

工业化和城市化进程中的财税体制演进： 事实、逻辑和政策选择*

付敏杰 张平 袁富华

内容提要: 立足于工业化和城市化演进过程中的财税体制变迁, 本文分析工业税制对于工业化、土地财政对于城市化的激励作用, 揭示工业化和城市化不同发展阶段下工业税收和公共服务支出不匹配特征。通过实证分析地方政府土地经营导致的工业税收替代效应, 发现土地城市化和人口城市化都显著抑制工业税收增长。在国际比较的基础上, 本文归纳了财税体制转变的三个逻辑: 福利支出增长导致的城市化成本刚性上升; 工业税基逐步削弱的确定性与服务业税收增长的不确定性; 土地财政造成的财政幻觉。基于典型事实和理论分析, 本文对城市化新阶段的财税体制转型方向给出了建议。

关键词: 工业税制 财税制度 工业化 城市化 租税替代

一、中国工业化税收与城市化公共服务支出关系的经验事实

从发展中国家工业化和长期增长的演进趋势出发, 本文将现行中国税制概括为“工业税制”, 将工业税制在工业化进程中的动态表现称为“工业化税收”或“工业税收”。现代国家的税收体系差别不大, 各国税制特征主要通过不同税收体系下居主导地位的税收来体现。工业税制的主要特征是以工业税制为代表的产业税制和以企业为主要纳税人的财政收入结构。工业税制不限于对工业征收, 但工业部门的税收制度最典型。中国工业税制以(工业)企业为主要纳税人, 以产品增值额为主要税基。1994年分税制改革确立了以工业增值税为主体的流转税制, 在生产环节征收, 中央地方按照75:25分享, 地方支出缺口通过中央转移支付和其他方式弥补。针对服务业、建筑业征收的产业税收是营业税, 在2015年服务业“营改增”启动后也将转变为服务业增值税, 税基变为服务业增值额。正是基于此, 服务业“营改增”常被认为是工业增值税税制的“扩围”, 营改增使工业税制实现了非农产业全覆盖。服务业增值税税制是制造业税制的简单复制, 服务业设计的两档增值税税率11%和5%, 低于制造业增值税的17%和13%。从税制设计的初衷看, 国家把主要税种放在工业上, 有利于从财政收入面激励地方政府, 将更多的精力用于招商引资、促进工业增长, 使中国步入工业化的“快车道”。

从定量角度看税制结构, 2016年全国税收收入总额130360.73亿元中, 增值税、消费税、营业税这产业三税, 加上按产业三税之和的固定比例征收的城市维护建设税之和为66464.79亿元, 占全部税收收入的比重为51%。工业增值税是典型工业税, 消费税作为以工业增值税为基础的特种行为税, 征收范围限于增值税范围内。将服务业营业税全部纳入, 并不仅仅因为其符合针对产业征收和以企业为主要纳税人, 更现实的因素是服务业营业税将在本轮税制改革中全部转变为服务业增值税。增值税、消费税和营业税为代表的工业税制构成了现行税制的主体。城市维护建设税用

* 付敏杰、张平、袁富华, 中国社会科学院经济研究所经济增长室, 邮政编码:100836, 电子信箱:fuminjie2003@163.com。参与课题讨论和数据支持的有刘霞辉、陆江源、楠玉、陆明涛等课题组成员。本研究受国家社科基金重大项目“现代国家治理体系下我国税制体系重构研究”(14ZDB132)、“需求结构转换背景下提高消费对经济增长贡献研究”(15ZDC011)资助。篇幅所限, 本文省略了大量的表格数据, 欢迎感兴趣的读者与作者联系交流。

途指向城市和城市建设,但实际上是增值税和消费税的附加税,也属于工业税制范畴。我国税制主要对法人单位征收,90%以上来自企业,来自于自然人的不到10%,个人所得税基本是由所在单位代扣代缴而非个人直接缴纳(高培勇,2015)。^①

2011年中国城市化率超过50%后,工业比重持续下降,服务业比重不断上升。城市化持续推进带来不断上升的公共服务需求,与工业化税收持续放缓之间产生的财政缺口,短期内可以依靠土地出让收入和土地金融等经营性的非税、非一般公共性收入形式来弥补,但长期中不可持续。挑战来自三个方面:一是工业税收比重不断下降与城市化公共服务需求不断上升之间的矛盾;二是城市化率持续提高与土地财政、土地金融难以持续增长之间的矛盾;三是城市分化导致的区域财政收入的不均衡与全国范围内公共服务均等化目标不对称的矛盾,导致区域财政风险和全国统筹安排的矛盾加剧。

(一) 工业化税收与城市化公共服务支出匹配的经验事实

财政收入结构上,1994年分税制改革确立的激励工业化的工业税制,随着工业占GDP比重从上升到下降的系统性变化而发生不可逆转的下降趋势。新常态以来经济服务化进程的加快,税收体制越来越明显表现出四个动态特征:(1)若不考虑规模较小和作为附加税的城市维护建设税,以工业化为基础的三大产业主体税收(增值税、营业税和消费税)占税收的比重,从1994年的68%下降到2016年的48%;(2)中央财政收入占全部财政收入的比重,随着工业税收份额的萎缩而逐步下降,2011年之后开始系统性低于50%;(3)地方财政收入中以土地价值为税基的收入不断提高,2016年地方税收中来自产业的增值税和营业税只占45%,而土地相关税收已经提高到26%且在快速增长;(4)企业所得税和个人所得税占税收的比重上升较快,2015年占到了29%。

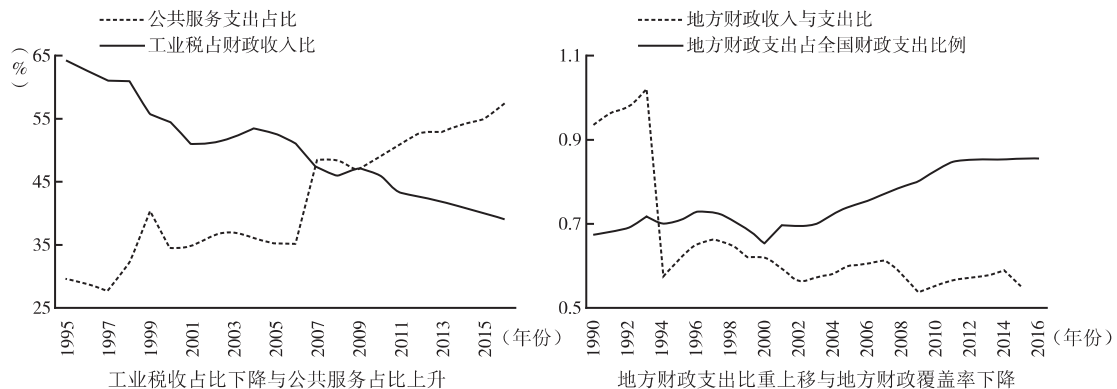


图1 中国财税体制面临的结构性矛盾

注:单位为1,工业税收为增值税、营业税、消费税和城市维护建设税之和。

财政支出结构上:(1)财政支出从重点支持生产建设,转向重点支持公共服务和民生。2007年财政支出口径的调整本身就表明了这一点,此前的财政支出体制主要面向生产建设。(2)公共福利支出与城市化率高度相关,且随城市化率的提高而显著上升。2007年统一口径后的公共服务支出变化趋势,更加明显地呈现出了这一特点。

将一般公共预算的收支两方面进行匹配不难发现(图1左):(1)全部税收中来自作为现行税制主体的工业税制的税收收入,即工业税收的比重不断降低,与城市化率的持续上升呈反方向变

^① 如果考察税收之外的政府收入,企业中心主义的特征就更明确。一般公共预算收入的非税收入、政府性基金预算、国有资本经营预算,都具有间接税性质从而面向企业征收。社保费具有一定的直接税性质,但是企业缴纳的比例也远远超过了个人缴纳比例。例如社会保险基金预算收入中最大的养老保险收入基本征收比例为企业缴纳职工工资的20%,个人缴纳8%。

化;(2)城市公共服务的支出占比越来越高,与城市化率成同方向变化;(3)土地出让收入与城市化率成倒U型关系,其弥补政府收支缺口的能力随着(城市化率提高导致的)可供出让土地的减少而逐步降低。

