

中国式土地制度、 地方可支配财力及土地财政新演化^{*}

何代欣

[摘要] 中国式土地制度具有很强的转轨特征,体现出城乡分治的二元土地结构。土地使用权出让得来的土地出让金为地方政府提供了大量的可支配财力,诱导了土地财政的形成。土地财政的发展演化又牵扯到城镇化资金来源、住房政策改革、地方公共投资建设与基本公共服务供给等一系列问题。城市土地资源减少与房地产调控都令土地财政面临不可持续的严峻现实。要扭转这一局面,首先要立足于土地制度改革,弥合城乡土地不平等地位,构建有利于新型城镇化与住房保障的制度设计;其次要解决地方政府财权与事责不匹配的问题,培育稳定而可靠的地方财政收入来源,有序推进土地相关税费改革;最后要着眼于顶层设计,全面协调中央与地方、城市与农村、土地与财政等环环相扣的各种关系。

[关键词] 土地财政可持续性;财税改革;新型城镇化;土地出让金;土地制度改革

[中图分类号] D035.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2013)12-0033-06

一、引言

我国现行土地制度,既保留了共和国前三十年确立下来的传统,又体现了近三十年改革开放形成的特色,具有很强的转轨特征。土地国家所有与集体所有两种形式并存,决定了我国城市土地与农村土地地位的不同。我国城市土地的利用较为充分,作为生产要素投入市场容易、利用灵活、集中化程度也相对较高。与之相比,农村土地受到农业生产功能要求、土地集体所有限制,较难进入正常渠道的土地市场,也很难形成工业生产所需的要素投入,大多处于零散管理的状态。^[1]可以说,城市土地集中使用与农村集体土地分散利用形成了鲜明反差,也为后续一系列与土地相关现象的产生埋下伏笔。

随着经济社会发展对土地需求的增加,我国的土地价格近年来显著上升。国有土地作为可利用资源,逐步被各级地方政府发现并使用。在分税制的背景下,土地出让金以及与土地相关的税费收入被作为地方财政收入的来源,担负起了弥补地方公共支出缺口的重任。然而,土地资源,特别是城市土地资源是有限的,依靠出让土地维持地方可支配财力的局面难以长久为继。^[2]2011年以来的房地调控更令依靠土地收入的地方政府倍感压力。

可以说,土地财政正面临不可持续的严峻现实。要扭

转这一局面,首先要立足于土地制度改革,弥合城乡土地不平等地位,构建有利于新型城镇化与住房保障的制度设计;其次要解决地方政府财权与事责不匹配的问题,培育稳定而可靠的地方财政收入来源,有序推进土地相关税费改革;最后需着眼于顶层设计,全面协调中央与地方、城市与农村、土地与财政等环环相扣的各种关系。为此,本研究将从制度入手,概括土地财政的现实局面,梳理土地制度、土地财政和财政体制的连环扣关系,分析转换土地财政模式的制度设计,最后提出土地财政转型的系统化政策建议。

二、土地制度决定了城乡土地差异及经营转让模式

(一)城乡分治导致了城市土地与农村土地地位不同

我国土地的城乡分治,通过土地国家所有和土地集体所有两种形式实现。这两种所有制形式,在根本上体现了我国土地制度的特征,也成为了我国土地开发利用的政策依据。^[3]具体来讲,我国《宪法》规定了“全部土地都为社会主义公有制”。而土地的社会主义公有制又分为全民所有制和劳动群众集体所有制两种。

其一,土地的全民所有制:表现为国家所有制的形式。该种所有制的土地被称为国家所有土地,简称国有土地,其所有权由国家代表全体人民行使,具体又由国务院代表国家行使。国有土地的所属范围包括:城市市区的土地;

^{*} 本文系国家社科基金重大招标项目“扩大内需的财税政策研究”(项目号:09&·ZD031)、中国社会科学院创新工程项目“中国中长期财政发展战略研究”和国家社科基金重点项目“中国结构性减税的方向、效应与对策研究”(项目号:12AZD053)的支持。感谢杨志勇研究员对文章的有益建议。

