

[文章编号]1009-3729(2012)03-0076-06

“土地财政”棘轮效应倒逼下的 自主债融资机制探索

夏梁省

(中共台州市委党校 经济学教研室, 浙江 台州 31800)

[摘要]“土地财政”是地方财政收入的重要来源,但“土地财政”的棘轮效应又使得地方财政对“土地财政”形成较强的依赖,并助推房产价格上升;当“土地财政”难以为继时,地方财政便深陷偿债困境。因此,地方政府应设法从“土地财政”中解脱出来,可根据现实情况进行自主债融资探索,开辟新的融资渠道。

[关键词]土地财政;棘轮效应;自主债;融资机制

[中图分类号]F127

[文献标志码]A

鉴于由土地带来的各种利税收入近年来逐渐成为地方财政收入的重要来源,“土地财政”在全国范围内愈演愈烈。国土部土地总体检测数据显示,我国土地出让总收入近些年来逐年攀升:2006年土地财政收入仅为7000亿元左右,2007年受楼市过热影响土地财政收入升至13000亿元;2008年受金融危机影响土地财政收入下行至9600亿元,但随后2009年土地出让收入达到14239亿元,同比增长43.2%,并全部纳入地方政府性基金预算管理体系;2010年全国土地财政收入29000亿元,超出预算113%,同比增长70.4%。虽然土地财政收入的逐年大幅增加在一定程度上缓解了地方财政收紧的状况,但这种财政收支模式是不可持续的,会带来一系列的问题。因为这种财政收支模式会不断推高地价,并通过价值转移反作用于房价,形成房地产泡沫。当房地产泡沫达到一定程度,就会对整个产业体系以及金融行业带来致命毒害。“土地财政”所带来的深层次问题,正在将中国经济发展带入一种“悖境”,解决问题的办法就是切除地方政府“土地财政”的祸根,寻求一种可常态化运作的融资机制。

关于“土地财政”问题,国内学者做了大量研究,也从不同角度对土地财政涉及的深层次问题进

行了解答。李全庆^[1]从伦理的视角对“土地财政”的规制进行了深入分析,指出地方财政沦为“土地财政”的直接原因是地方政府伦理责任的沦丧与中央政府的伦理困境,“土地财政”产生的根本原因是不同利益主体对土地利益诉求的过分追逐,因此“土地财政”问题的解决必须通过伦理的规范与约束,而不能只通过法律与制度进行机械的管理。王玉波等^[2]采用定量与定性相结合的分析方法,分析了转型时期地方政府“土地财政”的实质,并归纳总结“土地财政”的演变历程,论证了土地财政模式的正负效应,揭示出“土地财政”易滋生腐败、诱发土地寻租、推高金融风险等负面效应,在此基础上指出中央政府应从利益分配的角度合理划分财权与事权、改革征地补偿制度、完善地方政府财政体系等。杜雪君等^[3]探讨了我国“土地财政”与经济增长之间的内在关系。张征^[4]认为国家应该建立土地征收的行政制约机制来破解“土地财政”问题。王宏利^[5]指出应进行深层次改革,重点培植地方税源,防止地方政府从土地出让依赖转向房产税依赖。本文拟从揭示“土地财政”棘轮效应的角度出发,分析由“土地财政”棘轮效应而引发的一系列不稳定因素对地方财政造成的不良影响,给出地方政府摆脱

[收稿日期]2012-02-26

[作者简介]夏梁省(1986—),男,安徽省阜阳市人,中共台州市委党校助教,硕士,主要研究方向:土地财政、民间金融。

“土地财政”的对策建议。

一、“土地财政”及其棘轮效应

1. “土地财政”的内涵

“土地财政”是指自从实行分税制改革以来,地方政府为了满足财政资金需求,以出让土地使用权的方式实现财政创收,用以弥补捉襟见肘的财政收入、维持财政收支平衡的一种财政举措。由于土地出让权的自由买卖,地方政府可以依靠增量土地创造财政收入,这就为地方政府提供了一条很好的融资渠道。国务院发展研究中心的一份调研报告显示,在有些地区,特别是中部不发达省、市和沿海还没有形成独立产业支撑的开发区,与土地相关的直接税收和由城市扩张衍生的间接税收占了预算内收入的40%,土地出让金的收入占地方政府预算外收入的绝大部分,一般达到60%以上。一些地方政府实施“土地财政”的普通做法是:借旧城改造、社区改建等方式而衍生出来所谓土地整理,政府运用行政强制力对集体所有或者其他用途的土地进行整合,在整合中,会有一部分土地结余,然后政府通过土地招投标制度对其进行公开拍卖,在市场机制下土地往往会大幅增值,从而实现财政收入的增加。