(二)城市化中的财政支出与土地收入的经验化事实

1994年的分税制改革扭转了中央地方财政分配格局。分税制改革后,中央财政收入占比达到了55%,但地方支出依然高达69.7%,这种不对称导致地方财政收入覆盖支出的比例从1993年的超过100%,快速下降到1994年的57%。随着此后财政集权不断推进,支出下移也越来越严重。2010年以来地方财政支出占全国总支出的比例超过了80%,2016年达到了85%,同时地方本级财政收入覆盖支出的比例下降到54.3%的最低点(图1右),地方政府收支平衡对中央财政转移支付的依赖不断加强。受制于作为税制和分税制主体的工业税收占比的下降,中央财政难以有更大财力进行转移支付,依靠债务平衡成为地方财政的常态。对日渐吃紧的地方财政来说,一般公共预算支出只能供“人吃马喂”,大规模城市基础设施建设、补贴工业用地、招商引资减税等发展性支出,只能另觅财源。

为了促进税收增长和弥补收支缺口,地方政府在招商引资上展开激烈竞争。竞争的重要手段是建立开发区,以低价土地换取工业项目。这意味着以放弃土地要素收入为代价,获取更多的工业税收、就业和GDP增长。与工业化并行的城市化,在住房市场化改革中正式启动,标志性政策是1997年住房信贷、1999年公房改革、1998年《土地管理法》修改以及2002年土地出让制度的确立。2002—2003年所得税分享改革等连续推进的财权上移和支出下移,加上中央对民生支出的重视、资金配套机制和项目制的大量实施,地方自由裁量的发展财力一再被压缩。^①大量进城人口和原本被抑制的住房需求需要释放,地方政府需要发展性财源,土地财政应运而生。面对城市化的巨大需求和《预算法》对地方举债的限制,土地出让收入成为弥补公共财力不足的唯一来源。

土地收入包括三个部分:(1)土地和房地产相关的“五大税”,包括契税、土地增值税、房产税、耕地占用税、城镇土地使用税。这部分收入2016年占本级财政收入的17.2%,目前仍然快速增长。(2)国有土地使用权出让收入。2015年开始,土地出让收支由持续盈余转为连续赤字,土地出让收入已经难以弥补抵补同期的土地购入补偿、平整等支出。(3)以土地抵押贷款为核心的土地金融。

改革开放之初的土地供应是基本免费的审批制。2002年国务院各部委出台多份文件要求各类经营性用地必须招拍挂,追求价格最大化的土地出让模式正式确立。2002年土地出让价格达每公顷195万元(当年价格,下同),比2000年上涨了50%;2004—2006年维持在每公顷350万元;2007年中国经济增速达到14.7%的同时,土地价格也达到创纪录的每公顷520万元。2007年金融危机后经济增速不断下滑,土地价格却连年快速增长。2009年投资刺激时已经达到每亩778万元。高房价等城市相关高成本对产业竞争力具有挤出特征,特别是中国的低成本工业(课题组,2011),还导致工业税收增长放缓。地方政府对溢价最高的住宅用地供应比例不断上升,意味着这个时期的土地经营的目标是出让收入带来的现金流最大化,属于典型的“土地财政”形态。

中国经济进入新常态以来,不同于以往需求正向冲击导致的“量价双涨”,土地市场表现出供给负向冲击下的“量缩价涨”,与2012年以前的土地财政形成了鲜明对比。土地出让面积在2013

^① 1979年和1980年中央财政分别出现了170.67亿元和127.5亿元的赤字,1981—1989年中央连续九年向地方借款,其中1981年借款总额为68.41亿元,占当年中央财政支出625.65亿元的10.9%。1991年财政工作会议时,中央财政再次要求各省做贡献(李萍,2010)。1994年和2002年两次大的中央收入集中改变了中央地方分配格局。1994年中央占财政收入的比重直接从1993年的22%跳到56%,地方比重则从78%下降到44%。2002年和2003年中央将所得税增量纳入分享(2002年中央地方各占50%,2003年中央60%地方40%),财政收入集中的力度再次加大。

年达到峰值 37.48 万公顷、出让收入达到了 4.12 万亿元的历史最高点后急剧转变。在土地出让收入维持在 3 万亿—4 万亿元的格局下,2016 年土地出让面积减少了 45%。伴随的是土地出让价格的快速上涨,从 2013 年的每公顷 1167.16 万元增加到 2016 年的每公顷 1810 万元,土地市场开始表现为单纯的价格增长。2013—2016 年溢价最高的住宅用地供应面积依次为 13.81 万、10.21 万、8.26 万和 7.29 万公顷,占建设用地比重从 2013 年的 25.6% 下降到 2016 年的 14.1%。控制和减少土地供给,是新时期地方政府推高土地价格的主要方式。

尽管土地出让面积和收入在 2013 年后没有增长,但与土地价格上涨相伴随的是土地抵押贷款和抵押面积的显著增长。全国 84 个重点城市的土地抵押面积从 2009 年的 21.7 万公顷增加到 2015 年的 49.08 万公顷,提高了 2.26 倍;抵押贷款规模从 2.59 万亿元增加到 11.33 万亿元,提高了 4.37 倍。最快的增长出现在 2013 年以后(见表 1)。

表 1 土地出让与土地抵押

年份	土地出让			重点城市土地抵押			
	收入	面积	价格	面积	贷款总额	平均价格	边际价格
2009	1.42	22.08	643.12	21.70	2.59	1191.52	1519.41
2010	2.94	29.37	1001.02	25.82	3.53	1367.16	2461.50
2011	3.35	33.51	999.70	30.08	4.80	1595.74	3031.03
2012	2.85	33.24	857.4	34.87	5.95	1706.34	2372.88
2013	4.12	37.48	1167.16	40.39	7.76	1921.27	3320.83
2014	4.26	27.73	1536.24	45.10	9.51	2108.65	3793.86
2015	3.25	22.49	1445.09	49.08	11.33	2308.48	4599.48
2016	3.75	20.82	1801.15				

注:(1)土地出让收入和抵押贷款单位为万亿元,出让面积和抵押面积单位为万公顷,出让价格和抵押价格为万元/公顷;(2)土地出让数据来自各年度国土资源年鉴,2016 年数据来自《2016 中国国土资源公报》,土地抵押数据来自各年度国土资源公报;①(3)抵押平均价格等于贷款总额除以抵押面积,边际价格等于新增抵押贷款额除以新增抵押面积。

从土地出让到土地抵押的转变,是城市化发展的必然。随着城市化率不断提高,城市化增速和土地需求逐步放缓,弥补城市人口增长带来的公共服务需求越来越依靠土地融资。在土地抵押面积和抵押贷款暴涨的背后,推动价格的上涨的好处和风险都得到了明确体现:(1)在押土地平均价格和边际价格都快速增长,新增土地抵押价格增长更快。2015 年土地出让价格比 2012 年增长了 65%,抵押土地的边际价格上涨了 94%;(2)在押土地平均价格和边际价格都远远高于出让价格。考虑到 60%—70% 的抵押率,在押土地的价格比表 1 数据还要高 43%—67%。这就意味着,用于抵押的土地都是价格最高的住宅用地和商服用地。^②

① 土地出让收入数据主要有财政部和国土部两个口径:国土口径是出让合同金额,而财政口径是交易实际入库金额。由于从土地拍卖到资金缴纳有时间间隔,二者在年度数据上一般不相等。从数据内容看,国土数据与出让面积对应,可以计算土地价格,所以表 1 采用国土数据。财政数据从年度决算看较为准确,但不包括出让面积信息,也不能和国土部门的当年土地出让面积对应。

② 2015 年新增抵押土地的边际价格已经达到每公顷 4600 万元,以抵押率 0.7 计算的 land 价格已经达到每公顷 6578 万元,接近商服用地和住宅用地价格的顶峰。根据《2015 国土资源公报》的数据,2015 年全国 105 个主要监测城市综合地价、商服地价、住宅地价和工业地价分别为每公顷 3633 万元、6729 万元、5484 万元和 760 万元,住宅用地价格最低,地价是住宅的 5 倍左右,商服和住宅用地价格是工业用地价格的 8—10 倍,很明显商务用地和住宅用地最“值钱”。2015 年 84 个重点城市的新增土地抵押价格为每公顷 6578 万元,已经超过了上述住宅用地价格而略低于商服价格。但因为 84 个重点城市是 105 个主要监测城市中价格较高的,例如是北京住宅用地价格为 1.667 亿元,因此与抵押边际价格高与住宅用地价格并不矛盾。

土地出让收入直接充实了地方财政,而土地金融则更多表现为土地风险和债务风险。围绕土地进行的金融活动包括很多,不仅仅包括信贷指标,还有土地信托、融资平台、发债等。土地金融已经从政府部门扩展到了市场和全社会,但不得不全部面对城市化发展阶段和城市分化的约束。

(三) 城市分化与公共福利支出均等化匹配

从国际城市化的一般规律看,城市化率在30%—50%之间是加速发展期。中国“遍地开花”的城市化、农村工业化和人口就地转移的县域城市化路径,导致中小城市的发展速度快于大城市,这也是城镇化一词的由来。^①由于小城市批量出现,城市数量的增长远远超过单个城市规模的增长而成为中国城市化的主导力量。2011年城市化率突破50%,城市化开始向着二线城市集中化发展,出现城市分化。

