

# 大兴土木:土地财政与地方政府行为

周飞舟

**内容提要:**理解城市扩张、土地开发和土地财政三者之间的关系及其相互作用的机制是文章的主要研究目的。以西部某一个城市的某区为例,文章从对该区的税收和财政情况的分析发现,土地征用、开发和出让及其带动的建筑业和房地产业的兴盛是城市扩张的核心内容,而这些也构成了地方政府财政收入的最重要支柱,因而大兴土木现象的背后是政府的土地财政。然而,土地财政并不会必然地促进地方政府将收入大量用于公共服务。从长远来看,这三者之间的过密关系是我国经济社会可持续发展的障碍。

**关键词:**土地开发 土地财政 城市化 分税制

## 一、从经营企业到经营城市

中国过去三十年的发展,可以以1990年代中期为界,分为前十五年和后十五年两个阶段。前十五年,随着农村改革的成功和乡镇企业的异军突起,中国兴起了改革开放后的第一轮工业化浪潮。工业产值占GDP的比重以及工业对GDP的拉动作用在1994年双双达到了高峰,分别从1981的14.7%和0.8上升到1994年的62.5%和8.2。此后的十五年这两项指标则分别稳定在50%和5左右的水平<sup>①</sup>。

对于第一阶段的经济增长,学术界有比较丰富的研究。学者们对这个阶段工业化的重要拉动力量——乡镇企业的兴起和繁荣尤为重视,他们分别从企业的所有权性质、产权结构、生产、经营和销售方式进行讨论,发现了乡镇企业的一些特点<sup>②</sup>。以戴慕珍(Jean Oi)为代表的一些学者则更加关注地方政府在地方工业化中的积极作用。Oi(1992; 1999)认为,在1980年代中期确立的财政包干体制下,地方政府一方面可以获得超过包干基数而结余的财政收入,另一方面还可以通过乡镇企业上缴利润的形式获得预算外收入,所以有极大的动力去兴办乡镇企业。财政包干制对地方经济的促进作用还表现在整个地方经济的快速增长方面。Lin等(2000)的分省定量研究表明,财政包干制对地方GDP的增长存在显著的促进作用。Qian等(1997)的研究则发现,这种促进作用是通过地方政府的区域竞争模式实现的。这些研究表明,在第一阶段,中国经济的主要增长动力来自地方政府的强力推动。

作者简介:周飞舟,博士,北京大学社会学系副教授。

因本选题的经验材料和数据的获得比较困难,所以本文只是用陕西省西安市某区的一个案例来进行分析,案例的数据均来自作者参加的实地调研。代表性的欠缺在所难免,但是地方政府大兴土木的行为模式则是个普遍现象。——作者注

① 数据来自中国经济景气月报杂志社编《数字中国三十年:改革开放30年统计资料汇编》。

② 这方面研究的一部分主要成果,可参见海闻、周其仁主编的《中国乡镇企业研究》(1997)。

财政包干使用的是基数包干法。“基数”包的是预算内的财政收入,主要是税收收入。基数并不对各税种的比例进行规定,所以采用的是一定几年不变、“一揽子”的总量包干。超出基数越多,地方留成就越多,有些是100%留在地方。而税收体制沿用了建国以来传统的税收划分办法,主要税收来源就是企业,按照企业的隶属关系划分企业所得税,按照属地征收的原则划分流转税(以产品税及后来的增值税为主)。其中流转税是主要税类<sup>①</sup>。这样,工商企业税收与地方政府的财政收入紧密地结合在一起。只要多办、大办“自己的”企业甚至自己属地内的企业,经济总量和财政收入就能双双迅速增长。

以流转税为主的税收体制与包死基数的财政包干制度相结合,在很大程度上刺激了地方政府发展地方企业的积极性。论述财政体制与地方工业化之关系的学者普遍忽略了对税收体制的考察:增值税与企业的投资、雇工规模呈正比,却与企业的盈利没有直接的关系,所以只要依靠贷款和筹资来不断增大企业规模,地方政府的税收收入就能随之增加。具体到乡镇企业而言,乡镇企业对财政的贡献分为税收和利润上缴两个部分。综合而言,财政体制为地方政府发展地方经济、增加财政收入提供了制度上的激励,税收体制则为地方政府通过扩大投资规模来实现上述增长提供了途径。

这种通过大规模放权来促进地方工业化的发展模式也带来了许多问题。从微观角度来看,乡镇企业由于其产权结构不够明晰,在经营和管理方面存在效率问题,这些问题在进入1990年代面对国有企业和私营企业的市场竞争时显得越来越突出。虽然地方政府更关注乡镇企业的规模,但是一些乡镇企业的亏损增大了地方政府呆坏账的规模。从宏观角度来看,1992年邓小平南巡讲话以后的两三年内地方政府纷纷加大投资规模,大办地方企业<sup>②</sup>,这带来了重复建设、地区封锁、市场分割等问题。从中央和地方关系来看,问题则更为严重。通过财政分权导致的工业化的迅速发展带来了所谓“两个比重”(财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占财政总收入的比重)的下降。“两个比重”的下降直接导致了1994年的财税体制改革即分税制的出台和实施。这可以看作改革开放三十年前后两个阶段的分界线。分税制的出台,不但使中央和地方关系发生了巨大的变化,也深刻影响了地方政府推动经济增长的方式,是我们理解第二阶段的新发展模式的关键。

