

以利为利

【1】以利为利 1：我们的财政体系有哪些不同？

各位书友大家好，欢迎继续做客老齐的读书圈，之前我们讲过一本关于财政的书，叫做置身事内，讲的就是中央和地方政府的关系，以及各级财政是如何运转的。今天我们再找来一本同样题材的书，叫做以利为利，讲的是财政关系与地方政府行为。作者是周飞舟，北京大学社会学系主任。在这本书里，他介绍了央地关系的变化，包括分税制之前，分税制之后，转移支付的体系，还重点讲到了土地财政问题。了解了央地关系，我们才能更好的理解政策，更好的理解改革。以及更好的理解，中国未来会向哪里去的问题。

在改革开放前，其实是高度集中的局面，而改革开放后，形成了财政分权的初步格局，在地方上实行了财政包干制，地方政府普遍形成了明确的利益主体意识，一方面放水养鱼的目标下，大力招商引资，扩大税源，另一方面积极与上级政府就财政分配的体制进行讨价还价。所以财政分权，对于中国经济增长的影响是巨大的，这其实才是改革开放的重大核心。地方政府利用市场转型当中的各种双轨制，能够用政策和行政力量，有效的推动经济增长。并展开了地方区域之间的竞争。

中国的财政分权下的地方竞争，跟美国的财政联邦制下的政府行为，非常不同，在咱们这，地方政府的权限是十分有限的。主要是拥有财政收入的部分分配权，和财政支出的安排权，而中央可以通过改变财权分配体制的办法来改变中央地方之间的财政分配格局。所以地方缺少决定税种，税基和税率的权限。所以地方政府的收入，完全看中央想给你多少。而在支出方面，则负担了大部分地方支出。也就是说地方上分的税收少，却支出多。而在事权上，更加不平衡，人事权，中央决定，但其他事情，地方来做。该干的事一件不少，但是钱却大部分掌握在中央手里。而地方会想方设法的达到中央设定的目标，从而获得人事上的晋升。

事实上，在改革开放的三十年里，我们最重要的一个目标就是经济增长。那么地方政府看来，经济增长既符合中央目标，又复合自身主体利益。所以只要中央采取积极的甚至激进的政策的时候，地方上都会加磅配合。比如当年的 4 万亿投资，结果地方层层加码，最后全国上下搞出了 25 万亿的投资规模。但反过来，当中央开始限制经济过热，要求地方减产的时候，很多地方就并不愿意配合。比如著名的武安钢铁产能调查，一问三不知的马科长事件。在当地钢铁是支柱产业，太多的人都指着钢铁就业，所以尽管中央三令五申，地方并不愿意削减产能。

在我们经济不断转型升级的过程当中，也是国家和政府不断放权让利的过程，市场越来越多的配置资源，体制外的力量和资源，逐渐成长。但同时国家和政府的控制并没有明显减弱。许多重要的市场要素，比如资本，土地，劳动力分配的权利，仍然掌握在政府手中。这就使得体制外的力量虽然有所发展，但是却呈现出碎片化的态势，这些力量不但没能成为制衡的力量，反而呈现出和政府力量逐渐融合与同化的趋势。而那些不能融合的力量，则成了弱势群体，比如农民，农民工，和企业改制中下岗的工人。在经济快速的的增长与转型当中，贫富分化和社会不平等也同步增长。这话说得比较含蓄，但含义却比价露骨，就是说这些年来脑子活，能够利用政商关系的都发财了，而没利用上的，都被边缘化了。仔细想想，还真是这么回事，越是地方上的小城市，这种现象越是明显，你们当地的那个最

富的人，大概率跟当地政府都有千丝万缕的联系。而且以能够找人办事为荣。之所以这样就是从上到下，每一级政府对下面的权利都很大。政府对你的扶持还是掠夺，结果完全不同。即便马云和阿里这种有国际影响力的公司，也一样，分分钟就罚了你上百亿。这么大的企业尚且如此，更别说那些当地的小企业了。所以只能委曲求全，选择跟当地政府建立联系。而我们的地方政府人事关系是上面任命的，美国则是当地人选出来的，所以在美国你得造福当地，得到当地人的支持。权力是受到选票制约的。而我们这里，权力只受到更大的权力的制约。所以我们的地方领导，只对上负责，不对下负责，而美国的地方官，刚好相反，他只对下负责，不对上负责。州长公开骂总统的事，时有发生。

特别是在 94 年分税制之后，地方对中央财政的依赖大大加强。根据规定，增值税 75%归中央，25%归地方，所以地方政府，对培养当地企业这个事来说，热情大幅下降。因为就算我养了再多的鸡，下的蛋也拿不到多少。反而热衷于大兴土木，一个是可以提高当地政绩，推高 GDP，另外卖掉的土地出让金收入，可是着实的会留在地方。所以地方上，对于培养企业不上心，但对于开发商越来越上心。天天就是想办法帮助地产商，搞农民的土地，然后盖房子。盖开发区。

中国有五级政府，在财政关系上，每一级政府采取的是下管一级的制度，也就是说，中央管 32 个省，各省管 333 个地市，各地市管 2862 个县，而各县管 37334 个乡镇。而所谓的财政体制，其实就是钱和事两条线，钱给的不够，事太多，那么这级政府的财政就会出现赤字，没能力提供公共服务。反过来，如果给的钱够，事不多，那么当地的公共服务就会比较好。为了平衡全国的状况，在财政上，我们也搞了转移支付，简单来说，就是从有钱的地方拿钱出来，补贴那些穷的地方。维持财权和事权的平衡。可以理解为财政上的劫富济贫。比如某县要建一所学校，自己拿不出这个钱，那么你承担一部分，剩下的省市层面来协调。

当然上级政府对下级政府也有一定的激励，以鼓励他们实现财政收入连续和快速增长，通常手段就是包干制，也就是你就给我交这么多钱，剩下的你可以自己留着。这样下级政府就会更有动力一些。

我们跟西方最大的不同之处就在于，一直实行的就是中央集权，分权更有利于地方之间的竞争，从而提高公共服务支出的效率，但也会带来地区之间增长不平衡的问题。而集权的优势就是统一调配资源，集中力量办大事，但不利因素就是缺乏效率。比如现在我们地方上搞了很多的形象工程，这其实就是集权后的弊端，因为效率从来都不是衡量地方政府表现的首要指标，这些形象工程，让上面表扬，才是政绩。所以中国的央地关系，很复杂，我们还得从头说起。

在改革开放之前，中国处于苏联式的计划经济体制当中，而地方政府就是中央计划的坚定执行者。地方没有太多的自由处置权。否则计划就会出现混乱。而中央也在一管就死，一放就乱之间反复横跳，因为之前说了，地方往往会在中央放权的时候，在地方上层层加码，不断地搞重复建设，导致经济过热。

1949 年到改革开放这段时间，我们实行的是统收统支的财政体制，也就是地方政府将全部财政收入，都要上交中央，而中央全面安排地方政府支出。这个过程可以用三收两放来形容，两次放权分别是大跃进和 66 年动乱之前。先说 1949 年到 1957 年，新中国建立之后，

百废待兴，这时候要平抑物价，要抗美援朝，还要南下剿匪。所以我们还是战时经济，也就是统收统支的制度。在 1953 年到 1957 年，第一个五年计划时期，还得以加强。53 年开始，新中国对于农业，手工业和资本主义工商业的社会主义改造，用 5 年时间迅速完成。56 年，农村中，参加合作社的农户比重达到了 96.3%。已经加入合作化的手工业就业人员，占比达到 91.7%，对资本主义工业也全面进行了改造。说白了就是充公了。全部工业当中，三分之二都是国营或者集体工业，三分之一表面上是公私合营。但其实也是全民所有制的国企了，原来的企业主已经没有了经营权。私营商业只占 0.1%的批发额度。所以私营经济这个事，基本已经销声匿迹了。

1950 年企业收入占财政收入的比重是 13.4%，到了第一个五年计划结束，比重上升到 46.5%，剩下一半就是各项税收收入。这个比例关系，一直维持到了 1979 年，都没有太大的变化。

而税收这边主要是工商税收，盐税，关税和农牧税，工商税占比最大达到 35%，当然，企业交完工商税，剩下的利润，也基本都要上交。所以交多少税，其实已经意义不大，反正背着抱着一边沉，都是国家的。明天我们继续来看，这一时期的财政收入和税收特点。

