

北京土地财政的现状、未来及有关趋势判断

摘要：2014年初北京市组织开展城市总体规划修改工作，本文从土地储备、供应和地方性债务三个方面调查了北京土地财政的现状情况和对北京规划实施的作用，分析了“集体经营性建设用地流转”、“存量规划”等政策和规划思路的转变对北京土地财政可能造成的影响，指出了上述转变会导致北京土地财政面临覆灭，北京将进入“后土地财政期”；最后本文对后土地财政期的几个趋势进行了预判，并指出了北京城市总体规划修改的关键任务。

关键词：土地财政；总体规划；新型城镇化；集体经营性建设用地流转；存量规划

前言

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，指出“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价……”等内容。

2014年1月10日国土资源部长姜大明在全国国土资源工作会议上就实施国土资源节约集约利用行动计划，着重严控增量、盘活存量问题作出阐释时，指出“中央要求，东部三大城市群发展要以盘活土地存量为主”、“今后将逐步调减东部地区新增建设用地供应”、“除生活用地外，原则上不再安排人口500万以上特大城市新增建设用地”。

2014年2月25日习近平总书记在考察北京工作时强调，“调整疏解非首都核心功能”，“有效控制人口规模”。

在上述背景下，2014年北京市规划委员会组织开展城市总体规划修改工作，拟对北京城市规模进行“现状减量”、“规划瘦身”，从增量规划变为存量规划。

笔者认为，中央精神、领导讲话和政策转变虽然为北京城市总体规划修改定下了基调，确定了规划编制的方向，但仍有必要对上述政策转变和规划思路有可能带来的影响进行细致的评估，以预测其会引发的问题。在这种考虑下，笔者对与规划实施息息相关的北京“土地财政”问题进行了调研，拟摸清北京土地财政的运行情况，并分析“集体经营性建设用地流转”、“存量规划”等对北京土地财政的影响及相关问题的预测，为北京城市总体规划修改提供前瞻性思考和建议。

1、北京土地财政现状

1.1 土地财政简介

土地财政，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。土地财政的收入来源包括三大部分：

- 1、与土地有关的政府非税收入，包括土地出让金、土地租金、新增建设用地有偿使用

费、耕地开垦费等。土地出让金是其中比例最大的部分。

- 2、与土地有关的税收，包括房地产税、建筑税、房地产和建筑业的营业税、土地增值税、购房的契税、房产交易过程中的个人所得税、耕地占用税等等。其中房地产税和建筑税所占比例最大。
- 3、土地从征收到出让过程中的隐性收入和间接收入。

土地财政行之有效的根源，是因为土地所有制造成的土地级差。根据我国的《土地管理法》城市的开发建设需要将土地从集体所有变成国有，这个所有权性质的转变是由政府垄断的，然后政府通过出让国有土地使用权来获得收益，并将这种收益变成政府的预算外收入，并维持城市的滚动经营。在这个过程中土地管理法规和土地征收条例使得集体土地的所有者议价能力很弱，地方政府能够以低补偿的形式大量征收集体土地，尤其是农用地，经过储备后高价转让给开放商，获得大量的土地出让收入，并可以通过财政担保和土地抵押的方式取得大规模的银行贷款来投入城市建设。由此形成征地--土地收入--银行贷款--城市建设--征地这样一个不断滚动开发循环。

土地财政的能够维持依赖于三个条件：

- 1、供给：城市能够持续提供可供开发的土地；
- 2、需求：地产市场持续繁荣，对城市的土地产生持续的需求；
- 3、利润：政府能够继续获得垄断土地所有制造成的级差溢价。

1.2 北京土地出让金的收支情况调查

由于土地财政中有大量不透明的环节，很难说清一个城市的土地财政规模。笔者根据北京市政府的财政预算决算报告、土地储备中心的征地信息和土地市场成交信息以及审计部门对地方政府的债务审计报告来窥探北京土地财政的面貌。

