

作者：申学峰

邮箱：research@fecr.com.cn

土地出让收入与地方财政可持续性

摘要

国有土地使用权出让收入是指地方政府以土地所有人身份出让国有土地使用权所取得的收入，简称土地出让收入。自1982年深圳首次征收“土地使用费”以来，土地出让收入规模随着城镇化发展而逐步上升，并成为了地方政府重要的收入来源之一。2021全年，土地出让收入占地方财政收入（一般公共预算收入+政府性基金收入）的比例高达41.47%，占地方财政支出（一般公共预算支出+政府性基金支出）的比例也有26.42%。

从历史数据看，我国房地产行业购置土地面积与新增城镇人口大致呈同向变动趋势。自2016年以后，国内新增城镇人口数量趋势性下降，未来全社会对新增建设用地的需求将随之减少，土地出让面积会明显缩减。此外，近三年全国新建商品房销售均价涨幅连续下降，土地出让价格可能很难再上行。如果土地出让面积减少，而土地出让价格维持不变甚至下行，地方政府土地出让收入就将面临缩减的局面。

在土地出让收入占地方政府收支比例很高的情况下，如果这部分收入大幅减少，就可能对地方财政构成冲击。假设全国的人均地方财政支出为刚性支出的基准，比较各省份的人均财政支出情况可以看出，如果将土地出让收入从地方财政收入中剔除，很多省份的人均财政支出将大幅下降。其中河北、山西、辽宁等省份当前已面临赤字压力，剔除土地出让收入后压力将更大。而江苏、浙江、福建等省份地方财政将由目前的相对宽松转为承受赤字压力。

如果土地出让收入骤降，地方政府短期内还可以通过增加负债来弥补一部分收支缺口。但负债扩张不可持续，无法弥补长期土地出让收入缩减引起的财政缺口。作为土地出让收入的替代品，个人住房房产税目前征收范围仍旧非常小，规模远低于土地出让收入，房产税收入尚不足以替代土地出让收入。

总体来看，当前大部分省份的地方财政仍高度依赖土地出让收入，土地出让收入减少后这些区域的地方财政将面临很大的赤字压力，影响地方财政的可持续性发展。

相关研究报告：

1. 《2021年度“国家账本”阅读与思考》，2022.02.11
2. 《新时代闯新路背景下的贵州债务风险防范化解》，2022.01.29

国有土地使用权出让收入（简称“土地出让收入”）是地方政府依据《土地管理法》《城市房地产管理法》等有关法律法规和国家有关政策规定，以土地所有人身份出让国有土地使用权所取得的收入。土地出让收入主要是以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让土地取得的收入，也包括向改变土地使用条件的土地使用者依法收取的收入、划拨土地时依法收取的拆迁安置等成本性的收入、依法出租土地的租金收入等。在各地披露的政府性基金收支数据中，土地出让收入是指出让土地所产生的全部利润部分。

一、土地出让收入在地方财政中的地位

自1982年深圳首次征收“土地使用费”以来，全国土地出让收入规模随着城镇化发展而逐步上升，并成为了地方政府重要的收入来源之一。从地方政府一般公共预算收支和政府性基金收支“两本账”来看，土地出让收入规模占地方收入的比例一直非常高（见图1）。2021全年，地方土地出让收入规模约为8.71万亿元，其他收入规模约为12.00万亿元，土地出让收入占地方收入（一般公共预算收入+政府性基金收入）的比例高达41.47%。

