

*Land Requisition System Reform in China:
Theories, Facts and Policy Portfolio*

中国征地制度改革

理论、事实与政策组合

汪 晖 著

*Land Requisition System Reform in China:
Theories, Facts and Policy Portfolio*

中国征地制度改革 理论、事实与政策组合

汪 晖 著



图书在版编目(CIP)数据

中国征地制度改革:理论、事实与政策组合 / 汪晖著.
—杭州:浙江大学出版社,2013.5
ISBN 978-7-308-10602-3

I. ①中… II. ①汪… III. ①土地征用—土地制度—
经济体制改革—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 215610 号

中国征地制度改革:理论、事实与政策组合

汪晖 著

责任编辑 陈丽霞

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州丰源印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 12

字 数 222 千

版 印 次 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-10602-3

定 价 34.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

本书获得以下基金项目的资助：

国家自然科学基金

“最严格耕地保护制度下土地发展权转移与交易的研究：理论框架、地方创新与政策含义”（71073138）

国家社科基金重大项目

“城乡经济社会一体化新格局战略中的户籍制度与农地制度配套改革研究”（08/ZD025）

国家社科基金重大项目

“城乡统筹发展背景下户籍制度改革与城镇化问题研究”（11&ZD037）

前 言

土地改革是中国当代经济转型过程中的一个关键环节,也是 30 多年前中国经济改革得以起步的一个关键所在。以土地改革为核心的农村改革极大地解放了被计划经济束缚的社会生产力,并为农民收入和生活水平的提高、城乡粮食和副食品供应的保障,以及 20 世纪 80 年代以乡镇企业发展为标志的乡村非农产业大发展打下了良好的经济基础。肇始于 20 世纪 80 年代中后期的城市土地使用制度改革更是推动了我国城市土地市场的发育和发展,提高了城市土地配置效率,为快速的工业化和城市化进程提供了土地和财政保障。

然而,进入 20 世纪 90 年代以后,随着中国经济体制的一系列改革和变化,尤其是财政体制改革、金融改革和国企改革的启动,围绕制造业投资进行的地区竞争浮出水面并日益激化,中国逐渐形成了以“区域竞次式”为特点的经济增长模式。在这种模式下,地方政府一方面以提供廉价制造业用地、放松劳动和环境管制为主要手段进行大规模制造业招商引资,从而推动地区经济增长;另一方面通过垄断土地一级市场、低价征收土地,并以招标、拍卖方式出让商住用地来获得大量的出让金收入,逐渐形成了所谓的“土地财政”现象。毋庸置疑,至少在 2008 年以前,这一模式看上去是非常成功的,中国经济取得了高速增长,工业化和城市化进程也开始加速推进。工业化、城市化过程的加速在推动农村人口大规模向城市迁移的同时,也带来了城市经济规模的迅速增长和城市空间范围的大幅扩展。然而,“区域竞次式”经济增长模式赖以发展的土地制度基础就是以“低补偿、无征地范围限制”为特点的征地制度。

中国现行征地制度形成于 20 世纪 50 年代,具有明显的计划经济特征,期间虽有局部的改革,但这一制度的核心原则一直延续至今,即以土地原用途为补偿原则,无征地范围限制。进入 21 世纪后,在“区域竞次式”经济增长模式下,以现行征地制度为支撑,大量农村集体土地被征为国有,不仅使得失地农民基本财产权益难以得到有效保障,而且也带来地方政府土地预算外财政缺乏透明度、各类工业开发区过度扩张、商住用地价格飙升、投资过热乃至农村非农建设用地大幅度增加、以租代征、小产权房大量涌现等一系列问题。工业化和城市发展过程中

地方政府与失地农民之间在土地增值利益分配上的矛盾日益突出,出现了很多与征地有关的群体性事件和集体上访现象,严重地威胁了社会和谐和政治稳定。于是,征地制度改革的呼声逐渐浮出水面,引起政府、学界和社会的广泛关注,出现越来越激烈的讨论。最近一次激烈辩论应该是在2004年《宪法》修正案出台的前夕。“限定征地范围、界定公益性用地项目、取消按原用途补偿”等一系列征地制度改革的建议也正是在当时的背景下提出来的。但从总体上来看,2004年以来中国进行的各种征地制度改革依然局限于有限度的提高征地补偿标准、提供被征地农民社会保障等修修补补式的调整,并没有从根本上触动既有的征地制度本身。

