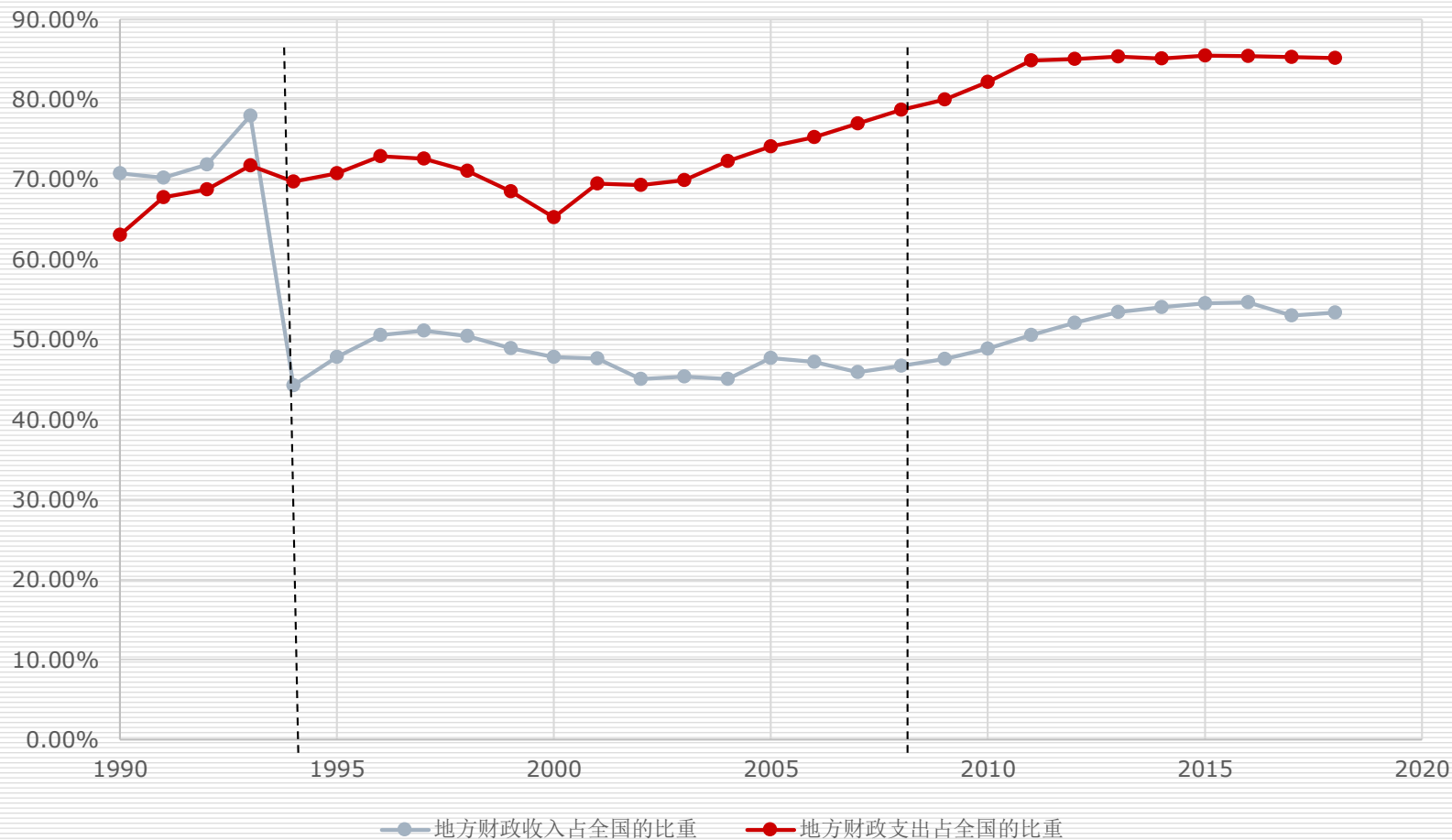
1994分税制：国税与地税

□ 为什么分税？

分税制是按税种划分中央和**地方财政收入**的制度。分税制改革是财政体制的重大改革，也是难度很大的一项改革。为顺利实施分税制改革，1993年三、四季度，朱镕基同志率领有关部门负责同志先后到十几个省、自治区、直辖市，与地方负责同志交换意见。**广东省**在此前实行财政包干体制时地方财政留成比例较大，因而对实行分税制有很大顾虑。1993年9月12日至16日，朱镕基同志在**广东省**就实行分税制问题进行调查研究，并与广东省委、省政府负责同志座谈，深入交换意见。他在广东调研时指出：“目前**中央财政**十分困难，已经到了难以为继的地步。如果不适当地集中**中央财政收入**、加强中央财力，日子就过不下去，最终全国都要受害，都搞不下去。”“必须按照国际惯例，按照市场经济的原则进行财税改革。”他回到北京后，致信江泽民、李鹏同志并中共中央、国务院，汇报了与**海南**、广东两省负责同志商谈的情况，反映广东省希望中央在税收返还基数年、企业减征等问题上给予照顾。为减少新体制出台的阻力，顺利推行分税制改革，朱镕基同志建议对这些作出让步，提出了妥善解决的方案。由于这样做既坚持改革的原则，又采取适当让步等灵活办法，从而化解了矛盾，顺利实行分税制改革创造了条件。

- “目前中央财政十分困难，已经到了难以为继的地步。如果不适当地集中中央财政收入、加强中央财力，日子就过不下去，最终全国都要受害，都搞不下去。”（朱镕基，1993）

地方财政比重：收入下降Vs支出上升



土地财政：地方发展与国家困惑



深化城镇住房制度改革

□ 出售公有住宅

- 1994年7月18日，国务院印发了《关于深化城镇住房制度改革的决定》，基本内容是把住房投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制。重点是出售公有住宅

