

地区竞争格局演变下的中国转轨： 财政激励和发展模式反思^{*}

陶然 陆曦 苏福兵 汪晖

内容提要: 在考察 1990 年代中期之前和之后中国地区竞争模式演变的基础上, 本文提出了一个分析框架, 通过考察中央- 地方和地方政府- 企业两个维度关系及其在中国转轨 30 年中两个不同阶段的变化, 研究了不同时期地方政府在财政激励下所面临的约束条件的变化和对应的地区竞争行动。本文指出, 无论是/ 中国特色的保护市场型财政联邦主义⁰理论, 还是/ 官员晋升锦标赛⁰理论, 都难以解释中国转轨高增长的政治经济学逻辑。本文考察了地方政府在工业和商住用地出让上的不同策略, 并指出中国当前发展阶段中以地方政府提供低价土地、补贴性基础设施乃至放松劳工、环境保护标准吸引制造业的地区/ 竞次性⁰发展模式, 不具备经济、社会发展乃至环境保护上的可持续性。

关键词: 中央- 地方关系 地方政府- 企业关系 地区保护主义 / 区域竞次⁰

一、研究背景

1978 年开始的市场经济改革极大地改变了中国的经济面貌。过去 30 年中, 中国以高于 9% 的年均增长率成功地从一个中央计划经济转型为新兴市场经济。学术界对中国转轨进程中的高速增长形成的一个基本共识是, 地方政府在经济发展过程中起到了非常重要的作用。地方政府在进行基础设施建设、扶持本地企业发展、吸引外来投资、甚至在改革早期阶段直接参与企业投资和管理等方面都发挥了不可或缺的作用。考虑到过去 30 年中国经济转轨过程的不同阶段, 无论是中央- 地方关系还是政- 企关系都发生了巨大变化, 一个值得从学术上进一步讨论的问题, 是这些关系及其变化如何塑造了中国地方政府的行为并使其在不同时期保持了发展本地经济的强大激励。

已有文献试图从财政角度来解释 1990 年代中期前中国的高速增长, 认为地方政府在预算收入中较高的边际分成比例激励了地方实行促进经济增长的政策(Oi, 1992; Montinola et al., 1995); 更有学者将此时期中国经济高速增长归结于具有中国特色的/ 保护市场的财政联邦主义⁰, 认为地方支持经济发展的激励来自于当时的分权模式/ 财政承包制⁰(Montinola et al., 1995, Qian and Weingast, 1997)。

有趣的是, 在 1994 年进行的以/ 财政收入权力集中而财政支出责任不变⁰为特征的分税制改革之后, 中央在预算内收入中所占份额大大提高, 而同时地方政府实际支出责任(特别是社保支出责任)因此时期进行的大规模企业转制显著增加。但当财权上收和地方支出责任增加之后, 中国经济却延续了分税制改革前的高增长率。1994) 2000 年间经济年均增长率达到 811%, 与 1987) 1993 年相同。自本世纪初以来中国经济增长率甚至进一步加快, 过去五年里更达到惊人的 10% 以上。

如果要认可以/ 财政承包制⁰为标志的/ 中国式保护市场的财政联邦主义⁰是刺激中国改革早期

^{*} 陶然、陆曦, 中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心; 苏福兵, 美国瓦萨政治学院; 汪晖, 浙江大学公共管理学院。本研究得到了国家自然科学基金(70633002)、科技部支撑项目(2006BAJ11B06)和林肯研究院)北京大学城市发展与土地政策研究中心的资助, 作者也感谢刘明兴博士的有益评论。通讯作者及地址: 汪晖, 浙江省杭州市凯旋路 268 号浙江大学公共管理学院土地管理系, 邮政编码: 310020, 电子信箱: wanghuihn@zju.edu.cn。文责自负。

高速增长 的根源, 那么就难以解释财政集权为特征的/ 分税制改革后中国经济持续的高增长。因为随着财政集权程度提高, 地方政府促进本地经济增长的激励应该有所降低。但实际发生的情况却恰恰相反, 地方政府推动本地经济增长的激励不仅没有下降, 反而似乎有所提高。尽管上世纪 90 年代中期后大规模企业改制带来的劳动力就业缩减、加入 WTO 后出口高速增长及宏观经济周期等多因素作用, 使我们很难完全分离出分税制后财政再集权对经济增长的净影响, 但可观察到的一个事实是, 此时期地方政府为争夺制造业投资而展开的竞争愈演愈烈。特别是上世纪 90 年代末期以来, 地方政府竞相为制造业投资而提供低成本土地和补贴性基础设施。通过低价甚至零地价出让工业用地建立了大批工业园区和开发区。这种发展模式所带来的经济增长如此之快, 以至于张五常在其最近论文中甚至声称中国以县为主体出让土地并与上级政府和投资者进行收入分成的体制是一种非常具有效率的制度。在此制度下, 县级政府作为土地使用权分配人按照利益最大化原则将土地授予私人使用, 而地区间激烈竞争引致高速增长。他断言县级竞争制度是中国经济增长的制度推动力(Cheung, 2008)。

虽然地方政府通过压低土地价格(及放松劳动管制和环保)等措施吸引投资到底是一种有效的增长方式, 抑或是一种不利于中国经济、社会乃至环境可持续的/ 竞次(race to bottom)式发展模式, 还大可存疑, 但考虑到当前财政体制下地方政府争夺制造业投资所产生的财政收入中, 有 75% 的增值税和 50% 的企业所得税被中央拿走, 为何地方还如此热衷于竞争吸引投资? 这是本文要探讨的第一个主题。

在对上述问题讨论中, 我们也将重点关注上世纪 90 年代中期后地方政府的土地出让策略。这是因为低价工业用地成为此时期地区竞争的主要手段。虽然我们看到地方政府通过向制造业投资者提供廉价土地和补贴性基础设施来竞相吸引投资, 但他们在出让商、住用地上的策略却非常不同。许多市、县政府建立了/ 土地储备中心, 利用政府在城市土地一级市场上的垄断地位, 限制商住用地供给来使最大化出让金收入。与工业用地绝大多数通过/ 一对一协议方式低价出让不同, 地方政府更多地通过/ 招、拍、挂等竞争性更强的方式来出让商住用地, 商住用地出让价格通常要远远高于工业用地。地方政府为什么在工业和商住用地上采用截然不同的出让策略? 这是本文要探讨的第二个主题。

回答以上两个问题不仅有助于我们重新理解中国转轨的逻辑, 进一步厘清中国改革 30 年高速增长背后的政治经济学, 也将有助于我们判断中国当前增长模式在经济、社会乃至环境层面的可持续性。通过考察地方政府在过去 30 年改革中的激励和不同阶段面对的约束条件, 就可以理解为什么无论是在前一阶段的财政承包制下, 还是在之后的分税制下, 大多数地方政府都有激励去推动本地经济发展; 也就可以理解上世纪 90 年代中期以来政府间财政关系和政企关系两个维度的调整与同一时期中地方/ 土地财政行为之间的紧密关联, 并对中国当前增长模式的可持续性给出一个更准确的判断。

