

# 土地融资与财政和金融风险

## ——来自东部一个发达地区的个案

刘守英, 蒋省三

(国务院发展研究中心, 北京 100010)

**摘要** 研究目的: 研究地方政府经营土地的风险和防范措施。研究方法: 实地调查。研究结果: 土地融资成为地方政府财政和城市化资金的重要来源。研究结论: 20 世纪 90 年代以来的城市化主要表现为政府主导和城市外延扩张; 发达地区政府财政预算内靠城市扩张带来的产业税收效应, 预算外靠土地出让收入, 成为名副其实的“土地财政”; 追求土地收益最大化及以土地抵押融资是政府储备土地的真实宗旨; 新一轮的城市扩张主要由银行资金投放支撑, 而银行贷款又是通过土地撬动。

**关键词** 土地经济; 土地融资; 土地财政; 金融风险

中图分类号: F301.1

文献标识码: A

文章编号: 1001-8158(2005)05-0003-07

# Financial Risks of Land Financing by Local Governments

## ——Case Study of a Developed Area in East China

LIU Shou-ying, JIANG Xing-san

(Development Research Center, the State Council, Beijing 100010, China)

**Abstract:** The purpose of the paper is to study risks of running land by local governments and to propose countermeasures. Method of case study was employed. The results show land financing has become an important source of local revenue and funds for urbanization. The urbanization since last 90s features government-dominated urban expansion. The industrial taxation by urban expansion within local financial budget and land remise income beyond financial budget have become real “land revenue”. The principal of land reserve by the government is to pursue the maximum land benefit and the land financing by mortgage. The new round of urban expansion is supported by funds of bank while the loan is driven by land.

**Key words:** land economy; land financing; land finance; risk of finance

20 世纪 90 年代末以来, 全国尤其是沿海发达地区的城市化进程明显加速, 成为经济高速增长的引擎。在这一轮城市扩张中, 地方政府发挥了主导作用, 土地扮演了举足轻重的角色, 它已介入国民经济和社会发展的全过程。本文以 Z 省为个案, 旨在解析土地与经济增长的关系, 政府行政性配置土地资源背后的各种利益关系, 以及由土地启动的城市扩张带来的重大社会经济问题, 以期为土地政策的改革以及使之更适应于健康的城市化

收稿日期 2005-08-24

修稿日期 2005-08-30

第 1 作者 刘守英: (1964 ~), 男, 湖北人。国务院发展研究中心农村部研究员。长期从事中国农村改革与发展的理论与政策研究。研究方向为制度经济学、土地制度与农村发展。

和经济的可持续发展提出政策建议。

## 1 外延扩张的城市化

20 世纪 90 年代末以来城市化的提速,既反映了工业高度化后,城市化与工业化相匹配的客观要求,更主要表现为政府主导的城市规模的外延扩张。到 1998 年,Z 省人均 GDP 超过 2000 美元,工业化水平超过 60%,35 个设市城市以占全省 0.5% 的土地创造了 80.4% 的国民生产总值,但城市化水平仅为 33.5%。随着民营企业的资本积累与规模扩张、产业集群的形成和专业市场的扩大,基础设施薄弱的小城镇已无法满足生产要素的聚集和人口及产业向城市的集中。从 1999 年开始,Z 省经济发生从小规模的乡镇企业、小城镇和专业市场向产业升级、企业集中于园区及城市迅速扩展的重大转型。

这一轮城市化凸显两个重要特征:

### 1.1 政府主导

为了推进城市化,地方政府一方面不断修订城市规划,1998 年至今,S 县和 Y 市分别作了 3 次城市规划修编,将城市规划面积分别扩大了 30-40 km<sup>2</sup>。另一方面就是在城市基础设施投资中扮演主要角色,包括兴建市政设施、交通、水利、广场、办公大楼等。S 县为建设新城投入了 140-150 亿元,每年建设资金达 60 亿元左右。J 市政府自 2000 年以来在城市建设方面总投资为 233 亿元,每年建设资金达 58 亿元。Y 市政府 1997-2003 年投入城市建设和基础设施资金近 50 亿元,仅 2003 年就达 18 亿元之多。

