

中国地方土地财政概况

○ 满燕云

1994年分税制改革后，土地出让金作为中国地方政府预算外财政收入的一个主要来源，对于地方政府的经济发展起到了重要作用。本文重点关注我国地方土地财政现状，利用详实的数据，对地方财政与土地出让金之间的关系进行了完整的梳理。

作者信息：

满燕云，北大-林肯研究中心主任；北京大学城市与环境学院经济学教授；美国林肯土地政策研究院中国部主任、资深研究员

感谢章泉、刘威、金涛为本文所做的研究工作。

中国土地出让的总体特征是什么？

土地出让的地区间差距究竟有多大？

出让金对于地方财政究竟意味着什么？

土地出让的总体特点

基于《中国国土资源统计年鉴》的数据分析，1999-2007年间中国土地出让的总体特点，可归纳为以下三点：

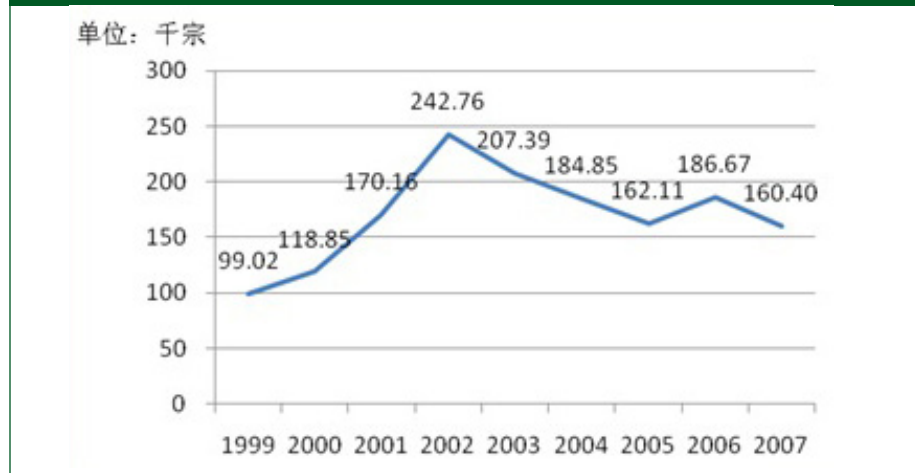
特点一：土地出让呈总体上升趋势

从图1和图2可以看出，中国城市土地出让宗数从1999年的99017宗上升至2007年底的160404宗，增长近一倍，年均增长率为6.2%左右，并在2002年曾达到最高值242763宗。与此同时，土地出让面积也在不断攀升，从1999年的680.86千亩上升至2007年底的3524.40千亩，上升约6倍，年均增长率为22.8%。

与此同时，同期中国各地区土地出让金收入不断上升（图3和图4），从1999年到2007年间，全国土地出让金总额从514.33亿元上升至4541.42亿元，前者大约是后者的8.8倍，年均增长率高达31.29%，增幅惊人。人均土地出让金的变化趋势与总额类似，从1999年的41元上升至2007年底的344元，后者大约是前者8.4倍，年均增长率30.5%左右。

