

我国土地财政规模估算及影响因素研究*

杜金华¹ 陈治国² 李庆海³

(1. 厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005; 2. 咸阳师范学院 经济与管理学院 陕西 咸阳 712000;
3. 南京财经大学 经济学院 江苏 南京 210023)

摘 要: 分税制改革后, 地方财政压力增大, 土地财政问题日益凸显。基于我国土地财政的构成, 按窄、中、宽三种口径估算土地财政规模, 结果表明不同统计口径的土地财政收入都呈现出上升趋势, 以土地出让收入为主的土地租金和贷款收入成为地方政府主要的财力来源; 总体上看东、中、西部地方政府对土地财政的依赖度逐渐趋同; 人口城市化水平和中央级税收比重与土地财政规模正相关, 而外商直接投资与土地财政规模负相关; 人口总抚养比与土地出让收入比重正相关, 而人均 GDP 与土地直接税收入比重正相关。不同地区在不同发展阶段的土地引资效应和土地收入效应是不同的, 地方政府对土地财政的依赖程度与其经济发展水平和国家宏观政策是密切相关的。应深化财税体制改革, 转变政府职能, 加强土地出让资金监管, 以有效控制土地财政规模, 弱化地方政府对土地财政的依赖。

关键词: 土地财政规模; 分税制; 地方财政收入; 土地税收入; 非税收入; 土地出让收入; 土地抵押收入; 财税体制改革

中图分类号: F810. 4 文献标志码: A 文章编号: 1674-8131(2018) 01-0055-10

一、引言

财政体制变迁对我国地方财政收支结构和经济发展模式产生了较大影响。分税制之前地方在财政收入分配中处于有利地位, “分税、分权、分管”的税收分成策略削弱了地方财力, 而地方政府的事权并没有相应减少甚至增加, 加剧了地方政府财政支出负担。虽然为降低地区间财力失衡, 中央政府进行了转移支付, 但地方公共财政压力仍然不断加大, 并且中央对转移支付资金的使用具有一定约束性, 其规模也不能满足地方政府基本公共服务供给的资金需求。同时, 城市化进程的加快对公共资源配置又提出了更高要求, 给

* 收稿日期: 2017-10-23; 修回日期: 2017-12-29

基金项目: 国家自然科学基金青年项目(71503118)

作者简介: 杜金华(1984) 男, 山东潍坊人; 博士研究生, 在厦门大学经济学院财政系学习, 主要从事财政理论与政策研究; Tel: 18020769851, E-mail: dujinhua202@163.com。

陈治国(1984) 男, 陕西西安人; 讲师, 管理学博士, 在咸阳师范学院经济与管理学院任教, 主要从事经济理论与政策研究; Tel: 15091754476, E-mail: 441240639@qq.com。

李庆海(1982) 男, 山东枣庄人; 副教授, 管理学博士, 在南京财经大学经济学院任教, 主要从事农村金融与计量经济研究。

地方政府带来了巨大财政压力。当地方无法通过税收收入和转移支付有效解决财政负担时,通过预算外收入缓解财政压力就成为其理性选择和现实策略。

《中华人民共和国土地管理法和实施条例》赋予了地方政府管理土地的权利,土地出让收入以及建筑业和房地产业相关收入也几乎完全由地方政府控制。土地出让不仅解决了城市外缘性扩张对建设用地的需求,而且推动了产业结构调整,增加了财政收入,且对经济增长有着显著的直接促进效应(岳树民等,2016)^[1]。地方政府通过采取先低价征用后高价出让土地以及限量供应商业用地的方式,把主要级差收入截留在自己手中,土地财政成为地方政府的“第二财政”,最终地方政府逐渐形成了对土地出让以及房地产业的过度依赖,该路径依赖对土地城市化具有显著的推力(叶林等,2016)^[2];但由此带来的耕地减少、高房价、土地征收纠纷、土地抵押贷款规模膨胀等问题也日益凸显(王媛等,2016)^[3],并抑制城市生产率的提高(陈淑云等,2017)^[4]。

土地财政问题引起了社会各界的广泛关注,相关研究主要集中于分析土地财政所处制度背景(朱秋霞,2007;周飞舟,2006,2007,2010;陈柏峰,2012;Lin et al,2015)^[5-10]及其对经济社会某个领域造成的影响(张占录等,2007;中国经济增长前沿课题组,2011;左翔等,2013)^[11-13]。现有研究通常选取土地出让收入或者房地产税收来反映土地财政问题,虽然具有一定合理性,但不能全面反映地方政府土地财政真实规模,进而无法客观评估地方政府对土地财政的依赖程度。鉴于国内研究对土地财政规模测度的不足且范围过于狭窄(平新乔,2006;杨圆圆,2010;李尚蒲等,2010;骆祖春,2012;陈英楠等,2017)^[14-18],本文基于土地财政的构成,利用可获取的统计资料估算1999—2014年我国窄、中、宽三种口径的土地财政规模,并进行区域比较,进而采用动态面板模型分析其影响因素,以期能为有效控制我国土地财政规模,降低地方政府对土地财政的依赖度提供政策参考。

