

土地租税与土地财政演进

——基于公共物品融资的经济逻辑

张垒磊¹, 闫晨²

(1. 南开大学经济学院, 天津 300071; 2. 韩国嘉泉大学国际经营系, 京畿道城南市 13120)

摘要:文章以公共物品融资为切入点,运用土地租税理论探讨土地财政演进。土地租金是公共物品融资的最优选择。政府运用土地租金提供公共物品,会出现生产性公共物品对非生产性公共物品的挤出。尽管土地租金永续存在,但以农地征收为支撑的土地财政却不可持续。从征地到征房产税的土地财政演进,恰是土地租金充实公共物品融资理论的实践,在土地国有原则下,政府对城市内保有环节个人住房征收房产税,其实是政府以征税的名义征收级差地租。

关键词:公共物品融资;土地租金 土地财政;房产税

中图分类号:F812.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-4543(2020)06-0003-14

一、引言

改革开放以来,中国城市化进程呈现逐步加速的态势。大量人口聚集城市,劳动分工和专业化生产使得土地要素价值被重估,利用土地租金为公共物品融资,越来越成为地方政府提供公共物品与服务的主要方式。在土地公有制的城乡二元土地体制下,地方政府采用农地征收的方式将大量农村集体土地转为城市建设用地,通过土地批租捕获了高额的土地增值收益进而形成了具有中国特色的“土地财政”。土地财政的产生对中国经济社会产生了重要影响,一方面,大量的土地出让收益满足了城市公共基础设施建设的资金需求,推动了土地城市化和区域经济增长;另一方面,政府垄断城市土地供应进行土地批租的跨期分配也诱发了经济风险,出现大量资金脱离实体经济流入虚拟经济,房地产价格过快上涨,人口城市化进程受阻等诸多问题。尤其是近些年来土地财政所带来的负面影响日益凸显,主张以征收房产税取代土地财政的观点正逐渐形成社会共识,但对城市内保有环节个人住房开征房产税的主张,却总给社会公众带来一些疑问和隐忧。

在土地国有的原则下,对城市内保有环节个人住房征收房产税是否合理?购房时已缴纳土地出让金,此时若再征收房产税是否存在重复征税?众多问题的提出,需要相关部门给予澄清和解答。市场经济的繁荣,区域政策的调整加剧了社会成员在资源占有上的不平等,诱发了垂直方向上的社会分层与水平方向上的社会分化。面对税制改革,众多问题的提出也表明公众的纳税人权利意识正在觉醒,逐渐认识到税收与自身利益息息相关,公众不再沉默地等待和被动地接受税制改革的结果,而是积极参与到税制改革的讨论中来表达自身诉求。如何回应公众诉求以及调整社会成员资源占有、利益分配,需要互动的、精密的制度设计,为此党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了“加快房地产税立法并适时推进改革”的主张,之后的第十三届全国人

收稿日期:2020-03-14

基金项目:国家社会科学基金项目“禀赋效应、财政幻觉与中国城乡间土地流转机制优化研究”(15BJY088)

作者简介:张垒磊(1988-),男,河南平顶山人,南开大学经济学院博士研究生,研究方向为政治经济学与法经济学;闫晨(1992-),女,河南平顶山人,韩国嘉泉大学国际经营系博士研究生,研究方向为当代中国经济问题。

民代表大会第二次会议的政府工作报告也提出“健全地方税体系,稳步推进房地产税立法”。从加快房地产税立法到稳步推进,表明决策层正在积极谋划制度安排,完善国家治理体系,回应公众诉求。鉴于此,本文以公共物品融资为切入点来阐释从征地到征房产税的土地财政演进,恰是土地租金充实公共物品融资理论的实践,在土地国有的原则下,政府基于社会管理者的逻辑开征房产税合乎正当性;对城市内保有环节个人住房征收房产税,其实质是政府以征税的名义征收级差地租。

二、文献综述

关于土地财政以及与其相关问题研究的文献颇多。对于土地财政的成因,学者的讨论大致分为两大类:分税制下的财政分权和政绩考核下的地方政府竞争。基于财政分权观点认为,分税制改革导致中央财权上收,事权下放是土地财政出现的最主要原因(张晏等,2005;周飞舟,2006;中国经济增长前沿课题组,2011;孙秀林等,2013)^[1-4]。基于地方政府竞争观点认为,官员的政绩考核加剧了地方政府之间的竞争(周黎安,2004、2007;陶然等,2009;刘佳等,2012)^[5-8],使得土地出让收入呈现政治周期性特征(余靖雯等,2015)^[9];但土地财政的真实原因不是地方政府的财政压力,而是投资冲动(范子英,2015)^[10]。有学者对土地财政形成机制进行研究,主要侧重在农地征收过程中利益主体权力与利益的分析(周其仁,2004;陈国富,2006;蒋省三等,2007;钱忠好等,2015)^[11-14]。还有学者将土地财政与经济增长、城乡居民收入差距、居民消费、房价等之间的关系进行实证研究。夏方舟等(2014)^[15]构建土地财政与经济增长、产业发展的计量模型,发现土地财政通过促进产业结构调整来推动经济增长。可是地方政府土地财政行为存在的动态加速器机制加大了经济波动(赵扶扬等2017)^[16]。杨灿明等(2015)^[17]利用中国省际面板数据,研究发现土地财政对城乡居民收入差距的影响是复合型的,既存在逆向再分配效应,也存在正向再分配效应。蒋震(2014)^[18]通过实证发现,在工业化进程中,居民承受高房价来补贴土地出让金和形成高储蓄率方式对投资形成“双重补贴”,而土地财政是实现这种模式的最核心手段。邵朝对等(2016)^[19]构建模型阐述了房价、土地财政与城市集聚特征的影响机制,研究中发现与土地财政的互动中,房价上涨推动产业结构升级、优化城市集聚特征的效力被不断削弱。

在土地财政对公共品支出影响的研究中,公共品资本化和土地财政软化地方财政预算约束成为学者研究的侧重点。在传统理论意义上,纯公共品具有非竞争性和非排他性,然而现实中只有少数公共品完全具备这两个特征,如国防安全等,更多的公共品尤其是地方政府提供的公共品更像是俱乐部产品,仅有当地居民可以享受还具有竞争性,但这并不影响政府通过土地租金运用土地财政来提供公共物品的理论分析。地方政府既是公共品的提供者,又是土地交易一级市场的垄断者,高额的土地租金能够放松地方政府财政约束。卢洪友等(2011)^[20]认为地方政府实施的土地财政既有效地缩小了地方人均真实财力缺口,又促进了地方基础设施建设、教育服务和城市公共环境等公共服务供给水平的提高;左翔等(2013)^[21]构建理论模型阐明地方政府垄断土地一级市场与提供公共品的关系,结果发现地方政府垄断更多国有土地转让会显著增加经济性公共品的供给,而非经济性公共品的供给则会显著下降。宋琪等(2016)^[22]研究地方土地财政制度对地方公共品提供激励的传导机制,通过城市级面板数据的实证分析,发现土地财政对地方公共品提供在土地和房产交易之上具有结构性的激励效应。杜金华等(2017)^[23]基于全国70个大中城市2003—2014年面板数据,实证分析了土地财政、城市化对公共品供给的影响,结果发现土地财政、城市化明显促进了大中城市公共物品供给,尤其中等城市土地财政缓解了地方政府财政约束,明显改善了教育和医疗服务供给水平。严思齐等(2017)^[24]考察了土地财政收入的增长对各类地方公共物品供给水平的影响,认为土地财政支出存在着结构性扭曲,主要有偏向经济性公共物品和投资周期短的非经济性公共物品的倾向;土地财政收入的增长显著提高了经济性公共物品的供给水平,而对投资周期较长的非经济性公共物品的供给水平没有产生显著影响。

