

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 15520120153603

UDC _____

厦 门 大 学

博 士 学 位 论 文

中国土地财政对住宅房地产市场的影响：机制、
效应及对策

The Impact of China's Land Finance on Residential Real
Estate Market: Mechanism, Effect and Solution

钱 日 帆

指导教师姓名: 雷根强 教授

专业名称: 财 政 学

论文提交日期: 2015 年 6 月

论文答辩时间: 2015 年 8 月

学位授予日期: 2015 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2015 年 8 月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得(张馨教授主持的国家社会科学基金重大项目《健全公共财政体系研究》)课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘 要

经营性用地招拍挂制度实施以来，中国土地出让收入规模迅速膨胀，占地方财力的比重也逐年增大。于此同时，中国的房地产市场总体呈现过热，表现为房价和楼面地价明显上升，以及房地产开发投资相对规模逐年扩大，其中，住宅市场的过热现象最为突出。学术界对地方政府的“以地生财”现象提出了种种批评，并且大多将其视为房地产市场过热的重要原因。但这些研究大多流于表面，没能基于中国的制度背景系统地建立理论框架并展开严谨的实证分析。有别于先前研究，本文立足于中国的土地招拍挂制度，在地方政府拥有完全信息和开发商不“囤地”的条件下建立了一个描述住房价格主要影响因素和住宅地价形成机制的理论框架，在此基础上分别研究了地方政府在短期和中长期不同的激励目标下对土地出让收入规模的调整机制以及土地财政规模变动对住宅房地产市场重要变量的影响机制。实证研究证实了上述机制的存在性，并验证了土地财政对住宅地价、房价以及住宅开发投资等重要变量的影响效应。在辩证地总结土地财政利弊的基础上，在一般均衡框架下，对治理土地财政的不同政策思路的实施效果进行数值模拟，得到治理土地财政问题和稳定住宅房地产市场的改革方向，并提出合理化政策建议，对相应问题的实际解决具有一定的参考价值。

在短期，土地供应面积短期内难以调整，调整容积率是地方政府实现其目标预算平衡目标的关键。开发商对住宅用地的股价会对容积率做出负向反应，地方政府与开发商展开互动的结果是适当调高容积率从而实现土地财政规模扩张，这导致了楼面地价的小幅下降。而房价与地方公共产品供给水平成正相关，由于土地财政的扩张，地方财政支出受财力缺口冲击的下降幅度有限，因此土地财政对房价起到了支撑作用。我们借助2012年营改增试点范围扩大的准自然实验，运用双重差分方法证实了上述结论。因此，短期内应对财力缺口的土地财政扩张并不必然导致地价上涨，同时这种扩张机制对保障地方公共支出水平和稳定房价具有一定的积极意义。

在中长期，地方政府经营土地的激励目标是扣除土地征用开发成本之后的土地出让纯收益的最大化，而这一目标是其通过制定最优住宅用地出让面积实现的。在招拍挂制度背景下，依赖土地财政的地方政府有动机且有能力推动住宅开发投资相对规模的膨胀，同时土地财政依赖度也是解释高地价的关键因素。但土地财政依赖

度对房价影响不显著，房价波动主要是经济基本面诸因素共同作用的结果。研究表明，土地财政规模扩张的来源是开发商的经济利润，这揭示了地方政府热衷于推动住宅房地产业发展的原因。基于274个地级市的动态面板数据模型的实证结果证实了上述结论，得出了应降低土地财政依赖度和做好房地产供需管理的政策含义。

在一般均衡框架下，我们对中央已有治理思路和未来房地产税改革思路进行政策模拟。结果表明，无论是通过缩减地方政府的土地出让收入留成还是单纯增加地方税收收入都无法抑制土地财政规模和冷却过热的住宅房地产市场。在对存量住房征收房地产税的基础上还必须对开发商的融资规模加以限制，才能起到理想效果。最后，我们基于本文的研究结论，提出了解决土地财政依赖问题和稳定住宅房地产市场的政策建议。同时，也对目前中央目前的部分政策提出了调整建议。