□ 公积金

- 1996年8月，国务院办公厅转发了国务院房改领导小组《关于加强住房公积金管理的意见》
- 明确了住房公积金是职工个人住房基金，规范了住房公积金的管理体制

□ 金融配套

- 1997年中国人民银行正式颁布和实施了《个人住宅贷款担保管理暂行办法》

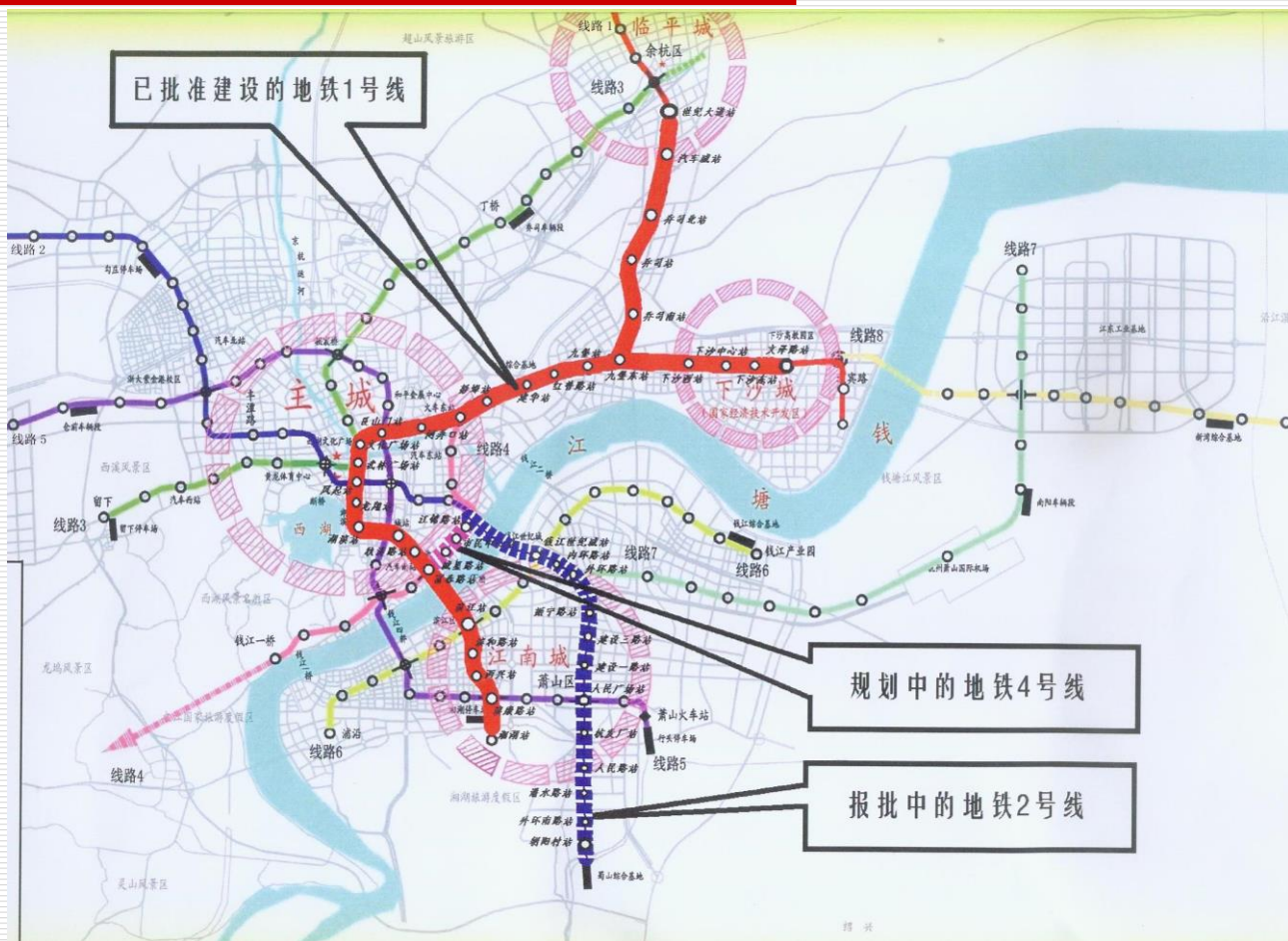
□ 住房商品化

- 1998年7月实物福利分房的终结，进入住房分配货币化阶段



二、地方发展

中国特色的TOD：杭州地铁开发策略



土地财政：地方发展与国家困惑



浙江省的土地出让金（预算外财政）

- 1999年以来土地出让金在地方财政中的角色越来越重要
- 到2003年土地出让金收入甚至超过预算内财政收入
- 尽管此后土地出让金收入占地方财政的比重有所回落，但是2006年土地出让金收入与预算内财政收入之比仍然达到1:1.29

土地出让金更加规范

- 2007年《城市房地产管理法》修订后，要求
 - “土地使用权出让金应当全部上缴财政，列入预算，用于城市基础设施建设和土地开发”

金融危机后的土地财政依赖

■ 2008年以来，地方政府土地收入：

- 2008：1.04万亿元
- 2009：1.40万亿元
- 2010：2.91万亿元
- 2011：3.32万亿元
- 2012：2.85万亿元
- 2013：4.13万亿元
- 2014：4.26万亿元
- 2015：3.25万亿元
- 2016：3.75万亿元
- 2017：5.21万亿元
- 2018：6.51万亿元



■ 土地出让收入已
相当于地方本级公
共财政收入的
50%-60%

土地财政 $\leftrightarrow$ 招商引资

□ 住宅用地

- 高地价
- 用地紧张
- 城市建设资金的来源
- 区域性市场
- 政府与居民
- 要求环境保护
- 物业费（未来）
-

□ 工业用地

- 低地价
- 新增用地多
- 就业的机会
- 区域之间的竞争
- 政府与企业
- 造成环境污染
- 增值税/企业所得税
-

中国模式=香港模式+新加坡模式？

加入WTO，中国成为“世界工厂”

