

【土地问题】

土地财政对土地违法的影响及违法治理政策调整

龙开胜

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:在阐述土地财政构成的基础上,分析土地出让金和土地税这两类土地财政收入对土地违法的影响,从土地财政改革的角度提出土地违法治理政策调整的思路。结果表明,土地出让金是一次性收取的若干年的地租之和,土地税是国家依法无偿、强制取得的一部分国民收入,两者性质不同,对土地违法的影响机制也不相同。在全国层面、经济欠发达地区以及中、西部地区,土地出让金对土地违法产生显著正向作用,土地税对土地违法产生显著负向作用。但在经济较发达地区及东部地区,土地出让金和土地税对土地违法的作用不显著。因此,今后土地违法治理政策调整的思路是:实现土地税收对土地出让金的合理替代,改革土地财政形成机制,消除土地违法得以产生的财政动因。同时在这一过程中,也应采取差别化策略,不能在全国范围内搞一刀切。

关键词:土地财政;土地违法;土地出让金;土地税;治理

中图分类号:F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2013)03-0064-06

引 言

近年来,随着我国最严格土地管理制度的实施,土地违法现象得到有效治理。但我国人多地少,且当前工业化、城镇化和农业现代化发展对土地资源有着强烈的刚性需求,土地供需矛盾突出^[1],土地违法现象的空间蔓延态势明显^[2],违法形势依然严峻。土地违法的一个重要原因在于地方政府对以土地出让金为标志的土地财政的严重依赖。很长一段时间内,我国土地出让金属于地方政府财政预算外收入,是地方政府进行城市基础设施建设体现政绩的重要资金来源。研究表明,以土地出让金表征的土地财政对土地违法有着显著的正向作用,导致了土地违法的增长^[3-4]。由此可见,因分税制使得地方政府财政收入来源有限的条件下,加之我国土地资源政策尚不完善^[5],“卖地生财”的地方财政机制成为土地违法的重要诱因,这不利于土地资源的高效合理利用。因此,如何通过我国土地财政制度改革,以强化土地违法现象的治理,成为当前亟需解决的问题。

关于土地违法与土地财政关系的文献中,土地财政主要是指土地出让金^[3-8]。但实际上土地财政包括土地出让金、土地税、土地融资收入等多种类型的收入,并非仅指土地出让金收入。在国外,部分国家地方财力就主要来源于土地税收^[9-10]。这意味着,仅从土地出让金的角度探讨土地违法问题,显然难以全面概括土地财政对土地违法的影响。鉴于此,本文将在阐述构成我国土地财政的土地出让金和土地税收的基础上,分析这两类土地财政收入对土地违法的影响并进行经验检验,进而从土地财政改革的角度提出土地违法治理政策调整的思路,试图为相关政策制定提供参考依据。

一、土地财政构成及其对土地违法的影响:理论分析及经验检验

1. 理论分析

在已有的大多数研究中,土地财政是我国一些地方政府依靠国有土地使用权出让金收入来维持政府财政支出的代名词,又称“第二财政”,实为比较狭义的理解。2011年,我国土地出让收入占公

收稿日期:2012-11-29 在线优先出版日期:2013-03-05
基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(11JZD031);国家社会科学基金重大项目(09&ZD046)
作者简介:龙开胜,男,副教授,博士,主要研究方向为土地法学、土地制度与政策。

① 由《中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报》和《2011中国国土资源公报》数据测算而来。

共财政收入的比重达 30.36%^①,成为名副其实的“土地财政”。广义而言,土地财政泛指政府财政收入中与土地相关的税收收入和非税收收入。据此定义,在我国现行土地制度和财政制度下,土地出让金和土地税都是土地财政的构成部分。由于土地出让金和土地税的内涵和形成机制存在明显差异,在地方政府追求土地财政的过程中能够发挥的作用不同,因而对土地违法的影响也各不相同。

