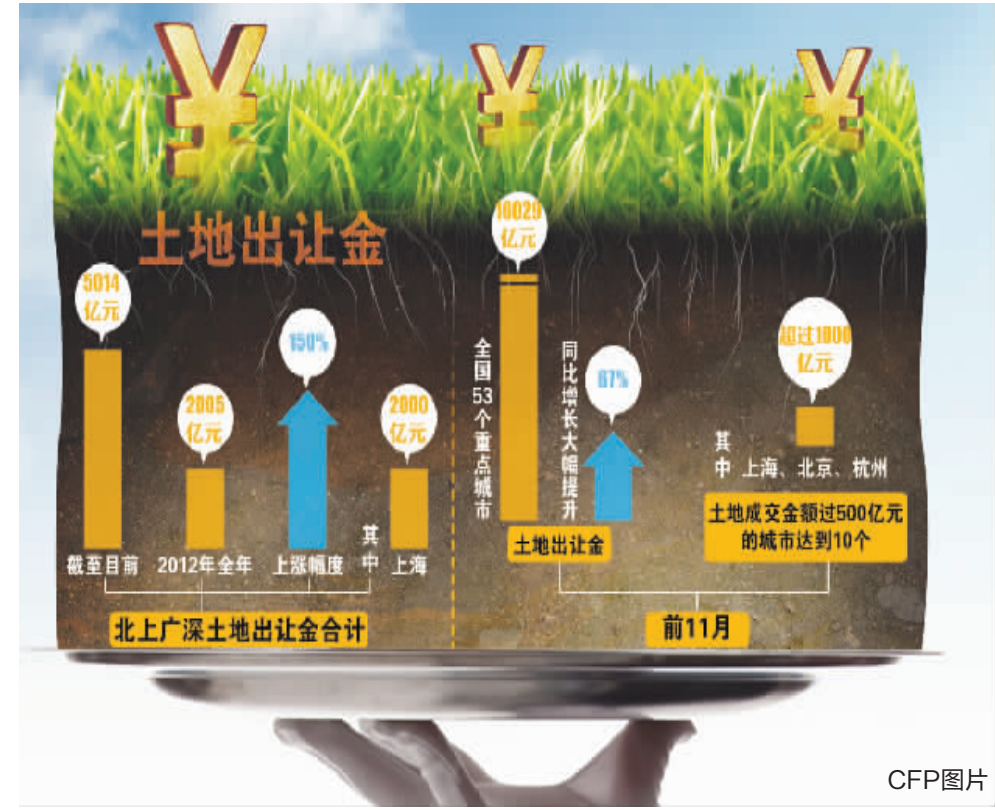


■ 高端视野

- 当今围绕土地问题的各种歧见,极少是关于农地本身的分配或使用,几乎全是农地非农用即开发使用的权益纷争。
- 土地权限、特别是土地开发权的不匹配,是处于中等收入阶段的城市化转型社会所面临的最大挑战和陷阱。
- 土地开发分配是以土地财政为基础的,要使土地制度改革为农民进城即人的城市化服务,必须改革土地财政,用土地开发的财政平衡替代地方债务不断积累的土地财政。

# 土地开发权是解开土地迷局的钥匙



CFP图片

□东南大学教授 华生

面对中国土地问题,一般人容易从我国城市土地国有、农村土地集体所有的二元体制作为出发点,认为土地必须首先征为国有土地才能开发是对集体所有制的歧视,主张城乡土地的同地同权同价。其实,我国的城乡两种土地所有制只是一种表象,因为我国农村土地虽叫集体所有,但集体自身并没有什么权利。其涵义是什么,也从来是国家说了算。现在拿集体所有制说事的人,相当大部分也不赞成这个定义含糊的集体所有,而是主张确权到农民和农户。那么,土地确权乃至私有之后,农民或土地所有者是否就有土地开发的权利呢?这才是真正本质的问题。从当今世界的情况看,即使是城乡土地均私有的国家,土地所有者也并没有随意开发土地的权利。换句话说,土地所有权与开发权的分离,已经是当今文明世界的通例。

从一般财产权的角度来说,你拥有一个物品的所有权,你自然也就拥有了开发利用乃至毁灭它的全部权利。所以不奇怪,工业化之前的农业社会,土地如何处置被定义为所有者的权利。但是,随着工业化城市化的发展,土地非农使用的限制逐步被提上日程,各国均立法形式将土地所有权与开发权相分离。今天,在土地私有的西方市场经济国家,建筑不自

