

# 地方政府财政压力、土地 财政与房价<sup>\*</sup>

徐璐 周健雯 施雨欣

**内容提要** 本文通过理论分析结合经验研究，从制度因素出发探讨地方政府财政压力对城镇房地产价格的影响及其作用机制。研究显示，分税制改革后地方政府财政压力出现明显变化，土地财政现象同期出现。地方政府的财政压力对城镇房地产价格有显著正向影响，而土地财政也是房价变化的重要中间影响因素。在分税制改革后，地方政府财政压力增加，导致土地财政规模与依赖度扩大，地方政府出让土地行为会影响土地出让市场和房地产市场参与者行为，均将进一步推高商品房价格。因此，本文建议在维持房产市场价格稳定方面，需重视财政制度建设，减轻地方政府财政压力，通过规范地方政府预算外收入与土地出让制度，限制地方政府依赖土地财政的程度，以抑制房地产市场的价格波动。

**关键词** 财政压力；土地财政；商品房市场；房价

**作者** 徐璐，中国人民大学信息资源管理学院讲师；周健雯（通讯作者），全国社会保障基金理事会副主任科员；施雨欣，中国人民大学财政金融学院本科生。

<sup>\*</sup> 本文得到国家自然科学基金青年项目“银行业竞争政策的实施效果及影响机制研究”（项目编号：71903189）以及中国博士后科学基金面上项目“多元所有制银行市场中强化竞争的风险和福利效应”（项目编号：2019M660052）的资助。

## 一、引言

我国在 20 世纪 70 年代末开始探索住房制度改革，并进行了一系列试点工作。1981 年经国务院批准，中国房屋建设开发公司正式成立，负责推进房屋建设的商品化。直至 20 世纪 90 年代末，国务院正式要求停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系，标志着我国住房制度改革的基本完成。随后，房地产开发企业如雨后春笋般迅速成立，开启了我国房地产市场化发展的大幕。随着市场化改革的逐渐深入，我国房地产行业的发展也进入快车道。

依据马克思主义政治经济学理论，住房作为一种商品，同样具有价值和使用价值双重属性。但当前商品房价格持续攀升，使得其使用价值也即居住功能逐渐淡化。使用价值与价值的错位导致投资和投机行为随之增加。图 1 展示了我国自 2000 年以来，各类商品房价格的变化趋势。数据显示，我国商品房平均价格从 2000 年的 2 112 元每平方米，攀升至 2017 年的 7 892 元每平方米，涨幅接近 3 倍，其中住宅商品房价格与商品房平均价格上升趋势基本保持一致。特别是在如北京、上海等一线城市，房价已经远超普通劳动阶层的购买能力；而在一些三四线城市，则出现了房价虚高与大量住房空置并存的情况。马克思认为满足创造价值的劳动者的“衣食住行”需求是实现劳动力再生产的最基本条件，目前商品房市场上的这些现象都对我国特色社会主义建设和民生保障等产生了负面影响。在此期间，尽管中央政府连续推出包括“提高首付比例”

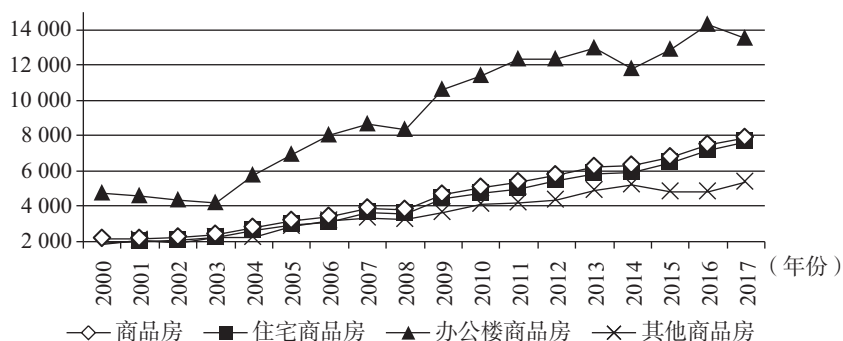


图 1 2000—2017 年我国商品房销售价格（元/平方米）

数据来源：国家统计局。

“限购”“限价”等一系列调控政策，但房价依旧居高不下。对此已有研究也尝试从多个角度探讨推动房价持续上涨的因素，包括从新古典经济学理论出发认为价格由市场供求决定，分析供给方（开发商）的成本、供给量，以及需求方（购房者）的预期、需求量等因素；从宏观经济和政策角度出发，分析经济增长、利率波动、调控政策等因素；以及从政治经济相关视角出发，分析土地制度改革、土地供给垄断性、土地财政等因素。<sup>①②③④⑤⑥</sup>但是，目前的研究多集中于房价影响因素的经验研究，较少将理论分析与实证检验相结合，分析各因素的影响效应，特别是多种因素间的相互作用和传递关系。因此，本文着重分析制度性因素，包括分税制改革后政府财政压力的变化以及同期应运而生的土地财政对房价的影响效应，进一步探讨因素间影响的传导关系，从而明晰制度性因素对房价的作用机制。

20 世纪 90 年代末，我国开始实行分税制改革，地方政府财政压力随之明显增加。我们通过统计近年来财政缺口和商品房价格相关数据，分析得到以下经验事实：近年来地方政府的财政缺口持续扩大，截至 2016 年全国财政缺口已超过 7 万亿元；且财政缺口的扩大趋势与商品房价格上升趋势相近，同时财政缺口率（财政缺口占财政收入比重）与房价增长率的变化趋势亦趋同，如表 1 所示。因此，地方政府的财政压力可能是导致房价上涨的重要因素之一。但是，已有研究很少深入分析，地方政府的财政压力是否直接对房价产生影响，亦或存在一定的中间传导机制？围绕此问题，本文在现实背景和经验事实分析的基础上，结合政治经济学的理论框架，对财政压力、土地财政和房价间的相互关系和影响机制，进行了深入的理论探讨，并由此提出两个研究假设。随后，基于 2004—2016 年中国 31 个省市的面板数据，使用逐步回归法进行实证检验。研究结果显示，随着分税制改革的深入，地方财政压力不断增加，同期出现的土地财政规模有所扩大，政府对其的依赖度亦有所提升。财政压力和土地财政都对房价有显著的正向作用，但是土地财政同样也是财政压力影响房价的重要中间传导因素。本文的理论分析和结论有助于从制度和地方政府行为角度理解我国房价持续高涨

① 沈悦、刘洪玉：《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》2004 年第 6 期。

② 况伟大：《预期、投机与中国城市房价波动》，《经济研究》2010 年第 9 期。

③ Wu, J., Gyourko, J., Deng, Y., “Evaluating Conditions in Major Chinese Housing Markets”, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 42, no. 3 (2012), pp. 531–543.

