

# 耕地非农化严格管控下的地方合作、 共谋与制度创新

——源自浙江省土地发展权折抵指标交易  
政策的证据

李学文 张蔚文 陈 帅\*

**摘要** 在中国式央地分权结构下, 地方政府具有相当的自由裁量权, 从而基于地方利益选择相互竞争还是合作, 甚至竞次或者共谋。本文以地方政府为获取超额建设占用耕地指标而创立的土地发展权折抵交易政策为例, 提出了经济层面地方合作乃至共谋可能性的假说, 并借助 1999—2008 年间浙江省的土地折抵指标交易数据进行实证检验。结果发现, 经济发展水平差距、资源禀赋差距和人缘网络关系显著影响地方政府间通过交易共谋超额建设占用耕地指标的概率。本文的研究为解释中国式分权化改革后地方政府行为的逻辑提供了新的视角和实证依据。

**关键词** 地方政府, 制度创新, 土地发展权交易

**DOI:** 10. 13821/j. cnki. ceq. 2020. 02. 02

## 一、引 言

在财政联邦主义论 (Montinola *et al.*, 1995; Qian and Weingast, 1997; Qian and Roland, 1998; 张晏和龚六堂, 2005) 和晋升锦标赛论 (Blanchard and Shleifer, 2001; 周黎安, 2004; Li and Zhou, 2005; 周黎安, 2007) 的持续影响下, 竞争或是竞次 (race to bottom) 已成为解释中国式分权化改革后地方政府行为的主流逻辑。

地方政府之间为增长而竞争的现象的确引人注目, 但竞争 (竞次) 理论是否已经概括了地方政府行为及其动因的全部? 一个引人注目的现象是, 就

---

\* 浙江大学公共管理学院。通信作者及地址: 张蔚文, 浙江省杭州市西湖区余杭塘路 866 号浙江大学紫金港校区公共管理学院 325 室, 310058; 电话: (0571) 56662158; E-mail: wwzh@zju.edu.cn。本文得到教育部人文社会科学青年基金 (14YJCZH083)、国家自然科学基金青年项目 (71603234、71703149)、国家留学基金委 2017 年访问学者项目 (201706325012)、第 56 批中国博士后科学基金 (2014M561783)、中央高校基本科研业务费专项资金和浙江省博士后基金 (BSH1402044) 的资助。感谢匿名审稿人的宝贵建议, 文责自负。

在新《土地管理法》(1998年)颁布的第二年,竞争理论下被视为甚至不惜采取恶性竞争手段的地方政府,令人惊奇地相继出现了大量县际的直接或间接的土地指标交易行为,包括发生在浙江、广东、山东、江苏等为代表的折抵指标有偿调剂<sup>1</sup>和以重庆、成都为代表的城乡建设用地增减挂钩指标交易等,以及现在逐渐火热的“飞地经济”。<sup>2</sup>以浙江省县际的折抵指标交易来说,从1999年开始到被叫停后的2008年<sup>3</sup>,折抵指标交易的总量达到4.78万公顷,远远突破了中央政府下达的指令性指标数量<sup>4</sup>。按照竞争理论,作为控制和发展地方经济最为关键的要素——土地,是地方政府之间展开竞争的重要工具,不仅可以低价出让工业用地以吸引见效快的制造业投资,还能高价出让商住用地获取高额预算外收入(陶然等,2009;李学文等,2012)。按照竞争理论的逻辑,基于县级层面地方政府的折抵指标等土地发展权交易是不应出现的,因为土地投入作为地方经济绩效尤其是GDP增长的关键因素,地方官员应十分乐于见到潜在竞争对手因为土地供给紧缺而经济发展受限。而现实却是地方政府居然愿意在建设用地上互通有无,公开或私下合作,为可能的竞争对手——同级别的甚至经济发展水平相似的地区——招商引资、建立产业园区以推动地方经济增长提供便利。因此,竞争理论显然无法为这一现实中普遍存在的现象提供很好的解释。

有鉴于此,本文以浙江省土地发展权折抵指标交易为典型案例,辅之于城乡建设用地增减挂钩指标交易和飞地经济等相似案例,以地方政府行为的驱动力为切入点,并引入政府科层组织合作与共谋理论,提出一个初步的地方政府行为逻辑框架。在讨论土地发展权交易的合作乃至共谋性质的基础上提炼合作与共谋可能性的假说,并借助1999—2008年间浙江省的折抵指标交易数据进行实证检验,以期解释中国式分权化改革后地方政府行为的逻辑提供新的视角和实证依据。

本文接下来的安排如下:第二部分通过文献评述和推演讨论地方政府的行为逻辑;第三部分以浙江省县际的折抵指标交易为案例,提出合作乃至共谋可能性的假说;第四部分是计量实证分析;第五部分是结论和讨论。

<sup>1</sup> 汪晖和陶然(2009)将浙江省的折抵指标有偿调剂、耕地异地补充、基本农田易地代保三个政策视为土地发展权“三位一体”政策系统,因为一个地区要真正利用一块耕地作为建设用地,必须要同时满足“耕地占用规划(计划)指标”“基本农田保护量”和“占补平衡”三个条件。

<sup>2</sup> 折抵指标、城乡建设用地增减挂钩指标和飞地经济的含义见第二部分第二小节。

<sup>3</sup> 2007年国办发71号文《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》。尽管被叫停,2008年浙江省折抵指标仍有交易。

<sup>4</sup> 指令性指标的含义是严格禁止突破。比如浙江,《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010年)》下达的耕地占用指标是6.67万公顷,则在这一规划期内,浙江省建设占用耕地总数不能超过6.67万公顷,并且,规划指标不允许在地方政府之间交易。而浙江省通过折抵指标,实际占用耕地面积达到了规划期计划下达占用耕地指标的2倍以上。

## 二、地方政府的行为逻辑框架

### （一）地方政府行为选择的基础

财政联邦主义和晋升锦标赛实际上可以看成是委托—代理中两种不同的激励机制设计，中央政府以此激励代理人——地方政府——实现其经济增长的目标。Oi (1995) 曾断言，对地方政府恰当的激励机制是实现中国经济增长的关键。但是，除非每一位地方官员是没有主观能动性的机器，才会完全按照设定的激励模式行动。如果不能否认官员的主观能动性，那么掌握着政府行政权力的地方官员，有意愿也完全有能力将来自上级的激励扭曲。本文认为，要想充分认识地方政府的行为逻辑，需要对地方官员集团的性质，以及对地方政府所面临的外部环境和内部条件进行综合的考察，据此本文提出一个初步的地方政府行为逻辑框架。

#### 1. 地方官员集团的性质

其一，地方政府的组织成员既不是完全理性的经济人，也不是机械执行上级命令的抽象“组织人”，而是由带有各自想法、情感和利益的社会人构成，他们必然把自己的认知、思想和偏好带入执行过程，实现自身的利益诉求 (Tullock, 1965; Downs, 1967; Buchanan, 1975; Dunleavy, 1985; 周雪光, 2008)；其二，地方官员的动机多样化和复杂化 Downs (1967)；其三，在科层制的官僚体系中，自上而下监督体制的信息不对称为社会人性质的地方官员在执行上级任务过程中应付、欺骗、蒙蔽上级监管提供了空间。由这样的地方官员组成的地方政府，对其行为逻辑的分析必然需要基于上述三点性质之上。

#### 2. 外部环境

中国式的分权改革是建立在政治集权基础上的，分权的威权体制 (regionally decentralized authoritarianism) 仍是中国政府组织的基本特征 (Landry, 2008; Xu, 2011)。这塑造了地方政府行为选择时的外部环境。其一是中央与地方的关系 (央地关系)，在等级分明的科层官僚体制中，向地方的放权并不等于地方完全的自主权，集中的人事权仍牢牢掌控在中央政府手里，这是放权下的地方政府间关系与市场中国企业间关系的最大不同，中央政府作为一个强大的“委托者”置于地方政府之上。因而，为获得组织的认可 (包括晋升、留任及奖励等) 或避免惩罚，贯彻执行中央政府的各项政策指令仍是地方政府的一个重要工作内容。然而作为能动的社会人，地方官员在信息不对称下贯彻执行中央政策指令时往往会偏离原定的组织目标。其二是地方政府与社会的关系，尽管改革开放一定程度上放开了民众自主经济活动的限制，逐步建立起市场经济体制，但在中国式的体制下，地方政府辖区内的

居民无法以“用手投票”的方式对地方政府行为形成有效约束,同时户籍制度使得“用脚投票”的约束也无法发挥作用。

### 3. 内部条件

经由改革开放下放权力的政策和1982年修订的宪法,地方政府获得相对独立的职权,包括财税收支权、地方立法权(不与全国性法律抵触)、经济管理权、行政审批权、土地的实际控制权(征收与出让权)等,通过这些权力,地方政府对辖区内经济发展完全有能力施加足够的影响力和控制力,使其能够在外部环境的动态变化下,不断地抓住地方经济发展的主动权(曹正汉和史晋川,2009),从而塑造符合地方利益的经济增长模式(李学文等,2012)。分税制前对地方国有企业的控制和分税制后对关键性生产要素土地的掌控,正是这些权力的集中体现。

因此,任何外部环境的“激励”,对于地方政府官员来说都不会是完全的,最多只是在某一方面符合被“激励者”的自身利益。在执行上级任务时,地方官员会根据自己的真实效用选择、修正执行任务,以尽可能有利于自身利益的实现,正如Tullock(1965)所指出的,每个官员都有自己的私人目的和抱负,只有当完成外界给予他的任务是达到其目的的最佳途径时,他才会心甘情愿完成分配给他的任务;否则,他不会情愿去完成这些任务,或者,他会想方设法改变这些任务,使它们与自己的目标一致。这种内在的来自其自身意志的激励,才是最根本的激励。

可以说,外部环境塑造地方政府行为的空间和范围,内部条件塑造地方政府的能力和手段,而地方的自身利益最终决定地方政府的行为表现。在上述外部环境和内部条件下,中国的地方政府只要存在中央与地方的分权,便具有相当的自由裁量空间和决定行为选择的能力。地方政府在执行上级任务时,要想达到“上传下达、令行禁止”这样的理想状态是几乎不可能的。