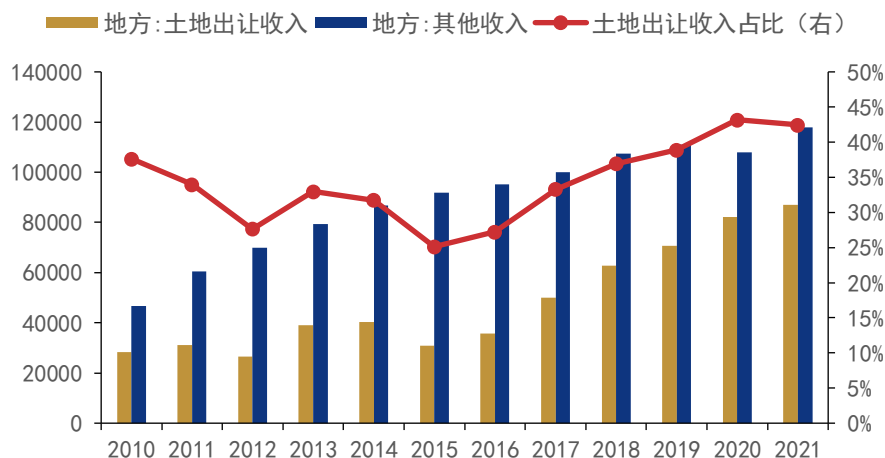


图1：土地出让收入与地方政府其他收入的规模（单位：亿元）

注：其他收入=一般公共预算收入+政府性基金收入-土地出让收入，不考虑国有资本经营收入

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

考虑到地方政府除一般公共预算收入、政府性基金收入外，还可以获得来自中央政府的转移性支付、地方新增债务收入，因此地方政府的可支配财力与实际支出规模要大于自身财政收入的规模。如果以地方政府的实际支出规模为参照，土地出让收入规模依旧十分庞大。在2010-2021年期间，土地出让收入占地方政府总支出（一般公共预算支出+政府性基金支出）的比例维持在20%-30%的水平（见图2）。可以看出，土地出让收入在地方财政收支中具有举足轻重的地位。

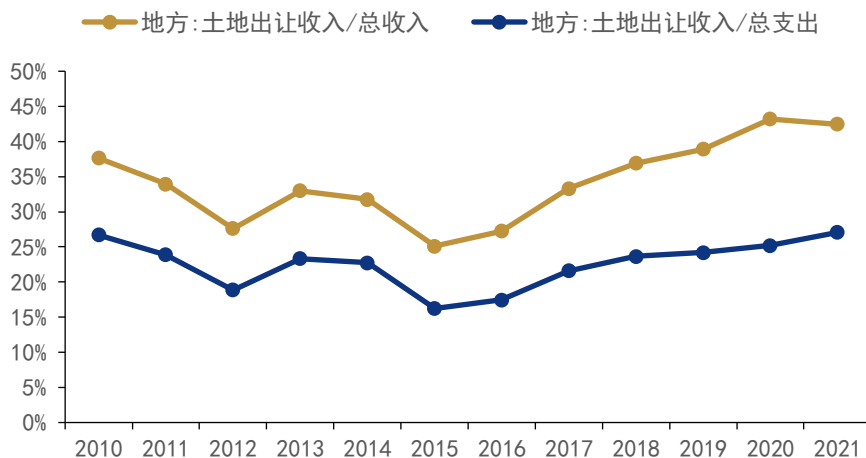


图2: 土地出让收入占地方总收入、总支出的比重

注: 总收入=一般公共预算收入+政府性基金收入; 总支出=一般公共预算支出+政府性基金支出

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

二、土地出让收入的变动趋势

土地出让收入不同于增值税、所得税等相对较稳定的税源收入, 其规模随地方城镇化扩张步伐、房地产价格而波动。从长远来看, 国内城镇化水平逐步提高后, 全社会对新增建设用地的需求会减少, 土地出让收入面临不可持续的问题(在存量的建设用地中, 目前也只能针对少量使用权到期的商业类用地重复征收出让金, 对出让收入主要来源——住宅类用地无法重复征收)。在一些内陆偏远地区, 地方土地出让收入规模就出现明显缩减, 在财政收支中的占比下降。例如2020年, 黑龙江、新疆的土地出让收入占当地财政收入(一般公共预算收入+政府性基金收入)的比例分别为24.71%、25.69%, 已经明显低于同期江苏、浙江50%多的水平。而且根据初步统计的2021年数据, 黑龙江、新疆的土地出让收入占当地财政收入的比例又再次下降至19.52%、22.50%。

从目前的情况看, 部分地区土地出让收入规模及其在当地财政收入中的比重已出现明显下行。那么类似情况是否可能会逐步蔓延至全国呢? 对于这个问题, 我们可以将土地出让收入分解, 从土地出让面积和土地出让价格两个维度来分析。