④ 邓柏峻、李仲飞、张浩：《限购政策对房价的调控有效吗》，《统计研究》2014 年第 11 期。

⑤ 平新乔、陈敏彦：《融资、地价与楼盘价格趋势》，《世界经济》2004 年第 7 期。

⑥ 宫汝凯：《分税制改革与中国城镇房价水平——基于省级面板的经验证据》，《金融研究》2012 年第 8 期。

的现象，进而为通过财政改革和完善土地制度、抑制房价过度上涨、保障民生提供有益参考。

表 1 财政缺口和房价的变化情况

| 年份<br>指标 | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 商品房价格（元） | 3 367  | 3 864  | 3 800  | 4 681  | 5 032  | 5 357  | 5 791  | 6 237  | 6 324  | 6 793  |
| 财政缺口（亿元） | 12 127 | 14 766 | 20 598 | 28 441 | 33 271 | 40 187 | 46 110 | 50 729 | 53 338 | 67 236 |
| 房价增长率（%） | 6.3    | 14.8   | -1.7   | 23.2   | 7.5    | 6.5    | 8.1    | 7.7    | 1.4    | 7.4    |
| 财政缺口率（%） | 66     | 63     | 72     | 87     | 82     | 76     | 75     | 74     | 70     | 81     |

数据来源：何杰平总编：《中国财政年鉴》（2017），北京：中国财政出版社，2017 年，以及国家统计局网站，比例由笔者计算得出。

本文接下来的结构安排如下：第二部分为相关研究文献综述；第三部分详细阐述了财政压力对土地财政的影响机制，以及土地财政对房价水平的影响渠道，并基于此提出本文的研究假设；第四部分为模型设定、变量选取和回归结果分析；第五部分是结论和政策建议。

## 二、文献综述

房地产价格的持续上涨，吸引了大量资金进入已经过热的房地产行业，导致资源的错配，不利于经济结构的优化调整 and 新时代中国特色社会主义建设，引起国家 and 政府的高度关注，对此学者们从多个角度对影响房价的因素进行了分析。第一，市场供给和需求因素。从供给方和需求方的均衡关系出发，分析市场供求对房价的影响。陈建东等研究指出，我国住房市场供求因素对房价波动有显著影响，居民可支配收入的提升，增加了市场的整体需求，促使房价上涨。<sup>①</sup> 韩立彬和陆铭基于土地空间配置政策指出，土地供给和需求存在空间上的错配，是不同城市之间房价分化的根源。<sup>②</sup> 第二，利率和货币因素。利率和货币政策的实施，能够通过调节市场上资金的基数和流向，引导房地产价格进行调整。平田英明等人基于全球数据的研究发现，利率对房价有显

① 陈建东、程树磊、姚涛：《住房供求、地方政府行为与房地产市场调控有效性研究》，《经济理论与经济管理》2014 年第 9 期。

② 韩立彬、陆铭：《供需错配：解开中国房价分化之谜》，《世界经济》2018 年第 10 期。

著的负向影响,且房价的波动幅度随时间逐渐增大。<sup>①</sup>而段忠东和曾令华从房价和货币相互影响的角度指出,货币供给增加能够提升房价,同时房价的上涨在改变货币需求稳定性的同时,也增强了货币供给的内生性,因此中国房价的高涨也是市场流动性的重要来源之一。<sup>②</sup>第三,房产政策因素。近年我国相继出台了一系列房地产调控政策,包括限购令政策、公积金政策、房补政策等,这些政策法规同样被认为是影响房价的重要因素。邓柏峻等利用 2008—2013 年部分城市颁布限购政策的数据进行研究发现,限购政策的实施具有一定的时滞性,但是确实能够有效抑制城市房价的上涨,且在“房价上涨过快”城市效果更好。<sup>③</sup>李迎星等基于我国 70 个大中城市房价数据研究发现,限购政策在短期内能够有效抑制房价上涨,但存在城市间的明显差异,且房价会随着限购政策的放松而重新上升,因此长期效果并不显著。<sup>④</sup>第四,预期和投机因素。一些学者从行为经济学角度出发,提出预期和投机行为通过改变人们的消费结构和投资偏好影响房价走势。况伟大基于住房存量调整模型,证实了预期和投机对中国城市房价波动影响显著,研究结果显示市场适应性预期的作用较大,上期房价上涨,会导致市场投机行为增加,带动本期房价上涨。<sup>⑤</sup>郭金兴指出房地产价格的波动性表明房地产不仅是一般消费品或耐用消费品,决定其价格的不仅有土地及建筑成本和消费者客观需求,还有作为投资工具的预期收益和资产升值的潜力,这是虚拟资产的一种体现。<sup>⑥</sup>

已有研究从多个角度对房价上涨的因素进行了有益探讨。然而,随着我国经济转型的深化,近年来学者们结合我国土地改革、住房市场化改革以来企业所有制结构的变化特点,从马克思主义政治经济学的劳动再生产理论、需求理论和地租理论等出发,分析我国近年来高房价的原因,包括使用价值和价值的偏离、宽松的货币政策、地方政府行为如土地市场垄断和土地财政等。<sup>⑦⑧</sup>学者们注意到在分税制改革的制度背景下,地方政府面临的财政压力逐渐增大,引发了一系列政府行为,对房价的波动产生

① Hirata, H., Kose, M. A., Otrok, C., et al., “Global House Price Fluctuations: Synchronization and Determinants”, *Social Science Electronic Publishing*, 2013.

② 段忠东、曾令华:《房价冲击、利率波动与货币供求:理论分析与中国的经验研究》,《世界经济》2008 年第 12 期。

③ 邓柏峻、李仲飞、张浩:《限购政策对房价的调控有效吗》,《统计研究》2014 年第 11 期。

④ 李迎星、田露、杨梦:《限购政策是否降低房地产价格增速?》,《系统工程理论与实践》2019 年第 4 期。

⑤ 况伟大:《预期、投机与中国城市房价波动》,《经济研究》2010 年第 9 期。

⑥ 郭金兴:《房地产的虚拟性及其波动》,天津:南开大学出版社,2005 年,第 10 页。

⑦ 刘凤义、杨善奇:《我国住房问题的政治经济学分析》,《当代经济研究》2017 年第 3 期。

⑧ 王柏杰、何炼成:《房地产价格高涨的政治经济学解释》,《西北农林科技大学学报》2013 年第 2 期。

显著影响。因此对于房价影响因素的探究，需要结合相关的财政和土地制度背景，并综合考虑政府行为对房价的影响。而本文正是以政治经济学理论为指导，基于分税制改革的背景，考察改革后地方政府的财政压力变化，以及由此引发的土地财政行为对房价的影响效应，并着重探讨二者之间是否存在中间传导。本文的内容与土地财政和房价关系的研究密切相关。学者普遍认为政府对于土地财政的依赖，会显著影响地价，从而提高商品房价格。张双长和李稻葵指出，地方政府越依赖土地财政，该地区的房价指数就越高，且地方政府在此过程中越容易出现不愿实行中央抑制房价政策的行为。<sup>①</sup> 周彬和杜两省构建房地产市场的一般均衡模型，得出“土地财政”必然导致房价持续上涨的结论，提出现有土地财政制度下，地方政府的竞争行为会提升土地价格，而地价对房地产价格和成交量具有显著的正向影响。<sup>②</sup> 同时，学者指出财政压力对房价也有显著正向影响。宫汝凯提出，地方财政不平衡是影响房价的重要因素。<sup>③</sup> 郭珂研究发现，土地财政依赖、财政缺口与房价三者之间存在显著的相互反馈机制。<sup>④</sup> 李一花和化兵研究发现，财政赤字水平越高，土地财政对房价上涨的促进作用越强。<sup>⑤</sup>

综上所述，现有研究为房价变化影响因素分析以及分税制改革后地方政府财政压力、土地财政与房价的关系探讨提供了丰富的理论和经验基础。但是从上述文献回顾可以看出，目前学界的讨论主要集中于，运用实证方法论证土地财政对于房价的影响，而地方政府财政压力对房价影响机制的研究尚显不足。已有研究认为财政压力和土地财政都能够提升房价，但并未从理论逻辑上理清二者对房价产生影响的机制和是否有中间传导作用。因此，本文提出如下问题：分税制改革后财政压力的变化如何影响土地财政？进一步财政压力是否对房价产生影响，这种影响是否与土地财政有关，也即土地财政是不是财政压力影响房价的中间传导因素？

