

转型期中国土地出让收入规模和价格的研究

——基于财政分权和经济目标考核视角

聂英¹(副教授), 陈奕玮²

(1.吉林农业大学 a.经济管理学院 b.粮食主产区农村发展研究中心, 长春 130118;

2.浙江农林大学 a.法学院 b.浙江省社会学学会环境社会学专业委员会, 杭州 311300)

【摘要】针对当前突出的“土地财政”问题,本文利用1998~2012年地区面板数据,研究了转型期我国土地出让的规模和价格是否由财政分权和经济目标考核的共同影响。通过实证分析发现,在财政分权下,地方政府通过出让更多的土地来获得收支平衡,导致出让规模和价格快速升高;在经济目标考核下,地方政府会采取工业和商业混合发展手段来扩大出让土地价格差距。在财政依赖性强和经济发展水平高的地区这一现象更为严重。此外,房价和地区市场开放度也是影响土地出让的重要因素。

【关键词】土地出让收入; 财政分权; 经济考核; 面板数据

一、引言

自1994年分税制改革以来,中国逐步形成了“财权上移、事权下移”的局面。另外,由于中国土地产权二元结构因素,形成了以地谋发展的中国特色经济模式,导致土地财政成为地方政府财政收入的重要支柱。针对土地财政,一方面,其带来了中国经济的高速发展,弥补了地方政府的财政缺口,加速了我国城市化发展进程;另一方面,以地谋发展,也引起了一系列问题,如地方政府官员腐败、土地资源利用代际不公平、房地产泡沫、地方政府债务危机等。因此,越来越多的学者提议地方政府应该摒弃“土地财政”的发展模式,通过建立长期有效的税收模式来代替不可持续的土地出让收入。

目前对于土地出让的研究,主要集中于三个方面:一是研究土地出让与经济增长的关系(张昕,2011;岑树田等,2013);二是研究土地出让与房地产价格的关系(况伟大和李涛,2012;李书华,2012);三是研究土地出让与财政分权的关系(袁一方和王佳杰,2013;薛慧光等,2013)。本文主要侧重于第三个方面。到目前为止,已有学者对财政制度与土地出让的关系展开研究,这主要体现在出让规模和价格上。

在规模方面,朱丽娜和石晓平(2010)从制度改革角度分析了土地出让行为,得出国家政策对地方土地出让收入有较大影响,“土地财政”现象在低一级地方政府财政收入中更为明显。龚丽贞(2011)分析了土地出让收入的影响因素,发现财政分权、经济发展水平和市场化都会影响地区的土地出让规模。窦欣和杨金亮(2013)发现财政体制、土地制度原因促进了土地出让金收入规模的扩

大,而政治体制原因对土地出让金收入规模的影响不显著。

在价格方面,刘洪彬和王秋兵(2011)从特征价格模型出发研究了地理位置、邻里特征、交通医院等公共服务对土地出让价格的影响。薛白(2011)发现地方政府的财政约束使其倾向于缩小工业用地与其他类型土地的价格差别,而地方政府竞争行为使其倾向于扩大工业用地与其他类型土地的价格差别。李学文和卢新涛(2012)实证得出我国协议出让土地价格是上升的,但是跟“招拍挂”方式出让价格偏离增大,后者受到前者的影响。

从以上文献看,尽管部分学者研究了土地出让规模或出让价格的影响因素,但是存在几点的不足:①大多数文献只考虑了财政分权这一制度因素,即使考虑了政治制度因素,在二者的指标选择上,均不够准确。②部分文献指出在地方政府间激烈的投资争夺战中,会频繁出现“零地价”、“负地价”的工业用地价格。然而根据本文对数据的初步分析,发现即使是协议出让的土地价格,其趋势也是上升的。只是由于存在财政和政治双重约束,用于工业的土地出让价格与用于商业和住宅的土地出让价格偏差会增大,因此本文在分析出让价格上,研究的不是绝对价格而是相对价格。③以往学者对分地区的研究中,均根据地理位置将我国31个省市区分为东中西部地区讨论,但是,不同财政依赖度的地区其土地出让规模往往不同,财政依赖度越强的地区,由于其需要更多的资金支持使得出让规模可能更大,价格也可能更高;此外,土地财政作为政府增加投资、促进经济发展的主要资金来源,也会使得经济更高水平的地区,存在土地出让规模和土地出

