

# 双重激励下地方政府土地出让收入的影响因素研究

## ——来自中国省级面板数据的证据

袁一方, 王佳杰

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 文章将中国的土地征用与出让制度模型化, 构建一个政治与财政双重激励下影响地方土地出让规模的动态理论框架, 并利用土地二级市场开放后的省级面板数据进行实证验证与拓展分析, 试图从财政激励、经济绩效与土地征用出让制度本身, 对近年来土地出让规模的膨胀给出多角度的解释与探讨。研究表明, 地方政府面临的财政激励与财政激励因素是造成土地出让收入规模膨胀的重要制度原因; 土地出让的收益水平、以及其对经济增长与财政增收作用也会对此产生正面的推动作用, 而农地生产效率则与之负向相关。实证表明, 近年来我国对于政府非税收入管理的规范化有助于抑制地方政府土地出让收入扩张。基于此, 文章认为合理管控土地出让收入规模需要土地出让制度内外的联动改革。

**关键词:** 国有土地出让收入; 土地征用制度; 政府性基金; 预算管理

**中图分类号:** F812      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1007-5097 (2013) 05-0082-06

## Research on the Influence Factors of the Revenue Scale of Land Remise of Local Government under the Background of Dual Incentive

### ——Evidence from Provincial Panel Data in China

YUAN Yi-fang, WANG Jia-jie

(School of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** The paper abstracts the land expropriation and remise regime of China with the dynamic theoretical framework for analyzing the driving force of local land remise revenue under fiscal and political incentives, followed by the panel examination based on provincial data, so as to propose multi-angle interpretation on the recent boost of land remise revenue. The results reveal that fiscal and political incentives consist the major institutional pressure on remise revenue expansion. Moreover, the profitability of land transfer as well as its contribution to economic growth and tax revenue promotes such expansion in depth, while agricultural productivity affects reversely. Furthermore, empirical study also shows that the regulation on non-tax revenue helps restrain the land revenue scale. Consequently, simultaneous reform in-and-outside the land remise institution is inevitable for controlling China's land remise revenue.

**Key words:** land remise revenue; land expropriation; governmental funds; budget regulation

### 一、问题提出与文献回顾

伴随着“招拍挂”制度的出台, 全国各地国有土地出让收入在过去十年间急剧膨胀, 从2002年的0.24万亿猛增至2011年的3.15万亿; 与此同时, 国有土地出让收入占地方政府收入的比重也从2002年的28.36%提高到2010年的77.56%<sup>①</sup>。土地出让收入规模的快速增加有效地扩充了地方自主财力, 也为城市发展建设筹集了大量的资金; 但与此同时, 地方政府对于土地财政的过度依赖、地区间招商引资的恶性竞争以及基础设施的重复无序建设等问题也随之而来。积极的经济效应与严重的负面影响并存, 使得土地出让收入成为社会与学界关注的焦点。如果说土地出让二级市场的市场化是必要的外部制度环境, 那么又是何种内在机理使得土地出让收入规模的膨胀成为必然, 这便是本文研究的出发点与切入点。

关于地方政府土地出让收入规模扩张的原因, 前期研究多将其归结于财政体制的缺陷。税制改革后财权上移而事权下放, 地方政府不仅需要承担建设性支出以及为重大工程配套资金、非公益性事业各种非公益性支出、行政性支出, 而且还要承担由于国有企业乃至一般公共部门改革所带来的各种社会保障支出, 及各种企业亏损补贴和价格补贴等<sup>①</sup>。从而, 其倾向于通过高地价获得高额土地出让金, 减轻分税制对地方财政的压力。由于土地溢价收益基本由地方政府享有, 地方政府官员大规模出让土地的倾向更为明显<sup>②</sup>。

的确, 财政激励是理解中国地方政府土地出让行为的一个基本视角, 但并非唯一的切入点。“中国式分权”的制度框架内, 地方官员不仅面临财政激励, 而且还接受政治激励, 地方政府官员在双重激励之下做出理性的决策<sup>③</sup>。地方官员

收稿日期: 2012-12-25

基金项目: 国家社科基金重大项目 (10zd&036)

作者简介: 袁一方(1987-), 男, 陕西安康人, 硕士研究生, 研究方向: 财政理论与政策;

