



北大-林肯中心

**The Property Tax in China:
History, Pilots and Prospects**

**房产税在中国：
历史、试点与探索**



侯一麟 任 强 张 平/著



科学出版社

北大-林肯中心丛书

**The Property Tax in China:
History, Pilots and Prospects**

房产税在中国：历史、试点与探索

侯一麟 任 强 张 平 著

中国房产税研究项目专题报告

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书考察 2011 年试行房产税的决策过程,探讨目前中国开征房产税的可行性,认为从政治、技术、征管等方面看都是可行的。通过考察中国历史,作者认为财产税和房产税在中国历史悠久,不存在文化上的障碍。本书还对上海、重庆的试点进行分析,并通过问卷了解公众和公务员对试点的反应。最后,本书对房产税收入和对基本公共服务可能产生的效果做了模拟。

本书简明易懂,注重以事实论述观点,并附有相当多的图表,适合研究人员、政府财政税收部门参考。对财税问题感兴趣的普通读者也可以通过本书了解现代房产税及其功用。

本书简体中文版权(2014)由美国林肯土地政策研究院全权保留。

© 2014 by the Lincoln Institute of Land Policy

图书在版编目(CIP)数据

房产税在中国:历史、试点与探索. 楼一麟,任强,张平著. —北京:科学出版社,2014

(北大·林肯中心丛书)

ISBN 978-7-03-041393-2

I. ①房… II. ①楼…②任…③张… III. ①房地产税-研究-中国
IV. ①.F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 156049 号

责任编辑:李 莉 / 责任校对:胡小洁
责任印制:阎 磊 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 7 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2014 年 7 月第一次印刷 印张:12

字数:241 000

定价:56.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



*The Property Tax in China:
History, Pilots and Prospects*

Hou Yilin Ren Qiang Zhang Ping

“北大-林肯中心丛书”序

北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心(简称北大-林肯中心)成立于2007年,是由北京大学与美国林肯土地政策研究院共同创建的一个非营利性的教育与学术研究机构,致力于推动中国城市和土地领域的政策研究与人才培养。随着新一轮经济体制改革的开展与深入,北大-林肯中心将支持如下五个主要方向的研究、培训和交流:房地产税与地方公共财政;土地政策与土地利用;城市发展与规划;城市住房政策;可持续发展与环境政策。此外,中心将支持改革政策实施过程效果评估研究。

作为一个国际学术研究、培训和交流平台,北大-林肯中心自成立以来一直与国内外相关领域的专家学者、政府官员开展卓有成效的合作,系列研究成果以“北大-林肯丛书”的形式出版,包括专著、译著、编著、论文集等多种类型,跨越经济学、地理学、政治学、法学、社会学、人口学及其他交叉学科。丛书以严谨的实证研究成果为核心,推介相关领域的最新理论、实践和国际经验。我们衷心希望借助丛书的出版,加强与各领域专家学者的交流和相互学习,加强国际学术经验交流,为中国城镇化进程的体制改革和实践提供学术支撑与相关国际经验。我们将努力发挥中心跨国家、跨机构、跨学科的桥梁纽带作用,为广大读者提供有独立见解的、高品质的政策研究成果。

