

土地财政：历史、逻辑与抉择^{*}

赵燕菁 (厦门市规划局 福建厦门 361003)

【摘要】土地财政是中国城市化启动的关键制度,对于城市化原始资本的积累起到重要作用。土地财政也带来资源浪费、金融风险 and 贫富分化等一系列问题。简单地放弃土地财政并转向税收,可能带来一系列风险。土地财政不应简单放弃,而应随着城市化的推进、完成而不断升级乃至逐渐退出。在此之前,土地财政不应轻言放弃。保障房制度,可以利用土地财政为劳动力的城市化提供原始资本。

【关键词】城市化; 土地财政; 住房制度

【中图分类号】F291.1 **【文献标识码】**A

0 引言

改革就是一系列选择。但哪个选择真正改变了历史,当时并不一定看得清楚。“土地财政”就是如此。从诞生到形成,它并没有一个完整的设计。甚至“土地财政”这一名词,也是后来才想出来的。但正是这个来路不清、没人负责、甚至没有严格定义的“土地财政”,前所未有地改变了中国城市的面貌,甚至成为了全球经济成功与问题的根源。

中国特色发展道路的核心,就是“土地财政”。这一模式是否可以持续?是否还能改进?还是必须全盘放弃?乃是攸关国家命运的重大抉择。但由于“土地财政”被“房价”、“腐败”、“泡沫”等敏感的社会话题所绑架,摒弃“土地财政”,几乎成为学界和舆论界一边倒的共识。本应客观、专业的学术讨论,演变成了指责“土地财政”的竞赛。

好的“学术”,不在于告诉人们众所周知的“常识”,而在于能解释众所不解的“反常”。“土地财政”之所以抗风而立,批而不倒,就在于有着不为学

术界所知的内在逻辑。本文试图以“信用”为主线,重新评价“土地财政”的功过,思考完全抛弃“土地财政”可能带来的风险,探讨改进“土地财政”的可行路径。

1 正确评价土地财政的功过

1.1 信用:城市化的催化剂

城市出现了几千年,有兴有衰,但为何到了近代却突然出现了不可逆转的“城市化”?绝大多数研究都认为城市化是工业化的结果。这一表面化的解释妨碍了我们对城市化深层原因的认识。

城市的特征,就是能提供农村所没有的公共服务^①。公共服务是城市土地价值的唯一来源。城市不动产的价值,说到底,就是其所处区位公共服务的投影。无论城墙,还是道路,或是引水工程,公共服务都需要大规模的一次性投资(fixed cost)。传统经济中,一次性投资的获得,主要是通过过去剩余的积累。这就极大地限制了大型公共设施的建设。基础设施巨大的一次性投资,成为制约城市发展的主要障碍。

突破性的进步,来自于近代信用体系的创新。通过信用制度,未来的收益可以贴现到今天,使得资本的形成方式得以摆脱对过去积累依赖,转向预期收益。信用制度为大规模长周期的设备和基础设施投资提供了可能^②。技术进步和信用制度的结合共同启动了城市化与工业化^③,使得后两者成为伴生的经济现象。

^{*} 本文的早期版本2013年5月14日曾以“城市化、土地财政与信用”为题,发表在中宏网(中国宏观经济信息网 <http://www.macroeconomy.com.cn/info.shtml>)。简化版以“重新研判‘土地财政’”为题,刊发于《第一财经日报》(2013-5-13)。现在的题目为匿名网友在网上转载时所加。王建先生、仇保兴先生、周其仁先生、华生先生和吴伟科先生曾与笔者进行讨论并提出重要修改意见。特别是周其仁先生对本文逐段批注,并到厦门与笔者彻夜长谈。许多网友对本文也提出了很多有益的批评和意见。在此一并致谢。笔者本人对文中的观点负责。

只有资本才能为资本作抵押^④。信用制度的关键是如何获得“初始信用”。工业化和城市化的启动,都必须跨越原始资本的临界门槛。一旦原始资本(基础设施)积累完成,就会带来持续税收。这些税收可以再抵押,再投资,自我循环,加速积累。

城市化模式的选择,说到底,就是资本积累模式的选择。不同的原始资本积累方式,决定了不同的城市化模式。历史表明,完全靠内部积累,很难跨越最低的原始资本门槛。强行积累,则会引发大规模社会动乱^⑤。因此,早期资本主义的原始资本积累,很大程度上是靠外部掠夺完成的。几乎每一个发达国家,都可以追溯到其城市化早期阶段的“原罪”。

传统中国社会关系,是典型的差序格局^⑥(费孝通,1985),民间信用很大程度上局限于熟人社会,因此只能是小规模和短周期的。近代中国被打开国门后,不仅没有完成原始资本积累,反而成为列强积累原始资本的来源地。1949年后,中国重获完整的税收主权,但依靠掠夺实现原始资本积累的外部环境已不复存在。中国不得不转向计划经济模式(赵燕菁,1999;2000)。

所谓“计划经济”,本质上仍然是通过自我输血,强行完成原始资本积累的一种模式。在计划经济条件下,经济被分为农业和工业两大部类,国家通过工农业产品的剪刀差,不断将农业的积累转移到工业部门。依靠这种办法,中国建立起初步的工业基础,但却再也没有力量完成城市化的积累。超强的积累,窒息了中国经济,使生产和消费无法实现有效的循环。改革前,中国城市化水平一直徘徊在百分之十几左右^⑦。

1.2 土地财政:中国城市化的“最初的信用”

中国城市化模式的大突破,起始于1980年代后期。当时,依靠农业部门为中国的工业化提供积累的模式已难以为继。深圳、厦门等经济特区被迫仿效香港^⑧,尝试通过出让城市土地使用权,为基础设施建设融资^⑨。从此开创了一条以土地为信用基础,积累城市化原始资本的独特道路。这就是后来广受诟病的“土地财政”。

1994年的分税制改革,极大地压缩了地方政府的税收分成比例,但却将当时规模还很少的土地收益,划给了地方政府,奠定了地方政府走向“土地财政”的制度基础。

随着1998年住房制度改革(“城市股票上市”)和2003年土地招(标)拍(买)挂(牌)(卖方决定市场)等一系列制度创新,“土地财政”不断完善。税收分成大减的地方政府不仅没有衰落,反而迅速暴富。急剧膨胀的“土地财政”帮助政府以前所未有的速度积累起原始资本。城市基础设施不仅逐步还清欠账,甚至还有部分超前(高铁、机场、行政中心)。成百上千的城市,排山倒海般崛起。无论城市化的速度还是规模,都超过了改革之初最大胆的想象。从人类历史的角度观察,这样的高速增长,只能用惊叹来描述。

的确,没有“土地财政”,今天中国经济的很多问题不会出现,但同样,也不会有今天中国的城市化的高速发展。中国城市伟大成就背后的真正秘密,就是创造性地发展出一套将土地作为信用基础的制度——“土地财政”。可以说,没有这一伟大的制度创新,中国特色的城市化道路就是一句空话。

为何中国能走这条路?这是因为计划经济所建立的城市土地国有化和农村土地集体化,为政府垄断土地一级市场创造了条件^⑩。“土地财政”的作用,就是利用市场机制,将这笔隐匿的财富,转化成为启动中国城市化的巨大资本(朱云汉,2012)^⑪。

“土地财政”并非中国专利。从建国至1862年的近百年间,美国联邦政府依靠的也是“土地财政”。同土地私有化的旧大陆不同,殖民者几乎无偿地从原住民手中掠得大片土地。当时联邦法律规定,创始13州的新拓展地和新加入州的境内土地,都由联邦政府所有、管理和支配^⑫。公共土地收入和关税,构成了联邦收入的最主要部分。土地出售收入占联邦政府收入最高年份达到48%^⑬。

对比中国土地财政,就可以想象当年美国的“土地财政”规模有多大^⑭:2012年,中国国税收入11万亿元,如果48%,就相当于5万亿元,而2012年“土地财政”总收入实际只有不到2.7万亿元。中国土地财政,就是从1990年代初算起,迄今也不过20余年。而美国从建国伊始,直到1862年《宅地法》(Home Stead Act)规定土地免费转让给新移民,前后持续近百年。1862年后,联邦政府的“土地财政”才逐渐被地方政府的财产税所代替^⑮。

