

“顾炎武方案”与央地关系构建：寓活力于秩序

摘要：央地关系是一个国家内基础性制度安排，它对经济、社会和政治运行产生重大影响。研究认为：秩序是国家治理的重要核心概念，中国央地关系深受郡县制传统的影响，郡县制传统有利于提高组织效率，但是对国家治理也有其较大的负面作用；在央地关系处理中，信息复杂性、信息不对称性、地方政府规模和数量，决定着活力与秩序一对矛盾的转化方向；顾炎武的“寓封建于郡县”方案本质上是在处理央地关系问题上，同时兼顾活力与秩序关系的探索；借鉴顾炎武思想，本文提出“寓活力于秩序”的央地关系改革方案，形成“哑铃式分权结构”，那就是赋予县级单位更多行政和财政自主权，强调分权和活力，在县级以上单位实行中央政府的垂直管理，强调集权和秩序。本文提出了详细的改革方案设计。

关键词：央地关系；郡县制；秩序；信息；

作者简介：吕冰洋，中国人民大学财政金融学院，教授，100872。

中图分类号：F810.2

一、引言：央地关系为什么这么重要？

央地关系是一个国家内基础性制度安排，它对政治稳定、经济运行、社会治理等方面都有着重大影响，一直是经济和政治学科的重要研究对象。对中国而言，她的历史悠久、国土面积广大、地区差异明显、制度多次转型，这些因素都凸现了正确处理中国央地关系的重要性。“在中国走向现代化的过程中，中央与地方的关系已逐渐成为一个至关重要的方面”（王沪宁，1991）。由于它的重要性，在中国共产党的第十八届三中全会和第十九次全国代表大会发布的公报中，均突出强调了“发挥中央和地方两个积极性”。

从理论和现实看，政府间关系分为政府间行政关系和政府间财政关系，它们各自体现着政府间政治关系和经济关系，各有其自身核心架构¹。

政府间行政关系的核心架构是三点：一是包括纵向政府整体架构设计，焦点是政府级次和辖区规模的设计、纵向政府管理部门和横向政府管理部门的关系设计（即“条条”与“块块”的关系）；二是官员选拔和考核机制设计，焦点是官员是由上级政府还是辖区居民来进行选拔和考核；三是监察机制设计，焦点是各级政府行政是由谁来监督和处罚。

政府间财政关系的核心架构也是三点：一是政府间事权分配，事权即政府职能，政府间事权分配决定各级政府的行动边界；二是政府间财权分配，财权包括税权、收费权和债权等，以税权为主，政府间财权分配决定着各级政府所能获得的收益多寡；三是政府间转移支付分配，当地方政府财政收支出现缺口时，需要上级政府转移支付来弥补缺口。

这两大关系存在着紧密联系，一般来讲，政府间行政关系会对政府间财政关系产生重要影响。

¹ 对中国一个大国而言，地方政府有多个层级，央地关系的研究不能离开地方政府之间关系研究，因此本文研究的央地关系，既包括中央政府与地方政府之间关系、也包括不同级次地方政府间关系。

每一个关系、每一个关系中的一部分，都会存在权力是该集中在上级政府还是下放到下级政府的争论，即“集权”与“分权”之争。一般来讲，如果上级政府特别是中央政府拥有较多权力，则称之为“集权”；如果下级政府拥有较多权力，则称之为“分权”。地方政府比较靠近当地市场与社会，由地方政府处理当地经济社会事务比中央政府更有优势，中央政府需赋予地方政府更多的权力来激发地方政府积极性。但是分权过度又会导致地方政府间过度竞争、妨碍统一市场形成、削弱中央政府权威等一系列问题。因而集权与分权各有利弊，其利弊分析引发了学界的大量研究。

考虑到学术研究的可操作性，研究者对分权的利弊考量一般放在经济层面，如经济增长、公共物品提供、地区不平等。经济问题一般与财政问题密切挂钩，因此有大量文献集中研究财政分权问题。以 Tiebout(1956)和 Oates(1972)为代表的第一代财政分权理论认为，由于各地区条件不同和地方政府的信息优势，因而财政分权将保证公共物品提供更符合居民偏好。以 Weingast (1995)、Qian 和 Weingast (1997)、Qian 和 Roland (1998) 为代表的第二代财政分权理论认为，财政分权所激发的地方政府竞争，既可以促使经济增长，也可约束地方政府的自利行为，因此财政分权是有利的。也正是这个原因，二战后实行市场经济的国家，财政分权程度普遍呈现上升趋势。关于财政分权效果的研究也成为经济学的一个重要主题，既有大量肯定者（如 Maskin et al.,2000; Lin and Liu, 2000），也有大量反对者（如 Bardhan, 2002; Cai and Treisman, 2004）。

然而，有一些学者在财政分权之外，更关注政治集权的作用。早在 1964 年，Riker(1964)就提出，财政分权的效果取决于政治集权程度：强大的政党有助于提高财政分权的效果，例如经济增长、政府质量和公共物品提供；相反，中央权威下降和地方官员附属地方利益集团，将使得财政分权的效果变坏。Ruben 和 Ekaterina (2007) 利用发展中国家和转轨国家的 25 年数据的检验结果证实了这一点，因此建议在过度分权的国家，当务之急是建立一个全国性的强大政党，以保证政治权力的集中。Boffa、Piolatto 和 Ponzetto (2016) 对此做了实证研究，他们研究政治集权与政府是否负责的关系，发现过度的政治分权将会降低政府的责任心。在阿西莫格鲁和罗宾逊 (2015) 所著的《国家为什么会失败》一书中，他们构建了“包容式政治制度”理论，并强调它对国家发展的重要性，“我们把足够集权和多元化的政治制度称作包容性政治制度。只要其中一个条件不满足，我们就把这种制度称作汲取性政治制度。”在此书中，他们列举了大量正反两方面历史事例来说明这一点。

中国改革开放后，政府间关系迥异于其他国家发展的一个重要特点是，在地方具有较大的经济和财政自主权的同时，行政上受到上级政府的严格控制。不论是从历史传统角度还是从现实政治角度看，中国政治体制体现出很强的集权特点，它通过科层制度和逐级控制来贯彻中央政府的意志，可以说，中国这个体制带有深远的历史传统。对此，不少研究者将之概括为“政治上集权、经济上分权”，并描述它的状况和由来（吴敬琏、刘吉瑞，1998；吴敬琏，2016）。

尽管中国以“政治上集权、经济上分权”为特征的央地关系，对改革开放以来经济发展有着重大影响，我们还不能够非常肯定地说，这种央地关系架构是一个稳定的政治经济制度架构，未来能够同时满足保持政治稳定、激发地方经济和社会活力的目标。不难想象，政治上集权势必使得地方政府官员以上级政府的偏好为行为目标，而非辖区居民偏好为目标，这容易导致地方政府行为扭曲，由此对地方层面的经济和社会造成不良影响（Xu, 2011）。可以说，对中国这样一个历史悠久的大国，无论是政治层面还是经济层面，无论是强调集权还是分权，均难免偏颇之处，难以建立一个统一的处理央地关系的制度框架。对此，早在 1991 年，王沪宁 (1991) 提出以“集分平衡”为处理央地关系的原则，他认为中国超大的地方和超大的社会是央地关系失衡的一个重要原因，面对失衡，一方面，“超大社会要走权力下放的道路”，但另一方面“在权力下放中，要注意集分平衡，分权不

能使中央的宏观调控无以进行，集中不能使地方的调控能量过多削减。”但是，如何在制度设计上，能够面向历史未来，设计一个有中国特色的“集分平衡”的央地关系制度，仍是困扰社会科学各个领域学者的一个重大难题。

实际上，中国自古以来就有大量思想家关注中国央地关系问题。他们既熟稔历史又关注现实，提出了不少关于央地关系中的尖锐问题，进而提出他们的解决方案，如西周周旦、秦朝李斯、西汉贾谊、唐朝柳宗元、南宋叶适、明末王夫之、黄宗羲和顾炎武，等等²。他们提出的问题与当今央地关系的问题有不少相同之通，其解决方案也有非常精彩的智慧展现。在这些思想家中，明末思想家顾炎武在历代思考的基础上，提出一个非常独特的解决央地关系方案：“寓封建于郡县”³。尽管现代社会不可能退回封建社会，但是顾炎武方案中包含着非常有价值的思想，完全可以利用现代政治经济学知识，解释顾炎武方案的合理性，并修正其不合理之处，从而为中国央地关系的构建提供一个符合中国特点、有助于国家长治久安的方案。

本文从顾炎武的思想出发，提出处理中国央地关系的“寓活力于秩序”的方案。本文的结构安排是：第二部分，从中国的历史出发，阐述中国央地关系的演变、历史困局，归纳顾炎武的“寓封建于郡县”改革方案的核心思想；第三部分，建立处理央地关系的理论框架，阐明央地关系处理的关键在于活力与秩序的平衡；第四部分，运用本文建立的理论框架，阐明按“寓活力于秩序”原则设计央地关系，有助于达到央地关系“集分平衡”，并提出具体的设计方案；第五部分，在前文分析基础上，进一步提出央地关系的改革方案；第六部分，结论。

二、大国治理的千年难题：分权还是集权？

（一）央地关系的历史演变

中国央地关系的制度构建关系到国家长治久安，历来受到统治者的高度重视，也探索了很多种处理央地关系的办法，总体来讲，古代央地关系治理分为两大时期，秦之前以分封制为主，秦之后以郡县制为主。

分封制始自商朝后期，在周朝得以发扬光大。分封制的基本内容是天子将土地分封给诸侯，内政由诸侯自理，诸侯按规定履行天子纳贡、朝觐、出兵等义务。诸侯依次可分封土地给子孙和属臣，形成诸侯、卿、大夫等各级相对独立的封国或封邑。分封制的特点是将血缘关系融入到政治关系中，地方具有比较强的独立地位。

但是，建立在血缘关系基础上的分封制，不可避免地出现秦丞相李斯所说的“后属疏远，相攻击如仇讎”问题，即随着时间推移，血缘关系越来越淡化，利害较量会超越血缘纽带。典型例子是春秋战国时期的各诸侯间激烈的兼并战争，以及西汉时期的“七国之乱”。因此，分封制在秦之后为郡县制所取代。

²比较重要的历史文献有：《史记·秦始皇本纪》；西汉贾谊《治安策》；唐朝柳宗元《封建论》；朱熹《论治道》；明末王夫之《论秦始皇废分封行郡县》；明末黄宗羲《明夷待访录·封建》、《明夷待访录·方镇》；明末顾炎武《郡县论》。

³在顾炎武的思想中，“封建制”指的是周朝所实行的“分封制”。实际上，对封建制度的原义，学术界多有争议。有一些学者认为，西周制度是典型的封建制，秦之后是郡县制，例如唐德刚（1998）在《中国郡县起源考——兼论封建社会之蜕变》一文，考察郡县制源流，认为中国三千年可分为部落制、封建制和郡县制三个阶段，商鞅之后，几无大变。

在郡县制下，中央政府掌握人事任免权和重大事项的行政决策权，各级地方政府拥有部分行政决策权和行政执行权，中间辅以监察和考核机制来保证中央对地方的控制。郡县制最早出现在春秋时期，秦统一中国后，秦始皇将郡县制推向全国，之后历朝历代的央地关系架构虽然也采取少量的分封制，但是一般对分封诸侯的权力予以严格限制，从全国总体上看以郡县制为主。对此，1973年，毛泽东在诗中一针见血地指出：“百代都行秦政法。”即使是中国现在的央地关系制度架构，我们也不难看出它有浓厚的传统郡县制影子。

在秦时和西汉中前期的地方行政区划设计中，地方分为郡和县两级。以后各代根据情况进行增减：有郡县或州县两级制的；有州、郡、县或路、府（州）、县，道、府（州）、县三级制的；有省、路、府（州）、县或省、道、府（州）、县（州）四级制的（韦庆远、王德宝，1992）。几千年来，中国地方层级有很多变化，省、道、路、府、州、郡、县等区划名称都曾先后在中国古代地方行政史中出现过。但是县级单位自秦以后一直是基本的行政单位，总数和管辖范围变化不大。

比较分封制和郡县制，两者最大的不同是：分封制强调地方分权，郡县制强调中央集权。不过，虽然郡县制强调集权，在现实的政治运行中，由于信息传递链条太长，中央政府无法对县级实行完全控制，不得不委托次高级政府来实施间接管理。次高级政府长官或为刺史、或为节度使、或为总督，俗称“封疆大吏”，他们位高权重，往往具有统辖数州或数省的权力，当中央政府权威下降时，他们就可能形成挑战中央权威的重要力量，甚至导致王朝覆灭，西汉初期的七国之乱、东汉后期的军阀混战、西晋的八王之乱、唐朝后期的藩镇之祸、清朝后期的东南五省互保，均说明即使是在高度集权的郡县制下，仍可能出现地方权力过大导致的弱干强枝情况。

（二）央地关系的历史困局

尽管郡县制经过了几千年实践，历朝历代对制度缺陷进行了各种修补，但是它仍存在许多问题。明末思想家顾炎武历览古今治乱得失，写下《郡县论》一文，由九篇短文构成，详细剖析了郡县制存在的问题，并提出自己的改革思路。他认为“封建之失，其专在下；郡县之失，其专在上。”具体来说，郡县制存在以下三方面问题。

