

# 财政分权、土地融资与中国的城市扩张

——基于联立方程组计量模型的实证分析

孙建飞<sup>1</sup> 袁奕<sup>2</sup>

(1. 上海交通大学上海高级金融学院 200030; 2. 南开大学经济学院 300071)

**内容摘要:** 中国地方政府倾向于选择土地融资的根源是 1994 年分税制改革后财权和事权的不匹配。在中国式财政分权制度背景下,地方政府通过土地融资进行基础设施建设、城市扩张“标尺竞争”形成了“财政分权-土地融资-城市扩张”的发展模式。文章据此构建联立方程组计量模型,利用 1999—2010 年我国省级面板数据进行实证分析和进一步的扩展讨论。研究表明,在财权上收、事权下放的财政分权制度下,地方政府为履行事权面临融资约束而将更多努力转向土地融资。作为经营城市土地的主体,地方政府之间展开竞争,结果是我国城市的高速空间扩张,而这种扩张又会对分权程度产生影响,同时存在地方政府支出结构扭曲、潜在风险积聚及土地城镇化与人口城镇化发展不协调等问题。

**关键词:** 财政分权 土地融资 城市扩张

中图分类号: F291.1

文献标识码: A

文章编号: 1005 - 1309(2014) 12 - 0050 - 010

## 一、引言

地方政府基础设施建设的融资渠道及其经济效应一直是公共经济学领域研究的重要议题。1994 年我国通过“财权上收、事权下放”的分税制改革,对中央和省级政府间的财政收支责任进行了重新划分。使中央财政预算收入大幅提高,地方财政收入比重相应压缩;同时支出责任逐层发包下放,使基层政府普遍面临严峻的“财权事权不对称”。为应对巨大的财力缺口,地方政府作为土地一级市场的垄断供给者,普遍采用土地收储和批租的预算外融资策略支撑基建项目建设。随着地方政府的预算外土地融资依赖度持续增大,2010 年全国土地出让金占地方财政预算内收入的 67.62%<sup>①</sup>,土地出让收入已成为地方政府不可或缺且具有高度自由裁量权的机动财力。

另外一个值得注意的现象是,在中国式分权诱发地方政府土地融资依赖的背景下,我国出现“土地城镇化”和“人口城镇化”两种维度的持续城市扩张。自分税制改革以来,我国城镇人口占比从 1995 年的 29.04% 增至 2011 年的 51.27%,同期城市建成区面积从 1.9 万平方公里扩张至 4.4 万平方公里<sup>②</sup>。那么,财政收支分权模式对地方政府的土地融资行为是否具有异质性? 土地融资对我国近年来持续推进的城市扩张形成了哪些影响? 假如中国的城市扩张主要依赖地方政府的

收稿日期: 2014 - 09 - 11

作者感谢上海交通大学上海高级金融学院各位教授的建议,感谢南开大学经济学院郭玉清副教授的指导与建议。衷心感谢匿名审稿人富有建设性的意见,当然文责自负。

① 数据取自《中国国土资源统计年鉴》(2011)、《中国财政年鉴》(2012)。

② 数据来源于《中国统计年鉴》(2012)。

预算外融资支撑,那么这种极具中国特色的城市扩张模式是否对财政分权形成了反向激励,从而中央与地方的财政分权模式应作为难以回避的内生变量进行研究?基于上述考虑,本文试图构建一个“财政分权-土地融资-城市扩张”发展模式的联立方程组模型,定量研究财政分权、土地融资与城市扩张间的内生互动关系。理论和经验研究有助于厘清我国地方政府城市扩张行为背后更深层次的行政与财政动机,从而为规范地方政府预算外融资行为、遏制城市扩张所集聚的财政风险提供有效的政策工具。

## 二、理论回顾

财政联邦主义从福利经济学视角分析得出的结论是,地方政府更熟悉辖区内居民的偏好与需求;同时与中央政府相比,地方政府也面临更少的政治约束。所以地方政府在其辖区内提供公共产品效率会更高(Oates,1972)。但是,国防安全、宏观经济稳定等全国性的公共产品对地方政府缺乏激励作用。因此国防安全、宏观经济稳定与收入再分配等职能应由中央政府负责(Musgrave,1959)。

我国1994年开始的分税制改革不仅对总的预算内财政收入中央与地方的分成比率做了明确规定,而且对中央和地方事权做了明确划分。之后,税收收入作为地方主要财源被中央共享,但是地方支出项目却增加了许多(周业安等,2008)。这种财权与事权的不对等使地方政府面临着较大的财政压力,于是增强了地方政府借助于预算外收入补充财政收入的动机,尤其是归地方所有的土地出让收入(陶然等,2007)。根据刘守英和蒋省三(2005)的调查,浙江绍兴、金华和义乌三市在2001—2003年间,依赖土地融资带来的出让金占预算外收入的58%~69.3%。就其内在逻辑而言,改革后中央与地方政府的财政收支状况与分税制前相比变成“反向剪刀状”,地方财政收入占全国财政总收入的比重逐渐降低,而地方财政支出比重却不断提高,在中央对地方事权下放而财权上收的中国式财政分权制度约束下,地方政府作为土地一级市场的垄断供给者,便将其关注点转向采用土地收储和批租的预算外融资策略为其职能的履行和基础设施建设融资。

