

区域一体化加剧了土地财政依赖吗?

——以长江经济带为例

卢新海^{1,2}, 陈丹玲¹, 匡兵²



(1. 华中科技大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430074; 2. 华中师范大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430079)

摘要 以长江经济带及其上、中、下游地区为研究对象,从理论上刻画了区域一体化影响土地财政依赖的内在机理,并在考虑空间滞后效应的基础上,采用空间动态面板模型考察区域一体化及其分解指标对土地财政依赖的影响。结果发现,区域一体化对土地财政的“依赖效应”具有地区异质性,具体表现为:①长江经济带整体及其中、下游地区的区域一体化与土地财政均存在显著倒“U”型曲线关系,当三个区域的区域一体化水平分别达到0.889 6、0.964 5和0.967 1,即约2049年、2057年和2031年左右,各区域土地财政依赖将会降低,而上游地区区域一体化每增加1%,土地财政依赖将增加0.603 9%。②从区域一体化各分解指标来看,经济一体化与土地财政依赖的倒“U”型关系最为显著,且长江经济带将在经济一体化达到0.963 2时进入全域范围的土地财政依赖下降阶段。而社会一体化每提高1%,土地财政依赖将增加0.011 7%~0.121 6%。此外,仅在长江经济带整体尺度下,空间一体化与土地财政依赖符合倒“U”型的理论假说,而制度一体化与土地财政依赖的倒“U”型关系则在上、中、下游分区域尺度下呈现。为了合理利用土地财政,推动和谐治理,从“优化区域空间联动环境”“制定差异化发展策略”及“完善监督和预警体系”等方面提出对策与建议。

关键词 区域一体化; 土地财政; 依赖效应; 长江经济带

中图分类号: F 301; F 812.41 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2019)01-0146-09

DOI 编号: 10.13300/j.cnki.hnwxkb.2019.01.017

土地财政是以土地出让为核心的中国特色财政增收机制,与我国新型城镇化进程密切相关^[1]。在新型城镇化与财税体制的耦合作用下,无论是出于弥补财政缺口,还是晋升锦标赛的内在激励,地方政府都对以地生财的发展模式存在高度依赖^[2]。而区域一体化作为新型城镇化和国家区域战略推进的高层次表现,它的形成和发展势必会引起地方政府财政行为的巨大变迁^[3]。一方面,随着城市群逐渐成为地域空间的主体组织形态,地方政府在区域一体化进程中承担了越来越多的政策安排与制度设计成本^[1,4],财政支出责任增加。另一方面,以城市群为主导的区域一体化对财政减收的效应已经开始显现,政府的资产负债快速膨胀^[3]。那么在区域一体化导致公共支出与财政负债双扩张,且地方政府能够轻易通过行政手段介入并支配辖区内土地财政的情况下,地方政府是否会将财政收入来源直指土地以补充自身财力缺口?对土地财政的依赖是否会加剧?

目前理论界已经注意到区域一体化背景下的“以地生财”现象,并围绕两个层面展开相关研究。第一是将区域一体化作为宏观研究背景,对区域一体化的外在表现形式——城市群的土地财政变化及其影响因素进行思考与探究,这些研究聚焦于描述特定城市群土地财政的演变特征、区域差异及影

收稿日期:2018-06-05

基金项目:国家自然科学基金面上项目“藏粮于地理念下耕地轮作休耕对象确定、模式选择与实现路径研究”(71673096);国家社会科学基金青年项目“城市中心区低效工业用地的退出机制研究”(16CGL054);中央高校基本科研业务费“城市土地制度改革研究”(2015QY001)。

作者简介:卢新海(1965-),男,教授,博士;研究方向:土地资源管理、粮食安全。

响机理等^[1,5]。第二是根据区域一体化的中、微观特征,对区域一体化的某一具体表现或不同区域一体化发展阶段下城市形态演变对土地财政依赖的影响进行定量刻画,这些研究侧重于揭示区域一体化进程中城市集聚^[3]、城市扩张^[4,6]、政府行为变化^[7]、产业结构演变^[8]等与土地财政依赖的内在逻辑关系,在某种程度上为区域一体化与区域经济的协调发展提供了支撑。然而,必须注意到,区域一体化是一个多尺度、多维度的复杂概念,上述研究多为间接论证,难以全面概括区域一体化对土地财政依赖的影响。而且,目前尚无文献深入探讨两者间的理论和实证关系。鉴于此,本文以长江经济带为研究对象,尝试构建一个区域一体化影响土地财政依赖的理论框架,进而运用空间动态面板模型实证检验,以期为区域一体化下土地财政行为的治理和转型提供决策依据。

一、理论分析与研究假设

区域一体化战略主要是基于区域资源整合,要素自由流动、政府合作等意图而启动^[1,3],这一过程必然带来土地要素资本化的融资效应^[9]、异质增长效应^[3,5]、财税减收效应^[1,10]、福利效应^[5]、税收创造效应^[10]、空间集聚效应^[3]、产业选择效应^[7]等,直接或间接影响地方政府寻求土地财政的主观意愿。

区域一体化发展初期,地区间内在联系较弱,土地要素资本化的融资效应和异质增长效应占主导。这一阶段,地方政府仍以区域经济的横向竞争为重点,大规模扩张土地,加大招商引资力度并利用自身的垄断地位低价出让工业用地以增税源,谋发展。同时,区域一体化带来的人口集聚及空间拓展、生产要素的流动与重置会在某种程度上对居住、商业服务等公共资源产生巨大需求,推动城市土地价格急剧上涨进而刺激新一轮用地扩张^[3,5,11]。“以地生税”和“以地生租”的反复交错上演为获得巨额财政收入提供了可能,强化地方政府通过市场化方式出让商住用地以弥补工业用地收益亏空的动机,导致短期内地方政府对土地财政的热情高涨。此外,该阶段下,区域空间形态和经济发展仍旧呈现明显的中心——外围结构^[12],土地财政在中心城市和边缘城市具有异质性的增长效应,中心城市的土地财政水平较高,但对区域发展的带动效率较低,边缘城市土地财政水平较低,但对区域发展的促进效用较高,为缩小地区发展差异以加快区域一体化进程,地方政府对土地财政愈发依赖。