1.3 土地财政的本质是融资而非收益

土地私有的城市,公共服务的任何改进,都要先以不动产升值的方式转移给土地所有者。政府

需要通过税收体系,才能够将这些外溢的收益收回。税收财政的效率几乎完全依赖于与纳税人的博弈。制度损耗带来的利益漏失极高。而在土地公有制的条件下,任何公共服务的改进,都会外溢到国有土地上。政府无需经由曲折的税收,就可以直接从土地升值中收回公共服务带来的好处^⑥。相对于“征税”的方式,通过“出售土地升值”来回收公共服务投入的效率是如此之高,以至于城市政府不仅可以为基础设施融资,甚至还可以以补贴的方式,为有持续税收的项目融资^⑦。

计划经济遗留下来的这一独特的制度,使土地成为中国地方政府巨大且不断增值的信用来源。不同于西方国家抵押税收发行市政债券的做法,中国土地收益的本质,就是通过出售土地未来的增值(70年),为城市公共服务的一次性投资融资。中国城市政府出售土地的本质,就是直接销售未来的公共服务。如果把城市政府视作一个企业,那么西方国家城市是通过发行债券融资,中国城市则是通过发行“股票”融资。

因此,在中国,居民购买城市的不动产,相当于购买城市的“股票”^⑧。这就解释了为什么中国的住宅有如此高的收益率——因为中国住宅的本质就是资本品,除了居住,还可以分红^⑨——不仅分享现在公共服务带来的租值,还可以分享未来新增服务带来的租值!因此,中国的房价和国外的房价是完全不同的两个概念——前者本身就附带公共服务,后者则需另外购买公共服务。

在这个意义上,“土地财政”这个词,存在根本性的误导——土地收益是融资(股票),而不是财政收入(税收)。在城市政府的资产负债表上,土地收益属于“负债”,税收则属于“收益”。“土地金融”或许是一个比“土地财政”更接近土地收益本质的描述。

对“土地财政”的认识,有助于解释困惑经济学家的一个“反常”——为何中国经济高速增长,而股票市场却长期低迷不振。如果你把不同城市的房价视作该“城市公司”股价,就会发现中国股票市场的增长速度和中国经济的增长速度完全一致,一点也不反常^⑩。由于土地市场的融资效率远大于股票市场。因此,很多产业都会借助地方政府招商,以类似搭售(tie-in sale)的方式变相通过土地市场融资^⑪。

土地财政相对税收财政的效率差异,虽然很难直接观察,但我们仍然可以通过一些数据间接比较。

近年来,中国M2增长速度持续高速增长,但并未引发经济学家所预期的超级通货膨胀^⑫。一个重要的原因,就是M2的规模是有实际需求的支撑的。现在有一种流行的做法,就是拿M2和GDP作比较。2012年,M2余额97.42万亿元。2012年GDP约51万亿元,M2与GDP的比例达190%。有人认为,M2/GDP数据逐年高企,说明资金效率和金融机构的效率较低。更有人担心通胀回归和房价反弹。

但实践表明M2和GDP并不存在严格的对应关系。1996年是个分水岭。从这一年开始M2开始超过GDP。但此后却长期保持了低通胀,甚至局部时期还出现通缩。而改革开放后几次大通胀都出现在此之前。这是因为,合意的货币发行规模,取决于货币背后的信用而非GDP本身。如果说税收财政信用与GDP存在正相关关系,土地财政提供的信用与GDP的这种相关性就可能比同样GDP的税收财政成倍放大。

“布雷顿森林体系”解体后,曾经以黄金为锚的世界大部分货币处于漂流状态。美元通过与大宗商品,特别是石油挂钩,重新找到了“锚”。使得美元可以通过大宗商品涨价,消化货币超发带来的通胀压力。欧元试图以碳交易为基准,为欧元找到“锚”,但迄今仍未成功。日元则基本上以美元为“锚”,它必须不断大规模囤积美元。货币超发,只能依靠美元升值消化^⑬。

而“土地财政”却给了人民币一个“锚”。土地成为货币基准,为中国的货币自主提供了基石。2013年,美联储宣布要逐步退出“量化宽松”,新兴市场国家立刻出现资本外流、货币贬值、汇率波动。而人民币的汇率却屹立不动。这说明人民币已脱离美元定价,找到自己内生的“锚”。这个“锚”就是不动产:不动产升值,货币发行应随之上升。否则就会出现通缩;货币增加,而不动产贬值,则必然出现通胀。也就是说,货币超发须藉由不动产升值来吸收,否则,过剩的流动性就会导致通胀^⑭。

1998年住房制度改革虽然没有增加GDP,但却使“城市股票”得以正式“上市流通”,全社会的信用需求急速扩大^⑮。如果我们理解房价的本质是股价的话,就会知道,通货膨胀之所以没有如期而至,乃是因为房价上升导致全社会信用规模膨胀得比货

币更快。^③

1.4 “土地财政”是中国和平崛起的制度基础

西方国家经济崛起的历史表明,效率较低的税收财政,无法完全满足城市化启动阶段原始资本的需求。为避开国内政治压力,外部殖民扩张、侵略,便成为大多数发达国家快速完成积累的捷径^④。这就是为什么在中国模式出现之前的发展模式,必然带来扩张和征服,新崛起的国家一定要和已经崛起的国家发生碰撞和冲突。如果不能从发展模式上给出令人信服的解释,仅仅靠反复声称自己的和平愿望,很难使其他国家相信中国的崛起会是一个例外^⑤。

有人认为全球化时代的跨国贸易和投资,可以帮助发展中国家选择非武力征服的外部积累模式。尽管这一理论来自西方国家,但他们自己内心并不真的相信这一点。否则就无法解释他们为何仍然处心积虑地对中国投资和贸易进行围堵。的确,“二战”后一些孤立经济体在特殊的政治条件下,依靠国际贸易和投资完成了原始资本的积累。但这并不意味着中国这样的大型经济体也可以复制这样的发展模式。

清末和民国时代的开放历史表明,市场开放对交易双方的好处,并不像“比较优势”理论认为的那样是无条件的。国际投资和贸易既可帮助中国企业在全球攻城略地,也为国际资本经济殖民敞开了大门,利弊得失端赖双方资本实力——全球化只对竞争力较强的一方有利。为何发达国家经济长期处于更有竞争力的一方?一个重要原因,就是其完善的“税收—金融”体制可以以很高的效率融资,从而获得全球竞争优势。因此,通常条件下,推动全球化最卖力的,往往也是资本最雄厚的国家。

但中国的“土地财政”打破了这一规则^⑥,在短短十几年的时间内,创造了一个比西方国家效率更高的融资模式。依托“土地财政”为基础的强大信用,中国不仅产品横扫全球,而且出人意外地成为与列强比肩的资本强国。

反倾销历来是发达国家对付其他更发达国家的经济工具,现在却被用来对付中国这样的发展中国家;以前从来都是城市化发展快的国家资本短缺,完成城市化的国家资本剩余,现在结果反过来了,是中国向发达国家输出资本^⑦。在这些“反经济常识”的现象背后,反映的实际上都是“土地财政”

融资模式的超高效率。

中国之所以能“和平崛起”,真正原因,恰恰是由于“土地财政”的融资模式,使得中国不必借由外部征服,就可以获得原始积累所必需的“初始信用”。高效率的资本生成,缓解了原始资本积累阶段的信用饥渴,确保了中国经济成为开放和全球化获利的一方。因此,即使在发展水平较低城市化初始阶段,中国也比其他任何国家更希望维持现有国际经济秩序,更有动力推动经济的全球化。土地财政的成功,确保了“和平崛起”成为中国模式的内置选项。

2 理解土地财政的问题与风险

2.1 土地财政的问题

同任何发展模式一样,“土地财政”虽给中国经济带来诸多好处,但这一模式也引发了许多问题。这些问题不解决好,很可能会给整个经济带来巨大的系统风险^⑧。其后果,不会小于税收财政曾经带来过的“大萧条”、“金融风暴”、“主权债务危机”。