而地方政府土地出让行为一方面可以产生预算外土地出让金及与土地相关的税费等,另一方面也有土地抵押融资等,这样在财政与金融两个范畴强化了地方政府土地融资的动机。由统计数据可知,土地出让金越来越成为地方政府的主要收益且呈逐年大幅增加的趋势,而预算内的耕地占用税与城镇土地使用税虽然也在逐年增加,但其总和还不到土地出让金的15%<sup>①</sup>。《中华人民共和国土地管理法》规定,土地出让金主要用于土地开发、城市建设产生的支出以及征地过程中的拆迁补偿等。而现实情况是:由于征地和拆迁农民获得的土地补偿金仅占土地转让与增值收入的2%~3%,相当一部分地区甚至还不到2%(岳桂宁等,2009)。因此大部分土地出让收入被用于土地开发支出与建设支出等政府投资性支出。在现实中地方政府仅仅靠土地出让的收益资金远远达不到建桥铺路等基础设施工程建设所需款项的要求,因此需要进行进一步融资。从全国范围来讲,地方政府通过银行贷款融资所占的比重最高,而土地抵押是获得银行贷款的常用方式。

城市扩张的核心是以土地资本、基础设施为经营对象(刘维新等,2001)。土地价值由土地物质价值和土地资本价值两部分构成。土地价格上升也由其物质价值的增加和资本价值的增加所引起。城市土地的增值主要取决于交通设施和基础设施的改善。所以城市基础设施建设具有正的外部性,最终表现为相关土地的增值,地方政府投资建设基础设施,土地价格就会攀升,地方政府的土地收益就越高。因此,地方政府有强烈的动机进行基础设施建设投资和城市扩张(黄征学,

<sup>①</sup> 《中国国土资源年鉴》(2002—2011)、《中国统计年鉴》(2002—2011)。

2005)。王珺(2004)认为,在经济体制转轨过程中不确定的体制转轨环境导致了地方政府投资取向的持续性调整,其投资行为因此表现出从经营企业到经营城市的不断调整的阶段特征。在土地出让收益和土地融资功能的巨大激励下,“各地的财政竞争逐步从单纯的税收竞争转向税收竞争和支出竞争并存的阶段,并且在发达地区,财政支出(地方政府投资)竞争的作用愈加凸现”(钟晓敏,2004)。

土地出让收入作为地方政府具有高度自由裁量权的机动财力,其有很强的自主支配权,地方政府既可以用这部分财力直接投资于与经济增长、政绩改善相关的项目,又可以用所掌握的国有土地等资源影响市场投资主体的决策,这使得各级地方政府都高度重视招商引资。我国地方政府的竞争主要集中于对各种资源的竞争,而招商引资逐渐成为其主要的竞争手段(李军杰、周卫峰,2005)。在土地出让过程中,地方政府通过减免土地出让金能够影响其招商引资的规模。因此,在土地出让过程中地方政府惯用的一种竞争手段就是竞相用低地价来招商引资。而地方政府在城市扩张过程中进行基础设施建设投资的行为与招商引资行为也是相互影响的关系:一方面,地方政府进行基础设施建设的一个重要初衷就是改善城市基础设施环境和辖区投资环境以达到招商引资的目的;另一方面,地方政府在招商引资上的标尺竞争和政府治理转型也是其加大对基础设施建设投资和城市扩张的重要因素(张军,2007)。

与西方分权的理念不同,财政分权与政治集权的结合构成了中国式分权的核心内涵。周黎安(2007)提出,我国地方官员既是经济参与者,又是政治参与者,所以不仅在经济上为财政税收竞争,同时也在官场上为晋升竞争。一个地方的政府官员要想在“晋升锦标赛”中取得成功,必然要做到在经济增长和财政收入增长上取得比其他地区官员更为卓越的成绩。因而,地方政府要想实现“财政收入”和“政绩”的双重收益目标,理性的选择便是积极寻求预算外收入。通过土地出让,地方政府加快了城市扩张,而城市的扩张本身就是显性的政绩,也使得地方政府有更大的激励去进行土地出让与城市扩张。王文剑和覃成林(2008)认为,在中国式财政分权和以GDP增长为政绩主要考核指标的体制约束下,各地方政府拥有了强烈的动机去增加预算外收入。事实上,地方政府依靠土地出让、土地租让以及运用土地开发使用规制权为城市基础设施建设融资在国外早有先例(Alan, Altshuler et al., 1993),但是在中国土地公有制、财政分权、地方竞争等背景下,这一机制的作用变得更为重要。