(1) 土地出让金及其对土地违法的影响

土地出让金是国有土地使用权出让所获得的全部价款,实质上是土地所有者出让土地使用权时一次性收取的若干年的地租之和,是国有土地所有权在经济上的体现。在我国现行财政体制下,土地出让金属于非税收收入,由地方政府全额支配。由于土地出让可以一次性收取未来若干年的土地收益,为地方政府弥补财政收入不足提供了便利,激励了地方政府卖地生财的冲动。地方政府为了获得足够的土地出让金用于城建体现政绩,往往需要快卖地、多卖地、早卖地^[11],从而引起卖地套利的短视行为,极易导致违规占用集体土地、突破建设用地控制指标、非法批地等违法行为盛行。同时,当前用于出让的国有土地主要依靠增量方式获取,既包括国家所有的土地,也包括国家征收的原属于农民集体所有的土地。因此,政府出让土地获得非税收入出让金的土地财政机制,实际上就是土地扩张与征占机制^[12]。随着土地扩张和征占规模的不断扩大,以及地方政府对土地出让金的追求而对土地违法行为的纵容,加之土地违法监管体系尚不完善,土地违法行为产生和得不到有效查处的可能性越来越大,威慑效应难以形成,一定程度上助长了土地违法行为。另外,在土地出让过程中,地方政府享有较强的主导权,土地使用者也有以更低的价格获得更多土地的冲动,这为“寻租”和腐败行为的产生创造了条件,低价出让国有土地使用权等违法行为的可能性也因此大为增加。由此判断,土地违法在土地出让金这一巨额利润驱动下不但得以产生,并且随着土地出让金的增长,土地违法现象将越严重。

(2) 土地税及其对土地违法的影响

土地税是以土地(不动产)为对象而征收的一类税收的总称,是国家依法无偿、强制取得的公共财政收入,属于国民经济收入的再次分配。由于土地具有固定性和永续利用性,是一种良好的稳定税源,因而土地税收是一种长期、稳定而又最有保障

的国家财政收入来源^[13]。在我国现行税制下,土地税收主要由房产税、耕地占用税、土地增值税、契税、城镇土地使用税等构成。其对土地违法的影响体现在:一方面,土地税由税务部门按照一定标准长期、分期、持续地征收,不同于一次性征收若干年地租总和的土地出让金。因此,土地税作为稳定的财政收入来源,可以弥补地方财政收入的不足,从而降低地方政府为短期内获得大量土地收益用于城市建设而不惜土地违法的风险,减少地方政府的土地违法冲动和对土地违法行为的纵容,有利于土地违法行为的有效查处,并形成威慑效应。另一方面,从国外土地税收征收情况看,土地税收主要来源于存量土地,减少了土地扩张和征占规模,而在我国,土地征占过程中的违法行为恰恰是土地违法的重要组成部分,减少土地征占规模也就相应地减少了这一过程中可能产生的违法行为。另外,土地税收是纳税人应尽的义务,具有明显的公开性和公平性,易于监督,公平的税负将有助于减少土地交易领域中的腐败和寻租行为。并且,适当的土地税负压力可以促使土地使用者集约利用土地,提高土地产出,减少土地闲置,促进土地资源合理利用,从而减少土地违法违规利用行为。由此推断,稳定、可持续的土地税收能够满足地方政府对公共财政收入的需求,降低了地方政府卖地生财的冲动,有助于减少土地违法行为。

2. 经验检验及计量结果分析

(1) 估计模型与指标

根据上文理论阐述结果,土地出让金和土地税收同属土地财政构成部分,但其性质不同,对土地违法的影响也将不同。因此,在模型中将土地出让金和土地税收作为两个独立变量。考虑到土地出让金和土地税收与经济、产业发展之间的紧密关系,为避免共线性对估计结果的影响,本研究没有纳入经济发展等其他控制变量。据此,设定计量模型形式为:

$$Y = \alpha + \beta_1 Landreve + \beta_2 Landtax + \varepsilon \tag{1}$$

式1中, α 为常数项, β_1 、 β_2 为估计系数, ε 为随机误差项。

Y 表示土地违法状况,采用本年发生违法案件涉及土地面积表征(单位:hm²)。数据来源于2000—2010年历年《中国国土资源年鉴》。

$Landreve$ 表示土地出让金数量(单位:10⁸元),数据来源于2000—2010年历年《中国国土资源年鉴》。

Landtax 表示土地税收数量。根据我国税收体系实际状况,该数据为房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契税等主要涉土税种收入之和(单位:10⁸ 元)。数据来源于 2000—2010 年历年《中国统计年鉴》。

(2) 计量结果及分析

根据上述模型,采用 1999—2009 年中国 30 个省、直辖市、自治区(不包括中国港澳台等地,西藏自治区数据缺失较多也未纳入)的面板数据进行

实证检验。由于各省份之间土地违法和土地出让金、土地税收状况存在明显差异,并且模型探讨的是所有样本的总体效应,因此模型估计采用固定效应模型并进行 GLS 估计。为避免自相关的影响,所有模型均进行未包含 AR(1)和包含 AR(1)项的回归估计,以便对模型效果进行对比。但限于篇幅,本研究仅列出效果较好的模型。按照全国范围、分经济发展程度和分地区等标准,得到不同的估计结果,见表 1。

