我国地方政府土地财政的空间集聚效应研究

龚 辉(博士)

【摘要】地方政府利用土地财政获得了可支配收入,为地区发展带来繁荣,但这种繁荣具有不可持续性并包含潜在风险。本文采用空间计量学的方法,利用1999~2012年的省际数据,分析了我国地方政府土地财政的空间集聚效应及其成因,指出我国地方政府间土地财政竞争近年来呈现下降的趋势,但范围正在由东部向中部地区扩大,因此应从预算监管、政绩考核和开源节流等方面着手解决土地财政问题。

【关键词】土地财政;集聚效应;分税制;土地财政依赖度

【中图分类号】F810 【文献标识码】A 【文章编号】1004-0994(2016)08-0061-4

一、引言

近年来,随着房价的起伏波动,与之相关的土地财政问题越来越受到学术界的关注,许多学者从不同角度对我国的土地财政问题进行了分析和研究。

王玉波(2013)以土地财政的成因、效应和改革为主线,对国内以土地财政为主题的文献进行了梳理和评价,提出建立地方政府土地行为问责机制。吴群(2010)认为,由于1994年分税制改革后财权与事权不能匹配,中央财政在共享税中的分享比例提高,省际横向经济竞争和晋升竞争的压力迫使地方政府选择了土地财政作为缓解财政压力的"救命稻草"。同时他还认为基础设施完善后,可以减轻地方政府对土地财政的依赖。

李郇、洪国志和黄亮雄(2013)利用时空动态面板计量模型检验了土地财政策略模仿性及其驱动因素,发现土地财政存在横向竞争的模仿和惯性依赖特征。李尚蒲、罗必良(2010)对我国土地财政的规模进行了估算,发现在高收入地区,土地财政存在同构现象。唐鹏(2014)通过对1998~2010年省级数据的实证研究发现,地方政府对土地财政在短期内存在惯性依赖,但由于土地财政的不可持续性,这种依赖存在收敛的趋势。

鉴于现有的对土地财政的空间研究大多采用普通数理统计的手段,并利用SPSS等软件进行空间聚类分析,因此,本文将利用空间计量学的方法,分析我国土地财政的空间集聚效应及其趋势。

二、土地财政的概念及其作用机理

土地财政是指地方政府通过出让土地使用权获取高额土地出让金,以增加地方财政收入、维持地方财政支出。目前很多文献在定义土地财政时,将其归为获取预算外收入的一种手段,但事实上,土地财政不仅增加了预算外收入,更为地方政府增加了大量的税收收入。

地方政府通过扩大城市化范围,将城市中心向郊区扩展,不仅提高了城市边缘地区土地出让金的价格,更带动了建筑业、房地产业、金融业等相关产业的发展。城市扩大带来的基础设施建设需求带动了建筑业的发展,地价上涨导致的房价提升推动了房地产业的繁荣,房地产业对负债以及土地抵押贷款的巨大需求又推动了金融业的发展,进而使得地方政府在解决就业、发展地区经济方面取得了显著的成效。除此之外,地方政府还从中获得了增值税、营业税、企业所得税和个人所得税等多项税收收入同时增加的好处。土地财政提高地方政府财政收入的效果显著,因此成为地方政府提高地方财政收入的"救命稻草",各地纷纷仿效。

在我国,越是经济发达的地区,地方政府对土地财政的依赖越严重。东部沿海地区的地方政府对土地财政的依赖要大于中部地区,而中部地区又大于西部地区。这是因为:一方面,我国的西部地区大多是贫困地区或少数民族地区,因此对国家的转移支付依赖较强;另一方面,西部地区经济发展水平较低,地价提升的空间较小,发展土地财政带来的财政收入不足以弥补由此引起的基本建设支出。而在东部沿海地区情况却恰恰相反,因此土地财政在我国存在着地区差异。