分税制最主要的内容是按税收划分中央和地方收入。诸税种中规模最大的一种——增值税被划为共享税,其中中央占75%,地方占25%。另外,中央税还包括所有企业的消费税。按分税制的设计,所有企业的主体税种(增值税、消费税和企业所得税)都要纳入分税制的划分办法进行分配。2002年实行的所得税分享改革更是将企业所得税和个人所得税由地方税变为共享税种。通过这种划分,第二个比重迅速提高,改变了中央财政偏小的局面。

另外,分税制改革了税收体制,分设了中央、地方两套税务机构,实行分别征税。在分税制改革以前,地方政府的税务与财政不分家,而分税制改革将税务系统独立出来并且“垂直化”,各地的税务系统直接对上级税务部门负责,地方政府和财政部门很难和税务部门串通减税。

① 工商税收(包括产品税、增值税、营业税等流转税)与国营企业所得税的比率在1985年是2.2:1,此后工商税收迅速增长,到1991年这个比率为3.5:1。数据来自财政部综合计划司编:《中国财政统计(1950—1991)》。

② 1992、1993年的全社会固定资产投资规模分别比上年增加了44%和62%,在这中间,集体经济的投资规模则分别增长了95%和70%。从中可以看出各地大办乡镇企业之风甚为兴盛。数据来自中国经济景气月报杂志社编:《数字中国三十年:改革开放30年统计资料汇编》。

分税制实施后,“两个比重”都迅速上升。由于改革并没有对中央和地方的支出责任作出相应的调整,所以中央集中的净收入就是地方因改革形成的财政缺口。当然,中央集中收入的另外一个重要目的是为了地区间人均财政支出均等化的目标,所以分税制改革后逐步形成了一个规模庞大的财政转移支付体系。分税制实行以来的十多年间,各地区的人均财政支出差异并没有因为转移支付体系的建立而缩小,反而有所扩大,形成了东部地区靠自己、中西部地区靠中央转移支付的基本格局(周飞舟,2006)。

分税制使得地方政府和企业的关系发生了根本性的变化。中央和地方对企业税收的划分不再考虑企业隶属关系——无论是集体、私营企业,还是县属、市属企业,都要按照这个共享计划来分享税收。而在此之前,中央和地方是按照包干制来划分收入的,只要完成了任务,无论是什么税种,地方政府即可保留超收的大部分或者全部税收。由于中央并不分担企业经营和破产的风险,所以与过去的包干制相比,在分税制下地方政府兴办、经营企业的收益减小而风险加大了。而且,由于增值税属于流转税类,按照发票征收,无论企业实际上赢利与否,只要企业有进项和销项,就要进行征收。对于利润微薄、经营成本高的企业,这无疑是一个相当大的负担。再者,增值税由完全垂直管理、脱离于地方政府的国税系统进行征收,使得地方政府为保护地方企业而制定的各种优惠政策统统失效。在这种形势下,地方政府对兴办工业企业的积极性遭受了打击。国有企业的股份制改革自1992年启动,到1990年代中期开始普遍推开,而此时也正是地方政府纷纷推行乡镇企业转制的高潮时期。到1990年代末,虽然国有企业的改革并不十分成功,但乡镇企业几乎已经名存实亡,完全变成了私营企业。

与私有化浪潮相伴随的重要现象是地方政府的财政收入增长方式发生了明显的转变,即由过去的依靠企业税收变成了依靠其他税收尤其是营业税。与增值税不同,营业税主要是对建筑业和第三产业征收的税收,其中建筑业又是营业税的第一大户。所以,地方政府将组织税收收入的主要精力放在发展建筑业上是顺理成章的事情。这种状况在2002年所得税分享改革以后尤其明显。此项改革使得地方政府能够从发展企业获得的税收收入进一步减少,同时使得地方政府对营业税的倚重进一步加强,营业税已经成为最为重要的支柱性收入(周飞舟,2006,2007)。从经验现象上看,地方政府在2002年以来对于土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模的热情空前高涨,其中地方财政收入增长的动机是一个重要的动力机制。

除了预算内财政收入的结构调整带来的地方财政增长方式的转变之外,分税制改革对地方政府的预算外和非预算收入也有极大的影响。乡镇企业转制之后,地方政府失去了规模巨大的“企业上缴利润”收入,这使得地方政府的支出受到巨大的压力,并开始寻求将预算外和非预算资金作为自己财政增长的重点。预算外资金的主体是行政事业单位的收费,而非预算资金的主体是农业上的提留统筹与土地开发相关的土地转让收入。与预算内资金不同,这些预算外和非预算的资金管理高度分权化。对于预算外资金,虽然需要层层上报,但是上级政府一般不对这部分资金的分配和使用多加限制。而对于非预算资金,上级政府则常常连具体的数量也不清楚。分税制改革以后,为了制止部门的乱摊派、乱收费现象,中央出台了一系列预算外资金的改革办法,其中包括收支两条线、国库统一支付制度改革等,力图将行政事业性收费有计划、有步骤地纳入预算内进行更加规范的管理,但是对于非预算资金,却一直没有妥善的管理办法,因此,非预算资金也开始成为地方政府所主要倚重的财政增长方式。