1999-2007 年之间，城市土地出让人数年均增长率约为 6.2%。

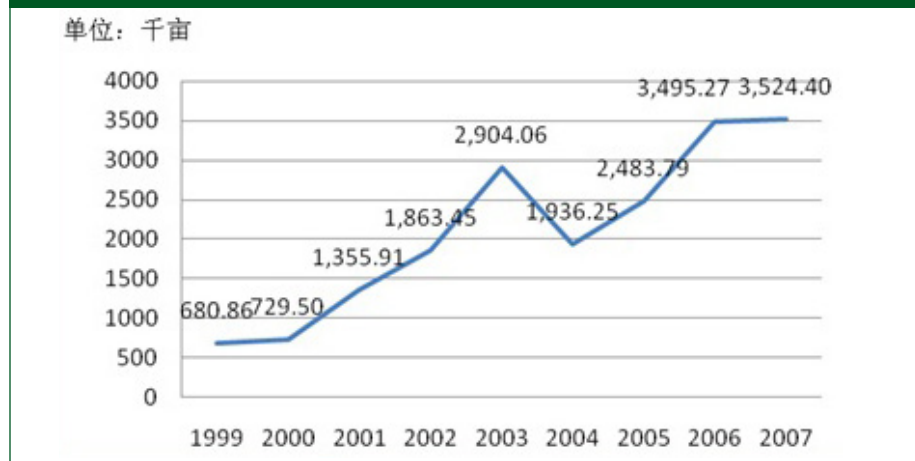
图 1：1999-2007 年间中国土地出让趋势（宗数）



资料来源：《中国国土资源统计年鉴》（2000-2008）

同一时期，城市土地出让面积急速攀升，2007 年城市土地出让面积总和是 1999 年当年出让面积的 5 倍还多，年均增长率 22.8%。

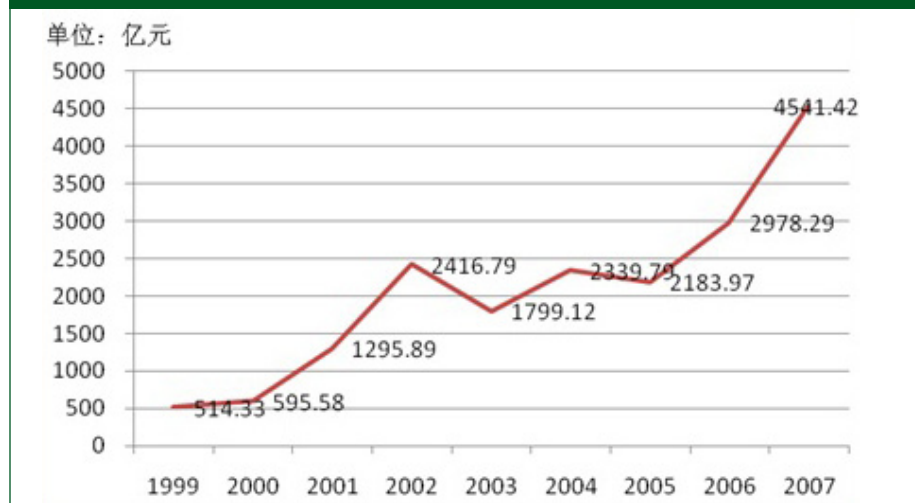
图 2：1999-2007 年间中国土地出让趋势（面积）



资料来源：《中国国土资源统计年鉴》（2000-2008）

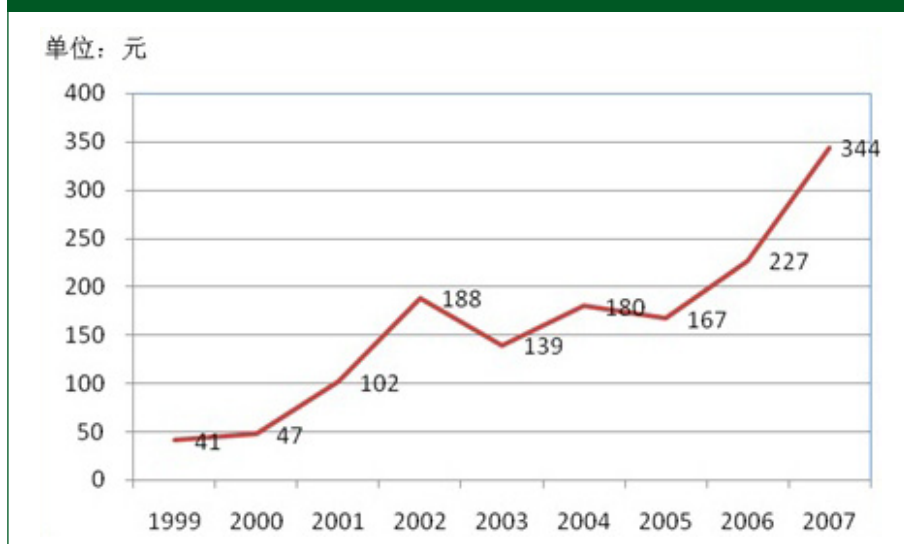
增长最为显著的是土地出让金，据《中国国土资源统计年鉴》，2007 年底中国各地区土地出让金收入已达 4541.42 亿元。