针对这些问题，本文主要展开如下研究工作。首先，以政治经济学理论为指导，梳理分税制改革进程以及在此过程中地方财政压力的变化，同时分析财政压力对土地财政依赖度的主要影响，以及土地财政对房价的作用机理。随后，文章基于理论分析，提出财政压力影响地方政府对土地财政的依赖，并且存在通过土地财政影响房价的间

① 张双长、李稻葵：《“二次房改”的财政基础分析——基于土地财政与房地产价格关系的视角》，《财政研究》2010年第7期。

② 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》，《财贸经济》2010年第8期。

③ 宫汝凯：《财政不平衡和房价上涨：中国的证据》，《金融研究》2015年第4期。

④ 郭珂：《土地财政依赖、财政缺口与房价——基于省际面板数据的研究》，《经济评论》2013年第2期。

⑤ 李一花、化兵：《财政赤字、土地财政与房价的关系研究》，《中央财经大学学报》2018年第11期。

接作用机制。最后，通过经验数据，对所提出的假设进行实证检验并提出政策建议。

### 三、理论分析与研究假说

#### (一) 我国财政分权改革的制度背景及其影响

##### 1. 财政分权改革与政府财政压力

我国的财政分权制度改革由上而下进行，主要经历了三个阶段，包括 1950—1978 年中央政府高度集权阶段，1979—1993 年的地方财政包干阶段和 1994 年至今的分税制改革阶段。高度集权阶段，我国处于计划经济体制，政治和经济都在中央层面高度集权，地方财政收入几乎全部上缴。计划分配划拨资金，使得地方政府缺乏有效增加财政收入的激励，发展经济的能动性较差。因此 1978 年前后中央政府财政出现紧张现象，地方财政收入增长幅度小，实现经济发展和社会进步是当时的首要任务。

1978 年改革开放后，为激发地方政府招商引资和经济建设的积极性，以财政包干体制替代统收统支的财政分权方式。通过财政包干，地方政府基本摆脱中央政府的代理人角色，转变为地方利益代表的主体，地方经济蓬勃发展，地方政府财政收入增长，国家财政收入亦随着地方财政收入的增加而稳步提升。与此同时，随着地方经济日益发展，地方财政收入占全国财政收入的比重稳定上升，中央政府财权旁落，中央财政收入占全国财政收入的比重逐步下降至 1993 年的 22.02%。此时，中央政府宏观调控能力下降，地区保护主义和地方本位思想在全国影响扩大，经济发展资源过于集中，经济过热现象出现，通货膨胀严重。

为解决中央财政财力不足和地方保护主义的难题，中央决定在 1994 年进行分税制改革，目的是改善中央政府的财政状况，并确立中央与地方的委托代理关系，给予地方政府一定财政自主权，以保障地方增长的可持续性。此后，中央政府财政收入占全国的比重跳跃式提升，后稳定在 50% 上下，中央政府的财政状况在分税制后得到明显改善，财政盈余逐步稳固。宏观经济实现了软着陆，调控能力逐步增强，经济持续稳定增长，高通胀压力得到缓解。但是，也有学者指出，分税制改革同样带来了一些地方发展的问题：由于法律法规和转移支付制度尚未完善，地方政府财权和事权开始出现不对等，地方财政的猛然收紧，直接导致地方政府为增加财政支出建设地方经济，将任期内扩张财政收入的手段，放在较为短期的土地财政上，不利于经济的结构优化

和长期增长。<sup>①</sup> 图 2 显示，分税制改革后，1994 年地方政府财政收入明显下降。1993—1994 年间，地方政府财政收入占全国财政收入的比重，从 77.98% 突然降到 44.30%；而财政收入减半的同时，财政支出压力并没有减少，仍然维持在 1993 年的 71.74% 左右，财政支出所占比重持续超过 70%，高支出比例和低收入比例直接地反映了地方政府财政压力的陡增。

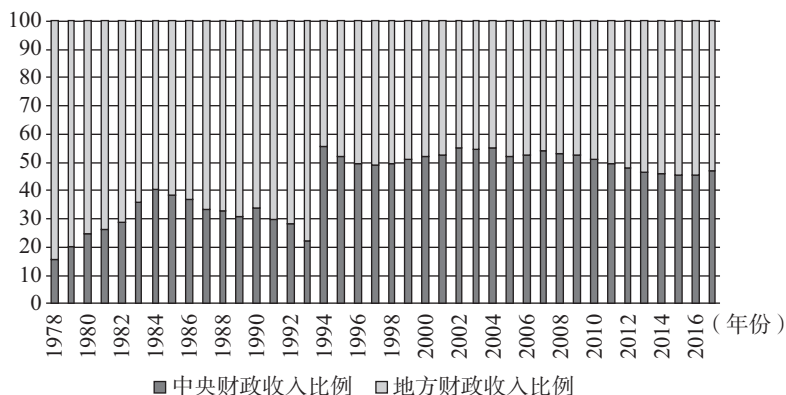


图 2 中央财政收入和地方财政收入占比 (%)

数据来源：何杰平总编：《中国财政年鉴》(2017)，北京：中国财政出版社，2017 年。

出现此种情况的原因在于分税制改革改变了地方政府的收入结构及来源。中央税收的税种明确、税额大且税源稳定，而地方税收税额相对小、税源分散，征收成本高且难度大。与大规模工业相关的税种均为中央税，而农业税、城建税等原生动力不足、增长速度缓慢的税种则归地方所有。共享税种数量多，中央分税占比高的税种居多。因此，地方政府财政收入内生动力不足，持续发展能力较弱。

但与此同时，地方政府却仍承担分税制改革前的财政支出门类。本地区包括经济投资增长、卫生医疗保障、交通等基础设施建设、地方扶持政策等在内的发展费用，存在极强的黏性，基本均是与民计民生息息相关的刚性支出，难以在短期内降低。因此地方政府在不扩大财政收入来源的前提下，面临严重的财力困境，尤其是县乡政府的财政缺口难以弥补。图 3 显示地方政府持续面临财政收支剪刀差，从 1977 年至今，财政盈余情况在 1993 年后突然转变为财政赤字，且赤字持续增大。同时以地方政府财政缺口占财政收入比重衡量的财政压力，也在 1994 年后出现跳跃式增长，且始终维持在 50% 以上，近年来持续波动上涨，甚至普遍高于 70%。

