

市级政府撤县设区行为的 土地出让收入逻辑*

李永友 张真真

摘要:科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。更好发挥地方政府作用,前提是精准识别地方政府行为逻辑,这也是健全地方政府治理激励机制的关键。本文聚焦中国2008~2019年期间市级政府的撤县设区行为,尝试通过呈现从目标到行动的完整逻辑链条,建立一个地方政府行为逻辑的识别策略,以验证市级政府撤县设区追求土地出让收入的行为逻辑。实证结果证实,市级政府为了扩大土地出让收入,通过撤县设区这种行政区划调整实现撤并县的管理权集中,在此基础上利用其城市发展规划权,对建设用地指标实施空间再配置,将更多建设用地指标配置到土地溢价更高的中心城区用于商住开发。同时,其通过推动空间一体化基础设施建设,强化了中心城区和外围城区(撤并县)房地产价格的联动。本文基于市级政府撤县设区行为逻辑的研究丰富了行为经济学的应用场景,拓宽了财政管理权集中理论的研究边界,为健全地方政府改革激励机制提供新思路。

关键词:撤县设区 行为逻辑 空间配置 中心—外围

一、引言

中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》要求,“构建高水平社会主义市场经济体制”“健全宏观经济治理体系”。近年来,中央政府高度重视科学设计地方政府改革激励机制的重要性,着力深化财税体制改革,推进包括建立权责清晰、财力协调和区域均衡的中央和地方财政关系在内的一系列制度创新,更好发挥政府在全面深化改革中的作用。地方政府负责落实党中央决策部署,谋划本地区改革的治理机制,中央政府的总体改革设计落地需要地方政府更好发挥作用。根据行为经济学研究发现,科学设计地方政府改革激励机制,更好发挥地方政府作用,前提是正确认识地方政府的行为逻辑。然而,地方政府行为逻辑是一个潜变量,不易被直接观察,需要基于地方政府可被观察的自主行为,通过严谨的因果分析加以识别。特别是,在现实中虽然可被观察到的地方政府行为有很多,但做出严谨推定需要揭示行为逻辑的实现机制,即要求所观察到的地方政府行为,从发出行动到实现行动目标都体现行为的自主性和目标一致性。例如,周黎安(2007)、张军和周黎安(2008)等通过地方政府可被观察的竞争行为推断地方政府行为的晋升逻辑,但因缺乏严谨的因果识别导致晋升逻辑推断备受争议(陶然、苏福兵,2021)。根据前述要求,本文选择可被观察的市级政府撤县设区行为作为研究对象,从市级政府撤县设区行为中分析其行事的基本逻辑。研究发现,市级政府的撤县设区行为存在明确土地出让收入逻辑。为了扩大土地出让收入,市级政府通过撤县设区这种具有管理权集中特征的行政区划调整,将撤并县包括财政管理权和建设用地指标统筹权在内的行政管理权集中到市级政府^①。在此基础上,通过用地指标的空间再配置和中心—外围房地产价格螺旋攀升,进一步扩大溢价更高的中心城区土地出让收入效应。虽然市级政府的撤县设区行为已被严格管控,但研究依然具有重要且普遍的意义,本文为理解和识别地方政府行为逻辑提供了一个科学严谨的思路和方法。

本文之所以选择市级政府撤县设区透视地方政府行为逻辑,除了前面提到的构建高水平社会主义市场经济

收稿时间:2024-1-21;反馈外审意见时间:2024-3-13、2024-5-24、2024-7-26;拟录用时间:2024-10-8。

*本研究得到国家自然科学基金面上项目(72473081)的资助。感谢审稿专家的宝贵意见,文责自负。

济体制和健全宏观经济治理体系需要更好发挥地方政府作用外,还能够为加快转变城市发展方式和建立可持续的城市更新提供新思路。市级政府在中国城市化发展进程中发挥重要作用,但城市化发展过程中也存在粗放型、外延式扩张问题,集中表现就是人口城市化滞后于土地城市化。市级政府为了支撑这种扩张,需要投入巨资进行基础设施建设,产生巨大的资金需求。为此,市级政府一方面挖掘土地出让收入潜力,另一方面发挥土地金融功能。而这需要持续扩大城市边界,获取更多建设用地指标,进一步发挥土地金融功能。这也导致城市发展表现出一个典型现象,即城市越来越大,市级政府债务越来越多。因此,实现城市高质量发展,真正解决地方政府债务问题,中国需要充分重视市级政府推动城市发展的行为逻辑,并据此设计出更加有效的激励相容机制。除此之外,撤县设区尚未被一致证实有促进撤并县经济增长的作用(唐、休因斯,2017;邵朝对等,2018;韩、吴,2024;梁若冰、蓝天,2023),市级政府为什么选择与省直接管理县财政改革方向有别且成功率较低(韩、吴,2024)的撤县设区呢?

从时间维度看,中国的撤县设区数量变化经历了两个上升阶段,第一个阶段是1998~2004年,第二个阶段是2008~2019年(陈科霖,2019)。两个阶段都有一个共同特点,即都紧随金融危机冲击而发生。受1997年东南亚金融危机冲击,1998年中国实施以支出扩张为主的积极财政政策。2008年遭遇全球金融危机冲击后,中国再一次实施以支出扩张为主的积极财政政策。与此同时,上述两个阶段又与中国房地产市场起步和发展阶段高度一致。1998年7月国务院发布了《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,提出发展住房交易市场,市场化成为住房改革的方向。2007年《中华人民共和国物权法》出台,扩大了土地使用权招标拍卖挂牌出让范围,规定商品住宅等经营性用地应当采用招标、拍卖等公开竞价方式出让。同年9月,原国土资源部发布《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》,更大程度发挥市场配置土地资源的基础性作用^②。但上述两个阶段又有所不同,特别是在第二个阶段之初,大部分东中部地区实施省直接管理县财政改革。2009年6月,财政部发布《财政部关于推进省直接管理县财政改革的意见》(财预〔2009〕78号),明确将省直接管理县财政改革作为省以下财政体制改革方向并向全国推广。省直接管理县财政改革使市级政府失去了统筹区县财政资源的基础。基于上述一系列典型事实,我们推定市级政府可能是为扩大土地出让收入而撤县设区,而房地产市场发展和国有土地出让制度改革为市级政府扩大土地出让收入提供了条件。

为提供上述推定的严谨分析过程,本文选择2008~2019年作为时间窗口,利用市级政府撤县设区前后原市辖区土地出让数据,实证检验市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑。与本文研究最为接近的中文文献有吉黎和邹埴场(2019)、梁若冰和蓝天(2023)。但这两篇文献都是以撤县设区市为对象,且第一篇文献发现撤县设区造成撤县设区市税收收入下降,第二篇文献发现撤县设区后,撤县设区市土地财政收入有显著增加,并没有证明其背后的行为逻辑。与本文研究相近的英文文献相对较多,主要包括考德(2016)、努库比和莫纳科特拉(2016)、斯维亚诺维奇(2010)、多莉和山崎(2018)等。其中考德(2016)研究指出,政府推动行政区合并,可能出于公共服务的规模经济目的,也可能出于外部成本内部化目的,还可能出于应对财政冲击风险的目的。努库比和莫纳科特拉(2016)、斯维亚诺维奇(2010)、多莉和山崎(2018)等研究指出,行政区合并可以共同分担服务提供的交易成本,提高行政能力,更好提升公共服务质量。

与上述研究相比,本文的贡献主要在3个方面:第一,本文研究问题的创新性。经济学是研究个体或组织行为的科学,在这方面已有文献主要聚焦于个体和组织行为产生的影响,以及个体或组织行为产生的机理。后者最典型的就行为经济学(泰勒,2016),很少有研究关注个体或组织行为逻辑及其实现机制,很重要原因是个体或组织行为逻辑是一个潜变量。本文选择的中国市级政府撤县设区行为为我们研究这一问题提供了绝佳机会。市级政府撤县设区行为具有高度的自主性,从市级政府规划撤县设区到实现撤县设区行为目标,其行动的策略性是可识别的且因果逻辑是清晰的。本文正是基于撤县设区案例,实证研究地方政府的行为逻辑及其实现机制,本文研究可以丰富行为经济学理论的应用场景。第二,本文不是研究市级政府撤县设区的土地财政效应,而是识别市级政府撤县设区行为逻辑,即市级政府撤县设区的目的是什么,市级政府如何实现这一目的?为了避免本文被误认为是研究撤县设区的土地财政效应,本文选择撤县设区前后都保持不变的中心城区(原市辖区)

作为识别市级政府撤县设区行为土地出让收入逻辑的地理区域。理论上,主城区的土地财政效应会因撤县设区而减弱,如果撤县设区后中心城区土地财政效应反而显著增强,很可能是市级政府的策略性行动所致。为了验证这一点,本文构造了一个包括中心城区、撤并县、外围未被撤并县在内的综合数据集。依据这个数据集,可以找到市级政府撤县设区行为土地出让收入逻辑的最直接证据,以此为依据所确定的处理组和控制组真正满足可比性、无关性和独立性要求。第三,本文研究拓展了两代财政分权理论的研究边界。经典的财政分权理论,主要聚焦于分权程度对下级政府行为的激励,并基于这种激励机制识别设计改善分权制度安排。例如,第二代分权理论代表人物温加斯特(2014)提出财政分权的难点在于设计激励性转移支付机制。更重要的是,经典的财政分权理论没有重视财政体制与行政体制的互动关系。例如,奥茨(2008)等讨论财政联邦制只是局限于政府间财政关系。在本文的研究中,市级政府在其撤县设区行为目的上并没有直接采用财政管理权集中的改革方式,也非采用行政管理权上收的改革方式,而是利用了行政区划调整与财政管理权集中的互动关系,通过撤县设区这一行政区划调整实现包括财政管理权在内的撤并县各项管理权集中^③。本文基于市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑分析,不仅将财政管理权与行政管理权的互动关系纳入政府行为的分析框架,而且聚焦于管理权集中改革的上级政府行为分析,拓展了只研究下级政府行为反应的传统财政分权理论。