此后,土地要素资本化的融资效应和异质增长效应逐渐弱化,财税减收效应和福利效应日益凸显。一方面,区域一体化导致工业带动GDP增长的动能逐渐下滑,促使地方税收的增长空间进一步缩小,财政压力骤增,直接触发地方政府增强土地财政收入的动机^[13]。另一方面,该阶段区域一体化逐渐成为中央考核地方政府政绩的重要权衡因素^[1,6],其政绩考核重点及方式对地方政府行为具有极强的指向性。随着区域一体化水平的提升,地方政府的考核机制逐步从“GDP增长主义”转移到公共服务、福利改善及环境保护。这意味着,地方政府在获得更大限度的经济管辖权和自由行政权的同时,也将嵌入内生性的公共服务、社会保障及基础设施配套等的支出竞争的融资中,造成了与日俱增的主动性财政缺口^[14]。在公共财政平衡难以维系的情况下,“以地生财”成为缓解财政压力的首选方式。

随着区域一体化趋于成熟,税收创造效应和空间集聚效应成为区域发展的主导力量。这一时期,区域经济关联日益密切,地区政府间的关系基本实现了由分割、竞争向联合、合作的转变。以经济关联和区域合作为资源配置基础的区域一体化过程具备完整的自我生财机制^[14],这一机制的循环往复能够弥补城市基础设施配套,福利保障完善及工业服务供给所需资金,并促进资本、劳动力、技术进行选择性地理集聚和规模性经济集聚进而形成巨大的税收创造效应减弱政府土地财政积累意愿^[7,11]。同时,在区域一体化规模经济和范围经济的驱动下,资本和技术密集型产业趋向集聚于某一地理空间,一方面造成新增土地需求下降,另一方面促使以土地出让收入为主的财政模式逐渐被通过第三产业发展以增加税费等预算内收入的财政模式所取代^[7,13],土地财政依赖开始降低。

综上,区域一体化与土地财政依赖存在如下逻辑关系:从短期来看,区域一体化引发新一轮的城市扩张效应,为地方政府创造了获取土地财政收入的客观条件,并对原有的财税平衡体系造成巨大冲

击,从而加剧土地财政依赖。从长期来看,随着区域一体化发展趋于成熟,以地生财的城市发展模式将逐渐被预算内收入的财政模式所取代,地方政府对土地财政依赖趋于收敛。基于此,本文提出假说:区域一体化对土地财政依赖会产生倒“U”型的动态影响,随着区域一体化的推进,地方政府的土地财政依赖先是加深,当区域一体化水平越过转折点时,地方政府对土地财政的依赖逐步降低。

二、实证分析

1. 研究区域概况

长江经济带是以上、中、下游流域为基础,以长江为纽带,以上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南 9 省 2 市为空间发展单元的区域一体化共同体。2015 年,长江经济带 GDP 总量约为 305 200 亿元,占全国的 44.52%,成为我国经济密度最大、综合实力最强、战略支撑作用最大的经济协作带。伴随“一带一路”的深入推进,该区域积极响应国家政策号召大力推动其区域一体化进程并取得了实质性进展^[15]。然而,巨大区域建设成就及经济快速发展的背后是土地财政规模的急剧扩张,长江经济带的土地出让金收入从 1998 年的 198 亿元上升为 2015 年的 16 766 亿元,17 年间增量达 84 倍之多,上游地区(贵州、云南)、中游地区(安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川)和下游地区(上海、江苏、浙江)的土地出让金收入也分别增长了 90 倍、177 倍和 63 倍。迅速增加的土地收益对地方财政和经济增长具有重要的贡献作用,但也形成了地方政府对土地相关收入的依赖。《中国城市统计年鉴》的数据表明,1998—2015 年间,长江经济带土地财政占地方政府预算内财政收入的比重从 0.181 9 攀升至 0.437 1,上游地区、中游地区和下游地区的比重分别由 1998 年的 0.034 2、0.141 3、0.186 9 迅速上升到 2015 年的 0.393 3、0.458 5、0.471 3,这一依赖趋势的日益凸显产生了一系列不良后果。在这一现实背景下,如何加快上游、中游及下游区域一体化建设步伐,重塑和探寻各区域财政可持续发展的动力机制成为长江经济带一体化发展进程中亟需解决的关键问题。

2. 模型设定

已有研究表明,地方政府土地财政具有竞争模仿的策略互动性^[16],传统的计量模型忽视了这种情况,可能会造成估计结果有所偏误。基于此,本研究运用 Eviews7.0 构建空间动态面板模型来验证区域一体化水平对土地财政依赖的倒“U”型假说。模型设定如下:

$$LFD_{it} = C + \gamma LFD_{it-1} + \rho \sum_{j=1}^N W_{ij} LFD_{it} + RI_{it} + (RI_{it})^2 + \lambda X_{it} + \mu_i + \delta_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$$\begin{cases} LFD_{it} = C + \gamma LFD_{it-1} + RI_{it} + (RI_{it})^2 + \lambda X_{it} + \mu_i + \delta_i + \epsilon_{it} \\ \epsilon_{it} = \varphi \sum_{j=1}^N W_{ij} \epsilon_{it} + \nu_{it} \end{cases} \quad (2)$$

