

土地财政对基本公共服务的关联效应测度

詹国辉

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:土地财政长期困扰着地方政府对基本公共服务有效供给性,随着财政改革进程的稳步深入化,这影响效应又会逆向作用于地方政府改革进程。文章通过梳理土地财政与公共服务之间的既有文献,建构土地财政与基本公共服务产品供给之间的理论关系模型,以便诠释土地财政对经济性与非经济性公共服务产品之间理论关系,并得以有效区分与联系。同时,借助于随机和固定效应模型进行回归检验,厘清了土地转让与财政自主权对基本公共服务供给的显著影响。此外,通过稳健性检验,发现土地财政的增加是会对基本公共服务供给产生负向性外部效应。为此,需要正确处理好中央与地方的土地财政配置关系,优化土地税收结构,增强地方政府的财政自主性,进而推动土地财政的改革,实现基本公共服务供给的有效性。

关键词:土地财政;财政自主;公共服务;关联效应

中图分类号:F810.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2017)03-0064-11

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2017.03.008

詹国辉. 土地财政对基本公共服务的关联效应测度[J]. 浙江工商大学学报, 2017(3): 64-74.

To Estimate the Correlation Effect of Land Finance to Basic Public Service

ZHAN Guo-hui

(School of Public Administration, Nanjing Agriculture University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Local governments are constantly disturbed by land finance about the supplying effectiveness of basic public services. With the steady deepening of the financial reform, this disturbance has reverse effect on the local government reform process. Through literature review of existing land finance and public service, this research constructs the relational theory model of land finance and product supply of basic public services, in order to theoretically interpret the relations between land finance and economic or non-economic public service products, for better distinction. With the aid of random and fixed effect model regression analysis, this paper clarifies the significant impact of land transfer and financial autonomy for the supply of

收稿日期:2017-03-01

基金项目:国家社会科学基金项目“农村公共服务供给的‘碎片化’及其治理研究”(14BGL150);江苏省普通高校研究生科研创新计划项目“农村社会治理质量测度标准研究——以江苏省为例”(KYLX16_1002)

作者简介:詹国辉,男,南京农业大学公共管理学院博士研究生,主要从事土地财政与公共服务研究。

basic public services. Furthermore, with the robustness test, it is found that increasing land finance basic public service provision would generate negative external tropism. Therefore, we suggest proper adjustment of the relationship between the central and local land fiscal configuration, optimizing the structure of land tax, enhancing fiscal autonomy of local governments, and promoting the reform of land finance, for the effectiveness of basic public service provision.

Key words: land finance; public service; financial autonomy; correlation effect

一、问题的提出

随着中国城市化进程的不断加快,作为生产要素的土地对助推地方社会经济的作用日益凸显,甚至在一部分地方辖区呈现出主导其经济发展作用的色彩。而近五年的财务报告以及全国国土公报都在一定程度上反映出土地财政收入占地方政府财政收入的比例在逐渐升高,甚至在某些省份出现了“过度依赖”的现象。^①据2014年《中国国土资源公报》的数据显示,2014年全国土地出让合同价款为3.34万亿元,同比2013年减少了27.4%。而从2014年《中国经济周刊》所发布的信息可获知,从土地财政依赖度的省市前五排名依次为浙江、天津、福建、海南、重庆。^②尽管土地财政对地方发展型政府建设是有益处,容易形成稳定财政增收态势,但仍然存在诸多的滞后性梗阻(财政风险、金融资本风险、土地的过度流失等),进而阻碍社会与经济的可持续发展。同时基于中国固有的“城乡”二元差异以及东西部区域性差异,土地财政在各个区域的影响程度也不尽相同。故需要基于不同区域的“土地财政”现实省情,对其影响发挥程度加以差异性研究。自上世纪1994年的“分税制”改革,各省市的地方财政在一般性财政预算中的比例有所降低,财政支出的“存量与增量”的非均衡存在,造成了财政性缺口,而这已然成为当下地方政府土地财政改革的攻坚深水区。因此如何把握当下土地财政对基本公共服务供给的外部效应,而外部效应又应当如何进行规制以及优化管理成为一个亟待解决的现实课题。

