

# 生财有道：土地开发和转让中的政府和农民

周飞舟

**提要：**本文主要通过分析土地征用和开发中的政府收入、政府行为，来试图理解转型期地方政府行为的一些特点和模式。在土地征用和开发过程中，地方政府主要通过财政和金融手段积聚资金，“圈地”只是“圈钱”的手段而已。这种行为一方面积累了大量的金融风险，另一方面又因为对农民土地的低价补偿造成了潜在的社会风险。究其原因，这与中央政府的集权化改革存在密切的关系。在这里我们看到一个悖论，即中央政府力图控制、改变地方政府行为的努力不但没有预期的效果，反而驱使地方政府更加强有力地谋取各种体制外资源。从这个意义上讲，1994年以前的财政分权体制与1994年以后的财政集权体制对地方政府行为的影响实质上是相同的。通过本文的分析，作者指出真正影响转型期地方政府行为的因素是软预算约束与政府获取体制外资源的能力。只要这两个因素存在并发挥作用，那么中央政府调整集权一分权框架的努力最终便会是无效的。

**关键词：**土地征用 地方政府行为 财政分权

本文的讨论重点是转型期间地方政府的行为模式及其动机。在这个方面，社会学在过去十多年的经验研究中，逐渐形成了以精英行为为中心的精英替代理论和精英再生产理论。两种观点的主要差别在于，在计划经济向市场经济的转型过程中，过去的政治精英是被新兴起的经济精英所替代、还是他们通过行为方式的转变维持了在转型经济中的优势地位 (Nee, 1996; Nee & Cao, 1999; Bian & Logan, 1996; Zhou, 2000; Walder, 2003)。在这些讨论中，“国家合作主义”或者“法团主义”的观点比较突出。这种观点基本上是将地方政府，尤其是县、乡、村三级组织看作是以发展经济和谋取利益为主的“公司化”集团，这些集团的分子主要由过去的政治精英转化而来，其行为模式是通过发展经济以谋取利益。尽管学界对于这些集团是由过去的政治精英、还是由新兴的经济精英组成目前还存在复杂和有趣的争论，但是对地方政府的“谋利化”倾向在很大程度上形成了共识。这种共识可以用更加明确的语言表达，即在市场经济成长、计划经济退场的转型过程中，过去作为

计划经济主导的政府并没有“退场”，而是改变了其作用方式，或者说以一种新的方式在市场经济的成长过程中发挥作用。进一步而言，经济和社会的转型过程实际上伴随着政府行为的转型过程，而且后者在很大程度上主导了前者的变化。这种变化给我们提出了更为深入的研究课题，即地方政府的这种行为趋向是如何形成的？与制度框架存在什么样的关系？这种变化对社会和经济的长远发展有什么深远的影响？

社会学研究一般将政府行为看作外生的，即在对政府行为做一定的预设之后来研究政府和社会的关系。这种预设性的做法常常使我们对政府行为的认识过于简单化。在政治经济学领域，政府行为一般被看作是集权、分权制度框架的函数。<sup>①</sup>我们也一般以中央和地方关系为参考框架来理解地方政府的行为。例如在改革开放初期，我们经常会用“一抓就死、一放就乱”来描述中央—地方关系下的地方政府行为。有些学者也以分权框架尤其是财政分权来解释中国过去 20 年的经济增长 (Qian & Weingast, 1997)。在这种解释逻辑当中，地方政府在分权框架引发的竞争机制中的良性表现是解释经济和效率增长的主要因素。但是，一些研究国际经济增长的学者也有相反的发现，即分权和经济增长并没有显著的关系 (Davoodi & Zou, 1998)，或者分权会导致地区间的财力分配更加不均衡 (De Mello, 2000)。分权之所以不能被看作“万能灵药”，是因为地方政府行为还受到另外一个因素的影响，即官员行为问责制 (accountability) 是否完备或者地方政府是否面对软预算约束问题<sup>②</sup> (soft budget problem)。官员行为只要面对严重的软预算约束，分权不但不会导致效率的增加，而且会助长腐败 (Bardhan, 2000; Gugerty & Miguel, 2000)。非但如此，与经济领域中分权导致预算硬化不同，在政治领域中，分权虽然会促进地方政府间的竞争，但是这些竞争并不一定会消除软预算约束。这些竞争可以表现为招商引资，也可以表现为大搞“形象工程”，因为效率从来都不是衡量地方政府表现的首要指标。也就是说，分权和预算硬化这两个变量在政治领域中是互

① 关于分权和集权的优缺点，可以参看王绍光《分权的底线》第三章“分权与集权的利弊” (王绍光, 1997)。不同的观点可以参看 Litvack & Bird, 1998。

② 此概念由匈牙利经济学家科尔奈提出，用于解释国有企业与政府的关系 (科尔奈, 1986)。在软预算约束之下，向企业提供资金的一方 (政府或银行)，由于某些原因未能坚持原来的事先合约，使企业资金的运用超过了其当期收益的范围。政府上下级之间也有这种情况。在软预算约束之下，下级政府因为有各种“事后”补助或者无偿拨款而不会努力保持预算平衡。

相独立的。另外,在转型经济中,还有第三个因素影响政府行为,这个因素就是地方政府获得“体制外资源”的能力。市场经济的增长使得“体制外资源”<sup>①</sup>迅速增加,地方政府可以不用像在计划经济中那样主要依赖上级政府的财政拨款,而是自发地培植或者攫取各种由市场发展而带来的资源及其配置权力。例如乡镇企业的发展被一些学者看作是地方政府“放水养鱼”的结果,而上个世纪90年代农民负担的迅速增加也被看作是地方政府财政困难的后果(Oi, 1996; 陈锡文主编, 2003)。同样,本文中将要讨论的土地征用和开发也是地方政府攫取因土地升值而带来的巨大收益的一个典型案例。

本文将运用上述三个因素所组成的解释框架来试图理解地方政府在新时期的“圈地”行为。这三个因素分别是(1)财政集权一分权框架;(2)软预算约束;(3)政府获取体制外资源的能力。我们将会看到,由于软预算约束问题没有解决,并且政府具有合法地获取体制外资源的强大能力,集权一分权框架的改变不会对地方政府的谋利行为产生实质性的影响。也就是说,因素(2)和因素(3)的同时存在使得因素(1)对改变地方政府行为不再具有实质性的意义。体制外资源的巨大增长以及软预算约束问题的持续存在使得中央—地方关系已经不再是“一抓就死、一放就乱”的集权一分权主导模式,而是陷入了这样一个困境:中央政府即使加强集权,也难以改变地方政府的行为,从而出现了形式上的集权与实际上的分权并存的局面。<sup>②</sup>在本文中,地方政府的“以地生财”的谋利行为内生于中央政府的财政集权化改革,但是更深入地看,这却是地方政府面对软预算约束以及巨大体制外资源诱惑的结果。

中国从20世纪80年代中叶开始了分权化的财政改革,实行所谓“分灶吃饭”的财政包干制度,这与中国整个的经济改革配套展开。到90年代中期,分权化改革取得了很大的成功,地方经济,尤其是以乡镇企业为代表的非国有经济得到了很大的发展,有些学者认为乡镇企业的成功在很大程度上与财政包干制度有着不可分割的密切关系。但与

① 关于体制外资源,参见孙立平等人的分析(1994)。我在此用这个概念来泛指政府再分配体系之外的、主要是由市场发展带来的资源。

② 参照对于传统社会中央—地方关系和地方政府行为研究的成果,这种形式上高度集权与行为上的高度分权实际上是中国传统社会的一种常态。一方面,中央政府在制度上拥有巨大的权力,但另一方面,地方官员实际上都按自己的潜在规则行事(具体参见瞿同祖, 2003)。

此同时,“诸侯经济”的局面也逐渐形成,中央的财政能力(或者说是“国家能力”)变得越来越弱,整个国家从经济发展中征集税收的能力也逐渐下降,也就是说,财政收入在GDP中的比重、中央财政收入在总财政收入中的比重(俗称“两个比重”)都在下降。1979年,第一个比重为28.4%,到1993年已经下降为12.6%;第二个比重也由1979年的46.8%下降为1993年的31.6%,中央财政不但要靠地方财政的收入上解才能维持平衡,而且还在80年代两次通过设立“基金”(分别是“能源交通基金”和“预算调节基金”)向地方政府“借钱”,而且借而不还。同时,由于各级政府是按照企业隶属关系组织税收收入,这导致地方政府热衷于多办“自己的企业”,这些集体企业一方面由于与政府存在千丝万缕的联系而难以搞活,另一方面也搞不“死”,企业经营不善亏损严重,照样由政府搭救。另外,由于政府和企业联系紧密,地方政府大多怀有“藏富于企业”的倾向,即对组织财政收入不积极,有意让企业多留利润,然后再通过收费摊派等手段满足本级财力的需要(具体论述参见项怀诚主编,1999)。这不但造成国有企业的严重的“软预算约束”问题,也造成乡镇企业的所谓“关系合同”带来的一系列问题(刘世定,1999)。本来理论界认为分权改革有利于解决政府间财政的“软预算约束”问题,可是财政包干的实践表明,政府行为与企业行为实际上存在着根本的区别,软预算约束问题不但没有解决,而且由于各地政府的预算外收入不断膨胀,反而越来越严重了。

在这种局面下,1994年推出了一次比较彻底的财政改革即“分税制”改革,做出财政集权的巨大努力。这次改革除了将税务征收与财政分开之外,更进一步规定中央和地方政府共享所有地方企业的主体税种——增值税(中央75%、地方25%)。也就是说,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划分税种。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,地方政府可以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。那些利润微薄、经营成本高的企业无疑变成了地方政府税收的一个相当大的负担。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,这使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,虽然中央出台的增值税税收返还政策对于增值税贡献大的地区有激励作用,但我们仍可以合理地推想地方政府对兴办工业企业的积极性会遭受打击。

