

中国经济改革研究基金会研究报告

土地财政改革问题研究

范子英

华中科技大学经济学院

2013年5月2日

摘要

近十年来，土地财政成为中国财政体制中最受关注的问题，土地财政在对中国的城镇化和工业化做出贡献的同时，也产生了诸多不利的影响，如助推了房价、激化了社会矛盾、加剧了宏观经济波动、增加了财政和金融系统的风险等等，因此对其进行改革的呼声渐起，但是对于具体的改革方向却没有一致的看法，其主要原因是土地财政的根源没有形成共识。

由于分税制改革在前，土地财政在后，很多学者就将这两者联系起来，认为分税制过于将全国的财政资源集中到中央政府，同时又没有对支出责任进行调整，因此增加了地方的财政压力，地方政府出于缓解财政压力的动机主动寻求其他收入来源，进而才将目标锁定在土地出让金。如果财政压力是土地财政的根源，那么未来的改革路线就非常清晰，应该是将财政集权模式重新向放权模式过渡，给予基层政府更多的财力资源，地方政府在财政压力缓解之后自然就会减少对土地财政的依赖。

但是这种简单的逻辑链条与三个主要的特征事实相冲突。首先是分税制改革并没有在实质上减少地方的财政资源，中央政府每年都向基层政府进行了大量的财政转移，如果考虑到这部分财政收入的再分配，中央和地方的收入分成在分税制前后并没有显著变化；其次是土地财政收入基本没有被运用于公共服务的提供，而是被投资到城市建设，这与财政压力不符；再次，财政压力无法解释地方政府“低价出让工业用地，高价出让居住用地”的行为。在既有的研究中，并没有文献对财政压力假说进行直接的检验，主要的障碍是无法度量财政压力的大小。

由于财政压力水平无法度量，我们转向测度财政压力的变化，本报告的研究发现，当地方财政压力降低时，地方政府的土地出让行为并没有发生变化。具体来说，我国很多的财政转移支付资源都掌握在中央各部委，我们利用了 2003 年政府换届时的部长更换的自然实验，发现 2003 年新上任的部长在分配转移支付时会向其来源地的城市倾斜，平均会使得其原来的地级市获得的转移支付增加 2 亿，相当于当地预算收入的 40%，如果是重要部长，新增的转移支付会上升至 9.4 亿。由于部长的当选对地方政府来说是非常“意外的”，并且部长带来的财政资源相对于地方财政收入足够多，因此这会显著降低这些城市的财政压力，但是这些城市的土地出让行为并没有发生变化，无论是土地出让面积或土地出让收入

都没有因为财政压力的下降而减少。因此，财政压力并不构成地方政府出让土地的真实原因，向地方政府放权也不是解决该问题的可行方案。

未来改革的方向应该锁定在土地财政制度本身，利用规范的房产税制度取代土地财政制度。本报告利用 2011 年年初在上海和重庆试点的房产税政策，重点评估了房产税的两个作用：价格效应和收入效应。研究发现房产税对试点城市的房价上涨有显著的抑制作用，房产税使得试点城市的平均房价相对于其潜在房价下降了 5.36%。但是，我国现阶段试点的房产税是窄税基模式，针对不同房屋和居住类型设置了相应的税收优惠和减免，这造成了两个主要的问题：一是产生了巨大的收入分配效应，由于房产税主要锁定在高端房地产市场，使得这部分需求转向了低端房地产市场，如小面积住房，造成了高端房产价格下降的同时、低端房产却在上升，而后者对应的恰好是城市中的中低收入阶层，窄税基的房产税反而降低了这部分群体的福利；二是窄税基的房产税不利于形成持续、可观的地方收入，窄税基的房产税覆盖面小，同时还造成了居民的避税行为，因此还远不足以成为土地财政的替代方案。

本报告发现，如果采用世界上主流的宽税基模式，中国的房产税有望能够取代土地财政。我们的测算显示，在宽税基的房产税方案里，上海和重庆筹集到的房产税收入将是一笔巨大的财政收入，重庆市最低可以筹集到 150 亿元，而不是现阶段的不足 1 亿元，而上海市最多可以筹集到 1200 亿元，也远高于现阶段的 22 亿元。这种方案下的房产税收入与地方财政收入相比，其占比是非常大的，最低的比重大概在 10% 左右，最高则接近 30%。而与地方土地出让金收入相比，其占比最高可超过 100%，最低也有 16.7%，因此宽税基的房产税可以取代土地出让金制度，弥补地方财政因土地出让金制度造成的收入损失。并且，相比土地财政的非预算收入，房产税属于政府预算内收入，其支出将更规范，也能够有效解决地方财政支出偏向问题。

就长期的改革来说，则不仅仅是推广宽税基的房产税，而是要从根本上改变地方政府的投资冲动，因此需要对现行的地方官员考核机制进行调整，将官员的目标由一维向多维转变，促使官员更多考虑民生和环境问题，从而在根源上解决地方财政收入和支出的扭曲行为。

目 录

1 我国土地财政的现状	1
1.1 土地财政的定义	1
1.2 土地出让的面积与收入	3
1.3 不同类型用地的出让情况	5
1.4 小结	8
2 我国土地财政的制度背景	10
2.1 地方政府出让土地的法律地位	10
2.2 土地招拍挂制度	12
3 土地财政的理论解释	18
3.1 财政压力	18
3.2 政治竞争	30
4 土地财政的贡献及存在的问题	35
4.1 土地财政的贡献	35
4.2 土地财政存在的问题	37
5 土地财政的根源：财政压力？	42
5.1 财政转移支付与财政压力：来自新任部长的外生冲击	42
5.2 财政压力与土地出让行为	63
6 土地财政与房产税	74
6.1 房产税对房价的影响：来自政策试点的证据	74
6.2 房产税对地方财力缺口的影响	93
7 土地财政的破解之道	102
7.1 逐步推广的房产税、缩小土地财政的规模	102
7.2 取消“窄税基”房产税，建立“宽税基”房产税	103
7.3 调整官员考核机制、抑制地方投资冲动	104
参考文献	106

图表目录

图 1.1	2
图 1.2	4
图 1.3	5
图 1.4	7
图 1.5	8
图 3.1	21
图 3.2	22
图 3.3	25
图 3.4	26
图 3.5	26
图 3.6	29
图 3.7	34
图 4.1	36
图 5.1	48
图 5.2	49
图 5.3	50
图 5.4	52
图 5.5	53
图 5.6	64
图 5.7	65
图 5.8	66
图 5.9	67
图 6.1	75
图 6.2	84
图 6.3	85
图 6.4	87
图 6.5	87
图 6.6	88

图 6.7	89
图 6.8	89
图 6.9	91
图 6.10	91
图 6.11	96
图 6.12	97
图 6.13	98
图 6.14	99
表 2.1	17
表 3.1	20
表 3.2	24
表 5.1	51
表 5.2	55
表 5.3	57
表 5.4	58
表 5.5	59
表 5.6	61
表 5.7	68
表 5.8	69
表 5.9	71
表 6.1	79
表 6.2	83
表 6.3	85
表 6.4	86
表 6.5	94
表 6.6	100

1 我国土地财政的现状

1.1 土地财政的定义

“土地财政”有狭义和广义之分，其中狭义的“土地财政”是指一些地方政府依靠出让土地使用权的收入来维持地方财政支出；在我国的政府预算收支划分中，政府收入由预算内收入、政府性基金收入和预算外收入组成，土地财政收入属于政府性基金收入的一部分，不属于公共预算内的收入；由于土地出让收入占地方预算收入的比例很高，在一些大城市，如上海、北京等，土地出让收入与地方预算收入相差无几，而在杭州，土地出让收入甚至还高于地方预算收入，因此土地出让收入被称为预算收入之后的第二财政。

将土地出让金收入与财政的关系定义为土地财政，是与 1994 年之前的“企业财政”对应的。在 1994 年之前，地方财政的收入很大部分依赖于预算外收入，地方政府为了逃避与中央分享预算内收入，倾向于将预算内收入转移到预算外，其中一个主要的手段就是将企业应收税款变更为收费，地方财政过度依赖于从企业的收费，因此地方财政也被称为“企业财政”。与此类似，1994 年之后的土地出让收入同样不属于预算收入，并且也是地方政府收入的主要来源，同时还不受中央政府的监管，因此也被提升到“财政”的级别。

广义的土地财政，不仅仅包括土地出让金收入，还包括与土地出让相关的其他税费收入。在我国现行的土地房产税收体系中一共有 11 个税种，其中与土地直接相关的是城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契税 4 种，此外的 7 个税种与房地产相关，分别是房产税、营业税、个人所得税、城市维护建设税、企业所得税、教育费附加和印花税，这些相关税种主要是指向房地产企业和建筑企业所征收的税，其中个人所得税主要是针对个人在转让住房所得时征收。其中房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契税 5 种税收全部属于地方税，就收入划分而言，它们与土地出让收入的性质相同，因此可以直接归为土地财政的一部分。

除去相关税收收入外，与土地出让相关的还有名目繁多的收费，并且这些收费涉及了国土、农业、水利、交通、文物、林业等行政主管部门。如国土部门的收费有耕地开垦费、管理费、业务费、登报费、房屋拆迁费、折抵指标费、新增

建设用地有偿使用费等等。

从土地财政的狭义和广义定义来看，狭义的土地财政相对比较明确，在不同地区和不同时间是可以相互比较的，但是广义的土地财政涉及的税费项目太多，对于一些与土地出让相关、但仅是间接关系的税费，是非常难以量化的，比如房地产企业的各种税收到底在多大程度上可以划为土地财政等等，并且在已有的统计体系内，还没有针对某一个类型交易的税收统计，比如关于营业税的统计中就没有区分其交易属性，因此很难对广义的土地财政进行量化分析。

我们以“土地财政”做为关键词在中国期刊网进行搜索，发现学术界真正将土地问题提升到土地财政是 2004 年之后，在能够搜索到的文献中，最早以“土地财政”作为标题的是 2004 年 12 月 15 日刊登在《小康》上的一篇报道，在 2005 年国务院发展研究中心的刘守英和蒋省三在《中国土地科学》上撰文，正式将土地财政做为一个科学问题提出来。在 2006 年之后出现了大量的文献研究土地财政，在 2011 年，有 463 篇文献涉及到土地财政的讨论，特别是在最近四年，学术界关于土地财政的研究出现了“井喷式”的增长，这说明该问题在社会和思想界都引起了深刻的思考。

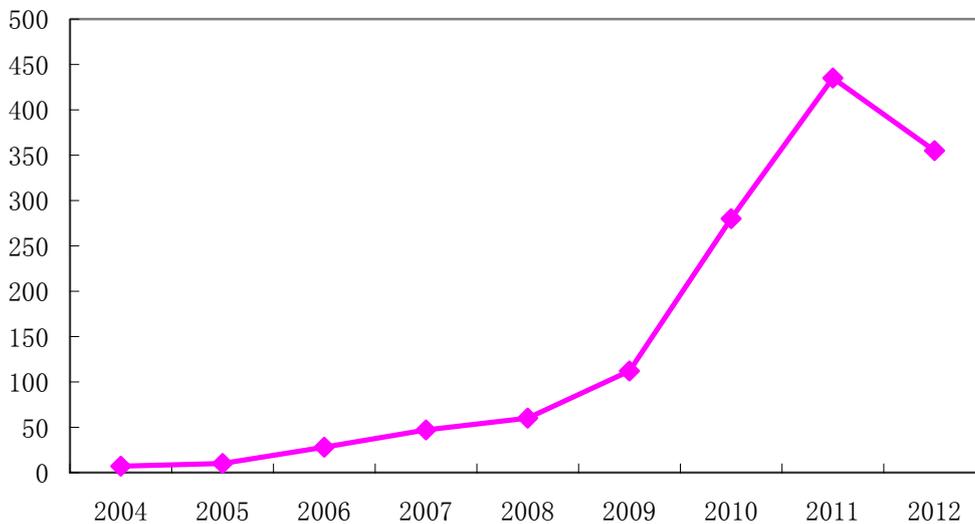


图 1.1 有关“土地财政”的研究文献数量
数据来源：中国期刊网

有很多文献在定义土地财政时，直接将土地财政与财政压力对应起来，如骆祖春（2012）认为土地财政“特指 1994 年中国分税制改革以后，在中央与地方财政分权体制不健全条件下，地方政府为缓解财政压力，利用现行的土地产权与管理制度的不足，以自有可支配收入、资源控制及政治收益综合的最大化为目标，

以城市用地规模膨胀为核心，通过土地收购和出让之间巨大的价格‘剪刀差’，获取由地方政府自主支配的土地资产收益及其延伸收益，它主要被地方政府用于基础设施建设和生产性投资活动，由此形成地方政府一套相对独立的财政收支活动与利益分配体系。”

我们认为这样的定义不够科学，从图 1.1 可以看出，土地出让收入真正成为引起学术界关注也是在 2006 年之后的事情，这说明土地财政并不是伴随着分税制改革产生的，不能因为分税制改革在前、土地财政在后，就认为两者是因果关系，也不能因为分税制导致地方财力紧张，就主观认为这是土地财政的根源，况且分税制是否真的导致了地方财力紧张本身就是一个没有回答的问题。因此我们认为土地财政仅能解释为其与地方政府收入的关系，即因为土地出让收入占地方收入比例太大，构成地方收入的一个主要来源，因此可以提升到财政的层次进行讨论，而不是一般的政府收入问题。

1.2 土地出让的面积与收入

在每年的《中国国土资源年鉴》上统计了当年的土地出让情况，从图 2 可以看出，在 2000 年之前土地出让收入占地方财政收入的比重不到 10%，还没有成为地方财政的主要收入来源，因此也没有提升到财政的层次，土地出让收入真正出现大幅度上升是 2002 年之后，该年的土地出让收入相比 2001 年增长了近一倍，2003 年再在 2002 年的基础之上翻了一番，达到 5421 亿元的规模，其在地方财政收入的比重也达到 55%，为历史最高水平，2003 年土地出让收入的大幅度上涨与“招拍挂”制度有关，该制度的推行要求减少协议出让的土地面积，所有工业用地和商住用地都要求采用公开的招拍挂制度，因此名义上的土地出让收入出现上涨。

在 1999-2009 年间，土地出让收入在两个年份出现了下滑，最近的一次是 2008 年，由于受到国际金融危机的影响，中国国内的房地产市场也面临了需求的萎缩，房价的大幅度下降带来了土地出让价格和出让面积的下滑，下降幅度超过 16%，其占地方财政收入比重也从 52% 下降至 36%。2009 年土地市场很快出现了反弹，土地出让收入从 2008 年的 1 万亿上升至 1.7 万亿，一年间上升了 70%，其占地方财政收入的比重也重回 50% 的水平。

图 1.2 的土地出让收入揭示了两个主要的特征：（1）土地出让收入增长迅速，

土地出让收入金额在 11 年间增长了 32 倍，远高于同期的财政收入增速；（2）土地出让收入是顺周期的，并且波动更大，在经济繁荣阶段，土地出让收入的增幅较财政收入更快，但是在经济衰退阶段，土地出让收入的减少幅度也更大，因此其给地方政府财力带来的冲击会被放大。

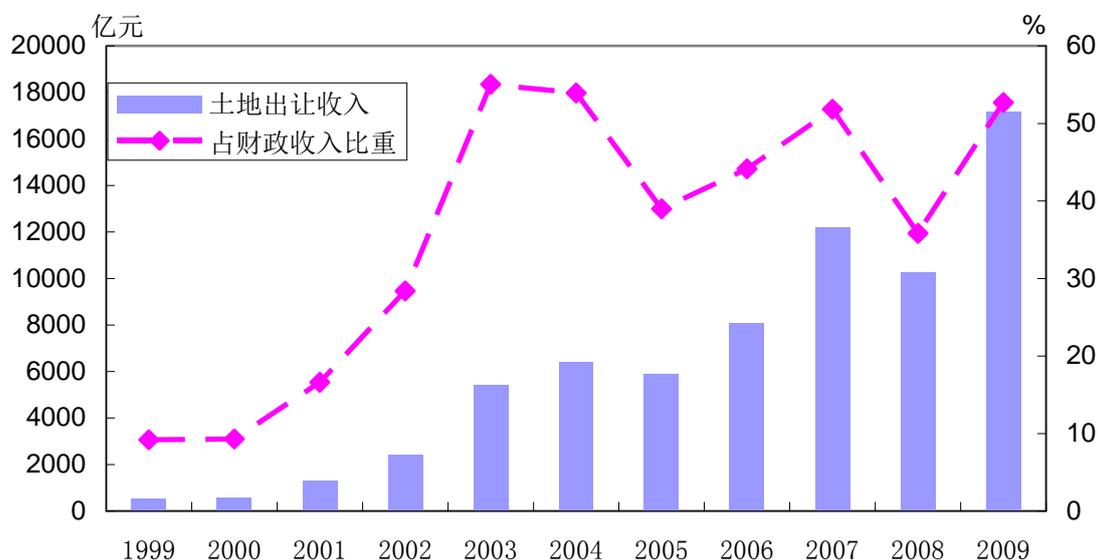


图 1.2 土地出让收入及占地方财政收入比重
数据来源：《中国国土资源年鉴》、《中国财政年鉴》

土地出让面积与土地出让收入之间不是完全对应的关系，从图 3 可以看出，在 1999-2003 年直接，土地出让收入主要是由土地出让面积的增加驱动的，土地出让收入在这一段时间内增加了 9.5 倍，土地出让面积增加了 3.3 倍；在 2005 年和 2008 年，土地出让面积的下降与土地出让收入下降是一致的，但是在其他年份，土地出让收入的增加与土地出让面积关联不大。在 2006 至 2009 年间，土地出让面积没有出现大幅度的增加，2009 年的土地出让面积甚至还少于 2006 和 2007 年，但是 2009 年的出让收入却比 2007 年高出 40%，比 2006 年高出 112%。实际上，土地出让面积在 2003 年之后都没有出现大幅度的增加，土地出让面积最多的是 2007 年，为 23 万公顷，仅比 2003 年多 21%，在某些年份甚至出现土地出让面积与出让收入的反向走势，比如 2004 年和 2009 年的土地出让面积都有不同程度的下降，但是土地出让收入却上升。

当我们观察土地的平均价格时，则发现了完全不同的规律。除了 2006 年有轻微下降之外，1999-2009 年间的土地价格都保持了上升趋势，即使在金融危机冲击的 2008 年，面临需求萎缩的时候，土地出让价格还是同比上涨了 19%。在 2003-2009 年间，土地出让面积几乎保持了平稳，但是土地出让价格却上涨了

178%，特别是在 2006-2009 年的三年间，土地出让价格就上涨了 124%。土地出让面积的波动与土地出让价格的稳步上升让我们对土地出让收入的来源有更清晰的了解，这里面存在两种矛盾的机制，一是土地出让收入的增加完全是土地出让价格推动的，而土地出让价格又是因为房地产价格派生的，因此土地出让收入相当于地方政府分享到的租；二是地方政府主观操控土地的供给，通过垄断控制土地的供给，在需求增加的同时表现为价格的上升，从而获得更多的土地出让收入。如果是第一种机制，则说明是房价推动了地价，如果是第二种机制，则是地价推动了房价。图 1.3 更加倾向于支持第一种机制，在 2006-2009 年间地价出现了大幅度上涨，按照微观经济学中基本的垄断模型，当面临需求和价格上升时，供给也会出现一定程度的增加，但是很明显，这段时间内的土地供应量没有出现增加的趋势，因此这说明土地出让面积不完全是地方政府可以操控的对象。

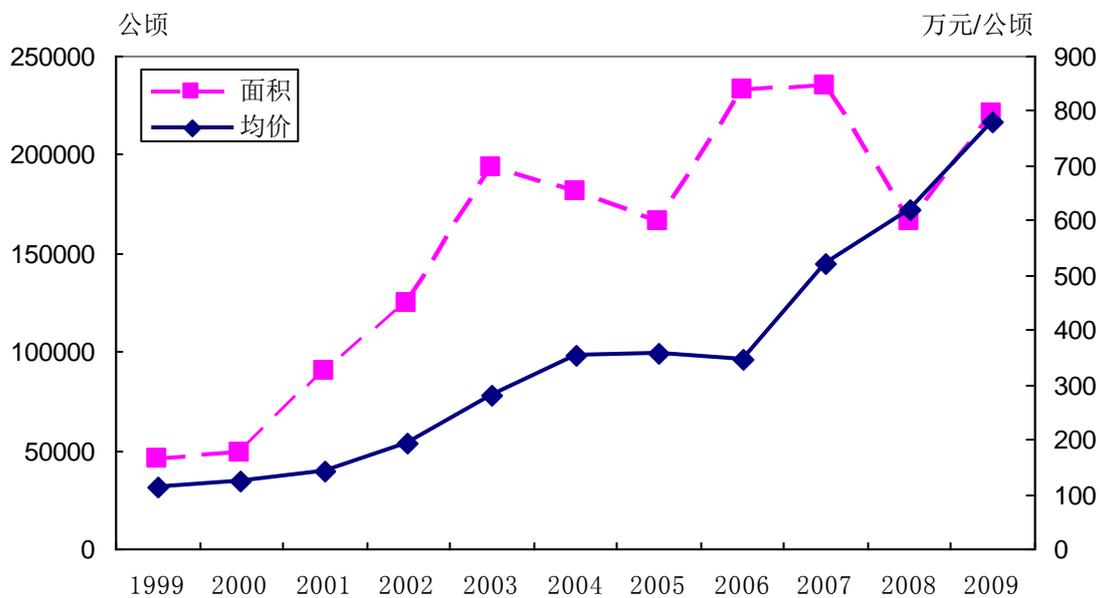


图 1.3 土地出让面积及平均价格
数据来源：《中国国土资源年鉴》

1.3 不同类型用地的出让情况

在我国的国土资源统计中，有按用地类型和供地方式统计的数据，不过在我们能够查找到的数据中，只有 2003 年之后才有这两种分类的统计，虽然土地出让数据在 2000 年之前就存在。我国目前的用地类型分为商服用地、工矿仓储用地、公用设施用地、公共建筑用地、住宅用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地，其中的住宅用地又按照不同的类型分为别墅高档公寓、普通商品房、

经济适用房和其他住房。在 7 种主要的用地类型中，商服用地、工矿仓储用地和住宅用地是需要通过缴纳土地出让金获取的，其他类型的用地都是公共用地，一般也不采用市场化的手段，我们可以将这三种用地归并为两类：商住用地和工矿仓储用地，前者是土地市场的主体，构成地方土地出让收入最主要的来源，对地方政府而言，商服用地和住宅用地都是为了最大化土地出让收入，而工矿仓储用地则是为了发展工业，这部分用地是地方政府招商引资的手段之一。

从图 1.4 可以看出，在 2003-2009 年间，工矿仓储用地一直占三种类型用地一半以上，并且总体来看呈上升趋势，其占比从 2003 年的 54.7% 上升至 2006 年的 64.2%，虽然随后有所下降，但在 2009 年很快就恢复到 56.4%。工矿仓储用地的波动构成整个土地出让市场上的波动来源，2008 年的全部土地供应面积同比下降 6.9 万公顷，其中工矿仓储用地的供应就下降了 4.9 万公顷，占下降规模的 71.2%，而在 2009 年土地供应出现回暖迹象时，也几乎全部是因为工矿仓储用地上升导致的。此外，众所周知的是，大多数的工矿仓储用地都不在主城区，与城市核心区域相距较远，一般都是在较偏远的郊区或者新的开发区，这些地区的地价水平一般都很低，比如在 2007 年，工矿仓储用地的平均价格为 156 万元/公顷，而同期的商服用地和住宅用地均价分别为 871 万元/公顷和 1131 万元/公顷，是前者的 5.6 倍和 7.3 倍。在一些调查研究中，很多学者都指出工矿仓储用地的很多出让收入最后还返回给企业，这些收入仅体现在账面上，并没有实质性地进入到地方财政收入中。

另一方面，商服用地和住宅用地的供应规模几乎没有太大的波动，其中商服用地甚至还出现了一定程度的下降，2003 年的商服用地规模为 3.9 万公顷，到了 2009 年仅剩下 2.8 万公顷，在 2005-2009 年间商服用地的规模保持基本的稳定，除了在 2009 年有补偿性的略微增加之外，其他年份维持在 2-3 万公顷。住宅用地的规模在 2003-2007 年间保持了上涨的趋势，从 4.3 万公顷增加至 6.6 万公顷，增加了 50%，2008 年受金融危机的影响出现了 23% 的下降，2009 年很快又反弹。如果我们将商服用地和住宅用地规模加总，会发现在 2003-2009 年间商住用地的供应基本保持稳定，平均来看维持了 8 万公顷的规模，考虑到商住用地是地方土地出让收入的主要来源，例如在我们能够找到的最新数据中，2008 年商住用地的出让收入总和为 8328 亿元，占全部土地出让收入的 81.2%，而其面积仅占全部出让土地的 44.2%。这一发现在财政压力的文献中非常难以解释，如果地方政府是为了获得更多的土地出让收入，为何在能够贡献收入的用地类型上没有任何操作，而在一些不能带来收入的用地类型上却频繁增加或者减少供地面积。

这里至少有两个重要的发现，一是地方政府在工矿用地和商住用地的出让方面面临了完全不同的激励，很显然地方政府是通过后者获得了巨额的土地出让收入，通过前者获得了更高的 GDP 增长，如果说地方政府在这两个目标之间有权衡的话，在 2003-2009 年间，数据上更倾向于第一个目标，即地方政府的土地供应行为是为了获得更多的 GDP；二是土地价格的攀升与地方政府垄断控制供地规模没有关系，由于 2003-2009 年间的商住用地规模几乎没有发生变化，并且其占比也很低，地方政府倾向于将稀缺的建设用地指标用于招商引资，进而挤压了用于商住的土地指标。

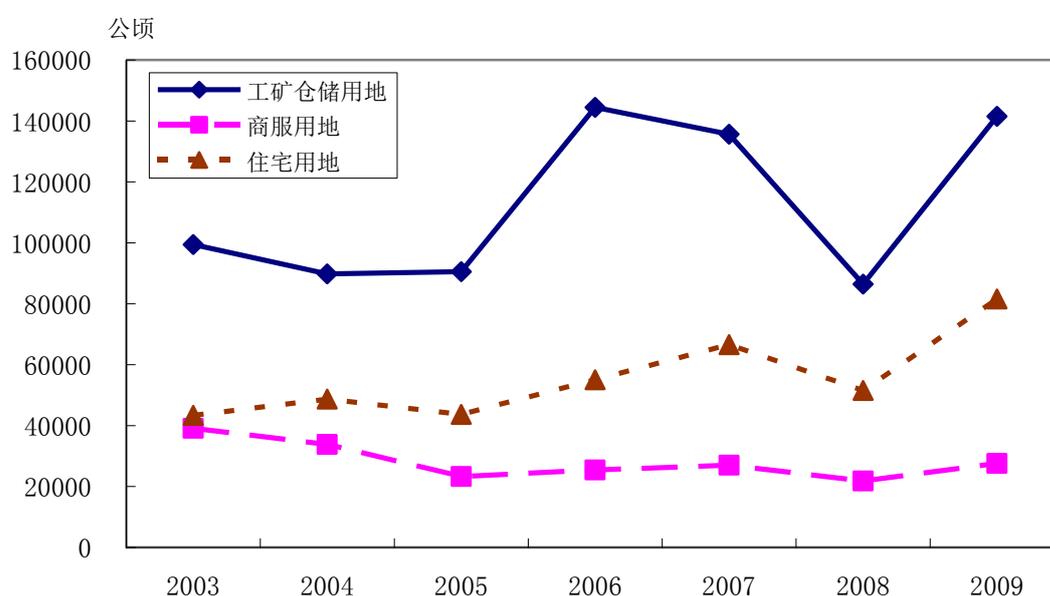


图 1.4 不同用地类型的出让面积
数据来源：《中国国土资源年鉴》

国有土地的供应方式主要有招标、拍卖、挂牌、协议、划拨和租赁 6 种，后两者方式主要是针对公共用地和事业用地，并且规模一般都较小，因此我们这里主要关注前四种。在《中国国土资源年鉴》上，最早按供应方式统计土地供应的是在 2003 年，其中招拍挂是一对多的市场竞争的方式，而协议则是一对一的方式，前者比后者更透明。国土资源部于 2002 年 5 月发布第 11 号令，颁布实施《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》明确规定包括商业、旅游、娱乐、商品住宅用地的经营性用地必须通过招拍挂方式出让，但是对于其他土地还可以采用协议或者划拨等方式出让，例如在 2007 年之前，大多数的工矿仓储用地都是通过协议的方式出让的，因此在 2003-2006 年间，协议出让的土地面积是招拍挂出让

的两倍多，协议出让是此期间最主要的供应方式。

2007 年国家将工矿仓储用地也纳入招拍挂的范围，2007 年 3 月 16 日，新颁布的《中华人民共和国物权法》对土地招标拍卖挂牌范围进行了明确规定：“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让”。我们在图 1.5 可以看出，当年的协议出让土地开始下降，而同期的招拍挂开始上升，此后该政策得到了进一步的贯彻，到 2008 年只有极少数的土地采用协议的方式，只有 2.7 万公顷的土地是协议出让，而招拍挂的土地面积高达 13.9 万公顷，后者是前者的 5.2 倍。从图 1.5 两者出让方式的交叉变化来看，基本上是将原来通过协议出让的土地变更为招拍挂出让，两者之间的增减几乎是完全对称的，因此统计数据揭示招拍挂在各地的实施效果比较明显，到 2009 年全国出让的所有土地中，通过招拍挂方式出让的占有 85%。

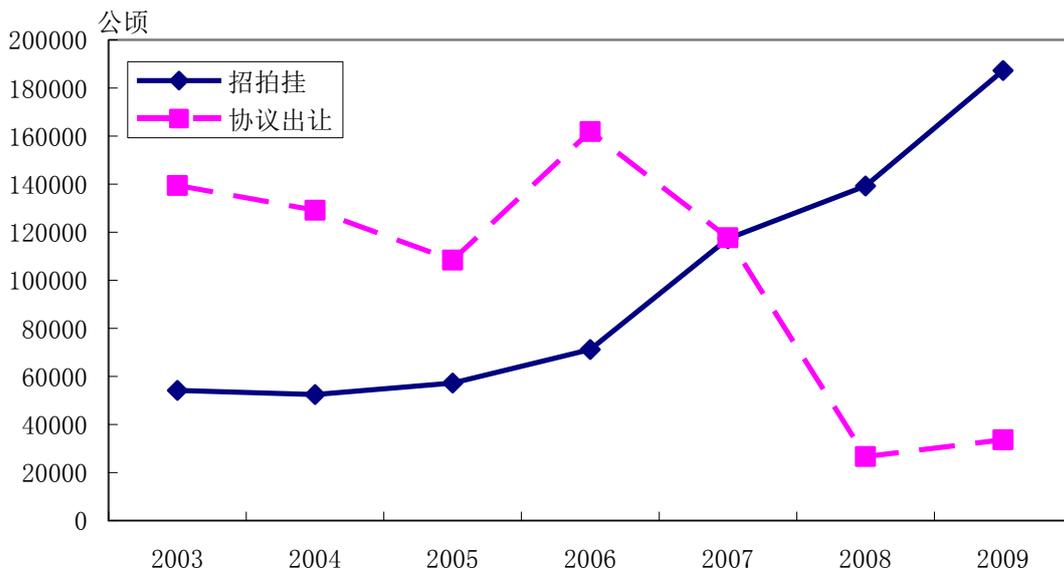


图 1.5 不同供地方式的土地出让面积
数据来源：《中国国土资源年鉴》

1.4 小结

从前述的描述性和统计性分析可以总结出，虽然关于土地财政的定义还存在争论，但是大多数的定义还是主观地将之与财政压力直接挂钩，而超越了其本来的属性，我们认为土地财政仅能定义为其占地方政府收入比重过高，成为预算内收入后的第二收入，其定义与 1994 年之前的企业财政是对应的。同时，土地财

政的狭义定义相对较为明确，但是广义的土地财政存在两个主要问题，一是无法理清到底哪些税费收入属于广义的土地财政，没有一个科学的合理标准，二是统计数据上无法对广义的土地财政进行量化，因此我们只采用狭义的土地财政的定义。

从土地财政与地方预算收入的对比可以看出，土地财政真正成为一个关注的问题是在 2003 年之后的事情，在 1999-2003 年间，土地出让面积和均价都出现大幅度上升，导致地方政府从土地出让中获得了可观的收入，土地出让收入才提升为财政的层次。土地财政呈现典型的顺经济周期现象，在经济繁荣时期表现优秀，但在衰退期间则下滑剧烈，因此会放大经济周期的效应。在 2003 年之后，土地出让面积基本保持了稳定，而土地均价却呈现持续上升的趋势，因此地方土地出让收入的增加主要是由地价驱动的，与面积几乎没有关联。

而在不同用地类型的数据中，上述结论更加明显。工矿仓储用地的占比最大，而给地方政府提供收入支持的商住用地面积占比却很低，并且后者在历年来基本维持稳定，反而是工矿仓储用地的波动很大，因此很难说明地方政府在土地出让上的行为是收入最大化，而更倾向于是 GDP 增长的目标，地方政府在土地出让面积上仅表现为操作工矿仓储用地的面积，而没有对商住用地的面积进行调整。而在不同的供地方式上，受招拍挂影响较大的是工矿仓储用地的出让，由于这些用地价格较低，地方政府往往倾向于通过协议的方式出让，但是 2007 年的政策使得这些低价的土地也必须通过公开、透明的招拍挂，使得招拍挂成为现阶段最主要的土地出让方式，这虽然会对地方政府招商引资的行为产生一定的影响，但依然无法排除地方政府“先征后返”的可能性。

2 我国土地财政的制度背景

建国初期，我国实行的是土地无偿划拨制度，土地依靠行政手段被无偿划拨给企业、事业单位使用。当时的《宪法》第 14 条第 2 款规定：“任何组织或者个人不得侵占、出租、买卖或以其他形式非法转让土地。”此时土地不是商品，也不存在土地市场，一律收归国家，土地无偿使用和无限期使用，土地使用者不能转让土地。这种使得一旦获得土地的使用权，便可长期持有，而导致的结果是城市土地需要的不合理膨胀和土地利用率低，以及土地使用者的利益不均，国有财产流失，浪费现象严重等等问题。

1978 年之后，改革开放使得我国开始建立市场经济体系。而土地作为一种重要的资源自然被提上日程，土地的价值在此时才得以重视。1987 年 4 月，国务院首次提出了“土地使用权可以有偿转让”的政策。同年下半年，深圳经济特区深圳市打破了国有土地使用权不允许转让的法律规定，率先进行土地使用权有偿转让的试点，第一次拍卖了国有土地的使用权，限期 50 年。深圳的国有土地出让试点改革的成功和产生的影响，推进了我国国有土地出让制度的确立，加快了土地使用制度改革步伐。

1988 年七届人大一次会议对《宪法》进行修改，规定“土地使用权可以依照法律的规定进行转让”。这次修宪明确了土地使用权的商品属性，可以进入市场。《土地管理法》也做出相应修正，指出“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。进一步明确了步明确了国有土地有偿使用制度，建设单位应当以出让等有偿方式取得国有土地。从此，在法律意义上界定了土地的有偿使用制度。

2.1 地方政府出让土地的法律地位

城市土地的存量和增量形成了各类城市用地，再加上农村集体土地作为一个增量成为部分城市经营性用地，共同构成了土地出让市场。城市的土地为人们的生活提供空间和场所，也为城市的经济活动提供承载的空间，其作用之大也就导致了需求量的巨大。但是另一方面城市的土地是有限的，而且其具有地域性，不存在任何两块相同的土地。这种供需的巨大差异也就给了土地所有者巨大的垄断地位。

从土地的获得权方面来看，1982 年《国家建设征用土地条例》规定，国家

进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业，可以征用集体所有的土地，而且“征用的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用权。”也就是说现行法律规定中国农村土地归集体所有，但在具体土地征用过程中作为土地所有者的村集体没有权力直接将农地转为非农地并在市场上交易，这种权力握在地方政府的手中，因此，地方政府就成了土地征用的主体。当然其权利在 1996 年国家为保证粮食安全提出 18 亿亩红线之后有所限制。18 亿亩红线是指我国的耕地面积不得低于 18 亿亩，因此地方政府在征地时必须保证着一要求。尽管这一要求使得地方政府征地有了一定限制，但政府仍然可以通过“赶农民上楼”等方式获得建设用地。土地的廉价获得仍然是地方政府的特有权利。

