

地方政府土地财政的规模估算及动机检验

——来自中国省级面板数据的证据

张传勇¹, 巩 腾²

(1. 华东师范大学城市发展研究院, 上海 200062; 2. 中国人民银行聊城市支行, 山东 聊城 252000)

摘 要: 随着中国宏观经济进入“新常态”以及房地产市场的转型调整, 地方政府土地财政亟待转型, 厘清土地财政的动机是关键。本文首先从分税制改革、土地供应制度、政绩考核机制等维度探讨土地财政背后的制度环境并估算出地方政府的土地财政规模; 接着采用2003-2012年中国省级面板数据, 从地方政府“财政压力”和“政绩考核”内外因两个方面检验土地财政的动机, 发现地方政府受“政绩考核”的激励要远大于自身的“财政压力”。

关键词: 土地财政; 规模估算; 动机; 转型路径

中图分类号: F291.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4892(2016)04-0028-08

一、引言

改革开放30余年来中国经济的“奇迹式”增长中地方政府的作用不可小觑, 地方政府深深地介入到经济建设发展中, 正如戴慕珍(Oi, 1992)所提出的“地方法团主义”(local state corporatism), 即地方政府的“公司化”^[1]。土地已成为地方政府撬动经济发展的一柄有力杠杆。据2014年财政部公布的《2013年全国公共财政收入决算表》显示, 2013年骤增1.2万亿元至3.9万亿元(占地方财政收入比例为35%)。地方政府最大化利用“土地杠杆”的现象也是近年来学界关注的焦点话题^{[2][3][4]}。随着宏观经济进入“新常态”以及房地产市场的转型调整, 土地财政亟待转型; 同时, 新型城镇化建设的开展, 地方政府又面临巨大的财力缺口。如何平衡财政压力, 实现土地财政转型, 成为困扰中央和地方政府的一大难题。

土地财政现象起源于中央和地方的财政分权。国外关于财政分权的理论观点大致可以分为两类: 第一类认为地方政府在财政分权制度安排下, 可以更有效地提供公共品、更好地发挥信息优势, 进而提高资源配置效率^{[5][6][7]}; 第二类以“市场维护型财政联邦主义”(market-preserving fiscal federalism)为代表, 通过对转型经济体的财政分权与地方政府行为激励模式进行研究, 解释了转型经济体的地方政府行为差异及其引致的经济效果的差异, 认为财政分权硬化了地方政府的预算, 激励了地方经济发展积极性, 推动了经济发展的市场化进程^[8]。但由于缺失对地方政府的监督和问责机制, 财政分权带来的经济激励容易滋生官员腐败、地方保护主义等问题^[9], 分权体制

收稿日期: 2015-08-15

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(13CJY037); 教育部人文社科基金资助项目(14YJC790164)

作者简介: 张传勇(1981-), 男, 河南固始人, 华东师范大学城市发展研究院讲师, 复旦大学经济学院博士后; 巩腾(1990-), 男, 山东聊城人, 中国人民银行聊城市中心支行助理经济师。

下地方政府为了稀缺资源而展开税收竞争,导致公共品供给效率下降^{[10][11]}。分税制改革造成的财政集权使中国地方政府可获取的财政资源从预算内向预算外甚至是体制外转移,致使地方政府的行为从发展经济的“援助之手”向“攫取之手”转变^{[12][3]}。受政绩考核体制的内在激励和分税制改革造成的财政压力,土地财政既是地方政府缓解财政压力的“无奈之举”^[13],更是一种“冲动”行为^[14]。中国式财政分权造成了地方财政赤字现象的严重化,地方财政赤字激励了地方政府利用预算制度缺口,用“扭曲之手”来攫取预算外财政收益,进而驱动了地方政府采取积极的土地财政策略来实现地方财政增收的政策目标^[15]。