随着城市化率的不断提高,城市分化加快。按S型曲线测算(陈昌兵,2013),2019年中国城市化率超过60%后,城市化增长率从城市化率30%—50%区间的3.6%和50%—60%区间的2%,进一步放缓为60%—70%区间的1.6%。新阶段中国城市化的主要驱动力量,已经不再是以往“乡城迁移”为特征的农民进城,而是以“城城迁移”为特征的城市劳动力再配置。迁徙意愿较强、高人力资本和高生产率的农村劳动力已基本完成市场导向的城市化,剩余农村人口的迁移意愿、人力资本水平和生产率偏弱,进一步向城市转移较为困难,乡村振兴战略具有巨大空间。随着城市圈形成和产业升级,高人力资本和高生产率的农村人口将发生以效率为导向的空间再配置,这是新阶段中国城市化的主导力量。无论从国际经验还是东亚特色看,居住在百万人以上城市人口总量的增长空间,都远远超过了城市化率的提高空间(王小鲁,2010)。^②

在城市人口总量难以大幅增长的前提下,单个城市的人口规模增长必然以其他城市的人口流出为代价,这会导致城市分化。从长期看,人口集中导致的人口密度提高和劳动力在城市间的迁移过程永远不会停止。城市体系内部的人口空间再配置,对于提高总体城市化率没有贡献,但具有很强效率含义。城市化新阶段不会大批量生产新城市,而是在已有城市的基础上展开,包括基本成型的2015年291个地级(以上)市、361个县级市等已经实质性具备了城市基础的地区。北上广深等大城市周边承担了城市功能拓展的小城镇发展速度,将会远远超过很多地级市。已有城市的分化和大城市化将成为经济新阶段的主流(张自然等,2016)。^③城市分化发生在以下四个方面:

第一是人口流动的趋势性分化导致大城市化。城市化新时期的人口流动的突出变化,是在城市化速度趋于平稳、甚至变缓的情况下,人口持续大量流入一二线热点城市。流入百万人口大城市的人口持续快速增长,远远超过中小城市。世界银行WDI数据显示,2002年约有1/3城镇新增人口进入了百万人以上大城市,2/3进入中小城市和镇(图2左)。随后进入大城市人口的比重不断上升,2014年进入大城市的人口数量正式超过中小城市和镇。

第二是住房市场分化。在城市经济中,住房是居民效用和居民财富的重要来源,也是城市空间市场预期的集中反映。在“三去一降一补”和“分城调控、因城施策”背景下,以北上广深为代表的热点城市住房供不应求和房价快速上涨,与三四线城市住房供给持续过剩之间形成分化。在

^① 普查数据显示,1982—2010年城镇人口从20630.92万增加到67000.55万,其中镇人口从6105.61万增加到26624.55万,城市人口从14525.31万增加到40376.00万。

^② 20世纪中叶以来,世界城市人口一直向大城市集中。以美国为例,1950年以来5万—25万人的都会区人口比重保持在10%左右;25万—100万人的都会区人口比重从15%小幅上升至20%;而100万人以上人口的都会区人口比重则从26%激增到56%。

^③ 行政力量的整合上也显示出类似趋势。《中国统计年鉴2016》显示,2011—2015年地级市却从284个增加到291个,县级市则从369个缩小到361个,县更是从1456个减少到1397个。

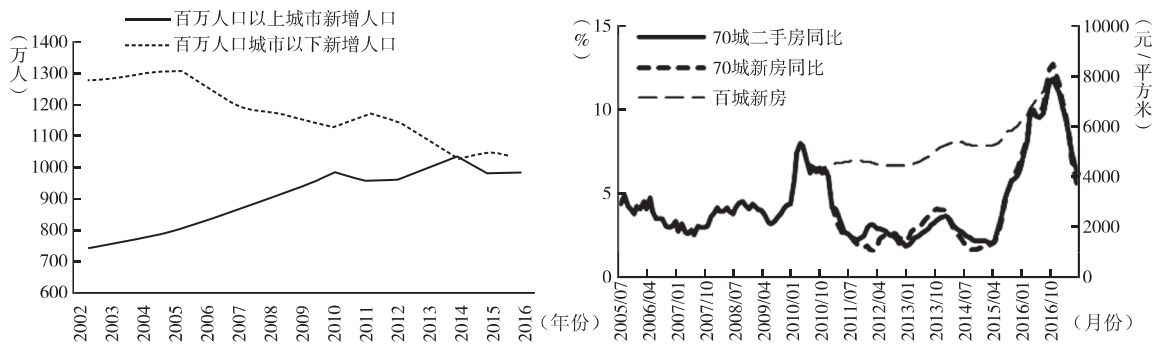


图2 新增城市人口流向和房地产市场分化状况

注:人口数据依据世界银行 World Development Indicators 计算得出;房地产采用月度数据标准差,数据都来自 Wind,70 个大中城市新房和二手房采用同比数据,百城新房价采用基数(右坐标轴)。

2014—2016 年这一轮的房价上涨中,70 个大中城市二手房和新房价格同比涨幅的标准差都呈现出明显的放大(图 2 右)。虽然后期住房调控加码导致住房价格涨幅标准差重新缩小,但房价基数显示百城房价离差到 2016 年 11 月依然在持续扩大。^①

第三是土地市场分化。2012 年之前的土地价格呈现的是全国性上涨趋势(Deng et al., 2012; Glaeser et al., 2017) 2013 年后一二线城市土地价格不断暴涨,总价和单价地王频现。从土地用途看,分化主要发生在住宅用地和商住用地,工业地价相对扁平化,差别不大。^② 从一二三线城市间的差别看,2008—2013 年住宅地价的变异系数一直在 0.88 以内,各类城市之间的差别比较稳定,2014 年差异系数开始超过 1,2016 年在不断加码的市场调控下略微缩小到 0.94,依然远远超过了前期 0.88 的稳定值。

第四是区域分化。区域分化是人口、住房和土地分化的综合结果,省级层面的城市化路径差别越来越大。(1)以北京和上海为代表的直辖市城市化率已经接近 90%,城市化已经基本完成,呈现出高水平稳定特征;(2)以东北三省代表的人口流出地区,在计划经济时期依靠国有制已经具备了较好的城市基础但后续乏力,城市化率可能会终止于 70% 以下,呈现出中等水平稳定;(3)北上广三大经济区中心城市周边省份的城市化正在快速推进,但模式和速度受到了中心城市规模控制政策的影响;(4)中部、西北和西南地区的省份城市化率正处在 50% 附近的加速区间,目前是全国城市化推进最快的地区。

城市分化和区域分化的同时,全国范围内公共服务支出均等化的步伐快速推进。我们根据各省公共服务支出的均等化计算得出以下几个结论:(1)不论按变异系数还是泰尔指数测算,全国的公共服务支出均等化程度都明显提高。变异系数从 2007 年的 0.696 下降到了 0.469;同期泰尔指数从 0.1602 下降到了 0.0353,下降都十分明显,意味着中国省级公共服务支出均等化取得了重要进展。(2)东中西部组内差异也明显缩小,中部最低,西部差距缩小最快。(3)东中西部组间收入差异也在持续缩小。公共服务支出的均等化来源于人均财政支出的区域均等化,主要是得益于中央财政转移支付,与地区财力基本不相关。落后地区的财政支出改善完全依赖于中央转移支付,这是区域协调和平衡发展的关键,也是未来中央地方事权重新调整的重要依据。

^① 与新房价格相比,二手房市场被认为较少受到政府定价政策干预。Fang et al. (2015) 用抵押贷款数据估计的房价走势中已经显示出一定程度的住房市场分化,但他们的数据最多延长到 2013 年,大部分终止于 2012 年。

^② 在国土部监测的 105 个城市中,2014 年商服用地最高组均值为 36097 元/平方米,最低组均值仅为 2213 元/平方米;住宅用地最高组均值为 37789 元/平方米;最低组均值仅为 1409 元/平方米(徐思超 2017)。

表2 地区之间公共服务支出的差异

年份	变异系数	泰尔系数 - 东部	泰尔系数 - 中部	泰尔系数 - 西部	泰尔系数 - 跨区域	泰尔系数 - 全国
2007	0.6960	0.1967	0.0183	0.0985	0.0298	0.1602
2008	0.6376	0.1779	0.0119	0.0676	0.0216	0.1250
2009	0.5781	0.1319	0.0147	0.0368	0.0063	0.0727
2010	0.5151	0.1173	0.0085	0.0368	0.0077	0.0664
2011	0.4896	0.0897	0.0063	0.0233	0.0064	0.0489
2012	0.4555	0.0733	0.0062	0.0210	0.0067	0.0430
2013	0.4471	0.0664	0.0056	0.0191	0.0054	0.0381
2014	0.4621	0.0595	0.0058	0.0174	0.0064	0.0365
2015	0.4649	0.0601	0.0058	0.0190	0.0050	0.0353