从土地的出让来看，国家实行土地有偿使用制度之后，土地归国家所有。《宪法》和《土地管理法》的相关规定给地方政府出让土地奠定了基础。地方政府虽为国家行使权力的代理者，但其实际上是土地一级市场的惟一所有者与供给者，负责本区域内城市土地的经营和管理。地方政府出让土地的法律地位在土地有偿使用开始时就已确定，并且在之后不同的出让方式中进行了明确的职责规定。

1990 年颁布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》中就提到“土地使用权的出让，由市、县人民政府负责，有计划、有步骤地进行”。并指出土地使用权出让的地块、用途、年限和其他条件，由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划和建设管理部门、房产管理部门共同拟定方案，按照国务院规定的批准权限批准后，由土地管理部门实施；土地使用权出让合同应当按照平等、自愿、有偿的原则，由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订；依照协议、招标、拍卖等规定方式出让土地使用权的具体程序和步骤，由省、自治区、直辖市人民政府规定。

此后在 2002 年颁布的《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》中仍然指出市、县人民政府土地行政主管部门的主体地位。并明确其应编制和公布国有土地使用权出让计划；会同城市规划等有关部门共同拟订拟招标投标挂牌出让地块的用途、年限、出让方式、时间和其他条件等方案；确定招标标底，拍卖和挂牌的起叫价、起始价、底价，投标、竞买保证金等。

2003 年《协议出让国有土地使用权规定》要求省、自治区、直辖市人民政府国土资源行政主管部门应当依据本规定拟定协议出让最低价，报同级人民政府批准后公布，由市、县人民政府国土资源行政主管部门实施。市、县人民政府国土资源行政主管部门要编制国有土地使用权出让计划，批准后向社会公布，审核

土地申请人的相关条件、制定协议出让方案、对土地价格进行评估，签订相关合同并公布结果。这些制度安排形成了一种局面，任何单位建设用地必须来自国有土地，国有土地的供给需依靠征用、拆迁集体土地，征地属于国家行政指令，具有法律上的强制性。国家是土地征用拆迁的唯一决定者，地方政府代表国家具体行使土地的征用权。

在土地出让金收入的分成方面，中央政府和地方政府的博弈从未停止过。最初规定，全部土地出让金的 60%留给地方政府，40%上缴中央，所有出让金都做到专款专用，用于土地开发和城市建设。但是这种分成方式不利用地方政府开展有偿出让。因此为促进土地的可有偿出让活动，从 1990 年开始，中央政府根据各地的不同情况，酌情向地方政府返还一部分土地出让收入。另一方面，地方政府在信息上了解更充分，其上报的出让金金额也决定了其得到收入。在这种情况下，中央政府在土地出让方面是没有实权的，地方政府具有绝对的垄断地位，土地出让的数量、规则都由其一手控制。

可见，地方政府在法律上以及实质上都是土地出让的垄断供给者。

2.2 土地招拍挂制度

土地出让的方式包括协议、招标、拍卖以及挂牌四种方式。由于协议方式是政府与指定对象的一对一的谈判，所以协议出让具有非公开性、非竞争性和价格低的特点。因此相对来说招拍挂的方式更加公平。因此招拍挂制度自提出开始就备受政府青睐，多次作出指示要求推行、发展、完善、改革招拍挂制度。

2.2.1、土地招牌挂制度的演变

随着市场经济的不断发展，土地使用的市场化程度也逐步提高。1999 年，在全部出让土地中，招标拍卖出让面积仅占 2.38%，协议出让占 97.62%。为推进土地的市场化，1999 年颁发了《国土资源部关于进一步推行招标拍卖出让国有土地使用权的通知》，指出“推行招标、拍卖出让国有土地使用权，是深化土地使用制度改革和健全土地市场的客观要求”，并指出“商业、旅游、娱乐和豪华住宅等经营性用地，有条件的，都必须招标、拍卖出让国有土地使用权。”这一规定使得招标和拍卖方式被大力度推行。

2001 年招拍挂的出让面积有所上升，但仅为 5%。由于协议出让中出现的资

源无效率配置，为加大招拍挂的力度，2001年的《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》明确提出：“各地要大力推行土地使用权招标、拍卖。”“商业性房地产开发用地和其他土地供应计划公布后同一地块有两个以上意向用地者的，都必须由市、县人民政府土地行政主管部门依法以招标、拍卖方式提供，国有土地使用权招标、拍卖必须公开进行。”2002年，国土资源部又颁布实施《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》指出“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。前款规定以外用途的土地的供地计划公布后，同一宗地有两个以上意向用地者的，也应当采用招标、拍卖或者挂牌方式出让。”2003年，土地出让中招拍挂的面积达到27.78%，占总出让收入的52.50%。这一比例相对于2001年提高很大幅度。

土地资源市场配置的成功得到了国家的肯定，国家进一步扩大市场范围，推动市场化。2004年，国土资源部监察部颁布《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》规定要严格控制划拨用地的范围，尽量采取价格机制。对于工业用地也要创造条件实行招拍挂制度，并且提出8.31大限，指出必须于2004年8月31日前将经营性土地历史遗留问题处理完毕。2004年8月31日后，不得再以历史遗留问题为由采用协议方式出让经营性土地使用权。可见政府实行市场化土地资源分配的决心。

由于建设用地总量增长过快，地方政府为吸引投资，降低工业用地的出让金额，使得低成本工业用地过度扩张，违法违规用地、乱占耕地现象严重，2006年的招拍挂面积仅占出让面积的28.6%。2006年国务院下发了《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，对耕地保护、农业征用补偿等作出相关规定，并指出工业用地出让最低价标准以及必须实行招标拍卖挂牌出让，这一规定将工业用地也纳入了招拍挂范围，进一步促进了招拍挂市场的发展。2007年颁布的《中华人民共和国物权法》又将工业用地招拍挂出让由国家政策上升到了法律规定。

招拍挂制度不断完善，但与此同时地方政府追求高财政收入，谋求高地价，而房价飞速上涨，民生堪忧。因此2011年国土资源部下发《关于坚持和完善土地招标拍卖挂牌出让制度的意见》指出要积极发挥招拍挂市场配置土地资源中的作用，积极探索招拍挂出让方式创新，保持地价平稳合理调整。并提出要竞地价，限房价，保证民生的发展。这一规定提出地方政府不可只讲高价格作为土地出让标准，而是要综合考虑，注重民生，这也体现着土地出让方式向着更合理，更民生的方式开始转变。

2.2.2、招牌挂程序及适用范围

招标出让

国有土地使用权，是指市、县人民政府土地行政主管部门发布招标公告，邀请特定或者不特定的公民、法人和其他组织参加国有土地使用权投标，根据投标结果确定土地使用者的行为。招标方式分为公开招标和邀请招标两种形式。

城市土地招标过程包括招标、投标和评标三个基本环节。

(1) 招标：出让方根据具体出让地块的具体要求，在确定的投标日期前的一定时间向特定或者不特定的投标者发出招标文件。投标者应充分研究招标者提供的地块材料，据自己企业的客观经济能力，写出土地利用方案，估算出自己能承担的出让金数额，写好标书。

(2) 投标：投标人在投标截止时间前将标书投入标箱，投标者按照规定的日期、地点、金额、方式交付保证金。投标人应对标书和有关书面承诺承担责任。

(3) 评标：出让人按照招标公告规定的时间、地点开标，邀请所有投标人参加。由投标人或者其推选的代表检查标箱的密封情况，当众开启标箱，宣布投标人名称、投标价格和投标文件的主要内容。并由评标小组进行评标。评标小组由出让人代表、有关专家组成，成员人数为五人以上的单数。评标小组应当按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审。招标人根据评标结果，确定中标人。

相关条例中规定对能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准，或者能够满足招标文件的实质性要求且价格最高的投标人，应当确定为中标人。因此招标方式不是以获取最高出让金为主要目的，招标人可全面审视投标人各方面条件，并非只关注出让金数额，对土地使用者有较高的限制，要求其具备良好开发业绩、资质、较高的银行信用等限制要求。因此，招标方式主要适用于国家大型基础设施、市政重点工程及部分商品住宅、商办等经营性用地。但是由于招标的参与者不算多，而且综合指标体系的制定有很多人为因素，因此其并非非常公开透明。

拍卖出让

拍卖出让国有土地使用权，是指出让人发布拍卖公告，由竞买人在指定时间、地点进行公开竞价，根据出价结果确定土地使用者的行为。拍卖出让公开竞争报

价，以“价高者得”的原则确定受让人，应买人有多次报价机会。

拍卖出让的一般步骤如下：

(1) 发布拍卖公告。出让方委托拍卖人拍卖拟出让的土地使用权，并提供出让土地的相关资料。由拍卖人将土地拍卖事宜向土地使用权有意受让人所作的意思表示。有意向的竞买人按公告规定向有关部门索取待拍卖土地的相关资料。有意向的竞买人按公告规定的时间、方式交纳竞买保证金。

(2) 竞买拍定。拍卖会主要程序如下：

(一) 主持人点算竞买人；

(二) 主持人介绍拍卖宗地的位置、面积、用途、使用年期、规划要求和其他有关事项；

(三) 主持人宣布起叫价和增价规则及增价幅度。没有底价的，应当明确提示；

(四) 主持人报出起叫价；

(五) 竞买人举牌应价或者报价；

(六) 主持人确认该应价后继续竞价；

(七) 主持人连续三次宣布同一应价而没有再应价的，主持人落槌表示拍卖成交；

(八) 主持人宣布最高应价者为竞得人。

相关条例中规定竞买人不足三人，或者竞买人的最高应价未达底价时，主持人应当终止拍卖。

拍卖是以获取最高出让金为主要目标，对竞买人资格和土地用途都没有特别限制。拍卖参与者一般较多、关注度较高、吸引面较宽、竞争性强、在拍卖时，完全是货币选票说话，这种土地出让方式较之招标方式是更有利于实现土地资源配置的高效率和高透明度的。可以为政府提供高额的卖地收入，维护共有财产权利。拍卖出让方式适用于大宗土地和繁华的商业用地、娱乐用地。其缺点是可能会引起开发商的不理性竞价，竞得土地后却难以实施开发。

挂牌出让

挂牌出让国有土地使用权，是指出让人发布挂牌公告，按公告规定的期限将拟出让宗地的交易条件在指定的土地交易场所挂牌公布，接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格，根据挂牌期限截止时的出价结果确定土地使用者的行为。

挂牌出让的一般步骤如下：

(1) 发布挂牌出让公告。出让方将土地挂牌事宜向竞买人所作的意思表示。有意向的竞买人按公告规定至有关部门领取出让文件和其它相关资料。出让人组织召开答疑会和现场踏勘。竞买人按公告规定的时间、方式缴纳竞买保证金

(2) 竞买确认竞得人。在挂牌公告规定的挂牌起始日，出让人将挂牌宗地的位置、面积、用途、使用年期、规划要求、起始价、增价规则及增价幅度等，在挂牌公告规定的土地交易场所挂牌公布；符合条件的竞买人填写报价单报价；出让人确认该报价后，更新显示挂牌价格；出让人继续接受新的报价；出让人在挂牌公告规定的挂牌截止时间确定竞得人。

有关条例中规定挂牌时间不得少于 10 个工作日。挂牌期间可根据竞买人竞价情况调整增价幅度。在挂牌期限内无应价者或者竞买人的报价均低于底价或均不符合其他条件的，挂牌不成交。

挂牌出让方式综合体现了招标、拍卖和协议方式的优点，具有交易便捷，成本低廉，公开性强的特点，是招标、拍卖方式的重要补充形式。挂牌出让的市场化程度较高，土地使用者之间竞争激烈。并且允许经过一定的时间考虑，慎重地针对性出价。能使土地所有权得到充分实现，政府获得可观的收益。既能满足政府实现土地价值最大化的目的，同时也对土地受让人提出较高的限制条件，而且有利于投资者理性决策和公平竞争。由于挂牌出让简便易行且费用低廉，这种方式非常适合于一些零星的、地理位置较偏、面积较小、出让金额较低的地块及对城市整体建设和改造影响不大，并且投资分析所需时间较长，对投资前景一时难以把握的项目用地。

招拍挂指间的如表 2.1 所示，从公开角度来看，挂牌的底价是公开的，拍卖和招标不公开，在报价的机会方面，招标只有一次报价机会，挂牌和拍卖可以多次重复的报价机会，从三种出让形式的过程来看，拍卖基本上是价高者得，但是挂牌却不一定是最高价，从透明度来看，挂牌的透明度相对较低，拍卖的透明度最高，招标的透明度介于两者之间。但是在我国具体的土地出让中，最主要的一种形式是挂牌出让，2008 年挂牌出让占全部土地出让面积的 76%，挂牌交易的金额占全部土地出让收入的 74%，其次是拍卖，最后是招标，因此从公开和透明角

度来看，招拍挂制度还有进一步改革的必要性。

表 2.1 招标、拍卖、挂牌的对比

交易方式	挂牌	拍卖	招标
底价是否公开	公开	不公开	不公开
底价由谁确定	委托人	拍卖委员会	招标委员会
是否设立独立于委托人的集体决策组织	不需要	设立拍卖委员会	设立招标委员会
报价方式	交易中心电脑报价终端报价	举牌	填写投标书
报价次数	可多次报价	可多次报价	一次报价机会
竞买（投）人数	≥1 人	≥2 人	≥2 人
公告发布地点	一般在交易中心和互联网发布	在交易中心和互联网发布，并在指定报刊刊登	在交易中心和互联网发布，并在指定报刊刊登
公告期限		不少于 30 日	
公告发布方		由委托方发布	

资料来源：<http://baike.baidu.com/view/3386757.htm?fromId=1257401>

3 土地财政的理论解释

在既有的关于土地财政的研究中，主要存在两种维度的解释，一种解释认为土地财政是地方政府在财政压力下主动谋求出路的结果，这一点从很多文献上的土地财政的定义就可以看出，并且相对来说，这种解释在学术界和思想界比较流行，也常被很多文献认为是既定事实的解释。另一种解释则是从地方政府的投资冲动出发，认为地方政府的行为都是为了 GDP 的最大化，土地财政仅仅是地方筹集投资资金的一个渠道而已，因此与地方的财政压力没有关系。

3.1 财政压力

中国在 1980 至今的三十多年时间中，曾对财政体制做过多次的改革和调整，大多数的调整都涉及到中央与地方之间的收入划分，其中 1980-1993 年的财政调整基本没有对利益分配做出大幅度的改革，这个阶段的财政收入分配是有利于地方财政的；而 1994 年的分税制改革则目标明确，是要强化中央财政的集权程度，提升中央政府的国家能力，保证中央的政策能够得到地方政府有效的贯彻，该时间段的财政收入分配有利于中央，不利于地方财政。

3.1.1、1980-1993 年间的财政制度安排及地方财政压力

1980 年国务院颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，建立了俗称“分灶吃饭”的财政体制，改变了计划经济年代财政统收统支的特征。中央和地方的财政收入按分类分成，一共四种类型：中央固定收入、地方固定收入，固定比例分成收入、中央和地方的调剂收入，同时针对不同地区按照 1979 年的数据为基数实行包干，地方的财政支出按企事业单位的隶属关系进行划分，首先利用地方固定收入和分成收入，多余的部分上缴中央，不足部分用调剂收入弥补，在此基础之上仍然不足的，中央按照差额给予补助。其中，中央财政的固定收入包括中央企业收入和关税收入，地方财政固定收入包括地方企业收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和地方其他收入，上划给中央部门直接管理的企业收入作为固定比例分成收入，中央分享 80%，地方 20%。

但在具体的实行过程中，仅有四川等 15 个省份执行这一政策，北京、天津和上海还延续之前的“总额分成，一年一定”政策，江苏省实行的是固定比例包干的试点，对于民族地区的补助保证每年增长 10%，而为了鼓动特区政府发展经济的积极性，广东和福建两省份实行的是“划分收支、定额上缴”，赋予这些地

区更大的财政盈余处理权。这一包干制在不同程度上给予各地发展经济的激励，那些发达地区在完成包干之后，还有大量的财政盈余，即使按照一定的比例上缴，政府可操作的资源也非常可观。但是该制度使得中央的财力出现困难，原因在于该制度会使地方政府出现道德风险，隐瞒实际的财政收入，或是将预算内的收入转到预算外，在加上此后该制度在具体的实施过程中变动过于频繁，使得中央的政策陷入一个时间不一致的困境。例如 1980 年中央由于财政困难向地方借款 70 亿，1982 年借款 40 亿，1983 年则直接将中央向地方借款数改为调减地方财政的支出包干基数，并相应调整地方财政收入的分成比例和补助数额（贾康，2008，第 29 页）。包干制规定地方政府多收的年份可以多支，少收的年份则要节支，各地自求财政平衡，这样虽然能够促进各地发展经济，但同时也导致各自为政、重复建设。

而随着国有企业“利改税”的推进，国有企业原来的利润上缴变为征收所得税，同时对公司税制进行了改革，财政体制也随之进行了相应的改革。1985 年开始实行“划分税种、核定收支、分级包干”，将原来的按收入分享改为按税收分享，同时在上缴的比例中实行总额分成，即将地方的全部财政收入（地方固定收入和地方分享收入）与支出挂钩，盈余部分与中央进行一定比例的分享。由于地方的留存比例过小，出现“鞭打快牛”现象，那些经济越发达的地区上缴的越多，挫伤了地方政府发展经济的积极性，于是在 1988 年针对不同的地区实行不同的包干制度安排。针对北京等 10 省市实行收入递增包干，即在 1987 年的财政收支基数上确定各地收入递增率、留存和上缴比例；对天津、山西和安徽实行总额分成，根据前两年地方支出占收入的比重，确定地方的留存和上缴比例；对大连、青岛和武汉三个计划单列市实行总额分成加增长分成，即在总额分成基础之上，收入增长部分按比例分成；广东和湖南实行上解额递增包干，以 1987 年上解数量为基数，按照一定的比例递增上缴；上海、山东和黑龙江实行定额上解，按照原来核定的收支基数，收大于支的部分实行固定数额的上缴；吉林等 16 省实行定额补助，按照原来核定的基数，支大于收的部分按固定数额进行补助。

表 3.1 1988 年财政包干体制

包干方式	内容	省市自治区
收入递增包干	以 1987 年决算收入和地方应得的支出财力为基数，参照各地近几年的收入增长情况，确定地方收入递增率和留成、上解比例	北京 4% 和 50% 河北 4.5% 和 70% 辽宁 3.5% 和 58.25% 沈阳 4% 和 30.29% 哈尔滨 5% 和 45%

		江苏 5%和 41% 浙江 6.5%和 61.47% 宁波 5.3%和 27.93% 河南 5%和 80% 重庆 4%和 33.5%
总额分成	根据前两年的财政收支情况,核定收支基数,以地方支出占总收入的比重,确定地方的留成和上解中央比例	天津 46.5% 山西 87.55% 安徽 77.5%
总额分成加增长分成	在总额分成的基础上,收入比上年增长的部分,另定分成比例,即每年以上年实际收入为基数,基数部分按总额分成,增长部分另定比例分成	大连 27.74%和 27.26% 青岛 16%和 34% 武汉 17%和 25%
上解额递增包干	以 1987 年上解中央的收入为基数,每年按一定比例递增上交	广东 14.13 亿元和 9% 湖南 8 亿元和 7%
定额上解	按原来核定的收支基数,收大于支的部分,确定固定上解数额	上海 105 亿元 山东 289 亿元 黑龙江 2.99 亿元
定额补助	按原来核定的收支基数,支大于收的部分,实行固定数额补助	吉林 1.07 亿元 江西 0.45 亿元 福建 0.5 亿元 陕西 1.2 亿元 甘肃 1.25 亿元 海南 1.38 亿元 内蒙古 18.42 亿元 广西 6.08 亿元 贵州 7.42 亿元 云南 6.73 亿元 西藏 8.98 亿元 青海 6.56 亿元 宁夏 5.33 亿元 新疆 15.29 亿元 湖北由武汉上交 4.78% 四川由重庆上交 10.7%

数据来源:贾康,赵全厚,《中国经济改革 30 年:财政税收卷》,重庆大学出版社,2008 年,第 61-62 页。

大包干的财政体制安排改变了中央政府和地方政府之间的关系。在 1980 年实施的分成体制中,对于那些经济发展较快的地区,中央分成的比例也更大,因

而一直到 1984 年中央政府预算内财政收入占全国预算收入的比重维持了一个上升的趋势，不过这种“鞭打快牛”的现象很快被地方政府抵制，于是在 1985 年不得不对分成体制进行调整，降低发达地区的上解份额，这直接导致中央的财力被削弱，到 1993 年中央收入比重降到改革开放以来的最低点。除此之外，中央政策的不一致性导致了地方的机会主义行为，各地都将预算内的收入转到预算外，使得用来与中央分享的基数下降，虽然中央屡次调整分成比例，但其财力规模并没有得到显著提高，1980 年至 1988 年，预算外收入占预算内收入的比重从 48% 提高到 100%，这说明在包干制的初始阶段，政府的预算外收入不到预算内的一半，而到 1988 年预算外收入已经超过预算内收入，并且绝大部分的预算外收入是地方政府所有，到了 1992 年，该比重达到 120%，当年的预算外收入甚至超过预算内收入 20%。这一变化的结果就是名义上由全国政府控制的资源急剧减少，财政收入占 GDP 的比重从 1980 年的 23% 下降到 1993 年的 10.7%，而实际上财力真正下降的是中央政府，地方政府实际掌握的资源并没有减少，于是经过包干制之后地方政府变得相对强势，而中央政府则极大地被削弱了。

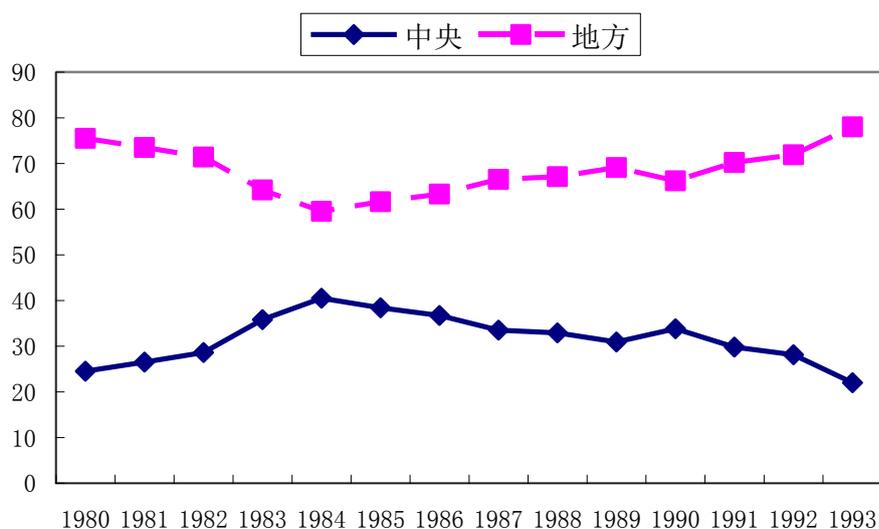


图 3.1 1980-1993 年中央和地方财政收入比重
数据来源：《中国财政年鉴》

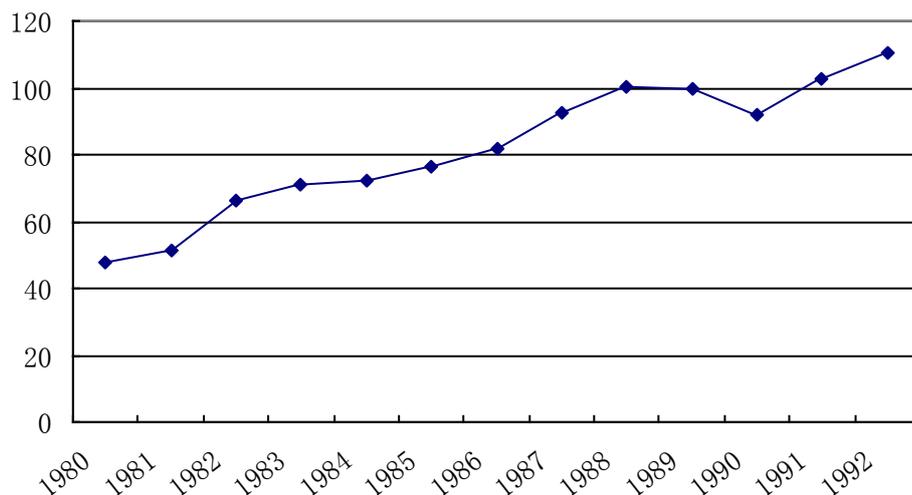


图 3.2 预算外收入占预算内收入的比重
数据来源：《中国财政年鉴》

很显然，包干制使得中央政府陷入一个尴尬的困境，由于中央政府很大一部分收入来源于地方政府的上缴，而在包干制的安排下，地方政府将这一上缴作为额外成本，地方政府于是隐瞒当年的财政收入，或者将通过其他渠道将财政收入全部占为己有，如 1992 年全国预算外资金规模达到 3588 亿元，占当年预算内收入的 97.7%。当中央政府发现自身财力下降时，不得不通过调整制度安排提高地方的上缴比例，如 1983 年中央开征能源交通重点建设基金，在原有的基础上增加 10%（整体约 100 多亿），1989 又出台了“预算调节基金”，并将骨干企业上缴中央，同时发行各种债券向地方政府借款，这一政策的结果是使得地方政府更进一步隐瞒收入，1988-1989 年间，地方财政收入增加的部分，中央实际分得的部分不足 5%，而地方政府实际占有了 90% 的增加收入。因此，整个 80 年代的财政体制安排都是在强化地方的财政势力，整个时间段不存在所谓的地方财政压力一说。

3.1.2、1994 年分税制改革以来地方财力的变化

早在 1980 年的财政包干制度改革中，就开始酝酿分税制的改革，1986 年的“价税财金贸”配套改革中也曾设想以分税制代替分灶吃饭（吴敬琏，2004，第 252 页），不过由于条件不成熟而没有实施。而到了 90 年代初，中央的财力甚至已不足以支付本级政府的正常支出，对欠发达地区的财政补助也不得不随之减少，加上宏观经济的不稳定，分税制的改革势在必行。地方政府的投资冲动在带

来宏观经济不稳定的同时，也使得各地方的“诸侯经济”日益明显，各地为了能够增加本地的财政收益，重复上马雷同的项目，同时为了扶持本地企业的发展，对本地的市场进行保护，限制外地商品的流入，全国分割成为一个个零碎的市场（Young, 2000），地方政府的财政努力很低，“藏富于民”的现象非常严重，再通过摊派收费的办法将预算内的收入转为预算外，供本级政府支出需要。在注重财政激励条件下的经济建设，地方政府过度投资于生产性的建设，如基础设施，忽视了公共服务的投资，特别是教育和医疗的投资不足。中央的多项改革也无法得到实施，凡是涉及到地方既得利益的都遭受到地方政府的强烈抵制，如何协调地方政府的行为是当时的中央政府面临的难题。

1993年12月国务院颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，其中主要是三方面的规定：中央与地方税收的划分，事权的划分和税收返还的数额。中央税种主要是一些大的税种，同时又与国家的宏观调控相关，地方税种则是不具有外部性的税种，共享收入是与地方经济发展激励密切相关的税种，如增值税中央分享75%，地方25%。而对于支出的划分，基本上涉及到地方政府正常支出和经济建设支出的都归地方政府负责，分税制改革对于事权的调整并不大，绝大部分的支出责任还是划归地方政府。分税制方案中最主要的是税收返还的确定，分税制改革触动了发达地区的经济利益，势必会受到这些地区的阻碍，为了使得改革能够顺利推行，一些必要的妥协政策也囊括在改革方案中，其中为了保证发达地区政府收入不至于降低，规定对这些地区进行税收返还，返还的标准以1993年的实际数额为基数，同时确定一个递增的返还比例，增值税和消费税的平均增长率按1:0.3，即增值税和消费税每增长1%，中央对该地方的税收返还增加0.3%，这样发展更快的省份获得的税收返还也会越多，以保证这些地区的积极性，但这一方案实际也使得中央在增量上获得的更多，长远来看中央的财政收入将比地方政府增长更快。而对原包干体制下的补助和上解依然延续，即实行递增上解的地区继续按此方案上解，这一规定是为了解决改革当年中央财力的困境，但却一直持续至今。

1994年之后，共享税收入进行了一些调整，其中证券交易印花税的分享比例从50%提高到1997年的88%，2002年进一步调整至97%。另一项大的调整是所得税分享改革，从2002年起，原有的按隶属关系的所得税改为分享税，当年的分享比例是50%，2003年调整至60%，这些调整实际上是增加中央的财政收入，同时在一定的程度上削弱发达地区的财政收入。

表 3.2 分税制的分享机制

中央固定收入	关税，海关代征消费税和增值税，消费税，铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司等集中交纳的收入（包括营业税、利润和城市维护建设税），未纳入共享范围的中央企业所得税、中央企业上交的利润等。
中央与地方共享收入	增值税中央分享 75%，地方分享 25%；纳入共享范围的企业所得税和个人所得中央分享 60%，地方分享 40%；资源税按不同的资源品种划分，海洋石油资源税为中央收入，其余资源税为地方收入；证券交易印花税中央分享 97%，地方（上海、深圳）分享 3%。
地方固定收入	营业税（不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的营业税），地方企业上交利润，城镇土地使用税，城市维护建设税（不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的部分），房产税，车船使用税，印花税，耕地占用税，契税，遗产和赠予税，烟叶税，土地增值税，国有土地有偿使用收入等。

分税制的另一个重大的变革是国税局的设立。1994 年的分税制方案中，将原来的税务局分设为国税局和地税局，其中国税局不仅仅征收属于中央的固定税种，还负责征收中央和地方的共享税，这虽然增加了征收成本，但对于后来中央财力的显著增长有重要作用。在财政包干时期，地方政府的一个主要行为是隐瞒收入，而同时中央政府又缺乏有效的监督，使得中央政府陷于被动的局面。而在分税制改革中，中央最主要的收入是与地方共享的增值税，以 2007 年为例，中央的增值税收入为 11602.61 亿元，占当年中央全部财政收入的 42%，但由于所有的共享税收入都由国税局征收，地方经济增长的同时也会直接扩大中央的税基，而增值税又与地方的经济建设直接相关，那些生产活动更活跃的地方的增值税税基也更大，而地方政府一方面无法对此税基进行隐瞒，另一方面也可以从该税基的扩大中获得属于自身的增值税分享收入，如果算上税收返还，地方政府更没有隐瞒税基的激励。因而，国税局的设立协调了中央政府与地方政府在扩大税基方面的一致性。

分税制之后还进行了数次的预算外收入的改革，主要是将原来划归预算外的收入重新纳入到预算管理，这有利于中央政府对地方的实际财力做出合理的估算。1993 年预算外收入仅为 1432.5 亿元，相比于 1992 年下降了 63%，这主要是因为分税制改革中的税收返还机制是按 1993 年的预算内收入确定基数，各地纷

纷将预算外收入转入预算内，以获得更多的税收返还。而到 1997 年预算外收入有一定的增加，当年预算外收入占预算内收入的比重达到 52.6%。而从 1997 年开始，预算外收入增长缓慢，其占预算内收入比重一直下降到 2007 年的 13.3%，预算外收入已不构成地方政府财政收入的主要组成部分，对中央财力的影响也相对较小。

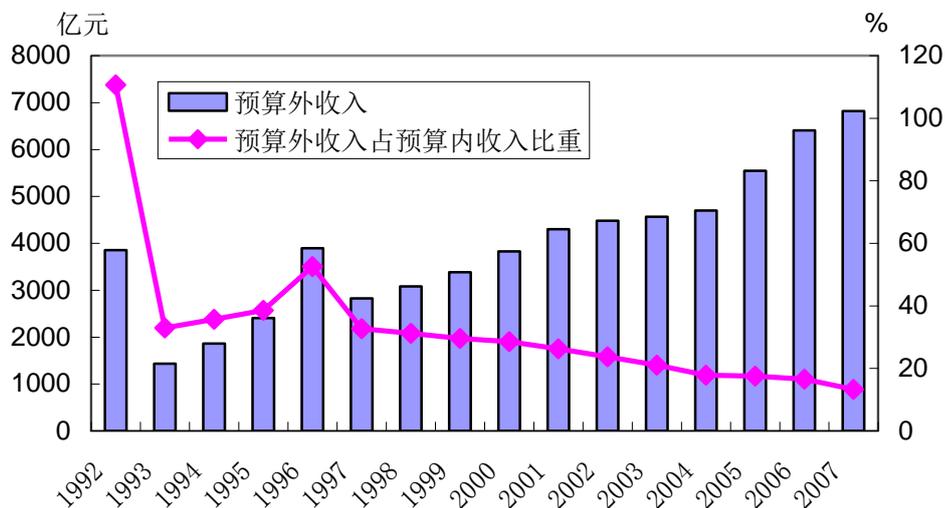


图 3.3 分税制之后的预算外收入变化
数据来源：《中国财政年鉴》

预算外收入的缓慢增长，加上中央在全国财政收入中的分享比例，中央本级财政收入增长迅速，两个比重——财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重——都得到提高，其中财政收入占 GDP 的比重从 1994 年的 10.8% 上升至 2007 年的 20.6%，如果算上预算外的政府收入，这一比重将超过 25%，这也说明政府在进行宏观调控上有足够的空间。另外，中央财政收入的比重在 1994 年有一个大的跳跃，从之前的 22% 上升至 55.7%，之后基本维持在 50% 的水平，2002 年的所得税分享改革使得中央财政收入比重从 2001 年的 52.4% 上升至 55%，中央财力的增长也使得中央在本级政府支出外还有一定的财政盈余，并且随着经济的增长，盈余的部分越来越多，反之，地方政府在财政收入的初次分配中越来越处于不利地位。

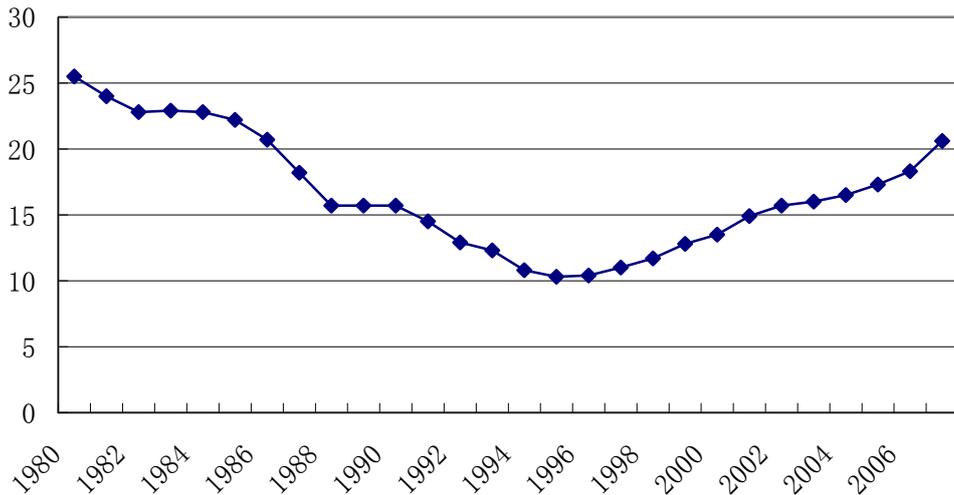


图 3.4 全国财政收入占 GDP 的比重
数据来源：《中国财政年鉴》

从图 3.5 可以看出，在分税制之后地方财政收入的比重略低于 50%，而众所周知的是，分税制仅对收入分成进行了调整，中央与地方的支出责任还基本维持现状，因此在地方收入占比下降的同时，其支出占比依然高达 70%。地方政府承担了国家主要的基本公共服务的提供智能，如教育、卫生、治安、社保等等，除此之外，地方政府还需要为地方建设筹集资金，特别是用于基础设施的投资，如修建机场、高速公路、城市基础设施等等，因此相当于其支出需求来说，地方政府在初次财政收入分配中的不利地位会使其收支不对称，从而出现“财政压力”。