关键词：土地财政；土地招拍挂制度；住宅房地产市场；房地产税改革

Abstract

Since the implementation of bid invitation, auction and listing (BAL) system of operating land, China's land transfer income scale has seen a rapid expansion, and its share of local financial resources has also increased year by year. Meanwhile, the real estate market in general, has been showing an overheating, which means that housing prices and floor prices have been rising significantly, and that relative scale of real estate development investment has been expanding year by year. Academic circles put forward a variety of criticism of land finance, and most of them regard it as an important reason of overheated real estate market. But most of these studies are superficial, and are not able to establish a theoretical framework based on China's institutional background and to do the empirical analysis. Being different from previous studies, based on China's unique land BAL system, under the conditions that local government has complete information and that developers do not hoard, we build a theoretical framework, describing the mechanism of land price formation of residential land and factors affecting house prices. On this basis, we study local government's adjustment mechanism of land transfer income scale and the influence mechanism of land finance scale on real estate market's important variables under different incentive targets in the short and medium term separately. Our empirical study confirms the existence of the above mechanism, and verifies the real effect of land finance on the real estate market. On the basis of summarizing the pros and cons of land finance, we do numerical simulation of different policies on land finance governance under the general equilibrium framework, and we get the reform direction of solving land finance problems and stabilizing real estate market. After that, we come up with reasonable policy recommendations, which have certain reference values to solving real problems.

In the short term, the local government facing financial gap will expand the scale of land finance to achieve budget balance. Land supply in the short term is difficult to adjust, therefore, the adjustment of the volume rate is the key to the local government to achieve its objectives. Because the floor price offered by developers will do a negative response to volume ratio, the result of the game between local government and developers is to realize Land Financial scale expansion by set a higher volume ratio. As a result, floor prices will drop in a small margin. On the other hand, house prices and local government spending is positively related, as a result, the falling scale of local fiscal spending is

limited, so that land finance plays a supporting role on housing prices. We base on the “quasi natural experiment” of expanding the scope of the reform of transferring business tax into VAT, and use DID method to confirm the above theory. Research results show that, short term land finance’s expansion coping with financial gap, does not necessarily lead to rising land prices. At the same time, this kind of expansion mechanism has some positive significance to the protection of the level of local public expenditure and the stability of housing prices.

In the medium and long term, the incentive target of the local government to operate the land is the maximization of the land transfer income, and this goal is achieved through the selection of the cross period optimal land area. Under the BAL system, land finance dependence of local government has a direct connection with relative scale of real estate development investment. Land finance dependence, however, does not affect housing prices. The rising housing prices are mainly due to demand side factors. Because land finance will cause high land prices to some extent, its scale expansion comes from developer’s economic profit. This reveals why the local government is keen to promote the development of the real estate industry. Our dynamic panel data model based on 274 prefecture level cities confirms the conclusion above, and gets the necessity of reducing the land finance dependence and the management of real estate supply and demand.

Under the framework of general equilibrium, we carry out policy simulation of the existing central government management idea and future real estate tax reform ideas. The findings suggest that, whether by reducing local government’s land transfer revenue or increasing local tax revenue, the scale of land finance and the heat of real estate market will not be reduced. On the basis of imposing real estate tax on the stock of housing, we should limit the size of the financing of developers, so that we will get an ideal policy effect. Finally, on the basis of the full text research, we come up with some reasonable suggestions aiming at solving land financial problems and stabling real estate market. At the same time, we also put forward some suggestions on the adjustment of the current central policies.