图 3：1999-2007 年间中国土地出让趋势（面积）



资料来源：《中国国土资源统计年鉴》（2000-2008）

图 4: 1999-2007 年间中国人均土地出让金变化趋势



人均土地出让金的变化趋势与总额类似，1999-2007 年之间，年均增长率高达 30.5%。

表 1: 2007 年中国城市土地出让类型情况

出让方式	土地用地	总面积		成交价款		纯收益		出让价格 万元 / 亩
		亩	百分比	百万元	百分比	百万元	百分比	
全部出让方式	合计	3524408.9	100%	1221672.08	100.00%	454141.61	100.00%	34.66
	制造业	2034428.4	57.72%	211020.25	17.27%	63357.39	13.95%	10.37
	商业	404619.45	11.48%	234950.54	19.23%	83327.16	18.35%	58.07
	住宅	998628.3	28.33%	753088.44	61.64%	300116.52	66.08%	75.41
	其他	86732.7	2.46%	22612.85	1.85%	7340.54	1.62%	26.07
协议出让	合计	1764941.4	100.00%	214186.15	100.00%	75067.08	100.00%	12.14
	制造业	1505055	85.28%	146975.19	68.62%	45253.06	60.28%	9.77
	商业	73003.65	4.14%	23469.57	10.96%	11473.28	15.28%	32.15
	住宅	119098.35	6.75%	29765.71	13.90%	13854.49	18.46%	24.99
	其他	67784.4	3.84%	13975.68	6.53%	4486.25	5.98%	20.62
招标、拍卖、挂牌等	合计	1759467.3	100.00%	1007485.94	100.00%	379074.53	100.00%	57.26
	制造业	529373.25	30.09%	64045.06	6.36%	18104.33	4.78%	12.10
	商业	331615.65	18.85%	211480.97	20.99%	71853.88	18.96%	63.77
	住宅	879530.1	49.99%	723322.73	71.79%	286262.03	75.52%	82.24
	其他	18948.3	1.08%	8637.17	0.86%	2854.29	0.75%	45.58

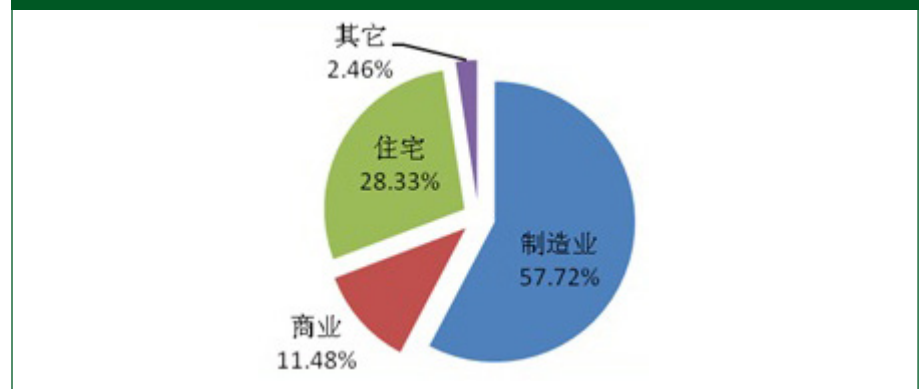
资料来源: 《中国国土资源统计年鉴》(2008)

特点二：不同用地类型的出让方式差异显著

表 1 按照土地出让类型和用地行业，对 2007 年中国出让土地的面积、成交价款、纯收益和出让价格进行了归纳。在主要行业之间，不同的土地出让形式之间呈现出不一样的特点。针对不同的土地出让方式，我们将用图形的方式对不同用地行业的土地出让情况，进行更加详细的比较分析。

在所有出让方式中，就总体土地出让来说（如图 5-1），制造业在土地出让面积中所占比重最高，为 57.72%，住宅用途和商业用途分列二、三位。但从土地出让的成交价款和得到的纯收益来说（如图 5-2），则以住宅用途最高，商业用途其次，制造业用途为第三。土地出让单价也呈类似情况（如图 5-3）。