二、我国土地财政的形成及其构成

1. 新中国成立以来我国土地制度的变迁与土地财政的形成

虽然大多数文献认为当前我国土地财政问题的原因主要是“经济增长锦标赛”和“地方财政压力”,但显然土地财政的形成与土地制度密不可分。为了正确把握我国土地财政形成的原因及其构成,有必要从土地制度变迁的角度探析其演化过程和趋势。

新中国成立之初,国家颁布了《中华人民共和国土地改革法》,“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制”。农民获得土地后有权进行自由经营、买卖、出租、典当等活动,属于国有的城市土地,使用者也要缴纳公地地租,并且政府成立专门的“地政局”对土地经营活动进行管理。1954—1956年进行“社会主义改造”,国家收回了土地所有权;城镇国有土地实行行政划拨制度,以无偿使用代替有偿使用,将土地使用权无期限地划给土地使用者;在农村地区采取土地无偿入股、统一经营的方式发展集体经济,土地变为集体所有,国家完全控制了土地所有权和使用权。经过多次改革后个人已不再拥有土地所有权,用地单位对土地的需求通过当地政府无偿划拨或者从其他单位无价调拨解决,不再缴纳任何租金。

改革开放后,家庭联产承包责任制开始推行,农村土地所有权依然归集体组织,但农民获得了土地使用权。与此同时,城市也开始尝试土地有偿使用,各地在国家有关政策指导下进行了有益的实践探索。《中华人民共和国宪法修正案(1988)》规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1988年9月国务院颁布《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》,1988年12月通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》,1990年国务院颁布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,我国土地市场走上了有法可依轨道,土地使用制度改革在全国推开。

土地制度改革释放了经济活力,然而农民拥有土地使用权并不能有效保证其获得应有的土地收益,当国家所有制与集体所有制发生冲突时后者往往处于弱势,农业用地通过土地资源的再配置转变为城市用地,集体用地被频繁地征用或者征收。为了适应经济发展,2004年修订的《中华人民共和国土地管理法》规定“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。虽然国家土地所有权由

国务院代表国家行使,但在具体实践中地方政府对农地征用和城市土地使用拥有实际控制权,土地管理和土地出让收入的使用也由地方政府主导。因此,在地方财政收入不足的情形下,集土地经营和土地管理于一体的地方政府,在经济增长竞争中对财政增收目标的追求必然导致其对土地收益的过度依赖,进而形成普遍的“土地财政”。

虽然为了规范管理土地资金的使用和保护农业用地,中央出台了一系列调控措施,但没有从根本上解决土地财政问题。2008年以后,随着土地要素成本的上升和国内外经济形势的变化,城市化对经济增长的贡献凸显,使得地方政府工作重心从“工业化”向“城市化”转变,并导致土地招拍挂出让数量和金额增长迅速。在城市化进程中,相比投资回收期较长的“以地引资”效应,地方政府更愿意在短期内发展收益性更大的服务业经营用地,尤其是房地产等产业。由于地方资源总量的有限性,加上土地出让面积受土地利用总体规划指标的限制,地方政府通过控制土地供应量来寻求土地财政收入的最大化。据《2016中国国土资源公报》统计数据显示,2016年我国出让国有建设用地20.82万公顷,出让规模自2013年以来连续走低,但出让合同价款却增长19.3%,达到3.56万亿元。综上所述,目前来看,我国土地财政规模总体上表现出上升趋势。

2.我国土地财政的构成

当前并没有对土地财政的概念和范围形成统一认识,大部分学者认同,土地财政是指在财政分权等因素影响下地方政府依靠土地出让获得的预算外收入。分税制后,地方政府凭借土地管理权取得的与土地相关的租税收入成为其重要的财政收入来源。不过土地财政问题并非仅局限于中国,许多发达国家也经历过地方财政收入从以卖地收入为主向以税收收入为主的转变(王克强等,2011;王宏利,2011;钟伟等,2004;丁芸等,2009)^[19-22]。单从房地产税(财产税)占地方税收的比重来看(见表1),我国目前的土地税收入所占比重是偏低的,但增长趋势显著,而其他国家房地产税比重较为稳定,升降幅度不大。

