

引用格式:张绍阳,刘琼,欧名豪. 地区间策略互动与建设用地指标管控失灵[J]. 资源科学, 2019, 41(2): 268-276. [Zhang S Y, Liu Q, Ou M H. Inter-regional tactical interaction and construction land index control failure[J]. *Resources Science*, 2019, 41(2): 268-276.] DOI :10.18402/resci.2019.02.06

地区间策略互动与建设用地指标管控失灵

张绍阳¹, 刘 琼², 欧名豪²

(1. 郑州轻工业大学政法学院, 郑州 450001; 2. 南京农业大学公共管理学院, 南京 210095)

摘 要: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。

关键词:建设用地;指标管控;失灵;策略互动;模仿效应;监管权集中;空间面板;中国

DOI :10.18402/resci.2019.02.06

1 引言

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”^[1]、大肆扩大增减挂钩范围来获取计划外城市建设用地指标^[2]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^[3]。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^[4],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失公允的^[5],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^[6];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^[7],其在监督地方政府的建设用地扩张、耕

收稿日期:2018-03-19 修订日期:2018-11-29

基金项目:国家自然科学基金项目(71673141);郑州轻工业大学博士科研基金项目(0187/13501050023)。

作者简介:张绍阳,男,河南浙川人,博士,讲师,主要研究方向为土地利用规划与管理、土地经济。E-mail: 309102571@qq.com

通讯作者:刘琼, E-mail: liuqiong@njau.edu.cn

2019年2月

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^[8-10]。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^[11]、环境规制^[12]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。

2 理论分析

2.1 地区间建设用地指标执行的策略互动

财政分权与政治集权相结合的中国式权利体制是理解地方政府行为的基本制度背景。财政分权下地方政府享有辖区经济社会事务的充分决策权,从而有足够空间在多项任务之间进行权衡并有所侧重;而政治集权下中央政府通过将地方官员的晋升与经济绩效相挂钩,确保了其发展经济的意图能够得到良好落实。由此,地方政府的多任务目标治理就变成了简单的围绕经济增长的标尺竞争机制^[13]。就具体的竞争形式而言,在激励扭曲之下,由于地方领导的任期普遍较短且存在较大不可预见性,因此他们会尽可能追求能够短期见效的业绩,以此为准则,有倾向性地执行符合地方利益的公共政策,从而在短期内吸引各类资源的流入,就成为

地方政府在标尺竞争中的首要选择^[14]。

现实中,税收、环境规制、财政支出、土地供应等政策工具得到了地方政府的普遍青睐,降低税收执法力度和环境规制水平^[11,12]、压缩公共服务支出而加大基建投资支出^[15]等策略成为地方政府参与经济竞争的重要手段,土地作为地方政府手中掌握的重要资源也不例外。在土地市场化改革所产生的巨大土地红利下,地方政府一方面竞相通过商住用地的出让和抵押来扩充财力,并以此进行城市基础设施建设、公共服务等投资^[16],另一方面通过“竞次”式的低价工业用地出让来吸引企业落户,从而与其他地区争夺资本、技术、劳动力等流动性要素,以此提升经济增长的水平^[17]。在这种“以地谋发展”的模式下,地方政府普遍依赖于大规模建立城市新区、开发区及各类工业园区等建设用地扩张手段来获得经济竞争的优势。

尽管建设用地扩张成为地方政府参与区域竞争的重要手段,但却与中央政府严格的指标管控政策相冲突。在这一矛盾之下,由于指标决定了地方政府可以利用的土地空间,实质上成为了一种初始发展权,中央政府确定指标总量并将其层层分解到各级政府,体现了这种初始发展权在不同地区间的均衡配置^[5]。但是,地方政府只追求本辖区经济的高速增长而不关心全局发展,它们存在为本地区谋求更多初始发展权的冲动,在无法决定指标分配的条件下,地方政府作为辖区内土地的实际支配者,就会充分利用指标执行上的能动性来获取制度外用地空间,包括直接违法用地、故意歪曲相关用地政策等。而与此同时,对存在竞争关系的其他地区而言,当某一地区因获取超额建设用地空间而获得额外发展优势时,其他地区为了避免在竞争中落后,必然会作出相同的策略选择,如当部分地区通过违规设立工业园区、故意放松企业用地规制等手段而获得招商引资利益时,其他地区亦会通过类似的违规用地手段来参与招商引资竞争^[17];或者当部分地区通过争取“试点权”等特殊政策而获得计划外用地指标时,其他地区无论是否具备开展试点工作的条件,亦会争相去申请设立各种形式的“试点权”^[18]。地区间的这种策略互动,最终导致其在指标执行上陷入一种“囚徒困境”式的博弈均衡,即都不