北京大学-林肯研究院城市发展
与土地政策研究中心主任



2014年5月

前言

随着 20 世纪末中国住房制度改革的进行，中国的家庭和个人拥有房产的比例迅速提高。在 21 世纪初，中国政府将房产税制的建立和完善提上了改革日程。最初，这种对保有期间房产课征的税收被称为“物业税”。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(2003 年 10 月 14 日通过)要求：“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费。”其主要目的是理顺房地产保有和交易环节的税费体系。同时，中央政府也希望通过开征物业税，增加地方财政收入，进一步理顺中央、省、市、县等各级政府间的财政关系。从 2003 年起，中国经济逐步走出由东南亚金融危机导致的经济低谷。然而就在此时，房地产市场中的投机现象开始逐步显现。在过去 10 年中，中国主要城市房地产价格的涨幅达到好几倍，有的地方甚至达到 10 倍左右。这种现象在诸如北京、上海和广州等一线城市的黄金地段表现尤其明显。在这一轮房地产价格上涨中，地方政府也通过出让土地使用权获得了大量的自有财政收入。有鉴于此，中央政府频繁使用财政、货币和行政措施对房地产市场加以调控。在这个大背景下，中央政府选择上海和重庆两市作为试点城市，从 2011 年 1 月 28 日起启动房产税改革。从表面上看，改革以短期内控制不断飙升的房价为目标。但是我们认为，政府也在投石问路，试图通过此举验证房产税是否能在试点城市产生“一石多鸟”的效果，即希望发现：房产税是否能够形成地方政府稳定的财政收入？是否能在完善政府间财政关系上起到作用？是否有利于完善政府治理？如果我们对中央政府试点房产税意图的设想是正确的，那么，房产税应该对中国未来几十年的税制改革、地方政府治理和政府结构改革起到基础性的作用。

本书认为，房产税改革有可能是一场非常“神奇”的改革。该改革可以在相当大的程度上有助于解决中国目前诸多根深蒂固的社会问题，同时还可以帮助理清之前改革中未能理顺的难点问题。本书的主要安排如下。第 1 章回顾中国财政改革的三个阶段。主要观点是，中国现在正处于改革的第三阶段，在这个阶段，基层政府治理机制改革是非常重要的内容。第 2 章简要分析中国基层政府自有财政收入的两种选择：一种是地方政府将土地出让金作为重要的收入增量，另一种是基层政府以房产税作为稳定的收入增量。我们认为，建立房产税有助于从根本上

扭转前一种局面，并与基层政府自主和提供公共服务联系起来。第3章为现代房产税(或不动产税、财产税)下定义^①，并分析为什么中国迫切需要将房产税作为一种财政和治理工具来使用。第4章概述试行房产税的决策过程，我们将其称为“耗时多年的稳步探索”；本章还综述了学术界和智库的观点，进而阐述目前中国建立、开征房产税的可行性。第5章追溯房产税在中国的历史渊源，并将中国历史上的财产税与发达国家的现代房产税加以比较，目的有两点：一是说明房产税在中国古已有之，它是历代王朝及民国政府早已使用过的一种财政安排；二是说明中国古代至民国的房产税尚不是现代意义上的房产税，现在需要认真梳理古今中外的经验、兼收并蓄，重新在中国建立、健全房产税体系。第6章剖析上海和重庆试点房产税的税制要素，并将其与中国历史上的财产税及发达国家现代房产税进行比较。第7章描述上海和重庆试点房产税的税收征管措施，并分析两市试点房产税对当地财政收入和房价的效应。第8章分析社会公众对两市试点的反应，根据课题组进行的居民和政府官员问卷调查进行回归分析并加以总结。第9章是实证分析。课题组使用财政部预算司的全国地市县财政统计资料和全国人口普查中的相关数据，选取有代表性的、不同规模城市的区和县，模拟“宽税基”和“低税率”房产税征收情况，分析其对区县政府自有收入的贡献程度；再把这些收入分成四份，分析其对四项重要公共服务的贡献程度。第10章为结语，对中国财政制度第三阶段的改革提出政策建议。

需要说明的是，房产税在不同语境中可能有不同的内涵及外延。本书所倡导的房产税，即所谓的“现代房产税”，具备以下几个特征：①从价税，即按照价值课征；②税基宽，即课税范围广，免税范围窄；③地方税，指税基和税率等要素由中央授权的基层政府决定；④受益税，房产税收入用于当地居民所选择的基本公共服务。

新中国成立以后，1951年颁布了《中华人民共和国城市房地产税暂行条例》，1986年颁布了《中华人民共和国房产税暂行条例》，自2011年1月28日起又在上海和重庆两市开始试点对居民住房开征房产税。前两税主要针对企业征收；上海和重庆试点的房产税尽管针对居民开征，但税基很窄。

在有些语境中，房产税的外延可能进一步被扩大为“房地产税费体系”，诸如房地产保有环节的房产税、城镇土地使用税及耕地占用税和房地产交易环节的契税、土地增值税及其他相关税种都可能都被包含进来。截至目前，我国已开征的房(地)产税均不是本书所讲的“现代房产税”。

