

土地出让：以地生财还是引资晋升

——针对两类用地市场的分析

刘红芹 耿 曙 郭圣莉*

【摘要】针对现有的地方政府土地出让动机，主要有两种立场争锋相对的分析视角，即“财政联邦”观点下的“土地财政假说”与“晋升锦标”框架下的“土地引资假说”。前者强调发展工业是服务于商住或各类收入获取，后者则侧重工业引资等保证发展经济、创造业绩，两类分析视角对于工业用地市场与商住用地市场的机制分析路径正好迥异，因此通过辨析两类用地市场之间的相互关系，可以分辨两大理论的适用性。基于中国地级市2003—2014年的数据经验检验发现：工业用地出让的确能够短期内联动促进商住用地的出让收入；反之，源自土地市场的收入并无显著促进短期内的固定资产投资或持续性的经济增长率。因而“财政联邦”视角针对上述两类市场相互联动、目的在扩大地方财政收入的解释，最贴合土地经营的实际情况。

【关键词】土地财政 土地引资 工业用地 商住用地

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2019)03-0003-21

一、引言：发展模式与土地经营

针对改革开放迄今的中国发展，学者各有不同解读，其中影响最大的分析视角：一为“财政联邦”观点（Montinola et al., 1995; Qian & Weingast,

* 刘红芹，华东理工大学社会与公共管理学院，讲师；耿曙，浙江大学，文科百人计划A研究员；浙江大学社会学系，研究员；郭圣莉，华东理工大学社会与公共管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金面上项目“地方政府机会主义的成因、影响与治理研究”（18BSH075）、上海市哲学社会科学规划青年项目“积极财政政策背景下的政府支出效率研究”（2018EGL020）、中央高校基本科研业务费专项资金资助“新常态下地方政府支出效率研究”（WE1824001）。

1996; Jin et al., 2005), 侧重地方政府的财政分权、收入激励; 二为“晋升锦标”框架, 强调地方官员的绩效考核、调动投入 (Edin, 2003; Li & Zhou, 2005)。两者立场争锋相对, 后续研究也各有所归, 迄今争论不断, 难分难解 (陶然等, 2010; 周黎安, 2008)。在此同时, 双方争辩也向不同领域延伸, 涵盖公共服务、环境治理、政府负债等议题 (傅勇、张晏, 2007; 黄寿峰, 2017; 庞保庆、陈硕, 2015), 不一而足。但学界应该都会比较好奇, 双方究竟如何看待近年影响巨大的“土地财政”问题 (周飞舟, 2007; 刘佳、吴建南, 2015; 贾俊雪等, 2016; Wang et al., 2016)。如我们所知, 有关中国经济发展, 政府影响甚巨, 而涉及政府行为, 财政又攸关重大。因此, 在地方政府预算中, 经常占比过半的“土地经营” (构成所谓“土地财政问题”), 自然不能不特别重视, 作为中国发展的核心理论, 无论“财政联邦”观点或“晋升锦标”框架, 都必须对此做出适切合理的解释。反过来说, 我们也可以通过两者对于地方政府“土地经营”的解释, 考察两项理论观点, 是否适用于近期的中国发展。

有鉴于此, 本文乃就“财政联邦”与“晋升锦标”理论, 就其所发展衍生的“土地财政假说”与“土地引资假说”, 运用于地方政府在土地出让过程中的两类用地市场——工业用地出让市场与商住用地出让市场, 进行研究假说的建立与验证。首先, 根据“财政联邦”视角, 促进工业发展的目的, 意在增加财政收入。因此出让工业土地的意图, 则在提高商住用地以招拍出让的回收。换言之, 土地出让的两手策略, 彼此密不可分, 都源于地方政府的财政冲动。反之, 若参考“晋升锦标”视角, 则增加财政收入的目的, 是在促进工业发展或增加基建支出, 因为后者才是考核的重点, 也因此, 出让工业用地本身就是目的, 而非意在招商住用地的拍挂出让。换言之, 在“晋升锦标”框架下, 土地出让的两种策略, 工业用地与商住用彼此独立, 土地收入意图在于发展基建、促进增长。

针对上述两个分歧的理论观点, 本文通过双方各自延伸的所谓“土地财政假说”与“土地引资假说”, 利用2003年以来全国地级市的土地数据进行实证检验。研究结果发现: (1) 工业用地的出让规模, 将有助顺势带动商住用地土地出让面积, 同时提升商住用地出让收入、拉抬商住用地的出让价格。(2) 上述联动作用在短期内 (当期或滞后一期) 便能落实, 验证了上述联动为地方政府获取最大土地收入的策略选择、而非长期自然溢出。(3) 地方政府的土地出让收入并未显著提高地方的基建投资。综合上述, “财政联邦”视角针对两类用地市场相互联动, 目的在扩大地方财政收入的解释, 更贴合近期土地经营的实际情况。

本文后续部分将分为以下四节：第二节梳理两大文献辩论，并辨析两类用地市场在不同理论框架下所发挥作用的迥异机制，由此提出本文的研究假说；第三节介绍相关的模型设定、变量选取和数据来源等；第四节分析和讨论相应的实证结果；最后是本文的结论部分。

二、文献辩论和研究假说

论及当今中国经济发展，地方政府大力开发、出让土地是最为突出的特色。针对这一现象，作为解释中国发展最为核心的两大理论——“财政联邦”与“晋升锦标”，均试图在各自领域内做出适切的解释，具体表现为由“财政联邦”理论所发展衍生的“土地财政假说”（周飞舟，2007），以及由“晋升锦标”理论所发展衍生的“土地引资假说”（张莉等，2011）。下文首先将介绍这两大理论文献的基本观点；其次辨析何以通过分析两类土地出让市场间的内在逻辑关联，能够厘清上述长期纠结的理论辩论问题。