断降低本地区的指标完成程度。可见,虽然地方政府无法决定指标的制定,但它们会利用指标执行上的能动性来进行策略互动,最终造成指标管控的普遍性失灵。

据此,本文提出假说1:地区间在建设用地图标执行上存在一种策略互动,具体表现为对获取超额建设用地空间行为的相互模仿,这造成了指标管控的普遍性失灵。

2.2 中央监管权集中对地区间策略互动行为的影响

尽管地方政府竞争引致了地区间在获取超额建设用地空间上的模仿效应,但事实上各地区在指标执行上并未陷入无底线的逐底竞争状态,而是保持一个“低水平”的指标完成度的博弈均衡,因此必然存在某种约束因素能够弱化地区间的这种策略互动,本文认为这主要来自中央政府的监管制度安排(图1)。

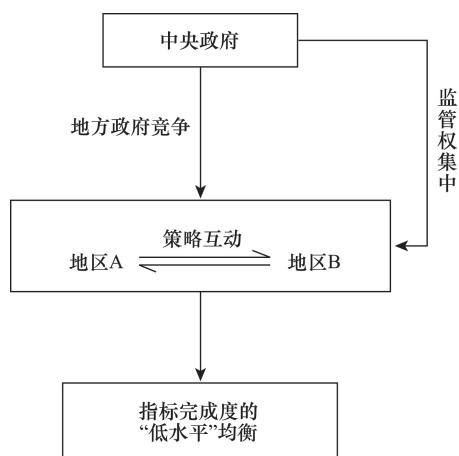


图1 地区间策略互动、中央监管权集中
与建设用地指标执行

Figure 1 Inter-regional tactical interaction, supervision centralization and implementation of construction land indexes

2006年之前,对地方土地利用行为的监管主要由各级国土部门来实施,但国土部门在经费配置、人事安排等方面都要受到同级政府的制约,如果其监管工作与地方经济发展的目标相冲突,地方政府就可以主动采取措施来对其施加压力、迫使其按自己意图行事。因此,分权化的监管体制之下存在较严重的监督软约束问题,地方政府有很大空间来抵制或变相执行那些与地方利益相冲突的土地政策^[19]。面对旧有监管体制的缺陷,中国于2006年建立土地

督察制度,由中央政府直接向地方派驻9个土地督察局,且各督查局的人事安排由中央直接任命、所需经费列入中央财政预算、督察结果直接上报中央,从而改变了以往地方政府“自己监督自己”的局面。在新的集中监管体制之下,如果某一地区的建设用地扩张严重违反指标约束,就可能导致其指标管控失灵程度远超出其他地区,此时地方政府就很难像以前一样与国土部门合谋来隐瞒事实、应对上级检查,而是很容易被土地督察局发现并将其作为“典型”而直接上报给中央政府,最终导致地方官员在经济增长上所作出的努力,由于面临遭到中央严厉处罚的风险而被抵消。因此,中央政府的集中监管改革,也即土地督察制度所产生的监管压力,促使地方政府在获取超额建设用地空间来提升经济绩效的同时,会将指标管控失灵的程控制在一个尽量不超出竞争对手的水平,以避免与其他地区相比而成为典型,从而构成地区间策略互动的约束因素。

