

官员晋升激励促进了土地财政扩张吗?

——基于官僚政治模型和省际面板数据的分析

武普照 孙超 赵宝廷

(山东财经大学 财政税务学院, 山东 济南 250014)

摘要: 基于代议制“官僚政治模型”构建“中央—地方—居民”三部门博弈机制下的地方政府实施土地财政策略性行为的决策机理模型,分析不完全受居民偏好限制和中央政府不完全监管下地方政府的利益最大化行为,该行为催生了土地财政的产生与过度膨胀。同时基于1999—2017年的省际面板数据,使用系统GMM等实证方法对土地财政的驱动因素进行检验,包括晋升激励与土地财政的Granger因果关系及晋升激励效应对土地财政的区域异质性影响。结果发现:现行官员考核机制引致的晋升激励效应是土地财政的主要诱因,财政压力居其次且不稳健;土地财政存在惯性增长的“棘轮效应”和累积动态特征;东部、中部、西部地区晋升激励效应对土地财政的影响程度存在异质性。以上结论对于改革城乡二元土地管理制度、官员考核制度及财政分权制度等具有一定的理论意义和政策启示。

关键词: 晋升激励; 土地财政; 财政压力; 地方政府

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-6049(2019)03-0026-14

一、引言

中国农村土地具有准国家所有特征,城市土地是政府垄断的国家所有制,城乡土地所有权具有二元特征^[1]。1990年,国务院发布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,标志着中国市镇土地使用权市场正式建立。城乡二元土地管理制度和城市政府对级差地租的绝对垄断为地方政府“以地生财”创造了客观条件,而以GDP增长为核心的“晋升锦标赛”为地方政府出让土地创造了制度激励,同时以政府间分配关系为主的分税制改革导致地方政府财权事权不匹配——地方财政收入来源逐步由预算内转向预算外。地方政府通过土地征收将农村土地由准国家所有转变为土地归城市政府所有,凭借土地垄断权对土地平整开发后以高价出让获取高额土地收益,并成立投融资平台利用土地抵押融资。土地财政收入包含土地出让收入、土地税收收入及土地抵押融资收益^[2]。

2017年,土地财政收入占地方财政收入比重达60%左右,地方政府对土地财政的高度依赖可见一斑。土地财政推动了地方政府对城市基础设施建设的巨大投入^[3],拉动直接生产性投资和经济增长^[4],但也产生了不可忽视的负面效应:房价持续上涨及其引发的经济风险^[5]、土地违法和政企合谋

收稿日期:2019-02-24;修回日期:2019-04-27

基金项目:国家自然科学基金青年项目(13CGL025);国家自然科学基金一般项目(11BJY025);山东省自然科学基金项目(ZR2012JM013);山东省财政学泰山学者建设工程专项;山东财经大学研究生创新项目

作者简介:武普照(1966—),男,山东青岛人,山东财经大学财政税务学院教授,研究方向为财政理论与政策;孙超(1995—),男,山东泰安人,山东财经大学财政税务学院硕士研究生,研究方向为财政理论与政策;赵宝廷(1976—),男,山东滨州人,山东财经大学财政税务学院副教授,研究方向为公共品供给理论与政策、财政管理。

行为上升^[6-7]、地方政府债务风险加剧^[8]及经济发展不确定性增加^[9],甚至抑制了城市生产率 and 经济增长绩效的提高^[10-11]。

改革土地财政制度必须深入探究地方政府实施土地财政的动机,否则容易产生改革路径偏差,使地方官员缺乏内在激励而消极应对,甚至使得政策效果适得其反。梳理现有文献发现,部分文献集中于理论机制的刻画,将土地财政的政治制度背景和地方官员“经济政治人”特征纳入对地方官员出让土地动机的分析框架^[12-13];部分文献着眼于构建表征真实财政压力的指标与勾勒地方政府策略互动的竞争行为^[14-15]。然而,能将理论模型构建与实证检验相结合的文献并不太多,如李勇刚等^[16]在规范分析中未能识别中央政府与居民的策略选择机制,在实证分析中亦未能合理处置土地财政的内生性问题。相较于之前的研究,本文可能存在以下边际贡献:(1)将“官僚政治模型”应用于中国代议制的政治现实,剖析财政分权体制和官员考核机制下地方官员出让土地的利己动机,同时使用系统GMM和Granger因果检验识别出土地财政的真实成因,为土地财政制度改革的靶向施策提供理论启示;(2)分别采取两类指标量化晋升激励效应,其估计结果均十分稳健,为“晋升激励假说”提供较充分的实证证据;(3)采用1999—2017年31个省份的面板数据进行实证检验,充分考虑分税制改革以来不同时期、不同地区土地财政形成的路径差异,识别出各地区土地财政的主要推动力量及晋升激励效应的区域差异,对于完善官员考核机制、优化地方财政收入结构及改革土地管理制度具有一定的政策启示。

二、理论分析与研究假说

土地财政的原因主要存在两种假说:一种是“财政压力假说”^[13-14,17],即认为土地财政是地方政府的无奈之举,分税制改革导致地方政府面临严峻的财政压力^[18],导致地方政府追求土地财政收入最大化,通过扩大农地转非农地规模以增加预算外财源^[19];另一种是“制度激励假说”^[20-22],该假说从制度经济学的视角探讨了要素禀赋不具备相对优势的中国经济迅速增长的原因,认为财政分权和行政集权体制催生了地方官员的土地出让行为,而分税制造成基层财政压力的说法有悖于既有事实^[23]。

“制度激励假说”的研究远多于“财政压力假说”,在分析制度激励效应的根源后可将其分为以下三种:(1)“晋升激励假说”。周黎安^[24]提出“晋升锦标赛”假说,将地方官员间的晋升锦标赛作为上级政府对下级政府的一种行政治理模式,将GDP增长率等可量化的指标作为决定地方官员是否升迁的考核标准。这种官员晋升模式使地方官员仅重视GDP增长率等考核指标,而土地管理制度和分税体制为地方官员以土地出让收入进行基础设施建设进而拉动经济增长创造了制度条件和现实可能,并形成“土地财政—经济增长—获得晋升”的正反馈机制,即内生出维持晋升激励制度的积极因素,使土地财政呈现出规模持续扩大的累积动态特征。并且,晋升激励对土地财政的作用程度比土地财政对晋升激励的作用要大^[16]。(2)“地方政府竞争假说”。该假说与“晋升激励假说”存在异曲同工之妙。因为中央开展“晋升锦标赛”的初衷就是希望地方政府在晋升激励下进行经济竞争,但它同前者对竞争根源的认识存在不同。该假说认为土地财政增长存在横向竞争模仿的策略互动和惯性依赖特征^[15],这不完全是晋升激励的结果,地方政府间经济竞争才是土地财政扩大的根本原因。同时,“任命制”官员管理体制使官员个人特征显著影响了地方财政支出模式^[25]。(3)“部门利益假说”。该假说侧重于地方政府内部尤其是对土地管理部门的分析。梁若冰^[6]探究了晋升激励、部门利益与土地违法的关系,发现土地管理部门在土地违法案件查处中的努力程度存在扭曲效应。地方政府通过直接或间接的土地违法可将农地转化为工商业用途从而实现经济增长,使其自身在政治晋升中获得相对优势。

