近日，财政部发布《关于加强“三公”经费管理严控一般性支出的通知》（下称《通知》）。其中，“不得通过国企购地等方式虚增土地出让收入”广受热议，被业界解读为旨在进一步约束国企拿地行为，控制隐性债务。

华夏新供给经济学研究院创始院长、财政部原科研所所长贾康接受《中国新闻周刊》采访时表示，近段时间，多地土地市场低迷，使财政收入不足状态加剧，而财政支出又是刚性的，部分地方领导出于政绩等考虑，往往通过让一些国企拿地，资金进入预算收入账户后再返还的方式，来“空转”虚增土地出让收入，做表面文章，弄虚作假掩盖真实情况。

“《通知》的发布说明，财政部要对这方面的问题加强针对性管理，目的是起到防范和纠正错误做法的作用，这也是其履行管理职责的一种体现。”他说。

图/视觉中国

国企拿地的“非正常因素”

今年以来，楼市持续低迷，土地出让收入明显下滑。财政部公布的数据显示，1～8月，国有土地使用权出让收入33704亿元，比上年同期下降28.5％。但这并未影响国企拿地的积极性。

例如，今年4月举行的深圳第一轮土拍中，央企和地方国企拿地比例分别为22％、60％。8月，深圳第二轮集中供地推出16宗地，总起拍价达350亿元。报名参拍的房企以央企、国企为主，最终成功出让的14宗地悉数被央企、国企拿下。

克而瑞研究中心数据显示，自2021年2月至2022年7月，实行土地出让“两集中”（ 集中发布出让公告、集中组织出让活动）的22个重点城市出让的近四成地块由地方城投公司获取，其底价拿地的金额占比达到近八成。

楼市低迷，国企拿地的热情为何有增无减？

湖北省统计局原副局长、中南财经政法大学财税学院教授叶青告诉《中国新闻周刊》，近年来，房地产市场持续低迷，土地流拍现象比较普遍，很多民营房地产公司，尤其是小规模民营房企的拿地意愿非常低，导致地方财政收入受到影响。在这种情况下，很多地方政府为了维持土地财政收入，就让国企拿地。

他表示，国企拿地的原因除了市场因素外，也与行政因素有关，“比如，有的地方财政困难，土地卖不出去，当地领导就可能给国企施压，让后者拿地。面对这种压力，一些国企负责人虽不情愿，但也只能被动拿地”。

中央财经大学中财-中证鹏元地方财政投融资研究所执行所长、财政部PPP专家库专家温来成告诉《中国新闻周刊》，《通知》的发布与两个背景有关。

首先，土地市场的变化影响地方财政，在调研中，温来成他们发现有的地方对土地财政依赖程度较高，直接间接来自土地出让收入甚至占了地方财政收入的60％左右，如果土地收入大幅度下滑，地方政府保工资、保运转压力也会增加。

其次，为摆脱对土地财政的依赖，多地发行了专项政府债券。据不完全统计，其偿债来源高达90％左右还是依赖土地。

中国企业资本联盟副理事长、IPG中国首席经济学家柏文喜告诉《中国新闻周刊》，地方政府在这种压力下，为保证土地出让金收入不过快下降，一方面通过城投等平台公司出面购地的方式，实现以土地变相抵押融资来支持地方财政；另一方面也通过国企购地来烘托出一种土拍的“火热氛围”，以提升地市活跃度和维护地价。

据经济观察网报道，在四本预算（一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算）中，以土地收入为主的基金预算是地方政府可以调控的，为达到收支平衡，个别地方政府会通过土地出让收入项目做大基金预算收入，以达到预算编制的收支平衡。

《21世纪经济报道》援引一位北方省份某地审计局负责人的话介绍称，近年来没有进行土地专项审计，但每年在对财政收支进行审计时会对土地出让收入进行审计。当地去年发现一个平台公司账上储备了很多土地，都是近些年为了虚增卖地收入拍得的。

关于如何界定虚增土地出让收入的问题，该负责人介绍称，首先关注缴纳土地出让金的单位，是哪些企业缴纳的土地出让金，重点关注国有企业尤其是政府投融资平台公司。其次看企业拍入土地的目的，再次看企业缴纳土地出让金的资金来源。如果融资平台使用的资金是财政资金，拍入的土地没有实际项目、没有使用目的或者长期不使用土地，这样基本可以确定是虚增土地出让收入。

对于城投通过贷款等方式融资竞拍取得的土地，该人士认为，不论地方政府以专项款还是注资的名义将土地出让金返还给城投，如果所拍土地没有实际用途，也将被认定为虚增土地出让收入。

“财政空转”误导决策判断

多位受访者称，地方政府通过国企购地等方式虚增财政收入，会带来一系列问题。

一位地方财政人士向媒体解释这种虚增财政收入的方法：“首先国企，特别是平台类国企进行融资，参与地方土地招拍挂，资金通过土地收入流入财政，地方财政再通过各种途径将资金返回国企，完成循环。”

这位财政人士称，“一些平台公司类的国企，（和政府）之间的资金往来密切，找个理由把资金回流给平台公司很容易。部分国企拍到土地后会将土地质押继续融资，而不是开发，形成的都是‘财政空转’，这种空转大部分是为了完成收入指标，不能形成真实收入。”

温来成告诉《中国新闻周刊》，个别地方虚增收入造成“财政空转”现象。其一大危害是，提供了虚假数据，干扰了决策层的判断，“财政部发布上述《通知》，目的也是要求地方上正视困难，剔除虚假因素，及时制定应对措施”。

据审计署公布的《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》披露，当年审计了29个省本级、200个市本级和709个县2008年至2013年土地出让收支情况，发现通过收入空转等方式虚增土地出让收入高达1467亿元。

