

领导阅示：

内部资料

郑州轻工业大学 社会发展研究中心

决策参考

〔2019〕第8期

（总第8期）

2019年8月25日

地区间策略互动与建设用地指标管控失灵

本期导读：

对建设用地进行指标管控是中国土地管理领域的一项重要公共政策，但实践中却面临管控失灵的困境。本文从地方政府竞争的视角出发，分析了地区间在建设用地指标执行上的策略互动行为，并进一步探讨了中央监管权集中对其策略互动行为的影响，最后构建空间面板模型对理论假说进行了检验。研究发现，中国式分权体制下，地方政府会充分运用土地的政策工具来展开经济竞争，从而引发地区间在获取超额建设用地空间上的“模仿效应”，这造成指标管控的普遍性失灵；中央政府的集中监管能够削弱地区间的策略互动行为，从而有利于减轻指标管控失灵的程度。为此，本文建议应将“自上而下”的集中监管机制嵌入地方政府竞争的环境中去，以遏制地区间“竞次式”的资源管控政策执行行为。

地区间策略互动与建设用地指标管控失灵

张绍阳

改革开放以来，建设用地的急剧扩张为中国经济增长注入了强大动力，但同时也带来了粮食安全压力增加、生态环境受损等一系列突出问题。为此，对建设用地进行指标管控逐渐成为土地管理领域的一项重要公共政策，尤其本轮土地利用总体规划（2006—2020年）更是将城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模等几项指标列为约束性指标，以期通过自上而下的规划体系来约束地方政府的用地行为。但是，这种“带有一定的强制性，必须完成的指标”在实践中却面临执行困境，如地方政府由于经济发展压力而对新增建设用地指标“寅吃卯粮”、大肆扩大增减挂钩范围来获取计划外城市建设用地指标等，造成多项指标的执行进度在规划中期就已突破规划末期目标。这不仅影响了中国土地管理的正常秩序，更有违实现资源集约利用、推动生态文明建设的要求。已有文献主要从公共政策的制定和执行两个环节来审视建设用地指标管控失灵问题。在政策制定环节，指标的刚性较强而弹性不足，无法应对规划期内存在的不确定和非理性因素，可能造成指标约束与地方用地需求不符；而且具体的指标分配涉及利益主体众多、协调难度较大，无论何种分配方案都可能被认为是有失公允的，从而容易造成下级政府的消极应对或变相执行。“政策本身缺陷”的分析具有一定合理性，但土地政策面向的是复杂社会经济系统而不可能存在完美的政策设计，且难以解释为什么一些存在缺陷的土地政策有时也会得到良好执行。对此，有研究关注了政策执行环节的

问题，认为一方面中央-地方之间的建设用地管控目标并不一致，中央政府着眼于国家粮食安全，而地方政府更注重辖区经济发展，二者的目标匹配程度较低时，地方政府便存在抵制、变通或选择性执行该项政策的可能；另一方面中央政府对地方进行监管时面临着信息不对称、有限能力等多重约束，其在监督地方政府的建设用地扩张、耕地保护等政策执行情况时，行使检查验收权的范围、力度是十分有限的，在极高的成本代价下一般只是对地方政府上报的书面材料进行检查，而地方政府在信息不对称下就可以凭借所拥有的信息优势来应对检查，甚至利用既成事实来倒逼中央政府不得不为其“开口子”，造成相应的监管政策无法得到有效实施。总之，在央地委托代理困境下，地方政府既有动机、也有能力来扭曲中央政府原定政策意图，造成建设用地的指标管控失灵。“央地委托代理困境”的研究为本文提供了重要思路和结论，但其忽略了地方政府在面临纵向委托代理关系的同时还面临横向上的地区间竞争关系，中国式分权体制下地方政府会充分运用辖区资源支配权来进行经济竞争，这是地方政府敢于违反中央各项政策的重要原因。有文献表明，在税收征管、环境规制等存在类似委托代理关系的领域，正是地方政府的横向竞争导致了严重的税收管制及环境规制政策失灵问题。可见，“央地委托代理困境”的解释并不全面，十分有必要从地方政府竞争的角度来理解建设用地指标管控失灵问题。鉴于此，本文从地方政府竞争的视角出发，分析了地区间在建设用地指标执行上的策略互动行为，并进一步探讨了中央监管权集中对其策略互动行为的影响，以期更深入地诠释指标管控失

灵的内在机理并寻求有效治理策略。

一、研究结果

由于空间计量模型中存在空间滞后项，违背了解释变量严格外生的假定，因此最小二乘法不再适用，需要采用工具变量法或极大似然估计法来进行估计；但是，实际应用中往往很难找到合适的工具变量，故采用极大似然估计法来解决这一问题。就各项统计检验而言，使用面板全局 Moran' I 检验来判定被解释变量的空间相关性，在地理权重及经济权重两类空间权重矩阵下，Moran' I 都至少在 10% 的水平下显著，表明模型引入被解释变量空间滞后项的合理性；通过 LM 检验来判断模型选择的合理性，LM-Lag 检验值比 LR-Err 检验值要更为显著，意味着本文的模型选择是合理的。

从反映地区间指标执行策略互动的变量 WDev 来看，在两类空间权重下，被解释变量空间滞后项的估计系数都为正，且都通过了 1% 的显著性水平检验，这意味着地区间在建设用地区标执行上确实存在着相互模仿的策略互动。对某一地区的政府官员来说，如果处于“标尺竞争”中相同位置的对手获取了超额建设用地空间，那么其最优策略也是参照对手的行为而获取超额建设用地空间，这使得某一地区的指标执行行为会“传染”给相邻地区，最终造成普遍的指标管控失灵。对不同空间权重下的模型估计结果进行比较可以发现，空间滞后项 WDev 的估计系数在经济权重下要更大，这说明在相邻省份之间，经济发展水平越接近其策略互动行为也越强。可能的原因在于中央对地方官员的考核采用相对绩效评估方法，而经济水平越相近的地区往往

更可能被选为参照组来进行比较，从而导致地方政府更关注“经济意义”上竞争对手的指标执行行为。在引入中央监管因素的模型（2）中，无论采用何种空间权重，反映中央集中监管压力的变量 Sup 的估计系数都为负，且至少通过了 5% 的显著性水平检验，表明土地督察制度建立以来，中央集中监管力度的加强直接弱化了各地区在建设用地指标执行中的机会主义倾向，从而减轻了指控管失控程度。就重点关注的变量 $Sup \times WDev$ 来看，其估计系数在不同空间权重下都为负，且至少通过了 5% 的显著性水平检验，它与空间滞后项 $WDev$ 的估计系数正好相反，说明随着中央集中监管力度的加强，地区间在指标执行上的策略互动行为会被显著削弱。出现这一结果，正是由于在中央政府的集中监管压力之下，如果某地区的指标管失控程度过于突出，就很可能被土地督察局“抓典型”而直接上报给中央政府，地方官员为了降低由此所带来的受处罚风险，必然会参考竞争对手的水平而适度减轻本地区的指标管失控程度，以免使其通过获取超额建设用地空间来提升经济绩效的努力得不偿失，这构成了地区间策略互动的约束因素。就其他控制变量而言，GDP 增速、财政分权程度、土地财政规模对指标管失控程度存在显著正向影响，这与现有文献的结论相一致，即地方政府追求财政收入、经济增长的动机是导致建设用地指标管失控的重要原因；城市人口密度的估计系数为正，但在统计上不显著，说明人口向城市集聚等社会因素的影响并不明显，建设用地指标管失控更大程度上是地方政府受经济增长激励的驱使而主动为之；滞后期土地违法规模的影响显著为正，证实了以往年

份的土地违法情况越严重，就越会挤压本年度的用地空间，进而导致地方政府在用地压力下出现更严重的指标管控失灵问题。上述回归结果表明，地区间在建设用地指标执行上的策略互动是造成指标管控失灵的重要原因；而中央政府的监管制度安排对认识地区间的策略互动行为也是至关重要的，它显著地影响着指标管控失灵的程度。

二、研究结论

建设用地的指标管控是中国土地管理领域一项重要公共政策，但实践中的指标管控失灵问题却极大地损害了该项政策的效力。为此，本文从地方政府竞争的视角出发，分析了地区间在建设用地指标执行上的策略互动行为，以及中央监管权集中对其策略互动行为的影响；在此基础上，采用 2010—2014 年间的省级面板数据，构建空间自相关模型对相应理论假说进行了检验。主要结论如下：（1）中国式分权体制下，地方政府会充分运用土地的政策工具而展开经济竞争，这促使它们在建设用地指标执行中十分关注竞争对手的行为，从而引发相互之间在获取超额建设用地空间上的模仿效应，这造成了指标管控的普遍性失灵。（2）中央政府的集中监管能够削弱地区间在获取超额建设用地空间上的模仿效应，从而有利于减轻指标管控失灵的程度。

三、政策建议

上述结论意味着，地区间的“竞次式”策略互动是理解建设用地乃至其他资源环境指标管控失灵问题的一个重要视角。地方政府为了在经济竞争中胜出，往往会在经济发展过程中竞相投入过量资源环境成本，从而造成严重的资源管控政策失灵问题。而对于如何解决这一

问题，本文的结论表明，应在资源环境领域进行“自上而下”的集中监管改革，将上收监管权、重设监督机构等制度安排嵌入到地方政府竞争的环境中，以遏制地区间“竞次式”的资源管控政策执行行为。具体政策建议包括：（1）将原本分散于下级地方政府的资源环境监督权力进行上收，由上级政府设立垂直监督机构，使其能够脱离与下级地方政府的关系而独立行使监督权力。（2）将各个资源环境管理部门的监督性职能划分出来，在其他诸如监察等部门设立针对资源环境领域的综合监督机构，以避免其与资源环境管理部门在业务等方面的交错而影响监督功能发挥。

作者简介：张绍阳，博士，讲师，郑州轻工业大学政法学院公共事业管理系，郑州轻工业大学社会发展研究中心研究员。

电话：139 3907 2718 **邮箱：**superwei910@foxmail.com

关键词：： 指标管控 失灵 模仿效应 监管权集中

报 送： 省委、省政府领导及相关部门 寄送 18 市市委、政府领导及相关部门

中心地址： 郑州市科学大道 136 号政法学院二楼 203 室

邮 编： 450001

电 话： 0371-86609698 **电子邮箱：** zzuli_shfzyjzx@163.com