表1 部分国家房地产税占地方税收的比重/%

	1999	2002	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014	平均比重
爱尔兰	88.65	88.75	91.92	91.48	86.54	86.54	88.19	87.91	89.03	89.06
比利时	19.72	19.72	56.29	60.22	55.76	55.75	58.69	58.90	61.13	43.02
冰岛	16.30	14.17	14.61	18.33	20.59	18.11	17.57	16.98	16.60	16.57
丹麦	6.82	7.36	7.53	10.78	11.12	11.28	10.89	11.19	11.25	9.16
德国	14.96	17.66	16.95	13.96	15.88	15.04	14.70	14.57	13.40	15.70
法国	50.51	53.14	51.18	50.27	63.96	52.33	51.65	51.88	51.85	52.28
芬兰	4.28	4.60	5.06	5.22	6.31	6.26	6.56	6.58	7.14	5.39
荷兰	55.26	56.63	55.56	47.65	51.28	51.86	52.93	53.09	—	52.96
加拿大	91.53	92.90	94.59	97.34	97.68	97.34	97.35	97.35	97.33	95.54
美国	70.98	72.56	71.26	72.63	73.28	72.60	72.07	71.56	71.18	71.89
葡萄牙	47.12	47.13	46.96	47.22	46.88	46.51	43.49	42.43	45.94	46.55
日本	32.37	33.02	30.43	26.71	30.90	30.96	29.41	28.94	28.42	30.04
瑞士	15.18	15.19	14.40	14.58	14.51	13.65	13.56	13.56	13.56	14.49
西班牙	29.25	28.86	31.21	33.17	37.79	38.58	40.58	42.02	42.98	33.90
新西兰	90.92	90.43	90.11	89.40	90.38	90.59	90.44	90.49	90.08	90.11
意大利	21.67	13.51	13.92	10.30	11.11	11.25	16.00	16.40	16.17	14.01
英国	100	100	100	100	99.40	99.20	99.19	99.27	99.00	99.75
巴西	44.98	49.87	43.42	32.63	33.40	33.20	32.37	33.37	33.20	39.91
中国	8.36	8.55	11.47	16.94	22.17	22.09	21.49	22.88	23.50	15.06

数据来源:根据 OECD 数据库整理。

当然,我国房地产税收比重偏低并不能说明土地财政规模小。实际上,我国与土地相关的收入分别属于不同的财政管理系统,并且我国土地要素市场并不完善,土地管理制度赋予了地方政府取得土地相关税收收入的权利,与土地相关的财政收入更多地以土地出让收入、土地租金等形式体现。由城市用地规模扩张带来的土地财政问题涉及范围较广,仅在房地产业链条中从土地使用权出让到房地产开发建设、出售等环节就涉及多个税种,并且在此过程中还会存在多项与土地相关的行政性收费。李尚蒲和罗必良(2010)结合土地财政存在形式和财政部分类方法,将土地财政分为小、中、大三个口径^[16]。本文根据财政部门管理分类和研究的需要,基于财政收入中关于税收和非税收入的划分,将土地财政收入分为如下三类:

(1) 土地税收入。土地税收入主要涉及现行税制中与土地相关的直接税收和间接税收。土地直接税以土地作为直接课税对象,具体包括城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税和房产税。这些税种征收税率较低,整体规模不大,远远不及间接税收(刘守英,2005)^[23]。与土地相关的间接税收主要指,地方政府在通过土地资源撬动经济增长过程中,实行“低价工业化”和以房地产为主的“高价城市化”带来的税收收入。城市建设直接或者间接带动了与建筑业和房地产业等相关产业的发展及其税收增长,最为明显的是建筑业和房地产业等行业的营业税和地方分享的所得税的增加。

(2) 与土地相关的非税收入。非税收入主要包括行政事业性收费和政府性基金等,李尚蒲和罗必良(2010)根据研究需要,按照是否将纳入预算报告的原则划分为预算内非税收入和预算外非税收入^[16]。与土地相关的非税收入一般由财政部门管理、土地和房产等部门代收,具体包括土地出让价款、土地有偿使用费等。分税制改革明确规定了土地出让收入属于地方政府,列为预算外财政收入;2007年国家将土地出让金收支列为地方预算,实行“收支两条线”管理,但地方可自由支配性仍然很大。除土地出让收入外,与土地相关的行政性收费按照收费部门可以分为:一是土地部门的收费,主要包括耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、房屋拆迁费等;二是财政部门的收费,如土地使用费、土地租金;三是其他部门的收费,如农业、房产、水利、交通、邮电、文物、人防、林业等部门的收费,多数属于地方政府规定的在土地出让过程中与某一环节相关的费用,这些费用种类繁多,地方部门可操作性强,透明性差,通常难以准确获得其具体金额。

(3) 土地利用收入。土地利用收入主要包括土地抵押贷款收入和无偿划拨土地获得的相应收入。在地方财政投入无法为城市开发建设提供充足财力保障时,银行信贷可以提供强有力的资金支持。近年来以基础设施建设为代表的城市开发投资增长迅猛,政府主导的城市基础设施建设投资成为银行争相放贷的对象,地方政府可以通过抵押储备土地向银行贷款,使土地财政与地方融资平台紧密地联系在一起。许多地方纷纷成立“土地储备中心”,以地方政府信用和土地抵押获得银行贷款,弥补了城市快速发展造成的资金不足。此外,地方政府通过无偿划拨的形式把土地分配到特定的项目上,进而可以通过项目建设和发展获得相应税收等收入。