据此,提出假说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。

3 研究方法与数据来源

3.1 计量模型设定

根据前文理论分析,地区间在建设用地图标执行上存在着类似于“囚徒困境”式的策略互动,为了识别这种横向上的空间互动行为,传统的计量模型不再适用,而一般采用Anselin(1988)提出的空间自相关模型^[20]。据此,将实证模型设定为如下形式:

$$Dev_{it} = \alpha + \beta WDev_{it} + \rho X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

式中: Dev_{it} 是反映指标管控失灵程度的代理变量,以地区*i*在*t*时期的建设用地指标执行进度来表示; W 是空间权重矩阵; $WDev_{it}$ 是 Dev_{it} 的空间滞后项; X_{it} 是一组控制变量; ε_{it} 是随机误差项, α 为常数项, β 为空间自回归系数, ρ 为控制变量的回归系数。在此主要关注空间自回归系数 β 的值, $\beta > 0$ 说明地区间在指标执行上存在相互模仿的策略互动, $\beta < 0$ 则说明地区间存在差异化的策略互动, $\beta = 0$ 说明地区间不存在策略互动;当 $\beta > 0$ 时,本文的假说1成立。

进一步,为了检验假说2,在模型(1)的基础上引入中央监管因素与 $WDev_{it}$ 的交叉项,得到如下模型:

2019年2月

$$Dev_{it} = \alpha + \beta WDev_{jt} + \lambda Sup_{it} + \theta Sup_{it} WDev_{jt} + \rho X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式中: Sup_{it} 表示本地区受到的中央集中监管压力。在此重点关注估计系数 θ 的值,它反映了中央监管

因素对地区间策略互动行为的影响,如果 $\theta < 0$,则假设2得到验证。

3.2 变量选取

本文所用到的变量如下(表1):

表1 变量设置与变量含义

Table 1 Setting and definition of variables

变量属性	变量(代码)	变量含义/单位	计算方法
被解释变量	指标管控失灵程度(Dev)	城乡建设用地规模实际增量与规划总增量之比/%	比值
解释变量	中央集中监管压力(Sup)	被督察地区的行政辖区面积占行政辖区总面积/%	比值
控制变量	GDP增速(GDP_r)	GDP实际增长率/%	比值
	城市人口密度(Pop)	城市常住人口数量与城区面积之比/(人/ km^2)	自然对数
	财政分权程度(FD)	人均省级与人均全国预算内财政支出之比/%	比值
	土地财政规模(Fin)	土地出让收入与土地抵押融资收入之和/亿元	自然对数
	往年土地违法规模(LI)	滞后一期的本年发现违法涉及土地面积/ hm^2	自然对数

(1)空间权重矩阵(W)。空间权重矩阵描述了变量空间相关性的来源和大小,一般基于地理权重或经济权重来进行设定,前者的逻辑在于地理空间上越接近的地区相互之间影响越强,后者的逻辑在于经济发展水平越接近的地区相互之间影响越强。本文构建如下两种空间权重矩阵:

①地理权重矩阵 W_1 ,其中的元素 w_{ij} 采用Rook法则进行赋值,即当地区 i 和地区 j 拥有共同边界时, w_{ij} 赋值为1,否则为0;为了消除孤岛效应,参照多数文献的做法将海南省设置为与广东省相邻。②经济权重矩阵 W_2 ,参照王火根等构建嵌套空间权重矩阵的方法:

$$W_2 = W_1 \text{diag}(\overline{gdp}_1/\overline{gdp}, \overline{gdp}_2/\overline{gdp}, \dots, \overline{gdp}_n/\overline{gdp}) \quad (3)$$

式中: \overline{gdp}_i 为地区 i 在样本期内历年 GDP 的均值, \overline{gdp} 为样本期内所有地区历年 GDP 总和的均值;通过这种方式构建的权重矩阵考虑了地区间的经济发展水平差异,且赋予了发达地区对欠发达地区更强的空间影响^[21]。

(2)指标管控失灵程度(Dev)。指标管控失灵主要体现在指标执行进度上,若地方政府获取了超额建设用地空间,就会导致指标执行进度过快,进而造成较严重的指标管控失灵;相反,若严格按照指标约束来安排用地空间,则不会造成指标管控失灵。考虑到各项建设用地指标中,“城乡建设用地规模”能