最近 10 年的地方政府行为模式也在证明上述说法。新世纪以来,中国的城市化进入新阶段。大量农村工人涌入东部沿海地区的城市和城镇,以外商直接投资(FDI)带动了新一轮的经济增长,东部地区工厂林立,进出口贸易繁荣;与此同时,地方政府也开始大规模地通过征用、开发农业用地来推动城市化,大量的农村土地转变为建设用地。一般而言,这些转用的土地用于三类目的:公益性用地(用于交通、水利、医疗、卫生设施等)、工业性用地和经营性用地(用于房地产、商业开发项目)。毋庸置疑的是,在东部沿海地区,非农用地的需求是迅速增长的。但是另一方面,中央政府出于保护耕地和土地使用效率的考虑,对于农地开发和转用有着严格的审批手续和限制。<sup>①</sup>从过去几年的发展情况来看,中央的这些标准实际上不仅没有得到严格执行,而且被大大突破了。地方政府发明了各种变通的办法来进行土地开发,例如多次审批、擅自改变土地用途、土地整理、跨省搞“占补平衡”等等。这种土地开发的热潮与基础建设投资过热的经济紧密伴随,在经济迅速增长的同时,地方政府从土地开发和转让中得到了巨大的财政收入;另一方面,由于这些财政收入是通过对土地一级市场的垄断获得的,农民因失去土地、补偿不足而不满,东部地区的社会矛盾也与日俱增。<sup>②</sup>

那么,在土地开发和转让的热潮中,地方政府得到了多少收入?是如何得到的?农民在失去土地的同时,得到了多少补偿?为什么这些补偿反而激化了当地的社会矛盾?对于这些问题,我们通常只有一些大致的印象或者是一些轶闻,缺少比较清晰的数字和比较深入的实地

① 国家有关法规要求,征用土地必须经省级以上人民政府批准,其中征用基本农田和基本农田以外的耕地超过 35 公顷,或者征用其他土地超过 70 公顷,须经国务院批准。

② 据浙江省国土厅信访室统计,反映征地补偿与安置问题的来信 2000 年为 512 件,2002 年为 1058 件,因土地征用问题而来省上访的,2000 年为 342 批(1015 人),2002 年为 470 批(1615 人)。在 2002 年受理的反映征地问题的 1862 件(次)来信来访中,反映征地补偿标准偏低的 773 件(次),占 58.5%;反映征地补偿费分配不合理的 190 件(次),占 14.4%;反映征地程序不合法的 168 件(次),占 12.7%;征地拆迁补偿与纠纷的 162 件(次),占 12.3%。

研究。本文就力图在这些方面取得一些进展,<sup>①</sup> 并将分析纳入本文开始提出的政府行为的分析框架。文章分成四个部分, 第一部分讨论地方政府在土地开发和转让中得到的收入, 这些收入的种类和数量是我们理解政府谋利行为的基础; 第二部分讨论这些收入对于地方政府财政体系的意义, 以及财政与地方金融的关系, 展示地方政府如何在软预算约束下攫取体制外资源; 第三部分讨论对农民的补偿以及由此引起的一些社会后果, 最后一部分作一个总结。

## 一、土地收入的种类和规模

我们先对政府的“土地收入”作一个明确的界定: 土地收入是指政府通过征税、收费或者经营形式获得的、与土地征用和出让有关的收入。目前的税收制度并没有专门的针对土地征用、出让的主体税种和收费, 政府的土地收入分散在各种零散的税制和收费中, 也通常没有专门的统计, 因此我们的分析必须将这些收入从政府的税费中“过滤”出来, 由于受资料的细致程度的限制, 此处进行的只是一个大致准确的分析。

按照土地收入的获得方式, 我们可以将土地收入分成两个大部分: 一部分是与土地有关的税费收入, 另一部分是土地出让金, 这实际上是通过土地开发和转让的经营而获得的利润。对于东部地区的地方政府来说, 这两部分的规模和总量在地区间有着巨大的差异。税费部分种类繁多、地区差别巨大, 土地出让金部分则比较整齐并且数量巨大, 所以我们会进行专门讨论。

### (一) 土地税费收入

如果不讨论土地出让金, 土地的税费收入可以分为三个大的部分:

(1) 与土地直接有关的税收: 包括城镇土地使用税、土地增值税 (这

---

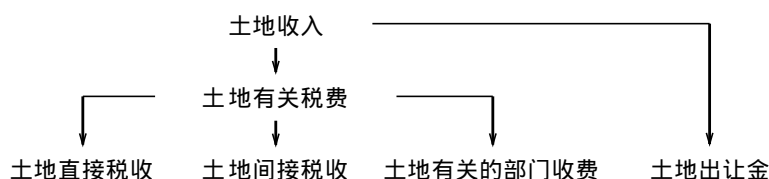
① 本文的材料大部分来自作者参加的研究小组在 2004 年于东部 A 省两个县、一个市进行的实地调查。出于非研究方面的原因, 本文中不直接使用这些地区的名字, 而用英文字母代替分别是 S 县、J 市和 Y 县。由于 A 省实行的是“省管县”体制, 所以在财政上市与县是同级别的财政单位。我们在分析收入的时候不做进一步的区分。由于在三地获得的材料不同, 所以文中所用材料以 S 县为主, 以 J 市和 Y 县为辅。

两种由地税系统征收);耕地占用税、契税(这两种由财政系统征收)。

(2)还有一些与土地征用以及房地产业有关的税费,我们可以称之为土地间接税收:对于土地间接税收并没有统一严格的定义,我们此处将其理解为由于土地征用、转让所直接带动的产业所产生的税收。对于东部地区的政府来说,这些产业主要是建筑业和房地产业。当然,建筑业和房地产业的收入中也有一些与土地征用和出让无关,而其他产业如第三产业也有许多收入与土地征用和出让有关,在此我们无法将它们严格地区分出来。所以这里的土地间接税收是一个粗略的估计,用来评估土地征用和出让为地方政府带来的间接性收益。这些收入包括涉及土地转让收入的营业税、房地产税、建筑业部门的上交税收等等。

(3)部门收费项目:耕地开垦费、新增城镇建设用地有偿使用费等等(土地主管部门征收)。这是与土地直接有关的收费。另外还有政府各部门在土地征用、出让、房地产开发过程中收取的种类繁多、内容复杂的收费项目。

可以用图来表示:



### 1. 土地直接税收

土地直接的税收有四个税种,包括地方税务系统征收的城镇土地使用税、土地增值税和地方财政系统征收的耕地占用税和契税。

按照 1988 年国务院颁布的《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》,土地使用税是以纳税人实际占用的土地面积为计税依据,依照规定税额计算征收。而税额是按照面积而不是土地的实际价值计算的。土地使用税每平方米年税额如下:大城市 5 角至 10 元;中等城市 4 角至 8 元;小城市 4 角至 6 元;县城、建制镇、工矿区 2 角至 4 元。按照这个计算标准,土地使用税无法体现土地的增值和级差地租,同时 1988 年的条例规定了绝对的税额限度,与当前的实际情况也颇有脱节之处。从我们调查的 A 省和 S 县的情况来看,土地使用税的总量是非

常少的, 2003 年 A 省城镇土地使用税只有 1.6 亿, 占当年 A 省地方财政收入的 0.29%; 2003 年 S 县的城镇土地使用税 233.7 万, 占当年地方财政收入的 0.17%。

土地增值税是国家为了规范土地和房地产交易秩序、调节土地增值收益而采取的一项税收调节措施。我国于 1994 年颁布了《土地增值税暂行条例》(以下简称《条例》), 之后又出台了《土地增值税暂行条例实施细则》。《土地增值税暂行条例实施细则》对征收土地增值税的办法有具体规定。<sup>①</sup> 国家征收土地增值税, 主要目的是为调节房地产开发市场的秩序, 抑制房地产开发、转让的暴利行为。因此, 这一税种的征收主要影响到的还是房地产开发企业, 特别是开发别墅、公寓、写字楼等高档项目的开发商, 以及炒卖楼花的个人买卖行为。因为《条例》规定: 纳税人建造普通标准住宅出售, 增值额未超过扣除项目金额(开发成本及税费)20%的, 国家免征土地增值税。因此从这点来说, 个人如果购买的是普通标准住宅, 而且是用于自己居住的, 一般不会受土地增值税影响; 而如果购买的是高档次规格的房产, 由于开发商的利润率(增值额)许多都超过了土地增值税开征的最低限额, 这部分开发商必然要缴纳一定比例的土地增值税, 这样开发商的开发收益就会相对减少。

与城镇土地使用税相比, 土地增值税在一定程度上能够体现土地级差地租和增值收益, 但是从实践来看, 各地政府普遍没有开征土地增值税。A 省政府对土地增值税的重视程度正在迅速增加, 2002 年全省只有土地增值税 1.07 亿, 2003 年迅速增长到 2.98 亿。但是这在地方财政收入中仍占非常小的比重, 两年分别只有 0.19% 和 0.54%。更基层的地方政府则更为谨慎, 害怕因此影响当地经营性用地的价格。S 县就没有开征土地增值税, 主要是因为当地政府害怕加重房地产企业的负担、影响当地的投资环境。

耕地占用税, 是指国家对占用耕地建房或者从事其他非农业建设

---

① 其中包括: 房产增值额是指房屋产权人转让房产时所得收入, 减去原房产购入时所花的费用; 个人因工作调动或改善居住条件而转让原自住住房的, 居住满 5 年或 5 年以上的, 免于征收土地增值税; 居住满 3 年未 5 年的, 减半征收土地增值税; 居住未 3 年的, 按规定计征土地增值税。土地增值税的征收采用的是四级超额累进税率。计税的大致办法是: 增值额未超过原购入房产价 50% 的, 税率为增值收入的 30%; 增值额超过原房产购入价 50%, 但未超过 100% 的, 税率为增值收入的 40%; 增值额超过 100%, 未超过 200% 的, 税率为增值收入的 50%; 增值额超过 200%, 税率为增值收入的 60%。



