

竞争发展、垄断供地者与城市用地增长

张耀宇, 陈利根

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:文章从地方政府竞争发展和土地制度出发,剖析了作为垄断供地者的地方政府,如何通过一个系统的土地供应策略集来满足其竞争发展行为,以及在这个策略集影响下所产生的城市用地增长问题。文章利用2006—2012年的省级面板数据,完成了实证检验并验证了所提出的工作假说。研究发现,受到地方政府服务于竞争发展行为的土地供应策略集影响,城市用地增长在二产用地和经营性用地这两个方面有着不同的表现,前者低价供地以实现招商引资和工业化发展的最大化;后者则通过城市建设投资—土地价格上涨的自我循环与跨期的土地抵押、出让决策来实现土地融资的最大化目标,并将其融资收益用于补贴二产用地的低价供应行为。地方政府会在这两个方面进行协调以实现整体上的财税扩张和经济增长最大化。在这种依赖土地资源的发展模式下,地方政府对本地农民、外来务工者的人口市民化供给是依据其对土地扩张的直接贡献作用而不是自身的市民化意愿与需求,这进一步导致城市人口增长的扭曲。对此,要治理我国城市用地增长中的问题,核心在于减少政府对土地资源配置的干预,推进土地资源配置市场化,进而转变地方政府依赖土地资源的发展模式,推动城市增长向以人为本转变。

关键词:竞争发展;土地制度;土地供应策略集;城市用地增长

中图分类号:F301.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-0150(2016)02-0055-11

一、引言

根据国家统计局数据,2011年中国城镇人口比重已经达到51.27%,我国城镇人口有史以来第一次超过了乡村人口。相对于改革开放初期,城镇化水平已经有了长足的进步。但是,中国的城镇化发展水平仍然偏低,与社会经济发展水平并不适应,存在着城镇化发展滞后的问题(万广华和朱翠萍,2010;周其仁,2013)。户籍壁垒长期存在,一些外来人口较多的大城市,户籍门槛反而抬高了(蔡昉和都阳,2003)。直到十八大提出新型城镇化、以人为本的战略目标后,这一局面才开始转变。与人口城镇化滞后形成鲜明对比的是,中国的城市建设用地却呈现了高速增长的态势,城市用地过度扩张问题越来越严重。大城市呈“摊大饼”式发展,中小城市用地浪费严重(刘志玲等,2006)。

收稿日期:2015-11-30

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国建设用地总量控制与差别化管理政策研究”(11JZD031);国家自然科学基金项目“城乡统筹发展中土地要素流动及其收益共享的治理机制研究”(71273133);教育部人文社会科学研究规划基金项目“城乡统筹发展中农民土地财产权的实现与利益共享机制研究”(13YJA630126);中央高校基本科研业务费—南京农业大学新农村发展研究专项“新农村建设中农民土地权利保护和有偿退出研究”(XNC2012004);2014年江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(607)。

作者简介:张耀宇(1987—),男,黑龙江哈尔滨人,南京农业大学公共管理学院博士研究生;

陈利根(通讯作者)(1961—),男,江苏常熟人,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师。

“空间城镇化”和“人口城镇化”之间出现了不匹配(陶然和曹广忠,2008),前者远快于后者:1990—2000年及2000—2010年间城市用地扩展弹性系数分别达1.71和1.85,大大高于合理阈值1.12(梁倩,2013)。

可见,中国城市增长的两个基本维度,即“人”与“地”两方面严重不均衡,出现了类似于美国以低人口密度为特征的城市蔓延(Urban Sprawl)问题,但是中国的城市用地增长又有着迥异于美国的独特成因,即地方政府在GDP增长上的竞争行为,使得中国的城市空间管理政策,不但包含了经济目标、社会公平目标,更包含了需要实现的特殊政治目标——遏制地方政府的土地扩张冲动(郭湘闽,2009)。而地方政府发展竞争行为与城市用地增长之间产生关联的核心则在于中国独特的土地制度安排及其所支撑的经济发展模式,即土地制度赋予地方政府对土地资源的强力控制权,使我国不仅避开了土地资源稀缺的短板,而且形成了一种独特的“以地谋发展”模式(刘守英等,2012)。从经济学的角度看,对于土地的需求是一种引致需求,但是在中国当下的经济发展中土地却起到了发动机的作用(刘守英,2014),土地在经济发展中“反客为主”,作为垄断供地者的地方政府,通过不断地投入土地以带动经济发展,形成了一种不同于美国的中国式城市蔓延。所以,对于中国城市用地增长问题的分析与治理,其核心应在于对地方政府土地利用行为的剖析。同时,还要注意到中国的城市用地增长问题有其内在的复杂性,即用地过度扩张与住房供不应求、工业用地赔钱供应与商住用地价格高企同时存在,说明地方政府并非单纯推动用地扩张,其行为背后有着多方面的复杂考虑。

有鉴于此,从地方政府间竞争发展与土地制度出发,本文尝试对中国城市用地增长问题的制度成因、内在运行机理及其影响进行全面而系统的分析总结,并进一步给出相应的治理政策建议。下文的结构安排为:第二部分探究地方政府依赖土地投入带动经济发展的制度成因;第三部分总结归纳地方政府为了使土地资源使用的收益最大化而采取了何种策略,并对城市用地增长有何影响,由此提出工作假说;第四部分介绍了实证方法与数据来源;第五部为实证检验;第六部分则是研究结论与政策建议。