第一，地方政府行为扭曲。在郡县制下，地方长官由上级政府任命，升迁和罢免由上级政府说了算，因此地方长官的为政目标是围绕上级政府的目标而转，而不是围绕当地居民目标而转，也就是说地方政府行为容易偏离当地居民偏好，进而导致地方经济社会发展滞后。按顾炎武的话说，就是“不知有司之官，凛凛焉救过之不给，以得代为幸，而无肯为其民兴一日之利者，民乌得而不穷，国乌得而不弱？”

第二，政府机构膨胀。由于县级政府官员选拔和职能由上级政府决定，上级政府为此需要设计大量的监察机构来监督地方政府，由此导致政府规模膨胀，顾炎武指出“今之君人者，尽四海之内为我郡县犹不足也，人人而疑之，事事而制之，科条文簿日多于一日，而又设之监司，设之督抚，以为如此，守令不得以残害其民矣。”

第三，地方吏治败坏。在郡县制下，县长官对当地事务治理存在三个缺陷：有任期限制或任期的不确定性、治政目标唯上不唯下、异地交流导致对地方事务的疏离。县长官不得不雇佣更熟悉当地事务的胥吏来治理，而胥吏可能借助信息优势和多年经营，欺瞒上级、谋取私利，导致地方吏治败坏。对这种现象，南宋叶适提出一句很有名的话：“官无封建而吏有封建”。顾炎武称为“州县之敝，吏胥窟穴其中，父以是传之子，兄以是传之弟”，“养百万虎狼于民间者”。

（三）顾炎武方案：寓封建于郡县

针对上面的问题，顾炎武提出的改革方案是“寓封建之意于郡县之中”。该方案总的思路是：县级实行封建制，县以上实行郡县制。其方案有如下两个要点：

第一，县域自治，提升县级政府地位。

顾炎武提出“尊令长之秩，而予之以生财治人之权，罢监司之任，设世官之奖，行辟属之法”，就是说，有关经济发展（生财）和政治治理（治人）权力全部归县令，取消常设在县级的监察机构（罢监司之任），县令有权组织和任命自己的行政队伍（行辟属之法），如果县令治理的好，可以一直干下去甚至传之子孙。为提升县令的地位，可“改知县为五品官，正其名曰县令”。

第二，简化县级以上政府，郡行使监察权和人事升迁权。

中国过去不少政府机构是为了自上而下参与和监督下级政府行政而设，由于实行县级自治，县级以上政府就可以大大压缩。对此，顾炎武作了一个形象的比喻，说中央委托地方管理就象是主人任命仆人养马，一种方式是主人要对各种喂养方式进行层层监督和控制，另一种方式只是根据马的肥瘦程度对仆人进行赏罚，显然后者会大大降低管理成本。与此类似，判断县令是否称职，只看“人民乐业”与否。县以上只设郡，并且郡的职能只是监察，“每三四县若五六县为郡，郡设一太守，太守三年一代。诏遣御史巡方，一年一代。其督抚司道悉罢。”

集权与分权问题中国自古以来国家治理的大问题，除顾炎武之外，中国古代有不少思想家提出改革央地关系的设想，主要差异在于地方分权的范围与方式不同。南宋叶适（2010）主张在郡县两级都可以扩大一点自治权力，“以一郡行其一郡，以一县行其一县，赏罚自用，予夺自专”；明末黄宗羲（2011）认为封建与郡县均有很大问题，“封建之弊，强弱吞并，天子之政教有所不加；郡县之弊，疆场之害苦无己时（郡县制下地方官员难以尽责）”，解决办法是在边境设置统摄军事与民政的“方镇”，使其拥有较大自主权，由此可以制衡中央过度集权产生的问题；晚清冯桂芬（2002）的思路是不在县级而在乡级实行一定的自治，每县划分若干辖区并设巡检，巡检以下设立正董、副董等职，他们由当地居民公选产生，以达到乡级“分治”、县以上“合治”的效果。不过，笔者认为，以上诸位学者的论述不如顾炎武详细透彻、操作性强。

那么，顾炎武的方案有多大合理性呢？本文下面将利用现代经济学和政治学理论，建立处理央地关系的理论框架，进而利用该框架对顾炎武方案的进行深入论证和更具体设计。

三、处理政府间关系的理论框架：活力与秩序的平衡

（一）大国的秩序依赖

在现代经济学模型假定中，一般假设政府的目标是实现居民效用最大化，而影响居民效用的主要是居民收入增长带来的消费增长，因此政府主要目标是推动经济增长。要实现经济增长就要积极发挥市场在资源配置中的作用，即要给予要素和商品流动的充分自由，也许受此影响，自由已成为现代社会核心价值概念之一。

但是大量的历史经验、以及政治学和社会学著作告诉我们，“秩序”也是政府所追求的重要目标。制度经济学家认为，制度的重要功能定位在增进秩序（诺思，2013；柯武刚等，2018）。所谓秩序，“是指符合可识别模式的重复事件或行为，具有系统性、非随机性，从而可以被理解”（柯武刚等，2018）。秩序为什么这么重要，因为秩序意味着信赖和合作，当社会失去秩序时，信赖和合作就会

被瓦解，交易成本将迅速上升，劳动分工将难以为继，经济效率会下降。事实上，从个体需要看，自由与秩序均构成个体需要的重要组成部分，而人类社会大量制度就是围绕如何实现人的两大需要而产生。

秩序的实现要有两大前提：安全与稳定。首先是来自安全。没有安全，产权得不到保护，与未来预期有关的经济活动将减少乃至中止。外敌入侵是破坏安全的重要力量之一，象古代中国时常面临着北方游牧民族的入侵。其次来自稳定。没有稳定，秩序就是紊乱的。稳定遭到破坏的重要原因是内部力量平衡的打破，它包括：一是经济平衡的打破，例如传统农业平衡建立在脆弱的生态基础上，当出现天灾时往往会导致农民流离失所；二是政治平衡的打破，例如地方政治力量超过中央时，就可能对中央权威造成挑战；三是社会平衡的打破，当社会各阶级或阶层相对力量发生较大变化时，将导致社会结构的剧烈变革。因此，国家对秩序依赖程度取决于内部和外部挑战程度。不过，对安全和稳定的过度追求，又容易造成僵化的秩序。如何建立一种开放有活力、且能保持社会安全和稳定的秩序，是最能考验统治者国家治理能力的标尺。

那么，秩序在国家目标中有多重要呢？以中国为例，冯维江（2009）检索了二十四史加上《清史稿》中五个重要关键词：富国、变法、无偏、均田、安危。富国和变法代表治理者的效率目标，无偏和均田代表治理者的平等目标，安危代表治理者的安全目标。统计结果显示，效率、平等、安危的出现频次分别是 160、78 和 359 次，安全的目标大大超过效率和平等目标，在平等目标中，实际上也在很大程度上体现着对稳定的追求。因此也毫不奇怪的是，中国历代政治制度设计与各项政策的一个重要目标是秩序稳定。在党和国家领导人论述中，在党的重要文献中，秩序和稳定一直是重要关注对象⁴。

为实现社会的安全与稳定，中央政府就需要动员和控制社会力量，为此需要想方设法提高组织效率。动员社会力量的原因很好理解：一盘散沙的社会无法应付外敌入侵、突发灾情等。控制社会力量的原因是随着经济社会的发展，各种社会力量的对比会发生变动，进而威胁整个社会秩序。例如，周庆智（2014）通过对大量的县级行政的研究说明，自清末到民国以至新中国的“国家政权建设”，中国县级政权现代化要完成的主要是两大功能：一是社会整合和动员能力；二是财税汲取能力。为此，中央政府在政治经济制度设计中，会从提高组织效率角度出发，考虑如何动员和控制社会力量，而相对忽视对民众权利的保护。由此我们归纳：

命题一：秩序来自安全和稳定，秩序的实现需要提高组织效率来动员和控制社会力量。

其中，组织效率的定义为政府对社会力量的动员和控制能力。

（二）秩序的实现途径及政府行为偏离

在幅员较大的国家，中央政府要实现对社会力量的动员和控制，不可避免地要通过地方政府完成，因而中央政府必须赋予地方政府一些权力。赋予地方权力随之会产生两个问题：一是地方政府在权力行使过程中偏离中央政府目标，二是地方政府权力过大可能会对中央政府造成权威挑战。为此，中央政府需要有力地控制地方政府，其重点会放在人事、财力、军事等的控制上。

以中国为例，历史上曾探索过多种处理中央与地方关系的制度，典型的有秦汉之前的分封制与之后的郡县制。在秦汉之前，以周朝为代表采取以血缘为纽带、分封诸侯的方式来治理地方事务，但是这种治理方式由于“后属疏远”，随着时间推移，建立在血缘基础上的地方对中央的忠诚会下降，

⁴ 如邓小平（1993）指出：“稳定压倒一切”。习近平（2014）指出：“发展是硬道理，稳定也是硬道理。”如党的十五大报告指出：“在社会主义初级阶段，正确处理改革、发展同稳定的关系，保持稳定的政治环境和社会秩序，具有极端重要的意义。”在党的十八届三中全会公报中，仍强调“坚持正确处理改革发展稳定关系”。

中央逐渐会失去对地方的控制，最终引发春秋战国长达 549 年的大分裂和大动荡。因此秦始皇灭六国后，废掉周朝确立的分封制而实行郡县制，“秦有天下，裂都会而为之郡邑，废侯卫而为之守宰”，郡、县长官均由朝廷任免，不得世袭。郡县制的实行达到两方面效果，一方面，中央政府加强了对地方政府控制，典型表现在地方对中央权威的挑战大大降低，如柳宗元在《封建论》中赞叹道：汉朝时“有叛国而无叛郡”，唐朝时“有叛将而无叛州”。另一方面，国家的动员能力大大增强，修长城、挖运河、出击匈奴等行动，动辄可以组织百万人以上的规模，这在分封制下是不可想象的。

中央对地方的人事和财力控制的加强，一个自然后果是，上级政府的偏好比辖区居民的偏好更能影响地方政府的行为。官员追求的重要目标是升迁和预算权力最大化，这两方面分别对应着人事权和财权，当辖区居民对官员罢免和财政收支规模无法形成有效制约的话，那么地方官员对上级政府会形成高度依赖。地方官员为保持位禄，会专伺上级政府意图办事，不顾实际治理效果⁵。

地方政府权力的行使方向会影响辖区的社会活力。历史学家杜赞奇（Prasenjit Duara, 2008）在研究 1900~1942 年中国华北农村的文化、权力与国家关系时指出，国家权力渗透到基层是要建立在各种文化（如宗族、信仰等）的网络基础上，为此提出了一个重要概念“权力的文化网络”。当地方政府官员权力来源较少受辖区居民制约时，这意味着当地文化网络对官员权力影响较小，官员权力行使方向容易偏离辖区居民的偏好，不会注重或经营权力行使的文化基础，也就不会积极采取措施激发当地社会活力。由此我们归纳：

命题二：中央政府对地方政府的控制有助于提高组织效率，但会导致地方政府行为偏离辖区居民偏好，并且不利于激发社会活力。

（三）信息传递对活力与秩序的影响

中央政府赋予地方政府权力就涉及到政府间事权的分配，“事权是指各级政府的职能”（楼继伟，2013），它是处理政府间财政关系的核心。只有清晰地界定各级政府职能，才能避免政府间大量讨价还价行为，各项公共事务才能得以有效开展。

在事权分配中，信息是一个重要考虑因素。“在相互作用决策中，信息是一个至关重要的组成部分。交易行为和攫取行为都需要知道各方拥有什么，然后才知道交易什么和攫取什么”（巴泽尔，2003）。当由上级政府来决定事权分配时，要清楚地知道各项公共事务所需处理的信息，例如社会养老保险需要知道人们的年龄、生死、就业状况等信息。但是，信息获取和处理是需要付出成本的，产权经济学家巴泽尔（2003）指出，“由于信息成本，任何一项权利都不是完全界定了的。没有界定的权利于是把一部分有价值的资源留在了‘公共领域’里，公共领域里全部资源的价值也叫做‘租’”。对地方性公共事务来说，地方政府显然比上级政府更具有信息比较优势。当由上级政府来决定信息比较复杂的事权分配时，事权就很难界定清楚，同时，地方政府有可能利用信息优势来提取“信息租金”。例如，向上级政府谎称公共事务的收益与成本，以取得来自上级政府的更多的转移支付资金支持。

现代社会中，公共事务的复杂性大大增强，对公共事务的政府职能归属判别难度也随之增加。举例来说，中小学教育由于外部性强，提供中小学教育一般认为是中央政府的职能。但是在中小学教育事务中，又分为教师工资、校舍改造、学生食宿等事务，教师工资涉及的信息无非是人员、年龄、职称等简单信息，完全可以由中央政府来管理，但是校舍改造和学生食宿等要处理的信息比较

⁵例如，中国历史上常有一些地方官面对天灾人祸而造成的饥民哀号，因未奉圣旨而守着粮仓不敢放赈，其根本原因是不敢逾越开仓必须事先请旨的规定，官吏们宁可视民饥谨以死，也犯不着违反规章（韦庆远、王德宝，《中国政治制度史》，高等教育出版社，1992年）。

