

分税制改革以来我国财政与土地管理制度的变迁历程

——从功能冲突论的视角出发

马骏宇*

摘要：中国 1994 年的分税制改革深刻影响了当代中国的社会面貌。本文从近期社会新闻所暴露的有关矛盾入手，通过探讨分税制改革的前因后果，将分税制改革所关联的财政包干制、土地财政、地方政府债务等议题纳入思考，并在法律制度的角度加以分析，最终在更为宏观的社会学层面对社会冲突加以总结提炼。本文所探讨的社会变迁历程，在社会规范层面涉及宪法和其他法律的演化修正过程，在社会学解释方面通过功能冲突论的理论框架进行分析，具有一定解释力。本文更多地是一篇笔者针对《置身事内》、《当代中国的中央地方关系》、《社会冲突的功能》、《现代社会冲突》等有关著作所作的主题读书报告。笔者希望用分析现实事件、分析法律条文、应用理论框架的方法，体现出笔者在完成阅读后的所思所想。

关键词：宪法 土地管理法 功能冲突论 分税制改革 土地财政 地方政府债务

* 马骏宇，上海交通大学凯原法学院。

目录

引言	35
一、回顾：历史的进程与分税制改革	35
(一) 改革背景：财政包干制	36
(二) 改革历程：央地博弈	38
(三) 功能冲突论视角下的分税制改革历程	39
二、土地财政：狂飙之路	43
(一) 三七分成：杯水车薪的税收返还	44
(二) 土地财政：地方政府的“下有对策”	45
(三) 狂飙突进：土地城市化与土地金融	47
三、土地管理法：新旧之间	50
(一) 从“征用”到“征收”：城市土地公有性质的强化	50
(二) 旧土地管理法：争议中前行	52
(三) 新土地管理法：改进与现状	54
四、今日之日多烦忧：后疫情时代的土地财政走向何方	57
(一) 隐忧：地方政府债务	58
(二) “限跌令”和“认房不认贷”	59
(三) 路在何方：展望与思考	59
五、回归功能冲突论视角：冲突中前进的社会变革之路	61
(一) 应密切关注社会冲突的变化趋势——社会冲突具有客观性	61
(二) 社会冲突的发展导致了宪法在内的法律制度的变化——问题倒逼改革	61
(三) 社会冲突必须被规制在社会制度的合理范围之内——社会冲突风险预防	62

结论.....	62
致谢.....	64
参考文献.....	65

引言

近年来,有关土地财政和地方政府债务的话题越发频繁地出现在公众视野中。随着楼市“限跌令”、部分城市“认房不认贷”措施的出台,以及近期恒大集团董事局主席许家印被捕的消息传出,关于土地财政和地方政府债务漏洞的议题再度引发了关注。笔者向来对改革开放以来中国的中央-地方关系和财政制度、土地管理制度的变迁颇有兴趣,在阅读学习这一系列议题的相关学术作品时,笔者发现学者大多是基于宏观经济学的视角对这一历史进程进行分析,而从法律制度及其背后社会学逻辑视角出发的分析较为少见;在基于法律制度进行分析的著作中,学者又往往是从《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下分别简称“土地管理法”、“土地管理法实施条例”)两部位阶相对不高的规范性文件出发进行研究的。因而,一个从更大的视角出发,从更为根本的、涉及法律制度的底层逻辑的分析便是具有讨论价值的。在此,笔者试图从《中华人民共和国宪法》(以下简称“宪法”)中规定的土地公有制出发,结合自1994年分税制改革至今的《宪法》、《土地管理法》、《土地管理法实施条例》以及相关规范性文件的变迁历程,利用科塞的功能冲突论的架构去描绘这一波澜壮阔的历史进程背后的社会逻辑,并为当下地方政府债务现象的隐忧提供一定的思考,以抛砖引玉,与各位读者一齐展望未来将会走向何方。

一、回顾：历史的进程与分税制改革

功能冲突论认为,社会系统中不同部门的冲突状态源自于各个部门对社会系统的整合与适应程度的不同,以及由此导致的人们在物质性层面的不均衡和非物质性层面的不同。其中,物质性层面的不均衡指社会地位、权力、资源分配的不均,而非物质性层面指源自于价值信仰的不同。当社会冲突不涉及双方关系基础,也不冲击核心价值观(即冲突是一种手段而非目的本身,且不源于人的亲密关系);冲突发生在社会系统内不同要素间而非指向系统本身(冲突是为了“谈条件”而不是“掀桌子”);同时冲突已经被社会系统制度化(社会对冲突的限度、程序和方式达成一定合意)这三个条件得到满足时,社会冲突就具有一定的正面功能,有利于重组社会并促进社会变迁,最终加强整个社会的活力。笔者将在下文分析,为何分税制改革的历史进程中体现的社会冲突最终促进了社会的变迁和进步。

如果要讨论土地财政的现象,我们就不得不从1994年的分税制改革谈起。我们不妨从对分税制改革的历史背景,即财政包干制的解析开始,随后透视分税制改革历程中的央地博

弈、分税制改革完成后在中央地方政府之间体现出的矛盾冲突和其最终的结果，来探讨改革开放后推动我国制度变迁和社会发展的动力究竟为何。

（一）改革背景：财政包干制

从改革开放开始到分税制改革之前，我国的制度变迁的核心便是“承包制”。所谓承包制，指在不改变所有权的社会主义公有制性质的情况下，将使用权和收益权让渡给经营者，使得所有权归国家或集体公有，使用权归经营者个人的产权结构。我们推导承包制的法律逻辑链条时，可以从1982年宪法有关公有制的规定出发。

在1982年宪法中，第六条规定了“社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”^[1]，将生产资料全民所有制和群众集体所有制规定为所有制的基础；随后，在第十三条中规定了“公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权”^[2]，将这部分合法所得排除出了第十二条中“侵占或者破坏国家的和集体的财产”^[3]的范畴；再者，1982年宪法又在第十六条、第十七条规定了国营企业^[4]和集体经济组织^[5]所拥有的经营活动的自主权，而国营企业和集体经济组织又往往是直接支配社会主义公有制中公有财产的直接主体；最终，第十三条将公民合法所得排除出“侵占国家和集体财产”的范畴，加之规定了国营企业和集体经济组织两类主体拥有经济活动的自主权，从而为1980年代中期轰轰烈烈的承包制改革打下了宪法基础。

值得注意的是，在1980年代，我国关于是否统一编纂民法典的争论一直悬而未决。哪怕是《中华人民共和国民法通则》于1986年颁布后，其中也并没有明确的关于物权的规定。用今天的视角看来，承包制是国家将其占有的公有财产的用益物权承包给经营主体，以促进经济效率的制度。但是在当时，并没有明确的物权法可以作为法律依据。当时可以直接作为依据的规范性文件，主要是国务院和地方政府颁布的行政规章。其中主要代表为广东省《关

[1] 《中华人民共和国宪法》（1982）第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能，按劳分配的原则。”

[2] 《中华人民共和国宪法》（1982）第十三条规定：“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。”

[3] 《中华人民共和国宪法》（1982）第十二条规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”

[4] 《中华人民共和国宪法》（1982）第十六条规定：“国营企业在服从国家的统一领导和全面完成国家计划的前提下，在法律规定的范围内，有经营管理的自主权。国营企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。”

[5] 《中华人民共和国宪法》（1982）第十七条规定：“集体经济组织在接受国家计划指导和遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权。集体经济组织依照法律规定实行民主管理，由它的全体劳动者选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题。”

于实行“划分收支，分级包干”财政管理体制的实施办法》^[6]，北京市《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的通知》^[7]，以及《国务院关于地方实行财政包干办法的决定》^[8]。因此，承包制的改革过程中，除了运动式、命令式的行政“指示”、“通知”外，明确地可供作为狭义上的法律渊源的规范性文件便几乎只剩宪法了，这体现了改革开放之初我国制度改革过程中的行政中心主义和央地关系的非法制化。在下文对分税制改革的历程的讨论中，我们依然能够看到这种先有行政命令、后有规范文件，行政主导、立法补充的改革方式。

承包制改革从农村的“家庭联产承包责任制”开始，逐步扩展到国营企业和城市。在农村，“家庭联产承包责任制”鼓励农户进行土地承包；在城市，各城市大搞企业承包，“承包经营责任制”鼓励国有企业发挥自主权，“包死基数，确保上交，超收多留，欠收自补”；对地方政府，则是财政承包，尽管财政包干制下各地地方政府的承包形式和央地分账比例各不相同，但是其基本特点基本趋同——交了中央的，剩下的都是自己的——因而地方政府便具有足够的动力发展地方经济以扩大税收。财政包干制催生了“富藏于企业”的预算外收入现象，乡镇企业的兴起现象，以及其他社会现象，既推动了改革开放初期的工业化浪潮，同时也埋下了隐患。

随着财政包干制的推行，其弊端不断显现，具体表现为“两个比重”不断降低。“两个比重”，指的是中央财政预算收入占全国财政预算总收入的比重，以及全国财政预算总收入占国民生产总值（GDP）的比重。“两个比重”的不断降低，不仅使得中央政府的财政压力越发增大，而且使得全国财政的压力也越来越大。如此一来，在面对中央政府的财政能力越发下降，继而可能影响到中央政府对全国经济建设事业掌控能力时，改革便是势在必行的。

综上所述，分税制改革的背景便是，在财政包干制下，“两个比重”不断降低，导致财政严重吃紧，危及了中央政府在全国范围内提供充分公共服务的能力。中央政府迫切需要重新确定中央与地方之间的税权划分，构建起更符合时代现实的财税体系。这体现出，在原有的财政包干制体制下，地方政府较之中央政府更为适应财政包干制下地方政府充分发挥自主权的社会制度，随着经济社会的不断发展，中央和地方之间的财政收入出现了一定的失衡。由此，中央地方政府之间的矛盾——一个物质性层面的社会冲突便产生了。

^[6] 广东省人民政府《关于实行“划分收支，分级包干”财政管理体制的实施办法》（粤府〔1981〕27号），1981年2月14日。

^[7] 北京市人民政府《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的通知》（京政发〔1986〕78号），1986年6月5日。

^[8] 国务院《关于地方实行财政包干办法的决定》（国发〔1988〕50号），1988年7月28日。

（二）改革历程：央地博弈

1994年的分税制改革由时任国务院副总理兼国务院生产办公室主任、经济贸易办公室主任朱镕基牵头发起，引起了中央政府和各地方政府的激烈博弈。其牵扯的议题极为宏大。其中，中央地方关系的再确定、财政体系的重塑等议题值得在功能冲突论视角下加以分析；在下文中，我们将首先通过回顾历史事件和分析当时政府文件的方法，描述事件本身的现象；随后，我们再通过功能冲突论的视角来分析其背后的演变逻辑。

