

刘志 王劲轲

作者信息：

刘志，北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任

王劲轲，北京大学城市与环境学院硕士研究生

摘要：本文回顾中国近三十多年的城市化历程与扭曲，分析城市经济发展模式、地方治理结构与分税制对城市土地财政和地方融资平台行为的影响，阐述城市土地供应模式与土地财政的运作机制，探讨土地财政以及其它经济因素对城市新建商品房的价格及需求的影响，并在此基础上展望未来城市规划、土地政策、房地产税、金融体系等领域改革的挑战和前景。

（本文原文发表在《新型城镇化发展报告（2014）》，社会科学文献出版社。在此略有删节。）

一 成就与问题

改革开放以来，中国城市发展迅猛，取得了一系列举世瞩目的成就。城市化水平从 1978 年的 18% 上升到 2014 年的 54%，各级规模的城市数量大幅度增加，城镇体系分布、城市人口规模与城市景观面貌都发生了巨大的变化与升级。北京、上海、广州、深圳等城市发展成为世界性的特大城市，东南沿海的城市经济引领着国民经济的发展，吸引了大批的高素质人才以及众多的一般打工者。以这些城市为中心形成的城市群或都市连绵区，带动了所在地一省乃至数省的经济的发展，影响着整个中国的人口及就业分布。同时，内地大中型城市也蓬勃发展，并在地区性的中心城市出现了较大规模的人口及产业集聚，50 万人口以下的小城市数量增加了约两倍，建制镇的数量增加了约八倍。

然而，巨大的成就也伴随着许多城市经济和社会问题，以下三个受到普遍的关注。

第一，快速城市化带来用地和基础设施投资的巨大需求。在土地财政的激励下，许多城市为获取建设资金而过度征收和出让土地，导致耕地快速流失，并因补偿不公平与程序不合理而导致越来越多的群体抗议事件。同时，城市土地利用结构扭曲，居住用地比例偏小，工业用地比例偏大且使用效率低下。

第二，地方政府大力主导城市建设投资，通过地方融资平台借债发债，导致近年地方债务快速增长。根据国家审计局公布的审计结果，全国地方政府性债务规模从 2010 年的 10.7 万亿元（占 GDP 的 27%）增长到 2013 年的 17.9 万亿元（占 GDP 的 32%），快速的增长加剧了地方债务风险。

第三，城市房地产市场持续过热，一、二线城市的房价上涨过快使得家庭住房可支付能力大为下降，在住房均价最高的一线城市，房价与家庭年收入之比已超过 15，意味着一般收入家庭要拿出至少 15 年的全部收入才能购置一套住房。高房价也直接推高住房租金，导致大量“蜗居”的现象。同时，一些三、四线城

市出现了“空城”和“鬼城”现象。为满足广大低收入家庭的住房问题，各地政府花大力气提供保障性住房，而城市边缘农村建设的“小产权房”也应运而生。

上述问题不是孤立的，它们相互关联，都是中国独特的经济发展模式和城市化动态过程的结果。本文从历史的视角出发，回顾中国的城市化历程，分析当前问题的复杂成因，并在此基础上展望未来城市化政策改革的前景。

二 中国城市化的轨迹和扭曲

从1980年至2012年，中国城市人口占总人口比例的上升与非农业产值占GDP比例的上升是基本同步的。城市制造业和服务业的快速发展，吸纳了一大批因农业生产水平提高而释放出来的剩余劳动力，导致城市化水平的提高。但是，中国的城市化过程存在两个主要的政策扭曲。

第一是户籍制度。2012年，常住人口城市化率（52.6%）和城市户籍人口城市化率（35.3%）的差距高达17.3个百分点。由于城市户口实质上与城市社会福利和公共服务挂钩，没有城市户口就难以享受到城市提供的社会福利和公共服务。大多数从农村来城市的务工者难以获得城市户籍，无法像城市户籍居民那样享受同等的教育、医疗、保障性住房等方面的公共服务。他们聚居在过度拥挤、基础设施服务不足的城中村和城市边缘的农村，许多农民工把儿童、妇女和老人留在农村，自己每年在城市与农村之间作候鸟式的流动。因此，在户口制度的扭曲作用下，中国的人口城市化是很不完全的。

第二个政策扭曲是由城市土地与农村土地二元管理制度所造成。城市土地国有，农村土地集体所有，只有地方政府才有权力把农村土地转化为城市建设用地。这样的制度安排，客观上给城市政府推行土地财政提供了有利条件。当征地的补偿以农地产值（而非土地市场价值）计价时，征地成本低，激励地方政府为获取资金而征地，使土地的征收脱离了城市发展的真实需求预期，导致征地过度、耕地过多过早流失、农民补偿不足、新征土地利用低效等问题。今天，人们担忧的土地城市化远快于人口城市化这个现象，其实是土地政策扭曲的结果。

三 地方治理结构与城市财政问题

中国地方政府通过土地财政获取城市发展资金，与中国独特的地方治理结构相关。首先，中国的层级政府结构包含中央、省、地区（市）、县（区）、乡镇（街道）等五级。在行政上，中央政府任命各省主要领导官员，省级领导任命地级领导，依此类推。在财政上，中央政府决定中央和地方的税种和税率，地方政府实质上不具有税权。国家经济目标的实现（比如国家层面拟定的年度GDP增长目标），一般通过层级政府逐级下达，由各级地方政府在政策框架中设法达到。分析表明，地方领导干部的提拔，往往与他们完成上级下达的政绩指标密切相关。在这种激励之下，地方各级政府在同级政府之间竞争GDP增长率和外来投资，并试图达到地方税收最大化。

1994年开始实行的分税制规范了政府间的收入范围，划分了中央与地方政府间的事权，试图使中国的央地财政关系更加适合市场经济发展。但是，地方政府一直抱怨分税制在财政收入和支出责任的设计上不对称，导致地方政府支出缺口。2012年，中央政府支出1.9万亿元，占全国政府支出总额的14.9%，地方政