【2】以利为利 2：一管就死！一放就乱！反复循环

各位书友大家好，欢迎继续做客老齐的读书圈，今天我们继续来讲这本书，以利为利，昨天我们说到了在 1956 年，工商企业赚的钱基本都要上交国家，先交税，然后再上交利润。税交给国家财政，而企业收入则上交给主管的政府部门。企业的领导也都是国家任命的，生产资料也是计划划拨的，财政部门，统一负责企业资金的收入与支出。有人问，企业把钱都交上去后，要想再发展怎么办？很简单，国家再统一拨款。甚至流动资金，都是财政部门按定额拨付。在这种管理模式下，虽然企业财务独立核算，但是也只负责做个账，对盈亏根本就不上心。

第一个五年计划期间，国家的经济发展战略就是重工业方向，人力，物力，财力全面导向了重工业，光设财经管理部门，就设置了 15 个。中央直属企业，从 1953 年的 2800 多个在，增加到 1957 年的 9300 多个。占企业总数量的 16%。占工业总产值的 49%。中央政府，直接控制了大部分关系到国计民生的重要物资。

地方上的预算每年由中央核定，如果固定收入超过了地方正常支出，剩余部分不再上交，而是按照比例和中央分成，但是分成比例，一年一定。看似给了地方一定的权利，但实则意义不大。比如这一年收入大增，那么下一年，这个分成比例就会调高。所以地方上依旧没啥动力这么去做，从一五期间来看，中央和地方的财政收入比重，分别是 80%和 20%。而支出比例是 75%对 25%，所以依旧是地方吃亏，钱少事多。

到了 1958 年，要搞大跃进了，这是一个自上而下的动员过程，那么中央不可能自己激励自己，他只能去激励地方，所以就有了第一次大规模的权力下放。1957 年有 9300 个中央直属企业，到了 1958 年，只剩下了 1200 多个，下放了 88%。而各企业的自主性和管理权，也迅速增加。同时财政体制也发生了重大变化，地方财政，从以支定收，一年一变，变更为一定就五年不变。

这种全面的放权，迅速激励了经济增长，但是也带来了更为严重的问题，主要表现在浮夸

风严重，各地方都开始了经济竞赛，于是就各种卫星满天飞。什么亩产一万斤，全是那时候吹牛吹出来的。导致指标完全失真。经济结构严重失衡。大跃进期间，重工业增长了 2.33 倍，轻工业只增长 47%，农业更是下降了 22.7%。最后导致国民收入和财政收入反而大幅下降。农业上更是造成了巨大的灾难。所谓三年自然灾害，其实更多都是人祸。

大跃进期间，各地都是锦标赛模式，而这个锦标就是钢铁和粮食，大炼钢铁打碎了老百姓的饭碗，而粮食产量就更搞笑了，为了实现亩产一万斤的效果，反而破坏了正常的生产。而且最搞笑的是，各级领导其实都是种地的农民出身，竟然也深信这些鬼话。当时上下级政府之间，都有两本账，上级政府给下级一个指标，而下级就要超越这个指标，同时把这个超越的指标，再摊派到更下一级的政府当中，所以这就形成了层层加码的效果。每一个层级都好大喜功。不重事实。最终造成了混乱，而中央政府还纳闷呢，我给省级政府的任务没问题啊，到底乱子出在哪了？

其实高度集中的中央集权，就容易出现这种锦标赛的状况，上有所好，下必甚焉，为了讨好上级政府，所以底下就发生了内卷，各省跟各省比，各市也跟各市比，甚至县和县，乡和乡，厂跟厂全都卷了起来。每个部门都不甘人后，因为这决定了自己的政治前途，如果不积极甚至会带来副作用，扣上政治不正确甚至反革命的帽子，那么这是所有人都接受不了的。所以也就没人敢说真话。

另外，当时所有资源都集中在中央政府手中，所以他所谓的分权，其实也就是中央向地方分权，并不是体制内向市场分权，所以本质没变，依旧是计划经济体系。那么这种激励也自然不可能取得市场化的效果。大家的资源都差不多，还要做出差异，那么最后其实就只能层层加码，层层欺骗。最后也就越来越浮夸，事情脱离了正轨，而媒体也不敢监督，都是官办媒体，也都有政治任务，谁发表不同的声音，照样会被扣上反革命的帽子。所以这个事，大家都知道假的厉害，但谁也不敢说，最后只能等着最高领导自己发现，自己纠偏。而纠偏的方式就是，中央收回权力，控制局面，然后锦标赛结束。但老百姓也承担了极其惨痛的后果。

接下来我们看第二轮收放实践，从 1962 年开始到 1978 年结束，大跃进之后，中央知道搞出了乱子，所以就开始重新收权，1961 年颁布文件，将物资，财政，货币，劳动计划等权利全部收归中央，提出了全国一盘棋，上下一本账的基本方针。并且直接管理计划目标。中央管理的比重，占农业总值的 70%，工业的 60%，社会商品零售的 70%，进出口贸易的 85%-90%，基建审批权也全都上收。连小型项目建设，也得往国家计委报批备案。国家物资管理局更是实行，人财物的三垂直管理。

财政方面，更是上收了地方的财权和财力，不再划分中央固定收入和地方固定收入，而是一揽子计算中央和地方的所有预算收入。各省份，减掉自己的预算支出后，按照余额占预算的比重，与中央分成。而且比例每年一变。你这个地方收入多，明年上交的比例也会提高。

这种中央收权的方式，快速的对大跃进造成的混乱局面予以纠偏，国民经济也得以快速回复。到了 1966 年，大家都知道要发生什么大事了。此时最高领导人认为，中央还是只管虚，只管政策方针，不管实际比较好。在运动开始后，中央不断精简合并国务院直属的部委机构，从 90 个精简合并到了 27 个。编制缩减到了原来的 18%。之所以这么做，其实最

初的目的，是夺回各部门当中，走资派的权力，但实际上导致了中央控制力的下降。大量中央直属企业下放到了地方。从 1 万多个，减少到了 1600 多个，占工业总产值的比重从 42%。下降到 6%。到了 1974 年，更提出了投资的 433 比例分配原则，也就是国家投资总额当中，40%国家掌握，30%地方掌握，30%，中央和地方共同掌握。

这场放权运动，迅速扩大了固定资产投资，再一次上演了层层加码的情境。地方还开展了，大办地方小工业竞赛。地方政府兴办一些小企业，2-3 年内所得利润，60%都留给县财政。在这种政策的刺激下，1970 年到 1976 年，工业企业数量，每年增加 1.64 万个。全国小型工业，从 19.11 万个，扩张到 28.76 万个。1975 年，地方小工业产值，竟然占到了全部工业产值比重的 49%。这一场竞赛，又导致了国民经济比例严重失调。投资规模太大，导致了原材料，设备和动力供给跟不上。不但最后指标没完成，而且生产效率还非常低。质量很差，设备损毁严重。比如在一些根本就没有铁矿石和煤炭的地点，一窝蜂的建设了很多的小钢铁厂。甚至一个县都要建一个化肥厂。76 年的时候，全国有 1500 个小化肥厂，但其中 1066 个都是亏损的。

经济上在搞十年放权，但其实政治上，和意识形态上，却一直在高度集中。所以非常拧巴，十年动乱，可以说是天下大乱。整个国民经济处于崩溃的边缘。

在财政收入上，71 年到 73 年，实行的是定收定支，收支包干，保证上缴的政策，也就是说，收入比支出多的省份，定一个数上缴就可以了，比如后来规定就是，收入超过支出，1 亿元之内的部分，都留在地方。超过 1 亿的部分，一半上缴中央。

但到了 74 年政策又变了，改成了固定分成，超收另外定分成比例。此时国家财政，其实已经陷入到了很大的困难当中。到了 76 年，就又回到了总额分成的模式，所以改革开放之前，一共财政体制分为 6 个阶段，1 是 49-52，统收统支，地方没权力，2 是 53-58，分类分成，对地方中等激励。3 是 59 到 70，总额分成，对地方激励减弱。4 是 71-73，收支包干，对地方强激励，5 是 74-75 固定分成，回到了地方中等激励上，6 是 76-79，再次总额分成，对地方激励进一步减弱。所以可见，这三十年来，中国经济是有多么折腾。明天我们再来讲讲，随着政策变化，经济有哪些起伏和社会的动荡。