以上解释似乎都有一定合理性。对于“财政压力假说”,学术界对度量财政压力的指标并没有统一标准,有学者使用预算内收支差额,也有学者构建出真实人均财政支出缺口^[14],但由于它很难精准评估分税制改革的政策效应,对财政压力和土地财政的实证检验也就缺乏充分的说服力。对于“制度激励假说”,则因晋升激励效应难以量化而缺少直接实证证据的支持。本文尝试从这一视角,通过构

建“中央—地方—居民”三部门博弈机制下的地方政府土地出让决策机理模型来刻画地方政府出让土地的自利性行为,同时采取两类指标分别量化官员晋升激励效应,实证检验晋升激励对土地财政的影响效应及因果关系,并将财政压力及其与晋升激励的交互效应引入实证分析框架。据此提出以下研究假设:

首先,虽然分税制改革与土地财政存在时间顺承关系且导致地方政府在财政收入初次分配中的比例下降,但却获得了大量的中央转移支付,分税制并未使地方政府的再分配收入减少,甚至地方财政收入占比还略有上升^[23 26]。

假说1:地方政府推动土地财政的深层次原因源于现有官员晋升制度的激励,而财政压力对土地财政的影响在统计上差异并不显著。

其次,地方政府在土地一级市场的供需两端均处于垄断地位,在前期土地出让收入已成为“第二财政”的条件下,地方政府若在当期减少土地出让行为而又没有足够的、可持续的替代收入,往往会导致入不敷出和财力拮据的状况,因此地方政府容易形成对土地财政的路径依赖^[15],且短期内难以逆转。因此在假设1成立的条件下,仍需探究土地财政自我驱动的动态调整机制,即土地财政惯性增长的“棘轮效应”。

假说2:土地财政扩张存在明显的惯性增长趋势和累积动态特征。

最后,因东中西部地区处于不同的经济发展水平,拥有的人口、土地资源及基础设施建设均存在较大差异,地方政府出让土地的动机可能不完全相同;同受晋升激励效应的影响,其效应强弱也可能存在差异^[16],利用全国层面的数据得出的结论无法充分展现不同地方政府的异质性。

假说3:不同地区的晋升激励效应对地方政府土地出让行为的影响程度存在显著性差异。

三、地方政府实施土地财政的微观机理

(一) 财政分权和不完全监管

首先,基于官僚政治理论和中国代议制度现实,作出如下假定:(1)地方官员是“经济政治人”,在预算软约束下追求预算最大化^①。(2)地方官员晋升严格依赖于以经济增长为核心的政绩考核机制而不受外生冲击影响。(3)地方政府为党委集中领导下的小集团决策集体,地方立法机构无法对地方政府的财政行为实施有效的横向约束。(4)地方政府是公共品的垄断性提供者,辖区居民是稳定的需求者且掌握公共品成本的充分信息,但居民与地方政府仅存在间接的委托—代理关系,居民作用的发挥取决于中央政府对居民利益诉求的反应,且二者呈正相关关系^[27]。(5)中央面临来自地方政府的信息约束,地方政府面临来自中央的不完全监管约束^②。(6)政治市场是封闭的“内部劳动力市场”,官员难以向外流动只能在官场上寻求晋升,或者说地方官员均为“攀升者”。

其次,分析地方政府的收入。官僚政治理论认为,地方官员总希望最大化某个或几个变量,包括薪金、权力、地位及对机构产出的决定权等。由于代议制下公共需求表达机制的间接性,地方政府决策不直接受居民偏好限制,其效用几乎完全来自中央对其政绩的肯定。地方政府通过政绩显示可获得效用 U_i ,且 U_i 是政绩 B_i 和中央惩罚 C_i 的函数(假定 B_i 、 C_i 是连续的,同时不考虑官员工资和其他隐性收入的影响),则:

$$U_i = g(B_i, C_i), \frac{\partial U}{\partial B} > 0, \frac{\partial U}{\partial C} < 0 \quad (1)$$

根据假定(6),地方政府需要通过获得晋升增加自身效用,而根据假定(2),地方政府会通过推动辖区内经济增长的方式对中央政府进行政绩显示,这一过程可以通过最大化可支配财力实现。在税

①官员总希望本部门得到更多预算(可用此来衡量官员为获得晋升的努力程度),本文将地方财政收入分为税收收入、转移支付收入和土地出让收入。

②对于地方官员(代理人)来说,向中央(委托人)提供不完全或错误信息以获得更多预算符合其利益。该假设能保证官员追逐自身目标而不是最大化需求者福利,不完全约束使中央对地方官员行动的监督往往无效。

收收入基本固定的条件下,地方政府一方面希望通过经济增长间接增加税收收入,一方面希望能直接获得更多可支配财力。假定地方政府效用函数为柯布-道格拉斯形式,根据地方财力的基本来源,地方政府将在中央转移支付和土地出让收入之间进行选择,其效用函数及满足的预算约束为:

$$U = f(Tax, CTP, LTR) = Tax^\alpha CTP^\beta LTR^\gamma \quad (2)$$

$$s. t. S_0 = \theta_1 Tax + \theta_2 CTP + \theta_3 LTR \quad (3)$$

其中, Tax 表示税收收入; CTP 表示中央转移支付; LTR 表示土地出让收入; S_0 为本地居民所能忍受的最大税收和土地负担成本的上限; $\theta_1, \theta_2, \theta_3$ 分别表示三者的单位成本,且 $\theta_1 > \theta_2 > \theta_3$ 。因假定税收收入为常数,故效用函数中不再考虑其变化。一方面土地出让收入因纳入政府性基金预算管理具有更强的灵活性和便利性,其透明度和监管力度相对较弱且收益远超成本,故地方政府对其偏好更强^[28];另一方面,以经济增长为核心的官员晋升机制和政治市场的“内部劳动力市场”特征使地方官员内生出利用土地出让收入提供公共品(尤其是显示性公共品)的自利性行为偏好。同时,由于中央政府可以对转移支付数额进行直接管理和分配而对地方政府的土地出让、抵押融资行为无法完全监管,故二者存在以下变化趋势:

$$\frac{\partial f}{\partial CTP} > 0, \frac{\partial^2 f}{\partial CTP^2} < 0; \frac{\partial f}{\partial LTR} > 0, \frac{\partial^2 f}{\partial LTR^2} > 0 \quad (4)$$

在居民公共需求的直接表达机制缺失与中央政府不完全监管的制度条件下,土地出让收入边际收益递增的原因在于:城乡二元土地管理制度使得征地过程对失地农民的补偿标准较低,导致社会成本外部化^[13];出让土地不仅可获得土地出让金,还可通过政府主导型的经济模式带动市场参与主体进入房地产业、建筑业等,给地方政府带来可观的增值税等税收收入;利用土地作为第二还款源抵押融资还可增强地方政府的举债能力。因此,在晋升激励效应的作用下,地方政府为了推动辖区经济增长进行政绩显示,出让土地成为其理性选择和必然趋势,但土地财政也带来了债务风险^[29]。同时,地方官员为了短期利益会主动调节土地出让规模以最大化土地融资总额^[3]。因此,地方政府必然一方面积极争取中央转移支付以扩大财政支出规模,一方面以最大化土地出让收入提供公共品。通过构造拉格朗日函数对 CTP, LTR, λ 求一阶偏导,求出中央转移支付和土地出让收入的稳定值:

$$LTR = \frac{\gamma(S - \theta_1 Tax)}{\beta + \gamma}, CTP = \frac{\beta(S - \theta_1 Tax)}{\theta_2(\beta + \gamma)} \quad (5)$$

