

# Land Management and Municipal Finance

## 土地管理和政府财政

主讲人：梁鹤年 教授

Queen's University

时间：2012年3月6日 13:30 — 15:00

从征用土地到经营土地，政府对土地管理的观念一直在变化。在征用土地观念主导的时代，土地的征用都是用于铁路、公路等公共设施，数量较少，对失地农民也有较好的保障。在市场经济确立后，政府采用货币手段补偿失地农民。随着土地增值收益的提高，政府也转变了对土地的看法，开始经营土地。建设用地的招拍挂制度也随之建立。农民对土地的财产观念不断提高，但又不能分享农用地商业化带来的巨大增值，官民矛盾渐趋激化。

### 政府经营土地的负面效应

以经营土地去追求 GDP 增长可能有点正面的效应，但负面的效应越来越明显。总体来讲有三个：

第一，土地粗放发展，浪费严重，利用效率低。这一点与有关部门征地来搞土地经济有重要的关联。

2000 年到 2007 年间，全国城市建成区面积年均增长率是 6.4%，但是同期的人口城镇化率增速是 4.5%，而且此中水分很大。这个差距反映在人均建设用地面积上就更大了。在 2000 年，我国的城市人口平均土地面积是 117 平方米；到 2008 年是 134 平方米。很

多发达国家只是 80 平方米左右。所以，在这件事情上，内地是非常豪华的。

再看工业用地，1996 年的香港，工业用地的平均产出是每平方公里 30 亿美元，2006 年的上海每平方公里工业用地的产出才是 20 亿美元。近年上海工业用地的平均产出已提高到 80 亿美元，但同期的香港就已经达到 300 亿美元。东京更早在 2001 年便已达到 523 亿美元。反映在容积率上，我们的工业用地容积率最低为 0.3，高的也只有 0.6。国际平均则为 1。可见，我们现在的用地模式是粗放的，同时不断在往外围扩散。耕地、水土不断流失，能源、环境压力接踵而至，都与此有很大关系。

征地补偿的标准低，城市建设和开发的成本也相应下降。于是城市用地模式变得非常粗放和浪费。

第二，透支未来。土地财政的进一步发展会极大地影响未来的政府信用。对地方来说，土地财政主要是以土地出让为源头。房地产开发商卖房时，土地使用权的负债转嫁到消费者身上，而且往往在转让时又趁机赚一笔，最后承担的还是消费者。

土地金融更使人担忧。地方政府以土地作为抵押去搞城市建设。现届政府的负债由下一届政府来偿还。说白了，就是透支未来的发展模式。土地金融上的风险，最后还是集中在政府身上的。以土地金融去筹集发展基金，会影响现时的发展方向，影响未来的政府信用。世界公认政府总债务与财政收入的比例不得超过 70%，每年清偿的债务量不得超过该年收入的 30%。我国地方政府的总债务都已超过财政总收入，有的高达两倍，最高的超三倍半，是非常大

的危机。很多外国评论家都认为我国现在不是住房泡沫，而是地方政府的财政、金融泡沫。

第三，分配不公。其一是农村集体建设用地的“身份”受限制，使农民不能行使土地产权，导致城乡的差距越来越大。其二是集体建设用地不容开发房地产，间接提高了开发商的自然垄断地位，使开发商和少数炒房者获得暴利，使中低收入阶层沦为“房奴”、陷入“蜗居”。其三是政府通过征地拿去“过大”利益。变相压制了居民收入的正常增长，抑制消费需求。2009年土地出让的收入达1.6万亿，是当年GDP的5%；2010年更达2.9万亿，是当年GDP的7.3%。

有很多人提出解决办法。我谈谈自己的一些想法。

地方政府用地求财是可以理解的。中国大量资金没有出路，都跑到房地产去也是可以理解的，这是“经济人”的行为。通过投资来获得利益是“经济人”的理性做法，问题是为什么会选择土地。

我认为，土地起码有两个意义，一是生产的资源，二是保值的资产。现在，两者越来越脱节。土地丧失了作为生产因素的意义。正因为如此，土地使用效率下降；也正因经济效率下降，社会不公的现象相应上升。解铃还须系铃人。我们还是要把土地管理带来的问题，从土地管理上去考虑解决。

100多年前，美国的亨利·乔治就指出，土地税收如果做得好，能解决所有政府财政问题。我的想法是，土地是天然垄断性的资源，区别无非是国家垄断还是开发商垄断。在西方，开发商把一小块一小块的产权收购过来，制造垄断。中国没有像西方一小块一

小块的私有产权，从建国以来土地就是国有（集体所有其实也是全民所有，由集体代理而已）。在这既存事实的基础上，我比较倾向国家垄断，因为国家对人民有承担，开发商就没有。因此，起码在理论上，国家垄断有较大的公平空间。

问题是，土地出让收入的暴利使得地方政府财政过度依赖土地，导致整个土地管理制度放弃了经济效率的竞争原则和忽略了社会公平的分配原则。我想反思一下如何在国家垄断下去追求经济效率与社会公平。

### 指标竞投可提高用地效率

目前耕地转建设用地的数量是由中央政府以指标形式分配，但未能保证地尽其用。六、七年前我就提出一个叫“指标竞投”的思路。

最初国土政策的重心是保护耕地。多年前定下 18 亿亩耕地受保护。有了 18 亿亩耕地保护就出现了指标制度。每一个城市都要按照国家给的指标才可以把农地转换为建设用地。指标是无偿的，由国家分配。既是无偿，就没有市场，也就没有市场经济的纪律去保证最优使用效率。

