

土地财政转型中的政府市场互动研究

——基于空间财政学视角

一、研究背景

从计划经济到市场经济的转变过程中，政府作为重要经济主体的角色也发生着深刻的变化。计划经济时期，政府在经济中起着主导和决策的作用，资源配置高度集中，土地财政主要依赖于行政性调节和计划指令。而随着市场经济的发展，政府逐渐改变了角色定位，转向市场经济规律的遵循者和引导者。政府市场互动在经济转型中发挥着举足轻重的作用，如何协调政府与市场之间的关系，成为关系到经济可持续发展的重要问题。

在公共财政理论方面，中国学者在经济发展过程中进行了大量的理论探讨和实践探索。传统的土地财政理论主要关注土地资源在市场经济中的开发和配置问题，然而随着经济转型的深入，现实问题日益复杂，需要更加精细的理论来解释政府市场互动的内在机制。空间财政学其实是一个较新的概念，其作为公共财政理论的重要分支，关注地域之间财政收支和财政政策对经济发展的影响，强调地理空间因素对财政活动的影响，提供了新的视角和方法来研究政府市场互动的问题。

因此未来研究将基于空间财政学视角，深入研究土地财政转型中政府市场互动的演变过程，探讨空间因素在政府市场互动中的作用，分析政府与市场在土地财政转型中的协同治理关系，并提出针对性的政策建议，以促进土地财政制度改革和经济持续发展，深入探讨土地财政转型中政府市场互动的关系，以期为中国经济发展提供新的理论支持和政策建议。相信本研究将对中国经济转型和可持续发展产生重要的学术意义和现实价值。

二、研究现状

（一）政府与市场关系

政府与市场作为资源配置的两种方式，其二者的关系可谓是经济学和经济史学中历久弥新的问题，就建设中国特色社会主义来说，处理好政府与市场的关系是我国经济体制改革的核心问题。学界专家依据不同的时空背景、学术基础和研究视角已经做了丰富的研究，首先需要明确的是，政府与市场并不是二元对立的，将“二分法”用于分析我国政府与市场关系并不合适，政府与市场是可以“互融共荣”的（胡乐明，2018），胡鞍钢（2014）也依据中国道路与中国实践，论证了“两只手”要优于“一只手”。时家贤和袁月（2019）认为改革开放以来，我国的政府与市场关系可以分为三个发展阶段，依次是1978年—1991年的“市场利用论”、1992年—2012年的“市场基础论”、2013年至今的“市场决定论”。

不同阶段中国对于市场的认识也是不同的，按照西方经济学的观点，政府的作用主要是弥补市场失灵，因此市场的发展常常推动着政府功能定位的发展，但在中国，从市场利用论到市场基础论再到市场决定论，市场是基于党和国家的改革政策以及政府职能的主动转变而逐渐发展的，即政府在主动创造、引导和培育

市场（陈健和郭冠清，2022）。另外，受中国政治体制和历史发展的影响，中国的政府是可以调配资源来直接推动经济发展，加强市场的相对地位并不意味着降低政府在经济发展中的绝对地位，因此在强调发挥市场资源配置的决定作用时，更需要建立“有为的政府”，庞明川（2013）、袁恩桢（2013）、何自力（2014）等学者对于中国“强政府-强市场”模式（或者双强模式）进行了深入的研究，为推动“有效市场”和“有为政府”的结合提供了理论解释，也有很多学者围绕如何做到“有效市场+有为政府”展开论述（陈云贤，2019；程必定，2023；田素华和李筱妍，2023）。此外，通过总结改革开放以来的实践经验和改革历程，梳理政府和市场的互动关系，也是重要的研究脉络，将研究的视角扩展到基本公共服务均等化（宋金波等，2023）、农村集体用地流转（陈会广等，2009）、产业政策（王勇，2017）、数字经济（王园园和王亚丽，2023）、全国统一大市场建设（邵传林，2023）等。

（二）土地财政与政府债务

应该注意到，中国近二十年的高速发展离不开“土地财政”的蓬勃发展，土地财政是一个极具中国特色的政府主导型发展的现象，为我们研究政府和市场的互动关系提供了绝佳的制度背景。关于土地财政转型的研究也颇多，但至于转型的原因、表现以及应对措施，学界仍未达成共识，刘志彪（2010）认为通过产业转型升级来倒逼土地财政转型最终摆脱土地财政导致的不良格局，而赵燕菁（2019）则认为土地财政转型是经济增长转型带动的，并且过去的土地财政其实是“土地金融”，地方政府依靠土地出让进行融资和公共建设投资，但增长转型意味着政府要从扩大资产负债表转向增加现金流，因而更加关注土地的直接收益，即由土地金融转向土地财政。

