

农地征用、财政分权与制造业发展

宋小宁 杨治国

内容提要:中国式财政分权使预算内财政资源集中于中央政府,进而导致承担诸多经济、社会、政治任务的地方政府设法筹集预算外财政收入,这主要通过农地征用实现。一方面,可以利用城市政府的强势地位用较低的征地补偿成本获得农村土地,再以出让的方式获得高额出让金;另一方面,利用征得的土地发展能对任期内经济增长和地方增值税、营业税收入有积极作用的制造业来取得较好的政绩。我们从地方政府官员追求政治租金最大化的角度刻画了这个政治经济学逻辑。

关键词:农地征用 财政分权 制造业

一、研究背景

中国正在经历高速城市化和工业化的过程中,土地作为基本的生产要素,对整个国民经济极为重要。一方面,城市化需要把郊区的农村土地转为建设用地以发展经济、为城市新居民提供居住生活场所;另一方面,耕地减少会对具有战略意义的粮食安全产生较大影响,因为中国的粮食需求仍然主要依靠国内生产满足。此外,城市郊区的农村土地是农村居民赖以生存的基本保障,在征地过程中需要得到足够的经济补偿才能够使他们安居乐业。1990年代后期至今,中国耕地总量逐年持续减少。十多年来,每年因建设占用耕地的数量都在300万至400万亩。同时,耕地减少太快,失地农民每年增加300万左右,这个群体很多没有得到足额的征地补偿,多数没有纳入社会保障体系,频频上访,成为社会稳定的潜在威胁。与此形成鲜明对照的是,据国土资源部统计资料,1990年代10年间全国城乡建设用地增加2640万亩,其中81%的新增建设用地来自于对耕地的占用,被占耕地共有2138万亩。截至2005年10月31日,全国建设用地共计4179万亩,主要是城市生产与生活建设用地。

虽然中央政府出台了一系列政策法规,三令五申严格保护耕地、切实保护失地农民权益,并且限制城市开发区扩张,但是并未取得较好效果。被寄予厚望的从根本上遏制地方政府过多征地的土地出让金全额纳入预算管理的制度^①,正式终结了土地出让金归地方财政自由支配的时代,代之以中央统一监管下的基金式管理模式,采取“收支两条线”的管理方式。然而,根据审计署2008年对北京、天津、上海、重庆等11个市及其所辖28个县(市、区)土地出让金审计后

作者简介:宋小宁,厦门大学经济学院财政系博士研究生。杨治国,厦门大学经济学院经济系博士研究生。

本文是国家自然科学基金项目“农村地区非对称型财政的机理分析和乡村财政制度设计”(项目编号:70573086)的阶段成果。

限于篇幅,参考文献略,有兴趣的读者可向编辑部索取。——编者注

①《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号)。

发布的审计报告^①。这 11 个大城市未能严格执行土地出让金全额纳入预算的政策,并存在擅自欠征、减免和违规使用土地出让金等问题。虽然根据相关法律也查处了一批违规官员,然而规避甚至违反中央相关政策的地方政府官员总是前仆后继,造成这种现象的深层原因何在?我们尝试从中国式财政分权和政府治理入手分析现象背后的政治经济逻辑,部分回答这个问题。

