

浙江大学土地与国家发展研究院

全球土地2013 热点与前沿

主 编 吴次芳

副主编 叶艳妹 吴宇哲 岳文泽



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

浙江大学土地与国家发展研究院

全球土地2013 热点与前沿

主 编 吴次芳

副主编 叶艳妹 吴宇哲 岳文泽



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

全球土地 2013: 热点与前沿 / 吴次芳主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-308-13517-7

I. ①全… II. ①吴… III. ①土地问题—研究—世界
IV. ①F311

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 150184 号

全球土地 2013: 热点与前沿

主 编 吴次芳

责任编辑 王 波

封面设计 十木米

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 德清县第二印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 19.75

字 数 482 千

版 印 次 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-13517-7

定 价 58.00 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

在最早的吠陀中,土地被称为毕莉提维,是地母神、大地母亲和人类共同的营养之源。人类“竞争”一词来源于美索不达米亚语中“农田灌溉的沟渠”,最早的战争也来自于对灌溉土地的争夺。可见,土地问题与生俱来就与全人类的共同事务紧密联系在一起。第二次世界大战以后,人类日益面对“只有一个地球”和“共同未来”的挑战,土地问题的结构与秩序、土地利用与经济社会发展的协调关系、土地资源配置与现实和未来的历史逻辑,越来越成为世界各国所关注的焦点。也正是从第二次世界大战以后,世界越来越成为公司之网和城市之网。无论不同主体对全球化和地球村作何种理解,这个世界由于戏剧性的逆向变化而收缩成为一个空间和距离都触手可及或随处感知的村落,已是不争的普遍存在方式。全球化趋势的不断扩大和增强,对土地问题研究的内涵、方向、边界、水平,以及科学家之间的学术交流与合作方式都将产生重大而深远的影响。这种土地问题研究的全球化趋势,为世界各国的土地问题研究带来了新的生存环境、学术生态和文化景观。

总体来看,土地问题日益突显出全球性、国际性、跨国界性和超国家性。源于粮食危机、经济危机和能源危机的全球圈地,区域土地利用变化对全球变化产生的影响,不动产金融危机的全球效应,世界体系中的土地冲突纷争,全球土地文化景观的断裂,土地快速减少和土地退化对全球生态环境和物种多样性的威胁,以及人类为共同保护和管理土地所需要承担的历史任务和时代责任等等,都是这方面的典型事例。可以认为,地球已经开始进入需要集全人类共同的智慧和资源,来共同解决土地问题的时代。

浙江大学秉承竺可桢校长,以及叶笃正、施雅风、陈述彭、涂长望、谭其骧、朱祖祥、马寅初等一批科学家对人地系统高度关注的传统,于1987年创办土地资源管理专业,是中国最早开设该专业的学校之一。1995年由原国家土地管理局发文成立东南土地管理学院,是国内唯一由国家土地管理局发文成立的土地管理教学科研基地。2014年由国土资源部专门发文支持成立浙江大学土地与国家发展研究院,在自然、社会、经济、生态、政治、文化、工程相互交织的多重界面上,致力于土地持续利用和科学管理的交叉性、系统性和综合性研究。近30年来,浙江大学土地学科团队秉承求是创新的校训,始

终致力于开发人们对土地问题潜在的、处在心灵最深处的理解能力和学习能力,试图充分揭示人类需求与土地之间的相互作用过程、动力机制、可持续性轨迹、长期趋势和演变规律。新世纪以来,本学科团队在 *Environment and Planning A*、*Land Use Policy*、*Land Economics* 等国际高等级刊物上发表 SSCI、SCI 收录论文 130 多篇,出版了《中国土地制度改革三十年》、《新中国的土地管理研究》、《中国城市理性增长与土地政策》、《中国土地可持续利用与人地系统调控》、《中国开发区可持续发展的理论、方法和实证研究》等研究“中国”土地问题的专著 20 多部,承担了全国东、中、西部各级地方政府委托的研究课题 1000 多项,取得了较丰硕的研究成果,也积累了全国不同区域较丰富的第一手资料,逐步形成了以国际化为引领、以中国化为主线、以地方化为着力点的学科特色。

浙江大学土地与国家发展研究院所在的土地资源管理学科,现有博士生导师 17 人(含海外聘请担任浙江大学求是或专任教授的 4 位博士生导师),全部具有海外留学或长期学习经历,也都有较长期国内地方实践的研究积累。为了充分发挥学科优势,促进在全球化背景下的中国与世界交流和合作,共享人类关于土地问题的研究成果,浙江大学土地与国家发展研究院以博士生导师为主体,拟正式出版《全球土地 2103: 热点与前沿》,并且使其按年度延续下去。需要说明的是,这种按年度的概念,只是以当年的成果为主,不排斥相关联的时间序列成果,以便使这种热点与前沿的表达更具完整性。该书包括国内和国外两大部分内容,国外部分相对偏重土地领域研究的前沿成果,以便博采它山之石,可以更好地谋中国发展之道。国内部分相对偏重土地领域研究的热点问题,让世界了解土地研究的“中国特色”,以及中国土地管理思想、理论、工程技术和制度体系创新成果。此书的出版,希望能够有助于中国和世界的对话,让世界更好地了解中国,让中国更好地走向世界。

