

经济发展差异下县域土地引资竞争研究

黄金升, 陈利根, 赵爱栋

摘要: 土地引资竞争在县级层面表现得最为突出, 而处于不同经济发展阶段地区的地方政府土地引资策略存在差异, 并通过工业地价的形成过程得以显现。本文基于空间计量模型, 利用我国 2013 年县级工业地价的截面数据, 对我国县级工业地价与引资竞争、经济发展关系的问题进行了定量研究。研究表明: 第一, 我国县级政府在其辖区内的工业地价存在着显著的正向空间竞争关系; 第二, 由于地区引资竞争, 工业用地出让价格随着经济发展水平的变化呈现为“U”型特征; 第三, 处于不同发展阶段的地区, 县域地方政府土地引资竞争行为存在差异, 东部地区土地市场化程度最高, 而西部地区的土地引资竞争现象最为显著。因此, 当前的土地市场化改革应当与地区经济发展的差异性相契合。在重视土地引资竞争的阶段性与合理性的同时, 通过土地出让最低价标准的更新及出让程序的完善, 规范地方政府土地引资行为, 遏制恶性竞争的发生。

关键词: 工业地价; 引资竞争; 县级政府; 空间计量

中图分类号: F301.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)03-0163-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.03.032

一、引言

改革开放以来, 中国以接近年均 10% 的经济增长率极大地促进了经济社会的发展和综合实力的提高。对于中国经济增长速度如此之快的原因, 不同学者依据各自的学科背景、研究视角提出了不同的解释。其中一个广泛流行的观点聚焦在了地方政府竞争之上, 该观点认为地方政府通过土地引资方式不断推动地方经济快速增长, 从而促进中国整体经济的发展。土地引资竞争观点的延伸是地方政府为了在引资竞争中获得胜出, 争相采取廉价供地的方式以吸引企业投资, 这也造成了当前工业地价普遍偏低^[1]。然而, 根据《2015 年全国工业用地报告》显示, 2015 年工业用地价格整体上明显下降, 但呈分化特征: 一线城市的工业地价上涨明显, 而成交宗地数和面积分别下降 55.29% 和 95.58%; 二线城市的工业用地的地面价格、楼面价格分别下降 12.96% 和 9.60%, 但是成交宗数和面积分别增长 12.74% 和 6.23%; 三、四线城市的工业用地成交宗数和面积分别增长 56.60% 和 33.58%, 地面价格和楼面价格分别下降了 18.44% 和 13.98%。可见, 经济水平越发达的地区, 在经济下行的时候, 通过地价让利以吸引、留住企业的动作幅度越小; 而经济较为不发达的地区利用土地

基金项目: 国家自然科学基金项目“城乡统筹发展中土地要素流动及其收益共享的治理机制研究”(71273133); 2016 年度江苏省研究生培养创新工程项目(KYZZ16_0371)

作者简介: 黄金升, 南京农业大学公共管理学院博士研究生(江苏南京 210095); 陈利根, 管理学博士, 南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师

致谢: 本文得到南京邮电大学人口研究院张耀宇博士的热心帮助和修改, 同时外审匿名专家也对本文提出了很多宝贵的意见, 在此一并致以谢意! 本文的最终责任, 由作者承担。

低价出让的方式进行招商引资依旧是发展地方经济的主流策略。因此,土地引资竞争在我国不同区域间可能会出现不同的表现形式。

当前对地方政府土地引资竞争的研究主要建立在省级层面或市级层面之上,缺少对县级层面更细致的考察^{[2][3][4][5][6]}。实际上,省级政府并没有对城市土地的出让利用实施直接控制,省级政府参与区域经济建设(例如大型国有企业、大型基础项目建设)主要是服务于国家战略和区域协调,而在城市规划的指导下,市、县才是土地出让利用的主体。此外,通过制造业招商引资竞争带来的财政收益,无论是预算内收益,还是预算外收益(土地出让金收益),都主要集中在市、县级别,而不是省一级^[7]。这也促使市、县以自身范围的土地开发和经济建设为重点,成为区域土地引资竞争主体。基于此,为与现有地方政府竞争格局及手段工具相契合,本文以中国县级政府为对象,研究工业地价在县域层面上呈现出的特征及其影响因素,以对地方政府土地引资竞争进行更为细致的考察。

二、不同发展阶段下县域引资竞争与工业地价关系分析

(一) 土地引资竞争主体分析

基于公共产品供给者这一职能定位,为了保证公共产品供给的效率,不同层级政府提供的公共产品有所区别^[8]。而不同层级政府职能(公共产品供给)定位的差异,也导致了政府官员考核机制随着地方政府层级变化而变化。当前,地方政府官员干部的考核内容大致可以归纳为“德、能、勤、绩、廉”等五个方面^[7],随着政府层级的上升,地方层级政府管辖的范围越大,负责和涉及的行政事务更为重大,从而评价官员的维度也更广,因此对于不同层级政府官员的考核重点是存在差异的^[9]。而考核机制的不同进一步导致了不同层级地方政府官员风险认知的不同。一般而言,政府层级越高,政府官员面临的政治风险越大,对政治风险的敏感性也越强,其发展地方经济的行为更为审慎;相反,政府层级越低,政府官员与地方经济利益的相关程度就越高,其个人与集体经济利益的相关程度就越大^[10]。因此,虽然科层制的行政体制贯穿于地方政府的发展竞争过程中,然而不同层面上地方政府竞争的形式和激烈程度有所不同。

从新中国成立之初的“中央—大区—省—(地区)—县”的管理体制建立至今,中国的行政管理体制经过了多次改革,先后有1982年至今普遍实行的“市领导县”体制改革,以及2002年浙江、湖北、河南、广东等省先后开展的“强县扩权”和2004年后开始在湖北、海南等省开展的“省直管县”改革^[11]。而一次次的改革思路基本上是沿着减少政府层级和加强县级政府的经济管理权推进的,特别是在紧随着改革开放而推行的“市管县”体制改革中,重新赋予了县级政府发展本地社会经济的重任以及相应的权力。而分税制推行以来,地方政府获得了一定的剩余索取权,加之政绩考核体系的激励,大力发展经济兼具经济政治双重收益,县级政府更是获得了发展地方社会经济的动力源泉^[12]。此外,现行的晋升锦标赛机制又具有“层层加码”的特点^[9],因此张五常写到:“地区之间的激烈竞争是我前所未见的……中国的情况,是在同层的地区互相竞争,而因为县的经济权力最大,这层的竞争最激烈”^[13]。

那么,县级层面上的地方政府发展竞争是如何展开的呢?Oman在探讨各国政府间吸引外商直接投资的政策竞争(Policy Competition)时,特别指出在中国中央政府所设置的局限条件下地方政府以财政手段竞争投资的空间很有限^[14]。在缺少财政支持的局面下,现行的土地制度恰好提供了地方政府突破既有约束进行发展竞争的出路^[15]。一方面,在国内资本稀缺的情况下,地方政府能够以低地价的方式吸引外商投资^[16];另一方面则尽量提高商住地价进而补贴低地价出让工业用地带来的损失,凭借商住用地出让支撑起整个土地财政,进行城市化扩张与美容^{[17](P94)}。因此,通过现行土地制

度所赋予的建设用地批租权进行招商引资竞争, 进而发展地方经济便成为县级地方政府之间的普遍现象。

(二) 不同发展阶段下的县域土地引资竞争与工业地价

根据土地供求理论, 在完全竞争市场中土地供给与需求共同决定其价格, 以及相应的供给量与需求量^[18]。然而, 长久以来工业用地并非是作为资源来实现其市场价格, 而是作为实现地方政府综合发展目标的政策工具^[19], 地方政府在土地供给过程中, 并不是紧跟一般市场需求的变动, 而是人为地进行供地调节。当地方政府行政力量过多地参与到市场中来时, 市场本身所具有的自动协调机制便僵化为政府行政力量的附庸, 难以反映市场真实的供需状况。此时, 影响土地市场价格的一般因素也由于市场机制的失效难以对地价的变动给出适当的反应。由于资本具有较强的流动性, 依据地区区位、经济发展水平、资源禀赋的不同, 可以将地方政府在土地市场中的竞争力划分为“强”与“弱”两种竞争力水平。具有不同竞争力水平的地方政府的土地出让行为将在地区发展竞争和出让收益之间进行综合权衡, 从而影响工业用地的市场化水平。

具有强竞争力的地区, 往往是经济较为发达并具有独特区位优势或高度集聚效应的地区, 对产业投资的吸引力在于其区位提供的其他收益上。企业愿意在该地区投资, 往往并不是为低地价所吸引, 而是因为其较其他地区的不可替代性, 因此该地区的土地市场更倾向于寡头垄断的市场, 从而可能促进地方政府通过压缩土地供应量, 人为提高地价而获得垄断利润^[19]。另一方面, 对于经济较为发达的地区, 虽然土地引资竞争依然存在, 但是由于地方政府的引资更为策略性(面向符合地区产业规划或发展需求的企业), 地方政府抑制地价的努力是有针对性的。特别是对于北京、上海等经济高度成熟的地区而言, 进行产业结构调整 and 转型升级构成了地区未来的发展方向, 为了进一步缩小工业部门并发展第三产业, 进而设定地价门槛压缩工业用地供给量也会显著地提高工业地价。从而, 经济发达地区出于产业转型的需要以及土地出让金收益, 对地价的抑制作用较小, 更加注重一个良性土地市场的发展, 促使影响地价的因素在地价形成过程中能够发挥其应有作用。

竞争力较弱的地区大多是经济较为不发达的地区, 缺少吸引高端产业或企业投资的要素, 因此这些地区招商引资的对象更多的是中低端制造业。中低端制造业对成本更为敏感, 从而易于流动, 这也就促使经济较为落后地区的地方政府通过地价优惠来吸引这些企业产业的投资。在中低端制造业易于流动的特性和经济不发达地区之间较强的替代性的共同作用下, 形成了地方政府在引资过程中激烈的地价竞争。而经济发展任务的优先性和紧迫性^[20], 使得经济较为落后地区的地方政府缺乏主动缩小土地供给的内在驱动, 这些地区的土地市场更近似于“寻底竞争”的买方市场^[21]。因此, 对于土地引资更为迫切的地区, 地方政府普遍存在着抑制工业地价的倾向, 进而形成了地方政府对地价的抑制力与市场驱动力之间的对立, 导致土地市场产生严重的扭曲。

(三) 假说提出

如前文所述, 中国工业地价虽然在市场化进程中受到商品市场中一般因素的影响, 但是在很大程度上又受到以县级政府为引资竞争主体的行政干预。因此, 当前的工业地价不能简单的利用房地产价格分析中的 Hedonic 模型(特征价格模型), 认为土地市场交易中的定价方案完全由市场决定, 而是应该将地方政府之间的引资竞争纳入到地价分析的模型当中。地方政府行政力量对土地市场的干预作用越积极, 土地市场越扭曲。从而, 最终形成的工业地价水平也将反映出处于不同发展阶段下地方政府的引资竞争行为差异, 其反馈作用体现在了市场因素能否对工业地价的形成起关键性作用: 若是影响土地供求关系的一般市场因素不能对工业地价做出合理的解释, 则说明地价受到了地方政府引资竞争的扭曲。由此, 本文将关注地价的空間特征, 并通过区域划分, 分析中国工业地价在县域引资竞争过程中所呈现出来的差异, 进而探究处于不同经济发展阶段的县域土地引资竞争形态, 并验证以下三个核心假说:

假说 1: 工业地价取决于地方政府对地价的抑制力与地价上涨驱动力的综合作用, 从而与地区经济发展阶段密切关联。

假说 2: 东部地区工业地价的形成受到市场因素的影响作用最强, 工业用地市场化水平最高。

假说 3: 县域土地引资竞争在西部地区表现得更为突出, 西部地区地价受到的抑制作用最为明显。

三、实证设计分析

(一) 空间计量模型

由于地方政府竞争策略的互动行为, 地方政府之间的土地财政策略呈现空间模仿效应或者替代效应^{[4][22]}。当前, 土地违法行为的传染效应现象也从侧面验证了地方政府之间的土地出让行为具有一定的模仿效应^[23]。因此, 本文在空间滞后模型 (SLM) 和空间误差模型 (SEM) 二种空间模型中进行选择, 将工业地价的空間关系引入模型, 通过考察影响工业地价的因素进而对县域地方政府土地引资竞争行为进行分析。

在实际分析中, 由于事先无法根据先验经验推断 SLM、SEM 哪个模型更为恰当, 因此有必要构造一套判别准则, 以决定哪个空间模型更加符合客观实际。对于模型选择标准, 一般可通过两个拉格朗日乘子 (Lagrange Multiplier) LMERR、LMLAG 及其稳健的 (Robust) 的 R-LMERR、R-LMLAG 等统计量来实现。如果在空间依赖性的检验中发现 LMLAG 较之 LMERR 在统计上更为显著, 且 R-LMLAG 显著而 R-LMERR 不显著, 则可以判定空间滞后模型更为合适; 反之, 则可推断空间误差模型更为合适^[24]。此外, 若 LMERR 和 LMLAG 及其稳健的 R-LMERR、R-LMLAG 等统计量的显著性相同, 可以通过比较对数似然值 (LOG likelihood)、赤池信息准则 (AIC) 和施瓦茨准则 (SC) 等统计量进行模型选择。对数似然值越大, AIC 和 SC 值越小, 则模型拟合效果越好。

(二) 指标变量

在计量过程中, 主要涉及以下变量:

1. 县市区工业用地出让均价。在中国土地市场网上共收集到 2013 年 4.9 万宗工业用地出让信息。在剔除部分价格缺漏的数据之后, 采用两侧缩尾的方法对数据中可能存在的异常值或离散值进行了处理, 最后在县级层面 (县、县级市、区、旗) 进行加总平均以获得县市区工业用地出让均价。

2. 土地等别^①。为了贯彻《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发 [2006] 31 号) 精神, 国土资源部于 2007 年制定了各地区 (县) 工业用地等别, 并于 2009 年进行了部分调整。而工业用地等级评定的依据是各地社会经济发展水平、土地资源状况、基准地价水平等因素, 因此土地等别反映了一个地区经济社会的综合状况。

3. 县市区经济发展水平。借鉴其他文献, 本文以人均 GDP 刻画一个地区的经济发展水平, 同时考虑到地价水平与经济发展水平之间可能存在非线性关系, 因此在分析过程中还加入了人均 GDP 的二次项。

4. 地方政府行为因素。地方政府作为工业用地出让的垄断供应者, 其自身的财政水平可能会影响其土地出让行为, 因此本文采用财政赤字率 (财政赤字/GDP) 度量地方政府面临的财政压力, 以衡量其对工业用地价格的影响。

5. 地区劳动力资源。劳动力作为生产要素中不可或缺的部分, 是企业区位选择的关键, 因此劳动力的多寡也将影响企业与地方政府在土地市场中的讨价还价行为, 从而影响土地价格的形成, 本文采用地区二产工人数来衡量地区的劳动力水平。

① 来源于国土资源部网站 http://www.mlr.gov.cn/sy_2633/gd1/200901/t20090108_683807.htm。

6. 土地资源禀赋指标。一个地区可用的土地资源越丰富, 地方政府所能够供给的土地就越多, 相应的土地价格就越低。

7. 基础设施状况指标。交通、邮电等基础设施状况是工业组织生产的必备条件, 对企业的区位选择同样具有关键性影响作用, 由于《中国县域统计年鉴(县市卷)(乡镇卷)2014》未能提供交通等基础设施相关数据, 本文主要通过地均电话户数作为代理变量来衡量地区的基础设施状况。

8. 产业结构。考虑到第二产业与第三产业的产业结构变动直接影响的是建设用地供给在不同地类的配置, 与工业地价的变动密切。因此, 本文采用第三产业产值与第二产业产值之比作为产业结构的度量以考察其对工业地价的影响作用。

(三) 数据来源与描述性统计

本文的数据来源主要包含两部分, 一是从中国土地市场网(www.landchina.com)收集获得的2013年的全国工业用地数据, 二是来源于《中国县域统计年鉴(县市卷)(乡镇卷)2014》中的县级区域单位的经济社会统计数据^①。主要变量描述性统计分析的结果如表1所示。

表1 主要变量描述性统计结果

变量	均值	标准差	最小值	P50	最大值
土地均价(元/平方米)	175.10	116.70	20.51	150.50	970.90
土地等级	13.03	1.75	5.00	13.00	15.00
财政赤字率(%)	0.17	0.19	-0.18	0.12	2.09
Ln 人均生产总值(万元/万人)	10.22	0.70	8.26	10.15	12.98
Ln ² 人均生产总值(万元/万人)	105.00	14.63	68.18	103.00	168.60
行政区域面积(平方公里)	3 723.00	9 148.00	57.00	1 974.00	200 000.00
二产工人数量(万人)	7.27	9.28	0.01	4.15	101.10
地均电话数量(万户/平方公里)	49.62	103.40	0.02	23.83	2 581.00
三产产值占比(%)	0.33	0.10	0.06	0.32	0.87

四、实证结果

主要包括以下两部分的分析内容: 首先, 表2给出了全国样本的回归结果, 模型(1)以土地等别作为经济社会状况、地形地貌等特征的综合性控制变量, 而模型(2)与模型(3)则包括了其他细分的控制变量, 考察了工业地价的影响因素; 其次, 表3给出了分地区(发展阶段)的样本回归结果, 模型(4) — (6)分别对东、中、西三个地区的工业地价影响因素进行了分析。

(一) 全国样本分析

1. 从模型(1) — (3)可以看到, 无论是通过将土地等别作为地区综合性控制变量, 还是将影响地价的其他社会经济变量纳入模型, 工业地价空间变量都显示出了高度的显著性, 意味着工业地价不仅受到该地区社会经济变量的影响, 也会受到相邻地区工业地价变化的影响, 即工业地价确实存在着空间互动性特征。在“土地引资”理论中, 对于流动资本的争取, 促使地方政府进行工业用地的低价出让。因此, 该实证结果与理论预期相符。

^① 由于西藏地区的特殊性且数据缺失严重, 并没有对其土地出让信息进行统计, 因此本文的分析将西藏地区剔除; 其次, 由于《中国县域统计年鉴2014(县市卷、乡镇卷)》中不包括市辖区的数据, 因此在后面的计算中将市辖区的区域剔除。

表 2 全国工业地价影响因素分析

变量	(1)	(2)	(3)
	SEM	SEM	SEM
ρ 或者 λ	0.555*** (0.024)	0.499*** (0.026)	0.504*** (0.026)
土地等别	-25.356*** (1.685)		-14.378*** (1.962)
Ln 人均生产总值		-16.427 (13.101)	-3.860 (13.031)
Ln ² 人均生产总值		1.917** (0.766)	0.803 (0.771)
财政赤字率		-18.554 (17.674)	-0.529 (17.590)
行政区域面积		-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)
二产工人数量		2.318*** (0.327)	1.647*** (0.335)
地均电话数量		0.328*** (0.031)	0.292 (0.031)
三产产值占比		87.438*** (26.629)	40.281 (27.001)
常数项	510.155*** (22.479)	89.739 (62.376)	283.585*** (66.924)
观测值个数	1758	1758	1758
R^2	0.421	0.442	0.459
Log likelihood	-10545.344	-10497.399	-10470.980
Moran's I (error)	25.622***	21.327***	21.937***
LM (lag)	571.892***	388.968***	387.973***
Robust LM (lag)	1.177	1.629	0.067
LM (error)	651.313***	444.929***	469.927***
Robust LM (error)	80.598***	57.590***	82.0214***
LM (SARMA)	652.490***	446.558***	469.994***

注:***、**、* 分别表示通过 1%、5%、10% 水平的显著性检验。括号中的数值表示回归系数估计值的标准误。

表 3 分地区工业地价影响因素分析

变量	(5)	(6)	(7)
	东部 (SEM)	中部 (SEM)	西部 (SLM)
ρ 或者 λ	0.517*** (0.044)	0.454*** (0.046)	0.397*** (0.042)
Ln 人均生产总值	48.401*** (15.300)	25.301*** (7.278)	0.295 (3.706)
财政赤字率	18.685 (108.017)	7.326 (32.663)	-34.690** (16.380)
行政区域面积	-0.009 (0.007)	-0.001 (0.002)	-0.001*** (0.000)
二产工人数量	2.399*** (0.573)	1.230*** (0.439)	1.098 (0.843)
地均电话数量	0.258*** (0.047)	0.299*** (0.104)	0.286*** (0.094)
三产产值占比	212.126*** (79.249)	51.175 (31.362)	45.156 (32.576)
常数项	-389.600** (168.523)	-134.531* (77.853)	78.064* (40.723)
R^2	0.484	0.257	0.278
Log likelihood	-3266.606	-3205.862	-3867.63
Moran's I (error)	12.087***	10.112***	11.123***
LM (lag)	104.961***	89.295***	130.675***
Robust LM (lag)	0.250	0.085	13.171***
LM (error)	138.115***	96.078***	117.537***
Robust LM (error)	33.404***	6.868***	0.033
LM (SARMA)	138.365***	96.163***	130.708***

注:***、**、* 分别表示通过 1%、5%、10% 水平的显著性检验。括号中的数值表示回归系数估计值的标准误。

2. 从模型 (2) 中可知, 本地区的财政赤字率并没有显示出对工业地价的影响作用。原因在于, 财税体制改革以来的制度安排一方面导致了地方政府事权和财权的不对称, 并由此引发了“公共池效

