

# 土地财政与分税制：一个实证解释<sup>\*</sup>

孙秀林 周飞舟

**摘 要：**地方政府的区域竞争推动了中国经济的迅速增长，其中的作用机制有待发掘。地方政府行为受中央与地方关系的影响，尤其受分税制以来财税体制改革的影响。分税制集中财权使地方政府逐渐走向以土地征用、开发和出让为主的发展模式，从而形成了土地财政；利用省级的年度数据验证了两者之间的密切关系。无论如何评价以土地财政为代表的发展模式，与财政包干制相比，分税制都是一个理性化的制度变革，其建立了中央与地方之间关系的稳定互动框架，而以土地为中心的城市扩张模式是这次改革的意外后果。

**关键词：**土地财政 分税制 中央与地方关系

作者孙秀林，上海高校社会学 E-研究院（上海大学）、上海大学社会学院副研究员（上海 200444）；周飞舟，北京大学社会学系副教授（北京 100871）。

自 20 世纪末开始，随着城市化的迅速发展，中国出现了城市土地征用、开发和出让的热潮。自 1990 年国务院规定土地使用权可以有偿出让开始，<sup>①</sup> 土地使用权市场正式出现并建立起来。此后，随着城镇住房制度的改革和城市工业、商业用地的大规模开发，城市土地使用权出让的市场规模迅速扩大，1993 年全国土地出让金只有 300 亿元，到 2011 年上升到 2.7 万亿元。以土地出让金为核心的土地财政成为推动经济增长的主要动力之一。

土地开发和出让，地方政府是背后的主导力量，也是政府以地生财的主要手段。土地出让的发展之所以如此迅速，一方面是由于城市规模的不断扩大、城市工商业

\* 本文得到上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展与智慧城市建设”资助，是上海大学“社会文化地理”项目的阶段性成果，在文章写作过程中得益于肖瑛教授组织的“公共性系列课题”支持，在数据分析部分得到白莹博士的大力帮助，在此一并致谢。感谢匿名审稿人提出的修改意见。文责自负。

① 参见《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（中华人民共和国国务院令 55 号），1990 年 5 月 19 日。

和居民住宅的需求迅速增长所致，另一方面也与地方政府以土地征用、开发、出让为支柱的地方经济发展模式有关。地方政府通过对土地一级市场的垄断，以低价格取得农业用地，进行平整开发后以高价格出让，可以从中获得数量巨大的土地出让金，再利用这些资金征用新的土地，并结合金融资金展开城市建设。对于地方政府而言，这不但能够大幅度增加政府预算内、预算外的收入，而且能够迅速扩大基础设施投资、吸引外资、改变城市面貌，推动地方经济的发展。<sup>①</sup>

那么，是什么力量导致地方政府走向了这样一种发展模式？仅仅用趋利动机和行为来解释是不够的，其背后还隐含着深层的制度原因。本文即尝试从中央和地方财政关系入手来对土地财政提出实证解释。

## 一、地方政府主导的经济发展模式

对地方政府行为的分析一直是理解中国改革开放和地方经济发展的关键要素之一。从理论方面来看，理解政府行为主要是以公共选择理论和公共财政理论为基础。<sup>②</sup> 对于中国改革开放以来的政府行为，许多学者注意到中央—地方的财政关系对地方政府行为和中国经济增长的影响，也进行了大量的实证研究。

在这个方面，财政分权（fiscal decentralization）理论是研究的一个基本起点。该理论认为，在地方资源和生产要素可以自由流动以及居民可以“用脚投票”的前提下，中央对地方的财政分权可能引发地方政府间良性的区域竞争，从而有效推动经济增长。<sup>③</sup> 以戴慕珍为代表的一些学者较早开始关注地方政府在地方工业化中的积极作用，用“地方法团主义”（local state corporatism）解释乡镇企业和一些地方工业的兴起。她认为，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包干基数的财政收入，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。<sup>④</sup>

许多学者发现，1980年代中期以来的财政包干制实际上就是中央对地方的分权

① 周飞舟：《生财有道：土地开发和转让中的政府和农民》，《社会学研究》2007年第1期；蒋省三、刘守英、李青：《中国土地政策改革：政策演进与地方实施》，上海：上海三联书店，2010年。

② 参见布坎南、马斯格雷夫：《公共财政与公共选择：两种截然对立的国家观》，类承曜译，北京：中国财政经济出版社，2000年。

③ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, 1956, pp. 416-424; Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

④ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, vol. 45, no. 1, 1992, pp. 99-126.

体制,这种体制对中国地方的经济增长有明显的推动作用,其基本机制就是基于财政分权的区域竞争。<sup>①</sup> 林毅夫和刘志强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。<sup>②</sup> 钱颖一等人的研究则表明,这种促进作用是通过地方政府的区域竞争模式实现的。<sup>③</sup> 有些学者更进一步发现,如果以财政支出法来衡量分权程度,那么无论是在财政包干制还是分税制体制下,中国改革开放以来的经济增长几乎都可以用财政分权的理论加以解释。<sup>④</sup>

这些研究对于我们从中—地方关系理解地方政府行为大有裨益,但是对以下两个问题的回答尚不够充分。一是在中国,传统财政分权理论的前提如要素自由流动、“用脚投票”等条件并不存在,地方政府展开的竞争如何成为一种良性的或者是趋好的竞争(race to the top)?二是这些专注于中—地方财政关系的研究忽视了中—地方关系在1994年分税制改革后所产生的巨大变化。从收入角度看,1994年分税制改革显然是一个集权的而非分权式的改革,这与分权和经济增长的解释机制有内在冲突。这又给地方政府行为带来了什么样的影响?

对于第一个问题,学术界一直没有给出一个确定的答案。实际上,有些学者认为传统财政分权理论的前提对于大部分发展中国家来说其实是甚为苛刻的,在一般条件下都不成立。在这些国家,财政分权不但不会促进经济增长,反而会滋生腐败

- 
- ① Qian Yingyi and Xu Chenggang, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *Economics of Transition*, vol. 1, no. 2, 1993, pp. 135-170; Qian Yingyi, "A Theory of Shortage in Socialist Economics Based on the 'Soft Budget Constraint'," *The American Economic Review*, vol. 84, no. 1, 1994, pp. 145-156; Qian Yingyi and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, vol. 1, no. 2, 1996, pp. 149-185; Qian Yingyi and Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4, 1997, pp. 83-92; Qian Yingyi and Gerard Roland, "Federalism and the Soft Budget Constraint," *The American Economic Review*, vol. 88, no. 5, 1998, pp. 1143-1162.
- ② Lin Justin Yifu and Liu Zhiqiang, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, no. 1, 2000, pp. 1-21.
- ③ Qian Yingyi, "How Reform Worked in China," in Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2003, pp. 297-333.
- ④ Zhang Tao and Zou Heng-fu, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, vol. 67, no. 2, 1998, pp. 221-240; 张晏、龚六堂:《分税制改革,财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》2005年第5卷第1期。

