

地方政府横向竞争与中央治理政策对土地财政 不同发展阶段影响研究

——基于区域集群、主成分分析结果的动态面板分析

杨志安, 汤旂璆

(辽宁大学经济学院, 辽宁 沈阳 110036)

摘 要: 本文利用2002年至2011年全国三十一省(自治区、直辖市)土地出让收入数据, 使用聚类分析法、主成分分析法以及系统GMM分析方法, 研究分税制背景下地方政府间横向竞争以及中央政府土地财政治理政策对不同区域集群的土地财政的影响政策评价, 研究发现, 从整体上将我国不同区域的土地财政发展状况分为四个阶段。对于多数土地财政发展阶段而言, 地方政府横向竞争会进一步加大土地财政规模, 而中央治理政策能够有效地起到控制土地财政继续发展的作用, 而分税制因素并不能完全解释土地财政迅猛发展的现象。因此, 提出改革政绩考核体制、贯彻土地财政治理政策、深化分税制改革、合理规划土地利用方式等政策建议。

关键词: 土地财政; 地方政府横向竞争; 中央土地财政治理政策; 分税制; 区域集群

中图分类号: F812.7

文献标识码: A

文章编号: 1004-4892(2015)03-0032-07

一、引 言

近年来, 地方政府依赖土地开发获取财政收入的发展模式备受关注, 随着土地出让收入在地方财政收入中的占比不断攀升, 逐渐被冠之以“土地财政”、“第二财政”等称谓。目前多数研究将分税制改革、地方政府竞争视为土地财政迅猛发展的原因: 吴群和李永乐(2010)认为在纵向竞争(分权体制)和横向竞争(地方政府竞争)的双重作用下, 地方政府势必会对预算外财政收益进行“攫取”^[1]。童锦治等(2013)认为地方政府非税收入行为同时受“横向策略互动”以及“纵向共同反应”两方面共同影响^[2]。李慧(2014)认为土地财政的制度诱因是分税制改革所致的地方财政收支不平衡^[3]。王丽娟(2011)认为土地财政的竞争效应在全国范围内普遍存在, 并以东部地区为甚^[4]。王克强等(2012)利用动态效应和阈值效应模型进行实证分析, 得出分税制背景下的地方政府财权事权不平衡会加剧地方政府对土地财政的依赖程度的结论^[5]。卢洪友等(2011)认为地方政府依赖土地财政的原因在于分税制背景下的基层财政困难^[6]。李郇等(2013)认为土地财政具有横向竞争模仿和惯性依赖的特性^[7]。

目前文献鲜有根据不同区域土地财政发展阶段, 有针对性分析各发展阶段下分税制、同级竞争、纵向执行等因素对土地财政的影响程度。鉴于此, 本文根据区域集群分析结果, 结合土地财政

收稿日期: 2014-09-05

作者简介: 杨志安(1963-), 男, 辽宁绥中人, 辽宁大学经济学院教授; 汤旂璆(1986-), 女, 辽宁大连人, 辽宁大学经济学院博士生。

对地方财政收入的贡献程度,对不同区域集群的土地财政发展阶段进行划分,并在此基础上利用动态面板模型分析不同发展阶段背景下,土地财政受横向竞争、纵向反应以及分权体制的影响程度,以期对土地财政管理措施提供有效的改革思路。

二、土地财政收入规模聚类分析及发展阶段划分

(一)指标的选取

目前对于土地财政收入的划分有大、中、小口径之分。小口径的土地财政收入主要指土地出让收入;中口径的土地财政收入主要指在小口径土地财政收入基础上添加与土地交易、保有环节相关的直接、间接税收;大口径土地财政收入主要指在中口径土地财政收入基础上添加源自土地出让以及开发活动过程中所涉及到的上下游产业的间接税收入以及利用土地资产属性获取的抵押贷款等。为消除不同地区间人口数量差异的影响因素,并考虑到数据的可获得性问题,本文将以2002年至2011年的小口径人均土地财政收入为研究对象进行后续分析。

(二)聚类分析结果

本文利用SPSS软件对全国三十一个省(自治区、直辖市)的土地出让金收入进行聚类分析,结果显示可将其划分为四类集群^①。其中,第一类集群分布在经济发达地区,第二类集群主要分布在东部沿海地区,第三类集群主要分布在中部地区,第四类集群主要分布在西部地区。四类集群的空间分布如图1所示。