较好地反应地方政府的指标执行行为¹⁾,同时亦考虑到数据可获得性,本文主要选取该项指标进行分析。具体地,以本轮规划期内(2006—2020年),地区 i 第 t 年的城乡建设用地规模“实际增量/规划确定的总增量”来计算指标执行进度 Dev_{it} ;其中“规划确定的总增量”指按照本轮土地利用总体规划(2006—2020年),地区 i 在整个规划期内可以新增的城乡建设用地规模。变量 Dev_{it} 的值越大,表明该地区的指标管控失灵程度越严重。从图2可以看出,在本轮规划期内(2006—2020年),全国城乡建设用地规模的实际值在2014年就已突破了规划末期目标值,意

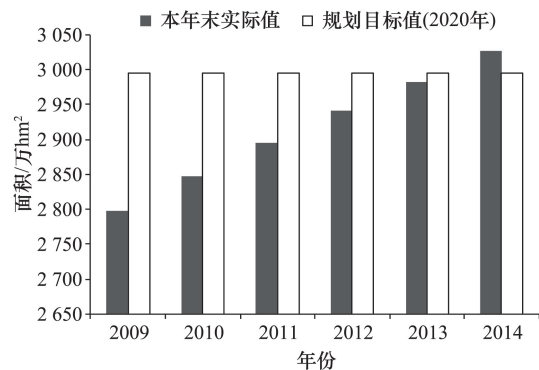


图2 本轮规划期(2006—2020年)内全国城乡建设用地规模指标执行进度

Figure 2 Implementation of rural-urban construction land indexes in this planning from 2006 to 2020

1) 在建设用地分类中,建设用地=城乡建设用地+交通水利及其他用地,由于交通水利等重大项目的用地指标多数由中央政府直接批复,因此地方政府的指标执行行为便主要体现在“城乡建设用地规模”指标上。

味着各地区存在较严重的指标管控失灵问题。

(3)中央集中监管压力(*Sup*)。根据理论分析,中央集中监管所产生的压力主要来自于土地督察机构开展的督查活动,参考钟太洋、谭术魁等学者的做法,以土地例行督察覆盖度来衡量监管力度,即某省受督察地区的行政辖区面积/该省的行政辖区总面积^[22,23]。土地例行督察是由中央派驻地方的土地督察局,在每一年度集中对若干地方的土地利用管理情况进行的全面监督和检查,督查覆盖区域的大小会显著地影响到督察效果,从而对地方政府产生不同的监管压力。

(4)其他控制变量。参考前文理论分析及现有文献研究,本研究选择的控制变量包括:①GDP增速(*GDP_r*);②城市人口密度(*Pop*);③财政分权程度(*FD*);④土地财政规模(*Fin*),以土地出让收入和土地抵押融资收入之和来衡量,因为2008年以来土地抵押融资已成为地方政府扩充财力的重要方式,有些地方的土地抵押融资规模甚至超过了土地出让收入^[24],鉴于土地抵押融资的数据无法直接获取,参考郑思齐的做法,以城市和县城当年市政公用设施建设固定资产投资中,资金来源为国内贷款和债券这两项数据的加总来估算,其理由在于地方政府的土地抵押融资收入主要便是用于城镇基础设施建设^[16];⑤滞后一期的土地违法规模(*LI*),以违法案件涉及土地面积来衡量,引入该变量的理由在于,现实中地方政府普遍会拿出部分指标来解决以往年份的违法用地问题,从而挤压了本年度的用地空间,可能会加剧指标管控失灵程度。

3.3 数据来源

本文采用2010—2014年间中国30个省、区、市(由于数据获取困难,本次研究不包括西藏、香港、台湾和澳门)的面板数据来进行实证分析。样本时间跨度限定在本轮土地利用总体规划期内(2006—2020年),同时考虑到2009年第二次全国土地调查完成后,耕地、建设用地等各类土地的统计数据与基于第一次普查逐年变更得来的数据存在较大偏差,因此为了避免数据衔接上的问题,本研究以2010—2014年为样本期,采用基于第二次全国土地调查口径的数据。