提出一个理想的改革目标相对容易,值得深思的是,为什么学界和政府部门部分官员不断呼吁并提出的理想改革目标难以推行?隐藏在征地制度改革背后的约束条件到底是什么?这不仅需要从理论上做出解释,更需要扎实的实证分析。

本书基于笔者主持的2009年全国12个城市大样本征地调查数据,结合多年的研究心得,试图从制度背景、理论和基本事实等三个层面深入剖析中国现行征地制度,并通过对地方改革实践的观察和总结,提出系统性改革的政策组合方案。

本书的结构作如下安排,在第一篇以三个章节回答征地制度的若干基本理论问题:现行征地制度的背景是如何形成的?征地制度改革的约束条件是什么?征地制度的核心是什么?政府为何要征地,以及征地权行使的合法基础是什么?公共利益如何界定?如何形成兼具公平与效率的征地补偿机制?在第二篇,基于大样本抽样调查数据,我们将对农民土地财产权意识觉醒、农民抗争、谈判与征地补偿、农村住房拆迁的影响因素及区域差异、土地征收对农民就业和生活满意度的影响等方面展开实证分析。在第三篇,我们将着重考察征地制度改革的地方实践,结合前两篇的理论和实证分析,提出征地制度系统性改革的目标和政策组合方案。

目 录

第一篇 基本理论:制度背景、公共利益与征地补偿

1	中国征地制度:制度背景与基本事实	(3)
1.1	经济增长、地区竞争与征地制度	(3)
1.2	中国现行征地制度的特点与基本事实	(11)
1.3	本章小结	(27)
2	公共利益界定:争议与改革	(29)
2.1	公共利益界定的争议	(30)
2.2	法律困境	(33)
2.3	国家实施城市规划是否必须征地?	(35)
2.4	公共利益和征地范围界定的改革思路	(37)
2.5	讨论与展望	(43)
3	征地补偿:文献回顾与理论分析	(46)
3.1	财产权利与征地补偿理论	(46)
3.2	征地补偿的经济学分析	(53)
3.3	“涨价归公”争议与中国土地增值收益分配	(65)
3.4	本章小结	(70)

第二篇 实证分析:谈判、就业、财产权意识觉醒及其他

4	土地征收与农民财产权意识觉醒	(75)
4.1	引 言	(75)
4.2	数据来源及样本基本特征统计	(78)
4.3	土地征收对农户土地产权意识的影响	(84)
5	农民抗争、谈判与征地补偿	(95)
5.1	引 言	(95)
5.2	征地谈判中的利益相关者及利益博弈	(96)

5.3	征地谈判一般性描述：形式、内容、环节及效果	(99)
5.4	计量检验：征地谈判对征地补偿的影响	(104)
6	宅基地拆迁赔偿：影响因素及区域差异	(112)
6.1	宅基地及宅基地拆迁	(112)
6.2	数据来源	(114)
6.3	计量分析	(116)
6.4	结论和政策建议	(119)
7	被征地农民就业与政府就业政策	(122)
7.1	引言	(122)
7.2	被征地农民就业概况	(123)
7.3	政府就业政策的绩效评估	(130)
7.4	本章小结	(139)
8	土地征收与农民生活满意度	(142)
8.1	引言	(142)
8.2	农民生活满意度现状	(143)
8.3	土地征收对农户生活满意度的影响分析	(153)
8.4	本章小结	(160)

第三篇 现行征地制度观革：地方实践与系统性政策组合

9	中国征地制度改革的地方实践	(165)
9.1	探索以“区片综合价”为主的征地补偿形式	(165)
9.2	征地补偿标准突破被征土地原用途价值	(168)
9.3	政府开始与农民分享土地增值收益	(171)
9.4	征地拆迁程序中谈判机制的引入	(173)
9.5	本章小结	(174)
10	征地制度系统性改革：目标、路径与配套改革	(175)
10.1	征地制度改革的目标	(176)
10.2	征地制度改革的路径	(176)
10.3	征地制度配套改革	(179)
10.4	本章小结	(184)
	后记	(186)