以上众多学者对土地财政的产生、形成机理和对经济的影响以及公共物品支出进行了详细的阐述分析,基于财政分权和政绩考核下的地方竞争,地方政府以农地征收为支撑,通过土地批租获取土

地出让金,建立土地财政来进行城市的基础设施建设进而对经济社会产生重要影响。对土地财政放松地方政府财政约束方面的研究,可以看出地方政府的公共支出对于生产性公共支出或经济性公共支出的影响比较显著,对非生产性或非经济性公共支出的影响还存在着不一致的结论。与已有文献不同的是,本文基于公共物品融资为切入点来分析土地财政,发现财政分权和政绩考核下的地方竞争只是激发了地方政府征地的动机,而土地财政征地之所以实现取决于农地所有权面对非公共利益征地时失去应有的法律保护以及地方政府征收权缺乏有效的约束,由于缺乏有效的制度安排让这一动机最终转化为现实。与“土地财政”的历史作用体现为通过改善城乡基础设施建设来拉动经济发展(贾点点,2018)^[25]观点不同的是,本文更关注土地财政的未来去向,认为基于土地租金的空间分布和征收成本,土地财政具有不可持续性,未来房产税的开征将会取代土地财政来满足公共物品的需求。此外,运用理论分析论述中国土地财政的实质是以农地征收为支撑,将本应属于农村集体土地的级差地租转为城市国有土地的绝对地租。依据地租归产权所有者的理论,中国未来开征的房产税,在理论上政府可以征收土地上的全部级差地租。为此,本文余下的安排是,第三部分阐述国家运用产权逻辑与社会管理者的逻辑提供公共物品,在劳动、资本、土地三种生产要素中,满足公共物品融资的只有土地要素;第四部分构建数理模型阐述无论是绝对地租还是级差地租,国家基于产权逻辑或社会管理者的逻辑都可以用土地租金来支撑公共物品融资;第五部分实证分析了政府以土地租金为支撑提供公共物品,将会出现生产性公共物品对非生产性公共物品的挤出;第六部分分析了中国土地财政的不可持续及未来会以房产税替代征地批租;第七部分是文章的结语。

三、公共物品融资的最优选择——土地要素

(一)公共物品提供的主体

关于国家起源的研究一般从“无国家的社会开始”,大致可以分为两大类观点:一类是社会契约论,即结束“霍布斯丛林状态”,达成“少数服从多数”的社会契约来阐述从自然状态到国家的形成;另一类是暴力掠夺论,即通过研究劳动分工和生产率的提高来分析不同利益集团的形成与博弈,从而阐释国家从无到有的制度变迁过程^[26]。但无论是基于社会契约论,还是暴力掠夺论,建立起来的国家或政府都会运用两种逻辑从人民手中获取剩余产品,一是产权的逻辑,即国家或政府以自然资源所有者的身份,将一定期限的资源使用权出让获取租金收入,例如以土地所有者的身份收取地租等;二是社会管理者的逻辑,这里的社会管理者是指依托政治权力,强制获取税收收入,例如征收个人所得税、增值税等。马克思曾在《1848年至1850年的法兰西阶级斗争》中说“赋税,这是喂养政府的母奶”^[27]。赋税是让国家或政府获得存在的物质支持,国家或政府以提供公共物品和服务作为获取剩余产品(赋税)的对价来保证经济社会稳定健康发展。

(二)公共物品融资的原则与要素来源

税收理论认为国家或政府的赋税依赖于三种要素:土地、劳动和资本。那三种生产要素是否都满足公共物品融资来源呢?公共物品融资的来源要遵循两个主要原则:受益性原则和收入稳定性原则。亚当·斯密在论赋税的原则时提出受益性原则,即“一国国民,各须在可能范围内,按照比例于各自的财力,即按照比例于各自在国家保护下享得的收入的比例,提供国赋,维持政府”^[28]³¹⁴。受益性原则要求谁受益于公共物品的支出,谁就应为之付费。在受益性原则下,土地相对于劳动和资本存在质的区别,劳动与资本不满足受益性原则。这是因为公共物品的改善对于劳动和资本而言,其所有者若要提高收入只能通过增加投入来实现,即劳动与资本的所有者收入的增加不直接受益于公共物品的改善,是通过供给数量的增加来实现。但对于土地而言,因为土地是自然垄断的,不存在增加投入的问题。公共物品的改善会极大提升土地价值,土地在供给没有增加的情况下直接捕获了公共物品改善带来的价值增量。因而基于受益性原则,在土地、劳动和资本三种生产要素中,只有土地要素满足受益性原则条件。

收入稳定性原则要求提供公共物品的收入是确定的、稳定和持久的。亚当·斯密认为,“能够维持政府的安全与尊严的,只有确实的、不动的、恒久的收入,至若持有不确定性和可灭性的资本及信

用,决不宜于充政府之主要收入来源,所以,较游牧国为进步的一切大国政府,从来都不由这种源泉取得其大部分的公家收入”^{[28]317}。在公共物品融资的收入稳定性原则下,土地相对于劳动和资本存在量的区别,对土地课税是国家或政府的最优选择。这是因为如若对劳动课税,劳动力可能有要求提高工资待遇,或是偷懈怠工,甚至逃逸本国等行为;对资本课税,资本存在着损耗、加速贬值、藏匿,甚至逃遁到国外等情况,这就意味着对劳动和资本征税存在着不稳定性。而土地相对于劳动和资本而言,具有不可移动性,即使税负增加也无处可逃。对土地征税可以降低对劳动和资本的税率,两者税率降低会带来净回报率提高进而会增加生产对劳动和资本的需求,劳动和资本需要在土地上运作,这样又会抬高土地潜在价值,增加对土地征税的财政收入。