府支出 10.7 万亿元，占支出总额的 85.1%。同年，全国税收总额达 11.7 万亿元；其中，中央税收占 47.9%，地方税收占 52.1%。中央对地方转移支付总额达 4 万亿元，其中一般性转移支付 2.1 万亿元，占转移支付总额的 53.3%；专项转移支付 1.9 万亿元，占转移支付总额的 46.7%。由于限定用途，且在设计上难以满足各地专项资金的供需平衡，许多专项转移支付的使用效率并不高，一些地方政府不把专项转移支付看作是地方收入。

地方政府还受到两个财政政策的约束：一，没有税权；二，难以直接借贷。为筹集地方发展所需资金，地方政府采取各种间接手段。比如，通过出让土地获取出让金收入，即土地财政；成立城市发展投资公司，作为政府的间接融资平台借贷或发债；通过推动当地房地产业的发展来增加地方税收；征收名目繁多的手续费和附加费。

如表 1 所示，2003 年至 2011 年，地方政府土地出让金收入绝对值逐年上升，其占地方财政收入的比例虽有所波动，但总体上处于上升的趋势。尤其是 2008 年金融危机之后，中央政府出台“四万亿计划”刺激经济，导致城市基础设施建设加快，促使土地出让金收入占地方财政收入的比例突破 60%，直至 2012 年才有所下降。

表 1 近十年中国地方政府土地出让金收入（单位：亿元）

| 年份 | 全国财政收入 | 中央财政收入 | 地方财政收入 | 土地出让金收入 | 土地出让金收入占地方财政收入的比例 (%) |
|------|---------|--------|--------|---------|-----------------------|
| 2003 | 21,715 | 11,865 | 9,850 | 5,421 | 55.0 |
| 2004 | 26,396 | 14,503 | 11,893 | 6,412 | 53.9 |
| 2005 | 31,650 | 16,549 | 15,101 | 5,884 | 39.0 |
| 2006 | 38,761 | 20,457 | 18,304 | 8,078 | 44.1 |
| 2007 | 51,322 | 27,749 | 23,573 | 12,217 | 51.8 |
| 2008 | 61,331 | 32,681 | 28,650 | 10,260 | 35.8 |
| 2009 | 68,519 | 35,916 | 32,603 | 17,180 | 52.7 |
| 2010 | 83,101 | 42,488 | 40,613 | 27,465 | 67.6 |
| 2011 | 103,874 | 51,327 | 52,547 | 31,126 | 61.1 |
| 2012 | 117,253 | 56,175 | 61,078 | 26,900 | 44.0 |

资料来源：国家统计局数据库及历年《中国国土资源统计年鉴》

通过设立地方融资平台为地方政府借债发债，已经成为一种普遍现象。2008 年以来，地方融资平台的数量迅速增长，2010 年年底已超过一万家。后经整顿，至 2013 年仍有七千多家，据国家审计署公布的审计结果，2013 年地方政府负有偿还责任的债务 10.89 亿元，负有担保责任的债务 2.67 亿元，可能需承担一定救助责任的债务 4.34 亿元，总计 17.9 亿元，占 GDP 的 32%。中国地方政府的债务比率虽然低于国际常见的债务违约警戒线，但由于债务总体规模增长势头仍在持续，债务违约风险不低。

此外，许多地方政府利用土地作为地方融资平台借债的抵押、或利用土地出让金偿还地方融资平台债务。由于土地的需求和价格波动大，以土地出让收入来偿债的做法风险是很高的。而且，由于土地有限，土地财政可持续性低，这加大了地方融资平台的风险。

四 城市土地供应模式与土地财政的运作机制

中国城市的土地供应模式与改革开放初期的招商引资密不可分。在全球化的背景下，招商引资不仅给沿海城市带来经济发展契机，而且促进着城市工业土地的开发和基础设施的建设。早在上世纪八十年代，深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区城市学习新加坡和中国台湾的经验，大力改善城市基础设施，建立经济开发区和工业园区，以便宜的工业用地和廉价的劳动力，吸引外资建厂。在资金筹集方面，特区城市既利用外资，又使用便宜的国家银行信贷，而且打破了原计划经济时代的土地无偿使用，收取土地使用费，以地生财。可以说，土地资源的开发利用，从改革开放初期就成为中国经济发展战略的有机组成部分。

随后，中国各地逐步开放，许多城市纷纷仿效经济特区的成功之道。然而，在地方政府招商引资的激烈竞争中，廉价的工业用地、良好的基础设施和地方税收的优惠政策成为地方竞争的筹码，导致各地大力投资改善基础设施，竞相采用工业低地价、零地价甚至负地价的办法吸引外资。虽然这种做法成功地帮助中国城市抓住了全球化带来的各种商机、引进了大量的外资，但它也直接导致了延续至今难以破解的城市土地利用问题。

中国城市的用地发展面临一个严格的国家耕地保护政策的约束，即十八亿亩基本农田的保护政策。尽管实施中有许多漏洞，该政策还是在一定程度上约束了城市用地的扩张。由于总用地指标的约束，如果一个城市工业用地供给大，其商住用地的供给则少。由于部分商住用地是通过市场竞争（即招、拍、挂）而出让给开发商的，而且供地规模有限，价格往往拍的很高。此外，协议出让的商住用地价格也不菲。这使城市政府能够利用商住用地的出让收入（以及工业带来的地方税收）为工业用地的低地价、零地价甚至负地价买单。当房地产市场兴旺时，许多城市的土地出让收入不仅覆盖了供地成本，而且还能弥补地方财政收入。

城市住房改革和房地产业的发展为这种土地供给模式提供了有利条件。1998年启动的住房改革，将原本由单位分配住房的模式改为通过市场供应商品房。2003年，房地产业被列为国民经济支柱产业来发展，由此房地产业进入了一段黄金发展阶段，支撑着商住用地的强劲需求。

