

# 不可持续的“土地财政”怎么改?

## 阅读提示

■“土地财政”造就了“征地—卖地—收税—抵押—再征地”的模式,其中地方政府、开发商、银行成为最大的受益者

■对于城市发展而言,相比起土地出让所产生的利润,安居乐业的百姓和欣欣向荣的企业更为重要

20605元/平方米。12月16日,广州市楼面地价再度被刷新。“看来只有中彩票才能买得起房子了。”听到这个消息,在广州工作多年的王先生感叹。

当前,国内房地产市场运行面临复杂局面。一线城市房价高昂的头还没有低下,部分二、三线城市又出现上涨。不久前,南京、武汉、杭州等地也都出现高价地。为坚决落实调控措施,国土资源部12月19日发出通知,要求坚决抑制少数城市地价过快上涨趋势。

除了流动性过剩、通胀预期增强等因素外,不少人认为,房价居高不下的原因,在于有些地方为获取高额的土地出让金,采取种种措施,推高地价、推升房价。更有舆论称,“土地财政”是高房价的罪魁祸首,“土地财政”不除,房价下不来。

该怎么认识“土地财政”?梳理“土地财政”的来龙去脉,厘清利弊,寻求治本之策,不仅关系到房地产市场的长期健康发展,也关系到如何防范地方财政和金融风险,如何转变经济发展方式等问题。

## 1. 土地出让金收入逐年增多

2009年,全国土地出让金收入相当于同期地方财政总收入的46%左右

截至目前,北京、上海今年土地出让金已破千亿元,比去年同期大幅增加。由于土地供应量约为过去两年的总和,今年全国土地出让金有望突破2万亿元。

近10年来,各地土地出让金收入迅速增长,在地方财政收入中比重不断提升。资料显示,2001年—2003年,全国土地出让金达9100多亿元,约相当于同期全国地方财政收入的35%;2004年,收入近6000亿元。2009年达到1.5万亿元,相当于同期全国地方财政总收入的46%左右。在有些县市,土地出让金占预算外财政收入比重已超过50%,有些甚至达80%以上。

“土地财政”是个俗称,一般是指一些地方政府依靠出让土地使用权的收入来维持地方财政支出。中国土地学会副会长黄小虎说,实际上,土地出让后,地方政府还能获取包括建筑业、房地产业等营业税为主的财政预算收入,这些收入全部归地方支配。仅此两项就占到地方税收的近四成。在一些地方,“土地财

政”成了名副其实的“第二财政”,有的甚至成了财政收入的主要来源。

附着在土地上的收入,还有名目繁多的费。土地从征用、出让到规划建设等环节,土地管理、房产、财政、水利、交通、人防等部门,都会收取不菲的费用。

“如果算上以土地作为抵押向银行贷款,地方政府的实际支配收入会更多。”中国人民大学土地管理系主任叶剑平说,地方政府手中的土地和政府信用是金融机构看好的优质抵押品。近年来,特别是在城市基础设施投融资上,地方政府获得的抵押贷款增长较快。据银监会统计,截至2009年年末,地方政府融资平台贷款余额为7.38万亿元。而卖地收入是还贷的主要来源。

拍卖地一落,少则几亿元多则几十亿元甚至上百亿元的收入就来了,土地整理一下,就能到银行换取大量贷款,哪个地方能拒绝这种“快钱”的诱惑?而要加大投资力度,做大GDP,彰显政绩,恐怕没有比围绕土地做文章更短的路径了。正是认识到土地的资金和资产功能,越来越多的地方开始走上了以“经营土地”来“经营城市”、“经营发展”的道路。

## 2. 过度“以地生财”害处多

在“土地财政”模式下,难免产生高价地进而产生高价房,有悖于国有土地为全民所有这一基本属性

客观地说,十几年来,“土地财政”对缓解地方财力不足、公共品供给融资难,创造就业机会和提升城市化水平等都有很大促进作用,功不可没。

“土地财政”为人诟病,不在于地方政府由此获得了较为充分的财政收益,而是获得这一收益的过程不尽合理、公平,以及可能带来的一系列弊端。

“土地财政”所带来的利益联接机制,最为人诟病。“存在多年的‘土地财政’,事实上造就了‘征地—卖地—收税—抵押—再征地’的滚动模式,在这一过程中,地方政府、开发商、银行成为最大的受益者。”中国社科院农村发展研究所研究员王小映坦言。