## (二) 地方政府间从竞争到竞次和从合作到共谋何以可能

遵循从客观环境(外部环境—内部条件)—动机—行为—结果的逻辑链条,接下来考察地方政府行为表现的完整过程。值得注意的是,无论是财政联邦主义理论还是晋升锦标赛理论,均主要强调地方政府的动机(刘长喜等,2014),前者为财政动机,后者为晋升动机,并将直接将动机与地方政府竞争行为联系起来。动机是行为的源头,但动机往往提供的是某种行为的激励,动机本身并不能直接促成竞争的形成。根据财政联邦主义理论和晋升锦标赛理论,实现财政动机或者晋升动机的落脚点均在于本地经济增长,那么为促进地方经济增长,地方政府就需要争取经济增长所必须的三大要素——劳动力、资本和土地。对于地方政府来说,为实现其动机而必须要在地方政府间相互争夺的要素或资源,才可能成为驱动其相互间竞争的直接原因。假如这种要素或资源不具有较强的流动性,那么竞争将很可能不会形成。因而,在一个

委托代理框架下，关键在于地方政府能够掌控的要素及其流动性，而这正是由客观环境和内部条件塑造的。事实上，地方政府的竞争乃至竞次行为产生于资本的“用脚投票”；合作乃至共谋行为产生于地方政府控制但受中央约束的“地方资源”，尤以土地为代表。

### 1. 竞争的驱动力与走向竞次的趋势

作为“保护市场的财政联邦主义”的理论源头，Tiebout (1956) 的“用脚投票”模型指出，只要居民可以择区而居，那么各辖区的政府之间就会为吸引居民定居在本地而展开竞争，从而促使地方政府改进公共服务的效率。这是因为个人考虑选择辖区居住的一个关键要素是辖区可供选择的税收和服务（支出）结构及水平。可见，“用脚投票”模型主要体现为对作为提供劳动要素和消费需求的人的竞争。然而在中国，由于户籍制度的限制，人口的流动性受到极大限制，居民“用脚投票”的机制发挥的作用有限，并不大可能成为地方政府发展经济竞争的驱动力。三大生产要素中土地具有不可流动的天然属性，同样不会成为竞争的驱动力。事实上，对地方官员来说，在经济发展的初期，采取政府投资或者吸引投资是拉动经济增长最便捷的方式。资本虽然见效快，但流动性也极强，因而必然引发地方政府的争夺。所以，地方政府发展经济的竞争性行为事实上产生于资本的“用脚投票”。一些学者甚至将地方政府的竞争行为总结为投资竞争或引资竞争（靳涛，2008；张莉等，2011；郭庆旺和赵旭杰，2012；杨其静等，2014；刘长喜等，2014）。

然而，资本的用脚投票确实在改革开放后中央—地方经济分权的环境下驱动了地方政府为争夺资本发展经济而竞争，但其结果并非如“保护市场的财政联邦主义”所预测的那样是一种竞优型竞争（race to top）（Maskin *et al.*，2000；Blanchard and Shleifer，2001），而更多表现为竞次型竞争（race to bottom）。鉴于保护市场的财政联邦主义不能解释地方政府的竞次行为，周黎安（2004，2007）提出了晋升锦标赛理论，指出官员升迁的政治激励，比财政激励更为重要，因为政治激励同时还具有极强的约束，这样才能使得地方政府按照中央设定的目标行事。而晋升博弈是一个零和博弈，一个官员的晋升将直接影响到另一个官员的晋升机会，这使得地方官员往往采取“非合作”的策略。最终的结果是，地方官员为了提高自己的政绩位次、同时降低其竞争对手的位次，会“不择手段”地进行“恶性竞争”或“竞次”。陶然等（2009）则提出了区域制造业竞次论，他们认为，1994年的分税制改革，使地方政府采取了以补贴性用地、降低环保和劳工保护标准来吸引制造业投资的区域间“竞次”式地方经济增长模式。事实上，按照本文的逻辑框架，在地方政府的权力缺乏有效约束的环境中，为追逐地方利益，地方政府的竞争将不可避免地滑向竞次（李学文等，2012）。

## 2. 合作的驱动力、制度创新与共谋的合法性

周黎安(2004)指出,我国地方官员同时处于地区的经济产出、税收竞争和政治晋升竞争的“混合竞争”中,只有合作的净结果不改变参与人的相对位次,合作才可能发生。乔宝云等(2014)也用模型证明,锦标赛下地方政府没有合作的动机。晋升锦标赛尽管能够解释在争夺流动性资源时地方政府的非合作行为,但忽视了发展经济不同属性的资源对于地方政府行为的不同作用机制,以及集权的委托—代理机制与政府目标的多样化和难以测量之间的冲突。事实上,竞争乃至竞次不能概括地方政府行为的全部,当考虑以上两点后,地方发展经济的行为也可能表现出合作乃至共谋。

中央和地方在发展经济和以土地为代表的地方资源利用和保护等多种目标上形成多重的委托—代理结构。财政分权的制度安排使得地方在发展经济上跟中央具有一致的目标。但与企业追逐最大化利润这一单一目标不同,政府机构通常追逐多样化的目标(Tirole, 1994)。地方政府为发展地方经济,千方百计地为招商引资展开竞争,诚然较为符合中央政府发展经济的目标,但无论是固定资产投资还是外商直接投资,最终都不可避免要落实到土地这一关键的生产要素上来。对于一个国家来说,土地不仅是工业化、城市化的关键,也是关乎到粮食生产、生态环境等国计民生问题的关键,因而具有一种对偶性公共物品的性质<sup>5</sup>(张蔚文和李学文, 2011)。因此,中央政府有动机和义务要求地方政府保护耕地、环境等正外部性的公共物品。但在地方发展经济的“占地冲动”下,耕地和环境保护的目标被忽略了,其后果就是耕地资源快速流失,环境问题突出。鉴于此,1998年以来,中央政府建立了一套以耕地保护为核心的土地利用严控制度<sup>6</sup>,试图对地方政府用地冲动进行强力约束。然而,作为以投资驱动增长的经济体(周黎安, 2007; 渠敬东等, 2009; 刘长喜等, 2014),需要占用大量的土地来落实投资,可以说,土地是中国经济增长模式的核心,而中央政府基于耕地保护目标采取的计划指标严控政策,显然不能满足地方占地冲动的需求。在这样的制度背景下,对土地需求旺盛的地方政府必然想方设法以图获得超额建设用地指标,在规避用地风险的前提下尽量多争取用地(汪冲, 2019)。但与资本的流动性不同,土地

<sup>5</sup> 所谓对偶性的公共物品,指减少该种公共物品的提供,会使正的外部性转化为负的外部性;转化过程中,该公共物品的正外部性收益被内部化了,成为转化主体的私人收益,留下负外部性成本由全社会承担。

<sup>6</sup> 于1998年8月正式颁布的《土地管理法》新增的一项重要内容,就是对土地发展权(耕地非农用途转用)的严格控制,达成这一目标的基本方式是设置一系列计划指标(包括建设占用耕地指标、基本农田保护指标、耕地保有量指标等)。并且,通过编制土地利用总体规划,在一定的规划期内(一般是10—15年)把这些指标层层分解到各级地方政府,并在乡镇级规划中确定各地块的空间布局(即指定了每一地块在未来10—15年的用途类型)。同时在时序上还辅之以土地利用年度计划指标,控制每年的可供建设占用的耕地数量和新增建设用地总数。1998年《土地管理法》的实施,从数量、空间和时间三个维度对耕地的非农转用进行严格控制。

实际掌控在地方政府手中<sup>7</sup>，因此不必像资本那样展开激烈竞争来得到它，对地方政府来说，问题的关键在于如何获取用地指标。

另外，在委托—代理框架下，由于信息的不对称，中央难以有效监控地方上的实际用地情况，这为地方冒险违法用地提供了空间（梁若冰，2009）；而建设占用耕地指标大一统的计划管理体制，必然导致自上而下层层分配的指标与地方实际不符，造成资源的错配。这种错配意味着地方在受中央约束的土地利用上进行合作对于双方具有潜在的共赢收益，又不会因为一方的不合作而造成损失。因此，一般来说，除了向上争取、冒险违法用地之外，地方间合作也是突破地方建设占用耕地计划指标刚性约束的一种可能方式，毕竟向上争取相对困难，私下违法要承担风险。事实上，分税制改革后地方政府与所属企业的利益关联被切断，通过市场分割以保护本地企业的做法失去了利益支撑，为地方的合作扫除了一个可能的障碍。同时，地方政府地方性法规的立法权、物资调配权、行政性审批权、土地的征收与出让权等并没有发生实质性的变化。这意味着地方政府仍对本地经济发展具有足够的影响力和控制力，以及采取相应行动的“自由裁量”空间（李学文等，2012）。再加上分税制后，尤其是1998年新《土地管理法》颁布后，土地出让收入及相关税种划归地方的做法<sup>8</sup>，使得地方政府仍具有发展经济的热情和动力，只不过从“经营企业”为特征的模式转变成了“经营土地”“经营城市”为特征的模式（周飞舟，2006，2007；李学文等，2012）。地方从土地中获得的利益实质上被进一步强化，更加剧了严格的用地管控与占地冲动的冲突，这意味着地方合作获取土地收益具有动机上的可能性。“飞地经济”正是地方依赖土地展开合作的典型制度创新案例。所谓“飞地经济”，是指土地供给紧张的地方与土地供给相对宽松的地方达成协议，一方提供资本、技术等，一方提供建设用地共建产业园区，并按约定就产值、税收等进行分成。根据土地资源提供的方式不同，可分为正向飞地和反向飞地两种类型。正向飞地指建设用地指标的地区到对方去建立工业园区，反向飞地则是指建设用地指标充裕的地区提供指标，到建设用地指标紧缺的地区建立工业园区。<sup>9</sup>正向飞地的最初实践来自2003年江苏的江阴在靖江合作建立工业园区。反向飞地则源自1995年浙江省磐安县在金华市区建立的异地开发区（金磐开发区），最初的目的是