三、我国土地财政规模估算及地区比较

基于我国实际情况,本文按三个口径估算土地财政规模:窄口径土地财政(Ⅰ)为土地直接税和间接税之和,直接税包括城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、房产税、契税,间接税考虑了与土地开发较为密切的建筑业和房地产业;中口径土地财政(Ⅱ)在窄口径土地财政(Ⅰ)的基础上加上土地相关非税收入,基于数据可获得性,非税收入包括国有土地出让金额、其他土地供应收入以及国有土地使用权流通过程中的租赁和转让收入;宽口径土地财政(Ⅲ)在中口径土地财政(Ⅱ)的基础上加上土地利用收入,由于全部的土地利用收入数据的获取存在较大困难,本文仅对土地抵押贷款收入进行了测算,其中的缺失数据采用2008—2014年《中国国土资源统计公报》中的84个重点城市抵押贷款增长率进行估算。本文选取1999—2014年数据进行测算,税收收入数据来源于相应年度的《中国财政统计年鉴》和《中国统计年鉴》,其他数据来源于《中国国土资源统计年鉴》。

为了深入分析地方政府对土地财政的依赖程度,用不同口径土地相关税费规模与预算内财政收入的比值来反映地方政府的土地财政依赖性(见表2)。无论是哪种统计口径,土地财政规模都呈现出上升趋势。

与土地财政Ⅱ和土地财政Ⅲ相比,土地财政Ⅰ波动幅度不大,相对比重从18.58%上升到38.78%,其中土地间接税收入从11.81%上升到20.57%,表明房地产业和建筑业发展很快,带动了相关税收收入增加。土地财政Ⅱ从33.76%上升到110.18%,表明以土地出让收入为主的非税收入增长迅速。2000年以来财税体制频繁做出提高中央税收比例的调整,土地出让成交价款与地方本级财政收入之比持续上升,并在2002年急剧增加,2003年继续攀升,2004年达到顶峰(陈志勇等,2011)^[24]。虽然同期营业税主体税源结构发生了向房地产业和建筑业集中的变化,房地产业和建筑业税收收入增加,但这种变化受制于产业规模等多种因素,所以增幅并不会太大。同时,土地抵押贷款规模自2001年开始迅猛增长,并远远超过同期土地财政Ⅰ的规模。土地抵押贷款的快速膨胀与地价上涨有关,周边土地出让价格的高低直接决定了抵押土地的贷款额度。总体上看,地方政府对土地财政存在过度依赖,2014年宽口径土地财政规模已经占到同期地方预算内财政收入的240.62%,保守估计的土地财政规模已经达到18.26万亿。

表2 1999—2014年不同口径下的我国土地财政收入占预算内财政收入比重

	全国预算内 财政收入/亿元	土地财政Ⅰ占比/%		土地财政Ⅱ占比/%	土地财政Ⅲ占比/%	
			#间接税			#抵押收入
1999	5594.87	18.58	11.81	33.76	47.75	13.99
2000	6406.06	20.01	12.92	40.84	55.48	14.63
2001	7803.3	20.44	14.03	58.74	84.07	25.33
2002	8515.0	23.90	15.96	81.01	124.25	43.23
2003	9849.98	26.72	18.08	145.72	232.78	87.07
2004	11893.37	30.23	20.08	124.60	216.71	92.11
2005	15100.76	29.60	19.07	102.54	181.96	79.42
2006	18303.58	30.32	19.60	106.10	188.28	82.18
2007	23572.62	31.04	19.35	113.53	219.91	106.39
2008	28649.79	33.48	20.72	79.76	145.93	66.17
2009	32602.59	37.08	22.32	106.70	189.73	83.03
2010	40613.04	38.55	22.47	124.46	215.31	90.85
2011	52547.11	35.60	19.94	115.98	211.68	95.70
2012	61078.29	36.18	19.60	102.40	203.83	101.44
2013	69011.16	39.76	22.01	126.70	243.77	117.07
2014	75876.58	38.78	20.57	110.18	240.62	130.43

注“#”分别列出了土地财政Ⅰ中的间接税收入和土地财政Ⅲ中的土地抵押贷款收入的比重。

由于土地不具有可移动性,其价值受到周边经济发展水平、地理区位等因素的影响,这些差异性的外部条件导致了土地财政具有明显的区域特征。因此,有必要进一步对我国东、中、西部地区的土地财政规模进行比较分析。由于数据不完整,无法评估各地区不同口径的土地财政规模,仅选取土地直接税和土地出让收入来进行分析。如图1所示,1999—2014年,东部地区的土地直接税收入比重较高,但中、西部地区上升趋势明显,且在2014年各地区基本趋于一致,这可能与当前各地均把房地产业和建筑业作为重点发展产业有关。根据税收划分规则,营业税是地方税第一大税种,要想保持地方财力稳定持续增长,就要积极扶持对