要维持这一模式,并获取较高收益,就要压低补偿标准,再通过拍卖等方式高价出让。几万元一亩征地的,几百万元甚至上亿元卖给开发商,征地与卖地之间的巨额利润,让不少地方以各种形式规避上级的规划管制,计划控制和审批管理,违规违法用地时有发生,农民“被”上楼现象频频上演,权益得不到有效保护,耕地保护也面临空前压力。而房地产业是这一模式的下游出口,城市购房者最终为高房价“埋单”。

中国土地勘测规划院副总工程师邵晓云分析,在这种利益联接机制下,地方政府不但是征地的买家、土地出让的大卖家,还是收

支的大账房。当流动性充裕,房地产市场向好时,地方政府有动力、有能力推升地价和房价;而当楼市出现危机,土地交易冷清时,地方政府的财政平衡压力就会增大,也能通过构筑政策防护墙,扭转楼市下滑趋势。“2008年,各地纷纷出台缓交土地出让金等措施扶持开发商,‘救市’风潮席卷南北就是例证。更令人担忧的是,这种机制像失去控制的发动机一样,很难停下来。”叶剑平说。

国有土地毕竟是一种特殊的公共资源,如果将土地供应目标定位于地方财政的利益最大化,将有悖于其基本属性,也有悖于国有即为全民所有这一基本属性。在这种利益联接机制下,难免产生高价地进而产生高价房,房价不断上涨,就会导致住房不断向富裕家庭集中,大多数居民家庭获得住房的能力减弱,机会减少。“政府获取土地出让金及其相关收入的目的应是社会公共服务最大化,在缺少必要制度约束情况下,手段往往成了目的,损害了社会公平。”叶剑平说。

“土地财政”还造成资金过度流向房地产领域,不利于优化经济结构。从近几年情况看,房地产已成为“吸金场”,甚至一些生产服装、家电的大企业也纷纷转型做起了开发商。“这不是好现象,毕竟,土地的增值是虚拟的,没有哪个国家可以依靠房地产来实现国富民强。”叶剑平说。

地方政府土地抵押收入的增长,则加大了金融风险。审计署公布的情况表明,审计调查的18个省、16个市和36个县本级,截至2009年年底,政府性债务余额合计2.79万亿元。从债务余额与当年可用财力的比率看,有7个省、10个市和14个县本级超过100%,最高的达364.77%。“这些贷款很大一部分依靠土地出让收入来偿还。当行情看涨,土地出让顺利时,政府可以通过丰厚的土地出让收入归还银行贷款,一旦房价大幅下行,土地价值必定下降,薄薄的抵押合同书力量终究有限,银行、财政所承担的风险显而易见。”叶剑平说。

“土地财政”的收取和使用还严重透支未来收益。黄小虎说,各用途出让的土地达40年、70年不等,地方政府在出让土地时,按照年限累计的地租做了一次性收取并用于当期支出,虽然短时间增加了财政收入,但实质上透支了未来几十年的收益,势必损害子孙后代的利益,相当于“寅吃卯粮”。

“土地财政”也是不可持续的。一个城市的建设用地上总是有限的,一旦卖完,后续的财政开支就得不到保证。“城市化进程还有20年左右就会达到70%的平稳期,‘土地财政’之路只能是短期选择,绝非长久之计。”邵晓云说。

## 3. “土地财政”怎么改

推动地方政府财权与事权相适应,规范土

地征收行为、用好土地出让金收入

地方政府也有苦衷。一位沿海城市的官员告诉记者,城乡基础设施建设、保障房建设、农村土地整理等都需要保持一定的财政支出规模,钱从哪里来?现实情况是,仅靠收远远不够。

“1994年的分税制改革,找到了困扰多年解决中央和地方财政关系的正确思路。但没能很好地解决省级以下各级财政的关系问题,更关键的是,在现实运行中,财权与事权相对应的原则没能有效坚持。地方税体系没有成形。”财政部财政科学研究所所长贾康说。

统计数据显示,自1994年实施分税制后,地方政府的财政收入占整个财政收入的比重逐年下降,从1993年的78%下降到2004年的42.7%;但另一方面,地方政府的财政支出占整个财政支出的比重却没有相应变化,一直在70%上下波动。而1994年以来,省、市政府也在想方设法增加集中度,财力逐步向省、市集中。

“土地是地方政府拥有的最大资产,面对‘钱少事多’的现实难题,‘土地财政’逐步成为地方发展的一个重要手段。”王小映说。

“十二五”期间,中央和地方政府在事权的税权分配会更加合理,搞建设项目、抬高地价增加土地出让收入等地方政府的短期行为将逐步消除,地方对“土地财政”的依赖将逐步减小。”贾康说,“这两年财政部代理地方发行债券来弥补地方预算收支差是个好办法。虽然每年仅2000亿元,但是可以置换和替代地方隐性负债,减少其以地生财的冲动。”