<sup>7</sup> 即便在1998年《土地管理法》颁布之前，地方政府也是土地的实际掌控者。

<sup>8</sup> 由于中央政府无法将土地出让收入转化为正式的税种加以控制，监督地方政府行为的成本又十分巨大，使中央政府对土地出让收入的监管一直效果甚微。因此，在分税制改革中，中央政府将土地出让收入及相关税种划归地方。但出于对耕地急剧减少的忧虑，中央政府又在1997年试图通过新增建设用地的土地出让收益全部归中央政府的规定，试图遏制地方政府为追求预算外收入而热衷于耕地非农化的行为。不过，在地方政府的强烈反对和“院外游说”下，实际上土地出让收入在新《土地管理法》颁布后基本上都留在了地方，见张清勇（2008）对这一过程的详细分析。

<sup>9</sup> “‘飞地经济’的前世今生！”，[http://www.sohu.com/a/326975901\\_120085474](http://www.sohu.com/a/326975901_120085474)，访问日期：2020年1月20日。

生态补偿和造血式扶贫,后来逐步演变成一种新型区域用地指标动态分配模式,如衢州在杭州共建的衢州海创园(白小虎等,2018)。

“飞地经济”模式充分表明了在其自身利益和其行为选择能力作用下,地方政府推动经济增长的过程中并不仅仅表现为竞争(竞次),还会因为地方共同利益而联盟合作(余莎和游宇,2017)。作为一种地方上的制度创新,相较于全国一刀切的土地利用计划指标刚性管控,“飞地经济”体现了土地资源置配在一定程度上上的灵活性,也没有突破中央政府对基于耕地保护的建设用地总量控制目标,得到了中央的认可<sup>10</sup>。理论上来说,飞地经济确实是一种有效的区域合作模式制度创新,但飞地经济发展的不确定性导致双方协调成本、管理成本高,利益共享机制复杂,稍有不慎,合作就难以进行,无法弥补土地指标计划管理体制下地方热切的占地需求。对于地方政府来说,另一种成本较低的方式更受欢迎,这就是以“折抵指标”为核心的土地发展权及其县际交易制度创新。折抵指标是一种在中央政府计划指标之外的建设占用耕地指标<sup>11</sup>,是一种权利交易(交易的是占用耕地权利而不是耕地本身)。这一政策1999年在浙江出现之后,迅速被各地效仿,成为一段时间内突破中央计划指标限制更常用的方式。

Tirole (1992)指出,在多层次多代理人组织中,可能存在代理人之间的联盟行为。他认为,如果这种联盟行为有利于委托人,则称之为合作(cooperation);如果不利于委托人,则称之为共谋(collusion)。从这一角度看,折抵指标交易的制度创新显然是违背了委托人中央政府的初衷,具有了共谋的性质。在委托—代理框架下,由于信息不对称,中央政府要面对逆向选择、道德风险、不完全契约三大难题,上传下达、令行禁止几无可能。再者,在中国政治体制下,由于中央的大一统政策不符合地方在经济、资源环境等的巨大差异性、自上而下激励强度内在的不合理性等原因,客观上意味着在国家政策一刀切的背后,执行过程的灵活性是一个不可缺少的运行机制,从而在上级政府默认政策执行过程中的灵活性的同时,也不得不为其他方式的灵活性提供合法性基础(周雪光,2008)。借用Tirole的概念,周雪光(2008)

<sup>10</sup> 2017年6月,国家发改委等8部门联合印发《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》。

<sup>11</sup> 折抵指标有偿调剂政策利用了《中华人民共和国土地管理法实施条例》(1998年版)中“土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标”这一句规定的模糊含义,将其理解为“可折抵成建设占用耕地的指标”,使得“折抵指标”与建设占用耕地的“计划指标”一样可以用作耕地非农转用指标。浙江省更进一步将比例设定为百分之七十二。参见《关于加强土地整理折抵指标使用管理的通知》(浙土发[1999]235号)。折抵指标来自土地整理新增耕地,尽管利用折抵指标占用耕地建设开发从总量上来看不会减少耕地数量,但突破了中央政府建设用地总规模的控制目标。按照《1997—2010年全国土地利用总体规划纲要》确定的规划期内可供占用的总耕地面积196.67万公顷计算,1997—2010年年均可供占用耕地面积为14.05万公顷,而实际上截止到折抵指标被叫停后的2008年,实际占用耕地面积已达247万公顷,年均占用达20.58万公顷,除去年均违法占用耕地数2万公顷,还有年均4万多公顷的耕地被“合法”非农化。如果再考虑到地区差异的话,一些省份被“合法”非农化的耕地比重更大。而1986—1996年,全国实际建设占用耕地207万公顷,年均也才接近19万公顷。



从社会学角度分析了地方政府的共谋不仅不可避免，有时还成为具有一定合法性基础的制度化非正式行为，甚至带来制度创新。而在制度创新的过程中，地方有能力也有动力将执行过程中的灵活性加以扭曲，从而更多地增进地方利益而可能损害中央利益，成为坏的灵活性。由于好的灵活性和坏的灵活性相互交织，造成了中央政府难以有效区分和督察。并且，与市场经济组织的共谋行为要受到政府管制和处罚不同，也与官员腐败（corruption）行为（通常具有个体特征）不同，地方政府中的共谋行为通常受正式组织制度所强化，是在特定的组织环境中（尤其是集权的官僚科层体系）制度化了的非正式行为。这些行为并不是个别官员或个别部门的私人活动，在许多情形下，它们在正式组织权力结构下公开运作，以政府部门的组织权威辅以实施，甚至是大张旗鼓地加以部署安排（周雪光，2008；Zhou，2010）。因而，地方政府部门的共谋行为即便被发现，受处罚的可能性也不大。周雪光的这一地方纵向共谋逻辑同样适用于分析地方政府的横向共谋和经济行为。可以说，政府治理委托—代理过程中决策与执行相分离的结果（周雪光，2008），势必导致次级监管者和代理者或者代理者之间“共谋”以敷衍不符合自身利益的任务、扭曲下派的目标、规避上级政府的管制等（Tirole，1986，1994）。尤其是在代理者之间互惠的情况下，共谋更容易达成（Laffont and Rochet，1997）。

### 3. 合作还是共谋——耕地建设占用严格管制下的三类土地发展权交易

上一小节分析了地方政府间为获取土地利益的两种制度创新——飞地经济和土地发展权折抵指标交易，前者更偏向于合作的性质，后者更偏向于共谋的性质。一个潜在的问题是，共谋在本质上仍是代理人之间的一种合作行为，这使得合作与共谋不太容易被清晰地区分开来，尤其是作为一种市场形式的制度创新，因为市场交易在经济学意义上通常被认为是一种合作行为（Moulin，1995；韦森，2007）。然而，市场交易作为合作的正当性需建立在交易产品的来源的正当性基础上<sup>12</sup>，或者说，应具有事前的获得正义；另外，交易的结果应具有事后的结果正义<sup>13</sup>。在经济学意义上，一个较少争议的结果正义概念是帕累托最优（Moulin，1995），即除非侵害某些个体的权利时，才能增进其他人的权利。地方政府间的折抵指标交易并不具备上述的合作内涵。

首先，折抵指标交易违背委托方中央政府与社会公众的目标。中央政府出台新《土地管理法》，目的是遏制地方政府乱占乱用耕地<sup>14</sup>，敦促地方政府提高土地利用效率。折抵指标交易突破了新《土地管理法》的管制，地方政府之间的折抵交易并不是像排污权交易一样是在总量控制之下的交易，其交

<sup>12</sup> 例如，一件偷盗或抢劫来的产品拿到市场上交易，这种合作便失去了正当性，也就不能被称之为合作了，常见的地下交易、黑市交易便是这种类型。

<sup>13</sup> 例如，如果交易的某一方利用明显的信息不对称不当得利，这项交易也就失去了正当性。

<sup>14</sup> 仅1994年就设立开发区2 800多个，而其中有78%是盲目设立，大量土地资源被荒废。

易的是未被中央政府所明确承认的超额占地指标。比如浙江省,仅截至2005年,其实际占用的耕地面积就达到了《1997—2010年全国土地利用总体规划纲要》分配指标的232.70%。从1998—2008年,地方政府年均占用耕地面积达到20多万公顷,远远超过年均14万公顷的规划指标,甚至超过了1986—1996年间年均19万公顷左右的耕地建设占用面积(张蔚文和李学文,2011)。在土地发展权折抵指标交易制度创新下,耕地建设占用规模和建设用地总规模的无序扩张比之1997年前有过之而无不及。耕地保护的目的是和预期失效。

其次,折抵指标交易的非完全公开性。尽管部分地方政府出台了一些政策文件规范折抵交易,但实际的操作仍是私下完成的,并没有一个公开的市场。即便是中央政府也无法掌握交易的真实情况,例如折抵指标的落地方式就规避了中央政府基本农田审批权和相关税费。而隐瞒信息和行动以及代理人之间私下订立合约(side contract)正是共谋的重要特征(Tirole, 1986; Laffont and Rochet, 1997)。

另外,相比于正的效应,折抵交易带来更严重的负效应。诚然,土地利用的计划指标管理作为一种大一统政策,不可能考虑所有地区的不同差异,在微观层次上必然具有不合理性,而折抵指标交易则带来了一定的灵活性和适应性,成为一种制度创新,被许多学者认可(汪晖和陶然,2009;靳相木,2009; Wang *et al.*, 2010; 陆铭,2011; 邵挺等,2011)。但带有各自想法、情感和利益的社会人构成的地方政府,在追逐自身利益这一最根本动机的激励下,必然将私利注入这种好的灵活性中,形成不利于中央政府、不利于社会公共福利的坏的灵活性。由于无法在坚持好的灵活性的同时摒弃坏的灵活性,那么中央政府在默认政策执行过程中的灵活性的同时,也不得不为那些坏的灵活性提供合法空间。随着折抵指标交易的进行,耕地占用规模和建设用地总规模变得越来越不可控,基本农田“上山下海”,占优补劣,甚至毁林造田的现象屡见不鲜,耕地质量持续下降(谭峻等,2004)。低效用地依然大行其道,城市依然飞速地粗放型扩张,截至2008年,建成区面积已达36 295.3平方公里,增幅达到1986年的358.39%,1996年的179.55%,平均扩张速度甚至超过计划指标严控之前。而全国城镇规划范围内共有闲置、空闲和批而未供的土地近26.67万公顷,一方面批评计划指标的从严从紧与微观上的不合理,以寻求制度创新的合法性,另一方面又滥用指标,随意用地,以致低效用地愈演愈烈。出于对严格的土地管理制度越来越形同虚设,以及耕地尤其是优质耕地流失的担忧,中央政府从开始的默许到逐渐不认可,最终于2007年年底叫停了折抵指标交易政策。但在央地关系和一统性的土地计划管理体制没有根本变化的情况下,地方对执行灵活性的需求无法杜绝,制度创新仍会以其他形式继续出现。