【3】以利为利 3：改革开放！到底释放了什么？

各位书友大家好，欢迎继续做客老齐的读书圈，今天我们继续来讲这本书，以利为利，昨天我们说到了 49 年到 79 年，财政体制分成了 6 个阶段。中央对地方不断地收和放，经济管理也在条条块块中反复横跳，所谓条条，就是垂直管理，中央集权，而块块，就是下放到地方，由地方政府根据中央的意图，展开各种竞赛。但是计划经济本质没有变，国家一直全面控制着经济资源。我们能看出，在放权激励地方的时候，固定资产投资就会明显提升，在收权降低刺激的时候，固定资产投资就会迅速回落。而地方政府来说，表面上看是围绕经济展开的竞赛，其实仍然是权力高度集中下的政治竞赛。

实质性的转变，从 1980 年开始，财政转向了包干制，也就是中央对各省的财政收入和支出进行包干，地方增收的部分按一定比例留下自用，这其实跟民间实行的包产到户和企业承包责任制是一脉相承的做法，中央不再是之前的把权力下放给地方，而是直接分权，重点突出的就是一个包字，包了一个收支总数，而在此之外，不做过多地干预。这种包干制

实际上给了地方政府，相对稳定的配置物资，管理企业的权限，地方开始产生了主体意识，也渐渐为长远布局。

1980 年到 1993 年的 14 年间，包干制分为三个阶段，第一阶段，是从 80 年到 84 年，包干制试行阶段，明确了比例之后，5 年不变。比如最早在江苏定的比例是 58%上缴，42%留用，后来调整了一下，61%上缴，39%留用。不过后来到了 1982 年，中央财政明显下降，所以又开始反悔了，包干制也名存实亡，大部分省市又退回到了总额分成的办法。但这里面广东和福建，作为定额包干制的试点一直没有变。

第二阶段，从 1985 年开始，包干制进入过度阶段，17 个省与中央划定分成比例，并且规定 5 年不变。黑龙江和广东一样，实行定额大包干的方法，而吉林，江西，山西，甘肃湖北，四川，跟福建一样，实行定额补助的办法。从 1988 年开始进入第三阶段，当时提出的是分灶吃饭，全国 39 个省市自治区，共实行 6 种不同的包干形式。

第一是收入递增包干，以北京为利，递增率是 4%，留成比例 50%，啥意思，简单解释就是说，中央每年切走你 50%，而且按照 4%递增，好比今年你收入 100 亿，中央切走 50 亿，明年切你 52 亿。多余的部分，全留在北京。但是各个省份的数字并不相同，比如河北的递增率是 4.5%，而留成比例高达 70%，河南递增率是 5%，留成比例 80%。

第二种办法是传统的总额分成，第三种是总额分成加增长分成。第四种是上缴额递增包干，第五种是定额上缴。比如上海每年定额上缴 105 亿。不用递增了。第六种是定额补助，这类主要是收不抵支，得靠中央补贴。一般经济强省，比如广东，最早实行定额上缴的大包干，这让他们的经济增长速度也在全国领先，变成了最富裕的省份。

很多人后来都在探讨，改革开放带动经济走强的动力到底是什么？有人说是工业化，也有人说是打开了国门，开始做贸易。但这些都不是最重要的，改革开放的关键点，是在经济当中，树立了产权的概念，尽管当时的产权结构是乡镇集体共有性质的，但这相对于一切东西都是国有的产权所有形式，已经是非常进步了。所以乡镇企业如雨后春笋般的建立起来，因为这种集体所有，已经离个人产权最近的一种财产形式。而他也兼顾了社会主义的国有特征。所以是一个模糊地带。而这种模糊正确，在特殊的时期，要比精确地错误更为重要。另外，在此之前，国家经济都是以重工业为主，所以轻工产品一直都处于短缺状态，而这刚好给这些乡镇企业留出了巨大的市场空间，所以天时地利人和之下，乡镇企业一时之间，几乎没有竞争对手。80 年代的时候，一度农村要比城市更富。

地方政府层面来看，在财政包干之下，他们可以通过上缴利润的方式，获取更多的预算外收入，所以有极大的动力，去兴办更多的乡镇企业。超出基数越多，留存的也就越多。1983 年，我们还实行了利改税的改革，也就是说工商企业也开始交税了，而不是上缴利润。而在工商税当中，最大的就是产品税，计税依据是销售额，国家根据不同产品生产和销售状况，制定不同的税率。1986 年，我们又把产品税，演变成了增值税。到了 1991 年，只有烟酒等少数产品还在征收产品税，其他的都已经改为了增值税，增值税有一个好处，就是不管你什么产品，全国统一税率 17%。利润高的就多交，利润少的就少交。不像产品税那样，还得每个产品分别定税率。定多定少，都很难保证公平。

产品税也好，增值税也罢，都属于流转税，啥叫流转税，就是在产品流转环节收的税，也

就是说，我卖的不是产成品，我只提供原材料，那么你出厂价比进货价高，就得交税，流转税是一种间接税，包括增值税，消费税和关税，也就是在商品的流转环节上征税。这种收税方式比较简单。当时还没那么完备的税务体制。要直接向老百姓收税，这个难度就太大了。另外，当时我们也没那么多消费，很多还都是以生产和建设为目的的。最后很多都是支持国家建设了，你也收不上来什么税。所以为啥老要搞税制改革财政改革，也是跟着发展来不断进化的。目的就是在不影响经济的情况下，用更低的成本，收到更多的税，同时调节贫富分化和国民收入结构。

在 90 年代初的时候企业所得税，占比并不高只有 19%，94 年，还做过一系列的减免，国家拿走的越少，那么乡镇留存的就越多。因为本身就是集体所有制企业，乡镇企业赚了钱，就要上缴到乡镇政府。而县政府则更关心的是企业规模，因为贷款都是县政府帮着乡镇来搞的。

这种财政体制和结构，极大的刺激了地方政府的积极性，看似国家让了更多地利，但实际上，85 年到 91 年，全国税收总额年平均增长 7.7%。产品税和增值税的增长速度是年均 8%，企业所得税年均增长很低只有 1.8%，所以可见，当时规模膨胀很快。而对于企业的盈利效益，关注度并不高。80 年代后期，乡镇企业在珠三角和长三角之外，也开始全面开花，甚至村村冒烟，户户上班，很多都是地方政府通过，银行，信用社，农村合作金融融资兴办，不管效益如何，反正能立竿见影劳动经济。

1987 年，在全国大中型企业中，也有 80%都推行了企业承包责任制，主要内容就是包死基数，确保上缴，超收多留，欠收自补。跟联产承包责任制和财政包干制一脉相承。就是给你规定个数，你每年上缴就行，其他的就不管了。

但是到了 90 年代初新问题出现了，固定资产持续提升，工业企业税金也增加，但是工业企业利润却持续下降。造成这种情况的原因，就是成本持续提高。跟那几年的大通胀有关。大家都在争抢物资，再加上一些投机倒把，结果物资就越来越贵。那么这时候，就反映了一个现象，流转税跟企业利润没有关系，流转税甚至越多，企业利润就越差。各地方只强调了企业的规模，而没有在意企业的效益。甚至有的地方还搞了税前还贷的政策，也就是所得税前，将所需还贷的部分扣除，所以这就是鼓励企业多贷款。1986 年到 1990 年，银行贷款从 2693 亿猛增到 6683 亿。而规模越是增长，企业的利润率就越是下降。

在这样的财政关系下，地方政府的行为变了，开始跟中央不断地讨价还价，下级政府谈判的筹码就是地方的经济发展，形成了放水养鱼的财政包干与地方经济发展的基本逻辑。地方政府的利益主体意识开始觉醒。另外，中央把很多的国企，委托给地方，自己成了委托人的角色，做到了政企分开，而地方政府，对企业开始越来越上心，扩大地方企业的规模，成为财政收入的重要来源。这段时间，地方政府成为企业最大的奶妈。帮企业的发展，解决了很多的问题。不过，这也并非是纯粹的市场经济，企业通过寻租来扩大规模，而地方政府通过设租来增加收入，所以这种政商配合成为中国经济的特色。地方和企业绑定的越紧密，那么中央的再分配能力就越是下降。所以一度之间，中央和地方的关系非常紧张。明天我们再来讲，重要的分税制改革。