（一）文献辩论：土地财政假说与土地引资假说

根据“财政联邦”理论视角，地方政府土地出让的根本动机在于获取土地收入及相关收入，以保证地方财政收入的最大化。由于央地不同级政府的财政分享模式影响着地方政府在土地出让上的行为选择，因此分税制实施以后，财政收入最大化的地方政府官员会利用土地处置权，在垄断的土地市场上策略性地设定土地出让价格与土地出让规模（王贤彬等，2014）。早期此类研究多以定性调研为主，指出分税制以后，地方政府一方面面临巨大的财政压力，另一方面则面临来自土地市场上的出让金收入的激励，因此受财政收入最大化激励的地方政府逐渐将发展经济的重点转移到经营土地上来，以获取预算外高额的土地出让金收入和预算内与土地发展相关的各类税收收入（周飞舟，2006，2007，2010）。后续研究致力于实证检验这一财政压力（卢洪友等，2011；孙秀林、周飞舟，2013）或财政激励是如何影响地方政府的土地运作行为（Han & Kung，2015）。随着官员“晋升锦标”理论下的“土地引资假说”的提出，“土地财政假说”在与之辩论的过程中，不断修正和完善，并更为细致地实证检验了地方财政激励的三个来源渠道：以地生租、以房生税、引资生税（陶然等，2007；赵文哲、杨继东，2015）。因此，近十年来，中国众多城市建成区面积扩张、地方基础设施建设扩大、土地开发出让和转让高潮的出现，均是地方政府在分税制约束下主动寻求突破的表现（王贤彬等，2014），并逐步导致了地方政府对土

地财政的依赖加深，图1显示了地方政府土地出让收入占地方一般预算收入的绝对值和比例，数据显示最高时期这一比例将近70%。

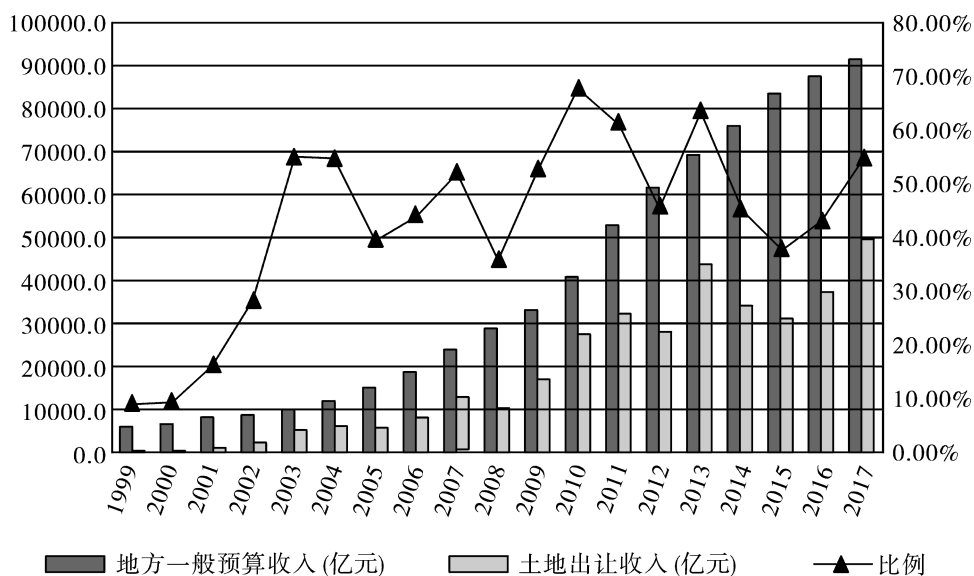


图1 1999—2017年地方一般预算收入和土地出让收入绝对值和比重（全国）

资料来源：《中国国土资源统计年鉴》、中华人民共和国财政部。

与之相对立，“晋升锦标”理论则从周黎安（2008）的理论框架出发，认为地方政府的土地出让动机在于政绩最大化。此类文献认为“土地财政假说”不能解释地方政府“低地价”、甚至“负地价”出让土地的行为，因此争锋相对地提出“土地引资假说”。这一假说强调地方政府经营土地是为了招商引资、发展地方经济，地方官员出于对政绩的强烈追求而出让土地（张莉等，2011）。引资视角更强调，地方政府官员热衷于出让土地是源于“土地引资”下的经济政绩，而不是为了直接从土地出让上获取收入的“土地财政”。原因在于在靠投资拉动经济增长的经济体制内，在上级政府对下级官员考核以GDP为导向时，地方政府官员有很强的动机用土地来引资（张莉等，2011；Chen & Kung, 2014；杨其静、彭艳琼，2015；刘佳、吴建南，2015）。土地引资类文献对土地财政类文献的批判集中在两方面：第一，财政压力或财政激励均不易度量；第二，其无法解释工业用地为何低价出让。

通过上述辩论，不难看出：（1）“财政联邦”理论关注地方政府在商住用地市场上的表现，侧重获取财政收入的多寡，而比较忽视地方政府在工业用地市场的表现。（2）“晋升锦标”理论则更多关注地方政府在工业用地市场上的招商引资表现；至于“财政联邦”理论下地方政府所看重的商住用地或各类税收

收入，在“晋升锦标”理论下则被视为一种资源手段，或用于弥补在工业用地市场的成本、或用来作为基建投入促进经济增长（刘佳、吴建南，2015）。在这样的争辩之下，一类文献试图用中国式分权的框架调和二者的辩论，这类文献的主要观点是指出地方政府同时面临财政激励和政治激励，但文献往往认为后一激励发挥了更重要的手段（刘佳等，2012）。具体到解释地方政府的土地运作过程中，则基本观点与上述“土地引资假说”无异：二者均认为地方政府在土地市场上所获取的收入，目的是为了能够更好地招商引资、增加基建投入。因此，这类文献表面上是在调和二者，实际上仍然是变相支持“土地引资假说”的基本逻辑。

基于此，本文指出，两大理论辩论的争论焦点实际在于如何理解作为整体的土地运作中，工业用地出让市场和商住用地出让市场之间的关系如何，以及土地收入的最终去向是否流向晋升锦标理论所强调的基建领域。因此，下文将具体辨析两类用地市场在不同理论中所发挥的作用为何，并据此逻辑分析如何辨析上述两大理论辩论，提出实证理论假说。