□ 1998年对外贸易松动，2001年进入WTO

□ 工业园区过多

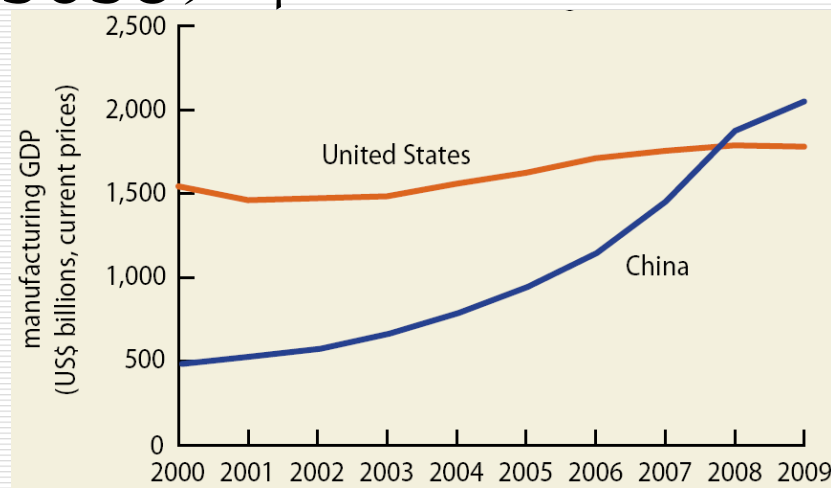
■ 国务院批了200多个

■ 2003清查全国6024（5658）个

□ 面积3.54万km²

□ 撤并整合2046个

□ 目前的工业用地状况？



三、国家困惑

土地财政概念拓展

□ 土地出让金收入

- 全国50座代表性城市合计在2019年前5月土地出让1.59万亿元,同比2018年同期上涨了12.3%

□ 与土地相关的税收

- + 1万亿元

□ 地方政府融资

- 土地作为抵押, 获得银行贷款, ??? 万亿元
- 审计署: 截至2012年底, 11个省级、316个市级、1396个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额34865.24亿元, 占省市县三级政府负有偿还责任债务余额93642.66亿元的37.23%。