【4】以利为利 4：分税制改革！就必然走向土地财政

各位书友大家好，欢迎继续做客老齐的读书圈，今天我们继续来讲这本书，以利为利。昨天我们说到了，改革开放之后，财政上开始实施包干制，确实带动了经济快速增长，但是也带来了问题，地方政府和企业绑定越来越紧密，中央财政收入，占总财政收入的比重持续下降。比如代表再分配能力的指标，财政收入占 GDP 的比重，从 81 年的 24%，下降到了 93 年的 12.3%，中央财政收入的比重，从 84 年的 40.5%，下降到 93 年的 22%。而与此同时，支出比重也在持续下降。这就是个比较大的问题了，之前虽然也出现过类似的中央收入比重下降，但支出比例一直都很高，也就是说，那时候中央是有把控力的，名义上我收的钱少，但实际上地方 的钱也都拿上来一起支出。而 84 年之后就不一样了，确实是收入和支出双降。地方上的钱越来越多，权力也越来越大。那么这对于这么多年来中央集权的传统，肯定是不能忍的，甚至有人提出，必须改革，否则就会养出诸侯经济。中央政府的权威可能都会受到挑战。当时的财政，不断的给领导提建议，还拿南北朝，五代十国之乱来举例。还不断哭穷，甚至中央都穷到要向地方借钱的地步。

另外一个时代背景就是南巡讲话之后，全国经济火热，92 年和 93 年的经济增长率高达 14.2% 和 14%，沪深两市交易所也纷纷成立，股票上来就涨出了骚乱。而这一切的根基就是地方政府与企业的结合，大搞各种固定资产投资，连续两年固定资产投资，分别上涨了 44% 和 62%。而这些投资又都来自于贷款。分别增长率 68% 和 39%，增幅之大，实属罕见。除了搞出了第二波巨大的通货膨胀之外，经济过热已经造成了很多的风险，而且还效率很差。所以说，分税制改革的两个背景，一个是中央没钱了，穷，另一个就是经济太热，地方政府和企业走的太近。

这次税制改革，规定了统一的增值税税率还是 17%，而企业所得税税率统一到 33%，开始统一征收个人所得税。是的也就是从 94 年开始，个人的收入也要交税了。然后就是央地划分为三类，中央税，地方税好共享税，中央税包括，消费税，关税，中央企业所得税，央企总公司的主要税收。还享受中央企业上交利润，而地方税包括营业税，地方企业所得税和上交的利润，个人所得税。最狠的是共享税，增值税里面中央拿走 75%，地方留 25%，资源税是海洋和石油归中央，其他资源归地方。证券交易税，中央 地方各拿 50%。然后还设定了一些税收返还和转移支付的方式，为了征税更有效率，还建了国税和地税两套系统。估计就是怕地方上搞什么猫腻，所以我干脆直属一套国税系统，专门负责中央的税收。

分税制改革，无疑是中央推动的一次财政集权改革，把地方的钱袋子，直接抢到了中央。这其中增值税尤为重要，一个税种，就占了当时财政收入的半壁江山，而中央直接切走了 75%，所以中央财政收入占比快速回升。

这种改革，想想也知道，阻力巨大，1993 年 9 月到 11 月，朱镕基带着财政部的领导，走访了 17 个省，自治区，听取各方意见。实际上就是在讨价还价，据说当时广东的阻力是最大的，广东坚决要继续财政包干。但是朱镕基态度十分坚决，作为交换条件，也设计了两税的返还，而这个返还要建立在以 93 年的税收为基数，所以地方上努力扩大 93 年的两税总量，就可以争取更多地返还。这直接导致了 93 年，地方财政收入增加了 887.5 亿元，大幅增长 35%。那么地方上是怎么实现的，也用了很多的招，比如命令已经减免税的企业，补缴税款，配合地方政府把基数抬高之后，再私下返还给企业。还比如让银行给那些已经倒闭的企业贷款，交税。然后再转一道手，把钱还给银行。这些手段后来让中央知道了，朱镕基暴怒，命令调查组到各地去挤水分，但是地方上，行政，财政，银行和企业基本都是沆瀣一气，所以调查的效果很差。

作者说税收返还这个事，是按照全国平均来算的，所以发达省份增长率高的就不太划算，发展速度慢的省份，反而更有利一些。但是令人十分惊讶的事，这种 1:0.3 的设计，长远来看，对地方却极为不利，比如一个省 93 年增值税 100 亿，每年增长 20%，那么按照公式，他的返还增长率就是 20% 的 30%，也就是 6%，增值税增长速度和返还增长速度是有差值的，所以总量上看，时间越长，所得税的返还数量，占该省税收数量的比重越小。越往后，中央越是占便宜。所以这种返还，其实也是朱镕基用到的一招，从而减小阻力。

分税制之后，收入上发生巨变，中央收入占比持续上升，地方持续下降，而在支出上来说，却没有太大变化，一直维持了中央支出 30%，地方支出 70% 的格局。也就是说地方上的财权大幅降低，但事却并没有减少。

那么很多人都不明白，按照之前的逻辑，经济只要一集权，经济增长就会掉下来，那么分税制这么搞，为啥最后也没出现明显的经济阻碍。学者的研究是，分税制并没有改变，财政分权的进程。分权程度依旧很高。

他们所用到的依据，无非就是地方政府的收入和支出，占到整个财政的比重。刚才也说了，其实地方政府只是收入变少了，支出并没有变少，而经济的体现，其实主要取决于你花了多少钱。所以分权程度并未受到影响。

那么中央政府把钱拿走之后，也不是就自己留下了，而是通过转移支付，来弥补地方政府的支出缺口，相当于这些钱转了一圈又回去了。那么有人说，这不是脱了裤子放屁，多此一举吗，站在中央的角度，当然不是，分税制之前，中央得求着地方要钱，分税制之后，地方得求着中央。所以主导关系完全不同。

不过这也引起了，地方政府和企业的关系变化，分税制之前，地方跟企业穿一条裤子，把企业搞大，就会有更多的收益，而分税制之后，地方搞企业的积极性就大幅减弱，搞好了自己也捞不到多少钱，搞不好反而风险加大。对于增值税来说，有进项和销项就要征税，那么利润微薄，经营成本高的企业，反而还是个比较大的负担。再有就是国家垂直征税，地方上即便想给企业一些减免，也做不到了。

最倒霉的就是乡镇企业，地方政府推动乡镇企业纷纷改制，集体所有制变成了私营企业，到了 90 年代末，乡镇企业已经名存实亡。

在分税制之后，地方上的增值税占比大幅下降，而营业税和其他收入占比逐渐提升，而营业税主要的征税对象是建筑业和第三产业，其中建筑业是第一大户，所以地方政府从税收角度思考，大力发展建筑建设也是顺理成章。2002 年之后，更是对土地开发，基础设施投资，和扩大地方建设规模，热情空前高涨。所以发展房地产，并不光是政绩导向，也是收入导向的必然结果。而中国的经济模式，也实现了从发展工业，到经营城市的转变。地方政府，低价征用农业用地，进行平整开发，然后招拍挂出售，积累了巨大的土地出让金收入，这个属于非税收入，地方独享，还可以通过土地担保和财政抵押，获取贷款。特别是东南沿海地区，既可以招商引资，也可以大兴土木。既可以发展工业制造业，也可以开发建设扩充城市资源。工业越强，经济越发达，居民收入就越高，土地就越贵，政府收入也就越高，可以搞更多的工业。这样就形成了一个滚动的良性循环。

于是地方就发现了一条发展经济的康庄大道，在经营城市的过程中，地方收入除了通过土地征收，开发和出让过程，取得的土地收入之外，还可以获得城市建设过程中，迅速增长的建筑业房地产等营业税为主的预算财政收入。这些都是地方收入，无需与中央共享。

中央通过分税制的方式，把大量的财政收入，攥在了自己手里，目的就是要搞转移支付，包括三大类，税收返还，专项转移支付，财力转移支付。税收返还之前讲了，专项转移支付，就是拨给地方，让他们专款专用，俗称戴帽资金，财力转移支付，就是专门补助地方支出的资金，为的是支持那些落后地区的发展。那么这三项转移支付，又是一个什么比例关系呢？