问题。<sup>①</sup> 在中国，地方政府竞争更多出于政治晋升的目的而非居民福利。<sup>②</sup> 第二个问题则涉及对分税制的性质判断的问题。如果从收入角度考察，分税制无疑是中央政府集中财政收入的行为，与财政包干制有着本质差别。实际上，分税制改革正是针对财政分权产生的问题而进行的制度变革。<sup>③</sup> 有学者从财政集权的角度考察 1994 年分税制实施之后的中央—地方关系，认为分税制这种收入集权的改革对于地方政府行为有着决定性的影响，使地方政府的“援助之手”变成“攫取之手”。<sup>④</sup>

本文拟从第二个问题即分析分税制的性质及其对地方政府行为的影响入手，尝试从此方面推进对中国经济增长的解释。陈抗等学者对分税制为什么应被看作是集权性质的体制有过一些论述，但是对于分税制如何导致地方政府对土地收入的依赖尚缺乏机制性的分析和讨论，同时，他们的研究与其他许多研究一样，偏重经济总量而非对土地收入的分析。本文沿着这一思路，对地方政府和土地财政的关系进行实证性的解释。

## 二、从工业化到城市化：以地生财的新发展模式

### 1. 财政包干下的工业化发展模式

中国改革开放以来 30 多年的发展，以 1990 年代中期为界，分为前后两个阶段。在前一阶段，随着农村改革的成功和乡镇企业的发展，中国兴起了改革开放后第一轮工业化的浪潮。从图 1 可以看出，工业对 GDP 的贡献率以及工业对 GDP 的拉动作用在 1994 年均达到高峰，分别从 1981 的 14.7% 和 0.8 上升到 1994 年的 62.5% 和 8.2，此后则分别稳定在 50% 和 5 左右的水平。在这两个阶段，分别出现了两次低谷，则分别与 1989 年事件和 1998 年亚洲经济危机有关。

在第一阶段，1980 年代到 1990 年代初期主要的生产要素和产品价格采用的是所谓计划与市场并行的“双轨制”形式，政府的计划和决策仍对经济增长有着重要的影响和推动作用。在财政包干体制下，地方政府通过促进扩大信贷和投资规模，

① Pranab Bardhan, “Decentralization of Governance and Development,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, 2002, pp. 185-205.

② 周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》2004 年第 6 期；周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007 年第 7 期。

③ 王绍光：《分权的底线》，北京：中国计划出版社，1997 年；周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006 年第 6 期；刘克崧、贾康编：《中国财税改革三十年：亲历与回顾》，北京：经济科学出版社，2008 年。

④ 陈抗等：《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》，《经济学（季刊）》2002 年第 2 卷第 1 期。

不但能够有效促进地方经济总量的迅速增长,也能够迅速增加财政收入。<sup>①</sup>

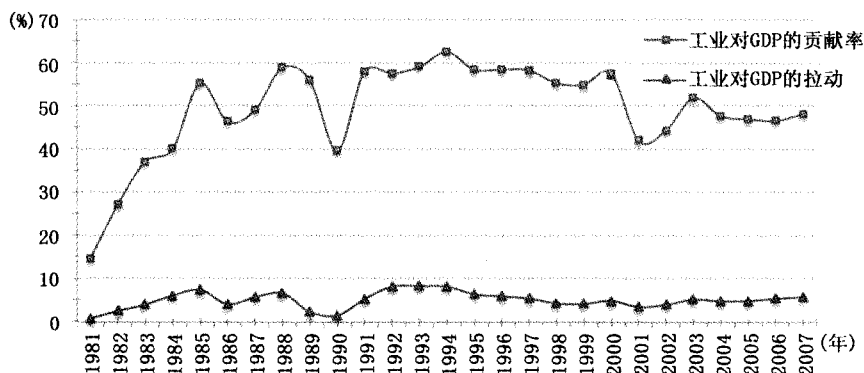


图1 工业化的发展<sup>②</sup>

财政包干制自1985年开始实行,1988年得到进一步完善,采取的是“划分税种、核定收支、分级包干”办法,其主要精神就是包死上解基数、超收多留。包干“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。<sup>③</sup>超出基数越多,地方留成就越多,有些是100%留在地方。

在财政包干体制下,流转税是主要税类;<sup>④</sup>主要税收来源就是企业,政府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)。增值税属于流转税类,它不但是流转税类中的主体税种,也是所有税收的主要部分。增值税是对制造业企业征收的主要税种,按照原料入厂和产品出厂的发票差价(value added)进行征收。增值税作为流转税具有如下特点:不论企

① 赵德馨主编:《中华人民共和国经济史(1949—1966)》,郑州:河南人民出版社,1988年;胡书东:《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,2001年;周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期;Christine P. W. Wong, “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China,” *Modern China*, vol. 18, no. 2, 1992, pp. 197-227.

② 数据来自《数字中国三十年:改革开放30年统计资料汇编》,《中国经济景气月报增刊》,2008年。

③ 由于各省情况差别很大,中央政府对全国37个下辖财政单位(包括各省、直辖市、自治区和一些计划单列市)共实行了6类不同的包干办法,同时由于每一类的包干基数、分成比例、上解基数和递增指标都有所不同,因此可以说中央对不同的下辖财政单位都有不同的包干办法,而且由于年度间的情况变动,中央与地方单位需要不停地就这些基数和指标进行谈判,财政体制变得非常繁琐而复杂。

④ 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》,北京:科学出版社,1992年。

业是否盈利，只要开工生产，就会征收增值税。即使企业不赚钱，产品的出厂价也会高于原料入厂价，因为出厂价中包含了工资、生产设备折旧等成本，劳动密集型的企业增值税必然要高。另外，企业规模越大，即产品流转规模越大，增值税越多。由于包干基数并不区分税种，所以工商企业税收与地方政府的财政收入紧紧地结合在一起。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都能迅速增长。<sup>①</sup>

以流转税为主的税收体制与基数包干的财政制度相结合，在很大程度上刺激了地方政府发展地方企业尤其是乡镇企业的积极性。论述财政体制与地方工业化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，却与企业的盈利缺少直接的对应关系，所以只要依靠贷款和筹资不断增大企业规模，地方政府的税收收入就能随之增加。