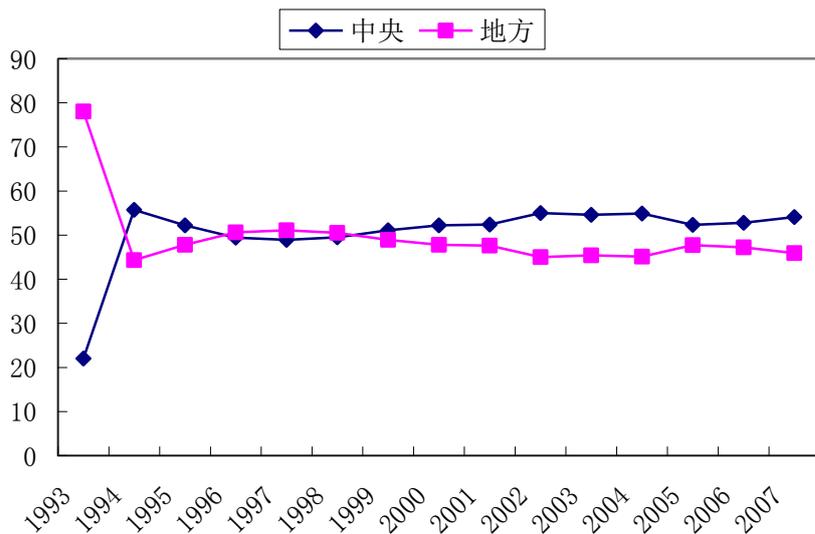


图 3.5 分税制之后的中央和地方财政收入比重
数据来源：《中国财政年鉴》

3.1.3、地方财力变化与土地出让

地方政府在出现“财政压力”后，会通过各种方式释放这种压力，例如向中央财政争取资金，通过设立驻京办等机构“跑部进金”，向企业征收税费，以及从土地出让中获得收入的补偿。我国在 2000 年左右完成了福利房制度的改革，建立了市场提供住房的制度，推进了房地产市场的发展，住房价格随之上升，使得地方政府可以在不断攀升的房价中抽取一定比例的租。再加上地方官员任期的限制，每一届地方政府都存在机会主义行为，倾向于采取一次性的出让金方式获得收入，而不是持续的房产税等等。

既有的文献研究认为土地财政主要通过两个渠道缓解地方财政压力，一是一次性的土地出让收入，二是与房地产发展相关的营业税收入，土地出让收入属于非预算收入，全部归地方财政所有，而营业税主要是针对服务业征收，例如建筑业和不动产交易等，分税制的规定中营业税被划为地方税种。据刘守英和蒋省三（2005）对东部发达地区两市一县的调查，土地出让金收入占到预算外收入的 58%-69.3%，从土地上产生的收入占地方财政收入的 1/2 以上，发达地区的地方财政成为名副其实的“土地财政”。除了土地出让金收入外，地方政府通过经营城市的方法发展房地产市场还可以获得属于地方财政的营业税收入，陈志勇和陈莉莉（2010）以 C 市为例，发现 2008 年房地产业的税收占地方税收收入的 35.01%，这一结论也在陶然等（2007）和周飞舟（2010）的研究中得到证实，他们发现当年的土地出让对两年后的营业税收入有正的贡献。地方政府之所以积极寻求土地财政的收入来源，又与分税制后的财政压力相关，周飞舟（2006）认为最近十年来，中国城市建成区急速扩张、基础设施投资、土地开发出让和转让的现象，都是地方政府在分税制约束下主动寻求突破的表现；1994 年之后，中央曾多次将地方的预算外收入纳入预算内管理，地方政府为了获得一些额外“可自由支配”的收入，土地出让金便逐渐成为各地方政府收入的支柱（谢颖，2006）。而地方政府之所以能够将土地变为自身的财政支柱则源于《土地管理法》中关于征地补偿的规定，现有文献也认为该规定是政府能够合法的从土地征用中获取巨额出让金，从而成就土地财政的制度性原因（梁若冰，2009；周飞舟，2010）；土地流转的垄断地位和极低的征用成本，让地方政府进行土地大规模的出让和开发成为可能（陶然等，2007）。

不过，**财政压力假说与四个既定的事实是矛盾的**。首先财政压力不能解释地方政府“低价出让工业用地，高价出让居住用地”的供地策略（陶然等，2009；郭艳茹，2008 等）。以浙江省为例，全省平均土地开发成本为 10 万元每亩，平

均出让价格为 8.6 万元每亩,大约 1/4 的开发区出让价不到成本的一半(黄小虎, 2011)。而在另外一些地区,虽然出于国家法规的限制不得不按照一定的价格出让工业用地,但实际上这些出让收入很快又返还给企业。如果仅是出于政府收入最大化的考虑,地方政府为何在工业用地和商住用地上采取完全不同的策略?从图 5 可以看出,真正能够为地方政府带来收入的商住用地仅占很小的比例,而工业用地占全部出让土地的一半以上,建设用地指标对地方政府来说是非常稀缺和宝贵的,如果地方政府是因为财政压力才出让土地,很难理解为何将稀缺的建设用地指标用于工业用地,而不是商住用地。

其次,如果考虑到中央对地方的税收返还和转移支付,财政压力在分税制之后没有出现显著的恶化,例如 1993 年由中央财政直接支出的比重为 28.3%,2009 年这一比重下降至 20%,分税制带来的变化是中央将本级财政收入的增长部分通过其他形式返还给地方财政。我们在图 11 中列出了财政初次分配中的地方收入、再分配后的地方收入、以及再分配后的地方收入占全国财政收入的比重,其中再分配涉及到中央与地方之间的双向流动,在 1994 年的分税制改革中保留了原体制下的地方上解,同时又制定了新的中央向地方的财政转移,因此这里的再分配后的地方收入计算公式为:

再次分配的地方财政收入=初次分配的地方财政收入-地方上解+中央财政转移支付

我们从图 3.6 可以看出,在 1994 年之前初次分配和再次分配的地方收入之间几乎不存在差异,这个时间段的地方可支配收入完全来自于本级财政收入,反之,在 1994 年之后,初次分配和再次分配的地方收入之间差距越来越大,比如 2010 年,初次分配的地方财政收入为 4.06 万亿,再次分配后的地方收入为 7.3 万亿,两者之间相差 3 万多亿,相差的份额与地方本级收入相差无几。大多数的文献只是从初次分配的角度去考虑地方的财政压力,结果显而易见,地方政府在财政收入的初次分配中被挤压了,但是央地之间还存在再次分配,并且在时间上几乎与初次分配的时间是一致的,再分配中的转移支付资源还是直接由地方政府支出,因此在考虑分税制是否导致地方财政压力增加时,对比的必须是再分配后的地方收入。

为了更清晰看出分税制对地方财政压力的影响,我们在图 11 中将再分配后的地方财政收入占全国财政收入比重描绘出来,这里有两个事实与财政压力一说是矛盾的:一是我们并没有在 1994 年后看到该比重出现显著的下降,例如 1993

年的地方收入占比为 76.7%，此后的地方收入占比一直高于这个水平，因此分税制没有造成地方财政压力的增加；二是再分配后地方收入占比在时间上呈现上升的趋势，这说明地方财政压力在分税制之后不仅没有增加，反而有所缓解，1990 年的地方收入占比为 69.7%，2010 年为 87.8%，二十年间上升了 18 个百分点，最近十年中国的财政收入超过 GDP 增速，其中增长更快的是中央财政收入，但是中央财政本级支出维持基本稳定，将新增的大多数资源转移给地方财政，使得地方实际可支配的财政收入增加。因此，与既有的研究不同的是，分税制之后的地方财政资源无论是绝对量还是相对量，都获得了大幅度的增加，分税制没有使得地方财政压力上升。

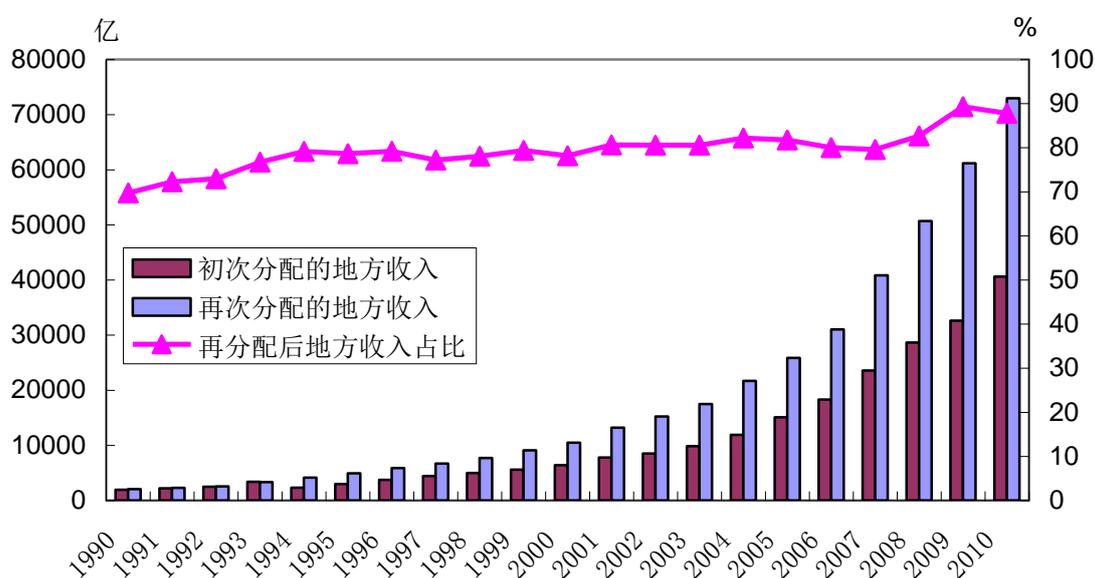


图 3.6 再分配后的地方财政收入
数据来源：《中国财政年鉴》

再次，财政压力不能解释地方财政支出呈现“预算内保运转，预算外保发展”的特征。财政压力的意思是地方政府有刚性的财政支出，居民需要地方政府为其提供基本的公共服务，而由于预算内财政收入不足，地方政府在收支不对称的财政压力下开始谋求土地出让收入，以缓解预算内的财政压力。但是，地方政府从土地出让中获得的收入属于政府性基金收入，不是预算内收入，这些收入并没有用于为当地居民提供基本公共服务，如教育、社保等，而是投入到地方的基础设施建设上，为地方的招商引资做贡献。如果土地财政是出于缓解地方财政压力的结果，那么我们应该能够看到地方政府将土地出让金用于生产公共服务，但实际的结果是，地方政府不仅没有提高公共服务水平，即使中央政府强烈要求地方将土地收入用于保障房之类的民生工程，地方政府的积极性依然不高。因此，土地

财政的支出偏向与财政压力假说存在根本性的矛盾，这种矛盾恰好说明土地财政只是地方政府投资冲动的一个表现而已。

最后，在 1994 年之后，中央出台了有关土地出让的多项政策法规，很难将这些政策变化与财政压力的作用区分开，例如 1998 年新修改的《土地管理法》将土地供应主体由寡头垄断变为完全垄断，地方政府由此成为土地供应的唯一主体；2002 年在全国强制推行的土地招拍挂制度，使得土地出让收入透明化。这些法律法规使得原来的暗箱操作变得透明化，使得土地出让收入体现在统计数据上，推高了地方政府在土地出让中可获得的收入。更为重要的是，在 2000 年左右完成的住房市场化改革是房价攀升的根本因素，进而才使得地价可能出现上升，如果地方政府是因为财政压力才在 2000 年之后出让土地，那其在 1994-2000 年间又是如何应对入不敷出的状况呢？

此外，作为分税制的直接规划者和执行者、前国务院总理朱镕基，曾公开反对财政压力的观点，他在 2011 年与清华师生的一次座谈中明确指出土地财政的问题在于“……制定了一个错误的政策，就是房地产的钱，都收给地方政府，而且不纳入预算……这个绝对不是分税制的错误……”。^①这里面既指出了土地财政存在的问题所在，也指出分税制与土地财政之间没有因果关联。

3.2 政治竞争

3.2.1、政治竞争与经济增长

早期关于中国经济增长的研究大多强调财政分权的作用，如 80 年代初向下级政府的行政性分权和经济性分权，在放权让利的改革中，中央政府将绝大多数的中央企业下放到地方政府，同时将企业的收入权力也交给地方政府，赋予地方政府更多的财政支出自主权和投资审批权限，以激励地方政府积极地发展本地经济。在整个 80 年代的改革中，财政制度是向地方财政倾斜的，地方政府能够从本地的经济发展中获得可观的收入，因此有足够的激励来促进本地经济的发展。

但是财政分权并不是全部的中国故事，一些国外的学者发现转轨经济很多也实施了财政分权，但是成功的案例非常少，更常见的现象是俄罗斯的模式，俄罗斯的地方政府与地方精英相互勾结，经常向企业寻租并收取过高的税费，Shleifer 把俄罗斯的地方政府称为攫取之手（grabbing hand）。而与之相反的是，中国的

^① 见 <http://www.caijing.com.cn/2011-05-27/110730544.html>

地方政府不仅没有从企业中攫取资源，很多时候地方政府还积极地帮助本地企业发展，如为本地企业建立销售渠道、缓解融资约束，甚至还帮助本地企业抵制中央的税收政策，主动为它们减负，中国的地方政府不仅仅没有表现出攫取之手，甚至还是援助之手（helping hand）。

这种对比说明财政分权并不是中国经济快速成长的充分条件，单纯的财政分权会使得中央政府无法约束地方政府，经济的发展不仅仅是制度层面的激励，还涉及到官员的激励，例如在俄罗斯，地方政府的官员是地方选民决定的，而很多时候地方选民受到地方精英的影响，地方选举的官员不需要对中央政府负责，他们要维护的是地方精英的利益，因此没有激励来保护企业的发展，而当地方经济发展不利时，中央政府也无法对无能的地方官员进行惩罚，因此这种体制无法协调地方官员与中央政府之间的目标冲突。

在一个政治集权的国家，中央政府对地方官员有绝对的控制力，因此在这样的制度下，地方官员的目标是中央政府制定的，中央政府需要做的是给予这些官员一定的活动空间，让他们能够发挥自己的能力，促成中央层面的目标。因此政治集权加财政分权是一个理想的模式，在这样的模式下面，地方官员出于政治晋升的需要会积极地发展本辖区的经济。中央政府在考核地方官员时以 GDP 作为主要指标，从而保证了地方官员不会偏离经济发展的目标。

但是以绝对 GDP 的指标来考核地方官员是非常困难的，比如 GDP 增长多少算合格、多少算优秀、多少可以获得晋升机会等等，这些量化的指标对中央政府来说是一个重大的挑战，事前是无法确定的，再加上地方经济发展也面临一定的不确定性，量化的 GDP 指标显得没有可操作性。因此，中央政府采用的是相对指标，而不是绝对指标，即某省相对于其他省份是否发展更快，如果发展更快就可以认为地方首脑做出了较大贡献，在考虑政治晋升时就有更多的资本。由于每个地方政府都是要比其他地方更好才能获得晋升，因此同级政府之间形成了良性竞争（race to top），从而实现经济持续增长，这种地方政府之间的竞争又被称为标尺竞争（yardstick competition），即以其他地区的经济增长作为本地表现的标尺。在学术研究文献中，很多也证实了标尺竞争机制的存在，如在中国地方政府官员任免与升迁过程中，前任或周边地区官员的表现对其能否升迁有显著的负面影响，而本地的相对绩效则显著影响了官员的升迁概率（Li and Zhou, 2005）。

由于上级政府的空余位置是非常有限的，相对于同级官员数量来说，并不是所有人都能够获得政治晋升，因此，这也类似于体育比赛中的锦标赛，理论上

31 个省市一把手都有机会晋升到中央更高级别，但是只有优胜者才有更大概率。并且这种模式是向基层政府扩散的，比如乡镇向县级晋升，县向市，市向省等等，在经济发展指标的考核时，发展任务也是层层分包的，中央仅考核省级指标，省在考核市等等，这样就将所有层级的官员都动员到本辖区的经济发展上。

3.2.2、政治竞争与土地出让行为

地方竞争的目标是那些稀缺的资源，这些资源会促进经济的发展，比如资本的流入，因此在中国所有的基层政府中，招商引资都是第一要务，原因是招商引资能够做大本地 GDP，使得本地相对其他地方有更好的增长表现，从而在政治竞争中获得优势。但是从资本的角度来说，资本也是为了利润最大化，因此在企业选址时会综合比较各地之间的政策优惠条件，最终选择的也是那些条件更优惠的地区。

这样的地方竞争是一种恶性竞争（race to bottom），地方政府之间会超底线赛跑，结果是一个低水平的纳什均衡。对企业来说，与其收益直接相关的是企业的成本和税收，从税收角度来说，虽然税收立法权高度集权统一，并且国税局负责征管了主要的税种，如增值税、所得税等等，但是地税局也承担了一定的税收征管任务，如营业税、2002 年之前的企业所得税，以及其他的小税种，地方政府会通过地税局设法为招商引资的企业减税，比如主动放松税收征管力度，或是为企业争取税收减免条件等，从而在事实上降低企业实际税负。

从企业成本的角度来看，一方面是与企业的交通成本有关，由于内迁的企业都要经过较远距离的运输才能将制成品运到港口，因此交通设施至关重要，其结果就是各省财政都积极投入到基础设施的建设，缩短地理距离，降低企业的物流时间和成本。但是地方政府的财政支出规模是有限的，当过多投入到基础设施建设时，投在其他方面的支出就必须压缩了，比如投入到教育、医疗、社保等公共服务领域，这就是熟知的“财政支出偏向”，财政支出偏向造成了中国基础基本公共服务供给不足，如上学难、看病难的问题。

另一方面的成本则是企业的投入成本，如土地使用成本，在我国法律框架内，土地的所有权是公有制，企业只能购买一定年限的土地使用权，企业可以缴纳一定的土地出让金获取 50 年的土地使用权，也可以按照年费的形式向政府租用土地。地方政府之间在竞争流动性企业时，会争相压低各自的土地价格，甚至很多地方实施的是零地价，虽然国务院规定工业用地也必须采用招拍挂的形式，

但是实际上很多企业的土地出让金是先征后返，实际缴纳的土地出让金远低于商住用地价格。地方政府在一级土地市场上获得储备土地时，需要花费一定在资金对原有建筑进行拆迁，对土地进行平整和基本的三通设施，很多地方的工业园还需要很多配套的设施，如办公建筑、道路等，因此从工业用地获得的土地收入不足以补偿地方政府的支出。

此时就需要地方政府通过出让商住用地来弥补工业用地的支出，地方的商住用地收入越高，越有能力招商引资，企业落户后，一方面做大了本地的 GDP，另一方面也带动了就业和提高了收入水平，进而增加了对房地产的需求，房地产的繁荣反过来就刺激了商住用地的出让，这样就形成了一个良性的循环。在 2008 年之后，很多地方政府甚至通过融资平台向银行借款，以撬动整个循环的运转。

不仅如此，地方官员有时候还不顾法律的约束，非法转让、非法批地、地价出让土地等，造成了很多的土地违法行为。在我国的国土资源统计中，有针对这方面的统计数据，在土地违法的实施者中，各级地方政府及企事业单位违法占据了相当大的比重。从土地违法的涉案面积看，地方政府的份额在 2004 年以前都占到了 30% 以上，在 2000 年和 2001 两年甚至达到了 40% 以上。而作为最主要违法者的企事业单位，其涉案土地面积比重仅在 2000 年和 2001 年为 40% 以下，其余年份均为 50% 左右，2004 年甚至达到了 65%（图 3.7）。应该注意的一点是，尽管地方政府未直接实施某些违法行为，但对于很多企事业单位的违法采取了默许甚至纵容的态度，事实上，很多土地违法行为，没有地方政府的配合，是根本无法实施的。另一个引人注意的现象是涉及耕地的土地违法的比重呈现总体上升的趋势，尤其是 2003 年后，无论地方政府还是单位或个人的违法，均有一半左右的案件与耕地有关。平均而言，地方政府的违法涉及耕地的比重要略大于企事业单位和个人。此外，案均涉及土地面积方面，地方政府违法也高于单位及个人。

另一些研究也发现官员本身的激励在土地违法中扮演了重要角色，省级行政首长来自本辖区时更可能出现地方政府合谋，当地方政府官员合谋参与土地违法时，平均而言，涉案的土地面积增加 30% 以上，涉案的耕地面积增加 50% 以上，查出的案件数量下降 15% 以上。这意味着，地方政府官员合谋参与土地违法，土地违法案件更隐蔽、更难查处，而官员的这种行为又与其晋升激励有关。

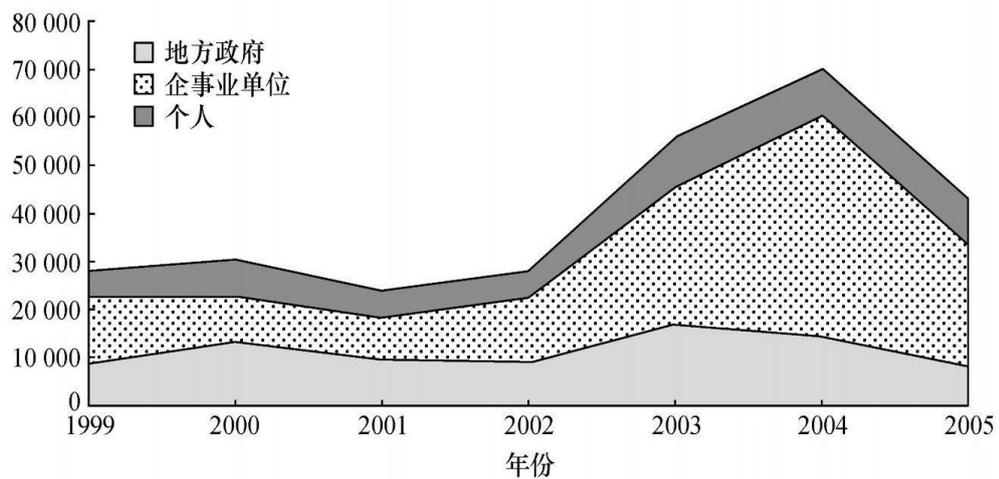


图 3.7 土地违法者分布: 当年立案涉案土地面积 (公顷)

资料来源:《中国国土资源年鉴》

4 土地财政的贡献及存在的问题

4.1 土地财政的贡献

土地财政作为一种体制，其存在和发展，必存在合理之处。实际来看，确实土地财政为解决地方的财政问题提供了一个途径，并且在这方面其结果是很好，与此同时，也带动了城市化和工业化，对经济增长的贡献是不容忽视的。

4.1.1、土地财政与城市化建设

城市化是指乡村分散的人口和非农业经济活动不断进行空间上的聚集而逐渐转化为城市的经济要素，城市逐渐成为经济增长的主要动力的过程。地方政府为实现土地财政，在供给方面，不断地征收农村集体用地，使得农村成为“城市”，城郊的村民失去了土地自然其经济活动就转向城市，成为了“市民”，使得城市化被人为加快；而在需求方面，政府为吸引土地需求者，将大量投资用于基础设施建设、招商引资、建立工业园区，这一切都使得农村的各种生产要素不断向城市转移，加快了城市化的进程。

我国在近些年来的基础设施发展迅速，成为“中国模式”的一个显性特征，而众所周知的是，基础设施的资金来源基本都是依赖于土地出让收入，地方政府将土地出让中获得的收入用于发展城市的基础设施，如城市的轨道交通、快速路、隧道、高架桥等等，交通设施的发展反过来又提升了房价水平，使得地方政府未来的土地出让收入增加，从而形成了一个良性循环。

图 4.1 是我国 1998 到 2009 年的城市化进程趋势，可见城市化率（城市人口/总人口）一直在提高。中国的城市化率在上世纪 80 年代仅百分之二十多，之后从 1998 年的 30.4%到 2003 年的 40.53%，再到 2009 年的 46.6%。在土地财政刺激下的快速经济增长加快了城市化进程，城市化由于其导致的专业化经济、交易成本的降低、城市的规模效应、资源的优化配置等原因也会反过来促进经济增长（杨小凯，2000；王小鲁，2002）。城市化与经济增长不断的相互作用将使得经济更好地发展，因此土地财政客观上提高了城市化率，促进了经济的发展。但是在这种城市化过程中土地利用效率低，新进入城市的迁移人口生活质量差等要引起重视。

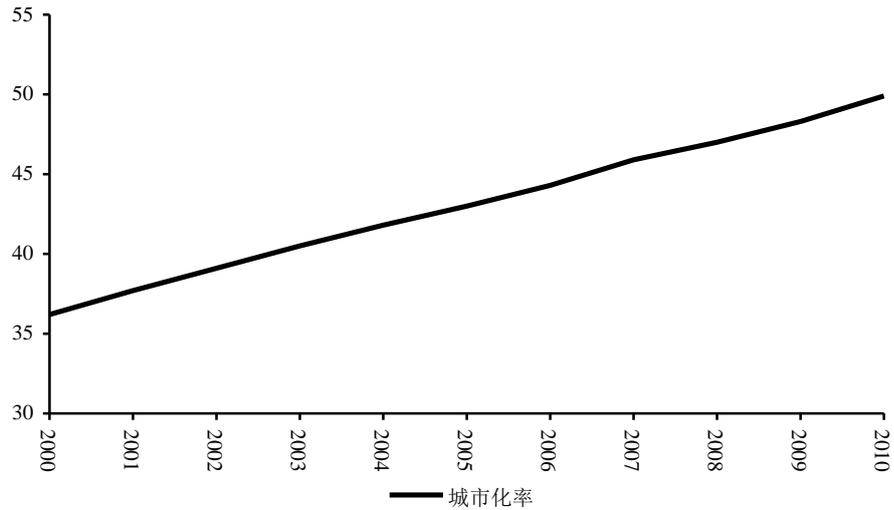


图 4.1 我国的城市化速度

4.1.2、土地财政与工业发展

土地财政下政府为使得土地获得收入的不断提高，花大力气引入工业投资。这样做一方面可以使得工业得以发展，并且推动服务业的发展，以此在之后索取税收，包括从制造业企业抽取的增值税，从服务业部门抽取的营业税，以及制造业、服务业企业所得税。另一方面这些投资都会拉动经济增长，使得土地价值升高，为今后的土地财政奠定基础。因此其采取的政策是“低价出让工业用地、高价出让居住用地。”

地方政府为制造业的投资提供低成本土地和补贴性基础性设施。通过低地价或者零地价出让工业用地，建立大批的开发区和工业园。地方政府一般将工业用地以协议方式出让，为的是低价吸引投资，以全国百家小城镇综合试点单位骆驼镇为例，1999 至 2002 年期间，住宅用地出让价由每平方米 300 升至 600 元，商业用地则由 600 升至 1200 元，而以协议方式出让的工业用地一直徘徊在 130 到 150 元之间（高岭夏和曹勇健，2003）。2002 年后的一段时期，很多市县工业用地的价格都在下降，降幅达到每平方米 40 元至 50 元（黄小虎，2007）。

这最终促进了城市的工业化水平，工业化率（工业增加值/GDP）1986 年为 24.5%，1997 年达到 29.9%，到 2004 年就高达 41.8%，短短七年就提高了 12 个百分点，直到 2010 年的 47.5%。工业化率的不断增长中土地财政的刺激起着一

定的作用，工业化率的提高也意味着中国的经济在不断增长。20 世纪 90 年代至今，地方政府利用土地供给者的合法身份，低价征用农民土地，创办园区、开发区招商引资，推进了工业化的快速发展。截止 2010 年，我国共有国家级经济技术开发区 45 个，其中东部 32 个，中部 9 个西部 13 个。这 45 个开发区实现 GDP 总值 12695.96 亿元，占全国 GDP 的比重为 5.15%，同比增长 25.48%；创造税收 2036.77 亿元，占全国税收收入的比重为 4.12%，同比增长 29.73%。

4.1.3、土地财政与地方财政

所谓土地财政，就是指依赖土地收入的财政模式，土地财政的不断扩大，为各级政府确实带来了大量收入。尤其是发达地区政府土地财政的基本格局是：预算内靠城市扩张带来的产业税收效应，预算外靠土地出让收入（刘守英、蒋省三，2005）。

1996 年我国的土地财政收入 172.03 亿元，占全国财政收入的 2.32%，占地方财政收入的 4.59%，而到 2001 年，土地财政收入增至 1295.89 亿元，占全国财政收入的 7.91%，占地方财政收入的比重超过 10%，达到 16.61%。2003 年土地财政收入占地方财政收入的比重高达 55.04%，成为地方财政收入的重要来源。2007 年土地财政与地方财政收入比达到 50%以上的省份总共 14 个省份，浙江省和福建省的土地财政与地方财政收入比超过 100%，分别为 101.82%和 101.78%。四川、安徽、重庆等均高于 80%（张新峰 2010）。2010 年全国土地出让金收入 2.7 万亿元，全国财政收入为 8.3 万亿元，土地出让金收入占财政收入比重高达 32.5%（满云燕 2011）。

一系列数据显示，土地财政为地方政府带来了巨大的财政收益，这使得地方政府不用再依靠中央，有更多的资金使用权。这在推动地方经济的发展方面的作用是巨大的，而且为了维持这种高收入，其愿意去进行相关的基础设施投资，拉动经济发展。

4.2 土地财政存在的问题

任何一个体制都是一把双刃剑，有其有利的一面，同样也会存在一些问题。

4.2.1、土地财政产生的社会问题

土地财政由于一方面可以直接增大政府收入，另一方面可以通过提高地方GDP以使得官员获得晋升（梁若冰，2009），因此地方政府对于土地财政的使用充满热忱，为维持土地财政模式的发展，他们不惜使用各种手段，甚至参与土地违法等活动。这最终导致了征地过程中农民利益受损、耕地遭到破坏、房价畸高、土地违法和腐败严重等社会性问题。

土地是一种有限的资源，而地方政府要依靠土地获得财政收入则必须获得土地，甚至可以说要低价获得土地。在这种情况下，地方政府就不可避免地把眼光投向了农业用地，与此同时相应的土地法规确实赋予了地方政府该项权力，这就使得这一行为最终成功实行。在征收农业用地的过程中，被征土地收益分配格局大致是：地方政府占二成至三成，企业占四成或五成，村级组织占近两成，农民仅占10%—20%（安徽省财政厅课题组，2006）。这导致失地农民利益受到极大的损害，韩俊（2004）的研究表明，1987~2001年，至少有3400万农民因征地失去或减少了土地，46%的失地农户收入水平下降。在过去十年中，全国每年大约有200—300万农民因城市扩张和基础设施建设而失去土地（陶然等，2009）。除了对农民利益的剥夺，有些地方甚至违法拆迁、暴力拆迁、二次拆迁等。这种对农民的危害引发社会性群体事件的发生，出现自残自杀来对抗拆迁的弱者方式以及通过武力对抗等恶性社会事件，还有大量的不断上访等。数据显示，我国目前的群体性事件和群众上访超80%都与土地买卖和拆迁房屋有关。这对于社会的稳定是极大的威胁，是个不得不提起重视的社会问题。

与此同时，耕地面积不断减少。据国土资源部统计资料，上世纪90年代10年间全国城乡建设用地增加2640万亩，其中81%的新增建设用地来自于对耕地的占用，被占耕地共有2138万亩耕地面积不断减少。国家保有的土地面积从1996年的19.51亿亩下降到现在2008年末的18.25亿亩，不断逼近18亿亩红线，如此下去，粮食安全将是一个问题。

土地财政导致房价过高。这一说法在学术界有一些争论，如郑思齐、师展2010年分析认为对财政收入的依赖以及对招商引资的需求会推高居住用地价格的上升，但对住房价格的作用不显著。但是确实存在一些机制使得土地财政推高房价。一方面政府大量投入基础设施建设使得其高支出长期积累形成高房价，另一方面政府引入投资时降低了工业用地的使用价格，为保证其财政收入，就对居住用地索要高价格，使得房价不断上升。刘梦珊（2010）研究表明地方政府的土

地出让收入与房价呈正相关的关系。有学者认为在地方政府面对低迷房市时，甚至会通过扩大拆迁规模、增大拆迁力度，拆除现有住房直接增加对住房的刚性需求来维持高房价（贺蕊莉，2011）。不论其通过哪些机制起作用，房价的上涨都与土地脱不了干系。而房价牵动了中国老百姓的心，高房价导致国民不敢消费，一辈子只为了一个房子。这是一个极不合理的现象。

土地违法和腐败。由于土地财政中的巨额差价收益成为了寻租行为的温床，官商勾结、土地违法、腐败现象严重。土地腐败案件屡见不鲜，2007年7月1日展开的第二次全国土地调查中大肆贪污、受贿、私分国有资产的国土资源管理部门干部系列职务犯罪案件累计涉案金额高达5000余万元人民币，涉案金额百万元以上10件，1000万元以上2件。该系列职务犯罪案件共有9名涉案国家工作人员，其中正局级3人，副局级2人，正处级2人，副处级1人，正科级1人。五年来，国土部督促查处纠正土地违法问题3.5万件，给予党纪政纪处分和移送司法机关8592人。可见土地违法案件实际人数之广，金额之大。张莉等（2010）基于中国省区样本发现，当地方政府官员合谋参与土地违法时，查出的案件数量下降15%以上；涉案的土地面积增加30%以上、涉案的耕地面积增加50%以上。

4.2.2、土地财政产生的债务风险

地方政府为获得土地财政资金，要征地、要进行基础设施等公共物品的投资，同时还要建立工业园区等来吸引企业资金，地方政府的财政是不足以支付的。此时的政府便寻求融资渠道，其主要方式便是借债，因此带来了大量的债务。审计署2010年度报告显示，截至2010年底，除54个县级政府没有债务外，全国省市县三级政府的债务余额共计10.7万亿，约占2010年全国GDP的27.4%。

根据我国的《预算法》，“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”这意味着地方政府是不能直接向金融机构进行借贷，而需要通过土地储备中心、政府性公司和开发区管委会等作为融资平台从银行获得贷款，主要以财政收入和土地出让收入作为担保。这成为地方政府变相举债的一种方式，大量信贷流入地方政府，而以土地作为抵押也成为其主要途径。截止2010年末，全国84个重点城市处于抵押状态的土地共有12.94万宗，抵押面积25.82万公顷，抵押贷款3.53万亿元，抵押面积和抵押贷款同比分别增长19%和36.3%。全年抵押土地面积净增3.74万公顷，抵押贷款净增9206亿元，同比增长18.8%。地方政府获得

银行贷款的具体机制为，土地储备中心发放土地使用证给地方投资平台，地方投资平台则将此作为抵押来获得银行贷款，贷款所得用来投入基础设施、工业园、房地产等，之后招商获得土地相关收入来还银行贷款，土地的上涨将使得地方政府可以获得更多的贷款，更加投入建设，一直往复循环。据银监会统计，截止2010年全国地方融资平台公司约9800家。高盛关于融资平台的分析报告显示，2010年地方融资平台贷款规模约为9.1万亿元，占当年人民币贷款余额中的比重为17.8%。

在正常的年份，由于预期房价收入的上涨，土地出让金也会随之上涨，地方政府即使借债，也能够通过未来增加的土地出让收入进行弥补，但是在2010年之后国家开始对房地产市场进行调控，出台了很多非常严厉的限购限贷政策，这些政策打压了一些城市的房价水平，使得2011和2012年的真实土地出让收入出现下降，因此地方融资平台的还贷压力增大。再加上银监会禁止商业银行再向地方融资平台注资，地方债务的违约风险加剧，由于大部分的地方债务都有地方政府的信用作为担保，因此如果地方融资平台出现债务违约，其造成的影响将是非常恶劣的，最终还是需要财政部进行兜底，因此如何化解现阶段的平台债务风险是一个紧迫的问题，而对于如何协调土地财政与地方债务的关系也是未解决的问题。

4.2.3、土地财政产生的宏观波动

土地财政的实施必须的条件就是有土地的需求者，而土地财政幅度的大小也要看需求者对该地区的综合评价，吸引到投资者之后，经济因这些企业的加入而增长，又会吸引更多的土地需求者，包括投资需求者和住房需求者，这将会抬高土地价格，从而获得更高的土地财政收入。因此，地方政府就需要动用各种力量吸引土地的需求者，一系列的措施将使得投资快速增长，经济出现过热的现象。

首先为吸引投资，地方政府花费大量的财政支出在城市基础设施建设方面。这种生产性投资具有很强的乘数效应，带动基础设施上下游产业的投资。此外，政府还出台各种税收等其他优惠政策来招商引资，使得外部投资也不断增长，而且其带来的技术等的外溢效应为新投资的发展奠定了基础。不仅如此，政府一方面出于财政收入的考虑，另一方面也是为了带动相关产业的发展，不惜培育房地产市场，维持高房价，使得不动产与其他产业的收益率差异巨大，逐利投资不断向房地产及其相关行业（钢铁、水泥等）涌入，与此同时，房地产业的高杠杆率也使得银行信贷大量流入。这一系列的效应都导致中国的投资不理性，投资率居