复杂，由中央政府决定所有事权分配时易造成资源配置扭曲。由此我们归纳：

命题三：当由信息劣势一方决定政府间事权分配时，事权永远无法被清晰界定。

政府事权包括决策权、执行权、监督权三部分，地方性的公共事务一般由地方政府来执行，中央政府为了加强组织效率，可以将决策权和监督权集中在手中。决策、执行和监督均需要付出信息搜寻和处理成本，当地方公共事务信息复杂性较高，和中央与地方信息不对称程度比较高时，中央政府就很难避免地方政府利用信息优势提取租金，也就很难避免决策扭曲和监督失效，组织效率会随之降低。

为了阻止组织效率下降，中央政府会采取三种典型措施：一是加强对地方的人事和财政控制；二是扩大对地方的监督范围和提高监督力度；三是缩小地方官员的任期。加强对地方的监督会带来官僚机构的扩张。仅以唐朝为例，中央派员督察地方的官员名称有巡按使、按察使、按察采访处置使、按抚使、存抚使、黜陟使、宣抚使、营田使、户口使、租庸使等众多名目，发展下去，就会出现顾炎武在《日知录》所说的“大官多小官少”、制度越来越复杂的局面。如顾炎武所说：

“行一事焉，则虑其可欺，而又设一事以防其欺。……故其法不得不密，法愈密而天下之乱生于法之中。所谓非法之法也。”

对此，巴泽尔（2006）将之类比于企业“纵向一体化”问题，他指出：

“地方自治权的增加，与前面所讨论企业纵向一体化程度的降低相似，而且理由也相似。……当地方当局和中央政府之间的功能划分变得更加困难，那么，更多的权力都会从前者转移到后者手中。这种变化与纵向一体化水平的提高是相似的，这时，冲突的利益就可以协调了，然而，这是以官僚机构的扩张为代价的。”

巴泽尔（2006）同时指出，减少在位者任期，会降低他的权力控制程度，并降低彼此建立联盟的机会。这会使得地方官员的行为更加采取对上负责形式，对地方性公共事务处理能力和意愿下降，为履行职责不得不采取“经纪人”方式。典型如中国的胥吏制度，胥吏是从唐代的“役法”中演变而来的，胥吏的收入不是来自国家，而是来自办事获得的“好处费”。胥吏们精熟行政细节和运作程序，在地方上有盘根错节的势力范围，使其职位实际成为自家的“封建”领地，形成史家所痛恨的“官无封建而吏有封建”现象。正如瞿同祖所说：“节制官员的结果，反而是造成胥吏和豪绅掌握了地方上的一切。”胥吏常常利用办事程序繁琐、官员不熟悉政务之机，把持地方事务，蒙蔽、妨碍、误导甚至胁迫上级⁶，最后会导致地方经济和社会活力下降。由此我们归纳：

命题四：组织效率会随着信息复杂性和不对称性程度提高而下降，而中央政府为提高组织效率的努力会抑制地方活力，并使制度变得复杂和带来官僚机构扩张。

（四）政府相对规模对组织效率的影响

上下级政府的相对规模也是影响活力与秩序的关键因素。下级政府数量增多，意味着上级政府对单个下级政府相对力量（包括政治力量与经济力量）增强，下级政府对现行秩序的挑战力度变小，下级政府违背上级政府意图的可能性变小，组织效率得以提高。但是，下级政府数量相对上级政府数量过多，上级政府信息处理难度加大，有可能带来组织效率的下降。

我们还是以中国历史为例来说明这一点。秦汉之际是中国由分封制向郡县制转型的关键时期，在西汉初年仍采取大量的分封制形式，诸侯王拥有较大的权力，阻众抗命，从而对中央造成挑战。为此，贾谊提出“众建诸侯而少其力”办法，即诸侯王所有儿子都可平均享受诸侯王的封地，这样诸

⁶瞿同祖指出：“州县官们的任期短暂及职位不稳定，使他们极难有效地监督控制书吏。他们要花好几年时间才能熟悉行政、了解地方情况、觉察书吏们的奸猾”（瞿同祖，《清代地方政府》，法律出版社，2011年）。

侯国会越分越小。七国之乱后，汉武帝实行“推恩令”，析王国为侯国，诸侯王对中央的威胁才基本得以解决。

中国基层政府单位是县，从秦建立县级行政组织至清代的 2000 多年间，一直没有发生变化，其数目也总在 1500 左右。由于县所控制的区域较小，辖户较少，难以形成独立势力，因此在本级政权结构上相对稳定。但是中央政府不可能直接面对县级政府施令，需要有中间层政府来收集和简化信息，而中间层级政府增多反过来使得信息传递链条加长，中央政府信息处理成本加大，也就难以避免信息扭曲和决策失误。中国历史上大多数王朝在初建时设为三级政府，基层为县，中间一层或为郡、或为州、或为省，但是过了不多长时间，三级政府就会演变成为四级、五级甚至六级政府，中国历史上举凡刺史、总督、巡抚、节度使、按察使一类名词，开始都作为中央的临时特派官员，其对应的衙门为流动机构，可是官员与机构自古以来均是易立而难去，流动机构也就慢慢变成常设机构，大大增加了行政运转成本。我国地市政府和乡镇政府在建国后很长一段时间也是作为流动机构存在，如地市级政府叫做行署，就是取其流动而非固定之意，之后慢慢演变成常设机构。

由此我们归纳：

命题五：次高级地方政府数量增多对组织效率存在正反两方面影响，正向影响是有利于维持现行秩序，反向影响是中央政府信息处理成本加大。

命题一~五说明了，如果大国存在较强的秩序依赖，那么中央政府在确定央地关系时，就不可避免地在经济效率之外考虑组织效率，在各个制度与政策设计中就需要处理活力与秩序的一对矛盾。决定矛盾方向转化的重要原因在于信息复杂性与信息不对称性。下面我们运用这五个命题对“顾炎武方案”进行深入论证和详细设计。

四、央地行政关系的改革方案

（一）前提：信息透明度增强、社会组织迅速成长

当前中国，央地关系有两个明显不同于古代社会的两个变化，由此对政府间组织形式产生两种重要影响。

第一，技术进步降低了央地间信息不对称程度，它会激发中央政府集权的冲动

根据前文分析，中国央地关系的制度逻辑很多源自超大经济社会先天存在的很强的信息不对称，而人类社会进入工业革命后，技术进步呈现爆发趋势。第二次世界大战之后，人类社会快速进入信息化时代，当前正在全球展开的信息技术革命，大幅度提高信息传递效率，这会以前所未有的方式影响着社会变革的方向，也必然带来政府组织管理方式的变化。它典型体现在交通网与互联网的迅速发展上，它们大大缩小了信息传递时间，扩展了信息传递的内容，这使得央地间信息不对称程度大大降低，地方上发生的一些事情甚至可以瞬时为中央政府所掌握。

信息时代对央地关系构建所可能产生的影响有：随着上下级政府间、政府与社会间信息不对称程度下降，界定政府间权力与责任难度下降（命题三），政府组织效率会提高（命题四）。该影响容易激发政府集权的冲动，但是本文也同时指出，中央政府为提高组织效率的努力会抑制地方积极性，从而抑制地方活力（命题四）。而在中国这样一个大国，各项事业发展均离不开地方积极性的发挥，问题的关键不在于要不要激发地方积极性，而在于激发地方政府什么样的积极性：是推动经济增长？提供公共服务？完善公共治理？吕冰洋、台航（2018）研究认为，随着经济和社会发展，中国

应逐渐从激发地方政府推动经济增长的积极性,转变为提供公共服务积极性,未来更需要在地方层面实现以社会为中心的治理,社会参与和社会合作是必不可少的。

第二,社会组织迅速成长,需借力社会组织处理政府与社会的关系

社会组织是集体行动的载体,伴随着经济社会的发展,各种类型的社会组织迅速成长,据《中国统计年鉴》统计,自1990年至2016年,登记注册的中国社会组织由4446个增加到702405个,在登记注册的组织之外,还有大量的微信群、QQ群等依托互联网的新型组织存在,而它们的集体行动力量不见得低于传统组织。社会组织的发展对央地关系的处理产生两方面作用。一方面,社会组织起到简化信息、汇集意见的作用,它将分散的个人诉求转变为集体的诉求,降低了基层政府与原子式个人打交道所耗费的成本;另一方面,社会组织可以承担不少混合物品或服务的提供工作,从而协助地方政府对地方事务进行治理。在奥斯特洛姆(2012)的《公共事物的治理之道》一书中,列举了大量的事例说明,集体组织完全可以有效地提供具有非排他性和竞争性的混合物品。我国自古以来也具有悠久的地方精英参与公共事务治理的传统,大量县级公共事务依托地方精英(如士绅)领头的各类组织(如宗族)推动(吴晗和费孝通等,2013)⁷。

(二) 原则: 县级行政单位强调活力, 县级以上行政单位强调秩序

根据前文分析,在央地关系处理中,中央政府提高组织效率的努力在加强秩序的同时,却往往以降低下级政府和辖区社会活力为代价,那么如何兼顾活力与秩序这一对矛盾呢?对此,本文提出的央地关系处理原则是:县级行政单位强调活力,县级以上行政单位强调秩序。主要做法是赋予县级行政单位更多的自治权力,县级以上行政单位主要行使行政监察权和官员选拔权,这取法于顾炎武“寓封建于郡县”的精神。其好处有三点。

第一,有利于激发基层社会活力。中国国土面积广大,不可能像小型国家那样可以将很高比例的人口集中在大都市,大多数的人口、经济和社会活动要在县域层面展开,自古有言道:“郡县治,天下无不治”。目前,我国县域人口大约10亿,占全国人口总数的77%左右;县域GDP约占全国经济总量的60%;县域国土面积约占全国陆地总面积的92%。县级单位直接面对基层社会,先天地具有了解基层社会的信息优势。根据命题二,如果给予县级行政单位更多的自治权力,减少上级政府对县级具体行政事务的控制,那么会使得县级政府更能准确地反映辖区居民偏好,有助于激发基层社会的活力。反之,如果过度强调对县级单位的控制,根据命题三,在上级政府相对基层政府具有信息劣势的情况下,实际上事权是永远无法清晰地被界定,其结果是对基层政府和社会的控制要么效果不佳,要么以降低社会活力为代价。

第二,有利于维持纵向政府间权力秩序格局。自古以来,对中央权威造成挑战的力量主要来自省级及以上单位(对应的行政首长如侯王、节度使、总督等),县域单位规模太小,对纵向政府权力秩序格局造成的影响很小(命题五)。赋予县级单位更多自治权力后,就可以减少县级以上行政单位的事权,而将事权更多集中在监察权力上,其监察权力范围也可大大缩小。由于监察权力的集

⁷ 在我国古代基层治理策略分析中,有一种说法是“皇权不下县,县下皆自治”,县以下似乎出现“权力真空”,由士绅阶层为主导实现基层治理(温铁军,1999)。但是对该说法也有不少反对意见,秦晖(2005)认为,我国县以下存在着发达的基层组织,上级衙署所委派乡吏的职责十分广泛。胡恒(2015)的著作《皇权不下县?——清代县辖区与基层社会治理》通过大量的史料分析,得出结论是中国古代县以下不存在完全自治现象,秦汉时期乡官、南宋以降的保甲和里甲组织、清代大量佐杂官等现象均说明国家政权在乡村的渗透。按照本文的逻辑,中国自古以来有很强的大国秩序依赖,为此,政府需要提高组织效率来动员和控制社会力量,县以下出现权力真空是不太可能的。只不过,由于大国的委托代理成本太高,统治者选择在保持国家一定秩序的前提下,政权从县以下收缩,而政权收缩留下的公共物品提供和公共秩序维护空间会由地方精英填补。这正是本文在要解决的重要问题之一:如何改造央地关系,促进地方精英成为“保护性经纪”而非“赢利性经纪”?