### 1.2 外延扩张

Z 省规划部门统计,2004 年,全省 33 个县级市以上的城市在建面积为 1509 km<sup>2</sup>。2000-2004 年 5 年间,城市面积扩张平均每年达 126.4 km<sup>2</sup>,是前 5 年的 3.4 倍。具体表现为:(1)征新地。Y 市于 1988 年建市时只有 11.05 km<sup>2</sup>,到 2000 年城市面积拓展为 27 km<sup>2</sup>,2002 年为 38 km<sup>2</sup>,2003 年为 45 km<sup>2</sup>,2004 年遇到宏观调控,为 50 km<sup>2</sup>。平均每年向外扩张 5 km<sup>2</sup>。(2)划新区。2001 年,J 市撤县建区,全市面积由原来的 293 km<sup>2</sup> 猛增到 2045 km<sup>2</sup>。(3)建新城。2000 年 S 县从老城区搬出,在原先仅占地 100 hm<sup>2</sup> 的开发区上建新城。2004 年已达 23 km<sup>2</sup>,配备面积达 38 km<sup>2</sup>,城市规划控制面积已达 100 hm<sup>2</sup>,县城面积年均增长 17.7%。

## 2 城市扩张的财政效应

地方政府对城市扩张的热衷,其中一个主要原因是:它可以使地方政府财政税收最大化。从调查的情况看,发达地区政府财政的基本格局是:预算内靠城市扩张带来的产业税收效应,预算外靠土地出让收入。城市扩张主要依托于与土地紧密相关的建筑业和房地产业的发展,发达地区的政府财政就是一个“土地财政”。

### 2.1 由城市扩张带来的房地产业和建筑业发展成为地方财政预算内的支柱性收入

在 S 县,2001-2003 年,由建筑业和房地产业创造的税收(含营业税和企业所得税)分别为 1.6155 亿元、2.0054 亿元和 2.6875 亿元,是地方税收中增幅最大的两大产业,2002 年分别比上年增长 92% 和 25.7%;2003 年分别比上年增长 13.9% 和 51.6%。

### 2.2 土地出让金数额巨大成为地方政府财政预算外收入的最主要来源

地方政府财政预算外收入一般由行政事业性收费、政府性基金和土地出让金三部分构成。近年来,随着中央对政府收费的管理越来越规范,行政事业性收费在预算外收入中的重要性减低,相比之下,土地出让收入处于举足轻重的地位。2003 年 S 县的土地出让金收入为 19.2 亿元,占预算外收入的 69.3%;J 市的土地出让金收入为 20 亿元,占预算外收入的 58%;Y 市的土地出让收入为 15 亿元,占预算外收入的 60%。

### 2.3 与土地相关的收费成为地方政府各部门改善福利的重要途径

这些部门收费大体分三类:一是土地部门的收费,如耕地开垦费、管理费、业务费、登报费、房屋拆迁费、折抵指标费、收回国有土地补偿费、新增建设用地有偿使用费。二是财政部门的收费,如土地使用费、土地租金。三

是其他部门收费,如农业、房产、水利、交通、邮电、文物、人防、林业等部门,它们将收取土地从征用到出让过程中与之搭得上边的相关费用。这些收费十分庞杂、透明度低,难以查清,但数额不菲,仅2003年S县土地部门的收费总量就达2.1亿元。在S县、J市和Y市,去除难以准确统计的土地收费,土地直接税收及由城市扩张带来的间接税收就占地方预算内收入的40%,而出让金净收入占预算外收入的60%左右。几项加总,从土地上产生的收入就占到地方财政收入的一半以上,发达地区的地方财政成为名副其实的“土地财政”。