### 三、计量模型、方法和数据

#### (一) 模型设定

基于以上理论分析和本文的研究目标,建立如下计量经济模型:

$$URBANEXP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 LANDFIS_{it} + \alpha_2 ILLITRATE_{it} + \alpha_3 INDUS_{it} + \alpha_4 SERVI_{it} + \alpha_5 ROADDEN_{it} + \lambda_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

式中下标*i*和*t*分别代表第*i*个省份和第*t*年,样本包括31个内地省、自治区、直辖市。其中, $\alpha_0$ 是常数项, $\alpha_1 - \alpha_6$ 是系数, $\lambda_i$ 是时间控制项, $\mu_t$ 是截面控制项, $\varepsilon_{it}$ 是残差项。

*URBANEXP*是城市扩张的指标,我们从两个方面对其进行考察,一是建成区面积占省份总面积的比重,即城市土地面积扩张的指标,用*URBANEXP<sub>L</sub>*表示;二是城镇人口占地区总人口比重,即城市人口扩张的指标,用*URBANEXP<sub>P</sub>*表示。

*LANDFIS*是土地融资的指标,我们用地区人均土地出让金表示。

*FD*是财政分权指标,我们首先选用的是财政支出分权指标,即省份人均预算内财政支出/(省

份人均预算内财政支出 + 中央财政人均财政支出) , 财政收入分权指标用作稳健性检验。

*ILLITERATE* 是文盲半文盲占 15 岁及以上人口的比重, 即地区教育发展水平指标。 *INDUS* 是第二产业产值占 GDP 的比重, 即工业化程度指标。 *SERVI* 是第三产业产值占 GDP 的比重, 即服务业发展程度指标。 *ROADDEN* 是路网密度, 每百平方公里国土面积的铁路和公路公里数, 其中铁路按其平均运输能力之比, 以 14.7 的经验系数折算为等同公路长度。

土地融资 (*LANDFIS*) 和财政分权 (*FD*) 是本文关注的一个焦点, 考虑到它们与城市扩张 (*URBANEXP*) 可能存在联立 (Simultaneous) 关系, 本文构建如下土地融资 (*LANDFIS*) 和财政分权 (*FD*) 的决定方程:

$$\begin{aligned} \text{LANDFIS}_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \text{FD}_{it} + \beta_2 \text{LANDMAR}_{it} + \beta_3 \text{INDUS}_{it} + \beta_4 \text{SERVI}_{it} + \\ & \beta_5 \text{TRANS}_{it} + \beta_6 \text{POPDEN}_{it} + \beta_7 \text{GOVCOM}_{it} + \lambda_i + \mu_t + \xi_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

其中 *LANDMAR* 是以招标、拍卖、挂牌等方式 (简称“招拍挂”) 出让土地宗数占土地总出让宗数的比重, 即土地市场发育度的指标; *TRANS* 是 (中央转移支付 - 地方上解) / 一般预算收入, 即地方财政依存度指标; *POPDEN* 是省份人口总量 / 省份面积, 即人口密度; *GOVCOM* 是 FDI 实际值 / 省份总人口, 即政府竞争程度指标;  $\beta_0$  是常数项,  $\beta_1 - \beta_6$  是系数,  $\lambda_i$  是时间控制项,  $\mu_t$  是截面控制项,  $\xi_{it}$  是残差项。

$$\begin{aligned} \text{FD}_{it} = & \gamma_0 + \gamma_1 \text{URBANEXP}_{it} + \gamma_2 \text{RESOURCE}_{it} + \gamma_3 \text{SOE}_{it} + \\ & \gamma_4 \text{INDUS}_{it} + \gamma_5 \text{SERVI}_{it} + \gamma_6 \text{POPDEN}_{it} + \gamma_7 \text{TRANS}_{it} \\ & + \gamma_8 \text{LnGDPC} + \gamma_9 \text{GOVCOM}_{it} + \lambda_i + \mu_t + \nu_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

其中 *RESOURCE* 是采掘业固定资产投资占总固定资产投资比重, 即地方自然资源丰裕度的指标; *SOE* 是国有企业就业人员占总就业人口比重; *LnGDPC* 是人均实际 GDP 取对数后的值;  $\gamma_0$  是常数项,  $\gamma_1 - \gamma_6$  是系数,  $\lambda_i$  是时间控制项,  $\mu_t$  是截面控制项,  $\nu_{it}$  是残差项。

## (二) 变量选择和说明

城市扩张可以从两个方面来考察, 一方面是城市土地面积的扩张, 即“土地城镇化”; 另一方面是城市人口的扩张, 即“人口城镇化”。所谓“土地城镇化”, 泛指城市在空间上的物理扩张。我们选择建成区面积占省份总面积的比重 (*URBANEXP<sub>L</sub>*) 来表示。建成区是“城市建成区”的简称, 是指城市行政范围内, 实际建成或正在建成的、相对集中分布的地区, 是城市建设在空间上的客观反映。基于本文的研究目的, 选择建成区面积占省份总面积比重来反映我国城市空间扩张, 具有一定的合理性。对于城市人口的扩张, 按照国际通用标准, 我们采用居住在城镇中的人口占总人口的比重 (*URBANEXP<sub>P</sub>*) 来衡量。

