

制度分割下地方政府“土地财政”之转型路径探析

尹超

(中南财经政法大学法学院, 湖北武汉, 430073)

摘要: 中央针对房地产市场连续实行严厉调控以来, 房地产价格上涨势头得以遏制。与此同时, 部分地方政府却频频以“试探性救市”措施寻求政策“微调”空间, 凸显地方政府根源于“土地财政”的窘境。实现地方政府“土地财政”之转型, 必须优化和增加制度供给, 建立财政风险分散机制, 打破对非规范、非正式财政路径的严重依赖。

关键词: 土地财政; 土地出让金; 中央政府; 地方政府

中图分类号: D912.29

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)04-0118-06

伴随着市场经济的高速发展, 我国工业化和城市化水平不断提高, 对具有承载安居功能的土地需求也越来越多。许多地方政府财政过度依赖土地出让金等土地收益的短期行为而衍生出的一系列“土地财政”问题, 引起学界广泛关注。土地财政, 又叫第二财政, 是指以政府为主导、围绕土地使用权出让所进行的财政收支行为和利益分配活动。近年来, 中央政府狠下力度调控房地产市场, 土地市场交易趋冷, 使地方政府应对财政危机时捉襟见肘。在“土地财政收入的减少已造成各地资金紧缺的现实”的环境下, 土地财政模式导致的潜在问题已逐步显露且不容忽视^①。因此, 只有对“土地财政”问题的现状、缺陷作出细致的分析, 才能真正找出政府“土地财政”问题的困局所在, 保障土地资源的合理利用。

一、“土地财政”的现状及其危害

政府实行土地收购储备制度, 主导土地供给, 再将土地进行招标拍卖, 以此获得大量土地出让金收入作为地方政府财政收入的重要补充来源。但政府采取的非饱和型供地的做法, 虽然能增加政府财政收入, 但减少了社会整体福利。

(一) 现状: 地方政府借城镇化之机, 过渡依赖土地增量收益

在“土地财政”上, 一些地方政府最常用的手法是进行土地整理, 运用行政力量对其他用途的土地整

合, 然后合法拍卖。目前, 地方政府的土地财政依赖主要集中在以下两个方面。

1. 以招、拍、挂等方式出让土地获得巨额出让金收入

根据《土地管理法》的相关规定, 只有经营性用地才能给地方政府带来巨额的土地出让金收入, 是地方政府预算外收入的主要来源。政府“财政预算内靠城市扩张带来产业税收的增量, 预算外则靠土地出让形成收入”, 乃名副其实的土地财政。^[1]我国城镇化进程加快导致居民住房需求不断增加。地方政府为解决资源的“刚性约束”, 出于政绩评价和解决实际问题的需要, 对房地产市场“一往情深”。在前一轮地方政府主导的城市扩张中, 地方政府通过扩大新增建设用地规模, 以出让土地方式获取土地出让金。土地出让范围的扩大, 使土地出让金收入非常可观, 成为地方政府财政收入的有效增长点。政府在集体土地征用和国有土地出让中处于完全主导地位, 可以运用降低征地价格、提高出让价格的剪刀差方式, 通过极低的征地补偿费拿到土地, 再以较高出让价格出让土地。通过上述途径, 地方政府获取了巨额的土地出让收入。

2. 在房地产产业链中的相关税收收入

地方政府通过征收农用地扩大城市建设规模的方式, 刺激建筑行业 and 房地产业的快速发展以及相关税收的增长。2009年起, 我国房地产市场升温加速, 量价齐涨, 引发社会公众的“恐慌性抢购”, 导致住房需求出现严重畸形。中央政府为合理规范房地产市场

收稿日期: 2012-03-14; 修回日期: 2012-05-02

作者简介: 尹超(1978-), 男, 湖南茶陵人, 中南财经政法大学法学院博士研究生, 中共湖南省纪律检查委员会办公厅职员, 主要研究方向: 经济法学。

秩序，针对房地产业连续实行严厉宏观调控，房价在紧缩货币等政策直接调控下开始“理性回归”。统计数据显示，2012年1月份70个大中城市房价全部停涨，环比下降的城市达到48个，其中济南、青岛等地房价环比下跌严重。重点城市房价上涨幅度减缓或出现下跌的同时，全国各地地方财政收入锐减。其中，北京、上海等一线城市财政收入增幅显著下降，甚至出现了少有的负增幅。^[2]中央调控政策紧锣密鼓进行时，各地方政府却暗自出台一些“救市”措施，极力寻求政策“微调”空间^②。部分城市回调首套房贷利率，放宽限购政策，以期刺激房地产市场回暖。诸多“试探性动作”表明：地方政府一时还难以摆脱对土地财政的依赖。此外，地方政府在金融危机时期产生的十多万亿元债务，至今年已面临偿债高峰。这一沉重“包袱”使得地方政府增大了对“土地财政”的依赖性。