另一方面,地方政府收入对土地及土地相关产业扩张的过度依赖,既有现行税制设置的原因,也有政府收入从土地上征税难且数量微的客观现实。

(1)在制造业税收的大部分被中央政府分享的情况下,城市扩张成为地方政府扩充税源的最有效途径。在现行分税制下,增值税的75%上缴中央,25%留作地方,近几年来增长较快的所得税也改为共享税,使得像Z省这样的经济发达地区,尽管财政收入大幅增长,但地方财政收入在总收入中的比重不高。S县2003、2004年的财政总收入分别达到30.8亿元和38亿元,但留在地方的收入分别仅有13.5亿元和17亿元;Y市2003年的财政总收入近59亿元,地税收入只有13亿元,S县的制造业对GDP的贡献达60%以上,但是,对地方税收的贡献份额却只有27.9%。相比之下,由城市扩张和土地占用带来的税收,包括建筑业和房地产业的营业税和所得税及耕地占用税等则全部由地方享有,为此,在地方政府选择开掘和扩大能快速增长财政收入的税种征收渠道中,发展城市建筑业、房地产业和土地征用成为首选。

(2)土地直接税收额小、名目繁杂,且征税成本高,地方政府当前过日子、谋发展还无法依靠。从发达国家和其他发展中国家的经验看,随着经济的分权化,土地税及土地相关的财产税成为地方财政收入的重要来源。在中国,目前土地直接税收却难当此任。

第一,土地税费的设置名目繁杂,功能重叠,各项税额很小,对地方财政的贡献很小。直接的土地税有耕地占用税、契税、城镇土地使用税、土地增值税;土地直接收费有耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费。耕地占用税、耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费尽管功能表述不一,但征收对象都是一个:新增建设用地,造成重复征收。从Z省看,2002年的土地直接税收只有近36亿元,仅占该省地方财政收入566.85亿元的6.3%。S县2003年的土地直接税收只有不到1.6亿元,约占该县当年地方财政收入13.5亿元的12%。

第二,土地税收主要集中于农地转为建设用地环节,从土地保有环节获得的税收很少。这样,一方面造成地方政府占地越多、税收越多的现实,另一方面也造成土地税收的可持续性及其成长性差。在S县,转用环节的税收(耕地占用税和契税)占到土地直接税收的70%,但是,耕地占用税和契税的征收明显因土地征占量而波动,S县2001年征收8064万元耕地占用税,2002年就减到了4755万元,到2004年上半年由于受土地宏观调控的影响,这一块的征收比上年同期减少了1318万元。保有环节的税收(城镇土地使用税和土地增值税)只占30%。城镇土地使用税尽管是针对占有国有土地的行为征税,但是,其征收标准极低,且占地单位很多为地方“庙门”,无从征收;土地增值税尽管旨在对土地转让行为征税,但是由于对增值性收入到底有多少无从甄别,加上地方政府又担心这一税种的开征会影响当地房地产市场的发展,因此,这两个税种既不能让占用国有土地者支付代价,地方政府也失去一块因土地增值应获得的重要税源。

### 3 土地储备:政府土地收益最大化的重要工具

#### 3.1 政府储备土地已远离盘活城市存量土地的初衷

政府储备土地,是中国国有企业制度改革和城镇土地使用权制度改革的产物。1997年8月,H市在全国最早成立了土地储备中心,其主要意图是依靠银行贷款和财政拨款,收购(回)破产或效益不高的国有企业的划拨土地,盘活闲置、低效利用的土地,解决下岗职工的生计和出路,推动企业改制。1998年6月,国土资源部以内部通报的形式,向全国转发了H市等地的经验,全国大小城市纷纷成立土地储备机构,土地储备的目的已超越为

国企改制盘活土地资产,收储范围也扩大到市区内所有需要盘活的存量土地。

2001 年 5 月,国务院发出《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15 号)强调“坚持土地集中统一管理,确保城市政府对建设用地的集中统一供应”,要求“对已经列入城市建设用地范围的村镇建设和乡镇企业用地要按城镇化要求,统一规划、开发。”特别提到“为增强政府对土地市场的调控能力,有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备。市、县人民政府可划出部分土地收益用于收购土地,金融机构要依法提供信贷支持”。