本文其余部分安排如下: 第二部分首先对地区投资竞争相关文献进行了一个简短梳理, 然后分析了中国改革不同阶段地区竞争模式的变化。第三部分考察了 20 世纪 90 年代中期以来/ 区域竞次式发展模式中的地方政府土地出让策略及其财政激励。第四部分对现有关于中国转轨中增长的两个政治经济学解释, 即/ 保护市场的财政联邦主义理论和/ 官员晋升锦标赛理论进行了分析。本文最后以一个对中国当前发展模式可持续性的延伸性讨论结束。

二、地区竞争: 文献讨论和中国转轨过程中的经验

(一) 文献讨论

已有大量文献讨论了包括美国各州、加拿大各省以及欧盟内部各国之间投资竞争的问题。根

据 Wilson(1989)的定义,税收竞争可以定义为/ 可以相互给对方施加影响地方(或国家)政府之间进行的非合作博弈式的税率设定和税收安排⁰。由于每个参与竞争的政府的行为都会影响到流动性税基在不同地区间的分布,因而其财政行为具有很强的外部性。传统上关于/ 竞次⁰竞争的理论就建立在某地税收具有跨区的外部性这一基础上。当某个地方的政府提高本辖区内的税率时,将不会考虑流动性要素(如资本、劳动力等)流出给作为竞争对手的其他地区带来的好处,这样提高本地税率给本地政府的成本就会小于其社会成本,从而无法实现社会最优税率。这种外部性的存在将使得均衡税率低于社会最优税率,制约了地方政府税收合理增加,并导致政府再分配能力下降和地方公共品供给不足(Zodrow and Mieszkowski, 1986; Wildasin, 1989; Keen and Marchand, 1997)。

上述区域/ 竞次⁰的观点与梯伯特(Tiebout, 1956)等倡导且在学术界占有统治地位的财政分权理论是相反的。这种观点认为,分权体制下地方政府必须竞争流动性的企业和居民,而这些企业和居民会选择那些符合自己对公共服务偏好的地方。即使是在认为政府是自利而非社会福利最大化的/ 利维坦⁰假设下,分权所带来的地区竞争也被认为是能够约束地方政府的自利行为,因此地方政府间的竞争会导致一个更低的税收和更高效的财政支出行为(Brennan and Buchanan, 1980)。

上述两种观点在学术市场上都有不少支持者,¹ 但不管怎样,上述文献大多假设地方只通过设定(如公司税)税率来竞争。但即使在很多财政分权的国家,地方政府也无自行制定税率的权力,而这并不意味着区域竞争无法展开。Keen and Marchand(1997)指出,除了调整正式税率,地区竞争还可通过增加提高企业投资边际产出的公共投资和基础设施建设,并同时降低其他类型公共品支出(如那些为本地居民提供的社会服务)来进行。Wilson(1999)指出了另一种符合/ 竞次⁰特征的地区竞争策略,即通过提供以容忍破坏环境为代价的优惠条件来吸引流动性要素向本辖区聚集。

在实证研究上,也有一些证据支持区域间/ 竞次⁰的存在。Biglaser 和 Mezzetti(1997)研究了美国不同地区争夺大型企业投资的行为,发现一些州政府会向这些企业提供可能超过投资本身经济价值的整套税收优惠。如阿拉巴马州在和其余 30 个州争夺梅赛德斯- 奔驰的生产线投资时,通过提供价值 313 亿美元的巨额优惠赢得了最终的胜利,但此项投资总额也不过 3 亿美元。毫无疑问,地方政府间这种极端竞争行为的出发点不仅有经济考量,也有政治考量,如为在改选中占有优势地位等。具体到中国,转轨时期地区竞争在不同时期也有变化:如果说在上世纪 90 年代中期之前主要表现为地方对本地政府所有的国有和乡镇企业提供各种形式支持乃至实行地方保护主义的话,那么 1994 年/ 分税制⁰改革后则出现了明显为了吸引外来私营企业投资而进行的/ 竞次⁰式地区竞争。

(二) 中国改革不同阶段地区竞争模式的演进

一如中国从计划向市场转型的/ 渐进式⁰模式,改革 30 年中国的地区竞争模式也呈渐进式变化。上世纪 90 年代中期前,争夺资本和劳动等流动性生产要素并非地区竞争核心内容。在此阶段,中国各地二、三产业增长的主要驱动力是各类地方(包括农村社区组织)直接投资和所有的企业,也即地方上的国企乡企。计划体制下长久压抑的消费需求的大量廉价劳动力使这些地方所有的企业实现了快速增长。市场化改革带来的高消费品价格引致地方直接介入生产这些产品。除扶持本地既有企业外,地方政府还大规模投资新企业,特别是生产如自行车、电视机、摩托车等消费品的企业。地方政府甚至会利用其权力限制私营企业发展,并转移本地企业收入来回避潜在的中央税收(Che and Qian, 1998)。由于作为所有者可以分享企业资源,地方政府有很强的激励去支持本地企业的发展。

1980 到 1990 年代前期,围绕以外商直接投资为主体的流动性资本而进行的地区竞争只在有限范围内存在,原因是这类投资有很强的政策导向型。由于沿海经济特区和改革试点省份享受中央

¹ 参见 Wilson(1999)的一个精彩文献综述。

政府特殊的政策待遇, 不仅享受较低税率, 还享受对外商投资颇具吸引力的各种有利的制度和政策环境, 因而外商直接投资 FDI 高度集中于这些地区。从 1983 年到 1992 年的十年间, 广东、福建两省, 外加京、津、沪三个直辖市, 占当时外商在华直接投资的 70% 以上(根据国家统计局数据计算)。而中国其他地区对于这类投资的竞争程度并不那么激烈。

至少到上世纪 90 年代中期之前, 大多数地方政府依然拥有大量国有和乡镇企业, 为保护当地税基, 地方有强烈动机防止企业收入被上级(尤其是中央) 集中, 也有激励防止企业因外地企业竞争而受损。在财政承包制下, 除三个直辖市以外, 通过设立中央固定收入、地方固定收入、固定比例分成和其他调剂收入的形式, 中央和省逐步实现了“分灶吃饭”的财政格局。该体制基本思路是省与中央约定下年(或几年) 的财政收入上缴额, 余额自留。该体制一直维持到 1993 年底才被分税制所取代(Montinola et al, 1995)。