Keywords: Land Finance; Bid Invitation, Auction and Listing system; Residential Real Estate Market; Real Estate Tax Reform

目 录

第一章 导论及文献回顾	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 研究目的和意义	3
1.2 国内外研究评述	5
1.2.1 国外文献综述	5
1.2.2 国内文献综述	6
1.2.3 对国内外研究成果的评论	12
1.3 拟采用的研究方法	15
1.3.1 双重差分方法	15
1.3.2 动态面板数据模型	15
1.3.3 一般均衡模型	15
1.4 研究流程与结构	15
1.5 可能的创新与不足	17
第二章 中国的土地出让制度和房地产市场运行情况	19
2.1 中国的国有土地使用权出让制度	19
2.1.1 土地财政的概念界定与中国的国有土地出让情况	19
2.1.2 中国经营性用地出让制度的沿革	20
2.1.3 土地招拍挂制度的具体内容	21
2.2 土地出让金的收入和支出	23
2.2.1 中国的土地出让金规模	23
2.2.2 土地出让收入的管理	24
2.3 近年来中国房地产市场运行情况	26
第三章 短期财力缺口下土地财政扩张对地价和房价的影响	28
3.1 制度背景	28
3.1.1 短期内地方政府的财政收支关系	28
3.1.2 地方政府的土地供应计划与容积率管理	29
3.1.3 政府对开发商“囤地”行为的处置	30
3.2 理论框架	31
3.2.1 住宅销售价格的决定因素	31
3.2.2 招拍挂制度下的住宅地价形成机制	34
3.2.3 短期内土地财政扩张对地价和房价的影响	38
3.3 实证分析	41
3.3.1 2012 年营改增试点范围扩大及其财政减收效应	41
3.3.2 研究设计	43
3.3.3 回归模型设定	48
3.3.4 数据和变量说明	51
3.3.5 回归结果分析	54
3.4 本章小结	65

第四章 中长期动态视角下土地财政对房地产市场的影响	68
4.1 理论框架	68
4.1.1 地方政府最优土地出让面积的决定	68
4.1.2 地方政府的土地财政依赖对住宅房地产市场的影响	73
4.2 实证分析	78
4.2.1 实证方法	78
4.2.2 模型设定	78
4.2.3 “土地财政依赖度”指标的构建及其他数据说明	81
4.2.4 回归结果分析	84
4.3 本章小结	92
第五章 解决土地财政问题的改革思路研究	94
5.1 基准模型的构建和数值模拟	94
5.1.1 基准模型	94
5.1.2 数值模拟	102
5.2 对土地财政现有治理思路的政策效果模拟	107
5.2.1 中央对土地财政问题的治理——限制土地出让纯收益	107
5.2.2 用土地出让纯收益对低收入家庭进行转移支付的效应分析	107
5.3 对存量住房征收房地产税的政策效果模拟	112
5.3.1 国际经验：国有土地出让制度下的房地产税	112
5.3.2 对存量住房征收房地产税的效应分析	113
5.4 征收房地产税并限制开发商融资的政策效果模拟	117
5.4.1 征收房地产税基础上的进一步改革方向分析	117
5.4.2 数值模拟和结果分析	118
5.5 房地产税改革后的土地出让金征收模式	121
5.6 本章小结	122
第六章 结论和政策建议	125
6.1 主要研究结论	125
6.1.1 地方政府对土地出让收入规模变动的主导作用	125
6.1.2 短期内土地财政扩张对住宅房地产市场的影响及意义	126
6.1.3 土地财政依赖现象对房地产市场的影响及弊端	126
6.1.4 对土地财政现有改革思路的分析和未来改革方向的展望	127
6.2 相关政策建议	129
6.2.1 现阶段宜适度放松对土地出让收入的支出范围限制	129
6.2.2 加强土地管理，强化土地财政的刚性运行	130
6.2.3 优化房地产市场的供给管理和需求管理	131
6.2.4 加紧完善地方税体系并切实管控开发商融资规模	133
参考文献	136
致 谢	142