【5】以利为利 5：为什么东西差距和南北差距会拉大？

各位书友大家好，欢迎继续做客老齐的读书圈，今天我们继续来讲这本书，以利为利，昨天我们说到了，中央通过分税制，把钱都收上来，用于税收返还，专项转移支付和财力转移支付，94年的时候税收返还占比79.6%，专项转移支付占比16%，而财力转移支付才4.4%，2000年的时候，比例就变成了49.7%，36.3%和14%，到了2005年，基本已经各占三分之一。所以可见返还占比越来越少，财力补助越来越多。中央财政起到了调节收入的作用，实现了劫富济贫。

当时有一种说法，叫做中央财政喜气洋洋，省级财政勉勉强强，县级财政拆东墙补西墙，乡镇财政哭爹喊娘。这就是分税制之后，财权层层上收，事权层层下放的结果。有人测算，中央拿走了县乡两级政府50%的收入，而他们也卖不了地，所以手头上捉襟见肘。基本上只能坐等上一级的财政补助，来填补缺口。有人算笔账，94年，也就是改革当年，县乡级财政缺口735亿，但发下来的补助也有650亿，所以算是基本维持了一个收支水平。只是略有不足。当然这其中肯定是有多有少，有地方占便宜就有地方吃亏。

分税制之后的另外一个现象，就是东西差距开始拉大，中部和西部地区的县乡财政增长十分缓慢，94年的时候，人均财政预算，东部比中西部高了35元，总体差不多，但到了2003年，已经差出去270元，差距越拉越大。这就说明，转移支付所带来的均等化效应，远不及地区发展不平衡所带来的差距。而在转移支付当中，东部主要吃的就是税收返还，西部得到最多的是专项和其他补助，中部反而是得到最少的。由此很多人指责，分税制造成了东西差异，让中西部地区，长期处于缺钱的状态。大量财政缺口无法得到弥补。作者认为这种说法比较片面，因为转移支付也基本弥补了缺口，只能说转移支付可能还有进一步完善的地方。而东部沿海地区的经济发达，主要还是地理位置加土地财政带来的效果。随着人口流动的加剧，这种优势在持续的加强。

之前我们讲了，我们的财政体制，都是下管一级，中央管省市，省市管地市，地市管县，县管乡镇，这意味着中央和地方的关系，其实主要指的就是和省市之间的关系，中央直接管不到县城和乡镇，但是这种央地关系的变化，却对乡镇产生了深远的影响。

分税制之前，基本都是财政包干，县乡也是如此，作为基层政府，他们反而更加彻底，采取了直接办企业的方法，让乡镇企业大行其道，也获得了很好的市场竞争力。而自己也通过招商引资和兴办企业的方法，增加了不少的收入。按照基数上缴利润，剩下的就是超收

的部分，跟县级财政按比例分成。县级拿小头，乡镇拿大头。对于一个连年超收的乡镇而言，总收入可以分成三部分，基数部分，超基数收入和超任务收入，所以当时基层是很有动力大干快上的。乡镇上一共没多少人，乡镇富了，各家各户的日子也就都好了。再加上一些乡土情结和宗族观念，所以老百姓跟给自己干，也区别不太大。激励作用非常明显。甚至有学者提出，这是一种地方国家公司主义。乡镇政府其实就是进入了公司化运作。而当地老百姓就是公司的员工甚至股东。

分税制之后，改变了中央和各省的关系，但是省一下的财政体制，其实没有发生太多的变化。依然还是包干制，不过这时候矛盾出现了，企业的增值税，被中央抽走了 75%，而且还一竿子捅到底的办法，那么对于底下的财政而言收入大降，却依旧包干，这就成了一个四不像的分税包干模式。

那么乡镇一级交不起包干了咋办，有些省内也就效仿分税制的设计，开启省内按税种分税，当然他不能分中央，已经拿走的部分，只能分权利范围内的营业税，所得税，契税，印花税，土地使用税等等。至于增值税，他只能分那 25% 的部分。于是这就出现了层层分税制，省跟市分，市回去跟县分，县还得跟乡镇分，所以越分下一级财政就越少。最终到乡镇就不够分了，于是乡镇政府的财政权利，几乎都集中到了县级财政。所以对于下级财政的激励大大减弱，反之有些经济强省，比如江苏，他就没有参与这种税收分享，所以现在看来，江苏十三太保，各个能打。主要是财政上保持了活力。

1994 年，分税制之后最大的恶果就是，乡镇企业纷纷转制或者倒闭，由原来的税收大户，变成了地方财政的拖累，尤其经济比较弱的中西部地区，乡镇企业垮了，农业税就变成了县乡财政的增收支柱，这不但带来了 90 年代中期的中西部县乡财政危机，还带来了日益严重的农民负担。

所以农民负担加重，也不完全都是官员的贪婪和道德败坏，很大程度上，也跟基层财政状况有关。有研究表明，乡镇财政恶化，跟农民负担成正相关关系，越穷的地方，吃财政饭的人也就占比越大，在 2002 年，湖北，河南，江西三省十几个乡镇调查发现，很多地方已经半年才能发一个月工资，出现了非常明显的讨饭财政，后来又调查了黑龙江和湖南，发现这种情况相当普遍。2002 年 9 月，49 个县当中，有 42 个县，累计欠发工资高达 18 亿。而这些工资当中，大头是中小学教师，占到了工资支出的一半以上。但奇怪的是，如此严重的财政问题，你在政府预算上竟然看不出来。这 49 个县当中的 45 个，竟然还虚增预算收入 6.74 亿，人为隐瞒赤字状况。你要不派人下去查，根本就不知道这里面水分有多大。比如某乡工商税收完成 126 万，但实际上只有 60 万，水分高达 50%，挤水分之后，财力只有 249 万，而工资支出却高达 303 万。发工资远远不够。为啥要虚构，说白了还是基数的原因，如果达不到基数，那么县财政的工资补助收入也不会全额下拨。所以乡镇财政，为了获得更多的好处，一方面要把账做好。

另一方面，为了弥补亏空，各村也都有各村的高招，一些非财政收入，和借款，开始在县乡之间空转。最后实在没办法，还去借了高利贷。所以拿到工资补助之后，他们第一个动作就是去还债，而不是发放工资，而工资就只能先欠着。半年发一次。当时乡镇政府惨到什么程度，一到年底就有很多人上门讨债，发现除了政府办公地点，和几套破桌椅已经没有任何资产了，破桌椅是没人要，办公地点是没人敢要。甚至连乡镇政府的车早就都已经卖掉了。

债主们拿不到钱，就会去打官司，按照属地原则，只能在本县起诉，但根本执行不了，有些都跑到其他县起诉，法院判下来，就会严密监视账户，有钱就划走。这时候就比谁的关系硬了，如果法院跟乡镇政府关系好，就会提前通知他们，让他们把账户里的钱先转走从而糊弄债主。所以债主往往最后都是吃哑巴亏的。赢了官司，但是也拿不到钱。随着空转的次数越来越多，乡镇财政的压力越来越大，债务负担也不断增加，所以最后这些压力，就都会转移到农民头上。

90年代中后期，农民的负担问题已经日益突出，甚至各种收费过多过重，造成了农民自杀，群体上访等恶性事件。已经严重威胁到了社会稳定。当时农民负担可以分为，税，费，工和三乱四个部分，其中税指的就是农业五税，农业税，特产税，屠宰税，契税和耕地占用税，费指的是三项提留和五项统筹，就是各种公积金和教育附加，计划生育啥的，工是农村义务工和劳动积累工，也就是说每年你得参加很多义务劳动。要是不去你就得给钱。而三乱，就是乱收费乱集资乱罚款的统称。这里面有多少负担，就不得而知了，

【6】以利为利 6：减轻农民负担的后果

各位书友大家好，欢迎继续做客老齐的读书圈，今天那我们继续来讲这本书以利为利，昨天我们说到了，县乡财政危机之后，负担都压到了农民头上，后来国务院发展研究中心做调研，比如湖北襄阳县，2000年人均纯收入1383元，人均负担是389元。人均税费负担占到农民纯收入的28%。而且结果显示，越是穷的地方，相对负担越重。

为了给农民减负，进行了税费改革，除了农业税之外，其他费用全部被取消，而农业税的税率从3%提高到7%，再加上一定的附加税，合在一起差不多是占到农业常年产量的8.4%。农业税提高，是为了弥补停止各种收费后，给地方财政带来的负面影响。但想的很好，实际很难，因为缺口依然存在，农业税改革前，费的占比远高于税的总量，所以改革后，停止收费，让地方的财政缺口更大了，那么这个怎么办呢？