二、制度背景与研究假设

(一)区县管理体制的区别及撤县设区的管理权集中特征

在中国,区县虽属相同级别的政府层级,但与所在市之间的关系存在很大区别(卢盛峰、陈思霞,2017)。在行政管理权限方面,市辖区在审批、规划和土地等决策上需要市级政府审批,服从市级政府的整体部署,而县的独立性和自主性相对更高。以国有土地出让为例,市辖区的国有土地出让是由市级政府统筹管理。在财政方面,市对市辖区实行分税制基础上的再分成制,市与市辖区的财政关系基本是由市级政府决定的,在省直接管理县财政改革省份,市与所辖县在财政上几乎享有相同的权力,市级政府不再具有统筹所辖县财政的权力。例如,在土地出让收入划分上,市辖区能够享有的土地出让收入是由市级政府决定的,但在县的土地出让收入分配上,市级政府几乎不享有分配权。在建设用地指标分配上,虽然有些省(直辖市、自治区)在其颁布的分配文件中,将市辖区也作为参与分配的行政单位,但基本都会将市辖区纳入市的管理之下。相比之下,市辖县的指标分配更加独立,市级政府必须予以保障。在发展重点上,县的经济的发展主要以农业为主,耕地保护责任更大,土地出让价格相对较低,市辖区则以工业发展为主,公共设施相对更好,土地出让价格相应更高。上述差异意味着,撤县设区改变的不仅是撤并县融入进了市,从农业发展为主转向工业和服务业发展为主,真正的改变是行政区划调整带来的撤并县行政管理权变化,以及相伴而行的财政管理权变化。撤县设区这种行政区划调整避免了市级政府直接集中所辖县管理权造成的影响,通过撤县设区这种行政区划调整,撤并县的管理权自然集中到市级政府。

(二)中国的土地制度与撤县设区改革

中国的土地制度非常严格,城市发展需要的土地必须是建设用地,建设用地采用指标分配制,每个地区只能在指标内使用土地。虽然在中国建设用地指标非常珍贵,但在住房市场化改革之前,建设用地主要是通过划拨被用于经济发展。在住房市场化改革初期,虽然土地价值开始被政府重视和利用,但即使在2002年土地招拍挂制度颁布后,面对激烈的地区间竞争,建设用地大多还是以较低价格被出让给企业使用以吸引资本流入,所以在中国第一阶段的撤县设区中,市级政府通过撤县设区实现土地出让收入目标并不明显。随着住房市场化改革深入推进,土地市场开始获得发展,土地财政效应开始逐渐显现。根据1999~2014年《中国国土资源统计年鉴》和《中国财政年鉴》数据计算,1998年除个别地区土地出让收入与一般预算收入之比相对较高外,大部分地区都处在个位数水平,但在招拍挂制度后的2003年,有一半以上的地区超过了50%,甚至在浙江、江苏和天津,国有土地出让收入超过了一般预算收入。2008年虽然因金融危机导致土地市场冷淡,但国有土地出让收入还是超过了一般预算收入的34%,到2013年这一比例已接近58%。除此之外,从土地出让收入的增长变化看这一趋势更加明显。增长相对更快的地区基本都是发达地区。由于土地出让收入基本为出让地政

府所有,不仅取得相对容易,而且使用也更为方便。所以,土地出让收入对地方政府具有很强的吸引力,特别在经济发达地区,因为单位土地出让价格更高,土地出让收入的吸引力更大。然而,建设用地指标的稀缺性问题在经营城市的竞争中变得日趋突出。如何能够获得更多的建设用地指标,为经营城市乃至发展经济筹集到更多资金,成为市级政府最为重视的问题。尤其是在省直接管理县财政体制改革逐渐普及之下,这个问题就更加凸显。市级政府为了解决建设用地指标紧张问题、拓展城市发展空间,通过撤县设区既可以应对省直接管理县财政改革对市级财政的冲击,也可以统筹撤并县建设用地指标。但中国在撤县设区上要求严格,市级政府撤县设区成功概率并不高。对那些经济发展水平较低的市,符合撤县设区条件的相对较少,这是撤县设区大部分发生在经济相对发达地区的一个重要原因。根据全国行政区划信息查询平台(www.xzqh.org/html/index.html,下同)信息,2008~2019年间发生撤县设区的80%城市主要集中于经济发展水平较高地区,发生两次及以上改革的17个城市基本都是区域中心城市。

(三)研究假设

根据中国行政区划调整的经验,市级政府是撤县设区行政区划调整的主要推动者之一。撤县设区虽然不像撤县设市,但都可以理解为推动者为了获得更大发展权(叶林、杨宇泽,2017)。两者的不同之处在于,撤县设区具有行政管理权集中的改革特征。市级政府通过撤县设区将原相对独立的县(市)政府行政管理权力纳入市区体制框架,统筹管理所辖县政府财政管理权和土地规划权,为推动发展提供收入保障和财力支持。同时,对市级政府而言辖区内的各项事业发展都由市级政府负责,在辖区发展上面临的责任对其形成了较大压力。市级政府在既定的政府间收入分配关系和激烈地区间竞争关系下,为发展筹集到尽可能多的资金成为实现发展和取得竞争优势的现实选择。

2008年之前,中国经济一直处于高速发展状态,财政收入快速增长。随着2005年积极财政政策逐步退出,经济发展对财政支出的要求也有所降低,再加上城市建设用地指标相对于土地出让需要还比较充裕,土地价格处于相对较低水平,且土地对市级政府的作用还主要停留于土地出让收入。然而,2008年之后上述情况发生了很大变化。受金融危机影响,财政收入增长势头减弱,中央提出4万亿投资计划,在此背景下地方政府出现巨大融资需求。为筹集发展所需资金,市级政府充分发挥土地融资功能。但市区可供出让的土地已经比较有限,拆迁的巨大成本也使挖掘市区土地潜力的空间缩小。特别是,和2008年之前的情形不同,2009年允许地方成立融资平台^④,这一情况使得土地对地方政府的价值不只局限于出让收入,还可以利用土地获得杠杆融资。所以,从2009年开始撤县设区逐步进入第二个高潮。和第一阶段撤县设区稍有不同,第二阶段撤县设区的土地出让收入逻辑非常明显,土地的作用不仅是能产生直接收入,而且还具有土地金融功能。这一点可以从2009年前后各省土地出让收入和一般预算收入比重的差异中看出。2003~2008年各省土地出让收入占一般预算收入的比重平均不到35%,2009~2019年该比重平均超过50%。不仅如此,图1显示撤县设区的市依靠土地的平台融资显著高于没有撤县设区的市,撤县设区次数越多的市依靠融资平台获得的融资也显著更高。

基于上述事实,本文提出第一个假设:相较于1998~2004年的第一阶段撤县设区,2008年之后市级政府撤县设区行为存在更为明确的土地出让收入逻辑。

然而,对市级政府来说,尽管土地出让收入支配权90%以上归属市级所有,但撤县设区只是增加了撤并县用地指标内的可供出让土地,且建设用地指标是有限的,因此通过撤并县增加可供出让的土地相对有限。从地理区

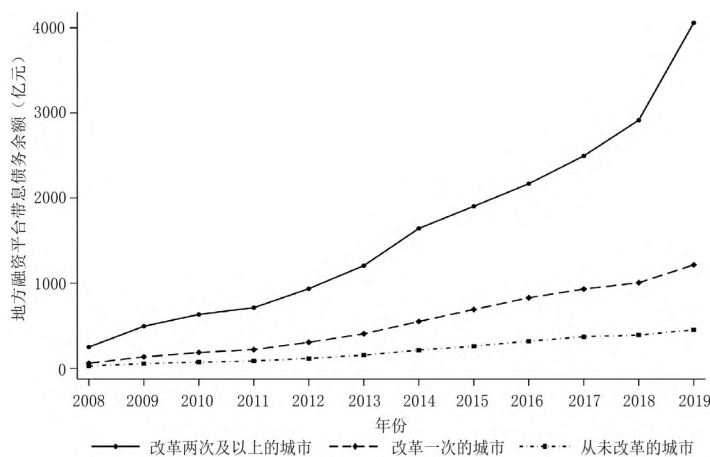


图1 改革次数不同的地级市融资平台带息债务余额年度变化
注:数据来源为万德数据库。

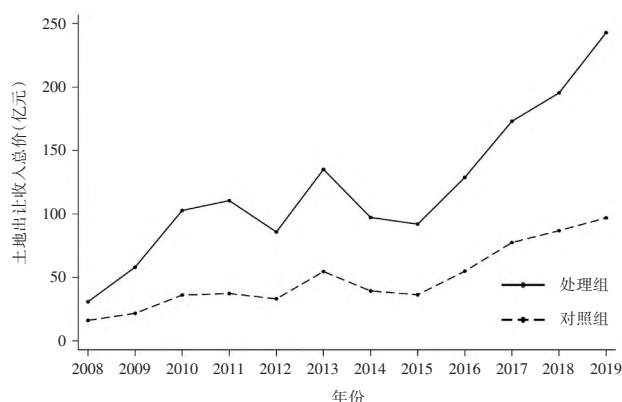


图2 处理组和对照组城市中心城区土地出让收入

注:处理组是指在2019年底之前实施了“撤县设区”改革市的中心城区;对照组是指在整个样本期间均未实施撤县设区改革市的中心城区。数据根据土地市场网数据整理得到。

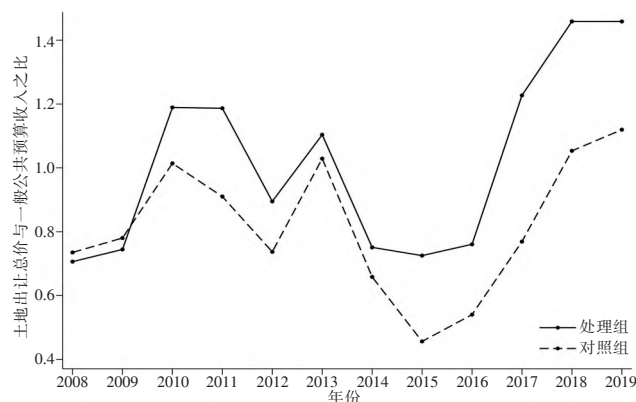


图3 处理组和对照组城市中心城区土地出让总收入占比

注:处理组是指在2019年底之前实施了“撤县设区”改革市的中心城区;对照组是指在整个样本期间均未实施撤县设区改革市的中心城区。数据根据土地市场网数据整理得到。

位看,撤并县距离中心城区相对较远,土地出让价格相较于中心城区要低得多。市级政府撤县设区既可以获得撤并县的建设用地指标,又可以将撤并县用地指标纳入撤并后的市区范围统筹使用。即将撤并县纳入市区的城市规划中,对市区的可出让土地进行空间上的优化。为此,市级政府通过市区规划重新定义城市功能区,通过空间置换将建设用地指标更多用在中心城区,增加中心城区土地出让。同时,打造中心—外围的空间一体化城市发展格局,以便形成中心城区房价与外围城区(即指撤并县)房价的相互支撑,并通过改善撤并县基础设施,发展撤并县房地产市场。在撤并县房地产市场发展推动下,中心城区的房地产市场也进一步发展,后者又通过空间溢出带动外围城区房价上升,从而在中心城区—外围城区之间形成房价的螺旋上升。市级政府通过在撤并县提供大量低价工业用地招商引资吸引企业进入和人口流入(杨其静等,2014),这样既可以降低中心城区工业用地减少带来的招商引资压力,又能为撤并县的房地产市场提供需求支撑。市级政府的上述行为既提高了城市吸引力,满足了工商业用地的低价地供应要求,又实现了高地价的商住用地最大化供应,从而最大程度满足发展所需的收入支持(刘守英等,2020;陈思霞等,2023)。图2和图3比较了撤县设区市和无撤县设区市中心城区土地出让收入及其相对规模,从中看到撤县设区市的中心城区土地出让收入显著高于无撤县设区市。

