

## 土地财政转型背景下地方政府、建筑业与房地产市场关系重构研究

余俊平

铜陵市自然资源和规划局（林业局）义安区分局，安徽 铜陵 244100

**[摘要]** 在存量开发时代，以“土地引资、财政驱动、地产繁荣”为核心的旧循环难以为继。文中聚焦于土地财政转型这一核心背景，系统剖析地方政府、建筑业与房地产市场之间深度耦合关系的断裂与重构。研究发现，传统的土地出让收入下降迫使地方政府从“土地财政”向“产业财政”转型，进而驱动建筑业从粗放式建设向绿色化、数字化运维升级。同时，房地产市场也由金融属性向居住属性回归。文中旨在通过构建三者协同发展的新逻辑框架，为防范化解债务风险、推动建筑业与房地产业高质量发展提供理论支撑与政策建议。

**[关键词]** 土地财政转型；地方政府；建筑业；房地产市场；关系重构

DOI: 10.33142/mem.v7i2.19512 中图分类号: F810.7 文献标识码: A

### Research on the Reconstruction of the Relationship between Local Government, Construction Industry, and Real Estate Market under the Background of Land Finance Transformation

SHE Junping

Yi'an District Branch of Tongling Natural Resources and Planning Bureau (Forestry Bureau), Tongling, Anhui, 244100, China

**Abstract:** In the era of stock development, the old cycle centered on "land investment, fiscal drive, and real estate prosperity" is difficult to sustain. The article focuses on the core background of land finance transformation, systematically analyzing the rupture and reconstruction of the deep coupling relationship between local governments, the construction industry, and the real estate market. Research has found that the decline in traditional land transfer revenue has forced local governments to transition from "land finance" to "industrial finance", thereby driving the construction industry to upgrade from extensive construction to green and digital operation and maintenance. At the same time, the real estate market has also shifted from a financial attribute to a residential attribute. The purpose of the article is to provide theoretical support and policy recommendations for preventing and resolving debt risks, and promoting high-quality development of the construction industry and real estate by constructing a new logical framework for the coordinated development of the three parties.

**Keywords:** land finance transformation; local government; construction real estate market; relationship reconstruction

### 引言

过去四十年，中国城镇化进程深度依赖于土地财政模式，形成了政府供地、银行融资、房企拿地、建筑业施工的闭环。然而，随着房地产供求关系发生重大变化，旧有模式的结构矛盾日益凸显，地方债务压力与行业下行风险交织。当前，土地财政转型不仅是财税体制改革的要求，更是倒逼产业结构升级的契机。在此背景下，厘清政府行为逻辑的转变、建筑业技术路径的更迭以及房地产市场定位的重塑，对于构建房地产发展新模式具有重要价值。本文将探讨三者如何从相互博弈转向协同共生，以适应经济高质量发展的客观需求。

### 1 土地财政模式的演进及其效应评估

#### 1.1 传统土地财政对经济增长的带动机制

我国过去几十年城镇化的迅猛发展在很大程度上依赖于土地引资与要素集聚的闭环驱动。地方政府凭借土地所有权的制度优势，通过低价出让工业用地吸引制造业投资，同时通过限量高价供应居住和商服用地获取巨额土地出让金。这种模式不仅为城市基础设施建设提供了原始积累，更通过土地抵押融资功能放大了信贷规模，实现了城市空间扩张与工业化进程的相互反馈<sup>[1]</sup>。在此过程中，建筑业作为物质载体获得了爆炸式增长的空间，房地产市场则成为吸纳社会财富与信贷资金的核心容器，共同推动了国民经济总量的跨越式上升。

## 1.2 土地财政边际收益递减与风险暴露

随着城镇化率进入中后期平台期,单纯依靠空间扩张拉动经济的效率开始出现明显的衰减迹象。当新增土地供应的边际贡献率逐年下降,而基础设施建设的维护成本与地方债务利息支出却呈现刚性增长态势时,土地财政的红利期正趋于终结。过度依赖土地出让收入导致了地方财政结构的脆弱性,一旦房地产市场出现预期转弱或成交萎缩,政府财政刚性支出与债务兑付压力便会迅速传导至实体经济。这种模式诱发的资产价格泡沫与资源配置扭曲不仅抑制了居民消费能力,更使金融系统积聚了系统性风险,倒逼三者关系必须经历深度变革。

## 2 土地财政转型对地方政府行为逻辑的影响

### 2.1 地方政府从“经营土地”向“服务产业”的职能转变

在土地出让收入放缓的倒逼下,地方政府的治理重心正经历从“资产运营者”向“公共服务提供者”的深刻移位。过去追求土地增值溢价的冲动逐渐被培育具有持续税源贡献的产业集群所取代,这意味着政府需要投入更多精力改善营商环境而非单纯划拨土地<sup>[2]</sup>。政府开始更加注重存量空间的利用效率,通过产业奖补、政策扶持及精准人才服务来增强区域竞争力,试图建立以增值税和所得税为核心的现代税收体系。这种转变逻辑要求政府重新审视土地资源的分配方式,优先保障战略性新兴产业的落地需求,从而实现从短期规模扩张向长期价值培育的治理转型。