毫无疑问,本书冠以“全球”,我们自知不足以面对如此宏大的命题,集体商量后在副题加上:热点与前沿,对内容进行了一些限制。但对于何谓热点、哪些内容属于前沿,又完全只是我们的个人判断和价值取向。因此,关于本书的出版,由于我们的认识有限、资料有限和时间有限,书中的错误和疏漏一定不少。在此,我们真诚地希望能够得到各方的批评和指正。

吴次芳

2014 年 3 月

目 录

第一章 土地收益与地方社会经济发展关系研究

——基于 X 区的调查案例分析	1
第一节 研究进展	2
第二节 实地调研	9
第三节 对土地出让金制度的分析评价	23
第四节 完善和改进土地收益制度的政策设计	28

第二章 中国地方国土资源管理部门面临的主要问题与管理体制创新

——基于 X 区和 Y 区的基层案例分析	33
第一节 研究进展	34
第二节 实地调研	39
第三节 地方管理体制创新的理论分析	67
第四节 地方管理体制创新的方向和路径	69

第三章 发达国家城市土地节约集约利用研究

第一节 城市化过程中世界土地利用变化和趋势分析	73
第二节 发达国家城市土地集约利用的经验和教训	82
第三节 发达国家促进土地节约集约利用的政策和措施	101

第四章 城乡建设用地增减挂钩:情景与评价

——基于“空间尺度—市场化程度”二维框架的分析	108
第一节 问题提出	109
第二节 逻辑起点、分析框架及方法	110
第三节 增减挂钩政策的演进脉络及要义	113
第四节 增减挂钩实践的典型模式及其成效	119

第五节 讨论与建议	131
第五章 城乡统一的建设用地市场: 争议与辨析	137
第一节 统一建设用地市场: 推进新型城镇化的政策工具	138
第二节 城乡二元建设用地市场: 制度变迁的起点	141
第三节 集体建设用地究竟是否是资产?	143
第四节 从极端中走出: 理论辨析和现实评判	146
第五节 建立城乡统一的建设用地市场的建议	150
第六章 建设用地存量“盘活”探讨: 政策演进和实践创新	155
第一节 政策背景	156
第二节 研究综述	158
第三节 政策演进	159
第四节 创新实践	161
第五节 创新实践的思路分析与政策展望	171
第六节 结 论	173
第七章 土地利用/覆被变化对环境与健康影响的研究动态	175
第一节 概 述	176
第二节 土地利用/覆被变化(LUCC)对生态环境的影响	176
第三节 土地利用/覆被变化(LUCC)对人类健康的影响	183
第四节 结论与讨论	187
第八章 土地利用与生态系统服务: 变化与模拟	196
第一节 引 言	197
第二节 基于 LUCC 的生态系统服务变化研究	198
第三节 基于 LUCC 的生态系统服务变化驱动因素研究	203
第四节 基于 LUCC 的生态系统服务模拟研究	204
第五节 LUCC 与生态系统服务变化研究的挑战	208
第六节 结论与展望	210
第九章 城市化、碳排放与土地利用	215
第一节 引 言	215

第二节 产业结构与碳排放	219
第三节 交通与碳排放	221
第四节 建筑与碳排放	224
第五节 低碳城市规划	226
第六节 展 望	233
第十章 全球新圈地运动	243
第一节 新一轮全球圈地的缘起	245
第二节 圈地参与者情况	246
第三节 争议与机遇:双赢局面?	253
第四节 全球圈地未来向何处走?	256
第五节 中国海外圈地面临的挑战和对策	259
第六节 总 结	262
第十一章 美国土地发展权转移研究综述	265
第一节 概念内涵	266
第二节 美国土地发展权转移制度的缘起	268
第三节 理论基础	270
第四节 发展历程	271
第五节 运作方式	272
第六节 政策效用	274
第七节 优势与不足	276
第十二章 台湾地区土地热点与前沿	282
第一节 现状回顾	283
第二节 议题综述	285
第三节 重点议题探讨	291
第四节 结 语	296
附 录 浙江大学土地资源管理专业博士生导师简介	298
索 引	308