首先一个问题就是,“土地财政”必定要将不动产变成投资品。政府打压房价的政策之所以屡屡失效,就是没有按照资本品的市场来管理住房市场。总是想当然地企图让住房市场回归到普通商品市场。“土地财政”的本质是融资,这就决定了土地,乃至为土地定价的住宅必定是投资品。买汽车公司股票的人,并不是因为没有汽车。同样,买商品房(城市股票)的人,也并非因为没有住房。只要是土地财政,不动产就无可避免地会是一个资本品。无论怎样打压住房市场,只要其收益和流动性高于股票、黄金、储蓄、外汇等常规的资本贮存形态,资金就会继续流入不动产市场。

第二,拉大贫富差距。土地财政不仅给地方政府带来巨大财富,同时也给企业和个人快速积累财富提供了通道。靠投资不动产在一代人之内完成数代人都不敢梦想的巨额财富积累的故事,成为过去十年“中国梦”的最好注脚。但与此同时,没有机会投资城市不动产的居民与早期投资不动产居民的贫富差距迅速拉开:拥有不动产的居民,即使不努力,财富也会自动增加;而没有拥有不动产的居民,即使拼命工作,拥有不动产的机会也会越来越渺茫。房价上涨越快,贫富差距越大。房地产如同股票,会自动分配社会增量财富。正是这一功能,

锁定了不同社会阶层上下流动的渠道,造就了绝望的社会底层。

第三,占用大量资源。如果说中国经济“不协调、不平衡、不可持续”,房地产市场首当其冲。同虚拟的股票甚至贵金属不同,不动产为信用基础的融资模式,会超出实际需求制造大量只有信用价值却没有真实消费需求的“鬼楼”甚至“鬼城”。为了生产这些信用,需要占用大量土地,消耗掉本应该用于其他发展项目的宝贵资源。资本市场就像水库,可以极大地提高水资源的配置效率,灌溉更多的农田。但是,如果水库的规模过大并因此而淹没了真正带来产出的农田,水库就会变为一项负资产。

第四,金融风险。既然土地财政的本质是融资,就不可避免地存在金融风险。股票市场上所有可能出现的风险,房地产市场上都会出现。2012年全国土地出让合同价款2.69万亿元。虽然低于2011年的3.15万亿元,与2010年的2.7万亿元基本持平,但这并不意味着土地融资在全资本市场上比重的缩小。

截至2012年底,全国84个重点城市处于抵押状态的土地面积为34.87万 hm^2 ,抵押贷款总额5.95万亿元,同比分别增长了15.7%和23.2%。全年土地抵押面积净增4.72万 hm^2 ,抵押贷款净增1.12万亿元,远超土地出售收入的减少。这些土地抵押品的价值,实际上都是通过房地产市场的价格来定价的。打压房价或许对坐拥高首付的银行住房贷款产生不了多少威胁,但对高达6万亿元以土地为信用的抵押贷款却影响巨大^③。

土地“净收益”已经成为很多企业,特别是地方政府信用的基础。一旦房价暴跌,如此规模的抵押资产贬值将导致难以想象的金融海啸。广泛的破产不仅会毁灭地方政府的信用,而且将会席卷每一个经济角落,规模之大中央财政根本无力拯救。

2.2 没有准备的税制转型,无异于政治自杀

鉴于“土地财政”带来的一系列严重问题,主流观点几乎一边倒地要求抛弃“土地财政”。谈论抛弃很容易,如何找到替代的融资?一个简单的答案,就是仿效发达国家,转向税收财政。

当年美国“土地财政”切换到“税收财政”,靠的是联邦政府放弃土地收益的同时地方政府开征财产税。今天中国,土地在地方,税收在中央。如果仿效美国,中央政府就必须大规模让税给地方政

府。现在,中央税收刚刚超过11万亿,要想靠退税弥补近3万亿元的土地收入和占地方财政收入16.6%的1万亿的房地产相关税收几乎是不可能的(更不要说还有6万亿元的土地抵押融资)。

那么,能否靠增税弥补放弃“土地财政”的损失?在中国,“土地财政”的本质是“融资”,其替代者必定是另一种对等的信用。而要把税收变为足以匹敌土地的另一个信用基础,就必须突破一个重要的技术屏障——以间接税为主的税收体制。中国的税负水平并不低,其增速远超GDP。2012年完成税收达到11万亿元,同比增长了11.2%。在此基础上,继续大规模加税的基础根本不存在。

《福布斯》杂志根据目前的边际税率,曾连续两次将中国列为“税负痛苦指数全球第二”。但在现实中,中国居民负税的“痛感”远低于发达国家。为什么?不是因为税收低,而是因为以间接税为主体的缴税方式。

数据显示,2011年,我国全部税收收入中来自流转税的收入占比为70%以上,而来自所得税和其他税种的收入合计占比不足30%。来自各类企业缴纳的税收收入占比更是高达92.06%,而来自居民缴纳的税收收入占比只有7.94%。如果再减去由企业代扣代缴的个人所得税,个人纳税不过占2%。2012年个税起征点上调后,2013年个人直缴的比例还会更低。在严格意义上,中国没有真正的“纳税人”。这就是为什么税收高速增长,居民税负痛感却不敏感的重要原因。

任何一种改革,如果想成功,前提就是纳税人的负担不能恶化。如果按照某些专家的建议,通过直接增加财产税等新的地方税种来补偿土地收入,将足以引发比希腊更加严重的社会骚乱。这种非帕累托改进,对任何执政者而言,无异于政治自杀。在现有的政治制度下,社会暴乱乃至“大革命”都是完全可以预期的。

1862年,美国的税改取消联邦土地收入,改征地方财产税,纳税人从联邦政府处获得财产,然后向地方政府缴税,总的负担没变,收入在不同政府间切换。但在中国这样的税收结构下,就算是中央真的可以下决心减税,也不过是减少了企业的负担,减税并不能直接进入居民个人账户。因此,对居民而言,增加财产税就是支出净增加。这样的改革方案,在一开始就注定会失败^③。

有人也许会质疑,如果不对个人征税,难道应该让中国企业继续忍受如此高的税负?我们可以用另一个问题回答这个问题,为什么中国边际税率如此之高,全球投资还要蜂拥进入中国?答案是:“土地财政”。借助土地巨大融资能力,地方政府可以执行无人能敌的税收减免和地价补贴。其补贴规模之大,甚至使得如此高的税率都变得微不足道^③。也正是由于地方政府的补贴远大于税负的增长,中国企业才保持了相对竞争对手的优势。

同样的道理,中央政府之所以可以保持如此高的税收增长,很大程度上是仰仗地方政府更高的土地收益。没有“土地财政”的补贴,企业根本无法负担如此沉重的税收,中央政府的高税率也就不可持续。在这个意义上,可以说正是因为高房价以及相关的高地价,才造就了具有高度竞争力的中国制造,才支撑了中国产品持续多年的超低定价。

2.3 放弃“土地财政”意味着“改旗易帜”

直接税多一点,还是间接税多一点,并不是哪种税收模式更有效率、更公平这么简单。不同税收模式间,也不是简单的数量替换。税收的方式,决定了国家可能采用的政体:如果增加直接税,政府就必须让渡权利^④。如果政府不主动让,就会通过社会动荡迫使政府让。

历史上,直接税的征收比间接税的征收艰难得多。发达经济为了建立起以直接税为基础的政府信用,无不经历了漫长痛苦的社会动荡。这是因为即使税额相等,不同的税制给居民带来的“税痛”也会大不相同。

英国个税源于小威廉·皮特时代的1798年“三部合成捐”,几度兴废,直到1874年威廉·格拉斯顿任首相时,才在英国税制中固定下来。其间长达80年。德国从1808年普法战争失败开始,经历长达80余年,到1891年首相米歇尔颁布所得税法,个税制才正式建立。美国在1861年南北战争爆发后开征所得税,1872年废止。总统塔夫脱再提个税开征,被最高法院宣布违宪。直到1913年第16条宪法修正案通过,个税才得到确认。期间也长达数十年。

特别值得指出的是,宪政改革是开征直接税的必要前提。历史上,无论英国的“光荣革命”,还是法国“大革命”和美国“独立战争”,无不同直接税征收密切相关,最终的结果都是宪政改革。这是因为