分税制和所得税分享改革对地方政府造成的压力迫使地方政府通过发展建筑业和增加预

算外的收费项目以及非预算资金来寻求新的生财之道。而这种需求与1990年代末兴起的城市化浪潮紧密相关。

城市化的速度从1990年代中期开始迅速提高。除了上述原因之外,它还与1994年开始推行的城镇住房制度改革、1998年出台的《土地管理法》有关,另外也与迅速发展的沿海外向型经济有关。这些因素都促使企业、居民对城市建设用地的需求快速增长。在这个宏观背景下,土地征用和出让成为地方政府预算以及非预算收入最主要的来源。

按照《土地管理法》的规定,只有地方政府有权将农业用地征收、开发和出让,以供应日益紧缺的城市建设用地,并且地方政府征收农业用地的补偿费用等成本远低于城市建设用地出让价格。地方政府低价征收农业用地,进行平整、开发后,再以“招、拍、挂”等形式在土地二级市场上出让。在东部沿海地区,地方政府通过这个过程迅速积累了规模巨大的土地出让收入。根据一些调查,在东部的一些县(市)土地收入的规模相当于甚至大于当地财政预算收入的规模。利用大规模的土地出让收入和已征收的大量城市建设用地,地方政府可以通过财政担保和土地抵押的方式取得更大规模的金融贷款来投入城市建设。这样一来,土地收入——银行贷款——城市建设——征地之间形成了一个不断滚动增长的循环过程。这个过程不但塑造了东部地区繁荣的工业化和城市景象,也为地方政府带来了滚滚财源。

这些财源除了包括通过土地征收、开发和出让过程中直接得到的土地收入之外,还包括城市建设过程中迅速增长的以建筑业、房地产业等营业税为主的财政预算收入,这些收入全部属于地方收入,无需与中央政府共享。所以说,随着城市化的迅速发展,地方政府的预算收入和非预算资金(经营土地的收入)呈现出平行的增长态势(城市化与土地制度改革课题组,2005;周飞舟,2007)。因此,新世纪剧烈的城市化过程是与地方政府“经营城市”、“经营土地”的行为取向密不可分的。在此过程中,地方政府形成了推动地方经济和财政收入双双增长的新发展模式。这种新发展模式最为突出的特征就是到处大兴土木,城市的变化日新月异。

## 二、土地开发与政府收入

C县自西汉而设,是古代几个朝代的京畿之地,其城区离西安市中心仅8.7公里。于2002年9月撤县设区,成为西安城市新区,其中韦曲、郭杜为两大新建的开发区,以科技区和大学区为主。C区现辖长安区,辖15个街道、2个镇、8个乡,总人口91万人。进入新世纪以来,C区被规划为西安大学城的所在地,展开了大规模的土地开发。

我们下面来看C区的财政收入结构和增长情况,来寻找地方政府精心培育、着重发展的“收入增长点”,从而概括出当地的发展模式。

表1: C区1999—2003年政府收入结构及变化情况(万元)

年份	预算内收入		财政基金收入		预算外收入		总计
1999	9056	46.0%	2318	11.8%	8305	42.2%	19679
2000	10055	52.4%	1204	6.3%	7937	41.3%	19196
2001	11760	57.0%	1916	9.3%	6963	33.7%	20639
2002	17080	68.2%	274	1.1%	7685	30.7%	25039
2003	21131	61.7%	2564	7.5%	10530	30.8%	34225

资料来源:作者实地调研,以下同。

一般而言,地方政府的本级收入由三个部分组成,即预算内收入、财政基金收入和预算外收入。从表1可以看出,在1999—2003年期间,C区政府的收入结构出现了比较明显的变化,即预算内收入的比重逐渐增大而预算外收入的比重逐渐缩小。具体表现在:

第一,政府的收入结构由依靠基金和预算外收入变为主要依靠预算内收入。预算内收入占总收入的比重由1999年的46%上升到2003年的62%,而预算外收入的比重由42%下降到31%。这种情况与我们在东部地区看到的政府收入结构的变化完全不同。在东部沿海地区,由于土地出让收入的迅速增长,政府的预算外收入的规模迅速膨胀。而在C区,预算外收入虽然也有着比较明显的增长,但是在政府总收入中的比重却是明显下降的。

第二,预算内收入出现了飞快的增长速度。从表中可以看出,C区政府的预算内收入在2002年和2003年有着高速增长,分别比上一年增长了45%和24%,远远高于同期GDP分别达到的18.5%和13%的增长速度。

为什么会有这样的变化呢?我们进一步来看各类收入的构成情况。

表2:1999—2003年预算内收入的结构(万元)

