

陈多长 等◎著

地方政府土地财政依赖： 形成机理与转型对策

兼论工业化、城市化对土地财政
依赖的影响机制

**Local Government's Dependence on Land-based Finance:
Formation Mechanism and Transformation Strategies**

*Also on the effects and mechanism of industrialization
& urbanization on land-based finance dependence*



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

教育部人文社会科学规划基金(11YJA790009)和浙江省自然科学基金(LY13G030027)资助项目

地方政府土地财政依赖:形成机理与转型对策

——兼论工业化、城市化对土地财政依赖的影响机制

陈多长 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府土地财政依赖：形成机理与转型对策：兼论工业化、城市化对土地财政依赖的影响机制 / 陈多长等著. —杭州：浙江大学出版社，2014.9

ISBN 978-7-308-13776-8

I. ①地… II. ①陈… III. ①地方政府—土地制度—财政制度—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 200071 号

地方政府土地财政依赖：形成机理与转型对策

——兼论工业化、城市化对土地财政依赖的影响机制
陈多长 等著

责任编辑 李玲如

封面设计 雷小军

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 杭州杭新印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 14

字数 237 千

版印次 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-13776-8

定价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

前 言

本著作是教育部人文社会科学规划基金课题《地方政府土地财政依赖：形成机理与转型对策》(11YJA790009)和浙江省自然科学基金课题《工业化、城市化对地方政府土地财政依赖的影响机制研究》(LY13G030027)的最终研究成果。

本书基于充分的理论分析和大量的统计数据以及案例调研材料,对以下问题进行了系统的研究:(1)对我国地方政府土地财政依赖的现状(包括土地财政收入依赖、土地财政支出依赖的总体水平、地区差异、土地财政支出结构以及土地财政依赖的演化趋势等)进行了全方位考察,发现了我国地方政府土地财政依赖总体上正在深化、地区差异显著以及土地财政支出结构不合理问题异常严重等重要事实。(2)对我国地方政府土地财政依赖行为产生的动因和土地财政依赖逐渐加深的动力机制进行系统分析和实证考察,特别是从理论到实证上探讨了工业化和城镇化对土地财政依赖的不同影响机制,发现了地方政府土地财政依赖逐步深化的关键因素、作用机理和地方政府短期内难以自行摆脱土地财政依赖的症结所在。(3)对土地财政依赖所诱发的地方财政风险、产业风险、金融风险、社会风险和生态风险等进行了系统分析与评估,得出的重要结论足以警醒各级政府来关注、正视土地财政依赖问题,并加速对其进行系统治理。(4)从国际比较的视角分析了美国土地财政模式演化的历史与经验教训,发现美国经验对中国治理土地财政依赖的重要政策启示。(5)结合理论分析和实证研究所得到的结论,借鉴土地财政转型的海外经验,对规范我国地方政府土地财政行为、减弱乃至消除土地财政依赖提出了系统的改革思路与政策建议。

与同类著作相比,本书的创新点或特点主要表现在以下四个方面:

(1)从土地财政收入与支出两个维度,从面(全国)到点(典型案例地区和城市),系统地研究了我国地方政府土地财政依赖问题。这与目前国内外文献大多只从土地财政收入的视角对土地财政问题进行研究的角度、方法和内容都有所不同。(2)从土地财政收入和支出两个维度系统定义了“地方政府土地财政依赖度”的概念,提出了具体的测度方法,评价了我国地方政府土地财政依赖程度,利用统计数据剖析了全国和典型案例城市、城区土地出让金支出结构及其问题。(3)系统分析了我国地方政府土地财政依赖的成因,并重点对工业化、城市化影响土地财政依赖的程度进行了计量经济学检验,发现两者影响的差异。(4)基于课题研究的主要发现,结合国际经验,提出促进我国地方政府土地财政依赖转型的具体政策建议。

