

土地财政如何影响中国企业出口?

邵朝对, 苏丹妮

(南开大学 经济学院, 天津 300071)

摘要:文章从分税制改革后地方政府财政激励模式转变的视角,首次考察了充当辖区间竞争“新”工具的土地财政对企业出口的影响。研究发现:土地财政通过引发地方政府的支出竞争、税收竞争和补贴竞争不仅提高了企业出口概率和出口强度,还抑制了企业出口退出和延长了出口持续期。但由于存在与税收竞争、补贴竞争相关的企业寻租、“政治包袱”以及与支出竞争相关的公共品偏向性扭曲配置,土地财政也使出口企业长期被锁定于低质量、低附加值和低技术复杂度的低端竞争方式。概括而言,地方政府过度依赖土地财政开展辖区间竞争的策略性行为在促成出口繁荣的同时也付出了出口企业核心竞争力丧失的代价,对中国“大而不强”出口模式产生了“土地财政诅咒”。

关键词:土地财政;企业出口;出口模式;策略性竞争;土地财政“诅咒”

中图分类号:F812;F752 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2024)01-0122-16

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2024.01.011

一、引言

自改革开放以来,中国适时以出口导向取代进口替代,通过“人口红利”等低成本优势积极融入发达国家主导的全球价值链(Global Value Chain, GVC),实现了出口规模的“爆炸式”增长,“出口扩张奇迹”成为“中国增长奇迹”的重要标志。但与庞大的出口规模不相匹配的是,中国企业仍长期位于GVC的底端,出口多为品质、附加值、技术含量较低的低端产品,陷入了令人担忧的“只赚数字不赚钱”的怪圈。“大而不强”成为中国四十多年外向型经济发展的真实缩影,也是中国深受反倾销等贸易战困扰以及西方国家、学者指责“中国威胁论”和“中国综合症”的关键所在^[1]。

从区域层面来看,中国出口的扩张奇迹直接表现为各地区出口的快速增长。学界普遍认为,在中国式分权框架下,中国取得的各方面经济成就与作为地方社会经济事务实际操作者的地方政府密不可分^[2],中央政府开放政策的转变也离不开地方政府的支持、配合和实践。实际上,面临晋升激励的地

收稿日期:2023-11-15

基金项目:国家自然科学基金面上项目“劳动者异质性与中国价值链双循环的获益规模及分配:一般均衡与量化分析”(72273069);国家自然科学基金面上项目“美国推动供应链重塑对中国经济的影响及对策研究”(72373076)

作者简介:邵朝对,男,南开大学经济学院副教授,博士生导师,经济学博士,主要从事价值链贸易与区域经济研究;苏丹妮(通讯作者),女,南开大学经济学院教授,博士生导师,经济学博士,主要从事价值链贸易与区域经济研究。

方政府在国内长期存在市场分割和内需不足的形势下,通过实施出口导向型战略以绕开国内市场瓶颈来实现经济增长无疑是一种占优策略^[3]。与此同时,从中央—地方的财政关系来看,中国央—地关系在1994年分税制改革后发生了巨大变化,分税制集中财权使地方政府丧失了发展辖区经济原本所依赖的税收资源,财力日益拮据^[4-5],而此时土地制度的变革恰恰为地方政府寻觅新财源提供了时机。1998年修订的《土地管理法》明确规定建设需要用地必须使用国有土地,而农民集体所有土地必须通过政府征地才能转为国有土地,正式确定了地方政府国有土地所有者、供给者和垄断者“三位一体”的特殊身份;再加之,1998年以来住房分配货币化和城市化进程的推进,地方政府拥有的最大资源土地的经济价值越发凸显,“卖地”突然间成为地方政府手中的一块“肥肉”。与一般预算“吃饭财政”的刚性支出特征不同,作为可自由裁量的预算外收入,土地财政的意外繁荣不仅填补了分税制导致的财政缺口,更为重要的是改变了辖区政府干预经济的财政结构,通过策略性发挥土地财政的激励作用成为地方政府实施出口导向型战略“新”的有效工具。现实和经验研究均表明,失去税源的地方政府十分依赖土地财政这一“意外之财”开展辖区间引资竞争,所谓的“预算内保运转,预算外保发展”正是对此的精辟概括^[4]。那么,在出口导向战略大背景下,充当地方政府间竞争“新”工具的土地财政能否激励企业出口扩张?如果可以,其中的作用机制如何?同时,这种出口扩张效应背后是否也付出了相应代价?中国长期以来“大而不强”的出口模式是否与其独具特色的土地财政发展模式息息相关?

与本文研究较为紧密的有两支文献。第一支是关于土地财政与地方政府行为内在关联的研究。土地财政规模出人意外的膨胀较早引起了学者的关注,有的认为这是地方政府为弥补财政缺口“逼官卖地”的无奈之举^[6],有的认为这是开展政治锦标赛的内在冲动^[7]。但不管出于何种动机,不争的事实是分税制改革重塑了地方政府干预经济的财政结构,分税制改革之后以预算内财政收入为核心的传统模式向以土地出让金为核心的全新的土地财政模式转变,这一点已在学界达成了共识^[4-5,8-10]。因此,学者更关心的是地方政府依赖土地财政所起的作用,一方面,巨额的土地财政强化了中国式财政分权,点燃了地方政府发展辖区经济的热情^[11],对中国的城市化、工业化尤其是基础设施领域的超常规发展起到了关键性推动作用^[4,12];另一方面,也带来了诸多的负面影响,比如加剧了重基建、轻服务的支出结构偏向^[8],滋生了官员腐败^[10],加大了地方债务和经济运行风险^[13]。上述文献均忽略了中国改革开放具有明显的出口偏向特征,未探讨土地财政与企业出口之间的关系。在本文看来,土地财政脱胎于中国特殊的财政分权体制和土地制度安排,一直以来是理解转型期中央与地方尤其是地方之间关系的重要线索^[4-5],其意外繁荣使地方政府走上了“以地生财”的发展之道,富有中国特色的土地财政可能塑造着独一无二的中国出口模式。值得注意的是Chen和Kung(2016)^[10]的研究,他们较早关注到了中国土地财政的“意外之财”特征,发现土地财政导致官员寻租腐败进而破坏了政治晋升系统,降低了晋升官员质量,产生了Brollo等(2013)^[14]提出的政治资源诅咒。相比而言,本文不仅关注土地财政类似于“资源诅咒”中的“意外之财”特征,更为重要的是,抓住分税制改革后地方政府依赖这一“意外之财”充当辖区间竞争“新”工具的典型事实。^①

^①在早期的“资源诅咒”文献中,学者习惯将出售突然发现的自然资源所带来的财政收入称为“意外之财”(natural resource windfalls),较为经典的是“卖油收入”^[21],后来资源以及“意外之财”的内涵逐渐延伸至跨国援助、中央政府对地方政府的转移支付等能够较大改变一国或地区原有财政禀赋的经济资源^{[14][22]},并认为这种“意外之财”可能不利于经济增长、增长绩效以及政治家质量,即存在诅咒效应。“资源诅咒”文献所提的“意外之财”通常具有以下特征:第一,在短期内迅速扩张;第二,较大改变了一国或地区原有的财政禀赋结构;第三,政府具有自由支配权。而分税制之后,充当竞争“新”工具的“卖地收入”呈现了与“卖油收入”类似的特征和逻辑,因此,本文将土地财政对企业出口造成“大而不强”的影响称为中国出口模式的“土地财政诅咒”。当然由于土地财政本身的特殊性,本文探讨的问题、考察的角度和具体的理论机制仍与“资源诅咒”所涉及的“意外之财”文献存在较大的区别。