乡镇企业对财政的贡献分为税收和利润上缴两部分。其中税收部分一般由县政府和乡镇政府分享，利润上缴部分则归其所有者——乡镇政府或村集体。在县、乡、村三级组织中，县政府相对比较关注企业的规模，在现实中的表现是，县政府最容易帮乡镇企业运作到贷款，而相对不太关注乡镇企业盈利与否。乡镇企业对地方政府的另一个重要贡献是利润上缴，这一部分主要归乡镇和村集体所有。县政府能够从中获益的是对企业的行政事业性收费。无论是企业上缴利润还是行政事业性收费，都属于县乡政府的预算外、甚至非预算收入，<sup>②</sup> 这部分收入既没有包干，也不会与上级分享，在苏南很多地方属于灰色收入部分。<sup>③</sup> 这是由地方政府尤其是乡镇政府完全控制的收入部分。

对于国营企业而言，财政包干制下国营企业主要进行的是从“利改税”到“承包经营”改革的过程。这项改革虽然增强了国营企业的活力，但国营企业的利润率并没有明显的提高，在财政包干制下明显提高的是国营企业的固定资产投资规模。在国营企业“税前还贷”和“含税承包”的体制下，企业规模不断增大，这与地方政府财政收入的增加是相辅相成的。<sup>④</sup>

在此可总结财政包干制下地方政府推动地方工业化的动力机制。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

① 王汉生、林彬主编：《变迁中的城区政府与区街经济》，北京：中国社会科学出版社，2002年。

② 非预算收入就是不归入“预算外”，又实际为政府所支配的部分，小金库是一种典型代表。

③ 马戎、王汉生、刘世定主编：《中国乡镇企业的发展历史与运行机制》，北京：北京大学出版社，1994年。

④ 对于这个过程的具体讨论，参见平新乔：《对中国企业所得税改革与企业承包制的若干思考》，《经济研究》1993年第3期；周飞舟：《以利为利：财政关系与地方政府行为》第3章，上海：上海三联书店，2012年。

通过扩大投资规模实现上述增长提供了手段。在计划和市场混合的“双轨制”下,地方政府能够调动、配置主要的地方社会经济资源,这些因素结合在一起,使我们能够比较全面地理解第一阶段高速发展的工业化。

## 2. 分税制改革

第一阶段通过大规模放权促进地方工业化的发展模式也带来了许多问题。从微观方面来看,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愈来愈突出。虽然地方政府更关注乡镇企业的规模,但一些乡镇企业的亏损正在造成地方政府的呆账和坏账。从宏观来看,1992年邓小平南方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>①</sup>这带来了重复建设、地区封锁、市场分割等问题。从宏观的中央和地方关系来看,问题则更为严重,工业化的迅速发展带来了所谓“两个比重”的下降。

“两个比重”是指财政收入在国内生产总值中的比重和中央财政收入在财政总收入中的比重。第一个比重衡量的是国家从经济增长中抽取税赋的能力,第二个比重则是指中央政府集中全国财力的能力。第一个比重涉及税制和国家与企业的关系,第二个比重则直接关系到集权和分权、乃至统一与“割据”。<sup>②</sup>第一个比重在1985年之后的下降趋势非常明显,共下降了约25个百分点。就第二个比重而言,在1984年是40.5%,但是自1985年全国实行财政包干制以后开始逐年下降,经过十年时间,1993年这个比重降到22%。<sup>③</sup>“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。

分税制的出台,可以看作改革开放30年前后两个阶段的分界线,这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。

分税制最核心的内容在于采用相对固定的分税种的办法来划分中央与地方的收入。分税制将税种划分为中央税、地方税和共享税三大类。诸税种中规模最大的增值税被划为共享税,中央和地方按75%和25%的比例共享;中央税还包括所有企业的消费税。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中央—地方共享税种,2002年按中央、地方各50%的比例分享,2003年起则按中央60%、地方40%的比例分享。

① 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《数字中国三十年:改革开放30年统计资料汇编》,《中国经济景气月报增刊》,2008年。

② 参见王绍光:《分权的底线》。他重点讨论的是“第二个比重”。

③ 《数字中国三十年:改革开放30年统计资料汇编》,《中国经济景气月报增刊》,2008年。

按分税制的设计，所有企业（无论归谁所有、属地在何处）的主体税种（主要是增值税、消费税；2002年以后也包括了企业所得税）都要纳入分税制的划分办法进行分配。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。第二个比重的迅速上升，是伴随着分税制改革之后中央从地方“集中”的收入不断增加（图2）。

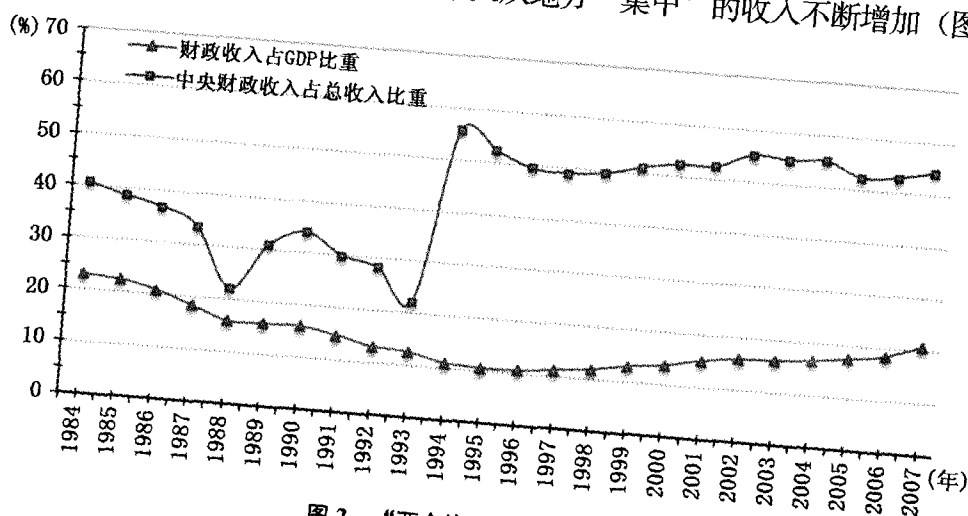


图2 “两个比重”的变化情况

如果将在分税制改革后中央集中的两税（增值税和消费税）与在所得税改革后集中的两税（企业所得税和个人所得税）进行计算，减掉中央对地方的税收返还，则能够计算出中央通过两次改革集中的净收入，也可以非常明显地看出中央对财政收入进行集权的趋势（图3）。