二、既有文献的研究回顾

当前中国地方社会与经济的发展仍未摆脱“摊大饼”式的发展模式,且地方政府主要是以“发展型政府”为主导,这给经济社会发展绩效提出了合法性认同的现实困境,诸如GDP锦标赛、官员政治激励、官员绩效晋升机制等等。其作为地方政府激励与社会发展的关键性线索,同时又作为一种官员强激励形式,主要依托于可测度的经济指标,比如土地财政收入^[1]。地方政府在面临发展绩效考核的难题上,势必寻求对地方政财政收入的增加,而比较直接的增收手段即为增加土地财政收入。以土地规模化运转方式实现地方政府财政收入的增收和扩大城区发展,同时又将所增收的存量“逆向回馈”于地方政府,以此来改善公职人员的福利待遇,在这一过程中往往却忽视了财政收入的再次支配对象——公共服务消费者(社会公众)^[2]。有相佐证观点认为依托于土地所依附获得的财政收入并不一定能有效增加公共服务的供给量,它仅仅只是为了地方行政官员适应传统“GDP增长”的发展绩效考核^[3]。施行财政预算化管理能实现提高公共服务质量与水准的成效,但对经济基础较为薄弱区域的效果会适得其反^[4]。因而在农村区域之中,固有形式“土地财政增收的收入”动机的驱动下,势必会加剧

^①笔者在本文中所论述的“过度依赖现象”,主要是指土地财政收入占地方政府财政收入的比例过高了,超过60%以上的省市。

^②各省份土地财政依赖度排名:浙江最高。http://finance.people.com.cn/n/2014/0415/c1004-24895069.html(2014-04-15)

了农村发展的非均衡态势,进而增加了农民发生“失地”现象的可能性,同时农民本身可依附土地创收的机会也会随之流失,最终影响农村社会福利的有效辐射^[5]。

另外现行地方政府土地财政的“城市性偏向”,也在一定程度上扩大了公共服务的城乡二元差距^[6]。土地财政弱化了对非经济创收的基本公共品供给(诸如公共医疗、义务教育以及社会保障等)^[7],对此,社会民生的支出并没有因为土地财政的增收而有所增加,反而从实践效果来看呈现出负相关性^[8]。而国外的学者认为,分权体制能够实现社会民众的自我意愿,能够通过土地创收实现社会公共服务的有效提升^[9-10]。国外学者 Faguet^[11]借助玻利维亚的城市数据有效验证了财政分权与土地财政投资模式的关系,分权后并未发现基本公共服务的(教育、水资源保护和卫生条件)服务质的下降。随着经济体制改革的深入化,社会经济发展得到迅猛发展,城市发展速度和对外扩张趋势与日俱增,地方政府和外部市场的开放商都在寻求土地的增值,政府在行政绩效考核的压力驱使下,势必会以土地转让形式实现地方财政税收的增加,与此同时,政府并未对此扩张行为有所停滞或减缓^[12-13]通过对中国大陆典型城市(厦门、大连和深圳)的个案分析得出,在现行的市场体制下,各个地方政府以招商引资(Attractbid Forinvite Investments)的外部手段或实践空间是比较有局限性,然而随着城市化进程的不断加快,土地俨然已成为稀缺性资源,必然将成为地方政府以土地来获取外部投资的关键性影响变量。因而,在GDP绩效考核的压力型体制下,地方政府为了自身政绩——以外部资本投资,会采取竞相性土地出让方式,在一部分区域甚至以“底线”竞争性方式——诸如低价土地转让或是贱卖等来获取外部投资的追加^[14]。通过“土地出让”或者“土地转让(Land Transfer)”所带来了大量财政资金或者地方财政收入的集聚增加,但其财政自主性依然还是由地方政府来掌握,而对于分税制之后,中央与地方政府财权与事权的非均衡性匹配境况下,土地就成为地方政府财政增收的自由或自主性财政赋值,同时也是地方政府对中央政府预算之外有效攫取资源的核心渠道^[15]。

基于上述文献的研究基础,笔者在本文中尝试着将地方政府以土地转让形式来获取地方财政增收与基本公共服务产品供给相结合,并以此作为前者对后者的外部效应的关系研究。是故通过建立如此的理论模型,来求证倘若地方政府在本地辖区内拥有较多的土地资源。基于地方政府“GDP绩效考核的”趋利动机下,地方政府势必会寻求以土地转让方式谋求地方财政增收。尽管增加了财政税收,地方政府不一定将这部分财政税收收入投入到基本公共服务产品(就指的是下文所提到的“非经济性公共品[义务教育、公共医疗卫生以及社会保障服务等]”),而地方政府是在利己驱使下更愿意将财政资金投入有利于绩效考核的服务项目。至此,将地方政府依托于土地的财政增收以及其与基本公共服务供给的外部效应研究显得尤为必要。

三、模型建构与实证检验

(一) 理论推导模型的现实解读

笔者在本文初始尝试建构出关于“土地财政”的理论模型来诠释土地财政与基本公共服务产品之间的耦合关系。换句话说,增设一种微观机制来解释土地财政对地方政府公共服务供给结构的影响关系。