让价格更高的情况。本文将分不同土地财政依赖度和不同经济发展水平的地区进行讨论。相比于以往文献,本文主要为弥补这三点不足,对我国土地出让规模和价格展开进一步研究。

二、我国土地出让收入的现状分析

本文主要考察我国1998年以来土地出让的现状,为此,首先要通过描述性统计来初步判断我国土地出让的规模、价格,并比较不同土地财政依赖度和不同经济发展水平地区的土地出让规模和价格有何差异。对于土地出让规模和出让价格,一般采用土地出让收入(价款)与土地出让面积的比值来表示。尽管我国有历年的土地出让收入和土地出让面积两个指标数据,但是2002年国土资源部通过了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,并于当年7月1日起施行。该文件规定所有经营性开发的项目用地都必须通过招标、拍卖或挂牌方式进行公开交易。这就使得土地出让从2003年开始不仅仅只有之前的协议出让模式,招标、拍卖、挂牌成为了新的出让模式,并且比重迅速扩大。因此,对于土地出让,有必要在整体之外,再分不同的出让方式进行描述。

本文的统计描述将用到全国和分地区的土地出让收入(价款)、土地出让面积、不同出让方式(由于招标、拍卖、挂牌三种方式较为接近,因此将其归为一类,定义为“招拍挂”模式)下的土地出让收入和土地出让面积、财政预算内收入、人均GDP这几个指标。指标数据来源于历年《中国国土资源统计年鉴》、历年《中国统计年鉴》。图1和图2分别显示了全国土地出让的规模(收入)和价格趋势线。

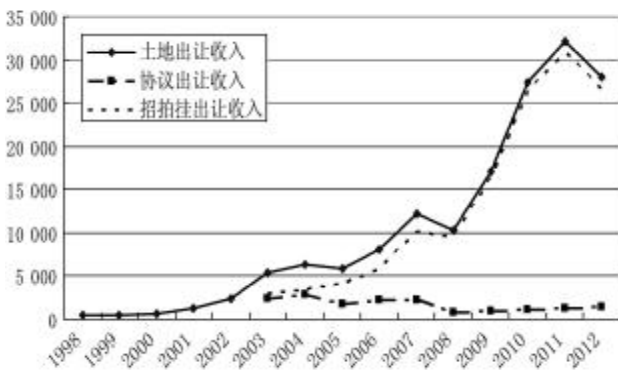


图1 全国土地出让收入情况(单位:亿元)

从图1可以看出,从1998年开始,我国土地出让收入规模逐年增大,在2012年土地出让收入达到28 041亿元,并且在2003年后和2008年后增长更快。从节点看,2003年后的增长主要是土地出让从原先的协议出让方式转变到协议出让与“招拍挂”出让方式并存,“招拍挂”方式大大增加了土地出让规模;2008年后的增长主要是受金融危机后国家的“四万亿”投资影响,导致地方政府通过出让土地收入来获得一大部分投资。从长期看,土地出让收

入的持续增长,一方面是不断推进城市化发展,城市对建设用地的刚性需求;另一方面是随着经济的发展,城市基础设施建设和公共服务水平逐步提高,城市综合发展水平提升,这些引起城市地价和出让收入逐步上涨。另外,比较协议出让和“招拍挂”出让,二者差距非常悬殊,“招拍挂”方式出让成为土地出让总收入的主要途径。

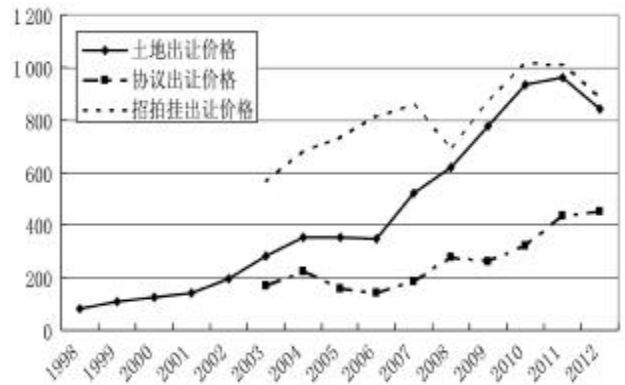


图2 全国土地出让价格情况(单位:万元/公顷)