地方政府在拟定城市土地的供给计划时，都紧密围绕着地方经济的发展目标，把大量的城市土地增量用于工业与基础设施。北京市近三年的供地计划（见表2）中，商品住宅用地占总供地计划的20%不到；2012年和2013年约15%。但这种情形并不影响城市政府的土地出让收入，因为政府是城市用地（包括商住用地）的唯一供给者，当商住用地供给稀缺时，其竞争价格也升高。

表2 城市政府按照用途控制土地供应：以北京市为例

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|-------------|------|--------|------|--------|------|--------|
| | 公顷 | 占比 (%) | 公顷 | 占比 (%) | 公顷 | 占比 (%) |
| 合计 | 6500 | 100 | 5700 | | 5650 | |
| 交通运输 | 1000 | 15.4 | 1100 | 19.3 | 1200 | 21.2 |
| 水域及水利设施用地 | 100 | 1.5 | 80 | 1.4 | 100 | 1.8 |
| 特殊用地 | 100 | 1.5 | 170 | 3.0 | 100 | 1.8 |
| 公共管理与公共服务用地 | 1200 | 18.5 | 1200 | 21.1 | 1300 | 23.0 |
| 工矿仓储用地 | 1000 | 15.4 | 1100 | 19.3 | 900 | 15.9 |

从土地需求上看，地方政府通过工业用地低地价、零地价甚至负地价来吸引外部投资，创造就业，促进地方经济发展和增加地方税收，吸引人口向城市集聚，提高城市家庭收入，从而增加了对城市商住用地和房地产的需求，推高房地产价格。而房地产价格的升高带动了房地产投资建设，又促进了就业和税收，形成了正向的反馈效应并使整个过程得以持续。其结果是，即使商住用地的供给不足，城市政府仍可以获得足够的收入来补贴工业用地。此外，城市政府通过组建城投公司进行征地安置和土地一级开发的操作，并以城投公司的名义和土地收益为担保向商业银行申请贷款进行城市建设，如图 1 所示。

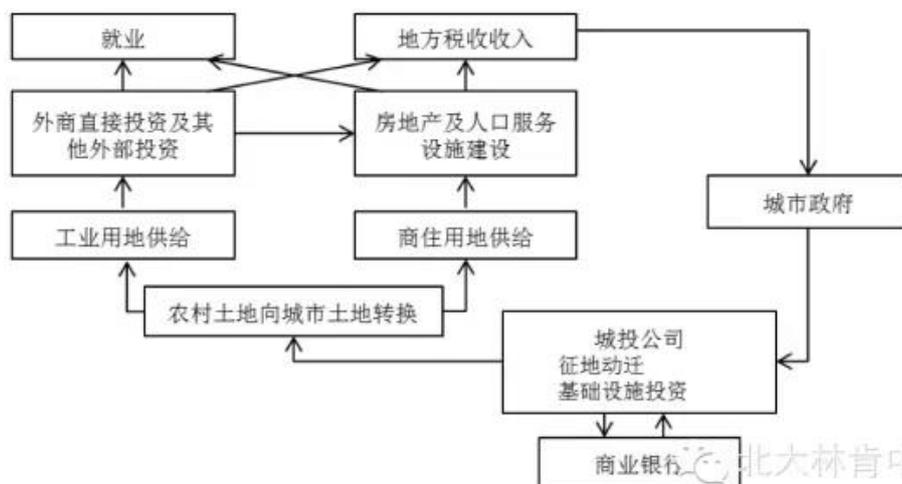


图 1 土地财政的运作过程示意

从上述土地财政的运作过程可以看出，工业用地低地价、商住用地供应不足、城投公司借债、大规模征地和基础设施建设，都是围绕着地方 GDP 增长和地方财政收入最大化这两个目标。这种经营城市模式的一个严重后果就是最终推高商住用地的价格。

图 2 为 2013 年全国 70 个城市的工业和居住用地价格情况，人均可支配收入同一水平上对应的两点分别代表同一城市的住宅用地价格和工业用地价格，住宅用地价格最高的四个点分别为北京、上海、广州、深圳等四个城市。总体而言，如果一个城市的人均可支配收入高，其居住用地价格也高。而与之形成鲜明对比的是，工业用地价格并无明显差别，基本集中在每平方米 1000 元左右的水平。