投入：根据国土部门披露的年度土地储备开发计划，2008-2013年北京市土地储备计划总投入大约是7400亿元。

收益：根据北京市历年财政预算执行情况报告以及土地市场成交一览表统计，2008-2013年北京市土地出让金累计约为6600亿元。

表1 单位：亿元

年份	公共财政收入	市级政府性基金收入	土地出让金总收入	市级土地出让金收入	土储计划总投入	市土储计划投入	区土储计划投入	企业投入
2008	1837.3	—	502.7	—	800	200		600
2009	2026.8	437.6	928	299.1	1000	400	200	400
2010	2353.9	684.7	1642.4	557.7	2700	500	1800	400
2011	3006.3	862.4	1055.1	741.9	1000	350	450	200
2012	3939.4	580.7	647.9	401.1	900	300	400	200
2013*	3457.1	—	1821.8	—	1000	200	500	300
累计	16620.8	2565.4	6597.9	1999.8	7400	1950	3350	2100

注：2013年的公共财政收入为前11月数据，2008年政府性基金的有关数据未被公开

从表1可见，土地出让金占到了政府性基金收入的80%左右，在财政收入结构中，占地

方财政总收入（包括了市区两级公共财政收入和政府性基金收入）的比例大约为 28%，这个比例大体上处于全国平均水平，已经在一定程度上体现出了北京对土地财政的依赖。

要解释土地出让金少于土地储备资金的问题，我们需要另外一些数据的帮助：

表 2

单位：公顷

年份	年度完成储备	年度新增储备	年末计划结转	实际出让	实际供应
2008	844	2100	9000	1469.9	4634
2009	3600	4700	9900	1947.3	6064.5
2010	6400	4101	14000	3006.9	6489
2011	3555	2741	20500	1965.5	4847.1
2012	2800	0	17700	1328	3579.91
2013	2800	1000	16900	2082.4	3891.64
合计	19999	14642	--	11800	29506.15

注：2009、2012 年的年度完成和新增数据为年度计划完成和新增数据；2013 年为前 11 月数据；年末结转数据为计划结转数据，其中 2012、2013 年为推导值

表 2 是从北京市土地储备中心历年土地储备计划和历年土地交易一览表中整理的数。笔者从中发现，08 年至 13 年土地储备中心总共完成了近 20000 公顷的收储工作，而通过出让方式出让了 11800 公顷，出让比例约 60%。也就是说，北京市政府只用了 60%的收储土地就基本实现了资金平衡（90%），储备库中有约 8000 公顷收储完成的土地和 17000 公顷收储过程中的土地都是土地出让金之外的额外收益，这些收益在北京市政府的预算执行报告中没有体现。

当然，上述这些土地并不是都储备在土地储备库里，事实上收储完成的土地资源有一部分已经以划拨的方式（约占所有收储土地中 10%-20%的比例）供应到城市建设中，在近 6 年的土地供应中，出让方式供地只占 40%左右（其余 10%左右为划拨、50%左右为以征代划，划拨的土地直接来自于储备库中，而以征代划的征地资金很大部分也来自于土地出让金），正是这 40%的土地交易收益支撑了其余 60%的土地供给。这 60%的划拨和以征代划方式供应的土地基本都是公共财政负责的交通设施、市政基础设施、教育、医疗等公共服务设施、公租房、定向安置房等保障性住房，以及中央单位、在京部队的办公用地。

可以说土地财政是北京市政府在土地资源分配上履行政府职责、提供公共服务的基础。卖地有没有收益不能作为土地财政善或者恶评价的依据，如果卖地不挣钱那么就根本不会有土地交易。

1.3 北京地方性债务情况

从上文可知北京的土地收储和出让所起到的作用，但这些作用并不是单纯凭借土地出让金以及土地财政有关的税费等实现的。如果将北京市政府当作一个运行的巨型企业，要评估它的经营，还要看它的负债情况。

根据国家审计署 2014 年 1 月发布的《北京市政府性债务审计结果》，截至 2013 年 6 月，北京市政府负有偿还责任的债务为 6506.07 亿元（其中用于土地收储的金额为 3351.64 亿元），

该债务总金额与近 6 年土地出让金的总额相当。

《北京市政府性债务审计结果》认为，“本次审计以债务率和逾期债务率两个指标，对 2012 年底北京市政府性债务负担状况进行分析，结果表明，全市政府性债务风险总体可控。”

对于债务风险问题，总债务率只是一方面，债务的逾期才是更应该警示的问题。从北京市的未来偿债年度数据看，压力最大的为 2014 年 1900 多亿，但相对于 2013 年历史最高的 1821.8 亿土地出让金来说，1940.39 亿的债务也不构成太大的偿还压力。