（二）研究假说：工业用地出让市场与商住用地出让市场

本文认为，上述两类用地出让市场在不同理论框架下的作用机制正好迥异，因此，若能就此辨析，则通过此途径即能分辨“财政联邦”与“晋升锦标”两大理论的适用性。

首先，根据“财政联邦”理论的视角，地方政府更关心其在商住用地市场上所获取的高额招拍挂收入。此视角早期重视直接的土地出让金收入，而忽略了工业用地出让市场在获取财政收入中的作用机制。在后续与“晋升锦标”理论的辩论中，则逐步指出工业用地出让对地方政府税基的培育和长期税收的促进作用，将工业用地出让市场也纳入到分析框架。但现有研究忽视了工业用地直接对土地出让收入的促进作用，忽视了工业用地和商住用地之间的联动关系。因此现有框架并无法全面涵盖财政激励是如何解释地方政府的土地运作过程。本文认为，由于土地市场本身的独特性质（蒋震，2014），土地市场的价值必须要通过工业发展或工业用地的出让来带动和显现；在这样的约束之下，地方政府官员有意通过工业用地的出让，藉以带动商住用地市场的出让，促进商住用地市场的价格提高。换句话说，在“土地财政假说”下，工业用地出让本身是手段，目的在于商住用地市场能够获取更多的招拍挂收入（逻辑关系见表1）。综合上述，地方政府土地出让的两个市场之间，彼此应该密不可分，都源于地方政府的财政冲动。

与之相反，在“晋升锦标”理论视角下，地方政府出让土地过程中更多考虑的是政绩需求，主要手段是通过工业用地出让来招商引资和发展经济。在这种情况下：工业用地的出让本身就是追求引资政绩的官员的直接目的，并不直接与商住用地的发展相关；商住用地所获取的招拍挂收入目的或在于弥补工业用地的出让成本，或投入到基建之中，以促进经济发展（逻辑关系见表1）。因此，若地方政府的土地经营更服从于“晋升锦标”理论下的行为解释，则上述两类用地模式之间则应无明显的联动关系，表现为彼此各自独立存在。

表1 两类理论辩论中不同用地市场的作用机制

理论假说	工业用地	商住用地
土地财政假说（联动关系）	手段	目的
土地引资假说（独立关系）	目的	手段或无关

资料来源：作者自制。

综上所述，本文预设地方政府对土地的出让策略更符合“财政联邦”理论下的“财政激励假说”，并提出如下假设：

假设 H1：地方政府工业性用地面积的增加，能够联动促进以招拍挂方式出让的商住用地市场的收入。

联动效应强调了地方政府出让工业用地的目的意欲在商住用地的各类收入。地方政府通过各类捆绑手段，试图操纵商住用地市场价格，此类现象并不少见。例如，安徽省政府在2014年曾对各地市土地出让进行督察，并从严控制商住用地出让与工业、文化、旅游、商贸市场等项目捆绑（安徽日报，2014）。当然，仅有假设 H1 并不足够，假若工业用地对商住用地市场的联动作用时滞较长，则更有可能是工业发展的自然溢出所致，而非地方政府的策略性选择行为；因此提出假设 H1.1，作为对假设 H1 的补充：

假设 H1.1：工业用地对商住用地的联动作用，短期（两年内）即能显现。

换句话说，如若要证明地方政府的土地运作机制更加贴切于“财政联邦”视角下的“土地财政假说”，需要同时满足上述假设 H1 和假设 H1.1，也就是：（1）满足联动性；（2）满足时效性，短期内联动效应必须能显现（短期一般两年左右）。需要注意的是，联动效应的这一条件尤为重要。现有文献中，往往也强调工业用地对政府税收的促进作用，藉以强化地方政府的“财政激励假说”（陶然等，2007；刘乃铭、金澎，2014），但这些实证研究却往往发现，工业用地对税收的促进作用要在3年甚至4年以后才能有效。因此表面上看，这一实证发现支持了“财政激励假说”，但实际上，可能并不是地方政府的策略性行

为，更多的是长期发展下，工业产业的自然溢出效应所致，是经济发展的自然规律。总之，由于土地市场的特殊性（蒋震，2014），土地的价值需要借以工业用地的出让联动带动商住用地的出让来体现。

另外，即使实证发现支持上述两个假设，虽能说明地方政府的行为策略更贴切于“土地财政假说”，但若地方政府将所获取的土地收入用于发展基建或进行各类带动经济发展的投资项目中，则上述结论的有效性将被大大削弱。因此，本文提出假设 H2：

假 H2：地方政府的土地收入对短期内的政府基础建设投资影响并不显著；同时，土地收入对经济增长率的促进作用也不显著。

是故，通过考察两类用地市场之前的关联，当且仅当上述三个假设全部得以实证检验支持，才能说明地方政府的土地出让，更贴近财政联邦下的财政收入最大化的解释。现有研究基于这一视角论证地方政府在此过程中财政收入来源包括“以地生租”和“以地生税”两类。其中，由于土地出让金一次性收取的性质，因此有关“以地生租”的研究结论基本达成一致；但在后一类中，实证研究尚有争议（刘乃铭、金澎，2014；陶然等，2007；赵文哲、杨继东，2015）。这一方面是由于一些研究采用省一级所致的分析数据，或是实证中估计方法选用不当带来的估计偏误；另一方面则是由于忽略了对税收收入回报的时效性。因此，基于“以地生税”方式的争议，本文将对其重新实证检验，提出假设 H3：

假设 H3：除当期的土地收入外，地方政府还能获取商住用地和工业用地在短期（两年内）内所带来的预算内税收收入的增加。

三、迈向经验检测：变量选择与模型设定

根据上文理论推导及假设提出，模型设定如下：

$$P_{it} = \lambda + \mu_0 X_{it} + \cdots + \mu_n X_{it-n} + v Z_{it} + U_i + \omega_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$C_{it} = \alpha + \kappa C_{it-1} + \beta_0 R_{it} + \cdots + \beta_n R_{it-n} + \rho Z_{it} + U_i + \omega_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$R_{it} = \alpha + \tau R_{it-1} + \beta_0 X_{it} + \cdots + \beta_n X_{it-n} + \rho Z_{it} + U_i + \omega_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

模型 1 考察工业用地出让与商住用地出让之间是否存在联动关系。其中， P_{it} 代表某一地区 i 在 t 年的商住用地出让情况， X_{it} 代表当年的工业用地出让情况。需要注意的是，为了检测两类用地市场联动机制发挥作用的实效，模型设

定中考虑到了 X_{it} 的时滞效应，加入了相应的滞后项。同时还包括一系列的控制变量 Z_{it} 。模型估计方法为面板数据的双向固定效应估计。即同时控制个体固定效应 U_i 及时间固定效应 ω_t ； ε_{it} 为残差项。

模型 2 考察地方政府的土地收入与当地基建投入或经济增长的关系。其中， C_{it} 代表某一地区 i 在 t 年的基建投入或经济增长情况^①， R_{it} 代表该地在商住用地市场上所获取的土地收入。 Z_{it} 为可能影响因变量的一系列控制变量。考虑到基建投入存在一定的路径依赖，故模型中纳入因变量的滞后项 C_{it-1} ， ε_{it} 为残差项。采用广义矩估计方法（*Generalized Method of Moments, GMM*）。

模型 3 考察“以地生税”是否成立及其发挥作用的时效性如何。 R_{it} 代表各类税收。考虑到税收收入也具有一定的路径依赖，因此模型的右边也包含因变量的滞后项。采用 *GMM* 估计方法。

因变量。本文的因变量包括以下三类：（1）商住用地出让基本情况。由于商住用地多以招拍挂的方式进行出让。因此本文选取招拍挂出让的面积（收入）衡量商住用地的出让面积（收入）。此外，本文也关注商住用地的平均出让均价，计算公式为：商住用地出让均价 = 商住用地出让收入 / 商住用地出让面积。由于 2007 年公布的《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定（修订草案）》中，工业用地也被列入土地招拍挂范围，因此从 2008 年开始，大批的工业用地出让也开始采用招拍挂的方式（这一点可以从协议出让面积大幅减少得以印证）。因此对于 2008 年以后的商住用地面积本文利用《中国国土资源统计年鉴》中的“供应土地类型”下的“商业用地出让面积”和“住宅出让面积”加总得到。^② 根据这一数据调整，在实证中加入 2007 年前后的虚拟变量。（2）地方基建投入或经济增长的情况。基建投入上，本文用各地方政府投入城市市政建设的“投资额”和“新增固定资产”，分别作为地方政府对基建的投入和产出形成。此外，由于官员“晋升锦标”理论的文献一般多强调经济增长率在决定官员升迁中的重要作用，因此本文也同样将 GDP 增长率作为检验经济增长的结果的因变量。（3）地方政府的预算内税收收入。本文主要选取预算内收入、税收收入、三大税种（增值税、营业税、企业所得税）来作为模型 3 的

① 前者用以衡量官员晋升激励下的投入调配，后者用以衡量官员晋升激励下的投入结果。

② 由于这两个指标统计的起止年份为 2009 - 2014 年，因此 2008 年的商住用地面积本文采用 2007、2009 年两年的均值替代。此外，供应包括划拨、出让（包括协议、招拍挂）、租赁和其他等方式，因此供应口径与出让口径下的商住用地面积并不完全一致；但由于商住用地较少采其他方式，因此二者差异不会偏离很大。由于《中国国土资源统计年鉴》提供了 2013 年出让的商住用地面积，通过比对二者，结果显示偏差很小，几乎一致。

因变量。

自变量。本文的核心解释变量根据模型的设置不同而有所变化，主要包括：（1）模型1为地方政府的工业用地出让情况。本文采用协议出让面积来衡量地方政府的工业用地出让。同样由于2007年以后，工业用地也开始大规模采用招拍挂出让而非协议出让（主要是挂牌出让），因此2008年以后继续用协议出让面积衡量工业用地出让面积则会产生较大的偏差。因此，基于上述处理商住用地出让面积的思路，可以认为除去供应土地中的商住面积以外，其他的以招拍挂方式出让的土地大部分是工业用地，因此2008年以后的“工业用地出让面积 = 协议出让面积 + （招拍挂出让面积 - 商住用地出让面积）”。^①表2显示了原始的协议出让面积与修正后的工业用地出让面积，结果显示，修正后的数据更能反映工业用地的出让情况^②。（2）模型2为土地收入，采用地方政府的人均土地出让金来衡量。（3）模型3中的自变量包含工业用地出让情况和商住用地出让情况，分别用工业用地出让面积和商住用地面积来衡量。

表2 工业用地出让面积：原始与S修正

年份	原始	修正
2003	395.566	395.566
2004	363.384	363.384
2005	312.511	312.511
2006	473.895	473.895
2007	352.684	352.684
2008	81.173	353.222
2009	100.026	347.564
2010	106.296	441.927
2011	155.845	601.192
2012	92.526	510.035
2013	116.304	530.780
2014	59.731	365.693

资料来源：作者自制。

^① 同样地，由于指标统计起止年份的原因，2008年的工业用地出让面积采用2007年、2009年的两年均值替代。

^② 由于从土地出让的相对数来看，在2010年以前，81.08%的被征农地以协议方式用于工矿仓储用地，而用于商住用途的比重仅仅约10%（金媛、王世尧，2016），因此在现有统计数据口径可得的情况下，2007年前采用协议方式代表工业用地出让情况、招拍挂方式代表商住用地情况是可行的。

其他控制变量。模型中还控制了以下可能的影响变量，包括：（1）经济发展水平：用人均 GDP 衡量；（2）经济结构，这里选取了两类指标，一是工业化水平，用工业 GDP 占全部 GDP 比重衡量，衡量地方经济中的工业依赖状况；二是内资工业企业占比，用内资工业总产值占全部工业总产值的比重衡量，能反应经济发展以内资还是外资为主；（3）其他因素。包括人口密度（总人口除以总土地面积，人/平方米）、建成区面积（建成区面积占全部土地面积比重，用来衡量建设用地的紧张程度）、建设用地指标等。实证中，除比例类型的变量外，其他变量都取对数。

数据来源于《中国国土资源统计年鉴》、《中国城市年鉴》、《中国城市建设统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》。其中模型 1、模型 2 时间跨度为 2003—2014；模型 3 时间跨度为 2003—2013。实证中不包含西藏、新疆的地市，共 277 个地级市。

