



宏观研究

【粤开宏观】1998-2022 年中国各省份土地出让收入排名变迁

2023 年 02 月 22 日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001
电话：010-83755580
邮箱：luozhiheng@y kzq.com

分析师：贺晨

执业编号：S0300522110001

近期报告

《【粤开宏观】从财税视角看吉林：“白山黑土”的转型之困与财政之难》2023-02-15

《【粤开宏观】2022 年 31 省份地方债务全景》2023-02-15

《【粤开宏观】从财税视角看黑龙江：肥沃“黑土”为何堆不出“金山”》2023-02-17

《【粤开宏观】1949-2022 年中国各省份财政收入排名变迁》2023-02-19

《【粤开宏观】地方债务风险与应对》2023-02-19

摘要

伴随 90 年代末以来经济发展变迁和产业结构变革，中国区域经济和人口分布发生重大变化。人口从农村流向城市，从中西部流向东部，从三四线城市流向一线城市或省会城市，持续的城镇化与人口流动带来大量的住房需求，带动房地产市场快速发展，房地产相关税收、土地出让收入持续高增。“土地财政”历经二十余年发展，已成为地方政府财政收入的重要来源。

2022 年疫情反复冲击土地供需市场，叠加房企债务风险引发房企融资困难与居民购房信心不足，房地产市场（含土地市场）持续低迷，带动政府性基金收入增速快速下行。土地出让收入增速达到-23.3%，在一定程度上冲击地方可用财力，并引发市场关注。本文对 1998-2022 年分省份土地出让收入排名变化特征进行解读，并进一步探讨土地财政未来向何处去。（可参考前期报告《澄清土地财政的五个认知误区》《土地市场降温，土地财政向何处去？》）

2022 年土地出让收入排名前十的省份：江苏（10690 亿元）、浙江（8336 亿元）、山东（5396 亿元）、广东（4666 亿元）、四川（4297 亿元）、上海（3799 亿元）、湖南（2952 亿元）、安徽（2822 亿元）、福建（2493 亿元）、湖北（2453 亿元）。其中，江苏、浙江仍稳居前二，广东、湖南、湖北排名较 2021 年下降 1、1、2 位至第 4、7、10 名，山东、上海、安徽、福建排名均上升 1 位，其余省份保持不变。

风险提示：部分省份 2022 年国有土地出让收入数据暂未全部披露，可能对排名产生一定影响。



目 录

一、1998-2022 年分省土地出让收入排名变化特征.....	1
二、我国地方政府“土地财政”的过往与未来.....	1

图表目录

图表 1: 1998 年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 2: 2003 年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 3: 2008 年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 4: 2013 年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 5: 2018 年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 6: 2020 年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 7: 2021 年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 8: 2022 年部分省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）.....	1
图表 9: 2022 年部分省（市、自治区）土地出让收入同比增速.....	1



一、1998-2022 年分省土地出让收入排名变化特征

随着房地产市场快速发展，我国土地出让收入快速上升。“土地财政”历经二十余年发展，已成为地方政府财政收入的重要来源。2009 年土地出让收入规模为 1.4 万亿，相当于 GDP 的 4.1%，2021 年达到 8.7 万亿元，相当于 GDP 的 7.6%，占比较 2009 年提高近 1 倍。尽管 2022 年土地出让收入有所下行，但规模仍超 6.6 万亿元，相当于 GDP 的 5.5%。从更广义的角度来看，“土地财政”还包括土地使用权出让、房地产业相关税收和土地融资等，是地方财政收入的重要来源。本文受限于数据可得性，主要探讨 1998-2022 年分省份土地出让收入变化的情况。

经济与财政是一体两面的关系，经济发展水平较高的省份土地财政规模往往较高。东部地区多数省份土地出让收入规模领跑全国。东部沿海省市经济发展水平较高，人口持续流入，房地产行业热度较高，土地市场较为活跃，需求旺盛。江苏省 1998-2007 年土地出让收入始终位于前四，自 2008 年起基本稳居第一。浙江省自 1998 年以来土地出让收入规模始终位居全国前列，在互联网经济的带动下，浙江发展再添新动力、人口快速流入，2016 年起浙江土地出让收入规模大幅提升并稳居全国前二。广东省作为我国经济发展的排头兵，1999 年土地出让收入可达全国规模的 27%，2000 年后土地出让收入排名始终位列前十，近年稳居前四。山东省土地出让收入自 2002 年后基本保持在前四。北京、上海受制于土地资源约束，溢价较高，且受到政策调控影响较大，历年土地出让收入排名存在一定波动。

得益于“中部地区崛起”战略实施，中部省份经济增长强劲，工业化、城镇化进程加快，基建、房地产的快速发展对土地资源需求较迫切，中部地区多数省份土地出让收入排名上升较快。河南、安徽、江西、湖北、湖南等中部省份近十年土地出让收入增长较快，其中安徽土地出让收入排名 2003-2019 年均位列前十。湖南、湖北、江西三省排名上升幅度较大，2022 年分别位列第 7、第 10 和第 12 名，较 2009 年提高 13、5 和 4 名。

西部地区省份土地出让收入情况差异较大。GDP 水平较高的省份如四川省，土地出让收入规模较大，自 2000 年起排名稳居全国前十。贵州、广西两省区近年新型城镇化和基础设施建设布局加快，对供地节奏有一定的带动作用。这三个省区财政收入对土地出让收入依赖程度比较高。其他多数西部地区省份受制于经济发展水平，土地市场不够活跃，更依赖于转移支付而非土地出让收入。