因而,本文认为,共谋更符合折抵指标交易的性质和特征。当然正如周雪光(2008)所指出,政府科层制体系中的共谋是一个中性意义上所使用的

分析概念，并不旨在否认折抵指标交易政策积极的一面。不可否认，相对于计划指标的管理体制，折抵指标交易政策体现了地方的灵活性。但地方政府折抵指标交易制度创新的原动力，绝不仅仅是为纠正计划指标管理政策固有缺陷的被动行为，而是为获取自身利益（经济利益和政治利益）的主动行为。张蔚文等（2008）、张蔚文和李学文（2011）的分析表明，没有总量控制的土地发展权指标在长期内不仅会导致建设占用耕地的规模无序扩大，同时，总的土地边际收益会呈下降的趋势，土地利用的帕累托改进也在地方政府低效占用耕地的过程中损耗。此外，容易被忽视的一点是，土地发展权折抵指标来源于农民集体土地，然而农民几乎没有参与到土地折抵指标交易的收益分配中来，也没有权利获取折抵指标。因此，从内涵上来说，地方政府的折抵指标交易难以具有合作的正当性基础，而更符合共谋的特征。除非构建一个契约型的土地发展权交易市场，而非仅仅是地方政府之间为超额占用耕地的私下指标交易（张蔚文和李学文，2011）。

此外，由于地方政府制度创新过程中好的灵活性和坏的灵活性相互交织，也使得合作和共谋行为相互之间具有极强的迷惑性。为了更清楚地说明折抵指标交易的性质和特征，这里不得不提到另一类土地发展权指标交易，即城乡建设用地增减挂钩指标。与折抵指标差不多同步，这一类型的指标1999年即以复垦指标的形式出现，复垦指标指农村居民点在向中心村、集镇以及乡镇企业向工业小区集中的过程中，其旧址复垦为耕地之后，新址所占面积可以与之“置换”，那么这些新址面积可以不占用年度建设占用耕地指标。<sup>15</sup>但是，与折抵指标相比，这种农村集体建设用地的拆除和复垦成本高、难度大、社会牵扯面广，初期并没有成为地方政府获得计划外建设用地指标的主要方式（周飞舟和王绍琛，2015），跨县级行政区交易也只是在部分地区零星发生。2007年折抵指标被叫停后，城乡增减挂钩复垦指标才在重庆、成都等地以“地票”交易模式流行起来（谭明智，2014）。复垦指标从数量上来说远低于折抵指标，且复垦指标交易并没有突破中央政府建设用地总量控制的目标，得到了中央政府一定程度的认可，并谨慎推动跨省域的交易合作<sup>16</sup>。即便如此，在地方以地谋发展的土地财政强激励之下，复垦指标在实践过程中也存在不同程度的扭曲。比如突破上级下达的“挂钩”规模，进行无指标“挂钩”；地方有项目外运作的冲动，中央对地方的监管因而面临失控风险；“挂钩”质量与农村权益保障难以落实，农民被赶上楼等（谭明智，2014；周飞舟和王绍琛，2015）。这充分说明，在集权的政府科层体系委托—代理框架下，地方的合作和共谋是如此深入且复杂地交融在一起，使得共谋行为难以被简单地区分开来。

<sup>15</sup> 《关于土地开发整理工作有关问题的通知》（国土资发〔1999〕358号）。

<sup>16</sup> 参见《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》（国办发〔2018〕16号）。

总结来说,在中央为保护耕地资源和环境的一刀切土地制度下,为了使地方在执行过程中发挥能动性,有必要给地方政府留存执行的灵活性和适应性以进行制度创新的空间,从而中央不得不在一定程度上容忍地方政府为追逐地方利益扭曲和有选择的执行而带来的坏的灵活性。因而,在地方政府以土地为核心发展地方经济的过程中,流动性资本和受约束地方化资源的双重驱动,使地方政府之间不仅展开广泛的竞争,还会在一定条件下达成合作,但由于自上而下的监管力有不逮,自下而上的约束量小力微,在地方利益的本质激励下,地方政府间的竞争或合作有走向竞次或共谋的可能。本文逻辑框架更清晰的表达总结如图1所示。

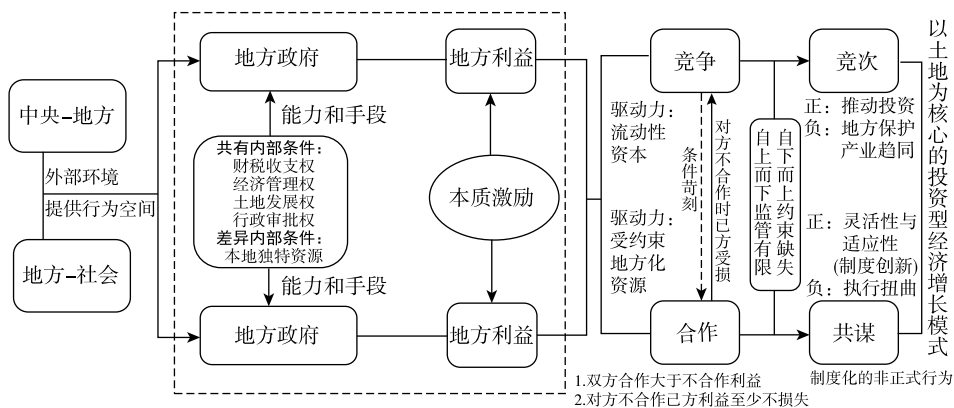


图1 地方政府发展经济行为的逻辑框架

### 三、谁会跟谁合作乃至共谋：基于土地发展权折抵指标交易的假说

接下来的一个重要问题是,土地计划指标严格管控的一统性政策虽然为地方政府在执行的过程中通过制度创新达成合作提供了必要性,也赋予了共谋的合法性和可能性,但谁会与谁合作乃至共谋?本文以文献和实地调研为基础,提出以下三个假说:

**假说一：**地方政府之间经济发展差距越大越可能形成合作乃至共谋。

正如 Faure-Grimaud *et al.* (2002) 指出,当高效率的代理人和低效率的代理人在委托人面临着效率与信息租金的权衡时,可能会结成联盟从而形成共谋。因而,有理由猜测,当低土地产出效率的地方政府使用折抵指标所得收益低或者没有机会使用,还不如卖给高效率的地方政府换取高额的预算外资金时,其选择合作乃至共谋的可能性就很大。图2中买方和卖方的平均经济发展水平对比图初步支持了这一假说。

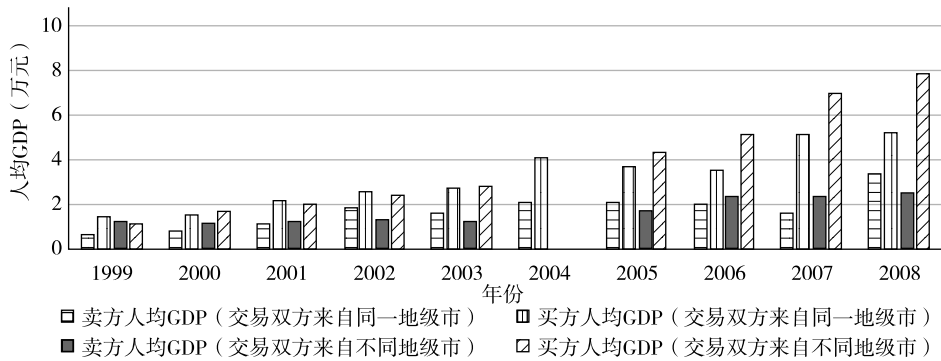


图 2 买方和卖方的平均经济发展水平对比

注：数据来源于《浙江统计年鉴》及作者整理。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，对农用地转为建设用地总量提出了从严从紧的要求，虽然没有对折抵指标有偿调剂严格禁止，但实际上已对折抵指标的使用进行了限制，因此2004年跨地级市的折抵指标交易暂停了一年。浙江省设置省统筹平台之后，跨地级市的指标交易得以继续进行，直到2008年折抵指标交易被最终叫停。图3情况相同。

**假说二：**地方政府之间所掌握的资源差异越大越可能形成合作乃至共谋。

折抵指标，如前文所述，来自土地整理的新增耕地面积。因而，耕地资源禀赋的高低将直接关系到可交易“折抵指标”的多寡。图3指标交易卖方和买方的人均耕地对比图初步显示，卖方的人均耕地面积要比买方高。这说明，资源禀赋差距越大的地区，形成指标交易共谋的概率越大。如果说经济发展水平差距代表了用地指标需求方面的合作乃至共谋动因，那么耕地资源禀赋差距则代表了用地指标供给方面的合作乃至共谋动因。这一资源甚至不仅仅指土地，还可扩展到一切地方政府所实际掌控的资源，甚至包括各种职权。

