

土地出让金背后的预算约束问题探究

——以房价上涨为视角

蔡沅鑫 李子宜 刘梅芳 云南财经大学

摘要：本文首先分析了现行的土地出让金中存在的预算约束问题，随后论证了土地出让金预算约束不利直接导致了房价的过快上涨。最后，本文基于稳定房价的视角，从加强对土地出让金预算约束监督角度来配合房地产市场调控的建议。

关键词：国有土地使用权出让金；预算约束；房价

中图分类号：F301 文献标识码：A 文章编号：1001-828X（2013）01-0007-02

一、土地出让金在政府性基金预算中的概况

土地出让金的正式名称是“国有土地使用权收入和支出”，包括了“新增建设用地有偿使用费”、“国有土地使用权出让金”、“国有土地收益基金”、“农业土地开发资金”，在我国的政府预算体系中被纳入在政府基金预算之中。所谓政府性基金是指各级政府及其所属部门根据法律、行政法规和中共中央及国务院文件规定，为支持特定公共基础设施建设和公共事业发展，向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金，是国家财政收入的重要组成部分。2011年全国政府性基金收入决算表(部分)如表1表2所示：

表1 2011年全国政府性基金收入决算表(部分)(单位：亿元、%)

项目	预算数	决算数	决算数为预算数的%	决算数为上年决算数的%
十九、新增建设用地土地有偿使用费收入	966.67	1011.19	104.60	103.00
廿八、国有土地使用权出让金收入	18260.64	31140.42	170.50	110.40
廿九、国有土地收益基金收入	669.37	1093.53	163.40	106.70
三十、农业土地开发资金收入	146.73	231.86	158.00	120.40
国有土地使用权出让收入（整理合计）	20043.41	33477.00	167.02	/
全国政府性基金收入	25821.74	41363.13	160.20	112.40

资料来源：中华人民共和国财政部网站

表2 2011年全国政府性基金支出决算表(部分) (单位：亿元、%)

项目	预算数	决算数	决算数为预算数的%	决算数为上年决算数的%
十九、新增建设用地土地有偿使用费支出	1262.83	881.17	69.80	134.10
廿八、国有土地使用权出让金支出	18260.64	31052.26	170.10	116.60
廿九、国有土地收益基金支出	669.37	1052.31	157.20	119.90
三十、农业土地开发资金支出	146.73	186.42	127.00	125.40
国有土地使用权出让收入安排的支出（整理合计）	20339.57	33172.16	163.09	/
全国政府性基金支出	26611.90	39946.61	150.10	117.70

资料来源：中华人民共和国财政部网站

二、土地出让金在预算约束中存在的问题

(一)土地出让金在预算编制中存在的问题

从表1和表2中可以看出全国政府性基金预决算表存在以下几点问题：

首先，在国有土地使用权出让构成了全国政府性基金的绝对主体。2011年国有土地使用权出让收入(决算数)33477亿元，占到了全国政府基金性收入41363.13亿元(决算数)的80.93%；2011年国有土地使用权出让收入安排的支出(决算数)为33172.16亿元，占到全国政府性基金支出39946.61亿元的83.04%。如此一枝独大的国有土地使用权出让金在未来是否仍安排在政府性基金当中值得商榷。

其次，在国有土地使用权出让收益的预决算数差异较大。2011

年，国有土地使用权出让收入预算数为20043.41亿元，而年终决算数为33477亿元，决算数为预算数的167.02%；国有土地使用权出让收入安排的支出预算数为20339.57亿元，而年终决算数为33172.16亿元，决算数为预算数的163.09%。从决算数为预算数的比率上可以看出，对国有土地使用权出让收益的预算存在很大的随意性和盲目性，所以导致了基金预算执行的最终效果与年初预算差距较大。同时，预决算数之间较大的差异又能从侧面反映了政府性基金预算编制在专业人员安排上的草率和不严谨。