由于土地财政带有浓厚的地方政府策略性竞争色彩^[15],因此,与本文相关的第二支文献是探讨政府与企业出口之间的关系。在中国动态的经济转型和体制转轨过程中,掌握各种优质资源(比如关税)和大政方针制定权的中央政府可以通过诸多出口促进政策刺激企业出口。学者围绕出口退税^[16]、经济特区^[17]、出口加工区^[18]等政策展开了卓有成效的研究,一致认为中央政府主导的各项贸易政策在推动中国出口奇迹中至关重要;自20世纪80年代伊始的财政分权改革,市县级政府成为地方事务的实际操控者,但与中央政府握有贸易政策制定权不同,地方政府往往需以补贴为手段刺激企业出口。学者围绕补贴的出口效果进行了较为深入的研究,普遍认为中国政府的补贴行为可以通过提高企业出口概率的广延边际或是企业出口强度的集约边际带动企业出口规模扩张^[19-20]。然而,分税制改革之后,面临财政压力的地方政府能够提供如此广泛、持续的补贴支持背后必然存在更深层次的资金获取渠道和财政激励结构问题,这是已有文献所忽略的。本文则立足于分税制改革后地方政府财政激励模式重塑的事实,考察土地财政对微观企业出口的作用机制和影响效应,揭示出现有文献所发现的出口市场上的补贴竞争可能更多是土地财政激励下的地方政府策略性行为的一个重要方面和途径。

本文利用1999—2014年城市层面和中国工业企业、海关数据,首次从地方政府财政激励模式转变的视角考察了充当辖区间竞争“新”工具的土地财政对企业出口的影响。

相比现有文献,本文的创新之处可能集中反映在从分税制改革后财政激励模式转变的视角,通过出口扩张(包括出口二元边际、出口退出及其相关的出口生存)以及出口竞争方式(包括出口产品质量、国内附加值率、技术复杂度)多个维度探究了充当地方政府间竞争“新”工具的土地财政对企业出口的影响,为中国“大而不强”的出口模式提供了来自富有中国特色的土地财政因素的新解读。此外,本文还解构了土地财政激励下的地方政府策略性竞争行为及其相关的企业寻租、“政治包袱”、支出结构偏向机制,从出口模式视角丰富和深化了现有土地财政的研究。

二、制度背景与作用机制分析

(一) 制度背景

1. 分税制与土地财政。土地财政是在中国经济转轨过程中特有的公共财政体制和土地制度下形成的,土地财政的繁荣与1994年开展并在2002—2003年进一步推进的分税制改革密切相关。分税制改革之前,中央和地方“分灶吃饭”,实行财政包干,其原则是包干基数、超收多留,地方政府只要多办、大办“自己的”企业或属地内的企业,通过“经营企业”就能征得大量以企业为主体的流转税、所得税,形成与财政包干体制相适应的工业化发展模式。但是自1985年实行财政包干制后,“两个比重”即财政收入占GDP的比重和中央财政收入占财政总收入的比重双双下降,这直接推动了分税制的出台和实施。分税制后,最优质、规模最大的税种基本划归中央,这造成了地方政府越来越大的一般预算缺口。肩挑发展重担的地方政府亟须转变包干制下“经营企业”以捕获企业税收的财政激励模式,寻觅与分税制相容的新生财之道,而以土地出让金为核心的土地财政模式正逢时机登上了历史舞台。

1998年修订的《土地管理法》正式确立了地方政府土地供应的独家垄断权,为地方政府“经营土地”以地生财创造了供给方面的先决条件;1998年以来住房分配货币化改革和城市化进程的加速推进,为地方政府“经营土地”以地生财创造了需求方面的必备条件。地方政府只需凭借垄断地位将低价征得的农村用地,进行简单的平整开发,就可投入蓬勃的土地一级市场交易并获得巨额的土地出让金。以土地出让金为核心的土地财政,与“吃饭财政”属性的一般预算收入不同,在分税制下不仅无须与中央分享,而且作为预算外收入,透明度较低,具有较大的操作空间。从全国来看,土地出让金从2001年开始迅速膨胀,已由1999年的500多亿元扩张至2013年的3万多亿元,年均增速高达35%;同时,

土地出让金对一般预算收入的比值也随着规模膨胀水涨船高,从最初的不到0.1到2003年首次超越0.5后一直在0.5以上的高位运行。^①以上事实意味着,土地财政已成为地方政府追逐增长竞赛名副其实的“第二财政”,而分税制导致的地方财政“饥饿效应”,在与特殊的土地制度安排和市场化转型以及城镇化释放的需求因素碰撞中塑造了极具中国特色的土地财政发展模式。值得说明的是,作为一个稳定中央与地方之间互动框架的理性化制度变革,土地征用、开发、出让带有的财政激励要素从来不是分税制改革的设计初衷和预期效果,更多是这次改革在特殊土地制度和经济环境下的意外后果^[23]。

2. 土地财政、出口偏向与出口竞争方式。自改革开放伊始,中央由进口替代向出口导向转变,以各种形式的出口促进政策鼓励企业出口。地方政府塑造的土地财政模式与出口偏向型政策相结合构成了地方政府干预辖区企业出口的重要现实背景。随着分税制的深入推进和土地财政的意外繁荣,丧失税源的地方政府重塑了以土地出让金为核心的全新财政激励模式。出口作为三驾马车之一,是GDP的构成部分,地方政府追求出口规模的迅速扩大是其角逐以GDP为标尺晋升锦标赛的主要手段,有动机甚至非常乐意使用手中掌握的巨额土地出让收入来落实出口偏向型政策。

为了初步识别地方政府依赖土地财政的策略性行为是否与中央政府大力推行的出口偏向型政策目标一致和激励相容,借鉴现有的普遍做法^[5],本文选取人均土地出让金的对数值衡量地方政府掌握的土地财政禀赋状况,并将城市划分为土地财政禀赋高低两组;先计算各城市人均土地出让金对数值的均值,然后求出这些均值的中位数,最后将高于中位数的城市归为土地财政禀赋较高组,其余为较低禀赋组。表1中A部分高禀赋组和低禀赋组城市的企业出口参与率、出口强度以及企业退出出口率、出口持续期四个方面的均值比较表明,拥有较高土地财政禀赋的城市具有更高的企业出口参与率和出口强度以及更低的企业退出出口率和更长的出口持续期,这意味着地方政府极有可能依赖其所掌握的大规模土地财政来激励企业出口扩张。表1中B部分则选取企业出口产品质量、出口国内附加值率和出口技术复杂度来代表出口竞争方式,结果表明,土地财政高禀赋组城市较强的出口扩张表现,往往伴随着企业更低水平的出口竞争方式,这传递出地方政府策略性使用土地财政来实施出口偏向的同时可能也付出了出口企业竞争力丧失的代价。富有中国特色的土地财政对企业出口及其出口模式的塑造有待更为严谨的机制解析和实证检验。

表1 土地财政、出口扩张和出口竞争方式的初步检验(1999—2014年)

变量	高禀赋城市	低禀赋城市	均值差
A: 出口扩张表现			
企业出口参与率	0.249	0.153	0.096***
企业出口强度	0.486	0.408	0.078***
企业退出出口率	0.271	0.289	-0.018*
企业出口持续期	3.223	2.617	0.606***
B: 出口竞争方式			
企业出口产品质量	0.628	0.640	-0.012***
企业出口国内附加值率	0.829	0.855	-0.025*
企业出口技术复杂度	11.785	11.858	-0.073***

注: *、**、***分别表示在10%、5%、1%水平上显著,下同。其中,企业出口参与率为相应年份城市参与出口的企业数除以总企业数;企业出口强度为企业出口交货值除以销售额;企业退出出口率为相应年份城市退出出口市场的企业数除以出口企业数;企业出口持续期为新进入出口市场后仍持续出口的年份数。

^①土地出让金来自《中国国土资源年鉴》,地方财政一般预算收入数据来自《全国地市县财政统计资料》和《中国城市统计年鉴》。

(二) 作用机制分析

分税制集中财权使地方政府干预经济的财政激励模式由传统的一般预算转向以土地出让金为核心的土地财政,土地财政开始取代一般预算充当起辖区间横向竞争的“新”工具,而且作为操作灵活的预算外收入,土地财政引发的地方政府策略性竞争会更为激烈和富有中国制度烙印。那么,土地财政是如何改变辖区企业的出口行为和动机呢?