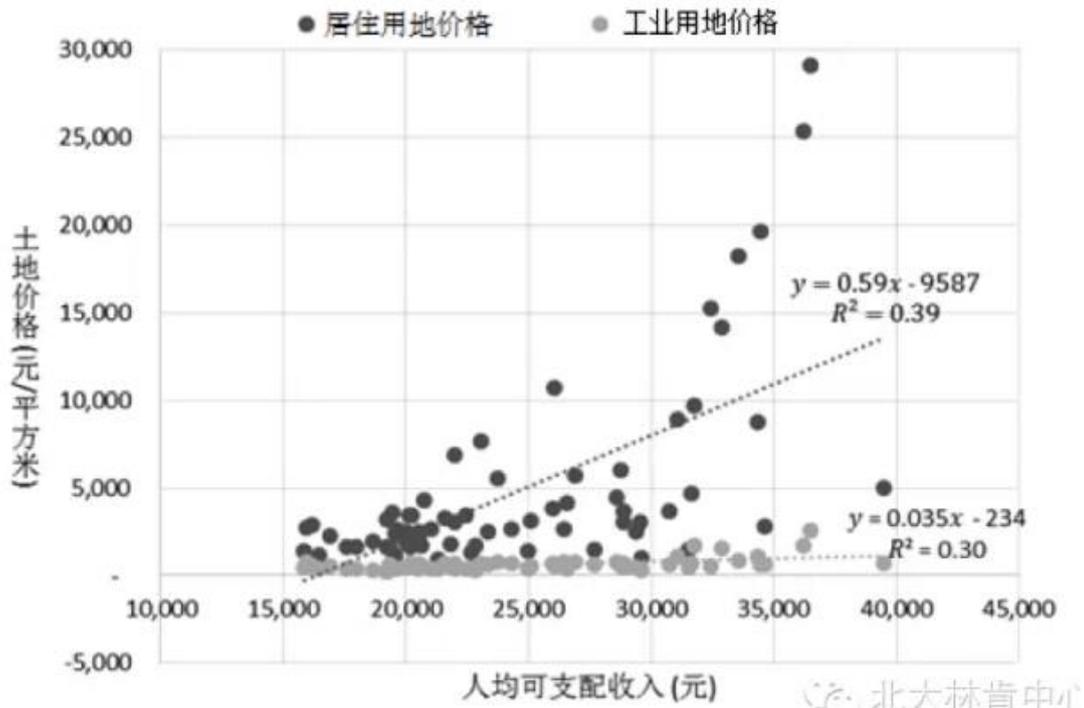


图 2 中国 70 个城市工业用地价格与居住用地价格之间的差异

资料来源：《中国城市统计年鉴》；中国城市地价动态监测网

(www.landvalue.com.cn) 2013 年 10 月发布的数据。

五 新房的价格构成及需求

为了探讨城市土地价格与住房价格的关系，我们分析新建住房的价格构成，这是因为新建住房的价格比二手房的价格与城市政府的供地价格有更直接的关系。虽然目前没有系统性收集的数据反映新建住房价格的构成，但普遍认为，土地成本约占新房价格 30%。国土资源部 2009 年随机抽取了全国 620 个住房项目进行调查，结果表明，新房最终售价中的土地成本占 23%（其中，东部最高，达 27%，中部达 21%，西部达 18%），建设成本占 30%，各项税费占 12%-15%，利润占 30%-35%。必须指出，近年房地产业是盈利最高的行业。

本文收集了 2013 年全国新建住宅价格排名前 70 的城市的相关数据进行分析。图 3 显示了这 70 个城市的新房价格与居住用地价格，尽管地价与房价数据出处不一，仍能看出两者呈显著正相关。用图 3 数据估算简单回归方程，地价的系数是 0.75。如果容积率为多层建筑小区常见的 2.0（即一平方米用地上建设 2 平方米住宅），则地价占房价的 37.5%。如果容积率为高层建筑小区常见的 4.0，则地价占房价的 18.8%。

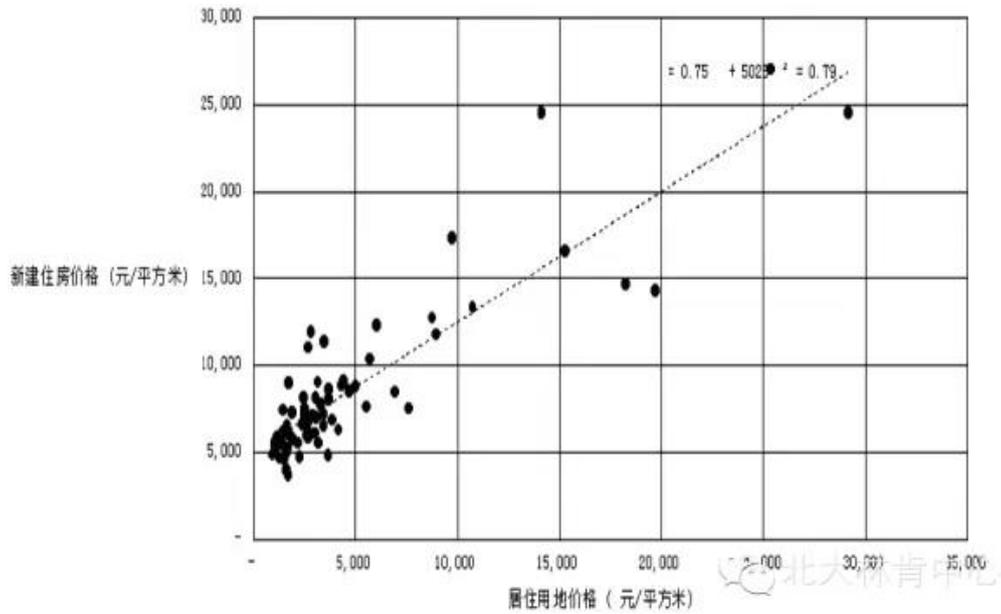


图3 新房价格与居住用地价格

(数据来源: 中国房地产指数系统(CREIS)2013年10月发布的各城市新建住宅平均价格; 中国城市地价动态监测网2013年10月发布的数据)

如图4所示,城市常住人口与城市居住用地价格之间也呈显著正相关。人口越多的城市,往往人均收入也越高,居住用地的需求量越大,从而居住用地价格越高。图5表示新建住房价格与综合建设成本之间的关系,各城市综合建设成本由《中国城市统计年鉴》中各城市房地产投资完成额除以同年的房地产开发完成面积而得到。图中可见,二者呈不很显著的正相关,而且离散程度高,说明综合建设成本对新房价格有影响,但影响力并不明显。