但财政承包制并不稳定, 上世纪 80 年代就经过多次调整。中央通过 1980、1985 和 1988 年的系列调整, 成功地扩大了中央固定收入的规模, 使中央- 地方共享部分收入从总体预算收入的 85% 下降到 60% (Cai and Triesman, 2006)。虽然从边际分成率这个指标上来看, 地方政府确实享有较大的边际税收分成, 但如果中央可以运用其权力来调整预算总收入中固定上缴的额度, 那么再高的边际分成率也没有太大意义。在这种情况下, 地方政府只有通过各种方法来避免中央政府对地方所有企业的利税争夺, 比如地方政府可通过隐藏企业利润或减税, 实行所谓的“把肉烂在锅里”的政策, 或干脆将预算内收入转为预算外收入乃至体制外收入。这种做法在当时之所以能够成功, 恰恰是因为地方政府是地方国有企业和乡镇企业的所有者, 因此可以实际控制企业的现金流。而对于私营企业, 地方政府不仅很难从企业那里抽取资源, 或通过行政命令要求企业为地方政府支出融资, 而且也无法控制企业现金流, 无法进行收入隐藏。因此, 这一时期地方政府也缺乏发展私营企业的激励。

在这一时期, 地方有很强激励去保护其管辖下的国有、乡镇企业不受外地企业竞争的影响。有证据表明, 在这个阶段, 地方通过有意识地对外地商品实施各种保护主义措施来封闭地方市场, 有时甚至故意不连接地区间交通运输线路。结果是上世纪 90 年代初期之前存在大量地区间产业重构、价格趋异及较严重的地区间贸易壁垒(Naughton, 1999; Young, 2000; Poncet, 2003)。因此, 如果非要说在此阶段存在某些形式的地区“竞争”, 那么这种“竞争”很大程度上是以“地区保护主义”形式存在。总体说来, 90 年代中期之前, 为充实税基, 地方有较强激励来利用各种手段扶持其所有的国企乡企, 包括通过隐藏利润而进行变相免税、补贴信贷、免费或补贴性投入, 甚至直接实施地区保护主义政策。

从上世纪 90 年代中期以后, 围绕制造业投资进行的地区竞争逐步激化。对地区竞争格局产生根本性影响的, 首先是源于改革第一阶段各地重复建设导致的产能相对过剩和 1992 年后市场化导向改革共同作用所引致的激烈市场竞争; 其次是 1994 年后以财政收入集权为基本特征的分税制改革。改革第一阶段的地区保护主义必然导致重复建设和经济过热, 而经济在上世纪 80 年代末被迫调整时, 马上凸显出产能过剩、内需不足, 结果是每个地区都面临着一种无法突破的两难困境, 即本地企业既要在区外寻找市场, 又要得到本地政府保护以免受外来竞争影响。

在上述背景下, 以 1992 年邓小平“南巡讲话”为起点的新一轮市场化改革开始启动, FDI 和私营企业迅速增加, 地区间贸易壁垒逐渐瓦解, 国内市场一体化加强, 产品市场竞争日益激烈, 这些变化迅速压缩了地方国有、乡镇企业的发展空间。加之 1993 年开始的金融改革逐渐抑制了地方政府强求国有银行地方分支机构以行政性贷款扶持本地国有和乡镇企业的做法。结果是自上世纪 90 年代中期以后地方国有企业和乡镇企业的盈利能力显著下降, 地方政府先前控制并赖以获取各种财政资源的这些企业现在开始成为地方政府的负资产。于是一场大规模的国有企业和乡镇企业改制

被迫开始。到1996年底,70%的小型国有企业已在一些省份实现私有化,其他省份也有半数实现了改制。1998)2002年间约有2500万国有、集体企业职工失业。而到本世纪初绝大多数的地方国有企业和乡镇企业已完成改制。

1994年开始的以财政收入集权为基本特征的分税制改革,不仅在保持政府间支出责任划分不变的情况下显著向上集中了财政收入,也大大限制了地方政府利用税收工具扶持当地制造业企业的机会¹。这次改革中引入的几个主要新税种明确区分了中央独享税(如消费税),地方独享税(如营业税、所得税),以及中央-地方共享税(如增值税)。同时还分别建立了独立国税和地税体系,前者负责征收中央独享税和中央-地方共享税,后者只负责征收地方独享税。国税系统的建立强化了税收监管,大大压缩了地方政府原来通过转移收入来扶持本地企业的空间。上述税制和征税方式两方面的调整,与同一时期逐渐展开的地方国有企业、乡镇企业改制一起,使地方政府难以继续沿用之前转移本地企业收入避免中央集中的做法(Wong, 1997; World Bank, 2002)。从税收工具来看,分税制改革后地方政府能够用以扶持本地企业或争取外来制造业投资的方式主要限于地方部分的企业所得税。

在显著地向上集中了财政收入的同时,分税制改革并未相应调整不同级别政府间支出责任的划分。而这一时期国有企业、乡镇企业大规模改制极大地增加了地方社保支出压力,结果是地方实际支出责任显著增加,地方政府不得不全力增加本地财源。除强化新税制下属于地方独享税的营业税、所得税的征收外,地方政府逐渐开始通过大规模的招商引资来争夺制造业投资,同时开拓以土地出让、各种行政事业性收费为主体的新预算外收入来源。”

正是无法继续从改制的国有企业、乡镇企业继续获取稳定财源,地方政府开始逐渐热衷于吸引私人、包括海外投资来培养新的地方税基。如是,地方政府在经济中所扮演的角色逐渐从地方国有企业、乡镇企业的所有者过渡为本地企业的征税者。很明显,相比于原先那种地方政府所有、必须在本地生产并为地方创造财源的国企乡企,私营企业有更大流动性及根据地方提供优惠程度选择投资地的主动性,从而导致了各地方政府扩大地方税基而争夺投资的激烈竞争。

由于分税制后地方争取制造业投资的税收工具日益缩减,地方开始更依赖于各种非税收手段。除了降低劳工、环保管制要求外,提供廉价工业用地和补贴性配套基础设施成为制造业投资竞争的主要工具。随着国有企业、乡镇企业改制、重组乃至破产逐渐完成,1990年代后期以来地方政府、尤其是沿海地区的地方政府,开始大规模建设工业开发区。2003年7月全国各类开发区清理整顿结果显示,全国各类开发区达到6866个,规划面积3186万平方公里,这些开发区到2006年底被中央核减至1568个,规划面积压缩至9949平方公里。事实上,这些被核减掉的开发区大多数只是摘掉了/开发区名称而已,多数转变成所谓的/城镇工业功能区或/城镇工业集中区,原有开发区功能几乎没有任何改变。在一些较发达县市,大部分乡镇都设有/开发区、/城镇工业功能区。这些开发区一方面进行/三通一平等配套基础设施投资,另一方面制定各种优惠政策招商引资。在

¹ 1994年税改大大地加强了中央对财政收入流的控制,把中央预算收入份额从1993年的22%提高到了1994年后的50%。中央利用其对省级领导政治控制完全主导了财政体制改革。1994年分税制之后,中央开始进一步染指若干以前归地方专有的主要税种,包括印花稅、所得税,而这些行动几乎没有受到来自地方的有力反对。2003年中央开始收取60%所得税收入,即使到现在,中国这次的财权重新集中过程是否已经终结都尚不明朗。

² 如Bahl(1998)所说,这次改革使地方无法再将预算内税收转移至预算外,也无法留存本应该移交中央的财源。

³ 由于营业税是主要的地方税种,并且针对服务业征收的税不像制造业那样具有流动性,地方政府有很强的激励将其充分征收。实际上,1994年以后,地方营业税比总税收增长都要快,从1994年到1997年,地方占总预算收入的份额从44.3%上升到5111%(World Bank, 2002)。甚至在许多地区,土地出让金(特别是商业用地和住宅用地的出让金)成为地方政府预算外收入的单一主要来源。已有的研究一致表明,在省级以下地方政府的财政手中出让土地带来的收入已经占了地方财政总收入的30%)50%,在某些发达地区这一比例达到50%)60%(周飞舟, 2007)。

2003年前后的一波开发区热潮中,各地制定的招商引资政策中几乎毫无例外地设置了用地优惠政策,包括以低价协议出让工业用地,按投资额度返还部分出让金等。这些开发区甚至每隔一段时间根据招商引资的进度,分析本地商务环境和生产成本的优劣并随时调整包括用地优惠在内的招商引资政策。

经常出现的情况是,基础设施完备的工业用地仅以名义价格、甚至是所谓的“零地价”被出让50年。由于地方需要事先支付征地和基础设施配套成本,因此出让工业用地往往意味着地方从征地到招商入门过程中是亏本的。以珠三角这个我国最活跃的制造业中心为例,上世纪90年代末期和本世纪初,很多市、县、镇级政府以“零地价”来争取投资。长三角也不例外,即使在土地资源最为紧缺的浙江,征地和基础设施配套成本高达10万元/亩的工业用地,平均出让价格只有816万元/亩,大约有四分之一的开发区出让价不到成本价的一半。2002年后的一段时间,很多市县工业用地的价格都在下降,降幅达到每平方米40元至50元(黄小虎,2007)。苏、锡、常地区对外来投资的竞争更加激烈。我们近年的实地调查表明,苏州在本世纪初每亩征地和建设成本高达20万元的工业用地平均出让价格只有每亩15万元。为与苏州竞争,周边一些地区甚至为投资者提供出让金低至每亩5万)10万元的工业用地。由于土地征收、建设成本差别不大,可知其中地方政府付出多大代价。

三、改革第二阶段/区域竞争0发展中的地方政府土地出让策略及激励

综上所述,上世纪90年代中期开始出现的两个关系(中央-地方关系与地方政府-企业关系)的变化,催生了一种不同于前一阶段被Oi(1992)称为“地方国家主义”(local state corporatism)的地方/土地发展主义。虽然地方政府一直有积极性发展本地经济,但两个阶段仍存在着显著不同。首先,后一阶段地方政府有巨大财政压力同时开拓预算内和预算外财源,而前一阶段则是为规避中央对收入集中而将预算内转移到预算外。其次,在后一阶段,地方政府不仅不排斥、反而欢迎各类私营企业,国内产品、资本、劳动力市场一体化进程加快和要素流动性增加也大大强化了地区竞争。而前一阶段地方则致力于发展本地政府所有的国企、乡企,并不太鼓励私营企业的发展。

上述讨论引致如下问题,中国现有体制下地方政府如此大规模地提供低价土地吸引制造业投资的激励何在?为回答此问题,必须更好地理解中国的土地出让制度,同时还要分析地方政府在前述中央-地方财政关系和地方政府-企业关系逐渐调整的背景下如何利用土地工具来实现其财政目标。

(一) 中国的土地征收和出让

中国城市土地属于国家所有,农村土地归村集体所有。城市扩张和工业园区建设所需的土地绝大多数来自农村集体土地,而这些土地必须通过政府征地后,才能进行开发和出让。由于《土地管理法》等相关法律法规对“公共利益”的确切内涵始终缺乏明确界定,实际操作中除城市基础设施建设需向农村集体征地外,绝大部分非公益类型用地需求(工业、商住开发用地)都通过土地征收来满足。地方政府在城市土地一级市场上有垄断地位,同时政府对农用地转非农用途及农村建设用地使用权流转都进行严格控制。

由于集体土地农转非一般都要政府先征再用,且补偿主要由地方政府制定,因此不论农村集体还是个体农户在征地过程中都处于弱势。正是因为土地征收上地方政府能够以相对低廉的价格从农民那里获得土地,才使得地方政府进行土地大规模出让和开发成为可能。过去十年中,全国每年大约有200)300万农民因城市扩张和基础设施建设而失去土地。征地结束后,政府可划拨或出让土地。划拨通常主要限于公益性用地,如基础设施建设、公共教育、卫生等;出让则针对于工业和商住用地。出让方式则有竞争性较低的协议出让及透明度和竞争性较高的“招拍挂”方式出让。

有意思的是, 地方政府在工业用地和商住用地出让上的做法存在显著差异。在商住用地方面, 地方政府成立土地储备中心, 垄断城市土地一级市场, 通过限制商住用地供应并以/ 招拍挂0的竞争性方式出让土地来最大化出让金收入, 而工业用地出让绝大部分通过协议方式完成。5中国国土资源统计年鉴6的统计资料表明, 2003) 2005年三年间, 全国出让工业土地 153176宗, 共 279734193公顷, 其中/ 招拍挂0出让土地以宗数算只占 51.18%, 以面积来计算只占 51.04%。协议出让的平均价格只有/ 招拍挂0价格的三分之一。尽管 2006年国土资源部首次规定工业用地必须进行/ 招拍挂0, 但很多地方为吸引投资, 在工业用地出让中往往进行有事先意向的挂牌出让, 出让金显著偏低; 一些地方甚至在出让后把部分出让金按投资额返还给企业。为了弥补协议出让工业用地带来的亏空, 一些地方不得不通过商住用地出让收入进行横向补贴。

(二) 土地出让中的财政激励

从表象上看地方似乎是在采取彼此矛盾的行动, 即一方面通过协议出让方式以低价、零低价的亏本价格出让工业土地, 另一方面又通过一些诸如/ 招拍挂0等竞争性较高的方式高价出让商住用地。要分析这个问题, 必须考察地方政府在土地出让与开发中的财政收入激励和其面临的外在约束。从财政角度看, 土地出让可以给地方政府带来两种收入流。在出让本期, 地方政府获得土地出让金, 而这些出让金是地方的预算外收入, 在使用上有较高的自由裁量权。而一旦土地出让程序结束, 企业开始建设和运营后, 地方政府可以抽取各种税收, 包括从制造业企业抽取的增值税, 从服务业部门抽取的营业税, 以及制造业、服务业企业所得税。其中, 所得税在 2002年之前是地方独享税, 但之后需和中央分享, 营业税则是地方独享税。在这种情况下, 地方政府需要考虑的问题是: 即使地方可以通过提高工业用地出让价格获得可观收入, 但这种收入是一次性的, 且过高土地出让价格可能会影响招商引资, 并牺牲从制造业发展后带来的相对稳定的收入流。而以最大化财政收入为目标的地方政府, 也需要在协议出让和/ 招拍挂0出让之间进行一个权衡, 即使协议出让工业用地不能带来较高的土地出让金, 但如果能带来一个比较稳定的未来收入流, 那么也是值得的。

实际上, 地方面对着服务业和制造业两类不同性质的投资者。服务业部门主要带来营业税, 特别是商、住业, 可在房地产建设和销售中带来很高的短期营业税, 由于中国未开征房产税, 地方不能从房地产中获得持久税收。即使包括商业在内的其他服务业还会产生持续的营业税收入流。但服务业带来营业税的高征点一般是在土地出让后的房地产建设和销售过程中。一旦销售完毕, 营业税会有一个下降和稳定的过程。而制造业情况则不同, 该部门从土地出让到企业形成生产能力往往需要更长的时间, 但一旦生产能力形成, 增值税收入就会增加, 而且往往会保持稳定乃至上升的势头。

一旦将不同产业的特点考虑进来, 就容易理解地方政府的差别性出让策略。制造业部门, 特别是中国有比较优势的中低端制造业的一个特点是缺乏区位特质性(location non-specificity)。大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产, 而往往是为其其他地区乃至国外生产可贸易品(tradable goods)。在国内各地区乃至全球吸引制造业生产投资的激烈竞争下, 企业对生产成本非常敏感, 而且也较容易进行生产区位调整。面对制造业部门较高的流动性, 处于强大竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施乃至企业所得税减免、宽松的环境政策与劳动管制在内的优惠政策包。因此, 地方政府以协议方式来低价乃至零地价出让工业用地就不足为奇了。在出让中, 地方政府往往并不预期工业用地出让能够给地方政府带来净收入, 甚至可以接受短期财政上的净损失。

与制造业不同, 绝大部分服务业提供的是在本地消费的非贸易性(non-tradable)服务。由于地方政府基本垄断了本地商住用地一级市场, 必然有极强价格控制能力。结果是虽然工业用地因投资竞争而形成/ 全国性买方市场0, 但在商住用地方面形成了众多/ 局域性卖方市场0。地方政府完全可以通过/ 招拍挂0方式高价出让土地, 并将这种高地价转嫁给本地服务业消费者。结果可以观

察到,地方政府通过设立/土地储备中心⁰来调节和控制商住用地的供地规模,提高商住用地出让金收入。

此外,地方政府在制造业投资竞争中所获好处不仅限于制造业投产后产生的较稳定增值税收入,还包括本地制造业发展对服务业的推动及与之相关的营业税和土地等收入,或称为制造业发展的/溢出效应⁰。作者近年来在多个沿海省份进行的大量实地调查表明,地方官员都认为制造业的发展将会大大推动本地服务业部门的增长。因此,如果能通过提供廉价土地等优惠政策吸引到更多制造业投资,将不仅可带来增值税收入,也会间接增加地方服务业部门的营业税收入,并增加服务业用地需求,从而带来更高商住用地出让金收入。因此,地方在工业用地出让上的盘算,是只要吸引到投资后直接带来的未来增值税流贴现值及其对服务业推动后间接带来的营业税收入流贴现值,以及土地出让金收入能超过地方的土地征收和建设成本,那么就值得继续低价出让工业用地。¹

(三)/中国式财政联邦主义⁰与官员升迁激励的/锦标竞赛⁰理论

前述分析有助于解答本文开始提出的问题:为什么在1994年分税制改革后地方政府享受的税收分成比例降低,但却仍有很强的激励去发展地方经济?答案就是在中央-地方的猫鼠博弈中,猫变成了老虎,一再利用其政治控制力主导了政府间财政关系的调整,不断以有利于中央的方式来重新制定游戏规则。而地方政府则基本上只能接受规则,并在既有体制下选择对自己最优的行动。换句话说,1994年分税制改革之后,面对分税制和企业改制后巨大财政压力的地方政府,即使只获得更低的税收分成,也不得不在日益增强的要素流动性下参与到/竞次⁰式的投资争夺中,因为如果不这样做的话,税基流失后地方政府将一无所得。

11 对/中国式财政联邦主义⁰理论的再考察

不妨进一步来考察/中国式财政联邦主义⁰理论所宣称的/财政承包制⁰有助于约束中央政府(不通过集中收入来掠夺地方政府)的论点。即便在上世纪80年代,财政承包制也曾在中央压力下进行过诸多调整,但恰恰由于地方政府是本地企业的所有者,可以通过控制企业现金流较容易地将资金从预算内转移到预算外乃至体制外,所以中央提高自身财政份额的多次行动并不太成功。但这丝毫不意味着/财政承包制⁰时期中央和地方有着比较稳定、具有/承诺效应⁰的财政关系。实际上,当中央发现对财政承包制进行不断的边际调整因地方可以进行收入转移而无法奏效,甚至导致中央财政收入比例不断下降后,1994年的分税制改革就开始了。分税制改革最清楚不过地显示出中央不仅有意愿、而且也有很强的能力去改变既有的政府间财政安排。分税制改革之前、当年以及之后的多次财政关系调整很难让人相信,中央政府有任何意愿,或缺乏能力去承诺不集中地方的税收资源。²

/中国式财政联邦主义⁰理论还强调地区竞争与要素流动性有助于遏制地方对企业的掠夺。但如前文所述,至少在上世纪90年代中期之前,地方所有的国企和乡企在多数地区处于主导地位。在这种情况下,跨地区的资本流动性低是不可避免的。作为地方政府财政收入的主要基础,这些地方国企和乡企显然不能自由搬迁。事实上,这一阶段地方国企和乡企在地方经济中的主导地位也

¹ 我们利用1999年到2003年全国各地级市土地出让和各类财政收入数据进行了实证分析,表明这一时期工业用地绝大多数协议出让,而商住用地大部分招拍挂出让,且工业用地出让单价远低于商住用地。利用全国地级市面板数据进行的税收核算计量分析(主要是考察协议出让和招拍挂出让用地宗数对当期和未来几期各类预算内财政收入的影响),也基本支持本文分析框架所得到的结论:虽然对制造业投资者以协议方式低价出让土地有损于地方政府的当期财政收入,但会给地方政府创造较稳定的未来收入流。其中既包括直接增加的增值税,也包括制造业对服务业外溢效应带来的营业税乃至商、住用地出让金。而较多针对商、住用地进行的招、拍、挂土地出让给地方政府带来回报比较短期,但其回报水平较高。这两种土地出让方式在时序上的不同回报使地方政府能够根据本地情况进行权衡并在一个较长时段实现财政收益最大化。篇幅所限,本文无法报告分析结果,作者愿意向有兴趣的读者提供。

² 对/中国式财政联邦主义⁰理论从其他角度的批评,还可参见杨其静、聂辉华(2008)。

给了地方政府强大激励通过各种/地方保护主义0手段来稳固本地税基,这显然阻碍了全国统一市场的建立和区域经济一体化的进程。如果非要说地区间竞争使得地方政府掠夺企业的行为有所约束的话,那也不是/中国式财政联邦主义0理论所考察的上个世纪90年代中期之前,而是分税制改革和企业改制之后。

21 对官员升迁激励的/锦标竞赛0理论的再考察

另一个被广泛接受并引用的关于中国转型期高速增长的政治经济学解释是/官员晋升的锦标竞赛理论0(Edin, 2003; Tsui and Wang, 2004; Li and Zhou, 2005)。根据该理论,中国集权型政治体系倾向于依据地方经济发展绩效来从政治上奖惩地方官员,而经济绩效是各级人事考核的关键指标。这就使地方官员有很强积极性发展经济。通过利用中国1979年至1995年间省委书记、省长的更替数据, Li and Zhou(2005)发现省级干部晋升的概率随着其所在地的经济绩效表现而提高,而其离岗的可能性也随着经济绩效下降而提高。

但上述理论要成立需要解决以下一系列问题。首先,如果考虑到中国不同地方资源禀赋和经济发展基础上的巨大差异,上级政府把经济增长率作为地方官员政治提拔时的主要考察指标是否合理?¹其次,如前文所述,考虑到中国地方竞争的主体是市、县,在无充分证据表明一省经济增长主要取决于省主要领导作为的情况下(无法满足/参加锦标竞赛的政府官员能够在相当程度上控制和影响最终考核绩效0的条件),中央会根据各省增长率来考核省主要官员并决定其政治升迁吗?第三,也与前面两点紧密相关,研究中国政治的学者早就注意到中国政治体系中个体官员所拥有的政治网络强度对其提拔所起到的关键作用(Nathan, 1973; Shih, 2006)。即使我们认定政绩考核中GDP增长确实是官员提拔的关键因素,那些在上级那里拥有更好网络关系的官员也完全可能被派到更容易出政绩的地方去锻炼而后再升职。而持/锦标竞赛论0者并没有在其研究中处理这个问题。第四,如果GDP增长率确实是政治提拔的主要考核指标,那么地方官员显然有积极性去扭曲这个指标。已有文献表明在我国这种情况并不少见,甚至近年来各省的GDP增长加权平均而推算的全国经济增长率会显著高于国家统计局公布的全国经济增长率。实际上,包括中央在内的各级政府都明确了解这种数字扭曲的存在。在这种情况下,上级政府又如何能够相信下级政府所报GDP增长率的真实性并以此作为政治提拔的主要依据呢?现实中出现的情况是,出于对来自上级政府可能进行的收入集中的担忧,一些富裕省份的官员会有意识隐藏某些财政收入或低报GDP增长率。第五,据我们了解,至少在省这一级,根本不存在一个正式的中央与省之间的考核体制,即把增长率(GDP或财政收入)与干部政治提拔紧密联系起来。²作者近年来在中国十几个省区进行的

¹ 从契约理论的角度讲,锦标赛发挥作用的前提是代理人面临共同的风险冲击,即竞赛的起点应该类似,否则不如分别进行绩效评估(Bolton and Devatripont, 2005)。感谢审稿人对这一点的强调。

² 中国的干部考核分成四个层次:一是组织部在干部考察任用之中的德、能、勤、绩、廉、考核;二是由人事局主管的对公务员常规考核(该考核影响力最差,且没有考核具体工作目标);三是条条系统之中对于下级对口单位的目标责任考核;四是针对各级领导班子的综合目标责任制考核。这四类考核之中,第一类考核与干部任用较为密切,但是该考核通常并没有具体的指标计算体系,而侧重于广泛征求对于某一个领导干部的意见(主要是这个干部的下属人员及其主管领导),然后汇总给上级党委。领导班子的综合目标责任制考核是从上个世纪80年代末期开始出现,到了90年代中期开始广泛应用。但这种考核方式主要在县、乡以及村之间应用。对于县级以上干部还较少使用。中组部2006年第一次制订围绕科学发展观的具体目标考核体系(因此对省一级领导在此之前一定不存在具体考核指标体系)。但必须指出:第一,这个考核体系虽然给出了具体量化的经济、社会目标,但没有规定各个目标具体权重;其次,该考核主要用于领导换届时干部考察,而不是一个年度考核;最后,这个考核办法对于地方政府没有强制力,仅仅是参照性的。从我们的调查看,浙江省委对各地市的领导班子没有具体的目标责任制考核。部分地市对于县领导班子采用了目标责任制考核,如温州在2006年开始考核各个县领导班子,杭州则一直没有采取类似做法。即使在招商引资最活跃的江苏苏州,也一直没有对下属县区领导班子进行目标责任制考核。这里感谢刘明兴教授提供的上述信息。2008年我们在中国6省30县60乡镇进行的县乡一级的有关政府考核的广泛调查也表明,县乡层次的政绩考核结果更多地是与经济奖励挂钩,而不是与政治提拔挂钩。

广泛实地调查表明,即使在省以下也并非所有地方都采用了严格的政绩考核。Tsui 和 Wang(2004) 也指出,一种相对正式的政绩考核体系只是在 20 世纪 80 年代末期才首先在河南出现,20 世纪 90 年代中后期才开始逐渐正式化并在较大范围内被效仿,而这种考核也主要在市、县以下级别的政府施行。但提倡/锦标竞赛理论的学者却使用从改革开放开始(1979 年)的省级 GDP 增长数据来验证其理论。

当然,即使不存在一个正式的考核体制把 GDP 增长与政府官员政治提拔联系起来,也不一定就说明上级政府不以 GDP 增长率作为官员提拔的主要指标。但除前面所谈的锦标竞赛理论存在的系列问题外,还有一个关键问题是中国的 GDP 统计始自 1985 年,且当时只有生产法核算,支出法核算 1989 年开始试行、1993 年才正式开展的。该体系建立初期,GDP 是以国民收入核算为基础间接推断出来的,直到 1992 年才开始使用原始资料进行计算。此前 1978) 1986 的 GDP 数据是国家统计局 1986) 1988 年间的推算。由于这些推算在非物质生产部门(服务业)统计上很不完备,1993) 1995 年全国首次三产普查后国家统计局在 1994) 1995 年间又进行了一次时间跨度达到 16 年(1978) 1993) 的重要调整。因此,1993 年之前分省 GDP 指标是后来才推算出来的,而当时上级政府只有工农业总产值指标数据(许宪春,2002)。但倡导锦标竞赛论者在研究中也完全没有处理这个问题。

最后,也是更根本的问题,我们是否非得借助/锦标竞赛理论来解释中国转轨期的高增长?我们认为,在理解中国转轨期高速增长的政治经济学背景上,一个简单、但统一的分析框架,就是本文前面讨论到的不断变化的博弈规则(包括政-企关系和中央-地方关系)下地方追求财政收入的激励。它可解释中国转型过程中发生的主要现象,不管是转轨早期以地方所有企业为发展主体、地区保护主义为地区竞争主要形式的增长模式,还是 1994 年财政集权后以非地方政府所有企业为发展主体、以补贴性用地、降低环保、劳工保护标准来吸引制造业投资为主要特征的地区间/竞次模式。

比如,晋升锦标论者指出,作为一种强力激励,晋升锦标赛会带来各种扭曲,如多任务下的激励扭曲,主要表现在晋升激励下的官员只关注那些能被考核的指标,而对不在考核范围或不易测度的后果不予重视;GDP 竞争会导致一些政府官员热衷于搞政绩工程,劳民伤财,甚至编制经济增长数字,以及带来中国区域发展中的政府非合作倾向,包括长期存在的地区保护主义和重复建设问题。此外,锦标竞赛还会带来晋升博弈下的软预算约束问题,比如地方官员会动用一切政策手段(包括财政和金融工具)支持企业和其它商业扩张,这种只重数量而非质量的扩张很容易形成企业经营绩效低下和政府的财政赤字和负债。因此,中国目前的这种锦标竞赛式的地方官员治理模式成为我国经济面临各种重大问题的主要根源(周黎安,2004)。但上述晋升锦标赛可能带来的一系列扭曲性后果在本文的分析框架下都可以被解释。地方官员之所以只关注 GDP,是因为 GDP 可以带来财政收入,而集权体制下的/利维坦式地方政府为提高财政收入必然会忽视那些集权体系下不易测度指标(如为本地居民提供的公共服务及各类民生指标),而对能够提供财政收入的投资者更友好。而区域发展中的政府非合作倾向也正是上世纪 90 年代中期财政关系和政企关系调整后区域竞次的必然表现。地方政府的财政赤字和负债更多则是压力型体制下财政体制调整后地方收入上收、责任下放的结果。实际上,上世纪 90 年代中期后在地方层面上开始兴起和强化的干部考核体制也能被纳入我们的解释框架。1994 年后,不论是经济较发达地区,还是资源禀赋较差地区,都普遍面临财政集权改革带来的巨大财政压力。地方政府一方面要创造收入,同时面临更严格预算约束和强制性财政支出责任。在这种情况下,加强干部考核实际上是地方政府对财政压力作出的理性反应。作者在中国不同地区的调查表明,干部考核体制近年开始从县级上升到地级。而考核体系强化的本质,一方面是压迫下级政府去通过各种途径(如招商引资、收费)来创造更多的(可

与上级政府分享的) 财政收入, 另一方面是通过/ 上级请客, 下级买单0的方式来把开支责任压给低一级政府。

四、关于中国当前发展模式可持续性的一个延伸性讨论

本文的主要观点是, 财政承包制时期地方政府很大程度上扮演了地方企业所有者和地方保护主义者角色, 但随 20 世纪 90 年代中期后地方国企、乡企改制和以分税制为标志的财政集权, 地方政府开始大规模竞争流动性更强的私营制造业企业, 其在经济发展中的角色也从地方企业的所有者演变为非本地政府所有企业的征税者。这种经济转轨不同时期地方政府角色的改变也意味着地方政府依然有很强的激励去促进本地经济增长, 虽然这些激励已经从扶持乃至保护本地政府所有企业转变为通过加强地区间投资竞争来培养新的、以私营、外资企业为主的制造业税基和相应的服务业税基。

无论是转轨前一阶段还是 20 世纪 90 年代中期之后, 地方政府以不同方式进行深度介入的发展模式都会很快带来地区间产业结构趋同、经济过热及国内制造业生产能力过剩, 而有所不同的是在前一阶段制造业生产能力过剩不得不通过 20 世纪 90 年代初期进行的/ 治理整顿0和随后的激进市场化改革在国内被消化和处理, 而后一阶段由于国际贸易体系拓展提供了机会, 特别是中国加入世贸后的贸易自由化, 使中国巨大的生产能力可以被投放到国际市场, 并对中国自身和其他国家产生巨大影响。

再回到本文开始提出的问题, 即中国 20 世纪 90 年代中期以来, 特别是本世纪初以来给中国带来高增长的这种发展模式是否具有可持续性? 它是否真如张五常所说的是/ 目前世界上最好的经济制度0? 就我们看来, 中国这种以/ 区域竞次0来吸引制造业投资, 并成为全世界中、低端制造业中心(往往也是浪费土地和能源的产业中心) 的发展模式是以地方政府通过压低土地、劳工乃至环境价格为基础的。这种模式必然会带来一系列经济、社会乃至环境方面的负面影响。

从经济效应上看, / 区域竞次0中的过低生产要素(土地、劳工) 价格以及环境管制的松懈必然导致我国制造业投资过多, 并形成过剩的、国内市场无法消化的生产能力。为了消化这些生产能力, 中国不得不人为地压低人民币汇率以确保产品的国际竞争力。在人民币汇率被低估的情况下, 制造业部门过度投资所带来的产能过剩必然带来不断增加的出口顺差, 而人民币汇率无法随生产力进步适时调整又诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱, 从而造成外汇储备的迅速累积。在这种情况下, 央行不得不大量发放人民币对冲, 于是造成经济中的流动性过剩, 并最终带来一般消费品部门通货膨胀。而地方政府在商住用地上的垄断地位必然使得商住用地土地供应偏少, 与流动性过剩的情况结合, 进一步推高了房地产的价格, 形成资产泡沫。通货膨胀与资产泡沫结合在一起的结果就是宏观经济失控, 最后经济不得不进行较大调整。¹

从社会效应来看, 此发展模式的代价是损害了大量农村打工者和被征地农民利益。就规模已经上亿、以农村移民为主体的流动人口看, 地方为吸引投资而放松劳工保护标准, 有时连劳工基本权益都不去保障, 更不用说展开有实质内容的户籍制度改革来为流动人口提供在城市永久定居的相应福利(如城市低保、子女平等就学和廉租房)。就征地来看, 为制造业发展而进行的大规模低价圈地已经造成高达 3000) 4000 万的失地农民, 处理不好, 很容易恶化城乡关系, 造成社会不稳定。

¹ 本文无意否认 20 世纪 90 年代中期以来日益激烈的区域竞争对地方政府行为的约束及其对经济增长推动的积极作用。要素流动性增加大大限制了中国很多地区, 尤其是较发达地区地方政府的那些掠夺企业的行动, 也使其相当迅速地抛弃那些被证明是对本地经济发展不利的地方政策, 同时推动他们不遗余力地构筑较好投资环境。但当前体制下对投资者过于友好的地方政策往往会损害失地农民和外来劳工的合法权益。

上述发展模式对生态环境的影响也非常显著。高污染、高能耗的发展模式破坏生态、污染环境,严重影响生产和人民生活。本世纪以来工业污染造成的恶性环境事件日益增多,而这些事件也往往发生在招商引资最为活跃的地区。近年来,随着沿海发达地区生产要素成本增加和环境管制政策强化,加上中国内地为数不少的各类改革试验区的建立,高污染、高能耗的产业有大规模向内地甚至是沿海欠发达地区转移的趋势,招商引资成为很多欠发达地区政府官员的首要任务。

中央也认识到我国目前阶段的发展模式存在的缺陷,并适时提出以科学发展观为指导思想,全面调整高消耗、高污染型的发展方式。从本文分析来看,要真正贯彻落实科学发展观,实现经济、社会、环境的全面可持续发展,首先要通过制度改革,包括征地制度、劳动保护制度、环保制度乃至能源使用方面的深入改革,在保障劳工、被征地农民和公民环境权益的同时,彻底扭转主要生产要素价格过低和环保不力的局面。而要实现这些目标,必须通过进一步的配套财税体制改革乃至基层治理机制改革,给予地方政府足够财政激励和政治压力来彻底扭转目前的竞争格局。比如,从根本上解决征地问题,须建立农地转非农用途过程中农民与用地者的直接协商机制。只要符合城市规划和土地利用规划要求,用地者可直接与村集体进行土地交易,使得村集体及村民能得到土地出让的更多收益。但这也并不意味着地方政府无法获得土地农转非过程中的增值收益。从理论上讲,城市化中土地用途转换的增值主要来自于具有外部性的城市基础设施和产业发展,而非土地原使用者(即占有土地的农民)对土地投资。因此,抽取一定比例的土地增值税不仅有经济效率合理性,也可实现由不规范预算外土地出让金向更规范预算内土地增值税的转化,减少当前地方政府在土地出让中的寻租行为和预算外财政缺乏透明度的情况。此外,要改变地方政府为提高出让金而偏少供给商住用地局面,还必须加速财税体制改革。其主要措施就是要逐渐引入对商、住用房地产征收的房产税,以此激励地方政府增加商住类房地产用地的供给。

参考文献

- 财政部国库司、预算司, 2000: 2004: 5 全国地市县财政统计资料6, 中国财政经济出版社。
- 黄小虎, 2007: 5 当前土地问题的深层次原因6, 5 经济 望6 第 2 期。
- 林毅夫、蔡 昶、李周, 1999, 5 中国的奇迹: 发展战略与经济改革6, 上海人民出版社。
- 许宪春, 2002: 5 中国国内生产总值核算6, 5 经济学季刊6 第 2 卷第 1 期。
- 杨其静、聂辉华, 2008: 5 保护市场的联邦主义及其批判: 基于文献的一个思考6, 5 经济研究6 第 3 期。
- 中国国家统计局: 5 中国统计年鉴6 (各年)。
- 中华人民共和国国土资源部, 2000) 2004: 5 中国国土资源统计年鉴6, 中国地质出版社。
- 周飞舟, 2007: 5 生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民6, 5 社会学研究6 2007 年第 1 期。
- 周黎安, 2004: 5 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6, 5 经济研究6 第 6 期。
- Bahl, R., 1998, / Central-Provincial-Local Fiscal Relations: The Revenue Side, In D. J. S. Brean, (ed.), Taxation in Modern China. Routledge: New York; London.
- Biglaser G., C. Mezzati, 1997, / Politicians. Decision Making with Re-election Concerns, Journal of Public Economics 66, pp425) 447.
- Bolton Patrick, Mathias Dewatripont, 2005, / Contract Theory, MA: MIT Press.
- Brennan G., J.M. Buchanan, 1980, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cai H., D. Treisman, 2006, / Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?, World Politics 58 (4).
- Che J., Y. Qian, 1998, / Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms, Quarterly Journal of Economics 113(2), pp467) 496, May.
- Cheung Steve, 2008, / The Economic System of China, Paper prepared for presentation at conference on China's Reforms, University of Chicago, July.
- Edin M., 2003, / State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective, China Quarterly 173, pp35) 52.

- Keen M., M. Marchand, 1997, / Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, Journal of Public Economics 63, pp33) 53.
- Li H, Zhou L., 2005, / Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China (with Hongbin Li), Journal of Public Economics 89, pp1743) 1762.
- Li H, Zhou L., 2005, / Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China (with Ye Chen and Hongbin Li), Economics Letters 88, pp421) 425.
- Montinola G., Y. Qian, and B. Weingast, 1995, / Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China, World Politics 48(1), pp50) 81.
- Nathan, A., 1973, / A Factionalism Model for CCP Politics, China Quarterly 53, pp34) 66.
- Naughton B., 1999, / How Much Can Regional Integration Do to Unify China's Markets?, Paper presented for the Conference for Research on Economic Development and Policy Research, Stanford University.
- Oi, J., 1992, / Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China, World Politics 45(1), pp99) 126.
- Poncet, S., 2003, / Measuring Chinese Domestic and International Integration, China Economic Review 14(1), pp1) 21.
- Shih, V., 2006, / Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation, Cambridge.
- Tiebout, C., 1956, / A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64, pp416) 424.
- Tsui, K., Y. Wang 2004, / Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China, China Quarterly 177, pp71) 90.
- Wildasin D., 1989, / Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition, Journal of Public Economics 35, pp299) 240.
- Wilson J., 1999, / Theories of Tax Competition, National Tax Journal 52, pp269) 304.
- Wong, 1997, Financing Local Government in the People's Republic of China, Hong Kong; New York, Oxford University Press.
- World Bank., 2002, / China National Development and Subnational Finance: A Review of Provincial Expenditures, Washington, DC.
- Y. Qian, R. Weingast, 1997, Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives, Journal of Economic Perspectives 11(4), pp83) 92.
- Young A., 2000, / The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China, Quarterly Journal of Economics CXV, pp1091) 1135.
- Zodrow, G. P. Mieszkowski, Pigou and Tiebout, 1986, / Property Taxation and The Underprovision of Local Public Goods, Journal of Urban Economics 19, pp356) 370.

China's Transition and Development Model Under Evolving Regional Competition Patterns

Tao Ran^a, Lu Xi^a, Su Fubing^b and Wang Hui^c

(a: Center for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Science;

b: Department of Political Science Vassar College, the United States;

c: School of Public Administration, Zhejiang University)

Abstract: On the basis of an analysis of the evolving regional competition patterns, this paper proposes a framework to understand the political economy behind the high growth in China's past three decades economic transition. We study how changing central-local fiscal relations and state-business relations reshaped the constraints faced by revenue-maximizing local governments in different periods of China's transition and how it conditioned the shift of local governments' behavior from regional protectionist policies in the early period of reform to a race to bottom style competition since the middle 1990s. It is argued that neither the theory of "Market-preserving Federalism with Chinese Characteristics" nor the theory of "Tournament Competition of Political Careers" can account for China's growth in transition. It is also argued that China's present "race to bottom" style development model is not sustainable economically, socially and ecologically.

Key Words: Central-Local Fiscal Relation; State-Business Relation; Regional Protectionism; Race to Bottom Competition

JEL Classification: H200, H710, Q150

(责任编辑:詹小洪)(校对:子璇)