“土地财政”的核心要素是国有土地使用权,通过对土地使用权的出卖,地方政府能够迅速获得大量资金。而土地出让金是未来若干年的土地使用权价格,政府对现有土地使用权的一次性出让,就等于对土地使用单位一次性征收若干年的地租。对企业而言,一次性支付的土地出让金必须在未来几年的经营利润中减扣,意味着对未来利润的预支,属于企业的负债经营行为。企业的资金来源很重要的一部分是银行贷款,企业为了获取资金,又会将土地使用权抵押给银行,最终银行将成为土地使用权的所有者。如果银行等金融机构也参与到土地炒作中来,势必会不断形成资产泡沫,从而危及金融体系的安全。

“土地财政”的实质是对未来经济社会发展资源和收益的一种透支,是地方政府只顾眼前利益的“寅吃卯粮”的发展方式,不利于地方经济社会的可持续发展。现行的土地制度赋予地方政府掌控国有土地的审批权,是导致“土地财政”的主要内因。分税制改革后地方财政税收分配的比例过低,迫使地方政府不断寻找多元的财政收入来源。不合理的财税体制成为地方政府推行“土地财政”的外在诱因。总之,“土地财政”的出现和长期存在绝非偶然,是在内外因共同作用下所促成的一种非正常的地方政

府的新型财税收入模式。

2. “土地财政”的棘轮效应

棘轮效应源于美国经济学家詹姆斯·杜森贝利的相对收入消费理论,本文根据其理论核心引申为“土地财政”的棘轮效应,可以表述为:地方政府易于随着土地财政收入的提高而增加公共支出,但是不易于随着财政收入的降低而减少财政支出,以至于产生正截距的短期支出函数。短期支出函数与按照固定比率从原点出发的长期支出函数有所不同,如果表示在同一幅支出函数曲线图中,会形成诸如棘轮的图形特征(见图1)。

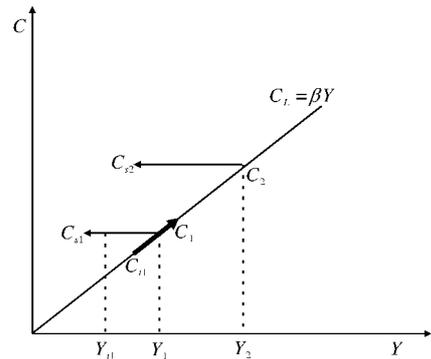


图1 “土地财政”的棘轮效应

由图1可知,在政府正常的经济活动中,地方财政支出应该为财政收入的固定比率,根据这一情形可以得出政府长期财政支出函数为 $C_L = \beta Y$;但如果短期内遇到重大事项,财政支出会发生变化,这时财政支出的短期函数就表现为差异化的形态。假设初始财政收入为 Y_{t1} 时,财政支出为 C_{t1} 。当财政收入 Y_{t1} 减少时,而财政支出却不遵循 C_L 的轨迹路径,而是沿着 C_{s1} 的路径变动($C_{t1}/Y_{t1} > C_1/Y_1$,即平均财政支出倾向不断变大)。相反,如果财政收入由 Y_{t1} 逐渐恢复时,财政支出就会随着 C_{s1} 的路径变动,以至于回到原来的最高财政收入水平 Y_{t1} 时的 C_{t1} 为止。当财政收入由 Y_{t1} 不断稳定增长时,财政支出又会按照 $C_L = \beta Y$ 的路径轨迹变动,使得财政支出与财政收入成固定比率,财政支出函数为 C_L 。然而,如果财政收入在 Y_2 时发生衰减,短期财政支出函数则为 C_{s2} 。这样变动的结果,就会使得短期财政支出函数与长期财政支出函数呈现出不同的形态特征。

“土地财政”的棘轮效应理论清晰地揭示了财政支出倾向会在财政收入增长乏力的情形下不能得到抑制,但财政支出增长的惯性使地方财政压力增加,从而迫使财政收入也必须保持一个适当比率的增长,这就导致地方政府为了维持收支平衡,不得不对

