

国家社科基金项目成果

“土地财政”问题及其治理研究

■ ■ ■ ■ ■ TUDI CAIZHENG WENTI JIQI ZHILI YANJIU

陈志勇 陈莉莉 著

TUDI CAIZHENG WENTI JIQI ZHILI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

国家社科基金项目成果

“土地财政”问题及其治理研究

■ ■ ■ ■ ■ TUDI CAIZHENG WENTI JIQI ZHILI YANJIU

陈志勇 陈莉莉 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

“土地财政”问题及其治理研究 / 陈志勇, 陈莉莉著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2693 - 8

I. ①土… II. ①陈… ②陈… III. ①土地制度 - 财政
制度 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 272574 号

责任编辑: 白留杰 张占芬

责任校对: 杨 海

责任印制: 李 鹏

“土地财政”问题及其治理研究

陈志勇 陈莉莉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191354 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子信箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 13 印张 250000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2693 - 8 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

摘要

土地问题对处于发展进程中的国家来说，是极为重要的问题。离开土地，发展就失去基础，土地问题处理不好，发展就无从谈起。20 世纪 90 年代中期以来，伴随着土地使用权和住房产权制度的变迁，在工业化、城市化的快速推进中，我国逐步形成了在地方政府主导下以土地资本化和房地产业为中心的经济增长格局，相应产生了所谓“土地财政”问题。

“土地财政”是指地方公共资本积累主要依靠卖地收入，而地方税和地方收费又高度依赖房地产业的财政模式，其形成与我国现行土地产权制度、财政体制、税收制度、预算管理方式等有着密切关系，可以说，它是我国工业化、城市化背景下现行经济体制、制度内在矛盾的综合反映。这一模式虽然在一定阶段可以推进地方经济及财政收入的快速增长，但从较长时期来看，它会引起地方政府激励约束不相容，扭曲经济结构，产生房地产泡沫，固化消费疲软格局，弱化财政收入基础，并导致耕地严重流失等，而这些现象，已经不同程度地在现实生活中出现。因此，必须以有利于科学发展为原则，重构相关经济和财税体制、制度，以破解“土地财政”的困局。

本书在“土地财政”现状的统计分析、分地区大量实地调研以及“土地财政”效应实证分析的基础上，逐步梳理出“土地财政”的运行机理，并按照“财政制度—行为—效应—财政制度”的逻辑思路，将“土地财政”运行机制及其治理措施完整地呈现出来。

全书共分为七章：主要以新制度经济学关于制度与行为的理论作为分析的基础，并将制度与行为理论扩展至财政制度与地方政府财政行为。同时，我们尝试将地方政府“土地财政”模式置于税收收入的集权趋势和以土地的租、税、费三项财权为基础的土地性财税收入分权这一完整的财政集权—分权体制分析框架中，并将基于佃农分成理论的政府税收分成模型进行扩展，将地方政府的财政收入结构由税收延伸到税收和地价收入，用于解释地方政府依赖卖地收入的现象，同时重点考察税收、地价收入分成比例的变动引起的地方政府财政行为的变化。

经过理论及经验分析我们认为：地方政府“土地财政”行为是在一定财政制度约束下追求收益最大化的结果；财政制度约束的转变会导致地方政府财政行

为的变化；不同的地方政府财政收支行为会产生不同的经济社会影响。假设地方政府的目标函数是相对稳定的，那么治理地方政府“土地财政”的关键就是改变地方政府所面临的制度约束尤其是财政制度的约束。为此，针对现有制度的弊端，综合提出七大方面的政策建议。

一是完善公有制下的土地产权制度。在现有土地所有制基础上，应将农村集体土地使用权和城镇国有土地使用权赋予同等的法律地位和市场地位，在符合国家的土地使用规划的前提下，所有的非公益用地都通过“招、拍、挂”公开竞价出让使用权，政府主要通过税费制度来调节农村集体土地出让收益。