王佳杰(1987-), 男, 浙江萧山人, 博士研究生, 研究方向: 财政理论与政策。

的晋升与辖区经济管理绩效直接相关，锦标赛式的竞争必可避免地出现。一方面，为了彰显政绩，地方政府有强烈动机利用手中可用之权，大兴土木，刺激经济发展<sup>[4]</sup>；另一方面，在投资驱动型经济发展模式下，自然引致地方政府采取各种形式的招商引资竞争行为。相关研究表明，土地作为一种稀缺的资源，出让建设用地甚至违法供应土地等“土地引资”行为<sup>[5]</sup>也成为地方政府官员发展辖区经济的重要手段。

此外，也有学者将土地出让收入膨胀的原因归结于土地制度本身的缺陷。尽管《国家建设征用土地条例》及《土地管理法》等明确了征用土地的必要条件之一是“公用事业”，但在法律上对“公共事业”或“公共利益”的范围却没有明确规定，这样变为地方政府滥用土地征用权力，追求大规模的土地出让收入留下了缺口<sup>[6]</sup>。

事实上，无论从财政激励还是政治激励，或是土地征用及出让制度本身去分析地方政府土地出让行为都有其合理性，但却有失全面性。有鉴于此，本文将中国的土地征用与出让制度模型化，构建一个财政与政治双重激励下影响地方土地出让规模的动态框架，并利用土地二级市场开放后的省级面板数据进行实证验证与拓展分析，力求从财政激励、经济绩效与土地征用出让制度本身，对近年来土地出让规模的膨胀给出多角度的解释与探讨。

## 二、理论模型和相关命题

借鉴Turnbull(2007)<sup>[7]</sup>，以及Lichtenberg和Ding(2009)的研究思路<sup>[8]</sup>，本文将地方土地简单抽象为两部分，即城市建设用地和农业用地，并依照中国的土地出让与拆迁补偿制度进行了相应假设，在此基础上，对中国地方政府的目标函数进行规范的刻画，从而给出政治与财政激励下影响地方政府土地出让收入规模的动态分析框架。

对于开发的规模具有的垄断权，地方政府决定将所辖土地在城市建设用地与农业用地之间进行划分。将由于各地土地供给总量固定，故可以将地方的土地总量标准化为1。令 $M(t)$ 表示 $t$ 时期该地区建设用地的存量，且有初始条件<sup>②</sup>：

$$M(0)=M_0 \quad (1)$$

而 $A(t)$ 则代表同期农业用地的存量。显然，有 $M(t)+A(t)=1$ 。任意时刻城市土地存量变动为：

$$\dot{M}(t)=E(t) \quad (2)$$

其中， $E(t)$ 表示 $t$ 时期由农业用地征为建设用地的土地数量，用以简单体现当前地方政府征用农村土地并转而进行土地开发与出让的过程。若 $E(t)$ 为正值，则表示地方政府将农业用地转作建设用地之用；反之，则代表地方政府转而将更多地土地资源用于农业生产。

地方政府实现农业用地向建设用地转换的主要方式为农村土地征用，此处以 $C(t)$ 表示农村土地征用的单位补偿。一般而言，如同农村土地的价值一样，农地征用的补偿数额也与该地区的农业生产率正向相关，从而征地补偿应当是农用地存量 $A(t)$ 的函数。而边际生产率递减的规律则意味着，单位征地补偿随着农业用地存量的增加而递减，且边际补偿率递增。即有 $C'(\cdot)<0$ ， $C''(\cdot)\geq 0$ 。

如前所述，中国的地方政府在其决策过程中具备双重激励的特征：不仅需要关注地区经济绩效以增加晋升概率，同时也要追求财政预算收入最大化来缓解政府支出压力。有鉴于此，本文将地方官员在土地开发过程中的效用函数设定为：

$$\int_0^{\infty} e^{-\delta t} \{ \theta_1 P[M(t)] + \theta_2 [\tau P[M(t)] + R[E(t)] - C[A(t)]E(t)] \} dt \quad (3)$$

其中， $\delta$ 表示折现率，以反映地方政府在土地出让决策过程中对于获取效用的时间偏好。经济绩效以地区生产总值 $P(t)$ 来衡量，同样地，假设其关于建设用地存量 $M(t)$ 为凹函数且单调递增； $\tau$ 代表地区广义宏观税负，假设政府财政收入与地区经济产出成比例，记为 $\tau P[M(t)]$ ； $R(t)$ 表示地方政府通过国有土地使用权的转让得到土地出让收入，直观地，土地出让收入与征用的土地数量 $E(t)$ 直接相关<sup>③</sup>，因此假设 $R(E)$ 关于 $E$ 为凹函数且单调递增； $R[E(t)] - C[A(t)]E(t)$ 则代表地方政府从征用农村土地并用于城市开发所获得的收益，它则用来缓解地方政府的财政支出压力。此处， $\theta_1$ 、 $\theta_2$ 分别表示地方政府对于经济发展与政府收入的重视程度，也可以反映为政治激励与财政激励对于地方官员的影响程度。