以土地作为公共物品融资来源不仅可以保证财政收入稳定,还能减少要素资源扭曲。在劳动、资本、土地三种生产要素中,对劳动和资本征税存在着无谓的损失(dead-weight loss),供给学派海尔思通尼斯在《供给学派经济学导论》中论述税率与劳动供求以及税率与资本形成关系时,建立了劳动与资本“楔子”模型^[29]。供给学派认为对劳动和资本征税是对劳动和资本在税前报酬和税后报酬之间打入一个“楔子”,由于进入企业生产成本的是税前的工资和资本,在其他条件不变的情况下,“劳动楔子”和“资本楔子”的出现会提高企业生产成本,企业愿意雇佣的劳动和使用的资本会减少,进而影响劳动力市场和资本市场中要素的供求数量。对比劳动和资本征税前与征税后劳动要素与资本要素扭曲,社会福利出现净损失。相对于劳动和资本的供给曲线,土地供给曲线无弹性,对土地征税不存在福利净损失。对土地征税获得可靠税源也得到重农学派的认可。重农学派认为,一切租税最后都由土地的收入来支付,直接对土地的收入征税,不仅可以取得丰富、可靠的税源,而且可以减少征税费用,避免课税繁杂所产生的损害^[30]。

四、土地租金与公共物品融资

(一)土地租金存在条件与形成

地租理论起初主要解释农业土地收入分配问题,马克思地租理论认为,级差地租源于土地位置和土地肥力的差异,或在同一块土地上,连续投入等量资本。绝对地租是土地所有权的垄断直接产生的,一切租用的土地都必须支付地租^[31]。但对级差地租和绝对地租概念稍作调整,可适用于任何类型的土地或自然资源。从一般意义上来讲,租金来源于某种资源的稀缺性或不可替代性,这种稀缺性或不可替代性会在经济关系中形成一种经济优势,因此,租金可视为资源的所有者凭借经济优势索取的一种“回报”。其中,级差地租体现的是优势土地相对于劣势土地的经济优势;绝对地租体现的是土地相对于资本和劳动的经济优势。而前者源于土地用途的稀缺性,后者则源于土地所有权的稀缺性。无论是土地用途的稀缺性,还是土地所有权的稀缺性,土地租金永续存在至少要满足其中之一。

城市土地租金形成逻辑在于,土地租金是在土地稀缺前提下,人口、资源聚集与劳动分工所形成的经济优势,它是全社会成员共同创造的,而不是单个土地所有者努力的结果。由“地租归产权者”的产权安排表明土地所有者作为公共物品的实际受益者,“理应”以地租的形式为公共物品融资提供支持。因此,以土地租金作为公共物品融资来源,其收益和成本之间形成了一种天然的对应关系(Terry Dwyer et al., 2014)^[32]。

(二)土地租金支撑公共物品融资

斯蒂格利茨在《总地租、公共物品支出和最优城市规模》一文中论证了亨利·乔治的思想,将其概括为亨利·乔治定理^[33]。该定理满足以下三个条件,即经济体是大型经济体;级差地租能被明确定义;经济活动在空间分布上满足帕累托最优。结论是总地租与公共物品的支出相等。基于土地租金与公共物品之间的这种天然联系,在参照斯蒂格利茨(1979)理论的基础上,建立理想型的公共物品融资与分配机制,运用产权逻辑和社会管理者的逻辑分析在给定最优人口规模的条件下,公共物品和服务的固定成本用土地租金来支付,而边际成本则由向使用者收取使用费来弥补。

假定条件:(a)效用函数是连续、可微的;(b)相同的个体有共同的偏好,效用函数有私人产品 C 、土

地 T 和公共物品 P 组成 $U(C, T, P)$; (c) 政府追求人均福利最大化; (d) 存在最优的城市规模人口 N 。

相同个体的不同效用水平取决于距离城市中心位置的距离 t , 即 $U[C(t), T(t), P]$ 。

政府追求个人福利最大化, 即:

$$\int_0^{t^*} \frac{W[U(t)]}{NT(t)} \phi(t) dt \quad (1)$$

其中 W 代表福利函数, 满足稻田条件; N 为人口数; $\phi(t)$ 为城市住宅用地面积, t^* 代表位于城市中心位置。

约束性条件: (1) 土地数量充足, 所有土地都被利用。

$$\int_0^{t^*} \frac{\phi(t)}{T(t)} dt = N \quad (2)$$

(2) 相同个体的收入等于支出。

$$\int_0^{t^*} \frac{f(t) + C(t)}{T(t)} \phi(t) dt + P = NI \quad (3)$$

其中 I 为相同个体的收入, $f(t)$ 为消费私人物品的运输成本, 为了简化模型设定私人物品与其运输成本为线性关系, 不影响之后方程的求解。

构建满足条件的拉格朗日方程为:

$$L = \int_0^{t^*} \frac{W[U(t)]}{NT(t)} \phi(t) dt + \rho \left[\int_0^{t^*} \frac{\phi(t)}{T(t)} dt - N \right] - \varphi \left[\int_0^{t^*} \frac{f(t) + C(t)}{T(t)} \phi(t) dt + P - NI \right] \quad (4)$$

简化与距离市中心 t 无关的变量, 转换成汉密尔顿方程为:

$$H = \left\{ \frac{W[U(C, T, P)]}{N} + \rho - \varphi(f + C) \right\} \frac{\phi}{T} \quad (5)$$

一阶最优化条件为:

$$\frac{\partial H}{\partial C} = \left(\frac{W' U_C}{N} - \varphi \right) \frac{\phi}{T} = 0 \quad (6)$$

$$\frac{\partial H}{\partial T} = -\frac{\phi}{T^2} \left[\frac{W}{N} + \rho - \varphi(f + C) \right] + \frac{W' U_T}{NT} \phi = 0 \quad (7)$$

满足最优人口规模的假定为:

$$\frac{\partial L}{\partial N} = -\int_0^{t^*} \frac{W(U)}{N^2 T} \phi dt - \rho + \varphi I = 0 \quad (8)$$

将式(2)、(3)、(8) 带入到(7) 中整合可得到式(9):

$$\int_0^{t^*} \frac{U_T}{U_C} \phi dt = P \quad (9)$$

式(9) 表明在土地充足时, 土地租金的加总等于公共物品, 这表明在城市土地资源充足时, 政府追求社会福利最大化, 可依靠地租来提供公共物品。政府可采用垄断土地所有权的方式, 运用产权逻辑获得绝对租金来满足公共物品的融资需求。

当第一个约束条件不满足时, 在城市中存在土地资源稀缺的情况, 此时约束条件为:

$$\int_0^{t^*} \phi dt = \omega N \quad (10)$$

其中 ω 为城市人口密度。

在土地稀缺时存在土地的影子价格, 可计算城市中心土地的影子价格 μ :

$$\frac{\partial L}{\partial t^*} = \frac{\phi(t^*)}{T} \left[\frac{W(U)}{N} + \rho - \varphi(f + C) \right]_{t^*} - \mu \phi(t^*) = 0 \quad (11)$$

$$\mu = \frac{(W' U_T)_{t^*}}{N} = \varphi \left(\frac{U_T}{U_C} \right)_{t^*} \quad (12)$$