这个通知得到地方政府的积极响应,产生两方面的效应:一方面加大了土地的收储力度,纷纷将征用农民的集体土地纳入储备范围,新征用地取代城区存量建设用地成为入储的主要来源。另一方面又积极推进商业、娱乐、旅游、住宅等经营性用地的招标、拍卖和挂牌的出让制度,进一步显化了土地的市场价值,实现了土地涨价归公,减少了桌下交易产生的权力寻租,增加了政府在商业及房地产等经营性用地的土地级差收益。在经营性用地的集中市场化供应制度的配合下,一些地方政府将所储土地视为“储地即生财”的钱袋子。

### 3.2 追求土地收益最大化及以土地抵押融资是政府储备土地的真实宗旨

负责土地储备的机构既有由地方政府主要领导人牵头、由财政局或土地局直接负责的土地储备中心,各类园区管委会,也有为政府控股的投资公司,其中以土地储备中心手中掌握的土地为最多。地方土地储备中心的运营呈现如下特点:

第一,入储的土地越来越转向主要通过行政手段征用农民集体土地。自 1999 年以来,S 县土地储备中心共储备土地 324.89 hm<sup>2</sup>。其中收回国有建设用地 78.91 hm<sup>2</sup>,占储备面积的 24.3%;征用集体建设用地 4.97 hm<sup>2</sup>,占 1.5%;征用集体农地 240.96 hm<sup>2</sup>,占 74.2%。2001 年以前的土地储备还是以国有收购(回)为主,国有收购(回)土地与征用农地的比例为 85.6:14.4,到 2002 年,征用集体农地成为入储土地的主要来源,国有收购(回)土地与征用农地的比例变为 11.7:88.3。地方政府作为土地的经营管理者,从降低土地储备成本考虑,将收储对象瞄准征用农民集体土地似乎不难理解。在 S 县,从征用农民土地,包括土地补偿安置费、政府各项税费及土地开发的成本,差不多为 16—18 万元/亩,而收回国有存量用地的拆迁安置等成本至少在 60 万元/亩以上。

第二,收储的土地全部通过招、拍、挂进行市场化出让。自 1999 年以来,S 县土地储备中心共出让土地 306.1 hm<sup>2</sup>,其中住宅用地 206.45 hm<sup>2</sup>,占 66.8%,商业用地 29.04 hm<sup>2</sup>,占 9.4%,住宅和商业综合用地 70.48 hm<sup>2</sup>,占 22.8%,加油站等其他用地 0.13 hm<sup>2</sup>(1.97 亩),占 1.0%。入储土地没有一亩用于划拨的公益用地,也没有一亩用于协议的工业用地。因为划拨用地政府贴不起,协议用地又不赚钱。2003 年 S 县储备的经营性用地出让价格平均为 64.08 万元/亩,而当年工业用地协议价平均仅为 12.5 万元/亩,前者比后者高 5.1 倍。储备土地及市场化出让,彰显了旨在保证政府土地收益最大化的真实目的。仅 2003 年,S 县土地储备中心上缴财政的土地出让金纯收益,高达 11.76 亿元,逼近当年政府预算内收入(13.1 亿元)。

### 3.3 土地抵押融资是土地储备机构的基本功能

无论是开发区建设还是城市基础设施投资,金融贷款是其主要资金来源。政府在从银行获得贷款时,土地成为银行最为青睐的抵押品。根据对土地使用权抵押登记统计,2003 年 S 县以土地储备中心名义进行的储备土地抵押为 122.84 hm<sup>2</sup>,抵押贷款金额 9.4318 亿元;2004 年 1—9 月,抵押土地为 95.68 hm<sup>2</sup>,抵押贷款金额 11.6958 亿元。