根据中国指数研究院数据，全国范围内仅有约20％的城投公司具备房地产项目开发的经验和能力。该研究院抽样调查发现，2021年第二、三批次所有广州城投托底的地块均未开盘入市，甚至几乎尚未有项目进入规划方案设计阶段。城投托底拿地的背后，不是为了从项目开发中获利，而是出于稳定土地收入的考虑。

江浙地区某地市城投公司融资部人士接受《21世纪经济报道》采访时称，根据政府要求及公司资金情况，今年上半年该公司以底价竞拍拿了一块地，主要是托底的作用。“我们确实拿了两块地，之前没有拿过。基本上是以底价拿的，价格非常便宜，两块地加起来耗资4个亿，现在还没有缴完土地出让金。”

一位中部省份某区县城投公司融资部人士表示，因为是托底，土地出让金是要返还的，但是市里只返回一部分。

数据显示，多个拿地的城投企业存在开工迟缓等问题。克而瑞一项数据统计，在2021年第一批成交地块中，规模房企拿地开工率高达61％，而平台类公司拿地开工率仅23％。

一位地方政府投融资行业人士表示，部分地方政府为了做高财政收入，甚至会故意将土地价格抬高，偏离市场价格，国企或者平台类国企也只能按照政府定价去拍地。将拍地这种市场行为转化为政府定价的计划行为，本质上是国企通过拍地给地方财政输血，变相提高地方财政收入。这也导致部分国企拿到地之后没有开发或者开工，因为按照市场价格去开工，肯定是亏本的。

合硕机构首席分析师郭毅向媒体表示，以房地产开发为主业的央企国企拿地肯定是没问题的，现在主要问题就是城投在兜底。比如，一些本身市场价值不是特别优越的地块，做房地产开发的房企普遍对它的价值不太认同，最后城投来兜底。但是城投又没有优秀的开发、产品打造和营销能力，这种情况下项目就有出现亏损的风险。

后续应加强监察督导力度

业界认为，国企购地虚增收入导致地方隐性债务增加的现象应引起高度警惕。

柏文喜告诉《中国新闻周刊》，地方政府以国企出面购地，实际上还是推高了地方政府的隐性负债，只不过是以时间换空间的形势，将政府的表内负债转向了表外负债，这无疑会加大地方财政负债风险。可以说，财政部出台该《通知》，主要是为了挤压财政泡沫，严控隐性债务，是非常切中问题实质和要害的。

“说明政策层已看到了目前土地市场格局变化对于土地财政的深层影响，以及土地财政式微导致的地方财政窘境和可能引发的风险。”柏文喜称。

他认为，部分国企拍到土地后会将土地质押继续融资，而非开发的行为，实际上是突破了政府不能以土地直接向金融机构抵押融资以支持财政收入的政策障碍，变相提升了财政的表外负债。这种行为，虽然形成会计意义上的真实收入，却仍然是以政府变相负债和表外负债形成的。地方国企和城投公司等平台企业，实际上在融资方面还是依靠地方政府的信用背书，且政府本身就是这些国企的实际控制人。

多位受访者表示，面对当前的困难，地方政府应积极采取措施，应对《通知》发布后对市场带来的变化。

温来成称，二十大报告中提到国家安全问题，房地产市场、地方市场债务等均涉及国家经济安全。面对这些问题，地方上要有必要的思想准备，积极应对，防止出现问题后拖累国家财政金融体系。

他认为，目前我国楼市仍存在刚性需求。从城镇化率仍有待提高的角度看，土地市场还有发展空间。因此，地方政府应对土地市场抱有信心。

国家统计局发布《2021年国民经济和社会发展统计公报》显示，2021年末全国常住人口城镇化率为64.72％。这一比例仍低于欧美发达国家70％以上的城镇化率。

温来成表示，《通知》发布后，对一些土地财政依赖程度较高，或者房地产泡沫较大的地区影响力会大一些。这些地方也应做足应对措施，如现在在土地财政压力下，发行的地方政府债券又面临到期还本付息的情况，就应通过压缩开支等措施，避免因违约影响政府信用。

柏文喜称，《通知》公布后，尤其是经济不够发达的一些中西部城市的土地出让收入会受到更大冲击。但因减少了城投公司的融资和信用维护以及违约压力，所以对一些城投平台来说则未必不是好事。

上海申银万国证券研究所有限公司研究员孟祥娟、刘晓蒙撰文称，后续应重点关注边缘地区财政压力。一方面，对于城投拿地占比较高地区，需关注其后续土地出让市场景气度情况及城投后续融资需求与债务到期压力；另一方面，对于非税收入及土地出让收入占比较高地区，需关注土地出让虚增水分挤出后地区财政表现及支出承压情况。

《通知》要求，财政部各地监管局应加强对属地虚增财政收入的监测，发现一起、处理一起、问责一起。

贾康认为，中央层面的一些文件如果没有后续的监管等措施，在地方上实施时很容易打折扣。《通知》发布后，还应该加强后续监察、督导工作力度，保障其顺利落实。

柏文喜认为，应做好一些后续工作。一方面，严控国企拿地，并对违反者追究相应责任；另一方面，地方政府在尽力压缩开支的同时，中央财政应加大财政转移支付力度，化解地方财政收支压力。同时适度增加地方债发行额度，以将地方政府潜在的隐性负债，转化为更容易管理和监测的显性负债和表内负债。

在叶青看来，为保障该《通知》顺利实施，还应加大对土地市场的督查力度，可以首先规定在一定期限内，地方上先自查自纠，然后上级部门再下来督查，从而打掉这种财政泡沫。

发于2022.10.31总第1066期《中国新闻周刊》杂志

杂志标题：财政部严禁国企购地虚增收入

记者：周群峰