此时公共物品的融资来源于城市中的级差地租为:

$$\int_0^{t^*} \frac{U_T}{U_C} \phi dt - \left(N\omega\phi \frac{U_T}{U_C} \right)_{t^*} = P \quad (13)$$

式(13)表明在城市中当土地资源稀缺时,总地租减去不同位置土地的影子价格形成的级差地租成为公共物品的融资来源。政府倘若要获取级差地租来支撑公共物品的供给,可运用社会管理者的逻辑通过对土地征税的方式获取土地租金,进而满足公共物品的融资需求。

因此,无论是绝对地租还是级差地租,国家基于产权逻辑或社会管理者的逻辑都可以用土地租金来支撑公共物品融资。

为得到消费公共物品和私人物品的边际替代率,对公共物品求导得到式(14),将式(6)代入式(14)可得到式(15):

$$\frac{\partial L}{\partial P} = \int_0^{t^*} \frac{W'U_P}{NT} \phi dt - \phi = 0 \quad (14)$$

$$\int_0^{t^*} \frac{U_P \phi}{U_C} \frac{\phi}{T} dt = 1 \quad (15)$$

式(15)表明公共物品和私人物品的边际替代率加总为单位1,表明相同个体在两种物品消费替代加总固定情况下,个体减少私人物品消费会增加公共物品消费,公共物品的边际成本可以通过向使用者收取使用费来弥补。在公共物品的融资来源于土地租金时,通过向使用者收取使用费来弥补公共物品的边际成本。

政府收入 G 由土地租金的财政收入 L 和税收收入 $\beta f(E)$ 构成, E 为生产性公共品支出, $f(E)$ 表示经济性公共品支出带来的产出,满足 $f' > 0$ 且 $f'' < 0$, β 表示对产出征收的税率 ($0 < \beta < 1$), 假定土地租金的财政收入占政府财政收入的比重为 a ($0 < a < 1$), 即:

$$G = L + \beta f(E); \quad a = L/G; \quad L = aG \quad (16)$$

政府支出为提供公共物品 P , 并且公共物品 P 由生产性公共物品 E 和非生产性公共物品 M 组成:

$$P = E + M \quad (17)$$

在不考虑转移支付情况下,政府收支平衡为:

$$P = E + M = G = L + \beta f(E); \text{ 则 } M = \frac{\beta f(E)}{1-a} - E \quad (18)$$

在追求个体效用最大化时,假设相同个体的效用函数为拟线性:

$$U = U[(C(t), T(t))] + (1-\beta)f(E) + U(M) \quad (19)$$

相同个体效用函数满足 $U' > 0$, 且满足边际效用递减 $U'' < 0$ 。将式(18)带入到式(19)中可得:

$$U = U[C(t), T(t)] + (1-\beta)f(E) + U\left[\frac{\beta f(E)}{1-a} - E\right] \quad (20)$$

政府依赖土地租金提供公共物品,相同个体追求效用最大化时,对生产性公共物品 E 可得出一阶最优条件: $(1-\beta)f' + U\left(\frac{\beta f'}{1-a} - 1\right) = 0$ (21)

政府收入来自土地租金的财政收入和与生产性公共物品相关的税收收入,因此生产性公共物品 E 是 a 的隐函数,对土地租金的财政收入占政府财政收入的比重为 a 求导,可得

$$1 - \beta f'' \frac{dE}{da} + \left(\frac{\beta f'}{1-a} - 1\right) U'' \left[\frac{\beta}{(1-a)^2} f + \frac{\beta f'}{1-a} \frac{dE}{da} - \frac{dE}{da} \right] + U' \left[\frac{\beta}{(1-a)^2} f' + \frac{\beta}{1-a} f'' \frac{dE}{da} \right] = 0 \quad (22)$$

$$\text{整理可得: } \frac{dE}{da} = \frac{-U' \beta f' - \left(\frac{\beta f'}{1-a} - 1\right) U'' \beta f}{(1-\beta)(1-a)^2 f'' + (1-a)U' \beta f'' + (\beta f' - 1 + a)^2 U''} \quad (23)$$

因政府预算收支平衡时,生产性公共物品 E 和非生产性公共物品 M 之间存在替代关系,即:

$$\frac{dM}{dE} = \frac{\beta f'}{1-a} - 1 < 0 \quad (24)$$

又有生产性公共物品产出函数满足 $f' > 0$ 且 $f'' < 0$ 以及效用函数满足 $U' > 0$, $U'' < 0$, 可以得出:

$$\frac{dE}{da} > 0 \quad (25)$$

这表明相同个体在追求个体效用最大化时, 政府依赖土地租金提供公共物品将会出现生产性公共物品对非生产性公共物品的挤出。

(三) 以土地租金理论分析中国土地财政的实质

国家或政府运用产权逻辑和社会管理者的逻辑从人民群众手中获取剩余产品, 在以土地作为公共物品融资来源的假定下, 土地所有权的国有或私有将会对产权逻辑与社会管理者的逻辑的融合与分离产生不同的影响。在土地所有权性质由国有转为私有时, 如圈地运动的英国以及实施宅地法的美国等, 产权逻辑与社会管理者的逻辑呈现分离的状态, 土地私有使国家或政府只能运用社会管理者的逻辑征房产税收取级差地租来满足公共物品的融资需求。而保持土地国有的国家或政府, 产权逻辑与社会管理者的逻辑呈现出融合的状态, 在“普天之下莫非王土”的所有权性质下, 国家或政府可采用产权逻辑获取绝对地租, 也可采用社会管理者的逻辑征房产税收取级差地租来支付公共物品的建设。中国实行的就是土地国有的制度, 具体为城市土地归国家所有, 农村土地归集体土地所有。在归国家所有的城市土地上, 地方政府通过土地财政支持公共物品的融资。

在中国现有的语境下, 土地财政主要是指地方政府通过征收农村集体土地转变土地所有权属性, 以“招拍挂”形式将国有土地出让获得土地出让金, 以此填补地方财政收入的经济活动。尽管宪法规定, 国家为了公共利益的需要, 可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿, 但经验观察发现, 无论土地最终被作为公共用途、准公共用途还是明确的商业用途, 都要经过上述土地转换流程。这一土地转换流程的关键在于征地的实现, 地方政府之所以能够征到非公共利益用途的土地, 就在于农地所有权面对非公共利益征地时失去应有的法律保护, 以及政府征收权缺乏有效的约束。尽管分税制改革, 中央财权上收事权下放, 造成财源与责任严重不对称, 地方政府基于政绩考核开展地区竞争, 但这只是激发了地方政府的征地动机, 这一动机能够得以实现在于制度设计在农地所有权的保护与政府征收权的约束尚不完善。