图 5-1：2007 年城市土地出让情况 - 按面积比较



在土地出让的所有方式中，就土地出让的面积而言，制造业用途占总出让面积的近 6 成左右。

以成交价款和纯收益作为基准，住宅类用地所占份额则居第一，其占比均超过总出让收益的 6 成。

图 5-2：2007 年城市土地出让情况 - 按成交价款、纯收益比较

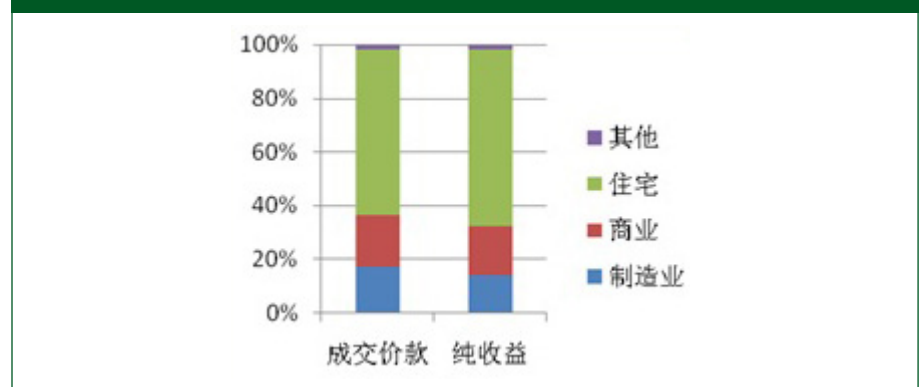
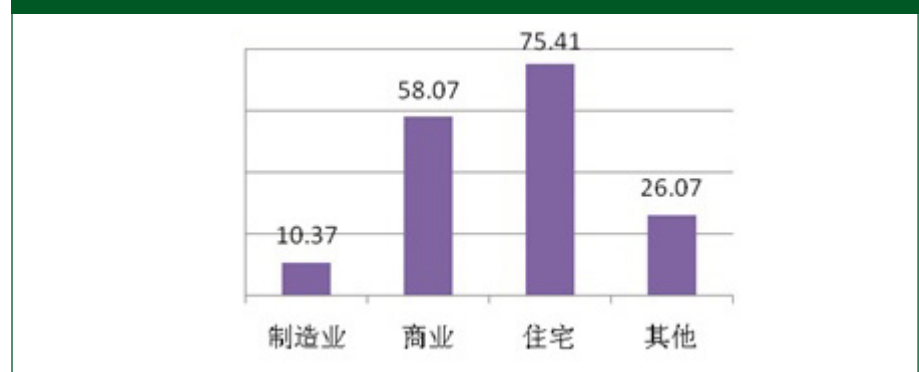


图 5-3：2007 年中国城市土地出让情况 - 按出让单价比较 (万元/亩)



若单独以协议出让方式来看，就土地出让面积（如图 6-1），用于制造业用途所占的比重极高，为 85.28%，将近其它类型用地总和的 6 倍，而其得到的土地纯收益占总协议土地出让金的比例更是高达 60.28%。而就出让单价来看，制造业用途的土地平均出让价格为 9.77 万元 / 亩，远低于商业用途的 32.15 万元 / 亩和住宅用途的 24.99 万元 / 亩（如图 6-2）。

从招标、拍卖、挂牌等土地出让形式来看（图 7-1），住宅类用途所占面积在总出让面积中比重最高，为 49.99%，制造业用地次之，为 30.09%，商业较低仅为 18.85%。而在土地出让金总额和土地出让价格中，住宅类用途土地成交价款及纯收益总额最高，且高于其出让面积所占比重。就土地出让单价来说，如图 7-2，同样也是住宅类土地用途平均价格最高，为 82.24 万元，将近于制造业用地土地出让价格的 7 倍（12.10 万元 / 亩），商业性用地价格次之为 63.77 万元 / 亩。

总体来看，地方政府进行土地出让时，对于制造业的使用土地倾向于低价、大数目出让，而对于住宅和商业用途类型用地倾向于高价、控制数量出让。具体到各出让类型来看，协议出让土地中倾向于制造业用途的发展，商业、住宅和其他用地进行协议出让情形较少；而招标、拍卖和挂牌等竞争性出让土地中，用于住宅性用途使用的土地出让面积最多，且单位平均价格最高。