年份	收入合计	增值税	营业税	个人所得税	城市建设税	农业五税	企业所得税	其他各项收入
1999	9056	1186	2816	474	195	1662	276	2447
2000	10055	991	3572	494	239	1946	393	2420
2001	11760	1129	4927	754	255	1844	552	2229
2002	17080	1270	8471	194	371	3492	124	3158
2003	21131	1448	11926	155	535	3795	173	3099
年均增长率	33%	5.5%	81%	-17%	44%	32%	-9%	6.7%

表2列出了C区1999—2003年间预算内收入增长的明细情况,从中可以看出以下几点:

第一,五年间财政收入的结构发生了巨大的变化。1999年,C区的最主要的三种税收增值税、营业税和农业五税占预算收入的比重分别是13%、31%、18%;到2003年这三种税收的比重分别是7%、56%、18%。农业税的比重几乎没有变化,但是增值税下降了6%,而同期营业税的比重增加了25%,单此一项税收已经超过了总预算收入的一半。

第二,如果以1999年为基数,则营业税的年均增长率高达81%,城市建设税的年均增长率为44%,都超过了地方预算收入的增长率(33%)(见表中最后一行)。从下面的图中可以看出各种税收增长的巨大的不平衡性。

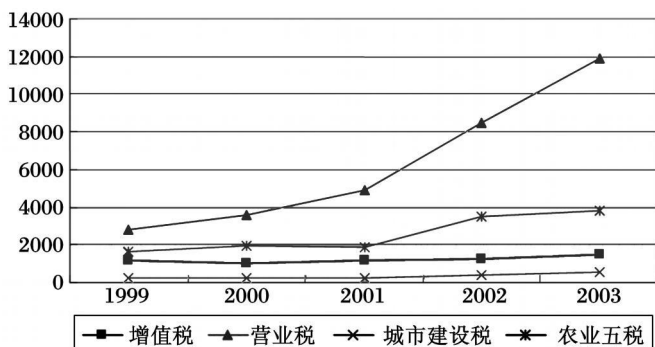


图1: 税收按种类划分的增长情况(1999—2003年)

从上述分析中,我们可以看出两类税种的鲜明对比,即营业税的快速增长和增值税以及企业所得税的缓慢增长甚至负增长。增值税和企业所得税的缓慢增长,从一定程度上说明C区工业化发展速度比较缓慢。因为在第二产业中,只有建筑业交纳营业税,所以我们可以初步判断,推动财政收入增长的主要动力来自建筑业和第三产业。

下面我们再按行业观察税收收入的增长情况(如表3所示)。

表3 1999—2003年按行业分的税收增长情况(万元)

年份	第二产业		第三产业		合计
	制造业、采矿及能源	建筑业	房地产业	其他	
1999	187	1482	79	2561	4309
2000	313	2059	54	2801	5227
2001	495	2984	185	3354	7018
2002	269	5563	969	3778	10579
2003	322	8730	1526	3762	14340

表3表现出行业税收的两个显著的特点:

第一,财政税收越来越依赖于建筑业和房地产业。与1999年相比,2003年的建筑业税增长了5倍,将近1999年基数的6倍,而相比之下,第二产业的所有其他部门在5年间的增长连一倍都不到。房地产业是地方预算收入增长中的另一支后起之秀,2003年产生的税收是1999年的20倍。

第二,结构性的变化主要发生在2002年和2003年。从表3可以看出,建筑业和房地产业的快速增长主要是在这两年得以实现的。

建筑业和房地产业成为地方税收的主要来源这个现象显现出C区的经济发展特点。表3最后一列清楚地显示出,2003年的税收合计比2001年翻了一番,在增加的税收总量中,建筑业和房地产业的税收增量占了96.7%。这个现象表明,C区的工业化和大部分第三产业的增长都非常微弱,而城市建设的规模以及房地产业的发展是最为主要的推动力。从税收结构的变化上,我们可以初步判断,C区的经济增长不是靠工业化,也不完全是靠以第三产业增长为主要标志的城市化,而是靠以征地拆迁为中心的建设规模的扩大取得的,在这种发展模式,土地必然扮演了一个极为主要的角色。

这个模式在税收结构上,除了表现为建筑业营业税的飞速增长以外,还表现为各种土地直接税收和间接税收的快速增长。

表4列出了土地直接税收的增长情况。

表4 土地的直接税收(万元)

年份	城镇土地使用税	耕地占用税	契税	合计	占财政收入的比重(%)
1999	83	201	27	311	3.4
2000	102	600	30	732	7.3
2001	132	609	80	821	7.0
2002	116	1124	300	1540	9.0
2003	144	1375	500	2019	9.6

土地的直接税收由 1999 年只占地方预算收入的 3.4% 上升到了 2003 年的 9.6%。这与我们观察到的东部地区的情况比较类似(周飞舟, 2006)。

表 5 是与土地有关的间接税收情况。

表 5 土地的间接税收(万元)

