

保增长压力、刺激计划与工业用地出让^{*}

杨继东 杨其静

内容提要: 在中国特殊的分权体制下, 中央的宏观经济政策必须依赖于那些掌握大量经济和行政资源的地方政府配合。为了探究中国宏观经济政策的传导机制, 本文基于2007—2011年中国城市工业用地出让数据, 利用双重差分方法考察了“四万亿”刺激计划对工业用地出让的影响。研究结果发现: (1) 保增长压力会促使城市政府更积极地利用刺激计划而更多地出让工业用地, 但财政压力却会制约城市政府对刺激计划的利用能力; (2) 当且仅当中央实施宽松的宏观政策, 那些保增长压力更大的城市政府才能够比其他城市政府出让更多的工业用地; (3) 若市委书记的在任时间越长, 尤其是超过3年, 则会促使这些保增长压力大的城市政府在刺激计划下出让更多的工业用地。这些实证结果暗示, 基于经济增长业绩的晋升竞争压力是地方政府招商引资、发展地方经济的重要动力来源; 而这又对中国宏观经济政策效果和经济波动产生了复杂的相互影响。

关键词: 刺激计划 经济压力 工业用地出让

一、引言

随着时间的推移, 学术界开始评估中国于2008年开始实施“四万亿”刺激计划的效果和作用机制, 因为这有利于加深对宏观经济运行和宏观经济调控的理解, 从而有助于改进宏观经济政策制定。

由于在中国特殊的政治集权和经济分权制度下, 市县级地方政府才是地方社会经济事务的主要操盘手, 是宏观政策发挥作用的一个十分重要的中间环节, 因此我们认为考察地方政府对刺激计划(宏观政策)的反应机制更有重要意义。与此同时, 大量研究已发现: (1) 地方政府领导之间可能存在着某种经济增长业绩的晋升竞赛; (2) 对于任期有限的地方领导来说, 固定资产投资是拉动地方经济增长的最有效工具; (3) 1994年税制改革极大地限制了地方政府在税收方面的自由裁量权, 而土地制度改革使得国有建设土地成为了地方政府手中最有利的撬动固定资产投资的工具; (4) 每一笔成功的工业土地出让通常意味着当地赢得了一笔新的固定资产投资。鉴于此, 本文聚焦于这样一个问题: 面对同样的刺激计划, 保增长压力不同的地方政府的工业用地出让行为是否存在显著差异? 进而, 这些差异又受哪些因素影响?

基于2007—2011年城市工业用地出让数据, 本文利用双重差分方法考察了不同城市对刺激计划的反应。我们的研究发现: 第一, 虽然所有的地方政府在任何时候都有动机增加工业用地出让, 但那些保增长压力较大的城市更有动力去充分利用宏观刺激政策而出让更多工业用地; 第二, 若城市市委书记上任时间较短, 地方政府也并不会因国家的刺激计划而显著地增加工业用地出让, 哪怕其面临的保增长压力比较大; 第三, 城市政府的财政压力反而会显著地抑制工业用地出让规模。这些结果说

^{*} 杨继东、杨其静(作者按音序排), 中国人民大学经济学院企业与组织研究中心, 邮政编码: 100872, 电子信箱: yangjiedong2001@163.com, qijing_yang@163.com。中国人民大学契约与组织理论研讨班、中央财经大学经济学院学术论坛、第二届中国组织经济学研讨会和第十四届中国青年经济学者论坛的参会者为本文提供了大量建设性意见, 在此表示诚挚谢意。本文得到中国人民大学科学研究基金项目“新常态下中央与地方关系重构”资助(项目编号: 15XNB008)。感谢两位审稿人的宝贵意见, 文责自负。

明,面对同样的中央宏观刺激计划,地方政府实际上会有不同的反应。地方政府对宏观政策反应的差异化是中国特殊的政治—经济互动的结果。刺激计划下地方政府工业用地出让行为差异很可能是源于地方领导所面临的基于经济增长业绩的晋升压力而不是源于对地方领导对土地财政的追求。

本文的贡献主要有三点:(1)通过评估刺激计划对工业用地出让的影响,揭示了中国宏观经济政策的传导路径和宏观经济运行的微观政治经济学因素;(2)我们在全部土地出让数据中分离出城市工业用地出让数据,更为准确地研究了中国地方政府工业用地出让行为;(3)通过地方政府工业用地出让行为分析,为基于经济增长业绩的晋升竞争假说(但未必是锦标赛假说)提供了一个比较直接的证据。

二、文献综述

(一) 对经济刺激计划效果的评估

近年来,一些美国学者开始考察《美国复苏和再投资法案》实施效果及其传导机制。比如,Wilson(2012)从总体上考察了该法案对就业的影响。他发现美国刺激计划效应在各州存在显著差异,高速公路里程越多,年轻人越多的州获得的财政支持越多,刺激计划的就业效应也越大。与之不同,Chodorow-Reich et al.(2012)发现,虽然增加医疗财政救济金确实能够增加就业,但就业增加主要来自于政府、卫生和教育系统之外。Mian & Sufi(2012)估计了美国2009年“旧车换现金计划”对汽车消费的影响,发现那些旧车保有量越高的城市对该计划在短期内反应更强烈,但这些城市汽车消费在该计划到期之后又迅速减少,从而使得该计划在总体上对消费的促进作用并不明显。

与此同时,中国学者也对中国刺激计划政策的传导机制和影响进行了研究。比如,马文杰和张世锋(2011)以托宾Q值作为被解释变量,以财政政策和货币政策与企业股权结构变量的交叉项作为主要解释变量来考察两种宏观经济刺激政策的作用机理。他们发现,国有大企业在大规模财政刺激计划中获益较大,而民营中小企业几乎未能获益;但宽松货币政策对于民营中小企业价值的提升显著大于国有大企业。另外,陆正飞和韩非池(2013)以2007—2010年中国A股上市公司为对象,发现虽然那些受刺激计划支持的企业所持现金水平对于其营业收入增长的促进作用显著大于那些未受刺激计划支持的企业,但前者所持现金的市场价值相对于后者却并无显著差异。这意味着,刺激计划主要是通过影响企业的投资机会来影响公司价值,但这种短期刺激政策并没有显著影响到投资者的长期预期,从而未能显著影响企业现金持有的价值效应。

无疑,上述两份研究揭示了宏观经济政策与异质性企业相互作用的重要规律。不过,鲜有文献来考察地方政府在中国宏观经济政策传导机制中的独特作用。我们知道,在中国特殊的中央—地方分权体制中,地方政府不仅是地方社会事务的管理者,而且还掌握着大量资源,以至于中央政府的各种决定和宏观经济政策要么直接由地方政府来实施,要么严重依赖地方政府的配合。因此,考察地方政府在宏观经济政策中的行为方式,能够更全面和深刻地理解中国宏观经济政策在政府层面的传导机制。

1994年分税制改革大大压缩了地方政府在税收政策方面的话语权,而《土地管理法》(1986)和《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(1990)等一系列法律又赋予县市级政府享有国有土地一级开发的垄断权。由此,国有建设土地的征用和出让成为了地方政府干预地方经济发展的最主要手段。同时,大家还普遍认识到,尽管任何一宗国有建设用地的出让都会为地方政府迅速带来一定数量的土地收益和固定资产投资,但地方政府出让商服住宅用地和工业用地的动机和影响因素存在重大差别。对于商服住宅用地,由于在其之上的投资项目主要服务于本地市场而难以被其他地区相似项目所替代,因此地方政府在当地的商服住宅用地出让市场上享有某种卖方垄断地位。这意味着,地方政府商服住宅用地的出让规模主要取决于当地的禀赋条件、宏观经济状态和官

员的土地财政和腐败动机,而未必主要源于地方领导发展地方经济的欲望和努力。与之不同,由于工业项目通常面向跨区域市场且潜在设厂地点并不唯一,因此单个地方政府不仅在招商引资市场上通常只是一个竞争性需求者,而且在工业用地出让市场上通常也只是一个竞争性供应者。由此可推测,工业用地成功出让的规模在很大程度上依赖于地方政府招商引资的努力,尽管这种努力的效果会受制于辖区禀赋条件、宏观经济状态和政策。同时,考虑到辖区禀赋条件相对稳定且因地而异,而宏观政策对所有地方政府都是一个统一的外部冲击,因此本文聚焦于这样一个问题,即面对同样的刺激计划,各城市政府的工业用地出让结果(宗数和面积)是否有显著差异以及这些差异受哪些因素影响?鉴于此,下面还有必要再简单介绍有关中国地方政府工业用地出让行为方面的研究成果。

(二) 关于工业用地出让行为的文献

关于地方政府出让工业用地的动机,一种观点是土地财政假说,认为地方政府工业用地出让的动机主要目的是通过招商引资来培植新税源(陶然等,2009;赵文哲和杨继东,2015)。^①不过,该假说至今只有非常有限的间接证据。比如,陶然等(2007)发现地方政府协议土地出让对当期和滞后1—2年的地方财政收入都有显著的正影响。相对有力的证据来自于李学文和卢新海(2012)。该文利用1996—2007年间A省县市级数据而发现:当年协议出让土地(被视为工业用地)的价格并不显著地受到2—3年前的协议出让土地价格和招拍挂出让土地(被视为商住住宅用地)价格的影响,但当年招拍挂出让土地的价格却显著地受到之前2—3年协议出让土地的价格和招拍挂出让土地的价格的正影响。他们由此认为,工业用地的出让是为了增加未来的商住用地出让价格,即最终服务于土地财政。

当前,关于工业用地出让的更主流观点是土地引资假说,即地方政府以工业用地廉价出让来参与招商引资竞争,推动辖区经济增长,以便在晋升竞争中取得优势。同样遗憾的是,至今也只有少量的间接证据来支持该假说。比如,张莉等(2011)发现,各省的土地出让面积仅与作为晋升竞争代理变量的劳均固定资产投资具有显著正相关关系,而与土地出让价格无稳定的相关关系。最近,余靖雯等(2015)发现在省级党代会召开的后一年地级市政府的土地出让面积会显著地增大。与此同时,一些实证研究已开始使用城市层面的工业用地出让数据并发现在省内经济规模相近的地级市之间存在着工业用地出让规模和出让方式(比如,协议出让占比)的相互模仿行为(杨其静和彭艳琼,2015);^②而且,工业用地的出让显著地增加了当地的固定资产投资,只不过协议出让比例越高,对固定资产投资的负面影响越大(杨其静等,2014)。总之,这些研究都没有直接揭示工业用地出让与地方政府追求经济增长和晋升竞争之间的关系,更没有揭示与宏观经济政策执行之间的关系。

(三) 本文假说的提出

受金融危机影响,2008年中国经济增速显著下滑。中央政府在2008年11月提出大规模刺激计划,希望通过刺激投资来稳定国内经济增长。随后中央各部委和地方政府迅速行动起来,推出各种具体的刺激措施。比如,国土资源部迅速行动,在2008年底和2009年初发出了一系列紧急通知,^③

① 当然,土地财政假说主要针对的是地方政府商住住宅用地的出让行为。相关文献很多,实证研究的基本思路是检验某种测度财政分权的指标(比如,各省预算内人均本级财政支出/中央预算内人均本级财政支出)是否与地方政府的土地出让金或者土地财政收入(土地出让金+与土地相关的税收)之间存在显著的正相关关系。当然,由于《中国国土资源年鉴》仅提供了包含各种用途土地的土地出让金及其相关税收,因此这些实证研究并没能能为土地财政假说提供严谨的证据。

② 罗必良和李尚蒲(2010)得到了类似结论,但他们使用的省级面板数据没有具体区分土地使用用途。

③ 比如《关于为扩大内需促进经济平稳较快发展做好服务和监管工作的通知》(2008.11.28)、《关于做好2009年报国务院批准城市建设用地申报工作的通知》(2008.12.05)、《关于切实做好扩大内需促进经济平稳较快发展的用地保障和管理的通知》(2008.12.22)、《关于深入推动保增长保红线行动、做好土地保障与监管工作的紧急通知》(2009.05.09)、《国土资源部关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》(2009.05.11)和《关于在保增长保红线行动中加快处理批而未用土地等工作的通知》(2009.06.12)。

反复强调国土资源部必须“积极主动为扩大内需项目提供用地保障”,因而有必要“简化审批手续,优化审批程序”、放松对工业用地指标和最低出让价格标准的管制。这些措施无疑极大地刺激了全社会的投资激情,以至于 2009 年中国整体的工业用地出让宗数和面积非常显著地反弹并超过了 2007 年水平。

对于这一宏观现象,我们关心的问题是:面对刺激计划,不同城市的工业用地出让情况会有所不同吗?答案自然是否定的,因为城市的经济规模、发展水平、工业化程度、财政状况等禀赋条件不同。因此,真正有意义的问题应该是:面对刺激计划,具有相似禀赋条件的城市会出现相似的工业用地出让结果吗?为了回答这个问题我们构建了如下一个简单模型。

设想期初全国享受着一个健康的经济增长率;在某个省级行政辖区内有两个经济规模相似的地级城市 i 和 j ,也享受着与全国一样的经济增长率。为简化分析,不妨将这个健康的经济增长率标准化为 0。在时期 t ,整个宏观经济受到一个较大的外部负面冲击,整体经济增长率下降为 $-\theta$,其中 $\theta > 0$ 。不过,城市 i 和 j 还是存在一些异质性因素(比如区位、经济结构、区域性外生冲击)而使得经济下滑幅度分别为 $-\theta - \varepsilon$ 和 $-\theta + \varepsilon$ 。注意,在现实中 ε 的取值不会太大,比如 $\varepsilon \in [0, 0.1]$ 。实际上,在 2008 年金融危机冲击下,不同城市之间经济增速降低的程度具有明显的差异。为应对宏观经济下滑的不利局面,中央政府出台了意在刺激投资的宏观政策,其强度为 $\lambda\theta$,其中 $\lambda > 0$ 。若该宏观政策被各个地方政府充分利用而可促使各地经济增长 $\lambda\theta$,但该政策在各地的利用程度取决于以市委书记为代表的地方领导人的努力程度。^①不妨令两个城市市委书记的努力程度分别为 e_i 和 $e_j \in [0, 1]$,则各城市的领导人会预期自己的辖区将在事后获得的经济增长率分别为 $g_i = -\theta - \varepsilon + \lambda\theta e_i$ 和 $g_j = -\theta + \varepsilon + \lambda\theta e_j$ 。

我们知道,虽然一种流行的观点认为中国的地方领导人之间存在基于经济增长业绩的晋升标尺赛,^②但更精细的实证研究发现较高的相对经济增长率主要是对于地方官员的留任具有显著的正效应但对晋升却未必有显著的正效应(Bo, 1996),甚至较高的经济增长率很可能仅仅有助于相关官员获得晋升竞争的参赛资格而已(杨其静、郑楠, 2013)。这意味着,一个城市相对于另一个城市的增长率越高,虽然其领导人预期的正效用越大,但其边际正效用会递减;反之,若一个城市相对于另一个城市的增长率越低,则其领导人预期的负效用越大,且其边际负效用的绝对值甚至会递增。基于此,我们令两个城市领导人的预期效用分别为 $u_i = a \ln [1 + (g_i - g_j)]$ 和 $u_j = a \ln [1 + (g_j - g_i)]$,其中 $a (> 0)$ 为参数。在给定晋升竞赛制度和奖惩规模的条件下, a 的大小主要取决于地方领导人的个人禀赋特征。具体而言,具有如下个人特征的市委书记, a 较小:^③第一,任职时间小于 3 年,因为市委书记的晋升发生在任职之后的第 4—5 年,而且主要考察的是晋升前一年的经济增长业绩;第二,源自省和中央机关,因为这种身份就使得他们在晋升竞争中享有某种不依赖于经济增长业绩的优势地位。^④

与此同时,我们也不难理解城市领导利用该宏观政策的努力必然承担私人成本。具体而言,若一个城市希望在政策有效期内更充分地利用政策,则其城市领导人必须更加卖力地参加招商引资

① 在中央,每年级别最高的经济工作会议是由总书记主持的中央经济工作会议,其会议精神就第二年宏观经济政策的风向标。在地方政府,重大的政策是在书记办公会上形成决策,然后再以政府名义发布执行。

② 不少学者指出这不仅不符合中国政治经济制度的基本特征而且也没有坚实可靠的经验证据(Opper & Brehm, 2007; 陶然等, 2010; Shih et al., 2012)。另外,杨其静和郑楠(2013)还发现凡是实证结果显示晋升机会与经济增长率显著正相关的文献都有一个共同特征,即在解释变量中没有引入反映辖区经济规模的变量;反之,一旦引入该变量,无一例外地发现这种显著关系不存在。

③ 很多实证研究都发现,超过一定年龄(比如 57 岁)的官员基本上失去了晋升机会,即 a 变得很小。遗憾的是,由于在市委书记的样本中,相关样本量太少,故没有专门加以考察。

④ 针对省级领导为样本的相关实证发现来自中央的省领导具有更大的机会。同时,针对市委书记(杨其静和郑楠, 2013),市长(Landry, 2003)或者县长(Guo, 2007)的实证研究也发现来自上级机关的地方领导具有更大的晋升机会。

活动,更加大胆地征用土地和供给土地并需面对更多的社会不稳定。这意味着,城市领导人利用宏观政策的努力越大,其承担的私人成本越大,且边际成本还会递增。由此,令两个城市领导所承担的私人成本分别为 $b\ln(1 - e_i)$ 和 $b\ln(1 - e_j)$, 其中 $b(>0)$ 为参数。通常而言,一个城市政府的财政紧张 b 的取值就比较大,因为:第一,政府不仅难以大规模征地,而且难以给予被征地对象比较慷慨的补偿,因此征地就比较困难;第二,政府难以向投资者提供各种优惠措施,从而在招商引资竞争中处于不利地位。

综合上述假设,城市领导人都追求净效用函数最大化,即:

$$\begin{cases} \max U_i(e_i) = a\ln[1 - 2\varepsilon + \lambda\theta(e_i - e_j)] + b\ln(1 - e_i) \\ \max U_j(e_j) = a\ln[1 + 2\varepsilon + \lambda\theta(e_j - e_i)] + b\ln(1 - e_j) \end{cases}$$

假设这两个城市的领导人都对上述情况具有充分的了解并会在中央政府出台宏观刺激政策之后同时采取行动。因此,两个城市领导的纳什均衡的策略性行为应使如下两个一阶条件同时得到满足,即:

$$\begin{cases} \lambda\theta a(1 - 2\varepsilon + \lambda\theta e_i - \lambda\theta e_j)^{-1} = b(1 - e_i)^{-1} \\ \lambda\theta a(1 + 2\varepsilon + \lambda\theta e_j - \lambda\theta e_i)^{-1} = b(1 - e_j)^{-1} \end{cases}$$

易得: $e_i^* = 1 - (\lambda\theta)^{-1} [a^{-1} - 2\varepsilon(a + 2b)^{-1}]b$, $e_j^* = 1 - (\lambda\theta)^{-1} [a^{-1} + 2\varepsilon(a + 2b)^{-1}]b$ 。

进而可至少得到这样三个结论:

$$(1) e_i^* - e_j^* > 0; (2) \frac{\partial e_i}{\partial a} > 0, \frac{\partial e_j}{\partial a} > 0; (3) \frac{\partial e_i}{\partial b} < 0, \frac{\partial e_j}{\partial b} < 0。$$

由于每一宗工业用地的出让都是城市政府努力的结果。因此,在给定中央宏观经济政策的条件下,城市政府工业用地出让的规模(总宗数和总面积)就能够在很大程度上反映出城市领导征地和招商引资方面的努力程度。结合相关文献对中国地方官员晋升机制的研究,在 2008 年全球金融危机和中国的四万亿刺激政策的现实背景下,上述简单模型至少暗含着三个可供检验的假说:

假说 1: 那些在 2008 年经济下滑幅度超过全国平均水平的城市政府会比其他城市政府更加积极地利用国家的宏观刺激政策,在招商引资活动中出让更多的工业用地。

假说 2: 若市委书记在任时间越长,尤其是超过 3 年,则这些城市政府在刺激计划下会出让更多的工业用地;若市委书记来自于省或中央机关,则这些城市在刺激计划下会出让较少的工业用地。

假说 3: 一个城市政府所面临的财政压力越大,则该城市就越是难以有效地利用国家的刺激计划从而使得出让的工业用地越少。

三、识别策略与数据来源

(一) 识别策略

我们认为,虽然所有地方政府在任何时候都有动机通过增加工业用地出让来拉动经济增长,但只有国家出台刺激性宏观政策时,这种冲动才更有机会实现;而且,那些保增长压力大的城市更有动力去充分利用宏观刺激计划,以至于在国家出台刺激计划之后那些保增长压力大的城市会更多地出让工业用地。因此,我们可以通过双重差分方法来识别这些效应。具体而言,我们使用 2008 年城市 GDP 增速与 2007 年城市 GDP 增速的差额,来识别城市的保增长压力。根据保增长压力程度的不同,我们划分了增长压力较大和增长压力较小两类城市。根据假说 1,稳定经济增长的压力更大的城市,可能更多地增加工业土地出让。为了验证上述假说,考虑如下估计方程:

$$Land_{it} = \alpha + \beta_1 growth_{it} + \beta_2 ciji_{it} + \beta_3 (growth_{it} \times ciji_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

这里 $land_{ct}$ 表示城市 c 在 t 年的工业用地出让宗数或者面积。^① $growth_c$ 表示城市 c 在金融危机冲击下所面临的经济保增长压力。我们设计了三个刻画城市保增长压力指标: $growth1$, 即若 2008 年该城市经济增速小于 2007 年, 则令虚拟变量为 1, 否则等于 0; $growth2$, 即若 2008 年经济增速减去 2007 年经济增速小于 -1.98,^② 则令虚拟变量为 1, 否则等于 0; $growth3$, 即 2008 年与 2007 年城市经济增速之差值, 且该差值越大城市保增长压力越小。 $ciji_t$ 表示是否发生经济刺激计划的虚拟变量, 即刺激计划实施前 $ciji$ 等于 0, 否则 $ciji$ 等于 1。我们把 2009 年看作刺激计划起作用的第 1 年。城市保增长压力与刺激计划虚拟变量的交互项 ($growth_c(ciji_t)$) 是我们最感兴趣的变量。为论述方便, 下文把上述三个经济增长压力指标与刺激计划的交互项依次表示为 $growth_ciji1$ 、 $growth_ciji2$ 和 $growth_ciji3$ 。事实上, 该交互项系数能够反映在刺激计划之后, 不同经济增长压力的城市工业用地出让行为的差异。如果该交互项的系数被证实确实显著为正,^③ 则意味着假说 1 成立, 即在面临相同的宏观刺激计划时, 那些保增长压力大的城市将更积极和充分地利用这些宏观政策来刺激本地经济。类似地, 我们也可以利用上述方程来检验假说 3。当然, 基于相关文献, 我们还需在方程 (1) 中进一步引入控制变量和城市固定效应, 从而尽可能控制其他因素对工业用地出让的影响, 减轻遗漏变量问题。换句话说, 以下才是本文主要用于实证分析的方程:

$$Land_{ct} = \alpha + \beta(growth_c \times ciji_t) + \sum \lambda controls_{ct} + \delta year_t + \gamma city_c + \varepsilon_{ct} \quad (2)$$

由于我们采用的是 2007—2011 年城市层面工业用地出让的面板数据, 因此方程 2 通过年份 $year_t$ 和城市 $city_c$ 虚拟变量来控制时间和城市固定效应。与方程 1 相比, 城市保增长压力变量本身被城市固定效应吸收了, 而刺激计划的虚拟变量被年份虚拟变量吸收了。因此, 在方程 2 中不再单独引入保增长压力 $growth_c$ 和经济刺激计划 $ciji_t$ 。另外, $controls_{ct}$ 表示其他一些可能影响城市工业用地供应的控制变量。借鉴已有文献, 控制变量主要包括城市的 GDP、人均 GDP、财政缺口的 GDP 占比,^④ 工业的 GDP 占比, 城市固定资产投资和在校学生数。为了减少内生性问题, 在回归分析中所有控制变量都滞后一期。进一步地, 为了检验假说 2, 我们构造了一个反映城市政治特征的变量 Pol_c , 该变量可表示城市市委书记的任期或来源。在方程 (2) 的基础上, 我们估计方程 (3):

$$Land_{ct} = \alpha + \beta_1(growth_c \times ciji_t) + \beta_2(growth_c \times Pol_c) + \beta_3(ciji_t \times Pol_c) + \beta_4(growth_c \times ciji_t \times Pol_c) + \sum \lambda controls_{ct} + \delta year_t + \gamma city_c + \varepsilon_{ct} \quad (3)$$

在方程 (3) 中, 我们感兴趣的系数是增长压力、刺激计划和政治特征交互项的系数 β_4 。该系数反映了刺激计划后城市增长压力对工业用地出让的影响是否随着城市政治特征的变化而变化。我们使用方程 (3) 来检验假说 2。

(二) 数据来源

现有的涉及中国地方政府土地出让问题的文献绝大多数都没有为其假说提供直接而清晰的实证证据, 其中的一个重要原因是《中国国土资源年鉴》在 2010 年之前未提供地方政府各种用途 (商服、工矿仓储、公用设施、公共建筑、住宅等) 的土地出让数据。这使得相关实证研究不得不大

① 由于地方政府往往以投资奖励等名义将工业用地的出让金返还给投资者, 因此土地出让合同规定的土地出让价格很可能并不是真实的土地出让价格。即便不考虑这一因素, 每个地块的价格受到区位、配套和优惠政策等很多因素的影响。鉴于此, 出让价格很可能不是刻画地方政府工业用地出让行为的恰当指标。

② 数值 -1.98 为样本城市 2008 年经济增长率相比 2007 年经济增长率下降的平均值。

③ 这里 $growth_ciji3$ 的系数应为负, 因为该变量数值越大, 城市的保增长压力越小。

④ 在文献中, 常用以财政缺口与财政收入之比来反映政府所面临的财政压力, 其中财政缺口 = 预算内财政支出 - 预算内财政收入。不过, 特定额度的财政缺口到底会对地方政府造成多大压力, 在相当程度上取决于地方政府弥补该缺口的能力。如果辖区的经济规模大, 地方政府只需稍微加大或者启动某些税费的征收就能够弥补该缺口, 那么, 地方政府所感知的财政压力就较小。因此, 我们认为 (预算内财政支出 - 预算内财政收入) / 辖区 GDP 能够更好地反映地方政府所面临的财政压力。

地假设工业用地主要以协议方式出让,而商服住宅用地主要以招拍挂方式出让,从而以“协议出让土地”作为地方政府出让工业用地的代理变量,而以“招拍挂出让土地”作为地方政府出让商服住宅用地的代理变量。尽管该假设在2007年之前可能还具有一定的合理性,但之后就失去了合理性。^①幸运的是,《招标投标挂牌出让国有土地使用权规范(试行)》(2006.8)明确规定市县级政府土地主管部门必须及时将各宗土地的出让结果公示在中国土地市场网(<http://www.landchina.com>,以下简称“市场网”)。因此,在2012年暑期我们从该网站上收集了全国(不含港澳台)范围内、出让时间在2007.01.01—2011.12.31期间的、被公示在市场网上的每一宗被出让的工业用地,总计15.15万宗。考虑到:(1)四个直辖市内部的行政权力划分比较特殊;^②(2)西藏、新疆、青海、海南四省数据缺失较多;(3)云南、贵州、宁夏的地级市数量较少且也存在某些数据缺失现象,故将这些地区的数据剔除。因此,本文实际使用的原始数据涉及20个省区的246个城市13.7万多宗工业用地出让。通过整理这些原始数据,我们获得了反映各城市工业用地出让宗数和面积的数据。土地出让数据的描述统计见表1。样本城市中,平均每年出让工业用地100宗,平均出让面积393公顷。

表1 主要变量描述统计

变量	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
出让宗数	1230	101.1	123.4	1	920
出让面积	1230	393.3	441.6	0.6	3153.2
增长压力	1230	-1.98	2.87	-14.5	6.21
书记在任时间	1230	2.78	1.75	0.5	10
书记来源	1230	0.39	0.49	0	1
GPD 增速	1230	14.04	2.92	0	32.9
lnGDP	1230	15.81	0.87	13.6	18.49
ln 人均 GDP	1230	9.92	0.73	0	12.07
工业占比	1230	0.58	0.21	0.12	1.62
财政缺口/GDP	1230	0.07	0.08	-0.05	0.97
ln 固定资产投资	1230	15.05	0.98	0	17.31
ln 中学生人数	1230	3.51	1.11	-0.65	6.42

数据来源:工业用地数据来自作者对中国土地市场网搜集整理,城市数据来自《中国城市统计年鉴》。

关于市委书记的原始数据来自于人民网、新华网公布的领导简历。统计分析显示,2007—2011年市委书记在任时间看,平均在任时间为2.78年,最小的任职时间为半年,最大的任职时间为10年。^③从市委书记的来源看,来自上级部分的市委书记占比为39%,下级提拔的市委书记相对占比较高。反映辖区经济增长和禀赋状况的数据均来自于《中国城市统计年鉴》。统计显示:(1)2008年城市经济增速平均相比2007年下降了约2个百分点;(2)在2007—2011年期间,在全国范围内,城市工业产值的GDP占比平均为58%,财政缺口的GDP占比平均为0.07%。

① 《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(2006.8.31)明确要求自2007.1.1起“工业用地必须采用招标投标挂牌方式出让”。这使得全国工业用地出让的协议宗数占比和面积占比迅速在2007年降到了61.1%和58.7%,而2008年更是降到了23.7%和19.2%。

② 比如,普通地级市的国土资源管理部门的名称是“XXX市国土资源局”,直接受该市政府的领导,比较充分地享有对本辖区国有土地出让的自主权;与之不同,虽然直辖市下的区县也属于厅级行政单位,但是其国土资源管理部门的名称是“XXX市国土资源局XX(区)分局”,更多地是直辖市国土资源管理局的派出机构——在国有土地出让方面的权力非常有限,严重从属于直辖市政府而不是区县政府。

③ 若市委书记在1—6月上任,则此后年份的任职期依次标识为 $t=1, 2, \dots$;若在7—12月上任,则此后年份的任职期依次为 $t=0.5, 1.5, \dots$ 。

四、主要结果

(一) 刺激计划与工业用地出让

根据《土地利用年度计划管理办法》(1999), 市县级政府在年末制定下一年的土地用地计划并在被上级核定后才得以执行。同时, 招商引资活动需要时间才能见效, 并且其效果还有一定的惯性。这意味着, 当中央推出刺激计划后, 地方政府扩大招商引资活动而扩张的工业用地出让活动不仅发生在 2009 年和 2010 年, 甚至可能延伸到 2011 年。因此, 我们首先以 2007—2011 年的城市工业用地出让情况为被解释变量, 考虑城市保增长压力对工业用地出让的影响。表 2 报告了方程 (2) 中控制年份和城市固定效应的回归结果。前三列被解释变量是城市工业用地出让宗数, 后三列被解释变量为工业用地出让面积。我们分别使用离散变量和连续变量反映城市在面临的经济增长压力。结果表明: 第一, 若以 2008 年经济增速是否低于 2007 年经济增速的虚拟变量, 或者 2008 年经济增长速度降幅是否大于全国城市平均降幅, 来识别一个城市保经济增长压力是大还是小, 则交互项 $growth_ciji1$ (见第 1、4 列) 或者 $growth_ciji2$ (第 2、5 列) 的回归系数显著为正。这意味着, 在刺激计划后的 2009—2011 年期间, 相对于保增长压力小的城市, 那些保增长压力大的城市年均工业用地出让的宗数更多、出让面积更大。第二, 若以 2008 年经济增速相对于 2007 年绝对的下降幅度作为保增长压力的测度 (第 3、6 列), 则交互项 $growth_ciji3$ 的对土地出让宗数的影响显著为负, 即保增长压力越小, 工业用地出让宗数越少。虽然出让面积的回归系数为负且显著性较低,^①但是总体来说, 表 2 结果反映了城市保增长压力越大, 工业用地出让越多。

表 2 刺激计划与工业用地出让: 基本结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	宗数	宗数	宗数	面积	面积	面积
$growth_ciji1$	30.74 *** (11.53)			88.85 ** (40.64)		
$growth_ciji2$		44.64 *** (17.04)			85.77 * (52.09)	
$growth_ciji3$			-3.66 * (2.12)			-5.01 (6.57)
截距项	70.83 *** (5.20)	70.83 *** (5.18)	70.83 *** (5.21)	263.7 *** (18.03)	263.7 *** (17.97)	263.7 *** (18.04)
年份	是	是	是	是	是	是
城市	是	是	是	是	是	是
样本数	1230	1230	1230	1230	1230	1230
R ²	0.720	0.725	0.719	0.709	0.710	0.708

注: 数据来源为手工搜集 2007—2011 地级市工业用地出让数据, 匹配城市其他政治和经济特征形成面板数据。这里报告方程 (2) 回归结果, 但没有加入控制变量。被解释变量是 2007—2011 年城市工业用地出让宗数与面积; 感兴趣的解释变量是经济压力和刺激计划的交互项; $growth_ciji1$ 、 $growth_ciji2$ 和 $growth_ciji3$ 分别对应使用不同衡量经济压力指标形成的交互项; 括号内报告了 cluster 城市的标准误差; **、*、* 分别表示 1%、5%、10% 的水平上显著; 以下各表同。

值得注意的是, 虽然上述回归控制了时间和城市固定效应, 但结论未必可靠, 因为在刺激计划下, 城市工业用地出让行为差异还可能源于其特殊的经济禀赋条件而不是保增长压力。鉴于此, 我

^① 导致该现象的一个可能原因是, 那些经济增速降幅过大的城市, 其禀赋条件可能也很差, 以至于无力有效地利用中央的宏观刺激计划。

们必须在上述回归分析中加入反映各城市经济禀赋条件的控制变量。^① 加入更多控制变量后的回归结果见表3。我们发现,即便控制了城市的经济禀赋条件后,与其他城市相比,那些2008年经济增速低于2007年经济增速的城市在2009—2011年间平均每年会多出让工业用地约22宗和84.6公顷(见表3第1、4列);与其他城市相比,那些2008年经济增速下降幅度大于全国城市平均降幅的城市在2009—2011年间平均每年会多出让工业用地约37宗和80.5公顷(见表3第2、5列);若以2008年经济增速的绝对降幅做为保增长压力的衡量指标(见表3第3、6列),虽然回归系数显著程度降低,但交互项 growth_ciji3 的回归系数为负,说明保增长压力越小,地方政府出让工业用地的宗数和面积越少。^②

表3 刺激计划与工业用地出让:加入反映城市特征的控制变量

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	宗数	宗数	宗数	面积	面积	面积
growth_ciji1	21.89** (9.716)			84.60** (38.96)		
growth_ciji2		36.80** (14.67)			80.54* (50.05)	
growth_ciji3			-2.87 (1.92)			-6.51 (7.17)
GDP 对数	60.10 (69.49)	82.16 (70.72)	59.23 (69.76)	397.3 (255.8)	418.4 (265.9)	369.8 (258.5)
ln 人均 GDP	103.7* (59.26)	99.47* (58.57)	100.3* (59.22)	180.0 (203.5)	166.4 (200.4)	168.5 (204.4)
ln 人均 GDP 的平方	-10.06* (5.901)	-9.627 (5.852)	-9.723 (5.897)	-16.50 (19.85)	-15.28 (19.55)	-15.50 (19.92)
财政缺口/GDP	-264.7** (105.6)	-267.6*** (94.53)	-270.1** (106.5)	-742.2** (311.3)	-741.8** (293.1)	-747.9** (312.5)
工业产值/GDP	-72.03* (41.74)	-54.71 (36.72)	-72.84* (41.26)	-187.3 (126.8)	-164.5 (114.1)	-203.4 (124.6)
ln 资产投资	1.268 (3.546)	0.959 (3.041)	1.188 (3.472)	1.053 (12.49)	-0.398 (11.64)	0.145 (12.50)
ln 在校中学生	-17.53 (11.01)	-16.89 (11.05)	-18.25 (11.13)	-87.97 (55.59)	-86.11 (55.44)	-89.12 (55.70)
截距项	-837.5 (1091)	-1183 (1108)	-817.7 (1095)	-5688 (4009)	-5993 (4171)	-5220 (4058)
年份	是	是	是	是	是	是
城市	是	是	是	是	是	是
样本数	1230	1230	1230	1230	1230	1230
R ²	0.732	0.736	0.732	0.719	0.720	0.718

注:控制变量以下各表同。

① 感谢审稿人指出对外开放程度可能是影响土地出让的重要因素,我们使用城市实际利用外资的自然对数(余靖雯等,2015)衡量城市开放程度。我们发现增加加入 FDI 对数作为控制变量后,我们的结果并没有发生显著变化。FDI 对数本身的影响并不显著,这可能是因为使用的是更加严格的固定效应模型,不仅关注不同城市之间的变化,而且关注同一城市的时间变化。我们发现,如果去掉城市固定效应,FDI 对数的回归结果显著为正。

② 根据审稿人建议,我们尝试剔除了前后5%的样本,但结果并没有发生大的变化。

(二) 刺激计划下市委书记特征对工业用地出让的影响

现在,我们来检验假说2,即市委书记的任期和来源是否会影响那些保增长压力大的城市在刺激计划之后更多地出让工业用地。为了分析工业用地出让行为是否会受到市委书记任期长短的影响。我们考察了两种情况:第一,以2009年市委书记的任期为测度,且样本限定于2007—2009年;第二,以2009—2011年间市委书记平均在任时间为测度,且样本跨度为2007—2011年。表4回归结果显示:无论采取哪一种市委书记任期测度方法,一旦在增长压力与刺激计划交互项($growth_ciji$)的基础上再加入一个该交互项与市委书记任期的交互项($growth_ciji* 任期$),那么, $growth_ciji$ 的回归系数将变得不再显著,而这个新交互项($growth_ciji* 任期$)的回归系数显著为正。以表4中(5)——(8)列回归结果为例,回归结果表明:相对于其他城市,那些2008年经济增速下降(或者增速降幅大于全国平均水平)的城市,其市委书记任期每增加一年,则将导致该城市在2009—2011年间平均每年出让工业用地增加约20宗(25宗)和约55公顷(63公顷)。进一步与表3的回归结果比较,表4的结果说明,在中央刺激计划下,地方政府工业用地出让行为对保增长压力的反应在很大程度上受到市委书记的任期影响。这符合假说2的预测,市委书记的任期会在很大程度上影响城市政府工业用地出让对刺激计划的反应。

表4 刺激计划、书记任期与城市工业用地出让

变量	2007—2009年				2007—2011年			
	(1) 宗数	(2) 宗数	(3) 面积	(4) 面积	(5) 宗数	(6) 宗数	(7) 面积	(8) 面积
$growth_ciji1$	-16.58 (18.905)		-53.83 (50.055)		-31.01 (28.56)		-63.29 (71.38)	
$growth_ciji1* 任期$	14.00* (8.414)		42.51** (18.224)		19.70** (10.91)		55.07** (24.34)	
$growth_ciji2$		-14.24 (28.560)		-45.08 (74.581)		-32.45 (42.01)		-92.99 (95.20)
$growth_ciji2* 任期$		23.41* (14.039)		53.47* (29.157)		25.08* (16.37)		62.85* (33.17)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是
年份	是	是	是	是	是	是	是	是
城市	是	是	是	是	是	是	是	是
样本数	738	738	738	738	1230	1230	1230	1230
R^2	0.723	0.736	0.714	0.714	0.747	0.757	0.729	0.729

注:数据来源为中国土地市场网2007—2011工业用地出让数据,匹配城市其他政治和经济特征形成面板数据。

考虑到市委书记职位变化大多发生在上任之后的第4—5年,而且晋升前1年经济增长业绩的相对影响力较大。我们进一步根据市委书记在2009—2011年平均任期(AT)是否大于3年进行了分组回归(见表5)。分组回归结果表明:在2009—2011年市委书记任期超过3年的组别内,那些2008年经济增速相对于2007年下滑的城市相对其他城市而言,在中央刺激计划实施之后会显著地多出让工业用地,即年均多出约40宗和145公顷;然而,这一现象在市委书记平均任期小于3年的组别中并不显著。这个结果再次印证了假说2的预测。

在刺激计划下,那些保增长压力大的城市工业用地出让行为是否会因市委书记的来源不同而有所不同呢?类似前文,在增长压力与刺激计划的交互项($growth_ciji$)基础上,我们进一步引入该交互项与市委书记来源的交互项($growth_ciji* 来源$),其中若市委书记来自省和中央机关,则“来

源”被赋值为 1, 否则为 0。回归结果显示, 无论是 2009 年还是 2010 年, 无论保增长压力指数是选用 growth1 还是 growth2, 这个新交互项的回归系数都不显著。这意味着, 无论市委书记是否来自省和中央机关, 都并不会导致那些保增长压力大的城市政府在刺激计划下出让更多的工业用地。换句话说, 虽然刺激计划会导致不同增长压力的城市工业用地出让存在显著差异, 但这种影响并没有随着市委书记来源的差异而显著地发生变化。这说明, 我们的实证分析仅仅支持了假说 2 的前一个猜想, 而没有支持后一个猜想。这意味着, 市委书记的任期而不是来源性质会更显著地影响地方政府对中央刺激计划的反应程度。导致这种现象发生的可能原因是, 即便一个市委书记来自自由省和中央机关, 在晋升竞争中占有一定的优势地位, 但这种优势地位并不是绝对的; 相反, 经济增长业绩, 尤其是任期快结束前的经济增长业绩对晋升机会可能具有更重大的影响力。

表 5 刺激计划、书记任期与城市工业用地出让: 分组回归结果

变量	(1) 宗数 (AT ≥ 3 年)	(2) 宗数 (AT < 3 年)	(3) 面积 (AT ≥ 3 年)	(4) 面积 (AT < 3 年)
growth_cijil	40.28** (18.93)	6.626 (11.07)	145.2* (73.73)	46.58 (47.13)
控制变量	是	是	是	是
年份	是	是	是	是
城市	是	是	是	是
样本数	425	805	425	805
R-squared	0.723	0.755	0.715	0.727