在所有的税种中,个人所得税最能引起纳税人的“税痛”。“无代表,不纳税”(no taxation without representation)。一旦转向直接税,宪政改革就不可避免^⑤。竞争性的民主就会成为不可逆的趋势(就像缴纳物业费的小区),共产党的执政基础就会动摇^⑥。

直接税与民主宪政的关系,决定了即使可以成功转向税收财政,政府不可能不经纳税人同意,用财产税来补贴企业^⑦。可以预见,一旦取消土地财政,中国企业的竞争力必将急剧下滑。中国在城市化完成之前,就会直接沦为三流国家^⑧。

3 “土地财政”的升级与退出

3.1 有区别,才能有政策

没有一成不变的城市化模式。“土地财政”也是如此,不论它以前多成功,也不能保证其适用于所有发展阶段。“土地财政”只是专门用来解决城市化启动阶段原始信用不足的一种特殊制度。随着原始资本积累的完成,“土地财政”应该也必然会逐渐退出并转变为更可持续的增长模式。

指出直接税开征的风险,并非否定直接税的作用,而是要发挥不同模式在不同阶段的优势。当城市化进入新的发展阶段后,就要及时布局不同模式间的转换^⑨。模式的过渡,没有简单的切换路径。必须经过复杂的制度设计和几代人的时间。中国未来几年最大的战略风险,就是在还没有找到替代方案之前,就轻率抛弃“土地财政”。

正确的改革策略应当是:积小改为大改。把巨大的利益调整,分解到数十年的城市化进程中。要使每一次改革的对象,只占整个社会的很小部分。随着城市化水平的提高,逐渐演变到直接税与间接税并重,乃至直接税为主的模式。成功的转换,是“无痛”的转换。时间越长,对象越分散,社会承受力就越强,改革也就越容易成功。切忌城市化还不彻底,就急于进入教科书式的“宪政改革”。

具体做法是,在空间上、时间上,把城市分为已完成城市化原始资本积累的存量部分和还没有完成的增量部分。在不同的部分,区分不同的利益主体,分别制定政策,分阶段逐步过渡到更加可持续的税收模式:

(1) 企事业单位和商业机构,可率先开始征收财产税;(2) 永久产权(如侨房、公房等),可以开征

房产税:(3)小产权房、城中村可以结合确权同时开征房产税;(4)有期限的房地产物业,70年到期后开征房产税同时转为永久产权^⑪;(5)老城新增住宅拍卖时就规定要交缴房产税;(6)老城区及附近新出让的项目可以缩短期限,如从70年减少到20年或30年,到期后,开征房产税;(7)所有已经有完整产权的物业,需以公共利益为目的,才可以强制拆迁。物业均按市场价进行补偿;(8)愿意自行改建的,在容积率不变且不恶化相邻权的条件下,允许自我更新;(9)愿意集体改造的,自行与开发商谈判条件。个别政府鼓励的项目(如危旧房),可以以容积率增加等方式予以奖励^⑫。

房产税可以有不同的名目,直接对应相关的公共服务^⑬。通过区别不同的政策对象,按照不同的阶段,将完成城市化的地区渐进式地过渡到可持续的“税收财政”,同时,建立与之相对应的,以监督财政收支为目的的社区组织^⑭。

城市新区部分则应维持高效率的“土地财政”积累模式。但维持,并不是意味着无需改变。其中最要紧的,就是必须尽快将不动产分为投资和消费两个独立的市场。现在的房地产政策之所以效率低下,一个很重要的原因,就是我们希望用一个政策同时达成“防止房地产泡沫”和“满足消费需求”两个目标。要想摆脱房地产政策的被动局面,就必须将投资市场和消费市场分开,并在不同的市场分别达成不同的经济目标——在投资市场,防止泡沫破裂;在消费市场上,确保居者有其屋^⑮。

3.2 “人的城市化”^⑯

真正用来满足需求并成为经济稳定之锚的,是保障房供给。这部分供给应当尽可能的大。理想的状态,就是要做到如新加坡式的“广覆盖”^⑰。所谓“广覆盖”就是除了有房者外,所有居民都可以以成本价获得首套小户型住宅。只要不能做到“广覆盖”,保障房就会加剧而不是减少社会不满,“寻租”行为就会诱发大规模腐败(赵燕著,2011)。

而要做到“广覆盖”,首先必须解决的问题就是资金。中国金融系统总体而言,资金非常丰沛。关键是如何设计出足够的信用将其贷出来。目前的保障房不能进入市场。这种模式决定了保障房无法像商品房那样利用土地抵押融资。依靠财政有限的信用,必定难以满足大规模建设的巨额资金需求。要借助“土地信用”,就必须设计一个路径,使

抵押品能够进入市场流通。

如何既能与商品房市场区隔,又可以进入市场流通以便于融资?一个简单的办法就是“先租后售”^⑱——“先租”目的是与现有商品房市场区隔;“后售”则是为了解决保障房建设融资。举例而言:假设50m²保障房的全成本是20万元(土地成本2000元/m²,建安成本2000元/m²)。一个打工者租房支出大约500元/月,夫妻两人每年就是1.2万元,10年就是12万元,15年就是18万元。届时只需补上差额,就可获得完整产权。

这个假设的例子中,各地的具体数字可能不同,但理论上讲,只要还款年限足够长,辅之以政府补助和企业公积金(可分别用来贴息和支付物业费),即使从事收入最低的职业,夫妻两人也完全有能力购买一套完整产权的住宅。

由于住房最终可以上市,因此土地(及附着在其上的保障房)就可以成为极其安全有效的抵押品。通过发行“资产担保债券”(Covered Bonds)等金融工具,利用社保(3.11万亿元)、养老金(1.92万亿元)、公积金(2万亿元)等沉淀资金获得低息贷款,只需政府少许投入(贴息),就可以一举解决“全覆盖”式保障房的融资问题^⑲(吴伟科、赵燕著,2012)^⑳。

“先租后售”模式,看似解决的是住房问题,实际上却意味着“土地财政”的升级——都是通过抵押作为信用获得原始资本。这一模式同以往的“土地财政”一个重要不同,就是以往“土地财政”是通过补贴地价来直接补贴企业,而“先租后售”保障房制度,则是通过补贴劳动力间接补贴企业。2008年以后,制约企业发展的最大瓶颈已经不是土地,而是劳动力^㉑。新加坡和香港的对比表明,住房成本可以显著影响本地的劳动力成本,进而增强本土企业的市场竞争力。

“土地财政”的另一个后果,就是“空间的城市化”并没有带来“人的城市化”——城市到处是空置的豪宅,农民工却依然在城乡间流动。现在很多研究都把矛头指向户口,似乎取消户籍政策就可以一夜之间消灭城乡间的差距。取消户籍制度,如果不涉及其背后的公共服务和社会福利,等于什么也没做;如果所有人自动享受公共服务和社会福利,那就没有一个城市可以负担得起。

户籍制度无法取消与“土地财政”密切相关。

由于没有直接的纳税人,城市无法甄别谁有权利享受城市的公共服务,就只好以户籍这种笨拙但有效的办法来限定公共服务供给的范围。要想取消户籍制度,就必须改间接税为直接税。户籍制度同公共产品付费模式密切相关。改变税制,就必须面对前文所述的制度风险。

但就算能够用财产征税取代户籍,也还是解决不了农民转变为市民的问题——今天因为缺少财产而拥有不了户籍的非城市人口,明天也一样会因为缺少财产而无法成为合格的纳税人。如果不创造纳税人,而是简单取消户口,放开小产权,其结果就是南美国家常见的“中等收入陷阱”^⑤。因此,研究怎样让农民可以获得持续增值的不动产,远比研究如何取消户籍来得更有意义。

实际上,“先租后售”的保障房制度,使得户籍制度本身变得无关紧要。它为非农人口获得城市资产和市民身份,直接打开了一条正规渠道——新市民只需居住满一定时间,就可以通过购买保障房,成为为城市纳税的正式市民^⑥。“先租后售”保障房制度把住房问题转向建立公民财产,这同美国当年的《宅地法》本质是一样的——创造出有财产的纳税人。唯如此,转向税收财政才有可靠的基础。