其中,式(1)为空间滞后模型(SLM),式(2)为空间误差模型(SEM), ρ 、 φ 分别表示空间滞后系数和空间误差系数; i 表示地区, t 表示年份, LFD_{it} 为 i 地区 t 年的土地财政依赖度; LFD_{it-1} 为土地财政依赖度的滞后一期,用于考察土地财政依赖的累积效应与持续效应; W_{ij} 为标准定义的空间二元邻接矩阵; RI_{it} 为区域一体化水平; μ_i 、 δ_i 分别表示地区效应和时间效应; ϵ_{it} 为随机误差项; X_{it} 为控制变量集, λ 为相应控制变量系数。

3. 变量测度

第一,区域一体化的综合测度。首先要考虑测度指标的选取,目前学界对区域一体化并没有形成一个统一的定义^[17-18],对区域一体化水平的测度还处于初步探索阶段。从指标选取来看,现有文献多从横向发展视角进行区域一体化测算指标的选取,主要是通过建立相关指标体系对区域某一具体层面的一体化水平进行测度,如区域差异^[19]、产业结构^[20]、市场建设^[21]、经济发展^[22]、空间均衡^[23]等层面。而事实上,区域一体化格局的变化是一个由“浅层—深度”的纵向多维度发展过程^[24],主要是从以区域经济关联为主的经济一体化,到关注社会福利的社会一体化和区域主体间发展要素自由流动的空间一体化,最后是行政层面的制度一体化。其中,经济一体化是区域经济增长水平的相互融合与

渗透,是区域一体化的前提,主要包括区域发展目标一致所形成的经济均衡化,区域交流合作所形成的经济开放化,区域产业集聚所形成的经济关联化;社会一体化是经济一体化的外延,是区域空间协同的基础,主要表现为人口在一定空间范围内的增长和集聚以及由此引起的公共服务一体化;空间一体化则是区域要素集聚的深层次体现,资金、信息和技术是影响性最大的要素“流”,各要素流动速度、方向及范围的不同均会造成区域发展模式和产业形态的差异;而制度一体化则是区域内机制体制实现共生互动的保障。基于以上分析并结合国内外相关研究成果^[19-24],从经济一体化、社会一体化、空间一体化和制度一体化 4 个层面,共选取 11 个指标构建区域一体化综合测度体系(表 1),在对各测算指标进行标准化处理的基础上,采用加权平均法测算区域一体化综合发展指数 RI ,公式为: $RI = \sum_{j=1}^n r_j w_{ij}$,式中, j 代表指标的数量, r_j 为指标权重,依据熵权法求得, w_{ij} 为区域 i 第 j 个指标的标准化数值, n 为指标数。

第二,土地财政依赖的测度。目前学术界对土地财政存在广义和狭义两种解读,其中,狭义的土地财政是指土地出让金,广义的土地财政是指地方政府通过土地和房地产所获取的一切收入。落实到具体实证中,广义的土地财政很难衡量。而且,在土地征收和城市建设过程中,获取巨额的土地出让金是地方政府最主要的激励^[25]。故本文选取土地出让金占地方政府预算内财政收入的比例作为土地财政依赖(LFD)的测度指标。

第三,控制变量的测度。结合唐鹏等^[26]学者对土地财政依赖影响因素的研究,本文采用预算内财政支出与预算内财政收入的比值、城市化率、二三产业产值占总产值的比重、地区人均实际利用外商直接投资额、土地招拍挂出让宗数占土地出让总宗数的比重分别测度分税制改革(PPI)、城镇化水平(URL)、产业结构(IS)、地方政府竞争(FDI)和土地市场化程度(LMD)。

表 1 区域一体化水平评价指标体系

准则层	指标层	计算依据	说明
经济一体化	经济发展偏离度	$RAT = \sum_i \left \frac{Y_i/Y}{L_i/L} - 1 \right $	Y 和 L 分别表示产值和该产业从业人员, i 取 1~3,表示第一、二、三产业
	经济开放度	进口总额/出口总额	——
	经济关联度	$R_{ij} = \frac{\sqrt{P_i V_i} \times \sqrt{P_j V_j}}{D_{ij}}$	P 、 V 分别表示地区地均固定资产投资总额和地均第三产业从业人员数; i 和 j 分别表示地区; D 表示地区间实际距离
	人口集聚	$C = \frac{P_i/A_i}{P_n/A_n}$	P_i 和 P_n 分别表示 i 某省和长江经济带的总人口, A_i 和 A_n 分别表示 i 省和长江经济带的行政区划土地面积
社会一体化	教育偏离度	$RAT = Y_i - y $	Y_i 为 i 省教育支出, y 为长江经济带教育支出的均值
	路网密度	公路里程/建成区面积	——
	资金流动	地均固定资产投资额	——
空间一体化	信息流动	人均邮电业务总量	——
	技术流动	科学技术服务人员数	——
制度一体化	战略协议	区域合作会议数量	——
	政策认同	区域通关一体化(0/1)	2014—2015 年为 1,其余年份为 0

4. 数据说明及处理

基于数据的可得性,本研究的时间跨度为 1998—2015 年。实证数据来源于相应年份的《中国城市统计年鉴》《中国国土资源统计年鉴》《中国财政年鉴》及各省统计年鉴,同时根据“研究区域概况”中长江经济带上游、中游与下游的地理区划对数据进行归并和加和。