各项指标及其计算所用到的数据分别来自历年

《中国统计年鉴》^[25]、《中国城乡建设统计年鉴》^[26]、《中国国土资源统计年鉴》^[27]、《国家土地督察公告》^[28]及《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》^[29]。

4 结果及分析

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's 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's 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。

表2为地理权重及经济权重下的模型估计结果。

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图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图标

2019年2月

表2 不同空间权重矩阵下的模型估计结果

Table 2 Estimation results of the model in different spatial weight matrix

解释变量	模型(1)		模型(2)	
	地理权重	经济权重	地理权重	经济权重
<i>WDev</i>	0.272*** (0.038)	0.284*** (0.066)	0.222*** (0.046)	0.225*** (0.069)
<i>Sup</i>			-0.154** (0.069)	-0.153** (0.070)
<i>Sup×WDev</i>			-0.230** (0.104)	-0.232** (0.105)
<i>GDP_{Pr}</i>	0.534*** (0.173)	0.498*** (0.165)	0.554*** (0.180)	0.530*** (0.173)
<i>Pop</i>	0.064 (0.045)	0.067 (0.044)	0.068 (0.044)	0.070 (0.043)
<i>FD</i>	0.135* (0.081)	0.141* (0.082)	0.135* (0.081)	0.140* (0.084)
<i>Fin</i>	0.020* (0.011)	0.021* (0.011)	0.021** (0.010)	0.021** (0.010)
<i>LI</i>	0.027** (0.011)	0.028** (0.011)	0.027** (0.011)	0.028** (0.011)
Moran' I test	0.114**	0.082*	0.114**	0.082*
地区固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	No	No	No	No
<i>R</i> ²	0.252	0.256	0.301	0.304
Log-L	274.230	273.760	276.460	276.010
Observations	150	150	150	150

注:***、**、*分别表示在1%、5%和10%的水平下显著。

执行中的机会主义倾向,从而减轻了指标管控失灵程度。就重点关注的变量 *Sup×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,假说2得到验证。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控失灵程度过于突出,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控失灵程度,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控失灵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控失灵的重要原因;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,建设用地指标管控失灵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。

5 结论与政策建议

5.1 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上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。本文的主要结论如下:

(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上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。

5.2 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。

参考文献(References):

[1] 陈宇琼,钟太洋.土地审批制度改革对建设占用耕地的影响—

基于1995—2013年省级面板数据的实证研究[J].资源科学, 2016, 38(9): 1692—1701. [Chen Y Q, Zhong T Y. The impact of land examination and approval system reform on cultivated land occupation by construction according to provincial level panel data in China from 1995 to 2013[J]. *Resources Science*, 2016, 38(9): 1692—1701.]

- [2] 谭明智.严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施[J].中国社会科学, 2014, (7): 125—142. [Tan M Z. Strict control and incentive: Evolution of the policy of linking decrease of arable land with increase of construction land and its local implementation[J]. *Social Sciences in China*, 2014, (7): 125—142.]
- [3] 中华人民共和国国土资源部.2013中国国土资源公报[EB/OL]. (2014-04)[2018-03-19]. <http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201404/P020140422295411414695.pdf>. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. 2013 China Land & Resources Bulletin[EB/OL]. (2014-04)[2018-03-19]. <http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201404/P020140422295411414695.pdf>.]
- [4] Prato T. Evaluating land use plans under uncertainty[J]. *Land Use Policy*, 2007, 24(1): 165—174.
- [5] 汪晖,陶然.论土地发展权转移与交易的“浙江模式”:制度起源、操作模式及其重要含义[J].管理世界, 2009, (8): 39—52. [Wang H, Tao R. “Zhejiang mode” of transformation and transaction of land development right: Institutional origin, operating mode and significant implication[J]. *Management World*, 2009, (8): 39—52.]
- [6] 李元珍.央地关系视阈下的软政策执行—基于成都市L区土地增减挂钩试点政策的实践分析[J].公共管理学报, 2013, 10(3): 14—21. [Li Y Z. Soft policy implementation under the perspective of central and local governments' relationship—based on the increase and decrease connection of urban and rural construction land policy practice in L district, Chengdu[J]. *Journal of Public Management*, 2013, 10(3): 14—21.]
- [7] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究, 2012, 27(5): 69—93. [Zhou X G, Lian H. Modes of governance in the Chinese bureaucracy: A “control rights” theory[J]. *Sociological Studies*, 2012, 27(5): 69—93.]
- [8] Song W, Pijanowski B C. The effects of China's cultivated land balance program on potential land productivity at a national scale [J]. *Applied Geography*, 2014, 46(1): 158—170.
- [9] Feng J, Lichtenberg E, Ding C R. Balancing act: Economic incentives, administrative restrictions, and urban land expansion in China [J]. *China Economic Review*, 2015, 36(5): 184—197.
- [10] 郭珍,吴宇哲.耕地保护制度执行过程中的“目标替代”:基于多任务代理模型的研究[J].经济学家, 2016, (6): 58—65. [Guo Z, Wu Y Z. Objective substitution in the implementation of farmland protection system: Research based on multi-task agent model[J]. *Economist*, 2016, (6): 58—65.]
- [11] 范子英,田彬彬.税收竞争、税收执法与企业避税[J].经济研究, 2013, 48(9): 99—111. [Fan Z Y, Tian B B. Tax competition, tax en-