（二）危害：“土地财政”的“捆绑力”产生的负效应

“土地财政”为人垢病，最主要的原因是地方政府在获得较充裕财政收益的同时，却难以避免这一收益的方式可能带来的“风险束”。^③“土地财政”以金融为媒介，将地方政府、房地产开发商和购房消费者“捆绑”起来形成紧密的“利益链”，一旦某一环节出现阻滞，就会导致“多米诺骨牌”效应的连锁反应。就房地产市场而言，地方政府片面追求“以地生财”和开发商对土地过分投机形成的合力，致使土地出让价格高昂，房产价格也随之水涨船高。过度地“以地生财”，还使房价与普通居民收入状况相背离，进而产生房产滞销与“夹心层”群体大量出现，企业风险和社会风险接近临界边缘。亚当·斯密认为：“能够维持政府的安全与尊严的，只有确实的、稳定、恒久的收入，至于不确定的、不经久的资本及信用，决不可能把它当作政府的主要收入来源。所以，一切已经越过游牧阶段的大国政府，从来都不由这种源泉取得其大部分的公共收入。”^{[3](379)}现实中，地方政府“圈地”冲动暴露出来的“财政机会主义”倾向，^④造成宏观经济在数据上的失真和紊乱。地方政府在征地过程中的随意性和不确定性，触发了与土地有关的寻租行为的猖獗和蔓延，并导致社会矛盾尖锐。

综上所述，土地财政是地方政府借以缓解财政资金匮乏、实施城市一体化战略的主要措施。“土地财政”在城市建设中扮演着举足轻重的角色，囊括两大收益：一是土地出让收入，即由出让土地带来的政府直接收益；二是间接收益，即国家的税费收入和国企利润收入。但显而易见的是，土地出让金实际上是对土地收益的“透支”，是政府一次性预收或预支未来几十年该出让土地的收益。这种“寅吃卯粮”的粗放型促收模

式极易诱发地方政府的“短视”行为，众多地方政府热衷卖地来获得财政资金，加之金融和土地的结合催生了大量的形象工程和政绩工程，造成土地资源的滥用，并陷入靠土地生财吃饭的怪圈。^[4]“土地财政”注定不具有可持续发展性。

二、“土地财政”问题的制度缺陷解读

从制度经济学的角度看，初始的制度选择会强化现存制度的惯性。现行财政体制是“土地财政”产生之根源，在“财权向上密集集中，事权向下大量转移”之时，地方政府将目光瞄向了土地”。^[5]换言之，“土地财政”模式是现行财政体制和制度中财权和事权搭配不合理导致政府“行为扭曲”的反照。

（一）财权事权分配和预算实施的财政体制设计存在不足

在分税制改革中，财政体制设计就存在先天不足，地方政府普遍存在对非规范、非正式财政制度的路径依赖。1994年的分税制改革以及2002年的所得税改革在一定程度上约束了地方政府“以地生财”的策略性行为。但地方政府财政运作并未由此进入规范和有序的轨道，反而表现出一种强烈的对非正式或非规范制度的“路径依赖”趋向。^[6]我国实行中央政府主导型财政制度，在渐进式的财政制度变迁中，我国目前分税制的改革设计仍然存在严重缺陷：首先，从财权与事权规则看，由于各级政府事权边界模糊，法律界定不清晰，财政行为缺乏有效约束。因“一级政府，一级事权，一级财权”的规则势必驱动各级政府以本级财政利益最大化为目标，尽量增加财政收入以作为预期行为的财政支撑。且《中华人民共和国土地管理法》虽然规定“国家依法实行土地有偿使用制度”，但如何有偿使用，以及土地出让金如何收取，由谁来收取，收取额度如何，甚至土地出让金如何分配和使用等一系列问题都没有在《土地管理法》中详细加以描述。其次，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”。^[7]此外，“收支两条线”使土地出让金管理高度分权化。自2007年1月1日起，依照《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》规定，将土地出让金纳入地方预算中，强调建立出让金收支专用户头。但在实践中，该《通知》的规范效力和位阶与财政法定的要求相去甚远，实施中难度较大，^⑤这部分财政资金并未实现纳入预算

