

## 中央政府与地方政府在土地调控中的博弈分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月5日 唐在富

**内容提要：**本文运用有限理性、交叉换位和相随博弈分析方法，通过对一个中央政府与一个、两个或多个地方政府之间在土地调控上的博弈过程进行分析，勾画出双方在宏观调控博弈中的策略选择过程、经济影响及其政策意义，对土地调控“治热难”的现实进行理论抽象，并尝试对地方保护、产业同构、环境污染、房地产泡沫等经济社会现象进行解释。研究发现，由于中央对地方政府在土地调控中的投机行为不可能百分之百查处，加之官员任期存在阶段性，现有的成本收益布局决定了地方政府会在土地调控中采取欺骗行为，造成中央土地调控政策的梗阻。制度创新、GPS等技术手段的运用等改变成本收益布局的措施，将有利于减少地方政府的投机行为，增强中央政府宏观调控的效果。文章的理论分析有助于深化对中央政府宏观调控结果偏差的理解与认识，为考察中央与地方的关系协调提供了一个新的视角和框架。

**关键词：**宏观调控 土地管理 中央—地方博弈

### 一、引言

（一）土地问题在我国宏观经济管理中的特殊地位和作用。我国目前实行的是城镇土地国家所有和农村土地集体所有相结合的土地公有制。集体所有土地须经国家征用后方可投放市场，形成事实上的土地终极国有。土地资源本身的特殊性，加上土地国有带来的政府对土地一级市场的垄断，使得土地资源价格形成的市场化步伐迈得非常艰难。在改革开放以前，我国土地资源由各微观单位基本无偿使用，土地利用以计划代替规划，土地调控处于一种比较粗放的状态。1994年分税制改革以后，土地相关的财税收入等成为地方政府的主要财源，“地价上涨—房价上升—财政增收”，这时土地调控处于被动服从的地位，即土地投放服从经济增长目标，继而成为各地产业同构和重复建设的帮凶。中央政府与地方政府在土地调控上的博弈色彩越来越浓，引起了专家学者和管理层面的高度重视。

（二）中央政府与地方政府土地调控目标差异分析。中央政府“地根”调控的目标是实现土地资源的均衡有序利用和经济社会的可持续发展。理论上其决策是符合全社会福利最大化原则的。从这种意义上来说，中央与地方的调控目标应该是一致的。但是，作为具有“经济人”思维的地方政府，也有与中央政府利益不一致的地方。原因主要在于：一是社会整体的福利最大化并不意味着具体每一个区域民众的福利最大化；而恰恰相反，社会全体人们的福利最大化恰恰是在各个区域人们可能实现的最大化福利“抽肥补瘦”的基础上来实现的。二是区域经济发展目标的内在驱动。当绝大多数地区都严格执行紧缩政策时，少数几个地区采取欺骗行为，就有可能既不受查处（不至于影响到宏观调控大局），又能实现更快速度的发展。三是地方财政增收的现实需要。土地国有这一基础条件为地方政府财政增收提供了便捷的途径，地方政府会想方设法在土地上多筹钱，满足财政支

出的需要，以实现政府的各项工作目标。当然其中也不排除个别公权力执行者存在着不当个人利益的驱动。

（三）土地利用失衡对宏观经济发展的影响和危害深重。正是由于上述原因，导致地方政府在土地调控存在向上拉升的强烈冲动。在改革开放以来的几次大的经济波动当中，当中央政府要求收紧“地根”时，不少地方政府暗中违背中央政府的调控意图，推动地产、房产价格上涨，给宏观经济发展带来不利的影响。一是地方保护、重复建设现象普遍，土地资源利用效率低下，土地资源浪费严重。二是国有土地权益大量流失，弱势群体利益受到侵害，激发社会矛盾与冲突。三是中央与地方之间信任关系受到损害，直接增加了监督、查处费用等行政协调成本；对社会诚信产生很大的负面影响，增加了市场的协调成本。