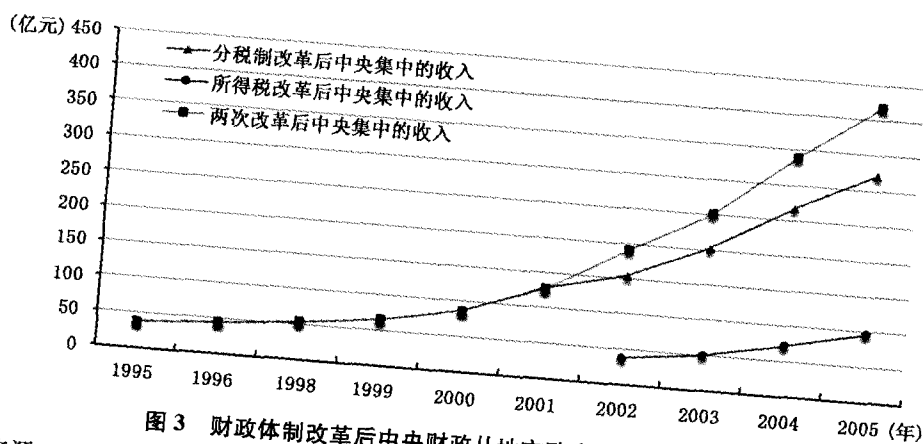


图3 财政体制改革后中央财政从地方政府“集中”的收入

数据来源：《中国税务年鉴》（1996—2006），《地方财政统计资料》（1995—2005）。详见附录1。

### 3. 分税制体制下的新发展模式

如果承认财政包干制是早期地方经济和工业化迅速发展的主要推动力，并且其作用机制是以分权为基础而产生的。那么，有效地集中了地方收入的分税制会产生怎样的影响？这对地方政府行为与地方经济发展模式还会产生激励吗？首先，在增值税大部分上缴中央财政的情况下，地方政府与地方企业的关系发生了巨大的变化。由于增值税的分享并不区分企业的所有制性质和隶属关系，这使



得所有地区的地方政府陷入财政收入突然减少的困境。也就是说,原先支撑地方政府财政收入主要来源的地方工商企业的税收在分税制之后将大部分属于中央政府。在经过与地方政府的谈判之后,分税制的增值税分享方案以“基数返还、增量分享”的妥协方案得以实行,即中央对地方政府的增值税以1993年为基数,以后年份的基数部分全额返还地方,增量上缴部分(增量的75%)以1:0.3的比例返还给地方。这个方案从表面上看有利于保护工业化发达地区的既得利益,但从长期来看,中央集中的收入远远大于返还的部分,这从图3可以明显看出。这就是有些地方政府所说的“地方算账怎么也算不过中央”的意思。<sup>①</sup>

由于中央政府并不承担企业经营和破产的风险,所以增值税分享以后,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,无论企业实际上盈利与否,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,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,地方政府兴办工业企业的积极性遭受打击。

在现实中,地方政府在分税制之后纷纷与企业“脱钩”。国有企业的股份制改革自1992年发动,到1990年代中期开始普遍推开,而此时也是地方政府纷纷推行乡镇企业转制的高潮时期。到90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。对于乡镇企业的转制,学术界有着丰富的研究,但是大部分研究是从产权结构、内部生产和管理、市场、产业结构以及竞争对手等方面进行解释,<sup>②</sup>而相对忽略了财税体制变化的巨大影响。从以上对分税制的制度效应分析中可以看出,分税制无疑是促成乡镇企业大规模转制以及国有企业股份化的主要动力之一。

其次,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中获得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。<sup>③</sup>从经验上看,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

① 参见刘克崮、贾康编:《中国财税改革三十年:亲历与回顾》。

② 以经济学为主的乡镇企业研究参见海闻编著:《中国乡镇企业研究》,北京:中华工商联合出版社,1997年。

③ 关于这个问题的讨论和经验证据,参见周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期;周飞舟:《大兴土木:土地财政与地方政府行为》,《经济社会体制比较》2010年第3期。

方建设规模的热情空前高涨，其中地方财政收入增长动机是一个重要的机制。

最后，除预算内财政收入的结构调整带来地方财政增长方式的转变外，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。对于地方政府而言，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中的提留统筹及与土地开发相关的土地出让收入。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散化。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，因此非预算资金尤其是土地出让收入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。伴随迅速发展的城市化而兴起的“经营城市”的模式正与这种需求密切相关。

图4将工业化和城市化的两个主要指标进行对比，可以看出改革的两个阶段中发展模式的区别。在改革开放后的前15年的第一阶段，以乡镇企业为主要动力的工业化并没有对城市化造成压力，企业坐落于农村和小城镇地区，劳动力以“离土不离乡、进厂不进城”的农民为主，因此，这个时期的工业化速度远高于城市化的速度，也可以说是城市化滞后于工业化。

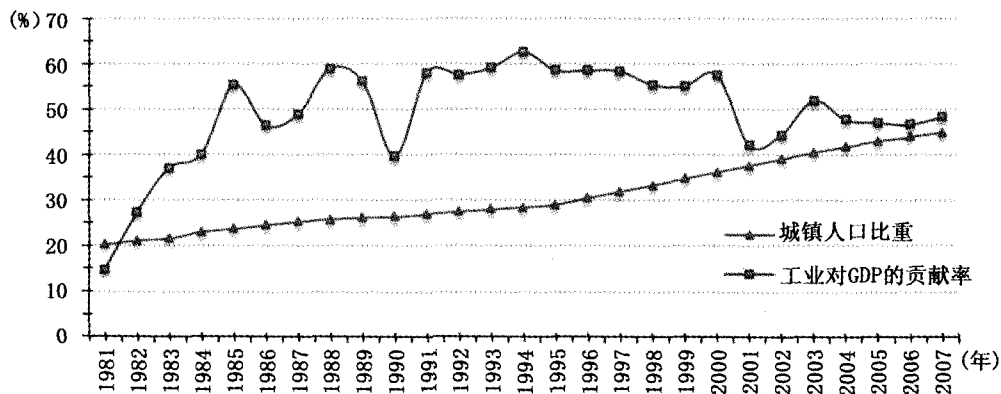


图4 工业化与城市化

数据来源：《数字中国三十年：改革开放30年统计资料汇编》，《中国经济景气月报增刊》，2008年。

可以看出，1994年是一个明显的分界点。1994年以前工业对GDP的贡献率年均增长速度是3.7%，而城镇人口比重的年均增长速度是0.6%；1994年以后，这两个比重的年均增长速度分别是一1.1%和1.3%，城市化的速度明显加快。这一方面与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，