**第一篇 基本理论：
制度背景、公共利益
与征地补偿**



中国征地制度：制度背景与基本事实

以“低补偿、无征地范围限制”为特点的征地制度无疑是当今中国最富争议的一项制度了。自 20 世纪 90 年代末期以来，从政界、法律界、学术界到社会公众，改革的呼声持续不断，因征地制度引发的社会矛盾也与日俱增，尽管从中央到地方，从法律政策到地方实践，对现行征地制度多少进行了一些局部改革，但并未从根本上撼动征地制度的核心。那么阻碍征地制度改革背后的约束条件究竟是什么？只有将征地制度置于改革开放后中国经济转轨和增长这一大背景下，来理解中国经济转轨和增长的逻辑，才能找出征地制度改革背后的约束条件；也只有通过系统性的整体改革来改变这些约束条件，才能提供足够的激励，从而从根本上改革现行征地制度。本章将系统讨论中国经济转轨、增长与现行征地制度之间的逻辑联系，并归纳和总结现行征地制度的特点及基本事实。

1.1 经济增长、地区竞争与征地制度

中国当前阶段经济增长模式是一种以“区域竞次式”^①为特点的增长模式（陶然等，2009），在这种模式下，地方政府以提供廉价制造业用地、放松劳动和环境管制为主要手段进行大规模制造业招商引资，从而推动地区经济增长。而这

^① 关于“区域竞次式”经济增长模式的论述主要吸收了陶然教授的学术思想。作为合作者，本人与陶然教授分别于 2005、2007、2008、2009 以及 2011 年一起奔赴浙江、江苏、广东、四川、重庆、天津、山东和河北等地进行多次典型调查和大样本抽样调查，共同讨论相关问题，并在《经济研究》、《领导者》等杂志上合作发表了关于中国经济增长模式、土地制度等方面的学术论文。“区域竞次式”经济增长模式的学术观点固然在土地制度方面有本人的贡献，但主要的学术思想还是来自陶然教授。

一经济增长模式的形成,是从 20 世纪 90 年代中期以来中国经济体制的一系列改革和变化开始的,在围绕制造业投资进行的地区竞争中浮出水面并逐步激化,而对地区竞争格局产生根本性影响的主要有四个方面的因素。

1.1.1 国企和金融改革

1992 年邓小平“南方谈话”以后,随着社会主义市场经济体制改革总目标的确立,新一轮市场化改革开始启动。FDI(外商直接投资)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企业和乡镇企业的发展空间。中央政府在 1993 年发起的金融体制改革,在很大程度上抑制了地方政府影响国有银行地方分支机构通过行政性贷款扶持本地国有和乡镇企业的做法,导致 20 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(陶然,2011)。为此,一场大规模的国有和乡镇企业改制不得不开始(Li, Li and Zhang,2000)。到 1996 年年底,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改制(Cao 等人,1999),而到 21 世纪初绝大多数的地方国有企业和乡镇企业已完成改制(Qian,2000)。20 世纪 90 年代中后期开始的地方国有和乡镇企业的大规模私有化,使得地方政府与企业的关系从所有者变成征税者,原来必须在本地交税、提供就业,因而也缺乏流动性的地方国有企业和乡镇企业,现在变成了具有更高流动性、更容易被能提供各种优惠条件,包括税收、土地等优惠条件的地区吸引的私营企业。也恰恰是由于无法从改制的国有、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投资,包括海外投资来培养新的地方税基。这样,地方政府在经济发展中所扮演的角色逐渐从地方国有、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政府创造财源的国有、乡镇企业,这些企业有更大的流动性,可以根据各地政府提供的优惠投资条件来选择投资地,从而导致为扩大地方税基而争夺外来投资的激烈的地区竞争,以及 20 世纪 90 年代中后期开始的各地为招商引资而展开的一波又一波的开发区热潮(陶然,2011)。

1.1.2 财政体制改革

1994 年开始的以收入集权为基本特征的“分税制”改革,在保持政府间支出责任划分不变的同时,显著地向上集中了财政收入,大大限制了地方政府利用正式税收工具扶持当地制造业企业的机会。上述税制和征税方式两个方面的重大

调整,与同一时期逐渐展开的地方国有和乡镇企业大规模改制、重组乃至破产一起,使地方政府难以继续沿用之前将本地国有和乡镇企业转移到地方预算外以避免中央收入集中的做法(Wong, 1997; Wong and Bird, 2005, World Bank, 2002)。从税收工具来看,分税制改革后地方政府能用以扶持本地企业或争取外来制造业投资的方式已主要限于地方企业所得税。而在显著向上集中了财政收入的同时,“分税制”改革并没有相应调整不同级政府间支出责任划分。实际上,地方国有和乡镇企业在 20 世纪 90 年代中后期的大规模改制、重组和破产,极大地增加了地方社会保障支出的压力,因此分税制改革导致地方政府的实际财政支出责任显著加大。收入上移和支出责任事实上的增加迫使地方政府不得不全力增加本地财源。除了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要内容的新预算外收入来源(陶然等,2009)。