（四）对已有研究的简要回顾。限于数据搜集困难等因素的影响，现有研究对土地调控深入关注的还不多，对地方保护、重复建设等的形成和发展，主要是从地方政府之间的财政经济竞争和政治晋升激励来进行分析和解释。主要有两种途径：一是基于市场和经济竞争的逻辑。主要强调行政性分权和财政包干改革以来地方官员的财政与经济激励（沈立人、戴园晨1990），以及产权不清晰、委托代理关系不明确所带来的软预算约束（张维迎等，1999）。Wong(2000)认为财政分权是导致一些微观扭曲的原因，例如：更多的地方保护、过度的投资和重复建设等；Young(2000)则认为中国的分权化改革导致了“零碎分割的内部市场和受地方政府控制的封地”，并提供了中国地区间贸易保护主义和产业同构化的经验证据，强调地方财政激励和扭曲的价格体系对产业同构化的影响。另一种途径是政治晋升博弈。周黎安（2004）认为我国地方官员具有双重特征：一方面是“经济参与者”，即受财政、经济竞争激励和软预算约束的影响；另一方面也是“政治参与者”，关注政治晋升和政治收益。政治晋升博弈带有零和性质，使得官员具有强烈动机推动本地经济增长，“不择手段”地进行区域间的“恶性竞争”，而对区域分工与合作则热情不高。

由于对中央与地方政府之间的博弈过程，以及由此所带来的影响等深入研究还不够，制约了理论研究对现实社会现象的解释力。因此，要全面认识经济宏观调控中产生的这些问题，还得从中央与地方的关系协调入手，分析“政令不畅”背后的一些博弈因素。本文以土地调控为例，尝试运用博弈论的分析方法，对中央与地方之间在土地调控中的博弈过程进行考察，为理解我国经济宏观调控出现的各种偏差，乃至中央与地方的关系协调提供了一个新的观察视角和理论框架。

## 二、中央与地方之间的“地根”博弈分析（略）

## 三、博弈分析的主要结论及验证分析

（一）博弈分析得出的结论。根据前一节的分析，我们得出这么几个结论：

1、在土地调控静态博弈分析中，地方政府“欺骗”的预期收益越大或被查处的预期损失越小，其选择“欺骗”策略的可能性越大。中央政府的查处决心、惩罚尺度可以改变这种预期。

2、引入动态分析以后，支配方与相随方在中央与地方间发生交叉转换。抗联盟均衡的分析表明，中央政府在发出调控指令的同时，选择“查处”的次优策略，既可以掌握主动权，也可以获得较高的总福利水平，是明智的选择。

3、“鹰鸽”模型分析表明：在中央政府对土地管理欺骗行为查处存有频度“红线”的情况下，

地方政府选择“欺骗”要优于选择“执行”，先选择“欺骗”要优于后选择“欺骗”。但实行用地责任终身追究等制度，则会改变成本收益布局，减少欺骗行为发生。

3、在“猎鹿”模型的分析当中，我们看到在一个中央与多个地方政府之间的博弈当中，如果在查处频度“红线”和只考虑当期收益，地方政府选择“欺骗”要优于选择“执行”；先选择“欺骗”的地方政府要优于后选择“欺骗”的地方政府。并且，随着地方政府数目的增多，选择“执行”策略的风险会急剧放大，选择“欺骗”更符合“经济人”的行为特征。

这些结论我们可以从1993年和2004年治理经济过热的实践中得到初步验证，并有助于解释我国的房地产泡沫、产业同构、地方保护、环境污染等经济社会现象。

(二)对我国两次“治热”经济调控的考察。1993与2004年经济宏观调控虽然背景不同，但是面临的问题和难题都是“治热”。在两次调控当中，1993年时更注重金融手段。比如：1993年6月实行的16条调控措施中，前11条都是与金融相关的。调控初期由于对土地调控重视不够，宏观调控的效果受到影响，之后又回过头来收紧地根，最后到1996年实现了“软着陆”。而2004年的宏观调控。从一开始就把土地调控作为重要手段，严把信贷和土地两道“闸门”，使得2004年的宏观调控迅速取得了明显的效果。当年底，宏观经济运行就实现预期的目标，并在之后连续三年划出了令人满意的曲线。