的单位和个人,依其占用耕地的面积征收的一种税。1987年,国务院发布《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》,规定:耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积计税,按照规定税额一次性征收。征收范围包括国家所有和集体所有的耕地。<sup>①</sup>农村居民占用耕地新建住宅,按标准税额减半征收。经济特区、经济技术开发区和经济发达、人均耕地特别少的地区,适用税额可以适当提高,但是最高不得超过标准税额的50%。与土地使用税相似,耕地占用税也是按照面积而非价值征收,并且是一次性征收的,所以耕地占用税不能全面反映土地增值收益,但由于这是一次性税种,所以可以从侧面反映出土地征用和转让的面积的增长变化情况。A省2002年的耕地占用税12.3亿,占地方财政收入的2.17%;S县2003年的耕地占用税7739万,占当年地方财政收入的5.7%。

契税是以所有权发生转移变动的不动产为征税对象,向产权承受人征收的一种财产税。现行契税是依据1997年7月7日重新颁布的《中华人民共和国契税暂行条例》,于1997年10月1日起实施征收的。契税的征收范围主要包括土地和房产两类。<sup>②</sup>从契税的税基和税率来看,与其他的土地税收相比,契税比较能够反映土地的级差收益。在所有的土地直接税收中,契税也是最大的一个税种。A省2002年的契税有30.16亿,占当年地方财政收入的5.32%。S县2003年的契税为11027万,占当年地方财政收入的8.2%。下面我们以S县为例总结一下土地直接税收的变化情况。

从表1来看,耕地占用税与契税的增长速度都相当快。与耕地占用税相比,契税的增长速度更快且稳定,反映出S县的土地级差收益的增长情况。就土地直接税收的总量而言,从A省的情况看,土地的直接税收占到全口径财政总收入(包括中央税收)的3.1%,占到地方财

① 税额的计算标准分成四类:(一)以县为单位(以下同),人均耕地在1亩以下(含1亩)的地区,每平方米为2元至10元;(二)人均耕地在1亩至2亩(含2亩)的地区,每平方米为1.6元至8元;(三)人均耕地在2亩至3亩(含3亩)的地区,每平方米为1.3元至6.5元;(四)人均耕地在3亩以上的地区,每平方米为1元至5元。

② 具体而言,包括国有土地使用权出让;土地使用权转让,包括出售、赠与和交换,不包括农村集体土地承包经营权的转移;房屋买卖;房屋赠与;房屋交换。契税的税率为3—5%,税基为:国有土地使用权出让、土地使用权出售、房屋买卖的成交价格;土地使用权赠与、房屋赠与,由征收机关参照土地使用权出售、房屋买卖核定的市场价格;土地使用权交换、房屋交换,所交换的土地使用权、房屋的价格的差额。

表 1 S 县土地税收的增长变化情况

	2000	2001	2002	2003
耕地占用税(万元)	1971	8064	4755	7739
契税(万元)	3059	2983	6016	11027
城镇土地使用税(万元)	—	75	219	234
土地增值税(万元)	—	—	—	—

政总收入的约 6.3%;从 S 县的情况来看,这两个比重分别约为 6.2%和 14%。值得说明的是,按照目前的分税制框架,上述土地税收全部属于地方财政收入,可见虽然土地税收的总量不大,但是对于地方政府的财政收入来说也是非常重要的,因为土地税收每增加一分钱都是 100%归地方财政所有。

从这四种税收的内部结构来看,其重要性又有所不同。由于土地使用税和耕地占用税都是按土地面积和固定税额进行征税,难以反映土地的增值情况,所以其自身的“成长性”比较差,但相对能够反映出地方政府征用土地的面积和规模的变化情况。土地增值税和契税相对能够反映出土地价值的变化,但是增值税基本没有开征,所以契税是四种税里相对规模最大、“成长性”最好,对地方政府来说最重要的税种。

2. 土地间接税收

虽然土地直接税收在地方财政收入中的比重较小(5—15%),但是经营土地对地方财政收入的贡献并不限于直接税收,土地收入还应该包括一些与土地征用和出让有关的间接税收,主要包括:

(1)与土地转让有关的营业税。这包括一些地方政府经营的土地开发公司的营业税。2003 年, A 省涉及土地转让收入的营业税约 11 亿,占到地方财政收入的 2%左右。

(2)建筑业和房地产业的营业税和企业所得税。由于建筑业和房地产业的业绩与土地转让、城市土地开发联系密切,所以这块营业税的大小能间接地反映出土地开发对地方财政收入的贡献。2003 年, S 县建筑业的营业税 1.4 亿,房地产业的营业税 0.9 亿,合计 2.3 亿,占当年地方财政收入的 17%。两个产业的企业所得税(地方税收部分)合计约 0.38 亿,占当年地方财政收入的 2.8%。

(3)房产和城市房地产税。2003 年,这个税种总计 0.61 亿元,占地方财政收入的 4.5%。

合计以上三项,粗略估计,土地开发的间接税收占到地方财政收入的26%左右。需要指出的是,这些间接收入并不能涵盖所有政府因土地开发获得的间接税收,上述的数字是一个保守的估计。

间接税收是比较容易受到研究忽略的部分。我们发现,虽然土地直接税收的比重较小,但是间接税收的比重较大。也就是说,土地开发间接推动了地方财政收入的迅速增长。

由于土地的直接税收和间接税收大部分都是地方税收而非中央税收,所以土地开发带来的直接和间接的财政税收大部分为地方财政获得(中央政府可以分享企业所得税的60%,按照建筑业和房地产业算下来,S县2003年上缴中央的两个行业的企业所得税约0.57亿,仅占当年上缴中央财政收入的3.3%)。从地方政府的角度来看,财政上依赖间接税收比依赖直接税收更加“保险”,因为按照近年来财政改革的思路,直接税收如果增长过快,很可能被全部或者部分划为中央税收。

土地税收作为财政收入的重要组成部分,难以在统计和管理上准确地“离析”出来,这是旧有税制不能适应地方经济结构变化的结果。在当前的税制结构下,土地税收显得混乱而分散,其呈现形式也非常多样化,并且土地本身的直接收入主要依靠一次性税收,而间接收入又主要依靠建筑业,这都会在一定程度上激励地方政府扩大征地范围、铺张建筑摊子,而忽视经济发展和税源的可持续性增长。

### 3. 土地收费

土地上的收费按照部门可以分成以下三类:

(1)土地管理部门的收费。根据S县的调查,土地部门的收费包括规费三种:2003年耕地开垦费(1259万)、管理费(913万)、业务费(3849万),共计6021万;专门收费四种:登报费(18万)、房屋拆迁费(3019万)、拆抵指标费(5350万)、收回国有土地补偿费(2258万),共计10645万;另外收取新增建设用地有偿使用费<sup>①</sup>(3110万)等等。这三块收入在总地价中约占到10%。

① 1999年,财政部会同国土资源部印发了《新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法》,从2000年起开征新增建设用地土地有偿使用费,30%上缴中央财政,70%留归地方财政,专项用于耕地开发。2000年,共征收37.03亿元,缴入中央财政11.11亿元;2002年,共征收134.47亿元,缴入中央财政40.34亿元。截至2003年5月底,新增建设用地土地有偿使用费累计共征收310.56亿元,其中缴入中央财政93.13亿元,留归地方财政217.39亿元。

(2) 财政部门的收费。土地出让金下面单独论述。许多地区有向企业征收的土地使用费和土地租金。这是地方政府自己的规定(由地方性法规规定的)。

(3) 其他部门收费。从土地征用到土地出让过程中许多部门都有收费项目,例如农业部门、房产部门、水利、交通、邮电、文物、人防、林业等。这些收费项目大多由省级政府自行制定标准。

因为第(2)和第(3)块收费不太清楚,所以我们无法估计土地收费的总规模有多大。但是从土地管理部门的收费来看,土地部门的收费将近2亿元。如果加上第(2)和第(3)块的收费,这个规模就会远大于土地直接的税收收入(S县2003年为1.8亿元)。可见土地的“费重税轻”是一个事实。从S县的情况粗略估计,如果除去土地出让金不算,则土地直接税、间接税和收费的关系约1:2:1.5左右。

## (二) 土地出让金

土地出让金不是税费,而是政府出让土地得到的租金。为了方便起见,我们在此用来指土地出让的总收入(按交易地价算出),用土地出让金净收益来指扣除土地出让成本之后的收益。那么,土地出让金就是指土地以拍卖、协议等方式出让之后地方政府的总所得。全国土地出让金的总量并没有确切的数字,据笔者所见的一篇报道,1992年到2003年,全国土地出让金收入1万多亿元,几乎全部是在2001—2003年的三年里取得的,这三年中土地出让金的总收入是9100多亿元,<sup>①</sup>其中土地出让金净收益约为四分之一。

土地出让成本由以下几个部分组成:

(1) 出让土地交纳税费。这一部分实际上已包括在了上面所说的税费中。但也有一些不包括在其中,因为政府还会有一些以土地为基础的收费和基金,比如农发基金、社保基金等。

(2) 土地补偿费用。包括土地补偿费、安置补偿、青苗补偿、地上附属物拆迁补偿等等,主要是补给农民和村集体的部分。关于土地补偿,我们会在第三部分详细论述。

---

① 2004年6月25日《云南日报》,并参见 <http://news.sina.com.cn/c/2004-06-25/12212906924s.shtml>

(3)土地开发费用。指各土地级别宗地红线<sup>①</sup>外达到“五通”(通路、通上水、通电、通下水、通讯)或“四通”(通路、通上水、通电、通讯)和宗地内达到“一平”(平整土地)的开发水平的平均开发费用,此项费用由于各地区的经济发展程度不同而存在差异。

(4)土地出让业务费。扣除土地出让税费后,按2—5%从出让金中提取作为土地管理部门的业务费。J市和S县都是按照2%提取的。

扣除土地出让成本后,得到净收益。在我们调查的三个地区,只有J市可以比较精确地算出土地出让金的净收益。

表2给出了J市土地出让金的构成情况。我们可以看出,土地出让金的净收益在三个年度的时间里有所不同,这是因为土地征用和出让的时间经常是跨年度的,而且也因为随着征地和出让土地类型的不同,净收益会有很大不同。J市三年的土地出让金总额分别约5亿、14亿和21亿元,而此三年中该市每年的预算内财政收入一般在10—11亿元左右,所以到2003年,土地出让金已经远高于当地的财政收入。我们按照三年总的情况来计算土地出让金的净收益,可以得到表2中最后一列。四类成本的比重约在84.4%,而净收益约为15.6%。

