

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

● 刘佳^{a,b} 吴建南^b 马亮^{a,b}

(西安交通大学 a.管理学院 b.公共政策与管理学院 西安 710049)

摘要 土地财政是当前政府管理中的热点问题,然而学界对于土地财政的动因和引发根源尚未有一致结论。基于晋升锦标赛理论,采用2003—2008年中国257个地级市政府的非平衡面板数据,从地方政府官员晋升竞争角度出发,分析了官员晋升竞争对土地财政的影响。发现,地方政府官员晋升竞争是引发土地财政的根本原因,且这一发现具有较好稳健性。官员任期与土地财政之间存在显著的倒U型关系,官员晋升竞争对土地财政的影响是因条件而异的,行政首长面对晋升竞争时更倾向于土地财政,相较东中部地区,西部地区官员在面对晋升竞争时更倾向于土地财政。由此得出,缓解土地财政问题的关键在于变革官员晋升模式,创新干部考核评价体系,以及延长和稳定官员任期是未来可能的改革路径。本文的发现对进一步理解我国官员治理模式,以及有效缓解土地财政问题具有重要的现实意义。

关键词 官员晋升;土地财政;晋升锦标赛;市级政府;面板数据

中图分类号:F061.3 文献标识码:A 文章编号:1672-6162(2012)02-0011-13

1 引言

1998年的《中华人民共和国土地管理法实施条例》赋予地方政府出让土地的权力,土地作为地方政府可以自由掌握的资源,成为地方政府提高财政收入的主要来源^[1]。有数据显示(见图1),1998—2009年地方政府土地出让金增加近32倍,土地出让金占预算收入比重也由最初10%猛增至48.8%,尤其近几年土地出让金占预算收入比重一直在50%左右徘徊。地方政府过度依赖出让土地获取财政收入的现象被国内学者称为“土地财政”^[2]。

近十年来我国的房价水平大幅上涨,严重透支了购房者的未来消费力,普通老百姓不堪重负^[3]。2008年我国各城市的房价和家庭年均收入比重高达11.06,远远超过国际公认标准的3到6年^[4]。土地财政被认为是引发高房价的“罪魁祸首”,地方政府土地出让所带来的地价上涨直接导致了房价的飙升^[5-8]。为了遏制地方政府的土地财政及其所引发的高房价问题,2009年底财政部、国土资源部等

五部委联合下发《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》,强调各地严控土地出让金的征收管理。

然而,国土资源部数据显示,2010年全国土地出让金高达2.7万亿元,同比增加70.4%。地方政府土地财政问题在中央政府严令禁止下愈演愈烈,甚至创出新高。地方政府为什么如此依赖土地财政?如果说重复再现的组织行为是建构在稳定组织制度之上的^[9],那么地方政府如此热衷于土地财政背后的制度原因究竟是什么?只有回答了这一问题,才有可能找出地方政府土地财政行为的根本原因,并为改善地方政府土地财政问题提供政策建议。

现有研究大多认为分税制改革引发的地方政府的财力和事权的不匹配,是导致地方政府土地财政问题产生的根本原因^[10-13]。然而,近年来中央政府不断加大对于地方政府财政转移支付的力度,2009年中央财政转移支付的数额更是达到了1994年的43.6倍^[14],但是这一措施并没有有效遏制住土地财政问题。因此,在政府土地出让财政背后可能还存在一种除了财政分权之外,更为根本的激励制度。

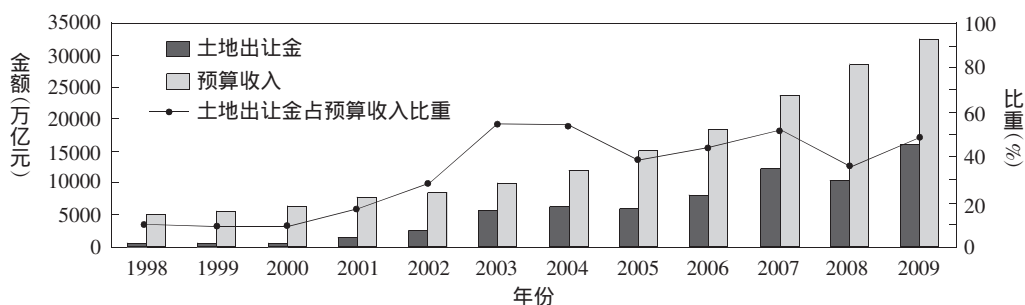
财政分权所引发的财税激励虽然是影响地方政府行为的重要因素,但是在中国背景下,影响政府官员晋升的政治激励可能更为重要^[15]。基于此,已有文献开始尝试从政府官员政治晋升的角度来解释地方政府的土地财政问题^[16-17]。然而,现有研究仅从土地引资、GDP增长等角度侧面证实了地方

收稿日期:2011-12-09

基金项目:国家自然科学基金项目(70873092)

长江学者和创新团队发展计划(IRT0855)

作者简介:刘佳(1981-),女,西安交通大学管理学院博士研究生,绩效管理研究中心助理研究员,研究方向:财政管理与绩效管理;吴建南(1970-),男,毕业于西安交通大学,博士,西安交通大学公共政策与管理学院教授,研究方向:公共组织创新与绩效管理。E-mail:jnw@mail.xjtu.edu.cn。



数据来源:1998—2008年土地出让金收入来源于1999—2009年度的《中国国土资源年鉴》,2009年土地出让金收入来源于国土资源部《2009中国国土资源公报》,地方财政收入来源于2010年《中国统计年鉴》。

图1 1998—2009年地方政府土地出让金及其占地方财政收入比重

政府官员晋升对土地财政的影响,未见其对土地财政影响的直接证据。而且现有研究多基于省级面板数据,但2002年国土资源部颁布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》中明确规定市级和县级政府才是土地出让的主体。因此,现有研究并不能有效反映地方政府土地财政的真实状况。

本研究采用2003—2008年中国地市级政府的面板数据,从地方政府官员晋升竞争的角度出发,分析地方政府官员晋升对土地财政的影响。发现地方政府官员之间的晋升竞争是导致地方政府土地财政问题不断恶化的根源之一,即地方政府官员之间的晋升竞争越激烈,地方政府土地出让行为越严重,且这一发现具有较好的稳健性;同时还发现,即便地方政府官员面临相同的晋升竞争强度,但因为其任期的不同,其土地出让行为也不尽相同。当官员任期过短或过长时,其土地出让行为也将会缓解;最后,本研究发现官员晋升对土地财政的影响是因条件而异的,政府所处的不同地域和政府官员所担任的不同职位都会影响两者之间的关系。

2 理论基础与研究假设

2.1 晋升锦标赛理论

锦标赛理论最早是由Lazear和Rosen提出的,他们在研究企业员工薪资时发现,在以职位决定薪资的竞争机制下,员工会为获得晋升后的高额报酬而提高工作效率,从而促使员工在组织内进行良性竞争,激发最大潜能^[18]。Rosen指出当员工在企业内部经由不断竞争获得向上升迁机会时,就如同在进行一场“连续淘汰竞赛”。企业依靠此制度可诱使员工继续保持竞争动力,激发员工最大生产力,为企业创造更佳绩效表现^[19]。Baker认为在锦标赛理论模型中晋升是最重要的激励机制,因此Baker在其研究中首次提出“晋升锦标赛”概念,即在组织中建立基于晋升的薪酬体系,在这个体系中只有将

高绩效员工提升到更高层级职位上才能更加有效地匹配员工和工作,也才能更好地发挥薪酬机制的激励作用,促进员工达到更高绩效水平^[20]。

中国因为政治上的集权制,中央政府在人事任命上具有高度集权,所以导致地方政府官员之间存在激烈的晋升竞争。正是基于对这一现象的观察,中国学者周黎安首次采用晋升锦标赛理论来探讨中国地方政府官员治理模式及其对政府行为和地区经济发展的影响^[21]。周黎安认为晋升锦标赛是指上级政府为多个下级政府部门的行政首长设计的一种晋升竞赛,在该竞赛中晋升标准由上级政府决定,而在竞赛中的优胜者将获得晋升。周黎安还认为政府官员晋升锦标赛具有以下三个方面特征:首先,地方政府在组织结构和行政管理体制上的同构性使得晋升锦标赛的激励效果是逐层放大的;其次,不论中央政府还是地方政府考核下一级官员时,都采用的是相对绩效评估方法,这使得政府官员为了晋升不得不做出超越其他竞争者的业绩;第三,政府官员晋升是以GDP增长率为标准,这使得政府官员在面对晋升竞争时,更加关注于GDP增长率、财政收入等相关经济指标的排名。

地方政府官员晋升锦标赛彻底改变了地方政府官员对经济增长的态度,使地方政府官员为经济增长而展开激烈竞争,由此产生地方政府官员发展经济的巨大动力^[22]。晋升锦标赛所带来的晋升激励使得中国地方政府官员具有非常强的政治动力去促进发展地方经济,从而促进了地区经济的快速发展^[23]。Li研究发现地方政府年度GDP增加率与官员晋升存在显著正相关关系,官员晋升每增加15%的可能性,年度GDP增长率将提高0.06^[15]。此外,晋升锦标赛还间接地鼓励了地方政府的创新行为,因为在晋升强激励下,地方政府官员为在竞争中脱颖而出,必须想尽办法比别人做得更好,此时创新成为了地方政府创造政绩脱颖而出的有效途径^[21]。

然而, 晋升锦标赛在促进经济发展的同时, 也可能带来政府官员行为的扭曲。首先, 晋升锦标赛的标准是相对绩效, 而不是绝对绩效, 因此晋升锦标赛本质是采取一切手段赢得晋升竞争, 在此机制下有可能会激发官员蓄意破坏对手绩效的行为发生, 而且越有才干的人其攻击性越强^[24]; 其次, 晋升锦标赛促使政府官员只关心自己与其他竞争者的相对位次, 这也导致处于晋升锦标赛中的政府官员不愿意合作却愿意选择恶性竞争^[25]; 再次, 在晋升锦标赛治理模式下, 地方政府预算软约束问题有可能会恶化, 政府官员倾向于突破已有预算约束, 动员更大规模的预算外资源^[9]; 最后, 晋升锦标赛促使政府官员更热衷于基础设施建设等经济方面的支出, 而压缩在短期内不能促进 GDP 增长的科教文卫方面的公共支出^[26]。

2.2 研究假设

2.2.1 目标责任考核制度背景下的官员晋升竞争

目标责任考核制度是地方政府实施最广泛的绩效管理方式, 根本特征是: 一级政府或部门在限定时限内(一般为一年)的总体目标任务确定之后, 按照行政隶属关系向下层层分解、逐级落实(签订目标责任书), 并依据签订的目标任务进行相应考核确定结果, 并将考核结果作为决定领导晋升的依据。目标责任考核制度实施关键环节是制定目标责任, 建立可以观察的绩效标准, 并在事后提供必要的信息反馈, 使上级和个人了解目标的完成情况, 作为考核奖惩的依据^[27]。在地方政府的目標责任考核体系中, 各地方政府都将经济发展放在考核首位, 经济类指标的比重占绝对优势, 是考核的重中之重。各地政府均将招商引资视为地区发展的一个重要手段, 希望通过招商引资指标的量化与设置, 实现推动地方发展的目标^[28]。目标责任考核制度使得地方官员的晋升标准以经济绩效为主, 将地方官员晋升前景与本地经济发展挂钩, 使关心仕途的地方政府官员围绕经济绩效展开激烈竞争。

目标责任考核采用的是相对绩效考核的方式^[29]。政府组织绩效的高低其实是一个相对结果, 是通过上级政府对于被考核政府组织目标完成情况进行相对比较后, 确定被考核组织的考核得分。锦标赛竞争模式的主要特征之一是绝对晋升的关键是参赛人的相对成绩, 而不是绝对成绩。因此, 各参赛人为取得竞赛而竞相努力, 只有取得比别人更好的比赛名次才能得到最终的晋升^[18, 24]。因此, 在目标责任考核背景下地方政府竞争呈现出锦标赛

的典型特征。地方政府官员晋升与本地相对于其他地区的经济发展水平相挂钩^[30]。地方政府官员为了取胜, 必须努力使其绩效排名优于其他竞争者, 会倾向于竞相提出更高的目标, 从而不断放大竞争的激励效果, 将晋升竞争推向更为激烈的阶段^[31]。

除了晋升的正向激励之外, 目标责任制考核还发挥了晋升的负向激励作用, 目标责任制考核制度还以“政治淘汰赛”方式运作, 如果地方官员不能完成关键指标就可能致职位不保^[32]。在目标责任制考核的过程中使用了一票否决机制, 这一机制更受地方政府官员的重视, 被戏称为“一手高指标、一手乌纱帽”。地方政府采用的逐级淘汰的锦标赛结构, 每一轮被淘汰都将会失去下一轮参赛的资格。这就意味着地方政府官员如果错过了一次机会, 可能就会永远失去晋升机会^[33]。因此, 地方政府对于一票否决机制的强调, 增加了政府官员对于威胁的感知, 地方政府官员为了不被这场竞赛所淘汰, 往往倾向于不计代价地竞争。

2.2.2 官员晋升竞争和土地出让行为

由前述可知, 在目标责任制考核的背景下, 地方政府官员之间围绕着地区经济发展存在着近似“白热化”的晋升竞争。在目标责任考核带来的强晋升激励下, 地方政府官员有追求短期政绩的倾向, 因此政府官员会倾向于动用一切手段发展经济。在财政紧张的预算环境中, 政府官员想要在短期内做出政绩是非常困难的, 必须要有足够能力获得充足资源去实现其政绩。而这些资源往往在已有的预算内是难以实现的, 需要动员预算外资源^[9, 24]。

1986年的《中华人民共和国土地管理法》规定, 地方政府可以依法将国有土地和农民集体所有土地确定给单位或个人使用; 1989年的《国有土地使用有偿出让收入管理暂行实施办法》规定, 凡有偿出让国有土地使用权, 各级政府土地出让部门必须按规定向财政部门上缴土地使用权出让收入。土地出让金在中央和地方的分成比例是20%作为城市土地开发建设费用, 其余部分按40%上交中央财政, 60%留归取得收入的地方政府。到1992年分成比例的收取办法改为: 土地出让金总额的5%上缴中央财政, 其余均归地方政府自行使用。土地出让带来的巨额资金实际掌握在地方政府手中, 因此土地作为能被地方政府自由掌握的重要资源, 成为地方政府攫取预算外资源的一个重要来源^[35, 36]。地方政府可以通过出让土地资源, 轻松地获取预算外的财政收入, 从而保证其有足够资源参与到政府晋

升竞争。

除此之外,在现阶段依靠投资拉动地方经济发展的体制下,招商引资是地方政府发展经济和促进GDP增长的重要手段,所以在地方政府的考核体系中,招商引资的数量是考核的重点,成为了官员晋升的关键决定因素之一。此时,地方政府官员晋升竞争的焦点自然就转换为招商引资的竞争^[10]。Oman通过对厦门、大连和深圳的案例分析发现,地方政府进行招商引资的手段和空间非常有限,在现有条件下土地作为一种稀缺资源,成为了地方政府争夺外商投资的关键^[37]。特别是工业用地,是地方政府竞相招商引资发展地区经济的重要手段^[16]。地方政府为了吸引资本投资竞相出让土地,甚至不惜通过“底线竞争”的恶性方式,以提供低价土地换取投资者青睐^[38]。因此,在以经济发展和GDP增长率为核心的官员晋升治理模式下,地方政府官员有可能出于对政绩的强烈追求,倾向于通过大量出让土地的方式吸引外商投资,从而促进地区经济快速发展。

上述种种证据表明,在目标责任制考核所带来的晋升竞争激励下,地方政府官员对于土地出让抱有充足热情,倾向于通过土地出让来换取资源和政绩,从而有助于自己在激烈的竞争中“取胜”。基于上述分析,提出第一个假设:

H1: 地方政府官员之间的晋升竞争与土地出让行为之间存在显著的正相关关系,即地方政府官员之间的晋升竞争越激烈,地方政府土地出让行为越严重。

2.2.3 官员个人特征与土地出让行为

政府官员个人特征,如性别、年龄和任期等要素决定了官员将会面临不同的职业前景,进一步可能会影响他们晋升的可能。年龄是影响官员晋升非常重要的因素之一^[15],对于地方政府官员而言,年龄界限往往是其政治生涯晋升过程中的一道“门槛”。Landry以市级政府官员为对象的实证研究发现,即使所在地区具有相同人均GDP,但是年轻官员比年长官员具有更多的晋升机会^[39]。吴根平研究发现当地方政府官员因年龄关系晋升空间越来越小时,就会出现“天花板现象”,该现象的出现会使地方政府官员出现消极不作为、经济腐败等不良行为^[40]。地方政府官员在任最后一年,因为不论努力与否其未来的去向已定,因此地方政府官员的策略选择是不努力和不承担,以求平安过渡^[41]。通过已有研究发现,地方政府官员因年龄关系致使晋升

空间有限时,政府官员为晋升所付出的努力程度会不断降低。地方政府出让土地的目的之一是能够在晋升中脱颖而出,由此可以推论,地方政府官员晋升努力程度的降低会导致其土地出让行为的缓解。基于上述分析,提出第二个假设:

H2: 地方政府官员年龄与土地出让行为之间存在显著的负相关关系,即年纪越轻的地方政府官员,其土地出让行为越严重。

官员任期作为地方政府官员职业路径发展中最基本模式,成为研究地方政府官员行为又一个非常重要的因素^[42]。有学者^[15]以省级领导为对象的研究发现,官员任期长度与地方政府官员晋升概率之间存在显著负相关关系。然而,Guo以中国县级领导为对象的实证研究发现,地方政府官员任期与晋升之间具有曲线关系,任期太短或太长都不利于官员晋升^[43]。张军等研究发现省级官员任期长短与经济增长之间具有倒U型曲线关系,即官员任期过短会造成短视性行为,任期过长也会阻碍地方经济增长^[44]。王贤彬等认为官员任期太短,其参与竞争意愿较低,付出的努力程度较低。而对于任期较长的政府官员,因为具有较低晋升概率,其参与晋升竞争的动力也较低,付出的努力程度也较低^[45]。从已有研究可以推断,政府官员任期对于晋升努力程度呈现倒U型曲线,晋升努力程度又会进一步影响地方政府土地出让行为。据此提出第三个假设:

H3: 地方政府官员任期与土地出让行为之间存在显著的倒U型关系,即随着官员任期的增长,地方政府土地出让行为会越严重。但当官员任期增长到一定时间后,地方政府土地出让行为会得到缓解。

2.2.4 官员个人特征对晋升竞争与土地出让的调节作用

在现有晋升制度约束下,当官员面临年龄限制而减低晋升的可能性时,可能就会改变自身的目标函数和行为方式,弱化晋升竞争的激励水平^[44]。晋升竞争的激励对地方政府土地出让行为的激发作用也可能会因官员年龄而异,官员年龄越轻,其未来晋升的空间越大,因此晋升竞争的激励作用越显著,从而会激化地方政府的土地出让行为;相反,官员年龄越大,其未来晋升的空间越有限,其对晋升的期望越低,因此晋升竞争的激励作用有限,可能会降低地方政府的土地出让行为。据此提出第四个假设:

H4: 政府官员年龄将会负向调节晋升竞争对

于土地出让行为的正向影响关系,即政府官员年龄越大,地方政府晋升竞争对于土地出让行为的正向影响强度越低。

除年龄外,地方政府官员晋升竞争的激励效果还会因任期而存在差异,任期的适度延长,会激发晋升激励作用发挥^[45]。官员到任初期可能因为不熟悉环境难以开展工作,随着官员任期增加,其政治资本和整合资源的能力得到了明显提高,在晋升竞争中的竞争力也随之提高,因此更愿意参加到晋升竞争活动中来,所以晋升的激励效果更为显著。此时,地方政府的土地出让行为也会随之恶化。然而,官员在同一个职位上的任期时间过长,往往意味着其进一步晋升空间将减少,晋升竞争激励作用也将越来越弱。因此,随着官员任期不断提高超过某一段时间时,官员任期就会对晋升竞争与土地出让之间的正向关系产生衰减影响,地方政府土地出让行为也将随之降低。据此提出第五个假设:

H5 随着官员任期不断提升,晋升竞争和土地出让行为之间的正向影响呈现倒U型曲线形状,即随着官员任期不断提升,晋升竞争对土地出让行为正向影响强度越大。当官员任期到达某一临界值时,他们之间的正向影响关系最高。之后晋升竞争对土地出让行为的正向影响强度开始逐渐减弱。

3 研究设计

3.1 研究样本与数据来源

2002年国土资源部颁布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,明确土地使用权出让主体只能是市、县政府,基于数据的可获得性,本研究定位于面向市级政府进行研究。而且由于官员政治激励研究的对象通常都选择的是地方政府党政“一把手”^[15 45-46],因此本研究最终选取地市级政府书记和市长作为研究对象。囿于数据的限制,选择2003—2008年共计6年间的样本进行分析。数据均来自公开的二手数据,可以确保数据来源的可靠性和研究结论的可重复性。其中,土地出让数据来源于2004—2009年的《中国国土资源年鉴》;市委书记和市长的资料来源于人民网的“各地副省级、地级城市(地区、州、县、盟)领导资料库”、信美网的“中国地市领导简历库”、军政在线网的“各城市历任书记库”,以及通过百度、谷歌等搜索整理的市级领导简历和地方年度工作报告而得。控制变量人均GDP、产业结构、城镇化等数据则来源于2004—2009年的《中国城市统计年鉴》。

考虑到数据的可获得性和质量问题,在样本筛选上进行了如下处理:(1)由于土地出让数据的缺失,我们没有考虑江西省和西藏自治区下属所有地市的情况;(2)2003—2005年间内蒙古自治区行政区划发生了一些明显变化,领导信息缺失较多,为此我们剔除了内蒙古下辖所有地市数据;(3)为了有效地反映政府竞争,剔除了市级建制少于三个以下的省份下辖所有地市数据;(4)由于部分官员任期不满1年,或者在样本估计期内存在职务犯罪、非正常死亡等情况,因此我们也剔除了这部分数据。本研究最终样本为2003—2008年间全国257个地级市的非平衡面板数据,观测点共3035个。

3.2 变量测量(参见表1)

3.2.1 因变量

土地出让收入直接反映了地方政府的土地出让行为。地方政府出让土地的收入一般可以分为两部分^[46]:一部分是地方政府直接的土地出让金;一部分是与土地有关的税收收入,如土地增值税和耕地占用税等。目前我国土地税收混乱分散,难以在统计上准确地反映出来^[1]。而土地出让金部分则比较整齐并且数量巨大,最能体现地方政府土地出让行为^[12]。现有研究也多采用土地出让金的多少来反映地方政府土地出让行为^[9, 46]。因此,在本研究中也采用土地出让金来测量地方政府的土地出让行为,并采用通胀率进行各年度数据的抹平,以消除通胀因素的干扰。

3.2.2 自变量

(1)官员晋升竞争。在中国为了更好地实现对官员的政治激励,官员之间更替是非常频繁的。当官员面临更多可能被更替的风险时,未来前景不确定性的感知就会增强,加剧官员为晋升而产生竞争^[47]。地方官员对于更替比率的判断将会影响其对于竞争激烈程度的判断,因此官员更替比率可以反映政府官员竞争强度^[48]。王贤彬等基于官员更替比率,构建了省级政府官员竞争强度指标,认为最终有新去向的官员在调动之前都会得到即将调动的信息,其面临的不确定程度反而减小,从而其感知到的竞争强度降低。因此,对于发生官员变更的省级政府,其官员感知到的竞争强度是当年全国省级政府官员更替人数减去该地区官员变更人数后占官员总人数的比率^[45]。

本研究延续王贤彬等的研究,构建了市级政府官员竞争强度指标。需要说明的是,市级政府官员更替是由省政府全盘考虑的,不同省份因其所辖市

表1 变量一览表

变量类型	变量名称	变量代码	变量定义
因变量	土地出让	Land-transfer	地方政府的土地出让金
	竞争强度	Competition	官员更替比率折算
	晋升激励	Go-getter	虚拟变量, 未来没有晋升作为参照组
自变量	年龄	Age	样本期的年龄段
	年龄 55 岁线	Age55	虚拟变量, 年龄 55 岁以下为参照组
	任期	Tenure	官员担任市委书记或市长时期的实际任职时间
	任期平方	Tenure ²	官员任职时间折算
	经济水平	Per-GDP	GDP 与总人口的比值
控制变量	产业结构	Structure	第二产业和第三产业占 GDP 的比值
	城镇化率	Urban	非农业人口与总人口的比值
	土地面积	Area	地区实际面积
	地域虚拟变量	EastWest	虚拟变量, 中部为参照组
	年份虚拟变量	Year2004/2005/2006/ 2007/2008	虚拟变量, 2003 年为参照组