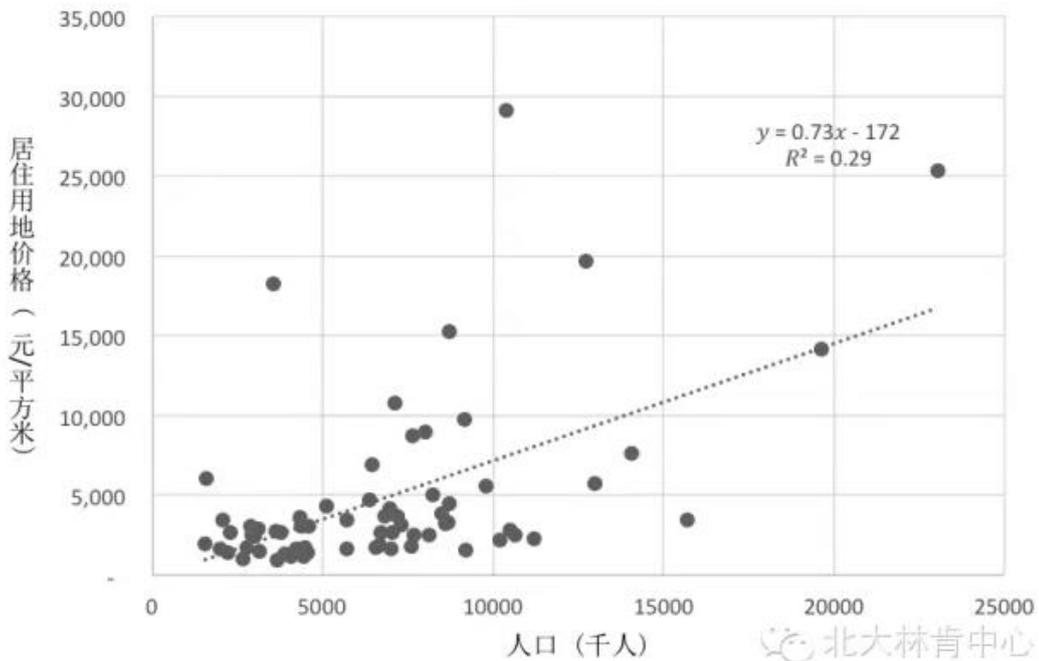


图 4 居住用地价格与城市常住人口

(数据来源: 人口数据来自《中国统计年鉴》; 居住用地价格数据来自中国城市地价动态监测网 2013 年 10 月发布的数据)

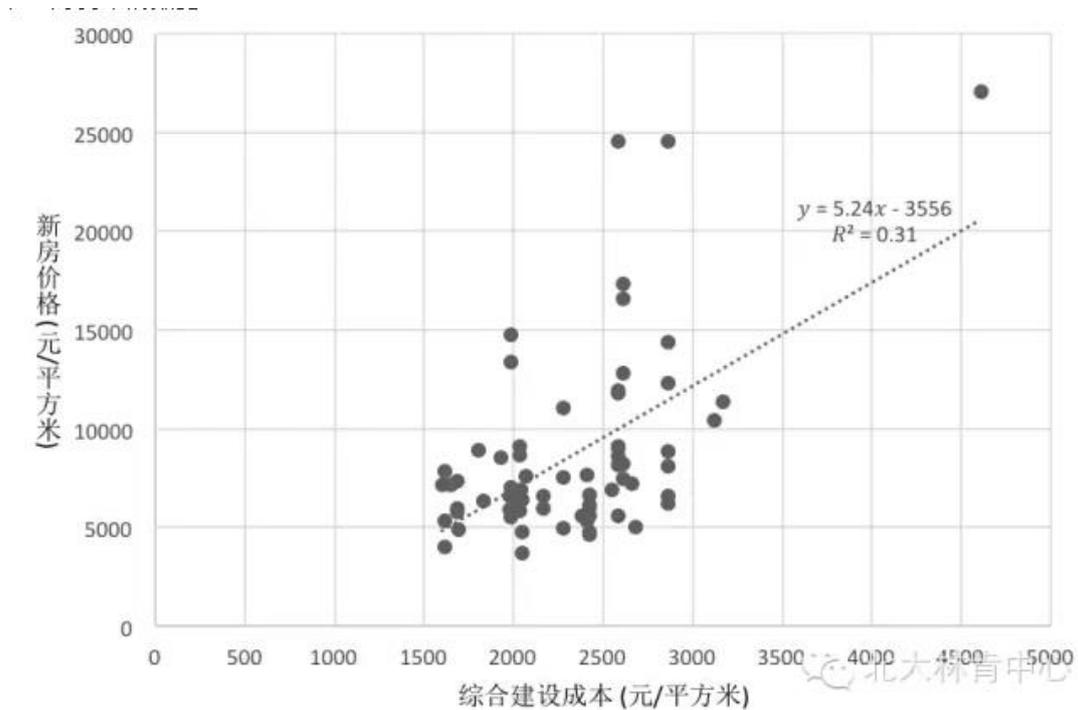


图 5 新房价格与综合建设成本

(数据来源: 居住用地价格数据来自中国城市地价动态监测网 2013 年 10 月发布的数据; 综合建设成本数据来自《中国建筑业统计年鉴》)

图 6 显示了十年来的全国住房价格指数不断上涨的趋势。与不断升高的房价相对应的是房地产投资开发额的逐年走高。图 7 显示了 2003 年至 2012 年十年间全国房地产开发投资额、房地产开发住宅投资额及其各自增幅, 即使在 2008 年受金融危机, 当年投资额依旧没有出现负增长, 只是涨幅有所下降; 而在其余年份, 房地产开发投资额绝对数量稳步上升。从经济学角度来看, 不难理解, 价格上升, 供给也上升。

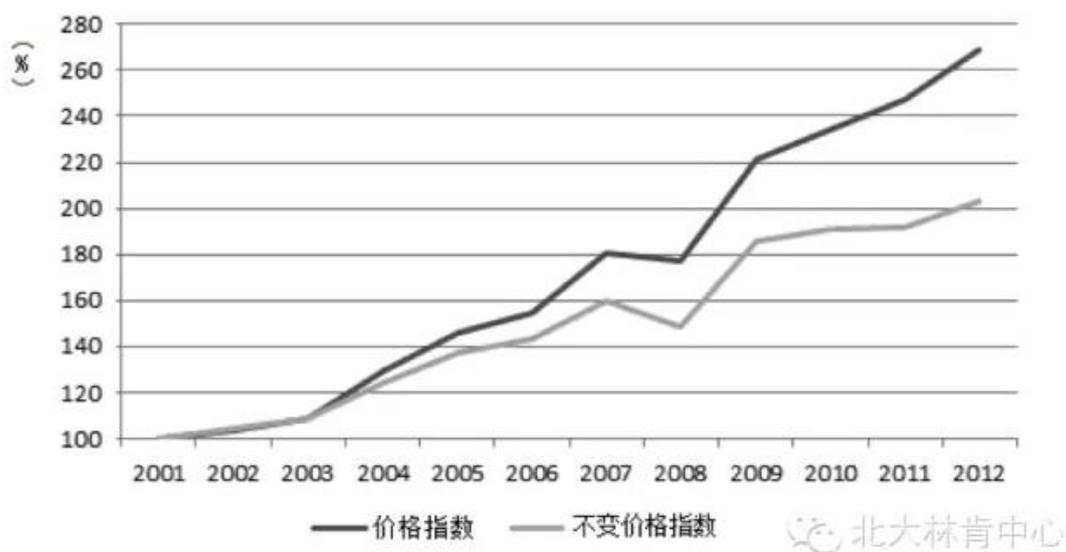


图6 全国住房价格指数

(数据来源: 国家统计局数据库)