有专家指出,城市的土地属于国家所有,自然就应由政府来获得相应的土地收入,关键在于用好这笔钱,规范土地征收行为,减少整个过程中的不公平、不合理因素。

为加强土地出让金的管理,2006年,国务院下发了《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》,要求将土地出让收支纳入地方预算,但仍有许多地方政府没有严格执行这一政策。今年4月,审计署公布的情况表明,有11个市的674.81亿元土地出让收入管理不规范,未按规定纳入基金预算管理,占征收总额的20.1%。

去年底,财政部、国土资源部等五个部



(资料图片)

委又联合下发通知,要求地方将土地出让收入全额缴入地方国库,支出则通过地方基金预算从土地出让收入中予以安排,实行彻底的“收支两条线”管理。

邵晓云说,在现行的制度框架内,房产税也是一个增加地方稳定财源的选择。不少国家也有“土地财政”,但不是靠卖地,而是靠征收不动产税来实现。在房屋持有环节征税,既能给政府带来稳定的财源,也能抑制住宅投机。

只要可以从农民手中低价征地,并向市场高价供地,地方政府就很难放弃对建设用地征用的垄断权。从制度层面上解决这个问题,还要加速推进征地制度改革。“缩小征地范围,提高征地补偿标准,规范政府征地的行为是征地制度改革大方向。”叶剑平说,国家已提出,除公益事业以外,要减少征收农民土地,当前,要加快从法律上界定“公共利益”,同时还要打破政府垄断土地一级市场的格局,推动集体建设用地的流转,让地方政府逐步从土地经营者的角色中淡出,成为纯粹的管理者,而不是主导者。

在新的历史条件下,改变“土地财政”的过程,也是贯彻落实科学发展观的过程。谁能占领未来战略产业的制高点,谁就能在世界竞争格局中占据优势。如果我们还在纠结于房地产是不是支柱产业,还在算计着土地出让等相关收入所带来的“财政自由”,还在追求眼前的GDP和显化的政绩,就有可能错过历史给予中华民族复兴的宝贵机遇。

土地永远是一种稀缺资源,对于一个城市发展而言,相比起土地出让所产生的种种“利润”,安居乐业的百姓和欣欣向荣的企业更为重要。城市化的目的是什么?发展为了什么?应该好好想想这个问题了!

据《人民日报》

# 新闻时评

编辑 陈培营 杨怀锁 电话 67655282 E-mail:szxw@zynews.com

## “常委会”决定 照顾官员子女很可怕

湖南冷水江市即将退休的人事局长曹长青,将自己尚未大学毕业的儿子通过“组织关系”安排进市财政局工作。曹长青申请照顾的报告,连同市委书记、正副市长的批示在网上曝光后,引起了广泛关注和热议。

很显然,这种行为属于无可辩驳的裙带关系、任人唯亲和以权谋私,与国家事业单位的相关用人制度格格不入,这种现象的出现和风气蔓延,令人担忧。

但这并非问题的全部。比照“一把手”子女更令人担忧的,是这一事件前前后后,当事各方所表现出的“正大光明”和“理直气壮”。

和人们通常所想象的以权谋私、裙带关系不同,曹长青并没有偷偷摸摸地求门路、托关系,而是用堂堂的“组织程序”给自家儿子谋官差,把一纸“请组织上给予照顾”的报告公开递交给有关部门和各级主管;而收到报告的上层也并没有遮遮掩掩地将这件事“私了”,而是大大方方地开了个常委会,而这就“确实有了这么个精神”。

在曹长青和作出批示的领导们看来,一些官员的子女享受特权是理所当然的,是合理合法的,让他们占便宜,抄近道,占据要职肥缺,才是符合“规矩”的常识。

可想而知,当偷偷摸摸的特权演变成正大光明的福利,当“开后门”演变成“走前门”,当违反组织原则的、对干部子女进行特殊照顾,能够通过组织被坦然讨论、通过并付诸实施,这就意味着一个比塞进几个“一把手”子女进机关更令人担忧的可能性:在个别地方,“社会特权”大有进化为“特权社会”的危险。

之所以认为冷水江市的事件,“正大光明”、“理直气壮”的态度甚至比照“一把手”子女本身更令人担忧,原因就在于此。如果这种不正之风仅仅停留在开后门、跑关系的地下状态,虽然同样影响恶劣,但毕竟表明从当事人到有关部门、主管,仍然知道自己在“营私”,知道这些做法是不正当的、不公平的,是见不得人的。