1.1.3 “溢出效应”与财政激励

地方政府在招商引资过程中,其实不仅希望获得制造业所产生的增值税和企业所得税,还包括本地制造业发展对服务业部门的增长推动以及由此带来的相关营业税和商、住用地土地出让金等收入,或者可以称为制造业发展的“溢出效应”。由于制造业发展会大大推动本地服务业部门的增长,因此,如果能够通过提供廉价土地和补贴性基础设施之类的各种优惠政策来吸引到更多制造业投资的话,将不仅直接带来增值税收入,也会间接增加地方政府从服务业部门获得的营业税收入,同时还会增加服务业的用地需求,从而有助于获得高额土地出让金收入。由于营业税、土地出让金收入完全归地方政府所有,地方政府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本地服务行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政府的土地征收和基础设施建设成本,那么就值得继续低价出让工业用地。正是出于上述盘算,地方政府在低价出让制造业用地的同时,往往通过高价招、拍、挂出让商、住用地来获得超额收益(陶然等,2009)。

自 20 世纪 90 年代后期开始,随着工业化和城市化的迅速推进,地方政府财政对以土地出让金为主的房地产收入的依赖度越来越高,形成了所谓的“土地财政”。图 1-1 计算了各年份省土地出让金占地方预算收入的比例的最小、最大和平均值。由于土地出让金是预算外收入的一部分,因此,这个比例只能用来说明土地出让金相对预算内收入大致有多大。以省为基准单位,每年给出最高、最低以及平均值。在 90 年代末,该比例在 10% 左右,但在 4 年内,土地出让金占预算收入比例由 10% 攀升到 55%,之后保持在 40%~50% 的水平。对于地方政

府而言,这项收入相当大。由于在此计算中使用的预算收入包括省级和省级以下政府收入,并且省一级政府通常不出让土地,因此上述比例实际上低估了土地出让金对市县财政的重要性。如各年的最大和最小值所示,区域差异也非常大。2003年,浙江土地出让金甚至超过预算收入65%,2004年天津土地出让金也净增加70%。可以说,在中国经济最活跃的地区,土地出让金是地方政府非常重要的收入来源之一。

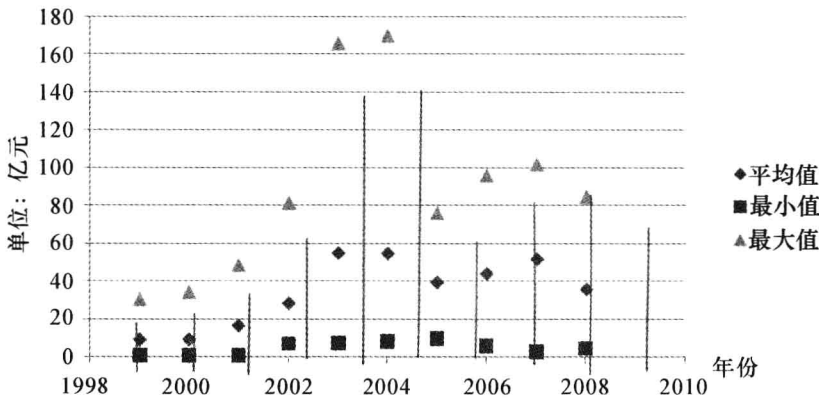


图 1-1 土地出让金占地方财政收入比例(1998—2008)

