

工业化和城市化进程中的 财税体制演进

□ 付敏杰 张平 袁富华

中国社会科学院 经济研究所 北京 100836

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”。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。

(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变化。新常态以来经济服务化进程的加快,税收体制越来越明显呈现四个动态特征:(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29%。

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,更加明显地呈现了这一特点。

(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80%,2016年达到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,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。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。

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,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。

(三)城市分化与公共福利支出均等化匹配。

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。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%,城市化开始向一二线城市集中化发展,出现城市分化。

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城镇新增人口进入百万人以上大城市,2/3进入中小城市和镇。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。

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; Glaesere 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。从一二三线城市差别看,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年变异系数开始超过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,呈现高水平稳定特征;(2)以东北三省为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,呈现中等水平稳定;(3)北上广三大中心

城市周边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、西北和西南地区省份的城市化率正处在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。根据各省份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2015年的0.4649;同期泰尔指数从0.1602下降到0.0353,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。

二、基于省级面板数据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激励发展模式下,政府的税收和土地租金这两种收入形式,由于地方政府的土地经营会出现“地租替代税收”(黄少安等,2012),从而出现城市化与工业化不协调发展的格局。

省级财政收支面板数据基本来自Wind金融咨询终端,包括全国31个省份,时间为2000—2016年。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)。

本文的实证结论是:(1)无论以窄口径工业税(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,还是以宽口径工业税(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比重的功能。具体来看,土地价格每上升1倍,窄口径工业税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。导致宽口径工业税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1个百分点,会导致这两种税分别下降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%，合计使这两种税分别下降了约3个百分点和11个百分点。若城市化率提高到65%，则这两种税分别还有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。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的效果：土地价格每上涨1倍，支出面窄口径工业税会下降1.44个百分点，支出面宽口径工业税会下降3.46个百分点，宽口径工业税的下降速度更快。按照2000—2016年土地价格涨幅14倍计算，土地价格上升使这两种税分别下降了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1个百分点，支出面窄口径工业税会下降0.06个百分点，支出面宽口径工业税会下降0.27个百分点。2000—2016年城市化率提高了21.13个百分点，合计使这两种税分别下降了约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，则这两种税分别还有0.5个百分点和2个百分点的下降空间。

三、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。

第一是探索向自然人征税。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后开始下降，城市化进入稳定阶段，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。

第二是消费环节征税，减少间接税征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，是在规模上更重要的财税制度改革。城市是消费的中心，城市化不断提高和城市经济的到来使消费驱动成为可能(Glaesere 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)。征税环节的这种改变，可以降低企业税负，并缓解由于税收集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)。

第三是降低财税制度成本，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三十多年才能实现；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。

第四是建立全国统一市场，优化要素流动和配置功能。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。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。

第五是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地租收入快速增长，使政府和居民收入分配结构都呈现明显的租金化倾向，既损害治理能力，也妨碍创新发展。目前中国的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，中产阶级持有的财产有60%是房产。与美国的“知识租金型”分配结构相比，中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。

■ 《经济研究》2017年第12期，原题《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》，约23500字