表2 J市土地出让金的成本和净收益

	2001		2002		2003		总的比重
	(万元)	(%)	(万元)	(%)	(万元)	(%)	(%)
土地出让金总额	51386	100	137982	100	207745	100	100
土地税费	1858	3.6	8078	5.9	20372	9.8	7.6
土地补偿费用	29658	57.7	79543	57.6	97690	47.0	52.1
土地开发费用	6628	12.9	33030	23.9	50489	24.3	22.7
土地出让业务费	1028	2.0	2760	2.0	4144	2.0	2
净收益	12213	23.8	14571	10.6	35049	16.9	15.6

S县2003年土地出让金总收入(总地价)19.2亿,也远高于其当年的预算收入(13亿元)。在土地出让金中,税费(主要是费,财政性税收大多没有包括在内)1.28亿,土地补偿费用8000万,土地出让业务费

① 宗地是土地的基本单元,是指以土地权属组成的封闭地块。宗地红线是土地权属的界线,在土地行业里面用红线来表示。

3850 万, 分别占 6.7%、4.2%、2%, 土地开发费用并没有单独列出, 而是将包括土地开发费用在内的剩余资金算作净收益, 共 16.8 亿。

我们注意到 J 市和 S 县的土地净收益的算法不同, S 县之所以将土地开发费用也包括在“净收益”之内, 是因为在土地收入的管理体制和分配体制上与 J 市很不相同。J 市财政对土地收入的使用进行统筹管理, 而 S 县则是县、开发区、镇、村共享土地“净收益”。土地部门直接将包括开发费用在内的“净收益”进行分配。在这些“净收益”中, 约有 11.7 亿(占“净收益”的 70%)留在县里, 其余的部分返镇返村。

如果我们参考 J 市的情况, 按照 25% 来扣除开发费用, 则 S 县净收益的规模约在 12.6 亿。按照同样的方法估算留在县里的净收益, 留在县财政的净收益约在 9 亿左右, 这与我们与财政局的访谈结果不太一致, 后一个数据是 6 亿左右。<sup>①</sup> 如果这是准确估计的话, 则 S 县的土地出让金的净收益约占其土地出让金总额的 31%。

Y 县的土地出让金总收入 20 亿, 扣除成本后, 净收益在 4 亿左右。净收益占土地出让金总额的 20%。这个比重与 J 市的相当接近。

总结三个地区的情况, 我们可以得到一个土地出让金成本和收益的大致估计。这三个地区 2003 年土地出让金的总额都是在 20 亿左右, 而净收益占 15—30% 不等。如果我们据此推论 A 省其他地区的情况, 20% 的净收益应该是一个适中的估计。对于地方政府来说, 这无疑是一笔巨大的收入。

我们下面来小结一下这个部分, 看一下政府土地收入的几个特点。

首先, 土地收入的规模巨大。如果我们将土地收入的四个部分(直接税收、间接税收、部门收费以及土地出让金净收益)加总起来, 可以得到政府土地收入的总规模。据我们的粗略估算, 这个总规模在 2003 年的 S 县接近 14 亿, 在其他两个地区应该差得不多。这个规模恰恰相当于 S 县 2003 年地方财政收入的水平。这是按照土地出让金的净收益计算的。如果按照土地出让金总额计算, 则土地收入达到 27 亿, 相当于地方财政收入的两倍。通过以上对政府的土地收入四个大的组成部分的分析, 我们基本可以得出对这四个部分的规模的初步估计。土地直接税收、间接税收、部门收费和土地出让金净收益的比大约是 1:2:

① 此县对征地的农民实行养老保险政策, 根据我们的访谈资料推测, 3 个亿的差额可能是作为农民的养老保险基金存放在县财政的。

1.5 :2.5。如果我们将所有的政府土地收入看作 100%的话,这四块的比重大约分别是 14%、29%、21%、36%。当然需要说明的是,这只是我们从 A 省的三个地区得出的结论,其他地区的情况可能非常不同。

其次,税费项目杂乱,难以体现级差收益。从土地税费的总体情况来看,税种和收费项目繁多而混乱是其最主要的特点之一。虽然只有四个税种是土地直接税收,但是这些税收中有两个是按面积征税,还有一个基本处于停征状态,难以体现土地级差收益。间接税收以建筑业和房地产业的营业税为主,主要来自投资和建设规模,而不是来自地方经济的可持续发展。收费项目多如牛毛,列举清楚都非常困难。

再次,税费管理混乱,收费项目多出自地方性法规。土地的收入几乎全部都是地方政府收入,这使得各地政府在有关土地税费的征收上有比较大的自由度。许多部门收费项目是出自地方政府之手,土地出让金的成本核算也是高度分权,透明度非常低。在土地收入成长迅速、成为东部地区政府的最主要收入来源的时候,对土地税、费的管理和使用效率的监督仍处于极为滞后的状态。

## 二、土地财政和土地金融

既然土地收入规模如此巨大,那么土地收入与当地政府财政的关系如何?土地收入对政府财政来说具有何种重要意义?这种局面是如何形成的?政府又是如何运用财政和金融手段去涵养和培植土地收入呢?这是本部分要努力回答的问题。

一般认为,土地收入对地方财政的意义重大,主要是培植了另外一个政府财政体系,与政府预算收入财政相比,可以称之为“第二财政”。所谓“第二财政”,是指地方政府在一般预算财政以外,发展出了另一个资金规模巨大、完全由地方政府自己掌控的、以土地收入为中心的预算外财政,因此又可以叫做“土地财政”。土地财政的出现实际上是创造了一个体外循环的财政收支体系。地方政府流行的说法“第一财政靠工业、第二财政靠土地”说明了二元财政的收入来源,“吃饭靠第一财政、建设靠第二财政”,则说明了二元财政的支出。这比较简洁而鲜明地说出了土地财政对于地方政府的意义。通过我们的调查来看,这个观点只有一部分是正确的。因为不但第二财政靠土地,第一财政也在

越来越依靠土地而不是工业。

(一)土地财政

预算外财政的收入来源主要包括土地出让金和部门收费(其中有土地管理部门的收入、其他部门与土地有关的收费、与土地没有关系的收费几个部分)。从我们调查的情况来看,与土地有关的收入在预算外财政中占了主要部分。

表3展示了三个地区预算外收入的基本结构。行政事业性收费中有些是基于土地转让的收费项目,但是我们很难将其区分出来。政府性基金收入中占比重最大的农发和社保基金都是按照土地转让收入的比例提取的,所以也可以看作是土地收入的一部分。土地出让金是土地转让的总收入。所以基金和出让金两个部分基本上可以看作是政府从土地上取得的预算外收入(见表中黑体字标出的部分)。由表3粗略地估算,土地收入能够占到预算外总收入的60—80%。

	S 县		J 市		Y 县	
	(亿元)	(%)	(亿元)	(%)	(亿元)	(%)
行政事业性收费	4.8	16	13.6	39	5	20
政府性基金	<b>5.1</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>20</b>
土地出让金	<b>19.2</b>	<b>66</b>	<b>20</b>	<b>58</b>	<b>15</b>	<b>60</b>
预算外总收入	29.1	100	34.6	100	25	100

但是,土地对财政的影响不仅表现在“体外循环”的预算外财政上,还表现在“体内循环”的第一元财政上。

表4列出了S县2001—2003年的预算内收入结构。土地的间接税收与直接税收在地方预算内收入中的比重从2001年的30.5%增长到2003年的38.4%。可见S县的预算内财力中超过1/3是来自土地税收。

值得注意的是,这些税种的增长速度远远超出其他税种的增长速度,是地方财政收入增长的最主要的动力。从表5可以看出,建筑业和房地产业的所得税表现出下降和停滞,但是营业税却表现出极其快速的增长(2002和2003年度的增速分别是100%和40%),房地产税的增



长速度也很快。这种现象是比较奇怪的,因为如果房地产业和建筑业在这三个年度里增长迅速的话,营业税和所得税都应该有快速的增长才对。所得税之所以增长缓慢,主要是两个因素导致的。

表 4 S 县土地收入的增长

		2001	2002	2003	
(1)土地间接税收(万元)	营业税	建筑业	4824	10351	13989
		房地产业	3398	6124	9025
	企业所得税	建筑业	3418	2144	1576
		房地产业	4515	1450	2285
	房地产税		2611	6158	6109
(2)土地直接税收(万元)	城镇土地使用税		75	219	234
	契税		2983	6016	7739
	耕地占用税		8064	4755	11027
(3)两项小计(万元)			29888	37217	51984
(4)地方预算内收入(万元)			98019	105022	135362
(3)/(4)×100%			30.5	35.4	38.4

(1)中央政府在 2002 年开始与地方进行所得税分成,中央得 60%,地方得 40%。表 5 反映的只是地方所得的 40%部分。如果我们按照 100%计算,则 2002 年度和 2003 年度的建筑业、房地产业所得税增幅分别是 13.3%与 7.4%,虽然有增长,但是远远及不上这个行业营业税的增长速度。

(2)营业税是 100%归地方政府所有,所得税 40%归地方政府所有。这个差别严重影响到地方政府征收所得税的积极性。

从表 5 还可以看出,尽管土地收入的增长非常快,但是年度之间波动比较大。税收增长并没有表现出一定的稳定性。在 2002 年,与土地有关的营业税和房地产税增长迅速(增长率都超过了 100%),而在 2003 年,房地产税却没有任何增长,土地的直接税收成为带动收入增长的主要动力(增幅 73%)。

综合上面的分析,我们可以看出,土地收入不但对预算外的第二财政,而且对预算内的第一财政的贡献都非常之大。在我们考察的 A 省

几个地区,土地收入占预算外收入的 60—80%,占预算内收入的 30—40%,而且是近年来推动预算内财政收入增长的最主要的力量。

表 5 S 县土地税收的增长速度			2001	2002	2003
土地间接税收	营业税(万元)	建筑业	4824	10351	13989
		房地产业	3398	6124	9025
	小计(万元)		8222	16475	23014
	增长速度(%)			100.40%	39.70%
	企业所得税(万元)	建筑业	3418	2144	1576
		房地产业	4515	1450	2285
	小计(万元)		7933	3594	3861
	增长速度(%)			-54.60%	7.40%
	房地产税(万元)		2611	6158	6109
	增长速度(%)			136.85%	-0.8%
土地直接税收	城镇土地使用税(万元)		75	219	234
	契税(万元)		2983	6016	7739
	耕地占用税(万元)		8064	4755	11027
	小计(万元)		11122	10990	19000
	增长速度(%)			-1.20%	72.90%