最后,考虑地方政府的支出。将地方政府支出划分为民生性支出和生产性支出,前者属于能增加居民效用的隐性公共品,短期难以推动经济增长,但构成间接的官员政绩显示机制;后者属于能在短期内拉动经济增长的显示性公共品,构成直接的官员政绩显示机制。毋庸置疑,官员晋升激励机制使得地方政府偏向于后者。因此,假定生产函数为:

$$Y = Y(Tax, CTP, LTR) \quad (6)$$

地方政府会将一部分财政收入用于改善民生(Fps),一部分用于经济建设(Ece),前者是中央政府作为居民的代理人对地方政府实施委托的结果,后者拉动了经济增长并得到中央对其政绩的肯定,这会增加地方官员获得晋升的机会。很明显,后者更符合地方政府和中央政府的利益目标,但居民会要求中央政府对地方政府的财政支出规模与结构进行评价和控制。而根据假定(4),居民作用的发挥取决于中央政府对居民利益诉求的反应,这也刻画出居民对地方政府的间接委托代理机制中居民约束作用的发挥过程。地方官员在任期内(一般为3年左右)不仅会考虑当年经济增长,还会顾及任期内下年度的经济增长。由于税收收入主要用于提供基本公共产品,中央对地方的转移支付和税收返还也是出于平衡地方财力的需要,则有:

$$Ece = \frac{dLTR}{dt} \quad (7)$$

即地方经济建设支出是土地出让收入在时间上的变化,且 $t < T$,又有:

$$Ece = Y(Tax, CTP, LTR) - Fps = \frac{dLTR}{dt} \quad (8)$$

地方政府为实现自身效用最大化(即争取晋升机会)的目标,亟需最大化经济建设支出的效益,其目标函数及其满足的约束为:

$$\text{Max} \int_0^T U(Ece) dt \quad (9)$$

$$\text{s. t.} \frac{dLTR}{dt} = Y(Tax, CTP, LRT) - Fps \quad (10)$$

地方官员在任期 T 内会选择最优的经济建设支出路径和最大化的土地出让收入,以尽可能增加经济产出。在官员晋升激励的作用下,地方政府作为“经济政治人”,偏向生产性支出而忽视创新性支出^[30],也间接刻画出地方官员实施土地财政的利己动机。同时,这种支出偏好对公共服务水平会产生两方面影响:一方面,以经济建设支出拉动经济增长带来居民收入上升进而增加了社会福利,这在经济发展水平较低的省份较常见,这种支出偏好也易于被辖区居民所接受;另一方面,经济建设支出增长使当期公共服务支出减少进而降低了居民福利,这使得经济发达地区的居民难以接受,并通过“中央—居民”的委托代理关系促使中央政府引导地方政府调整支出偏好。毋庸置疑,代议制度下的晋升激励机制导致地方政府更偏向前者,但不健全的居民诉求表达机制会在一定程度上改变这种支出倾向。

在中央政府—地方政府的系统中,中央政府作为委托人,通过掌握对地方政府的转移支付、地方官员任免权及考核监督机制来实现对地方政府的行政和预算约束;地方政府作为代理人,通过以土地出让收入拉动经济增长的直接政绩显示机制和提供公共服务改善民生的间接政绩显示机制来争取晋升机会。由于中央政府和地方政府之间信息不对称,使得地方政府掌握了一定税收自主权和攫取预算外资金的权利。因此,辅之以垂直集中的官员治理模式的财政分权体制导致地方政府偏好出让土地以获得高额土地出让收入,此举虽然通过拉动经济增长增加了获得晋升的机会,但在“中央—居民”的关系中,居民会通过委托中央政府对地方政府的财政支出规模与支出结构进行评价和控制的途径,使其更多地关注民生诉求而不是单纯的GDP增长率等经济指标。但我国特殊的政治体制架构导致中央与居民之间的委托代理机制是不健全的,这也是目前土地财政行为得不到有效控制和过度出让的制度根源。

(二) 转移支付受限与土地过度出让

首先考虑地方政府的转移支付收入受限的情况:作为“经济政治人”的地方政府为了获得晋升机会,形成了“重生产、轻民生”的支出倾向,结果导致民生诉求得不到有效满足。因此,居民通过公共需求的间接表达机制委托中央政府对地方政府的财政支出规模与支出结构进行评价和控制,从而为以上情形的出现创造了理论可能。

其次从公共品价格角度分析晋升激励效应:这里的公共品既包括由经济建设支出形成的基础设施等显示性公共品,也包括由科技、教育、医疗、就业及住房保障等民生投入形成的非显示性公共品。假定中央政府认为地方政府应当提供公共品的产量为 Q_i ,地方政府提供的公共品价格为 P_i ,则地方政府的预算规模为 $D_i = P_i Q_i$,假定二者存在函数关系 $Q_i(P_i)$,则有:

$$\frac{\partial Q_i}{\partial P_i} < 0, \frac{\partial^2 Q_i}{\partial P_i^2} < 0 \quad (11)$$

根据假定(2),追求预算最大化的地方政府目标函数为:

$$\max_{P_i} P_i Q_i(P_i) \quad (12)$$

若(12)式二阶条件能满足,则有:

$$Q_i + P_i \frac{\partial Q_i}{\partial P_i} = 0 \quad (13)$$

对应中央政府提出的产量 Q_i^* ,可得地方政府提出的价格水平:

$$P_i^* = -Q_i^* \times (\partial Q_i / \partial P_i)^{-1} \quad (14)$$

根据假定(4),居民是公共品的稳定需求者且掌握公共品成本的充分信息,但公共需求表达机制的间接性使得地方政府决策不直接受居民行为的限制,即居民无法对地方政府的财政支出规模与结构实施直接且有效的影响和约束。根据官僚政治理论的博弈机制,作为委托人的居民会采取间接方式——要求作为其代理人的中央政府对地方政府的利己行为进行评价和控制。因此,居民公共需求表达的间接机制使得引入中央对地方政府的惩罚机制成为理论可能。如果地方政府不顾预算约束限制,使价格水平 P_i 有 $P_i^* Q_i^* > f_i(Q_i^*)$, 中央会发现地方政府获得的转移支付数额超过公共品生产成本,定会施加处罚 $a_i(p_i)$, 且 $\frac{\partial a_i(\cdot)}{\partial p_i} > 0$, 惩罚形式为在当期或下期削减中央对地方的转移支付。此时, 地方政府的目标函数为:

$$\max_{p_i} P_i Q_i(P_i) - a_i(p_i) \quad (15)$$

地方预算为 $P_i Q_i(P_i) - a_i(P_i)$, 令一阶导数为 0, 即:

$$Q_i + P_i \frac{\partial Q_i}{\partial P_i} - \frac{\partial a_i}{\partial P_i} = 0 \quad (16)$$

$$\text{求出最优解: } P_i^{**} = \left(\frac{\partial a_i}{\partial P_i} - Q_i^* \right) \times (\partial Q_i / \partial P_i)^{-1} \quad (17)$$

引入惩罚机制后, 地方政府预算不能无限扩大, 公共品价格较之前降低了 ($P_i^{**} < P_i^*$)。但由于中央政府作为居民的委托人也存在道德风险问题, 公共品价格不可能降低至居民直接对地方政府实施预算约束的均衡水平, 这种双重委托代理关系链条存在严重的效率损失。

