

中国土地财政收入
影响因素和政策改革研究



ZHONGGUO TUDI CAIZHENG SHOURU
YINGXIANG YINSU HE ZHENGCE GAIGE YANJIU

胡海生 著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国土地财政收入影响 因素和政策改革研究

胡海生 著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地财政收入影响因素和政策改革研究 / 胡海生著. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7213 - 9

I. ①中… II. ①胡… III. ①土地制度 - 财政制度 - 财政收入 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1 ②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 010692 号

责任编辑: 李筱文等

责任校对: 刘 靖

封面设计: 思梵星尚

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 14.25 印张 216 000 字

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7213 - 9 / F · 5782

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

摘要 | Abstract

自分税制改革以来,地方政府一直无主体税源,地方财政收支情况一直成为研究的重点。近年来地方政府收入中与土地、房产相关的财政收入快速增长,已成为地方财政的最为重要的收入来源,该类收入学界一般统称为“土地财政收入”。关于土地财政收入,目前学术界还没有统一的定义,本书和主流观点基本一致,认为其主要由土地资产收入(土地出让收入)和土地税收收入(房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税、城市建设维护税)组成。

1999年中国土地财政收入约为893亿元,至2014年已达到48196亿元,增长速度远高于同期的国家财政收入增长速度。土地财政收入地快速增长,有助于夯实地方财政基础,为生产性财政支出提供收入来源,促进地方经济快速发展。但目前土地财政收入结构中土地出让收入占比过高,约50%。随着可供出让的土地越来越少,地方政府土地出让收入将会减少,而财政支出则具有一定的刚性和惯性,因而在目前的土地财政收入框架下,地方财政面临着一定的不平衡风险。且土地财政收入高速增长也造成了耕地减少、土地资源生态价值损失、居民收入差距拉大和房地产市场不稳定等负面影响。鉴于目前的土地财政收入具有不可持续性,易产生负面的影响,需要对土地财政收入政策进行改革。

本书主要研究目的是利用可计算一般均衡(CGE)方法模拟土地财政收入政策改革的方案,分析各类改革方案对宏观经济、部门

产出、政府收入和居民收入各主要变量的影响，比较各方案的优缺点，从而为后续进行土地财政收入政策改革提供思路。具体内容和主要结论如下：

全书共分为四个部分，第一部分是明晰土地财政收入概念，综述土地财政收入研究历史和研究内容，阐述土地财政增长相关理论，描述土地财政收入发展现状，提出问题，这部分包括论文的第一章和第二章。首先，从土地财政收入概念、土地财政收入增长原因和土地财政收入政策改革四个方面，对以往的研究情况进行了回顾与分析，作为本书的研究基础。其次，明晰土地财政收入的概念，界定了全书的研究范围。然后，分析了土地财政收入增长理论，探讨有哪些因素可能会促进土地财政收入快速增长。最后，描述土地财政收入近年来发展的路径，来阐述土地财政收入现状。

第二部分构建土地财政收入可计算一般均衡（CGE）模型，并编制相应的社会核算矩阵（SAM），为后续模拟分析模型和数据提供基础，包括本书的第三章和第四章。本书的模型是在国际食品政策研究所（International Food Policy Research Institute, IFPRI）的 Lofgren、Harris 和 Robinson（2002）发布的标准可计算一般均衡（简称 LHR 模型）和张欣（2010 年）模型以及 Roxana Julia - Wise（2002）模型基础上，根据中国土地资源现实情况修改得到。本书构建的土地财政收入 CGE 模型主要在以下三个方面做了修改：（1）增加值函数方面，原模型采用 CES 函数，没有考察各个要素增值的变量。本书将要素细分为三大系列（劳动、资本、土地），其中土地又分为七个子系列。（2）税收的细化方面，本书因主要考察地方政府的主体行为，将税收特别是土地财政相关的税收进行了细化，细化的同时也修改了原模型中生产和消费方程相关的部分。（3）生态账户设置方面，通过新增一个环境行业，来对接未利用土地所产生的生态价值，并计算出农业用地生产的生态价值，土地要素的生态收入则融入了地方政府行为方程。依据《中国投入产出表 2007》《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》等资料，编制了中国 2007 年宏

观 SAM；随后，开始设置生态模块，计算农业用地和未利用土地的生态价值；再将宏观 SAM 细分，尤其是资本要素的细分和政府及税收账户的细分，并进行 SAM 平衡，最终得到中国土地财政收入 SAM。

第三部分对 CGE 模型的模拟结果进行静态和动态的分析，比较各方案的优劣势，从而为政策改革提供建议，包括第五章和第六章。第五章是静态比较分析，基于构建的 CGE 模型及融入土地财政收入的社会核算矩阵和情景设置，分别考察各项土地财政收入单向政策（土地供应政策、居民房产税政策、土地增值税政策、契税政策）改革对国民经济、部门产出、政府收入及居民收入等相关经济变量的影响；并将各单项政策组合起来，综合模拟土地财政收入政策整体改革对各项变量的影响结果。第六章是动态分析，首先设置动态链接模块，建立动态模型；后在第六章情景设置的基础上，对主要情景的动态结果进行比较分析，主要观察的变量与静态分析观察的变量一致。最后为考察无生态价值情景下，各变量的结果与有生态情形下的异同，第七章以无生态 SAM 数据为基础，重新对各项政策进行了 CGE 模拟分析。

第四部分是对全书进行总结，得出结论和启示，并点出文章的主要创新与未来进一步的研究方向。主要结论和启示包括：第一，建设用地出让的减少，会导致地方财政收支紧张，可以通过房产税改革来缓解收支压力。第二，上海市和重庆市房产税改革政策力度相对较小，对房价基本没有影响，税收收入也十分有限，可以考虑适当提高房产税税率，发挥房产税稳定房地产市场和调节居民收入的功能。第三，土地增值税清缴能够压缩房地产市场利润水平，引导资本进入实体经济投资，促进产业结构合理协调。第四，契税是地方财政的一个重要税源，大幅下调将会导致地方收支紧张，可以考虑逐步降低契税税率，不宜大幅下降或直接减免。总体而言，土地财政收入的每个单向政策均有一定的优缺点，面对地方可供出让土地日益减少、财政收支不平衡、房地产市场不健康等问题，土地财政收入改革可以沿着逐步控制土地出让节奏、适当提高房产税税

率水平、合理提高土地增值税税负、缓慢下调契税税率的组合政策思路进行。

本书的创新主要有：第一，土地财政收入政策模拟改革方法，本书尝试利用 CGE 模型分析中国土地财政收入政策改革，以考察多项相关政策变化对宏观经济、部门产出及房地产市场、地方政府财政收入、生态价值、居民收入等多个维度的影响。第二，在土地财政收入政策改革方案方面，鉴于土地资产收入和土地税收收入的属性不同，本书的模拟方案将会有别于其他学者的方案，除模拟房产税改革、优化土地增值税和契税外，还模拟土地供应数量逐步减少、土地出让收入也随之减少的情景。第三，含有生态价值的 CGE 模型和社会核算矩阵的构建。本书借鉴经济学者关于生态环境的 CGE 模型的构建思想，再结合地理生态学者关于土地生态价值的计算方法，在 CGE 模型中引入与土地生态环境相关的核算账户，改造和扩展模型的数据基础，建立中国土地生态社会核算矩阵（SAM）。本书将生态价值融入社会核算矩阵（SAM）中，这样一方面可以计算各类型土地转换造成生态价值的变化；另一方面也合理体现农业用地和未利用土地在模型中所创造的价值。

Abstract

Since the revenue – sharing reform, local government hasn't been the main sources of revenue. Local fiscal revenue and expenditure has become the focus of the study. In recent years, Land and real estate tax revenue rapid growth, which has become one of the most important sources of income in the local financial. Such revenue is generally referred to as the "land revenue". About the land revenue also no uniform definition. This article and the mainstream view is consistent, think it mainly include: the land asset income (land transfer income) and land tax revenue (property tax, urban land use tax, land value – added tax, farmland occupation tax, deed tax, urban construction and maintenance tax).

China land revenue in 1999 was 89.3 billion yuan, 1362.7 billion yuan in 2010, the growth rate is much higher than the same period in the growth rate of National fiscal revenue. The rapid growth of land revenue help to consolidate the local financial foundation, provide a source of income for productive fiscal spending, promote the rapid development of the local economy. Land transfer income accounted for a high proportion of land revenue, about 50%. With less land available for transfer, local governments land sale revenue will ultimately reduce. Financial expenditure has a certain rigidity and inertia, and thus in the framework of the current land revenue, local government finance faces some risk of imbalance. Land revenue growth also resulted in the reduction of arable land,

the land ecological value losses, residents' income gap widening and the real estate market instable. In view of the current land revenue unsustainability and the negative impact of reform, land revenue structure needs reform.

The main purpose of this article is the use of computable general equilibrium (CGE) simulation program of structural reforms in land revenue, analysis of the impact of the major variables of macroeconomic, sectoral output, government revenue and residents' income. Compare the advantages and disadvantages of various programs, to provide ideas for the structural reform of land revenue. Specific content and the main conclusions are as follows:

Text is divided into four parts, the first part is clear the concept of land revenue, summarize studies of land revenue, describe the development of land revenue, raise questions. The first part include the first chapters. First, review and analysis of previous studies from four aspects: the concept of land revenue, the land revenue growth reasons, land revenue growth impact, land revenue structural reforms in four areas. Secondly, it is clear the concept of land revenue, defined the scope of the study of the full text. Thirdly, in order to more profound understanding of the land revenue growth reasons, theoretically discussed what are the factors that may promote the rapid growth of land revenue. Then theoretically analyzes the land revenue increase how to lead to local economy nonlinear development, when changed in the structure of financial expenditure. Finally, describe the path of development land revenue since 1999, from the total amount of growth and structural change two angles to analyze, to explain the status of land revenue, and pave the way below to explore the causes and effects of land finance growth.

The second part build land revenue computable general equilibrium (CGE) model, and preparation of the corresponding Social Accounting

Matrix (SAM), resume model and data base for the subsequent simulation analysis, to provide a model and data basis for the subsequent simulation analysis. The second part include the thirdth and fourth chapters. The model of this paper based on the standard computable general equilibrium which is built by Lofgren, Harris and Robinson (2002) in the International Food Policy Research Institute (IFPRI), and Zhang Xin (2010) model, and Roxana Julia – Wise (2002) model, and get be modified according to the actual situation of China's land resources. The land revenue CGE mainly modified in the following three aspects: (1) In terms of value – added function, the original model with CES function did not take the variables of the various elements of VAT into account. This article divided element into three series (labor, capital, land), in which the land is divided into seven sub – series. (2) In terms of tax classification, Due mainly on studying the behavior of the local government, taxes were refined, also modify production and consumption equation of the original model. (3) In terms of ecological account settings, add an environmental industry dock unused land ecological value, and calculated the ecological value of agricultural land. Then the ecological value of land factor integrate into the local government behavior equation. Based on China input – output table 2007, China Statistical Yearbook, China Financial Yearbook, the paper prepare of the 2007 macro SAM. Subsequently, start setting ecological module to calculate the ecological value of the agricultural land and unused land. Then subdividing the macro SAM, especially subdividing the capital elements and the government and the tax accounts, balance SAM, then Land revenue SAM.

The third partsimulate the CGE model, analysis static and dynamic the simulation result, compare the strengths and weaknesses of each program, and to provide recommendations for policy reform. The third part include the fifth and sixth chapters. The sixth chapter is a static compara-

tive analysis, based on the social accounting matrix and land revenue CGE model, then setting scenario. Examine the land revenue unidirectional policy (Land supply policy, residents and property tax policy, land value increment tax policy, deed tax policy) reform on the national economy, the sector's output, government revenue and residents' income related economic variables. Then combination of various policies, analog land revenue policy reforms will affect the outcome of the various variables. The seventh chapter is a dynamic analysis, first set of dynamic link module to create a dynamic model. On the basis of the six chapter, then analyse the result of dynamic CGE.

The fourth part is the full text summary, conclusion and revelation, and pointed out that the main innovation of the article and future research directions. The fourth part includes the seventh chapters. The main conclusions and revelations include: Firstly, the reduction of construction land will lead the local fiscal revenue to tension, then can by property tax reform to ease balance of payments pressures; Secondly, Shanghai and Chongqing property tax reform and policy efforts are relatively small, which has no effect on the prices of real state. An appropriate raise the property tax rate to help stabilize the real estate market and adjust the income of residents. Thirdly, Settlement of the land value - added tax can compress the profit level of the real estate market, guide capital into the real economy investment; Finally, The deed is an important sources of tax revenue of local finance, deed substantially cut will result in local revenue and expenditure tension. In view of the income dwindling of selling land income, the problem of fiscal imbalances, real estate market unhealthy, the reform of the land revenue could control the pace of land transfer step by step, raise appropriately the rate of the real estate tax, increase the land value - added tax rate, reduce slowly the deed tax rate.

The main innovation of this paper: Firstly, containing the ecological

value of the CGE model and the construction of the Social Accounting Matrix. This paper learn from economists on the ecological environment CGE model, combined with ecologists' calculating method on the land of ecological value, accounting accounts introduced in the CGE model related to the ecological environment of the land, transform and extend the model data base, establishing the Chinese land ecological social accounting matrix (SAM) . So that one can calculate ecological value that caused by the various types of land conversion caused changes, the other hand, reasonably reflect agricultural land and unused land created value in the model. Secondly, land revenue structure reform simulation methods and programs. In term of simulation methods, this paper attempts to take advantage of the CGE model analysis of the land revenue policy reform, to study the influence on the national economy, the sector's output, government revenue and residents' income related economic variables. In term of reform program, in view of the different attributes of land assets income and land tax revenue, the simulation program will be different from those of other scholars program. In addition to the simulation of the real estate tax reform, optimize the land value - added tax and deed tax, the paper will simulate land supply to gradually reduce, land transfer income also will reduce. Thirdly, land revenue of the nonlinear effects on the economic growth. This paper constructed with the land revenue of the economic growth model. Compared with the existing research results, the feature this section is mainly reflected in the following aspects. Theoretically analyzes the land revenue increase how to lead to local economy nonlinear development, when changed in the structure of financial expenditure, and test the inference with Chinese provincial data.

目 录 Contents

第一章 引言 (1)

第一节 研究背景和目标 (1)

第二节 文献综述 (3)

第三节 研究思路、创新及论文结构 (15)

第二章 相关理论分析 (20)

第一节 土地财政收入概念 (20)

第二节 土地财政收入增长和影响理论 (24)

第三节 中国土地财政收入现状及影响 (28)

第四节 小结 (34)

第三章 土地财政收入可计算一般均衡模型的构建 ... (35)

第一节 CGE 模型概述 (35)

第二节 主要函数 (36)

第三节 CGE 模型框架 (39)

第四节 模型参数值的确定 (48)

第五节 小结 (52)

第四章 社会核算矩阵的编制 (53)

第一节 社会核算矩阵 (SAM) 概述 (54)

第二节	宏观 SAM 的编制	(58)
第三节	土地生态价值模块设置	(65)
第四节	微观 SAM 的编制	(71)
第五节	小结	(78)
第五章 土地财政收入政策改革模拟静态分析		(79)
第一节	情景设置	(79)
第二节	单项政策静态模拟分析	(91)
第三节	组合政策静态模拟分析	(102)
第四节	不同政策冲击强度敏感性分析	(106)
第五节	小结	(110)
第六章 土地财政收入政策改革模拟动态分析		(113)
第一节	动态模型基准路径设定	(113)
第二节	单项政策动态模拟比较分析	(118)
第三节	组合政策动态模拟比较分析	(129)
第四节	静态和动态模拟结果比较分析	(136)
第五节	小结	(141)
第七章 无生态价值的政策改革模拟分析		(144)
第一节	单项政策静态模拟分析	(144)
第二节	复合政策静态模拟分析	(155)
第三节	单向政策动态模拟分析	(161)
第四节	组合政策动态模拟分析	(173)
第五节	有无生态价值模型的模拟结果比较分析	(179)
第八章 结论、创新与展望		(182)
第一节	研究结论	(182)

第二节 主要创新	(190)
第三节 未来研究的展望	(191)
附录 A 微观 SAM 表账户名称和代号表	(193)
附录 B 土地财政收入微观 SAM 主要模块	(195)
参考文献	(199)

第一章 | Chapter 1

引言

第一节

研究背景和目标

一、研究背景

中国改革开放 30 年多年来,经济快速发展,人均 GDP 由 1978 年的 381 元增长至 2011 年 35083 元,年均增长率达到 14.69%。随着经济的增长,中国的综合国力日益增强,经济结构不断升级,居民生活水平显著提高,政府财政收入也快速增长,国家财政收入由 1978 年的 1132 亿元增至 2011 年的 103740 亿元,年均增长率为 14.67%。

在经济快速增长的同时,房地产市场也在快速发展,特别是 1998 年房地产市场改革以后,房屋销售量和房价都在快速增长,土地出让价格也在快速提升,由房产和土地市场发展而带来的土地财政收入^①快速增长,引起了国内

^① 土地财政收入,是指财政收入中依靠土地(包括房产)运作而来的收入。其具体途径主要有两个方面:一是通过出让土地获取的土地出让收入;二是通过发展房地产业带来的相关税费收入。本书考察的土地财政收入具体包括:土地出让收入、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税、城市建设维护税。目前土地财政收入主要由省、市、县三级政府获得,但考虑到很多相关税收和土地出让收入无法分解到市、县级,故本书以省级土地财政数据作为研究对象,省级数据包括了省本级和市、县级数据。

外学者广泛关注。1999 年土地财政收入为 893 亿元, 2009 年为 13627 亿元, 2014 年为 48196 亿元, 已成为地方政府财政收入的重要来源。土地财政收入中最为重要的是土地出让收入, 1999 年为 514 亿元, 2014 年为 34377 亿元。

土地财政收入快速增长, 为地方政府提供了充足的收入来源, 推进了城市化进程的加快, 又促进了地方经济增长。但由于目前土地财政收入和地方财政收入^①中, 土地出让收入占比过高, 2009 年约 20%; 考虑到可供出让土地数量将会越来越少, 而政府支出则具有一定惯性, 未来地方政府将会出现较大的财政压力; 并且土地出让收入快速增长还会带来耕地减少、土地资源的生态价值损失, 甚至可能影响农民受益, 加大了房地产市场的波动性, 因此需要对现在的地方土地财政收入政策进行改革, 优化土地财政收入结构, 为地方政府确定一个持续稳定的收入来源。

近年来, 国家也已认识到地方政府对土地出让收入过度依赖, 地方财政面临不稳定风险, 并造成耕地减少, 土地生态价值损失, 居民收入分配不公平, 房地产市场不稳定的情况。国家开始尝试进行土地财政收入政策改革, 优化土地财政收入结构, 开征居民房产税。2010 年国务院公布的《国务院批转发展改革委关于 2010 年深化经济体制改革重点工作意见的通知》, 指出深化财税体制改革“逐步推进房产税改革, 研究实施个人所得税制度改革, 完善消费税制度, 研究开征环境税的方案”。2011 年 1 月上海市和重庆市公布了房产税细则。从目前实际效果来看, 上海市、重庆市房产税征收额非常低, 没有发挥其应有的作用。因此需要进行进一步的研究, 分析各种可能的土地财政收入政策, 并模拟政策改革造成的影响, 为后续实际改革中提供政策建议。

二、研究目标

本书研究的主要目标是为后续土地财政收入政策改革提供思路和启示。

^① 地方财政收入一般是指地方政府预算内财政收入, 包括土地税收收入、其他收入(各项非土地税收、行政收费等)两部分。而土地财政收入包括土地税收收入和土地资产收入两部分, 其中土地资产收入是预算外收入。为防止概念混淆, 本书后续所指的“地方财政收入”是指“地方预算内收入”。