中和范围缩小,就可以大大降低信息复杂性和不对称性程度对组织效率下降的影响(命题四),同时也可以减少县级以上行政单位的行政规模,降低中央政府的信息处理成本(命题五),而这一切均有利于维持纵向政府间权力秩序格局。

第三,降低政府规模,降低行政运转成本。县级单位拥有更多的自治权,这意味着自上而下的层层监察机构减少,“管官的官”也会随着减少。同时,县以上单位的事权的减少,也意味着财政供养人口的减少。这样,顾炎武所痛言的“大官多、小官少”的现象也会随之减少,总体政府规模就会降低,行政运转成本也会下降。

为什么不应在省一级而应在县一级赋予更多自我治理权力?现代政治实际上是在委托结构(commitment structure)和问责过程(accountability processes)之间取得平衡(Bardhan, 2016)。以选举权为代表的自我治理权力下放,虽然有助于约束政府权力,但不一定会让政府更加有效地回应地方层面的信息、主动性和创新性。研究指出,在省级层面的选举,会使得省级政府更多精力集中在协调地区或不同群体的差异性上,而不会更多回应基层社会的需求(Seabright, 1996)。因此,应扩大县级而不是省级的自我治理权力。

(三) 方案: 哑铃分权, 寓分于集

基于以上原则,可以确定央地关系的改革方案是:哑铃分权,寓分于集。“哑铃分权”的合理性在于:中国作为一个超大型国家,一方面各项事业发展必须有强大的中央政府才能得以推动,另一方面绝大多数经济和社会活动在县域层面展开,发展县域经济、激活县域社会活力是国家固本强基的正道,为此需要在政治经济制度安排上,赋予县级政府更多权力。“寓分于集”的合理性在于:一方面建立强大中央政府必须实行中央集权,而中国在悠久的郡县制传统中有很多治理经验可供借鉴;另一方面,要激发基层社会的活力,又必须在县级实行广泛的分权。这可以说是当年顾炎武“寓封建于郡县”的思想精义所在。

具体措施如下:

1. 强县: 扩大县域自主权, 县级政府升格

一是落实《宪法》和《地方组织法》原则,支持和保证县级人民代表大会对行政首长的监督权和任免权。

地方主政领导的行为偏好是否能反映当地居民的需求,对地方公共治理效果产生重要影响。而我国在《中华人民共和国宪法》和《地方组织法》中,已经有了比较好的制度设计。宪法赋予了地方各级人民代表大会选举和罢免同级政府首长的权力,在中国共产党的十九大报告中,也进一步强调了“支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权”,以及“保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中”。在《地方组织法》中,规定地方国家机关正职领导人的选举标准为:“候选人数一般应多一人,进行差额选举。”在主政官员任用中引入竞争因素,会促使地方主政领导的偏好与辖区居民偏好保持一致。

落实宪法和地方组织法原则,发展社会主义民主,让县级行政首长的任免和权力行使更大程度上受同级人民代表大会的制约,最大程度解决地方官员面临的“事上”与“安下”一对矛盾。在现实中,“县委书记就是‘一线总指挥’”(习近平, 2015),县委书记对县里各项公共事务具有很大主导权,对此,需要加强党内民主、党内选举、党内监察等制度创新,促使县委书记决策符合当地社会的合理预期。

另外,行政首长的任期与任期预期对行政首长的执政行为影响很大,据研究,现实中大多数县级行政首长任期不满一届,平均为3.25年(罗中枢、王卓, 2011),因此要落实好宪法所确定的行

政首长任期制，让县级行政首长从地方公共事业发展中获得更多的成就感和奖励。

该做法类似如顾炎武所言，“设世官之奖”。

二是有关县域公共事务尽量将事权下放给县里，县域获得更大范围自主权。

对外部性小、地方具有信息优势的公共事务，如义务教育、卫生、市场管理等，可大量地下放到县里，这有利于发挥县级政府的积极性。该做法类似如顾炎武所言，“予之以生财治人之权”。

三是县主要领导升格为正厅级，县里职能部门升格为正处级，取消股级。

目前县长和县委书记属于正处级，部分重要县为副厅级，这在目前行政序列里属于比较低的职级，不利于体现县域治理的重要性。县长和县委书记是正处长级，县里所管辖的人口常达几十万之多，这是中央部委各部门处长面临的事务所不能比的。公务员在市以上机关可以一步提拔到科级，而县里只可以提拔到股级，这种不平等或不平衡情况应取消，在行政序列里提升县长官及相应职能部门的职级。

该做法类似如顾炎武所言，“改知县为五品官”。

2.强中央：扩大中央政府职能

中央政府集中一定的权力，具有如下好处：有利于政令畅通，避免地方挑战中央权威；有助于维护市场统一，避免地方政府间竞争造成市场分割；有助于集中和分配资源来协调地区发展，避免地区差距过大。在中国这样具有广大国土、地区间差异巨大的国家，增强中央政府的职能、增强中央政府的权威尤其重要。在过去，大量政治学和经济著作对中央集权的正向作用要么不提及，要么持有反对态度。但是，最近若干年，一些重要研究认为，中央政府集权有助于提升国家能力，它实际上是与产权保护制度一样，都是推动社会发展的重要动力（福山，2015；阿西莫格鲁、罗宾逊，2015）。中央政府的集权程度与中央政府的职能行使是密切联系在一起的，相比其他国家，目前我国中央政府的职能偏少和偏小，以中央政府公务员占全国公务员比重为例，我国只有6%，很多国家在30%以上，经合组织成员国平均为41.41%（楼继伟，2013）；再如中央财政支出占全国财政支出的比重，我国每年基本在15%左右，而2015年OCED组织平均为47.02%。

为建立强大中央政府，可主要采取两点措施。

第一，中央政府保持对省级政府人事任免权和行政监察权。中央政府人事任免和行政监察可有效地控制地方政府行为，这实际是我国自实行郡县制以来一直采取的作法，但是历史上也多次出现地方挑战中央权威的现象，原因在于当中央政府对地方事务鞭长莫及时，需要下放一些权力到省级政府，在特殊的历史背景下，权力一旦下放，中央政府再想收回就很困难。因此，需要借鉴中国传统郡县制治理思路，从中央到省，强调集权和政令统一。

第二，在财政上要承担更多的事权，并通过集中财力和大规模转移支付来协调地方发展。中央政府承担更多的事权，意味着它对资源的掌控和调配力度增强。中央政府集中财力并实行大规模转移支付，意味着地方政府不少资金来源于中央政府。人事和财力是权力的两大重要来源，当中央政府控制这两项时，中央政府组织效率提高、和相应国家能力提升就有了保障。

3.取消地市级政府

我国地市级政府是横亘在省和县之间的政府，在行政序列中占有非常重要的地位。但是就是这样重要的一级政府，长期以来却处于法理不明确的位置。我国宪法明确规定“我国的地方政府分为省县乡三级。”因此，从法理上看，地市级政府不是地方政府。它最初是作为省级政府的派出机构存在的，是代表省级政府指导县级政府工作。在交通不发达、信息交流成本较高的年代，地市级政府可以起到解决省级和县级政府信息不对称、提高组织效率的作用，但是也随之带来政府规模膨胀、

政府冗员增加、财政负担加重、市县争利的局面。

目前地市级的职能主要有两点：一是承担地市级公共事务的管理，二是对县级政府进行监察。如果县域实行自治，那么大量的事权就集中在县级政府，对县级的监察权力要么可取消，要么可归为省级政府。在这样的背景下，可彻底取消地市级政府。

取消地市级政府也有很大的现实可行性。自 2005 年起，我国开始推行“省直管县”改革，目前据可查资料，全国共有 27 个省（市、区）对 1080 个县实行财政直接管理，顺此可逐渐将人事权、审批权、监督权上收到省级政府。从政治操作性出发，取消地市级政府并不需要调整地市级干部队伍，而是让县级升格与地市级平级，两者无隶属关系，这自然会达到取消地市级政府的效果。

该做法类似如顾炎武所言，“罢监司之任”、“其督抚司道悉罢。”

4.省级政府职能以行政监察权和官员升迁权为主

我国以省为地方行政单位的制度来自元代。元代中央行政机关叫“中书省”，在地方上设“行中书省”，意思是它们是中书省派出的机关，简称“行省”，最后简称为“省”，明清也就承袭这一制度并延续至今。

从中国历史经验看，省级政府的管辖范围和管辖权力均有过大之嫌。我国各省平均管辖面积为 30 万平方公里，相当于一个如英国和德国这样中型国家的面积。由于省管辖范围大，可调动的资源多，为避免省级政府成为潜在对抗中央政府的力量，中国历史各王朝在初始时，一般都大力削弱省级政府的权力，但是随着时间推移，地方事务越来越复杂，省级政府权力会逐渐扩张。一旦中央政府权威下降，省级单位（包括总督两省甚至更多的单位）就可能违抗中央政府的命令，导致政令不通。为此，省级政府的改革方向为两点：

第一，减少省级政府事权。事权体现着政府职能，有两点可能使得省级政府事权减少，一是按照强县的思路，可把发展地方社会经济的事权大量下放到县级政府，二是在信息化时代，中央政府的管理半径实际上得到了延伸，跨区域的公共物品提供可以由中央政府协调地方完成。

第二，省级政府以行使监察权和升迁权为主。当赋予县级政府较大的自治权后，县级政府行政将以辖区利益为重，就可能存在局部利益与全部利益相抵触的情况，因此需要在法律上明确县级政府行使权力的边界，并由省级政府进行监察。其本义也是要有监察专员监督县级政府的行为。如果省级政府认为县长官工作实绩较好，就可以将其提拔到省政府。但是省级政府不能有罢免县级官员权力，因为县级长官由同级人大选举产生，只要辖区居民认可官员行政水平，省级政府就没有理由罢免县级官员。

该做法类似如顾炎武所言，“诏遣御史巡方”。

县以上政府，应不是基层社会冲突的责任承担者，而是冲突的化解者。对省级政府而言，负有监察县级政府行为的权力，同时也受中央政府和同级人大的严格监督；对中央政府而言，要通过权力制衡、党内监察、人大监督等约束权力。

以“哑铃分权，寓分于集”为特点的央地关系改革方案，使得央地权力关系变为：权力两头重、中间轻；县级自治，县上集权。这样设置的好处是：减少政府级次，使得政府间政令更通畅；强化中央权威，消除未来省级政府经济扩张和权限过大带来隐患；县级政府直接面向当地市场和社会，有利于发挥县级政府积极性，促进县域治理。

五、央地财政关系调整思路

（一）政府间事权调整思路

事权代表着政府职能，政府间事权分配是关系到政府行政效率和政治结构稳定的大问题。事权包括三部分：决策权、执行权和监督权。行政执行一般伴随着财政支出，故执行权与财政支出责任挂钩。在“哑铃分权，寓分于集”的框架下，决策权和监督权比较靠近上级政府，执行权比较靠近下级政府。它们所归属的政府层级与公务事务的外部性相关，外部性越强的越归属上级政府，外部性越弱的越归属下级政府。中央政府、省级政府与县级政府事权分配框架见表1。

表1 中央政府、省级政府与县级政府事权分配框架

	中央政府	省级政府	县级政府
全国性公共事务	决策权、执行权、监督权	执行权、监督权	执行权
跨省域公共事务	决策权、执行权、监督权	执行权、监督权	执行权
跨县域公共事务	监督权	决策权、执行权、监督权	执行权
县域内公共事务	监督权	监督权	决策权、执行权

在表1确定的事权分配的大框架下，对每项事权分配可按照楼继伟（2013）提出的三个原则进行：外部性原则，外部性强的归上级政府，反之归下级政府；信息复杂性原则，信息复杂的归下级政府，反之归上级政府；激励相容原则，政府间事权分配要考虑激发各级政府积极性。

按照“寓活力于秩序”的思路，本文探讨性地列出政府间各项事权分配，见表2。限于篇幅，本文不逐项解释每一项事权分配的依据。在政府间事权框架确定好后，国务院须出台《政府间财政事权分配条例》，明确各项事权的分配规则，以此稳定各级政府的预期，避免随机调整事权，减少上下级讨价还价成本。

表2 政府间事权分配的框架

	决策权	执行权	监督权
基层公共物品和服务	县	县	省
环境保护	中央、省、县	省、县	中央、省
司法	中央、省	省	中央
卫生	中央、省、县	县	省
义务教育	省	县	省
医疗	省	县	省
社会保障	中央、省	县	省
交通	中央、省	省、县	中央、省

（二）政府间税权分配设计

根据前文分析结果，我们提出分税的基本框架，其中关键是确立各级政府的主体税种，下面分别阐述。

1. 县级政府税收：房地产税+零售税+使用费

房地产税天然属于地方税种。房地产税的税基来自房产评估价值，而房产价值与政府提供的周

边公共服务密切挂钩，它会激励地方政府为辖区提供良好公共服务。同时，还应考虑到，开征房地产税涉及到大多数家庭，在房地产税基确定及价值评估中，易引发诸多矛盾，将房地产税作为基层政府而不是更高层政府税收，可以将矛盾控制在基层社会范围内，有利于社会稳定。

不过，房地产税对基层地方政府财力的支持力度是很有限的。原因在于两点：一是从世界经验看，房地产税由于缺乏弹性、税率低、免税范围大等原因，它的筹集财政收入能力很低；二是中国县级政府现在承担的事务远多于大多数国家，这既与我国历史传统有关，也与我国县域面积相对较大有关。为此，县级政府需要另外确立一个主体税种。

综合考虑各税种的利弊，可以开设零售税作为县级政府主体税种。商品分为生产环节和零售环节，在商品生产环节，开征增值税，税率为10%，全额作为中央税；在商品零售环节，开征零售税，税率为5%，全额作为地方税。这样做的好处有：避免了增值税分成制度带来的扭曲、促进地方政府职能转变、缩小地区财力差距、税源增长潜力强，等等。

考虑到开征新税的政治成本较高，如果零售税一时难以推行，可以考虑按消费地原则分配增值税的方案。即按照当地消费或者人口额进行分享增值税，它的好处是激励地方政府改善公共服务、完善消费基础设施来扩大税基，也促使地方政府更多地为辖区居民负责。目前我国增值税采用生产地原则进行分享，这在激励地方政府发展生产同时，也带来产能过剩、税收分配不平等、政府职能扭曲、环境破坏等问题。考虑到我国人口流动性强，应优先考虑按消费额分享增值税的办法。

除此之外，县级政府还可以根据提供公共服务情况，收取相应的使用费为地方支出筹资。由于县级政府官员的权力受辖区居民的极大制约，因而不用担心历史上曾多次出现的“乱收费、乱罚款、乱摊派”的“三乱”局面出现。