再次，国有土地使用权出让收益的预算表编制、项目分类方法非常粗糙。日益重要的国有土地使用权出让收益在预算科目上仅仅编到了“类”，“款”一级没有在政府性基金预算表中反映出来，预算报表所列科目级次太少，每个科目规模数额太大，透明度太低。在对国有土地使用权出让收益和支出的预决算编制上，仅仅显示了总的收入和支出，无法进一步反映基金支出的结构与方向。而且，这种粗糙式的基金编制方法更是无法全面详细地反映基本支出中预算机构人员编制、工资福利支出等状况，在预算编制混乱不清，具体执行又缺乏有效的监督，势必会滋生腐败空间。

(二)土地出让金在预算监督体系中存在的问题

根据我国《预算法》及其他相关法律法规规定，各项纳入预算管理的政府性基金除农村教育费附加由税务或财政部门负责征收管理外，其余各项基金由财政部驻各地专员办事机构同级财政部门或经同级财政部门委托的部门负责征收管理。缴库时应按基金所属预算级次分别缴入中央国库或地方国库，即属于中央基金预算收入的全部缴入中央总金库，属于地方基金预算收入的全部缴入地方金库，属于中央与地方共享的基金预算收入由地方收款部门按规定的比例分别将留归地方的收入缴入地方金库。

作为土地出让金，它是划分在地方性政府基金当中，由本级财政进行管理。虽然《预算法实施条例》(以下简称《实施条例》)第十四条规定了“经国务院批准设立的专用基金应当实行预算管理；尚未纳入预算管理的，应当逐步纳入预算管理。”但作为日益成为第二财政的国有土地使用权出让金，《实施条例》并未给与明确的规定，也未明确说明纳入预算管理的具体时间。而且，财政部至今仍未出台具有权威性和规范性的国有土地出让基金预算编制及管理适用操作指南，这无疑给了各地在编制国有土地出让基金预算编制时很大的自主性。同时，本级财政监督属于内部监督范畴，缺乏独立性，易出现监督审计结果的披露受到限制、监督工作的重点和目标不稳定、监督留有空白、流于形式等问题，在软预算约束情况下，地方政府相当于拥

有了“无限”的向本地居民收去“税费”的权利。而且,在包括土地出让金的基金收入使用上,虽然相关部门要将基金收入先缴入国库,再通过财政拨付,但财政部门并不能对基金收入的使用有过多话语权,部门的决策权过大。所以,在现阶段以国有土地使用权出让金为主的政府性基金易成为地方政府的“小金库”。

三、土地出让金预算约束不利后果——房价进一步上涨

对国有土地使用权出让收益即土地财政的预算约束不利除了会带来相关行政主体的腐败倾向以外,更为严重的问题是进一步刺激高房价的上升。

通常来说,房价主要由地费、建安费、营销成本、各种税赋以及利润等五部分组成,其中土地费(土地出让金)以及同房地产产业相关部分的构成比例亦发生了明显变化,表现为土地费直线上涨、税赋逐年提高、建安成本稳中略升、营销和管理成本基本稳定、利润略有回落。统计表明,在整个房地产的建设、交易过程中,与房地产相关的各种税费收入占房地产价格的30%—40%。如果再加上占房地产价格20%—40%的土地出让金,地方政府在房地产上的收入占到整个房地产价格的50%—80%^①;而刘梦珊(2010)基于全国30省市面板数据的实证研究后也得出结论:地方土地出让收入对房地产价格具有一定的影响,弹性系数为0.03,即表示地方财政支出每增加1个百分点,房地产价格将增长0.03个百分点;地方财政支出对房地产价格的影响要弱于土地出让收入,其弹性系数为0.007,即房地产税负每增长1个百分点,房地产价格将增长0.007个百分点^②。房产具有不可随意转移的性质,高昂的土地出让金及税费不断抬高房价,再加上现阶段中国居民对商品房具有刚性需求,房产又是资产保值的最佳手段之一,房价就呈现出了同人均收入水平不相匹配的增长态势。现阶段房价的过快上涨反而进一步提高了公众对未来房价上涨的预期,进而带来了房地产市场更大的需求,房价则再一次被拉高。房价的不断上涨也正是地方政府所乐意见到的,通过房价的上涨,地方政府在下次出让土地时可以进一步获取更高的土地出让金。土地出让金的增加和房价的螺旋式抬高使得地方政府成为房价上涨最大的获益者,所以地方政府利用土地财政的生财模式是导致房价上涨的最主要因素。

