

“土地财政”的规模、挑战与转型

王瑞民 孙成龙 陶 然

【作者简介】王瑞民,孙成龙,国务院发展研究中心市场经济研究所;陶然,香港中文大学(深圳)教授。

【原文出处】《比较》(京),2022.第6辑.139~154

【基金项目】本文为国家社科基金重大项目(17ZD075)“农民获得更多土地财产权益的体制机制创新研究”以及研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目(21ZDA049)“推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革研究”的阶段性成果。

20世纪90年代中期以来,在经济高速增长和住房总体短缺的背景下,商住用地出让金横向补贴制造业低地价招商引资的“土地财政”模式,对完善中国城市基础设施、大规模建设新城区与开发区、推进中国制造业高速发展并成为制造业产品生产与出口大国,都发挥了重要作用。迈入城市化中后期阶段后,城市人口和土地增量空间日渐趋紧,叠加经济增长回落与房地产市场历史性下行,“土地财政”累积的矛盾日益凸显,难以为继,亟待进一步的改革与转型。

一、“土地财政”的形成及其历史条件

在1994年的分税制改革中,中央将之前对内资企业增收的产品税、增值税和营业税与对外资企业和外国企业征收的工商统一税合并调整为以增值税^①为核心的新流转税课税体系,对所有制造业企业统一按照17%的税率征收增值税,制造业有效税率显著提升。^②新的税收关系(分税制)一旦成为事实,必将反作用于经济与社会,甚至改变经济与社会结构。^③通常情况下,税率提高必然抑制制造业产出。但中国制造业产出在随后快速攀升,特别是2001年加入WTO(世界贸易组织)后甚至逐步成为“世界工厂”。之所以会出现这种情况,是因为这一时期中央政府以汇率、出口退税等方式,以及地方政府以压低工业用地价格、补贴性基础设施、放松劳工与环保管制,进行“国际、国内两层逐底竞争”推动经济增长^④,其组合效应全面抵消甚至翻转了高税率带来的

产出抑制效应。

20世纪90年代告别“短缺经济”后,我国出现结构性产能过剩,转向出口导向战略,大力开拓国际市场。1994年,人民币兑美元汇率一次性贬值50%,以美元计价的制造业出口产品价格优势凸显,国际竞争力显著提升,制造业投资吸引力明显增强。与此同时,随着国有企业和乡镇企业的大规模改制,地方政府从直接经营企业转为征税者。角色转换重塑了地方政府的行为模式,面对流动性较大的制造业企业,地方政府需要在激烈的招商引资竞争中不断完善配套基础设施等公共服务以增强吸引力。

这一时期,地方政府开始集中建设工业园区,以零地价甚至负地价的工业用地作为招商引资的主要筹码。尽管土地征收与“三通一平”等基础设施建设成本较高,基于对未来潜在的制造业税收增长以及制造业对房地产业溢出效应的考量,地方政府可以接受短期财政上的净损失^⑤,以实现跨期、跨部门财政收入最大化。^⑥但与制造业可在全国范围内流动不同,住宅、商业等用地必须在本地购买,地方政府垄断土地一级市场形成了不同城市间分立的“区域性卖方市场”,通过“招拍挂”获取可观的土地出让金,并在随后的房地产开发、销售中获得相应的税费收入,用于横向补贴工业用地与城市基础设施。

总的来看,在2010年我国城镇户均住房达到1.0套、供需总量基本平衡之前,房价涨幅与产业发展带来的居民收入增速基本一致,房地产业与其他产业

发展处于良性循环阶段(见图1)。地方政府招商引资带来的产业发展,一方面使政府获得了税收,另一方面也使居民收入得以提升,居民购房需求带动房地产业快速发展。2000-2010年,我国制造业GDP增加3.2倍,城镇居民人均可支配收入增长2.0倍,同期商品房价格增长1.4倍,城镇居民人均住房建筑面积从20.3平方米上升到31.6平方米^⑦,居住条件显著改善。政府从房地产业发展中获得可观的土地出让金与税收,并用来建设、完善基础设施,进一步促进产业发展,形成了房地产业“补贴”制造业的“土地财政”模式,并在汇率、劳工、环保等体制性条件的共同作用下,凭借较低的要 素成本形成的比较优势,助推中国成为“世界工厂”。