分税财政体制、地方官员政绩考评体系、土地产权与农地征用流转等政府征地制度,使地方政府表现出较强的城市土地经营者的“经济人”特征。伴随着中国城市空间的扩张,地方预算内财政收入和城市土地价值都有所增长,但前者的增长更为显著,地方政府在做出农地用途转换决策时,更倾向于利用土地吸引资本,大部分地方官员的动机是城市经济发展,而不是短期的利益驱动,即地方政府热衷于土地出让是由于“土地引资”而非“土地财政”^{[16][17]}。土地财政虽然在一定时段内推动了地方经济发展和城市建设,但由于其可能引发一系列经济和社会问题而饱受诟病。土地财政可能引发的经济和社会问题包括:土地财政引致地方债务风险,造成了地方政府提供公共品行为的扭曲,从而可能加大地方经济的波动性^[18];政府对土地财政的依赖和以地引资行为会使城市的居住用地供给受限,从而推动地价和房价的上涨,造成城市化虚高和产业结构的扭曲等^{[19][20]}。但土地财政的经济效应不容置疑。一方面,土地财政增加了地方财政收入,地方政府从而可以提供更多的支出推进地方经济发展和城市基础设施建设,推动了土地城市化和区域经济增长^{[21][22]};另一方面,地方政府以土地为杠杆撬动了招商引资,以工业化和城镇化为抓手促进地方经济的发展,但是地方政府倚重土地资本化和房地产业的经济发展模式具有不可持续性^[23]。

综上,“土地财政”问题已成为近年来学术界研究的热点话题之一,国内外文献涉及土地财政形成的制度背景、土地财政的积极效应和消极影响等,并且尝试就土地财政的替代模式进行了有益探索。但相关研究对于这一问题的研究还多是聚焦于单一视角,如对于制度背景的分析多是讨论分税制改革引致的地方财政压力,而对于土地财政规模尚缺少直观地呈现。由此,本文拟对地方政府的土地财政问题进行深入剖析。相比以往文献,本文的边际贡献在于,我们首先从分税制改革、差别化土地供应制度、政绩考核机制等维度探讨土地财政背后的制度环境,并估算出地方政府的土地财政规模;接着从地方政府“财政压力”和“政绩考核”内外因两个方面检验土地财政的动机,发现地方政府土地财政受“政绩考核”的激励要远大于自身的“财政压力”。基于此,文章的政策含义在于:一方面,通过对土地财政动机的分析,探讨中国经济“新常态”下地方政府如何才能摆脱对土地财政的依赖,改变自身的行为模式,转变自身职能,为地方经济的可持续发展创造良好的制度环境;另一方面,结合土地财政的制度背景,指出随着财政体制改革、土地制度改革以及房地产市场结构调整等现实因素也将促使和倒逼土地财政转型,进而提出土地财政的转型路径和政策思路。

二、土地财政的制度背景

(一)分税制改革的财政集权对地方财政的“挤压效应”

1994年实行的分税制财政体制改革,引起各级政府行为模式的变化,地方政府追求财政来源的方式也随之改变。分税制改革只是针对预算内的收入在中央和地方之间进行的调整,确切地说是主要针对税收在政府间分配方式和比例进行的调整,而对预算外的收入没有做出具体的规定和约束。与此同时,中央和地方政府之间的事权和支出责任并未相应地进行调整,地方政府的财力与事

权变得不相匹配,地方财政支出占比大幅度上升。统计数据显示,1993年至2012年,地方政府财政支出比重由71.7%上升至85.4%。中央和地方之间形成一种“财力上收、事权留置、地方支出责任加大”的局面,导致地方财政面临很大的压力,存在明显的“赤字剪刀差”(图1)。