<sup>①</sup> 顾书桂：《中国土地财政研究综述》，《湖北经济学院学报》2019 年第 4 期。

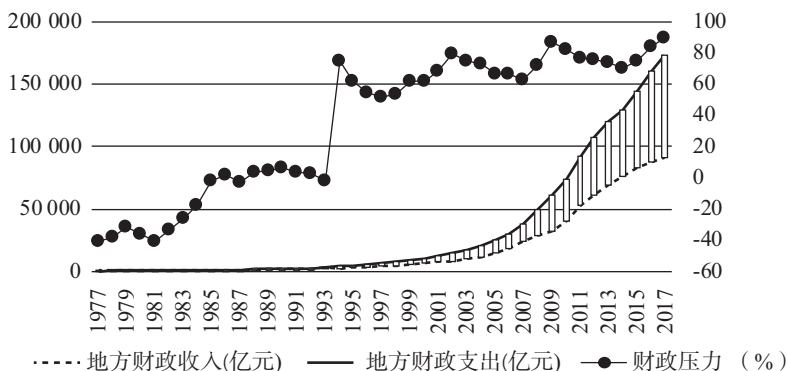


图 3 1977—2017 年地方政府收支与财政压力情况

数据来源：何杰平总编：《中国财政年鉴》（2017），北京：中国财政出版社，2017 年。

通过上述分析可以得到，地方政府财权和事权不统一导致财政缺口进一步扩大。地方政府用于地方建设的支出门类和支出压力，超过其财政收入分配和中央政府再分配的财政转移，收支平衡出现严重缺口。而财政缺口的出现，使得地方政府寻求预算约束外的收入，土地财政由此应运而生，这也与土地财政的特点密不可分。

## 2. 土地财政的主要特点

陶然和汪晖对土地财政的定义为政策手段，并非制度性规定。<sup>①</sup> 地方政府希望通过高价、少量出让商用土地，低价、大量出让工业用地，使得财政收入最大化，以拓展地方土地出让金等预算外收入，扩大房地产业、服务业税收等预算内收入，和吸引地方投资、发展地方产业项目为根本目的，从而达到稳定财政支出、发展地方经济的政绩目标。地方政府的任期内目标主要集中于保持经济增长、吸引投资项目、发展地方特色产业等，而在这个过程中，财政刚性支出集中的基础设施建设、公共资源保障等方面尤为重要。而我国土地制度是国家所有和集体所有，土地使用权、占有权和支配权存在分离。由于土地位置和土地条件不同，马克思主义地租理论中的绝对地租和级差地租得以体现，不同地段具有不同价格，而政府支出的专用款投资主要集中于基础设施建设，这又成为周围土地级差地租扩大的因素。出让土地使用权以增加财政收入变成地方较为青睐的途径，原因在于土地财政具有简便高效、利于地方政府政绩、土地资源相对丰富和受监管力度小等特点。

其一，土地财政是简便高效的直接收入。首先，土地财政的收入中地方占比高，

① 陶然、汪晖：《中国尚未完成之转型中的土地制度改革：挑战与出路》，《国际经济评论》2010 年第 2 期。

是地方政府简便高效的直接收入。中央和地方的分成比例经历了长期调整，1989年5月刚放开土地使用权转让时，国发（89）第38号文规定，“土地出让收入上缴后，中央与地方按照4：6的比例分成”；1989年9月，财综字（89）第94号文规定，“土地出让的20%作为土地开发建设费，其余80%中央政府与地方政府按照32%与48%的占比分成”；1992年，财综字（92）172号文规定，“土地出让收入中中央政府与地方政府的分成比例为5：95”。而1994年分税制改革后，土地出让收入全部归地方所有，这也意味着将土地使用权出让资金的归属权完全下放至地方政府。其次，土地出让所带动的房地产行业、建筑工程产业、材料产业和服务业的发展，使得地税型收入得到较大的提升，税种稳定、税基广泛、税额高涨，内生增长力充足，与中央政府分成比例清晰，相较其他小额地税，房地产相关行业税收是地方政府更为简便高效的收入来源。

其二，土地财政有利于地方政府政绩。土地财政的发展实际上是土地出让数量和土地税收的增加，地方的城镇化建设得到蓬勃发展，带动房地产行业上下游产业建设，扩大政府购买乘数，推动地方GDP增长与市容市貌建设工程，这也涉及地方政府任期内政绩的考核标准。此外，地方政府得到卖地收入后，加强基础设施建设和公共物品供给，在改善民生方面具有重要意义。因此，发展土地财政对地方政府任期政绩和地方官员升迁具有重要意义。

其三，土地财政依赖的资源相对丰富。相较地方其他可开发的自然资源，土地资源相对丰富、简便易得。自改革开放以来，我国一直强调推动城镇化、城乡一体化发展，城市不断向外扩张。对于地方政府而言，加快城市建设有利于带动当地投资与消费，城市周边绿地与农地可以低价征收并高价出售，推动楼房建设节省住房用地，压缩城乡居民生存空间，能够简便高效整合土地资源，取得土地出让红利。所以相对于发展其他资源产业而言，土地是地方政府任期内相对丰富、容易获取且价值稳定的资源，使得地方政府具有卖地驱动。

其四，土地财政所获收入受监管较小。目前我国财政体制中，中央与地方之间类似委托人和代理人的角色，土地财政是受中央政府监管较小的收入来源。由于土地财政中大部分收入直接归地方所有，因此受监管力度相较其他收入更小。行业标准与政策支持等更是由地方政府自行制定，仅需向上级政府汇报，所以地方政府在土地收入上的能动性更大，具有更强的自主权。此外，由于土地出让过程由地方政府实施并自行监管，资格审查和项目审批等环节相较其他收入透明度更低。

综上所述，正是土地财政的此类特点，才使得地方政府有卖地的驱动力，土地财政必然伴随着财政压力的陡增而兴起。因此，地方政府财政压力越大，越有发展土地

财政的内在驱动。图 4 显示，在 2002 年以后土地出让金占财政缺口的 30% 以上，最高在 2010 年达到 72.45%。由此可见为填补财政缺口，持续获取土地出让金至关重要，财政压力的增加导致地方政府对土地财政的依赖度不断上升。

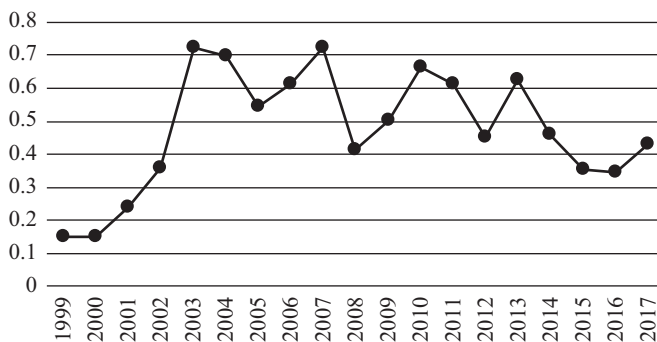


图 4 全国土地出让金与地方政府财政缺口的比例关系

数据来源：中华人民共和国自然资源部：《中国国土资源统计年鉴》，北京：地质出版社，2019 年；何杰平总编：《中国财政年鉴》（2017），北京：中国财政出版社，2017 年。全国土地出让金/地方政府财政赤字由笔者计算所得。

## （二）土地财政对房价水平的影响

由于中国土地集体所有制的性质，在中国的地租理论中土地市场和商品房市场中的参与主体主要包括地方政府、房地产开发商、原搬迁户或村集体以及购房者。由于土地制度和土地财政的存在，参与者尤其是地方政府的行为会对土地出让市场和商品房房地产市场造成影响，进而影响房价。

### 1. 政府行为对土地出让市场的影响

1998 年 7 月国务院发布《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，对住房政策进行系列改革，将我国当时的单位分配为主的城镇居民住房制度改为货币化分配制度，释放居民对商品房的需求，将居民作为购买者推向住房市场，住房正式成为具有双重属性的商品，不仅是满足生存发展基本需要的必需品，也很容易成为投资品和投机品。2003 年《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》，更是将房地产行业纳入国民经济的支柱产业，鼓励房地产市场的需求推动，要求房地产行业有序平稳发展。需求方改革后，大量客观需求者涌入市场，然而供给方最重要的要素“土地供给”，依然全部由各地政府垄断提供。不论是何种类型的土地，进入土地二级市场必须经过政府征收的步骤，商品房建设用地的土地使用权，经过拍卖、招

