

# PLC 工作论文

w010

2009.07



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

## 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

PLC WORKING PAPER SERIES NO.010

[http://new.plc.pku.edu.cn/publications\\_ch.aspx](http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx)

2009. 07

陶然 中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心 副研究员  
北大-林肯中心 研究员

陆曦 中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心

苏福兵 美国瓦萨政治学院 助理教授  
北大-林肯中心 访问研究员

汪晖 浙江大学公共管理学院土地管理系 副教授  
北大-林肯中心 研究员

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

---

# 文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

# 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

—对改革 30 年高增长的政治经济学再考察和来自“土地财政”视角的证据\*

陶然 陆曦 苏福兵 汪晖

## 一、研究背景

1978 年开始的市场经济改革极大地改变了中国的经济面貌。过去 30 年中，中国以高于 9% 的年均增长率成功地从一个中央计划经济转型为新兴市场经济。学术界对中国转轨进程中的高速经济增长形成的一个基本共识，是地方政府在经济发展过程中起到了非常重要的作用。地方政府在进行基础设施建设，扶持本地企业发展，吸引外来投资，甚至在改革早期阶段直接参与企业投资和管理等方面都发挥了不可或缺的作用。考虑到过去 30 年中国经济转轨过程的不同阶段无论是中央-地方关系还是政-企关系都发生了巨大变化，一个值得从学术上进一步讨论的问题，是这些关系及其变化如何塑造了中国地方政府的行为并使其在不同时期保持了发展本地经济的强大激励。

已有文献试图从财政角度来解释 1990 年代中期以前中国的快速增长。认为地方政府在预算收入中较高的边际分成比例激励了地方政府实行促进经济增长的政策 (Oi 1992; Montinola et al., 1995); 更有学者试图将此一时期中国经济的高速增长归结于具有中国特色的“保护市场的财政联邦主义”，认为地方政府支持经济发展的激励来自于当时实行的分权式的“财政承包制” (Montinola et al. 1995, Qian and Weingast, 1997)。

有趣的是，在 1994 年进行的以“财政收入权力集中、而财政支出责任不变”为特征的分税制改革之后，中央在预算内收入中所占份额大大提高，而同时地方政府实际的支出责任（特别是社保支出责任）由于这一时期进行的大规模企业转制而显著增加。但当财政收入权力上收和地方支出责任增加之后，中国经济却延续了分税制改革前（1978-1994）的高增长率。1994-2000 年间中国经济年均增长率达到 8.1%，与 1987-1993 年相同。而自本世纪初以来，中国经济的年增长率还进一步加快，过去五年里更达到惊人的 10% 以上。

如果要认可以“财政承包制”为标志的“中国式保护市场的财政联邦主义”是刺激中国改革早期高速增长的根本，那么就难以解释财政集权为特征的“分税制”改革后中国经济持续的高增长。因为随着财政体系集中化程度的提高，地方政府促进本地经济增长的激励应该有所降低。但实际发生的情况却恰恰相反，地方政府推动本地经济增长的激励不仅没有下降，反而似乎有所提高。尽管 1990 年代中期后大规模企业改制带来的劳动力就业缩减、加入 WTO 后国际贸易的高速增长以及宏观经济周期等多因素的作用使我们很难完全分离出分税制后财政再集权对中国经济增长的净影响，但一个可以观察到的事实是，这一时期地方政府为争夺制造业投资而展开的地区竞争愈演愈烈。特别是 1990 年代末期以来，地方政府竞相为制造业投资者提供低成本土地和补贴性基础设施。通过以低价甚至零地价出让工业用地、建立了大批工业园区和城市开发区。这种发展模式带来的经济增长如此之快，以至于张五常在其

---

\* 陶然、陆曦，中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心；苏福兵，美国瓦萨政治学院；汪晖，浙江大学公共管理学院土地管理系。陶然和汪晖同时也是北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心兼职研究员。研究得到了国家自然科学基金（70633002）、科技部支撑项目（2006BAJ11B06）、和林肯研究院—北京大学城市发展及土地政策研究中心的资助，作者也感谢刘明兴博士和匿名审稿人的有益评论。通讯作者及地址：汪晖，浙江省杭州市凯旋路 268 号浙江大学公共管理学院土地管理系，310020，联系电话（0571）86870054，电子邮件：wanghuidn@zju.edu.cn。

最近的论文中甚至声称中国以县为主体出让土地并与上级政府和投资者进行收入（税收）分成的体制是一种非常具有效率的经济制度。在这个制度下，县级政府作为土地使用权的分配人，按照利益最大化的原则选择将土地授予私人使用，而地区间激烈竞争促使经济高速增长，以至于他断言县级竞争制度是中国经济增长的制度推动力（Cheung, 2008）。

虽然地方政府通过压低土地出让价格（以及放松劳动管制和环境保护）等多方面措施吸引投资到底是一种有效率的经济增长方式，还是一种不利于中国经济、社会乃至环境可持续发展的“竞次”（race to bottom）式发展模式还大可存疑，但考虑到当前财政体制下地方政府争夺制造业投资所带来的财政收入中有 75% 的增值税和 50% 的企业所得税被中央拿走，为什么地方政府还如此热衷于竞争投资？这是本文要探讨的第一个主要问题。

在对上述问题的讨论中，我们也将重点关注 1990 年代中期之后地方政府的土地出让策略。这是因为低价出让工业用地成为这一时期地区竞争的主要手段之一。虽然我们看到地方政府通过向制造业投资者提供廉价土地和补贴性基础设施来竞争投资，但他们在出让商住用地上的策略却非常不同。许多市、县政府建立了所谓“土地储备中心”，利用政府在城市土地一级市场上的垄断地位，通过限制商住用地供给来最大化出让金收入。与工业用地绝大多数通过“一对一”协议方式低价出让不同，地方政府越来越多地通过“招拍挂”等竞争性更高的方式来出让商住用地，商住用地出让价格通常要远远高于工业用地。地方政府为什么在工业用地和商住用地上采用截然不同的出让策略？这是本文要探讨的第二个主要问题。

回答以上两个问题不仅有助于我们重新理解中国转轨的逻辑，进一步厘清中国改革 30 年高速增长背后的政治经济学，也将有助于我们判断中国目前增长模式在经济、社会乃至环境层面的可持续性。通过考察地方政府在过去 30 年改革中的激励来源和不同阶段所面对的约束条件，我们就可以理解为什么无论是在 1990 年代中期前的财政承包制下，还是在之后的分税制下，中国大多数地方政府都有激励去推动本地经济发展。我们也就可以理解 1990 年代中期以来政府间财政关系、政企关系两个维度的调整和同一时期中地方政府“土地财政”行为之间的紧密关联，并在此基础上对中国增长的可持续性给出一个更准确的判断。

本文剩余部分安排如下，第二部分首先对地区投资竞争相关文献进行了一个简短梳理，然后分析了中国改革不同阶段地区竞争模式的变化。第三部分首先考察了 1990 年代中期以来“区域竞次”式发展模式中的地方政府土地出让策略及其财政激励，然后对现有关于中国转轨中增长的两个政治经济学解释，即“保护市场的财政联邦主义”理论和“官员晋升锦标赛”理论进行了讨论。第四部分从实证角度分析了“区域竞次”发展模式下地方政府土地出让的财政效应。本文最后以一个对中国当前发展模式可持续性的延伸性讨论结束。

## 二、地区竞争：一个简短文献讨论和中国转轨过程中的经验

### 2.1 一个简短文献讨论

已有大量文献讨论了包括美国各州、加拿大各省以及欧盟内部各国之间投资竞争的问题。根据 Wilson (1989) 的定义，税收竞争可以定义为“可以相互给对方施加影响地方（或国家）政府之间进行的非合作博弈式的税率设定和税收安排”。由于每个参与竞争的政府的行为都会影响到流动性税基在不同地区间的分布，因而其财政行为具有很强的外部性。传统上关于“竞次”竞争的理论就建立在局地税收具有跨区的外部性这一基础上。当某个地方的政府提高本辖区内的税率时，将不会考虑流动性要素（如资本、劳动力等）流出给作为竞争对手的其他地区带来的好处，这样提高本地税率给本地政府的成本就会小于其社会成本，从而无法实现社会最优税率。这种外部性的存在将使得均衡税率低于社会最优税率，制约了地方政府税收合理增加，并导致政府再分配能力下降和地方公共品供给不足（Zodrow and Mieszkowski 1986; Wildasin 1989; Keen and Marchand 1997）。

上述区域“竞次”的观点与梯伯特 (Tiebout, 1956) 等倡导的、且在学术界占有统治地位的财政分权理论是相反的。这种观点认为,分权体制下地方政府必须竞争流动性的企业和居民,而这些企业和居民会选择那些符合自己对公共服务偏好的地方。即使是在认为政府是自利而非社会福利最大化的“利维坦”假设下,分权所带来的地区竞争也被认为是能够约束地方政府的自利行为,因此地方政府间的竞争会导致一个更低的税收和更高效的财政支出行为 (Brennan and Buchanan 1980)。

上述两种观点在学术市场上都有不少的支持。要判断哪种说法在什么情况下更有说服力,不仅需要厘清导致不同结论的具体理论假设,还需要扎实的实证研究。<sup>1</sup> 但不管怎样,上述两类文献大多假设地方政府只通过设定税率,特别是公司税税率,来进行竞争。但即使在很多财政分权的国家,地方政府也没有自行制定税率的权力。而这并不意味着地方政府之间的财政竞争就无法展开。Keen and Marchand (1997) 的研究指出,除了利用调整正式税率来进行财政竞争,地区竞争还可以通过增加提高企业投资边际产出的公共投资和基础设施建设,并同时降低吸引其他类型的公共品支出(如一些为居民提供的社会服务,尽管这会损害辖区内居民的利益)来进行。Wilson (1996, 1999) 指出了另一种符合“竞次”特征的地区竞争策略,即通过提供以容忍破坏环境为代价的优惠条件来吸引流动性要素向本辖区聚集。在实证研究上,也有一些证据支持区域间“竞次”行为的存在。Biglaser和Mezzetti (1997) 研究了美国不同地区间争夺大型企业投资的竞争行为,他们发现美国的一些州政府会向这些企业提供可能超过投资本身经济价值的整套“税收包”的优惠政策。如阿拉巴马州在和其余30个州争夺梅赛德斯-奔驰的生产线投资时,通过提供价值3.3亿美元的巨额优惠赢得了最终的胜利,但此项投资总额也不过3亿美元。毫无疑问,地方政府间这种极端竞争行为的出发点不仅有经济考量,也有政治考量,如为在改选中占有优势地位。

