

卖地收入滑坡,地方财政谁来补缺?

2月16日,东部某市财政部门的张恒(化名)一直在琢磨今年的土地收入问题,这是他的业务之一,也是局领导安排给他的一项研究任务。

2021年房地产市场减速,下半年土地出让收入的增速骤然下降。根据财政部数据,2021年国有土地使用权出让收入87051亿元,同比增长3.5%,而在上半年,国有土地使用权出让收入34436亿元,同比增长22.4%。

但是,土地收入作为地方政府财政收入的重要支撑,它的快速下滑也让地方政府财政压力面临很大挑战。

张恒告诉经济观察报,除土地收入外,财政收入的另一个支撑为一般公共预算收入。不少地方的收入中,土地收入所占金额甚至接近一般公共预算收入。一般公共预算收入在中国大多数的市市区中仅用来发放工资,维持三保(保民生、保工资、保运转),土地收入才是地方政府其他方面支出的重要资金来源,比如当地经济建设等。土地收入的下滑对地方财政影响巨大,因其在总收入中的分量越来越重要。“这就形成了土地财政的说法。”张恒说。

多位负责土地收入的财政人士普遍认为,2021年上半年房地产形势很好,下半年下滑主要是因为地产政策调控。相比之下2022年土地收入会有所好转,原因在于今年货币政策对房地产市场会更宽松一些。

在张恒看来,2022年土地出让收入会比2021年略有增幅,上半年土地市场会延续下降趋势,特别是去年同期发展较好的市场,下降幅度会更大,但预计会在年中企稳。“主要还是要看国家金融政策对市场的影响,以及信心的恢复。”张恒称。

重要性

对于中国大多数地方财政来说,土地收入的重要性不言而喻。土地收入被列为政府性基金预算,对于地方政府来说,它不但能解决地方城市基础设施建设资金的缺口,还能用以解决保障性住房、教育、水利等基建资金的缺口。此外,土地收入也是专项债的重要还款来源。

2019年11月16日,由财政部政府债务研究与评估专项工作办公室、中国财经报社共同举办的地方政府专项债券偿债机制研讨会提到,从结构看,能够作为专项债券偿还来源的地方政府性基金收入中,土地出让收入占91%左右。

土地出让金分为成本和收益两部分,成本主要是拆迁补偿、计提各种费用等,比如土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费,还有计提农业土地开发资金、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出,以及农村基础设施建设支出等。

张恒所在的城市是一座中国沿海三线

城市,在2021年,该市土地出让收入有所下降,当记者追问“下降了多少?”他并未回答。

张恒告诉记者,在中国部分三线城市,甚至是四五线城市,一般预算若不能维持“三保”工作,就要靠土地出让金调入一般公共预算。若土地出让金继续下滑,则会给“三保”带来压力。

一般公共预算指一般公共预算,主要包含:税收收入和非税收入,三保是最近几年财政部一直强调要求地方财政必须完成的一项任务。

张恒对经济观察报表示,土地出让收入需要填补地方政府的各个财政缺口,比如社保基金的缺口、农村的刚性支出,现在各个地方政策向农村倾斜,收入增长多少,乡村发展也增长,环保的投入也要增长。

另一位来自东部地区的财政人士给记者举例,“其所在城市,土地收入在2021年划拨一部分至社保,一部分至一般公共预算,此外还有大约8亿元的付息,也就是给地方债的付息”。其实部分城市公布的2021年财政收入数据可以显现出土地收入的重要性,比如重庆市2021年一般公共预算收入为2285亿元,其中土地出让收入2044亿元,同比下降7.2%,土地收入和一般公共预算收入相差241亿元。