另一方面也与迅速发展的沿海外向型经济有关。这都促使企业、居民对城市建设用地的需求快速增长。由于大部分外向型经济位于东部沿海地区,所以在这些地区城市化发展最为迅速,政府“经营城市”的发展模式也最为突出。要经营城市,就需大量新增的建设用地。在此宏观背景下,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,只有地方政府有权征收、开发和出让农业用地,供应日益紧缺的城市建设用地,并且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,可以通过招标、拍卖或挂牌等形式在土地二级市场出让。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。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以投入城市建设。这样,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预算财政收入,这些收入全部属于地方收入,无需与中央政府共享。所以,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(土地收入)呈现出平行的增长态势,构成了地方政府“土地财政”的主要支柱。<sup>①</sup>因此,新世纪激烈的城市化过程与地方政府“经营城市”、“经营土地”的行为取向密不可分。在此过程中,地方政府形成了推动地方经济和财政收入均增长的新发展模式。

### 三、土地征用与出让

中国实行的是“双轨”土地所有制:全民所有制和集体所有制,即农业用地归农村的村集体所有,非农业用地(主要是城市建设用地)归国家所有。我国所有的城市土地均为国有,按照1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的宪法修正案规定,“城市的土地属于国家所有”(《中华人民共和国宪法》第10条)。在城市扩张过程中,城市需要占用农业用地时,首先必须改变农业用地的所有

① 关于土地财政的研究,参见刘守英、蒋省三:《土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案》,《中国土地科学》2005年第5期;周飞舟:《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》2007年第1期;陶然、袁飞、曹广忠:《区域竞争、土地出让与地方财政效应:基于1999—2003年中国地级城市面板数据的分析》,《世界经济》2007年第10期。

权性质，将村集体所有转变为国家所有，这个过程叫做“土地征用”；在将土地从村集体所有转变为国家所有之后，政府会将土地进行平整、配备各种基础设施（道路、绿地、通水、通电、通气等等），然后主要通过“协议、招标、拍卖、挂牌”等形式将土地的使用权卖给用地单位，这个过程叫做“土地出让”。

土地征用是国家依照法律规定的条件和程序，将集体所有的土地收归国有的一种措施。农业用地转变为非农业建设用地，依据的法律为1998年的《土地管理法》。按照该法，“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用”（《中华人民共和国土地管理法》（1998）第2条，以下引用条款均出自该法律）。在城市化过程中，如果需要进行建设而使用土地，其产权性质必须是“国有土地”而不能为“集体土地”，这里的国有土地“包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”（第43条）。这意味着，在城市建设中，如果需要使用原有的集体土地，必须通过征地改变集体土地原有的产权性质，第一步必须首先将集体土地转变为国有土地，然后才可以在土地市场上通过出让、划拨、租赁和转让等不同形式将土地转让给土地使用者。土地从农村集体所有转变为城市国有的过程，就是通常所说的土地征用，通常是由地方政府完成的。

农村地区的土地集体所有制，在2002年《农村土地承包法》之后，虽然名义上仍然是集体所有，但作为发包方的集体无权终止、收回、调整农户的承包权；而相应的，农户的承包权，不仅可以获得相应的收益，而且还可以在在市场上自由转让。可以说，在2002年之后，农户承包权的转让权得到了全面的承认和清晰的界定：土地转让权属于承包方（承包农户）而非发包方（集体）；转让权不受任何组织或个人的强迫或阻碍；转让形式可以包括转包、出租、互换等多种形式；转让权的价格由当事人决定；转让权的收益由承包方所得。但是，对于农民土地转让权的保护，仅仅限于“土地的农业用途”，而一旦土地用于非农业用途，《农村土地承包法》则立刻失去效力。

“对土地实行征收”的权力是垄断的，土地征用的主体是国家，土地征用是一种政府行政行为，在特定的地域范围内，地方政府代表国家行使征地的权力，地方政府代表国家垄断土地资源。

地方政府将集体农业土地通过“土地征用”这一过程转化为“国有土地”之后，“单位和个人”因为进行建设而需要使用土地的，就可以“依法申请使用国有土地”（第43条）了。这是我国城市化过程中用地的主要来源。国有土地的出让权力，同样垄断在国家手中，除国家外，“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”（第2条）。

在此，值得特别注意的是，现行法律确认了政府征用农业土地的垄断权，同时也确认了政府向城市土地市场出售所征用土地使用权的权力，前者的土地补偿是按照土地的农业用途收益计算的，而后者是按照土地的未来市场预期收益计算的。

土地征用并非无偿，而是需要给予原所有者（集体）与使用者（农户）一定的补

偿,其补偿的核心原则是按照“被征收土地的原有用途”。以耕地为例,对征收土地的补偿一般包括下面几个部分:(1)土地补偿费,即耕地被征用前3年的平均农业产值的6—10倍;(2)安置补偿费,即需要安置的农业人口数×耕地被征用前3年的平均农业产值的4—6倍(注:需要安置的农业人口数=被征收的耕地数量/征地前被征收单位人均耕地占有量);(3)地上附着物和青苗补偿费,这部分由地方政府规定。

土地转让也并非无偿,在这一过程中,我国依据的是“国有土地有偿使用制度”(第2条)。除一些“公益事业”用地可以通过“划拨”方式获得外,建设单位使用国有土地,主要需要通过“有偿使用方式”获得,使用国有土地的建设单位需要向政府缴纳“土地出让金”：“以出让等有偿使用方式获得国有土地使用权的建设单位……缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后,方可使用土地。”(第55条)

地方政府将集体所有制的农业用地征为国有,变成非农用地的过程中,土地资本可呈几倍乃至十几倍增值。据估计,如果土地出让成本价为100%,则农民只得5%—10%,村级集体经济组织得25%—30%,60%—70%为县、乡(镇)各级地方政府所得。<sup>①</sup>这中间的巨大差价成为地方政府“经营土地”的最主要经济激励之所在,导致1990年代后期以后土地出让金额与面积剧增(见图5)。

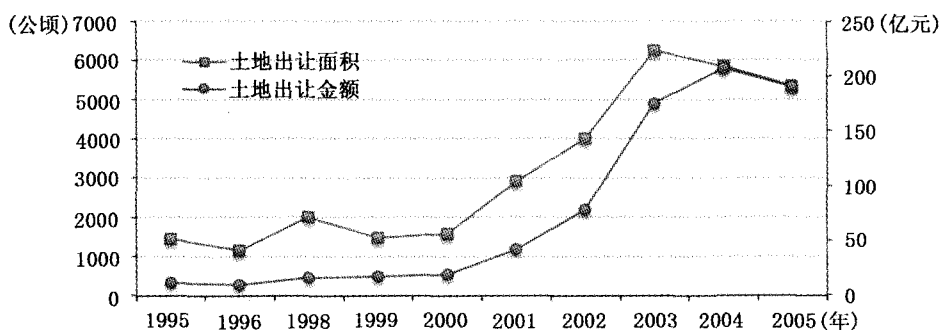


图5 历年土地出让情况

数据来源:《中国土地年鉴》(1995—1997),《中国国土资源年鉴》(1999—2006),出处及具体情况详见附录1。

自2000年之后,中央政府开始遏制地方政府的土地征用规模与行为,相继出台了一系列法律法规。<sup>②</sup>但是,在巨大的利益驱动下,中央政府的三令五申无法遏制