土地资源的运作实现资金在财政体系内的有效流转,从而使得地方政府对“土地财政”形成很强的依赖。

二、“土地财政”棘轮效应的危害

1. “土地财政”使地方政府对土地转让收入形成较强的依赖

“土地财政”棘轮效应导致地方政府对土地转让收入过分依赖,影响地方政府做出客观的经济决策,部分地方政府的债务偿还对土地出让收入的依赖较大。截至2010年底,地方政府负有偿还责任的债务余额中,承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务为25 473.51亿元,涉及12个省级政府、307个市级政府和1 131个县级政府。^[6]“土地财政”成为地方政府偿还债务的主要保证,同时其棘轮效应又在不断助推地方债务的扩大。在城市化进程中,一些地方政府热衷于形象工程与政绩工程,不注重投资回报率,导致资金耗费严重,支出不断扩大,财政不断空心化。据统计,地方债务用于市政建设的财政资金达35 301.04亿元,占36.72%;用于交通运输的资金23 924.46亿元,占24.89%;用于土地收储的资金10 208.83亿元,占10.62%;用于教科文卫、保障性住房的资金9 169.02亿元,占9.54%。^[7]

“土地财政”成为地方政府充实本地财政的最有效途径,地方政府开始不断探索以各种形式发掘土地资源使用权的各种价值实现形式,包括土地资产融资、使用权融资、抵押融资、担保贷款等。如图2所示,土地成交款的连续增加是地方财政增加的主要依托,而从1989—2010年土地成交款与地方财政的对比关系来看,“土地财政”与地方财政的增长路径具有相似性,地方财政对“土地财政”形成较强

的收入依赖。

不仅如此,从1989—2010年“土地财政”占地方财政的比例(见图3)可以看出,“土地财政”的占比不断爬升,并一度超过了地方财政的60%,这揭示出地方财政对“土地财政”依赖的不断增加。由于“土地财政”是通过土地使用权招投标的市场化形式来实现的,受市场因素的影响较大,一旦市场出现较大波动,短期内可能不会对地方财政产生较大影响,但是在长期内会对地方财政的收支平衡产生较大的影响,使地方财政的抗风险能力严重下降。可见,“土地财政”一方面能为充实地方财政做出积极贡献,另一方面也在潜移默化地通过其内在的棘轮效应不断地绑架地方财政。

2. “土地财政”助推房产价格不断攀升

对于房地产行业来说,土地是最重要的资源,在一轮又一轮的房价上升中起着推波助澜的作用。从21世纪初开始,随着房价的逐步上升,房地产逐步具有避险与资产保值增值的功能,市场上过剩的流动性资金投向了房地产行业,引起房价的非理性上升,并形成资产泡沫。土地资源是一种稀缺资源,房地产企业只有通过市场竞价才能获取所需的土地。我国的土地制度赋予地方政府掌控土地的审批权,使地方政府能够通过控制土地来间接掌握土地使用权的转让定价权。伴随房产泡沫化,土地价格也不断大幅升值,并进一步加深房地产行业的泡沫化程度。这期间,地方政府为了弥补财政收入的不足,实施“土地财政”,放任土地资源的非理性升值,并对“土地财政”形成较强依赖。图4显示,全国平均房价由2001年的2 170元/m²上升到2011年的7 540元/m²,10年间增长了3倍之多,泡沫化现象明显。