各变量的描述性统计如表 2 所示。

表 2 变量描述性统计

	变量名称	符号	最大值	最小值	均值	标准差
解释变量	区域一体化	<i>IR</i>	0.728 1	0.235 3	0.419 2	0.124 8
被解释变量	土地财政依赖度	<i>LFD</i>	0.528 7	0.103 6	0.367 7	0.182 9
	分税制改革	<i>PPI</i>	0.911 2	0.336 9	0.506 5	1.679 3
	城镇化水平	<i>URL</i>	0.738 0	0.230 2	0.458 1	0.162 6
控制变量	产业结构	<i>IS</i>	0.972 8	0.743 2	0.765 4	0.107 8
	地方竞争	<i>FDI</i>	313.488 8	2.547 5	89.142 8	94.316 0
	市场化程度	<i>LMD</i>	0.384 2	0.745 3	0.401 8	0.129 5

三、相关检验与结果分析

1. 描述性证据

图 1 和图 2 揭示了 1998—2015 年长江经济带区域一体化水平和土地财政依赖度的时序演变特征。就长江经济带整体而言,区域一体化水平总体呈现逐年提高态势,从 1998 年的 0.314 9 上升到 2015 年的 0.496 8,区域一体化水平依然较低且具有明显的阶段性特征。同时,上、中、下游的区域一体化指数在研究期内也都表现出不同幅度的增长趋势。其中,下游地区的绝对增长量最大,由研究初期的 0.409 5 增加至研究末期的 0.728 1,净增长 0.318 6,其次分别为中游地区和上游地区,分别由 0.300 0、0.235 3 增加至 0.579 2 和 0.376 7,分别净增长 0.279 2 和 0.141 4。而且从区域一体化指数的年均增长率来看,由高到低依次为下游地区(1.88%)、中游地区(1.64%)和上游地区(0.83%)。从空间分布来看,1998—2015 年区域一体化水平的区域差异与经济发展水平的地域分布较为吻合,表现为下游地区最高,中游地区次之,上游地区最低。

从土地财政依赖度来看,尽管地区差异持续存在,但长江经济带及其上、中、下游地区的土地财政依赖度均表现为波动增加。从长江经济带整体来看,2015 年土地财政依赖度为 0.457 8,相比 1998 年的 0.154 8 提高了 195.74%。从空间分布来看,区域土地财政依赖度的年均提高速度表现为下游地区(2.19%)>中游地区(1.90%)>上游地区(1.70%),绝对增长量的变化趋势也存在类似规律,均与区域一体化的变化趋势具有高度一致性。那么,土地财政依赖度的逐年上升是否与区域一体化的积极推进密切相关?区域一体化对土地财政依赖的加剧作用在区域间存在何种差异?下文将主要围绕这两个问题进行深入研究与分析。

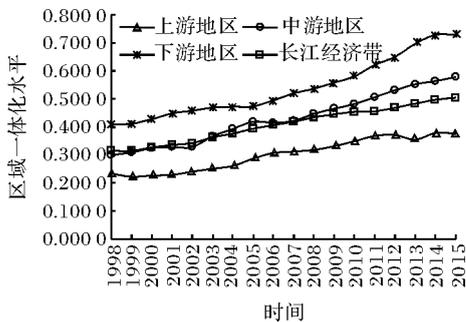


图 1 长江经济带区域一体化水平的时序变化

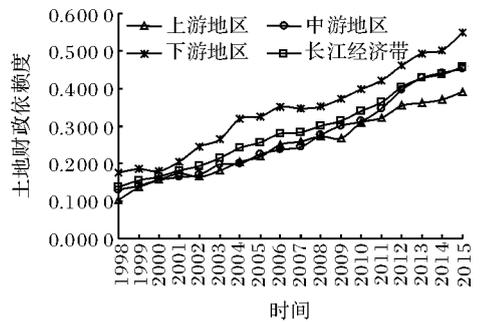


图 2 长江经济带土地财政依赖度的时序变化

2. 空间相关性检验与模型选择

检验土地财政依赖度的空间分布模式是正确设定空间动态面板模型的前提,为判断土地财政依赖度是否具有统计上显著的集聚或分散现象,本文借助 GeoDa095i 软件计算出 1998—2015 年土地财政依赖度的全局 Moran's *I* 指数(图 3)。从图 3 可知,考察期间长江经济带及其各地市土地财政依

赖度的 *Moran's I* 指数均在 5% 的检验水平下显著,且数值分布在 0.112 4~0.284 4,这表明区域间的土地财政依赖存在较强的空间相互作用。在考虑这一空间效应的基础上,对空间误差模型和空间滞后模型进行选择,通过比较拉格朗日乘数及 LM 统计量,采用空间滞后模型进行估计。