第一章 土地收益与地方社会经济发展关系研究

——基于 X 区的调查案例分析

吴次芳 王利平 叶艳妹

摘要:现阶段学术界对土地收益和土地财政内涵的理解并不一致,已有成果对土地财政负效应的研究远多于正效应的研究。案例区的实地调研表明,在 2001—2012 年间,该区土地出让面积波动较大,工业用地比例超过 36%。土地收益增长幅度大,出让金占比达 70%~80%。土地收益总支出显示,城市基础设施建设支出排第一位,其次是征地拆迁补偿支出、土地开发支出、农村基础设施建设支出等。土地收益对提升土地资源利用效率、促进城乡发展有显著影响。土地收益增长率每提高 1 个百分点,会直接拉动城市经济增长率提高大约 0.145 个百分点,拉动农村经济增长率提高大约 0.093 个百分点。面对土地收益制度存在的问题,未来需要推进以下制度改革和创新:建立土地收益储备金制度、建立出让金信息充分披露制度、逐步全面推行土地有偿出让、建立出让金内部控制制度、严格界定土地收益的支出范围、完善土地收储运营机制、逐步推进不动产税制改革。

关键词:土地收益;土地财政;土地出让金;社会经济发展;制度完善

Investigation on Relationship between Land Revenue and Local Social and Economic Development

—based on case analysis of X zone

WU Cifang, WANG Liping, YE Yanmei

Abstract: The present academic understandings of the connotations of land revenue and land finance are not identical, research achievements of negative effects of land finance are far more than positive effects. According to the result of this field research on X zone, in the period of 2001—2012, a considerable movement of land transfer area has been seen in this zone, among which the proportion of industrial land is more than 36%. Simultaneously, land revenue growth rate is sharp, transaction fee accounted even for 70%~80%. Land revenue overall expenditure of this area shows, urban infrastructure spending ranked first, while compensation expenses for land requisition and relocation came secondly, and followed by land development expenditures and rural infrastructure expenditures. In this case, land revenue has a significant impact on improving land use efficiency and promoting urban-rural development. Every 1% growth rate of land revenue will boost urban economic growth directly by approximately 0.145%. Besides, rural economic growth rate will also be stimulated by about 0.093%.

Even so, due to the existing of inadequate of land revenue institution, some following reforms and innovation actions should be driven forward: A land revenue reserve system and an information disclosure

institution of land transaction fee are needed to be established; Land compensated transfer system should be gradually fully implemented, while transaction fee internal-control institution is supposed to be built up; A strict definition of land revenue expenditure range, perfection of land reserve operating mechanism and promotion of real estate taxation reform are also ought to be figured out.

Key words: land revenue; land finance; land transaction fee; social and economic development; institution improvement

20 世纪 80 年代末中国推行国有土地有偿使用以来,土地相关的租、税、费收入以及土地储备融资等土地收益逐渐成为地方政府的主要收入来源。土地收益被用于城市建设、基础设施建设、公共服务提供等,很大程度上弥补了地方财政支出不足,推进了工业化与城市化的快速发展。然而,在中国财政分税制、土地产权法律主体和经济主体相分离等特殊制度背景下,地方政府日益形成高度倚重土地及其相关产业税费收入的财政模式,并引发诸如推高房价、减少耕地、滋生腐败、损害农民利益、增加财政风险等负面效应。地方政府高度依赖土地收益的财政运行形态,即“土地财政”及其催生的一系列经济社会问题,已引起社会的高度重视与学界的广泛关注。针对这一现象,经济学家、法学家、土地管理工作工作者等根据各自关注焦点与学科特点的不同展开研究,形成多视角切入、多领域交叉、多观点融合的多样性局面。

土地收益对地方社会经济发展所产生的作用,是正效应大于负效应,还是负效应大于正效应?土地收益对地方社会经济发展所产生的作用机制如何,在哪些方面产生作用,这种作用的连带和涟漪效应如何?如何更好地在发挥土地收益对地方社会经济发展所产生正效应的同时,规避或减少其负效应?尽管各专家学者在回答上述问题时往往出现结论不一甚至相悖的情况,但在各自研究框架内均有相应的逻辑层次与结构。加之土地收益及其社会经济效应本身就是一个涉及面广、关联度高的复杂问题,因此有必要对土地收益相关概念、土地财政成因、效应以及改革路径等问题进行系统的回顾梳理和研究,以为后续的研究提供借鉴参考。

第一节 研究进展

一、相关概念界定

(一)土地收益

土地收益(城市土地收益)笼统地说,即指土地的租税费。最早提出的土地收益确切定义包括经济上的地租、对土地投资的平均利润、土地资本的利息与补偿,主要以租、税、费形式表现^[1]。地租是政府以国有土地所有者代表的身份,依据财产权利向土地使用者以土地出让金或年租金等形式收取的经济报偿;土地税、费是政府以公共管理者的身份依据政治权力向土地使用者课征或收取的各项税收和收费^[2]。随着土地价值的不断显现,土地收益的各组成部分逐渐确定下来,先后经历了“收取土地使用费—收取土地使用权出让金—征