营业税贡献较大的相关产业; 营业税主要是对建筑业、房地产和第三产业征收的税收, 其中建筑业是营业税最大税源产业, 所以地方政府倾向于发展建筑业和房地产业(孙秀林, 2013)^[25]。2002年和2003年中央连续两次提高自身在所得税中的分享比例, 导致各地区主体税源结构变化, 地方政府对房地产业和建筑业的依赖进一步加强。而房地产业和建筑业的发展离不开对土地要素的需求, 地方政府可以借助对土地供给方式的垄断获得丰厚的土地出让收入, 因此土地出让收入所占比重更能反映地方政府对土地财政的依赖性(见图2)。

当然, 地方政府对土地财政的依赖也不会无限增强。在早期发展过程中, 政府依靠增加土地出让规模来获得大量资金; 随着地区经济发展或者所处发展环境变化, 税收收入体系也会随之变化, 而此时用地成本也会提高, 地方政府往往会降低土地出让规模或者提高土地出让匹配标准。如图2所示, 从土地出让收入占预算内财政收入比重看, 东部地区也是从明显高于中西部地区逐步与中西部地区趋同, 而中部则是从与西部地区基本相同到超越西部地区。这与区域梯度发展和宏观经济政策有重大关系, 东部地区先行发展, 财政收入来源开始转型, 对于土地出让收入的依赖降低; 中部地区加速发展, 工业化和城镇化发展带来了对建设用地的不断需求, 而此时国家对土地市场的控制和监管力度逐步加大, 农业耕地红线的战略重要性限制了以往土地招商引资策略的有效性, 土地供需矛盾引发的财政效应加强, 从而导致中部地区土地出让收入比重走高。不过, 从整体来看, 各地区都表现出先增长、后波动的趋势且逐渐趋同, 表明地方政府对土地财政的依赖程度与经济发展水平密切相关。

四、土地财政规模影响因素分析

1. 模型设定和数据说明

参考孙秀林和周飞舟(2013)的研究思路^[25], 将土地财政规模影响因素分析的回归模型设为:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 y_{it-1} + \beta_2 UR_{it} + \beta_3 CEN_{it} + \beta Z + \lambda_1 + \gamma_t + \omega_{it}$$

其中, i 代表省、直辖市或自治区, t 代表年份, λ_1 和 γ_t 为不可观测的地区效应和时间效应, ε_{it} 为随机扰动项; 被解释变量 y_{it} 为省级土地财政规模, UR_{it} 为地区人口城市化水平, CEN_{it} 为财税体制变化, Z 为控制变量。本文采用两个指标代表土地财政规模: 土地直接税收入占预算内财政收入比重 y_1 和土地出让收入占预算内财政收入比重 y_2 , 前者测量预算内土地财政的比重, 后者反映地方对于土地出让金的偏好。对于土地财政规模的影响因素, 主要从体制因素和城市化水平角度进行考察, 控制变量主要从外部影响因素、人口结构、经济发展水平等方面进行选取。财税体制采用中央税收占地区总税收比重衡量, 反映分税制改革后中央财力的变化; 城市化水平采用非农业人口占总人口的比重衡量, 反映地区人口城市化程度。被解释变量和关键解释变量采用相对数值, 控制变量也采用相对变量, 外商直接投资、对外开放度分别用各地区实际使用外资规模占地区固定资产投资比重和地区进出口总额占 GDP 比重表示, 人口总抚养比为 0~14 岁和 65 岁以上人口与 15~64 岁人口的比值, 人均 GDP 反映地区经济发展水平。

我国的相关统计数据自 1999 年始逐步完善, 因此采用 1999—2014 年我国除港、澳、台地区和西藏自治区外的 31 个省市区的数据进行分析, 表 3 是所用数据描述性统计。其中, 房产税收入数据来源于《中国财政年鉴》, 土地出让金收入数据来源于《中国国土资源统计年鉴》, 一般预算内中央级、地方级收入数据来源于

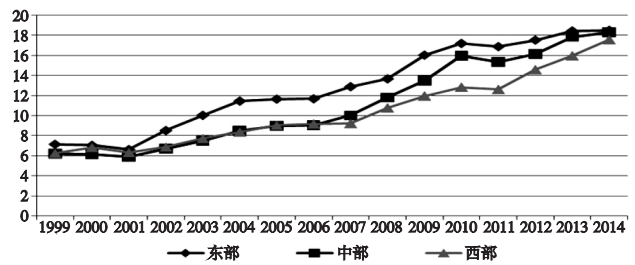


图1 1999—2014年东、中、西部地区土地直接税收入占预算内财政收入比重

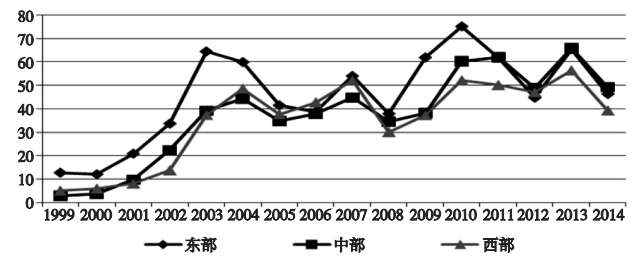


图2 1999—2014年东、中、西部地区土地出让收入占预算内财政收入比重

《中国税务年鉴》,地区农业和非农业人口数据来源于《中国人口和就业统计年鉴》,其他变量数据均来源于《中国统计年鉴》。参照相关研究的处理办法,设定1990年为参考标准,GDP数据以1990年为基期用各地区历年CPI进行平减,并对所有变量进行对数化处理。