图 6-1：2007 年城市土地协议出让情况 - 按面积比较

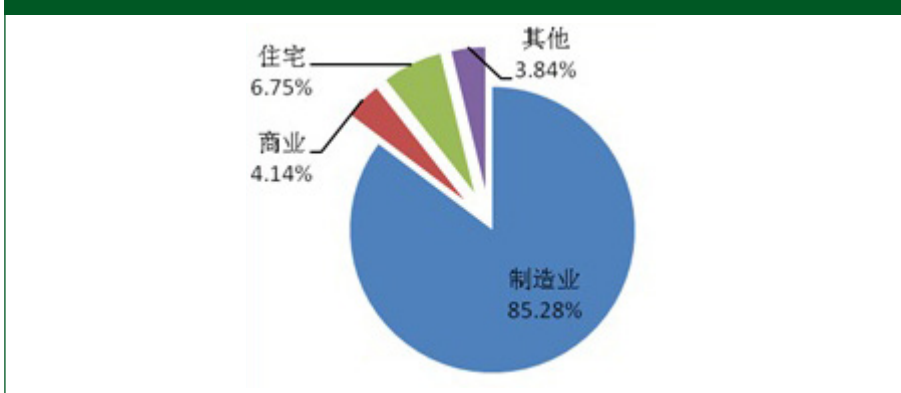
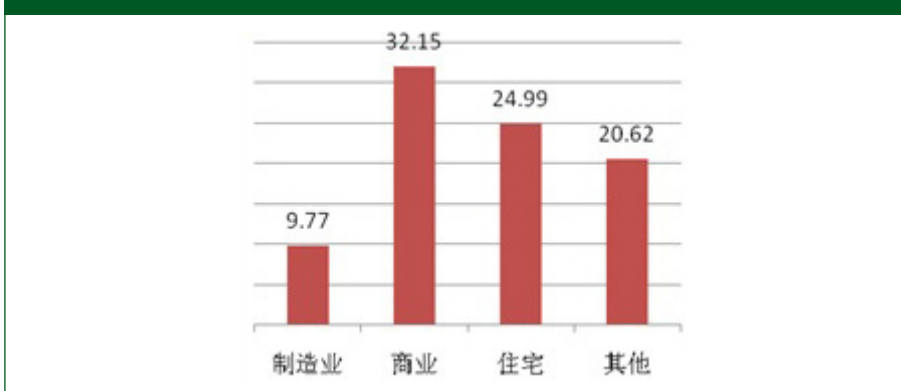


图 6-2 2007 年城市土地协议出让情况 - 按出让单价比较(万元 / 亩)



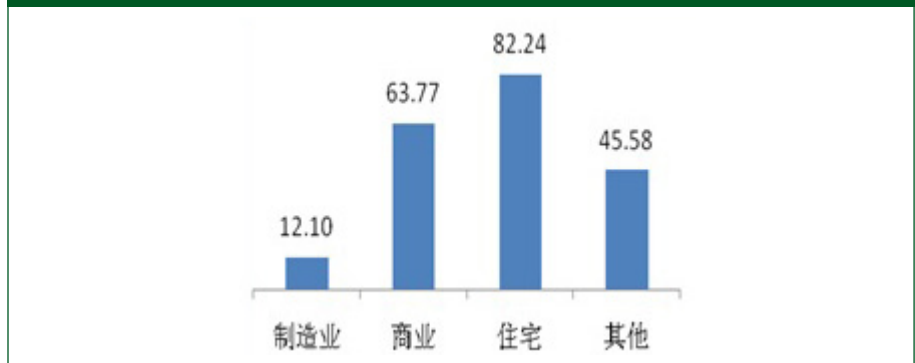
在协议出让方式中，制造业用途虽然占土地总出让面积的 85%，但其平均土地出让单价却远远低于其它用地类型。

在招标、拍卖、挂牌等土地出让方式中，住宅类土地成交价款及纯收益占全部土地出让的比重，同样高于其出让面积所占的比重。

图 7-1：2007 年城市土地招标、拍卖、挂牌等出让情况 - 按面积比较



图 7-2：2007 年城市土地招标、拍卖、挂牌等出让情况 - 按出让单价比较 (万元 / 亩)



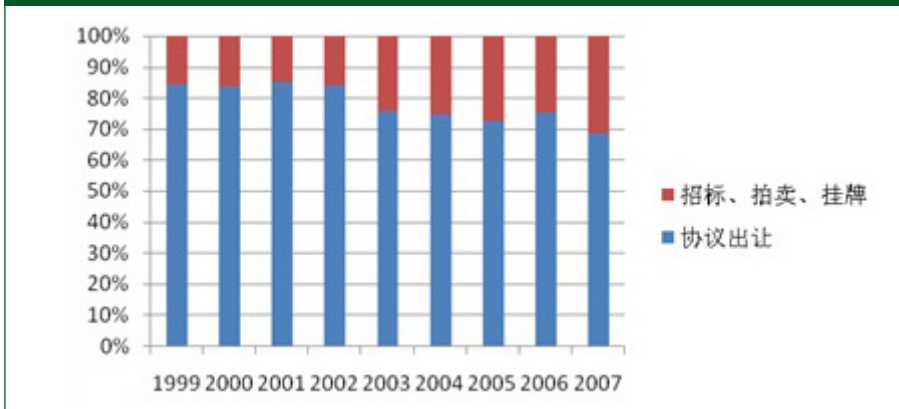
特点三：协议出让始终占据主导位置

中国土地出让制度的形成和完善是一种循序渐进的过程，其前身是 1987 年深圳开展的土地出让制度试点。其后，为使土地出让制度法制化，国家出台了一系列的土地出让条例和法规。1994 年《中华人民共和国城市房地产管理法》对土地出让方式做出了可以采取拍卖、招标和协议方式的规定，但没有对出让方式做出严格要求，因此在实际操作中协议出让为主。鉴于协议出让方式下寻租、暗箱操作和国土利益流失等现象比较严重，2001 年国务院发布了《关于加强国有土地资源管理的通知》、2002 年国土资源部制定了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》、2003 年国土资源部制定了《协议出让国有土地使用权规定》、2004 年国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》，对土地出让的方式不断做出严格规定，力图控制协议出让土地的数目，争取用“招拍挂”等竞争型土地出让方式出让土地，以保障国有土地应有的市场价值。