据此,提出本文第二个假设:市级政府利用撤县设区重塑城市土地供应格局,并通过可出让土地指标的空间配置和中心城区与外围城区房价联动,扩大撤县设区土地出让收入。

三、实证策略

(一)计量模型

根据前述分析,在计量上识别市级政府撤县设区的收入逻辑,主要依据土地这一载体,因为市级政府正是通过撤县设区后策略性统筹使用建设用地指标获得撤县设区土地财政效应,具体通过土地出让面积和出让价格予以体现。但如果将撤县设区作为一个准自然实验,采用已有关于撤县设区土地财政效应研究文献一样的方法,即将整个市区或撤并县作为研究样本,则会将建设用地指标增加带来的土地出让收入增长解释为市级政府撤县设区的收入逻辑。为避免这种情况,真实揭示市级政府撤县设区的土地出让收入逻辑,本文在处理组和对照组的比较上,不是整个市区或撤并县,而是撤县设区前后保持不变的中心城区。之所以中心城区的比较结果能够成为本文揭示市级政府撤县设区行为土地出让收入逻辑的证据,是因为根据一般均衡理论,中心城区的土地出让收入应在撤县设区后出现相对下降,撤县设区增加了可出让土地,也分散了中心城区的住房需求。如果实证发现,撤县设区市的中心城区土地出让收入效应较未撤县设区的市更强,就可以推断是市级政府的策略性行为所致。为此我们构造了一个综合数据集,包括撤县设区前后中心城区数据,撤并县撤并前后的数据,以及市辖县的数据,未撤县设区市、市辖区及市辖县数据。利用所构造的综合数据集,参考贝克等(2010)、范子英和赵仁杰(2020)的模型设计,构建多时点双重差分模型(1)式。(1)式中, i 表示地级市中心城

区, t 表示年份, β_0 表示截距项, φ_i 表示城市固定效应, 用于捕捉其他非时间性的城市固有特征, μ_i 表示年份固定效应, 用于控制时间性不可观察因素, ε_{it} 为随机误差项。(1)式标准误差聚类到地级市层面。被解释变量 Y_{it} 表示某地级市 i 中心城区在 t 年的全部土地出让收入以及区分用途(工业用地和商住用地)的土地出让收入、土地出让面积和土地出让价格^⑤。 Ref 代表撤县设区虚拟变量, 若地级市 i 在 t 年发生了撤县设区, 则 t 年及以后年份均被赋值为 1, 之前年份则为 0。 β_1 是我们关心的系数, 衡量的是撤县设区对中心城区土地出让的影响。控制变量 X_{it} 除了反映城市整体经济发展的变量, 包括中心城区的人均 GDP、产业结构、人口密度、一般公共预算收支情况, 还包括反映城市公共基础设施和公共服务水平的变量, 包括道路面积、中小學生数量等。

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Ref_{it} + \gamma X_{it} + \varphi_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

除了中心城区土地出让的整体情况, 我们也整理了中心城区每一宗出让土地的单价和面积, 利用(2)式考察撤县设区改革对中心城区每一宗土地出让单价和出让面积的影响^⑥。

$$Y_{ikt} = \beta_0 + \beta_1 Ref_{it} + \gamma X_{ikt} + \sigma_k + \varphi_i + \mu_t + \varepsilon_{ikt} \quad (2)$$

其中, Y_{ikt} 表示第 t 年位于中心城区 i 的第 k 笔土地交易总价(取对数)。核心解释变量与(1)式一致。控制变量除了(1)式所选取的中心城区特征变量, 还控制了反映交易地块属性的特征变量, 包括土地级别、土地供应方式、土地来源和土地用途, σ_k 表示其他来自地块层面的不可观测因素对因变量的影响。

通过(1)~(2)式检验第一个假设是否存在。第二个假设的检验相对更复杂, 因为所要检验的两个机制实际上存在相关关系, 土地出让的空间配置与中心—外围房价关系是相关的。不仅如此, 出让土地空间配置和中心—外围房价在空间结构上本身也是内生决定的。基于这种复杂的相关性, 我们参照洛夫和新川(2007), 构建了一组包含个体效应和时间效应的面板向量自回归模型(PVAR)(3)~(4)式^⑦。

$$Z_{it} = \Gamma_0 + \sum_{l=1}^p \alpha_l Z_{it-l} + f_i + d_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

$$Z_{it} = \Gamma_0 + \sum_{l=1}^p \alpha_l Z_{it-l} + \sum_{l=1}^p \beta_l Ref_{it} Z_{it-l} + DRef_{it} + f_i + d_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

其中, Z_{it} 分别是向量 $\{CAR, NAR\}$ 和向量 $\{\ln CPrice, \ln NPrice\}$, CAR 、 NAR 分别表示中心城区土地出让面积占该市出让面积比值、撤县设区前撤并县土地出让面积占该市出让面积比值, 以此反映出出让土地的空间配置关系。取比值主要是因为建设用地指标分配是由上级政府决定的, 对于市级政府而言用地指标是既定的, 市级政府的土地资源配置能力更多体现在不同区域之间的调配和不同用途之间的调配, 通过比值可以消除土地利用年度计划的影响, 能直观观察市级政府在中心城区和撤并县的土地出让总量和用途配置情况。 $\ln CPrice$ 、 $\ln NPrice$ 为取对数后的中心城区土地出让价格和撤县设区前撤并县土地出让价格。 Z_{it-l} 中的下标 l 为滞后期, p 为滞后阶数。这一步分析构建的数据结构为中心城区—外围城区(市辖区)年度数据集, 例如, 某市(A)当年(2015年)下辖多个县(市)(X 、 Y 为撤并后的新设区; M 、 N 为其他市辖区), 则构建 $A-X-2015$ 、 $A-Y-2015$ 、 $A-M-2015$ 、 $A-N-2015$ 的观测值。估计的基本方法是分别对两个模型进行估计, 利用正交化脉冲响应图得到中心城区出让面积(价格)和撤并县出让面积(价格)的互动效应, 通过比较撤县设区前后的互动效应差异, 获得撤县设区对两者互动效应的影响。如果第二个假设成立, 那么二者脉冲响应之差应为正数, 表示撤县设区增强了中心城区和撤并县土地出让面积占比以及出让价格之间的互动效应, 进而说明市级政府为扩大土地财政效应, 利用撤县设区优化了出让土地的空间配置, 强化了中心城区—撤并县房价的相互支撑力。

(二)数据说明

本文在实证研究中构造了一个综合数据集: 其一, 为识别市级政府撤县设区的土地出让收入逻辑, 构造了来自土地市场网的微观地块交易数据集。这套数据集包括 1998~2019 年间全国 190 余万条地块出让记录, 每条交易记录包括土地交易的买方名称、所处位置、批准机关、出让总价、面积、土地级别和土地用途等详细信息, 这些信息有助于我们解析每个地块的具体位置以及所属区县, 识别撤县设区对中心城区土地出让的影响。其二, 根据全国行政区划信息查询平台的历年行政区划变更信息整理出详细行政区划数据, 筛选出撤并县完整成为一个市辖区且中心城区边界没有发生变化的撤县设区样本。为增强数据代表性和实证结果可

靠性,对样本作如下处理:第一,剔除4个直辖市、海南省、内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区和港澳台地区的城市样本。第二,剔除市辖区数据缺失连续3年以上的城市样本,最终得到245个城市样本。数据整理后的主要变量名称及描述性统计见表1,从中看到无论是地块层面还是中心城区层面,实验组的土地出让相关变量值均高于对照组。

四、基准回归结果分析

(一)基准分析

前文已述,土地出让收入逻辑的核心证据是撤县设区市在撤县设区后的中心城区土地出让收入,较没有撤县设区市的中心城区土地出让收入有显著更高增长,即撤县设区在(1)式中的估计系数应显著为正。表2汇总了(1)~(2)式估计结果,其中表2第(1)列汇报的是混合OLS回归结果,第(2)列是在第(1)列基础上控制年份和城市固定效应,并将标准误聚类到中心城区层面。估计结果都显示,撤县设区系数显著为正,且系数大小基本相当,这一结果证实市级政府撤县设区的土地出让收入逻辑是存在的。第(3)列报告了商住用地回归结果,可以发现,相比于未撤县设区市中心城区,撤县设区在1%显著性水平上使撤县设区市中心城区的商住用地出让收入增加了29.4%。第(4)列报告的是工业用地回归结果,撤县设区并未对中心城区工业用地出让收入产生显著影响。撤县设区市的中心城区工业用地出让收入没有显著更高,其中很重要原因是工业用地在招商引资压力下始终都是低价或零地价出让。这一结果为后续(3)~(4)式发现的市级政府策略性统筹使用建设用地指标扩大中心城区土地出让收入提供了部分证据。为稳健起见,表2的(5)~(6)列使用土地出让收入占一般预算收入比重作为因变量,回归结果依然显著为正,即撤县设区市的中心城区的土地出让收入相对值较未撤县设区市显著更高。

由于土地出让收入是由出让面积和出让价格共同决定的,那么地方政府撤县设区的土地出让收入逻辑是通过扩大出让面积,还是通过抬高出让价格,抑或是同时通过两者实现的?表3在表2基础上,区分土地出让面积和平均地价实证考察了撤县设区的影响。其中,第(1)~(3)列针对的是中心城区出让总面积、商住用地出让面积、工业用地出让面