3. 区域一体化对土地财政依赖影响的区域差异

本文以 SLM 模型的运算结果为主进行分析(表 3)。从长江经济带整体来看,区域一体化的一次方和二次方估计系数分别为正值和负值,且均通过了 10% 水平的显著性检验,这表明区域一体化与土地财政依赖存在倒“U”型曲线关系。根据拐点计算公式,当区域一体化指数达到 0.889 6 后,随着区域一体化水平的提高,土地财政依赖逐年弱化。分区域来看,长江经济带中、下游地区区域一体化和土地财政依赖之间呈现显著的倒“U”型关系,当中、下游地区区域一体化水平分别达到 0.964 5 和 0.967 1(约在 2057 年和 2031 年),土地财政依赖将趋于收敛。而上游地区区域一体化与土地财政依赖表现为正相关关系,区域一体化水平每提高 1%,土地财政依赖将在区域一体化及空间滞后效应的交叉影响下以 0.603 9% 的速度增加。随着区域一体化的加快推进,区域一体化对土地依赖的带动效率伴随区域投资的饱和而递减。对经济发展较好的中游地区而言,受城市规模和土地规划的限制,基础设施将到达建造上限并进入更新改造阶段,其对土地财政的拉动作用逐步减弱,而经济欠发达的下游地区则处于区域一体化对土地财政依赖贡献率的上升期。从各控制变量的估计结果来看,①长江经济带整体及其及上、中游地区分税制改革(*PPI*)与土地财政依赖呈现显著的负相关,依据估计系数的绝对值来看,中游地区>上游地区>下游地区。*PPI* 加剧地方政府财权和事权的不平衡,加大了地方财政支出责任。但在下游地区,*PPI* 与土地财政依赖的联系并不显著。②城镇化水平(*URL*)对土地财政依赖的影响为正。长江经济带下游地区的城市化进程相对较快,更容易获得稳定增长的税收收入,降低地方政府土地财政的积累意愿。而上、中游地区地价较低,土地财政规模的扩大对经济发展的带动效用较低。但当城市化发展到较高水平时,城市化对土地财政依赖的正向效应将会呈现边际递减。③产业结构(*IS*)对土地财政依赖的影响系数为正,对中游地区的影响最不显著。一方面可能是由于现阶段,工业用地出让规模对土地财政的贡献率要远高于第三产业,而上游地区第三产业较为发达,工业用地出让收入对土地财政的贡献有限。另一方面,由于第三产业发展对土地收入具有时间滞后性,因此其不能在当期显著提高土地财政依赖,而可能在滞后一期具有显著的促进作用。④地方竞争(*FDI*)在中游地区的影响系数为正,对长江经济带整体及上、下游地区的正向影响极小。这表明中游地区区域一体化水平较低,地方政府关于资本要素的竞争对土地财政依赖存在较强的激励。上游地区区域一体化水平较高,传统的土地引资竞争已经逐渐转变为公共福利的竞争,土地财政依赖有所缓解。而下游地区区域一体化发展较为落后,区域竞争及招商引资机制严重缺失,其土地财政依赖几乎不受地方政府竞争的影响。⑤市场化程度(*LMD*)对土地财政依赖的影响在各地区为正。且其影响系数为下游地区>中游地区>上游地区>长江经济带整体。在经济较发达地区,土地财政依赖度的提高促使产业结构更加趋向能够产生税源和 GDP 的制造业与房地产业发展,而对经济欠发达地区而言,市场化程度的提高并没有能够带来土地财政收入的迅速增长,更多表现为大规模的圈地和土地低效利用。

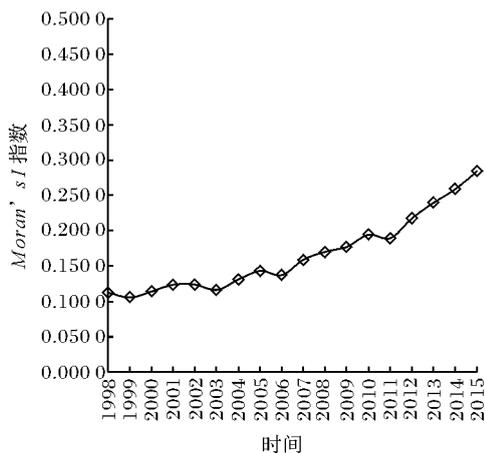


图 3 长江经济带土地财政依赖度全局 Moran's I 指数

随着区域一体化的加快推进,区域一体化对土地依赖的带动效率伴随区域投资的饱和而递减。对经济发展较好的中游地区而言,受城市规模和土地规划的限制,基础设施将到达建造上限并进入更新改造阶段,其对土地财政的拉动作用逐步减弱,而经济欠发达的下游地区则处于区域一体化对土地财政依赖贡献率的上升期。从各控制变量的估计结果来看,①长江经济带整体及其及上、中游地区分税制改革(*PPI*)与土地财政依赖呈现显著的负相关,依据估计系数的绝对值来看,中游地区>上游地区>下游地区。*PPI* 加剧地方政府财权和事权的不平衡,加大了地方财政支出责任。但在下游地区,*PPI* 与土地财政依赖的联系并不显著。②城镇化水平(*URL*)对土地财政依赖的影响为正。长江经济带下游地区的城市化进程相对较快,更容易获得稳定增长的税收收入,降低地方政府土地财政的积累意愿。而上、中游地区地价较低,土地财政规模的扩大对经济发展的带动效用较低。但当城市化发展到较高水平时,城市化对土地财政依赖的正向效应将会呈现边际递减。③产业结构(*IS*)对土地财政依赖的影响系数为正,对中游地区的影响最不显著。一方面可能是由于现阶段,工业用地出让规模对土地财政的贡献率要远高于第三产业,而上游地区第三产业较为发达,工业用地出让收入对土地财政的贡献有限。另一方面,由于第三产业发展对土地收入具有时间滞后性,因此其不能在当期显著提高土地财政依赖,而可能在滞后一期具有显著的促进作用。④地方竞争(*FDI*)在中游地区的影响系数为正,对长江经济带整体及上、下游地区的正向影响极小。这表明中游地区区域一体化水平较低,地方政府关于资本要素的竞争对土地财政依赖存在较强的激励。上游地区区域一体化水平较高,传统的土地引资竞争已经逐渐转变为公共福利的竞争,土地财政依赖有所缓解。而下游地区区域一体化发展较为落后,区域竞争及招商引资机制严重缺失,其土地财政依赖几乎不受地方政府竞争的影响。⑤市场化程度(*LMD*)对土地财政依赖的影响在各地区为正。且其影响系数为下游地区>中游地区>上游地区>长江经济带整体。在经济较发达地区,土地财政依赖度的提高促使产业结构更加趋向能够产生税源和 GDP 的制造业与房地产业发展,而对经济欠发达地区而言,市场化程度的提高并没有能够带来土地财政收入的迅速增长,更多表现为大规模的圈地和土地低效利用。