再观察图2土地出让价格趋势,可以看到除了2012年,土地出让价格一直保持上升,并且在2005年后上升较快,2012年出让价格为843.5万元/公顷。分不同出让方式看,通过“招拍挂”方式出让的土地价格起点就比协议方式出让价格高很多,并且全国土地出让价格与“招拍挂”方式出让价格较为接近。

为比较不同地区土地出让规模和出让价格是否存在显著差异,有必要将地区进行划分。对于我国地区的划分,目前多数文献采用国家统计局的东中西部省际划分标准,尽管这有一定的科学性,但是应用于本文存在一定的缺陷。根据前文所述,不同财政依赖度的地区其土地出让规模往往不同,财政依赖度越强的地区,由于其需要更多的资金支持使得出让规模可能更大,价格也可能更高。此外,土地财政作为政府增加投资、促进经济发展的主要资金来源,也会使得经济更高水平的地区土地出让规模和价格更高,而并非东部地区财政依赖度和经济发展水平完全比中西部高,部分中西部省份也存在比东部更高的情况。为此下面分不同土地财政依赖度和不同经济发展水平的地区进行描述统计。

其中,土地财政依赖度用土地出让收入与地方财政预算内收入的比值进行衡量,地区经济发展水平用人均GDP衡量。对于具体的划分标准,本文首先计算各省份1998~2012年的年平均土地财政依赖度和年平均人均GDP,然后对于土地财政依赖度,分大于40%、20%~40%、小于20%三个等级;对于人均GDP,分大于3 000美元(按6.5汇率换算人民币19 500元)、2 000~3 000美元、2 000美元(按6.5汇率换算人民币13000元)以下三个等级。最终得到31个省市区的划分结果,为节省篇幅,这里只显示

出让总收入和总价格。

图3和图4分别显示了不同土地财政依赖度地区的土地出让规模和出让价格。从图3可以看出,不同依赖度的地区土地出让收入有相同的趋势,即在2003年后开始增长,2008年有所调整,之后又迅速增长,直到2011年、2012年才有所下降。但是,也可以明显看到依赖度更强的地区其土地出让规模(收入)越高,并且依赖度严重的地区基本上是依赖度一般地区的2倍。

从图4可以看出,在出让价格上,依赖度严重地区和一般地区的出让价格较为接近,均远远高于依赖度较轻地区。此外,也可以观察到对于财政依赖度严重的地区。其土地出让规模和出让价格存在较为相似的趋势。

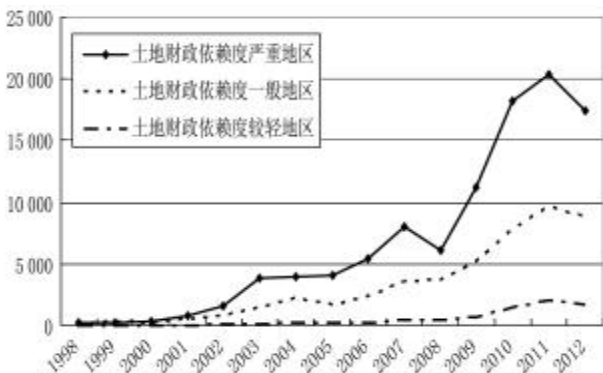


图3 不同财政依赖度地区土地出让收入

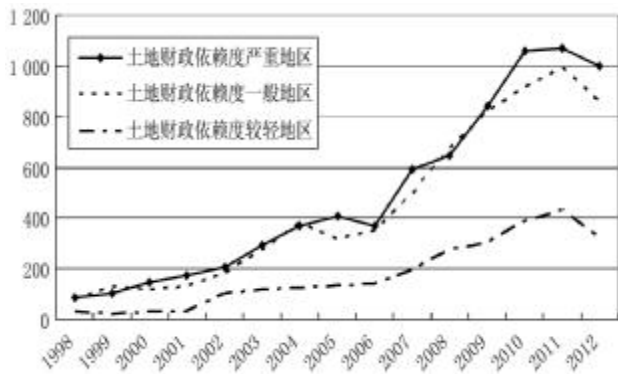


图4 不同财政依赖度地区土地出让价格

图5和图6分别显示了不同人均GDP地区的土地出让规模和出让价格。从图5可以看出,从2003年开始,三个不同经济发展水平的地区土地出让收入均开始呈现增长趋势,但是高人均GDP的地区增长更快。特别是2008年后,人均GDP高的地区要比人均GDP低的地区土地出让收入增长更为迅速。不过2012年高人均GDP的地区出让收入去2011年有所降低,而中等人均GDP和低人均GDP的地区则跟2011年基本持平。另外可以看到,中等人均GDP和低人均GDP的地区土地出让收入差距不大。