本书是《中国房产税研究项目》的先期报告，回答房产税在中国是否适用的疑

① 如果从财产、不动产和房产的外延来看，财产的外延最广，包含一切动产和不动产；不动产的外延其次；房产的外延最窄。本书的研究重点是对房产课征的房产税，但是有时为了分析需要，在有些地方拓宽了研究的范围。

问，并且澄清一些可能的混淆。作为学术研究，其意义在于把公共财政与社会治理打通；作为政策分析，其贡献是把一项各国广泛采用，并且已被证明利远大于弊的工具应用于现时的中国。这不是西化，也不是复古，而是循普世之道，行大众之利。

中国房产税研究项目由位于美国马萨诸塞州剑桥市的林肯土地政策研究院、美国乔治亚大学公共及国际事务学院的斯坦利·W. 谢尔顿教授基金资助。2013年的完稿和修订由中央财经大学中国财政发展协同创新中心支持。衷心感谢中国国内专家学者在项目实施过程中提供的建议；感谢财政部、国家税务总局相关人士对项目的支持；感谢北京市财政局、上海财政局和重庆市地税局相关人士提供的支持。

截至目前，专门研究中国房地产税的专著尚不多见；这本小册子是我们的初步尝试。由于作者水平、见识有限，加之数据缺乏，疏漏一定不少，请有识之士不吝指教。我们下一步还会继续这项研究，把注意力转移到如何在中国较好地施行房产税制度上，以祛弊增益，使这个古老而又国际化的财税治理工具在中国发扬光大。

本书的英文版由 Springer 出版社 2014 年在纽约出版。

美国西拉丘斯大学麦克斯维尔学院

侯一麟

2013 年 11 月

目 录

1 中国财政改革的三个阶段	1
1.1 阶段一：致力于增长和发展的重新调整	1
1.2 阶段二：新财政体制的建立	2
1.3 阶段三：面向责任和效率的改革	3
2 转变地方政府收入体系	5
2.1 旧体系：依赖土地出让收入	5
2.2 新体系：以房产税为基础	6
2.3 基层自主和分权式提供公共服务	9
3 房产税与基层政府	11
3.1 房产税的定义	11
3.2 作为财政和预算工具的房产税	12
3.3 房产税与政府间的财政关系	13
3.4 房产税与公共服务的提供效率	14
3.5 为什么中国需要房产税	14
本章附录 典型国家房产税及税率确定过程	15
4 试行房产税的决策过程	18
4.1 政策形成过程：稳步探索	18
4.2 学术界和智库关于中国房产税政策的观点	20
4.3 目前中国开征房产税的可行性	21
4.4 房产税在全国的“扩围”	23
5 房产税在中国的历史渊源	25
5.1 中国历史上的财产税	25
5.2 中国古代的财产税与现代房产税	28
5.3 中国历史上的房产税	32
5.4 未顺利转型为现代房产税的原因	35
5.5 结论	38
6 中国房产税试点的主要特征	39
6.1 相关法律和法规	39

6.2	上海试点房产税的政策细节	40
6.3	重庆试点房产税的政策细节	40
6.4	上海和重庆试点房产税政策的比较	41
6.5	试点房产税和中国历史上财产税的比较	41
7	上海和重庆试点房产税的征管状况	44
7.1	整体状况	44
7.2	试点房产税的收入规模	45
7.3	两市试点房产税后的房地产市场状况	47
7.4	回顾	50
8	问卷调查——公众对试点房产税的反应	52
8.1	普通居民问卷调查结果	52
8.2	政府官员问卷调查结果	62
8.3	调查结果回归分析	65
8.4	总结：主要发现	75
9	房产税收入模拟	78
9.1	样本的选取	79
9.2	基础教育、公共卫生、公共安全和道路交通的支出趋势	86
9.3	房产税收入的潜在效果	92
9.4	结论	103
10	将房产税作为财政和预算工具	104
10.1	全面发挥房产税的功能	104
10.2	引入房产税的瓶颈	104
10.3	“新”房产税与现行税制的衔接	105
10.4	中国房产税的前景	107
	参考文献	108
	附录	110
	附录1 对普通居民的调查问卷	110
	附录2 对政府官员的调查问卷	116
	附录3 1994~2011年家庭可支配收入分布	119
	附录4 各省份的实际税率(1995~2010年)	121
	附录5 1994~2010年各省人均收入和人均房产税税额	123
	附录6 1994~2010年人均房产税税额占人均收入的比重	128
	附录7 1995~2010年模拟的房产税收入	130

