

—— 广州大学 · 青年博士学术文库 ——

Fiscal Decentralization,
Performance Examination and Land Transfer by
the Local Government

财政分权、政绩考核 与地方政府土地出让

孙 辉◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

014056063

广州大学·青年博士学术文库

F812.2
129

财政分权、政绩考核 与地方政府土地出让

孙 辉◎著



北航

C1744042



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

F812.2
129

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、政绩考核与地方政府土地出让/孙辉著.
—北京:社会科学文献出版社,2014.8
(广州大学·青年博士学术文库)
ISBN 978-7-5097-5493-1

I. ①财… II. ①孙… III. ①财政分散制-研究-中国 ②地方政府-土地制度-财政制度-研究-中国
IV. ①F812.2 ②F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 317586 号

· 广州大学·青年博士学术文库·
财政分权、政绩考核与地方政府土地出让

著 者 / 孙 辉

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 宋月华 袁清湘

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 孙以年

责任校对 / 王绍颖

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 8 月第 1 版

印 次 / 2014 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5493-1

定 价 / 49.00 元

印 张 / 12.75

字 数 / 155 千字

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

1. 广州大学 2013 人才引进科研启动项目 “财政分权、晋升激励与地方政府土地整备” 结项成果

2. 广州大学 2013 人文社科青年博士项目 “中央对地方财政转移支付政策的有效性评估及改善路径：以广东省为例”（项目编号：201305QNBS）结项成果

3. 广东省社科规划办项目 “财政支出与中国三大城市群经济空间结构演进”（项目编号：GD13XYJ15）结项成果

4. 广州市社科规划办项目 “财政转移支付政策的区域利益协调研究”（项目编号：14G08）结项成果

前 言

土地决策居于地方政府决策的核心地位：一方面，它在很大程度上缓解了地方政府的财政压力；另一方面，地方经济大体围绕着土地这一生产要素来开展，土地所带来的直接和间接收益直接影响着地方政府的政绩考核。就宏观经济的运行而言，研究地方政府层面的土地出让行为也是揭示经济周期内在规律的微观基础。然而，令人疑惑的是，相对于其他决策而言，针对地方政府土地决策行为的研究成果还非常有限。

目前，国内学者对地方政府的土地出让行为整体上的认识是有分歧的。一部分学者认为，1994 年的分税制改革在一定程度上导致了地方的财力和事权不匹配，客观上导致了一些地方政府的财力大大削弱，中国地方政府出让土地是为了弥补地方政府的财力缺口。另一部分学者则从政绩考核的角度入手，认为我国的地方官员的去留主要是在“自上而下”的投票过程中决定的，政绩考核很重要，而该制度往往是看 GDP 以及一些在短期内可以彰显度量的工程，地方政府通过出让土地招商引资恰恰是可以彰显政绩的。显然，这两种观点隐含着截然不同的政策含义。

笔者认为，上述争议的根源在于研究角度和研究方法的局限。从研究视角上看，财政分权和政绩考核不应该割裂开来进行研究。

同时,现有研究着重于高价出让土地的原因,而对低价甚至零地价出让土地的行为研究甚少。从研究方法上,目前多数研究都以普通OLS回归为基础,进而通过分析土地出让规模和财力缺口之间的关联做出判断。但该方法存在诸多缺陷,如不考虑动态调整和地方政府间的政策互动效应,不区别财力缺口的减少和基本公共服务的增加,因而并不能真正厘清该问题背后的逻辑机制。尤其值得说明的是,土地的出让行为主要是由地市及以下的县级政府来实施的,目前的分析数据主要是用省级的数据,这个不得不说是个缺陷。

为此,本书将财政分权和政绩考核同时纳入动态的面板数据模型进行分析。

(1) 在分析视角上,拓展了“土地财政”的内涵和外延,将地方政府官员看成是理性经济人,从地方政府谋求自身利益最大化的视角,将之前零散分析的低价出让土地和高价出让土地两种行为纳入一个分析框架内。