3.3 “土地财政”重建个人资产

现在财政界有一种普遍的看法,认为中国的税制结构,已经到了非调整不可的地步。理由是间接税使每一个购买者都成为了无差别的纳税人,无法像直接税那样,通过累进使高收入者承担更多的税负来调节贫富差距。

但现实中,真正导致贫富差距的深层原因,是有没有不动产^⑦。不动产成为划分有产阶级和无产阶级的主要分水岭——有房者,资产随价格上升,自动分享社会财富;无房者,所有积累都随房价上升缩水。房价上升越快,两者财富差异就越大。财产不均是因,收入不均果。用税收手段,只能调节贫富的结果;用不动产手段,才能调节贫富的原因。

要缩小社会财富差距,最主要的手段,不是税收转移和二次分配,而是要让大部分公民,能够从一开始就有机会均等地获得不动产。“土地财政”向有产者转移财富的功能,是当前贫富差距加大的“罪魁祸首”,但通过“先租后售”,这一功能马上就可以变为缩小贫富差距的有力工具^⑧。

“现代人”的特征,就是拥有信用。“土地财政”通过“先租后售”保障房,帮助家庭快速完成原始资本积累,为劳动力资本的城市化创造了前提。由于保障房的市场溢价远远高于其成本^⑨。因此,保障房“房改”就相当于以兑现期权的方式给所有家庭注资。

家庭的经济学本质,乃是从事“劳动力再生产”的“小微企业”。将土地资本大规模注入家庭,可以快速构筑社会的个人信用,使经济从国家信用基础,拓展到个人信用基础。各国城市化历史表明,城市化水平50%左右时,职业教育(而非高等教育)乃是劳动力资本积累最重要的手段,但劳动力资产有随时间贬值、折旧的特点。而“先租后售”的保障房可以显著地提高配置家庭资产的效率,将劳动力资产转换为不动产凝结下来。国外的实践表明,同储蓄形态的养老金相比,住宅更加容易保值、增值。高流动性的住宅可以在家庭层次,将社保和养老金资本化^⑩。

保障房“广覆盖”,为城市化的高速发展提供了一个巨大的社会稳定器。它可以在利益急速变化的发展阶段,极大地增加整个社会的稳定性,扩大执政党的社会基础。如果说“土地财政”在过去20年先后帮助政府和企业实现了原始资本积累,下一步其主要目标就应当转向劳动力的资本化。

中国城市化快速启动,是拜“城市土地国有化”这一特殊历史遗产所赐。现在来追究当初这一做法是否道德毫无意义^⑪。正确的做法,不是回到土地私有的原始状态再启动城市化(这样只能让城市周围的农民获得城市化的最大好处),而是要利用这一制度遗产,通过企业补贴、“先租后售”保障房等制度,让远离城市地区、更大范围内的农民,一起参与原始资本积累,共同分享这一过程创造的社会财富。

1998年房改的成功,推动了中国近十年的快速增长,帮助城市“政府”完成了原始资本的积累。“先租后售”保障房乃是借助“土地财政”作为融资工具,帮助城市“家庭”完成的原始资本积累,从而为城市化完成后转向税收财政创造条件^⑫。保障房在规模上远超当年的房改^⑬。可以预见,这一改革一旦成功,中国经济至少还可以高速增长20年。

3.4 寻找货币之锚

保障房制度建立后,我们就可以有效地将资本

市场和消费市场有效区隔。从而组合利用价格和数量两个杠杆,使政策的“精度”大幅增加——在投资市场上(商品房):控制数量(比如,将供地规模同保障房供给挂钩)放开价格,避免不动产价值暴跌触发的系统性危机;在消费市场上(保障房):控制价格增加数量,满足新市民进入城市的基本消费需求^④。

在这里需要特别指出的是,以打压房价为目的的各类政策,一定要尽快退出。“土地财政”下,中国货币信用的“锚”就是土地。人民币是“土地本位”货币。中国之所以没有产生超级通货膨胀^⑤,关键在于人民币的信用基石——“土地”——的价值和流动性屹立不倒。在某种意义上,正是因为土地的超级通胀,才避免了整个经济的超级通胀。一旦房价暴跌,土地就会贬值,信用就会崩溃,泛滥的流动性就会决堤而出。

防止土地价值暴跌的关键,在于防止房价下跌。防止房价下跌的唯一办法,就是控制供给规模。唯有大幅度减少商品房供地规模并切断信贷从银行流向房地产,才能减少土地信用在市面上的流通,从而避免资产价格暴跌^⑥。

一个简单的办法,就是将保障房与商品房规模挂钩^⑦。比如,规定每个城市商品房投入市场的规模不能超过本地住房投入总规模的30%。也就是说,每拍卖3 m²的商品房,就必须对应建设7 m²的保障房。由于保障房的需求是确定的,有预先登记的真实需求支持,有助于使城市土地融资的规模被锁定在与其实需求相一致的范围——人口增加越快,保障房需求越大,可以通过土地融资的额度就越大。通过保障房需求为土地融资规模寻找到一个“锚”,使土地供给与人口真实增加挂钩,从而减少类似鄂尔多斯那样纯以投资为目的的“鬼城”。

商品房用地的出让,本质是城市政府为公共服务和基础设施初始资本的融资。有了保障房这个锚,我们就可以像调整银行的货币准备金那样,调节商品房和保障房的比例,从而控制地方政府信用发行的规模——如果我们希望经济增速快一点,就可以提高商品房相对保障房的比例;反之,则可以减少商品房的“发行规模”。宏观调控的工具因此会更加丰富,经济政策就可以更加精确,有效地离合、换挡。

4 结论

城市化的启动,是传统经济转变为现代经济过程中,非常独特的一个阶段。能否找到适合自身特点的模式,对于高质量的城市化至关重要。近代以来,中国一直都在模仿、追赶,鲜有能真正称得上“有中国特色”的制度创新。而“土地财政”就是这样一个伟大的制度创新^⑧。其经济学意义,远比大多数人的理解来得深刻、复杂。

“土地财政”是一把双刃剑,它既为城市化提供了动力,也为城市化积累了风险。放弃是一个容易的选择,但找到替代却绝非易事。没有十全十美的模式。“税收财政”演进了数百年,导致了世界大战、大萧条、次贷危机、主权债务等无数危机,其破坏性远大于土地财政,但西方国家并没有轻言放弃。它之所以仍然被顽强地坚持、探索,盖因其积累模式的内在逻辑使然。

“土地财政”只是一种金融工具。工具本身无所谓好坏,关键是如何使用。很多情况下,问题并非“土地财政”本身,而是“土地财政”的使用。随着城市化阶段的演进,“土地财政”用来解决的问题也应当及时改变。通过不动产的形成和再分配,“土地财政”可以在全社会的财富积累和扩散中,起到其他模式所难以企及的作用。

最优的城市化模式,就是根据不同的发展阶段,不同的空间区位,组合使用不同的模式。“土地财政”是城市化启动阶段的重要工具。一旦原始资本积累完成,城市化进入稳定时期,其历史角色就可能逐步淡出,甚至最后终结。

一个模式的初期,不完善是正常的。在充分理解其在中国经济中的深刻含义之前,就对其妄加批评,不仅十分轻率而且非常危险。至少,在我们找到一个更好的替代模式之前,我们不能轻言放弃。

从更长远经济发展阶段看,我们今天所担心的问题,很可能随着原始资本积累阶段的完成而自动消失。深圳是中国城市化最快的城市之一,税收收入占到政府收入的93%以上,来自土地的收益已经微不足道。但深圳经济并没有因为无地可卖而“不可持续”——由于已经完成了原始资本积累^⑨,深圳“土地财政”已经悄然退出。深圳的实践表明,我们可能根本无需为不治自愈的“病”吃药。^⑩△