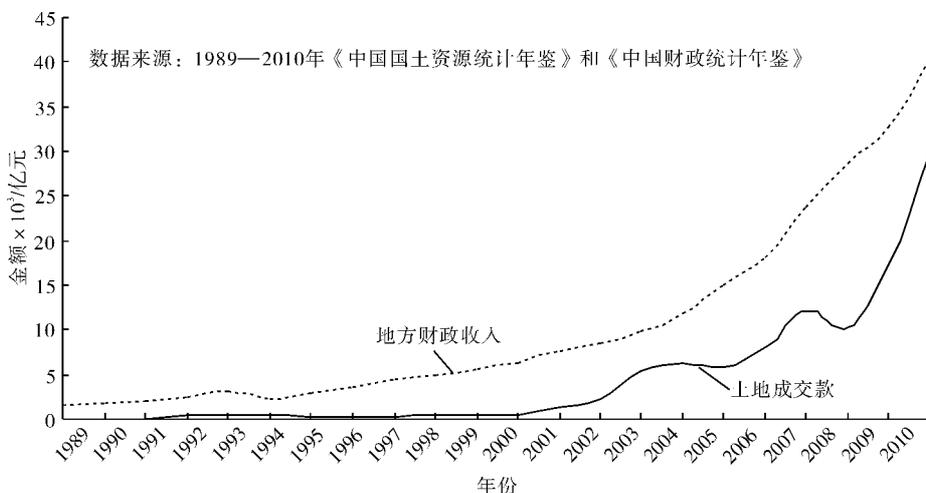


图2 1989—2010年土地成交款与地方财政的对比关系图示

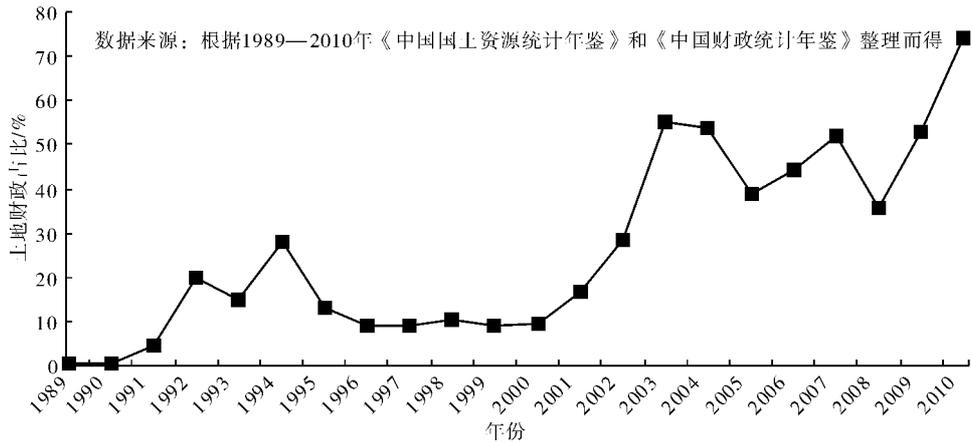


图3 1989—2010年“土地财政”占地方财政的比例

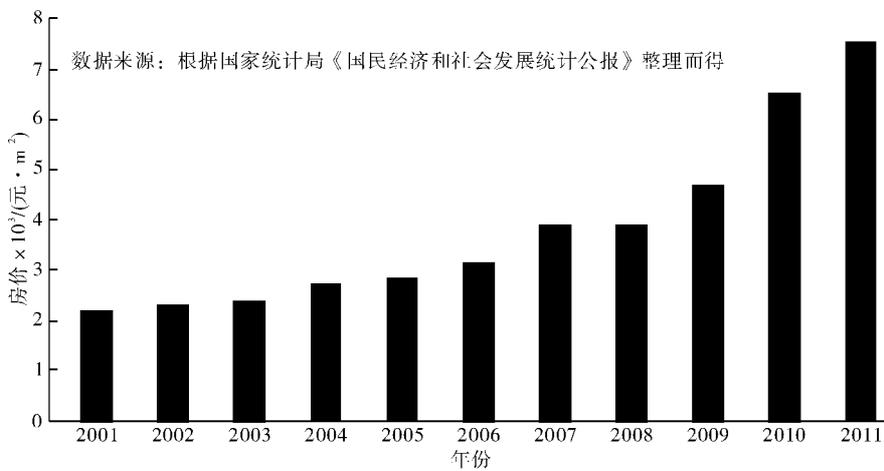


图4 我国2001—2011年房产价格走势图

3. “土地财政”难以为继使地方财政深陷偿债困境

随着中央政府出台一系列房市宏观调控措施,房市开始退热,房地产价格迎来拐点,逐渐下行,使得由高房价支撑的“土地财政”难以为继,进而推升地方政府的财政风险。截至2010年底,我国省、市、县三级地方政府债务余额达到107 174.91亿元,这一巨量债务规模占2010年全国GDP的1/4,并超过了当年全国财政收入,其中省级债32 111.94亿元,占29.96%;市级债46 632.26亿元,占43.41%;县级债28 430.91亿元,占26.53%。^[8]

“土地财政”的棘轮效应激发地方政府支出的不断扩大,积累了大量的债务。2010年地方政府直接负有偿还责任的债务达到了67 109.51亿元,占总债务额的62.62%;地方政府负有担保责任的债务23 369.74亿元,占21.80%;地方政府负有一定连带责任的其他相关债务为16 695.66亿元,约占15.58%。而地方政府负有偿还责任的债务率,即负

