

地方政府土地供应行为及其对经济增长的影响

摘要

本文试图回答两个问题：在中国建设指标总量约束的制度框架下，地方政府如何进行土地供应的时序和结构配置的策略选择，以实现自身效用的最大化？地方政府的建设用地供应对地区的经济增长产生了怎样的影响？

针对上述两个问题，本文开展了三个子研究：

（一）地方政府土地供应的时序配置策略研究

在中国土地利用规划体制下，建设用地指标是由上级层层分解下达的，因此地方政府在一定时期内的建设用地指标量是给定的。但是在这个给定的框架下，各个地方政府间仍然进行了不同的土地供应策略选择：有的地方政府选择平均分配每年的建设用地供应量；有的则前期后期的供应量有所不同；有些地方政府的建设用地出让面积远远超过了上级规定的指标限度，一些地方政府出让的建设用地少于指标允许的上限。那么，如何解释地方政府间对建设用地跨时供应决策上的差异呢？这是本部分希望考察的问题。

本部分的主要观点是，地方政府的建设用地跨时供应决策一方面受到预算内财政收入情况的影响，另一方面受到地方政府间竞争压力的影响。如果地方政府面临巨大的财政压力，那么就会诉诸于大量供应建设用地，获得土地出让收益来弥补财政上的缺口，这可能会带来“寅吃卯粮”的不可持续发展问题。另外，地方政府间存在着竞争的博弈性行为，如果周围的其他地方政府大量出让土地，本地地方政府也会模仿他们的行为，否则就会在竞争中被淘汰；如果地方政府官员临近升迁的年龄上限，也会增加其在近期大量出让土地的激励，从而把握住升迁的最后机会。

本研究通过构建地方政府土地供应跨期选择模型，假定地方政府最追任期内财政收入的最大化，并受到建设用地指标约束、地方政府间晋升标尺竞争等制度的约束的情况下，推导出地方政府如何进行土地供应时序配置的一系列理论命题，并利用 2000-2009 年全国 30 个省级行政单位（除台湾和西藏）的面板数据进行实证检验，最终得到以下结论：1）建设用地总量指标对地方政府的土地供应行为有显著的约束力，在考虑指标约束后，地方政府前后两期的土地供应存在负向而非以往研究中所得到的正向的路径依赖关系。2）地方政府在不同年份间进行用地指标配置时，官员的晋升激励和与周围其他地方政府的标尺竞争是重点考虑的因素。3）地方政府的预算内财政收入和对预算内收入的保留份额对土地供

应时序配置策略也有一定的影响。

（二）地方政府土地供应结构配置策略研究

本部分进一步探讨地方政府在给定某一时期土地供应总量后，如何决定土地供应结构。已有文献已经发现，在现行的土地制度下，地方政府不约而同的采用低工业地价招商引资，高经营性地价补充财政收入的土地供应策略，推动城市的经济发展（周飞舟，2007；戴双兴，2009）。但是如果我们更加细致的考察地方政府的土地供应结构，我们会发现不同地方政府出让工业用地和住宅用地的比例是存在很大差异的。已有文献并不能解释，为何有的地方出让了更高比例的工业用地，而有的地方出让了更高比例的住宅用地？这是本部分希望能够做出解答的问题。

本部分的主要观点是，地方政府选择出让工业用地和住宅用地的比例取决于地区的工业实力与住宅市场的需求弹性，并会受到地方政府间竞争的影响。如果地区单位面积工业用地所能产生税收越高（工业实力较强），则地方政府出让工业用地的比例就会越大，以便从工业发展中获取更高的税收。住宅市场的需求弹性越大，地方政府出让住宅用地的比例就会越小，从而保持较高的出让地价，最大化住宅用地的出让金收益。此外，由于地方政府间存在着对资本和劳动力的竞争，而资本的进入与工业用地价格有关，劳动力的进入与住宅用地价格有关，因此地方政府会倾向于采取和周围其他地方政府相类似的土地供应结构策略，以避免在竞争中大幅失去资本或劳动力。

本文通过构建地方政府最优化选择模型，假定地方政府最追任期内财政收入的最大化，并受到建设用地指标约束、地方政府间晋升标尺竞争等制度的约束的情况下，推导出地方政府如何进行土地供应结构配置的一系列理论命题，并利用2003-2009年全国30个省级行政单位（除台湾和西藏）的面板数据进行实证检验，最终得到以下结论：1）地方政府选择多供应工业用地还是住宅用地与其在这两方面的比较优势有关。2）在地方政府官员任期的前期，会更多的供应工业用地，而后期则更多供应住宅用地。