东北地区省份历年土地出让收入排名相对靠后，辽宁在 2008-2012 年率先推动棚改形成“辽宁模式”，土地出让收入在此期间排名靠前。但改革开放后东北地区由于传统经济结构转型升级任务较重、市场活力不足、人口流失比较严重，经济增速逐渐与东部沿海省份拉开差距，近年来土地出让收入排名均位居下游。1998 年以来，黑龙江、吉林土地出让收入规模相近，排名靠后，主要依靠哈尔滨、长春两个核心城市拉动，财政对土地出让收入的依赖程度不高。作为东北工业基地之一的辽宁，面对资源枯竭和体制转型的挑战，辽宁依靠沈阳、大连双城驱动经济，带动土地出让收入在 1998-2007 年排名位居前十。2008 年起辽宁省大力开展棚户区改造的“高潮期”，“辽宁模式”下大规模棚改的实施提升经济发展潜力和土地使用权价值，同时棚改项目负债也主要依靠土地出让收入偿还。2010-2012 年辽宁土地出让收入位居全国前四，财政收入对土地出让收入依赖程度高。2013 年后，“新常态下”辽宁省经济增速下行、土地市场萎缩，土地出让收入排名由前十名一路下滑到 20 名左右。

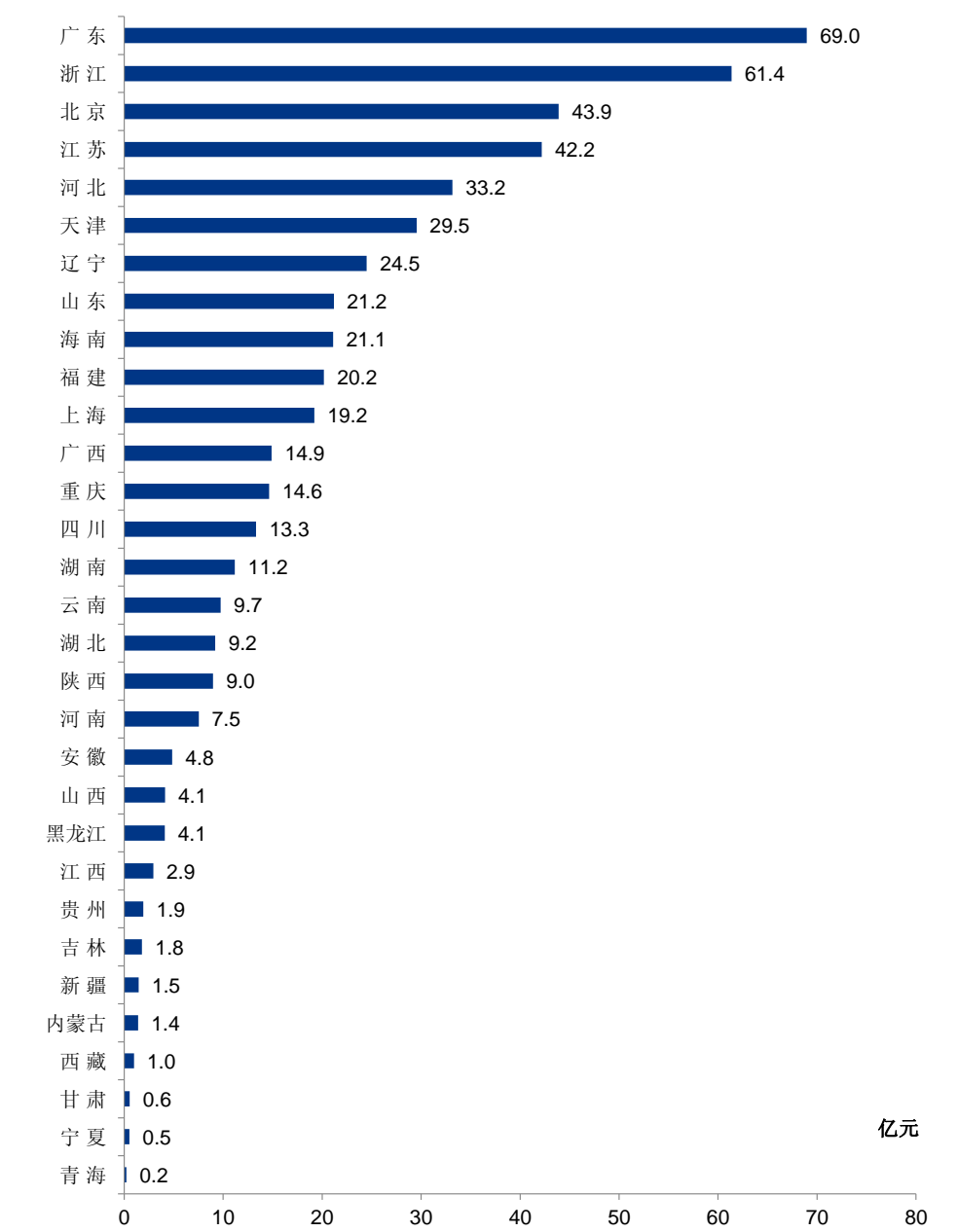
疫情反复冲击土地供需市场，叠加房企债务风险引发房企融资困难与居民购房信心不足，2022 年房地产市场（含土地市场）持续低迷，带动地方政府土地出让收入增速快速下行。已公布数据的 26 个省份中，24 个省份土地出让收入陷入负增长。从已公布数据的省份来看，2022 年土地出让收入排名前十的省份：江苏（10690 亿元）、浙江（8336