表1 主要变量名称及其描述性统计

Panel A 地块层面属性特征信息	(1)		(2)		(3)
	N	实验组	N	对照组	均值差
土地出让总价(取对数)	110358	7.7622	153258	7.0566	0.7056
土地出让面积(取对数)	109049	0.8038	151978	0.5800	0.2238
土地用途编码*	109801	6.1763	152725	6.1809	-0.0046
是否新增建设用地	111702	0.5864	155205	0.5841	0.0023
Panel B 中心城区土地加总信息					
土地出让收入(取对数)	1016	12.8675	1903	12.0065	0.861
商住用地出让收入(取对数)	1013	12.7063	1893	11.7669	0.9394
工业用地出让收入(取对数)	983	10.2150	1851	9.7777	0.4373
土地出让面积(取对数)	1016	5.5355	1903	5.1508	0.3847
商住用地出让面积(取对数)	1013	4.8245	1893	4.3333	0.4912
工业用地出让面积(取对数)	983	4.5765	1851	4.2918	0.2847
土地出让单价(亿元/公顷)	1016	0.2237	1903	0.1391	0.0846
商住用地出让单价(亿元/公顷)	1013	0.3946	1893	0.2585	0.1361
工业用地出让单价(亿元/公顷)	983	0.0318	1851	0.0270	0.0048
Panel C 中心城区经济社会特征					
人均GDP对数	989	10.9712	1846	10.6942	0.277
中心城区二产比重	1013	0.4849	1909	0.4864	-0.0015
居民储蓄存款余额对数	988	16.4400	1899	15.7497	0.6903
机构贷款余额对数	989	16.0777	1884	15.3393	0.7384
规上企业个数对数	1014	5.7443	1912	5.3460	0.3983
人口密度	987	1310.3947	1839	825.2984	485.0963
人均道路面积	1016	1.9872	1915	1.0706	0.9166

注:a.根据《土地利用现状分类(2017)》中的一级类编码,区分了05代表商服用地,06代表工矿仓储用地,07代表住宅用地。

表2 市级政府撤县设区的土地出让收入逻辑检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
变量	土地出让收入	土地出让收入	商住用地出让收入	工业用地出让收入	土地出让收入占比	土地出让收入占比
撤县设区	0.2476*** (0.0521)	0.2940*** (0.0844)	0.2635*** (0.0960)	0.1295 (0.0902)	0.1516** (0.0704)	0.1626** (0.0766)
控制变量	Y	Y	Y	Y	N	Y
城市固定效应		Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应		Y	Y	Y	Y	Y
N	2674	2674	2663	2592	2907	2,668
R ²	0.6889	0.8321	0.8093	0.7403	0.465	0.4688

注:(1)小括号内为聚类稳健标准误;(2)***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著。

表3 撤县设区后市级政府在中心城区的土地出让面积与出让价格策略

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
变量	lnA_all	lnA_sz	lnA_gy	P_all	P_sz	P_gy	ln出让地块总价
撤县设区	0.2937*** (0.0767)	0.2922*** (0.0905)	0.0854 (0.0889)	0.0577*** (0.0208)	0.0837** (0.0378)	0.0023* (0.0013)	0.0421*** (0.0129)
地块特征变量	—	—	—	—	—	—	Y
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	2674	2663	2592	2674	2663	2592	198888
R ²	0.7362	0.6681	0.6928	0.7355	0.7873	0.7161	0.6662

注:表中lnA_all、lnA_sz和lnA_gy分别代表土地出让面积、商住用地出让面积和工业用地出让面积,lnP_all、lnP_sz和lnP_gy分别表示土地出让均价、商住用地出让均价和工业用地出让均价。其他同表2。

积。结果显示,撤县设区市中心城区在撤县设区后土地出让面积和商住用地出让面积都显著增加,其中总的土地出让面积增加幅度约29%,但撤县设区市的中心城区工业用地出让面积在撤县设区后较未撤县设区市并未出现显著增长或下降。这一结论进一步佐证了表2第(4)列实证结果。表3第(4)~(6)列针对的是出让土地平均价格。结果证实,撤县设区后撤县设区市的中心城区土地出让均价以及商住用地出让均价都较未撤县设区市显著更高。尤其是相较商住用地而言,工业用地均价只在10%水平上显著,且高出程度非常小。上述结果说明,市级政府利用撤县设区扩大中心城区商住用地出让面积的同时,在招商引资压力下并没有减少工业用地出让和抬高工业用地价格。由于上述实证中使用的是土地出让均价,而非每块商住用地出让价格,所以为稳健起见,表3第(7)列以每宗出让土地价格为因变量。结果也证实,每宗出让地块价格较未撤县设区市显著更高。

(二)多时点DID模型有效性检验

1. 平行趋势检验

前述利用多时点差分模型(1)式识别撤县设区市在中心城区土地出让行为影响的平均处理效应时,需要撤县设区前处理组和对照组满足平行趋势要求,若不一致,估计结果可能是有偏的。考虑到中国房地产市场变化中的趋势因素,以及房地产市场政策变化可能产生的影响,因变量的变化可能存在时间趋势,所以受兰伯昌和罗斯(2023)启发,建立动态模型(5)式实施平行趋势检验。在(5)式中,动态效应的识别窗口设定在撤县设区发生时点的前4年和后5年,对窗口外的观测值做两端缩尾处理,模型中的 $k \in \{-4, \dots, 0, 1, \dots, 5\}$,选取不太可能发生预期效应的较为靠前的相对时点,即撤县设区发生前的第5年作为基期,将 Y_{it} 的各期值做相对于基期的标准化处理,形成各期相对值。如果 β_{-4} 到 β_{-1} 不显著异于0,就说明撤县设区改革前的第4到第1期处理组和控制组之间不存在显著差异,从而证明平行趋势假设成立。图4(a)~(c)呈现的(5)式估计结果说明,(1)~(2)式估计满足平行趋势要求。但从图4也同时看到,尽管平行趋势检验考虑了事前趋势问题,模型的估计结果还是有事前趋势特征。为了证明表2估计可靠性不会受到事前趋势的影响,受莫泽和伊凡娜(2012)启发,在表2基础上,进一步加入交互项 $Treat \times Pre1$ 、 $Treat \times Pre2$ 和 $Treat \times Pre3$,其中 $Pre1$ 表示将政策实施提前一年,其他类推。加入交互项之后的估计结果表明,所加入的趋势项都不显著,这一结果说明图4的事前趋势不会显著影响表2结果的可靠性^⑧。

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=-4}^5 \beta_k Ref_{it}^k + \gamma X_{it} + \varphi_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

2. 安慰剂检验

为了进一步验证前文所述,在省直接管理县财政改革之下,市级政府的第二阶段撤县设区表现出其追求扩大土地出让收入的行为逻辑。相比之下,第一阶段撤县设区由于土地市场化程度相对较低,地方政府激烈的招商引资竞争,土地招拍挂制度还未被广泛执行,出让土地的收入效应尚未显现。所以1998~2004年的第一阶段撤县设区中,市级政府追求扩大土地出让收入的行为逻辑并不显著。为严谨起见,这部分还采用阿巴迪等(2010)提出的方法,并参考李等(2016)方法对

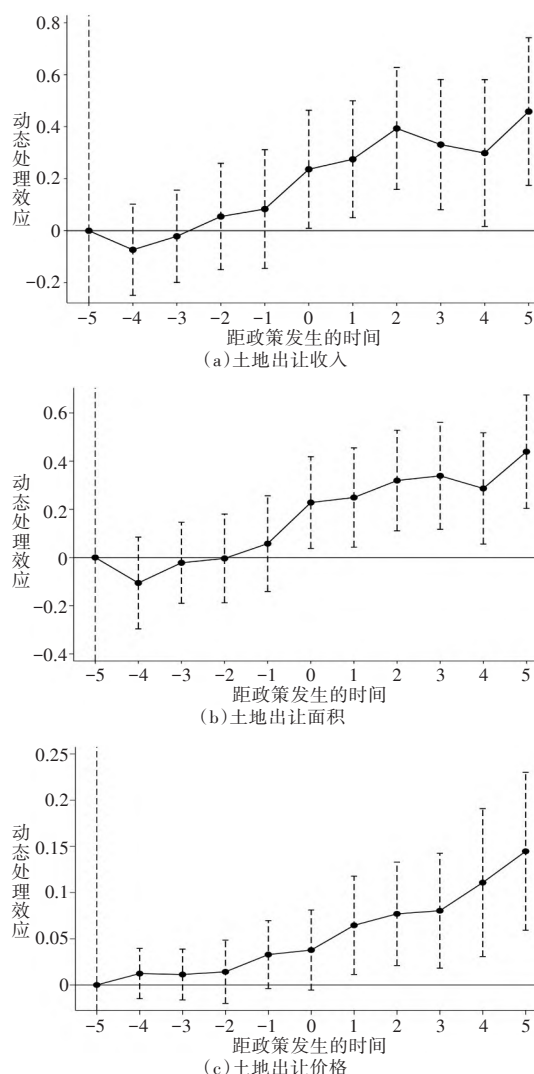


图4 平行趋势及动态效应检验

上述推断进行检验。表4第(1)~(3)列使用中国土地市场网数据的回归结果显示,相较于未撤县设区市,撤县设区市的中心城区的土地出让收入、出让面积和出让价格并没有显著更高。考虑到这一阶段土地市场尚不成熟,公布的土地交易数据缺失严重,为谨慎起见,本文匹配了《中国国土资源年鉴》中的地级市土地招拍挂出让面积和收入数据,再扣除掉根据土地市场网汇总的新设区和市辖县数据,得到中心城区土地出让数据,表4第(4)~(6)列的回归结果依然显示,1998~2004年期间,市级政府的撤县设区行为并没有表现出显著的土地出让收入逻辑。

3. 古德曼-培根分解

古德曼-培根(2021)认为,多时点DID的估计本质是多个不同处理效应的加权平均,而不同时点的实验组与对照组是变化的,存在不同甚至相反的处理效应,在加权平均之后将显著改变DID估计。对于每个撤县设区市都可能会在某个时段作为对照组,或者不同年份的撤县设区对处理组影响也可能存在差异,因此,在异质性处理效应下,多时点DID在双向固定效应下可能存在估计偏误(拜克等,2022),甚至出现与真实情况相反的估计结果。为了检验这种情况在前述估计中是否存在,本文构造了一个平衡面板数据集,参考古德曼-培根(2021)的估计量分解法获得Bacon分解结果,表5呈现了这一分解结果。从中看到,本文前述估计结果的85.6%变化来自于处理组和从未发生撤县设区市之间的比较(Treatment Vs. Never treated),而时变组相互间影响带来的干扰较小(Earlier Treatment Vs. Later Control和Later Treatment Vs. Earlier Control),两者权重仅为14.4%。由于我们将样本开始年份(2008年)之前发生撤县设区市的撤并县都视为该市中心城区(原因见安慰剂检验部分),所以不存在不同撤县设区时点的中心城区间比较产生的权重影响。表5结果证实,表2~3采用TWFE的估计结果是合理可接受的。