年份	营业税		企业所得税		房地产税	合计	占财政收入的比重(%)
	建筑业	房地产业	建筑业	房地产业			
1999	1420	77	19	—	231	1747	19.3
2000	1986	54	32	—	209	2281	22.7
2001	2842	184	37	—	304	3367	28.6
2002	5404	952	104	1	266	6727	39.4
2003	8014	1472	427	15	195	10123	47.9

土地的间接税收表现出快速的增长,在 2002 年和 2003 年尤其明显,这其中最明显的仍然是建筑业和房地产业的营业税。这个比重重要远高于东部地区。

如果我们将表 4 和表 5 合并,就可以得到所有土地税收占总财政收入的比重,这个比重在 1999 年是 22.7%;到 2003 年已经高达 57.5%。

到此为止,我们可以断定,土地以及土地所产生的直接和间接的税收对 C 区的预算内财政收入的增长可以说是性命攸关的。

以上分析的是以税收为主的预算收入,下面我们来看财政基金和预算外收入。

对于 C 区而言,财政基金和预算外收入在总的政府收入中的比重是下降的。1999 年占 54%,到 2003 年只占 38%(详见表 1)。这些收入都是一些非税收入。按照我们分析土地收入的目的,我们可以将这些收入分成三类,即土地出让金、与土地有关的收费以及与土地无关的收费。其中第一类比较明确,而第二类和第三类的区分难度很大,这是因为与土地有关的收费种类繁多、涉及部门较多,同时有些收费种类处于两者之间。

土地出让金的总量不大,增长情况也在年度之间有比较大的变化,见表 6

表 6 C 区的土地出让金及其在非税收入中的比重(万元)

年份	土地出让金	非税收入总量	占非税收入的比重(%)
2001	790	8879	8.9
2002	55	7959	0.7
2003	2459	13094	18.8

与土地有关的收费项目复杂,我们无从得知,但是可以通过间接渠道理出一些线索。

地方政府的“预算外资金收入”一般分为四个部分,即行政事业性收费、政府性基金、乡镇自筹统筹收入和主管部门集中收入。其中乡镇自筹统筹收入在 2002 年的税费改革中已经取消,而主管部门集中收入很少列入地方财政统计中,所以最主要的项目是行政事业性收费与政府性基金收入。在 C 区,政府性基金收入主要包括三个部分,即公路养路费、城市教育费附加与城市建设配套费。在这三项收入中,城市建设配套费是与土地开发直接相关的收费。C 区政府将这块资金当作城市开发建设的主要资金来源渠道之一,凡在城市规划区内的所有规划项目都按规定足额收取配套费,这成为三项政府性基金中规模最大的一部分。由于养路费和

城市教育费已经纳入预算内管理, 算作预算内收入, 所以在统计中, 政府性基金的主要内容就是城市建设配套费。这项收费在 2001 年为 904 万元, 2002 年为 1488 万元, 2003 年为 2772 万元, 三年的时间里征收了 5000 万元。

各行政事业单位的服务性收费部门种类繁多, 我们无法从中分出哪些是与土地开发有关的、哪些是无关的收入。所以, 实际上在 C 区后两类收费我们无法分开。

表 7 是将“土地出让金”和“城市建设配套费”合并起来之后的情况:

表 7 土地收费 及其在非税收入中的比重 (万元)

年份	土地出让金	城市配套费	合计	占非税收入的比重 (%)
2001	790	904	1694	19.1
2002	55	1488	1543	19.4
2003	2459	2772	5237	40.0

上表中最后一列是两项土地收入在总的非税收入中的比重。虽然这不包括部门的杂项土地收费, 但比重已经非常之大, 2002 年以前占总的非税收入的 20%, 2003 年占到了 40%。

最后我们对政府的土地收入做一个保守的估计。

之所以说我们作出的是一个保守估计, 是因为无从计算出各行政事业部门在土地开发和建设过程中的各种收费。但即使是保守的估计, 我们也可以从中看出土地开发对地方政府的重要意义。

表 8 1999—2003 年土地收入在政府收入中的比重 (万元)

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
预算内收入	9056	10055	11760	17080	21131
其中与土地有关的	2058	3013	4188	8267	12142
占比 (%)	23	30	36	48	57
非税收入	10623	9141	8879	7959	13094
其中与土地有关的	—	—	1694	1543	5237
占比 (%)	—	—	19	19	40
总的政府收入	19679	19196	20639	25039	34225
其中与土地有关的	2058	3013	5882	9810	17379
占比 (%)	10	16	28	39	51

如表 8 所示, 2003 年与土地有关的收入超过了政府全部收入的 50%, 而预算内的土地收入更加重要, 占 57%。在我们观察过的东部地区, 虽然土地收入亦极为重要, 但是主要表现在预算外而非预算内。

通过以上分析, 我们现在来总结 C 区财政收入的几个特点:

第一, 税收收入比非税收入更加重要。在过去五年时间里, 税收收入的比重由 40% 上升到 60%, 而非税收入的比重由 60% 下降到了 40%。这与东部地区的情况不同。

