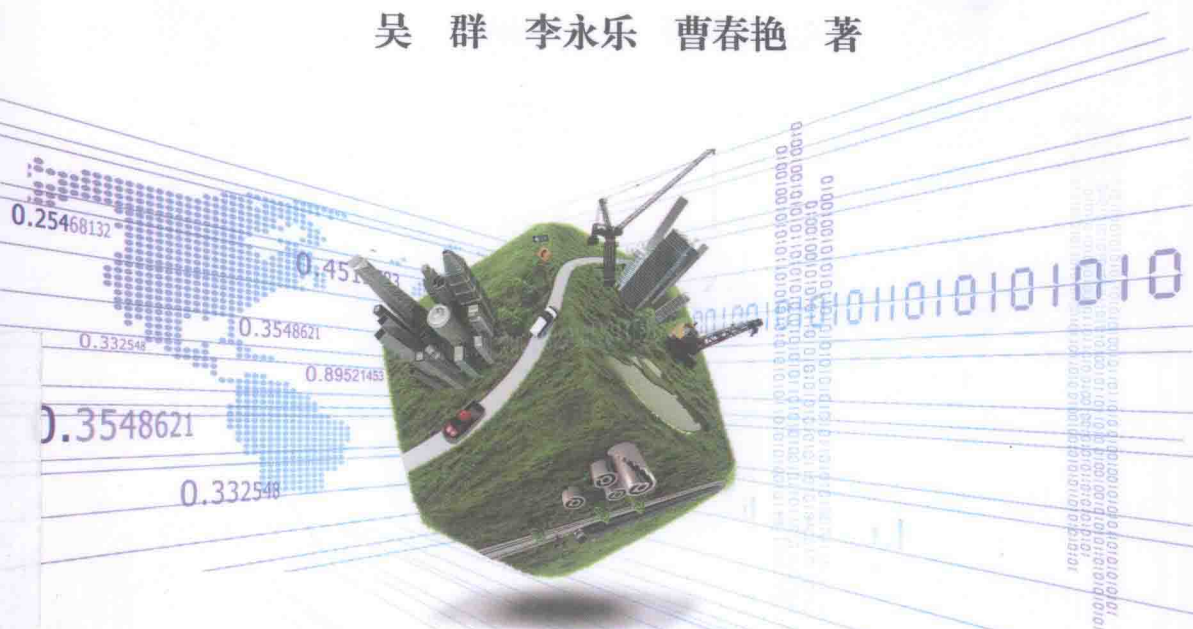


财政分权、地方政府偏好 与城市土地利用

Fiscal Decentralization, Preference of Local
Governments and Urban Land Use

吴 群 李永乐 曹春艳 著



科学出版社

财政分权、地方政府偏好 与城市土地利用

**Fiscal Decentralization, Preference of Local
Governments and Urban Land Use**

吴 群 李永乐 曹春艳 著

国家自然科学基金重点项目（项目编号：71233004）

国家自然科学基金面上项目（项目编号：71073082）

资助

科学出版社

内 容 简 介

尽管我国实施了较为严格的土地用途管制制度,但耕地快速减少与城市非理性扩张一直是近 30 年来的一个显著特征。我国城市建设用地紧张与城市用地低效粗放并存的现象,引起众多学者的深入探究,引发这一现象的深层次原因究竟是什么?本书试图从中国式分权体制中寻找答案。本书以分税制为切入点,以地方政府财政收支偏好为分析重点,研究分权体制下地方政府财政策略行为对城市土地利用影响的内在逻辑关系,并深入剖析我国城市用地规模扩张与用地结构失衡的体制障碍,提出优化城市土地利用的对策。

本书适合国土资源管理、城市管理和财政学领域的学者及决策者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、地方政府偏好与城市土地利用/吴群,李永乐,曹春艳著. —北京:科学出版社,2014.12