农村和城市郊区内已经依法没收、征收、征购为国有土地；国家依法征用的土地；依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；因国家组织移民、自然灾害等原因，农民集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

其二，土地的劳动群众集体所有制：表现为农民集体所有制的形式。该种所有制的土地被称为农民集体所有土地，简称集体土地。农民集体的范围有下列3种：村农民集体；村内两个以上农村集体经济组织的农民集体；乡（镇）农民集体。

（二）中国式土地经营转让模式

我国土地制度决定了现行的“二元”土地经营管理模式。管理模式看，所有土地按照国有土地和集体土地进行分类管理。经营模式看，国有土地的所有权归国家，土地使用权可以进行有限转让，主要使用方式通过划拨和出让。集体土地即大多数农地，归集体所有，使用方式很难变更，经营者更换的程序也较为复杂。

土地使用权的转让不带来土地所有权的变动，却带来了土地出让金收入。土地使用权有偿出让制度正式确立于1988年的《土地管理法》。1997年，土地的“招拍挂”制度首先在杭州市试行，2004年全国推行土地“招拍挂”制度。土地出让金收入与财政的关系明确在1998年，当时的《土地管理法》补充规定了新增城市建设用地出让金，实行中央与地方财政“三七”分成；2006年国务院要求土地出让金收入全部缴入地方国库，支出通过地方预算从土地出让金收入中安排。这一系列的制度建设，不仅构成了我国土地出让金收入的来龙去脉，而且将土地、财政和房地产联系起来。

事实上，土地出让金的意义远非增加政府收入这么简单。现实运行中，一方面，土地出让金大量转化成了地方政府公共支出；另一方面，大多数地方投资建设也主要依靠土地收入。^[4]此两方面都巩固了所谓的“土地财政”模式。这样就将土地制度、财政体制和城镇化裹挟在了一起，复杂化了中国式土地经营管理模式。

三、土地财政提供的地方可支配财力支撑了公共支出需求

（一）土地经营提供了大量的地方可支配财力

广义的土地财政是政府利用土地资源进行的土地开发利用，获取财政收入的统称。土地财政的主要收入形式是土地出让金，但更全面的表述应称之为土地经营收入。因为除了土地出让金的净所得，土地经营还包含了土地相关税收和收费。土地增值税、城乡维护建设税以及房地产链条环节的房产税、企业所得税、营业税、契税都可以划入土地经营相关的财政收入。这些收入没有土地出让金那样直接，也往往小于土地出让金的数量规模，但其持续供给地方财政，弥补可支配财力的作用不容忽视。现实来看，土地经营收入的大部分成为了地方政府的可支配财力。这些资金用于城市建设、政府运行及地方其他财政支出。表1对这样的土地经营过程中的相关收入进行了分析。

表1 土地经营相关收入

房地产生产经营环节	地方财政收入环节
取得土地使用权	契税、土地出让金
设计、监理、咨询、贷款	印花税
施工	印花税、营业税
销售期房	营业税及附加、土地增值税、企业所得税、印花税

土地财政并非一直存在。他是现行土地制度、财政体制下与经济发展共同作用的结果。一方面，出让城市土地符合土地管理制度的相关规定。现实中，基本上只有城市土地才有比较大的经营价值。随着经济发展水平的不断提升，城市土地本身的便利性、平整度和人口聚集程度较之农村集体土地，更具开发利用的条件。无论是房地产开发、基础设施建设还是产业发展，大部分都利用了城市土地资源。可以说，制度规定与外部诱因共同促成了城市土地使用权的有偿出让。另一方面，土地财政还形成于新一轮财税体制改革之后。现行财政体制存在地方主体税种缺失，肩负着较重的公共支出责任。单靠地方财政收入很难为继。土地经营收入则在这一过程中逐步成为了地方财政的重要补充。大量的土地经营收入从政府体外循环进入到财政体内循环。