从图6可以看出,在2007年以前,不同人均GDP的地区,土地出让价格水平相差不大。但是从2007年开始,高人均GDP的地区出让价格与中低GDP的地区差距开始

扩大,对比图2可以发现,这是由于高人均GDP地区其土地出让价格主要取决于“招拍挂”模式的出让价格升高所导致。

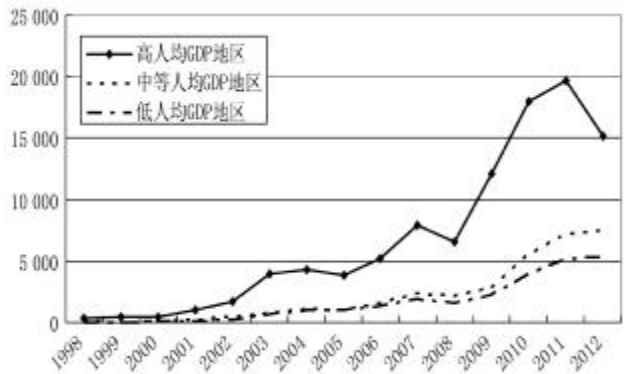


图5 不同人均GDP地区土地出让收入

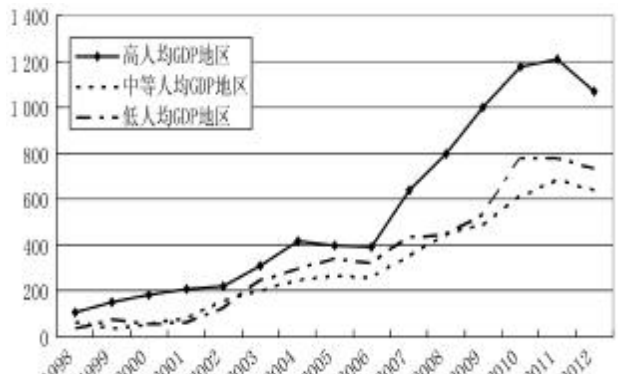


图6 不同人均GDP地区土地出让价格

三、中国土地出让规模和价格的影响实证分析

为研究我国近十多年来土地出让规模和价格是否受到财政分权和经济目标考核双重因素的影响,本文采用基于省级地区的面板数据进行实证分析。根据前面的阐述,可以提出以下的两点假设:

假设1:在财政分权下,地方政府净支出越大,可能使得地方通过出让更多的土地来获得收支平衡,因此不仅出让规模会增大,出让价格也会升高。

假设2:在经济目标考核制度下,地方政府为实现自己的政治目的,会采取工业和商业两种发展手段,在工业上,一般会通过协议方式出让土地;在商业上,一般会通过“招拍挂”方式出让土地,导致协议出让的土地价格与“招拍挂”出让的土地价格差距扩大。

(一)模型和估计方法

本文主要从经验分析的角度进行研究,为此,构建以下两个计量模型:

$$\text{landinc}_{it} = \alpha + \beta_1 \times \text{fd}_{it} + \beta_2 \times \text{economy}_{it} + \gamma \times \text{X}_{it} + \text{u}_i + \text{v}_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$\text{p}_1/\text{p}_2_{it} = \alpha + \beta_1 \times \text{fd}_{it} + \beta_2 \times \text{economy}_{it} + \gamma \times \text{X}_{it} + \text{u}_i + \text{v}_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式(1)中,landinc_{it}是第i个省t年的土地出让收入,fd

是衡量地方财政分权的变量, **economy** 是衡量地方经济目标考核的变量, **X** 为其余控制变量, u_i 代表个体效应, v_t 表示时间效应, ε 表示残差。在式(2)中, p_1/p_{2it} 表示第 i 个省 t 年的协议出让的土地价格与“招拍挂”出让的土地价格之比。根据前面的假设, 如果假设1成立, 在式(1)中, 变量系数 β_1 和 β_2 应显著大于0; 如果假设二成立, 在式(2)中, 变量系数 β_2 应显著小于0。

