

Study on the Effects of
Land Revenue Competition among
China's Local Governments

地方政府土地财政 竞争效应研究

王丽娟 著



Study on the Effects of
Land Revenue Competition among
China's Local Governments

地方政府土地财政 竞争效应研究

王丽娟 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府土地财政竞争效应研究/王丽娟著.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5141-6447-3

I. ①地… II. ①王… III. ①地方政府-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 (2015) 第 312073 号

责任编辑: 李 雪 袁 激
责任校对: 隗立娜
责任印制: 邱 天

地方政府土地财政竞争效应研究

王丽娟 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
总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

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

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710×1000 16 开 11.5 印张 160000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-6447-3 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

地方政府越来越倚重土地财政，在某些地区，地方政府财政收入的半壁江山甚至更多部分都来自土地财政。土地财政与地方政府密切相关，以至于地方政府主要公共品和公共服务的供给都以“规划城市”为首要任务，“经营城市”、“大拆大建”似乎是中国近十年以来不论大小城市的生存之道。

从财政学的角度，我们尤其关注地方政府的行为环境即地方政府的制度生存环境对产生这一现象的机理分析。在中国式财政分权体制下，地方政府事权支出范围远大于财权收入范围。另外，在行政长官由上级政府任命的制度安排下，上级政府的政绩考核方式成了影响地方政府行为模式的指挥棒。在这种“晋升锦标赛”模式下，地方政府必然展开激烈的竞争。在规范的财政收入框架中，主要收入来源是税收收入。地方政府为吸引资本落户本地，充分利用各种地方性税收优惠政策，相互展开竞争，学术界对这一现象已展开不少研究。但土地财政不属于规范的财政收入，地方政府如此依赖这种“第二财政”，是否它们也在土地财政收入展开相互竞赛、赶超的行为，是本书的主要关注点。

本书在对土地财政的不同口径进行规范界定的基础上，

对全国各省、直辖市和自治区的土地财政规模进行了测算，并在此基础上测算了地方政府对土地财政的依赖度。接着我们关注现有的制度环境如何导致了地方政府与土地财政密不可分这一结果。理论解释之后，我们给出了地方政府土地财政竞争的逻辑机理，并进行了实证分析，验证了地方政府之间确实存在着土地财政竞争的行为。但是对于不同性质的土地，其竞争行为和效应各有不同。最后，在前述分析基础上，给出了一个简要的政策建议，关于如何完善地方政府土地财政的管理。

具体来说，本书在第一章导论之后，第二章研究了土地财政的现状与规模，第三章分析了土地财政竞争产生的逻辑机理，第四、第五和第六章是土地财政竞争效应的实证分析，第七章是总结和完善土地财政管理制度的建议。

在第二章中，我们首先回顾了土地财政的现状与规模，以便获得地方政府财政与土地密切关系的感性认识。本章将土地财政的规模划分为两种不同口径类型，即Ⅰ型土地财政与Ⅱ型土地财政。前者包括预算内与土地、房产交易环节或保有环节相关的5个直接税种（土地增值税、契税、城镇土地使用税、耕地占用税、房产税）和2个间接税种（房地产行业和建筑行业的营业税和企业所得税）；后者是在前者基础上，加入了地方政府土地出让收入。通过对这两种土地财政规模的测算，我们发现从预算内收入来看，地方政府财政收入大约有1/3来自与土地相关的各种预算内税收收入。在这其中，不乏海南和辽宁这样的地区，其Ⅰ型土地财政依赖度高达50%和41%。可以说，在这些地区，没有与土地出让相关的税收，地方财政难以为继。如果考虑土地出让收

入,不少地区Ⅱ型土地财政确实占据地方政府全部可用财力的“半壁江山”,在某些地区,甚至出现土地财政依赖度高达60%以上的水平。如果考虑地方政府用土地作为抵押获得的贷款收入,则土地财政依赖度还将大大提高。