表 1 固定效应 GLS 估计结果

解释指标	全国范围	经济发展程度分区		地域分区		
		较发达地区	欠发达地区	东部地区	中部地区	西部地区
α	1097.180*** (15.32)	1208.669*** (10.76)	916.363*** (13.13)	1222.807*** (11.95)	905.707*** (20.21)	814.469*** (10.27)
<i>Landreve</i>	0.479* (1.91)	0.188 (0.79)	3.540*** (4.47)	0.230 (0.99)	4.760*** (5.13)	3.210*** (4.87)
<i>Landtax</i>	-0.889* (-1.80)	0.399 (0.66)	-9.650*** (-5.25)	-0.236 (-0.37)	-5.968*** (-2.73)	-13.793*** (-3.45)
AR(1)	0.232** (2.07)	0.273** (2.43)	0.176** (2.15)	0.328*** (3.19)	— —	0.159** (2.17)
Adj. R ²	0.533	0.528	0.561	0.594	0.530	0.473
F	11.68	10.37	12.49	13.41	12.04	8.28
D—W	2.04	2.11	1.91	2.06	1.91	2.02
样本数	300	110	190	120	99	90

注:***、**、* 分别表示估计系数在 1%、5%、10% 的水平下显著,括号内为 T 检验结果;经济发展程度分区以 2009 年全国人均 GDP 为标准,当年人均 GDP 超过全国平均水平的省份归类为经济较发达地区,低于全国平均水平的省份归类为经济欠发达地区;地域分区与参考文献[3]同。

表 1 表明,不同估计模型的 Adj. R² 在 0.473~0.594 之间,F 值也较大,且所有模型的 D—W 值均接近 2,基本上消除了序列自相关,模型总体效果较好。所有估计模型截距均大于零,表明土地违法除了受到土地出让金和土地税收影响之外,其他因素的作用仍然存在,故模型中纳入两个自变量是可以接受的。具体结果分析如下:

第一,从全国范围看,在 10% 的显著性水平下,土地出让金(*Landreve*)对土地违法(*Y*)产生显著正向作用,土地税(*Landtax*)对土地违法产生显著负向作用。土地出让金每增长 1%,土地违法面积增长 0.479%;土地税每增长 1%,土地违法面积减少 0.889%。

第二,从经济发展程度分区看,在经济欠发达地区,土地出让金对土地违法产生显著正向作用,

土地税对土地违法产生显著负向作用。土地出让金每增长 1%,土地违法面积增长 3.540%;土地税每增长 1%,土地违法面积减少 9.650%。但在经济较发达地区,土地出让金和土地税对土地违法的作用,均不显著。

第三,从地域分区看,中、西部地区土地出让金的系数在 1% 显著性水平下显著为正,土地税的系数在 1% 显著性水平下显著为负。在东部地区,土地出让金和土地税的作用方向与预期符合,但没有通过显著性检验。这也表明,东部地区与较发达地区估计结果具有一致性,原因在于经济分区和地域分区存在一定重合,东部多数省份经济较为发达。

综上分析,在全国层面、经济欠发达地区以及中、西部地区,土地出让金和土地税对土地违法的作用方向相反,表明不同类型财政收入对土地违法

的影响确实存在差异,通过土地财政改革以治理土地违法现象具有理论和经验上的可行性。本研究也发现,在经济较发达地区及东部地区,土地出让金和土地税对土地违法的作用不显著,这可能与该地区经济发展水平较高有关^[14],意味着土地违法治理应采取差别化方案。

二、土地违法治理政策调整:实现土地税收对土地出让金的合理替代

以技术、行政和法律手段进行的土地违法治理,主要是对土地违法行为本身的控制,忽略了土地违法得以产生的经济基础。本文对土地财政和土地违法关系的揭示,为从土地财政制度改革的角度进行土地违法治理政策的调整提供了可靠依据。基于土地出让金和土地税的相互关系及其对土地违法的影响,今后我国土地违法治理政策调整的思路是:实现土地税收对土地出让金的合理替代,消除土地违法得以产生的财政动因,从财政制度设计根源上解决土地违法问题。

1. 基本内涵

以土地税替代土地出让金的土地违法治理政策调整思路,实质是重构土地财政的形成机制,消除土地违法得以产生的财政需求冲动。具体包含以下两方面含义:一是在形式上,实现土地税对土地出让金在总量规模上的替代,即土地财政收入总规模增加或者不变的情形下,土地税收增加,土地出让金减少,土地财政收入结构得到优化;二是在性质上,以土地税收的方式改造土地出让金,即将一次性收取的土地出让金按照分期、可持续的税收方式收取,以土地税收的方式调节土地地租收入。在这里,不论是规模上的替代,还是地租调节方式的改变,都是要在完善土地税收制度和土地出让金制度的基础上,从根本上改革土地财政的形成机制,从而达到减少土地违法的目的。由此可见,以土地税替代土地出让金并不是简单地将金改税,也没有否定土地财政收入在我国经济社会发展中的作用。

