

# 從工業化到城市化：當前中國的財政體制與地方競爭

演講者：周飛舟

北京大學社會學系副教授

2011年9月20日

初次來到台灣的周飛舟教授，其主要研究為農村土地關係。近年來則轉向政府行為研究，尤其以財政方面為主。如今中國經濟發展的結果，也被許多學者認為不同於歐美國家的發展進程，中國開創了屬於自己發展上的「中國模式」。周教授認為一般外人在看中國模式的發展，多半只是看經濟面的數據成長。然而他認為，這樣未能看到真正使中國發展背後的運作機制。他認為，中國發展的根本模式就是土地財政的問題。本次演講主要探討土地為中心的發展模式是如何形成的？其機制到底為何？

首先周教授提到其他學門對於中國發展模式的幾項宏觀解釋：第一種經濟學式的解釋，認為中國擁有龐大廉價的勞動力人口，使其擁有其他國家沒有的比較優勢；第二種觀點認為，財政分權、地方分權的機制給了地方政府特別大的激勵，展開地方之間的競爭；第三種是地方法團主義／錦標賽式官員激勵，類似於財政分權，但比較偏於政治學的解釋。然而周教授認為，以上觀點遠遠不足以解釋為何中國經濟發展如此快速的原因。

## 地方政府如何創造財源

1994年分稅制改革之前，中國實施財政包

乾制<sup>1</sup>以激勵地方政府，其稅收幾乎來自地方鄉鎮企業，導致地方政府興辦很多地方企業，通常規模很大，但不一定賺錢。因此財政包乾制的問題在於各地方不追求產出是否有市場，只要有工廠運作就有稅收入帳，也導致重複建設出現。

在財政包乾制的分權下放之後，導致了兩個比重（財政收入占GDP的比重、中央財政收在全國財政收入比重）的下降因此，在稅收困難的情境下，造就往後實施分稅制改革的重要背景：如增值稅改革規定中央與地方共享，不論國

有、鄉鎮或私營企業，75%的增值稅收歸為中央政府；消費稅部分（主要為奢侈品如菸酒爆竹等）全歸中央，變相不鼓勵地方扶植菸酒相關產業。在稅制改革後，中央與地方關係開始改變。

稅收分配的改變使得地方政府不再支持鄉鎮企業，鄉鎮企業最後不是倒閉就是轉賣，國有企業也實行股份化改革。1994年後分稅制改革之後，地方政府已無法從增值稅中取得大量稅收，反觀營業稅部分依然為100%歸地方所有。為了維持地方財政收入，營業稅變成了地方政府的主要財政收入，其中營業稅中稅收較多屬建築業和土地房仲業。如此一來，地方政府只要在地方上大興土木，就能夠產生很多營業稅收入，特別是建築業與房仲業相關的營業稅收入大幅增長。



周飛舟教授。

## 土地、財政、金融模式的興起

爲了順利進行土地開發，地方政府必須改變土地所有權的性質，意即土地必須從村集體所有轉變爲國有。地方政府以低廉的補償收購土地進行開發，經過通水通電等基本配備後，即爲從「生地」變「熟地」之後，便可以拿到土地市場上以市場價格出讓，賺取豐厚的利潤。此模式造成城市用地大量擴張，大大促進了城市化，也因爲出讓土地所賺到的土地出讓金，這並不算地方政府預算內的財政收入，而是類似租金租給土地開發商的經營收入，因而此舉也同時增加地方政府的財政收入和增加地方 GDP 的增長。

關於地方政府的土地財政收入可分爲預算內和預算外：預算內收入包括土地稅收（含直接和間接稅收）和不同部門收費；預算外收入則主要爲土地出讓金淨收益。其中土地出讓金的收入佔地方財政比重非常高，此外地方政府也可以自訂土地相關部門的收「費」來增加額外的收入。但是土地財政的擴展並非毫無限制，土地徵用規模取決於中央核可的土地數量，這是影響土地稅收與出讓金能否長期維持的重要關鍵。

至於土地出讓金的使用，依照官方說法是爲了彌補土地徵收及開發的成本，但實際上這些成本佔的比例相當低。公益用地（劃撥出讓）、工業用地（低價出讓，吸引廠商）和商住用地（市場價出讓），三種不同用地的成本和轉讓價值皆不同，其中以商用住地的轉讓價值最高；而後者多半被用來抵押至銀行取得土地貸款。由於銀行不能直接向政府發放貸款，因此部分出讓金會拿來成立政府性公司，例如地方融資平台。透過政府成立的公司，將土地劃給融資平台作爲抵押向

銀行貸款；銀行則依據政府可行性報告以土地評估價格，以貸款金額最高不得超過 70% 來進行放款。地方政府將此貸款拿來擴大城市建設規模，增加公共基礎建設，如修一條公路或蓋一座公園，可使抵押予銀行周邊的土地升值，最後再以高價轉讓方式獲利，償還前次貸款。此種方式可使政府與銀行互蒙其利。

周教授提出關於土地、財政、金融三位一體模式的兩種風險性，分別是金融風險與社會風險。金融風險在於房地產價格過熱，若持續過熱可能出現房市價格崩潰；社會風險在於對農民的補償價格過低，僅能領到安置補助費，而土地補償費屬於村集體。此外，「強拆」情形也屢見不鮮，農民的不滿逐漸升高，恐成爲潛藏的社會問題。

2008 年金融風暴之後，中央提出了四萬億的投資，爲了成功從銀行手中取得貸款，地方政府就需要把更多土地拿去抵押。在成都綜合改革實驗中就以「農民上樓」的方式解決，其方法爲在農村的宅基地中蓋一棟公寓小區，讓農民集體在小區集中居住，村落中空出的地改爲城市建設用地，而農民土地也因耕作半徑過遠，交由城市裡的公司下鄉發展規模農業。上樓後的農民生活成本大幅上升，原本期望農地與城市用地雙擴張變成城市用地的單擴張；而城市土地快速擴張，但城市人口並無大量增加，使得出現土地城市化快於人口城市化的情形。

最後周教授總結關於這套土地、財政、金融三位一體的發展模式，使得中國一直強調社會安定中求經濟發展的口號出現危機，經濟成長和社會穩定之間的失衡將會是未來中國的挑戰。

（整理：王柏期）