亿元)、山东 (5396 亿元)、广东 (4666 亿元)、四川 (4297 亿元)、上海 (3799 亿元)、湖南 (2952 亿元)、安徽 (2822 亿元)、福建 (2493 亿元)、湖北 (2453 亿元)。其中,广东、湖南、湖北排名分别下降 1、1、2 位至第 4、7、10 名。

从增速来看,大部分省份土地出让收入均负增长。其中吉林、天津、青海、甘肃、云南降幅居前,2022 年土地出让收入同比分别下降 65.7%、65.1%、60.5%、51.3%和 50.8%。上海、海南成为土地出让正增长仅有的两个省份,同比分别达到 7.7%和 31.1%。但值得注意的是,海南 2022 年土地出让收入大增主要受到低基数影响,2021-2022 年海南土地出让收入两年平均增速为-5.0%。尽管上海上半年受到疫情反复的影响,但在 2022 年四批次供地中共推出 115 宗涉宅地块,全部出让成功,相对于全国仍较为火热。同时土地出让从拍卖到签约再到入库有 1 个月至 1 年的时滞,2022 年上海政府性基金收入中的国有土地使用权出让收入可能部分受到 2021 年已拍卖土地资金入库的影响。

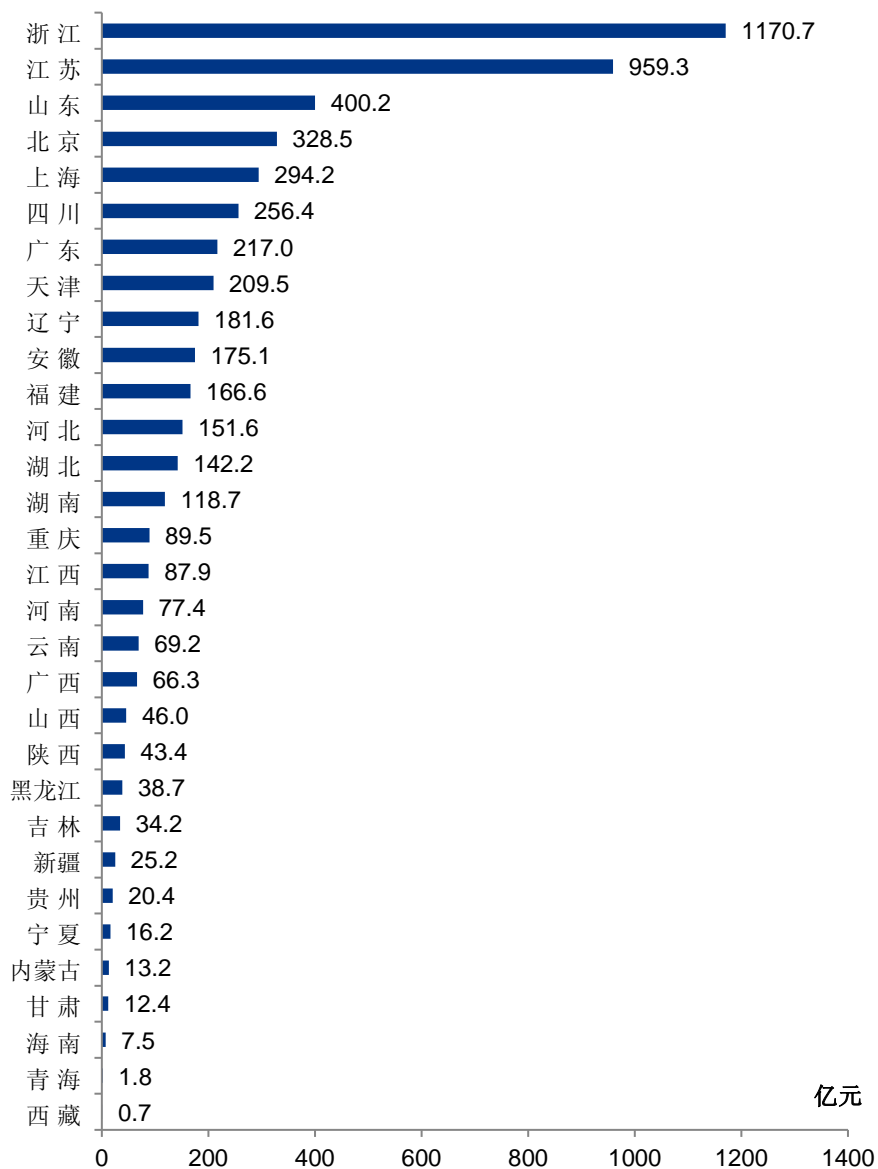
图表1: 1998 年各省(市、自治区)土地出让收入情况(亿元)