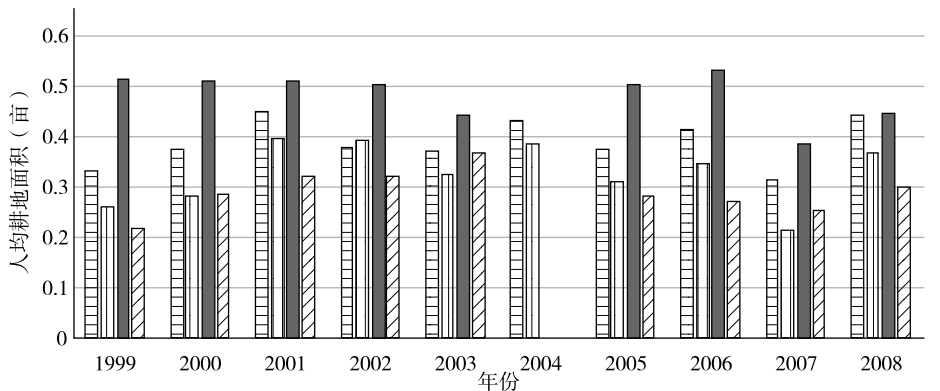


图 3 买方和卖方人均耕地面积对比

注：数据来源于《浙江统计年鉴》及作者整理。

**假说三：**地方政府之间的人缘网络关系也可能促成合作乃至共谋。

Laffont and Martimort (2000) 指出, 在委托—代理关系中, 当代理者之间能够无成本或低成本地进行交流并能订立私下合约, 而委托人在信息不对称下无法阻止这一过程时, 那么代理人间的共谋就可能形成。Olson (2000) 在批评经典的囚徒困境问题时也指出, 囚徒之间无法达成合作实质上正是施加了一个非常严格的约束条件: 囚犯不可以串供, 也就不可能订立有效的协议。可见, 沟通的便捷性与交易费用对于合作和共谋的达成也是非常重要的条件。我们在调研中发现, 地方官员在面临折抵指标的需求或出售折抵指标时, 通常都是联系有人缘网络关系的地区, 因为“人熟好办事”。双方私下关系的熟悉程度对于共谋的形成有两个重要意义: 一是提高沟通的效率; 二是增加私下订立合约的可靠性, 降低交易成本。在目前中国政府科层组织环境中, 地方官员有极强的动力去经营纵向和横向的人缘网络关系, 因为这不仅是地方官员晋升的重要通道 (Shih, 2006; Oppen and Brehm, 2007), 还能为共谋行为提供方便 (周雪光, 2008)。周雪光指出, 官员的人缘网络关系与共谋行为是一个双向互动的过程: 一方面, 基层政府各个部门执行政策的任务导致了对非正式行为、社会关系的需求和做法, 为地方官员经营社会网络提供了动力; 而另一方面, 随之而来的行政关系人缘化又降低了共谋行为的成本, 提高了其回报, 从而进一步强化了共谋行为。

## 四、经验分析

### (一) 数据来源、变量与计量模型的选择

浙江省的土地发展权折抵指标交易政策自 1999 年开始到 2008 年截止。因而, 我们采用 1999—2008 年浙江省的面板数据检验本文提出的假说。<sup>17</sup> 发展权交易涉及了地级市、市辖区及县级三类地方政府。由于浙江省在此期间进行过区划调整, 因此本文以 2008 年的行政单位为基础进行了数据归并, 最终共有 101 个地方政府既可能以买方的身份也可能以卖方的身份参与交易 (包括 11 个地级市、32 个市辖区、58 个县或县级市), 也就是说, 任一个地方政府可能的交易对象有 100 个。每年理论上的交易配对则有  $100 \times 100$  个。表 1

<sup>17</sup> 需要说明的一点是, 由于中央政府对建设占用耕地总量不可控及耕地质量下降的担忧, 在 2004 年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中, 对农用地转为建设用地总量提出了从严从紧的要求, 虽然没有对折抵指标交易政策严格禁止, 但实际上已对折抵指标的使用进行了限制, 要求纳入计划管理之中。为此, 浙江省建立了省统筹专户平台, 其作用是为折抵指标交易提供一个统一的交易平台, 折抵指标的调出方可以以协议和寄存托管的方式交由省统筹专户管理, 而调入方可向省统筹专户申请购买折抵指标。希望能够通过更规范的管理以消除中央的担忧。因而, 2005—2008 年间, 折抵指标交易同时以私下谈判交易和省统筹专户交易两种方式进行。尤其是跨地级市的交易, 多以省统筹专户进行。省统筹专户的建立, 使得折抵指标交易政策具有继续实施下去的可能, 从某种程度来说, 体现了省—市—县三级组织之间的纵向共谋。

是变量的基本情况说明。<sup>18</sup>需要特别说明的数据是地方官员的网络关系，目前文献中衡量网络关系的基本方法是，通过考察主要领导（书记和市、县长）之间存在过校友关系、同事关系以及同乡关系来确定（Oppen and Brehm, 2007）。<sup>19</sup>

表1 变量情况说明

变量类型	概念变量	测度变量	单位	来源
被解释变量	地方政府的合作或共谋	交易意愿	二值	内部数据
		交易面积	公顷	内部数据
核心解释变量	需求的合作或共谋动因	地区经济发展差异	万元	浙江省及各市统计年鉴
	供给的合作或共谋动因	资源禀赋差异	公顷	同上
	关系型合作或共谋动因	网络关系（同乡、同事、校友）	有=1 无=0	课题组整理
控制变量	其他经济因素	财政收入差异	万元	浙江省及各市统计年鉴
		固定资产投资差异	万元	同上
	地理与行政因素	地理相邻	是=1 否=0	课题组整理
		地理距离	公里	<a href="http://www.gpspg.com/distance.htm">http://www.gpspg.com/distance.htm</a>
		县级单位作为出售方	是=1 否=0	同上
		县级单位作为购买方	是=1 否=0	同上
	市级单位作为出售方	是=1 否=0	同上	
		市级单位作为购买方	是=1 否=0	同上
	省统筹政策	是=1 否=0	内部数据	
	监督力度	折抵指标年度计划管理	二值变量	国土资源部
其他因素	上一年是否发生交易	是=1 否=0	内部数据	
	曾发生过交易	是=1 否=0	内部数据	
	曾发生过交易的次数	次	内部数据	

<sup>18</sup> 本文的实证分析部分借鉴了 Chau *et al.* (2014)，但本文分析的思路和角度有很大差别。

<sup>19</sup> 由于县级官员的数据在现有的公开数据库或商业数据库中均十分有限，课题组花费了大量的精力进行人工收集，方法是首先从中国年鉴网络出版总库中获取地方官员名单，然后按照年代顺序从互联网上查找对应官员简历，并将官员简历整理为浙江省县级官员数据库，最后将官员按地区配对，查找同乡、同事和校友关系。同乡关系定义为跨省同市、跨市同县；同事关系定义为在同一单位工作过，且行政级别不超过1个等级；校友关系定义为大学本科及以上曾在同一学校就读。

本文采取的基本实证模型如下：

$$\begin{aligned} trade\_area_{it} = & \alpha + \beta_1 demand_{it} + \beta_2 supply_{it} + \\ & \beta_3 network_{it} + \beta X_{it} + u_i + \varepsilon_{it}, \end{aligned} \quad (1)$$

其中,  $trade\_area$  为被解释变量。由于一个交易配对决策分为两步：第一步决定是否进行交易；第二步决定交易多少面积。如果交易没有发生，那么  $trade\_area$  将为 0，从而因变量是一个受限因变量，形成左归并的 Tobit 模型，如果用 OLS 估计，则会导致不一致估计，为解决这一问题，Tobin (1958) 提出了使用 MLE 估计此模型的方法，称为“Tobit”模型。其他变量说明见表 1，其中差异变量由交易配对双方的相应数据计算而得。

鉴于本文面板数据的数据形式，很可能具有固定效应，应该采用固定效应面板 Tobit 模型估计更为合适，但由于找不到固定效应  $u_i$  的充分估计量，目前还没有很好的方法对固定效应的面板 Tobit 模型进行条件最大似然估计。因而，本文在基础回归中仍使用混合 Tobit 模型估计，但尽可能加入交易配对之间的距离、是否同一地级市、是否相邻等特征变量，以一定程度上消除固定效应的影响。<sup>20</sup>同时，为了使残差更可能满足正态性假定，将  $trade\_area$  做了对数处理。主要变量的描述性统计数据如表 2 所示：

表 2 主要变量描述性统计 (1999—2008)

变量标识	观测数	均值	标准差	最小值	最大值
交易意愿	100 999	0.0064	0.0798	0	1
交易面积	100 999	0.4625	8.0976	0	533.3332
人均 GDP 差异	94 875	0.0000	2.6492	-17.7755	17.7755
禀赋差异	92 375	0.0000	19.1436	-69.8130	69.8130
网络关系	100 999	0.2394	0.4267	0	1
财政收入差异	92 789	0.0000	32.0215	-284.6459	284.6459
固定资产投资差异	90 196	-0.0097	167.8130	-1 531.3500	1 531.3500
地理相邻	100 999	0.0602	0.2379	0	1
地理距离	100 999	175.1758	86.1143	0.9000	477.5200

## (二) 估计结果与分析

表 3 报告了混合 Tobit 模型的估计结果。

<sup>20</sup> 在稳健性检验中我们将尝试多种可能的方法来处理固定效应问题。



表3 混合Tobit模型估计

被解释变量 (对数)	交易面积			
	(1)	(2)	(3)	(4)
人均GDP差异	0.420*** (0.0677)			0.413*** (0.0647)
禀赋差异		3.861*** (0.540)		3.917*** (0.553)
网络关系			0.899** (0.288)	0.917** (0.289)
财政收入差异	0.0237*** (0.00685)	0.0255*** (0.00632)	0.0195** (0.00675)	0.0308*** (0.00670)
固定投资差异	0.00176 (0.00155)	0.00508*** (0.00144)	0.00475** (0.00145)	0.00246 (0.00153)
地理相邻	2.872*** (0.470)	2.944*** (0.488)	2.701*** (0.473)	2.974*** (0.490)
地理距离	-0.00697*** (0.00206)	-0.00661** (0.00207)	-0.00609** (0.00199)	-0.00617** (0.00202)
卖出县	2.450*** (0.420)	2.273*** (0.431)	2.631*** (0.421)	2.086*** (0.434)
买入县	-1.491*** (0.303)	-1.615*** (0.306)	-1.803*** (0.290)	-1.209*** (0.325)
卖出市(地级)	1.571** (0.556)	1.535** (0.558)	1.618** (0.556)	1.269** (0.560)
买入市(地级)	1.763*** (0.387)	1.428*** (0.388)	1.272*** (0.380)	1.767*** (0.401)
省统筹	21.35*** (0.667)	21.22*** (0.642)	21.72*** (0.672)	20.86*** (0.638)
监督力度(计划)	-2.981*** (0.707)	-2.389*** (0.665)	-2.519*** (0.676)	-2.982*** (0.699)
上年发生交易	4.737*** (0.647)	4.668*** (0.644)	4.759*** (0.652)	4.703*** (0.643)
曾经发生交易	5.309*** (0.611)	5.154*** (0.621)	5.429*** (0.624)	4.827*** (0.619)