土地财政最终在中国得到实施, 地方政府获取绝对地租, 三个制度安排缺一不可, 一是土地城乡分割制度, 以法律形式设定土地所有权属性, 为之后两个制度的实行提供前提条件; 二是农地征收制度, 在法律规定城市土地必须国有的原则下, 以土地征收权垄断土地市场, 为国家垄断土地供应获取绝对地租提供保障; 三是国有土地租赁制度, 运用产权逻辑获取地租收入。借助这三种制度安排, 农村集体土地的“级差地租”顺利地转化为国有土地的“绝对地租”。因此, 土地财政的实质是以农地征收为支撑, 将农村集体土地的级差地租转为城市国有土地的绝对地租, 以充实公共物品融资。也可以说土地财政是农村土地价值在农业用途与非农用途之间转换“价差”的最终实现形式, 是农村集体土地租金的“国有化”的结果。

五、土地财政与公共支出实证分析

在遵循受益原则和收入稳定性原则下, 公共物品融资的要素来源是土地, 政府以土地租金为收入来满足经济社会需要的公共物品。在理论分析中已有政府以土地租金为支撑提供公共物品, 将会出现生产性公共物品对非生产性公共物品的挤出, 下面将通过实证分析验证土地财政对公共物品支出的影响。

(一) 模型设定与变量选取

参考左翔等(2013)和范卓宇(2018)^[34]的研究, 采用地级市市辖区的面板数据进行实证检验, 将模型设定如下:

$$\ln y_{it} = \alpha + \beta_1 \ln land_{it} + \beta_2 x_{it} + \mu_i + \theta_t + \varepsilon_{it}$$

其中, y_{it} 代表第 i 个城市第 t 年的公共物品供给水平, 在实证分析中分为生产性公共物品供给水平和非生产性公共物品供给水平; 对 y_{it} 进行对数化处理即为 $\ln y_{it}$; 用 $land_{it}$ 刻画不同城市土地出让的变量, 本文使用土地出让成交价来表示, 土地出让成交价包括协议出让成交价和“招拍挂”成交价, 对 $land_{it}$

进行对数化处理即为 $\ln land_{it}$; x_{it} 为一组控制变量; μ_i 表示不可观测且不随时间变化的城市特征变量; θ_i 表示不可观测且随时间变化的城市特征变量; ε_{it} 为残差项。

在已有的研究中,衡量生产性公共品供给指标既有基础设施建设投资额(郑思齐等,2014)^[35]也有基础设施资本存量(葛扬等,2017)^[36]和基础设施建设存量(左翔等,2013;范卓宇,2018),然而基础设施建设投资额的指标选择,郑思齐等(2014)采用35个大中城市人均基础设施投资额来代替;基础设施资本存量的指标选择,葛扬等(2017)采用省级基础设施资本存量作变量;基础设施建设存量的指标左翔等(2013)和范卓宇(2018)都采用城市道路面积密度来衡量。本文采用人均城市道路面积来衡量基础设施建设存量而不是采用城市道路面积密度,主要是出于生产性公共物品和非生产性公共物品应在相同条件下进行对比的考虑。为了能够在相同条件下开展生产性公共物品与非生产性公共物品的对比研究,生产性公共物品的代理指标采用人均城市道路面积来衡量,人均城市道路面积是城市道路面积与城市常住人口的比值。土地出让成交价对人均城市道路面积的预期符号为正,土地出让成交价对衡量非生产性公共物品的中小学教师密度的预期符号为负。

土地出让的衡量指标,学者选取不同的衡量标准,有采用以土地出让金收入代替土地出让(杨圆圆,2010;吴群等,2010;蒋震,2014)^{[37~38][18]};或者以土地出让金额与财政收入比率代替土地出让收入(陈志勇等,2011)^[39];也有用土地出让面积(左翔等,2013;范卓宇,2018)衡量的。本文采用土地出让收入成交价代替土地出让,土地出让成交价包括协议出让成交价和“招拍挂”出让成交价。选取土地出让成交价作为土地出让的代理指标,是由于土地出让收入对于地方政府来说属于预算外收入,地方政府可以依据自身情况支配资金使用。地方政府无论是出于经济发展的目标,还是改善民生的目标,资金最终将会用于生产性公共物品和非生产性公共物品的建设中。

此外,在解释变量中引入一组控制变量,以控制其他因素对公共物品供给的影响。人口密度:一般而言,人口密度与道路交通等基础设施正相关,人口越密集,其所需要的道路交通等基础设施投入就越多;而人口越分散,其所需要的学校数量以及教师数量等教育投入就越大。财政自给率;财政自给率是一般预算收入/一般预算支出,较高的财政自给率表明地方政府预算内支出更多来源于本级的财政收入,如果资金充足,地方政府就更有动力加强公共物品的建设,尤其是生产性公共物品的建设。更高的经济发展水平提高了公众对公共品的需求,因此本文还引入了变量人均GDP、第二产业和第三产业之和占地区GDP生产总值的比重。

(二)数据说明与描述性统计

本文采用的数据来自《中国城市统计年鉴》《中国国土资源年鉴》和中国研究数据服务平台,其中土地出让成交价数据来自《中国国土资源年鉴》,其余数据来自《中国城市统计年鉴》和中国研究数据服务平台。由于部分地级市部分年份的数据不可得,剔除了数据缺失严重的部分地级市,最终选取了2004—2016年284个地级市的非平衡面板数据进行实证分析,表1列示了变量的描述性统计。

表1 变量的描述性统计

变量	样本值	均值	标准差	最小值	最大值
土地出让成交价(万元)	3490	802692	1694455.82	111.68	20597768
人均城市道路面积(人/平方米)	3217	10.52	7.43	0.02	108.4
人口密度(人/平方公里)	3232	989.4	968.4	13	14052
人均地区生产总值(人/元)	3480	45960	35409	1847	467749
中小学教师密度	3471	83.36	36.73	8.870	1215
财政自给率	3517	0.59	0.25	0.03	2.67
第二三产业占GDP比重	3511	92.78	7.40	36.80	99.97

(三)实证分析

表2给出了模型的回归结果,Hausman 检验拒绝了随机效应与固定效应无差异的假定,最终倾向选择固定效应模型,因此接下来只分析控制个体效应和时间效应下,固定效应(FE)模型下的回归结果。方程(1)、(2)是人均城市道路面积和中小学教师密度的混合回归,方程(3)、(4)是人均城市道路面积和中小学教师密度加入聚类稳健标准误的固定效应分析,结果显示无论是在混合回归还是在固定效应下,土地出让收入对人均城市道路面积(生产性公共物品)和中小学教师密度(非生产性公共物品)都有显著性影响,其中在人均城市道路面积(生产性公共物品)固定效应分析中,加入聚类稳健标准误之后,土地出让成交价对人均城市道路面积影响的显著性水平有所变化,从1%的显著性水平降为目前10%的显著性水平,回归系数显示土地出让成交价变动1%,人均城市道路面积(生产性公共物品)同方向变动0.02个百分点。无论是混合分析,还是固定效应分析,土地出让成交价对人均城市道路面积的系数都为正,与预期符号相同,这也表明土地出让收入对生产性公共物品的提供有正向促进作用。对比混合回归,土地出让成交价对人均城市道路面积(生产性公共物品)的固定效应分析其系数提高了0.03,这也表明对控制变量的限定起到了作用。土地出让收入对中小学教师密度(非生产性公共物品)的系数为负,与预期相符,加入聚类稳健标准误之后显著性依然稳定,系数为负说明政府依赖土地租金提供公共物品确实会出现生产性公共物品对非生产性公共物品的挤出。土地出让成交价提高1%,地方政府大量建设生产性公共物品,吸引更多的人口进入城市,最终将会导致中小学教师密度(非生产性公共物品)下降0.06%。