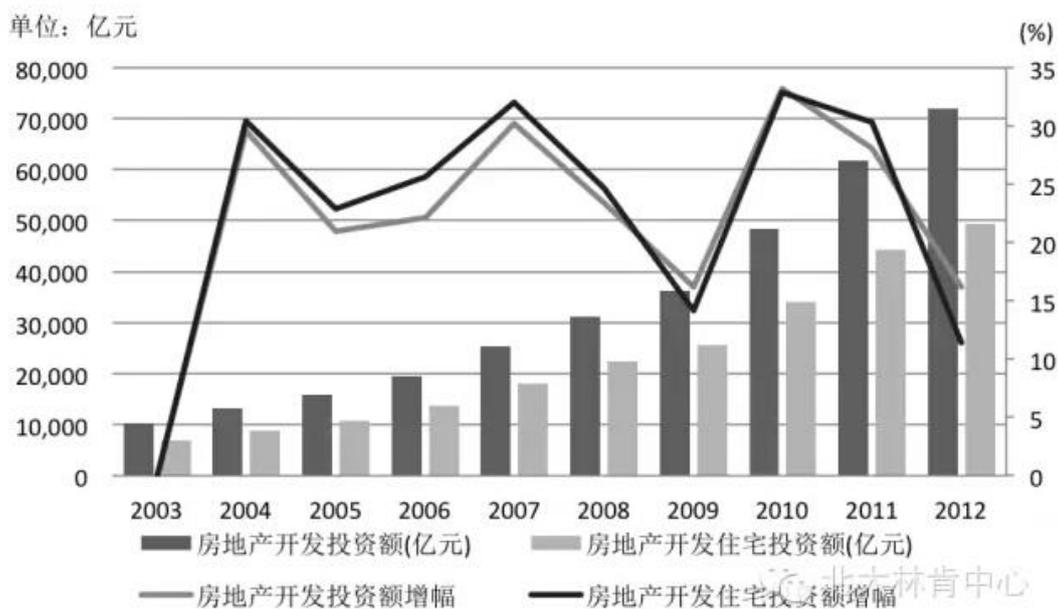


图7 2003年至2012年房地产开发投资额、房地产开发住宅投资额及其增幅

(数据来源: 国家统计局数据库)

商品房销售额在一定程度上反映了需求。与房地产投资额对应的,是其逐年走高的商品房销售额,如图8所示。除2008年因金融危机影响导致出现负增长之外,其余年份的销售额均处于不断增长的状态。

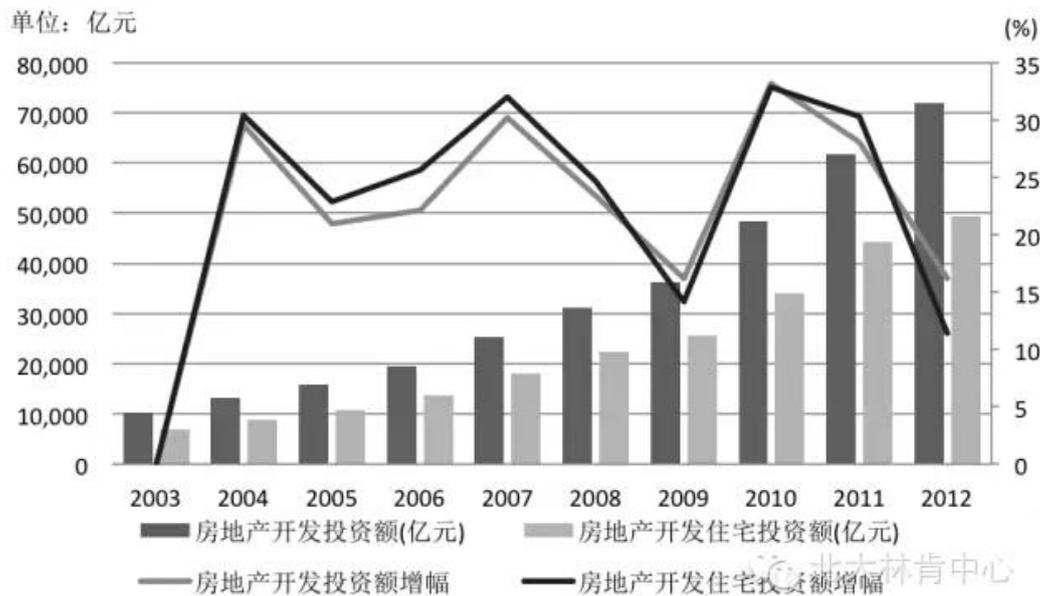


图 8 2003 年至 2012 年商品房销售额、住宅商品房销售额及其增幅
(数据来源: 国家统计局数据库)

然而, 与此同时, 北、上、广、深等一线城市的商品住宅变得越来越不可支付。国际上一般采用房价收入比来衡量商品房的可支付性, 房价收入比指的是房价与家庭年收入之比。一般认为, 房价收入比在 3-5 之间时, 住房价格是合理的、可支付的, 这意味着一个家庭需要用 3 到 5 年的收入就能购买到住房。北京市 2014 年房价收入比 (PIR) 值已高达 20。

根据经济学原理, 商品价格提高会导致商品供给量增加, 但这同时会导致需求量下降, 最终达到供需均衡。然而, 为何近年在房价高企的情况下住房需求同样旺盛呢? 要回答这个问题, 须要从住房既可作为消费品又可作为投资品的两重属性来考虑。我们认为, 旺盛的需求有如下原因。