4. 区域一体化分解对土地财政依赖影响的区域差异

根据本文构建的区域一体化测度指标体系,从区域经济一体化、社会一体化、空间一体化和制度一体化四个分解维度重新进行空间计量分析,整理结果如表 4。

表 3 分区域的空间动态面板模型估计结果

变量	长江经济带		上游地区		中游地区		下游地区	
	OLS ₁	SLM ₁	OLS ₂	SLM ₂	OLS ₃	SLM ₃	OLS ₄	SLM ₄
RI	0.364 7*	0.416 4*	0.572 3*	0.603 9**	0.410 3*	0.171 8**	0.741 3*	0.812 4*
	(0.194 8)	(0.236 6)	(0.315 8)	(0.262 4)	(0.244 1)	(0.085 8)	(0.485 9)	(0.491 5)
RI ²	-0.623 0	-0.740 9*	+0.000 0	+0.000 0	+0.000 0	-0.331 4*	-1.431 8*	-1.571 3**
	(0.505 2)	(0.451 4)	(0.000 0)	(0.000 0)	(0.000 0)	(0.198 3)	(0.744 4)	(0.676 5)
PPI	-0.313 2*	-0.324 1*	-0.470 2*	-0.511 7*	-0.572 3*	-0.611 0*	-0.071 1	-0.061 3
	(0.191 2)	(0.197 5)	(0.286 4)	(0.299 2)	(0.291 4)	(0.319 1)	(2.530 2)	(1.892 0)
URL	0.262 5*	0.300 0**	0.221 9**	0.242 1**	0.270 1*	0.300 4**	0.498 2	0.521 9
	(0.157 0)	(0.142 5)	(0.090 8)	(0.111 4)	(0.164 3)	(0.140 3)	(4.846 3)	(0.659 6)
IS	0.349 8*	0.401 2**	0.190 1*	0.213 3	0.414 7**	0.491 2**	0.104 2*	0.321 1**
	(0.204 3)	(0.165 3)	(0.111 8)	(0.234 2)	(0.163 6)	(0.179 2)	(0.062 4)	(0.187 5)
FDI	0.003 5*	0.004 2**	+0.000 0	+0.000 0	0.019 0	0.017 1*	0.002 5*	+0.000 0
	(0.002 1)	(0.002 0)	(0.000 0)	(0.000 0)	(0.810 9)	(0.009 5)	(0.001 3)	(0.000 0)
LMD	0.105 8*	0.104 7*	0.091 7	0.108 9	0.113 1*	0.121 1	0.162 2*	0.173 0*
	(0.058 1)	(0.060 1)	(0.237 4)	(0.629 8)	(0.023 4)	(1.663 4)	(0.093 1)	(0.104 7)
ρ	—	0.119 2**	—	0.097 3*	—	0.109 1**	—	0.138 2***
		(0.053 7)		(0.050 9)		(0.047 0)		(0.045 8)
Wald 统计	—	928.297 3	—	897.239 2	—	812.013 3	—	993.029 1
Sargan 检验	—	16.291 3	—	17.493 1	—	19.193 4	—	22.573 4
Adj.R ²	0.676 1	0.771 9	0.697 7	0.720 1	0.276 9	0.623 7	0.471 9	0.530 2
AR(1)	—	-2.942 1*	—	-2.700 3*	—	-2.842 9*	—	-3.171 1**
AR(2)	—	0.092 1	—	0.267 3	—	-0.591 2	—	-0.261 9
曲线形状	倒“U”	倒“U”	正相关	正相关	正相关	倒“U”	倒“U”	倒“U”
拐点预测	2054 年	2049 年	—	—	—	2057 年	2051 年	2031 年

注:括号内为标准误,*、**、*** 分别表示在 10%、5%、1%的水平上显著,表 4 同。

表 4 区域一体化分解指标的空间动态面板估计结果

	维度	计量结果		曲线形状	拐点预测
		显著变量	相应的估计系数		
长江经济带	经济一体化	RI _{经济} 、RI _{经济} ² 、PPI、URL、IS、LMD	0.531 4***、-1.252 3***、0.231 0*、0.312 5*、0.521 3***、0.372 9*	倒“U”	2035 年
	社会一体化	RI _{社会} 、PPI、URL、IS、FDI	0.121 6*、0.415 3*、0.591 2**、0.201 2*、0.001 2**	正相关	—
	空间一体化	RI _{空间} 、RI _{空间} ² 、FDI、IS	1.242 8*、-0.728 1*、0.000 3**、0.104 2*	倒“U”	2060 年
	制度一体化	RI _{制度} 、PPI、FDI、IS	0.115 3*、0.309 2*、0.010 1*、0.302 4*	正相关	—
上游地区	经济一体化	RI _{经济} 、RI _{经济} ² 、URL	0.241 0*、-0.125 1*、0.300 7*	倒“U”	2056 年
	社会一体化	URL、IS、FDI	0.011 7*、0.270 0*、0.020 9*	无显著相关	—
	空间一体化	URL、IS	0.142 0*、0.190 8*	无显著相关	—
	制度一体化	RI _{制度} 、RI _{制度} ² 、URL、FDI	0.521 7*、0.301 4*、0.300 2***、+0.000 0	倒“U”	2069 年
中游地区	经济一体化	RI _{经济} 、RI _{经济} ² 、PPI、URL、IS、FDI	0.381 1**、-0.224 2*、0.519 8*、0.412 5、0.420 9*、0.121 2*	倒“U”	2045 年
	社会一体化	RI _{社会} 、URL、FDI	0.091 9*、0.520 1*、0.211 3***	正相关	—
	空间一体化	URL、IS	0.301 5*、0.412 3*	无显著相关	—
	制度一体化	RI _{制度} 、RI _{制度} ² 、PPI、URL、IS、FDI	0.201 1**、-0.111 8*、0.072 3*、0.201 7***、0.307 1*、0.290 0*	倒“U”	2053 年
下游地区	经济一体化	RI _{经济} 、RI _{经济} ² 、PPI、URL、IS、LMD	3.011 7**、-1.652 3**、0.132 7*、0.601 4*、0.320 0*、0.321 3*	倒“U”	2029 年
	社会一体化	RI _{社会} 、RI _{社会} ² 、PPI、FDI	0.865 3*、-0.501 9*、0.681 7**、0.400 2	倒“U”	—
	空间一体化	RI _{空间} 、PPI、URL、IS、LMD	0.421 7*、0.139 1**、0.721 3*、0.341 9*、0.105 7***	正相关	—
	制度一体化	RI _{制度} 、RI _{制度} ² 、PPI、URL、IS、FDI	1.142 8*、-0.728 1*、0.135 7***、0.721 8*、0.341 9*、0.062 8*	倒“U”	2049 年