进一步分析北京政府性债务的健康状况，从上文的统计看，近年来土地储备工作在土地出让之后仍获得了“8000 公顷收储完成的土地和 17000 公顷收储过程中的土地”的额外收益，尽管当中有部分通过划拨方式供出，但这些未供应的土地和已划拨的公共设施等公益性土地仍然是北京政府的优质土地资产，做一个简单折算，已出让的 110 平方公里土地带来了 6600 亿土地出让金，那么这 250 平方公里的土地折合资产估价至少超过 13000 亿，这正是北京政府性债务的信用来源。

“从债务的资金投向看，主要用于基础设施建设和公益性项目，不仅较好地保障了北京市经济社会发展的资金需要，推动了民生改善和社会事业发展，而且形成了大量优质资产，大多有经营收入作为偿债来源。其中用于土地收储形成了大量土地储备优质资产；用于轨道交通、水热电气等市政建设和高速公路等交通运输设施建设的债务不断完善了城市公共服务的功能；用于保障性住房的债务，改善了民生”。

1.4 北京土地财政现状小结

根据上文的统计，可以以下面两段话对北京过去六年的土地财政现状进行小结：

在过去六年里，北京市政府花了大约 7000 亿资金（其中约 3351 亿为政府性债务），完成了近 20000 公顷土地的收储，并将其中约 60%的土地以出让方式供应，获取了约 6600 亿的土地出让金，使收支大体平衡；并额外获取了收储完成的 8000 公顷土地和收储过程中的 17000 公顷土地的收入。

6600 亿土地出让金除了偿还到期的政府性债务之外，用来征了约 15000 公顷的土地，与土地储备库中约 2000 公顷土地一起用于划拨给公益性用途的建设项目，并支持其运行。

所以北京的土地财政是北京市政府实施规划，开展城市建设，落实三大设施的重要引擎。

2、北京土地财政的未来

2.1 建立城乡统一的建设用地市场

2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》：“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、

同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场”。

集体建设用地包括了乡镇企业用地、村民住宅用地和乡（镇）村公共设施和公益事业用地三类，《决定》中将集体建设用地使用权的流转同权同价入市指的是集体经营性建设用地，也就是工业、仓储、商业、旅游、娱乐等用地，实际上主要是乡镇企业用地。

2.2 从增量时代到存量时代

2014年1月10日国土资源部部长姜大明在全国国土资源工作会议上指出“中央要求，东部三大城市群发展要以盘活土地存量为主”、“今后将逐步调减东部地区新增建设用地供应”、“除生活用地外，原则上不再安排人口500万以上特大城市新增建设用地”。国土部随后解释说这是个“逐步调减”趋势，今后对人口500万以上特大城市的供地政策，不是从现在就“一刀切”，但是严控，以存量为主的城市建设时代已经来临。

存量是指已有建设用地资源，这里面既有国有建设用地，也有集体建设用地，盘活存量就是指的充分利用已有的建设用地；严控增量就是指的严控新增建设用地——尤其是从农用地转为建设用地。

笔者收集了北京市国土资源局近年来的年度工作总结，汇总和推算了过去的几年来看建设用地增量和存量利用的情况，结果如下：

表 3

单位：公顷

年份	供应国有建设用地	新增建设用地	征收农用地	利用集体用地存量	存量利用比例
2008	4634	3509.1	3324.5	1124.9	24.27%
2009	6064.5	4518.9931	4366.7646	2187.406	36.07%
2010	6489	3488.4	3360.3	3000.6	46.24%
2011	5735	3549.47	3446.11	2185.53	38.11%
2012	4115	2892.63	2672	1222.37	29.71%
2013	3891.64	2001.99	1912.91	1889.65	48.56%
合计	30929.14	19960.5831	19082.5846	11610.456	37.54%

注：其中2013年为1-11月的数据，2008、2010年、2012年的利用存量数据为推算

如表3所示，尽管北京市国土局在2007-2010和2011-2015年的《国有建设用地供应计划》中都提出了提高存量建设用地的利用比例，并量化了供应指标，前四年计划利用存量比例达到42%、后五年利用存量比例达到51%，九年合计达到47%，但从实际供应的情况看近6年来存量的利用比例仅为37.5%，且没有看到明显的提升趋势。北京的土地供应仍然高度依赖新增建设用地指标。简单计算，如果从增量走向存量，北京的用地供应将减少60%，而实际上，之所以37.5%的存量能用起来，很大部分的资金来自于增量那部分的土地级差，所以供地所受的的影响更大。