为什么在这些地区会形成这种以土地收入为主的二元财政结构?对于地方政府而言,这种结构的形成有赖于外生和内生因素的共同作用。外生的因素就是当前的土地、财政和税收体制,内生的因素是地方政府在当前体制下的谋利行为。分税制改革以来,中央将一般预算内的主体税种划分为中央收入,而将非主体税种划分为地方收入。同时,由于在 1994—2002 年间被划分为地方收入的企业所得税和个人所得税增长迅速,2002 年中央又把这两个所得税划为中央地方共享收入。这种集中财力的努力给地方政府的收入行为带来了一种“挤压”效应,即迫使地方政府不断把增加地方财政收入的重心移向那些零散、量小、不重要的税种。在所得税变成中央共享税之后,我们看到自 2002 以来,营业税的增长异常迅速,成为带动地方财政收入增长的最主要力量,这明显是“挤压”效应的结果。表 6 展示了这个过程。

表 6 S县营业税的比重(2001—2003)

	2001	2002	2003
营业税(万元)	19220	30280	36575
地方财政收入(万元)	98019	105022	135362
营业税的比重(%)	19.6	28.8	27

中央伴随分税制改革的另一个努力在于预算制度改革。预算制度改革的主要内容是将预算外的资金纳入预算内进行管理,同时推行国库集中支付制度和预算外资金的“收支两条线”的管理办法,力图使地方政府的资金收支透明化、管理规范。由于预算内资金的管理相对集权化、透明化,而预算外资金对于地方政府来说自由度较大,这样如果将预算外资金纳入预算内管理的话无疑限制了地方政府的支出权限,也就是说,政府在预算外遭遇了相对软化的预算约束。这就造成了第二个“挤压”效应:地方政府力图做大那部分没有纳入预算内管理的预算外收入,其中最主要的就是以土地出让金为主的土地收入。

土地出让金是1989年颁布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》后开始征收的。条例规定,土地出让主管部门可从取得的土地出让金中提取2—5%作为土地出让业务费。在提取业务费后,地方财政先留出20%作为城市土地开发建设费用,其余部分40%上缴中央财政,60%留归地方财政。不论上缴中央财政还是留归地方财政的部分,都专项用于城市基础设施建设和土地开发。1990和1991年,土地出让规模不大,价格不高,全国范围内收取的土地出让金只有10.5亿元和11.3亿元。1992年由于出让规模扩大,土地出让金增加到525亿元。为调动地方征收土地出让金的积极性,从1994年开始至今,土地出让金不再上缴中央财政,全部留归地方财政。1998年以后,土地出让金持续增长,2002年达到2416.8亿元。

上面这段描述可以显示出中央的财政政策对地方的“挤压”和激励效应。我们可以看出,在双重“挤压”效应之下,对于地方政府的财政来说,预算内财政增收的重点变成了营业税和土地税收,而预算外财政增收的重点就是土地出让金。正如上面的分析所示,这两个部分也是近些年来增长速度极快的部分。

如何维持这两个部分的快速和长期增长呢?这就要讨论地方政府的财政支出了。遗憾的是,我们没有得到比较详细的财政支出数据,在

此只能进行粗略的分析。预算内财政支出部分保持的是常规的分配，我们不详细讨论，在此重点讨论预算外尤其是土地出让金的使用办法。

预算外的土地出让金部分在理论上主要是用于补偿土地开发和转让成本，包括对农民的补偿和“三通一平”、“五通一平”的成本，正如我们在分析土地出让金的时候所指出的，这部分早已在收益计算中划入了土地开发成本，因而不包括在土地出让金的净收益中。土地出让金的净收益主要用于两个方面。

一个是用于补充财政支出和土地征用的其他成本。土地出让金是政府手中的“活钱”，缺少预算约束，这些资金虽然许多都是通过财政部门支出的，但与正规的财政资金支出制度完全不同。政府征用和出让的土地分成三大类，公益性、工业性和经营性（商住用地），分别采取划拨出让、协议出让和招拍挂的出让方式。对于公益性土地出让（公路、水利、教育、卫生等等），政府的土地开发收入并不足以弥补土地开发的成本，所以这里政府一般要“倒贴”，但是具体倒贴多少，倒贴的部分到底是从土地出让金中支出还是靠银行贷款，各地的情况并不相同，我们也缺少具体的数据。另外，对于工业性用地的开发，地方政府也一般无钱可赚，这是因为各地政府为了“招商引资”，一般会限制地价。如表 7 所示，工业用地的价格并不像商住用地那样连年增长，而是保持在一个维持开发成本的水平，在有些情况下，政府还要倒贴一部分。政府要通过土地征用和转让挣钱，主要靠商住用途的经营性用地。

表 7                    S 县 1999 年到 2004 年两类建设性用地出让情况							
年 度		1999	2000	2001	2002	2003	2004
工业用地	面积(亩)	909	2597	1215	4602	4220	N. A
	地价(万元)	13	15	14	12	13	N. A
	总价(万元)	12259	40377	17063	54076	53008	N. A
商住用地	面积(亩)	214	196	392	268	3170	633
	地价(万元)	59	74	34	182	64	239
	总价(万元)	12510	14615	13620	47719	192454	138770

工业用地和商住用地的出让面积都增长迅速，但是工业用地的出让地价基本没有明显的变化，商住用地则不同，其土地出让单价在 2002 年和 2004 年分别高达每亩 182 万元和 239 万元。2003 年以前，两

类用地的出让总价基本类似,但是2003年商住用地的出让总价达到了19.2亿元,2004年13.9亿元,而工业用地的出让总价在2003年也只有5.3亿元。一般而言,工业用地出让价和成本价差别不大,商住用地则是远高于成本价,其中的土地出让金净收益部分用来补贴公益性土地的征地成本。

另一个是比较重要的和比重大的支出,这就是土地出让金的大部分会作为基本资产来成立一些政府下属的开发和建设公司。在东部发达地区,一般的县级政府下面都会有几个这样的大公司:城市投资开发有限公司、城市交通投资有限公司、城市水务集团、城中村改造有限公司等等,一般将这些公司称为“政府性公司”。这些公司性质属于国有投资公司,一般在2000年以后成立,都是由政府部门的领导出任董事长或总经理,除了交通公司之外大都属于非盈利性质,其主要的功能是在进行城市公益性基础设施的投资和建设。以S县为例,城市投资开发有限公司(简称“城投”)的注册资金为1.86亿(2000年成立),主要部分是政府财政拨款(以土地出让金为主),2003年和2004年又分别拨付1.2亿和3亿,都是依靠县财政控制的土地出让金部分投入。城市交通投资公司的注册资金8000万,其中5000万为政府的财政资金投入,其他水务和城中村改造有限公司大都如此。

这些资金表面上看起来都会被用于城市公共建设,实际上却没有这么简单。这些资金和公司成立的另一大目的并非直接进行城市建设,而是要为城市建设进行融资。也就是说,政府注入公司的土地出让金并非直接用来进行开发建设,而是用来作为资本金,获取银行贷款。

## (二)土地金融

我们先来看S县和J市城市基础设施建设的资金来源情况。

我们看到,政府资金投入(财政投入+土地出让金)占1/3,金融投入占2/3左右。可见在城市开发和建设中,金融资金而非财政资金才是真正的主角。

一般说来,政府性公司获得银行贷款的途径有三种:公司互保、财政担保和土地抵押。所谓公司互保就是几个大的政府性公司用资本金互相担保进行贷款,由于这些公司的资本金大部分来自政府的财政投入,所以这些贷款基本属于政府用财政资金作保的贷款。财政担保则更为简单,实际上就是政府财政部门直接出面做担保主体,由财政局直

接出具一份“承诺函”，其中写明贷款主体、担保主体以及各种细节。<sup>①</sup>前两种其实没有太大区别，其担保资金都是政府的财政资金，第三种则是土地抵押贷款。

表 8 S 县、J 市基础设施投资资金来源					
	项目类别	财政投入	土地出让金	融 资	总 计
S 县 2003	资金投入(亿元)	2.48	19.2	38.32	60
	比重(%)	4.31	32	63.87	100
J 市 1999—2003	资金投入(亿元)	30	33.27	170	233.27
	比重(%)	12.87	14.26	72.88	100

要获得土地抵押贷款，必须拥有土地使用权证。在我们调查的两个地区，虽然程序略有不同，但是政府一般将这些公司所要建设、开发项目用地的使用权划拨给公司。这些建设用地既包括公益性的建设用地，也包括部分非公益性的、用于经营性开发的商住用地。对于后者，政府性公司无权将其用招拍挂的形式出让，而是将其抵押给银行来获得土地抵押贷款。

我们看到，财政注入的资金占到  $1/3$  多一点，融资则接近  $2/3$ 。在融资中，40%约为财政的担保贷款，60%约为土地抵押贷款。根据我们的调查，这几笔土地抵押的贷款的抵押价格大多在每亩 150 万到 300 万元左右。按照国家有关土地抵押贷款的规定，贷款资金一般不得超过实际评估地价的 70%。如果我们按 70% 计算，则这几笔土地抵押贷款的评估地价都在每亩 200 万—300 万元之间，可见这些政府性公司抵押给银行的都是一些地段好、价格高的商住性开发用地。

① “承诺函”举例：  
S 县农村信用合作社联合社：  
QT 公路 K 镇至 PJ 段改建工程经 Z 计设计(2003)119 号文件复函，概算投资一期工程为 6.7 亿元(不含利息支出)，是县大交通建设政府性公益项目，经 S 县政办(2003)226 号抄告单确定投资主体为 S 县交通投资有限公司，承担该项目融资任务。一期工程于 2003 年 7 月开工，计划 2004 年底完工。S 县交通投资公司向 S 县农村信用合作社联合社借入的 4600 万元中长期贷款，期限自 2004 年 8 月 16 日至 2009 年 8 月 30 日，在建设期结束后发生的借款利息和到期本金，由本局筹措，由业主 S 县交通投资公司按季付息到期一次性还本。  
特此承诺  
财政局 交通局