全书总体结构安排及相应课题立项申请报告均由项目负责人陈多长设计论证。除了课题负责人陈多长以外,参加教育部课题研究的主要成员有王红玲助理研究员和硕士研究生余巧奇、刘增峰、沈莉莉、沈斌、洪丹萍、李蓓、吴灿燕和计新月等;参加浙江省自然科学基金课题研究的有高辉副教授、王红玲助理研究员,以及硕士研究生吴旭冉、沈莉莉、周宇霆、潘琴等。本书各章具体的写作分工如下:第一章,陈多长;第二章,陈多长、沈莉莉;第三章,陈多长、洪丹萍;第四章,陈多长、沈莉莉、吴灿燕;第五章,沈莉莉;第六章,陈多长、吴灿燕;第七章,周宇霆;第八章,陈多长。最后由陈多长负责修改、总纂、定稿。此外,浙江工业大学硕士研究生张明进和游亚等同学也参加了课题的数据调研、文献调研以及本书的部分文字编校工作。

尽管课题组做出了巨大的努力,但鉴于所研究的问题十分复杂、土地财政数据的取得非常困难等原因,本书对我国地方政府土地财政依赖形成机理及转型对策等问题的研究仍具有一定的尝试性,再加上研究水平和研究条件的局限,书中错误和不当之处在所难免,诚望同行专家和读者朋友批评、指正。

作 者

2014年7月20日

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究意义、内容、方法及技术路线	1
第二节 国内外研究现状和发展趋势	7
第三节 本书的基本范畴及研究范围界定	11
第二章 地方政府土地财政依赖的现状	20
第一节 全国地方政府土地财政依赖的现状	20
第二节 案例分析:发达地区代表性省份和城市土地财政依赖	33
第三节 主要研究发现	42
第三章 地方政府土地财政支出结构及其存在的突出问题	43
第一节 关于土地财政支出的现行政策安排	44
第二节 土地财政支出的结构	48
第三节 土地财政支出结构存在的主要问题及其成因	57
第四节 研究结论	62
第四章 地方政府土地财政依赖的形成机理	64
第一节 制度性驱动因素	65
第二节 经济性驱动因素:工业化、城市化与土地财政依赖	72
第三节 主要研究结论	94

第五章 工业化、城市化对土地财政依赖的影响:实证检验	96
第一节 理论假设、指标选择及数据来源说明	96
第二节 计量实证检验	98
第三节 本章结论	113
第六章 地方政府土地财政依赖的风险	114
第一节 地方政府土地财政的贡献:正效应	114
第二节 土地财政依赖的风险:负效应	120
第三节 结论	138
第七章 土地财政转型的美国经验	139
第一节 美国土地财政演变历史	140
第二节 美国土地财政转变为财产税主导的原因	148
第三节 美国土地财政演变对中国的经验启示	155
第八章 治理土地财政依赖的政策建议	161
第一节 地方政府土地财政依赖的长期趋势	161
第二节 地方政府土地财政依赖转型的政策建议	168
主要参考文献	176
附录 1 专题研究之一	181
附录 2 专题研究之二	190
附表 1 全国部分省市工业化水平	210
附表 2 全国部分省市城市化水平	211
后 记	212
索 引	213

第一章 导 论

第一节 研究意义、内容、方法及技术路线

一、研究背景和意义

进入 21 世纪以来,随着我国区域经济的快速增长,特别是最近 10 多年来各地房地产开发规模的急剧扩大,土地的非农转换加速,土地出让规模急剧膨胀,地方政府对土地财政的依赖程度也越来越严重。仅以土地财政收入依赖为例,根据笔者获取的统计数据,在 2007—2011 年的 5 年间,全国土地出让收入相当于地方财政收入的比例分别达到了 51.83%、35.81%、48.8%、66.48%和 59.95%的高水平。东部发达地区的情况则更为严重,如浙江省 2007—2011 年土地出让收入分别达到 1 679.41 亿元、1 033.89 亿元、2 546.26 亿元、4 016.33 亿元和 3 401.58 亿元,分别相当于该省当年地方财政收入的 101.82%、53.48%、118.84%、154%和 107.96%^①。由此足见,土地财政收入规模之大,地方政府对土地财政收入的依赖程度之深。