高不下。而在中国，进出口额变化不大，消费在 GDP 中比例又过小（房价的快速上涨也是导致消费不足的一个重要原因），投资是导致宏观经济变化的一个重要因素。而这种以土地财政为基础产生的投资充满了泡沫和危机，在经济不景气或者某一外来因素的干扰下极易泡沫破灭导致宏观经济不景气。因此土地财政刺激了宏观经济的发展，但同时也存在着潜在的危机，导致宏观经济的剧烈波动。

土地财政对宏观经济波动的影响危害很大。在初期其大量投资时，经济过热，通胀严重，尤其是房价飞涨，消费不足。而一旦泡沫破灭，可能带来相关产业的巨大衰退，造成大量失业，甚至经济停滞，土地财政的这种顺周期的特征会加剧经济的政策波动，在经济上行期间加剧经济过热，而下行期间则加剧衰退，因此其给实体经济造成的冲击是巨大的。

5 土地财政的根源：财政压力？

要检验财政压力是否是导致土地财政的根源，在研究设计方面非常困难，主要是因为财政压力是一个无法客观度量的指标，一般规范意义上的财政压力是指收支缺口，其中收入和支出都比较难度量，并且是随着地方政府的行为在发生变化的，比如地方政府在卖地时的成本很低，而征税成本很高，因此收支缺口较大。而更加困难的是支出部分，没有一个客观的标准说明到底哪些是政府应该支出的，比如行政开支、公共服务、三公支出，甚至是基础设施建设和国有企业发展等等，这些都可以划归到地方政府的支出范围，不同的定义所对应的支出范围差异巨大，并且还没有一个选择的标准。

正是因为财政压力无法度量，使得很多研究就尝试避开此问题，转而研究其他方面，比如土地财政的影响。在我们收集到的文献中，还没有文献对财政压力与土地财政的因果关系进行规范的实证分析，绝大多数还仅仅在理论上进行推演，但没有经验的证据支撑。

我们在本章中不再度量财政压力的水平，而是捕捉到财政压力的变化，准确来说，我们以中央对地方的转移支付来刻画地方财政压力的变化，进而研究财政压力的缓解是否使得土地出让行为发生变化。中央对地方的财政转移支付能够弥补地方财力的不足，这些收入几乎都来自其他地区，因此会缓解本地的财政压力。但是在转移支付的分配过程中，中央也可能会将地方的财政压力纳入考虑范围，比如财政压力越大的地区补助越多，从而在统计上看不出转移支付能够缓解财政压力。因此我们要找到一个外生的冲击会影响转移支付的分配，但与地方财政压力无关。

本章首先利用部长更换的外生冲击来估计对转移支付分配的影响，部长会倾向于给其来源地更多的转移支付，这些转移支付会缓解地方的财政压力；我们进而将研究这些转移支付是否会使得地方政府的土地出让行为发生变化，特别是土地的出让面积、收入与用地类型。

5.1 财政转移支付与财政压力：来自新任部长的外生冲击

我国 1994 年分税制改革以来，中央财政的集权程度得到强化，中央对地方的财政转移支付也随之快速增长。以 2012 年为例，中央财政收入 5.6 万亿，其中 4.5 万亿直接转移给地方财政，占地方财政收入的比重高达 74%。巨额的转移

支付对地方财政支出产生了重要的影响,缓解了地区间的财力不均等(Tsui, 2005; 尹恒和朱虹, 2009)、促进了公共服务均等化(张丽华和汪冲, 2008)和地方的基础设施建设(范子英, 2013);但是转移支付也扭曲了地方政府的行为,产生了扩大地方政府规模的“粘蝇纸效应”(付文林和沈坤荣, 2012; 袁飞等, 2008; 范子英和张军, 2010)、诱发了更多的地方官员腐败(范子英, 2013)等等。由于我国转移支付的数额巨大、影响深远,其分配机制就显得至关重要,良好的分配机制能够在效率损失最小的情况下达到国家层面的战略目标,然而迄今为止,文献上却很少研究我国的转移支付是如何分配的,最近贾晓俊和岳希明(2012)尝试推进这方面的工作,但也仅限于探讨均衡性转移支付的分配。

与本地筹集的收入相比,转移支付收入是一个公共池(Common Pool),由本地承担的税负几乎可以忽略不计,对地方经济也没有税收的效率损失,因此各地都有激励向中央财政争取更多的转移支付(Weingast et al., 1981; Knight, 2004),转移支付能够在一定程度上弥补地方的财力缺口,缓解地方政府的财政压力。早期的公共财政理论认为,中央财政是基于效率和公平的权衡对转移支付进行分配,如地区间财力均等化或公共服务均等化,因此各地获得的转移支付都是外生给定的(Oates, 1999)。后来的政治经济学研究发现转移支付的分配嵌入了政治家的利益,政治家出于连任的考虑会对转移支付的分配产生影响,如美国的国会议员为了能够获得地方选民的支持,会倾向于为来源地争取更多的联邦政府的转移支付,因此各地的政治关联与其获得的转移支付直接相关(Knight, 2008)。

中国同样如此,“跑部进金”是中央和地方在转移支付分配过程中博弈的形象写照,但是关于中国的政治关联(Political Connections)的研究主要集中在经济增长和公司金融领域,如地方领导的中央工作经历是否会影响到地方经济增长(王贤斌和徐现祥, 2008; 张平等, 2012)、企业家的人大代表资格是否会缓解其融资约束(陈钊等, 2008; 罗党论和甄丽明, 2008; 余明桂和潘红波, 2008; 于蔚等, 2012)等。有少数文献尝试研究政治关联对地方转移支付的作用,如中央下派的官员是否带来了更多的转移支付(张牧扬和李力行, 2012),在更高级政府的任职经历是否会对地级市的转移支付产生影响(卢洪友等, 2011),但是这些文献面临了相同的难题,即官员下派和转移支付的增加是同时决定的,上级政府为了提振某地的经济增长,指派一名有经验的官员到地方任职,同时在转移支付的分配上对该地倾斜,因此即使下派的官员增加了地方的政治关联,这种政治关联与新增的转移支付之间也没有因果关系。

本节以在任的部长为研究对象，考察其与来源地的政治关联是否会影响到地方获得的转移支付，进而在多大程度上缓解了地方的财政压力。与以往的研究相比，这样处理的优势是：首先，部长的当选对其来源地是外生的冲击，与转移支付之间不存在反向因果关系，因此该转移支付也与地方的财政缺口没有关联，从而避免了财政压力与转移支付的双向因果；其次，中央对地方的财政转移支付的实际决策部门是中央各部委，特别是专项转移支付的分配几乎涵盖了中央所有的部委；最后，部长对各自部委的转移支付有排他的决策权，这些转移支付往往都是针对某个特定领域的补助，部长在这些领域的专业知识背景和工作经历更优秀，因此话语权更大。我们以 2003 年政府换届时的部长更换为自然实验，运用倍差法研究地方政治关联的变化是否影响其 2003-2007 年间获得的转移支付，研究结果显示新任部长平均使其来源地的专项转移支付增加 2 亿，如果是财政部、发改委、劳动和社会保障部等重要部委的部长，政治关联的效应会上升至 9.4 亿，增幅为 130%；部长在任期的第三年和第四年的效应最大，头尾年份则较小，因此呈现倒“U”型关系；与部长的新任不同，部长卸任导致的政治关联的减少并没有伴随着其来源地的转移支付的减少；而在同一个部委内部，“一把手”的作用远大于其他领导，副部长的政治关联效应并不显著。

其他部分安排如下：第一部分是政治关联的作用机制；第二部分是我国的转移支付制度；第三部分介绍我们的研究设计；第四部分是研究结果及解释；最后是小结。

5.1.1、政治关联与转移支付的作用机制

任何国家都存在规模不等的纵向财政转移支付，这些转移支付要么是为了解决财政收入与政府层级的不匹配问题，如流动性和再分配性质的税基要更高层级的政府负责征收（Musgrave, 1983），要么是为了提高财政支出的效率，如弥补财力缺口、促进公共服务均等化或调控宏观经济（Boadway, 2007）。转移支付可以按照是否指定用途、是否需要配套、是否有最高限额三个属性进行归类，其中指定用途的转移支付也称为专项转移支付（Earmark Grants），虽然世界各国针对转移支付的分配都制定了相应的规章制度、甚至是具体的分配公式，但是在具体的财政实践中还是出现了不同程度的偏离，而与项目绑定的专项转移支付的分配则更无章可循（Broid and Timmons, 2012）。

早期的财政联邦主义的文献认为政府间的转移支付是中央政府为了最大化全体人民的福利，在效率和公平之间权衡的结果，转移支付使得每一个政府层级

的责任与资源匹配 (Oates, 1999)。后来的政治经济学的文献发现, 纵向的转移支付还蕴含着政治家自身的利益, 他们会倾向于将资源更多分配给那些政治关联的地区和群体, 理论上强政治关联和弱政治关联的州都可能获得更多的转移支付, 如执政党要争取左右摇摆的州的支持 (Lindbeck and Weibull, 1987), 或者是对一贯支持的州的回报 (Cox and McCubbins' s, 1986)。实证上这两种结论都得到了验证, 例如在 1984-1990 年间, 民主党控制了美国的国会, 民主党投票人更多的州获得了更多的联邦转移支付 (Levitt and Snyder, 1997), 而摇摆不定的州也获得了更多的转移支付 (Arulampalam et al., 2009)。政治关联的效应在其他国家和地区也同样存在, 在瑞典, 临时性的转移支付项目往往分配给那些中立的地区, 以获取这些地区的政治支持 (Dahlberg and Johansson, 2002); 在阿尔巴尼亚, Case (2001) 发现政府的补助不仅仅针对摇摆不定的社区, 那些可以决定在议会中能否获得多数席位的社区同样重要。

由于政治关联的回报可观, 地方政府和地方企业也会尝试建立更多的政治联系。例如在印度, 各州的党派公开宣称支持联邦政府, 从而获得更多的转移支付 (Arulampalam et al., 2009); 反之, 在选举年份, 中央政府甚至还对未公开支持的州进行惩罚, 减少他们应获得的联邦资金 (Brollo and Nannicini, 2011)。企业则可以通过向议员的选举进行捐赠, 以建立与未来议员的政治关联, 企业未来的回报也会随之增加, 并且企业还会策略性地在同一个州资助多名政治家, 以获得更高的回报 (Cooper et al., 2010)。

议员的当选与地方企业的捐赠相关, 使得这种政治关联存在内生性的风险, 因此简单比较议员的数量与其来源地的转移支付也就可能产生有偏的估计。最近的一些研究尝试利用更加外生的冲击来度量政治关联, 例如在美国, 参议院和众议院都下设了一些专门的委员会, 专门委员会负责某一专业领域的相关部门, 如国会中的银行委员会负责监管美联储、财政部、证券交易委员会和其他金融服务部门 (Gropper et al., 2013), 虽然议员的当选可能是内生的, 但是当选的议员被任命为某个委员会的成员则是外生的。Knight (2002) 考察了美国交通委员会的成员与联邦高速公路援助项目 (Federal Highway Aid Program) 的分配, 发现参议院的交通委员会的成员与其来源地的公路项目正相关, 并且国会委员会的成员主要是利用他们的提案权 (Proposal Power) 将交通基础设施项目投向他们的家乡 (Knight, 2005)。

虽然委员会成员都具有一定的权力和影响力, 但是委员会的主席拥有的权力大得多, 他们能够设定立法的议程, 讨论一些能够影响行业发展的规章制度的合

理性，一些法案甚至是以某个委员会主席的名字命名的。Gropper 等（2013）研究了银行委员会主席的政治关联的影响，发现银行委员会主席所在州的银行资产回报率比其他地区要高 0.14%-0.15%。Cohen 等(2011)对委员会主席的政治关联与转移支付的分配展开研究，他们将美国两院的各委员按照重要程度进行排序，分别选取了第 1 个、前 3 个、前 7 个和前 10 个重要委员会，发现委员会主席使得所在州的总体转移支付平均增加 9%-10%，专项转移支付的增幅则高达 40%-50%，并且越重要的委员会的效应越大，当委员会主席卸任时，政治关联的效应会出现反转，委员会主席所在州的转移支付会随之下降。

中国的立法机构中也有类似于美国国会委员会的机构，如全国人大财经委员会、教科文卫委员会等，但是这些委员会的数量要远远少于美国，例如十二届全国人大中仅有 9 个专门委员会，主要负责研究、审议和拟订有关议案，并不涉及到具体项目的分配，因此其对地方获得的转移支付的影响较小。中国的转移支付分配的权力主要保留在国务院的各部委，并且中央对地方的转移支付的预算不够细化，其中专项转移支付仅有加总的预算，这使得各部委的权力比美国国会委员会的权力还要大，各部长与其来源地的政治关联就会对转移支付的分配产生影响。有一些文献尝试建立中国的政治关联与转移支付之间的联系，如地方官员在中央的任职经历、现任中央委员的来源地等等（卢洪友等，2011；张牧扬和李力行，2012；范子英，2013），这些研究有以下几点不足：（1）没有理清中国转移支付的分配模式，中央官员的任职部门众多，除了那些曾经在部委任一把手的官员外，其他官员对转移支付的影响都非常小，而中央委员仅是党内的级别，不涉及具体的行政权力；（2）所有下派的官员都会面临内生性的问题，统计上还无法将政治关联与地方因素的作用分离开。

5.1.2、中国的财政转移支付制度背景

我国真正意义上的财政转移支付是在分税制改革之后才出现的。在 1980-1993 年间，实行的是财政“包干制”，国家财政的初次分配更有利于地方财政，中央财政经常“入不敷出”，仅能对财政严重亏缺的地区进行少量的补助。分税制改革使得全国的财政资源向中央一级财政集中，1993 年中央财政占全国财政收入的比重为 22%，1994 年上升至 55.7%，此后基本维持在 50%左右的水平。分税制改革并没有同步调整中央和地方的支出责任，中央财政在完成本级财政支出后还有大量的财政盈余，因此伴随着财政集权的同时，中央财政向下级政府的转移支付也显著增加，从 1994 年的 1819 亿元增加到 2006 年的 12714 亿元，年均增长 17.6%，财政转移占当年中央财政支出的比重也从 43.9%上升到 54.1%。

与其他国家不同的是,中国在分税制改革初期主要通过税收返还的形式将财政资源转移给地方。分税制改革大幅度提高了中央财政的分享比重,在一定程度上损害了地方的既得利益,其执行过程势必会受到地方政府的阻碍,因此为了保障分税制的顺利实施,政策的设计过程中采取了折中的税收返还的方法。^①分税制主要是针对地方的增值税和消费税返还,俗称“两税返还”,返还的基数是1993年中央财政在各地分享的两税收入,^②递增速度为1:0.3,即全国两税收入每增长1%,地方获得的两税返还在原有基础之上增加0.3%。在分税制改革初期,两税返还是转移支付的主体,其所占比重高达74%。不过在政策设计中,中央财政掌握了大部分新增的税收收入,因此随着时间的推移和经济的快速增长,两税返还在中央财政的比重逐渐下降,中央财政的盈余也逐渐增多。

中央财政将新增的盈余以财力性转移支付的形式转移给地方,^③与税收返还不同的是,财力性转移支付与地方的财政能力成反比,财力性转移支付以地方的财力缺口为分配标准,一方面能够缓解基层财政的困难,另一方面也能达到均衡地区间财力的目标,促进基本公共服务的均等化。财力性转移支付种类较多,一般都是采用“因素法”进行分配,因此对地方财政来说,财力性转移支付与税收返还都是可预期的经常性收入来源。早在1995年,中国就引入了相对规范的一般性转移支付(财力性转移支付的一种),由于还处于试验阶段,也称为过渡期转移支付,这种转移支付面向全国所有地方财政,以统一的公式对地方财力缺口进行弥补,是最主要的一种财力性转移支付。为了更加有利于增加落后地区的财力,中央财政陆续实施了其他类型的财力性转移支付,如民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等。

上述两种类型的转移支付都没有指定用途,并且是地方可以完美预期的,因此与地方财政收入没有本质差异。除此之外,我国还存在一种规模巨大的专项转移支付,在2011年专项转移支付的金额高达1.7万亿,占当年全部转移支付的42%。与税收返还和财力性转移支付不同的是,专项转移支付指定了用途,属于“专款专用”,由于是按照项目进行分配,一般也需要地方进行相应的资金配套。我国的专项转移支付具有明显的逆周期特征,在1995-2011年间有两个显著的上升阶段,第一个阶段是在1998年遭遇亚洲金融危机时,中央政府采取了扩张性的财政政策,发行了3600亿元的长期建设国债,并将其中很大一部分国债资金

^① 自此之后,凡是涉及到调整中央-地方财政收入的改革都采用了税收返还的手段,如2002年的所得税分享改革、2012年的“营改增”。

^② 即消费税+75%的增值税-中央下划收入。

^③ 2009年开始,财力性转移支付改称为一般性转移支付,原有的一般性转移支付改称为均衡性转移支付,但所涵盖的内容没有变化。

通过专项转移支付的形式直接补助给地方政府，专项转移支付从 1997 年的 516 亿迅速增加至 2000 年的 1648 亿，占全部转移支付的比重也从 18% 上升至 35%；第二个阶段是 2008 年世界金融危机，中央财政同样采用扩张性的财政政策刺激地方投资，出台了 4 万亿的投资计划，其中由中央财政负责的 1.18 万亿也大部分以专项转移支付的形式补助给地方，使得当年的专项转移支付金额再次超过财力性转移支付，成为最主要的转移支付类型，专项转移支付占比也在 2010 年升至历史最高点。

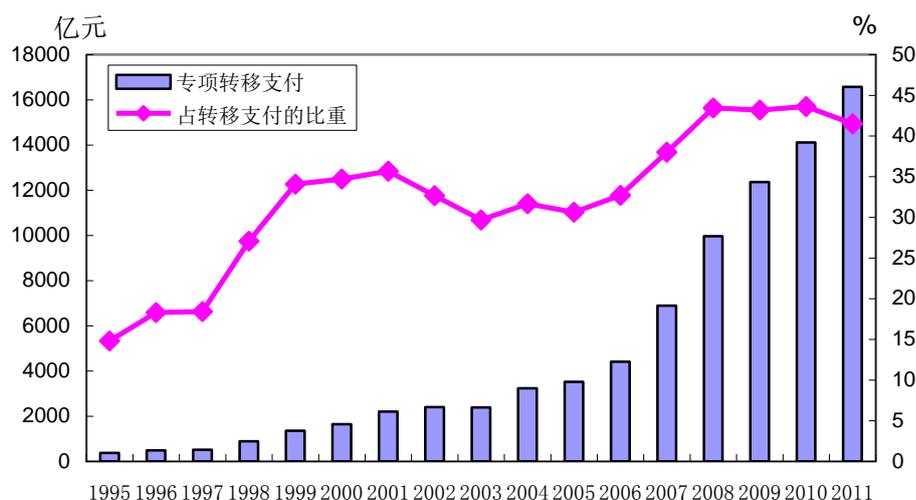


图 5.1 中国历年的专项转移支付及其占比

虽然三种转移支付对地方来说都是财政资源的增加，但是其分配过程是完全不同的，与税收返还和财力性转移支付相比，专项转移支付需要地方主动争取。一方面，专项转移支付没有明确、统一的分配制度，专项转移支付立足于解决某些关键领域或关键地区的突出问题，一般是按照项目的形式进行分配，而不同年间的项目类型又存在差异，因此也就没有固定的分配制度。另一方面，专项转移支付的项目分配需要地方部门逐级向上申请，而不是自上而下进行分配，其分配遵循“突出重点，择优支持”的原则，因此并不是所有地区都能获得专项转移支付。

不仅如此，中央各职能部委对相关的专项转移支付的分配都具有决策权。税收返还和财力性转移支付有明确的分配公式，地方和中央的信息是完美对称的，这两类转移支付都是由财政部统一管理。专项转移支付一般都是专业性的项目，需要相应的专业性部委对项目的可行性进行评估，再交由财政部拨付资金，因此各部委对自身负责的专项转移支付有非常大的裁量权。专项转移支付的常规流程

是：首先由国务院划定相应的支持领域，交由相应的部委向外发布项目信息，基层相关单位组织申报，再逐级向各级政府对口的职能部门申报，最后由中央相应部委联合发改委对项目进行审批。以最近科技部设立的科技惠民计划专项经费为例，该专项经费需要企业向基层的科技主管部门进行申请，再逐级报送至省级科技主管部门和科技部，由科技部对项目进行评审，最后由财政部将资金逐级下划到基层财政。^①

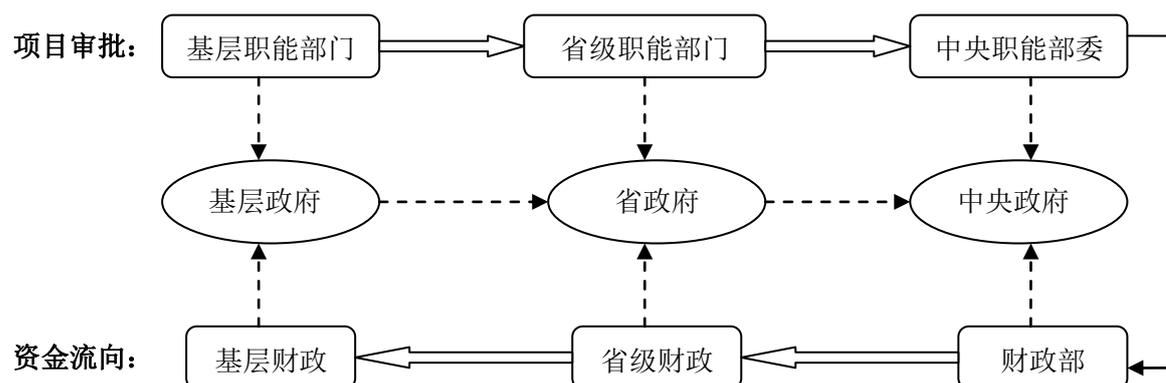


图 5.2 专项转移支付的分配流程

由于专项转移支付的专业性较强，相关职能部委的领导与地方的政治关联会显著影响到地方获得的专项转移支付数量。这种政治关联与部委领导此前的生活经历和工作经历相关，他们与出生地、工作地的地方政府联系更为紧密，既可能是因为部委领导个人出于情感方面的因素主动强化与地方的联系，也可能是地方政府基于部委领导任职之前的政治联系，加强了与其在任时的互动，不管是部委领导主动还是被动的政治联系，都会使得其来源地获得更多的相应领域的专项转移支付。

更为重要的是，部委领导的任免与地方的经济发展水平和获得的专项转移支付没有关系，部委领导往往都是从对口的相关专业领域进行选拔的，如从教育部门升至教育部、卫生部门升至卫生部等，很少将不具备专业知识和工作经历的领导干部跨部门调配，在一些技术性较强的部委则更少出现此类情况，如财经、科技、教育、农业等部门。对地方政府来说，新任一个来源于本地的部委领导是外生的冲击，特别是，如果任免的是实权部门的领导，这种外生冲击对当地获得的专项转移支付甚至地方财政收入会产生巨大的影响。近些年来中央财政盈利的不断扩大，向下级政府的专项转移支付也随之显著增加，部委领导的政治关联对地

^① 见《科技惠民计划专项经费管理办法》财教[2012]429号。

方获得的财政资源的作用也越来越大。

5.1.3、研究方案设计：2003 年的部长换届

（一）数据样本

在研究政治关联与专项转移支付的关系时，要将部委机构调整的作用与部委领导的作用区分开。我国在 1998 年和 2008 年都进行了较大的机构调整，1998 年撤销了 15 个部，新建了 4 个，2008 年撤销了 6 个新建了 5 个，部委的调整也伴随着专项转移支付分配权力的调整，比如为了增加对环境领域的专项转移支付，国务院在 2008 年组建了环保部，此举势必会对其他部委的权力造成负面影响，当我们借此评估新任环保部部长的政治关联的作用时，就会将部长的效应与机构调整的效应叠加在一起，高估部长的政治关联的影响。从图 5.3 可以看出，2003 年机构调整的幅度最小，仅将原有的国家经济贸易委员会和对外贸易经济合作部合并为商务部，并且新组建的商务部的专项转移支付资源较少，对其他部委的权力没有影响。因此，本文所选取的时间跨度为 1998 年至 2007 年。

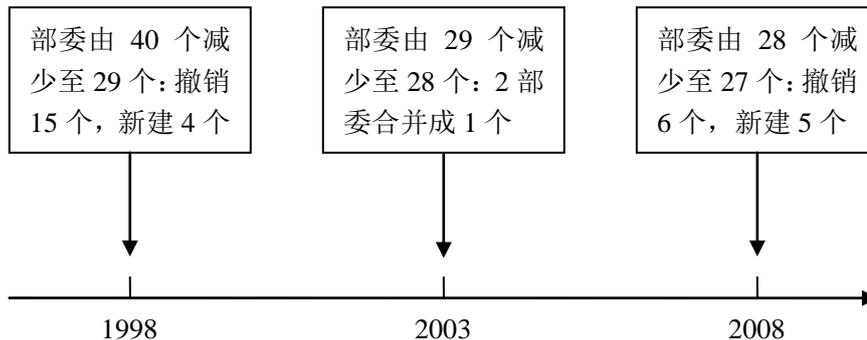


图 5.3 国务院机构调整

各部委的部长更换一般都是在一届政府任期结束时进行，在 2002 年年底至 2003 年两会期间，有 17 个部委更换了部长，涵盖了主要的实权部门，如发改委、财政部、劳动和社会保障部等；6 个部委没有对部长进行调整，这些也基本是实权较小的部门，如文化部、计生委等；剩下的 6 个部委在 2002 年年底之前更换了部长，其中有 3 个部长因为年龄达到 65 岁的强制退休年龄，2 个部长调任到地方担任省委书记，1 个部长被撤职。在 1998-2007 年间一共有 60 位部长，其中女性部长仅有 4 位；大多数的部长在上任初期的年龄就接近或者超过 60 岁，因此在一个任期结束后将面临退休或是调任其他无实权的部门，在年龄小于 54 岁

的部长中有两种可能，一是任期未满 5 年就调任地方一把手，二是在该部委任职两届以上；有 60% 的部长任期满 5 年，任期未满 5 年的部长主要是三个去向：年龄超过 65 岁、调任地方一把手、党纪处分或逝世，2003 年后新上任的部长中有一半以上任期未满 5 年，其中大多数都是因为年龄原因才卸任，由部长直接获得晋升的仅有 1 人；大多数部长的去向都是由于年龄原因被调任至人大或者政协，一共有 14 个部长平级调任地方一把手，因为违犯党纪被处分并免职的部长有 4 个，从部长直接晋升为更高级别官员的仅有 5 位，2003 年新上任的部长的政治升迁的可能性更小，甚至平调至地方一把手的机会也比之前更少，因此部长往往是这些官员政治生涯的顶点。

表 5.1 部长的特征描述

	2002 年之前任部长	2003 年之后新任部长
性别：男性	34	22
女性	2	2
年龄：≥60	13	11
55-59	14	9
≤54	9	4
任期 ≥5 年	27	10
=4 年	1	5
=3 年	4	6
=2 年	3	2
=1 年	1	1
去向：晋升	4	1
调任地方和其他部委	9	5
调任人大、政协	18	9
逝世	0	2
免职或处分	2	2
兼任	2	3
在任	1	2
总计	36	24

我们收集了 29 个部委部长和副部长的个人简历，并将其政治关联分别定义为籍贯、出生地和第一工作地，当个人简历中没有报告出生地时，籍贯即为出生地，第一工作地定义为在地方（非北京）工作时间最长的所在地。在部长的个人简历中，有的将出生地细化到县（甚至镇），但有的仅报告到地级市，出于统一口径的考虑，我们将政治关联定义到地级市。同时从《全国地市县财政统计资料》中整理出各地级市的财政数据，如预算收入、财力性转移支付、专项转移支付等；

从《中国城市年鉴》中整理各地级市的统计数据，如人均 GDP、人口规模等，最终形成一个包含政治关联、财政、经济、人口等多维度的地级市面板数据。

在图 5.4 中，我们将那些 1998-2002 年间没有政治关联、2003 年新增了政治关联的地级市（即 1998-2002 年间没有部长出生于该市，2003 年有新任部长出生于该市），与那些一直以来都没有政治关联的地级市（即 1998-2007 年间都没有部长出生于该市）进行对比，这种对比揭示了三个有趣的事实：首先，两种类型的地级市在 2003 年之前不存在显著差异，这说明部长的更换对地方来说是外生的；其次，部长当选当年的效应不大，政治关联的效应在当选后的第 3 年和第 4 年最大，以 2005 年为例，有政治关联的地级市平均获得的专项转移支付为 8.95 亿，比没有政治关联的地级市多 51.1%；最后，任期快要结束时，政治关联的效应开始下降，两者仅相差 14.9%，这可能是因为在任部长已经预期到卸任的可能性，因此开始为交接班做铺垫。

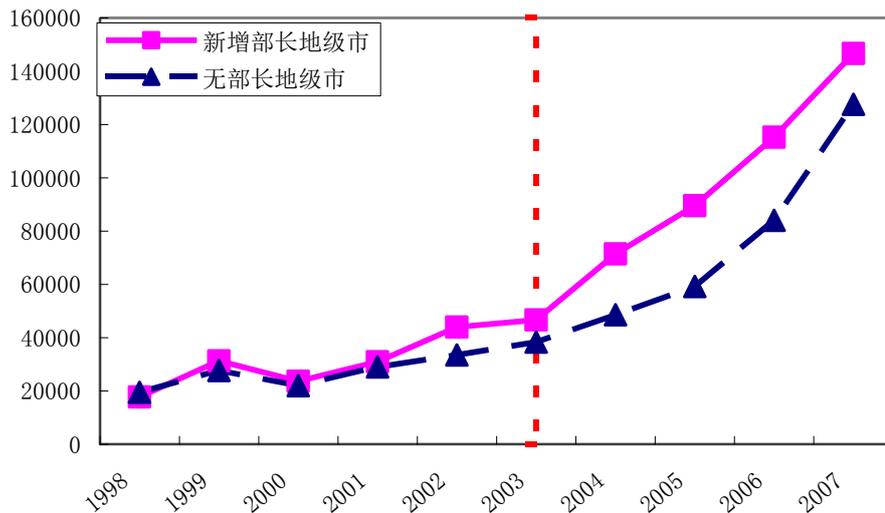


图 5.4 新任部长的出生地与专项转移支付

政治关联的增加会对专项转移支付产生正向作用，但是政治关联的减少却没有影响，两者的影响是非对称的。图 5.5 中我们将政治关联减少的地级市（即 2003 年卸任的部长中有出生于该市）与没有政治关联的地级市进行对比，发现在 2003 年更换部长之前，有政治关联的城市获得的专项转移支付要比没有政治关联的多 16.9%，但是这种差异并没有随着部长的更换而消失，到 2004 年这两类城市的政治关联都为 0，但是前者获得的专项转移支付依然比后者多 16.1%，部长的效应直到卸任后的第三年才消失，2005-2007 年这两类城市之间不存在差异。

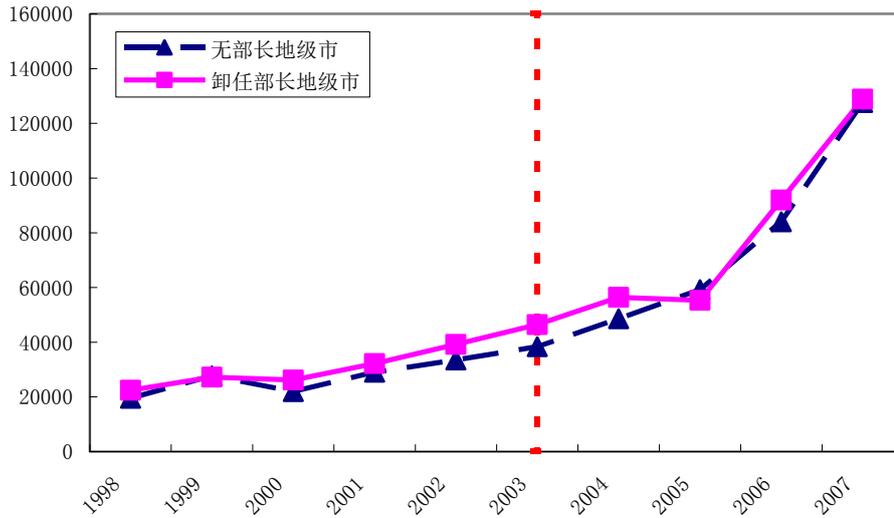


图 5.5 卸任部长的出生地与专项转移支付

(二) 识别方法

图 5.4 的结果说明倍差法 (Difference-in-difference, DID) 非常适合评估政治关联对专项转移支付分配的影响, 首先, 部长的更换相对地方来说是外生的冲击, 满足了 DID 对政策干预外生性的要求; 其次, 大多数部长的更换集中在 2002 年年底至 2003 年年初, 有一个清晰的时间断点; 最后, 随着中央财政集权程度的加强, 各部委在 2003 年之后掌控的资源也随之增多, 使得政治关联的作用凸显出来。最常用的 DID 模型如下所示:

$$Tran_{it} = \alpha + \beta_1 Change_i + \beta_2 D03 + \beta_3 Change_i * D03 + \gamma X + \varepsilon \quad (1)$$

其中, $Tran$ 是专项转移支付的数量, $D03$ 为虚拟变量, 2003 年之后取 1, 之前取 0。 $Change$ 是用来区分实验组和对照组, 实验组为 2003 年新增部长的来源地 ($change=1$), 对照组为 1998-2003 年间没有部长的地级市 ($change=0$), 当我们想研究政治关联减少的效应时, 实验组则为 2003 年卸任部长的来源地, $change$ 和 $D03$ 交互项的系数即为政治关联的净效应。其中, X 为控制变量, 分别包括一般预算收入、人均 GDP、城市化水平、人口规模和土地面积。在定义各地级市的政治关联时, 我们对样本进行了如下处理: (1) 删除了地方政府没有对口部门的部委, 如外交部、铁道部、安全部、人行、审计署, 中央在这些领域的支出会由相关部委直接支出, 而不是转移给地方财政, 因此对地方获得的转移支付没有影响; (2) 删除了部长更换早于 2002 年年底的部委, 如科技部; (3) 删除了

部长没有变更的部委，如司法部、建设部；（4）删除了虽然更换了部长，但是部长来源于同一个地级市的部委，如财政部；（5）删除了来源地部长交叉变更的样本，如来源于无锡市的国土资源部部长 1999 年卸任，2002 年年底新任的公安部部长也来自于无锡市，这些城市既不能归为处理组，也不能归为对照组；（6）删除了所有直辖市和省会城市的样本，这些城市与普通地级市的级别不同。

模型（1）一般在仅能获得两期数据时使用，而我们使用的是 1998-2007 年 256 个地级市的面板数据集，可以通过控制双向固定效应的方式消除时间和个体之间的差异，这相当于将模型（1）在时间和个体两个维度上进行展开，因此我们在计量部分使用如下的双向固定效应模型，其中 δ_i 为个体固定效应， γ_t 为时间固定效应。

$$Tran_{it} = \alpha + \beta_3 Change_i * D03 + \gamma X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon \quad (2)$$

模型（2）中的 β_2 捕捉的是 2003-2007 年间的平均效应，即新任部长在 5 年内对来源地的平均影响，但是从图 5.4 可以看出，这种政治关联的影响在不同年间不是完全相等的，在第 3 年和第 4 年会显著大于其他年份，而头尾两年都不明显，为了将这种政治关联在是时间上的差异区分开，我们将模型（2）中的平均效应拆分为每年的效应，即模型（3）。

$$Tran_{it} = \alpha + \sum_{j=2003}^{2007} \beta_j Change_i * D_j + \gamma X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon \quad (3)$$

5.1.4、部长的政治关联对地方财政转移支付的影响

表 5.2 列出了主要变量的描述性统计，平均来看，专项转移支付为 5.16 亿元，占地方财政预算收入的 24.5%，如果再加上一般性转移支付，这个比重会高达 35.6%，因此在地级市层面上，中央的转移支付对地方财政有重要影响；实验组（有新任部长的地级市）的专项转移支付比对照组（相对没有部长的地级市）多 28.4%；但即使在两组内部，专项转移支付的差异也非常大，以 2007 年为例，南阳市获得 41.4 亿的专项转移支付，而石河子市仅获得 0.46 亿，前者是后者的 90 倍。实验组和对照组在其他指标方面也存在差异，实验组的经济指标要略高于对照组，预算收入、人均 GDP 和城市化率更高，而对照组的人口规模和行政区划面积高于实验组，这些指标都是中央财政在分配专项转移支付时考虑的因素，所