## 4 土地融资 城市扩张的杠杆与金融风险

新一轮的城市扩张主要由银行资金投放支撑,而银行贷款又是通过土地撬动的。

### 4.1 由政府主导的城市基础设施投资成为银行争相放贷的对象,银行信贷成为这一轮城市扩张的助推器

政府大举投资城市基础设施的巨额资金从何而来?J 市 1999—2003 年的基础设施投资资金为 233.27 亿



元,其中财政投入仅 30 亿元,占 12.8%,土地出让金 33.27 亿元,占 14.3%,大头靠土地融资,达 170 亿元,占 72.88%。2003 年 S 县基础设施投资 60 亿元,其中预算内资金 1.59 亿元,占 2.67%,政府性基金 0.89 亿元,占 1.48%,土地出让金收益 19.2 亿元,占 32%,而土地融资 38.32 亿元,占 63.87%。政府进行土地抵押融资的载体主要有:土地储备中心、政府性公司和开发区。2003 年和 2004 年 1-9 月, S 县土地储备中心通过土地抵押融资 21.4476 亿元;以各类政府控股的投资公司名义进行的储备土地抵押贷款金额 6.5 亿元;以各类园区开发公司名义进行的储备抵押贷款金额 3.5236 亿元。

第一,银行信贷作为房地产投资和居民个人购房的后盾,一方面促成了房地产业成为这一轮经济高速增长的主导产业,另一方面也为土地市场的繁荣和政府土地出让收益最大化找到下游出口。在房地产企业贷款方面, S 县 1999 年 4 大国有商业银行房地产开发贷款余额为 1470 万元, 2004 年 9 月增长到 5.776 亿元,增长了 38.3 倍,平均年增长 108.38%; Y 市 1998 年商业银行房地产开发和自营性房地产贷款余额为 8015 万元, 2004 年 9 月达到 4.8065 亿元, 1998-2004 年平均每年增长 34.79%。在个人住房贷款方面, S 县 1999 年 4 大国有商业银行住房消费担保贷款余额为 1420 万元, 2004 年 9 月增长到 10.951 亿元,增长了 77 倍,平均年增长 238%; Y 市 1998 年各商业银行的住房贷款余额为 1.438 亿元, 2004 年 9 月增长到 22.5437 亿元,增长了 15.7 倍,年均增长 173%。

银行的放贷连接土地和房产供需双方,将地方政府、房地产企业和居民个人有机捆绑,形成政府向房地产企业供地——房地产企业向居民个人供房的土地供应链;居民个人向房地产企业购房——房地产企业向政府购地的资金供应链。三者唇齿相依,在银行的媒介作用下,创造了这一轮城市扩张的奇迹。

第二,城市基础设施贷款的抵押品是土地,而背后的真正保障是政府信用。人民银行规定不允许地方政府直接从银行贷款,地方的应对办法是成立各种政府性公司,受政府委托进行城市基础设施建设或旧城改造,获得贷款的工具也还是政府储备的土地。这些公司名称各异,功能明确,就是为城市的基础设施投资进行融资贷款。因此,银行在向它们提供贷款时,除了要求有土地抵押品外,还要求政府财政出具还款承诺函。J 市土地储备中心进行储备土地抵押贷款时,要向银行提供的文书资料包括:(1)政府批文,用来证明这些储备的土地得到了政府的批准。(2)抵押贷款协议,由双方约定贷款金额、还款期限、利率、抵押物等。(3)还款承诺书,即政府承诺并保证以储备土地供应收益还本付息的书面文件。(4)评估报告,即由中介评估机构提供的该幅储备土地的市场价格报告。