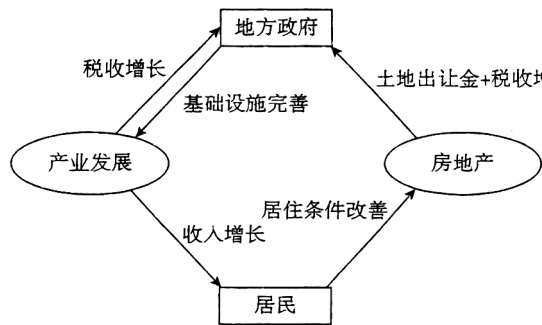


图1 产业发展、收入增长与房地产业良性循环

资料来源:笔者整理。

二、近年来地方政府对“土地财政”的依赖度不断攀升

21世纪以来,土地出让金迅速增长(见图2),从2001年^⑧的1296亿元,增加到2021年的87051亿元,增长66倍。其中,2009年是一个重要的转折点,随着“四万亿”经济刺激计划的出台,土地出让金从

2008年的9739亿元飙升至15910亿元,增幅达63%。而同期地方一般公共预算收入仅增长13倍(从约7803亿元增加到111077亿元),地方财政收入中土地出让金比重不断攀升。

需要注意的是,“土地财政”收入不仅仅是土地出让金,还包括一般公共预算收入中的土地和房地产相关税收。以2021年为例,地方一般公共预算中来自土地和房地产相关税收^⑨的收入高达17515亿元(见图3),其中,契税7428亿元,土地增值税6896亿元,耕地占用税1065亿元,城镇土地使用税2126亿元。加上87051亿元的土地出让金,“土地财政”的总盘子实际上达到104566亿元,超过地方一般公共预算收入中的其他收入总额(93562亿元)。也就是说,除了中央转移支付,地方政府一半以上的收入来自“土地财政”。

近年来,地方政府对“土地财政”的依赖度总体持续上升。2016-2021年,土地出让金在地方政府基金性预算收入中的占比从88.26%增加到92.67%,与土地出让过程相关的土地与房地产相关收入在地方政府一般公共预算中的占比从14.66%增加到15.77%(见图4)。合并地方政府的两本账后,土地出让及相关收入在地方财政收入中的占比从2016年的38.76%增加到2021年的51.00%,地方政府对“土地财政”的依赖总体上不断加深。