Contents

1	Introduction and Literature Review	1
1.1	Background and Significance	1
1.1.1	Background	1
1.1.2	Purpose and significance of research	3
1.2	Literature Review	5
1.2.1	Global Research	5
1.2.2	Domestic Research	6
1.2.3	Comments	12
1.3	Methods to Be Used	15
1.3.1	Difference in Difference	15
1.3.2	Dynamic Panel Data Model	15
1.3.3	General Equilibrium Model	15
1.4	Process and Structure	15
1.5	Possible Innovation and Limitation	17
2	China's Land Transfer System and Real Estate Market Operation	19
2.1	China's land transfer system	19
2.1.1	The definition of land finance	19
2.1.2	The evolution of China's operating land transfer system	20
2.1.3	The specific content of BAL system	21
2.2	Income and expenditure of land leasing	23
2.2.1	China's Land Transfer Scale	23
2.2.2	the Management of Land Transfer Income	24
2.3	China's real estate market in recent years	26
3	Analysis in the short term financial gap	28
3.1	System Background	28
3.1.1	Local Government Revenue and Expenditure	28
3.1.2	Land Supply Planning and Volume Rate Management	29
3.1.3	The Management of Hoarding Behavior	30
3.2	Theoretical Framework	31
3.2.1	For Housing Prices	31
3.2.2	For Land Price	34
3.2.3	The Impact of Expansion of Land Finance to Land & Housing Price	错误! 未定义书签。
3.3	Empirical Analysis	41
3.3.1	Background	41
3.3.2	Research Design	43
3.3.3	Empirical Model Setting	48
3.3.4	Data and Variable Description	51
3.3.5	Regression Analysis	54

3.4	Summary	65
4	Analysis in the Medium and Long Term Dynamic Perspective ...	68
4.1	Theoretical Framework	68
4.1.1	Decision of Cross Period Optimal Land Transfer Area.....	68
4.1.2	Influence of Land Financial Dependence on the Real Estate Market	73
4.2	Empirical Analysis.....	78
4.2.1	Empirical Method	78
4.2.2	Model Setting	78
4.2.3	Data Description	81
4.2.4	Regression Analysis.....	84
4.3	Summary	92
5	Research on the Reform of Land Finance.....	94
5.1	Benchmark Model	94
5.1.1	Construction of Benchmark Model	94
5.1.2	Numerical Simulation.....	102
5.2	Existing Management Ideas.....	107
5.2.1	Restricting Land Transfer Pure Income.....	107
5.2.2	Policy Effect Analysis	107
5.3	To Levy Real Estate Tax on the Stock of Housing	112
5.3.1	International Experience.....	112
5.3.2	Policy Effect Analysis	113
5.4	Real Estate Tax with the Limitation of Developers' Financing	117
5.4.1	Further Reform Direction	117
5.4.2	Numerical Simulation and Results Analysis	118
5.5	The Paying Mode of Land Releasing Fees after Tax Reform.....	121
5.6	Summary	122
6	Conclusions and Policy Recommendations	125
6.1	Main Research Conclusions.....	125
6.1.1	The Leading Role of Local Government.....	125
6.1.2	Land Finance in the Short Run and Its Advantages	126
6.1.3	Disadvantages of Land Finance on Real Estate Market.....	126
6.1.4	Analysis of Reform Ideas	127
6.2	Related policy recommendations	129
6.2.1	Loosing the Restriction of Land Transfer Income.....	129
6.2.2	Strengthening Land Management.....	130
6.2.3	Supply and demand management of real estate market	131
6.2.4	Improving Local Tax System with the Limitation of Developers ...	133
	References	136
	Acknowledgements	142

第一章 导论及文献回顾

1.1 研究背景及意义

1.1.1 选题背景

最近十多年来，土地财政在中国的发展方兴未艾，成为地方政府经营城市的主要内容和补充财力的重要来源。土地财政指的是地方政府利用土地所有权和管理权进行的财政收支活动和利益分配关系（朱秋霞，2007，第32页），狭义地说是指地方政府通过土地出让金来补充其收入的行为（雷根强和钱日帆，2014）。国有经营性用地出让所采用的土地招拍挂制度具备公开、公平、公正的特点，杜绝了腐败和暗箱操作，充分运用了市场机制，反映了经营性土地资源的稀缺程度，是一种具有效率的资源配置方式，目前已成为地方政府土地筹资的最重要方式。根据《中国国土资源统计年鉴》，招拍挂方式出让土地的成交价款占全部土地出让成交价款的比例已超过85%。