二、财政分权、竞争发展与土地制度:依赖土地的发展模式

财政分权是分权理论的核心(严冀和陆铭,2003),我国改革开放之后,中央与地方财政分权的一个直接后果就是地方政府之间出现了以经济发展为核心的相互竞争行为。在财政包干制之下,除了政治目的,竞争还具备了实际的经济利益(刘守英等,2012)。地方政府的收入来源由政府拨款转向地方税收以及可能的寻租收入,追求自身经济利益最大化成为地方政府的主要目标(邢华和胡汉辉,2003)。下级政府在同上级政府谈判的过程中,经济发展成为其筹码,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逐渐明确起来(张闫龙,2006)。这种从20世纪80年代开始的地方官员之间围绕GDP增长而进行的“晋升锦标赛”模式是理解政府激励与增长的关键线索之一(周黎安,2004)。

从发展模式看,中国经济的高增长,是依靠高投资、高出口和政府主导下的区域竞争来支撑的,而土地制度则是保障这一增长的重要因素,土地资源的宽供应保障了上一轮的经济增长(刘守英,2014)。而地方政府选择依靠土地资源来支撑经济发展的原因和控制土地资源的制度基础,则可以从我国财政分权后地方政府的收入格局和土地制度这两个方面进行解释。

(一) 财政分权后的地方收入格局及其影响

新中国自成立以来,就一直处于中央与地方的财政分权关系调整中。1956年毛泽东“论十大关系”讲话中就包含了“中央与地方的关系”,并在1958年开始了首次向地方分权的尝试(张军,

2007)。改革开放后,中央与地方之间的财政分权有了突破性的进展,国务院在1980年、1985年分别颁布了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》、《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定》。中央向地方分权的幅度之大,以至于在1990年代初期,中央政府的经济调控和行政管理能力大大下降,“国家能力”被严重削弱,已经超过了“分权的底限”(王绍光,1997)。最终在1993年出台了《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,实行了相对较为集权的分税制,中央财政不但独立于地方财政,而且地方财力的近1/3需要中央财政拨付转移支付进行补助(周飞舟,2006)。

1993年分税制改革奠定了时至今日央地财政分权格局。这次有着一定程度中央集权倾向的改革(姚洋和杨汝岱,2014),对地方政府形成“以地谋发展”的行为有着不可忽视的影响。第一,财权事权的不匹配,地方财权被上收的同时,财政支出责任不仅没有相应减少,反而有所增加(周业安,2000)。第二,分税制之后,地方政府可控的收入来源主要有二:一是土地出让收入,二是通过城市扩张来增加地方政府的可支配税收,如建筑业和房地产业的营业税、所得税等由地方享有的税收(蒋省三等,2007)。所以,结合这两点可以看出,在这样一个收紧财政收入权而不断下放财政支出权的财政体制下,地方政府的财政收支平衡很容易被打破,结果就是“逼官征地”(张德元,2006)。第三,分税制之后,地方的税基多依赖流动性税基,纳税人主要是企业,所以地方政府倾向于对企业而非居民提供公共服务(吕冰洋,2014)。这一情况导致了城市化发展中地方政府虽致力于营造良好的招商环境但却对吸纳外来人口市民化不感兴趣(Henderson,2009)。这三个方面交互作用,最终导致了地方政府在竞争发展中偏好于依靠土地投入、城市扩张的方式获取主要的财政收入,以及吸引企业落户来实现GDP和财税收入的双提升。

(二)土地制度与政府垄断供地者形成

《中华人民共和国宪法》规定了城市土地国家所有,农村、城郊土地除法律规定的特殊情况外均为集体所有,国家可以通过征收将集体土地转为国有。《中华人民共和国土地管理法》又进一步规定了非农建设所使用的土地,除了在极个别情况下,只能申请使用国有土地,此时的国有土地包括国家所有的土地和被征用后转变为国有的原集体土地。由此可见,集体土地要想实现投入收益率更高的非农用途,就必须经过征收转为国有土地。

在集体土地转换为国有土地和市场供应的过程中,掌握了征地和审批权力的地方政府实质上成为了城市土地的垄断供给者。法律规定了国务院土地行政主管部门负责全国的土地管理工作,但具体的工作实际上是由地方政府负责执行的,国务院主要通过审批规划和征地申请的方式进行总量控制。在各级地方政府中,省级行政单位主要的工作内容也是审批下属县市的土地利用总体规划,同时负责权限内的征地审批。负责具体事务的为县市两级地方政府,这两级政府负责审查批准国有土地的用地申请,制定土地出让方案(空间范围、用途、年限、出让方式、时间),同时还负责组织实施征地和储备土地^①。所以,这套土地管理制度可以概括为:中央和省级政府管“批”,城市级政府管“供”(汪冲,2011)。根据张五常(2009)的观点,决定土地使用的权力在哪级政府手中,则该级别政府的经济权力是各级政府中最大的,经济权力越大则相互之间的竞争越激烈。所以,我国掌握了具体供地权力的市县两级政府构成了竞争发展的主力,自然会对手中掌握的土地资源善加利用,以满足其竞争发展的需要。

由此可见,分税制之后的财政格局使得地方政府对建设用地扩张带来的各项财税收入产生了

^① 相关的法律条文有《中华人民共和国土地管理法》第二十一条、四十四条、四十六条、五十三条,《土地储备管理办法》第三条、第七条、十六条,《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》第六条、第十条。

依赖,而土地制度则赋予了地方政府权力,使其能够合法利用土地资源来为其竞争发展服务。而兼具“政治人”和“经济人”双重属性的地方政府,自然会在土地资源利用上采取相应的策略以最大限度地满足其竞争发展的需要。

三、地方政府土地供应策略集形成及其对城市用地增长的影响

(一)地方政府土地供应策略集的系统归纳:三个方法与两个权衡

在竞争发展的激励下,地方政府已经逐渐探索出了一套能够使其利益最大化的复杂的行动策略集,学者们对此已经进行了诸多讨论。在已有研究的基础上,本文将地方政府这种服务于竞争发展的土地供应策略集系统地总结为:三种方法与两个权衡,其逻辑关系如图1所示。