将(3)式所表述的政府效用函数在初始条件(1)与状态方程(2)下进行最优化求解。以 $\lambda(t)$ 表示 $t$ 时期建设用地的影子价格，得到最优化行为的必要条件：

$$\theta_2 [R'(E) - C(1-M)] + \lambda = 0 \quad (4)$$

$$\delta \lambda - (\theta_1 + \theta_2 \tau) P'(M) - \theta_2 C'(1-M)E = \dot{\lambda} \quad (5)$$

(4)式表明，地方政府的土地出让决策有两方面的动机，即短期内土地交易所获得的收益 $R'(E) - C(1-M)$ 和城市建设用地增加所带来的长期价值 $\lambda(t)$ 。而由(5)式积分，可以进一步得到对于中国地方政府而言建设用地存量长期价值的表达式：

$$\lambda(t) = \int_{s=t}^{\infty} [\theta_1 P'(M) + \theta_2 \tau P'(M) + \theta_2 C'(1-M)E] e^{-\delta(s-t)} ds \quad (6)$$

由上式可知，城市土地的长期价值(影子价格)由两方面的因素决定，首先是其对经济增长的贡献程度( $P'(M)$ )，其次 $\tau$ 是对政府财政增收的作用，这一方面体现在增加税收收入( $\tau P'(M)$ )，另一方面则体现在通过土地征用成本来影响出让收益( $C'(1-M)E$ )；换言之，对于地方政府而言，城市土地的长期价值在于其能够给予地方官员的晋升激励与财政激励。进一步合并(4)、(6)两式，便得到长期中双重激励机制下决定地方政府最优土地出让规模的方程<sup>④</sup>：

$$\theta_2 [R'(E) - C(1-M)] + \int_{s=t}^{\infty} [(\theta_1 + \theta_2 \tau) P'(M) + \theta_2 C'(1-M)E] e^{-\delta(s-t)} ds = 0 \quad (7)$$

首先，就地方政府面临的政治激励与财政激励进行探讨。由于 $\theta_1$ 、 $\theta_2$ 分别表示地方政府对于经济发展与政府收入的重视程度，(7)式两端分别对 $\theta_1$ 、 $\theta_2$ 求导，可以得到如下两式：

$$\frac{\partial R}{\partial \theta_1} = \frac{-R'(E) \int_{s=t}^{\infty} P'(M) e^{-\delta(s-t)} ds}{\theta_2 [R'(E) + C'(1-M)]} > 0 \quad (8)$$

$$\frac{\partial R}{\partial \theta_2} = \frac{-R'(E) \left\{ \int_{s=t}^{\infty} [\tau P'(M) + C'(1-M)E] e^{-\delta(s-t)} ds + [R'(E) - C(1-M)] \right\}}{\theta_2 [R'(E) + C'(1-M)]} > 0 \quad (9)$$

上式表明，地方政府对于经济增长的重视程度越高，也即越强调政治晋升，土地出让收入规模越大；同样，地方政府对于预算收入越为追求，也即越重视财政激励，土地出让收入的规模也会越大。因此，在当前中国的土地开发模式下，政治激励与财政激励对于地方政府土地出让收入规模的膨胀均有着正面的推动作用。

进一步地，将对内化于中国土地征用及出让制度中的各项因素予以考察。尽管(7)式无法直接求得显式解，但是可以通过引入相关的转换系数来探讨均衡状态下，各因素的变动对土地出让收入的影响，即为下式：

$$\theta_2[\alpha R'(M) - \beta C(1-M)] + \int_{-\infty}^{\infty} [(\theta_1 + \theta_2\tau)\gamma P'(M) + \theta_3\beta C'(1-M)E]e^{-\theta(s-t)} ds = 0 \quad (10)$$

其中， $\alpha$ 为城市土地开发收益( $R'(E)$ )的转换系数， $\beta$ 为农村土地征用补偿( $C(1-M)$ )的转换系数， $\gamma$ 为建设用地经济产出( $P(M)$ )的转换系数<sup>⑤</sup>。将(10)式两端对 $\alpha$ 求导，可得到：

$$\frac{\partial R}{\partial \alpha} \Big|_{\alpha=\beta=\gamma=1} = -\frac{[R'(E)]^2}{R'(E) + C'(1-M)} > 0 \quad (11)$$