自招拍挂制度实施以来的十多年间，全国各地的土地成交价款呈现迅速上升的态势。经营性用地招拍挂出让的成交价款规模越大，意味着地方政府的土地出让收入越多。土地出让收入增速超过了税收收入的增速，从而地方政府财力当中，“卖地”收入所占比重总体持续上升，地方财力对土地财政的依赖逐渐深化。与地方政府土地财政规模迅速膨胀同时发生的，是中国的房地产市场总体呈现过热的局面，表现为房地产开发投资占GDP的比重膨胀，社会资源过度涌向房地产行业，房地产开发企业的利润率居高不下；同时，全国范围内的住宅销售价格总体而言也在快速上涨，在过去很长的一段时间，调控房价一直是政府工作的重点之一。

住宅房地产市场作为国民经济的重要组成部分，同时又关系到百姓的切身福祉。土地财政作为住宅房地产市场的源头环节，其对住宅房地产市场产生的影响自然成为人们热议的焦点。由于房地产市场过热与土地财政膨胀的同步性，社会舆论和学术界很自然地将房地产市场的畸形表现归因于土地财政，一种主流观点认为，地方政府招拍挂出让土地的行为推高了商住地价（刘民权和孙波，2009），而地价作为房地产开发的成本，自然地推高了房价。南方都市报（2013）指出，房价高企的原因是由于房价中的相当一大部分是地价。安体富和窦欣（2011）认为，土地财

政规模的扩张一定程度上推高了房价，要加强对房地产市场的调控，必须首先处理好地方政府的土地财政问题。我们分析认为，地方政府作为土地使用权出让市场上的唯一卖方，确实有可能使地价升高。但另一方面，2008年房价的低迷表现让我们对“高地价推动高房价”这一普遍被接受的观点产生了深深的怀疑。根据我们对房地产市场的调研，一般来说竞得土地1年之后开发商就会开始预售期房，从动工到交付现房一般也不会超过2~3年。因此2008年出售商品房的开发商，其竞得土地的时间一般应在2006~2007年，这正是房地产市场最火爆，楼面地价高涨，地王频现的时期。开发商以高地价购得土地，却没能在2008年卖出“高房价”。因此，我们有必要基于现有的制度背景，认真研究土地财政、地价和房价三者之间的联系。同时，各界都普遍认为地方政府对土地财政的依赖是导致其积极推动房地产业发展的原因，学术界相关的研究长期以来也都直接接受这一观点，却并没能有力论证这种现象背后运行机制及其制度根源。如果对地方政府依赖土地财政和房地产业的机制没有清晰的认识，那今后的改革措施就难以找到着力点和突破口，无法对症下药根治土地财政依赖现象和房地产业过热现象。

在土地财政的治理方面，从2004年以来，中央也意识到土地财政规模膨胀和土地财政管理不规范的问题，一直采取的治理思路是降低地方政府的土地纯收益留成，并限制其所留纯收益的用途，土地出让纯收益的计提资金大多用于改善农村和低收入居民的福利。但这种改革思路持续了十多年，却并没有起到理想的效果，土地财政规模“越调越大”，房地产市场依然热度不减。另一方面，社会舆论和学术界的主流呼声是要改革现有的国有土地出让制度，控制地方政府土地出让收入规模，减轻地方政府对土地财政的依赖。而从地方财力的角度，人们寄希望于完善以房地产税和资源税为主体税种的地方税体系，来保障地方固有收入，从而解决上述问题。这其中，资源税的税源主要集中在西部，因此培育房地产税作为地方税主体税种成为了社会舆论和学术界的主流观点。1986年以来，中国的房地产税费绝大部分集中在流转环节，在保有环节仅仅是对城市经营性房产征税，大量的非经营性房屋如居民自住房不在房产税的征收范围之内，这与国际上主要国家将房产税作为地方政府主要收入来源的做法相去甚远，也正因为征收范围过窄，房产税对地方财政收入的贡献一直很低。近几年，对存量住房征税的呼声高涨，这一改革模式更是被许多人认为是可以用来取代土地财政以保障地方财力、革除土地财政弊病、遏制房

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.