收新增建设用地土地有偿使用费—征收土地有关税收—以费的形式分享土地收益”的演进过程^[3]。作为土地收益的重要来源与组成,地租、地税、地费三者既相互区别又相互联系、相互制约,但也存在关系混乱、交叉重复、以税代租、以费挤税等现象,需要对三者范围进行明确界定^[4]。比较明确的一种方式是通过土地收益分配的角度加以区别,地租是土地所有权在经济上借以实现的增值方式,属于初次分配,主要包括出让、出租、作价入股和授权经营等供地形式得到的资产收益(具体包括出让金、租金、股息和红利);土地税收是国家以土地或土地改良物的财产价值、财产收益或自然增值为征收对象,从土地所有者或土地使用者手中取得部分土地收益的一种税收,属于再分配,主要有财产税(property tax)以及所得税(income tax)两种形式;土地费是对土地投入资金、设备、劳动等之后的一种补偿,一般有规费(fees)和使用费(user charges)两种类型^[5]。

(二)土地财政

随着改革不断深化和市场经济发展,地方政府越来越倚重土地资源经营运作所获取的收益。尤其是进入 21 世纪以来,土地收益占地方政府财政收入的比重日益扩大,这一现象引发社会各界的关注,土地财政的概念随之提出。土地财政作为中国社会特殊时期的一种特殊现象,目前对它尚无严格定义,专家、学者普遍从土地财政收入的来源与构成对其进行定性描述。土地财政有广义与狭义之分,广义的土地财政指地方政府利用土地所有权和管理权,通过土地及其相关产业的租、税、费收入和土地储备融资等收入,直接或间接增加财政支出能力的行为,被称之为“第二财政”(第一财政指预算内收入,第二财政指预算外收入,第三财政指制度外收入);狭义的土地财政指通过土地出让获取的出让金收益,也被称之为“第四财政”^[6]。当前比较普遍的土地财政研究均指广义的土地财政,且对其具体运作方式进行了详细阐释:其一,通过低价征收耕地转而以招标、拍卖、挂牌将之高价出售给市场而获得的土地出让收入;其二,通过土地及其附着物开发带来相关税费收入的增加;其三,通过土地抵押获取债务收入^[7-8]。概括起来,即在地方政府主导城市化和城市外延扩张的过程中,通过土地出让、土地房产税收与收费、土地融资或土地金融的方式,同步或超前地完成城市发展的资本性支出与基础设施建设,且以此带动建筑业、房地产业等相关产业的发展,实现本级财政可支配财力的增加^[9]。土地财政涉及范围较广、表现形式多样,其分类也较为复杂。粗略地,可划分为与土地相关的税收收入、非税收入、隐形收入。土地税收入有直接相关与间接相关之分,最直接的有耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税、契税和房产税等,间接的则包含建筑业、房地产等关联行业的税收收入;土地非税收入有预算内非税收入、预算外非税收入,除土地出让金、新增建设用地使用费外,还包括近十多种收费收入,种类繁多,或纳入部门预算或游离于预算之外;土地隐形收入则包含以土地作为抵押物收入等透明性较差的收入,土地财政规模估算的研究大多据此将土地财政分为三类^[10](见表 1-1)。

表 1-1 土地财政类型划分

类 型	划分标准
土地财政 I	土地税收入
土地财政 II	土地税收入+土地非税收入
土地财政 III	土地税收入+土地非税收入+土地隐性收入

(三) 后土地财政

后土地财政是部分学者建构的一个概念。他们根据土地占地方财政决算收入的比重, 将中国土地财政发展分为起步、发展、退出三个阶段, 其中退出阶段即为后土地财政时期。1994—1999 年为土地财政的起步阶段, 这一阶段土地出让金收入约占地方财政决算收入的 6.94%, 土地财政水平较低, 对经济增长的影响不大; 2000—2010 年为土地财政的发展阶段, 这一阶段土地出让金收入随城镇化快速推进而急剧上升, 至 2000 年达 66.73%, 土地出让收益成为地方财政收入的主要来源, 经济增长对土地财政的依赖性不断增强; 受土地资源的瓶颈约束及国家严格宏观调控政策的影响, 土地开发成本不断提高, 土地财政不可持续所带来的问题逐渐显现, 土地性收入不再是地方政府的主要财源, 后土地财政时期将随之到来^[9,11]。2010 年国家发布《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》, 2011 年国家颁布了《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》等政策, 国家已开始治理地方政府土地财政问题, 意味着后土地财政时期已经开始^[12]。