表3 各变量描述性统计

变量	定义	均值	标准误	最小值	最大值
y_1	土地直接税收入占预算内财政收入的比重	2.294	0.515	0.719	3.436
y_2	土地出让收入占预算财政收入的比重	38.619	80.806	0.354	190.670
UR	人口城市化水平	35.647	16.307	14.46	90.32
CEN	中央级税收比重	54.313	8.088	31.546	75.123
SUR	人口总抚养比	37.379	7.580	19.27	57.58
$FDIP$	FDI占地区固定资产投资比重	6.026	6.338	0.068	34.395
$OPEN$	进出口总额占GDP比重	31.849	39.797	3.204	172.148
$PGDP$	人均实际GDP	3351.17	1762.771	1171.096	9506.298

2. 实证结果与分析

由于被解释变量滞后项在计量分析过程中作为解释变量,自身的个体效应与扰动项可能存在相关性,并且某些经济因素(资源禀赋、政策效应等)与解释变量也可能存在相关性,变量之间的内生性会造成实证结果发生偏差,而使用动态面板模型可以较好地解决上述问题。因此,本文采用动态面板GMM方法进行估计。动态模型分析较为完善的方法包括差分GMM和系统GMM。相比之下,差分GMM容易产生弱工具变量,而系统GMM在一定程度上克服了上述缺陷,但其假设条件过于苛刻,要求被解释变量滞后差分项与 λ_1 不相关,这一条件容易受到外部相关政策的影响(汤玉刚等,2016)^[26]。因此,本文采用差分GMM进行估计,检验结果如表4所示(也将系统GMM估计结果一并呈现)。检验工具变量有效性的Sargan数值表明,所有工具变量的过度识别限制是有效的,并且AR(1)和AR(2)数值都表明差分后的误差项只存在一阶序列相关,不存在二阶序列相关,因此动态回归模型设定是合理的。

表4估计结果中 y_1 和 y_2 滞后一期的回归系数显著为正,表明地方对土地财政的依赖具有惯性,导致扩大土地财政规模逐步成为地方政府有效缩小支出缺口、提高地方公共服务供给水平的“无奈之举”(卢洪友等,2011)^[27]。人口城市化水平对土地财政规模的影响显著为正,表明城市化的推进促进了土地财政规模的增长。同时,人口城市化水平对土地直接税收入增长的促进作用明显小于其对土地出让收入增长的促进作用,这主要与地方经营土地的方式有关:大量涌入城市的人口带动了城市用地的扩张和房地产业的繁荣,促使地方政府倾向于高价出让城市建设用地,直接获取土地出让金以提高地方财力,而较低的税率导致土地相关税收增幅有限。中央级税收比重对土地财政规模的影响也显著为正,表明在共享税和地方税不能有效满足地方公共财政支出的情况下,地方政府通常会通过各种途径扩大土地财政规模。

从其他变量看:人口总抚养比对土地出让收入比重的影响显著为正,而对土地直接税收入比重的影响不显著,土地出让收入是提高城市公共服务水平的主要财力保障;外商直接投资与土地财政规模负相关,表明吸引外资可以促进地区经济发展并获得更多的财政收入,进而减少地方政府对土地财政的依赖程度;人均GDP对土地直接税收入比重的影响显著为正,而对土地出让收入比重的影响不显著,主要是由于经济发达地区通常房地产业较为繁荣,房地产税收随着房地产业的发展呈现出同步变化趋势。如图1反映出各地区房产税比重趋同的发展态势,但是发达地区土地出让收入比重却不一定比其他地区高;对照图2可以发

现 2003—2007 年西部地区土地出让收入比重高于中部地区, 而 2011 年后中部地区土地出让收入比重略高于东部和西部。另外, 对外经济开放度对土地财政的影响不显著。