土地出让面积对应的就是新增的城镇建设用地, 其需求由城镇化人口增长所驱动。将2004年至今全国新增城镇人口与房地产行业购置土地面积数据相比较, 可以看出, 除2014-2018年大规模棚改期外, 购置土地面积与新增城镇人口大致呈同向变动趋势(见图3)。自2016年以后, 国内新增城镇人口数量趋势性下降, 2021年降幅高达32.83%。可以预期未来人口增长放缓, 城镇化水平趋于稳定, 新增城镇人口数量还会下降。届时全社会对新增建设用地的需求也将大幅减少, 土地出让面积会明显缩减。

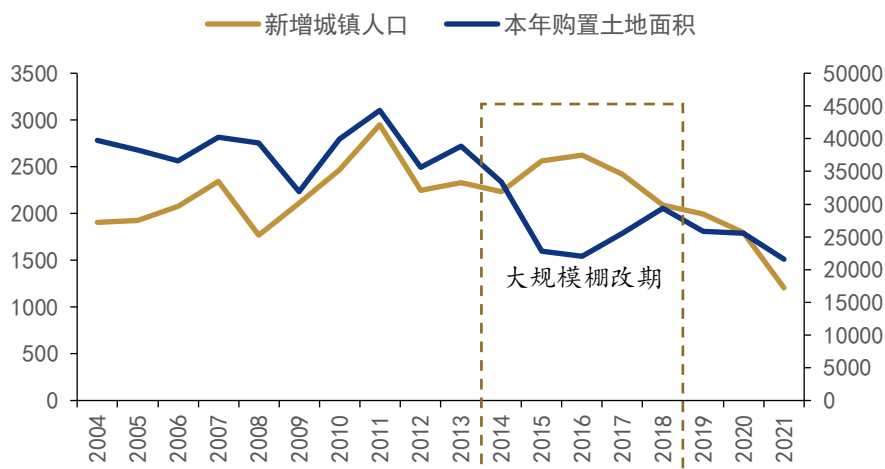


图3：每年新增城镇人口与房地产行业土地购置面积（单位：万人，万平方米）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

除土地出让面积预计会下降外，土地出让价格的前景也不容乐观。近三年全国新建商品房销售均价涨幅连续下降，2021年新房价同比涨幅降至2.84%（见图4）。如果后续房价涨幅进一步下降甚至出现绝对价格回落，房地产开发企业在土地一级市场上拿地会逐渐谨慎，地方政府土地出让价格可能很难再上行，甚至会出现下跌。如果土地出让面积减少，而土地出让价格维持不变甚至下行，地方政府的土地出让收入就将面临缩减的局面。

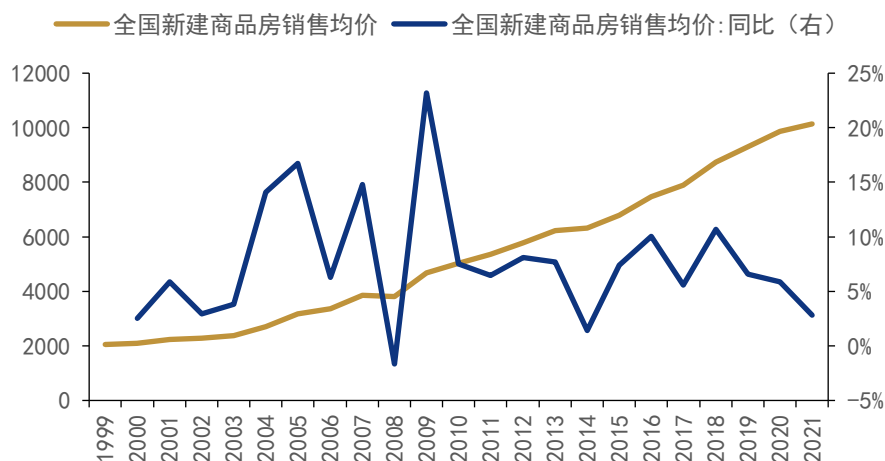


图4：全国新建商品房销售均价（单位：元/平方米）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

三、土地出让收入减少对地方财政的冲击

在土地出让收入占地方政府收支比例很高的情况下，如果这部分收入大幅减少，就可能对地方财政构成冲击。我们可以通过比较当前地方财政状况与剔除土地出让收入后的地方财政，来分析冲击影响的大小。