具体到中国转轨中的地区竞争,在不同时期也有着截然不同的形式,如果说在1990年代中期之前主要表现为地方对本地政府所有的国有和乡镇企业提供各种形式的支持乃至实行地方保护主义的话,那么1994年“分税制”改革后则出现了明显为了吸引外来私营企业投资而进行的“竞次”式地区竞争。这种变化对解释中国既有转型路径的逻辑和评估中国当前发展模式有重要含义。因此,中国地区竞争模式的演变是下一节要考察的主要内容。

## 2.2 中国改革不同阶段地区竞争模式的演进

与中国从计划经济向市场经济转型的“渐进式”模式一样,过去30年中国转轨过程中的地区竞争模式也呈现出渐进式变化。在改革初期,即从1970年代末到1990年代前期,争夺资本和劳动等流动性生产要素并不是地区竞争的核心内容。这是因为在这一阶段,中国各地二、三产业增长的主要驱动力是各类被地方政府、包括农村社区组织,直接投资和所有的企业,也即地方国有企业和乡镇企业。计划体制下长久压抑的消费品需求和大量廉价劳动力的存在使得这些地方所有企业实现了快速增长(林毅夫等,1999)。市场化改革必然带来的消费品的较高价格吸引了地方政府直接介入生产这些产品的商业投资活动。除扶持本地既有企业外,地方政府还大规模投资新企业,特别是设立生产如自行车、电视机、摩托等消费品的装配线。地方政府甚至利用其权力限制私营企业发展,并转移本地企业收入以回避潜在的中央政府税收 (Che and Qian, 1998)。由于作为所有者可以分享企业资源,地方政府有很强的激励去支持本地企业的发展。

1980到1990年代前期,围绕以外商直接投资为主体的流动性资本而进行的地区竞争只在有限范围内存在,原因是这类投资有很强的政策导向型。由于沿海经济特区和改革试点省份享受中央政府特殊的政策待遇,不仅享受较低税率,还享受对外商投资颇具吸引力的各种有利的制度和政策环境,因而外商直接投资高度集中于这些地区。从1983年到1992年的十

<sup>1</sup> 参见 Wilson (1999) 的一个精彩文献综述。

年间，广东、福建两省，外加京、津、沪三个直辖市，占当时外商在华直接投资的70%以上（根据国家统计局数据计算）。而中国其他地区对于这类投资的竞争程度并不那么激烈。

至少到1990年代中期之前，大多数地方政府依然拥有大量的国有企业和乡镇企业，为保护当地税基，地方政府有强烈动机防止这些企业的收入被上级政府（包括中央政府）集中，也有激励防止这些企业因外地企业竞争而受到损失。在财政承包体制下，除了三个直辖市以外，通过设立中央固定收入、地方固定收入、固定比例分成和其他调剂收入的形式，中央和省级政府逐步实现了“分灶吃饭”的财政格局。该体制基本思路是省级政府与中央政府约定下年（或几年）的财政收入上缴额，余额自留。财政承包制一直维持到1993年底才被分税制所取代（Montinola et al., 1995）。

但财政承包制并不稳定，在1980年代就经过了多次调整。中央政府通过1980、1985和1988年的一系列调整政策，成功地扩大了中央固定收入的规模，使中央—地方共享部分收入从总体预算收入的85%下降到60%（Cai和Triesman, 2006）。虽然从边际分成率这个指标上来看地方政府确实享有较大的边际税收分成，但如果中央可以运用其权力来调整预算总收入中固定上缴的额度，那么再高的边际分成率也没有太大意义。<sup>2</sup> 在这种情况下，地方政府只有通过各种方法来避免中央政府对地方所有企业的利税争夺，比如地方政府可以通过隐藏企业利润或减少征税，实行所谓的“把肉烂在锅里”的政策，或者干脆将预算内收入转为（与本地企业相联系的）预算外收入乃至体制外收入。这种做法在当时之所以能够成功，恰恰是因为地方政府是地方国有企业和乡镇企业的所有者，因此可以实际控制企业的现金流。而对于私营企业，地方政府不仅很难从企业那里抽取资源、或通过行政命令要求企业为地方政府支出融资，而且也无法控制企业现金流，无法进行收入隐藏。因此，这一时期地方政府也缺乏发展私营企业的激励。

在这一时期，地方政府有很强激励去保护其管辖下的国有、乡镇企业不受外地企业竞争的影响。很多证据表明，在这个阶段，地方政府通过有意识地对外地商品实施各种保护主义措施来封闭地方市场，有时甚至故意不连接地区间交通运输线路。已有研究表明，80年代到90年代初期中国存在着大量的地区间产业重构和价格趋异现象，这表明此阶段存在比较严重的地区间贸易壁垒（Naughton, 1999, Young; 2000; Poncet, 2003, Bai et al, 2003）。因此，如果非要说在此阶段存在某些形式的地区“竞争”的话，那么这种“竞争”很大程度上是通过“地区保护主义”政策为形式而展开的。总体说来，90年代中期之前，为了充实税基，地方政府有较强激励来利用各种手段扶持其所有的国有或集体企业，包括通过隐藏利润而进行的变相免税、补贴信贷、免费或补贴性投入（比如低价土地、电力、水等），甚至直接实施地区保护主义政策。<sup>3</sup>

但从1990年代中期以后，围绕制造业投资进行的地区竞争浮出水面并逐步激化。对地区竞争格局产生根本性影响的主要有两个因素，首先是源于改革第一阶段各地重复建设导致的产能相对过剩和1992年市场化导向改革共同作用而带来的激烈市场竞争；其次是1994年后以收入集权为基本特征的分税制改革。改革第一阶段各地实行的地区保护主义必然导致重复建设、经济过热，而经济在1980年代末和1990年代初被迫进行调整时，马上就凸显出产能过剩、内需不足的问题，在这种情况下，每个地区都面临着一种无法突破的两难困境，即本地企业既要在区外寻找市场，又要得到本地政府保护以免受外来竞争影响。

在这种背景下，1992年以邓小平“南巡讲话”为起点的新一轮市场化改革开始启动，

<sup>2</sup>实际上，即便在财政承包时代，地方政府也不能确信中央政府会兑现起财政承包合同上明确写出的承诺。因为中央可能会随时调整承包合同。于是，地方更有激励隐藏收入，而陷于财政窘境的中央政府甚至会向某些省“借入”资金，但却没有偿还，反而作为下一年度的固定上缴。从这个意义上说，财政承包制并不具备那些认为中国具有一定财政联邦主义特点学者所认为的政府间比较稳定的财政关系及其“承诺效应”（Cai and Triesman, 2006）。

<sup>3</sup>中国在八十年代和九十年代初也曾是分权金融体系，地方政府能够对银行贷款施以重要影响。地方政府能够迫使地方银行提供津贴信贷来扶持当地企业。就乡镇企业而言，地方政府甚至代为担保，明确或暗中给贷款提供保证，从而使该政府所有的企业（或团体）为个人企业贷款承担连带责任（Yang, 2006）

FDI 和私营企业开始迅速增加, 地区间贸易壁垒逐渐瓦解, 国内市场一体化加强, 产品市场竞争日益激烈, 这些变化迅速压缩了地方国有企业和乡镇企业的发展空间。中央政府在 1993 年发起的金融体制改革, 在很大程度上抑制了地方政府影响国有银行地方分支机构通过行政性贷款扶持本地国有和乡镇企业的做法。结果是自 1990 年代中期以后地方国有企业和乡镇企业的盈利能力显著下降。地方政府先前控制并赖以获取各种财政资源的这些企业现在开始成为地方政府的负资产。为此, 一场大规模的国有和乡镇企业改制不得不开始 (Li, Li and Zhang, 2000)。到 1996 年底, 70% 的小型国有企业已在一些省份实现私有化, 其他省份也有半数实现改制 (Cao et al, 1999)。1998-2002 年间约有 2500 万国有、集体企业职工失业。而到本世纪初绝大多数的地方国有企业和乡镇企业已完成改制 (Qian, 2000)。

1994 年开始的以收入集权为基本特征的“分税制”改革不仅在保持政府间支出责任划分不变的同时, 显著地向上集中了财政收入, 也大大限制了地方政府利用正式税收工具扶持当地制造业企业的机会。<sup>4</sup>这次改革在引入的几个主要新税种中明确区分了中央独享税 (如消费税), 地方独享税 (如营业税、所得税), 以及中央—地方共享税种 (如增值税)。<sup>5</sup>同时还分别建立了相互独立的国税局和地税局, 前者负责征收中央独享税和中央—地方共享税, 后者只负责征收地方独享税。国税系统的建立使得税收监管加强, 大大压缩了地方政府原来通过转移收入来扶持本地企业发展的空间。上述税制和征税方式两个方面的重大调整, 与同一时期逐渐展开的地方国有和乡镇企业大规模改制、重组乃至破产一起, 使地方政府难以继续沿用之前将本地国有和乡镇企业转移到地方预算外来避免中央收入集中的做法 (Wong 1997; Wong and Bird 2005, World Bank, 2002),<sup>6</sup>从税收工具来看, 分税制改革后地方政府能够用以扶持本地企业、或争取外来制造业投资的方式已主要限于地方企业所得税。