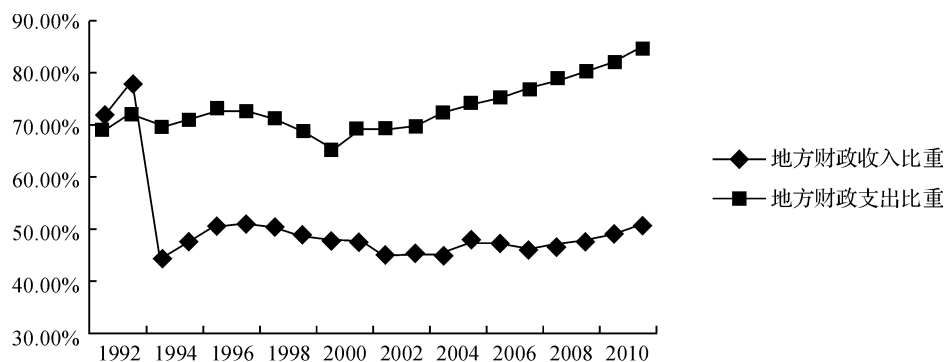


图1 1992年以来中央与地方财政收支情况

地方政府在财政压力下,开始扩大预算内的共享税、独享税收入和寻求预算外的财政收入,而土地恰好就在地方政府的控制之下。地方政府把土地资源变成土地资产和土地资本,使土地的市场价值得以显化,通过有偿出让土地、经营城市获取预算外的土地出让收入和预算内的税收收入等方式,在弥补财政缺口的同时发展地方经济。在此情况下,地方政府的行为模式逐步由“经营企业”向“经营城市”、“经营土地”转变。

(二)我国存在城乡土地和城市不同类型土地等差异化土地供应制度

由于我国地方政府在国有土地一级市场上具有垄断权,可以低价征收农地再在土地市场上高价出让,通过“低买高卖”获取土地出让收益。随着土地出让“招拍挂”制度的逐步建立和完善,土地一级市场交易的市场化程度明显提高,“招拍挂”占比迅速上升,由2001年的7.3%升至2013年的92.32%。与此同时,地方政府凭借其在城市土地一级市场中的垄断权力和地位,对不同类型的用地需求采取差异的供地策略,比如,对于工矿仓储用地以协议低价出让来吸引外来投资。2000年以来,各地兴起的“开发区热”现象就是地方政府这一供地行为的真实写照。对于商业、住宅等经营性用地,地方政府采用“招拍挂”的市场化出让方式,用地单位形成“买方”竞争的市场格局;甚至有些地方政府还采取“饿地”政策,有意减少商住用地的供给量,买方竞争和“饿地”政策共同推动了商住用地出让价格的上涨。以上差别化土地供应制度的存在为地方政府带来了更多的土地出让收入。

(三)以经济增长和财政收入为主要考核指标的政绩考核机制

以地方GDP增长率和财政收入等指标为衡量标准的政绩考核机制,使得各地“为增长而竞争”,展开了区域经济的“标尺竞争”和官员晋升锦标赛^[24]。这一政绩考核体系造成地方政府更看重“对上级政府”负责,而“向下”对民众负责的激励不够。地方政府为了追求更多的财税收入,偏向于基础设施等硬件性公共品的提供,而忽视教育、医疗等非经济性公共品的投资。在这样的政绩考核制度下,地方政府为了在区域经济竞争和政绩考核中胜出,往往采取“短平快”的经济发展策略:一方面,通过大面积出让工业用地进行招商引资,推动工业化进程,拉动地方经济发展;另一方面,出让商住用地用于房地产开发,带动经济增长,获取土地房产税收,增加财政收入。同时,地方政府以土地抵押贷款为主要资金渠道进行城市基础设施建设,改善营商环境,从而带动地价上涨,为地方政府获取土地财政创造了空间。