#### 4.2 城市基础设施投资对金融的过度依赖加大了政府的财政风险;与个人收入状况相背离、同房价上涨预期相联系的住房贷款快速增长,给金融风险带来巨大隐患

第一,政府背景贷款深受宏观政策影响。土地储备中心、开发区和政府性公司这些依托政府信用的贷款,其还款能力既取决于政府对经营性用地的运营收入,又取决于当地政府的财政收入状况。这些贷款多以短期为主,一般为 1-2 年,因此,当土地出手顺畅且行情看涨时,政府可以通过丰厚的土地出让收入归还银行贷款,但是,这类完全依赖于土地出让收入的贷款易受宏观政策的影响。在笔者所调查的地区,伴随这一轮土地调控,已出现经营性用地招拍挂低于底价,政府土地出让收入剧减的严峻局面。在 S 县,到 2004 年 9 月,政府土地出让金净收益只有 2.5 亿元,比去年少了近 4 个亿,而政府计划的城市基础设施投资所需资金近 10 个亿,出现巨大的资金缺口。这类贷款在土地出让收入不足还款时,应由政府财政兜底,而在所调查地区的政府贷款都已超过了地方财政收入,如何兜底已成问题。2003 年 S 县以土地储备中心、各类园区开发公司和政府控股投资公司的名义进行的储备土地抵押贷款金额 17.1204 亿元,超过了上年政府地方财政收入,2004 年 1-9 月政府依靠储备土地进行的抵押贷款 14.0308 亿元,也超过了上年地方财政收入。2003 年, J 市园区开发贷款、土地储备中心依靠储备土地进行的抵押贷款余额合计 57.18 亿元,超过了当年地方财政收入 43.13 亿元。到 2004 年 9 月, Y 市园区开发贷款余额 14.54 亿元,也超过了上年度地方财政收入 11.9 亿元。因此,地方政府背景贷款的规模如何

与当地财政状况相匹配,是防范金融风险中要面对和解决的问题。

第二,房地产开发贷款名义规模小,实际总量大,风险大都被转移。S 县到 2004 年 9 月房地产开发贷款余额只占 3.95%;J 市到 2004 年时房地产开发和自营性房产贷款余额占当年各项贷款余额的 4.14%;Y 市到 2004 年 9 月时房地产开发和自营性房产贷款余额只占各商业银行贷款余额的 1.63%。就全国情况作比较,2003 年全国房地产开发资金中银行对开发商发放的贷款占 23.86%,企业自筹 28.69%,定金及预收款占 38.82%。而在定金及预收款中大部分是银行对购房者发放的个人住房贷款。因此,房地产开发资金约有 60% 来源于银行贷款。2004 年 1-9 月,S 县、J 市和 Y 市开发贷款占各项贷款余额的比重,远远低于全国平均水平,而这些地区房地产市场非常活跃,有的地区楼市均价直逼广州市,这与房地产贷款比重过低的现象极不相称,其背后的原因是,企业流动资金贷款、居民购房贷款等变相流入房地产开发资金增多,以达到规避房地产企业自有资金比例设限的目的。不论那种情况,房地产开发企业已经通过各种渠道把金融风险转嫁给了购房个人和贷款银行。

第三,住房贷款增长迅猛,且期限长,需求群体的收入无从甄别,潜伏着较大风险。在 Z 省,尤其是笔者调查的几个地区,房地产市场购销两旺。但是,繁荣背后也存在值得警惕的情况。(1)住房贷款比重上升很快。S 县住房担保贷款余额占各类贷款余额的比重从 2000 年的 1.12%,上升到 2004 年 9 月的 7.48%;J 市到 2004 年 9 月的住房担保贷款余额达到 94.0 亿元,占各类贷款余额的 9.33%;Y 市到 2004 年 9 月时的这一比重上升到 7.64%。(2)居民住房消费信贷的增长速度远远超过城镇居民人均可支配收入的增长速度。S 县个人房贷余额在 1999-2004 年 9 月增长 77 倍,而同期城镇居民人均可支配收入增长 1.72 倍,前者远远高于后者。(3)绝大多数居民家庭经济收入与现行高企的房价不相称。在调研的三地,中高档住宅售价 4000-6000 元/m<sup>2</sup>,是中等家庭收入的 10-15 倍。(4)银行对购房者的信贷资信无从甄别。尽管总行要求商业银行给居民的放贷要求“有稳定的职业和收入,信用良好,有偿还贷款本息的能力。”但是,银行根本无法获取个人收入和信贷能力的真实信息。银行和居民都有对房价上涨持乐观预期,根本不去细究个人还贷能力。一旦出现房价下跌,居民还贷能力就影响整个房地产市场的运营和整个金融体系的稳定。