### 2.2 财政缺口倒逼公共产品供给模式创新

传统依靠土地出让金直接覆盖民生工程与公用事业支出的路径难以为继,迫使政府探索更加市场化的资源配置手段。地方政府正在由公共服务的唯一投资主体转向多方协作的组织者,通过引入社会资本、深化准公益性项目的价费改革来缓解财政收支压力。这种模式创新要求在基础设施建设中更加注重投资回报率,利用使用者付费与政府补贴相结合的机制替代原有的全额财政投入,使公共产品供给更具可持续性。政府开始探索特许经营、股权合作等多元化融资渠道,以此确保城市运行效率不因土地财政转型而出现断崖式下跌,同时维持社会保障与基础服务的稳定性。

### 2.3 地方债风险约束下的基建投资结构优化

在严控隐性债务规模与强化终身责任制的背景下,地方政府基建投资的决策逻辑从“大干快上”转向“精算平衡”。过去那种不计成本、脱离实际需求的超前建设行为受到刚性约束,投资方向正从传统硬性基础设施向数字化、绿色化及民生补短板领域集中。政府必须在有限的专项债

额度内,优先选择具备稳定现金流与高社会效益的项目,这直接改变了政府与建筑企业的合作模式。投资结构的优化意味着低效重复建设被抑制,城市更新与产业配套设施成为核心投向,政府通过强化项目全生命周期的财务监管,确保每一笔债务投入都能对应扎实的资产价值与产出效益。

## 3 建筑业在关系重构中的转型路径与契机

### 3.1 建筑业脱离“地产依附”的必然性分析

建筑业长期以来作为房地产市场的下游延伸,其产值规模与盈利能力受房企拿地速度和开发节奏的高度钳制。随着房地产开发进入缩量时代,建筑企业如果继续维持传统的高杠杆、重资产承包模式,将面临严重的订单萎缩与回款危机。行业内部正形成脱离房地产单一路径的共识,转而向更高门槛的工业建筑、大型公建及复杂基础设施领域渗透,通过提升技术壁垒来获得话语权<sup>[3]</sup>。从被动承接到主动选择的转变,促使建筑业重构自身的业务版图,通过强化勘察设计与全过程咨询能力,实现在产业链中从末端施工向前端价值链的迁移。

### 3.2 城市更新与存量改造催生的新业务增长极

大规模增量扩张的终结预示着建筑业进入了存量资产运营与改造的新赛道,这为企业提供了广阔的市场空间。城市老旧小区改造、工业遗存焕新以及韧性城市建设需求,要求建筑业具备精细化设计与不停产施工等高难度的技术手段。这些项目虽然在单体规模上不及传统楼盘开发,但其高频次、长周期的特性为企业提供了稳定的现金流保障,有助于平滑周期波动风险。建筑业正通过深度参与城市运维,从传统的“一锤子买卖”转向“长期伴随式服务”,利用专业化改造能力满足城市品质提升的刚性需求,成为地方政府优化存量空间的核心伙伴。

### 3.3 绿色建筑与工业化建造引领的产业升级

在全球碳中和目标与建筑业劳动人口红利消退的双重压力下,绿色低碳与智能化转型成为行业唯一的出路。建筑企业正加速布局装配式建筑技术、超低能耗建筑系统以及施工现场的数字化治理平台,通过工业化生产替代传统现场作业。这种技术升级不仅大幅减少了环境污染与资源浪费,更提升了施工精度与工程质量的可控性,使其在地方政府严格的绿色准入标准下获得竞争优势。通过将传感器与 BIM 技术深度融合,建筑业实现了从物理构建向数字资产的转化,这不仅是生产方式的革命,更是其在新型关系重构中提升核心竞争力的关键底牌。

## 4 房地产市场定位回归与发展新模式探索

### 4.1 去金融化背景下房地产市场的供需再平衡

当前房地产市场正经历着从金融投机属性向居住

服务属性的根本性回归，这一转变意味着过去二十年以资产增值为核心的增长逻辑已发生深度倒挂。随着投资性需求有序退出市场，开发商的经营重心被迫转向精准对接居民真实的改善性住房需求，依靠产品力的差异化竞争与服务品质的提升来赢取市场份额。市场供应结构也随之发生结构性调整，企业不再盲目追求标准化的规模复制扩张，而是显著增加了精细化且高品质的住宅产品供给比例<sup>[4]</sup>。供需关系的深度重构过程始终伴随着房企负债端的出清与修复，驱动市场各方开始理性审视房价水平与居民收入、土地价值与产业产出效率之间的内在比例关系，旨在确保整个行业运行在合理的经济区间。

#### 4.2 住房保障体系完善与多渠道土地供应改革

为打破土地财政对房价的单向推升机制，住房供应体系正经历从单一商品房向“公租房、共有产权房、商品房”三位一体格局的转变。地方政府通过集体经营性建设用地入市、非居住存量土地转化等多种渠道增加供应，打破了行政性垄断导致的供给刚性。这种改革旨在降低刚需人群的入市门槛，通过政府主导与市场参与相结合的方式，建立起保障底线、支持改善的梯次消费格局。土地供应不再单纯追求拍卖价格最大化，而是综合考量配套设施、租赁占比与产业协同，使土地资源真正服务于人口留存与职能完善，为市场平稳运行筑牢制度基础。