先分析土地财政对企业出口概率和出口强度的出口二元边际的影响:首先,土地财政引发的支出竞争通过改善公共品供给尤其是基础设施的方式激励企业出口扩张。财政竞争是分权体制下地方政府的基本行为特征,为了吸引流动性较强的生产要素,地方政府会在公共品供给的财政支出维度上展开策略性竞争^[24-26]。分税制之后,土地出让收入及其相关的地方债务成为大规模城市基础设施建设的主要融资来源^[23],地方政府依赖土地财政竞相改善辖区基础设施,提高公共品供给规模和服务水平。而企业出口面临一定数额需提前垫支的固定成本,包括获得外部市场信息、目标国消费者偏好以及建立分销渠道等^[27]。土地财政扩张带来的基础设施尤其是交通和通信设施的改善,加速了知识和信息在企业与分销商、企业与消费者之间的流动和分享,降低了企业进入国际市场的搜寻成本和沟通成本,有助于企业克服固定成本提高出口的可能性^[28]。对于已出口企业,出口扩张的关键在于可变成本的高低^[29],而以交通和通信为代表的基础设施改善不仅可以帮助企业快速匹配上下游供应商以降低生产成本^[30],还能降低与贸易流量密切相关的运输成本^[31-32],极大便利了企业出口规模扩张。其次,财政竞争的另一个维度是在财政收入上竞相提供税收优惠的税收竞争^[24-25],土地财政亦会引发政府间的税收竞争来影响企业出口的二元边际。土地财政给地方政府注入了强大的预算外财力,降低了地方政府对税收收入的依赖程度,进而更有动机和能力通过主动降低对税法的执行程度、巧设各种名目的税收优惠或者以先征后还等途径降低企业实际税率。这实际上变相增加了企业的生产利润和现金流,不仅使那些原本难以垫支出口固定成本的企业能够顺利打入国际市场,而且还使出口企业扩大生产规模变得更加有利可图。最后,地方政府对辖区企业生产过程的补贴也是引资竞争中的普遍做法,而自由裁量的土地财政为一般预算窘迫的地方政府进行广泛、持续补贴大战提供了强有力的资金支持。土地财政引发的补贴竞争与税收竞争类似,主要通过改变现金流来帮助企业弥补各类固定成本以及降低企业出口环节的各项生产成本和交易成本助力出口规模扩张^[33-34]。

解释宏观层面上出口总量扩张的另一个重要方面是微观企业的出口退出及与之相关的出口生存^[33],因此本文将继续关注土地财政与出口企业的退出出口市场决策以及出口生存相关问题。根据 Bernard 和 Jensen(2004)^[33]构建的企业出口动态离散决策模型,企业进行出口的期望损失现值大于退出出口市场的沉没成本时,会理性地从出口市场选择退出。当出口企业受到外部冲击或者因自身经营不善需要退出出口市场时,土地财政引发的支出竞争带来的交通和通信基础设施改善,一方面加快了不确定性事件的传播速度,另一方面降低了企业根据外部市场冲击重新组合生产要素和库存结构的调整成本^[35];同时,更为重要的是,地方政府利用预算外的土地财政所引发的税收竞争和补贴竞争可以灵活选择受益企业,会向有意退出出口市场的企业提供税收优惠和巨额补贴,抬高了出口企业可承受的亏损临界值。此外,在出口偏向型政策的大背景下,企业从出口市场退出后相较而言可能较难从地方政府手中获得以特定企业为实施对象的税收和补贴优惠,这提高了出口退出成本。显然,由于引发了地方政府支出竞争、税收竞争和补贴竞争的策略性行为,土地财政抑制了企业出口退出。接下来,分析与出口退出决策紧密关联的企业出口生存问题。通常来说,出口生存或者说出口持续期涉及的是一系列风险事件组合而成的动态问题,能够对单期出口退出决策产生影响的因素通常也是企业每期退出出口市场风险率的影响因素。基于上述土地财政与企业出口二元边际以及出口退出决策及其相关的出口生存问题两方面的分析,可以得到以下假设:

假设1: 充当地方政府间竞争“新”工具的土地财政通过引发支出竞争、税收竞争和补贴竞争不仅提高了企业出口概率和出口强度, 还抑制了企业出口退出和降低了出口生存风险或是说延长了出口持续期, 即土地财政激励了企业出口扩张。

土地财政在分税制改革后的意外繁荣成为地方政府实施出口偏向型政策的全新财政禀赋, 大量对“资源诅咒”中“意外之财”的理论和经验分析表明, 由于制度质量关乎企业是否以及能否向掌控资源分配权的政府寻租以捕获超额利润, 因此, 一国或地区政府因自然资源发现、自然资源价格上涨或是因跨国援助、转移支付等获得“意外”的财政收入后, 是否会对增长绩效、社会福利产生“诅咒”主要与制度质量有关^[22, 36]。首先, 在目前有效制度供给不足的情况下, 地方政府是否会利用可自由支配的土地财政向企业变相提供税收优惠和巨额补贴可能更多取决于企业是否与当地政府存在寻租关系, 而并不是企业生产绩效的高低^[37]。所以, 为了捕获土地财政引发的以特定企业为实施对象的税收优惠和巨额补贴, 企业有高涨的热情向地方政府寻租。企业非生产性的寻租活动挤占了本应用于研发投资等创新性活动的有限资源, 特别是稀缺、宝贵的企业家精神^[37]。其次, 作为晋升锦标赛的参与者, 地方政府策略性使用土地财政激发的税收优惠和巨额补贴往往隐藏着各种为其政治晋升服务的合同约定。为了帮助地方官员尽早踏入晋升通道, 获得税收和补贴优惠的企业也会更多承担地方政府快速推动出口规模膨胀的利益诉求。这种“政治包袱”使出口企业热衷于出口规模的短期扩张, 甚至在发生亏损的情况下不仅不会从出口市场中退出, 还有可能进一步扩大投资, 导致过度投资等短视行为, 成为出口企业进行研发创新等自身能力建设的累赘。最后, 土地财政及其债务融资主要涌向与招商引资密切相关的道路、通信等基础设施为代表的经济性公共品, 而忽略了以教育、社会保障为代表的非经济性公共品^[8, 26], 土地财政支出竞争激化的地方政府“重基建、轻公共服务”的偏向性扭曲配置结构, 不利于辖区人力资本积累进而影响了出口企业的研发创新。据此, 可以得到以下假设:

假设2: 充当地方政府间竞争“新”工具的土地财政会引发与税收竞争、补贴竞争相关的企业寻租、“政治包袱”以及与支出竞争相关的公共品偏向性配置, 这会抑制出口企业的研发创新, 从而使出口企业被锁定于低质量、低附加值和低技术复杂度的低端竞争方式。

综合假设1和假设2, 虽然面临晋升激励的地方政府会在分税制改革后将土地财政这一“意外之财”作为“新”工具开展广泛的辖区间竞争, 可以通过促进出口二元边际和降低出口退出、出口生存风险来激励企业出口扩张, 但其为增长竞赛而过度依赖土地财政的策略性行为在对企业出口扩张具有极强激励效果的同时, 也使出口企业的出口竞争方式呈现低端路径依赖特征。因此, 本文的核心观点可以概括为以下假设:

假设3: 地方政府过度依赖土地财政这一“意外之财”开展辖区间竞争的策略性行为对中国“大而不强”的出口模式产生了锁定效应, 形成了中国出口模式的“土地财政诅咒”。

三、实证分析框架: 计量模型、变量选取与数据说明

(一) 计量模型设定

本文主要从出口概率、出口强度的出口二元边际与出口退出及其相关的出口生存两个方面来考察充当辖区间竞争“新”工具的土地财政对微观企业出口扩张的影响效应。

第一, 就出口二元边际来说, 现实中仅有少数企业能够出口, 为了避免样本选择偏误, 普遍使用Heckman(1979)^[38]两步法, 具体设定如下:

$$expdum_{ict} = \alpha_0 + \alpha_1 land_inc_{ct} + \alpha Control_1 + \varepsilon_{ict} \quad (1)$$

$$export_{ict} = \beta_0 + \beta_1 land_inc_{ct} + \beta Control_2 + \theta \times Imr_{ict} + u_{ict} \quad (2)$$