统筹安排使用的良好愿望。

(二) 程序制度及补偿标准不完善, 对“土地财政”的监控流于形式

土地乃万物生存之源、立国富民之本。由于缺少相关法定性制度设计, 导致许多地方政府违法、违规使用和开发土地, 造成土地资源的严重浪费或过度开发。具体表现在以下几个方面:

第一, 征地程序失范(尤其是征地听证程序欠缺)和补偿标准较低, 政府行为随意性增强。程序在行政行为的实施过程中, 具有提供实质性客观标准的校准功能。它能通过提供设定时间、地点、方法、形式等限制指标、参照系和计算方法, 方便参与者目标的实现。从程序正义而言, 政府实施征地活动的程序要求涉及到的法律法规主要有《土地管理法》《房地产管理法》《关于建立建设用地信息发布制度的通知》和《国土资源部关于征用土地公告办法》等, 需要经过“建设项目许可——告知征地——征地调查——征地听证——征地安置与补偿”等步骤才可以进行征地。^[8]但在具体执行中, 无视听证程序而批准通过补偿安置方案, 或违反法定程序的公告补偿协议屡见不鲜, 说明了征地程序看似有了法律的保障, 实际上实施流程中的约束还停留于主观臆断。在多重利益驱动下, 政府的征地行为失去程序约束, 为贯彻自己的意志和实现“经济人”角色提供了机会。政府随意提高或者降低征地补偿金, 法定补偿标准成为一纸空文。因此, 地方政府争相扩大用地征收规模, 以此收获规模可观的财政收益实属必然。

第二, 财政预算不健全, 缺乏相应的监督机制。

《预算法》在对财政预算、收入、上缴与支出(拨付)等方面虽有规定, 但违反该法的法律后果, 却不是追究责任人的法律责任, 而是追究行政责任。“由上级机关给予负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员行政处分”。^⑥“法律责任”条款被“行政责任”所替代, 不仅丧失了法律的严肃性, 也使违法成本偏低, 违犯法律的政府部门和官员可以轻易地逃避法律追究, 屡查屡犯现象难以制止。对地方政府监督的形同虚设, 致使行政行为效率低下, 腐败滋生。监督机制的缺失还导致另外一种风险, 即由此产生的对地方政府的“驱赶”效应: 地方政府将收入重点由“依靠企业预算内收入”转到“依靠农民和土地的预算外和非预算收入”, 由“侧重工业化”转到“侧重城市化”。^⑦这些土地出让金等属于地方政府预算外的收入及其支出, 一直游离于监管体系之外, 极易成为地方政府的“小金库”。中央前期调控政策屡屡失效, 部分原因也在于地方政府对此没有主动披露相关信息的义

务和责任, 造成了房地产统计数据的失真。

(三) 城乡制度分割背景下市场激励机制匮乏导致土地流转的偏离

我国土地制度实施的最大背景是城乡分割。作为农业大国, 农用地数量居多, 城镇化进程中的农地非农化是土地流转的重要方式。我国城镇化运动中的土地流转制度区别于国际标准, 在性质和结构上具有明显的特殊性。图1是对国际通行的土地流转制度的介绍, 图2描述的则是我国农地非农化的路径。图中的箭头表示权利的流向, 虚线表示被禁止的交易行为。