2019年2月

- forcement and tax avoidance[J]. *Economic Research Journal*, 2013, 48(9): 99-111.]
- [12] 张华. 地区间环境规制的策略互动研究: 对环境规制非完全执行普遍性的解释[J]. *中国工业经济*, 2016, (7): 74-90. [Zhang H. Strategic interaction of regional environmental regulation: An explanation on the universality of incomplete enforcement of environmental regulation[J]. *China Industrial Economics*, 2016, (7): 74-90.]
- [13] 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. [Fu Y, Zhang Y. Chinese decentralization and deflection of fiscal expenditure structure: The price of competition for the growth[J]. *Management World*, 2007, (3): 4-12.]
- [14] 谢伟. 中国公共政策执行中的利益关系研究[M]. 上海: 学林出版社, 2009. [Xie W. Research on the Benefit Relationship in the Implementation of China's Public Policy[M]. Shanghai: Academia Press, 2009.]
- [15] 李涛, 周业安. 中国地方政府间支出竞争研究: 基于中国省级面板数据的经验证据[J]. *管理世界*, 2009, (2): 12-22. [Li T, Zhou Y A. Research on the expenditure competition between local governments in China: Empirical evidence based on China's provincial panel data[J]. *Management World*, 2009, (2): 12-22.]
- [16] 郑思齐, 孙伟增, 吴璟, 等. “以地生财, 以财养地”: 中国特色城市建设投融资模式研究[J]. *经济研究*, 2014, 49(8): 14-27. [Zheng S Q, Sun W Z, Wu J, et al. Infrastructure investment, land leasing and real estate price: A unique financing and investment channel for urban development in Chinese cities[J]. *Economic Research Journal*, 2014, 49(8): 14-27.]
- [17] 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): 24-34. [Yang Q J, Zhuo P, Yang J D. Industrial land conveyance and the investment quality race in the bottom line: An empirical study based on the panel data of China during 2007-2011[J]. *Management World*, 2014, (11): 24-34.]
- [18] 周飞舟, 王绍琛. 农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究[J]. *中国社会科学*, 2015, (1): 66-83. [Zhou F Z, Wang S C. Farmers moving upstairs and capital going down to the countryside: A sociological study of urbanization[J]. *Social Sciences in China*, 2015, (1): 66-83.]
- [19] 王塞德, 潘瑞娇. 中国式分权与政府机构垂直化管理: 一个基于任务冲突的多任务委托-代理框架[J]. *世界经济文汇*, 2010, (1): 92-101. [Wang S D, Pan R J. Chinese decentralization and vertical management of government institutions: A multitask principal-agent framework based on task conflict[J]. *World Economic Papers*, 2010, (1): 92-101.]
- [20] Anselin L. Spatial Econometrics: Methods and Models[M]. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1988.
- [21] 王火根, 沈利生. 中国经济增长与能源消费空间面板分析[J]. *数量经济技术经济研究*, 2007, 24(12): 98-107. [Wang H G, Shen L S. A spatial panel statistical analysis on Chinese economic growth and energy consumption[J]. *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 2007, 24(12): 98-107.]
- [22] 钟太洋, 黄贤金, 谭梦, 等. 土地督察的耕地保护效果评价[J]. *中国人口·资源与环境*, 2011, 21(5): 38-43. [Zhong T Y, Huang X J, Tan M, et al. Arable land conservation effects of land supervision in China[J]. *China Population, Resource and Environment*, 2011, 21(5): 38-43.]
- [23] 谭木魁, 张红林, 饶映雪. 土地例行督察的土地违法遏制效果测算[J]. *中国土地科学*, 2013, 27(3): 36-42. [Tan S K, Zhang H L, Rao Y X. Estimation on the effect of regular land supervision on controlling land law violations[J]. *China Land Sciences*, 2013, 27(3): 36-42.]
- [24] 罗长林, 王天宇. 地根经济的微观基础: 土地抵押贷款的杠杆放大效应研究[J]. *财贸经济*, 2017, 38(4): 54-70. [Luo C L, Wang T Y. Micro foundations of the land economy: On the leverage amplification effect of land mortgages[J]. *Finance & Trade Economics*, 2017, 38(4): 54-70.]
- [25] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2011-2015. [National Bureau of Statistic of China. China Statistical Yearbook[M]. Beijing: China Statistics Press, 2011-2015.]
- [26] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 中国城乡建设统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2010-2014. [Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. China Urban-Rural Construction Statistical Yearbook[M]. Beijing: China Statistics Press, 2010-2014.]
- [27] 中华人民共和国国土资源部. 中国国土资源统计年鉴[M]. 北京: 地质出版社, 2011-2015. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. China Land and Resources Statistical Yearbook[M]. Peking: Geology Press, 2011-2015.]
- [28] 国家土地总督察办公室. 国家土地督察公告[M]. 北京: 地质出版社, 2010-2014. [Office of State Land Inspector-General. Announcement of State Land Supervision[M]. Beijing: Geology Press, 2010-2014.]
- [29] 中华人民共和国国土资源部. 全国土地利用总体规划纲要(2006-2020)[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Outline of National General Land Use Planning (2006-2020)[M]. Peking: China Legal Publishing House, 2008.]