(续表)

被解释变量 (对数)	交易面积			
	(1)	(2)	(3)	(4)
曾经交易次数	0.571*** (0.172)	0.523** (0.173)	0.560** (0.174)	0.615*** (0.173)
时间虚拟	是	是	是	是
样本量	89 506	86 504	86 504	86 504

注：括号内报告了聚类稳健标准误；\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ 。

表 3 第 (1) 列主要关注经济发展水平差距引致的折抵指标交易合作乃至共谋动因。从估计结果看, 在控制了其他可能的因素之后, 作为经济发展差距代理变量的人均 GDP 差距在 1% 的水平下显著, 并且符号为正。这说明, 经济发展差距越大, 折抵指标交易共谋意愿的概率越大, 并且倾向于交易更多的面积, 假说 1 的检验获得通过。第 (2) 列考察了资源禀赋差异变量, 用人均耕地面积的差异进行衡量。从估计结果来看, 人均耕地面积差异的系数同样在 1% 的水平下显著为正。这说明, 资源禀赋差异确实会增加地方政府在折抵指标交易共谋的概率。第 (3) 列则考察地方官员网络关系, 网络关系的系数在 5% 的水平下显著。第 (4) 列则包含了所有三个核心解释变量, 相应的三个变量均显著为正, 系数也无明显变化, 保持了稳健。

再来看看控制变量的情况。首先是其他经济因素, 财政收入差距在四个回归中基本上保持了稳健, 均在 5% 的水平及以上显著为正, 说明财政收入也会影响地方政府的交易决策, 这从两个方面可以说明, 一是对于需求方来说, 财政收入高, 就有更多的资金去购买折抵指标; 二是对于供给方来说, 财政收入越低, 就越有动力去出售折抵指标, 而获取预算外财政收入。固定资产投资额的差距虽然对于交易意愿影响为正, 但不稳健, 在第 (2) 和 (3) 列中 5% 及以上的水平显著为正, 而在第 (1) 和 (4) 列中不显著, 这很可能是固定资产投资差距的影响很大部分被人均 GDP 的差距吸收了, 故而当存在人均 GDP 的解释变量时, 其变得不显著。从地理和行政级别的控制变量来看, 边界相邻的地区更可能发生交易。而地理距离则显著为负, 说明距离的增加会降低发展权交易共谋的概率。这从反方向证实了边界相邻地区的影响显著为正的合理性。对于行政级别因素来说, 一般设“县”的地区经济发展水平相对落后, 因而县更可能作为指标的出售方而不是购买方。而地级市单位既显著提高了作为购买方的交易概率和面积, 也显著提高了作为出售方的交易概率和面积。这很可能是地级市作为市、县、区的上级政府, 比市、县、区更具有两个优势, 一是通过自身所拥有的行政组织力量协调本辖区内的经济发展, 例如嘉兴、衢州甚至要求辖区内各市、县、区优先将指标出售给本地级市, 但当本辖区某地需要指标时, 地级市又会将指标出售给它们; 二是地

级市由于其更高的身份和地位，可能具有更好的人缘网络关系和信息获取能力，从而无论是作为出售方还是购买方都能提高其交易概率。省统筹平台变量在1%的水平下显著为正，说明省统筹平台显著提高了交易概率和面积。省统筹平台建立的目的，是为了在中央政府持疑虑态度下，让折抵指标交易政策得以保留的措施，因而体现某种纵向共谋的性质。中央政府2004年开始的折抵指标年度计划管理政策，则体现了中央政府对浙江省指标交易政策的监督和限制，从理论上来说会抑制地方政府指标交易意愿。代理变量的系数在1%的水平下显著为负，说明中央的监督力度使地方政府有所顾忌，从而降低了交易概率。

### （三）稳健性检验

为了使实证分析结果更可靠，本文在以下三个方面进行了稳健性分析。

**第一是固定效应的影响。**由于县域很可能存在不可观测的固定效应，本文的模型采用固定效应Tobit估计更为合理。但正如上文所述，目前还没有很好的固定效应Tobit估计方法。退而求其次，我们采用一些变通的方法来尽可能检验固定效应的可能影响。包括配对修剪最小二乘估计方法（PTLS, Pairwise Trimmed Least-Squares）（Honoré, 1992）、一阶差分法（FD-Tobit）、随机效应面板Tobit（RE-Tobit）、普通面板固定效应法（FE-Panel）。

**第二是变量的设置和样本筛选。**首先，考虑到折抵指标交易共谋的需求动因和供给动因可能存在一定的时间滞后效应，因此，我们将经济发展差异变量和资源禀赋差异变量以及财政收入和固定资产投资额差异进行滞后一期处理，以观察滞后变量对估计结果的影响。其次，考虑到地级市毕竟在交易配对中行政级别高，可能存在组织纵向共谋、行政干预等不可控的干扰因素，而市辖区受地级市制约较大，不如地方上的县、市独立性强，因而，我们采用只包含县、县级市数据的子样本，进行子样本估计。再次，考虑到通过差距来考察折抵指标交易的概率虽然有将一个交易配对融合在一起的好处，但可能会遗漏交易双方本身的特征，我们将各自的经济水平和资源禀赋等直接引入。最后，我们还报告了PTLS的相应估计结果，作为对照。

**第三是随机扰动项假设的检验。**由于采用MLE进行估计，Tobit模型的稳健性对分布的依赖性较强，若不服从正态分布或存在异方差，则估计结果很可能不一致，因而需要对模型的正态性和同方差性进行检验。检验结果显示扰动项的正态分布假设在1%的水平下被拒绝，而同方差假设在5%的水平下被拒绝，并主要由资源禀赋差异引起。因此，在Tobit模型基础上，本文尝试使用Cragg（1971）提出的两部分模型（two-part model）估计，以使估计结果更稳健。另外，我们假定交易决策两阶段的决定机制是独立的。因而，在第一阶段决定是否参与交易时，使用Probit和Logit模型进行估计；在第二阶段决定交易多少时，考虑到第一阶段和第二阶段决策的独立性，以及第

二阶段带有的价格作用机制性质,我们采用联立方程来估计。

结果表明,第一种和第二种方式的稳健性检验均保持了与基本回归模型相似的结果,第三种方式稍微有一些差别。不过在第一阶段的交易意愿上仍保持了稳健,只是在第二阶段交易面积的决策中很可能受到其他干预因素,尤其是价格的原因,使得部分控制变量的估计发生了变化。但总体上并不影响本文的基本结论。<sup>21</sup>

#### (四) 一个延展性讨论

通过上面的实证分析,我们证实了地方政府之间产生合作乃至共谋可能性的三个假说,但还存在一个疑问是,这三个假说能否被主流竞争理论所解释?

首先来看晋升锦标赛。对于晋升锦标赛理论来说,土地发展权指标在县市之间的交易本身就难以兼容,因为按照锦标赛理论关于地方政府非合作倾向的论断,地方官员为提高自己的政绩位次,同时降低其竞争对手的位次,会不择手段地进行恶性竞争(周黎安,2004)。在严格的土地计划管理制度下,土地投入作为地方经济绩效尤其是GDP增长的关键因素,地方官员应十分乐于见到潜在竞争对手因为土地供给紧缺而经济发展受限。来源于土地整理的折抵指标即使不用,也比交易给竞争对手要好。并且,主要用GDP增长率作为官员晋升的依据(周黎安等,2005; Li and Zhou, 2005),几乎不能排除任何一个同级别的地方政府作为潜在竞争对手,因为GDP增长率与经济发展水平没有直接的相关性,有时候落后地区反而有后发优势。若不考虑其他因素,落后地区很可能拿到一个较大的项目,就能对GDP增长率产生显著影响,而这对于相对发达地区来说是不可想象的。表4中数据证实了这一说法。我们可以看出,从增长率来说,排名前十位的不乏那些通常被认为经济较落后的地区,如岱山、缙云、龙游等县,而排名后十位的地区也不乏通常被认为经济发达的地区,如诸暨、绍兴。

表4 浙江省县级单位2008年名义GDP增长率

前十名(名义GDP)				后十名(名义GDP)			
地区	增长率	地区	人均增长率	地区	增长率	地区	人均增长率
岱山县	0.264	岱山县	0.267	诸暨市	0.127	磐安县	0.122
缙云县	0.227	龙游县	0.220	瑞安市	0.126	兰溪市	0.121
龙游县	0.224	江山市	0.217	仙居县	0.125	浦江县	0.119
江山市	0.223	缙云县	0.216	新昌县	0.125	海盐县	0.118

<sup>21</sup> 由于篇幅所限,这里详细的稳健性检验结果与分析没有报告,如有读者感兴趣,可向作者索要。

(续表)

前十名 (名义 GDP)				后十名 (名义 GDP)			
地区	增长率	地区	人均增长率	地区	增长率	地区	人均增长率
开化县	0.209	开化县	0.204	绍兴县	0.123	仙居县	0.117
余姚市	0.203	余姚市	0.200	海盐县	0.123	绍兴县	0.117
常山县	0.197	龙泉市	0.194	宁海县	0.121	瑞安市	0.112
龙泉市	0.197	常山县	0.191	乐清市	0.120	宁海县	0.111
富阳市	0.188	淳安县	0.184	兰溪市	0.119	奉化市	0.110
青田县	0.187	嵊泗县	0.182	奉化市	0.113	乐清市	0.108