表 9 S 县城市投资开发公司 2003、2004 年资金来源构成情况

	财政资金	金融资金		合计
	财政拨款 (亿元)	财政担保贷款 (亿元)	土地抵押贷款 (亿元)	
2003	4.2	2.47	2	8.67
2004 年 1—9 月	1	0.76	3.4	5.16
合计	5.2	3.23	5.4	13.83
比重(%)	38	23	39	100

在土地开发和城市建设中,所谓的“以地养地”之法是常见的。其基本思路就是将一部分地理位置好的公益性用地作为经营性用地按招拍挂的形式出让,获得高额出让金之后用于补贴公益性建设的支出。例如将用于建设学校的 1000 亩土地中的 200 亩作为商住用地进行开发出让,这样所得的收入可以在支付所有的学校征地、开发、建设成本之后还有富余。而政府性公司的土地抵押贷款实际上也是奉行这样一套“以地养地”的思路,不过区别在于,那些用于“养地”的“好地”并没有真正进行经营性开发,而是高价抵押给了银行。相对于传统的“以地养地”之法,这可以说是“以地养地”的金融版本。

这种“以地养地”的金融版本不只适用于政府性公司,也适用于政府其他的土地开发、城市建设和工业管理部门。土地金融的重要性在于,地方政府不但在城市开发、基础设施建设方面依靠融资,在土地征用、新区开发以及工业园区建设方面也主要依靠以土地抵押为主的融资手段。

从表 10 可以看出,政府性公司的土地抵押金额只占到银行发放的土地抵押贷款中的一小部分(10%左右),如果我们不计入纯商业经营性质的房地产公司,那么政府性公司的土地抵押贷款也只占 15%左右。最大的土地抵押客户实际上是政府土地部门下属的“土地储备中心”。在 2003 年,土地储备中心的抵押贷款 9.4 亿,占国有单位贷款的 45%,而 2004 年则上升到 12 亿,占 57%。在土地抵押价格方面,我们看到,除了工业园区的工业性建设用地的抵押价格比较低之外,其他几类单位的抵押价格都与房地产公司的商住性建设用地的抵押价格类似甚至更高。如果我们把工业园区的工业用地排除在外(因为这些土地是按照工业性用地而非商住性用地抵押的),则政府性公司、开发区和

土地储备中心分别在 2003 年和 2004 年共抵押土地 2496 亩和 2195 亩，相当于同期房地产公司抵押土地面积的 1.5 倍。

表 10 S 县 2003、2004 年土地使用权抵押登记情况表

年份	项 目	国有行政、企事业单位				商业单位
		政府性公司	开发区	工业园区	土地储备中心	房地产公司
2003	抵押面积(亩)	417	237	5758	1842	1613
	抵押金额(万元)	32453	26886	53437	94318	99998
	抵押价格(万元)	78	113	9	51	62
2004	抵押面积(亩)	451	309	3878	1435	1454
	抵押金额(万元)	28000	8350	51546	120158	88762
	抵押价格(万元)	62	27	13	84	61

这是 S 县的情况，J 市的情况与此差不多。土地储备中心在 2003 年的土地抵押贷款为 11.7 亿元，2004 年 9 月增加到 13.09 亿元。

除了政府性公司之外，土地储备中心是各地政府以地生财的重要部门。土地储备制度的最初用意是为了盘活面临改制的国有企业的土地存量资产，以解决下岗职工的生计出路，也就是说土地储备的来源应以收购(回)存量国有土地为主，但调查发现，政府储备的土地已远远超出了存量的内涵，早已延伸到以征用农民集体所有土地为主。

从表 11 中看出，1999 年到 2001 年，土地储备中心的储备土地是以回收国有建设用地为主，比重达到土地储备的 85%，但是从 2002 年到 2004 年 1—9 月份，土地储备则是以农村集体用地为主，比重达到了 80% 左右。另外一个特点是，土地储备的总量大幅度增长，在 2003 年一年就征用、收购土地 3170 亩，远远高出以前诸年储备土地的总额。

这些储备土地的用途则更彰显出政府储备土地的动机。公益性质的建设用地和工业用地，由于无利可图，不在土地储备中心的供地之列。政府储备的土地几乎全部用于住宅和商业经营目的，以实现土地收益的最大化。

表 12 显示了土地储备中心的土地供应情况。

自 1999 年到 2004 年 9 月份，S 县政府一共储备土地 4873 亩，出让面积 4632 亩，成交总价达到 42 亿元。这里我们看到，土地储备中心的土地绝大部分都成功出让出去了，而且绝大部分都是经营性商住用地。



结合上面分析的土地抵押贷款,我们在此可以看到另外一种土地金融和地方财政的关系:银行不断地向土地储备中心发放土地抵押贷款,土地储备中心则不断进行征地—开发—出让以赚取土地出让收入,基本思路是用旧储土地的抵押贷款进行新一轮土地征收,然后用出让土地的收入还清抵押贷款,再用新征用的土地进行新一轮的土地抵押贷款。

表 11 S 县土地储备中心储备土地来源构成和规模

年 份	国有建设用地			集体建设用地			集体农地			合 计	
	宗地数	面积(亩)	比重(%)	宗地数	面积(亩)	比重(%)	宗地数	面积(亩)	比重(%)	宗地数	面积(亩)
1999	3	145.7	68.0	0	0.0	0	2	68.6	32.0	5	214.2
2000	4	107.7	54.7	0	0.0	0	2	89.0	45.3	6	196.65
2001	1	335.6	85.6	0	0.0	0	1	56.3	14.4	2	391.8
2002	2	31.2	11.7	1	8.6	3.2	4	228.0	85.1	7	267.75
2003	11	443.4	14.0	2	37.4	1.2	31	2688.8	84.8	44	3169.65
2004 年 1—9 月	8	120.0	19.0	2	28.5	4.5	10	484.8	76.5	20	633.3
合计	29	183.7	24.3	5	74.6	1.5	50	3615.3	74.2	84	4873.5

这样一来,金融资金作为土地征用、开发、出让过程的“润滑剂”,使得政府能够迅速扩大土地开发规模,积累起大量的土地出让收入。这些土地收入,正如我们从上面的分析中看到的,最终大部分都投入了城市化建设之中。在这个循环往复的过程之中,政府和银行的思路都非常明确:银行的土地抵押贷款以土地作为抵押,贷款一般在 1—2 年之内就可以收回;财政担保贷款虽然贷款期比较长,但是有不会破产的政府财政做担保,所以也可以放心放贷。政府的收入则来自两个方面,一个是土地出让收入,只要土地可以不断征用、出让,或者只要土地出让价格足够高,政府就可以取得巨额的土地出让收入;另一方面,只要财政和金融资金不断地投入城市建设,扩大基础设施建设的规模,尽管融资规模会不断扩大,但是根据我们在上一部分的分析,政府的地方税收尤其是作为预算收入支柱的建筑业、房地产业的税收收入也会不断增长,财政实力会不断增强。进一步而言,政府收入的增长又会进一步扩大融资规模和征地规模,这无疑是一个“双赢”的局面。

表 12 S 县土地储备中心储备土地供应情况

用 途	项 目	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年 1—9 月	合 计
住宅	宗地数	1	3	1	1	33	2	43
	储备面积	23	89	336	6	2743	35	3231
	出让面积	23	89	336	6	2609	35	3097
	成交总价	1550	8815	9020	138. 9	167405	46135	233118 4
商业	宗地数	1	0	0	3	3	8	15
	储备面积	6	0	0	177	59	211	453
	出让面积	6	0	0	175	51	204	436
	成交总价	350	0	0	34230	6230	89430	197343
商住综合	宗地数	0	3	1	3	6	10	23
	储备面积	0	108	56	85	367	538	1154
	出让面积	0	108	54	80	330	486	1057
	成交总价	0	5800	4600	13350	18764	11670	500124 8
其他(加 油站等)	宗地数	0	0	0	0	2	0	2
	储备面积	0	0	0	0	3	0	3
	出让面积	0	0	0	0	2	0	2
	成交总价	0	0	0	0	545	0	3619
合计	宗地数	5	6	2	7	44	20	84
	储备面积	27	197	392	268	3170	633	4873
	出让面积	27	197	390	261	2990	581	4632
	成交总价	1900	14615	13620	47719	192454	138770	419687

在这个局面中, 存在两个潜在的风险。一个是金融风险。我们可以清楚地看出, 这种“双赢”的局面维系于一个前提条件, 就是土地征用规模的扩大和土地出让价格的持续走高。一旦土地不能继续征用, 或者土地出让价格下跌, 政府的土地出让收入就会“缩水”, 便无力偿还巨额的土地抵押贷款。同时基础设施建设规模也会变小, 政府的财政预算收入也会相应减少, 政府偿还那些财政担保贷款也会立刻变得困难起来。从短期来看, 这种风险与国家的政策因素密切相关, 国家收紧土地开发政策、控制基础设施建设的规模都无疑会增加风险; 从长期来

看,这种风险变成现实则具有一定的必然性。因为就东部地区这些县城、城市来说,虽然居民收入增长较快,但是由于大量新的城市居民属于产业工人,他们基本不构成高额商住用地的需求因素,所以要在土地开发规模不断增大的情况下维持高位的土地价格,长期来说基本不太可能。土地开发面对的另外一个风险则是社会性的。政府的土地财政和土地金融之所以可以如此高效率地运作,建立在一个社会分配的前提之上:即政府可以用低成本和垄断性的行政手段从农村获得土地。上个世纪 50 年代,国家依靠垄断手段和对粮食的低价统一收购来支持国家的工业化,而 50 年之后,“粮食”和“工业化”换成了“土地”和“城市化”,惟一不变的是政府和农民的关系。