数据来源:《中国统计年鉴》(www. stats. gov. cn)和《中国国土资源年鉴》,由陶然(2012)整理。

不仅如此,地方政府财政收入对土地出让金的依赖度也逐年增加。图1-2

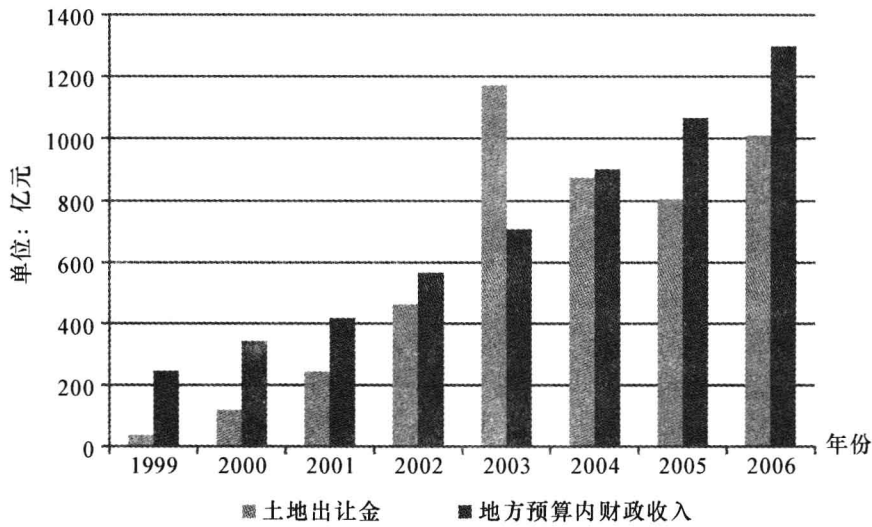


图 1-2 浙江省土地出让金与地方预算内财政收入(1999—2006)

数据来源:《浙江国土统计年报》(2000—2007)和《浙江统计年鉴》(2000—2007)。

显示了浙江省自 1999 年至 2006 年各年间土地出让金与财政预算内收入,1999 年浙江省土地出让金与地方财政预算内收入之比为 1:6.61,到 2006 年这一比例上升到了 1:1.29,在相当多的县市,土地出让金收入早已超过税收收入。

除了作为预算外收入的土地出让金外,地方政府也直接从对土地和房屋交易的各种税中收获得收入。房产税和契税是专门针对房屋和房产交易征收的。城镇土地使用税、土地增值税和耕地占用税则基于土地使用和转让。

表 1-1 列出了地方政府的这些税收总额,最后一列计算了地方政府上述与土地房产相关税种占地方征收总税收的比例(不包括国税系统征收、但归地方所有的共享收入)。可以看到,所有类别土地相关税收都显著增加,特别是土地增值税和契税,结果,与土地和房产相关的税收份额在 10 年里翻了一番,从 2000 年的 8% 增加到 2008 年的 15.7%。相比之下,增值税(对所有制造业企业征收)在地方税收收入中只占 20%。实际上,这些比例低估了土地和房产对地方预算内收入的重要性。由于房地产开发商往往是地方税收主要贡献者,住房在建设、销售过程中都需缴纳营业税,而营业税是地方政府收入中最大的一项(占 30%),由此推断房地产部门对地方预算内收入的贡献应该更大。

表 1-1 地方政府直接与土地和房地产有关的税收(2000—2008) 单位:万元

年份	房产税	城市土地 使用税	土地增值税	农田占用税	契税	在地方税收 中的比例
2000	2,093,819	647,648	83,936	353,160	1,310,811	8%
2001	2,284,249	661,542	103,296	383,340	1,570,772	7.25%
2002	2,823,827	768,328	205,104	573,390	2,390,709	9.26%
2003	3,238,610	915,681	372,812	898,968	3,580,454	10.9%
2004	3,663,167	1,062,260	750,391	1,200,850	5,401,041	11.8%
2005	4,359,577	1,373,444	1,403,140	1,418,490	7,351,400	13.0%
2006	5,148,467	1,768,092	2,314,724	1,711,174	8,676,745	13.4%
2007	5,754,590	3,854,863	4,030,975	1,850,376	12,062,460	14.3%
2008	6,803,359	8,168,960	5,374,329	3,144,075	13,075.394	15.7%

数据来源:《中国统计年鉴》(www.stats.gov.cn)。

1.1.4 “区域竞次式”增长模式与征地制度

如前所述,在“区域竞次式”增长模式下,地方政府以提供廉价制造业用地、放松劳动和环境管制为主要手段进行大规模制造业招商引资,从而推动地区经济增长,并形成对土地财政的长期和日益加剧的依赖。在此背景下,20 世纪 90 年代后期开始,全国各地开发区建设一浪高过一浪。2003 年 7 月全国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 3.86 万平方公里,这