关于土地融资, 本文以地区人均土地出让金来衡量, 用 *LANDFIS* 表示。如前所述, 地方政府土地出让的收益不仅仅是预算外的土地出让金以及与土地出让相关的各类税收, 更巨大的收益是通过成立土地储备中心、地方政府融资平台和开发区等载体向银行进行土地抵押获得的贷款收入。而土地出让金能够较好地反映地方政府预算外土地融资的理由是: 第一, 土地出让金属于预算外收入<sup>①</sup>, 比土地各类税收更能反映地方政府在财权上收、事权下放背景下的行为选择; 第二, 土地出让金的绝对数额逐年大幅提高, 而耕地占用税和城镇土地使用税之和仅占土地出让金的 3% ~ 11%<sup>②</sup>, 不会影响计量分析结果; 第三, 地方政府的银行贷款数据尚无权威统计, 而土地出让金数额可以反映贷款数额的多少。一般情况下, 土地出让金数额越大, 地方政府土地抵押贷款额也越大。

① 2010 年 6 月, 财政部制发《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》, 规定自 2011 年 1 月 1 日起, 中央各部门各单位的全部预算外收入纳入预算管理, 收入全额上缴国库, 支出通过公共财政预算或政府性基金预算安排。2011 年起中央和地方财政已全面取消预算外资金。故我们的实证研究中数据取到 2010 年。

② 《中国国土资源年鉴》(2002—2011)、《中国统计年鉴》(2002—2011)。

财政分权指标( fiscal decentralization ,用 FD 表示): 虽然财政分权是一个多维度的综合问题, 单一的指标很难准确衡量分权程度, 但是数据的可得性及信息的缺乏导致我们不得不用简单的收支份额度量财政分权( Martinez Vazquez 等, 2003)。Zhang 和 Zou( 1996) 通过一省的开支占中央财政总开支的比率来衡量财政分权度; Jun Ma( 1997) 用省级政府在预算收入中保留的平均份额来代表财政分权度; Lin 和 Liu( 2000) 使用省级政府在本省预算收入中的边际分成率来衡量财政分权度; 张晏和龚六堂( 2005) 构造了四类财政分权指标, 通过对转移支付、预算内外资金和财政收支的不同处理, 分别从不同的角度刻画了财政分权。综上可知, 在以往研究中所构建的分权指标大都是各省预算内的财政支出( 收入) 与中央预算内的财政支出( 收入) 的比值。基于本文的研究目的, 我们采用省份人均预算内财政支出/( 省份人均预算内财政支出 + 中央人均财政支出) 来衡量财政支出分权程度, 而财政收入分权指标, 即省份人均预算内财政收入/( 省份人均预算内财政收入 + 中央人均财政收入) 可用来进行稳健性和扩展性分析。

在计量分析中控制的其它变量:

(1) 经济发展水平指标: 即人均国内生产总值( 取对数后用 LNGDPC 表示)。中央设立了以 GDP 为核心的考核机制以激励地方政府官员, 这种以经济增长为主要指标的晋升锦标赛形式激励地方政府会把更多的公共财政资源配置到基础设施建设、城市空间扩张方面, 从而使财政支出分权程度加大。但是对关系到民生福利的公共服务却因难以用硬性指标衡量而遭到忽视。为了消除价格趋势, 我们用中国 GDP 平减指数对统计年鉴中的数据进行了平减。

(2) 产业发展指标: 包括工业化程度( 即第二产业产值占 GDP 的比重, 用 INDUS 表示) 和服务业发展程度( 即第三产业产值占 GDP 的比重, 用 SERVI 表示)。根据杨格定理( Young, 1928) 和输出基础理论( North, 1955), 工业化、服务业发展与城镇扩张是一个互动演进的过程, 工业和服务业的发展都能够推进城镇化的进程。但是由于产业特点的不同, 地方政府出于收益最大化的考虑对制造业和服务业投资者采取差别土地出让政策, 一方面通过协议出让方式以低价, 甚至以零地价的亏本价格出让工业用地。另一方面又通过诸如“招拍挂”等竞争性较高的方式高价出让商业和居住用地( 陶然等, 2007)。这样工业化和服务业发展水平对土地融资规模便会产生相反的影响。但是, 在财政分权体制下, 地方政府围绕增加财政收入和地方官员增加政治晋升机会, 为增长而进行激烈竞争, 竞争的目标是以 GDP 增长为核心的地方经济发展。由于工业的发展也是地区经济发展的重要推动力量, 因此各地区的经济竞争更突出表现在围绕工业发展上, 各地区财政支出中的很大一部分用于为工业增长而进行的基础设施建设和开发区建设( 黄阳平, 2011)。