ISBN 978-7-03-042933-9

I. ①财… II. ①吴… ②李… ③曹… III. ①地方政府—土地政策—关系—财政政策—调整—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 309897 号

责任编辑:赵 鹏 张怡曼/责任校对:鲁 素

责任印制:徐晓晨/封面设计:梨园排版

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 1 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2015 年 1 月第一次印刷 印张:13 1/2

字数:255 000

定价:48.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

尽管我国实施了较为严格的土地用途管制制度，但农村耕地快速减少、城市土地急剧增加一直是改革开放以来我国工业化、城市化进程中的一个显著特征。不可否认，人口增长、工业化与城市化是我国土地利用变化主要的人文驱动因素，但我国耕地的过度非农化和城市建设用地的低效利用并存的现象引起众多学者的普遍关注与思考，我国城市用地规模快速扩张的深层原因究竟是什么？多年来地方政府的卖地冲动以及对土地财政利益的驱动是基于一个怎样的体制背景？本书作者经过近年来的研究发现，我国现行的财政分权体制与地方政府竞争体制是导致城市土地利用低效和结构失衡的深层原因。

财政分权和地方竞争是中国式分权体制的两个重要方面，其目的在于提供一个有效的激励约束框架，使地方政府有足够的激励推动制度变迁，并为本地经济发展提供合理、适量的公共产品，诱使地方政府更多地伸出“援助之手”而不是“攫取之手”。然而，在财政分权与地方竞争双重约束下，我国地方政府产生了加速城市扩张、促进经济快速增长的短视化行为，地方财政收支均出现了策略性偏好，这些偏好对城市土地规模总量和利用结构产生了显著的影响。具体来看，本书以分税制为切入点，以地方财政收支偏好为分析重点，研究分税制约束下地方政府的财政策略行为对城市土地利用的影响及其内在逻辑关系；构建了一个“财政分权—地方政府偏好—行为取向—土地利用变化”的系统分析框架；又进一步将其细化为两个具体的分析路径，一是“分税制—预算外土地财政—土地效应（城市非理性扩张）”，二是“分税制—预算内税收（收支）偏好—土地效应（城市产业用地扩张）”。进而采用博弈分析、描述统计分析、面板数据模型等多种方法在理论和实证两方面系统揭示 1994 年分税制以来城市用地规模过快扩张、利用结构扭曲的深层次动因。

本书提出了现行分税制下的地方政府“攫取之手”“偏向之手”和“援建之手”三个研究假说。假说一：分税制后地方政府为摆脱财政预算收支入不敷出的困境，大量“攫取”土地财政收入，采取的方式主要是多征地多卖地、低价征高价卖，达到“以地生财”的目的，地方土地财政依赖增大了土地征收需求、加速了城市的非理性增长。假说二：基于预算内财政收入总量与地方税的偏好，地方政府“偏向”于大规模招商引资（如竞相设立开发区等）和发展地方财政资源产业（如建筑与房地产业等），带来区域产能过剩，导致城市产业用地快速增加且结构失衡。假说三：迫于行政区经济竞争和现行政绩考核体制的压力，地方政府青睐短期性、

硬公共产品（如基础设施建设、城市建设和形象工程等）方面的财政支出，较大程度上导致城市外延扩张规模不断增大。通过对上述三个假说的论证与分析，本书主要得到以下三点结论。

第一，分税制导致的地方政府在财权和事责上的不对等是“土地财政”的主要诱因，两者的耦合生成地方政府“以地生财”的偏好；而现行城市土地有偿使用制度、土地征收制度、土地出让制度成为土地财政的制度基础与实施条件。因此，土地财政策略是多种制度综合作用的结果，具有内在的逻辑自洽性。中国省际面板数据的回归结果显示，财政分权对土地财政的影响具有区域性差异，自东向西存在一个渐变的过程，东部地区大于中部地区，中部地区大于西部地区。通过“公地悲剧”理论阐释了土地收益激励下的城市扩张效应，证实了1994年分税制以后“理性”的地方政府主导下的城市扩张具有了“非理性”的特点。因而，加强土地出让金管理是改变地方依赖土地财政激励的有效方式，有利于缓解城市非理性扩张；进一步发挥土地市场配置资源的决定性作用有利于缓解地方政府“卖地赚钱”的冲动，前提是避免土地市场出现大幅波动，稳定地方政府的土地预期收益；加快地方基础设施建设也有利于减少地方政府选择土地财政的激励。