（一）土地出让收入减少对地方人均财政支出的影响

地方政府承担区域建设发展、民生保障等职责，并需要为此支出财政资金。这些支出中有一些是与地方人口数量相挂钩的刚性支出，而刚性支出随着经济社会发展会只增不减。我们假设全国的人均地方财政支出为刚性支出的基准，比较各省份的人均财政支出情况，可以看出目前北京、天津、上海、江苏、浙江省份的人均支出要高于基准值，而河南、河北、辽宁、广西等省份的人均支出要低于基准值（见图5）。

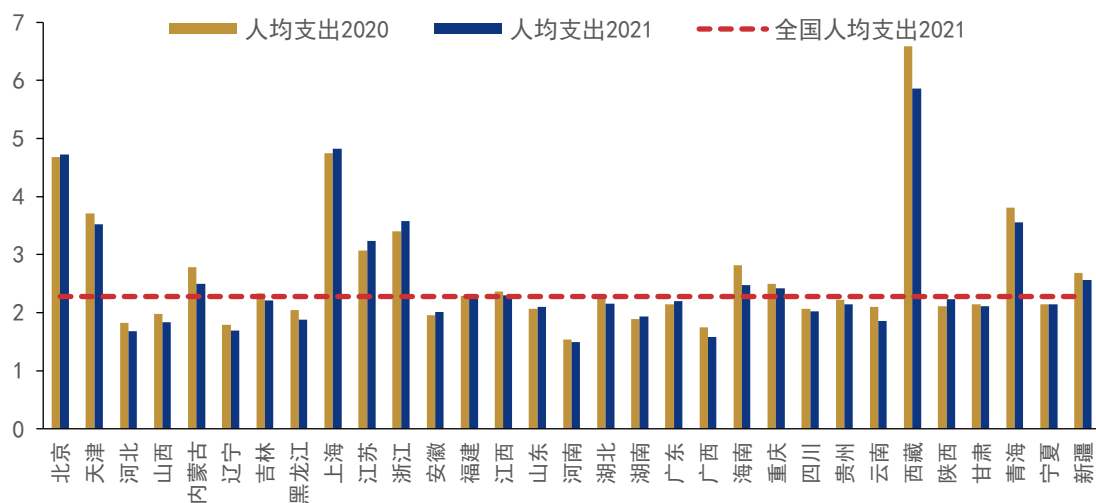


图5：各省份人均财政支出（单位：万元/人）

注：人均支出=（地方一般公共预算支出+地方政府性基金支出）/地方常住人口

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

如果将土地出让收入从地方财政收入中剔除，并且假设地方的财政支出也同步减少的话，很多省份的人均财政支出将大幅下降（见图6）。其中，河北、山西、辽宁、河南、广西等省份的现有人均支出已远低于基准值，剔除土地出让收入后人均支出将进一步下降，面临很大的赤字压力。而江苏、浙江、福建、江西、湖北、广东、重庆等省份的现有人均支出高于或接近基准值，剔除土地出让收入后人均支出将大幅低于基准值，地方财政收支将由目前相对宽松转为承受赤字压力。总体来看，如果失去土地出让收入的支撑，大部分省份地方财政都会受到非常大的冲击。

