

中国“土地财政”改革方案初探

张茉楠

当前,中国有诸多领域改革亟待启动,在这些领域中,有一大难题决定关键成败,且牵一发而动全身,那就是与“土地财政”相关的一系列改革的破题。

绕不开的中国体制

回顾中国改革开放30年多来的财政体制变迁,其实质就是处理中央政府与地方政府之间,以及地方政府间财政分配关系的一项基本制度,核心问题是明确各级政府之间支出责任和收入划分,以及转移支付制度等。1994年税制改革以来,地方政府收入占比从1993年的78%稳步下降至2011年52.1%的水平,而地方政府支出从1993年的72%上升到2011年的84.8%,中央和地方政府财政收支倒挂现象比较严重。

目前,中国地方政府财政收入来源主要包括三大部分:预算内财政收入、预算外财政收入和政府性基金收入。预算外收入中占比最大的是土地出让金收入。从预算角度来看,我国的分税制在实施中并未取消预算外资金的存在,当税收入增长难以弥补大量支出的压力时,面对财政赤字,各级地方政府就尽可能通过扩张预算外收入和体制外收入来增加自己的可支配财力。2003年以来,“土地财政”逐渐成为地方政府收入的一个主要来源。2003—2012年间,土地转让金与地方本级财政收入的比例平均为50%。2010年最高达到72%。

“土地财政”具有较高的杠杆率。在现行土地制度下,地方政府对土地资源配置

起着绝对控制和支配作用。由于土地出让金可使地方政府将以后50年-70年的土地收益一次性收取,必然造成地方政府运用各种手段多卖地、快卖地、早卖地、贱卖地,甚至不惜顶风违法用地。地方政府通过土地融资以小博大,金融、财政风险加剧地方政府通过设立地方融资平台等方式推动地方投资建设,保持地方经济高速发展和各项投资项目支出,也积累了庞大的债务规模和融资利息偿还。

“土地财政依赖”模式不可持续

然而,近两年越来越多的事实表明,中国的“土地财政依赖”模式已经难以持续,“土地财政”转型面临重要拐点。地方政府的债务风险不断攀升。根据穆迪报告,中国地方债务余额已经达到12万亿元左右。但是另一方面,以地方政府为主导的城镇化战略提速也给地方政府带来了非常大的财政压力。据相关测算,“十二五”期间城镇化催生的地方政府公共投资规模将达30万亿元,根据2013年预算草案报告,2013年地方财政收入合计11.5427万亿元,地方财政支出总量为11.8927万亿元,地方财政收支差额达到3500亿元。特别是2010年以来,随着中央一系列房地产调控政策的落地”以及土地拆迁成本的大幅上升,土地出让收入不断减少导致与土地相关的地方财政收入持续下降。在地方政府财力有限的情况下,如此巨额的投资资金从何而来一直是一个大难题。

转型须通盘考虑

中国“土地财政”盛宴即将结束,未来到底何去何从关系重大,但“土地财政”的转型也不能毕其功于一役,其相关领域的改革也必须进行顶层设计和通盘考虑。

首先,“土地财政”应逐步摆脱土地所有权的束缚。一是逐步剥离地方政府的土地经营管理职能,探索由国有土地资产管理公司代表政府经营,政府退出土地经营而做好土地微观规划管制与土地市场的宏观调控。二是规划区内经营性国有土地由国有土地资产管理公司经营管理,公益用地由政府按照市场价格进行征购。此外,集体土地在规划许可的情况下可以直接入市分享农地增值收益。

其次,改革现有中央地方财税体制,建立财政收支平衡制度。一是必须实现财源结构的合理化和实现财政分配的结构合理化,才能保证财政收支平衡。二是要扩大税基,建立独立稳定的地方税体系。当前,提高我国房产税总收入的一个重要前提,就是要尽量拓宽我国房产税的税基,确立明确的征税依据和灵活的征税体制。这种拓宽并不是盲目加重房产税的征税负担,而是在具体开发征税对象能力的基础上做出逐步调整。短期内完善以营业税为主体税种的地方税体系;长期看应建立以物业税为主体税种,以营业税、房地产税、资源税和环境保护税为辅助税种,以企业所得税

为共享税种的地方税体系。

再次,构建土地受让金管理储备制度。可由土地储备机构、地方财政局、税务局及资产经营公司设置财政专户,保证收入及时纳入管理和储备机制内,其他部门不得私设账户。在此基础上,以实现财政支出责任配置与财政收入筹集能力相适应为目标,建立完善土地征收绩效评价体系。

最后,健全财政转移支付制度,促进地方政府寻找替代财源和发市政债。建立具有财政预算约束的地方举债融资机制,合理控制地方政府债务水平。未来国家应允许合格的地方政府在市场上公开发行市政债。事实上,2011年10月,为建立规范的地方政府举债融资机制,经国务院批准,上海市、浙江省、广东省、深圳市开展地方政府自行发债试点,这是中国金融体制改革道路上的重要转折点。但如果地方的偿债资金来源仍继续建立在“土地财政”上,风险显然没有消弭。许多发达国家地方政府是可以自行发债的,偿债资金的来源就是地方政府自行开征的地方税收,这是发达国家和市场经济成熟市场的大方向。

(作者系国家信息中心预测部世界经济研究室副主任)

焦点评论

汇金再度出手入市



A股大跌人心惶,汇金增持光大行。维稳意图露端倪,实际作用待明朗。护盘只能止血口,刮毒方可除脓疮。与其指望国家队,不如变革圈钱场。

赵乃育/图
孙勇/诗

降低成品油价格里的“三高”

吴睿鸫

对比近两年来美国REGULAR汽油与我国93#汽油零售价格,综合考虑到中美成品油税负,可以发现:如果剔除税收因素,中国成品油价格略低于美国(“油价”中国低于美国);如果综合税收因素,中国的成品油价格(消费者支付的全价格)则高于美国。

附着在中国成品油的税负居高不下,早已变得妇孺皆知。现行的成品油税包括增值税、消费税、城建税和教育费附加等。其中增值税从价计征,税率为17%;消费税从量计征,无铅汽油的消费税为每升1元;城建税和教育费附加则以纳税人缴纳的增值税、消费税、营业税税额为计征依据。各种税费累加,致使成品油的总税率高达40%左右,也就是说,消费者购买成品油,约占40%的钱,跑进了政府的口袋里。

流动环节费用也居高不下。按照现行成品油定价机制,成品油价格以国际市场原油价格为基础,加国内平均加工成本、税收、流动环节费用和适当利润确定。在几个构成价格要素中,我国的石油行业因特殊行业垄断背景,在流动环节费用过高。譬如,美国零售和输送环节成本一般占零售价格

的12%左右,在中国这一比例为20%。按绝对价计算,比美国每升高1元。

成品油零售高度垄断,也间接推高了油价。按照国家规定,成品油零售企业可在不超过政府规定的汽、柴油最高零售价格的前提下,自主制定具体零售价格。但在实际执行过程中,成品油零售巨头们鲜见有降价行动。而民营加油站却频繁开展降价促销活动,但由于原油进口、加工与销售仍被几大国有油企牢牢把持,民营企业难以形成完整的产业链条,在与国有油企的竞争中始终处于被动局面,经常出现油荒,根本没有降价的机会。

税负高、流通环节费用高和高度垄断,似乎成了我国成品油的一大特色。所以,我们必须检讨既有的政策安排,采取必要的措施,把附着石油身上的“三高”彻底降下来:一方面,给成品油减税,应成为国家层面的行动,也是必须面对的民生课题;与此同时,在流通环节上,削减不必要的开支,大幅度降低费用;更为重要的是,还要打破垄断,让民营企业参与其中,真正形成竞争态势。降“三高”,或许会影响到国家的财政收入,触动垄断企业的切身利益,但从稳定经济增长、减轻物流成本和减轻公众负担等方面宏观考量,哪头重,哪头轻,不言而喻。

创新评价制度 杜绝虚假统计

叶祝颐

6月14日,国家统计局在其官网通报广东中山市横栏镇在工业企业统计上弄虚作假及整改情况。通报中说,根据群众举报,国家统计局统计执法检查室发现横栏镇工业企业统计存在严重违反统计法律法规和国家统计调查制度的四方面问题:联网直报企业名录不实;编造虚假数据和代替报企业统计数据;工业统计数据严重失实,2012年工业总产值虚报62.9亿元;横栏镇有关领导疏于职守。

国家统计局重视群众举报,曝光查处基层统计造假案例,具有积极意义。中山市横栏镇存在虚报工业产值与企业名录等多种违规情况,被国家统计局曝光查处,是活该。但是,换个角度看,统计数据造假早已是公开的“秘密”,并非中山市横栏镇的专利。比如,去年全国各省(区、市)核算出的国内生产总值(GDP)相加总量达到

57.69万亿元,比国家统计局公布的2012年国内生产总值51.93万亿元高出5.76万亿元。以GDP为代表的统计数据造假的问题一直备受质疑。

针对统计造假的问题,国家统计局、监察部、司法部曾联合部署全国统计执法大检查活动。大检查组负责人表示,要严肃查处统计违法违纪行为,处理一批顶风作假的责任人,坚决遏制在统计上弄虚作假的现象,进一步净化统计工作环境”。

尽管“GDP崇拜”备受诟病,但是这种发展观念仍有相当大的市场。地方政府过分依赖土地财政,豪华楼堂馆所建设风靡,就是例证。有的地方偷换概念,把扩大内需政策等同于大兴土木,不惜挪用民资金打造形象工程。

从这个意义上讲,不仅虚假统计数据要曝光,GDP要打假,GDP核算体系也要华丽转身。国家统计局局长马建堂曾表示,统一核算地方GDP非常重要,国家统计局会同地方统计局对2010年前两个季度GDP统一核算进行了试点,有了初步方

案,正式征求有关部门和地方意见后,按程序报批。时至今日,GDP统一核算体系仍然没有下文。

有人提出地方不统计GDP,但地方不统计GDP,中央的GDP数据从何而来?这些数据靠国家统计部门花费人力物力大面积统计不现实,如果靠蜻蜓点水式的抽样调查又缺乏科学性与可信度。最后仍然逃不脱把地方上报的数字作为GDP数据来源的统计魔咒。GDP里的水分仍然难以拧干。

要挤出统计数据里面的水分,除了掀起统计风暴,查处被群众举报的案例以外,完善统计顶层制度设计,修正官员政绩评价体系尤为必要。只有痛下决心改革政绩评价体系,增加民众对官员绩效评价的话语权,让地方政府不单纯对统计数据特别是GDP负责,而是对生态环境、公共服务、民生福祉负责,才有望修正官员的GDP政绩观,实现政府职能的华丽转身。

案,正式征求有关部门和地方意见后,按程序报批。时至今日,GDP统一核算体系仍然没有下文。

有人提出地方不统计GDP,但地方不统计GDP,中央的GDP数据从何而来?这些数据靠国家统计部门花费人力物力大面积统计不现实,如果靠蜻蜓点水式的抽样调查又缺乏科学性与可信度。最后仍然逃不脱把地方上报的数字作为GDP数据来源的统计魔咒。GDP里的水分仍然难以拧干。

要挤出统计数据里面的水分,除了掀起统计风暴,查处被群众举报的案例以外,完善统计顶层制度设计,修正官员政绩评价体系尤为必要。只有痛下决心改革政绩评价体系,增加民众对官员绩效评价的话语权,让地方政府不单纯对统计数据特别是GDP负责,而是对生态环境、公共服务、民生福祉负责,才有望修正官员的GDP政绩观,实现政府职能的华丽转身。



债市倒爷的利益链

从券商固收老总、基金公司固收总监,到银行业务总监,债券明星接二连三被调查事件的曝光,让人们对于这个存量规模高达27万亿的债市担忧。随着债市背后的灰色利益被揭开,“代持”养券”有风险吗?一场监管狂潮,能否让这个充满潜规则和制度漏洞的神秘市场见到阳光?在近期播出的《新财富夜谈》节目中,财经评论员叶檀、资深固定收益资产管理者乔嘉、鸿帆投资董事副总裁余柏洪、道琼斯金融通讯社固定收益研究员罗曼,共话债市倒爷的利益链。

余柏洪:杠杆有便利之处,去年很多机构热衷于购买城投债,有些固定投资总监都说得城投债者得天下,而城投债的发行额度是比较高的,一只城投债至少要上亿,单个投资者不通过杠杆这种借钱的方式是无法买到城投债的。

乔嘉:杠杆存在是有意义的,但高杠杆肯定是不好的。因为高杠杆不仅仅是金融风险,高杠杆之后会放大任何一个曾经致命的风险。高杠杆是绝对不可取的,但杠杆的存在是有道理的。

城投债“高烧不退”

2012年是城投债井喷的一年,2013年1月6日据中央结算公司发布的《2012年度债券市场统计分析报告》显示,2012年债券市场公开发行和企业共通过银行间债券市场筹资规模达到4.4万亿元,其中城投类债券累计已达63679亿元占比14.47%。

叶檀:我发现很多人在选择债券类的理财产品时候很纠结,一方面是觉得个别债风险大,另一方面又集合在一起疯狂地购买城投债,觉得没风险,这是为什么?

乔嘉:其实在我们中国,大家投资城投债,而不是选择很多真正的实体行业债或者是企业债等,是因为大家相信哪一个机制能在这个社会里挖掘出更多的资源来弥补窟窿,大家肯定更相信中央政府。

叶檀:投资债券的人有很多,未来中国的债券市场会更大,难道这个市场就没有风险?违约会到来吗?

乔嘉:它早晚是会来的。但是目前为什么迟迟不来,因为它像小孩子一样,对这个“小孩子”会保护得很好,不会在8个月的时候让他从床上掉下来,因为这样他会摔倒。但是当他3岁的时候掉下来,就无所谓了。也就是说一个新兴市场刚发展的时候,一开始是需要维护保护甚至培养的,而当它成熟的时候就不会那么“照顾”了。

余柏洪:去年我们选择城投债考虑的是这几个因素:第一,控制风险;第二,它的利率,也就是我们的收益;第三,还要考虑一定的流动性。去年我们在所有的债券品种里比较收益的高与低,除了中小企业私募债的收益能达到10%,另外的就是城投债。另外,我们考虑风险,城投债发债方是地方国资委,公司债是企业,企业债是企业,这样衡量觉得偿债能力还是国资委的偿债能力要强,从这个角度,我们也选择这个城投债。

叶檀:从流动性考虑,我们感觉城投债去年抢得比较火,那么得手后想卖随时都能卖出,所以从这个角度考虑的话,我们也是偏向于城投债。去年很多的投资机构也都偏重于城投债,就是因为这个因素。

叶檀:我们经常探讨中国的债务危机会不会爆发,中国的地方债会不会违约,今天听完诸位后我的感觉是我们还是要相信政府,这个政府的信用和能力还是强的。我想这也是诸位在这个市场上博弈,从国外回来的理由之一。

乔嘉:关于杠杆,大家第

(文字整理:丁丁)