在显著地向上集中了财政收入的同时, “分税制”改革并没有相应调整不同级政府间支出责任的划分。实际上, 地方国有和乡镇企业在 1990 年代中期后的大规模改制、重组和破产极大地增加了社会保障支出的压力, 而社保支出无论是过去、还是现在都基本是地方政府的责任, 因此分税制改革导致地方政府的实际财政支出责任显著加大。收入上移和支出责任事实上的增加迫使地方政府不得不全力增加本地财源。除了强化新税制下属于地方独享税的营业税、所得税的征收外,<sup>7</sup> 地方政府逐渐开始通过大规模的招商引资来争夺制造业投资, 同时开拓以土地出让、各种行政事业性收费为主体的新预算外收入来源。<sup>8</sup>

也恰恰是无法继续从改制的国有、乡镇企业继续获取稳定财源, 地方政府开始逐渐热衷于吸引私人投资, 包括海外投资来培养新的地方税基。如是, 地方政府在经济发展中所扮演的角色逐渐从地方国有、乡镇企业的所有者过渡为本地企业的征税者。很明显, 相比于原先那种地方政府所有、必须在本地生产并为地方政府创造财源的国有、乡镇企业, 这些企业有更大的流动性, 和根据各地政府提供的优惠投资条件来选择投资地的主动性, 从而导致为扩大地方税基而争夺外来投资的激烈的地区竞争。

<sup>4</sup> 1994 年的财政改革大大地加强了中央政府对财政收入流的控制, 把中央在政府预算收入中的份额从 1993 年的 22% 提高到了 1994 年后的 50%。实际上, 中央利用其对省级领导的政治控制, 已经完全主导了财政体制的改革。在 1994 年分税制之后, 中央政府开始进一步染指若干以前归地方专有的主要税种, 包括印花税收入与所得税, 而这些行动几乎没有受到来自地方任何有力的反对。到 2003 年, 中央政府开始收取 60% 的所得税收入, 只把剩余的 40% 留给了地方 (Yang, 2006)。即使到现在, 中国这次的财权重新集中过程是否已经终结都尚不明朗。

<sup>5</sup> 在 1994 年前的税制下, 国企依据生产或经营的产品被课以税率不等的产品税。税率从 3% 到 60% 不等 (Wong and Bird, 2005)。这样, 地方政府得以根据利润总和与税率评估一家国企的价值。因此, 即使是一个亏损的国企 (如烟草厂), 主要能够上缴高额的产品税, 它对地方政府也仍可能是一项有利可图的资产。

<sup>6</sup> 正如 Bahl (1998) 所指出的, 这次改革使地方政府无法再将预算内税收收入转移至预算外帐户, 也无法再留存本应该移交中央政府的财源。Wong and Bird (2005) 也指出, 1994 年财税体制改革从根本上改变了政府拥有企业的积极性, “明显地稀释了地方政府直接拥有企业与地方财政收入的联系”。

<sup>7</sup> 营业税对服务业征收, 仅作为地方税存在。由于营业税是主要的地方税种, 并且针对服务业征收的税不像制造业那样具有流动性, 地方政府有很强的激励充分将其充分征收。实际上, 1994 年以后, 地方营业税比的总税收收入增长都要快, 从 1994 年到 1997 年, 地方占总预算收入的份额从 44.3% 上升到 51.1% (World Bank, 2002)。

<sup>8</sup> 甚至在许多地区, 土地出让金 (特别是商业用地和住宅用地的出让金) 成为地方政府预算外收入的单一主要来源。已有的研究一致表明, 在省级以下地方政府的财政手中出让土地带来的收入已经占了地方财政总收入的 30%-50%, 在某些发达地区这一比例达到 50%-60% (周飞舟, 2007)。

如前所述,这一时期由于争取制造业投资可用的税收工具随分税制改革日益缩减,地方政府开始更多依赖于各种非税收手段。除了降低劳工、环保管制要求外,提供廉价工业用地和补贴性配套基础设施等优惠条件成为地区间制造业投资竞争的主要工具。随着发端于1990年代中期的国有、乡镇企业改制、重组乃至破产逐渐完成,1990年代后期以来地方政府、特别是沿海地区的地方政府,开始大规模建设工业开发区。2003年7月全国各类开发区清理整顿结果显示,全国各类开发区达到6866个,规划面积3.86万平方公里,这些开发区到2006年底被中央核减至1568个,规划面积压缩至9949平方公里。事实上,这些被核减掉的开发区大多数只是摘掉了“开发区”名称而已,多数转变成所谓的“城镇工业功能区”或“城镇工业集中区”,原有的开发区功能几乎没有任何改变。考虑到中国只有2862个县级行政单位,这个数字意味着平均每个县级行政单位至少有两个开发区。在一些较发达的县市,大部分乡镇都设有“开发区”或所谓的“城镇工业功能区”。为吸引工业投资者。这些开发区一方面事先进行“三通一平”<sup>9</sup>等配套基础设施投资,另一方面制定各种优惠政策招商引资。在2003年前后的一波开发区热潮中,各地制定的招商引资政策中几乎毫无例外地设置了用地优惠政策,包括以低价协议出让工业用地,按投资额度返还部分出让金等。这些开发区甚至每隔一段时间根据招商引资的进度,分析本地商务环境和生产成本的优劣并随时调整包括用地优惠在内的招商引资政策。

经常出现的情况是,基础设施完备的工业用地仅以名义价格、甚至是所谓的“零地价”出让给投资者50年。由于地方政府需要事先付出土地征收成本、基础设施配套成本,因此出让工业用地往往意味着地方政府从土地征收到招商入门这个过程中在财政上实际上是净损失的。<sup>10</sup>以珠江三角洲这个中国最为活跃的制造业中心为例,1990年代末期和本世纪初,很多市、县、镇级地方政府提出“零地价”来争取工业发展。长江三角洲的情况也不例外,即使在土地资源最为紧缺的浙江省,征地和基础设施配套成本高达10万元/亩的工业用地,平均出让价格只有8.6万元/亩,大约有四分之一的开发区出让价不到成本价的一半。2002年后的一段时间,很多市县工业用地的价格都在下降,降幅达到每平方米40元至50元(黄小虎,2007)。以苏南模式著称的苏锡常地区,对外来投资的竞争更加激烈。我们进行的实地调查表明,苏州市这个中国吸引FDI最成功的城市之一,在本世纪初每亩征地和建设成本高达20万元的工业用地平均出让价格只有每亩15万人民币。为与苏州竞争FDI,周边一些地区甚至为投资者提供出让金低至每亩5-10万的工业用地。由于土地征收和建设成本在这些地区较为类似,可知在这类投资竞争中地方政府付出多大代价。

### 三、改革第二阶段“区域竞次”发展中的地方政府土地出让策略及激励

综上,1990年代中期开始出现的两个关系(中央—地方关系与地方政府—企业关系)的变化催生了一种不同于前一阶段被Oi(1992)称为“地方法团主义”(local state corporatism)的地方“新发展主义”。虽然地方政府一直有积极性发展本地经济,但这两个阶段仍然存在两个方面的显著不同。首先,在后一阶段,地方政府有巨大财政压力同时开拓预算内和预算外财源,而前一阶段“财政承包制”下则是为了规避中央对收入集中而将预算内转移到预算外。其次,在后一阶段,地方政府不仅不排斥、反而欢迎包括外商投资企业在内的私营企业到本地发展,国内产品、资本、劳动力市场的一体化进程加快。要素流动性的增加大大强化了地区竞争。而在前一阶段,地方政府则致力于发展本地政府所有的国有企业和乡镇企业,并不太鼓励私营企业的发展,地区间竞争也更多地表现为“地方保护主义”的政策。

<sup>9</sup> 所谓“三通一平”,即通水、通路、通电和土地平整。近些年为了招商引资,很多开发区甚至不惜巨资事先进行“七通一平”建设,即通路、通电、通信、通上水、通下水、通燃气、通热力及宗地内土地平整。

<sup>10</sup> 实践中,地方政府更多的通过“土地银行”这类媒介将征收的土地用作银行贷款的担保。土地银行为地方政府持有土地,将其抵押给贷款机构并将获得的资金投资与城市基础设施建设。在一些城市里,总城市建设融资中的60-70%是通过政府运作的土地银行保护下的贷款收入获得(World Bank, 2005)。

最近 10 年中，各地城市政府通过大规模工业开发区和基础设施建设来吸引投资者，并通过土地储备制度垄断城市土地一级市场。根据国土资源部全国土地变更调查数据显示，仅 2001-2004 年四年间，全国建设用地净增 12363.52 平方公里。其中城镇用地净增 3523.87 平方公里；包含各类开发区在内的独立工矿用地净增 5509.67 平方公里；交通用地净增 2313.49 平方公里；这三类用地净增量就占全部建设用地净增量的 91.78%。

上述讨论迫使我们思考如下问题，中国现有体制下地方政府如此大规模地提供低价土地吸引制造业投资的激励何在？为回答这个问题，必须更好地理解中国土地出让制度，同时还要分析地方政府在前述中央—地方财政关系和地方政府—企业关系逐渐调整的背景下如何利用土地这个工具来实现其财政目标。

### 3.1 中国的土地征收和出让

中国城市土地属于国家所有，农村土地归村集体所有。城市扩张和工业园区建设所需的土地绝大多数来自农村集体土地，而这些土地必须通过政府征地后，才能进行开发和出让。2004 年《宪法》修正案规定国家出于公共利益需要可依照法律对土地实行征收、征用并给予补偿。然而宪法及《土地管理法》等相关法律法规对“公共利益”的确切内涵却始终缺乏明确界定。实际操作中出现的情况往往是除城市基础设施建设需要向农村集体组织征地外，绝大部分的非公益类型用地需求，包括工业、商住房地产开发用地等，都通过土地征收来满足。这就意味着地方政府在城市土地一级市场上有垄断地位，同时政府对农村农用地转为非农用途以及农村建设用地使用权的流转都实施了严格控制(World Bank, 2005)。