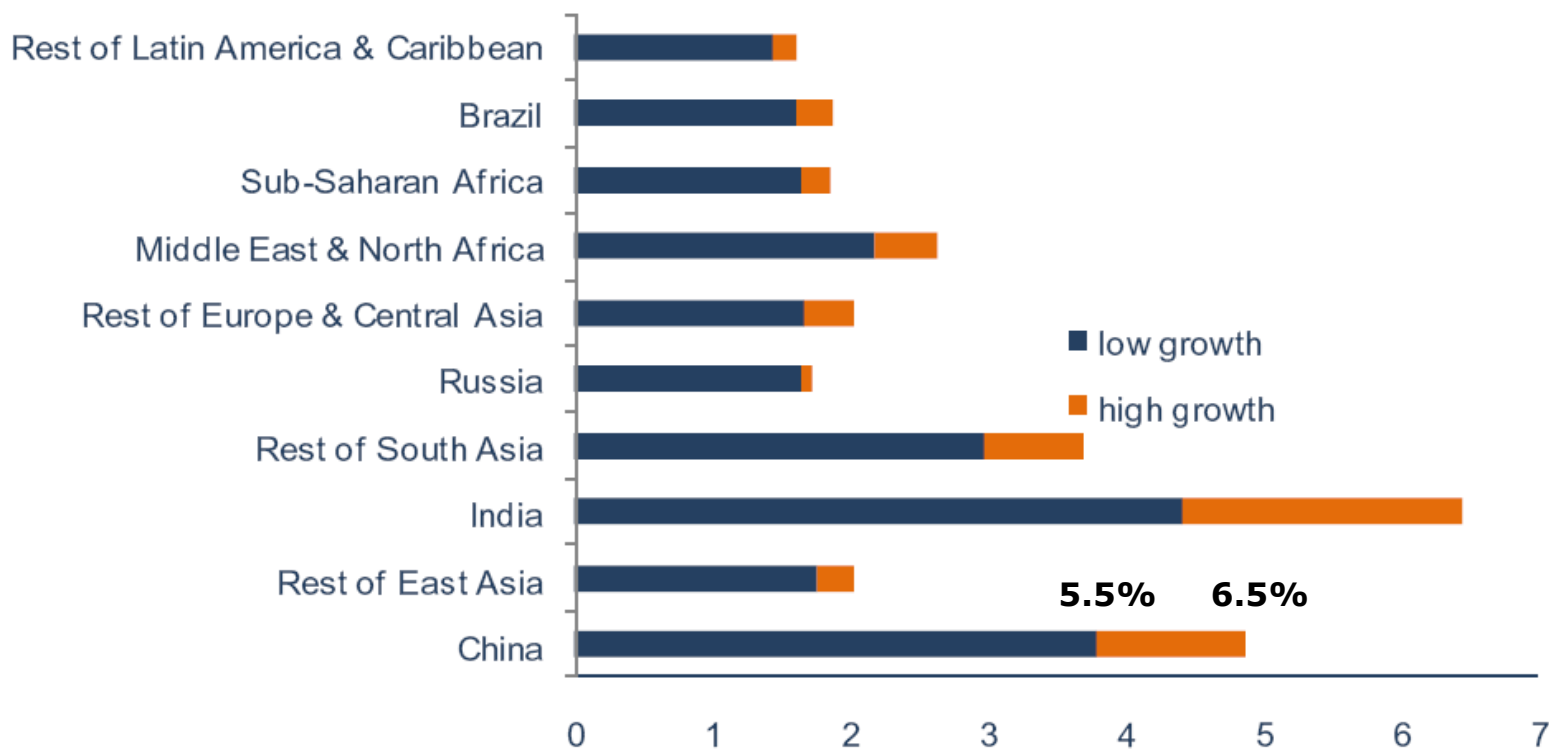
2012年土地财政依赖度排名

省份	统计口径（承诺以土地出让收入为偿债来源的各级政府）	土地偿债规模（亿元）	土地偿债规模排名	土地偿债在政府负责偿还责任债务中占比	占比排名
浙江	省、市、县政府	2739.44	2	66.27%	1
天津	市政府	1401.85	10	64.56%	2
福建	省本级、8个市本级、67个县级政府	1065.09	11	57.13%	3
海南	省级、2个市级、12个县级政府	519.54	20	56.74%	4
重庆	市本级及36个区县政府	1659.81	8	50.89%	5
北京	市本级、14区县政府	3601.27	1	50%~60%	
江西	11个市级、90个县级政府	1022.06	12	46.72%	7
上海	市级和16个区县	2222.65	3	44.06%	8
湖北	13个市级、72个县级政府	1762.17	6	42.99%	9
四川	18个市级、111个县级政府	2125.65	4	40%	10

数据来源：中国经济周刊

中国透支了未来的房价