二、土地财政的形成说

(一) 分税制下的财政压力说

多数观点认为分税财政体制是土地财政形成的根本原因, 尤其是制度经济学视角下的土地财政研究。1994 年分税制改革造成“财权上收、事权下放”局面, 地方政府为解决财政压力, 不得不实施土地财政行为。观点一认为分税制改革后续配套措施不落实, 加大了地方政府财政运行压力, 地方政府必然通过低价征地高价出售、低价出让工业用地招商引资、高地价推动高房价、利用土地抵押贷款融资等方式来增加地方财政收入^[13]; 观点二通过构建地方政府选择土地财政的理论框架、利用省级面板数据检验得出, 中国式的分权体制激励、地方竞争体制驱动了地方政府土地财政策略^[14]; 观点三通过实证研究现行财政分权与地方政府土地财政的内在关系, 表明中国地方政府土地财政行为并非财政收入竞争冲动, 而是一种“无奈之举”^[15]; 观点四通过详细阐释并实证检验财政体制与土地财政的关系, 认为分税制财政体制是土地财政的一个重要制度原因, 二者间存在长期、相互反馈的作用机制^[16]; 观点五认为土地财政是财政体制改革这一自上而下的强制性制度变迁以及外延式城市扩张共同引致的结果^[17]; 观点六从逆向软预算约束的理论视角分析, 认为土地财政是地方政府在目前的制度环境、激励机制和约束机制下, 为了突破现有的预算限制, 而通过权力在其管辖范围内攫取资源来完成政府政策目标的必然选择^[18]; 观点七采用计量方法实证探讨了中国土地财政的成因, 认为财政预算压力、预算软约束及同级地方政府竞争是推动地方政府走向土地财政的推手^[19]; 观点八利用省级年度数据验证得出, 分税制集中财权使地方政府逐渐走向以土地征收、开发和出让为主的发展模式^[20]。无论哪一种观点, 都认为 20 世纪 90 年代分税制改革导致了土地财政的形成。

(二) 政绩考核的 GDP 锦标赛说

长期以来, 中国的政绩考核以 GDP 和财政收入增长为主要指标, 较少考虑资源环境代价、社会保障水平、居民满意度等民生指标。这种政绩考核与晋升激励使得政府官员有着

非常强的激励促进地方经济发展,“以地生财”、“以地引资生税”换来短期财富与发展资金成为地方政府官员谋求经济发展与职位晋升的理性选择。当然,众多研究在分析政绩考核催生土地财政时,基本是以分税制改革为前提,正是财政分权体制导致的“中央—地方纵向竞争”下地方政府间横向竞争,构成地方政府选择土地财政的逻辑推理^[14]。有研究认为,以经济内容为主的政绩考核机制及其引发的地方政府竞争,引发了地方政府的预算约束与土地财政行为选择^[7];行政集权下的财政分权与偏向经济内容的政绩考核制度安排为地方政府土地财政生成提供了主观动力,也提供了客观条件^[18];从制度经济学角度看,土地财政的形成当归因于制度变迁路径中地方政府基于政绩和晋升激励的行为选择^[19]。

(三) 土地制度缺陷说

与过分强调分税制财政体制的作用不同,部分学者认为土地产权、征地、补偿、流转等土地相关制度供给与制度目标的矛盾才是土地财政产生的内在原因,现行土地制度安排为地方政府土地财政模式运行提供了制度保障。《宪法》规定国务院代表全国人民行使土地所有权,《土地管理法》等法律法规将这一权力委托地方政府具体行使管理,《宪法》与《土地管理法》规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”,即地方政府绝对垄断级差地租等都很好地提供了地方政府土地财政形成的制度保障^[21-22]。从国家与社会、政府与人民对于土地的支配权力来看,一方面政府垄断土地一级市场,并被赋予宽松的征地、拆迁的专断权力,诱使其圈地寻财;另一方面在土地征收、出让过程中民主监督缺位,征地补偿中民众处于弱势地位,土地出让金使用的预算管理缺乏公众参与也为地方政府土地财政形成建构了制度基础^[23]。土地制度与财税制度,究竟谁的作用更大,是一个很难争辩的问题。有学者在探讨土地财政形成机理时,将土地制度与财税制度视作土地财政形成的内外部条件,认为土地财政转型需要以土地制度的改革为首配以相关的财税政策方能实现^[24],可能是一种相对比较自圆其说的解释。