对于式(1)和式(2)主要采用面板数据模型进行估计。面板数据模型是截面数据与时间序列综合起来的一种数据资源, 集合了截面数据和时间序列数据的优点。在估计过程需要通过 **F** 统计量检验和 **Hausman** 检验来判别到底选择混合回归、固定效应还是随机效应。其中 **F** 统计量的原假设是截距项均相等, 即应选择混合回归模型, **Hausman** 检验原假设是个体效应与回归变量无关, 应选择个体随机效应回归模型。

(二)变量和数据来源

1. 土地出让收入 **landinc**: 本文采用每年每个省的土地出让价款衡量土地出让规模, 其中土地出让价款包括协议、招标、拍卖、挂牌四种出让方式的金额总和。数据全部来源于1999~2013年《中国国土资源统计年鉴》。

2. 土地出让价格之比 p_1/p_2 。薛慧光等(2013)认为由于政治经济考核目标的存在, 使得地方政府在出让土地时, 协议出让的价格会逐渐降低以吸引工矿企业进驻, 而“招拍挂”出让的价格会逐渐升高来获得资金收入用于其他投资, 因此其在分析过程中, 分别考察了经济目标对两个价格的影响。但是, 根据本文前面的统计描述, 可以看出在近十年间, 协议方式出让的土地价格并没有下降, 因此薛慧光等(2013)的计量结果没有反映真实情况。本文认为地方政府通过协议和“招拍挂”两种方式出让的土地价格都是呈上升趋势的, 但是通过“招拍挂”方式的土地出让价格上升速度高于协议出让, 因此本文用二者价格的比值进行衡量。由于《中国国土资源统计年鉴》从2003年开始统计这两种出让方式, 因此数据期间为2003~2012年, 每种方式的土地出让价格等于每种方式的土地出让价款与土地出让面积之比。数据来源于2004~2013年《中国国土资源统计年鉴》。

3. 财政分权 **fd**。从目前的文献来看, 对于财政分权有多种衡量方法, 但基本上学者都只采用了财政收入或者财政支出这一种指标。如龚丽贞(2011)用各省的人均地方本级财政收入占人均财政总收入(人均地方本级财政收入与人均中央本级财政收入的和)的比例来衡量财政分权的程度; 薛慧光等(2013)用下一级政府预算内财政支出与上一级政府预算内财政支出之比进行衡量。尽管采用单财政收入或单财政支出衡量中计算较为简单, 但是可以明显看出, 其存在不合理之处。如在用下一级政府财政支出与上一级政府财政支出之比时, 理论上认为该

指标越高。下一级政府受到的财政约束更加严重, 即财政分权系数越高, 但是, 财政支出越高的地方其财政收入往往也越高, 这就与用下一级政府财政收入与上一级政府财政收入之比衡量的财政分权相矛盾。因此, 本文综合财政收入和财政支出两个方面, 设计了衡量财政分权的指标。为了控制政府财政规模与人口规模之间的正向关系, 这里用人均财政指标进行计算:

$$fd = \frac{\text{人均地方财政支出} - \text{人均地方财政收入}}{\text{人均中央财政支出} - \text{人均中央财政收入}}$$

该指标表明当人均地方财政支出增加或者人均中央财政收入降低时, 财政分权强度越强(系数越小)。相反, 当人均财政收入降低或者人均中央财政支出增加时, 财政分权强度越弱(系数越大)。

4. 经济目标 **economy**。在上级政府对下级政府的政治考核中, 一般以地方生产总值(**GDP**)的增长率作为主要指标, 因此采用实际 **GDP** 增长率作为经济考核目标的衡量方式。

5. 地方房价水平 **hprice**。地方土地出让中较高的比例用于商业服务业, 而商业服务业中大部分用于房地产开发投资。一方面, 房地产开发的附加价值高, 形成了地方政府的财政收入主要来源; 另一方面, 最近几年来房地产价格的快速上升也使得地方政府和房地产商非常热衷于将土地转变为房地产用地。所以, 理论上房价的升高导致了土地出让规模和出让价格的升高。房地产价格水平用商品房销售额与销售面积之比进行衡量。