【注释】

- ① 周其仁在批注中问“那又因何而起? 集聚带来分工深化、收入提升, 是城市的经济本源, 也是密集的公共服务的起源”。但在我看来, 集聚不过是公共产品规模经济导致的结果, 而非原因。农村只要有公共服务, 就是城市, 但因为分散地区提供公共服务成本太高, 竞争不过人口密集的城市。
- ② 正是由于现代金融和技术创新, 同时为两者提供了原始资本, 导致工业化与城市化相继启动。因此, 城市化与工业化是共生关系, 而非因果关系。
- ③ 现代理论倾向于用技术进步解释经济增长。研发活动伴随人类历史数千年, 但只有在新制度出现后, 才独立出来, 成为一种关键性的因素, 说明, 没有信用制度和原始资本, 科技创新不过是一个又一个昙花一现的奇技淫巧。研发更不可能成为一种独立存在的生产方式。其实, 如果把基础设施也视作一种产品, 城市化本身就可以视作工业化的一部分——用工业的方法生产基础设施。这也部分地回答了著名的李约瑟之问“为什么在公元前三世纪到公元十五世纪之间, 中国文明在把人类自然知识运用于人的实际需要方面比西方文明有效得多? 为什么现代科学……是在地中海和大西洋沿岸发展起来, 而不是在中国或亚洲其他任何地方得到发展呢?”
- ④ 周其仁注意到“这里‘资源、资产、收入、资本’之间的关系, 没有以费雪的为基础。”
- ⑤ 秦朝投资长城、驰道、阿房宫, 隋朝投资大运河、东都(洛阳), 都触发了全国性的动荡。
- ⑥ “差序格局”一词是费孝通先生提出的。费先生认为中国传统社会的人际格局, 如同水面上泛开的涟漪一般, 由自己延伸开去, 信任程度逐层递减。
- ⑦ 春秋末期的人口总数为 3200 万人, 城市人口 509 万人, 城市化水平已经达到 15.9%。赵冈(1983)在《中国历史的城市人口》所得出的北宋城市化率为 20.1%, 南宋为 22.4%。按照梁庚尧在《南宋的城市发展(上)》中估算“南宋大部分城市人口比率可能在百分之三至百分之十四之间”(梁庚尧, 1981)。吴松弟(2000)所著的《中国人口史·辽宋金元时期》中的估算数字为 12% 左右。而 1978 年改革开放前, 中国城市化水平仅为 17.9%, 基本处于同一数量级。
- ⑧ 周其仁针对这句话, 认为“学香港中有变异: 港岛没有征农民土地的问题; 九龙、新界也有所不同。我们这里是一个半拉子市场: 一手征、一手‘卖’(批租)。农村没醒来, 没问题, 一旦醒来明白了, 冲突就普遍了。”我在后面会提到, 英国在殖民地将所有土地先据为国有。拥有强征权是英国殖民地城市化快于其他国家殖民地的重要原因。
- ⑨ 1986 年, 深圳改变了原有的无偿划拨模式, 逐步形成了国有土地流转市场。1987 年 12 月 1 日, 深圳市首次公开拍卖了一幅面积 8588m² 的地块, 敲响了 1949 年以来国有土地拍卖的“第一槌”。第二年, 宪法修正案在第 10 条中加入“土地的使用权可以依照法律的规定转让”, 城市土地使用权的流转获得了宪法依据(张千帆, 2012)。
- ⑩ 1956 年, 三大改造运动开始, 政府通过赎买收购了资本主义工商业拥有的土地所有权, 并通过人民公社运动将农民个人土地转变为集体土地。形成了国有为主、集体与私有土地并存的格局, 城市超过 90% 的土地为国家所有, 1975 年宪法第 5 条正式规定: “生产资料所有制阶段主要有两种: 社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制”。1982 年宪法第 10 条重申“城市的土地属于国家所有”。
- ⑪ 改革开放前后的政策, 看似相互对立, 实则相互连贯。“不能用改革开放后的历史时期, 否定改革开放前的历史时期”(习近平, 2013)。台湾大学政治系教授朱云汉 2012 年 9 月 28 日在题为《中国大陆兴起与全球秩序重组》讲座中指出“中国完成了一场相当彻底的社会主义革命, 因为它把私有财产权, 尤其是最重要的土地资本集体化, 不是国有就是集体所有。而这个庞大的集体资产, 大部分是国有资产, 是中国后来 30 年快速发展的资本。其他很多国家没有走这条历史道路, 就很难有这个历史条件。这是前人留给后来政府的一笔巨额财富”。
- ⑫ 直到今天, 联邦政府仍是美国绝对的“头号地主”。联邦政府拥有土地高达 2.63 亿 hm², 约占全部国土的 30%。联邦拥有 82% 的内华达州、68% 的阿拉斯加州、64% 的犹他州、63% 的爱达荷州、61% 的加州以及将近一半的怀俄明州和俄勒冈州。这些联邦土地不仅由联邦政府全权管理, 而且也因其联邦所有权而享受征税豁免权。在国有土地方面能和美国有一比的是加拿大。据统计, 加拿大 41% 的土地为联邦所有, 48% 为各省所有; 两者相加, 高达 89% 的土地是属于政府的“皇家土地”(Crown Land), 仅剩下 11% 为私人所有(张千帆, 2012)。
- ⑬ 关于土地财政的规模, 有不同的观点。王克强、刘红梅、张璇等认为“早期美国的土地财政收入占总财政收入的比重较高, 达到了 60% 多, 后来呈现缓慢下降的态势。进入 21 世纪, 美国的土地财政收入占总财政收入的比重为 30% 不到, 并且变化不大”。Hibbard(1924)整理 1820 年 7 月—1842 年 9 月间联邦政府土地拍卖收入情况后得出结论, 政府总计收到 9535.1 万美元, 占整个联邦总收入的 11%, 其中 1835 年的土地拍卖价格收入超出当年关税收入。
- ⑭ 即使按 10% 计算, 考虑到联邦政府以赠予形式注入市场的土地, 这也是一笔巨大财富。比如, 联邦政府规定新州必须将其境内的三十六分之一的公共土地用于学校和其他小额赠予用途。对每个镇的学校土地捐赠起初为 8.1 hm², 到 1850 年加利福尼亚加入联邦时扩展为 16.2 hm²。联邦政府还对各州建立州立大学和农业院校有专门的土地赠予规定。联邦政府对修路、运河、铁路、疏浚和提升航运水道, 以及灌溉项目的赠予是其土地捐赠中的最大支出项。通常, 一条铁路建设的全部原始成本可以通过销售土地来弥补, 有些铁路通过销售土地几乎收回其全部支出(骆祖春、赵奉军, 2013)。而中国的土地收入看似较高, 但其中近 40% 是征地拆迁的成本。
- ⑮ 有人或许认为中央政府的土地收入和地方政府的土地财政不能混为一谈。但在我看来, 土地财政的本质, 就是将土地收益用于公共服务。地方政府和中央政府的差别, 仅仅是提供的公共产品种类不同(前者可能是自来水、后者可能是国防)。除此之外, 没有本质差异。
- ⑯ 需要指出的是美国联邦政府的“土地财政”, 与中国地方政府的“土地财政”不完全相同。这还不仅仅是因为“初始地权”的获得不同——美国靠的是对北美印第安人的屠杀和掠夺, 而中国则是

通过计划经济的制度设计,也是因为美国早期土地所有者是联邦政府,所出售的土地并非附带有公共服务的城市土地,因而也不算是严格意义上的资本。只有当1862年《宅地法》后,土地和地方政府提供的公共服务结合并带来持续税,不动产才成为真正意义上的资本。而中国一开始土地就和地方政府公共服务结合在一起,政府收益被用来改善公共服务。这使得土地不断升值,并成为极佳的投资品。