### 三、政府和农民

财政体制的“挤压”效应是政府加大土地开发和转让力度的一端,而这种行为之所以如此有利可图,除了土地价格的迅速增长之外,政府对土地一级市场的垄断及其造成的对农民失地的低价格补偿是政府行为的另一个诱因。也就是说,这种垄断使得政府的土地开发和转让成本保持在一个比较低的水平,其间有暴利可得。表 13 列出的是 S 县 2003 年土地储备中心的成本、收益核算情况。

表 13 S 县 2003 年土地储备成本费用情况

土地供应用途	土地取得面积(亩)	土地取得成本(万元)			土地供应总价(万元)	占土地供应总价比(%)		
		土地房屋补偿	政府税费	成本合计		补偿	税费	成本
商业用地	62 85	100. 92	197. 40	298 32	6284	1 61	3 14	4 75
综合用地	419 1	1153. 44	1588. 10	2741 54	29940	3 85	5 31	9 16
住宅用地	2715	12027. 54	9593. 28	21620 82	156229	7 70	6 14	13 84
合 计	3196 95	13281. 91	11378. 77	24660 68	192454	6 90	5 91	12 81

由上一节的分析我们得知,土地储备中心在 2003 年储备的土地有 80% 以上都是集体农地,所以土地房屋补偿大部分都是对农民的补偿。三类用地合计,对土地房屋的补偿费 1. 3 亿元,仅占土地供应总价

(19.2 亿)的 6.9%。平均每亩土地出让成交价为 60.2 万,而补偿费 4.1 万。对比我们在第二部分分析 J 市土地出让金的部分时, S 县的补偿标准显得过低了(J 市的补偿费占地价的 52%)。为何如此呢?就是因为 J 市的土地征用对象大多是城区的城市居民,补偿费中有相当大的一部分是房屋拆迁费用,而 S 县的补偿对象则是农民。

按照现行的《土地管理法》规定,政府征地,要向被征地的农民集体支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费,土地补偿费为该耕地被征用前三年平均年产值的 6 至 10 倍,安置补助费为该耕地被征用前三年平均年产值的 4 至 6 倍,而且还做出了年产值以土地的原用途为依据及土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的 30 倍的上限。在 A 省的实施办法中,补偿标准比全国水平要高一点:征用耕地的土地补偿费为被征用前 3 年平均年产值的 8—10 倍,安置补助费为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 4—6 倍。表 14 列出了该县各乡镇征地的土地补偿标准。

从表 14 来看,各乡镇的补偿标准是不同的,这种差异主要是其征地前三年的平均产值的差别造成的。从表 14 可见, S 县各镇所定的三年平均年产值最高的为 1560 元,最低的只有 940 元,土地补偿和安置补助费最高的为 25330 元,最低的只有 17000 元。政府给农民集体的补偿(三项加总)在 1999—2003 年间为 15.2 亿元。

这种过低的补偿标准必然引起政府和农民的矛盾,因为连同土地一起被征走的是农民的财产权利。S 县关于土地征用补偿的规定显示出对农民补偿的不公正性:

“第一,国家需要原则。征地是国家强制行为,不得以土地买卖形式进行补偿;第二,按用途补偿原则。必须按被征地原用途给予补偿;第三,依法补偿原则。必须严格在国家统一制定的标准范围内进行补偿。第四,依法收回土地承包权原则。经上级人民政府批准,当农用地转为建设用地时,土地承包合同自行终止。”对于土地补偿费用的分配,规定“土地补偿费属村级所有,由农村集体经济组织或村民委员会管理;安置补助费原则上落实到个人,但集体经济组织或者村委会动员他们参加养老保险和社会保险。地上附着物和青苗补偿费支付给所有者。”

补偿标准无论从农民收入本身还是从农民收入与政府收入的差距来看都是“过低”了。从农民收入的角度来看,在 A 省这类地区,近郊

农民大多在土地上种植花木、蔬菜等经济作物,每亩净收入也不下万元;而补偿标准却是按照种植粮食作物计算,这样土地补偿费充其量也就是相当于他们每亩地种经济作物时两年的亩净收益。从政府收入的角度看,政府将农民的土地征走后,无论是搞工业协议出让,还是经营性用地的招拍挂,尽管对政府来讲所征土地有 20%要作为公共用地,而且 60%的工业用地在考虑开发成本后基本以成本价出让,然而工业用地的协议出让有 18 万元,经营性用地的招拍挂更是高达 100 万元/亩,但政府给农民的补偿是每亩 3 万元左右,这无疑也是“过低”了。

表 14 S 县各镇土地补偿费、安置补助费标准

镇 名	三年平均年产值 (元)	每亩土地补偿费 (元)	每亩安置补助费 (元)	土地补偿及安置补 助每亩平均值(元)
兰桥	1560	12480	12850	25330
齐贤	1360	10880	11570	22450
钱清	1410	11280	12690	23970
孙端	1330	10640	10430	21070
福全	1330	10640	10430	21070
马鞍	1260	10080	7850	17930
平水	1110	8880	8330	17210
安昌	1330	10640	11950	22590
王坛	980	7840	9160	17000
华舍	1510	12080	12840	24920
湖塘	1400	11200	11590	22790
兰亭	1340	10720	10370	21090
稽东	940	7520	12500	20020
杨汛桥	1490	11920	11550	23470
漓渚	1300	10400	9650	20050
富盛	1250	10000	8750	18750
陶堰	1320	10560	8580	19140
夏履	1160	9280	13140	22420
平江	1090	8720	11620	20340
稽江	1000	8000	9840	17840

不仅如此,即使这些“过低”的补偿费用农民也不一定能全部得到。按国家目前的土地制度,农村土地的所有者是村集体而非农民个人,农民只拥有土地的使用权和部分收益权,因此三项补偿费中的“土地补偿费”(由表 14 可知,其数量基本与“安置补助费”相当)所有权属于村集体而非村民个人,在实际操作中,这些补偿费一般算作“村庄集体资产”。农民直接分配到的只是“安置补助费”以及“地上附着物和青苗补助费”。更有意思的是,“安置补助费”也不一定直接分配到农民手中。

“安置补助费”是考虑到农民的“恒产”——土地——被征以后的生活和就业来源问题而设置的,同时国家要求各地地方政府要着重考虑失地农民的就业、补偿问题。因此各地政府在探索一些失地农民的就业和生活保障的解决办法。在我们调查的 S 县,出台了一个试点性的失地农民养老保险政策。被征地的农民,在女性年满 55 周岁、男性年满 60 周岁后,可以按月享受被征地农民养老金 220 元。这笔基金的来源则是按照政府、村集体和农民三方共同出资的办法来操作,平均每个入保者要缴纳养老保障基金 23000 元,其中 16000 元由政府负担(主要出自土地出让金),另外村集体 3500 元(主要出自土地补偿费)、农民个人缴纳 3500 元(主要出自安置补助费)。按照表 14 所示的安置补助费每亩 8000—12000 元的标准来看,由于此地人均土地约 0.3—0.5 亩,所以农民的安置补助费几乎全部缴纳了养老保险基金。根据我们的实地访谈, S 县政府对这笔基金的维护、发放缺少严格精确的测算方案,其中一部分已经被当作政府资金而动用了。

由上面的分析可以看出,在三项征地补偿中,农民真正可以直接拿到手的,只有“地上附着物和青苗补偿费”。这也难怪我们经常看到所谓农民在征地过程中“种房”“种田”的欺骗行为。所谓种房,是指农民在征地前想方设法在宅基地上多盖简易建筑,增加居住面积,以求多得“附着物补偿费”;所谓种田,则是指农民千方百计在田地里作假,比如插上树枝作为果树等等,以获取更多的“青苗补偿费”。

当然,农民在土地被征和城市化过程中得到的补偿并非只有上述的一小部分。在我们调查的城市化地区,农民的收入增长也是比较快的,但这却主要不是依靠政府的补偿而是靠农民自己的房租收入。在土地被征、农民进入城市圈之后,农民的房屋一般可以得到许多租金收入。东部地区聚集了大量中西部留出的产业工人,这些工人除了部分居住在工厂提供的宿舍区之外,还有相当一部分人居住在价格较低的

农民出租的房屋中,同时一些地理位置较好、临街的住房也能得到比较理想的出租价格。我们访问的S县红建村,在旧村改造中,对农民的房子实行拆一补一,在此基础上每户还可以按成本价买30平米,这样,农民在旧村改造后的房子面积比原来大,而且由于办理了土地国有使用权证,他们可以将多余的房子合法出租,每户每年通过房租多收入6—10万元。Y县的留雅村也于2003年进行了旧村改造,全村共168户,380.5间,通过旧村改造规划,面积大了一倍,原来旧村100多亩,现在200多亩。村里作好规划后,农户的房子坐落依靠抽签,每户交5万元押金,村里建房,总造价是11万元左右,不够部分村里出面担保贷款。三口之家占地108平方米,4—5口之家占地126平方米。农民可以造4层,也就是说,三口之家的房子就有近500平米左右( $108 \times 4$ )。如果农民的旧房面积大于新房安置标准,多余部分就按0.7的系数折算。如一个三口之家,旧房200平米,先按照标准配108平米,超出部分打7折造房,就是64平米,这样总占地面积就是172平米,总建筑面积近700平米,农民也将多余的房子用来出租,每年出租收入10万元以上。

相对于农民个人而言,村集体的实力一般在征地过程中得到增强。除了土地补偿费归村集体所有之外,村集体还能通过“预留地政策”来增加集体收入。“预留地”办法在A省比较流行,我们调查的几个地区都采用了。S县就规定,在城区范围内,土地(耕地)征用面积超过该村耕地面积60%以上的,原则上可考虑规划预留村级发展用地。留用面积按村规模大小划分大、中、小村三档,分别留用25亩、20亩、15亩。土地面积1000亩以上的划为大村,留用25亩;土地面积670—1000亩的划为中村,留用20亩;土地面积670亩以下的为小村,留用15亩。留用地按成本价办理出让手续,县净收益部分全额返村。出让成本包括征地补偿费(包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费)、报批税费以及建设用地折抵指标款三部分。留用地块一般在本村范围或就近按规划统一留用,要求必须符合土地利用总体规划和城市规划。留用地由村建造标准厂房、写字楼、商业用房出租,或以土地作价投资入股,成为村级经济的重要且稳定的来源。以柯桥街道为例,该镇在2004年进行资产量化时,各个村子积累的经营性净资产,最少的红丰村有1270万元,最多的双川村达到5693.9万元,这些资金主要就是靠土地和厂房出租所得。虽然这种集体预留地的方法对征地地区的农民有明显的补偿作用,但是这却并非针对农民个人的补偿。集体预