我们不妨回顾分税制改革的历程。

分税制改革的方案自1993年开始筹备，随后改革在1994年正式在全国范围开展。在改革筹备阶段，中央政府便受到了地方政府的巨大阻力，其中尤以部分在原有财政包干制体制下财政盈余充分的省份为甚。例如，广东省曾明确表示不同意分税制改革。为顺利推动分税制改革方案实施，朱镕基亲自带队，耗时两个多月，先后去了十几个省份，一个个同地方政府商讨改革^[9]。时任国家税务总局局长刘仲藜和时任国家税务总局副局长项怀诚回忆起同广东省政府谈判的场面时，提到的谈判过程可谓十分之困难^[10]。

在中央政府同地方政府的谈判艰难地结束后，中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》^[11]，其中提到诸如“维护国家权益和实施宏观调控所必需的税种列为中央税”、“同经济发展直接相关的主要税种列为共享税”、“充实地方税种，增加地方税收入”等内容^[12]，在政策层面为分税制改革定了调。

一个月后，国务院发布了《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》^[13]（下文简称“分税制决定”）。其中指出了分税制改革是发展社会主义市场经济的客观要求，表明了分税制财政体制改革的指导思想是“正确处理中央与地方的分配关系，调动两个积极性，促进国

^[9] 兰小欢：《置身事内：中国政府与经济发展》，上海人民出版社2021年版，第47页。

^[10] 同上书。其中提到，时任国家税务总局局长刘仲藜回忆：“与地方谈的时候气氛很紧张，单靠财政部是不行的，得中央出面谈……（面对地方官员求情）朱总理就说：‘没错，我就得这样，不然，你们谢飞同志是政治局委员，他一说话，那刘仲藜他们说啥啊，他们有话说吗？！就得我来讲。’……广东还是服从了大局，只提出了两个要求：以1993年为基数、减免税过渡。”时任国家税务总局副局长项怀诚回忆：“分税制的实施远比制定方案要复杂，因为它涉及到地方的利益……只有朱总理去才能够和第一把手省委书记、省长面对面地交谈，交换意见。有的时候，书记、省长都拿不了主意的，后面还有很多老同志、老省长、老省委书记啊。如果是我们去，可能连面都见不上。”从中可见改革过程中，工作推进之困难。

^[11] 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，1993年11月14日中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议通过。

^[12] 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》：“（18）积极推进财税体制改革。……维护国家权益和实施宏观调控所必需的税种列为中央税；同经济发展直接相关的主要税种列为共享税；充实地方税种，增加地方税收入。通过发展经济，提高效益，扩大财源，逐步提高财政收入在国民生产总值中的比重，合理确定中央财政收入和地方财政收入的比例。实行中央财政对地方的返还和转移支付的制度，以调节分配结构和地区结构，特别是扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。”

^[13] 《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，国发〔1993〕85号，1993年12月15日。

家财政收入合理增长”、“合理调节地区之间财力分配”、“坚持统一政策与分级管理相结合的原则”、“坚持整体设计与逐步推进相结合的原则”，并规定了分税制改革的具体内容和配套的改革措施。《分税制决定》具体划分了中央和地方的收入、支出和税权，确定了中央对地方的税收返还制度，并专列一项规定了原财政包干体制中“中央补助、地方上解以及有关结算事项的处理”。在《分税制决定》的行文体系中，国务院既在开篇着重强调了改革的必要性，又在改革的具体措施中单列一项制定了新旧制度的过渡方法，足见分税制改革之初（集中体现在前期央地谈判阶段），改革遇到的阻力之大、过程之复杂、牵扯范围之广。其中规定的“中央财政对地方税收返还数额以一九九三年为基期年核定”、“妥善处理原由省级政府批准的减免税政策问题”的项目直接体现了中央政府为了在全国范围推行分税制改革而向地方政府做出的让步。

在近三十年后的今天，我们可以看到，中央政府使地方政府获利最大的让步，与其说是税收返还基年确定问题和减免税过渡问题，毋宁说是其有意或无意留出的允许地方政府收取土地出让金的制度。这一中央政府为达到其目的而在央地博弈的冲突中做出的让步，既帮助中央政府在冲突中达成了其目的，又塑造了往后近三十年中国的财政格局，为促进中国社会的下一步变迁演化提供了制度上的保证。

（三）功能冲突论视角下的分税制改革历程

1. 央地政府之间的现实性正功能冲突——单一制结构和分权原则

我国有悠久的单一制政治传统，单一制国家的结构自秦统一六国确立郡县制以来便以建立。新中国成立后，我国所确立的国家结构仍然是单一制的（尽管其本质上同单一制的郡县制天差地别），在单一制下，分权原则也有其一席之地。1982年宪法的第三条便是体现了我国的单一制国家结构和分权原则的规定^[14]。

1982年宪法第三条的第四款，一方面，规定了民主集中制下单一制的央地职权划分，强化了中央政府在组织动员、把握国家总体发展方向和宏观调控方面的职责和能力；另一方面，又规定了分权的宪法原则，充分发挥地方的积极性，加强地方政府服务本地民生、市场监管、社会管理等方面的职责和能力，并最终发挥好“中央和地方两个积极性”。

分税制改革前的财政包干制，体现了分权原则。在财政包干制下，中央政府给各地方政

^[14] 《中华人民共和国宪法》（1982）第三条：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”

府留出了极大的财政自留的空间,1988年《国务院关于地方实行财政包干办法的决定》中,就有诸如“财政包干办法确定之后,各地区应当按照国家政策和计划的要求,努力发展经济,挖掘潜力,开辟财源,增加收入,壮大地方的财力”、“各省、自治区、直辖市和计划单列市所属市、县的财政管理体制,由各地人民政府根据本决定的精神和当地的情况,自行研究决定”的表述^[15],财权和事权在很大程度上下发到了各级地方政府,是十分典型的纵向分权,体现了分权原则。

分税制实施前中央政府和地方政府的激烈博弈,集中体现了单一制,同时也体现了单一制和分权原则的冲突,私以为切入点有三。

一是分税制改革的目的体现了单一制原则的要求。分税制改革的直接原因为“两个比重”不断下降,这直接影响我国的单一制结构的有效维持,中央政府基于“强化税收调节功能”、“集中国家财力”的目的开展分税制改革,是维持宪法规定的单一制的必然结果。尽管当时的表述为“发展社会主义市场经济的必然要求”,但维持单一制自然也是“市场经济”之所以为“社会主义市场经济”的题中应有之义。

二是分税制改革历程中地方政府的反对声音,一定程度上体现了我国仍存在适当分权的现实需要。我国是一个幅员辽阔、人口众多、人文地理环境复杂的大国,完全采用单一制结构组织国家政权,会导致地方政府传导至中央政府的信息严重滞后于社会现实,导致决策难以适应基层社会瞬息万变的实际情况。为了国家政权稳定和社会长治久安,中央政府必然允许地方政府在一定程度上拥有其自主权。这在古代体现为“皇权不下县”,而在分税制改革前后便体现为财政包干制下地方政府较大的自主权,一些学者总结的“行为联邦制”十分得当。

三是单一制原则和分权原则的冲突的解决机制应当采用比例原则分析解决。在分税制改革的央地谈判的历程中,中央政府代表的是维护单一制国家结构,以保持国家提供稳定公共服务的能力的权益;而地方政府所代表的是保有地方自主权以促进地区经济发展的权益;二者的最终目的都是维护社会主义政权稳定和国家长治久安。如果行政目标的实现——在改革历程中体现为扭转“两个比重”的下降趋势、维护单一制国家结构——可能对其他权益造成不利影响,即可能影响分权原则所保护的地方经济发展权益,则这种不利影响应被限制在尽可能小的范围和限度之内。分税制改革之后,一方面,中央政府通过艰难的谈判成功将税收收归中央,中央政府预算收入占全国预算收入的比重从22%提高到了55%并长期稳定,全

^[15] 见脚注13。

国预算收入占国民生产总值（GDP）的比重也从 11% 逐渐增加到 20%^[16]，扭转了“两个比重”下降的趋势，有力维持了单一制结构；另一方面，中央政府规定的税收返还机制保证改革后地方税收不会急剧下跌，而是缓慢下降，维持了地方的财政稳定，并通过将 1993 年定为税收返还基年、确立转移支付机制等让步，保证了改革后的地方政府不会面临运转困难的问题，从而将分税制改革带给地方政府的不利影响压缩到了最小。令人惊讶的是，分税制改革历程中的央地谈判历程竟暗合了比例原则的要求。尽管在改革之初，改革家们并非是从宪法规定的原则的角度出发而进行的制度构思，而更多的是从“讲政治”、“以经济建设为中心”、“发展社会主义市场经济”等角度出发思考，但不可否认的是，在其客观效果上维护并强化了我国单一制结构和分权原则并存的“大国宪制”^[17]。

站在功能冲突论的角度，我们会发现在分税制改革历程中，中央政府和地方政府的冲突具有相当程度上的正面意义。关于其具有正面意义的原因，笔者在此总结原因如下。

一是央地政府的冲突具有现实性的目标，冲突只是手段而非目的本身，冲突的强烈程度是高度可控的。功能冲突论认为，现实冲突具有现实性的目标，现实性的目标是现实冲突的关键；冲突只是冲突双方为达成目标的一种手段，当目标达成时，冲突便会结束。非现实冲突并非为了达成某种现实性结果，而是为了在冲突双方的非物质性的敌对情绪无法被调和时，敌对情绪的纯粹释放。即使冲突双方实现了一定的具体目标，也难以消除冲突的潜在根源。在分税制改革的历程中，中央政府的直接目的是扭转“两个比重”的下降趋势，根本目的是发展社会主义市场经济体制，强化中央的宏观调控能力，维护国家的单一制结构；地方政府的目的是保证自身在发展地方经济、开展地方建设时拥有足够的财政资源，最终服务于整个国家的经济发展，而非追求脱离于单一制结构的独立性。这就决定了双方的冲突只是在路线方法上的冲突，而非最终目的的冲突；加之双方的目的在最终意义上存在一定重合，这就决定了冲突的手段最终能以谈判妥协的形式体现，冲突的烈度是可控的。

二是冲突的内容并不涉及社会制度的根基，不涉及国家的基本价值与核心观念。冲突的内容是针对分税制本身的争论，地方政府认为分税制改革会导致地方政府产生巨大的难以填补的财政缺口；中央政府认为“两个比重”不断下降的趋势必须采取分税制改革的方式扭转，同时认为在改革历程中，中央政府给予地方政府的让步不会导致地方政府入不敷出。从中可见，央地博弈的内容并不涉及更为根本的社会制度，遑论国家的基本价值了。因而中央地方政府之间的冲突就是“可以谈”的。

^[16] 兰小欢：《置身事内：中国政府与经济发展》，上海人民出版社 2021 年版，第 49 页。

^[17] 苏力：《大国宪制：历史中国的制度构成》，北京大学出版社 2018 年版。

以上两点原因结合起来,使得在分税制改革历程中,中央地方的博弈不仅没有使社会产生分裂,反而可以起到对国家的政府架构加以整合,促进财政制度对社会发展情况的适应的作用,并且其最终也在事实上促进了新的制度、社会结构的形成。