另外，每当提到土地财政，便不得不涉及地方政府债务的议题，而关于这二者的关系，也有大量学者做了研究，多数学者认为当土地财政不稳定会导致政府信用危机，使得政府无法进行足量的借款融资，当土地财政趋于稳定繁荣，政府将倾向于也有足够能力来扩大债务规模，政府为了债务可持续性使其成为良性资产，也会选择支持帮扶土地交易市场，促进土地市场的持续发展，即土地财政收入对地方政府债务规模具有显著正向效应（孙建飞和袁奕，2014；张曾莲和严秋斯，2018；向辉和俞乔，2018；张莉等，2018；李一花等，2022），即“以债养地”模式；但从理论上讲，当土地财政不稳定、土地交易市场低迷时，政府财政收入减少，从而政府也会具有大幅举债的动机（贺蕊莉，2011；李丽珍和刘金林，2019），二者表现为反向变动关系。

三、主要议题

（一）土地资源禀赋与中国式现代化

分析并测算土地要素对于中国的农村发展、城镇化发展、社会结构变动的影响。

（二）财政可持续性与土地财政转型

地方政府在配置土地要素时是否要考虑用于获取当期现金流和用于获取未来投资收益的比例？地方政府在配置土地要素时的目标是什么？据此归纳整理

土地财政转型的标志和特点。

土地要素配置方式与政府财政支出可持续性的关系是什么？从宏观和微观两个视角进行实证上的检验，并提出相关政策建议。

（三）“有为”政府与“有效”市场

政府主导型的城镇化或者经济增长是否有效？政府主导的土地要素配置是否有效？政府主导是否一定会造成社会福利损失？依靠宏观福利分析方法研究政府和市场在土地转型、城镇化发展转型中的效率差异。

（四）财政体制改革与空间财政理论

通过财政体制改革调整央地关系，是否存在周期性？将要素集聚、网络分析等考虑在内的空间财政理论是否可行？

四、研究设计

（一）主要研究方法

1. Bunching

在识别政府价格管制政策对于土地和融资市场的影响时，采用了一种新兴的因果推断方法——聚束估计法(Bunching)，聚束估计法是一种新兴的估计策略，最早用于税收领域中的工资税收弹性估计，Saez (2010) 和 Chetty 等 (2011) 的两篇文章奠定了聚束分析法的基本思路与方法，聚束分析方法适用于前置断点型问题 (张航和范子英, 2019)，即政策冲击并非绝对随机外生，个体能够精确把握政策冲击断点并优化自身行为，这类问题通常是受制度或政策影响，在制度断点附近会出现异常的集聚分布，通过多项式回归拟合出断点附近的反事实分布即可估计出局部平均处理效应 (LATE)。根据断点两侧预算集的分布情况，分为拐点型聚束 (Kinks) 和间断点型聚束 (Notches)，而间断点型聚束分析方法最早由 Kleven 和 Waseem (2013) 介绍和开发，并且提供了聚束估计中政策上下界的估计方法。Diamond 和 Persson (2016) 开创性地将聚束估计法与 Wald 估计结合，提供了一种新的因果推断方法，这也是本文研究的主要思路。最近几年，间断点型聚束分析已经被广泛用于居民健康 (Heim 等, 2021; Homonoff 等, 2020a; Fan 等, 2019; Lu 等, 2019)、交通运输 (Sallee 和 Slemord, 2012; Traxler 等, 2018)、人口 (Foremny 等, 2017)、失业 (Cengiz 等, 2019)、种族歧视 (Goncalves 和 Mello, 2021)、企业创新 (Chen 等, 2021; 吴海雯, 2022)、企业捐赠 (周林林, 2022)、公司金融 (Bachas 等, 2021; Homonoff 等, 2020b; 樊勇等, 2020; 李昊楠, 2021; 张红和汪小圈, 2021) 等税收以外的各个领域 (樊勇等, 2021; 范子英等, 2022)，逐渐成为主流的因果识别方法。