有偿还责任的债务余额与政府综合财力的比率为52.25%;如果加上地方政府负有担保责任的债务则为70.45%。从偿债的时限上来看,未来两年内我国地方政府将迎来还债的高峰,2011年、2012年到期应偿还的债务分别占总债务的24.49%和17.17%,2013年、2014年、2015年到期应偿还的债务分别占总债务的11.37%、9.28%和7.48%,而2016年以后到期偿还的债务占30.21%。^[8]

三、摆脱“土地财政”棘轮效应的对策建议

分税制实施以来,地方政府财政收入收紧,为了弥补财政资金紧张的局面,地方政府偏好于通过土地使用权转让审批获取财政补充资金。这一现象持续了很长一段时间,使得地方政府产生了对土地财政的严重依赖。为了从根本上解决这一问题,必须追本溯源,从源头上治理“土地财政”问题。地方政府应积极探索新的融资途径,创新融资机制,摆脱

“土地财政”的束缚。地方政府可以借鉴企业债务融资的经验,实现政府由自行发债向自主发债转变。2011年10月17日,经国务院审核批准,财政部印发《2011年地方政府自行发债试点办法》,确立上海市、浙江省、广东省、深圳市为地方政府自行发债试点,地方政府迎来自行发债的契机。

随着市场体系的不断完善,我国已形成相对规范的资本市场,这为地方政府试行自行发债提供了良好的外部市场条件;另外,中央政府多年的国债发行实践也为地方政府提供了经验指导。但是,地方政府作为自主发债主体,存在制度保障欠缺、举债机制尚未建立、信用评级缺失、发债风险控制不力等一系列亟待解决的问题。因此,必须从战略全局的高度统筹规划地方政府自主债融资机制。地方政府可根据现实情况,推行自主债融资,并将其作为地方政府重要的融资渠道。为此,各级政府应积极推进地方融资平台建设,建立规范的地方政府举债融资机制,实行全口径监管和动态监控。

1. 健全法律保障体系

修改、完善《预算法》《担保法》等法律,科学制定《地方政府负债法》,为地方政府合法举债提供法律依据。同时,从法律制度设计的层面规范地方政府债务资金的合理有效使用,通过成立专门债务融资调查组全程监督地方政府借债融资资金的使用过程,并通过借贷资金筹划确保地方政府债务的还本付息。另外,在不涉及经济安全的情况下,实施债务资金的运作管理公开透明化,依法接受投资者与大众的监督,实现地方政府融资管理体系稳健有序运行。

2. 融资平台与举债机制共融性构建

地方政府进行融资,应该建立在一个能够合理有效运行的融资平台上。为此,地方政府可以通过划拨土地、高速公路运营权等资产权益,建立符合融资标准要求的资产与资本组合,并组建相关的公司进行管理运作。在此基础上,地方政府根据资金需求委托政府名下公司进行公开发债,并以政府信用作为还款保证。同时,通过整合区域内的金融资源,组建一个由商业银行、信托机构、证券公司、信用社等组成的金融服务体系,满足地方政府举债的金融支持,由地方性商业银行等金融机构代理债券的发行,并进行融资基金管理。

3. 发债主体的信用评级

政府作为发债主体,虽然有政府信用作为担保,但是并不能完全实现债务的风险控制目标。由于地

方政府发债的客体是广大中小投资者,发债主体与客体之间存在着信息不对称,必须采取有效措施平衡两者之间的不平等关系。为从源头上对地方政府债务进行风险防控,应该引导市场信用评级机构的进入,对发债主体信用进行科学评估。目前,国内的信用评级机构主要有中诚信国际信用评级有限责任公司、联合资信评估有限公司、大公国际资信评估有限公司,它们的业务主体偏向于银行、证券公司等金融机构,较少涉及对政府主体的业务评估,应在试行政府自主发债的基础上推动信用评级机构针对地方政府及相关部门等发债主体的信用评估。同时,国外著名信用评级机构如穆迪、标准普尔、惠誉国际等,具有主权信用评级、多种行业评级等业务经验,根据我国地方债发行的需要可以适当引入这些评级机构,为我国建立完善的地方政府自主债融资体系服务。