三、地方政府土地财政的规模估算

从以往文献来看,土地财政的概念一般有狭义和广义之分。狭义的土地财政是指地方政府的财政收入中预算外的国有土地出让权收入,即通常所说的土地出让金占比较高的一种地方财政状况。广义的土地财政是指地方政府以土地为载体,将与土地有关的租金、税收、费用整合在一起的综合体系,而且有时包括以土地使用权或未来收益为抵押,在银行、信托等金融机构融通的资金,但是严格来说这部分融通资金属于“土地金融”的范畴,不属于土地财政之列。本文认为土地财政的实质是一种特定阶段的财政现象和地方政府筹资模式,即地方政府的收入中土地出让金持续增长,与土地房产有关的租、税、费收入占地方财政收入比例过大,以政府平台公司、土地储备中心的土地抵押融资进行城市化建设。地方政府财政预算内收入过于依赖房地产业及其相关产业带来的税费收入,预算外收入土地出让金占比很大的财政状况。

(一) 土地财政的构成

从广义来看,土地财政包括三大块:土地非税收入、土地相关税收及土地抵押融资,土地非税收入包括土地租金、土地出让金和与土地有关的政府性规费。土地出让金既包括存量建设用地出让收入,又包括新增建设用地的出让收入。从土地出让金的归属来看,1994年分税制改革规定土地出让金全部归地方政府所有,中央政府不参与分成。1998年修订的《土地管理法》规定新增建设用地出让收入30%上缴中央政府,70%留给地方,存量建设用地出让收入全部划归地方。从土地出让金的财政性质上看,2007年之前土地出让收入属于地方政府的预算外收入;从2007年1月1日起,土地出让收支全额纳入地方基金预算,实行“收支两条线”管理^①。统计数据显示,全国国有土地出让收入由2001年的1295.89亿元上升至2012年的28042.28亿元,土地出让金占地方财政收入的比重由17%上升至46%。可见,土地出让金已成为地方政府财政收入当中的“第二财政”。

(二) 土地财政规模估算

根据以上的分析和界定,本文采用土地财政规模的估算公式为:土地财政规模=土地出让金+房地产直接税(房地产“五税”)+房地产间接税(房地产业和建筑业营业税、房地产业和建筑业企业所得税),由于《中国税务年鉴》中并未单独列出房地产业营业税和建筑业营业税的具体数额,故采用估算的方法。其中,房地产营业税=商品房销售额*5%;建筑业营业税=建筑业产值*3%。土地出让金的数据来源于《中国国土资源统计年鉴》(2004-2013),房地产直接税和间接税的相关计算数据来源于《中国经济和社会发展统计数据库》。根据以上公式及统计年鉴数据,估算出2003年至2012年我国31个省级地方政府的土地财政规模(表1)。

从表1中可以发现:第一,土地财政规模较大且增长迅速。在全国层面来看,土地财政规模由2003年的7306.11亿元增至2012年的46860.16亿元,增长了6.19倍,年均增长57.7%。但其间也出现2008年和2012年同比下降的情况,下降可能是多方面因素造成的,但主要是受经济增长减速和房地产市场不景气的影响。从省级层面来看,各省之间的土地财政规模差距很大,主要受各地经济发展水平、土地资源禀赋、房地产市场发展状况等影响。第二,从土地财政的结构来看,土地出让金是土地财政的主要来源。2003年-2012年,土地出让金的占比在58%-73%之间波动,平均值为64.94%,可见土地出让金是土地财政的主要部分;房地产直接税占比在16%-23%之间,平均值为18.83%;房地产间接税的占比与房地产直接税相差不大,在11%-21%之间,两者之和

^① 《国有土地使用权出让收支管理办法》,财综〔2006〕68号。

的占比不足一半。这在一定程度上说明土地财政主要是靠地方政府的国有土地有偿出让,随着“可卖之地”的减少和土地制度的逐步完善,地方政府的土地出让收入会日益减少,地方政府的土地财政模式将面临转型的压力。

表1 中国31个省级地方政府的土地财政规模(2003-2012)