由于集体土地农转用一般都要政府先征再用而且补偿标准与方式主要由政府制定，因此，不论农村土地的所有者（村集体）、还是使用者（个体农户），在关于土地征收价格和补偿的谈判中都处于弱势地位。<sup>11</sup> 在过去十年中，中国绝大多数的城郊见证了城市空间的大扩张和大量失地农民的出现。全国每年大约 200-300 万农民由于城市扩张和基础建设而失去土地。正是因为土地征收上地方政府能够以相对低廉的价格从农民那里获得土地，才使得地方政府进行土地大规模出让和开发成为可能。

征地结束后，政府可以通过划拨或者出让土地。划拨通常主要限于公益性用地，如基础设施建设、公共教育和卫生等；出让则针对于工业用地和商住用地。出让方式则有透明度和竞争性较低的协议出让，以及透明度和竞争性较高的“招拍挂”。

需要指出的是，地方政府在工业用地和商住用地出让上的做法存在显著差异。如本文开始所述，在商住用地上，很多地方政府政府成立土地储备中心，垄断城市土地一级市场，通过限制商住用地的供应并以“招拍挂”的竞争性方式出让土地来最大化出让金收入，<sup>12</sup> 而工业用地出让绝大部分是通过协议方式来完成的。2004-2006 年《中国国土资源统计年鉴》的统计资料表明，2003-2005 年三年间，全国出让工业土地 153176 宗，共 279734.93 公顷，其中以“招拍挂”方式出让的土地，以宗数来计算只占 5.18%，以面积来计算只占 5.04%。协议出让的平均价格只有“招拍挂”价格的三分之一。尽管 2006 年国土资源部首次规定工业用地必须纳入“招拍挂”出让范围，但很多地方为了吸引工业投资，在工业用地出让中，采取有意向的挂牌出让，出让金显著偏低；不仅如此，地方政府在出让土地后有时还会把部分土地出让金按投资额返还给企业。为了弥补协议出让工业用土地带来的亏空，一些地方政府不得不通过商、住业用地出让获得的土地出让收入进行横向补贴。

<sup>11</sup>根据《土地管理法》，对失地农民补偿包括三部分：（1）征地补偿费（被征收地前三年平均产值的 6-10 倍）；（2）安置补偿费（被征收地产值的 4-6 倍）；（3）土地附着物补偿费。土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。征收如果耕地前三年平均年产量为每亩 1000 元，那么最高标准的征地补偿也不过每亩 3 万元。虽然区域间存在很大差异，但中国绝大多数地方在公路、铁路等线性工程建设用地地地上的补偿标准平均只有每亩 5000-8000 元，而工、商业征地的补偿则是 1-3 万元。按照平均每个失地农民被征一亩估算，农民失地获得的补偿显然偏低。

<sup>12</sup>当然这样做的结果是推高地价和房价，而地方政府也从房地产开发、高地价、高房价中获得可观的营业税和各种土地规费收入。

### 3.2 土地出让中的财政激励

从表面上看，地方政府似乎是在采取彼此矛盾的行动，即一方面通过协议出让方式以低价、零低价的亏本价格出让工业土地，另一方面又通过一些诸如“招拍挂”等竞争性较高的方式高价出让商住用地。要分析这个问题，必须考察地方政府在土地出让与开发中的财政收入激励和其面临的外在约束。

从财政角度看，土地出让可以给地方政府带来两种收入（流）。在出让本期，地方政府获得土地出让金，而这些出让金是地方政府的预算外收入，地方政府在使用上有较高的自由裁量权，而一旦土地出让程序结束，企业开始建设和运营后，地方政府可以抽取各种税收，包括从制造业企业抽取的增值税，从服务业部门抽取的营业税，以及制造业、服务业企业所得税。其中，所得税在 2002 年之前是地方独享税，但之后需要和中央分享，营业税则是地方独享税。在这种情况下，地方政府需要考虑的问题是：即使地方政府可以通过提高工业用地出让价格获得可观收入，但这种收入是一次性的，且过高土地出让价格可能会影响招商引资，并牺牲从制造业发展后带来的相对稳定的收入流。而以最大化财政收入为目标的地方政府，也需要在协议出让和“招拍挂”出让之间进行一个权衡，即使协议出让工业用地不能带来较高的土地出让金，但如果能带来一个比较稳定的未来收入流，那么也是值得的。

实际上，地方政府面对着两类不同性质的投资者，一类是包括商业和房地产业在内的服务业投资者，另一类是制造业投资者。从税收角度看，这两类投资者表现出不同的特点。服务业部门主要带来营业税，特别是商品住宅业，可以在房地产建销售过程中为地方政府带来很高的短期营业税收入，但由于中国还没有开征房产税，地方政府不能从房地产中获得持久的税收收入，当然，包括商业部门在内的其他服务业部门还会持续产生相对稳定的营业税收入流。所以服务业部门产生营业税的高点一般是在土地出让后的房地产的建设和销售过程中，一旦房地产销售完毕，营业税会有一个下降和稳定的过程。但制造业的情况则不同，制造业部门从土地出让到企业形成生产能力往往需要更长的时间，但一旦生产能力形成，增值税收入就会上来，而且往往会保持稳定乃至上升的势头。

一旦我们将不同产业的特点考虑进来，就更容易理解地方政府的差别性出让策略。制造业部门，特别是那些中国具有比较优势的中、低端制造业部门，有一个重要特点是缺乏区位优势（location non-specificity）。换句话说，大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产，他们往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品（tradable goods）。在国内各地区乃至全球争夺制造业生产投资的激烈竞争下，这些企业对生产成本非常敏感，而且也比较容易进行生产区位的调整。面对制造业部门较高的流动性，处于强大竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施、乃至企业所得税减免、放松的环境政策和劳动管制在内的优惠政策包。因此，地方政府以协议方式来低价、乃至零地价出让工业用地不足为奇，地方政府往往并不预期工业用地出让能够给地方政府带来净收入，甚至可以接受短期财政上的净损失。

与制造业不同，大部分服务业部门提供的是在被本地居民消费的服务，这些属于非贸易品（non-tradable goods）服务必须在本地被提供和消费。而由于中国地方政府基本垄断了本地商住用地一级市场，从而在提供商住用地上有很强的谈判能力。结果是虽然工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”，但在商住用地方面形成了众多“区域性卖方市场”。地方政府完全可以通过“招拍挂”方式高价出让土地，并将这种高地价转嫁给本地服务业的消费者。所以，我们自然会观察到地方政府通过设立“土地储备中心”来调节和控制商住用地的供地规模，提高其商住用地土地出让金收入。

以上分析表明，土地出让后的制造业和服务业发展对地方财政收入的影响是不同的。在制造业土地出让中，地方政府一般并不追求当期土地出让金，但制造业发展可以带来一个未来可预期的、周期较长且可能递增的收入流；而服务业，特别是建筑、房地产业，给地方带

来的主要是当期较高的土地出让金、各种规费、以及土地出让后进行房地产建设和销售过程中的营业税，而一旦房地产销售完毕，民用地产（住宅）将无法持续产生收入流，只有在商用土地上继续运营的服务业部门会带来营业税。

还必须指出的重要一点，是地方政府在制造业投资竞争中获得的好处并不仅仅限于制造业投产后产生的未来较稳定的增值税收入，还包括本地制造业发展所带来的对服务业部门发展的推动以及与之相关的营业税和土地等收入，或者可以称为制造业发展的“溢出效应”。作者近年来在浙江、江苏等沿海省份进行的大量实地访谈表明，地方政府官员都认为制造业的发展将会大大推动本地服务业部门的增长。因此，如果能够通过提供廉价土地和补贴性基础设施之类的各种优惠政策来吸引到更多制造业投资的话，将不仅直接带来增值税收入，也会间接增加地方政府从服务业部门获得的营业税收入，同时还会增加服务业的用地需求，从而有助于获得更高的土地出让金收入。<sup>13</sup> 因此，地方政府在工业用地出让上的盘算，是只要吸引到投资后直接带来的未来增值税流贴现值和其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值，再加土地出让金的收入能超过地方政府的土地征收和建设成本，那么就值得继续低价出让工业用地。

### 3.3 财政承包制下的“财政联邦主义”理论与官员升迁激励的“锦标赛”理论

前述分析有助于解答本文开始提出的问题：为什么在 1994 年分税制改革后地方政府享受的税收分成比例降低了，但却仍有很强的激励去发展地方经济？答案就是在中央—地方的猫鼠博弈中，猫变成了老虎，一再利用其政治控制力主导了政府间财政关系的调整，不断以有利于中央的方式来重新制定游戏规则。而地方政府则基本上只能接受规则，并在既有体制下选择对自己最优的行动。换句话说，1994 年分税制改革之后，面对分税制和企业改制后巨大财政压力的地方政府，即使只获得更低税收分成，也不得不在日益增强的要素流动性下参与到“竞次”式的投资争夺中，因为如果不这样做的话，税基流失后地方政府将一无所得。

不妨进一步来考察“中国式的财政联邦主义”理论所宣称的“财政承包制”有助于约束中央政府（不通过集中收入来掠夺地方政府）的论点。即便在 1980 年代，财政承包制也曾在中央压力下进行过诸多调整，但恰恰由于地方政府是本地企业的所有者，可以通过控制企业现金流来较容易地将资金从预算内转移到预算外乃至体制外，所以中央提高自身财政份额的多次行动并不太成功。但这丝毫不意味着“财政承包制”时期中央和地方有着比较稳定、具有“承诺效应”的财政关系。实际上，当中央发现对财政承包制进行不断的边际调整因地方可以进行收入转移而无法奏效，甚至导致中央财政收入比例不断下降之后，1994 年的分税制改革就开始了。分税制改革最清楚不过地显示出中央不仅有意愿、而且也有很强的能力去改变既有的政府间财政安排。分税制改革之前，当年以及之后进行的多次财政关系调整很难让人相信中央政府有任何意愿、或缺乏能力去承诺不集中地方的税收资源。