2. 省级政府税收：个人所得税综合计征部分

2019年我国个人所得税实行综合与分类相结合改革，其中综合征收部分主要是劳动所得，分类征收部分主要是资本所得。在此基础上，可以将个人所得税的综合征收部分作为省级政府主体税，将分类征收部分作为中央税。这样做有三点原因。一是满足激励相容原则。个人所得税实际上有受益税的性质，即地方政府提供的就业环境和公共服务质量越好，越有助于吸引高收入人群入住，这会促使省级地方政府完善公共服务水平。二是满足信息复杂性原则。大多数人活动区域在省内，个人所得税的综合征收需要收集和处理很多个人信息，将之归属于省级政府有利于激励省级政府完善个人所得税的征管配套机制建设，如信息联网和信息互换。而个人所得税对资本分类征收部分，所得来源于全国（如股市交易所得），信息比较简单，将之归属于中央政府后征管更便利。三是未来能够满足省级政府基本财政支出需要。目前我国个人所得税规模较小，占税收收入比重不足7%，而OECD组织各国个人所得税占税收收入比重平均为25%，个人所得税中主要是劳动所得，从税收成长性看，它将会成为地方政府主要财政收入来源。

3. 中央政府主要税收收入：增值税、企业所得税、个人所得税分类征收部分、消费税

从税收性质看，企业所得税是对资本征税，而资本的流动性非常强，将之作为地方税或是共享税会激发地方政府激烈的税收竞争，会对地方政府的行为产生不少扭曲，因此各国做法一般是将企业所得税作为中央税。我国现行的消费税属于选择性消费税而非一般性消费税，即选择部分商品而非一般性商品征税，税率差异很大，它也是传统意义上的中央税。这样，中央政府的主要税收来源为增值税、企业所得税、消费税、关税。

总体分税框架见表3。

表3 分税的基本框架

	税种划分
中央政府	增值税、企业所得税、个人所得税分类征收部分、消费税、关税
省级政府	个人所得税综合征收部分
县级政府	零售税、房产税等税种、使用费

（三）转移支付改革思路

当地方政府财政收入与支出责任不匹配时，就需要政府间转移支付来弥补地方政府的财力缺口，转移支付制度是处理政府间财政关系的重要制度。转移支付可以解决三个问题，由于财政分权体制导致中央政府与地方政府之间的纵向不平等；由于地区间经济发展水平或资源禀赋差异导致的横向不平等；公共服务的受益范围不局限于本地导致的外部性问题。

一般而言，转移支付分为两类，一类是一般性转移支付（或称一般性拨款），它主要用于弥补和均衡地区间财力差距，它按地区经济发展水平、公共服务成本等因素分配资金，中央政府不指定资金用途，它主要用于缓解中央和地方之间纵向财政不均衡的问题，保持地区公共服务均等化；一类是专项转移支付（或称专项拨款），此类转移支付按具体项目设计，中央政府会严格指定资金用途。这两类转移支付是世界各国普遍采用的转移支付形式，但是目前，在我国现行政府间财政关系框架下，这两类转移支付都存在效率损失。

一般性转移支付产生效率损失的原因，在于辖区居民偏好难以影响资金用途。一般性转移支付是按因素法设计，中央政府不指定资金用途，地方政府可以自由支配的转移支付形式。其缺陷是在官员有较大的资金自由支配权情况下，地方政府倾向将资金用于生产性支出。

专项转移支付的效率损失在于信息不对称导致资金错配。在中国这样的超大型经济体中，专项转移支付需要经过项目层层申报、资金层层下达、监督层层执行三个关键环节，政府层级多，信息传递链条长，很难避免信息损失或扭曲，专项转移支付容易导致资金错配问题。举例来说，中国地方政府在争取中央政府各部委专项转移支付资金时，经常派人员到北京主管部门活动，即我们常称的“跑部前进”现象，这实际上是在信息不对称情况下，地方政府将信息优势转化为项目资金的一种方式。

由于一般性转移支付的问题出在官员与居民间的偏好背离，专项转移支付的问题出在政府间信息不对称比较严重，因此在现行政府间关系框架下，无论是扩大一般性转移支付比重还是专项转移支付比重，均难以避免转移支付资金的实际配置中的扭曲现象。但是由于中国地区间发展的不平衡性强、纵向政府间财力失衡严重的存在，转移支付规模又会不可避免地扩大，实际上使得转移支付制度建设陷入困境。

“寓活力于秩序”的方案使得转移支付制度建设困境得到解决。在“寓活力于秩序”方案下，基层地方政府官员的行为受辖区居民的极大制约，政府行为首先考虑的是满足辖区居民的偏好，而非主要是上级部门的偏好。地方政府将资金用于改善民生或是发展生产，均代表着辖区居民的集体决策。因此，在“寓活力于秩序”方案下，可以大幅度扩大一般性转移支付在转移支付中资金占比⁸。

在“寓活力于秩序”方案下，专项转移支付的信息不对称问题仍然存在，可以考虑减少专项转移支付资金占比，而增加分类转移支付占比。所谓分类转移支付（或称分类拨款），它是规定使用方

⁸即使是英国、法国这样达到一定规模的经济体，通过中央集中财力然后进行大规模转移支付来调整政府间财政关系仍然可行，以中央政府税收占全国税收的比而论，2010年，英国高达93.8%，法国高达83.3%。

向但不指明具体用途的转移支付，其资金用途不被限定于某一具体的公共项目，而是某一大类公共服务（如教育、医疗等），资金用途虽有限制但却较为宽泛。它是介于一般性转移支付与分类转移支付之间的一种转移支付。增加分类转移支付占比，可以避免中央政府在信息搜集和甄别上付出过多的成本，同时也可保证锁定地方政府资金使用方向。

因此，总结而言，“寓活力于秩序”方案大大缓解了目前转移支付制度建设的困境，在该方案上，转移支付的结构应该是：以一般性转移支付为主，分类转移支付为辅，专项转移支付只体现在非常具体的上级政府委托事项中。

六、结论

央地关系是一个国家根本性的制度安排，对于中国这样一个大国来说尤显重要。中国自古至今，一直在尝试各种能够有效的处理央地关系的制度。中国共产党在长期实践中总结出的“发挥中央和地方两个积极性”思想，是指导央地关系构建的根本性原则。本文基于这个原则，从中国古代思想家、改革开放以来丰富实践那里汲取智慧，提出构建中国央地关系的“寓活力于秩序”的方案。总结本文的研究，主要有如下几个结论。

第一，秩序是国家治理的重要核心概念，中国郡县制传统对国家治理有正反两方面影响。中国国家治理思想中，“改革、发展和稳定”三者同等重要，秩序来自于安全和稳定，为防止国家被外敌入侵或内部平衡力量打破而失去秩序，政府需要对社会力量进行动员和控制。中国自秦朝以来，就奠定了央地关系的郡县制框架，其好处是有利于动员和控制社会力量，由此提高了组织效率。但它容易产生地方政府行为扭曲、政府机构膨胀、地方吏治水平下降等问题。

第二，本文提出五个命题，说明信息复杂性、信息不对称性、地方政府规模和数量，决定了央地关系中活力与秩序一对矛盾的转化方向。

第三，顾炎武的“寓封建于郡县”方案本质上是在处理央地关系问题上，同时兼顾活力与秩序关系的探索。顾炎武认为应在县级实行封建制，在县级以上实行郡县制，这自然有他的历史局限性，不过其精神却是基于对中国历史和国情深刻理解上，提出的一个极具创新的方案，那就是：赋予县级单位更多自主权，强调它的活力；在县级以上单位借鉴中国古代郡县制治理经验，强调中央政府的垂直管理，强调它的秩序。

第四，借鉴顾炎武思想，本文提出“寓活力于秩序”的央地关系改革方案。在政府间行政关系处理上，要采用“哑铃分权、寓分子于集”思路，通过权力分配强化中央政府和县级政府，省主要行使监察权，地市级政府取消。在政府间财政关系处理上，支出责任划分更强调中央政府和县级政府的积极性，按照分税的原则划分税收分配关系，转移支付更强调一般性转移支付和分类转移支付的作用。

参考文献：

（美国）阿西莫格鲁、罗宾逊：《国家为什么会失败》，湖南科学技术出版社，李增刚译，徐彬校，2015年版。

（美国）奥斯特洛姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达，陈旭东译，上

海译文出版社, 2012年版。

邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社,1993年版。

(美国)杜赞奇:《文化、权利与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社,2008年版。

冯维江:《侠以武犯禁-中国古代治理形态变迁背后的经济逻辑》,《经济学季刊》2009年第8卷第2期。

冯桂芬:《复乡职议》,载《校邠庐抗议》,上海书店出版社,2002年。

(美国)弗朗西斯·福山著:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,毛俊杰译,广西师范大学出版社,2015年版。

顾炎武:《郡县论》,载《顾亭林诗文集》,中华书局,2009年版。

胡恒:《皇权不下县?——清代县辖政区与基层社会治理》,北京师范大学出版社,2015年。

黄宗羲:《方镇》,载《明夷待访录》,中华书局,2011年版。

柯武刚、史漫飞、贝彼得著:《制度经济学(第二版)——财产、竞争与政策》,柏克、韩朝华译,商务印书馆,2018年版。

罗中枢、王卓:《干部队伍建设的政治生态环境探析》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2011年第6期。

楼继伟:《中国政府间财政关系再思考》,中国财政经济出版社,2013年版。

诺思、瓦利斯、温格斯特:《暴力与社会秩序》,杭行、王亮等译,上海人民出版社,2013年版。

秦晖:《权力、责任与宪政:中西历史中关于自由放任与国家管制的两种论争》,载高全喜主编《大国》第四期,北京大学出版社,2005年。

瞿同祖:《清代地方政府》,法律出版社,2011年版。

唐德刚:《晚清七十年》,岳麓书店出版社,1998年版。

韦庆远、王德宝:《中国政治制度史》,高等教育出版社,1992年版。

王沪宁:《集分平衡:中央与地方的协同关系》,《复旦学报(社会科学版)》1991年第2期。

温铁军:《半个世纪的农村制度变迁》,《战略与管理》2019年第7期。

吴晗、费孝通等:《皇权与绅权》,三联书店,2013年版。

吴敬琏、刘吉瑞:《论竞争性市场体制》,广东经济出版社,1998年版。

吴敬琏:《当代中国经济改革教程》(第二版),上海远东出版社,2016年版。

习近平:《习近平论当市县委书记——从政以来重要论述摘编》,《党建》2015年第10期。

习近平:《习近平谈治国理政(第一卷)》,外文出版社,2014年版。

叶适:《法度总论一》,载《叶适集》,中华书局,2010年。

(美国)约拉姆·巴泽尔:《产权的经济分析》,费方域、段毅才译,上海人民出版社,2003年版。

(美国)约拉姆·巴泽尔:《国家理论:经济权利、法律权利与国家范围》,钱勇、曾咏梅译,上海财经大学出版社,2006年版。

周庆智:《县政治理:权威、资源、秩序》,中国社会科学出版社,2014年版。

Bardhan, P., Decentralization of Governance and Development, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.16, No.4, 2002, pp.185–205.

Bardhan P., State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature, *Journal of Economic Literature*, Vol.54, No.3, 2016, pp.862-892.

Cai, H., Treisman, D., State Corroding federalism, *Journal of Public Economics*, Vol.88, 2004, pp.819-843.

Federico Boffa, Amedeo Piolatto, Giacomo Ponzetto, Political Centralization and Government Accountability, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.2, 2016, pp.381-422.

Lin, J.Y., Liu, Z., Fiscal decentralization and economic growth in China, *Economic Development and Cultural Change*, Vol.49, No.1, 2000, pp.1-22.

Maskin, E., Qian, Y., Xu, C., Incentives, Information, and Organizational Form, *Review of Economic Studies*, Vol.67, No.2, 2000, pp.359-378.

Ruben Enikolopov, Ekaterina Zhuravskaya, Decentralization and Political Institutions, *Journal of Public Economics*, Vol.91, 2007, pp.2261-2290.

Qian, Y., and B. R. Weingast, Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11, No.4, 1997, pp.83-92.

Qian, Y., and G. Roland, Federalism and the Soft Budget Constraint, *The American Economic Review*, Vol.88, No.5, 1998, pp.1143-1162.

Riker, W., *Federalism: Origins, Operation, Significance*. Little, Brown and Co, Boston, MA, 1964.

Seabright, Paul, Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplet Contracts Model, *European Economic Review*, Vol.40, No.1, 1996, pp.61-89.

Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5, 1956, pp.416-424.

Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Weingast, B. R., The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics & Organization*, 1995, Vol.11, No.1, pp.1-31.

Xu Chenggang, The Fundamental Institutions of Chinas Reforms and Development, *Journal of Economic Literature*, Vol.49, No.4, 2011, pp.1076-1151.

Guyanwu's Scheme and Intergovernmental Relationship Construction: Vitality Embodied in Order

Abstract: Intergovernmental Relationship is a very important institution in China and it has great influence on the economic、social and political performance. The research of this article shows: the order is an important core concept of governance; today China's intergovernmental relationship has been deeply influenced by its historical tradition which can help the government improve its organizational efficiency but inevitably brings the distortion; the intergovernmental information complexity and asymmetry determines the contradictory transformation direction; Gu yanwu's scheme can solve the contradiction between vitality and order. Based on Gu yanwu's scheme, this paper puts forward intergovernmental relationship reform scheme "Vitality Embodied in Order": it gives county-level governments more autonomy power and emphasizes these vitality; it strengthens the vertical management power of the central government and emphasizes the whole country's order; the intergovernmental powers structure will be "dumbbell-like". This paper proposes a detailed reform plan design.