在样本考察区域内,假设存在着诸多地区的外在经济状况与环境,进而将分片区域的社会公众得以数量标准化,同时参考于微观经济学研究理论中关于“生产函数”的C—D形式,最终将其关系简易模型得以建构如下:

$$Y = C^{\gamma} K^{\alpha} L^{\beta}; \alpha > 0, \beta > 0, \gamma > 0; \alpha + \beta + \gamma < 1$$

$$(1 - t)Y + U(E) - PI + \delta(tY + PI) \quad (1)$$

$$(1-t)Y + U(E) - PI, (1-t)Y - PI, U(E), U'(E), U''(E)$$

在基于上文的关系模型,同时建构出地方政府所必须面临的约束关系,具体有如下的是:首先,基于资本内在的自主性流动,因而一旦地方政府引入外部资本(比如以地引资形式),势必会创生出土地交易与流转的充分竞争市场,此时就客观要求单位资本本辖区内所既得的边际回报(Marginal Returns)要相等,即 $\frac{\partial(1-t)Y}{\partial K} = (1-t)\alpha G^\gamma K^{\alpha-1} I^\beta = \bar{r}$;其次,是地方政府的预算平衡的。 $C(G) + E = (1-\delta)(tG^\gamma K^\alpha I^\beta + PI)$, $C(G)$ 是提供公共品的成本函数, $C'(G) > 0, C''(G) > 0$;三是地方政府可控制土地供应量是固定的, $I = \bar{I}$;四是土地租金 i 由土地的边际生产力决定, $i = \frac{\partial(1-t)Y}{\partial I} = (1-t)\beta G^\gamma K^\alpha I^{\beta-1}$, 土地价格 P 是无限期土地租金的贴现加总得到, $P = \sum_{n=1}^{\infty} \frac{i}{(1+\bar{r})^n} = \frac{i}{\bar{r}}$, 显然经济性公共品 G 的增加会提高土地的边际生产力和价格。

因此基于上述约束条件,进而将上述目标函数和约束条件结合起来,地方政府面临的优化问题就是:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{G,E} & (1-t)G^\gamma K^\alpha I^\beta + U(E) - PI + \delta(tG^\gamma K^\alpha I^\beta + PI) = \\ & (1-t + \delta t)G^\gamma K^\alpha I^\beta + (\delta - 1)PI + U(E) \text{ s. t. } I = \bar{I}; \\ \frac{\partial(1-t)Y}{\partial K} & = (1-t)\alpha G^\gamma K^{\alpha-1} I^\beta = \bar{r}; C(G) + E = (1-\delta)(tG^\gamma K^\alpha I^\beta + PI); \\ \frac{\partial(1-t)Y}{\partial I} & = (1-t)\beta G^\gamma K^\alpha I^{\beta-1} = i; P = \sum_{n=1}^{\infty} \frac{i}{(1+\bar{r})^n} = \frac{i}{\bar{r}} \end{aligned} \quad (2)$$

地方政府的基本公共服务供给最大化问题与土地财政关系可以转化为以下问题:

$$\text{Max}_{GE} Bf(\bar{I})g(G) + U(E); \text{ s. t. } C(G) + E = Df(\bar{I})g(G); \text{ 其中 } f(I) = \left(\frac{\bar{r}}{1-t}\right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \alpha^{\frac{1}{1-\alpha}} \bar{I}^{\frac{\beta}{1-\alpha}}; \quad (3)$$

$$g(G) = G^{\frac{\gamma}{1-\alpha}}; B = \left(1 - \delta t + t + (\delta - 1) \frac{\beta(1-t)}{\bar{r}}\right); D = (1-\delta) \left(t + \frac{\beta(1-t)}{\bar{r}}\right). \quad (4)$$

基于上述关系模型的公式迭代过程进一步地反映出了,从微观经济学维度来看倘若资本(Capital)和土地(Land)作为外生变量,一旦这两者经过了市场交易与流通环节就会形成经济性公共服务产品。当市场外部环境趋于稳定状态,土地供给的增多势必会引致经济性公共服务产品的边际收益(Marginal Income, MI)的增高。相应地此类产品也会逆向作用于外部市场,最终在均衡有效性供给状态下促成经济性公共服务产品外显供给量的提升。但是也存在例外状况,土地供给量的增加并不确定是会对非经济性公共服务产品(教育、医疗以及社会保障服务)有产生增加亦或是降低之影响。