留地的收入与其说是农民与政府谈判的成果,倒不如说是村级集体组织与政府谈判的结果。至于这些预留地的收入如何在村集体和农民之间分配,村与村之间的做法很不相同,这与村内的权力结构有关系。

如果一个村子的土地被完全征用完毕,则这个村的性质也随之发生了改变,因为其土地已经都属于国有而非集体所有。这种情况便伴随着所谓的“村改居”——即村委会改为居委会。如果一个乡镇的土地被完全征用,则乡镇改为街道委员会。我们调查的红桥街道就是从2001年开始由镇改的街道。1991年至2003年底,原来全镇17个村的12812亩土地被陆续征光,目前仅剩80多亩土地。2001年红桥镇被改成红桥和红岩两个街道。村改居的操作办法一般是先将村级资产进行评估、量化,用“总资产减资源性资产减非经营性资产减福利预留”,剩下的按照人口的60%,农龄的40%分配到人。在这个镇,最好的村净资产有4000—5000万,最差的村也有2000多万。村改居时一般会将这些资产变成股本,人均股本最少的5000元/人,最高的26000元/人,平均14000元/人。至此为止,在城市化的过程中,农民失去了土地,变成了城市居民,同时变成了原来村集体资产的“股东”。

#### 四、结 论

分税制改革极大改变了中央和地方的关系,整个财政分配体制由分权变得集权。在这个过程中,虽然地方政府行为的具体方式有所转变,但是其基本的行为逻辑并没有发生变化。根据本文的分析,当分税制改革使得地方政府兴办企业变得越来越“无利可图”的时候,土地征用和转让行为成了地方政府新的生财之道。与分税制以前兴办集体企业的谋利模式相比,其相同之处有二。其一,都是利用预算外的财政体系进行运作,在改革前地方政府关注的是“企业上缴利润”,在改革后地方政府则依靠的是土地出让金,这都与“分权”、“集权”框架内预算收入关系甚微,可以说,地方政府预算外的“软预算约束”问题并没有因为分税制改革而得到解决,而且随着分税制改革的集权思路的发展变得越来越隐蔽、严重了。第二个相同之处在于这个生财之道也是靠财政和金融的密切配合发展出来的。改革前所谓全国大办乡镇企业的“村村冒烟、户户上班”现象消耗了大量的金融投资,银行为此积累了大量的



呆帐坏帐;改革后财政也是利用金融资金来维持大规模的征地和基本建设投入,同时也维持一个高价位的房地产市场。至于这种新做法中包含的金融风险有多大,现在下结论为时尚早。

无论是乡镇企业的利润、城市开发带来的土地升值,还是银行积聚的巨大资金,对于政府的财政而言,这些都是财政预算体制之外的资源。我们看到,地方政府在面对软预算约束的同时,也面对如此快速增长的可攫取资源。正如我们在开始的尝试性分析框架中所假设的那样,这两个条件的同时存在改变了传统的中央—地方关系,使得中央政府通过调整集权—分权框架来改变地方政府行为的做法几乎完全失效。

与改革前的政府行为相比,农民的境遇有比较大的改变。分税制改革前乡镇企业的繁荣为农民从事非农就业提供了有利的条件,而改革后政府的“圈地行为”则使农民失去了“恒产”,而且得不到足够的补偿。这主要是由于目前的农村土地集体所有制和政府垄断一级土地市场造成的。在这种制度下,农民根本不是土地的所有者,因而也缺乏与政府就补偿问题谈判的能力。由此可见,地方政府之所以如此“生财有道”,除了财政体制改革施加的压力之外,农民缺乏土地的所有权无疑是一个更大的诱因。

经济的增长和转型无疑创造出了更多的机会和生财之道。通过本文的分析我们看出,地方政府无疑在把握这些机会、创造新的机会方面拥有极大的优势地位。经济增长并不能“自动”地弱化这种优势地位,反而在不断增强这种地位。社会不平等和政治不稳定的风险也会逐渐累积起来。

#### 参考文献:

- 陈锡文主编, 2003,《中国县乡财政与农民增收问题研究》,太原:山西经济出版社。
- 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。
- 科尔纳, 1986,《短缺经济学》,北京:经济科学出版社。
- 刘世定, 1999,《嵌入性关系合同》,《社会学研究》第4期。
- 瞿同祖, 2003,《清代地方政府》,北京:法律出版社。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华, 1994,《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第2期。
- 王绍光, 1997,《分权的底线》,北京:中国计划出版社。
- 项怀诚主编, 1999,《中国财政五十年》,北京:中国财政经济出版社。
- Bardhan, Pranab 2000, "Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities

- in South India.” *Economic Development and Cultural Change* 48.
- Bian, Yanjie & John R. Logan 1996, “Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China.” *American Sociological Review* 61.
- Davoodi, Hamid & Heng-fu Zou 1998, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study.” *Journal of Urban Economics* 43.
- De Melb, L. R. 2000, “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis.” *World Development* 28.
- Galasso, Emanuela & Martin Ravallion 2001, “Decentralization Targeting of an Anti-Poverty Program.” Mimeo, Development Research Group, World Bank.
- Gugerty, Mary Kay & Edward Migual 2000, “Community Participation and Social Sanctions in Kenyan Schools.” Mimeo, Harvard University.
- Litvack, J., J. Ahmad & R. Bird 1998, *Rethinking Decentralization*. Washington: World Bank.
- Nee, Victor 1996, “The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China.” *American Journal of Sociology* 101.
- Nee, Victor & Cao Yang 1999, “Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies.” *Theory and Society* 28.
- Oi, Jean 1996, *Rural China Takes Off: Incentives for Industrialization*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* 11.
- Walder Andrew G. 2003, “Politics and Property in Transitional Economies: A Theory of Elite Opportunity.” Asia/Pacific Research Center, Stanford University.
- Zhou, Xueguang 2000, “Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data.” *American Journal of Sociology* 105.

作者单位: 北京大学社会学系  
责任编辑: 杨 可

**PAPER**

- State Capacity and the Dynamics of Tax Riots during Late Ming Dynasty  
..... *Xu Jin & Zhao Dingxin* 1

**Abstract:** In the late Ming Dynasty, Emperor Wanli sent his eunuch tax collectors to Suzhou and Wuchang to implement his new fiscal measures in order to extract more taxes for an ever shrinking state purse. This policy met great resistance and triggered riots in the two regions. However, while riots of similar scales broke out in both regions, they had different dynamics. The riot in Suzhou lasted only five days, but in Wuchang its scale expanded and persisted for almost two years. In this article, the authors argue that the different dynamics of the riots in the two regions can be explained by the different state capacities of the two local governments. The Suzhou government was able to put down the riot quickly because it maintained its autonomy and governing capacity after the arrival of the eunuch tax collector, which in return allowed the government to deal with the riot with a coherent policy. The riot continued and intensified in Wuchang because the local government was unable to deal with the riots coherently after it lost its autonomy in a failed confrontation with the eunuch tax collector.

- The Technological Changes and Social Changes in Filature Industry in Pearl River Delta: An Inter-construction Perspective ..... *Zhang Maoyuan* 23

**Abstract:** The paper investigates the technological changes happened in Filature industry in Pearl River Delta in the late 19th century, and the related social changes, especially the collapse of natural economic system which embodied the labor division between man and woman. The paper also discusses all the stakeholders' reactions, including the people who introduced the new technology, the government, the gentry and the farmer. Finally, the author argues that, in understanding the relationship between technology and society, neither technology determinates social structure, nor social structure shapes technology. The social changes and the technological changes happened in Filature industry show that technology and organization are inter-constructed.

- The Role of Government and Farmers in Land Development and Transfer  
..... *Zhou Feizhou* 49

**Abstract** Based on data collected in a coastal province from 2001 to 2003, this study examines the types of government revenues from land development and transfer, and estimates the importance of land revenue in local governments' finance. It shows the critical importance of incomes from land for the local governments. In some cases, 60 to 80 percent of extra-budgetary government revenue as well as more than one third of budgetary revenue came from land development and transfers. One key reason for local governments' intense interests in participating in land deals is a new tax-sharing arrangement that reduces profits of local industries, and this Central government's policy "squeezes" to motivate local governments to find alternative revenue sources. The other motivation for local governments to focus on land sales is the high profit margins created by the large gap between their monopoly over land rights and regulations and the meager compensation they pay to peasants. Based on the data collected, this study also decomposes the revenue from land deals between peasant and cadre shares.

The Dimension of Bao's Work in China ..... *Zhai Xuwei* 83

**Abstract** There are few discussions in the researches on the work and structure of Chinese concept of "Bao". Its meaning and feature may be covered by the social exchange theory. "Bao" needs to work in a closed system of a society and its culture, which has its own traits of stability, principles and levels. Chinese tradition shows high consensus with this requirement, but Confucianism advanced an open exchange principle of "Yi" for the officialdom, market exchange, etc. However, Confucianism value hardly resists the belief of "Bao", which has been the basis for social relations in China.

Generalized Reciprocity: Measurements, motive and methodological implications ..... *Liu Jun* 99

**Abstract:** This article discusses a variety of implications of generalized reciprocity, and then many methods to measure reciprocity and generalized reciprocity in ego networks and whole network are analyzed respectively. Using social support data, the author measures the generalized reciprocity defined in this article. Generalized reciprocity contains a profound trait of human society, i. e. "fairness" of social interaction, and that's the reason why "free-riding" can't exist widely. "Rational man" hypothesis encounters severe challenge here. Generalized reciprocity embodies new idea of social science explanation, which will complement the traditional one of "causality".

The Vicissitude of Marriage Payments and the Equilibrium of Power in Affinal Relationships: A case study in Q county of Liaoning province .....  
..... *Ji Guoxiu* 114