(三)稳健性检验

1. 市级政府撤县设区行为是否是“同群效应”所致的模仿逻辑

各级政府行为或决策在横向之间不可避免存在相互模仿或者跟随特征,市级政府也不例外。为此,我们有理由推断前述估计市级政府撤县设区行为可能只是市级政府之间的相互模仿。为了检验这种可能性是否存在,本文参考邓慧慧和赵家羚(2018)研究,构建一个空间自回归模型(6)式。其中, Y_{it} 是因变量,表示地级市*i*的被撤并县出让面积与中心城区出让面积之比, X_{it} 是地级市经济、社会和地理特征的协变量。 W 是标准化的零对角线空间权重矩阵, WY_{it} 为空间滞后项,表示除本市*i*之外的其他所有“相邻”市的撤县设区平均情况,权重矩阵 W 体现的是地级市之间的空间邻近关系^⑨。为得到无偏估计结果,(6)式采用李和虞(2010)提出的经过正交转化后的拟极大似然估计法(QMLE)估计,以消除模型中的个体和时间固定效应。表6报告的结果显示,市级政府的撤县设区行为并非模仿逻辑所致。

$$Y_{it} = \alpha + \rho WY_{it} + \beta X_{it} + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

2. 市级政府撤县设区是否出于经济增长和税收收入逻辑

对于市级政府来说,积极推动撤县设区改革也可能出于经济增长需要,毕竟撤县设区后,城市的发展空间更大了,推动经济增长的要素供给更充分,消除了阻碍经济增长的地区壁垒。当然,市级政府撤县设区追求土地出让收入的行为逻辑从长期看,也有可能实现经济增长,或者说市级政府撤县设区短期是追求收入、长期是追求增长。基于这一现实,排除市级政府撤县设区行为的逻辑非常困难,但已有研究发现无论对撤并县,还是对整个市,撤县设区的增长效应是模糊的。为

表4 1998~2004年期间市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
变量	出让收入	出让面积	出让均价	出让收入	出让面积	出让均价
撤县设区	0.9197 (0.6256)	0.1236 (0.4296)	0.5350 (0.3342)	-0.1189 (0.2139)	-0.0743 (0.1544)	0.0927 (0.1670)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	369	495	402	1257	1257	1257
R ²	0.7941	0.7539	0.6392	0.8631	0.8427	0.6113

注:同表2。

表5 Bacon分解结果

DD Comparison	Weight	Avg DD Est
先撤县设区市与后撤县设区市	0.082	0.195
后撤县设区市与先撤县设区市	0.062	0.074
撤县设区市与从未撤县设区市	0.856	0.264

表6 “同群效应”的检验结果

	邻接矩阵	地理相邻	经济相邻
ρ	0.0093 (0.0273)	-0.0042 (0.0563)	0.0260 (0.0351)
城市固定效应	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y
N	2761	2761	2761
R ²	0.0270	0.0269	0.0262
极大似然值	-912.3237	-912.1075	-912.3792

了排除撤县设区的长期效应,对撤县设区行为的增长逻辑检验只局限于中心城区,且只将分析时段设定在撤县设区后5年,同时区分人均GDP和地均GDP差异,表7报告的回归结果与陈方豪和叶菁菁(2023)使用夜间灯光数据以中心城区作为样本的研究发现一致。这一结果至少可以一定程度上排除在短期市级政府积极推动撤县设区行为的经济增长逻辑。

由此可见,市级政府撤县设区至少在短期并没有表现出明显的经济增长,以经济增长为基础的税收收入逻辑未得到支持。不过为谨慎起见,我们还是参照吉黎和邹埴塲(2019),考察撤县设区市中心城区税收收入各项指标的变化,估计结果显示,无论使用哪种税收收入指标,撤县设区市的中心城区税收收入较未撤县设区市并没有出现更显著的增加^⑩。

3. 剔除其他政策干扰

我们还需要排除其他重要政策对估计结果的可能影响。总体上,样本期内对基准估计可能产生影响的政策包括财政改革、行政改革和房地产市场调控3类。其中,财政改革指的是省直接管理县财政改革,行政改革指的是扩权强县改革,这两类改革对市级政府行为可能具有重要影响。自2002年12月26日,国务院批转财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题意见的通知》,截至2019年底样本范围内共计有179个地级市(自治州)所辖县实施了省直接管理县财政改革。有研究认为,省直接管理县财政改革倒逼市级政府不得不寻求预算之外的收入(刘、阿尔姆,2016)。同样,始于2002年的扩权强县改革,也因改变了市县之间纵向权力结构而对市级政府行为产生重要影响。截至2019年底,样本范围内实施过扩权强县改革的地级市也有196个。为控制这两类改革影响,本文在模型(1)的右边加入两个交互项,即是否有省直管县改革的市与首次改革年份的交互项($Szgx \times post$)、是否有扩权强县改革的市与首次改革年份的交互项($Kqqx \times post$)。在本文样本考察期内,2010年《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》出台,要求“地方政府可根据实际情况,采取临时性措施,在一定时期内限定购房套数”。截至2014年,全国共有46个大中城市实施了限购政策,基本覆盖了全国性和区域性中心城市。上述房地产市场调控政策对市级政府土地出让收入也可能产生冲击(陈钊、申洋,2021),故在(1)式右边加入是否限购城市与限购年份的交互项($Xg \times post$)。结果证实,撤县设区带来中心城区更高的土地财政效应并不是外界变化引起市级政府的被动行为^⑪。

4. 更换估计方法

虽然前文的培根分解结果显示,不合适的处理效应权重较小,存在异质性处理效应的可能性较低。但为谨慎起见,本文再分别采用以下3种方式估计模型(1)。第一种方法,借鉴岑吉兹等(2019)思路,运用堆叠双重差分方法,根据改革年份划分分子处理组别,在各个子处理组内确定处理组和“好的对照组”,再把各子处理组合并,构造合并数据集,然后利用合并数据集进行估计。这一方法可以避免所谓“坏的对照组”问题。第二种方法,为解决堆叠双重差分的加权方法问题,本文借鉴卡拉韦和圣安娜(2021)提出的组别一时间平均处理效应,基于逆概率加权最小二乘法得到双重稳健DID估计量。第三种方法,为克服同时影响撤县设区选择和土地出让收入遗漏因素导致的估计偏误,参考张清源等(2018)以及《市辖区设置标准(2014)》,采用倾向得分匹配(PSM)和倍差法(DID)相结合方法,通过PSM为处理组选取合适的对照组以消除可能存在的自选择干扰。借鉴李等(2016)做法,将影响撤县设区选择的经济规模、产业结构、人口密度和财政收支情况等变量作为撤县设区依据,将其与年份的三次多项式交互放入(1)式的右手边,以允许撤县设区选择依据对土地出让收入的影响在撤县设区前后存在差异。上述3种方法的结果不仅证明基准回归结果是稳健的,还排除了基准回归结果源于撤县设区大部分案例发生于经济发达的东中部地区这一可能,因为上述3种方法为每个撤县设区市确定的“好的对照组”是与其区位相同的地级市,所以估计所发现的中心城区土地出让的显著差异只可能是市级政府撤县设区行为所致^⑫。

表7 市级政府撤县设区的经济增长逻辑识别

	lnGDP	ln(人均GDP)	ln(地均GDP)	五年期GDP增速
撤县设区	0.0105 (0.0243)	-0.0754*** (0.0272)	-0.0795* (0.0438)	0.0424 (0.0482)
控制变量	Y	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y
N	2157	2102	2157	2144
R ²	0.9921	0.9625	0.9884	0.6935

注:五年期GDP增速是采用报告期GDP相对于五年前GDP的增速再除以5计算得到。表中GDP和人口、土地面积都仅指中心城区范围。

五、机制识别

前述分析只证实了市级政府撤县设区实现土地出让收入目标,但要将其归因于市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑,还需要证明这种土地出让收入效应为市级政府策略性行为所致。这部分将借助(3)~(4)式的面板向量自回归模型(PVAR)揭示市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑实现机制^⑧。实证分两步,第一步考察可出让土地指标是否存在空间配置,第二步考察中心城区与外围城区(撤并县)房地产价格是否存在相互抬升效应。

第一步实证需要找到的关键证据是在用地指标总量控制的前提下,撤县设区市的中心城区相对于撤并县(外围城区)在撤县设区后较未撤县设区市有更高比例的土地出让。根据《中华人民共和国土地管理法》有关规定,市级政府在获得省级政府分配的建设用地指标后,首先决定在市辖区内进行分配,然后决定用途。由于撤县设区后中心城市并没有获得更多建设用地指标,所以其在撤县设区后出现的出让面积占比显著更高,只能源于市级政府在撤县设区后对建设用地指标实施了空间再配置。上述证据如果存在,PVAR模型的脉冲响应会看到中心城区和撤并县之间的土地出让此消彼长关系在撤县设区后变得更强,所以这一步的实证过程就是观察PVAR模型的脉冲分析结果。为避免面板数据非平稳导致PVAR出现伪回归,在分析之前首先选取LLC检验、IPS检验和ADF-Fisher3种方法进行面板单位根检验。检验结果证实满足PVAR模型条件^⑨。同时,考虑到计量模型是包含个体和时间固定效应的动态面板模型,因此采用向前差分赫爾默特(Hermlet)转换消除固定效应。根据卡梅伦和特里维迪(2010),通过蒙特卡洛模拟999次,图5~图6呈现了中心城区出让面积占比与撤并县出让面积占比的脉冲响应函数图。对比图5和图6看到,给予中心城区土地出让面积占比一个标准差的冲击之后,实施撤县设区的市较未撤县设区市,外围城区(撤并县)出让面积占比响应程度明显更强。

然而,图5~图6的脉冲响应只是证明撤县设区后,中心城区和撤并县土地出让存在更强的互动关系,说明市级政府利用了撤县设区的土地指标统筹权实施了出让土地的空间配置,增加了中心城区的土地出让,但中心城区增加的土地出让是否被用于溢价更高的商住方面,还需要进一步论证。为此,进一步采用系统GMM方法估计市级政府如何利用撤县设区改革实现中心城区和撤并县之间在土地出让规模和用途结构上的空间配置,实证基于的是(4)式,因变量为撤并县土地出让占比,表8报告了估计结