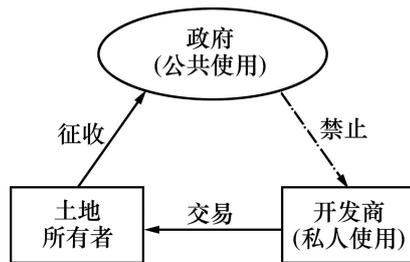


图1 国际通行的土地流转制度

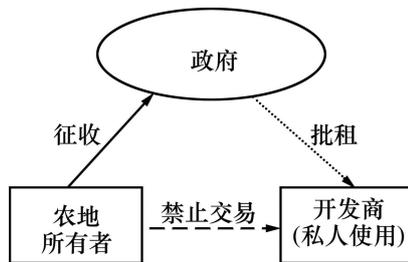


图2 我国农地非农化途径

从图1看出, 国际上, 开发商与土地所有者通过交易取得土地以作为私人使用, 土地转化为城市商业用地是一个较为纯粹的市场化过程。土地使用者必须与土地所有者进行谈判, 就土地转让问题达成一致意见, 待土地转让完成后便可对土地开发商业用途。交易这种市场机制凸显了一种对土地所有者的利益保护倾向, 谈判转让方式保证了转让方在土地上的利益完全取决于自己的选择。相比之下, 在我国农村和城市分割的体制下(见图2), 农村土地转化为城市用地, 一概须要先行征收, “这一制度分割对农民利益和土地财政都产生了极为重要的影响”^[9]。从中可以看出, 政府身兼“管理者”和“经营者”二职, 不仅是城乡之间土地流转的唯一中介, 也实际成为土地一级市场的完全垄断者。

在城乡制度分割下, 这些影响中最为严重的后果, 就是导致我国土地的真实价值无法通过市场交易机制

来实现。^⑧农村土地归集体所有,城市土地归国家所有,它们分属于不同的权利体系,并分别由不同的机构、法规管理或调整。从土地流转方式来看,农用地要转化为城市非农用地,必须通过地方政府对该农村土地征收“变性”,将土地由农村集体所有转化为国家所有,然后再由政府将国有土地的使用权以“招、拍、挂”等方式转让或出让给城市土地使用者。即便是作为公共目的、准公共用途的土地进行流转,概莫能外。这意味着,农村用地在转化为城市非农用地时,农用地所有者与城市开发商彼此“隔离”,政府的过度介入使得土地交易市场并不真正存在,土地市场价格难以体现其价值。价格参数一旦失真,失地农民的利益边界会无限缩小。政府在决定征地补偿的数额时,也必然表现出较强的随意性,无论给予失地者多少补偿,政府都可能产生补偿具有合理性的“财政幻觉”。

三、“土地财政”的转型路径

改变地方政府“土地财政”依赖性并实现其转型,必须优化和增加制度供给,建立财政风险分散机制,打破对非规范、非正式财政路径的严重依赖。

(一) 改革现有的财政体制,建立公共价值导向的财政收支平衡制度

在市场经济体制的环境中,社会公共利益保障是满足公共价值的重要途径。要满足社会公共需要,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,预防地方政府对“土地财政”的依赖。强调公共价值导向,必须做到:通过合理安排收支结构,积极扩大税源的同时不断优化财政收入结构,设计满足民众公共服务需求的财政支出渠道,即达到财政支出效益最大化的目标。公共价值导向下的财政法定和财政民主原则的统一,是土地收入“取之于民,用之于民”的“取”与“用”相结合的必然要求,更是构建公共财政的目标。因此,为了治理土地财政,第一,必须按照公共价值导向要求,对党和政府的决策进行清理,使地方政府获得履行职能所需要的财权。为规范并解决财政失范问题,应明确中央和地方的支出责任,以法律形式固定下来,实现土地市场有序运行。在预算制度上必须明确:①所有的政府收入都必须以国家最高权力机关通过的法律为依据。②除某些特殊的例外,所有的政府收支都必须纳入政府预算。③所有的政府收支都必须得到国家权力机关的批准。④除某些例外,所有的政府收支都必须向社会公开并接受监督。⑤国家权力机关审查通过的政府预算具有法律效力,政府及其官员必须严格

遵守,否则将受到法律的追究,等等。^[10]第二,地方政府要摆脱“土地财政”模式,关键在于改革和完善现有财政体制,构建地方政府“税收财政”模式。从确定性上来说,税的确定性和规范性比费更强,也更能向对方当事人提供稳定的预期。“税的不确定性远比税的不公正性危害更大。当税是随意课征的时候,每一个纳税人都会被税吏的权力所左右,税吏会借端加重赋税,或者利用加重赋税的恐吓,来勒索赠物和贿赂”,若确定性不强的征收方式存在,“会让税吏变得专横和腐化……甚至原本不专横、也不腐化的税吏,也会变得专横和腐化”,^{[3](385)}因此,必须要扩大税基,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。一是短期内完善以营业税为主体税种的地方税体系。二是建立以物业税为主体税种,以营业税、房地产税、资源税 and 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。^[11]公共价值导向下,政府作为社会管理者,其行为动机“不是也不能直接从事市场活动和追逐市场营利,它追求的是社会目标,而不是利润目标。”^[12]遏止土地财政,必须在公共价值导向下进行财税体制的深化改革,健全中央和地方财力与职权相匹配的财政体制,更进一步改善财政收支结构。