“中国式财政联邦主义”理论还强调地区竞争与要素流动性有助于遏制地方政府对企业的掠夺。但如前文所述，至少在 1990 年代中期之前，地方政府所有的企业（地方国企和乡镇企业）在多数地区处于主导地位。在这种情况下，跨地区的资本流动性低是不可避免的。作为地方政府财政收入的主要基础；这些企业显然不能自由搬迁。事实上，这一阶段地方国企和乡镇企业在地方经济中的主导地位也给了地方政府强大的激励通过各种“地方保护主义”手段来稳固本地税基，这显然阻碍了全国统一市场的建立和区域经济一体化的进程。如果非要说地区间竞争使得地方政府掠夺企业的行为有所约束的话，那也不是“中国式财政联

<sup>13</sup>中央—地方财政博弈并不限于预算收入，还扩展到了对非正式收入来源的控制。改革早期地方政府从中央政府手里夺得更大财政自主权的一个策略，就是把某些潜在收入从正式（预算内）账户转到非正式（预算外）账户。在财政承包时代，预算外收入、包括各种收费的数额开始匹敌正式预算数额（Wong and Bird, 2005）。伴随着 1994 年财政改革和其后的一系列改革，中央政府重新对一些列入官方统计数据的预算外收入项目进行了分类，每一次都降低了列入预算外统计的财政收入数额。总体来看，中央政府试图把更多预算外资金划入正式预算。即便地方政府预算外收入数额总量继续上升，但预算外收入与预算收入的比例自 1990 年代中期以来迅速下降，这显示出中央的财政控制力正在日益强大。

邦主义”理论所考察的1990年代中期之前，而是分税制改革和企业改制之后。

另一个被广泛接受并引用的关于中国转型期高速增长的政治经济学解释是“官员晋升的锦标竞赛理论”。(Edin, 2003; Tsui and Wang, 2004; Li and Zhou, 2005)根据该理论，中国集权型政治体系倾向于依据地方经济发展绩效来从政治上奖惩地方官员，而经济绩效是各级人事考核的关键指标。这就使地方官员有很强积极性发展经济。通过利用中国1979年至1995年间省委书记、省长的更替数据，Li and Zhou (2005)发现省级干部晋升的概率随着其所在地的经济绩效表现而提高，而其离岗的可能性也随着经济绩效下降而提高。<sup>14</sup>

但“官员晋升的锦标竞赛理论”要成立，需要解决以下一系列问题。首先，如果考虑到中国不同地方资源禀赋和经济发展基础上的巨大差异，上级政府把经济增长率作为地方官员政治提拔时的主要考察指标是否合理？其次，如前文所述，考虑到在地方之间的竞争主体是市县，在没有充分证据表明一个省的经济增长速度主要取决于省主要领导的作为（即无法满足参加锦标竞赛的政府官员能够在相当程度上控制和影响最终考核的绩效这个条件）时，中央根据省经济增长率来考核省级主要官员并决定其政治升迁是否合理？第三，也与前面两点紧密相关，研究中国政治的学者早就注意到中国政治体系中个体官员所拥有政治网络的强度对其提拔与否所起到的关键作用(Nathan 1973; Shih 2006)。即使我们认定政绩考核中GDP增长在事实上是政府官员提拔的关键因素，那些在上级政府那里拥有更好网络关系的官员也完全可能被派到更容易出政绩的地方去锻炼而后再升职。而持“竞标竞赛理论”的学者并没有在其研究中处理这个问题；

第四，如果GDP增长率确实是政治提拔的主要考核指标，那么地方官员显然有积极性去扭曲这个指标。而已有文献表明在中国这种情况并不少见，甚至近年来各省的GDP增长加权平均而推算的全国经济增长率会显著高于国家统计局公布的全国经济增长率。实际上，包括中央政府在内的中国各级政府都明确知道这种数字扭曲的存在。在这种情况下，上级政府又如何能够相信下级政府所报GDP增长率的真实性并以此作为政治提拔的主要依据呢？现实中出现的一个情况是，出于对来自上级政府可能进行的收入集中的担忧，一些富裕省份的官员会有意识隐藏某些财政收入或低报GDP增长率。第五，据我们所了解，至少在省这一级，根本不存在一个正式的中央与省之间的考核体制把增长（GDP或财政收入）与干部政治提拔紧密联系起来。<sup>15</sup>作者近年来在中国十几个省区进行的实地调查表明，即使在省以下也并非所有地方都采用了严格的政绩考核。Tsui and Wang (2004)也指出，一种相对正式的政绩考核体系只是在1980年代末期才首先在河南出现，1990年代中后期才开始逐渐正式化并在较大范围内被效仿，而这种考核也主要在市、县以下级别的政府被施行。但提倡“锦标竞赛理论”的学者却使用从改革开放开始（1979年）的省级GDP增长数据来验证其理论。<sup>16</sup>

<sup>14</sup> 晋升锦标竞赛论者也指出，作为一种强力激励，晋升锦标赛也会带来一系列的扭曲性后果，如多任务下的激励扭曲，主要表现在晋升激励下的官员只关注那些能够被考核的指标，而对不在考核范围或不易测度的后果不予重视；GDP竞争会导致一些政府官员热衷于搞政绩工程，劳民伤财，甚至编制经济增长数字，以及带来中国区域发展中的政府非合作倾向，包括长期存在的地方保护主义和重复建设问题。此外，锦标竞赛还会带来晋升博弈下的软预算约束问题，比如地方官员会动用一切政策手段（包括财政和金融工具）支持企业和其它商业扩张，这种只重数量而非质量的扩张很容易形成企业经营绩效低下和政府的财政赤字和负债。因此，中国目前的这种锦标竞赛式的地方官员治理模式又成为我国经济面临各种重大问题的主要根源（周黎安，2004）

<sup>15</sup> 中国的干部考核分成四个层次：一是组织部在干部考察任用之中的德能勤绩廉考核；二是由人事局主管的对公务员常规考核（该考核影响力最差，且没有考核具体工作目标）；三是条条系统之中对于下级对口单位的目标责任制考核；四是针对各级领导班子的综合目标责任制考核，这四类考核之中，第一类考核与干部任用较为密切，但是该考核通常并没有具体的指标计算体系，而侧重于广泛征求对于某一个领导干部的意见（主要是这个干部的下属人员及其主管领导），然后汇总汇报给上级党委。领导班子的综合目标责任制考核是从1980年代末期开始出现，到了90年代中期开始广泛应用。但这种考核方式主要在县、乡以及村之间应用。对于县级以上干部还较少使用。中组部2006年第一次制订围绕科学发展观的具体目标考核体系（因此对省一级领导在此之前一定不存在具体考核指标体系）。但必须指出，第一，这个考核体系虽然给出了具体量化的经济、社会目标，但没有规定各个目标具体权重；其次，该考核主要用于领导换届时干部考察，而不是一个年度考核；最后，这个考核办法对于地方政府没有强制力，仅仅是参照性的。从我们的调查看，浙江省委对各地市的领导班子没有具体的目标责任制考核。部分地市对于县领导班子采用了目标责任制考核，例如温州在2006年开始考核各个县领导班子，杭州市则一直没有采取类似做法。即使在招商引资最活跃的江苏苏州市，也一直没用对下属县区领导班子进行目标责任制考核。更重要的是，我们在中国6省30县60乡镇进行的县乡一级进行的有关政府考核的广泛调查表明，考核结果更多与经济奖励挂钩而不是与政治提拔挂钩。

<sup>16</sup> 当然，即使不存在一个正式的考核体制把GDP增长与政府官员政治提拔联系起来，也不一定就说明上级政府不以GDP增长率作为官员提拔的主要指标。但除前面所谈到的锦标竞赛理论存在的一系列问题外，还有一个关键问题是中国的GDP统计于1985

最后,也是更根本的问题,是我们是否非得借助“锦标竞赛”理论来解释中国转轨期的高速经济增长。我们认为,在理解中国转轨期高速增长的政治经济学背景上,一个简单、但统一的分析框架,就是本文前面讨论到的不断变化的博弈规则(包括政-企关系和中央-地方关系)下地方追求财政收入的激励。它可以解释中国转型过程中发生的主要现象,不管是转轨早期以地方政府所有企业为发展主体、地区保护主义为地区竞争主要形式的增长模式,还是1994年财政集权后以非地方政府所有企业为发展主体、以补贴性用地和降低环保与劳工保护标准来吸引制造业投资为主要特征的地区间“竞次”式发展模式。<sup>17</sup>

从公共财政理论的角度来看,是1990年代中期之后,地方政府卷入的区域竞争中存在三种不同的外部效应,这三种外部效应的存在都使得地方政府不得不卷入以提高廉价制造业用地、放松劳动和环境管制的“竞次式”区域竞争,具体而言,首先是区域之间水平竞争产生的外部效应(horizontal externality),它是指地方政府通过提供(包括从农民那里掠夺廉价土地,放松环境管制和劳动保护)优惠政策吸引投资时不考虑这种投资竞争对其他地区税基的负面影响,从而导致地方政府提供的优惠政策超过社会最优水平;第二种外部效应是中央-地方之间垂直税收竞争产生的外部效应(vertical externality),即中央提高对制造业税收税率和分成比例时,对地方政府税基产生了负面效应(降低了地方政府征税的税基),而这会逼迫地方政府不得不通过进一步竞次,通过为制造业投资者提供更优惠条件进行反应,因为只有这样才能做大税基,从而实现地方税收收入最大化;而第三种外部效应,即本文所讨论的本地制造业对本地服务业发展的溢出效应(及其对归地方政府所有的营业税和商住用地出让金的正向影响),它会使得地方政府愿意更进一步提供上述优惠条件吸引制造业投资,因为制造业用地出让上的财政损失可以通过制造业发展后带来的服务业发展和相应营业税和土地出让金的增加而弥补。