核心变量的描述性统计结果见表 3。

表 3 变量的描述性统计

变量名	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
商住用地出让面积（对数；平方米）	3 274	14.582	1.169	7.901	17.758
商住用地出让收入（对数；元）	3 283	21.133	1.770	12.421	27.830
商住用地出让单价（对数；元/平方米）	3 274	11.163	0.944	5.820	17.331
协议用地出让面积（对数；平方米）	3 236	14.649	1.335	7.550	18.368
人均市政建设投资额（对数；元）	3 255	5.466	1.451	0.240	10.872
人均市政固定资产形成（对数；元）	2 412	5.171	1.507	0.014	10.868
GDP 增长率（%）	3 319	112.927	4.133	80.620	209.000
人均预算收入（对数，元）	3 044	6.972	1.104	4.252	10.929
人均税收收入（对数，元）	2 488	6.848	1.116	3.660	10.785
人均土地出让收入（对数；元）	3 287	21.356	1.633	13.926	26.559
人均 GDP（对数；元）	3 324	9.930	0.857	7.545	13.085
工业化水平（%）	3 323	49.063	11.017	9.000	85.920
内资企业占比（%）	3 315	85.663	15.965	3.277	100.000
人口密度（对数，人/平方公里）	3 324	5.700	0.897	1.547	7.887
建成区面积（%）					
07 虚拟变量（07 后 = 1）	3 038	1.278	2.883	0.011	44.567

资料来源：作者自制。

四、经验检验的发展与讨论

根据上述模型设定和指标选取，表4对应模型1（假设H1和假设H1.1）的计量检验结果，表5、表6对应模型2（假设H2）的计量检验结果，表7对应模型3（假设H3）的计量检验结果。

（一）工业用地“联动商住用地增值假说”

在表4中，我们报告了工业用地市场的出让对地方政府商住用地市场出让的影响的模型实证结果。其中列（1）至列（3）显示了工业用地出让面积对商住用地出让面积的影响，通过选用不同的模型设置方式，可发现结果基本保持一致，比较稳健。^①实证结果显示工业用地的出让面积的确能显著联动商住用出让面积的增加，在其他情况保持不变的情况下，当期工业用地出让土地的面积每增加1%，下一期商住用地出让面积能显著增加0.08%。印证了工业用地与商住用地的联动关系，且作用机制短期有效，假设H1及假设H1.1得证。列（4）显示工业用地出让面积能显著带动商住用地出让收入的增加，且这一作用不仅短期有效，且长期作用也很显著（滞后三期也显著），可能的原因是工业用地除了短期内的联动作用外，还存在长期的溢出效应，这一点在联动商住用地出让价格上表现也相一致，见列（5）。列（5）结果显示，滞后1期工业用地出让对商住出让价格是负影响，一个可能原因是因为技术上这一变量是按照“收入/面积”计算得到，因此可能与真实存在偏差；另一方面，结果显示工业用地出让对同期的商住用地出让面积是显著为正影响，因此面积出让增多可能会导致单价稍许降低，但整体而言对商住用地收入是正向影响，这与联动假说并不相矛盾。

因此，上述结果显示，工业用地联动商住用地的短期效应在于带动商住用地的价格或面积增加，进而带动商住用地出让收入的增加。这一结果显示，工业用地的出让，之所以能够更好地促进商住用地的招拍挂出让，原因在于工业用地引入的大多数是制造业，而制造业是劳动密集型企业，因而预期劳动力的增加会带来预期买房的需求增加，自然能够带动商住用地的需求，这种效应

^① 感谢匿名审稿人指出工业用地出让面积与商住用地出让面积可能会同时受第三种因素的影响。在上述控制变量的基础上，考虑到二者受用地指标以及现有建设用地结构的影响，模型进一步通过控制如“审批建设用地指标”“工业/住宅用地占建设用地面积的比重”等变量、采用GMM方法进行排除可能的内生性影响，检测结果与上述发现相一致。

一方面体现在当期商住用地出让价格的增加，另一方面则体现在下一期商住用地出让面积的增加。因此实证发现可以印证地方政府官员在土地出让中的积极主动策略性的结果。地方官员可以通过土地规划，确定土地用途，进而出让工业或商住用地。李永乐等（2018）指出地方政府采取各种经营城市的方式如开发区模式、大学城模式、行政中心搬迁模式等，借以塑造商住用地的价值抬升，促进商住用地的收入增加。类似发现，早在周飞舟（2007）的论文中就得以提出，指出地方政府的土地市场运作过程中存在“以地养地”的现象。但现有研究对于这一论述一直都缺少经验数据的支撑。本文此部分利用研究设计、通过实证数据对此进行了验证，指出地方政府通过策略决定土地市场的规划，利用工业用地的土地出让来拉抬商住用地土地市场的单价和增加出让面积，促进了地方政府预算外土地出让金收入的增加，且这种效应也在短期内能够显现。

此外，控制变量的结果显示，在其他情况保持不变的情况下，地方内资占比越高的地方商住用地出让面积越低，土地资源越紧张的地方商住用地出让面积越低，这与现有研究发现相一致。

表4 工业用地出让对商住用地出让的影响

	商住用地出让面积			收入	均价
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
工业用地出让面积					
当期	0.041*** (0.016)	0.028 (0.025)	0.029 (0.025)	0.159*** (0.023)	0.130*** (0.019)
滞后一期	0.087*** (0.016)	0.089*** (0.023)	0.084*** (0.022)	0.045** (0.021)	-0.039** (0.017)
滞后两期	0.022 (0.016)	0.032* (0.018)	0.021 (0.017)	0.029* (0.017)	0.008 (0.014)
滞后三期	0.012 (0.015)	-0.006 (0.020)	0.022 (0.020)	0.057*** (0.021)	0.035** (0.017)
经济发展水平		0.673*** (0.066)	-0.144 (0.271)	0.214 (0.273)	0.358 (0.239)
二产比重		0.009 (0.006)	0.012* (0.007)	0.010 (0.007)	-0.002 (0.004)
内资比重		-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)

(续上表)

	商住用地出让面积			收入	均价
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
人口密度		0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.000 (0.000)
建成区面积		-0.036** (0.017)	-0.039* (0.015)	-0.023** (0.092)	0.016 (0.017)
2007年前后 (2007年后=1)		0.136*** (0.0485)	0.238*** (0.0629)	-0.072 (0.070)	-0.310*** (0.057)
常数项	12.697*** (0.367)	5.099*** (0.641)	13.160*** (2.521)	13.521*** (2.409)	5.527** (2.341)
控制时间效应	是	否	是	是	是
城市数	275	275	275	275	275
N	2 327	2 067	2 067	2 067	2 067
R ²	0.390	0.341	0.416	0.721	0.570

注：括号内为稳健性标准差下相应的 t 值。***、**、* 分别表示 $P < 0.01$ 、 $P < 0.05$ 、 $P < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

(二) 土地收入与基建发展

表5、表6报告了对模型2的计量检验结果。由于模型2包含因变量的滞后项，因此随机误差项存在序列相关，若继续采用固定效应来估计，会导致参数估计的不一致；而广义矩估计法（GMM）则能允许随机误差项存在异方差和自相关，因此采用这一方法会得到更有效的参数估计量。本文同时汇报系统GMM和差分GMM的回归结果（详见表5）。^①一般而言，在有限样本下，系统GMM比差分GMM利用更多的信息，因而估计的偏差更小、效率也有所改进，而一步法（One-Step）系统GMM又比两步法（Two-Step）系统GMM更有效。但本文实证结果显示，无论是系统GMM还是差分GMM，无论是采取一步法还是两步法，人均土地收入及其滞后项对当年的市政建设投资额和市政新增固定资产形成均无显著正影响。借此可以推断，地方政府在经营土地的策略上，更符合

^① 表5报告的是一步法GMM估计方法。限于篇幅，未报告两步法GMM结果，实际结果显示二者结果高度一致，结论比较稳健。

发展工业是为了促进商住用地市场发展，而地方获取的土地收入，并未用来投入基建发展。控制变量的结果显示，地方的固定资产投资更与地方的经济发展水平和经济结构有关，地方经济发展程度越高、外资占比越高，则相应的固定资产投资也会更多。

另一方面，固定资产投资能够衡量有限任期官员的投入表现，而投入结果相关文献则多采用经济增长率来衡量，土地收入并没有带动固定资产投资的增加，其对经济增长的影响又为何呢？表6展示了土地收入对经济增长率的影响，并对比汇报了面板数据的固定效应、随机效应以及组间估计三种方式的估计结果，其中各模型中控制变量都滞后一期，减少内生性的影响。结果显示，三种方式估计下模型结果几乎一致，实证结果比较稳健。结果显示，土地收入的增加能带动当期经济增长率的增加，但这种影响效果有限，长期来看，甚至对经济增长带来负面影响。一个可能的原因分析如下，由于经济增长率的增加来源包括投资、消费、进出口或者技术效率的提高，考虑到分析层级为地方政府以及分析时间较为短暂，而表5的实证显示土地收入并未显著提高地方政府固定资产投资，因此，一个合理的解释可能为土地收入提高了消费进而促进了经济增长，这一消费的来源主体更有可能是政府消费而非居民消费。当然，这些并未得到实证的支持，进一步的机制有待接续研究的完善。

表5 土地收入对市政建设投资额和新增市政固定资产的影响

	人均市政建设投资额		人均市政新增固定资产	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	系统 GMM	差分 GMM	系统 GMM	差分 GMM
人均土地收入				
当期	0.141 (0.125)	0.010 (0.132)	0.278 (0.184)	0.333 (0.271)
滞后1期	0.101 (0.107)	0.074 (0.120)	0.275 (0.230)	0.341 (0.323)
滞后2期	-0.076 (0.120)	-0.093 (0.128)	-0.356* (0.203)	-0.357 (0.218)
滞后3期	0.014 (0.052)	0.024 (0.057)	0.080 (0.109)	0.020 (0.141)
因变量滞后	0.429*** (0.048)	0.281*** (0.054)	0.291*** (0.049)	0.150** (0.065)

(续上表)

	人均市政建设投资额		人均市政新增固定资产	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	系统 GMM	差分 GMM	系统 GMM	差分 GMM
经济发展	0.303 *	0.012	0.553 *	-2.905
	(0.159)	(0.279)	(0.320)	(1.890)
二产比重	0.004	0.011	-0.031 **	0.016
	(0.006)	(0.020)	(0.014)	(0.045)
人均预算支出	0.293 *	0.115	0.078	-0.302
	(0.158)	(0.280)	(0.231)	(0.504)
人口密度	0.057	-0.233	-0.190	-0.354
	(0.118)	(0.173)	(0.166)	(0.294)
内资比重	0.004	0.002	0.003	-0.010
	(0.004)	(0.004)	(0.009)	(0.007)
建成区面积	-0.029	-0.015	0.004	0.019
	(0.037)	(0.052)	(0.049)	(0.103)
常数项	-3.732 **	2.994	-2.104	36.875 *
	(1.752)	(3.973)	(3.253)	(20.446)
N	2 620	2 045	1 776	1 234
城市数	277	277	276	274

注：括号内为稳健性标准差下相应的 t 值。***、**、* 分别表示 $P < 0.01$ 、 $P < 0.05$ 、 $P < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

表 6 土地收入对经济增长率的影响

	经济增长率		
	(1)	(2)	(3)
	固定效应	随机效应	组间估计
人均土地收入			
当期	0.444 **	0.540 ***	2.161 **
	(0.208)	(0.165)	(0.961)
滞后 1 期	0.134	-0.0250	-0.756
	(0.147)	(0.134)	(1.275)

(续上表)

	经济增长率		
	(1)	(2)	(3)
	固定效应	随机效应	组间估计
滞后 2 期	-0.215 (0.159)	-0.338* (0.191)	-1.680 (1.271)
滞后 3 期	-0.059 (0.147)	-0.246** (0.116)	-0.145 (0.829)
经济发展水平	-6.575*** (1.412)	-0.295 (0.316)	0.532** (0.254)
二产比重	0.123*** (0.0343)	0.025** (0.0123)	-0.011 (0.0131)
内资比重	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)	9.68e-10 (1.65e-09)
人口密度	0.001 (0.0021)	0.001 (0.001)	0.001* (0.0001)
建成区面积	0.161 (0.353)	0.053 (0.066)	-0.028 (0.050)
2007 年前后 (2007 年后 = 1)	3.066 (2.029)	-5.513*** (0.531)	-8.784 (6.555)
工业用地出让面积	-0.130 (0.113)	-0.010 (0.0983)	0.415** (0.186)
常数项	163.4*** (13.10)	117.6*** (2.675)	115.5*** (6.789)
控制时间效应	是	是	是
城市数	277	277	277
N	2 627	2 627	2 627
R ²	0.318	0.291	0.233