(三)土地财政发展阶段划分

由于第一类集群经济社会发展程度较高,城市化、工业化均已步入稳定发展阶段,土地出让金收入对财政收入的贡献度较低,即地方财政对土地财政依赖性较小,故可将其视为步入“后土地财政阶段”;第二类集群所包含省份的城市化、工业化均处于高速发展阶段,房地产业、建筑业的高速发展能够为地方政府带来可观的土地财政收入,故可将其视为处于“土地财政旺盛阶段”;第三类集群所包含的省份大多承载“中部崛起”的重任,在社会转型的过程中逐步形成以土地资产经营为依托的发展模式,故可将其视为处于“土地财政较为旺盛阶段”;第四类集群所包含的省份多为西部经济落后地区,经济社会发展程度远低于其他三个集群所包含省份,随着国家“西部大

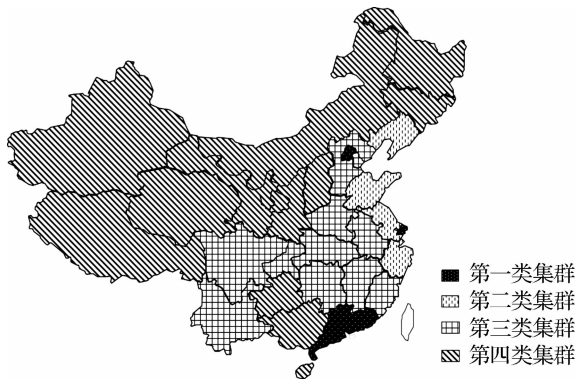


图1 土地出让金收入占比聚类分析结果空间结构

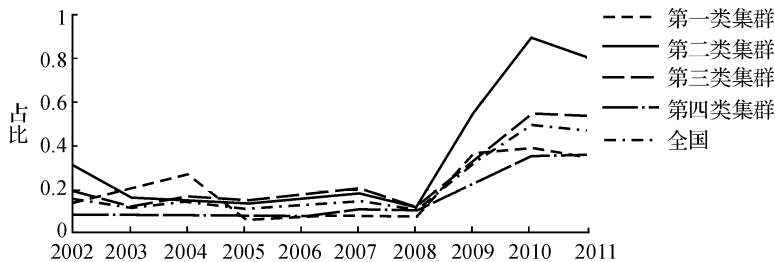


图2 土地出让收入对财政收入贡献度

^① 第一类集群包含北京、上海、广东等三个省(直辖市);第二类集群包含辽宁、山东、江苏、浙江等四个省份;第三类集群包含河南、重庆、湖北、湖南、云南、江西、天津、安徽、福建、河北、四川等十一个省(直辖市);第四类集群包含宁夏、新疆、海南、西藏、青海、贵州、甘肃、陕西、山西、吉林、黑龙江、广西、内蒙古等十三个省(自治区)。

开发”战略的深入推进,这些省份的土地财政发展空间较大,发展潜力较为强劲,故可将其视为处于“土地财政发展阶段”^[8]。

三、实证分析

(一) 变量的选取与说明

本文选用 2002 年至 2011 年全国三十一省(自治区、直辖市)人均土地出让收入作为模型的被解释变量。为了更全面反映地方政府之间的横向竞争情况,本文选用 FDI、地区生产总值以及人才竞争三个方面选取指标。考虑到这些指标具有不同的单位,无法进行简单加总,为获得综合指标衡量地方政府横向竞争水平,本文采用“主成分分析法”(PCA)来获取综合指标。中央政府对土地财政治理政策变量^①用地方预算外收入在地方财政收入中的占比表示,选用这一指标的原因在于近年来中央政府对土地财政收入的治理办法主要集中在将其由预算外收入转变为预算内收入,希望通过纳入预算管理的方法对土地财政收入形成硬约束。分税制因素分别由收入分权和支出分权两项因素衡量。另外,为了检验土地财政的路径依赖程度,本文特引入被解释变量的滞后项(滞后一期)作为解释变量之一。其他控制变量包括二、三产业结构、开放程度、城市化进程,各变量统计性描述如表 1 所示。