(四) 地方政府行为策略说

财税制度、政绩考核制度、土地制度等变迁为土地财政生成奠定了客观基础,而这些制度背景下催生的地方政府行为策略是土地财政生成的主观条件。按照制度行为分析框架,从“经营企业”到“经营城市”、地区间“竞次”策略、“二元”土地出让策略、积极发展地方独享税种策略等方面看,地方政府及其官员面对制度变迁的激励与约束所进行的理性考量与行为选择,可能是促进中国财政模式转变的根本原因^[25];有专家在委托—代理理论的模型架构下,通过分析单独的分税制合同和含有土地财政的分税制合同对地方政府最优化行为选择的影响,认为土地财政对分税制财政体制合同而言起到隐合同的作用,并通过对中国东中西部省份 1999—2009 年的相关数据进行模拟发现,实证结果与理论分析结果高度吻合,证明了现实中土地财政形成机制的存在^[26-27]。

事实上,可能是制度变迁及政府行为响应的合力催生了中国土地财政,其作用不分大小和主次^[28-30]。土地财政起源于国有土地有偿使用制度后的土地出让金收入,国家实行分税的财政制度、地方官员的政绩考核制度、土地产权与征收流转制度均是驱动地方政府土地财政模式形成的直接因素;地方政府以其较强的“经济人”行为特征,对制度激励与约束下的理性行为策略也同样是促进土地财政现象产生的直接原因^[31]。此外,法理因素也是土地财政形成的深层次原因。“财权上收”与“事权下划”制度的法律缺失,造成中央集中财力

的强势和地方政府被集中财力的弱势以及事权上的过度层层下移,逼迫地方政府选择土地财政模式。分税制改革后,国家赋予地方政府预算外资金与非预算资金征收和使用权限,但这两种资金管理上缺少可依据的法律制度性规定。土地经营可以突破现有的地方债务法规约束,进行巨额土地融资,却缺少严格约束地方政府土地储备融资的法律法规,也是现行土地财政形成不可忽视的因素^[12]。

三、经济社会发展中的土地财政效应

(一) 土地财政与经济增长

土地财政已介入国民经济与社会发展全过程,成为拉动地区经济增长的重要因素。当前有很多研究已经正视土地财政对经济增长扮演的角色和发挥的作用,对土地财政与经济增长相关性进行了深入剖析,且大多经过了实证检验。通过中国土地财政与经济增长的省际面板数据分析,验证并阐释了土地财政与经济增长的作用机理,即通过提高地方政府积极性、增加地方政府收入与支出、增加固定资产投资,推动经济增长^[32];通过土地财政与GDP之间的Granger关系的实证检验结果表明,GDP虽不是土地性财政收入的Granger因,却是土地性财政收入的Granger果,土地财政是推动地方经济增长的重要力量^[33]。土地财政显著改变了地方政府推动经济增长的具体方式,一方面依赖土地出让收入进行基础设施建设,改善投资环境,促进地方经济增长,一方面通过对房地产业的扶持,直接或间接带动其他产业发展,提升地方经济水平^[34];通过应用土地财政库兹涅兹曲线假说进行可实证性探索表明,全国范围内现阶段土地财政指标与经济增长之间存在单调递增的关系,在东、中、西部地区呈现不同的曲线形态但总体上扬^[35]。在认识中国经济发展过程中土地财政合理性的同时,有学者提出也要正确认识土地财政存在的阶段性规律及演变趋势,过度依赖土地财政的经济增长是不可持续的。基于VAR模型检验发现,土地财政收入与经济增长之间从短期看存在正相关关系,但长期来看互相存在负向影响,这种负向影响持续时期较长,且随时间推移会进一步扩大^[36]。如果长期依赖土地财政对财富再分配、产业结构发展、市场经济资源配置、房地产市场供求关系的扭曲效应,中国经济增长与经济结构变动将面临潜在风险^[37],当前土地财政发展已偏离其合理、稳定和持续发展的轨道^[38]。

(二) 土地财政与城市化

土地财政的产生为地方政府经营城市、扩大城市规模及进行相应基础设施建设提供了土地空间与资金保障,土地财政模式成为中国现阶段城市化发展的直接动力源泉。中国的城市化,在很大程度上是依赖土地财政模式来筹措资金,通过经营城市土地获取财政收入来完成原始资本积累和城市扩张的,其内在机制是土地财政通过土地价格作用于城市社会经济发展,并最终影响城市扩张^[39-40]。在土地财政的激励下,地方政府为获得更多的城市用地指标,显著地扩大了城市规模,从而导致了在中国城市化过程中“土地城市化”快于“人口城市化”^[41]。土地财政模式在推进城市化进程的同时,高度依赖土地财政的城市发展模式也累积了一系列问题。比如,土地财政导致地方产业结构“房地产业化”趋势明显,工资成本上升推高了城市化成本,地方政府土地融资水平的差异进一步拉开区域发展距离^[42]。有学者采用协整检验与Granger因果检验方法,实际验证了土地财政与土地城市化、人口城市

化之间的依存关系,系统论证了土地财政推动城市化的有效性,但也产生被征地农民的直接经济生产与间接社会保障价值受损、土地城市化快于人口城市化速度导致的土地粗放利用等负效应^[43]。