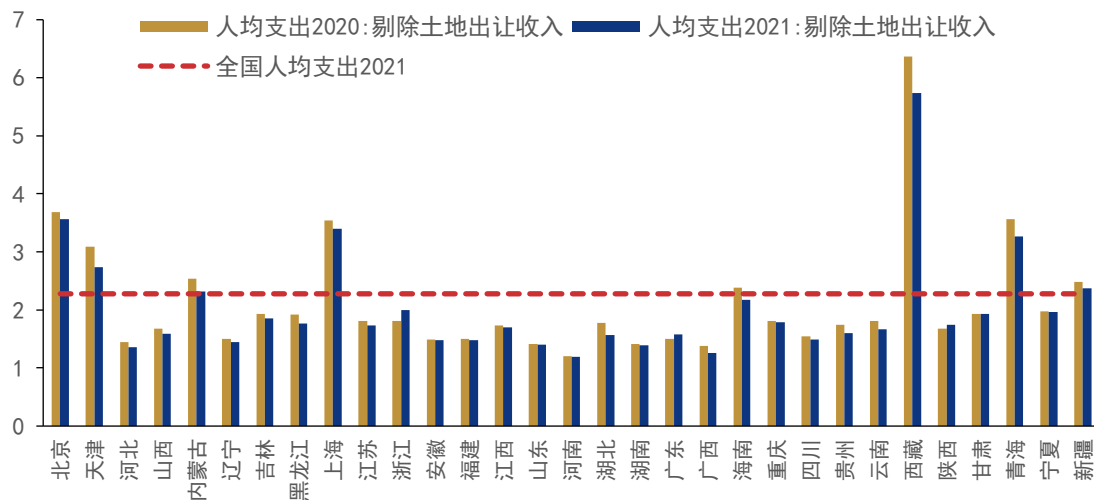


图6：各省份剔除土地出让收入后的人均财政支出 (单位：万元/人)

注：人均支出:剔除土地出让收入=(地方一般公共预算支出+地方政府性基金支出-地方政府土地出让收入)/地方常住人口

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

(二) 地方可否通过增加负债弥补缺口？

如果土地出让收入骤降，地方政府短期内还可以通过增加负债来弥补一部分收支缺口。在不考虑地方政府隐性负债的情况下，除青海等个别省份外，目前全国大部分省份的地方政府负债率尚且低于国际通行的 60% 警戒线 (见图 8)，仍有一定的新增债务空间。但是，近年来全国各省份地方政府负债余额都在快速扩张 (见图 7)，未来在经济稳增长压力下，地方政府负债率可能很快就会攀升至高水平，负债扩张不可持续，无法弥补长期土地出让收入缩减引起的财政缺口。

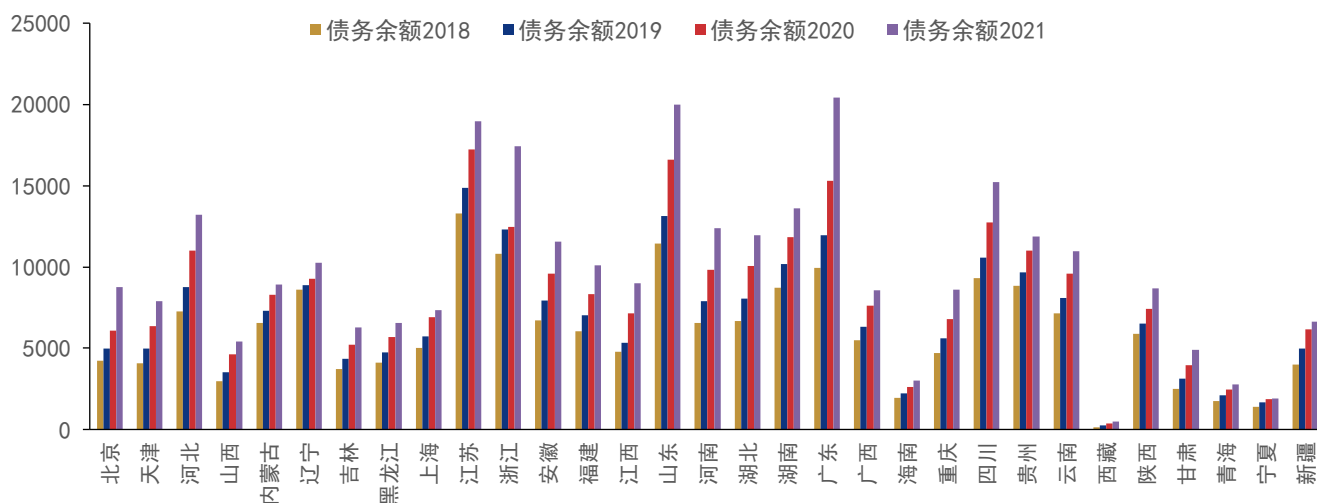


图7：各省份地方政府负债余额 (单位：亿元)