于是2003年，财政部出台了，中央对地方的转移支付办法，对中西部地区的农村进行补贴，2002年之前发放了245亿，2003年又发放305亿。转移支付的补助方向就是帮助完成乡镇支出，村级支出和农村义务教育。当时算的账是，落在每个农民头上，差不多补贴100元左右，跟改革前的农民负担总量，基本相当。也就是说，不让乡镇地方，找农民要钱了，中央把这笔钱出了。

2004年开始，中央还是觉得农民负担重，启动了逐渐取消农业税的计划。2005年底，很多地方已经实现了彻底取消农业税的壮举，农民确实从中大幅受益，但是县乡村三级政府，却受到了巨大的冲击。比如当时就有人提出质疑，农业税都不收了，各种乱收费也没有操作空间了，那么乡镇政府是否还有存在的必要。是不是应该取消这一级政府。而实际权力上，乡镇也被进一步瓦解，变成了以县为主的原则，比如同期还进行了农村义务教育改革，以前是乡镇支出投入，改革之后变成有县里统一支付老师的工资。以前老师的工资，都是县里发到乡镇，然后再由乡镇发给老师，现在好了，直接县里发放，乡镇连工资的钱都摸不着了。这么做也是为了解决乡镇财政拖欠和挪用老师工资的问题。

另外，县政府还把转移支付当中的乡村办学经费留在了县里，自此，乡镇政府已经感觉，

自己不再对辖区内的中小学有任何责任。只要学校不塌，就跟自己没关系。所以这么看起来，确实乡镇政府已经有点名存实亡，变得越来越空壳化，更像是县政府的派出机构了。即便还有一些预算，也都被硬化约束了。县财政集中了越来越多的乡镇财力，对于乡镇财政来说，预算权力已经基本减到了最小化的程度，付出了巨大的代价。当然反过来说，乡镇财政的供养人员，比如中小学老师的收入，也变得更有了保障。

从 2000 年到 2004 年，乡镇大举负债，一般评估认为，平均每个乡镇负债 500-700 万之间，全国总负债 2000 亿到 3000 亿，而作者调查的数字，差不多负债总额要到 4000-6000 亿，在债务当中，陈年旧账和新增债务各占一半，陈年旧账，一部分是当年兴办乡镇企业留下的负债，主要表现形式就是银行和信用社贷款。后来乡镇企业改制或者倒闭，这些负债就成了乡镇政府的负债。另一部分是当时从农民手上借来的所谓农村合作基金，这个也基本失败，必须得还给老百姓。而新增债务主要指的就是税费改革之后，公益性支出的债务，大部分其实都是为了维持乡镇的正常运转。新增债务当中，向银行的借款很少了，主要是向个人借款，向上级机构借款和拖欠工程款三种形式。有的地方惨到什么程度呢？把政府食堂包给了个人，而政府已经没钱替职工付伙食费，所以欠了食堂好几万。还有的乡镇，招商引资来了一个皮革厂，向县里借了 50 万，给与扶植。更惨的是征地后办土地证的税费都负担不起了，向一个公司借款了 5 万。所以从这些欠条你就知道，当时的乡镇政府有多么艰难了。有的乡镇干部还以个人名义，向民间借款，维持乡镇正常运转。书记镇长，每年都借 20 万，其他人员 5-10 万不等，借完后把钱交给乡镇的财政所。之后财政所出钱，再以个人名义归还。之所以这么搞，是因为上级政府，不允许乡镇财政，管民间借贷。但实际上这种现象却非常普遍。而另一个原因是，个人借款更容易一些。债权人宁可相信个人，也不相信乡镇政府。因为乡镇已经欠了太多的钱，特别是各种工程欠款，多如牛毛。让人干完活，不给人结账。所以乡镇政府，早就没有信用了。

除了借钱和欠账，乡镇政府还有两个办法，一个是跑各种关系，跑项目要资金，所以一时间跑钱的现象成风。第二个就是卖，把乡镇的固定资产一次性出售，或者把经营权打包出售。像什么山林，水库，水电站能卖的都给卖了。在这种情景当中，民间的一些富人，开始成为乡镇政府依赖的对象，而他们也借着这些资产，发了更多地财。所以你现在发现，越是穷的地方，当地都有一些特别富的人。而且还跟当地政府有着千丝万缕的联系，甚至有的还八面玲珑，黑白两道通吃。这其实都是财税改革之后，逐渐形成的问题。

而当乡镇政府越来越弱之后，完全通过县级政府，给幅员辽阔的上百万人提供公共服务，这个难度其实是非常大的，所以就出现了一种权力悬浮的状态，也就是说缺少乡镇政府这一层级之后，县级政府就对农村的基层工作越来越难于触及。

实际上，税费改革的目标，是以公共财政反哺或者服务农村，而并非撤离农村，农村的公共品和公共服务，覆盖的范围很广，既有农田水利，道路交通，病虫害防治，又有生活相关的医疗，社会保障，饮用水健康，基础教育等等。所以他也是事无巨细。改革开放之后，家庭联产承包责任制建立的同时，人民公社制度瓦解，县，乡，村三级公共服务分工明确，比如在教育这个事上，县负责办高中，乡镇负责办初中，村庄负责办小学。医疗上，县里有县医院，乡镇有卫生院，村里有诊所。

而这些公共服务方面的费用，都是靠向农民收取税费来提供的，咱们之前说了，包括了农业五税和三提五统，还有各种集资收费。然而这些收费，也确实给农民加重了负担。许多

地方甚至形成了庞大的行政和事业编制，进入了多养人多收钱，多收钱多养人的恶性循环。而税费改革后，就不能向农民收钱了。公共服务的钱中央通过专项资金来出。当然这个专项资金的构成十分复杂，发放部门也很多，有的走的是发改委这条线，有的走的财政部的线，还有从各部委下发的，比如水利，林业这些的专用款，都是接受部委监督的。每笔钱，规定干啥用，就只能干啥用，你说把这些钱都放在一起，我根据当地的轻重缓急统筹安排，对不起，不行。所以可想而知，这种专项资金的使用效率也不会很高。都是上面觉得你缺啥了，而并不是当地人自己最迫切的需求。

那么这些钱不够用怎么办呢？这就得县级自筹，特别是基本建设项目，大多都是一半由上级投资，另一半县级自筹。只有公路建设这块，中央投资占了绝对的大头。

而在县级单位当中，财政供养人员非常的多，农业局，林业局，水产局，畜牧局，农机局，每个局都得动辄有上百人，农业系统的预算支出，一般都是按照工资计算，包干基数。也就是说，发下来的钱，只够工资，其他的日常办公经费，还要靠其他的专项补贴。而且这里面，冗员严重，作者举例的某县乡镇水利站，1181 人在职，但只有 774 人在岗，只占 65%。局直属二级单位也一样 451 人在职，341 人在岗，占比 75%。而且这个水利站经营情况也很糟糕，债务 6400 万，是收入的 8 倍。早已经是人心涣散，人人挨饿。

就这么一个工作，每年还要招工，主要是转业的军人和毕业的学生。安排主要来自于乡镇政府或者是县政府的压力。在当地人看起来，水利站仍然是一个有编制的好工作。2003 年的工资标准时每人每月 600-700 元，看起来还行，但全年却只能发放 6-7 个月工资。剩下的一半，靠福利去补。而这些钱主要来自于向村民们收取的灌溉费，抗旱费等等有偿服务。如果还不够，就是站领导向亲戚朋友举债。站领导借不来钱，就换一个能借来钱的。最后搞得大家都不愿意来水利站当官了。明天我们再来看看，在义务教育领域，税费改革后，又有怎样的状况。

【7】以利为利 7：全都要靠转移支付

各位书友大家好，欢迎继续做客老齐的读书圈，今天我们继续来讲这本书，昨天我们以水利举例，中央给的水利事业专项资金，主要包括水利建设基金，特大防汛费，抗旱费等等。加起来钱不少，但是对于水利站来说，却并没有什么直接的好处。

总之专项资金对于农村的公共服务来说，扮演了极为重要的角色，但是他又要通过政府层级一直下达到农村基层，却非常困难。基层大量冗员的产生，而且一直处于半饥饿状态。所以很多也就打起了专项资金的主意，尽管有严格的监管，但也难免被挪用。如果专项资金还不能解决问题，那么就会巧立名目，搜刮当地农民。