Keywords: Intergovernmental Relationship; The System of Prefectures and Counties; Social Order; Information

土地供给、保障房建设与商品房价格*

张鹤

摘要：住房问题既是民生问题也是发展问题。从 1998 年开始，我国在拉开住宅市场化序幕的同时，积极推动保障房的建设，以保障低收入家庭的住房需求。保障性住房土地供应的增加，提高了住房供给数量，对商品房住宅的价格具有显著的负向影响。

关键词：土地供给；保障性住房；商品房价格

中图分类号：F812 **文献标识码：**A

一、引言

自古以来，“居者有其屋”就是人们的民生夙愿。从 1994 年我国初步启动住房制度改革，在全国范围内确立了住房社会化、商品化的改革方向，到 1998 年国家结束住房实物分配，全面实行住房货币化，我国的房地产市场和房地产行业都进入到了新的发展时期。与此同时我国的商品房价格也从 1998 年的 1854 元/平方米攀升至 2017 年的 7614 元/平方米⁹。

过快上涨的房价不仅影响到国家的发展、房地产市场的稳定，同时还会直接作用于人们的财产分布与福利效应¹⁰。高房价通过投资性的住房需求挤占了普通家庭的消费性住房需求，放大了住房不平等，造成了除收入最高的 20% 家庭以外，其他家庭普遍的福利损失，其中中低收入家庭受损最严重。这种高速增长的房价未增加社会实际财富水平，却降低了城镇居民可支配收入的实际购买力，使得原本就无房的中低收入家庭购买住房变得更加困难¹¹。房价上涨的这种异质性和偏向性将会引致更大的社会不平等¹²。

实际上早在我国房地产市场发展的起步阶段，国家就强调要建立相应的住房供应体系：按不同收入标准分别由市场化方式、政府补贴的方式和政府保障的方式分别解决住房问题，同时用廉租房等方式对低收入和住房困难家庭给以保障（国发[1998]23 号）。一直以来很多研究都表明需求侧的保障（如住房补贴、现金补贴或宽松的信贷政策等）会比供给侧（如直接提供保障房）的保障更加有效¹³。所以发达国家通常采用需求侧的住房保障方式，而发展中国家由于面临着城市化等问题，

* 张鹤，中国人民大学财政金融学院，中国财政金融政策研究中心，邮政编码：100872，邮箱：hezhang@ruc.edu.cn。

⁹ 数据来源：参见 1998 年和 2017 年年《中国统计年鉴》。

¹⁰ Glaeser E. J., Gyourko, Saiz A., “Housing Supply and Housing Bubbles,” *Journal of Urban Economics*, 64 (2), 2008, pp. 198–217.

¹¹ 陈彦斌、邱哲圣：高房价如何影响居民储蓄率和财产不平等，《经济研究》，2011 年第 10 期。

¹² 陈斌开、杨汝岱：土地供给、住房价格与中国城镇居民储蓄，《经济研究》，2013 年第 1 期。

¹³ Green R.K., Malpezzi S., 2003, “A Primer on U.S. Housing Markets and Housing Policy”, Washington, DC: Urban Institute Press.

则更倾向于直接提供保障性住房。然而住房的需求侧保障真的就优于供给侧保障吗？显然，在土地管制或供给限制下，住房货币补贴的增长速度会远超过住房数量的增长，这在人口密集的城市地区尤其如此。因此，住房补贴会增加政府干预的成本，也增加了无法获得政府补贴的其他家庭的负担。相比之下，供给侧保障因为增加了住房供给，所以可以通过增加住房数量来降低价格，这不仅有利于穷人，也有利于生活在大城市的中等收入家庭。

中国作为世界第二大经济体，住房政策一直备受关注。近年来政府不断增加保障房的土地供给，源源不断的将低廉的经济适用房或廉租房、公租房一类的保障房推向市场，希望通过增加保障房的土地供给，从而提高房屋供给数量，进而抑制房价。但是从各国的土地供给和住房价格相关性的研究上看，结论不一而足：有针对美国的研究发现，土地用途管制限制了可供开发的土地数量，从而提高了地价¹⁴。而地价的上涨最终导致新增住房供给数量的下降¹⁵和房价的上涨¹⁶。有针对香港的研究指出，当政府限制土地供给时，会导致房价的上涨。另外人们预期未来房价的上涨会带来房屋产量的增加¹⁷。在对中国问题的研究中，很多学者也发现土地供给越少，住房价格水平就越高¹⁸。但是 Downs (1991) 在研究美国政府房地产调控政策对房价的影响时指出，土地供给限制、修建住房类型限制、环境保护规制等政策会延缓住房建设并增加其建设成本，从而减少住房供给，而供给的减少会降低价格竞争，现有住房的价格会因此而下降¹⁹。另外也有研究指出土地供给因为在短期内可能进入开放商的储备库而不形成有效的住房供给，因此土地供给在短期内并不会对住房价格产生影响²⁰。

而从保障房和商品房价格相关性上看，新加坡的保障性住房市场非常发达，同时其保障性住房占整个房屋总量的80%左右²¹，因此其保障性住房的价格会对私人住房市场产生非常大的影响²²。在我国，有研究利用我国29个省份的面板数据分析后发现，土地出让价格、经济适用房价格和住宅价

¹⁴ Ihlanfeldt K. R., "The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices", *Journal of Urban Economics*, Vol. 61, Issue3, 2007, pp.420-435.

¹⁵ Quigley J. M., Raphael S., "Regulation and the High Cost of Housing in California", *American Economic Review*, Vol. 95, No. 2, 2005, pp.323-328.

Glaeser E. L., Ward B. A., "The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston", *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, 2009, pp.265-278.

¹⁶ Glaeser E. L., Gyourko J., "The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability", *FRB New York - Economic Policy Review*, Vol. 9, 2003, pp.21-39.

Glaeser E. L., Gyourko J., Saks R., "Why is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in House Prices", *Journal of Law and Economics*, Vol. 48, No. 2, 2005, pp.331-370.

¹⁷ Peng R., Wheaton W., "Effects of restrictive land supply on housing in Hong Kong: an econometric analysis", *Journal of Housing Research*, Vol. 5, 1994, pp. 263-291.

¹⁸ 任荣荣、郑思齐、龙奋杰：预期对房价的作用机制：对35个大中城市的实证研究，《经济问题探索》，2008年第1期。

郑思齐、师展：“土地财政”下的土地和住宅市场：对地方政府行为的分析，《广东社会科学》，2011年第2期。

张娟锋、刘洪玉、任超群：土地管制、市场价格与政策选择，《财贸经济》，2012年第7期。

陈斌开、杨汝岱：土地供给、住房价格与中国城镇居民储蓄，《经济研究》，2013年第1期。

¹⁹ Downs A., "The Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing: Its Behavior and Accomplishments", *Housing Policy Debate*, 2 (4), 1991, pp1095-1137.

²⁰ Tse R. Y. C., "Housing price, land supply and revenue from land sales", *Urban Studies*, Vol. 35 No. 8, 1998, pp. 1377-92.

Lai N., Wang K., "Land-Supply Restrictions, Developer Strategies and Housing Policies: The Case in Hong Kong", *International Real Estate Review*, 2(1), 1999, pp.143-159.

Hui C. M., "An empirical study of the effects of land supply and lease conditions on the housing market: A case of Hong Kong", *Property Management*, 22(2), 2004 pp.127-154.

²¹ Sing T. F., Tsai I. C., Chen M. C., "Price Dynamics in Public and Private Housing Markets in Singapore", *Journal of Housing Economics*, 15, 2006, pp305-320.

²² Phang S. Y., Wong W. K., "Government Policy and Private Housing Prices in Singapore", *Urban Studies*, 34 (11), 1997, pp1918-1929.

Ong S. E., Sing T. F., "Price Discovery between Private and Public Housing Markets", *Urban Studies*, 39 (1), 2002, pp57-67.

格之间存在长期均衡关系,土地出让价格和经济适用房对住宅价格的影响力度存在区域性差异;短期内,经济适用房的替代效应大于收入效应,其供给有利于平抑商品房价格的上涨趋势;长期内,经济适用房的收入效应大于替代效应,其供给会推高房价²³。也有研究通过一个包含了消费者在租房—买房之间作二元选择的租金—房价互动模型,发现政府提供社会保障房和实行租金管制会使均衡房价和房租都下降²⁴。

但是快速增长的保障房用地会挤占商品房住宅用地,而住宅用地供给的减少可能导致地价的上涨,同时随着我国经营性用地“招拍挂”出让制度的确立以及多数城市住房市场和土地市场的持续升温,地方政府可能会通过更高的土地拍卖价格来弥补划拨保障房用地带来的财政收入的不足,这些都会带来土地成本的增加、房价的上涨。事实上,很多基于中国的研究都指出,由于地方政府对于土地有很强的垄断性和依赖性,所以土地财政体制下的地方政府的一个重要目标是增加土地出让收入,而地价上升是实现该目标的最佳方法²⁵。土地“招拍挂”政策的实施,更是推高了地价进而带动了房价的上涨²⁶。也有研究指出,自2008年以来北京商品房价格中土地价格的贡献率大幅上升,到2010年其贡献率已经超过了60%²⁷。所以土地价格上涨是推动房价提高的一个重要因素²⁸。有研究回顾了近20年来中国土地政策的发展和变化,通过对4个直辖市的房价与地价进行实证检验后,发现中国城市房地产市场与土地市场存在着长期的均衡关系²⁹。另外越依赖“土地财政”的城市,其居住用地供给的受限程度就越高,居住用地价格上涨的压力就越大,而地价的上涨则会推高房价³⁰。从全国层面来看,地价每上涨1%,将导致房价上涨0.355%³¹。但是也有学者指出房价由供求关系共同决定,而非成本,过高的需求使得房价快速上涨,从而加大了土地需求,使地价上涨,所以降低地价对抑制房价并无影响³²。

二、我国保障性住房体系的发展

在改革开放前,由于国家长期实行“先生产,后生活”“高积累、低消费”的政策,将住宅看

²³ 潘爱民、韩正龙:《经济适用房、土地价格与住宅价格—基于我国29个省级面板数据的实证研究》,《财贸经济》,2012年第2期。

²⁴ 王永钦、包特:《住房市场数量型干预下最优政策与社会福利的动态均衡分析》,《世界经济》,2012年第11期。

²⁵ 刘民权、孙波:《商业地价形成机制、房地产泡沫及其治理》,《金融研究》,2009年第10期。

²⁶ 杨慎:《客观看待房价上涨问题》,《中国房地信息》,2003年第2期。

包宗华:《怎样看待我国的住房价格》,《中国房地产》,2004年第1期。

Cai H., Henderson J. V., Zhang Q., “China’s Land Market Auction: Evidence of Corruption”, *The Rand Journal of Economics*, 44 (3), 2013, pp. 488-521.

²⁷ Wu J., Gyourko J., Deng Y., “Evaluating conditions in major Chinese housing markets”, *Regional Science and Urban Economics* 42, 2012, pp.531-543.

²⁸ Ahuja A., Cheung L., Han G., Porter N., Zhang W., “Are House Prices Rising too Fast in China”, *IMF Working Paper*, No.WP/10/274, 2010.

²⁹ Du H., Ma Y., An Y., “The impact of land policy on the relation between housing and land prices: evidence from China”, *Quarterly Review of Economics and Finance*, 51(1), 2011, pp.19-27.

