

# 地方政府“制度行为”对我国城市土地配置的影响及改进

曾伟<sup>1 2</sup>

(1. 深圳大学 中国经济特区研究中心, 广东 深圳 518060; 2. 昆明学院 经济学院, 云南 昆明 650214)

**摘要:**在我国现行的城市土地制度下,地方政府并不能自觉地成为以“市场”有效配置城市土地的制度供给主体,也不具有与中央政府一致的制度创新动力,由此造成的“非均衡性”制度供给是导致我国城市土地配置低效率的重要制度根源。同时,地方政府的“行为失范”也会导致城市土地配置不合理,并使其难以成为有效的“制度实施”主体。有鉴于此,地方政府应从城市土地使用权流转交易中退出,仅参与对城市土地的开发和利用。

**关键词:**土地制度;城市土地配置;地方政府;制度行为;制度供给

中图分类号: F301.2 文献标志码: A 文章编号: 1008-2506(2015)04-0053-09

2014年12月召开的中央经济工作会议指出,“要通过改革创新打破地区封锁和利益藩篱,全面提高资源的配置效率”<sup>[1]</sup>。在我国城镇化加速发展的进程中,土地城镇化过程受到地区利益藩篱的深刻影响,导致了城市建设用地粗放低效、城市发展与资源承载能力不相匹配等矛盾和问题<sup>[2]</sup>,解决的关键在于深化城市土地制度改革,完善城市土地管理体制,实现城市土地的合理有效配置,这是改革和完善城镇化发展体制机制的重要任务和内在要求。能否实现城市土地的合理有效配置,除了考虑区位、价格、技术等因素之外,制度因素也十分重要。回顾改革开放之后我国城市土地的市场化改革历程,不难发现城市土地市场的建立实质上是由政府所主导的强制性制度改革的结果(李俊丽, 2011)<sup>[3]</sup>。城市土地配置中,地方政府的“制度行为”无疑起着决定性的作用。政府制度行为包含了政府部门及其官员根据社会经济管理需要对各种社会经济活动设计、制定和供给等规则,并执行和监督这些规则(罗建文, 2002)<sup>[4]</sup>。本文以城市土地配置中地方政府的政府制度行为作为研究对象,从“制度供给”和“制度实施”两个方面,解析导致我国土地城镇化中城市土地配置不合理及其效率低下的制度根源,并提出可能的制度改革途径。

## 一、地方政府“制度供给”对城市土地配置的影响解析

我国城市土地制度改革总体上遵循着“边际上持续渐进变迁”的基本路径(诺斯, 1994)<sup>[5]</sup>。关于城市土地制度的重大调整几乎每次都涉及对严重倾斜的已有城市土地利益分配格局的纠偏,以理顺制度中存在的各层级之间的委托代理关系(李恩平, 2010)<sup>[6]</sup>。由于耕地的大量减少和低效的城市土

■收稿日期: 2015-04-03

■基金项目: 国家社会科学基金项目(13XJL007); 中国博士后科学基金项目(2014M562197)

■作者简介: 曾伟(1978-),男,湖南湘潭人,深圳大学中国经济特区研究中心博士后,昆明学院经济学院教授。

地利用,中央政府未能实现利益的最大化,而是试图通过不断增加其制度供给提高城市土地的配置效率。对地方政府而言,随着市场化改革的深入,尤其当城市土地获得商品属性以及资产属性后,地方政府激发出强烈的积极性,被盘活的城市土地成为地方政府获得城市建设资金的主要来源,城市建设带动的地方经济增长又为地方官员提高政绩发挥了巨大的作用,因此在城市土地配置过程中,地方政府具有强烈的制度供给愿望,以维护和增加地方利益<sup>①</sup>(曲福田和石晓平,2002)<sup>[7]</sup>。由此可见,对于城市土地配置的“制度供给”,地方政府与中央政府并非是一致的,两者之间存在显著的取向性差异(郭艳茹,2008)<sup>[8]</sup>。下面我们将基于一个完全信息条件下的动态博弈分析来加以阐明。

### (一) 模型构建

假设完全信息下参与博弈的人为中央政府和地方政府。中央政府的行动集定义为:  $M = \{ \text{延缓, 市场} \}$ , 其中“延缓”指中央政府允许地方政府出于对地方经济利益的考虑,延缓以市场方式配置城市土地,“市场”指中央向地方提供以市场配置城市土地的制度供给,催生地方政府的制度供给动力和制度创新空间。地方政府的行动集定义为  $N = \{ \text{市场, 中性, 划拨, 灰色} \}$ , 其中“市场”是指地方政府以有偿出让或是租赁的市场化方式配置城市土地,其配置效率最高,“中性”是指以土地通过作价入股或土地授权经营的方式配置城市土地,其配置效率相对“市场”较低,“划拨”是指仍以行政划拨方式配置城市土地,其配置效率最低,“灰色”指用地者选择在“灰色市场”<sup>②</sup>上进行交易,尽管它不合法,但相对“中性”和“划拨”两种选择,其配置效率相对较高。

1. 中央政府关心的效用函数。对于中央政府而言,它所关心的效用函数应为  $U_1 = U_1(S_1, S_2)$ ,  $S_1$  和  $S_2$  分别代表中央政府和地方政府的策略集<sup>③</sup>,其效用水平的大小主要取决于中央和地方在城市土地收益中的分配比例。以“市场”配置城市土地无疑是最具有效率的,因此其能够为中央政府带来最大化收益,然而中央政府也不得不容忍“非市场”配置的存在,因为中央政府同样担忧地方企业经营恶化可能导致的社会经济问题<sup>④</sup>,从而延缓以“市场”配置城市土地的改革进程。因此,中央政府的效用函数可描述为:

$$U_1 = rN_1 + u_{12} [N_1, N_2, (1 - \theta)N_3] + u(N_2) + u[(1 - \theta)N_3] + u(N_6) + C(N_5, N_6)$$