注：根据《浙江统计年鉴》整理。

并且,通常来说,对于省以下的地方官员,跨省晋升的几率非常小,晋升竞争一般限定在了同省范围内。事实上,根据我们的调研,在一个官员职位即将空出之前,组织部门会确定几个候选人并对他们进行考察,进入候选的官员更可能成为竞争对手,这进一步缩减了可能的竞争对手数量。因而,即便存在为晋升而展开的竞争,也更可能是非常宽松的晋升资格赛(杨其静和郑楠,2013)。杨其静等(2014)还发现,GDP增长率省内排前三的市委书记的晋升机会比不上经济增长率省内4—10名的市委书记。那些能够获得晋升的市委书记通常来自省内的经济强市,即便其经济增长率省内排名并不靠前;相反,那些小城市的市委书记即便能够将经济增长率提高到全省排名1—2,也未必能够得到晋升。因此,我们猜测,是经济发展水平的差距而不是GDP增长率的差距增加折抵交易共谋的概率。因为经济发展水平差距更好地代表了对土地的需求差距。表5的回归结果证实了这一猜测。第(1)和(2)列中对于GDP增长率差距及其滞后项均不显著,第(3)列中将GDP增长率各自引入,对于潜在指标出售区来说,GDP增长率系数显著为负,说明GDP增长率越高,越会降低出售指标的概率和面积,这与现实情况相符,因为GDP增长率高也一定程度上反映了对土地的需求;对于指标购入区来说,系数不显著且为负。第(4)列中人均GDP增长率也同样不显著。

表5 GDP增长率作为核心解释变量的回归结果

解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)
GDP增长率差距	-0.0271 (0.160)			
滞后		0.175 (0.235)		
买入地GDP增长率			-0.681 (0.781)	

(续表)

解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)
卖出地 GDP 增长率			-12.74*** (2.135)	
禀赋差距	3.876*** (0.553)			3.871*** (0.552)
滞后		2.535*** (0.534)		
买入地禀赋			-1.713 (1.248)	
卖出地禀赋			15.01*** (1.128)	
人均 GDP 增长率差距				0.132 (0.173)
网络关系	0.895** (0.291)	0.809** (0.306)	2.070*** (0.433)	0.900** (0.291)
控制变量	是	是	是	是
时间虚拟	是	是	是	是
样本量	77 678	68 367	77 679	77 679

注：被解释变量是交易面积（对数）。括号内报告了标准误；\*  $p < 0.1$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。

其次，对于财政联邦主义来说，与晋升锦标赛竞争对手不确定且可能动态变化不同，财政联邦主义下地方政府招商引资竞争，尤其是在制造业区域竞争下（陶然等，2009），竞争对手相对来说可以比较明确地确定。由于区域间存在不可忽视的差异，很多地区之间对于资本的竞争几乎不是在同层面上。就东中西部 FDI 的竞争为例，从 1980 年到 2011 年，东部地区吸引的 FDI 接近 80%，而中西部地区只分别占 13% 和 7%，一个省区范围内情况同样类似。因而，能够与某一特定地方政府形成竞争对手的地区是有限的，竞争大多在条件相似的对手之间展开，形成一种跨区域的分层竞争（李学文等，2012），例如杭州会和宁波、苏州，甚至广州竞争，而不太会和衢州、丽水等竞争，县级情况类似。但有趣的是，条件相似的地区，也同样会发生折抵交易。这方面，嘉兴是一个典型的例子，嘉兴绝大部分地区处于平原地带，耕地资源禀赋相当丰富，因此，尽管从经济发展水平来看，嘉兴至少在中等水平以上，但嘉兴却通常作为折抵指标的供给方出现。比如桐乡、海宁等嘉兴的县级市，在 2015 年全国县域经济竞争力排名中分别排在第 20 位和第 22 位，浙江省内排名第 6 位和第 8 位。但桐乡、海宁却经常以供给方的身份出现在交易中，根据我们的调研，桐乡市自 2000 年开始作为供给方卖出指标，交易指标数量甚至达到较不发达地区遂昌县的 3 倍左右，交易对象不乏余杭、

慈溪等省内经济发展水平与其差距并不明显的地区，甚至同一地级市下的嘉善。无论是按锦标赛论还是财政联邦主义的观点，这些地区之间的竞争都应该是最激烈的。Zhang (2006) 就指出土地资源是城市发展和吸引流动性资本的关键因素，张莉等 (2011) 甚至将地方政府热衷于土地出让归结为“土地引资”，从这一角度来说，桐乡、海宁等地区的例子明显有悖于竞争（竞次）理论。这说明，地方政府的行为逻辑并不完全像竞争（竞次）理论所认为的那样，必须认真考察其所面临的外部环境和内部条件。当双方合作乃至共谋所获得的各自收益大于成本时，自我利益驱动下的地方政府不会拒绝这样的机会。因此，我们将样本按照经济发展水平差距进行 10 分位，并按差距大小分成 5 个子样本进行子样本回归，结果见表 6。从表中可看出，在差距最小的第 (1) 列中，经济发展水平差距变得不显著了，而资源禀赋差距和网络关系则显著为正，这说明，在经济发展水平相似的地区，资源禀赋差距的提高和有无网络关系，能够显著提高交易概率以及可能交易更多面积。这与我们现实中调研的情况是一致的。第 (2) — (5) 列的结果表明，随着经济发展水平差距的增加，经济发展水平差距越来越成为提高交易概率和交易面积的关键因素，而资源禀赋差距和人缘网络关系的影响则逐渐退化。

表 6 经济发展水平差距子样本回归

解释变量	分位数 5—6	分位数 4—7	分位数 3—8	分位数 2—9	分位数 1—10
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
人均 GDP 差距	0.334 (1.714)	2.371*** (0.628)	2.089*** (0.440)	1.291*** (0.324)	0.197*** (0.0555)
禀赋差距	9.131*** (1.559)	9.683*** (1.419)	7.392*** (1.578)	1.395 (1.013)	-0.136 (0.668)
网络关系	1.949** (0.688)	1.531** (0.644)	0.0160 (0.814)	0.333 (0.604)	0.628* (0.369)
控制变量	是	是	是	是	是
时间虚拟	是	是	是	是	是
样本量	15 987	17 149	17 245	17 676	17 517

注：被解释变量是交易面积（对数）。括号内报告了标准误；\*  $p < 0.1$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。

另外，图 2、图 3 中还可观察到一个有趣的现象，既同一地级市内，买方和卖方的平均经济发展水平差距和耕地资源禀赋差距均比不同地级市下低，这和竞争理论的预言也明显不符。因为对于晋升锦标赛论来说，同一地级市内县级官员晋升竞争可能高于不同地级市之间，根据我们的调研以及叶贵仁 (2010)、杨其静和郑楠 (2013) 等的研究，一般来说，市、县、乡级的地方官员晋升大都有本地型的特点，因而同一市内的官员成为竞争对手的可能性比外部更大。这与同一地级市内更容易达成交易的合作或共谋存在矛盾。而

对于财政联邦主义来说,越相似的地区越可能竞争或竞次。值得注意的是,同一地级市下,相互的熟悉程度通常情况下高于不同地级市之间,这从侧面说明,同一地级市内由于可能有更强的人缘网络关系、更强的交流与沟通能力,以及外部的不确定性和来自中央政府的疑虑带来的压力,即便经济发展水平和资源禀赋差距没有跨地级市之间大,也能显著提高折抵指标交易共谋的概率。表7的对比提供了网络关系作用机制的证据。同一地级市内发生交易配对时有网络关系与没有网络关系的比例明显远远高于跨地级市交易的配对,并且有网络关系的人均GDP差距和资源禀赋差距平均来说显著地低于无网络关系的配对。这说明,网络关系能够提高可能是竞争对手的地区达成共谋的概率。

表7 有无网络关系的对比

	网络关系		
	无(L1)	有(L2)	均值检验(L1>L2)
同一地级市内的交易配对	116	140	
跨地级市的交易配对	469	133	
人均GDP差距(元)	18 759	16 031	2 788* (0.0938)
人均资源禀赋差距(亩)	0.2423	0.1731	0.0692** (0.0013)

注:数据来源于《浙江统计年鉴》及作者分析整理。

综上所述,现有的竞争(竞次)理论并不能很好地解释本文的发现,一个竞争(竞次)与合作(共谋)共存的地方政府行为逻辑框架是十分必要的。

## 五、结 论

无论是财政联邦主义理论,还是晋升锦标赛理论,其发展经济竞争的落脚点均为流动性的资源争夺,主要表现为资本。而地方政府推动经济增长的手段是以土地为核心的地方资源,而土地正是孕育地方政府合作乃至共谋行为的温床。在中国式的威权体制下,相比于 Tiebout (1956) 意义下的地方政府,只受到来自委托方中央政府的约束和监管。因而,对于一个由有各自想法、情感和利益的“社会人”,而不是机械地执行任务的“组织人”构成的地方政府,只要存在中央与地方的分权,便具有相当的自由裁量空间。这种自由裁量空间,极大地强化了地方政府的自主行为能力。当竞争更符合其利益时,他们会不遗余力地通过竞争,甚至是竞次的方式来达到目的。而当合作乃至共谋更符合其自身利益时,他们必然也会通过合作或共谋的方式来谋求自我利益。

本文提出一个初步的融合竞争(竞次)与合作(共谋)的地方政府行为逻辑框架,从地方政府行为的根本出发点——实现自我利益为核心,以地方政府面临的外部环境和内部条件为基础,详细论证了以浙江省为代表的土地



发展权折抵指标交易政策的共谋性质，并经过实证分析验证了三个假说：第一，地方政府之间经济发展差距而非GDP增长率差距更可能形成合作或共谋；第二，地方政府之间所掌控的资源禀赋差距越大，合作或共谋越可能形成，甚至在经济发展条件相似的地区之间；第三，地方政府之间人缘网络关系也可能促成地方政府共谋。

根据逻辑推理和实证结果，本文得出以下三点启示：

第一，在其他条件不变的情况下，竞争或者竞次更可能在直接竞争对手（对于晋升竞争来说）或同一级别的竞争对手（对于财政竞争来说）之间发生。而当加入资源禀赋差距和人缘网络关系这两个变量后，在可获得共同利益下，晋升的直接对手或经济发展条件相似的地方政府之间同样会形成合作乃至共谋。

第二，从政策的一统性与执行的灵活性来看，共谋并非只有负面意义，有时候也是制度创新的重要源泉（周雪光，2008）。然而地方政府的行为动机更多是基于自身利益的考量。在分权所赋予的自由裁量权下，地方政府有能力和手段偏离中央或公众期望。以本文的例子来说，土地计划指标的固有缺陷，更多是其制度创新式共谋获取超额建设用地指标的合理性外衣。