三、“土地财政”累积的矛盾在当前规模上日益凸显

基于土地要素不完全市场化配置的“土地财政”,在经济高速增长期推动了城市基础设施建设,房地产业补贴制造业的模式也助推了中国制造业大

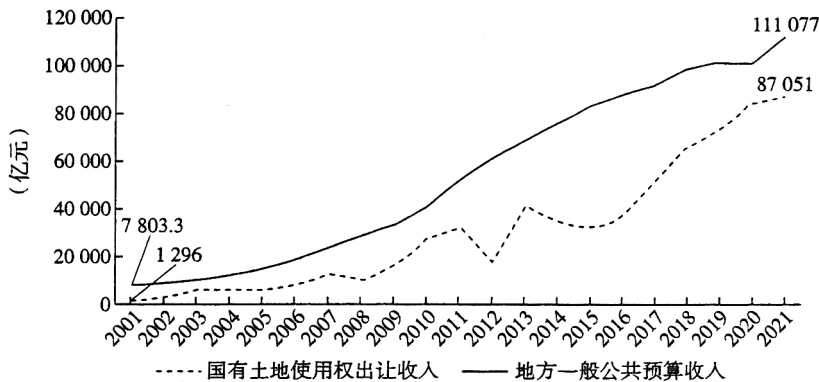


图2 土地出让金与地方一般公共预算收入的比较

资料来源:自然资源部、财政部。

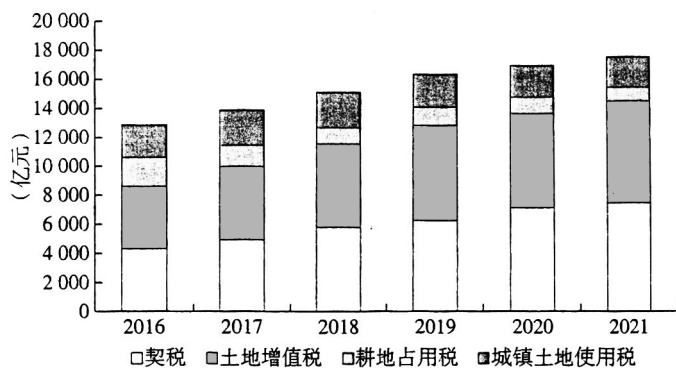


图3 一般公共预算中的土地与房地产相关税收

资料来源:财政部、国家统计局。

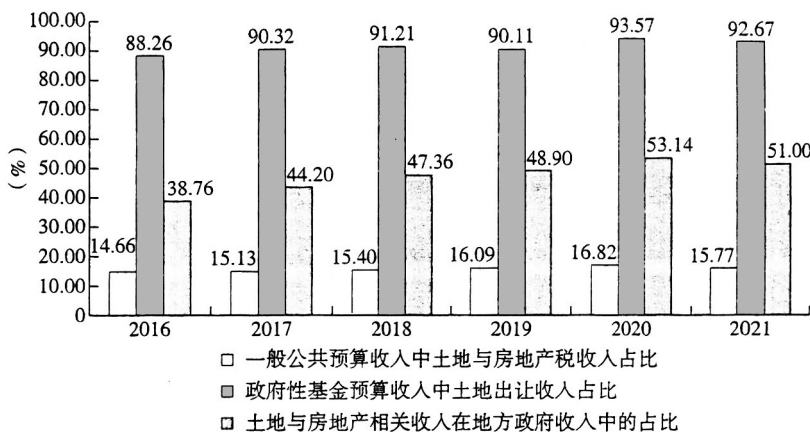


图4 “土地财政”的构成

资料来源:国家统计局、财政部、笔者整理。

发展,发挥的作用不容忽视。但随着我国城镇化迈入中后期阶段,“土地财政”的增量空间日渐趋紧,叠加经济增长回落与房地产市场历史性下行,“土地财政”在当前规模上累积的矛盾日益凸显,难以为继。

一是“土地财政”的收益空间总体收窄、波动较大。土地出让收入为“毛收入”,包含了成本补偿性费用(征地拆迁补偿、青苗费等),但扣除出让成本后的土地出让净收益才是真正的可用财力。近年来,随着土地有偿使用制度的完善、土地市场化水平提高、新增建设用度和存量建设用地趋紧,取得土地的成本持续上升,而经济增长回落、疫情的不确定性以及房地产市场的历史性下行,导致土地市场需求疲软,城市政府土地收益空间不断收窄。

2008-2015年,征地拆迁补偿支出、土地出让前期开发支出、补助被征地农民支出等成本性支出不断攀升,占土地出让收入的比重从56.09%上升到79.76%(见表1)。受此影响,尽管土地出让收入快速增长,但土地出让净收益并未显著增加,于2010

年达到12215.99亿元峰值后随即快速回落。

2016-2022年^⑩,加上非成本性支出(农业农村、保障性安居工程支出等),2016年、2018年、2019年的土地出让相关支出超过了土地出让收入(见表2)。2020年以来,地方政府为应对疫情冲击,加大了土地出让力度,2021年土地出让收入创历史新高,达到87051亿元,节余也高达9511亿元。但随着2021年下半年的房地产下行日益严重,土地市场也受到严重冲击。2022年1-8月份,土地出让收入仅为33704亿元,同比下降28.5%;而土地出让相关支出高达38961亿元,收支缺口达5257亿元。

二是城市用地结构失衡,失地农民等社会不稳定性因素增加,农民工市民化进展缓慢。随着区域之间招商引资的竞争日益激烈,地方政府因担心影响招商引资而不敢收回存量的低效工业用地,且不得不继续低价征地去建设更多工业园区来招商引资,同时还要建设更多的新城区用于出让商住用地并收回基础设施投资。如此循环往复,不仅使稀缺的