(二) 模型设定

鉴于模型中引入被解释变量的滞后项作为解释变量,如果采用传统的 OLS 估计方法,可能导致参数估计的有偏性和非一致性,而系统 GMM 方法能够在控制地区和时间固定效应的同时较好地解决被解释变量动态变化带来的内生性问题,因此本文选用该方法进行估计^[2]。

$$plinc_{it} = \alpha_1 plinc_{i,t-1} + \alpha_2 pca_{it} + \alpha_3 z_t + \alpha_4 fd_{it} + \alpha_5 ind2_{it} + \alpha_6 ind3_{it} + \alpha_7 open_{it} + \alpha_8 city_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

表 1 各变量统计性描述

变量	含义	公式	样本数	平均值	标准差	最小值	最大值
<i>plinc</i>	人均土地出让收入(元/人)	土地出让收入/人口数	310	771.55	1301.50	17.64	7705.60
<i>z</i>	中央治理政策(%)	地方预算外收入/地方财政收入	279	0.30	0.11	0.13	0.47
<i>fd1</i>	收入分权(%)	地方本级一般预算收入/中央财政收入	310	0.03	0.02	0.0006869	0.12
<i>fd2</i>	支出分权(%)	地方本级一般预算支出/中央预算支出	310	0.11	0.07	0.01	0.41
<i>pfdi</i>	人均 FDI(元/人)	(对外直接投资总额*当年平均汇率)/人口数	310	12401.38	19628.8	408.02	103824.9
<i>pgdp</i>	人均地区生产总值(元/人)	取自年鉴	310	22047.23	16367.85	3257	85213
<i>hr</i>	每十万人中大专以上学历人数(人/十万人)	大专以上学历人数/人口数	310	9427.29	22429.5	29.2	235547.3
<i>pca</i>	地区间横向竞争指标	主成分分析结果	310	8.97e-09	1.33	-1.27	5.78
<i>ind2</i>	第二产业结构(%)	第二产业增加值/地区生产总值	310	0.47	0.08	0.20	0.63
<i>ind3</i>	第三产业结构(%)	第三产业增加值/地区生产总值	310	0.42	0.09	0.28	0.96
<i>open</i>	开放程度(%)	(进出口总额*当年平均汇率)/地区生产总值	310	0.34	0.41	0.03	1.88
<i>city</i>	城市化进程(万人/平方公里)	非农人口数/建成区面积	307	1.25	0.33	0.14	2.41

① 该变量仅随时间而变化,不随个体变化。

四、实证结果与解释

(一)收入分权背景下的动态面板回归结果分析

表 2 列出基于动态面板的系统 GMM 估计的结果, 共分为五部分, 分别是以全国为样本和以第一类至第四类集群为样本的估计结果。由表 2 可知, 动态调整系数 α_1 显著为正, 表明土地财政存在路径依赖特征, 即上一年土地财政收入增长将导致下一年土地财政收入继续膨胀, 通过恶性自我强化集聚的过程逐步形成“锁定”效应^[7]。

横向竞争指标除第一类集群显著为负外, 其余集群以及全国样本均显著为正。说明就全国以及第二、三、四类集群而言, 地方政府间横向竞争对土地财政收入增长有促进作用, 即横向竞争越激烈, 土地财政收入规模越膨胀。这在一定程度上支持了政绩考核体制下地方政府官员迫于晋升压力, 通过出让土地途径做大地方财政收入和 GDP, 以此彰显政绩获得晋升的机会。然而, 对于第一类集群而言, 地方政府横向竞争并不能引起土地财政规模的膨胀, 这说明北京、上海、广东等省份(直辖市)政府能够利用除出让土地以外的其他方法达到提高地区生产总值、增加地方财政收入的目的, 对土地财政的依赖程度较低。这也进一步印证了第一类集群已经步入“后土地财政阶段”的说法。

表 2 收入分权背景下的回归结果

变量	全国	第一类集群	第二类集群	第三类集群	第四类集群
	plinc	plinc	plinc	plinc	plinc
L. plinc	0.967 *** (8.90)	0.521 *** (6.71)	0.734 *** (12.93)	0.821 *** (4.63)	1.298 *** (8.06)
pca	173.4 * (1.72)	-264.3 ** (-2.02)	1122.9 *** (3.42)	772.4 *** (5.15)	124.2 *** (4.57)
z	-1993.1 *** (-2.88)	-8229.7 ** (-2.25)	154.7 (0.06)	-1253.5 *** (-3.37)	-585.3 *** (-3.03)
fd	5484.3 (1.50)	11269.0 (1.44)	44575.0 *** (4.15)	-1788.2 (-0.30)	1385.9 (0.53)
ind2	663.2 (0.76)	-1595.9 ** (-2.05)	-15984.9 *** (-6.52)	-2685.8 *** (-2.66)	-214.7 (-1.22)
ind3	661.4 (0.66)	8555.1 *** (3.29)	-1668.8 (-0.19)	-1167.7 (-1.52)	-394.6 (-1.14)
open	-626.6 ** (-2.18)	762.3 (0.95)	-4099.7 *** (-6.01)	-1461.5 *** (-4.13)	-515.6 *** (-2.87)
city	-81.53 (-0.58)	2148.0 * (1.89)	-1317.8 ** (-2.19)	-48.77 (-0.35)	-20.13 (-0.59)
- cons	380.3 (0.49)	-4758.2 *** (-3.02)	10483.5 ** (2.55)	3068.6 *** (3.70)	650.1 *** (3.13)
AR(2)	0.082	0.768	0.341	0.447	0.595
Hansen	0.331	1.000	1.000	0.999	0.942
N	245	21	32	88	104

对于绝大部分区域而言, 中央政府对于土地出让的治理政策能够有效控制土地财政收入的

继续膨胀,但对第二类集群的治理效果并不明显。这一现象可以从三个方面进行解释:第一,由于第二类集群所包含省份土地出让收入对地方财政收入贡献程度极高,是地方政府所倚重的一个重要财政增长方式^[9],而中央治理政策倾向于规范土地财政收入与支出,大大降低了地方政府依赖土地获取预算外收益的随意性以及利用土地出让收入弥补财政收支缺口的任意性,因此,处于第二类集群中的地方政府必然设法利用政策真空区域,以打擦边球的方法极力规避中央治理政策对自身经济利益的负面作用。第二,由于第二类集群正处于城市化进程高速发展阶段,随着城市规模的不断扩大,城市工商业以及居民住宅需求迅猛增长,土地出让规模的居高不下在一定程度上也是由需求拉动的。第三,第二类集群所含省份的沿海外向型经济目前正处于迅猛发展阶段,地方政府“经营城市”的发展模式特点较为突出,使得新增建设用地规模庞大^[9]。因此,对于第二类集群而言,在客观需求以及地方政府内在动机等多重作用下,中央政府治理政策很难真正发挥规制作用。

对于分税制因素而言,除第二类集群显著为正以外,其余区域均不显著,这在一定程度上支持了李郇等(2013)的观点,即对我国 2003 年之后的财政数据进行分析时发现,这一阶段地方政府财政缺口规模基本保持稳定,而土地出让收入规模却保持持续增长的态势,因此得出虽然分税制改革在一定程度上导致了地方政府预算财政缺口的扩大,但并不能将土地财政迅猛增长的全部原因完全归咎于此的结论^[7]。这一观点与本文的实证结果基本吻合。因此,分税制因素并非必然导致土地财政在全国范围内迅猛增长,只有城市化发展任务繁重、建设支出规模庞大的第二类集群才迫于地方政府“入不敷出”的经济压力,借土地财政缓解这一问题。

其余控制变量方面,第一、二、三类集群的第二产业增加值在地区生产总值中占比的提高会降低地方政府对土地财政的依赖程度,这一现象可用地方政府低价协议出让工业用地的行为来解释:地方政府为达到招商引资的目的通常会选择低价协议出让土地方式帮助企业实现资本利润率的提高,希望通过以短期土地出让收入的代价换取长期稳定税收收入,实现财政收入的跨期平衡。因此,当第二产业结构提升时,有助于引导地方政府财政收入由预算外土地财政过渡为预算内税收收入,能够降低地方政府对土地财政的依赖程度。而对于经济发展程度相对落后的第四类集群所含省份(自治区)而言,由于区位优势不明显,“以地引资生税”策略往往难以获得预期效果,因此第二产业结构对土地财政影响不显著。