³⁰ 平新乔、陈敏彦:《融资、地价和楼盘价格走势》,《世界经济》,2004年第7期。

张双长、李稻葵:《“二次房改”的财政基础分析—基于土地财政和房地产价格关系的视角》,《财政研究》,2010年第7期。

³¹ 王岳龙:《地价对房价影响程度区域差异的实证分析—来自国土资源部楼盘调查数据的证据》,《南方经济》,2011年第3期。

³² 刘琳、刘洪玉:《地价与房价的经济学分析》,《数量经济技术经济研究》,2003年第7期。

况伟大:《房价与地价关系研究:模型及中国数据检验》,《财贸经济》,2005年第11期。

况伟大、李涛:《土地出让方式、地价与房价》,《金融研究》,2012年第8期。

作“非生产性”支出，因此住宅投资规模一直很小³³。改革开放伊始，在1978年的住房工作会议上，政府提出了“允许私人建房，或者私建公助、分期付款，把个人手里的钱动员出来，国家解决材料”的改革设想。1994年7月（国办发[1994]43号）住房制度改革初步启动，在全国范围内确立了住房社会化、商品化的改革方向。同时要求建设“安居工程”，将住房商品化与住房保障体系建设结合起来。1998年，我国房地产改革揭开了新篇章，取消了住房实物分配制度，开始全面实行货币化，房地产投资进入平稳快速发展时期。此后，有些城市通过土地出让金获得政府收入，使得建设经济适用住房的积极性逐步减弱。从2002年开始，我国经济适用住房投资占房地产投资比例大幅下降。2003年国家进一步推行住房市场化改革，将经济适用房由“住房供应主体”修改成“具有保障性质的政策性商品住房”，并明确房地产业是国民经济的支柱性产业，要逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房，并要根据市场需求，采取有效措施加快普通商品住房发展，提高其在市场供应中的比例。这在一定程度上导致了保障性住房的建设和供应不足，同时带动商品房住宅价格的大幅攀升。

面对上涨过快的房价，国家在2006年5月和2007年8月先后出台政策，提出制定和实施住房建设规划，明确新建住房结构比例，进一步发挥税收、信贷、土地政策的调节作用，加快城镇廉租住房制度建设，规范发展经济适用住房。2007年党的十七大提出了“住有所居”的目标，这是我们国家在百姓住房问题观念上的一个重大转变，政府对住房的保障从“有房产”转向了“有房住”。自此，面向中低收入阶层的保障性安居工程迈入快速发展的时期。2015年国发〔2015〕37号文件提出“以改善群众住房条件为出发点和落脚点”的政策目标定位，进一步强调住房保障的重要性。表1对我国目前保障房的建设情况进行了总结。

表1 我国保障房建设情况

保障房类型	土地获取方式	保障对象	提供方式	开始时间
经济适用房	以划拨为主	城市低收入住房困难家庭	销售：限定套型面积和销售价格	1994年
廉租住房	以划拨为主	城市最低收入住房困难家庭	货币补贴和实物配租相结合	政策：1998年 实际：2007年
公共租赁住房	通过新建、改建、收购、长期租赁等多种方式	城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工、在城镇稳定就业的外来务工人员	限定建设标准和租金水平，租赁合同期限不超过5年	2009年 (2014年起公租房和廉租房统称公租房)
限价商品住房	招标、拍卖、挂牌	拥有当地城镇户口、中等收入住房困难的居民家庭、征地拆迁过程中涉及的农民家庭	销售：限制销售价格、住房套型面积和销售对象	2007年
棚户区改造房	以划拨为主	城市棚户区、国有工矿棚户区、国有林区棚户区、国有垦区危房改造	实物安置和货币补偿相结合	2005年 (从东三省开始大规模进行城市

³³ 张清勇：中国住房保障百年：回顾与展望，《财贸经济》，2014年第4期。

				棚户区改造)
--	--	--	--	--------

资料来源：根据公开资料整理。

在我国房地产市场与保障房市场迅速发展的同时，商品房的价格水平始终是人们普遍关心的一个社会问题。图1反映了1998~2014年房价收入比情况，我们从中可以看到，全国房价收入比在逐年下降，从1998年的0.34降至2014年的0.21。而从经济发展水平高于全国平均水平的35个大中城市³⁴的数据来看，房价收入比却自2003年以后不断上升，从0.24升至2010年的0.32，此后虽然有所下降，但是2014年的0.26仍高于全国平均水平，反映了这35个城市商品房房价增速高于人们的收入水平，也从侧面证明了大城市居民住房压力更大的事实。

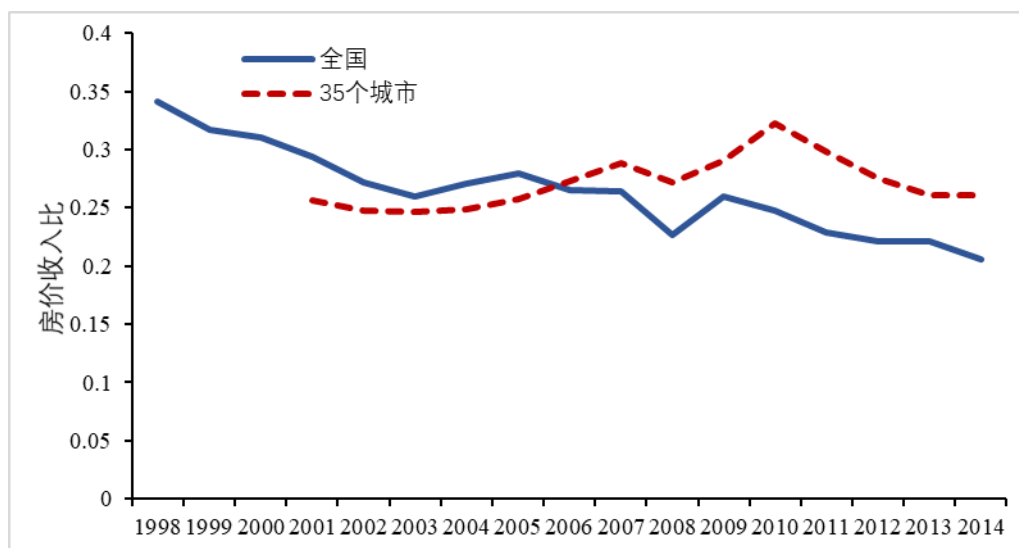


图1 1998年-2014年我国房价收入比的变化趋势

说明：房价收入比=城镇居民人均可支配收入/住宅商品房平均销售价格；住宅的价格水平和人们的可支配收入均以1998年为基期，并利用全国居民消费价格指数对其他价格和收入进行了平减。

数据来源：房地产信息网；中国经济与社会发展统计数据库；乌鲁木齐市、西宁市、银川市、呼和浩特市2013年国民经济与社会发展统计公报。

图2给出了我国2003年-2014年保障房（经济适用房、廉租房、公租房）和商品房住宅的土地供应规模。从图中可以看到2007年之前，保障房土地供给总体保持在较低的水平上，平均每年只有2928.9万平方米，但在2007年后开始有了明显的增长，2012年最高达32892万平方米。虽然同期商品房住宅土地供给也在增加，但是保障房土地供给/总住房土地供给的比例却在不断提高，从2003年的4.82%上升至2014年的28.10%。

³⁴ 这35个大中城市包括4个直辖市（北京、上海、天津、重庆）、26个省会城市（石家庄、呼和浩特、太原、沈阳、长春、哈尔滨、南京、宁波、合肥、福州、南昌、济南、郑州、武汉、长沙、广州、南宁、海口、成都、贵阳、昆明、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐）和5个其他城市（大连、杭州、厦门、青岛、深圳），覆盖了除西藏自治区外的全部省份。

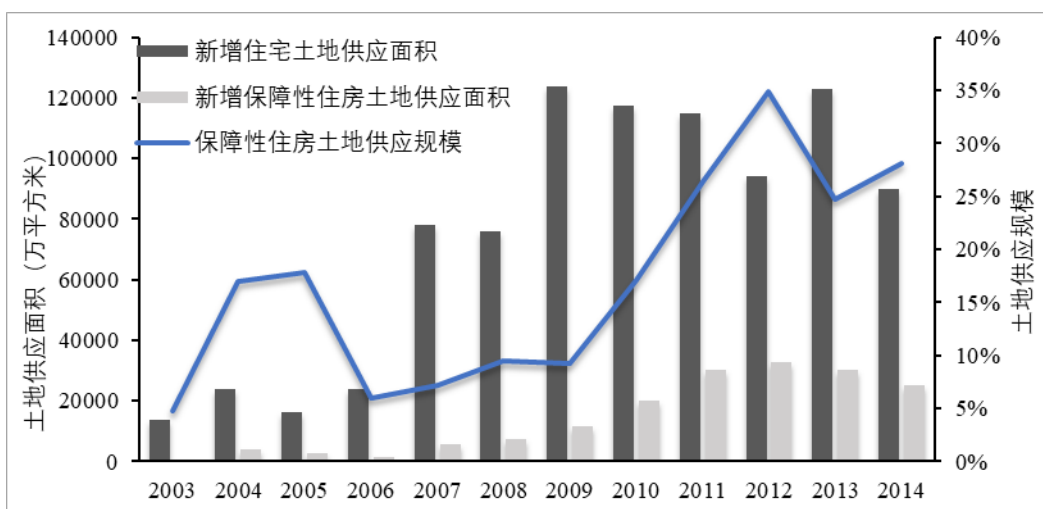


图2 2003年-2014年我国商品房住宅和保障性住房的土地供应情况

数据来源：土地市场网

说明：土地供应规模指新增的保障性住房土地供应面积占新增的总的住房土地供应面积的百分比。

图3描述了2003年-2014年我国经济适用房和公共租赁住房（廉租房+公租房）的土地供给情况。经济适用房的土地供应面积从2003年的655.24万平方米升至2014年的18702.14万平方米；廉租房和公租房的供给面积从2006年的30.85万平方米提高到2014年的6572.84万平方米。就保障性住房的供应规模而言，经济适用房土地供应面积占总住房供应面积的比重从2003年的4.8%提高至2014年的20.8%，其中最高为2012年的22.57%；而公共租赁住房的比重在最高的2012年也只有12.34%。可以看出就我国的保障房而言，经济适用房仍然占主导地位。

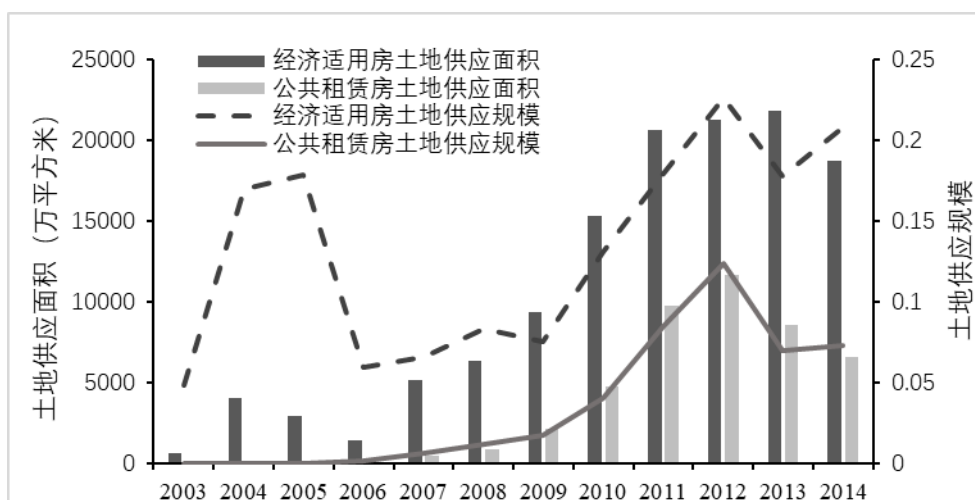


图3 2003年-2014年我国保障性住房土地供应情况

数据来源：土地市场网

说明：土地供应面积指每年新增土地供应面积。土地供应规模指新增的保障性住房土地供应面积占新增的总的住房土地供应面积的百分比。公共租赁住房包括公租房和廉租房。

三、实证检验

1. 数据

本文使用的数据主要来自于中国房地产信息网、土地市场网以及中指数据库。我们收集整理了中国 35 个大中城市所属市辖区 2003 年至 2014 年关于房地产业以及其他相关的社会经济指标的年度数据。我们还利用第五次人口普查的数据计算了各城市市辖区 2000 年的迁入人口比率。

另外我们选择将 2003 年作为研究的起始点，主要是因为尽管我国保障房建设开始的比较早，但其间波折不断，2002 年底政府致力于将房地产行业发展成为拉动经济的支柱型产业，自此我国保障性住房体系的建设进入了萎缩阶段。随着我国商品房住宅价格的不断攀升，国家于 2006 年和 2007 年起多次出台政策以督促各地方政府加快建设保障房。因此，这为研究 2007 年前后保障房建设对房价的影响提供了一个很好的条件。另外 2003 年之前部分市级保障性住房数据的不可得性也使我们最终选择 2003 年为研究起点。

2. 估计方法

(1) 控制固定效应下的最小二乘法 (Ordinary Least Square: OLS)

为了估计保障性住房的供给对商品住房价格的影响，我们采用的基本回归模型如下：

$$Y_{it} = \alpha + Rate_{it}\beta + X_{it}\gamma + u_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中， Y_{it} 表示第 i 个城市在第 t 年商品住房平均销售价格的对数，这里的商品住房主要包括中小户型和其他普通商品住宅两类；变量 $Rate_{it}$ 指代各城市保障性住房的供应量。由于缺少直接的住房数据，因此我们利用保障性住房的土地供给面积来衡量该变量，即该城市累积的保障性住房土地供应总面积与住房（保障性住房和商品住房）土地供应总面积之比。系数 β 反映了保障房建设对于商品房价格的影响，是本文的主要研究对象。

X_{it} 是城市特征变量，包括市辖区的人口数量及人均 GDP 。通常人口数量越大，对住房的需求量就越大；人均 GDP 越高，经济发展水平越高的地区房价和购买力也就越高。 u_i 和 γ_t 分别代表城市和时间固定效应。 ε_{it} 表示误差项。当满足条件 $E(Rate_{it}\varepsilon_{it}|X_{it}, u_i, \gamma_t) = 0$ 时，OLS 对保障性住房土地供应产生的效果的估计 $\hat{\beta}$ 将会是一致的。

(2) 利用工具变量的两阶段最小二乘法 (Two Stage Least Square: 2SLS)

由于保障性住房的供给与商品房价格之间存在着明显的内生性问题，所以我们借用 Bartik (1991) 构造工具变量的思想³⁵，选择 2000 年 35 城市迁入人口规模和 2007 年政策哑变量的交互项作为工具变量，因为这一工具变量会影响到 2007 年前后的保障房供给量，但是却不会直接影响房价。

所以本文利用工具变量的回归方程为：

$$\text{第一阶段: } Rate_{it} = \pi_0 + P_{it} * T_{it}\pi_1 + X_{it}\beta + u_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$\text{第二阶段: } Y_{it} = \alpha_0 + Rate_{it}\alpha_1 + X_{it}\beta + u_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中， P_{it} 代表了城市 i 在 2000 年的迁入人口规模，是 1995 年至 2000 年城市市辖区由外省或省

³⁵ Bartik T., "Who Benets from State and Local Economic Development Policies", W.E. UpJohn Institute for Employment Research: Books from UpJohn Press, 1991.