由上式我们认为，城市土地的开发收益越高，即单位面积出让土地价值越大，地方征途的土地出让规模越大。在均衡状态下分别对 $\beta$ 、 $\gamma$ 和 $\tau$ 进行求导后，可以进一步得到如下结论：首先，农用土地征用的成本越高，即农业生产效率越高，地方政府的土地出让收入规模越小。其次，城市土地的经济产出能力越强，即其经济绩效越高，地方政府的土地出让收入规模越大。最后，土地开发的预期财政收入越高，即其财政增收效应越明显，地方政府的土地出让收入规模越大。

### 三、模型设定与变量选择

#### (一) 模型设定

基于理论模型的分析结论，当前官员考核机制和政府收入体系下，政府对于经济发展和财政扩张的追求均会导致土地出让收入的增长，而诸如城市土地出让的收益水平、农业用地的产出效率以及土地城市化之后所带来的经济产出和财政增收效应也通过农地征用和土地出让制度对地方政府土地出让产生影响。

特别地，考虑到国有土地出让收入本身属于地方政府性基金收入，因而与其他政府收入类似，在传统的“基期为准、增量调整”的政府收入管理理念下，本期土地出让收入易受到前期收入规模的影响。从而由此，本文引入前期土地出让收入规模，考察并关注其对现期的影响。而另一方面，尽管我国在新世纪初便强调公共财政体系建设，但针对政府收入和预算管理改革的相关政策出台较晚，直至2006-2007年间，以财政部《政府收支分类改革方案》等文件为代表的相关举措才明确将国有土地出让收入纳入政府性基金预算进行较为规范化的管理，这一举措及此后系列强化收入管理的政策可能会一定程度上扭转前述影响，为确保结论的有效性，此处采用分阶段回归进行对比分析。综上，本文选择动态面板数据模型来开展研究。模型设定为：

$$Y_{i,t} = \alpha Y_{i,t-1} + \beta X_{i,t} + \gamma Z_{i,t} + p_i + t_i + e_{it}$$

其中 $Y_{i,t}$ 代表被解释变量， $Y_{i,t-1}$ 代表被解释变量的滞后项， $X_{i,t}$ 代表核心解释变量， $Z_{i,t}$ 代表控制变量， $p_i$ 和 $t_i$ 分别代表可能的地区固定效应和时间固定效应， $e_{i,t}$ 代表随机扰动项。首先，在不考虑被解释变量滞后项影响的情况下，本文采用逐步回归方法对变量的合理性进行验证，即先对核心解释变量进行回归，而后引入控制变量；其次，在引入被解释变量滞后项之后，本文采用Arellano和Bond(1991)所提出的动态面板数据广义矩估计方法，同样采用逐步回归方法，并进行更为完整的分析；此外，考虑到2006-2007年间，政府收支分类改革以及预算管理方式的变

革，我们采取分阶段回归比较了改革推行前后土地出让收入受前期规模影响的状况，以丰富和完善实证结论。

#### (二) 数据来源及变量选择

综合考虑本文研究的时间段与实际数据的可得性，本文采用2003-2009年间的全国省际面板数据作为实证研究的对象。数据来源为相应年份的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国国土资源年鉴》以及中国经济数据库(CEIC)、国泰安数据库(CSMAR)等。面板数据样本包括2003-2009年间中国31个省(市、自治区)共计217个观测值。

本文的被解释变量为地方当年国有土地供应出让价款收入，记为 $cland\_rev$ 。核心解释变量方面，为了体现地方政府所面临的政治激励，选择非保障性住房销售面积<sup>⑥</sup>占有房屋销售面积的比重( $gov\_eco$ )以反映其对于经济增长的追求，在土地出让及房产开发市场，保障性住房政策的制定能够较好反映政府在经济增长与居民福利之间的权衡，因而被选择；财政激励选择以地方连续三年财政收入复合增长率( $gov\_bud$ )反映。对于理论部分涉及的影响因素，选择单位国有土地出让面积的成交价款收入( $cland\_value$ )来反映土地出让的经济收益水平；土地出让的经济产出能力则以单位建设用地出让面积的二三产业生产总值( $cland\_eco$ )来反映，单位为百万元/平方公里；而土地出让的财政增收效应，则与理论模型类似，以地区宏观税率(地区当年税收收入/地区生产总值)来反映，记为 $cland\_fis$ ；而农业用地的经济产出效率，则用单位耕地面积的农业生产总值来体现，记为 $aland\_eco$ 。