表 4 土地财政规模影响因素估计结果

	土地直接税收入占预算内财政收入的比重			土地出让收入占预算内财政收入比重		
	系统 GMM	差分 GMM	差分 GMM	系统 GMM	差分 GMM	差分 GMM
土地财政滞后项	0.724*** (18.67)	0.554*** (13.89)	0.560*** (13.44)	0.492*** (15.84)	0.421*** (17.59)	0.412*** (8.11)
人口城市化	0.093*** (2.63)	0.187*** (8.36)	0.191*** (6.17)	0.957*** (3.22)	1.176*** (3.77)	1.308*** (2.96)
财税体制	0.047** (3.00)	0.031*** (3.21)	0.035** (2.51)	0.434* (4.06)	0.465*** (3.62)	0.531*** (4.70)
人口总抚养比	0.008*** (2.90)		0.002 (0.23)	0.403*** (7.10)		0.409*** (5.06)
外商直接投资	-0.012*** (-2.63)	-0.009* (-2.17)	-0.012*** (-2.92)	-0.014 (-0.42)	-0.131*** (-2.90)	-0.140*** (-3.21)
对外开放度	0.001 (0.21)		-0.007 (-0.93)	0.002 (0.02)		0.035 (0.32)
人均 GDP	0.170*** (4.87)	0.288*** (11.48)	0.276*** (8.25)	0.061 (0.26)	-0.021 (-0.07)	0.033 (0.09)
常数项	-1.673 (-7.39)	-2.713 (-12.56)	-2.660 (-10.48)	-5.257 (-4.37)	-3.925 (-3.29)	-6.551 (-3.67)
观测值	420	420	420	420	420	420
AR(1)	0.001	0.000	0.001	0.002	0.004	0.003
AR(2)	0.123	0.119	0.140	0.184	0.226	0.181
Sargan	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

注: 括号中的数值为 t 统计量, **、*、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著。

五、结论与启示

本文分析表明, 我国不同统计口径的土地财政规模都呈现出上升趋势, 尤其是土地出让收入和土地抵押贷款收入远大于地方预算内财政收入, 以土地出让收入为主的土地租金和土地抵押贷款收入成为地方经济社会发展重要的财力保障。从东、中、西部比较看, 东部地区土地直接税收入占预算内财政收入比重高于中西部地区, 但各地区逐步趋同; 各地区土地出让收入占预算内财政收入比重都表现出先增长、后波动的趋势, 东部地区从明显高于中西部地区逐步与中西部地区趋同, 而中部地区则从与西部地区基本相同转为超过西部地区。从影响因素看, 人口城市化水平对土地财政规模的影响显著为正, 且对土地直接税收入增长的促进小于对土地出让收入增长的促进; 中央级税收比重对土地财政规模的影响也显著为正, 而外商直接投资与土地财政规模负相关; 人口总抚养比对土地出让收入比重的影响显著为正, 而人均 GDP 对土地直接税收入比重的影响显著为正。

可见, 地方政府对土地财政的依赖程度与经济发展阶段和国家宏观政策是密切相关的, 这就需要深入分析不同地区在不同发展阶段土地引资效应和土地收入效应的差异及其对土地财政的综合影响: 东部地区率先通过“以地引资”成功实现了自身产业结构升级, 进而土地收入效应保障了地区经济的持续发展并满足了城市发展对公共资本的需求, 相对完善的市场经济产生的税收效益开始减弱土地财政的重要性; 而中西部地区的发展过程中, “以地引资”受到限制, 土地收入效应大于土地引资效应, 导致土地成本过快上升, 不利于经济增长, 并阻碍产业结构升级。

对此,为了减小地方政府对土地财政的过度依赖,可以从以下几个方面考虑:一是深化财税体制改革。改变目前财权与事权不匹配的局面,合理划分中央与地方的税收比重和财政收支责任;完善转移支付制度,有效缩小地方政府财政收支缺口,平抑地方政府财政负担的地区差异和中央政府财政负担的地区差异(杨斌,2016)^[28];推进土地及房产税改革,改变其一次性征收特征,避免地方政府为提高财政收入而过度依赖建筑业和房地产业。二是提高征地补偿标准,加强对土地出让资金的监督管理。过低的征地补偿标准和一次性缴租的方式为地方充裕财力提供了方便,而资金收支由地方政府自主掌控进一步使其土地财政规模难以有效控制。应提高征地补偿标准,按照市场机制进行补偿,压缩政府的土地利润空间;应建立国有土地收益专项资金账户,将土地出让收入纳入财政预算管理,规范土地出让资金的使用,提高资金使用透明度。三是积极推动政府职能转变,完善地方政府绩效考核机制。降低GDP和财税收入等指标在考核中的重要性,强化对社会稳定、公共服务、可持续发展、科技创新和环境保护等领域的考核,实现从“建设型政府”向“服务型政府”转变,有效降低地方政府扩张财政收入的动机。

参考文献:

- [1] 岳树民,卢艺.土地财政影响中国经济增长的传导机制[J].财贸经济,2016(5):37-47.
- [2] 叶林,吴木奎,高颖玲.土地财政与城市扩张:实证证据及对策研究[J].经济社会体制比较,2016(2):39-47.
- [3] 王媛,杨广亮.为经济增长而干预:地方政府的土地出让策略分析[J].管理世界,2016(5):18-31.
- [4] 陈淑云,曾龙,李伟华.地方政府竞争、土地出让与城市生产率——来自中国281个地级市的经验证据[J].财经科学,2017(7):102-115.
- [5] 朱秋霞.中国财政制度——以国际比较为角度[M].上海:立信会计出版社,2007.
- [6] 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006(6):100-115.
- [7] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1):49-85.
- [8] 周飞舟.大兴土木:土地财政与地方政府行为[J].经济社会体制比较,2010(3):77-89.
- [9] 陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012(4):99-114.
- [10] LIN G,ZHANG A. Emerging spaces of neoliberal urbanism in China[J].Urban Studies,2015,52(15):568-573.
- [11] 张占录,李永梁.开发区土地扩张与经济增长关系研究——以国家级经济技术开发区为例[J].中国土地科学,2007(12):4-9.
- [12] 中国经济增长前沿课题组.城市化、财政扩张与经济增长[J].经济研究,2011(11):4-20.
- [13] 左翔,殷醒民.土地一级市场垄断与地方公共品供给[J].经济学(季刊),2013(1):693-718.
- [14] 平新乔.我国土地财政规模估算[R].政策性研究简报,2006.
- [15] 杨圆圆.“土地财政”规模估算及影响因素研究[J].财贸经济,2010(10):69-76.
- [16] 李尚蒲,罗必良.我国土地财政规模估算[J].中央财经大学学报,2010(5):12-17.
- [17] 骆祖春.中国土地财政问题研究[D].南京:南京大学,2012.
- [18] 陈英楠,黄楚倩,关蔼玲.中国土地财政:概念性框架及规模再估算[J].产经评论,2017(3):120-134.
- [19] 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(2):73-76.
- [20] 王宏利.美国土地财政收入演进规律及启示[J].地方财政研究,2011(5):74-80.
- [21] 钟伟,冯维江.物业税征收的国际经验及借鉴研究[J].税务研究,2004(4):47-52.
- [22] 丁芸.不动产保有环节税收的国际及我国香港地区借鉴[J].中央财经大学学报,2009(1):16-21.
- [23] 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):3-9.
- [24] 陈志勇,陈莉莉.财税体制变迁、“土地财政”与经济增长[J].财贸经济,2011(12):24-29.
- [25] 孙秀林,周飞舟.土地财政与分税制:一个实证解释[J].中国社会科学,2013(4):40-59.
- [26] 汤玉刚,陈强,满丽苹.资本化、财政激励与地方公共服务提供[J].经济学(季刊),2016(1):217-240.
- [27] 卢洪友,袁光平,陈思霞,等.土地财政根源:“竞争冲动”还是“无奈之举”?——来自中国地市的经验证据[J].经济社会体制比较,2011(1):88-98.
- [28] 杨斌.城乡居民养老保险政府财政责任和负担的地区差异[J].西部论坛,2016(1):102-108.

The Scale of Chinese Land Finance and Its Influencing Factors

DU Jin-hua¹, CHEN Zhi-guo², LI Qing-hai³

(1. College of Economics, Xiamen University, Fujian Xiamen 361005, China;

2. College of Economics and Management, Xianyang Normal University, Shaanxi Xianyang 712000, China;

3. School of Economics, Nanjing University of Finance and Economics, Jiangsu Nanjing 210023, China)

Abstract: After the reform of the system of tax distribution, the pressure on local finance becomes bigger and land finance problem is more and more serious. Based on the composite of Chinese land finance, the scale of land finance is estimated according to narrowing, middle and wide methods, the results show that the land finance revenue from different finance statistics methods demonstrates the rising trend, the land rent and loan by taking land transfer income as the main revenue become the finance source of local government, generally speaking, the dependence rate on land finance in middle and west governments gradually converges, population urbanization level and central government tax revenue rate are positively correlated, however, foreign direct investment and land finance scale are negatively correlated. Total fostering ratio of population and land finance revenue are positively correlated, further, per capita GDP and land direct tax revenue are positively correlated. The land capital-brought-in effect and revenue effect at different regions are different, the dependence extent of local governments on land finance is closely related to their economic development level and national macro-policy. China should deepen the reform of finance and tax system, change government duty, strengthen the supervision on land transfer funds, effectively control the scale of land finance and weaken the local governmental dependence on land finance.

Key words: land finance scale; system of tax distribution; local governmental finance revenue; land tax revenue; non-tax revenue; land transfer income; land mortgage income; finance and tax system reform

CLC number: F810.4 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2018)01-0055-10

(编辑:夏冬)

声 明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文;同时,本刊为《国家哲学社会科学学术期刊数据库》《万方——数字化期刊群》《中文科技期刊数据库》《科技论文在线》《超星数字图书馆》《国研网》《龙源期刊网》《教育阅读网》《博看网》等数据库全文收录期刊(其中《国研网》为选择性收录),论文在本刊发表后将通过上述数据库传播。

文章凡经本刊选用,即视为作者同意本刊代理该作品电子版的信息网络传播权,并且本刊有权授权其他机构进行该作品电子版信息的网络传播。

作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意本刊上述声明。若作者不同意其作品收录入上述或其他数据库,请在来稿时说明,我们可做相应处理。

西部论坛编辑部