

财政分权、地方竞争与土地财政

——基于一般均衡框架*

胡娟¹ 陈挺²

(1.安徽师范大学 经济管理学院,安徽 芜湖 241002; 2.国网能源研究院,北京 102201)

关键词:土地财政;地方竞争;财政分权;晋升

摘要:在效用最大化目标下,通过构建消费者、房地产商和政府官员的一般均衡理论模型,证明了政府官员效用的大小取决于地方竞争的程度,而地方竞争的程度对土地财政有着正向推动作用。采用全国 31 个地区 2000—2016 年数据,实证分析发现在控制地方经济发展程度的情况下,地方竞争和财政分权对土地财政有着显著的正向推动作用,建议降低地方政府对土地收入的依赖性。

中图分类号:F810 文献标志码:A 文章编号:1001-2435(2019)03-0084-07

Fiscal Decentralization, the Local Competition and Land Finance: under the Framework of the General Equilibrium Model

HU Juan¹; CHEN Ting² (1. school of economics and management, Anhui Normal University, Wuhu Anhui 241002; 2. State Grid Energy Research Institute, Beijing 102201)

Key words: the land finance; the local competitive; fiscal decentralization; government officer promotion

Abstract: This paper gives the conclusion that the utility of government officers is decided by the local competitive power according to the general equilibrium model on the premise that the utility maximum aim of consumer, realtors and government officers is achieved. The local competitive power has positive effect on the land finance. The conclusion that the local competitive power and fiscal decentralization has positive effect on the land finance in the situation of that the aim of economic growth is controlled by local government is proved by the panel data of 31 provinces area from 2000 to 2016. This paper has given a suggestion to reduce local government's dependence on land revenue at the end.

二大收入来源。^[1-2]

一、土地财政的缘起、现状及原因

(一) 土地财政的起点

所谓土地财政,是通俗的叫法,学术界尚无严格定义。通常土地财政收入包括相关税收收入和产权转让收入,实际上土地财政是指地方财政高度依赖土地相关收入的一种财政模式。当前地方政府积极进行国有土地使用权流转,从而获得财政收入,且依赖性较强。土地财政甚至像 90 年代的预算外收入一样,逐步成为地方政府的第

土地财政中收入主体是土地出让金,自 1987 年深圳进行第一次土地的“招拍挂”以来,尤其九十年代以后,中国的土地出让金进入到了一个飞速增长的时期。国发(1989)38 号文规定,土地出让金 40% 的比例集成到中央财政层级。财政部 1989 年以后陆续发布相关文件和管理办法,上缴中央财政的比例逐步降低。1994 年分税制改革,土地出让金主要作为地方固定的财政收入。国办发(2006)100 号规定从 2007 年起,被纳入预算内进行管理。

*收稿日期:2018-05-02;修回日期:2018-06-26

基金项目:国家自然科学基金项目(71373031);安徽师范大学博士科研启动基金项目(2017XJJ08)

作者简介:胡娟(1984—),女,安徽芜湖人,讲师,博士,主要研究方向为创新理论、货币政策;陈挺(1985—),男,河南信阳人,高级研究员,博士,主要研究方向为国有企业创新、财税理论与政策。

(二) 土地财政现状及影响

根据范围与内涵的不同,“土地财政”可从两个维度理解^[3],狭义的内涵认为土地财政就是地方财政对土地出让金的依赖,广义的定义认为土地财政不仅仅依赖土地出让金收入,还包括与土地相关的其他相关的税和费。本文认为与房地产相关的税收与其他行业税收影响基本相同,因此狭义的土地财政概念更为合理,本文采用狭义土地财政内涵。

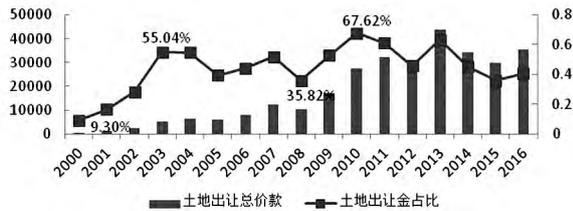


图1 我国土地出让总价款与占地方收入比重

如图1^①,近些年来土地出让收入增长较为迅速,在地方财政收入中地位上升明显。2016年,土地出让收入占比40%以上,如果将四大基本预算体系全部纳入到财政收入中,占比约达20%,土地出让收入在财政总收入中的地位愈来愈高,依赖性也越强。

地方政府对土地出让收入的高度依赖^[4],会诱发财政风险、对履政职能、房地产调控等造成不利影响。一是容易引发债务风险,地方政府利用土地资源进行债务融资,并以此建立了各类城投公司,一旦土地出让金收入大幅度减少,还贷风险将剧增,土地财政容易引发财政金融等系统性风险。二是土地财政扭曲了部分政府的行政职能,政府低价收购土地,高价出让获得土地财政收入,推高了房价,扭曲了政府提供公共服务和公共福利的职能。2007年尽管政策要求将土地财政全部纳入财政预算管理,但执行情况不尽如意,土地财政“体外循环”容易导致政府寻租行为的产生。三是土地财政诱发了高房价,间接降低了消费者的消费能力,降低消费者效用。四是土地财政容易造成社会不平等,主要体现在代内不均等和代际不均等两个方面。其中代内不均等主要体现在土地供应双轨制下集体土地所有者与政府之间分配不均等,如政府从农民手中低价获取土地资源然后高价转让。代际不公平主要

体现在不同届政府利用转让国有土地使用权获得收入上存在不均等,土地资源的有限造成政府通过土地转让获得收入的空间逐渐被压缩,导致了政府代际间的不均等。

(三) 土地财政与地方竞争

地方竞争诱发土地财政。围绕土地财政与地方竞争的关系,我国学者进行了大量研究。本文界定地方竞争指的是横向地方政府主体之间的竞争,Oates认为地方政府可以通过各类措施如环境改善等吸引投资,从而有利于本辖区经济增长。^[5]地方竞争中地方政府可以通过各种途径进行地方政府之间的竞争,如通过改善基础设施,利用税收优惠招商引资,加大财政补贴扶持产业发展等促进本地区经济增长,政府官员出色完成任务考核从而获得晋升。而无一例外的是,提高地方竞争能力的措施和手段都会导致财政收入减少、财政支出增加,进而扩大财政缺口。^[6]地方竞争带来的支出压力,迫使地方政府主要通过出让土地与举债筹资。举债获得财政收入的成本和环节较多,自主空间较小,还需要还本付息;相比较而言,土地财政作为国有资源是地方政府的更好选择。

(四) 土地财政与财政分权

财政分权演化为地方财政竞争,导致土地财政。Oates提出了“分权定理”,指出了在一定假设条件下,地方政府为自己辖区内提供公共物品比中央政府代为提供更有效率。相对于中央政府,地方政府更具有信息优势,更加能够满足辖区内居民的偏好。^[7]对于土地财政与财政分权,我国大部分学者采用省级、市级的数据验证了财政分权对土地财政的影响,并进一步将财政分权分为收入分权和支出分权。分税制是一种典型的财政支出分权,通过分税制中中央财政集中过多财力资源,导致地方政府财力与事权不匹配,迫使地方政府寻求土地出让获得额外的财政收入,缓解财政支出压力。土地出让收入成为地方政府的重要来源,因此出现高度的依赖性,进而发展成为土地财政。

(五) 文献评述

当前研究主要有两个方面的特点:方面当前

① 数据来源:《2001—2017年中国统计年鉴》、《2001—2017年国土资源年鉴》等。土地出让总价款包括四类土地出让方式获得的总额,单位:亿元,%。

关于财政分权、地方竞争与土地财政的关系研究大多为实证分析,从模型数据统计特征说明财政分权、地方竞争对土地财政的影响,很少从机制层面分析两个因素导致土地财政问题的原因;另一方面,财政分权、地方竞争对于土地财政的影响机制分析主要围绕政府自身,很少综合考虑消费者、房地产企业等在土地财政形成过程中起到的作用和角色。实际上财政分权、地方竞争影响土地财政过程中消费者、房地产商是不可或缺的一环。

本文上述两个切入点出发,深入研究财政分权、地方竞争与土地财政之间的关系。通过构建包括消费者、房地产商、政府官员三个对象的一般均衡理论框架,理清财政分权程度、地方政府竞争对土地财政的影响机理,同时分析消费者、房地产商在其中的角色和作用。利用省级面板数据,通过构建计量模型校验模型的推论,从数据上分析财政分权、地方竞争对土地财政的具体影响效应。

二、一般均衡理论框架:消费者、房地产商和政府官员

本文将社会整体分为三类群体:消费者群体、房地产商群体、政府(官员)群体,三者相互影响,最终达到一般均衡状态,各自均实现最优目标。^[8]在此一般均衡框架内,重点分析财政分权背景下地方竞争的内在影响机制,消费者与政府官员对土地财政的偏好程度,理清财政分权、地方竞争影响土地财政的内在逻辑。

(一) 消费者效用模型

本文基于柯布一道格拉斯效用函数,假设消费者效用取决于三个方面:可购买的私人物品、政府官员提供的公共物品以及房地产。

$$U^1(c, g_s, b) = A(c + g_s)^\alpha b^\beta \quad (1)$$

其中, U^1 表示效用, A 为常数, c 为除房地产以外的消费品集合, g_s 为公共服务与公共品, b 为房地产(以面积为计量单位), $0 < \alpha < 1$, $0 < \beta < 1$ 。考虑到公共物品由政府官员提供,假设该变量在消费者函数中是外生的,与私人物品一起决定消费者的效用。(1)式满足一般性条件:消费品价格为1,房地产价格 P 。若 R^1 代表消费者总收入,消费预算约束函数可以表示为:

$$c(1 + t_3) + bp \leq R^1 \quad (2)$$

为分析的方便,假设政府对商品征收比例税率,税率为 t_3 。当消费者效用最大化时,则有:

$$c + g_s = \frac{\alpha}{\beta} b \quad (3)$$

结合(2)式可以进一步得到:

$$b = \frac{\beta R^1 + (1 + t_3)\beta g_s}{\alpha(1 + t_3) + \beta p},$$

$$c = \frac{\alpha R^1 + (1 + t_3)\alpha g_s}{(1 + t_3)\alpha + \beta p} \quad (4)$$

将(4)式代入(1)式中,得到:

$$U^1_{\max} = A \left(\frac{\alpha}{\beta} \right) \left(\frac{\beta R^1 + (1 + t_3)\beta g_s}{\alpha(1 + t_3) + \beta p} \right)^{\alpha + \beta} \quad (5)$$

(5)式为消费者的最大效用。根据(5)式,消费者最大化效用随着公共品规模增加而上升,说明政府提供的公共品能够提高消费者效用水平。另一方面,房地产价格与消费者效用成负相关的关系,说明房地产价格的上升将会降低消费者个人效用水平。

(二) 房地产模型

土地财政与房地产商有着密切关系,本文将房地产商的成本分为开发投入成本和取得土地的总支出两部分。假定房地产商利润函数为:

$$M = pB - C(B) - B(t_1 + t_2) \quad (6)$$

其中, B 为房地产数量,市场供需均衡时 $B = \sum b_i$; C 为房地产总成本; t_1 、 t_2 分别表示房地产总体平均税率(按比例)、土地出让均价, M 为总利润。同样该函数同样满足一般性条件。

$$\text{同时令: } B(t_1 + t_2) = T_l \quad (7)$$

T_l 表示土地相关的收入。房地产商的目标是利润最大化,则满足: $\frac{\partial M}{\partial B} = 0$, 可以得到:

$$p = C'(b) + t_1 + t_2 \quad (8)$$

由(7)、(8)式可以得到,当房地产商达到利润最大化目标时,土地出让总规模为:

$$T_l = B(p - C'(B)) \quad (9)$$

房地产商实现利润最大化目标时,土地财政规模为房地产商总收入减去总的边际成本。通过(10)式可以得到,当房地产价格越高,土地财政的规模越大。

(三) 政府官员模型

在其他因素同等条件下,如果所辖地区的经济发展绩效较好,同时社会较为稳定,那么该政

府官员获得晋升的几率就会较高, 而社会稳定在很大程度上取决于当地的基本公共服务水平。假设政府官员的效用取决于两个因素: 经济增速与本地公共服务水平。基于柯布道格拉斯的效用函数形式, 则政府官员的效用可以表示为:

$$U^2(g_s, g_{gdp}) = h g_s^m g_{gdp}^n \quad (10)$$

其中, U^2 表示政府官员效用, h 为常数、 g_s 、 g_{gdp} 分别表示公共服务、经济增长率。其中, 参数 m 、 n 满足 $0 < m < 1$, $0 < n < 1$ 。同样, 该模型满足一般性条件。

为了分析的方便, 假设辖区经济增长取决于政府的财政支出和招商引资规模, 本地公共服务水平完全取决于本地财政支出。那么:

$$g_s = g_s(Ex), g_{gdp} = g_{gdp}(Ex, Z) \quad (11)$$

上式中, Ex 、 Z 分别表示政府财政支出、政府招商引资规模, 同样假设该模型也满足一般性条件。设定的政府官员的预算约束为:

$$Ex \leq R^2 = T_1 + B(t_1 + t_2) = T_1 + T_l \quad (12)$$

上式中 T_1 、 T_l 分别代表政府财政收入构成的两个部分: 财政预算收入与土地出让总价款。其中, $T_1 = a_j T_c + Tr_j + cl_3$, T_c 表示中央财政收入, a_j 表示 j 这个地方政府财政分权系数, 表示地方本级财政收入占中央财政财政收入比重, $0 < a_j < 1$, 系数越大代表分权程度越高; Tr_j 代表 j 的中央财政转移支付, t_3 代表对消费品的比例课税。为了计算方便, 假定本地公共服务水平、经济增长函数满足以下形式:

$$g_s = W(Ex), g_{gdp} = V(Ex) + G(z)$$

则政府官员的最大化效用为:

$$U_{\max}^2 = H(g_s(R^2))^m (g_{gdp}(R^2))^n = H(W(R^2))^m (V(R^2) + G(Z))^n \quad (13)$$

(四) 模型推论

首先, 考察政府官员对于土地财政的反应, 则有:

$$\frac{\partial U_{\max}^2}{\partial T_l} = \left(\frac{\partial U_{\max}^2}{\partial g_s} \frac{\partial g_s}{\partial R^2} + \frac{\partial U_{\max}^2}{\partial g_{gdp}} \frac{\partial g_{gdp}}{\partial R^2} \right) \frac{\partial R^2}{\partial T_l}$$

由 (13) 式则可以得到:

$$\begin{aligned} \frac{\partial U_{\max}^2}{\partial T_l} &= H a (W(R^2))^{m-1} (V(R^2) + G(Z))^n \frac{\partial W}{\partial R^2} + H b (W(R^2))^m (V(R^2) + G(Z))^{n-1} \frac{\partial V}{\partial R^2} \end{aligned} \quad (14)$$

由 (14) 可知, $\frac{\partial U_{\max}^2}{\partial T_l} > 0$ 恒成立。

所以政府官员在最大化效用情况下, 土地财政是必然选择。在一定范围内, 土地财政规模越大, 政府官员的效用水平越高; 财政分权也类似, 财政分权程度越高, 效用水平越高。

其次, 考察消费者对于土地财政的反应。根据 (6) 式, 消费者最大化效用与土地财政有着直接的关系, 消费者效用为:

$$U_{\max}^1 = A \left(\frac{\alpha}{\beta} \right)^a \left(\frac{\beta R^1 + (1+t_3) \beta g_s(T_l)}{\alpha(1+t_3) + \beta p(T_l)} \right)^{a+\beta} \quad (15)$$

由 (10) 式, (15) 式可以变换为:

$$U_{\max}^1 = A \left(\frac{\alpha}{\beta} \right)^a \left[\frac{\beta R^1 + (1+t_3) \beta g_s(T_l)}{\alpha(1+t_3) + \beta(C'(B) + \frac{1}{B})} \right]^{a+\beta} \quad (16)$$

当效用最大时, 消费者对土地财政的反应为:

$$\frac{\partial U_{\max}^1}{\partial T_l} = -A \frac{\pi_1 + \pi_2 \frac{\partial g_s}{\partial T_l}}{\left(\alpha(1+t_3) + \beta(C'(B) + \frac{1}{B}T_l) \right)^{a+\beta+1}} \quad (17)$$

其中,

$$\pi_1 = \alpha^a \beta^b (\alpha + \beta) (R^1 + (1+t_3) g_s(T_l))^{a+\beta/\beta},$$

$$\pi_2 = \left(\alpha(1+t_3) + \beta(C'(B) + \frac{1}{B}T_l) \right)^{a+\beta} \alpha^a \beta^b (1+t_3) (R^1 + (1+t_3) g_s(T_l))^{a+\beta-1}$$

由 (17) 式可知, $\frac{\partial U_{\max}^1}{\partial T_l} < 0$ 恒成立。因此,

当效用水平最大时, 消费者对土地财政是厌恶的, 土地财政规模扩大会降低消费者效用水平。

通过以上一般均衡理论框架的分析, 在一定假设条件下, 有如下结论: 一是各方达到最优目标时, 土地财政是政府官员的必然选择, 扩大土地财政规模是提升官员自身效用水平的重要途径; 二是当经济增长绩效、基本公共服务水平达到最优时, 政府官员才能够获得最大晋升概率; 三是在消费角度上, 消费者厌恶土地财政, 土地财政规模上升, 降低消费者效用水平。

三、实证分析

(一) 模型设定

1. 模型构建

根据上文, 财政分权和地方竞争推动了土地财政, 当经济发展和公共服务达到最优时, 官员才能晋升。为检验上述结论, 基于地区面板数据, 实证分析财政分权框架下地方竞争、经济发展对土地财政的激励作用。基本模型为:

$$\log(LR) = c_0 + c_1 \log(FDI) + c_2 FD + c_3 \log(GDPPER) + c_4 \log(HP) + u$$

其中, $\log(LR)$, $\log(FDI)$, FD , $\log(GDPPER)$, $\log(HP)$ 分别表示地方土地出让收入规模、地方竞争性程度、地方财政分权程度、地方经济发展程度、房地产价格水平。^[9] 在土地资源有限的情况下, 拉高土地出让价格, 在一定程度上影响土地出让金规模, 因此本文考虑了房地产价格的具体影响。

2. 变量设定

财政分权指标多种多样, 收入和支出占比指标采用较为普遍。^[10-12] 采用支出指标的财政分权实际指的是事权分权, 地方财政支出表示政府完

成的事项, 代表地方政府提供公共服务、公共产品的水平, 对地方发展的影响较为直接和明显, 因此选择地方财政支出占中央财政支出比重为财政分权的代理变量。

地方经济发展水平的高低决定该地区土地等国有资源流动性大小, 在经济发展程度较高的地区通常国有资源价格较高。地方经济发展程度常用 GDP 规模代理, 但规模等绝对数指标受当地人口、面积等因素影响有失公允, 因此选择人均 GDP 相对指标作为地方经济发展的代理变量。

地方竞争实力本质上是营商环境的竞争力, 集中表现为招商引资的规模, 该指标越高表明该地区竞争能力越强, 因此选择招商引资作为地方竞争力的代理变量。

(二) 数据说明与统计描述

选取 31 个省级地区, 时间跨度为 2000—2016 年, 数据主要来自《2000—2016 年国土资源年鉴》《2000—2016 年国土资源公报》《2000—2016 年中国统计年鉴》等。

表 1 变量描述统计

变量	平均值	中值	最大值	最小值	标准差	样本数
土地出让收入	510.37	202.50	6115.00	0.10	774.57	465
地方竞争	659.50	238.50	7181.30	3.30	1099.22	465
财政分权	0.07	0.06	0.27	0.01	0.05	465
地方经济发展程度	25167.70	19598.08	103684.30	2921.76	19840.05	465
房地产价格	3742.25	2931.00	18833.00	949.00	2870.83	465

如表 1, 对各个变量进行描述性统计后发现, 地方竞争、地方经济发展程度、房地产价格三个指标的标准差较大, 说明我国各个地方经济发展水平仍然存在较大的差异性, 特别是地方经济发展程度。人均 GDP 变量, 最大值、最小值与标准差, 地区性差异最为明显, 表明地区经济发展差距是我国发展中长期存在的突出问题。

(三) 模型估计

1. 变量的稳定性检验

通过对变量取对数后进行平稳性检验后发现, 除土地财政收入指标在 1% 的显著性水平下表现平稳之外, 地方竞争 (FDI)、财政分权、地方经济发展程度 (人均 GDP)、房地产价格等都表现出非平稳的特征。对这些指标进行一阶差分之后可以发现, 所有的变量都呈现出良好的稳定性, 在 1% 的显著性水平下平稳。

表 2 平稳性检验结果

统计量	ADF	PP
土地收入	157.29*** (250.70***)	250.96*** (303.95***)
FDI	60.95(155.24***)	53.79(177.68***)
财政分权	15.28(213.33***)	9.55(216.97***)
人均 GDP	64.79(93.56***)	109.76*** (99.94***)
房地产价格	18.84(212.59***)	14.8(256.35***)

注: ***, **, * 分别表示在 1%、5%、10% 水平显著; 括号内为一阶差分检验结果。

2. 协整检验

本文采用 Pedroni 检验法进行协整检验, 检验结果如下。

其中, 除房地产价格不显著之外, 剩余的其他变量均拒绝原假设, 各面板变量间存在显著的协整关系。因此针对土地财政收入与其他变量的影响关系进一步分析。

表3 协整关系检验结果

变量	PP	ADF
地方竞争(FDI)	-15.76***	-8.08***
财政分权	-12.39***	-6.04***
地方经济发展程度(人均GDP)	-10.37***	-3.21***
房地产价格	-8.24***	0.37

注: *表示显著性水平10%, **显著性水平5%, ***显著性水平1%, 表4类似。

3. 估计结果

表4 模型的回归结果

模型	模型1	模型2	模型3	模型4
FDI	0.67*** (0.137)	0.52*** (0.139)	0.49*** (0.096)	0.42*** (0.082)
财政分权		13.12*** (3.146)	3.90*** (1.063)	3.43*** (0.953)
人均GDP			2.15*** (0.254)	2.01*** (0.320)
房地产价格				0.21 (0.241)
\bar{R}^2	0.62	0.63	0.75	0.76
DW	1.69	1.76	2.00	1.99

注: 括号内为估计量的标准误。

(四) 结果分析

根据模型3, 地方竞争、财政分权、地方经济发展程度对土地财政都有着显著正向的作用, 房地产价格对土地财政的作用并不显著, 初步验证了前述理论模型的结论。实际上, 房地产价格相对于土地财政主要是从需求侧发力, 模型结果充分说明了外部因素如房地产价格对土地财政的影响有限, 地方竞争、财政分权、地方经济发展等因素明显影响土地财政规模。

上述回归结果证明了地方竞争导致了土地财政问题, 其深层次原因是地方官员效用最大化取决于晋升概率的大小, 晋升概率的大小与地方经济发展绩效直接相关, 地方经济发展绩效考核指标导致了地方政府官员的投机性行为。具体原因和机理有两个方面:

第一, 由于地方官员的效用水平取决于GDP增长率, 他们利用财政资源进行地方竞争的动机, 导致财政缺口进一步扩大。在地方经济发展过程中, 官员考核目标单一, 一般采用GDP增长率。地方GDP增长速度越高, 晋升概率越大, 官员效用水平上升。这种单一制的绩效考核方式诱使地方政府为了达到GDP要求, 不仅通过税收竞争即税收优惠等形式, 还加大对投资环境的财政支出和投入, 优先利用财政资源招

对财政分权之外的变量对数差分后, 对土地出让收入、地方竞争、财政分权、地方经济发展程度以及房地产价格进行逐一回归, 结果如表4。除模型4中房地产价格不显著外, 模型1、2、3中的变量基本上都是在1%的水平上显著。由于财政分权没有对数化处理, 回归系数较大。综合模型的回归系数、拟合优度和DW统计量, 模型3最优, 选择模型3的估计结果进行分析。

商引资促进地方经济的发展。这些行为导致地方财政缺口不断扩大, 那么通过土地出让获得收入是短期内减轻财政压力的最有效方式。

第二, 任期制官员可能为了能够尽快晋升, 往往采取投机的方式大力促进辖区经济增长, 而造成的财政缺口或者因此产生的土地财政问题在任期后出现。投机取得的政绩工程和经济增长绩效激励着每一任地方官员, 因为地方官员不用对辖区地方经济发展及影响终身负责。在政绩刺激之下, 官员在任期内GDP增长率会高于往期, 这种容易量化的内在激励指标会使地方官员采取短期的机会主义政策, 利用各种有效的刺激性措施在最短的时间内促进GDP增长。而刺激措施的背后往往是财政压力的陡增, 减轻财政压力最有效的方式是出售国有资源如土地, 进而获得大规模财政收入。而且以后每期官员都会采取这种方式, 造成地方政府对土地出让收入的高度依赖。

在单一绩效考核机制下, 即使地方政府财政自给率大于1, 地方政府官员仍然会采取土地财政这种短期行为, 快速提高地方GDP, 过度投资地方公共设施, 促使地方政府绩效考核合格, 进而获得晋升。因此, 地方竞争激烈程度显著影响地方政府对土地的依赖程度, 地方竞争决定着

政府官员的效用水平,而地方竞争需要投入大量的财政资源,产生财政压力。出售国有资源获得财政收入是缓解财政压力的普遍做法,土地资源只是国有资源中的一种,如果不能解决地方竞争中反约束机制缺失的问题,未来还会出现牺牲其它资源的“土地财政”。

四、结论和启示

(一) 基本结论。通过构建模型分析,发现房地产价格因素对于土地财政的影响不显著,地方竞争、财政分权、地方经济发展程度因素对于土地财政影响较为显著。具体结论如下:(1) 地方竞争对土地财政有着正向的催动作用,政府官员效用最大化目标下导致地方竞争程度上升直接推动了土地出让收入的上涨。(2) 地方经济发展程度、财政分权对土地财政也有非常显著的正面影响。(3) 房地产价格的上升对于土地财政的拉动影响并不明显,从侧面印证了地方竞争是决定政府官员效用的重要因素。

(二) 启示。根据分析的结论,解决土地财政问题最根本的措施是要降低地方政府对于土地出让收入的依赖性,本质上是开源节流一方面完善地方税收体系增加地方财力来源,另一方面降低地方政府财政支出压力,如完善地方政府绩效考核体系,逐步降低经济增长的考核比重,增加如环保、文化、公共服务等方面的考核,降低地方政府大规模投资冲动;更加明确中央与地方政府责任边界,合理确定地方政府责任清单,改变地方政府承担无限支出责任的现状,降低地方政府财政支出压力。另外,可逐步提升中央财政对各地土地出让收入的统筹力度,降低各个地方土

地出让的积极性,从而降低对土地出让收入的依赖性。

参考文献:

- [1] 刘尚希,马静.土地财政是高房价的罪魁祸首吗——土地财政的新变局[J].人民论坛,2010(25):40-41.
- [2] 陈志勇,陈莉莉.“土地财政”:缘由与出路[J].财政研究,2010(1):29-34.
- [3] 张双长,李稻葵.“二次房改”的财政基础分析——基于土地财政与房地产价格关系的视角[J].财政研究,2010(7):5-11.
- [4] 贾康,梁季.中国市场化、城镇化历史进程中的“土地财政”与土地制度变革[J].中国发展观察,2015(6):29-36.
- [5] 夏杰长,张颖熙.我国城乡居民服务消费现状、趋势及政策建议[J].宏观经济研究,2012(4):14-21.
- [6] 田鹏.土地流转作用机制:基于苏南C市S镇毁麦种树事件的分析[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2017(2):202-207.
- [7] 唐琦,夏庆杰,李实.中国城市居民家庭的消费结构分析:1995-2013[J].经济研究,2018(2):35-49.
- [8] 周波,侯帅圻,王英家.我国经济新常态是周期性因素驱动的么?——基于摩擦和冲击的DSGE模型框架分析[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2018(3):82-95.
- [9] 李永乐,舒帮荣,吴群.房地产价格与土地城镇化:传导机制与实证研究[J].中国土地科学,2013(11):52-58.
- [10] 张晏,龚六堂.分税制改革、财政分权与中国经济增长[J].经济学(季刊),2005(4):75-108.
- [11] 平新乔,白洁.中国财政分权与地方公共品的供给[J].财贸经济,2006(2):49-55.
- [12] 匡小平,卢小祁.财政分权、地方财政赤字与土地财政——来自中部欠发达地区J省的经验证据[J].中南财经政法大学学报,2012(1):61-64.

责任编辑:孔庆洋