主要控制变量包括：地区的城镇化水平，为非农人口数占地区总人口数的比重( $urbanize$ )；居民的消费水平，为了增强针对性，此处选用地区城镇居民的人均居住性消费支出( $live\_cons$ )来体现；基本公共服务水平，本文选取每万人医院、卫生院病床数( $hosbed$ )来反映；基础设施建设水平，以单位建设用地面积的等级公路公里数( $infrastructure$ )来衡量；地区资本密度，等于单位建设用地面积的固定资产投资额( $finvest$ )。这些控制变量都对土地开发市场的需求面存在着直接的积极作用，因而会对土地出让收入产生潜在的正向影响。

为了消除物价水平变动所可能导致的实证分析偏差，本文以各地区的消费者价格指数(CPI)对相关变量进行调整。同时考虑到面板数据形势下可能存在的非线性关系、非平稳序列等情况，本文对所有变量和被解释变量都采取了自然对数形式。因此，以上变量命名形式都是在原变量名称前再加上表示自然对数形式的前缀“ln”。变量的描述性统计结果如表1所示。

表1 主要回归变量的描述性统计结果

变量	均值	标准差	最小值	最大值
ln_cland_rev	4.807292	1.516214	-0.341083	7.706277
ln_gov_eco	4.498860	0.149444	3.059542	4.605170
ln_gov_bud	2.989966	0.346248	1.889461	3.836534
ln_cland_value	5.723789	0.723538	3.553862	8.159501
ln_cland_eco	9.226229	0.580323	7.409803	11.014110
ln_cland_fis	1.770969	0.322957	1.113089	2.771002
ln_aland_eco	0.605760	0.682165	-0.854772	2.034823
ln_urbanize	3.449511	0.410126	2.643038	4.187699
ln_live_cons	2.045653	0.287875	1.439954	2.825357
ln_hosbed	3.355316	0.326869	2.697394	4.279121
ln_infrastructure	3.750568	0.937589	1.223065	4.986192
ln_finvest	3.347558	0.702476	1.865018	5.146203

#### 四、模型设定与变量选择

文首先应用普通最小二乘法 (OLS) 进行逐步回归, 探究基本结论的有效性, 因此模型 (1) 和 (2) (如表 2 所示) 暂不涉及国有土地出让收入滞后项的影响。在此基础上, 引入被解释变量滞后项并采用 Arellano 和 Bond (1991) 所提出的动态面板数据差分广义矩估计方法进行逐步回归估计, 得到模型 (3) 和 (4) 所列表的结果。最后, 为了考察规范化预算管理对国有土地出让收入规模膨胀的限制作用, 以财政部《关于印发政府收支分类改革方案的通知》颁布的日期 (即 2006 年) 为界限<sup>⑦</sup>, 进行分阶段的估计, 从而得到模型 (5) 和 (6) 中的结果。

##### (一) 核心解释变量的解释

根据模型 (1) 至 (4) 所显示的结果, 无论是 OLS 估计还是 GMM 估计, 实证结果均很好地支持了本文应用理论模型所得到的结论。非保障性住房销售面积占房屋销售面积的比重 (ln\_gov\_eco) 和政府财政收入扩张速度 (ln\_gov\_bud) 均对于地区土地出让收入规模呈现显著的正向影响, 表明地方政府对于经济发展与财政增收的重视程度对于土地出让规模膨胀有着正面的刺激作用。原因在于, 当前官员晋升机制

和政府收支体系下, 地方政府官员面临政治和财政上的双重激励, 其对于经济绩效与财政增收极为看重, 而土地开发进程恰好同时满足了其在这两方面的追求, 既能够直接获得土地出让收入, 又可以刺激经济增长并间接增加税收收入, 因而会促使其积极开展农地征用与土地出让。