表2 土地财政与公共物品支出的实证分析

	(1) 人均城市道路 面积(对数)	(2) 中小学教师 密度(对数)	(3) 人均城市道路 面积(对数)	(4) 中小学教师 密度(对数)
土地出让成交价 (对数)	0.017 ** (0.020)	-0.059 *** (0.000)	0.020 * (0.059)	-0.060 *** (0.000)
人均地区 GDP (对数)	0.406 *** (0.000)	0.120 *** (0.000)	0.399 *** (0.000)	0.134 *** (0.000)
第二三产业 占 GDP 比重	0.004 ** (0.010)	-0.004 *** (0.000)	0.002 (0.592)	-0.004 (0.144)
人口密度 (对数)	0.028 * (0.096)	0.000 (0.973)	0.033 (0.350)	0.019 (0.254)
财政自给率	0.111 *** (0.003)	-0.023 (0.300)	0.073 * (0.099)	0.015 (0.576)
常数项	-2.943 *** (0.000)	4.248 *** (0.000)	-2.703 *** (0.000)	3.983 *** (0.000)
样本值	3148	3161	3148	3161
调整 R ²			0.401	0.054
F 值			106.602	8.710

注:括号内为P值;*表示 $p < 0.1$, **表示 $p < 0.05$, ***表示 $p < 0.01$ 。

控制变量方面,人均地区 GDP 和人口密度符号都为正,人均城市道路面积的系数都要大于中小学教师密度的系数,表明经济发展水平越高,人口越密集对公共物品的需求就越大。第二三产业占 GDP 比重对生产性公共物品(人均城市道路面积)系数为正,表明对人均城市道路面积的需求大,对非生产性公共物品(中小学教师密度)的系数为负,也正好说明在从农业向城市的人口流动过程中,大

量人口充实到第二第三产业当中,但这些外来流动人口的中小学子女却无法随父母流动。财政自给率对人均城市道路面积(生产性公共物品)的影响显著为正,对中小学教师密度的影响,在加入聚类稳健标准误之后,系数也为正,表明资金充足,地方政府就更有动力加强公共物品的建设,尤其是生产性公共物品的建设。

(四)稳健性检验

本文拟以替换解释变量的方式做稳健性检验,用土地出让面积替换土地出让成交价来对模型再次进行估计。土地出让面积与土地出让成交价具有高度相关性,但与中小学生学习教师密度不相关。考虑到地方政府征收的土地要进行“七通一平”,土地出让面积可能与人均城市道路存在相关性,因此用土地出让面积的滞后一期来对人均城市道路面积进行估计,估计结果如表3所示。

表3 土地财政与公共物品支出的稳健性检验

	(1) 人均城市道路面积 (对数)	(2) 中小学教师 密度(对数)	(3) 人均城市道路 面积(对数)	(4) 中小学教师 密度(对数)
土地出让面积 (对数)滞后一期	0.045*** (0.000)		0.038*** (0.004)	
土地出让面积 (对数)		-0.035*** (0.000)		-0.024*** (0.005)
人均地区GDP (对数)	0.385*** (0.000)	0.045*** (0.000)	0.387*** (0.000)	0.049** (0.015)
第二三产业 占GDP比重	0.007*** (0.000)	-0.002** (0.026)	0.004 (0.277)	-0.003 (0.247)
人口密度(对数)	0.009 (0.582)	-0.012 (0.168)	0.006 (0.865)	0.024 (0.163)
财政自给率	0.053 (0.138)	-0.027 (0.251)	0.016 (0.725)	0.014 (0.597)
常数项	-2.832*** (0.000)	4.446*** (0.000)	-2.539*** (0.000)	4.164*** (0.000)
样本值	2718	3161	2718	3161
调整R ²			0.404	0.011
F值			83.708	2.314

注:括号内为P值;**表示 $p < 0.05$,***表示 $p < 0.01$ 。

方程(1)和方程(2)是人均城市道路面积和中小学教师密度的混合回归,方程(3)和方程(4)是人均城市道路面积和中小学教师密度加入聚类稳健标准误的固定效应分析,模型估计结果显示,无论是在混合回归还是在固定效应分析中,土地出让面积对人均城市道路面积和中小学教师密度都显著,相比之前土地出让成交价的系数都有所提高,相比之前,在固定效应分析下,解释变量对人均城市道路面积的系数提高0.9倍,中小学教师密度的系数提高0.6倍,这可能是土地出让面积相对于土地出让成交价更少受其余因素影响,符号也与预期相同,结果比较稳定。控制变量中人均地区GDP依然显著,系数相比之前有所下降,第二三产业占GDP比重和财政自给率的符号没有发生变化,人口密度系数符号在土地出让面积估计中小学教师密度的混合回归中发生了变化,但这一变化并不显著也不稳定,在固定效应分析中符号成为了正号,与之前土地出让成交价的符号相同。

政府以土地租金为支撑提供公共物品,会出现生产性公共物品对非生产性公共物品的挤出,与以

往研究不同,本文将生产性公共物品与非生产性公共物品放在相同条件下展开对比研究,更能表现出生产性公共物品对非生产性公共物品的挤出。地方政府依靠土地租金支撑提供公共物品带来了其辖区内基础设施建设规模的扩大。采用人均城市道路面积作为衡量生产性公共物品的指标,土地出让成交价每提高1%,人均城市道路面积提高2%。土地出让收入作为预算外政府基金收入全部留存于地方政府,土地财政规模的不断膨胀,为开展城市基础设施建设提供了源源不断的资金来源,土地城市化现象加剧。

地方政府土地出让规模的扩大,对于非生产性公共物品的供给不仅没有增加,反而降低了其供给水平。以中小学教师密度来衡量的非生产性公共物品指标显示,土地出让成交价每提高1%,中小学教师密度下降0.06%。地方政府以土地租金为支撑提供公共物品,大量基础设施的建设吸引大量劳动力从农村流向城市,但在当前户籍制度和教育制度的限制下,中小学子女无法随父母流向城市,导致的结果就是以中小学教师密度来衡量的非生产性公共物品指标系数大幅下降。

六、以农地征收为支撑的土地财政不可持续与开征房产税

(一)以农地征收为支撑的土地财政不可持续

土地的自然垄断性和不可移动性使得土地租金是永续存在的,但土地租金的空间分布是有界限的,随着城市空间的扩展,单位土地在外延边际上的收益会递减,土地租金的空间分布会使征地在土地外延的边际收益恰好等于边际成本的那一点上停止。因此,在空间范围上,靠扩大城市边界的土地财政是有界限的,不可持续。