第三章对土地财政竞争的机理分析中,我们认为土地财政产生竞争的外部制度环境包括:(1)现有对官员绩效考评制度主要以可量化的经济发展指标为主,在晋升“锦标赛”模式下,地方政府行政长官很容易将官员绩效考评指标转化为地方政府的行为目标。(2)地方政府出于独自利益的维护,会充分展开各类资源争夺竞赛。各种公共支出也会围绕着体现政府“政绩”来展开,为支持支出的竞争,预算内收入受到较大压力。在税权缺乏独立的背景下,地方政府有强烈的冲动以手中的土地资源寻求财力增长。(3)土地财政的竞争不是地方政府之间围绕固定的土地资源展开争夺,而是某地“经营土地”行为产生了巨大财力收入,从而对其他地区产生吸引,使后者产生强烈的模仿或竞赛的行为。

第四章和第五章分别以Ⅰ型和Ⅱ型土地财政为对象,对各地区是否就这两块收入展开竞争效应展开了空间计量实证分析。计量结果表明东部和西部地区均在Ⅰ型和Ⅱ型土地财政上展开了竞争效应,但以间接的竞争效应为主;直接以竞争对手的土地财政收入为目标,模仿或超越的竞争效应也在一定程度上存在。中部地区只在Ⅰ型土地财政上存在较显著的间接竞争效应。并且各地区在影响土地财政收入的因素上都有所区别:东部地区主要是以地区GDP的影响为主,其次是人均工资水平,房价水平不是土地财政收入的“推

手”；中部地区以人均工资水平为主，以地区 GDP 和房价水平为辅；而西部地区则是以地区 GDP 和房价水平为主。各地区对土地财政收入的影响因素不同，正反映了各地区经济地理的特征。

第六章对土地出让收入竞争效应的实证分析中，我们分别以省级层面和地市级层面的数据进行验证，根据土地的性质将其分为两类：一类是以招标、拍卖和挂牌方式出让的土地；另一类是以协议方式出让的土地。通过空间计量实证分析，研究发现：（1）地方政府在“招拍挂”类土地方面，无论是对出让收入还是对出让价格都存在显著的竞争效应，竞争策略是追求出让收入和出让价格的增长，是一种“朝顶竞争”。但是对出让收入的竞争效应显著大于对出让价格的竞争效应，说明地方政府以对出让收入的追求为主，对出让价格的竞争从属于对出让收入的竞争。并且研究还发现，地方政府对“招拍挂”类土地出让收入增长的追求是一种一致的冲动，与预算内收入水平的高低并无显著关系。地方政府的这种表现在全国东、中、西部城市都是一致的。（2）尽管无论是出于地理位置的溢出效应还是经济水平相近产生的竞争压力，地方政府对“招拍挂”类土地财政都存在显著的竞争效应。但由于土地资源的特殊性，竞争效应以地理位置的临近更为突出明显。（3）地方政府对协议类土地财政的竞争只存在于中部城市间，具体表现为在出让价格上存在显著的竞争效应，竞争策略是出于“引资”的压力不断压低出让价格，属于“朝底竞争”。实证分析结果表明东西部地区并没有采用类似的竞争策略，这可能与其区位禀赋以及区域面临的竞争程度差异有关。研究结果表明，地方政府之间