在此基础上, 考察内化于土地征用及出让制度中的几项影响因素: 单位国有土地出让面积的成交价款收入 (ln\_cland\_value) 对于土地出让收入也有着正面的作用, 在双重激励制度背景下, 土地出让的收益水平越高, 便越会刺激地方官员的土地开发行为, 以获取更多的政府收入; 同样, 国有土地出让收入的经济产出能力 (ln\_cland\_eco) 和税收增收效应 (ln\_cland\_fis) 也会促使土地出让规模的增加, 城市土地所带来的经济产出迎合着地方政府的经济绩效目标, 而由此间接产生的税收增收效应则对应着地方政府的财政激励目标, 从而均能拉动地方土地出让收入的增长; 而农业生产效率 (ln\_aland\_eco) 的回归结果则表明其对于土地出让规模有一定程度的抑制作用, 单位农业用地的经济产出越高意味着地方开展土地开发的补偿成本越高, 这将降低土地开发的收益水平, 从而相应地促使地方减少土地开发的规模。

表 2 地方土地出让收入规模影响因素分析的实证估计结果

模型	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ln_gov_eco	0.159** (0.0709)	0.146*** (0.0527)	-0.0825 (0.0828)	0.0505* (0.0278)	0.0776 (0.0502)	-0.00157 (0.0263)
ln_gov_bud	0.138*** (0.0348)	0.0802*** (0.0279)	0.187*** (0.0323)	0.0878*** (0.0233)	0.144** (0.0593)	0.0549*** (0.0204)
ln_cland_value	1.018*** (0.0270)	1.014*** (0.0198)	0.990*** (0.0148)	1.012*** (0.00542)	1.000*** (0.0226)	1.028*** (0.0103)
ln_cland_eco	0.944*** (0.0251)	0.943*** (0.0187)	0.981*** (0.0137)	0.967*** (0.00870)	0.958*** (0.0153)	0.955*** (0.00780)
ln_cland_fis	0.712*** (0.141)	0.172 (0.116)	0.930*** (0.112)	0.257*** (0.0775)	0.0948 (0.252)	0.313*** (0.0962)
ln_aland_eco	-0.785*** (0.0635)	-0.284*** (0.0628)	-0.843*** (0.108)	-0.208*** (0.0471)	-0.297* (0.167)	-0.186*** (0.0465)
ln_urbanize		-0.0548 (0.132)		-0.00611 (0.173)	-0.119 (0.175)	-0.0195 (0.134)
ln_live_cons		0.186** (0.0777)		0.149*** (0.0432)	0.000528 (0.123)	0.151*** (0.0394)
ln_hosbed		0.463*** (0.131)		0.257*** (0.0757)	0.854*** (0.206)	0.205*** (0.0623)
ln_infrastructure		0.0552* (0.0326)		0.0524*** (0.00937)	0.0113 (0.0277)	0.0641*** (0.0109)
ln_finvest		0.228*** (0.0459)		0.283*** (0.0374)	0.204* (0.110)	0.298*** (0.0429)
ln_cland_rev			0.00179 (0.0244)	0.0340*** (0.0120)	0.0737*** (0.0229)	-0.0139 (0.00944)
Constant	-11.64*** (0.492)	-13.43*** (0.608)	-11.24*** (0.471)	-13.02*** (0.548)	-13.86*** (0.982)	-12.46*** (0.468)
F-test	756.4	777.8				
R-squared	0.962	0.980				
AR(2)			-2.695	1.480		0.962
Sargan test			20.18	21.09	18.28	20.35
Number of id	31	31	31	31	31	31
Observations	217	217	155	155	62	124

注: 括号内数值代表标准差; \*\*\*代表 1% 的显著性水平, \*\*代表 5% 的显著性水平, \*代表 10% 的显著性水平; 在动态面板数据回归过程中, 笔者选用国有土地出让面积、地方公共交通工具运营数量、居民居住性消费支出和商品房价格等诸多变量及其滞后项作为工具变量, 以确保回归结果的稳健性。

## (二) 主要控制变量的分析

控制变量方面,地方的城镇化水平(ln\_urbanize)的估计结果在各模型中显著性水平均较弱,表明城镇化率对于地方土地出让收入规模并未有显著的影响。可能的原因在于,地方的非农人口和农村人口结构短期内并未发生较为明显的变动,从而导致其作用并未突出体现。除此之外,其余各控制变量均呈现出较为明显的作用。从居民消费水平看,居民的居住性消费支出水平(ln\_live\_cons)越高,土地出让收入规模也将越大,居民的居住性消费能力越强,对于土地开发后房产市场的需求与支持便越强,从而可以刺激土地开发市场的发展,提升土地出让的潜在收益,因而会刺激土地出让收入规模的膨胀。从基本公共服务水平来看,每万人医院、卫生院病床数(ln\_hosbed)的系数估计结果也显著为正,表明以医疗水平为代表的地区公共服务“软环境”对于土地价值的潜在作用:良好的公共服务供给水平与辖区内居民的福利水平直接挂钩,从而催生着此类地区消费者强烈的置业需求;而充足的市场需求则会吸引土地开发资本的大量涌入,拉升土地出让市场的需求面,土地出让收入水平随着上升。单位建设用地面积的等级公路公里数的回归系数也显著为正,表明,以基建水平为代表的地区“硬环境”对于土地出让收入的规模有着正面的影响。最后,固定资产投资水平(ln\_finvest)对于土地出让收入规模也有着明显的促进作用,这表明了资本投入在土地开发进程中的重要作用:较高的地区资本密度有助于扩张土地开发市场的需求面,提升土地市场的热度,促进政府从中获得更多的出让收入。

## (三) 强化收入管理的作用

整体估计的结果表明被解释变量滞后项(L ln\_cland\_rev)系数显著为正,地方在土地出让收入上仍然存在着“基期加增量”的现象,规模日益膨胀;而分阶段回归则认为,在未强化政府收入管理阶段(2003-2006年),地方土地出让收入规模随年度膨胀的速度更大,而在强化政府收入管理阶段(2006-2009年),该趋势则得到有效遏制,较大前期土地出让收入规模对于当期的收入规模并未呈现出明显正向影响,甚至有一定程度的抑制。

回顾我国近十年来的政府收入体系的改革历程,特别是非税收收入领域的改革,虽然早在2001年《财政部、中国人民银行关于印发财政国库管理制度改革试点方案的通知》便提及了“非税收入”的概念,但直至2004年财政部颁发《关于加强政府非税收入管理的通知》才对其正式明确<sup>⑧</sup>。对于政府收入管理强化管理的真正步骤在2006年出现,财政部颁发《关于印发政府收支分类改革方案的通知》,在明确收支分类的同时,也明确了国有土地出让收入属于政府性基金预算科目,纳入概预算管理。2009年起,政府性基金预算、国有资本经营预算等开始在财政部网站公开,地方土地开发行为受到了进一步的约束。实证分析结果则恰好反映了这一变革历程对于国有土地出让收入的影响:在土地出让二级市场

放开之初,由于相应的配套监管措施并不充分,地方土地出让收入逐年攀升,规模膨胀十分明显;而随着该项收入纳入政府性基金预算进行规范化管理,地方在土地出让收入预算审批过程中面临更多的约束,且土地开发进程也收到各方面的监督,从而以往的肆意扩张行为得到遏制,上年度土地出让收入规模对于本期规模的影响不仅显著削弱,反而更在一定程度上呈现负面的影响。

## 五、主要结论及政策含义

本文在当前地方政府双重激励的制度背景下,将土地征用及出让制度模型化,从理论上论证了影响土地出让收入规模的主要因素,并在考虑政府收入管理加强的外在因素下利用省际数据进行了动态面板分析。研究认为,现行官员晋升考核机制和财政分权体系下,地方政府所面临的政治激励与财政激励导致了其对于经济绩效和政府增收的追求,是推动土地出让收入规模膨胀的内在动因。而土地出让的收益水平、经济产出能力与财政增收效应则恰好迎合了其激励因素,因而会对土地出让收入产生正面的作用;类似地,农业用地的生产水平则会产生一定的负向影响。而进一步地实证研究表明,我国近年来对于政府非税收入管理的加强对于地方土地出让收入规模的无序扩张有了较好地抑制作用,相较于前期效果明显。有鉴于此,本文认为可以从官员晋升机制、土地征用机制以及政府性基金预算管等方面来应对当前的问题,合理管控土地出让收入的规模。

### (一) 转变以经济发展为主导政绩观,建立合理的官员晋升考核机制

长久以来,我国地方官员的晋升考核一直以经济增长水平为主要参考因素,短期内做大经济蛋糕和财政蛋糕,无疑是地方政府施政的主要目标。而土地开发过程恰好满足了地方政府对于经济绩效的追求,符合其所面临政治激励和财政激励的要求。地方政府土地出让收入规模的扩张也就不难理解。而要从根本上扭转这一现象,必须从官员考核机制入手,加大对于辖区内居民福利指标的关注,引导地方政府从“对上负责”逐步转向“对下负责”。

### (二) 提升农业生产效率水平,改革农地征用补偿制度。

前文表明,当前农地征用制度下,农业用地生产效率的提高将直接增加土地开发的成本,从而可以一定程度上抑制地方政府的过度开发行为。因此宏观上,国家应当通过产业政策和财政补贴政策等对农业发展加以更为强有力的扶持,从多渠道提升农用地的现代化生产水平,从而增加农地征用补偿,弱化地方土地开发激励。

