

北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心

2013-2014 年度论文奖学金项目

项目名： 地方政府土地财政策略的选择机制及改革路径研究

承担者： 唐 鹏

依托单位： 南京农业大学公共管理学院

二〇一四年七月

论文概要

近年来，地方政府通过实施土地财政策略获取了大量的土地财政收入，规模日益增加的土地财政收入有效的缓解了地方政府的财政收支压力，并为地方政府进行经济建设和基础设施投资提供了重要的资金来源。但是过度依赖土地财政的发展模式，也导致了征地矛盾频发、城市外延扩张、土地利用效率低下、土地价格分离以及房价畸高等问题，这些问题严重制约着经济发展方式的转变和结构转型。再加上以增量土地开发为主的土地财政收入模式本身不具有可持续性，推动土地财政的改革和转型就日益迫切。然而，目前学者对土地财政未来的改革方向并没有达成共识，这主要缘于学者对土地财政现象背后的问题实质的理解存在差异。因此，要改变当前土地财政依赖格局，推动土地财政问题改革，就必须总结地方政府土地财政行为的规律特征，阐释地方政府选择土地财政策略的内在机理，进而把握土地财政问题的实质。

基于此，本文试图从地方政府面临的激励机制入手，探讨地方政府选择土地财政策略的内在机理和作用机制，剖析相关制度安排对土地财政策略具有的激励过程和影响机理，具体回答地方政府选择土地财政策略的外部激励和制度基础。同时，将土地财政纳入到地方财政收支体系当中，探究土地财政与财政支出之间的内在逻辑关系，进而解释地方政府在财政支出安排上存在的土地财政偏好。最终将地方政府在土地财政收入和支出两个层面的行为逻辑完整的展现出来。

具体而言，本文在对地方政府的利益最大化目标和同质性（即不同层级地方政府具有相同的目标偏好和选择）进行假设的基础上，对土地财政收入和土地财政策略等核心概念的内涵进行了解释，并据此从土地财政策略的收入和支出层面出发，构建理论分析框架。然后选取 1999—2011 年全国 31 个省级地区的面板数据，应用统计分析、空间计量模型和联立方程组模型等方法，分析土地财政收入的总体特征、土地财政策略选择的外部激励机制和制度基础，以及土地财政与财政支出之间的内在强化机制等主要内容，为土地财政问题改革提供理论指导和决策依据。最后总结土地财政问题的实质，提出土地财政问题的改革目标和制度设计。全文主要的研究结论如下：

在土地财政收入的总体特征方面，首先从土地出让金和土地税收两类收入估算了土地财政规模，其次分析了土地财政规模与地方财政收入、支出的关系，总结了土地财政的结构特征。最后，理论探讨了土地财政的路径依赖特征。结果表明：（1）土地财政规模总体呈现快速增长趋势，全国土地财政规模由 1999 年的 892.53 亿元增加到了 2011 年的 40354.50 亿元，年均增长率达 37.38%。从土地财政规模与地方财政收入、支出的关系来看，土地财政对地方政府的财政收入和财政支出都具有显著的贡献作用，1999—

2011年土地财政规模占地方预算内财政收入的比重的平均值达到了51.24%，在2010年该比重甚至达到了83.70%；而土地财政规模占地方预算内财政支出的比重的平均值也接近三成。从东中西分地区来看，经济发达的东部地区土地财政规模远远高于中部和西部地区，而且相比中西部地区，经济发达的东部地区土地财政收入对财政收支的贡献作用也更加明显，其占地方财政收支的比例也较高。（2）在土地财政收入结构方面，全国各个地区土地税收比重都较小，无论是土地财政规模高的地区，还是土地财政规模低的地区，土地出让金的贡献都远远大于土地税收收入的贡献，说明土地财政收入存在严重的结构失衡。（3）地方政府对土地财政具有明显的路径依赖特征，具体表现在三个方面：一是土地财政收入规模增长迅速，地方财政收入和支出都对土地财政严重依赖。二是土地财政收入结构失衡，一次性的土地出让金收入规模偏高，具有长期性的土地相关税收收入规模过低。三是土地财政在短期内不具有可替代性，地方政府缺乏一种可以替代土地财政的发展策略。

在土地财政策略选择的外部激励机制方面，在中国式分权体系下，地方政府为了实现财政收入最大化，而展开财政竞争和资本竞争，进而对土地出让策略和土地引资策略产生不同的激励作用，最终引致地方政府追逐土地财政收入。由于地方政府竞争对土地财政收入获取方式的影响作用更加直接和明显，本文主要考察地方政府竞争对不同土地财政策略的作用机制。而且由于地方政府竞争策略行为的空间互动关系，不同的土地财政策略选择方式也会呈现空间上的模仿或者替代效应。论文根据土地出让方式的不同，选择招拍挂出让面积（宗数）来反映土地出让策略，协议和划拨方式出让土地的面积（宗数）来反映土地引资策略，应用空间计量模型进行实证分析发现：（1）中国式分权制度对地方政府选择土地出让策略和土地引资策略的激励机制存在差异，地方政府财政竞争（财政收支约束）是土地出让策略的主要激励，地方政府资本竞争是土地引资策略的主要激励。（2）土地出让策略和土地引资策略呈现不同的空间互动效应。土地出让策略的模仿效应主要体现在对土地招拍挂出让面积竞争上，对土地招拍挂出让频率（宗数）的反应并不显著；土地引资策略的模仿效应主要表现为对大规模资本的追逐。同时，土地引资策略的替代效应主要表现为地方政府对低价出让土地频率（宗数）的替代，反映的是地方政府不会盲目追求土地低价出让的频率，而是注重土地低价出让面积带来的资本规模进入效应。中国式分权制度下的地方政府竞争对土地财政策略具有显著的差异激励作用，证实了中国式分权制度引致的地方政府竞争是地方选择土地财政策略的外部激励机制。

在土地财政策略选择的制度基础方面，无论是土地出让策略还是土地引资策略，都

需要经过土地市场来进行，而政府在土地市场制度中占据主导地位，决定着土地市场价格机制和收益分配机制，进而能够实施土地财政策略，最终获取土地财政收入。因此，政府主导的土地市场制度安排是地方政府选择土地财政策略、获取土地财政收入的重要制度基础，其中政府在收益分配机制中的主导地位决定了土地收益分配格局，是形成土地财政的根源。论文首先在理论上详细阐释了政府主导的土地市场制度对土地财政收入的影响机理，提出了四个可供模型检验的理论假说，然后应用联立方程组模型进行实证检验，分析结果表明：（1）土地出让方式市场化改革具有的资源配置效应，提高了土地价格，增加了土地收益规模，是形成土地财政的基础。（2）政府拥有的农地非农转用管制权本身虽然不会直接带来土地财政，但对政府管制权的监督约束机制缺位以及政府对土地收益的追逐，会诱致政府过度使用管制权，助长征地动机，进而对土地财政产生影响。因此，政府拥有的农地非农转用管制权只是土地财政形成的权力依据。（3）在土地收益分配机制中，政府居于主导地位，制定收益分配政策，决定收益分配格局，村集体、农民等其他主体缺乏利益表达机制。因此，政府主导的土地收益分配机制是形成土地财政的根本原因。（4）地方政府行为监管机制的缺失是形成土地财政的重要原因，因为建设用地审批制度、土地违法查处制度以及土地市场管理调控政策等对地方政府土地财政行为的约束作用都不大。（5）由于土地违法行为能为地方政府带来土地收益和隐性收入，地方政府有极强的动力去实施土地违法行为，从而扰乱土地市场交易秩序，影响土地市场发育。研究证实了土地财政与土地市场发育两者间存在相互影响、相互依赖的联动机制，其中土地违法是重要的中介纽带。

关于土地财政收入与财政支出之间的相互作用机制，论文在现有的地方政府预算内财政收支框架下，引入地方政府的土地财政行为，分析土地财政收入与地方财政支出偏好之间的逻辑关系和影响机理，并提出土地财政的内在强化机制理论命题。由于预算内收入和预算外收入的管理体制和监管程度存在差异，因此，在应用联立方程组模型进行实证分析时，分别构建了土地出让金和土地税收方程，以考察其具有的不同影响作用。结果表明：（1）由于土地财政收入不仅与地方政府的财政收入最大化目标一致，而且完全归地方政府所支配。因此，地方政府的财政支出偏好具有明显的土地财政收入目标，最终导致土地财政行为加剧地方政府“重硬轻软”的财政支出偏好。而且即使土地财政收入规模的日益增加，为地方政府增加软公共服务支出提供了资金支持，地方政府也没有动力去提供公共服务，其对硬基本建设支出具有极强的偏好。（2）日益增加的财政支出责任会增加地方政府的财政收支压力，再加上基本建设支出具有的土地价值增值效应和公共服务支出带来的价值溢出效应，这将共同促使地方政府继续追逐土地财政收入，

进而形成土地财政的内在强化机制。(3) 预算内土地税收受到更加严格的监管, 其在满足基本建设支出的前提下, 会适当用于软公共服务支出, 但这种财政支出改善作用不大。而当财政支出责任加大, 地方面临日益严峻的财政收支压力时, 预算外的土地出让金收入是地方政府追逐的主要目标。因此, 相比土地税收, 土地出让金与财政支出之间存在更为显著的内在强化机制。

最后, 根据上述研究结论, 总结土地财政问题的实质, 发现土地财政问题的实质是收益分配机制问题。在收入方面表现为政府替代市场, 在价格形成机制和收益分配机制中起决定作用, 并且政府过度依赖于一次性的土地出让收入, 存在收入结构失衡。在支出方面表现为土地财政的支出安排与硬基本建设支出捆绑, 需要转向公共服务, 并确保财政支出的有效性和共享性。据此, 论文从土地财政收入和支出层面提出土地财政问题的改革目标和具体的制度设计, 同时提出改革地方政府土地财政行为面临的激励约束机制。具体的改革建议包括以下三个方面: 在土地财政收入方面, 一是推进土地市场化改革, 破解政府主导的土地收益分配机制; 二是改革土地财税体系, 增加土地税收收入比重, 优化土地财政收入结构。在土地财政支出方面, 一是推动地方公共财政转型, 形成土地财政收入与公共服务支出的良性互动; 二是强化土地收益支出管理, 完善土地出让收益监管机制。在土地财政行为的激励约束机制方面, 一是改革财税分权体制, 匹配地方政府的事权和支出责任, 平衡地方财政收支; 二是完善政府绩效考核体系, 改变其对地方政府行为的激励作用; 三是规范政府农地非农转用管制权使用, 改革管制权隐含的土地财政动机; 四是完善地方政府行为监督机制, 有效约束地方政府的土地财政行为。

关键词: 土地财政策略; 中国式分权; 地方政府竞争; 土地市场制度; 财政支出