原因在于:一是全国范围尤其是东部区域的地方政府仍偏爱于“土地转让”形式,来实现地方财政税收的增加之成效,其结果是有效缓解了地方政府在分税制改革所造成的的财政预算约束压力,以及中央与地方财权配置的非有效性问题,因此以地增收的财政发展模式在理论层面上应当会增加供给机会,供给对象主要是偏向于非经济性公共服务产品(义务教育、公共医疗卫生以及社会保障服务等),而这也符合“收入效应(Income Effect)”的现实考察。二是基于发展绩效考核的动机驱使,地方政府则会在有限行政期限内大肆地通过土地转让、以地引资等方式实现绩效的提升。最终因为“逆向回补”效应的作用,使得财政投入对象主要集聚在经济性公共服务产品(自来水、公共电网、市政工程建设、城市公交等),致使这类产品的边际收益“人为”地增加^[16]。同时也增加了通过外部市场获取非经济性公共服务产品的机会成本(Opportunity Cost),换言之,以土地资源的替代进而换取非经济公共服

务产品外部投入的效用不一定会升高,或许呈现下降之趋势(替代效应(Substitution Effect))。因此,土地财政收入的如何对基本公共服务产品的外部效应实际为何种,这就取决于多项参数以及其取值范围的综合成效结果。

正是基于理论模型推导过程证明,如果地方政府掌握更多的土地资源,均衡时会提供更多的经济性公共品,但对非经济性公共品的提供数量增加或减少则不确定。但通过梳理既有研究,其表明了以垄断土地市场为载体的土地财政偏好于经济性公共服务(道路交通、能源加工、市政以及通信设施的建设),往往是以“以地生财”、“以地引流生税”机制为实现手段。基于中国户籍制度的固有存在,致使因户籍而分割的非经济性公共服务(教育、社会保障以及公共医疗卫生服务)供给有效性,进一步增加了非经济公共服务供给成本,换言之,这弱化“用脚投票”机制在土地财政上的解释力。由此这就构成后续实证研究的贡献之处,实证检验关注点在于在地方土地财政对非经济公共服务的关联影响效应的探究。

(二) 回归模型建构

根据 Faguet^[11]和国内相关学者的研究,因此笔者在本文中所设立的回归模型为:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln land_{it} + \beta_2 FD_{it} + x' \beta + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

笔者在本文中所选择的数据主要是来自于各个地级市在2010—2014年度内的 Panel Data。

被解释变量: y_{it} 则表示各个地级市在非经济性的基本公共服务上供给水平,而非经济性公共服务主要涵盖了义务教育(指标代码: I1)、公共医疗卫生以及社会保障服务(指标代码: I2)。根据 Oman C P^[13]以及国内研究徐鹏庆^[17]、彭芳梅^[18],笔者在本文中非经济性供给公共服务供给水平集中体现出供给数量。因此地区义务教育服务具体是以每万人中小学教师数量来代表基础教育供给水平;每万人中公共卫生机构的从业人数来指代公共医疗卫生服务;地区社会保障服务水平则是指每万人中社会保险和社会福利从业人员数量。

解释变量:依据陆铭、姜成武以及范子英等人研究, $\ln land_{it}$ 则表示为测度辖区内土地供应面积对数(行政地级市辖区内土地转让面积对数(指标代码: I3)。 FD_{it} 是预算内财政自主权指标(行政地级市辖区内预算内财政分权(指标代码: I4),笔者采纳财政自主比率,具体是以一般性预算收入与一般性预算支出的比值为测度指标值,由此看出财政自主比率越高,则说明地方政府在本年度内的预算内支出基本来自于本层级政府财政收入,而非上级政府的转移支付资金,财政自主权更高。

控制变量: x 是一组控制变量;控制变量包含了如下:人口密度对数(指标代码: I5);城市化水平,具体是以非农村户籍的人口比例(指标代码: I6);人均 GDP 的对数(指标代码: I7);非农产业的比例(指标代码: I8);中小生占人口比例(指标代码: I9);地区间竞争额度(指标代码: I10),具体是以外资使用额与固定资产投资的比值。 μ_i 表示城市的不可观测且不随时间变化的特征, λ_t 表示时间虚拟变量, ε_{it} 是误差项。

指标数据主要来自于两个部分的数据,其中一部分是关于地级市(包括市辖县)政府转让土地方面的数据,比如土地转让面积、成交价款和纯收益等,来自于2010—2014年的《中国国土资源年鉴》和《中国国土资源公报》;另外一部分则是关于地级市的社会经济数据,包括人口总数及人口密度、人均 GDP、中小学教师及学生数量;卫生、社会保险和社会福利从业人员数量等,均来自于2010—2014年《中国城市年鉴》以及《中国统计年鉴》的数据,各项指标的描述性统计见表1。