三、我国土地财政集聚效应实证分析

探索性空间数据分析是一种具有识别功能的空间数据分析方法,主要用于分析一些变量的空间关联性和集聚现象。Moran′I指数是用于检验空间关联性和集聚问题的探索性空间数据分析指标,它能够反映全局或局部研究区域内地

域单元与邻近地域单元之间是否具有相似性。

首先需要构建一个空间加权矩阵W来表示n个地域单元的空间区域的依赖关系：

$$W=\begin{bmatrix} w_{11} & w_{12} & w_{13} & \cdots & w_{1n} \\ w_{21} & w_{22} & w_{23} & \cdots & w_{2n} \\ w_{31} & w_{32} & w_{33} & \cdots & w_{3n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ w_{n1} & w_{n2} & w_{n3} & \cdots & w_{nn} \end{bmatrix}$$

$$W_{ij}=\begin{cases} 1, & i\text{与}j\text{邻接} \\ 0, & i\text{与}j\text{不邻接或者}i=j \end{cases}$$

其中：i，j为地域单元的编号；i，j∈[1，n]，n为地域单元的个数。

如果两个地域单元之间存在公共的边线，则定义它们为“邻接”，否则定义为“不邻接”，这种定义邻接关系的方式称为车式邻接。

在确定了空间权重矩阵的基础上，给出Moran′I指数的计算公式：

$$I=\frac{\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}w_{ij}(y_i-\bar{y})(y_j-\bar{y})}{S^2\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}w_{ij}}$$

其中：$S^2=\frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n}(y_i-\bar{y})^2$；$\bar{y}=\frac{\sum_{i=1}^{n}y_i}{n}$。

Moran′I指数反映了空间相邻区域间某种属性的集聚效应关系，Moran′I取值范围在−1到1之间，当Moran′I大于0时，相邻区域间形成高—高集聚效应，也意味着这些区域在该属性方面存在相互影响，即某一地域的高属性值，与邻近区域的该属性存在正相关关系，Moran′I越是接近于1，这种正相关关系越强。如果我国地方政府间存在土地财政的高—高集聚效应，则意味着地方政府间存在土地财政的竞争关系。

为了分析我国地方政府土地财政的集聚效应，本文以1999～2012年我国31个省、自治区、直辖市的土地出让收入作为属性变量，采用空间计量学方法，以车式邻接定义权重矩阵，计算我国地方政府1999～2012年土地财政的Moran′I指数，结果如下表所示：

我国地方政府1999～2012年土地财政的Moran′I指数

年份	Moran′I指数	z−value	年份	Moran′I指数	z−value
1999	−0.0248772	0.0296	2006	0.171249	3.8879
2000	0.10046	3.2516	2007	0.0463104	2.66949
2001	0.258238	2.9308	2008	0.436433	4.4556
2002	0.376703	4.2823	2009	−0.015033	2.4927
2003	0.201075	2.36	2010	0.0888959	3.1139
2004	0.0581809	2.9989	2011	0.0597307	2.9022
2005	0.142852	3.567	2012	0.109233	3.4809

注：数据来源于2000～2012年的《中国国土资源年鉴》。

从左下表可以看出，除1999年外，其余年份的z值均大于1.96，即计算结果通过显著性检验。根据左下表中的计算结果画出折线图，如图1所示，以便分析地方政府土地财政发展的趋势和走向。从图1中可以看出地方政府土地财政竞争出现了波动，除2009年的Moran′I指数为负数外，其他年份均为正值，证实了地方政府土地财政具有高—高集聚效应，我国地方政府之间存在土地财政竞争，且在近四年又呈现出上升的态势，发展趋势很不稳定。