(三) 土地财政与房价上涨

对于土地财政与房地产价格关系的理论分析与实证研究现已诸多见刊,但不同学者在研究视角、研究方法等方面差异较大,得出的结论亦差别甚大,甚至出现相悖的情况。有学者通过构造一般均衡模型实证分析土地财政的房地产价格效应,发现土地财政必然推动房地产价格持续上涨,且城市居民与地方政府的效用呈现反向变化^[44]。另外一些学者从地方政府行为角度分析了其土地财政理念下“以地生财”、“饿地”政策、“招商引资”等行为对房价的作用,发现土地财政会推动房地产价格尤其是居住用地与住宅价格的上涨,越依赖土地财政的城市,居住用地价格上涨的压力越大,这也是房地产市场非理性繁荣的深层次原因^[45-46]。国际比较研究表明,中国房地产投机明显超过不依赖土地财政的经济发达国家,主要由于土地财政导致地方政府过分依赖房地产市场,从而有动力利用各种政策支持高房价,是中国房地产泡沫形成的主要根源之一^[47-48]。如果将分税制改革、土地财政和房价纳入一个经济系统考察,发现分税制改革引致的扩大化的财政分权制度是导致房价持续过快上涨的不可忽视的制度性因素,土地财政是联系分税制改革和高房价的中间变量^[49]。

与上述研究不同的是,一些学者在研究土地财政、晋升激励与房价棘轮效应时得出了完全相反的结论,认为土地财政没有推高房价,反而对房价上涨产生抑制作用,原因可能是:其一,土地财政占比高的地区一般都是地价比较高的地区,地方政府或为了获得更多财政收入,或受中央政府、社会舆论的压力,往往会在地价高的时候加大土地供应与住房供给,对房价起抑制作用;其二,土地财政客观上增强了一些地方政府的财政实力,使其有更多资金和条件用于保障性住房建设,也对房价上涨起到一定的抑制作用^[50]。

(四) 土地财政与其他

除研究土地财政与经济增长、城市化、房价上涨等宏观层面的社会经济效应以外,也有研究开始关注土地财政对耕地保护、金融风险、居民消费、公共教育等相对比较微观和具体的影响。在耕地保护层面,以土地出让金为主的土地财政实质上是本代人预支了后代人土地收益的权利,诱发了政府不可持续的短期行为,造成土地资源的浪费。1999—2006年全国省级面板数据实证分析表明,土地财政对耕地数量保有存在显著负影响^[51]。在金融风险层面,以2002—2008年面板数据为基础的研究结果表明,当前土地财政规模庞大,隐藏着土地生财难以为继的财政风险,存在着抵押贷款远超其还款能力的金融风险^[52]。在居民消费层面,利用2004—2010年267个地级市面板数据的实证检验表明,土地财政影响居民实际收入以及推高房价共同抑制了居民消费,高房价下有住房需求的人们不得不节衣缩食,压制自己的其他消费欲望,土地财政不仅不能扩大国内消费需求,反而产生抑制效应,阻碍中国经济结构的调整 and 经济的转型,固化消费疲软的经济格局^[53]。在公共教育层面,基于1999—2009年中国31个省、区、市面板数据,运用系统GMM估计方法,检验了晋升激励、土地财政对公共教育地区差距的影响,结果显示土地财政对公共教育地区差距的影响显著为正,土地财政的增加扩大了公共教育的地区差距,而地方官员的晋升激励显著缩小了人均教育支出的地区差距^[54]。

四、土地财政制度改革和治理

(一) 财税体制

通过对土地财政成因、效应的梳理,发现土地财政的问题是由多方面的原因造成的,它折射出中国在财税体制、政治体制、土地制度上存在的问题和缺陷,不少研究据此提出治理制度层面的土地财政改革路径。众多研究将土地财政归因于分税制下地方政府财权与事权的不匹配,提出完善与公共事权相匹配的地方政府财税体制的治理建议。其一,合理界定地方政府事权,将政府汲取和转化社会资源为公共资源的数量控制在与经济社会发展相适应的范围内,同时切实承担起基础设施建设、医疗、教育、社保等公共服务供给的责任^[55]。其二,逐步强化地方政府财政自治能力,适度向地方政府下放税收和公共收费的立法权限,有针对性地行使税种选择权、税率调整权和必要的设税权,有条件地许可地方发行公债^[56]。其三,严格强化预算约束与监督,建立收入增长预算硬约束指标,逐步将预算外和体制外财政性资金纳入预算管理,增加财政收支的透明度^[57]。