土地财政的不可持续性还体现在征地成本的限制性约束上。尽管土地租金永续存在,但地方政府还要权衡征地成本和地租收益之间的平衡。土地财政的不可持续性不在于地方政府在未来某个时点处于无地可卖的窘境,而在于征地成本对征地规模所构成的实际约束。在这里,“征地成本”不仅仅限于征地所做的经济补偿,还包括土地属性转换攫取租金所引发的利益主体之间紧张的社会关系和土地融资诱发的经济风险。

(二)社会风险和经济风险的聚集加剧使土地财政不可持续

农地所有权名存实亡,失地农民利益损失,土地属性转换带来巨额土地价差,必然引发利益主体关系紧张,社会风险的聚集加剧。城乡土地分割制度将农地所有权严格限定在农业用途上,否定了农村土地市场的发育和成长的合法空间,一旦农用土地转向城市用地,所有权的权能被立刻终止,这必然导致土地所有者的利益受损,暂且不讨论征地补偿标准低,即便以市场价格征收土地,由于存在禀赋效果(人们对失去的财产索取的价格往往要高于获得等量财产所愿意支付的价格)、现状偏见(人们出于对当前拥有财产的偏好,既不愿出售也不愿购买)、厌恶失去(人们对于失去财产所牺牲的效用要大于取得等量财产所获得的效用)^[40],人们对于失去的土地的保留价格往往要高于在市场上购买同等数量土地所愿意支付的市场价格。这使得依据市价补偿,同样存在损失。如果被征收的土地用于公共设施,则“保留价格”与市场价格的差额实际降低了公用设施的建设成本,出现被征地人承担部分社会福利改善的建设成本。根据中国经济增长前沿课题组(2011)调查发现,土地出让价格从2002年的每亩7万一路飙升,2007年土地价格每亩接近35万元,2008年和2009年更是猛然上升到每亩40万元和50万元。高额的土地出让金和“原用途补偿”原则下的土地补偿之间形成价差,加剧了被征地农民和村组织以及地方政府之间的紧张关系,加剧了社会风险。

区域和城市竞争的加剧,对公共物品融资的需求量增大。近些年来多数地方政府以土地作为担保和偿债来源举债进行土地融资,拓宽土地财政的收入渠道来支撑地方财政收入,将拿地环节的征地冲动在融资环节转化为举债冲动,加大了市场的经济风险。地方政府建立土地收储机构将所征收的土地作为自有资本金,以未来土地出让收益来评估现有土地市价,将其作为抵押品向商业银行进行融资和借贷。但这一融资渠道充斥着经济风险,只要征地的补偿是不完全的,征地的冲动就难以约束;只要土地能够获得高于征地补偿的估价,其融资的冲动就难以遏制。这无疑加大了地方政府的债务

负担,根据审计署2013年政府债务审计报告,截至2012年底,11个省级、316个市级、1396个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额34865.24亿元,占省市县三级政府负有偿还责任债务余额93642.66亿元的37.23%。完全依赖于土地出让金的贷款易受投资者预期的影响。当投资者预期房地产价格上涨,抵押品价格上涨,此时地方政府有充足的土地出让收入归还银行贷款,投资者也会加大房地产投资,极易引发大量资金脱离实体经济进入虚拟经济,形成资金的空转。但一旦出现众多投资者修正其预期,房地产的价格便会经历调整,引起抵押品价格下降,地方政府易出现债务违约。债务违约链条一旦蔓延将会影响整个经济的平稳运行。

(三)开征房产税的经济分析

对于中国当前是否开征房产税,公众的认识呈现纷杂,其中不乏有真知灼见,但也存在着误解与偏见。目前除重庆、上海试点外,在全国范围内对保有环节个人住房尚未全面开征房产税。依据宪法规定城市土地归国家所有。国家是土地的所有者,城市商品房实行房地分离的政策。有人认为西方国家征收房产税是因为土地是私有的,政府可以征税,在中国土地国有且房地分离不满足征税要求,也有人认为购买商品住房交过土地出让金,再开征房产税可能存在重复征税的问题。对此,笔者不赞同上述说法。

在中国,城市中确实是实行房地分离政策,但在经济与法理上并不否定征收房产税的正当性。因为国家可运用两种逻辑来获取剩余产品,产权逻辑与社会管理者的逻辑。在土地国有制下,产权逻辑与社会管理者的逻辑呈现融合,国家运用产权逻辑批租获取土地出让金,也可以通过社会管理者的逻辑开征房产税获取税收收入。土地出让金和房产税虽然表面上是对同一课税对象征税,但性质不同,体现的逻辑也不同,前者是产权逻辑,后者是社会管理者的逻辑。

倘若中国全面开征房产税,中国与西方国家之间也存在着异同。不同之处在于两点,一是产权逻辑与社会管理者的逻辑关系的不同。西方国家因土地私有产权逻辑与社会管理者的逻辑相分离,政府运用社会管理者的逻辑征收房产税来满足公共物品融资;而中国产权逻辑与社会管理者的逻辑相融合,国家运用产权逻辑批租土地获取土地出让金,以社会管理者的逻辑征收房产税。二是理论上政府获取级差地租的数量不同。西方国家将土地卖给个人,再征收房产税,征收土地所有者的一部分级差地租;而中国是将土地租给个人,再征收房产税,依据租金归产权者的产权逻辑,理论上政府要征收土地上的全部级差地租。相同点在于,无论是西方国家开征的房产税,还是中国要开征的房产税,都是政府在运用社会管理者的逻辑征收级差地租。

七、结语

利用土地租金为公共物品融资,是古典政治经济学一直坚持的观点,土地要素不可移动,土地租金永续存在,为公共物品融资提供稳定可靠的保障。以征收农村土地,转变土地属性获取国有土地的土地租金来支撑公共物品的提供,极大地推动了中国基础设施的建设,也向世界展现了中国城市化叹为观止的成就,但同时也应看到土地财政呈现的国家征收权与农地所有权之间不平衡的经济利益关系。这种经济利益关系是农村源源不断地向城市输送经济资源,城市的繁荣和公共设施的改善是以农村的地租损失为代价的。土地租金空间分布的特点和征收成本的存在,使得土地财政不可持续。在稳步推进房产税立法,未来全面开征房产税时,也应注意到我国“房地分离”的特殊情况。在“房地分离”的情况下,房产税的纳税主体是土地的承租人,依据租金归产权者的产权逻辑,土地承租人不仅无权获取土地租金,还需要将劳动、资本要素收入的一部分来缴纳房产税。在土地承租人以劳动或资本要素收入缴纳房产税之后,公共设施建设和维护得到提升,土地租金会因公共设施的改善而升值,这就会形成“以税抬租”和“以租增税”的循环。因此,全面开征房产税要充分考虑税率的设定、税收的征收方式以及公众的纳税负担。