表 3 支出分权背景下的动态面板回归结果

变量	全国	第一类集群	第二类集群	第三类集群	第四类集群
	plinc	plinc	plinc	plinc	plinc
L. plinc	0.976 *** (8.75)	0.527 *** (5.58)	0.788 *** (20.38)	0.818 *** (4.74)	1.302 *** (7.92)
pca	171.2 * (1.80)	-422.2 * (-1.94)	1652.0 *** (4.63)	757.8 *** (5.14)	126.3 *** (4.85)
z	-1796.2 ** (-2.38)	-11539.9 ** (-2.24)	4886.5 * (1.74)	-1830.1 *** (-4.42)	-523.8 ** (-2.23)
fd	998.4 (1.07)	-8262.4 ** (-2.17)	7746.6 (0.76)	-1902.1 *** (-2.61)	371.4 (0.67)
ind2	750.5 (0.90)	665.2 (0.81)	-12688.1 *** (-4.41)	-2847.3 ** (-2.52)	-203.9 (-1.41)
ind3	685.3 (0.67)	5708.9 *** (2.69)	-4132.1 (-0.51)	-1745.0 ** (-2.21)	-366.2 (-1.10)
open	-459.1 ** (-2.09)	708.5 (1.01)	-3713.5 *** (-5.69)	-1481.3 *** (-4.68)	-508.0 *** (-2.95)
city	-99.01 (-0.70)	1962.6 (1.57)	-1408.5 (-0.90)	-49.36 (-0.38)	-18.04 (-0.50)
- cons	282.5 (0.37)	67.22 (0.06)	9149.1 *** (2.65)	3692.5 *** (3.54)	604.4 *** (2.61)
Ar(2)	0.08	0.748	0.366	0.543	0.577
Hansen	0.339	1.000	1.000	0.991	0.964
N	245	21	32	88	104

对于全国以及第二、三、四类集群而言,第三产业增加值在地区生产总值中占比的提高对土地财政影响效果并不显著。这一现象可解释为:虽然以房地产业为代表的第三产业能够为地方政府带来可观的营业税收入,但随着“营改增”改革的深入推进,第三产业的税收收入逐渐由地方所有变为央地共享,地方政府失去高价出让商住用地获得高额营业税收入的动力,使得第三产业结构对土地财政增收效果逐步减弱。对于第一类集群而言,由于商住用地供需缺口仍然较大,在商住用地旺盛的需求作用之下,地方政府会进一步提高商住用地出让比例,进而引起土地财政收入的继续增长。因此,可将第一类集群土地财政增长的动力解释为需求引致,而其他集群的土地财政则更多地具有地方政府政绩锦标赛的特征。

(二)稳健性检验:支出分权背景下的动态面板回归结果分析

表3中的模型将收入分权变为支出分权重新采用系统GMM方法进行检验,回归结果与表3相似,且Arellano-Bond test for AR(2)检验结果显示接受原假设,即接受回归方程的误差项不存在二阶序列相关的假设;Hansen test 过度识别检验的结果也显示接受工具变量有效性的零假设,总体来看,所设定的动态面板数据模型是合理的。

五、结论与政策建议

本文在分税制背景下讨论了土地财政与地方政府间横向竞争以及中央政府治理之间的关系,利用2002年至2011年全国以及依据聚类分析方法所划分的四类集群的面板数据对研究进行实证检验。

(一)主要结论

(1)不论全国还是四类集群,土地财政均显示出了较强的路径依赖特点;(2)除第一类集群以外,其他区域集群的土地财政现象均可由政绩考核制度来解释,但第一类集群的土地财政现象主要由商住用地旺盛需求引致;(3)整体而言,中央关于土地财政现象的治理政策是有效的,但对正处于土地财政旺盛期的第二类集群而言,治理效果并不明显;(4)由于分税制改革的不彻底性,造成了省以下地方政府财政收支出现“剪刀差”现象,但并不能将土地财政大行其道的原因全部归咎于分税制改革;(5)不同土地出让方式对土地财政的影响不同,这也是地方政府采取“二元”出让策略的原因之一。