资料来源:《中国国土资源年鉴》、粤开证券研究院



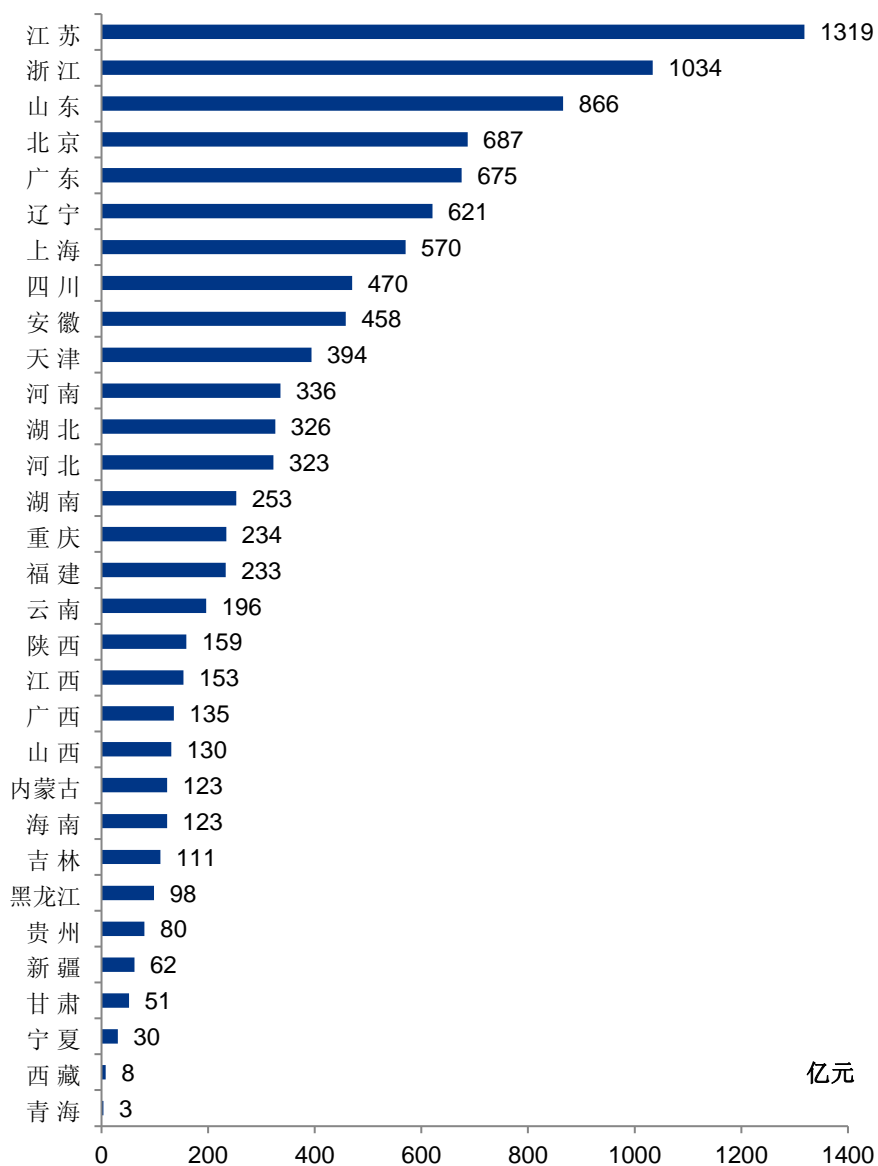
图表2：2003年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）



资料来源：《中国国土资源年鉴》、粤开证券研究院



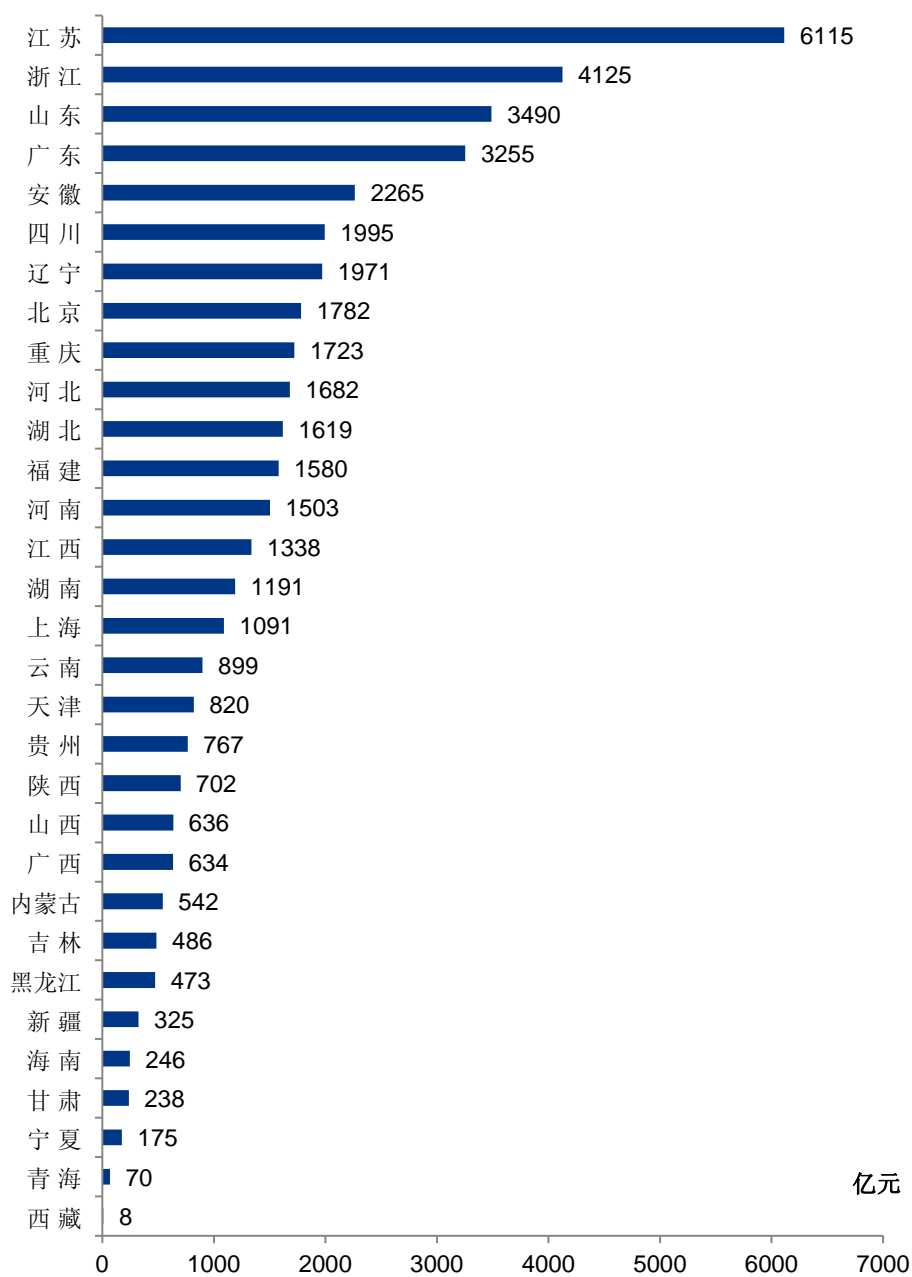
图表3: 2008年各省(市、自治区)土地出让收入情况(亿元)