二是增强财政体制的内在稳定性。（1）明确政府间事权和支出责任的划分。在厘清政府与市场之间基本边界的基础上，以构建公共财政体系为取向，以公共服务供给纵向均衡为原则，明确各级政府的职能和事权范围，尤其是省以下各级政府的事权范围，据此进一步界定各级政府的支出责任，其中较为成熟稳定的部分，结合《预算法》的修订，以法律形式加以规范。（2）规范政府间收入的划分。在进一步优化现行税制的基础上，调整政府间的财力划分，适当提高地方政府尤其是省以下政府的收入分享份额，扩大地方一般预算中自主性收入的比重，摆脱下级财政过度依赖上级财政转移支付的格局，使地方财权、财力与事权、支出责任间能有较大程度的匹配。从中长期来看，省级和市县级应分别有各自的主体税种，特别是市县级作为财政体系中的基础层级，应有收入稳定、税基流动性弱的税种作为其主要收入来源。（3）完善转移支付制度。完善政府间转移支付制度应以公共服务供给的横向均衡为基本目标取向，使地方的财力和事权相匹配。要尽快扭转目前转移支付中一般转移支付比重低、专项转移支付比重高的格局，着力提高地方公共服务供给能力。扩大一般转移支付中按“因素法”计算的范围乃至“全覆盖”，整合专项转移支付的项目，突出重点，提高效益。

三是规范地租性财政收入的分配和管理。（1）建立投资性土地收益基金，规范土地收益金的管理和使用。可考虑借鉴香港特别行政区政府的做法，建立土地收益基金，从每笔土地出让收入价款中提取一定比例存入土地收益基金中，该基金主要用于投资，实行保值型、滚动式发展。（2）土地出让收入实行共享制。根据国有土地使用权出让收入的性质，应实行中央、省、市（县）政府三级共享，具体分享比例可以根据工业化、城市化发展的不同阶段以及经济调控的需要来确定和调整。中央、省政府集中的部分主要用于促进全国或省内各区域的均衡发展，调节各地的土地开发整理行为，履行全国或全省范围内土地总量调控、规划管理和重大用地行为审查、保障土地相关各方利益等职能。（3）土地出让金收支纳入正式预算管理范围。进一步加强对土地出让收支的预算管理，可考虑在细化有关基金预算管理规定的基礎上，构建和完善地方财

政的复式预算体系,明确土地出让基金在预算体系中的地位,规范该基金预算的编制、审核、批准、执行、决算及绩效考核的程序和要求,统一地方政府的财政收支管理。

四是弱化土地房产税收的一次性特征。(1) 优化各环节税种配置。在税种的搭配上,对土地房产的保有分别征收土地使用税和房产税,且通过税基的选择和税率的合理确定使之成为地方财政较为稳定的收入来源。对土地房产交易的税收课征,可考虑将增值税链条延长至建筑和房地产销售环节,替代该领域现行的营业税。同时,通过所得税对土地房产经营交易所产生增值收益的课征,起到调节收入分配的作用。由此,各环节、各税种相互配合,共同发挥土地房产税系规范地方财政行为、筹集财政收入、促进社会公平的作用。(2) 逐步形成以保有环节的土地房产税为重要支撑的地方税系。可考虑将现行的城镇土地使用税、房产税进一步扩展征税范围与课税对象。其课税对象应是不动产,包括各种所有制形式的土地和房屋。计税依据可以选择资产价值(包括改良资产价值和未改良资产价值)或年度租金收益,定期对房地产进行价值重估。税率的选择可以根据土地房屋用途的不同,如工业、商业、农业、生活、公益等,设置差别税率,对满足家庭基本生活需要的自有自用住宅、公益性房地产以及农用地等应实行包括免税在内的税收优惠。征税项目和征收标准的具体选择可赋予地方权力机关一定的自主决定权。当然,房地产税的构建不可能一蹴而就,目前应着力完善房地产税开征的基础条件,如房地产产权信息平台建设等。在改革的步骤上遵循由试点到推开的路径,可以考虑先在房地产泡沫较大的一线城市试行,积累经验,完善制度和征收方式,逐步推开。

五是健全土地房产公共收费制度。结合对房地产税系的改造,应全面清理政府各部门涉及土地房产的各类收费,将必要的服务性收费标准化、规范化,取缔不合理收费。一方面解决现有土地房产收费制度中存在的部门和环节多、项目杂、标准不合理以及滥用公共行政权等问题,切实减轻房地产业主的费用负担;另一方面为新型房地产税的推行创造良好的条件。根据成熟市场经济国家或地区的经验,政府职能部门有关土地房产公共服务收费应遵循受益原则和成本回收原则,由受益人支付以弥补提供服务的成本,这些收入及相应的支出均应纳入统一的年度财政预算管理。