居民在“中央—地方—居民”三部门博弈关系中的作用取决于中央政府的反应, 这使得居民在其中发挥的作用极为有限。与此同时, 官员政绩考核标准并未随地方政府预算规模降低而降低, 中央政府认为地方政府应提供公共品的产量为 Q_i , 在转移支付收入受限的条件下, 晋升激励和财政压力使得地方政府更加偏好边际效用更高的土地出让收入。此外, 地方政府间的“标尺竞争”使得地方政府的财政支出决策也会顾及邻近地区, 这种示范效应导致地方政府在追求公共品较低价格的同时, 将更多进行出让土地以提供足够公共品来显示政绩, 并通过最大化可支配财力的传统路径来获得晋升的相对优势。

财政分权体制下转移支付的制度安排使地方政府受到较强的预算约束, 这种机制导致地方政府因转移支付获得的效用存在边际递减趋势, 且在转移支付收入被中央政府控制的条件下, 对公共品的供给需要更多的土地出让收入来满足; 不仅如此, 土地财政“示范效应”引致的竞争性策略互动的空间特征也是构成土地财政扩大的原因之一^[15]。因此, 在晋升激励引致地方政府土地财政扩张的同时, 这种由居民公共需求和中央政绩考核共同作用下的财政压力还是会致土地财政规模的过度扩张。

四、晋升激励与财政压力影响土地财政规模的实证检验

构建晋升激励、财政压力与土地财政的实证模型, 使用双向固定效应及系统广义矩估计法对研究假设与理论推论进行检验。

(一) 基本模型设定

首先, 将晋升激励和财政压力置于统一的实证分析框架, 检验二者对土地财政规模的影响, 即土地财政规模持续扩大的根源是晋升激励效应还是财政压力效应。构建模型 1:

$$LTR_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 PSE_{it} + \alpha_2 Fpress_{it} + X_{it} \beta_k + \delta_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (18)$$

其中, 被解释变量 LTR_{it} 表示省份 i 在年度 t 的土地出让收入, 用以刻画土地财政规模; PSE_{it} 表示省份 i 在年度 t 实际利用外商直接投资与国内生产总值的比值, 用以表征地方政府受到的晋升激励效应; $Fpress_{it}$ 表示省份 i 在年度 t 的一般公共预算支出与一般公共预算收入的差额, 用以衡量地方政府面临的财政压力, 代表财政压力效应; α_1 和 α_2 分别反映了地方官员争取晋升的努力程度变化冲击和财政压力变化冲击对土地财政规模的平均处理效应, 揭示了晋升激励和财政压力的短期冲击形成的土地

财政规模的长期变化,预测 $\alpha_1 > 0$ 表明地方官员受晋升激励的驱动会想办法获得更多的土地出让收入,从而验证本文研究假设; α_0 为常数; X_{it} 为各类控制变量; δ_i 衡量了不随时间变化的个体因素; τ_t 衡量了不随个体变化的时间因素; ε_{it} 为残差项。

其次,财政压力的存在可能影响晋升激励对土地财政规模的效应强弱,检验不同财政压力作用下晋升激励对土地出让收入的影响,在模型 1 基础上添加财政压力和晋升激励的交互项 ($Fpress_{it} \times PSE_{it}$) 构建模型 2:

$$LTR_{it} = \alpha_0 + \gamma_1 RSE_{it} + \gamma_2 Fpress_{it} + \gamma_3 PSE_{it} \times Fpress_{it} + X_{it}\beta_k + \delta_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (19)$$

PSE_{it} 对 LTR_{it} 的偏效应为: $\gamma_1 + \gamma_3 Fpress_{it}$; $Fpress_{it}$ 对 LTR_{it} 的偏效应为: $\gamma_2 + \gamma_3 PSE_{it} \cdot \gamma_3 > 0$ 意味着财政压力越大,晋升激励效应导致土地财政规模增加就越多,这也意味着晋升激励越大,财政压力效应导致土地财政规模增加也就越多; $\gamma_3 < 0$ 意味着晋升激励效应和财政压力效应相较于土地财政的规模增加存在效应边际递减的特征,这可能是官员考核机制变化等外生冲击的影响^①。晋升激励对土地出让收入的总偏效应 $\gamma_1 + \gamma_3 Fpress_{it} > 0$ 表明在晋升激励效应的作用下,地方政府会通过扩大土地财政的规模,最大化自身可支配财力以获得晋升优势,从而验证前面的理论推论。

最后,考虑地方政府对土地财政的高度依赖和土地财政惯性增长趋势,在模型 1、模型 2 基础上添加土地出让收入一阶滞后项 ($LTR_{i,t-1}$),分别构建不包含交互项和包含交互项的模型 3、模型 4:

$$LTR_{it} = \alpha_0 + \gamma_1 PSE_{it} + \gamma_2 Fpress_{it} + \gamma_4 LTR_{i,t-1} + X_{it}\beta_k + \delta_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (20)$$

$$LTR_{it} = \alpha_0 + \gamma_1 PSE_{it} + \gamma_2 Fpress_{it} + \gamma_3 Fpress_{it} \times PSE_{it} + \gamma_4 LTR_{i,t-1} + X_{it}\beta_k + \delta_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (21)$$

其中 $LTR_{i,t-1}$ 表示滞后一期土地出让收入; γ_4 反映了上期土地出让收入变化冲击对当期土地财政规模的平均处理效应。本文预测 $\gamma_4 > 0$,原因在于:在前期土地出让收入已成为政府“第二财政”的条件下,地方政府若在当期减少土地出让行为而又没有足够可持续的替代收入就会导致财力拮据,地方政府由此就形成对土地出让收入的高度依赖并引致土地财政的惯性增长特征。

(二) 变量选取与数据说明

核心变量为土地出让收入、土地财政收入、晋升激励及财政压力。以土地出让收入衡量土地财政规模的原因在于:土地出让收入相较于规范性和固定性较强的土地税收收入,更能体现财政压力对地方政府出让土地等融资行为的影响,且耕地占用税和城镇土地使用税之和占土地出让金收入不到 10%^[31]。以土地财政收入衡量土地财政规模的原因在于:在晋升激励效应作用下,地方政府对于土地税收收入和土地出让收入均有充分动机实现其最大化以完成更多财政收入上缴和加快地方经济建设。更换土地财政的度量指标可确保估计结果的稳健性。

财政压力以一般公共预算支出与一般公共预算收入的差额来衡量,并加入中央转移支付控制其收入的影响。分税制导致纵向政府间收入划分在初次分配和再分配之间形成了较大差额,仅以初次分配的财政收支差额衡量地方财政压力不符合地方财政运行的实际,可能会通过缓解地方财政压力而改变其土地出让行为。因当年财政压力通常会对下年的土地财政决策产生影响,故对财政压力作滞后一年处理。晋升激励以实际利用外商直接投资与国内生产总值之比作为度量指标,该指标可反映地方政府参与横向政府间竞争的力度^[32]。中国行政集权和财政分权的官员管理体制使下级政府有充分的积极性通过吸引外资来推动经济增长^[33],该比重越大表明地方政府参与政府竞争的力度越大。考虑到遗漏变量问题的植入解:地方政府间竞争程度的平均水平只随实际利用外商投资规模变化而不随财政分权程度等因素变化,在一定程度上表明了该指标的剩余独立性。