Index of land prices in 2030 (2005 = 1)



Source: World Bank calculations.

房子是用来住的，不用来炒的

□ 限购/限贷

- 误伤投资和改善性需求

□ 对交易的利润征税

- 日本的经验：50%→75%
- 2013年新国五条中的20%，没有得到地方政府的细则的支持

房价过高的危害

- 政府不能提供足够的保障性住房
 - 房价过高是否超过了老百姓的购买力，尤其是中等收入者的购买力？
- 经济泡沫化
 - 实体经济如何升级
- 社会阶层的固化
 - 不能买房,不能成家

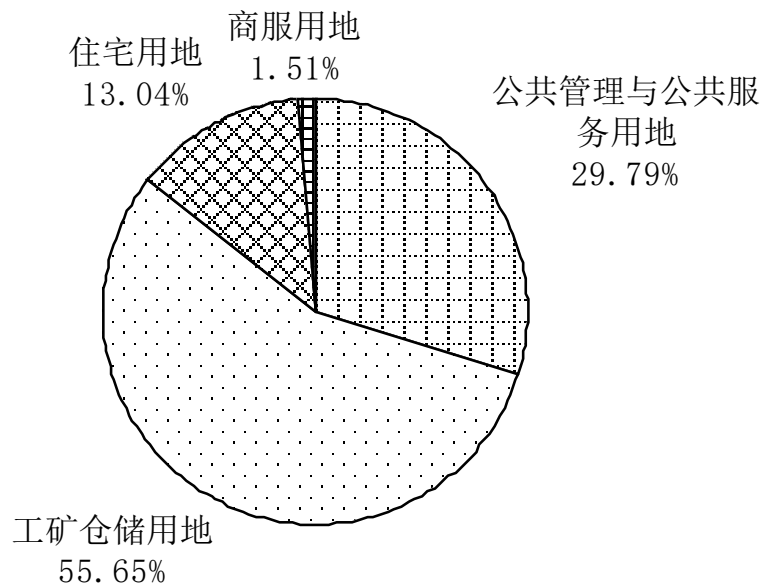
如何引导建立住房供应体系？

- 建设用地供给中加大住宅用地，减少工业用地
- 住房供应体系
 - 保障性住房，政府提供
 - 普通商品房，增值部分增税与保有税（未来）
 - 高档住房，保有税+资源占用税
- 土地出让金的新人群
- 一部分先富起来人的需求
- 建设拉动内需，上游的钢筋、水泥
- 居住拉动内需，下游的家电、家具、日常用品