① 温铁军、朱宋银:《县以下地方政府资本原始积累与农村小城镇建设中的土地问题》,《经济研究资料》1996年第1期。

② 这些法规包括2002年5月《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》(国土资源部令第11号)、2003年2月《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》(国土资发[2003]45号)、2003年4月《关于开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作方案》、2004年3月《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》(国土资发[2004]71号)、2004年4月《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》(国办发明电[2004]20号)、2004年10月

地方政府经营土地的冲动。地方政府所采用的征地方式多种多样，如采取到其他地方买指标的方式征地，或化整为零，把国务院才能批的权限运作到县一级就能批。<sup>①</sup>对于地方政府与中央政府在土地征用过程中的利益博弈，张清勇通过 1998 年《土地管理法》的修改过程，进行了分析。从 1997 年 8 月到 1998 年 8 月短短 1 年间，《土地管理法》中的土地有偿使用费分配方案频繁变动：（1）1997 年 8 月，在《修改草案》（送审稿）阶段，新增建设用地的土地有偿使用费 100% 上缴中央财政；（2）在地方的反对下，1998 年 6 月出台的《修订草案》里，新增建设用地的土地有偿使用费在中央和地方之间四六分成；（3）到 1998 年 8 月《修订草案》最终审议时，在“有些常委委员和地方”的努力下，新增建设用地的土地有偿使用费分配方案最终确定为三七分成。从这一讨价还价过程中，可以看出中央和地方之间在土地收入分配上的激烈竞争，而博弈的结果显示，中央政府希望通过土地收益分配方案的调整来加强土地管理和耕地保护工作的打算，在这次法律修改过程中遭受挫折。<sup>②</sup>

以上是对分税制引发的财税制度改革与地方政府“以地生财”行为之间的制度和机制方面的分析，分税制通过改变中央和地方税收分配方案导致了地方政府财政收入的“饥饿效应”，这构成土地开发和城市化浪潮的一个核心推动力量。笔者将使用省级数据验证这两者之间的经验关系。

#### 四、分税制和土地财政的实证解释

##### 1. 假设

本文使用中央与地方的“财政关系”来解释地方政府的“征地”行为，从而考察分税制的深刻影响。以下假设就是在上述制度史的分析中建立的：在新的财政体制下，地方政府损失的越多，其从土地征用、开发和出让中获得收入的激励就越大；

---

《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）、2004年10月《关于基本农田保护中有关问题的整改意见》（国土资发〔2004〕223号）、2004年11月《土地利用年度计划管理办法》（国土资源部令第26号）、2004年11月《建设项目用地预审管理办法》（国土资源部令第27号）、2006年6月《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》（国土资电〔2006〕17号）、2006年7月《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》（国办发〔2006〕50号）、2006年9月《关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号），等等。具体讨论参见赵德余：《土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动》，《社会学研究》2009年第2期。

- ① 葛如江、潘海平、王新亚：《谁制造了 2000 万失地农民——城市化浪潮中的新弱势群体调查》，《中国改革·农村版》2004 年第 1 期。
- ② 张清勇：《纵向财政竞争、讨价还价与中央—地方的土地收入分成——对 20 世纪 80 年代以来土地收入的考察》，《制度经济研究》2009 年第 1 期。

即在分税制及之后的财政体制改革中,中央政府从地方政府“集中”的收入越高,地方政府就会越多地从土地征用过程中获得收入。

## 2. 数据

本文以省级数据测量地方政府的财政税收情况与征地行为。从1994年开始,中国统计资料开始公开地方政府的土地出让情况,本文所使用的数据,均来自公开发表的统计资料(具体出版物较为复杂,详见附录1)。本文选取1998—2005年间的数据库。

## 3. 因变量

本文试图解释地方政府在征地行为方面的差异。通过刘守英、周飞舟等人对于地方政府的征地收益分析<sup>①</sup>可以看到,虽然土地出让金并不是地方政府“经营土地”的唯一收入,但却是其中最大份额的收入。因此,因变量定义为地方政府通过土地出让所获得的土地出让金数目。

## 4. 自变量

本文假设,在新的财政体制下,中央从地方财政中拿走的数额越多,地方政府的征地行为越激烈,因此,核心自变量为中央从地方“集中”的税收,或者说地方政府在新财政体制中的“税收损失”。前文已说明,1994年分税制改革,中央将消费税的100%与增值税的75%收归中央财政;2002年的所得税改革,中央又将企业所得税与个人所得税的50%收归中央财政(2002年之后这个比例增大到60%)。这两部分收归中央的财政收入,减去中央对地方的税收返还,即为中央通过这两次财政改革从地方财政“集中”起来的收入,或者称为地方政府在财政体制改革中遭受的“税收损失”。具体计算公式如下:

(1) [2002年之前] 税收损失 = (消费税 + 增值税 × 0.75) - 消费税和增值税税收返还

(2) [2002年] 税收损失 = (消费税 + 增值税 × 0.75) - 消费税和增值税税收返还 + (企业所得税 + 个人所得税) × 0.50 - 所得税基数返还

(3) [2002年之后] 税收损失 = (消费税 + 增值税 × 0.75) - 消费税和增值税税收返还 + (企业所得税 + 个人所得税) × 0.60 - 所得税基数返还

## 5. 控制变量

考虑到其他经济社会指标对于地方政府土地出让的影响,在模型中加入人口规模(自然对数形式)、人均GDP(自然对数形式)、工业化水平(第二产业占GDP的百分比)以及城市化水平(非农业人口占总人口的百分比)作为控制变量。在实际的模型

① 刘守英、蒋省三:《土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案》,《中国土地科学》2005年第5期;周飞舟:《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》2007年第1期。

中，土地出让金与税收损失都取人均自然对数格式。表 1 为所有变量的描述。<sup>①</sup>

表 1 文中所使用变量的描述统计

	观测值	均 值	标准差	最小值	最大值
人均土地出让金 (ln)	248	-4.85	1.66	-8.96	-0.61
人均税收损失 (ln)	247	-3.69	1.33	-8.46	0.21
人口 (ln)	248	17.20	0.91	14.71	18.42
人均 GDP (ln)	248	-8.13	1.13	-9.90	-5.50
城市化水平 (%)	248	31.43	15.45	13.80	84.46
工业化水平 (%)	248	44.39	7.87	19.77	59.50