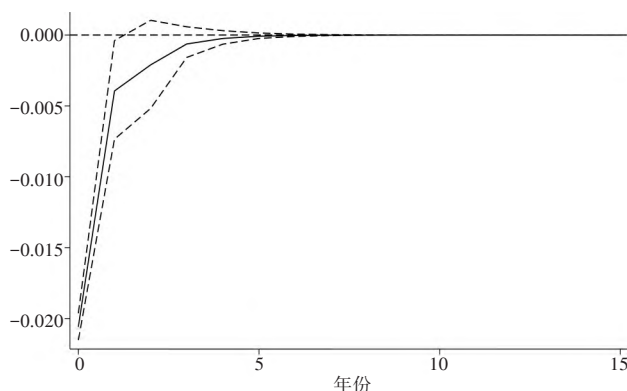


图5 未撤县设区市 NAR 对 CAR 脉冲响应

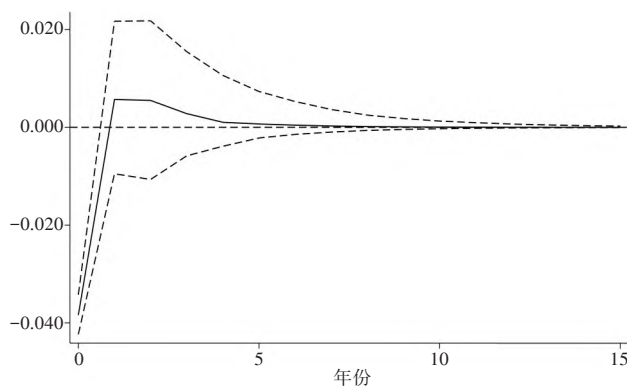
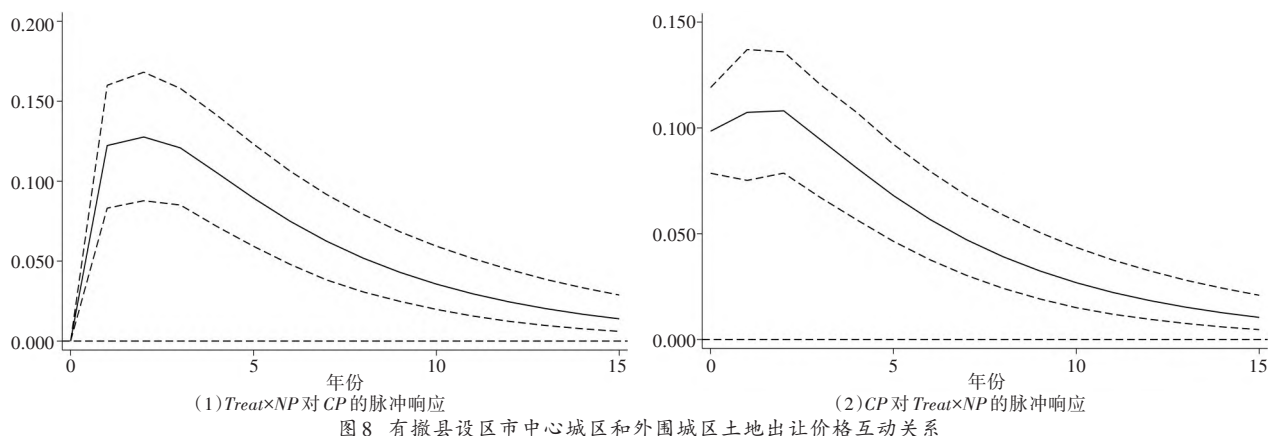
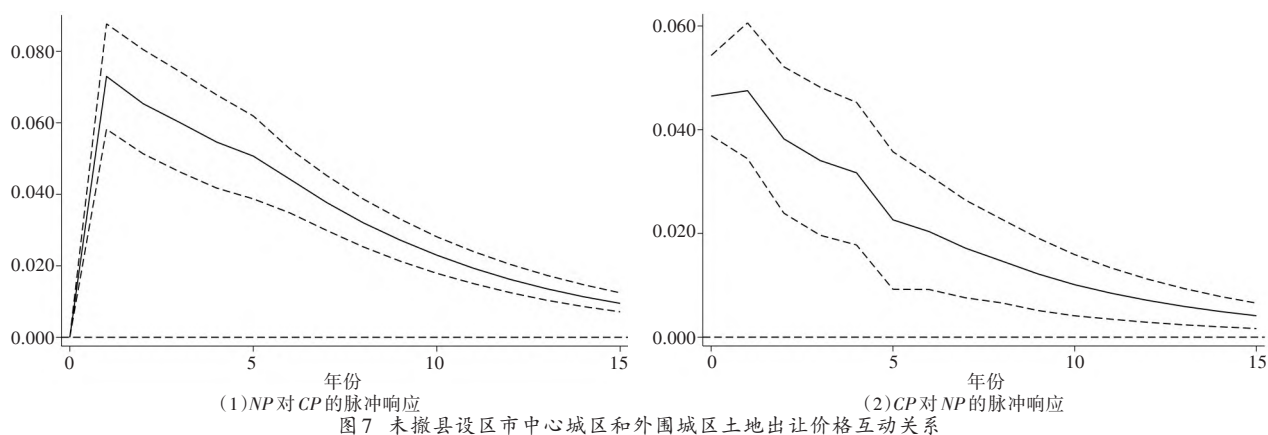


图6 撤县设区市 Treat×NAR 对 CAR 脉冲响应

表8 土地出让规模和用途在中心城区和撤并县之间的空间再配置

(1)		(2)		(3)	
CAR		CAR _{gy}		CAR _{sz}	
L.CAR	0.0621*** (0.0114)	L.CAR _{gy}	0.0324* (0.0139)	L.CAR _{sz}	0.0613*** (0.0216)
NAR	-0.6632*** (0.0361)	NAR _{gy}	-0.2246*** (0.0325)	NAR _{sz}	-0.1654*** (0.0504)
Ref×NAR	-0.5285*** (0.0361)	Ref×NAR _{gy}	-0.0139 (0.0325)	Ref×NAR _{sz}	-0.3159*** (0.0504)
Ref	0.0768*** (0.0361)	Ref	-0.0054 (0.0325)	Ref	0.0318*** (0.0504)
控制变量	Y	控制变量	Y	控制变量	Y
N	9509	N	8160	N	7404
县级固定效应	Y	县级固定效应	Y	县级固定效应	Y
年份固定效应	Y	年份固定效应	Y	年份固定效应	Y
AR(2)	0.2000	AR(2)	0.2930	AR(2)	0.3210
diff-in-hansen	0.8680	diff-in-hansen	0.4380	diff-in-hansen	0.7470

注:表中NAR_{sz}和NAR_{gy},CAR_{sz}和CAR_{gy}分别代表外围区(包括新设区和其他县)商住用地出让面积、外围区工业用地出让面积,中心城区商住用地出让面积和中心城区工业用地出让面积。



果。从第(1)列看到,在既定的建设用地指标下,撤并县与中心城区的出让面积占比呈负向关系,交互项 $Ref \times NAR$ 为负,表明撤县设区强化了撤并县和中心城区之间的替代关系,即撤县设区显著提高了中心城区出让面积占比,这一结果验证了脉冲响应的发现。第(2)~(3)列分别针对的是工业用地出让占比和商住用地占比的分析,结果证实,在土地财政激励机制下,撤县设区后,市级政府会将商住用地更多配置在土地溢价更高的中心城区^⑤。

第二步考察价格的中心—外围关系,关键证据就是市级政府利用撤县设区建立中心城区与外围城区(撤并县)之间房地产价格的联动机制。因为对市级政府而言,仅仅通过用地指标的空间配置,增加的土地出让收入毕竟有限,如果能在空间配置基础上,利用中心—外围联动机制推动中心城区土地出让价格的攀升(张等,2022),才能扩大撤县设区建设用地空间配置收益。为了实现这一目标,市级政府会将撤并县纳入市区规划中,通过城市基础设施建设紧密化中心城区和撤并县关系,实现空间一体化,市级政府的这一行为已被陈方豪和叶菁菁(2023)等多数研究所证实,本文不再检验。以此为基础,本文聚焦于土地出让价格联动机制的识别。和土地出让互动关系的识别一样,首先也使用脉冲响应考察中心城区和外围城区之间的土地出让价格是否存在互动关系。图7~图8分别呈现了未实施撤县设区市和实施撤县设区市,来自中心城区(外围城区)土地出让价格一个标准差冲击,外围城区(中心城区)土地出让价格的脉冲响应,从中看到,撤县设区增强了中心城区和外围城区之间的土地出让价格联动效应。

进一步使用GMM估计,从表9报告的结果看到,第(1)列撤县设区交互项系数显著为正,说明撤县设区增强了撤并县和中心城区土地出让价格之间的螺旋上升关系。第(2)~(3)列区分了土地用途,从中看到,撤县设区并没有显著影响中心城区的工业用地价格和撤并县工业用地价格之间的联动关系,但显著增强了商住用地出让价格在中心城区和外围区之间的联动关系。至此,第二个假设得到了全部验证,即撤县设区在中心城区产生的更显著土地财政效应,可以归因于市级政府的策略性行为。

六、进一步分析

市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑假设已经被证实,但实际上还是有一个问题需要回答,就是市级政府撤县设区的土地出让收入逻辑背后是否应该是撤县设区市有更大的资金需求?然而回答这一问题不能局限于政府的一般预算支出压力,因为市级政府的一般预算支出只是反映市级政府的基本公共服务需要,而市级政府追求扩大土地出让收入效应,则是出于城市建设和经济发展的需要。正是因为这一情况,撤县设区更多发生于一般预算相对更好的经济发达地区,而非一般预算收支压力更大的经济欠发达地区。

为了验证更大资金需求推动了市级政府撤县设区,我们需要使用市级政府经济建设支出数据,尤其是基础设施投资支出数据。在激烈的城市间竞争关系下,市级政府,尤其是发达地区的市级政府,需要通过经营城市提高竞争力,而经营城市的主要方式就是改善城市基础设施。所以在经济发达地区的城市,市级政府有更大的建设资金需求,且这一需求在一般预算中难以获得满足,只能通过其他途径,而土地市场的发展和住房市场化作为市级政府提供了获取建设资金的条件。根据上述逻辑,本文使用《中国城市建设年鉴》中的本年城市市政公用设施建设固定资产投资完成额和城市市政公用设施建设固定资产投资-各项应付款/本年应付未付款来衡量市级政府的建设资金需求程度,并设立如下回归模型(7)。

$$CTD_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 Fis_{it-1} + \gamma_2 X_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

其中, CTD_{it} 代表撤县设区变量,采用两种方法表示:一种用城市*i*在*t*年是否有撤县设区,如有,则取值为1,否则为0;另一种用 $Prob(Y_i=s)$ 表示, Y_i 代表城市*i*在*t*年实施撤县设区次数,分别取值0,1,2,3,……。主要解释变量 Fis_{it-1} 为该城市上一年度固定资产投资完成额对数或上年度应付款对数。之所以使用上一年度固定资产投资额和应付款,是为了避免内生性问题,因为市级政府在获得更多土地出让收入后也会加大城市建设力度。控制变量 X_{it-1} 包括该地级市上一年度的经济规模、产业结构、人口密度、公共服务设施等变量。回归结果报告于表10。从表10第(1)~(4)列报告的结果看到,市级政府建设资金需要越大,越有可能实施撤县设区。表10的第(5)~(6)列进一步以中心城区土地出让面积和商住用地出让面积为因变量,估计建设资金需求的影响,报告的结果显示,建设资金需求越大,市级政府向中心城区配置土地指标,尤其是商住用地指标的倾向越强。