控制变量包括:财政分权程度 (FD)、经济发展程度 ($\ln GDP$)、政府规模 (GOS)、城镇化水平 (URR)、产业结构 (IS)、人口密度 (DP)、中央对地方的转移支付和税收返还 (CTP) 及政策虚拟变量 ($year2003$)。以各省人均预算内财政支出占人均中央预算内财政支出的比重衡量财政分权程度,财政

^①随着考核机制由经济竞争向福利竞争转变,地方官员出于晋升目的可能会转变土地出让行为。

分权程度提高可能会导致地方政府有更强烈的动机追求土地财政收入;以人均地区生产总值衡量经济发展程度,经济发展程度的差异会导致单位土地价格不同,并扭曲地方政府的土地出让方式^①;以一般公共预算支出占地区生产总值的比重衡量政府规模,政府规模加大会促使地方政府寻求更多财政收入以维持部门正常运转,这可能会增加土地出让行为;以城镇常住人口占总人口的比重衡量城镇化水平,城镇化水平越高意味着政府越需要开发城市建设用地,即政府会出让更多的土地用以住房保障;以二三产业产值占地区生产总值的比重衡量产业结构,产业结构越高意味着工业用地的需求就越大,即地方政府会出让更多工业用地;以本地常住人口总数与行政区域面积之比衡量人口密度,人口密度提高必然会增加对公共服务的需求,同时要求更多财政收入来满足;以中央转移支付衡量中央对地方的转移支付和税收返还力度,中央转移支付一方面可能通过增强地方可支配财力而降低其出让土地的行为,另一方面专项转移支付要求地方提供配套资金,净效应不确定;考虑到政策变迁引起土地财政规模的结构变动,添加年份虚拟变量,原因在于土地出让方式的市场化会带来土地出让收入的大幅增长^②。

对土地出让收入、人均地区生产总值、中央转移支付等变量进行对数化处理。考虑到数据可得性和时效性,选择样本区间为1999—2017年,对有缺失值的省份(西藏)使用线性插值法处理;数据来源于《中国统计年鉴》《中国国土资源统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国城市统计年鉴》及财政部、国土资源部等政府部门官方网站。

(三) 基准结果分析

首先,进行基准回归。Hausman 检验结果表明应使用固定效应,所有年度虚拟变量的联合显著性结果表明模型设定为包含时间效应是合理的,故使用双向固定效应对模型1、模型2进行估计。表1第1、2列为使用固定效应估计的模型1、模型2的结果。模型1回归结果显示,晋升激励的系数通过了5%显著性水平检验且符号为正;财政压力的系数并不显著,未通过10%显著性水平检验。模型2回归结果显示,在加入晋升激励和财政压力的交互项后,晋升激励的系数仍通过了5%显著性水平检验且符号为正;财政压力的系数相较于模型1稍显著,但仅通过10%显著性水平检验。从数量关系来看,在静态面板估计结果中,土地出让收入对晋升激励的弹性系数分别为0.101和0.362,即在引入晋升激励和财政压力的交互项后,土地出让收入对晋升激励的反应程度有所上升。但交互项系数仅通过10%显著性水平检验且均为负值,表明晋升激励效应随着财政压力的加大呈现出边际效应递减的特征,即晋升激励效应与财政压力效应在推动土地财政扩张方面存在相互替代的关系。原因可能是财政压力越大的地方政府越有可能采取市场化土地出让方式,这种方式显然比协议出让土地能带来更多当期的土地财政收入。在财政压力较大的地区,财政压力效应占据主导地位而晋升激励效应相对较弱;反之,在财政压力较小的地区,晋升激励效应对土地财政规模的影响更大。以上结果佐证了假设1,即土地财政的深层次原因在于晋升制度的激励而不是财政压力,但二者存在一定的替代关系,尽管这种交互作用不十分显著。

表1第3、4列为使用系统GMM估计的模型3、模型4的结果。动态面板引入交互效应后,晋升激励的系数变得非常显著,由通过10%变为通过1%显著性水平检验,表明晋升激励与财政压力确实存在一定的交互作用;从数值上看,土地出让收入对晋升激励的弹性系数由0.063增加到0.274,但前者对后者的反应仍不敏感。交互项系数比较显著且通过了5%显著性水平检验;滞后项系数非常显著,通过了1%显著性水平检验,表明土地财政规模呈现出时间持续性和动态累积特征,佐证了假设2。在当期土地出让收入成为“第二财政”的条件下,地方政府若在下期减少土地出让行为但又没有足够、

①直观来看,市场化程度越高,市场化的土地出让方式越普遍,单位土地出让金也越高(2014—2016年全国土地市场交易的协议单位地价分别约为拍卖单位地价的11.44%、18.46%、23.04%)。

②2002年5月,国土资源部颁布《关于严格实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的通知》,规定自2002年7月1日起经营性用地必须经过招标拍卖挂牌出让程序。

可持续的替代收入,就会导致财政入不敷出。其他控制变量的符号和系数基本与预期相符,尤其是政策虚拟变量在所有回归中均通过了1%显著性水平检验,表明土地财政规模在2003年确实存在结构性变动,可能是土地出让方式市场化带来了土地出让收入大幅增长。

表1 土地财政驱动因素检验的基准回归结果

解释变量	模型1	模型2	模型3	模型4	模型1	模型2	模型3	模型4
<i>PSE</i>	0.101** (2.43)	0.362*** (20.17)	0.286** (2.51)	0.668*** (12.17)	0.063* (1.75)	0.246*** (12.51)	0.274*** (2.72)	0.649*** (14.92)
<i>Fpress</i>	0.222 (1.18)	0.074 (0.91)	0.419* (1.91)	0.507*** (4.34)	0.126 (0.81)	0.030 (0.47)	0.342* (1.87)	0.396*** (5.87)
<i>PSE × Fpress</i>		-0.029* (-1.74)		-0.053*** (-5.87)		-0.033** (-2.24)		-0.065*** (-12.01)
<i>LTR_{i,t-1}</i>			0.231*** (6.49)	0.504*** (17.49)	0.231*** (6.49)	0.504*** (17.49)	0.237*** (6.67)	0.508*** (24.29)
<i>FD</i>	0.371* (1.78)	0.135 (1.22)	0.379* (1.82)	0.130 (1.13)	0.469** (2.34)	0.231*** (3.28)	0.487** (2.44)	0.263*** (4.09)
<i>pGDP</i>	0.591* (1.79)	0.826*** (5.77)	0.497 (1.48)	0.733*** (5.13)	0.284 (0.95)	0.046 (0.40)	0.141 (0.46)	-0.047 (-0.41)
<i>GOS</i>	1.425** (-2.14)	-3.153*** (-7.13)	-2.184*** (-2.75)	-3.451*** (-7.41)	-0.286 (-0.47)	-2.048*** (-7.27)	-1.205 (-1.65)	-2.262*** (-9.19)
<i>URR</i>	1.482* (-1.93)	-2.528*** (-5.71)	-1.275 (-1.64)	-2.381*** (-5.17)	-1.229* (-1.69)	-1.508*** (-4.99)	-1.055 (-1.45)	-1.459*** (-4.41)
<i>IS</i>	-0.147 (-0.11)	1.658*** (3.19)	-0.171 (-0.13)	1.562*** (2.98)	1.682 (1.42)	2.182*** (3.80)	1.746 (1.48)	1.697*** (3.09)
<i>DP</i>	0.196 (0.68)	-0.462*** (-4.28)	0.193 (0.67)	-0.572*** (-4.54)	0.195 (0.81)	-0.442*** (-4.21)	0.195 (0.81)	-0.475*** (-5.23)
<i>CTP</i>	0.179 (0.95)	0.310*** (3.37)	0.109 (0.57)	0.090 (0.78)	0.055 (0.34)	0.187** (2.53)	-0.007 (-0.04)	0.084 (1.29)
<i>year2003</i>	2.256** (2.57)	1.717*** (5.59)	2.461*** (2.86)**	1.918*** (6.21)	2.553*** (3.37)	1.779*** (6.19)	2.793*** (3.66)	1.932*** (7.69)
<i>ind</i>	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
<i>time</i>	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
Hausman	61.57***	167.57***			59.99***	147.79***		
Wald 统计量	225.985***	813.85***	218.855***	667.08***	295.854***	778.57***	287.758***	573.31***
<i>N</i>	589	589	589	589	558	558	558	558
<i>R</i> ²	0.911		0.912		0.934		0.935	