(二) 政绩考核体制

当前以经济指标为主的政绩考核体制为土地财政提供了强烈的激励,因此有研究提出以构建“公共服务型”政府体制为原则,完善对地方政府的政绩考核^[55]。如果欲终结以土地财政促进 GDP 和财政收入增长的政绩考核体制,则应将单一维度经济指标转化为社会、环境、文化等多维度的指标体系,更注重社会保障率、失业与就业率、家庭收入增长率、教育实现率、生态和环境指标达标率、对突发性事件的应急反应能力、人口自然增长率等民生指标和环保指标,建立科学的政治考核体制实现政治激励与约束。

(三) 土地制度

土地制度方面的改革主要包括土地征收与流转制度的完善、土地收益分配制度的完善,其根本在于保障农村集体经济组织及农民能分享土地发展产生的土地增值收益^[55,57]。其一,严格界定公共利益,对非公共利益用地由征收改为用地者与供地者直接谈判的市场交易。其二,积极探索建立城乡统一建设用地市场,在强化用途管制和严格控制总量的前提下,允许集体经营性建设用地直接进入土地市场,打破地方政府对土地的垄断权。其三,土地增值收益分配必须着眼于人的发展,首先用于补偿失地农民,其次必须用于提供公共产品,剩余资金可设立“国有土地增值收益基金”。

鉴于制度改革难度较大,另有研究提出在不改变现行土地制度、税收制度、中央地方财政分配制度的前提下兴利除弊,通过对土地管理、土地出让方式、出让金支出管理及恢复征收房产税等综合措施来解决因土地财政推高房价上涨的难题^[58]。以房产税为主要内容的土地收益在美国等发达国家财政体系中发挥了重要作用,部分研究在借鉴国际经验时均提出逐步征收房产税(不动产税),通过组织地方财源,达到增加地方财政收入的目的^[59-60]。有研究对中国不同行政区域土地财政规模进行聚类分析,将中国划分为 6 类不同的土地财政区域,认为应实行差别化的管理方式推进地方土地财政治理^[61]。后土地财政时代的地方财政收入行为风险与地方政府债务风险也引发关注,研究提出应通过建立地方财税体系、规范税收管理、限制城市拆迁规模、加强对地方政府约束、加大公共住房建设力度等具体措

施来缓解后土地财政时代所面临的债务风险^[62-63]。

五、简要评述

(一)对内涵的理解并不一致

目前学术界对土地收益、土地财政、后土地财政尚无严格定义,不同学者对这些概念的内涵理解并未形成共识。就土地财政的内涵而言,至少可以分成三大类型。土地财政Ⅰ主要指土地税收收入;土地财政Ⅱ指土地税收收入+土地非税收入;土地财政Ⅲ指土地税收收入+土地非税收入+土地隐性收入。不同类型之间无论在数量上和结构上都是很不相同的。

(二)对成因分析偏重外部因素

当前研究围绕分税的财政体制、以经济指标为主的地方官员政绩考核机制、土地征收流转与收益分配制度以及地方政府行为策略探讨中国土地财政模式的成因。既有客观制度层面的剖析,又有主观行为层面的探讨,对于土地财政的形成与发展有了较为深入的研究,但大多是从财政学等外部角度入手,缺少专门从土地制度层面去探究土地财政产生根源的研究。

(三)对负效应研究多于正效应

土地财政对当前社会经济具有正、负两个方面的影响,正效应主要包括增加地方财政可支配财力、弥补地方财政支出不足、推动地方经济增长、加速地方工业化与城市化发展进程等。负效应方面,比较直接明了的包括推高房价、减少耕地、造成农民失地等,更深层次的则包括诱发腐败、形成政府代际不公、增加财政金融风险、固化消费疲软的经济格局等。已有研究对土地财政负效应的研究远多于正效应的研究。土地财政是中国工业化、城市化和市场化进程中的客观现实,在中国社会转型期的出现与存在具有一定的合理性和必然性^[12]。既要认识到土地财政带来的负面影响,推动地方政府财政积极转型,可能也要充分认识土地财政在经济社会发展中的独特作用和阶段性贡献。

(四)治理策略缺乏可实践性

在对土地财政问题的治理策略研究中,提出了众多从制度层面、治理结构层面的政策建议,但还缺少具有较强操作性的措施建议,且大都从全国范围去考虑,忽略了地区差异,尤其是空间区位等造成的差异。众多的实证研究大多基于全国范围的面板数据展开,均是笼统地谈土地财政产生的原因、土地财政对社会经济发展的影响,缺少针对特定区域小尺度范围土地财政问题的细致探讨。

第二节 实地调研

2013年浙江大学组成调研组,对地处沿海发达地区某市X区的土地财政状况进行详细实地调研,试图通过解剖X区这只“麻雀”,明确有关土地财政的各类收入来源、数量、结构,查明土地财政的成本、收益去向及其数量与比重,土地收入占地方财政收入与支出比重,以