财政部数据显示,2021年全国一般公共预算收入202539亿元,国有土地使用权出让收入87051亿元。全国国有土地收入为一般公共预算收入的超过三分之一。

2021年对于中国多数城市来说,土地出让收入相比2020年有所下降,带来的支出压力可想而知。

天风证券研究报告显示,绝大多数省份的土地出让金在2021年出现同比下滑,其中北京、上海、天津三个直辖市,贵州、江苏、浙江三省呈现正增长,云南、新疆、黑龙江、内蒙古、广西、山西、甘肃、河北、宁夏、江西、吉林、河南、辽宁共计13个省(市、区)同比下滑超过20%。

记者也了解到,华东某县2021年土地收入比2020年下降了40%。因此该县将2022年基金预算略微调高,“主要是今年县里几个地方要进行基础设施投资建设,涉及到土地出让,但是与2020年相比,土地出让金会有很大差距,我们初步判断,2022年下半年土地收入会略微好转”,上述华东某县财政部门人士表示。

“希望能好转,现在税收增幅比较快,但是与收支缺口相比仍然差距较大,而且税收中有很多共享税,也意味着地方政府只能分到一部分收入。

他预计,今年县里其他几个产业的收支应该会变好,毕竟在去年大宗商品涨幅明显的情况下都存活了下来”,但同时,他也感叹,“现在的财政太难干了,不仅面临收支缺

口,还要应付各种检查和审计。花费的时间比做业务都长”。

易居研究院智库中心研究总监严跃进对经济观察报表示,目前该方面压力是很大的。房企拿地意愿不强,央企和国企是否能持续拿地也面临不确定性。所以土地出让收入大概率会下降。要实现对冲,关键还是要确保房地产销售市场的回暖,因为销售数据回暖的力度不够,客观上会对房企拿地带来冲击和压力。类似年终数据表现不好,其实和去年下半年房地产较为萧条的态势有关,这在客观上也凸显了房地产行业下行的压力,且有恶性循环的迹象,这些方面确实需要注意防范风险。

张恒担心的是,收入增长缓慢,支出降不下来,特别是土地收入下降明显会带来很多地方的财政难以维系。“公务员、事业单位、教师都要涨工资,社保也要涨。如果土地出让收入再受挤压的话,面临的缺口会更大。”

“再像去年下半年那样,一些城市的财政可能会面临‘揭不开锅’的状况。这也意味着,一些地方的财政将重整,特别是经济发展较差的地区。土地收入对于地方政府来说非常重要,现在不少地方的税收和非税加起来只能保证基本运转,甚至有些地方连保运转都很困难。所有做事情的钱都需要指望土地出让金,有些困难的县区发工资都要依靠一部分土地出让金。”张恒说。

办法

在过去的2021年,不少地方的土地收入遇到了一些问题,为了增加收入,不影响支出,地方政府寻找了各种办法。地方政府融资平台拍地成为了办法之一。

记者在2021年的三次集中土拍中发现,第三批集中土拍拿地占比更高。中指研究院公布的数据显示,不久前深圳、无锡、广州、南京、苏州5个城市当地城投公司在第三轮土拍中占据了重要主力。

2021年12月21日,成都文化旅游发展集团有限责任公司子公司成都天府旅游产业投资集团有限责任公司以1.89亿元的价格摘得成都大邑县总出让面积为94.3亩的土地,土地性质为住兼商用地;2021年11月24日至26日的苏州市第三批集中供地中,苏州市相城城市建设投资(集团)有限公司(以下简称“相城城投”)、苏州苏高新集团有限公司、苏州市吴江滨湖投资集团有限公司等城投公司均摘得一定的土地使用权。

严跃进告诉记者,从去年房企的拿地名单看,各地城投类企业拿地数量确实比较多,多少带有托市的意图。企业拿地的方式确实使得一些地块实现成交,这是值得肯定的地方。但是一些城投开发能力欠佳,后续也要防范城投系统中出现一些风险,类似土地开发不及时或城投企业债务压力增大的

风险。

张恒认为,融资平台排地只能是暂时的办法,或者被称作“救急”的办法,不能长期使用。他告诉记者,比如拍一块地价格1亿元,融资平台给了地方政府1亿元,但是它自身也增加了1亿元的债务。