(二)政策建议

(1)地方政府激烈竞争的根源在于我国政绩考核体制。为避免恶性竞争和政绩工程导致土地资源的浪费,只有通过根本性的行政与政治体制改革,才能真正激励地方政府摒弃土地财政,开拓新的财源。(2)应当进一步加大力度贯彻土地财政治理政策,加强中央对地方政府的监管。应当自上而下加大财政预算的公开性与透明性^[2],将全部财政资金纳入预算体系之中,从根本上取消预算外资金制度,堵住财政资金管理漏洞,大力推进综合预算管理体系建设,广泛接受监督,保证预算硬约束的实现^[10]。(3)为缓解地方政府对土地出让收入的依赖问题,应当进一步深化分税制改革,将省以下地方政府纳入改革范畴之中,从根本上化解地方政府预算内财力不足的问题。一方面,应当理顺各级政府的支出责任,尤其是省级政府与市县级政府之间在公共物品与服务方面的支出责任,对存在交叉重叠的事权进行明确划分。另一方面,应当完善省以下政府的收入划分,健全地方税收体系,培育地方支柱财源,增强地方政府安排使用收入的自主性^[11]。(4)各地区还应当结合经济发展水平等实际情况,合理规划土地利用方式,着重注意土地交易的改革措施,在保证最大限度地减少土地交易过程中的可能存在的经济与效率的损失的同时^[12],兼顾全国耕地资源保护、主体功能区规划目标的实现以及土地资源的配置效率,从整体上提升我国经济发展的效率与公平^[13]。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 童锦治, 李星, 王佳杰. 政府分权、多级政府竞争与地方政府非税收入——基于省级空间动态面板模型的估计 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2013, (6): 33-42.
- [3] 李慧. 我国地方政府土地财政制度研究 [J]. 财经问题研究, 2014, (5): 85-89.
- [4] 王丽娟. 我国地方政府土地出让收入存在竞争吗? ——基于空间面板数据分析 [J]. 财经论丛, 2011, (2): 31-37.
- [5] 王克强, 胡海生, 刘红梅. 中国地方土地财政收入增长影响因素实证研究——基于 1995-2008 年中国省际面板数据的分析 [J]. 财经研究, 2012, (4): 112-122.
- [6] 卢洪友, 袁光平, 陈思霞, 卢盛峰. 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.
- [7] 李郁, 洪国志, 黄亮雄. 中国土地财政增长之谜——分税制改革、土地财政增长的策略性 [J]. 经济学(季刊), 2013, (4): 1141-1160.
- [8] 王玉波, 唐莹. 中国土地财政地域差异与转型研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2013, (10): 151-159.
- [9] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释 [J]. 中国社会科学, 2013, (4): 40-59.
- [10] 陈志勇, 陈莉莉. 财政体制与地方政府财政行为探讨——基于治理“土地财政”的视角 [J]. 中南财经政法大学学报, 2009, (2): 42-46.
- [11] 骆祖春. 中国土地财政问题研究 [D]. 南京: 南京大学博士学位论文, 2012.
- [12] 刘乃铭, 金澎. 土地出让方式对中国地方政府财政收入的影响研究 [J]. 中国土地科学, 2014, (1): 91-96.
- [13] 陶然, 汪晖. 中国尚未完成之转型中的土地制度改革: 挑战与出路 [J]. 国际经济评论, 2010, (2): 93-123.

**Study on Influences of Local Government Competition and Central
Government Policy on Different Development Stages of Land Finance
——Using Dynamic Panel Data Based on Results of
Regional Clusters and Principal Component Analysis**

YANG Zhi-an, TANG Yi-qiu

(School of Economics, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: This paper uses the data of China's thirty-one provinces' (autonomous regions, municipalities directly under the central government) land assignment income from year 2002 to year 2011 to study the influences of local government competition and central government policy on different development stages of land finance and make some policy evaluations with the help of cluster, principal component and SYS-GMM analysis methods. Through the study we find that different regions in China can be roughly classified into four stages according to land financial development situations. for the majority of land finance development stages, local government competition will further expand the scale of land finance, while the central government policy will effectively control the continuous development of land finance, but the tax distribution system can not fully explain the rapid development of land finance. Hence, we make recommendations to reform achievement evaluation system, implement the land finance governance policy, deepen the reform of tax distribution system and rationally plan the use of land.

Key words: land finance; local government competition; central government policy; tax distribution system; regional cluster

(责任编辑: 风 云)