其中,下标 i 、 c 和 t 分别代表企业、城市和年份。式(1)为出口参与概率方程,被解释变量 $expdum$ 为企业是否出口的哑变量,当企业出口交货值大于0时为1。式(2)为出口强度决定方程,被解释变量 $export$ 为出口企业的出口强度,以出口交货值占销售额的比重来表示。 $land_inc$ 为所在城市的土地财政情况,是本文的核心解释变量; $Control_1$ 和 $Control_2$ 分别为影响企业出口概率与出口多少的其他控制变量集合。为了提高 Heckman 两步法估计的有效性, $Control_1$ 中至少需有一个变量作为排除性变量不在 $Control_2$ 中,本文选取较为常用的企业年龄作为排除性变量^[39]; Imr 表示逆米尔斯比率; ε 和 u 为随机误差项。

第二,就出口退出及其相关的出口生存来说,本文构建了如下企业出口退出决定因素的 probit 模型,以探讨土地财政对企业出口退出决策的影响:

$$P(\text{expexit}_{ict} = 1) = \Phi(\gamma_0 + \gamma_1 \text{land_inc}_{ct} + \gamma \text{Control}_1 + \varepsilon_{ict}) \quad (3)$$

其中,被解释变量 $expexit$ 为企业退出出口市场的哑变量,即当企业在下一期退出出口市场时取值为1,否则为0。既有研究表明,影响企业参与出口概率的变量同样也会影响企业退出出口市场决策,式(3)的控制变量集合与式(1)一致。本文还将运用生存分析法来考察土地财政对与出口退出紧密关联的企业出口持续期的影响,将出口持续期界定为企业进入出口市场直到其退出出口市场的时间,而视企业退出出口市场为“失败事件”,并剔除了左侧删失样本,设定了如下离散时间 cloglog 生存模型:

$$\text{cloglog}(1 - h_{it}) = \lambda_0 + \lambda_1 \text{land_inc}_{ct} + \lambda \text{Control}_1 + \tau_t + \varepsilon_{ict} \quad (4)$$

其中, h_{it} 表示离散时间风险率,被解释变量 $\text{cloglog}(1 - h_{it})$ 越大,表明企业的出口生存概率越小或者说退出出口市场的风险率越高,此时企业的出口持续期越短。

(二) 变量选取和说明

1. 核心解释变量:土地财政。与众多学者一致,本文使用土地出让收入表示土地财政^[5-7],不仅是因为土地出让金份额最大^[5],更是由于土地出让金属于预算外收入,地方政府具有较大的自由裁量权,而与土地相关的各类税收(耕地占用税、城市土地使用税、契税等)则属于具有刚性支出特征的一般预算收入^[15],这种选取符合“意外之财”的特征与地方政府“经营土地”的动机,与本文的制度背景和理论逻辑相契合。同时,由于不同城市经济、人口规模不同,需对土地出让收入进行量纲化,借鉴孙秀林和周飞舟(2013)^[5]的做法,本文进一步以人均土地出让收入的对数值作为衡量所在城市土地财政禀赋状况的基准变量。

2. 其余控制变量。根据已有研究企业出口的理论 and 实证文献,本文的控制变量主要包括企业和城市两个层面的控制变量。其中,企业层面变量为生产率、规模、年龄、资本密集度、融资约束、平均工资、国有企业哑变量和外资企业哑变量;城市层面变量为人均 GDP、一般预算收入、整体出口规模、外商直接投资、产业结构和储蓄水平。^①

(三) 数据说明

由于地级城市土地出让收入数据的最早年份为1999年,而当前微观企业数据的最晚年份为2014年,因此,本文将样本区间选为1999—2014年。^②分析所用数据主要有三类:第一类是计算城市层面变量的宏观数据,主要来自2000—2015年《中国国土资源年鉴》《中国城市统计年鉴》《全国地市县财政统计资料》。平减各名义变量所需的居民消费价格指数(CPI)来自历年各省统计年鉴。第二类是测算企业出口表现和企业层面控制变量需要的中国工业企业数据,依次使用企业法人代码、企业名称、法人代表姓名等信息逐年滚动匹配,并剔除总产出、中间投入、工业增加值、固定资产净值年平均余额缺

^①限于篇幅未报告各控制变量的度量 and 构建过程,如有兴趣,可向作者索要。

^②感谢审稿专家提出将样本扩展至2014年的宝贵意见。此外需说明的是,工企2009年和2010年这两年数据质量较差,运用中普遍将其剔除。

失、为负值、为零值的制造业样本,剔除从业人数缺失和小于8的制造业样本。第三类是测算企业出口竞争方式包括出口产品质量、出口国内附加值率、出口技术复杂度的海关数据。

四、实证结果:土地财政与企业出口扩张

(一) 基准回归

为了考察土地财政对企业出口扩张的影响,表2给出了计量模型(1)—(4)式的估计结果。其中,第(1)和(2)列是以企业年龄作为排除性变量的 Heckman 两阶段估计结果。结果显示,土地财政的估计系数均显著为正,表明土地财政的膨胀不仅促进了企业参与出口的概率,而且提高了已出口企业的出口强度,有助于企业沿着出口广延边际和集约边际实现出口扩张;微观企业的出口退出及与之相关的出口生存亦是理解宏观层面出口总量扩张的另一个重要方面,表2中第(3)列先给出了计量模型(3)式 Probit 的估计结果,从中可知,土地财政的估计系数显著为负,表明土地财政抑制了企业出口退出。由于 Probit 模型仅涉及企业单期退出出口市场的决策问题,第(4)列还采用生存分析法来考察由一系列退出出口市场风险事件组合而成的出口生存或者说出口持续期问题。结果显示,土地财政对企业出口生存风险存在显著的负向影响,说明土地财政会降低企业退出出口市场的风险率,从而倾向于延长企业出口持续期。很显然,当出口企业遭受外部或内部不利冲击需要退出出口市场规避风险时,充当地方政府间竞争“新”工具的土地财政改变了出口企业原本基于市场信息理性决策的约束条件,这也预示着地方政府策略性使用土地财政的行为可能破坏了市场机制主导企业出口更替的新陈代谢系统。以上结果初步证实了本文的假设1,即土地财政激励了企业出口扩张。

表2 土地财政与企业出口扩张的估计结果

	出口概率	出口强度	出口退出	出口持续期
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>land_inc</i>	0.060 *** (4.11)	0.012 *** (3.36)	-0.077 *** (-7.66)	-0.132 *** (-8.05)
控制变量	是	是	是	是
伪 R^2/R^2	0.246	0.257	0.069	
<i>N</i>	2275301	663942	544938	415553

注:表中圆括号内为城市层面聚类标准误的 t 统计量; *、**、*** 分别表示在10%、5%、1%水平上显著。控制变量包括前述所有企业和城市层面变量,所有回归均控制了行业和年份固定效应,限于篇幅未汇报。如无特殊说明,以下各表同。

(二) 异质性分析^①

1. 生产率异质性。生产率异质性一直是新新贸易理论中理解企业出口行为的关键所在,根据 Melitz(2003)模型,只有高生产率企业才会选择出口。为了考察土地财政对不同生产率企业出口的影响效应,本文在计量模型(1)—(4)式的基础上引入了土地财政与企业生产率的交叉项。结果显示,关注的交叉项对企业出口二元边际的影响显著为负,这说明土地财政对企业参与出口概率和出口强度的激励作用随着企业生产率的提高反而减弱;交叉项对企业出口退出决策和出口生存风险显著为正,这表明企业生产率越高,土地财政对企业出口退出的抑制作用和对出口生存风险的降低作用或者说出口持续期的延长作用越弱。很显然,土地财政对企业出口的扩张作用阻碍了资源从低生产率企业向高生产率企业的有效再配置。