(二) 构建土地受让金管理和储备制度,完善受让金使用的绩效审查机制

按照财政分权理论,重大财政事项必须由人民代表大会审查决定,人民对财政事项享有广泛的知情权和监督权。针对土地财政的核心——土地出让金至今仍游离于预算外,无法接受有效监督,其使用、管理和分配具有极大的随意性和非公开性问题,必须做到:第一,土地出让金收入经法定程序,可由土地储备机构、财政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。第二,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。该体系应以支出的相符性、及时性与合规性为考评标准,以相应层级的政府具有的相应筹资能力为基本前提,赋予地方政府有助于经济发展和居民生活的财政支出责任,或者允许其量力而行地设法弥补土地征收所需要的财力缺口。对土地出让金进行合理管理以达到保值增值的目的,从而实现土地出让收入的稳定化和可持续化支出。第三,对地方政府的土地受让,人大应发挥自己的监督作用。应该界定地方政府土地受让的

审查启动机制、审查程序,以及因土地出让给民众造成的损失救济渠道的拓宽,应该由人大或是第三方独立机构进行审查。对于政府的土地受让金收入,应做严格的使用规定,以防止地方政府的形象工程建设以及地产业盲目上马。这样,地方政府为了追求一时的经济效益而牺牲长远利益及对房地产市场的不合理介入的行为才能大大减少。

(三) 健全财政转移支付制度,促使政府积极寻找替代财源和融资平台

健全中央和地方财权和事权匹配的转移支付制度。公共价值的财政体制通过转移支付制度“还财于民”,以此来建立财权和事权协调的公共服务型政府,而不是将政府变成纯粹的“经济人”。规范政府在财政活动中的行为,提高财政部门依法行使职权的意识,更好地保护财政相对人的合法利益,促进我国市场经济健康稳步的发展,从“政府主导型”财政转变为“法治主导型”财政。解决地方政府财政压力过大的问题,应改变现行情况下政府在出让土地时一次性收取土地出让金的做法,积极探索替代财源,来稳定房价、平衡地方政府的财政收益。同时,可尝试进行城市经营性建设项目使用集体建设用地试点,从管理上切断土地财政的通道,强化政府的宏观调控职能,弱化直接抓经济建设的职能。^[11]此外,要注重政绩考核对规范地方政府行为的引导,完善政绩考核制度,对地方政府及官员的政绩进行全面科学、客观公正的评价,并建立财政安全运行指标体系和评价体系。

四、结语

土地在房地产调控中的利用与管理,深刻维系着国之命脉、民之根本。2012年2月6日至10日,国务院总理温家宝在中南海主持召开的五次座谈会上强调,房地产调控目标有两个:“一是促使房价合理回归不动摇,二是促进房地产市场长期、稳定、健康发展。”房地产调控会带来新的利益格局的巨大调整和变动,构筑良好的制度“安全网”,是土地流转合理化强有力的制度支撑。法律制度的至高意义在于,“必须服从进步所提出的正当要求”,^[12]才能行之有效且富有生命力。

必须说明的是,回避“土地财政”模式下产生或积累的各类矛盾与问题,一味换取经济增长速度,是与可持续发展要求背道而驰的,其长远的预期后果也将会南辕北辙,相去甚远。在大量地方债还款期临近

的情况下,一旦地方政府预算外收入与偿债能力不匹配,偿债风险将可能引发一系列问题。因此,“土地财政”转型刻不容缓。同时,构建财政风险分散机制、搭建风险分散机制的组织框架、明确风险相应的管理部门职责,才能实现“预警防范、实时缓释”的目标。通过发挥财政风险分散机制作用,加上对应的财政监督机制,二者相互补充共同引导“土地财政”稳妥、成功地转型。

注释:

- ① 此乃中国房地产及住宅研究会副会长顾云昌在《中国经济周刊》中的表示。
- ② 2011年10月,广东佛山“松绑”楼市限购令的“秒杀”说明了在巨大的财政压力下地方政府尝试松动房地产调控。2012年2月9日,芜湖市人民政府推出“芜湖新政”,印发了《关于进一步加强住房保障改善居民住房条件的若干意见的通知》,涉及全额退税、购房补贴以及赋予户籍等优惠政策,但这些政策因过分放松触及中央调控的“底线”而被叫停。
- ③ 《2007年中国社会形势分析与预测》蓝皮书指出,“土地财政”存在着以下五个显著风险:财政风险,金融风险,投资过热风险,社会风险,行政腐败风险。
- ④ 世界银行高级经济学家 Hana Polackova Brix (1998) 把财政机会主义定义为“过度积累或有财政风险的偏好”。认为当政府在短期内面临财政赤字和政治压力的环境时,往往更偏好一些预算外的非正式路径和政策。
- ⑤ 2006年12月17日,国务院办公厅出台《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》[国办发(2006)100号]。
- ⑥ 《中华人民共和国预算法》第七十三条、第七十四条、第七十五条的规定。
- ⑦ 如审计署在2005年对20个省(区、市)地方预算进行抽查,中央预算编入地方预算有3444亿元,约占中央实际转移支付7733亿元的44%,有一半以上没有纳入地方财政预算,完全脱离了人大的监督,有的甚至脱离了政府的监督。参见李健. 中央的钱流到村里渠道长“渗水”多. 中国青年报,2006年06月04日。
- ⑧ 根据前面的分析,政府征地必须给予土地所有者以“合理补偿”。从国际经验来看,尽管各国曾尝试过形形色色的补偿标准,但最后,合理补偿都收敛于土地的“公平市场价格”上。这一趋势不是偶然的,因为市场具有发现价格的功能,而市场价值是最客观的参数,其操作成本也最低。在发达的市场经济国家,由于存在一个不依赖于政府征地的独立运行的土地交易市场,因而土地价格是一种客观的市场信号。当政府征地时,就可以依据这一参数对被征者进行补偿。在这里,政府实际上是土地价格的接受者,而不是决定者。

参考文献:

- [1] 刘守英,蒋省三. 土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J]. 中国土地科学,2005(5): 3.
- [2] 马文婷. 统计局: 房价快速上涨势头得到有效控制[EB/OL].

- http://www.cnr.cn/native/finance/201202/t20120223_509195760.shtml, 2012-02-20.
- [3] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究论(下)[M]. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [4] 漆亮亮. 地方政府“土地财政”模式的危害、成因及其治理——以厦门市为例[J]. 中国国情国力, 2010(10): 221.
- [5] 王军. 土地财政的动力结构[J]. 瞭望新闻周刊, 2005(37): 26.
- [6] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 2003: 13.
- [7] 贾康, 阎坤. 中国土地财政制度改革研究[M]. 上海: 上海远东出版社, 2000: 101.
- [8] 程洁. 土地征收征用中的程序失范与重构[J]. 法学研究, 2006(1): 69.
- [9] 陈国富, 卿志琼. 城乡分割、程序失范与农民利益——城市化进程中失地农民利益的经济分析[J]. 开放时代, 2007(4): 82.
- [10] 张馨, 袁星侯, 王玮. 部门预算改革研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2001: 218.
- [11] 陈志勇, 陈莉莉. 财政体制与地方政府财政行为探讨——基于治理“土地财政”的视角[J]. 中南财经政法大学学报, 2009(2): 46.
- [12] 刘剑文. 财政税收法[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 13.

Local government fiscal behavior and suggestions for governance on transformation of local government “land finance” in the new era

YIN Chao

(School of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Since the central government has implemented continuously stringent regulations of the real estate market, real estate prices rising trend has been curbed. At the same time, some local governments are frequently tentative bailout measures seeking policy of “fine tuning” space, highlighting the dilemma which local government is rooted in the “land finance”. To realize the transition of local government “land finance” in transition, we should optimize and increase the supply system, establish financial risk spreading mechanism, and break the heavy reliance on non-standardized, informal financial path.

Key Words: land finance; land transfer; central government; local government

[编辑: 苏慧]