6. 市场开放度 **market**。理论上市场开放度越高的地区, 其本地投资建设和外来投资办厂的企业越多, 因此地方政府就需要出让更多的土地来满足工业和商业需求, 这会使得土地出让规模和价格升高。对于市场开放度的衡量, 之前的实证文献中使用较多的是樊刚等(2009)编制的中国市场化水平指数。但是该指数只到2008年为止, 由于所牵涉的指标较多, 很难更新到2012年, 本文采用各个地区的实际利用外资水平表示地区的市场开放度, 历年《中国统计年鉴》给出了以美元为单位的实际利用外资额, 本文用汇率将其转换为人民币计量单位。

表1 变量的统计描述

变量	单位	均值	标准差	最小值	最大值
landinc	亿元	340.62	588.78	0.05	4 582.41
p_1/p_2	-	0.40	0.29	0.02	2.49
fd	-	- 2.25	2.19	- 17.98	- 0.25
economy	%	11.61	2.39	5.40	23.80
hprice	元	3 105.74	2 439.44	744.13	17 782.01
market	亿元	249.29	362.61	0.00	2 286.72

注: p_1/p_2 统计期间为2003~2012年。

表1给出了1998~2012年期间各个变量的统计描述。从均值一列可以看出, 在此期间, 平均每个地区每年的土

地出让收入为**340.62**亿元,协议出让土地与“招拍挂”出让土地的价格之比为**0.4**,财政收入系数为**-2.25**,说明人均地方财政净支出是人均中央财政净支出的**2.25**倍。再观察**GDP**增长率,显示地方在此期间的平均增长率为**11.61%**。全国平均房价为**3 105.7**元,而实际利用外资水平为**249.29**亿元。

(三)模型估计结果及分析

1. 表2显示了土地出让规模作为因变量时的模型选择和估计结果。由表2可以看出,在全国样本下,**F**检验统计量为**12.54**,对应的概率**P=0.000<0.01**,拒绝了应该选择混合回归估计的原假设,应该选择固定效应模型或者随机效应模型。再由**Hausman**检验判断,统计量值为**84.64**,对应的概率**P=0.000<0.01**,因此拒绝了应该选择随机效应的原假设,最终选择固定效应模型的估计结果。从固定效应结果可以看出,四个自变量在**1%**显著性概率水平下均统计显著,并且系数均大于**0**,说明财政分权、经济目标、房地产价格和地区市场开放度均对地区土地出让收入有显著的正向影响,这验证了前面的假设1。

表2 土地出让收入的影响因素分析

因变量	landinc				
	全国	财政依赖度 严重地区	财政依赖度 不严重地区	高人均 GDP地区	中低人均 GDP地区
fd	0.147*** (0.000)	0.303** (0.017)	0.098** (0.024)	0.276*** (0.000)	0.012 (0.856)
economy	0.190*** (0.000)	0.228*** (0.000)	0.175*** (0.000)	0.139*** (0.000)	0.200*** (0.000)
hprice	2.295*** (0.000)	2.009*** (0.000)	2.510*** (0.000)	2.009*** (0.000)	2.234*** (0.000)
market	0.221*** (0.001)	0.115 (0.378)	0.267*** (0.000)	0.535*** (0.000)	0.213*** (0.002)
c	16.488*** (0.000)	-13.459*** (0.000)	-18.547*** (0.000)	-15.886*** (0.000)	-15.656*** (0.000)
F test (p-value)	12.54 (0.000)	8.61 (0.000)	13.50 0.000	13.00 (0.000)	10.36 (0.000)
Hausman test (p-value)	84.64 (0.000)	14.01 (0.007)	97.99 0.000	45.46 (0.000)	4.64 (0.326)
观测值数	465	165	300	150	315

注:①数据期间为1998~2012年;②*、**、***分别表示在10%、5%、1%的水平下显著;③各列结果即为模型选择下的估计结果。下同。

(1)分不同土地财政依赖度的地区看,在财政依赖度严重的地区,最终也选择了固定效应模型,并且在该地区,除了市场开放度变量系数不显著,其余变量系数均统计显著大于**0**,同样验证了假设1。而在财政依赖度不严重(即一般和较轻)的地区,最终也选择了固定效应模型,并且在该地区四个变量系数在**5%**显著性概率水平下均统计显著为正,同样验证了假设1。