(三) 实证检验

通过对于前文回归模型的随机效应和固定效应回归检测分析,得出了有关土地财政与义务教育、公共医疗以及社会保障服务的回归估计结果,数据见表2和表3。

表1 土地财政各项指标的描述性统计

被解释变量	东部区域			中部区域			西部区域			全国范围		
	观测值	均值	标准差	观测值	均值	标准差	观测值	均值	标准差	观测值	均值	标准差
I1	1693	83.1925	15.3482	778	84.2847	15.6234	410	80.1639	13.8546	505	489	83.6845
I2	1681	41.0106	19.1245	773	46.3152	20.3628	410	37.2416	11.2647	498	489	40.2153
I3	1679	5.6894	1.2834	769	6.1584	1.5689	407	5.9468	0.8123	503	476	5.3348
I4	1689	0.4837	0.3156	775	0.5831	0.2315	410	0.5147	0.1835	504	459	0.4136
I5	1686	5.6829	0.9238	773	5.9768	0.8125	410	6.0849	0.6247	503	481	5.1738
I6	1667	0.3326	0.1937	758	0.5124	0.1924	407	0.2819	0.1529	502	483	0.2937
I7	1650	9.5124	0.7539	752	10.0231	0.7387	405	9.3482	0.5527	493	476	9.2064
I8	1685	82.0624	9.8613	781	83.6458	9.1027	409	83.6257	9.2186	495	482	80.1527
I9	1647	0.1469	0.0416	775	0.1524	0.0693	410	0.1568	0.0281	462	484	0.1603
I10	1632	0.06147	0.0725	773	0.0915	0.0961	408	0.0432	0.0381	451	485	0.0216

表2 土地转让对基础义务教育的回归分析结果

解释变量	II				
	OLS	固定效应模型			
	全国样本	全国样本	东部区域	中部区域	西部区域
I3	-0.6152 *** (0.2318)	-0.9214 *** (0.2375)	-0.5314 * (0.3145)	-0.6945 ** (0.3251)	-0.6759 * (0.4185)
I4	-1.7025 (1.4125)	-2.0031 (1.4561)	0.0764 (2.9175)	-2.0245 (1.4832)	3.4152 (2.7154)
I5	-26.995 * (16.863)	-29.452 * (18.520)	-8.0061 (13.512)	11.865 (13.005)	-2.9123 (2.0564)
I7	8.1235 *** (1.9154)	8.7254 *** (2.2160)	9.0561 *** (3.0215)	1.7625 (2.0458)	-2.6428 (2.0458)
I9	147.35 *** (56.246)	150.61 ** (66.125)	325.52 *** (38.205)	231.28 *** (26.148)	10.651 (9.0568)
I10		-12.993 *** (4.9125)	-9.2631 ** (3.8045)	1.5334 (10.034)	-3.0415 (12.536)
I6		1.5429 (6.8256)	14.532 (9.7189)	-0.3751 (7.6234)	-14.532 (12.534)
I8		0.1025 (0.0795)	0.0096 (0.1235)	0.1356 (0.0995)	0.1125 (0.1238)
C	150.63 (94.035)	145.26 (100.35)	-11.258 (82.618)	-48.325 (73.658)	114.06 (89.256)
观测值	279	279	279	279	279
年度虚拟量	+ ^①	+	+	+	+
方法	FE	FE	FE	FE	FE
R ² 调整值	0.4105	0.4326	0.7128	0.3389	0.0523

①“+”表示回归检测结果中存在着年度虚拟量。

首先,在控制了其他变量后,不管是在表2还是表3中,I3对I1的相关系数均是负值,表明了这二者之间存在显著性负相关关系,换句话说土地财政收入的增加是会对地区非经济公共品^①的供给数量造成削弱之成效。此类公共服务产品未能符合地方政府发展绩效考核的竞争激励。尽管地方政府以土地交易和转让实现财政增收,但不一定能实现基本公共服务产品的外部供给效应。在表2中,财政自主权I4对义务教育的影响系数值都要比表3中同比数据更高些,实质上反映出义务教育对财政依赖度更大有关,一定程度上验证了当下基本公共服务的社会现实:义务教育的资金来源渠道主要依托于地方政府财政预算的基本支持;而公共医疗卫生和社会保障服务还存在一定外部市场化供给的色彩。