首先是住房刚性需求。目前我国正处于快速经济发展和快速城市化时期, 城市家庭收入增长和城市新家庭增多是住房需求的主要驱动力。拥有属于自己的住房, 几乎是每一个中国城市家庭的追求, 绝大多数家庭都通过家庭积蓄与银行按揭贷款形成住房购买力。

其次是有的学者提出的“丈母娘”因素。由于目前年轻人群里男多女少, 拥有住房的年轻男子更容易竞争得到新娘, 所以父母愿意拿出积蓄为儿子提前购房, 形成一股中国独特的超前住房需求 (Wei and Zhang, 2009)。

第三, 中国的养老、社保和医疗保险体系很不完善, 许多城市居民通过节俭和高积蓄来为自己构建保障。但目前投资保值增值的渠道少, 只能选择房地产投资, 尤其是在房价上升阶段。

第四, 由改革开放延续下来的经济发展方式包括政策性压低银行个人储蓄的利率。受到管制的利率甚至一度低于通货膨胀率, 投资者的资金存放在银行不仅

不能增值，可能还要贬值，这必然促使人们寻找可靠的投资渠道，房地产成为少有的较好选择。

第五，是近几年人民币量化带来的高流动性和通货膨胀。有分析表明，中国历年房价涨幅与广义货币供给的统计相关性高达 71%，高于与其他宏观指标的相关性（陈龙，2014）。由于人民币国际化刚起步，其市场主要集中于国内，如此大量且流动性高的人民币要寻找投资渠道，房地产自然成为人民币流向的蓄水池。

第六，中国资本市场狭小，大部分金融资产集中在商业银行，这种情形与金融市场发达的美国很不一样（见表 3）。中国股票证券市场的发展极不健全，缺乏监管，导致普通投资者信心不足。近五年，上证指数和深证指数基本下行，与经济增长趋势背道而驰。2011 年，西南财经大学针对中国家庭的金融调查发现，中国仅有不到 10%的家庭投资股市，而这其中又只有 22%盈利（西南财经大学，2012）。从这种角度看，有能力的家庭将多余资金用于购买住房，也是当前的最佳投资策略。

表 3 中国和美国资本市场结构比较，2012 年

| | 中国 | | 中国 | | 美国 | |
|------|-------------|----------|------------|----------|------------|----------|
| | 人民币（万 亿） | % of GDP | 美元 （万亿） | % of GDP | 美元 （万亿） | % of GDP |
| 银行信用 | 66.3 | 128 | 10.7 | 128 | 7.8 | 48 |
| 股票市场 | 22.9 | 44 | 3.7 | 44 | 18.7 | 118 |
| 固定收益 | 21.8 | 41 | 3.4 | 41 | 38 | 240 |
| 保险 | 7.4 | 14 | 1.2 | 14 | 4.8 | 32 |
| 资产管理 | 2.5 | 5 | 0.4 | 5 | 36 | 230 |
| 总计 | 120.9 | | 19.4 | | 105.3 | |

资料来源：Douglas J. Elliott and Kai Yan, “The Chinese Financial System: An Introduction and Overview,” John L. Thornton China Center at Brookings, 2013.

中国城市化与家庭收入增长空间仍然很大，住房刚性需求将会长期存在。随着银行存款利率市场化、人民币国际化和股票市场健康运作，城市家庭投资渠道增多，会大大缓解人们过度投资房地产的倾向。然而，家庭投资渠道多样化不太可能短期内实现。因此，在经济发展稳健的前提下，估计旺盛的住房需求会持续下去，但这种趋势并不合理。当务之急，是要通过金融体系改革使家庭理财投资渠道多样化，让城市住房需求回归理性。

六 改革的前景

本文的分析表明，中国城市发展遇到的土地、债务和房价问题，与中国城市近三十多年利用经济全球化带来的商机和通过国内投资追求 GDP 快速增长的经济发展模式密切相关。目前，国际经济环境已变，发达国家的需求疲软，中国的

劳动力、资源和环境的成本上升，投资回报率下降。因此，发展模式也须转变，这会给土地、债务和房价问题带来解决的契机。然而，发展模式转变会是一个漫长的过程，这些问题难以一时得到解决。

城市政府要面对的第一个挑战是如何摆脱盲目乐观的城市发展预期。这种乐观明显反映在城市规划中，许多地方政府总是把城市的发展前景设想得很大，以致规划的人口规模偏大。由于人口规模决定用地规模，导致城市用地规模偏大。有的地方政府在城市规划中故意抬高 GDP 增长速度和人口规模的预测，以图获得更多的建设用地指标。由于我国规划审批和实施体系还不完善，国家层面缺乏有效的手段约束地方层面规划中的过度乐观。目前，面对新的经济环境，中央已务实地降低了全国 GDP 增长率目标，强调 GDP 的质量与环境可持续性，这将有助于抑制城市发展规划的过分乐观倾向。

中央十八届三中全会确立了新的改革方向。在土地方面，要建立城乡统一的建设用地市场，给予农民更多的财产权利。在地方政府财政方面，要培育地方政府主体税种（如房地产税和消费税等），让城市摆脱土地财政的依赖，并减少地方政府的支出责任。在人口流动方面，逐步废除户口制度。在政府与市场的角色上，要建立服务型的政府，并让市场在资源配置中起决定性作用。可见，政策制定者已经注意到了本文前述的诸多问题，并指出了政策改革方向。

建立城乡统一的建设用地市场，赋予农民更多的权益，可提高征地动迁的交易成本，有助于抑制土地财政的滥用。从概念来讲，土地财政并不是一件坏事。土地是一种资源，盘活土地，是让它为城镇用地发展充分发挥其潜在的价值。土地开发有两个部分构成，一部分是房地产，这是由市场承担的；另一部分是公共服务，比如街道、照明、垃圾处理、排水、警察、学校、公园等等，往往由地方政府来提供。这些公共服务，是城市土地价值中的一部分。严格意义上的土地财政，就是把公共服务带来的土地收益预期，转化为政府运作的资金，来提供这些公共服务，从而让土地的价值能够充分体现出来，做法有土地出让金和房地产税等等。中国的土地财政其实是向香港学的，香港政府和中国内地的城市政府一样，也做供地计划，也进行土地拍卖，拍卖所得也进入政府的财政体系。但是香港的供地计划是严格按照城市发展的用地需求做出来的。我们许多城市政府的土地开发，除了满足城市用地发展需求外，还带有获取资金补充地方财政的目的，这就导致土地过度开发。现在最重要的就是要扭转这个不良激励。