些开发区到 2006 年年底被中央核减至 1568 个,规划面积压缩至 9949 平方公里。但事实上,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”,原有的开发区功能以及开发区的空间规模几乎没有任何改变。根据我们的观察,2006 年以后各地在实际运作的工业开发区(包括城镇工业功能区或工业集中区)非但数量没有减少,而且用地规模仍在不断扩大。为吸引工业投资者,这些开发区一方面事先进行“三通一平”“七通一平”等配套基础设施投资;另一方面制定各种税收和管理方面的优惠政策来招商引资。在 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。于是,经常出现的情况是,基础设施完备的工业用地仅以成本价,甚至是所谓的“零地价”出让给投资者 50 年。由于地方政府需要事先付出土地征收成本、基础设施配套成本,因此出让工业用地往往意味着地方政府从土地征收到招商入门这个过程中在财政上实际上是净损失的。以珠江三角洲这个中国最活跃的制造业中心为例,20 世纪 90 年代末期和 21 世纪初,很多市、县、镇级地方政府提出“零地价”来争取工业发展。长江三角洲的情况也不例外,即使在土地资源最为紧缺的浙江省,征地和基础设施配套成本高达 10 万元/亩的工业用地,平均出让价格也只有 8.6 万元/亩,大约有 1/4 的开发区土地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)。以我们在 2008 年在湖北某县的调查为例,该县征地区片综合价共分为两级,分别为 5 万元/亩和 4 万元/亩,工业用地出让地价大约为 14.5 万元/亩。表 1-2 显示,该县一级区片工业用地实际成本比土地出让价格仅高出 0.90 万元/亩,而二级区片工业用地实际成本比土地出让价格低 0.85 万元一亩。土地出让存在零利润甚至负利润的情况。

表 1-2 某县工业用地出让成本明细表

序号	费用种类	价格(万元/亩)	
		一级区片	二级区片
1	征地四项补偿	5.00	4.00
2	基础设施配套费	3.33	2.67
3	用地指标及新增建设用地有偿使用费	3.22	3.22
4	耕地占用税	0.57	0.57
5	水利集资款	0.02	0.02
6	耕地开垦费	0.03	0.03

续 表

序号	费用种类	价格(万元/亩)	
		一级区片	二级区片
7	造地改田资金	0.03	0.03
8	土地管理费	0.24	0.15
9	土地出让业务费(土地出让金的2%)	0.30	0.30
10	县公路建设基金	0.20	0.20
11	农业开发基金	0.35	0.35
12	土地收益基金(总土地出让金的5%)	0.75	0.75
13	社会保障资金(总土地出让金的5%)	0.75	0.75
14	廉租住房保障资金(总土地出让净收益的5%)	0.05	0.05
15	土地评估费(土地出让金的0.1%~3.5%,分段计算累加)	0.03	0.03
16	拨地定桩费	0.02	0.02
17	土地勘测费	0.02	0.02
18	土地出让金公证费(总土地出让金的0.1%~3.5%,分段计算累加)	0.03	0.03
19	土地出让公告费	0.02	0.02
20	县级土地开发复垦整理补助资金(总土地出让金的1%)	0.15	0.15
21	县土地节约集约利用专项资金(土地出让金的2%)	0.30	0.30
合计		15.41	13.66

数据来源:2007年本人在浙江省调查所得,由硕士研究生赵恒坤整理。

注:(1)用地指标及新增建设用地有偿使用费中使用折抵指标4.76万元/亩,使用复垦指标2.78万元/亩,使用计划指标2.12万元/亩,平均现价3.22万元/亩;(2)征地四项补偿为土地补偿费、安置补助费、青苗费及地上附着物补偿。

以苏南模式著称的苏、锡、常地区,对外来投资的竞争更加激烈。我们进行的实地调查表明,苏州市这个中国吸引FDI最成功的城市之一,在21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15万元人民币。为与苏州竞争FDI,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。由于土地征收和建设成本在这些地区较为类似,在这类投资竞争中地方政府付出多大代价可想而知。近年来,随着沿海发达地区建设用地指标的紧张以及国内产业分工转移,开发区有向沿海欠发达地区和内地大规模蔓延的趋势,笔者近两年来在苏北、湖南、湖北、四川、重庆等地的调查发现,这些地区很多县、市政府,乃至乡级政府,都在大搞开发区建设。在招商引资过程中,各地几乎毫无例外地为工业投资者提供低价土地和补贴性基础设施,局部地区每亩工业用地的出让金,扣除征地和基础设施建设成本后,地方财政净损失居然高达10万元以上。

地方政府在招商引资上实行的低地价策略实际上是地区间的政策博弈(见