## 四、“区域竞次”模式下土地出让的地方预算内财政效应:实证分析

### 4.1 基于全国数据的分析

在本文下一部分,我们将从地方政府土地出让财政效应角度为这种“竞次”性投资争夺提供一些初步证据。

数据所限,按照产业和土地出让方式进行详细分组的数据只是从2003年才开始。表1报告了该年全国总出让土地面积,出让金总收入和平均每公顷出让金。可以看到,2003年地方政府总的土地出让面积在300万亩,其中72%是通过协议方式出让。地方政府显然还是更倾向于使用协议方式出让,这主要还是因为前面所谈到的区域间对制造业投资的竞争。在所有通过协议出让的土地中,68%是工业用地,而超过83%的招拍挂土地被商住用地使用者拿走。总体来看,工业用地和商住用地出让的比例分别达到51%和43%,但工业用地绝

---

年开始,当时只有生产核算,支出法核算是1989年才开始试行,1993年才正式开展的。而且该体系建立初期GDP是以国民收入核算为基础间接推断出来的,只是到1992年才开始使用原始资料进行计算。此前1978-1986的GDP数据是国家统计局1986年-1988年间推算。由于这些推算在非物质生产部门(服务业)统计上很不完备,1993-1995年全国首次三产普查后国家统计局在1994-95年间又进行了一次时间跨度达到16年(1978-93)的重要调整。因此,1993年之前分省GDP指标是后来才推算出来的,而当时上级政府只有工农业总产值指标(徐宪春,2002)。但倡导锦标竞赛理论的学者在其研究中并没有处理这个问题。<sup>17</sup>进一步来看,晋升锦标赛论者所说的晋升锦标赛带来的一系列扭曲性后果在我们的分析框架下都可以得到解释。地方官员之所以只关注GDP,是因为GDP可以带来财政收入增长,而集权体制下的“利维坦”式地方政府为提高财政收入必然会忽视那些集权体系下不易测度的指标(如为本地居民提供的公共服务数量和质量以及各类民生指标),而对能够提供财政收入的投资者更加友好。至于中国区域发展中的政府非合作倾向正是1990年代中期财政关系和政企关系调整后区域竞次的必然表现。地方政府存在的财政赤字和负债更多的是中国压力型体制下财政体制调整后地方收入上收、而责任下放的结果。把锦标竞赛式的地方官员治理模式作为我国经济面临各种重大问题主要根源的观点显然存在问题。实际上,1990年代中期之后在地方层面上开始兴起和强化的干部考核体制能被纳入我们提出的上述解释框架。1994年后,不论是经济较发达的地区、还是资源禀赋较差的地区,都普遍面临财政集权改革带来的巨大财政压力。地方政府必须要创造(财政)收入。也面临更严格的预算约束和强制性财政支出责任,在这种情况下,加强干部考核体制实际上是省级以下的地方政府对这种财政压力作出的一个理性回应。实际上,我们在中国不同地区的调查表明,干部考核体制近年在一些地区开始从县级上升到地级。而考核体系强化的本质,一方面是压迫下级政府去通过各种途径(如招商引资、收费)来创造更多的(可与上级政府分享的)财政收入,另一方面是通过“上级请客,下级买单”的方式来把开支责任压给低一级政府。

大多数是协议出让进行的。其次，从表中可以看出，工业用地出让单价要远远低于商住用地，分别只有商业和住宅业用地的三分之一和五分之一左右。有趣的是，如果都是招拍挂出让，这种差距要小一点，这也说明在协议出让土地时，地方政府更愿意让利。

**表 1 2003 年中国城市土地出让情况**

| 出让方式 | 土地用途 | 总面积       |      | 出让金   |      | 出让价格   |     |
|------|------|-----------|------|-------|------|--------|-----|
|      |      | (亩)       | %    | (百万元) | %    | (万元/亩) | %   |
| 所有方式 | 合计   | 2,904,045 | 100  | 5,421 | 100  | 18.67  |     |
|      | 制造业  | 1,491,525 | 51.4 | 1,247 | 23   | 8.36   | 44  |
|      | 商业   | 586,230   | 20.2 | 1,386 | 25.6 | 23.64  | 126 |
|      | 住宅   | 649,845   | 22.4 | 2,590 | 47.8 | 39.86  | 213 |
|      | 其它   | 176,445   | 6.1  | 198   | 3.7  | 11.22  | 60  |
| 协议出让 | 小计   | 2,091,510 | 100  | 2,350 | 100  | 11.24  | 100 |
|      | 制造业  | 1,421,265 | 68   | 1,077 | 45.8 | 7.58   | 67  |
|      | 商业   | 294,240   | 14.1 | 487   | 20.7 | 16.55  | 147 |
|      | 住宅   | 265,035   | 12.7 | 689   | 29.3 | 26.00  | 231 |
|      | 其它   | 110,970   | 5.3  | 97    | 4.1  | 8.74   | 78  |
| 招标拍卖 | 小计   | 812,535   | 100  | 3,071 | 100  | 37.80  | 100 |
|      | 制造业  | 70,260    | 8.6  | 170   | 5.5  | 24.20  | 64  |
|      | 商业   | 291,990   | 35.9 | 899   | 29.3 | 30.79  | 81  |
|      | 住宅   | 384,810   | 47.4 | 1,901 | 61.9 | 49.40  | 131 |
|      | 其它   | 65,475    | 8.1  | 100   | 3.3  | 15.27  | 41  |

资料来源：国家统计局(2004)

#### 4.2 基于 1999-2003 地级市面板数据的实证分析

我们的土地出让数据来自于《中国国土资源统计年鉴》，涵盖了全国各年各地级市土地出让的相关统计资料；所用财政数据和其他经济、社会统计变量来自于《全国地市县财政统计资料》，包括有 1999 年到 2003 年全国各地级市财政收入以及一些有关经济增长和地区基本情况的相应指标。我们采用 1999 到 2003 年 268 个地级市的面板数据作为研究数据来考察地方土地出让的财政效应。

表 2 描述了 1999 到 2003 年地级市土地出让的总体情况。在 5 年里，土地交易总宗数将近翻了一番，以协议方式出让的土地宗数要远大于招拍挂出让的宗数。为 2002 年国土资源部签发 11 号部令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》后，招拍挂出让方式有明显上升，但 2003 年这一比例又开始增加。

**表 2 1999-2003 年中国地级市土地出让情况**

| 年份   | 平均宗数  | 协议出让  | 所占比重(%) | 招标拍卖  | 所占比重(%) |
|------|-------|-------|---------|-------|---------|
| 1999 | 290.3 | 249.7 | 86      | 40.5  | 14      |
| 2000 | 374.5 | 321.1 | 86      | 53.3  | 14      |
| 2001 | 519.2 | 442.8 | 85      | 76.4  | 15      |
| 2002 | 597.4 | 472.8 | 79      | 124.6 | 21      |
| 2003 | 562.9 | 507.4 | 90      | 55.5  | 10      |

资料来源：《中国国土资源统计年鉴》2000-2004 年

表 3 描述了地方政府所掌握的预算内总收入和各种分项税收收入。增值税、营业税和企业所得税是地方政府主要的预算内收入来源，其中只有营业税完全属于地方，而增值税以及

2002 年之后企业所得税都需要与中央进行分享。营业税作为地方的自有收入，其征收对象通常是带有服务性质的行业，如娱乐、建筑、交通、餐饮等，是地方预算内收入主要来源之一。增值税虽然是中国的第一大税种，但地方只能拿 25%，表 3 中列举的增值税收入是指扣除中央分享部分后的那部分。可以看出，增值税收入与总预算内财政收入保持稳定的同步增长。企业所得税则是 1994 年分税制改革后变动最大的一项主要收入来源。2002 年以前，地级市的企业所得税收入逐年增长，而 2002 年以后出现了大幅度下降。这是由于 2002 年起开始分享一半所得税，2003 年更增加到 60%。

表 3 1999-2003 年中国地级市财政一般预算收入情况 单位：亿元

| 年份   | 营业税   | %    | 增值税   | %    | 企业所得税 | %    | 其它    |
|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| 1999 | 953   | 22.5 | 795   | 18.7 | 453   | 10.7 | 4,244 |
| 2000 | 1,052 | 22.4 | 927   | 19.7 | 611   | 13   | 4,708 |
| 2001 | 1,287 | 22.1 | 991   | 17   | 1,096 | 18.8 | 5,825 |
| 2002 | 1,620 | 26.2 | 1,177 | 19   | 642   | 10.4 | 6,187 |
| 2003 | 2,016 | 27.2 | 1,388 | 18.7 | 668   | 9    | 7,416 |

资料来源：《中国地市县财政统计资料》2000-2004 年

考虑到土地开发需要时间、而且，制造业、服务业在为地方政府创造税收上有时序差别，为评估不同土地出让方式对地方预算内收入的当期和未来影响。计量模型设定如下：

$$Y_{it} = \alpha + \gamma_1 N_{it} + \delta_1 N_{it-1} + \kappa_1 N_{it-2} + \zeta_1 N_{it-3} + \gamma_2 M_{it} + \delta_2 M_{it-1} + \kappa_2 M_{it-2} + \zeta_2 M_{it-3} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{it}$$

$Y_{it}$  是第  $i$  个地级市第  $t$  期（年）的预算内财政总收入，或是该市该年某税种的税收收入（比如增值税、营业税和企业所得税）； $N_{it}$ 、 $N_{it-1}$ 、 $N_{it-2}$ 、 $N_{it-3}$  则分别代表表第  $i$  个地级市在第  $t$ 、 $t-1$ 、 $t-2$  和  $t-3$  期以协议方式出让土地宗数；而  $M_{it}$ 、 $M_{it-1}$ 、 $M_{it-2}$ 、 $M_{it-3}$  代表第  $i$  个地级市从在第  $t$ 、 $t-1$ 、 $t-2$  和  $t-3$  期以招、拍、挂方式出让土地宗数； $\mu_i$  和  $v_t$  是城市和年份的虚拟变量，来控制随地区、随时不变因素的影响。

表 4 报告了回归的主要结果，两种不同类型的土地出让方式对于地方增值税、营业税和企业所得税收入的影响呈现出明显差别。我们发现以招、拍、挂方式出让的土地给地方带来的收入主要体现在前两年的营业税上，到第三年后对营业税影响就不显著了。这个现象与前文讨论过的服务行业特点相关。在招、拍、挂土地出让后商、住业房地产在短期内就会被开发和销售，产生建筑业、房地产业的较高营业税收入，这个阶段结束后这种效应会减弱。与之前分析一致的是，招、拍、挂出让对增值税和企业所得税收入没有统计上的显著影响。