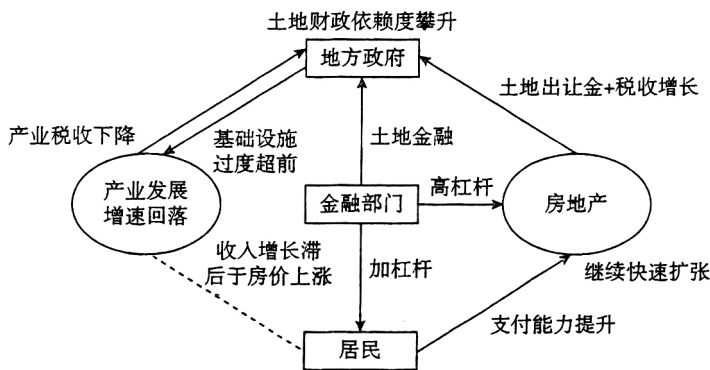


图5 杠杆推升房地产泡沫化的机理

资料来源:笔者整理。

回顾历史,20 世纪以来全球范围内 130 多次金融危机中有 100 多次都与房地产业有关。2008 年次贷危机前,美国房地产抵押贷款超过当年 GDP 的 32%。^⑬2020 年底,我国房地产贷款余额达 49.6 万亿元,占当年 GDP 总量的 48.9%。其中,个人住房贷款余额 34.4 万亿元,在 GDP 中的占比也达到 33.9%,超过次贷危机前美国房地产抵押贷款在 GDP 中的占比。房价的快速上涨还吸引了大量债券、股本、信托等资金涌入。当房地产金融化、泡沫化倾向严重,演变成我国金融风险方面最大的“灰犀牛”时,监管部门就不得不对杠杆率^⑭进行控制,上述高杠杆推升的循环便会被阻断乃至倒转。

去杠杆叠加住房总量基本平衡的供需格局,导致居民部门的预期出现了根本性逆转^⑮,支付能力因去杠杆回落,房价随之回落,高杠杆的房企因融资收紧与销售回落出现流动性风险。2021 年下半年以来,房地产市场急转直下导致恒大等头部房企相继出现公开市场违约行为,尚未发生公开市场违约的房企,商票延期兑付、供应商货款拖欠、裁员、工资奖

金拖欠等合同违约行为已经成为常态。大部分房企特别是民营房企无力自救,拿地意愿和能力也显著降低,导致地方政府土地出让金和房地产相关税收出现断崖式下降,地方政府债务还本付息压力加大(见图 6),且上述下行过程具有自我强化的机制,财政收入螺旋式下降,债务支出螺旋式上升,收支之间的剪刀差不断扩大。居民部门、房企、地方政府的资产负债表均出现明显衰退。

四、“土地财政”的转型探讨:房地产税与集体建设用地入市?

熊彼特深刻地指出,“财政是观察社会的最好切入点之一……尤其在旧形式开始消亡的社会转折点,总是包含原有财政模式的危机”。^⑯“土地财政”的危机,本质上是“以地谋发展”模式下的土地金融化引致的,经济增长回落,偏紧的土地供应与偏松的金融政策共同推升“土地财政”继续高歌猛进,终至不可持续的规模,成为我国当前财政与金融风险的交汇点,到了不得不改革的关键时刻。但我们有充分的理由相信,改革措施得当将转危为机,成为要

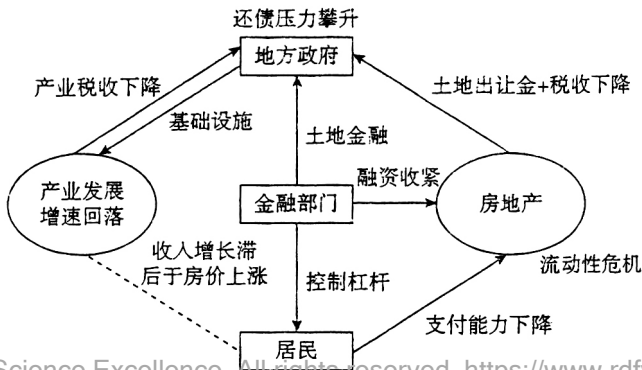


图6 去杠杆刺破房地产泡沫的机理

资料来源:笔者整理。

素市场化与未来新一轮经济改革的突破口。“土地财政”如何转型,目前尚无形成广泛共识的清晰路径和时间表。我们先从住宅房产税和集体建设用地进入市场两个角度进行一些初步讨论。

短期看,住宅房产税将直接对“土地财政”产生较大冲击,尚不具备全面开征条件。当城市发展从增量扩张转向存量提质升级后,在一定条件下地方财源可以考虑从凭借增量的“卖地”收入逐步转为依托存量的房产税。^①但从我国当前的实际情况看,在房价居高不下,城市持有第二套以上住房家庭占比超过20%、地方政府对房地产出让金依赖度仍然相当高的情况下,贸然开征以住宅地产为主要税基的房产税,势必引发房产抛售与房价断崖式下跌。在财政刚性支出和偿债负担面前,相较于税率通常在0.4%~0.6%、需要划定免征范围且征收成本相对较高的房产税,保住土地出让金显然是多数地方政府短期内的现实选择。2022年以来,部分城市房价下跌后随即出台“限跌令”^②,也从侧面反映房价下跌特别是短期内剧烈下跌,是地方政府不可承受之重。

需要进一步指出,西方部分发达经济体的房产税本质上是一种受益税。作为地方政府的主要财政收入来源之一,地方政府利用房产税收入对基础设施与公共服务进行投资,纳税人的房产也因道路、学校、治安等改善得以升值。换言之,房产税被“资本化”入房产价值,房产税通过政府的投资提升了住房的价格。在税率不变的情况下,住房价值提升会导致房产税收入进一步增加,从而形成良性循环。从基础条件看,征收房产税需要百姓对地方政府有足够强的问责,并确保地方抽取房产税后提供的公共服务能增加房产价值。但就我国当前的发展实际而言,地方治理结构尚无法保证房产税成为“受益税”。部分城市的地方政府甚至难以有效且充分地提供公共安全、卫生、绿地等基本公共服务,导致绝大部分商品房购买者不得不支付不菲的物业费去购买市场提供的、缺乏规模经济的小区保安、卫生以及绿地服务。

还有一种流行的论点主张,向拥有多套住房的富人征收房产税以调节收入分配。特别是近年来,以第三次分配为代表性声音的收入分配改革呼声日

益高涨。但需要看到,目前我国城镇居民户均住房超过1套、人均住房面积达到40平方米,在缺乏精准的受益安排的情况下贸然全面开征房产税,大概率会因大多数城镇居民的反对而难以推行或者大打折扣^③,很可能会出现税收收入低于征税成本的情况。

因此,为“土地财政”寻求替代性财源必须充分考虑“土地财政”乃至整体增长模式的巨大惯性,相应的改革中要适度考虑既有“土地财政”的利益格局,不能采取过于激进的政策措施。

近年来,集体经营性建设用地入市试点成为城乡二元土地体制并轨的突破口之一,并被寄予厚望。早在2013年11月,十八届三中全会即提出要建立城乡统一的建设用地市场,允许农村集体经营性建设用地^④在符合规划和用途管制的前提下出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。2022年9月,中央深改委通过《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》,进一步推动集体经营性建设用地与国有土地“在城乡统一的建设用地市场中交易,适用相同规则,接受市场监管”。

在当前的政策框架下,农村集体经营性建设用地主要是原集体的工业用地,特别是过去的乡镇企业用地。20世纪90年代中后期以后,产能过剩问题逐渐凸显,曾经辉煌一时的乡镇企业开始大量倒闭。面对闲置的土地,长三角地区的一些村民将其开发为标准厂房并用于出租,获得了较为可观的收益,但是随着区域竞争格局下地方政府招商引资的兴起,各地争相供应廉价甚至负地价的工业用地,数量有限且非常分散、难以整合利用的乡镇企业用地的竞争优势逐渐丧失。若仅允许集体经营性建设用地进入工业用地市场,则基本上无法跟工业开发区的土地供应形成有效竞争,因为农民不可能以负地价出让其土地。

集体经营性建设用地进入城市商业、办公用地市场的前景,大概率也不容乐观。首先,地方政府很容易通过城市规划实施土地用途管制来限制集体经营性建设用地实现增值的机会,以避免与国有土地形成竞争。其次,由于过去一段时期内政府为应对城市住宅价格过快上涨实施了多轮房地产调控,我国经济中的大量过剩流动性早已大规模涌入各层级

城市的商业、办公及酒店等行业,并进行相应的土地开发和资产运营,大部分一二线乃至三四线城市的商业、办公、酒店等商业地产已出现相当明显的供应过剩。可以预期,随着经济下行和地方政府还债压力加大,未来相当一段时期内地方政府利用城市规划限制集体经营性建设用地进入商业用地市场的积极性将进一步强化。除非集体经营性用地的区位非常优越,地方政府实在难以限制,但这样的情况显然并不普遍。

上述讨论意在表明,中央政府希望通过大力推动集体经营性建设用地入市并结束多年来国有、集体土地“二元体制”的政策实践,未来将会面临诸多利益冲突和现实困难。这不仅仅是因为中央和地方之间存在着“激励不相容”,而且存量工业、商业、办公用地已整体过剩,难以为集体经营性建设用地入市提供太多增值空间。“土地财政”惯性下,在未来相当长一段时期内,地方政府仍将大概率严禁集体经营性建设用地用于商品房开发,在集体建设用地上建设的商品化住房仍将被定性为非法“小产权房”。