## 6. 估计方法

我们使用  $y_{it}$  代表省份  $i$  在年份  $t$  的人均土地出让金， $X_{it}$  代表人均税收损失， $Z_{it}$  表示其他经济社会指标。

$$y_{it} = \alpha y_{it-1} + \beta_1 X_{it} + \beta_2 Z_{it} + \lambda_i + \gamma_t + \epsilon_{it}$$

$\lambda_i$  表示不随年份变化的、某个省份  $i$  的独有特征（如地理位置）； $\gamma_t$  表示不随省份变化的、某个年份  $t$  的独有特征（如中央政府在某年的土地征收政策）； $\epsilon_{it}$  表示残差项。

对于这种面板数据（panel data），最常用的方法是固定效应模型（fixed effect model）与工具变量法（instrumental variable）。但是，由于模型中出现了因变量的滞后项（ $y_{it-1}$ ），会与不可观测的截面异质性效应产生相关并带来参数估计的非一致性问题。为解决这一问题，同时解决因变量与自变量之间可能出现的联立内生性问题，“广义矩估计法”（generalized method of moments, GMM）获得广泛应用，这一方法的基本思路是先对原方程进行差分，然后用滞后变量作为差分方程中相应变量的工具变量（first-differenced GMM, DIF-GMM）。<sup>②</sup> 相对于传统的估计方法，GMM 不需要假设随机误差项的准确分布信息，同时允许随机误差项存在异方差和序列相关，因而得到的参数估计量比传统估计方法更有效。

然而，“差分广义矩估计法”（DIF-GMM）会导致一部分样本信息的损失，并且容易受弱工具变量的影响而产生有限样本偏误（finite-sample bias）。为克服这一

① 人均土地出让金、人均税收损失、人均 GDP 单位都是万元。

② D. Holtz-Eakin, W. Newey and H. S. Rosen, “Estimating Vector Autoregressions with Panel Data,” *Econometrica*, vol. 56, no. 6, 1988, pp. 1371-1395; M. Arellano and S. Bond, “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations,” *The Review of Economic Studies*, vol. 58, no. 2, 1991, pp. 277-297.



问题,又发展出了“系统广义矩估计法”(SYS-GMM),这种方法结合了差分方程和水平方程两种估计信息:在差分广义矩估计法的基础上,又增加了一组滞后的差分变量作为水平方程相应变量的工具变量。<sup>①</sup>

相对来说,“系统广义矩估计法”具有更好的有限样本性质,因此本文主要使用“系统广义矩估计法”估计面板数据模型。根据对权重矩阵的不同选择,为进行比较,文章也报告“差分广义矩估计法”的结果;为检验“广义矩估计法”是否可行,也报告了混合最小二乘法(Pooled OLS, POLS)与固定效应(fixed effect, FE)的结果,由于混合最小二乘法估计通常会高估滞后项的系数,而固定效应估计则一般会低估滞后项的系数,因此,如果广义矩估计法估计值介于两者之间,说明广义矩估计法是可靠有效的。<sup>②</sup>

## 7. 估计结果

表 2 是模型的估计结果。广义矩估计法要求误差项的一阶差分  $\Delta\epsilon_{it}$  应该在一阶序列相关(first-order serial correlation)上显著,但在二阶序列相关(second-order serial correlation)上不显著。<sup>③</sup> 表 2 中的 Arellano-Bond test for AR(1) 和 AR(2) 的结果显示,无论是“差分广义矩估计法”还是“系统广义矩估计法”的估计结果,这一条件都得到满足,误差项的一阶序列相关显著,二阶序列相关不显著(模型 1—4)。同时,汉森检验(Hansen test)与汉森差异检验(Difference-in-Hansen test)的结果表明,广义矩估计法的工具变量外生性条件得到满足(模型 1—4)。

为检验广义矩估计法是否可行,可比较因变量的滞后项的系数。表 2 的结果显示,因变量的一阶滞后变量在系统广义矩估计法模型中是 0.248 与 0.228(模型 1 与模型 2),在差分广义矩估计法中是 0.207 与 0.219(模型 3 与模型 4),都低于混合最小二乘法估计的系数 0.502(模型 5),并高于固定效应估计的系数 0.179(模型 6),这说明本文使用的广义矩估计法是可靠有效的。

① M. Arellano and O. Bover, “Another Look at the Instrumental Variables Estimation of Error Components Models,” *Journal of Econometrics*, vol. 68, no. 1, 1995, pp. 29-51; R. Blundell and S. Bond, “Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models,” *Journal of Econometrics*, vol. 87, no. 1, 1998, pp. 115-143.

② S. Bond, A. Hoeffler and J. Temple, “GMM Estimation of Empirical Growth Models,” CEPR Discussion Paper, no. 3048, 2001.

③ J. Sargan, “The Estimation of Economic Relationships Using Instrumental Variables,” *Econometrica*, vol. 26, no. 3, 1958, pp. 393-415; L. Hansen, “Large Sample Properties of Generalized Method of Moments Estimators,” *Econometrica*, vol. 50, no. 4, 1982, pp. 1029-1054; S. Bond, “Dynamic Panel Data Models: A Guide to Micro Data Methods and Practice,” UCL Working Paper, 2002.

从本文的核心解释变量——税收损失——来看，这一变量在广义矩估计法中的系数都是比较稳定的。系统广义矩估计的一步估计（One-step）和两步估计（Two-step）中，人均税收损失的系数分别为 1.162 与 1.184（模型 1 与模型 2）；差分广义矩估计的一步估计（One-step）和两步估计（Two-step）中，人均税收损失的系数分别为 1.425 与 1.396（模型 3 与模型 4）。这说明本文的估计结果是比较稳健的。

税收损失这一核心解释变量在所有的估计模型中都非常显著，并且在广义矩估计中的系数都非常稳健，说明本文的假设得到证明：地方政府在新的财税制度下损失越多，就越有动力通过土地财政来弥补。广义矩估计法的模型结果显示，地方政府在新财税体制下的人均税收损失每增加 1%，从人均土地出让金中获利会增加 1.162%—1.425%（模型 1—4）。

从模型中的控制变量来看，只有“工业化水平”在差分广义矩估计中是显著的，但在系统广义矩估计中不显著，除此，其他控制变量在广义矩估计模型中都不显著。这说明，在对于地方政府征地行为的解释中，人口规模、经济发展水平、工业化水平、城市化水平等因素都不是最重要的，也从另一个侧面说明，本文提出的财税体制变量是一个非常有解释力的因素。