注:***、**、* 分别表示通过1%、5%和10%的显著性检验;括号中为*t*统计量。

其次,进行组间异方差、截面相关及序列相关检验。Wald 统计量分别为573.31和158.427,强烈拒绝“不存在一阶组内自相关”的原假设,但三种截面相关检验结果不能给出统一的结论。为消除组间异方差、序列相关和截面相关的影响,使用全面FGLS对模型1~模型4重新估计^①,结果如表1第5~8列所示。晋升激励的系数在1%水平下均显著为正,与预期基本相符;而财政压力的系数在模型1、模型2中并不显著,进一步佐证了假设1。从数值上看,土地出让收入对晋升激励的弹性(分别为0.668和0.649)均大于其对财政压力的弹性(分别为0.507和0.396),这表明晋升激励相比于财政压力,对地方政府的土地出让行为具有更强烈的推动作用且该效应更为稳健。但交互项系数显著为负,进一步表明晋升激励效应的边际递减特征,可能因为地方财政压力越大得到的中央转移支付就越多,从而削弱了晋升激励效应。控制变量系数大部分通过了1%显著性水平检验,且符号与预期基本相符,如财政分权程度每提高1个百分点,会使土地出让收入分别增加0.231个百分点和0.263个百分点,这可能因为更大程度的财政支出分权使地方政府不得不在预算外寻求更多可支配收入。总体来讲,双向固定效应和全面FGLS的估计结果都比较符合研究假设。

①Pesaran 检验结果为0.0075, Friedman 检验结果为1.0000, Free 检验结果为0.1438。

(四) 内生性处理

1. 反向因果关系处理

考虑到模型可能存在的内生性和异方差^①,以晋升激励一阶滞后项($PSE_{i,t-1}$)和二阶滞后项($PSE_{i,t-2}$)作为晋升激励的工具变量,使用最优 GMM 对模型 3、模型 4 进行估计,结果如表 2 第 1、2 列;考虑到土地出让收入具有较强的持续性,以土地出让收入二阶滞后项($LTR_{i,t-2}$)和三阶滞后项($LTR_{i,t-3}$)为滞后一期土地出让收入的工具变量,使用系统 GMM 对模型 3、模型 4 进行估计,结果如表 2 第 3、4 列。在模型 3、模型 4 的结果中,晋升激励的系数均通过了 1% 显著性水平检验,土地出让收入对晋升激励的弹性分别由 0.362 和 0.668 上升到 0.543 和 1.474,表明在考虑内生性问题后剔除了衰减偏差的影响,从而使晋升激励效应

表 2 土地财政驱动因素的稳健性检验结果(1)

解释变量	模型 3	模型 4	模型 3	模型 4
PSE	0.543 *** (12.21)	1.474 *** (4.94)	0.329 ** (2.11)	0.603 ** (2.30)
$Fpress$	-0.584 *** (-3.02)	0.212 (0.59)	0.203 (0.48)	0.311 (1.30)
$PSE \times Fpress$		-0.133 *** (-3.52)		-0.056 (-1.06)
$LTR_{i,t-1}$	0.219 * (1.44)	0.261 (1.36)	0.297 * (1.74)	0.276 (1.60)
control	yes	yes	yes	yes
Sargan/Hansen	1.948	0.003	29.900	29.954
$AR(1)$	0.163	0.957	1.000	1.000
$AR(2)$	0.000	0.000	0.019	0.005
$AR(2)$	0.424	0.372	0.586	0.407
N	527	527	558	558

注:***、**、* 分别表示通过 1%、5% 和 10% 的显著性检验;括号中为标准误; $AR(1)$ 、 $AR(2)$ 检验残差的自相关;Hansen 统计量和 Sargan 统计量检验工具变量是否存在过度识别。

对土地出让收入的正向影响有较大提升;财政压力的系数出现了符号的改变,可能是引入交互项后财政压力效应受到晋升激励效应的影响而产生了强烈的扭曲。在模型 3、模型 4 的估计结果中,晋升激励的系数均通过了 1% 显著性水平检验,在引入晋升激励和财政压力的交互作用的动态面板中,晋升激励的系数为 0.603,与前文中该系数并无较大变化,且 $AR(2)$ 结果表明不存在二阶序列相关,Sargan 结果也表明模型不存在过度识别问题,这就为土地出让收入的持续性提供了间接佐证。

2. 代理变量的观测误差处理

以外商直接投资衡量晋升激励效应可能存在观测误差,再以全社会固定资产投资中隶属地方项目的投资额占地区生产总值的比重(PSE_N)度量晋升激励效应,原因在于:分权导致了以经济增长为标尺的地方政府间的投资竞争,投资冲动的根源来自于地方政府间的扭曲性制度激励^[34]。分别以土地出让收入(LTR)和土地财政收入(LFR)为被解释变量,分别使用全面 FGLS 和系统 GMM 对模型 3、模型 4 重新进行估计。表 3 第 1~4 列是全面 FGLS 和系统 GMM 分别对模型 3 的估计结果,第 5~8 列是全面 FGLS 和系统 GMM 分别对模型 4 的估计结果。土地出让收入和土地财政收入对晋升激励的弹性系数分别为 0.246 和 0.224,且均通过 1% 显著性水平检验,表明前文估计结果是稳健的,且地方政府对土地出让收入的偏好更强,这也验证了理论模型推论。财政压力系数仅在使用全面 FGLS 估计的模型 3、模型 4 中比较显著,在其他估计模型中均不显著,可能是因为加入了中央转移支付项来控制其对土地财政规模的影响。土地出让收入和土地财政收入滞后一期的系数均显著为正,表明土地财政存在惯性增长趋势,进一步佐证了假设 2。使用系统 GMM 估计的模型 4 中土地出让收入和土地财政收入对晋升激励的弹性系数分别为 0.603 和 0.259,与前文并无较大差异且通过了 1% 显著性水平检验, $AR(2)$ 结果表明不存在二阶序列相关,表明系统 GMM 的估计结果是有效和稳健的。

^①Hausman 检验和 DWH 检验结果均表明存在内生变量,直观来看以实际利用外商直接投资作为晋升激励的度量指标可能存在测量误差,土地出让收入则可能与地方财政压力存在双向因果关系。