(3) 土地市场发育度的指标: 即以“招拍挂”出让土地宗数占土地总出让宗数的比重, 用 LAND-MAR 表示。一般而言, 土地市场发育水平越高, 单位土地价格越高。根据 2002—2005 年全国土地市场交易的平均单位地价显示, 以协议、招标、挂牌等方式出让土地的单位地价大约是以拍卖方式出让土地的单位地价的 28%、86%、71%<sup>①</sup>, 由此可知, 我国目前已形成协议、招标、挂牌、拍卖等 4 种市场发育程度逐次提高的国有土地使用权出让方式。而汤玉刚等( 2012) 的研究表明, 在土地出让与基础设施建设捆绑模式中, 土地的低价协议出让是对高风险—低收益基础设施投资项目的风险补偿, 有利于增进效率。从现实情况看, 在我国的土地出让中, 协议出让方式一直占有很高的比重, 2002 年之前约为 80% 以上, 之后协议出让土地的比重有所下降, 但即使在该比重最低的 2007 年, 协议出让的比重仍高达 68.4%。因此, 考虑到协议出让土地方式存在的经济合理性及现实情况, 该指标对于土地融资规模的影响方向预期为负。Hongbin Cai 等( 2005) 的研究表明, 由于土地出让中腐败的存在, 使得挂牌这种市场化的土地出让方式也产生地价的竞争性下降问题。

(4) 政府竞争程度指标( GOVCOM): 张军等( 2007) 采用各省人均实际利用外商直接投资

<sup>①</sup> 《国土资源综合统计年报》( 2002—2005)

(FDI)来衡量地方政府竞争,其原因是地方政府的标尺竞争主要体现在以吸引外资为主的经济发展战略上。一个省的人均 FDI 实际值越高,说明这个省的竞争强度越大。改革开放以来,各地方政府一直对吸引外资非常重视,各地为争夺外资项目也经常处在激烈竞争之中。基于本文的研究目的是考察财政分权、土地融资以及城市扩张之间的相互影响,且外商直接投资最终均要落实到土地和厂房等基础设施上,因此选择人均 FDI 实际值作为一个控制变量是合理的。

(5) 其它控制变量:(中央转移支付-地方上解)/一般预算收入,作为地方财政依存度指标,用 *TRANA* 表示。路网密度(*ROADDEN*),每百平方公里国土面积的铁路和公路公里数,其中铁路按其平均运输能力之比,以 14.7 的经验系数折算为等同公路长度(王小鲁 2010)。人口密度指标(*POPDEN*),即省份人口总量/省区面积。*ILLITRATE* 是文盲半文盲占 15 岁及以上人口的比重,作为地区教育发展水平指标。地方自然资源丰裕度的指标(*RESOURCE*),用采掘业固定资产投资占总固定资产投资比重表示,用以反映不同地方的资源禀赋差异。国有企业就业人员占总就业人口比重(*SOE*),用以反映地方政府与中央政府在经济资源方面的差异,因为中央政府不仅直接控制了最重要的大型国有企业,而且还控制了货币和国债的发行,而地方政府直接举债目前还不被法律所允许。

### (三) 数据来源

本文采用 1999—2010 年省级面板数据进行经验研究,在回归中有 12 年 31 个组别观测点,其中:建成区面积、人口及各省区面积、第二产业产值占 GDP 比重、第三产业产值占 GDP 比重、15 岁及以上年龄人口中文盲半文盲者所占的比重、采掘业固定资产投资及总固定资产投资、国有企业就业人员及总就业人口、人均 GDP、外商直接投资实际利用外资金额(FDI 实际值)以及城镇人口占比的相关数据来源于《中国统计年鉴》、《新中国五十五年统计资料汇编》、《新中国六十年统计资料汇编》和各省的统计年鉴;土地出让金、以“招拍挂”方式出让土地宗数及土地总出让宗数来自《中国国土资源年鉴》(2000—2011);各省级行政区预算内财政支出(收入)、中央本级财政支出(收入)、中央财政对各省级行政区的转移支付、各省级行政区上解中央财政收入等数据来自《中国财政年鉴》(2000—2011);铁路和公路里程数来自《中国交通年鉴》(2000—2011)。

## 四、实证结果

我们采用式(1)、式(2)和式(3)构成的联立方程模型(SEM),并采取三阶段最小二乘(3SLS)的数据处理方法。

为了对比“财政分权-土地融资-城市扩张”模式对“土地城镇化”和“人口城镇化”的不同影响以及考察模型结果的稳健性,我们将建成区面积占省份总面积的比重( $URBANEXP_t$ )作为城市空间扩张指标,将城镇人口占总人口的比重( $URBANEXP_p$ )作为城市人口扩张指标。在财政分权激励下,土地融资与城市扩张互动效应的实证结果如表 1 所示。

从表 1 可以得出如下结论:

财政分权程度对土地融资规模(人均土地出让金)的影响方向为正;土地融资对城市扩张的影响方向为正,即土地融资所获得的资金对中国的城镇化进程确实起到了推动作用;城市建成区面积的扩张对于财政支出分权程度的影响也是正向的,这证明了中国式的“财政分权-土地融资-城市扩张”模式的存在。

无论是建成区面积的扩张还是城镇人口的扩张,土地融资对其影响都是正向的;但是,两种不同类型的城市扩张对于财政分权程度的影响不同,“土地城镇化”的扩张对财政支出分权程度的影响方向为正,而“人口城镇化”的扩张对其影响方向为负,这也恰好体现为在财政分权和地方政府竞争条件下,地方财政支出结构的扭曲。

表 1 财政分权激励下土地融资规模与城市扩张互动效应的实证结果

解释变量	土地城镇化			人口城镇化		
	$URBANEXP_L$	$LANDFIC$	$FD$	$URBANEXP_P$	$LANDFIC$	$FD$
URBANEXP			20.3146*** (3.5623)			-1.4598** (0.2191)
FD		3.4794*** (0.6658)			3.9783*** (0.7060)	
LANDFIS	0.0137*** (0.0015)			0.0776*** (0.0075)		
ILLITRATE	0.0757*** (0.0159)			-0.0997 (0.0914)		
ROADEN	0.0140*** (0.0028)			0.0063 (0.0112)		
INDUS	0.0326** (0.0164)	-2.8024*** (0.5322)	0.3147*** (0.1168)	0.2357*** (0.0763)	-2.4453*** (0.5337)	-0.2099*** (0.0802)
SERVI	0.0642*** (0.0242)	1.9636** (0.7727)	-0.8453*** (0.1392)	0.3780*** (0.1150)	3.0405*** (0.7861)	0.6332** (0.1090)
POPDEN		0.0008*** (0.0001)	-0.0009*** (0.0002)		0.0003*** (0.0001)	-0.0001** (0.00002)
TRANS		-0.2565*** (0.0172)	0.0184*** (0.0019)		-0.2787*** (0.0179)	-0.0039*** (0.0022)
GOVCOM		0.0004*** (0.0001)	-0.0001*** (0.0000)		0.0005*** (0.0001)	0.0001** (0.0000)
LANDMAR		-0.7250*** (0.1706)			-0.5829*** (0.1709)	
RESOURCE			0.0410 (0.1162)			0.0367 (0.1087)
SOE			-0.4269** (0.1947)			0.7478*** (0.1116)
LNGDPC			0.1394*** (0.0207)			0.2485*** (0.0343)
观测值	372	372	372	372	372	372
$R^2$	0.50	0.80	-8.11	0.60	0.80	-0.98
$P$ 值	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

注: (1) \*\*\* 表示该变量在 1% 的显著性水平上显著, \*\* 表示在 5% 的显著性水平上显著, \* 表示在 10% 的显著性水平上显著; (2) 括号内的数字表示标准差; (3) 采用 Stata 计算软件用三阶段最小二乘法对系统联立方程组进行估计时,  $R$ -squared 出现负值是正常的, 此时评价模型应主要看对应  $P$  值及各个被估参数是否显著, 具体参见 [www.stata-press.com/manuals/stata10/reg3.pdf](http://www.stata-press.com/manuals/stata10/reg3.pdf)

第二产业产值占 GDP 的比重对地方政府土地融资收入的影响为负, 对财政支出分权程度的影响为正; 而第三产业产值占 GDP 的比重对地方政府土地融资收入的影响为正, 对财政支出分权程度的影响为负。

之所以出现上述结果, 恰恰是因为地方政府为“招商引资”而展开的基础设施建设“标尺竞争”的存在。地方政府竞争的主要对象是争夺投资, 而大型项目投资主要集中在第二产业。因此, 地方政府一方面在工业用地上予以支持, 降低项目的用地成本, 扭曲要素价格; 另一方面在支出上予以支持, 如构建产业园区、完善基础设施等, 因此支出分权程度会提高。这两者一个是收入, 一个是支出, 从两个层面共同解释了竞争压力下地方政府对发展工业的重视。而服务业的繁荣程度与地租高低是成正比的, 即在该地块上服务业越繁荣, 则该地块地价、地租越高, 从而地方政府从中

获得的土地收入就高。与工业项目相反,服务业一般不需要大型厂房,因而地方财政支出在这方面支出比重低,所以服务业越发达,财政支出分权程度越小。

政府竞争程度指标,FDI实际值/省份总人口,对土地融资收入的影响为正,而对财政支出分权程度的影响为负。随着改革开放的不断深入,地方土地开发使用者中很大一部分是外商。因此,地方政府能够吸引到的外商投资越多,土地出让数量和收益就越多;而外资和地方政府公共投资在基础设施建设上具有一定的替代关系,因而随着外商直接投资增加,实际利用外资金额在全社会固定资产投资资金中所占比重的增大,地方本级财政支出在基础设施建设方面的支出减少,财政支出分权程度减小。