## 5 保持健康城市化、谨防土地经营风险的政策建议

第一,既要阻止稀缺土地资源被大面积圈占,又要解决建设用地后备资源的供应瓶颈。土地严管前,Z 省已有各类开发区规划面积 1521 km<sup>2</sup>,启动开发面积 484 km<sup>2</sup>,仅占 32%,大量土地未被利用。但是,受制于建设用地的按计划指标控制与管理,5-10 年,Z 省的一些城市将面临无地可用的窘况。2000-2004 年,全省建设用地平均年使用量约 3.33 万 hm<sup>2</sup>,最高年份达 4.67 万 hm<sup>2</sup>。土地严管后,2005 年国家下达的建设用地指标 1.1 万 hm<sup>2</sup>,加上已获批准可使用的折抵指标共 1.33 多万 hm<sup>2</sup>,大量已批项目等地开工。从后备资源来看更不乐观,Z 省耕地保有量为 199.86 万 hm<sup>2</sup>,其中基本农田 180.73 万 hm<sup>2</sup>。可用地仅剩 19.13 万 hm<sup>2</sup>,还包括退耕还林部分。另外,在基本农田作为严格禁止占用的“红线”,现有的农保率不作调整的情况下,支撑城市发展的土地资源所剩无几。

第二,改变“土地财政”的现状,要三管其下。(1)阻断地方政府的土地出让机制,是土地财产税改革的前提。地方政府对建设用地的垄断性土地出让权,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,地方政府就不可能轻易放弃对建设用地的垄断权。为此,要改变“土地财政”的格局,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“地主”和土地经营者的角色。(2)创立土地财产税,让地方政府真正从土地的交易和级差收益的上涨中获得长期而有保障的税收。建议将与土地财产相关的税费由多个部门征收,改为只由税务部门征收;将现行的各种土地税费合并为三个税种:土地占用税、土地保有税和土地交易税。土地占用税是对土地农转非的行为征税,将现在的耕地占用税、耕地开垦费、新增建设有偿使用费

一并征收,体现保护耕地的目的;土地保有税是对持有建设用地者的征税,基于土地的不可再生性和随着经济发展必然升值的情况,可由中立的土地评估机构公布一个地区一定时期的土地价格,税务部门根据地价上涨的情形对土地所有者征收一定比例的土地保有税;土地交易税是对建设用地的交易行为征税,既让地方政府可以获得稳定的税源,也有利于土地转向最有价值的使用。为了调动地方政府征收土地财产税的积极性,以及在现行分税制下保证地方政府可获得有保障的税源,建议土地财产税全部留给地方享用。(3)完善公共财政体制。目前地方政府事权无限、财权上收的现实,是造成地方政府通过城市扩张和土地出让来获取收入的另一个原因。要减低地方政府谋求预算外收入的动机,就必须将现在的“投资性政府”变为“服务性政府”,形成多元化的城市公共投资机制,地方政府不再作为城市投资的主导者,只是作为公共品服务的提供者。

第三,认真对待和防范土地融资的金融风险。(1)明确政府土地储备功能,限定收储范围,规范土地抵押贷款,防范政府财政风险和银行金融风险。建议将政府储备土地限定为存量土地,严禁将征用农民集体土地纳入土地储备范围。土地储备制度已经在全国1000多个城市实行约六、七年之久,中央政府应着手制定有关政策和法规,对土地储备的宗旨目的、范围、机构设置、法人地位、贷款资格、抵押方式等做出相应规定,尽快结束政出多门、各行其是的混乱状态。(2)减少土地融资的政府风险。无论是土地储备中心、政府性公司还是开发区管委会的贷款,银行放款的依据应主要是作为抵押品的土地的评估价值,而不是政府背后的信用。(3)建立居民个人购房的金融风险防范机制。提高首付比例,尤其是在那些房价上升过快、房价较高的城市,以及以投资为主的购房者;严格对购房者的收入甄别并完善相关手续,如收入证明的核实、购房者的动产和不动产审核、增加第三方为购房者的还款担保、以及加重对购房者逾期不还款的惩罚措施。(4)利用经济手段平抑房价上涨过快。中国正进入农村人口向城市高速迁移阶段,大多数人口就业和居住不稳定的现实,应改变“居者有其屋”的单一购房政策,增加住房中的租房比例;正视现行的经济适用房政策既不经济、又不公平的弊端,改经济适用房政策为廉租屋政策。

(本文编辑 李鞠)