二、文献评论

关于农地征用的研究主要有两类,一种是从财政体制的角度将地方政府大量征地、乱收费等从预算外筹集收入的行为归因于中国现行的财政体制下财政资源的纵向不平衡。具体而言,1994 年分税制改革以来,中央上收了大量财权,特别是将增值税的 75% 归为中央政府,2002 年以来又将地方税种中增长较快的所得税改为中央、地方共享税。在地方的财权被上收的同时,财政支出责任不仅没有相应减少,反而有所增加(黄佩华、迪帕克,2003)。虽然有大量并且逐年增加的财政转移支付,但是尹恒等(2007)对中国 2000 多个县级地区 1993—2003 年的财政数据的研究发现:上级财政转移支付不但没有起到均等县级财力的作用,反而拉大了财力差异,特别是在分税制改革后,转移支付造成了近一半的县级财力差异;专项补助和税收返还还是非均等性最强的转移支付;明确定位在缩小财力差异的各项因素法转移支付并没有达到预定的效果,虽然从财政供养人口平均财力的不均等角度看,它们具有一定的均等化效应,然而从总人口平均的角度分析,它们是非均等的。虽然转移支付未起到均等财力的作用,但是地方政府仍然需要承担大量经济建设支出,以及教育、医疗、社会治安等诸多公共服务支出(刘东、张良悦,2006)。在这样一个财政收入权上收而支出权不断下放的财政体制下,再加上区域之间的竞争,地方政府的财权和事权不匹配就会导致通过农地征用获得土地出让金来筹集资金(张德元,2006)。结果是 1990 年代中后期以来,地方政府不断以极低的征地补偿进行农地征用获得高额的土地出让收入。另外一种是从政府治理的角度,把农地征用归结为以 GDP 和财政收入为主要指标的政绩考核体制下的区域竞争的结果(陶然等,2007)。虽然宪法和《土地管理法》规定农村土地属农村集体所有,然而 1982 年《国家建设征用土地条例》规定,国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业,可以征用集体所有的土地,而且“征用的土地,所有权属于国家,用地单位只有使用权”,事实上各地也是按照这一条例来实施的。农民只有名义上的所有权,实际上只拥有耕作权和居住权,进行建设的开发权和转让权事实上属城市政府所有。在这种制度背景下,地方政府通过农地征用实现城市扩张,进而招商引资便成为地方政府为政绩而竞争的普遍选择。

已有研究部分地解释了地方政府进行农地征用的财政体制和政府治理体制原因,虽然土地出让金是地方政府预算外财政收入的重要来源,但是很多地方往往以极低的价格甚至零价格来招商引资,而且招商引资的重点是制造业而不是能够吸纳大量就业的服务业。已有的研究缺乏对这种现象的解释,我们则尝试在中国式政府治理和财政分权的整体框架下,从制造业发展的角度来解释地方政府的农地征用行为。

三、中国式政府治理和财政分权

在中国目前的政府治理体制下,地方政府官员对辖区事务具有非凡的影响力。一方面,官

^①《国有土地使用权出让金审计调查结果》(审计署(2008)4号)。

员掌握的行政权力巨大,广泛涉及经济、社会、政治方面的事务。经济转型并没有彻底改变政府支配经济资源的方式和手段,虽然计划手段基本被取消了,但政府对重要的经济资源(如资金、土地和产业政策)的支配力和影响力仍然巨大;另一方面,这种巨大的行政权力所受到的约束有限,人大和政协目前还没有足够的力量来约束地方政府的行为。在地方政府所受的水平监督和制约非常有限的情况下,主要靠上级政府对其进行监督和制约,但上级政府所拥有的信息有限,监督成本巨大。中央政府面临的重大问题之一是如何监督地方政府的行为。在中国政府这个权力集中的科层制组织中,监督和制约只能产生于垂直方向,当考核指标比较模糊时,监督成本非常高。不仅如此,在一个等级组织中的监督者与被监督者存在合谋的可能性的情况下,如何监督监督者?只有最高层有充分的激励监督下级,而对次高层以下的监督激励则依次递减,存在控制失效现象(Williamson, 1967; Qian, 1994)。中国自改革开放以来推行的以经济增长为基础的晋升锦标赛,结合它在中国各级地方政府的放大机制,实际上让每一级政府都处于增长竞争格局,让每个官员的仕途升迁都与本地经济增长挂钩,调动其推动地方经济发展的积极性,这在相当程度上解决了监督激励依次递减和信息不对称的问题,大大节约了监督成本(周黎安, 2007)。

中国政府治理的核心是地方政府官员的激励,这种激励的核心则是财政体制。从1949年到现在,随着国家政治经济状况的变化,财政体制经历了多次调整,总体来看可以分为三个阶段,一是1950—1979年的“统收统支”阶段;二是1980—1993年的包干阶段;三是1994年至今的分税制财政体制(李萍, 2006)。自从分税制改革确定了财政分权的基本框架之后,十多年来的局部调整始终没有改变这个大的框架。分税制是市场经济国家通行的一种财政分配体制,它将一个国家的全部税种在上下级政府之间进行划分,其实质是根据各级政府的事权确定其相应的财权,通过税种划分形成中央和地方两个收入体系,为各级政府行使相应的事权提供稳定的收入来源。分税制改革确定的地方政府收入部分仅仅是预算内财政收入,除此之外地方政府还通过各种行政事业性收费、政府基金收入、土地出让收入等获得预算外财政收入。旨在解决中央财政收入和国家财政收入下降的分税制改革仅仅对中央和地方的收入来源做了明确的划分,并未对中央和地方事权做出详细的划分。在地方政府官员的考核取决于中央政府的政府治理体制下,中央政府拥有这种模糊制度的解释权,把各种支出责任下压至地方政府。地方政府官员之间为了晋升而展开激烈竞争,竞争指标之一是经济增长绩效(Li & Zhou, 2005)。