表3 土地财政对医疗和社会保障服务的回归分析结果

解释变量	I2				
	OLS	固定效应模型			
	全国样本	全国样本	东部区域	中部区域	西部区域
I3	-0.3618 ** (0.1829)	-0.4153 ** (0.1856)	-0.6152 ** (0.2816)	-0.1325 (0.3152)	0.1694 (0.2156)
I4	2.9645 ** (1.3125)	2.0523 * (1.3152)	8.2613 *** (3.1526)	1.2845 (0.9826)	-2.0351 (2.1894)
I7	6.9612 *** (1.7523)	7.8452 *** (1.8145)	8.0561 ** (3.3562)	5.4261 *** (2.0351)	3.8825 ** (1.5946)
I5	-43.568 *** (10.856)	-44.652 *** (11.125)	-53.486 *** (8.0567)	-12.685 (7.4526)	-3.5794 (7.3589)
I8	-0.2815 *** (0.0583)	-2.9145 *** (0.0712)	-0.4972 *** (0.1425)	-0.0824 (0.0695)	-0.1396 (0.0715)
I10		-7.8941 (5.2348)	-10.523 * (6.0251)	-1.3152 (8.5234)	-1.5945 (8.1269)
I6		1.6235 (4.7324)	10.819 * (5.9345)	-8.5814 (6.4156)	3.6154 (6.7158)
年度虚拟量	+	+	+	+	+
常数项 C	241.56 *** (58.95)	243.12 *** (59.45)	321.75 *** (59.61)	66.945 (42.458)	31.246 (35.128)
观测值	279	279	279	279	279
方法	FE	FE	FE	FE	FE
R ² 调整值	0.4265	0.4668	0.5714	0.2648	0.4351

其次,从表3中,I4的全国和东部区域的指数系数均是正值,反映出了财政自主性与公共医疗卫生和社会保障服务之间的正相关性。而对于义务教育而言,其各项区域数据系数都不显著,说明财政自主未必能直接影响到义务教育的供给效果。再次,区域竞争额度I10在表2的全局和表3的东部区域中均是负值,表明了二者是呈现负相关关系,外部市场资本的引入形成竞争性供给市场,这势必会抑制了非经济性基本公共服务产品的供给;与此同时这种抑制效应(Inhibitory effect)在东部区域尤甚。最

^①笔者在本文所描述的非经济性公共品,主要是指基础义务教育、公共医疗卫生以及社会保障等基本公共品。

后,基于普遍意义上一般性公共品都兼具了外溢性^{①[19]},因而人口密度 I7 的系数是正值, I5 的相关系数均为负值。这些都验证了基于非经济公共品对上述两个变量之间的外溢效应结果,符合初始预期效果。

四、进一步地探讨——稳健性检验

为了利用更多的信息和检验结果的稳健性(Robustness),除了土地出让面积以外,笔者还在本文中再多增加三个变量指标,以此来度量土地财政的影响测度。这些指标主要包括了土地转让纯收益(指标代码: I11)、土地财政负担(指标代码: I12)和土地财政依赖度(指标代码: I13)进行稳健性的固定效应回归,最终检验结果见于表4和表5。

表4 土地财政与义务教育

解释变量	II		
	FE	FE	FE
I11	-0.4963 *** (0.1894)		
I12		-0.5324 *** (0.1856)	
I13			-3.0125 ** (1.2045)
I4	-1.8025 (1.5106)	-1.8127 (1.6234)	-2.2689 (1.5648)
I7	8.2156 *** (2.2856)	8.3006 *** (2.2814)	8.1958 *** (2.3106)
I6	2.0214 (6.8594)	1.8976 (6.8435)	1.8089 (6.9458)
I5	-30.253 * (17.586)	-31.089 * (17.685)	-29.457 * (16.982)
I8	0.1125 (0.0856)	0.0994 (0.0834)	0.0924 (0.0811)
I9	151.26 ** (67.584)	150.89 ** (68.265)	152.06 ** (69.869)
I10	-14.129 *** (5.1034)	-13.945 *** (4.9356)	-14.106 *** (4.9003)
C	151.23 (99.867)	149.67 (100.58)	147.95 (101.46)
年度虚拟量	+	+	+
组别	279	279	279
观测值	1659	1659	1659
R ² 调整值	0.4063	0.4051	0.4018

①公共品的外溢性,主要是指一个地方政府之服务外溢到其他区域,而其他区域不承担其成本空间外部性(接上文)的存在。公共产品外溢影响了地方政府提供公共物品的效率,本来一个区域内的纳税人应该享受到最好的公共物品效率,但公共物品效率的外溢,使其效率提高或降低。解决外部性的方法是使外部性内部化,可以采取地方政府间的兼并或合并或签订合同。地方政府提供的公共产品和服务,其好处并不完全由本地方得到,可能使其他地区也获得受益,如果中央政府不给予其补偿,则其提供的量肯定会因成本与收益不对等而提供不足。

基于上文的论证与分析,以及表4和表5中的数据分析,I11、I12、I13对基本公共服务的相关系数均是负值,表明各项土地财政指标对基本公共服务供给都呈现出显著性负相关,这也支持并验证了前文回归分析结果。一旦辖区内可转让的土地资源存在,在GDP绩效考核的动机驱使下势必会增加地方政府基础设施投入建设的力度,从而提高边际收益(Marginal Revenue),这就从地方政府内生机制下引发了对经济性公共服务产品的建设与投入,而间接挤占或者直接忽视了非经济性公共服务产品的生产与供给。基于上述因由,笔者认为选用I11作为上述激励的代理变量。另外在选用土地出让净收比辖区内年末人口数获得I12指标。

