

CHINESE SOCIAL SCIENCES QUARTERLY

AUTUMN VOLUME, 2010

邓正来 主编

中国经验与发展

中國社會
科學輯刊

秋季卷

2010年9月（总第32期）

CHINESE SOCIAL SCIENCES QUARTERLY

AUTUMN VOLUME, 2010

邓正来 主编

中国经验与发展

中國社會
科學輯刊

秋季卷

2010年9月（总第32期）

 復旦大學 出版社

為
了
中
國

任
總
愈



学术委员会名单

主 编

邓正来

主编助理

程 农 吴冠军

学术委员

林毅夫	周国平	许倬云	林毓生
张维迎	孙周兴	童世骏	姜义华
许纪霖	何光沪	马 敏	黄宗智
王 焱	俞吾金	汪 晖	张曙光
葛兆光	季卫东	桑玉成	史晋川
陈嘉映	汪丁丁	时殷弘	陈平原
秦亚青	张 军	周其仁	葛剑雄
赵汀阳	林尚立	高 毅	郑杭生
陈弘毅	邓晓芒	张小劲	徐 勇
钱乘旦	陈 来	陈维纲	纳 日
徐 贲	姚 洋	张旭东	宋新宁
杨念群	郝雨凡	王铭铭	许章润
秦 晖	任剑涛	周晓虹	阎云翔
姚先国	郁建兴	朱维铮	邓正来

主办单位：复旦大学社会科学高等研究院
浙江大学公共政策研究中心

卷首语：重新发现中国

邓正来

在当下全球化的世界结构中,不仅作为中国社会科学之认识对象的“中国”发生了巨大变化,而且这种认识本身所赖以凭的话语系统亦需要根据当下中国的立场进行重构——否则我们将没有基本的哲学根据去谈论所谓“中国”社会秩序的正当性问题。因此,“中国”既是中国社会科学的认识对象,又是其思想根据;换言之,中国社会科学的学术判准只能是“根据中国”。这意味着西方思想家、甚或中国先哲的思考绝对不能代替当代中国人自己的思考,西方学者、甚或中国先哲的答案也绝不是当代中国人自己的答案。因此,中国社会科学必须加强对中国问题本身的深度研究和理论关注。为此,我们必须从那种因“西方化倾向”所导致的“中国之缺位”中解放出来,重新“找回”或“发现”中国。这里的“中国”绝不是1978年以前或更为久远的中国,而是与其有着历史性关联的世界结构中的当下中国;这里的“中国”也不只是地理或人口意义上的中国,不只是经济意义上的中国,而是体现并承载着中国人之文化身份和政治认同的中国。显而易见,这里所讲的“中国”绝不是意识形态视野中的中国,亦不是中国传统知识视野下的中国,更不是西方知识视野下的中国,而毋宁是有待我们运用各种理论资源予以认知并建构的一个伦理性的文明体。

为了引导中国学者加强对中国本身的理论研究,我们特设立了一个常规性的栏目:“主题研讨:重新发现中国”。本卷集中刊发的四篇文章分别从不同视角对不同的中国问题展开了深度研究:袁志刚和解栋栋合著的《土地资本化在中国经济发展中的作用与转型》一文审视了改革开放30年以来土地资本化在经济发展过程中的作用,并对未来土地资本化转型的路径进行了探讨。他们认为,当下政府主导型的土地资本化易导致政府腐败、资源环境压力、城乡差距和房地产投资过度等经济结构非均衡现象;中国经济未来全面、均衡、可持续的发展,要求土地资本化方式要向市场主导型转变,土地收益分配要向社会倾斜,这就进一步要求在土地产权制度、政府职能转型和财税体制等方面深化改革。刘建军的《当代中国政治思潮演进的内在逻辑》对当代中国政治思潮演进的逻辑进行了探讨。他认为,政治思潮的多元并存与市场化导致的知识群体的分化密切相关。正是在中国现代化进程中,中国知识群体逐渐拥有了一份不同于传统和西方社会之知识分子传统的“当代特质”。他强调,政治思潮的本质特征在于介入,因为各种政治思潮的指向不同,政治思潮的介入机制也呈现出多元化的面貌。他强调,当代中国政治思潮实际上体现为三重面向:作为颠覆力量的政治思潮、作为重构力量的政治思潮以及作为治疗力量的政治思潮。邓大才的《粮改30年:农民、市场与国家的博弈与利益重构》一文对中国晚近30年的四次粮改进行了考察。他认为,1978年以来的粮食流通体制改革其实就是国家、农民与市场关系的调整过程,是粮食权力关系不断分化和多元化的过程。1985年

以前是国家与农民关系的调整,1986年至2002年是国家与市场关系的建构,2003年至2008年则是国家与农民关系的重构。30年的粮改大体可以分为两大类型:“利益—保护型”及“安全—负担型”,通过两类四大标志性的改革——“85粮改”、“93粮改”、“98粮改”、“04粮改”,重塑了国家、农民与市场之间的权力关系及权力配置体系。冯志峰的《政治学的博弈和博弈的政治学》基于对77本政治教材的研究对相关政治学问题进行了探讨。他认为,这些教材存在着“五重五轻”现象:着重“权力研究”轻视“权利关注”;着重“冲突研究”轻视“合作探求”;着重“理论研究”轻视“方法运用”;着重“静态研究”轻视“动态考察”;着重“主题研究”轻视“体系建构”。作者还提出了以“博弈论政治学”重塑中国政治学教材体系、促进政治学中国化的思路,并对博弈论政治学体系的提出、基础教材体系逻辑的构建、教材知识点的分布、教材撰写标准等进行了探讨。毋庸置疑,这四篇文章都是值得肯定的进行中国深度研究的有益尝试。