Inter-regional tactical interaction and construction land index control failure

ZHANG Shaoyang¹, LIU Qiong², OU Minghao²

(1. College of Political Science and Law, Zhengzhou University of Light Industry, Zhengzhou 450001, China;

2. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: The index control of construction land is an important public policy in the field of land management in China. However, in practice, it is faced with the dilemma of index control failure. From the perspective of local government competition, this study analyzed the tactical interaction on implementation of construction land index among regions and further discussed the effect of supervision centralization of central government on the tactical interaction among regions. Then, we constructed a spatial-panel model to test these theoretical hypotheses. The study found that, under the system of Chinese style decentralization, local government would take full use of land policy tools to participate in economic competition, revealing that there existed a tactical interaction on implementation of construction land index among regions, which was shown as the demonstration effect of gained excess construction land using space. It led to prevalent failure of index control. The regulatory pressure from supervision centralization of central government, which is the national system of land supervision, can impel local governments to keep the extent of index control failure within the level of their rivals when they scrambled to gain excess construction land using space. It was conducive to weaken the inter-regional tactical interaction, thus reduced the extent of construction land index control failure. The conclusion of this study means that, "top-down" supervision centralization system should be embedded in the environment of local governments' competition to containment the "race to bottom" style behavior in the implementation of resource and environment controlling policy among regions. Specifically, this study puts forward the following policy recommendations: to move the supervision to superior government, to set up a vertical management institution, to centralize the supervision from different resource and environment sectors, and to set up a comprehensive institution in department of supervision.

Key words: construction land; index control; failure; tactical interaction; supervision centralization; spatial-panel; China