而同时,当前农村土地征用补偿制度本身也并未较好地反映农业生产用地的经济价值,尽管其对于居民宅基地的补偿水平尚可接受,但对于农民承包耕地的征用补偿则相当低下。因此,当下的征地补偿制度应当进行调整,采取更为规范化、更具灵活性的评估流程,保证农地价值的实现,这在

一定程度上也有减缓土地出让收入的膨胀。

### (三) 加强地方基金预算管理, 控制地方收入扩张冲动

实证研究表明, 在土地出让二级市场放开之初, 由于相应的配套监管措施并不充分, 地方土地出让收入逐年攀升, 规模膨胀十分明显; 然而自2006年政府改革收支分类后, 持续出台的强化政府收入管理的政策对于地方政府在土地出让收入规模上“惯性式”地无序扩张有了较好地抑制作用。本文在此肯定政府非税收入规范化管理的效果, 并认为有必要进一步强化非税收入, 特别是以土地出让收入为代表的政府性基金收入的管理, 并增加这一预算的监督, 从而更进一步规范地方政府的土地出让行为, 合理控制国有土地出让收入的规模。

#### 注 释:

- ①数据来源:《2011中国统计年鉴》、《2002中国国土资源年鉴》和《2011中国国土资源公报》。
- ②作为一个低城镇化率国家(Au and Henderson, 2006), 一般认为, 中国的初始城市土地存量应当低于长期均衡时的水平。
- ③虽然建设用地中并不完全用于“招拍挂”的经营性土地, 也包括工业用地、公共用地等, 然而从宏观上看, 首先用于出让的经营性土地必然来源于建设用地; 其次, 地方政府当年征用所有建设用地的成本必须依靠土地出让收入进行补偿, 征地平均成本不变或者是逐年递增的假设下, 建设用地规模的增大意味着地方政府必须获取更多土地出让收入。因此, 建设用地的扩张与经营性土地的规模存在着正向关联。
- ④进一步地推导可以证明, 该经济系统的在长期是鞍点路径稳定的。然而长期均衡及其稳定性的过多探讨并无助于得到更为丰富的结论, 限于篇幅, 本文将此部分讨论略去。如有需要可联系作者索取。
- ⑤在均衡状态下, 转换系数 $\alpha$ 、 $\beta$ 和 $\gamma$ 的值均为1。
- ⑥根据目前统计分类, 房屋销售面积由住宅销售面积, 别墅、高档公寓面积, 经济适用房销售面积, 办公楼销售面积, 商业营业用房销售面积和其他销售面积构成, 本文所指非

保障性住房即指除经济适用房销售面积以外的各类住房销售面积占整体销售面积的比重。

- ⑦由于财政部《关于印发政府收支分类改革方案的通知》颁布的日期处于2006年中, 因而2006年可视为过渡性年份。有鉴于此, 同时考虑样本观测值的无法进一步细分, 本文在分阶段回归中, 将2006年的数据包含在两个阶段中, 也即改革前期为2003-2006年, 而改革时期为2006-2009年。
- ⑧《通知》同时指出, 按照建立健全公共财政体制的要求, 政府非税收入管理范围包括: 行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。社会保障基金、住房公积金不纳入政府非税收入管理范围。

#### 参考文献:

- [1] 黄小虎. 当前土地问题的深层次原因[J]. 中国税务, 2007(2): 46-47.
- [2] 陈志勇, 陈莉莉. 财税体制变迁、“土地财政”与经济增长[J]. 财贸经济, 2011(12): 24-29.
- [3] 徐现祥, 王贤彬. 晋升激励与经济增长: 来自中国省级官员的证据[J]. 世界经济, 2010(2): 15-36.
- [4] 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[J]. 财贸经济, 2010(8): 109-116.
- [5] 张莉, 王贤彬, 徐现祥. 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为[J]. 中国工业经济, 2011(4): 35-43.
- [6] 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.
- [7] Turnbull G K. Urban Growth Controls: Transitional Dynamics of Development Fees and Growth Boundaries [J]. Journal of Urban Economics, 2007, 55: 215-237.
- [8] Lichtengbrg E, Ding. Local officials as land developers: Urban spatial expansion in China [J]. Journal of Urban Economics, 2009, 66: 57-64.

[责任编辑: 程 靖]