根据前面的理论分析，要防止地方政府在土地调控上选择“欺骗”策略，关键是要改变策略选择预期的成本收益布局。中央政府在2004年前后及时采取一系列措施，影响了地方政府的预期和策略选择，土地调控是比较成功的。典型的事件包括：一是严查江苏“铁本”事件；二是严肃清理整顿开发区；三是设立执行招拍挂“8.31”大限；四是实施“三个暂停”，并接着出台土地管理改革措施；五是实行省以下国土资源垂直管理；六是强化全国范围内的土地监察。这些措施进一步疏通了土地调控的传导机制，增强了中央土地调控政策的执行力，改变了地方政府对土地欺骗行为的收益与成本预期，对于实现土地调控以至整个宏观经济调控的意图起到了非常重要作用。

类似地，在地方保护、产业同构、环境污染以及房地产价格控制等方面，中央与地方政府的目的一致与错位并存。消除地方保护主义，实现资金、技术、劳动力资源的自由流通，促进全国范围内的公平竞争；根据各区域的资源禀赋和区位优势，在全国范围进行合理的产业布局，实现区域间各施所长、优势互补；采用成本较高的节能环保技术，发展循环经济，以维护和恢复生态环境；保持合理的房地产价格走势，以增强经济社会的可持续发展能力等等。这些都有利于长远发展，实现全社会整体福利的最大化。但是区域间经济竞争，地方官员的政治晋升竞争，使地方政府热衷于选择“损人利己”和“损人不利己”的策略，对“利人利己”策略热情不高（周黎安，2004）。使得中央政府的调控政策在博弈当中形成阻梗，传导机制由此受到了损害，房地产泡沫、地方保护、重复建设、污染环境等问题长期存在。借助于本文对中央与地方政府在土地调控上的博弈分析架构，可以更好地厘清这些问题的产生根源，明确解决问题的方向。

#### 四、初步的对策建议

至此，本文通过对中央与地方政府在土地调控上博弈过程的勾画，为中央与地方之间在类似的宏观调控问题上的关系协调，建立了一个理论分析框架。解决问题的关键在于改变地方政府对中央策略选择的预期，改变地方政府策略选择的成本收益布局，从而消除或减少宏观调控中的梗阻现象

和欺骗行为。现谨以土地调控为例，提出一些直观的对策建议：

1、完善法律和制度，严格执法执纪，改变土地欺骗行为的收益成本布局。通过进一步完善相关法律法规，严格执纪执法，解决“查处”的频度“红线”问题，压缩投机空间，提高非法用地行为的成本。非法用地行为所带来的收入要如数划转中央，地方政府还要全额承担恢复费用；不但要追究经济责任、行政责任，对于严重的破坏环境和浪费土地资源的行为，还要依法追究刑事责任；不但要追究在任官员的责任，还要追究调离或退休官员的责任，实行用地责任终身追究制。

2、建立精干高效的土地执法力量，疏通土地调控传导机制，增强中央政府土地宏观管理能力。国土资源部门由中央垂直管理，主要做好三件事：一是审查并监督各地制订和实施科学的土地发展利用规划；二是协调保护好农地、大江大河等特殊土地资源；三是对违法违规用地行为进行查处。把具体的用地审批和管理权力下放给地方政府，中央政府集中精力做好土地监察、农地保护和总量调控工作，确保土地资源的可持续性利用。

3、将地方政府用地行为的外部性问题内部化。把土地规划使用的权力下放给地方政府，使其在享有用地权力的同时，承担起持续均衡利用土地的责任，建立地方政府在土地使用与调控上的自我约束机制，增强地方政府的用地责任意识。变“被督促均衡用地”为“自主地考虑均衡用地”。

4、提高涉地行政行为的透明度，实行更为全面的监督监察制度。在土地规划使用权力下放地方政府后，要强制规定：土地的长期开发利用规划和年度用地计划，必须交由当地人大、政协审议通过方可执行，并不得随意变更。用地计划出台、具体实施等重要环节都必须在当地进行公示，接受社会公众的监督。没有经过这些环节监督的用地行为，一律依法依规进行处罚，充分发挥当地人大、政协和社会公众的监督作用。

5、要利用先进的技术手段，提高土地监管水平，降低监督成本。在完善法律的基础上，通过运用卫星观测、GPS定位等技术手段，提高对土地欺骗行为的查处率，降低中央的监管成本，改变地方政府违规用地的收益与风险结构，消除或减少地方政府的投机行为。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

文章来源：节选《当代财经》2007年第8期

（责任编辑： Hlh）