单位:亿元

年份		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
东部十一省	北京	470.11	813.39	352.98	503.12	789.15	1125.79	1292.61	2026.42	2213.47	1515.37
	天津	245.1	468.71	204.18	274.9	519.36	561.06	805.7	1150.63	1127.95	943.61
	上海	493.55	813.07	757.04	770.88	884.75	1105.27	1711.41	1640.68	1779.65	1430.88
	河北	194.48	253.2	246.88	337.23	528.65	509.02	819.32	1465.26	1592.13	1744.61
	山东	531.7	637.33	774.67	1038.13	1296.64	1414.42	2308.16	3452.53	3640.33	3864.14
	江苏	1155.32	956.44	1406.49	1707.05	2240.65	2178.77	3810.47	5318.12	6296.49	5900.19
	浙江	1392.81	1162.18	1168.34	1445.31	2276.48	1704.49	3454.3	4795.3	4337.6	3481.35
	福建	218.91	273.44	339.65	657.51	913.55	464.77	962.72	1544.62	1658.85	1672.46
	广东	428.1	500.08	727.04	1063.28	1747.71	1388.04	2263.17	2543.44	2781.37	3227.98
	辽宁	279.17	389.54	430.02	586.72	1007.17	1006.2	1474.74	2709.73	4202.08	3104.29
	海南	13.8	18.87	42.65	40.14	82.63	155.46	184.98	302.7	319.5	396.07
	合计	5423.05	6286.25	6449.94	8424.27	12286.74	11613.29	19087.58	26949.43	29949.42	27280.95
中部八省	吉林	65.16	67.12	90.53	147.18	192.39	216.23	281.4	581.61	802.24	767.38
	黑龙江	135.13	170	208.01	267.83	363.97	393.8	361.36	606.36	870.09	659.23
	山西	64.86	75.13	89.16	103.93	163.7	218.1	280.45	402.88	534.74	591.52
	河南	113.21	177.69	216.9	338.51	450.29	599.4	724.64	1132.85	1548.59	1802.2
	湖北	188.39	268.83	253.39	388.77	537.58	522.13	626.81	1160.19	1636.86	1650.15
	安徽	214.65	287.29	297.88	421.05	642.91	657.41	891.08	1505.67	1730.98	1884.71
	湖南	158.59	242.69	240.99	274.49	459.01	420.43	428.94	839.29	1286.09	1314.14
	江西	107.67	161.21	202.62	241.1	285.44	280.83	470.99	858.39	1087.33	1205.31
	合计	1047.66	1449.96	1599.48	2182.86	3095.29	3308.33	4065.67	7087.24	9496.92	9874.64
西部十二省	内蒙古	30.91	54.05	98.15	121.86	246.86	251.95	388.2	721.08	900.05	881.88
	新疆	39.18	46.59	52.84	72.89	98.44	108.6	135.5	238.55	276.04	417.36
	宁夏	14.32	29.73	25.45	33.78	68.05	53.8	95.77	126.14	173.88	162.39
	陕西	64.75	139.96	116.6	173.06	278.34	273.89	336.73	496.31	556.88	905.65
	甘肃	16.05	24.27	40.13	74.67	70.59	89.93	149.65	186.23	356.64	233.43
	青海	8.56	7.64	9.17	9.12	9.74	13.99	72.65	76.44	73.27	71.17
	重庆	121.25	184.8	228.68	325.54	492.6	383.75	596.41	1057.17	1424.17	1732.4
	四川	329.1	448.16	522.83	639.8	1083.14	748.83	1087.84	1645.01	1810.46	2179.87
	西藏	1.99	3.24	6.34	8.36	6.83	11.93	12.5	11.76	13.1	11.39
	广西	86.52	162.06	135.99	191.39	295.88	248.99	386.42	634.24	750.93	878.5
	贵州	29.18	51.88	62.76	999.63	116.79	126.81	153.78	299.75	474.37	792.05
	云南	93.59	104.01	117.15	154.69	176.02	303.74	379.99	644.89	1258.22	1132.08
	合计	835.4	1256.39	1416.09	2804.79	2943.28	2616.21	3795.44	6137.57	8068.01	9398.17

