

城镇化对地方政府土地财政依赖的影响

陈多长(教授), 张明进

【摘要】近年来,我国城镇化过程中出现了地方政府的财政收入日益依赖土地出让收入的情况。本文对我国城镇化水平与土地财政依赖度的统计分析结果发现两者并不完全同步,并利用2000~2013年省会城市(包含直辖市)的面板数据,通过逐步回归分析证明城镇化在现阶段仍然加深地方政府土地财政依赖,同时发现GDP增长率对地方政府土地财政依赖的影响最大,城镇化水平次之,地方政府财政自给率的影响相对较弱,服务化率的影响最弱。最后,在理论分析、实证检验以及对结果进行对比分析的基础上,本文针对性地提出了减弱地方政府土地财政依赖的政策建议。

【关键词】城镇化; 地方政府; 土地财政

【中图分类号】 F061.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)09-0046-4

一、引言

近年来我国城镇化水平不断上升,城市个数快速增加,同时城市建成区面积也快速扩大。2000~2013年间城镇化率从25.64%提升到35.7%,年均提高0.72个百分点,同时1978~2013年间城市数量从193个增加到658个,建制镇数量从2173个增加到20113个,而城市建成区面积由2000年的22439平方公里增加到2013年的47855平方公里。

国外主要通过对存量土地征收房产税、物业税等方式创造财政收入,而在我国快速城镇化的进程中,地方政府则是依靠出让增量土地获取土地出让金等相关收入。2000年我国土地出让面积48633.22万公顷,出让金额达595.5848亿元。而根据最新国土资源部的数据,2014年全国国有建设用地供应面积为60.99万公顷,土地出让面积则达到了27.18万公顷,土地出让总收入达4.29万亿元,15年间我国土地出让面积增加了近5.6倍,而土地出让价款则增加了近72倍之多,总额累计约24.4万亿元。城镇化率与土地出让收入详见图1。

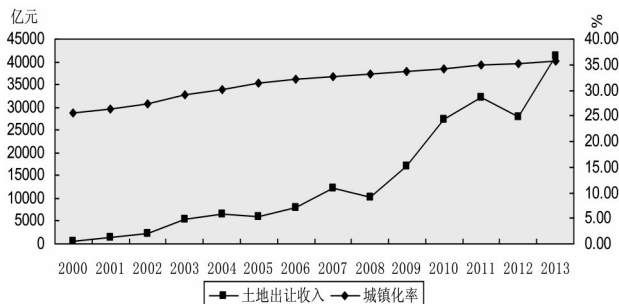


图1 2000~2013年我国城镇化率与土地出让收入

数据来源:2000~2013年土地出让收入数据来源于历年《国土资源年鉴》,城镇化率数据根据历年《中国统计年鉴》中非农业人口与总人口数据整理而得。

我国城镇化水平快速上升的同时,土地出让收入大幅度增加,使得地方政府过度依赖土地出让收入。为研究我国城镇化与地方政府土地财政依赖之间的关系,本文对城镇化对地方政府的影响进行了初步的理论分析,并利用省会城市面板数据模型检验城镇化对地方政府土地财政依赖度的影响程度,根据定性与定量的分析提出了针对性的减轻地方政府土地财政依赖的政策建议。

二、文献综述

由于国外城镇化过程中并未通过出让土地来增加政府的财政收入,国外对城镇化与土地财政方面的研究较少,且大都是有关城镇化方面的研究。如Kala(2010)发现,与许多中等发达的国家相比,印度大部分城市化建设的资金跟不上需求,这是因为这些国家依靠土地金融来支撑基础设施建设,而印度是通过收取财产税的方法来获取财政收入。Jones(2009)认为,地方政府可用税收来支持城市化过程中的基础设施建设、提供公众所需的服务,他主要分析了是否可以将房屋建造过程中的税收转变为一个综合的年度房地产税,并研究了这种政策下的房屋定价策略和房地产发展模式。

也有许多研究我国城镇化与土地出让方面的外文文献,如Edward Wang(2014)提出,中国城镇化自1978年后快速发展,在此过程中,成千上万的乡村人口快速涌向城市,使得中国的城镇化率由1980年的20%快速增加到现在的60%,并且

【基金项目】 国家社会科学基金项目“基于治理地方政府土地财政依赖目标的城镇化模式创新研究”(项目编号:14BJL121)