(2) 在分析工具上,构建动态计量模型、空间互动模型等目前比较流行的分析范式和技术来识别地方政府在出让土地上的逻辑机制。

(3) 在数据层次上,与之前的文献不同的是,本书采用地级市的数据来分析土地财政问题,这契合土地出让的现状,即:土地出让行为其实是由地市级政府在操作,而不是省级政府。运用从搜房网、《国土资源统计年鉴》以及《全国地市县财政统计资料汇编》上筛选的114个比较具有典型性的地市级土地数据来分析,解释力大大增强。

(4) 在逻辑机制上,本书进一步细化了地方政府的行为动机。地方政府出让土地都是在制度激励和约束下的理性反应,都是为了最大化自己的利益。但是动机可以细化:就高价卖地行为而言,地方政府出让土地是分税制下的“无奈之举”;而就低价“铺摊子”

而言，则是政绩考核下的“有意为之”。不仅如此，本书还进一步分析了在现行的体制框架内，地方政府的土地出让行为是有趋同性的。土地资源是有限的，在此情况下，蕴含着巨大的财政收入风险。本书还分析了土地财政风险与财政分权和政绩考核有着极大的关联。

本书的实证分析部分涉及 Panel Ols 模型的假设、估计和检验以及一些统计推断。相关程序均采用 Stata10 软件完成。这里要特别感谢我的博士生导师——中山大学岭南学院的林江教授，没有先生的指导和鼓励，这些颇具挑战性的工作是无法顺利完成的。

感谢广州大学社科处的各位领导，经济与统计学院的叶祥松院长和陈喜强副院长，他们对青年学者的支持和帮助使我作为其中的一员备受鼓舞。

C o n t e n t s

目录

前 言 / 001

第一章 导论 / 001

1.1 引言 / 001

1.1.1 选题背景 / 001

1.1.2 问题的提出 / 004

1.2 研究视角 / 007

1.3 方法与数据 / 009

1.4 结构和内容 / 010

1.5 本书的创新、研究难点与不足 / 014

1.5.1 创新之处 / 014

1.5.2 研究难点及不足 / 015

第二章 文献综述 / 018

2.1 财政分权：理论探究与文献述评 / 018

2.1.1 财政分权的概念与基本研究问题 / 018

2.1.2 财政分权理论：从第一代到第二代 / 019

2.1.3 财政分权实践中的利弊 / 024

2.2 中国官员激励文献 / 028

2.2.1 地方政府官员竞争的目的：“为增长而竞争” / 028

2.2.2 地方政府竞争的代价 / 033

2.3 土地出让相关的文献 / 034

2.4 土地财政与财政风险 / 037

2.4.1 土地财政蕴含着巨大的财政风险 / 037

2.4.2 研究土地财政风险的分析范式和研究视角 / 040

第三章 土地财政的典型事实 / 044

3.1 土地财政相关的重要概念 / 044

3.2 土地财政相关的制度基础 / 047

3.3 土地出让事实 / 049

3.3.1 土地财政规模 / 049

3.3.2 地方政府出让土地来弥补财力缺口 / 051

3.3.3 地方政府出让土地扩大建设规模 / 055

3.3.4 土地财政存在风险 / 059

第四章 城市化进程中的土地出让收入与地方政府财力缺口 / 061

4.1 分税制改革以来地方政府的财力缺口情况 / 062

4.2 指标选取 / 065

4.2.1 指标选择 / 065

4.2.2 研究样本 / 068

4.3 计量模型设定与实证结果的解读 / 070

4.3.1 财政分权与土地财政行为 / 070

4.3.2 土地出让金收入与财力缺口 / 073

4.3.3 土地出让行为与公共服务提供水平 / 076

4.4 结论与政策性建议 / 082

第五章 工业化进程中的土地出让行为与投资规模 / 083

5.1 引言 / 083

5.2 土地出让与规模扩张：不变的地方政府行为逻辑 / 089

5.3 铺摊子对土地出让的影响：实证分析 / 093

5.3.1 研究样本 / 093

5.3.2 实证模型 / 095

5.3.3 实证结果的解读 / 096

5.4 结论与政策性建议 / 107

第六章 财政分权、晋升激励与土地财政行为趋同性分析

——基于博弈模型的考察 / 109

6.1 问题的提出与文献综述 / 109

6.2 理论分析 / 112

6.3 模型部分 / 116

6.4 经验实证 / 122

6.5 简短的结语 / 129

第七章 财政分权、晋升激励与土地财政风险 / 131

7.1 引言 / 131

7.2 土地财政收入风险的计量和制度因子的筛选 / 136

7.2.1 土地财政风险指标的确定 / 136

7.2.2 土地财政风险分析范式和研究视角 / 138

7.2.3 制度因子的选取 / 141

7.3 引入制度因子的土地财政风险实证分析 / 147

7.3.1 研究样本 / 147

7.3.2 实证模型 / 148

7.3.3 实证结果的解读 / 149

7.4 结束语 / 157

第八章 结语 / 160

8.1 主要研究结论 / 160

8.1.1 分税制与地方政府财政缺口是土地财政的根源 / 161

8.1.2 晋升激励机制成为地方政府低价出让土地的
内在冲动 / 162

8.1.3 地方政府的土地财政行为具有趋同性 / 163

8.1.4 土地财政行为存在财政风险 / 163

8.2 政策启示 / 164

8.3 进一步研究的方向 / 166

参考文献 / 169

在学期间主要研究成果 / 182

索引 / 183

C o n t e n t

Preface / 001

Chapter 1 An Introduction / 001

- Section 1 Foreword / 001
- Section 2 Research Perspectives / 007
- Section 3 Methods and Data / 009
- Section 4 Structure and Content / 010
- Section 5 The Innovation of the Book, the Research
Difficulties and Deficiencies / 014

Chapter 2 Literature Review / 018

- Section 1 Fiscal Decentralization: Theory and
Literature / 018
- Section 2 Literature Related to Promotion Incentive / 028
- Section 3 Literature Related to Land Transfer / 034
- Section 4 Land Finance and Fiscal Risk / 037

Chapter 3 The Typical Fact of Land Finance / 044

- Section 1 The Important Concept Related to Land
Finance / 044

Section 2 The Institutional Policies Related to Land
Finance / 047

Section 3 Facts Related to Land transfer / 049

**Chapter 4 Land Transfer Income and Local Government Financial
Gap in the Process of the Urbanization / 061**

Section 1 Fiscal Gap of Local Government since the
Tax Reform / 062

Section 2 Index Selection / 065

Section 3 Calculation Model Setting and the
Interpretation of the Empirical Results / 070

Section 4 Conclusions and Policy Suggestions / 082

**Chapter 5 Land Transfer Behavior and Investment Scale in
the Process of the Industrialization / 083**

Section 1 The Introduction / 083

Section 2 Land Transfer and Scale Expansion: Local
Government Behavior Logic / 089

Section 3 The Influence of Scale Expansion on Land:
The Empirical Analysis / 093

Section 4 Conclusions and Policy Suggestions / 107

**Chapter 6 Fiscal Decentralization, Promotion Incentives and
Convergence Analysis of Land Financial Behavior:
Based on the Game Model / 109**

Section 1 Problem and the Literature Review / 109

Section 2 The Theoretical Analysis / 112

Section 3 Model Part / 116

Section 4 The Empirical Analysis / 122

Section 5 A Brief Conclusion / 129

**Chapter 7 Fiscal Decentralization, Promotion Incentives and
Fiscal Risk / 131**

Section 1 The Introduction / 131

Section 2 Measurement of the Revenue Risk and
System Factor Screening / 136

Section 3 The Empirical Analysis of Land Fiscal Risk
with the Introduction of the Institution
Factor / 147

Section 4 Conclusion / 157

Chapter 8 The Ending / 160

Section 1 The Main Research Conclusions / 160

Section 2 Policy Implications / 164

Section 3 The Direction of Further Research / 166

References / 169

Main Papers during the Period of Doctorate / 182

Index / 183

第一章 | 导 论

1.1 引言

1.1.1 选题背景

当前房价高企、粗暴拆迁、失地农民的生存和发展这些民生问题不时见诸报端。媒体每每报道这些现象的时候，总是触碰了公众的敏感神经，在反思这些社会现象的成因时，地方政府实施的“土地财政”行为广受诟病，甚至被斥为罪魁祸首。^① 新华社连续6篇对土地财政的批评社论，充分说明了当前土地财政风险的严峻形势，有关文献最近也呈井喷之势，比如章林晓（2011）、周飞舟

^① 不少学者已经从理论和实证的角度论证了高地价导致高房价之间的关系，比如杨慎（2003）、包宗华（2004）、况伟大（2005）、宋勃和高波（2007）等；另据2009年全国工商联房地产商会在《我国房价何以居高不下》一文的结论：房地产开发的总费用支出一半流向政府。官方调研数据显示：房地产开发企业项目开发中，土地成本占直接成本的比例最高达到58.2%；而在开发项目的总费用支出中，大约一半（49.42%）流向政府；开发项目的总销售收入中，政府份额占37.36%。

(2007、2008、2010)、陶然(2010)等,更有甚者如刘松萝(2011)把土地问题上升到中国核心社会问题的高度,这更凸显了土地财政风险研究的紧迫性。

媒体和学者们所说的“土地财政”主要指的是中国地方政府财政收支缺口过度依赖土地出让金收入的现象。在“房热”和开发商的“圈地热”中,“地王”现象层出不穷,而在这个过程中,地方财政的土地收入急速增长。根据北京土地整理储备中心的数据,2008年共出让土地148宗,土地收入价款共计502.69亿元,占到其总收入的23.46%;2009年年初至9月底,北京共出让土地184宗,土地收入价款共计611.74亿元,据专家估计,已经占到1/3强。在一些地方,土地财政收入早已超过50%。地方政府财政严重依赖土地的倾向十分明显。

“土地财政”政策倾向是我国当前地方政府用来谋求高额土地出让金的重要手段。

与此相对应的另一个情况是:各地地方政府还用低价或“零地价”出让土地,在此情况下,地方政府在2002年以来对于土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模的热情空前高涨,到处在大兴土木。伴随着固定资产投资规模的扩大,出现了数次占地高潮,耕地面积大量减少。地方政府过度占用耕地的“土地财政”行为,已经成为中国经济发展过程中土地利用的显著特征。

结合地方政府上面两者行为方式,不难看出:近年来由于土地转让带来的直接收益和间接财政支配能力占地方政府投资的比重越来越大,地方政府对“土地财政”行为具有路径依赖和行为趋同性。当前转型经济条件下城市化和工业化进程中社会经济健康发展的客观需要,地方政府“土地财政”行为引发大量的问题与风险:投资的过热与金融风险、财政风险、土地违法及腐败问题、粮食安

全、失地农民问题等，成为影响经济长期稳定运行和社会安定的重要因素，已受到社会关注。

对地方政府“土地财政”行为进行深入的研究，总结教训并进行深刻的理论反思，对建立和完善真正适应社会主义市场经济体制的经济、政治、法律体制，促进中国社会经济的健康、快速、可持续发展，不仅具有十分重大的理论意义和现实意义，而且切中时弊。

对实践的指导意义：

(1) 本书从财政分权和政绩考核的角度来解释地方政府出让一部分土地行为的原因，对激励机制、约束机制进行了清晰的描述，从激励与约束的传导途径——“竞争”入手进行分析，大体厘清了制度规则对地方政府行为的引导逻辑，识别了改变机制运行有效性的因素。这种分析范式有助于对其他经济现象的分析，可以深化转型经济体的制度特征认识，拓展分析框架。

(2) 关于“财政联邦体制”下的土地市场的探讨，涉及公共政策效率问题的探讨。在目前的土地出让环节，地方政府往往采取差别定价，即对商业和居住用地采取招、拍、挂的方式追求一次性收益，而对于工业、仓储用地，地方政府更看重的是工厂建成之后给本地区带来的 GDP、税收、就业等政绩利益和长期收益，因而倾向于采取零地价甚至负地价的方式招商引资。从地方政府来看，政府行为的短期化和机会主义倾向并非个别地方政府个体非理性的率性而为，在某种程度上实则是现有“财政联邦体制”架构下的“不得已而为之”。

(3) 在“财政联邦体制”下，我国土地的收益和处置权则主要掌握在地方政府手中，模糊的土地产权导致了土地市场新的价格“双轨制”。这个事例对实践的理论启示就是：要进一步深化市场化改革，推动产权制度改革。