其中:  $r$  代表城市土地收益中中央政府的收益占比,  $r \in (0, 1)$ ;  $\theta$  代表在“中性”选择下地方政府所能获得的收益占比,  $\theta \in (0, 1)$ 。 $N_i$  代表地方政府采用不同配置方式带来的城市土地收益(成本),其中  $N_1$  代表地方政府获取的城市土地使用权出让收益;  $N_2$  代表“灰色”选择下地方政府可获得的城市土地收益;  $N_3$  代表地方政府在“中性”选择下获得的包括城市土地通过作价入股的股息、红利等间接性的土地收益;  $N_5$  代表由于容忍地方企业进入灰色市场,地方政府为城市用地者所承担的由中央政府施加的制度成本;  $N_6$  代表地方政府将城市土地作为促进地方经济增长的要素投入带来的间接性收益。 $u_{12}$  是中央政府关心的效用函数,它是  $N_1$  和  $N_2$  的增函数,是  $N_3$  的减函数;  $u(N_2)$  代表中央政府的直接效用函数;  $u[(1 - \theta)N_3]$  代表“中性”选择下中央政府期待能与地方政府分享的收益效用函数;  $u(N_6)$  代表地方政府对城市土地配置不当给中央政府带来的负效用;  $C(N_5, N_6)$  代表中央政府对地方政府的城市土地配置施加影响带来的制度实施成本。

2. 地方政府关心的效用函数。地方政府的效用函数  $U_2 = U_2(S_1, S_2)$ , 可表述为:

$$U_2 = (1 + N_4) \cdot [(1 - r)(N_1 + \theta\phi N_3) + N_2 + (1 - \phi)\theta N_3] + N_5 + N_6$$

其中:  $N_4$  代表地方政府在获得城市土地收益的同时,由于地方利益集团的影响,在单一的“市场”配置下地方政府存在的一个负效用;  $(1 - r) \cdot N_1 + (1 - r)\theta\phi N_3$  代表以“市场”配置城市土地为地方政府带来的土地出让收益,  $\phi \in (0, 1)$  为不同城市土地配置选择下,地方政府所得的直接收益在总收益中的

①这里的“地方利益”包括地方经济利益、地方利益集团利益以及地方官员政治利益等。

②这里的灰色市场包括“划拨土地使用权流通市场”和“集体土地使用权市场”。

③中央政府的策略集可定义为  $S_1 = \{ \text{延缓, 市场} \}$ ; 地方政府的策略集可定义为:  $S_2 = \{ \text{延缓, 市场} \}, \{ \text{延缓, 中性} \}, \{ \text{延缓, 划拨} \}, \{ \text{延缓, 灰色} \}, \{ \text{市场, 市场} \}, \{ \text{市场, 中性} \}, \{ \text{市场, 划拨} \}, \{ \text{市场, 灰色} \}$ 。

④主要是指企业改制过程中城市土地市场化改革可能导致的企业经营困难、企业员工大量失业等社会经济问题。

占比;  $(1 - \phi) \theta N_3$  代表“中性”选择下地方政府获得的间接收益;  $(1 - r) (N_1 + \theta \phi N_3) N_4 + N_2 \cdot N_4 + (1 - \phi) \theta N_3 \cdot N_4$  代表为维护地方经济利益 地方政府延缓“市场”配置带来的影响。

(二) 模型求解与分析

根据对效用函数的定义,可考虑基于一个两阶段动态博弈过程的分析求解。第一阶段,中央政府推行以“市场”配置城市土地的制度供给,并试图使其效用  $U_1$  最大化;第二阶段,地方政府已知中央政府的意图后,做出相机选择使其效用  $U_2$  最大化。我们运用逆向归纳法,从地方政府的相机选择入手对模型进行分析求解。

1. 如果地方政府选择以“市场”方式配置城市土地,模型的均衡解为  $\{rN_1 + u_{12}(N_1), (1 - r)N_1(1 + N_4)\}$ 。此时,中央政府和地方政府能实现对城市土地的收益分割。对中央政府,“市场”配置不仅能够使其增加对城市土地的收益分成,而且还会由于土地配置效率的提高而得到更大的效用。对地方政府,其效用的大小不仅取决于中央和地方对土地收益的分成比例,还受到  $N_4$  代表的单一“市场”配置下地方利益集团给地方政府带来的负效用。

2. 如果地方政府选择以“中性”方式配置城市土地,模型的均衡解为  $\{u_{12} [(1 - r)N_3] + u [(1 - r)N_3], [(1 - r)\phi + (1 - \phi)r] \cdot N_3 \cdot (1 + N_4) + N_5\}$ 。相对于“市场”配置,“中性”的配置效率较低,但它能够提高城市存量土地的配置效率。在市场化改革之初,地方政府存量土地较少,因此“中性”配置很少采用,但随着存量土地的增加,“中性”作为一种市场进入门槛较低的折衷方式被较多地采纳,并且在“以地引资”的激励下,大部分土地收益被地方企业所得。在完全信息假设下,由于中央政府可以观测到地方政府的“中性”配置选择,因此同样存在分享城市土地收益的意愿。

3. 如果地方政府选择以“划拨”方式配置城市土地,模型的均衡解为  $\{u_{12}(N_2) + u(N_2) + C(N_5), N_2 + N_2 \cdot N_4 + N_5\}$ 。当“行政划拨”仍是地方政府配置城市土地的基本手段时,产生大量自发性的土地灰色交易,尽管这在一定程度上会改善城市土地的配置效率,但因“制度缺失”而造成较大的成本。在市场化改革之初,由于中央政府的制度供给不足,因此会容忍土地灰色交易的存在。但随着改革的深入,当中央政府可以提供足够的制度供给时,“划拨”配置会使得城市土地的配置效率急剧降低。同时,也由于地方政府缺乏与中央政府制度供给相配套的地方性规制,使得城市土地“灰色交易”盛行,市场秩序出现混乱。

4. 如果地方政府选择以“灰色”方式配置城市土地,模型的均衡解为  $\{u_{12}(N_2) + u(N_2) + u(N_6) + C(N_5, N_6), N_2 + N_2 \cdot N_4 + N_5 + N_6\}$ 。“灰色”选择意味着地方政府容忍甚至主动参与城市土地的灰色交易之中。“以地引资”将城市土地作为促进地方经济增长的手段,有利于提高城市土地的配置和利用效率,但也会导致各地方政府之间的无序竞争,使得中央政府的制度供给成本和监督成本显著上升。

假设上述均衡解中的  $N_i (i = 1, 2, \dots, 6)$  均

等于 10,  $r$  和  $\theta$  的值均等于  $\frac{1}{2}$ , 则可得到图 1 博弈树所表述的计算结果。

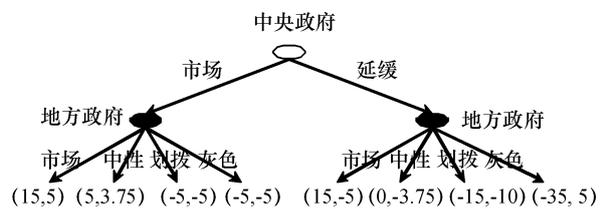


图 1 模型均衡解的计算结果

根据上述结果可以看到,中央向地方提供“市场”配置选择的制度供给主要是在城市土地市场化改革初期,如果地方政府的制度供给也选择以“市场”配置城市土地,那么其效用水平最大,这意味着此时中央和地方对以“市场”配置城市土地的制度供给方向是一致的。然而,随着改革的深入,中央政府不得不容忍“非市场化”配置的存在,“延缓”以“市场”配置城市土地的制度供给,此时对于地方政府而言,基于“市场”配置的制度供给不再是最优选择,因为“灰色”配置下地方政府的效用水平会更高,此时地方政府对城市土地配置的制度供给方向与中央政府有所偏离。进一步做子博弈精炼纳什均衡,可以看到此时中央政府的最优行动集为{市场, (市场, 灰色)}, 而地方政府的最优行动集是{市场, 灰色}。由此可见,在我国土地城镇化过程中,地方政府并不能自觉地成为以“市场”配置城市土地

的制度供给主体;随着市场化改革的深入,地方政府也不具有与中央政府一致的以“市场”配置城市土地的制度创新动力;两者在城市土地配置中存在利益差别,地方政府不可能成为中央政府制度供给的积极响应者和有效实施者,中央政府反而需要花费较高的成本监督地方政府的制度行为及其创新动向。由此可见,中央和地方在城市土地配置的制度供给上存在着“非均衡性”,是我国城市土地配置不合理及其效率低下的重要根源。

## 二、地方政府“制度实施”对城市土地配置的影响解析

地方政府如何“制度实施”同样对城市土地配置的合理性和有效性起着决定性作用。对它的解析可阐明导致我国土地城镇化过程中凸显的城市建设用地规模过度扩张、城市土地效率偏低等问题的深层原因。以下将从“制度主体特征”和“行为选择”两个方面对地方政府城市土地配置的“制度实施”做出分析。

### (一) 地方政府的制度主体特征

地方政府的“制度实施”首先取决于它的制度主体特征。对于城市土地,地方政府兼具产权主体、市场主体以及管理主体等多个角色,因此它不仅是城市土地市场的重要参与者,更是决定城市土地配置的制度实施者。在现行的财政体制和土地制度下,地方政府的制度主体特征主要表现为三个方面:

1. 以实现地方经济增长为其行为取向。在经济分权化改革背景下,以“GDP 晋升锦标赛”为特征的政绩评价与激励制度使地方政府担负起“企业家式”的创新者角色(Jean,1995;周黎安,2007)<sup>[9-10]</sup>,其行为取向是使组织行为制度与外部不断变化的环境相适应。加速发展的土地城镇化以及土地市场化改革带来的环境不确定性使地方政府选择将其复杂的管理目标与职能转变为简单的行为取向,即以实现地方经济增长作为其行为取向的适应性调整成为地方政府实现其效用最大化的有效策略(王珺,2004)<sup>[11]</sup>。究其原因,地方政府官员的政治和经济利益无疑是决定城市土地配置中地方政府行为取向的关键内因。实现地方经济增长不仅能提高中央治国者和微观经济主体对地方政府(官员)的满意度,也能最大程度地实现地方政府垄断租金<sup>①</sup>的最大化(周黎安,2004)<sup>[12]</sup>。

2. 城市土地市场上的特殊垄断者和价格规制者。我国现行的土地制度框架下,土地市场被分割为“农地征用市场”和“城市土地一级市场”。在前一个市场地方政府具有强制买方垄断力,而在后一个市场地方政府则拥有卖方寡头垄断力,这使得地方政府不仅在城市土地一级市场上可以垄断定价,也可对二、三级市场的城市土地价格产生深刻影响。地方政府通过对不同性质的城市土地需求确定不同的供给价格<sup>②</sup>,以“差别化定价”的方式实现其目标效用的最大化<sup>③</sup>[13]。此外,与一般垄断者不同,地方政府不仅可以通过土地供给影响城市土地价格,还能凭行政管理者与执法者的身份通过影响市场需求左右城市土地价格<sup>④</sup>,从而获得更大的土地收益。

3. 城市土地产权实际剩余的控制者。“经济分权”使中央与地方之间的“上下级”关系变为不完全的契约关系(李军杰和钟君,2004)<sup>[14]</sup>。尽管分税制改革明确划分了中央与地方的财权和事权,然而“财权上收”和“事权下发”给地方政府造成了巨大的财政压力。为了使不完全契约关系得以维持,中央政府通过默许地方政府占有城市土地的实际剩余控制权,重新划分中央和地方的利益边界,使两者之间的不完全契约关系得以延续(盖凯程和李俊丽,2009)<sup>[15]</sup>。同时,地方政府常以财权和事权的不对称为借口,通过讨价还价进一步获取城市土地配置的几乎全部权利。

### (二) 地方政府的的行为选择及其产生机制

在城市土地配置中,地方政府表现出以最大化地方财政收入和对城市土地供给控制为目的,以不

<sup>①</sup>地方 GDP 增长及其财税收入的提高将增强地方政府发展经济和提供社会公共产品的能力,而这二者本身就相当于为地方政府提供了一种垄断租金。

<sup>②</sup>这主要包括通过对城市工业用地过度供给压低地价,对经营性用地非饱和供给抬高地价等。

<sup>③</sup>例如,地方政府通过对市政建设、招商引资等实行“低价格”的土地供给,对经营以及住宅用地实行“高价格”的土地供给,在促进地方经济快速增长的同时,最大程度地增加其土地收益。

<sup>④</sup>例如通过城市改造对旧有住房的拆迁、城市交通系统的兴建等创造用地需求。

断扩大城市土地供给规模为核心,以扩大预算外财政收入、“投资饥渴”、“以地引资”以及人为操纵土地价格等为特征的短期机会主义行为,并呈现出一种逆市场化选择的倾向。考虑这一行为选择的产生机制,它涉及中央与地方、地方与地方以及地方与微观主体之间围绕城市土地形成的特殊关系。

1. 中央与地方之间特殊的政治委托—代理关系。一方面,中央政府目标的片面化和绩效考核的简单化使得地方政府产生选择性显示执政绩效的行为倾向。在城市土地配置中,中央政府多元化的目标集使其难以有效监督作为代理人的地方政府的行爲。因为政治委托—代理属于一个多目标、多任务合约(Milgrom 和 Robert, 1992)<sup>[16]</sup>,由于效率和成本的原因,中央政府选择以GDP、税收收入等容易测度的显性指标来考核地方政府,并将其作为决定地方官员能否职位晋升的主要凭据,这使得地方政府将其精力放在这些显性指标上。而作为城市经济发展最基本的空间物质载体,城市土地发挥着其他资源难以替代的作用,于是产生以实现地方经济增长和土地收益最大化为驱动力的地方政府行为,并由于相关监督机制缺位,最终异化为一种短期机会主义行为。另一方面,以职位晋升为核心的政治激励与现行政治权利结构的不相容性使地方官员存在极强的短期机会主义行为偏好。地方政府官员在零和博弈性质的“GDP 晋升锦标赛”中,激励与风险间的替代关系被严重弱化,而风险偏好却被极大地增强,尤其当地方官员洞悉到城市土地的“财富创造秘密”之后,为攫取这一稀缺性资源,以城市建设用地过度扩张等为表现的不合理的城市土地配置成为普遍现象。

2. 地方政府之间非理性的价格竞争关系。城市土地配置中存在着各级地方政府之间普遍的横向竞争,而“金字塔”结构的政治权力格局使“非合作博弈”成为地方政府之间横向竞争的最优选择。包含“政治升迁意志”的经济竞争使得这一横向竞争极易过度化和无序化,从而不断加剧短期机会主义行为,呈现出一种逆市场化选择倾向。围绕城市土地配置,地方政府间的横向竞争主要是以非流动的城市土地要素吸引流动的资本和技术等要素的竞争,其最典型的形式就是“以地引资”。通过压低城市工业用地以及各类开发区用地的价格来“招商引资”的政策博弈,使地方政府落入竞相轮番压价的“囚徒困境”陷阱,当可获得的投资期望收益低于因补贴地价带来的成本时,博弈的最终结果将劣于不参加竞争的结果,然而通过提供比其他竞争者更低的用地价格以吸引投资,进而获得政绩以及政治升迁机会的诱惑使地方政府陷入了非理性竞争过程,从而导致了城市土地配置的不合理。

3. 地方政府与微观主体间模糊的产权关系。财政分权体制下土地成为一种新生的赢利资本,其产权约束由于产权主体的虚位而处于一种“开放状态”下,成为被竞相攫取的“公地”产权(吴次芳等, 2010)<sup>[17]</sup>,这使得地方政府在城市土地配置中面临模糊的产权制度环境。具体地,主要包括“城市土地产权主体的虚置”和“农地所有权主体的虚置”。由于城市土地的所有权和使用权在产权职能上都包括了占有权、使用权、部分处置权以及部分收益权,这导致产权边界模糊,各利益主体的土地财产关系不清,中央政府对城市土地的所有权被极大弱化,地方政府实现对城市土地的实际所有(王湃, 2013)<sup>[18]</sup>;而对于农村土地,农民缺乏对农地财产的实际控制权导致农地的有价值属性流入到公共领域,地方政府拥有对农地流转排他性的垄断权利(刘骏和杨莹莹, 2014)<sup>[19]</sup>。由此,无论对城市土地还是农村土地,地方政府均取得了最终的实际剩余控制权。此外,由于地方政府既代表中央政府作为城市土地的所有者,同时又是城市土地的经营者和管理者,其身份的复杂性和角色变换的灵活性使地方政府在围绕城市土地实际控制权的谈判中牢牢占据着优势地位,而居民<sup>①</sup>则处于弱势地位,这使得地方政府缺乏自下而上的纵向行为约束,从而为地方政府的短期机会主义以及逆市场化的行为选择提供了条件和空间。综合以上分析可以看到,地方政府难以成为实现城市土地合理有效配置的可靠载体。国内相关研究也表明,在现行的土地制度体系下,地方政府的“行为失范”是导致城市土地配置不合理及其效率低下的主要原因<sup>[15, 20-24]</sup>,因此,有必要考虑一种可能的制度改革途径。

### 三、合理配置城市土地的一种制度改革途径

在当前的制度条件下,居民和地方政府在城市土地配置过程中均有一定的议价能力,这会增加社

<sup>①</sup>这里的居民包括地方政府管辖区域内的城市居民和农村居民。

会交易成本,降低城市土地配置效率。同时,除了区位、技术、政策等决定城市土地价格的因素之外,地方政府对城市土地投资带来的收益分享比例也是影响城市土地配置效率的关键变量。在当前的城市土地配置机制中,用地企业的城市土地投资与城市土地出让金之间呈负相关关系,且地方政府的城市土地投资水平又取决于其在城市土地增值收益中的分享比例(黄义衡和熊金武,2013)<sup>[25]</sup>。加之存在价格扭曲、寻租盛行以及交易成本过高等问题,导致地方政府的收益分享存在很大的不确定性,而这会进一步增加城市土地配置过程中的社会交易成本,从而加剧城市土地配置的不合理性和低效率。因此,要实现土地城镇化中城市土地配置的合理有效,应对现有的制度机制进行调整,具体而言可首先考虑构建以城市土地“市场化”配置为导向,推动以城市土地自由流转为目标的城地使用权流转机制。城地使用权流转是城市土地配置过程中城地使用权在不同经济主体间的流通交易,其作用在于通过土地资源的重新配置使其更具有效率,也更有利于提高经济绩效。在产权明晰且信息充分的拍卖市场上,城市土地供求由价格决定,此时城市土地配置将更为合理有效,交易成本也更低。因此,实现城市土地的合理有效配置,城地使用权的自由流转是一个关键环节。同时,根据新近召开的中央经济工作会议提出的“健全公开规范的土地流转市场”的任务精神,实现城地使用权自由流转也是新型城镇化建设中深化城市土地制度改革、完善城市土地管理体制的重要突破口。可考虑让地方政府退出城地使用权流通过程,让居民和用地企业之间直接谈判以完成城地使用权的流转,同时居民享有对土地增值收益的分配权,而地方政府更多地应以土地投资者以及公共产品提供者的身份参与城市土地的开发和利用。具体的实现机制可通过一个包括居民、地方政府和用地企业的博弈模型的最优化求解来加以分析。

(一) 模型构建

城市土地配置过程中的城地使用权流转涉及的主要利益主体包括居民、地方政府和用地企业。假设城市土地面积是确定且不可分割的,交易能最终达成,并且参与人分别满足如下假定。

1. 居民。假设居民最大化其一生的效用,效用函数为  $\ln C_1 + \beta \ln C_2$ ,  $C_1$  和  $C_2$  分别代表第 1 期和第 2 期的消费,  $\beta$  为效用的贴现率,且  $0 < \beta < 1$ 。在第 1 期中,辖区居民与用地企业就征地补偿<sup>①</sup>直接进行谈判,所得的征地补偿可表示为  $P_{CLA} = \xi_{RES} \ln(1 + \sigma_{RES}) - \xi_{LAG} \ln(1 + \sigma_{LAG})$ 。其中  $\xi_{RES}$  和  $\xi_{LAG}$  分别代表居民和用地企业的谈判效率,假设用地企业与地方政府同居民的谈判效率是相同的;  $\sigma_{RES}$  和  $\sigma_{LAG}$  分别代表居民和用地企业的谈判支出,它的大小刻画了城市土地配置中城地使用权流转交易成本的高低。假设第 2 期中居民可以从用地企业按  $\theta \in (0, 1)$  比例获得土地增值收益,如果地方政府和用地企业的城市土地投资分别为  $I_{GOV}$  和  $I_{LAG}$ ,那么居民可获得的土地投资增值收益为  $R$ ,  $R = \theta \cdot AI_{GOV}^\alpha I_{LAG}^{1-\alpha}$ 。此时居民的决策模型为:

$$\begin{aligned} & \max \quad \ln C_1 + \beta \ln C_2 \\ \text{s. t.} \quad & C_1 + S_{RES} \leq \xi_{RES} \ln(1 + \sigma_{RES}) - \xi_{LAG} \ln(1 + \sigma_{LAG}) + R_{RES} - \sigma_{RES} + \omega \\ & C_2 \leq R + (1 + r) S_{RES} + \omega \end{aligned}$$

其中,  $R_{RES}$  代表居民的初始禀赋,  $r$  为利率,  $\omega$  为居民每一期获得的实际工资。

2. 地方政府。如果让地方政府从城地使用权流转中退出,其土地收益则仅来自对用地企业的征税,税率定义为  $\tau$ ,假设税收中地方政府的城市土地投资为  $I_{GOV}$ ,并且第 1 期中地方政府具有  $R_{GOV}$  的初始禀赋,此时地方政府的决策模型为:

$$\begin{aligned} & \max \quad \frac{1}{1+r} \tau AI_{GOV}^\alpha I_{LAG}^{1-\alpha} + S_G \\ \text{s. t.} \quad & I_{G \min} \leq I_{GOV} \leq (1+r)(R_{GOV} - S_{GOV}) \end{aligned}$$

3. 用地企业。假设用地企业是追求贴现后利润最大化的决策者,并假设用地企业第 1 期期初的禀赋资源  $R_{LAG}$  用于承担土地出让金  $P_{LAG}$  的支付以及在第 2 期中的土地投资  $I_{LAG}$ 。据此,用地企业的决

<sup>①</sup>征地补偿也包括了农民居民的耕地占用补偿和对城市居民的拆迁补偿。

策模型为:

$$\begin{aligned} \max \quad & S_{LAG} - P_{CLA} - \sigma_{LAG} + \frac{(1 - \tau - \theta) AI_{GOV}^\alpha I_{LAG}^{1-\alpha}}{1 + r} \\ \text{s. t.} \quad & I_{LAG} \leq (1 + r) (R_{LAG} - P_{CLA} - \sigma_{LAG} - S_{LAG}) \end{aligned}$$

其中  $S_{LAG}$  代表用地企业不作为投资所形成的储蓄。

## (二) 模型求解与分析

运用库恩—塔克定理求解上述三个模型可以发现:

1. 对于地方政府而言,如果所拥有的初始禀赋  $R_{GOV}$  足够大,那么其对城市土地开发的投资  $I_{GOV}$  将满足  $I_{GOV}^* = (\alpha\tau A)^{\frac{1}{1-\alpha}} \cdot I_{LAG}$ 。这表明如果让地方政府退出城市土地使用权流转,仅参与城市土地的开发利用,其土地投资将随着用地企业的投资增加而增加;同时,当地方政府通过税收所分享的城市土地增值收益比例提高,或是制度环境优化带来城市土地投资效率提高时,地方政府的城市土地投资也将增大。需要指出的是,由于地方政府的财政支出具有较强的刚性,因此,地方政府以税收形式所分享的城市土地增值收益比例不能过低,否则地方政府会加以抵制。此外,由于地方政府到第2期才能取得城市土地的税收收入,因此如果进行制度改革,地方政府需要一定的资金支付第1期的财政支出。有鉴于此,如果让地方政府退出城市土地使用权流转环节,需要加大中央对地方的税收返还力度,并提高地方在城市土地增值收益中的分享比例,还可考虑赋予地方政府一定的城市土地直接征税权。

2. 对于居民而言,其最优消费决策为  $C_1^* = \left(\frac{1}{1+\beta}\right) \cdot \Gamma$ ;  $C_2^* = \left(\frac{\beta}{1+\beta}\right) (1+r) \cdot \Gamma$ , 其中  $\Gamma = P_{CLA} + R_{RES} - \sigma_{RES} + \frac{R}{1+r} + \left(1 + \frac{1}{1+r}\right) \cdot \omega$ 。由此可见,如果用地企业土地投资和土地出让金及其谈判支出之间为负相关关系,那么为了分享到更多的土地增值收益,居民会自愿降低谈判支出,这意味着此时通过居民和用地企业的直接谈判实现城市土地使用权流转,将更能减少由城市土地配置产生的社会交易成本。

3. 对于用地企业而言,如果拥有的初始禀赋  $R_{LAG}$  足够大时,其最优谈判支出为  $\sigma_{LAG}^* = \xi_{LAG} - 1$ , 最优土地投资决策为  $I_{LAG}^* = [(1 - \alpha) \cdot (1 - \tau - \theta) \cdot A]^{\frac{1}{\alpha}} I_{GOV}$ 。由此可见,此时用地企业的谈判支出与其投资决策无关,居民不会主动降低谈判支出,这意味着在完全信息条件下,由于居民和用地企业之间仍存在竞争性博弈的动力,因而并不能避免城市土地配置过程中产生的社会成本及其负的外部性,尤其当用地企业与地方政府的谈判效率相同时,即使地方政府完全独立于城市土地配置中的使用权流转,整个社会所付出的交易成本也不会降低。现实中用地企业的初始禀赋  $R_{LAG}$  是有限的,此时用地企业的决策问题为:

$$\begin{aligned} \text{Max.} \quad & -P_{CLA} - \sigma_{LAG} + [(1 - \tau - \theta) AI_{GOV}^\alpha (1 + r)^{-\alpha} (R_{LAG} - P_{CLA} - \sigma_{LAG})^{1-\alpha} - (R_{LAG} - P_{CLA} - \sigma_{LAG})] \\ \text{对变量 } \sigma_{LAG} \text{ 求导可知,用地企业的最优谈判支出仍为 } \sigma_{LAG}^* &= \xi_{LAG} - 1 \text{, 而居民的最优谈判支出为} \\ \sigma_{RES}^* &= \left[ 1 - \frac{(1 - \alpha) \theta AI_{GOV}^\alpha (R_{LAG} - P_{CLA} - \sigma_{LAG})^{-\alpha}}{(1 + r)^\alpha} \right] \cdot \xi_{RES} - 1 \text{。由于中括号中的后项大于0,因此,当地} \end{aligned}$$

方政府从城市土地使用权流转中退出,居民最优谈判支出将低于现行制度条件下的最优谈判支出  $\sigma_{RES}^* = \xi_{RES} - 1$  ①。由此可见,如果用地企业土地投资与土地出让金及其谈判支出之间为负相关关系时,通过居民与用地企业之间的直接谈判实现城市土地使用权流转,并且让居民参与对城市土地升值的收益分配,可以降低城市土地使用权流转的交易成本,进而减少城市土地配置中的社会交易成本。

基于以上分析可以看到,让地方政府退出城市土地使用权流转,不失为一种降低社会交易成本、

①目前地方政府参与城市土地配置中的产权流转交易,此时居民面临的决策问题为:  $\max \ln C_1 + \beta \ln C_2$ ; s. t.  $C_1 + S_{RES} \leq \xi_{RES} \ln(1 + \sigma_{RES}) - N_{GOV} + R_{RES} - \sigma_{RES} + \omega$ ;  $C_2 \leq (1 + r) S_{RES} + \omega$ 。其中  $N_{GOV} > 0$  代表地方政府的谈判力度,表明地方政府不会不经谈判就接受居民提出的征地补偿要求,利用库恩—塔克定理可解得此时居民的最优谈判支出为:  $\sigma_{RES}^* = \xi_{RES} - 1$ 。

提高城市土地配置效率的制度改革途径。然而使这一制度改革途径有效的前提条件是用地企业有限的初始禀赋。如果地方政府介入土地使用权流转交易谈判,偏袒甚至直接补贴用地企业,则社会交易成本反而会提高,从而降低了城市土地的配置效率。因此,关键在于建立和完善地方政府在土地城镇化中“制度行为”的激励约束机制,使其在城市土地使用权流转中减少市场干预。此外,就这一制度改革的实施而言,其需要的制度变迁条件是提高地方政府在未来土地升值收益中的分享份额,以及让地方政府在制度实施过程中保持财政收支平衡。

#### 四、结论与建议

我国新型城镇化建设的任务之一是纠正以往土地城镇化过程中产生的农业耕地资源被严重浪费、城市建设用地粗放低效、城市发展与资源承载能力不相匹配等突出的矛盾和问题。解决的途径除了优化城市空间结构、提高城市规划建设水平等之外,关键还需要深化城市土地制度改革,完善城市土地管理体制以实现城市土地的合理有效配置,这其中地方政府的“制度行为”起着决定性作用。本文从“制度供给”和“制度实施”两个方面,对我国土地城镇化过程中城市土地配置不当及其效率低下的制度原因进行剖析,进而探讨一种可能的制度改革途径。在“制度供给”方面,通过解析完全信息条件下,中央和地方对城市土地配置方式选择的动态博弈过程,阐明在现行的土地制度框架下,地方政府不能自觉地成为以“市场”有效配置城市土地的制度供给主体,也不具有与中央政府一致实现城市土地市场化配置的制度创新动力,由此形成的“非均衡”制度供给是导致我国土地城镇化过程中城市土地配置不合理及其效率低下的一个重要制度根源。在“制度实施”方面,通过解析地方政府在城市土地配置中的制度主体特征及其行为选择,阐明地方政府并不能成为实现城市土地合理有效配置的可靠载体,相反地方政府在制度实施过程中的行为失范是导致城市土地配置不合理及其效率低下的主要原因。对于合理配置城市土地的土地制度改革途径,本文认为可考虑让地方政府从城市土地使用权流转交易中退出,城市土地使用权流转可通过居民和用地企业的直接谈判来实现,居民享有对土地增值收益的分配权,地方政府仅参与城市土地的开发和利用,其实现机制是建立和完善对地方政府在土地城镇化中“制度行为”的激励约束机制;完善对居民土地财政权的保护;提高地方政府在未来土地升值收益中的分享份额,使地方政府在制度实施过程中的财政收支能保持平衡。

结合上述结论,本文提出如下建议:

1. 在新型城镇化建设过程中重塑中央与地方在城市土地配置中的利益格局,构建一个有利于提高城市土地制度绩效,完善城市土地管理体制的新的利益格局。在这一新的利益格局下,地方政府能自发地实施与中央政府目标保持一致并“惠及更广大民众”的制度行为。这需要改变以往土地城镇化过程中,中央和地方在城市土地配置中形成的“零和博弈”关系<sup>①</sup>,构建在保证整体社会利益提高的条件下,中央与地方合作、互补、提高的“正和博弈”关系。具体而言,首先,需明确并合理划分中央和地方在城市土地配置中的权责范围,构建各自权利之间的制约和监督机制;其次,应明确中央和地方在城市土地的权利制度及其管理中的“委托—代理”关系,设计符合“激励相容约束”的制度行为机制;此外,可考虑构建城市土地管理的分级授权制度,通过明确各级地方政府的权利责任,在调动地方积极性的同时实现对各级地方政府行为的有效监督。

2. 规范土地城镇化中各级地方政府之间的竞争关系。地方政府在土地城镇化过程中的行为失范,在很大程度上是由于各级地方政府之间的经济竞争以及地方官员背后的政治竞争<sup>②</sup>所造成的。“模糊产权”的土地制度环境下,地方政府竞争的核心是基于城市土地兼备的“资源”和“资产”的双重属性,进行“以地引资”为重点的资本竞争(李俊丽,2008)<sup>[26]</sup>。由于存在技术、制度等方面的客观约束,地方政府为了获取竞争利益和优势,往往以行政手段直接干预城市土地配置,导致“保护式竞争”

<sup>①</sup> 改革开放以来尤其是“经济分权”改革之后,中央和地方的关系调整以“权力下放,扩大地方政府自主权”为主线,这在充分调动了地方积极性的同时也危害到中央的制度权威以及统一调控。在“土地城镇化”过程中,对于城市土地配置常常表现为“零和博弈”关系,使中央和地方难以达到协调性均衡。

<sup>②</sup> 地方政府政治竞争是源于上级政府考核的压力以及官员晋升的动力,竞争的内容是一系列的考核指标,其中经济增长是主要的考核指标。

和“掠夺式竞争”<sup>①</sup>的普遍存在。因此,应建立规范、有序的“进取式竞争”,以“新常态”思维推动各级地方政府对城市土地配置从“资本竞争”向“服务创新竞争”的转变。

3. 推动地方政府在城市土地制度管理中简政放权,减少过度的行政化干预。地方政府过度干预微观经济主体的市场经济活动是导致我国城市土地配置不合理且低效的重要原因。这种“干预”更多的是为了攫取资源而并非是为了提高经济绩效,因而并不符合我国社会经济整体利益,并且在很多时候会直接损害微观经济主体的个人利益。应放开地方政府对城镇国有土地出让的行政审批限制,打破地方政府对城镇土地一级市场的完全垄断,通过“放权让利”理顺地方政府与微观经济主体间的关系,促进城市土地使用权在微观经济主体间的自由流转。

4. 以“新常态”思维,完善以市场化为指向的城市土地相关制度改革,实现土地城镇化与人口城镇化的协调发展。具体地,一是应明确界定并保护居民土地财产权,这既是促进城市土地平等交易以及实现均衡配置的制度基础,也是减少居民、地方政府以及用地企业之间负向外部性博弈,降低城市土地配置社会交易成本的制度前提;二是应清晰界定现行土地制度中的“模糊产权”,划清中央与地方的城镇土地产权边界,在此基础上中央政府应减少对城市土地配置的强制性制度供给,应按激励相容的原则构建对地方政府更加有效的制度行为规制,解决城市土地市场化改革中的制度非均衡性问题,以更加稳定的制度预期,促进城市土地投资,提高城市土地配置及其利用效率(曾伟,2014)<sup>[27]</sup>;三是应弱化城市土地在城市经济发展中的增长功能,强调其居住功能、生态功能和服务功能,遵循经济发展进入“新常态”这一我国当期和今后一个时期经济发展的大逻辑<sup>[1]</sup>,以及中央新型城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划》的要求,深化土地管理制度改革,通过建立城市建设用地规模与结构的调控机制、健全节约集约的城市用地制度、深化国有建设用地有偿使用制度改革以及征地制度改革等举措,实现新型城镇化建设中城市土地的合理有效配置,促进土地城镇化与人口城镇化的协调发展。

#### 参考文献

- [1] 中央经济工作会提 2015 年经济工作 5 项任务 [EB/OL]. (2014-12-11) [2015-03-15]. [http://finance.ifeng.com/a/20141211/13348362\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20141211/13348362_0.shtml).
- [2] 国家新型城镇化规划 [N]. 人民日报, 2014-03-17(9-12).
- [3] 李俊丽. 我国城市土地市场政府行为研究综述 [J]. 商业时代, 2011(5): 110-111.
- [4] 罗建文. 从伦理学角度反思经济运行中政府的制度行为 [J]. 中国软科学, 2002(8): 122-126.
- [5] 道格拉斯·C·诺思. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 上海: 上海三联书店, 2008: 123-124.
- [6] 李恩平. 中国城市土地制度改革回顾与展望 [J]. 改革与战略, 2010(5): 73-75.
- [7] 曲福田, 石晓平. 城市国有土地市场化配置的制度非均衡解释 [J]. 管理世界, 2002(6): 46-53.
- [8] 郭艳茹. 中央与地方财政竞争下的土地问题: 基于经济学文献的分析 [J]. 经济社会体制比较, 2008(2): 59-64.
- [9] JEAN. The role of the local state in China's transitional economy [J]. The China Quarterly, 1995, 144: 1132-1149.
- [10] 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.
- [11] 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): 54-60.
- [12] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作: 兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因 [J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- [13] 郑思齐, 师展. “土地财政”下的土地和住宅市场: 对地方政府行为的分析 [J]. 广东社会科学, 2011(2): 5-10.
- [14] 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.
- [15] 盖凯程, 李俊丽. 中国城市土地市场化进程中的地方政府行为研究 [J]. 财贸经济, 2009(6): 121-126.
- [16] MILGROM J, J ROBERT. Economics organization and management [M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.
- [17] 吴次芳, 谭荣, 靳相木. 中国土地产权制度的性质和改革路径分析 [J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2010(6): 25-32.
- [18] 王湃. 我国城市土地产权制度的问题与对策 [J]. 特区经济, 2013(7): 166-167.
- [19] 刘骏, 杨莹莹. 虚拟控制权、土地制度路径依赖与农户土地流转: 土地产权残缺性下的行为分析 [J]. 农村经济, 2014(7): 38-43.

(下转第 83 页)

<sup>①</sup> 我国地方政府行为在竞争层面上可分为进取式竞争、保护式竞争和掠夺式竞争三类。其中进取式竞争主要依靠制度创新和技术创新吸引资源; 保护式竞争是由于创新能力不足, 通过地方保护主义保护本地企业和市场; 掠夺式竞争则主要是通过各种手段增加税费, 对当地居民和企业进行剩余掠夺, 以维护政府财政开支。

[19] 马蔡琛. 基于评价主体视角的政府预算绩效管理改革[J]. 中国财政, 2013(18): 36-37.

[20] 吴明隆. 问卷统计分析实务——SPSS 操作与应用[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2010.

(责任编辑: 汤菲)

## The External Evaluation of Government Budget Performance

SHANG Xiao-he , WU Xiao-zhong , ZHANG Zhi-chao  
( School of Economics , Nankai University , Tianjin 300071 , China)

**Abstract:** From the perspective of external evaluation and supervision ,the paper takes government accounting and financial reporting system as technology tools , and establishes a budget performance indicator system which is suitable for external assessment. Using China's data from 1992 to 2012 , it evaluates the situation of government budget performance through the method of factor analysis , and finds that although the overall level of China's government budget performance is low , it has been rising in recent years. Using China's provincial data in 2012 , it evaluates the situation of provincial government budget performance , and finds that the levels of government budget performance among different provinces are extremely uneven , and the level of the eastern region is significantly higher than that of the central region and the western region.

**Keywords:** public finance; government budget; performance evaluation; external evaluation; index system; budget table

( 上接第 61 页)

[20] 康锋莉, 艾琼. 财政分权、地方政府行为与经济绩效[J]. 财贸研究, 2011(1): 73-80.

[21] BERGH A , HENREKSON M. Government size and growth: a survey and interpretation of the evidence [R]. IFN Working Paper 2011: 858.

[22] 张为杰. 政府分权、增长与地方政府行为异化[J]. 山西财经大学学报, 2012(7): 16-25.

[23] 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.

[24] 王柏杰. 地方政府行为与债务积累的理论逻辑[J]. 经济学家, 2014(10): 94-102.

[25] 黄义衡, 熊金武. 中国城市土地流转机制的问题与出路[J]. 经济经纬, 2013(6): 130-136.

[26] 李俊丽. 城市土地出让中的地方政府经济行为研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2008.

[27] 曾伟. 城镇国有土地制度、土地投资与城镇经济发展[J]. 中国土地科学, 2014(6): 37-43.

(责任编辑: 胡慧河)

## The Effect of the Local Government's Institutional Behavior on the Urban Land Allocation in China

ZENG Wei

( 1. China Center for Special Economic Zone Research , Shenzhen University , Shenzhen 518060;

2. Economic School , Kunming University , Kunming 650214 , China)

**Abstract:** Under the prevailing urban land institution , the local government would neither consciously become the main body of the institutional supply of market-oriented urban land allocation nor have the innovative impetus as the central government has , and the non-equilibrium of institutional supply caused by the above is the important system root of inefficient Chinese urban land allocation. Simultaneously , the behavior anomie of the local government is the primary cause of the unduly urban land allocation and makes the local government unable to be an effective main body of institutional implementation. Accordingly , the local government should withdraw from urban land usage right deal , but only participates in urban land development and utilization.

**Keywords:** land institution; urban land allocation; local government; institutional behavior; institutional supply