（二）可支配财力影响着地方政府运行与公共投资建设

一般而言，地方政府运行状态与可支配财力大体一致。目前来看，我国地方政府的承担着地方基础设施投资建设、基本公共服务供给和行政管理等多项职能。地方财政可支配财力的多寡决定了这些政府职能的能否顺利实现。现行的地方财政收入体系当中，税收收入、行政事业收费、政府性基金收入（含土地出让金净收益）和政府间转移收入构成了可支配财力的主要来源。实际运行中，地方财政的行政管理支出和部分基本公共服务供给，主要依靠税收收入、行政事业收费与政府间转移支付供给。大多数基础设施建设以及数额较大的基本公共服务供给，还得依靠土地经营收入筹集。

多年来，以土地换设施、以土地换投资，以土地换技术成为很多地方政府的选择。无论是公共事业还是产业发展，政府主导和先期投入已经成为我国地方政府的惯有模式。然而，大多数时候，政府可支配财力并不充裕，除土地之外的财政收入往往杯水车薪。“先征地、再卖地”，成为一段时期我国地方政府获取财力，维持政府运行和公共投资建设的主要办法。加之，土地市场长期处于卖方垄断和房地产价格持续走高等一系列因素，为土地持续溢价奠定了基础，也为土地出让收入成为地方政府可支配财力创造了条件。

四、土地制度、土地财政与财政体制之间的连环扣

（一）越扣越紧的连环扣

土地出让金与我国财政的关系正越来越紧密。《2012中国国土资源公报》显示，2012年，我国出让国有建设用地面积32.28万公顷，出让合同价款2.69万亿元，同比分别减少3.3%和14.7%。其中，招标、拍卖、挂牌出让土地面积29.30万公顷，占出让总面积的90.8%；出让合同价款2.55万亿元，占出让合同总价款的94.8%。^[5]一个大致的调

查发现,2011年各地房地产限购政策之前,我国大多数地区土地出让金收入占到了地方财政总收入40%以上。即使在房地产限购政策影响下,各地土地出让金占地方财政收入虽有所降低,但实际占比也在30%左右。

虽然土地出让金在一定程度上填补了地方财力真空,但与税收收入相比,其稳定性和可持续性明显不足。因此,近年来,将土地出让收入转置成地方税收收入的呼声很高。房产税就是在这样的局面下推出试点的。世界各国的发展经验来看,政府靠出让土地获得发展资金的模式并不多,主要是各国政府大多不拥有如中国一样的国有土地制度,也不具备将土地资源收入当作公共收入来源的政策设计。因此,中国土地制度与财政体制之间的协调,很可能是破解一系列棘手问题的关键一环。

进一步讲,现行土地制度的调整还将深刻影响财政体制的改革。可以说,如果财政体制要有变动,也要靠土地制度的配套变化。两个制度之间的相互支撑关系,在世界各国的发展历程中难得一见。数据能说明一些问题,表2是1998年—2012年间我国土地出让金和地方财政收入数额及其比重关系。^[6]

表2 土地出让金与地方财力(单位:亿元)

年份	土地出让金	地方财政收入	所占比重
1998	507.7	5594.87	9.07%
1999	514.3295	5594.87	9.19%
2000	595.5848	6406.06	9.30%
2001	1295.89	7803.3	16.61%
2002	2416.793	8515	28.38%
2003	5421.311	9849.98	55.04%
2004	6412.176	11893.37	53.91%
2005	5883.817	15100.76	38.96%
2006	8077.645	18303.58	44.13%
2007	12216.72	23572.62	51.83%
2008	10259.8	28649.79	35.81%
2009	17179.53	32602.59	52.69%
2010	30108.93	40613.04	74.14%
2011	31500	52434	60.08%
2012	28517	61077	46.69%

数据来源:1998—2009年全国土地成交数据来自历年《中国国土资源统计年鉴》和《国土资源统计公报》,1999—2009年地方财政收入数据来自历年《中国统计年鉴》。2010年土地出让金收入数据来自国家财政部《2010年地方政府性基金收入决算表》,2010年地方财政收入数据来自于财政部《2010年地方公共财政收入决算表—中央决算》。2011年土地出让金收入,来自2012年5月公布的国土资源部《2011中国国土资源公报》,地方财政收入数据来自财政部公布的《2011年公共财政收入情况》。2012年国有土地出让收入数据,采用2013年1月23日公布的《2012年公共财政收支情况》当中“国有土地出让权收入”代替土地出让金。

(二)根源在哪里?