四、地方政府土地财政的动机分析

正如上文所述,我们从两方面来理解土地财政的动机:财政压力和政绩考核激励。财政压力层面,分税制改革的不完善导致中央和地方政府之间的财政关系形成“财力上收、事权下放”的局面,形成地方财政收支缺口。地方政府为了缓解财政压力,不得不实施土地财政行为,是地方政府的一种“无奈之举”,可以看作为土地财政的内因。政绩考核激励的层面,中央政府构建以经济增长(GDP)为主要考核指标的政绩考核体制,地方政府为了实现经济增长的目的,具有实施土地财政行为的外在激励,是一种“竞争冲动”,可以看作是土地财政的外因。为了进一步验证地方政府

财政压力和政绩考核激励两大动机对地方政府土地财政行为的影响,下面采用 2003 – 2012 年中国 31 个省级面板数据进行实证分析。

(一) 模型、变量与数据

采用的面板数据模型如下:

$$\ln Lf_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln Gap_{it-1} + \beta_2 RGDP_{it-1} + \beta_3 \ln HP_{it} + \beta_4 \ln LA_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, α_i 为不可观测的地区异质性, ε_{it} 为随机扰动项。

上式(1)中 Lf 为上文估算出的当年的土地财政规模(Land finance, 记为 Lf), 作为被解释变量。对于财政压力指标, 选取地方财政收支缺口(Gap)作为衡量指标。地方财政收支缺口(Gap) = 地方财政支出(Expenditure) – 地方财政收入(Income)。对于政绩考核激励的指标, 原则上采用官员晋升概率作为衡量指标更为直接, 但受数据可得性限制, 这里选取各省的 GDP 增长率作为代理变量。此外, Li and Zhou(2005)的研究表明, 地方政府年度 GDP 增长率(Growth)与官员晋升存在显著正相关关系, 官员晋升每增加 15% 的可能性, 年度 GDP 增长率将提高 0.06^[25]。同时, 考虑到地方财政收支缺口(Gap)和各省 GDP 增长率(Growth)对土地财政影响的滞后性, 这里取两变量的滞后一期 Gap_{t-1} 和 $Growth_{t-1}$ 作为解释变量。理论上, 上一年地方政府的财政收支缺口越大, 当年地方政府追求土地财政的动机越强; 而上一年 GDP 增长率越小, 地方政府为了提高当年 GDP 增长率应对政绩考核要求, 会更有动机追求土地财政规模。同时, 将当期的商品房平均销售价格(Housing Pricet 记为 HP_t)和土地出让面积(Land_t)这两个显著影响土地财政收入的因素作为控制变量加入式(1)当中。为了消除异方差, 分别对上述除 GDP 增长率(Growth)以外的变量取自然对数, 依次记为 $\ln Lf$ 、 $\ln Gap$ 、 $\ln HP$ 、 $\ln Land$ 。各变量的描述性统计如表 2。

表 2 各变量的描述性统计

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
lnlf	310	5.824	1.495	0.688	8.748
lngap	310	6.289	0.822	3.990	8.016
growth	310	0.175	0.052	0.006	0.323
lnhp	310	8.071	0.542	7.098	9.786
lnland	310	8.469	1.125	3.540	10.540

(二) 实证结果与分析

对于面板模型的估计, 我们分别采用了固定效应估计方法(模型 1 和 3)和随机效应估计方法(模型 2 和 4), 实证结果见表 3。

表 3 地方政府土地财政规模动机的实证结果

变量	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)
	固定效应	随机效应	固定效应	随机效应
L. growth	-1.255 *** (0.462)	-1.264 *** (0.339)	-0.665 * (0.367)	-0.609 *** (0.215)
L. lngap	1.112 *** (0.036)	1.109 *** (0.046)	0.370 *** (0.073)	0.240 *** (0.054)
lnhp			1.078 *** (0.123)	1.172 *** (0.101)
lnland			0.421 *** (0.046)	0.664 *** (0.074)
常数项	-0.702 *** (0.227)	-0.686 * (0.399)	-8.565 *** (0.709)	-10.60 *** (0.734)
观察值	279	279	279	279
R2	0.795	0.795	0.874	0.863