2. 央地关系的非法制化——冲突仍需要被社会系统制度化

在讨论央地关系非法制化这一议题前,我们需要认识一个前提,即《中华人民共和国立法法》(下文简称“立法法”)于2000年才正式颁布,这一时间晚于分税制改革,更远远晚于财政包干制盛行的时代。亦即,在分税制改革所处的时代,国务院颁布的行政法规、行政法规,以及地方政府颁布的行政法规,与其以当下视角想当然地认为其是具有法律效力的行政规范性文件,不如说是零散且不成体系的行政机关内部“通知”。在这种情况下,财政包干制、分税制改革这类重大事项并不由国家最高立法机关以法律的形式规定,而是首先在党的组织的范围内先形成主张,随后通过行政命令方式加以推行。

因此,诸如确立财政包干制、进行分税制改革这种重大的中央地方关系调整,实际上是简单地通过政策和行政措施实现的。尽管82年宪法中具有诸如“自主权”、单一制和分权原则这种笼统的规定,但其范围过于模糊不清,难以直接适用于实践中,这导致央地关系变迁往往是由一纸通知文件,甚至是由中央官员和地方官员在人事上的较量所决定。在功能冲突论的视角看来,这种状况对冲突的缓解和社会进步的促进是不甚有利的。由于央地关系变迁的法制化程度不足,冲突双方在解决冲突的过程中将缺乏一种程序化的解决机制。冲突目的的达成、双方冲突的解决很大程度上决定于冲突双方群体权威的大小,决定于双方群体代表人物个人能力强弱和权威地位的高低。这会给冲突的过程带来很大的不稳定性,不仅可能导致冲突的正面功能无法被发挥出来,反而有可能激发社会冲突的反面功能。在以上逻辑看,央地关系变迁非法制化的状况最终会导致央地关系变动极不稳定,也会使得社会的稳定发展难以得到保证。但历史最终证明,当时改革方法非但没有使矛盾激化,反而通过矛盾的解决,促进了中国社会的进一步发展,为什么?

我们不妨从社会背景和社会现实两方面来分析把握这一现象。一是“文化大革命”结束之后,遭到严重破坏的立法、司法体系难以在短时间内完成法律秩序的重建任务。文革开始后,“砸烂公检法”的浪潮高涨,《关于撤消高检院、内务部、内务办三个单位,公安部、高法院留下少数人的请求报告》^[18]得到了毛泽东主席的批准。检察机关被撤销,地方政法机关规模萎缩。随后1975年《宪法》又规定:“检察和审理案件,都必须实行群众路线。对重大

^[18] 最高人民检察院军代表、最高人民法院军代表、内务部军代表和公安部领导小组《关于撤消高检院、内务部、内务办三个单位,公安部、高法院留下少数人的请求报告》,1968年12月。

的反革命刑事案件，要发动群众讨论和批判。”^[19]这与“砸烂公检法”的浪潮一起作用，使得文化大革命结束后很长时间内，我国的立法和司法体系难以发挥作用，“中央指示”、“行政命令”的管理方式大行其道。最终，分税制改革的博弈也难以摆脱历史惯性。二是在改革开放之初，我国的经济发展和社会变革速度极快，如果急于用立法方式确定中央地方关系的税权、事权划分，容易导致滞后的法律体系难以实时跟上社会发展的需要，徒增立法、司法成本，并且有可能损害法律权威。因而，尽管分税制改革前后的中央地方关系体现出了命令式、运动式、非规范式的特点，但这一缺陷在当时并非致命的，并不影响分税制改革完成扭转“两个比重”下降趋势、发展社会主义市场经济体制、维护单一制国家结构的历史任务。

功能冲突论认为，社会冲突被社会系统制度化是使社会冲突发挥正面作用的必要条件。然而在分税制改革的背景下，改革中途体现出的中央地方关系非法制化的状况似乎并不满足“冲突被社会系统制度化”的限定。如何利用功能冲突论的理论框架去解释这一事实呢？私以为，社会系统的制度并不局限于成文法规和部门规章所规定的公权力机关组织架构，尚且可能由冲突双方同属的执政党等组织的组织架构发挥规制冲突的功能。在分税制改革的历程中，中央代表和地方代表双方各自都有担任中央委员这一党内职位者，这为改革历程中的央地政府博弈多了一分党内商议协调的色彩，从而使得这一冲突被制度化。冲突对于国家政体的反功能被大大缩小，正功能则被更大程度地发挥出来。

然而，这并不意味着央地关系的法制化进程就是可以被搁置一边的。尽管通过执政党的内部组织可以很好地调节、规范社会冲突，但是执政党的内部活动毕竟具有非公开性和相对较强的随意性，而央地关系变动、财政体制改革牵扯到广泛层面的国计民生，考虑此类问题的视角不应当止于冲突解决的单一层面，而应当将其他方面上一并加以考虑，如透明政府的建设、依法治国的贯彻等。因而，在政府组织层面不断完善规章制度，促进组织架构、程序流程公开化，在法治国家建设事业中是促进社会主义民主建设事业的题中应有之义，在强化党的领导方面，也是强调“党在法下”原则，最终强化党的执政合法性的有效方式。进入新世纪以来，各级政府组织架构不断完善，政务公开、透明政府、依法治国建设进程得到了长足发展，也从事实上证明了各级政府间关系的法制化是符合历史进程的发展方向。

二、土地财政：狂飙之路

^[19] 《中华人民共和国宪法》（1975），第二十五条第三款。

分税制改革很好地达到了其预期目的,扭转了“两个比重”的下降趋势,但其副作用是使得地方政府在改革后的财政压力不断增大。对此,中央政府在政策和后续立法中再度对地方做出了让步。一方面,中央政府在《分税制决定》中规定了以1993年地方实际税收为基年的税收返还制度,以“保持现有地方既得利益格局,逐步达到改革的目标”;另一方面,在立法活动中,全国人大常委会于1998年8月修订了《中华人民共和国土地管理法》,随后国务院于该年12月发布了《中华人民共和国土地管理法实施条例》,中央政府在这两部法律法规中做出了让步,赋予了地方政府收取土地使用权出让金并自留部分金额于地方的权力。从改革当时的视角看,似乎税收返还和基年确定是中央为地方做出的最大让步。然而,站在回顾者的视角,相对不起眼的土地出让金收取权不仅填上了地方财政的窟窿,并且产生了直至今日仍然深刻影响着每一个中国人的生活的现象——土地财政^[20]。

在下文中,笔者试图从1982年《宪法》、1999年《中华人民共和国宪法修正案》、1998年《土地管理法》和《土地管理法实施条例》等规范文件出发,分析分税制改革措施中最终导致土地财政产生的机制。

(一) 三七分成:杯水车薪的税收返还

《分税制决定》中规定了改革后中央对地方的税收返还制度。在以1993年的税收返还额作为税收返还基数的前提下,每年度的消费税和增值税的75%(剩余25%归地方财政)的全国平均值每增长1%,中央财政对地方税收的返还额就增长0.3%。在分税制实行初期,这一返还比例并不会使地方财政产生较大缺口。然而,随着消费税和增值税不断随着经济发展而增长,在地方财政收入中,税收返还额占地方税收总量的比重会越来越低。按照学者测算,假设增值税以20%的增长率增长,十年之后会使得税收返还占地方税收的比重下降到29%^[21],地方与中央在长期财权上“三七分成”。

另一方面,尽管财权被大部分收归中央,《分税制决定》却没有规定财政支出——亦即事权在中央政府和地方政府之间的调整。分税制改革前后,中央和地方的财政支出比重没有显著变化,中央支出约占30%,地方支出约占70%^[22],中央与地方在财政支出压力上“三七分成”。

两对“三七分成”的对比,决定了地方政府在改革后会承受巨大的财政支出压力。一边是中央政府税收返还额占地方政府税收额的比重不断下降,另一边是地方政府维持不变的财

^[20] 土地财政,一般是指学界用以总结一些地方政府依靠出让国有土地使用权所获得的相关收入来维持地方政府财政支出的财政模式的概念。

^[21] 周飞舟、谭明智:《当代中国的中央地方关系》,中国社会科学出版社2014年版,第52页。

^[22] 周飞舟、谭明智:《当代中国的中央地方关系》,中国社会科学出版社2014年版,第53页。

政支出压力。虽然在税收返还制度之外尚有转移支付制度作为补充，但这也仅仅能满足地方政府的预算内的收支缺口，无力满足政府在维持自身正常运转之外用于发展地方经济的资金需要。这要求地方政府必须寻求新的财政收入来源，为地方经济发展筹集资金。地方政府找到的最优解，便是土地财政以及由此发展而来的土地金融。

（二）土地财政：地方政府的“下有对策”

从分税制改革到2000年代初，大批国外投资在经济开放的浪潮中进入沿海地区，海量的中西部劳动力也涌入了东部沿海城市。随着中国逐步融入全球化的工业分工体系，工业化浪潮开始席卷整个社会，刺激着地方政府进行大规模的土地征用、开发、出让。另一方面，1998年《土地管理法》的修订和1998年《土地管理法实施条例》的出台，同1982年《宪法》的规定一道，构成了土地征用制度的法律基础，这些法律法规也为地方政府和集体土地所有者的矛盾冲突埋下了种子。

1982年《宪法》第十条规定了城市和农村土地性质的二元体制，以及国家土地征用制度^[23]。城市的土地性质被规定为国有，这就意味着在城市建设的过程中，新开发用地必须首先将集体所有土地征用，将其法律性质转化为国家所有土地，再由政府将土地出让给建设单位使用。“公共利益需要”成为了集体所有土地和国家所有土地之间的连接纽带。

在《土地管理法》中，第四条规定了“土地用途管制制度”^[24]；第四十三条规定了“国有土地建设使用申请”制度^[25]；第五十五条规定了“土地出让金”制度^[26]；第六十三条规定了“集体所有土地不得用于非农业建设”^[27]。这些规定是《宪法》第十条规定的具体延伸，其涉及的“土地利用总体规划”、“土地出让金”，以及土地利用总体规划中确定的“国有建设用地使用指标”构成了土地财政的核心要素。

与《土地管理法》相对的，《土地管理法实施条例》规定了土地利用总体规划制度^[28]，

^[23] 《中华人民共和国宪法》（1982）第十条：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，……，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”

^[24] 《中华人民共和国土地管理法》（1998修订）第四条第一款、第二款：“国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。”

^[25] 《中华人民共和国土地管理法》（1998修订）第四十三条第一款第一项：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。”

^[26] 《中华人民共和国土地管理法》（1998修订）第五十五条：“以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，……缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后，方可使用土地。……新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府……”

^[27] 《中华人民共和国土地管理法》（1998修订）第六十三条第一项：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”

^[28] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1998）第八条第一款：“全国土地利用总体规划，由国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门编制，报国务院批准。”