尽管国家对国有土地的出让方式做出了种种严格的规定，但在实际运行中这些法规的约束力收效微弱。从出让宗数来看，协议出让土地从 1999 年的 83692 宗增加至 2007 年的 109748 宗，增长 31% 左右；而同期以招标形式出让土地宗数从 1999 年的 2682 宗下降至 2007 年的 884 宗；拍卖出让土地从 1999 年的 12643 宗到 2007 年的 10190 宗，变化幅度较小。

从中国土地出让方式的结构来看（图 8），1999 年至 2007 年间，协议出让的土地宗数占有所有出让土地宗数的比重远远高于其他出让形式，八年中，协议出让占有所有出让土地宗数的平均比重为 80% 左右，尽管近几年比重有所下降，但所占比例依然在 65% 以上。相比之下，招标、拍卖和挂牌形式出让土地宗数总和在所有出让形式中，大约只占 20% 的比重。

图 8：1999-2005 年中国土地出让方式划分



资料来源：《中国国土资源统计年鉴》（2000-2008）

协议出让始终是最为普遍的土地出让方式。

东西地区土地出让情况差异明显

表 2 给出了 2007 年中国各地区土地出让基本情况描述。就土地出让总面积而言，江苏、山东、浙江、广东和安徽 5 个省份占据前 5 名，而甘肃、贵州、西藏、青海等西部省份排名居后，即在 2007 年中东部发达地区土地出让面积要高于西部不发达省份，且差距明显，如排名第一的江苏省 2007 年土地出让总面积为 446771.9 亩，高于排名最低的青海省 1817.1 亩接近 250 倍。但是值得注意的是，4 个直辖市的土地出让面积排名相对落后。尤其是北京、上海和天津，与 2006 年相比，2007 年的土地出让面积发生明显的减少。

土地出让的地区间差异究竟有多大？

对于土地出让金总额来说，四川、山东、浙江、辽宁、江苏地区分列前 5 名，而云南、宁夏、甘肃、青海和西藏等不发达省份排名靠后，分列倒数后 5 名。同时，各省份之间土地出让金总额差距明显，如出让金总额最高的四川省为 5667018 万元，高于最低的西藏自治区 12958.92 万元约 440 倍。

人均土地出让金则情况类似，天津、北京、辽宁、福建和四川发达省份也位列前 5 名，江西、云南、西藏、甘肃、青海等省份则位居后 5 位，且人均土地出让金最高的天津市（1794.6 元/人）高于最低的甘肃省（24.5 元/人）70 多倍。

