

晋升激励、土地财政与公共品供给结构

○ 颜燕

本文总结分析了公共品供给偏向的相关文献，并利用地级市数据进行面板模型分析，实证检验了土地财政对地方公共品供给的影响。在此基础上，本文进一步讨论了官员年龄、任职时间、学历、籍贯等自身特征导致的晋升激励差异如何影响土地财政在公共品供给中的角色，以及其对各地公共品供给结构的影响。研究结果得出，地方官员的晋升预期对经济性和非经济性公共品供给产生了差异化影响，官员晋升激励越高的地区，其利用土地财政进行经济性公共品供给的行为更加积极，分类而言，57岁以下、任职前两年期间、研究生学历、本省籍贯的市委书记所在的城市有激励利用土地财政进行城市基础设施建设。

颜燕，首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院

本文改编自北大 - 林肯中心工作论文，编号“W254- 晋升激励、土地财政与公共品供给结构”。
详情参看：www.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx

一、引言

地方公共品是促进区域经济增长和提升辖区居民福利的重要保障，也是地方政府发挥职能的重要抓手。地方公共品供给水平及结构差异是区域发展不平衡不充分的重要体现，提升公共品供给水平、优化公共品供给结构成为解决我国当前社会主要矛盾的突破点。过去十多年，伴随着城镇化水平的快速推进，我国城市基础设施等经济性公共品建设不断完善，而与之相矛盾的是，我国教育和医疗等非经济性公共品供给远远不足，“看病难”、“上学难”等问题长期没有得到明显改善。地方公共品供给结构的经济偏向导致民生类公共品供给不足，进而影响居民幸福感的提升，也不利于消费升级和经济结构转型发展（柳庆刚和姚洋，2012）。

大量学者从土地财政视角探讨公共品供给结构失衡的原因，发现土地财政通过“自我累加”机制造成地方政府支出投资偏向（郑安和沈坤荣，2017），并进一步导致偏向经济性公共品和投资周期短的非经济性公共品的倾向（严思齐等，2017），但对教育、医疗等投资周期长的非经济性公共品促进作用相对有限（Li, 2016; Ding et al., 2014; 左翔和殷醒民，2014; 田传浩等，2014; 宋琪和汤玉刚，2016）。诚然，上世纪80年代以来，我国通过出让土地使用权为城市基础设施建设融资，开辟了一条以土地为信用基础、积累城市化原始资本的独特道路，土地财政作为城市建设资金的重要来源，在地方公共品供给过程中发挥了举足轻重的作用。然而值得注意的是，“土地财政”仅是地方政府提供公共品的主要资金来源，公共品供给结构失衡背后更深层次的原因是激励机制的作用。

已有研究从地方政府竞争的角度对我国公共品供给结构失衡给与了解释，指出财政分权和晋升激励共同作用下地方政府“为增长而竞争”（Tao et al, 2010; Li and Zhou, 2005; 周黎安，2007）。由于基础设施等经济性公共品能吸引资本流入，在短期内对经济增长产生巨大的推动作用，而教育、医疗等非经济性公共品主要有利于居民社会福利水平的提高和促进经济长期发展，因此造成地方政府“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的财政支出结构（傅勇和张晏，2007; 张军等，2007）。可见，地方公共品供给是地方官员晋升激励与本地土地财政双重作用的结果，官员晋升是根本激励，而土地财政则是实现这一过程的工具。面对不同的晋升激励，以及不同特征的官员，地方政府运用“土地财政”提供地方公共品的选择是否存在差异？这些成为当前亟需回答的问题。

本研究利用2004-2013年地级市层面的数据进行研究，实证检验不同官员特征下土地财政如何影响地方公共品的供给。本文的主要贡献在于，已有文献主要关注土地财政对公共品供给的宏观影响，但较少探讨这一影响背后更深层次的原因，而本文则从公共品供给的行为主体——政府官员及其激励出发，探讨不同官员特征所引致的晋升激励差异下土地财政对公共品供给的差异化影响。本文余下部分安排为：第二部分对现有公共品供给偏向的相关文献进行讨论，并在此基础上给出假说；第三部分为地级市面板模型方法和数据说明；第四部分为面板模型的估计分析；第五部分是主要结论及政策启示。

二、文献综述与研究假设

根据公共经济学的通行做法,公共品可以分为经济性公共品和非经济性公共品两类,其中前者以道路、通信、能源等基础设施为代表,后者以教育、医疗和社保等公共服务为代表。改革开放以来以经济分权为基础的改革极大释放了生产力,创造了经济增长的“奇迹”,但也造成公共品供给扭曲及非均等化等问题。一些学者研究指出,中国式分权导致地方政府间财政竞争,而官员任命制以及GDP导向下的晋升考核机制使地方政府财政支出结构扭曲,进而导致公共品和公共服务供给结构失衡(丁菊红和邓可斌,2008;康锋莉和艾琼,2011)。

土地财政是地方政府实施经济性公共品偏向供给的重要工具。已有学者关注土地财政对公共品供给的影响,但多从政府行为角度探讨其背后的制度动因和路径选择(郑思齐等,2014;王贤斌等,2014),或通过实地调研和案例分析等方式,描述土地财政在城市建设投融资中的作用。然而,目前针对土地财政支出对公共品供给结构影响的研究并没有引起学术界的足够重视,仅有极少文献讨论土地财政本身对公共品供给的影响(李勇刚等,2013;左翔和殷醒民,2014;田传浩等,2014)。总体研究认为土地财政显著促进了城市道路等地方经济性公共品的供给,而对诸如教育、医疗、卫生等非经济性公共品的供给影响不显著,甚至产生负面作用。

然而,研究发现官员个人特征、教育背景和工作履历会显著影响政府的行为决策(Mikosch和Somogyi,2009;Hayo和Neumeier,2014;Alesina et al.,2015)。官员年龄、学历、任期、籍贯等要素决定了官员将会面临的不同职业前景,并进一步影响他们晋升的可能(周黎安,2007;陶然等,2010;刘佳等,2012)。年龄是影响官员晋升的重要因素之一,随着干部年轻化趋势越来越明显,官员越年轻越有可能获得晋升的机会。有些学者区分了“升迁有望的官员”(Promotable Officials)和“末班车官员”(Terminal Officials)。基于上述分析,本研究提出假设1:

官员年龄影响地方政府运用土地财政提供地方公共品的行为选择,市委书记年龄越小的地区,利用土地财政提供经济性公共品的激励越高。

官员任期作为地方政府官员职业发展路径的基本模式,是影响地方官员行为的重要因素。有学者以省级官员作为研究对象,发现官员任期长度与官员晋升概率之间存在显著的负相关关系(Li和Zhou,2005)。张军等(2007)研究发现,省级官员任期长短与经济增长之

间存在显著的倒U型关系,官员任期过短会造成短视性行为。王贤斌等(2009)认为任期较长的官员具有较低的晋升概率,因此参与晋升竞争的动力也较低,付出的努力程度也较低。从已有研究,本文提出假设2:

官员任期会影响地方政府利用土地财政提供地方公共品的行为选择,市委书记任期越短的地区,利用土地财政提供经济性公共品的激励越高。

随着官员综合素质和业务能力在晋升中的作用越来越大,最能体现官员综合素质的学历也是影响晋升的一个重要因素。吴芸(2012)以河北省县级干部作为研究对象,发现学历显著影响官员的晋升速度,具有研究生学历的官员晋升速度更快。李树等(2017)以地级市市长作为研究对象,也发现学历对官员晋升有显著影响,具有高学历特征的官员往往具有较强的晋升动力,在向上级传递晋升信号的过程中更倾向于提供经济性公共品。基于此,本研究提出假设3:

官员学历会影响地方政府利用土地财政提供地方公共品的行为选择,市委书记学历为研究生及以上的地区,利用土地财政提供经济性公共品的激励越高。

官员出生地来源也是显著影响其行为动机的重要因素。研究发现,官员对出生地的经济增长会有显著的促进作用,并且主要渠道是通过增加其来源地的投资水平(范子英等,2016)。张平等(2012)研究了中央关于来源与省区经济增长之间的关系,发现中央官员对其籍贯来源省区的经济增长具有显著促进作用。基于上述分析,本研究提出研究假设4:

官员出生地会影响地方政府利用土地财政提供地方公共品的行为选择,市委书记籍贯为本省的地区,利用土地财政提供经济性公共品的激励越高。

三、实证模型设计

(一) 计量模型设定

参照已有关于公共品供给激励的实证研究,本文构建如下回归方程:

$$y_{it} = \alpha_1 LF_{it} + \alpha_2 INCENTIVE_{it} + X_{it}'\beta + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it}$$

上式中, i 代表城市, t 代表考察期内的各个年份, y_{it} 代表地方公共物品的供给水平, μ_i 为不随时间变化的个体效应, γ_t 为时间固定效应, ε_{it} 为随机误差项。

本研究将公共品划分为两类:经济性公共品和非经济性公共品。由于地方政府主要负责城市内部基础设施的建设,因此本研究未考虑跨市区公共品的供给,如高速公路、铁路等,这类基础设施大多由中央和省级政府融资建设。本研究所涉及的地方公共品主要考虑两大类:第一类是可以改善投资环境的相关基础设施,如城市道路、公园绿地等;第二类是与本地居民民生相关的非形象工程,如中小学教师数、医生数、每万人公共汽车拥有量等。

本文主要采用城市道路面积、城市铺装道路面积来衡量政府经济性公共物品供给水平,采用中小学专任教师数、医生数量两个指标来衡量政府民生性公共品供给水平。土地财政是本文关注的核心解释变量之一,本研究利用地方政府土地出让的成交价款来衡量土地财政规模。为了检验土地财政与地方公共品的供给之间是否存在倒 U 型关系,本研究在模型中进一步加入了土地财政的平方项。反应官员特征的变量主要选择了四个方面:市委书记年龄、市委书记任职时间、市委书记学历水平、市委书记籍贯。目前有关官员特征的经验研究大部分采用省级层面数据验证。相较于省级政府,城市政府发展经济的职能更突出,其官员特征对政府行为决策也会产生重要影响。

此外,本研究选取了一系列变量作为控制变量。1) 人均 GDP,地区经济发展水平的提高一方面会增加居民对公共品的需求,另一方面也使地方政府有更多财力提供公共

品。2) 人口数量,人口数量是影响公共品供给的重要因素。3) 人口增长率,城市人口增长越快,对公共品的需求越旺盛,公共品数量增长越快;4) 城市产业结构,本研究采用第二产业和第三产业占 GDP 的比重来衡量产业结构;5) 城市一般预算内财政收入,城市一般预算内收入是政府提供公共服务的重要收入来源,对公共品供给水平有重要的影响。各主要变量设计见表 1。

(二) 数据来源

官员特征数据来源于人民网、新华网公布的领导简历。本项目收集了 2004 年以来全国所有地级市市委书记的相关信息,包括年龄、任职时间、学历、籍贯等信息。城市公共品供给水平以及其他社会经济属性数据来源于《中国城市经济统计年鉴》,土地财政数据来源于《中国国土资源统计年鉴》。研究时间段为 2004-2013 年。

表一: 主要变量描述

	变量名	变量	变量描述
因变量	ROAD	城市道路面积	城市道路面积增长率
	PAVEDROAD	城市铺装道路面积	城市铺装道路面积增长率
	TEACHERs	教育供给	中小学教师数增长率
	DOCTORS	医疗卫生供给	医生数增长率
土地财政	LF	土地财政	当年该市土地出让的成交价款
	LF ²	土地财政的平方	土地出让成交价款的平方
晋升激励	TENURE	市委书记任期	市委书记从上任到当年的时间
	AGE	市委书记年龄	市委书记年龄在 57 岁以上记为 1, 57 岁以下记为 0
	EDUCATION	市委书记学历	市委书记的学历划分为本科及以下、研究生学历
	NATIVEPLACE	市委书记籍贯	市委书记籍贯是本省人、外省人
月份以及城市* 年份固定效应	是	是	是
Observations	31,136	31,136	31,136
R-squared	0.521	0.521	0.522

四、实证结果及分析

(一) 基于土地财政视角的基准模型

虽然不能排除误差项 ε_{it} 与解释变量之间相关造成的内生性问题,但是这些不可观测因素是不随时间变化的,因此采用面板数据固定效应模型进行回归。

表 2 汇报了土地财政对地方公共品供给的基准模型回归结果。前两列城市道路面积增长率和城市铺装道路面积增长率考察的是城市经济性公共品的供给,后两列中小学教师数增长率和医生数增长率考察的是城市非经济性公共品的供给。可以发现,土地财政对经济性公共品供给具有显著的促进作用,而对非经济性公共品供给具有显著的抑制作用。其中,土地财政每增加 1%,城市道路面积增长率增加 13.6%,城市铺装道路面积增长率增加 13.6%,中小学教师数增长率降低 0.6%、医生数增长率降低 2.9%,估计值统计上和经济上都十分显著。进一步检验土地财政与地方公共品供给之间是否存在倒 U 型关系,结果发现,土地财政与城市道路面积增长之间存在显著的倒 U 型关系,也就是说随着土地财政收入的增加,城市道路面积增长率先上升后下降。在城市铺装道路面积回归中土地财政的二次项系数也为负,虽然但在中小学教师数和医生数的回归中土地财政的二次项系数为正,但回归结果不显著。

土地财政对地方公共品供给的回归结果表明,土地财政已经成为地方政府“经营城市”的重要手段。土地财政收入高的城市,有能力供给更多的基础设施等经济性公共品,但是难以转化为基础教育和医疗卫生等非经济性公共品。同时,土地财政与城市经济性公共品供给之间存在倒 U 型关系,与非经济性公共品供给之间存在正 U 型关系。也即对于土地财政相对较少的城市而言,随着土地财政收入增加,对经济性公共品的供给力度不断加大,而对教育和医疗等非经济性公共品的供给水平不断下降;但是当土地财政收入达到一定程度时,地方政府利用土地经营城市的方式会有所转变,土地财政收入高的地区对经济性公共品的供给相对下降,而非经济性公共品的供给相对上升。

对于土地财政相对较少的城市而言,随着土地财政收入增加,对经济性公共品的供给力度不断加大,而对教育和医疗等非经济性公共品的供给水平不断下降。

当土地财政收入达到一定程度时,地方政府利用土地经营城市的方式会有所转变,土地财政收入高的地区对经济性公共品的供给相对下降,而非经济性公共品的供给相对上升。

被解释变量均采用增长率								
	城市道路面积	城市铺装道路面积	中小学教师数	医生数				
Log(LF)	0.136*** (3.37)	0.440** (2.40)	0.136*** (3.60)	0.393** (2.29)	-0.006*** (-3.39)	-0.020** (-2.29)	-0.029** (-2.42)	-0.040 (-0.73)
Log(LF) ²		-0.014* (-1.70)		-0.012 (-1.53)		0.001 (1.58)		0.000 (0.20)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R ²	0.010	0.011	0.099	0.100	0.017	0.018	0.008	0.008
F 值	3.572	3.489	38.884	34.336	6.367	5.887	2.980	2.612
样本数	2762	2762	2762	2762	2814	2814	2811	2811

注：括号内是 t 值；*、**、*** 分别表示通过了 10%、5% 和 1% 的稳健性检验。

(二) 引入官员特征的扩展模型

1. 官员年龄

Xi (2015) 等认为，由于地方官员在 60 岁时将面临退休，而干部选拔任用条例又规定官员在辖区内至少任职三年才能进行下一次选拔，因此地方官员越接近 57 岁晋升激励越强，否则越弱。基于此，本研究将市委书记年龄小于 57 岁的样本划分为一组，将市委书记年龄大于 57 岁的样本划分为另一组。

研究发现，当市委书记年龄小于 57 岁时，城市政府有激励利用土地财政建设城市基础设施等经济性公共品。同时，土地财政与城市道路面积增长率之间的倒 U 型关系依然存在，随着土地财政收入的增加，城市道路面积增长率先上升后下降。此外，当市委书记年龄小于 57 岁时，土地财政的增加依然会降低中小学教师数增长率，这从一个侧面反映土地财政对非经济性公共品具有挤出作用。

当市委书记年龄大于 57 岁时，基于土地财政的城市经营行为不再显著，土地财政的规模对城市道路等经济性公共品的增长没有显著影响。回归结果表明，土地财政对城市道路面积、城市铺装道路面积、中小学教师数和医生数等公共品的增长都没有显著影响。由于 57 岁是重要的任职节点，因此年龄小于 57 岁的市委书记由于有较强的晋升激励，因此会尽可能利用土地财政经营建设城市，实现政绩；而对于年龄超过 57 岁的市委书记，由于未来不再有晋升机会，因此也没有激励利用土地财政进行城市基础设施建设。

2. 官员任期

本研究根据市委书记上任时间，将样本划分为市委书记上任时间小于两年和市委书记上任时间大于两年两组样本。回归结果表明，当市委书记上任时间小于两年时，土地财政对城市道路面积增长率和城市铺装道路

面积增长率具有显著的正向作用。但是土地财政对中小学教师数增长率和医生数增长率的抑制作用不显著。而当市委书记上任时间大于两年时，土地财政对地方各项公共品供给水平均没有显著影响。

新官上任三把火，地方官员在任职初期发展经济的热情较高涨，往往会大兴土木，

大搞建设，以提高 GDP。同时，由于基础设施建设工期和回报期相对较长，所带来的政绩通常有时滞效应，因此到任职后期，政府官员的投资热情会有所下降。因此，在任职的前两年时期，政府官员有激励利用土地财政进行城市基础设施建设；而在任职的后半时期，没有激励利用土地财政进行城市建设。

被解释变量均采用增长率								
	市委书记年龄 <57 岁				市委书记年龄 >57 岁			
	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数
Log(LF)	0.468** (2.32)	0.403** (2.14)	-0.018* (-1.95)	-0.038 (-0.66)	0.046 (0.22)	0.090 (0.42)	0.016 (0.50)	0.009 (0.05)
Log(LF) ²	-0.015* (-1.65)	-0.012 (-1.41)	0.001 (1.26)	0.001 (0.21)	-0.001 (-0.07)	-0.002 (-0.27)	-0.001 (-0.53)	-0.001 (-0.13)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R ²	0.011	0.100	0.018	0.009	0.057	0.157	0.059	0.247
F 值	3.232	31.365	5.284	2.544	0.775	2.378	0.814	4.213
样本数	2553	2553	2604	2601	209	209	210	210

注：括号内是 t 值；*、**、*** 分别表示通过了 10%、5% 和 1% 的稳健性检验。

被解释变量均采用增长率								
	市委书记上任小于 2 年				市委书记上任大于 2 年			
	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数
Log(LF)	0.199* (1.77)	0.172* (1.80)	-0.014 (-0.89)	-0.003 (-0.03)	0.496 (1.64)	0.442 (1.55)	-0.015 (-1.30)	-0.051 (-0.96)
Log(LF) ²	-0.006 (-1.33)	-0.005 (-1.34)	0.000 (0.70)	-0.001 (-0.27)	-0.015 (-1.10)	-0.012 (-0.95)	0.000 (0.59)	0.001 (0.35)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R ²	0.040	0.112	0.009	0.014	0.012	0.104	0.028	0.013
F 值	4.773	14.588	1.093	1.720	1.854	18.187	4.659	2.184
样本数	1218	1218	1237	1235	1544	1544	1577	1576