（三）内生增长理论框架下的土地要素与经济增长

地方政府建设用地供应行为对地方的经济增长产生了怎样的影响呢？这是本部分希望考察的问题。自哈罗德—多马模型之后，土地要素由于在西方经济增长中的重要性不断下降，已经不再作为一个变量进入到经济增长模型之中（Schultz, 1951）。但在中国城市化进程快速进行的今天，土地对中国经济增长有着非常重要的影响（Ngai, 2004），因此只有在经济增长模型中加入土地要素才能更好的解释中国的经济增长。一些学者已经就此做出了努力（汪晖，蔡枚杰，2006；毛振强，左玉强，2007；丰雷等，2009；叶剑平等，2011）。但是已有

研究的理论构建缺乏，除了丰雷等（2009）以及汪晖，蔡枚杰（2006）基于索洛和 MRW 理论的简单扩展之外，没有其他的理论研究，而上述两个理论研究的理论模型仍停留在新古典经济增长模型的理论层次上：经济增长的动力来源于模型之外；不能解决土地要素对经济持续增长的作用问题。此外，已有研究没能提供一个解释土地要素对经济增长具体影响机制的框架。经验研究的结果已经表明，土地要素对地区经济增长的影响存在时空差异（张占录，李永梁，2007；丰雷等，2009）；土地要素不仅直接影响经济增长，还通过影响其他要素的变化间接的影响经济增长（龙奋杰，郭明，2009；尹峰，李慧中，2008）。但这些影响机制目前还缺乏理论构建，经验研究也以片段化的形式进行，亟待一个整合性的理论模型与经验证据的出现。

人力资本被视为目前推动西方长期经济增长最重要的要素，含有人力资本的经济增长模型也备受推崇。但中国等一些正处在快速城市化进程中的发展中国家的经验显示，土地供应与人力资本集聚间有着非常密切的联系，这对西方忽视土地要素作用的经济增长模型的普适性提出了强烈挑战。本文在卢卡斯以人力资本为核心的经济增长模型基础上，提出了一套以土地要素供应带动经济增长的内生增长理论模型，这是对内生增长理论的一个重要贡献。在本文的模型中，土地要素对于经济增长的作用，除了通过供应量的增加带动产出增长的直接效应外，还可以产生带动资本、劳动力和人力资本集聚的间接效应，而人力资本集聚不仅会影响短期的经济增长，也能支撑长期的经济增长。因此土地要素供应不仅会通过直接效应对经济体的短期经济增长产生推动作用，也会通过间接效应对短期和长期的经济增长同时产生重要的影响。

本部分试图在内生增长理论的理论层次上构建土地要素与经济增长关系的模型，解决土地要素对经济持续增长的作用问题；并试图整合性的探究不同类型的土地供应（工业用地、住宅用地）对地区经济增长的具体影响机制。本部分的主要观点认为：1）在短期内，土地可以通过供给的不断增加直接推动经济的增长，但在长期内，由于土地供给不能持续增加，但其仍可以通过提高地区的人力资本积累率而促进地区经济的长期持续增长。2）土地要素对经济增长的贡献大小取决于要素的相对丰裕程度。3）不同类型的土地供应会对其他要素产生吸引或排斥作用，因此土地供应结构会通过影响其他要素间接的影响到地区经济增长，工业用地和住宅用地何者对经济增长有更大贡献取决于当地的要素禀赋。

本部分在 Lucas(1988)以人力资本积累为核心的内生经济增长模型基础上增加土地要素，推导出土地要素在短期与长期对经济增长分别会产生怎样的直接与间接影响；并采用全国 30 个省级行政单位（除台湾和西藏）2000-2008 年的含有空间误差效应的面板数据模型进行经验研究。本研究最终得到以下结论：1）土地供应对中国的城市经济增长既有相对独立于其他要素的直接作用，又有通过吸引其他要素集聚而发挥的间接作用；其中直接作用对城市经济增长的贡献达到

了 10%，间接作用的效果更加强劲，对城市经济增长的贡献率超过了 50%。2) 除了土地供应量外，土地供应结构也对间接作用的大小和路径有重要的影响。3) 目前土地对中国经济增长的间接作用主要体现于依靠土地供应对资本的吸引而拉动经济增长，但土地供应通过影响房价进而影响人力资本集聚和经济增长的作用路径也同样客观存在，虽然由于发展阶段的缘故目前没有在经济增长中发挥巨大的效力，但可能会对长期经济增长产生决定性的影响。