标、挂牌和协议出让方式进行，地方政府开始兼任土地供应者和社会管理者这两种角色，而土地管理者的角色使得地方政府具有逐利的企业化倾向。马克思曾指出，“建筑投机的真正主要对象是地租，而不是房屋”，土地本身没有价值，土地价格事实上是土地使用价值衍生的价格，依据地租、银行利息率和供求关系等因素确定。<sup>①②</sup>

经济较发达地区人口密度大，劳动密集型产业发达，住房作为生产生活必需品需求量高，继而在土地供应市场上供小于求。尽管地方政府兼具社会管理者的角色，但因为发展 GDP 目标和增加财政支出的驱动，地方政府具有逐利企业化的倾向，少量土地足以带动地区经济发展，高房价对 GDP 贡献显著，地方政府存在减少住房土地供应量以抬高地价获得更多土地出让收入的激励。地方辖区的土地资源相对固定，在使用期限内具有不可再生性。数量上的限制使得地方政府无法通过大量增加土地出让数量来增加财政收入，那么抬升土地出让价格就是更加有效的方式。地方政府秉持“限量供应，维护市场”的策略，导致土地供给量不足、建设用地价格上升，地价上升导致住房建设成本增加，房价随之上升。其次，为了带动城市生产总值，促进城市工业化发展，地方政府需要给予工业园区、创新产业园等经济开发区大量的土地出让优惠政策，这进一步挤占住房土地市场，推动城市周边的住房土地市场的均衡价格上涨。最后，由于软预算约束的存在，地方政府通过融资平台向银行贷款，基于土地抵押的地方政府融资平台对土地增值保值的要求，具有一定垄断性的地方政府必须保持高地价的评估与成交。

部分欠发达地区人口密度小，人口外流严重，住房市场存量较高，地方政府可获得的产业税收等财政收入较少，而为进一步吸引人才和投资，在基础设施建设、福利保障等方面投入较大，其财政压力相比较发达地区更大，土地财政需求弹性更小。欠发达地区通过大量出售工业用地、创新园区用地等引进投资项目，从而挤压城市外围的住房土地，城市中心住房市场发展使用时间早，土地依然是稀有要素，导致城市整体住房市场被挤压。在这种情况下，地方政府更多地担任社会管理者的角色，出售大量土地以增加土地财政收入，并吸引和争夺资源，此时当地人均商品房面积会增大，消费者投资性需求上升，房地产商预期在城市发展过程中地价会逐步上升，所以会有极大的动力囤地、哄抬房价，追求低买高卖的土地高差额利润，推高商品房售价。当住房价格上升至必需品和投机品之间的位置时会导致供需的错配，住房作为必需品的

① 马克思：《资本论》（第3卷），北京：人民出版社，2004年。

② 《马克思恩格斯文集》（第8卷），北京：人民出版社，2009年，第15页。

需求无法得到满足，作为投机品的供给过剩，从而同时出现“鬼城”和“高房价”现象。合理住房生产过程应当使其全部进入消费领域，马克思指出“产品只是在消费中才成为现实的产品”，在市场中住房商品的使用价值完全价值化，掩盖了住房满足劳动力再生产需求的意义，投资需求占据主要地位。在房价持续上涨的重复博弈过程中，投机需求逐步被挤压，地方政府倾向于抬高地价以压缩房地产商的利润空间，所以在城市发展过程中，即使不太发达地区，地价也会随着城镇化水平的不断提高而上升。

## 2. 土地财政对商品房买卖市场的影响

首先，在中央鼓励城乡一体化、工业化的进程中，地方政府不断扩张城市建设增加土地财政收入，地租理论能够解释地价和土地财政收入双双上升的格局。土地出让的过程使得城市周边的农地被征收和出卖导致城市人口激增，辖区内自住性和办公性商品房需求量急剧增加，商品房价格随之上升。随着经济的发展，商品房市场需求仍在不断上升，而地方政府依赖土地财政现象的存在，会进一步推动商品房需求上升。土地财政的发展可以缓解地方政府的财政压力，地方政府能够更多地投资基础设施建设和城市面貌改善，良好的城市环境将提升居民的住房需求。根据近年来中国人民银行对于居民对房价态度的调查，购房者对房价依然持有上涨或维持不变的预期，这使得市场上自住性需求和投机性需求同时上升，房价不断攀升，而部分自住性住房需求尚无法得到满足，存在消费者福利损失，也印证了在土地供应市场、房地产市场中仍存在一定的垄断性的事实。

其次，在商品房买卖市场中，“圈地价格剪刀差”是利润来源。房地产商从政府拿地的价格会内化为商品房成本，为进一步提升行业利润率会将土地成本转嫁给市场购房者。由于商品房买卖市场上，购房者的住房需求相对刚性，这种“隐性成本”最终会体现为房价的上升而被转嫁给购房者。在房价持续上涨过程中，房地产开发商对未来地价和房价水平的上升形成预期，就会有动力囤地、哄抬房价，追求低买高卖的土地差价利润，进一步推高商品房售价。

最后，投机性行为的存在导致资本和生产的加速集中，刺激更大规模的扩大再生产。购房者主要分为两类，一类对于房屋的使用价值具有需求，另一类对于其投资价值 and 升值空间具有需求。前者购买住房的货币是“作为货币的货币”，而后者购买住房的货币是“作为资本的货币”，这二者具有本质区别。中央限购政策等正是要抑制后者的扩大，但地方政府财政压力越大，越有可能削弱对中央调控政策的执行力度。因为房地产行业是拉动地方经济的重点产业，可以带动 GDP 增长，房价的上涨也能够带动地方政府的税收收入。当房价具有上涨趋势时，地方政府官员为了地方 GDP 和任期内

政绩倾向于提高房地产行业的成交率，而这必然导致“作为资本的货币”大量流入房地产市场，从而产生一定的泡沫。地方政府执行中央调控政策的力度减弱，默许地方商品房价格持续上涨，提高地价不仅能压缩房地产行业利润率，也能够增加政府财政收入从而扩大投资、促进本地区发展。二者最终会形成反馈机制：地方政府越依赖土地财政就会越倾向于推动房地产价格上涨，而房地产的价格上涨又给了地方政府进一步抬高地价的空间。

### （三）研究假说

基于前文的理论分析，本文提出以下假说。

**假说 1：**财政压力对地方政府土地财政的规模和依赖度有显著正效应，即地方政府的财政压力越大，土地财政的依赖度越高。

财政压力越大的地区，该辖区政府会更加依赖土地财政，即土地财政依赖度受到财政压力的影响。财政分权制度导致财政压力增加，地方政府有更强的地区发展动力，以增加地方政府税收收入，尤其是房地产这类高税收行业，并以此带动上下游产业如水泥业、建筑业的发展。因此，财政压力会导致政府实行土地财政。

**假说 2：**土地财政和财政压力都对房价有显著的正向影响，且土地财政也是财政压力对房价影响的中间传导因素，财政压力能够通过引致土地财政依赖度上升而推动房价上涨。

在财政压力下，地方政府对土地财政的依赖度会有所上升，地方政府希望通过出让土地获取大量预算外财政收入，由此推高了房价。因此，地方政府财政压力会导致房价的上涨，且土地财政是这一影响路径的中间变量。

## 四、实证检验

### （一）模型设定

基于上述理论分析，土地财政可能成为地方政府财政压力影响房价的主要中间变量，因此为了避免出现土地财政和财政压力的多重共线性问题，本文采取逐步回归法。此外，模型同样考虑土地财政和房价的周期性。具体而言，在土地财政方面，省级政府在财政收支预算的过程中，通常会考虑上一期代表土地财政的土地出让金收入情况，

上期土地出让金收入高,本期地方政府会希望获得同等或更高收入,所以本期土地出让情况可能与上期变量有关,且滞后项系数应显著为正;在房价方面,依据住房存量调整模型,已有研究证实我国市场上适应性预期对房价的影响较大,上期房价上涨会导致市场投机行为增加,带动本期房价上涨,由此加入房价一阶滞后项的系数也应显著为正。<sup>①</sup> 因此,综合考虑以上几点,本文建立如下回归模型:

$$Llandf_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Llandf_{i,t-1} + \alpha_2 Fstress_{i,t} + \alpha_3 CV_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$Lprice_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Lprice_{i,t-1} + \beta_2 Fstress_{i,t} + \beta_3 \widehat{Llandf_{i,t}} + \beta_4 CV_{i,t} + \omega_{i,t} \quad (2)$$

其中,回归方程(1)为土地财政的影响方程, $Llandf_{i,t-1}$ 是土地财政的滞后一期<sup>②</sup>, $Fstress_{i,t}$ 是财政压力代表变量, $CV_{i,t}$ 是回归控制系列变量集,在后面变量选取部分会进行细致说明, $\epsilon_{i,t}$ 是其他可能对土地财政产生影响但未被模型刻画的因素。回归方程(2)为房产价格的决定方程,其中 $Lprice_{i,t-1}$ 为房产价格的滞后一期, $\widehat{Llandf_{i,t}} = Llandf_{i,t} - Llandf_{i,t}$ 为土地财政影响方程的残差项, $\omega_{i,t}$ 是其他可能对房价产生影响但未被模型刻画的因素。下标*i*代表省份(地区),下标*t*代表年份(时间)。

## (二) 变量选取和数据来源

### 1. 变量选取

被解释变量房价( $Lprice$ )为商品房平均销售价格。解释变量分别为地方政府财政压力( $Fstress$ )和土地财政( $Llandf$ )。其中,解释变量财政压力( $Fstress$ )用人均财政收支缺口表示,即(地方政府预算内财政支出-地方政府财政收入)/地区年末人口总数。财政压力主要指的是地方政府在财政支出和财政收入上的不平衡问题,本文同时考虑人口规模因素,因此,以不同省市平均人口的财政不平衡反映其真实的财政压力规模大小。而解释变量土地财政( $Llandf$ )通过两类指标进行度量。变量1( $Llandf1$ ),用人均土地出让金来表示。我国地方政府目前正处于“卖地依赖”向“管地依赖”的转型期初始,政府的土地财政主要类型依旧为“卖地财政”,即土地财政收入的结构重心依旧为土地出让,因此本文以土地出让金衡量地方政府的土地财政规模相对合理。变量2( $Llandf2$ ),用地方政府土地出让金收入/财政支出来表示。<sup>③</sup> 已有研

① 况伟大:《预期、投机与中国城市房价波动》,《经济研究》2010年第9期。

② 变量中*L*表示取对数,如无特殊说明,其他变量亦相同。

③ 蔡潇、刘卫东、范辉、吕添贵等:《基于聚类分析法的山东省城镇化进程中土地财政分区》,《水土保持通报》2015年第3期。

究使用土地出让金收入占财政收入的比例来衡量政企亲密程度,本文在此基础上选用土地出让金与地方政府财政支出而非财政收入的比例,是因为地方政府的财政支出,更能够真正衡量地方政府的财力水平,显示地方政府对土地财政的依赖程度。本文以变量 2 进行稳健性检验,证明结论可靠性。

控制变量的选择。我们基于已有关于房价影响因素的研究,从市场供需因素、社会因素等角度进行分析。供给类因素包括土地成本价格、建筑安装成本、基础设施及配套费、房屋竣工成本、管理费用和销售费、房屋销售面积等;需求类因素包括人口数量、人均收入水平、住宅价格增长率、绿化率等。此外,城市基础设施建设水平、地区生产总值、人口基数、产业结构等地区基本经济情况,也可能影响该地区的房价水平。<sup>①②</sup> 综合已有文献研究,本文最终选取以下控制变量:基于经济社会环境角度,选取地区生产总值 (*Lgdp*)、第二产业生产总值占总产值的比例 (*second*)、第三产业生产总值占总产值比例 (*tertiary*)、土地成本价格 (*Llandc*)、人均道路面积 (*proad*) 变量;基于市场供给角度,选取商品房工程造价 (*Lcost*)、商品房销售面积 (*sale*) 变量;基于市场需求角度,选取地区人口密度 (*Lpopi*)、职工平均工资 (*Lpsalary*) 变量。

## 2. 数据来源

本文回归模型中所涉及数据均来源于《中国统计年鉴》、《中国房地产年鉴》、《中国国土资源统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》、中国经济与社会发展统计数据库、国研网数据统计库和国家统计局网站。通过上述计算处理后,得到 2004—2016 年中国 31 省区市的不存在缺失值的面板数据,共计 403 个有效样本数据。其中,被解释变量房价 (*Lprice*)、地区生产总值 (*Lgdp*) 均来自于国家统计局网站;解释变量中计算财政压力 (*Fstress*) 的地方政府预算内财政支出、地方政府财政收入数据来自中国经济与社会发展统计数据库,地区年末人口总数数据来自《中国统计年鉴》;各省市土地出让金数据来自《中国国土资源统计年鉴》;第二产业 (*second*)、第三产业 (*tertiary*) 生产总值数据来自国研网统计数据库;人均道路面积 (*proad*) 数据来自国研网统计数据库和中国经济与社会发展统计数据库;商品房工程造价 (*Lcost*) 数据来自国家统计局网站和《中国房地产年鉴》;地区人口密度 (*Lpopi*) 中行政区域土地面积数据来自《中国城市统计年鉴》;职工平均工资 (*Lpsalary*) 数据来自中国经济与发展统计数据

① 宋建忠:《房地产市场投资与经济增长关系分析》,《中国市场》2009 年第 5 期。

② 唐盼:《银行信贷与房价波动关系的价格分层效应研究——基于金融加速器理论》,硕士学位论文,西南财经大学,2016 年 3 月,第 11 页。

库和各省市统计年鉴。

### (三) 回归结果与分析

#### 1. 土地财政方程的回归结果

表 2 显示, 模型 (1) — (4) 中财政压力系数均在 1% 水平上显著为正, 财政压力能够提升地方政府土地财政的规模和依赖度。对比模型 (1) 和模型 (2) 的结果可以发现, 加入土地财政的滞后一期后, 财政压力变量前的系数仍显著但减小为 0.389, 即人均财政缺口 (万元/人) 每增加 1 单位, 人均土地出让金上升 38.9%。同时, 模型 (2) 中土地财政滞后项的系数显著为正, 说明土地财政具有很强的路径依赖性, 上期的土地财政对于本期的土地财政规模有显著的正效应, 上期土地财政规模越大, 本期的土地财政规模也越大。