注: 表中所有结果均由 Stata12.0 软件计算而得, 括号内值为稳健性标准误, “***”、“**”、“*”分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著。

表3表明,无论是模型(1)和模型(2)仅考虑变量 $\ln\text{Gap}$ (地方财政收支缺口)和 Growth (GDP增长率)对地方政府土地财政规模的影响,还是模型(3)和模型(4)同时考虑房价($\ln\text{Hp}$)和土地出让面积($\ln\text{Land}$)等因素对地方政府土地财政规模的影响,实证结果都是显著的。这表明对地方政府土地财政两大动机的检验结果是稳健的,即上一年的地方财政缺口越大,地方政府当年会获取更多的土地财政以弥补财政收支缺口,也即表明土地财政的“财政压力”动机成立;上一年地方政府GDP增长率越低,会激励地方政府当年获取更多的土地财政,从而提高GDP增长率,土地财政的“政绩考核激励”动机也是成立的。具体来说,以模型3为例,上一年地方财政缺口每变化1%,当年土地出让金同方向变化0.370%;上一年地区GDP增长率每变化1%,土地出让金将反方向变化0.665%;且两个控制变量房价($\ln\text{Hp}$)和土地出让面积($\ln\text{Land}$)对土地财政规模也都有明显的正向影响,说明当年房价越高、土地出让越多,越容易扩大地方政府土地财政规模,这一研究结论与现实情况比较一致。

五、结论与启示

本文首先分别从分税制财政体制、土地征收和有偿出让制度、政绩考核制度等三方面阐述土地财政产生的制度背景,接着采用2003-2012年我国31个省级面板数据对地方政府的土地财政规模进行了估算。通过分析和比较了土地财政总体规模、结构和地区间差异,发现土地财政规模巨大、增长迅速,但其波动性较大;在土地财政总量中,土地出让金占60%左右,房地产直接税和间接税占40%左右;分地区看,中西部地区的土地财政占比逐年上升,东部地区下降。接着,通过建立面板数据模型进一步检验土地财政的“地方财政压力”和“政绩考核激励”两大动机,发现地方政府土地财政受“政绩考核”的激励要远大于自身的“财政压力”。

由此,本文提出以下地方政府土地财政优化与转型路径:一方面,原则上遵循从“增量模式”向“存量模式”过渡,从“出让金为主”向“土地税收为主”过渡以及进行房地产税收资本化和证券化。另一方面,从政策设计层面上考虑:一是完善分税制,构建合理的政府间财政关系;二是进行土地制度改革,建立完善的土地和房地产市场;三是转变地方政府职能,改革政绩考核体制。

参考文献:

- [1] Oi J. Fiscal reform and the economic foundation of local state corporatism [J]. World Politics, 1992, 45(1): 99-126.
- [2] 陶然, 曹广忠, 袁飞. 区域竞争、土地出让与地方财政效应: 基于1999-2003年中国地级城市面板数据的分析[J]. 世界经济, 2007, (10): 15-27.
- [3] 王文剑, 覃成林. 地方政府行为与财政分权增长效应的地区性差异——基于经验分析的判断、假说及检验[J]. 管理世界, 2008, (1): 9-20.
- [4] 周飞舟. 大兴土木: 土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较, 2010, (3): 77-89.
- [5] Tiebout C M. A pure theory of local expenditure [J]. Journal of Political Economy, 1956(05): 416-424.
- [6] Musgrave R A. The Theory of Public Finance [M]. New York: McGraw Hill, 1959.
- [7] Oates W E. Fiscal Federalism [M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [8] Yingyi, Qian and Roland G. Federalism and the soft budget constraint [J]. The American Economic Review, 1998, 85(4): 1143-1162.
- [9] Enikolopov R., Zhuravskaya E. Decentralization and political institutions [J]. Journal of Public Economics, 2007, 91(11-12): 2261-2290.
- [10] Janeba E, Wilson J D. Optimal fiscal federalism in the presence of tax competition [J]. Journal of Public Economics, 2011, 95(11-12): 1302-1311.
- [11] Crowley G, Sobel R. Does fiscal decentralization constrain leviathan? New evidence from local property tax competition [J]. Public Choice, 2013, (149): 5-30.