以我们在随后的实证中都加以控制。

表 5.2 各变量的描述性统计

	全部	新任部长	没有部长
专项转移	51644.19 (46583.51)	64903.26 (51959.26)	50556.37 (45686.34)
一般转移	23442.83 (29522.93)	29026.06 (30386.08)	23419.14 (29753.26)
预算收入	211168.2 (373031)	310531.1 (472791.6)	190452 (339746.8)
人均 GDP	12935.98 (18677.98)	17393.63 (16726.68)	12410.5 (18901.22)
城市化率	0.303 (0.167)	0.369 (0.132)	0.301 (0.172)
人口规模	380.877 (218.991)	346.266 (80.748)	366.791 (215.391)
土地面积	15430.32 (19848.62)	12566.28 (8625.701)	15759.57 (20744.03)

(一) 新任部长与卸任部长：政治关联效应的非对称

我们首先以出生地做为政治关联的度量，表 5.3 第一个回归仅控制部长更换与 D03 的交互项，以及时间和个体的固定效应，交互项显著为正，并且此时组内拟合优度高达 0.716，这说明仅政治关联一个因素就能够解释实验组和控制组专项转移支付差异的 71.6%。中央在分配专项转移支付时除了受政治关联的影响外，还会考虑其他因素，如地方的配套能力，地方财政越富裕的地方的配套能力越强，获得专项转移支付的可能性也更大，因此我们第二个回归中加入了其他的控制变量，此时的政治关联依然显著为正，在其他条件相同的情况下，部长会使其出生地的专项转移支付增加两亿，相当于在平均水平上增加 27.7%。地方预算收入也显著为正，这是因为一般的专项转移支付都是采用项目的方式，要求地方进行一定比例的资金配套，因此配套能力越强的地方获得的专项转移支付也越多。人均 GDP 显著为负，这说明在给定配套能力的前提下，中央还是倾向于将转移支付分配给落后地区，以促进区域之间在基础设施和公共服务方面的均等化；此外，人口规模也是影响专项转移支付分配的因素，比如社会保障领域的专项转移支付就会考虑人口规模，人口越多的地区获得的专项转移支付也越多；城市化水平显著为负，因为专项转移支付中有很大大比例是投向农村，因此城市人口

越多的地区的专项转移支付越少；地区的行政区划面积不是影响专项转移支付的重要因素。

第三个回归是基于模型（3）的研究，将第二个回归中的政治关联的效应分解到每一年，我们可以清晰地看出各年的效应存在明显的倒 U 型，部长更换的第一年（2003）的效应不显著，新任部长之所以没有对其出生地特别照顾，可能是需要一段时间熟悉其掌握的资源，政治关联的作用在第二年（2004）开始体现出来，有政治关联的地级市比没有政治关联的多获得了 2.09 亿的专项转移支付，政治关联的作用在第三年（2005）达到顶峰，第四年（2006）开始下降，第五年（2007）减少到 1.88 亿，并且是在 5% 的水平下才显著；综合来看，部长的政治关联效应会使得其出生地在 5 年的时间里一共多获得近 10 亿的专项转移支付。

第四和第五个回归考察了政治关联减少和增加的效应是否对称，即专项转移支付是否随着部长的卸任而显著减少。2003 年 17 个部委新委任了部长，相应的也有 17 个卸任的部长，我们比较了那些在 2003 年卸任的部长出生地与参照组（一直没有部长的地级市）的差异，第四个回归中的交互项不显著，说明政治关联的减少没有对专项转移支付产生影响，背后的可能的原因有两个，一是前任部长还对其任职过的部门有影响，二是每个地级市获得的专项转移支付占全部专项转移支付的比重很小，新任部长不必对原有的分配模式进行大幅度调整。第五个回归将卸任的效应分解到每一年，我们发现即使在部长卸任后的第五年，政治关联减少的效应依然不明显。

表 5.3 部长出生地的政治关联的作用

	新任	新任	新任	卸任	卸任
部长更换	17971.27***	20366.78***		-1523.435	
*D03	(5091.184)	(4973.696)		(5536.169)	
预算收入		0.007*	0.007*	0.008**	0.008**
		(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
人均 GDP		-0.482***	-0.482***	-0.491***	-0.492***
		(0.067)	(0.067)	(0.067)	(0.067)
人口规模		114.056***	114.514***	118.746***	118.515***
		(25.786)	(25.775)	(25.708)	(25.725)
城市化率		-22670.91**	-22690.76**	-17332.96	-17319.22
		(11469.87)	(11466.24)	(11437.53)	(11445.12)
土地面积		-0.421	-0.427	-0.455	-0.452
		(0.469)	(0.469)	(0.468)	(0.468)
部长更换			6475.71		-5570.815

*D2003			(8073.458)		(9556.009)
部长更换			20893.51***		-4997.66
*D2004			(8076.849)		(9559.758)
部长更换			29290.6***		6109.332
*D2005			(8083.7)		(9562.45)
部长更换			27079.06***		-5363.585
*D2006			(8515.686)		(9564.171)
部长更换			18834.74**		2271.048
*D2007			(8554.684)		(9587.582)
Year dummy	yes	yes	yes	yes	yes
With-in R2	0.716	0.734	0.734	0.731	0.732
城市数量	241	240	240	238	238
观测值	2253	2214	2214	2195	2195

注：其中*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

我们还从另外两个维度考察了政治关联对专项转移支付的影响，表 5.4 第一个回归用籍贯地代替出生地，发现籍贯度量的政治关联的效应较小，但是与出生地相比没有太大差异，这是因为大多数部长的籍贯地和出生地相同，例如在 2003 年的 28 个部长中，仅有 4 个部长的籍贯地与出生地不同，两个指标的重复度较高。我们在第二个回归引入了工作地的政治关联，此时的系数符号虽然为正，但是仅在 10%的显著性水平下通过检验，这说明部长与其工作地的政治关联较弱，在分配专项转移支付时不会对这些地区特殊照顾。因此，相对来说，部长与其出生地的政治关联最强，籍贯地次之，工作地最弱，政治关联的强弱也最终体现在各地获得的专项转移支付的多少。

在表 5.3 中，当我们将政治关联的平均效应分解为年度效应时，2004 年和 2005 年的效应达到顶点，这两年的效应推动了平均效应在 1%的水平下显著，但这种时间上的差异还不能简单归结为部长基于任期做出的特殊考虑，因为这一时间段还发生了其他事情，特别是 2003 年国家制定的“东北地区等老工业基地振兴战略”，该战略提高了这些地区的财政转移支付的概率，如果有较多的部长恰好也来源于这些地区的话，就很难将部长的效应与地区战略的效应进行分离。表 4 第三个回归仅包含东北三省的样本，我们发现此时以出生地度量的政治关联依然显著为正，因此即使地区战略会使得东北地区获得更多的专项转移支付，政治关联依然是一个重要的影响因素。

此外，部长自身的政治诉求也会影响到其决策，如果部长可以通过改变专项转移支付的分配来获得政治晋升的话，那么前面的估计就可能低估了政治关联的

作用。在 2003 年新任的部长中，因其担任部长的工作出色而马上晋升的仅有马凯一人，他在 2003-2008 年间担任发改委主任，2008 年卸任后晋升为国务委员，为了排除政治诉求的可能影响，第四个回归没有包含发改委的样本，此时的结果与前面没有差异。最后一个回归是从反面检验政治关联的作用渠道，估计政治关联是否会对一般性转移支付产生影响，结果与我们的预期一致，一般性转移支付有明确的分配公式，由财政部全权负责，其他部委的部长对此没有影响。最后，表 5.4 中其他控制变量的估计结果与表 5.3 基本一致，这里不再重复。

表 5.4 政治关联影响专项转移支付的其他途径

	籍贯	工作地	东北	排除马凯	一般性转移
部长更换	16336.13***	9186.317*	27618***	20366.48***	5905.232
*D03	(4459.802)	(5231.209)	(7619.825)	(4976.855)	(5247.482)
预算收入	0.007*	0.011***	0.059***	0.007*	-0.045***
	(0.004)	(0.003)	(0.012)	(0.004)	(0.009)
人均 GDP	-0.485***	-0.522***	-1.791**	-0.482***	-0.210
	(0.067)	(0.067)	(0.704)	(0.067)	(0.136)
人口规模	114.103***	103.872***	-278.339	114.165***	285.596***
	(25.933)	(26.800)	(540.062)	(25.803)	(36.442)
城市化率	-22873.95**	-16710.24	-418967.5***	-22726.33**	-43981.65***
	(11529)	(11761.12)	(71795.82)	(11480.79)	(14069.3)
土地面积	-0.425	-0.217	-1.084	-0.422	-3.929***
	(0.472)	(0.487)	(1.771)	(0.470)	(1.089)
Year dummy	yes	yes	yes	yes	yes
With-in R2	0.732	0.725	0.791	0.733	0.561
城市数量	239	248	29	239	230
观测值	2205	2293	289	2209	1659

注：其中*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

(二) 重要部长与一般部长，正部长与副部长

虽然各部委之间的职责存在一定程度上的交叉和重叠，但各自都负责了一个相对明确的专业领域，各部委的部长对本领域的财政资源有相当大的话语权，他们往往决定了本部委的专项转移支付的分配。但国家出于宏观调控和区域发展的考虑，会对专项转移支付流向的领域进行调整，以更好地实施国家层面的政策，例如 2011 年加快推进的 1000 万套的保障房建设中，由中央财政新增补助资金 1030 亿，住建部负责分配的专项转移支付也随之增加。因此，不同部长之间的权力大小也存在显著差异，那些实权部门的一把手的权力要远大于其他部门，他们的政治关联会对专项转移支付的分配产生更大的影响。我们依据 2007 年专项

转移支付的具体流向将所有部委划分为重要部委和一般部委，其中重要部委包括专项转移支付最多的四个领域所对应的部委：劳动和社会保障部、农业部、卫生部、教育部，^①再加上另外两个事权较大的综合部委：财政部和发改委，所有其他部委被划为一般部委。

表 5.5 中第一列是将表 5.2 第一列部长的平均效应分拆为重要部长和一般部长的效应，可以看出部长的平均效应之所以显著完全是因为重要部长的作用，一般部长的作用不显著。我们在二个回归只包含了重要部长的变量和其他控制变量，此时的交互项依然显著为正；第三个回归仅放入一般部长的交互项和其他控制变量，比较的是那些有较弱政治关联的地级市（一般部长来源地）与完全没有政治关联的地级市之间的区别，此时的交互项依然不显著，说明政治关联的作用还取决于其掌握的资源。第四个回归同时放入了重要部长和一般部长的交互项，以及其他控制变量，结果没有太大差异，一般部长对其来源地几乎没有影响，而重要部长会使得其来源地获得的专项转移支付增加 9.4 亿，相当于专项转移支付在原有水平上增加 1.3 倍，占地方预算收入的 34%。^②第五个回归将 2003-2007 年间的平均效应拆分为年份效应，我们发现重要部长的效应在第二年开始显著，一直持续到该届任期的最后一年，而一般部长的效应除了 2005 年在 5% 的水平显著外，其他年份都不显著，在五年的任期中，重要部长的政治关联效应会使其来源地多获得 44 亿的专项转移支付。

表 5.5 重要部委和一般部委的差异

重要部长更 换*D03	93870.35*** (13736.59)	93915.85*** (13298.39)	94171.3*** (13292.84)	
一般部长更 换*D03	6538.431 (5402.486)		8556.354 (5350.872)	8979.854* (5285.272)
预算收入		0.008** (0.004)	0.007** (0.004)	0.007** (0.004)
人均 GDP		-0.483*** (0.066)	-0.482*** (0.067)	-0.483*** (0.066)
人口规模		114.215*** (25.564)	111.651*** (25.875)	115.44*** (25.562)
				116.403*** (25.517)

^① 2007 年专项转移支付最多的领域依次为：社会保障和就业 1961 亿、农林水事务 961 亿、环境保护 748 亿、医疗卫生 630 亿、教育 391 亿，其中环保部在 2008 年才组建，因此没有包括在重要部委中。见 http://www.mof.gov.cn/pub/yusuanzi/zhuantilanmu/zhongguocaizhengtizhi/zyddfzyzf/200806/t20080627_54319.html。

^② 2003 年后，所有地区平均获得的专项转移支付为 7.4 亿， $9.4/7.4=1.3$ 倍；2003-2007 年地方预算收入的平均值为 27.9 亿， $9.4/27.9=34\%$ 。

城市化率	-19053.52*	-22277.54*	-19764.52*	-19646.73*
	(11377.66)	(11516.27)	(11379.88)	(11361.42)
土地面积	-0.414	-0.397	-0.428	-0.440
	(0.465)	(0.471)	(0.465)	(0.464)
重要部长更 换*D2003				28011.34 (22961.09)
重要部长更 换*D2004				118204.5*** (22963.84)
重要部长更 换*D2005				111067.5*** (22965.36)
重要部长更 换*D2006				113394.5*** (22966.89)
重要部长更 换*D2007				100262.1*** (22971.03)
一般部长更 换*D2003				1940.839 (8491.988)
一般部长更 换*D2004				6874.95 (8495.627)
一般部长更 换*D2005				17159.7** (8504.891)
一般部长更 换*D2006				13391.63 (9023.885)
一般部长更 换*D2007				5694.105 (9069.364)
Year dummy	yes	yes	yes	yes
With-in R2	0.721	0.738	0.732	0.738
城市数量	241	240	240	240
观测值	2253	2214	2214	2214

注：其中*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

一般的部委领导除正部长外，还有 3 至 11 个副部长，每一个副部长分管该部委的某一个细分的领域，因此在决定专项转移支付的分配中，副部长也会产生影响。与正部长不同的是，副部长不需要人大任命，其更换也是随时进行的，如果某些副部长获得晋升或者是年龄原因卸任，国务院会及时补充副部长的人选，由于没有明确的时间划分，我们这里就无法采用倍差法进行估计，而只能采用普通的面板模型。与正部长的数据整理类似，我们收集了 1998-2007 年间所有部委副部长的个人简历，在剔除了地方没有对口部门的部委后，一共涉及到 264 位副部长，再根据其提供的出生地归总各地级市每年的政治关联数量。由于国家预算是在每年 3 月份的人大会议上确定，如果副部长的在 3 月份之前卸任，那么其仅能影响上一年度的专项转移支付，因此仅计算上以年度的效应，反之，如果副部

长在 3 月份之后才卸任，当年的效应也包含在内；对于新任的部长，如果其在 10 月份之前上任，则归为当年效应，反之则仅计算次年效应。

表 5.6 中采用普通面板数据双向固定效应方法，第一个回归包括了各地正部长的数量和其他控制变量，正部长的效应在 5% 的水平下显著，并且比表 2 的系数小了很多，其他控制变量的系数没有太大变化。第二个回归放入了副部长的变量，我们发现副部长不仅没有为其来源地争取更多的专项转移支付，甚至还会减少其来源地的专项转移支付；第三个回归将正部长和副部长同时放入，结果与前两个没有差异。虽然所有的回归都控制了年份的虚拟变量，但是中国在这十年间发生了很多的变化，特别是在转移支付的政策方面，为了探寻前述部长效应的来源，我们在第四个回归将第一个回归的正部长的效应分解到每一年，可以清晰地看出在 1998-2004 年间，正部长的效应并不明显，但是 2005-2007 年该效应显著为正，正部长会使得其来源地的专项转移支付在三年中累计增加 7.6 亿，地方政治关联的作用不仅取决于部长的数量，还与中央财政资源有关，1998 年专项转移支付为 889 亿，2007 年增加至 6893 亿，十年间增长了 7 倍，专项转移支付数额的增加放大了部长权力的作用。第五个回归将副部长的效应拆分至各年，在 2000-2004 年间，副部长的效应依然显著为负，在 2004 年之前专项转移支付的数额都较小，即使副部长想增加其来源地的资源，也很难对存量进行调整，如果副部长恰好来源于那些专项转移支付较少的地区，就会在统计上呈现显著的负向关系；当专项转移支付在 2007 年激增时，当年的副部长效应转变为显著的正相关。

表 5.6 正部长和副部长的差异

	正部长	副部长	正/副部长	正部长	副部长
正部长	6762.526** (2956.473)		5869.256** (2974.118)		
副部长		-3627.519*** (1312.395)	-3315.568** (1320.983)		
预算收入	0.011*** (0.003)	0.010*** (0.003)	0.010*** (0.003)	0.006* (0.003)	0.007** (0.003)
人均 GDP	-0.525*** (0.066)	-0.522*** (0.066)	-0.525*** (0.066)	-0.485*** (0.066)	-0.479*** (0.066)
人口规模	103.485*** (26.428)	103.806*** (26.412)	103.501*** (26.395)	113.871*** (26.243)	106.754*** (26.302)
城市化率	-15989.17 (11483.16)	-16964.76 (11477.53)	-16590.27 (11471.19)	-18758.6* (11415.95)	-15271.22 (11441.54)
土地面积	-0.206 (0.483)	-0.208 (0.483)	-0.201 (0.482)	-0.343 (0.479)	-0.215 (0.480)

部长*D1998				-340.183 (5884.742)	-5024.121* (2827.187)
部长*D1999				-628.615 (5869.945)	-2941.801 (2606.589)
部长*D2000				-4350.277 (5823.603)	-4552.672* (2395.003)
部长*D2001				-7036.181 (5970.691)	-5443.243** (2328.204)
部长*D2002				-8077.808 (6372.738)	-8254.708*** (2585.512)
部长*D2003				707.382 (6627.936)	-6984.082*** (2556.026)
部长*D2004				8098.732 (6664.035)	-8623.504*** (2476.062)
部长*D2005				37419.23*** (6084.045)	198.062 (2703.2)
部长*D2006				21747.58*** (5873.299)	1600.985 (2788.127)
部长*D2007				16937.22*** (6500.298)	2786.276** (2854.057)
Year dummy	yes	yes	yes	yes	yes
With-in R2	0.723	0.724	0.724	0.730	0.728
城市数量	256	256	256	256	256
观测值	2370	2370	2370	2370	2370

注：其中*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

5.1.5、小结

在世界各国的财政实践中，上级政府都会出于各种目的对下级政府进行转移支付，由于转移支付的分配涉及到政治家个人的行为决策，因此这些政治家与地方的政治关联强度就会对转移支付的分配产生影响。我们发现中国也存在同样的故事，在 1994 年分税制改革之后，财政集权的结果是中央各部委掌握的资源越来越多，其中最关键的就是中央向地方的专项转移支付，该转移支付数额庞大，并且由于缺乏明确、科学的分配制度，部委的权力非常大，而做为部委一把手的部长的偏好就对专项转移支付的分配至关重要。

我们以 2003 年 17 个主要部委部长的更换为自然实验，采用倍差法估计了部长对其来源地的专项转移支付的影响，结果发现新增一个部长会使得部长出生地的地级市的专项转移支付增加 2 亿，这相当于地方预算收入的 34%，如果是最重要的 6 个部委，该效应上升至 9.4 亿，增幅为 130%；与其他西方国家不同的是，

部长的卸任并没有出现关联效应的反转，政治关联的减少没有使得来源地的专项转移支付随之下降；在时间趋势上，关联效应在第三年和第四年最大，头尾两年不明显；而相对来说，一把手的权力远大于其他官员，副部长的政治关联的效应不明显。

由于部长的政治关联的效应使得地方财政收入出现大幅度的增加，这笔巨额的意外收入（windfall）对地方经济来说会极大地缓解其财政压力，而短期内又与其预算内收入无关，因此，如果财政压力是土地财政的根源，那么在地方获得巨额的财政补助时，财政压力的下降就会对地方政府的土地出让行为产生影响。

5.2 财政压力与土地出让行为

新任部长会为其来源地的城市更多的财政转移支付，由于这些转移支付与地方的财力缺口没有直接联系，因此会缓解其财政压力，如果财政压力是地方政府出让土地的原因，那理论上会直接促使这些地区的土地出让面积和金额都下降。我们在这部分将延续上节的研究，重点评估地方出让出让行为是否发生变化。

5.2.2、部长变更与土地出让

我们在图 5.6 和图 5.7 中将地级市分为新增部长和五部长地级市，前者是指那些在 2003 年之前没有部长、但 2003 年换届时有新任部长的来源地，后者是指 1998-2007 年间一直没有部长的地级市。由于我国的国土资源统计方面关于地级市的土地出让信息是从 1999 年开始的，因此研究财政压力和地级市土地出让行为的时间跨度就限制在 1999-2007 年。在土地出让面积上，无论是新增部长地级市还是无部长地级市，1999-2007 年间的土地出让面积都基本保持上升趋势，不过总体来看，新增部长地级市的土地出让增长更快，同时波动更大。不过，图 5.6 有几点是值得重点关注的，首先，部长更换是在 2003 年，但是新增部长地级市的土地出让面积在 2001 年就以更快的速度增长，这两组城市 2003 年之前的政治关联没有差异，但是很显然它们的土地出让行为有很大差别；其次，在 2003 年之后，新增部长地级市的土地出让面积有更大幅度的下降，2004 年无部长地级市土地出让面积环比下降 7.6%，而新增部长地级市下降 34.2%；最后，2006 年新增部长地级市的土地出让面积大幅度上升，其原因是营口市土地出让面积从 2005 年的 442 公顷上升至 2006 年的 9087 公顷，如果将营口市的数据剔除，新增部长地级市 2006 年的平均土地出让面积为 681 公顷，略低于 2005 年的 774

公顷。

理论上来说，如果地方政府出让土地的目的是为了缓解财政压力，那么当某地级市因为新任部长的缘故获得了更多的财政转移支付后，其财政压力随之下降，土地出让面积也应该下降，考虑到部长政治关联效应带来的财政转移支付数额相对于地方财政收入足够多，其对地方政府行为的影响也应该非常明显，但是我们没有看到有部长的地级市土地出让面积增长更慢，图 5.6 呈现的是完全相反的状况，在 2003-2007 年新增部长地级市土地出让面积虽然相比之前增速放缓，但依然比无部长地级市增长更快。

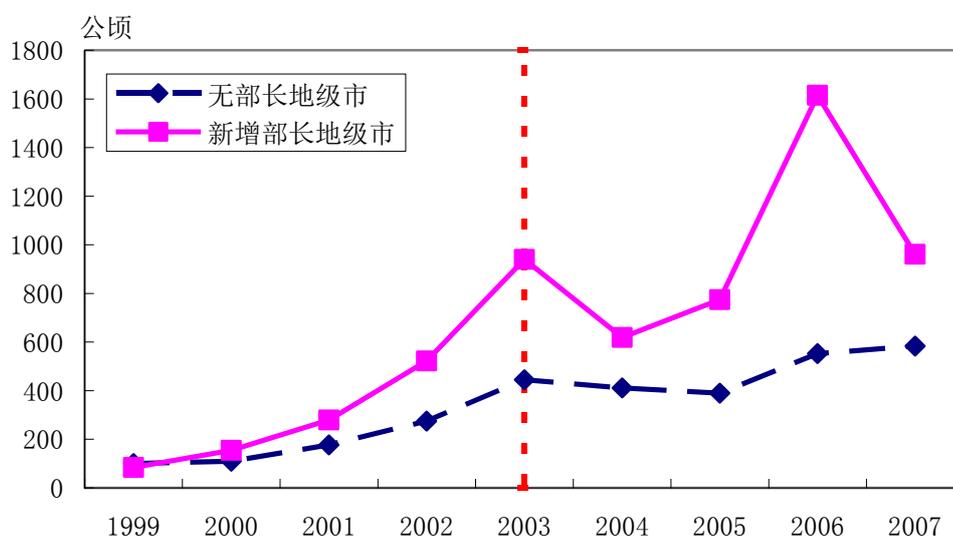


图 5.6 新任部长出生地的土地出让面积变化

不过，考虑到中国建设用地指标几乎是平均分配的，与地方政府的行为和地方经济关联不大，因此地方政府出让土地的数据可能受制于建设用地指标，而不完全是地方政府自身决定的。这样，新增部长地级市和无部长地级市在土地出让总面积上就不存在差异，假如部长带来的财政转移支付能够缓解其财政压力，那么在不同类型土地的土地出让面积上就存在差异，即总量相同、结构不同，但是遗憾的是，我国现有的土地统计上还没有地级市不同类型土地的土地出让面积数据，这使得我们无法对该假设直接进行检验。不过，由于不同类型土地的价格差异巨大，商住用地的单位价格远高于工业用地，因此如果商住用地比重下降，那么会使得地级市的土地出让收入也下降。

图 5.7 列出的是新增部长地级市和无部长地级市的土地出让收入，我们可以

看出在 2003 年之前，土地出让收入几乎与土地出让面积保持相同的增长趋势，说明这一段时间地方政府主要是通过增加土地供给来获得更多收入；2003 年之后，新增部长地级市和无部长地级市的土地出让收入保持了相对稳定的差距，结合图 5.6 可以看出，在 2004-2006 年间新增部长地级市的土地出让面积有较大幅度的下降，但是很明显该期间的土地出让收入没有随之下降，相比于无部长地级市的土地出让收入，新增部长地级市也没有收敛的迹象。因此，虽然新增部长地级市获得了更多的财政转移，但其土地出让行为没有发生显著的变化，不管是土地出让总量，还是土地出让收入都没有随着财政压力的缓解而有所下降，因而我们也可以推断新增部长地级市的不同用地类型的比重也未发生变化。

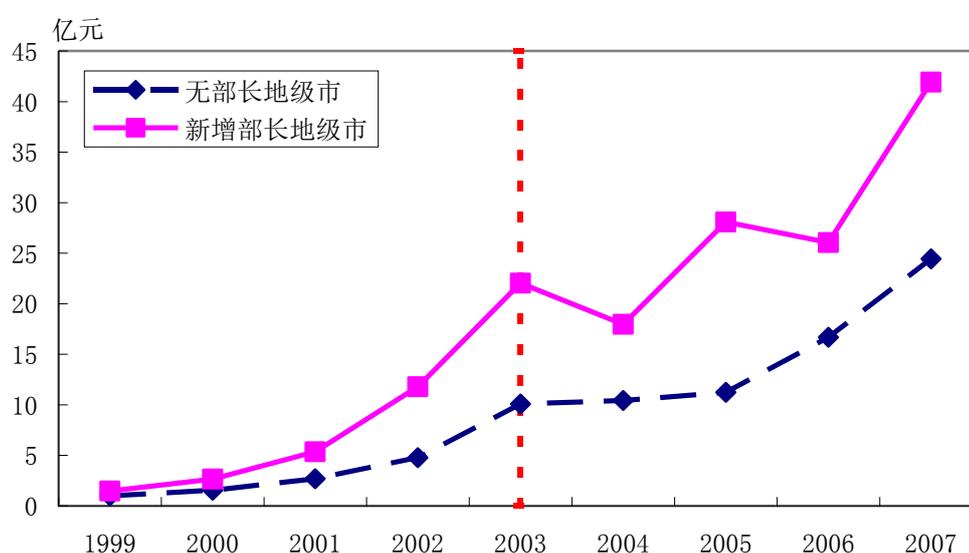


图 5.7 新任部长出生地的土地出让收入变化

另外一个值得尝试的是财政压力的对称性变化，当新增部长地级市的财政压力有所缓解的同时，那些卸任部长来源地的地级市的财政压力会随之上升，如果地方政府面对财政压力的反应是非对称的话，即财政压力的缓解不会有影响，而财政压力的上升则有影响，那么比较部长卸任地级市和无部长地级市之间的区别就是有意义的。我们在图 5.8 和图 5.9 中列出了这两类城市的土地出让面积和土地出让收入，在土地出让面积上，图 5.8 呈现的是与财政压力完全相反的特征，部长的卸任是在 2003 年，在 1999-2002 年间，这些城市获得了更多的财政转移支付，财政压力更低，理论上应该出让更少的土地，但是我们从图 5.8 可以看出，在 1999 和 2000 年这两组城市的差异不大，但是从 2001 年开始，财政压力更低的的城市反而出让了更多的土地，这与财政压力假说不符。当 2003 年部长卸任后，

财政压力随之上升，土地出让也应该增加，但是我们从图中看到的也是相反的趋势，在 2003-2007 年间，虽然部长卸任地级市和无部长地级市的趋势相同，但是很明显，前者下降的幅度远高于后者，2005 年相对于 2003 年下降了 27.5%，并且从时间趋势上来看，两者之间的差距也越来越小。

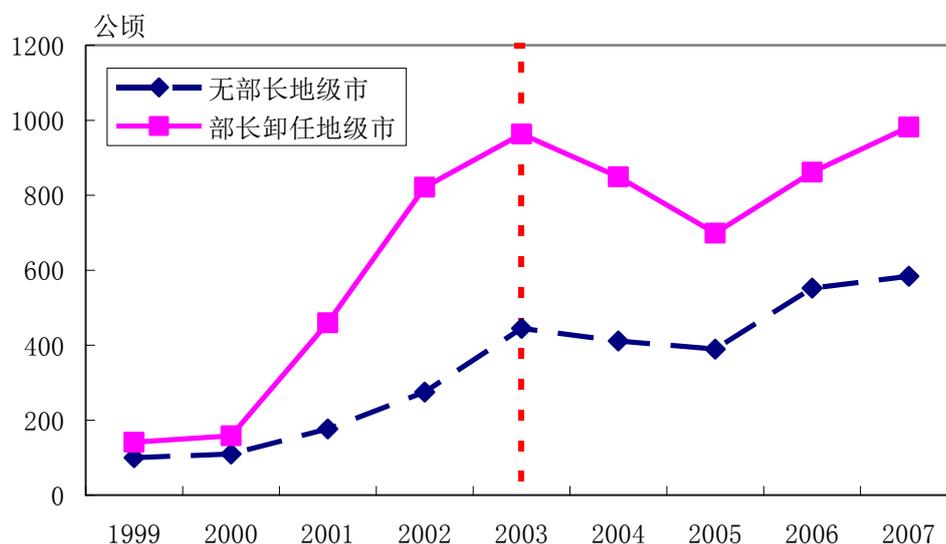


图 5.8 卸任部长出生地的土地出让面积变化

图 5.9 是卸任部长地级市和无部长地级市的土地出让收入，将之与土地出让面积进行对比，我们可以看出在 2001-2003 年间，虽然有部长地级市的土地出让面积出现了大幅度的增长，但是相对而言，其土地出让收入的增幅并不明显，特别是与无部长地级市相比；而在 2003-2006 年间，卸任部长地级市的土地出让收入保持了相对的稳定，在 2005 年甚至还有一定幅度的下降，这与财政压力理论不符，虽然 2007 年其土地出让收入有明显是上升。首先，如果地方政府的土地财政是因为财政压力，那么当 2003 年部长卸任后，其来源地的地级市的财政压力会随之上升，因此更需要通过卖地来筹集更多的收入，但实际情况却相反，这些地级市的土地出让收入保持了相对的稳定；其次，在部长卸任之前，这些地级市的财政压力较其他城市要低，本应该更少依赖土地财政，但是图 5.9 也揭示了相反的特征。

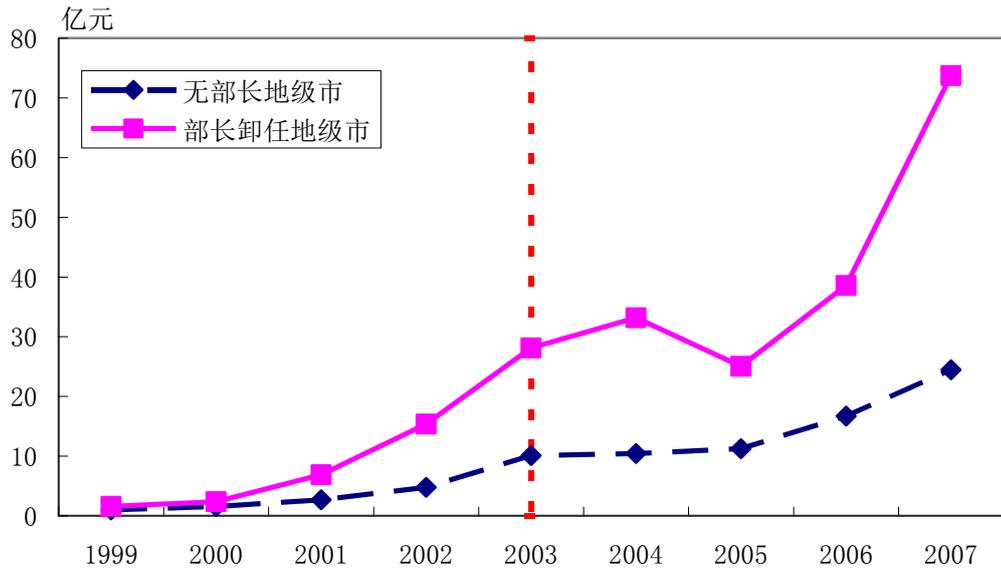


图 5.9 卸任部长出生地的土地出让收入变化

因此，总体上来看，不管是以前任部长还是卸任部长来度量的财政压力的变化，这两组城市之间都没有呈现财政压力理论所推断的那种结论，即财政压力增大会促使更多的土地出让面积和土地出让收入，相反，我们在各图中看到的是完全反面的机制，那些财政压力下降的地级市反而出让了更多的土地、获得了更多的土地出让收入。不过，这些图也揭示两组城市间的异质性，即在无财政压力变化的时间内，两组城市的土地出让行为也表现出明显的差异，因此在没有控制具体的影响因素时，这种简单对比也不能完全否定财政压力的理论解释。

5.2.3、财政压力下降是否减少了土地出让？

此部分开始进行规范的计量经济学研究，表 5.7 第一个回归仅放入了部长更换的交互项，控制了时间和地级市的双向固定效应，这种 DID 设计显得的结果与理论是相反的，那些新增部长地级市反而出让了更多的土地，根据财政压力假说，当这些地区由于新任部长的政治关联获得了更多的财政转移支付后，应该减少土地出让，并且，从组内拟合优度来看，DID 的解释力度非常大，仅控制部长更换的交互项就能够解释两组之间差异的 24%。第二个回归是在第一个回归基础之上加入了 5 个控制变量：人均 GDP、人口规模、城市化率、土地面积和人口密度，我们发现此时的交互项还是依然显著为正，平均来看，那些新任部长的地级市每年因此而多买了 470 公顷的土地，而 1999-2007 年间这两组城市的平均土地出让面积仅为 394 公顷，这意味着新增部长地级市的土地出让增幅超过平均水

平的一倍以上；此外，其他控制变量的系数与预期一致，人均 GDP 水平越高、城市化水平越高的地区出让的土地越多。

第三个回归是将第二个回归的交互项分解到 2003-2007 的五年，主要目的是想考察到底该效应在哪些年份更为显著，在我们研究政治关联与转移支付时，发现在部长任期的第三和第四年对转移支付的影响最大，而转移支付又与地方财力直接相关，因此不同年份间的效应应该存在明显差异；但是与部长对财政转移支付的作用不同的是，对土地出让面积的影响主要是在部长任期的第一年和第四年，而第二、三和五年都不明显，这说明地方政府出让土地的动机与财政压力没有关联。

最后一个回归是考察财政压力的作用是否是非对称的，即财政压力的上升和下降的效应可能是不同的，其背后的原因可能是地方政府的财政幻觉（fiscal illusion）。结果发现部长卸任后并没有伴随着土地出让面积的显著变化，虽然在 2003 年之后，那些原部长所在的地级市的财政资源会随之减少，但是在土地出让面积上没有表现出差异。因此，这也意味着财政压力的变化没有直接导致土地出让总面积的变化。

表 5.7 部长更换与土地出让面积

	新任	新任	新任	卸任
部长更换	506.527***	469.983***		104.926
*D03	(91.517)	(90.887)		(88.146)
人均 GDP		0.004*** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.003*** (0.001)
人口规模		0.441 (0.574)	0.443 (0.570)	0.568 (0.490)
城市化率		1313.116*** (211.865)	1314.437*** (210.461)	1125.337*** (182.309)
土地面积		0.007 (0.011)	0.007 (0.011)	0.004 (0.009)
人口密度		0.036 (0.036)	0.035 (0.035)	0.032 (0.030)
部长更换			470.585***	
*D2003			(142.150)	
部长更换			179.229	
*D2004			(142.193)	
部长更换			336.924**	
*D2005			(142.304)	
部长更换			1019.359***	

*D2006			(142.320)	
部长更换			324.440**	
*D2007			(150.052)	
Year dummy	yes	yes	yes	yes
With-in R2	0.240	0.263	0.274	0.297
城市数量	241	240	240	238
观测值	2017	1990	1990	1970

注：其中*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

正如前一部分所阐述的那样，如果土地出让总面积是相对外生给定的，那么财政压力对地方政府的影响就不是反映在土地出让总面积上，而是反映在土地的用地类型上，那些财政压力更大的城市倾向于将有限的建设用地用于商住，进而获得丰厚的回报，相反则用于工业发展。因此，虽然我们在表 5.7 中发现财政压力的缓解和上升没有伴随着土地出让总面积的下降和增加，但还不能全部否定地方政府的土地财政行为。

表 5.8 估计的是财政压力对地方土地出让收入的变化，如果地方政府在用地结构上有所作为，那么就会反映在土地出让收入上，而不一定反映在土地出让总面积上。第一个回归同样仅控制了部长变更的交互项和双向固定效应，我们发现此时的交互项显著为正，即那些新任部长的来源地在获得了更多财政转移之后，反而出让更多的土地，获得了更多的土地出让收入，这与财政压力的假设不符。第二个回归控制了其他 5 个变量，此时交互项的系数有所下降，但依然在 5%的水平项通过检验。第三个回归是把第二个回归的平均效应分解到每年，我们发现真正起到核心作用的是 2005 年，即在部长任期的第三年，该年的财政转移支付的效应最大，但同时那些获得更多转移支付的地级市的土地出让收入也更多，在任期的其他 4 年，这两组城市的土地出让收入收入没有特别明显的差异。最后一个回归是针对卸任部长地级市和无部长地级市之间的差异，我们发现 2003 年卸任部长的来源地的土地出让收入显著增加了，在表 5.7 中，该组城市的土地出让总面积没有变化，这说明其土地出让结构发生了变化，地方政府更倾向于将土地用着商住用地，而不是工业用地。

表 5.8 部长更换与土地出让金额

	新任	新任	新任	卸任
部长更换	121559***	79179.1**		171427.7***
*D03	(36486)	(32751.4)		(37695.76)

人均 GDP		6.981*** (0.429)	6.984*** (0.429)	6.636*** (0.432)
人口规模		528.357** (209.270)	529.217** (209.359)	465.625** (210.134)
城市化率		637207*** (77060)	635778.5*** (77101.03)	527173.8*** (77927.82)
土地面积		1.220 (4.069)	1.211 (4.071)	1.181 (4.086)
人口密度		14.469 (12.976)	14.462 (14.981)	14.329 (13.029)
部长更换 *D2003			91480.25* (51907.19)	
部长更换 *D2004			39367.68 (51922.93)	
部长更换 *D2005			120751.9** (51964.03)	
部长更换 *D2006			42709.97 (51964.03)	
部长更换 *D2007			105447.7* (54788.19)	
Year dummy	yes	yes	yes	yes
With-in R2	0.244	0.384	0.385	0.377
城市数量	241	240	240	238
观测值	2019	1992	1992	1971

注：其中*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

表 5.7 和表 5.8 采用的是 DID 的回归方法，该方法的一个前提条件是政策要是外生、排他的，首先，部长的当选不能受地方经济行为的影响，在我们这里就是不能受地方出让土地的影响；其次，部长当选的冲击与其他冲击没有关系，也就是说在 2003 年那些有新任部长来源的地方没有发生其他的事情。直观来看，我们这里采用的 DID 满足外生性的条件，但还无法完全保证是排他性的影响，比如 2003 年之后，国家加大了对内陆地区的支持力度，如振兴东北老工业基地、中部崛起等，这些发展战略伴随了巨额的财政转移支付，财政部在分配中央的财政转移支付时明确规定要对内陆地区有所倾斜，如果 2003 年更换的部长中很大一部分是来自于内陆地区的话，那么我们在前述回归中看到的部长的效应，很可能反映的就是地区发展战略的作用。

因此，我们在表 5.9 中采用传统的工具变量方法（IV），将各年在任部长按照来源地划归各地级市，再进行累加，部长越多的地级市的政治关联越多，从中

央获得的财政转移支付也越多，财政压力的缓解也越明显，进而对土地出让的影响也越大。前两个回归是普通的 OLS 的结果，采用的是双向固定效应，从第一个回归可以看出，在不考虑转移支付的内生性时，土地出让面积与转型转移支付是显著的正相关，虽然显著性仅为 10%，这是因为专项转移支付的很多项目要求地方进行资金配套，因此那些配套能力越强的地区，其获得的项目也越多，因此地方政府通过出让土地获得的财政收入，可以用作配套资金向中央争取项目，因此两者呈现正相关关系；第一个回归的其他变量的系数与 DID 的结果相同，这里不再重复解释。第二个回归采用土地出让收入作为因变量，结果与第一个回归基本类似，那些转移支付更多的城市的土地出让收入也更多，这可能源于专项转移支付对配套资金的要求。

为了解决这种双向因果关系造成的内生性，我们在后两个回归中采用部长数量作为专项转移支付的工具变量，从两个回归的第一阶段可以看出，部长越多的城市获得的专项转移支付也越多，没增加一个部长，会使得其来源地的城市获得的专项转移支付平均增加 7626 万，该系数与本章第一节比较接近；由于这些转移支付的获得是基于政治关联，而与地方的配套能力没有关联，因此地方政府没有必要增加土地的出让。我们从两个回归看出土地出让面积和出让收入的系数都不显著，这说明两个问题，首先是解决了双向因果的内生性，由于此时的财政转移支付是部长关联效应带来的，与地方配套能力无关，因此两者没有正相关；其次，财政压力的解释没有得到支持，即使地级市获得了意外的财政资源，财政压力得到缓解，其出让的土地面积和收入也没有出现明显的下降。

表 5.9 转移支付与土地出让

	面积	金额	面积	金额
专项转移支付	0.0007* (0.0004)	0.339** (0.160)	0.018 (0.013)	-4.758 (4.373)
人均 GDP	0.006*** (0.001)	8.695*** (0.483)	0.016** (0.008)	5.855** (2.508)
人口规模	0.114 (0.624)	604.794*** (234.841)	-2.457 (2.143)	1349.017* (702.024)
城市化率	1455.171*** (228.577)	624820.1*** (85674.25)	1499.946*** (319.444)	612158.1*** (107442.9)
土地面积	0.012 (0.012)	0.725 (4.554)	0.023 (0.019)	-2.504 (6.320)
人口密度	0.044 (0.039)	14.742 (14.621)	0.099 (0.069)	-1.146 (22.765)
Year dummy	yes	yes	yes	yes

With-in R2	0.259	0.380	0.000	0.035
城市数量	250	250	250	250
观测值	2074	2077	2074	2077
第一阶段				
			专项转移支付	专项转移支付
部长数量			7626.146*	7819.532*
			(4035.577)	(4008.4)
人均 GDP			-0.554***	-0.558***
			(0.070)	(0.069)
人口规模			147.678***	147.138
			(34.147)	(34.177)
城市化率			-3558.3	-3497.947
			(12575.89)	(12539.6)
土地面积			-0.647	-0.637
			(0.662)	(0.666)
人口密度			-3.175	-3.143
			(2.139)	(2.137)
Year dummy			yes	yes
With-in R2			0.722	0.723
城市数量			240	250
观测值			2074	2077

注：其中*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

5.2.3、小结

通过规范科学的实证分析，我们在本节有三个主要的发现：首先，土地出让行为与财政压力没有因果关联，当 2003 年部长更换时，新任部长的来源地因为政治关联的缘故获得了意外的财政转移支付，缓解了其财政压力，但是这些地级市的土地出让面积没有下降，甚至还出现了一定程度的上升；考虑到土地出让面积的变化还嵌入了地方政府发展工业的动机，即增加的土地主要用于工业发展，我们也考察了土地出让收入的变化，结果显示土地出让收入也没有随着财政压力的缓解而下降，甚至还有略微的上升，这说明那些获得更多中央转移支付的城市，不仅出让了更多的土地，还从土地出让中获得了更多的收入，这些说明地方政府出让土地与财政压力没有关联。

其次，在时间上，财政压力的缓解也与土地出让不协调。部长政治关联的效应主要是第三年和第四年，但是土地出让收入的变化主要是第一年和第四年，而土地出让收入的变化主要是第三年，其余年份不显著，并且从系数方向上来看，这些系数方向也与财政压力假说不符。

最后，当不考虑专项转移支付的内生性时，地方获得的专项转移支付与土地出让是双向因果关系，即地级市通过出让土地获得了收入，进而有财源能够提供专项转移支付的配套资金；但是当我们采用工具变量法时，利用部长数量对专项转移支付进行第一阶段估计，发现此时的土地出让面积和收入都不显著，这说明当地方政府获得外生的专项转移支付时，其土地出让行为没有发生变化，因此也与财政压力假说不符。

6 土地财政与房产税

在经济学上，政府是提供公共品的主体，不同层级的政府对应对了不同的公共品，对于那些受益范围有限的本地公共品（local public goods），比如城市的环卫、医疗、教育等，其供应主体也是地方政府。本地公共品的受益范围有限，因此其筹资的来源也必须与受益范围匹配，大多数西方国家都是用房产税做为地方收入的主体，这有两个优势：一是满足 Tiebout（1956）所提出的“用脚投票”，那些偏好公共品的居民可以流动到税负较高的社区，反之亦然，居民用脚投票的方式显示了自己的偏好；二是提高了公共品的质量，由于公共品的提供具有规模效应，因此人口规模越大，成本越低，社区之间就会竞争劳动力的流入，其方式就不断提升公共品的生产效率；三是有持久的收入流，房产税是对不动产征税，人口流入越多房价越高，税收收入越多。

理论上来说，土地出让金与房产税是一致的，满足房产税的前两个特征，经济越发达地区的房价越高，土地出让金越多，地方的公共品（基础设施）也越好，土地出让金相当于把每年的房产税收入一次性折现，按照中国目前的《土地管理法》，现阶段的土地出让金是未来 70 年的房产税的收入折现值。不过由于土地出让金不属于税收收入，其预算不透明，支出没有受到限制，同时也没有持续性。我们在前述章节发现土地财政并非因为财政压力，即使国家在财政初次分配中向地方政府倾斜，也不能改变地方政府的土地出让行为，因此要对目前的土地出让金制度进行改革，以规范的房产税替代不规范的土地出让金是解决土地财政的唯一选择，房产税对现阶段的中国而言有两重意义：一是限制房价上升；二是增加地方财政收入。

6.1 房产税对房价的影响：来自政策试点的证据

近些年来，中国快速上涨的房价一直备受关注。自 2000 年至 2011 年，我国的商品房平均销售价格持续走高，平均每年增长 8.58%，并且还出现“量价齐升”的现象，商品房销售面积的年均增长率高达 21.2%。从图 6.1 我们可以看出，除了 2008 年由于金融危机导致房价短暂下降外，其余年份的商品房销售价格增长率都远远超过 CPI 的增长率和银行存款利率。而在 2004-2010 年间，中国的商品房销售价格的年均增长率更是高达 11.1%，在一些特大城市，如北京、上海和广州，同期的房价增长速度更是达到 21.4%、17.1%和 16.5%。

持续快速上涨的房价带来了一系列的影响。首先，过高的房价提高了中国的

储蓄率，造成了居民消费不足的难题（况伟大，2011）；其次，房价的波动也引起了财富重新分配，并朝着有利于高收入群体的方向演进，使得社会收入差距进一步扩大（陈彦斌和邱哲圣，2011）；再次，随着房价上涨，房地产行业利润率居高不下，吸引了社会资本不断进入房地产行业，造成产业结构失衡并扭曲了资本的配置效率（高波等，2012）；最后，过多的投资会形成房地产市场的泡沫，并可能导致经济危机（王永钦和包特，2011）。

中国政府也一直在关注房价的走势，并多次出台调控政策以缓和房价的上涨势头。早期房地产调控主要是从供给角度来达到抑制房价的作用，如先后出台的减免税费、调整住房供给结构等措施。最近几年政府转向需求管理，例如限购限贷，提高首付比例等。并且加大对保障性住房的投入，尝试建立多维度的住房供给结构。不过以上这些政策都是短期的，旨在短时间内抑制房价的上涨，为了能够建立一个长期稳定的房地产市场，国家开始考虑对房地产的持有环节征税。由于商品房价格的增速远远高于CPI的增长率和银行利率，加上普通居民的投资渠道有限，住房不仅仅是消费品，更多的是投资品，住房市场的需求中有很大部分是投资需求，对持有环节进行征税能够使得投资需求的成本上升，降低房地产投资的收益，进而在长期中抑制房价的上涨，并优化住房市场的需求结构。不仅如此，由于房产税在绝大多数国家都属于地方税种，在中国征收房产税还能够一定程度上缓解地方政府的土地财政困境，规范地方政府的行为，并建立一个可持续的地方政府收入来源（刘洪玉，2011）。

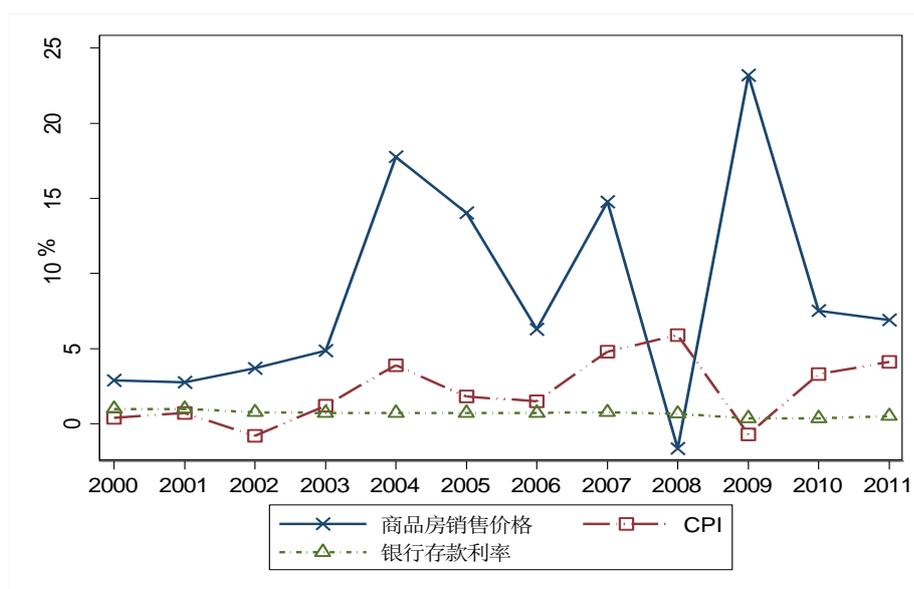


图 6.1 商品房销售价格增速、CPI 和银行存款利率
数据来源：《中国统计年鉴》

2011年1月28日，国务院在上海和重庆开始试点房产税的征收，距今已有一年多，焦点问题集中于房产税对房价是否有影响，以及影响程度是多少。到目前为止，学术界并没有对该政策的量化研究，主要的障碍有两个：一是评估方法的缺陷，在传统的政策评估中，倍差法（Difference-in-difference, DID）是最常用的一种方法，该方法要求处理组（试点城市）和对照组（非试点城市）在改革之前是可比的，但是由于试点城市的特殊性，传统的 DID 方法在这里并不适用；二是多种政策的干扰，在房产税试点的同时，政府还采取了其他多种调控政策，如限购、限贷等，这些政策的效果与房产税混在一起，很难将其剥离出来。

我们在本节采用 Abadie 和 Gardeazabal（2003）提出合成控制法（Synthetic Control Methods）来估计房产税政策的影响，合成控制法正是为了弥补 DID 方法的上述缺陷，充分考虑到了处理组的特殊性，通过其他城市的加权平均来构造一个“反事实”的参照组，真实房价水平与反事实的房价之间的差距则是该政策的作用。基于 2010 年 6 月到 2012 年 2 月 40 个大中城市的月度平衡面板数据，在控制了土地价格、经济发展水平、人口密度以及限购政策等因素后，我们发现房产税使得试点城市房价相对于潜在房价下降了 165.83-358.99 元/平米，下降幅度达 5.36%，并且通过了一系列稳健性检验。不仅如此，在我们对这种效应进一步分解后，发现主要是大面积的住房市场受到了政策的冲击，如 144 平米以上的住房，该市场的潜在需求在房产税政策的影响下转移到了小面积住房市场，导致试点城市 90 平米以下的房价出现了更大幅度的上涨。因此，虽然房产税降低了平均房价，特别是大面积住房的价格，但对不同群体的影响是有显著差异的，那些中低收入群体却不得不支付更高的房价，房产税反而减少了他们的福利。

6.1.1、房产税试点政策及作用机制

传统的房地产税收理论主要是从要素流动的角度来考虑税收对房价的影响。由于资本的流动性一般都比较高，因此资本并不承担任何税负，房产税最终会转嫁给消费者，从而以更高的房价表现出来（Simon, 1943; Netzer, 1966）。在此基础上，一些财政学的文献开始将房产税与公共服务联系起来，认为在劳动力自由流动的情况下，“用脚投票”（voting with feet）的机制会匹配辖区的房产税与公共服务，那些提供更多公共服务的地区所制定的房产税负更重，反之亦然，因此房产税是一种收益税，影响当地的公共支出，不直接影响住房价格和资源配置（Tiebout, 1956; Hamilton, 1975; Fischel, 1992, 2001）。不过，任何的税收都会导

致效率损失，房产税也会导致资本错配，对辖区内的资本使用产生扭曲，并产生两种效应，一是利润税效应(profits tax effect)，在全国范围里财产税降低了资本总体收益；二是流转税效应 (excise tax effect)，从辖区来看,房产税导致了当地不可移动的住房的价格发生变化（Mieszkowski, 1972; Mieszkowski and Zodrow, 1986）。

虽然不同理论在房产税对房价的影响方面没有得出一致结论，但是大部分的实证文献都发现两者是一种负向关系。例如，Oates（1969）通过对美国新泽西州东北部 53 个城镇的调查发现房地产价值与财产税呈负相关，与地区的公共支出水平呈正相关。Rosen（1982）对北加利福尼亚推出的 13 号法案 对房价的影响，发现在当地公共服务没有下降的情况下，每下降一美元的财产税相应增加 7 美元的财产价值。Rosenthal（1999）对英国马其赛特郡（Merseyside）等县市的实证研究发现税收对房价有抑制作用。我国早期的房产税的征税范围并不包括居民自用住房，一些学者研究了这种房产税与房价的关系，如杜雪君（2009）利用中国 31 个省（市自治区）的数据资料为研究样本，发现中国房地产税对房价有抑制作用，而地方公共支出则对房价有促进作用，且后者的影响较大，因此房地产税负和地方公共支出对房价的净影响为正；况伟大（2009）利用理论模型表明，在其它条件不变时，开征房产税将导致房价下降，并利用 1996-2006 年中国 30 个省份的面板数据对理论模型进行了经验检验。

与发达国家不同的是，由于房价的快速上涨，我国的住房市场不仅是一个消费市场，更是一个投资市场，预期及投机需求对中国城市房价波动具有较强的解释力（况伟大，2010）。在现实中，收入、要素成本等经济基本面在短期内发生较大变动的可能性小，而购房者的预期和投机对房价的短期波动的影响更大。Malpezzi 和 Wachter（2005）以住房存量调整（stock adjustment）模型和适应性预期为基础，建立了房地产投机模型，他们发现不仅供给会对房价波动产生重大影响，投机也会对房价波动产生重大影响，尤其是当供不应求时，投机对房价波动影响更大。沈悦和刘洪玉（2004）利用 1995-2002 年中国 14 个城市的实证研究表明，在不添加年度虚拟变量，城市经济基本面能够解释住宅价格变动，如果加入年度虚拟变量，城市经济基本面的解释力大幅度下降，这说明适应性预期对住宅价格变动具有显著影响。况伟大（2010）考察了预期和投机对房价的影响，虽然他认为经济基本面对房价波动影响要大于预期和投机，但预期和投机对中国城市房价也有很强的解释力。

根据理性泡沫理论，当投资者期待未来资产价格上涨时，会囤积资产，从而

获取更大的收益 (Wong, 1998)。房产税是针对住房持有环节进行征税, 不仅加大了房地产投资者的持有成本, 同时也影响到投资者预期收益, 投资需求的降低会进一步拉低房价。况伟大 (2011) 通过建立投资者和开发商的理论模型, 证实了开征房产税对住宅价格有抑制作用。昌忠泽 (2010) 分析了房地产泡沫形成的根源, 并提出开征房产税和住宅空置税能够抑制房地产市场的过度投机行为。

我国的房产税实际上由来已久, 1949 年中华人民共和国建国后, 国务院公布的《全国财政实施要则》便将房产税列为 14 个主要税种之一, 随后经历了一系列的演变。现行的房产税来源于 1986 年 9 月 15 日国务院颁布《中华人民共和国房产税暂行条例》, 不过此时的房产税主要是针对商业用房, 个人所有的非营业用房产则免征房产税, 因此对房地产的影响较小。自 2004 年开始, 我国主要城市的房价一直处于高速增长阶段, 住房市场上的投机炒作行为盛行, 同时也出现了严重的两极分化, 高收入人群拥有多套住房, 而工薪阶层却面临买房难的局面。因此中央政府希望通过对住房持有环节征税, 一方面通过增加住房持有成本、打击投机炒作的政策手段, 引导居民合理性住房消费, 另一方面还可以取得稳定的税收来源, 用于保障房的建设, 从而调节住房供给结构。最早进入决策层的不是房产税, 而是物业税, 不过很快物业税就面临立法上的难题。因此, 在 2010 年 5 月国务院提出要推进房产税改革, 扩大原有的房产税征收范围, 将个人所有的居住房产也作为征收对象, 从而绕开了物业税所面临的难题。2011 年 1 月国务院开始在部分城市试点房产税的征收, 重庆和上海成为首批试点城市, 这两个城市的入选主要有两个方面的原因: 一是两者都是直辖市, 在行政上更有利于管理; 二是两者的房价具有很好的代表性, 上海市作为东部沿海城市, 房价水平是最高的几座城市之一, 重庆作为西部城市, 房价处于全国平均水平。

虽然上海和重庆同时入选试点城市, 不过两者的征收细则方面还是存在巨大差异, 如表 6.1 所示。从实施细则来看, 上海在征收对象上采取“新人新办法, 老人老办法”, 只对新建住房征收房产税, 而重庆对新房和存量住房同时征收房产税。在税率方面重庆的税率高于上海的税率, 并且重庆按全额征税, 上海有 70% 的税额折扣。上海和重庆作为这次房产税的试点城市, 虽然征税细则不同, 但是两个试点城市都有很强的针对性, 对高档住房和超标准多套住房开征房产税, 这对限制住房市场的投机炒作、抑制住房消费的两极分化等方面可以起到一定的积极作用, 理论上不会影响居民合理的自住性需求。这里值得重点注意的是, 虽然房产税试点政策在一定程度上考虑了中低收入者的自住性需求, 如重庆允许每个家庭新购的商品房享有 100 平米的免税面积, 但这对低收入家庭却是不利

的，那些原本准备购买大面积住房的家庭，在房产税政策的免税条款的影响下会转向小户型的住房，短期内的供给结构未出现大幅度变化，小户型住房市场上高涨的需求会显著增加其价格。因此，那些原本可以购买小户型住房的家庭，在新的房产税政策的影响下，反而无法满足其自住性的住房需求。

表 6.1 重庆和上海房产税细则

城市	重庆	上海
适用范围	主城九区	所辖行政区域
征税对象	独栋商品住宅，房价达到当地均价两倍以上的高档公寓，包括存量房。重庆“三无”人员新购第二套住房（含第二套）以上普通住房。	上海本市家庭新购的第二套及以上住房（包括二手房），非本市家庭所购住房（包括第一套住房）
房产税率	0.5%-1.2%。	0.4%或0.6%
计算方式	全额缴纳	应纳税额=住房纳税面积×住房单价×房产税税率×70%
免税面积	一个家庭只能对一套住房扣除免税面积，存量的独栋商品住宅，免税面积为180平方米； 新购的独栋商品住宅和高档住房，免税面积为100平方米。	家庭为单位，按人均60平方米（含）为起征点。

6.1.2、研究方法：合成控制法

重庆和上海于2011年1月28日开始试点房产税的征收，由于其他城市未受此次改革的影响，我们把这看作是对试点城市实施的一项自然实验。根据项目评估理论，试点城市2011年2月之后位于处理组（treatment group），国内其他城市为对照组（control group），比较处理组和对照组之间的差异，可以估计房产税改革对房价影响。一个直观的想法就是利用 DID 对比房产税改革之后试点城市房价水平的变化和其它地区房价的变化，二者的差距就反映了房产税改革对试点城市房价的影响。不过 DID 方法在处理此问题时有两大障碍：1）参照组的选取具有主观性和随意性，不具有说服力；2）政策是内生的，试点城市与其他城市之间有系统性差别，而这种差别恰好是该城市成为试点城市的原因（Abadit et al., 2010）。特别是第二个障碍，我们并没有充足的理由能够排除政策的内生性，因而直接用 DID 进行估计会产生有偏的结果。

针对 DID 的这些缺陷，Abadie 和 Gardeazabal (2003)、以及 Abadie 等 (2010)

提出合成控制法（Synthetic Control Methods）来估计政策的效果，其背后的基本逻辑是：通过对多个参照组进行加权要优于主观选定的一个参照组。该方法的基本思路如下：虽然寻找和处理组完全类似的对照组是困难的，我们可以根据没有房产税改革的其他地区的组合来构造出一个良好的对照组。合成控制法在最近几年得到了广泛的应用，例如，Abadie 和 Gardeazabal（2003）利用西班牙其它地区的组合来模拟没有恐怖活动的巴斯克地区的潜在经济增长，进而估计恐怖活动对巴斯克地区经济的影响。Abadie 等（2010）用同样的方法研究加州的控烟法对烟草消费的影响，他们利用其他州的数据加权模拟了加州在没有该法案时的潜在烟草消费水平。最近几年，国内学者也逐渐采用该方法，如王贤彬和聂海峰（2010）利用合成控制法将全国其它省份作为对照组的集合，分析了重庆 1997 年被划分为直辖市对相关地区经济增长的影响；余静文和王春超（2011）研究了海峡两岸关系演进对福建省经济发展的影响。

合成控制法的基本特征是，清楚地知道对照组内每个经济体的权重，即每个经济体根据各自数据特点的相似性，构成“反事实”事件中所做的贡献；按照事件发生之前的预测变量来衡量对照组和处理组的相似性。合成控制法提供了一个根据数据选择对照组来研究政策效应的方法，该方法具有以下两个优点：1）扩展了传统的双重差分法，是一种非参数的方法；2）在构造对照组的时候，通过数据来决定权重的大小，从而减少了主观判断。该方法是通过所有对照组的数据特征构造出反事实状态（counterfactual state），也可以明确地展示处理组和合成地区政策实施之前的相似程度，这一反事实状态是根据对照组各自的贡献的一个加权平均，权重的选择为正数并且之和为 1，这样就避免了过分外推（Temple, 1999）。

假设我们观测到 $J+1$ 个地区的房价增长情况，其中第 1 个地区（试点城市）在 T_0 受到了房产税改革的影响，其他 J 个地区为对照组地区。我们可以观测到这些地区 T 期的房价增长情况。 P_{it}^N 表示城市 i 假如在时间 t 没有房产税改革的房价。 P_{it}^I 表示有房产税改革时的房价。

这里我们设定模型 $P_{it} = P_{it}^N + D_{it}\alpha_{it}$ 。 D_{it} 为是否接受试点的虚拟变量，如果地区 i 在时刻 t 接受试点那么该变量等于 1，否则等于 0。对于不受房产税改革影响的地区，我们有 $P_{it} = P_{it}^N$ 。因为只有第 1 个地区在时刻 T_0 之后开始受到房产

税改革实验的影响，我们的目标就是估计 α_{it} 。在 $t > T_0$ 时， $\alpha_{it} = P_{it}^I - P_{it}^N - \beta$ 。 P_{it} 是试点城市住宅均价，是可以观测到的。为了得到 α_{it} 我们需要估计 P_{it}^N ， P_{it}^N 是试点城市没有进行房产税改革时的房价增长情况，是无法观测到的。我们就通过构造“反事实”的变量（Counterfactual Variable）表示 P_{it}^N

$$P_{it}^N = \partial_t + \theta_t Z_i + \lambda_t \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

(1) 式为潜在房价的决定方程，其中 Z_i 是不受房产税改革影响的控制变量， ∂_t 是时间趋势， λ_t 是一个 $(1 \times F)$ 维观测不到的共同因子， μ_i 则是 $(F \times 1)$ 维观测不到的地区固定效应误差项， ε_{it} 是每个地区的观测不到的暂时冲击，均值为 0。为了得到房产税改革的影响，我们必须估计房产税试点城市假设没有进行房产税改革时的 P_{it}^N ，解决方案是通过对照组城市的加权来模拟处理组的特征。为此，我们目的就是求出一个 $(J \times 1)$ 维权重向量 $W = (w_2, \dots, w_{J+1})'$ ，满足对任意的 J ， $W_j \geq 0$ ，并且 $w_2 + \dots + w_{J+1} = 1$ 。

$$\sum_{j=2}^{J+1} w_j P_{it} = \partial_t + \theta_t \sum_{j=2}^{J+1} w_j Z_j + \lambda_t \sum_{j=2}^{J+1} w_j \mu_i + \sum_{j=2}^{J+1} w_j \varepsilon_{it} \quad \text{假设存在一个向量组}$$

$W^* = (w_2^*, \dots, w_{J+1}^*)'$ 满足：

$$\sum_{j=2}^{J+1} w_j^* P_{jt} = P_{1t}, \dots, \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* P_{jT_0} = P_{1T_0} \quad \text{并且} \quad \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Z_j = Z_1 \quad (2)^{\textcircled{1}}$$

如果 $\sum_{i=1}^{T_0} \lambda_i' \lambda_i$ 非奇异（non-singular），我们就有：

$$P_{it}^N - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* P_{jt} = \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* \sum_{s=1}^{T_0} \lambda_t (\sum_{i=1}^{T_0} \lambda_i' \lambda_i)^{-1} \lambda_s' (\varepsilon_{js} - \varepsilon_{is}) - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* (\varepsilon_{jt} - \varepsilon_{it})$$

Abadie 等（2010）证明在一般条件下，上式的右边将趋近于 0。因而，对于 $T_0 < t \leq T$ ，我们可以用 $\sum_{j=2}^{J+1} w_j^* P_{jt}$ 作为 P_{it}^N 的无偏估计来近似 P_{it}^N ，从而

^① 这里我们不仅使在房产税改革前，每个月份的房价与通过对照组加权得出的房价相同，同时使影响房价的因素也相同。

$$\hat{\alpha}_{it} = P_{it} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* P_{jt} \text{ 就可以作为 } \alpha_{it} \text{ 的估计。} \textcircled{1}$$

6.1.3、房产税对住房价格的平均效应

由于合成控制法是利用对照组城市来拟合一个处理组的反事实状态，通过处理组和对照组的一些性质进行匹配，该方法要求处理组可以通过对照组加权估计，但是上海地区住宅均价在我国住宅均价中基本处于第一位置，并且其它经济特征也比较特殊，无法通过其他城市进行加权平均。不过，幸运的是重庆符合本方法的要求。

我们使用的数据为 2010 年 6 月到 2012 年 2 月四十个大中城市的平衡面板数据，房价和土地成交均价数据来自于中国指数研究中心，其他数据来自《中国城市统计年鉴》以及各城市统计局网站。我们的目标是用其它城市的加权平均，来模拟没有进行房产税改革的重庆市的潜在房价，然后跟真实的重庆房价进行对比来估计房产税改革对重庆房价波动的影响。根据合成控制法的思想，我们选择权重时要使得房产税改革前，合成重庆的各项决定房价的因素和重庆尽可能的一致。我们选择的预测变量包括土地成交均价、人均 GDP、人口密度、限购变量以及城市住宅均价。其中土地成交均价属于房地产市场重要的成本因素，地价的高低对房地产市场供给方面有重要的影响，地价越高将导致房地产商开发成本上升，从而会使房价上涨（陈超，2011）。人均 GDP 和人口密度属于房地产市场的需求方面重要的影响因素，人均 GDP 越高的城市，其房价也会越高；人口密度越大的城市，会导致房地产市场的需求增长大于供给增长，所以房价也会越高。自 2010 年 4 月，北京出台“国十条”后，我国部分城市先后公布限购细则，限购政策在一定程度上抑制了房地产市场的购房需求，从而抑制房价的上涨；由于各个城市出台限购政策的时间不一致，政策影响又具有时滞性，限购政策出台的先后在一定程度上也反映了城市房价水平，例如我国 2011 年前就实施限购政策的城市（上海、北京、广州等）都是房价水平较高的城市，所以我们根据四十个

^①在求 $\hat{\alpha}_{it}$ 时，需要知道 \mathbf{W}^* 。我们可以通过近似解来确定合成控制向量 \mathbf{W}^* 。选择最小化 \mathbf{X}_1 和 $\mathbf{X}_0\mathbf{W}$ 之间的距离 $\|\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0\mathbf{W}\|$ 来确定权重向量 \mathbf{W}^* 。其函数表达式为 $\|\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0\mathbf{W}\|_v = \sqrt{(\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0\mathbf{W})' \mathbf{V} (\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0\mathbf{W})}$ 。

（ \mathbf{W} 满足的条件为：对任意的 $j = 2, \dots, J+1$ ，有 $w_j \geq 0$ 并且 $w_2 + \dots + w_{J+1} = 1$ 。 \mathbf{X}_1 是房产税改革试验前试点城市的 $(k \times 1)$ 维特征向量； \mathbf{X}_0 是 $(k \times J)$ 矩阵， \mathbf{X}_0 的第 j 列为地区 j 的房产税改革试验之前的相应特征向量。特征向量为方程组（2）中决定房价增长的因素或者房价增长变量的任意线性组合。 \mathbf{V} 是一个 $(k \times k)$ 的对称半正定矩阵。 \mathbf{V} 的选择会影响估计均方误差，我们使用 Abadie 等（2009）开发的 Synth 程序包运行模型的估计。详见，Abadie et al.（2010）附录 B

城市出台限购细则的顺序赋予虚拟变量,在 2011 年前实施限购的赋值 3,在 2011 年 1 月到 2011 年 5 月为 2,之后的为 1,如果没有实施限购的为 0,此外沈阳、长沙是部分限购,赋值相应地减 1。

(一) 房产税对重庆房价的影响

通过合成控制法的计算,表 6.2 给出了在 2011 年 2 月重庆房产税改革之前真实重庆和合成重庆的一些重要经济变量的对比,其中我们关注的房价数据,真实重庆和合成重庆的差异度仅 1%,此外,我们还随机选取试点前的三个月来检验该方法的拟合效果,这三个月的房价差异度极小,仅为 4‰、0.1‰和 1‰,可以说合成重庆的房价增长路径很好拟合了真实的生长路径。在所选取的影响房价因素的变量中,从表 6.2 可以看出土地成交均价、人均 GDP、人口密度和限购变量预测变量都比较接近,其差距与重庆的真实变量和四十城市的平均真实变量的差距都要小,其中土地成交均价、人均 GDP 和人口密度两者差异度对比为 10% < 33%, 9% < 20%和 49% < 130%,限购变量也比较接近真实的情况,这说明在较好地拟合房价的基础上,其表现的影响房价因素的变量的相似度也比较高。因此,合成控制法较好地拟合了重庆在房产税改革之前的特征,该方法适宜于估计房产税政策的效果。

表 6.2 预测变量的拟合与对比

	真实重庆	四十城市	合成重庆
土地成交均价 (元)	4834.18	6473.721	4343.54
人均 GDP (元)	3718.551	4489.67	4063.85
人口密度 (单位)	592.44	1363.141	889.66
限购变量	0	1.85	0.391
2010 年 7 月商品房价格	6325	9296.95	6322.306
2010 年 9 月商品房价格	6328	9384.825	6328.11
2011 年 2 月商品房价格	6629	9657.85	6626.415
商品房价格 (元/平米)	6422.125	9444.081	6421.4

图 6.2 是在表 6.2 的基础之上扩展到所有的月份,从图中我们可以看到,在房产税改革之前,合成重庆和真实重庆的房价路径几乎能够完全重合,这说明合成控制法非常好地复制了房产税改革之前重庆房价的增长路径。在房产税改革之后,前四个月重庆的房价高于合成重庆,但是其上涨的幅度很小,最高只有 29.38

