

转型期中国城市的土地财政、土地市场与用地效率

改革开放以来，中国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就，这些成就被普遍认为反映了新自由主义的胜利实践。然而，新自由主义的核心命题对于解释中国发展，尤其是城市土地问题，存在着多个重要缺陷。首先，中国城市土地的市场化并非以私有化为基础。这并不妨碍中国城市土地市场的快速发展。与此同时，城市经济增长速度远高于城市土地的扩张，换言之，中国城市土地利用效率并未因私有产权制度的缺失而受到严重的负面影响。其次，新自由主义理论将政府和市场均看作一个整体，完全忽视各自内部的结构和差异性。而在现实中，各级政府、政府的各部门之间都存在着利益诉求的差异性，甚至导致严重的利益冲突；市场主体之间同样存在复杂的竞争与合作关系，各种类型的市场主体对政府-市场关系演变的作用也可能是迥异的。同时，在经典的新自由主义理论中，政府和市场之间是一种零和博弈，二者的话语和权力是此消彼长的，这在理论和现实中都是站不住脚的，相反，二者之间的合作共赢是中国城市发展的重要推动力之一。再次，新自由主义者特别强调市场化在资源配置和利用效率提升中的作用，却将市场化本身归结为政府的主观战略，这种解释明显过于简单化。

作为城市土地一级市场的供应者和使用者，政府和市场之间的关系无疑是理解中国城市土地市场的有效视角。通过对政府（中央政府与地方政府）和市场力量（外资、用地需求与区位条件）行为逻辑的分析，本文建立了一个理解中国城市土地财政、土地市场化和土地利用效率的政治经济学分析框架。（1）对于中央政府而言，一方面，城市土地的开发是经济增长的空间保障，也因此是财政持续增长的基础；另一方面，城市土地对郊区优质农用地及宅基地的占用可能会威胁到粮食安全、生态保护和社会稳定，这些同样是中央政府必须考虑的重要因素。中央政府的土地管理就是要在这两个方向上取得均衡。因此，中央政府有激励通过控制农地的非农化，达到促进城市土地的集约利用和保护农村耕地的目标。为达到这些目标，中央政府倾向于使用包括土地利用规划与计划、土地市场管理的政策体系以及土地利用的动态监察与考核等三种政策工具。对于城市土地市场的规范化而言，本文主要关注中

央政府在 2002 年和 2007 年分别出台的旨在推动商住用地和工业用地市场化出让的政策对城市土地市场化、土地财政和土地利用效率的影响。(2) 在分权化不断推进的中国, 地方政府在执行中央政策的过程中有很大的自主性, 这是中国城市土地市场的地区间差异性的重要原因。地方政府当然也会有中央政府所考虑的增长与保护二者的权衡。但是对于市县级政府而言, 招商引资带动的经济增长和地方财政的扩张是其最重要的考量, 也是决定城市土地市场区域差异性的核心因素。(3) 地方政府的行为虽然可以用土地财政或增长驱动这样的框架来解释, 但这种行为逻辑在实践中是否真的行之有效则是由市场力量决定的。首先, 在中国城市土地市场的建立与发展过程中, 外商直接投资曾经起到过至关重要的作用。其次, 市场规律是影响地方政府土地出让行为和土地市场化的重要因素, 也是决定地方政府能否通过土地出让行为而有效地达到预期目标的关键。最后, 资本对城市区位条件的选择是依据市场化的投资收益评价, 因此城市的自然地理条件和经济区位条件也会影响到地方政府低地价吸引工业投资、高地价出让商业住宅用地、实现经济增长并获取高额出让金和持续税收收入这个逻辑链条的运作效果。

根据以上分析, 地方政府对土地财政的偏好与城市土地市场的发育之间存在相互作用, 地方政府的行为对二者有着重要的决定作用; 同时, 政府的行为受到市场力量的限制, 二者都受到区域发展的水平、结构、模式及区域间竞争关系的影响; 区域发展、土地财政和土地市场的发育程度及其相互作用决定了城市土地利用的效率。因此, 本文的实证研究将围绕区域发展、土地财政、土地市场化和土地利用效率展开, 并试图回答如下问题: 中国土地市场的规模、收益及其发育程度的空间差异如何? 政府和市场主体在土地市场形成中的地位和作用如何? 中央和地方政府的行为模式和核心关切如何影响土地市场的发展和用地效率的提高? 自然地理条件、地方政府的财政压力以及地方政府间对投资和经济增长的竞争如何通过影响地方政府的土地供应行为而影响城市土地市场的发展及土地利用效率的提升? 这些因素与城市土地市场发育及其利用效率的关系是否随时间有所变化? 这种变化的原因何在? 基于 1999-2010 年中国地级及以上行政区域的统计数据, 在一系列实证模型的基础

上，本文对城市土地市场发展与用地效率的变化进行了较为深入的讨论，得到如下研究结论。

(1) 在过去的十年中，中国城市土地供应的总体规模基本合理，并没有出现持续快速的增长趋势；随着城市土地供应的市场化水平逐步提高（达到 40%左右），土地价格逐步升高，土地出让收入在波动中持续快速增长，但其与地方财政收入的比值则在近年来基本稳定在 50%左右。在研究期内，土地出让的规模在地区间差异巨大，出让收入更是集中在少数特大城市；但伴随着产业发展和人口布局的空间均衡化趋势，土地出让的地区差异性也正在逐步缩小，个别城市的优势正在被区域性的集聚区所取代；土地出让规模和收入较高的城市集中在浙江至环渤海的北方沿海地区，但内陆地区的省会等大城市近年来也在逐渐崛起。与此相比，土地财政对地方财政收入的贡献、土地供应的市场化水平及土地利用效率的区域差异普遍较小，没有显著的沿海-内陆差异，也没有出现大范围的高值集聚区；新供应土地的利用效率甚至出现了沿海地区低于内陆地区的趋势，与土地出让规模的格局恰好相反，说明供地规模的差异可能并非完全来自于产业发展和人口集聚的客观需求。

(2) 中央政府规范城市土地供应市场、促进土地市场化的政策总体上是有效的，客观上提高了地方政府获取的土地供应收入及其对地方财政的贡献。然而，面对较大财政压力的地方政府一方面希望通过市场化的方式出让土地获得更多的收入，另一方面也会因对招商引资的更大需求而处于政府-市场关系中的弱势地位，进而不利于土地市场化和土地财政扩张，而市场机制则是决定两种趋势综合效果的根本。随着市场机制在城市土地资源分配过程中重要性的提升，竞争性工业用地市场与垄断性商住用地市场的差异得到了很好的体现，地方政府“低价出让工业土地、吸引工业投资、促进城市经济发展和人口集聚、进而高价出让商住用地”的基本逻辑是顺应市场机制的结果。现实中，工业发展较快的城市并不愿以低价供地的方式招商引资，反而会更加支持通过市场化的方式供应土地。因此，地方土地供应收入本身的升降波动自然重要，但决定城市土地供应市场健康发展更重要的因素却是政府-市场两种力量之间互动关系的透明度、合法性和合理性。当前中国地区间过度的投资竞

争导致土地供应偏离市场化的轨道，对土地市场健康发展的危害远超过地方政府的财政压力，但二者都导致了城市土地资源的低效利用。

(3) 经济发展水平的提高会显著地促进城市土地供应的市场化和地方土地财政的扩张，但随着税基的拓宽，发达地区经济发展水平的进一步提升则会降低地方财政对土地出让收入的依赖性。经济发展水平越高的城市，其单位土地上承载的经济产出越高，但却没有承载更多的人口。工业的发展在长期并不会造成土地的低效利用，反而会通过促进人口集聚和其他产业发展而提升城市土地利用的经济效率，第三产业的发展则更有利于城市人口密度的提高。以人口密度表征的土地稀缺程度对土地供应的市场化水平有显著的积极影响，发达地区土地空间限制的强化也会迫使地方政府以更市场化的方式利用土地，提高土地利用效率。虽然外资集中的沿海地区土地市场化水平也相对较高，但实证研究表明，对外开放程度的提高并不会显著推动土地供应的市场化，反而会因地方政府对外资企业的偏好而更容易获得低价土地，不利于土地财政的增长，也不利于土地利用效率的提高。