注：(1)数据由陆江源博士测算，原始数据来自 Wind。(2)全部采用人均变量，公共服务支出包括教育、科学技术、医疗卫生与计划生育、文化体育和传媒、城乡社区事务、住房保障支出、社会保障和就业。

二、基于省级面板的财政收入对财政支出的匹配性计量

在工业化和城市化双轮驱动、工业税收和城市土地财政双侧激励发展模式下，政府的税收和土地租金两种收入形式，由于地方政府的土地经营而会出现“地租替代税收”（黄少安等，2012），从而城市化与工业化不协调发展的格局。本部分实证研究以土地经营为核心的城市化进程对工业化和工业税制的影响。典型事实中同时出现了财政（一般公共预算）的收与支，一个自然而然的被解释变量是工业税制的支出覆盖率，即工业税收占一般公共支出的比重这样一个支出面指标。^①但由于中国的省级以下政府缺乏财权自主，一方面是1994—2014年间《预算法》要求“各级预算应当做到收支平衡”，另一方面中央转移支付在地方支出中的重要性不断上升。2016年中央转移支付已经占到地方一般公共预算支出的40%，^②打破了地方一般公共收支之间以市场主体为基础的对应性，所以采用工业税收占全部地方收入的比重这样一个收入面指标就成为首选。我们同时采用了两种方式。

省级面板数据基本来自 Wind 金融咨询终端，包括全国31个省（市、自治区），时间为2000—2016年。^③采用2000年以后的数据，主要是因为土地有偿使用基本发生在2000年以后，此前与经济周期密切相关的是土地（建设占用耕地）数量而不是土地价格（杨帅和温铁军，2010）。税收的估计上存在不同口径：（1）窄口径的工业税制 TAX1 是“产业两税”（增值税和营业税）与增值税的附加税——城市维护建设税这三个税种之和。^④三个税种在2000年后虽然有几次小规模减税，并且

^① 从理论上讲，支出面应当考虑扣减和城市化基本无关、但与总人口数相关的具有典型公共品性质的国防支出，但国防基本是中央政府的事权和支出责任，地方政府占比很低，数据也不全，故省略。

^② 按照《2016年地方一般公共预算收入决算表》和《2016年地方一般公共预算支出决算表》，2016年地方一般公共预算收入决算为87239.35亿元，地方一般公共预算支出为160351.36亿元，其中来自中央税收返还和转移支付59400.70亿元，占地方一般收入的68.09%和一般支出的37.04%。

^③ 为节省篇幅，我们没有删除了本部分的简单模型推导、控制变量的统计特征和估计参数，有兴趣的读者可以向作者索要。

^④ 作为增值税的附加税，消费税应当算作工业税收之一。但在现行的分税制格局下，消费税属于中央税，无法分解到地方层面，故不予考虑。城市维护建设税以纳税人实际缴纳的增值税和消费税税额之和为计税依据，税率为城市7%，县城5%，其余1%。一个完整的产业税制统计还应该包括作为产业税制附加费的“教育附加费”和“地方教育附加费”这两个列入政府性基金预算的行政事业性收费。因为教育费附加以缴纳人实际缴纳的增值税、营业税的税额为计征依据，按3%的征收率征收。部分省份还征收地方教育附加费，税基与教育费附加相同，征收率在1%—2%之间。本文在税制部分只考虑了一般公共预算收支，没有考虑行政事业性收费。

服务业营改增会调整增值税和营业税的比重,但三税之和作为一个统计口径基本稳定,结构性调整也不会影响作为总和的整个工业税制。产业两税和城市维护建设税组成的 TAX1 代表了中国典型的工业(产业)税制,本文分别用 RTAX1 和 ETAX1 来表示三个税种之和占地方一般公共收入和一般公共支出的比重。(2)宽口径工业税制 TAX2 是地方全部税收收入减去地方财政收入中的“土地五税”(契税、耕地占用税、房产税、城镇土地使用税和土地增值税)。土地五税与工业产业关系较小,从全部税收中减去土地五税得到工业税收的宽口径,主要是考虑到除了上述八个税种外,其余税种也都在各自范围内具有工业税制特点,例如 2016 年所得税中个人所得税为 10088.98 亿元,企业所得税为 28851.36 亿元,企业所得税占比超过了 74%,明显以企业为主。本文分别用 RTAX2 和 ETAX2 分别表示 TAX2 占地方一般公共收入和支出的比重。这样本文的被解释变量就包括收入面窄口径工业税制 RTAX1、支出面窄口径工业税制 ETAX1、收入面宽口径工业税制 RTAX2 和支出面宽口径工业税制 ETAX2。相对于收入面的工业税制来说,支出面的工业税制由于涉及中央对地方的政府间转移支付,从而体现了中央和地方的财权和事权划分因素。

为了考察以土地价格为基础的土地出让收入与税收收入之间的替代关系,我们估计如下方程:

$$RTAX_i = \alpha LANDPRICE_i + \mu X_i + \delta + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$ETAX_i = \beta LANDPRICE_i + \eta X_i + \sigma + \varepsilon_i \quad (2)$$

其中 X_i 是控制变量, $LANDPRICE_i$ 是土地价格, δ 和 σ 是常数项。在数据处理上,工业税制四个指标 RTAX1、RTAX2、ETAX1、ETAX2 采用百分数,土地价格 $LANDPRICE$ 采用对数实际值。表 3 显示 RTAX1 的 Hausman 检验支持土地价格的固定效应模型,但支持城市化的随机效应模型;RTAX2 的 Hausman 检验则支持土地价格的随机效应模型和城市化的固定效应模型。实证结论是:

(1) 无论以窄口径工业税制(增值税+营业税+城市维护建设税)占全部地方税收收入的比重 RTAX1,还是以宽口径工业税制(全部税收收入减去土地增值税、耕地占用税、城镇土地使用税、契税、房产税等土地五税)占全部税收收入的比重 RTAX2 来衡量,城市化率的提高或者土地价格的上升都具有显著降低工业税制比重的功能。具体来看,土地价格每上升一倍,窄口径工业税制 RTAX1 占全部地方税收收入的比重下降 0.87 个百分点,宽口径工业税制 RTAX2 占全部地方税收收入的比重下降 4.88 个百分点。导致宽口径税制更快下降的原因是多方面的,可能是作为中间税收的企业所得税增长空间受限,也可能是作为被扣减部分的“土地五税”出现快速增长。若用城市化率做解释变量,则城市化率每上升一个百分点,会导致 RTAX1 和 RTAX2 分别下降 0.14 个百分点和 0.53 个百分点。2000—2016 年中国常住人口城市化率从 36.22% 提高到 57.35%,提高了 21.13 个百分点,合计使得 RTAX1 和 RTAX2 下降了约 3 个百分点和 11 个百分点。若城市化率提高到 65%,则 RTAX1 和 RTAX2 分别还有 1 个百分点和 4 个百分点的下降空间。

(2) 若以工业税制占地方财政支出(一般公共支出)的比重来衡量,则参数敏感度有所不同。表 3 显示了工业税制支出面指标 ETAX1 和 ETAX2 的基本情况, Hausman 检验支持窄口径和宽口径模型都选择固定效应面板。在固定效应模型中,土地价格上涨和城市化率上升都有抑制工业税制的效果:土地价格每上涨一倍,支出面窄口径工业税制 ETAX1 会下降 1.44 个百分点,支出面宽口径工业税制 ETAX2 会下降 3.46 个百分点,宽口径工业税制的下降速度更快。按照 2000—2016 年土地价格涨幅 14 倍计算,土地价格上升使得工业税制 ETAX1 和 ETAX2 分别下降了 5 个百分点和 12 个百分点左右。若采用城市化率做解释变量,则城市化率每提高一个百分点,支出面窄口径工业税制 ETAX1 会下降 0.06 个百分点,支出面宽口径工业税制 ETAX2 会下降 0.27 个百分点,2000—2016 年城市化率提高了 21.13 个百分点,合计使得 ETAX1 和 ETAX2 下降了约 1.26 个百分点和 5.67 个百分点。按照 65% 的城市化率空间计算,则 ETAX1 和 ETAX2 分别还有 0.5 个百分点和 2 个百分点的下降空间。