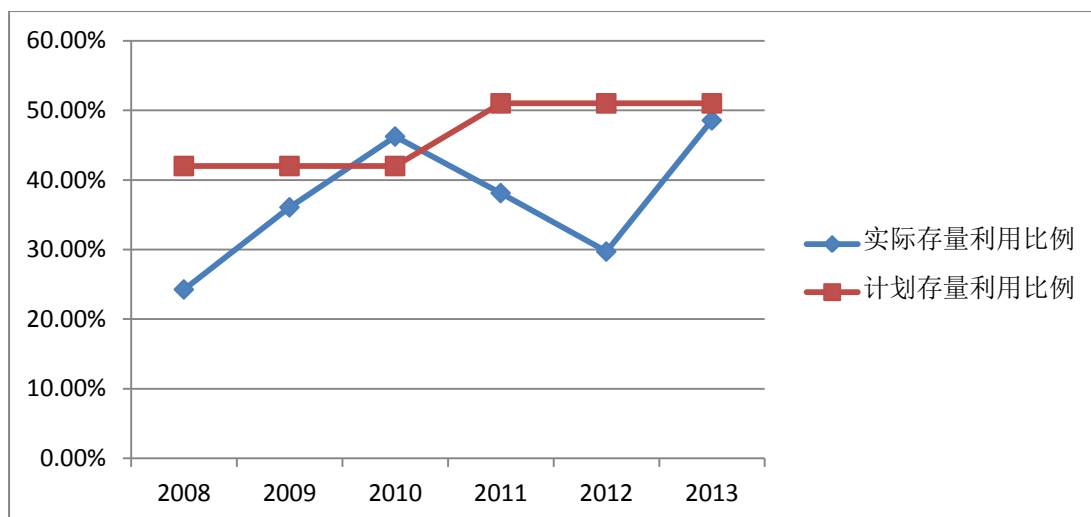


图 1 2008-2013 年北京市存量建设用地利用比例

2.3 后土地财政时期的到来

土地财政的能够维持依赖于三个条件：

- 1、 供给：城市能够持续提供可供开发的土地。存量规划导致供给严重受限，农用地无法转换为建设用地进入市场，市场上的供给估算会减少 60%以上且成本更高。
- 2、 需求：房地产市场持续繁荣，对城市的土地产生持续的需求，地价维持在上行通道。城镇化的背景不变，对土地需求的大趋势仍然不变，但地产风险继续上升，地价能否继续上升存疑。
- 3、 利润：政府能够继续获得垄断土地所有制造成的级差溢价。同地同权同价导致集体经营性建设用地的级差趋近消失，在失去农用地转建设用地的增量空间后，仅剩宅基地和集体公益性建设用地还存在级差溢价，但宅基地的安置成本高昂，集体公益性建设用地的比例非常小。

综上所述，土地财政维持的三个条件中两个已经不具备，唯有条件二还存在，但风险加大，所以“城乡统一的建设用地市场的建立”和“原则上不再安排人口 500 万以上特大城市新增建设用地”（或者说严格的存量规划）将会导致土地财政退出历史舞台。

中央对同地同权同价后给出的财政出路：

- 1、 各城市将会根据各自的情况出台不同的土地增值收益分配机制，减少土地储备的拿地风险，政府通过交易分成获得无风险收益。政府从土地获取收益的方式从垄断一级市场获取剪刀差变成通过收取一定比例的所得税。在这个过程中政府无需投入大量资金去征地、储备，所需要做的就是维护市场公平运转，大幅减低债务风险。
- 2、 允许地方政府发债，使地方政府财权和事权一致，摆脱对土地财政的依赖。《决定》中提出建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓展城市建设融资渠道，建立规范合理的中央和地方政府债务及风险管理预警机制。