(2)分不同经济发展水平的地区看,在高人均**GDP**的地区,选择了固定效应模型,系数结果显示四个变量系数

在**1%**显著性概率水平下均统计显著,验证了假设1。而在中等和低人均**GDP**地区,**Hausman**检验不能拒绝选择个体随机效应的原假设,因此选择随机效应模型。但是在该地区,财政分权系数不显著,这表明在该地区假设1并*i*成立。

2. 表3显示了不同出让方式的土地价格比值作为因变量时的模型选择和估计结果。由表3可以看出,在全国样本下,**F**检验统计量为**2.72**,对应的概率**P=0.000<0.01**,拒绝了应该选择混合回归估计的原假设,因此应该选择固定效应模型或者随机效应模型。再由**Hausman**检验判断,统计量值为**17.61**,对应的概率**P=0.001<0.01**,因此最终选择固定效应模型的估计结果。从结果可以看出,在四个自变量中,只有经济目标(经济增长率)和地区房价水平两个变量在**5%**显著性概率水平下显著,并且经济目标系数为负,这验证了假设2,但是房价变量系数大于**0**,这与前面的理论阐述不符。

(1)分不同土地财政依赖度的地区看,在财政依赖度严重的地区,最终也选择了固定效应模型,并且在该地区,除了市场开放度变量系数不显著,其余变量系数均统计显著。财政分权和经济目标变量系数小于**0**,房价变量系数大于**0**,同样验证了假设2。而在财政依赖度不严重地区,则选择了随机效应模型,在该地区,四个变量系数均不显著,说明假设2在财政依赖度不严重的地区不成立。

(2)分不同经济发展水平的地区看,在高人均**GDP**的地区,选择固定效应模型,除了市场开放度变量系数不显著,其余变量系数均统计显著,财政分权和经济目标变量系数小于**0**,验证了假设2。在中低人均**GDP**地区,则选择了随机效应模型,在该地区,只有房价变量系数显著为正,说明假设2在中低人均**GDP**的地区不成立。

表3 土地出让价格的影响因素分析

因变量	p1/p2				
	全国	财政依赖度 严重地区	财政依赖度 不严重地区	高人均 GDP地区	中低人均 GDP地区
fd	0.012 (0.671)	-0.168** (0.010)	-0.003 (0.889)	-0.161*** (0.004)	-0.003 (0.890)
economy	-0.020** (0.023)	-0.038*** (0.003)	-0.012 (0.284)	-0.028** (0.027)	-0.005 (0.670)
hprice	0.183*** (0.005)	0.330*** (0.000)	0.067 (0.266)	0.379*** (0.000)	0.221*** (0.001)
market	-0.007 (0.848)	-0.011 (0.811)	-0.024 (0.355)	-0.043 (0.604)	-0.013 (0.593)
c	-0.768* (0.089)	-1.951*** (0.001)	0.111 (0.817)	-2.760*** (0.002)	-0.913** (0.046)
F test (p-value)	2.72 (0.000)	4.94 (0.000)	2.48 (0.001)	4.51 (0.000)	1.85 (0.018)
Hausman test (p-value)	17.61 (0.001)	11.74 (0.019)	8.07 (0.089)	14.83 (0.005)	4.42 (0.352)
观测值数	310	110	200	100	210

3. 从实证结果可以看出,本文的假设1和假设2的现象在转型期的中国是存在的。一方面,在财政分权下,原先的财政收支地方包干制被“分税制”取代;另一方面,随着改革开放的深入,使得地方财政在工业化道路和城市化推进过程中都需要大量投资,用于企业的引进、公共基础服务设施建设等。因此,这两个方面的叠加使得地方政府财政缺口逐渐增大。而2002年国土资源部发布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》使得财政“饥饿”的地方政府看到了曙光。2002年后,通过“招拍挂”方式出让的土地快速增加,远远超过了协议出让的土地规模和价格。这与本文的实证结论是一致的。地方政府通过出让土地能获得减缓地方财政收支不平衡和达到经济考核目标的“一举两得”效果,特别是在土地财政依赖度强和经济发展水平高的地区,这一现象更为严重。这表明土地出让不仅仅会通过财政关系影响地方经济增长,同时地方财政行为和经济指标也会反过来影响土地出让的规模和价格,这一现象在东部沿海省份中是非常典型的。例如土地财政依赖度第一、人均GDP位列第三的浙江省这几年通过“招拍挂”方式出让了大批土地,不仅推高了房价,也推进了地方经济增长。之后,随着城镇服务设施的改进,产业、人口的集聚,以及浙江省国土面积小的特点,地价也快速上升。相信在产业不断转型的地区,通过协议出让的土地比重将逐渐减少,这会导致未来土地出让价格进一步上升。