资料来源:《中国国土资源年鉴》、粤开证券研究院



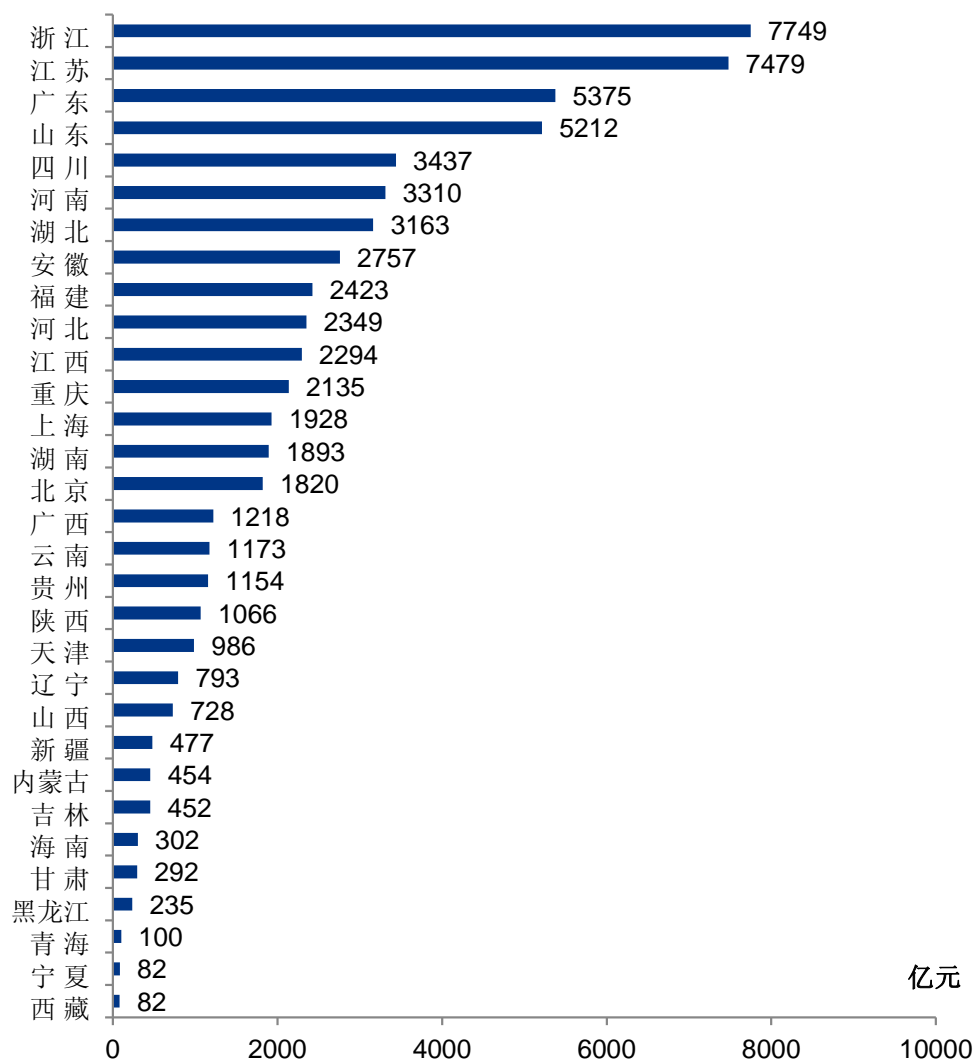
图表4: 2013年各省(市、自治区)土地出让收入情况(亿元)