模型 (3) 和模型 (4) 使用地方政府土地出让金收入占财政支出的比重代表土地财政, 进行稳健性检验, 所得回归结果基本保持一致。模型 (3) 和模型 (4) 的关键解释变量财政压力系数显著为正。同时, 模型 (4) 中土地财政滞后项也显著为正。

总体而言, 模型系数估计的结果与假说 1 一致, 说明地方政府财政压力越大, 其越有动机实行土地财政, 土地财政的规模与依赖度越大。

表 2 财政压力对土地财政影响的回归结果

| 因变量<br>自变量         | <i>Llandf1</i>        |                       | <i>Llandf2</i>        |                       |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|                    | (1)                   | (2)                   | (3)                   | (4)                   |
| <i>Fstress</i>     | 0.544***<br>(0.084 6) | 0.389***<br>(0.082 0) | 0.365***<br>(0.082 3) | 0.266***<br>(0.079 9) |
| <i>L.Llandf1</i>   |                       | 0.232***<br>(0.042 6) |                       |                       |
| <i>L.Llandf2</i>   |                       |                       |                       | 0.211***<br>(0.045 5) |
| <i>CV</i>          | Y                     | Y                     | Y                     | Y                     |
| <i>i. year</i>     | Y                     | Y                     | Y                     | Y                     |
| <i>i. province</i> | Y                     | Y                     | Y                     | Y                     |
| 观测值                | 403                   | 372                   | 403                   | 372                   |
| <i>R-squared</i>   | 0.874                 | 0.881                 | 0.477                 | 0.548                 |

注: \*、\*\*和\*\*\*分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平, 括号内为标准差, 模型的统计检验结果同样在表中给出, 如无特殊说明, 本文后表亦同。

## 2. 房产价格方程的回归结果

通过上面模型（2）和模型（4），我们分别得到两种土地财政代表变量下的残差项  $Llandf1e$  和  $Llandf2e$ 。房产价格方程的回归结果如表 3 所示，其中模型（5）和模型（6）检验土地财政与房价间是否存在显著相关关系，模型（7）和模型（8）加入土地财政的上述残差项，分析政府土地财政和财政压力对房价的影响，以及土地财政的中间传导机制。

表 3 土地财政、财政压力对房价影响的回归结果

| 因变量<br>自变量 | $Lprice$                  |                           |                           |                           |
|------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
|            | (5)                       | (6)                       | (7)                       | (8)                       |
| $Llandf1$  | 0.042 3***<br>(0.011 8)   |                           |                           |                           |
| $Llandf2$  |                           | 0.039 3***<br>(0.012 5)   |                           |                           |
| $Llandf1e$ |                           |                           | 0.035 5***<br>(0.013 1)   |                           |
| $Llandf2e$ |                           |                           |                           | 0.032 5**<br>(0.013 2)    |
| $Fstress$  |                           |                           | 0.038 1**<br>(0.018 9)    | 0.038 3**<br>(0.019 0)    |
| $Lprice$   | 0.384***<br>(0.041 4)     | 0.384***<br>(0.041 6)     | 0.394***<br>(0.042 2)     | 0.397***<br>(0.042 2)     |
| $Lgdp$     | -0.025 8<br>(0.098 3)     | 0.010 7<br>(0.097 8)      | 0.009 22<br>(0.098 0)     | 0.008 35<br>(0.098 2)     |
| $second$   | 0.008 48**<br>(0.003 51)  | 0.008 94**<br>(0.003 54)  | 0.006 39*<br>(0.003 58)   | 0.006 35*<br>(0.003 59)   |
| $tertiary$ | 0.012 1***<br>(0.004 33)  | 0.012 4***<br>(0.004 37)  | 0.010 3**<br>(0.004 33)   | 0.010 3**<br>(0.004 34)   |
| $proad$    | -0.011 2***<br>(0.002 49) | -0.011 4***<br>(0.002 50) | -0.011 5***<br>(0.002 50) | -0.011 5***<br>(0.002 50) |
| $Llandc$   | -0.005 01<br>(0.011 9)    | -0.003 32<br>(0.012 0)    | 0.016 9<br>(0.010 9)      | 0.016 9<br>(0.010 9)      |

续表3

| 因变量<br>自变量         | <i>Lprice</i>             |                           |                         |                         |
|--------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                    | (5)                       | (6)                       | (7)                     | (8)                     |
| <i>Lcost</i>       | 0.084 6**<br>(0.037 1)    | 0.089 7**<br>(0.037 3)    | 0.082 9**<br>(0.037 2)  | 0.082 6**<br>(0.037 3)  |
| <i>sale</i>        | -7.70e-06**<br>(3.66e-06) | -7.56e-06**<br>(3.68e-06) | -2.84e-06<br>(3.97e-06) | -2.78e-06<br>(3.98e-06) |
| <i>Lpopi</i>       | 0.006 14<br>(0.120)       | -0.035 1<br>(0.119)       | -0.078 9<br>(0.118)     | -0.079 4<br>(0.118)     |
| <i>Lpsalary</i>    | 0.155 *<br>(0.079 7)      | 0.169**<br>(0.079 6)      | 0.218***<br>(0.079 5)   | 0.216***<br>(0.079 6)   |
| <i>Constant</i>    | 2.299**<br>(1.146)        | 1.940 *<br>(1.146)        | 1.858<br>(1.145)        | 1.861<br>(1.147)        |
| <i>i. year</i>     | Y                         | Y                         | Y                       | Y                       |
| <i>i. province</i> | Y                         | Y                         | Y                       | Y                       |
| 观测值                | 372                       | 372                       | 372                     | 372                     |
| <i>R-squared</i>   | 0.970                     | 0.970                     | 0.970                   | 0.970                   |

表 3 显示，在模型（5）中人均土地出让金对房价具有显著的正向效应，回归系数为 0.042。在模型（6）中土地出让金占财政支出的比重对房价同样具有显著正向效应，回归系数为 0.039。因此，土地财政规模对于房价具有显著的正向效应，即土地财政规模与依赖度越大房价越高的结论成立。

将财政压力变量和土地财政残差项，同时加入回归模型，取代原土地财政变量，得到模型（7）与模型（8）。结果显示财政压力系数和土地财政系数仍显著为正。但模型（7）中变量 1 前的系数由 0.042 3 减小至 0.035 5，模型（8）中土地财政变量 2 前的系数由 0.039 3 下降至 0.032 5。说明财政压力和土地财政对房价都存在正向影响，同时土地财政也是财政压力对房价产生影响的中间变量。

总体而言，模型估计结果与假说 2 一致，财政压力对房价具有显著的正向影响，而土地财政规模是财政压力对房价影响的中间传导机制，财政压力通过引致土地财政规模依赖度上升而推动房价上涨。

进一步分析模型（7）中控制变量系数对于房价的影响发现，第二产业占比

(*second*)、第三产业占比 (*tertiary*)、商品房工程造价 (*Lcost*)、职工平均工资 (*Lpsalary*) 对房价有显著正向影响,而人均道路面积 (*proad*) 对房价有显著负向影响。具体而言,第二产业占比每增加 1 单位,房价上升 0.6%,第三产业占比每增加 1 单位,房价上升 1%。这是因为二三产业占比越高,城镇化水平越高,房屋需求量越大,进而房价越高。商品房工程造价每提高 1%,房价水平上涨 0.08%,商品房工程造价代表了房地产商的成本,也是商品房的生产成本,成本提高会带动房价上涨。职工平均工资每提高 1%,房价水平上涨 0.22%,这是因为职工平均工资水平越高,意味着城镇居民可支配收入越多,那么对于房屋的刚性需求和投资性需求就越大,房价水平也就越高。而人均道路面积每增加 1 平方米,房价下降 1%,原因在于人均道路面积越大,说明该地区拥挤程度越小,建筑规模与密度越小,因此对房屋需求越小,房价水平就越低。