其一,现行土地制度为地方政府出让土地获取财力提供了政策依据。现行土地制度秉承了《中华人民共和国宪法》(1982,以下简称《宪法》)对土地公有制的有关规定。

《中华人民共和国土地管理法》(2005,以下简称《土地管理法》)进一步明确了立法宗旨,即“加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法”。对于土地出让部分,描述为“土地使用权可以依法转让”。“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。

如果说《宪法》制定了土地制度的大纲,那么《土地管理法》则是全面阐明了现行土地制度的准则。其中,土地使用权依法转让,土地拆迁等关键议题都给予了说明。总的来看,现行土地制度,特别是各地实施细则的制定,都是构建在这两项法律基础之上。地方政府出让土地使用权获取土地出让金的政策来源也在于此。无论是保证经济发展所需的土地供应,还是使用权依法转让的原则,抑或依法拆迁管理的说明,都成为地方政府将土地出让收入转化为可支配财力的政策依据。

其二,土地市场的“供给端”计划管理与“需求端”市场定价导致了土地出让收入急升。土地公有制确定了国务院代表国家行使土地使用权。具体到各地方政府,国有土地使用权都是属地划分原则。行政区划内的国有土地,特别是更具价值的城市土地,其使用权出让大多集中在当地政府手中。计划经济时期,由于经济发展相对滞后,要素市场几乎没有形成,土地要素没有进入市场交易的可能,也没有需求方迫切购买土地用于建设。大多数土地都是靠行政划拨的方式进行配置。市场条件下,政府依然是土地有偿使用和流转的主角。虽然可以交易的土地一部分集中在居民或企业手中,但是社会持有的土地,可以通过拆迁管理,通过回购或异地补偿的方式重新回到政府手中。这就形成了政府供给土地的主要模式。无论是制度规定还是流转状态,都为政府集中利用土地、出让土地提供了可能。

市场经济的发展是土地市场发育,土地价格形成与土地交易展开的基础。自从上世纪80年代,房地产市场诞生过后,土地作为房地产的基础,其交易价格逐步向市场价格靠拢,形成与房地产同步上涨的趋势。各国经验来看,土地价格上涨是经济增长过程中不可避免的一步,也是衡量以房地产为代表的固定资产价格的重要依据。土地价格市场化与政府拥有土地之间形成的上下游关系,很大程度上决定了政府提供土地、获得土地出让金,进而构成地方财力的来源。

其三,土地出让金的增加扩充了地方可支配财力。地方政府可支配财力的扩张通常源自制度供给。一般来讲,政府收入的供给来自两个层面,第一个层面是政府间财政转移支付,我国表现为中央财政对地方财政的转移支付,第二个层面是授予地方扩大收入的权利,包括税收收入权和其他收入权利。我国地方政府财力的增加既有中央政府的转移支付,也有制度授予的其他收入权利。出让国有土地获取土地出让金,就是其他收入权利的主要体现。

从表2可以看出,我国土地出让金收入占比快速增长。特别是近20年来,该类收入从无到有,从小到大,已经成为我国地方政府可支配财力的核心组成部分。除了土

地价格上涨、土地资源大多由政府拥有这些土地本身的情况之外,我国现行的政府间财政关系也加剧这一局面的扩大。卖地融资、以地换发展成为各地方政府主观与客观的共同选择。地方可支配财力的扩张依靠土地出让的现实短期内难以改变,但又必须有所改变。