2. 具体途径

(1) 强化已有土地税种的征收

这一途径是增加土地税收规模的要求。首先,要强化土地税征收的基础性工作,完善土地登记制度,明晰土地产权,建立完整的土地税收档案,构建高效的信息网络,为土地税征收提供依据;其次,要

加强土地税征收监管,坚决查处偷税、逃税、漏税行为,做到耕地占用税、土地增值税、契税、城镇土地使用税、房产税等已有土地税种的及时、足额征收;三是要理顺现行土地税收制度,撤并性质相同、重复征收的土地税种,合理设定税率,保证纳税人的积极性,从而达到增加土地税收规模的目的。

(2) 改革纯粹“价高者得”的土地招拍挂制度

纯粹“价高者得”的土地招拍挂制度有利于土地出让金规模增长,驱动了土地违法的增长。改革纯粹“价高者得”是通过减少土地出让金规模实现土地违法治理目标的体现。未来土地招拍挂制度的改革方向是变纯粹“价高者得”为“综合最优者得”,即不以土地出让金最高为唯一标准,而是综合考虑土地用途、土地出让金和土地使用者实力后确定土地使用者,避免土地价格畸高,从而改善土地财政的形成机制,减弱地方政府卖地生财的冲动。

(3) 增加土地保有环节税收

在土地出让金规模减小情形下,要保证土地财政收入有持续稳定的来源,途径之一就是设置新的土地税种。目前,我国土地出让金、耕地占用税属于土地取得环节的财政收入,土地增值税、契税则属于交易环节的税收,土地保有环节的税收很少。因此,通过完善房产税、城镇土地使用税或者增设新的物业税种,从而将一次性收取的若干年地租总和分解为长期的土地保有环节税收,实现对土地出让金这一地租收入调节方式的改变,转变土地财政收入性质,既有利于减少短期内的土地出让金总规模,也有利于增加长期的土地税收总规模,是土地违法治理政策调整的关键所在。

(4) 差别化的土地税代替土地出让金政策

模型检验结果表明,土地税和土地出让金对土地违法的影响因区域和经济发展水平的差异而不同,这意味着以土地税代替土地出让金需要差别化方案。具体而言,在经济欠发达的中、西部地区,土地市场尚不完善,且土地税对土地违法的边际负效应远远大于土地出让金的边际正效应,土地税代替土地出让金的强度和速度可以弱一些,这有利于在控制土地违法行为的同时显化土地价值,增加土地财政收入;在经济较发达的东部地区,土地出让金和土地税收对土地违法的影响均不显著,因此强化土地税对土地出让金的调节作用,合理设计土地保有环节税收制度,以税收方式实现土地所有权的经济价值,在获得可持续的财政收入的同时减少土地

违法行为,将能够为中、西部地区提供违法治理政策调整的示范。另外,东部地区经济较为发达,地方政府财政收入来源相对广泛,土地违法治理注重土地财政改革的同时,还要注意经济发展质量和结构调整,这也是部分模型估计结果不显著所暗示的政策启示。

三、研究结论与讨论

以土地出让金为主要收入来源的土地财政是我国土地违法增长的重要财政动因,改革土地财政制度,实现土地违法的有效治理尤为必要。在分析构成我国土地财政的土地出让金和土地税的基础上,运用1999—2009年全国30个省份的面板数据,揭示了土地出让金和土地税对土地违法的影响。结果表明,土地出让金对土地违法有显著正向作用,土地税对土地违法则有负向作用,并且还表现出区域差异性。这意味着,财政制度设计与土地违法之间存在紧密关系,改革土地财政制度有助于从财政制度根源上解决土地违法问题。基于理论阐释和经济计量的分析结果,提出了土地违法治理政策调整思路,即实现土地税对土地出让金的合理替代,改变土地出让金这一地租收入的调节方式,改革土地财政形成机制,从而达到土地违法治理的最终目的。在土地税代替土地出让金的过程中,也应注意根据区域实际情况,采取差别化的方案,不应一刀切。

不过,也有研究指出,土地税收和土地出让金属于不同性质的收益,以土地税收替代土地出让金不具有理论上的正确性,两者转化存在理论上的障碍,也不利于土地的市场化管理^[15];但也有研究指出这种观点是把以税收方式替代土地出让金的改革设计简单化了^[16],由此可见两者关系之间的争议。本研究认为,从地租调节方式的视角来看,以税收方式调节地租在经典理论中已有论述^[13],而实现土地税收对土地出让金的合理替代的土地违法治理政策调整思路,仍然是采用税收手段调节地租收入,仅仅意味着地租调节方式的改变,具有理论上的可行性。同时,本研究提出的土地违法治理思路,核心内容就是要改变土地财政收入形成机制,并没有否定“土地财政”及其在我国经济社会发展中的作用。并且增加土地税收也是以土地出让制度改革为前提的,并不是说土地税收和土地出让金要同时增长,也不是征收重税,这不符合纳税

人的根本利益。另外,尽管本研究认为增加土地保有环节税收有助于土地违法治理,但土地税制改革(如房产税抑或物业税设置等)并非单纯为了解决土地违法问题,而是涉及经济、民生等众多领域的复杂问题,本文没有深入阐述,需要在未来其他研究中予以加强。

参考文献:

- [1]徐绍史.促节约 守红线 惠民生——纪念第21个全国“土地日”[N].经济日报,2011-06-25.
- [2]陈志刚,王青,赵小凤,等.中国土地违法现象的空间特征及其演变趋势分析[J].资源科学,2010,32(7):1387-1392.
- [3]龙开胜,陈利根.中国土地违法现象的影响因素分析——基于1999—2008年省际面板数据[J].资源科学,2011,33(6):1171-1177.
- [4]梁若冰.财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法[J].经济学(季刊),2009,9(1):283-305.
- [5]陈利根,龙开胜.我国土地资源高效配置的政策阻碍及改革建议[J].南京农业大学学报:社会科学版,2012,12(3):60-65,72.
- [6]胡传景,欧名豪,沈士芹.浅析地方政府土地违法现象[J].中国房地产金融,2007(2):34-37.
- [7]耿未名,许月明.论土地违法行为的内部制度成因[J].河北学刊,2012,32(3):199-201.
- [8]周小丹.浅议新形势下地方政府的土地违法行为[J].唯实,2009(6):47-51.
- [9]贾康,刘微.“土地财政”:分析及出路——在深化财税改革中构建合理、规范、可持续的地方“土地生财”机制[J].财政研究,2012(1):2-9.
- [10]王克强,刘红梅,张璇.美国土地财政收入发展演化规律研究[J].财政研究,2011(2):73-76.
- [11]吴强华.守卫者·护航者·推进者——甘藏春在国新办新闻发布会答记者问摘编[N].中国国土资源报,2011-04-20.
- [12]黄小虎.解析土地财政[J].中国税务,2011(1):36-38.
- [13]毕宝德.土地经济学(3版)[M].中国人民大学出版社,1998:458-462.
- [14]龙开胜,陈利根.经济增长与土地违法的库兹涅茨曲线效应分析[J].中国土地科学,2011,25(7):13-18.
- [15]何振一.物业税与土地出让金不可替代性简论[J].中国国土资源经济,2004,17(7):4-6.
- [16]胡洪曙,杨君茹.财产税替代土地出让金的必要性及可行性研究[J].财贸经济,2008(9):57-61.

(责任编辑:刘浩)

The Impact of Land Finance on Land Violations and Relevant Governance Policy Adjustment

LONG Kaisheng

(College of Public Administration ,Nanjing Agricultural University ,Nanjing 210095 ,China)

Abstract: Based on the explanation of land finance structure ,this paper is to explore the impact of land finance such as land transfer revenue and land taxes on land law violations ,as well as to make policy suggestions on the readjusted governance approach to land law violations from the view of land finance reform. The result shows that , land transfer revenue is the several years' land rent collected in a lump sum ,and land taxes are a part of national income ,levied freely and compulsorily by government. Therefore ,land transfer revenue and land taxes have different attributes ,and their impacts on land law violations are also different. At the wider national strata ,especially in the under-developed and central and western areas ,land transfer revenue has a significant positive effect on land law violations ,and land taxes have significant negative effect. However ,land transfer revenue and land taxes have no significant effect on land law violations in the developed and eastern areas. In future ,the direction of governance policy readjustment against land law violations is to reform the formation mechanism of land finance ,to reasonably replace land transfer revenue with land taxes ,and to eradicate the driving force of land finance for land law violations. Finally ,in the process of reform ,it is necessary to take differential strategies suitable to local conditions ,and not to make it rigidly uniform nationwide.

Key words: Land Finance ; Land Law Violations ; Land Transfer Revenue ; Land Taxes ; Governance