#### 4.3 房企转型轻资产运营及与建筑业的深度融合

传统“拿地、融资、施工、销售”的高周转模式已经走到尽头，代建服务、物业管理及资产运维等轻资产业务成为房企转型的主赛道。头部房企正从单纯的开发商向城市综合服务商角色转型，这要求其与建筑企业建立更加紧密的利益共同体而非简单的甲乙双方关系。通过将后期的物业运维需求前置到设计施工阶段，房企与建筑企业协同开展全生命周期管理，从而降低全过程成本。这种深度融合不仅提升了房屋的使用寿命与服务体验，更让房企能够在不占用巨额资本的前提下，通过专业管理输出获得稳定的管理费收入，实现盈利模式的稳健重构。

### 5 协同共生：地方政府、建筑业与房地产的重构策略

#### 5.1 构建互利共赢的区域开发新生态体系

重构三者关系的基石在于建立一种脱离资产泡沫依赖的利益分配机制，确保地方政府、建筑企业与开发商在区域协同发展中各司其职且目标一致。政府应通过科学的国土空间规划引导建筑业资本投向基础设施补短板与公共服务领域，同时支持房企由单纯开发转向参

与城市公共空间的长期经营，从而形成以产促城、以城兴产、以建保质的良性互动局面<sup>[5]</sup>。在这种新型生态下，区域价值的提升不再体现为土地价格的非理性暴涨，而是转化为营商环境的整体优化以及人口净流入带来的内生消费动力。三方通过建立长效沟通协作平台共同分担开发成本并共享城市运营产生的长期增值收益，促使城市开发逻辑从短期的零和博弈转向长期的增量价值共同创造。

#### 5.2 完善房地产调控长效机制与财税配套改革

为了彻底扭转地方政府对土地出让收入的过度依赖，必须加快建立以房地产税、消费税及地方性增值税为主体的现代地方税收体系。这要求从财税体制的顶层设计入手理顺中央与地方的财权事权关系，确保地方政府拥有稳定且与实体经济活力深度挂钩的收入来源。与此同时，房地产调控手段应当从行政性指令干预转向市场化调节，利用差异化金融政策、税收杠杆调节与透明的信息披露手段来有效引导市场预期。通过建立覆盖土地开发、建筑施工到房屋流通全链条的穿透式监管体系，能够消除制度性漏洞与权力寻租空间，为三者在法治化轨道上的平稳运行提供坚实的制度性保障，确保相关产业在良性的财税政策环境下实现稳健转型。

#### 5.3 强化技术赋能提升三方协同的治理效能

数字化技术作为重构三方协同关系的逻辑纽带，能够从根本上解决政府监管、建筑施工与房地产运营之间长期存在的信息不对称瓶颈。通过构建统一的城市数字底座平台，政府可以实时监测建筑质量安全与建设资金流向，建筑企业能够利用物联网精准优化供应链资源配置，房企则可以基于大数据分析为居民提供个性化的空间服务。这种深度技术赋能使得复杂的跨行业协作变得全程透明可追溯，极大降低了因信息孤岛导致的资源浪费与违规经营风险。在数字孪生城市的框架下，三方可以对各类城市更新项目的社会效益与经济可行性进行前置化的精准预判，显著提升资源配置效率。治理效能的跨越式提升是转型成功的重要技术支撑，助力各方在智能化的新周期中实现高质量的协同演进。

### 6 结语

综上所述，土地财政转型并非单纯的收入结构调整，而是涉及地方政府治理、建筑产业升级与房地产市场重塑的深度系统变革。通过本文研究可知，三者关系的重构核心在于告别土地杠杆依赖，转向以人的城镇化为中心的价值创造。未来，地方政府应发挥引导作用，建筑业需通过技术创新提升附加值，房地产市场则需回归居

住本源。这种从“高速度增长”向“高质量共生”的范式转变，不仅能有效缓解地方财政压力，更是实现房地产平稳健康发展、促进建筑业由大变强的根本路径，为我国经济的可持续增长奠定坚实基础。

[参考文献]

- [1]苏程敏.地方政府土地财政依赖度测算及其转型路径研究[D].北京:首都经济贸易大学,2022.
- [2]曹结兵.财政社会学视阈下土地财政转型探讨:从土地出让金到房地产税[D].蚌埠:安徽财经大学,2017.
- [3]蔡潇.中国土地财政转型路径研究[D].杭州:浙江大学,2016.
- [4]李慧.我国土地财政对城市化的作用研究[D].南京:南京大学,2016.
- [5]张力.新型城镇化背景下“土地财政”转型研究[D].福州:福州大学,2015.

作者简介:余俊平(1975.09—),女,安徽财贸学院会计学专业专科毕业,会计师(中级八级),现就职单位于铜陵市自然资源和规划局(林业局)义安区分局,土地利用股股长,担任现职务7年。