- ⑰ 周其仁认为这个结论是有条件的“如果只有一个类似香港、新加坡那样的政府,而不是大陆五级政府的‘政府’,此论成立。现在的问题是,一个聪明的做对一件事,就鼓励10个愚蠢的做错10件事。抵消效果越积越大。”
- ⑱ 这就是中国城市的积累效率远大于土地私有化国家的秘密。也正是依靠这一秘密武器,中国得以一举完成工业化和城市化两个进程的原始资本积累。
- ⑲ 当然,两者从流动性等金融性质方面并不完全相同,但就融资功能而言,本质是一样的。
- ⑳ 通过免交财产税的方式分红。
- ㉑ 中国大量企业是在土地市场而不是在股票或债券市场完成融资的。例如,很多初始投资高、回报周期长的产业,往往要搭配一些“商业服务”或“居住”作为平衡用地。更多的是政府拍卖项目周边的土地,然后用获得的收益,对企业予以补贴。
- ㉒ 通过抵押或直接出让“平衡用地”,是地方政府基础设施和招商引资的主要手段。这也间接反驳了那些认为土地财政抑制了实体经济的指责。
- ㉓ 在这里,周其仁评论道“关键是房地产价是不是‘价’,或更广义说,资产之价要如何看?美国也是管货币的不看股市之价,只看CPI。但实际上货币一流通,对所有价格有影响。资产之价是收益,但今年的收益就是明年的‘成本’。明白这一点很重要。”
- ㉔ 安倍经济学企图用日元贬值走出通缩,在我看来这不过是日本货币战争的障眼法。其目的,是用货币贬值对冲高负债率可能带来的通货膨胀。一旦美国要求日元升值,超发的货币就会泛滥。
- ㉕ 同日本一样,囤积的大量美元是人民币信用的另一个来源。美元升值,人民币就可以多发。如果人民币贬值,不动产就必须升值,否则,就会导致通胀。因此,在美元贬值的背景下,打压房价,就是打压人民币。房价下跌,必定导致通胀,其后果,远比我们大多数人的想象来得巨大、复杂。
- ㉖ 周其仁“有见地的观察。”
- ㉗ 货币作为一个“流量”,它对应的是整个经济规模。GDP只是经济规模的一个断面,而没有考虑不同发展“速度”通过信用制度贴现过来的“体积”差异。简单地将GDP与货币挂钩必然会出现极大的误差。
- ㉘ 周其仁评论“美国没有吧?至少美帝国主义与老帝国主义有点区别”。我认为这很大程度上也是由于美国土地财政收入对财政的支持。美国的殖民地虽然要远小于其他列强,但却以更快的速度崛起,并成功地完成了与英国世界霸权的和平交替。事实上,几乎所有独立后的“英联邦”成员都或多或少继承了国有土地制度。例如澳大利亚政府可以通过两种方式获得(acquisition)土地:和私人土地所有者达成协议,或在所有者不同意的情况下强制征收,而强制征收有时也被称为“收回”(resumption),也就是代表国家的“国王”可以为了某种目的“收回”先前授予出去的部

分土地。这笔制度遗产,为城市化资本积累创造了条件。也解释了何以英国殖民地独立后大都得以迅速完成城市化。

- ㉙ 周其仁注“和平扩张也不会?再看20年才知道。”我想,关键要看下一个20年,中国是否仍然能够找到内生的基本积累模式。
- ㉚ 周其仁在此处批道“其实中央政府比较更依靠税收财政,地方政府更多靠土地财政。这或与在野、在朝有关。”
- ㉛ 著名发展经济学家、诺贝尔经济学奖获得者刘易斯(1978)就发现,城市人口每年增加超过3%的国家大多资本短缺,需要向城市人口增长低于3%的国家借贷。
- ㉜ 周其仁“正确。”
- ㉝ 民间企业和个人以不动产为抵押的信用,可能比国有土地抵押的规模更大。
- ㉞ 退一步讲,即使最后政府如愿开征了直接税,也不足以完成原始资本积累。西方国家崛起的历史表明,税收财政依然无法为城市化积累足够的资本。如果当初能够通过税收筹集到和中国“土地财政”接近的资本,根本就不会有血腥的殖民征服和世界大战了。
- ㉟ 尽管这种补贴看上去并不是对所有企业普惠,但对龙头企业的补贴,实际上也外溢到所有下游企业。基础设施的改进,也可惠及所有企业。
- ㊱ 周其仁质疑“万岁?”每个人对这个判断有不同的推理。在我看来,再成功的制度也不会一成不变。
- ㊲ 周其仁认为“该发生的终究要发生。”但我认为至少不应是在目前的阶段。即便发生,也应是可控的。
- ㊳ 现在中国之所以可以高效率应对各种危机和竞争,很重要的一个原因,就是因为“土地财政”支持着间接税为主的税制,使得政治决策无需经由西方式的宪政改革。由于地方政府间的竞争,企业可以通过“用脚投票”(而不是宪政改革)来迫使政府提升效率、消减税负。
- ㊴ 由于必须经由民主程序决定预算使用,哪怕税收财政可以获得不亚于土地财政的收入,对企业的大规模补贴也是不可能。
- ㊵ 坚持现有国家体制,就必须坚持间接税为主的税制。在这个意义上,放弃“土地财政”决不是简单的财政改革,而是一场社会革命,它不仅意味着国家政体的改旗易帜,也意味着中国特色社会主义道路的终结。如果这场革命发生在城市化完成之后,可能是再一次制度升级;而如果在城市化完成之前,很可能导致巨大的社会灾难。
- ㊶ 周其仁“对!为什么不直接以此立论?”这是因为我们其实并没有看清我们要离开的地方(土地财政),也不知道离开后要去哪儿?可行的路径是什么。
- ㊷ 由于产权是分别到期的,涉及的利益也是分别出现的。
- ㊸ 周其仁“这几点甚为重要。作者的长项所在。”
- ㊹ 比如小区物业费(对应小区物业服务),学区物业费(对应学校教育升级),社区物业费(对应环卫、路灯公共服务),地方政府物业费(对应消防、治安、交通等公共服务)。针对企业的服务,也可以通过直接转换成股份的方式减税。
- 其实,现在的小区物业费和业主委员会,就是广义的财产税和草根宪政制度的雏形。
- ㊺ 周其仁认为“投资、消费概念相通。投资是间隔了时间的消费。”
- ㊻ 周其仁认为“逻辑是人力资本第一,要有在城市的技能和本事,挣到收入,才‘落’到非人力资本上。”这和他并不矛盾。住房只

是一个工具,帮助将不断折旧的劳动力“贮存”起来,以便跨生命周期配置。

- ④7 周其仁感叹“13亿人五级政府的中国,学300万人的新加坡,难啊!还有,人家的政府是私人的(李),或者说‘是’私有政府,且有现代意识,选贤任能。”但不久前,新加坡总领事送给我一本李光耀最新的著作《硬道理》。在这本书里,李光耀认为新加坡之所以采用现在的制度,恰恰是因为他们人口太少,找不到足够的人才。
- ④8 周其仁“厦门试一把!”。但这已经超出了一个规划局长的职权。由于这一做法牺牲了地方政府出让商品住宅的收入,没有如当年土改那样的全党动员,地方政府很难主动去实施。
- ④9 周其仁“极有道理。关键要做出来看”。
- ⑤0 近年来,社保基金、养老基金和公积金入市的呼声不绝于耳。但低迷的收益和有限的规模,使得股票市场难以满足保值的需要。但如果我们放开视野,就会发现,房地产(特别是保障房)市场其实是比股票更大、更安全的资本市场。
- ⑤1 沿海城市由于居住成本高昂,劳动力价格不断上涨。缺工现象大面积蔓延。采用“先租后售”保障房制度,可以大幅降低劳动力的生活成本,从而抑制劳动力价格的上涨。企业最头疼的流动性过大问题也可以得到缓解。
- ⑤2 “中等收入陷阱”国家的一个共同的特征,就是大量进入城市的居民不为城市公共产品付费。城市贫民窟同小产权房一样,本质都是为了逃避为公共产品付费。一旦坠入“中等收入陷阱”,城市化就会半途而废(除非你将这些不为公共产品付费的人口也计算为城市人口)。
- ⑤3 “先租后售”制度就相当于“城市公司”的期权。缴交10~15年房租后,就可以以“房改”的方式兑现期权,成为城市的正式“股东”。这同发达国家移民的绿卡制度类似:先获得居留权,交税足够后,转为正式居民。
- ⑤4 周其仁认为“第一位的差别还是人力资本的差别,‘动产’也——附在人身上,是跟着人走的。”两者并不矛盾。这里是假设人力一样时的条件。
- ⑤5 1863年起实施的《宅地法》的核心内容是:一切忠于联邦的成年人,只要交付一笔很少的宅地申请费,就可以免费在西部获得64.75hm²的土地,在该土地上耕种5年后就可以获取这块土地的所有权。“先租后售”如同美国当年的《宅地法》直接将资产均等地注入居民,可以从根本上解决资本分布不均的问题,使所有进入城市的居民,得以共享“中国梦”。
- ⑤6 比如,20万元成本价买下的保障房,市场价值可能是50万甚至100万元。
- ⑤7 同建设商品房相比,表面上看,政府一次性收入会显著减少。但只要操作得好,通过反抵押等金融工具,政府巨大的社会福利支出对等减少。
- ⑤8 就像谴责美国掠夺印第安人土地毫无意义一样。
- ⑤9 美国联邦政府土地财政转向地方政府税收财政,首先,要将土地转移给新移民,使他们成为有产者,然后才对新移民的财产征税。没有财产,税收财政就是无源之水。“先租后售”对中国经济的意义,类似于《宅地法》对于美国经济的意义,目的就是创造有财产的纳税人。在联邦政府大规模推进公共土地私有化之后,州和地方政府多了对私人财产征收税费的对象,理由是由此两级政府给