第二, 税收收入的快速增长并非靠工业化以及城市化带动的第三产业的发展带来, 而是由土地开发、城市拆迁和建设规模的扩大带来的。这表现在: (1) 工业税收没有增长, 这说明工业化缓慢; (2) 第三产业的税收 (除房地产业税以外) 增长缓慢, 这说明人口城市化的速度缓



慢; (3) 95%的税收增长依靠建筑业和房地产业的税收, 这说明土地开发是此地经济发展的全部动力。总结起来说, 我们观察到的是一个既缺乏工业化, 又缺乏人口城市化的经济增长模式, 但是却有着发达的土地城市化。

第三, 土地开发带来的是土地税费的快速增长, 而作为政府经营土地的直接收益——土地出让金的规模却很小。在过去的三年里, 土地出让金只有 790 万元、55 万元和 2459 万元, 分别只占政府全部收入的 3.8%、0.2% 和 7.1%。这与我们在东部观察到的土地出让金净收益 3—5 亿元、占政府收入 20% 左右的情况形成了鲜明的对比 (周飞舟, 2006)。

这个对比为我们进一步理解此地的发展模式和地方政府的行为特点提供了一个线索。一般而言, 土地出让金的数量与地价密切相关, 而建筑业和房地产业税收则与土地开发和建设规模密切相关, 与地价的关联较为松散。这里的主要税收是营业税。营业税的税基是征税对象的营业额, 是按照“纳税人提供应税劳务、转让无形资产或者销售不动产向对方收取的全部价款和价外费用”而计算的。所以对于建筑业而言, 扩大建设规模就是扩大税基。由此我们可以推断, 在 C 区这样的大城市郊区地带, 地方政府在土地开发中的收益主要是通过扩大建设规模来实现的, 通俗一点说, 就是通过“铺摊子”来实现的。由于地价不高, 而土地的补偿费用和开发成本则相对固定, 与东部地区差别不是很大, 所以政府在每宗土地出让中得到的土地出让金的净收益则相对较少。

在上述分析的基础上, 我们可以初步总结出地方政府在土地开发和城市化过程中的两种行为模式。在工业化相对发达、居民收入相对较高的地区, 政府可以通过垄断和金融手段来抬高地价, 这里政府的主要目标是获得高额的土地出让金净收益。而在那些工业化程度落后、居民收入相对较低的地区, 地方政府要抬高地价会面对很高的成本和困难, 所以会转而依靠“铺摊子”、扩大建设规模来实现税收收入的增长。在这种情况下, 地方政府的主要目标是获得建筑业和房地产业的税收收入。在第一种模式中, 维持土地出让的高额地价需要控制土地的供给数量, 这是我们在北京、上海、西安等大城市以及沿海地区的一些中小城市能够观察到的模式。这种模式往往造成城市中心的“孤岛”效应, 即城市中心地带拥有远远高于周边地区的地价和房价; 而在第二种模式中, 获得由建设规模带来的税收收入需要加大土地的供给数量, 这是我们在一些城市周边地区、相对不发达地区看到的“摊大饼”的发展模式。

### 三、“吃饭财政”与政府支出

本部分通过分析政府的财政支出来探索地方政府的行为动机以及这种发展模式对收入分配的影响。

一般而言, 地方政府的可支配财力是指其经过计算之后的预算内财力。非税收入 (包括财政基金和预算外资金) 由于大多有特定的用途或者是行政事业部门的服务性收费, 所以一般不列入可支配财力的计算。因此, 计算可支配财力的公式比较简单:

地方政府的可支配财力 = 地方政府预算内收入 + 上级政府补助收入 - 上解上级政府的支出 + 上年结余

在上一个部分, 我们主要分析的是 C 区政府的政府收入, 按照上面的公式, 我们可以粗略计算出 C 区政府在过去 5 年的可支配财力:

表 9 1999—2003年 C区政府的可支配财力构成(万元)

年份	预算内收入	上级政府补助	上级政府的支出	净补助	可支配财力
1999	9056	6367	-2234	4133	13189
2000	10055	7298	-2536	4762	14817
2001	11760	10365	-3133	7232	18992
2002	17080	15264	-4389	10875	27955
2003	21131	19928*	-5266	14662	35793

\*为估计数

上级的净补助在可支配财力中所占的比重为 30—40%，而政府自身收入占 60—70%。上级净补助的比重在 5年间有所上升。那么这种增长是什么因素造成的呢？

表 10 上级补助收入的结构(万元)

年份	上级补助收入合计	税收返还补助	所得税基数返还	专项补助	增加工资补助	各项结算补助	税费改革返还补助	其他补助
1999	9056	1656	—	1747	—	—	—	4137
2000	10055	1656	—	1307	854	2427	—	2935
2001	11760	1656	—	1468	3770	2238	—	3450
2002	17080	1656	936	1577	4537	3147	1822	3250
2003	19928	1656	998	1890	5051	3803	1822	4708

从表 10可以看出,除了 2002年因为所得税分享改革和税费改革新增了两种补助以外,最主要的增长因素只有一个,就是“增加工资补助”。2003年的上级补助比 1999年增长了 1亿元,而其中一半是增资补助,另外的 1/3是所得税返还和税费改革转移支付。其他的补助增长幅度都比较小。从这个表可以看出,上级财政对 C区的补助收入的增长主要是财力性补助的增长,而并非是专门用于建设和公共投资的补助增长。

总的来看,C区的政府可支配财力的增长是非常迅速的,其中补助收入和自身的预算收入都增长迅速。那么,政府将这些资金主要用于什么方面呢?