五、连环扣的运行模式难以长期为继

(一) 土地出让金收入实质是一次性租金

中国的土地出让金收入与纯粹意义上的土地买卖价格有所区别。纯粹意义的买卖土地价格包含了土地所有权和使用权两种主要权利。而现阶段,土地出让金收入对应的只是土地使用权。土地出让金收入实际上就是土地所有者出让土地使用权若干年限的地租之总和。我们的土地出让金收入,其实质——既代表累计若干年的地租,又是一次性收取的矛盾复合体。实际上,这样的形式,对土地的估价、未来的接续和财政收入,都造成了不确定性。此外,我国的区域发展不均衡问题也不能忽视。

(二) 土地资源的有限性与财政收支的持续性

土地资源的有限性,直接体现在连年增长的土地出让数量和土地出让价格上。从2010年《中华人民共和国国土资源公报》看,我国的城镇国有土地使用权出让收入始终位于较高的水平,价格市场化程度也是越来越高。土地资源的有限性与财政收支的持续性之间的问题日益突出。有限的城市土地资源与持续增长的财政支出之间总有不能匹配的一天。完全依靠土地出让金收入,满足地方财政公共支出和投资建设的需要,并不现实。图1展示了2006—2010年城镇国有土地出让及收入情况,实际上已经很能说明一些问题。^[8]

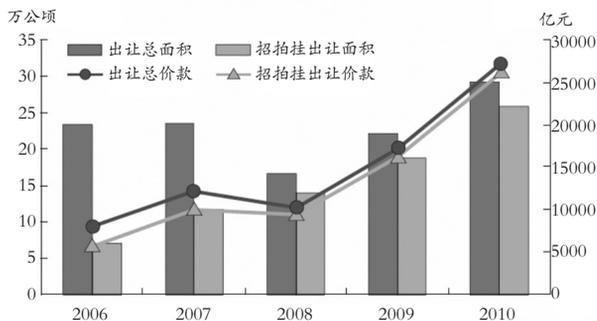


图1 2006—2010年城镇国有土地出让及收入情况

资料来源:RECIO研究报告(2011)

(三) 土地财政不太可能完全满足城镇化的资金需求

国家统计局公布数据显示,我国城镇化率由1978年的17.92%发展到2012年已达52.57%,土地出让金收入和土地融资成为城镇化进程所需资金的重要来源。随着城镇化进程的推进,财政支出的领域会更多,资金的需求也更大。与此同时,土地的资金供给能力很可能增长有限乃至下降。比较土地成交价款(图2)与全国固定资产投资(图3),可发现土地成交价款收入与固定资产投资和城镇投资之间的关系,也可以发现其中的问题。

图2说明了我国越是相对发达的地方,土地出让收入越多,而越是相对落后的地方,土地出让收入越少。^[9]事实上,土地价值与当期生产生活环境情况息息相关。土地价格高的区域,相关配套自然完善,土地价格低的区域,相关

配套则落后一些。假设完全依靠土地出让金来维持城镇化进程,东部发达地区肯定比中西部地区更有优势,但可以肯定的是我国东部城镇化程度肯定高于中西部。这也就是说,在没有土地出让收入横向转移支付制度的情况下,我国中西部大片区域完全依靠本地区土地财政收入实现城镇化的建设目标,存在很大的不确定性。

相比较图2当中土地购置费的区域性差异,图3中现实的我国东、中、西部固定资产投资开工项目数相对均衡。^[10]这里一部分是地方建设投资范围,另一部分则是全国性的专项投资。可以说,均衡的背后是财政纵向转移支付的调控结果,而非完全依靠各地方土地财政的资金支持。

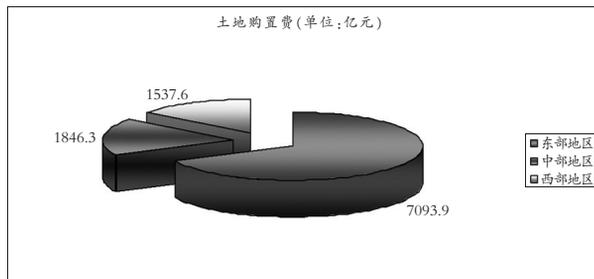


图2 按区域划分的土地成交价款(2011年)

数据来源:国家信息中心,中国房地产信息网数据库。http://www.realestate.cei.gov.cn/tj/TJ.cbs

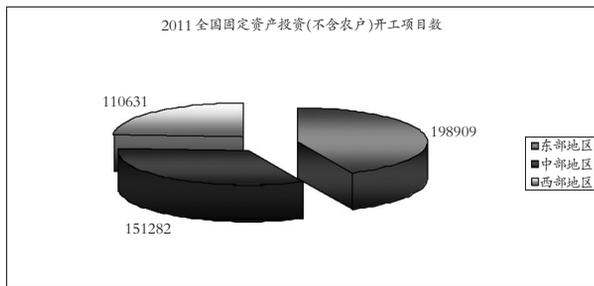


图3 按区域划分的固定资产投资开工数目(2011年,单位:个)

数据来源:国家信息中心,中国房地产信息网数据库。http://www.realestate.cei.gov.cn/tj/TJ.cbs

六、如何用制度设计转换不可持续的运行模式

(一) 建立新型城镇化背景下的土地制度与土地管理模式

我国的新型城镇化建设离不开土地制度的改革与土地管理模式的转换。一方面,现行的土地制度在一定程度上阻碍了新型城镇化的进程。城乡二元土地管理制度,不利于农地集中经营,也不利于城镇化用地需求有序释放。^[11]另一方面,土地市场的“供给端”计划管理与“需求端”市场定价,不利于土地价格的均衡稳定。地方财政过度依赖土地出让金作为城市建设投资来源,也对城市可持续发展带来隐患。因此,改革的红利之一是逐步调整适合新型城镇化背景下的土地制度。尽快对农地集中经营和城市用地需求进行全面的分析测算,为解决农村零散化闲置土地再利用建立科学基础。此外,土地管理制度也应考虑到对新型城镇化的影响,如能建立土地出让金按年度有序使用的管理办法,将为新型城镇化建设的可持续发展提供有效的资金保障。

(二)转换土地财政模式的核心是解决地方政府融资渠道问题

要转换土地财政,就需要为地方财政寻找新融资渠道,逐步代替土地出让金收入。当前的土地财政规模及其带动作用十分巨大。但碎片化的政策调整很难在根本上完全满足地方财政的资金需求。目前来看,建立规范的地方税体系和地方债务体系是基本可行的解决办法。事实上,一次性根除土地出让金的存在几无可能,土地的市场价值和所有制形式决定了其作为政府资源还将长期存在。土地财政本身也不会因为其他收入来源的增加而迅速消失。因此,维持地方财政融资需要,降低土地财政的依赖,是一个长期艰巨的过程。以房产税为代表的土地相关税费改革也应尽快启动。

(三)全面协调中央与地方、城市与农村、土地与财政等环环相扣的各种关系

要以顶层设计的思路,理顺中央与地方的关系,弥合城市与农村的二元结构,削弱土地出让收入与土地财政的关联。首先,解决土地财政的根本还是重塑中央与地方财政关系。核心是要建立财权与事责相匹配的基本关系。其次,解决城乡二元结构还要依靠新型城镇化的快速推进。无论是户籍制度改革^[12],还是土地制度改革,都不应偏离城乡均等化的基本目标。最后,土地出让收入与土地财政的问题背后,蕴含着地价上升、财政缺钱,地方有地和公共建设支出需要,这样的逻辑链条。因此,打破这一循环的重点,还在解决地方财政收支失衡问题。

七、具体政策建议

(一)适当扩大土地有效供给,逐步化解城乡二元土地结构的矛盾

适当扩大土地有效供给,才可能真正实现抑制地价和房价过快上涨。客观上讲,新增土地来源需要依靠土地制度的改革。逐步化解城乡二元土地结构便成为我们改革的方向。短期看,如果要适当扩大土地供给,就要加快完善、修改相关农村宅基地权益的法律法规,探索建立农村宅基地有偿退出制度和差别化有偿使用制度,解决我国城市土地供应紧张的局面。长期看,我国需要全面精确化核算土地存量,农业用地规模及城市发展用地的基础上,重新科学规划城市土地扩张政策。^[13]较为合理的具体办法是,尽快全面制定未来人均城镇建设用地、城市绿色建筑等一系列城市建设质量控制指标,明确户籍、土地以及社会保障等制度改革的基本思路。

(二)培育稳定而可靠的地方财政收入来源,保障公共服务和新型城镇化的资金需求

要培育稳定而可靠的地方财政收入来源,保障公共服务和新型城镇化的资金需求,需要在三个方面有所部署:第一,全面进行财税体制改革,从根本上解决中央与地方财政失衡问题;其二,新一轮分税改革应建立激励相容的体制机制,逐步降低地方政府对土地出让金的依赖;最后,加强财政资金使用管理,做实精细化的公共财政体系,让有限资金在保障公共服务和新型城镇化建设中发挥更大作用。

(三)有序推进以房产税为代表的土地相关税费改革

以房产税为代表的土地相关税费改革,是当前制度建设和政策协调的重要内容。因此,如果要推进房产税实施,相对合理的办法,是先把与土地相关的税费减下来,让各方面看到,房产税的推出与以前的税费是替代关系,而非叠加关系。这不仅有利于政策意图的达成,更可以有效推进房产税乃至整个地方税体系的构建。客观上,房产税是地方居民向当地政府直接缴纳的税款,这与以往的间接税也有很大不同。最直接的是税负与公共服务的关系更近了,民众对公共服务与购买费用之间的感知更确切了。^[14]这客观上有助于实现两者之间的对接——让居民纳税有所偿,让公共服务日益提高。

(四)加强顶层设计,调整中央与地方财税关系,以此带动其他各方关系的协调

顶层设计是协调各方关系的统筹过程。财税改革又是理顺各方关系的节点。目前来看,如果要通过制度供给的方式逐步解开土地财政的约束,就要构建地方财政收入体系,特别是塑造地方主体税种。与传统上按税种收入分成不同,完全意义上的地方税体系,应该是一种财权与事责相匹配的制度安排。简单的税种增设并不能完全实现这一设想,需要调整中央与地方财税关系。同时,无论是转移支付制度、国有资本收益制度和国有土地使用权转让收益制度都应纳入整体调整的范围。财税改革的推进,也为户籍制度改革创造了条件。城乡公共服务均等化也就弥合城市与农村差异。优化的中央与地方财税关系,还是政府间收入体系再造的过程。这有利于土地与财政的关系逐步规范化。地方财力增强,还可以减轻对土地出让收入的依赖,促进形成土地出让金按年度有序使用的可持续管理模式。

【参考文献】

【References】

- [1]郑风天.我国现行土地制度的产权残缺与新型农地制度构想[J].管理世界,1995(4).
Zheng Fengtian. Incomplete Property Right of the Current Land System and the new Concept of Rural Land System, *Management World*, 1995(4).
- [2]国务院发展研究中心土地课题组.土地制度、城镇化与财政金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J].改革,2005(10).
Land Research Group of DRC. Land System, Urbanization and Finance Risks. *Reform*, 2005(10).
- [3]何代欣.人民财评:城市化提速征地改革 城乡分治有待终结[EB/OL].<http://finance.people.com.cn/n/2012/1130/c1004-19747453.html>
He Daixin. *People's Financial Review: Speed up Land Acquisition by Urbanization and the Urban - Rural Division is to be ended.* <http://finance.people.com.cn/n/2012/1130/c1004-19747453.html>
- [4]刘焯辉,沈可挺.中国地方政府公共资本融资:问题、挑战与对策——基于地方政府融资平台债务状况的分析[J].金融评论,2011(3).

- Liu Yuhui, Shen Keting. Public Capital Financing of Local Governments in China: Challenges and Strategies. *Chinese Review of Financial Studies*, 2011 (3).
- [5] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源统计公报(1999—2012) [EB/OL]. <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/>
Ministry of Land and Resources, P. R. China. *Land and Resources Statistical Bulletin* (1999—2012). <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/>
- [6] 中华人民共和国财政部. 全国地方公共财政收入决算表 [EB/OL]. http://www.gov.cn/gzdt/2012-07/11/content_2181153.htm
Ministry of Finance, P. R. China. *National Local Public Finance Income Statement of Accounts*. http://www.gov.cn/gzdt/2012-07/11/content_2181153.htm
- [7] 中华人民共和国国土资源部. 中国国土资源统计年鉴(1999—2012) [M]. 北京: 地质出版社, 1999—2012.
Ministry of Land and Resources, P. R. China. *China Land and Resources Statistical Yearbook* (1999—2012) Beijing: Geological Press, 1999—2012.
- [8] RECIO 工作室报告. 2010—2011 年度中国房地产市场报告——分报告之一 [R]. RECIO 工作室, 2011.
RECIO Workshop Report, 2010—2011, China's real estate market report, *RECIO Workshop*, 2011.
- [9] 国家统计局城市社会经济调查司. 中国城市统计年鉴(2000—2012) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2000—2012.
Urban Social and Economic Investigations Division, National Bureau of Statistics, P. R. China. *China City Statistical Yearbook* (2000—2012). Beijing: China Statistics Press, 2000—2012.
- [10] 中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司. 全国城市建设统计年鉴(2000—2011) [M]. 北京: 中国计划出版社, 2012.
Planning, Finance and Foreign Affairs Department of the Ministry of Housing and Urban Construction, P. R. China. *Urban Construction Statistical Yearbook* (2000—2011) Beijing: China Planning Press, 2012.
- [11] 蒋省三, 刘守英, 李青. 中国土地政策改革: 政策演进与地方实施 [M]. 上海: 上海三联书店, 2010, 3—76.
Jiang Xingsan, Liu Shouying, Li Qing. *China's Land Policy Reform: Policy Evolution and Local Innovation*. Shanghai: Shanghai Sanlian Publishing Press, 2010, pp3—76.
- [12] 降蕴彰. 新城镇化拟定硬指标 户籍、土地改革重点渐明 [EB / OL]. <http://www.eeo.com.cn/2013/0427/243292.shtml>
Xiang Yunzhang. *The New Urbanization Intended Rigid Target Household Registration, Land Reform*. <http://www.eeo.com.cn/2013/0427/243292.shtml>
- [13] 杨志勇. 我国城镇化融资方式分析 [J]. 中国金融, 2011 (19).
Yang Zhiyong. Analysis of China's Urbanization Financing Mode. *China Finance*, 2011(19).
- [14] 高培勇, 汪德华. 新型城市化背景下的住房保障 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2012, 160—161.
Gao Peiyong, Wang Dehua. *Housing Security on the New Urbanization in China*. Beijing: China Financial and Economic Publishing Press, 2012, p160—161.
(作者: 中国社会科学院财经战略研究院副研究员, 北京 100836)

(责任编辑 曹希仁)

Chinese Land System, Local disposable Financial Resources and New Evolution of Land Finance

He Daixin

[Abstract] Chinese land system has a strong transition characteristic. It reflects the binary land structure called urban—rural divided. Land Use Rights Grant to the land premium for local governments has provided a lot of disposable financial resources which induce to the formation of the land finance. These funds have already accumulated, and involved a range of issues such as new urbanization, housing policy reform, local public investment and basic public services supply. Land finance is facing unsustainable by urban land resources decreasing and real estate control policy. To reverse this situation, first, we must promote land reform, bridge the unequal status of urban and rural land, and redesign the institution for urbanization and housing security; second, we must solve the mismatch problem of the responsibility of local government finances and affairs, foster a stable and reliable source of revenue, and boot the reform of land taxes; finally, we must focus on the top—level system design, in order to coordinate a chain of various relationships such as central and local, urban and rural, land and finance.

[Key words] land fiscal sustainability, fiscal reforms, new urbanization, land premium, land system reform

[Author] He Daixin is Associate Professor at National Academy of Economic Strategy, CASS, Beijing 100836