由此可见，总体而言东部发达地区不论是土地出让总面积，还是土地出让金总额都位于前列，而西部地区相较而言则位居最后，同时人均土地出让金而言也表现出类似特征。

表 2：2007 年中国各地区土地出让基本情况

排名	地区	出让面积 (亩)	地区	出让总金额 (万元)	地区	人均土地 出让金 (元/人)
1	江苏	446771.9	四川	5667208	天津	1794.6
2	山东	302946.2	山东	4867013	北京	1107.9
3	浙江	272940.9	浙江	3411071	辽宁	764.7
4	广东	263261.6	辽宁	3286601	福建	713.2
5	安徽	192671.7	江苏	2754273	四川	697.3
6	辽宁	164350.1	福建	2554119	浙江	674.1
7	福建	149283.5	广东	2255148	上海	614.3
8	四川	146503.5	安徽	2087435	重庆	605.5
9	河北	132573.6	天津	2000925	山东	519.6
10	湖北	128695.5	河北	1981076	海南	469.2
11	内蒙古	123718.7	北京	1809243	江苏	361.2
12	河南	123102.2	重庆	1705125	安徽	341.2
13	湖南	121762.8	湖北	1575742	河北	285.3
14	江西	92635.8	河南	1520460	湖北	276.5
15	重庆	91216.35	上海	1141402	内蒙古	261.9
16	云南	90454.5	湖南	913926.3	吉林	258.5
17	广西	87232.2	广西	744127.6	新疆	254.7
18	新疆	84736.5	黑龙江	730703.2	广东	238.7
19	山西	68875.2	吉林	705759.5	宁夏	233.1
20	宁夏	63535.35	内蒙古	629946.8	黑龙江	191.1
21	吉林	61483.35	陕西	542804.2	河南	162.4
22	天津	59239.05	新疆	533611.2	广西	156.1
23	黑龙江	48457.95	山西	485785.7	陕西	144.8
24	陕西	45060.3	海南	396451.3	湖南	143.8
25	北京	36581.25	贵州	358096.1	山西	143.2
26	甘肃	34879.05	江西	292961.7	贵州	95.2
27	上海	32709	云南	213696.8	江西	67.1
28	贵州	28263.45	宁夏	142183.9	云南	47.3
29	海南	26522.55	甘肃	80803.87	西藏	45.6
30	西藏	2143.2	青海	13503.03	甘肃	30.9
31	青海	1817.1	西藏	12958.92	青海	24.5

就土地出让总面积而言，排名前 5 的省份分别是江苏、山东、浙江、广东和安徽。

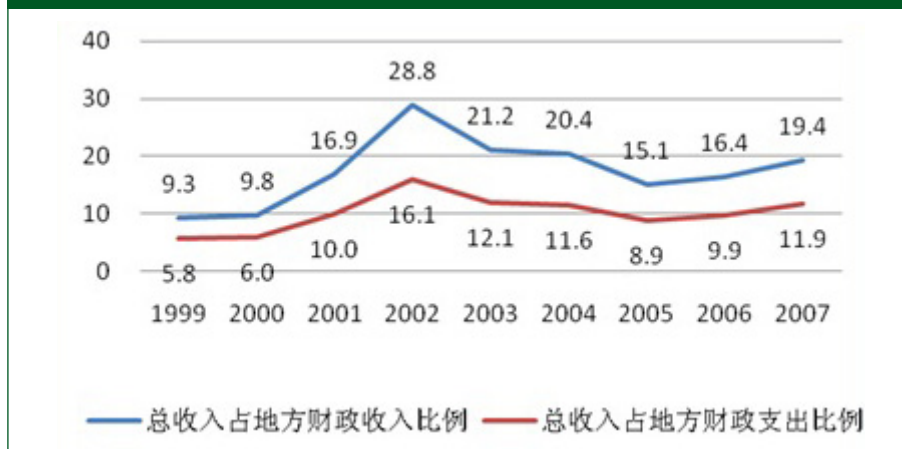
就土地出让金总额而言，排名前 5 的省份分别是四川、山东、浙江、辽宁、江苏。

就人均土地出让金而言，排名前 5 的省份则分别为天津、北京、辽宁、福建、四川。

出让金对于地方财政究竟有多重要？

土地财政在地方经济的重要性一直备受瞩目，但究竟其在地方财政中的地位如何，目前很少有研究给出一个详细的描述。图 9 展示了中国 1999-2007 年间土地收入在地方财政收入和财政支出中所占的比例。

图 9：1999-2007 年间全国土地收入占财政收支的比例



数据来源：历年《中国统计年鉴》。

土地财政在地方政府财政收支中的地位呈逐年上升趋势。

由于土地财政收入并不纳入在地方预算的详细内容，但从图 9 中可以看出土地财政在地方政府财政收支中的重要影响，且这一影响程度存在着加深趋势。

1999 年全国土地收入占地方财政收入和支出的比例分别是 9.3% 和 5.8%，而 2007 年底则分别上升至 19.4% 和 11.9%，比例上升两倍以上，增幅惊人。更重要的是在 2002 年这一比例曾经分别达到 28.8% 和 16.1%，为历年最高比例。

土地出让收入在各地区经济发展的地位，及其在地方财政收入和支出中的相对地位可以由三个主要指标反映，它们分别是土地出让收入占 GDP 的比重、占财政收入的比重、以及占财政支出的比重，利用 2008 年《中国国土资源年鉴》和《中国统计年鉴》的数据，整理结果见表 3。

从土地收入占 GDP 比重来看，东、中、西部地区分布并不存在稳定的规律。例如，尽管西部地区四川和重庆位列这一比重的前两位，但甘肃和青海分别处于倒数第 3 位和第 1 位。类似，天津、海南和辽宁等东部省份处于前列，但北京却排名倒数第 2 位。

此外，当我们考察土地出让收入占财政收入、财政支出的比重，也发现类似的情况。如土地收入占财政收入的比重中，排名靠前的既有四川、重庆等西部省份，也有天津、福建、海南等东部省份和中部省份安徽，而排名居中的既有属于发达省份的浙江，也有广西、宁夏、新疆、河南、黑龙江等中西部地区。

表 3：2007 年中国各地区土地出让金的经济地位

排名	地区	土地收入占 GDP 比重 (%)	地区	土地收入占财政收入比重 (%)	地区	土地收入占财政收入比重 (%)
1	四川	5.4	四川	66.66	四川	32.24
2	重庆	4.31	重庆	40.18	天津	29.67
3	天津	3.96	安徽	38.4	福建	28.15
4	海南	3.24	天津	37.02	重庆	23.15
5	辽宁	3	福建	36.65	山东	21.57
6	安徽	2.84	海南	36.61	浙江	18.88
7	福建	2.77	辽宁	30.58	辽宁	18.76
8	山东	1.88	山东	29.12	安徽	16.79
9	浙江	1.82	湖北	26.85	海南	16.17
10	湖北	1.72	河北	25.29	河北	13.25
11	宁夏	1.6	吉林	22.19	湖北	12.41
12	新疆	1.52	浙江	20.68	江苏	10.81
13	河北	1.46	广西	19.22	河南	8.18
14	广西	1.35	新疆	18.67	广西	8.16
15	吉林	1.35	宁夏	17.77	吉林	8.05
16	贵州	1.32	河南	17.75	广东	7.21
17	江苏	1.07	黑龙江	16.63	湖南	6.86
18	内蒙古	1.04	湖南	15.36	新疆	6.71
19	黑龙江	1.04	内蒙古	12.85	黑龙江	6.17
20	河南	1.02	贵州	12.72	宁夏	5.88
21	湖南	1.01	江苏	12.33	内蒙古	5.84
22	陕西	1.01	陕西	11.62	陕西	5.24
23	上海	0.94	山西	8.34	上海	5.23
24	山西	0.87	广东	8.17	山西	4.75
25	广东	0.73	江西	7.51	贵州	4.56
26	江西	0.53	西藏	6.43	江西	3.24
27	云南	0.45	上海	5.5	云南	1.9
28	西藏	0.38	云南	4.43	甘肃	1.24
29	甘肃	0.31	甘肃	4.4	北京	1.1
30	北京	0.19	青海	2.39	青海	0.48
31	青海	0.17	北京	1.21	西藏	0.47

四川、重庆、天津、安徽、福建和海南在土地收入占 GDP 的比重，以及其占地方财政收支的比重，均处于全国前列。

但从总体上看，东、中、西部地区在以上比重分析中，并不存在稳定的规律。

而分析土地收入占财政支出的比重分布可以看出，排名靠前的既有东部的天津、福建，也有西部的四川、重庆，排名居中的有东部的广东，也有中部的河南、吉林、湖南，还有西部的广西、新疆，排名靠后的则以云南、甘肃、青海、西藏等西部省份为主，其中还有东部的北京市。

但是从整体来看，四川、重庆、天津、安徽、福建和海南在土地收入占GDP，和占地方财政收支方面整体处于全国前列。


研究发现：

根据上文分析，可以看出目前中国地方政府土地出让中主要存在如下问题：

首先，土地出让数目不断攀升，但其中协议出让所占份额依旧较高。这反映了，尽管国家出台若干条例和法规约束地方政府土地出让方式，但地方政府土地出让中仍以协议出让为主。其背后反映了地方政府孜孜以求实行协议出让土地的强大动力。

其次，土地出让用地用途中，协议出让形式中用于制造业用途所占比重最高，而以招标、拍卖、挂牌等竞争性土地出让形式来看，住宅类和商业性用途面积在总出让面积中所占比重最高。这一规律表明不同的出让方式对不同的用地类型具有选择性特征。

第三，土地出让面积和收入总额的地区分布中，东部发达地区不论是土地出让总面积，还是土地出让金总额都位于前列，而西部地区相较而言则位居最后。说明地区差距会影响土地出让总量的区域分布特点。

最后，以土地出让收入占GDP的比重、土地收入占财政收入的比重、土地出让收入占财政支出的比重三个指标衡量各地区土地出让金相对重要性时，发现不同地区分布中并无显著特征。 

更多与本文相关的工作论文，可至北大-林肯研究中心官方网站免费下载。
http://www.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx