

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.06.005

# 基于多阶段博弈模型的土地财政形成机理研究\*

邵燕斐<sup>1,2</sup>, 王小斌<sup>1,3</sup>

(1.五邑大学 经济管理学院,广东 江门 529020;2.华中科技大学 公共管理学院,武汉 430074;

3.暨南大学 经济学院,广州 510632)

**摘要:**土地财政的形成既与我国的财政体制和税收结构有关,也与中央政府的目标变化以及地方政府的目标构成密切相关。本文使用博弈论方法分析各个利益主体的收益函数与战略选择,揭示地方政府土地财政形成的内在机理与演化过程。研究表明:当中央政府倾向于社会公平而选择集权时容易形成土地财政;当中央政府选择分权时使得地方政府获得较强的激励去推动地方经济发展,则不会形成土地财政;同时,地方政府与开发商之间的博弈取决于地方政府官员的选择。本文的建议是:(1)改善分税制的制度设计;(2)加大地方政府违规征地处罚力度;(3)改革传统干部GDP考核制度。

**关键词:**地方政府;分权;集权;博弈论

**中图分类号:**F812.2;F224.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)06-0034-08

## 引言

1994年分税制财政体制改革造成地方政府财权与事权不匹配,地方财政缺口压力日益加大,使得地方政府患上“土地财政”依赖症。另外,随着工业化、城镇化加速,地方政府对土地出让依赖程度越来越强,土地出让金已经成为地方政府预算外收入的重要来源,甚至是“第二财政”。据国土资源部数据显示,2011年我国出让国有建设用

地总面积33.39万公顷,出让合同价款3.15万亿元,相当于当年全年财政收入(10.37万亿元)的三分之一。地方政府为什么如此依赖于土地财政?其热衷于“经营城市”背后的原因究竟是什么?国内外大量学者对其进行了大量的研究,这些研究主要集中在两个方面:一是土地产权理论研究,二是财政分权与地方政府收入行为研究。白云朴(2013)认为在土地征用过程中,如何对土

\* [收稿日期]2014-08-19

[基金项目]广东高校优秀青年创新人才培养计划(育苗工程)项目(WYM11117)“古村落乡村治理主体关系模型的构建、评价与优化研究”;广东省哲学社会科学规划学科共建项目(GD13XZZ05)“城乡二元土地制度下农户参与分享集体土地增值收益研究”;广东省哲学社会科学规划学科共建项目(GD12XZZ06)“地方行政审批服务的整合机制研究”;教育部人文社会科学规划青年基金项目(13YJC810016)“地方政务服务中心的运作机制研究”

[作者简介]邵燕斐(1979—),女,山东德州人;广东五邑大学经济管理学院讲师,华中科技大学公共管理学院博士研究生,主要从事土地科技管理研究。

王小斌(1978—),男,福建漳州人;广东五邑大学经济管理学院讲师,暨南大学经济学院博士研究生,主要从事政府规制研究。

地征用进行合理补偿明显涉及产权问题。目前土地征用中存在补偿问题的主要原因,就在于土地产权形式没有得到清晰界定<sup>[1]</sup>。张元庆(2013)认为随着城镇化、工业化飞速发展,各地征地冲突愈演愈烈,表面上是由于征地补偿标准过低,实则是深层次制度安排不合理所致,即农村土地产权形式模糊<sup>[2]</sup>。陈国富,等(2009)从法经济学视角,认为土地财政是建立在农民土地实体法失权与程序法失权基础上的一种财政补贴制度<sup>[3]</sup>。邓晰隆(2009)在回顾我国农地制度变迁的基础上,认为解决中国土地财政问题需要“三权分离”,即将农村土地产权分离成所有权、承包权和使用权<sup>[4]</sup>。一些学者认为现行分税制财政体制不合理是土地财政的成因之一。陈抗(2002)构建一个中央与地方政府博弈模型,并用省级数据证明分税制加剧了地方政府从“援助之手”(经营企业)到“攫取之手”(经营城市)的行为转变<sup>[5]</sup>。杨俊(2012)认为地方政府“土地依赖症”实际上是其对分税制改革造成财政缺口的一种“隐形博弈”“灵活博弈”。<sup>[6]</sup>黄小虎(2007)认为现行分税制使得地方政府的财权、事权不匹配,形成地方财政缺口,影响了地方财政的可持续性,引发地方政府土地财政行为<sup>[7]</sup>。另一些学者则将土地财政

行为归结为官员晋升激励,张军(2005)把土地财政产生原因归结为中国在政治集权下采取了适宜的经济分权,地方政府官员的晋升与其辖区经济绩效显著相关,导致地方政府官员为增长而竞争<sup>[8]</sup>。顾乃华,等(2011)基于2003—2007省际面板数据证明土地财政动因的“GDP锦标赛说”而拒绝“财政压力说”<sup>[9]</sup>。刘佳等(2012)采用2003—2008年中国257个地级市政府的非平衡面板数据,分析了官员晋升竞争对土地财政的影响,证明了地方官员晋升竞争考核机制是引发土地财政的根本原因<sup>[10]</sup>。

通过文献综述我们可以发现,已有的研究多是现象的描述性分析,忽视了土地财政形成过程中各种利益集团讨价还价、见机行事的行为。在土地财政的形成过程中,存在多个相关利益主体错综复杂的利益关系,不同的利益主体有着不同的收益函数与战略选择,这些策略选择构成了复杂的博弈关系。本文在现有文献的基础上,运用多阶段博弈模型对中央政府与地方政府、地方政府与开发商之间以及开发商之间的关系进行探讨,更加真实地演示与模拟导致土地财政产生的政府行为选择过程,并为治理地方政府“土地依赖症”提出相关建议。

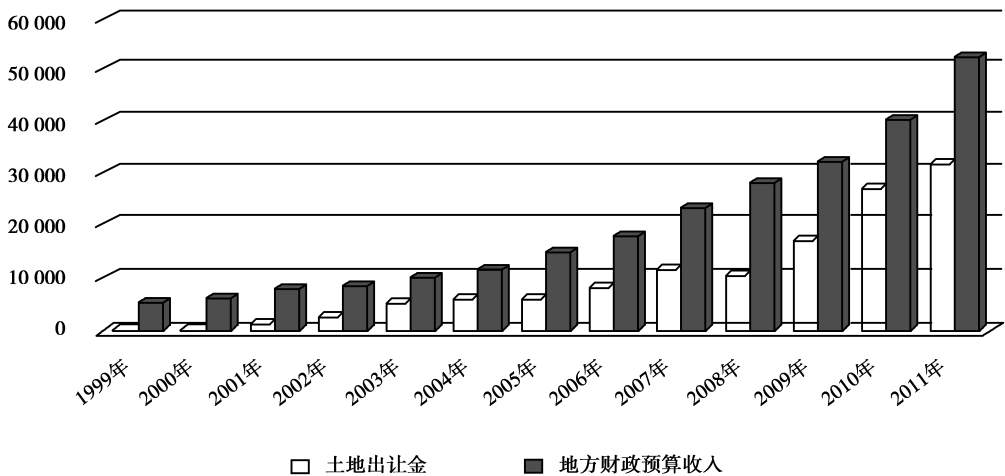


图1 1999—2011年地方政府土地出让金与当年地方财政预算收入(亿元)

数据来源:土地出让金来自2000—2012年《中国国土资源统计年鉴》,地方财政预算收入来自2012年《中国统计年鉴》。

## 一、土地财政利益相关者界定

### (一) 中央政府

中央政府的利益倾向以大局为重,把目光放在整体范围,全盘考虑。中央政府有两个目标:一是保证经济快速增长与鼓励政府间竞争,二是区域经济平衡与社会公平。这两个目标体现在财政体制上就是财政分权(以下简称分权)与财政集权(以下简称集权)。分权即赋予地方政府更多的权力,赋予地方政府比较大的财政收入自主权,激励地方政府发展经济的积极性与主动性。集权指中央政府集中全国有限财力进行基础设施建设,同时兼顾公平,通过转移支付来解决区域间经济、社会发展不平衡问题<sup>[11]</sup>。通过集权,一方面可以迅速集中全国有限财力,快速提高中央财政收入,加大中央政府对地方政府控制与监督;另一方面,可以增加对落后地区和农业主产区的财政投入,促进区域间及城乡间的协调发展,以抑制日益扩大的地区、城乡发展不平衡问题。

### (二) 地方政府

1994年分税制改革重新划分了中央和地方政府事权与财权关系,地方政府由此成为相对独立的经济利益组织,有追逐经济利益的激励与发展地区经济的内生驱动力,但与中央政府的激励可能不相容<sup>[12]</sup>。地方政府具有“政府人”与“经济人”双重角色:一方面遵照中央政府的要求履行土地管理职能;另一方面追求土地财政收益最大化。由于信息不对称与拥有行政权威,地方政府掌握着出让土地的详细信息,拥有制定和调整土地出让规划与条件的权力,拥有土地出让的垄断权。鉴于土地协议出让容易诱发寻租行为,造成公平缺失,地方政府一般采用公开拍卖出让土地使用权的办法。

### (三) 开发商

房地产开发商与政府部门关系非常密切,因为政府垄断着城市土地供给,农业用地转为非农用地必须依靠政府征地。土地资源具有稀缺性,能否获得土地是房地产开发商投资的必要条件,因此房地产开发商与政府保持千丝万缕的关系。开发商是房地产市场的供给者,拥有专业化知识与信息优势,如翔实的房地产开发成本与质量资料。作为理性人其目标是尽可能低价获得土地并抬高商品价格,以获得最大化的利润。一方面,开

发商之间可以形成合谋,哄抬房地产价格以扰乱正常的市场经济秩序。另一方面,开发商可以向地方政府进行寻租活动,在土地出让等方面暗箱操作。

## 二、土地财政利益相关者的博弈分析

### (一) 中央政府与地方政府博弈过程

假设1:中央政府有两个目标:经济增长与兼顾公平;有两个策略:分权 $S_1$ 与集权 $S_2$ 。地方政府有3种选择:称职 $b_1$ (努力合法发展地方经济)、失职 $b_2$ (努力但违法发展经济,比如非法卖地)、不作为 $b_3$ (不努力发展经济)。中央政府先采取行动,地方政府再分别采取 $b_1$ 、 $b_2$ 、 $b_3$ ,然后中央政府再选择严格监督 $a_1$ 或松散监督 $a_2$ 。

假设2:分权下中央与地方政府财政收入为 $C_1$ 、 $C_2$ ,集权下中央与地方政府财政收入为 $C_3$ 、 $C_4$ 。

假设3:在分权下,地方经济发展积极性被调动, $C_1+L_1>C_2+L_2$ ,使地方财政收入增加 $X$ ,同时也会增加中央财政 $Y$ ,地方政府也可以寻求预算外收入,如土地财政 $L$ ,但会受到监督。

假设4:中央政府对下级的严格监督成本为 $C$ ( $Y>C$ ),发现地方政府称职,则对其进行奖励 $J$ (如提拔),发现其失职处以罚金 $F_2$ (如追究行政、刑事责任),发现其不作为处以罚金 $F_1$ (不提拔)。

第一阶段博弈:中央政府选择分权 $S_1$ ,地方政府选择称职 $b_1$ 时,中央政府选择严格监督 $a_1$ ,其收益为 $C_1+Y-C$ ,地方收益为 $L_1+X+J$ 。中央政府选择松散监督 $a_2$ 时,其收益为 $C_1$ ,地方为 $L_1+L$ 。如果中央政府选择分权 $S_2$ ,地方政府选择不称职 $b_2$ 时,当中央政府严格监督时,中央政府的支付是 $C_1-C$ ,地方政府的支付是 $L_1+L-F_2$ 。假如当中央政府松散监督时,其支付是 $C_1$ ,地方政府支付是 $L_1+L$ ;假如中央政府的策略选择是分权 $S_1$ ,地方政府的策略选择不作为 $b_3$ 时,当中央政府选择严格监督 $a_1$ ,其收益为 $C_1-C$ ,地方政府收益为 $L_1-F_1$ 。假如中央政府松散监督时,其支付是 $C_1$ ,地方政府支付是 $L_1$ 。当中央政府选择集权 $S_2$ ,地方政府选择称职 $b_1$ 时,中央政府选择严格监督 $a_1$ ,其收益为 $C_2-C$ ,地方收益为 $L_2+J$ 。中央政府选择松散监督 $a_2$ 时,其收益为 $C_2$ ,地方为 $L_2$ ;如果

中央政府选择分权  $S_2$ , 地方政府选择不称职  $b_2$  时, 当中央政府严格监督时, 其支付是  $C_2 - C$ , 地方政府的支付是  $L_2 + L - F_2$ 。如果当中央政府松散监督时, 其支付是  $C_2$ , 地方政府支付是  $L_2 + L$ 。如果中央政府选择分权  $S_2$ , 地方政府选择不作为  $b_3$  时, 中央政府选择严格监督  $a_1$ , 其收益为  $C_2 - C$ , 地方政府收益为  $L_2 - F_1$ 。假如中央政府选择松散监督时, 其支付是  $C_2$ , 地方政府支付是  $L_2$ 。从第一阶段博弈树我们可以看出当中央政府选择分权时, 其最大收益为  $C_1 + Y + C$  或  $C_1$ , 选择集权其最大收益为  $C_2$ 。当  $C_2 > C_1 + Y + C$  或  $C_2 > C_1$ , 中央政府会选择集权, 但其不会这样做。因为此阶段经济发

展水平较低, 分权赋予地方政府更多发展经济的自主权, 使其成为相对独立的经济组织, 有助于发挥地方政府发展经济的积极性。当给定中央政府选择分权策略时, 是否采用严格监督策略取决于  $Y - C$  的大小。事实上当  $Y > C$ , 中央政府的收益  $C_1 + Y - C > C_1 - C$ , 选择严格监督可能获得比较收益。当给定中央政府选择严格监督时, 地方政府会权衡  $L_1 + X + J$  与  $L_1 + L - f_2$  的大小, 即  $X + J$  与  $L - F_2$  的大小。如果中央政府对地方政府奖励加大, 或加大惩罚力度, 则  $X + J > L - F_2$ , 地方政府会选择称职工作。因此第一阶段均衡结果为 [ (分权, 严格监督), 称职 ], 即 [  $(S_1, a_1), b_1$  ]。

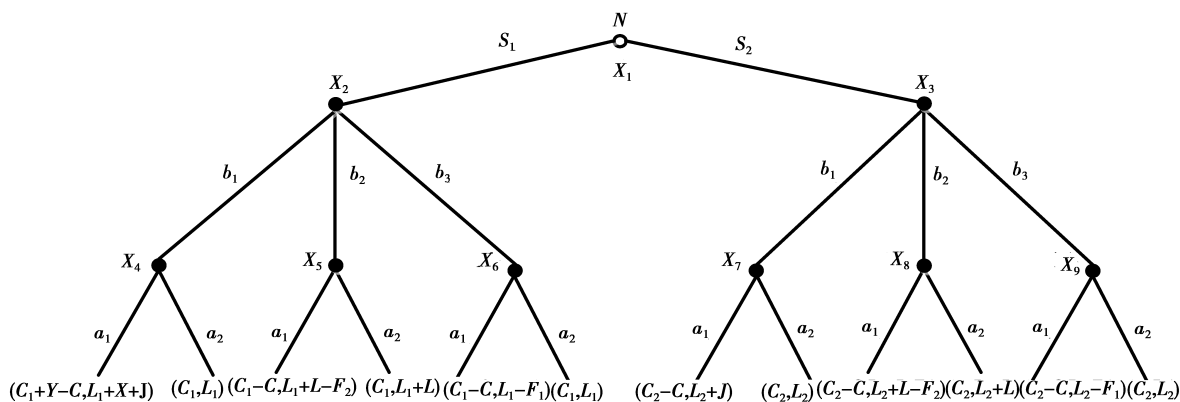


图 2 中央政府与地方政府第一阶段博弈

第二阶段博弈: 仍然由政府先采取行动, 地方政府后采取行动, 二者的策略种类与第一阶段一致。中央政府选择集权后其财政收入变为  $C_3 + Y - C$ , 且  $C_3 > C_1 > C_1 + Y - C$ 。因为经过第一阶段的发展, 经济水平有了较大的提高, 但也带来了经济发展不平衡的弊端, 加大了地区贫富差距。政府的

工作重心由单纯追求经济发展速度转向兼顾社会公平, 重视收入分配中的初次分配与再分配以及公平与效率的关系。当给定中央政府选择集权时, 地方政府最优策略取决于中央政府是否会严格监督。集权限制了地方政府的主动性和创造性, 减少了地方的积极性与灵活性, 地方政府即使

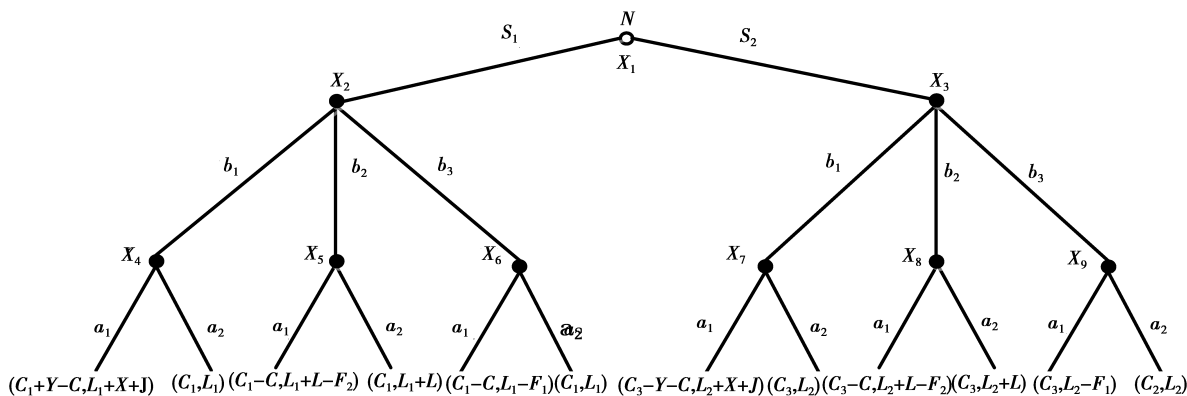


图 3 中央政府与地方政府第二阶段博弈

再怎么合理努力也不会大幅度增加其财政收入。因此  $Y < C$ , 即  $C_3 + Y - C < C_3 - C < C_3$ , 中央政府选择集权后获得最高支付是  $C_3$ , 即松散监督。在此情况下, 地方政府会寻找其他收入来源, 如对土地收益的财政路径依赖, 因此选择不称职  $b_1$ , 第二阶段均衡结果为 [(集权, 松散监督), 不称职], 即  $[(S_2, a_2), b_2]$ 。

第三阶段及之后博弈: 考虑到集权带来的负面影响, 中央政府会权衡集权的弊端与分权的必要性, 会考虑重新放松财权, 赋予地方政府相应财权, 减少地方政府对土地财政的依赖程度。分权后中央政府获得的财政收入为  $C_4 + Y - C > C_1$ , 中央

政府选择严格监督, 在此前提下地方政府选择  $b_1$ , 第三阶段均衡结果为 [(分权, 严格监督), 称职], 即  $[(S_1, a_1), b_1]$ 。在第四阶段中央政府会采取适度的集权与适度的松散监督, 地方政府会选择失职策略, 均衡结果为 [(集权, 松散监督), 不称职], 即  $[(S_2, a_2), b_2]$ 。以此类推, 在奇数阶段中央政府会采取适度的分权与适度的严格监督, 地方政府会选择称职策略, 均衡结果是 [(分权, 严格监督), 称职], 即  $[(S_1, a_1), b_1]$ 。在偶数阶段中央政府会采取适度的集权与适度的松散监督, 地方政府会选择失职行为, 均衡结果是 [(集权, 松散监督), 不称职], 即  $[(S_2, a_2), b_2]$ 。

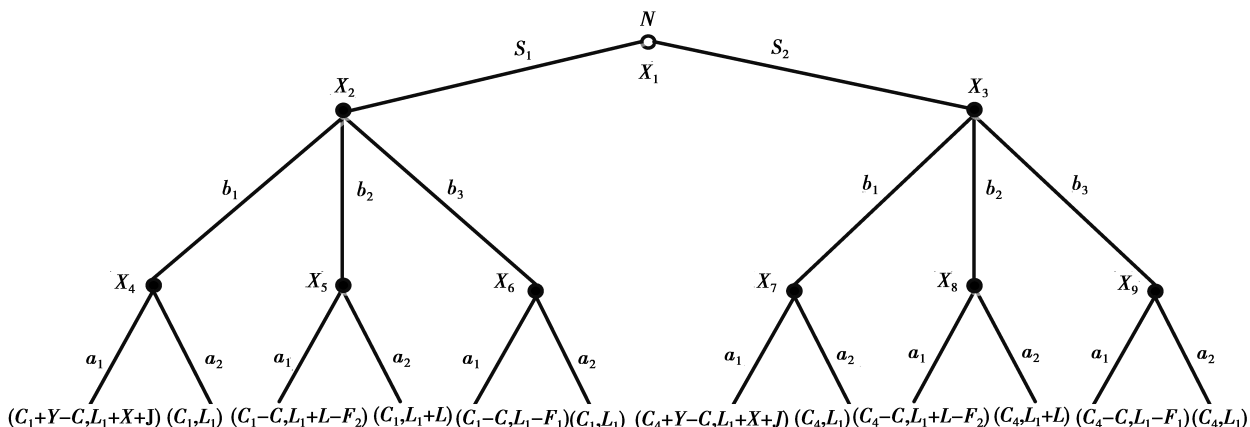


图 4 中央政府与地方政府第三阶段博弈

(二) 地方政府与开发商博弈过程

由于土地信息不对称、土地征收制度缺陷等问题, 当前土地市场仍存在权力寻租、规划寻租等问题。根据目前经营性用地采取招标、拍卖、挂牌的出让方式, 我们运用混合策略博弈模型来模拟地方政府与房地产开发商的土地交易过程。

假设 1: 地方政府是游戏规则的制定者, 确定土地拍卖的用途、年限、出让方式、时间等, 同时规定投标人、竞买人的资格条件及确定中标人、竞得人的标准和方法。地方政府有两个目标: 合理发展地方经济与自身利益最大化; 在博弈中有两个策略: 一是正常的拍卖, 二是与开发商私下串谋。

假设 2: 设有  $n$  个实力均衡且相互独立的房地产开发商参加投标, 每个开发商的目标是利益最大化, 可采取寻租与合法(不寻租)策略。

假设 3: 政府选择正当拍卖时, 开发商可能选择寻租行为, 寻租费用为  $Z_1$ 。

假设 4: 设土地的价值为  $V_0$ , 正常被拍卖的价格为  $V_1$ 。开发商不寻租, 正常转让土地的价格为  $V_1$ , 则每个开发商得到利润为  $\pi_1 = (V_1 - V_0) / n$ ; 如果选择寻租, 每个开发商可获得  $\pi_2 = (V_1 - V_2) / n - Z_2$  的利润,  $V_2$  为寻租下低于市场的价格,  $Z_2$  为串谋下的寻租费用, 且  $Z_2 > Z_1$ 。

第一阶段博弈: 如果地方政府采取合法拍卖土地方式, 房地产开发商会选择不寻租; 如果地方政府选择串谋, 房地产开发商会选择寻租。当开发商选择不寻租时, 地方政府会选择拍卖; 当开发商选择寻租时, 地方政府就会权衡政绩与租金收益大小。在土地财政初期, 土地出让价格比较低, 土地市场也比较透明, 地方官员会更加关注政绩,

一般会选择合法拍卖土地。此阶段存在一个纯策略纳什均衡(拍卖,不寻租)。

表 1 地方政府与开发商博弈收益矩阵

		房地产开发商	
		寻租	守法
地方政府	拍卖	$V_0+Z_1, (V_1-V_0)/n-Z_1$	$V_0, (V_1-V_0)/n$
	串谋	$V_2+Z_2, V_1-V_2-Z_2$	0,0

第二阶段博弈:在这一阶段,随着土地价值上升带来巨大收益,地方官员可能从追求政绩转向自身收入的提高,因此  $V_2+Z_2>V_0+Z_1$ ,此阶段存在两个纳什均衡:(拍卖,不寻租)与(串谋,寻租),必然存在一个混合策略。假设地方政府合法、透明拍卖土地的概率为  $\theta_2$ ,串谋(如寻租、创租)转让土地概率为  $1-\theta_2$ 。开发商选择寻租的概率为  $\theta_1$ ,不寻租的概率为  $1-\theta_1$ 。则开发商选择寻租的收益为  $\pi_3=\theta_2[(V_1-V_0)/n-Z_1]+(1-\theta_2)(V_1-V_2-$

$Z_2)$ ,不寻租的收益是  $\pi_4=\theta_2(V_1-V_0)/n$ ,且  $\pi_3=\pi_4$ ,得到地方政府串谋卖地的概率  $1-\theta_2=V_1/(V_1-V_2+Z_1-Z_2)$ 。当  $Z_1$  越大,则地方政府串谋卖地的概率越小;当  $V_1$  越大,则地方政府串谋卖地的概率越大。当开发商选择寻租时,地方政府合法拍卖土地的收益为  $\pi_5=\theta_1(V_0+Z_1)+(1-\theta_2)V_0$ ,而串谋卖地的收益为  $\pi_6=\theta_1(V_2+Z_2)$ ,且  $\pi_5=\pi_6$ ,得到开发商寻租的概率  $\theta_1=V_0/(V_2+Z_2-Z_1)$ 。当  $V_2$  或  $Z_2$  越小时,开发商寻租的概率越高。

第三阶段:此阶段地方政府对租金收入的关心要高于对政绩的关心,如果开发商选择寻租时,地方政府的策略是串谋;如果开发商选择不寻租时,地方政府的策略是随机的。从表面上看此阶段有两个纳什均衡:一个是(拍卖,不寻租),一个是(串谋,寻租)。事实上利益使然,地方政府希望开发商选择寻租,自己选择串谋可以得到  $Z_2$ , (寻租,串谋)成为唯一占优均衡,此时地方政府和开发商结成利益共同体,二者皆大欢喜。

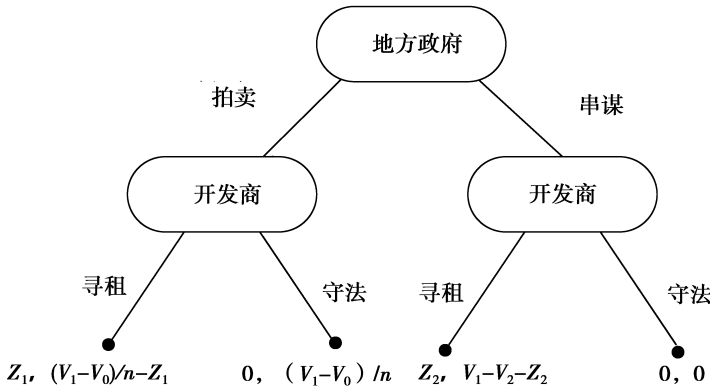


图 5 地方政府与开发商博弈

表 2 地方政府与开发商第三阶段博弈收益矩阵

		房地产开发商	
		寻租	守法
地方政府	拍卖	$Z_1, (V_1-V_0)/n-Z_1$	$0, (V_1-V_0)/n$
	串谋	$Z_2, V_1-V_2-Z_2$	0,0

(三) 开发商之间博弈过程

假设 1:有  $n$  个独立的开发商参加同一块土地竞拍,  $c_i$  为开发商  $i$  支付的寻租成本,寻租成本与竞拍成功概率成正比。

假设 2:开发商  $i$  对拿下土地所带来的预期收

益为  $v_i$ ,寻租成本  $c_i$  是其预期收益  $v_i$  的严格传递可微函数。

假设 3: $v_i$  与  $c_i$  都是私人信息,即开发商只知道自己的成本与预期但不知道彼此之间的信息,此博弈过程为不完全信息静态博弈。

假设 4:寻租成本高者获得土地授权,其支付为  $v-c$ ,其他开发商的支付为 0,得到以下支付函数: $u_i=ui(c_i, c_j, v_i) = \begin{cases} 0 & \text{if } c_i \leq c_j \\ v_i - c_i & \text{if } c_i > c_j \end{cases}$ ;由于开发商也是理性人,不会选择比其预期收益更高的寻租成本,所以  $v_i - c_i$  并不存在。

开发商  $i$  的期望收益函数为:

$$u_i = (v - c) \prod \text{Prob}(c_j < c) \\ = (v - c) \Phi^{n-1}(c)$$

其中  $i \neq j$ ,  $\text{Prob}(\cdot)$  代表  $c_j < c$  的概率,  $b_j$  是开发商  $j$  的出价战略,  $\Phi(c)$  表示  $c^*$  的逆函数, 即当开发商的寻租成为  $c$  时, 其预期收益为  $\Phi(c)$ 。开发商  $i$  的期望收益函数最优化一阶条件为  $-\Phi^{n-1}(c) + (v - c)(n - 1)\Phi^{n-2}\Phi'(c) = 0$ , 在均衡条件下  $\Phi(c) = v$ , 一阶条件为  $-\Phi(c) + (\Phi(c) - c)(n - 1)\Phi'(c) = 0$ , 解得微分方程得  $c^*(v) = v(n - 1)/n$ 。结果表明: 开发商承担的寻租成本  $c$  与参加竞拍的数量  $n$  成正比, 即开发商之间的竞争越激烈, 寻租成本越高。当  $n$  趋向无穷大时, 寻租成本就会接近授权所获得的预期经济利益, 故理性开发商会选择放弃灰色手段转向合法手段。如果这  $n$  个开发商都选择退出寻租, 则在混合策略博弈中开发商会选择正当手段, 地方政府的最优策略是不寻租。当参与竞争的开发商数量越多, 竞争越激烈, 土地拍卖市场越透明, 通过灰色手段获得授权的概率越低。

### 三、结论与建议

综上所述, 中央政府的目标变化(经济增长与社会公平)以及地方政府的目标构成(自身收入与晋升激励)是中国土地财政的形成重要原因。当中央政府倾向于社会公平而选择集权时, 会削减地方政府经济发展与财政自主权, 地方财政收支不平衡, 容易导致土地财政发生。当中央政府选择分权时, 地方政府比在计划经济体制下获得更多的经济发展自主权与财政自主权, 地方政府获得较强的激励去推动地方经济发展, 则不会形成土地财政。本文的结论是中国式财政分权不会导致土地财政, 这与杜雪君(2009)、卢洪友(2011)、吴群(2010)、顾乃华(2011)等研究结论一致(这些文献用面板数据证明了晋升激励才是中国土地财政的根本原因)。基于以上结论, 本文提出以下政策与建议:

#### (一) 合理界定财政分权

1994 年分税制改革造成地方政府财权减少, 而事权留置甚至增加, 扩大了地方财政收支缺口, 客观上促成了地方政府过度依赖土地出让行为。

因此, 要合理界定中央与地方政府财权与事权关系, 重构中央与地方财政分权结构, 这是弱化地方政府利用土地财政收入来缓解财政压力的重要前提。首先要适当调高地方政府在共享税中的分享比例, 增加地方预算内的财政收入, 缩小地方财政收支缺口。其次要完善中央对地方的转移支付制度, 优化转移支付结构, 加强专项转移支付监管, 提高转移支付效率。再者要完善地方税体系, 构建以房产税、财产税、物业税等为主体的地方税收体系, 使财产增值与地方财政收入相联系起来, 激励地方政府将更多精力投入到基本公共服务均等化建设中来。

#### (二) 增加土地寻租成本

在我国土地寻租发生的概率很高, 土地正日益成为新型寻租的温床。据国土资源部数据显示, 仅 2012 年上半年全国就发生 2.9 万起土地违法行为, 涉及土地 17.7 万亩, 耕地 6.5 万亩。其原因主要是地方政府具有垄断经济活动的的能力, 土地开发处于“权力密集”和“资本密集”的地带, 地方政府从事土地寻租获得的收益远远大于其寻租成本, 官商合谋既可以让开发商疯狂敛财, 又可以让地方政府官员非法谋求自身利益。目前对土地违法案件处罚过轻, 官员违规成本远远低于非法利益, 导致官员侥幸心理膨胀, 这是我国土地寻租严重的主要原因。为坚守 18 亿亩耕地红线与保障粮食生产安全, 中央政府要加大监督力度, 严惩土地寻租腐败行为。加大地方官员土地腐败行为惩罚力度, 提高官员寻租、创租的机会成本。对于情节特别严重、造成恶劣社会影响的, 必须严厉追究其刑事责任, 切实避免以纪代罚、以罚代刑。只有从重从严对相关责任人追究刑事责任, 做到重拳出击, 才能够从根本上对地方官员敲响警钟, 真正起到震慑作用。

#### (三) 改变不合理的地方官员考核体系

地方政府既负责土地监督管理又负责土地市场化经营, 对国有土地的经营自然要保值增值, 追求土地收益最大化。在现有官员 GDP 考核机制与财政缺口的压力下, 对土地收益的无限制追逐必然伤害相关公共利益。因此, 要把土地财政从官员的政绩中剥离出来, 必须建立一套更为科学

的政绩考核体系,将土地的使用和保护状况也纳入官员考核体系,并实行一票否决制,才能从根本上消弭地方政府官员为了政绩违法用地的冲动。要调整与修正现有的政绩评估指标,把环境指标、社会公平指标、政策目标群体满意度指标纳入指标体系,增加绿色 GDP、教育、就业、社会保障等社会指标的比重,从制度上纠正地方政府在土地开发上的短视行为。

#### [参考文献]

- [1] 白云朴,惠宁.马克思经济学与新制度经济学产权理论的比较[J].经济纵横,2013(1):38-42.
- [2] 张元庆,邱爱莲.科斯产权理论与我国征地补偿制度设计重构[J].农村经济,2013(6):29-32.
- [3] 陈国富,卿志琼.财政幻觉下的中国土地财政——一个法经济学视角[J].南开学报(哲学社会科学版),2009(1):69-78.
- [4] 邓晰隆.三权分离:我国农村土地产权制度改革的新构想[J].中国农业资源与区划,2009(2):59-63.
- [5] 陈抗,HILLMAN,顾清扬.财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手[J].经济学(季刊),

2002(4):111-130.

- [6] 杨俊.分税制背景下央地财政分配关系的“隐性博弈”问题分析[J].财经论丛,2012(2):38-44.
- [7] 黄小虎.当前土地问题的深层次原因[J].中国税务,2007(2):46-47.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 刘佳,吴建南,马亮.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[J].公共管理学报,2012(2):11-23,122.
- [11] DAVOODI Hamid, ZOU Heng-fu. Fiscal Decentralization and Economic Growth: a Cross-country Study [J]. Journal of Urban Economics, 1998, 43 (2): 244-257.
- [12] XIE Danyang, ZOU Heng-fu, DAVOODI Hamid. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States [J]. Journal of Urban Economics, 1999, 45 (2): 228-239.

(责任编辑:夏东,朱德东)

## Study on Land Finance Formation Mechanism Based on Multistage Game Model

SHAO Yan-fei<sup>1,2</sup>, WANG Xiao-bin<sup>3</sup>

(1. School of Economics and Management, Wuyi University, Guangdong Jiangmen 529020, China; 2. School of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China; 3. School of Economics, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

**Abstract:** The formation of land finance is both related to the financial system and tax structure of China and is closely related to both the objective change of central government and the goal composition of local governments. This paper uses Game Theory Methodology to analyze the earnings function of each main body of the interests and its strategic choice and reveals the intrinsic mechanism and evolution progress of the finance formation of local governments. Research results show that the land finance is easily formed when central government prefers social fairness to choose centralized power, that land finance can not be formed when central government chooses decentralized power to make local governments get stronger incentive to promote local economic development, and meanwhile, the game between local governments and developing merchants depends on the choice of the officials of the local governments. This paper suggests (1) improve the institutional design of tax distribution system, (2) enlarge the penalty on the local governments for illegal expropriation of land, (3) reform the traditional cadre evaluation by GDP.

**Key words:** local government; decentralized power; centralized power; game theory