注：括号内是 t 值；*、**、*** 分别表示通过了 10%、5% 和 1% 的稳健性检验。

当市委书记是研究生学历时，该城市土地财政与道路面积增长率和铺装道路面积增长率之间存在显著的正向关系。但是土地财政对城市中小学教师数增长率和医生数增长率作用不显著。

3. 官员学历

学历是衡量官员综合素质的一个重要特征，研究发现，不同学历的官员晋升动力存在差异。具有研究生学历的官员往往晋升速度更快，在向上级传递晋升信号的过程中更倾向于提供经济性公共品。因此，本研究根据市委书记学历水平，将样本划分为本科及以上学历和研究生学历两组分别进行回归。回归结果表明，当市委书记是研究生学历时，该城市土地财政与道路面积增长率和铺装道路面积增长率之间存在显著的正向关系。但是土地财政对城市中小学教师数增长率和医生数增长率作用不显著。而当市委书记是本科及以上学历时，土地财政对各项公共品供给水平均没有显著影响。

随着官员综合素质和业务能力在晋升中的作用越来越大，最能体现官员综合素质的学历成为影响晋升的一个重要因素。具有这种特征的官员往往具有较强的晋升动力，在向上级传递晋升信号的过程中更倾向于向经济性公共品倾斜。因此，具有研究生学历的市委书记有更强的晋升激励，也有动力利用土地财政进行城市基础设施建设。

4. 官员来源地

来源地会影响官员的行为决策。本地化官员相对容易建立起稳定和庞大的地方人际关系网，并实现短期内地方经济快速扩张策略（毛珣等，2016）。根据市委书记的籍贯信息，本研究将样本划分为市委书记籍贯为本省和市委书记籍贯为外省两组。回归结果表明，当市委书记籍贯为本省时，土地财政对城市道路面积增长率和铺装道路面积增长率均具有显著的正向作用，同时土地财政与上述二者之间还存在显著的倒 U 型关系，即随着土地财政收入的上升，城市道路面积增长率和铺装道路面积增长率均呈先上升后下降的趋势。但是土地财政对中小学教师数增长率和医生数增长率没有显著的影响。而市委书记籍贯为外省时，土地财政对各项公共品的供给水平均不存在显著影响。

当市委书记籍贯为本省时，土地财政对城市道路面积增长率和铺装道路面积增长率均具有显著的正向作用，同时土地财政与上述二者之间还存在显著的倒 U 型关系。

表五：基于市委书记学历分组的模型回归结果

	被解释变量均采用增长率							
	本科及以上学历				研究生学历			
	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数
Log(LF)	0.047 (0.27)	0.037 (0.24)	-0.011 (-0.60)	-0.038 (-0.45)	0.588** (2.23)	0.511** (2.07)	-0.014 (-1.25)	-0.027 (-0.36)
Log(LF) ²	-0.002 (-0.27)	-0.001 (-0.19)	0.000 (0.08)	-0.001 (-0.25)	-0.017 (-1.50)	-0.014 (-1.32)	0.000 (0.80)	0.001 (0.16)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R ²	0.012	0.134	0.029	0.041	0.015	0.105	0.018	0.007
F 值	0.789	9.749	1.948	2.735	3.468	25.740	4.080	1.633
样本数	679	679	693	693	2051	2051	2089	2086

注：括号内是 t 值；*、**、*** 分别表示通过了 10%、5% 和 1% 的稳健性检验。

表六：基于市委书记籍贯分组的模型回归结果

	被解释变量均采用增长率							
	市委书记籍贯为本省				市委书记籍贯为外省			
	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数	道路面积	铺装道路面积	教师数	医生数
Log(LF)	0.629** (2.48)	0.614** (2.56)	-0.017 (-1.49)	-0.050 (-1.09)	0.214 (0.92)	0.118 (0.63)	-0.025 (-1.47)	0.043 (0.24)
Log(LF) ²	-0.019* (-1.66)	-0.018* (-1.71)	0.000 (0.99)	0.001 (0.66)	-0.009 (-0.86)	-0.004 (-0.56)	0.001 (0.94)	-0.004 (-0.59)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R ²	0.018	0.034	0.018	0.012	0.044	0.554	0.028	0.016
F 值	3.671	6.960	3.679	2.542	3.958	107.410	2.590	1.501
样本数	1853	1853	1879	1876	888	888	914	914

注：括号内是 t 值；*、**、*** 分别表示通过了 10%、5% 和 1% 的稳健性检验。

五、结论与建议

本研究利用 2004-2013 年地级市层面的数据, 实证检验了土地财政对地方公共品供给的影响, 并在此基础上进一步研究了不同官员特征导致的晋升激励差异如何影响土地财政在公共品供给中的角色。通过研究得出以下结论: 土地财政对地方经济性公共品供给具有显著的促进作用, 而对非经济性公共品则具有显著的抑制作用或没有影响。同时, 土地财政与经济性公共品供给之间存在倒 U 型关系, 也即随着土地财政收入的增加, 城市公共品供给呈现先上升后下降的趋势。在此基础上, 本研究根据市委书记年龄、任期、学历和籍贯四方面信息对样本进行分类, 分别检验了不同组别下土地财政对公共品供给的作用。实证结果表明, 57 岁以下、任职前两年期间、研究生学历、本省籍贯的市委书记所在的城市有激励利用土地财政进行城市基础设施建设。上述结果意味着地方官员的晋升预期对经济性和非经济性公共品供给产生了差异化影响, 官员晋升激励越高的地区, 其利用土地财政进行经济性公共品供给的行为更加积极。

上述研究结果具有重要的政策含义。优化公共品供给结构是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的重要抓手。作为公共品供给的主要承担者, 地方政府在发展过程中起到关键作用。激励是影响行为导向的根本因素, “做对激励”是优化公共品供给结构的关键。在 GDP 导向的晋升激励下, 地方官员倾向于将资源和个人努力更多配置在经济性领域, 而弱化了对民生领域的投入。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段, 政府需弱化对经济增速的考核, 加大民生类指标的权重。在激励做对的前提下, 进一步引导土地财政支出向教育、医疗等民生类公共品倾斜, 促进人民生活品质的提升。 PLC

宅基地流转意愿的分异: 从人到地

张书海 侯嘉慧

探索宅基地流转意愿的影响因素, 有助于建立合理的宅基地退出机制, 为宅基地使用制度改革提供依据, 从而解决当前宅基地利用中的“闲置浪费”和“非正规交易”并存的问题。本研究从宅基地保障性和资产性的双重属性出发构建理论框架, 认为宅基地在其资产价值上升的过程中呈现出阶段性特征, 相应地, 宅基地流转意愿在两个阶段也表现为从人的属性到地的属性的分异。文章从宅基地以外居住需求保障的程度、宅基地潜在交易价值、农户家庭资产规模、农户对宅基地价值的预期以及农户对宅基地政策的了解程度等维度构建了农户宅基地流转意愿的影响因素体系。通过对北京市 38 个乡镇范围内的总计 190 个行政村的抽样问卷调查, 获取有效农户样本 865 份, 并使用 Logit 模型对宅基地流转意愿的影响因素进行了实证分析。研究表明: 教育、家庭资产情况等一般意义上的农户分化要素对流转意愿的影响趋于减弱, 而宅基地价值、利用状况、可替代性等围绕宅基地价值和利用的要素影响趋于强化, 宅基地流转意愿分异的影响体现出从“人”到“地”的演进特征; 此外, 在政策影响方面, 农户展示出“遵守规则”的决策者特征, 农户对政策认知程度越高, 其流转意愿越符合政策内容。

张书海, 中国人民大学公共管理学院

侯嘉慧, 中国人民大学公共管理学院

本文改编自北大 - 林肯中心工作论文, 编号“W250- 宅基地流转意愿的分异: 从人到地”。

详情参看: www.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx