经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化*

——对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析

□杨　帅　温铁军

摘要：中国在基本上完成国家工业化原始积累之后，进入了以国内资源资本化为实质的产业资本扩张阶段。在这30年中，出现了3次周期性宏观经济波动，并相应地发生了财税体制的3次重大变迁及土地的3次大规模征占。本文以土地资源资本化的机制、主体及增量收益分配状况的变化为线索，分析了三者的相关关系；描述了产业资本及金融资本在这个资本化过程中形成并高速扩张的趋势；并考察了这个过程中的增值收益分配及成本分摊状况。

关键词：经济周期　财税体制　土地资本　制度变迁

一、问题与框架

中国改革开放30年的发展历程中，出现了3次大的宏观经济波动；相应的，在各个经济周期内财税体制也发生3次大的变迁，分别是：80年代的“分灶吃饭”、90年代的“分税制”改革及世纪之交金融从财政真正独立出去①；而与每次经济周期及其引发的财税体制变革同步，也发生了3次土地大规模征占（图1）。

本文拟对三者之间的相关性和内在机制做出分析。

以往对土地大规模征占成因的研究，很多都意识到地方财政的决定性影响，大多数地方政府的“土地财政”已经成为常识：蒋省三等通过对10个省（直辖市）的调查发现土地出让金在东部沿海一些县市预算外收入中所占的比重高达60%以上；国务发展研究中心的资料也显示近几年土地收入约占地方财政收入的60%，一些二三线城市的这一比例更高达70%（蒋省三、刘守英等，2007）。而这种财政模式又直接影响了经济增长方式：世界银行城市化与土地制度改革课题组考察了2002年以来地方财政增收的动机促使其形成土地开发、基础设施投资

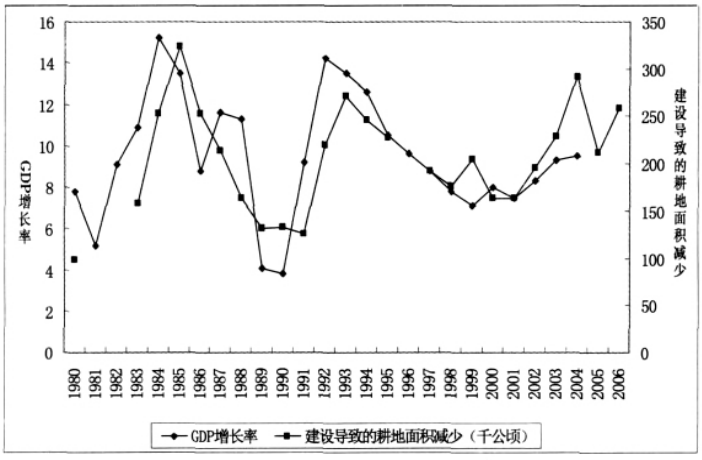

图1　GDP增长率与建设占用耕地对比

数据来源：1999~2005年数据来源自《中国国土资源统计年鉴（2006）》，1978~1995年数据来源自《中国统计年鉴（1996）》。

* 本文的研究和写作受到国家社会科学基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突的原因及其化解机制研究”（项目编号07ZD&048）和中国人民大学985三期项目“中国农村发展哲学社会科学创新基地”的支持。本文是温铁军教授为纪念新中国60年组织研究生参与研究形成的学术论文，主要依据温铁军2008年11月在天津滨海新区与国土资源部联合召开的“征地制度改革研讨会”上做的大会开幕式发言和2004年以来在研究生课堂上讲授的内容精炼而成。第一作者承担记录稿整理成文和修改中的资料索引和订正；第二作者对观点和论述逻辑负责。温铁军的在读博士生和硕士生参与了观点讨论，一并致谢。

和扩大地方建设规模以带动城市化的模式(世界银行城市化与土地制度改革课题组,2005);蒋省三、刘守英等的研究指出了地方政府以土地撬动银行资金、推进工业化与城市化发展的机制(蒋省三、刘守英等,2007)。这些研究初步指出了分税制改革以来地方财政、征地及经济增长之间的相互关系,即:地方在财政约束下大规模征占土地,土地资源资本化的过程又带动了经济的增长。

本文则进一步将这种分析延伸至改革开放之初;并考察这30年内经济的周期性波动、财税体制的连续变迁与土地征占之间长期动态的相互作用关系。

为此,本文需要建立一个描述这种动态变迁过程的分析框架。

诺思在其新作中曾试图利用制度变迁的路径依赖的生成或传递机制来描述历史变迁的动态过程,指出路径依赖产生的核心在于制度变迁存在着报酬递增和自我强化机制,这将衍生出一些维系现存制度约束的组织或利益集团,根据其自身利益来影响制度的变革(诺思,2008)。因此,制度变迁的路径依赖产生的深层次原因,其实主要是利益因素。

温铁军在考察制度变迁中"制度收益与制度成本的分配"时指出:"藉由一定的制度安排,某些主体可能更多地占有制度变迁的收益,其他主体却更多地承担了制度变迁的成本",而"如果一个制度框架下制度收益与成本是对称的,那么不同经济主体的收益率应向社会平均收益率收敛;反之,则是制度收益与成本的分布存在着不对称,或曰存在着制度收益朝向某些主体集中而制度成本向反方向的'转嫁'"(温铁军,2009)。从某种意义上可以说,制度变迁过程便是制度框架内利益主体博弈及利益结构调整的过程。

在此基础上,再结合"发展的实质是资源资本化的过程"这个认识。本文提出的分析框架为:在一个经济体内当宏观经济环境发生改变时,占主导地位的一方推动着制度朝有利于自身的方向发生变革;原制度框架内的各其他主体会相应调整自己的经济行为模式,从而形成新的资源资本化机制;进而又影响宏观经济环境新的改变。宏观经济波动、制度变迁及资源资本化的长期相互作用便构成了经济发展演变的主要内容。

基于此,我们对改革开放以来经济发展和改革中的相关问题做初步探讨。

二、改革开放以来经济波动、财税体制变迁与土地资本化过程

(一)财政"分灶吃饭"阶段的"以地兴企"

1.20世纪70年代末的经济危机后统收统支体制难以为继

新中国成立后,应国家工业化资本积累的需求,执政党实行了高度集中的计划体制,财税体制实行"全国财政一本帐、统收统支",并且财政金融"不分家"。在这种体制下,几乎所有可以汲取到的剩余都可以通过财政预算被配置到国家最需要的部门和建设项目之中。

到20世纪70年代,中国进入了1950年以来第二次对外引进的高潮,并迅即在70年代后期遭遇赤字与债务同步形成的宏观经济危机。随之,中国经济进入类似50年代式的高涨;到1978年基本建设支出和经济建设费分别比上年增长50.20%和45.62%;相应地,承担基建开支并以其为主要内容的国家财政支出也达到1122.09亿元,比上年增长了1/3;并随即出现与50年代末期类似的严重赤字:1979年赤字高峰达135.41亿元,1980年宏观紧缩后赤字仍达68.90亿元,两年赤字累积超过200亿元,相当于1980年的财政收入1159.93亿元的17.61%。

图2数据表明,在当年财政金融不分家的体制下,财政这个"左口袋"长期赤字,金融这个"右口袋"也早被财政透支,倒干净。到20世纪70年代末,银行的存贷逆差已突破700亿元。

以往发生的3次经济危机中,集中体制的政府应对办法无外乎是对内转嫁:财政投资能力下降、城市就业不足,政府1960、1968、1974年3次通过知青"上山下乡"的方式转移了大部分城市过剩劳动力的就业压力及维持其生存的社保开支,同时也

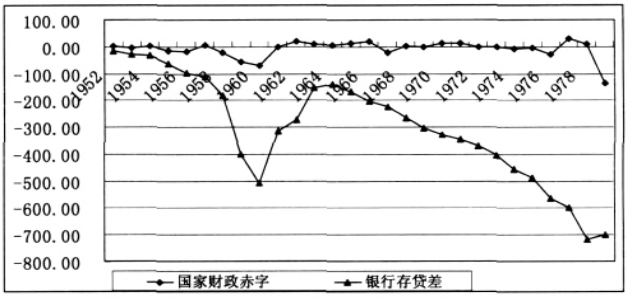

图2 20世纪80年代以前国家财政赤字及银行存贷差变化情况

数据来源:历年统计年鉴。

减少财政的社会性开支。而1979~1980年的此次危机发生时,这种曾经“有效”地转移资本原始积累期间宏观波动代价的方式因政治层面的改变而再难实行;再加上1979年以后第二、三批回城大龄知青的就业压力,遂使国家经济和城市社会遇到的挑战因碍难转嫁而空前严峻(董筱丹、温铁军,2008)。中央政府不得不采用休养生息、财政“甩包袱”、城市各单位“子女顶替”和“办三产”等带来一系列重要后续变化的应急措施来应对集中爆发在城市的危机。

2.财政包干使地方政府成为新一轮工业化的投资主体

20世纪80年代初期为应对城市经济危机、缓解财政赤字和就业压力而采取的应急办法都被称为改革;归纳此类改革措施,其核心可以概括为“放权让利”。其中的一项最为重要内容就是“财政分级承包”——将财政收支的权力下放给地方、同时甩掉承担其开支的包袱②。

1980年2月1日,国务院下达《实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的暂行规定》明确划分了中央与地方的收支范围,核定地方财政收支包干基数。到1985年,中央又将与地方政府“分灶吃饭”的体制进一步修订为“划分税种,核定收支,分级包干”。1988年,进一步推行了财政承包制的新模式:根据各地的不同情况分别实行了六种不同的包干方式。

20世纪80年代财税体制改革,既改变了中央与地方的支出结构,扭转了中央财政在“统支”体制下赤字年年攀升的局面;也扩大了地方政府在支出上的自主权,使得地方政府有条件成为新一轮地方工业化的投资主体。

在改革开放之前,中国只大致完成了国家一级的工业资本原始积累,地县以下工业基础普遍薄弱。财政分级承包使得地方政府大部分成为自主收支的利益主体;于是,全国数千个市、县,乃至数万个乡镇(公社)的政府就都有了完成本地资本原始积累的利益需求(温铁军,1996)。

同时,随着1984~1986年全国范围“撤社建乡,撤队建村”的农村行政体制改革的完成,乡镇及以下构建了中国历史上人员数量最庞大的基层政府;但国家并没有提供维持其运转的财政资源,反而要求乡镇政府自行“统筹”。这也使得地方政府迫切需要获得收益。于是20世纪80年代发生了“以地兴企”为特征的第一次“圈地运动”。

3.地方主导“以地兴企”完成工业化原始积累

中国地方政府在启动地方工业化时所面临的资本高度稀缺的窘境,与建国后中央政府启动国家工业化时的情形相似。

不同的是:当时的中央政府在20世纪50年代末期中苏交恶投资中辍的情况下可以继续利用农业集体化转制为多种经营的人民公社及其组织资源,一方面得以成规模地投入劳动力以替代稀缺程度为0的资本,一方面利用统购统销中的工农产品“剪刀差”占有农业剩余,最终,艰难地完成了国家工业化的原始积累(温铁军,2008)。而地方政府在80年代初启动工业化时,虽然有旺盛的市场需求,但总体上已经不可能具有中央政府那种成规模地集中投入劳动力替代资本和利用工农产品“价格剪刀差”直接剥夺农业剩余的条件。

这使得地方政府放任基层乡村利用本地的剩余劳动力和几乎零成本的土地资源(或其他在地自然资源)开办企业,并利用“乡土中国”非正式制度约束条件下的内部交易费用低的优势,以及“小农理性”特性被放大到社区理性范围后可以不计辛苦的劳动投入和内部化自我剥夺。

期间,地方政府顺势充当理性的投资主体,是为“地方政府公司主义(Local State Corporatism)”,沿用的是中央政府主导的“政府公司主义”工业化特殊路径③。在地方政府的主导下,农地转为工商业用地的增值收益、劳动者的工资及福利都可以因内部化而零成本地、无条件地直接转入乡村集体企业的积累;可见,在以轻、小型工业为主的地方工业化进程中,这些乡土中国特色的“制度创新”事实上成为替代稀缺资本要素而进行原始积累的“比较优势”。

1979~1983年,社队工业总产值年均增长14.5%;到1983年,社队企业总产值增长到

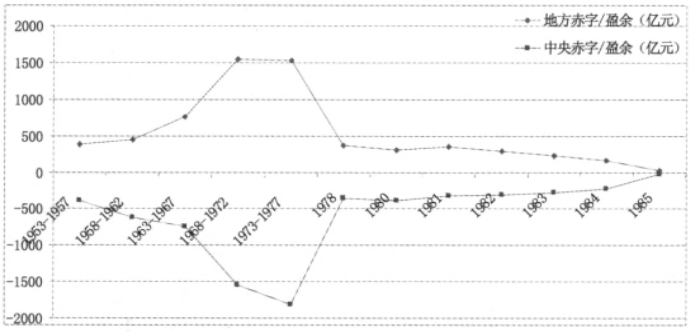

图3 1970~1985年中央及地方财政赤字变化情况

数据来源:历年统计年鉴。

1017亿元,仅占全国社会总产值的9.1%,其中工业产值增长到757亿元,占全国工业产值的11.7%;但1984~1988年,全国乡镇工业总产值年均增长43%,3倍于以往增速,农村工业占全国工业的产值比重达到24.3%(周叔莲,2000)。沿海的地方工业化在乡镇企业的高速发展中初步完成了原始积累。同时,在地方自主工业化原始积累期间,中央财政收入与地方政府财政收入的差距越来越大。中央地方关系中的利益结构差异越来越发生重要影响。

4.宏观经济的高涨与第一轮"圈地"

伴随着地方政府主导的轻小型工业的发展,大量土地被近乎零成本的征用来开办低端制造业企业。到1984~1986年宏观经济高涨时,因地方政府"以地兴企"而出现了第一轮土地征占高峰(图1),1985年占地达到32.4万公顷的峰值;同时,城市基本建设投入增长也进一步加剧了土地的征占。

在1984年经济转入高涨之后,能源、原材料、运力和外汇的供应极度紧张,财政赤字也大幅增加,于是中央在1985年开始紧急压缩基本建设④。从1986年开始,土地征占逐渐回落,但仍维持较高规模;直到1988年发生高通胀经济危机、中央控制银根竭力压减基本建设以后⑤,才于1989年降到附近年份的最低值(图1)。

在20世纪80年代的这一轮"圈地"运动中,各级地方政府及农村基层组织都是土地资源资本化的主导者。在社区内部依靠对土地的无偿占有和对劳动力的自我剥夺完成原始积累的企业,与本地社区资源"自我资本化"有着天然的联系。所以,"以地兴企"虽然征占了大量的土地,但企业同时还承担了地方的福利、行政及支援农业的义务,也解决了大量农业剩余劳动力的就业问题。所以,既没有导致大规模社会冲突,也没有发生三农问题;反而是农民收入连年大幅度增长⑥、内需迅速扩大、城乡差距显著缩小,使得中国经济在20世纪80年代出现"和谐社会"条件下内需拉动型的"黄金增长"。

(二)20世纪90年代的经济波动及分税制后的"以地生财"

1.20世纪80年代末的滞胀型经济危机及其影响

20世纪80年代宏观经济复苏和高涨阶段形成了投资和消费双重膨胀压力下的供需矛盾⑦;同期财政赤字增加到每年大约100亿元。于是,赤字转化的货币超发与供需矛盾奠定了严重通货膨胀的基础。此时,中央试图用行政手段强行压减投资消费双膨胀的措施还未奏效,又于1988年夏季试图推动物价改革"闯关";消息尚未传出就导致"官倒公司"囤积居奇、一经传出立即在各大中城市引发了抢购风潮,同时出现公众大规模挤兑银行存款,通胀危机全面爆发。

为了保住存款,政府在没有提高贷款利率的情况下仓促间调高了存款利率,高达十几个百分点的"深度负利率"导致官倒们从攫取紧缺物资转而"倒卖"紧缺资金以坐地生财,而银行却在1988年亏损460多亿元。在财政银行不分家的体制下,这些亏损直接变成财政赤字。政府不得不随即调高贷款利率,企业贷款立即变得困难,导致了"三角债"大范围发生——从商业企业、引发至制造业企业、再波及至上游原材料企业的连锁负债;进而出现生产停滞。造成了中国20世纪80年代末期出现因非典型制度变迁原因造成典型的"滞胀型经济危机"。

国家从1988年第四季度开始进行了3年治理整顿:极力压缩固定资产投资规模,严格控制信贷、连续提高存款利率,以及限制地区间贷款等急刹车措施。在随即必然发生的萧条阶段,国家不得不优先照顾大中型国有企业,而对前10年自主发展起来的大多数一般加工业的地方企业,则进行抑制和调整⑧,对作为地方工业贷款来源的县一级银行也加大了调控限制措施。地方工业一度面临"银行不贷款,原材料实行专营,电力严重不足,煤炭价格飞涨还难以买到"的艰难处境。

同时,国家取消了农产品购销补贴,加之农产品需求下降卖难、农民收入增速随调控连续3年下降;而导致占有基本生活消费品60%以上市场份额的农村消费陡然疲软,也对许多以一般制造业为主

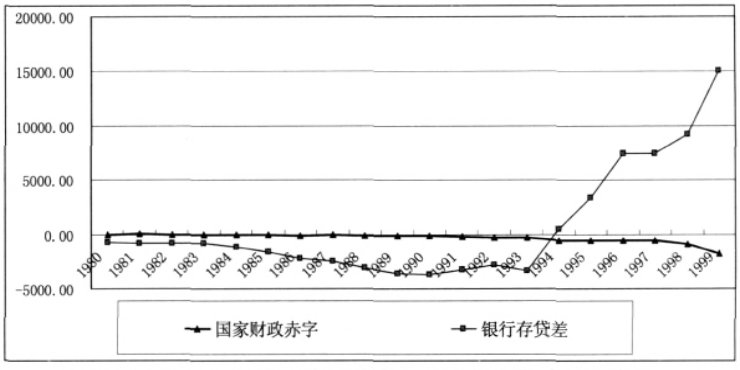

图4 1980~1995年国家财政赤字与银行存贷差变化情况

数据来源:历年统计年鉴。

的地方工业产生了影响。

1988 年,乡镇企业产值增速急剧下滑;1989 年更是下降了 2.92 个百分点;萧条阶段爆发的企业高负债矛盾,旋即转化为地方政府公司主义体制内的财政困境。

2.20 世纪 90 年代初的 开发区热”与 房地产热”及宏观经济高涨

3 年的紧缩期过后,恰逢“邓南巡”。政府采取措施刺激经济增长。城乡二元结构体制下的中国城市的宏观环境也已发生了巨大变化。

一是资金供给相对充裕。市场需求结构已发生根本改变。20 世纪 80 年代城市居民家庭就已经逐渐转向以彩电、冰箱和洗衣机为代表的第二代家庭耐用消费品,并在 1988 年出现了带有保值性质的抢购。但经过 3 年治理以后就出现了市场的长期疲软而逐渐向住房、汽车等更高级别第三代耐用消费品的过渡(王建,1993)。此时,一方面,在更高级别消费品生产暂时不足的情况下, 城镇居民的储蓄倾向大大增加,使得资金环境相对宽松;另一方面,危机期间“先高后低”的利率又使得银行不愿持有先前以高息吸收的大量存款, 在危机过后政府初步放开资本市场以后[9],货币持有者便势所必然地纷纷将手中的货币投向收益较高的房市、股市、期市等投机市场。

二是劳动力成为自由流动的要素。由于 20 世纪 80 年代末危机爆发连带农产品卖难、乡镇企业不景气, 农民非农就业和现金收入的增速同步下降; 加之 1992 年政府为减少财政对农产品库存补贴而取消粮油的票证供应制度后,农民进城务工无需再自带口粮,遂使大规模的农业剩余劳动力开始流向沿海和城市。1993 年大约有 4600 万人从农村流出,1994 年就达到了 6000 万。

三是土地资源资本化的机制发生了根本改变。由于第一轮耕地乱占滥用干扰了国家建设的总体思路[10],同时土地“农转非”的增值收益主要归乡村集体,政府几乎不能分享却必须承担“粮食安全”责任。于是,20 世纪 80 年代后期,中央开始严格控制耕地转为非耕地, 逐步明确了将耕地转为工商业用地的权力收归国家所有的政策取向[11],并在 1988 年设立国家土地管理局行使对土地非农用途管制的全权。

在农村集体对土地的非农使用权力被上收到更具有市场意识的公司主义的政府手中的几乎同时,土地的商品属性也逐渐确立[12],这就从根本上改变了土地资源资本化的机制——此前,土地可以直接被乡(镇)村集体转变为工商企业资产并且直接将占有的级差收益转入企业资本积累;此后,则变成地方政府才有权决定土地用途转换并占有大部分变现收益;这使得土地变现成为地方最快捷的生财门路。到 1992 年房地产价格逐步放开,便催生了房地产市场的一时繁荣:1992 年全国房地产完成投资增长 117.42%, 实现利润增长 140.39%;1993 年的这两个指标分别为 164.98%,145.47%。地方政府及房地产开发相关主体都从这场经济繁荣的盛宴中分享了大量的利益[13]。1992 年、1993 年两年的房地产开发经营收入分别达到:528.6 亿元、1135.9 亿元,分别比上年增长:86.1%、114.9%;提供建设用地的收入分别达到:42.7 亿元、83.9 亿元,分别比上年增长 177.9%、96.4%。

在 20 世纪 80 年代靠倒卖或依附计划物资分配权利捞取了第一桶金的“官倒”纷纷进入新兴房地产业、迅速获取了第二桶金——依附型的民间资本原始积累也由此加速进行。

随着资金、劳动力和土地这三要素供给环境的重大改变,“开发区热”便应运而生。自国务院 1992 年批准设立温州、营口、威海、福清融侨 4 个国家级开发区以后[14],各地方政府策动的各式开发区也纷纷上马。据国家土地管理局的统计,截至 1992 年底,各省、地(市)和县、乡自办的开发区已有 2000 个左右[15]。到 1993 年政府再次开始调控时才有所降温。

众所周知,中国在 20 世纪 90 年代初期刚一确立市场经济新体制,便在“股票期货热”和“开发区房地产热”中凸显制度变迁收益,客观上发生了著名的“南巡”与经济高涨同步——1992 年、1993 年的 GDP 增长率分别达到 14.2%和 13.5%; 接着,陡然出现的高增长便与大规模增发的基础货币及本币一次性大幅度贬值同步作用, 催生了 1994 年高达 24.1%的通胀危机。

3.分税制改革及地方的 以地生财”

20 世纪 80 年代的财政分权刺激了地方发展经济的积极性从而带来经济的高增长,同时也带来了财政体系的两个比例下降,即:财政收入占 GDP 的比重下降和中央财政收入占财政总收入的比重下降。这种格局使得中央政府的经济调控和行政管理能力被严重削弱[16]。在 80 年代末的经济危机中,中央政府已明显地表现出对经济运行调节的乏力。

从另一个角度看,中央政府因要扩大投资刺激经济,产生了大量的赤字;而地方财政收入则在地

方工业的发展中迅速地拉大了与中央财政收入的差距。1993年,地方比中央财政收入多出2433.93亿元(中央当年收入957.51亿元)。可以说,在经济发展的这一系列过程中,中央与地方各自的"支出与收入"是严重不对称的。

集中体制下的中央政府事实上对各地债务承担最终责任,因此,这样的上下不对称自然不能长久存在,于是,就有1994年的分税制。分税制改变了80年代以来地方财政收入占大的结构。1994年当年,中央财政收入达到2906.5亿元,超过了地方的2311.6亿元。同时,由于地方相应的事权并未减少,支出的刚性使得中央与地方财政的赤字规模也急剧逆转(图5)。

在新的税收体制内,地方的可控收入来源主要有两个:一是土地变现时的增值收益;二是通过招商引资和城市扩张来增加包括所得税、建筑业和房地产业营业税等由地方享有的税收的规模(蒋省三、刘守英等,2007)。这样,在赤字的压力下,土地就成为地方最便捷也是最主要的收入来源,"以地生财"成为分税制后地方政府的刚性需求。

4.第二轮"圈地"与20世纪90年代的宏观调控

20世纪90年代初期的开发区热和房地产热带来了第二次征地高峰。1992年建设占地面积陡然上升(图1),到1993年达到峰值27.1万公顷。1992年、1993年房地产开发土地面积分别比上年增长了174.96%,96.61%[17]。这第二轮"圈地运动"因主导力量发生改变而与第一轮大不相同;并且持续时间更长。

1992年到分税制以前,是中央发起、地方蜂拥跟进的阶段。而分税制以后,则是地方"以地生财"、中央欲禁难止的阶段。

1992年的开发区热虽是中央开始兴办的,但截至1992年底的2000多个开发区中,国务院批办的国家级开发区只有4个。1992年底各省、地(市)和县、乡自办的开发区面积就达19万公顷。

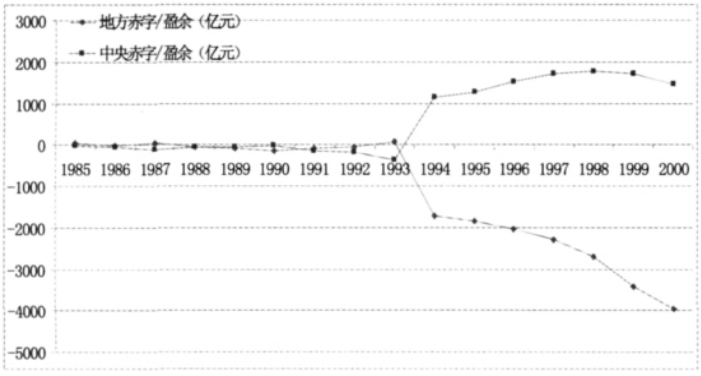

图5 1985~2000年中央及地方财政赤字变化情况

数据来源:历年统计年鉴。

为抑制快速膨胀的泡沫经济,中央政府从1993年下半年开始提出宏观紧缩。1994年,在中央急剧压缩投资规模和征收高额房地产增值税(税率高达30%~60%)的双重作用下(1994年1~9月份固定资产投资回落22.5个百分点),建设占用耕地面积开始下降;此后到1998年,几乎每年都有为遏制乱占滥用耕地的政策、文件甚至法规出台;并且中央政府为实现经济的"软着陆"也严格控制投资规模。但在地方政府"以地生财"的刚性需求下,耕地征占虽在逐年递减,却仍高居不下。即使在已经发生经济危机的1998年,耕地减少面积也有17.6万公顷。分税制后的1994~1998年,在经济增长速度逐年下降和中央竭力遏制的背景下,平均每年耕地减少规模仍达到21.5万公顷[18]。

在第二轮"圈地运动"中,由于土地资本化的机制及主导土地资本化的主体均发生了改变,"农地转非"的增值收益分配也相应发生了改变。

其一,农村集体已经不是土地资本化的主导力量,农地"转非"以后也不是转入与本地成员有关联的集体积累,而是在一次性的征地补偿后就使农民脱离了与自己土地的联系。

一方面地方政府代行国家对"农地转非"的垄断权力时获得了土地增值中的垄断性收益。在征地中,由于集体经济作为产权主体已经名存实亡,政府得以通过直接控制农村党政组织这个村级载体,极大地降低了获得土地的交易费用。根据温铁军、朱守银(1996)的调查,当时"如果以成本价为100,则农民只得5%~10%,村集体经济组织得25%~30%,60~70%为政府及各部门所得",而"村集体经济所得的25%~30%往往也由村干部掌控"。

另一方面,1992年开始的"政企分开"及20世纪90年代中后期的乡镇企业产权改革风潮,事实上已经将80年代积累起来的承载着集体福利及实现社区就业最大化的农村企业逐步转变为以利润最大化为导向的产业实体;而因招商引资进入各种园区并逐渐结构化的产业资本,也未建立与本地福利的直接联系。

其二,不仅征地的一次性补偿收益被层层挤压,对发展收益的分享也极不均衡。

相比较而言:20世纪80年代"以地兴企"时期土地资本化收益较多地留在农村内部、用

于社区福利及支农支出，同期带动了农民非农就业的增加；而20世纪90年代的“以地生财”收益却主要为地方政府及结构化的产业资本所分享。

长期看，占人口大多数的农民收入和消费的增长由此而较大幅度地低于20世纪80年代、逐步导致内需严重不足而主要靠外需，这虽然不符合中国产业资本进入扩张阶段的战略需求；但是，政府公司主义制度与在地化产业资本共生的短视，都“摸象”般地顺应着经济规律进入了下一个更具制度风险的阶段。

(三)金融资本异化于产业资本以后的“以地套现”

1.20世纪90年代末的经济萧条及金融过剩

1993年下半年提出调控至1997年实现了经济的“软着陆”，却又遭遇了亚洲金融危机、外需萎缩。至1999年，中国经济已经连续7年下滑，顺应规律地形成了20世纪90年代末以通货紧缩为特征的经济萧条。

与改革以来的前两次通胀型危机不同，此次通缩型危机，是在城乡收入差距拉大、长期的紧缩政策及金融危机背景下的消费、投资及出口需求不足等多方面因素造成的。于是，从1998年下半年开始，中央政府开始采取积极的财政措施，增发国债进行投资，同期，财政赤字开始迅速上升。

此次危机与前两次不同的还有：在财政赤字攀升的同时，通货紧缩中长期的消费需求和投资需求不足，导致金融系统连年出现存差。1997年的存差有7476亿元，1998年9173亿元，到1999年已达到15044亿元；但另一方面，在1997年末，四大行总体资本充足率仅约为3.5%，低于8%的最低要求。1997年亚洲金融危机来临之际，银行大量存差和不良贷款的同步存在，使得中国的金融体系在亚洲金融危机爆发时面临着极大的风险和压力。

2.金融资本的“独立”及对地方产业资本的影响

为了应对亚洲金融危机的影响，降低金融风险，中央力促金融领域的市场化改革。

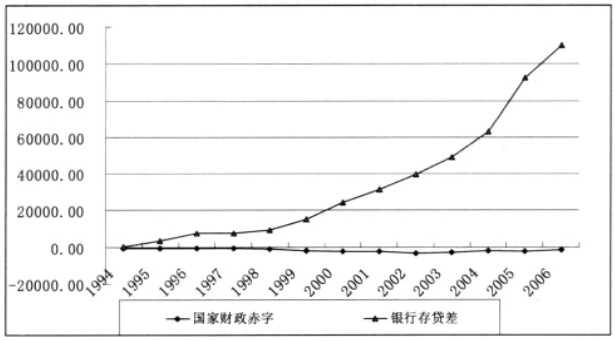

图6 1994~2006年财政赤字与金融机构贷差变化

数据来源：历年统计年鉴。

在国家工业化原始积累时代，财政金融不分家。改革之初，二者虽然在财政危机的背景下从形式上分开，但始终保留着财政金融是政府两个口袋的特性：一方面，中央财政赤字、国营企业亏损以及地方政府的刚性支出都会直接或变相地向银行透支；另一方面，银行系统的贷差也都是直接用中央财政来填补。

而在20世纪80年代财政体制改革为中央与地方“分灶吃饭”以后，公司化的地方政府也在财政金融的配合使用中来主导地方经济的发展[19]。银行及其拥有的资本只是用于推动资源资本化运动的一个工具，被地方政府用来不断追加投资，形成本地产业资本结构。

在此情形下，一方面地方银行投入于地方产业资本原始积累造成的坏账呆账只能在垄断性金融体系内日积月累，且受制于政府公司化体制约束而无法异化于地方产业资本。另一方面，随着中国经济货币化程度的提高，以及20世纪90年代中期以来金融系统存差的大幅度增多，银行能控制的资源越来越大，并逐渐成为代表中央政府分配资源的最重要部门之一（刘海英，2003）。中央政府自然不能再坐视银行在坏账、亏损的泥沼里无法自拔。金融改革便呼之欲出。

1995年，《商业银行法》出台，将国有专业银行正式命名为国有独资商业银行，为银行商业化提供了法律依据。1998年以亚洲金融危机发生为契机促成了金融改革全面铺开[20]。一方面，对城市信用社、农村合作基金会、信托投资公司进行了严格的清理整顿，切断了这些地方性机构对国有金融体系的牵绊；另一方面，中央财政给四大行注资2700亿元以补充其资本金，并通过成立四大资产公司为四大行（另有国开行）剥离了1.3万亿元的不良资产，最终用中央财政将其从坏账亏损的泥沼中拉出来并“冲洗”干净[21]。中央名下的金融资本顺势异化于地方产业资本的垄断性资本。

金融资本的“独立”，对公司主义的地方政府的行为产生了深远的影响。

3.“以地套现”及“高负债+高投资=高增长”模式的形成

为应对1997年亚洲金融危机，中国1998年开始增发国债保增长、带动基础设施大规模投资，加快了城市化扩张；5年后的2002年地方营

业税比重迅速上升,已经成为地方政府的第一大税种。2006年时营业税在地方税收中所占比重已经达到43.3%(排第二的企业所得税比重为18.1%)。而营业税主要是对建筑业和第三产业征收的税种,这就使得加快城市扩张以扩大建筑业、房地产业营业税的规模成为地方增收的当务之急。世界银行的研究指出:在增加财政收入动机的驱动下,地方政府2002年以后对于土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模的热情空前高涨(世界银行城市化与土地制度改革课题组,2005)。

加快城市化一方面需要大量资金,另一方面此时的地方政府已经是赤字缠身(图7);同时,由于金融资本已经"独立",地方政府再难依靠银行投资;唯有土地资源资本化还可以被其以国家之名来支配。于是,政府利用其权力以极低的价格从农民手中征收土地,然后再通过土地储备中心、各种城投公司及开发区管理委员会等融资主体,以土地作抵押套取银行贷款投入基础设施建设。据蒋省三、刘守英等的研究:在东南沿海的县市,基础设施投资高达数百亿元,其中财政投入仅约占10%,土地出让金约占30%左右,60%靠土地融资;而在西部,银行贷款占城市基础设施建设投资的份额更高达70%~80%(蒋省三、刘守英等,2007)。

地方政府"以地套现"加快了城市扩张,首先带动的就是房地产业的暴利,其已经"成为政府偿还城市基础设施投资巨额贷款和实现土地出让收入的通道",也成为过剩资本争先恐后涌入的安乐窝。继而,在基本建设和房地产的带动下,相关的产业投资也如火如荼,蒸蒸日上。加之,自20世纪90年代以来因分配差距不断拉大导致消费严重不足(王建,2007),经济增长主要来自于投资和出口,自2002年以来投资在新增需求中始终占60%的份额(王建,2006)。这样,以地方政府"以地套现"为肇端,便逐

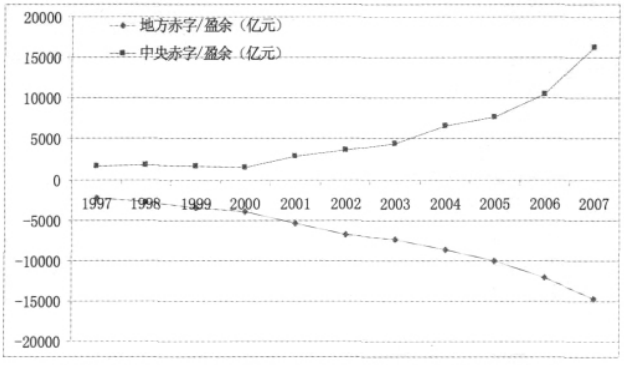

图7 1997~2007年中央及地方财政赤字变化情况

渐形成了新世纪以来"高负债+高投资=高增长"的发展模式(2002年开始地方财政赤字急速增大,见图7);再加之,中央层面的过剩金融资本在投机市场上推动繁荣,便带来了中国经济新世纪的红火。

4.第三轮"圈地"及影响

为抵御亚洲金融危机带来的负面影响,中央从1998年开始实施积极财政政策;在1999年就相应出现了建设占用耕地陡然增多的情况(参见图1);随即,GDP增速连续7年下滑的局面于2000年开始扭转并逐年回升。第三轮"圈地运动"骤然兴起。

据国土资源部的相关数据,1998~2003年间全国耕地年均净减少110.37万公顷。1998~2005年,也是中国城市化最快的阶段。我国城市建成区面积由2.14万平方公里增加到3.25万平方公里,年均增张6.18%。而到2005年时,各类开发区达6866个、规划用地面积就达3.86万平方公里;经过整顿以后还有1568个,规划面积1.02万平方公里。

而且,由于土地资源低价的从农村流出,浪费严重。1998~2002年全国660个城市建成区面积年均增长5%,而同期人口年均仅增长1.3%;到2005年,城镇居民人均用地已达133平方米,比国家规定的城市规划建设用地最高限额高出33平方米,远高于一些发达国家人均城市用地82.4平方米的水平;我国的城市容积率仅为0.33,而国外一些城市达到了2.0的水平(蒋省三、刘守英等,2007)。

在此期间,中国的粮食生产总体上也呈现出下滑态势,总产量从1998年的51230万吨剧减到2003年的43070万吨。

面对如此严峻的形式,中央从2003年开始采取紧急措施以加强对耕地征占的监管。国土资源部连续出台文件[22]。但也未能遏住地方的投资热,以致于在2004年,建设占用耕地面积还攀升到29.3万公顷的高峰(参见图1)[23]。直到2004年夏季国务院提出宏观调控,进一步强调"各级政府要切实落实最严格的耕地保护制度",2005年建设占用耕地面积才有所下降。

本轮的"圈地"与第二轮有着某些相似之处:同样是因中央增加投资刺激经济而起,又同样是因财政约束下的地方投资需求刚性而难以回落;同样是与过剩的资本相逢而催生了投机市场的经济泡沫,更同样是留下了过剩的产能(第三轮圈地之后形成的产能过剩仍在进一步扩大)。

此外,在这一轮由地方政府和金融资本联合推

动的征地高潮中，土地增值收益的分配更加不均衡，也直接引起了更多问题。土地增值部分的收益分配，只有20%~30%留在乡以下，其中农民的补偿款占到5%~10%；地方政府拿走土地增值的20%~30%；开发商拿走了土地增值收益的大头，占40%~50%（李军杰，2007）。而且往往由于暗箱操作、征地补偿分配混乱，乡镇、村、组、农民之间缺乏可操作的分配方法，导致了大量的上访、对抗事件（刘田，2002）。近几年来，全国1/3以上的群众上访事件是因为土地问题，其中由征用农民土地而引起的高达60%以上。国土资源部数字显示，仅2002年上半年群众反映征地纠纷、违法占地等问题的，占信访接待部门受理总量的73%，其中40%的上访诉的是征地纠纷，这其中87%是征地补偿与被征地农民安置问题（邬丽萍、杨克斯，2005）。截止到2005年，我国失地或部分失地农民的数量在4000万~5000万人左右，且这一数字在以每年200万~300万的速度递增（王鹤龄，2005）。照此速度，在未来20~30年的时间里，我国失地农民将会增至1亿人以上。

三、小结

本文考察了改革开放以来的宏观经济波动、财税体制变迁与土地征占之间的动态关系：在经济的周期性波动中，中央政府在财政赤字（20世纪80年代）、调控乏力（20世纪90年代）和降低金融风险（世纪之交）的压力下，分别推动发生了3次大的财税体制变迁；而地方政府在财政约束下，主导了土地的3次大规模征占；这又与其他外部变量一同影响着经济的增长和波动；在三者长期的相互作用下，加之土地征用制度的变化，中国经济的发展模式及发展收益的分配格局都发生了重大的改变。这也带来当前中国经济运行及社会发展的双重风险：征地中的债务链条长期积累后具有在某一时点上断裂的高度风险；而增值收益分配不合理带来的社会问题长期积累后也具有了在某一时点上爆发的高度风险。

既然3次圈地的原因和作用机制与宏观经济周期导致的财政金融体制变化乃至中央地方关系的变化高度相关，那么，治理圈地运动的对策也就不能“就地论地”、一般化地强调加强管理监督。

首先需要考虑的是真正有现实意义的政治体制改革——如何排除意识形态化地讨论政治问题的干扰，自上而下地推进党政分开、把执政党各级组织先从“政府公司主义”体制中剥离出去，才可能有效地提高执政能力，才能由执政党对政府必然与在地化的产业资本直接结合的行为予以监督和调控。

其次才是执政党为长治久安而可能推动的财税体制的进一步调整——在财政收支占GDP的比重已经明显上升的条件下理顺中央地方关系，使阳光下的财税制度与集中统一的政治制度相配合。

其三则是修改《土地管理法》的相关内容，改变收益分配不合理的土地征收制度——明确城乡不同主体的所有权与使用权“同权同利”的基本原则，以降低征地中大量的冲突、上访及群体性事件带来的巨大社会成本。

（作者单位：中国人民大学；责任编辑：尚增健）

注释

①注：中国20世纪80年代、90年代和世纪之交的3次财税体制变迁都与当时的经济危机及其引发的应对措施高度相关；虽然90年代的分税制出台时宏观经济已经过了萧条而进入高涨期，但客观上仍然是1993年财政金融双赤字及国家外汇储备不足以应付还本付息压力的应对政策。

②根据杜润生先生的自述，1980年4月中央召开编制长期规划会议前的征求意见会上，杜润生向时任副总理兼国家计委主任姚依林提出若干建议后，姚依林到邓小平那里汇报时提出"工、农业甩包袱"。参见杜润生（2005），第114~115页，人民出版社，2005年8月。

③这一概念由现任美国斯坦福大学的戴慕珍Jean Oi教授在考察了苏南模式的乡镇企业之后，在其著作《中国农村经济的起飞：经济改革的制度基础》中提出。参见Jean C Oi（戴慕贞），1992。

④1985年8月13日至22日，全国财政工作会议在北京召开。会议决定：为消除本年的财政赤字，从现在起，中央和地方都不再追加支出；基本建设投资规模一定要控制在国家下达的指标之内；行政经费和社会集团购买力支出一定要按国务院的要求进行压缩。资料转引自：《中国共产党80年大事记》，人民网，http://www.people.com.cn。

⑤1988年9月24日，国务院发出《国务院关于清理固定资产投资在建项目、压缩投资规模、调整投资结构的通知》。《通知》指出：为了抑制通货膨胀，为价格、工资改革创造条件，也为国民经济的发展保持必要的后劲……全面清理在建项目，做到大幅度压缩投资规模，进一步调整投资结构。这次清理对象包括全社会固定资产投资项目。资料转引自：《中国共产党80年大事记》，人民网，http://www.people.com.cn。

⑥1978年，中国农村居民人均纯收入只有133.6元；到1989年达到601.5元，增长了4.5倍，年均增长14.7%。而1978~2007年间年均增长为12.6%。资料来源：历年《中国统计年鉴》，及《中经网统计数据库》。

⑦“利改税”之后实际造成了国有资产的“单位所有”。由于国家垄断金融的低利率政策和政府财政投资的无偿，相对于较高的物价水平而言，任何单位获得投资本身即是意味着吃进利差；又由于单位内部“利益同构”，固定资产投资总额中一般有40%~50%会以各种渠道转化为消费基金。因此，自1983年以后，非生产性建设投资也大幅度增加，最终形成了投资和消费双重膨胀。具体分析见：温铁军（1996）。

⑧1989年3月10日、14日，国务院第三十八次常务会议讨论并通过《国务院关于当前产业政策要点的决定》。指出：集中力

量发展农业、能源、交通和原材料等基础产业,加强能够增加有效供给的产业,增强经济发展的后劲;同时控制一般加工工业的发展,使它们同基础产业的发展相协调。

⑨1990年11月26,经国务院授权、中国人民银行批准,中华人民共和国成立以来在内地开业的第一家证券交易所——上海证券交易所正式成立。

⑩1986年3月21日中共中央、国务院下发的《关于加强土地管理,制止乱占耕地的通知》中明确指出:乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象极为突出……这种情况如果继续下去将会给国家建设和人民生活造成严重恶果,贻害子孙后代。

⑪1986年,中共中央、国务院下发的《关于加强土地管理,制止乱占耕地的通知》要求全面清查非法滥用的耕地,"各级政府不得擅自下放审批权限";1986年又以出台《土地管理法》的形式将国家对土地农转非的权力加以确定。

⑫1988年,《中华人民共和国宪法》(修正案)规定:土地的使用权可以依照法律的规定转让,正式开启了我国的土地有偿使用制度;1990年5月19日,国务院颁布实施了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对土地使用权出让、转让、出租、抵押等问题做出了明确规定。使土地实际上已经具有商品的属性。

⑬作者注:国家垄断银行部门的巨额货币资本,在1992年后正是通过房地产开发这一媒介——对国有土地所有权或使用权的有价转让,而导致资本性地租及级差地租的形成;在金融业提供过剩资本的媒介下,这种地租以房地产投资的高额回报形态实现,并迅速转入开发商手中。通过农村土地的非国有化运动(批租热的实质),导致房地产投资热。然而,又正是房地产开发业所产生的这种高利润(实质是地租),刺激了1993~1995年中国经济的繁荣。

⑭1993年4~5月,国务院又先后批准兴办哈尔滨等12个国家级经济开发区;1994年又批准建立北京、乌鲁木齐2个国家级经济开发区。

⑮转引自杨继瑞(1994)。

⑯"中央财政不但需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'"。转引自周飞舟(2006)。

⑰数据来源:《中国房地产市场年鉴1996》。

⑱由于1996年耕地征占的数据缺失,这里计算的1994、1995、1997、1998年4年的平均值。

⑲改革开放以来,中国逐渐形成了多层次银行体系及金融机构。中央和地方"分灶吃饭"的财政体制确立后,在地方政府控制资金冲动的驱使下,各种地方性的银行和金融机构蓬勃兴起。例如,成立招商银行、深圳发展银行、广东发展银行、福建兴业银行和海南发展银行是为了鼓励沿海省和特区经济发展,成立上海浦东发展银行是为推动浦东经济发展,而华夏银行是首钢综合改革试点的结果;而各种信托公司也成为地方获取资金的渠道,通过它们,地方和部门通常能达到避免国有银行干预,绕开信贷规模控制的目的。经济学家樊纲说:"地方政府控制金融资源即资金的冲动和行动,结果造成了地方金融机构对地方政府的实际隶属"。政府权力正是通过这一渠道达到与市场的结合。引自刘海英(2003)。

⑳1997年亚洲金融危机使中国政府深刻认识到银行大量不良贷款的巨大隐患。是年7月的全国金融工作会议要求,力争用3年左右的时间,大体建立与社会主义市场经济发展相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融调控监管体系。

㉑如果算上央行和财政部对国有银行股改提供的财务支持,1998年以来国家为国有银行改革投入累计达2.9万亿元。总体计算,1998~2005年,为了达到金融稳定,国家累计投入了大约3.24万亿元的资金来支持金融企业的改革和化解金融风险。而2004年中国的财政收入仅为2.63万亿元。此后,对于四大行上市,还有更多的后续投入。数据来源:中国人民银行金融稳定分析小组:《中国金融稳定报告》,中国金融出版社,2005年。

㉒国土资源部2003年7月30日颁布了《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》、8月21日颁布了《关于严禁非农业建设违法占用基本农田的通知》、11月17日又颁布了《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》。

㉓2004年投资增长过快某种程度上也受到政治周期的影响。2003年换届甫定,各地都想有所作为,急需提高GDP来突出政绩。在2004年第一季度的全社会总投资中,地方项目投资增速超过了60%,成为固定资产投资增速过猛、规模偏大的主要拉动力量。

参考文献

(1)世界银行城市化与土地制度改革课题组:《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,2005年。

(2)道格拉斯·诺思:《理解经济变迁的过程》,中译本,中国人民大学出版社,2008年。

(3)董筱丹、温铁军:《宏观经济波动与乡村治理危机》,《管理世界》,2008年第3期。

(4)杜润生:《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社,2005年。

(5)国家统计局:《中国统计年鉴》各年份,中国统计出版社。

(6)蒋省三、刘守英、李青:《土地制度改革与国民经济成长》,《管理世界》,2007年第9期。

(7)李军杰:《土地调控应着力土地利益的再调整——兼论当前土地调控的政策效应》,《中国物价》,2007年第10期。

(8)刘海英:《话说金融"故"事》,《中国改革(综合版)》,2003年第3期。

(9)王建:《从我国经济增长方式的转换看当前的经济形式问题》,《管理世界》,1993年第5期。

(10)王建:《产能过剩的后果与应对措施》,《中国金融》,2006年第2期。

(11)王建:《防"过热"更需防"过剩"》,《经济界》,2007年第5期。

(12)王鹤龄:《关于解决失地农民职业转换和身份转化问题的建议》,《中国政协新闻网》,2005年7月11日。

(13)温铁军:《经济周期与发展》,《中国软科学》,1996年第9期。

(14)温铁军:《中国经验与比较优势》,《理论前沿》,2008年第13期。

(15)温铁军:《"三农问题"与制度变迁》,中国经济出版社,2009年。

(16)温铁军、朱守银:《政府资本原始积累与土地"农转非"》,《管理世界》,1996年第5期。

(17)邬丽萍、杨克斯:《土地征用制度改革探索》,《改革与战略》,2005年第10期。

(18)杨继瑞:《"开发区热"的理论思考与对策研究》,《社会科学研究》,1994年第2期。

(19)中华人民共和国国土资源部:《中国国土资源统计年鉴2006》,地质出版社,2006年。

(20)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。

(21)周叔莲:《中国工业增长与结构变动研究》,经济管理出版社,2000年。

(22)Jean C. Oi, 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China",World Politics, 45(Oct.).

there exists noticeable spatial spillover in the economic growth in provinces and regions. In this article, we have, by combination with reality, probed these findings and offered our related suggestions.

The Economic Fluctuations, the Change in Taxation Institution, and the Capitalization of Land Resources: A Case Study on the Problems with "the Three Times of Enclosing Land" since China's Reform

Yang Shuai and Wen Tiejun

Since China basically finished her national industrialization primitive accumulation, she has entered the stage of the industrial capital expansion, of which the essence is the domestic resources capitalization. In the 30 years, there have been three cyclical macroeconomic fluctuations, accompanied by three times of major changes in fiscal and taxation systems and of large-scale land requisition. Taking as a clue the land resources capitalization mechanism, the subject, and the change in the distribution of increment, we have analyzed the relationships among the these three factors, described the formation and rapid expansion of the industrial and financial capital in the process of capitalization mentioned above, and analyzed the incremental distribution and the cost sharing at this stage.

The Socialized-consumers Mechanism the Intergenerational Influence of the Parental Brand

Xu Lan, Cui Nan and Xiong Xiaoqin

Starting from the effect of the intergeneration of parental brands, and by the use of hermeneutic approach, we have, in this article, analyzed the system of the socialization of consumers, the system that underlies the intergenerational effect in brand and found that, in the intergenerational impact of the parental brand, there are four different setups of the socialization of consumers: social learning, episodic memory construction, relationship identification and symbolic interaction. We have described, summarized, inducted the conceptions, the functional mechanisms and the basic theory, of the four setups mentioned above, discussed the effect of the parental brands on the various mechanisms of socialization, and, on this basis, offered our suggestions about management.

Does Political Connection Influence Corporate Philanthropy?

Jia Ming and Zhang Zhe

Does corporation with political connected top managers undertake corporate philanthropy more actively? Earthquakes give us a pure natural experiment environment to study on the corporate philanthropic contribution. We study corporate philanthropy using an original database that includes firm-level data on cash giving, political connection, and institutional environment in corporate contribution after Sichuan Earthquake at 12, May, 2008. Results provide support for the theory that political connection enhances corporate philanthropy, as firms with political connection tend to adopt giving practices; meanwhile firms that condition high levels of law enforcement environment and low risks of loss political connection give less to charity. However, much of our evidence indicates that managers adopt corporate philanthropic disaster responses to maintain personal political connection with governments which mask their personal benefits from philanthropic contribution. The empirical work considers the impact of institutional environment as well as political connection on corporate giving and the relationship between political connection and corporate social responsibility.

Customer Retention Based on Trust and Switching Barriers : A Case Study

Liu Jianhua, Zhou Cuicui and Wang Dongchen

This research is intended to explore the mechanism of customer retention. Integrating the diversified perspectives on customer retention, we identify two essential factors influencing it: customers' trust on suppliers and cus-