- [12] 陈抗, Arye L. Hillman, 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手[J]. 经济学(季刊), 2002, (1): 113-128.
- [13] 卢洪友, 袁光平, 陈思霞, 卢盛峰. 土地财政根源: “竞争冲动”还是“无奈之举”? ——来自中国地市的经验证据[J]. 经济社会体制比较, 2011, (1): 88-96.
- [14] 武康平, 闫勇. 土地财政: 一种“无奈”选择更是一种“冲动”行为——基于地级城市面板数据分析[J]. 财政研究, 2012, (10): 56-60.
- [15] 郭贯成, 汪勋杰. 财政分权、地方财政赤字与土地财政[J]. 财经论丛, 2014, (12): 17-23.
- [16] Lichtenberg and C. Ding. Local officials as land developers: Urban spatial expansion in China [J]. Journal of Urban Economics, 2009, (66): 57-64.
- [17] 张莉, 王贤彬, 徐现祥. 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为[J]. 中国工业经济, 2011, (4): 35-43.
- [18] 何杨, 满燕云. 地方政府债务融资的风险控制——基于土地财政视角的分析[J]. 财贸经济, 2012, (5): 45-50.
- [19] Seong-Hoon Cho, Junjie Wu and Boggess W G. Measuring interactions among urbanization, land use regulations, and public finance [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2003, 85(4): 988-999.
- [20] 周彬, 杜两省. 土地财政与房地产价格上涨: 理论分析和实证研究[J]. 财贸经济, 2010, (8): 109-115.
- [21] 杜雪君, 黄忠华, 吴次芳. 中国土地财政与经济增长——基于省际面板数据的分析[J]. 财贸经济, 2009, (1): 60-64.
- [22] 中国经济增长前沿课题组. 城市化、财政扩张与经济增长[J]. 经济研究, 2011, (11): 4-20.
- [23] 陈志勇, 陈莉莉. 财税体制变迁、“土地财政”与经济增长[J]. 财贸经济, 2011, (12): 24-29.
- [24] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7): 36-48.
- [25] Li Hongbin, Zhou Lian. Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China [J]. Journal of Public Economic, 2005, 89(9-10): 1743-1762.

Research on Sizing the Land Finance of Local Government: and Motivation ——Evidence from the Provincial Panel Data in China

ZHANG Chuang-Yong¹, GONG Teng²

(1. Institute of Urban Development, East China Normal University, Shanghai 200062, China;

2. Liaocheng Branch of the People's Bank of China, Liaocheng 252000, China)

Abstract: With China's macroeconomy entering the state of “New Normal” and the restructuring adjustment of the real estate market, the land financing of local governments is in urgent need of restructuring. This paper firstly estimates the size of land finance of local governments and explores the institutional environment for land financing from the dimensions of tax reform, land supply system, government performance evaluation mechanism, etc., and then uses China's provincial-level panel data in 2003-2012 to test both internal and external incentives of land finance (i.e., “the financial pressure” and “the performance evaluation” of local governments). The findings show that local governments are more motivated by “performance evaluation” than by their own “financial pressure”.

Key words: land finance; sizing; motivation; path of transition

(责任编辑: 风 云)