表 4 土地出让的地方预算内财政效应 1999-2003

|       | 增值税    | 营业税      | 企业所得税  | 其它税收     | 地方税收总额  |
|-------|--------|----------|--------|----------|---------|
| Mit   | 1.634  | 42.244   | -2.011 | 26.207   | 68.074  |
|       | (0.23) | (2.57)** | (0.36) | (1.90)*  | (1.84)* |
| Mit-1 | -0.744 | 41.248   | -2.509 | 23.777   | 61.772  |
|       | (0.10) | (2.36)** | (0.42) | (1.63)   | (1.57)  |
| Mit-2 | 3.701  | 47.264   | 6.213  | 33.038   | 90.216  |
|       | (0.35) | (1.97)** | (0.76) | (1.65)   | (1.68)* |
| Mit-3 | -7.818 | -2.992   | 5.677  | 22.201   | 17.068  |
|       | (0.53) | (0.09)   | (0.50) | (0.79)   | (0.23)  |
| Nit   | 5.199  | 8.540    | -0.071 | 15.320   | 28.988  |
|       | (1.53) | (1.10)   | (0.03) | (2.37)** | (1.66)* |
| Nit-1 | 4.098  | 4.422    | 1.957  | 13.495   | 23.972  |
|       | (1.22) | (0.58)   | (0.75) | (2.10)** | (1.39)  |
| Nit-2 | 8.240  | 16.066   | 1.249  | 20.547   | 46.102  |

|       |           |          |          |           |           |
|-------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|
|       | (2.46)**  | (2.11)** | (0.48)   | (3.22)*** | (2.69)*** |
| Nit-3 | 15.680    | 28.723   | 8.413    | 34.473    | 87.289    |
|       | (3.07)*** | (2.47)** | (2.13)** | (3.55)*** | (3.34)*** |
| 观测值   | 536       | 536      | 536      | 536       | 536       |
| R2    | 0.18      | 0.15     | 0.03     | 0.32      | 0.23      |

注：1. 所有收入都以 1999 年为基年进行了平减，单位均为万元。 2. 括弧中的数值是 t 检验值；3. \*表示在 10%水平显著，\*\* 表示在 5%水平显著，\*\*\* 表示在 1%水平显著；4. 回归控制了城市和年度虚拟变量。

在考察土地协议出让对地方预算内税收的影响时，我们发现这一类方式对税收收入的影响并不能在完成土地出让当年得到反映。以增值税、企业所得税为例，土地协议出让对增加这两种税收的正向作用要到 2-3 年后才显现出来。由于协议出让对象主要是制造业企业，根据我们已有的讨论这种滞后效应是合理的，因为制造业企业在拿地后往往需要一定时间完成基础投入后才能产生相应的税收流。此外，这种滞后现象也包含了地方政府为吸引投资而允诺税收优惠的成分，如企业在若干年接受优惠的所得税政策（如三免两减半），则制造业对地方财政的增进作用也只有随着优惠政策带来效应的逐年渐弱而慢慢浮现。

特别需要指出，土地协议出让对于营业税的当年影响也为正，且在两年之后开始显著。对这种情况可以有两种解释，其一是协议出让土地中也有一部分是商、住用地（表 1），所以这一部分协议出让也会带来营业税的增加，但如表 5 所示，商、住用地出让会在两年内带来营业税显著增加。即使协议出让用地中有部分用于商、住用途，但回归结果显示其当年和次年对营业税影响并不显著，只到第 3-4 年才开始显著递增。因此，我们认为这种协议出让对营业税的滞后影响更可能是制造业发展对服务行业的溢出效应，这也是我们在多个省份调查中地方政府官员一再强调之所以要协议出让工业用地的关键。虽然我们无法直接度量制造业发展对本地服务业的溢出效应，从而也无法完全区分上述两个解释哪个更为重要，但上述回归结果至少可为第二种解释提供部分支持。<sup>18 19 20</sup>

总之，虽然无法获得地方预算外收入数据，但仅根据预算内各主要税种收入进行的实证研究基本支持本文前面分析框架所得到的结论：即虽然对制造业投资者以协议方式低价出让土地有损于地方政府的当期财政收入，但会给地方政府创造较稳定的未来收入流，其中既包括直接增加的增值税，也包括制造业对服务业外溢效应带来的营业税乃至商、住用地出让金。而多针对商、住用地进行的招、拍、挂土地出让给地方政府带来的回报是短期的，但其短期回报水平相对较高。这两种土地出让方式在时序上的不同回报使地方政府能够根据本地情况进行权衡并在在一个较长时段实现财政收益最大化。

## 五、关于中国当前发展模式可持续性的一个延伸性讨论

本文的主要观点，是财政承包制时期地方政府很大程度上扮演了地方企业所有者和地方保护主义者的角色，但随 1990 年代中期后地方国企、乡镇企业的改制和以分税制为标志的中央财政集权，地方政府开始大规模竞争流动性更强的私营制造业企业，其在经济发展中的

<sup>18</sup>在上述计量模型中，由于无法得到 1998-2003 年所有年份的土地出让面积数据，我们只有使用土地出让宗数指标。但如果利用仅有的 2003 年出让面积数据来考察土地出让宗数和出让面积的关系，可以发现两者高度相关。以协议出让为例，出让面积和出让宗数之间相关关系显著（相关系数达到 0.73）。各地级市平均单次出让土地面积都维持在 10 亩以下水平且无太大变异，因此，协议出让宗数可以在很大程度上反映各地区土地以协议方式出让的土地量。

<sup>19</sup>为保证结果稳健性，我们还加入了一些其他控制变量，如地级市人均 GDP、城市化率、二、三产业占地级市总 GDP 比重等来控制可能出现的不同城市在不同税种上可征税能力的差异。结果是除了人均 GDP 外，其余控制变量也都不显著，而前述回归的主要结果保持不变。应该指出，上述回归只是一个简单的税收核算（tax accounting），不能够被理解为严格计量经济学所要求界定的因果关系，但我们也通过控制区域和时间虚拟变量在面板数据回归中控制了随城市和随时不变因素的影响。

<sup>20</sup>此外，地方进行的土地出让和开发也会给地方政府带来一些其他税收收入，包括地方税务系统征收的城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契税，所以，在表 4 中我们可以看到无论是协议出让还是非协议出让，都会带来较高的其他税收收入，尤其是以制造业用地为主的协议出让，由于面积较大，而且往往要占用较多耕地，带来的其他税收收入就更多。

角色也从地方企业的所有者演变为非本地政府所有企业的征税者。这种经济转轨不同时期地方政府角色的改变也意味着地方政府依然有很强的激励去促进本地经济增长,虽然这些激励已经从扶持乃至保护本地政府所有企业转变为通过加强地区间投资竞争来培养新的、以私营、外资企业为主的制造业税基和相应的服务业税基。

无论是转轨前一阶段还是 1990 年代中期之后,地方政府以不同方式进行深度介入的发展模式都会很快带来地区之间产业结构趋同、经济过热、以及国内制造业生产能力的过剩,而有所不同的是在前一阶段,制造业生产能力的过剩不得通过 1990 年代初期进行的“治理整顿”和随后的激进市场化改革在国内被消化和处理,而在后一阶段,由于国际贸易体系所提供的机会,特别是中国加入世贸组织后的贸易自由化,使得中国巨大的生产能力可以被投放到国际市场,并对中国自身和其他国家产生巨大影响。

再回到本文开始提出的问题,即中国 1990 年代中期以来,特别是本世纪初以来给中国带来高增长的这种发展模式是否具有可持续性?是否它真如张五常所说的是“目前世界上最好的经济制度”?就我们看来,中国这种以“区域竞次”来吸引制造业投资、并成为全世界中、低端制造业中心(往往也是低土地利用效率、高能耗、高材耗的产业中心)的发展模式是以地方政府通过压低土地、劳工乃至环境价格为基础的。如果这种模式继续发展下去,必然会带来一系列经济、社会乃至环境方面的负面影响。

从经济效应上看,“区域竞次”中的过低生产要素(土地、劳工)价格以及环境管制的松懈必然导致我国制造业投资过多,并形成过剩的、国内市场无法消化的生产能力。<sup>21</sup>而为了消化这些生产能力,中国不得不人为压低人民币汇率以确保产品的国际竞争力。在人民币被低估的情况下,制造业部门过度投资所带来的产能过剩必然带来不断增加的出口顺差,<sup>22</sup>而人民币汇率无法随生产力进步适时调整又诱致那些认为人民币最后不得被迫升值的投机者向中国投入大量热钱,从而造成外汇储备的迅速累积。在这种情况下,央行不得不大量发放人民币对冲,于是造成经济中的流动性过剩,并最终带来一般消费品部门通货膨胀。而地方政府在商住用地上的垄断地位必然使得商住用地土地供应偏少,与流动性过剩的情况结合,进一步推高了房地产的价格,形成资产泡沫。通货膨胀与资产泡沫结合在一起的结果就是宏观经济失控,最后经济不得不进行较大调整。<sup>23</sup>

从社会效应来看,这种发展模式的代价是损害了为数众多的农村打工者和被征地农民的利益。就规模已经上亿、以农村移民为主体的流动人口来看,地方政府为吸引投资而放松劳工保护标准,有时连劳工的基本权益都难以得到保障,更不用说去进行有实质内容的户籍制度改革以为流动人口提供在城市永久定居的相应福利(如最低生活保障、子女平等就学和廉租房)。就征地来看,为进行制造业发展而进行的大规模低价圈地已经造成高达 3000-4000 万的失地农民,处理不好,很容易恶化城乡关系,造成社会不稳定。<sup>24</sup>