(三) 保增长压力还是财政缺口压力

一些学者认为地方政府出让工业用地的原动力是分税制下所形成的财政激励(陶然等, 2009)。然而, 根据本文前面的模型, 我们发现在刺激计划下, 越是财政压力大的地方政府越是难以有效利用宏观刺激政策。为了检验假说 3, 我们进一步考察城市政府所面临的财政压力是否会是会促使他们更多地出让工业用地。我们构造了两类城市财政压力测度指标, 即 2008 年城市财政缺

表 6 刺激计划、财政压力与城市工业用地出让

变量	财政缺口的 GDP 占比				财政缺口的财政收入占比			
	(1) 宗数	(2) 面积	(3) 宗数	(4) 面积	(5) 宗数	(6) 面积	(7) 宗数	(8) 面积
czyl1* cijl	-281.1** (122.6)	-818.8** (329.6)			-11.78*** (3.682)	-33.15*** (11.18)		
czyl2* cijl			-243.6** (106.0)	-713.4** (295.6)			-9.648** (4.893)	-23.84 (18.77)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是
年份	是	是	是	是	是	是	是	是
城市	是	是	是	是	是	是	是	是
Constant	70.83*** (5.190)	263.8*** (17.98)	70.83*** (5.201)	263.8*** (18.01)	70.83*** (5.193)	263.7*** (18.02)	70.83*** (5.208)	263.7*** (18.04)
样本数	1230	1230	1230	1230	1230	1230	1230	1230
R-squared	0.726	0.714	0.723	0.712	0.726	0.713	0.719	0.709

口的 GDP 占比($czy11$) 和 2008 年财政缺口的 GDP 占比相对于 2007 年占比的增幅($czy12$)。^① 在此基础上, 构建地方财政压力与刺激计划的交互项 $czy1 * ciji$, 重复类似表 3 的回归分析。表 6 结果表明, 无论以哪种方式来测度城市政府的财政压力, $czy11 * ciji$ 和 $czy12 * ciji$ 对于工业用地出让宗数和面积的回归系数均为负; 而且, 除了第 8 列的回归系数不显著之外, 其余所有的回归系数都在 1% 或者 5% 水平下显著, 即那些 2008 年财政压力大的城市比其他城市出让更少的工业用地。这一实证结果意味着地方政府出让工业用地的动机并不是为了追求土地出让金减少财政压力, 而是招商引资促进经济增长。因此, 在这个过程中, 地方政府的财政实力实际上是招商引资的一个重要物质基础。该结果暗示, 地方政府出让工业用地的主要目的不是来自财政激励而是晋升激励, 即吸引投资, 拉动经济增长增加晋升机会。

五、稳健性检验

尽管我们控制了城市和年份固定效应, 还引入各种反映城市经济禀赋的控制变量, 但是上述双重差分方法有效性还依赖于这样一个重要假设, 当且仅当城市随机遭遇中央的宏观宽松政策, 否则地方政府的保增长压力难以转变为扩张性的地方政府行为。即只有 2008 年的地方政府保增长压力在随后实施的刺激计划下才会表现为更多的工业用地出让行为。这意味着, 相对于其他城市, 那些在 2007 年(或者 2009 年) 面临更大保增长压力的城市并不会在随后年份出让更多的工业用地。因此, 我们分别使用 2007 年城市经济增速减去 2006 年经济增速差额, 和 2009 年经济增速减去 2008 年经济增速差额, 替换前文中 2008 年经济增速减去 2007 年的差额, 并以此构造类似前文衡量保增长压力的指标。然后, 重复表 3 的回归分析过程。我们发现, 以 2007 年(或 2009 年) 经济增速是否小于前 1 年作为保增长压力测度, 保增长压力指标与刺激计划虚拟变量的交互项($growth_ciji1$) 回归系数并不显著为正。这意味着, 相对于其他城市, 那些在 2007 年或者 2009 年面临更大保增长压力的城市并没有在随后年份中显著地出让更多的工业用地。此外, 我们还担心 2007 年城市经济增速可能是特殊因素导致的, 导致 2008 年减去 2007 年增速差额出现偏误, 而不能准确反映城市本身增长趋势。因此, 我们使用 2008 年城市 GDP 增速减去 2006 和 2007 年经济增速平均值作为增长压力指标。回归结果与使用 2008 年与 2007 年 GDP 增速差额作为指标, 基本一致。考虑到中央到地市级政府之间可能还存在省级政府的影响和省级之间的差异, 类似中表 3 的回归方程, 我们把城市固定效应替换为控制省份的固定效应。我们得到的结果与表 3 基本一致。当被解释变量为宗数时, 回归系数全部都是显著的; 当被解释变量为面积时, 系数符号与预期一致, 但显著性降低。因此, 基本上控制省份固定效应并没有显著改变我们的结果。

既然地方政府工业用地出让行为的差异在很大程度上依赖于中央的宏观政策, 因此这种差异也可能具有一定的时效性。由于获得用地指标和招商引资活动本身需要时间, 因此地方政府的保增长压力转化为现实的工业用地出让行为需要时间。由此, 我们推测, 与其他城市相比, 那些 2008 年保增长压力大的城市在 2009 年未必会显著地出让更多工业用地, 但在 2010 年应该会显著地出让更多工业用地, 且在 2011 年又会变得不显著。为了检验该假说, 我们把方程(2) 中反映刺激计划的虚拟变量替换为每一年份的虚拟变量。回归结果基本支持了我们的预测, 刺激计划对工业用地出让的影响在 2010 年体现的更为明显。使用 2008 年城市经济增速减去 2007 年城市经济增速是否小于 0 的虚拟变量衡量城市经济增长压力, 结果发现增长压力较大城市刺激计划后的 2010 年导致土地出让宗数增加 20 宗, 出让面积增加 95 公顷。使用 2008 年城市经济增速减去 2007 年城市经济增速是否小于 -1.98 的虚拟变量衡量城市经济增长压力, 结果发现增长压力较大城市刺激

^① 我们也使用了财政收入代替 GDP, 重复表 6 的回归分析, 发现结果基本相同。

计划后的2010年导致土地出让宗数增加34宗,出让面积增加88公顷。

最后,我们注意到,方程2是通过对交互项的t检验来回答这样一个问题,即面对同样的刺激计划,不同保增长压力的城市是否在工业用地出让方面有不同的反应。然而,如果相关协变量在刺激计划前后对城市工业用地的出让行为具有不同的影响,那么上述估计就可能存在一定偏差。为了解决该问题,我们再次使用分组回归方法,把样本分为刺激计划前后两组;然后,以2008年保增长压力作为主要解释变量进行回归分析。以2008年增长率是否小于2007年作为保增长压力的回归结果为例,^①我们发现在2007—2008年城市样本范围内,growth1对于工业用地出让宗数和面积的回归系数都不显著;而在2009—2011年城市样本范围内,growth1对工业用地出让宗数和面积的回归系数都显著为正。这意味着,与其他城市相比,保增长压力大的城市在刺激计划之前并没有表现出更多的工业用地出让,而仅在刺激计划之后才表现出更多的工业用地出让。这进一步证明假说1的稳健性,即当且仅当中央实施了宽松的宏观刺激计划,那些保增长压力大的城市才有机会比其他城市出让更多的工业用地。

六、结 论

本文试图评估经济刺激计划对城市政府工业用地出让的影响,进而观察地方政府对宏观经济政策的反应。利用从中国土地市场网获取和整理的工业用地出让结果数据(2007—2011年),采用双重差分方法(DIDs)的实证分析发现:

(1) 当且仅当2009年国家实施刺激计划之后,那些2008年保增长压力大的城市相比于其他城市才显著地表现为更多宗数和更大面积的工业用地出让。这不仅暗示那些保增长压力大的地方政府会更加充分地利用中央宽松的宏观经济政策,而且更意味着,即便地方政府具有强烈的保增长压力和欲望,但这种压力和欲望的充分爆发需要一个必要条件,即中央实施宽松的宏观经济政策。

(2) 2008年保增长压力大的城市在刺激计划下会有更多工业用地出让的现象主要发生在2010年,而不是2009年和2011年。这说明,地方政府对宏观经济政策的反应和执行具有一定的时滞性和时效性。

(3) 虽然市委书记的来源性质对上述效应的大小并无显著影响,但市委书记任期,尤其是是否任期大于3年却对此有显著的正影响。这其中可能的原因是:一则,即便市委书记具有某种政治禀赋优势(比如来自于省或中央机关),他们也必须非常严肃地面对保增长压力,因为这可能会对其政治生命造成重大影响;二则,市委书记的职位变迁通常发生在其任职的第4—5年,而此时的经济增长业绩在其政治业绩评价中占据更大的权重。该现象可能暗示着中国的宏观经济波动可能与地方官员更替周期有着某种复杂的相关性。

(4) 与保增长压力不同,那些在2008年面临更大财政压力的城市相对于其他城市,在刺激计划下会显著地减少工业用地的出让宗数和规模。这暗示,城市政府出让工业用地的原动力主要是来自于对经济增长而不是财政收入的追求,而财政能力是实现这种追求的工具。这意味着,那些财政能力强的地方政府更有能力利用中央宽松的宏观政策,扩大招商引资的规模,促进经济更快地发展,从而扩大其相对于落后地区的发展优势。

尽管我们认为上述研究有利于更精细地认识中国宏观经济政策的传导机制,但我们也必须谨慎地对待上述实证结果,因为这毕竟只是通过一个事件,即2008年全球金融危机和大规模刺激计划对城市政府工业用地出让行为的影响来窥视中国地方政府对宏观经济政策的传导机制。

^① 使用另外两个保增长压力指标的回归结果基本相同。

参考文献

- 李学文、卢新海 2012 《经济增长背景下的土地财政与土地出让行为分析》,《中国土地科学》第 8 期。
- 陆正飞、韩非池 2013 《宏观经济政策如何影响公司现金持有的经济效应? ——基于产品市场和资本市场双重角度的研究》,《管理世界》第 6 期。
- 罗必良、李尚浦 《地方政府间竞争: 土地出让与策略模仿——来自中国省级面板数据(1993—2009) 的经验证据》,华南农业大学经济管理学院工作论文 2010 年。
- 马文杰、张世锋 2011 《金融危机背景下宏观政策的微观效果——基于中国企业股权结构的分析》,《经济管理》第 7 期。
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖 2009 《地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思》,《经济研究》第 7 期。
- 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》,《管理世界》第 12 期。
- 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》第 10 期。
- 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》第 9 期。
- 杨其静、郑楠 2013 《地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛》,《世界经济》第 12 期。
- 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》第 11 期。
- 余靖雯、肖洁、龚六堂 2015 《政治周期与地方政府土地出让行为》,《经济研究》第 2 期。
- 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》第 4 期。
- 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》第 4 期。
- Bo Z. ,1996, "Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders" *Journal of Contemporary China* 5(12) .
- Chodorow-Reich ,G. ,L. Feiveson ,Z. Liscow ,and W. Woolston ,2012, "Does State Fiscal Relief During Recessions Increase Employment? Evidence from the American Recovery and Reinvestment Act" *American Economic Journal: Economic Policy* ,4(3) , 118—145.
- Guo ,G. 2007, "Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China" *Political Research Quarterly* 60(3) 378—390.
- Landry P. 2003, "The Political Management of Mayors in Post-Deng China" *Copenhagen Journal of Asian Studies* ,17 31—58.
- Mian ,A. and A. Sufi 2012, "The Effects of Fiscal Stimulus: Evidence from the 2009 'Cash for Clunkers' Program" *Quarterly Journal of Economics* ,127(3) ,1107—1142.
- Oppen ,S. and S. Brehm 2007, "Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China" ,Lund University Working Paper.
- Shih ,N. J. Adolph and M. Liu 2012, "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China" *American Political Science Review* ,106(1) ,166—187.
- Wilson ,D. J. 2012, "Fiscal Spending Jobs Multipliers: Evidence from the 2009 American Recovery and Reinvestment Act" *American Economic Journal: Economic Policy* 4(3) 251—82.

Growth Pressures , Stimulus Plan and Industrial Land Transfer

Yang Jidong and Yang Qijing
(School of Economics , Renmin University of China)

Abstract: In China's unique decentralized system ,macroeconomic policies of the central authorities must rely on local governments who have substantial financial and administrative resources. In order to explore the running mechanism of China's macroeconomic policy based on the data of urban industrial land in 2007—2011; we investigate how stimulus plan determine industrial land transfer by using difference in difference method. Our results show: (1) growth pressure will make local government more active to using stimulus plans and have more industrial land transfer ,but fiscal pressure is will restricted; (2) without stimulus plan growth pressure does not take effect on land transfer in local government; (3) When

the tenure of municipal secretary in office is more long ,especially over 3 years ,local government are more likely to give more industrial land transfer. These results suggest that ,promotion incentive of economic growth performance competition is important motivation for local government investment and economic development. This effect also has impact on China ' s macro-economic policy and economic volatility.

Key Words: Economic Stimulus Plan; Growth Pressures; Industrial Land Transfer

JEL Classification: E60 , E62 , R12

(责任编辑: 林 一)(校对: 梅 子)

(上接第 98 页)

Tracing Value Added in China ' s Exports at the Provincial Level

Su Qingyi

(Institute of World Economics and Politics , Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: This paper considers both global value chains and domestic value chains , building for the first time a framework tracing value added in one country ' s exports at the regional level. Then , based on this framework , this paper traces value added in China ' s exports at the provincial level , and makes some applications. The results reveal that: (1) Among the sources of value of every province ' s export , domestic value added has the highest share , returned domestic value added has the lowest share , and domestic vertical specialization and foreign vertical specialization have medium shares. The level of development has negative and positive correlations with the share of domestic value added and the share of foreign vertical specialization respectively. (2) The gap among every province ' s export will narrow if measured by value added export. The province-industry with comparative advantage tend to provide more value added to other provinces. China ' s low ratio of domestic value added in exports is mainly due to low ratio of value added exports to gross exports in manufacturing industries in coastal provinces. (3) There are differences between revealed comparative advantage measured by value added exports and gross exports; and as for many province-industries , the revealed comparative advantage even reverses. As for most provinces , the level of export specialization measured by value added export is less than it measured by gross exports.

Key Words: Global Value Chains; Value Added; Comparative Advantage; Export Specialization

JEL Classification: E01 , F14 , O18

(责任编辑: 陈 辉)(校对: 梅 子)