增长率还在加快。Huan Li(2015)认为,中国城镇化过程中出现的大规模征地使得农民总体的福利增加了,但是不同的农民福利是不一样的,在征地的过程中,应该对所有的被征地农民都保持无偏见的、公平的态度。

已有的国内有关城镇化对土地财政依赖的文献中,唐波(2010)发现随着我国工业化和城镇化进程的加快,各种基础设施建设投资猛增,导致支出超过收入,地方政府只好用卖地收入和土地抵押贷款弥补地方财政收入的不足。而周璐(2014)则认为随着城市化率的提高,城市的发展提升了房地产资产的价格,推动了土地价格的提升。朱建祥等(2014)认为中国经济快速发展,产业结构不断升级,城市化和工业化对财政资金的需求不断加大,地方政府作为城市基础设施和公共事业的提供者必然要应对财政资金紧张等问题,这是造成地方政府依赖土地财政的根本原因。

本文的创新之处主要在于利用2000~2013年省会城市及直辖市的面板数据实证检验了城镇化对土地财政依赖的影响程度,并与省级面板数据回归模型的结果进行对比,得出相应的结论以及政策建议。

三、有关城镇化与土地财政依赖之间的统计分析

所谓土地财政依赖,是指地方政府的可支配财力中有很大比例是土地出让收入,通常用某地土地出让收入相对于地方财政收入的比例来表示(陈多长等,2014),在本文中则用土地出让收入相对于地方财政一般预算收入的比例来表示。城镇化水平(城镇化率)有多种计算方法,目前有其他文献采用城镇常住人口来计算城镇化率,但本文考虑到城镇户籍非农人口变动的主要原因之一是农民集体土地征用,而这种变动又与土地出让、土地财政依赖紧密关联,故用非农业人口占户籍总人口的比例来表示。

在我国的城镇化过程中,土地对城市经济增长的作用很大程度上是由于土地的资本化,其特征主要表现在政府出让大量的国有土地,并获得巨额的土地出让金,这便允许地方政府的财政支持城镇化,图2为全国城镇化水平与地方政府土地财政依赖度之间的变化趋势。

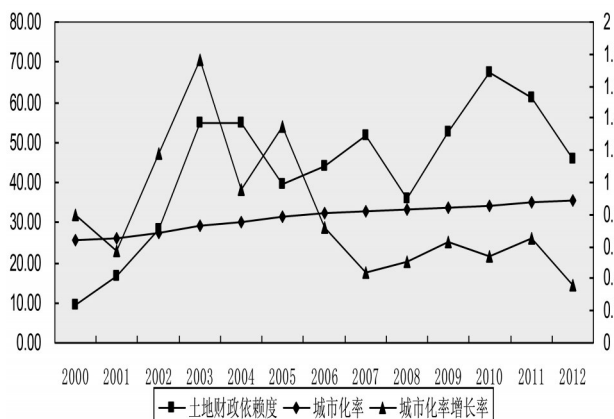


图2 我国2000~2012年城镇化水平与土地财政依赖度

数据来源:城镇化率与土地财政依赖度计算过程中的地方财政一般预算内收入、城镇常住人口与总人口等数据来源于历年《中国统计年鉴》,土地出让收入数据来源于历年的《中国国土资源年鉴》。

自2000年以来,我国城镇化水平不断上升,由2000年的25.64%上涨到2012年的35.29%,13年间上涨了9.65%,年均上涨0.74%,而土地财政依赖度则波动较大(参见图2)。根据走势图,本文将整个过程分为三个阶段。

第一阶段在2004年前,土地财政依赖度基本呈上升的趋势,并在2003年达到了最大值55.04%,同样的,城镇化水平也呈上升的趋势。

第二阶段为2004~2010年,在此阶段城镇化水平呈缓慢上升的趋势,而城镇化率增长率也呈下降的趋势。同时,土地财政依赖度在此过程中先呈下降的趋势,并出现较大的波动,在2008年下行到35.81%,之后土地财政依赖度又逐渐上升。第二阶段土地财政依赖度经历了一个先降后升的过程。

第三阶段为2010年之后,土地财政依赖度在2010年达到近年来的最大值,为67.50%,之后呈逐步下降的趋势。城镇化水平增长率同样也呈下降的趋势,但城镇化水平仍在缓慢上升。

城镇化水平对土地财政的影响机制表明,我国城镇化水平的提高会引起地方政府土地财政依赖度的上升。根据描述性统计发现,城镇化水平与土地财政依赖度的变化并不完全同步,在2004年之前同步上升,2004~2010年间我国土地财政依赖度剧烈波动而城镇化水平仍缓慢上升,2010年之后城镇化水平在上升的同时,土地财政依赖度却在下降,造成这方面的原因可能是城镇化并不仅仅是引起土地财政依赖的唯一因素。

由图2的城镇化水平可以看出,我国城镇化与土地财政依赖度之间的关系并不是完全同步的,对于城镇化是否加深了我国地方政府土地财政依赖度及其影响程度,仍然需要进行相关的实证检验。

四、计量检验

(一)指标选取

现有的大量文献都表明随着中国经济快速发展,产业结构不断升级,城市化进程对财政资金的需求不断加大,地方政府作为城市基础设施和公共事业的提供者必然要应对财政资金紧张等问题,这是造成地方政府依赖土地财政的根本原因。

同时,孔善广(2007)认为土地财政是分税制改革不合理所导致的财税体制的缺陷。杜雪君等(2009)提出,在认同财政体制影响的同时,城市扩张相关投资需求、以GDP和财政收入为主的政绩考核体制等因素也推动了土地出让收入的增加。蒋震(2014)通过全国30个省份的面板数据发现,第三产业比重、工业化水平、GDP增长率、财政自给率等都是影响

□ 财政与税务

土地财政的重要因素,并且通过实证发现第三产业比重的增长也成为土地出让收入增长的源泉,这是由于快速发展的服务业所带来的商业用地需求的增长,带动了土地出让收入的不断增长。

这些文献都表明,我国城镇化是加大土地财政依赖的重要原因。因此,本文设定城镇化率(U)为解释变量,以非农业人口与总人口的比值表示,将地方政府土地财政依赖度(D)作为被解释变量,以地方政府土地出让收入与地方政府一般预算收入的比值表示。

同时,本文还选取了GDP增长率(G)、服务化率(FW)、财政自给率(S)等指标作为控制变量。其中,服务化率(FW)以第三产业增加值与GDP的比值表示;财政自给率(S)以地方政府预算内收入与支出的比值表示,一般情况下收入与支出是等同的,而比值越大,则表明地方政府财政越不存在不足的情况,因此财政自给率(S)与地方政府土地财政依赖度(D)成反比关系。

(二)数据来源与模型假设

本文利用2000~2013年间26个省会城市及4个直辖市的面板数据来研究城镇化与土地财政依赖度之间的关系。其中,非农业人口、地方政府预算内收入以及支出数据来源于各省市历年统计年鉴;土地出让金数据来自《中国国土资源统计年鉴》(2001~2014年);各市的GDP增长率、第三产业增加值以及GDP数据来源于各市历年的《国民经济和社会发展统计公报》。为方便起见,以上指标都以百分数为单位。在处理面板数据时选择软件Eviews6.0,并假设城镇化对地方政府土地财政依赖度有正向影响作用。

(三)模型检验

为避免伪回归,本文拟采用单位根检验与协整检验来避免此类问题。单位根检验时,利用不同单位根检验 Fisher-ADF 检验和相同单位根检验 LLC(Levin-Lin-Chu)对变量做平稳性检验。对土地财政依赖度(D)、城镇化率(U)、服务化率(FW)、财政自给率(S)、GDP增长率(G)等指标进行单位根检验,发现在1%的水平下皆是一阶平稳序列。同时,协整检验表明 Kao 检验被拒绝,即拒绝各指标之间不存在协整关系的假设,因此土地财政依赖度与各指标存在长期稳定的协整关系。故而,各指标皆为一阶单整序列。

在此,将逐步回归模型设为:

$$D_{it} = \alpha_{10} + \beta_{11}U_{it} + \gamma_{1it} \quad (1)$$

$$D_{it} = \alpha_{20} + \beta_{21}U_{it} + \beta_{22}G_{it} + \gamma_{2it} \quad (2)$$

$$D_{it} = \alpha_{30} + \beta_{31}U_{it} + \beta_{32}G_{it} + \beta_{33}FW_{it} + \gamma_{3it} \quad (3)$$

$$D_{it} = \alpha_{40} + \beta_{41}U_{it} + \beta_{42}G_{it} + \beta_{43}FW_{it} + \beta_{44}S_{it} + \gamma_{4it} \quad (4)$$

其中, γ 为影响各市土地财政依赖度的随机变量。

因为各城市的城镇化水平与土地财政依赖各有不同,采用固定效应模型较为符合实际。对模型进行逐步回归估计,采用固定效应,其回归结果如右上表所示。

多指标模型回归结果

变量	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)
常数	-63.57214 (-3.486650)***	-105.1710 (-5.330687)***	-145.7484 (-5.449003)***	-83.03590 (-2.547835)**
U	2.261488 (6.608143)***	2.176901 (6.536515)***	1.917258 (5.460911)***	1.826326 (5.253215)***
G	/	3.528432 (4.793716)***	3.910662 (5.201089)***	3.127859 (4.0112330)***
FW	/	/	1.018469 (2.232636)**	0.963769 (2.138906)**
S	/	/	/	-0.597060 (-3.282161)***
拟合优度	0.336917	0.375495	0.383774	0.401208
调整拟合优度	0.283586	0.323453	0.330623	0.347802
F统计量	(6.317459)***	(7.215211)***	(7.220376)***	(7.512449)***

注:***、**分别表示在1%和5%的水平上显著。

(四)结果分析

由上述模型检验结果可以看出,城镇化水平与土地财政依赖度之间的回归系数分别为2.261488、2.176901、1.917258与1.826326,且双侧概率都通过了检验,表明城镇化水平与土地财政依赖度之间呈显著正相关性。

对于模型(1),土地财政依赖度与城镇化率之间的回归系数为2.261488,这表明,城镇化水平每增加1%,地方政府的土地财政依赖度会提高约2.261488%。

模型(2)中城镇化率的系数为2.176901,该模型表明在GDP增长率与城镇化共同作用下,城镇化与GDP增长率对土地财政依赖都有正向的推动作用,并且GDP增长率的作用更大,即GDP增加1%,那么地方政府土地财政依赖度增加3.528432%,而城镇化率增加1%,地方政府土地财政依赖度则增加2.176901%。

模型(3)是城镇化率、GDP增长率、服务化率共同作用下的模型,该模型中,城镇化率、GDP增长率、服务化率的系数依次为1.917258、3.910662、1.018469,表明GDP增长率对土地财政依赖度的影响最大,城镇化率的影响次之,服务化率最弱。在该模型中,城镇化率增加1%,则土地财政依赖度会提高1.917258%;在三个的指标共同作用下,若三个指标都增加1%,地方政府土地财政依赖度则会提高6.85%。

模型(4)在模型(3)的基础上加入了财政自给率(S)指标,城镇化率、GDP增长率、服务化率、财政自给率的回归系数分别为1.826326、3.127859、0.963769、-0.597060,表明城镇化率每增加1%,土地财政依赖度会增加1.826326%;在各指标都增加1%的情况下,土地财政依赖度则会提高5.32%。在该回归模型中,对所检验的四个指标系数的绝对值进行比较发现,GDP增长率(G)系数>城镇化率(U)系数>服务化率(FW)系数>财政自给率(S)系数,这表明GDP增长率对土地财政依赖度的影响在这四个指标中最强,其次为城镇化率,

服务化率(F)的影响次之,而分税制产生的影响则相对最弱。

但无论哪个模型,均证实了城镇化率的提高对土地财政依赖度具有正向促进作用,即验证了本文的假设。

(五)对比分析

陈多长、沈莉莉(2012)利用1999~2009年的省际面板分析了工业化和城市化对地方政府土地财政依赖的影响,在单因素回归模型下,城市化的回归系数为1.7431,在工业化与城市化共同作用下,城市化与工业化的回归系数分别为0.7516、0.5715,表明工业化与城市化对土地财政依赖都产生正向效应,而且城市化的推动作用要强于工业化。

与本文回归结果相比,现阶段城镇化对地方政府土地财政依赖都起到了正向促进作用。但本文中单因素回归模型下城镇化回归系数为2.261488,逐步回归模型中城镇化系数依次降低,可见我国省会城市的城镇化水平对土地财政依赖的影响要强于各省整体水平,表明要减轻地方政府土地财政依赖必须以省会等大城市为落脚点。