目前,地方政府土地财政依赖已经诱发并继续加剧了包括城镇居民住房问题、征地拆迁问题、农民失地失业问题、耕地资源大量流失问题、金融稳

^① 此处的数据来源于《中国国土资源统计年鉴》(2008—2010)和国土资源部《2010、2011 年中国国土资源公报》。

定与安全问题等在内的一系列社会经济问题,威胁着社会的和谐、稳定和地区经济的可持续发展。2010年3月28日到4月2日,中央媒体新华社连发6篇时评,痛批地方政府土地财政及由此推升房地产价格的行为。由此可见,土地财政问题已经成为我国当前政府和社会各界均高度关注的重大社会经济热点问题。那么,地方政府土地财政行为的动因及导致其土地财政依赖程度逐渐加深的内在机制是什么?土地财政依赖存在哪些风险?如何减弱乃至消除地方政府土地财政依赖?这些问题不仅是学术界应予系统研究和回答的理论问题,也是我国各级政府、尤其是中央政府目前迫切需要解决的重大现实课题。

本书主要基于现代公共经济学、土地经济学理论和大量统计数据或案例材料,对地方政府土地财政行为产生的动因和土地财政依赖逐渐加深的动力机制进行系统分析和实证考察,试图找到地方政府土地财政依赖的症结所在;对土地财政依赖所诱发的各种主要的社会、经济和生态风险进行系统分析与评估,以警醒各级政府关注、正视土地财政依赖问题;对规范我国地方政府土地财政行为、减弱乃至消除土地财政依赖提出对策,以促进我国社会经济的可持续发展。因此,本书的研究具有重要政策应用价值。不仅如此,本课题以地方政府土地财政问题为研究的主题,基于土地经济学和制度经济学等学科的基本理论,从分税制改革、地方政府竞争、房地产支柱产业定位等多种视角,来探讨我国地方政府土地财政依赖形成机理;基于可持续发展视角,系统评估土地财政依赖的风险并寻找地方政府土地财政收入转型的可行路径。这些工作无疑可以丰富土地财政问题研究的文献。

二、主要研究内容

本书以土地经济学、公共经济学和制度经济学等学科的理论为指导,以对土地财政收入和支出构成的分析为切入点,对我国地方政府土地财政依赖的形成机理及其产生的风险等问题进行系统理论分析与实证研究,在深入剖析土地财政依赖问题产生的原因及其作用机理的基础上,提出加速土地财政模式转型乃至最终摆脱土地财政依赖的建设性的改革思路与政策建议。

(一)基本范畴

本书首先对狭义土地财政与广义土地财政、土地财政收入与土地财政支出、税收收入与非税收入以及土地出让金与土地出让纯收益等几组基本

概念进行定义,进一步明确本书所要研究问题的范围。

然后,基于前述概念的界定和文献调研,选择分析我国地方政府土地财政依赖问题的相关理论和方法,包括与研究主题直接相关的公共经济学、土地经济学和制度经济学的理论和方法,以便形成本书研究的基本思路和实证分析框架。这些构成了本书第一章的内容。

(二)地方政府土地财政依赖的现状与土地财政支出结构问题

基于充分的数据调研和案例调研资料,利用全国层面的土地财政收支统计数据,从土地财政收入和土地财政支出两个维度,考察地方政府土地财政依赖问题的现状及存在的突出问题。利用地区层面(典型省份或城市/城区)土地财政收支的统计数据,分析土地财政依赖的区域共性特征、地区差异以及造成这种差异的关键性原因。这些构成了本书第二章的内容。

利用全国统计数据 and 案例城市土地财政支出数据,分析目前我国土地财政支出结构及其存在的突出问题,剖析这些问题产生的主要原因。这些构成了本书第三章内容。

(三)地方政府土地财政依赖的形成机理

本书第四章、第五章主要从地方政府土地财政依赖形成的内因和外因以及制度性因素和经济因素及其相互作用等角度来探索我国地方政府土地财政依赖的形成机理。

内因是推动地方政府土地财政依赖形成和深化的根本性因素。内因主要包括地方政府及其官员本身就是一个追求自身短期利益最大化的经济主体,它具有牟取地方财政收入最大化、地区生产总值最大化以及官员政绩最大化的利益动机;它还拥有土地利用规划、集体土地征用、国有土地使用权出让及支配土地财政收入等方面的实际控制权。