表5 土地财政与医疗、社会服务

解释变量	I2		
	FE	FE	FE
I11	-0.2638 ** (0.1501)		
I12		-0.2537 * (0.1368)	
I13			-1.7341 * (1.153)
I4	2.3267 * (1.1432)	2.3487 * (1.1386)	2.1243 * (1.2386)
I7	7.6125 *** (1.8675)	7.6038 *** (1.7968)	7.5862 *** (1.6882)
I5	-43.687 *** (11.564)	-43.725 *** (11.863)	-43.687 *** (11.964)
I8	-0.2869 *** (0.0694)	-0.2914 *** (0.0712)	-0.2851 *** (0.0712)
I6	1.4183 (4.6527)	1.3594 (4.8153)	1.3386 (4.7568)
I10	-8.3146 (5.1245)	-8.2647 (5.1068)	-8.0624 (5.3145)
年度虚拟量	+	+	+
C	241.89 (61.253)	241.58 (60.375)	241.37 (61.324)
组别	279	279	279
观测值	1659	1659	1659
R ² 调整值	0.4834	0.4826	0.4808

另外正如上文的论证与叙述,基于地方政府的财政透明度偏低和其地方政府财政自由权偏大的悖论梗阻,同时在本体自利性动机驱使下,势必会激发地方政府以“土地转让(Cession of Land)”方式获取“财政增收(Financial Income)”。从实践反馈结果可知,通过税收收入和土地转让等相异化的融资方式,势必引致了政府供给基本公共服务产品的差异化。因此,笔者在本文中所选用的土地财政依赖度I13^①作为此次度量辖区内融资结构的指标。通过稳健性检验发现,从表4和表5和中土I13的系数均是负值,对义务教育是显著相关,而对于医疗和社会保障是显著水平不高。财政依赖程度直接反映出

①笔者在本文中土地财政依赖度 = 土地出让纯收益 / (土地出让纯收益 + 一般预算内收入)

地方政府财政自主性和财政分权的效果如何,因而从比较维度来对土地转让方式和财政依赖度对基本公共服务供给的影响分析,可知地方政府通过土地转让而增收的形式要比财政分权方式对基本公共服务供给的负面效应更大,扭曲程度更为明显^[20]。这在表4和表5中稳健性得以检验证明,换句话说,土地财政确实对地方非经济性公共服务产品的供给有显著的负面影响。

五、结论与思考

地方政府一方面作为基本公共服务产品的供给方,另一方面作为土地的“法定垄断者”,又演化为土地经营方。这种悖论性角色的存在势必会引致诸多的不公平以及供给的非有效性,进一步会提高了基本公共服务产品供给结构扭曲(Distortions of Supply Structural)的发生概率。基于上文的理论关系模型的推导与迭代,通过土地转让方式以实现地方政府财政增收,同时也放松对财政收入的“二次支出”的约束。而从地方政府实践来看,主要作用机制采取“土地出让金”和“以地引资生税”,这有利于地方政府将更多财政资源投入到非经济性公共服务产品中去。(义务教育、公共医疗卫生以及社会保障等服务)。土地财政是地方政府财政增收的有效手段,但这并不会成为地方政府扩大财政预算支出的理由^[21]。尽管这能增加额外支出,并不会直接投到与GDP增长无关的基本公共服务供给。文章借助于大陆283个地级市2010—2014年的数据的实证研究发现,土地财政显著地降低了非经济性公共服务产品的供给,即土地财政对基本公共服务产生了负向性外部效应。

要扭转上述状况,需要改变传统土地财政增收的发展模式,即地方政府通过供应经济性公共品获取巨额土地转让收入的模式。首先,正确处理好中央与地方的土地财政配置关系。一方面将国有土地的财政收入纳入到中间层面,同时把本该地方政府承接基本公共服务项目(文教、社保等项目)转接由中央政府直属供给。另一方面,引导和激发地方政府重塑和整合现行税收结构,以此来实现以所得税为核心税收结构转型,从而有效充实地方政府供给的财力保障。其次,优化土地税收结构。合理优化并健全现行土地税制,逐步建立起坚持“地产保有(Estate Tenure)为主、地产交易(Estate Transaction)为辅”的房地产税收体系,以此来替代传统税收模式,最终实现基本公共服务提升。同时积极对地方政府赋权,实现地方财权的灵活性与自主权,有节制地扩大地方税收征收与监管权限的,以此来调整土地税收的积极性。最后,坚持并深化分税制改革,以此实现财税分权的有效性。尽管化解土地财政的核心路径在于转移支付的推行,但其深层次的关键点是有有效深化分税制改革。只有将分税制改革深化到基层政府(县乡政府),才能得以有效解决现行财力不均衡之问题。通过深化分税制的改革,合理配置土地财政资源,并有效实现基本公共服务供给的支出与财政收入的均衡性匹配,从而在资金流层面保障了基本公共服务的有效供给。