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

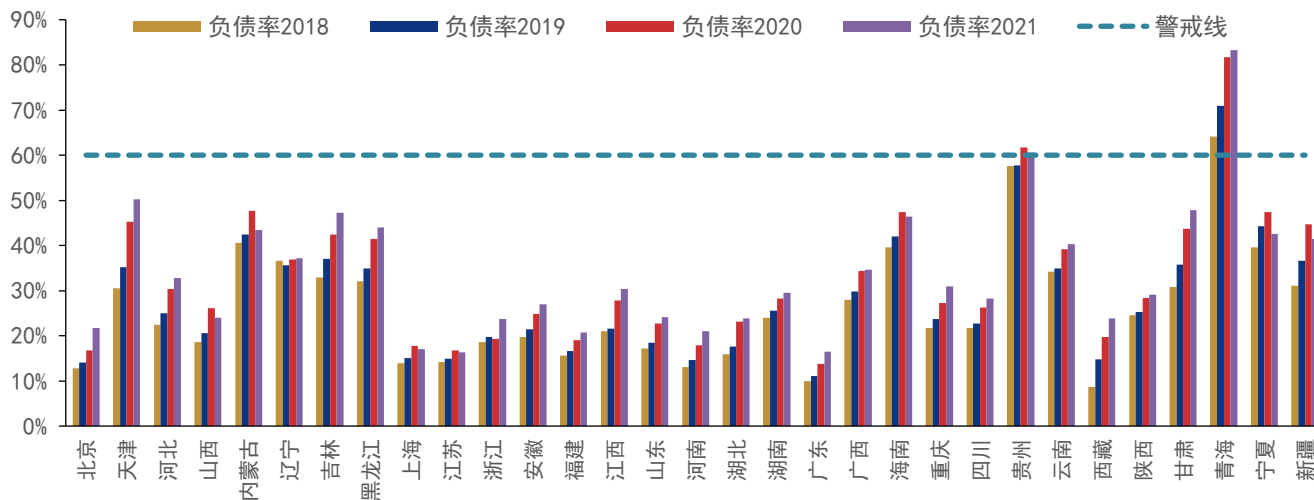


图8：各省份地方政府负债率

注：负债率=地方政府债务余额/地方GDP

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

（三）个人住房房产税可否替代土地出让收入？

目前国内针对土地征收的税费主要是在开发建设环节的土地出让收入，房产税等保有环节税收占地方政府总税收的比例很低。而且房产税主要针对经营性房地产征收，绝大部分地区个人自用住房并不在征收范围内。为了改变地方财政依赖土地出让收入的情况，我国多年前就在个别地区开始房产税改革试点工作。2011年，上海、重庆率先出台个人住房征收房产税的暂行办法（见表1），同年开始在当地高档住宅小范围内征收个人住房房产税。

表1：个人住房房产税征收政策

时间	发布机构	文件名称
2011.01.27	上海市	《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》
2011.01.27	重庆市	《重庆市人民政府关于进行对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》
2021.10.23	全国人大常委会	《关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》
2022.03.16	财政部	财政部有关负责人就房地产税改革试点问题答记者问

资料来源：公开信息，远东资信整理

但是从目前上海和重庆实践的情况来看，在房产税征收范围扩展至个人住房后，其征收规模仍旧非常小，远低于土地出让收入的规模。例如，2021年重庆市土地出让收入约为2044亿元，而同年房产税收入仅为86亿元，历年的房产税收入增速也不高（见图10）。其主要原因在于个人住房征税范围仍很小，大部分普通住宅尚无需缴纳。上海房产税试点主要针对本市人均居住面积超过60平方米的居民家庭在当地新购且属于该居民家庭第二套及以上的

住房，以及非本市居民家庭在本市新购的住房；重庆房产税试点主要征收对象为个人拥有的独栋别墅、房价达到当地均价两倍以上个人新购高档住房，以及在重庆市无户籍、无企业、无工作的个人新购二套及二套以上住房。