外因是土地财政依赖形成的重要外部诱因。通常情况下,外因主要包括现行地方政府官员政绩考核体制、我国现行的分税制财政体制、地方政府主导下的地区经济竞争、中央政府对房地产支柱产业的定位、集体土地所有权保护的制度性缺陷等。内因为地方政府土地财政依赖提供了制度性需求,而外因则为地方政府土地财政依赖的形成与深化提供了实际的实现条件。

城市化与工业化是现行官员政绩考核体制与地区竞争外部压力等多种制度性因素交互作用的结果,也是推动地方政府土地财政依赖形成和逐渐

加深的重要经济因素。因此,本课题在研究过程中,对工业化和城市化除进行一般性的理论探讨和定性分析以外,还重点应用计量经济学方法,从全国和地区两个层面分别对工业化、城市化影响地方政府土地财政依赖的方向、程度进行了实证检验。

(四)地方政府土地财政依赖的风险分析

本书第六章,首先在客观评价土地财政对地方社会发展的重要贡献的基础上,重点考察和预断地方政府土地财政依赖所产生和孕育的各类社会风险、经济风险和生态风险(主要是对土地资源可持续利用造成的巨大威胁)。

1. 土地财政的贡献:正效应

基于统计数据和典型城市或地区的案例材料,采取计量分析和案例分析等方法客观评估了土地财政收入和基于土地财政收入的财政支出(不妨简单地称之为“土地财政支出”)在促进地区经济增长、为城市基础设施建设和城市公共住房建设融资等方面的重要贡献。通过考察土地财政对地方社会经济发展所做出的贡献,我们发现,土地财政的确存在很多弊端,但不可否认的是,它的产生及持续存在仍有一定的历史原因和客观上的合理成分。这是我们必须为地方政府土地财政依赖转型提出建设性的政策建议,而不是一概全盘否定它的重要现实依据。

2. 土地财政依赖的风险:负效应

从地方政府基于土地征用、国有土地使用权批租等来谋取巨额土地财政收入的手段、操作流程以及基于土地财政收入的财政支出结构等角度,结合我国现阶段社会经济发展和土地资源赋存条件等现实情况,深入剖析土地财政依赖对我国社会和谐稳定、产业结构优化升级和土地资源可持续利用等方面所产生的深刻影响,进而系统评估地方政府土地财政依赖所产生的社会风险、经济风险和生态风险。这是为地方政府土地财政依赖转型提出建设性对策的另一个重要依据。

(五)摆脱土地财政依赖的对策建议

本书第七章以美国为例,系统总结和分析典型的发达国家或地区的地方政府基于土地或房地产为地方公共产品融资的成功经验,探讨其对中国大陆地区地方政府土地财政依赖转型所能提供的重要政策启示。

本书第八章,基于本课题实证研究得到的基本结论,充分考虑当前我国

必须着力维护社会和谐稳定、确保土地资源可持续利用,以及通过开辟稳定可持续的地方财政收入来源以加快推进新型工业化、城镇化战略,以促进区域经济可持续发展等目标,提出规范我国地方政府土地财政行为、加速土地财政依赖转型的改革路径与政策建议。

三、本书的研究思路和研究方法

(一)研究思路

本书的研究思路如图 1.1 所示。

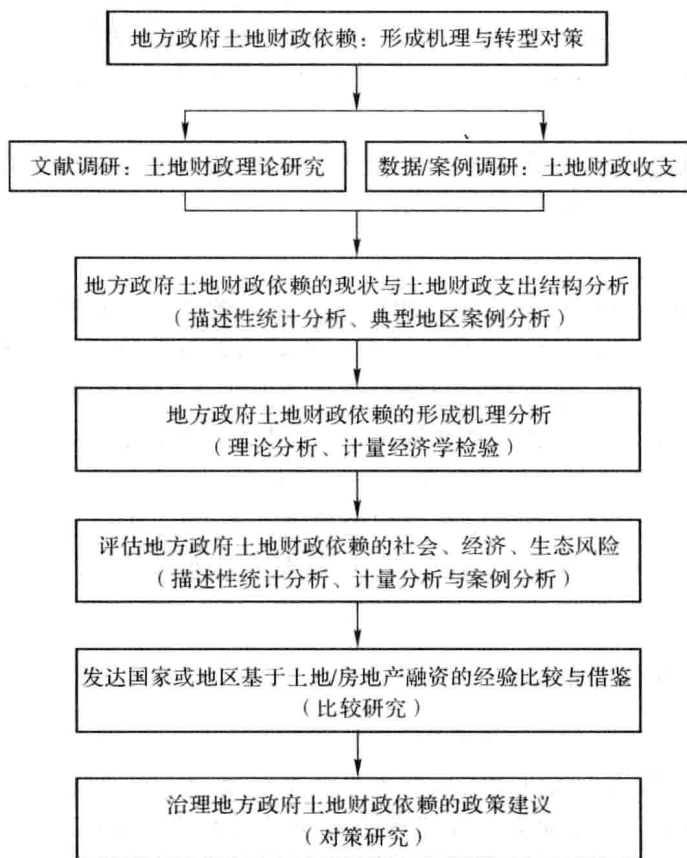


图 1.1 本书研究思路图

对以上研究思路简述如下：

(1)通过大量的文献调研,掌握土地财政理论研究的现状,了解与本书

有关的研究领域的最新进展。

(2)通过数据调研、结合对典型地区的实地考察,获取关于全国地方政府土地财政收入、支出的统计数据和典型地区的个案数据及有关的文字调研材料。

(3)建立分析模型,对地方政府土地财政依赖的形成机理进行系统的理论分析,对主要的可量化因素(如工业化水平、城市化水平等)对地方政府土地财政依赖的影响方向、影响程度进行计量经济学实证检验。

(4)利用土地财政收入和支出、地方财政收入和支出等统计数据和典型地区(省、市、城区)的案例材料,从定量和定性角度分析评价地方政府土地财政依赖的现状,科学地评估土地财政依赖所诱发的各类风险。

(5)比较研究,旨在发现发达国家或地区政府基于土地/房地产为地方公共产品融资的成功经验。

(6)基于前述实证研究和比较研究的结果,就治理地方政府土地财政依赖问题提出改革的思路与政策建议。

(二)研究方法

(1)计量经济模型的应用。用以检验主要的可量化因素(如工业化水平、城市化水平等)对地方政府土地财政依赖的影响方向、影响程度。

(2)案例研究。本书除对全国层面地方政府土地财政依赖问题进行一般性研究外,还从若干代表性地区出发,利用案例分析方法对典型地区的地方政府土地财政依赖问题进行深入个案研究。

(3)专家意见法。在课题关键问题的攻关上,虚心听取了学术界同行专家及相关领域专家的意见,从而使理论研究更加准确、深入,使对策研究更加具有可操作性。

四、研究的主要创新点

本书的创新点主要表现在以下几个方面:

(1)本课题从土地财政收入与支出两个维度,从面(全国)到点(典型案例地区和城市),系统研究了我国地方政府土地财政依赖问题,这与目前国内文献大多只从土地财政收入的视角对土地财政问题进行研究的角度、方法和内容都有所不同。

(2)从土地财政收入和支出两个维度系统定义了“地方政府土地财政依赖度”的概念,提出了具体的测度方法,评价了我国地方政府土地财政依赖

程度,利用统计数据剖析了全国和典型案例城市、城区土地出让金支出结构及其问题。

(3)系统分析了我国地方政府土地财政依赖的成因,并重点对工业化、城市化影响土地财政依赖的程度进行了计量经济学检验,发现两者影响的差异。

(4)基于课题研究的主要发现,结合国际经验,提出促进我国地方政府土地财政依赖转型的具体政策建议。

第二节 国内外研究现状和发展趋势

近几年来,土地财政问题日渐受到了国内学术界的高度关注。鉴于土地财政和地方政府土地财政依赖问题主要是正处于加速工业化和城市化阶段的中国所独有的社会经济现象,因此,虽然也有少量讨论土地财政问题的国外文献,但有关土地财政、地方政府土地财政依赖及其与工业化、城市化等因素之间关系等方面的研究主要分布于国内文献中。总体来看,学术界以土地财政为主题的相关研究主要关注了以下三个方面的问题,即政府土地财政行为的目的与工具、土地财政问题成因以及土地财政的社会经济效应与风险。

一、政府土地财政行为的目的与工具的研究

从土地财政行为的目的来看,政府出售或出让土地主要是为了筹集财政收入,但也有调整土地资源配置、提高土地资源利用效率等方面的考虑。例如,Osayimwese D. P. C. (1989)用调查法研究了美国一些州的土地交易收入情况后认为,土地交易收入一度是美国一些州政府财政收入的主要来源。Li Tian(2009)等人认为,土地收益可以极大地促进地方财政收入以及为基础设施建设融资。但是,也有不少国外文献研究指出,政府土地财政行为除了筹集财政收入之外,还有试图利用适当的土地财政收入工具来调整土地利用方向、刺激土地投资密度增加等方面的考虑,如 Hartzok A. (1997)等。从国内文献来看,张立彦(2007)通过分析中国地方政府出让土地的二元目标取向后指出,中国地方政府出让土地的目标偏向土地收益和招商引资,土地出让已经成为地方政府的重要收益,是地方政府的支柱性财

政收入来源。程楠(2012)的研究也证实了,“土地财政”是地方政府用来增加财政收入和筹集城市建设发展资金的重要手段。从理论上讲,地方政府获取资金的目的应该是为了更好地履行提供公共服务的职能,但在缺乏必要的制度约束的情况下,手段往往取代了目的,获取财政收入的最大化取代了公共福利的最大化(朱四倍,2005)。从总体上看,多数国内文献研究认为,政府土地财政行为的主要目的是为公共产品融资(李龙浩,2007等)。本书认为,我国地方政府土地财政行为的目的事实上是多元的,但不可否认的是,在中国目前的经济发展阶段上,其主要目的仍然是获取尽量多的土地收益。

从土地财政工具的角度看,国外以不动产税费为主,国内则以国有土地使用权出让(或称为“土地批租”)收入为主。根据 Grubb F. (2009)的研究,早在 178—1802 年间,美国就曾经成功地采用过用出售公有或国有土地的办法为中央政府的债务进行融资。Peterson G. E. (2006)的研究指出,出售公有土地或长期出租土地使用权给土地使用者是为城市基础设施建设融资的一种重要手段。Sylla R. (1986)等的研究则认为,出售国有或公有土地只是早期美国政府获取土地财政收入的一种主要手段,随着社会经济的发展,出售国有或公有土地的办法便逐渐淡出,而不动产税收、国有或公有土地租赁、土地开发者课征和影响费等房地产相关税费收入渐渐成为西方国家地方政府土地财政收入的主导性工具。Trasberg V. (2004)的研究结果同样表明,随着土地私有化的推行和土地交易市场的逐步建立,土地税收已成为波罗的海国家地方政府众多财政收入来源中的一项重要收入,因为它足以提供更多的公共服务。与国外情形有很大不同,我国地方政府土地财政收入的主要手段则是国有土地出让(批租)(陈志勇等,2009),地方政府主要通过出让土地获取土地出让金、通过发展建筑业和房地产业所带来的相关税费收入的增加以及以土地为抵押资产获取债务收入这三个途径来获得土地财政收入(董再平,2008),用以缓解地方财政收入的不足(岳桂宁等,2009)。土地财政目前已经成为地方政府可支配财力高度依靠土地及相关产业税费收入的一种主要的财政模式(陈志勇、陈莉莉,2010)。

二、土地财政问题成因的研究

有关我国土地财政问题成因方面的研究主要集中于国内的文献中,并且多数此类文献着重研究了诱发我国地方政府极力追逐土地财政收入的原

因。例如,有研究认为,分税制改革直接诱发并深刻影响着地方政府土地征用、城市拆迁和土地出让等土地财政行为(刘玲玲,2006;程瑶,2009等),而我国现行的二元化的土地管理体制及低成本征地制度则是导致土地财政行为得以维持的重要原因(Cao G. etc.,2008;张青等,2009)。当然,“土地财政”的形成还可能与现行的金融体制有关,地方政府通过抵押土地向银行贷款,而银行放贷的依据就是政府信用和土地抵押(黄小虎,2007)。另有研究认为,“土地财政”的产生不仅与现行的土地制度缺陷有关,还与我国现行的土地收益分配机制和官员政绩考核制度有关(董再平,2008;程楠,2012)。然而,从法经济学的视角来看,土地财政问题只不过是居民财产权利与政府征收权利之间失衡的结果(陈国富等,2009)。可见,目前学术界主要从财政体制、金融体制、土地制度、政绩考核及法律制度等五个方面来分析“土地财政”的成因。但总体来看,目前尚缺乏关于我国地方政府土地财政行为动因的系统性解释。

三、土地财政的社会经济效应与风险的研究

国外文献对土地出售/批租(即“狭义土地财政”)的社会经济效应问题鲜有研究,但有关“广义土地财政”概念下的土地财政行为的效应问题已经积累了大量文献。例如,已有的国外文献研究认为,政府征收土地税或土地开发影响费(属于“广义土地财政”范畴)显著地刺激了土地投资并实现了政府土地利用管制的目的(Turnbull G. K.,1988;Bedair O. K. etc.,1997;Anderson J. E.,2005)。以中国大陆地区为背景的同类研究却表明,地方政府土地出让行为对区域产业结构的演变和区域经济增长都有明显的激励效应(曹广忠等,2007;杜雪君、黄忠华等,2009)。但对地租征税几乎不产生超额税负,因而这是一种中性税收行为(Foldvary F. E.,2004)。Arnott R. (2005)的研究则更进一步,他认为,对素地价值征税是中性的,而对宅地价值征税则会发生税收的扭曲。另一项以西方国家为对象的相关研究也表明,一种设计良好的土地开发/土地价值税可以显著地提高土地的开发密度(Seong-Hoon,2009)、提高土地资源的利用效率,因而是非中性的。可见,广义土地财政行为是否中性,不仅取决于税费课征对象的类型,也取决于税费征收制度的设计方式。

关于中国地方政府土地财政行为及土地财政依赖所引发的社会效应和风险问题,国内学者给予了大量的关注。多数文献研究认为,我国地方财政

对土地财政的过度依赖已经产生了严重的社会经济问题(罗红云,2012);地方政府过度征用、开发和出让土地以实现短期经济利益最大化的土地财政行为,不仅直接导致了土地收益分配的代际不公平(张鸣明、朱道林,2005)、推动了城市房地产价格过快上涨进而威胁房地产业可持续发展(周天勇,2008),而且还为地方政府官员带来了广阔的寻租空间,牺牲了购房百姓的福利(刘琦等,2011),同时也积累了巨大的金融风险 and 财政风险(刘守英、蒋省三,2005)。此外,低价征用农民集体所有的土地还潜藏着巨大的社会稳定风险(丁成日,2007),并直接导致耕地减少,威胁国家粮食安全(杜雪君等,2009;陈汀,2012)。还有学者提出了“后土地财政”的概念,即地方政府无法继续依靠土地财政收入维持地方支出时的情形,认为土地的供给是有极限的,过度依赖土地财政是不可持续的(孙少芹等,2012)。这其实是提出了一个土地财政依赖模式下的地方政府财政收入的风险问题。只有极少数的国内文献讨论了土地财政对地区经济增长的积极效应。例如,有研究认为,“土地财政”不仅可以增加地方政府的可支配收入,还可以促进地方城市化的进程(岳桂宁,2009)。事实上,土地财政对地方经济增长具有双刃性,它既可以在一定程度上促进区域经济的快速增长,也同时催生了浪费的经济增长模式(朱富强,2012)。

近几年来,国内学术界对土地财政相关问题的讨论仍然在持续,只是关注的重点已经转向如何推动地方政府土地财政收入转型上,特别是在“新四化”战略背景下,如何避免推行新型城镇化、新型工业化过程中不重蹈土地财政依赖的覆辙。但是,在尚未理清地方政府土地财政依赖的动因及导致依赖程度逐渐加深的机制之前,对此问题恐难以找到治本之策。

四、综合评述

综上所述,在国外相关文献中,土地财政其实是一个广义概念,它既包括国有/公有土地的出售,又包括对土地开发、不动产价值课税等政府财政收入行为,而后者是其研究的重点。国内文献则重点关注了中国加速城镇化、工业化背景下的狭义土地财政问题,即以获取土地出让金为手段的土地财政收入行为。

已有的研究为本书深入研究地方政府土地财政依赖问题提供了重要的文献基础。然而,毋庸讳言,目前的研究中仍然存在一些突出的问题值得关注。