因此,如何在现有财政体制下筹集尽可能多的财政收入,进而完成中央政府的各项任务便成为地方政府的首要工作。从地方政府预算内收入来看,税收主要来自增值税、营业税。尤其是增值税,其收入占总税收的近一半。虽然地方政府与中央政府按25:75的比例分享增值税,但1994年税制改革时就已规定,在1993年的税收基础上,增收的部分按比例返还给地方政府。这使得地方政府实际得到的增值税远高于25%。加之中国实行的是生产型增值税,即对固定资产投资已缴纳的增值税在产品最后阶段不得抵扣,固定资产投资越多,政府获得的税收越多。因此,需要大量固定资产投资的制造业就成为地方政府优先发展的产业,这不仅会带来大量增值税收入,而且这些投资会马上体现为GDP增长的政绩。从地方政府预算外收入来看,土地出让金是地方政府的主要预算外收入来源。经济快速发展导致城市土地大幅升值,地方政府通过以较低的征地成本把城市郊区的农村土地转为城市建设用地,再通过出让方式获得高额土地出让金。根据刘守英(2005)对东部发达地区几个城市的调查,出让金净收入占预算外收入

的60%左右。此外,房地产业和建筑业缴纳的营业税全部归地方政府所有,再加上这两个行业的高利润特性和企业所得税地方政府高达50%的分享比例,从而进一步激励地方政府实施农地征用、城市扩张。

四、理论模型

财政分权体制下的中央政府和地方政府之间,不仅存在复杂的预算内收入分享体系,更是有庞大而复杂的各种财政转移支付制度,为了简化分析,我们假设地方政府保留一定比例的预算内财政收入,这个比例设为 λ , $0 \leq \lambda \leq 1$ 。 $\hat{R}[\hat{e}, m(\ell), \theta]$ 是预算内收入函数, \hat{e} 是地方政府实施税收征管的努力, $\frac{\partial \hat{R}}{\partial \hat{e}} > 0 > \frac{\partial^2 \hat{R}}{\partial \hat{e}^2}$, ℓ 表示农地征用的面积, $m(\ell)$ 表示农地征用后对于制造业的促进。 $m(\ell)$ 会给地方政府带来增值税收入,并且引致的房地产业和建筑业发展会进一步带来营业税和所得税收入, θ 是一个表示地区经济、政治、人口、社会等特征的向量。 $\tilde{R}(\tilde{e}, \ell, \theta)$ 是预算外收入函数, \tilde{e} 表示地方政府官员筹集预算外收入的努力程度, $\frac{\partial \tilde{R}}{\partial \tilde{e}} > 0 > \frac{\partial^2 \tilde{R}}{\partial \tilde{e}^2}$,那么地方政府的财政总收入为:

$$R(\hat{e}, \tilde{e}, \ell, \lambda, \theta) = \lambda \hat{R}[\hat{e}, m(\ell), \theta] + \tilde{R}(\tilde{e}, \ell, \theta) \quad (1)$$

地方政府用筹集来的财政收入供给经济建设、教育、医疗、社会治安、人口控制等多项公共产品,假设这些支出为 E 。地方政府筹集收入所花费的努力会带来负效用,如果用货币来衡量这个负效用可以表示为 $C(\hat{e}, \tilde{e})$, $\frac{\partial C}{\partial \hat{e}} = \frac{\partial C}{\partial \tilde{e}} > 0 > \frac{\partial^2 C}{\partial \hat{e}^2} = \frac{\partial^2 C}{\partial \tilde{e}^2}$ 。那么,地方政府得到的净收益剩余为:

$$\bar{R}(\hat{e}, \tilde{e}, \ell, \lambda, \theta) = \lambda \hat{R}[\hat{e}, m(\ell), \theta] + \tilde{R}(\tilde{e}, \ell, \theta) - E - C(\hat{e}, \tilde{e}) \quad (2)$$

\bar{R} 不仅表示财政收入被地方政府官员们贪污、牟取福利部分,还包括运用这些公共资金为官僚系统提供更好的办公场所和设施,以及官僚系统雇员的膨胀。一方面,地方政府努力从筹集的财政收入中获取更多的租金来满足自己的利益;另一方面,他们还面临上级政府的考核,必须供给必要的公共品才能保住目前的位置。在中国目前的政治体制下,官员的任命和升迁由多种因素决定,提供更多的公共品实现较好的政绩只能提高升迁的概率,并不必然导致升迁。假设地方政府官员升迁的概率函数为 $P(E, \beta, \ell)$, β 表示一组影响升迁的因素构成的向量,例如官员的血缘、地缘、学缘等构成的社会关系,农地征用面积也会影响官员升迁,每年都会查处一批因土地违规审批、逆宏观调控风向进行城市扩张的官员。所以,地方政府官员会谋求期望利益最大化,问题转化为:

$$\max_{\ell, \hat{e}, \tilde{e}} P(E, \beta, \ell) \bar{R}(\hat{e}, \tilde{e}, \ell, \lambda, \theta) \quad (3)$$

此最优化问题的一阶条件为:

$$\lambda \frac{\partial \hat{R}}{\partial \hat{e}} = \frac{\partial C}{\partial \hat{e}} \quad (4)$$

$$\frac{\partial \tilde{T}}{\partial \tilde{e}} = \frac{\partial C}{\partial \tilde{e}} \quad (5)$$

$$\frac{\partial P}{\partial E} \bar{R} = P \quad (6)$$

$$- \frac{\partial P}{\partial \ell} \bar{R} = P \left[\lambda \frac{\partial \hat{R}}{\partial m} m'(\ell) + \frac{\partial \hat{R}}{\partial \ell} \right] \quad (7)$$

由(4)式和(5)式可知,地方政府配置努力的最优选择是,获取预算内和预算外收入努力的边际收益等于努力的边际成本。(6)式反映了地方政府增加公共品的供给获得良好的政绩会提高晋升的概率,但同时也会减少租金的获取,最优的选择在于这两种相反的效应相等。(7)式表明,一方面增加农地征用的数量会增加财政收入,进而增加官员的租金;另一方面,过度征地难免违反国家有关政策,会减少官员晋升的概率,这两种效应的均衡在于降低晋升概率的期望收益等于征地增加的期望租金增加。在这个模型中,我们从地方政府官员追求政治租金最大化的角度,刻画了农地征用的收益和风险在官员追求租金最大化中的作用。

五、结 论

我们把中国式政府治理和财政分权纳入一个统一的框架,从政府官员获取政治租金最大化的角度,把地方政府支持制造业发展和大量进行农地征用联系起来,解释了未得到妥善安置的失地农民大量上访,耕地迅速减少威胁国家粮食安全,土地出让违规频发,等等一系列困扰和谐社会问题的深层原因。1994年确定的分税制财政体制下,预算内财政资源集中于中央政府,庞杂的财政转移支付体系未能较好地解决财政资源纵向不平衡的问题,这使面临中央政府政绩考核的地方政府从体制内寻求突破。一方面,地方政府利用城市政府的强势地位用较低的征地补偿成本获得农村土地,再把这些土地以出让的方式获得高额出让金,从而获得完成各项任务所必需的财政收入;另一方面,利用征得的土地来发展能对短期经济增长和预算内财政收入有较大促进作用的制造业来获取政绩。

根据这个分析框架可以得出的政策性含义有二:一是由于中国政绩评价体制的扭曲,地方政府违规进行农地征用是其自然的选择,然而中央政府和地方政府之间的信息不对称导致纵向监督的局限。对此,应该使横向监督成为纵向监督的必要补充,利用当地居民对地方政府行为信息的优势,加强地方人大和政协的监督作用,使他们对地方政府的评价纳入政绩考核中。二是改革现有土地制度,赋予农民完整的土地财产权利。地方政府之所以可以强行从农民手中征地,就是因为农民没有事实上的完整的土地权利,地方政府可以根据《土地管理条例》从农民那里征地。只要赋予农民完整的农地权利,让农民以土地参与城市化,耕地保护就不再只是中央政府的事情,农民为了获得更高的征地补偿自然会成为耕地保护的最大动力。此外,发展集体建设用地的流转和交易,需要打破对农地转用的城市政府垄断,改变政府对集体土地用途管制,让地权所有者直接参与市场交易过程,主导土地要素的定价权。

(责任编辑:王燕燕)