五、结论与政策建议

(一)结论

基于上述对我国城镇化与土地财政依赖的统计分析 with 实证检验,主要有以下的结论:①通过我国城镇化与土地财政依赖的统计分析发现,我国城镇化与土地财政依赖并不完全同步,土地财政依赖曲线呈倒U型。②利用省会城市的面板数据进行实证检验可以看出,城镇化对土地财政依赖的影响是正向的,即现阶段我国城镇化仍然对地方政府土地财政依赖起促进的作用。③通过与其他实证检验结果进行对比分析发现,省会城市城镇化对土地财政依赖的影响程度要强于各省整体水平。

(二)政策建议

通过实证检验以及检验对比分析,为减弱我国地方政府土地财政依赖度,本文提出以下几点建议:

1. 改变过去“唯GDP”论的官员考核制度。过去“唯GDP”的官员考核制度短期内对地方政府有较强的激励作用,推动了经济的发展,但同时也容易导致较多官员大搞政绩工程、面子工程、大拆大建等。因此,为减轻地方政府土地财政依赖程度,需要改变过去“唯GDP”的考核制度,设计一个全面的、合理的官员考核制度,关注经济发展总量的同时,也要重视经济发展的质量。

2. 改变过去省会城市大拆大建、低质量的城镇化发展模式。省会城市过去的城镇化在我国城镇化发展初期确实起到了一定的促进作用,但在现阶段需改变过去的城镇化发展模式,减轻城镇化所带来的矛盾,如人口城镇化严重落后于土地城镇化,城镇化速度快、质量低等问题。确保走健康的城镇化道路,正确处理城镇化速度与质量的辩证关系,使城镇化速度与资源环境承载力相适应,与城市发展和经济发展的客观规律相一致。

3. 完善我国地方财税体系。首先,合理划分中央与地方的财政支出责任,并以法律的形式确定下来;其次,建立稳定的地方税体系。目前应重点完善以营业税为主体税种的地方税体系。从长远考虑,可以参照西方现代税制国家的地方税体系,应在我国建立起以财产税为主体税种,以资源税和环境保护税为辅助税种,以企业所得税为共享税种的完整地方税收体系。

4. 合理调整产业结构,集约利用商服用地。由文中的实证分析可知,服务化率也是促进土地财政依赖的重要因素,这主要是因为第三产业用地,也即商服用地的大量高价出让引起的。通过合理调整产业结构,转变以往商服用地的粗放开发模式,转向以集约利用为主、以效益为主,提高商服用地的利用效率,改变地方财政收入过去以土地出让为主的模式,转为以第二产业、第三产业的税收为主。

主要参考文献:

Kala Seetharam Sridhar, A.Venugopala Reddy. State of Urban Services in India's Cities: Spending and Financing[M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Jone E. Anderson. Financing Urban Development in China [J]. Chinese Economy, 2009(2).

Huan Li, Xianjian Huang, Men-po Kwan. Changes in Farmers' Welfare from Land Requisition in the Process of Rapid Urbanization[J]. Land Use Policy, 2015(42).

唐波. 浅论城市化进程中土地财政的困局及对策分析[J]. 中国电子商务, 2010(12).

周璐. 我国城市化发展与政府土地财政关系分析[J]. 中国管理信息化, 2014(13).

朱建祥, 朱赫啞. 国外城市化模式探析[J]. 漯河职业技术学院学报, 2014(3).

陈多长等. 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[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2014.

孔善广. 分税制后地方政府财事权非对称性及约束激励机制变化研究[J]. 经济社会体制比较, 2007(1).

杜雪君, 黄忠华, 吴次芳. 中国土地财政与经济增长——基于省际面板数据的分析[J]. 财贸经济, 2009(1).

蒋震. 工业化水平、地方政府努力与土地财政: 对中国土地财政的一个分析视角[J]. 中国工业经济, 2014(10).

陈多长, 沈莉莉. 工业化、城市化对地方政府土地财政依赖的影响机制[J]. 经营与管理, 2012(11).

唐鹏, 周来友等. 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).

作者单位: 浙江工业大学经贸管理学院, 杭州310023