资料来源:《中国国土资源年鉴》、粤开证券研究院



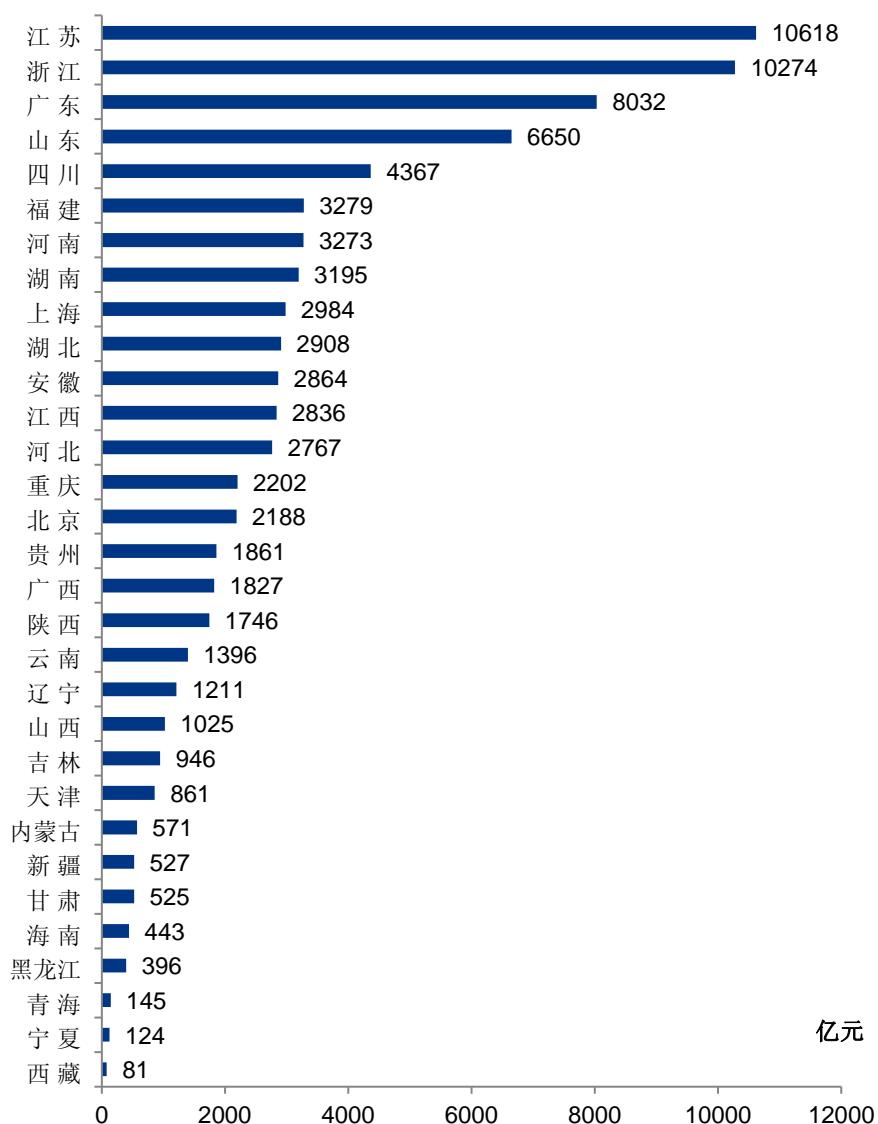
图表5：2018年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）



资料来源：各省份财政决算报告、粤开证券研究院



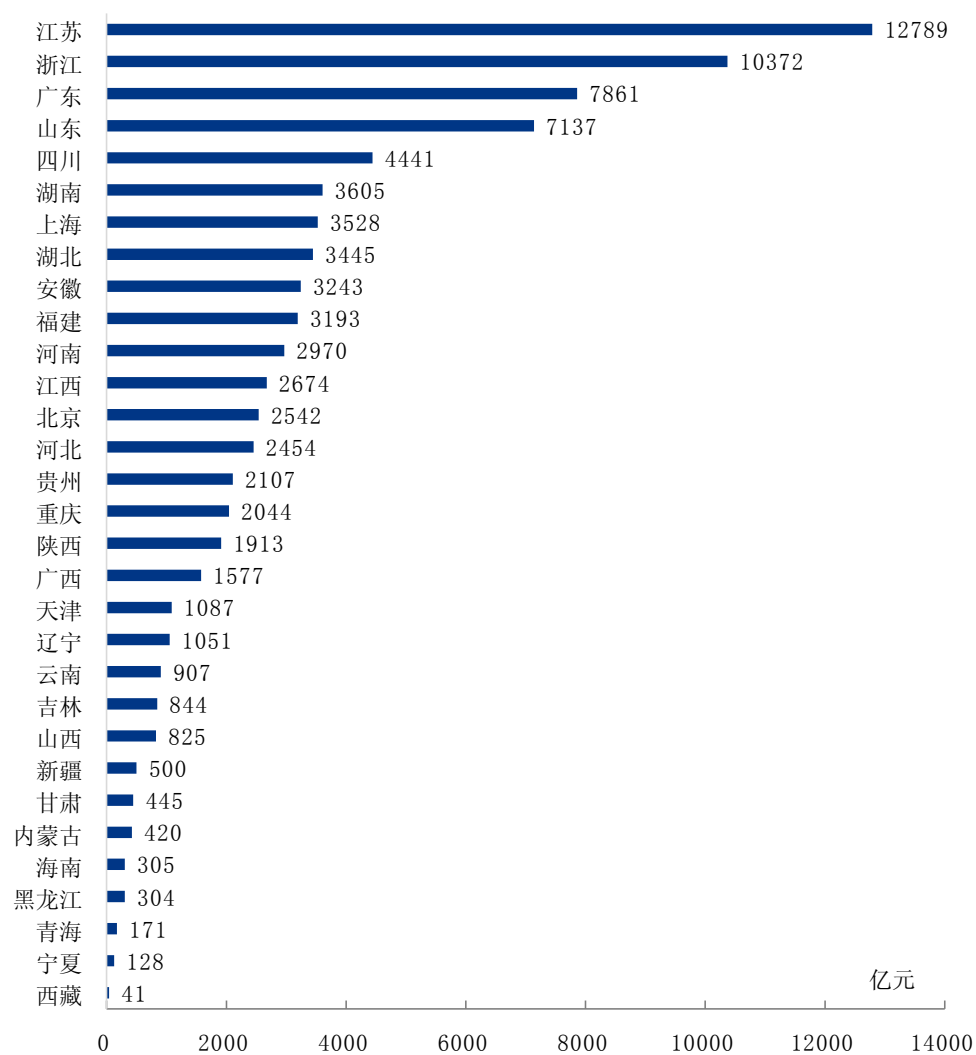
图表6：2020年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）



资料来源：各省份财政决算报告、粤开证券研究院



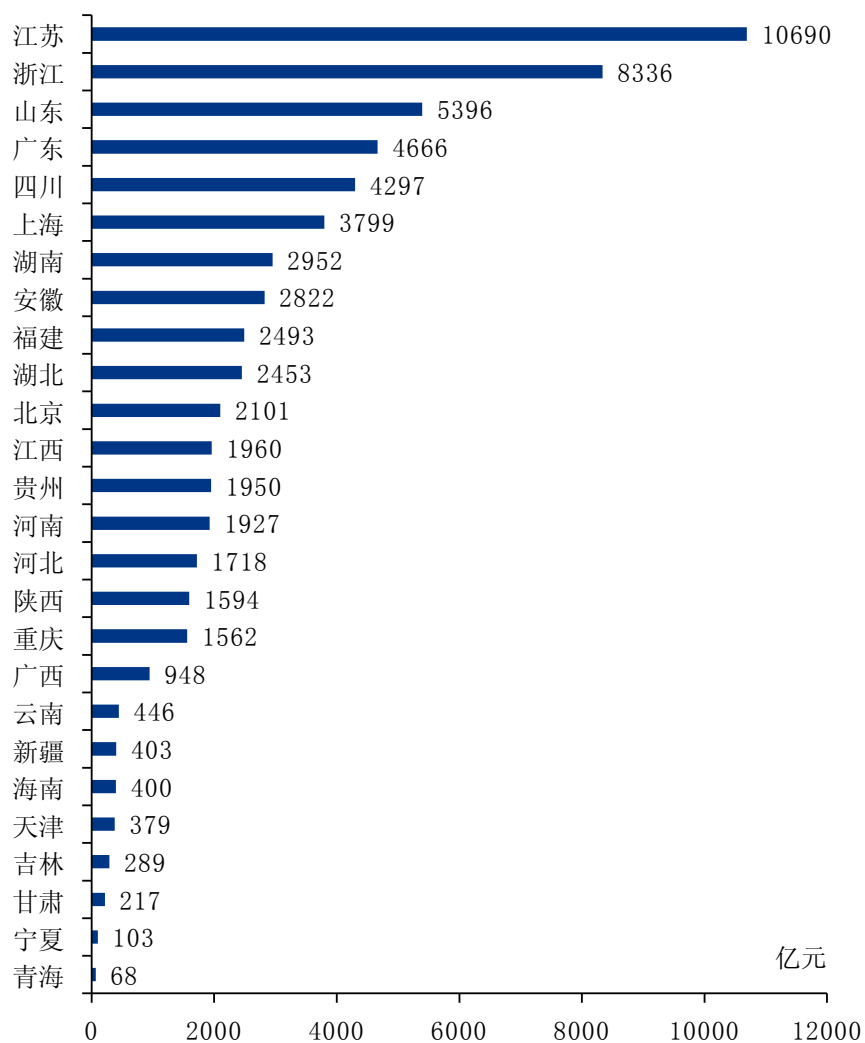
图表7：2021年各省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）



资料来源：各省份财政决算报告、粤开证券研究院



图表8：2022年部分省（市、自治区）土地出让收入情况（亿元）

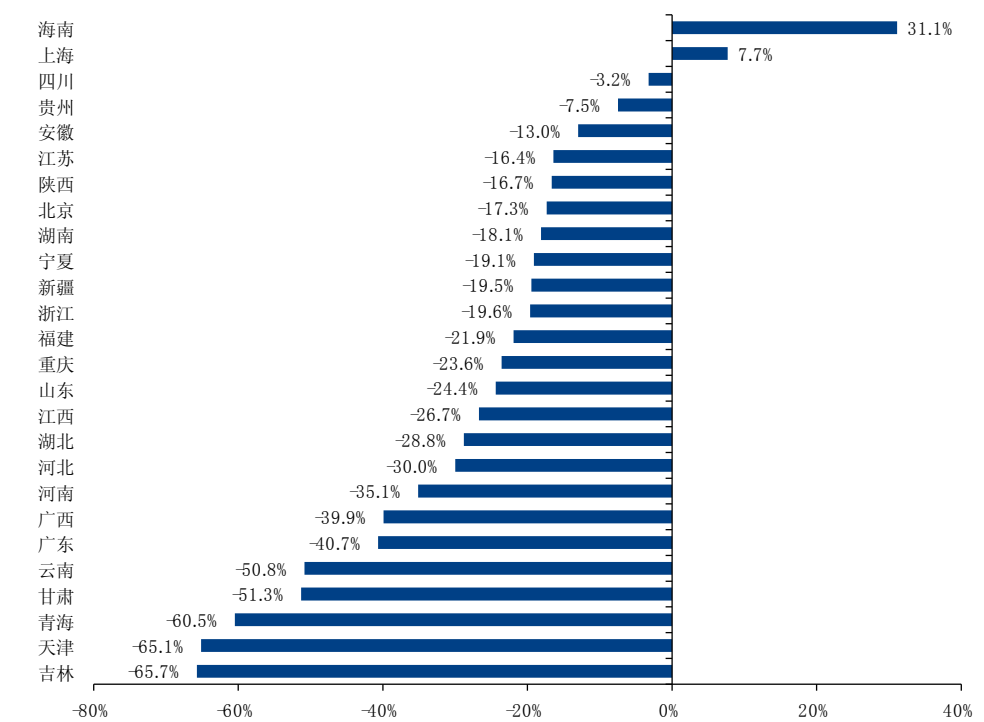


资料来源：各省份财政预算执行报告、粤开证券研究院

注：截至2月底，山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、西藏等省份土地出让收入数据暂未公布。



图表9：2022年部分省（市、自治区）土地出让收入同比增速



资料来源：各省份财政预算执行报告、粤开证券研究院

注：截至2月底，山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、西藏等省份土地出让收入数据暂未公布。