假如指标是有偿使用，经济纪律就会被加诸地方政府的运作上。如今，一个经济地域（如珠三角、长三角）内的每一个地方政府都各自来跟国家拿指标。如果他们能够协调地来规划和分配指标，对大家都有好处。经统筹规划提出的指标要求在国家看来会更加合理，更能够科学地评审整个经济地域的建设需要。在与国家讨

价还价中，几个城市团结一起比一个一个去说项更有力。总指标定下后，如何分配？举一个例，假如地域内有6个城市，国家给的总数是10个指标。分配时，可以先让每个城市拿一个，剩下的4个，由6个城市政府竞投。假如竞投分两趟进行，每趟就是两个指标。竞投结果出来了。A市发展形势大好，出高价买下一个；B市与C市也有发展压力，但出价较低，各只拿得半个；其他城市出价更低，拿不到指标。A、B与C市付出的钱可以规定存入一个“土地帐”由6市统筹、协调分配，唯是只能用于土地上，如生态、复垦、水源等。这类工程会较利现在发展压力比较低的D、E、F市，但又同时增强它们未来的发展潜力。于是强势、弱势城市同时受益；强的多拿指标，弱得多得补贴。如果指标是有偿使用，地方政府竞投时肯定会考虑如果拿了指标，有没有开发商来买。如果有，才会在竞投中出较高价。因此，地方政府会慎重观察和衡量市场。从整个地域的角度去看，指标竞投的做法是等于把土地发展赚来的钱反馈到提升土地发展潜力上。指标竞投把市场的纪律加诸于地方政府，并把开发商的利润部分归还地方。

## 土地税收应兼顾公道和公平

来自土地的税肯定要收，关键是怎么收才合理。税收的作用是财富的转移和重新分配，是一个国民应有的义务，也是一个国家应干的事情。但是，有两个原则应该重视：公道与公平。公道是分配的问题，原则是土地增值应归创造者。公平是责任的问题，原则是地方支出应人人承担。

在公道来说，应该考虑征收土地增值税。有个历史性的例子。英国在 1947 年出台的城乡规划法是世界现代城市规划法的鼻祖。1947 年是个非常有意思的年份。1945 年，英国和其他盟国打败了轴心国。战时，联合政府的领导是丘吉尔。他是保守党，领导英国打赢了仗，但在大选中则是工党大胜。英国老百姓明确地表示社会公平比打赢仗更重要。1947 年工党政府收回全国土地的开发权。这是非常典型的社会主义意识：土地增值是来自全民的经济和社会发展，与土地拥有者没有关系，应归全民。法案指定土地增值百分之百收归国家。

几年间，土地开发停顿。房价上升，怨声载道。工党下台，保守党执政。然而并没有取消这个税种，只是把税率改为 40%。英国历届政府，无论工党或保守党执政，都没有取消这个税。但真正收到的不多，原因是该税是由地方征收的。地方政府也想发展，但多收税就影响发展，而且税收还要上交，地方得益不大。因此，地方政府的积极性就随着税率（中央定）的高低和中央与地方的分账，时高时低。跟我国的“上有政策、下有对策”都是同一码子的事。

从公道出发，土地增值税一定要收，但怎样收法？谁收？收多少？谁付？中央、地方怎样分账？都要考虑清楚。

从公平出发，则要考虑征收物业税。每个居民都使用地方设施和服务，就应承担其成本。在西方来说，地方政府的收入来源有三。一是地方物业税，二是地方政府服务收入，三是上级政府补贴。一般来说，西方物业税大约占地方政府收入的 40%左右。每个物业的税额是物业价值和税率的乘积。这是先计算地方政府的支出，再计算其他的收入，然后才可以定下来。不同的物业类别，如

民居、商业、工业等有不同的税率。地方政府的民望跟物业税率是紧密相连的。税率的高低反映政府支出多少。如果支出太多，老百姓会认为政府浪费或不效率，支持率就下降。可以说，物业税的征收会使地方政府财政透明。

今天，很多在关于土地财政的讨论都是聚焦于财源在哪：在增量（待发展的土地）还是在存量（已发展的土地）？我认为两者同等重要。但是，增量会开始慢下来，存量则会不断增加，因此存量才是比较稳定和长远的财源。我认为在土地的增量上我们要开始兼顾土地使用效率。“指标竞投”非但未有放弃土地发展带来的地方财政收入，更堵截了地方与地方之间的流血恶性竞争，并把市场纪律加诸于国家天然垄断，提升了土地使用效率和协调了强势与弱势地方之间的利益分配。在存量上可分开两方面考虑：征收增值税去平衡个人与社会所得，以求公道；征收物业税去共同承担地方上的合理支出，以达公平。

收入高的人群对这些税收会比较敏感，但是他们人数比较少，也付得起。中产阶级逐渐成长、声音也逐渐扩大，终会成为主流。处理上要按步就班，逐步实现。现时要特别关注的是收入低的阶层。城乡结合部的农民至为关键，他们对土地增值有所认识，对分配不公有所感受，但有些却是既得利益者（例如许多的城中村发展）。错综的利益与感情，如果处理不好，会影响社会的安定。经济是“经世济民”，最终的目的是“国泰民安”。渐进比急进好，但方向一定要明确。谨慎与果断不可缺一。