确实在土地财政方面存在“赶超”或“竞赛”的行为，但是在“招拍挂”类土地上更为明显。

第七章对完善土地财政管理制度的建议具体包括：（1）完善地方税体系建设。地方政府严重依赖土地财政，既有现行绩效考评体系侧重经济发展导向的原因，也与现行地方与中央财权与事权的划分体制有直接关系。在现行分税制财政管理体制下，地方政府事权较大，财权相应较小。要进一步完善地方税源建设，使地方财力有合理的保证，降低地方政府寻求预算内外增加土地财政的冲动。（2）完善中央对地方的转移支付体系。同时要配套以完善的中央对地方的转移支付体系，例如降低专项转移支付的比例，提高一般转移支付的比例，切实增强地方政府对转移支付资金的支配自由度。另外，转移支付制度要突出其对不同地区财力均等化的作用，增强对经济欠发达地区财力的补充性。（3）完善中央对地方政府的绩效考评体系。要降低地方政府“卖地求财”的冲动，最根本的还是要对地方政府生存的外部制度环境进行改革。要完善现有对地方政府的绩效考评指标体系，降低经济发展指标的比重，适当增加多维度的其他社会发展指标，如生态环境等。同时对地方政府行政长官的“政绩”考评也要侧重多方面指标，不能过于侧重易量化的GDP指标。（4）完善土地流通的管理制度。现行土地流通一级市场上，主要由政府特别是地方政府来整理和出让。这种土地市场的法律和行政垄断性对原土地受益者即农民及其集体的利益造成了很大的损失，也会增强地方政府通过“卖地”的主观冲动性。所以要考虑引进土地征用的市场化操作。在这之中，可以考虑根据不同性质的土地，设定不同的规则。

对于划分为优惠协议类的土地，仍属于政府管理出让的范围，这类土地的用途需事先规划，规划后不得随意变更用途。对于划分为经营性类的土地，考虑允许原土地使用权拥有者和开发商直接交易，按市场方式定价。只有结合不同土地类型以及不同区域经济发展程度的具体特征，才有可能使得中央政府对土地市场的调控具备成效。（5）适当减少划拨方式提供土地或“协议类”方式出让土地，提高土地经济利用效率。划拨土地和“协议类”方式出让的土地，供应的价格过低，通常都要由政府补贴弥补土地出让成本。高比例的土地以低成本或亏损方式提供，剩下仅有低比例的土地以经营性方式出让，必然加重了政府对后者赚取利益的期望。因此，划拨土地或“协议类”土地出让比例越高，地方政府在“经营类”土地上的财政竞争有可能会愈加激烈，并同时降低土地利用的经济效益。为缓解地方政府间在“经营类”土地上过于激烈的财政竞争，提高土地利用的经济效益，需要适当提高“经营类”土地的出让比例，降低划拨方式或“协议类”方式供应土地。

作者

2015年12月

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景与意义	1
第二节 国内外研究现状	2
一、国内研究现状	2
二、国外研究现状	7
第三节 主要内容及研究方法	8
一、主要内容	8
二、本书创作思路	10
三、研究方法	10
第二章 土地财政的现状与规模	12
第一节 土地财政的定义	12
第二节 土地财政收入规模	13
一、I型土地财政规模	14
二、II型土地财政规模	18
第三节 地方政府财政收入与土地财政的关系	22
一、土地财政依赖度定义	22
二、I型土地财政收入中直接税与地方财政收入的 关系	23

三、I型土地财政依赖度	25
四、II型土地财政依赖度	27
第三章 土地财政竞争的机理分析	30
第一节 地方政府绩效考评体系述评	30
一、制度变迁	30
二、我国地方政府的绩效考评体系	31
第二节 地方政府的横向竞争	37
第三节 土地财政的横向竞争	39
一、财政横向竞争	39
二、土地财政横向竞争	40
第四章 土地财政竞争实证分析之一：以I型土地 财政为对象	41
第一节 空间计量经济学与土地财政竞争效应	41
一、空间计量经济学	41
二、土地财政竞争效应	43
第二节 全国范围I型土地财政竞争效应	43
一、研究对象、模型选择、指标解释与数据来源	43
二、数据的描述性统计	45
三、空间相关性检验	46
四、模型结果报告及解释	47
第三节 分地区I型土地财政竞争效应	50
一、东部地区	52
二、中部地区	56
三、西部地区	60
第四节 本章小结	63