^①限于篇幅未报告异质性检验结果,如有兴趣,可向作者索要。

2. 规模异质性。上一部分生产率异质性的分析表明,地方政府在策略性使用土地财政的过程中可能并不十分关心企业的生产绩效,往往在乎的是企业的规模,规模越大的企业更容易带来出口规模的快速扩张和短期经济增长,因此,在出口偏向型战略主导下,也更容易受到追逐增长竞赛的地方政府的青睐。本文对企业规模的异质性影响进行了考察,结果显示:在出口二元边际方面,关注的土地财政与企业规模的交叉项显著为正,这说明企业规模越大,土地财政对其出口概率和出口强度的激励作用亦越大;在出口退出及其相关的出口生存方面,关注的交叉项显著为负,这意味着土地财政在抑制企业出口退出和降低企业出口生存风险或者说延长出口持续期的作用上随着企业规模的扩大而变强。以上结果证实了地方政府在土地财政引资过程中的规模偏好,大规模企业能够更为容易地与地方政府建立政治联系并捕获土地财政策略性竞争所带来的政策优惠,将其转化为出口优势。

3. 资本密集度异质性。面临晋升激励的地方政府不仅具有规模偏好,也偏好更具有GDP创造能力的资本密集型企业,在招商引资过程中会给予其各种优惠政策,由此带来的可能影响是,资本密集度越高的企业,越容易通过政治联系捕获土地财政策略性竞争所引发的以特定企业为实施对象的税收和补贴优惠。本文关于企业资本密集度异质性分析的回归结果佐证了上述判断,具体而言,关注的土地财政与企业资本密集度的交叉项对企业出口概率和出口强度的出口二元边际显著为正,而对企业出口退出和出口生存风险显著为负,这表明企业资本密集度越高,土地财政对企业出口概率和出口强度的促进作用以及对企业出口退出的抑制作用、出口持续期的延长作用越强。

(三) 稳健性检验

第一,内生性问题。与Chen和Kung(2016)^[10]的做法一致,结合土地市场供求两端信息构建土地财政的工具变量。在供给端,构建了一个可以衡量城市不适宜开发建设土地比例的指数,用每个城市地表坡度大于15度的土地比例衡量,由于该指数并不随时间变化,接着采取Chaney等(2012)^[40]的做法,将上述供给端的地理约束条件乘以反映需求变化的利率水平使其具有动态特征。第二,指标变换检验,进一步采用土地出让收入绝对规模的对数值和土地出让依存度即土地出让金除以一般预算收入来反映所在城市的土地财政状况。第三,所得税分享改革后检验。在1994年分税制改革的基础上,中央政府于2002年推行了新一轮的财税体制改革,将原属于地方政府税种的企业所得税和个人所得税划为中央-地方共享税。为此,还使用所得税分享改革后2003—2014年样本进行稳健性检验。第四,其他检验。一方面,由于2009年和2010年工企数据存在较大的质量问题而剔除,这使得上述所用的1999—2014年数据出现了非连续现象,为此进一步采用1999—2008连续年份的企业样本进行估计;另一方面,考虑到土地财政可能的时滞作用,采用滞后一期和两期进行检验。^①

五、机制检验:土地财政如何激励企业出口扩张

前文虽通过较为细致的考察发现,土地财政不仅提高了企业的出口概率和出口强度,还抑制了企业出口退出和延长了出口持续期。但问题的关键还在于这一“意外之财”背后所蕴含的地方政府策略性行为,地方政府是否真的在分税制改革后将其作为“新”工具开展辖区间竞争以实施出口偏向,即检验本文第二部分理论机制提出的土地财政通过引发支出竞争、税收竞争和补贴竞争来激励企业出口扩张的作用机制,以完整假设1的论证过程。

(一) 模型设定与指标度量

本文采用邵朝对和苏丹妮(2019)^[41]的思路来检验土地财政通过支出竞争、税收竞争和补贴竞争

^①稳健性检验均支持土地财政与企业出口扩张之间的关系,限于篇幅未报告,可向作者索要。

这三个中间变量对企业出口扩张的作用机制。第一步先检验土地财政是否引发了地方政府三种策略性竞争行为, 检验模型可设置为:

$$comp_{ict} = \varphi_0 + \varphi_1 land_inc_{ct} + \varepsilon_{ict} \quad (5)$$

其中, $comp$ 为指代地方政府三种策略性竞争行为的中间变量。具体而言, 根据经典的财政分权理论, 地方政府会积极在公共品供给的财政支出和税收优惠的财政收入两个维度展开策略性竞争^[24-25], 前者主要借鉴左翔和殷醒民(2013)^[26]的做法, 选取人均道路面积的对数值($road$)来表示公共品供给的支出竞争。这主要是根据第二部分的影响机制分析, 以交通和通信为代表的基础设施是激励企业出口的关键所在, 而道路是最为典型和重要的基础设施, 同时, 地方政府具有内生于增长竞赛的“重基建、轻人力资本投资和公共服务”的支出结构偏向。后者主要借鉴王小龙和方金金(2015)^[42]的做法, 以实际有效税率的对数值(ETR)来表示提供税收优惠的税收竞争。除上述财政分权理论所涉及的支出和税收竞争, 本文还关注补贴作为招商引资的重要手段。这不仅是因为补贴对企业出口行为影响深远, 而且还是中国企业屡遭国外“反倾销”调查的常用说辞^[19-20], 与现有研究一致, 使用辖区企业获得的补贴额加1取对数($subsidy$)来表示地方政府的补贴竞争。

接着, 第二步采用如下计量模型验证土地财政通过引发出支竞争、税收竞争和补贴竞争来激励企业出口二元边际的作用机制:

$$expdum_{ict} = \kappa_0 + \kappa_1 land_inc_{ct} \times comp_{ict} + \kappa_2 comp_{ict} + \kappa Control_1 + \varepsilon_{ict} \quad (6)$$

$$export_{ict} = \omega_0 + \omega_1 land_inc_{ct} \times comp_{ict} + \omega_2 comp_{ict} + \omega Control_2 + \theta \times Imr_{ict} + u_{ict} \quad (7)$$

其中, 土地财政与地方政府三种策略性竞争行为代理变量的交叉项 κ_1 和 ω_1 是此处机制检验的关注系数。类似地, 本文对土地财政、地方政府策略性竞争与企业出口退出及其相关的出口生存之间的影响机制进行了类似检验。

(二) 土地财政、策略性竞争与企业出口扩张的作用机制检验

1. 机制检验 I: 土地财政、支出竞争与企业出口扩张。首先, 从经典的财政支出视角关注土地财政对企业出口扩张的激励机制。表3第(1)列给出了第一步土地财政与中间变量支出竞争的检验结果。从中可知, 土地财政对人均道路面积的估计系数显著为正, 这表明土地财政膨胀有助于提高辖区以道路为代表的基础设施供给水平, 证实了分税制改革后, 作为城市基础设施建设的主要融资来源, 土地财政成为一般预算收支窘迫的地方政府竞相改善辖区基础设施的策略性工具, 引发了地方政府在经济性公共品供给上的激烈支出竞争。那么, 土地财政能否通过影响支出竞争来激励企业出口扩张呢? 表3第(2)一(5)列的第二步估计结果显示, 与预期一致, 代表支出竞争的人均道路面积对企业参与出口概率和出口强度均有显著的正向影响, 对企业出口退出和出口生存风险均有显著的负向影响; 而关注的土地财政与人均道路面积的交叉项对企业出口参与和出口强度的估计系数显著为正, 对企业出口退出和出口生存风险的估计系数显著为负, 这意味着土地财政会强化支出竞争对企业出口的作用。以上整个计量检验过程说明了, 土地财政的确可以通过引发地方政府的支出竞争进而激励企业出口扩张。