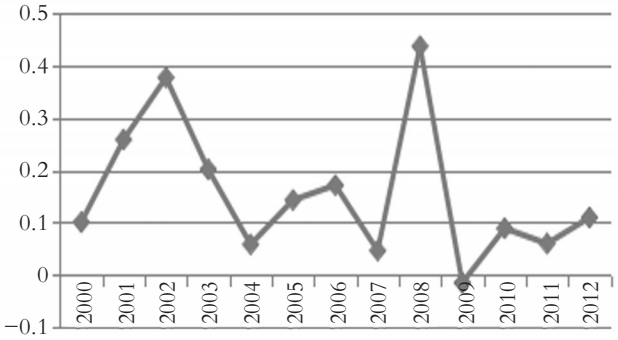

图1 我国地方政府土地财政Moran′I指数变化趋势

事实上，我国的土地财政正是在1999年的城市住房制度改革后大肆兴起的，由于一系列基本面因素、投机因素和金融支持因素的影响，在保障房建设极度短缺的情况下，城市商品房的价格飞涨，由此带来了地价的飞涨，于是土地财政成为拯救分税制后地方政府财政危机的法宝。中国省级区域的土地财政收入之间存在着正的相关性，平均来看，在一些外生经济变量不变的情况下，一个省份相邻地区的土地财政收入每增加1%，会促使该省份增加土地财政收入约0.53%。土地财政Moran′I指数的变化趋势出现了多次波动，与我国土地财政依赖度的变化是紧密相连的。

$$\text{土地财政依赖度}=\frac{\text{土地财政收入}}{\text{财政总收入}}$$

为了与前述土地财政的指标口径保持一致，根据2000～2012年的《中国统计年鉴》和《中国国土资源年鉴》的相关数据，以各年全国土地出让收入与全国财政收入的比值，计算我国土地财政依赖度。计算结果如图2所示：

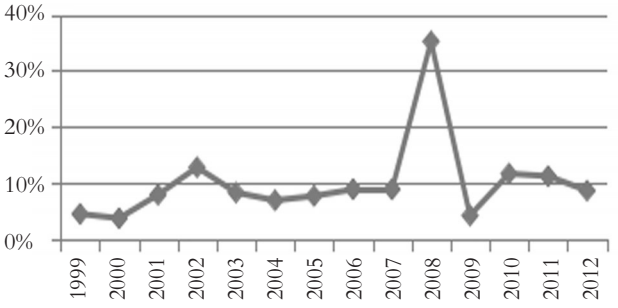

图2 我国1999～2012年土地财政依赖度变化趋势

通过图1、图2的对比可以看出，土地财政依赖度高的年份土地财政的集聚效应就会更加明显，土地财政的竞争就会愈发激烈，而土地财政依赖度的变化直接受到国家宏观调控政策的“指挥”：例如在2003年，我国出现了投资过热和重复建设等严重的宏观经济问题，为此，国家在2004年和2005年进行了土地市场治理整顿，主要以清理开发区为主，这在一定程度上减少了地方政府土地财政收入，遏制了地方政府间土地财政竞争，因此在2004～2006年土地财政依赖度及土地财政竞争的程度都有所下降。然而2008年随着世界金融危机的影响逐步扩大，国家转而刺激房地产投资，这一宏观调控政策的改变直接导致房价和地价的急剧上涨，使得土地财政依赖度迅速提升，而地方政府间的土地财政竞争则随之不断加剧。

近年来，由于限购政策的出台，房价逐步走低，房地产市场的交易量被大幅度压缩，土地交易的数量也受到影响，因此土地财政依赖度和土地财政竞争的程度又趋于缓和。这并不意味着土地财政竞争将会退出历史舞台，相反，只要国家在房地产方面的宏观调控政策有所松动，土地财政的竞争就又会加剧。

本文通过具有代表性的2002年、2006年和2012年土地财政竞争的Moran′I集聚图来分析土地财政竞争的范围变化，如图3、图4和图5所示。

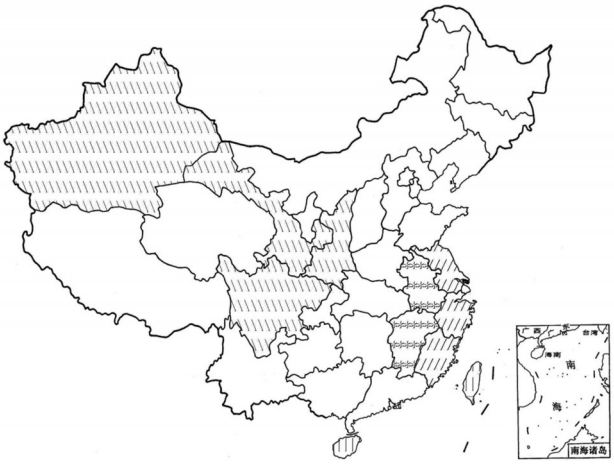

图 3 2002年地方政府土地财政竞争Moran′I集聚

图例（下同）：

非重点区域（24）

高—高集聚（4）

低—低集聚（1）

低—高集聚（1）

高—低集聚（1）

独立区域（3）

图 4 2006年地方政府土地财政竞争Moran′I集聚

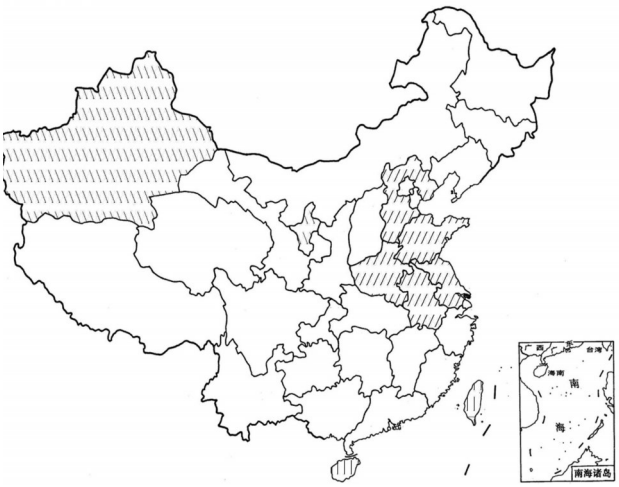

图 5 2012年地方政府土地财政竞争Moran′I集聚

由图3、图4和图5可以看出，2002年集聚效应主要集中在以江苏、上海、浙江和福建为中心的沿海地区；到2006年，竞争的中心区域向中北部地区发展，并且在2002年属于低土地出让收入的安徽和江西到2006年也成为竞争的边缘地区，竞争中心扩大为河北、山东、江苏、上海和安徽五个省、直辖市，甚至处于西部地区的四川省的土地出让收入也有所增加，进而与周围地区形成高—低集聚；而2012年，竞争中心在上述5个省、直辖市的基础上又增加了河南。因此地方政府间土地财政竞争在地域上呈现由东部逐渐向中部扩大的趋势。这是因为，地方事权和财权的不平衡导致了地方土地财政收入增长，这在东部发达地区更加明显。在财政压力大的地区，土地财政收入规模会扩大。目前我国中部地区大部分省份的财政实力比东部地区弱，而接受的中央补助与西部地区相比又比较少，财政压力比较大，所以导致中部地区更加依赖土地财政。

四、结论与治理对策

1. 结论。通过以上分析可以看出，我国地方政府土地财政具有集聚效应，范围由东部沿海地区逐步向中部地区扩大。东部地区虽然拥有优越的地理条件，但城市原有的边界限制了城市的发展，人口的增加导致了城市的膨胀，对住房的刚需推动了房价的飞速上涨，从而为地方政府获取土地财政收入创造了条件。通过出让城市郊区的土地、将耕地转为建设用地来扩大城市的边界，促进城市繁荣的同时更增加了本地区的财政收入，而且在2007年以前土地出让收入属于预算外收入，更有利于地方政府获得土地财政的好处。

2007年开始实施的《土地出让金管理办法》明确将土地出让收入纳入预算内管理，这在一定程度上遏制了地方政府间土地财政竞争，但各经济带对土地财政的依赖程度仍然有所区别。东部地区由于财权与事权不匹配，土地财政竞争激烈，而中部地区迫于财政收入的压力，也将目光瞄准了土地财政，因此东、中部地区对土地财政的依赖较高。但与东部沿海地区相比，中部地区土地财政起步较晚，土地财政对该地区的经济发展并无直接的促进作用，而是通过增加财政收入，改善投资环境，从而与税收竞争相结合带动地方经济的发展。同时大量的重复建设造成资源和资金的浪费，对于中部经济不发达地区来说，反而阻碍了地区经济的发展。因此，土地财政竞争扩大了中西部地区与东部发达地区的差距。

地方政府利用土地财政在短期实现了财政收入的飞速提高，农民获得了征地收入，城市居民也从城市化进程中获得了幸福感，土地财政在短期内为本地区经济带来了繁荣。地方官员也达到了粉饰政绩的目的，地方政府利用相对于中央政府的信息优势和相对于本地居民的权力优势在与同级政府的竞争中突出了自己的地位，因此，土地财政也成为地方政府财政竞争的手段之一。但是为了获取土地财政收入导致耕地被占用的情况严重，土地被征用的农民离开了赖以生存的土地，成为社会不稳定的因素，同时，由于土地资源的有限性，这种“寅食卯粮”的做法不利于地方经济实现可持续发展，给地方财政收入带来巨大隐患和风险。

2. 治理对策。治理我国的土地财政问题，首先应加强中央对地方财政的监管，严格规范预算管理，彻底取消地方政府的预算外收入，将土地出让收入纳入预算内管理，并对土地出让规模进行评估，特别是严格控制将耕地转为建设用地，按照“占多少，垦多少”的原则，贯彻耕地补偿政策，强调地方政府的责任，由地方政府和占用单位共同负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。这一举措将大幅提高征用农用耕地的成本，而征地成本的增加会削减政府和占用单位征用耕地的收益，这样就能有效制约政府对土地财政的依赖。

其次是改变不合理的地方官员考核体制，在考核指标上加入改善民生、环境治理、食品和药品安全、失业与就业率、重大责任事故率、家庭收入提高率等指标，降低地方政府对土地财政的热情，使地方政府的努力方向更加贴近民生。在已有的硬件环境条件下，注重公共服务的提供，在政府的服务质量和服务效率上下功夫，使地方政府的职能定位由建设型和领导型向服务型转变。

最后对不同的地区要采取有区别的政策：对中部地区要“开源”，即注重提高中部地区的地方财政收入，鼓励地方政府寻求新的经济增长点，使其避免陷入对土地财政的依赖；对东部地区在“开源”的同时更要“节流”，要完善地方税收体系，建立地方主体税种，使其摆脱对土地财政的依赖。同时要加强对财政支出的监管，目前部分地区建设频率快，建设周期短，“快餐式”建设的结果是工程质量差、空置率高，造成建筑和基础设施在几年后不得不推倒重建，浪费了人力和财力。因此，做好建设前的可行性分析和评估，从根源上避免重复建设，也是解决土地财政问题的重要途径。

主要参考文献：

王玉波.土地财政的成因与效应及改革研究综述[J].经济问题探索，2013(2).

吴群，李永乐.财政分权、地方政府竞争与土地财政[J].财贸经济，2010(7).

李郇，洪国志，黄亮雄.中国土地财政增长之谜——分税制改革、土地财政增长的策略性[J].经济学(季刊)，2013(4).

李尚蒲，罗必良.我国土地财政规模估算[J].中央财经大学学报，2010(5).

唐鹏，周来友，石晓平.地方政府对土地财政依赖的影响因素研究——基于中国1998～2010年的省际面板数据分析[J].资源科学，2014(7).

骆祖春，高波，赵奉军.土地财政的标尺竞争机制与空间效应分析[J].学海，2011(6).

王克强，胡海生，刘红梅.中国地方土地财政收入增长影响因素实证研究[J].财经研究，2012(4).

作者单位：辽宁大学经济学院，沈阳 110136