表3 土地价格上升和城市化率上升对工业税制的影响

估计方法	FE	RE-GLS	FE	RE-GLS	FE	RE-GLS	FE	RE-GLS
	被解释变量 RTAX1				被解释变量 RTAX2			
<i>LANDPRICE</i>	-0.874** (0.281)	-1.171*** (0.270)			-4.990*** (-21.08)	-4.881*** (-20.95)		
<i>URBANRATE</i>			-0.136*** (0.0385)	-0.141*** (0.0318)			-0.533*** (-22.60)	-0.470*** (-20.25)
常数项	显著	显著	显著	显著	显著	显著	显著	显著
Hausman chi2(1)	11.71*** [0.000]		0.07 [0.797]		5.29* [0.022]		239.73*** [0.000]	
观测值	495	495	496	496	495	495	496	496
	被解释变量 ETAX1				被解释变量 ETAX2			
<i>LANDPRICE</i>	-1.436*** (-6.19)	-1.097*** (-4.41)			-3.462*** (-10.10)	-2.957*** (-7.95)		
<i>URBANRATE</i>			-0.0617* (-2.19)	0.0267 (0.95)			-0.266*** (-7.45)	-0.156*** (-4.15)
常数项	显著	显著	显著	显著	显著	显著	显著	显著
Hausman chi2(1)	74.62*** [0.000]		63.93*** [0.000]		84.57*** [0.000]		-87.20*** [0.000]	
观测值	495	495	498	498	495	495	498	498

注：(1) 圆括号内的是标准差，方括号内是 P 值水平，***、** 和 * 分别表示在 0.1%、1% 和 5% 的水平上显著；(2) 土地价格采用 CPI 指数平减(2000 年价格为基期) 城市化率采用百分数。

(3) 由于前文分析涵盖了经济发展和政府收支,我们还考虑了一系列控制变量的影响,包括用以衡量经济发展水平对税制结构影响的人均国内生产总值(人均实际值对数,原单位是元),用以控制金融支持的人均贷款和人均存款(人均实际值对数,原单位是元),衡量产业结构的非农就业比重(百分数),衡量基本公共服务覆盖度的城市公交车运营数(对数值,原单位是辆),衡量基础设施水平的公路里程(对数值,原单位是公里)。以上所有人均量均采用常住人口数,价格变量经过 2000 年为基数的 CPI 调整。还控制了城市人口规模(对数值,原单位是万人)、城市户籍人口规模(对数值,原单位是万人)、衡量本地人口增速的每十万人平均幼儿园在校生数(对数值),衡量外来人口比重的非户籍人口占常住人口比重(百分数)等。为节省篇幅,我们列出一些主要结论:

第一,总体来看,在固定效应 FE 估计中比较显著的变量是产业结构。产业结构的重要性不言而喻,因为中国的税制不但集中于企业,而且具有显著的产业歧视性。在农业税取消后,针对农业的产业税收彻底消失。服务业营改增之后,针对服务业的两档税率 11% 和 5%,不但是已有工业增值税税制的扩围,而且低税率意味着服务业增值税只是工业税制(17% 和 13%) 的缩减版本。这样就基本形成了农业、工业、服务业“零、高、低”产业税负特征。非农产业比重的提高,无疑会直接提高工业税制比重,工业比重的长期下降则对于工业税制不利。因此非农产业比重对于工业税制的影响包括总量和结构两种相互平衡的因素,即非农产业总量有利于工业税收提高,但服务业比重提

高不利于工业税收增长。

第二,城市化和工业税制的不相容性。两个人口指标,即城市人口规模和城市户籍人口规模,都与工业税制比重高度负相关。这意味着城市人口的增长促进的并不是工业税收,而是工业税制的“对立面”的增长,例如我们在宽口径工业税制中所强调的土地类税收。这也从一个侧面说明了城市化和工业税制的不相容特征,即现行工业税制的税基集中于企业,但并非集中于人口。同样显著负相关的另外两个人口指标是每十万人平均幼儿园在校生数和非户籍人口占常住人口比例。这就意味着,城市化进程中的所有人口指标,即常住人口、户籍人口、外来人口和新生儿的增加,都是在降低而不是提高工业税收占比。按照这样的发展趋势,如果持续推进人口城市化,也就是提高各省城市人口规模总量,带来的也只是工业税收比重的进一步下降。这也从一个侧面说明了城市化新阶段的财政风险所在:不断增长的城市人口,同时起到了减少工业税收和增加一般公共服务需求的作用。考虑到土地价格也替代工业税收,这意味着不论是以土地价格上涨代表的土地城市化,还是城市人口增长为代表的人口城市化,都不利于现有工业税制下的税收增长。

第三,人均GDP的增长与工业税收增长显著负相关,进一步说明了现行工业税制与经济发展不协调。这一点在控制了单调增加的非农就业比重后依然显著。其余控制变量的影响就不再那么显而易见,例如贷款和存款与工业税制占比相关性截然相反,人均储蓄规模的正相关性比人口贷款的负相关性更显著。公共交通水平的提高,能够显著提高工业税制占比,但公路通车里程的增加并不会增加工业税收占比。

最后,如果考虑变量内生性,从中国的财税制度基础和已有分析来看,作为典型的单一制国家,财政制度制定基本属于中央政府权力范围,独立于地方政府的决策之外,并成为地方政府决策的基本环境。由于构成土地出让收入的总体是商业和服务业,税制很少会进入地方政府土地出让环节的考虑,地方政府更多关注的是税收总量而不是税制结构因素。

三、增长阶段转换下的财政模式演化的逻辑

中国财政模式及其变化的上述事实,呈现于从工业化阶段向城市化阶段的演替过程中。基于国际比较和历史经验,我们对这类现象发生的机制及其蕴含的问题进行逻辑分析,进而得到三个有解释力的命题:(1)支出层次上,城市化时期财政支出增加的刚性,表现为城市化的成本压力;(2)收入层次上,工业化阶段建立起来的可贸易的真实税收基础,在城市化时期日益受到削弱;(3)在支出刚性与收入约束挤压下,土地财政这种短期融资方式将随城市化趋于成熟而逐渐失去合理性。中国财政收支模式变化的方向,是去掉短期的财政幻觉,转为促进效率和增长可持续的结构性实质。

(一) 社会公共服务支出持续增长特性

从19世纪70年代到20世纪70年代近100年的时间里,发达国家公共支出占GDP的比重从不到10%上升到50%左右,其中“斯堪的纳维亚式”国家的公共支出比重普遍超过了GDP的50%。财政支出比重的长期上升,源于人们对政府经济职能的看法的改变,尤其是受个人政治哲学和社会态度的影响(坦齐和舒克内希特,2005)。

马斯格雷夫的“三阶段论”(Musgrave & Musgrave, 1988)认为政府支出的重点会随着经济发展的不同阶段而转变,即初级阶段的公共投资比重集中于基础设施领域,到中级阶段的公共支出集中于教育安全卫生等公共消费,再到成熟阶段用于解决收入分配公平问题的公共转移性支出增长。罗斯托(Rostow, 1960)认为工业化成熟直至大众高消费形成这个较长时期中,发达经济社会在促进生产供给主导向消费需求主导转型的同时也促进了人们心理的变化,个体越来越意识到

自己生活于一个成熟社会之中,特点是消费和广义上的福利提供。成熟社会的中心问题不是经济,而是社会如何进行选择和平衡。人们对福利的普遍要求源于工业化带来的紧张,社会支出的目的是尽力消除工业化的危害和就业与生活中的风险。以税收为基础的社会救助,可以上溯到工业化早期的欧洲大陆(Lindert, 2004)。在格申克隆(2009)发端于低水平初始条件的“特殊制度”下,社会态度的变化将更加突出:工业化作为压到一切的任务与企业家精神的缺失,迫使政府承担起以重化工业和大企业为中心的建设责任,以此为基础构造经济持续增长的诱致机制(Hirschman, 1978)。

改革开放以来的中国快速工业化体现了这一特征。作为快速工业化的重要推动力,中国财政收支结构表现为生产建设财政。从效率循环角度考虑,这种财政模式包含了积极成分:政府动员税收和储蓄投入到直接的工业活动和基础设施建设,国有工业投资和基础设施建设诱致更多的工业活动,以工业税收为基础的财政模式在这个互动过程中得以扩展。持续的工业化高增长,无疑可以在连年超收中证明生产建设财政和工业税制的适应性。但问题也显而易见:建设型财政以压低消费为基础,并由此导致双重结构压力:第一是过度投资所导致的当期资本效率下降,及由此引发的工业税收税基扩张速度的放缓;第二,消费持续压低(超过资本积累黄金律就会产生永久福利损失),本质上是把未来增长潜力向当期的抵押和折现,这是一种削弱未来财政能力的负反馈。