附录 8	1995~2009 年房产税收入占自有收入的比重	136
附录 9	1995~2009 年房产税收入占财政支出的比重	142
附录 10	2010~2020 年模拟的房产税收入占基层财政支出的比重	148
附录 11	1998~2007 年房产税收入的 25% 占基础教育支出的比重	154
附录 12	2003~2007 年房产税收入的 25% 占公共卫生支出的比重	160
附录 13	1995~2007 年房产税收入的 25% 占公共安全支出的比重	164
附录 14	1995~2006 年房产税收入的 25% 占基础设施建设支出的比重	170

1 中国财政改革的三个阶段

自 1978 年中国实施改革开放政策至今，已经有 35 年的时间。作为全面性改革方案的组成部分之一，财税改革一直扮演着举足轻重的角色。财税乃政府运行之血脉，反映着一个国家政治、经济和社会结构的变化。相对于直接的政治改革而言，政府财政在很大程度上是相对“技术性”的，即它和政治体制、经济和社会体制之间的关系是相对“中立”的。这种特征使得财政改革作为综合改革的先行者和试验田是再合适不过的了。

35 年来中国改革的实践印证了上述说法。在任何政治和国家制度改革发生之前，其他变化会先行发生。这些先行变化会为进一步的政治以及国家制度改革提供资源和动力。在采取革新疗法和引入新的社会标准之前，各种看得见的和看不见的变化似乎只是静静地体现在政府收入和支出方式上。制度改革是一个渐进的过程，政府运行的路径和方式的改革必须提前进行，以为其他方面的改革奠定基础。以上其实是对中国之前高速变革和经济增长过程中财政改革和其他改革关系的描述。

中国 1978~2012 年的改革历程非常值得仔细研究，探究这 35 年的财政改革过程会有助于理解中国其他方面的改革。我们之前的研究（Hou, 2009）将中国的财政改革划分为两个阶段：第一个阶段是 1978~1993 年；第二个阶段是 1994~2008 年。前一个 15 年的财政改革致力于重塑中国的财政体制；后一个 15 年的改革致力于在财政制度中引入新的因素。在之前的研究基础上，本书认为，中国财政改革的第三个阶段已经开始。这个阶段要求将财政改革引向纵深，并将各种改革重新整合起来，以解决之前改革中没有解决掉的问题和各种新出现的问题。在下面的几节，我们将分析中国财政改革的三个阶段，主要分析第三个阶段。

1.1 阶段一：致力于增长和发展的重新调整

现代政府的核心职能是维护社会稳定、促进经济发展，并基于此来提高居民的生活水平。无论是中央政府、地区政府还是地方政府，都是围绕这三个职能建立起来的（Hou, 2008）。然而在 1979 年以前，这三项职能，尤其是后两项职能，在中国未能充分实施。在改革的最初阶段，旧体制很难被打破，只能在容易突破的地方寻求改革。在财政方面放松中央管制乃是改革的突破口。

第一个阶段的财政改革是从三个方面进行的，分别是政府间的财政关系、政府与企业间的关系和政府与居民间的关系。在政府间的财政关系方面，逐步扩大地方政府收入和支出的份额；在地方四级政府之间，逐步扩大省以下级别政府的收入和支出份额。在政府与企业间的关系方面，逐步扩大国有企业的利润留成，赋予企业更多的自主权，以促使企业更好地从事生产经营。在政府和居民间的关系方面，放松对居民和个人的管制，促使他们通过劳动、技术和生产经营更好地维持生计和获取财富。在城市，家庭经济得到了更好的发展；在农村，农民离开了农村公社，与政府签订土地承包合同，进行自我经营。总之，这三个方面的改革合力促成了第一阶段增长和发展的“中国道路”。