第二，地方政府税收收入偏向对城市土地供应结构具有显著的影响，地方政府可以通过土地供给结构调节获得更多的税收收入。通过考察地方预算财政收入偏好发现，税收总量和增幅的变化反映着地方政府的努力和偏好。税收分享的比例越高，地方政府在税收上的努力程度也越高。税收收入行为偏向的数量模型结果显示，地方政府在税收上的偏好被显著的反映到供地行为中，房地产税收偏好越强，地方政府越倾向于增加居住用地的供给；增值税偏好越强，地方政府越倾向于增加工业用地的供给，形成了一条具有中国特色的“税收—产业—供地”路径。我国35个省会城市与计划单列市的总体回归结果显示，地方政府预算内的增值税与房地产税收的比值越大，城市建设用地中工业用地的比重越大；反之，该比值越小，则居住用地的比重越大。说明地方政府税收收入偏向驱动地方政府发展相关产业、增加产业用地供给量的作用机制是存在的，而且这种偏好对城市用地供给结构的影响是稳健的。因而，通过税种和税率的调节改变地方政府收入偏好是有利于城市土地利用结构优化的，进而推动产业结构调整，促进经济发展方式转变。

第三，财政支出偏好体现地方政府的行为偏向，是地方政府愿望和努力的反映。比如，迫于行政区经济竞争和现行政绩考核体制的压力，地方政府追求短期的经济高增长。因为经济建设支出能在短期内对GDP产生较大的贡献度，而科教文卫支出对GDP的贡献效应则反映在长期上，因此造成了地方政府“重硬轻软”的公共物品供给倾向，扭曲了财政支出结构，一定程度上推动了城市用地规模快速扩张。长江三角洲地区16个城市的面板数据模型结果揭示：地方政府的基本建

设支出偏好越强，城市用地扩张越快，且其影响程度随着招商引资竞争的升级还在加强；而当地方政府倾向于科教文卫支出时，城市用地扩张将减慢。该结果从实证层面验证了地方财政支出偏好对城市用地规模的外延扩张效应。因此，保持官员任期的连续性和稳定性，有利于地方官员从长期的角度发展地区经济，优化地方财政支出结构，在一定程度上避免地方政府的政绩短期化行为，有利于减缓城市扩张速度。

本书的创新之处主要体现在以下三个方面：一是基于“制度—行为—绩效”的分析范式，构建了“财政分权—地方政府偏好—行为取向—土地利用变化”的系统性理论分析框架，主要演绎了两个逻辑关系，即“分税制—预算外土地财政偏好—耕地非农化效应”“分税制—预算内税收收支偏好—城市产业用地扩张效应”；二是深入探讨了土地财政产生的制度基础、体制诱因及其对土地利用变化的效应，阐释了三者的逻辑关系与互动机理；三是对地方财政预算收支偏好进行了理性分析与合理识别，深刻揭示了地方财政预算收支偏好与城市土地利用变化的内在关系。

Preface

With China's industrialization and urbanization, rapid decrease of rural farmland as well as sharp increasement of urban land has become a significant feature, although stringent land usage control system was implemented in China. There is no doubt that population growth, industrialization and urbanization are the main human driving factors of land usage change in our country. The existing phenomenon that excessive cultivated land conversion accompanied by inefficient use of urban construction land has attracted numerous scholars' attention. What are the deep reasons for rapid expansion of urban land in China? What kind of system background are the impulse of local government land sale and the drive for the land finance interests based on over years? In recent years' research, the author found that the current system of fiscal decentralization and local government competition system are the deep reasons that lead to urban land use inefficiency and structure imbalance.