2014年5月国务院批准了北京等十省市试点地方债自发自还。地方市政债有望有效化解中国地方债务风险，减少地方政府对土地财政的依赖。

3、房产税的出台，通过房产税使土地收益从一次性收益变成动态可持续收益。

3、后土地财政期的几个趋势预判

3.1 趋势 1：政府收储动力下降，由主动收储变为被动收储

上文论证了土地改革和存量规划背景下土地财政将会退出历史舞台，同时也指出了中央为解决这个问题给出的替代方案。笔者假设替代方案没有导致政府财政的崩溃，城市仍能良性运转，那么政府的收储动力也是必然下降的，因为收储的利益由之前土地——尤其是农用地的土地级差溢价变成了从生地到熟地粗加工的加工费和代替购地方与零碎的土地所有者谈判的服务费等，挣的是辛苦钱，投入的成本却极为高昂，所以政府的收储意愿是极低的。但是土地储备不会完全停止，对于一些政府主导的重大工程项目政府仍有一定资金支持和实施力度，传统的一级开发模式仍是行之有效的手段，但比例越来越低。与此同时，为提供公共服务而进行的“以征代划”仍然不会停止，对于这类项目而言原本依靠土地财政对其进行资金补贴，后土地财政期，仅仅是补贴来源不同，“以征代划”的规模根据政府的财力决定。

3.2 趋势 2：开发商购买土地的成本不会显著降低

一般认为土地财政推高了房价，当政府退出了对集体土地交易的垄断后、放弃了剪刀差后地价会下降，但在存量规划背景下这个不会实现。

由于城市土地缺少增量指标，存量开发的比重越来越大，土地一级开发成本也越来越高，在政府收储意愿降低的背景下，尽管给予了农民集体和集体经济组织一定的交易自由，可能会向土地市场释放出一些建设用地，但一方面其供给的土地受到用途管制的限制总量有限，另一方面其用地条件远不如经过一级开发的土地条件好，所以有效供给实际上会减少，在供需关系不发生大的变化的条件下，供给减少会导致价格上升而非下降。

同时，由于农民集体对集体建设用地的议价能力加强，开发单位要进行一个区域的用地开发，其协商谈判的交易成本要高于政府包办一级开发根据统一的征地补偿标准一起征地的交易成本，所以在其他条件不变的情况下无论是土地成本还是土地的交易成本都看不到显著降低的理由。

3.3 趋势 3：国土部门的年度供地计划的调控效力降低

土地财政时期，政府垄断了土地市场交易，每年上市出让多少、划拨多少都在政府的管控之下，年度建设用地供应计划基本框定了每年的供应量。随着集体经营性建设用地具有了一定的交易自由，其卖不卖、何时卖都不再由政府决定，如此国土部门尽管每年仍会制定年

度供地计划，但其限制的也就是其自己储备和征地的那部分土地，而不再代表整个城市的建设用地供给，随着其收储动力的减弱和收储规模的降低，其调控效果也就越来越弱。

3.4 趋势 4：公益性基础设施等用地落地难度加大

难度提升的原因有三，一方面是存量规划导致土地一级开发成本提高；二是集体建设用地的价值与规划用途高度相关，任何集体土地的所有者都不会希望自己的土地被规划为没有收益、缺少交易价值的用地类型，所以会抵制无利可图的基础设施或者绿地；三是邻避运动，与之前农村地区发生邻避运动不同，之前农村的邻避运动多半是因为污染对村民健康影响而引发的，而当土地同权同价之后，某些基础设施潜在的负外部性会导致集体建设用地的地价降低，所以即便基础设施不在宅基地附近也有可能招致农民抵制。

3.5 趋势 5：自下而上的小项目会增多，区位条件好的乡村活力复苏，乡村建设速度加快

传统规划的实现依赖于政府的一级开发，民间资本要想落地必须等待政府的开发、拆迁和征地再出让，要不就只有违法占地违法建设。随着集体建设用地入市，规划的实施不必跟着政府的节奏，民间资本在土地的选择面上增多，不再局限于政府出让的土地，规范化的集体建设用地市场会驱除过去笼罩在集体建设用地上诸多不确定因素的阴影，吸引民间资本的关注；同时一些地块较小、价格较低但区位条件不错的集体建设用地的开发门槛也相较于以往更低，允许了更多的小资本进入。

随着大量零碎化的土地可供开发和上市，规划的实施将不再依赖于传统的政府主导的大尺度集中开发的实施路径，来自民间资本的小项目、微更新、自发式的集聚会增多，规划的服务对象也会逐步从政府变成民间的机构、集体，这个转变对于对地块尺度、设施条件要求不高的产业尤其有力，比如创意文化产业，此外一些以往规划中因土地权属性质而模糊不清的旅游用地也会有了合法的身份和实施空间。乡村建设也不再必须等着政府来搞“新农村建设”，市场和民间资本可能会使一些具有条件的乡村自下而上激发活力改变面貌。