由”已经是常规现象。任何人都无权随意改变自己私有土地上的建筑。甚至在自家的花园里搭建一个阳光房也要经过预先的申请,而且这类申请也可能不被许可。香港特首在自家院子里挖的地库被举报为违建而被迫拆除,美国歌星改变房屋外部的颜色又被强制要求改回,都是这类典型事例。

完整的财产权利包括了所有、占用、使用和交易处置的权利。为什么唯独土地的开发使用权会受到限制并与所有权分离?经济学家一般认为,这是由于土地特别是城市土地开发使用的外部性。用市场自由主义的旗手哈耶克的话来说,这里建立在某一特定财产的利用关系只关系到其所有者利益这一基础上的财产概念,根本不可能成立。”经济学家所称的“近邻效应”也就是说,一个人使用自己财产对他人财产的效应,具有越来越大的重要意义。事实上,在一个城市里,几乎任何一件财产的可用性部分取决于财产所有者的直接近邻如何使用自身的财产,部分取决于市政部门的公共服务。没有这些服务,各单个所有者就几乎不可能有效利用土地。”由于在密接近邻关系中,价格机制只能不完全地反映一位房产所有人的行动可能对他带来的利益或损害,因此,私人财产或缔约自由的一般准则,没有为解决城市生活所引起任何复杂问题提供直接的答案。”这样就出现了土地开发权与所有权

的分离,以避免在外部性情况下酿成“公地悲剧”,即每个房地产所有者只是为了自己的最大利益进行随意开发建设,最后造成整个区域的土地价值下降和不宜人居。

在西方市场经济国家,土地开发权与所有权分离是通过土地的用途与规划管治来实现的,在美国被称为“分区管治”。美国的分区管治在上个世纪初实行时,曾经遭遇过严重挑战。因为这种分区的用途和规划管治是对私人财产权的严重限制。1926年,美国俄亥俄州克里立市郊的欧几里德村通过了分区规划管治的规定,而一块由安布勒公司拥有的68英亩土地恰好被规划为三种使用用途及不同的建筑高度。由于当时每英亩工业用地价格为住宅用地的4倍,土地所有者起诉地方政府分区规划侵犯了其财产权,降低了其土地价值,违反了宪法对私人财产权的保护,要求判决地方政府取消管制规定,或对由于规划造成的财产损失给予补偿。这个案件一直打到了美国最高法院。最后美国最高法院的大法官们意见一致裁定,只要规划条件有合理基础和并无歧视性,规范土地包括私人土地的规划使用权限是地方政府维护公共安全、公共卫生、公共道德与公共福利的治安权又称警察权(Police Power)的一部分,同时也否定了土地所有者因土地用途受限而推算其损失的补偿要求(因为如果只要不是市场价值最高用途的土地所有人都要求补偿,政府肯定是补不起的,那样事实上也就否定了规划权)。这个案例被认为具有里程碑的意义。政府规划权的确立,事实上宣告了土地开发权与所有权的分离。

政府掌握了规划权就等于政府成为土地开发权分配中切蛋糕的人。但切蛋糕的人不能自己优先于或随意拿蛋糕,因此,像我们现这样,政府缺钱就靠改变规划征地卖地肯定是不行的。在法治的市场经济中,怎样切蛋糕,要受到社会监管和一系列法规约束,特别是代表民意的立法机构在规划、改变规划和征用土地方面具有核心地位,而作为行政权的政府只是具有执行权力。

从现代西方市场经济法治社会的实践来看,土地开发权是由政府掌管、对社会相关利益方进行分配的权力。经常发生的情况是,当土地所有者申请较小的改建扩建时,如果是在规划规则许可的范围内,又没有利益相关方或邻居们反对,经过政府批准,土地所有者或使用权益者就可以取得这部分土地开发权而无需付出任何其他代价。在这种情况下,我们可以说土地所有者取得了一部分土地开发权;如果未得到批准,我们也可以说他被拒绝了土地开发权的分享。同时,在许多国家土地所有人在申请较大的改建扩建时,往往需要无偿拿出部分土地,用于公益使用以换取规划改变,

这时我们又可以说,土地开发权做了基于改进社会相关利益方的再分配,这里土地所有人可能参与或分享完全没有分享到土地开发权的再分配。总之,在所有这些情况下,土地开发权都被认为一种社会而非私人权力,优先地满足社会的需要。

显然,从上述拓宽了角度看,说城乡土地要同地同权就没有意义了。因为所谓城乡就是其用途与规划的不同,因而具有不同的土地开发权。开发权不同的土地当然就不是同权也不应该同权。如农村规划的农地农舍,当然就和城市里规划的居民区商业区具有不同的开发权,而这与土地是什么所有制没有关系。就如我国国有农场的土地虽然是国有土地,但就与农村农民土地一样,并没有开发权。