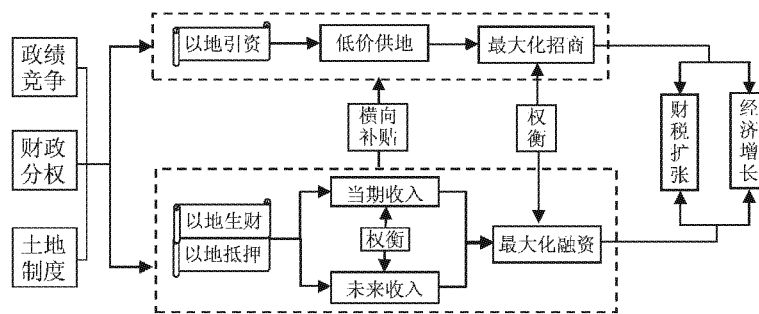


图1 地方政府土地供应策略集

三种方法分别为:(1)以地引资。通过工业用地“竞次式”(race to bottom)的价格竞争来吸引企业落户,虽然地方政府在土地供应上属于“赔钱供地”,但是更多的企业落户会扩大税基和GDP。特别是工业企业落户带来的增值税和企业所得税对地方财政的贡献十分重要^①。根据张五常(2009)测算,地方政府分享到的4.25%工业品增加值大概相当于工业用地成本的12%,所以地方政府能够通过税收弥补其供地环节的损失。而且,仅从土地出让内部考虑,地方政府也可以在商住用地上尽量提高价格以获取收益并“横向补贴”低地价引资带来的损失(陶然等,2007)。(2)以地生财。通过出让城市中地价水平较高的商住用地来获取土地出让金及相关的房地产税费收入。根据《中国国土资源年鉴》的统计数据,2013年我国的土地出让金规模已经达到了43 745.30亿元,而当年的地方政府一般预算收入为69 011.16亿元。1999—2013年,土地出让金/地方一般预算收入比重的均值为42%^②,且呈现逐年递增的趋势,即1999年仅为9.19%,2013年已经达到63.39%,土地出让收入已经成为地方政府实实在在的“第二财政”。(3)以地抵押。通过地方融资平台,将储备土地以入股、担保、租赁、抵押等方式直接获得金融机构信贷,不仅是一个有效的融资手段,而且比土地出让更为快捷、便利(汪冲,2011)。根据2013年12月30日公告的《全国政府性债务审计结果》,截至2012年底,11个省级、316个市级、1396个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额为34 865.2亿元,占省市县三级政府负有偿还责任债务余额93 642.66亿元的37.23%。地方政府性债务对土地出让收入的依赖程度较高。同时,根据《2014中国国土资源统计公报》,截至2014年底,84个重点城市处于抵押状态的土地面积为45.10万公顷,抵押贷款总额达9.51万亿元。可见,土地抵押已经成为地方融资的重要途径。

^① 虽然增值税和企业所得税属于中央共享税种,但是地方政府能够分享到的规模以上的工业企业增值税、企业所得税占地方公共财政的比重达到1/4到1/5(张耀宇等,2016)。

^② 数据来源于《中国国土资源年鉴》(2000—2014)和国家统计局官网。

利用这三种方法,地方政府能够充分发挥土地对经济增长的推动作用。进一步地,地方政府还需要通过两个“权衡”来最大化其收益。第一,在可利用土地资源既定的情况下,地方政府需要对土地资源是用于招商引资还是获取高额出让金进行权衡(陶然等,2007);第二,在城市商住等经营性土地供应上,基于对土地未来升值的预期,政府会进行跨期的决策,决定土地是在当期出让,还是采取多抵押、少出让的方式,减少当前土地出让,以将更多的土地留待日后升值,从而实现土地融资的最大化(郑思齐等,2014a)。表1计算了2000—2011年的审批建设用地面积、建设用地供应面积、征地面积,为了消除单独年份异常值带来的问题,表1中取三年的时间段计算均值。可以看出,除了2000—2002年这段时间之外,其余时间段中,建设用地的审批规模均要大于供应规模,同时,大多数时间内,征地面积也大于实际供地面积。这说明地方政府在每一期中并不会将土地全部供应,以追求当期的收益,而是存在着跨期的土地供应策略,会将一部分土地留待日后升值。

表1 审批、供应和征地面积对比

单位:公顷

均值	2000—2002年	2003—2005年	2006—2008年	2009—2011年
审批面积	158 820.41	352 176.59	403 589.33	579 543.96
供应面积	218 624.75	262 875.28	294 321.51	462 498.25
征地面积	—	164 195.55	315 863.87	493 004.10