政府财政的主要功能可以用“三保”来进行概括,即“保工资、保运转、保建设”。这个概括也体现出了财政支出的优先性原则,即首先要保证政府部门的工资发放和运转费用,在行有余力的情况下,政府会安排公共支出即提供公共物品和公共服务的资金。我们通常所说的“吃饭财政”就是指政府的可支配财力只能勉强保证前面两项功能,而无力安排公共支出的资金。那么,C区政府在可支配财力增长非常迅速的情况下(2003年比 2001年翻了一番),有没有走出“吃饭财政”的境地而转化为“公共财政”或者“建设财政”呢?

由于资料的限制,我们无法准确地将财政支出的三项功能区分出来。根据 C区财政局长的介绍,2003年在 3.5亿元的总支出中,人员工资支出为 2.55亿元,占总支出的 73%,其余的支出大部分用于部门运转费用,预算内的可支配财力没有用于基本建设支出。也就是说,虽然可支配财力增长迅速,但是 C区财政仍然是一个典型的“吃饭财政”。

这里的疑问是很明显的:为什么在可支配财力翻了一番的情况下,C区的财政仍然是“吃饭财政”呢?

我们下面来对比 1999年与 2003年的财政支出结构,希望找到答案。

表 11: 1999 年与 2003 年 C 区的财政支出结构(万元)

支出项目	1999年		2003年	
	金额	占比(%)	金额	占比(%)
企业挖潜改造支出	39	0.3	143	0.4
科技三项费用支出	52	0.3	5	0.0
农林水利事业费	609	4.0	1794	5.0
工业交通部门事业费	271	1.8	573	1.6
流通部门事业费	81	0.5	122	0.3
文体广播事业费	396	2.6	1027	2.9
教育事业费	5965	39.6	12785	35.7
科学事业费	2	0.0	17	0.0
卫生经费	646	4.3	877	2.5
税务等部门事业费	1220	8.1	2837	7.9
抚恤和社会福利救济费	461	3.1	1111	3.1
行政事业单位离退休事业费	1322	8.8	4015	11.2
社会保障补助支出	380	2.5	479	1.3
行政管理费	1747	11.6	5470	15.3
公检法司支出	1367	9.1	2699	7.5
城市维护费	283	1.9	774	2.2
支援不发达地区支出	62	0.4	56	0.2
专项支出	134	0.9	550	1.5
其他支出	33	0.2	459	1.3
合计	15070	100.0	35793	100.0

自 1999 年至 2003 年, 财政支出规模增长了 138%, 但是财政支出的结构几乎没有发生什么变化。教育事业费从 1999 年的 39.6% 下降到 2003 年的 35.7%, 下降了接近 4 个百分点, 而另外两项最大的事业费开支——行政管理费和行政事业单位离退休事业费共上升了 6.1 个百分点, 由 1999 年的 20.4% 上升到 2003 年的 26.5%。这算是最大幅度的变化了, 其他各项目在这 5 年间的变化都不超过 2 个百分点。财政支出表现出的这种“超稳定结构”显示出, C 区政府只是将 138% 的财力增量“均匀地”分配到各个支出项目中, 并没有因为财力的增加而“集中财力办大事”。那么, 这些增加的财力都用在什么地方呢?

由于财政明细资料的缺乏, 我们只能通过财政总支出的分配找到一些线索。

事业费支出中包含了人员经费、公用经费和专项经费三个部分, 其中人员经费用于工资, 公用经费用于会议、差旅等日常办公支出, 专项经费则用于本部门某些专门的公共服务费用。需要指出的是, 这些专项经费并不包括任何大规模基本建设项目, 只是包括一些专门性的支出, 如卫生经费中的防疫疫苗接种费用等。从我们的访谈中得知, 人员经费占去了总支出的 70% 以上, 公用经费和专项经费占了不到 30%, 这包含了职工医疗保险、住房公积金等“准人员经费”的支出以及差旅费、招待费、会议费等大项维持日常运转的支出。除掉这些公用支出后, 专项经费支出所剩无几。例如, “农林水利事业费”和“工业交通部门事业费”中, 前者在财政总支出中的比重 5 年间只上升了 1 个百分点, 而后者则下降了 0.2 个百分点, 由此可以推断, 那些由政府负责的公共建设支出如道路和供水、水利项目并没有列入财政预算支出之中,

预算中的资金只是用于人员和公用经费支出。

在政府的支出项目中,还有一些非事业费支出,如上表中的“城市维护费”等。我们将上表简化一下,分成“事业费支出”和“非事业费支出”两个部分:

表 12 简化以后的财政支出结构(万元)

	1999年		2000年	
	事业费支出	14006	92.9%	32695
非事业费支出	1064	7.1%	3098	8.7%
总支出	15070	100.0%	35793	100.0%