注：括号内为稳健性标准差下相应的 t 值。***、**、* 分别表示 $P < 0.01$ 、 $P < 0.05$ 、 $P < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

(三) “以地生税”：对“财政联邦”理论的再修正

上述实证结果分别验证了地方政府发展工业用地的目的在于联动商住，而商住用地的出让收入并未用于发展基建等固定资产投资之中，因此实证发现地

方政府的经营土地行为更贴切于“财政联邦”理论视角下的财政收入最大化。现有文献也指出地方政府的土地收益除了来自土地出让金外，还包括各类与土地相关的税收。但现有研究在实证检验地方政府的“以地生税”的机制时，往往都注重工业用地的引税作用，忽略商住用地的引税作用，聚焦于房地产的“以房生税”。研究结论对于工业用地的引税作用则颇有争论：一部分学者认为长期来看工业用地会带来税收的增加（刘乃铭、金澎，2014）；另一部分学者则发现长期来着工业用地对税收的增加作用是负向的（杨其静等，2014）。此部分的目的即在于检验商住用地、工业用地对预算内税收的作用。表7是对模型3的实证检验结果。不难看出，两类用地市场出让的确能显著带来短期内预算内税收的增加，进而带动预算收入的增加。进一步将税收分为增值税、营业税、所得税，则能发现商住用地对营业税的促进作用更明显，而工业用地则更能带动短期内的增值税增加。此外，根据表7中列（1）至列（5）的结果显示：商住用地虽对预算内税收短期内有促进作用，但长期则无影响；同样，工业用地短期内对预算内收入促进作用明显，但两年以后，对各项税收和预算收入却有显著的负向作用。究其原因，可能是由于两类用地所引入的产业其特征不同所致，一般而言商住用地所引入的多属类似于房地产开发的“一次性买卖”，故而对短期内增长有效，超过一定期限以后则随着开发项目的结束对税收的带动作用也结束。与之相反，工业用地所引入的制造业对经济应该有更为长远的溢出效应和长期的增长作用（陶然等，2007），但本文发现并未支持这一预设。一个可能的原因在于地方政府引入的企业质量不高，持续增长动能不够（杨其静等，2014）。但更重要的原因可能在于地方政府财政激励上的“租税替代”（黄少安等，2012），由于与预算税收相比，地方政府更青睐于大额的土地出让金收入获取，因此在行为选择上更偏爱于商住用地出让，工业用地出让也围绕着商住用地出让来服务，因此导致了地方经济出现了“去工业化”的特征，长期增长动能不足，表现为表7中的在两年后工业用地出让面积对税收增长为负的影响结果，这一解释也与前述所发现的土地出让收入对长期经济增长率为负结果相一致。

表7 两类用地市场土地出让对预算内税收的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	预算收入	税收收入	增值税	营业税	所得税
商住用地出让面积					
当期	-0.030	-0.016	-0.028	0.041	0.034
	(0.019)	(0.020)	(0.023)	(0.028)	(0.045)

(续上表)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	预算收入	税收收入	增值税	营业税	所得税
滞后一期	0.052 *** (0.017)	0.061 *** (0.017)	-0.040 * (0.024)	0.074 *** (0.022)	-0.014 (0.037)
滞后两期	-0.005 (0.015)	-0.007 (0.016)	-0.010 (0.019)	0.116 *** (0.019)	0.034 (0.032)
滞后三期	0.004 (0.007)	0.001 (0.007)	0.014 (0.009)	-0.029 *** (0.011)	0.031 (0.019)
工业用地出让面积					
当期	0.041 *** (0.015)	0.032 ** (0.015)	0.040 ** (0.020)	0.034 * (0.021)	0.098 *** (0.027)
滞后一期	0.059 *** (0.018)	-0.002 (0.016)	-0.004 (0.019)	0.008 (0.019)	0.041 (0.027)
滞后两期	-0.038 *** (0.011)	-0.015 (0.013)	-0.013 (0.015)	-0.051 *** (0.016)	-0.104 *** (0.024)
滞后三期	-0.018 *** (0.005)	-0.019 *** (0.005)	-0.016 ** (0.007)	-0.023 *** (0.006)	-0.045 *** (0.011)
其他变量	控制	控制	控制	控制	控制
AR (1)	0.085	0.000	0.000	0.019	0.000
AR (2)	0.962	0.026	0.185	0.045	0.604
Sargan	0.006	0.044	0.078	0.088	0.013
城市数	275	275	275	275	275
N	1 791	1 783	1 789	1 789	1 763

注：括号内为稳健性标准差下相应的 t 值。***、**、* 分别表示 $P < 0.01$ 、 $P < 0.05$ 、 $P < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

五、结论

“财政联邦”与“晋升锦标”理论作为解释中国经济发展的两大理论范式，在各自理论范畴内立场争锋相对，辩论至今难分难解。双方理论也各自延伸到土地财政领域，意欲解释地方政府的经营土地动机，到底更贴切于“财政联邦”

理论视角下的收入最大化，还是源于“晋升锦标”理论视角下的晋升引资发展优先。本文另辟蹊径，通过试图厘清土地出让过程中商住用地市场与工业用地市场在上述两类框架中的作用机制，进而试图通过实证数据检验辨析两大理论的适用性。实证研究发现：工业用地市场的出让的确能够联动促进商住用地市场的出让收入，且这一联动作用在当期或滞后一期内便能落实；进一步，这些增加的收入并没有增加地方政府的基建投资。这意味地方政府的土地经营动机并不是现有文献指出的官员晋升引资发展优先，而是地方政府更偏好于发展商住、培育商住，获取更多的收入。因而“财政联邦”理论针对上述两类市场相互动、目的在扩大地方财政收入的解释，最贴合近期土地经营的实际情况。