再来看看，农村的义务教育，专项资金在农村义务教育中的作用，之前我们提到过，国家为了保证农村义务教育的正常运转，实行了以县为主，不再让乡镇发放教师工资了。而且还要求改善办学条件，提高教师待遇，对于公用经费，不足的要求县和乡两级人民政府予以安排。后来进一步明确了，校舍建设，由县级政府将新增危房改造，列入本级事业发展规划。多渠道筹措经费，确保及时消除新增危房。也就是说，建设和改造的责任明确划给了县级政府，经费是县乡一块想办法。

农业税取消之后，农村的建设性集资收费，也采取了村民大会一事一议的制度，这次改革对于农村义务教育体制，最大的影响就在于，取消了原来包涵在乡统筹当中的农村教育费附加，造成了教育经费缺口，由中央安排的税费改革转移支付来填补。所以乡镇，其实已经没有能力再安排公用经费，那么最后经费的问题也就全都落在了县级政府头上。另外，原来民办教师和代课教师，也是农村教育附加费来支付工资的，现在取消了，等于这块也就没人付钱了。所以 2002 年，大部分地区的民办和代课教师已经被清退干净。乡政府在改革之后，没有任何教育上的支出责任。这个转变还是挺大的，因为实际上在税费改革之前，其实很多地方的义务教育，名义上以县为主，但实质上都是以乡镇为主。之前我们也讲了，以乡镇为主的时候，经常教师的工资都发不出来。也有不少拖欠校舍建设，和危改资金被挪用的情况。

那么在改革之后，中央财政税费改革，通过转移支付的方式，这是不是就都能解决钱不够用的现象了呢，其实也并没有，因为税改之前，乡政府除了预算内的可支配财力之外，还有一笔较大的预算外资金，也就是乡镇统筹收入。通常会以修路，校舍建设为由产生一笔非规范性收费。而税改之后，这笔钱也没有了，中央的转移支付，其实也只是比乡统筹稍微多了一点点而已。但对于乡政府来说，却并不好花，因为约束的太死了。远不如乡统筹来的灵活。而且更要命的是，他既然没法收费了，自然也就没法找人借钱了。这就会让财政变得更加捉襟见肘。乡镇财政运转更加困难。当然也就严重影响到了教育的投入。比如民办教师是一种比较好的教育补充，但后来教育附加费没了，就只能全部清退。那么随着乡镇对于教育的支出全面瘫痪，县里就得承担起相应的责任。

先是把给教师发工资的权力收了回去，确保公办教师工资发放，当然县里面也要补充一些钱，比如把乡财政筹上来的工商税收，也划了一部分进去给老师们发工资了。在加上中央拨下来的转移支付，这才勉强够用。而转移支付这部分，也是以牺牲乡镇的教育附加费和乡统筹为代价的。所以总体来说，其实还是乡镇负担了成本，而县级政府来负责使用。

工资够了，那么学校办公费用，和运转费用怎么办？在改革之前，主要有 2 个来源，1 是从学生手中，收取的杂费，勉强可以满足书本，体检，水电等开支。2 学校的教学设备，桌椅板凳，体育器材，都得从财政的公用经费当中列支。当然这第二部分经费，得靠每个学校的校长主动去乡政府要。乡长批或者不批都有可能。也可能你申请买一批桌椅板凳，而他却让人去学校修理旧的。

改革之后，专项资金的路径就变了，县财政，通过县教育局，直接作用于乡教育和学校，而乡财政彻底孤立在外了。校长再要钱，就不去乡长家了，而是要到县教育局去申请专项资金。

作者总结，在以县为主的体制下，有四大问题。首先就是经费使用手续复杂，很容易耽误事，每个学校都要将日常开支做出预算，上报县里申请。常规程序是各乡镇的中小学，向乡教办申请，然后乡教办再向县教育局申请，县教育局和县财政局批准后，由县财政局按照支出项目，拨款到供货单位。所以这一大圈转下来，时间就完全不能保证了。

其次，浪费现象严重，县政府根本不清楚各学校的状况，完全靠各种预算申请，这就必然导致学校们多报开支，也就是有枣没枣先打一杆子。反正不报白不报。另外，县里也很难

做到省吃俭用。

第三是寻租盛行，啥叫寻租，就是拉关系，请客送礼，然后获得权力的青睐。县教育局掌握着权力，也就成了寻租的对象。

第四，县教育局的工作量大增，几乎每天都有报表提交申请，但他们并没有能力对实际情况进行考察。比如说学校要买桌椅，说老旧设备已经不能使用，那这个时候，县教育局是没能力去核实的。所以底下说啥就是啥。那么这其中的猫腻就多了去了。

至于校舍建设方面，2003 年，以县为主之前，是县乡合作。明确分工，县财政只负责县直属中学和小学的校舍建设，而农村中小学，则是乡镇政府的责任。而 2003 年之后，就全都成了县级政府的责任。不过在具体的执行当中，看似置身事外的乡政府，却经常被要求分担一部分维修资金。甚至有时候，县乡要各出一半。所以这时候，乡政府就比较尴尬了，自己没钱，但却又必须要出钱。

用专项资金反哺农村，这个制度设计的初衷很好，希望能够集中力量办大事，能够解决分配问题，更多地扶贫，让发展更均衡。但实际在分配和运作中，都存在很多问题，首先就是分配，专项资金的分配靠项目申请，评估和批复，随着专项资金数量和种类迅速增加和层层上报，审批成了地方政府的主要工作之一。地方干部要干的主要工作就是招商引资，但这其实是两件事，招商就是招揽企业投资，引资主要就是去上级部门跑资金，跑项目。所以最后的情况就是，这个村里有个很能跑项目的领导，那么他就能获得更多的专项资金支持。所以最后并不是按需分配专项资金，而是会哭的孩子有奶吃。

其次是使用效率，也比较低，违规使用问题，一女多嫁问题严重，所谓一女多嫁就是，一个项目，多方面申请专项金。比如修水利这个事，分别从财政，水利和扶贫三个部门申请。另外还有假配套，也就是专项金拨下来，通常要求地方也配套一部分，但如何配套，并没人监督。所以有时候，钱批下来了，但是最后事没干成。或者没有保质保量的干成。

越是中西部地区，财政越是吃紧，而在沿海地区，财政要好的多，吃财政饭的人员比例就很低，也就 30%左右，远低于中西部的 70%。所以最后体现出来的就是，财政开支总量大，资金充足。发达地区的基层财政，主要有一块预算外财政，他们叫做办事财政。这块的比例差不多得占到 40%。主要来自于非税收入，像什么土地出让金，市政建设费，各种罚款等等费用，不需要与中央，省市分享，另外这部分收入使用上也不受限制。拥有比较高的灵活度。所以发达地区和不发达地区相比，最主要的一块超额收入，就是土地财政取得的收入。然后他把这块收入，又都用在了当地的公共服务上，吸引更多企业的人口流入，于是就让土地更加升值。

我们总结一下发达地区的基层财政特点，吃饭和办事是分开的，预算内是吃饭财政，这个跟不发达地区没什么不同，但是预算外，就有很大的灵活度。不发达地区只够吃饭，没钱办事，甚至吃饭的钱挤占了办事的钱。所以就越来越穷，反而加重当地人员的负担。而发达地区则完全相反，办事的钱相对充足，而且形成了良好的运转循环。所以土地财政，其实拉大了地区之间的贫富分化。毕竟工业化下的土地，和农业化下的土地，不是一个价格。不发达地方，你想卖地，也没人去买。全靠财政反哺，反而效率很低。最后就是富的地方越来越富，穷的地方越来越穷。再怎么劫富济贫，也跟不上地区之间差异所带来的分化加

剧。明天我们就好好来讲一讲，土地财政，这也是过去 10 几年，我们最大的基本面，更是未来 10 年，我们要面临最大的变化。

【8】以利为利 8：地方的算计

各位书友大家好欢迎继续做客老齐的读书圈，今天我们继续来讲这本书，以利为利。昨天我们说到了，发达地区和不发达地区，分税制改革之后最大的区别，就在于预算外收入这一块。发达地区依靠土地财政，能多出一倍的收入，所以就形成了明显的正循环。逐渐拉开了和不发达地区的差距。