无论是张恒或上述东部的财政人士,都没有否认去年利用融资平台拍地的方式增加了不少财政收入。上述东部的财政人士还告诉记者,利用融资平台拍地,除了增加收入之外,还需要做大分母,降低债务率,这也是化债的需求。

求解

“土地财政”的存在,归根到底是财政收支矛盾,为了消除财政收支的差额,缺额部分的收入只能从土地上来寻找。

张恒提到了一个问题,即大多数部门都没有充分重视土地收入及其资金来源,只是要求预算到位。现在的情况也仅仅是地方领导和财政部门领导比较关注这笔帐。“但土地收入真的很重要,现在一般公共预算不够,都从土地收入为主的基金预算调入,若是土地收入没了,从哪调钱?”张恒说。

张恒认为关于土地收入与要分两面来看,一方面在支出降不下来的情况下,不能断了地方财政一个重要的收入来源,同时又要抑制房地产行业的爆发式发展,寻找到平衡点。

他提出,解决土地财政的问题还是需要改革来推动。“现在经济压力比较大,只能改革存量,比如改变收入分成机制,改变税收的分成比例。”“其实,将我们每年上缴上级财政的收入和上级对我们的转移支付额度做对比,相差无几,可能我们的收入会略有盈余。但是很多转移支付都是定向的,所以可能会变成支出上的结构性问题。”

张恒认为,支出不断增长,刚性支出不能压降,这才是需要重视的问题。另外事权和支出责任改革不到位也是原因之一。他观察到,地方日子一年比一年紧,但财政收入绝对值下滑的并不明显,部分绝对值甚至出现了增长,可是财政依然面临很大压力,主要原因是支出增幅的增长更多。

张恒给记者举例,现在各个板块都有工作要求,要求配置资金,比如关于某条河流治理的环保项目,生态环境部拨付资金1亿元,地方财政却需要划拨2亿元。现在这样的项目很多,如交通、建设、农业都有这样的要求。他最近接到了上级部门一个任务,老旧矿山存在安全隐患,需要排查,但上级部门下达了工作要求,却没有给付相关资金,可另一方面,摸底调查、测量鉴定,都是要花钱的。“只看到上级政府文件要求做的事情,却没有看到资金跟着下来,事权与支出责任改革不到位,政府支出就下不来,这也导致了对土地的依赖会一直存在。”张恒说。

重庆机场“上新”,成渝要“起飞”?

成都迈入“双国际机场时代”不到一年,重庆也在摩拳擦掌,准备建设新机场。

2月11日,重庆市交通工作会提到,将加快重庆新机场主体工程预可研(预备可行性研究报告)、可研等前期工作,力争开工新机场综合交通枢纽。

重庆建新机场的构想逐步落地。

重庆曾在去年11月发布招标公告,透露新机场项目地址位于“璧山正兴镇和丁家街道范围内”。因此,外界将新机场称为“重庆正兴机场”。

根据重庆发布的民航发展“十四五”规划,重庆新机场计划总投资450亿元,将新建2条跑道,按2035年旅客吞吐量4000万人次配套建设相关设施,计划“十四五”期间开工建设。

从投资总额和旅客吞吐量来看,重庆新机场对标的将是最高级别的4F机场,可以起降各类大型飞机。

据时代周报记者统计,目前国内已经建成并投入运营的4F机场至少有20座,其中北京、上海、成都均有两座4F机场,重庆江北国际机场也属于4F级机场。

如果新机场建成,重庆将和成都一样,迈入“双国际机场”城市的序列。

未来,在京津冀、长三角、粤港澳大湾区都在积极建设世界级机场群的格局中,拥有4座4F机场的成渝地区能否走在前列,成为国内机场群的“带头大哥”?