六是赋予地方政府基础设施项目发债权。应允许地方政府拥有一定的基础设施建设公债发行权。合理设置和严格控制的地方基础设施建设公债,不仅有助于形成一种激励和约束相容的机制,规范地方财政收支行为,化解地方债务隐性化问题,而且有利于公共建设资金分担的代际公平。相应地,应修改《预算法》的相关条款,明确地方公债发行权限、范围、方式、用途、责任、管理要求等。

七是转变地方政府政绩考核体系机制。从以经济增长为核心到以居民的幸福安康为核心，需要地方政府更多关注教育、就业、社会福利、医疗卫生、文化建设等与人民群众生活质量密切相关的社会领域的发展。因此，需要在 GDP 指标体系之外构建国民幸福指数体系，如义务教育、就业、收入分配、生态环境、社会治安、公共服务等，来衡量民众生活的总体状况，引导社会舆论，进而督促地方政府转变执政理念，为解决社会所关注的重大问题提供导向和动力。

目 录

第 1 章 研究背景与文献综述	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 研究的理论和现实意义	2
1.2 文献综述	3
1.2.1 “土地财政”的概念及内涵	3
1.2.2 “土地财政”的规模及特征	4
1.2.3 地方政府行为与“土地财政”	5
1.2.4 “土地财政”对经济社会的影响	7
1.3 对现有研究状况的评价及本书的视角	12
1.3.1 “土地财政”的界定	12
1.3.2 治理“土地财政”研究视角的选择	13
1.3.3 关于“土地财政”规模和特征的研究	14
1.3.4 关于“土地财政”效应的分析	15
1.3.5 关于治理“土地财政”的政策建议	15
1.4 研究内容和方法	16
1.4.1 研究思路与内容	16
1.4.2 研究方法	19
1.5 创新之处	20
第 2 章 财政制度与地方政府财政行为的基本分析	21
2.1 制度、制度变迁与行为理论分析框架	21
2.2 财政制度与政府行为理论分析	23
2.2.1 政府财政行为一般理论模型	23

2.2.2	地方政府财政行为一般理论模型	25
2.3	财政制度局限与地方“土地财政”行为分析框架	26
2.3.1	税收分成合约、地区竞争与地方政府财政行为模型	27
2.3.2	税收与土地出让收入分成合约、地区竞争与地方政府 财政行为模型	30
2.4	财政制度变迁与“土地财政”行为转变分析框架	31
第3章	“土地财政”产生的财政制度基础	33
3.1	改革开放以来的财政体制变迁	33
3.1.1	财政包干（1980~1993年）	33
3.1.2	分税制财政体制	36
3.2	城镇国有土地使用制度的变迁	40
3.2.1	土地使用费（1980~1987年）	40
3.2.2	城镇国有土地使用权出让制度（1987年至今）	41
3.2.3	城镇国有土地使用制度演变的特点	42
3.3	地租性收入财政分配与管理制度的变革	43
3.3.1	地租性收入财政分配制度演变	43
3.3.2	地租性财政收支管理情况变革	44
3.4	土地房产税收制度的演化	45
3.5	土地房产税收财政分配制度的变革	51
3.6	土地房产收费财政分配与管理制度的发展	52
3.7	现行财政体制、土地使用权制度及土地财税制度的矛盾	52
3.7.1	现行财政体制和土地使用权制度的主要矛盾	53
3.7.2	现行土地财税制度的主要矛盾	54
第4章	我国地方政府“土地财政”现状	58
4.1	地方政府“土地财政”总体规模估计	58
4.1.1	以地租性收入为主体的地方土地性财政收入迅速增长	59
4.1.2	土地性财政收入东、中、西部地区差异特征显著	62
4.2	地方政府“土地财政”结构分析	63
4.2.1	土地租、税、费总体构成情况	63
4.2.2	全国地租性财政收入状况分析	66
4.2.3	全国土地房产税收收入状况分析	78
4.2.4	全国土地房产收费收入状况分析	83