表3 土地财政驱动因素的稳健性检验结果(2)

解释变量	模型3				模型4			
	LTR	LFR	LTR	LFR	LTR	LFR	LTR	LFR
PSE	0.246*** (12.51)	0.224*** (18.63)	0.329** (2.11)	0.211* (1.80)	0.649*** (14.92)	0.451*** (9.33)	0.603** (2.30)	0.259 (1.35)
Fpress	0.030 (0.47)	0.067* (1.67)	0.203 (0.48)	0.225 (0.60)	0.396*** (5.87)	0.315*** (4.14)	-0.056 (-1.06)	-0.007 (-0.17)
PSE × Fpress					-0.065*** (-12.01)	-0.038*** (-5.88)	-0.056 (-1.06)	-0.007 (-0.17)
LTR _{t-1}	0.504*** (17.49)		0.297* (1.74)		0.508*** (24.29)		0.276 (1.60)	
LFR _{t-1}		0.299*** (17.32)		0.401 (1.21)		0.292*** (16.78)		0.425*** (2.87)
control	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
AR(1)	0.035	0.089	0.020	0.092	0.019	0.093	0.024	0.008
AR(2)	0.427	0.132	0.586	0.126	0.593	0.128	0.463	0.090
N	558	558	558	558	558	558	558	558

注:***、**、* 分别表示通过1%、5%和10%的显著性检验;括号中为标准误;AR(1)、AR(2)检验残差的自相关。

(五) Granger 因果关系检验

在假设土地财政驱动因素为晋升激励效应或财政压力效应的整体框架下,上述实证结果已基本使假设成立。但考虑到其他不确定因素可能导致的估计偏误,对晋升激励、财

政压力和土地财政间的因果关系做进一步分析。使用HT、IPS等方法对三者进行面板单位根检验(表4)结果表明三者均为平稳过程,各变量均通过了1%水平的显著性检验,说明各变量均为平稳序列。对三者进行面板Granger因果关系检验(表5)结果表明晋升激励是土地财政的Granger原因,且通过了5%水平的显著性检验;土地财政也是晋升激励的Granger原因;而财政压力与土地财政不存在Granger因果关系,这可能是地方财政收入中包含了土地出让收入,且对财政压力均作滞后一期处理的原因(很难想象当期土地财政规模会影响上期财政压力)。

Granger因果关系检验结果作为晋升激励是土地财政驱动的直接证据,说服力存在一定不足。在追求自身效用最大化的过程中,官员的真实偏好很难直接观测和度量(无法像产品市场中的消费者偏好那样通过价格机制反映),且官员行为受不确定性因素的影响较大。正因如此,晋升激励效应难以量化,使用不同的度量指标给出的结论也不尽相同。关于该问题,一方面有待寻找具有充分代表性和剩余独立性的晋升激励效应的度量指标,另一方面有待精准测度地方政府的真实财政压力。

(六) 不同区域土地财政驱动因素的差异性

我国不同省份处在不同的经济发展阶段,拥有的人口、土地及基础设施水平均不相同,地方政府

表4 面板单位根检验结果

检验方法		LTR		PSE		Fpress	
名称	符号	统计量	P值	统计量	P值	统计量	P值
HT	z	-19.5128***	0.000	-7.9077***	0.0000	-5.9373***	0.000
IPS	t-bar	-3.2911***	0.000	-2.1902***	0.0001	-2.1727***	0.000

注:***、**、* 分别表示通过1%、5%和10%的显著性检验。

表5 Granger 因果关系检验结果

原假设	检验统计量	P值
PSE不是LTR的Granger原因	8.801**	0.012
LTR不是PSE的Granger原因	38.612***	0.000
Fpress不是LTR的Granger原因	2.126	0.345
LTR不是Fpress的Granger原因	1.472	0.679

注:***、**、* 分别表示通过1%、5%和10%的显著性检验。

出让土地的动机也可能存在异质性。将全国分为东中西三个地区^①,对模型 4 进行系统 GMM 回归并与全国样本回归结果进行对比(表 6)。

晋升激励效应从东到西存在递增趋势。东部、中部、西部地区土地出让收入对晋升激励的弹性分别为 0.465、0.515、0.585 2,且均通过了不同程度的显著性水平检验,表明不同地区地方政府出让土地的行为对于现行官员考核机制的反应程度确实存在差异性;财政压力及交互项系数均不显著,可能因为西部地区地方政府面临财政压力更大的同时享受的优惠政策也更多,获得的中央纵向转移支付和东部省份横向转移支付比较多,有效地弥补了财政收支缺口,使实际财政压力对土地财政规模的影响不显著;滞后项系数比较显著,表明无论经济发展程度如何,土地财政的持续扩张确实存在惯性增长的“棘轮效应”特征,且地方政府一旦对土地财政收入形成高度依赖,在短期内这种出让土地行为将难以改变。

五、结论及政策建议

土地财政持续扩张的根本原因根植于中国城乡二元土地管理制度,形成于中国行政集权和财政分权模式下经济快速增长的客观现实。本文从公共选择理论视角,在代议制“官僚政治模型”基础上构建了“中央—地方—居民”三部门作用机理下地方政府土地出让的决策机理模型,分析了地方官员考核机制引致的晋升激励效应对地方政府土地出让行为的影响,实证检验了“财政压力假说”和“制度激励假说”的有效性及其影响程度在不同地区间的差异性。地方官员作为“经济政治人”,既关注任职期间的经济利益又关注政治利益,在以经济增长为核心的官员考核体制的晋升激励下,他们倾向于通过土地财政带动投资来拉动经济增长,从而为自身创造政绩以争取晋升机会,也使土地财政规模呈现出惯性增长的“棘轮效应”特征。处于不同经济发展水平的地方政府出让土地的动机不尽相同,分税制产生的财政压力对土地财政也有一定程度影响但并不显著,这与中央对地方大量的转移支付有关。当然,本文不否认受公共利益驱使而工作的官员也普遍存在。据此提出以下政策建议:

首先,完善地方官员政绩考核机制,增强中央和公众对地方政府的预算监督。地方官员政绩考核机制应由侧重经济增长率等指标向关注经济发展质量和社会福利水平转变,这也是减少重复建设、化解过剩产能及实现经济结构转型的必然要求;土地出让收入收支的预算科目应通俗化、具体化及透明化,使中央和公众能进行更广范围的全过程监督,提高土地出让金的绩效管理水平和同时减少土地违法案件的发生。

其次,构建以房地产税为主的地方税体系,优化地方政府财政收入结构。土地财政作为“第二财政”扭曲了地方财政收支结构,根源在于行政集权和财政分权体制下地方政府尚未形成主体税种。地

表 6 东中西地区土地财政驱动因素检验的的实证结果

解释变量	全国样本	东部	中部	西部
<i>PSE</i>	0.592** (2.35)	0.465* (1.74)	0.515* (1.66)	0.582** (2.06)
<i>Fpress</i>	0.553 (1.11)	0.564 (1.23)	0.541 (1.00)	0.564 (1.24)
<i>PSE × Fpress</i>	-0.072 (-1.22)	-0.059 (-0.91)	-0.051 (-0.71)	-0.076 (-1.04)
<i>LTR_{t-1}</i>	0.306** (2.26)	0.280** (2.18)	0.299* (1.94)	0.309** (2.58)
<i>control</i>	yes	yes	yes	yes
<i>AR(1)</i>	0.0147	0.0138	0.0213	0.0102
<i>AR(2)</i>	0.4263	0.3672	0.5619	0.4171
Sargan	29.954	29.954	29.954	29.954
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
<i>N</i>	558	558	558	558