地方财政依存度指标,即(中央转移支付-地方上解)/一般预算收入,对地方政府土地融资收入的影响为负,而对财政支出分权程度的影响为正。地方财政依存度指标越大,地方从中央获得的净转移支付与地方一般预算收入的比值就越大,从而对土地融资的依赖就越小。从中央获得的转移支付也能够支持地方政府履行事权,刺激其扩大财政支出,从而财政支出分权程度变大。“招拍挂”出让土地宗数占土地总出让宗数的比重对土地融资规模的影响方向为负,符合预期;教育水平指标,由于选取的是文盲人口在总人口中的占比,故其对城市扩张的影响方向为负;国有企业就业人员占总就业人口比重对财政支出分权程度的影响是负向的,原因在于中央政府直接控制中国最为重要的大型国企,政府补贴支出和其他转移支付的很大一部分被用来弥补国有企业的巨额亏损,因此国有企业能从中央本级财政支出预算中获得大量补贴。而由于国企就业人员为城镇人口,换做“人口城镇化”指标,影响方向变为正;地方自然资源丰裕度的指标对财政支出分权程度的影响方向为正,但在统计上不是很显著。经济发展水平指标,即人均国内生产总值,对财政支出分权程度的影响方向为正。

## 五、基于财政收入分权视角的扩展分析

虽然利用财政支出的指标来度量财政分权度获得了与理论相符的实证结论,但也有不少研究利用财政收入的指标来度量财政分权度。下面我们将分权指标换成财政收入分权指标,进行稳健性检验和扩展分析,回归结果见表2。

表2可见,无论是“土地城镇化”还是“人口城镇化”扩张,土地融资对城市扩张的影响方向仍然显著为正,财政分权对土地融资的激励也是正向的,说明“财政分权-土地融资”和“土地融资-城市扩张”的理论分析和实证结果是稳健的。而城市扩张对财政收入分权的影响并不显著,说明与财政支出分权相比,财政收入分权是外生的。或者说由于税率和税基的相对固定,财政收入也相对稳定,因而支出分权程度变化不敏感。

与财政支出分权相反,工业化程度指标对财政收入分权程度影响方向为负,而服务业发展指标对其影响为正。考虑到分税制改革后中央与地方财政收入的来源划分,这是合理的。中央国有企业所得税、中央国有企业上缴利润以及增值税中的75%、企业和个人所得税中的60%等大部分基于第二产业发展所得到的收入都归中央。而营业税、城镇土地使用税、城市维护建设税及房产税等基于第三产业发展所得到的收入归地方。所以,第二产业越发达,中央政府得到的财政收入相对越多,财政收入分权程度越低;第三产业越发达,地方政府得到的财政收入相对越多,财政收入分权程度越高。

与财政支出分权不同,政府竞争程度指标对土地融资收入和财政分权的影响均为正。这表明,随着吸引外资数量的增加,虽然地方政府基础设施建设等财政支出增加,但是土地出让数量和收入同样增加,且能显著提高地方政府财政收入水平;地方财政依存度指标,对地方政府土地融资



表 2 基于财政收入分权视角的实证结果

解释变量	土地城镇化			人口城镇化		
	$URBANEXP_L$	$LANDFIS$	$FD$	$URBANEXP_P$	$LANDFIS$	$FD$
URBANEXP			-2.1428 (2.1967)			-0.9159 (0.1782)
FD		4.7469*** (0.4466)			5.5847*** (0.4546)	
LANDFIS	0.0102*** (0.0017)			0.0819*** (0.0076)		
ILLITRATE	0.0517*** (0.0191)			-0.1186 (0.0903)		
ROADEN	0.0194*** (0.0032)			-0.0133 (0.0128)		
INDUS	0.0280* (0.0165)	-3.2674*** (0.4624)	-0.2363*** (0.0670)	0.2568*** (0.0765)	-3.0990*** (0.4628)	-0.2693** (0.0611)
SERVI	0.0804*** (0.0248)	0.2017 (0.7073)	0.3242*** (0.0828)	0.4155*** (0.1153)	0.4929 (0.7126)	0.5968*** (0.0865)
POPDEN		0.0005*** (0.0001)	0.0001 (0.0001)		0.0001 (0.0001)	-0.00003** (0.00001)
TRANS		-0.1481*** (0.0138)	-0.0097*** (0.0011)		-0.1447*** (0.0141)	-0.0219*** (0.0019)
GOVCOM		0.0002*** (0.00006)	0.00004** (0.00002)		0.0002*** (0.0001)	0.00005*** (8.51e-06)
LANDMAR		-0.4931*** (0.1511)			-0.4231*** (0.1482)	
RESOURCE			0.2772*** (0.0805)			0.1851* (0.0956)
SOE			0.1899 (0.1197)			0.3164*** (0.0995)
LNGDPC			0.2032*** (0.0122)			0.3186*** (0.0274)
观测值	372	372	372	372	372	372
$R^2$	0.53	0.85	0.89	0.60	0.85	0.62
P 值	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

注: (1) \*\*\* 表示该变量在 1% 的显著性水平上显著, \*\* 表示在 5% 的显著性水平上显著, \* 表示在 10% 的显著性水平上显著; (2) 括号内的数字表示标准差。

收入的影响仍然为负,但对财政收入分权程度的影响也变为负向了。地方财政依存度指标越大,地方从中央获得的净转移支付与地方一般预算收入的比值就越大,从而对土地融资的依赖就越小。但是,从中央获得的转移支付一般专款专用,大都具有福利支出的性质,如社会保险福利津贴、抚恤金、养老金、失业补助、救济金以及各种补助费等,并不能为地方政府创造收入。

## 六、结论与政策建议

本文解释了我国城市扩张的内在机制及存在的问题,总结出中国式“财政分权-土地融资-城市扩张”的内生性发展模式。本文研究表明,在财权上收、事权下放的财政分权制度限制下,地方政府为履行事权面临融资约束而将更多地采用土地融资。作为经营城市土地的主体,地方政府之间展开竞争,结果便是我国城市的高速空间扩张。而这种扩张又会对分权程度产生影响,同时存在

地方政府支出结构扭曲及“虚假城市化”问题。

基于以上研究结论,相应的政策建议如下:

第一,完善公共财政体制。地方政府事权无限、财权上收的现实是造成地方政府土地融资和城市扩张的主要原因。要降低地方政府谋求预算外土地融资收入的动机,就必须实现地方政府由“投资型”向“服务型”的转变。而要实现这种转变,首先需要完善公共财政体制,合理界定中央与地方的事权和支出责任,优化收入划分和财力配置,健全中央和地方财权与事权相匹配的机制。

第二,改革地方政府官员绩效考核机制。一方面,地方政府官员绩效考核体系不能仅以GDP增长为单一指标,还要加入其它方面的考量,尤其要在指标中体现与居民福利和民生相关的公共服务,让地方政府间的竞争内容由简单的经济增长转为公共服务导向;另一方面,要逐渐建立自下而上的考核机制,在赋予地方政府财政自主权的同时,也赋予辖区居民参与政府决策、审核财政预算、决算,即监督政府的权力。

第三,在当前中国式“财政分权-土地融资-城市扩张”模式的风险尚在酝酿、还未爆发阶段要认真对待并且积极防范土地融资模式潜在的风险。降低地方政府对土地融资的依赖,加快推进财税体制改革,赋予地方政府与城镇化建设事权对应的征税权,探索对城镇化进程中不断增值的土地和房地产征收财产税。而且要对地方融资平台以土地抵押贷款的土地加强管理,以防范金融风险。逐渐改变地方政府对建设用地的垄断性出让权,尽快建立城乡统一的土地使用权市场,逐步允许农村集体建设用地进行流转,把农民对土地的供给直接与城镇化、工业化联系起来。□

参考文献:

1. 周业安,章泉. 财政分权、经济增长和波动[J]. 管理世界, 2008(3).
2. 陶然等. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思[J]. 经济研究, 2009(7).
3. 刘守英,蒋省三. 土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J]. 中国土地科学, 2005(6).
4. 岳桂宁,滕莉莉,王春花. 我国地方政府“土地财政”问题研究[J]. 开放导报, 2009(3).
5. 刘维新,张红. 城市经营、土地储备与土地金融——兼论经营、储备与资金循环机制[J]. 中国房地产金融, 2001(10).
6. 黄征学. 中国城市经营中土地价格行为分析[M]. 经济科学出版社, 2005.
7. 王珺. 增长取向的适应性调整: 对地方政府行为演变的一种理论解释[J]. 管理世界, 2004(8).
8. 钟晓敏. 市场化改革中的地方财政竞争[J]. 财经研究, 2004(1).
9. 李军杰,周卫峰. 基于政府间竞争的地方政府经济行为分析——以“铁本事件”为例[J]. 经济社会体制比较, 2005(1).
10. 张军,傅勇,高远,张宏. 中国为什么拥有了良好的基础设施[J]. 经济研究, 2007(3).
11. 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).
12. 王文剑,覃成林. 地方政府行为与财政分权增长效应的地区性差异[J]. 管理世界, 2008(1).
13. 范进,赵定涛. 土地城镇化与人口城镇化协调性测定及其影响因素[J]. 经济学家, 2012(5).
14. 张晏,龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长[J]. 经济学(季刊), 2005(4).
15. 汤玉刚,陈强. 分权、土地财政与城市基础设施[J]. 经济社会体制比较, 2012(6).
16. 王小鲁. 中国城市化路径与城市规模的经济学分析[J]. 经济研究, 2010(10).
17. 黄阳平. 地方政府财政支出竞争与工业集聚——基于省(市、区)的空间面板数据分析[J]. 云南财经大学学报, 2011(5).

(本文英文参考文献从略,有需要者可向本刊编辑部索取)

(下转第89页)

