华南农业大学学报(社会科学版)
2004年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.4 2004
(第3卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.3)

“经济开发区热”现象的解析

洪 凯

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:文章在回顾改革开放以来中国“经济开发区热”演进的基础上,从税收财政制度、城市建设维护资金筹集制度、行政区划及行政管理权制度等角度分析其中的制度原因,最后,提出治理这一现象的基本思路。

关键词:经济开发区;制度;公共政策

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2004)04-0067-06

一、引言

“开发区[①]热”现象始于80年代初。在四个经济特区巨大成功的示范下,自1984年起,中国开始在沿海地区设立经济技术开发区,先后开放了天津、青岛、大连等14个沿海城市,1984年9~12月,大连、秦皇岛、烟台、青岛、宁波、广州、湛江、天津、连云港、南通等10个经济技术开发区相继获国务院批准建立。截止到2001年底,我国已经正式批准设立天津等54个国家级经济技术开发区、北京中关村等53个国家高新技术开发区、上海外高桥等13个保税区、丹东等14个边境经济合作区、大连金石滩等11个国家旅游度假区。除了国家级经济技术开发区外,各类省级市级等地方政府设立的开发区更是数不胜数。截至2003年底,全国共有各类开发区6015个,规划面积3.54万平方公里[1]。20多年来中国经济的腾飞离不开开发区的贡献。根据商务部的统计,2003年国内生产总值全国同比增幅为9.10%,而同期全国54个国家级经济技术开发区的增幅为34.56%,是全国平均水平的3.8倍[2]。统计表明,全国国家级经济技术开发区建成区面积为500平方公里,仅占我国国土面积的0.005%,而GDP却占到全国的3%。

尽管各类开发区的建设与发展有力地促进了中国经济的发展,但盲目圈地、开而不发、浪费宝贵土地资源的现象也愈发严重。截至2003年底,全国各类开发区共有6015个,其中2/3以上是由省级以下政府批准设立,全国各类开发区的规划面积高出城市建成区1倍以上。由于开发区过多过滥,招不到足够的投资项目,又不许农民耕种,造成大量土地撂荒。政府为设立开发区,大量低价从农民手中强制收购土地,失地农民的权益得不到合理保障,引发了严重的社会问题。更为严峻的是,由于各类开发区的基础设施投资和房地产投资大大超过实际需求,直接导致宏观经济过热和金融风险加剧。周小川指出,中国银行业不良资产的1/3来自1992~1994年前后的房地产泡

收稿日期:2004-08-24

基金项目:华南农业大学国家重点学科建设项目“中国农村金融改革与发展研究”;华南农业大学校长基金项目“我国农村金融发展若干问题研究”

作者简介:洪 凯(1970-),男,满族,华南农业大学经济贸易学院博士后,主要研究方向为农村金融、财税和农业技术经济.

①本文所指的开发区包括定名为经济技区、新区、经济开发区、高新技术开发区、边境合作区、改革试验区等名类独立于地方政府组织法以外的行政区域。

沫期间发放的贷款[3]。有鉴于此,中央政府采取了清理开发区、清理土地批租、清理房地产贷款、紧缩银根、提高利率、提高准备金比率等断然措施。2003年,全国共撤销各类开发区3763个,纠正土地违法行为17.8万件,立案查处12.7万件,结案12.4万件,罚没款12.2亿元,收回土地面积5878.4公顷;有925人受到党纪政纪处分,132人被追究刑事责任[1]。清理整顿"开发区热"初战告捷。

发人深思的是,20年来"开发区热"虽几经整治,却"长存常新"的原因何在?本次清理整顿"开发区热"又能否从根本上解决问题?多数学者认为"开发区热"的根本原因在于中国工业化和城市化进程的加大对城市用地规模扩张的压力[1]。另有学者从城市建设用地结构调整的角度出发,认为我国城市商业、住宅、道路用地不足,导致开发区作为一种补偿的措施出现[5,6]。有人从地下经济学、法经济学、博弈论、交易费用理论的角度,初步分析了税制、财政制度以及预期变化对开发区建设的影响[7]。