如今的这种特权福利化、公开化、“前门化”,一旦成为风气,则相关地方、部门将会把这种不公平、不合理视为理所当然,将蜕变成历史上“九品中正制”下的清要衙门,“上品无寒门、下品无世族”将成为司空见惯的常态,而普通人家子弟凭学识、能力跻身其间,反倒会成为特例。

在用人上任人唯亲、搞门阀政治和裙带政治,将对国家、社会造成怎样的后果,历史早已证明。从唯门第是举到唯才是举,既是社会发展必然的,也是中国历史进程中一个里程碑式的进步,这一进步,不应出现“回潮”。

正因如此,对湖南冷水江市此次照顾“一把手”子女进机关本身,尤其对事件当事各方“正大光明”、“理直气壮”的态度,舆论、社会和公众必须予以充分关注和高度警惕。

学仁

## 从管不住的“借读费”看教育改革

24日,教育部网站公布《教育部关于修改和废止部分规章的决定》,该决定取消了原本《小学管理规程》中可向非本地户籍学生收取借读费的规定。

只要关注新闻的读者都会发现,该决定中有关“删除可向非本地户籍学生收取借读费的规定”其实早被有关部门三令五申过好多次了。财政部在2004年年初明确提出了“今后在城市中小学就读的农民子女,负担的学校收费项目和标准将与当地学生一视同仁,不再收取借读费、择校费或要求农民工捐资助学及摊派其他费用。”2009年1月1日,财政部、国家发改委公布《取消和停收100项行政事业性收费项目的通知》,其中也明确包含“义务教育阶段的借读费”。还可以举出上位法律《义务教

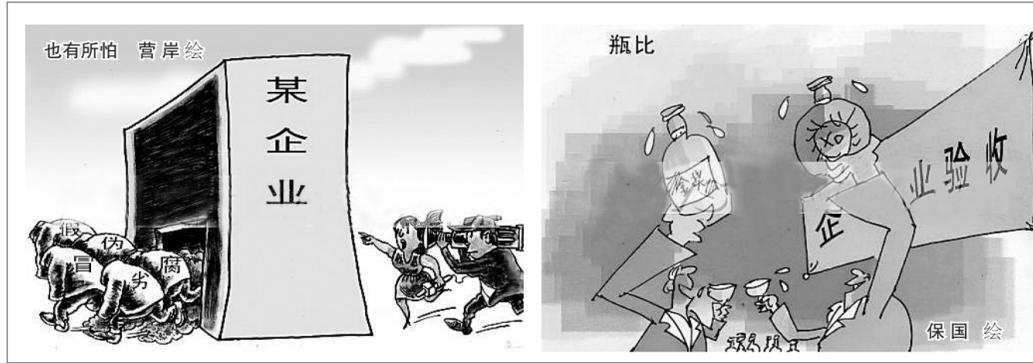
育法》,其第十二条中规定:“实施义务教育所需要的事业费和基本建设投资,由国务院和地方各级人民政府负责筹措。”可见,借读费本身就是非法的。

还有,借读费是能取消就取消得了的事吗?日常的社会经验告诉我,没有借读费,还可以有赞助费。教育部说删除“可以收”,但无法保证在教育经费缺口下,学校用其他办法变着花样提高门槛。从2004年起,北京市就对义务教育阶段进城务工人员子女免收了借读费,借读费不交了,但政府允许的捐资助学费仍然存在,部分公办学校仍会以这个名义要求外地家长交纳费用。

我国义务教育经费经过近几年改革后主要有两个渠道:一是中央政府对义务

教育资金的筹集和分配,二是地方政府“以县为主”的财政负担。后者占据了经费的主体。地方政府按照户籍人口数为依据来统计,这使迁移儿童既不能享受他们户籍所在地为他们提供的义务教育经费,也不能指望流入地为他们提供义务教育经费。

有诸多教育专家对解决借读费问题开出过药方:例如增加中央财政、省财政的财政转移支付;教育财政负担“以县为主”为“以省为主”;推行教育经费跟人走,“教育券”,等等。这当然都是不错的方案,但就是没办法去做。我们现在面临很多的教育问题,都不是教育界自身所能解决的。教育要改革,是继续让这种类型的三令五申继续下去,还是拿出解决问题的勇气? 王成



## 政府岂能屡屡为资本折腰

江苏中小企业的高管如果报考南京理工大学EMBA,一部分学费将由政府“埋单”。记者日前从南京理工大学紫金EMBA论坛上获悉,这是江苏为提高中小企业管理者素质的一项新举措。据悉,感兴趣的学员只要到各个市县的经济和信息化委员会报名即可,通过南京理工大学测试、正式成为该校EMBA学员的,缴纳学费时可以直接进行减免4万。对报考者的基本要求是从业8年以上的公司高管。(《扬子晚报》12月26日)