以工业化成熟为契机,增加福利的社会态度不断增强。从增长阶段转型的长期视角回溯,政府财政对经济的(直接)干预,基本上囿于功利主义的经济计算范畴。换句话说,(地方)政府对财政收支规模的重视,远远大于对结构条件变化的重视。只有当基于成熟工业社会的现代城市经济逐步到来时,这种忽视的后果才会显现出来。最典型的例子就是伴随着城市化而愈演愈烈的土地财政现象。作为特殊经济制度的一种延伸,土地财政的特殊性直接与中国成熟工业化的两个惯性有关:一是尽管认识到发展中国家财政政策结构调整作用的重要性,但是短期需求管理思维仍居主导地位;二是原有政府收支和效率相互促进的良性循环遇到结构约束,城市化成本的高企需要土地财政进行补偿性平衡。城市化快速扩张的结束,土地财政的短期行为必将逐渐演变为风险累积,削弱城市化阶段的经济稳定性。

(二) 财政支出与收入变化的三个命题

本文对财政和结构变化的关注可以按照 Merton(2008)的方案分析:(1)依据总体的财政效果的短期经济计算,仅仅把注意力集中于财政功能的积极方面;(2)不论是罗斯托强调的分解方法,还是 Merton 强调的构成总体的单位或层面分析方法,都只有针对结构及其变化才能得出有效分析结果;(3)把功能失调与功能积极效果并列起来, Merton 认为他们是构成转型两种相互反馈的力量,由此提供了功能替代选择的可能性,以此确立“后果集合的最终平衡”。作为增长转换过程的一个主导环节,针对结构条件的变化,财政模式运行及其与增长的相互作用的影响体现在下述三个命题中:

1. 城市化带来的财政支出增长刚性

对二战至 1980 年左右发达国家财政支出占 GDP 份额飙升,及 1980 年代以后迅速趋于稳定的现象,坦齐和舒克内希特(2005)认为发达国家的公共支出太多,缺乏绩效补偿的支持而难以持续;Lindert(2004)立足于发达国家社会转移支付的历史经验以及人口老龄化趋势,认为发达国家未来社会支出占 GDP 份额不会出现显著下降。Lindert 对支付刚性的解释包括:(1)19 世纪 80 年代以来发达国家社会支出的大幅增加,可由政治过程、老龄化和收入增长解释;二战后欧洲福利国家的发展,则更多依赖中层和底层民众态度的一致。(2)就欧洲福利国家的增长效率来看,基于税收的高预算开支的负面影响很小,甚至是促进增长的。(3)福利国家的政治决策过程具有纠

错功能,能够避免过度社会支出及其危害。(4)部分源于示范效应,发展中国家随着人口老龄化和收入增长将会呈现与发达国家相同的模式。对于高福利国家社会转移性支出问题,高社会支出和高生产率相互调适这个不寻常现象背后的关键机制,是欧洲福利国家采取了偏重于收入和消费税收、偏轻于资本税收的特殊策略,由此导致的支出刚性并未带来明显经济增长抑制(Lindert 2004)。

处于社会支出赶超的发展中国家也不得不面对刚性问题。除了社会转移性支出增加这一事实之外,坦齐和舒克内希特(2005)关注的“总预算支出-社会转移支付”差额,对于理解发展中国家的转型和城市化具有重要意义。发展中国家其他财政支出通常比社会转移性支出更多,这符合马斯格雷夫的“三阶段论”。除了转移性支出外,转型和城市化过程中快速上升的财政压力还表现在以下方面:

第一,也是最为重要的,是面对基础设施维护成本支出的压力。工业化向城市化转型过程中,快速增加的基础设施存量,必然面临集中折旧和维护的支出压力,这是发展中国家的最大困难(Hirschman,1978)。工业化的基础设施投资成本能够通过规模化生产扩张得到补偿和回收,由此实现良好的效率-成本循环。城市化时期一旦效率改进速度放缓,维护和折旧成本压力就不得不转向财政部门。

第二,财政供养人数增加带来的压力,包括政府工资性支出和行政事业经费等。高福利国家普遍具有相对较高的政府就业比重,这又与经济高度服务化趋势一致。大规模工业化的结束和城市经济的成熟,中国财政供养人数的增加有其合理性。问题在于:(1)中国表现出了极大的特殊性:一是中国经济向城市化的快速转型是处在中等收入阶段,二是以较低效率支撑起比重较高的财政供养人群;(2)受到制度特殊性,尤其是行政垄断的影响,财政供养人员中高等次教育比重较大,导致高人力资本流向非生产性领域,从而形成人力资本错配(课题组 2015)。

第三,来自科技进步要求与环境改善的压力。研发支持的两种模式,即企业部门为主或政府部门为主,在城市经济时期基本定型。中国大规模工业化走的是干中学和技术模仿,无论应用技术原始创新还是基础性创新都存在很大的短板(张平和刘霞辉 2007)。在工业增长减速期,企业难以承担研发所需的规模投入。工业化时期遗留下来的环境短板,无疑也会在相当程度上加重城市化过程中的支出负担。

2. 工业税基削弱的确定性与服务业税收增长的不确定性

导致财政支出刚性的主要压力,即社会转移性支出、基础设施及其维护、研发和环境治理以及财政供养人员的增长等带来的结果,只有放到财政收入的结构条件下才能被辨析出来。财政支出刚性本质是政策工具选择的合理性问题,它的运用以不伤及经济效率为前提。做到这点不容易,因为福利支出一直是影响经济行为动机的重要因素(Mirrlees 2006)。对于尚处于中等发展水平的中国而言,转型特殊性是社会选择再平衡方案与效率促进方案之间的协调。基于中国非平衡工业税制和以土地财政来激励城市化的基本逻辑,城市化新阶段的经济服务化削弱了原有工业税制的税基和财政收入增长空间,而服务业调整方向和持续扩张模式的不确定性,又给税收补偿带来不确定性。

财政收入扩张和效率补偿有三种基础方式。第一种方式是当期的生产性投资和生产扩张引致的工业税基的扩大及相应财政收入增长,进一步促使生产过程扩张。中国工业化进程的快速推进,得益于“当期生产性投资-基础设施财政支出-生产扩张-财政收入增长-加大生产性投资”这样一个良性循环。工业化扩张伴随的劳动力从农业向非农产业的再配置,促进了生产效率的提高,足以覆盖工业税收而有余。第二种方式是跨期的社会性投资和(科教文卫等)广义人力资本的积累。这是后工业化时期为了提升劳动力教育程度和劳动力再生产质量,所采取的积极的社会选择

和再平衡。如果广义人力资本得到有效利用,税收的经济发展成本有可能得到跨期平滑和补偿。第三种方式是效率补偿效果较弱的公共部门效率的提高。但瓦格纳(Wagner,1958)认为政府效率很难改进,达到一定限度后会演变为对生产性部门的租金抽取。

三种效率补偿方式混合将产生不同的财政功能和经济效率的调适模式。偏重于当期补偿的第一种方式是工业化的特征。经济过程中可贸易成分的普遍化或相应的资本化,构造起一个真实的税收基础,这种税基逐步被劳动密集型产业发展和重化工业所巩固。当经济进入服务业主导,知识技术密集型制造业的发展仍然是效率和财政的重要支撑。城市化阶段社会选择内在的偏重于第二、第三种补偿方式结果和特征。工业化向现代城市化的这种演变对税基的显著冲击,就是可贸易性与真实的效率和税基被削弱,公共部门税收只能采取收入税基和消费税基的方式。鉴于其效率补偿能力较弱,高福利国家和发达国家最终不得不在两方面加强:一是极大致力于研发以巩固制造业的高效率;二是增加服务业的可贸易性,以此避免真实税基削弱趋势下的负面作用。

对于后发工业化而言,城市化的发展导致工业化税收基础的丧失,加剧财政与效率平衡的紧张和矛盾。也就是说,工业化向城市化转型过程中将发生两个循环的转换,即从依赖规模效率的财政循环转向依赖收入和消费增长的财政循环,后者以高收入、高消费和可持续为主要支撑。在城市化过程中,如果不存在高收入、高消费和高效率这一发达经济因素和基础,在工业税收被城市化削弱的情景下,会发生什么样的结果呢?

3. 土地财政带来的财政幻觉

在财政支出刚性和工业税收基础弱化的挤压下,地方政府选择了土地财政。这种短期经济计算与发达国家财政可持续的高收入、高消费和高效率存在本质不同,是偏离了真实税收基础的财政幻觉。

中国现阶段的转型遇到了两种压力的叠加,即快速的工业份额下降和快速的城市化规模扩张。这两个趋势动摇了原有工业税收模式的稳步基础,地方政府不得不寻求新的补偿性财源。依靠土地涨价获得的收入,如果经由财政支出获得真实收益的补偿,那么卖地-财政这个循环不会伤及经济效率。但就新阶段地方政府经营土地模式的异化特征来看,跨期的效率补偿远远赶不上对未来增长潜力的透支。第一是作为一种越来越明确的价格增长现象,土地财政只会推高城市化成本,不断削弱工业竞争力和工业税制基础。本文的实证部分集中于这一点。第二是房地产泡沫化在挤出消费和储蓄的同时,也削弱了跨期的财政可持续性,并导致经济风险累积问题。土地财政的最大风险,不仅仅体现在跨期中对工业税收基础的挤出,更重要的是这种短期的财政替代形式,挤出了未来城市化可持续的财政平衡支持选择,阻碍了以高收入、高消费、高效率为平台的财政模式的建立,迫使财政进入租金抽取的风险路径。

(三) 城市化新阶段的中央与地方关系重新界定

随着城市化步入成熟期而出现的交通基础设施等硬件的根本性改善和“云大物移”等现代信息技术的快速发展,劳动力大范围快速流动的城市间、企业间再配置格局已经成型,城市间、区域间“通勤”人数越来越多,中国进入城市经济时代。依托数字经济和互联网信息技术,城市和城市圈的要素个体化配置和消费功能大大增强。城市间劳动力再配置将是中国效率不断提高的来源,这带来以城市和城市圈为基础的城市公共财政模式改革(Glaeser,2013),也是新阶段出现城市分化判断的依据。新时代中央地方关系的建构,必须适应要素配置模式的深刻变化。

多级政府国家中央对地方转移支付的普遍存在,主要是基于公共服务均等化的制度性安排,即通过政府间财力的再分配来弥补初次财力分配差距(Boadway & Shah,2009)。分税制改革后,虽然

中央对地方转移支付不断增长,却难以弥合地区性公共服务差距。2016年对地方转移支付总额达到中央本级支出的67.30%,中央本级财政支出只占到本级收入的31.04%和全国财政支出的15.07%。除了继续上收财力、压缩专项转移支付或税收返还的比例外,对基本公共服务均等化已经很难再发力。

依靠“中央给钱,地方办事”的公共服务地方化供给模式,不可能根本扭转地区公共服务差距。在现有的中央和地方关系矛盾中,不是中央掌握了太多资金,而是地方承担了太多责任。地方政府以转移支付的形式承担了大量的中央委托事权和共有事权,造成了实际意义上的事权下移和公共服务碎片化。真正解决公共服务均等化的模式,不仅仅靠中央对地方的加大转移资金,更要依靠中央政府直接提供公共服务。这不仅是基本公共服务均等化的要求,更是适应现代信息技术下城市经济时代劳动力等生产要素大范围快速流动的要求。财政支出的重点,应该是以公共服务的全国化供给来更正地方化供给的不足,纠正全国公共服务供给的碎片化。提高养老等社保领域的统筹级别,强化中央政府在医疗卫生、司法、环保、统计等领域的事权,是以制度改革来推动和维护全国统一市场的重点。

除了均等化和全国统一市场的要求,中央还需要在发展规划和宏观稳定上发挥更多职能,这是中央政府行使国家管理职能的重要内容。从中央地方关系角度看,中央制定国家发展规划的“谋”,并不仅仅为了确认中央应当承担的项目,更是为了抑制地方投资的体制性冲动和预算软约束以及由此产生的地方保护主义、机会主义等体制顽疾。中央通过“谋全局,谋万世”,使地方利益符合国家利益,当前利益符合长远利益。

宏观稳定天生就是中央政府的职责。但中央专项转移支付及其地方配套机制,已经实际上把这个职能下放到了地方政府,形成了中央地方共同调控的格局,这一点可以从2009年的“4万亿元投资计划”,中央最终只支出1.18万亿元、其余完全靠地方大力配套上看起来。从比较财政制度和国际经验看,如果宏观调控职能所依赖的国家中长期预算平衡机制还没有建立,那么宏观调控基本都会演变成顺周期调控(付敏杰,2014)。

在地方预留的经济发展、地方服务等事权内,则要充分发挥地方政府贴近居民的信息优势。支出地方化要求最大程度地减少干预,中央考核地方的重点从过程干预转向绩效评估。这不但有利于充分发挥地方公共服务的多样化供给特征,最大程度地满足居民用脚投票机制下不同偏好群体的福利改进(Oates,2008),还有利于城市、社会和文化的多元化,促进社会长期稳定和国家长治久安。

四、面向城市经济的财政体制改革框架和政策选择

城市化增长速度放缓和城市分化的加剧,加之工业税制的缺陷,将促使地方财政风险显现。城市化新阶段的稳定发展,必须对税制做出新的顶层设计,以适应深度城市化和工业转型升级的需要。因此,未来财政体制选择至关重要。

(1)探索向自然人征税。从财政制度的演进看,城市化的重要特征就是市民纳税与公共服务享受相匹配,这样才能保证人民群众对美好生活追求中的公共服务诉求与个体税收贡献基本匹配,是面向城市化新阶段的最优财税制度改革或根本性变革。在工业化和城市化快速发展的阶段,工业税收和扩张城市获得的土地财政基本可以兼顾发展和提供公共服务。随着工业份额到达峰值开始下降,城市化进入到稳定阶段,土地财政和产业税收产生的现金流,都已不足以支撑日益增长的公共服务需要,还会割裂个人所享受的公共福利与纳税成本之间的关系,造成居民的“财政幻觉”,甚至形成对公共福利的过度需求,违背了福利增长的“量力而行”原则。设计个人纳税与公共服务匹配,是重要的财政体制改革方向。当前征税体系主要针对企业法人,纳税服务也主要针对企业,没

有向个人征收的法律体系和征收的人员配置。应该逐步从法律层面修订,逐步从企业法人征税向个人征税体制过渡。

(2) 消费环节征税,减少间接税税收过于集中在生产环节造成的财政激励扭曲,是面向城市化新阶段的次优,但在规模上更重要的财税制度改革。城市是消费的中心,城市率不断提高和城市经济的到来使得消费驱动成为可能(Glaeser et al., 2001)。这就要通过调整税基,让消费者分担部分企业的消费税。在不改变间接税税制格局的前提下,适当降低生产环节征税、增加部分消费环节征收,可以使增值税更透明、更稳定(高菲 2015)。征税环节的改变,可以降低企业税负,并缓解由于税收集中在生产环节而造成的地方政府行为模式扭曲(付敏杰和张平, 2015)。

(3) 降低财税制度成本,提高工业竞争力,保住30%的工业份额底线。保证公共部门的稳健运行,这意味着公共收入的增长和结构必须与经济长期发展的长期趋势一致。从发展目标看,2050年工业强国的目标还有30多年才能实现;从财政收入结构看,工业税制的主体地位不能坍塌。近年来服务业比重的快速上升是建立在工业比重下降基础上的,难以持续。开放型世界经济新体制下,保持工业份额必须依靠不断提高工业国际竞争力,除了研发加计扣除以鼓励创新外,以工业增值税税率下调的方式平衡工业和服务业税负,为工业企业降低财税等制度性成本远比补贴大企业更加重要。决不能因为追求所谓“土地价值最大化”,将整个社会的资金都吸引到土地上来。

(4) 建立全国统一市场,优化要素流动和配置功能。建立统一的土地市场和劳动力市场,推进要素流动和优化配置。中国城市化的基本矛盾,是土地公有制的两种实现形式,即国家所有制和集体所有制之间的矛盾,土地财政、城中村、违章建筑等现象皆由此而来。而劳动力市场则因社保体系分割导致了劳动力市场流动配置的障碍。土地、劳动力等要素市场呈现出制度性、区域性分割特征。土地金融和地方社会福利最大化分割了土地、劳动要素市场,导致区域经济失衡。因此,应积极推动统一市场,特别是提高统筹等级,推动劳动要素流动,进而进行土地市场立法等体制改革,抑制土地泡沫。