财政改革是中国改革的破冰之举。然而，旧的体制仍然没有发生根本性的变化，这同样也促使新的问题不断出现。问题之一便是，政府尤其是中央和省级政府财政收入的减少。究其原因，省以下层级的政府获取了大部分的增量财政收入；同时，国有企业获取了原有体制下没有获得的增量利益。农民在改革之初的收入增幅超过了城市居民，稍后又落后于城市居民。在城市居民内部，参与个体经营和私营经济的居民较之其他群体相对快地富裕起来，城市居民之间的收入差距逐步扩大。不仅如此，区域之间的差距也逐步扩大。东部沿海地区在吸引外资方面具有区位优势，此时的劳动力也比较廉价，这使得东部地区的发展比中西部早且迅速。

实际上，仅靠对旧体制修修补补的改革是无法解决上述问题的。从实践层面看，上述问题的出现也是中国选择高速增长路径的必然结果，并且这些问题在中国保持高速增长的势头中进一步恶化。问题的解决需要待财富积累到一定程度并且公众忍耐力达到极限时，通过更深层次和更大范围的变革来实现。

1.2 阶段二：新财政体制的建立

第二阶段的主要变革是中国政府按照公共财政基本原理建立起新的财政体制。简单来说，按照分级财政（fiscal federalism）的原则建立起相关的制度。在这个阶段，两项重要的改革逐步得以实施。第一项是实施分税制财政体制（1994～1998年）。在这套体制之下，中央政府获取源自主要税种的大部分收入（开始是增值税，后来又加上个人所得税）。省及以下各级政府分享剩余的税收收入。新的财政体制给中央财政发挥稳定宏观经济职能和提供全国性公共物品带来了充足的财源。

与第一项改革相配套的是中央对地方政府转移支付制度的完善（1999～2003年）。这项改革的目地在于保证地方政府向居民提供最基本的公共服务。由于中央政府获取了大部分的财政收入，中央政府也很自然地应该为最基本公共服务买一部分单。从2004年开始，新的财政体制逐步显现成效，中央对地方基础教育、

公共卫生、社会保障和保障性住房的转移支付额度不断增加。新财政体制的目标是使居民无论在什么地方居住，不分城乡户籍，在获取基本公共服务方面应当机会均等。通过这种区域间和不同收入群体间获取基本公共服务的机会均等整个社会基本趋向公平，并力求保持稳定的局面。

新的财政体制在建立过程中也产生了很多意想不到的结果，突出地表现在以下几个方面。在多级政府中，中央政府获取最大份额的税收收入，省级政府次之，基层政府最少。但从公共服务提供责任来看，基层政府却承担着最多的责任。中央政府拥有最大比例的税收收入，但承担最少的直接支出责任；基层政府拥有最少的税收收入，却承担最多和最直接的公共服务支出责任。中间层级政府筹集有限的财政收入，不会有更多的资源来补助基层政府而只能等待承接中央政府的转移支付。由于收入和支出责任不能匹配，因而没有任何一级政府能对基本公共服务的提供负全责。上级政府批评基层政府在使用转移支付资金过程中效率低下；基层政府抱怨上级政府没有给予足够的资金来提供公共服务。

由于基层政府官员实质上由上级任命，因而基层政府官员仍旧需要按照上级的意愿实现执政目的。为了建设基础设施和发展经济，基层政府通过各种非传统的手段进行融资。这些手段包括出售国有土地使用权及使用地方政府融资平台融资等，在实践中还出现了非法或违规现象。基层政府使用这些“提款机”有近十年之久，这些收入占据地方政府自有财政收入的近一半左右。出售国有土地使用权的确给基层基础设施建设提供了重要财源，并带来了大量的有形收益。然而，土地价格飙升也大大增加了房产建设的成本，这在一定程度上推高了房价，扭曲了房地产市场，引起了社会不满。地方政府融资平台的大规模使用，在增加基层政府收入的同时也使得长期隐形债务大大增加。上述现象的出现使得财政资金浪费现象加剧，因为现行机制没有要求特定官员对该实践负责。