对于以土地出让的财政增收模式而言,应当严格管理土地财政支出管理。自1994年分税制改革之后,中国以土地出让而获增的财政收入权力严格划分为地方政府所有,因而地方政府财政收入的主体来源渠道获得重大保障,地方政府乐此不疲地“征地、卖地”。但是,与一般的税收和中央财政转移资金相比,地方政府在处置“土地出让而获增的财政收入”资金和支出管理层面拥有更大的自主权,且法律层面尚未有严格权限规定土地出让收入之用途。因此,基于地方政府的发展型政绩观的利益驱使之下,地方政府往往选择以土地出让收入投放于经济型公共服务(市政工程、绿化环境、大型形象工程等),而忽视非经济型公共服务,最终引致了公共服务供给结构的非均衡性。由此引发了一个现实命题,即如何审视“以土地出让金的合理用途管制”的命题。尽管在法律法规层面上,对于土地出让金的用途从原先的“收支两条线管理”过渡到“全上缴、分模块用途”的管理模式。通过分析这些法律条文可知其内含了一个准则:要正视并明确土地出让金的必要投入事项(涉及用途范围、程度以及比例),尤其应当注重与民生服务相关的公共服务供给。然其实践经验所映射的一个现实是各个区域的地方

政府尚未严格执行这一法律原则来规制土地出让金的用途。为此,应当保障各层级地方政府对于“土地出让金”监督机制的执行,加强“土地出让金”支出的审查力度,防止土地出让金的“套取甚至挪作他用”现象的发生。同时要求各个地方政府以一定比例土地出让金来支持非经济型公共服务的建设,对此将其纳入到一般性财政预算,从而确保公共服务的法定支出的严格完成,以期提升基本公共服务的质量。

参考文献:

- [1]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):36-50.
- [2]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.
- [3]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.
- [4]杨志安,汤旖璆.土地财政收入与城市公共服务水平关系研究[J].价格理论与实践,2014(11):104-106.
- [5]刘晓燕.失地农民与地方政府公共服务供给研究[J].东疆学刊,2013(1):80-84,112.
- [6]吕炜,许宏伟.土地财政对城乡居民消费的异质效应——来自中国31个省份的经验证据[J].经济社会体制比较,2013(6):147-156.
- [7]李勇刚,高波,任保全.分税制改革、土地财政与公共品供给——来自中国35个大中城市的经验证据[J].山西财经大学学报,2013(11):13-24.
- [8]周彬.土地财政、公共服务和地方政府行为[J].山西财经大学学报,2013(6):1-10.
- [9]TIEBOUT C. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of political economy, 1956, 64(5):416-424.
- [10]OATES W. Fiscal federalism[M]. New York:Har-coup Brace Jovanovich, 1972:23.
- [11]FAGUET J P. Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from bolivia[J]. Journal of public economics, 2004, 88(4):867-893.
- [12]SETO K C, KAUFMAN R K. Modeling the drivers of urban land use change in the pearl river delta, china: Integrating remote sensing with socioeconomic data[J]. Land economics, 2003, 79(1):106-121.
- [13]OMAN C P. Policy competition for foreign direct investment: A study of competition among governments to attract FDI [M]. Paris: DECD Publishing, 2000:45-49.
- [14]LIU M. TAO R. YUAN F. et al. Instrumental land use investment-driven growth in china[J]. Journal of the asia pacific economy. 2008, 13(3):313-331.
- [15]LICHTENBERG E, DING C. Local officials as land developers: Urban spatial expansion in china[J]. Journal of urban economics, 2009, 66(1):57-64.
- [16]闫勇,姚思宇.征收房产税对地方公共财政和土地出让的影响研究[J].财政研究,2015(1):49-52.
- [17]徐鹏庆,杨晓雯,郑延冰.政治激励下地方政府职能异化研究——以基础教育的供给为例[J].财政研究,2016(5):39-53.
- [18]彭芳梅,孙久文.财政分权、FDI与基本公共服务供给[J].学习与实践,2014,(3):11-18.
- [19]刘蓉,刘楠楠,黄策.地区间外溢性公共品的供给承诺与匹配率研究[J].经济研究,2013(10):112-123.
- [20]陈硕,高琳.央地关系:财政分权度量及作用机制再评估[J].管理世界,2012(6):43-59.
- [21]张黎娜,千慧雄.城市集聚力考量下的最优土地财政问题研究[J].南开经济研究,2013(3):51-66.



(责任编辑 彭何芬)