元，其原因可能是房产税改革对房价的影响有一定的滞后性。2011年5月份重庆房价开始出现拐点开始下降，并在6月份以后持续低于合成重庆的住宅样本均价，二者的差距逐步拉大。两者之间的差距意味着相对于没有实施房产税改革的重庆，由于开征房产税降低了重庆的住宅样本均价。由图2我们也可以看出，假设没有实施房产税政策，2012年2月重庆的潜在房价为6700.992，与实际样本房价均值相差358.992元，下降幅度为5.36%。

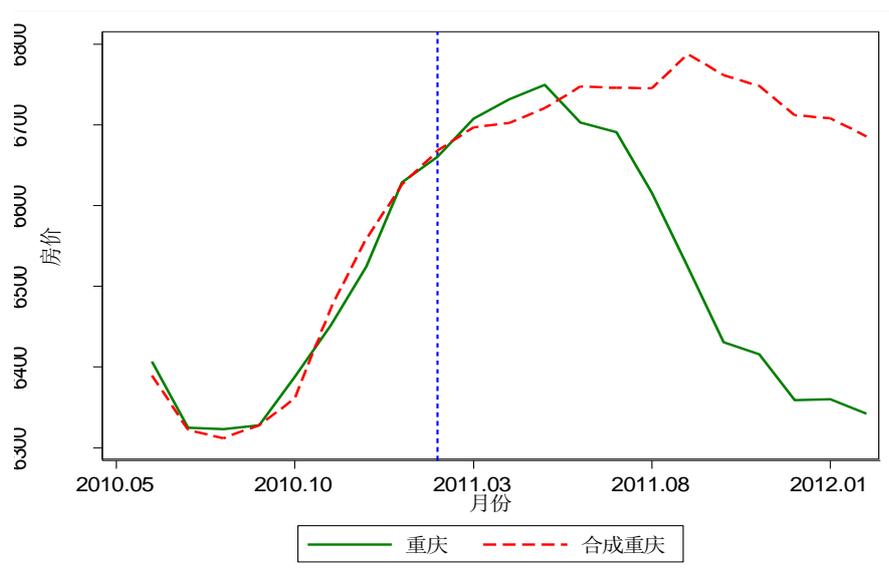


图 6.2 重庆实际和合成的样本房价均值

为了更直观地观察房产税改革对重庆房价增长路径的影响，我们计算了房产税改革前后实际重庆和合成重庆的样本房价均值的差距。图 6.3 显示，2010年6月到2011年2月，两者房价差距在正负40元范围内波动，波动幅度仅为6%。自2011年6月开始两者的差距开始为负，并且差距持续扩大，2011年6月至2012年2月，重庆的样本房价均值分别比合成重庆低44.895、55.308、129.651、263.134、331.195、332.644、353.312、348.532、358.992元/平米。自房产税改革后一周年内，平均每月样本房价均值低于合成重庆样本房价均值165.833元。可见2011年2月后，由于房产税的实施使得高档房的持有成本升高，一方面抑制了高档房屋的需求，另一方面使得投资者预期收益下降，抑制了高档房的投资，从而使得房价泡沫被挤出，该政策显著降低了重庆的房价水平。

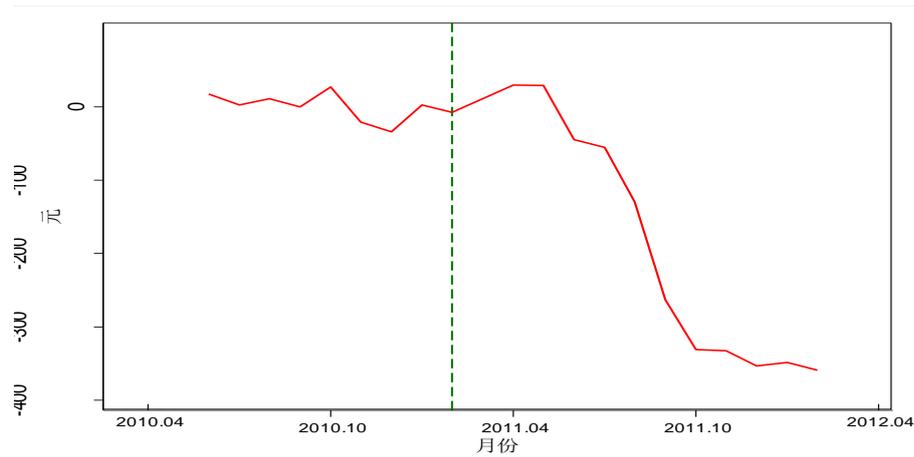


图 6.3 重庆实际和合成的样本房价均值差距

（二）稳健性检验

虽然我们在上述实证中发现重庆市实际住宅样本均价与合成重庆住宅样本均价存在显著差异，但这种差异是不是由于房产税改革造成的，或者说是不是一个偶然？即这种现象也可能是一些未观测到的外在因素导致的，比如当地政府部门限购令的执行程度、炒房团资金的撤离或进入等。为此，我们将通过两个检验来排除其他政策的干扰和偶然性。

稳健性检验一：处置组变换

我们借鉴 Abadie 和 Gardeazabai（2003），Abadie 等（2010）的稳健性检验中的安慰剂检验方法(Placebo Test)，这一方法类似于虚假实验(falsification test)，基本思想如下：选择一个没有房产税改革的城市进行同样的分析，如果发现该城市的实际样本房价均值和合成样本房价均值之间也有很大的差距，并且和重庆的情况一样，那就说明合成控制法并没有能够提供一个有力的证据来说明房产税改革对重庆市房价的影响。

表 6.3 合成重庆的城市的权重

	成都	广州	惠州	泉州	三亚	温州	湛江
权重	0.089	0.015	0.35	0.016	0.047	0.009	0.473

表 6.4 权重最大和无权重城市的预测变量均值

	重庆	四十城市	湛江	北京
土地成交均价(元)	4834.18	6473.721	4907.389	11562.68
人均 GDP(元)	3718.551	4489.67	2818.84	9527.058
人口密度	592.44	1363.141	891.45	973.08
限购变量	0	1.85	0	3
商品房价格	6422.125	9444.081	4836.25	22190.38

这里我们考虑两个城市，一个为合成重庆权重最大的城市湛江，权重最大说明在所有的城市中，湛江与重庆最为相似，另外一个是没有权重的城市之一北京，没有权重即表明北京与重庆在各种特征上都相差较远，湛江和北京两个极端情况做为处置组来检验房产税改革前后，实际样本房价均值和合成样本房价均值的情况。表 6.4 反映了湛江和北京预测变量与重庆的比较，其中，湛江和重庆都没有公布限购细则，并且这两个城市的土地价格非常接近，其它变量的差距与四十城市平均值比较来看也不是很大，这说明在所有的城市中，湛江与重庆最相似，反之，北京的预测变量和重庆相比差异程度较大。

图 6.4 显示了对湛江进行的安慰剂检验的结果，图 6.5 显示了北京的结果。我们可以看到，对于湛江和北京在房产税改革前后，实际样本房价均值始终沿着合成样本房价均值的走势变化，即使有所波动也是围绕着合成样本房价上下波动，与图 6.2 相比这种波动的幅度都非常小。这说明合成控制法非常好地拟合了两者的房价走势，并且两个城市在房产税改革前后的拟合情况没有发生突变，因此在一定程度上证明了是房产税改革影响了重庆的实际住宅样本均价，而不是其他共同的偶然因素。

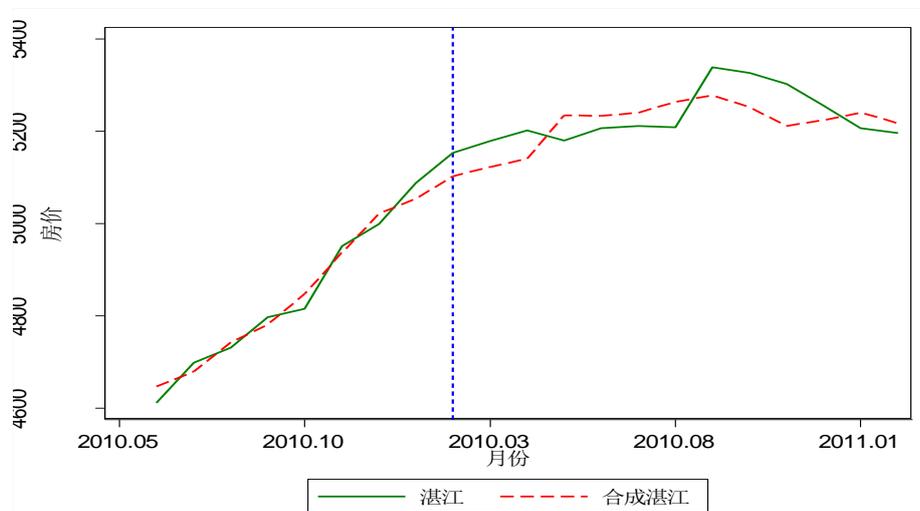


图 6.4 湛江实际和合成的样本房价均值

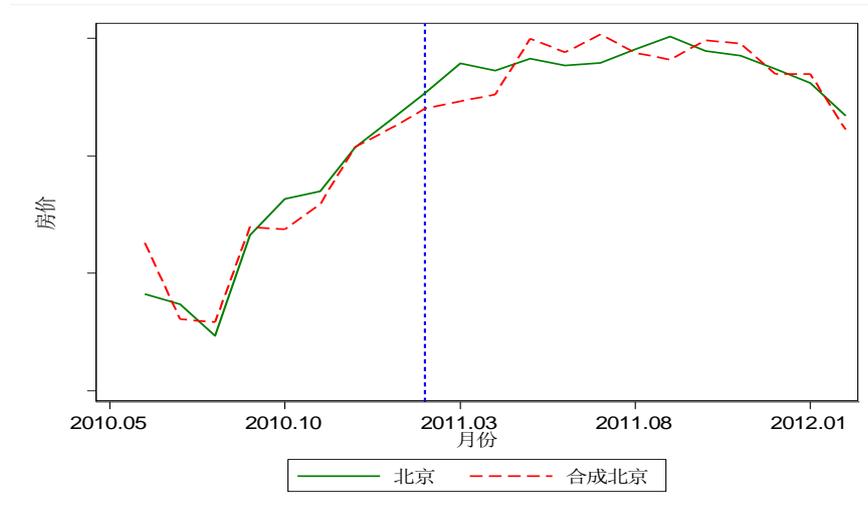


图 6.5 北京实际和合成的样本房价均值

稳健性检验二：排序检验

虽然我们在上述的估计中发现重庆的房产税使得房价下降了 5.36%，但并不清楚这种效应是否在统计上显著异于 0。Abadie 等（2009）提出了一种类似统计中秩检验（Rank test）的排序检验方法（Permutation test），来检验估计的政策效果是否在统计上显著，判断是否还有其它城市的样本房价均值和合成样本房价均值出现和重庆一样的特征，并且其概率为多少？其思想是分别假设对照组内的城市在 2011 年 2 月经历了房产税的改革，使用合成控制法构造它的合成样本房价，估计在假设情况下产生的政策效果；然后比较重庆实际的效果和对照组城市假设的效果，如果两者的政策效果有足够大的差异，说明房产税改革对重庆房价的影响是显著的，并不是偶然的现象，反之则说明即使房产税对重庆房价有影响，这种影响在统计上也是不显著的。因为所选取的城市房价的绝对水平差距较大，我们改进 Abadie 的方法，通过计算每个城市的样本房价的均值和合成城市样本房价的均值之差除以当期的房价再乘以 100% 来衡量房价的变动程度，如果这一变动程度的分布有显著的不同，这就说明我们在重庆房价变化的发现是显著的。

我们模拟了 2011 年 2 月之前的样本住宅均价和一些影响因素来构造的合成版本的房价，如果一个城市在 2011 年 2 月之前的平均标准变动程度（实际的样本房价均值和预测的样本房价均值差距与房价的百分比，再取平方根）比较大，这在一定程度上意味着模型对该城市近似的程度比较差，进而利用 2011 年 2 月

之后的房价差距作为对比的作用就比较弱。通过计算，重庆的平均标准变动程度为 0.286%，我们在对照组中去掉了平均标准变动程度为 0.65% 以上的城市，这些城市的数量为 18 个，这些城市在 2011 年 2 月之前的平均标准变动程度比较大，都在重庆 2 倍之上，也就是说在房产税改革之前这些城市的房价特征并没有很好的拟合出来，从而对房产税改革之后房价的变化解释力下降。其中深圳最大，是重庆的 16 倍，上海也达到 10 倍。图 6.6 显示了去掉这 18 个城市之后的变动程度分布情况，我们可以看出重庆的变动程度在 2011 年 2 月以前和其它城市的差距并不大，但是 2011 年 2 月以后，重庆与其他城市的差距开始变大，其分布位于其它城市的外部。这表明房产税改革对重庆的房价有一定的影响，也表明只有 1/22，即 4.55% 的概率出现重庆和合成的样本房价均值之间这么大的变动程度，这类似于传统统计推断的显著性水平，因此，我们可以认为重庆市样本房价均值的下降是在 5% 水平上显著的。

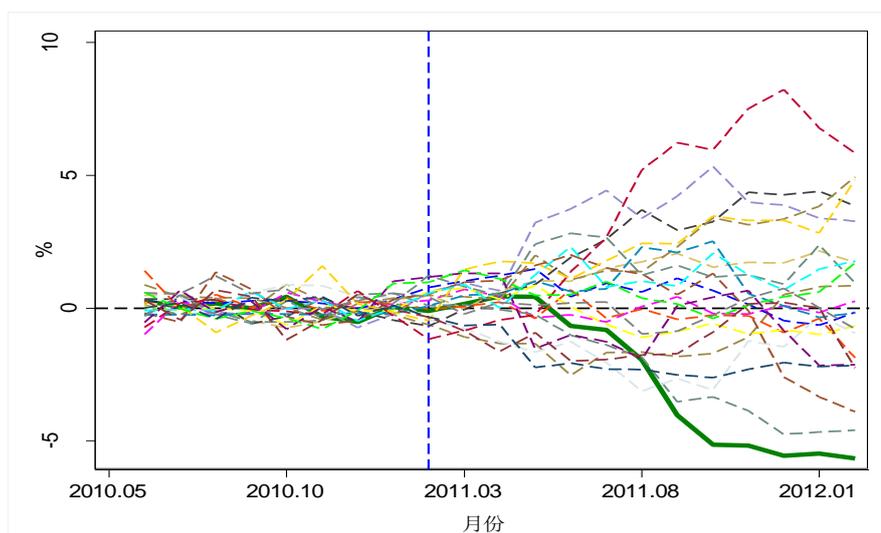


图 6. 重庆和其他城市预测变动程度分布图
(去掉了平均标准变动程度为 0.65% 以上的城市)

此外我们还计算出 2011 年 2 月之后和以前平均变动程度的比值，考察这一比值的分布。因为 2011 年 2 月以前的变动程度越小表示合成样本房价均值对实际样本房价均值拟合的越好，而 2011 年 2 月后的变动程度越大则表示受到房产税改革的影响越大。如果我们预测的房产税改革对重庆的样本房价均值有重要的影响，并且这一影响是显著的话，我们前面所说的比值应当是比较大的。图 6.7 描述了所有城市在 2011 年 2 月前后平均标准变动程度的比值，其横轴表示这一比值（这里我们进行了四舍五入），纵轴则表示位于这一比值的城市个数。我们发现大多数城市的比值都在两倍以内，而比值最高的两个城市是重庆和厦门，高

达 13 倍。但是如图 6.8 所示，厦门是因为在 2011 年 2 月后房价的上涨而不是房价的下降，所以没有一个城市平均标准变动程度比值达到该水平并且房价是下行的。如果通过随机给予处置的方法，那么要获得和重庆一样的情况的概率为 1/40，即 2.5%，这表示我们可以在 97.5% 的显著水平下接受房产税改革对重庆样本房价产生显著负影响的原假设，并不是偶然因素引起的。

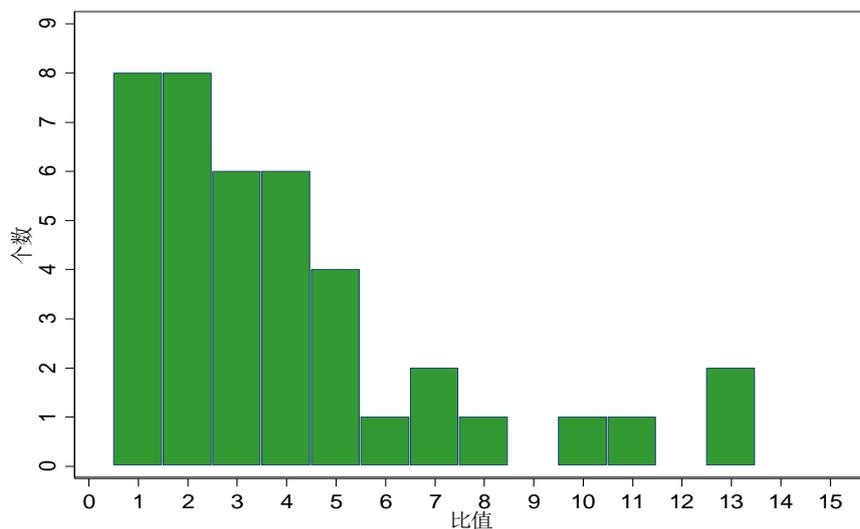


图 6.7 2011 年 2 月之后与之前平均标准变动程度

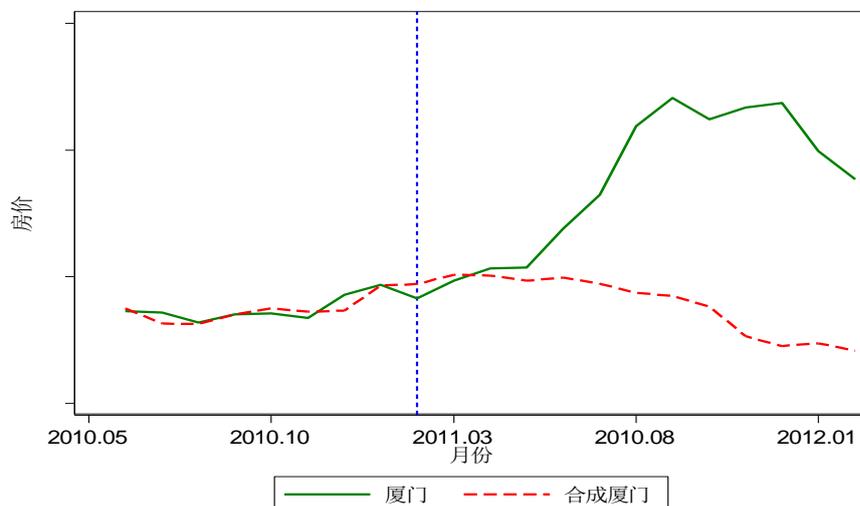


图 6.8 厦门实际和合成厦门样本房价均值

通过上述稳健性检验，我们可以认为房产税改革对重庆的房价产生了影响，与重庆潜在的房价增长趋势相比有一定程度的下降。而且从 2011 年 5 月至 2012 年 2 月，二者的差距呈现出不断扩大的趋势，表明重庆市的样本房价增长情况与

潜在的样本房价增长情况偏离越来越大,随着时间的推移房产税政策的效果正在逐步显现。

6.1.4、房产税对住房价格的结构效应

这次房产税改革在对居民自用住房扩征的基础上,主要针对的是高档住房和大面积住房,理论上并不影响居民应有的自住需求。不过,试点的房产税并不是普遍征收的,重庆的房产税主要是针对大面积和均价较高的住宅,对小面积并且价格较低的住宅没有开征房产税,更为重要的是,房产税还规定了免税面积,重庆将 100 平米做为免税面积,这意味着即使是均价较高的住宅,只要房屋面积小于 100 平米也可以免征房产税。考虑到我国劳动力的流动性较差,同时居民的投资渠道又非常受限,当房产税抑制了高档房的投资需求时,这些需求有可能会转向其他类型的住房,对于重庆来说,100 平米以下的住房依然会是投资的热点,房产税挤出的需求会进一步抬高小户型住房的价格。

这一猜测得到了重庆房管局的证实,重庆房管局的公告中显示,房产税改革后主城区高档住房项目访客量下降 30%-50%,截止到 11 月 30 日主城区建筑面积 200 平方米以上的住房新开工面积与去年相比下降了 4.5%,与此相反的是,建筑面积在 100 平方米以下的住房上市量同比增加了 17.8%。将重庆与全国平均水平进行对比更能说明该问题,2011 年重庆高档住宅的销售面积同比下降了 36.3%,而全国高档住房销售面积的下降幅度仅为 11%,重庆的下降幅度明显高于全国平均水平。在大面积住房销售面积下降的同时,其价格也大幅度下降,今年一季度重庆的应税住房均价 13140 元/平方米,较房产税实施前的 14678 元/平方米下降了 10%。

不过重庆大面积住房价格的下降并不足以说明全部问题,全国很多城市受信贷政策和限购政策的影响,其大面积住房价格都出现了不同程度的下降。国家统计局自 2011 年开始公布了主要城市的 90 平米以下和 144 平米以上的住房价格指数,我们在图 6.9 中比较了重庆与全国的 144 平米以上的住房价格指数,可以很明显看出,房产税实施之前至之后的三个月中,重庆的大面积住房保持了与全国一致的增长势头,不过自第五个月开始,房产税政策的效果开始显现出来,重庆的大面积住房价格的增长势头显著低于全国平均水平,并且此后的差距持续扩大,这表明重庆实施的房产税大幅度挤出了大户型的住房需求。

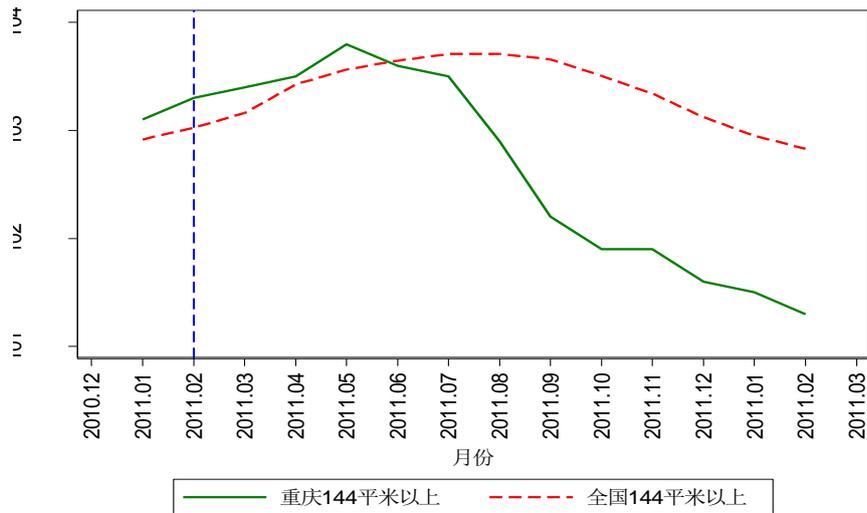


图 6.9 重庆和全国 144 平米以上新建商品住宅定基指数 (以 2010 年为基期)
数据来源：中华人民共和国国家统计局

不过令人遗憾的是，重庆的小户型住房市场价格没有出现大面积住房类似的下降趋势，却呈现了完全相反的走势，图 6.10 显示重庆的小户型住房价格相比全国平均水平增长更快，这种增幅的差距自房产税改革初期就一直存在，在我们观察到的样本期间内没有出现明显的逆转，由于这里房价的增速，其对房价绝对水平的累积效应是巨大的。

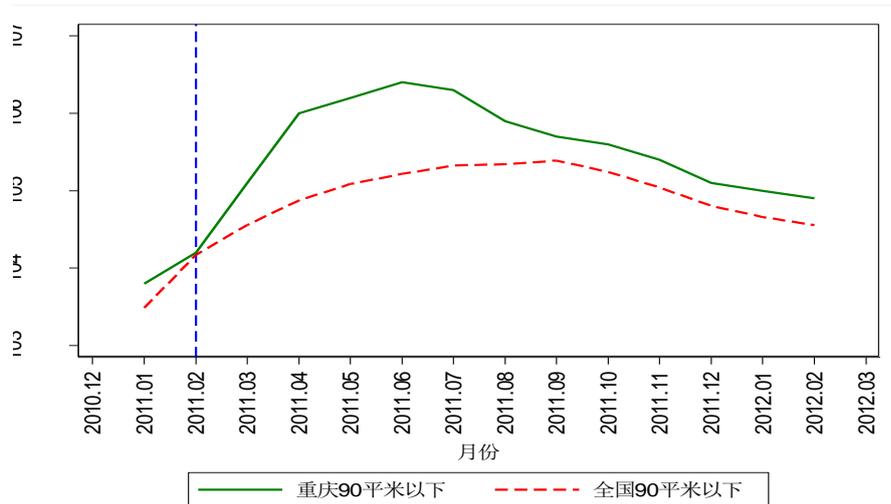


图 6.10 重庆和全国 90 平米以下新建商品住宅定基指数 (以 2010 年为基期)
数据来源：中华人民共和国国家统计局

两种住房面积价格走势的差异也说明第四部分的研究结论不是其他特殊因

素造成的。重庆房产税改革期间还有其它的房地产相关政策同步实施，特别是在保障房的建设方面居全国前列，而保障房的价格一般都是低于市场平均价格，大量保障房投入市场会显著降低住房价格，因此我们看到同期的住房价格下降就不一定是房产税政策的作用。不过大多数保障房面积都偏小，其对小户型住房市场的影响要远大于大面积住房，而我们却看到相反的情况，这说明如果保障房在一定程度上抵消了大面积住房市场的挤出需求，那么房产税对小户型住房市场的实际影响应该更大。而重庆的大面积住房价格大幅度下滑与保障房市场没有关系，纯粹是由房产税政策导致的，因此，我们通过合成控制法得到的平均效应也不是其他特殊政策所导致的。

两种不同面积的住房价格增速的对比说明三个问题：1) 房产税确实降低了重庆的住房价格；2) 这种作用在大面积住房市场上更为明显，房产税的平均效应主要是由大面积住房市场构成的；3) 由于存在挤出的需求，小面积住房市场价格反而增长更快。如果房产税政策的出发点是为了增进低收入群体的福利的话，如希望通过房产税的征收来挤出市场投机，从而降低房价，使得那些低收入者也能买得起住房，那上述的分析至少表明该政策没有达到预期的效果，反而降低了低收入群体的福利。

6.1.5、小结

房产税改革试点已经开展了一年多的时间，房产税改革的成效一直备受关注，尤其是对房价的调控作用。我们通过合成控制法构造出的“反事实”现象与真实的重庆房价进行比较。研究表明重庆的房产税改革在针对高档房屋征税时，提高了房屋持有者的成本，影响了购房者的需求、投资者的预期收益和投资需求。重庆地区实际样本住宅均价与没有出现房产税改革的样本住宅均价出现了负的差距。并且最大差距为-358.992元，平均每月的差距值为-165.833元，月均差距率约为2.585%。也就是说重庆在实施房产税后，房价最高下降了358.992元，平均每月要比没有实施房产税的情况下房价低165.833元，平均每月低2.585%。可以认为在2011年2月到2012年2月期间，重庆市的房价增长水平比潜在房价增长水平平均低了2.585%，最高达到5.36%。

不仅如此，在对房产税的效果进一步分解之后，我们发现房产税政策主要影响了大面积住房，降低了这些住房的价格水平，同时由于从大面积住房挤出的需求流向了小户型住房，房产税却提高了小户型住房价格。考虑到重庆在保障房建设方面的巨大投入，这里对小户型住房的效应存在低估的风险，因此实际的挤出

需求的影响应该更大。这说明房产税政策不仅存在价格效应，还存在结构效应，这种结构效应对低收入群体是不利的，因此，在未来大面积推广房产税时，需要谨慎评估房产税对不同群体的影响，特别是对低收入群体的影响。

6.2 房产税对地方财力缺口的影响

我国试行的房产税的作用有两个维度，一是调节住房市场结构，抑制房价快速上升的势头；二是建立规范的地方政府财政收入，在大多数西方发达国家，房产税都是地方政府提供基本公共服务的来源，由于是对持有环节进行征税，因此其收入是长期可持续的。在第一节我们发现房产税能够在一定程度上降低房价水平，如果房产税收入能够弥补地方政府在公共服务支出方面的不足，那么政府就可以在全国范围内推广房产税，同时对现有的土地出让制度和收益分配体系进行改革，逐步降低甚至取消地方政府过度依赖土地财政。

6.2.1、上海和重庆房产税征收现状

2011 年年初，房产税开始在上海和重庆实施试点政策，在政策实施初期，社会各界认为该政策会对两地产生深刻影响，特别是有很多学者提倡将房产税取代土地出让金制度，但是房产税实施迄今两年多，我们从两个城市的财政部门公布的数据中，可以看到两地房产税的收入都很低，2012 年上海市税务部门已对 20.8 万套住房完成了房产税的征免认定，其中应税住房约 3.7 万套，约占已认定住房总数的 17.8%，加上 2011 年认定的近 2 万套应税住房，两年来上海市共有 5 万套个人住房需要缴纳房产税。在上海市最近两年的报告中，2011 年的房产税收入为 22.1 亿元，2012 年上海房产税增加至 24.6 亿元，也仅占地方财政预算收入的 0.64%，但是这 24.6 亿元的房产税收入还包括企业经营性用房，而不仅仅是个人非营业住房，上海市目前还未单列个人住房房产税的收入。重庆市 2011 年划定的主城区房产税应税住房有 8563 套，建筑面积 210 万平方米，这近 9000 套的住房基本做到了全部征收，但由于征收面狭窄，重庆市房产税收入还不到 1 亿元，与当地 2900 亿元的财政收入相比微乎其微。

可以明显看出出现阶段的房产税政策还主要是对购房者的心理作用产生影响，而未具体落实到执行环节，主要的问题有两方面，一是政策设计，二是技术手段。政策设计方面，两个城市都倾向于对增量房进行征税，重庆对存量的别墅和增量的公寓房征税，上海则完全只对增量购买的住房征税，而在增量购房中，又有不

同形式的减免政策，例如上海针对人均 60 平方米以下免税，重庆则是按单套 100 平方米以下免税，因此即使在每年的增量购房中，真正符合税收征管范围的住房数量非常少。免税条款也会使得购房者利用政策漏洞，将原本应该征税的新购住房变更为免税住房，例如上海的居民可以增加家庭人员规模使得人均面积不足 60 平方米，重庆对于新购公寓房的要求是高于前两年均价的两倍以上，2011 年的标准是 9941 元/平方米，2012 年提高至 12152 元/平方米，因此很多房地产商会将价格设定为稍低于标准的价格，以规避政策的影响。

从东亚和世界上主要的国家和地区实施的房产税形式来看（表 6.5），除了我国的台湾地区，表 6.5 中的其他国家和地区的房产税都有一个共同的特征：宽税基、广覆盖，即全部的房屋所有者都需要交纳房产税，不同经济发展水平的地区可能在税率方面存在差异，但在覆盖范围方面都是统一的，同时对于低收入家庭有种类不同的返还政策。宽税基的好处一方面能够为地方政府筹集足够多的收入，另一方面宽税基与低税率是同步的，使得法定税率水平可以制定为一个较低的水平，最后宽税基还能够避免居民逃税，由于所有的住房资产都需要缴税，因此就没有没有人可以改变住房属性或特征来获取减税资格。但是很明显，我国现阶段的房产税与主流的房产税政策还有一定的差距，虽然我国暂定的法定税率与这些国家和地区类似，但是在征税范围上差异较大，这造成了为何房产税的征收在上海和重庆进展不顺利的原因。

表 6.5 世界各国和地区的房产税模式

国家/地区	具体形式
香港	如房地产作出租用途，则该租金收入需要缴纳物业税。每一个课税年度按照土地或楼宇的应评税净值，以标准税率向在香港拥有土地或楼宇的业主征收，税率为 15%。
台湾	按我国台湾物业税的征收标准来看，144 平方米以上的房源，每年收取的税费将有可能在房屋总和 0.8%-1.5%/年。
新加坡	由新加坡国内税务局对所有房产征收，自住房产的物业税率是 4%，其他类型的房产的物业税率是 10%。
日本	日本财产税主要是对房地产等不动产课征的不动产取得税、固定资产税、城市规划税、注册执照税等，同时还有遗产继承税与赠予税。固定资产税的标准税率为 14%。
韩国	韩国的财产税和综合土地税达到惊人的 30%。而韩国在接下来的 2 年内，还可能进一步调整房地产税率。财产税和土地税将会被整合为资本收益税，税率将增加为：第二套房产为 50%，而第三套房产为 60%。
美国	不动产税，归在财产税项下，税基是房地产评估值的一定比例。目前美国的 50

	个州都征收这项税收，各州和地方政府的不动产税率不同，大约平均 1%到 3%。
德国	不动产税：根据评估价值的 1%-1.5%征收。
法国	不动产税：持有不动产者，每年按 3%的公平市场价值(fair market value)纳税。公司将自己房产装修后出租，按税基的 84%缴纳 15%-30%营业税。税基包括：公司房产的出租价值，或 16%的公司所付出租金。
瑞典	不动产税，征收额度为不动产税务评估价值的 0.5-1%。自 2001 年起，对于独栋独立家庭住房(相同于国内别墅的那种住房)，税率为 1%，对共同产权型的公寓住宅，税率为 0.5%。商业物产不动产税率为 1%，工业物产税率为 0.5%。
意大利	不动产税：按照税务评估价值的 0.4%-0.7%。
西班牙	不动产税：按照税务评估价值征收(一般低于市场价值的 50%)，税率在 3%。

资料来源：<http://business.sohu.com/s2009/propertytax/>

另一个影响现阶段房产税成效不明显的因素是技术手段，其中最主要的障碍是房产现值评估。针对存量房的房产税要求对房屋现值进行评估，但由于缺乏合理科学的评估标准和中立的评估机构，对于同一个房屋的评估价值可能相差较远，对应的税收负担也自然不尽相同，评估价值还取决于评估人员的主观感受，因此在该过程中如何防范房屋所有者和评估人的合谋是非常困难的，房屋所有者完全有可能通过贿赂评估人的方式来降低税负，而监管机构又很难对该过程进行监督，因此会造成大量的税收损失。

第二个技术障碍是我国目前还未建立全国联网的住房信息系统，在住房限购政策出台之前，很多家庭拥有多套住房，但不是分布在同一个城市，而是在全国不同的城市，内陆很多居民可能拥有了沿海城市的多套住房，房产税的目的是要通过增加持有成本来降低这种投资需求，但是由于住房信息系统还是地区分割的，使得很多本应属于房产税征收范围的住房无法落实，达不到限制住房价格的政策目标。

第三个技术障碍是征管效率的问题。房产税属于持有税，而不是交易税，在我国的税收征管体系中，凡是持有税的征收效果都不尽人意，主要原因是对纳税人没有强制性的约束。比如在具体的执行过程中，某房屋 A 被认定为应缴房产税，但由于征收机构缺乏足够的执行力，最后的结果可能是该房产转让时统一补交，如果这种模式成为执行过程中的主要模式，那么这相当于现有住房转让过程中的个人所得税，加重了税负，但没有增加持有成本，也达不到限制房价的目标。

6.2.2、上海和重庆住房市场结构

在上海和重庆的统计年鉴中，都列出了两地各年的住房市场保有量，从图 6.11 可以看出，上海市近十年来的居住房屋和非居住房屋都保持了快速上升的趋势，年均增长速度保持在 12% 左右，2000 年住房市场改革开始完善的第一年的住房面积为 34206 万平方米，2011 年已经增加至 98092 万平方米，11 年间增长了近两倍。在增长的构成中，居住房屋和非居住房屋都保持了几乎相同的增长速度，2000 年居住房屋占全部房屋面积的 61%，2011 年略下降至 56%，非居住房屋之所以能够增长更快，主要是因为商场店铺的面积增长过快，2000 年商场店铺面积为 1191 万平米，2011 年增加至 5654 万平米，其占非居住房屋面积的比重也由 2000 年的 9% 增加至 13%。在非居住用地中，学术界经常讨论的工业用地面积在上海市几乎没有发生变化，2000 年占比为 43%，2011 年为 45%。

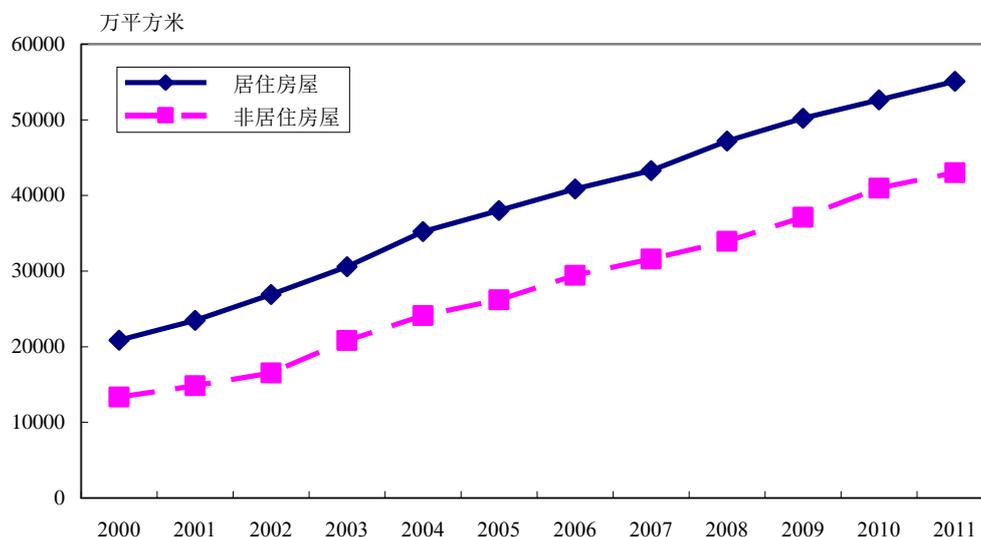


图 6.11 上海市住房总体结构
数据来源：《上海统计年鉴》

在统计上，居住房屋又分为花园住宅、公寓、职工住宅、新式里弄、旧式里弄和简屋，其中后三种类型的居住房屋占比一直很低，2011 年占比仅为 4.6%，并且这一部分房屋的居住环境和条件一直不好，属于政府改造的对象，因此也不属于房产税征收的范围。在另外三种类型的住宅中，公寓和职工住宅本质上属于同一种，并且上海市在 2011 年的统计年鉴中也将职工住宅中的绝大部分划为公寓属性，因此两者可以归为一类，这样主要的居住房屋就分为花园住宅和公寓两种。

从图 6.12 可以看出，公寓住房一直是上海市最主要的住房类型，2000 年的

公寓住房面积为 18145 万平米，占居住房屋面积的 87%，2010 年公寓住房面积为 48443 万平米，占比提高至 92%，2011 年上海市对公寓住房的统计口径做出了调整，因此这里只报告到 2010 年。虽然花园住房面积在这十年间也有快速的增长，如从 2000 年的 250 万平米增加至 2010 年的 2064 万平米，但相比公寓住房的面积和增速来说都较小，没有构成整个住房市场的重要组成部分。

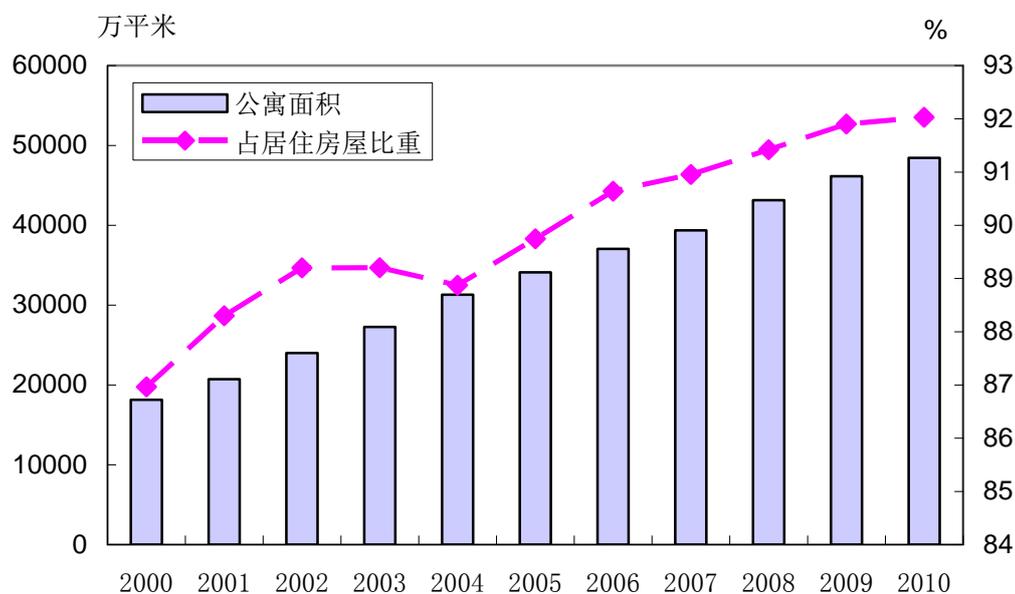


图 6.12 上海市普通公寓住房面积及占比
数据来源：《上海统计年鉴》

重庆的住房市场结构与上海市也比较类似，首先，住宅占整个房屋市场中的主体，2010 年重庆市的住宅面积占全部房屋面积的 66%，这一比重实际上要比上海市的 56% 高出 10 个百分点；其次，重庆市的住宅面积增速相对更快，2000 年的住宅面积为 12127 万平米，占比 61%，2010 年住宅面积增加至 36873 万平米，相应占比也上升至 66%，而同期的非住宅建筑虽然也保持了增长趋势，如从 2001 年的 8383 万平米增加至 2010 年的 19190 万平米，但是相比住宅增速来说还是低了不少；最后，重庆市的住宅总体面积要显著低于上海市，2010 年上海市的住宅面积为 52639 万平米，重庆市仅为 36873 万平米。

除此之外，重庆市的统计年鉴并没有报告花园住宅的面积，即其房产税锁定的别墅面积，但却自 2002 年起报告了户均的住宅套数，从统计数据可以看出，户均住宅套数基本维持在 1 左右，即每户拥有一套住宅，最低的年份是 2002 年的 0.89，最高的年份为 2008 年的 1.05，但是这种简单平均也未能反映出住房的实际分配状况，完全可能的情况是一部分家庭没有住房，而另一部分家庭拥有多

套住房。

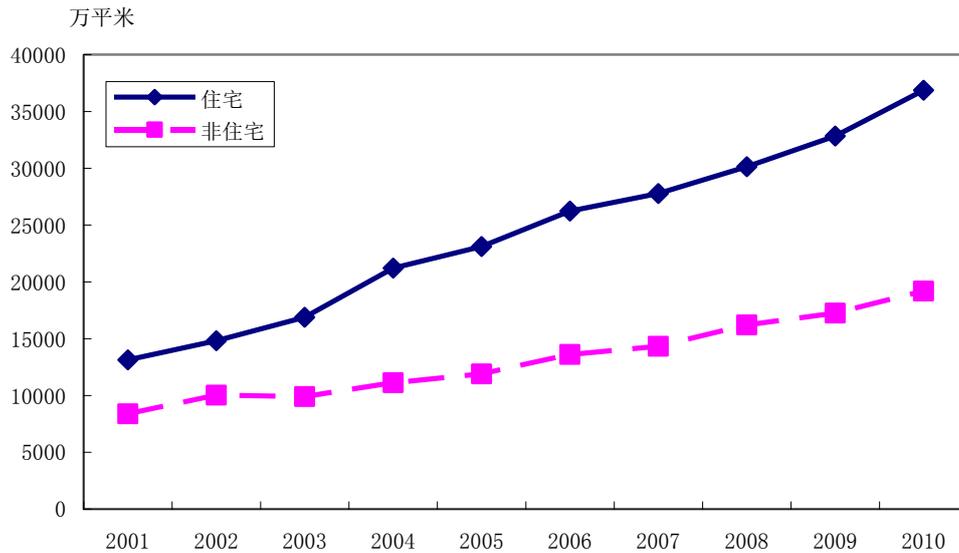


图 6.13 重庆市住房总体结构
数据来源：《重庆统计年鉴》

6.2.3、上海和重庆房产税的理论估计水平

按照目前实施的房产税政策对房产税收入进行估计是非常困难的。首先，目前还没有住房的实际分配状况数据，例如上海和重庆有多少家庭拥有多套住房，虽然理论上可以利用统计局的城镇调查数据进行分析，但是该数据面临了所有调查数据共同的难题，那就是高端截尾，即拥有多套住房的家庭肯定会低报，造成数据甚至，而多套住房家庭又恰好是评估时必备的条件，使得这种估计不可行。其次，现阶段的房产税减免都是以家庭为单位的，但何为一个家庭的定义也是存在不确定性的，更为重要的是，纳税人可以通过改变家庭规模来避税，因此单纯以户籍概念定义的家庭进行的评估会存在高估的风险。最后，现行的房产税政策还涉及到价格，无论是新购房屋的价格，还是存量房的估计价格，不同房屋之间都是千差万别的，这也给估计造成了障碍。

因此，本报告将以宽税基的方式估计一个潜在的房产税收入。首先，由于本节部分是要解决房产税与地方财力之间的关系问题，因此我们立足的是理论收入水平。其次，采取宽税基的方式是一个合理的手段，一方面宽税基是全球各国和地区通行的做法，另一方面采用该方面估计的房产税收入相当于一个最高值，即在不涉及征管效率的情况下，房产税到底能够有多少收入。

在假定宽税基的前提下，避免了住房分配状况的困扰，下一个问题是住房的

价值，由于理论上不可能有所有房屋的评估价值，也就没有对应的房产税收入，因此我们使用的是住房市场的平均交易价格。这样处理的理由是：首先，我们使用的是二手房的平均交易价格，房产税是对房屋现值进行征税，二手房的交易价格恰好能够反映住房的限制，甚至比住房的评估价值更符合现实；其次，由于住宅的面积是加总面积，即会涉及到不同地区不同价位的住房，平均交易价格也同时涉及到不同面积和价格的住房，因此两者能较好地匹配。当然，由于二手房交易的结构与现存住房结构会有一些的差异，二手房平均交易价格不能完全与现有住房结构吻合，但这是在既有数据前提下能够采用的较为精确的方法。

我们从中国指数研究院可以获得上海和重庆最近 6 个月的住宅成交均价，该价格既包含新建住宅也包含二手房交易，是一个比较综合的平均价格。从图 6.14 可以看出，2012 年末上海市住宅均价基本维持在 1.6 万/平米，2013 年年初有一定程度是上市，而重庆市的住宅均价则更为稳定，基本维持在 0.65-0.7 万/平米之间。如前所述，我们目前能够获得的住房面积统计最新的年份是 2011 年，而图 6.14 的价格是 2012-2013 年，两者在时间上不匹配，不过中国指数研究院的数据能够与其他来源的数据进行相互佐证，提高其他数据的可信度。

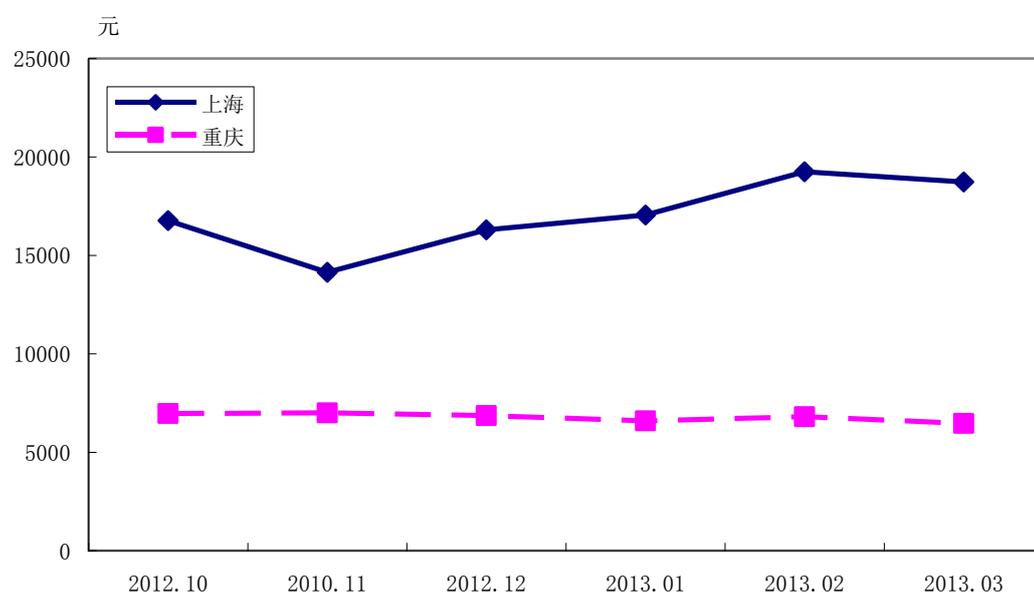


图 6.14 上海和重庆住宅成交均价
数据来源：中国指数研究院

据上海网上二手住宅交易备案统计，2012 年全年上海市二手房成交约 20 万套，同比增长 42.5%，二手交易金额 2569 亿元，同比增长达 49%；成交均价 16357 元/平方米，同比涨幅为 1.63%。根据中国指数研究院的统计，2012 年 12 月重庆

的住宅平均价格为 7202 元/平方米，上海和重庆的二手房均价水平与图 6.14 比较接近，我们下面既采用这两个住房价格作为计算的基础。首先利用住宅均价和住宅面积估计出住宅的总价值，再分别按照低税率（0.5%）和高税率（1.5%）计算出相应的房产税收入，接着根据当年的地方预算收入和土地出让金收入分别计算房产税占比。从表 6.6 可以看出，2011 年上海市的住宅总估计价值为 8.948 亿，如果按照低税率可以征收 404.7 亿元的房产税，高税率的话则可以征收 1214.2 亿元，2011 年上海市的地方预算收入为 4328 亿元，潜在的房产税占地地方财政收入比重分别为 9.3% 和 28.1%，如此高的比重说明房产税基本可以解决上海市的财力不足难题。上海作为我国东部最发达的城市，其地方财政收入是非常丰厚的，即使存在财政压力，其收支缺口也非常小，因此如果有 400-1200 亿元的房产税收入，则基本不存在财政压力。更为重要的是，2011 年上海市的土地出让金收入为 875 亿元，介于低税率和高税率房产税之间，按照这种简单的统计，上海市如果按照宽税基进行征税，其筹集的收入可以部分取代甚至完全替代现有的土地出让金收入。

我们按照同样的逻辑计算了重庆的房产税收入，重庆市可以征收到的房产税收入为 150-450 亿元，占其地方财政收入 1703.5 亿元的比重为 8.8%-26.4%，考虑到重庆市作为西部重要都市，每年还能够从中央获得上千亿元的财政转移支付，因此，如果重庆市可以筹集到 400 多亿元的房产税收入，也会极大地缓解地方财政压力问题。重庆市 2012 年的土地出让金收入为 897.5 亿元，房产税占土地出让金的比重为 16.7%-50.2%，看上去重庆的房产税收入与土地出让金还有一定距离，但实际上重庆市的土地出让金收入也是自 2011 年才大幅度增加的，在全国大多数城市土地出让金都有不同程度下降时，重庆的却在上海，2009 和 2010 年重庆市的土地出让金收入分别为 389 亿和 405 亿，因此如果考虑一个更长时间跨度的话，重庆市的房产税收入也与其土地出让收入相差无几。

表 6.6 重庆和上海的房产税估计收入及占比

	上海	重庆
均价	16357 元/平米	7202 元/平方米
面积	49488 万平米	41682 万平米
住宅估值	80948 亿	30019 亿元

房产税收入：税率=0.5%	404.7 亿	150 亿
税率=1.2%	1214.2 亿	450 亿
地方财政收入	4328 亿	1703.5 亿
房产税占比	9.3% vs 28.1%	8.8% vs 26.4%
土地出让金收入	875 亿	897.5 亿
房产税占比	46.3% vs 139%	16.7% vs 50.2%

6.2.4、小结

由于政策设计缺陷和技术手段的不足，我国现阶段试行的房产税效果不是非常理想，从已公布的上海市和重庆市的房产税收入来看，两个城市征收的房产税收入与其财政收入相比还很少，还远不足以构成地方财政收入的主体，因此也不能作为替代土地出让金的合理选择。不过，在对政策进行合理设计，以及建立更有效的信息系统之后，房产税的增长潜力和空间巨大。

本节的预测和估计表明，如果采用宽税基的房产税方案，则上海和重庆筹集到的房产税收入将是一笔巨大的财政收入，重庆市最低可以筹集到 150 亿元，而不是现阶段的不足 1 亿元，而上海市最多可以筹集到 1200 亿元，也远高于现阶段的 22 亿元。这种方案下的房产税收入与地方财政收入相比，其占比是非常大的，最低的比重大概在 10% 左右，最高则接近 30%。而与地方土地出让金收入相比，其占比最高可超过 100%，最低也有 16.7%，因此宽税基的房产税可以取代土地出让金制度，弥补地方财政因土地出让金制度造成的收入损失。

宽税基的房产税除了能够解决地方财力不足的问题外，还能够避免窄税基造成的收入分配效应。现阶段的房产税政策由于存在挤出效应，会对低端房地产市场产生冲击，提高这些住房的价格，从而削弱低收入群体的购买力，造成福利损失；反之，如果是宽税基，则不会对群体间的购买倾向造成影响，因此不会改变不同结构的住房需求。对于低收入群体因房产税造成的收入下降，可以通过其他渠道对这些税收收入进行部分或全部返还，从而保证这些群体的可支配收入不下降，并且保障了其对住房的基本购买力。

7 土地财政的破解之道

7.1 逐步推广的房产税、缩小土地财政的规模

土地财政的根源有两个主要的竞争性假说：财政压力和投资冲动，大多数既有文献都认为分税制后的地方财政压力是土地财政的根源，地方政府之所以出让土地来获得收入是因为分税制加剧了地方财力不足的问题，并且越是基层政府，其财政压力越大，而与之相反的是，基层政府的职责也最大，因此基层政府在权责不匹配时，便开始主动寻求制度上的突破，2000年之后房地产市场的繁荣恰好为地方政府提供了机遇，高企的房价使得地方政府可以从土地一级市场中抽租，获得可观的土地出让收入。

如果上述的逻辑是正确的，即财政压力是土地财政的根源，那么由于现阶段土地财政导致了一系列的社会和经济问题，对其改革的方向就应该从财政压力的角度进行调整，将1994年的财政集权重新向地方政府放权，在税收分享、税收自主权等方面赋予地方政府更大的决策空间，当地方政府的财政压力缓解之后，其出让土地的动机则会下降，从而解决地方财政过度依赖于土地财政的现状。反之，如果土地财政的根源是因为投资冲动，即土地批租制度只是给地方政府一个可以筹集更多投资资金的渠道而已，那么简单向地方放权是无法解决该问题，土地财政的改革则要回到制度改革本身，即对土地财政制度进行改革。

从本报告第五章的研究可以看出，当地方财政压力缓解之后，地方政府的土地出让行为并没有发生变化。2003年政府换届时，有17个部委的部长也随之更换，我们发现这些新任的部长掌握了巨额的财政资源，他们更倾向于将各自部委的专项转移支付分配给其来源地的城市，对应的城市获得的新增转移支付占其地方财政收入的比重高达40%，由于这些转移支付是意料之外的收入，因此缓解了其原有的财政压力。但是当地方政府获得转移支付资源后，他们的土地出让行为没有变化，无论是土地出让面积还是土地出让收入，有部长来源地的城市并没有因此而更少出让土地。因此，向地方放权并不能解决土地财政的问题，财政压力也不是土地财政的根源。

当财政压力不是造成土地财政的原因时，对土地财政的改革则需要寻找替代方案，要逐步推广房产税，用规范的房产税收入替代现有的土地出让金制度，以建立持续、透明、规范的地方财政收入来源。

7.2 取消“窄税基”房产税，建立“宽税基”房产税

世界主要发达国家的地方政府都将房产税作为本级财政的主要来源，实行的是宽税基的税收模式，房产税的征收不区分房屋类型和住户类型，凡是在辖区内的住房都要按照一定的税率缴纳房产税，地方政府再用筹集到的财政收入为本地居民提供地方公共品，形成了良性循环。

但是，我国现阶段在上海和重庆试点的房产税都是窄税基的模式，在房产税的征收时既考虑到住房类型也考虑了住户类型，其征收对象仅覆盖了部分住房的部分住户，针对不同住房类型给予了税收减免政策，针对住户的现有住房面积制定了优惠政策，因此从总体上来看，我国现行的房产税与主流的房产税差异很大，这直接导致了我国房产税在具体执行过程中的力度较低，未能起到其本应该发挥的作用。

作为一个快速城市化的国家，我国现阶段的房产税有双重目标，首先是抑制房价快速上涨，由于预期房价的上涨和投资渠道的狭窄，房地产市场的需求中有很大大一部分是投资性需求，而非真实的居住需求，房产税是对持有环节进行征税，因此会增加投资性房屋的成本，减少其收益，从而减少投资需求，在我们的估计中，我们发现 2011 年年初试行的房产税，在一年中使得平均房价下降了 5.36%。房产税的另一个目标是为地方政府筹集财政收入，理论上讲，房产税的开征能够缓解地方政府财力不足，但是由于现阶段的窄税基模式，房产税的收入非常有限，无法达到财政层面的目标。

因此，在未来推广房产税时，要对现有的房产税模式进行调整，采用宽税基的房产税替代窄税基房产税，在征收时不再区分房屋类型和居民类型，而是做到全覆盖的征收。宽税基的模式既能够有效遏制房价上涨，也能够从根本上解决土地财政的问题。我国现阶段的房产税对房价的影响还停留在心理影响层面，既那些具有投资性需求的购房者担心房产税的影响而没有买房，并不是真实的影响，如果未来能够实施宽税基的房产税，其对房价的影响就会远大于现在的 5.36%，按照我国现阶段的房价增长速度，如果对持有房屋按价值征收 1.5% 的税收，那么投资者从房价增长中获得的回报就很低，从而挤出了投资性需求，使得房屋的购买者是居住性需求的消费者。

宽税基的房产税还是解决土地财政的核心基础。为了降低甚至取消地方政府对土地财政的过度依赖，有必要为地方政府寻找一个替代的收入，按照我们的测

算，如果是宽税基的模式，即使是实施 0.5% 的最低税率，也能够提到一半的土地财政收入，如果房产税税率提高到 1.5%，则完全可以替代土地财政收入。当地方政府获得持续稳定的房产税收入后，决策层就可以对现有的土地出让制度进行改革，如增加对农民的耕地占有补偿等等，同时房产税属于预算内收入，其支出会受到人大的法律监督，地方的投资冲动会被抑制，使得政府增加在教育、社保、环境等公共服务方面的投入，改善现有的财政支出偏向问题。

7.3 调整官员考核机制、抑制地方投资冲动

在推广了宽税基房产税的基础之上，为了抑制地方政府的投资冲动，还需要对官员的考核机制进行调整，以使得官员的目标与居民的目标一致。首先要改变目前以 GDP 为主的政绩考核模式，以更加可持续的绿色 GDP 作为新的考核指标。从激励的角度来说，有偏的考核指标必然带来有偏的激励，进而产生有偏的结果。政府的任务本应该是多元的，既包括投资于基础设施这样的与经济直接相关的活动，也包括制度建设和公共品投资这类与经济增长没有非常直接关系的活动，然而由于官员的任期一般较短，后者的投资在如此短的时间内是无法被有效地量化，于是对地方政府考核的标准就只能以可直接量化的 GDP 为主，那些在任期内能够显著增加本地 GDP 的官员，其晋升的可能性也越大，这种晋升的激励加上任期的限制会使得每一届的官员都更加积极地投资于基础设施这类活动，而忽视可能带来长期经济增长的其他投资。同时，为了使得经济增长更加显而易见，地方政府在发展本地经济过程中往往不会考虑环境污染和资源的浪费，一方面环境污染具有外部性，其成本往往由周围其他地区一起分担，这会使得环境污染过度，另一方面环境污染往往也会在下一届政府上任时显现，因而本届政府是没有动机去减少污染。这些由于激励扭曲所带来的成本最终还是要由全国的居民承担，因而中央政府要重新制定对地方政府的考核指标，以更正其扭曲的激励和行为，应该是更加可持续的绿色 GDP 来替代目前的 GDP 考核方案，而绿色 GDP 中应该至少包括环境污染、资源浪费、城乡分割、公共品提供不足等，如果中央政府以绿色 GDP 作为考核地方政府的指标，那么地方政府的行为将会充分考虑到其参与经济活动所带来的成本和扭曲，并将更多地考虑到经济的可持续发展问题。

其次要以人均 GDP 替代目前的 GDP 总量作为对地方政府的考核。总量 GDP 的考核会使得地方政府忽视农村的发展和“三农”困境，当地方政府追求总量 GDP 的增加时，会将主要精力放在发展城市经济上，执行城市偏向的经济政策，

由于工业部门相对农业部门的回报更高，地方政府会更加倾向于将资源投入到工业部门，而城市由于具有更好的交通条件和地理上的集聚效应，政府也会更加积极地推动城市建设，在社会保障、教育、医疗方面加大对于城市居民的投入，而为了使得这些方面的投资成本最小化，地方政府通过隐性的户口制度限制农村居民永久性地迁入城市，以降低农村居民对城市公共品的分享，这样的一个结果是使得农村居民“离土不离乡”，城乡之间的分割依然十分严重。以人均 GDP 作为考核指标，则地方政府将更加关注其辖区内的居民，地方政府将会更加积极地鼓励农村人口流入城市和沿海地区，城市经济的集聚效应将会随着人口的流入而扩大，这使得人均 GDP 也随之增长，同时地方政府也会关注于农村教育，提高农民的人力资本水平，人力资本水平的提高会提高其回报水平，因而人均 GDP 会鼓励地方政府提高农村的教育水平，同时有利于劳动力从农村迁入城市，最终实现城乡之间的统筹发展。并且房产税的收入还取决于人口的流入规模，人口流入越多，住房价格越高，房产税收入也越多，因此以人均 GDP 作为考核标准能够鼓励人口向发达地区迁移。

参考文献

- [1] 昌忠泽, 2010,《房地产泡沫、金融危机与中国宏观经济政策的调整》,《经济学家》第7期。
- [2] 陈超、柳子君、肖辉, 2011,《从供给视角看我国房地产的“两难困境”》,《金融研究》第1期。
- [3] 陈彦斌、邱哲圣, 2011:《高房价如何影响居民储蓄率和财产不平等》,《经济研究》第10期。
- [4] 陈钊、陆铭、何俊志, 2008,《权势与企业家参政议政》,《世界经济》第6期。
- [5] 陈志勇、陈莉莉, 2010,《“土地财政”: 缘由和出路》,《财政研究》第1期。
- [6] 杜雪君、黄忠华、吴次芳, 2009,《房地产价格、地方公共支出与房地产税负关系研究——理论分析与基于中国数据的实证检验》,《数量经济技术经济研究》第1期。
- [7] 范子英, 2013,《转移支付、基础设施投资与腐败》,《经济社会体制比较》第2期。
- [8] 范子英、张军, 2010,《粘纸效应: 对地方政府规模膨胀的一种解释》,《中国工业经济》第12期。
- [9] 付文林、沈坤荣, 2012,《均等化转移支付与地方财政支出结构》,《经济研究》第5期。
- [10] 高波、陈建、邹琳华, 2012,《区域房价差异、劳动力流动与产业升级》,《经济研究》第1期。
- [11] 郭艳茹, 2008,《中央与地方财政竞争下得土地问题: 基于经济学文献的分析》,《经济社会体制比较》第2期。
- [12] 黄小虎, 2011,《土地财政剖析》,《上海国土资源》第32卷第3期。
- [13] 贾康、赵全厚, 2008,《中国经济改革30年—财政税收卷》,重庆大学出版社。
- [14] 贾晓俊、岳希明, 2012,《我国均衡性转移支付资金分配机制研究》,《经济研究》第1期。
- [15] 况伟大, 2009,《住房特性、物业费与房价》,《经济研究》第4期。
- [16] 况伟大, 2010,《预期、投机与中国城市房价波动》,《经济研究》第9期。
- [17] 况伟大, 2011,《房价变动与中国城市居民消费》,《世界经济》第10期。
- [18] 况伟大, 2012,《房产税、地价与房价》,《中国软科学》第4期。
- [19] 梁若冰, 2009,《财政分权下的晋升激励、部门利益和土地违法》,《经济学(季刊)》第9卷第1期。
- [20] 刘洪玉, 2011,《房产税改革的国际经验与启示》,《改革》第2期。
- [21] 刘守英、蒋省三, 2005,《土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案》,《中国土地科学》第5期。
- [22] 卢洪友、卢盛峰、陈思霞, 2011,《关系资本、制度环境与财政转移支付有效性》,《管理世界》第7期。
- [23] 罗党论、甄丽明, 2008,《民营控制、政治关系与企业融资约束——基于中国民营上市公司的经验证据》,《金融研究》第12期。
- [24] 骆祖春, 2012,《中国土地财政问题研究》,南京大学博士学位论文。
- [25] 沈悦、刘洪玉, 2004,《住宅价格与经济基本面:1995—2002年中国14城市的实证研究》,《经济研究》,第6期。
- [26] 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖, 2009,《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》第7期。
- [27] 陶然、袁飞、曹广忠, 2007,《区域竞争、土地出让与地方财政效应》,《世界经济》第

10 期。

- [28] 王贤彬、聂海峰, 2010, 《行政区划调整与经济增长》, 《管理世界》第 4 期。
- [29] 王贤彬、徐现祥, 2008, 《地方官员来源、去向、任期与经济增长》, 《管理世界》第 3 期。
- [30] 王永钦、包特, 2011, 《异质交易者、房地产泡沫与房地产政策》, 《世界经济》第 11 期。
- [31] 吴敬琏, 2004, 《当地中国经济改革》, 上海远东出版社。
- [32] 尹恒、朱虹, 2009, 《中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性》, 《管理世界》第 4 期。
- [33] 于蔚、汪淼军、金祥荣, 2012, 《政治关联和融资约束: 信息效应与资源效应》, 《经济研究》第 9 期。
- [34] 余静文、王春超, 2011, 《政治环境与经济发展——以海峡两岸关系的演进为例》, 《南方经济》第 4 期。
- [35] 余明桂、潘红波, 2008, 《政治关系、制度环境与民营企业银行贷款》, 《管理世界》第 8 期。
- [36] 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴, 2008, 《财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀》, 《经济研究》第 5 期。
- [37] 张丽华、汪冲, 2008, 《解决农村义务教育投入保障中的制度缺陷——对中央转移支付作用及事权体制调整的思考》, 《经济研究》第 10 期。
- [38] 张牧扬、李力行, 2012, 《下派官员带去了什么?》, 北京大学国家发展研究院工作论文
- [39] 张平、赵国昌、罗知, 2012, 《中央官员来源与地方经济增长》, 《经济学(季刊)》第 11 卷第 2 期。
- [40] 周飞舟, 2006, 《分税制十年: 制度及其影响》, 《中国社会科学》第 6 期。
- [41] 周飞舟, 2010, 《大兴土木: 土地财政与地方政府行为》, 《经济社会体制比较》第 3 期。
- [42] Abadie, A. and J. Gardeazabal, 2003, "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country", *American Economic Review*, 93(1), 112-132.
- [43] Abadie, A., A. Diamond and J. Hainmueller, 2010, "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program", *Journal of the American Statistical Association*, 105(490), 493-505.
- [44] Arulampalam, Wiji, Dasgupta, Sugato, Dhillon, Amrita and Dutta, Bhaskar 2009, "Electoral Goals and Center-state Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India", *Journal of Development Economics*, 88 (1), 103-119.
- [45] Boadway, Robin, 2007, "Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective", in Robin Boadway and Anwar Shah eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, World Bank.
- [46] Broid, Daniel S.K. and Timmons, Jeffrey F., 2012, "The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico", Working Paper.
- [47] Brollo, Fernanda and Nannicini, Tommaso, 2011, "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil", workingpaper.
- [48] Case, A., 2001, "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania", *European Economic Review*, 45(3), 405-423.
- [49] Cohen, L., Coval, J. and Malloy, C., 2011, "Do Powerful Politicians Cause Corporate Downsizing?" *Journal of Political Economy*, 119(6), 1015-1060.
- [50] Cooper, M.J., Gulen, H. and Ovtchinnikov, A.V., 2010, "Corporate Political Contributions and

- Stock Returns”, *Journal of Finance*, 65(2), 687–724.
- [51] Cox, G.W. and McCubbins, M., 1986, “Electoral Politics as a Redistributive Game”, *Journal of Politics*, 48(2), 370–389.
- [52] Dahlberg, M., and Johansson, E., 2002, “On the Vote-purchasing Behavior of Incumbent Governments”, *American Political Science Review*, 96(1), 27-40.
- [53] Fischel, William A., 1992, “Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View From Zoning and Voting”, *Journal of Economic Literature*, 30(1), 171-177.
- [54] Fischel, William A., 2001, “Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax”, 54(1), 57-173.
- [55] Gropper, Daniel M., Jahera John S., Park, Jung Chul, 2013, “Does it Help to Have Friends in High Places? Bank Stock Performance and Congressional Committee Chairmanships”, *Journal of Banking & Finance*, 37(6), 1986–1999.
- [56] Hamilton, Bruce W., 1975, “Zoning and Property Taxation in a System of Local Government”, *Urban Studies*, 6(12), 205-211.
- [57] Kenneth, T. Rosen, 1982, “The Impact of Proposition 13 on House Prices in Northern California: A Test of the Interjurisdictional Capitalization Hypothesis” , *Journal of Political Economy*, 90(1), 191-200.
- [58] Knight, Brian, 2002, “Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program”, *American Economic Review*, 92(1), 71–92,
- [59] Knight, Brian, 2004, “Parochial Interests and the Centralized Provision of Local Public Goods: Evidence from Congressional Voting on Transportation Projects”, *Journal of Public Economics*, 88(3-4), 845– 866.
- [60] Knight, Brian, 2005, “Estimating the Value of Proposal Power”, *American Economic Review*, 95(5), 1639–52.
- [61] Knight, Brian, 2008, “Legislative Representation, Bargaining Power and the Distribution of Federal Funds: Evidence from the U.S. Congress”, *Economic Journal*, 118(532) (October), 1785–1803.
- [62] Leslie Rosenthal, 1999, “House Prices and Local Taxes in the UK”, *Fiscal Studies*, 20(1), 61-76.
- [63] Levitt S. and Snyder, J. M., 1997, “The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes”, *Journal of Political Economy*, 105 (1), 30–53.
- [64] Lindbeck, A. and Weibull, J., 1987, “Balanced-budget Redistribution as the Outcome of Political Competition”, *Public Choice*, 52(3), 273–297.
- [65] Malpezzi, Stephen and Susan M. Wachter, 2005, “The Role of Speculation in Real Estate Cycles”, *Journal of Real Estate Literature*, 13(2), 143-164.
- [66] Mieszkowski, P. M., 1972, “The Property Tax: An Excise Tax or A Profits Tax?” , *Journal of Public Economics*, 1(1), 73-96.
- [67] Mieszkowski, Peter M. and George B. Zodrow, 1986, “The New View of The Property Tax: A Reformulation”, *Regional Science and Urban Economics*, 16(3), 309-327.
- [68] Musgrave, Richard, 1983, “Who Should Tax, Where and What?” in Mclure, Jr. eds., *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University Press.
- [69] Netzer, Dick. , 1966, *Economics of the Property Tax*, Washington: Brookings Institute.
- [70] Oates, W., 1999, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37(3),

1120-1149.

- [71] Oates, Wallace E., 1969, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis" , *Journal of Political Economy*, 77 (6) , 957-971.
- [72] Simon, Herbert A. , 1943, "The Incidence of a Tax on Urban Real Property", *Quarterly Journal of Economics*, 57(3), 398-420
- [73] Temple, Jonathan, 1999, "The New Growth Evidence", *Journal of Economic Literature*, 37(1), 112-156.
- [74] Tiebout, Charles M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- [75] Tsui, K., 2005, "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities", *Journal of Comparative Economics*, 33(1), 173-196.
- [76] Weingast, B., Shepsle, K. and Johnsen, C., 1981, "The Political Economy of Benefits and Costs: a Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy*, 89(4), 642– 664.
- [77] Wong, Karjiu, 1998, "Housing Market Bubbles and Currency Crisis: The Case of Thailand", Presented at the International Conference on 'The Asian Crisis: The Economics Front' Held in Seattle", December 29-30.
- [78] Young, Alwyn, 2000, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China", *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1091-1135.