七、结论与启示

本文选择市级政府撤县设区事件,通过识别市级政府撤县设区中的策略性行为,研究市级政府撤县设区的行为逻辑,为上述体制机制创新提供了理论依据和政策参考。根据本文研究发现,市级政府为了经营城市的资金需要,通过撤县设区不仅可以解决省直接管理县财政改革失去的财政统筹权,还可以获得撤并县发展资源配置的决定权,而后者使市级政府追求土地出让收入的行为逻辑有了实现基础。市级政府通过撤并县发展资源再配置,其扩大土地出让收入目标就可以通过策略性行为实现。即通过建设用地指标的空间和用途再配置,以及塑造基础设施建设构筑土地市场的中心—外围空间结构,形

表9 不同用途土地价格在中心城区和撤并县之间的联动效应

(1)		(2)		(3)	
CPrice		CPrice_gy		CPrice_sz	
L.CPrice	0.1139*** (0.0130)	L.CPrice_gy	0.0837*** (0.0187)	L.CPrice_sz	0.0633*** (0.0207)
NPrice	0.0840*** (0.0177)	NPrice_gy	-0.0017 (0.0203)	NPrice_sz	0.1227*** (0.0207)
Ref×NPrice	0.3259*** (0.0560)	Ref×NPrice_gy	0.0296 (0.0448)	Ref×NPrice_sz	0.2829*** (0.0536)
Ref	-2.1094*** (0.3630)	Ref	-0.1277 (0.2348)	Ref	-2.1179*** (0.3861)
控制变量	Y	控制变量	Y	控制变量	Y
N	9521	N	7925	N	8495
县级固定效应	Y	县级固定效应	Y	县级固定效应	Y
年份固定效应	Y	年份固定效应	Y	年份固定效应	Y
AR(2)	0.3240	AR(2)	0.0130	AR(2)	0.1310
diff-in-hansen	0.9820	diff-in-hansen	0.0430	diff-in-hansen	0.0900

注:表中NPrice_sz和NPrice_gy,CPrice_sz和CPrice_gy分别代表外围区(包括新设区和其他县)商住用地出让价格、撤并县工业用地出让价格,中心城区商住用地出让价格和中心城区工业用地出让价格。

表10 市级政府建设资金需要与撤县设区行为

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
变量	是否	是否	次数	次数	lnA_all	lnA_sz
L.应付款	0.1411*** (0.0523)		0.1769*** (0.0521)			
L.投资完成额		0.2494** (0.1249)		0.3621*** (0.1096)	0.0774*** (0.0246)	0.1214*** (0.0270)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	1546	2475	1546	2475	2465	2465
Pseudo R ²	0.1915	0.1747	0.1077	0.1098	0.7545	0.6924

注:表中第一行“是否”和“次数”是指是否有撤县设区、撤县设区次数,其他同前表。

成中心城区土地市场与撤并县土地市场的空间一体化,从而强化中心城区和外围城区房地产价格的联动。此外,由于撤县设区并不是直接的财政体制改革,而是行政区划调整,后者具有直接的管理权集中效果。地级市政府在省直接管理县财政体制被确定为省以下财政体制改革方向之际,选择撤县设区行为既可减少与省直接管理县财政改革的方向冲突,又可通过行政区划调整自然实现对撤并县的管理权集中。

本文的研究发现虽然只是针对市级政府撤县设区行为,但对多级政府体制下的地方政府治理具有一般性意义。当前中国正在推进中国式现代化和高质量发展,更好发挥地方政府作用需要正确认识地方政府的行为逻辑,并设计针对性的激励机制。仅就本文讨论的市级政府撤县设区案例而言,市级政府撤县设区问题不仅关乎撤并县的高质量发展,更关乎中国城市的高质量发展。可以说,中国城市发展正在遇到的问题与市级政府推动城市发展的行为逻辑密切相关,包括城市发展过程中积累的政府债务问题、城市发展对房地产市场发展的过度依赖问题、城市发展的外延式空间扩张特征等都与之相关。例如,城市政府的债务很大部分是在城市发展中产生的,市级政府需要投入大量资金进行城市建设,利用城市建设用地国家所有的制度便利和土地招拍挂的市场化出让机会以便获得建设所需资金。在此过程中,建设用地国家所有提供了市级政府低成本获取城市发展资金的途径,而土地招拍挂市场化出让要求提供了市级政府扩大土地出让收入的渠道。为此,市级政府一方面努力扩大城市边界,形成更多的城市建设用地,另一方面努力扩大土地的收入和金融功能。因此,本文立足市级政府行为逻辑的研究发现不仅对中国城市高质量发展有重要意义,而且为中国经济发展走向高质量发展的体制机制创新提供新思路。

地方政府有为治理成为国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。已有理论也已充分证实,无论是财政体制改革、还是行政体制改革,都可被理解为地方政府治理的激励机制设计,目的是激励地方政府有为治理。正因如此,体制改革或制度设计都需要将地方政府视为一个有目的主体,立足于此认识地方政府的行为逻辑,有助于更好把握体制改革或制度设计的关键点,有效提高体制改革或制度设计的针对性。改革需要依靠政府更好发挥作用,尤其是地方政府正确发挥其积极性、主动性和创造性。本文研究不仅对深入贯彻落实党的二十届三中全会精神有一定的参考价值,而且对深化党的建设制度改革具有启示意义。中国在全面深化改革和推进中国式现代化进程中,需要将建立与地方政府行为逻辑一致的激励相容机制放在一个重要位置,这也是实现国家治理体系和治理能力现代化的应有之义^⑥。

(作者单位:李永友,浙江财经大学财政税务学院、山东大学经济学院;张真真,浙江财经大学财政税务学院、嘉兴大学商学院)

注释

①撤县设区这种行政区划改革虽然没有改变行政级别,甚至在副省级城市的撤县设区中,有些县在撤并成区后还上升了半级,但在行政管理权的独立性上,县(市)要比撤并成区后要高,这一点从2002年陆续开始的各省发布的经济社会管理权限下放通知和财政省管县改革文件中看得很清晰,即在省级文件中,区并不是一个和县(市)并列的行政单位,而关于市与区的经济社会管理权限和财政体制,都是在市颁发的文件中加以明确的。从各级政府颁发的文件看得出,市与市辖区的财政关系与经济社会管理权限是由市决定的,在省直管县体制下,市与所辖县(市)之间几乎享有同等财政权和经济社会管理权。

②国有建设用地使用权招拍挂制度早在2002年就有,但出让范围相对有限,同时2003~2007年城市土地供应相对充裕,在2003~2007年期间全国撤县设区的数量平均每年仅4个。

③撤县设区对撤并县而言,一个最直接最明显的变化就是财政自主权的下降,在省直接管理县财政体制下,撤并县在被撤并之前拥有与地级市几乎一样的财政自主性,撤并后,被撤并县的财政只是市级财政的一个下属部门,所以在财政领域,撤县设区是一次地地道道的财政权集中改革。但撤县设区的管理权集中改革性质可能不只是局限于财政,从行政区划调整的角度看,撤县设区后,所有原先省级垂直管理的部门也在撤县设区后成为了市级部门的下属机构。

④2009年3月,中国人民银行和原银监会联合发布《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》,提出“支持有条件的地方政府组建融资平台”。

⑤感谢审稿专家建议,除了使用土地出让的绝对指标,文中的实证也针对土地出让收入使用了相对指标,即土地出让收入占一般预算收入比重等。

⑥受审稿专家意见的启发,已具体到每个地块为样本进行识别,可以避免以中心城区作为整体样本可能因总体规模效应产生的识别偏误。

⑦感谢审稿专家建议,我们也针对两种机制分别使用了固定效应回归,后文会有详细说明。

⑧尽管本文借鉴了平行趋势检验的最新做法,但事前趋势特征还是没完全消除,不过事前趋势在我们的补充性实证中没有对本

文的基准回归发现产生显著影响,所以本文就没有进一步采取消除事前趋势影响的措施。受篇幅所限,这步实证未予报告,有需要可向作者索要。

⑨本文设立的权重矩阵分别是:(1)邻接空间权重矩阵(W_1):或称为0-1矩阵,按照行政区划两个地级市相邻则取值为1,否则为0;(2)地理距离空间权重矩阵(W_2)对角线元素设定为0,非对角线元素设定为城市间地理距离 d 平方项的倒数。距离是衡量城市间经济关系的直接指标,相邻或者地理距离越近的两个地级市之间,资源条件更为相似,市场互动和空间溢出效应更强。(3)经济距离空间权重矩阵(W_3),采用城市 i 和 j 的人均GDP之差的倒数进行衡量。

⑩感谢审稿专家建议,为节省篇幅,省略了实证结果的报告,如有需要,可向作者索取。

⑪受篇幅所限,3种方法的实证结果未予在文中报告,有需要读者,可向作者索取。

⑫受篇幅所限,3种方法的实证结果未予在文中报告,有需要读者,可向作者索取。

⑬感谢审稿专家意见,在使用PVAR模型之外,我们也使用了动态面板系统短估计,结果同样表明撤县设区后,中心城区与外围城区(撤并县)之间的土地供给和土地出让价格互动关系都显著增强了,因篇幅有限,文中不再报告。

⑭为节省篇幅,平稳性检验结果未予报告,如有需要,可向作者索取。

⑮感谢审稿专家意见,我们在此也参照唐为(2019)等文献研究了市级政府利用撤县设区实施建设用地指标空间再配置是否提高了土地资源效率,结果显示,市级政府实施的建设用地指标空间再配置增加了土地资源的误配程度。这一实证发现与邵朝对等(2018)等以撤并县内企业为研究样本的实证发现一致,其发现撤县设区后撤并县企业的生产要素配置效率下降。这一实证结果也排除了市级政府实施建设用地指标空间再配置是出于土地要素配置效率的目的,从而进一步验证了市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑。

⑯中外文人名(机构名)对照:韩(Han);吴(Wu);唐(Tang);休因斯(Hewings);考德(Kauder);努库比(Ncube);莫纳科特拉(Mon-nakgotla);斯维亚诺维奇(Swianiewicz);多莉(Dollery);山崎(Yamazaki);泰勒(Thaler);温加斯特(Weingast);奥茨(Oates);贝克(Beck);洛夫(Love);新川(Zicchino);兰伯昌(Rambachan);罗斯(Roth);莫泽(Moser);伊凡娜(Voena);阿巴迪(Abadie);李(Li);古德曼-培根(Goodman-Bacon);拜克(Baker);刘(Liu);阿尔姆(Alm);岑吉兹(Cengiz);卡拉韦(Callaway);圣安娜(Sant'Anna);李(Lee);虞(Yu);卡梅伦(Cameron);特里维迪(Trivedi);张(Zhang)。