五、“土地财政”转型的一个渐进式整体解决方案

未来的“土地财政”改革,必须将增量与存量进行通盘考虑和整体设计。中央政府应要求地方通过盘活包括集体建设用地在内的现有城市存量低效建设用地来提供部分新增住宅用地,为换取改革的顺利进行,可在一段时期内继续允许地方政府利用(以前及未来征地所获)储备土地提供新增住宅用地,渐进式实现“土地财政”的转型。

第一,通过规划调整,盘活存量城市低效用地并部分用于住宅开发。在允许地方政府继续利用储备土地提供住宅用地的同时,中央可以要求地方必须同时从城市存量低效用地,尤其是工业用地中,通过挖潜提供一定比例(如40%~50%)的住宅用地。而在通过存量转化渠道供应的住宅用地中,要确保返还一定比例(如40%~60%)的住宅用地出让金给存量低效用地的业主。但在操作上,要采取由政府全面“收回”(针对国有土地)或“征收”(针对集体土地)整个片区所有存量低效用地,再以“区片综合地价”^②返还的方式,将其部分转为居住用地,剩余部

分经整理更新后升级成高效产业用地。如果整个片区土地都是集体所有,或者片区内的集体存量低效建设用地达到一定比例,就可以纳入现行《土地管理法》规定的“成片开发”实施征收的范围。这样就可以在不继续大规模征地的情况下,通过存量用地结构调整来获取过渡期财源。

第二,调整城市增量土地的获取方式和供地结构。在“土地利用规划确定的城镇建设用地范围”内,允许地方政府以“成片开发”方式继续征地,且不施加过高的公益用地比例要求和过严的程序性限制,适度增加地方政府的征地成本。在继续完善货币补偿动态调整机制的同时,逐步推广农地征收中的“留用物业安置”,确保被征地农民“生活水平不降低,长远生计有保障”的要求落到实处。

第三,建立合理的土地增值收益分配机制。在调整包括“圈内”集体和国有存量用地结构时,政府可以把部分城市存量低效用地转化为住宅,并让出部分住宅用地出让金进行“区片综合地价”补偿,同时抽取土地增值收益调节金。对选择直接入市的村集体经营性建设用地,也可以制定相应的土地增值收益调节金,但考虑到其受到政府土地用途管制的约束,抽取比例不宜太高。待试点测算土地入市成本的方法成熟后,完善《土地增值税暂行条例》,全面抽取土地增值税。

这里,有必要进一步解释上述改革方案的要点及其政策含义。

第一,整个片区内的转化为住宅用途的土地,即“工改居”用地的单位面积出让金可以按住宅用地实际的拍卖市场价格测算,也可依据周边商品房价格、容积率等因素给出一个合理的评估价,而地方政府则让渡一定比例(如40%~60%)的住宅用地出让金给片区内的所有业主;对片区中用于“工改工”^②并实现产业升级的那部分土地,地方政府可考虑让渡改造后的所有工业用地出让金给片区内业主,本质上相当于政府为鼓励“工改工”产业用地更新而不收取额外土地出让金。根据我们在珠三角的调研,即使政府不收取任何出让金,土地原权属人仍然缺乏积极性推动单纯的“工改工”。为此,地方政府在“工改工”中可以搭配部分“工改居”,然后让出一定比例的住宅用地出让金,并以“区片综合地价”方式

去补贴“工改工”业主。最终整个片区内所有业主获得一个平均的“土地收回补偿”或“土地征收补偿”，前者针对国有存量低效用地权属人，后者针对集体经营性建设用地权属人。实现改造后的土地均为新出让的国有土地，而土地原业主在这个含部分住宅用地出让金和含所有工业用地出让金的较高“区片综合地价”补偿下，可以选择现金补偿，也可以选择购买本片区内的住宅、配套商业或新产业物业，或者两种方式的任意组合。

第二，在上述方案中，原村集体的集体经营性建设用地被“征转”为国有土地，但同时获得了片区内一定比例的“工改居”出让金收益和剩余“工改工”的所有出让金收益。村集体可以用这个收益的部分或全部去受让整个片区更新升级后新建的产业物业，相当于从政府购买这些物业及附带的国有土地使用权。政府既可以按上述“区片综合地价”的方法收回土地后委托相关企业建设新型的产业物业，然后以市场价格出让给村集体，也可以直接允许村集体用其货币补偿收益去回购新型产业用地的使用权，然后建设为新型产业物业后自行出租。无论采用哪种方式，村集体都可以获得新物业的持久收益权以及这些物业的国有土地使用权到期后的优先续期权。如果整体改造的片区内有一些国有存量低效用地的业主，那么也按照同样方式进行补偿并享受同等的待遇。

第三，正是因为上述改革方案让集体经营性建设用地在城市存量低效建设用地的再开发中享受了部分“工改居”和所有“工改工”的溢价收入，集体建设用地“直接入市”的必要性就显著降低，且“直接入市”可能出现的各种问题也被有效回避。由于村集体既可将这些财产收益直接变现，也可购买或投资建设具备“大产权”的物业，而后者在现有体制下显然要比利用集体经营性建设用地建设的相应物业更容易实现交易和抵押，其市场价值自然会更高。因此，对村集体和村民而言，这种“间接入市”是一种潜在的福利改进。当然，实际操作中完全可以赋予村民和村集体在“直接入市”和“间接入市”之间自由选择的权利。

第四，一旦上述方案因其补偿标准提高得到了大部分村民的支持，那么在存量集体经营性建设用

地上推动“成片开发”并实施征收就不再困难，更不会再出现政府在征地过程中损害村民、村集体财产权益的情况。

第五，上述改革不仅适用于存量的村集体经营性建设用地，还适用于其他低效利用的国有工业、仓储及商业办公用地，甚至还可适用于一些低效利用的国有划拨用地。这里必须补充的一点是，上级政府需要制定相应的城市存量低效用地再开发规则，还应该要求地方政府通过前述特定的“区片综合地价”来制定补偿标准，以此引导城市存量低效用地的有效再开发。

第六，虽然上述改革降低了地方政府继续征用农地的激励，但并没有排除后者在必要情况下继续征用农地再转用于工业及商住用途的可能性。只要地方政府满足了上级政府对城市存量低效用地挖潜增加住宅用地供应的比例要求，上级政府就可以放宽对现有“成片开发”实施征收进行的过度限制，如是，地方政府以征收方式进行农地转用后的“成片开发”反而能更顺利地进行。正是因为集体存量经营性建设用地的征收补偿有了显著提高，农用地转用的土地征收补偿标准也会相应提高，而这会进一步激励地方政府推动征地补偿模式的改革，即在农地征收时，除了进行动态调整的“区片综合地价”货币补偿，还进一步推动农地征用后的“留用物业安置”。

我们认为，只要政策设计合理，就完全可以让众多不同所有制、不同片区的城市存量低效用地业主为加入城市存量土地更新计划展开良性竞争。此时，国有土地和集体土地的“同地同权、同等入市”就真正实现了。在不过度冲击“土地财政”收入的情况下、渐进而实质性地打破地方政府对住宅用地的垄断，有效增加城市住宅用地供应，拉动经济增长并逐步缓解人口流入地城市的房价泡沫，在推动产城有机融合的同时，在过渡期仍然可从集体与国有存量低效用地再开发过程中获得较为可观的土地增值收益，但又能逐步降低对土地财政的过度依赖，最终实现较为平稳的地方财政转型。

作者感谢国务院发展研究中心市场经济研究所王微所长和中国社会科学院农村发展研究所党国英研究员的有益评论，但仅代表作者个人观点，文责自负，与所供职单位无关。

注释:

①在分税制改革前,我国于1979年引入增值税,1984年利改税时正式建立增值税制度,对部分工业产品征税,有12档税率,最高45%(化妆品),最低8%(钢材)。

②刘克崧、贾康编著的《中国财税改革三十年:亲历与回顾》详细记录了增值税17%税率的测算过程。刘克崧回忆,根据1992年的财税普查资料进行测算,原税制与新增值税范围内,同口径的老产品税和增值税的总税负折算为新增增值税的平均税负,平均价内税负在14.3%—14.4%之间,换算为价外计征的增值税为16.8%,因此,按照17%的新税率征收,税负基本持平并略有上升。另外,分税制改革之前很多制造业企业是国有企业,利税有所混合,很多时候是承包制,实际产品税很难按照法定税率征收,地方政府出于“把肉烂在锅里”的需要,也往往倾向于少征收,而增值税由国税局征收,加上环节相扣,相对更难逃避,分税制后制造业有效税率是显著提升的。

③熊彼特原文为“The kind and level of taxes are determined by the social structure, but once taxes exist they become a handle, as it were, which social powers can grip in order to change this structure”,详见 <https://zhscridb.com/doc/36871535/Schumpeter-The-Crisis-of-the-Tax-State#>。

④陶然,苏福兵.关键历史节点与初始制度差异——中苏转型的比较[J].二十一世纪,2019(2):4-20.

⑤袁飞,陶然,徐志刚,刘明兴.财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀[J].经济研究,2008(5):70-80.

⑥尼斯坎南指出,追求预算最大化是官僚与政府机构的主要目标之一,详见威廉姆·A.尼斯坎南.官僚制与公共经济学[M].北京:中国青年出版社,2004:35-37.

⑦数据来源:国家统计局。

⑧自2002年7月起,国有土地使用权出让全面实行“招拍挂”政策。

⑨需要说明的是,契税还包括从存量房屋交易中获得的,不完全是从新房销售中获得。但由于没有进一步的细分数据,此处将全部契税归入“土地财政”,这会高估“土地财政”的规模。

⑩2016年后,财政部不再公布土地出让的成本构成数据。

⑪数据来源: <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4503991/index.html>。

⑫详见国际货币基金组织,2017:“Global Financial Stability Report October 2017: Is Growth at Risk?”, <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2017/09/27/global-financial-stability-report-october-2017>。

⑬郭树清.完善现代金融监管体系[N].经济日报,2020-12-31。

⑭2021年,中国宏观杠杆率下降7.7个百分点,详见《中国货币政策执行报告(2021年第四季度)》(http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/14/content_5673404.htm)。

⑮从短期看,去杠杆政策导致房地产市场下行时,投机性需求快速退出,出于对房价进一步下跌以及房企暴雷带来的工程烂尾风险的担忧,刚性需求也将转向观望,市场进一步下行,房地产市场陷入自我强化的下行周期。从中长期看,我国城镇居民人均住房已经超过1.1套,除少数人口净流入大城市外,催生房价上涨预期的住房普遍短缺已经不复存在。此外,新冠疫情多点散发也对居民收入和预期产生了显著的负面影响。

⑯详见 <https://zhscridb.com/doc/36871535/Schumpeter-The-Crisis-of-the-Tax-State#>。

⑰房产税的出发点应是筹集收入,但有学者主张通过房产税来调节房价、抑制房地产泡沫。短期内,征收房产税确实可能显著地影响房地产价格。但将税基如此广泛的房产税作为抑制短期内房地产泡沫的手段,不免有本末倒置之嫌。相关国际经验也表明,房产税对于抑制房地产投机的作用非常有限。退一步讲,即使可以将房产税作为调控房价的政策手段。由于税收法定,税率不宜经常变动,房产税税率很难随着房价的变化而动态调整,房价暴涨也很难通过大幅度提高房产税税率来压制。因此,房产税作为政策工具缺乏必要的灵活性。

⑱仅2022年8月以来,便有衡阳、张家口、昆明、唐山、江阴、昭通、株洲、岳阳等十多个城市出台“限跌令”。

⑲房产税的高透明性往往容易引起纳税人的不满,因为并非所有业主的房屋增值都与其纳税额恰好匹配。发达国家开征房产税以来,也都先后遇到了争议、反对甚至抗税。如著名的美国加州13号提案对美国各州房产税改革产生了巨大影响,许多州一度取消了房产税,大多数州对房产税的增长幅度实行了限制。

⑳指具有生产经营性质的农村建设用地。

㉑具体方法如下:首先将整个片区中规划要转化的居住用地面积 X_R ,乘以这些居住用地单位面积出让金 P_R 的某个比例 β (例如 β 为40%~50%,意味着地方政府以存量转化渠道进行的住宅用地出让中只拿走剩下的50%~60%比例的出让金),加上片区中升级为新兴产业用地的面积 X_M 乘以新兴产业单位面积市场出让金 P_M ,得到整个片区总出让金中用于补偿的部分为 $\beta P_R \times X_R + P_M \times X_M$,然后再除以片区总面积 $X_R + X_M$,即 $(\beta P_R \times X_R + P_M \times X_M) / (X_R + X_M)$,作为片区内所有存量低效用地收回并进行补偿的“区片综合地价”。

㉒“工改工”(工业改工业)是指依据国土空间规划,对现有的工业、仓储、物流用地进行升级改造,改造后继续保留为工业、仓储、物流用地。