第五章 土地财政竞争实证分析之二：以Ⅱ型土地

财政为对象 66

第一节 全国范围Ⅱ型土地财政竞争效应 66

一、空间相关性检验 66

二、模型结果报告及解释 67

第二节 分地区Ⅱ型土地财政竞争效应 70

一、东部地区 70

二、中部地区 74

三、西部地区 76

第三节 本章小结 80

第六章 土地财政竞争实证分析之三：以土地出让

收入为对象 83

第一节 省级经营性土地出让收入竞争效应 85

一、模型选择、指标解释与数据来源 85

二、以土地出让价格为竞争策略 86

三、以土地出让收入为竞争策略 89

四、小结 93

第二节 省级优惠性土地出让收入竞争效应 94

一、模型选择、指标解释与数据来源 94

二、全国范围的实证分析 96

三、分地区的实证分析 100

四、小结 102

第三节 地市级经营性土地出让收入竞争效应 103

一、研究对象、模型选择、指标解释与数据来源 103

二、数据的初步统计 104

三、模型估计结果及解释 105

第四节 地市级优惠性土地出让收入竞争效应·····	110
一、数据的初步统计·····	110
二、模型估计结果及解释·····	111
第七章 本书总结与政策建议·····	114
第一节 本书总结·····	114
第二节 简要政策建议·····	117
一、完善对地方政府的绩效考评体系·····	117
二、完善地方税体系建设·····	118
三、完善中央对地方的转移支付体系·····	118
四、完善土地流通的管理制度·····	118
五、适当降低划拨土地和“协议类”出让土地比重·····	119
附表·····	121
参考文献·····	164
后记·····	169

第一章

导 论

第一节 选题背景与意义

土地财政是中国地方政府自财政分权后，特别是 21 世纪以来愈演愈烈的一种具有我国发展特色的现象。地方政府越来越倚重土地财政，有报道称土地财政在某些地区，地方政府财政收入的半壁江山甚至更多部分都来自土地财政^①。土地财政对地方政府的影响之巨，以至于地方政府的主要公共品和公共服务供给都以“规划城市”为首要任务，“经营城市”、“大拆大建”似乎是中国近十年以来不论大小城市的生存之道。而土地财政的规模收入巨大，如北京市 2013 年土地出让收入 1821.8 亿元，2014 年则达 1916.9 亿元^②，不断刷新的土地财政收入让人混淆了地方政府经营土地与土地财政的孰因孰果关系。

对于土地财政这一命题的回答，学者们从经济学、政治学、社会

^① 张郁唯：《一线城市土地收入刷新历史，难舍卖地经济学》，载于《中国房地产报》，2014 年 11 月 17 日。

^② 新浪网：《北京年内土地出让金总收入 1916.9 亿创历史纪录》，2014 年 12 月 31 日，<http://finance.sina.com.cn/china/20141231/112321206269.shtml>。

学等各个角度予以关注。从财政学的角度,我们尤其关注地方政府的行为环境即地方政府的制度生存环境对这一现象产生的机理分析。一方面,在中国式财政分权体制下,地方政府事权支出范围远大于财政收入范围。另一方面,在行政长官由上级政府任命的制度安排下,上级政府的政绩考核方式成了影响地方政府行为模式的指挥棒。在这种“晋升锦标赛”模式下,地方政府必然展开激烈的竞争(周黎安,2007)。财政竞争指的是地方政府从财政收入和支出两个方面展开竞争。这里的竞争包括两个层面的意思:一层是指竞争主体为有限的资源展开争夺;另一层是指竞争双方为了赶超对方,采取的竞赛方式(Brueckner,2003;王乔、王丽娟,2014)。财政收入的竞争动机源于各地方政府维护各自独立的经济利益,争夺收入来源。在规范的财政收入框架中,主要是税收收入来源。财政支出的竞争动机则是地方政府为赢得选民支持,在公共品提供上展开模仿或竞争(Case et al. 1993;王丽娟,2011)。土地财政竞争则属于不规范的财政收入竞争,它不是竞争双方争夺有限的收入资源,而是属于双方相互模仿、赶超的竞赛行为(王丽娟、毛程连,2012)。

本书拟从这一具有中国特色的财政收入入手,实证分析我国各地方政府间热火朝天的土地财政是否存在竞争行为,具体的竞争效应如何。

第二节 国内外研究现状

一、国内研究现状

目前国内对土地财政展开了丰富的研究,涉及文献大致可以分为这么几类:

（一）土地财政定义的理解

目前学界尚无关于土地财政的标准定义，学者们对土地财政的定义有内涵式和收入来源式。内涵式定义对土地财政的实质尝试界定，如刘立峰（2014）对“土地财政”的理解是“具有中国特色的地方政府的可支配财力及其融资活动高度依赖土地运作的一种财政发展模式，是以政府为主体、围绕土地所进行的财政收支和政府投融资活动”。财政部财政科学研究所的课题组（2014）则认为“土地财政”最初是指对一种现象的描述，这种现象是土地出让收入在地方财政收入中所占比重较高。而后，这个概念的内涵又外延到由土地运营带来的相关税费收入，以及相关的土地金融。赵燕菁（2014）基于城市发展的角度，认为“土地财政”的本质是一种信用模式，即通过出让城市土地使用权，为基础设施建设融资。总体来看，不同的角度对土地财政有不同的认识。基于财政的角度，可以认为土地财政是政府特别是地方政府运用土地资源配置政府收入的一种模式；从金融的角度，可以看做将土地使用权作为一种抵押品的融资模式。确实，土地财政是土地制度、财政角度、金融制度有机结合和共同作用的结果（刘立峰，2014）。

而收入来源式定义则通过土地财政的收入范围来定义，如郭贯成、汪勋杰（2013）认为地方政府与土地有关的收入主要包括三个部分：国有土地出让金；与土地相关的直接和间接税收；土地抵押债务收入。周旭、李梅（2014）认为土地财政是指地方政府运用土地取得的财政收入，包括土地出售收入、土地带来的相关税费收入和非税收入。刘守英等（2012）则详细列举了“土地财政”涉及的具体税费，包括一般公共预算内的契税、土地增值税、耕地占用税、房产税和城镇土地使用税、房地产行业 and 建筑行业的营业税以及企业所得税，还有非一般公共预算内的土地出让收入、新增建设用地有偿使用费等。这其中除了财政税务部门收取的税费，其他管理各部门如土地

部门、农业部门、房产部门、水利部门、交通部门如也会收取相关费用。包括所收的耕地开垦费、管理费、业务费、规费、登报费、房屋拆迁费、拆抵指标费等。

（二）土地财政形成的原因

首先，大部分学者认为土地财政形成的原因主要归咎于中央和地方财权与事权的不对称。孔善广（2007）认为分税制使得中央和地方的财政收支状况呈“反向剪刀状”，从而导致地方政府在现有的激励约束体制下迫于压力，充分寻求土地生财。张德元（2006）指出财政压力和发展压力并存的压力型政治体制是地方政府被“逼”寻求“第二财政”的体制原因。

其次，还有一些学者指出现行的土地管理制度也是土地财政形成的重要原因。如陶然等（2007）认为，现行土地管理法只明确了政府征地的必要条件是为了“公共事业”，但并没有具体规定，这使地方政府滥用土地征用权利。同时，农村集体由于缺乏将农地转为非农用地并在市场交易的权力也是土地财政形成的重要条件。骆祖春（2012）认为现存的城乡二元土地制度结构所产生的巨额土地收益链条是转型期催收土地财政的独特制度之一。由于地方政府垄断一级土地市场，而农村集体所有土地受到严格的交易限制，不能充分实现土地价值。因此，地方政府实际上控制了农村集体所有土地的部分剩余索取权和处置权。陈国富、卿志琼（2009）则认为土地财政是一种财政补贴制度，根源于我国农民在土地上实体法和程序法都失权的事实。

再次，现有的官员任命方式和绩效考评体制也是重要的助推原因。骆祖春（2012）认为当前中国以经济发展绩效为核心的政绩考核制度是理解地方政府行为企业化现象的钥匙，其导致地方政府牺牲其他的社会发展指标，追求片面的经济增长。而土地是中国传统增长方式的“发动机”。一方面，土地可以帮助谋取经济发展。在地方政