表 2 模型估计结果

	SYS-GMM		DIF-GMM		POLS	FE
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	One-way	Two-way	One-way	Two-way		
人均税收损失 (ln)	1.162*** (0.240)	1.184*** (0.278)	1.425*** (0.272)	1.396*** (0.331)	0.504*** (0.116)	1.215*** (0.176)
因变量的一阶滞后变量	0.248** (0.109)	0.228* (0.133)	0.207* (0.108)	0.219* (0.113)	0.502*** (0.087)	0.179** (0.065)
人 口 (ln)	-0.333 (1.114)	-0.422 (1.947)	-2.537 (9.001)	0.094 (9.948)	0.660** (0.256)	0.545 (4.297)
人均 GPD (ln)	0.194 (0.935)	0.108 (0.995)	-0.757 (0.707)	-0.938 (0.974)	0.647*** (0.240)	0.147 (0.500)
城市化水平 (%)	-0.025 (0.037)	-0.019 (0.045)	-0.012 (0.039)	-0.005 (0.043)	-0.024*** (0.006)	-0.024 (0.019)
工业化水平 (%)	0.04 (0.036)	0.043 (0.040)	0.111*** (0.039)	0.105** (0.048)	-0.013 (0.012)	0.053** (0.022)
常数项	6.979 (12.126)	7.459 (27.597)			-5.132* (2.623)	-9.264 (74.597)
观测值	216	216	184	184	216	216
R <sup>2</sup>					0.844	0.813
省份个数	31	31	31	31		31
AR (1)	0.025	0.084	0.029	0.046		
AR (2)	0.808	0.783	0.994	0.957		
Hansen test	0.911	0.911	0.741	0.741		
Dif-in-Hansen tests	0.994	0.994				

注：1. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ ；括号内为稳健标准误。

2. Arellano-Bond test for AR (1) 和 AR (2) 表示误差项的一阶差分在一阶序列相关与二阶序列相关的检验 (p 值)。

3. Hansen test (Hansen test of overid. restrictions) 为工具变量过度识别约束检验, 其原假设是工具变量是有效的。Dif-in-Hansen test (Difference-in-Hansen tests of exogeneity of instrument subsets) 是针对 SYS-GMM 中额外的工具变量的有效性检验, 其原假设是这些工具变量是有效的。表中汇报的为 p 值。

4. 因变量为人均土地出让金 (ln)。

## 五、结 论

中国财政体制与经济增长间的关系一直是学术界讨论的热点问题, 也涉及对中国经济成就的核心解释。正如本文所评述的, 大量的经验研究揭示中央与地方的分权体制、地方政府的区域竞争是经济增长的重要推动力, 但这些解释在很大程度上忽视了财政体制的变化所产生的复杂作用机制。其中, 1994 年的分税制改革, 作为一种中央政府大力集中地方收入的新财税体制与过去的财政包干制有着本质差别。对于这种新体制如何刺激地方经济增长, 简单的分权理论框架解释是不充分的。

分税制之后, 中国经济增长的核心动力是土地开发和城市扩张, 这是学术界的基本共识。但对于分税制与土地开发之间的关系, 虽然有大量的案例研究, 两者之间的数量联系却缺乏实证的解释。实际上, 分税制在中央集中地方收入的同时, 对地方也有大量的税收返还, 同时对中西部地区也建立起规模庞大的转移支付体系。有研究表明, 这个转移支付体系的结构性问题导致了分税制所产生的地方财政的“饥饿效应”并没有得到有效缓解, 所以中央与地方、政府与企业的关系在分税制后都出现了巨大的变化。<sup>①</sup> 这种变化导致地方政府全面以土地征用、开发和出让作为新的支持地方财政和经济增长的主要来源。本文使用全国的省级面板数据证明了这二者之间的稳定关系。

需要指出的是, 本文对于分税制和土地财政的关系分析, 并无批评以分税制为代表的财政体制改革之意。无论我们如何评价以土地财政为代表的发展模式, 与财政包干制相比, 分税制无疑都是一个理性化的制度变革, 这个改革建立了中央与地方之间关系的稳定互动框架, 以土地为中心的城市扩张模式只是这次改革的意外后果而已。

地方政府全面转向土地开发和城市扩张, 除财政体制作为核心的因素外, 其他一些制度和经济形势的变化也起到了推波助澜的作用。这其中, 城镇住房制度改革、加入世界贸易组织以及农村税费改革都对城市化的迅速发展有深入的影响。如何考察这些背景因素与财政体制的共同作用, 有待进一步的实证研究。

① 周飞舟:《分税制十年: 制度及其影响》,《中国社会科学》2006 年第 6 期。

附录1 数据来源

变 量	数据年份	出 处	编 者	出版社
因变量				
土地出让金额	1998—2005	《中国国土资源年鉴》 (1999—2006)	中华人民共和国 国土资源部	北京：中国国土资源 年鉴编辑部
自变量				
增值税	1998—2005	《中国税务年鉴》 (1999—2006)	《中国税务年鉴》 编辑委员会	北京：中国税务出版社
消费税	1998—2005	《中国税务年鉴》 (1999—2006)	《中国税务年鉴》 编辑委员会	北京：中国税务出版社
企业所得税	2002—2005	《中国统计年鉴》 (2003—2006)	中国国家统计局	北京：中国统计出版社
个人所得税	2002—2005	《中国统计年鉴》 (2003—2006)	中国国家统计局	北京：中国统计出版社
税收返还补助	1998—2005	《地方财政统计资料》 (1998—2005)	财政部预算司 (1998—2000) 财政部国库司 (2001—2005)	北京：新华出版社 北京：中国财政经济 出版社
消费税和增值税 税收返还收入	2002—2005	《地方财政统计资料》 (2002—2005)	财政部国库司	北京：中国财政经济 出版社
所得税基数返还收入	2002—2005	《地方财政统计资料》 (2002—2005)	财政部国库司	北京：中国财政经济 出版社
主要控制变量				
人口总数	1998—2005	《中国人口统计年鉴》 (1999—2006)	国家统计局人口 统计司	北京：中国展望出版社
非农业人口（比例）	1998—2005	《中国人口统计年鉴》 (1999—2006)	国家统计局人口 统计司	北京：中国展望出版社
GDP	1998—2005	《中国统计年鉴》 (1999—2006)	中国国家统计局	北京：中国统计出版社
第二产业（比例）	1998—2005	《中国统计年鉴》 (1999—2006)	中国国家统计局	北京：中国统计出版社

〔责任编辑：刘亚秋 责任编审：冯小双〕