注:***、**、* 分别表示通过 1%、5% 和 10% 的显著性检验;括号中为标准误。

^①根据 1986 年全国人大六届四次会议、1997 年全国人大八届五次会议及 2000 年确定的西部大开发享受优惠政策的范围,将中国从政策上划分为东中西三大地区。东部地区包括:北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南 11 个省(直辖市);中部地区包括:山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 8 个省(自治区);西部地区包括:重庆、四川、贵州、云南、西藏、广西、陕西、内蒙古、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个省(直辖市、自治区)。

方税体系建设应探寻建立地方主体税种作为土地出让金的替代收入,既可增强地方政府可支配财力又能抑制地价过度飙升,同时也可继续试征房地产税。

最后,改革土地征地制度,建立城乡一体的土地流转市场。现有土地征地制度使地方政府以垄断者身份获取土地出让的级差地租,导致土地要素价格扭曲和失地农民利益受损。应允许农村集体土地进入一级市场,使土地供求双方以市场方式完成土地使用权的变更,而不是行政命令式的强行征地。地方政府应建立对失地农民的动态补偿机制和土地增值收益的全民分享机制,确保农民的生活质量不会因失地而下降。

参考文献:

- [1]朱秋霞.中国土地财政制度改革研究[M].上海:立信会计出版社,2007:33-75.
- [2]白艳娟.地方政府融资平台举债行为及其影响分析[M].北京:中国农业出版社,2015:87-90.
- [3]郑思齐,孙伟增,吴璟,等.“以地生财,以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究[J].经济研究,2014(8):14-27.
- [4]张军,高远,傅勇,等.中国为什么拥有了良好的基础设施[J].经济研究,2007(3):4-19.
- [5]CAO G, FENG C, TAO C R. Local “land finance” in China’s urban expansion: challenge and solutions [J]. China & world economy 2008, 16(2):19-30.
- [6]梁若冰.财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法[J].经济学(季刊),2009,9(1):283-306.
- [7]张莉,高元骅,徐现祥.政企合谋下的土地出让[J].管理世界,2013(12):43-51.
- [8]FELTENSTEIN A S. Iwata decentralization and macroeconomic performance in China: regional autonomy has its costs [J]. Journal of development economics 2005, 76:481-501.
- [9]梅东州,崔小勇,吴娱.房价变动、土地财政与中国经济波动[J].经济研究,2018(1):35-49.
- [10]陈淑云,曾龙,李伟华.地方政府竞争、土地出让与城市生产率[J].财经科学,2017(7):102-115.
- [11]李勇刚,张士杰.晋升激励、土地财政与经济增长绩效——基于中部六省的面板数据[J].经济经纬,2014(4):116-121.
- [12]李军杰,钟君.中国地方政府经济行为分析——基于公共选择视角[J].中国工业经济,2004(4):27-34.
- [13]张青,胡凯.中国土地财政的起因与改革[J].财贸经济,2009(9):77-81.
- [14]卢洪友,袁光平,陈思霞,等.土地财政根源“竞争冲动”还是“无奈之举”——来自中国地市的经验证据[J].经济社会体制比较,2011(1):88-98.
- [15]李郁,洪国志,黄亮雄.中国土地财政增长之谜——分税制改革与土地财政增长的策略性[J].经济学(季刊),2013(4):1141-1160.
- [16]李勇刚,高波,许春招.晋升激励、土地财政与经济增长的区域差异[J].产业经济研究,2013(1):100-110.
- [17]王文剑,仇建涛,覃成林.财政分权、地方政府竞争与FDI的增长效应[J].管理世界,2007(3):13-22.
- [18]周飞舟.大兴土木:土地财政与地方政府行为[J].经济社会体制比较,2010(3):77-89.
- [19]陶然,袁飞,曹广忠.区域竞争、土地出让与地方财政效应:基于1999—2003中国地市城市面板数据的分析[J].世界经济,2007(10):15-27.
- [20]LI H B, LI A Z. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China [J]. Journal of public economics, 2005(89):1743-1762.
- [21]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.
- [22]黄少安,陈斌开,刘姿彤.“租税替代”、财政收入与政府的房地产政策[J].经济研究,2012(8):93-106.
- [23]范子英.土地财政的根源:财政压力还是投资冲动[J].中国工业经济,2015(6):18-31.
- [24]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [25]王贤彬,张莉,徐现祥.什么决定了地方财政的支出偏向——基于地方官员的视角[J].经济社会体制比较,2013(6):157-167.

- [26]周飞舟. 以利为利: 财政关系与地方政府行为[M]. 上海: 上海三联书店, 2012: 78-159.
- [27]TIEBOUT C. A pure theory of local expenditures[J]. *Journal of political economy*, 1956, 64: 416-424.
- [28]娄成武, 王玉波. 中国土地财政中的地方政府行为与负效应研究[J]. *中国软科学*, 2013(6): 1-11.
- [29]何杨, 王蔚. 土地财政、官员特征与地方债务膨胀——来自中国省级市政投资的经验证据[J]. *中央财经大学学报*, 2015(6): 10-19.
- [30]吴延兵. 中国式分权下的偏向性投资[J]. *经济研究*, 2017(6): 137-152.
- [31]吴群, 李永乐. 财政分权、地方政府竞争与土地财政[J]. *财贸经济*, 2010(7): 51-59.
- [32]林江, 孙辉, 黄亮雄. 财政分权、晋升激励与地方政府义务教育供给[J]. *财贸经济*, 2011(1): 34-40.
- [33]TSUI K, WANG Y. Between separable stoves and a single menu: fiscal decentralization in China[J]. *China quarterly*, 2004, 177: 71-90.
- [34]陈志勇, 陈思霞. 制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束[J]. *经济研究*, 2014(3): 76-87.

(责任编辑: 康兰媛; 英文校对: 葛秋颖)

Do Incentives for Official Promotion Promote Land Fiscal Expansion? Based on Bureaucratic Political Model and Inter-provincial Panel Data

WU Puzhao, SUN Chao, ZHAO Baoting

(School of Finance and Taxation, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract: Using the representative democratic “bureaucratic political model”, the decision-making mechanism model of local government implementing land strategic finance behavior is constructed under the game mechanism of “central-local-resident”. Maximization of local government’s interests under the restriction of residents’ preference and incomplete supervision of central government is analyzed, which leads to the emergence and over-expansion of land finance. On inter-provincial panel data from 1999 to 2017, the system GMM and other methods are used to test driving factors of land finance, including effect of Granger causality relationship on regional heterogeneity of land finance. It has found that the promotion incentive effect caused by current assessment mechanism of local officials is the main inducement of land finance, and the financial pressure is secondary and unsound. Land finance has “ratcheting effect” and cumulative dynamic characteristics of inertial growth. There is heterogeneity in the influence mechanism of promotion incentive effect on land finance in the eastern, central and western regions. This has important policy implications for reforming the urban-rural dual land management system, the assessment system for local officials and the fiscal decentralization system.

Key words: promotion incentive; land finance; financial pressure; local government