(5) 防范分配结构的租金化和财富陷阱的形成。从政府收入结构看,以土地出让收入为代表的土地收入快速增长,使得政府和居民收入分配结构都呈现出明显的租金化倾向,既损害治理能力,也妨碍创新发展。随着土地经营导致的土地财政和土地价格上涨,税收在政府收入中的比重连年下降。在政府收入法制化程度最高的“一般公共预算”中,税收比重已经从1995年的98.25%下降到2015年的82.04%;地方财政收入的税收比重从1994年的94.88%下降到2015年的75.49%。居民收入分配也有类似特征,美国20世纪80年代以后收入分配差距拉大,是因为以医生、律师、金融家、公司高管CEO等高人力资本行业在最富有的10%群体中占据了很大比重。高人力资本行业代表了知识要素参与分配的结果,体现了以“知识租金型”的收入分配结构特征,收入分配差距的拉大很大程度上是因为创新导致的新技术发现,尤其是科技革命、互联网和现代金融(Piketty & Saez, 2003; Kaplan & Rauh, 2010; Aghion et al., 2016)。目前中国的收入分配差距与美国相近(Piketty et al., 2017),但房地产等资源性行业在各种富豪排行榜上始终占据1/4份额,中产阶层持有的财产有60%是房产。与美国的“知识租金型”分配结构相比,我国的收入分配具有以地租为代表的“资源租金型”结构特征,分配结构并不体现创新和技术进步。当前重塑中等收入者的关键,是让引领创新发展和具有更高生产率和财富创造力的知识要素以市场化的方式参与收入分配,让知识工人取代炒房者成为社会的中流砥柱。

参考文献

陈昌兵 2013《城市化率“S”型增长曲线估计及预测》,载《中国经济增长报告2012—2013》,社会科学文献出版社。

- 付敏杰 2014: 《市场化改革进程中的财政政策周期特征转变》,《财贸经济》第 10 期。
- 付敏杰、张平 2015: 《新常态下促进消费扩大和升级的税收政策》,《税务研究》第 3 期。
- 高菲 2015: 《流转税对中国地方政府行为的影响——基于生产环节征税的视角》,中央财经大学博士学位论文。
- 高培勇 2015: 《论完善税收制度的新阶段》,《经济研究》第 2 期。
- 黄少安、陈斌开、刘姿彤 2012: 《“租税替代”、财政收入与政府的房地产政策》,《经济研究》第 8 期。
- 李萍 2010: 《财政体制简明图解》,中国财政经济出版社。
- 王小鲁 2010: 《中国城市化路径与城市规模的经济学分析》,《经济研究》第 10 期。
- 维托·坦齐、卢德格尔·舒克内希特 2005: 《20 世纪的公共支出》,胡家勇译,商务印书馆。
- 徐思超 2017: 《中国城市土地市场分化研究》,博士学位论文。
- 亚历山大·格申克隆 2009: 《经济落后的历史透视》,商务印书馆。
- 杨帅、温铁军 2010: 《经济波动、财税体制变迁与土地资源的资本化——对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析》,《管理世界》第 4 期。
- 张平、刘霞辉主编 2007: 《中国经济增长前沿》,社会科学文献出版社。
- 张自然、张平、刘霞辉 2016: 《中国城市化模式: 演进机制和可持续发展研究》,中国社会科学出版社。
- 中国经济增长前沿课题组 2011: 《城市化、财政扩张与经济增长》,《经济研究》第 11 期。
- 中国经济增长前沿课题组 2015: 《突破经济增长减速的新要素供给理论、政策与体制选择》,《经济研究》第 11 期。
- Aghion, P., U. Akcigit, A. Bergeaud, Richard Blundell, and David Hemous, 2015, “Innovation and Top Income Inequality”, NBER Working Paper No. 21247.
- Boadway, Robin, and Anwar Shah, 2009, *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Deng, Yongheng, Joseph Gyourko, and Jing Wu, 2012, “Land and House Price Measurement in China”, *Property Markets and Financial Stability*, Heath, A., Packer, F., and Windsor, C. eds., Bank of International Settlement and Reserve Bank of Australia.
- Fang, Hanming, Quanlin Gu, Wei Xiong, and Li-An Zhou, 2015, “Demystifying the Chinese Housing Boom”, Chap. 2 in *NBER Macroeconomics Annual 2015*, Vol. 30, edited by Martin Eichenbaum and Jonathan Parker, University of Chicago Press.
- Glaeser, E. J., J. Kolko and A. Saiz, 2001, “Consumer City”, *Journal of Economic Geography*, 1, 27—50.
- Glaeser, Edward L. 2013, “Urban Public Finance”, *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, 195—256.
- Glaeser, Edward, Wei Huang, Yueran Ma, and Andrei Shleifer, 2017, “A Real Estate Boom with Chinese Characteristics”, *Journal of Economic Perspectives*, 31(1): 93—116.
- Hirschman A. O. 1978, *The Strategy of Economic Development*, W. W. Norton & Company.
- Kaplan, Steven N., and Joshua Rauh, 2010, “Wall Street and Main Street: What Contributes to the Rise in the Highest Incomes?”, *Review of Financial Studies*, 23(3), 1004—1050.
- Lindert, P. H. 2004, *Growing Public*, Vo. 1, Cambridge University Press.
- Merton, R. K. 1968, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press.
- Mirrlees, James A. 2009, *Welfare, Incentives and Taxation*, Oxford University Press.
- Musgrave, R. A., and P. B. Musgrave, 1988, *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Oates, W. E. 2008, “On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization”, in A. J. Auerbach and D. N. Shaviro eds., *Institutional Foundations of Public Finance: Economic and Legal Perspectives*, Harvard University Press.
- Piketty, T., and E. Saez, 2003, “Income Inequality in the United States, 1913—1998”, *Quarterly Journal of Economics*, February, 118(1), 1—39.
- Piketty, Thomas., Li Yang, and Gabriel Zucman 2017, “Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China: 1978—2015” NBER Working Paper, No. 23368.
- Rostow, W. W. 1960, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press.
- Wagner, A., 1958, Three Extracts on Public Finance, in *Classics in the Theory of Public Finance*, eds., R. A. Musgrave and A. T. Peacock, MacMillan, 119—136.

The Evolution of the Tax System during China's Industrialization and Urbanization: Facts, Logics and Policies

FU Minjie, ZHANG Ping and YUAN Fuhua
(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: China has an industrial tax system in which firms are the main taxpayers and the added value of taxable products is the main tax base. It is most typical in the manufacturing sector, which has the highest tax rate and the strongest performance in the whole economy after the value-added tax is extended to the service sector. Industrial taxes include the value-added tax, consumption tax, business tax and the urban maintenance and construction tax, which is levied based on a fixed rate of the value-added tax. These taxes accounted for 51% of China's total tax revenue in 2016. The urbanization rate in China exceeded 50% in 2011, and the manufacturing industrial proportion continues to decline. Industrial Tax growth has stagnated following this rapid decline, resulting in a decrease in the growth of tax revenue from 25% in 2011 to 4.8% in 2016. Meanwhile, the urbanization process has increased demand for public services. The long-lasting and ever-expanding fiscal gap brought about by the sustained rise in demand for public services and the slowing growth of industrial tax revenues can be solved by land sales in the short term, but three long-term challenges/contradictions arise: (1) the contradiction between the declining proportion of industrial tax and increasing demand for public services brought by urbanization, (2) the contradiction between the continued rise of the urbanization rate and the unsustainable growth of land finance, and (3) the contradiction between the imbalance of local fiscal revenue caused by urban differentiation and equal access to basic public services nationwide, which sharpens the asymmetry between regional financial risks and the overall arrangement across the country.

Under the development path of bilateral tax incentives (i. e. by boosting industrialization through industrial tax and boosting urbanization via land finance), the growth of the two forms of government revenues, namely tax and land rent, due to the different development trends of industrialization and urbanization and local governments' focus on land management, displays a pattern of "rent substituting tax". In this study, we find that (1) the increase in the urbanization rate is almost synchronous with the increase in the land price. Generally, if the urbanization rate increases by 1%, the land price will increase by 6% accordingly, and (2) the promotion of urbanization, or the rise in the price of land, significantly inhibited the proportion of industrial tax. Specifically, if the land price doubles, the proportion of industrial tax in the local government tax revenue will decline by 0.87%, and the proportion of industrial tax in the local government expenditure will fall by 1.44%. Furthermore, (3) the development of land and population urbanization will not increase the tax income under the current industrial tax system.

We make three propositions based on international comparison and historical experiences. Further, based on our research, we make the following policy recommendations: (1) Matching the personal tax to public service enjoyment. To this end, citizens' demands for public service in the pursuit of a better life can meet the principle of "Do as you can". (2) Taxing consumption and reducing fiscal stimulus distortions caused by overconcentration on the production of the indirect tax system. (3) Holding 30% as the bottom line of the industrial proportion, as this is equally important for the robust functioning of the public sector and the "construction of industrial powers" target in 2050. (4) Establishing a national unified land market, strictly controlling the land bubble and curbing speculation on land by local governments. (5) Transforming income distribution from "resource rent" to "knowledge rent" and preventing the formation of a wealth trap.

Keywords: Industrial Tax; Urban Economy; Industrialization; Urbanization; Rent Tax substitution

JEL Classification: H71, O23

(责任编辑:宏亮)(校对:晓鸥)