数量不同, 每年发生官员更替人数差别也较大, 因此市级政府官员竞争强度应以省一级为单位进行计算。对某年某市级政府官员而言, 如果当年该市没有发生官员变更, 那么官员感知到的竞争强度应是当年其所在省份市级政府官员更替总人数除以全省市级政府官员总人数; 如果当年该市发生了官员变更, 那么官员感知到的竞争强度应是当年其所在省份市级政府官员更替总人数减去该市官员变更人数, 再除以全省市级政府官员总人数。本研究中我们只考虑市委书记和市长, 因此全省市级政府官员总人数应是该省所辖市的 2 倍。具体我们设某省下辖市数量为 N , 第 t 年该省下辖的 i 市官员更替人数为 X_{it} , 那么在第 t 年该省下辖的 i 市官员所感知到的竞争强度为:

$$\text{Competition}_{it} = \frac{\sum_{i=1}^N X_{it} - X_{it}}{2N}$$

除此之外, 为识别最终获得晋升的官员与没有晋升官员土地出让行为的差异, 我们借鉴 Liu 的研究, 在本研究中设计了晋升激励虚拟变量^[49]。对于某市某年而言, 如果当时的官员在未来成功得到晋升, 我们将该市在给定年份编码为 1, 否则编码为 0。首先我们对市委书记的晋升给予界定, 当市委书记成为省长、副省长、省委常委和省长助理时即为晋升。市长行政级别低于市委书记, 因此晋升机会更多, 可以成为市委书记、省直部门、直属机构或局负责人。但是需要注意的是市长擢升为省人大、政协主席、顾问委员会主任等, 看似晋升实则退居二线。因此, 在本研究中对这种情况视为没有晋升。

(2) 官员个人特征。官员年龄取值为样本期年

龄, 具体做法是通过样本分析年份减去出生年份。具体数据测量方法为: 40 岁以下取值为 1, 40~50 岁取值为 2, 51~60 岁取值为 3, 60 岁以上取值为 4。除此之外, 在以往省级研究中, 通常会设置年龄 65 岁线虚拟变量, 以考察官员是否达到或超过中央擢升年龄最高限 65 岁的影响。然而, 在本研究中官员年龄超过 60 岁的屈指可数。因此, 结合对本研究样本分析, 发现市级官员晋升最高限多在 55 岁, 超过 55 岁后官员多调到人大和政协等任职。所以, 本研究设置了年龄 55 岁线的虚拟变量, 如官员达到或超过 55 岁则编码为 1, 否则编码为 0。

对于任期的测量, 我们不考察政府官员之前在政府部门任职的期限, 在本研究中仅计算其担任市委书记或市长时的期限。政府官员更替通常并不固定在每年的年初或年底进行, 而多数选择在年中的任一月份进行。因此, 参照以往研究以确保官员与年度经济数据相匹配, 如果官员在一年中 1~6 月份上任, 本研究将该年记为该官员任职的第一年。如果官员在一年中 7~12 月份上任, 本研究将该年的下一年记为该官员任职的第一年。在本研究中, 为了考察任期对土地出让曲线的影响关系, 我们设置任期平方为另一个虚拟变量。

3.2.3 控制变量

(1) 经济发展水平。在经济发展水平较高地区, 城市扩张速度较快, 对于土地出让需求更大, 因此地方政府土地出让越严重^[50]。因此, 为了控制区域经济发展水平差异对于土地财政的影响, 本研究将地区经济发展水平设置为控制变量, 参考以往研究采用人均 GDP 来衡量不同地区经济发展水平。

(2) 城市化发展进程。随着工业快速发展和城

镇人口激增,越来越多耕地被地方政府出让作为非农业化的用途^[51]。因此,为了控制区域城市化发展进程差异对于土地财政的影响,本研究将城市化发展进程设置为控制变量,采用城镇化率和产业结构来反映城市化进展。采用非农业人口与总人口比重作为城镇化衡量指标,采用第二产业和第三产业占GDP的比例衡量产业结构。

(3)土地面积。地区土地面积越多,表明地方政府在土地出让时可使用土地越多,地方政府土地出让可能越容易实现。卢洪友等的研究发现地区土地面积与地方政府的土地出让之间具有显著的正相关关系^[13]。因此,本研究将各市的土地面积也设置为本研究的控制变量之一。

(4)地域虚拟变量。各地市土地出让金收入规模会明显受到区位因素影响,北京、上海等发达地区的土地出让金收入可能大幅超过其他区位。因此,为进一步控制不同地区土地出让收入规模的差异,本研究设置了地域虚拟变量以控制不同地域区位因素的影响,以中部地区为参照组,分别设置了东部(East)和西部(West)两个地区虚拟变量。

(5)时间虚拟变量。除地域区位影响外,各地市土地出让金收入规模还会明显受到政策因素的影响。2004年8.31大限、2005年的国八条、2006年的国六条和2008年国十条等政策的陆续出台,显著影响了各地市房地产市场的景气程度,进而导致各地市土地出让金收入随之起伏。因此,为进一步控制政策调整所带来的房地产市场景气程度的差异,本研究设置了时间虚拟变量以控制不同年份政策因素的影响,以2003年为参照组,分别设置了Year2004—Year2008五个时间虚拟变量。

表2 变量的描述性统计分析

变量	观测点	均值	标准差	最小值	最大值
Land-transfer*	3035	11.264	1.514	5.262	15.547
Competition	3035	0.286	0.173	0	0.792
Go-getter	3033	0.595	0.491	0	1
Age	3028	2.633	0.497	1	4
Age55	3028	0.158	0.365	0	1
Tenure	3035	2.579	1.563	1	11
Tenure ²	3035	9.095	11.491	1	121
Per-GDP*	3035	9.482	0.704	7.545	11.579
Structure*	3035	4.410	0.122	4.009	4.616
Urban	3035	0.330	0.178	0.077	1
Area*	3035	9.302	0.752	7.015	12.175

注: *表示取对数。

4 数据分析和结果

4.1 描述性分析

表2报告了变量描述性统计分析结果。可以看出,各市级政府的土地出让金之间存在一定的差异,说明各地区各个时期地方政府土地出让金收入规模是处于巨大波动之中的,存在较大的变异和解释空间。这表明我国各地市政府土地出让金收入的地域和时间差异是非常明显的,因此采用面板数据模型,并对地域和时间因素进行控制是非常必要的。同时,从市级政府土地出让核密度图(图2)可以看出,地方政府土地出让年度曲线有明显向右偏移趋势,这说明近年来市级政府加大了土地出让力度,土地出让金收入的绝对数量显著提高。而且从图2还可以发现,2007年曲线的偏移速度较之2005年明显增加,这说明市级政府土地出让收入增加幅度较前两年而言明显增大,市级政府的“土地财政”问题可能会加速恶化。

同时,从表2还可以看出地方政府官员之间存在激烈的晋升竞争,晋升竞争强度达到了0.286,这也说明市级政府每年约有1/3的官员将被更替。这一比例高于Li和Zhou(2005)对省级政府官员年更替比例为20%的判断。这一结果表明相对于省级政府,市级政府的晋升竞争强度更高,这也说明在中国越往下走,地方政府官员的晋升竞争越激烈。这是因为我国官员晋升是逐级淘汰模式,在此模式下官员之间的晋升激励是逐层放大的,这与周黎安的研究相一致。

从表2还可以看出市级政府官员年龄均值为2.633,这表明市级政府官员年龄多介于45~50岁之间。同时,市级政府官员大于或等于55岁的仅占到15.8%,这说明市级政府领导如果超过了55岁,继续留任的可能性则较低。因此,选取55岁作为临界值考察年龄阈值的影响,是一个更为可取的策略。从市级政府官员任职期限来看,市级政府官员

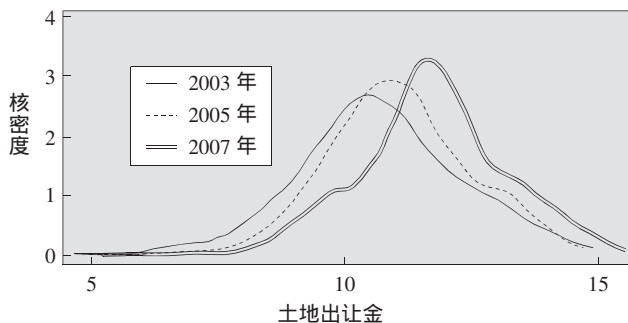


图2 市级政府土地出让核密度图

平均任职期限不到3年,这说明市级政府官员任期较为短暂。《党政领导干部职务任期暂行规定》中明确地方政府官员的换届周期是5年,而研究样本中仅有11.6%的官员任期大于或等于5年。由此可以发现市级政府官员的调动非常频繁,很少有官员能满足5年任期要求。

除此之外,从表2还可以看出我国地市级城市之间的经济发展水平、城镇化率和土地面积三个变量均存在较大的差异,这是因为我国幅员辽阔,东西部的经济和社会发展等各方面存在不一致性,因此在本研究中非常有必要控制上述因素对于土地出让的影响。但同时可以发现,各地市产业结构的取值较为稳定,这说明在我国农业国向工业国转变的战略带动下,各地市第一产业的比重均明显下降,第二产业、第三产业比重均显著上升。

4.2 回归分析

4.2.1 基准回归模型分析

表3报告了晋升竞争和个人特征对土地出让行为影响的面板数据基础回归模型分析结果。对于面板数据来说,首先需要通过Hausman检验来判断采用固定效应模型还是随机效应模型进行估计。Hausman检验的原假设认为固定效应和随机效应的估计结果是系统一致的,如果检验结果接受原假设,那么就应采用随机效应估计;反之,原假设被拒绝,则需要选择固定效应进行估计。我们对估计

模型进行Hausman检验,结果显示所有模型的检验值均在1%的水平上统计显著,因此拒绝原假设,表明随机效应与固定效应的估计结果显著不一致,说明应该使用固定效应进行模型估计(为了节省篇幅,在本研究中仅根据Hausman检验结果报告最适合的回归模型)。

从模型1和3可以看出,地方政府官员晋升竞争强度对土地出让具有显著正向影响,这说明地方政府官员之间的晋升竞争强度越大,地方政府土地出让行为越严重,因此假设1成立。同时从模型2可以发现,地方政府官员最终的晋升成功与否对土地出让行为的影响关系并不显著,这说明地方政府官员最终晋升与否并没有直接影响到土地出让。这可能是因为地方政府官员晋升是一个复杂的问题,上级对于官员晋升是综合考量,土地出让并不能直接与官员晋升挂钩。但是,相比晋升成功而言,地方政府官员更怕被这场晋升竞赛所淘汰,为保持一定的竞争力,往往会倾向于出让土地获取财政资源,这也解释了为什么地方政府官员的竞争强度会显著影响土地出让行为。

模型4~6报告了官员个人特征对于土地出让行为影响的面板数据基础回归模型分析结果。从模型4和6可以看出,年龄与土地出让之间不存在显著的影响关系,同时年龄55岁线与土地出让之间也不存在显著的影响关系。这说明官员年龄与土地

表3 晋升竞争和个人特征对土地出让影响的回归结果

	Model 1 (固定效应)	Model 2 (固定效应)	Model 3 (固定效应)	Model 4 (固定效应)	Model 5 (固定效应)	Model 6 (固定效应)
Competition	0.117 [*] (1.73)		0.118 [*] (1.74)	0.122 [*] (1.79)	0.134 ^{**} (1.96)	0.139 ^{**} (2.03)
Go-getter		0.227(0.73)	0.023(0.75)			
Age				0.019(0.74)		0.013(0.48)
Age55				-0.050(-1.47)		-0.054(-1.59)
Tenure					0.052 ^{**} (2.36)	0.053 ^{**} (2.37)
Tenure ²					-0.007 ^{**} (-2.31)	-0.007 ^{**} (-2.31)
Per-GDP	-0.712(-0.65)	-0.058(-0.53)	-0.070(-0.64)	-0.060(-0.55)	-0.69(-0.63)	-0.058(-0.53)
Structure	1.452 ^{***} (3.61)	1.458 ^{***} (3.60)	1.462 ^{***} (3.61)	1.450 ^{***} (3.59)	1.467 ^{***} (3.64)	1.466 ^{***} (3.63)
Urban	-0.406(-0.92)	-0.454(-1.02)	-0.431(-0.97)	-0.398(-0.90)	-0.400(-0.90)	-0.396(-0.89)
Area	2.126 ^{***} (3.99)	2.092 ^{***} (3.92)	2.113 ^{***} (3.96)	2.112 ^{***} (3.96)	2.111 ^{***} (3.96)	2.102 ^{***} (3.94)
地域效应	Control	Control	Control	Control	Control	Control
时间效应	Control	Control	Control	Control	Control	Control
N	3035	3033	3033	3028	3035	3028
F	123.62 ^{***}	122.88 ^{***}	112.07 ^{***}	102.78 ^{***}	103.64 ^{***}	88.64 ^{***}
Adj-R ²	0.8830	0.8826	0.8827	0.9031	0.8832	0.8830
Hausman test	202.85 ^{***}	467.47 ^{***}	191.39 ^{***}	198.82 ^{***}	201.32 ^{***}	196.89 ^{***}

注:括号内为t统计量,***、**、*分别表示在1%、5%和10%水平下的显著。上述模型中,均控制了地域虚拟变量、年份虚拟变量和常数项。基于篇幅考虑,没有报告地域虚拟变量和年份虚拟变量的数据结果,均以Control表明已控制。

出让之间不存在显著的影响关系,因此假设 2 不成立。从模型 5 和模型 6 可以看出官员任期与土地出让之间具有显著正相关关系。同时,任期平方与土地出让之间具有显著负相关关系。这说明,官员任期与土地出让之间具有显著倒 U 型关系,因此假设 3 成立。

4.2.2 调节效应回归模型分析。

表 4 报告了官员个人特征对晋升竞争和土地出让行为影响关系的调节效应回归模型分析结果。我们对估计模型进行 Hausman 检验,结果显示调节效应全部模型的检验值均在 1%的水平上统计显著,因此应该使用固定效应进行模型估计。模型 1 是官员年龄与竞争强度对土地出让行为交互作用的影响结果,分析结果表明官员年龄与竞争强度的交互作用对于土地出让行为的影响关系不显著。模型 2 是官员年龄 55 岁线与竞争强度对土地出让行为交互作用的影响结果,分析结果表明官员年龄 55 岁线与竞争强度的交互作用对于土地出让行为的影响关系不显著。通过模型 1 和 2 可以发现,年龄对晋升竞争和土地出让行为影响关系的调节效应不存在,因此假设 4 不成立。

模型 3 是官员任期与竞争强度对土地出让行为交互作用的影响结果,分析结果表明任期和任期平方与竞争强度对土地出让行为的交互作用达到了统计上的显著水平,这说明任期对于晋升竞争和土地出让行为之间关系的调节呈现倒 U 型关系。即随着官员任期的不断提升,晋升竞争对土地出让行为的正向影响强度越大;当官员任期到达某一临界值时,他们之间的正向影响关系最高;之后随着官员任期增加,晋升竞争对土地出让行为的正向影响开始逐渐减弱,因此假设 5 成立。

4.2.3 子样本回归模型检验

(1)分职位回归模型。在地方政府管理中,市委书记和市长的职能具有显著差异,虽然不同的政府官员可能面临相同的晋升激励,但是其在土地出让中的行为选择可能存在显著差异^[16]。由此我们可以推断在晋升竞争中,市委书记和市长对于土地出让的影响作用可能是具有差异的。因此,我们采用分组回归分析法,分别检验在市委书记和市长的子研究样本中,晋升竞争以及官员个人特征对于土地出让行为的影响。

表 5 报告了分职位回归分析结果。首先,我们对估计模型进行 Hausman 检验,结果显示所有模型的检验值均在 1%的水平上统计显著,因此使用固定效应进行模型估计。模型 1 和 2 分别讨论了在市委书记和市长子研究样本中,晋升竞争对土地出让行为的影响。结果表明,无论在市委书记还是市长子样本中,竞争强度和晋升激励对土地出让行为的影响均不显著。模型 3 和 4 分别讨论了在市委书记和市长子研究样本中,官员个人特征对土地出让行为的影响。结果表明,在市委书记子样本中,年龄和任期对土地出让行为的影响关系均不显著,但是在市长子样本中,年龄 55 岁线与土地出让行为之间存在显著负相关关系,任期与土地出让行为之间存在显著的倒 U 型关系。

模型 5 和 6 分别是市委书记和市长子研究样本的全模型。分析结果表明在市委书记子样本中,晋升竞争和官员个人特征对土地出让行为的影响关系均不显著,而在市长子样本中,竞争强度对土地出让行为的影响关系变为显著,且两者之间的回归系数为 0.153(P<0.10)。任期和任期平方对土地出让行为的影响关系没有显著改变,与模型 4 的回

表 4 官员个人特征对晋升竞争和土地出让关系的调节效应分析

	Model 1 (固定效应)	Model2 (固定效应)	Model3 (固定效应)	Model 1 (固定效应)	Model2 (固定效应)	Model3 (固定效应)	
Competition	0.457(1.44)	0.110(1.52)	0.229*(1.66)	Structure	1.430*** (3.54)	1.441*** (3.57)	1.466*** (3.64)
Age	0.053(1.21)			Urban	-0.415(-0.94)	-0.405(-0.91)	-0.397(-0.90)
Age55		-0.065(-1.14)		Area	2.131*** (3.99)	2.125*** (3.98)	2.030*** (3.81)
Tenure			-0.022(-1.62)	地域效应	Control	Control	Control
Competition* Age	-0.127(-1.08)			时间效应	Control	Control	Control
Competition* Age55		0.063(0.39)		N	3028	3028	3035
Competition* Tenure			0.212*** (2.86)	F	102.66***	102.74***	96.02***
Competition* Tenure ²			-0.019*(-2.05)	Adj-R ²	0.8828	0.8828	0.8832
Per-GDP	-0.066(-0.60)	-0.061(-0.55)	-0.066(-0.60)	Hausman test	200.31***	200.15***	199.29***

注:括号内为 t 统计量,***、**、* 分别表示在 1%、5%和 10%水平下的显著,其他同表 3。

归结果基本一致。但是,在模型6中年龄和年龄55岁线对于土地出让行为的影响关系均不显著。

通过上述回归模型发现,市委书记之间的晋升竞争和个人特征对土地出让没有显著影响关系,而市长之间的晋升竞争和任期对土地出让具有显著正向影响关系。结果表明,在面对晋升竞争时,行政领导比起党政领导而言,更具有土地出让的热情,这与张莉等的研究发现相一致。这是因为在地方政府,党政领导更多的是负责地方政府战略规划和发展方向,而行政领导更多的是负责操作层面的事务^[52]。而如何通过出让土地换取资源,提升招商引资的竞争力属于操作层面的范畴,因此在土地出让过程中,行政领导具有更多自主权和决定权。所以在晋升竞争过程中,行政领导会更倾向于利用土地资源发展经济来谋求一席之地。

(2)分地区回归模型。杨圆圆以1999—2007年省级土地出让数据进行的估算研究发现,东部地区土地出让规模较大,中西部地区土地出让规模相对较小^[53]。由此我们可以推断在晋升竞争中,不同地区官员晋升竞争对土地出让的影响作用可能是具有差异的。因此,我们采用分组回归分析法,分别检验在东部、西部和中部的子研究样本中,晋升竞争以及官员个人特征对于土地出让的影响是否具有显著差异。

表6报告了分地区回归分析结果。根据

Hausman检验的结果,所有模型的检验值均在1%的水平上统计显著,因此使用固定效应进行模型估计。模型1和2分别讨论了在东部地区官员晋升竞争、个人特征对土地出让的影响。回归的分析结果表明,在东部地区官员的竞争强度与土地出让行为之间具有显著正相关关系。这说明,在我国东部地区政府官员的晋升竞争对于土地出让行为影响的研究假设成立,即东部官员在面对晋升竞争的情况下,确实会通过土地出让换取财政资源。模型3和4分别讨论了在西部地区官员晋升竞争、个人特征对土地出让的影响。从分析结果可以看出,西部地区官员竞争强度与土地出让行为之间的回归系数和显著性都要明显地大于东部地区。这说明西部地区官员在面对晋升竞争的时候,比东部地区官员更有土地出让的积极性。

这与通常大家对于地方政府土地出让行为的认知出现了相反结果,但是却与王贤彬等的研究结果相似,即面对晋升竞争的时候西部政府官员更有动力运用一切手段去推动经济发展。这可能是因为西部大开发政策实施之后,西部地区政府官员与中央、东部地区等官员的交流日益明显,加速了政府间的晋升竞争,致使西部地区和东部地区官员一样都面临激烈的晋升竞争。同时,相比东部地区而言,西部地区政府土地管理能力更多地决定了地方政府在土地出让中的行为选择^[54]。西部地区对于土地

表5 分职位的回归模型分析

	Model 1 市委书记 (固定效应)	Model2 市长 (固定效应)	Model3 市委书记 (固定效应)	Model4 市长 (固定效应)	Model5 市委书记 (固定效应)	Model6 市长 (固定效应)
Competition	0.115(1.20)	0.120(1.24)			0.124(1.27)	0.153(1.65)
Go-getter	0.266(0.63)	0.020(0.44)			0.028(0.63)	0.004(0.08)
Age			0.014(0.33)	0.009(0.25)	0.015(0.35)	0.009(0.24)
Age55			-0.033(-0.72)	-0.077(-1.40)	-0.029(-0.62)	-0.078(-1.41)
Tenure			0.018(0.59)	0.078*(2.41)	0.021(0.68)	0.084*(2.52)
Tenure ²			-0.003(-0.77)	-0.011*(-2.27)	-0.004(-0.87)	-0.011*(-2.33)
Per-GDP	-0.075(-0.48)	-0.650(-0.42)	-0.044(-0.28)	-0.045(-0.29)	-0.055(-0.35)	-0.060(-0.38)
Structure	1.468*(2.55)	1.457*(2.55)	1.400*(2.43)	1.510*(2.63)	1.434*(2.47)	1.510*(2.63)
Urban	-0.397(-0.63)	-0.463(-0.74)	-0.394(-0.62)	-0.460(-0.73)	-0.387(-0.61)	-0.439(-0.70)
Area	2.201*(2.86)	2.029*(2.73)	2.228*(2.89)	1.910*(2.57)	2.223*(2.88)	1.930*(2.59)
地域效应	Control	Control	Control	Control	Control	Control
时间效应	Control	Control	Control	Control	Control	Control
N	1517	1516	1512	1516	1511	1516
F	56.52***	55.08***	47.55***	47.25***	41.27***	41.13***
Adj-R ²	0.8821	0.8824	0.8819	0.8828	0.8817	0.8828
Hausman test	100.12***	91.69***	93.22***	88.45***	99.78***	86.46***

注:括号内为t统计量,***、**、*分别表示在1%、5%和10%水平下的显著,其他同表3。

表 6 分地区的回归模型分析

	Model 1 东部 (固定效应)	Model 2 东部 (固定效应)	Model 3 西部 (固定效应)	Model 4 西部 (固定效应)	Model 5 中部 (固定效应)	Model 6 中部 (固定效应)
Competition	0.189 ^(1.95)	0.178 ^(1.80)	0.462 ^{***} (2.91)	0.524 ^{***} (3.27)	-0.269 ^{**} (-2.05)	-0.255 ^(-1.94)
Go-getter	-0.055(-1.26)	-0.062(-1.37)	0.288(1.01)	0.048(0.69)	0.107 ^{**} (2.13)	0.088 ^(1.70)
Age		-0.012(-0.31)		0.067(1.16)		-0.018(-1.33)
Age55		-0.112 ^{**} (-2.46)		0.048(0.45)		-0.021(-0.44)
Tenure		0.038(1.24)		0.059(1.10)		0.064 ^(1.77)
Tenure ²		-0.008 ^(-1.96)		-0.004(-0.53)		-0.007(-1.39)
Per-GDP	-0.496 ^{***} (-3.05)	-0.495 ^{***} (-3.04)	0.288(1.29)	0.305(1.36)	0.358(1.62)	0.389 ^(1.75)
Structure	3.672 ^{***} (6.63)	3.752 ^{***} (6.75)	-1.276(-1.47)	-1.259(-1.44)	0.957(1.15)	0.872(1.04)
Urban	-1.307 ^{**} (-2.43)	-1.187 ^{**} (-2.21)	1.445(1.02)	1.103(0.77)	-0.022(-0.03)	-0.088(-0.11)
Area	-0.842(-0.49)	-0.912(-0.53)	2.427 ^{***} (2.75)	2.480 ^{***} (2.80)	2.378 ^{***} (3.41)	2.311 ^{***} (3.30)
地域效应	Control	Control	Control	Control	Control	Control
时间效应	Control	Control	Control	Control	Control	Control
N	1365	1361	841	839	827	827
F	63.12 ^{***}	47.23 ^{***}	18.92 ^{***}	14.62 ^{***}	56.52 ^{***}	41.68 ^{***}
Adj-R ²	0.9078	0.9083	0.8250	0.8262	0.8006	0.3592
Hausman test	151.67 ^{***}	151.40 ^{***}	43.83 ^{***}	35.80 ^{***}	28.18 ^{***}	38.24 ^{***}

注 括号内为 t 统计量,***、**、* 分别表示在 1%、5%和 10%水平下的显著,其他同表 3。

的管理能力和违法行为的查处力度都明显低于东部地区,因此西部地区政府官员更容易通过出让土地换取资源。杨圆圆的研究发现近年来西部土地出让迅速增长也从侧面印证了这一假设。

模型 5 和 6 讨论了在中部地区官员晋升竞争、个人特征对于土地出让的影响。回归结果表明,在中部地区官员竞争强度与土地出让之间具有显著负相关关系。中部地区官员在面对晋升竞争的时候,不仅不会增加土地出让的热情,反而还会采取缩减土地出让的策略。这可能是因为对于中部地区政府官员而言,在官员晋升过程中会出现“中部塌陷”问题,地方政府官员晋升的可能性要明显低于东部和西部地区,因此地方政府官员出让土地的热情明显降低。同时,土地出让很多时候是与土地管理违规和违法相伴的^①,政府官员一旦因为土地出让问题受到处罚,仕途就有可能受到影响而难以晋升。因此,中部地区官员在面对竞争的时候可能更多采取“保守”做法,尽可能保住现有职位不被竞争所淘汰,因此可能导致减少土地出让行为的产生。

①国家审计署 2008 年 6 月对 11 个城市 2004—2006 年土地出让金进行审计时发现,这 11 个城市都在不同程度上存在土地的违规行为。

②为了节省篇幅,我们仅报告了稳健性分析的结果,稳健性分析的数据结果可以向作者索取。

4.2.4 稳健性分析

考虑到模型的稳定性问题,本研究采用土地出让的纯收益收入,即成交价总额扣除政府支付的土地取得成本作为土地出让的代理测量变量。稳健性分析结果表明,地方政府官员的竞争强度与土地出让纯收益之间具有显著的正相关关系($P < 0.05$),研究假设得到验证^②。稳健性检验表明,政府官员晋升竞争对于土地出让的影响不会受到土地出让行为测量方式的影响。因此,研究结论具有一定稳定性。

5 结论及政策建议

已有研究虽然认为地方政府官员的晋升竞争可能是导致地方政府热衷于土地财政的原因之一,然而却缺乏实证直接证据。鉴于此,本研究基于官员晋升锦标赛理论,以全国 257 个地级市政府为研究对象,选取 2003—2008 年间的非平衡面板数据,实证检验了目标责任考核制度实施背景下地方政府官员晋升竞争对土地财政的影响,以及官员个人特征对土地财政的影响。实证结果表明,地方政府官员的晋升竞争是导致地方政府土地财政问题不断恶化的根源之一,且这一发现具有较好稳健性;本研究还发现官员任期不仅对土地财政具有直接的倒 U 型影响关系,而且还会对晋升竞争和土地财政之间的正向关系具有倒 U 型的间接调节作用;最后,本研究发现官员晋升竞争对土地财政的影响关系是因条件而异的,其影响关系受到区域特

征和官员职位的调节,西部地区的晋升竞争对土地财政的正向影响最为显著。行政首长在面对晋升竞争时,其实施土地财政的可能性更高。

上述研究发现对进一步认识和理解我国的官员治理模式具有重要的现实意义,并为我国未来有效缓解土地财政问题提供理论依据。本研究的政策启示在于:

(1)在目标责任制考核背景下,地方政府官员的晋升竞争的确实会对土地财政问题的不断恶化起到不容忽视的影响。这是因为在此背景下,地方政府官员的晋升是以GDP增长率等经济指标为标准的,此时地方政府官员具有扩张投资和攫取预算外资源的冲动,从而不可避免地引发了土地财政问题的不断恶化。因此,在促进经济发展的同时,建议中央政府应该正视现阶段地方政府官员考核模式所带来的负向激励效应的作用,创新当前干部考核评价体系(如减少GDP指标比重、增加社会效益考核指标等),使领导干部从“唯GDP论英雄”转变到科学发展观的方向上,从而扭转地方政府对土地财政等预算外资源的过度关注。

(2)地方政府官员任期对土地出让行为的影响呈现出显著的倒U型曲线关系,因此通过拐点后土地财政恶化的问题将会逐步得到缓解,这意味着官员任期的延长和稳定将会有效地降低地方政府的土地出让行为。但是本研究却发现在中国市级政府官员的调动非常频繁,平均任期仅为2.6年,官员的频繁调动致使地方政府过分关注短期政绩,从而激化了官员的土地出让行为。因此,本研究建议未来各级地方政府应该严格遵守《党政领导干部职务任期暂行规定》,保持地方政府官员在一个任期内的稳定,降低官员行为短期化倾向,从而减缓土地财政问题。

(3)研究发现西部地区的官员晋升竞争,相较于东部和中部地区而言,其对土地出让行为的影响最为显著。这一发现表明西部地区因为土地管理能力较低和违法行为查处力度较弱,地方政府官员可能更容易通过出让土地换取资源。这意味着虽然现阶段东部地区土地出让的绝对数量较大,但是西部地区未来土地出让的增速不容小觑,其土地财政问题的恶化可能更为严重。因此,本研究建议未来中央政府在土地管理时应加强对于西部地区的监管,加大对西部地区土地违法行为的查处力度。同时,建议中央政府应强化各地土地出让金的管理,考虑将土地出让金纳入政府预算内统一管理。

未来研究可以在以下方面进行探索。首先,地方政府官员的晋升有多种模式,其中外部调任和内部晋升是两种主要的晋升模式,这两种不同的晋升模式对政府官员土地出让行为影响不尽相同,未来研究可以进一步探讨不同的晋升模式对地方政府土地财政的影响,从而对官员晋升和土地财政之间的关系进行更为深入细致的研究;其次,各地在土地管理的操作和实施上都有各自特色的做法,本研究所提出的研究假设的合理性及其作用路径等更为深层次的因素则需要根植于具体的政府管理情境中,找寻其在不同地域条件下存在的合理解释,为该方向研究的理论进展提供新的视角。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 陈明. “土地财政”的多重风险及其政治阐释[J]. 经济体制改革, 2010(5): 25-29.
- [3] 王举, 吕春梅, 戴双兴. 土地财政与房地产业发展[J]. 地方财政研究, 2008(10): 14-17.
- [4] 王岳龙, 武鹏. 房价与地价关系的再检验——来自中国28个省的面板数据[J]. 南开经济研究, 2009(4): 131-143.
- [5] 翁金钟. 我国房价和地价关系的实证检验[J]. 统计与决策, 2007(5): 80.
- [6] 黄静, 屠梅曾. 基于非平稳面板计量的中国城市房价与地价关系实证分析[J]. 统计研究, 2009, 26(7): 13-19.
- [7] 周彬, 杜两省. “土地财政”与房地产价格上涨:理论分析和实证研究[J]. 财贸经济, 2010(8): 109-116.
- [8] 陈志勇, 陈莉莉. “土地财政”缘由与出路[J]. 财政研究, 2010(1): 29-34.
- [9] 周雪光. “逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005(2): 132-143.
- [10] 陶然, 陆曦, 苏福兵, 等. 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.
- [11] 罗必良. 分税制、财政压力与政府“土地财政”偏好[J]. 学术研究, 2010(10): 27-35.
- [12] 吴群, 李永乐. 财政分权、地方政府竞争与土地财政[J]. 财贸经济, 2010(7): 51-59.
- [13] 卢洪友, 袁光平, 陈思霞, 等. 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.
- [14] 郭庆旺, 贾俊雪. 从中央财政转移支付视角看2009年预算报告[J]. 中国财政, 2009(9): 27-28.
- [15] LI H, ZHOU L. Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China [J]. Journal of Public Economic, 2005, 89 (9-10): 1743-1762.
- [16] 张莉, 王贤彬, 徐现祥. 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为[J]. 中国工业经济, 2011(4): 35-43.

- [17] 顾乃华,王小霞,陈雄辉.我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.
- [18] LAZEAR E P, ROSEN S. Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts [J]. The Journal of Political Economy, 1981, 89(5): 841-864.
- [19] ROSEN S. Prizes and Incentives in Elimination Tournaments [J]. The American Economic Review, 1986, 76(4): 701-715.
- [20] BAKE G P, JENSEN M C, MURPHY K J. Compensation and Incentives: Practice vs Theory [J]. The Journal of Finance, 1988, 43(3): 593-616.
- [21] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [22] 张军.为增长而竞争:中国之谜的一个解读[J].东岳论丛,2005(4):15-19.
- [23] BLANCHARD O, SHLEIFER A. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia [J]. Palgrave Macmillan Journals, 2001, 48(4): 171-179.
- [24] CHEN K. Sabotage in Promotion Tournaments [J]. The Journal of Law, Economics and Organization, 2003, 19(1): 119-140.
- [25] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6):33-40.
- [26] 方红生,张军.中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为[J].经济研究,2009(12):4-16.
- [27] PERRY J L, PORTER L W. Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations [J]. The Academy of Management Review, 1982, 7(1): 89-98.
- [28] 王汉生,王一鹤.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.
- [29] 周黎安,李宏彬,陈烨.相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究[J].经济学报,2005(1):83-96.
- [30] QIAN Y, MASKIN E, XU C. Incentives, Information, and Organizational Form [J]. Review of Economic Studies, 2000, 67(2): 359-378.
- [31] 陈潭,刘兴云.锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治[J].公共管理学报,2011(2):21-33.
- [32] 渠敬东,周飞舟.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [33] 周黎安.官员晋升锦标赛与竞争冲动[J].人民论坛,2010(15):26-27.
- [34] 马骏,刘亚平.中国地方政府财政风险研究:“逆向软预算约束”理论的视角[J].学术研究,2005(11):77-83.
- [35] 张飞,曲福田.土地市场秩序混乱与地方政府竞争[J].社会科学,2005(5):21-26.
- [36] LICHTENBERG E, DING C. Local Officials as Land Developers: Urban Spatial Expansion in China [J]. Journal of Urban Economics, 2009, 66(1): 57-64.
- [37] OMAN C P. Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI [M]. Paris: OECD Publishing, 2000.
- [38] LIU M, TAO R, YUAN F, et al. Instrumental Land Use Investment-driven Growth in China [J]. Journal of the Asia Pacific Economy, 2008, 13(3): 313-331.
- [39] LANDRY P F. The Political Management of Mayors in Post-Deng China [J]. The Copenhagen Journal of Asian Studies, 2003, 17: 31-58.
- [40] 吴根平.论地方政府官员晋升“天花板现象”的破解对策[J].经济与社会发展,2010(11):72-74.
- [41] 王贤彬,徐现祥,李郁.地方官员更替与经济增长[J].经济学(季刊),2009(4):1301-1328.
- [42] MCCABE B C, FEIOCK R C. Turnover among City Managers: The Role of Political and Economic Change [J]. Public Administration Review, 2008, 68(2): 380-386.
- [43] GUO G. Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China [J]. Political Research Quarterly, 2007, 60(3): 378-390.
- [44] 张军,高远.官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据[J].经济研究,2007(11):91-103.
- [45] 王贤彬,徐现祥.地方官员晋升竞争与经济增长[J].经济科学,2010(6):42-58.
- [46] DING C. Land Policy Reform in China: Assessment and Prospects [J]. Land Use Policy, 2003, 20(2): 109-120.
- [47] GALLEGRO M, PITCHIK C. An Economic Theory of Leadership Turnover [J]. Journal of Public Economics, 2004, 88(12): 2361-2382.
- [48] MELO M A, PEREIRA C, FIGUEIREDO C M. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions [J]. Comparative Political Studies, 2009, 42(9): 1217-1244.
- [49] LIU D T. Career Incentives and Public Goods Provision in China [D]. San Diego: University of California, 2010.
- [50] SETO K C, KAUFMAN R K. Modeling the Drivers of Urban Land Use Change in the Pearl River Delta, China: Integrating Remote Sensing with Socioeconomic Data [J]. Land Economics, 2003, 79(1): 106-121.
- [51] LU Q, LIANG F, BI X, et al. Effects of Urbanization and Industrialization on Agricultural Land Use in Shandong Peninsula of China [J]. Ecological Indicators, 2011, 11(6): 1710-1714.
- [52] 胡骏.省委书记的成长之路[J].决策,2009(11):36-37.
- [53] 杨圆圆.“土地财政”规模估算及影响因素研究[J].财贸经济,2010(10):69-76.
- [54] 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):283-305.

ABSTRACTS IN ENGLISH

(1) **Research on the Determinants and its Influencing Mechanism of Local Government**

Trustworthiness Based on the Questionnaire Survey of 116 Chinese County-Level Governments

Fan Bonai, Zhang Ming · 1 ·

(College of Public Administration Zhejiang University Hangzhou 310027 China)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0001-EA

Abstract : The objective of this paper is to illustrate and examine the determinants and its influencing mechanism of Chinese local government trustworthiness. Based on extensive literature review, eight hypotheses are proposed. Then, quantitative methods such as regression analysis and path analysis are employed to analyze the determinants and its influencing mechanism of local government trustworthiness by using data from the questionnaire survey of 116 Chinese county-level governments. The results show that institutional environment has the strongest overall impact on government trustworthiness, which can influence government trustworthiness both directly and indirectly through other variables. The overall impact of credit culture, government ability, quality of civil servants on government trustworthiness weakens in turn, and the quality of civil servants can only indirectly affect government trustworthiness. The key limitation of the study is that the questionnaire survey covers few counties outside Zhejiang Province, which makes it difficult to generalize the results to all Chinese local governments. Another difficulty arises from operationalizing some constructs. According to the results, in the process of building a trustworthy government, we should lay special stress on optimizing institutional environment and developing credit culture. At the same time, government ability and the overall quality of civil servants should be improved. This paper distinguishes between trustworthiness and trust, and clarifies what government trustworthiness is. More important, this paper analyzes the determinants of Chinese local government trustworthiness for the first time. Thus, the findings of this study help us to recognize the antecedent of political trust and better understand why people trust or distrust government.

Article Type : Research paper

Key Words : Government Trustworthiness, Determinants, Influencing Mechanism

(2) **Local Officials' Promotion and Land Finance in China :**

An Empirical Analysis of Panel Data from Municipal-Level Cities

Liu Jia^{1,2}, Wu Jiannan², Ma Liang^{1,2} · 11 ·

(1. School of Management Xi'an Jiaotong University Xi'an 710049 China

2. School of Public Policy and Administration Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049 China)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0011-EA

Abstract : Land finance has become one of the most important issues in government management, but the debate on factors of land finance is still unsolved. Based on panel data from municipal-level cities across 2003 to 2008 in China, this paper empirically analyzes the effects of local officials' promotion on land finance of local governments, adapting the promotion tournament theory. It is found that officials' promotion has positively and significantly effect on land finance, and tenure has U-sharp effect on land finance. It is also found that officials' promotion has relatively larger effects in west regions, and the governors' promotion has larger effect on land finance than party secretaries' promotion. Policy implications are drawn from these analyses, for the future

reform of China's land management system and official promotion institutions. The future reform can be implemented in two ways : innovating officials' evaluation system and stabilizing officials' tenure.

Article Type : Research paper

Key Words : Official Promotion , Land Finance , Promotion Tournament , Municipal Government , Panel Data

(3)Government Control , Institution Environment and Allocation of Credit Resources

Su Kun ·24·

(School of Management , Northwestern Polytechnical University Xi'an ,710129 ,China)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0024-EA

Abstract : The objective of this paper is to illustrate and examine the influence of government control inner structure on allocation of credit resources and the diversities between different institutional environments of that influence deeply. Using a six-year panel data of Chinese non-financial listed companies between 2004 and 2009 , this paper estimates with correlation analysis and multiple regression analysis. And this research finds that the lower the government rank , the more motivated intervention in the bank credit resources allocation to help companies access to bank loans under its control , and the higher the loan ratio of listed companies. Relative to the listed companies controlled through industry corporates , in the listed companies controlled through state-owned asset management organization by government , the government can intervene in bank credit resources allocation to help companies to obtain bank loans more conveniently , so this pattern of companies have higher loan ratio levels. Relative to the poor institutional environment regions , in better institutional environment regions , the influence of government control inner structure on bank credit resources allocation is relatively small. The major limitation of this paper is using the company-dataset to evaluate the bank credit resources allocation ; However , the dataset of bank credit resources allocation from the perspective of bank is not opened. We should continue to deepen the government system reform , reduce the government intervention , and improve the institutional environment. This paper brings the inner structure of government control and institution environment into the unified analytical framework of bank credit resources allocation , not only enriches the related studies of domestic and foreign scholars on bank credit resources allocation , but also helps us to deeply understand the institutional roots of the bank credit resources allocation behavior.

Article Type : Research paper

Key Words : Government Control , Institution Environment , Allocation of Credit Resources ,
Legal Environment

(4)Growth , Urbanization Strategy and the Change of "County Administrated by City" Institution

Ye Min ·33·

(Institute of Human Sciences Research ,East China University of Science and Technology Shanghai 200237 ,China)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0033-EA

Abstract : The objective of this paper is to illustrate the logical relationship between the change of "county administrated by city" institution and China urbanization strategy made to fit economic growth. The paper uses the historical institutionalism to analysis the change of "county administrated by city" institution. The historical change of the institution illustrates that China government will reform governmental institution to better economic growth and governance situation. China should construct a more district-fitful government system which including the "county administrated by city" institution also.

Article Type : Research paper

Key Words : Growth , Urbanization Strategy , the Change of "County Administrated by City" Institution