## 五、主要结论及政策建议

依据马克思主义政治经济学理论,住房是家庭劳动力再生产的必需品和劳动者的客观需要,维持房价稳定对改善民生、保障经济社会稳健运行具有重要意义,因此中国特色社会主义建设中的相关政策和制度设定也应以此为理论依据,抑制过度的投机性需求,使房地产价格围绕其价值波动。本文首先从理论上梳理我国分税制改革的制度背景以及由此带来的地方财政压力变化和土地财政现象,进而分析财政压力和土地财政对房价产生影响的理论机制。随后,基于理论分析提出假说,通过经验研究进行检验。因此,本文从地方财政压力的角度,探讨了分税制带来的财政压力变化对同期出现的土地财政的影响,结合我国土地制度的特殊性,得到财政压力通过土地财政影响房价的机制,最后针对财政压力、土地财政与房价这条影响路径上的不同环节提出政策建议。

### (一) 主要结论和分析

通过对地方政府财政压力影响土地财政进而对房价产生影响的机制分析,得到的主要结论有:(1) 分权制改革带来的地方政府财政压力,会导致土地财政规模与依赖度的扩大;(2) 地方政府财政压力影响土地财政,而土地财政影响房价水平,同时地方政府财政压力增加与该地区的房价水平上升,这中间一定程度上是通过土地财政造

成的影响；(3) 房价还与各省市当地的第二产业、第三产业发展程度，以及商品房工程造价、职工平均工资水平和人均道路面积等主要因素密切相关。

文章的理论分析指出，当前我国住房市场存在政府行为企业化、住房属性资本化等问题。财政分权制度使得地方政府财政压力不断扩大，分税制改革后地方政府财政收入猛然收紧，而财政支出并没有明显减少趋势，由此产生地方财政的赤字“剪刀差”。在这个过程中，土地财政在各个省市开始兴起而且规模逐渐扩大，土地资源在地方政府每届的任期内相对丰富，成为地方政府便捷高效且受监管程度较小的收入来源。土地财政的蓬勃发展同样会带动地区经济增长和产业发展，为地方政府官员政绩提供保障。因此财政压力越大的地区，地方政府越有通过增加土地出让金、发展房地产行业带动地方土地税收和以土地为抵押举债融资的激励，最终导致土地财政规模的扩大和依赖度的增加，从而使得资源不断集中于城市发展中心，资本集中化进一步推动地价上升，政府更加依赖土地收入。

此外，财政压力会影响房价，而土地财政能够解释一定的传导机制。土地财政在土地供应市场和商品房买卖市场上，对政府、房地产商和购房者的预期、目标和选择造成影响。土地属于政府垄断，房地产商从政府拿地的成本直接决定其售价，而购房者对政府的干预行为有较低的预期，认为房产作为固定资产其价值会继续保持上升趋势，这会刺激自住和投资性购买，使得房产价值偏离价格、不断攀升。由此，本文得出结论：地方政府财政压力越大，土地财政规模与依赖度越大，二者对房价均有显著的正向影响，且财政压力越大，政府卖地欲望越强，土地财政是财政压力对房价影响的中间机制和传导变量。

## (二) 基于结论的政策建议

基于上述结论，本文对完善我国财政制度，减小地方政府财政压力和土地财政依赖，促进房地产市场健康发展，引导商品房回归其满足劳动者再生产的客观需要的属性，提出如下政策建议。

一是完善我国权责一致的财政制度，减小地方政府财政压力。完善相关的法律法规，确认中央与地方的责任划分，避免财权上移和事权下移的情况，将全国性基本服务领域作为中央政府事权范围，减少地方政府在医疗、卫生、养老和教育方面的支出。进一步深化分税制改革，在目前的制度基础上，对财政税收种类的划分进行统筹，根据地方政府的决算支出调整地方税种和分税比例，尽可能从税收的角度保证地方政府的事权与财权相统一，并调整中央与地方的财政关系，完善中央政府的转移支付制度，

增加转移支付依据及过程的透明度。

二是规范土地制度与预算外收入，加强地方官员政绩考核的全面性。规范我国地方政府的预算外收入，切断土地财政作为传导因素的机制，从路径上阻断财政压力对房价的推动作用。包括规范土地出让金收入，将其纳入地方基金预算管理，严格按照“以收定支，收支分离”的原则执行，并进一步深化改革，使土地出让过程尽可能地公开化、透明化，避免征收土地和出让土地时的寻租行为，降低地方政府依赖土地出让的可能性。同时加强地方政府融资平台监管，避免抵押土地向银行举债融资和卖地还债的情况，保障土地价值处于合理水平，将产业结构调整、财政收支规范程度、行业发展健康指数等纳入地方官员考核目标，以激励地方政府官员摆脱短视和土地财政依赖。

三是重点关注财政压力大的地区，完善省际财政统筹再分配制度。目前，我国的税收返还和转移支付制度主要保护了经济发展势头良好的地区，而对于经济较为落后地区的再分配制度难以填补其巨大的财政缺口。完善省际财政再分配制度，一方面，有助于缓解经济发展薄弱地区的财政压力，进而减小该地区土地财政对于房价的刺激作用；另一方面，有助于抑制财政压力效应继续扩大，防止全国房价受财政压力影响的普遍性攀升。

四是支持经济适用房、保障性住房和以租代购市场建设，加大对房地产市场的监督力度。要以市场机制为基础，建立多种所有制的房企共存的综合住房供应体制，坚持社会主义经济改革方向、充分激发市场活力、满足多层次住房需求。同时监督地方政府摆脱企业化行为，发展廉租住房、棚户区改造、基本保障住房等体系，降低投机性需求，引导投机资本有序抽离。培养以租代购发展理念、完善租赁市场规范租金水平、引导闲置住房向租赁市场流动也是我国房产回归满足劳动者再生产客观需求属性的重要途径。

## Local Fiscal Pressure, Land Finance and Housing Price

*Xu Lu   Zhou Jianwen   Shi Yuxin*

**Abstract:** Guided by political economics theory, this article investigates the relationship between local fiscal pressure and urban housing price by theoretical analysis

and empirical researches. The results show that after tax reform, fiscal pressure of local government has changed significantly, and land finance emerges at the same time. Fiscal pressure of local government has a significant positive impact on housing price, while land finance is an important intermediate factor. Local fiscal pressure has increased after tax reform, leading to the expansion of land finance. Also, behaviors of local government also affect other participants in both land market and real estate market, and will further push up housing price. Thus, the construction of fiscal system is important for maintaining the stability of real estate market. This paper therefore proposes reducing local fiscal pressure, restricting extra-budgetary revenue and regulating land financing system to suppress housing price volatility.

**Key words:** fiscal pressure; land finance; commercial housing market; housing price

**Authors:** Xu Lu, assistant professor of School of Information Resources Management, Renmin University of China; Zhou Jianwen, Corresponding Author, National Council for Social Security Fund; Shi Yuxin, School of Finance, Renmin University of China.