参考文献

- (1)陈科霖:《中国撤县设区40年:回顾与思考》,《地方治理研究》,2019年第1期。
- (2)陈思霞、王希瑞、卢盛峰:《政社合作开发模式下的土地出让价格策略及激励机制》,《经济研究》,2023年第7期。
- (3)陈方豪、叶菁菁:《突破城市发展的边界:撤县设区与城市内部协同发展》,《经济学(季刊)》,2023年第5期。
- (4)陈钊、申洋:《限购政策的空间溢出与土地资源配置效率》,《经济研究》,2021年第6期。
- (5)邓慧慧、赵家玲:《地方政府经济决策中的“同群效应”》,《中国工业经济》,2018年第4期。
- (6)范子英、赵仁杰:《财政职权、征税努力与企业税负》,《经济研究》,2020年第4期。
- (7)吉黎、邹埴培:《撤县设区后地方财力增强了吗?》,《财政研究》,2019年第12期。
- (8)梁若冰、蓝天:《行政区扩张、土地出让依赖与城市发展质量——基于卫星灯光数据的准实验研究》,《经济学(季刊)》,2023年第3期。
- (9)刘守英、王志锋、张维凡、熊雪锋:《“以地谋发展”模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究》,《管理世界》,2020年第6期。
- (10)卢盛峰、陈思霞:《政府偏袒缓解了企业融资约束吗?——来自中国的准自然实验》,《管理世界》,2017年第5期。
- (11)邵朝对、苏丹妮、包群:《中国式分权下撤县设区的增长绩效评估》,《世界经济》,2018年第11期。
- (12)陶然、苏福兵:《经济增长的“中国模式”——两个备择理论假说和一个系统性分析框架》,《比较》,2021年第3期。
- (13)唐为:《分权、外部性与边界效应》,《经济研究》,2019年第3期。
- (14)叶林、杨宇泽:《中国城市行政区划调整的三重逻辑:一个研究述评》,《公共行政评论》,2017年第4期。
- (15)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》,《管理世界》,2014年第11期。
- (16)张军、周黎安:《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海人民出版社,2008年。
- (17)张清源、苏国灿、梁若冰:《增加土地供给能否有效抑制房价上涨——利用“撤县设区”的准实验研究》,《财贸经济》,2018年第4期。
- (18)周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。
- (19)Abadie, A., Diamond, A. and Hainmueller, J., 2010, “Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program”, *Journal of the American Statistical Association*, vol.105(490), pp.493~505.
- (20)Beck, T., Levine, R. and Levkov, A., 2010, “Big Bad Banks? The Winners and Losers from Bank Deregulation in the United States”, *The Journal of Finance*, vol.65(5), pp.1637~1667.
- (21)Baker, A. C., Larcker, D. F. and Wang, C. C. Y., 2022, “How Much should We Trust Staggered Difference-in-Difference Estimates?”, *Journal of Financial Economics*, vol.144(2), pp.370~395.
- (22)Callaway, B. and Sant'Anna, P. H. C., 2021, “Difference-in-Differences with Multiple Time Periods”, *Journal of Econometrics*, vol.225(2), pp.200~230.
- (23)Cameron, A. C. and Trivedi, P. K., 2010, *Microeconometrics Using Stata*, College Station Texas: Stata Press.
- (24)Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A. and Zipperer, B., 2019, “The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol.134(3), pp.1405~1454.

- (25) Dollery, B. E. and Yamazaki, K., 2018, "Is Bigger Really Better? A Comparative Analysis of Municipal Mergers in Australian and Japanese Local Government", *International Journal of Public Administration*, vol.41(9), pp.725~734.
- (26) Goodman-Bacon, A., 2021, "Difference-in-Differences with Variation in Treatment Timing", *Journal of Econometrics*, vol.225(2), pp.254~277.
- (27) Han, Y. and Wu, M., 2024, "Inter-regional Barriers and Economic Growth: Evidence from China", *Journal of Development Economics*, vol.167, pp.103~197.
- (28) Kauder, B., 2016, "Incorporation of Municipalities and Population Growth: A Propensity Score Matching Approach", *Regional Science*, vol.95(3), pp.539~554.
- (29) Lee, L. and Yu, J., 2010, "Estimation of Spatial Autoregressive Panel Data Models with Fixed Effects", *Journal of Econometrics*, vol.154(2), pp.165~185.
- (30) Li, P., Lu, Y. and Wang, J., 2016, "Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China", *Journal of Development Economics*, vol.123, pp.18~37.
- (31) Liu, Y. and Alm, J., 2016, "'Province-Managing-County' Fiscal Reform, Land Expansion, and Urban Growth in China", *Journal of Housing Economics*, vol.33, pp.82~100.
- (32) Love, I. and Zicchino, L., 2007, "Financial Development and Dynamic Investment Behavior: Evidence from Panel VAR", *Quarterly Review of Economics & Finance*, vol.46(2), pp.190~210.
- (33) Moser, P. and Voena, A., 2012, "Compulsory Licensing: Evidence from the Trading with the Enemy Act", *American Economic Review*, vol.102, pp.396~427.
- (34) Ncube, M. and Monnagotla, J., 2016, "Amalgamation of South Africa's Rural Municipalities: Is it a Good Idea?", *Commonwealth Journal of Local Governance*, vol.19, pp.75~95.
- (35) Oates, W. E., 2008, "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, vol.61(2), pp.313~336.
- (36) Rambachan, A. and Roth, J., 2023, "A More Credible Approach to Parallel Trends", *Review of Economic Studies*, vol.90(5), pp.2555~2591.
- (37) Swianiewicz, P., 2010, "If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? An East European Perspective", *Local Government Studies*, vol.36(2), pp.183~203.
- (38) Tang, W. and Hewings, G. J. D., 2017, "Do City-County Mergers in China Promote Local Economic Development", *Economics of Transition*, vol.25(3), pp.439~469.
- (39) Thaler, R. H., 2016, "Behavioral Economics: Past, Present, and Future", *American Economic Review*, vol.106(7), pp.1577~1600.
- (40) Weingast, R. B., 2014, "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, vol.53, pp.14~25.
- (41) Zhang, S., Zhang, M. and Sun, W., 2022, "Administrative Division Adjustment and Housing Price Comovement: Evidence from City-County Mergers in China", *China & World Economy*, vol.30(4), pp.149~173.

The Land Sale Revenue Logic of City Governments' Behaviors in City-County Mergers

Li Yongyou^{a,b} and Zhang Zhenzhen^{a,c}

(a. School of Public Finance and Taxation, Zhejiang University of Finance & Economics; b. School of Economics, Shandong University; c. School of Business, Jiaying University)

Abstract: Scientific macroeconomic regulation and effective government governance are inherent requirements for leveraging the advantages of the socialist market economy system. To maximize the effectiveness of local governments, it is essential to accurately identify the behavioral logic underlying their actions, which is also vital for enhancing incentive mechanisms for local government governance. This paper focuses on the behaviors of urban governments implementing City-County Mergers, from 2008-2019, aiming to establish a comprehensive evidence chain that traces the behavioral logic from the objectives to the processes of local governance. The empirical results confirm that city-level governments aim to expand land sale revenue by centralizing the administrative authority of merged-counties through the administrative division adjustment such as City-County Mergers. Based on this, urban governments implement spatial reallocation of construction land indicators, directing more of these indicators towards commercial development in central downtown. At the same time, by promoting the construction of spatially integrated infrastructure, it has strengthened the linkage of real estate prices between the central urban area and the peripheral urban area. This paper enriches the application of behavioral economics, expands the research scope of the theory of concentration of fiscal management power, and provides new ideas for enhancing the incentive mechanisms for local government reform.

Keywords: city-county mergers; behavioral logic; spatial reallocation; central-peripheral

The Land Sale Revenue Logic of City Governments' Behaviors in City-County Mergers

Li Yongyou^{a,b} and Zhang Zhenzhen^{a,c}

(a. School of Public Finance and Taxation, Zhejiang University of Finance & Economics; b. School of Economics, Shandong University; c. School of Business, Jiaxing University)

Summary: Scientific macroeconomic regulation and effective government governance are inherent requirements for leveraging the advantages of the socialist market economy system. To better utilize the role of local governments, it is essential to accurately identify the behavioral logic of local government actions, which is also key to improving the incentive mechanisms for local government governance. Taking City-County Mergers implemented by city governments, this paper establishes a comprehensive evidence chain that traces the behavioral logic from the objectives to the processes of local governance.

In order to identify the behavioral logic of city governments in City-County Mergers, this paper selects City-County Mergers during the period from 2008 to 2019 as the analysis object. By constructing a comprehensive dataset that includes original central downtowns, merged counties, and other counties in the city, and using a staggered DID model, the paper conducts a series of empirical analyses. The results confirm that the behavioral logic of city governments in City-County Mergers is to fully exploit the land fiscal effects. Furthermore, by establishing interactive relationships between the land sale areas and sale prices in central downtowns and in merged counties, the paper constructs a structural VAR model to identify the channels through which city governments exploit the land fiscal effects in central downtowns, and identify the strength of interaction effects and the differences in interaction effects among different types of land sales. The findings confirm that in order to achieve the purposes, city governments centralize administrative powers of the merged counties through an adjustment of administrative divisions, which allows them to gain rights of fiscal revenue distribution and expenditure management, and the allocation of construction land indicators from the merged counties. Based on this, city governments implement spatial reallocation of construction land indicators, directing more of these indicators towards commercial development in central downtowns, and establish a central-peripheral structure in the real estate market through infrastructure development, thereby achieving a spiral upward in real estate prices between the central downtowns and the merged counties.

The findings of this paper have general significance for improving local government governance. Currently, China is advancing high-quality development and Chinese modernization. Under the established central-local relationship, it should be fully recognized that local governments are also purposeful entities. Only by not evading this issue and placing sufficient emphasis on identifying the behavioral logic of local governments can we grasp the key to institutional design and formulate incentive-compatible reform plans. The contributions of this paper are twofold. Firstly, it enriches behavioral economics by identifying government public behavior. Secondly, it incorporates administrative power into the theory of fiscal decentralization, discussing the interactive effects of fiscal reform and administrative reform.

Keywords: city-county mergers; behavioral logic; spatial reallocation; central-peripheral

JEL Classification: H10; H77; R14