我国土地出让收入主要来源于以下两种情况:一种是通过征地,政府将农地征收后转变为国有,进行出让;另一种是旧城改造,通过拆迁,重新规划土地,提高土地利用集约度,从而获取土地出让收入。可以说,这两种方式都能使土地利用效率提高和土地价值提升,并且,这种形式下的土地财政模式对社会经济的影响也是深刻的,但是受制于土地资源的硬约束,现行模式难以持续。这就需要中央有关部门,根据社会经济发展情况和财政运行机制,动态监管土地利用情况,出台新的制度法规,合理科学调控土地利用。另外,应主动引导现行地方政府土地财政模式的转变,避免土地财政风险的集中发生。

四、结论与建议

本文利用我国地区面板数据,研究了转型期我国土地出让的规模和价格是否受财政分权和经济目标考核共同影响。通过分析发现,在财政分权和经济目标考核制度下,地方政府通过出让更多的土地来获得财政收支平衡,导致土地出让规模和价格都升高,并且通过“招拍挂”方式出让的土地在规模比重和价格上都会远远高于协议出让方式。在财政依赖度强和经济发展水平高的地区,这一现象更为严重。根据实证结论,本文针对转变地方土地财政模式提出以下几点建议:

1. 针对财政分权导致的土地出让规模扩大,地方政

府应该逐渐从依靠不可持续的土地出让转变到依靠税收代替。例如可以通过开征房产税、遗产税来增加地方财政收入,从而逐渐减少对土地财政的依赖度。

2. 针对由政治经济考核导致的土地出让规模扩大,中央应该逐渐取消这一考核方式,不再以“GDP”论英雄。笔者认为,可以从社会福利、居民生活质量、生态环境、教育等民生问题出发,通过综合指标对地方官员的政绩进行考核。

3. 政府应该改善土地的征收制度。经营性用地和农村土地应采用市场机制解决,经营用地者与供地者(农村集体)通过直接谈判等方式进行交易,政府只保留土地用途和规划管制,促进土地价格由市场决定。

主要参考文献

张昕.土地出让金与城市经济增长关系实证研究[J].城市问题,2014(11).

岑树田,颜维海,纪明.土地出让价格与中国经济增长[J].金融经济研究,2013(9).

况伟大,李涛.土地出让方式、地价与房价[J].金融研究,2012(8).

李书华.我国城镇土地价格与商品房价格之间关系的研究——基于招标、拍卖、挂牌制度的分析[D].天津:南开大学,2012.

袁一方,王佳杰.双重激励下地方政府土地出让收入的影响因素研究——来自中国省级面板数据的证据[J].华东经济管理,2013(5).

薛慧光,石晓平,唐鹏.中国式分权与城市土地出让价格的偏离——以长三角地区城市为例[J].资源科学,2013(6).

朱丽娜,石晓平.中国土地出让制度改革对地方财政收入的影响分析[J].中国土地科学,2010(7).

龚丽贞.我国土地出让收入增长的影响因素与地区差异基于空间动态面板模型的实证研究[J].经济与管理研究,2011(9).

窦欣,杨金亮.土地出让金收入规模影响因素——基于省级面板数据的实证研究[J].经济与管理评论,2013(6).

刘洪彬,王秋兵.基于特征价格模型的城市住宅用地出让价格影响因素研究[J].经济地理,2011(6).

薛白.财政分权、政府竞争与土地价格结构性偏离[J].财经科学,2011(3).

李学文,卢新海.经济增长背景下的土地财政与土地出让行为分析[J].中国土地科学,2012(8).

【基金项目】吉林省科技厅科技发展计划项目“吉林省农村土地流转问题研究”(编号:20090654);吉林省社会科学基金项目“吉林省人口城镇化与住房价格互动关系研究”(编号:2014B297)