表3 土地财政与企业出口扩张的作用机制检验: 支出竞争

	$road$	出口概率	出口强度	出口退出	出口持续期
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
$land_inc$	0.222*** (10.60)				
$land_inc \times road$		0.018*** (3.20)	0.004** (2.38)	-0.034*** (-7.98)	-0.059*** (-8.87)

(续表3)

	<i>road</i>	出口概率	出口强度	出口退出	出口持续期
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>road</i>		0.252*** (5.41)	0.055*** (4.14)	-0.370*** (-9.90)	-0.613*** (-10.18)
控制变量	否	是	是	是	是
伪 R^2/R^2	0.350	0.246	0.257	0.069	
<i>N</i>	3790	2237121	649479	538075	409336

2. 机制检验 II: 土地财政、税收竞争与企业出口扩张。其次,从财政竞争的另一个视角税收竞争考察土地财政激励企业出口扩张的作用机制。与支出竞争的考察方式相对应,表4给出了中间变量为税收竞争时的估计结果。表4第(1)列为第一步估计,结果显示,土地财政的估计系数显著为负,这表明土地财政降低了辖区企业的实际有效税率,证实了作为预算外收入,规模庞大的土地财政弱化了地方政府对税收收入的依赖程度,使地方政府更有动机和能力通过各种形式助力企业避税或者逃税,引发了地方政府在提供税收优惠上的激烈税收竞争。那么,土地财政能否通过影响税收竞争来激励企业出口扩张呢?表4第(2)一(5)列的第二步估计结果显示,与预期一致,代表税收竞争的企业实际有效税率与企业出口概率和出口强度具有显著的负向关系,与企业出口退出和出口持续期具有显著的正向关系,即企业实际有效税率的下降会促进企业的出口二元边际以及抑制企业的出口退出和延长出口持续期;而关注的土地财政与企业实际有效税率的交叉项对企业出口参与和出口强度的估计系数显著为负,对企业出口退出和出口持续期的估计系数显著为正,这意味着土地财政会强化税收竞争对企业出口的作用。以上整个计量过程说明了,土地财政的确可以通过引发地方政府的税收竞争进而激励企业出口扩张。

表4 土地财政与企业出口扩张的作用机制检验:税收竞争

	<i>ETR</i>	出口概率	出口强度	出口退出	出口持续期
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>land_inc</i>	-0.037*** (-10.24)				
<i>land_inc</i> × <i>ETR</i>		-0.015*** (-3.67)	-0.003*** (-3.16)	0.018*** (5.99)	0.031*** (6.60)
<i>ETR</i>		-0.112*** (-3.84)	-0.026*** (-3.52)	0.146*** (6.75)	0.250*** (7.32)
控制变量	否	是	是	是	是
伪 R^2/R^2	0.024	0.229	0.268	0.056	
<i>N</i>	1515052	1324712	399252	324982	251610

3. 机制检验 III: 土地财政、补贴竞争与企业出口扩张。最后,除了经典的财政竞争维度,本文还考察土地财政通过引发地方政府的补贴竞争激励企业出口扩张的影响渠道。表5第(1)列为第一步估计,结果显示,土地财政的估计系数显著为正,这表明土地财政提高了辖区企业获得的政府补贴额,证实了自由裁量的土地财政为一般预算窘迫的地方政府进行广泛、持续的补贴大战提供了资金支持,引发了地方政府在提供补贴优惠上的激烈补贴竞争。表5第(2)一(5)列的第二步估计结果显示,与预期一致,代表补贴竞争的企业补贴额在显著提高企业出口概率和出口强度的同时,还显著降低了企业的出口退出和出口生存风险;而关注的土地财政与企业补贴额的交叉项对企业出口概率和出口强度的估计系数显著为正,对企业出口退出和出口生存风险的估计系数显著为负,这意味着土地财政会强化补贴竞争对企业出口的作用。以上整个计量过程说明了,土地财政的确可以通过引发地方政府的补贴竞争进而激励企业出口扩张。

表5 土地财政与企业出口扩张的作用机制检验: 补贴竞争

	<i>subsidy</i>	出口概率	出口强度	出口退出	出口持续期
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>land_inc</i>	0.089 *** (12.52)				
<i>land_inc</i> × <i>subsidy</i>		0.010 *** (8.55)	0.001 *** (3.68)	-0.002 * (-1.94)	-0.003 * (-1.77)
<i>subsidy</i>		0.014 * (1.82)	0.006 ** (2.12)	-0.015 ** (-2.10)	-0.040 *** (-2.78)
控制变量	否	是	是	是	是
伪 R^2/R^2	0.042	0.244	0.261	0.065	
<i>N</i>	2553189	2204208	618348	515488	388433

综上所述,分税制改革后,地方政府的确将土地财政这一“意外之财”充当辖区间竞争“新”工具,通过引发出竞争、税收竞争和补贴竞争的方式激励企业出口扩张,亦可说通过引发出竞争、税收竞争和补贴竞争是土地财政出口扩张激励效应的重要作用机制,研究假设1得到了较为完整的印证。

六、土地财政与企业出口竞争方式: 出口模式的“土地财政诅咒”

前文已系统给出了土地财政在出口二元边际与出口退出、出口生存两方面激励企业出口扩张及其作用机制的微观证据。但同样不容忽视的是,前文分析还表明充当辖区间竞争“新”工具的土地财政这一“意外之财”对企业出口的理性决策产生了干扰,导致了出口资源错配,这些现象意味着蕴含策略性行为的土地财政可能会对中国企业的出口竞争方式造成不利影响。所以,本文将从竞争方式的视角进一步考察土地财政与企业出口之间的关系,以完整论述本文提出的出口模式“土地财政诅咒”。

(一) 土地财政与企业出口竞争方式: 来自土地财政的“诅咒”

中国企业长期位于全球价值链(GVC)的底端,现实中出口多为品质、附加值、技术含量较低的低端产品,为此本文主要选取出口产品质量、出口国内附加值率和出口技术复杂度^①来集中反映出口企业的竞争方式,进而探讨地方政府经营土地“以地生财”的土地财政模式与当前企业低端出口竞争方式之间的关系。表6的结果显示,饱含地方政府策略性行为的土地财政降低了企业的出口产品质量、国内附加值比率和技术复杂度。

表6 土地财政与企业出口竞争方式: 来自土地财政的“诅咒”

	产品质量	国内附加值率	技术复杂度
	(1)	(2)	(3)
<i>land_inc</i>	-0.003 ** (-2.49)	-0.010 *** (-5.29)	-0.063 *** (-3.38)
控制变量	是	是	是
R^2	0.189	0.215	0.067
<i>N</i>	409270	489752	420154

①为了对这三个指标进行测度,需匹配工业企业数据库和海关数据库。首先采用企业名称和年份进行合并,然后使用企业所在地的邮政编码以及电话号码后七位来识别。利用匹配数据,借鉴 Khandelwal 等(2013)^[43]事后推理的思路来测算企业出口产品质量,参照邵朝对和苏丹妮(2019)^[41]的思路来计算企业出口国内附加值率,通过拓展 Hausman 等(2007)^[44]度量一国或地区整体出口技术复杂度的方法来测算企业层面的出口技术复杂度。

(二) 土地财政与企业出口竞争方式的机制分析

上一小节证实了土地财政对中国企业出口竞争方式产生了不利影响,而根据第二部分对假设2的理论分析,问题的关键可能在于存在与“资源诅咒”文献中“意外之财”类似的寻租机制、“政治包袱”机制以及公共品偏向性扭曲配置机制,地方政府依赖土地财政开展辖区间竞争严重削弱了企业的研发创新,进而侵蚀了出口企业的核心竞争力。本部分将串联土地财政对出口企业竞争方式低端锁定故事背后的逻辑过程。