(1)长江经济带及其上、中、下游地区经济一体化与土地财政依赖均存在显著的倒“U”型关系。当区域一体化水平到达0.881 1时,下游地区率先在2029年进入土地财政依赖下降时期(年均增长0.033 2)。而长江经济带整体、上游及下游地区将分别在区域一体化水平达到0.881 1、0.849 9和0.911 4,即2035年、2056年、2045年左右进入土地财政依赖递减阶段。此外,在这四个分解指标中,经济一体化对土地财政依赖的影响系数最大,其原因可能在于,经济一体化能够通过要素转移、产业升级和人口集聚等效应带来大规模的财政资金积累,促使区域具有更强的财政自主权而无需过多依赖土地财政以提高区域综合发展实力。

(2)长江经济带下游地区社会一体化与土地财政依赖存在显著的“倒U”型关系,而其余地区社会一体化对土地财政依赖的影响系数显著为正。在四个分解指标中,社会一体化的影响最小,其原因可能在于,相比于经济一体化,社会一体化对土地财政依赖更多表现为间接影响,它是通过环境公共服务及基础设施建设等方式间接改变土地财政水平的。

(3)长江经济带整体空间一体化与土地财政依赖存在显著的倒“U”型关系,而其下游地区的一次项估计系数为正。空间一体化并未推动土地财政摆脱传统的路径依赖。下游地区聚集了长江经济带经济最发达的省份,这些省份在地理空间上趋于相近,城市空间发展模式趋同,因此下游地区空间一体化对土地财政的正向影响最大。

(4)长江经济带整体制度一体化对土地财政依赖的影响显著为正,而其上、中、下游地区制度一体化则与土地财政依赖存在显著的倒“U”型曲线关系。制度一体化直接关系到土地财政政策是否实际落实,政府调控能否产生效果,城市财政收入来源是否能够得以平衡,因而该项分解指标对土地财政依赖能够产生显著影响。当制度一体化水平分别达到0.716 1、0.849 9、0.865 5时,上、中、下游地区将分别在2069年、2053年、2049年左右进入土地财政依赖递减阶段。

四、结论及建议

系统理解并把握区域一体化对地方政府土地财政依赖的影响机制和作用规律,是合理利用土地财政、推动政府和谐治理的前提。以往的研究虽然关注了区域一体化进程中土地财政依赖度的变化,但并未揭示区域一体化作用于土地财政依赖变化的内在逻辑,也忽视了从区域一体化体系出发探寻土地财政依赖加剧的原因而导致政策被架空。本文从理论层面上揭示了区域一体化与土地财政依赖的倒“U”型关系,在考虑空间效应的基础上,利用1998—2015年长江经济带上、中、下游地区的面板数据,运用空间动态面板模型实证区域一体化对土地财政依赖的影响。研究发现,现阶段区域一体化的推进会加剧地方政府的土地财政依赖,分税制改革、城镇化水平、产业结构、地方政府竞争和土地市场化程度也会对土地财政依赖产生不同程度的影响。但随着区域一体化水平的进一步提高,土地财政依赖将逐步弱化。具体来看:长江经济带整体及其中、下游地区区域一体化与土地财政依赖存在显著的倒“U”型关系,而上游地区区域一体化则会显著提高土地财政依赖水平。从区域一体化的四个分解指标来看,长江经济带整体及其上、中、下游地区经济一体化对土地财政依赖的影响最为显著,且与土地财政依赖具有倒“U”型的作用关系,社会一体化的影响最小。此外,仅在长江经济带全域尺度下,空间一体化与土地财政依赖才符合倒“U”型的理论假说,而制度一体化仅在上、中、下游分区域尺度下才呈现出类似规律。

基于上述结论,提出以下几点建议:(1)长江经济带在积极构建流域共同体的同时,应重点优化区域空间联动环境,畅通生产要素在各区域间的流动渠道,完善区域产业合作机制,推进区域一体化进程以加速土地财政依赖倒“U”型顶点的到来;积极推进制度一体化改革,一方面,可以以城市群或上、中、下游三个流域为基本单元,在其上设置一个顶层机构,如直辖城市群管理委员会,来实现城市群或各流域中公共设施和公共服务的统一规划和管理。另一方面,积极发展智慧城市,提高管理能力及智慧程度,使制度运行更为有效,以制度联动推动制度一体化。以经济一体化和制度一体化的共同推进,缩短土地财政依赖进入倒“U”型曲线后半阶段的时间;此外,还可以通过财税体制改革来调整税收分成比例,加快构建地方主体税种体系,政策引导城市基础设施建设鼓励民间资本参与融资,使地