发达地区也吸引了更多地企业入驻，这种关系，更像是房东和房客的关系，企业租用乡镇或者村里的土地，然后支付租金。而乡镇和村里这个房东，也要提供更多地服务，比如帮企业担保或者抵押贷款，解决企业的流动资金不足的问题。双方各取所需。当地的村民也跟着收益。

接下来我们看看最重要的土地财政，分税制的改革，让中央拿走了增值税的 75%，相当于大头都被中央拿走了，但是支出比重却没有太大变化，之所以地方上还能维持，其实全靠土地财政。也就是我们所说的卖地，来缓解财政压力。

我国的土地所有制，是两种形式，全民所有和集体所有，全民所有就是国有土地，比如城市土地就都属于国有土地范畴，而农村土地，就是集体所有。而所谓的土地征用，就是国家依靠法律法规和程序，将集体所有的农村土地，收归国有的一种措施，在城市化进程当中，如果需要进行建设而使用土地，那么就会出现这种土地征用，把集体土地变成国有土地。然后才可以在土地市场上，出让，划拨，租赁和转让，而土地征用，通常都是地方政府完成。

当然土地征用不会是无偿的，而是需要给集体和使用者一定的补偿。这个补偿标准分为两部分，土地补偿费，就是耕地被征用前 3 年的平均农业产值的 6-10 倍。还有就是安置补偿费，也是耕地征用前三年，平均农业产值的 4-6 倍。相当于你这块地，每年打多少粮食，然后我一次性给你 10-15 年的。最后再给一些地上附着物的补偿，按说这个标准也是讲理。

土地征用之后，就可以把使用权，转让给建设企业，然后让他们缴纳土地出让金。所以这一切都是有偿的。当然土地出让金只是土地收入的一部分，还包括了通过土地出让获得的与土地有关的各种税费收入，土地出让金不是税费，属于非财政收入，相当于租金性质，这笔钱，中央不要，全部都留在了地方。做财政上的补充。从 2003 年之后，全国土地出让金，增长非常快，其中又以一线城市为主。到了 2009 年之后，几乎一年就翻一倍。当然这个土地出让金，不全都是净收益，他就好像财务上的营收的概念，这里面还有土地成本。

1 是税费，2 是补偿费，3 是开发费，4 是出让服务费，扣除这些成本之后，才是土地出让的净收益。净收益占比不会很高，一般是土地出让金的 15-30%。也就是说，政府征用土地，其实成本也是不低的。但这笔利润，对于地方政府来说，也确实是一笔巨大的收入。甚至成为了东部地区政府的最主要的收入来源。

土地收入，对地方的财政意义重大，主要是培植了另一个政府财政体系，堪称第二财政，也就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财政收支体系。所以又叫做土地财政。后来有一种说法，吃饭靠第一财政，建设靠第二财政，这种二元财政支出，是过去 10 几年来，最重要的基本面。

而且地方还有算计，不光是可以得到土地出让金收入，跟房地产，建筑业相关的税收也会明显增长，而这部分都以营业税为主，所以也是属于地方的利益范畴。作者以陕西长安为例，表面上看，长安的预算外收入，占比从 54%下降到了 38%，但仔细拆分发现，1999 年，到 2003 年，营业税从 1000 多万，增长到 1 亿多，土地税占总财政收入的比重，从 99 年的 22.7%，增长到 57.5%。所以乍一看好像不依赖土地，但实则不然。长安的土地收费在非税收入中的占比，也从不到 20%，提升到 40%，因为土地带来的好处，不光是反应在土地出让金收入上，还有营业税为首的各种税收增长。所以这就导致，地方政府很有动力在土地上大做文章。

在所谓的富裕县中，无一例外的你都会看到当地的营业税大幅增长，这主要是建筑业和房地产业所贡献的，然后你还能看到，土地的间接税，包括所得税，房产税，城镇土地使用税，以及土地直接税，契税和耕地占用税，也都会跟着大幅增长。而这些税收，其实都跟土地有关。这里面地方更看重的是营业税，100%归地方，而所得税，40%归地方。所以现在你知道，为啥城投企业和房地产企业，都是地方政府的心头肉了吧。这几乎就等于地方的钱袋子。无论是预算内还是预算外，土地收入都是最为重要的部分。作者说，这就是分税制之后的，挤压效果，逼着地方政府走上土地财政这条路，因为除了这条路，已经无路可走。94 年，也就是分税制改革这一年开始，土地出让金不再上缴中央财政，全都留在了地方，98 年以后，土地出让金增长迅猛。2001 年是 1295 亿，2002 年就已经是 2416 亿，2003 年再翻一倍，5385 亿，2007 年是 11947 亿，2009 年 29000 亿，2021 年达到最高峰，87051 亿，随后两年持续下降。

土地出让金是地方政府手中，最优质的活钱，完全不受预算约束，一方面用于城市竞争力的打造，也用于公益性基础设施的投资。比如水电煤气，公交地铁啥的，其实都是不赚钱的公用事业部门，大多都靠政府补贴，而补贴的来源就靠房地产和土地产生的收入，而如今房价见顶，土地财政逐渐瓦解，那么也就意味着水电煤气，公交地铁啥的涨价已经不可避免。甚至是铁路，公路，没有补贴都会涨价。

在土地财政之下，还催生了土地金融的情况，比如我们经常听到，地方政府融资平台，其实指的就是各地方的城投公司，他们出面，帮助地方政府来举债，而抵押物，还是土地。2010 年，地方政府负债余额差不多接近 10 万亿，而 2023 年末，官方统计地方政府债务余额是 40 万亿。如果把隐形债务都算上，肯定会更高。甚至翻倍。

地方政府在开发城市的过程中，主要依靠土地抵押为主的融资手段，从而获取资金，然后再去开发不断向外辐射，最终实现以地养地的效果。也就是说政府先通过土地储备中心，廉价收过来一大片土地，然后一块一块开发，开发一块，就让周边土地也跟着升值。这样能够实现利益最大化。至于钱从哪来，就是抵押，把旧土地抵押，然后再去收新的土地。有的土地被养起来了，升值了他也不着急卖，而是解押之后，再按照新价值重新抵押。因为对于土地来说，越晚卖，土地的价格就会越高。所以这些年，地方政府，算是把土地金

融，彻底玩明白了。只要有土地可卖，他就可以不断地腾挪。即便卖不掉了，也可以假装让城投公司下场拿地，然后再抵押给银行。除非哪天中央彻底不让他卖地了，那么这个链条就算是彻底断了。

那么在这种土地，财政，金融的大循环当中，你是地方政府，你会怎么做，肯定是什么赚钱，什么能提升土地价值，就干什么，所以我们看到很多城市，公共用地的比例越来越高，工业用地的比例越来越低，因为公共用地，快速提升城市的品质，让城市升级，而工业用地恰恰相反，一个地方工厂多了，环境就会变差，不利于土地升值。你想想是不是这个道理，学校，商场，医院多的地方，房价肯定贵。而挨着化工厂，钢铁厂的房子，就差很多。所以很多城市，环境变得这么优美，工业都搬出了市中心，其实也是土地财政的结果。以前很长时间，户籍都是限制死的，而如今落户也相当自由了，所以城市的公共服务，对于人口流动的吸引力就更大了。抢到了人，就抢到了财富，就还能卖地，而被抢走人的地方，损失就非常严重了。财政已经捉襟见肘，甚至连医生和老师的工资都发不出来了。

作者以 2008 年之前的成都举例，过去 GDP 和财政收入的增长，主要靠土地城市化，而非工业化。人口和工业都没有特别明显的变化，但是城市扩张却非常显著。当然后来成都和重庆的工业化做的也很不错，也实现了人口的回流。

这就是本书的全部内容，最后说下结论，就是上有所好，下必甚焉，由于财政政策的变化，中央的收放行为，导致了下级政府行为上的巨大改变。地方运作也具备了公司化的特征，想尽一切办法整合资源，来达成任务目标。最后算来算去，发现土地最好用。在土地财政和土地金融的驱使之下，全国上下大兴土木了 20 年，中央不主动踩刹车，就没人会主动放弃到嘴的肥肉。甚至之前一直不怎么卖地的中西部地区，在 2016 年之后，借着棚改货币化的妖风，也快速赶上。但可惜这一切泡泡，最后都将由老百姓买单。对很多人来说，这个代价恐怕就是一辈子。如今这一切正在谢幕，会产生怎样的结果呢，房地产如何落地，如何化解动辄几十万亿的地方债风险，我们还在拭目以待。