在全面开征房产税时,还要考虑国有土地的租金如何保障不被侵蚀,在理论上,使用国有土地而不交或少交土地租金也是一种寻租行为,这就需要提前设定何种主体可以不交或少交土地租金,以尽

量减少国有土地租金的流失。经济学家 Loehr(2012)发现,在澳大利亚首都堪培拉实行的就是公有土地租赁制度。土地承租人通过政治游说,常常以低价获得 50 年或 99 年的公有土地的续租期,随即以高价将这些土地转租出去。频繁的攫取土地的行为最终导致了公地租赁制度的崩溃^[41]。在现实中,我国法律监督尚不完善,违法成本相对较低,如何保护国有土地租金不被侵害,提供更多公共物品满足公众需求,需要更多的制度设计。

参考文献:

- [1] 张晏,龚六堂.分税制改革、财政分权与中国经济增长[J].经济学(季刊),2005,(4):75-108.
- [2] 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006,(6):100-115,205.
- [3] 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,2011,46(11):4-20.
- [4] 孙秀林,周飞舟.土地财政与分税制:一个实证解释[J].中国社会科学,2013,(4):40-59,205.
- [5] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004,(6):33-40.
- [6] 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.
- [7] 陶然,陆曦,苏福兵,汪晖.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[J].经济研究,2009,44(7):21-33.
- [8] 刘佳,吴建南,马亮.地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析[J].公共管理学报,2012,9(2):11-23,122-123.
- [9] 余靖雯,肖洁,龚六堂.政治周期与地方政府土地出让行为[J].经济研究,2015,50(2):88-102,144.
- [10] 范子英.土地财政的根源:财政压力还是投资冲动[J].中国工业经济,2015,(6):18-31.
- [11] 周其仁.农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J].经济学(季刊),2004,(4):193-210.
- [12] 陈国富.财产规则、责任规则、不可转让规则与农地产权保护——农地征用中农民利益受损的法经济学分析[J].开放时代,2006,(4):64,65-75.
- [13] 蒋省三,刘守英,李青.土地制度改革与国民经济成长[J].管理世界,2007,(9):1-9.
- [14] 钱忠好,牟燕.征地制度、土地财政与中国土地市场化改革[J].农业经济问题,2015,36(8):8-12,110.
- [15] 夏方舟,李洋宇,严金明.产业结构视角下土地财政对经济增长的作用机制——基于城市动态面板数据的系统 GMM 分析[J].经济地理,2014,34(12):85-92.
- [16] 赵扶扬,王忬,龚六堂.土地财政与中国经济波动[J].经济研究,2017,52(12):46-61.
- [17] 杨灿明,詹新宇.土地财政的再分配效应——来自中国省际面板数据的经验证据[J].经济学动态,2015,(11):4-16.
- [18] 蒋震.工业化水平、地方政府努力与土地财政:对中国土地财政的一个分析视角[J].中国工业经济,2014,(10):33-45.
- [19] 邵朝对,苏丹妮,邓宏图.房价、土地财政与城市集聚特征:中国式城市发展之路[J].管理世界,2016,(2):19-31,187.
- [20] 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):88-98.
- [21] 左翔,殷醒民.土地一级市场垄断与地方公共品供给[J].经济学(季刊),2013,12(2):693-718.
- [22] 宋琪,汤玉刚.基于公共品资本化的地方财政激励制度研究——土地财政如何影响公共品提供[J].经济理论与经济管理,2016,(1):46-58.
- [23] 杜金华,陈治国.城市化、土地财政与城市公共产品供给——基于全国 70 个大中城市的实证分析[J].经济问题探索,2017,(8):94-100.
- [24] 严思齐,彭建超,吴群.土地财政对地方公共物品供给水平的影响——基于中国省级面板数据的分析[J].城市问题,2017,(8):8-14,83.

- [25] 贾点点. 中国“土地财政”性质及历史作用的政治经济学研究[J]. 政治经济学评论, 2018, 9(5): 170 - 188.
- [26] 胡乐明, 刘刚. 新制度经济学原理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 177.
- [27] 马克思. 1848年至1850年的法兰西阶级斗争[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 北京: 人民出版社, 1995: 452.
- [28] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下)[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 上海: 上海三联书店, 2009: 314, 317.
- [29] 方福前. 当代西方经济学主要流派[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 187.
- [30] 张人价. 重农学派的经济理论[M]. 北京: 农业出版社, 1983: 57.
- [31] 张燕喜, 石霞. 资本论与中国经济理论热点[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2009: 184.
- [32] Terry Dwyer, Dirk Loehr, 彭哲. 土地租税理论述评[J]. 经济资料译丛, 2014, (1): 1 - 23.
- [33] Richard J. Arnott, Joseph E. Stiglitz. Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size[J]. Quarterly Journal of Economics, 1979, 93(4): 471 - 500.
- [34] 范卓宇. 土地财政与地方政府公共品供给[D]. 南京: 南京大学, 2018.
- [35] 郑思齐, 孙伟增, 吴璟, 武贻. “以地生财, 以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究[J]. 经济研究, 2014, 49(8): 14 - 27.
- [36] 葛扬, 岑树田. 中国基础设施超常规发展的土地支持研究[J]. 经济研究, 2017, 52(2): 35 - 51.
- [37] 杨圆圆. “土地财政”规模估算及影响因素研究[J]. 财贸经济, 2010, (10): 69 - 76.
- [38] 吴群, 李永乐. 财政分权、地方政府竞争与土地财政[J]. 财贸经济, 2010, (7): 51 - 59.
- [39] 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, 134.
- [40] 汪晖. 城乡结合部的土地征用: 征用权与征地补偿[J]. 中国农村经济, 2002, (2): 40 - 46.
- [41] Dirk Loehr. Capitalization by Formalization? ——Challenging the Current Paradigm of Land Reforms[J]. Land Use Policy, 2012, (4): 837 - 845.

责任编辑、校对: 李品秀

Land Renting Tax and Land Financial Evolution: Economic Logic Based on Public Goods Financing

ZHANG Lei - lei¹, YAN Chen²

(1. School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China;

2. Department of Global, Gachon University, Seongnam - si, Gyeonggi - do 13120, Korea)

Abstract: This paper takes the financing of public goods as the entry point to expound the evolution of land finance with the theory of land rent and tax. Land rent is the best choice for public goods financing. When it is used by the government to provide public goods, productive public goods will crowd out non - productive public goods. Although land rent is sustainable, the land finance supported by farmland expropriation is unsustainable. The evolution of land finance from land expropriation to property tax is just the practice of land rent to enrich the financing theory of public goods. Under the principle of land nationalization, the government collects property tax on the personal housing with internal protection in the city, which in essence means the government collects differentiated land rent in the name of taxation.

Key words: Public Goods Financing; Land Rent; Land Finance; House Property Tax