数据来源:《中国国土资源年鉴》(2001—2012)。

(二)土地供应策略集影响下的用地增长:二产用地和经营性用地之间的分割与联系

以“三种方法、两个权衡”为主要内容的地方政府供地策略集自然会影响城市用地增长,将地方政府竞争发展的意志映射到城市用地增长上。这种土地资源反客为主、服务于经济发展的城市用地增长,在地方政府间以“零和博弈”为特征、不计经济成本和效益的恶性经济竞争(周黎安,2004,2007)驱动下,必然会带来城市用地增长失序问题。进一步考虑到地方政府在二产用地和经营性用地上的利用目标和使用策略的不同,导致城市用地增长问题被分割为有着不同问题表现与成因的两个方面。一方面,地方政府低价供应工业用地,扭曲土地要素价格,导致工业用地低效率和过度扩张的问题。我国土地的投资强度远低于日本、韩国、英国等同样人多地少的国家(国土资源部信息中心,2006),且存在着土地闲置和“囤地”问题(常进雄,2004)。2004年开始的开发区清理,裁撤了开发区总数的70.1%、面积的64.5%(徐丹,2007)。同时,土地利用结构失衡,工业用地比例偏高,居住、交通、公共设施服务用地比例不足(章新峰,2010)。2010年,纽约的工矿仓储用地比重为7.48%,我国香港地区为5.96%,伦敦为2.7%,新加坡为2.4%(朱明海,2007)。而在我国大陆的城市中,2011年城市工矿仓储用地的比重北京为24.68%,上海为28.34%,广州为39.71%,天津为29.42%(张耀宇等,2016)。另一方面,由于工业用地的低价出让、赔钱供应,土地财政实质上是由商住用地出让收入支撑起来的,故也可称为房地产财政(华生,2013)。所以,对于地方政府而言,房地产业的繁荣、房价的不断上涨对其土地出让收入就有了重要的意义,二者之间形成了一种自我强化的循环,即充裕的出让金使地方政府有更多的财力进行城市基础设施建设,提升产业发展环境和宜居性,从经济增长和生活质量两个途径间接推动房价、地价上升,进而在未来产生更多的土地出让收入(郑思齐等,2014b)。以东部发达地区Z省J市为例,1999—2003年基础设施投资高达233.27亿元,其中14.3%来自土地出让,72.88%来自土地抵押(刘守英和蒋省三,2005)。这种土地出让—基础设施建设的循环,一方面会带来城市基础设施的极大改进,另一方面也导致房价的不断增长,且地方政府在跨期的土地供应中,会有意识地进行出让和抵押的跨期选择,以实现土地融资的最大化(郑思齐等,2014a),这种为了获取最高额的土地融资收入而减少土地供应、将土地留待日后升值的行为,自然会导致住房价格的上涨。

除了差异性之外,如图1中所归纳的,城市用地增长的两个方面彼此间还存在着相互联系,即二者之间存在着竞争关系。在规划发展空间既定的情况下,城市用地增长是倾向于招商引资(以地引资)还是要实现土地融资(出让、抵押);同时,也存在经营性用地收益“补贴”支撑二产用地发展的情况,工业用地“赔钱供应”是以商住等经营性用地的收入来支撑的,这一点可从我国的一些大城市地王频出的同时工业用地占比居高不下的情况中得到佐证。考虑到当住宅用地价格上涨时,地方政府会有意识地选择多抵押、少出让,而不是地价上涨就扩大出让规模,因此商住用地价格与二产业用地增长、经营性用地增长之间的关系并不是简单的单向关系,而可能存在拐点。此外,还需要注意到的非常重要的一点是,在这种以土地供应带动经济增长和财税扩张的策略中,地方政府行为在城市人口增长上也会出现扭曲,即政府的人口城市化行为不是基于移民、本地农民的自我选择,而是基于获取土地的考虑。外来务工人口由于其对城市直接的税收增长、土地增长的贡献不大,因此政府虽然允许其在城市中务工,成为经济活动人口来创造价值,但是并不会给予其平等的公共物品供给,并将其接纳为户籍人口;而对于本地的特别是城郊的农村居民,则不断地通过土地征收等方式获取他们的土地,将其转变为市民,甚至出现了农民“被上楼”的问题。

由此提出本文的工作假说:在地方政府土地供应策略集的影响下,城市用地增长在二产用地方面服务于最大化招商引资、工业化发展的目标,在经营性用地方面服务于最大化土地融资的目标,地方政府在二者间进行协调以实现财税扩张和经济增长在整体上的最大化,且在地方政府的影响下,城市人口增长也会出现扭曲。

四、数据来源与实证方法

(一)数据来源

本文实证检验所使用的数据为2006—2012年的省级面板数据。其中,市县^①的建设用地面积、建设与维护支出、土地抵押的数据来自《中国城乡建设统计年鉴》。城镇常住人口、二三产增加值、规模以上工业企业应缴纳税收数据来自国家统计局在线数据库。户籍人口数据来自中国城市化发展战略研究委员会历年发布的《中国城市化率调查报告》。商住用地数据来自《中国房地产统计年鉴》,FDI数据来自中国经济与社会发展统计数据库。土地出让的数据来自《中国国土资源年鉴》。二三产产值、土地出让金等数据均以2005年为基期进行定基处理。

(二)模型设定

本文将地方政府主导下的城市用地增长分为两个部分,即二产用地^②(SIL)(式(1))和城市经营性用地(UPL)(式(2))^③。这一划分并不是基于严格的用地类型划分,而是根据本文的研究需要,基于上文分析中提出的地方政府土地供应策略的两个方面来划分的,即推动工业用地规模扩张,最大化招商引资与工业化发展;以经营城市为手段谋求经营性用地的土地融资(出让金、抵押)规模最大化。

^① 考虑到非农建设主要集中于市县层面,且土地供应的权力也由这两级政府控制。而且“县”和“市”都是以非农经济为主体,经济属性上并无根本差异,二者之间的差异主要体现在行政级别上。中国“县”按照国外的标准来看也已经符合“城市”的标准,如美国在2000年人口普查时,将城市地区定义为人口不少于2500人,人口密度不低于500人/平方公里(阿瑟·奥莎莉文,2008)。因此,为了最大限度地反映城市化带来的建设用地的变化,本文将《中国城乡建设统计年鉴》中统计的城市和县城两个层面的数据加总。

^② 在2007年出台的《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》中,虽然将工业用地也列作经营性用地并要求以招拍挂的方式出让,但是地方政府在工业用地上的赔钱供应行为依然存在,显著区别于商住用地。

^③ 扣除了二产用地之外的商住用地、市政公共设施用地、绿地、道路广场用地等其他类型用地之和。由于商住等经营性用地,其本身的价值受到城市中的绿地广场以及基础设施等用地的强烈影响甚至决定性影响。地方政府在经营城市中只有将这些用地系统统筹考虑,方能获取最大化的土地融资收益,因此这里将扣除二产用地之外的建设用地统称为经营性用地。

为了解释地方政府行为对城市用地增长的影响,在方程(1)和方程(2)中放入了土地抵押贷款(LM)、商住用地地价(LP)及其二次项,分别代表了地方政府通过土地抵押和土地出让获取土地融资的能力。同时,为了证明在依赖土地的竞争发展中,地方政府在人口增长上可能存在的扭曲行为,本文将城镇常住人口进一步细分为户籍非农人口(RP)和外来迁移人口(MP)。为了检验地方政府的招商引资行为和工业企业税收依赖对二产用地扩张的作用,在方程(1)中放入变量年度外商直接投资(FDI)、地方政府对工业企业的税收依赖程度(IETR),以及为了检验土地收益与政府推动工业发展之间的作用关系,放入 FDI、IETR 和当年的土地出让收益(LTI)的交乘项。同时,考虑到 SIL 和 UPL 分别对应着不同的产业用地,因此在方程(1)和方程(2)中分别放入二产产值(SGDP)和三产产值(TGDP)。

同时,考虑到地方政府有着“以地生财,以财养地”的行为模式,土地出让收入与城市经营建设相互循环推动(郑思齐等,2014a),本文构建了专门反映地方政府城市建设维护支出(CME)的方程(式3)来进一步探究政府推动城市建设—土地融资二者间的循环作用,以及在此基础上对工业用地扩张的影响。最终形成了如式(1)至式(3)所示的方程组,其中*i*和*t*分别代表省份与年份。由于CME既是方程(1)、方程(2)的解释变量,又是方程(3)的被解释变量,则此时形成了一个联立方程组(陈强,2014)。

$$SIL_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 CME_{it} + \alpha_2 LM_{it} + \alpha_3 LP_{it} + \alpha_4 LP_{it}^2 + \alpha_5 MP_{it} + \alpha_6 RP_{it} + \alpha_7 IETR_{it} + \alpha_8 IETR_{it} \times LTI_{it} + \alpha_9 FDI_{it} + \alpha_{10} FDI_{it} \times LTI_{it} + \alpha_{11} SGDP_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

$$UPL_{it} = \beta_0 + \beta_1 CME_{it} + \beta_2 LM_{it} + \beta_3 LP_{it} + \beta_4 LP_{it}^2 + \beta_5 MP_{it} + \beta_6 RP_{it} + \beta_7 TGDP_{it} + \delta_{it} \quad (2)$$

$$CME_{it} = \chi_0 + \chi_1 LM_{it} + \chi_2 LP_{it} + \chi_3 LTI_{it} + \chi_4 LTI_{it-1} + \eta_{it} \quad (3)$$

(三)变量设置

方程组中三个因变量分别为:(1)二产用地(SIL, Second Industry Land)。以市县建设用地中的工业用地和仓储用地之和代表,单位为平方公里。(2)经营性用地(UPL, Urban Profit-Oriented Land)。扣除市县建设用地中的二产用地之后,将剩余的居住、市政公共设施、道路广场等各类用地加总后求得,单位为平方公里。(3)政府城市建设与维护支出(CME, Construction and Maintenance Expenditure)。以市县的城镇维护建设资金(财政性资金)支出代表,单位为亿元。

方程组中的自变量分别为:(1)土地抵押贷款(LM, Land Mortgage)。受数据所限,难以直接找到反映各地方以土地抵押换取贷款的相应数据。参考已有研究(郑思齐等,2014a),本文选择城市和县城当年的市政公用设施建设固定资产投资中资金来源为国内贷款和债券加总来表示土地抵押贷款,单位为亿元。(2)商住用地地价(LP, Land Price)。以当年房地产行业土地购置费除以土地购置面积求得,单位为元/平方米。放入该变量以考察商住用地的“盈利”能力对SIL和UPL的影响。考虑到不同地价水平下,地价对用地扩张的作用方向可能发生变化,如LP上涨会促使政府减少二产用地供应,但是LP达到一定价格后,其高收益使得政府有更强的能力补贴引资竞争的损失,反而会推动二产用地扩张,所以在方程组中同时放入LP的二次项。(3)户籍非农人口(RP, Registered Population)和迁移人口(MP, Migration Population)。前者以户籍非农人口表示,单位为万人。后者通过城镇常住人口减去前者后求得,代表城镇中的非户籍外来务工人员,单位为万人。模型中放入这两个变量,用以观察不同的人口变量对用地扩张的影响有无明显差别。(4)工业企业税收依赖(IETR, Industrial Enterprises Tax Rely)。由于已有的公开统计数据中并没有相应的统计条目,本文利用规模以上工业企业应缴的增值税和企业所得税数据进行了简单的计算:(增

值税 $\times 25\% +$ 企业所得税 $\times 40\%$)/地方公共财政收入^①,单位为%,用以测度地方政府的工业企业税收依赖程度对二产用地扩张的影响。(5)年度外商实际投资(FDI, Foreign Direct Investment)。以年度外商实际投资数额表示,根据当年平均汇率水平转化为人民币,单位为万元。用以测度招商引资对二产用地扩张的影响。(6)二产产值(SGDP, Secondary Industry's GDP)。以当年第二产业增加值表示,单位为亿元。用以测度第二产业发展对二产用地的影响。(7)三产产值(TGDP, Third Industry's GDP)。以当年第三产业增加值表示,单位为亿元。用以测度第三产业发展对城市经营性用地的影响。(8)土地出让收益(LTI, Land Transfer Income)。由于工业用地的赔钱供应和基础设施用地往往都是划拨、协议出让,因此真正能给地方政府带来正收益的土地出让一般仅局限于商住用地,但已有年鉴中并无省级层面的不同类型用地的出让数据,因此这里以土地出让中市场化程度较高的招拍挂方式出让土地的土地出让金代替。为了测度土地出让的收益对政府城市建设维护支出的跨期影响,同时放入一阶滞后项 LTI_{t-1} ,单位为亿元。

最后,对所有变量取自然对数^②。无量纲化之后,进一步生成两个交乘项: $FDI \times LTI$ 和 $IETR \times LTI$,通过交乘的方式来检验两个变量共同对因变量的影响。在方程(1)中放入这两个交互项,检验土地收益对政府推动工业扩张行为是否存在补贴效应。

五、实证结果与分析

运用软件 Stata 13.1,以极大似然估计法(ML)完成了模型估计,结果如表 2 所示。其中,方程 CME 中大部分变量通过了显著性检验,表明地方政府在城市建设维护方面的资金支出,显著受到土地抵押(LM)、地价(LP)、土地出让收益(LTI)及其一阶滞后项的正向影响。结合方程 UPL 的结果,说明地方政府确实存在依靠土地融资来加强城市建设、经营城市的策略。通过城市维护与建设的投资,推动经营性用地的扩张、基础设施的完善,在获取了更多的土地收益后,又反过来充实地方政府经营城市的财政能力。而这种依靠不断强化对地租收益攫取的循环,其副作用自然就是不断推高地价水平。对比方程 SIL 和 UPL 的结果,分析二产用地和城市经营性用地两方面存在的异同点,可以看出政府土地供应策略对这两个方面的城市用地增长有明显不同的影响。

表 2 联立方程组估计结果

变量	SIL	UPL	CME
CME	-0.094*** (0.034)	0.065** (0.028)	
LM	0.040** (0.017)	-0.075*** (0.016)	0.114*** (0.044)
LP	-1.693*** (0.239)	-0.834*** (0.227)	0.137** (0.060)
LP ²	0.110*** (0.016)	0.045*** (0.015)	
MP	0.082*** (0.022)	0.075*** (0.021)	
RP	0.647*** (0.047)	0.502*** (0.046)	
LTI			0.319*** (0.081)
LTI_{t-1}			0.240*** (0.075)
IETR	0.171** (0.069)		
$IETR \times LTI$	-0.016 (0.011)		
FDI	-0.131*** (0.036)		
$FDI \times LTI$	0.022*** (0.006)		

① 根据相关法律法规,增值税和企业所得税的地方享有份额分别为 25% 和 40%,因此这里用企业的应缴税额乘以地方的分成比例来计算地方政府的实际所获税收。

② 变量 LP 的二次项是取对数后的二次项。

续表2 联立方程组估计结果

变量	SIL	UPL	CME
SGDP	0.320*** (0.068)		
TGDP		0.286*** (0.056)	
Cons	4.525*** (0.888)	4.352*** (0.826)	0.536(0.327)
Obs	199		
Log likelihood	-2 239.05		

注：*、**、***分别表示在 $p < 0.1$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.01$ 的水平上显著，括号内为标准误。

(一) 建设与维护支出、土地抵押与商住用地价格的影响

政府的建设与维护支出(CME)对SIL呈现负向显著作用,而对UPL则呈现正向显著作用,说明政府加大对城市建设维护的投入力度,一方面会间接抑制二产用地扩张,另一方面则会促进城市经营性用地扩张。这说明城市用地增长中,SIL和UPL之间存在着此消彼长的竞争关系,政府扩大城建支出、谋求更多财税收入,将会降低对“赔钱供地”的支撑力度。土地抵押(LM)则对SIL和UPL分别有着显著的正向和负向作用,说明以土地抵押融资能够推动二产用地的扩张,这也符合一般的现实状况。通过土地抵押获取的贷款往往用于基础设施建设,如通过土地抵押贷款进行工业园区开发建设,因此其能够对二产用地开发起到推动作用;而对经营性用地,土地抵押融资的金额增加,也即意味着潜在的、可以用作经营性用途的高价值土地被用作抵押而不是直接开发,进而导致UPL增长减缓。

地价水平(LP)及其二次项(LP²)都通过了显著性检验,其弹性系数为一负一正。通过进一步求偏导可以计算出两个方程中地价的弹性系数分别为 $-1.693 + 0.22\ln(LP)$ 和 $-0.834 + 0.09\ln(LP)$,可进一步求解出在方程(1)和方程(2)中LP要分别大于2 198.33和10 579.43^①,才能使得弹性系数为正。这说明对于二产用地的扩张,商住用地要超过一定价格之后,才会对其有持续的推动作用,也即地价达到一定水平后,才具有补贴工业用地低价供应的功能,在拐点之前则更多地体现出竞争关系。对于经营性用地,地价在一定水平之下时,基于对未来地价上涨的预期,会减少当前的用地扩张,而当地价超过阈值后,对当前土地收益的追求会超过对未来地价上涨预期收益的追求,此时地价上涨反而会促进用地扩张。

(二) 户籍人口、迁移人口对用地扩张的推动作用

户籍非农人口(RP)和迁移人口(MP)在SIL和UPL两个方程中都通过了显著性检验,且均为正向作用。但是前者的弹性系数远大于后者,说明户籍非农人口增加更能带动用地扩张,这是因为户籍非农人口的增加,在多数情况下是由本地户籍农业人口失去土地后转变而来的,因此户籍人口的增加能够更为有力地带动用地扩张。外来迁移人口增加虽然也会产生用地需求增加,但是在城乡二元分割、政府垄断土地供应的宏观背景下,其对城市用地的影响力受到了抑制,远低于户籍非农人口增加对用地扩张的影响。考虑到经济发展中土地投入所起到的发动机功能,而户籍内外的人口增加对用地扩张起到的作用差别明显,自然会导致地方政府偏好于不断地市民化本地农民,而对外来人口市民化始终不感兴趣。但是,从人口增长的规模来看,2006—2012年,城镇常住人口增长了12 894万人,其中户籍非农人口增长了5 900万人,迁移人口则增长了6 994万人。相比之下,迁移人口增长要大于户籍人口增长。这两类人群生活就业所产生的建设用地需求应该是相同的,只是由于现行的制度,导致二者对用地扩张的实际影响存在差别,而这种差别自然会影响到城市化发

^① 2 198.33元/平方米和10 579.43元/平方米的价格,从省级数据来看,这一地价已经处于较高的水平,2012年,超过前者的省份仅有10个,大部分为东部地区,而超过后者的仅有北京和浙江。

展,导致城市化发展中人地关系失衡。

(三)工业企业税收依赖、外商投资与土地收益的补贴作用

工业企业税收依赖(IETR)、二产增加值(SGDP)、三产增加值(TGDP)都通过了显著性检验,均为正向作用。这说明工业企业的税收依赖程度越高,二产发展越能推动二产用地的扩张,而三产发展则会推动经营性用地的扩张。从变量 FDI 及其与 LTI 交乘项的结果可以进一步看出,单独的 FDI 对 SIL 呈现负向作用,而 FDI 和 LTI 交乘项则为显著的正向作用。这说明地方政府吸引 FDI 的地价让利行为,使得土地出让出现亏损,进而会降低地方政府开发土地的能力。但是,如果结合了土地出让收益,则反而呈现出了正向的作用,说明地方政府确实存在着一种利用土地出让的收益部分来“补贴”亏损部分的行为。

实证结果基本符合理论预期,与上文所提出的工作假说相契合,所以,本文提出的工作假说得到证实。

六、研究结论与政策建议

针对中国城市用地增长中出现的问题,本文从地方政府间竞争发展及已有土地制度安排出发,分析了地方政府选择“以地谋发展”的制度成因,以及在这样的发展路径下,地方政府将通过何种策略集来最大化其收益并服务于其政绩竞争的需要,进而对城市用地增长产生了影响。研究结果显示,掌握了土地资源分配权力的地方政府,为了最大限度地推动地方财税收入扩张与经济增长,形成了一个系统的土地供应策略集,该策略集可以概括为“三种方法、两个权衡”。在该策略集的影响下,城市用地增长被分割为两个不同却彼此相关联的方面:一是二产用地侧重于规模扩张,满足地方政府的财税和 GDP 增长的需要;二是经营性用地侧重于最大限度地攫取级差地租收益,并将收益用来补贴支撑二产用地扩张。地方政府会协调这两方面以实现财税扩张和经济增长的综合最优。

实证检验的结果也支持了这些观点,联立方程组的估计结果表明:(1)二产发展、土地抵押贷款、工业企业税收依赖对二产用地有显著的推动作用,土地出让收益对二产用地扩张确实有补贴作用。(2)经营性用地则受到城市建设维护支出与第三产业发展的推动,其中城市建设维护支出本身又受到城市用地扩张与建设完善带来的土地出让收益、地价上涨以及土地抵押贷款的显著推动,说明城市经营性用地存在建设维护投资—土地融资的自我循环。(3)地方政府的城市建设维护支出显著推动了经营性用地的扩张,同时抑制了二产用地的扩张,说明地方政府在二产用地和经营性用地之间确实有所权衡,增加对一方面的投资则会抑制对另一方面的扩张。(4)地方政府在地价上涨的情况下,会有意识地减少商住用地的出让,同时土地抵押贷款的增加也会抑制经营性用地的扩张,说明地方政府的确存在着土地抵押与出让之间的跨期权衡。(5)本文还将城镇常住人口分为户籍非农人口和外来迁移人口,发现前者对用地扩张的推动作用远大于后者。这说明在已有土地制度下,市民化本地居民更能够满足地方政府“以地谋发展”的需要,从而为人口城市化滞后给出了一个间接的解释。

由此可知,不同于西方国家在高度市场化的背景下,由于个体分散决策导致的城市用地蔓延需要政府介入进行调控,中国的城市用地增长问题则是由于在政府主导的土地供应过程中,土地资源利用服务于政府竞争发展的需要而非经济社会发展的实际需要。不可否认的是,这种“以地谋发展”模式对过去三十年的经济高速增长起到了不可忽视的支撑作用。但是,在我国当下从投资驱动逐渐转向内需驱动的经济增长方式的宏观背景下,该模式已经难以为继,亟待转变,相应地,城市化发展也必须从“以地谋发展”向以人为本转变。

所以,相应的治理政策应聚焦于完善市场机制、收缩政府对市场的干预。遵循十八大、十八届三中全会所提出的建立城乡一体化土地市场、约束政府征地行为等改革目标,让市场在土地资源配

置中起到决定性作用,转变地方政府的“以地谋发展”行为,让城市用地增长由市场机制起主导作用而不是服务于政绩需要,由微观市场主体自主进行土地资源配置的决策,使得对土地资源的需求回归引致需求。同时,从发展方式转型、城市化的角度出发,还需要探究在用地增长调控中引入人口政策,促进城市增长中的人地关系协调,推进用地增长的以人为本,这一点在改革之中已经有所体现,如“十三五”规划建议中就提出了“建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制”。所以,应遵循这样的改革思路,不断探究将人口政策引入城市用地增长调控之中,协调人地关系,推动城市增长向以人为本的方向转变。

主要参考文献:

- [1]万广华,朱翠萍.中国城市化面临的问题与思考:文献综述[J].世界经济文汇,2010,(6).
- [2]周其仁.城乡中国(上)[M].北京:中信出版社,2013.
- [3]蔡昉,都阳.转型中的中国城市发展——城市层级结构、融资能力与迁移政策[J].经济研究,2003,(6).
- [4]刘志玲,李江风,龚健.城市空间扩展与“精明增长”中国化[J].城市问题,2006,(5).
- [5]陶然,曹广忠.“空间城镇化”、“人口城镇化”的不匹配与政策组合应对[J].改革,2008,(10).
- [6]梁倩.国土部:应以“用地极限”控城镇化规模[N].经济参考报,2013-04-30(1).
- [7]郭湘闽.美国都市增长管理的政策实践及其启示[J].规划师,2009,(8).
- [8]刘守英,周飞舟,邵挺.土地制度改革与转变发展方式[M].北京:中国发展出版社,2012.
- [9]刘守英.直面中国土地问题[M].北京:中国发展出版社,2014.
- [10]严冀,陆铭.分权与区域经济发展:面向一个最优分权程度的理论[J].世界经济文汇,2003,(3).
- [11]邢华,胡汉辉.中国经济转型中地方政府的角色转换[J].中国软科学,2003,(8).
- [12]张闰龙.财政分权与省以下政府间关系的演变——对20世纪80年代A省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究[J].社会学研究,2006,(3).
- [13]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004,(6).
- [14]张军.分权与增长:中国的故事[J].经济学(季刊),2007,(1).
- [15]王绍光.分权的底限[M].北京:中国计划出版社,1997.
- [16]周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006,(6).
- [17]姚洋,杨汝岱.政府行为与中国经济结构转型研究[M].北京:北京大学出版社,2014.
- [18]周业安.县乡级财政支出管理体制改革的理论与对策[J].管理世界,2000,(5).
- [19]蒋省三,刘守英,李青.土地制度改革与国民经济增长[J].管理世界,2007,(9).
- [20]张德元.征地问题是什么问题[J].调研世界,2006,(10).
- [21]吕冰洋.中国政府间财政关系构建:寓分权于集权之中[R].中国改革系列报告,2014.
- [22]汪冲.寡头型国有土地供应、土地信贷融资与财政调整——城市面板数据的联立方程空间计量研究[J].上海财经大学学报,2011,(4).
- [23]张五常.中国的经济制度[M].北京:中信出版社,2009.
- [24]张耀宇,陈利根,宋璐怡.中国城市用地扩张驱动机制的差异性研究[J].资源科学,2016,(1).
- [25]陶然,袁飞,曹广忠.区域竞争、土地出让与地方财政效应:基于1999—2003年中国地级城市面板数据的分析[J].世界经济,2007,(10).
- [26]郑思齐,孙伟增,吴璟,等.“以地生财,以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究[J].经济研究,2014a,(8).
- [27]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7).
- [28]国土资源部信息中心.中国国土资源安全状况分析报告[M].北京:中国大地出版社,2006.
- [29]常进雄.城市化进程中失地农民合理利益保障研究[J].中国软科学,2004,(3).
- [30]徐丹.我国开发区土地集约化利用研究[D].上海:同济大学,2007.

- [31]章新峰.我国城市土地财政转型研究[D].杭州:浙江大学,2010.
- [32]朱明海.城市工业用地节约利用及其评价研究[D].武汉:华中科技大学,2007.
- [33]华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 北京: 东方出版社, 2013.
- [34]郑思齐,师展,吴璟. 土地出让、城市建设与房地产价格——对中国特色城市建设投融资模式的探讨[J]. 学海, 2014b, (5).
- [35]刘守英,蒋省三. 土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J]. 中国土地科学, 2005, (5).
- [36]阿瑟·奥莎莉文. 城市经济学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [37]陈强.高级计量经济学及 Stata 应用[M].北京:高等教育出版社,2014.
- [38]Henderson V. J. Urbanization in China: Policy Issues and Options[EB/OL].<http://www.econ.brown.edu/faculty/henderson/>.

Competition Development, Land Supply Monopolists and Urban Land Use Growth

Zhang Yaoyu, Chen Ligen

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Jiangsu Nanjing 210095, China)

Abstract: On the basis of local governments' competition development and land institutions, this paper analyzes how local governments as land supply monopolists satisfy their competitive development behavior through a systematic land supply strategy set, and resulting urban land use growth. Using panel data at provincial level from 2006 to 2012, this paper completes the empirical test and proves the working hypotheses. Then it draws the conclusions as follows: because of local governments' land supply strategy set serving their competitive development behavior, the urban land use growth can be divided into two different aspects; urban land used in the second industry is supplied at a very low price to realize the maximization of attracting more investment & enterprises and developing industrialization; urban land used in business realizes the maximization of land finance through the self-cycle between urban construction investment and land price rise and cross-period land mortgage & transfer decisions, and its finance profits are used to subsidize the low-price supply of the land used in the second industry. Local governments coordinate the second-industry and business land use to achieve the maximization of fiscal & tax expansion and economic growth. Under the development mode depending on land resources, the civilization supply of local farmers and migrant workers by local governments is in accordance with the direct contribution to land expansion rather than their own civilization willingness and needs, further resulting in the distortion of urban population growth. Therefore, the core of the governance of problems of urban land use growth in China lies in the reduction in government intervention in land resources allocation, the advancement of the marketization of land resources allocation, the transformation of development mode depending on land resources, and the promotion of people-oriented urban growth.

Key words: competition development; land institution; land supply strategy set; urban land use growth

(责任编辑:喜 雯)