上述发现虽支持了现有的“财政联邦”视角下的“土地财政假说”，但与此同时，本研究也将官员的任期限制这一现实约束加入到了上述框架之中，并通过实证发现土地运作过程中的“以地生租”“以地生税”等收入激励都与官员的任期约束激励相容，这也可视为对“财政联邦”理论的修正，弥补了现有“财政联邦”理论在分析官员财政收入最大化激励时，往往忽略其时间约束这一基本事实（耿曙等，2016）。当然，地方政府的土地收入为何未投入到基建？其具体的资金流向为何？基于何种考虑而如此安排？这些问题都有待进一步的研究去完善。另外，本文否定了强调引资和以GDP为导向晋升的“土地引资假说”，这也与部分现有研究发现类似，即现有的官员考核并非以单一的经济晋升为导向，而是综合考量诸如民生事业发展、节能减排等各类经济社会协调共进的综合指标（财政部财政科学研究所等，2014），因此发展财政收入最大化，而非招商引资最大化才更符合地方政府的激励结构（Lü & Landry, 2014），而这些原因使得财政联邦视角下的财政收入最大化解释，更能解释官员为何热衷投入土地财政。这一研究发现对认识我国现有经济发展过程中的“去工业化”现象、以及土地财政依赖现状具有重要的现实意义。要解决这些问题的关键，即在于要改革当前的财政管理体制，尤其是建立更为合理的央地之间财权和事权分配，同时改革现有税制引导地方政府合理布局产业、促进经济持续发展。

参考文献

- 安徽日报(2014). 安徽严控商住用地出让与旅游等项目捆绑 禁止“毛地”出让. 人民网:
<http://ah.people.com.cn/n/2014/0421/c358428-21035804.html>. 2019年5月28日访问.
- 财政部财政科学研究所、北京大学林肯中心“中国土地财政研究”课题组、苏明、唐在富、满燕云、颜燕(2014). 中国土地财政现状分析. 经济研究参考, 34: 18-27.
- 傅勇、张晏(2007). 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价. 管理世界, 3:

4-12.

耿曙、鹿保庆、钟灵娜(2016). 中国地方领导任期与政府行为模式：官员任期的政治经济学. 经济学(季刊), 2: 893-916.

黄少安、陈斌开、刘姿彤(2012). “租税替代”、财政收入与政府的房地产政策. 经济研究, 8: 93-106.

黄寿峰(2017). 财政分权对中国雾霾影响的研究. 世界经济, 2: 127-152.

贾俊雪、张超、秦聪、冯静(2016). 纵向财政失衡、政治晋升与土地财政. 中国软科学, 9: 144-155.

蒋震(2014). 工业化水平、地方政府努力与土地财政：对中国土地财政的一个分析视角. 中国工业经济, 10: 33-45.

金媛、王世尧(2016). 分割市场与土地出让——理论与来自中国省际面板的证据. 中国经济问题, 6: 14-23.

李永乐、胡晓波、魏后凯(2018). “三维”政府竞争——以地方政府土地出让为例. 政治学研究, 1: 47-58.

刘佳、吴建南(2015). 财政分权、转移支付与土地财政：基于中国地市级面板数据的实证研究. 经济社会体制比较, 3: 34-43.

刘佳、吴建南、马亮(2012). 地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析. 公共管理学报, 2: 11-23.

刘乃铭、金澎(2014). 土地出让方式对中国地方政府财政收入的影响研究. 中国土地科学, 1: 91-96.

卢洪友、袁光平、陈思霞、卢盛峰(2011). 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. 经济社会体制比较, 1: 88-98.

鹿保庆、陈硕(2015). 央地财政格局下的地方政府债务成因、规模及风险. 经济社会体制比较, 5: 45-57.

孙秀林、周飞舟(2013). 土地财政与分税制：一个实证解释. 中国社会科学, 4: 40-59.

陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭(2010). 经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估. 中国经济学, 12: 13-26.

陶然、袁飞、曹广忠(2007). 区域竞争、土地出让与地方财政效应：基于1999—2003年中国地级城市面板数据的分析. 世界经济, 10: 15-27.

王贤彬、张莉、徐现祥(2014). 地方政府土地出让、基础设施投资与地方经济增长. 中国工业经济, 7: 31-43.

杨其静、彭艳琼(2015). 晋升竞争与工业用地出让——基于2007—2011年中国城市面板数据的分析. 经济理论与经济管理, 9: 5-17.

杨其静、卓品、杨继东(2014). 工业用地出让与引资质量底线竞争——基于2007—2011年中国地级市面板数据的经验研究. 管理世界, 11: 24-34.

- 张莉、王贤彬、徐现祥(2011). 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为. 中国工业经济, 4: 35 - 43.
- 赵文哲、杨继东(2015). 地方政府财政缺口与土地出让方式——基于地方政府与国有企业互利行为的解释. 管理世界, 4: 11 - 24.
- 周飞舟(2006). 分税制十年：制度及其影响. 中国社会科学, 6: 100 - 115.
- 周飞舟(2007). 生财有道：土地开发和转让中的政府和农民. 社会学研究, 1: 49 - 82.
- 周飞舟(2010). 大兴土木：土地财政与地方政府行为. 经济社会体制比较, 3: 77 - 89.
- 周黎安(2008). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社.
- Chen, T. & Kung, J. K. S. (2016). Do Land Revenue Windfalls Create a Political Resource Curse? Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 123: 86 - 106.
- Edin, M. (2003). State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management From a Township Perspective. *The China Quarterly*, 173: 35 - 52.
- Han, L. & Kung, J. K. S. (2015). Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 116: 89 - 104.
- Jin, H., Qian, Y. & Weingast, B. R. (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 89(9): 1719 - 1742.
- Li, H. & Zhou, L. A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89 (9): 1743 - 1762.
- Lü, X. & Landry, P. F. (2014). Show Me the Money: Inter - Jurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China. *American Political Science Review*, 108(3): 706 - 722.
- Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1): 50 - 81.
- Qian, Y. & Weingast, B. R. (1996). China's Transition to Markets: Market - Preserving Federalism, Chinese Style. *The Journal of Policy Reform*, 1(2): 149 - 185.
- Wang Z., Zhang, Q. & Zhou, L. A. (2016). *To Build Outward or Upward? The Spatial Pattern of Urban Land Development in China*. Available at (May 28, 2019): <https://ssrn.com/abstract=2891975>.