1.3 阶段三：面向责任和效率的改革

我们认为，中国现在正处于财政改革的第三阶段。该阶段的目标是解决上一阶段出现的问题，提高财政支出效率，敦促基层政府更具责任性。然而，尽管目前中国已经较之前富裕许多，相比前两个阶段目标的实现，第三阶段的任务绝不会比前两个阶段容易。

首先，通过支出责任与收入相匹配来达到完善政府间财政关系的目的。具体来说，需要在政府间重新分配税种和比例，给予地方政府可依靠并且比较稳定的税收来源。当然，这一过程的实现未必以增加宏观税负为前提。增加基层政府的财政收入份额可以改变收入分配过程中头重脚轻的局面，同时也可以改变基层政府扭曲的融资行为。在增加基层政府财政收入的同时还要给予基层更多的财政自主性。

其次，促使基层政府更具责任性的重要措施，是要求重新定位税收与提供公共服务二者间的关系。对于基层政府来说，税收并不是免费的午餐。地方税入是以对基层政府及其官员施加限制为条件的。在完善地方税体系的过程中可以给地方政府增加新的税收收入；然而，新增加的税收必须具有专门用途，该税款被专门用于尚没有充分提供的基础教育、公共卫生、公共安全和基层基础设施等。这种“收支关联”应使基层政府及其官员更加对纳税人负责，并使得政府更加贴近民众（Shah A and Shah S, 2009）。

随着征税和支出对应关系的重新定位，纳税人必然在税款征收和财政资金使用上发出更多的声音。他们缴纳了税款，因而有权利通过显示自己的偏好获取希望得到的公共服务。这种公共选择机制的效果在理论上和实践上已经得到证实。它可以提高财政支出的效率，提高纳税人的满意程度，抑制腐败。在这种情况下，基层政府会努力贴近他们所服务的纳税人，以满足他们的需求。

最后且或许最重要的是，上述财政制度改革有利于整个制度体系中其他方面的改革。鼓励居民通过公共选择机制在税款征收和财政资金使用上发出声音，会进一步加快基层政府领导直接选举的步伐。在基层政府领导是直接选举的情况下，他们不得不对纳税人更加负责，而不仅仅是对任命他们的上级机构负责。公共选择机制作用的发挥还会促进居民在不同辖区间的迁徙，这反过来又会进一步刺激基层政府官员竞相改善政府治理效果以便吸引更多的税源。通过这一过程，基层公共服务提供的效率也将得到提高。

要实现第三阶段的目标，房产税的实施是重要的财政和社会、政治工具。作为一种财政工具，房产税仅仅是一种获取财政收入的手段；然而，作为社会、政治工具，房产税则会在上文所述的多个方面发挥作用。我们坚信房产税的实施会在第三阶段财政改革中发挥重要作用。无疑，这项工作的完成和目标的实现不是一朝一夕的事情，要“修成正果”仍有待时日。正是基于以上原因，我们愿意花费时间和精力来分析房产税的历史演进、作用机制和施用前景。

2 转变地方政府收入体系

目前，中国基层政府收入体系正处在从旧体系向新体系的变化过程中。在旧体制下，近 10 年来基层政府对政府土地出让收入的依赖程度非常高；在新体系中，基层政府将从对一次性土地出让收入的依赖转移到依靠其他、规范性的收入形式上来。以下详细分析我们的逻辑。

2.1 旧体系：依赖土地出让收入

按照中国《宪法》的规定，城市的土地属于国家所有；农村的土地（除由法律规定属于国家所有的以外）属于集体所有；在实际操作中，地方政府实际上执行了土地的所有权，基层政府在土地使用上有很大的发言权，并且是土地流转过程中的最大受益者。在 20 世纪 80 年代以前，土地流转是在政府、集体和国有企业等之间进行的。20 世纪 80 年代初，作为广东省对外开放政策的内容之一，广东省人民代表大会常务委员会允许地方向投资者出让土地以鼓励、吸引投资来新建工厂。出让土地的代价是投资者缴纳一定额度的出让金。^① 1987 年 12 月，深圳市政府第一次在市场上公开拍卖土地使用权。1988 年 4 月，全国人大修订《宪法》，允许转让土地使用权。土地出让收入最初是由中央和地方政府共享的，并专项用于城市建设。到了 1994 年，按照中央和地方政府分税制的要求，土地出让收入归地方政府所有，这就给地方政府依赖土地出让获取财政收入埋下了伏笔。中央政府当时也没有料到，地方政府对土地出让收入的依赖在短短数年后竟然会达到如今的地步。