4.3 全国分地区“土地财政”现状调查	84
4.3.1 东部沿海发达地区典型案例分析	85
4.3.2 中部地区典型案例分析	96
4.3.3 西部地区典型案例分析	105
第5章 地方政府“土地财政”效应考察	110
5.1 “土地财政”经济效应分析	110
5.1.1 “土地财政”与经济增长	110
5.1.2 “土地财政”与投资、消费、出口失衡	116
5.1.3 “土地财政”与产业结构调整	120
5.1.4 “土地财政”与经济稳定	125
5.2 “土地财政”社会效应分析	128
5.2.1 拆迁、失地补偿与社会稳定	128
5.2.2 土地违法、耕地流失与生存权保障	131
5.2.3 住房保障缺失与住房权保障	133
5.3 “土地财政”财政效应分析	137
5.3.1 土地储备与土地出让收益最大化	137
5.3.2 “土地财政”与地方财政收入结构脆弱	138
5.3.3 “土地财政”与地方财政风险	139
第6章 土地房产财税制度的国际比较分析	142
6.1 土地制度的国际比较分析	142
6.1.1 土地产权制度	142
6.1.2 土地产权制度与土地财税制度的关系	144
6.2 国有土地使用权有偿使用制度国际比较分析	147
6.2.1 各国（或地区）国有土地使用权有偿使用制度设计比较	147
6.2.2 地租性收支管理制度比较	148
6.3 土地房产财税制度设计国际比较分析	150
6.3.1 英国和美国土地房产税收体系分析	151
6.3.2 新加坡和中国香港特区土地房产税收体系	155
6.3.3 德国和中国台湾地区土地房产税收体系	159
6.3.4 其他典型国家土地房产税收体系	165
6.3.5 土地房产税收体系国际比较启示	169
6.4 土地房产收费收支管理国际比较分析	172
6.4.1 中国香港特区和新加坡土地房产收费收支管理分析	172

6.4.2	中国台湾地区和美国土地房产收费收支管理分析·····	174
6.4.3	土地房产收费收支管理国际比较启示·····	175
第7章	破解“土地财政”难题的政策建议·····	176
7.1	完善公有制下的土地产权制度·····	176
7.1.1	构建新型集体所有土地使用权制度·····	176
7.1.2	加强土地产权制度与土地财税制度的配合·····	177
7.2	增强财政体制的内在稳定性·····	178
7.2.1	明确政府间事权和支出责任的划分·····	178
7.2.2	规范政府间收入的划分·····	179
7.2.3	完善转移支付制度·····	179
7.2.4	加强财政体制法制化建设·····	180
7.3	规范地租性财政收入的分配和管理·····	180
7.3.1	建立投资性土地收益基金·····	180
7.3.2	土地出让收入实行共享制·····	181
7.3.3	土地出让金收支纳入正式预算管理范围·····	182
7.4	弱化土地房产税收的一次性特征·····	182
7.4.1	重构各环节税种配置·····	182
7.4.2	优化转移环节税种设置·····	183
7.4.3	完善保有环节税制要素的设计·····	184
7.5	健全土地房产公共收费制度·····	185
7.6	赋予地方政府基础设施项目发债权·····	186
7.7	转变地方政府政绩考核机制·····	187
参考文献·····		188
后记·····		196

第1章 研究背景与文献综述

本章主要从20世纪90年代中期以来,我国以土地为中心的经济增长和地方政府“土地财政”的特征入手,提出问题;明确了破解“土地财政”困局的研究目的;阐明了现阶段研究我国“土地财政”及其治理的理论和现实意义;归纳了国内外相关的研究成果;在对已有文献进行梳理和述评的基础上,提出本书的研究思路与框架;介绍了本书主要采用的研究方法以及创新之处。

1.1 研究背景

1.1.1 问题的提出

20世纪90年代中期以来,伴随着土地使用权和住房产权制度的变迁,在工业化、城市化的快速推进中,形成了在地方政府主导下以土地资本化和房地产业为中心的经济增长格局,相应产生了所谓“土地财政”问题。

“土地财政”是指地方公共资本积累主要依靠卖地收入,而地方税和地方收费又高度依赖房地产业的财政模式,其形成与我国现行土地产权制度、财政体制、税收制度、预算管理方式等有着密切关系,可以说,它是我国工业化、城市化背景下现行经济体制、制度内在矛盾的综合反映。从地方政府行为的视角来分析,“土地财政”是地方政府在现有土地使用权制度、财政体制、土地租税费制度、地区竞争制度、政绩考核机制等局限条件下,追求收益最大化的结果。

“土地财政”模式虽然在一定阶段可以推进地方经济及财政收入的快速增长,但从较长时期看,它会引起地方政府激励约束不相容,扭曲经济结构,产生房地产泡沫,固化消费疲软格局,弱化财政收入基础,并导致耕地严重流失,而这些现象,已经不同程度地在现实生活中出现。

第一,在宏观经济层面,经济结构上投资与国内消费的失衡问题进一步固化,长期过度依赖投资驱动经济增长引致的相关经济问题,如制造业产能过剩、国际贸易失衡、汇率冲突、房地产价格高企、资产泡沫等日益严重。第二,在财

税领域,与财政体制调整同步,营业税的主体税源结构发生重大变化,2004年以后,营业税的主要收入来自于建筑业和房地产业,尤其是房地产业;地方土地储备功能异化为低价收储、高价出让、保证地方政府收益最大化的一种工具;以土地作为抵押担保的地方融资平台扩张,隐性债务规模膨胀,地方财政风险加剧。第三,在社会生活领域,围绕着土地“农转非”溢价收益或拆迁后土地增值收益的分配,地方政府与民争利,导致由征地或拆迁引发的群体性事件增加,各种悲剧不断上演,损害了部分农民和城镇居民的权益,激化了社会矛盾,严重影响社会和谐稳定。第四,在土地利用领域,由于土地“农转非”巨大的利益空间,导致土地违法屡禁不止,耕地流失加剧,耕地存量已经逼近安全警戒线。

地方政府“土地财政”模式已成为各方关注的焦点。尽管“土地财政”的形成有其特定的历史背景并产生了积极的功效,但其运行中日益积累的各种经济社会问题,表明这一模式与“以人为本”、“科学发展”的理念是不相协调的,在实践上也是不可持续的,其运作所带来的越来越高的成本和代价,也预示着这一模式亟待从根本上实现转变。

因此,必须以有利于科学发展为原则,以建立和完善与社会主义市场经济相适应的公共财政体系为目标,重构相关经济和财税体制、制度,以破解“土地财政”的困局。

1.1.2 研究的理论和现实意义

1.1.2.1 理论意义

现代化的过程必然是城市化的过程,土地问题是现代化进程中的核心问题。我国正在进行着大规模的城市化发展和宏大的基础设施投资,如此空前的城市化和基础设施建设正在影响着经济社会的方方面面。第一,作为现象问题的“土地财政”反映的是地方政府对即期利益的追求,而其中隐含着资源合理利用、代际公平、经济长期稳定与安全等与科学发展相关的深层次矛盾,对相关机理和联动关系的深入研究,将为建立有利于科学发展的财税制度奠定重要的理论基础。第二,地方财政运行和公共投资对土地及土地性收入的过度依赖,突出表现了由当前财政体制和制度矛盾引起的地方政府行为扭曲,对其中的经济因素和制度因素进行探讨,是进一步推进财税制度改革的理论前提。第三,“土地财政”问题不仅涉及土地利用和地方财政收入,而且与经济结构、城市化、房地产价格、经济波动、社会保障等存在内在联系,对这些联系作具体探析,能弥补当前理论分析的不足。第四,以“土地财政”为切入点,运用新制度经济学关于交易费用、产权、委托—代理、公共选择、制度变迁等理论分析我国地方政府

及财政的行为轨迹及倾向,探讨有利于科学发展的财税模式,是财税问题研究方法上的重要探索。

1.1.2.2 现实意义

第一,围绕“土地财政”问题研究有利于科学发展的财税制度构建,将为各级政府事权和财权的划分、地方政府收入体系的调整、地方税和预算管理制度的改革、公共投资方式的转换等提供依据。第二,土地出让制度是“土地财政”问题的关键点之一,而房地产价格涉及方方面面的利益,本书的研究将为相关改革和调控提供指导。第三,巩固农业基础、促进城市化建设、保障失地农民的利益,相互间存在诸多矛盾,本书的研究为理顺这些关系提供了具体的思路。第四,“土地是财富之母”,我国人地矛盾突出,研究“土地财政”的潜在风险及治理对策,有利于地方财政安全和经济社会的可持续发展。

1.2 文献综述

1.2.1 “土地财政”的概念及内涵

政府来源于土地及其相关产业的收入,从性质上分主要包括租、税、费三种形式。现阶段,我国政府收取的土地出让金和各种形式的年租金从性质上看属于地租,是在土地所有权和使用权分离的前提下土地所有权的经济实现形式;土地房产税收是国家凭借政治权力以社会管理者的身份,参与土地房产收益分配的形式;土地房产收费则是行政事业单位或代行政府职能的社会团体提供特定公共服务、准公共服务而取得的资金,是政府参与土地房产收益分配和再分配的重要形式。

不同学者根据不同的研究目的所界定的“土地财政”有所不同,根据“土地财政”涵盖范围的大小,可分为小口径、中口径和大口径。

小口径“土地财政”仅指土地出让金(满燕云,2010),即政府批地卖地所产生的土地出让成交价款。

中口径“土地财政”包括地方政府预算内和预算外直接与土地房产相关的租税费。刘守英、蒋省三(2005)对“土地财政”的界定分为三部分:一是由城市扩张带来的地方预算内税收收入,尤其是建筑业和房地产业带来的税收收入;二是土地出让金收入;三是土地相关的收费收入。周雪飞(2008)对地方“土地财政”的界定也是基于刘守英等的研究,认为“土地财政”包括土地出让金收入和房地产业税收。杜雪君等(2009)也认为,土地财政包括土地出让金

和房地产业税收、建筑业税收两大方面。薛白、赤旭(2010)研究中所涉及的“狭义”的土地财政主要包括国有土地使用权出让收入、城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税以及契税。

大口径“土地财政”不仅包括地方政府预算内和预算外直接与土地房产相关的租税费,还包括间接相关的财政收入。如地方政府以协议方式低价出让工业用地,虽然当期直接产生的土地使用权出让金收入比较少,有些地区土地使用权出让金甚至可能降至负数,但是一旦在激烈的地区竞争中胜出,获得制造业投资,就会获得未来稳定的收入流(如增值税等)以及由制造业带来相关产业的集聚和人口的集中,从而带动商业和服务业的发展,进而导致商业服务业税收收入增加抑或是商业、服务业用地土地出让金收入的增加(陶然等,2009;张五常,2009)。有些研究中的“土地财政”甚至包括地方政府以土地作为抵押资产,融资所获得的收入。杨圆圆(2010)所界定的“土地财政”包括:(1)土地出让金收入;(2)与土地直接相关和间接相关的税费收入;(3)以土地为抵押获得的债务收入。薛白、赤旭(2010)所提及的“广义”的土地财政不仅包括土地出让收益、土地相关的行政性收费、与土地流转相关的税收(主要是城镇土地使用税、土地增值税),还包括“政府土地抵押融资所得和对直接与土地流转、使用相关的产业收取的税费”。

1.2.2 “土地财政”的规模及特征

平新乔(2007)根据对全国范围内8个省的调查,采用政府出售土地收入=征用土地面积 $\times 0.8 \times (0.6 + 0.4 \times 1/3) \times$ 土地均价的公式,来估算2004年全国分省土地出让收入以及总收入,经估算2004年中国土地财政收入总规模为6 150.55亿元。

杨圆圆(2010)以1999~2007年省级数据为基础,采用“土地财政收入=土地增值税+城镇土地使用税+耕地占用税+契税+房产税+所得税+土地出让金”的口径对全国各地1999~2007年土地财政收入规模进行了大致估算,其中所得税是指建筑业缴纳的所得税。文章中进一步分析了土地财政规模的区际差异,东部沿海省份较大,而中西部地区相对较小。

满燕云(2010)通过基于《中国国土资源统计年鉴》的数据分析,对1999~2007年全国土地出让的总体情况进行考察,得出中国土地出让的总体特征:土地出让规模呈总体上升趋势;不同用地类型的出让方式差异显著;协议出让始终占据主导位置。同时,他们也发现东西部地区土地出让情况差异明显,东部地区不论是土地出让总面积还是土地出让金总额都位于前列,而西部地区则位居最后。

1.2.3 地方政府行为与“土地财政”

1.2.3.1 行为驱动力

在研究地方政府行为与“土地财政”的文献中，一类文献将研究的重点集中在激励地方政府行为的驱动力上，认为行为驱动力是解释“土地财政”模式下地方政府行为的关键。根据我们对文献的梳理，地方政府行为驱动力大致分为以下几种：

第一，财政竞争，也称为财政激励。财政激励是地方政府行为最为重要、最为持久的内在动力，这种动力贯穿 30 多年改革开放历程，地方政府不管是在财政收入分权的“财政包干制”下，还是在财政收入日益“集权”的分税制下，都有很强的动力不断开拓地方自有财源。尤其是在 1994 年税制改革后，地方政府面临预算内正式收入日益“集权”，支出不断“分权”以及传统预算外收入逐渐减少的体制约束，在 GDP 增长为导向的经济模式下，不断开拓预算外新收入成为地方政府共识（陶然、杨大利，2008）。因此，自 20 世纪 90 年代后期以来，财力紧张的地方政府越来越依靠土地财政来解决所面临的财政紧张问题；而发达地区地方政府低价协议出让工业用地，高价招、拍、挂出让商、住用地的土地出让策略也是因为通过不同出让方式的搭配能够实现地方政府财政收益的最大化（陶然等，2009）。

在国务院发展研究中心与世界银行合作的中国土地政策改革课题的一份调研报告中，通过对 Z 省 S 县、J 市和 Y 市 90 年代以来工业化和城市化发展的调研，发现地方政府经营城市、积极推进城市化建设可以带来地方财政收入的大幅增长，同时，地方政府对商业、住宅、综合等经营性用地实行统一收购储备，其目的是为了在土地市场上通过招、拍、挂，以实现土地收益的最大化。因此，从经验现象上看，地方政府在 2002 年以来对于土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模的热情高涨，其中推动地方财政收入增长是一个重要的动力机制（城市化与土地制度改革课题组，2005；蒋省三、刘守英，2006）。

中央—地方财政关系改变带来的土地出让收入占地方预算外收入比重提高，是地方政府参与土地开发的动机（林初昇，2009）。

郭艳茹（2008）认为，财政分权下中央和地方的财政竞争使得地方政府赖以土地出让金为主的非正式资金来源来获得更多的可支配收入。

第二，政绩显示。也称为地方官员晋升需求。以周黎安（2004，2007）为代表的中国特色“官员晋升锦标赛”理论认为，财政收入是地方政府关注的重要方面，但地方官员更关注自身在行政集权体系中的位置。自 20 世纪 80 年代初

以来，在中央政府以 GDP 增长为政绩考核首要指标的强激励下，地方政府促进经济快速增长的行为模式一直未变。

第三，财政激励与政治激励相结合。经济绩效如可以量化的 GDP 和财政收入指标，是中国政治等级制对地方官员奖惩的决定因素之一，这一点促使地方官员竭力推动当地经济的发展（傅勇，2008；王贤彬、徐现祥，2009）。因此，综合考虑财政激励和政治激励，作为一种合理的假设，在分析地方政府土地违法行为以及研究地方政府土地出让行为与地方产业结构之间的关联时也具有一定说服力（梁若冰，2009；曹广忠等，2007）。

第四，地区竞争。张五常（2009）认为，1994 年分税制改革形成不同地区层面上下串联层层承包的税收分成制，强化了财政激励、鼓励了地区竞争，尤其是在实际上拥有界定土地使用权的县级地区间竞争异常激烈，导致中国经济自 20 世纪 90 年代中期至 2003 年的持续高速增长。

陶然等（2007）分析了区域间政绩竞争和地方禀赋条件对地方政府土地出让行为的影响。

1.2.3.2 行为约束条件

而另一类文献则将研究的重点聚焦到地方政府行为面临的约束条件上，主要是一定经济环境下的制度条件，认为制度约束条件会影响地方政府行为驱动力和行为目标，从而改变选择方式和行为结果。“土地财政”模式是地方政府行为在一定制度约束条件下的理性选择。

第一，财政制度。特定制度环境尤其是财政制度安排对地方政府财政行为的影响具有良好的研究传统：第一代财政分权理论即传统的财政分权理论（Tiebout, 1956；Musgrave, 1959；Oates, 1972）尽管研究重点是公共品的提供，也暗含地方政府积极正面行为的假设：即财政分权制度下地方政府能更好地发挥其信息优势、更有效的提供公共品。以钱颖一（1993；1997；1998；2000；2005）、Weingast（1995；1997；2005）、许成钢（1993，2000）以及 Roland（1998）等为代表的第二代财政分权理论将研究的重点从公共品的供给转移到财政分权与地方政府的激励模式上来，用于解释转型经济体地方政府行为的差异以及所导致的经济增长效果的不同。

中国的财政体制大致经历了统收统支、财政包干和分税制改革三个阶段。对统收统支和财政包干，已基本形成共识：过度集中的统收统支体制下，地方政府缺乏积极性，导致整体经济丧失活力；而过度放权的“财政包干”体制下，地方政府发展地方经济动力强劲，但普遍存在地方保护主义以及中央政府收入得不到保障等问题。

而对于分税制下地方政府财政行为的探讨目前尚无定论，围绕财政集权一分