实现城乡统一的建设用地市场的一条途径是赋予农民农村建设用地的开发权，在城市规划许可下，让农地入市。许多地方政府担心失去土地开发权则失去了通过土地融资建设城市基础设施和提供城市公共服务的渠道。然而，这种担心是不必要的。国际和国内的经验表明，土地所有者或土地使用权拥有者可与开发商合作，在满足城市规划要求前提下，不需政府资金投入，通过“土地再整理”（landre-adjustment）的做法，把低密度、低价值的农村用地开发成高密度的、高价值、带有基础设施服务的城市用地，并分享开发收益。德国、日本和中国台

湾（称为“区段征收”）有许多成功的例子。在中国颇受争议的北京郊区郑各庄的开发和正在实施的深圳城中村大冲村的改造，其实也是土地再整理的尝试。

建立以房地产税和消费税为地方主体税种的地方财政，是城市政府摆脱土地财政的一条途径，但这要走一条漫长的道路。广义而言，房地产税包括一切与房地产业直接相关的税种，目前我国在房地产业征收的税包括营业税、印花税、土地增值税、耕地占用税等等。这些都是在生产和流通环节收取的，而不是在保有环节征收的。现在国内对个人住房征收房地产税的讨论很热烈，但公众对房地产税的认识还不够全面，不少人把房地产税看成房价调控的工具。这种看法是片面的，尽管房地产税具有影响房价的作用，但本质上它不是房价调控的工具。也有人认为地方政府缺钱，要从房地产寻求新的财源，这一看法也片面。我们要把房地产税放在一个公共财政的框架中去审视。世界上有一百多个国家在保有环节征收房地产税，因为城市房地产价值中包括了配套的公共服务所带来的价值。房地产税本质上是政府在保有环节抽税，用于提供公共服务。由于这种做法能使房地产保值增值，房地产税实质是利益税，所谓“羊毛出在羊身上”。从整个地方财政体系来看，个人住房的房地产税的开征，并不是简单地增加一个地方税种。在技术上，应该调整房地产生产、流通和保有环节的税种和税率，以便在尽量不增加行业总体税负的前提下，让新的房地产税体系更有效和公平地为城市社区服务。目前房地产税改革，立法要先行，城市政府也要相应建立房地产评估和征收管理能力。但房地产税要成为地方主体税种，还有相当长的路要走。

城市发展将会继续受到耕地保护政策的约束，用地怎么解决？本文认为，地方政府的供地计划中土地类型的比例，工业用地比例偏大，在20%以上，甚至达到30%。中国虽然是一个制造业大国，但是北、上、广、深这样的一线城市的产业，在价值链中的位置正在上升，第三产业将会不断壮大，制造业逐渐外移。类似的国外大都市，比如纽约、巴黎和伦敦，其工业用地所占的比例很低，一般在5%以下。中国目前的城市用地结构中，工业用地和仓储用地的比例已经相当高了，而增量仍然很高，这是相当不合理的，这也间接导致了土地浪费和商住用地的不足，推高房地产价格。地方政府应首先取消工业用地低地价、零地价和负地价的作法，应该多关注城市土地再开发的潜力。国际上有许多好的经验可以学习，随着工业的转移，许多废弃的工业用地进行环保处理后，可以再次利用。随着经济的发展，中国越来越多的城市到了产业更新交替的时期，城市土地的再开发必须提到日程上来。2014年5月，上海率先提出用地结构的优化调整。如果城市政府不注重自己城市的土地潜力，仍然盯着农民的地，运作空间会越来越小。

中国金融市场改革至关重要。商业银行改革要促进竞争，让市场而不是政策决定个人存款利率。政府要大力整顿股票市场，建立信息披露机制，提高监管能力。在此基础上大力发展资本市场，让老百姓有更多地投资机会。随着国民收入的增长，机构投资者（即管理长期储蓄的专业化的金融机构，如养老金和人寿保险）掌握的资本会不断扩大，这些资本的特点是在资本市场上寻求长期保值、低风险的投资机会。而城市基础设施有很长的收益期，需求稳定，符合机构投资者

长期投资保值的需要。美国的地方政府债券市场发展较成熟，各州和地方政府通过发行地方债券为大批公共项目融资，截至 2011 年年底，共有 44000 个州及地方政府发行主体，累计本金超过 3.7 万亿美元，近十年每年新增地方债券发行量大约为 5000 亿美元。近年，一些发展中国家开始学习美国经验，试图发展地方政府债券市场。中国的经济和城镇化仍有较大的发展空间，地方政府债券的发展前景应该很可观。

参考文献

Douglas J. Elliott and Kai Yan, “The Chinese Financial System: An Introduction and Overview”, John L. Thornton China Center at Brookings, 2013.

Wei Shangjin and Zhang Xiaobo, “The Competitive Saving Motive: Evidence from Rising Sex Ratios and Saving Rates in China”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 15093, June 2009.

陈龙：《钱都去哪儿了？》，《财经》2014 年第 17 期。

国家发展改革委员会：《国家新型城镇化规划（2014—2020）》。

任荣荣、满燕云：《中国城市住房的可支付性评价》，《北大-林肯中心研究简报》（第一期），2010 年 3 月。

甘犁等：《中国家庭金融调查报告》，西南财经大学出版社，2012 年。

西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心：《城镇家庭住房空置率及住房市场发展趋势（2014）》，2014 年 6 月。

周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》，2007 年第 7 期。

段醒予：《刘志：新城镇化重在转变政府职能》，《中国房地产报》，2013 年 4 月 1 日。