并赋予了国务院和省、自治区、直辖市人民政府，加之省、自治区人民政府所在地的市、人口在100万以上的城市以及国务院指定的城市制定土地利用总体规划的权力^[29]。国务院负责制定全国层面的土地利用总体规划，并审批地方政府的土地利用总体规划方案。同时，该条例还规定了短期的土地利用年度计划的内容，明确了“农用地转用”、“耕地保有量”、“土地开发整理”三大类计划指标^[30]，指标成为了土地利用开发的最核心要素。这些规定为地方政府开发利用土地提供了程序上的依据^[31]。

综合《宪法》、《土地管理法》、《土地管理法实施条例》，我们可以把握整个土地财政体系运转的流程。第一步，由各级政府制定相应行政级别的土地利用总体规划，确定各地长期时间的城市土地开发建设方法；第二步，国土资源部上报国务院确定每年度全国土地利用年度计划指标，层层下达分解给各级政府的国土资源部门；第三步，地方政府通过土地征用，将原本的集体所有土地征收为国有土地，并给予原所有者和使用者一定补偿；第四步，需要使用土地进行建设的“单位和个人”，通过向政府缴纳土地出让金，获得“依法申请使用国有土地”的权利；第五步，政府利用土地出让金进行城市投资开发或将其作为向银行贷款的抵押，从而为下一轮土地整理、征用和开发做准备。其运转过程如下图：

^[29] 详见《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1998）第八条第二款、第三款、第四款规定。

^[30] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1998）第十三条第二款：“土地利用年度计划应当包括下列内容：（一）农用地转用计划指标；（二）耕地保有量计划指标；（三）土地开发整理计划指标。”

^[31] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1998）第二十九条：“国有土地有偿使用的方式包括：（一）国有土地使用权出让；（二）国有土地租赁；（三）国有土地使用权作价出资或者入股。”



Presented with xmind

土地财政大大缓解了地方政府的财政支出压力。土地财政资金规模巨大、且相关权力基本掌握在地方政府手中，因而土地财政模式逐渐在全国范围内流行开来。地方政府间流行着“第一财政靠工业，第二财政靠土地”、“吃饭靠第一财政，建设靠第二财政”的说法，足见土地财政对地方政府之意义重大。而地方政府对巨额土地出让金的利用，进一步推动了分税制改革后我国以土地开发利用为中心的工业化、城市化进程，其次生的基础设施建设浪潮（尤以“四万亿经济刺激计划”的出台为高潮^[32]）极大地推进了我国的城市化速度，有效缓解了2008年国际金融危机的冲击；另一方面，地方政府利用通过建立有官方背景的城市投资公司，对土地出让金进行投资、贷款，使得地方政府债务的雪球越滚越大，时至今日已经成了尾大不掉的财政难题。

（三）狂飙突进：土地城市化与土地金融

在土地财政规模不断扩张的进程中，地方政府的城市开发投资活动催生了以土地利用开

^[32] 详见下文介绍。

发为核心推动力的“土地城市化”；同时，地方政府利用土地出让收入向银行抵押贷款的活动，促进了地方政府融资平台的产生，最终形成了土地金融体系。土地城市化和土地金融，二者并非泾渭分明，而是你中有我、我中有你地相互促进。以土地为中心，财政和金融相互影响，构成了土地城市化、土地财政、土地金融的“铁三角”。

在分税制改革之初，土地财政的规模还很小，一是因为乡镇企业在改革之初依然众多，他们使用农村集体建设用地并不需要经过地方政府出让；二是单位福利分房尚未停止，商品房的建设规模并不庞大，城镇住宅新开工面积有限；三是由于1998年《土地管理法》修订后才赋予了地方政府垄断城市土地供应一级市场的权力，在1994年到1998年期间，城市土地出让并不必然地为地方政府带来收入。因而，在土地财政的滥觞阶段，其正反两方面的作用都尚未显现。直到城市化浪潮不断前进，中国加入WTO、融入世界贸易体系，以及“四万亿经济刺激计划”对土地开发和基础设施建设起到了大力推动作用后，土地财政方才开始在时代的大道上一路狂飙。

大规模的土地财政收入自2001年始。一方面，尽管地方政府在土地出让时能够收取土地出让金，但其同样需要支出拆迁补偿和基础设施建设的费用；另一方面，2001年所得税制度改革后，企业所得税的税权进一步上归中央。这就要求地方政府不能仅仅依靠企业和土地出让来满足财政需要，而是需要通过开发土地来盘活地方工商业活动，利用土地垄断权获得收益。地方政府利用土地盘活地方工商业的“三板斧”，即首先征收、整合农村和城市郊区的农村集体所有土地；随后一手低价供应大量的工业用地，一手严控商用地、居住用地供给，使得地价不断攀升，从而获取垄断收益。这样一来，工业用地的补贴极度有利于招商引资，推动了地方制造业的迅猛发展；同时，制造业的迅猛发展使得城市的制造业和制造业派生的服务业所能容纳的就业人口大大上升，外来人口不断涌入，地方住宅供应缺仍然有限，最终带动了城市地价飞涨。而只要土地价格可以不断上涨，那么地方政府便可以无恃无恐地以土地的使用权及未来的土地收入作为抵押，撬动海量的银行信贷和其他各路资金。

值得注意的是，地方政府的财政资金无法通过债券或贷款的方式取得。就发行债券而言，根据1995年《中华人民共和国预算法》（下文简称“预算法”），地方政府在大部分情况下不具备发行债券的权力^[33]。另一方面，由于地方政府不属于企（事）业法人或其他经济组织，

^[33] 《中华人民共和国预算法》（1995）第二十八条规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”

无法向银行申请贷款^[34]。也就是说，地方政府既无法直接向银行申请贷款，又无法在未获得法律和国务院特别规定允许的情况下发行地方政府债券。最终，政府只能选择戴上“白手套”，织起“钱袋子”，城市投资公司^[35]应运而生。城市投资公司在城市建设项目开发过程中，以公司为单一借款人，向国家开放银行借款；同时，地方政府授权城市投资公司以土地出让收益做抵押，以土地增值收益作为贷款还款来源；再者，城市投资公司可以通过发行债券的方式进行融资。地方政府规避法律管制，利用土地收益进行利滚利，促进城市开发的方法，精妙程度令人拍案叫绝。从此，土地财政嫁接了资本市场，加上了杠杆，成为了土地金融，土地财政的雪球越滚越大。

“四万亿经济刺激计划”^[36]土地财政发展路上扮演了重要角色。受“四万亿”的激励，地方政府开展了轰轰烈烈的融资运动，地方政府债务爆炸式增长。仅2008年当年，全国范围内的政府融资平台公司负债余额便飞涨到6万亿元^[37]，足见“四万亿”对土地财政扩张和地方政府债务扩张所发挥的重要的推动作用。“四万亿”使我国经济平稳度过了2008年国际金融危机，拉动了中国经济新一轮的高速发展，但其副作用便是使地方债务开始急剧扩张，并导致了近乎是饮鸩止渴的“涨价去库存”政策的出台。

“涨价去库存”，最初是由中央财经领导小组在2015年11月10日的中央财经领导小组会议中提出的，正式名称为“房地产去库存”。“涨价去库存”是民间对这一政策最终导致结果的生动概括。所谓“涨价”，指财政部鼓励地方运用PPP（Public Private Partnership）模式推进公共租赁住房投资建设，打通商品房市场与棚改安置房、公租房和租赁市场；另一方面推动棚改货币化改革，政府直接以货币的形式补偿被拆迁棚户区居民，而后居民再到商品房市场上购置住房的模式。“涨价去库存”推动商品房市场建设和货币化棚改双管齐下，使得2015至2016年前后城市住房价格迎来了飞涨。所谓“去库存”，指通过取消商品房限购、鼓励房地产企业购并商品房的措施，促进市场消化过剩的商品房库存（而这些库存多是在先

^[34] 中国人民银行《贷款通则》（1996）第十七条第一款规定：“借款人应当是经工商行政管理机关（或主管机关）核准登记的企（事）业法人、其他经济组织、个体工商户或具有中华人民共和国国籍的具有完全民事行为能力的自然人。”

^[35] 城市投资公司，又称“城投公司”、“城投集团”、“城市发展投资公司”等，在《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19号）中，国务院给城市投资公司的定义为“由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体”。其是一种地方政府通过规避法规限制进行融资的手段。

^[36] “四万亿经济刺激计划”，一般指为面对2008年世界经济金融危机冲击，国务院研究部署的一系列“进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长”的措施。其中，政府开始了带规模的投资开发，总资金约为4万亿元人民币，且总投资规模的70%来自中央财政预算之外的投资。地方政府投资在这一过程中扮演了重要角色。

^[37] 冯俏彬：《再认识我国地方政府投融资平台公司的巨额负债》，《西部论坛》2010年第3期。

前土地财政模式下推动建设的)。

行文至此,我们已经基本理清了从包干制下的财政危机到分税制改革,再到土地财政和土地金融的历史进程。在这一过程中,1982年《宪法》、1995年《预算法》、1996年中国人民银行《贷款通则》、1998年《土地管理法》修正案、1998年《土地管理法实施条例》这些法律法规和部门规章起到了制度基石的作用,深刻影响了往后近三十年中国的经济发展模式。另外,1994年《分税制决定》这一重要文件也深刻影响了中国的中央地方关系变迁。对《分税制决定》在我国政府架构领域的影响,前文已经讨论。而以上提到的诸多法律法规和部门规章中,《宪法》第十条、《土地管理法》和《土地管理法实施条例》作为土地财政的制度基础,尽管已经较财政包干制时代的行政法制化水平大大提高,但其制定的规则和体系仍在具体适用上具有较大问题,因而其在修订或颁布以来便一直饱受争议。随着城市化浪潮和土地财政扩张的步伐不断前进,越发拉大的国民经济收入分配不平等问题也引发了社会各界的思考,其中也包括十多年前活跃于我国宪法学界的“宪政”思潮。在下文中,笔者将首先对《土地管理法》和《土地管理法实施条例》的修订前后的条文进行评析,随后从功能冲突论的视角出发,结合近年来“限跌令”、“认房不认贷”、许家印被批捕等社会事件,试图去思考中国当代土地制度和中央地方关系的现状,并一定程度地展望其未来。

三、土地管理法：新旧之间

《土地管理法》在2004年和2019年分别经历了两次修正。在下文中,2019年之前适用的《土地管理法》称为“旧土地管理法”,2019年之后适用的《土地管理法》称为“新土地管理法”。

《土地管理法》的两次修正标志着分税制改革后,土地财政从兴起到逐步暴露问题的进程。土地财政的产生,伴随着分税制改革后地方政府同集体土地所有者之间的社会冲突的出现和变迁。由上文可知,集体土地所有者多是农村、城市郊区的集体所有土地的所有者。地方政府为何需要在城市建设过程中“征收”其所有的集体土地,在上文已有论述。笔者认为,旧《土地管理法》和新《土地管理法》的相关条文集中体现了土地财政发展进程中地方政府和集体土地所有者之间的社会冲突。对此,本文将继续利用功能冲突论的理论框架,对分税制改革之后,中央地方政府之间的冲突得到缓和,但地方政府和集体土地所有者之间出现新的冲突这一现象,及其背后的社会冲突逻辑进行梳理分析。

(一) 从“征用”到“征收”：城市土地公有性质的强化

2004年3月14日,第十届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》,其中,关于土地和财产征用部分的修改主要有二:一是将原《宪法》第十条第四款中,“可以依照法律规定对土地实行征用”的表述改为了“可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”;二是在第十三条后增设第三款:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”

首先,《宪法》第十条中对土地征收的表述进行了修正。在修正前,“征用”的表述更倾向于国家征收了土地的使用权并加以开发利用,其对土地的公有性质强调不足,因而不免会引起政府征用土地后是否应当返还原土地所有者的问题,在实践中也产生了一定争议;在修正后,“征收或者征用并给予补偿”的表述中,“征收”和“征用并给予补偿”被并列表述,同时,我们可以在下文中看到2004年对《土地管理法》的修正中,原有“征用”的表述被统一修改为“征收”,这表明在土地征收制度中,土地的公有性质得到了强调,国家并非从原土地所有者中征收土地的使用权,而是通过征收手段,将土地的所有权收归公有,并排除了其上原先存在的使用权。相对的,“征用并给予补偿”的表述,便更多指的是国家暂时征收土地的使用权,并在使用期间给予被整用者补偿,从而减少了前文所述的对“征用”可能存在的误解。

随后,修正后的第十条对土地征收或者征用的表述对应了第十三条中对公民的私有财产征收或者征用的表述。这将国家征收权从原先仅针对土地领域的土地征收(主要征收对象是农村和城市郊区的集体所有土地),扩大到了针对其他可能涉及公共利益需要的公民私有财产。关于“征收或者征用并给予补偿”的含义,前文已有分析,在此不做赘述。

在《宪法》修正后,于2004年8月28日,全国人大常委会对《土地管理法》进行了修正。其改动一方面是将《土地管理法》第二条第四款从“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”修改为“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”;另一方面,也是更重要的改动是将其他条款中的“征用”修改为了“征收”。《土地管理法》同《宪法》的规定看齐,这标志着在1994年分税制改革的十年后,我国的行政制度法治化水平得到了进步,至少在国土资源领域,不再简单依照一纸政令就将中央与地方的权限简单划分。另一方面,这意味着在将农村或城市郊区的集体所有土地转换为国有建设用地的过程中,被征收的土地的国有性质将被大大强化。

《宪法》和《土地管理法》的变动,完善了我国的土地征用制度。推动这一变动的原因是地方政府在城市建设开发的过程中由于土地征用制度不完善而引发的矛盾纠纷,我们可以

在《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》中窥知一二^[38]。完善征地制度的目的有三：合理利用土地、保护被征地农民合法权益，维护社会稳定。亦即，由于征地制度不完善，引发了土地利用不合理、被征地农民合法权益不受保护并最终产生了影响了社会稳定的后果。仅仅从官方的文件中，我们就可以看到一条完整的社会冲突-社会结构演变的“问题倒逼改革”的逻辑链条。因而，我们可以认为，在地方政府同集体土地所有者的社会冲突中，社会冲突再度在宏观层面上发挥了其促进社会结构演变的正功能。

（二）旧土地管理法：争议中前行

尽管 2004 年《土地管理法》的修订一定程度上体现了法治进步，但其离理想水平依然相去甚远。甚至其中个别规定在实践中产生了巨大的问题，不但有上文提及的土地财政“一路狂飙”、同时更有滋生大量腐败、扩大贫富差距、行政中心的征收程序中缺少司法救济等问题。其中尤以旧《土地管理法》的第二条、第四十七条和第六十三条受到的争议为多。下文逐一分析。

首先是旧《土地管理法》第二条。第二条中，“国家为了公共利益的需要”的表述，在实践中赋予了地方政府过大的征收权。公共利益的界限至今仍未能被完全地界定，在土地财政大行其道的环境下，地方政府有充足的动力接着“公共利益”的名义无限扩大自己的征收权，这在我们亲身经历的 2000 年代记忆中无数的强拆、强迁的悲剧事件是不无关联的。与之相对的是，行政中心主义的征收程序缺乏救济途径。学者曾提出通过列举公共事项来勾画公共利益的外延，从而限制征地权；抑或是通过规定政府的举证责任，证明征地是迫不得已为“公共利益”而行的构想，但在旧《土地管理法》时代也并未能够落到实处。在 2007 年《中华人民共和国物权法》颁布后，国土资源部下达了《关于贯彻实施〈中华人民共和国物权法〉的通知》，其中提到“在国土资源管理工作中牢固树立物权观念”，要“尊重行政管理相对人的物权”，“不能打着维护公共利益的幌子损害集体和公民个人的财产权利”^[39]。滥用的征收权最终竟然还是只能通过中央政府的行政通知作效力极为有限的规制。城市房屋的强拆悲剧，“农民上楼、资本下乡”的过往记忆仍然历历在目，怎能不让人痛心。

其次，旧《土地管理法》第四十七条规定了“按照被征收土地的原用途给予补偿”^[40]、“土地补偿费为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍”^[41]、“农业人口的安置补助费

^[38] 国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》，国土资发〔2004〕28号，2004年11月3日。其中提到“合理利用土地，保护被征地农民合法权益，维护社会稳定”的目的。

^[39] 国土资源部《关于贯彻实施〈中华人民共和国物权法〉的通知》，国土资发〔2007〕112号，2007年5月8日。

^[40] 《中华人民共和国土地管理法》（2004）第四十七条第一款，2004年8月28日施行。

^[41] 《中华人民共和国土地管理法》（2004）第四十七条第二款第一项，2004年8月28日施行。

标准为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍”^[42]的补偿标准。这一补偿规定实际上具有三方面明显不足。一是补偿的局限性极为明显，不仅土地补偿费随着经济的快速发展，其费用难以覆盖农民的实际损失，而且土地补偿费较之土地被征收后建设开发的产出价值几乎是九牛一毛的。因而在2004年当年，国务院便出台了《关于深化改革严格土地管理的规定》，其中规定到“征地补偿按法定最高标准执行”、“以缴纳耕地开垦费方式补充耕地的，缴纳标准按当地最高标准执行”^[43]。在基本农田征用领域，旧《土地管理法》的第四十七条规定直接向最后一款的兜底条款逃逸，足见补偿之缺陷。二是过分排除了被征地农民的意思自治空间。土地补偿费标准直接由法律规定，且被征地者并没有选择补偿方式的空间。在被征收者并没有与政府约定土地补偿费用的机制的情况下，土地补偿费用相比于土地开发的收益是不成比例的，因而土地开发的经济效益的最终受益者依然是地方政府，而不是原先的土地所有者。另外，在我国台湾地区另有规定，对于在城市周边的征地，政府给予农民选择权，农民可以选择收受补偿金或是收受50%的土地增值收益的权利。三是法律制度供给不足。该条仅仅对各项补偿费用做了原则性规定，涉及具体补偿方案时，只能由地方政府甚至是乡镇政府自行制定标准和方案。而地方政府制定了补偿标准和方案后，行政复议机关和人民法院对补偿过程的监督又是极为有限的。值得注意的是，在2021年《土地管理法实施条例》修订前，其第二十五条第三款有“对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决”的规定，表明对补偿方案的异议由政府进行裁决；可在另一方面，《国务院法制办公室关于依法做好征地补偿安置争议行政复议工作的通知》中，却做出了“（行政复议）向上一级地方人民政府提出申请”^[44]的规定，即解决争议的机制不是本级政府进行裁决，而是由行政复议机关进行行政复议，这在实际操作时，会不可避免地造成程序拖沓和混乱。一边是法律供给不足，另一边是行政规章和行政指示之间相互矛盾，将会使得征地纠纷久拖不决，基层行政机关“懒政”“怕麻烦”地逃避依法行政责任，“节约”时间成本的行为产生，几乎就是必然的。

最后是旧《土地管理法》第六十三条。这一规定继续强化了地方政府对土地供应的垄断权。城市建成区之外的集体所有的土地，要么被用于兴办乡镇企业，要么被用于农业用途，无论如何都无法被用于转让流通。这让地方政府得以保持对房地产市场的掌控地位，没有其

^[42] 《中华人民共和国土地管理法》（2004）第四十七条第二款第二项，2004年8月28日施行。

^[43] 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，国发〔2004〕28号，2004年10月21日。

^[44] 《国务院法制办公室关于依法做好征地补偿安置争议行政复议工作的通知》，国法〔2011〕35号，2011年5月18日。其中规定：“被征地集体经济组织和农民对有关市、县人民政府批准的征地补偿、安置方案不服要求裁决的，应当依照行政复议法律、法规的规定向上一级地方人民政府提出申请。”

他的房产来源能够撼动由法律确立的房地产市场秩序。在旧《土地管理法》的体制下，地方政府通过“卖地”——出让国有土地使用权，成为了“红顶商人”和“城市地主”。一方面有政府信用背书，城市投资公司可以有恃无恐地获得大量贷款资金，导致各地逐渐围绕土地开发产生了一批利益集团；另一方面，地方政府紧握着城市土地供应的垄断权，仅通过土地开发便能够让财政吃得盆满钵满。债务压力最终通过“涨价去库存”和房产泡沫一步步转移到了普通公民和企业身上。城市高企的房价让年轻人苦不堪言，而为了寻找受教育和优质就业机会，内陆地区的公民又不得不如同候鸟一般飘向沿海和省会城市。从分税制改革开始的那一刻起，又有谁能预料到财政制度的变化竟会逼迫土地制度演变至此。

旧《土地管理法》的另一大问题是司法介入不足。旧《土地管理法》中，第六章“监督检查”和第七章“法律责任”的规定中，并没有规定司法机关介入审查的司法监督条款，法院在一般情况下无权审查某个征地项目合理与否，土地补偿金发放合理与否。相反，旧《土地管理法》第六十六条规定：“县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。”也就是说，地方政府下属的部门成了地方政府自己的监督者，在土地主管部门履行监督职责的基础上，没有另行规定司法介入方式，这难以保证被征地者得到充分有效的救济。在征地方案确定阶段既缺乏物权法意义上的合意、公示制度，随后又缺乏司法机关介入审查征地活动合法性的程序规定的情况下，一旦土地行政主管部门同其所属的地方政府其他部门沆瀣一气，哪怕农民转而走向行政诉讼寻求司法救济，由于惩罚赔偿机制的缺失，“一行为一诉讼”、“一行为一复议”的原则的限制，司法机关在征地纠纷中又难以在实质上责成行政机关履职赔偿。最终，这一条款定分止争、维护“公共利益”的目的难以达到，反而还激化了社会矛盾。

在功能冲突论视角下，一方面，旧《土地管理法》尽管是社会冲突导致法律制度演变的成果，另一方面又由于当时社会的发展较之法律制度的演变过于迅速，且导致法律制度演变的现实的社会冲突，也即地方政府代表的城市土地扩张的需要和集体土地所有者原有的集体土地所有权之间的冲突，远未达到弱化和消失阶段，最终决定这一演变成果只能是阶段性的、不完全的。在城市土地扩张的进程中，经过2004年一次修正完善的土地征用制度在实践中依然暴露出了上文所述的众多问题，也即意味着地方政府和集体土地所有者之间的社会冲突远未达到完结阶段，直到新《土地管理法》颁布后，方才得到了部分缓和。

（三）新土地管理法：改进与现状

全国人大常委会于2019年对《土地管理法》进行了修正。其修正主要针对的是旧《土地管理法》的征收补偿制度的不足。这次修正针对了土地征收补偿领域存在的法律制度供给

不足、征收补偿程序不同意、矛盾纠纷多等问题做了专门的立法修缮。

新《土地管理法》值得关注的修正有以下几点。

一是针对旧《土地管理法》第二条第四款“公共利益”界定不明确的问题，新《土地管理法》第四十五条对符合“公共利益”要求的情况加以列举并附兜底条款，从而使得“公共利益”的内涵更为明确，避免了基层政府滥用“公共利益”名义，侵犯公民合法权益的行为。

二是规定了物权法意义上的合意、公示制度。新《土地管理法》第十二条规定了与物权法上的不动产登记制度相呼应的登记生效主义制度^[45]。此外，新《土地管理法》第四十七条还规定了征收土地程序中的政府公告和集体物权合意形成程序^[46]。在这些修正中，增设的征收土地預告制度，明确的补偿安置方案异议听证程序，同时将补偿安置方案、签订补偿协议等程序前置到了地方政府申请征用土地之前的做法，有利于更好地在土地征收程序中保护行政相对人的合法权益。更值得注意的方面在于，第十二条规定土地的物权登记按照不动产的规定执行，加之第四十七条规定了政府同被征收人签订协议、被征收人持不动产权属证明办理补偿登记等程序^[47]，符合了不动产物权变动中合意、交付、公示的规定，这使得土地的集体所有权得到了更充分地尊重，征地程序法制化水平因而得到了提升。

最后，在新《土地管理法》中，听证程序的确立为被征用人获得救济提供了法律依据^[48]，确保在征收程序中，被征收人的权益不再因行政机关的“懒政”或非法动机受到侵害。

值得玩味的是，尽管新《土地管理法》相对于旧《土地管理法》体现出了明显的法治进步，且其在一定程度上缓解了由土地征用纠纷导致的社会冲突的广度与烈度，但其并没有在土地管理制度的整体框架下解决其他方面的社会冲突。这是由于土地管理制度所涵盖的社会冲突并不局限于地方政府和集体土地所有者之间，而有可能产生于地方政府同城市居民之间、地方政府城投公司和银行之间、乃至不同地区的地方政府之间。《土地管理法》的修正，只是针对集体所有土地征用补偿制度的完善，是立法机关对地方政府和集体土地所有者之间

^[45] 《中华人民共和国土地管理法》（2019）第十二条：“土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

^[46] 《中华人民共和国土地管理法》（2019）第四十七条第一款、第二款：“国家征收土地的，……，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当……公告至少三十日，听取……利害关系人的意见。”

^[47] 《中华人民共和国土地管理法》（2019）第四十七条第四款：“拟征收土地的所有权人、使用权人，……，持不动产权属证明材料办理补偿登记。……人民政府应当……测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；……”

^[48] 《中华人民共和国土地管理法》（2019）第四十七条第三款：“多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并……修改方案。”

的矛盾的回应，而土地管理制度所涉及的其他方面的社会冲突仍在发展和演化过程当中。城市化进程的推进、城乡人口结构的变化和社会现实状况的发展，会使得其他方面的社会冲突逐渐扩大，并开始对社会变迁发挥更为重要的影响，而原有冲突则会被相对搁置、淡化。

该如何去描述新旧《土地管理法》所框定的土地管理制度下的社会冲突的变迁？首先，我们可以从城乡人口结构的方面进行把握。在2000年时，我国的城镇人口占比为36.09%^[49]，在土地财政模式不断发展的二十年间，我国的人口大规模进入城市，截止至2020年末，我国的城镇人口占比已经超过农村人口，占到了总人口的63.89%^[50]。亦即，在新《土地管理法》颁布前的时代，我国的农村人口占全国总人口的比例至少是不明显少于城镇人口的。此外，土地征用制度和土地征用补偿制度直接触及了农村人口最根本的生活资料——土地。此时，由于地方政府的权威与其利用权威获得经济利益的手段高度相关；农村人口因土地征用制度不完善而失去的经济利益与其在权威关系中的相对弱势地位和群体的相对庞大程度高度相关，因而在这一时期，地方政府和被征地者之间的社会冲突的强度和持续时间较长，相对土地财政模式所引发的其他社会冲突占主要地位。其次，我们可以从全国城市建成区面积的扩张趋势进行把握。目前，尽管城市建成区扩大的趋势仍在继续，近年以来城市建成区增长速度依然在地方政府债务的制约下大大放缓^[51]。城市建成区增速的下降，一定程度上表示着土地城镇化和人口城镇化进程的放缓，故而地方政府的土地征用活动也必然随之放缓，使得地方政府与集体土地所有者的社会冲突也得到放缓。

最后，土地管理制度所能涵盖的范围远比土地征用制度要大。除地方政府同集体土地所有者一方面外，土地管理制度还涉及地方政府同建设用地使用者的关系，地方政府城投公司同银行之间的关系，地方政府同地方政府债券的所有人之间的关系等。这些方面的关系都分别构成了整个土地财政模式所包含的一环，同时每一个关系都具有相当高的被激化并发挥反功能的可能性。例如，目前海量的地方政府债务既关联着地方政府城投公司和银行，又关联着地方政府同地方政府债券的所有人，且规模极为巨大，在我国目前的财政体系中可能具有牵一发而动全身的风险。

新《土地管理法》的颁布，在土地管理法制化进程迈出了积极一步，但其并没有动摇土地财政的制度基础，而是在既有路径上提高了法制水平和监督水平，抬高了行政机关的责任，

[49] 国家统计局《第五次全国人口普查公报（第1号）》，2001年5月15日。

[50] 国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室《第七次全国人口普查公报（第7号）》，2021年5月11日。

[51] 张娟锋、李乐乐、张丹霞、湛东升：《隐性债务对城市空间扩张的影响研究》，《浙江大学学报》，2022年第5期。

给予了行政相对人更多的权利。土地财政所造成的巨量地方政府债务依然尾大不掉，城市依赖土地开发盘活地方经济发展的既定路线依然在持续，但却在近年中美贸易摩擦和新冠病毒大流行的背景下越发乏力。土地财政在一定程度上阻碍了当代中国经济持续向前发展的步伐。目前，我国的财政制度和土地管理制度离真正走出土地财政怪圈，重新寻得出路的发展目标仍然有一定距离。目前，尽管社会和学界对土地财政模式的评价仍有争议，但其衍生出的海量地方政府债务已经和社会整体发展利益产生了矛盾，这意味着，经由土地财政模式所引发的社会冲突远未到达结束阶段。我们仍需要观察并思考当下社会冲突的各个方面，以及其未来的发展趋势。

四、今日之日多烦忧：后疫情时代的土地财政走向何方

2023年9月28日晚，中国恒大集团在港交所公告，公司接到有关部门通知，公司执行董事及董事会主席许家印因涉嫌违法犯罪，已被依法采取强制措施。尽管许家印被采取强制措施的直接理由更多是基于其在美国申请破产保护的行为可能涉及金融犯罪，但自恒大集团2021年“爆雷”，各地期房迟迟不能完工交付以来，恒大至2022年底已有至少60处地块各地方政府以未缴纳土地出让金、土地限制未开工等原因收回。根据集团财报，截至2023年6月底，中国恒大的总负债约为2.39万亿元，其中合约负债为6039.79亿元^[52]。合约负债代表企业已收或应收客户对价，有义务向客户转让商品或提供劳务。房地产企业大部分合约负债是指基于购房合同收取的定金等预收款项。开发商通常预售卖房，销售时收取预收款。亦即，恒大集团尚未交付的期房的价值便有近六千亿，而这六千亿是千千万万市民用毕生心血所凑集的购房款；此外的1.7万亿债务，有的来自于国有银行，有的来自于市场资本。其中自然有不少款项被用于向地方政府支付了土地出让金。“高周转、高杠杆、高债务、低成本”的“三高一低”模式使恒大集团在过去土地财政突飞猛进的时代乘上了时代的东风，只要围绕土地开发的预期利益高、地价能不断上涨，那么恒大集团“高债务”的窟窿总能被填平，但随着经济下行、房地产市场不断降温，恒大在2021年开始“爆雷”，2022年“保交房”计划破产，最终落得今日地步。恒大集团发展壮大、获得土地建设使用权，再到逐步陷入困境的细节在此不做过多赘述。但许家印被采取强制措施一事，在一定程度上标志着围绕土地开发的发展模式，现已逐渐变得难以为继。

^[52] 陈博：《开市前“恒大系”三家公司宣布停牌 公告均未提及许家印当前状态》，载财新网2023年9月28日，https://www.caixin.com/2023-09-28/102113209.html?originReferrer=caixinsearch_pc。

房地产市场在党的十九大报告中提到“房子是用来住的，不是用来炒的”之后，逐步走向冷却。随之而来的是天量地方政府债务问题逐渐显露。新冠病毒大流行的 2020-2023 年期间，本就困难重重的市场更是雪上加霜，土地财政模式和地方政府债务问题的矛盾越发凸显。现如今，地方政府高累的债台被部分学者称为中国经济发展最大的“灰犀牛”，成为了中国经济健康发展的一大制约因素。近年来，内陆城市出台的房市“限跌令”和部分一线城市的“认房不认贷”政策，又在一定程度上体现出，面对社会形势变化，不同地方政府适应速度和适应方式的不同，而这在相互之间也可能产生矛盾冲突。下文将一一进行分析。

（一）隐忧：地方政府债务

2014 年修正的《预算法》，赋予了经国务院批准的省、自治区、直辖市政府在一定范围内发行地方政府债券的权力^[53]，是中央为地方政府填补财政支出缺口所开的“口子”。但这并不足以完全覆盖地方财政支出缺口，在债券债务的“明债”之外，各地方政府城市投资公司通过融资、贷款等方式，仍承担着数额庞大且难以估计的“暗债”，地方政府的隐性债务一般被认为是地方政府在政府债务法定限额之外直接或者承诺以财政资金偿还以及违法提供担保等方式举借的债务。根据财政部地方政府债务信息公开平台公开数据显示，全国地方政府债务余额，至 2021 年为止已经高达 30.47 万亿元^[54]，几乎相当于当年中国国民生产总值的三分之一。隐性债务的情况远比政府债券复杂，既有城投公司的债券和银行贷款，又有政府以 PPP 项目增加的地方政府隐性债务，隐性地方债的规模和内容几乎无法查清。“明债”与“暗债”的结合，被总称为“地方债”。

地方债的巨大规模使得地方政府承受了极大的还债压力。随着近年来城市化逐渐进入尾声，地产开发变得乏力，原先只要推动土地涨价，从而通过“以地养地”偿还债务的方法逐渐开始行不通了。为了偿还巨额地方债，一些地方政府甚至使用了同地方资本相勾结的非法手段。如 2023 年 6 月，贵州省兴仁市商人樊强因以行贿和伪造买卖国家机关公文方式，为兴仁市地方债充当“救火队长”的角色，被兴仁市人民法院判处有期徒刑 13 年^[55]。足见地方政府通过政企勾结，通过灰色手段融资化债的现象已经开始出现，巨量地方债已经开始影响地方政府正常运转了。

^[53] 《中华人民共和国预算法》（2015），第三十五条第二款：“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。”

^[54] 参见中国地方政府债券信息公开平台，<http://www.celma.org.cn/ndsjs/index.jhtml>，2023 年 10 月 3 日访问。

^[55] 蔡真：《地方债“救火队长”获刑背后：县域债务危机下的商机与危险》，《第一财经日报》，2023 年 8 月 25 日第 A09 版。

（二）“限跌令”和“认房不认贷”

“限跌令”，指地方政府通过行政命令方式，限制房地产企业以低于备案价格 85% 的售价销售房屋的措施。2021 年 8 月湖南岳阳政府发布的《关于房地产市场新建商品住房网签成交价格限制的通知》引发了社会关注。除湖南岳阳之外，广东中山、安徽马鞍山、辽宁大连等城市都曾出台过“限跌令”，这些城市面临的问题几乎都是房产库存较高、房价随着经济下行不断下跌、商品房成交量低迷。并且，出台“限跌令”的城市，往往是相对一线城市而言缺乏经济活力，年轻人相对较少选择作为工作、生活地点的城市。而这些城市房产价格，如前文所述，直接关系到地方政府能否通过围绕土地开发来保持财政正常运转，影响着地方政府的信用。面对公众对政府禁止房价下跌的质疑，部分声音认为不是“不能降”，而是“别瞎降”^[56]，以免引发社会恐慌和市场混乱。

“认房不认贷”，指居民家庭（包括借款人、配偶及未成年子女）申请贷款购买商品住房时，家庭成员在当地名下无成套住房的，不论是否已利用贷款在其他地区购买过住房，银行业金融机构均按首套住房执行住房信贷政策的措施。这一政策首先与 2023 年 8 月 29 日在广州实行，随后南宁、深圳、武汉、重庆、成都、南京、北京、上海等城市纷纷跟进，截止至 2023 年 10 月 2 日，已有扩散至全国之势。与“限跌令”通过限制房价过快下跌而保证市场稳定相对的，“认房不认贷”更多是从激励买者出发，为买者提供贷款政策上的优惠，从而促进市场回暖。值得注意的是，“认房不认贷”首先由一线城市或省会城市发起，而后其他二线城市、内陆地区纷纷跟上，这在某种意义上意味着经济发达城市可以利用自身在提供居民更好的工作、学习、生活条件的优势的基础上，通过放开贷款门槛的方式，率先吸引资金涌入城市房地产市场，以继续为土地财政的模式“续命”，二线和内陆地区城市纷纷跟进的措施，在笔者看来更多是受大城市率先出台政策的逼迫，不得已而采取的留住资金的措施。

（三）路在何方：展望与思考

分税制改革一路发展至今，产生的一大副作用是地方政府的海量债务，另一大副作用是为偿还债务而被不断抬高的居住用地价格，这两大副作用的化解责任最终都落到了普通公民肩上。一方面，高企的房价捧起了一批因房获利的城市“炒房客”，一批非法获取土地出让资格、无序扩张的不动产资本集团，却令意欲正常购房居住的居民一边在住房成本压力下苦不堪言，一边却又不得不加入这地产投机的游戏中。新生代的年轻人为了寻找工作、学习机

^[56] 《房价“限跌令”和“限涨令”同时出现，楼市咋了？》，载中国新闻网，2021 年 9 月 12 日，<https://m.huanqiu.com/article/44jchLdLWd3>。

会不得不背井离乡前往大城市，却在户籍制度和高昂的居住费用的高墙面前望而兴叹。另一方面，面对难以偿还的地方政府债务，一些地方政府由于种种原因难以放弃经营土地、“以利为利”的路径依赖，面对几乎无法填补的债务黑洞，试图以“限跌令”和“认房不认贷”等行政手段干预市场，以尽力维持土地财政模式的现有格局。部分地方政府甚至开始官商勾结，同企业经营者间进行不正当联系来填补债务。这体现出，上一轮社会冲突，即分税制改革历程中中央政府同地方政府的冲突所导致的社会变迁，其产生的变迁结果在缓解上一轮社会冲突，促进社会新的运转机制的同时，又催生了新一轮的社会冲突。仅目前矛盾突出的地方政府债务而言，其涉及的社会冲突便包括但不限于地方城市投资公司（实际上等同于地方政府）同银行之间、房地产开发公司同城市公民之间、地方政府难以填补的债务漏洞同金融系统整体之间的冲突。问题之严重，已经到了呼唤社会整体架构进行改革变迁从而缓解冲突的程度。问题倒逼改革，社会整体对制度加以完善，从而化解风险是必然趋势。鉴于当前形势，防范化解地方债务风险已经引起中央的高度重视，中共中央政治局于2023年7月24日召开会议研究当前经济形势，布置下半年经济工作时，明确提出要“有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案。”^[57]随后，国务院于2023年9月5日向全国人大常委会提交《国务院关于今年以来预算执行情况的报告》^[58]，其中在下一步财政重点工作安排中，提出“规范化解地方债务风险”，“制定实施一揽子化债方案”，“进一步压实地方和部门责任”，“中央财政积极支持地方做好隐性债务风险化解工作”，“坚决查处新增隐性债务行为”，“推动建立统一的长效监管制度框架”。为社会注入了规范治理化解地方债的信心。

行文至此，我们已经把从财政包干制到分税制改革、从土地财政到当今“规范化解地方债务风险”的主要脉络理顺。纵观这一段波澜壮阔的历史进程，我们能看到从财政包干制下中央政府和地方政府之间的矛盾冲突引发的央地博弈开始，到作为博弈结果的分税制和土地财政模式产生，最终土地财政随着社会的不断发展逐渐催生了海量地方政府债务及其他社会问题，引发了地方政府同其他主体之间的社会冲突。社会变革的力量在冲突中孕育产生，让我们在下文的分析中继续借用功能冲突论的视角，梳理总结前文对三十多年来我国社会冲突矛盾的发展导致包括宪法在内的政治法律制度的变更的底层逻辑的分析，并得出本文的最终结论。

[57] 新华社：《中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作》，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/635737.html>，2023年10月2日访问。

[58] 刘昆(时任国务院财政部长)：《国务院关于今年以来预算执行情况的报告》，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202309/t20230905_3905503.htm，2023年10月2日访问。

五、回归功能冲突论视角：冲突中前进的社会变革之路

（一）应密切关注社会冲突的变化趋势——社会冲突具有客观性

社会系统并非只会处在静态均衡的状态，社会系统是在内外部冲突的互动中动态发展的。组成社会系统的不同部门对不断变化的社会现实适应速度不尽相同，因而导致了物质、权力、社会资源分配的不平等，最终产生了社会冲突，因而社会冲突是社会系统运行中不可避免的现象。社会冲突一方面具有分裂性和动荡性，但在一定条件下具有正面整合社会系统、稳定与平衡社会冲突各方的功能。如果要发挥社会冲突修改催生公共规范的功能，首先需要公共规范的制定者承认社会冲突的确存在，而后才有可能针对社会冲突完成新的公共规范的制定。

另一方面，认识到社会冲突存在的客观性，允许社会冲突中的敌对情绪在一定程度上的合理发泄，可以维护冲突各方的关系，强化社会冲突中的现实性因素，使社会冲突更多地作为达成目的的手段而非作为目的本身发挥作用，从而发挥社会冲突的“安全阀”作用。

在前文对分税制改革、新《土地管理法》修正、“规范化解地方债务风险”的分析中，我们一直能够看到“问题倒逼改革”的清晰痕迹。一方面，政策制定者能够做到密切关注政策利害相关方的诉求；另一方面，政策制定者又能在基本探明社会冲突渊源的基础上，承认社会冲突即社会问题的存在，这就为新的社会规范创制提供了前提条件。

（二）社会冲突的发展导致了宪法在内的法律制度的变化——问题倒逼改革

在功能冲突论看来，是社会冲突所具有的创造新组织、新制度、新价值的功能促进了社会规范的变化。如果将视角倒转过来，我们可以看到，包括宪法在内的法律制度不是凭空出现改变整个社会的。法律制度的变化是在原有的社会冲突的基础上，冲突各方相互博弈、斗争乃至流血冲突后达成的社会规范形式的结果。一方面，包括宪法在内的法律制度反映了上一阶段社会冲突所达成的结果；另一方面，这些制度又会在社会随时间流逝而发展的进程中不断引发着新的社会冲突。这就要求社会规范的制定者在认识到客观存在的社会冲突的基础上，不断与时俱进地进行规范制度的创新。

在我们分析分税制改革和土地管理制度变迁的过程中，冲突促进演化、问题倒逼改革是我们分析制度变迁原因的主线，社会冲突在社会演化中的地位十分突出。社会冲突之所以能够促进社会演化，是因为社会冲突促使冲突各方意识到了自己所处群体的利益，并开始将这一利益当作自己的目的进行追求；在冲突各方追求自身群体利益的过程中，各个群体之间的互动、博弈、斗争将逐步塑造新的社会格局，并使社会冲突随着冲突一方或多方目的的全部

或部分达成而终结或减弱。最终，新的社会格局会催生新的社会规范，从而完成了社会的演化。不论是分税制改革历程抑或是土地管理制度的变迁历程，参与社会冲突的各方都是在面临现实的社会问题时形成了自身群体的利益，并基于这一群体利益开展自身行动，从而使得社会格局不断变化，社会规范不断发展。首先是分税制改革促使土地财政模式逐步被摸索发现；随后，土地管理制度所囊括的土地财政模式又促进了城市化和基础设施建设，同时产生了天量的地方政府债务。冲突促进演化、问题倒逼改革的主线由此可见。

（三）社会冲突必须被规制在社会制度的合理范围之内——社会冲突风险预防

结构功能主义者在分析社会的静态均衡状态时，往往会将社会冲突视为一种具有分裂性、动荡性、破坏性的病态现象，这是没有认识到社会冲突存在的客观性，缺乏对社会体系变迁的动力的思考的结果。现实性的社会冲突之所以能破坏社会内部结构甚至毁灭性地瓦解社会结构，是由于社会规范体系并没能将社会冲突制度化，将社会冲突限制在一定程度，最终使得社会冲突被无序激化。在社会系统的各个部门形成基本的共识价值观、社会系统本身的存续成为社会的各个部门所支持的前提下，如果社会系统能够对社会冲突加以规范化和制度化，那么社会冲突的风险就可以得到预防。社会冲突在此时发挥的便不是一个分裂、破坏社会系统的反面作用，而是成为了社会系统的“安全阀”，并且能够发挥稳定社会系统、平衡各方利益、创造新的社会规范制度和社会价值观、整合社会群体、促进社会共识的正面作用。

威胁社会结构的是社会系统的僵化而不是社会冲突。在社会制度的框架之内，如果社会冲突不涉及冲突双方关系的基础、不冲击社会的核心价值观、不指向社会系统本身，那么，社会冲突分裂社会系统的可能性是比较有限的。在上文所述的分税制改革到土地管理制度变迁的过程中，我们看到的种种社会冲突本质上都是各方具有明确的现实性目的的社会冲突。这一系列社会冲突是冲突各方达成其目的的手段，冲突中并没有任何一方彻底要求毁灭其所处的社会系统，而是希望在现有社会系统正常运行的基础上，通过谈判、博弈的方式达成其现实性目的。同时，社会规范的制定者又往往能够比较敏锐的把握社会冲突中所蕴含的风险，能够在社会规范制定的过程中将社会冲突的风险加以一定程度的制度化管控。因而，社会冲突的整合功能会被更多地发挥出来，使得群体内的异见分子也会增强对社会内部分歧的遵从，整个社会群体在整体上更能保持一致。

结论

从财政包干制到分税制改革，从土地财政到地方政府债务，三十年来我国的财政体制和

土地管理制度极大地塑造了中国社会在一个时代的总体样貌。尽管在这历史进程中矛盾冲突绵延不断、风险隐忧常常相随，但中国社会在这一过程中能够做到不断演化变迁，不断因时而制，这体现出当代中国社会系统仍然具有相当的活力。

改革开放以来的中国社会变迁历程，是一个社会冲突不断涌现又不断弱化，社会系统随着社会冲突的变化不断演变的过程。我们能够看到，包括《宪法》在内的整个法律体系的变动，是社会冲突导致社会规范演变的集中体现，演变后的社会规范又反过来影响着整个社会，重新塑造着社会冲突的各方行为。社会冲突一方面推动者社会系统的变化，新出现社会系统又在另一方面反过来驱动着社会冲突各方的行动策略，新的社会冲突又从中而生。尽管如此，社会冲突的风险却一直没有毁灭性地爆发，社会系统仍在不断进化。其原因是社会整体在基本价值与核心观念的层次上达成合意时，社会冲突便更多地以现实冲突而非非现实冲突的样貌显现。如果社会系统能够将社会冲突加以有效的规范化、制度化，那么社会冲突便能够发挥促进社会演变，凝聚社会共识的正面功能。

面对当下的时代，社会存在的冲突和风险依然不小，面对问题望而生畏向来不是正确做法，我们应当正确把握社会冲突所具有的功能性，把握客观规律，方能让每个人同社会整体一道，度过每一个难关。

致谢

本文在一个凌晨伴随着笔者的恍惚感完稿。在撰写本文的过程中，笔者既感受到了在当代社会不断变迁过程中，社会整体所承受的巨大代价和社会所具有的巨大活力；又在一定程度上理解了居于宪法学背后的、更为根本的社会力量的本源。笔者在 2023 春季学期《计量经济学》课程的大作业中，选择了“四万亿”经济刺激计划作为讨论主题。这份大作业完成后，出于对“四万亿”所处的更为宏大的历史背景的兴趣，笔者阅读了诸如《当代中国的中央地方关系》、《中国的“行为联邦制”》、《置身事内》、《以利为利》等探讨分税制改革和土地财政的书籍。这一纯粹出于兴趣的无意之举，竟在今天促使我完成了本文的创作，可谓无心插柳柳成荫。我要在此感谢这段奇妙旅程。

感谢上海交通大学凯原法学院的郑戈老师。在初入法学大门时，郑戈老师以其深邃的思考和独到的学术观点向我展示了宪法学的诱人魅力，如果不是郑戈老师在宪法学课程中表现出的对大时代的关切和始于宪法却不止于宪法的精妙思考，我便不可能有动力去完成本文。

感谢上海交通大学凯原法学院的贲流学长。在本文创作的过程中，贲流学长为我提供了相当具有价值的修改建议和理论思路，使得本文更加趋于理想状态。

感谢上海交通大学凯原法学院的曹骏成学长。曹骏成学长向本人详细地分享了文章写作经验和学习心得，帮助我对文章创作和论文写作方法有了较好的把握。

感谢一路上与我互相鼓励、互相支持的朋友们。在本人陷入低谷时，总会有朋友给予关心鼓励，帮助我调整状态；我也因而总是在他人需要时愿意伸出援手，给予我的温暖。在本文的创作过程中，如果没有朋友们的鼓励支持，我也难以完成本文。

参考文献

- [1] 艾非、王文甫：《分税制、地区竞争与地方政府债务扩张》，《当代经济科学》，2021年第6期，第1-14页。
- [2] 蔡定剑：《民主是一种现代生活》，社会科学文献出版社2009年版。
- [3] 蔡定剑：《人民代表大会制度》，法律出版社2003年版。
- [4] 蔡真：《地方债“救火队长”获刑背后：县域债务危机下的商机与危险》，《第一财经日报》，2023年8月25日第A09版。
- [5] 晁茹：《中央与地方财政分权法律制度研究》，硕士学位论文，沈阳师范大学，2018年。
- [6] 陈小君：《民法典时代土地管理法改革契机与优化路径论纲》，《学术月刊》2022年第3期。
- [7] 陈利：《武汉“认房不认贷”落地半月：多个楼盘销售持续升温》，《每日经济新闻》，2023年09月15日第004版。
- [8] 陈婷、赵毅：《楼市迈向双向调控“限跌令”重出江湖？》，《中国经营报》，2021年9月20日，第B12版。
- [9] 陈纯柱：《论中国宪政建设的未来任务》，《重庆行政》，2006年第5期，第67-69页。
- [10] 董通：《分税制改革视角下我国中央与地方税收关系法律问题研究》，硕士学位论文，兰州财经大学，2018年。
- [11] 杜恒峰：《房价“限跌令”只能救急“稳预期”才能稳信心》，《每日经济新闻》，2021年8月20日，第001版。
- [12] 冯杰：《分税制下税收分配的法经济学分析》，博士学位论文，山西财经大学，2019年。
- [13] 方红生、张军：《攫取之手、援助之手与中国税收超GDP增长》，《经济研究》，2013年第3期，第108-121页。
- [14] 耿宝建、岑潇、王筱青：《新土地管理法征收补偿制度变化与司法应对》，《法律适用》2022年第6期，第54-65页。
- [15] 韩大元：《当代世界宪法体系中的社会主义宪政》，《法学》2015年第8期，第3-8页。
- [16] 兰小欢：《置身事内：中国政府与经济发展》，上海人民出版社2021年版。
- [17] 刘少杰：《国外社会学理论》，高等教育出版社2006年版。
- [18] 刘守英：《土地制度与中国发展》，中国人民大学出版社2018年版。
- [19] 刘晓东、梁楠：《土地执法领域<土地管理法实施条例>适用浅析》，《中国土地》2022年第3期。
- [20] 罗影、汪毅霖：《可自我实施的财税制度的理性建构与自发演化：1994年分税制改革及其长期影响》，《制度经济学研究》2023年第1期，第1-25页。
- [21] 李静、王实、李昊：《“认房不认贷”落地后：楼市众生相》，《中国城乡金融报》，2023年9月22日第A05版。

- [22] 刘晨光:《超越西方“宪政”话语——兼论中国特色社会主义法的要义》,《科学社会主义》2021年第3期,第64-71页。
- [23] 李盟:《司法独立原则的发展与中西方差异——浅谈中国特色司法独立的道路》,载《理论经纬》2016年版,第319-330页。
- [24] 马岭:《当代大学生宪政观念管窥——一次关于“良性违宪”问题的讨论》,《法商研究(中南财经政法大学学报)》2002年第2期,第40-46页。
- [25] 秦晖、陶然、张曙光、李昌平等:《以利为利:求索住房与土地财政之路》,中南博集天卷文化传媒有限公司2016年版。
- [26] 苏力:《大国宪制:历史中国的制度构成》,北京大学出版社2018年版。
- [27] 童之伟:《厘清宪政与社会主义关系的基本线索》,《法学评论》2015年第5期,第22-30页。
- [28] 万海远、李实、孟凡强等:《中国税收制度的收入分配效应》,社会科学文献出版社2018年版。
- [29] 吴淑君:《新土地管理法下农村土地征收研究》,《合作经济与科技》2022年第4期。
- [30] 吴抒颖、杨静怡:《另类调控“限跌令”潜行:“三稳”基调下的楼市再平衡》,《21世纪经济报道》,2021年9月9日第012版。
- [31] 徐易檬、吴莉娅、潘子一等:《新土地管理法实施后集体经营性建设用地入市研究热点分析——基于CiteSpace的知识图谱分析》,《中国国土资源经济》2023年第10期。
- [32] 徐继超:《我国当代宪政建设目标论要——在和谐社会的视域下》,《江汉论坛》2009年第6期,第133-136页。
- [33] 熊家财、黄玲:《地方政府债务管理体制改革与企业劳动收入份额》,网络首发论文,《当代财经》2023年9月。
- [34] 周飞舟、谭明智:《当代中国的中央地方关系》,中国社会科学出版社2014年版。
- [35] 郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,东方出版社2013年版。
- [36] 赵华兴:《转型社会的冲突与治理》,浙江大学出版社2016年版。
- [37] 张翔:《基本权利的规范建构》,法律出版社2017年版。
- [38] 张娟锋、李乐乐、张丹霞、湛东升:《隐性债务对城市空间扩张的影响研究》,《浙江大学学报》2022年第5期。
- [39] 钟俊:《论宪政争论中的解放思想与话语主导权——抨击“宪政”无助于抵制“和平演变”》,《理论与改革》2014年第5期,第181-184页。
- [40] 中国应用法学研究所课题组:《坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导旗帜鲜明地反对西方“司法独立”等错误思潮》,《中国应用法学》2020年第3期,第1-11页。
- [41] 张书含:《集体土地征收多元保障机制探讨》,《中国土地》2022年第4期。

- [42] [美]艾伯特·O.赫希曼：《退出、呼吁与忠诚：对企业、组织和国家衰退的回应》，卢昌崇译，格致出版社 2015 年版。
- [43] [美]C.莱特·米尔斯：《白领：美国的中产阶级》，南京大学出版社 2016 年版。
- [44] [美]L.科塞：《社会冲突的功能》，孙立平等译，华夏出版社 1989 年版。
- [45] [英]拉尔夫·达伦多夫：《现代社会冲突》，林荣远译，中国人民大学出版社 2016 年版。