地方政府自主债体系的健康有序运转,必须有商业信用评级机构从中充当不均等信息的“中继器”,通过对相关部门的资金流动、财务收支情况、税收收入、预算管理、偿付能力等进行评估,合理确定债券信用等级,为投资者做出正确的投资决策提供参考。还应建立债券动态评级跟踪机制,实时监督债务资金的动向,确保债务资金的合法使用,保护投资者的利益。债务主体信用评级机制的建立不但可降低中小投资者的信用投资风险,也是对自主债发行进行规范化管理的有效举措,有助于提高地方政府自主债的公信力,增加自主债市场的活力,扩大融资能力。

4. 自主债发行控制

地方政府自主债的发行不能放任自流,应科学控制债券发行的规模、利率和方式,上报中央(备案)审批。在好大喜功政绩观的驱使下,有些地方政府倾向于将大量资金投放于市政工程、基础设施建设等形象工程,容易导致重复建设、资金浪费等问题,不能发挥自主债融资资金的最大使用效率。因此,地方政府应该按需设债,根据具体发展项目的资金需求发行专项债,并由具体项目负责专家核算资金需求数量、资金使用周期以及项目可承受资金回报率(即债券发行利率),最后在充分论证的基础上以“自主债融资项目报告”的形式上报中央相关部门审批。国家发改委或者财政部组织相关领域专家,审核地方政府的发债申请,对地方政府发债的可行性做出理性评估,统筹地方政府的发债规模与发债计划,指导地方政府根据经济社会建设的合理需求进行规范发债。

5. 创建风险监控与防范体系

地方政府试行自主发债,不可回避对发债风险的防控,因为这关系到广大投资者的切身利益,必须从统领全局的角度建设自主债的风险监控与防范体系。首先,财政、审计、银行等部门应协同配合加强监督管理,重点监控地方政府举债融资平台,整合规范现有融资公司及相关金融机构,加强地方政府对融资资金的统一调度与集中管理,避免举债规模的盲目扩张与违规或变相提供担保。其次,发挥审计的免疫系统功能,建立审计预警机制,加大审计力度与广度,适时跟踪地方债的规模、结构、使用方向、资金流动、本息偿还、财务制度的执行等情况,及时发现存在的风险及潜在的风险,认真分析问题产生的原因及其后果,在此基础上提出有效措施及整改建议,以促进地方政府举债系统的稳健有序进行。最后,要建立地方政府财政收支状况的信息公开披露制度,接受社会的广泛监督。地方政府参照上市公司的信息披露制度,定期披露财务报告,以各种财务报表的形式表征财务运行状况。公众投资者据此判断地方政府债务的风险状况,结合自身的风险偏好程度,做出理性投资决策,以减少不确定性因素,防范可能带来的风险。

四、结语

“土地财政”的棘轮效应给地方政府带来了一系列问题,“土地财政”具有的不可持续性倒逼地方政府减少对“土地财政”的依赖程度,寻求融资机制

的创新。积极试行地方政府自行发债举措,能为地方政府创新融资方式提供方向性引导。因此,地方政府应该在自主债融资框架下积极探索新的融资机制,改善财政资金来源的结构比例,以使地方财政走上一条稳健增长的道路。

[参 考 文 献]

- [1] 李全庆. 土地财政: 伦理分析与规制[J]. 贵州社会科学 2011(10): 52.
- [2] 王玉波, 唐莹. 转型期地方政府土地财政效应研究[J]. 农村经济 2011(10): 28.
- [3] 杜雪君, 黄忠华, 吴次芳. 中国土地财政与经济增长——基于省际面板数据的分析[J]. 财贸经济 2009(1): 60.
- [4] 张征. 破解土地财政是转变经济发展方式的关键[J]. 中国经贸导刊 2011(21): 47.
- [5] 王宏利. 美国土地财政收入演进规律及启示[J]. 地方财政研究 2011(5): 74.
- [6] 刘家义. 部分地方债务偿还对土地出让收入依赖较大[EB/OL]. (2011-06-27) [2012-01-08]. http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-06/27/content_22866760.htm.
- [7] 腾讯网. 审计署发布第35号公告: 地方政府债务超10万亿[EB/OL]. (2011-06-27) [2012-01-08]. http://finance.qq.com/a/20110627/003514_1.htm.
- [8] 财经网. 2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告(实录全文)[EB/OL]. (2011-06-27) [2012-01-08]. <http://www.caijing.com.cn/2011-06-27/110757619.html>.