世界工厂的代价

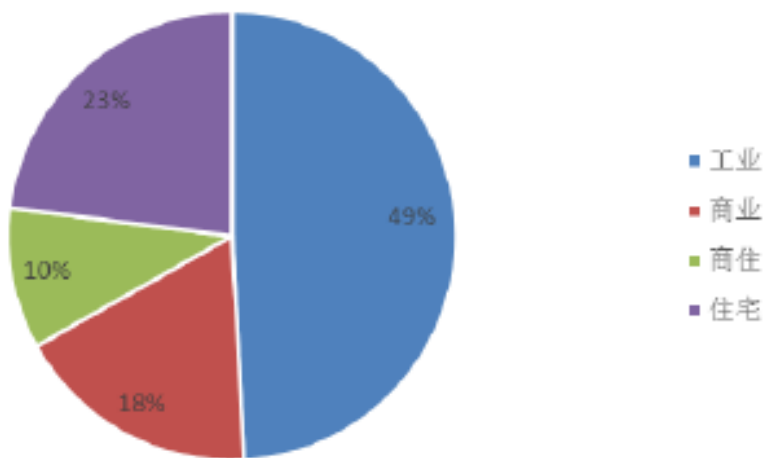
- 2004年，GPD：9.1%增速，占世界4%
 - 全球总产量30%的主要能源和原材料，其中石油为7.4%，原煤为31%，钢材为27%，氧化铝为25%，水泥为40%
- 2014，GDP10.38万亿美元,全球13.4%
 - 水泥产量：24.76亿吨，全球总产量的60%
 - 粗钢产量：8.227亿吨，全球总产量的50%
 - 煤炭产量：38.7亿吨，全球总产量的50%
 -

浙江省某县2000年-2010的土地出让

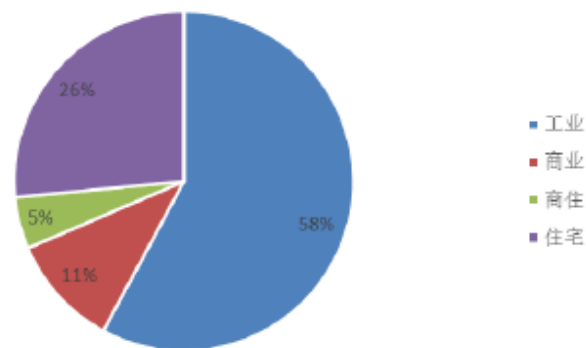


金融危机以后：工业/住宅用地出让

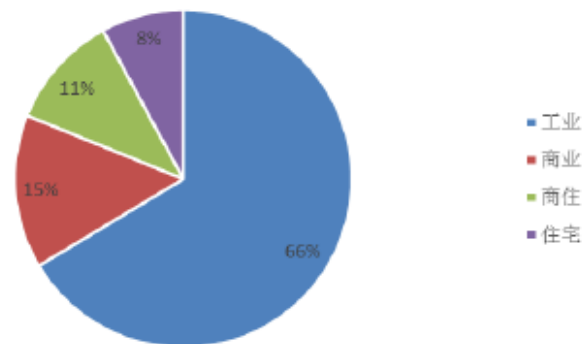
杭州市2008-2014年用地面积比例图



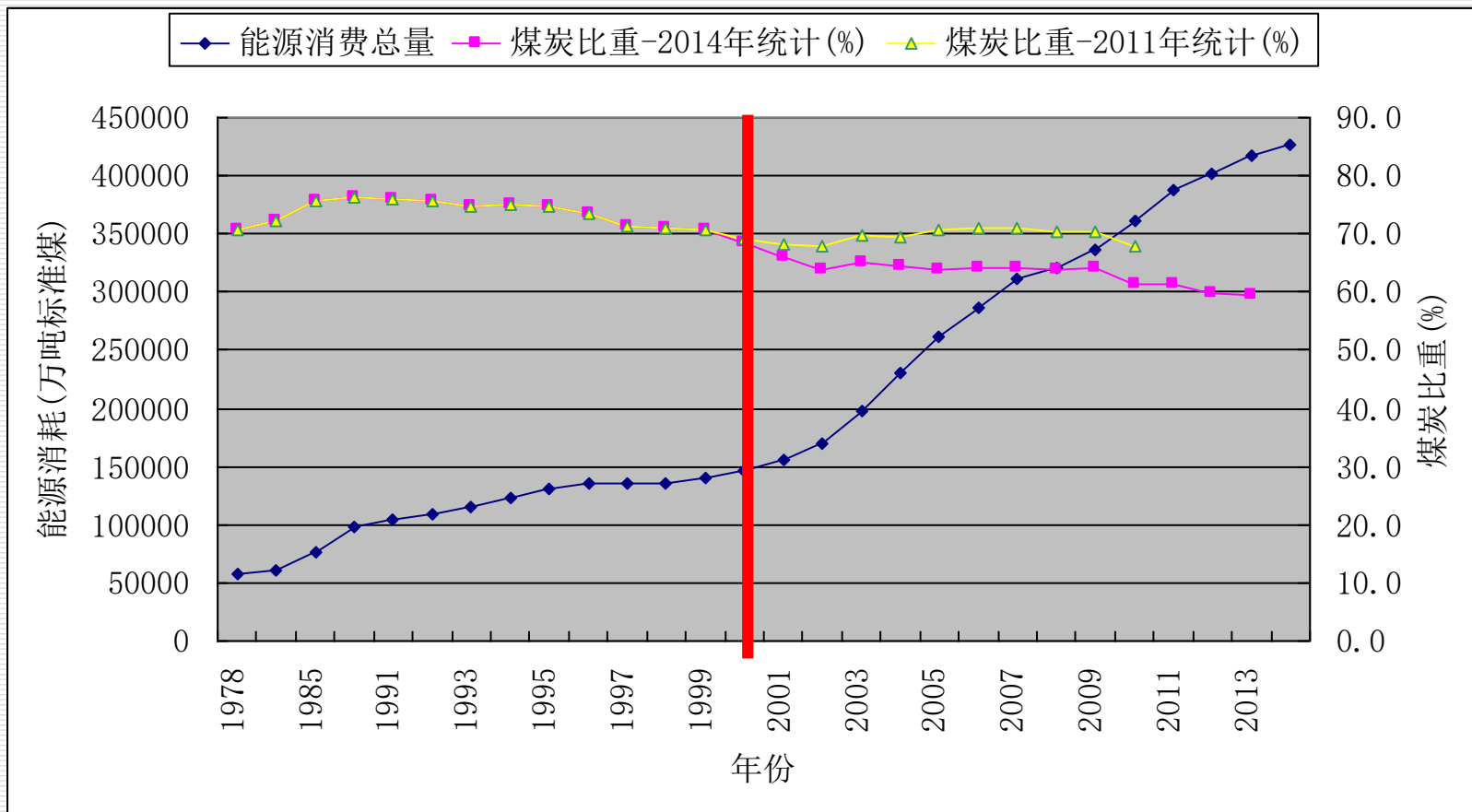
上海市2008-2014年用地面积比例图



慈溪市2008-2014年用地面积比例图



中国的能源消耗总量及煤炭比重



数据来源：中国统计年鉴 土地财政：地方发展与国家困惑



全球能源结构变迁



到2030年的困境

□ 人口高峰+城市化稳定(70%)同步到来

■ 地方政府还争着扮演“世界工厂”？

■ 土地出让金政策还能持续？

➤ 地方财政如何解决？

国家治理体系与治理能力现代化建立的关键切入点

- 地方财政的重大变革
- 自然资源部+国家税务总局的合力
 - 国土空间规划：减量规划？
 - 土地增量财政→土地存量财政

土地出让金+生产税为主导

藏富于民

物业税为主导

谢谢大家！

□ 联系方式：

- 吴宇哲 博士
- 教授/博士生导师/系主任
- 浙江大学公共管理学院土地管理系
- E-mail: wuyuzhe@zju.edu.cn
- <http://mypage.zju.edu.cn/wuyuzhe>