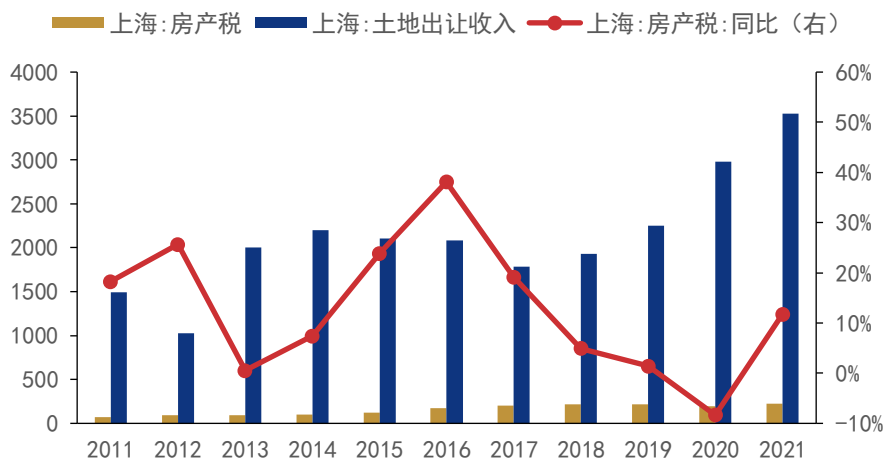


图9：上海市房产税收入与土地出让收入规模对比（单位：亿元）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

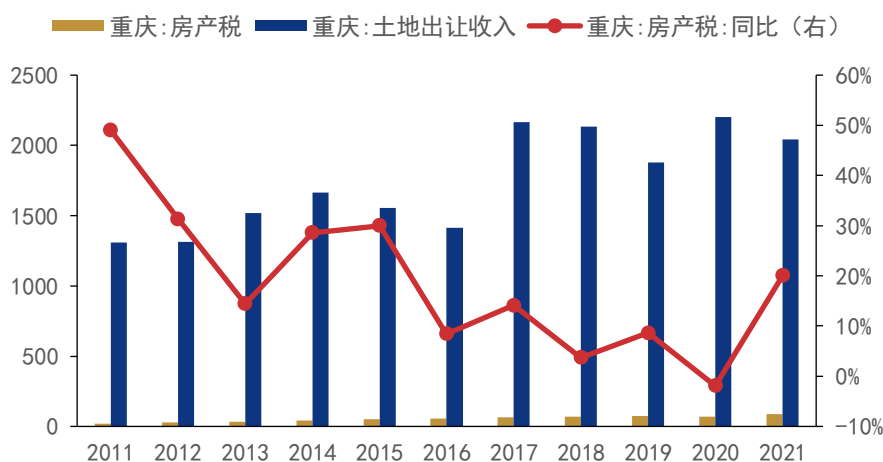


图10：重庆市房产税收入与土地出让收入规模对比（单位：亿元）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

在2021年10月23日，全国人大常委会授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作，原本推测，上海、重庆以外城市也可能开征个人住房房产税。但是今年3月16日，财政部有关负责人在接受新华社记者采访时表示，综合考虑各方面的情况，今年内不具备扩大房地产税改革试点城市的条件。目前，可以预期短时间内个人住房房产税征收地区还不会扩容，房产税收入规模不会大幅增长，房产税收入尚不足以替代土地出让收入。

四、总结

总体来看，当前大部分省份的地方财政仍高度依赖土地出让收入。如果土地出让收入趋势性减少，这些区域的地方财政将面临很大的赤字压力。短期内一些地区还可以增加负债弥补缺口，但负债大规模扩张不可持续；而房产税征收范围小，其收入短期内也无法代替土地出让收入的地位。未来土地出让收入减少会影响到地方财政的可持续性发展。

当然从全国的角度看，土地出让收入的减少还可以通过中央财政转移支付增加，或提高地方在税收中的分成比例来弥补。按照目前制度，全国税收中央分成比例很高，例如增值税分走 50%，所得税分走 60%，进口环节税收和消费税分走 100%。地方获得较低的税收分成与地方实际承担大部分社会建设责任不相匹配。如果未来可以适当提高地方税收分成比例，或者将消费税等收入与地方共享，不仅可以补充土地出让收入的空缺，还可以激励地方发展经济，扩大财政总收入。

【作者简介】

申学峰，中央财经大学金融学硕士，远东资信研究与发展部助理研究员。

【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估机构。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，远东资信开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务，为中国评级行业培养了大量专业人才，并多次参与中国人民银行、国家发改委和中国证监会等部门的监管文件起草工作。

远东资信资质完备，拥有中国人民银行、国家发改委、中国证监会、中国银行间市场交易商协会和中国保险资产管理业协会等政府监管部门和行业自律机构认定的全部信用评级资质。



远东资信评估有限公司

网址：www.sfecr.com

北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层
电话：010-5727 7666

上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层
电话：021-6510 0651

【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。