结语

根据上文的调查和分析，土地财政是北京市政府在土地资源配置上履行政府职责、提供公共服务的基础，是过去多年来北京规划实施的重要引擎。新型城镇化背景下集体经营性建设用地流转、严控特大城市规模和存量规划等政策和规划思路的转变将会严重影响未来北京的土地财政，甚至导致其覆灭；与此同时，上述转变又会带来一些新的变化趋势。

所以从 2014 到 2020 年的规划期是一个过渡期，其最重要的任务就是实现过渡：

- 1、从有权到没权的过渡：对公共资源的配置权力从政府走向市场；

2、从有指标到没指标的过渡：增量规划到存量甚至减量规划；

3、从有钱到没钱的过渡：土地财政时代走向后土地财政时代。

而三个过渡中，第三点是北京城市总体规划修改最需要关注的问题，其是新版总体规划是否具备实施性的关键因素，城市总体规划修改必须从政府的财税制度改革入手研究失去“土地财政引擎”后的城市规划实施动力问题，通过趋势预判制定由政府驱动到市场驱动，由政府直接投资、配置资源到市场自下而上投入和资源配置的“游戏规则”。

参考文献:

- [1]姜大明. 建立城乡统一的建设用地市场[J]. 中国国土资源报. 2013-11-22 (001)
- [2]冯广京, 蒋仁开, 张冰松, 肖宇, 薛翠翠. 新型城镇化建设需要进一步完善土地调控政策——“我国城镇化中土地宏观调控方向研讨会”综述[J]. 中国土地科学. 2013. 07
- [3]关于印发《2014 年地方政府债券自发自还试点办法》的通知. 中华人民共和国财政部网站. [2014-5-21].
http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/guozaiguanli/difangzhengfuzhaiquan/201405/t20140521_1082114.html
- [4]许一力. 允许地方政府直接发债意在哪. 新浪博客. [2014-05-22].
http://blog.sina.com.cn/s/blog_7cd5f4f70101ne4n.html?tj=final
- [5]土地市场. 北京市土地整理储备中心网站. [2014-05-23].
<http://bjtd.bjgtj.gov.cn/tabid/346/Default.aspx>
- [6]2008 年度国土资源工作总结. 北京市国土资源局网站. (2009-06-15). [2014-05-23]
<http://www.bjgtj.gov.cn/tabid/5356/InfoID/60355/settingmoduleid/10743/frtid/5231/Default.aspx>
- [7]北京市国土资源局 2009 年工作总结. 北京市国土资源局网站. (2010-11-18). [2014-05-23]
<http://www.bjgtj.gov.cn/tabid/5356/InfoID/62631/settingmoduleid/10743/frtid/5231/Default.aspx>
- [8] 2010 年度国土资源工作总结. 北京市国土资源局网站. (2011-08-09). [2014-05-23]
<http://www.bjgtj.gov.cn/tabid/5356/InfoID/73756/settingmoduleid/10743/frtid/5231/Default.aspx>
- [9]北京市国土资源局 2011 年工作总结. 北京市国土资源局网站. (2012-05-16). [2014-05-23]
<http://www.bjgtj.gov.cn/tabid/5356/InfoID/82864/settingmoduleid/10743/frtid/5231/Default.aspx>
- [10]北京市国土资源局 2012 年工作总结. 北京市国土资源局网站. (2013-06-24). [2014-05-23]
<http://www.bjgtj.gov.cn/tabid/5356/InfoID/140263/settingmoduleid/10743/frtid/5231/Default.aspx>
- [11]北京市国土资源局土地储备开发计划. 北京市国土资源局网站. (2013-06-17). [2014-05-23]
<http://www.bjgtj.gov.cn/tabid/5181/Default.aspx>
- [12]北京市政府财政预决算信息. 北京市财政局网站. (2014-04-29). [2014-05-23]
<http://www.bjcz.gov.cn/zwx/czyjsxx/index.htm>
- [13]北京市政府性债务审计结果. 北京市审计局网站. (2014-01-24). [2014-05-23]
<http://www.bjab.gov.cn/UploadFiles/2014/1/20140124173234125.pdf>

作者简介：

茅明睿，北京市城市规划设计研究院规划信息中心副主任，硕士，高级工程师

Tel: 86 10 88073651

Fax: 86 10 68056144

Email: maomingrui@gmail.com