内外市所有的迁入人口与 2000 年总人口的比率。 T_{it} 是 2007 年保障房供给的政策虚拟变量。

这里需要解释的是，2007 年之后颁布的一些政策也会直接影响商品住房价格。比如 2010 年国家颁布的限购令，它虽然直接影响到商品房价格，但并不会对 2007 年实施的保障房政策产生威胁；另外，央行调息的政策也会通过房屋贷款影响到房价，但是央行于 2007、2008、2010、2011、2012 年间数次调息，处于先加后降又加的波动状态；再者 2007-2008 年的次贷危机之后，我国为拉动房地产业发展，采取了一系列的减税政策等，这些无疑也会对房地产价格造成影响。但这些宏观政策的影响可以通过时间的固定效应来控制。

3. 结果

(1) 变量的统计描述

表 2 给出了我国 35 个大中城市 2003 至 2014 年文中所用变量的描述性统计信息。

表 2 变量的描述性统计

变量名称	样本个数	平均值	标准差	最小值	最大值
log 商品房住宅价格	452	8.304	0.536	7.153	10.086
log 住宅用地土地出让金	413	7.992	0.893	5.464	11.787
保障性住房土地供应的相对规模（保障房累计供应面积/住房供应总面积）	451	0.214	0.227	0	1
2000 年的迁入人口规模（迁入人口/人口总数）	452	0.215	0.134	0.067	0.834
log 总人口	452	5.787	0.675	4.288	7.664
log 人均 GDP	444	10.765	0.573	9.177	13.056

说明：住宅用地土地出让金指每年住宅用地平均地面价。商品房价格和住宅用地土地出让金都是使用了全国居民消费价格指数将其换算到 2003 年价格水平下的值。保障性住房土地供应规模指自 2003 年至该年份累计的保障性住房（市辖区公租房、廉租房、经济适用房）土地供应面积与累积的城市住房（保障性住房、中小户型和其他普通商品住房）土地供应总面积之比。迁入人口规模是 1995 至 2000 年迁入总人口与 2000 年总人口之比。数据来源：中国房地产信息网、土地市场网、中指数据库、中国第五次全国人口普查数据（县市级资料）、中国统计年鉴。

(2) 固定效应下的 OLS 和 2SLS 回归结果

OLS 的回归结果显示虽然保障性住房土地供给比率每增加 1 个百分点，商品房的价格会下降 0.015%，但是这一影响在统计上并不显著。由于存在内生性问题，所以我们用各城市 2000 年迁入人口比率与 2007 年保障性住房重建阶段的政策哑变量的交互项作为工具变量，利用 2SLS 的方法来进行回归分析。表 3 展示了第一阶段的回归结果，列（1）和列（2）的结果都表明我们的工具变量对保障性住房土地供应有显著的负的影响。当迁入人口比率每提高 1 个百分点时，政策实施前后保障性住房土地供应比率的变化会降低 0.9%。这表明 2007 年之后，人口迁入规模较小的城市其保障

性住房体系重建政策的推行力度较迁入人口规模较大的城市更大,因为那些人口迁入规模较大的城市早在2007年之前就已经投入大量保障房的建设工作。

表3 2SLS模型的第一阶段回归结果

变量	(1)	(2)
2000年迁入人口规模*政策哑变量	-0.921*** (0.142)	-0.957*** (0.151)
log 总人口		0.026 (0.057)
log 人均GDP		-0.082 (0.049)
观测值个数	451	443
R ²	0.282	0.292
F值	42.047	39.732

说明:括号内是robust标准差。除了上面列出来的变量,我们还控制了城市层面以及年份的固定效应。迁入人口规模是1995至2000年迁入总人口与2000年总人口之比。政策哑变量在年份大于等于2007年时为1,反之为0。
***在10%的置信水平下显著; **在5%的置信水平下显著; *在1%的置信水平下显著。

数据来源:中国房地产信息网; 土地市场网; 中国第五次全国人口普查数据。

在利用工具变量法矫正了内生性的问题之后,表4中列(3)和列(4)列出了2SLS的回归结果。结果显示保障性住房土地供给比率每增加1个百分点,那么商品房的价格会下降0.4%左右,并且这一影响是在1%的置信水平上显著的。2003年-2014年我国保障房供给面积占住宅土地供给面积的比重从4.82%上升至2014年的28.10%,即提高了23.28个百分点,那么同期商品房的价格下降约为54.25元/平方米。

我们同时将35个城市按照东中西部的地理位置进行分组,在控制了时间趋势后进行了稳健性检验,结果发现保障性住房土地供应规模对商品住房价格依旧有显著的抑制作用,影响的幅度和显著性也与我们之前的结果基本一致。

表4 保障性住房土地供应对商品住房价格影响的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS	OLS	2SLS	2SLS
保障性住房土地供应的相对规模	-0.021 (0.061)	-0.021 (0.058)	-0.479*** (0.099)	-0.450*** (0.096)
log 总人口		0.035 (0.093)		-0.012 (0.064)
log 人均GDP		-0.074 (0.056)		-0.087* (0.045)

常数	7.751*** (0.034)	8.307*** (0.823)		
城市固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
F 值			42.047	39.732
Stock-Yogo weak ID test critical values (10%)			16.38	16.38
样本个数	451	451	451	443
R ²	0.916	0.917	0.879	0.886
城市个数	35	35	35	35

说明：每一列展示将取对数后的商品住房价格回归到自变量上的系数估计结果，都控制了城市层面和年份固定效应。

括号内为稳健标准误。商品住房平均销售价格是使用全国居民消费价格指数换算后在 2003 年价格水平下的值。土地供应规模指自 2003 年累计的保障性住房土地供应面积与累积的住房土地供应总面积之比。2SLS 回归中的工具变量为 2000 年迁入人口比率（%2000 人口总数）和政策哑变量的交互项。F 值来自于 2SLS 回归第一阶段关于工具变量的 F 检验。***在 10% 的置信水平下显著；**在 5% 的置信水平下显著；*在 1% 的置信水平下显著。

数据来源：中国房地产信息网；土地市场网；中国第五次全国人口普查数据、中国统计年鉴。

3. 机理检验—保障房供给的增加会导致土地出让金提高吗？

在前文的分析中，我们发现保障房供给的增加会使得商品房住宅的价格有所下降。但大量建设的保障房在占用了土地同时减少了地方政府的土地出让收入，因此地方政府可能会通过更高的土地拍卖价格来弥补财政收入的不足，从而导致地价上升、房价上涨。因此我们将在下文中分析土地出让金的机理在现实中是否成立。

我们利用中指数据库中 35 个城市市辖区 2003 年至 2013 年住房用地每年的土地出让金和建设用地面积的数据，计算出地面价；然后利用《中国统计年鉴》中居民消费指数数据将土地出让金换算到 2003 年价格水平下后，采用了与等式（1）以及（2）（3）相同的方法进行回归，只是将取对数后的商品住房价格替换为取对数后的住宅用地地面价。

其中，

$$\text{地面价} = \frac{\text{当年城市市辖区土地出让金总额}}{\text{当年城市市辖区住房建筑用地总面积}}$$

表 5 展示了控制固定效应的 OLS 和 2SLS 的回归结果。其中，列（1）和列（2）展示了没有加入控制变量的回归结果。列（3）和列（4）表示控制了人口、人均 GDP 后的回归结果。由于内生性问题的存在以及上文阐述了我们选择的工具变量的有效性，2SLS 的回归结果更为可信。四组回归结果都显示保障性住房建设对住宅土地出让金没有显著影响。表 6 展示了加入控制四组城市组时间趋势变量的回归结果，保障性住房土地供应对住宅用地土地出让金没有影响的结论依然成立。这就意味着政府将土地划拨给保障性住房会推高地价的机制并没有生效，即商品房的土地成本并不会

由于保障房政策实施而增加。

表 5 保障性住房土地供应对住宅用地土地出让金的影响的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS	OLS	2SLS	2SLS
保障性住房累计土地供应量的相对规模	0.194 (0.274)	0.166 (0.280)	0.070 (0.528)	-0.338 (0.515)
log 总人口		-0.168 (0.385)		-0.235 (0.295)
log 人均 GDP		0.207 (0.294)		0.206 (0.239)
常数	7.209*** (0.121)	6.068*** (3.498)		
F 值			34.970	33.301
Stock-Yogo weak ID test critical values (10%)			16.38	16.38
样本个数	413	405	413	405
R ²	0.365	0.369	0.364	0.362
城市个数	35	35	35	35

说明：每一列展示将取对数后的住宅用地地面价回归到自变量上的系数估计结果，都控制了城市层面和年份固定效应。括号内为稳健标准误。地面价是使用全国居民消费价格指数换算后在 2003 年价格水平下的值。土地供应规模指自 2003 年累计的保障性住房土地供应面积与累积的住房土地供应总面积之比。2SLS 回归中的工具变量为 2000 年迁入人口比率（%2000 人口总数）和政策哑变量的交互项。F 值来自于 2SLS 回归第一阶段关于工具变量的 F 检验。***在 10%的置信水平下显著；**在 5%的置信水平下显著；*在 1%的置信水平下显著。

数据来源：中国房地产信息网；土地市场网；中指数据库；中国第五次全国人口普查数据、中国统计年鉴。

表 6 累计保障性住房土地供应规模对住宅用地土地出让金的影响
(控制不同城市组时间趋势)

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS	OLS	2SLS	2SLS
保障性住房累计土地供应量的相对规模	0.212 (0.282)	0.207 (0.290)	0.076 (0.492)	-0.061 (0.496)
log 总人口		-0.106 (0.380)		-0.147 (0.299)
log 人均 GDP		0.337 (0.337)		0.329

				(0.239)
常数	7.244*** (0.132)	4.458*** (2.704)		
时间趋势*城市分组哑变量	是	是	是	是
F 值			35.076	33.477
Stock-Yogo weak ID test critical values (10%)			16.38	16.38
样本个数	413	405	413	405
R ²	0.367	0.374	0.366	0.372
城市个数	35	35	35	35

说明：城市分组标准：北京、上海、广州、深圳 4 个城市为东部一线城市，天津、石家庄、沈阳、大连、南京、杭州、宁波、福州、厦门、济南、青岛、海口 12 个城市为东部二线城市，太原、长春、哈尔滨、合肥、南昌、郑州、武汉、长沙 8 个城市为中部二线城市，呼和浩特、南宁、重庆、成都、贵阳、昆明、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐 11 个城市为西部二线城市。地面价是使用全国居民消费价格指数换算后在 2003 年价格水平下的值。2SLS 回归中的工具变量为 2000 年迁入人口比率（%2000 人口总数）和政策哑变量的交互项。F 值来自于 2SLS 回归第一阶段关于工具变量的 F 检验。***在 10%的置信水平下显著；**在 5%的置信水平下显著；*在 1%的置信水平下显著。

数据来源：房地产信息网；土地市场网；中指数据库；中国第五次全国人口普查数据、中国统计年鉴。

五、结论

我国的住房市场主要由两部分构成：一是市场化的商品住房，二是政府提供的保障性住房。一般认为，保障性住房的土地供给与商品房价格之间的影响关系可能会来自以下几个方面：一是政府增加保障房的土地供给，将更多的保障房推向商品房住宅市场，提高了住宅的供给数量，从而抑制了房价；二是快速增长的保障房用地挤占商品房住宅用地，住宅用地的减少导致地价的上涨，从而推高了房价；三是随着我国经营性用地“招拍挂”出让制度的确立以及多数城市住房市场和土地市场的持续升温，地方政府手中所掌握的土地经济价值在不断增加。大量建设的保障房在占用土地的同时减少了地方政府的土地出让收入，因此地方政府有可能通过更高的土地拍卖价格来弥补财政收入的不足，从而导致地价上升、

房价上涨。本文经过实证检验发现，保障性住房土地供应的增加，提高了住房供给数量，从而降低了商品房价格。当其他条件不变时，保障性住房土地供应比率每增加1个百分点时，商品住房价格会下降0.45%~0.48%，通过稳健性检验，我们发现不同城市组时间趋势的影响并不会干扰我们的回归结果。

长期来看，这个结果与保障性住房的位置、质量、购买者标准或其他因素强烈相关。当经济适用房不具备与商品住房竞争的能力时，部分消费者不会选择购买经济适用房，预期带来的效果则会消失。另外，政府大量建造保障房，也可能会抬高房屋的建筑成本，从而将这部分成本转嫁到商品

房的购房成本上。再者，政府应该对保障性住房购买者有严格的限制条件，因为这实际上是政府对中低收入者的一种实物补贴。但如果监管不到位，一些购房者将保障性住房用于出租，就会对保障性住房抑制房价的作用机制产生干扰，甚至因为监管不力而使得中高收入者享受到这种补贴，进而将房价过度提高。

Land Supply, Public Housing Provision and Housing Price

ZHANG He

Abstract: Housing affordability is not only a livelihood issue, but a development one. It also has become an increasingly important concern for policy makers in China since the housing market was commercialized from 1998. We find robust evidence that public housing provision has a negative impact on commercial housing prices. Our finding suggests that increasing public housing is an important policy measure to alleviate the deterioration in housing affordability and ease distributional tensions.

Key Words: Land supply; Public housing; Housing price