客观地说，地方政府尤其是基层政府对土地出让收入的过度依赖，来源于 1993 年分税制改革过程中各省与中央的讨价还价、中央因此所做的让步，以及分税制设计的不完善。在分税制体系中，存在着事责（支出责任）与自有财力的不对称。简单来说，分税制将产生重要税源的税种划为中央收入，将产生较少收入的税种划为地方税。与此同时，地方政府还承担着大量的公共服务供给责任。这样，地方政府通过土地出让获取收入的压力和动力大大提高。

当然，中国政府体制中的其他问题对此也有很大影响。在自上而下层级分明、严格控制的指令性体制中，地方政府被赋予了发展经济的职能。地方政府官

^① 1981 年广东省人民代表大会常务委员会公告第六号公告《深圳经济特区土地管理暂行规定》。

员为了一方的发展和繁荣,尽快(在自己任期内)造福当地民众,或者在 GDP “锦标赛”中获胜以求个人进步(提拔),就有必要和动力通过出让土地招商引资,获取 GDP 的高速增长,或者以此获取融资,加快基础设施建设。这样,土地出让的“锦标赛”也很自然地形成了。表 2.1 显示了 2008~2011 年,土地出让收入与地方政府财政支出的变化。2008 年,土地出让收入占地方政府财政支出的比例为 16%;到了 2010 年,这一比例达到 28%。在中央政府再三严厉警告并采取行政手段后,这一比例在 2011 年仍然高达 25%。

表 2.1 土地出让收入与地方政府财政支出的变化(2008~2011 年)

项目	2011 年	2010 年	2009 年	2008 年
地方政府一般预算支出/亿元	943.34	749.59	632.02	499.93
地方政府基金预算支出/亿元	374.86	302.99	142.92	129.28
土地出让收入/亿元	331.66	291.10	139.65	103.75
土地出让收入占一般预算支出和基金预算支出总和的比例/%	25	28	18	16

注:①中国政府编制预算时采取复式预算的编制办法,其预算体系包含一般预算(后改为公共财政预算)、基金预算和国有资产管理预算等。②最后一行计算公式为比例=土地出让收入÷地方政府一般预算支出和基金预算支出之和

资料来源:财政部网站(<http://www.mof.gov.cn/>)相关年度中央和地方预算执行情况与中央和地方预算草案的报告

诚然,通过土地出让形成的土地出让金对城市基础设施建设起到了非常积极的作用,这些基础设施建设又对经济的高速增长起到了至关重要的作用。然而,问题也随之出现。譬如,地方政府对动迁农村居民的补偿力度有限,这引发了不少社会问题。最重要的问题在于土地资源是有限的,这种靠出让土地融资的方式是不可持续的。另外一个问题是,大部分出让形成的土地出让金被用于城市的基础设施建设,区域之间基础设施水平的差距扩大了。

关于土地出让及其经济效应方面的研究有很多。Anderson(2011)检验了中国土地出让与发展时点和建筑密度之间的关系。他认为,收取土地出让金可能会延缓发展。土地出让金对建筑密度的影响取决于具体城市,土地出让金对处于发展中的城市起到增加建筑密度的作用,但是对逐渐衰落的城市会起到降低建筑密度的作用。他认为,取消土地出让金可能会加快发展速度。

2.2 新体系:以房产税为基础

基于上述已经出现的问题和问题的严重程度,中国的基层政府应当尽快实现从旧的收入体系向新体系的转换。这里所说的新的收入体系,是指把房产税作为重要的自有税种和财政收入来源,土地出让收入在地方总收入中所占的比例不再增加,并且逐步缩小,甚至最终取消。这种新的收入体系有助于克服目前一些地