方政府能够通过合理、稳定的渠道来开辟财源,以弥补其进行城市建设、公共服务等支出缺口,双管齐下弱化区域参与土地财政竞争的激励。(2)以三大流域的经济发展特点为前提,合理确定各区域可持续发展策略。上游地区的当务之急是通过加快经济转型、深化市场化改革、提升基础设施建设水平、创新公共服务体制等途径实现区域经济一体化内涵式提升。中游地区一方面应重点改变“以地引资”为动力的区域一体化形式,集中城市周边分散、低效利用的土地资源继续发挥其财政功效,另一方面,将土地财政收入更多用于人口市民化和区域社会一体化建设等,使土地财政成为推动区域一体化进程的重要资金支持,进而形成土地财政依赖降低的内生机制。下游地区可供城市空间扩张的土地资源较为有限,应留给高附加值的公共文化与创意产业等高端服务业进而提高产业一体化水平,以丰厚税收的创造取代土地财政收入的获取。同时,加快低土地消耗的实体经济与战略新兴产业集群的形成,在推动经济一体化的同时,创新土地再开发和再利用路径,如设置土地再开发基金,促使更多的税收来源于产业生产中的城市土地集约、高效利用,减少对土地直接相关税收收入的依赖。(3)长江经济带土地财政依赖具有显著的空间正相关性,说明应以联合监管、跨区监管、交叉监管等形式增强各流域间的空间协同性,加快“联控”土地财政依赖治理格局的形成。还应地方土地出让情况进行实时监控,完善监督和预警体系,以尽快破除土地财政的路径依赖性。

参 考 文 献

- [1] 赵扶扬,王钊,龚六堂.土地财政与中国经济波动[J].经济研究,2017,52(12):46-61.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 徐现祥,李娜,王美今.区域一体化、经济增长与政治晋升[J].经济学(季刊),2007(4):1075-1096.
- [5] 张博.基于财政视角的城市群区域一体化水平评价——以长株潭城市群为例[C].中国城市规划学会、沈阳市人民政府.规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(13区域规划与城市经济)沈阳:中国城市规划学会、沈阳市人民政府,2016:15.
- [6] 王玉波.土地财政与城市用地规模关系地域差异研究[J].中国人口·资源与环境,2015,25(4):76-83.
- [7] 中国经济增长前沿课题组,张平,刘霞辉,等.城市化、财政扩张与经济增长[J].经济研究,2011,46(11):4-20.
- [8] 曹广忠,袁飞,陶然.土地财政、产业结构演变与税收超常规增长——中国“税收增长之谜”的一个分析视角[J].中国工业经济,2007(12):13-21.
- [9] 齐讴歌,白永秀.土地要素资本化和地区差距:“融资效应”与“空间效应”[J].经济问题,2016(3):22-29.
- [10] 项后军,巫姣,谢杰.地方债务影响经济波动吗[J].中国工业经济,2017(1):43-61.
- [11] 雷潇雨,龚六堂.基于土地出让的工业化与城镇化[J].管理世界,2014(9):29-41.
- [12] 刘晨晖,陈长石.土地出让如何影响城市间发展不平衡——基于财政缺口弥补视角的实证分析[J].财贸经济,2017,38(11):23-38.
- [13] 范剑勇,莫家伟.地方债务、土地市场与地区工业增长[J].经济研究,2014,49(1):41-55.
- [14] 郑思齐,孙伟增,吴璟,等.“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.
- [15] 李雪松,孙博文.密度、距离、分割与区域市场一体化——来自长江经济带的实证[J].宏观经济研究,2015(6):117-128.
- [16] 唐鹏,石晓平,曲福田.地方政府竞争与土地财政策略选择[J].资源科学,2014,36(4):702-711.
- [17] AGGARWAL V K. Beyond network power? The dynamics of formal economic integration in Northeast Asia[J]. Pacific review, 2005,18(2):189-216.
- [18] CAVOLI T. Exploring dimensions of regional economic integration in East Asia: more than the sum of its parts? [J]. Journal of Asian economics, 2012,23(6):643-653.
- [19] 曹小衡,李月,徐永慧.海峡两岸经济一体化测度体系的构建与比较研究[J].山西财经大学学报,2017,39(2):1-11.
- [20] 吴德华,陈松岭,刘江龙.长株潭城市群静脉产业的一体化发展[J].城市环境与城市生态,2010(2):40-42.
- [21] 陈红霞,李国平.1985—2007年京津冀区域市场一体化水平测度与过程分析[J].地理研究,2009,28(6):1476-1483.
- [22] 王玉波,姚双双.土地财政与城镇化关系时空差异研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(3):105-115.
- [23] 周江燕,白永秀.中国城乡发展一体化水平的时序变化与地区差异分析[J].中国工业经济,2014(2):5-17.
- [24] 汤放华,吴平,周亮.长株潭城市群一体化程度测度与评价[J].经济地理,2018,38(2):59-65.
- [25] 杜坤,田莉.土地财政驱动下的城乡建设用地扩张——以长三角为例的研究[J].城市发展研究,2017,24(8):91-99.
- [26] 唐鹏,周末友,石晓平.地方政府对土地财政依赖的影响因素研究——基于中国1998—2010年的省际面板数据分析[J].资源科学,2014,36(7):1374-1381.