上述发展模式对生态环境的影响也非常显著。高污染、高能耗的发展模式通过破坏生态

<sup>21</sup>实际上,1990 年代中期之后快速工业化很大程度上是投资驱动的。虽然在中国改革早期 GDP 增长主要来源是全要素生产率增长,但 1990 年代中期以来全要素生产率对 GDP 增长的贡献显著下降,这就意味着这段时间超过 9% 的经济增长率在很大程度上是年增长率超过 12% 的资本投资所带来 (Zheng and Bigstein, 2006). 中国制造业占 GDP 比例从 1990 年的 43% 增加到 2003 年的 52%, 远远超过国际平均水平的 28% 和中高收入国家的 41%, 制造业投资的边际收益也在下降 (Blanchard and Giavazzi, 2006)。

<sup>22</sup> 近几年中国对外需的依赖程度不降反升。出口占 GDP 的比重从 1997 年的 19.2% 上升到 2007 年的 37.5%; 净出口占 GDP 的比重由 4.3% 升至 8.1%, 净出口对 GDP 增长的贡献高达四分之一左右。

<sup>23</sup> 这里我们无意否认 1990 年代中期以来日益激烈的区域竞争对地方政府行为的约束及其对经济增长推动的积极方面。实际上,要素流动性增加大大限制了中国很多地区,尤其是较发达地区的地方政府的那些掠夺企业的行动,也使其相当迅速地抛弃那些被证明是对本地经济发展不利的地方政策,同时地方还不遗余力地构筑较好的投资环境。我们近年来的田野研究发现,在富裕的江苏、浙江和山东,即便乡镇级别的地方政府也把注意力转向提供基础设施和促进制造业投资。这里的乡镇体制改革往往通过调整和裁撤政府机构、设立各类为企业服务的中心来实现。当然,在目前体制下对投资者过于友好的政策往往会损害包括失地农民和外来劳工的合法权益。

<sup>24</sup> 天则所 (2007) 的一个报告估计,有超过 4 千万农民因城市扩张和交通工程建设而失去土地。由于一系列原因,主要是地方政府在城市土地价格不断上涨的情况下低价征收农民土地,失地农民对补偿费的数额不满。2005 年对中国 17 省、1962 名农民的调查显示,过去十年来,与土地相关的突发事件数量增加了 15 倍多,而且这种情况似乎仍在增加。事实上,与土地、尤其是征地相关的问题已成为近年来农村村民怨和抗争的最主要原因,近年来中国农村发生的“大规模群体性事件”中约有 80% 与征地有关 (Zhu and Prosterman, 2007)。

和污染环境最终会严重影响生产和人民生活。本世纪以来,工业污染造成的恶性环境事件有日益增多的趋势,而这些事件也往往发生在招商引资最为活跃的地区。近年来,随着沿海发达地区生产要素成本增加和环境管制政策强化,加上中国内地为数不少的各类“改革试验区”的建立,高污染、高能耗的产业有大规模向内地、甚至是沿海欠发达地区转移的趋势,招商引资成为很多欠发达地区政府官员的首要任务。

中央政府也认识到我国目前阶段的发展模式所存在的缺陷,并适时提出以“科学发展观”为指导思想,全面调整高消耗、高污染型的发展方式。从本文的分析来看,要真正贯彻落实科学发展观,实现经济、社会、环境的全面可持续发展,首先还是要通过制度改革,包括征地制度、劳动保护制度、环保制度乃至能源使用方面的深入改革,在保障劳工、被征地农民和人民环境权益的同时、彻底扭转主要生产要素价格过低和环保不力的局面,而要实现这些目标,必须通过进一步的配套财税体制改革乃至基层治理机制改革,给予地方政府足够财政激励和政治压力来彻底扭转目前的“竞次”式地区竞争格局。<sup>25</sup>

## 主要参考文献

- 财政部国库司、预算司, 2000-2004《全国地市县财政统计资料》,中国财政经济出版社
- 林毅夫,蔡昉,李周 1999《中国的奇迹:发展战略与经济改革》上海人民出版社
- 黄小虎(2007):《当前土地问题的深层次原因》,《经济瞭望》第2期。
- 天则经济研究所 2007《城市化背景下土地产权的 implementation 和保护》课题报告
- 中国国家统计局(各年):《中国统计年鉴 2006》。
- 中华人民共和国国土资源部:《中国国土资源统计年鉴》2000-2004,中国地质出版社
- 徐宪春 2002“中国国内生产总值核算”《经济学季刊》-第2卷第1期
- 周黎安, 2004“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
- 周飞舟 2007“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
- Bahl, R. 1998. “Central-Provincial-Local Fiscal Relations: The Revenue Side.” In D.J.S. Brean, (ed.),  
*Taxation in Modern China*. Routledge: New York; London.
- Blanchard, Olivier J and Giavazzi, Francesco, Rebalancing Growth in China: A Three-Handed  
Approach. Discussion Papers, DP5403, Center for Economic Policy Research, January 2006
- Cai H., D. Treisman, 2006 Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?  
WORLD POLITICS 58 (4)
- Cao, Y. Y Qian, and B. Weingast. 1999. “From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese  
Style.” *Economics of Transition* 7(1): 103-131.
- Cheung Steve, 2008 The Economic System of China, Paper prepared for presentation at conference on  
China's Reforms, University of Chicago, July 2008
- Biglaser, G. and C. Mezzetti. 1997. “Politicians' Decision Making with Re-election Concerns.” *Journal  
of Public Economics* 66: 425-447.
- Brennan G., and J.M. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal  
Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>25</sup> 比如,要根本上扭转土地出让非市场化操作,必须进行土地征用市场化,建立农地转工、商等非农用途过程中农民与用地者的直接协商机制。这这必须允许农村集体土地直接进入一级市场,只要符合城市规划和土地利用规划的要求,土地开发商可以直接与村集体进行土地交易,使得村集体及其村民能够保有土地出让的更多收益。但土地征用市场化并不意味着地方政府无法获得土地由农地转非过程中的增值收益。从理论上讲,城市化过程中土地用途转换所发生增值主要来自于具有“外部性”的城市基础设施和产业发展,而非土地原使用者(即占有土地的农民)对土地的投资。因此,抽取一定比例的土地增值税不仅具有经济效率的合理性,也可实现由不规范预算外土地出让金向预算内土地增值税的转化,从而减少当前地方政府在土地出让中的寻租行为和预算外财政缺乏透明度的情况,改善地方财政的管理。在通过土地征用市场化提高土地使用成本以减少工业用地低价出让行为的同时,改变地方政府为提高出让金而偏少供给商住、用地的局面 还必须加速财税体制的改革。其主要措施就是要逐渐引入对商、住用房产征收的房产税,以此激励地方政府增加商住类房地产用地的供给。

- Che, J. and Y. Qian, Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms. *Quarterly Journal of Economics*, May 1998, 113(2), pp. 467-496.
- Edin M. State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. *China Quarterly*, (2003) 173, 35-52.
- Montinola G., Y. Qian, and B. Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1): 50-81.
- Oi. J.1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45(1):99-126.
- Keen M., and M. Marchand. 1997. "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending." *Journal of Public Economics* 63: 33-53.
- Li H and Zhou L. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China" (with Hongbin Li), *Journal of Public Economics* 89:1743-1762, 2005.
- Li H and Zhou L. "Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China" (with Ye Chen and Hongbin Li), *Economics Letters* 88: 421-425, 2005.
- Li S., S. Li, and W. Zhang. 2000. "*The Road to Capitalism: Competition and Institutional Change in China.*" *Journal of Comparative Economics* 28 (2): 269-292,
- Nathan, A., 1973, A Factionalism Model for CCP Politics, *China Quarterly* 53, 34-66
- Naughton B.. 1999. "How Much Can Regional Integration Do to Unify China's Markets?" Paper presented for the Conference for Research on Economic Development and Policy Research, Stanford University.
- Poncet. S. 2003. "Measuring Chinese Domestic and International Integration." *China Economic Review* 14 (1): 1-21.
- Qian, Y; and R. Weingast. 1997. "Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83-92.
- Qian. Y. 2000. "The Process of China's Market Transition (1978-98):The Evolutionary, Historical, and Comparative Perspectives." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 156(1):151-171.
- Shih, V., 2006, *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation.* (Cambridge).
- Tiebout. C. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Tsui, K. and Y. Wang. 2004. "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China." *China Quarterly* 177: 71-90.
- Wildasin D.. Nash equilibria in models of fiscal competition. *Journal of Public Economics*,(1989) 35, 299-240.
- Wilson J., 1999 Theories of tax competition. *National Tax Journal*, 52, 269-304.
- C. Wong. 1997. *Financing Local Government in the People's Republic of China.* Hong Kong; New York: Oxford University Press.
- C. Wong, and R.Bird. 2005. "China's Fiscal System: A Work in Progress." Working Papers, No.0515, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- World Bank. 2002. *China National Development and Sub-national Finance: A Review of Provincial Expenditures.* Washington, DC.
- World Bank. 2005. "China: Land Policy Reform for Sustainable Economic and Social Development." Washington D. C.
- Yang. D. 2006. "Economic Transformation and its Political Discontents in China: Unequal Growth, and

- the Dilemmas of Political Development.” *Annual Review of Political Science* 9:143–64.
- Young, A.2000. “The Razor’s Edge: Distortions and Incremental Reform in the People’s Republic of China.” *Quarterly Journal of Economics* CXV: 1091-1135.
- Zodrow, G. P. Mieszkowski,. Pigou, Tiebout, property taxation and the under-provision of local public goods. *Journal of Urban Economics* 19(1986), 356-370.
- Zheng, J. A. Bigstein, A. Hu, “Can China’s Growth be Sustained? A Productivity Perspective”, Working Paper, Department of Economics, Göteborg. 2006
- Zhu, K., R. Prosterman, “Securing land rights for Chinese farmers: a leap forward for stability and growth” . *Cato Development Policy Analysis Series*, No. 3, October 15, 2007, SSRN(Social Science Research Network), [online; cited 2007 October] Available from: <http://ssrn.com/abstract=1066812>