应”,另一方面财政支出竞争进一步强化了地方政府的财政支出动机,出于对自身效用最大化的追求以及为了拥有更好的政绩,地方政府在支出规模上普遍存在强烈和持续的扩张倾向,这些原因共同加剧了地方财政赤字规模的膨胀^[25]。因此,基于发展竞争的需要以及来自上级政府的“兜底”,地方政府财政压力并不会促使地方政府有意识地提高工业地价。相关资料指出,韩国的工业地价平均达到2000元/m²以上,日本工业地价平均水平也在1000元/m²以上,而中国工业最发达的北京和江浙地区,工业地价平均水平尚未达到1000元/m²,可见中国的工业地价一定程度上偏离了工业化进程引致资源要素价格上涨的客观规律^[26]。从而,地方政府竞争下的投资冲动是当前工业地价形成所必须考虑的。

3. 以人均GDP为表征的地区经济发展状况与工业地价之间呈现出显著的“U”型关系,即随着地区经济的发展,工业地价随之下降,但经济发展到一定阶段之后,工业地价又随之呈现上涨趋势。原因在于,随着经济的发展,地方政府的财政能力也得到提高,能够具有更强的财政能力进而对工业地价进行补贴,从而抑制甚至进一步压低工业地价;另一方面,随着地区经济发展水平的提高,越能够吸引要素(劳动力、资本)集聚,土地市场的竞争就越大,当市场需求因素对工业地价的推动作用超过地方政府的抑制作用时,最终将提高土地价格。因此工业地价依据发展阶段的不同呈现出不同的表现形态,该结果验证了假说1的推论。

4. 行政区域面积显著为负,说明了一个地区的土地资源越丰富,该地区的土地供应量就越充足,因此工业地价就越低;二产工人数量显著为正,反映了劳动力越聚集的地区,对于企业的吸引力越强,拉升了对土地的需求,进而抬高了地价;以地均电话数量为代理变量的基础设施完善程度也显著为正,即随着地区的资本聚集度越高和设施越完善,工业用地的价格越高;此外,以三产产值占比作为产业结构特征的工具变量在回归结果中也显著为正,原因在于第三产业的发展能够聚集人气和资金,从而抬升土地价格。

(二) 东、中、西部地区比较分析

为了比较处于不同发展阶段的地区地方政府土地引资竞争形成的工业地价形态是否存在差异,本文进一步分别考察了东、中、西三个地区^①的工业地价,回归结果如表3所示。总体而言,分地区的回归结果与全国的回归结果在性质上很相似,但地区间存在一些差异。

1. 财政赤字率对工业地价的影响作用在西部地区显著为负,即随着地方财政赤字率的扩张,工业地价越低。原因在于,由于地方政府财政约束,压低工业地价以吸引投资是主要的竞争手段,而相较于经济发展地区,落后地区的地方政府对于经济发展的更为急迫,存在着“赶超”现象^[20]。因此,西部地区的财政赤字膨胀与工业低价出让是最为突出的。

2. 相较于西部地区,东、中部地区的经济发展水平对于工业地价的影响作用显著为正,并且东部地区经济发展水平的提升对于地价的拉升作用更为明显。原因在于:当前中国正处于产业转型升级、落后产能从东部向中西部梯度转移的关键时期,因此随着地区经济的发展,地方政府能够给予工业用地的补贴也越高,但另一方面由于经济较为发达的地区对于企业也具有很强的吸引力,因此并不需要过多地对工业用地进行补贴也能够吸引到企业进行投资,并且随着地区经济的发展反而能够吸引更多的企业,从而提高土地价格。随着经济的发展,东部地区的地价水平上涨更快,中部地区次之,

^① 东部地区:北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南;中部地区:山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南;西部地区:重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古。本文的分析中不包含那些已被剔除的省市区样本。

西部地区则由于地方政府的抑制作用,经济发展水平对地价的正向作用难以显现,甚至可能出现负向作用的现象。社会经济发展水平对工业地价的的不同影响效果再次印证了土地引资竞争的存在,并验证了假说2的推论。

3. 土地资源禀赋对工业用地地价的影响,在西部地区最为突出,显示出显著的负向作用。相对于东、中部地区,西部地区土地后备资源优势更为明显,更能够通过土地低价出让的形式实行“赶超”发展战略;在中、东部地区二产工人数对工业地价的影响显著为正,这与全国地区的回归结果是相一致的;以地均电话数量为表征的基础设施建设都体现了高度显著的正向作用,然而相较于东部,中、西部地区对于地价的拉升作用更高,可能的原因在于由于东部地区的基础设施建设相对完善,地区内部差异并不明显,而中、西部地区基础设施建设正处于对工业地价的边际影响最为突出的阶段;最后,东部地区的产业结构(三产产值占比)对于工业地价的影响最为突出,这是由于经济发达的东部地区已经到了工业化发展的后期,个别城市已经迈入了后工业化时代,第三产业成为地区经济发展的重心,因此地方政府有意识地减少工业用地出让,从而造成了工业地价的上涨。在西部地区,多种影响地价水平的因素未能如预期显著,说明西部地区的工业地价受行政干预而扭曲的程度更高,这也从侧面说明了该地区的土地引资竞争更为激烈,从而验证了假说3的推论。

从整体上看,样本的变化可能是导致某些回归结果不同于全国层面回归结果的重要原因,但这些差异可能也恰恰反映了东、中、西部地区内部的经济发展水平、基础设施条件、资源禀赋以及地方政府引资竞争形态存在着明显的差异。

五、结 论

本文利用2013年我国县级工业用地出让的截面数据,以工业用地均价为被解释变量,地方政府财政赤字率和地区经济社会特征、资源禀赋等指标作为解释变量,构建了空间混合自回归模型,通过分析影响工业地价的因素,对我国县级政府之间的土地引资竞争进行了定量研究。研究结果如下:

第一,我国各县的工业用地均价与其邻县的工业用地均价呈现显著的正相关关系。通过控制其他变量进行回归,工业地价空间变量依然高度显著,支持了县级政府之间存在土地引资竞争的观点。第二,地区经济发展水平与工业地价的关系呈现“U”型曲线,即随着经济发展水平的提升,工业地价呈现先下降再上升的趋势。分地区回归的结果也指出,不同地区经济发展水平对于地价的影响效果存在差异,表明了不同地区的土地引资竞争是有所差异的。而对回归结果的进一步比较可知,位于西部地区的县级城市之间的土地引资竞争最为激烈。第三,地方财政压力对工业地价的影响作用并不显著。因此,总体上地方政府对于工业用地的出让并不是为了寻求土地收入,而是由地方政府竞争下的投资冲动所驱使。第四,其他控制变量大部分也如预期具有显著影响作用,但在不同地区之间略有差异。东部地区由于经济较为发达,土地市场化水平更高,因此市场因素对于工业地价的影响最为显著。

以上实证结果表明,工业地价竞争在中国县级政府之间是普遍存在的,并且与地区政府的财政行为及地区经济社会、资源禀赋状况有关,不同经济发展水平下的县域地方政府土地引资竞争存在着差异。首先,需要强调的是:在改革开放初期,囿于资本要素的缺乏,充分利用丰富的土地要素资源以吸引外资,是发挥比较优势进而推进中国工业化进程的关键,因此县域土地引资竞争具有其客观的合理性。但是随着工业化进程的推进、工业资本的不断积累,中国的资源禀赋结构也发生了巨大的变化,需要对县域土地引资竞争进行重新审视。其次,中国中、西部地区与东部地区的发展极不平衡,能否发挥地价市场调节的作用进而推进产业转移和产业升级是缩小地区发展差异的关键。因此,当前的土地市场化改革

必须重视发展的阶段性,并依据地区经济发展阶段的不同,采用相对应的改革措施。对于工业化水平较高的东部地区城市而言,应进一步提高土地出让的市场化水平,约束地方政府无序的引资竞争行为;而面对由于当前中国劳动力成本上涨导致资本向东南亚地区转移的浪潮,对于工业化水平较低的中、西部地区,较为丰富的土地资源要素依然是招商引资有力的政策工具,因此土地引资竞争仍然存在一定的阶段合理性。但是,也应当通过土地出让最低价标准的更新、出让程序的完善,对地方政府土地引资行为进行适当规范,遏制恶性竞争行为的发生。

由于本研究中的估计方法要求样本中的县级数据没有任何缺失,而部分县区由于个别变量的数据缺失导致被剔除出样本,因此得出的结论只能反映出我国部分地区县级政府的土地引资竞争现状,这是本文研究的欠缺之处。而将现有的截面数据扩展成面板数据并进行分析将有助于完善现有的研究结论。此外,进一步分析土地引资竞争的模式差异,不同层级间竞争的传导机制,以及不同竞争主体的利益取向等问题能够对土地引资竞争展开更多维度的考察,这将是下一步研究的重点。

参考文献

- [1] 毛付丰,裘文龙. 纵向分权、横向竞争与土地价格扭曲[J]. 经济与管理研究,2013,(12).
- [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年中国地级市面板数据的分析[J]. 世界经济,2007,(10).
- [3] 罗必良,李尚蒲. 地方政府间竞争:土地出让及其策略选择——来自中国省级面板数据(1993—2009年)的经验数据[J]. 学术研究,2014,(1).
- [4] 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).
- [5] 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).
- [6] 杨其静,卓品,杨继东. 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[J]. 管理世界,2014,(11).
- [7] 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).
- [8] 曲创,王贵娟. 公共产品区域性与层级间政府职能差异研究——中央、省、县的一项实证分析[J]. 财政研究,2010,(8).
- [9] 乔坤元. 我国官员晋升锦标赛机制的再考察——来自省、市两级政府的证据[J]. 财经研究,2013,(4).
- [10] 肖文,周明海. 地方政府层级间行为差异与区域经济协调发展[J]. 中共浙江省委党校学报,2009,(4).
- [11] 才国伟,黄亮雄. 政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究[J]. 管理世界,2010,(8).
- [12] 陈国权,毛瑞福,徐露辉. 论县级政府行政改革的战略选择[J]. 公共管理学报,2006,(4).
- [13] 张五常. 中国的经济制度[M]. 香港:花千树出版社,2008.
- [14] Oman, C. *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI*[R]. Development Center of OECD, 2000.
- [15] 靳涛,黄信社. 二元竞争、政府悖论与要素扭曲——基于中国转型式经济增长特征的揭示[J]. 吉林大学社会科学学报,2012,(6).
- [16] 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).
- [17] 华生. 中国改革:做对的和没做的[M]. 北京:东方出版社,2012.
- [18] 曲福田,冯淑怡,俞红. 土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究[J]. 中国农村经济,2001,(12).
- [19] 姚丽,陈志刚,赵小凤,等. 新型工业化下土地集约利用研究[M]. 北京:科学出版社,2013.
- [20] 赵文哲,杨其静,周业安. 不平等厌恶性、财政竞争和地方政府财政赤字膨胀关系研究[J]. 管理世界,2010,(1).
- [21] 张清勇. 中国地方政府竞争与工业用地出让价格[J]. 制度经济研究,2006,(1).
- [22] 唐鹏,石晓平,曲福田. 地方政府竞争与土地财政策略选择[J]. 资源科学,2014,(4).
- [23] 饶映雪,谭术魁,罗迈. 地方政府土地违法的传染效应分析[J]. 管理世界,2012,(8).
- [24] Anselin, L. *Spatial Regression Analysis in RA Workbook* [EB/OL]. <http://openloc.unitn.it/cms/storage/openloc/workshops/UNITN/20110324-26/Basile/Anselin2007.pdf>, 2007-01-01.

[25]李尚蒲,罗必良.地方政府竞争:财政赤字扩展及其攀比效应——来自县域的证据[J].学术研究,2015,(9).

[26]赵松.近年城市各业用地价格研究[J].中国土地科学,2011,(5).

Competition of County Land Investment at Different Stages of Economic Development

HUANG Jin-sheng, CHEN Li-gen, ZHAO Ai-dong

Abstract: Land-investment competition is the most intense in the county level. At different stages of economic development, the local government's land-investment policy of attracting foreign capital is different which is revealed by the formation of the industrial land price. Based on spatial econometric models, this paper studies the investment competition among Chinese counties by using county-level cross section data of industrial land price in 2013. The results show that firstly there exists significant and positive spatial land competition with respect to industrial land price among Chinese counties; secondly, owing to the investment competition, the industrial land price with the change of per capita GDP shows a feature of significant "U" type; thirdly, the sub regional regression results and the national regression results are very similar in nature, but there are some differences between different regions under different stages of development with the land marketization in the eastern region being the highest and the western region having the most intense investment competition among three regions. The results indicate that the current land market reform should be compatible with the differences of regional economic development. At the same time of paying attention to the stages and rationality of land investment competition, China should update the land transfer price standard and perfect transfer procedures, and standardize local government's behavior of land investment to curb vicious competition.

Key words: industrial land price; investment competition; county-level government; spatial econometrics

(责任编辑 朱 蓓)