居民提供了公共服务。随着消费税体系的逐步完善,与土地有关的财产税逐步从州下移到地方政府,直至演化为今天美国地方政府的收入结构局面(骆祖春、赵奉军,2013)。

- ⑥0 周其仁“农村如何办?从哪里开始?”我“从进入城市开始!”
- ⑥1 这就像把公司股票和产品分开一样——股票价格的上升,有时更有利于产品价格的降低。这些年的实践也证明,商品房市场(股票)价格较高时,政府反而有更多的资金建设和补贴保障房(产品)。
- ⑥2 周其仁认为“房价也是价,把房价考虑进去,这个结论还要推敲。”我同意他的观点。正确的表述应该是,房价的上涨对冲了其他产品价格上涨的压力。
- ⑥3 如果说“商品房”对应的是城市公司的“流通股”,“先租后售”保障房就是职工“内部持有股”。减少“流通股”的供给,才能保持市场股价的稳定。而“内部持有股”不贬值,才能为抵押融资创造更多的信用。
- ⑥4 这一观点是在我和周其仁讨论时想到的。地方政府出让土地,实质上是在制造信用。银行制造信用有准备金作为“锚”。银行不能超出其资产放贷。保障房直接和真实需求挂钩,如果有了这个锚,只要保障房需求(预先登记并有实际居住)是真实的,政府的“土币”就不会超发。诸如温州、鄂尔多斯之类建立在虚假需求上的“鬼城”就不会出现。中央政府则可以像调节银行准备金那样,通过调节商品住宅与保障性住宅的比例,来调节市场上信用的多寡,进而操控经济的速度。
- ⑥5 周其仁不同意“过了,香港来的,有变异。下结论偏早。”我还是坚持这一判断。实践摆在那里。
- ⑥6 周其仁“这个概念(指原始资本积累)出现了多次,来自马克思,有无此事待查证。”我倒是觉得这是一个很好用的概念。同边际成本之类人造的概念相比,起码现实中可以看得到。我的价格理论,很大程度上来自马克思,同新古典不同,语境不一样。至于经济学中怎么定义,留给专家吧。
- ⑥7 附: 王建的评论
- 燕菁: 这是我看到的你写的最好的一篇文章,有非常高的理论与思想价值,且很少有人能这么深入的分析土地财政这个当前这么重大的问题,看来你虽然当了官还是没有丢掉学者本色。但恕我直言,还是有些需要争论的问题: 一是土地财政与土地信用实际是两个问题,因为卖地收入与用土地做抵押从银行系统拿钱,是两种不同的做法,而土地信用的规模似乎比土地财政的规模要大得多,虽然有一段时间许多地方用地方财政做担保为地方发展筹资,但很快就不允许了。所以,如果能把这两个问题分开来说会更有利于理清问题脉络; 二是与此相关的土地财政和土地信用之所以能够产生,是因为中国的市场化把土地变成了资本,正像你文中所说的,“只有资本能为资本做抵押”,以前土地不能进入市场,就不是资本,1992年以后中国的市场化进程到了把土地变成资本的阶段,土地财政才能大行其道,而这个变化又与新中国的建立有关,是毛泽东那一代领导人领导了中国合作化和人民公社化,把私有土地公有化了,才给改革开放后的土地从计划经济条件下的非市场物品变成了市场化的资本品,从而给中国的各级政府“凭空”创造出一大块财政资源和抵押信用资源,而西方国家城市化资本积累走不出中国的道路,是因为他们一开始就是在私有化的轨道上进行的; 第三,既然土地的市场化是推动中国工业

化、城市化与经济高增长的起源,当这一块资源用尽的时候,就是依靠土地财政、信用增长方式转型的时候,目前东部发达地区已经没有土地资源可用,新的财政体系建设是必然趋势;第四,中国土地资本的高增值,其主因是在新全球化时代外需所引导的中国经济高增长,实现了极高的利润增长率,从而使包括土地在内的所有生产要素的价值不断增值,因为说到底,只有利润才能决定资产的价值。如果把你的分析逻辑用到其他如人力资源、科技发展方面,恐怕也会产生一样结论,所以过高估价土地财政的作用似有不妥。还有一些问题就不说了。虽然说了这么多问题,但无法掩盖你这篇文章的光彩,所谓瑕不掩瑜,至少它给了我以上这些问题的启发,而这些年都很少有能对我如此多启发的文章了。祝夏安。王建

【参考文献】

- [1] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 三联书店, 1985年.
- [2] 李炜光. 论税收的宪政精神精[J]. 财政研究, 2004(5): 2-5.
- [3] 习近平. 在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上的讲话[EB/OL]. 新华网, 2013-01-05.
- [4] 张千帆. 城市土地‘国家所有’的困惑与消解[J]. 中国法学, 2012.
- [5] 骆祖春, 赵奉军. 美国土地财政的背景、经历与治理[J]. 学海, 2012(6).
- [6] 王克强, 刘红梅, 张璇. 美国土地财政收入发展演化规律研究[J]. 财政研究, 2011(02).
- [7] 赵冈. 中国历史上的城市人口[J]. 食货月刊复刊, 1983, 13(3、4).
- [8] 梁庚尧. 南宋城市的发展(上)[J]. 食货月刊, 1981, 10(10): 4-27.
- [9] 吴松弟. 中国人口史(第三卷): 辽宋金元时期[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2000.
- [10] 朱云汉. 中国大陆兴起与全球秩序重组[EB/OL], 2012-09-28 (http://wenku.baidu.com/link?url=pXp9hEhW2meVs7l3PGL0wldfQ_yzYfSpL02d2ei1JiDzU1uEq7FKBKPlQGFo-WgDVJl4ElzvKZcHP22qr2SUJvGoTkRT1wGckRJeWc-OTigs7).
- [11] 赵燕著. 理论与假设——城市化过程中的市场窒息与资源短缺[J]. 城市规划, 1999(12).
- [12] 赵燕著. 国际战略格局中的中国城市化[J]. 城市规划汇刊, 2000(01).
- [13] 吴伟科, 赵燕著. 高覆盖保障房建设的融资方式[J]. 城市发展研究, 2012(10).
- [14] 赵燕著, 吴伟科. 住宅供给模式与社会财富分配[J]. 城市发展研究, 2007, 14(05): 1-8.
- [15] 赵燕著. 保障房须广覆盖[J]. 财经, 2011(27).
- [16] Hibbard, Benjamin H. A History of the Public Land Policies[M]. New York: Macmillan, 1924.
- [17] W. Arthur Lewis. Evolution of the International Economic Order[M]. Princeton: Princeton University Press, 1978.

作者简介: 赵燕著(1962-), 男, 博士, 教授级高级规划师, 厦门市规划局局长, 中国城市科学研究会常务理事。主要研究方向: 制度经济学, 城市发展战略, 城市规划设计及理论, 历史文化名城保护规划。

收稿日期: 2013-10-22

Land Finance in China: History, Logic and Choice

ZHAO Yanjing

【Abstract】 Land finance is the core institute which starts the process of urbanization in China. It plays an important role in accumulating original capital of urbanization. Land finance causes the waste of resource, risk of finance and growing disparity between the rich and the poor. To shift from land finance to tax finance simply may cause serious risks. Land finance system should not give up simply. It should be updated, renovated and exit gradually. The public housing system could fund the labors which is the core of urbanization.

【Keywords】 Urbanization; Land finance; Housing System