Fiscal decentralization as well as competition among local governments, which is to form an effective incentive and restraint framework for local governments are two important aspects of current China-style decentralization. One aim of this decentralization system is to provide sufficient incentive for local governments to supply better public goods for the economic development. The other aim is to induce the local government to have more "helping hand" rather than "grabbing hand" on natural resources use. However, owing to the constraint of the fiscal decentralization and competition among local governments, local governments pursue rapid economic growth through short-term behavior, which leads to the revenue and expenditure preference. These preferences have a significant effect on urban land's total scale and use structure. Specifically, this book, which takes revenue-style decentralization as the breakthrough point and focuses on local governments' revenue and expenditure preference, studies the influence on urban land use of local government fiscal behavior and its internal logic relationship; builds an analytical framework of "Fiscal decentralization—Local government finance preference—Behavior orientation—Land use change". Further, there are two concrete paths to go into the details. One is "Tax distribution system—Off-budget land finance—Land effect (irrational expansion of the city)". The other is "Tax distribution system—Budget tax (revenue and expenditure) preference—Land

effect (industry land expansion of city)". And then, this book uses a variety of methods such as game analysis, descriptive statistics, panel data model, from theoretical and empirical perspective, to reveal the deep motivation of urban land rapid expansion and its structure distortion since 1994.

Based on the framework, this book puts forward three hypotheses which are "Grabbing Hand", "Preference Hand" and "Constructive Hand". Hypothesis 1: Under tax distribution system, because the fiscal budget can not make ends meet, local governments have to grab a large number of land revenue. The main ways are to get more land to sale and to expropriate land in low price but sale in high price to earn money. Local financial dependence on land increases the demand of land expropriation and accelerates the irrational growth of city. Hypothesis 2: Based on the total budget revenue and local tax preferences, local governments prefer large-scale of investment (such as compete to set up development zones) and the development of local financial resources industries (such as building industry and real estate industry, etc.), which leads to regional overcapacity and the rapid increase and structural imbalance of urban industrial land. Hypothesis 3: Influenced by the economic competition among administrative regions and the pressure from current performance appraisal system, local governments favor the fiscal spending on short-term and hard public products (such as infrastructure construction, urban construction and the image project, etc.), which to a larger extent, leads to the urban expansion. Through the demonstration and analysis of the above three hypotheses, this book basically draws the following three conclusions:

Firstly, land finance is caused by the specific historical conditions. The 1994 fiscal reform which causes the intergovernmental unclear demarcations (financial rights and responsibility) is the main inducement of China's local land finance. The institutions of land expropriation, land transfer and urban land use are the foundations and requirements. So the land finance strategy is the result of the comprehensive effect of different kinds of systems and institutions. We also find the financial impact of fiscal decentralization is different in different regions of China. There is a gradual change from the east to the west. Land market construction and development will help alleviate the local governments' incentives to gain finance income from urban land usage rights transfer. Strengthening the management of land transfer fee as well as speeding up the local infrastructure construction is an effective way to change the local governments' financial incentives. With "the tragedy of the commons" as a starting point for the analysis, this book empirically analyzes the local governments' behaviors that affect urban sprawl under the China-style decentralization system. As the strategy choice in

various regions tends to be unified, the marginal personal cost is less than the marginal social cost at the optimal points and the total urban expansion area determined by Nash Equilibrium is larger than the national optimal city expansion area, thus resulting in the excessive urban sprawl. The method of System-GMM is used to treat the provincial dynamic panel data recursive model from the *Statistical Yearbook* from 1999 to 2008 and the result shows that power division is positively related to city expansion, in which expenditure power division's role is greater than that of income power division. Local governments boost the urban sprawl with their efforts of increasing competition. The result also shows that the lagged urban sprawl exerts a positive influence on the current urban sprawl and the land market construction is beneficial to the slowing down of urban sprawl, though with vague effect.

Secondly, the preference of local government tax revenue has a significant effect on the urban land supply structure. Under the current fiscal system, the tax behavior of local governments which are to increase their total revenue has a significant tax tendency. This deviation will affect the local industrial strategy and land supply policy. Based on the panel data of China's 35 cities of the provincial capital cities and cities under separate state planning, we empirically analyze the real estate tax preference and industrial tax preference's influence on urban residential land, industrial land, and find that the local governments' preference of the real estate tax is a significant reflection of the supply of residential land. The stronger the estate tax preference is, the more residential land supply will be; the stronger the value-added tax preference is, the more industrial land supply will be. Local government fiscal preferences also decide the construction land supply structure, the greater the ratio of value-added tax and real estate tax is, the greater the proportion of industrial land in the urban construction land will be; on the contrary, the smaller the ratio is, the greater the proportion of residential land will be. So it is a useful method for central government to change the preference of local government tax incentives by adjusting the revenue-sharing ratio. A reasonable revenue-sharing ratio is good for the optimization of urban land use structure, for the adjustment of industrial structure and the transformation of economic development mode.

Thirdly, the fiscal expenditure of local government is on behalf of the preference and efforts of the local governments. Due to the limitation of the official's tenure system in China, in order to win promotion, local governments will inevitably increase the expenditure that can stimulate economic growth in short term, causing "emphasize heavy and neglect light" fiscal expenditure. The main reason is that economic

construction expenditure has a larger contribution to GDP in short term, while the science and education expenditure has a larger contribution in long term. Panel data model of the 16 core cities of the Yangtze River Delta Region is employed to analyze how decentralization and competition affect the urban land scale, the results show that: Fiscal decentralization and local government competition in each combination models are significantly positive. So we can judge that fiscal decentralization leads local governments to obtain income by seeking the way of expanding urban land, and at the same time, in order to gain an advantage in competition, local governments tend to attract large-scale investment by taking low-cost strategy of selling land, which leads to large-scale urban land expansion. Therefore, in order to fundamentally change the incentive behavior of the local governments, and to guide rational and sustainable use of land, based on the actual situation of China, we need to improve the current fiscal system, to regulate the financial revenue and expenditure of the central and local governments, and to reform the current performance evaluation system and maintain the continuity and stability of officials.

The innovation of this study is mainly reflected in the following three aspects: Firstly, based on the analytical paradigm of ICP, a systematic theoretical analysis framework is set up to analyze the local governments' behaviors under the China-style decentralization. Secondly, land finance's institutional foundation, system incentives and its effect on land usage change are deeply analyzed, especially their logical relationship and interaction mechanism. Thirdly, the method of rational analysis and recognition is employed to reveal the internal relationship between the preference of local fiscal revenue and expenditure and the change of urban land use.

目 录

前言

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究回顾	4
第三节 研究内容	19
第四节 创新与不足	21
第二章 财政分权理论与中国财政分权体制变迁	23
第一节 财政分权理论	23
第二节 中国财政分权的体制变迁	27
第三节 小结	37
第三章 财政分权与土地利用变化：一个分析框架	39
第一节 分税制下的地方政府行为取向	39
第二节 财政分权、地方政府偏好与土地利用变化的分析框架	42
第四章 中国土地财政的缘由	46
第一节 地方土地财政的考察	46
第二节 中国土地财政的制度基础	49
第三节 中国土地财政的体制动因	54
第四节 小结	67
第五章 土地财政效应分析	69
第一节 地方土地财政依赖症	69
第二节 土地财政的城市扩张效应	74
第三节 土地财政下的城市非理性增长	85
第四节 小结	89
第六章 分税制下的地方税收偏好	91
第一节 地方财政预算收入偏好	91
第二节 地方财政预算支出偏好	103
第三节 小结	116
第七章 税收偏好对城市产业用地结构的影响	118
第一节 中国城市用地结构演变	118

第二节	房地产税收与居住用地	125
第三节	工业税收与工业用地	136
第四节	税收收入偏好下的城市用地供应结构变化	144
第五节	小结	151
第八章	地方财政支出偏好对城市用地规模的影响	152
第一节	地方财政支出选择：中国式困境	152
第二节	基本建设支出对城市基础设施用地的影响	153
第三节	支出偏好下的城市用地规模扩张	167
第四节	小结	177
第九章	研究结论与政策启示	178
第一节	研究结论	178
第二节	政策启示	181
参考文献		186
后记		

CONTENTS

Preface

Chapter 1 Introduction	1
1 Problem Presentation	1
2 Literature Review	4
3 Research Contents	19
4 Innovation and Improvement	21
Chapter 2 The Theory of Fiscal Decentralization and the Transition of Fiscal Decentralization in China	23
1 The Theory of Fiscal Decentralization	23
2 Transition of Fiscal Decentralization in China	27
3 Summary	37
Chapter 3 Fiscal Decentralization and Land Use Change: An Analytical Framework	39
1 The Behavior Orientation of Local Governments Under Tax Distribution System	39
2 An Analytical Framework of Fiscal Decentralization, Local Governments Preference and Land Use Change	42
Chapter 4 Causes of Land Finance in China	46
1 Investigation of Local Land Finance	46
2 Regulation Basis of Land Finance in China	49
3 System Incentives of Land Finance in China	54
4 Summary	67
Chapter 5 Analysis of Land Finance's Effect	69
1 Dependence on Local Land Finance	69
2 Urban Expansion Effect of Land Finance	74
3 Irrational Urban Growth Under Land Finance	85
4 Summary	89

Chapter 6 The Preference of Local Tax Revenue Under Tax Distribution	
System	91
1 The Preference of Local Fiscal Revenue in Budget	91
2 The Preference of Local Fiscal Expenditure in Budget	103
3 Summary	116
Chapter 7 Tax Revenue Preference's Effect on Urban Industrial Land	
Structure	118
1 The Evolution of Urban Land Structure in China	118
2 Real Estate Taxes and Residential Land	125
3 Industrial Taxes and Industrial Land	136
4 Changes of Urban Land Supply Structure Under Tax Revenue Preference	144
5 Summary	151
Chapter 8 Local Fiscal Expenditure Preference's Effect on Urban Land	
Scale	152
1 The Choice of Local Fiscal Expenditure: China-style Dilemma	152
2 Infrastructure Expenditure's Effect on Urban Infrastructure Land	153
3 Expansion of Urban Land Under Expenditure Preference	167
4 Summary	177
Chapter 9 Conclusions and Policy Implications	178
1 Conclusions	178
2 Policy Implications	181
References	186
Postscript	

第一章 绪 论

第一节 问题的提出

尽管中国是世界上实行最严格的耕地保护制度的国家之一,但耕地数量快速减少和城市建设用地急剧扩张一直是中国近 20 年来土地利用变化的一个重要特征。据 1997 年编制的《全国土地利用总体规划纲要》,到 2010 年全国新增建设用地总量规划指标为 19 700 公顷^①,但截至 2000 年已占用 7373 公顷,东部 12 个省(自治区、直辖市)实际占用农地均已突破规划指标。以长江三角洲为例,该地区城市用地扩展速度呈加快趋势,1979~1990 年、1990~1995 年、1995~2005 年分别为 9.69%、14.01%、17.77%。^②2006 年年底,地处长三角的上海、江苏和浙江建设用地占行政区国土面积比例就已经分别达到 35.9%、18.9%和 8.13%,高于全国平均水平 3.13%的比例,比更发达的美国 5.05%的建设用地占比超出近 2.5 倍。2009 年,我国城市人均建设用地达 133 平方米,远高于发达国家人均 82.4 平方米和发展中国家人均 83.3 平方米的水平。据“课题组”的研究,1991~2000 年中国建成区面积从 1.22 万平方千米增长到 2.18 万平方千米,增长 78.3%,期间约有 53.4%的城市扩张源自耕地;到 2010 年,城市建成区面积达到 4.05 万平方千米,又增长 85.5%,2001~2010 年约有 68.7%的城市扩张源自耕地。第二个 10 年(2001~2010 年)占用的耕地是第一个 10 年(1991~2000 年)的 2.46 倍。

不可否认,人口增长、工业化与城市化是经济发展过程中影响土地利用的重要人文驱动因素,城市用地增加、农村土地减少也是世界经济发展史上的一个普遍规律。然而,我国土地利用却存在农地过度损失^③和城市土地利用低效^{④⑤}相依存的现象,这种不利于经济可持续发展,危及我国粮食安全、生态安全的现象是否有其深层次的动因?近年来的一些研究发现,“从表象来看,中国的土地问题主要是地方政府行为问题,深入探讨就会发现,这里面更深层次的问题就是财政问题”^⑥,“分税制带来的集权效应引起地方政府行为的一系列变化,地方政府开始积极从预

① 1 公顷=0.01 平方千米。

② 李加林等:《长江三角洲地区城市用地增长的时空特征分析》,《地理学报》,2007 年第 41 期,第 437~447 页。

③ 曲福田等:《制度安排、价格机制与农地非农化研究》,《经济学(季刊)》,2004 年第 1 期,第 229~248 页。

④ 石晓平、曲福田:《土地资源配置方式改革与公共政策转变》,《中国土地科学》,2003 年第 6 期,第 18~22 页。

⑤ 郭志仪、隆宗佐:《对我国城市土地低效利用的经济学反思》,《学术论坛》,2008 年第 3 期,第 125~128 页。

⑥ 黄小虎:《当前土地问题的深层次原因》,《中国经济时报》,2006 年 10 月 17 日,第 4 版。

算外、尤其是从土地征收中聚集财力”^①。

分税制是我国现行财政分权体制的一个重要特征，其目的在于提供一个有效的激励约束框架，使地方政府有足够的激励推动制度变迁并为本地经济发展提供合理适量的公共产品，诱使地方政府更多地伸出“援助之手”而不是“掠夺之手”。^②地方政府的行为选择依赖于中央政府的制度安排，中央与地方政府之间分配财政资源的不同方式会引起地方政府的利益机制和行为的重大变化，中央财政的分成比例越高，地方政府的“攫取之手”行为越严重^③。分税制改革的后续配套措施不落实，加大了地方财政运行的压力，由于财政资源不足，地方政府有激励通过过度使用自身可以支配的资源来扩大自己的税收收入。^④已有研究指出，由于我国与财政分权相适应的约束地方政府行为的制度安排尚不完善，造成地方政府外部性行为带来的宏观体制成本不断累积，产生了诸如地区分割（行政区经济）、粗放型经济增长（低质量扩张）、对资源环境的掠夺性破坏等事实。在土地利用上则表现为农地转用价格扭曲，地方政府通过低价征地高价出售，获取巨额的土地出让金，通过低价供地来招商引资，^⑤增加属于地方政府的税源和税基，因此，对农村土地的征收需求不断膨胀，导致农村土地“被”过多地城市化。

1994年分税制改革实施后，地方政府面临的制度条件发生了变化，一方面其“财权上移”，中央上收了大量财权；另一方面“事权留置”，地方所要承担的事权并没有相应减少，导致地方财政收入和支出形成了巨大缺口。各级政府迫于填补财政缺口的压力，开始在土地征收过程中寻找潜在收益。据统计，从1999年到2009年10年间，我国土地财政收入年均增长高达40.94%，土地出让面积由1999年的4.86万公顷增长到2009年的20.9万公顷；2009年全国土地出让金收入为15910.2亿元，同比增长63.4%，同时2009年全国财政收入达到68518.3亿元，增长11.7%，土地出让总价占到财政收入的23.2%。

在巨大的经济利益诱惑下，地方政府继续加强对土地资源的依赖，通过低价征地高价出售，获取大量的土地出让金，导致城市土地快速扩张；通过低价供地来招商引资，增加属于地方政府的税源和税基，对能够给地方税收带来更多利益的产业给予更大的支持，使得地方政府容易做出相同的产业决策，再加上地方政府之间的学习行为，各地产业趋同现象明显。而处于一个经济区（长三角、珠三

① 周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》，2006年第6期，第100～115页。

② 沈坤荣等：《中国经济的转型与增长——1978～2008年的经验研究》，南京大学出版社，2008年，第19页。

③ 陈抗、Hillman A L、顾清扬：《财政集权与地方政府行为变化从援助之手到攫取之手》，《经济学（季刊）》，2002年第1期，第111～130页。

④ Larson A M: Natural resources and decentralization in Nicaragua: Are local governments up to the job? World Development, 2002, 30 (1): 17-31.

⑤ 戴双兴：《土地财政与地方政府土地利用研究》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》，2009年第4期，第21～26页。

角、京津唐等)的地方政府在产业趋同方面表现尤为明显。相关研究表明,“长三角都市圈产业布局有着严重的趋同现象,从三次产业占 GDP 比重看,在区域内部,除上海市、舟山市外,其余各城市均呈现‘二、三、一’的产业结构格局,并且第二产业的占比均高于 50%,可见长三角都市圈第二产业占主导地位”^①。长三角的制造业结构相似系数很高,其中江苏与浙江的制造业结构相似系数高达 0.9 以上;江苏与上海略低,相似系数为 0.8~0.9;而上海与浙江的最低,但也达到 0.7 以上^②。而从制造业内部来看,长三角地区的产业发展战略也类似,除上海和南京之外,其余 14 个城市的主导产业均为电子及通信设备制造业、交通运输设备制造业等,产业结构趋同现象严重。

另一方面,地方政府财政支出竞争同样是地方重复建设、产业结构趋同现象产生的重要影响因素。基础设施是中国演绎的难得一见的有效机制,大大领先于同水平发展中国家^③,即便是在内地的城镇都有宽阔的道路和开放的市容规划。与此同时,中国在人力资本投资和公共服务投入上则缺乏动力、供给不足,造成了财政支出结构的严重扭曲^④。这种扭曲的支出结构直接导致了各地基础设施重复建设,同时制约了产业结构的调整和转型升级,造成区域土地资源的浪费。据报道,在长三角经济发展竞争中,各地竞相参与到新一轮的机场建设中,目前长三角地区的机场密度达到每万平方千米 0.8 个,超过美国每万平方千米 0.6 个的水平,地方政府高密度的机场建设必然造成许多机场的资源闲置和亏损。而珠三角在经济高速发展的过程中也曾出现这种现象。另外,政府财政支出也是产业政策的重要组成部分,它体现着产业结构调整的方向,对产业发展起着至关重要的作用。然而,一些地方政府为了自身利益最大化,盲目上一些暂时的高利润项目,且完全不考虑当地企业是否具有相应的生产能力,而一味地提供大量的财政补贴,使得不同地区的发展重点和主导产业大致相同,造成现有的产业结构雷同,区位商系数低^⑤。

可见,地方政府在财政收入和支出上的偏好带来城市土地盲目扩张,降低了土地利用效率,流失了大量耕地,严重威胁粮食安全;而产业结构的趋同则阻碍了城市间经济统筹分工体系的形成,刺激了城市竞争,弱化了不同地区的协同效应,制约了不同地区尤其是各经济区的发展和产业结构的升级。

① 薛晓、朱军生:《促进长三角都市圈产业结构调整财税政策研究》,《陕西农业科学》,2008 年第 5 期,第 187~190 页。

② 赵丽、夏永祥:《长三角地区工业的区域分工协作现状及产业结构趋同现象浅析》,《苏州大学学报》,2004 年第 4 期,第 35~41 页。

③ 黄亚生、马文静:《经济增长中的软硬基础设施比较:中国应不应该向印度学习?》,《世界经济与政治》,2005 年第 1 期,第 64~69 页。

④ 傅勇、张晏:《中国式分权与财政支出结构偏好:为增长而竞争的代价》,《管理世界》,2007 年第 3 期,第 4~12 页。

⑤ 孙智芳:《地方政府招商引资竞争分析及对策建议》,《理论研究》,2007 年第 5 期,第 43~46 页。