本应服务公利的部门,频频向资本力量示好,民众难免陷入困惑与不安:公共支出务求普惠,单为“高管”群体埋单,何尝不是一般纳税人的相对剥夺?高管读

EMBA,政府支付部分费用,看似不可思议,却有着一套正义凛然的逻辑:“中小企业在江苏所有企业中比重占99%以上,所以提高中小企业管理者素质有利于江苏经济发展。”如此看来,每人4万元的学费补助,实是有利企业发展的长远投资。愿望很是美好,但其后却是决策伦理的简单化和盲目乐观……诚然,管理者素质与企业效益具备正相关关系。然而,这个看似“常识”的结论,不过是基于观感的“定性判断”,而非科学意义上的“定量判断”。仅仅因为一个潜在的、或然的结果,职能部门便一掷千金、抢着“埋单”,失态之外更流露一股令人失望的轻率。政府有权扶持企业,前提是科学性的

费费度量与程序正义的决策方式。市场经济时代,那只“看得见的手”还是少伸、短伸为好。一项旨在促进经济的举措,却难免强化既有格局、稀释市场活力,最终只会侵害经济本身。扶持中小企业必要性毋庸置疑,但这种直接性、简单化的介入,已然背叛了公权者当有的超脱。事实上,只要建立起公平的市场秩序,并常态性加以维护,中小企业自然会蓬勃发展。

联系国情,“高管深造、政府埋单”的故事很可以理解。GDP崇拜根深蒂固,官员自是急企业之所急、想企业之所想。但无论怎样倾向资本力量,取能者总该守住底线性的矜持与理性吧。 广起

## 真诚道歉彰显 人格与道德之美誉

人们生活在社会这个大家庭中,难免会发生一些磕碰,难免会发一些误会。人与人之间若能多一些体谅,多一些同情,多一些谅解,则能够起到化解矛盾的促进作用,更能创造出崭新的和谐社会与工作氛围,进而让人们进一步感受到由我们自己创造的幸福,以及和谐社会的温暖。

人与人之间即便发生一点小磕碰,小误会,思想上的矛盾与疙瘩,也不是什么不可调和的敌我矛盾,它始终属于我们人民内部的矛盾。但是,我们绝不可以轻视这些看似不怎么重要的小问题。倘若经常发生的小磕碰得不到及时的“和解”与“消化”,再经过日积月累就会发生其质变,并影响社会的和谐与安定。

处在错综复杂的社会转型期,各种社会矛盾层出不穷,一些社会名流与歌坛及演艺明星绯闻不断,磕磕碰碰更是经常“擦枪走火”,在各种媒体上常有被曝光的消息出现。被称为文化人的,也有不少人已经是“人心不古”。然而,让我们深感欣慰的是,中央电视台著名节目主持人崔永元却能在来到《艺术人生》的节目现场,为发生在五年前的一句话让朱军饱受争议,而真诚地向朱军道歉。并说:“现郑重向朱军及其家人鞠躬致歉!学习朱军的抗压能力和宽广胸怀。我在微博上正式给他道歉了。但是我记得,微博上这个道歉和对他的伤害不成比例,所以我特别想借今天开场的机会,当着大家的面,正式前来道歉,对不起。”说着,崔永元就对着朱军鞠了一躬,面对崔永元突如其来的道歉,朱军跟着鞠躬回礼。

好在事情无独有偶,大名鼎鼎的陈宝国也颇有“大将风度”,竟也能为在拍摄电视剧《钢铁年代》时,因为“入戏太深”而产生对演员冯远征的真打,一巴掌把冯远征打趴下当众道歉。尽管剧中冯远征饰演的杨寿山是国民党连长,陈宝国饰演的高铁龙是解放军连长,战场上两人是对头。提起“真打”冯远征的一场戏,陈宝国动情落泪,并鞠躬为太入戏向冯远征道歉。冯远征则赶紧拦住:“别!别!”而且冯远征借用戏里的台词解读两个人物的关系:“咱俩,你是酒我是菜,缺一不可。”

他们四位明星级人物这样的举动,实在是令人敬佩。提起以毫不夸张地说,他们的真诚道歉彰显了人格与道德的美誉度,这是令某些善打口水仗的明星们大跌其眼镜的。不过,我更希望社会的各色人等在日常生活与工作中都能以崔永元和陈宝国为镜子,对曾经做错的事敢于检讨,敢于当众给人道歉,道歉并丢人,通过道歉更能彰显自己的人格魅力,何乐而不为呢? 喜林