第三，地方共谋实质上体现了集权政治下政府行为监管“一抓就死，一放就乱”的困境，一个清醒的认识是，自上而下的权力监督不能防范地方共谋，反而为共谋提供了空间和可能。

## 参 考 文 献

- [1] 白小虎、王松、陈海盛，“一种‘飞地经济’新模式——来自衢州到杭州跨地建设海创园的经验”，《开发研究》，2018年第5期，第87—91页。
- [2] Blanchard, O., and A. Shleifer, “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, *IMF Staff Papers*, 2001, 171—179.
- [3] Buchanan, J. M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- [4] 曹正汉、史晋川，“中国地方政府应对市场化改革的策略：抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究”，《社会学研究》，2009年第4期，第1—27页。
- [5] Chau, N. H., et al., “Networked Leaders in the Shadow of the Market—A Chinese Experiment in Allocating Land Conversion Rights”, Working Paper, 2014.
- [6] Cragg, J. G., “Some Statistical Models for Limited Dependent Variables with Application to the Demand for Durable Goods”, *Econometrica*, 1971, 39 (5), 829-844.
- [7] Downs, A., *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown, 1967.
- [8] Dunleavy, P., “Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model”, *British Journal of Political Science*, 1985, 15 (3), 399-424.
- [9] Faure-Grimaud, A., et al., “Collusion, Delegation and Supervision with Soft Information”, *USC CLEO Research Paper*, 2002, (C02-9).
- [10] 郭庆旺、赵旭杰，“地方政府投资竞争与经济周期波动”，《世界经济》，2012年第35卷第5期，

- 第3—21页。
- [11] Honoré, B. E., "Trimmed LAD and Least Squares Estimation of Truncated and Censored Regression Models with Fixed Effects", *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1992, 533-565.
- [12] 靳涛, "引资竞争、地租扭曲与地方政府行为——中国转型期经济高速增长背后的‘不和谐’分析", 《学术月刊》, 2008年第3期, 第83—88页。
- [13] 靳相木, "新增建设用地指令性配额管理的市场取向改进", 《中国土地科学》, 2009年第3期, 第19—23页。
- [14] Laffont, J., and J. Rochet, "Collusion in Organizations", *Scandinavian Journal of Economics*, 1997, 99 (4), 485-495.
- [15] Laffont, J., and D. Martimort, "Mechanism Design with Collusion and Correlation", *Econometrica*, 2000, 68 (2), 309-342.
- [16] Landry, P. F., *Decentralized Authoritarianism in China*. Cambridge University Press, 2008.
- [17] Li, H., and L. Zhou, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 2005, 89 (9-10), 1743-1762.
- [18] 李学文、卢新海、张蔚文, "地方政府与预算外收入: 中国经济增长模式问题", 《世界经济》, 2012年第8期, 第134—160页。
- [19] 梁若冰, "财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法", 《经济学》(季刊), 2009年第9卷第1期, 第283—306页。
- [20] 刘长喜、孟辰、桂勇, "政府投资驱动型增长模式的社会学分析——一个能力论的解释框架", 《社会学研究》, 2014年第3期, 第77—99页。
- [21] 陆铭, "建设用地使用权跨区域再配置: 中国经济增长的新动力", 《世界经济》, 2011年第1期, 第107—125页。
- [22] Maskin, E., *et al.*, "Incentives, Information, and Organizational Form", *Review of Economic Studies*, 2000, 67 (2), 359—378.
- [23] Montinola, G., *et al.*, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 1995, 48 (1), 50-81.
- [24] Moulin, H. E., *Cooperative Microeconomics: A Game-Theoretic Introduction*. Princeton University Press, 1995.
- [25] Oi, J. C., "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, 1995, 144 (12), 1132-1149.
- [26] Olson, M., *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Basic Books, 2000.
- [27] Oppen, S., and S. Brehm, "Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China", *Department of Economics, Lund University*, 2007.
- [28] Qian, Y., and G. Roland, "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 1998, 88 (5), 1143-1162.
- [29] Qian, Y., and B. R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *The Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11 (4), 83-92.
- [30] 乔宝云等, "地方政府激励制度的比较分析", 《经济研究》, 2014年第49卷第10期, 第102—110页。
- [31] 渠敬东、周飞舟、应星, "从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析", 《中国社会科学》, 2009年第6期, 第104—127页。
- [32] Shih, V. C., *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation*. London: Cambridge University Press, 2006.
- [33] 邵挺等, "土地利用效率、省际差异与异地占补平衡", 《经济学》(季刊), 2011年第10卷第3

- 期, 第1087—1104页。
- [34] 谭峻、戴银萍、高伟, “浙江省基本农田易地有偿代保制度个案分析”, 《管理世界》, 2004年第3期, 第105—111页。
- [35] 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”, 《中国社会科学》, 2014年第7期, 第125—142页。
- [36] 陶然等, “地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思”, 《经济研究》, 2009年第7期, 第21—33页。
- [37] Tiebout, C. M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 1956, 64 (5), 416-424.
- [38] Tirole, J., “Collusion and the Theory of Organizations”, in Laffont, J., *Advances in Economic Theory: Proceedings of the Sixth World Congress of the Econometric Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- [39] Tirole, J., “Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1986, 2 (2), 181-214.
- [40] Tirole, J., “The Internal Organization of Government”, *Oxford Economic Papers*, 1994, 46 (1), 1-29.
- [41] Tobin, J., “Estimation of Relationships for Limited Dependent Variables”, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1958, 26 (1), 24-36.
- [42] Tullock, G., *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press, 1965.
- [43] 汪冲, “政治晋升、财政竞争与耕地政策‘口子’: 耕地保护地区外部性机制及效应分析”, 《经济学》(季刊), 2019年第18卷第2期, 第441—460页。
- [44] 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”, 《管理世界》, 2009年第8期, 第39—52页。
- [45] Wang, H., et al., “Farmland Preservation and Land Development Rights Trading in Zhejiang, China”, *Habitat International*, 2010, 34454-463.
- [46] 韦森, “从合作的演化到合作的复杂性——评阿克塞罗德关于人类合作生成机制的博弈论试验及其相关研究”, 《东岳论丛》, 2007年第28卷第3期, 第1—9页。
- [47] Xu, C., “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 2011, 49 (4), 1076-1151.
- [48] 杨其静、郑楠, “地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛”, 《世界经济》, 2013年第12期, 第130—156页。
- [49] 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, 第24—34页。
- [50] 叶贵仁, “乡镇领导人晋升机制研究: 基于上下级政府间关系的视角”, 《公共管理研究》, 2010年第1期, 第117—131页。
- [51] 余莎、游宇, “合伙卖地? 地方政府合作与土地资源配”, 《财经研究》, 2017年第43卷第12期, 第58—73页。
- [52] 张莉、王贤彬、徐现祥, “财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为”, 《中国工业经济》, 2011年第4期, 第35—43页。
- [53] 张清勇, “纵向财政竞争、讨价还价与中央-地方的土地收入分成——对20世纪80年代以来土地收入的考察”, 《制度经济学研究》, 2008年第4期, 第107—127页。
- [54] 张蔚文、李学文, “外部性作用下的耕地非农化权配置——‘浙江模式’的可转让土地发展权真的有效率吗?”, 《管理世界》, 2011年第6期, 第47—62页。
- [55] 张蔚文、李学文、吴宇哲, “基于可转让发展权模式的折抵指标有偿调剂政策分析——一个浙江省的例子”, 《中国农村经济》, 2008年第12期, 第50—61页。
- [56] 张晏、龚六堂, “分税制改革、财政分权与中国经济增长”, 《经济学》(季刊), 2005年第5卷第

- 1期,第75—108页。
- [57] Zhang, X., "Asymmetric Property Rights in China's Economic Growth", *Wm. Mitchell L. Rev.*, 2006, 33 (2), 567-589.
- [58] 周飞舟, "分税制十年: 制度及其影响", 《中国社会科学》, 2006年第6期, 第100—115页。
- [59] 周飞舟, "生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民", 《社会学研究》, 2007年第1期, 第49—82页。
- [60] 周飞舟、王绍琛, "农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究", 《中国社会科学》, 2015年第1期, 第66—83页。
- [61] 周黎安, "晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因", 《经济研究》, 2004年第6期, 第33—40页。
- [62] 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, 第36—50页。
- [63] 周黎安、李宏斌、陈烨, "相对绩效考核: 关于中国地方官员晋升的一项经验研究", 《经济学报》, 2005年第1期第1卷, 第83—96页。
- [64] 周雪光, "基层政府间的'共谋现象'——一个政府行为的制度逻辑", 《社会学研究》, 2008年第6期, 第1—21页。
- [65] Zhou, X., "The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China", *Modern China*, 2010, 36 (1), 47-78.

## Local Cooperation, Collusion and Institutional Innovation under Strict Land-use Regulation System —Evidence from Transferable Land Development Rights Policy in Zhejiang Province

XUEWEN LI WEIWEN ZHANG\* SHUAI CHEN  
(Zhejiang University)

**Abstract** Under China's central-local decentralization framework, local governments have considerable discretion to choose either competitive strategy or collusion strategy based on their own local interests. In this paper we discuss the livelihood of horizontal collusion between local governments and why they have colluded. Then we put forward the hypothesis of collusion and took advantage of a Tobit model to test the hypothesis based on the land rights trading data of Zhejiang Province from 1999 to 2008. We find that there have been three main causes led to horizontal collusion between local governments, namely, the gap in economic development level between local governments, the gap of resource endowment and local officials' network. Our research provides a new perspective and empirical evidence to explain the logic of local government behavior after the Chinese-style decentralization reform.

**Key Words** local government, institutional innovation, transferable land development rights

**JEL Classification** H77, P25, R11

---

\* Corresponding Author: Weiweng Zhang, School of Public Affairs, Zhejiang University, 866 Yuhangtang Rd, Hangzhou, Zhejiang, 310058, China; Tel: 86-571-56662158; E-mail: wwzh@zju.edu.cn.