“非事业费支出”包括了企业挖潜改造支出、科技三项费用支出、抚恤和社会福利救济费、城市维护费、支援不发达地区支出、专项支出和其他支出七个项目,这是一些比较典型的公共支出。但是从上表可以看出,5年间这些支出只上升了1.6个百分点,几乎微不足道。实际上,即使“城市维护费”的上升幅度也非常之小,5年间只增长了0.3个百分点。

由以上的分析我们可以断定,政府的可支配财力绝大部分用于发放工资和维持正常运转,并没有投入到城市基础设施建设和扩大投资规模。在1999年到2003年的5年间,财政供养人员不断增长,而工资绝对额的增长幅度也非常巨大。C区的财政供养人员从1999年的18378人增加到2002年的20681人(我们缺少2003年的数字),平均每年增加500多人。我们如果按照基本工资额占总支出的75%计算,则1999年人均年工资水平只有5400元左右,到2003年达到人均12000元左右,这只是基本工资,并不包括各种单位津贴和福利。

以上分析的是政府的预算内支出。表13列出了预算外资金的支出情况。

表 13 预算外资金的支出结构(万元)

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
行政事业费支出	3736	4483	3254	4915	7192
基本建设支出	923	990	1551	474	—
城市维护支出	771	105	1077	1766	3071
乡镇统筹自筹资金支出	1711	1504	89	493	—
其他支出	735	119	79	—	—
合计	7876	7201	6856	7648	10263

预算外资金中的“行政事业费支出”基本上属于“列收列支”的服务性支出,很少会用于建设;只有“基本建设支出”和“城市维护支出”两项会用于建设性的投资,但是我们看到这两项在预算外资金中所占比重并不高,在1999年占21.5%,2002年占29.3%,2003年占30%。虽然总体而言有所增长,但是增长幅度并不大,而且2003年已经没有列出基本建设支出。

从支出分析中我们可以看到:地方政府基本没有用于投入城市基础建设的预算资金。结合对政府财政收入的分析,我们可以看到,虽然政府收入的增长几乎全部依靠建设规模的扩大,但是政府财政几乎对城市建设没有投入。对于路、水、电、医院和学校的建设,财政预算内资金没有任何投入,预算外的财政资金投入也非常之少。

政府收入的巨大增量几乎全部用于工资和日常经费支出,财政支出的模式仍是典型的“吃饭财政”。换句话说,政府收入的增长直接带来的是财政供养人员规模的扩大和工资的增

长,以及办公经费的增长。而用于公共服务如社会福利、城市维护方面的费用增长非常缓慢。

#### 四、结 论

此文只是对 C 区财政的一个很粗略的分析,力图整理出一种研究地方政府行为的思路,本文的发现也不一定具有普遍性。

“摊大饼”式的发展模式中地方政府行为的一个基本动机是增加财政收入。在这种发展模式下,地方政府虽然将扩大建设规模作为首要的目标,但是其目的主要是增加地方财政收入,而这些增加的财政收入主要用于改善财政供养人员和政府部门的运转条件,并没有投入地方的公共服务。收入分析表明,这种发展模式是很难持续的。更加严重的问题是,这种发展模式带来的利益并没有带来全社会公共福利状况的改善,而是在支持一个规模巨大的财政供养人口。这种发展模式对一个地区收入分配的效应是,一方面,政府扩大土地开发和建设规模使农民受损,另一方面,它最终使得这个地区内的政府工作人员直接受益。

从本文的分析可以看出,地方政府的这种行为模式在很大程度上源于中央和地方以及地方政府间财政关系的变化。这些关系决定了建筑业的规模成为地方政府寻求地方经济和财政收入增长的重点。地方政府到底是“扶助”还是“掠夺”,一方面与宏观经济环境和政策有关,另一方面则制约于这些政府间的财政关系。当然,仅从财政关系入手并不能解释政府行为的全部内容,例如从支出分析中看到地方政府以“吃饭财政”为主的支出结构并不会随着财政收入的迅速增加而发生变化,这说明要全面理解地方政府行为,还必须从组织、人事关系等方面展开进一步的研究。

#### 参考文献:

- 财政部综合计划司编,1992《中国财政统计(1950-1991)》北京:科学出版社。
- 城市化与土地制度改革课题组,2005《城市化、土地制度和经济可持续发展:以土地为依托的城市化到底能持续多久?》世界银行。
- 海闻、周其仁主编,1997《中国乡镇企业研究》北京:中华工商联出版社。
- 王绍光,1997《分权的底限》北京:中国计划出版社。
- 中国经济景气月报杂志社编,2008《数字中国三十年:改革开放30年统计资料汇编》。
- 周飞舟,2006“分税制十年:制度及其影响”,《中国社会科学》,2006(6)
- 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(1)
- Oi Jean,1992“Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism”*World Politics* 45(1): 99-126
- 1999 *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* University of California Press
- Qian Yingyi and Barry Weingast,1997“Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”*Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83-92

(责任编辑:刘承礼)