二、我国地方政府“土地财政”的过往与未来

总体来看，“土地财政”在我国经济发展历程中有功有过、有利有弊，其推动了城镇化进程、补充了地方财力、形成了大量基础设施建设，但也间接推升了房价，以土地抵押、注资城投公司，间接推动了融资平台和政府债务。土地财政的实现依赖于房地产市场化改革，分税制和住房市场化改革都只是促成因素之一。政绩考核机制才是问题的关键，激励机制决定行为，引发了地方政府隐性债务和土地财政等连锁反应；如果没有分税制，只要存在GDP考核，仍会产生资金饥渴和不足。

第一，土地公有制和有偿使用制度是“土地财政”的基础。新中国成立后我国土地制度为公有制。改革开放前土地使用采取单一无偿划拨方式。1988年《宪法》修正案中明确“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。随后《土地管理法》内容也进行相应调整。经过多年探索、试点，1998年，修订的《土地管理法实施条例》正式明确了国有土地有偿使用制度的内容。2004年，经营性用地招拍挂出让制度全面推行，土地使用权市场制度建设基本成型。

第二，分税制确实导致财政收入初次分配中地方占比低、支出占比高，但是经过转移支付的二次分配后地方占比大幅上升，而中央通过掌控一定财政资源加强宏观调控实现区域均衡是必要的。1994年分税制改革后，中央、地方财政初次分配收支情况对比发生根本性变化，财政初次分配中中央收入占比大于地方，地方财政初次分配中扩大的收支缺口由中央以转移支付的方式解决。分税制改革改变了财政包干制下中央财政困难的局面，解决了“两个比重（财政收入占GDP比重、中央财政收入占全国财政收入比重）下降”问题，提高中央宏观调控能力，是持续推进财税体制改革的重要一环。但分税制



改革初期，中央和地方财权事权划分合理性欠缺，地方政府支出责任较重，中央对地方转移支付制度亟需完善，甚至出现“跑部钱进”情况。分税制改革后，土地出让收入全部划归地方，成为地方政府较为有力的财政收入来源。

第三，土地财政的实现依赖于房地产市场化改革，分税制和住房市场化改革都只是促成因素之一。“房改”前，我国采用单一福利分房制度。1988年，深圳颁布《深圳经济特区住房制度改革方案》，在全国率先发起住房制度改革，提出“补贴提租、鼓励买房”，住房分配货币化进程由此开启。1998年，国务院出台《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，提出的各项政策包括提薪降息鼓励消费、完善住房供应体系、开展住房抵押贷款、放开住房二级市场、支持住房企业发展等核心内容，将我国住房建设与分配推向商品化与市场化。

第四，土地出让收入管理体制的改革推动了“土地财政”进一步规范。2007年之前，土地出让收入先纳入预算外专户管理，再将扣除成本性支出后的余额缴入地方国库，纳入地方政府性基金预算管理。2007年土地出让收入管理制度改革后，全部土地出让收入缴入地方国库，纳入地方政府性基金预算，实行“收支两条线”管理，专款专用。2015年，新《预算法》将政府性基金预算正式纳入我国政府预算体系，土地出让收入预算编制和执行公开接受人大监督。2022年，原由自然资源部门负责的土地出让收入征收工作划归税务部门，土地出让收入征收环节进一步得到规范。

第五，政绩考核机制才是导致出现“土地财政”问题的关键，激励机制决定行为，引发了地方政府隐性债务和土地财政等连锁反应；如果没有分税制，只要存在GDP考核，仍会产生资金饥渴和不足。政绩考核机制在很大程度上决定了地方政府行为。我国在经济高速增长时期长期实施GDP目标考核机制，有利于调动地方政府发展经济的积极性，但是也带来了环境破坏、债务高企等一系列问题。即使没有分税制，GDP考核仍会导致地方政府的投资饥渴和资金饥渴，土地财政能够同时影响地方政府拉动投资、财政增收两个方面，更容易受到GDP目标考核压力下地方政府的青睐。

未来土地财政向何处去？要结合国家战略、经济产业结构转型及财税改革趋势综合判断。土地财政作为时代的产物也必将伴随时代的变迁而发生相应变化，共同富裕和高质量发展要求房地产繁荣的时代转向科技和制造强国的时代，对应的财政收入、支出结构都将发生变化。土地资源的有限性及人口增速下行也将从供需推动土地市场逐步下台阶，土地财政转型势在必行。未来，经济增速下行带来财政收入增速下行，支出刚性压力加大，且隐性筹资方式逐步被清理，地方财政收支形势更加紧张，未来土地财政的转型应在财税体制改革（房地产税尽快推出）、产业结构转型重塑税基和财政结构（债务和投资驱动转化为产业科技驱动）、优化债务和支出结构（界定政府规模/完善中央对地方政绩考核机制）、政策协调四大维度上发力。（可参考前期报告《澄清土地财政的五个认知误区》《土地市场降温，土地财政向何处去？》）。



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任首席经济学家兼研究院院长，证书编号：S0300520110001。

贺晨，2021年3月加入粤开证券，证书编号 S0300522110001。

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“粤开证券”）提供，旨在派发给本公司客户使用。未经粤开证券事先书面同意，不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，我公司不承担任何法律责任。

本报告基于粤开证券认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。粤开证券可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，投资者据此做出的任何投资决策与本公司和作者无关。在本公司及作者所知情的范围内，本机构、本人以及财产上的利害关系人与所评价或推荐的证券没有利害关系。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。

投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用资料所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。我公司及其雇员做出的任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、21、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：www.ykzq.com