首先,由第二部分假设2的理论分析可知,与“资源诅咒”文献中“意外之财”诅咒效应发生的制度条件类似,中国目前正处于各方面制度尚未健全的转轨时期,地方政府依赖土地财政实施以特定企业为对象的税收竞争和补贴竞争容易滋生寻租腐败。借鉴 Anderson 等(2007)^[45]以管理费用与企业总资产比值来度量寻租成本的做法,表7第(1)列给出了土地财政与出口企业寻租成本的关系,结果表明,土地财政显著激发了出口企业的寻租行为,证实了出口企业与地方政府在土地财政因素的激励下结成了广泛的寻租关系。表7第(2)列则通过引入土地财政与出口企业哑变量的交叉项来比较出口企业与内销企业的寻租行为差异,显著为正的交叉项意味着相比于内销企业,出口企业更有热情也更容易与辖区政府建立寻租关系,以捕获土地财政策略性竞争引发的扭曲收益即税收优惠和巨额补贴,这也反映出地方政府和企业更多在出口市场上形成合谋。

其次,土地财政激励下的税收优惠和巨额补贴往往附着着地方官员为晋升而设置的各种合同约束,获得优惠的企业需要更多迎合地方政府促进出口规模快速扩张的政治诉求。出口企业背负的这种“政治包袱”不仅使其遭受冲击时难以理性退出,^①而且还会造成过度投资的短视行为。参照 Richardson(2006)^[46]的方法测算出企业过度投资程度,由表7第(3)列可知,与预期一致,土地财政显著提高了出口企业的过度投资程度。表7第(4)列则关注出口企业和内销企业的差异,交叉项显著为正的估计结果传递出与内销企业相比,土地财政更大程度激励了出口企业的过度投资,进一步佐证了地方政府和企业更多在出口市场上形成了“投之以桃、报之以李”的合谋空间。

表7 土地财政与企业出口竞争方式:机制分析

	寻租		过度投资		支出结构偏向	研发创新	
	出口企业	全样本	出口企业	全样本	地级城市	出口企业	全样本
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>land_inc</i>	0.002 *** (3.76)	0.000 (0.42)	1.623 ** (2.54)	0.089 (0.57)	-0.038 *** (-6.24)	-0.003 *** (-2.83)	-0.003 ** (-2.52)
<i>land_inc</i> × <i>expdum</i>		0.001 * (1.71)		1.406 *** (3.47)			-0.001 * (-1.90)
<i>expdum</i>		-0.008 * (-1.83)		11.841 *** (3.62)			0.007 ** (2.47)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是
<i>R</i> ²	0.027	0.008	0.023	0.013	0.223	0.001	0.000
<i>N</i>	684474	2275243	298595	924883	2943	229957	838084

最后,土地财政引发的支出竞争加剧了地方政府“重基建、轻人力资本投资和公共服务”的偏向性配置程度,不利于辖区人力资本积累。借鉴左翔和殷醒民(2013)^[26]的做法,选取每万人中小学教师数来表示与人力资本投资、公共服务相关的非经济性公共品供给水平,表7第(5)列的结果表明,土地财政并不利于改善以基础教育为代表的非经济性公共品供给,这与土地财政对以道路为代表的经济性

①前文关于出口退出及其相关的出口持续期的分析结果可以部分佐证该机制。

公共品供给的影响形成了巨大反差。不管是与税收竞争、补贴竞争相关的企业寻租、“政治包袱”,还是与支出竞争相关的公共品支出结构扭曲性配置,都极大削弱了企业进行研发创新的回报和动力。表7第(6)列以R&D占产品销售额的比重表示出口企业的研发创新程度,此时土地财政的估计系数与预期相符,显著为负,而第(7)列的差异对比结果显示,土地财政对出口企业研发创新的抑制作用大于内销企业,这契合了出口企业和内销企业的寻租和过度投资行为差异。

因此,与理论预期相符,由于与税收竞争、补贴竞争相关的企业寻租、“政治包袱”以及与支出竞争相关的公共品偏向性扭曲配置的存在大幅度削弱了出口企业在全球市场的竞争力,土地财政导致中国出口企业更多只能依附于国际生产网络,进行低质量、低附加值和低技术复杂度的低端竞争,而分税制改革后,地方政府愈演愈烈的土地财政发展模式进一步固化和锁定了出口企业的这种低端竞争方式。至此,本文的假设2得到了验证。

分税制改革后,土地财政的意外繁荣改变了过往“财政包干”的激励模式,面临一般预算窘迫的地方政府开始依赖这一“意外之财”并将其充当辖区间竞争“新”工具以实施出口偏向型政策,带有浓厚策略性行为的土地财政一方面激励了企业出口扩张,但也使出口企业的竞争方式长期锁定于低质量、低附加值和低技术复杂度,即本文假设3概括的对中国“大而不强”出口模式造成了“土地财政诅咒”。中国出口扩张奇迹背后也伴随着出口企业粗放型的低端竞争方式,无疑地方政府根深蒂固的土地财政发展模式是造成中国企业“大而不强”出口模式的其中一个重要因素。

七、结论与启示

富有中国特色的土地财政可能塑造着独一无二的中国出口模式。本文利用1999—2014年城市层面和微观企业数据,首次考察了充当辖区间竞争“新”工具的土地财政对企业出口的影响。结果表明:土地财政通过引发地方政府的支出竞争、税收竞争和补贴竞争不仅提高了企业出口概率和出口强度,还抑制了企业出口退出和延长了出口持续期,并且这一出口扩张激励效应对低生产率、大规模、高资本密集度的企业作用更为明显。对出口竞争方式做进一步探讨,由于存在与税收竞争、补贴竞争相关的企业寻租、“政治包袱”以及与支出竞争相关的公共品偏向性扭曲配置,土地财政的出口扩张激励效应却付出了出口企业长期被锁定于低质量、低附加值和低技术复杂度低端竞争的高昂代价。概括而言,本文证实了,地方政府过度依赖土地财政这一“意外之财”开展辖区间竞争的策略性行为对中国“大而不强”出口模式产生了“土地财政诅咒”。

立足于分税制改革后地方政府财政激励模式重塑的事实,本文在微观层面提出和检验了中国出口模式存在“土地财政诅咒”的新观点,具有较为重要的政策启示。由于土地财政本身就是地方政府基于中国转轨时期特有的公共财政体制、土地制度等多重制度均衡下做出的战略抉择,因此,这是一个需要多领域改革配合的长期系统性工程。首先,深化财税体制改革,短期内进一步细化、规范和约束土地财政的收支结构,发挥民众、社会团体、媒体的舆论监督机制,打造土地财政使用的“阳光工程”,中期可以调整中央与地方的财权和事权,合理划定权责,缓解地方政府捉襟见肘的“钱袋子”,长期可以开征房产税替代土地出让收入,以透明高效可持续的税取代自由裁量一次抽取的租,逐渐转变地方政府当前依赖的土地财政模式。其次,推进土地制度改革,地方政府在建设用地的独家垄断权,确保了其可以根据市场需求的变化策略性征地供地以谋求最大化的级差地租,因此,通过允许农村集体经营性建设用地与城市国有土地同等入市,有助于弱化地方政府经营土地的能力。最后,创新和丰富地方政府筹资融资模式,推进地方政府债务债券化改革,鼓励和引导社会资本与政府在公共基础设施建设方面的深度合作,剥离土地财政的融资角色。

参考文献:

- [1] ACEMOGLU D, AUTOR D, DORN D, et al. Import Competition and the Great U. S. Employment Sag of the 2000s[J]. *Journal of Labor Economics*, 2016, 34(S1): S141-S198.
- [2] XU C G. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development[J]. *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4): 1076-1151.
- [3] 陆铭, 陈钊. 分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护? [J]. *经济研究*, 2009(3): 42-52.
- [4] 周飞舟. 大兴土木: 土地财政与地方政府行为[J]. *经济社会体制比较*, 2010(3): 77-89.
- [5] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释[J]. *中国社会科学*, 2013(4): 40-59.
- [6] 卢洪友, 袁光平, 陈思霞, 等. 土地财政根源: “竞争冲动”还是“无奈之举”——来自中国地市的经验证据[J]. *经济社会体制比较*, 2011(1): 88-98.
- [7] 杜雪君, 黄忠华, 吴次芳. 中国土地财政与经济增长——基于省际面板数据的分析[J]. *财贸经济*, 2009(1): 60-64.
- [8] DING C, NIU Y, LICHTENBERG E. Spending Preferences of Local Officials with Off-budget Land Revenues of Chinese Cities[J]. *China Economic Review*, 2014, 31(4): 265-276.
- [9] HAN L, KUNG J. Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China[J]. *Journal of Development Economics*, 2015, 116(5): 89-104.
- [10] CHEN T, KUNG J K S. Do land Revenue Windfalls Create a Political Resource Curse? Evidence from China[J]. *Journal of Development Economics*, 2016, 123(2): 86-106.
- [11] ZHANG X. Fiscal Decentralization and Political Centralization in China: Implications for Growth and Inequality[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2006, 34(4): 713-726.
- [12] 田文佳, 程宇丹, 龚六堂. 基于土地视角的中国城乡结构转型与经济增长[J]. *经济学(季刊)*, 2021(3): 909-930.
- [13] 刘守英, 熊雪锋, 章永辉, 等. 土地制度与中国发展模式[J]. *中国工业经济*, 2022(1): 34-53.
- [14] BROLLO F, NANNICINI T, PEROTTI R, et al. The Political Resource Curse[J]. *The American Economic Review*, 2013, 103(5): 1759-1796.
- [15] 邵朝对, 苏丹妮, 邓宏图. 房价、土地财政与城市集聚特征: 中国式城市发展之路[J]. *管理世界*, 2016(2): 19-31.
- [16] LU B, MA H. The “Matthew Effect” in Rebates: How does VAT Rebates Allocation Affect Firm Export Performance[J]. *Journal of Public Economics*, 2023, 225(9): 104982.
- [17] LIU Y, JIN Y D. Special Economic Zones, Export Status, and Firms' Productivity: Theory and Evidence from China[J]. *Review of Development Economics*, 2022, 26(3): 1338-1360.
- [18] WU W, HONG C, MUHAMMAD A. The Spillover Effect of Export Processing Zones[J]. *China Economic Review*, 2020, 63(5): 101478.
- [19] GIRMA S, GONG Y, GORG H, et al. Can Production Subsidies Explain China's Export Performance? Evidence from Firm-level Data[J]. *The Scandinavian Journal of Economics*, 2009, 111(4): 863-891.
- [20] 苏振东, 洪玉娟, 刘璐瑶. 政府生产性补贴是否促进了中国企业出口? ——基于制造业企业面板数据的微观计量分析[J]. *管理世界*, 2012(5): 24-42.
- [21] CASELLI F, MICHAELS G. Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil[J]. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2013, 5(1): 208-238.
- [22] SVENSSON J. Foreign Aid and Rent-seeking[J]. *Journal of International Economics*, 2000, 51(2): 437-461.
- [23] 刘守英, 王志锋, 张维凡, 等. “以地谋发展”模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究[J]. *管理世界*, 2020(6): 80-92.
- [24] TIEBOUT C. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5): 416-424.
- [25] OATES W. *Fiscal Federalism*[M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972: 6-20.
- [26] 左翔, 殷醒民. 土地一级市场垄断与地方公共品供给[J]. *经济学(季刊)*, 2013(2): 693-718.
- [27] MELITZ M J. The Impact of Trade on Intra-industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity[J]. *Econometrica*, 2003, 71(6): 1695-1725.
- [28] ANDERSON J, WINCOOP E. Trade Costs[J]. *Journal of Economic Literature*, 2004, 42(3): 691-751.
- [29] MANOVA K. Credit Constraints, Heterogenous Firms, and International Trade[J]. *The Review of Economic Studies*, 2013, 80(2): 711-744.

- [30] VENABLES A. Geography and International Inequalities: The Impact of New Technologies[J]. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2001, 1(2): 135–159.
- [31] DURANTON G, MORROW P M, TURNER M A. Roads and Trade: Evidence from the US[J]. *The Review of Economic Studies*, 2014, 81(2): 681–724.
- [32] EGGER P H, LOUMEAU G, LOUMEAU N. China's Dazzling Transport-infrastructure Growth: Measurement and Effects[J]. *Journal of International Economics*, 2023, 142(3): 103734.
- [33] BERNARD A B, JENSEN J B. Why Some Firms Export[J]. *The Review of Economics and Statistics*, 2004, 86(2): 561–569.
- [34] 刘斌, 辛伟涛. 研发补贴是否可以转变“低价竞争”的企业出口模式? [J]. *浙江社会科学*, 2021(7): 4–13.
- [35] LI H, LI Z. Road Investments and Inventory Reduction: Firm Level Evidence from China[J]. *Journal of Urban Economics*, 2013, 76(4): 43–52.
- [36] CABRALES A, HAUKE E. The Quality of Political Institutions and the Curse of Natural Resources[J]. *The Economic Journal*, 2011, 121(551): 58–88.
- [37] SHLEIFER A, VISHNY R W. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* [M]. Cambridge: Harvard University Press, 2002: 10–25.
- [38] HECKMAN J J. Sample Selection Bias as a Specification Error[J]. *Econometrica*, 1979, 47(1): 153–161.
- [39] YU M. Processing Trade, Tariff Reductions and Firm Productivity: Evidence from Chinese Firms[J]. *The Economic Journal*, 2015, 125(585): 943–988.
- [40] CHANEY T, SRAER D, THESMAR D. The Collateral Channel: How Real Estate Shocks Affect Corporate Investment[J]. *The American Economic Review*, 2012, 102(6): 2381–2409.
- [41] 邵朝对, 苏丹妮. 产业集聚与企业出口国内附加值: GVC 升级的本地化路径[J]. *管理世界*, 2019(8): 9–29.
- [42] 王小龙, 方金金. 财政“省直管县”改革与基层政府税收竞争[J]. *经济研究*, 2015(11): 79–93.
- [43] KHANDELWAL A K, SCHOTT P K, WEI S. Trade Liberalization and Embedded Institutional Reform: Evidence from Chinese Exporters[J]. *American Economic Review*, 2013, 103(6): 2169–2195.
- [44] HAUSMAN N R, HWANG J, RODRIK D. What you Export Matters[J]. *Journal of Economic Growth*, 2007, 12(1): 1–25.
- [45] ANDERSON M R, BANKER R, HUANG R, et al. Cost Behavior and Fundamental Analysis of SG&A Costs[J]. *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 2007, 22(1): 1–28.
- [46] RICHARDSON S. Over-Investment of Free Cash Flow[J]. *Review of Accounting Studies*, 2006, 11(2): 159–189.

How Does Land Finance Affect Chinese Firm Export?

SHAO Chaodui, SU Danni

(*School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China*)

Abstract: This paper probes into the impact of land finance as a “new” tool for inter-jurisdictional competition on firms’ export from the perspective of the transformation of local governments’ fiscal incentive mode after tax distribution reform for the first time. The results show that: land finance not only increases firms’ export probability and intensity but also inhibits firms’ exit and prolongs firms’ export duration through stimulating local governments’ expenditure competition, tax competition and subsidy competition. However, the existence of rent-seeking, “political burden” related to tax competition and subsidy competition, and biased expenditure structure’s misallocation related to expenditure competition also locks export firms into low-end competition with low quality, low value-added and low technical complexity. In a word, this paper confirms that the strategic behavior of local governments’ excessive reliance on land finance to carry out inter-jurisdictional competition not only contributes to export prosperity but also pays the price of losing the core competitiveness of export firms, which creates a “land finance curse” to China’s “large but not strong” export mode.

Key words: land finance; firm export; export mode; strategic competition; land finance “curse”



(责任编辑 孙豪)