另外，现实世界中尤其是中国的各项政策冲击都不是严格外生的，在中国“先试点后推广”的模式下，一项政策往往都被提前宣告将要实施，因此经济中的各理性主体都能够对政策作出及时的调整，这就使得传统因果推断工具失效。因此我认为在识别前置断点型政策具有明显优势的 Bunching 方法，将是未来的主流方法，尽管其也有很多局限性，包括数据难以获取、估计的局部效应结论难以推广等等，但对于研究现实经济问题仍然具有重大意义。

2. 生产网络方法

在传统的宏观经济模型中，一般都是基于增加值构建生产函数，我们称这种模型框架为“增加值经济模型”（Value-added Economics）。而现实经济中一种产品既可作为最终消费品，又可作为中间投入品。引入现实经济中的投入产出结构的经济模型，我们称之为“投入产出经济模型”。如果还是一般均衡模型，则称之为“生产网络结构一般均衡模型”或“投入产出网络结构一般均衡模型”。正是由于投入产出的复杂网络联系，才可能使得微观小冲击放大为宏观大冲击，即“小冲击、大波动”。2008年美国房地产部门的次贷冲击迅速波及其整个经济系统，导致了全球经济危机，这使得经济学界开始反思和探索宏观波动的微观来源及其跨部门传导机制，这也带来了生产网络结构经济学的兴起和发展，尤其是基于投入产出框架的生产网络结构一般均衡模型研究成为宏观经济研究热点。早期比较有影响的生产网络结构一般均衡模型文献有：Long 和 Plosser(1983)、Horvath (1998, 2000)、Dupor (1999) 等。近期出现的经典文献有：Acemoglu 等 (2012)、Acemoglu 等 (2016)、Carvalho 等 (2021)、Baqaee 和 Farhi (2018, 2019, 2020)、Bigio 和 La' O (2020)、Liu (2019)、倪红福 (2021) 等。

网络分析法相比于传统计量方法，不会过度依赖统计学基础而忽视经济理论基础，也更能反映出经济个体之间的“有向关系”而不是简单的截面自相关那种相互关系，通过“入度”与“出度”等衡量个体间关系的指标，更加充分地刻画现实世界行为，这对于理论分析和理论发展具有重要意义。同时这也对应了我们所说的“空间财政学”并非简单地指地理或要素集聚带来的溢出效应，而是将不同层级政府、不同地区政府的相互作用关系也作为一种内生变量（这种政治体制带来的政府间关系其实本就是我们需要重点关注的一个内生变量），整体、系统地分析一项政策冲击对于系统内各个变量的影响。因此我认为生产网络结构一般均衡模型对于因果推断、政策评估都有重要作用。

（二）数据基础

在前期的研究中，我已经整理得到或者能够获取到的数据包含各地区、各城市、各县乡的宏观统计数据，一些微观调查数据如 CFPS、CHFS、CHARLS 等等应用广泛的数据库，还有一些特色微观数据如全国企业税收调查数据、中国土地市场网中公开的土地交易数据、全国农村固定观察点数据等等。未来可能希望在人口流动、医疗费用、个人固定资产投资、个人所得税数据等方面进行丰富和扩充。

五、博士期间研究计划

博士一年级，我将主要跟随学院教学安排，打牢学科基础，学习数理统计方法，并认真阅读公共财政学相关的专著和经典文献，掌握动态优化方法、宏观福利分析方法等，了解公共财政理论以及中国的财政实践情况；博士二年级，在阅读专著和经典文献的基础上，逐渐涉猎一些经典问题和前沿问题，坚持每周阅读顶级期刊的高质量文献，从而提高自身的论文写作能力和问题分析能力，同时也要尝试接触一些科研实践项目，比如研究生论坛、论文竞赛等；博士三年级如果有机会将积极参与学院的对外交流/交换项目，通过与国外经济学师生交流开拓自己的视野、提升自己的能力，并着手准备一些独立的科研实践项目，围绕我国

政府预算管理制度、财政支出绩效评价、转移支付制度改革、地方财政可持续等问题进行一些切实可行的研究，希望能够从空间财政理论的视角为讲述中国故事提供启发，所以还要在博一博二期间学习空间计量经济学、经济地理学的相关知识。博士四年级和博士五年级，则主要是将前期的思考以及科研实践转化为学术成果，力图在一个统一规范的空间财政学的分析框架内，将政府间的财税关系、预算管理制度、转移支付制度、财政可持续性问题进行梳理回顾，为土地财政转型期政府职能定位转变提供政策建议，重新考量政府和市场的关系，为中国式现代化提供空间财政学视角的理论支撑。