因此,与农业社会中土地所有权或使用收益权的公平分配构成社会稳定和发展的基石不同,在现代工业化城市化社会中,农业用途的土地相对升值空间有限,农地的适度规模经营和集中不仅不会破坏社会公平稳定,反而是农业现代化和缩小城乡差距的必由之路。现在对社会财富分配和公平公正有决定意义的,已经转为对土地开发权的分配。在现代社会,重要的已经不是你拥有多少土地,而是拥有哪里的土地和何种用途规划的土地。中国当今围绕土地问题的各种纷争,也已经极少是关于农地本身的分配或使用,而几乎全是农地非农用即开发使用的权益纷争。所以,时至今日,许多人仍然只有土地所有权的意识而没有土地开发权的概念,是我们这些年来土地制度改革一再陷入误区的原因。

我们的时代是城市化转型的时代。城市化就是农民进城变市民。但是,绝大多数农民只在他们离开的家乡有土地权益,而在他们就业的城市没有土地权益,这个土地权限、特别是土地开发权的不匹配,是处于中等收入阶段的城市化转型社会所面临的最大挑战和陷阱。

中国的一个更加特殊的情况是,我们恰好从计划经济时代继承下来了城镇户籍垄断制度,这个制度将进城务工的农民自然排斥在土地升值的分享之外。可以说这是中国城市化道路走偏方向,变成只有土地而无人口的城市化的根源所在。当今中国工人阶级也是城市化的主体,几亿农民工及其分离和留守的家属子女之所以落入今天这样无助弱势的地位,也正是工业化城市化过程中土地开发权不公正分配的直接结果。

我们今天的土地开发分配是以土地财政为基础的,因此,要使土地制度改革为农民进城即人的城市化服务,必须改革土地财政,用土地开发的财政平衡替代地方债务不断积累的土地财政。

土地财政步入“3.0”阶段

□深圳市房地产研究中心 李宇嘉

土地财政的演化不仅与市场化 and 城市化密切相关,更是与中央地方关系、政府职能和财税金融制度的演变融合在一起。因此,如果对土地财政的理解还停留在单纯的“土地出让”+“财政依赖”上,是非常片面的。土地财政的实现模式随着时间和城市土地空间形态的变化而变化。

我国的土地财政起始于上世纪80年代,深圳、厦门等经济特区尝试仿效香港,通过出让城市土地使用权,为基础设施建设融资。而土地财政模式的大面积形成,是1998年住房市场化制度改革和2003年土地“招拍挂”出让制度的确立。实现这种财政模式的前提,是城乡不同规划和土地二元用途管制,城市政府通过对集体土地征收后再市场化出让,一方面以“招拍挂”形成的溢价收入,为城市基础设施建设融资,另一方面以“协议出让”降低工业用地成本,为工业化变相融资。土地财政对于工业化快速推进、基础设施大规模建设的支持,可以通过城市化的速度来映射。

我国城市化率从1998年的30.4%上升到2011年的51%,年均1.7个百分点,是我国城市化推进最迅速时期。这一时期,土地出让金占地方本级财政收入的比例从1999年的9.2%上升到2011年的67.6%。而在2011年,土地出让的净收益(扣除征地拆迁、土地平整等)达到最高点,和成本收益的平衡点。这一年征地拆迁费占土地出让总收入的比重达到46.1%,再扣除土地平整、保障房和农田水利等硬性支出,净收益不足出让收入的50%。2012年征地拆迁费占土地出让总收入的比重增长到60%,意味着2012年土地出让净收益远低于土地出让的成本,净收益占出让收入的比重低于40%,占地方本级财政收入的比例低于20%。尽管2013年土地出让金将超过2010年的3.1万亿元再创历史新高,但由于以征地拆迁为主的土地出让成本也将创新高,土地出让净收益很难超过2011年,这也意味着2011年是土地出让净收益的拐点。

1998—2011年是土地出让净收益大于成本的时期,我们将这一时期定义为“生地财政1.0”,这一时期不仅是城市化快速推进的时期,也是城市基础设施建设和工业化推进最为迅速的时期。因为,土地出让净收益作为基建投资的资本金,以地方融资平台为载体,撬动了各类社会资金近3万亿元(截至2012年底),成为推动基建投资大规模增长的基本模式。同时,尽管工业用地廉价甚至免费出让,但用地主体以土地抵押获得贷款来开发项目,其所带动的经济规模是巨大的,也做大了地方征税的税基,而基建投资和城市化又消化了工业化产能。此外,土地大规模出让(年均增长17.9%)带来的土地和房产流转领域的税收成为地方税收贡献的主体之一。以2011年为例,这一年土地及房产领域的11个税种,总税收收入接近1.5万亿元,占地方财政收入比重达到30%,成为真正的财政贡献大户,这还没有包括工业用地低价出让的开发区/新区模式所驱动的企业税收增量部分。

2012年以来是土地出让净收益小于土地出让成本且急剧下滑的时期,我们将这一时期总结为“生地财政2.0”。这一时期,尽管征地拆迁费侵蚀掉绝大部分土地出让金,出让净收益不足出让收入的40%,未来还将急剧下降。但这已经不重要了,因为地方政府已经找到了获取土地财政的又一种模式。新的土地财政模式是以土地出让规模的最大化,获取土地房产流转带来的、可观的税收收入,这不仅包括土地及房产流转领域11个税种带来的、占地方本级财政收入比例超过30%的税收收入,还包括工业用地低价和规模化出让带来的企业税收增量部分。值得注意的是,在这种模式下,土地流转规模越大,相关税收收入也就越大,故对农地的征地还像原来一样受重视,不过着眼点并非是土地出让净收益,而是经济规模和税基增长。

同时,由于城市内部新增土地出让让规模越来越小,而受到耕地红线、维权意识和社区稳定的影响,集体土地可征收的规模也越来越小,难度也越来越大。因此,“生地财政1.0”逐渐转向城市内部存量用地的再流转和再利用,这便是近年来各地轰轰烈烈的旧城改造和城市更新运动。2012年以来,至少有包括上海、深圳、广州、天津、成都、南昌、兰州、昆明等多个一线及省会级城市,以及常州、平湖、晋江等众多二、三线城市,披露了新的大规模旧城改造计划。例如,户籍人口刚过360万的江苏省常州市,2012年一口气推出了48项、623公顷用地面积的大型旧改项目,这一规模与2011年常州市经营性用地出让计划总量相当。

从“生地财政1.0”到“生地财政2.0”,土地为城市公共服务设施、工业化融资的属性淡去大半,而以“生地+社会资金”为模式的项目开发,已成为地方政府推动经济增长、实现GDP政绩、官员个人利益的主要手段。在此过程中,地方政府对于土地利用价值的过度攫取,产生了房价泡沫、住房困难、金融风险、社会稳定、实业空虚、贫富差距扩大等问题,土地财政已经到了迫切需要转型的时候了。

我国房地产已经进入存量时代,这将倒逼“生地财政3.0”的到来。城市群为主的城市化模式将驱动分工细化、产业升级、现代服务业突起,大城市的土地价值将继续提升,而增量枯竭将倒逼大城市房地产存量结构再造,即基于存量土地/物业不同用途间相对收益变化,进行用途结构的转换,如中心区域低密度物业向高密度物业更新,工业用地向住宅和商办用地转换、单位产值低的制造业向城市外国转移、传统商业物业转向现代服务业型物业;而中小城市借助城镇化,恶补对于公共服务的“欠账”,通过吸引人口大量流入和产业分工,消化存量住房,实现产城融合,提升区域开发价值和地价水平。这一过程既可以增加物业增值和流转过程,也是城市居民分享城镇化收益、拥有私有财产的过程,即“生地财政3.0”,这也为土地财政向未来的税收财政转型奠定基础。

## 政府性债务安全性或被高估

□胡祖超

中国首次覆盖中央、省、市、县、乡五级政府的政府性债务审计上月揭晓。对于其中值得注意的问题,审计部门认为,主要是地方政府债务增长较快、部分地方和行业债务负担较重,以及债务偿还依赖土地出让收入等,而在总体上债务风险可控。

风险可控的一个佐证是负债率、债务率等指标处于安全区间。不过,如果我们暂时不计债务期限,着重观察政府负债及综合财力情况,将职工养老保险债务负担、财力的可使用性等考虑在内,则会得出另一番政府资产负债图景。

### 地方债务问题不可过于乐观

审计署公告显示,截至2013年6月底,中国各级政府负有偿还责任的债务20.7万亿元,负有担保责任的债务2.9万亿元,可能承担一定救助责任的债务6.7万亿元,简单加总合计30.3万亿元,比2012年底增加2.5万亿元,年化增长率18.05%。其中,中央政府性债务年化增长率8.43%,地方政府性债务年化增长率25.24%。

债务风险主要集中在地方政府层面。结合审计署2011年第35号审计公告对地方政府性债务情况的介绍,可以整理出1997—2013年地方政府性债务的基本情况。

1997年以来,地方政府性债务规模逐年较快增长,增速远远高于同期中央政府性债务增速和GDP名义增速。

2010年后,地方政府性债务的膨胀并没有得到有效控制,增速仍然高达20%以上。2013年年底召开的中央经济工作会议首次将“防控债务风险”单列为六大主要任务之一,从侧面反映了目前债务形势不容乐观。

2010年后,地方政府性债务的构成情况发生明显变化,负有担保责任的债务占比有接近6.9个百分点的较大下降,与此同时,可能承担一定救助责任的债务占比则有接近8.7个百分点的较大提升。这反映了在地方政府性债务问题受到日益关注的情况下,地方政府不再简单地、直接在合同条款上明确对融资平台新借债务的担保责任,而是更多地采取隐性担保的方式。

### 政府债务可能存在四个低估

政府负债率(债务余额/GDP)方面,截至2012年底,根据或有债务偿还概率计算的负债率为39.43%,简单加总计算的负债率为53.51%,均低于国际通常使用的60%的负债率控制标准参考值。政府债务率(债务余额/政府综合财力)方面,截至2012年底,根据或有债务偿还概率计算的债务率为113.41%,处于国际货币基金组织(IMF)确定的债务率控制标准参考值范围“00%—150%”之内,简单加总计算的债务率为153.89%,略高于IMF参考值上限。政府外债与GDP的比率 and 逾期债务率都处于较低水平。总体看来,全国政府性债务情况相对安全。不过,对政府债务负担情况的判断,当前可能存在着四个低估,需要予

以重视。

一是政府性债务数据存在低估。此次公布的中央政府债务明细没有包括养老金负债。养老金负债主要是指养老保险制度转轨时旧体制留下的养老保险债务负担,暂不考虑因人口结构老龄化导致的隐性负债。2012年城镇职工基本养老保险个人账户计账额(即所谓空账)高达26147亿元,这部分债务属于中央政府的隐性债务。如果包括在内,根据或有债务偿还概率计算的负债率和简单加总计算的负债率会升高5个百分点,分别达到44.43%和58.51%。

二是政府综合财力数据存在高估。根据审计公告给出的债务率数据,可以倒推算出2012年政府综合财力为180445.38亿元。政府综合财力主要包括公共财政收入、政府性基金收入、国有资本经营收入和社会保险基金收入。2012年,这四项政府收入分别是117253.52亿元、37534.90亿元、1495.90亿元和28909亿元,合计185193.32亿元,与审计公告中使用的数值误差不超过3%。在这四项政府收入中,统筹使用空间最大的是公共财政收入,其次是国有资本经营收入和政府性基金收入。社会保险基金收入是与特定的社会保险支出相对应的,统筹使用并用于偿还债务的空间不大。因此,如果仅以公共财政收入、政府性基金收入、国有资本经营收入作为政府综合财力,根据或有债务偿还概率计算的债务率和简单加总计算的债务率将分别拉升至130.94%和177.68%,将接近和大幅超过合

理区间上限。

三是债务负担在资产价格高企时容易低估。实际上,债务负担受资产价格影响较大,近年的高地价和高房价提高了政府持有的土地资产、国企资产价格,降低了债务负担。国际经验显示,在市场繁荣期,债务负担虽然上升,但往往不是顶部,一旦资产价格下降,由于债务的名义值是不变的,而净资产则会大幅缩水,从而债务负担水平上升,导致去杠杆压力加大。也就是说,如果目前的土地和房地产价格是虚高状态,未来将有较大幅度的下降,那么现在的政府债务负担水平则被低估了。

四是中央和省级财政还承担着国有银行储蓄存款保险责任。政府融资平台的债务只是政府的直接债务,而由于我国没有存款保险制度,一旦发生金融危机出现银行倒闭,则需要政府对银行的储蓄存款承担担保责任,这部分责任目前没有考虑在政府债务之中。

当然,我国政府财政和资产规模远大于世界上主要国家的平均水平,国际上通行的债务情况参考指标只能作为评判我国政府性债务风险程度的因素之一。鉴于我国政府拥有庞大的土地资产和国有企业资产,同时政府性债务资金也相应形成了一部分可变现、有收益的资产,所以即使考虑上述债务低估和资产高估因素,全国政府性债务负担仍处于相对安全的区间内。只是,债务负担快速上升的风险仍须引起高度警惕。

(作者为中国金融四十人论坛青年研究员,国家信息中心经济预测部助理研究员)