一、老机场已扩建5次

提到重庆的新机场,就不得不说重庆的

江北国际机场(简称“江北机场”)。

在全国240余个机场中,2021年客流量超过千万级的机场不到30个。而在千万级机场中,江北机场又是较为忙碌的机场之一。

据航空技术提供商飞常准测算,2021年江北机场完成旅客吞吐量3576万人次,排在全国第四,仅次于广州白云机场、成都双流机场、深圳宝安机场。

江北机场在1990年1月建成投入使用。初期,江北机场的设计标准仅为年旅客吞吐量100万人次。

30余年间,江北机场先后进行5次扩建,旅客吞吐量不断迈上新台阶。

2006年,江北机场旅客吞吐量突破800万人次,步入全国10大机场行列;2007年突破1000万人次,2012年突破2000万人次,2015年突破3000万人次,2018年突破4000万人次。

到2019年,江北机场的旅客吞吐量达到4479万人次,达到近年峰值。

2020年11月,江北机场五期扩建工程开工,这也是该机场最后一次大规模扩建。

这次扩建完成后,江北机场将形成4条跑道、4座航站楼布局,满足年旅客吞吐量8000万人次。

广州民航职业技术学院副教授蔡琦向时代周报记者分析,从江北机场目前的位置和空域限制来看,未来扩容的能力有限。

“近几年,重庆大力发展高端制造业,需要更强的航空运输能力来支撑。”蔡琦认为,

成渝一体化是国家西部大开发战略的重要内容,也是重庆新机场建设的必要性之一。

对此,重庆民航发展“十四五”规划提到,机场综合保障能力不足,江北机场设施容量趋于饱和,地区空域资源紧张。

根据上述规划,“十四五”期间,重庆将规划新增重庆新机场——初期将以国内客运为主,重点保障全货机货运。

规划还提到,“江北国际机场、重庆新机场与双流机场和天府机场共同打造双核驱动、内陆引领的国际航空门户枢纽体系”。

二、站上世界级机场群C位?

重庆新机场进入了更高层面的规划。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》提出,推进重庆江北国际机场改扩建,规划研究重庆新机场建设,提升重庆国际枢纽功能。

然而,在2021年12月中国民用航空局等部门联合发布的《“十四五”民用航空发展规划》中,重庆新机场并未出现在国家“十四五”时期运输机场重点建设项目名单中。

但上述规划在“支撑西部大开发形成大开放新格局”部分提到,推进成渝世界级机场群协同发展,规划研究建设重庆新机场。

民航业内人士林智杰在接受时代周报记者采访时认为,重庆新机场项目前期工作已在推进,按照民航规划,预计会在“十四五”期间建成投用。

“重庆新机场建成之后,成渝地区拥有四个机场,意味着成渝城市群的民航保障能力得到了提高,特别是国际化发展的支撑力

相比较强”,林智杰说道。

对于成渝地区来说,打造世界级机场群,离不开经济实力的支撑。

“十三五”以来,成渝地区生产总值年均增长8%以上,占全国比重持续提升,2020年底常住人口接近9800万人、相当于西部地区其他城市群人口总和。

成渝地区还拥有门类齐全、产业链完整的飞机制造业。从设计、研发、制造,到维修,均有头部企业落户。

而在机场群方面,成渝地区也初具规模。

其中,四川区域除双流国际机场、天府国际机场,还在绵阳、自贡、泸州等地布局了10多个机场;重庆已形成以江北国际机场为主体,以万州、黔江、巫山、武隆机场为支撑的“一大四小”机场格局。

“成渝地区双城经济圈和其他的三个世界级城市群相比,有自己的特色。”林智杰认为,像京津冀,长三角都是一个绝对核心,粤港澳是多个核心,而成渝是一个典型的双核城市群,成都和重庆两个核心。

林智杰认为,成都和重庆都是“一市两场”(备注:指一个城市拥有两座大型机场)的民航布局,从城市群的角度来看,成渝的民航布局在国内四大城市群里是唯一的,但成渝地区两个城市四个机场,而且四个都是大型机场,要做到合理分工协作,这样才能发挥更大的效用。

要站上世界级机场群C位,成渝地区无疑还需要付出巨大的努力。