进一步来说,由于国有土地出让金收益在政府性基金中的预算编制中存在简单粗糙、预测的科学性较差的问题,所编制的预算报表科目仅仅是到“类”,更不用说“项”、“目”。作为最大“类”的国有土地使用权出让收益预算,面对着滚雪球式的资金收入,就会出现“外行看不懂,内行说不清”的问题。再加上我国在政府预算监督中固有的诸如预算审查专业人员匮乏、预算草案审查的时间过短、缺乏预算修正权以及对政府性基金预算监督缺乏根本的制度规范等问题,对国有土地使用权出让收益的预算监督管理最终只能采取走过场的形式。分税制造成了地方政府预算内财政资金入不敷出的窘境,中国地方官员又面临着对上的GDP政绩考核,在政府垄断土地供给以及对国有土地使用权出让金缺乏实质有效的预算约束的背景下,巨额的国有土地使用权出让金刺激了地方政府大肆进行拆迁圈地,以获取满足地方政府投资或消费的资金需求,而巨额的土地出让金则作为商品房成本,进一步抬高了房价的上涨。地方政府的大肆拆迁圈地往往并不是以当地居民利益最大为目的,地方的国有土地出让收入和支出究

竟有多少是切实用于改善民生,具体的数字目前不得而知。但就现实状况来说,近年来的城市大规模拆迁改造以及农业用地的大肆被征用总是伴随着“最牛钉子户”、“暴力拆迁”等社会敏感字眼的出现。由于对土地出让金的预算监督约束不力和缺失,地方政府成了房价上涨的最大获益者,这也能解释为什么中央政府数次对房地产的调控无疾而终,同样也能解释为什么各个地方政府在对城市拆迁的乐此不疲和在保障房建设上的滞后。

四、小结

由于我国在对土地出让金的预算约束制度上存在着种种缺陷,这等于变相地鼓励的地方政府利用手中的土地资源而赚取土地出让金的生财模式。地方政府依靠土地财政生财的模式带来的直接后果就是土地出让金的年年飙升。而土地出让金占到了房价的20%—40%部分,所以土地出让金的飙升很大程度上带来了房价的飙升。所以说,在房价上升的背后,同样也存在着土地出让金预算约束不利的原因。在中国,房地产市场已经不仅仅是一个经济范畴,更是一个政治社会范畴,未来的房价调控上,单从信贷和财税政策上是不足以规范房地产市场,还要从规范地方政府行为上入手,而完善我国政府预算监督制度,解决软预算约束问题,并将土地出让金部分纳入本级政府的政府预算之中,接受人大监督,进而推动房地产市场的调控,这是值得决策者思考的地方。

参考文献:

- [1]张丽华,李保春,张吕,张蕾.我国土地财政生成机理分析及解决思路[J].财政研究,2010(12).
- [2]曹广忠,袁飞,陶然.土地财政、产业结构演变与税收超常规增长——中国“税收增长之谜”的一个分析视角[J].中国工业经济,2007(12).
- [3]张梦实.谈当前高房价的影响因素与政府调控措施强化[J].商业时代,2011(01).
- [4]刘梦珊.地方政府土地出让收入、财政支出与房地产价格直接关系分析[D].西北大学硕士学位论文,2007.
- [5]王璟滢.广西政府性基金预算管理问题研究[J].经济研究参考,2010(71).

注释:

- ①张梦实.谈当前高房价的影响因素与政府调控措施强化[J].商业时代,2011(01).
- ②刘梦珊.地方政府土地出让收入、财政支出与房地产价格之间关系的分析[D].西北大学硕士论文,2010(06).

作者简介:蔡沅鑫(1988-),男,安徽庐江县人,现就读于云南财经大学财政学专业,硕士研究生。

李子宜(1985-),男,福建人,南财经大学财政与经济学院财政学专业,研究生。

刘梅芳(1986-),女,贵州安龙县人,现就读于云南财经大学财政学专业,硕士研究生。