DOI:10.19581/j.cnki.ciejournal.2015.06.003

【国民经济】

土地财政的根源:财政压力还是投资冲动

范子英

（上海财经大学公共经济与管理学院，上海 200433）

[摘要] 近十年来,土地财政成为中国财政体制中最受关注的问题,一个主要的假说是地方政府面临了巨大的财政压力,出让土地获得收入是地方政府的"无奈之举"。本文利用1998—2007年部长更换的自然实验对该假说予以检验。研究发现:新任部长会显著降低其来源地城市的财政压力，这些部长会利用排他性的权力对中央的转移支付分配产生影响,使得其来源地的城市获得的转移支付增加12%;部长来源地的财政压力变化没有对这些地区的土地出让行为产生影响，无论是土地出让面积还是土地出让收入都没有随着财政压力的下降而减少;土地财政的真实原因是投资冲动,即使是中央指定用途的转移支付,都被用于生产性的基础设施建设,而不是基本公共服务的提供。因此,从本文引申的政策建议是,由于财政压力并不构成地方政府出让土地的真实原因,期冀通过向地方放权的方式来解决土地财政问题是不可行的,未来的改革方向应该是把重点放在土地财政制度上。

[关键词] 土地财政； 财政压力； 转移支付； 部长更换

[中图分类号]F812.7 [文献标识码]A [文章编号]1006-480X(2015)06-0018-14

一、引言

自2003年以来,土地财政逐渐成为中国财政体制中最受关注的问题,地方政府从土地出让中获得的收入构成了最主要的地方收入来源。以2011年为例,全国土地出让收入为3.1万亿元,占当年地方财政收入的比重高达60%;在一些沿海大城市,如上海、北京、杭州等,土地出让收入等于甚至超过了地方预算收入,因此,土地出让收入也被称为预算收入之后的"第二财政"[1]。如果将土地出让相关的其他税费收入也纳入土地财政的范畴,那么,地方财政对土地财政的依赖程度则更高[2,3]。与预算内的主要税收(如增值税、所得税)不同的是,中央分享土地财政收入的比例很低,几乎全部的土地财政收入都归地方财政所有①,同时这部分收入属于预算外收入,地方政府对支出的决策空间非常大,因而土地财政更加受地方政府的青睐。

[收稿日期] 2015-03-17

[基金项目] 国家自然科学基金青年项目"税收执法、企业避税与企业绩效:基于所得税分享改革的研究"(批准号 71303083);教育部人文社会科学研究青年项目"财政转移支付对地方政府土地出让行为的影响研究"(批准号 11YJC790039);上海财经大学中央高校基本科研业务费专项资金项目"政治关联的经济增长效应"(批准号 2015110120)。

[作者简介] 范子英(1981—),男,安徽安庆人,上海财经大学公共经济与管理学院教授,博士生导师。

① 1989年规定中央分享土地出让净收益的40%，由于地方严重隐瞒土地出让收入，中央分享的部分难以落实,1992年将分享比例调整为土地出让总额的5%,1994年分税制之后则作为地方固定收入全部划归地方所有。详见财政部《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行实施办法》和《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

巨额的土地财政不仅增加了地方政府的财政收入，还对中国的地方经济和社会产生了深刻的影响。一方面，土地财政推进了中国的城市化和工业化建设[4,5]，促进了基础设施的快速发展[6]；另一方面，土地财政产生的负面效应也越来越明显，如助推了房价[7,8]、加剧了地方债务风险和宏观经济波动[9,10]、诱导了土地违法和腐败[11-13]、增加了社会不安定因素[14,15]，等等。特别是在2008年之后，各地成立大量的融资平台绕过《预算法》，直接从银行获得信贷，为地方的基础设施建设融资，地方政府则将土地财政用于为这些贷款进行担保，土地财政也逐渐演变为土地融资，直接催生了系统性的金融风险。

正是在这样的背景下，对土地财政进行改革的呼声渐起，但由于学术界针对土地财政根源的研究还没有一致的结论，使得改革的方向不明朗。一些研究认为土地财政是地方"投资冲动"的一个表现，土地财政恰好为其解决了融资难题，地方政府将土地财政收入用于补贴工业用地的开发成本，从而增强自身在招商引资时的吸引力[13,16,17]。另一些研究则认为土地财政是基层政府的财政压力导致的[1,5,18]，分税制改革使得地方财政经常面临"人不敷出"的财政压力，不得不寻求其他的收入来源弥补自身的财力缺口，土地财政则是地方政府主动"突围"的一个结果[2,4,19]。不过，由于缺乏度量财政压力的科学方法，使得这方面的研究一直没有进展，常规的财政压力是指地方政府的收支缺口，但地方政府的收入和支出范围本身就难以界定，因此，直接计算的收支缺口带有明显的主观性，不同的度量方式得出的结论也相去甚远[20,21]。财政压力假说与分税制改革直接相关，对财政压力假说进行检验有利于重新评估分税制改革的得与失①，也关乎未来整个财政体制和中央地方关系的改革方向。

为了解决财政压力的度量难题，本文采取了新的研究视角，转向度量财政压力的变化而不是水平，进而研究财政压力的变化是否导致了地方政府土地出让行为的变化。具体来说，本文选择1998—2007年国务院的部长更换作为外生的自然实验，这些新上任的部长会对中央的财政转移支付的分配产生影响，显著地缓解其来源地的财政压力；与此同时，部长来源地的土地出让面积和收入均没有发生变化，因而财政压力并不构成土地财政的真实原因。因此，本文的研究结论在反驳了财政压力假说的同时，也证实了土地财政是地方政府最大化本地GDP的一种手段，而GDP的最大化又与官员的政治晋升紧密相关。

二、财政压力假说与特征事实的相悖之处

1994年分税制改革的目的是为了扭转中央财政的不利地位，提高两个比重——全国财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，这两个比重分别从1993年的12%和22%上升至2002年的21%和54%，但分税制改革止步于调整中央与地方的收入分成，并没有对支出责任进行相应调整，导致地方的财政压力加剧，并且由于财权是逐级向上集中，事权是逐级向下转移，因而越是基层财政，其财政压力越大，1994年之后的数次财税体系改革都加剧了地方的财政压力，如2002年所得税分享改革、2006年取消农业税改革，等等。

由于分税制改革在前，土地财政在后，因而很容易将这两者联系起来，认为地方政府在出现"财政压力"后，会通过各种方式释放这种压力，例如向中央财政争取资金，通过设立驻京办等机构"跑部进金"，向企业征收税费，以及从土地出让中获得收入补偿。既有的文献研究认为土地财政主要通过两个渠道缓解地方财政压力，一是一次性的土地出让收入，二是与房地产发展相关的税费收入，特别是全部归属地方的营业税收入[2,3,10]。但是，即便土地财政能够在事实上缓解地方财政压力，也不能简单地认为财政压力就是土地财政的根源，特别是财政压力假说无法解释如下几个特征事实：

① 作为分税制的直接规划者和执行者，前国务院总理朱镕基曾公开反对财政压力的观点，他在2011年与清华大学师生的一次座谈中明确指出土地财政的问题在于"……制定了一个错误的政策，就是房地产的钱都收给地方政府，而且不纳入预算……这个绝对不是分税制的错误……"。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

1. 分税制与地方财政压力的关系

强调财政压力的文献大多只是从初次分配的角度去考虑中央与地方之间的关系，结果显而易见，分税制改革的目标之一就是要提高中央财政在初次分配中的比重，自然挤压了地方财政的份额。但是，中央与地方之间还有再分配，再分配过程中存在中央与地方之间的双向流动，一部分原体制上解是由地方财政流向中央财政，另一部分转移支付则是由中央流向地方，后者的数量远大于前者，因此，加总的再分配是倾向于地方财政，并且财政越集权，再分配的数额和比重越大。由于财政再分配在时间上几乎与初次分配的时间一致，再分配中的转移支付资源也是直接由地方政府支出，因而在考虑分税制是否导致地方财政压力增加时，对比的标准应该是再分配后的地方收入。用初次分配的地方财政收入减去地方上解，再加上中央财政转移支付，得到再分配之后的地方财政收入，如表 1 所示。

表 1　　分税制前后的财政压力变化

	1990	1993	1994	2000	2005	2010
初次分配的地方收入(亿元)	1945	3391	2312	6406	15101	40613
再分配后的地方收入(亿元)	2048	3336	4131	10472	25873	72954
再分配后的地方收入占比(%)	69.72	76.70	79.16	78.18	81.75	87.79

资料来源：作者根据历年《中国财政年鉴》计算整理。

1994 年之后，初次分配和再分配的地方收入差距越来越大，如 2010 年初次分配的地方财政收入为 4.06 万亿元，再分配后的地方收入为 7.3 万亿元，两者之间相差 3 万多亿元，相差的份额与地方本级收入相差无几，这也说明使用初次分配的数据来衡量地方政府的财政压力是不合理的。当使用再分配后的地方财政收入占全国财政收入的比重衡量财政压力时，这里有两个事实与财政压力假说相矛盾：一是地方收入占比没有在 1994 年前后出现显著下降，例如 1993 年地方收入占比为 76.7%，此后的地方收入占比一直高于该水平，因此，分税制没有造成地方财政压力的增加；二是再分配后的地方收入占比在时间上呈现上升的趋势，这说明地方财政压力在分税制之后不仅没有增加，反而有所缓解，1990 年地方收入占比为 69.72%，2010 年为 87.79%，二十年间上升了 18 个百分点。因此，与既有的研究结论不同的是，分税制之后的地方财政资源无论是绝对量还是相对量，都获得了大幅度的增加，分税制没有使地方政府的收入减少，而以人均财政收入衡量的地方财力不仅逐年上升，并且地区间的差距也越来越小[22]。

2. 地方政府在不同用地类型上的行为差异

财政压力假说意味着地方政府的土地出让行为是为了收入最大化，因而对于不同用地类型的土地出让会倾向于单价较高的。但实际情况却与财政压力假说的这一推论是矛盾的。①地方政府在高价出让商住用地的同时，低价甚至零地价出让工业用地，黄小虎[23]发现浙江省平均土地开发成本为 10 万元/亩，平均出让价格为 8.6 万元/亩，开发区的土地出让价格更低，出让价甚至不到成本的一半，地方政府的净收益是负的。2006 年之前，大多数的工业用地都是采用协议出让方式，出让价格较低且不透明；2006 年开始，国家规定所有的工业用地必须经过招拍挂，虽然名义上工业用地价格有所上升，但单价还是远远低于商住用地，并且地方政府经常采用“先征后返”的手段来应付招拍挂的要求[4]。②地方政府在工业用地的出让面积上弹性较大，但商住用地的弹性较小。2003—2009 年工矿仓储用地一直占三种类型用地的一半以上，并且总体来看呈上升趋势，其占比从 2003 年的 54.7%上升至 2006 年的 64.2%，工矿仓储用地的波动构成了整个土地出让市场的波动来源。商服用地和住宅用地的供应规模几乎没有太大的波动，其中商服用地甚至还出现了一定程度的下降，如果将商服用地和住宅用地规模加总，会发现 2003—2009 年商住用地的供应基本保持稳定，平均来看，

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

维持了8万公顷的规模。

这里有两个现象与财政压力假说相矛盾:一是工矿仓储用地面积相对较大,但其获得的收入占比却很小,商住用地则相反。如2008年商住用地的出让收入总和为8328亿元,占全部土地出让收入的81.2%,而其面积仅占全部出让土地的44.2%,如果地方政府是因为财政压力寻求土地收入,那么,面积占比如此高的工业用地却为何低价甚至零地价出让?二是商住用地波动很小,但其出让收入却是政府的主要收入,相反,工业用地的波动很大。如果地方政府是为了获得更多的土地出让收入,为何在能够贡献收入的用地类型上却没有任何操作,反而在一些不能带来收入的用地类型上频繁增加或者减少供地面积?

3. 地方政府支出结构中的"预算内保运转,预算外保发展"

如果财政压力是地方政府出让土地的真实原因,那么,在地方政府获得丰厚的土地出让收入之后,这部分收入就应该用于那些造成财政压力的支出类型上,这主要包括行政开支和基本公共服务支出,如教育、社会保障等。但是,地方政府从土地出让中获得的收入不属于预算内收入,这些收入并没有用于为当地居民提供基本公共服务,而是投入到地方的基础设施建设上,为地方的招商引资做贡献。土地出让收入的具体用途主要有三个:①用于土地的开发和转让成本,如"三通一平"、对拆迁户的补偿等;②补充其他用地类型的开发成本,如工业用地等;③直接用于城市的基础设施建设,或者注资成立地方融资平台,为城市的基础设施建设向金融机构融资[22]。

即使在国家明文规定中,土地出让收入也不是用于基本公共服务的支出,而主要用于征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出和城市建设支出四大类①,这里面并没有包含诸如教育、医疗等类型的公共服务项目。2011年中央政府强烈要求地方政府将土地出让净收益的10%用于保障房建设,但地方政府的积极性依然不高。因此,土地财政的支出偏向与财政压力假说之间存在根本性的矛盾,这种矛盾恰好说明土地财政只是地方政府投资冲动的一个表现而已。

4. 土地财政的出现和发展

如果分税制改革确实使得地方财政压力增大,那么,这个时间应该是从1994年开始的。早在1988年地方政府就已经拥有出让土地的权利,但这期间土地出让并没有快速发展,1998年新修改的《土地管理法》将土地供应主体由寡头垄断变为完全垄断,地方政府由此成为土地供应的唯一主体,2000年住房市场化改革后住房价格攀升,带动了地价的上涨,2002年全国强制推行的土地招拍挂制度进一步使得土地出让收入透明化。也就是说,土地出让收入是在2000年以后才逐渐在地方收入中占据了重要的比重,如果地方政府是因为财政压力才在2000年之后出让土地,那么,其在1994—2000年又是如何应对入不敷出的状况的呢?从现有数据看,1999年土地出让收入仅占地方财政的9.19%,1999—2003年呈现出快速发展的趋势,2003年达到55.04%,如果财政压力是土地财政的原因,应该如何理解财政压力在短短4年内迅速增大呢?

三、制度背景与研究设计

1. 制度背景

在分税制的框架内,中央财政每年都会向下级财政进行大量的转移支付,以此达到地区之间财力均等化和公共服务均等化的目标,这些转移支付并不是根据财力缺口平均分配的,而是对具有某些特点的地区进行适度倾斜,如少数民族地区、内陆地区等。转移支付对地方政府来说是一个公共池(Common Pool),由本地承担的税负几乎可以忽略不计,对当地经济也没有税收的效率损失,因此,各地都有积极性向上级政府争取更多的转移支付[24,25]。这些转移支付收入能够缓解地方政府的财政压力,因而转移支付越多,财政压力下降越快,如果土地财政也随着财政压力的下降而下降,则说明财政压力是造成土地财政的根源;反之,如果地方政府的土地出让行为不是根据财政压力的变

① 见《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》国办发〔2006〕100号文件。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

化进行调整,则反驳了财政压力假说。

但是,我们并不能直接利用地方获得的财政转移支付进行研究,这是因为早期的公共财政学研究发现转移支付的分配是中央政府在效率和公平之间权衡的结果,转移支付的分配主要取决于地方的财力缺口[26],因此,那些财政压力更大的地区获得的转移支付也更多,在统计上就会出现财政压力与转移支付的正相关,从而得出转移支付加剧财政压力的错误结论。不过,政治经济学的研究为本文提供了解决思路,政治因素在转移支付的分配过程中扮演了重要的角色,例如大多数国家都给予少数族裔和不稳定地区更多的财政支持,而针对美国联邦财政的研究则发现政治家在转移支付的分配过程中的重要作用,例如总统、国会议员、国会委员会成员等都倾向于给其来源地更多的转移支付[27-29],由于政治因素相对于地方经济状况来说更加外生,由此带来的转移支付变化可以显著地改善地方的财政压力。

中国现有的转移支付分为三大类,即税收返还、一般性转移支付和专项转移支付。其中,税收返还是为了获得地方支持分税制改革的妥协方案,将地方在改革之前的既得收入按照一定的递增比例返还给地方财政,主要包括增值税、消费税和所得税返还,虽然被归类为转移支付,但实际上是与地方此前的税基严格正相关,因此,很少受到其他因素的影响。一般性转移支付也被称为"因素法"转移支付,其分配过程主要参考地方的经济发展水平和财力缺口,由于具有明确和公开的分配公式,对地方政府来说几乎是可以完美预期的。专项转移支付的分配是以项目的形式分配,需要地方部门逐级向上申请,而不是自上而下进行分配,其分配遵循"突出重点,择优支持"的原则,因此,并不是所有地区都能获得专项转移支付。税收返还和一般性转移支付的分配方案较为明确,受到人为因素的影响较少,专项转移支付则完全不同,政治、经济和人为因素均会影响其分配。

由于专项转移支付以项目的形式进行分配,对专业性知识的要求较高,应该由专业性的职能部委负责项目的审批,一般都是由职能部委联合国家发展和改革委员会(简称"发改委")共同审批。由于部委之间存在较为明确的职能划分,专项项目的专业性较强,各职能部委的部长对本领域的专项转移支付的分配拥有排他性的决策权,再加上中国存在"一把手"效应,因此,各地与部长之间的政治关联会显著影响其获得的转移支付,这种政治关联与部长此前的生活经历和工作经历相关,如出生地、籍贯和工作地等。中国各部委的部长在转移支付分配中的作用与美国国会委员会主席类似,并且两者的任免与来源地的经济发展水平及获得的专项转移支付无关,这排除了部长任免的内生性[29]。中国的部长一般都来自于对口的相关专业领域,如从教育部门选拔教育部部长、卫生部门选拔卫生部部长等,很少将不具备专业知识和工作经历的领导干部直接任命为部委"一把手"。因此,对地方政府来说,新任部长如果来自于当地,则会对当地获得的专项转移支付和地方财政收入产生巨大影响,并且这种影响是一种外生的冲击,与当地的经济状况没有直接的关联,因此,能够极大地缓解地方政府的财政压力。

自 1994 年分税制以来,中央财政盈余不断扩大,向下级政府的转移支付也随之显著增加,但在这些大类的转移支付中,增长最迅速的是专项转移支付,1995 年的专项转移支付仅为 374 亿元,到 2011 年则高达 1.6 万亿元,占全部转移支付的比重由 15%上升至 42%。不仅如此,专项转移支付还带有明显的政府干预的特征,在两次经济危机期间均出现大幅度上升,1999 年相对于 1997 年增加了 1.6 倍,2009 年相对于 2007 年增加了 0.8 倍。由于专项转移支付增长迅速,这会放大部长的政治关联对地方获得的财政资源的作用。因此,可以预期,如果财政压力假说成立,那么,部长的当选会显著增加其来源地的转移支付,缓解地方的财政压力,进而对地方政府的土地出让行为产生影响。

2. 研究设计

本文将研究的时间跨度限定为 1998—2007 年,这样可以规避国务院 1998 年和 2008 年两次较大的机构调整的影响,2003 年的机构调整相对较小,仅把国家经济贸易委员会和对外贸易经济合作部合并为商务部。本文收集了这一时间段的所有部长的个人简历信息,十年间一共有 60 位部长,

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

其中女性部长仅有4位,大多数部长的年龄都接近或者超过60岁,这意味着他们将在一个任期结束后卸任,部长卸任后的主要去向是人大、政协等没有严格年龄限制的机构,在年龄小于54岁的部长中,主要的去向是两个,一是长期担任该部委"一把手"直至退休,二是很快调任地方"一把手";能够直接从部长获得政治晋升的仅有5位,并且这种可能性在新任部长中更低,部长往往是这些官员政治生涯的顶点;大多数部长的任期都接近或超过5年,如表2所示。

表2　　部长的特征描述

类型	2002年之前任部长	2003年之后新任部长
性别:男性	34	22
女性	2	2
年龄:≥60岁	13	11
55-59岁	14	9
≤54岁	9	4
任期:≥5年	27	10
=4年	1	5
=3年	4	6
=2年	3	2
=1年	1	1
去向:晋升	4	1
调任地方和其他部委	9	5
调任人大、政协	18	9
逝世	0	2
免职或处分	2	2
兼任	2	3
在任	1	2
总计	36	24

资料来源:作者整理。

部长的更换一般都是在一届政府任期结束时进行,2002年底至2003年初一共更换了17个部委"一把手",涵盖了主要的实权部门,如发改委、财政部、劳动和社会保障部等。在此前后,也存在一些部委的更换时间早于2002年或者晚于2003年的情况,为了充分利用部长更换带来的冲击,本文采用渐进DID策略对模型进行识别,即:

$$G_{it}=\alpha+\beta_3 Minister_{it}+\gamma X+\delta_i+\gamma_t+\varepsilon \qquad (1)$$

其中,i表示地级市,t表示时间,G表示专项转移支付的对数、土地出让数量或者土地出让收入的对数;*Minister*是定义的处理组的虚拟变量,当有来自某地级市的部长时,该地级市赋值1;反之,则赋值0,因此,*Minister*的系数等价于标准DID中的交互项的系数,本文根据部长的简历信息将来源地定义为籍贯、出生地和工作地三个维度①,由于大多数部长的籍贯和出生地是重复的,因此,后文主要考虑出生地和工作地两个方面。在数据处理部分,本文删除了地方政府没有对口部门的部委,如外交部、铁道部、国家安全部、中国人民银行、审计署,中央在这些领域的支出会由相关部委直接支出,而不是转移给地方财政,因此,对地方获得的转移支付没有影响,对地方财政压力也就没有直接影响。本文一共涉及23个部委的48个部长,由于存在两个部长来自同一个地级市的情况,因

① 可以根据大多数部长的个人简历信息中的出生地或者籍贯追溯到县或者乡镇,但是,对应的土地数据最详细的只能到地级市,因此,将政治关联统一定义到地级市。这里的工作地是指除北京之外的其他地级市,并且是工作时间最长的地级市。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

此，有部长来源的地级市一共是35个。X为控制变量，主要包括一般预算收入、人均GDP、城市化水平、人口规模、土地面积等。

四、部长更换、转移支付与财政压力

这里首先使用模型(1)估计部长的政治关联对转移支付的影响，表3中第一个回归仅放入了是否有部长的虚拟变量，同时控制了地级市和年份的固定效应，可以看出，此时的部长的系数显著为正。第二个回归进一步加入了其他的控制变量，部长的系数依然显著为正，由于此时的因变量是专项转移支付的对数，因此，部长的系数等价于一个半弹性，说明在其他条件相同的情况下，如果有一个部长来自于某地级市，该地级市获得的专项转移支付将增加12.4%。这里值得重点指出的是，虽然部长的政治关联对其来源地的影响较大，但由于专项转移支付的规模高达数万亿元，部长效应带来的增量调整对于其他地级市的挤出效应非常小，部长对其来源地的特殊照顾不会受到既有利益格局的抵制。第二个回归中的其他控制变量的效应与既有研究基本吻合，预算收入的效应为正，这是因为一些专项转移支付要求地方进行一定比例的配套，预算收入越多的地区，其配套能力越强，获得的专项转移支付也越多[30,31]；城市化率显著为负，这是因为现有的专项转移支付有很大一部分是面向农村的，因此，城市人口越多的地区获得的专项转移支付越少；地级市的行政区划面积与专项转移支付显著正相关，说明专项转移支付的分配也会部分考虑到当地的土地规模。

第三个回归采用第二个回归类似的设定，仅仅是将部长来源地的定义由出生地更改为工作地，可以看到，此时工作地的系数不显著，一方面说明部长在分配转移支付时不会对其工作地特别照顾，其背后的原因可能是部长往往是大多数官员政治生涯的顶点，因此，基于工作关系的政治关联难以发挥作用；另一方面说明部长政治关联的作用更多是“主动”因素，而非地方公关产生的“被动”效应，进而才表现出部长仅照顾出生地、忽视工作地的特殊现象。

表3　　部长对转移支付的影响

变量	出生地	出生地	工作地	省内	排除升迁
部长	0.092**	0.124***	0.035	0.125**	0.124***
	(0.044)	(0.047)	(0.051)	(0.050)	(0.047)
预算收入		4.670**	4.563***	4.453***	4.656***
		(1.764)	(1.768)	(1.941)	(1.765)
人均GDP		-0.041	-0.043	-0.118	-0.039
		(0.159)	(0.159)	(0.197)	(0.159)
人口规模		2.128	1.944	2.815	2.168
		(4.469)	(4.477)	(6.088)	(4.472)
城市化率		-0.599***	-0.582***	-0.555**	-0.600***
		(0.184)	(0.184)	(0.230)	(0.184)
土地面积		0.281**	0.283**	0.280	0.281**
		(0.113)	(0.113)	(0.195)	(0.113)
Year dummy	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
With-in R^2	0.759	0.795	0.794	0.764	0.795
城市数量	287	287	287	194	286
观测值	1943	1943	1943	1319	1938

注：*、** 和 *** 分别表示10%、5%和1%的显著性水平，括号中为标准误。

资料来源：作者计算整理。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

运用 DID 识别策略的一个潜在威胁是混合政策的影响，例如 2003 年国家开始推行区域平衡发展战略，针对中部地区和东北地区都有倾斜性的政策，这种区域政策明确规定专项转移支付的分配要适当向这些地区倾斜，如果新任部长恰好也来自于这些地区，那么，前面看到的结果有可能是区域发展战略的效应，而不是部长的政治关联效应。为了排除这种可能性，表 3 第四个回归仅包含了那些有部长来源的省份，而将那些全省都没有部长的所有地级市的样本都剔除掉，这样处理的理由是国家的区域战略是针对省级层面的，如果某省被划入到区域发展战略的范畴，则该省内部所有地级市都属于被照顾的对象，因此，对于有部长的省份，当比较部长来源城市和普通城市之间的区别时，可以有效缓解混合政策的干扰。从第四个回归看，交互项的系数与第二个回归几乎没有差异，这也说明前述结果不是国家层面倾向性政策的影响。

另外一个需要排除的影响是部长基于政治升迁的考虑。如果部长可以通过改变专项转移支付的分配来获得政治晋升，那么，前面的估计就可能低估了政治关联的作用。在 2003 年所有新上任的部长中，因其担任部长工作出色而直接获得晋升的仅有发改委主任一人，其在 2008 年卸任后晋升为国务委员，为了排除政治诉求的可能影响，第五个回归剔除了发改委的样本，此时的结果与前面没有明显差异。这背后可能的解释是，由于年龄等因素的限制，部长是大多数官员政治生涯的顶点(见表 2)，他们通过改变转移支付分配来获得晋升的空间非常有限，因此，政治激励在这里的作用很小。

在证实了部长能够给地方带来更多的财政转移支付后，还需要将这种转移支付与地方的财力缺口进行对比，进而才能判断部长效应在多大程度上缓解了地方的财政压力。理论上可以用财政收支缺口来表示地方财政压力，但中国自 1994 年以来的《预算法》严格禁止了地方赤字，要求地方每年的预算收支平衡，因此，统计上的收支缺口完全等价于中央给予地方的转移支付，这种收支缺口是不存在的。另外一种可能的方法是基于一系列因素测算潜在的地方收支，但显然测算的结果严重依赖于决定因素，因而难免带有明显的主观色彩。

为了比较部长效应对地方财政压力的作用，本文直接将其与地级市的预算收入和土地出让收入进行对比。中国土地出让收入的大幅度增长是始于 2003 年，为了把部长的效应与土地出让收入进行对比，本文基于表 3 第二个回归将平均效应分解到 2003—2007 年的年份效应(见图 1)，可以看出，部长对其来源地获得的专项转移支付的影响呈现逐步上升的规律，部长在上任后的第三年的效应最明显。图 1 可以看出在部长任期的中间年份，部长效应占地方预算内收入的比重为 6%，占土地出让收入比重为 12%，由于部长的当选对本地来说是非常外生的冲击，这些新增的专项转移支付也是意外收入(Windfall)，再加上其占地方预算收入和土地出让收入的比重都较大，因此，部长能够显著缓解其来源地的财政压力。此外，现有的专项转移支付主要是支农、教科文卫、社会保障等事关民生的领域，这些领域恰好是财政压力假说经常提及的收支缺口领域，因此，当专项转移支付增多时，意味着地方可用于民生支出的财力增加了，收支缺口变小了，财政压力下降了。如果财政压力是影响土地财政的原因，那么，增加转移支付可以使政府较少地寻求土地出让收入。

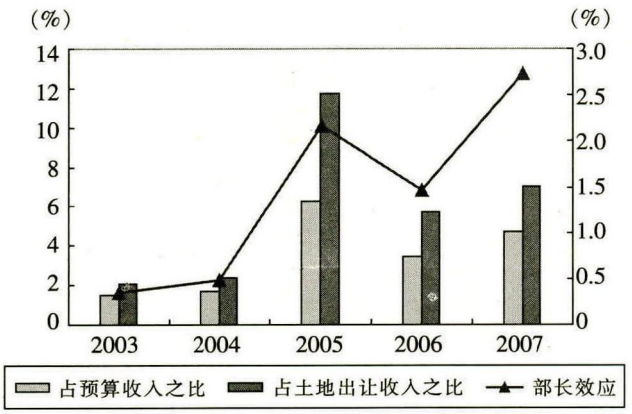

图 1　部长效应及其占预算收入和土地出让收入的比重

资料来源：作者计算绘制。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

五、财政压力与土地出让

1. 部长更换与土地出让

这里首先使用部长更换作为财政压力变化的指标，运用模型(1)来估计部长更换冲击对土地出让行为的影响。表4中的第一个回归仅放入了部长的虚拟变量和双向固定效应，可以看出，在全部样本城市中，那些有部长来源的城市的土地出让面积并没有减少，这与财政压力假说的结论相反，理论上，当地方财政压力由于新任部长的缘故而有所缓解时，其土地出让面积应该出现明显的下降。第二个回归在此基础之上加入了其他控制变量，部长的效应依然不显著。第四和第五个回归考察的是部长对来源地土地出让收入的影响，部长来源地的土地出让收入没有明显的下降，也没有明显的上升，这说明财政压力的缓解没有伴随着土地出让收入的显著下降。

这里的结论存在一个可能的威胁，就是国家区域发展战略的影响，即国家为了照顾内陆地区的发展，在建设用地的指标分配上对这些地区进行适当的倾斜，与此同时，大多数的部长都来自较为发达的省份，导致了表4的结果。为了避免这种因素的干扰，第三和第六个回归中仅放入了有部长来源的省份的城市样本，可以看出，此时部长更换对土地出让面积和收入都没有影响，这说明财政压力的缓解没有伴随着土地出让行为的明显变化。

这里还存在一个疑问，如果部长不仅影响到转移支付的分配，还能决定地方可供出让的土地数额，那么，上述分析中得出的结论就不可靠。《土地管理法》规定仅当征收的土地属于耕地时，才需要向国务院审批，其他的农用地转建设用地以及已有建设用地的再利用仅需要向地方人民政府申请即可。由于国土资源部负责新增建设用地的审批，其他部委的部长并不会直接对地方的土地出让产生影响。国土资源部决定着地方每年新增建设用地的指标，同时掌握了一定数量的转移支付，因此，国土资源部部长的影响渠道更加复杂。为了规避这种虚假回归的可能性，表4最后两个回归将国土资源部部长来源地的样本剔除，结果显示，系数依然非常稳健。

表4　　部长更换与土地出让

变量	土地出让面积对数			土地出让收入对数			剔除国土资源部	
	全部		省内	全部		省内	面积对数	收入对数
部长	0.044	0.075	0.081	0.072	0.080	0.090	0.057	0.142
	(0.100)	(0.100)	(0.096)	(0.112)	(0.109)	(0.108)	(0.107)	(0.118)
预算收入		-15.084***	-15.414***		-9.770**	-9.504**	-15.032***	-9.549**
		(3.704)	(3.684)		(4.091)	(4.156)	(3.717)	(4.111)
人均GDP		-0.263	-0.647*		0.259	-0.295	0.213	0.358
		(0.340)	(0.376)		(0.373)	(0.420)	(0.350)	(0.383)
人口规模		-20.071**	-5.755		-4.429	8.325	-19.951**	-4.396
		(9.468)	(11.647)		(10.496)	(13.149)	(9.491)	(10.537)
城市化率		0.242	-0.135		0.607	0.115	0.256	0.702
		(0.387)	(0.438)		(0.428)	(0.493)	(0.392)	(0.434)
土地面积		-0.187	-0.039		0.162	0.596	-0.188	0.172
		(0.237)	(0.370)		(0.266)	(0.437)	(0.237)	(0.267)
Year dummy	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
With-in R^2	0.537	0.426	0.444	0.742	0.683	0.684	0.427	0.681
城市数量	287	287	194	287	287	194	284	284
观测值	1913	1913	1310	1916	1916	1311	1893	1896

注：*、** 和 *** 分别表示10%、5%和1%的显著性水平，括号中为标准误。

资料来源：作者计算整理。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表4采用的是DID的回归方法,该方法的一个前提条件是处理组与对照组的增长趋势要一致,即在部长上任之前,有部长来源和没有部长来源的地级市的土地出让行为要保持相同的增长趋势。但实际上,两组城市间的土地出让存在异质性差异。为了解决这一问题,在表5中直接以专项转移支付的对数作为核心解释变量,以部长更换作为工具变量(IV)来估计专项转移支付的外生变化。这样处理的好处在于,部长来源地所获得的专项转移支付与其配套能力没有关系,而是因为部长的政治关联,因此,地方政府没有必要提高土地出让收入来争取中央的转移支付,这种新增的专项转移支付对地方财政来说就完全是"意外"收入,会显著缓解其面临的收支缺口压力。第一和第三个回归发现土地出让面积和出让收入的系数都不显著,这说明了两个问题,首先,解决了双向因果的内生性,由于此时的财政转移支付是部长关联效应带来的,与地方配套能力无关,因此,两者没有正相关关系;其次,财政压力的解释没有得到支持,专项资金并不能解释土地出让面积及收入,即使地级市获得了意外的财政资源,财政压力得到缓解,其出让的土地面积和收入也没有出现明显下降。此外,为了检验部长是否还通过其他渠道直接影响到土地出让,即工具变量的外生性假设,表5第二和第四个回归直接将部长更换和转移支付放入土地出让的回归中,发现部长更换的系数并不显著,这从统计上说明部长并不会直接影响地方的土地出让面积和土地出让收入。

表5　　专项转移支付与土地出让(工具变量回归)

变量	土地出让面积对数		土地出让收入对数	
	IV	OLS	IV	OLS
部长来源		0.074		0.089
		(0.100)		(0.110)
转移支付	0.650	0.052	0.687	-0.035
	(0.840)	(0.052)	(0.923)	(0.057)
预算收入	-18.016***	-15.225***	-12.956**	-9.586**
	(5.399)	(3.712)	(5.973)	(4.100)
人均GDP	-0.222	-0.235	0.313	0.284
	(0.355)	(0.341)	(0.393)	(0.374)
人口规模	-21.880**	-20.159**	-6.134	-4.282
	(10.100)	(9.468)	(11.208)	(10.499)
城市化率	0.650	0.296	1.035	0.610
	(0.629)	(0.389)	(0.694)	(0.430)
土地面积	-0.362	-0.199	-0.029	0.174
	(0.337)	(0.237)	(0.383)	(0.267)
Year dummy	Yes	Yes	Yes	Yes
With-in R^2	0.379	0.427	0.652	0.683
城市数量	287	287	287	287
观测值	1912	1912	1915	1915

注:*、** 和 *** 分别表示10%、5%和1%的显著性水平,括号中为标准误。

资料来源:作者计算整理。

2. 转移支付的去向

中央给予地方的专项转移支付主要集中在民生领域,如果地方的公共服务供给不足是财政压力造成的,那么,当新增了一笔指定用途的专项转移支付时,这些领域的支出应该显著增加;反之,如果公共服务供给不足是因为支出偏向[32],这些新增的转移支付也不一定能够促使地方政府提高民生方面的支出。

表6对专项转移支付的使用效果进行了评估,第一个回归采用类似模型(1)的方法估计部长对

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

其来源地的民生支出的影响，这里的民生支出是指除基建支出、行政管理支出和公检法支出以外的其他部分，主要包括农林水、文教科卫和社保支出。可以看出，虽然部长为其来源地带来了更多的专项转移支付，但这些地级市的民生支出并没有显著的增加。此外，预算收入与民生支出保持了同步增长。专项转移支付与预算收入之所以表现不同，可能源于预算收入是从本地筹集的收入，理应“取之于民、用之于民”，而专项转移支付的使用成本是由其他地方承担的，这部分收入即使没有直接用于民生领域的支出，本地居民也没有太大损失。这一结论与既有的研究比较吻合，如范子英[33]研究发现，相对于本地预算收入，上级政府的转移支付更容易出现腐败和资金使用效率的低下。

第二个回归考察的是民生支出占本级财政支出的比重，由于民生支出总量并没有随着专项转移支付的增加而增加，而本级财政支出却随着新增的专项转移支付增加了，因此，民生支出占比自然随之下降，部长来源地的民生支出占比显著下降了2%。为了进一步考查专项转移支付的流向，第三个回归估计了基本建设占比的影响，可以看出，部长来源地的基建占比显著提高了，并且民生占比的下降幅度和基建占比的上升幅度几乎是一样的，即部长给其来源地带来的专项转移支付都流向了基建领域。大多数专项转移支付都指定了用于民生领域，但这里的结果却揭示出这些领域的支出并没有增长，其背后的原因有两种可能：一种可能是地方政府将民生支出挪用到基建，周飞舟[22]在基层调查后发现，除了扶贫、救灾等少数几项被称为“高压线”的专项资金外，其他的专项资金被挪用和截留的现象非常普遍；另外一种可能就是挤出效应，即地方政府将专项转移支付用于中央指定的领域，同时抽调本级财政原本安排的预算支出，按照表6的估计，中央的专项转移支付几乎完全挤出了地方支出。

综上，这些研究结论反映出地方政府的支出结构存在明显的支出偏向，倾向于将资金用于基建等投资领域，而不是用来缓解造成财政压力的公共服务支出。即使部长能够为其来源地争取到更多的专项转移支付，地方政府拿到钱之后的第一反应依然是增加投资，财政压力本身就是一个伪命题，只是被地方政府用来向上争取转移支付的一个说辞。

表6　　部长更换与投资冲动

变量	民生支出对数	民生占比	基建占比
部长	-0.004	-0.020***	0.022***
	(0.017)	(0.005)	(0.005)
预算收入	5.584***	-1.060**	0.157
	(1.479)	(0.447)	(0.357)
人均GDP	0.363***	-0.020	0.041**
	(0.068)	(0.020)	(0.019)
人口规模	4.256***	-0.413	0.028
	(1.592)	(0.481)	(0.467)
城市化率	-0.080	-0.018	-0.022
	(0.066)	(0.020)	(0.019)
土地面积	0.171***	0.017	-0.016
	(0.038)	(0.011)	(0.011)
Year dummy	Yes	Yes	Yes
With-in R^2	0.914	0.031	0.024
城市数量	277	277	286
观测值	1286	1286	1568

注：*、** 和 *** 分别表示10%、5%和1%的显著性水平，括号中为标准误。

资料来源：作者计算整理。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

六、结论与政策建议

土地财政是近十年来中国财政领域最主要的问题，由于分税制改革在前，土地财政在后，大多数研究都默认为分税制改革造成了基层财政压力，进而迫使地方政府通过卖地筹集收入，这就是土地财政的财政压力假说。但是，这一逻辑与诸多既有事实相矛盾，如分税制改革没有在事实上增加地方财政压力，地方政府在高价出让商住用地的同时低价出让工业用地，地方政府也没有将土地出让收入用于缓解财政压力，以及土地财政与分税制改革在时间上不吻合，等等。但由于缺乏合适的度量财政压力的方法，还没有文献对财政压力假说进行直接的检验。

中国地方政府的财政压力一直存在，其主要原因是实施了典型的属地管理模式，即大多数的政府性事务都由地方政府负责，例如教育、医疗、社保、环境等，因此支出责任是下移的。与此同时，历次的财税体制改革都是将财权上收，例如分税制改革提高了中央财政收入占比，2002 年的所得税分享改革将所得税由地方税转变为中央地方共享税，因此不可避免地出现了财权与事权的不对称。为了缓解中央地方间的这种纵向不平衡，中央财政每年都向下级政府转移了大量的财政资源，这在很大程度上缓解了地方的财政压力。更为重要的是，中国的地方政府不仅仅是一种服务型政府，更是发展型政府，地方政府在经济发展过程中扮演了积极的“援助之手”的角色，地方财政存在严重的支出偏向，即用于生产性的投资较多，而民生类的支出过少。地方政府的投资冲动会带来本地 GDP 的快速增长，而 GDP 最大化又与地方官员激励相容，进一步刺激地方投资的增加。在 2008 年世界金融危机期间，为了充分调动地方政府的积极性，中央政府逐步放松对地方融资平台的管制，为了促使融资平台顺利从银行部门获得信贷资源，地方政府都将土地出让收入作为银行贷款的抵押，进而获得为地方基础设施投资的新渠道。

地方的投资冲动会加剧国家宏观经济的波动，这种投资是典型的顺周期行为，在经济上行期间快速增加，下行期间则下降更快。为了遏制地方投资对宏观经济的干扰，中国在 1994 年制定的《预算法》严格禁止了地方政府的财政赤字，与此同时也禁止地方政府直接向银行借贷。因此，在中国历年的地方财政统计中，财政收支缺口几乎等价于转移支付，该指标不能真实反映地方的财政压力。虽然融资平台债务是一个潜在的合适指标，但是该数据还未全部公开，并且其时间跨度过短。另外一个方法是去估算一个潜在的财政收入和支出数据，然后用这种收支差额来表示财力缺口，但是很显然，无论是潜在财政收入还是支出，还缺乏一个统一的计算标准，其客观性难免受人质疑。综上来说，目前还没有一种科学的方法能够对财政压力进行直接的度量。

本文利用部长更换的政策冲击来捕捉财政压力的变化，进而对财政压力假说进行检验。研究表明，部长会使其出生地获得的专项转移支付显著增加 12%，这些新增的转移支付占地方预算收入的比重为 6%，占地方土地出让收入的比重高达 12%。由于部长的当选对出生地来说是外生的冲击，这些新增的转移支付就是“意外”的收入，并且其占地方财政收入比重较大，因此，部长能够显著降低其出生地的财政压力。如果财政压力假说成立，则转移支付的增加会使得财政压力减小，进而减小其追逐土地收入的动力。但是，进一步分析却发现，部长出生地的土地出让行为并没有随着财政压力的变化而变化，无论是土地出让面积还是土地出让收入都没有明显的下降。因此，财政压力并不是造成地方政府出让土地的真实原因。

从文献的角度来说，本文可能的贡献有两方面：①利用外生的政策冲击捕捉了财政压力的变化，避免了直接度量财政压力时的主观性，从而能够对财政压力假说进行直接检验；②文献上关于转移支付影响的研究很多[30,34-37]，但关于中国转移支付分配机制的研究较少，有少数文献尝试研究政治因素在中国转移支付分配中的作用，如中央下派的官员、在更高级别政府的任职经历对转移支付的影响[38]等，但都没能解决转移支付与官员下派的联立内生性问题，本文的思路为这一问题提供了解决方案。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

更为重要的是,这些研究结论意味着放权并不能解决土地财政问题。财政压力假说认为中央财政在初次分配中占据了过多的资源,地方政府才不得不依赖土地财政,因此,要想降低地方对土地财政的依赖程度,最直接的办法就是在财政资源的分配中向地方倾斜。但是,本文的研究则反驳了这种观点,由于土地财政的真实原因是投资动机而非财政压力,即使中央降低在初次财政分配中的份额,改善目前地方财政在国家财政分配中的不利地位,依然无法对地方出让土地的行为产生实质性的影响。

土地财政的改革要分短期、中期和长期三个阶段,短期内要将土地出让金全额纳入预算管理,建立透明、公开的收入与支出制度,增加土地财政用于民生支出的比重,约束地方政府的机会主义行为。中期则要调整中央与地方的事权,将一些全局性、普惠性、与人口流动相关的民生支出上收中央,降低地方的财政压力;同时,逐步利用规范的房产税替代土地出让收入,以此保证在地方收入可持续化的同时,最小化土地出让制度的负面效应,并且通过房产税建立"使用者付费"的机制,促进人口"用脚投票"的合理流动。长期来说,则是要科学界定政府、社会与市场的边界,将那些可以自负盈亏的基础设施和公共服务项目,通过 PPP 或其他模式由市场介入,减少政府的支出责任和投资压力,从根源上扭转土地财政的融资角色。

[参考文献]

[1]周飞舟. 分税制十年:制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006,(6):100-115.

[2]陶然,袁飞,曹广忠. 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[J]. 世界经济, 2007,(10):15-27.

[3]陈志勇,陈莉莉. "土地财政":缘由与出路[J]. 财政研究, 2010,(1):29-34.

[4]陶然,陆曦,苏福兵,汪晖. 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[J]. 经济研究, 2009,(7):21-33.

[5]周飞舟. 大兴土木: 土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较, 2010,(3):77-89.

[6]中国经济增长前沿课题组. 城市化、财政扩张与经济增长[J]. 经济研究, 2011,(11):4-20.

[7]梁云芳,高铁梅. 中国房地产价格波动区域差异的实证分析[J]. 经济研究, 2007,(8):133-142.

[8]Cao, G., C. Feng, and R. Tao. Local "Land Finance" in China's Urban Expansion: Challenges and Solutions [J]. China & World Economy, 2008,16(2):19-30.

[9]Feltenstein, A., and S. Iwata. Decentralization and Macroeconomic Performance in China: Regional Autonomy Has Its Costs[J]. Journal of Development Economics, 2005,76(2):481-501.

[10]刘守英,蒋省三. 土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J]. 中国土地科学, 2005,(5):3-9.

[11]梁若冰. 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法[J]. 经济学(季刊), 2009,9(1):283-306.

[12]Cai, H., J. V. Henderson, and Q. Zhang. China's Land Market Auctions: Evidence of Corruption [J]. The RAND Journal of Economics, 2013,44(3):488-521.

[13]张莉,徐现祥,王贤彬. 地方政府官员合谋与土地违法[J]. 世界经济, 2011,(3):72-88.

[14]韩俊. 中国农村下一步改革的重点和政策走向[J]. 经济体制改革, 2004,(4):10-15.

[15]蒋省三,刘守英,李青. 中国土地政策改革——政策演进与地方实施[M]. 上海:上海三联书店, 2010.

[16]周黎安. 中国地方政府官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007,(7):36-50.

[17]张莉,高元骅,徐现祥. 政企合谋下的土地出让[J]. 管理世界, 2013,(12):43-51.

[18]周飞舟. 生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究, 2007,(1):49-82.

[19]曹广忠,袁飞,陶然. 土地财政、产业结构演变与税收超常规增长——中国"税收增长之谜"的一个分析视角[J]. 中国工业经济, 2007,(12):13-21.

[20]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.

[21]顾乃华,王小霞,陈雄辉. 中国土地财政的区域差异与成因——基于省际面板数据的实证研究[J]. 产经评论, 2011,(2):103-112.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

〔22〕周飞舟. 以利为利:财政关系与地方政府行为[M]. 上海:上海三联书店, 2012.
〔23〕黄小虎. 当前土地问题的深层次原因[J]. 中国税务, 2007,(2):46-47.
〔24〕Weingast, B. R., K. A. Shepsle, and C. Johnson. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics[J]. Journal of Political Economy, 1981,89(4):642-664.
〔25〕Knight, B. Parochial Interests and the Centralized Provision of Local Public Goods: Evidence from Congressional Voting on Transportation Projects[J]. Journal of Public Economics, 2004,88(3-4):845-866.
〔26〕Musgrave, R. A. Who Should Tax, Where and What [A]. Mclure, Jr. Tax Assignment in Federal Countries[C]. Canberra: Australian National University Press, 1983.
〔27〕Levitt, S. D., and J. M. Snyder. The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes [J]. Journal of Political Economy, 1997,105(1):30-53.
〔28〕Knight, B. Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program[J]. American Economic Review, 2002,92(1):71-92.
〔29〕Cohen, L., J. Coval, and C. Malloy. Do Powerful Politicians Cause Corporate Downsizing [J]. Journal of Political Economy, 2011,119(6):1015-1060.
〔30〕尹恒,朱虹. 中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性[J]. 管理世界, 2009,(4):37-46.
〔31〕Shih, V., and Q. Zhang. Who Receives Subsidies: A Look at the County Level in Two Time Periods[A]. Shue, Vivienne, and Christine Wong. Paying for Progress in China[C]. London: Routledge, 2007.
〔32〕傅勇,张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007,(3):4-12.
〔33〕范子英. 转移支付、基础设施投资与腐败[J]. 经济社会体制比较, 2013,(2):179-192.
〔34〕Tsui, K. Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities [J]. Journal of Comparative Economics, 2005,33(1):173-196.
〔35〕付文林,沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构[J]. 经济研究, 2012,(5):45-57.
〔36〕袁飞,陶然,徐志刚,刘明兴. 财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀[J]. 经济研究, 2008,(5):70-80.
〔37〕范子英,张军. 粘纸效应:对地方政府规模膨胀的一种解释[J]. 中国工业经济, 2010,(12):5-15.
〔38〕卢洪友,卢盛峰,陈思霞. 关系资本、制度环境与财政转移支付有效性——来自中国地市一级的经验证据[J]. 管理世界,2011,(7):9-19.

The Source of Land Finance: Fiscal Pressure or Investment Incentives

FAN Zi-ying

(School of Public Economics and Administration of SHUFE, Shanghai 200433, China)

Abstract: Land finance is the most important issue in China during the last decade, one explanation is that the local governments are pushed to sell the land because they have great fiscal pressure. This paper uses the natural experiment of newly appointed minister in China between 1998 and 2007 to test the hypothesis, we get several finds. Fistly, newly elected ministers significantly reduce the fiscal pressure of their hometown, those ministers will change the allocation of central earmarked grants and increase 12% grants for their hometown. Secondly, the reductions of fiscal pressure of ministers' hometown have no impact on the land finance behavior, the area and revenue of land sales have not changed. Thirdly, the real cause of land finance is the impulse to invest, even the earmarked grants are used for productive infrastructure but not the basic public service. The policy implications of this paper is that the future reform should focus on the land leasehold policy, while the decentralization is not a feasible way because the fiscal pressure is not the real cause of land finance.

Key Words: land finance; fiscal pressure; transfer; rotated ministers

JEL Classification: H71 D72 R52

〔责任编辑:覃毅〕

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net