本文的目的是从现行的税制、财政制度、城市建设维护资金筹集制度、行政区域及行政管理制度的具体制度安排出发,深入剖析"开发区热"制度动因及其对当地政府和官员经济利益的影响,并提出相应的治理建议。为使分析简化,本文不考虑官员寻租问题。同时,区别于新制度经济学主流将经济理性狭义定为个人理性,本文将理性推广为地方政府的集体理性与官员个人理性的并集。本文还假定集体理性的价值取向为当前及长远地方财政收益的最大化,个人理性的价值取向为官员的职级升迁与收入提高。

二、"开发区热"的财税制度基础

改革开放之初,为了不损害原体制内既得利益(主要是财政利益),推动和加速体制以外的经济特区和经济开放区的发展,中央政府以减收让利的政策投入代替财政投入为原则,对各类经济开发区给予税收和财政优惠。在税收方面主要是税率优惠。以企业所得税为例,一般地区为33%,而国家级高新区、经济特区一律减按15%征收。国家级高新区内新办的高新技术企业自开业之日起免税两年,沿海经济开发区及经济特区所在市区税率为24%[8]。又如外商投资企业所得税,凡在经济特区开办的外商投资企业,在经济特区设立机构、场所从事生产经营的外国企业和在沿海港口城市的经济技术开发区,上海浦东新区开办的生产性外商投资企业,减按15%征收。对在沿海经济开发区投资举办的产品出口企业、先进技术企业,给予减半优惠等等[9]。

各类经济开发区在财政方面的优惠主要体现在其财政收入的高留成比例和在中央与地方共享税的高比例返还。1993年分税制之前,地方财政实行包干制,由于政策倾斜,经济开发区的留成比例一直远高于其他地区。1993年实行分税制改革时,为了保持政策平稳,中央对各类经济开发区的分成基数和返还比例均做出较大让步。做为第一大税种的增值税给予75%返还,是一般地区的3倍。由于开发区的财政收入通常在所在地区中名列前茅,因此,设立开发区对于当地财政的意义十分重大。除了中央政府规定的高比例返还外,一些省市还自行决定对其所属开发区实行一定年限的财政收入先征后返,以支持当地发展,如上海市对三个物流开发区实行的十年的财政收入先征后返[10]。

这些优惠对当地政府的好处主要体现在两个方面:一是改善了投资环境,提高了开发区对潜在投资的吸引力,从而扩大了税基和预算外收入的规模,增加了地方政府的总收入,同时,促进了当地的经济增长和就业;二是增加了开发区的财政留成,增强了地方财政实力。

三、"开发区热"的城市建设维护资金筹集制度基础

从法理上讲,一个城市建设和维护费用作为公共开支主要应通过征收城市建设维护税、房产

税、城镇土地使用税和土地增值税等房地产税收以及收费来解决。从国外的实践看,房地产税通常在地方政府税收中举足轻重。如美国的房地产税收归地方政府所有,其房地产税一般要占地方财政收入的 50 % ～80 % [11]。1991 年房地产税税收收入占联邦、州和地方财政收入的 14.7 % 和 30 % [12]。但是中国的房地产税税收占地方财政收入的比例要低得多(见表 1)。中国的房地产税还远不是地方财政的骨干税种①。

表 1　2001 - 2003 中国房地产税收情况

年度	税收收入(亿元)	地税(亿元)	城市维护建设税(亿元)	房产税(亿元)	土地增值税(亿元)	城镇土地使用税(亿元)	四税合计(亿元)	四税/ 税收收入	四税/ 地税
2003	20461 .56	6303 .83	550 .24	323 .6	37 .3	91 .5	1002 .64	4 .90 %	15 .91 %
2002	17003 .58	5319 .7	477 .92	282 .4	20 .51	76 .84	857 .67	5 .04 %	16 .12 %
2001	15165 .47	4716 .34	384 .4	228 .59	10 .33	66 .18	689 .5	4 .55 %	14 .62 %

从税收及财政支出的角度看,现行税制所能筹集的资金低于财政支出的城市维护费和城市建设的基本建设费及城建专项支出②。2001 年,全国地方财政收入实现城市建设维护税税收总额为 380.6212 亿元,全国财政拨付的城市建设维护费为 568.0437 亿元,税收收入只能满足该项财政支出的 67 % ②。更为重要的是,全国城市实际支出的建设维护资金要远远高于由财政列支的城市建设维护费。以辽宁省为例,2001 年全省城市建设投资实际完成 101.76 亿元,城市维护费实际支出 135.20 亿元,两项合计为 236.96 亿元。而当年全省财政实际支出城市维护费为 39.01 亿元,而城市建设维护税为 19.26 亿元[13],只相当于财政支出城市维护费的 49.38 %,实际城市维护费的 14 .25 %,实际城市建设与维护总支出的 8.13 %。即使将城市建设维护税与房产税、城市土地使用税和土地增值税等与城市建设维护相关的 4 项税收合计,也仍无法满足。还以辽宁省为例。2001 年,全省征收建设建设房产税 15.79 亿元。城镇土地使用税为 6.55 亿元,土地增值税为 0 .58 亿元[14],4 项合计为 42.18 亿元。仅为实际城市建设与维护支出的 17.8 %。其余只能通过收费解决。1998 年,全国来自房地产的税收约为 450 亿元,而当年房地产的各项收费则大约在 1200～1500 亿元之间,费与税的比例约为 3∶1。如果将其换算为税收收入,则中国地方政府来自房地产的税费收入与美国基本相当。

事实上,当前补充城市建设维护和投资的资金主要来自地方政府的预算外收入③。,其中主要是土地出让金。根据财政部的现行规定,土地出让金的 60 % 归地方,40 % 归中央财政,其中返还地方为 35 %,两项合计为 95 %。事实上,在许多经济发达地方土地出让金已成为当地政府的“第二财政”。出让土地通常有两种办法:一是出让城市建成区(老区),二是出让未建成区(新区)。政府的收入是土地出让金。政府的支出对老区而言,主要包括土地拆迁补偿费、市政的大配套的改造和增容费;对新区而言,主要包括耕地补偿费、青苗补偿费等征地费用,市政大配套费。由于老区原有的建筑密度大,补偿价格高,再加上市政施工的难度大,因此,政府出让老区的成本很高。而新

① 美国的分税制分为三级,个人所得税和工薪税归联邦,销售税和公司所得税归州,财产税归地方,房产税是地方政府的骨干税种。有关中外分税制比较,请参考贾康、白景明,《县乡财政解围与财政体制创新》,《经济研究》2002 年第 2 期第 3～9 页。

② 由于财政支出的城市建设资金分别通过基本建设、专项支出和其他支出,受既有的统计资料限制,无法列出其数据。

③ 根据《中国统计年鉴 2002》,2000 年,中国地方政府预算外收入为 3318.28 亿元,大约相当于当年其财政收入的 51.8 %。

区中由于农地补偿金仅为土地出让金的10～20%,市政大配套由于施工条件的便利也可大幅降低开发成本。因此,就总体而言,地方政府出让新区土地的净收益要高于老区。

房地产税税收总量问题反映出具体税种税制存在如下突出问题:

按照现行城市建设维护税制度,城市建设维护税是以流转税为税基的比例税,这种税基的设置有很大的问题,一是税基面狭窄。城市公共基础设施的服务对象是全体市民和企事业单位。但城市建设维护税的现实承担者却是企业,外商投资企业不开征此税;二是纳税人的收益与税负额不匹配。城市建设维护税的税基是流转税,但是流转税的高低与纳税人使用城市公共设施的程度并不完全一致,比如,一个高新技术企业的城市建设维护费因其流转税额高而远高于普通制造企业,但其使用城市公共设施的程度却远低于制造企业。这显然有失公平。此外,对于实行流转税集中缴纳的特殊行业(如石油、铁路、银行等),其城市建设维护税相应在流转税集中交纳,而提供服务的城市却没有得到这笔税款。

作为财产税的现行房产税能够提供的税额也无法满足城市建设与维护费用。一是房产税的纳税对象较窄。农村房产、国家机关、人民团体、军队自用房产、个人所有的非营业用房、拨付事业费的单位房产、宗教寺庙、公园、名胜古迹自用房产以及其他免税的房产均不缴纳房产税;二是房产税的计税基础不合理。纳税人可选择适用房产余值和租金收入,通常情况下按房产余值(房产原值扣减10～30%)对房主比较有利,因为不计入级差地租,房主可独占地租溢价;三是税率太低。以房地产评估值征税,中国为1.2%,而在美国各州税率在3～10%之间,法国为3%,德国为1.4～1.5%,日本为1.4%,韩国为0.2～5%。

四、“开发区热”的行政区划和行政管理制度基础

在“开发区热”现象背后还存在着深刻的行政区域和行政管理制度背景。随着经济开发区的大量建设,其行政管理制度出现了两个现象,一是地方政府或其派出机构和人员的大量增加,在个别大中城市甚至出现了同级别开发区数量高于建制县区数量的现象;二是为了使开发区机关享有管理权威,多数开发区的行政级别设置高于同类型的行政区域。比如多数经济特区的行政级别为副省级,多数省级经济开发区的行政级别为副地级市,多数县级开发区的级别为副县级等等。

行政机关及其工作人员数量的增加固然会增加行政成本,但好处也很多。一是由于经济开发区是新区,其工作人员多为新从各机关抽调或招考的年轻公务员,几乎不存在离退休人员。按照现行的公务员福利体制,公务员的退休金和医药费还没有实行社会统筹。因此,开发区机关在这方面的财政压力很小;二是有利于集聚优秀公务员。从实际情况看,开发区公务员队伍的整体业务能力、文化素质、身体素质等要明显高于其他地区;三是有利于体制、机制和管理文化的创新。由于没有历史包袱,开发区比较容易形成开放、进取、包容等整体创业氛围,其行政运行效率也远高于其他地区。

开发区行政级别的提高对开发区最大的好处是其立法和行政管理权利等都将加大,不仅可以简化行政程序,降低行政成本,提高行政效率,更为开发区实行特殊政策提供了法律空间。事实上,许多地方政府都通过授权让下属开发区在经济管理权限上享有上一级政府经济管理权限或将开发区的管理经济权限保持相对独立、不受上一级政府部门的干预,比如,辽宁鞍山的海城市虽是县级市,但却以全国农村经济体制综合改革试验区的名义,拥有省辖地级市的经济管理权限。这种行政管理权的扩张不仅给当地带来了很大的直接经济利益,还提高了当地政府与上级政府讨价还价的谈判地位,为进一步扩大行政管理权或争取地方利益增加了筹码。又如江苏苏州的张家港市,尽管也是县级市,但由于其为国家级经济技术开发区,国家破格批准其成立了全国唯一的县级

保税区,并将张家港港口建设列入到长三角重点港口建设计划,从而大大改善了当地的投资环境。

经济开发区的设立对于地方官员的升迁和收入提高都甚有好处。首先,设立经济开发区,增加了新设机构,可以相应提拔或安置一批官员;其次,开发区的高级别设置,能使官员得到进一步提拔;第三,开发区公务员通常享有各类特殊补贴或执行特殊的工资制度,其现金收入要远高于非开发区同职位或同级别官员的收入;第四,由于开发区一般远离城市建成区,而公务员家属就业及就学多不在开发区内。因此,政府通常会在保留公务员原城区住房的前提下,在开发区另分配一套住房。

根据现行宪法和地方政府组织法的有关规定,中国地方政府的行政区域划分和行政管理权限设置是比较明确的。而对于各类经济开发区,除了经济特区外,几乎没有全国性的法规对于行政区划和行政管理制度做出规定,而是要根据全国人大关于经济体制改革的授权立法,由国务院具体通过行政法规、规章和指行政指令来处理。按照现行的法律规定,省级以下(不含省级)行政区域调整的审批权在行政系统,地方各级行政机构“三定”的职权在各级编办(实权掌握在地方党委手中)。因此,事实上除海南省的行政区划调整需全国人大批准外,经济特区和经济开发区的行政区划调整权和机构“三定”权都掌握在行政系统,作为立法机关的各级人大对上述问题并没有决策权。这样的制度安排必然导致地方官员有很强的内在动力去争取设立经济开放区。而行政机关之间公务处理过程的封闭性和行政首长负责制使得这些问题在行政机关通过比在立法机关通过要容易得多,这些都无疑进一步强化了地方政府争办开发区的动机。

五、治理“开发区热”的若干思考

上述分析表明,“开发区热”的出现及起伏是由于现行税制、财政制度、城市建设与维护资金筹集制度、行政区划与行政管理制度以及其他制度方面存在有利于开发区发展的因素。因此,对于“开发区热”的治理也必须跳出原有的冻结新开发区审批、计划控制土地使用指标等手段的思路,在满足参与约束和激励相容约束的前提下,主要依据经济手段,进行制度创新。

一是认真兑现入世承诺,认真清理不合理的区域性倾斜政策。要按照中国加入世贸组织议定书的要求,认真清理区域性倾斜政策,特别是对于经济已取得长足发展的东部沿海发达地区的开发区应逐步减少和取消税收、财政、行政管理等方面的特殊优惠政策。

二是进一步完善分税制,规范财政返还制度。要进一步调整和充实税种,逐步建立以财产税为核心的地方骨干税收体系。要尽快开征遗产赠与税;对于房产税要减少减免面,对于人均居住面积超出当地平均水平一定比例的居民住宅应纳到计征范围。同时,应将按房产余值计征改为按评估值计征,并适当提高税率。要深化土地增值税改革,将征收从只在房地产交易环节扩大到定期评估后征收。

三是积极推进预算外资金管理制度改革,实行费改税,逐步建立起公平、稳定、充足的城市建设维护资金筹集体系。要改革现行的城市建设维护税制度,扩大纳税人的范围,将外商投资企业等纳入进来。要改革在流转税附加税的办法,根据受益原则进行计征。

四是改革地价形成制度,对于非公益性建设项目用地,不再实行国家先征后出让制度。由土地所有权人和开发商进行自主协商。

五是深化行政区划和行政管理体制改革,充分发挥立法机关的立法及监督职能。地方政府组织法应增加开发区的功能定位、行政级别和行政权限等条款,或由立法机关以特别法的形式来确定。要将行政区划和行政机构“三定”审批权由行政部门改由立法部门掌握。

参考文献:
[1] 国土资源部 .2003 年中国国土资源部公报[R], 2003 .
[2] 商务部外资司 .2003 年国家级经济技术开发区主要经济指标[S],2003 .
[3] 周小川 .重建与再生——化解银行不良资产的国际经验[M] .北京:中国金融出版社,2000 .
[4] 国家计委国土开发与地区经济研究所课题组 .小城镇建设与发展问题研究总综述[J] .经济研究参考,2002:2 - 15 .
[5] 中国社会科学院财贸经济研究所、美国纽约公共管理研究所 .中国城市土地使用与管理[M] .北京:经济科学出版社,1992 .
[6] 杨继瑞 .中国城市用地制度创新[M] .成都:四川大学出版社,1994 .
[7] 洪 凯 .房地产交易行为规范化研究[D] .哈尔滨:哈尔滨建筑大学硕士学位论文,1997 .
[8] 财政部注册会计师考试委员会办公室 .税法[M] .北京:经济科学出版社,2002:222 - 230 .
[9] 财政部注册会计师考试委员会办公室 .税法[M] .北京:经济科学出版社,2002:273 - 289 .
[10] 上海市人民政府 .上海市“十五”期间现代物流产业发展重点专项规划[R], 2002 .
[11] 孟祥舟 .入世后中国土地税费制度改革的思考[N] .经济日报,2002 - 08 - 08 .
[12] 财政部税收司 .地方税改革与税收政策研究[M] .北京:中国财政经济出版社,2000 .
[13] 中国国家统计局 .中国统计年鉴 2002[R] .北京:中国统计出版社,2002 .
[14] 辽宁省统计局 .辽宁统计年鉴 2002[R] .北京:中国统计出版社,2002 .

A Study of“ Economic Development Area Craze ”

HONG Kai
(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: This article reviews the gradual progress of the“ economic development area craze ”, based on which, the reasons are analyzed from the perspective of tax and fiscal system, the financing system of urban construction and maintenance, the division of administrative area and the system of administrative management rights . Consequently, some strategies are raised to bring this phenomenon under control .

Key Words: economic development area craze; system; public policy