目 录

2010年9月(总第32期)

卷首语：重新发现中国	邓正来	1
主题研讨：重新发现中国(七)		
袁志刚 解栋栋 土地资本化在中国经济发展中的作用与转型		1
刘建军 当代中国政治思潮演进的内在逻辑——以中国知识群体的 “当代特质”及其“介入机制”作为研究视角		17
邓大才 粮改30年：农民、市场与国家的博弈与利益重构——改革 30年“四次大粮改”的前因后果		30
冯志峰 政治学的博弈和博弈的政治学——一项对77本政治学 基础类教材进行调查研究的分析报告		43
学术专论		
方 钦 财产权利的理性化与神圣化——演化博弈视角下的产权 观念解析		57
姜 朋 中国博士后制度的源起与变迁		74
李月军 反思与进展：新制度主义政治学的制度变迁理论		83
王建勋 税收、同意与宪政的起源——兼论中国税制改革的基本原则		98
肖 超 由“再现”走向“显现”——以德尔图良《护教篇》为基础对 早期基督教历史观念路径的探询		112
学术对话		
拉 兹 邓正来 朱 振 道德与政治哲学视野中的法律哲学——拉兹与 邓正来、朱振之间的学术对话		123

学术综述

- 章 可 “人文主义”的诞生：一个概念史的研究 142
- 张 芬 健康、经济增长与收入不平等研究综述 158

海外专论

- 格雷姆·默多克著 洪宇池 见星译 曹 晋审校 数字经济与公众
文化 166
- 克里斯托弗·J·贝里著 方 钦译 亚当·斯密的道德经济学 175
- 理查德·J·伯恩斯坦著 孙国东译 《哈贝马斯与现代性》导言 186

书评思考

- 李祥生 资本主义的自我实现精神——评韦伯《新教伦理与资本主义
精神》 206
- 王俊生 大国何以和谐相处？——读《世界是不确定的：全球化时代的
地缘政治》 214

- 《中国社会科学辑刊》稿约 220

土地资本化在中国经济 发展中的作用与转型

◆ 袁志刚 解栋栋*

摘要：本文从经济发展的视角，客观地审视了改革开放30年以来土地资本化在经济发展过程中的作用，并站在新的历史起点，指出了未来土地资本化转型的路径。结论如下：一方面，以土地财政为特征的政府主导型土地资本化，使土地收益大部分集中在地方政府手中，在工业化起飞阶段，成功地解决了投资协调和门槛外部性等问题，形成经济系统内部的“大推进”，催化了中国经济的快速增长。另一方面，政府主导型的土地资本化也导致了政府腐败、资源环境压力、城乡差距和房地产投资过度等经济结构非均衡现象。中国经济未来全面、均衡、可持续发展，要求土地资本化方式要向市场主导型转变，土地收益分配要向社会倾斜，这就进一步要求在土地产权制度、政府职能转型和财税体制等方面深化改革。

关键词：土地资本化；经济发展；结构非均衡

一、引言

自1978年以来，中国经济出现的持续高速增长的局面令世人瞩目。1979—2008年间GDP的平均增长率为9.8%，在2006—2007年甚至达到了12%。尤其是进入2002年下半年以来，中国经济增长的投资主导型特点更加突出，基础设施不断改进，产业集聚效应显现，工业化和城市化进程加速。中国经济以物质资本、人力资本和自然资本（包括土地）大量投入为特征的“粗放式”增长模式明显，工业化中期、城市化加速阶段的经济社会特征日益凸显，社会财富快速积累，土地、劳动力等生产要素从农业、农村向非农产业和城市急剧转移。据统计，1978年中国城市化率仅为18%，2007年已经上升到45%，这意味着3.5亿农村人口已经通过跨地区转移和就地转化变为城市人口。1978—2004年间，全国约有497.78万公顷的耕地转变为非农利用，平均每年占用耕地18.44万公顷。生产要素是镶嵌在社会经济制度之中

* 作者简介：袁志刚：复旦大学经济学院院长、教授、博导。
解栋栋：复旦大学经济学院政治经济学博士研究生。

的,要素流动、结构变动必然要求要素制度做出相应的变革。改革前,农村劳动力被限制在农村和农业部门,随着城乡劳动就业制度的松动,才出现了大规模的劳动力转移。但是,相对于劳动力而言,土地要素在大量由农村向城市集中的过程中,其相应的制度变革却显得相对滞后,这也就导致了现在关于土地的一系列社会经济问题。

农村土地(主要是耕地)急剧减少,粮食安全、生态安全问题凸显,城市房地产投资过度增长,各地的“卖地财政”迅速膨胀,由土地收益分配引发的一些社会问题也逐渐成为影响社会稳定的主要因素。为防止经济过热、保障社会稳定,中央政府从2005年开始逐渐在全国范围紧缩地根,实行最严格的耕地保护政策,并释放出经济发展模式转型的信号,投资驱动型增长面临重要约束。2007年下半年,美国金融危机全面爆发,外需大幅下降使外贸驱动型增长受到严重影响。在国内国际双重压力下,中国经济增长开始下行,特别是城市房地产行业和土地市场的脆弱性首先显现。2007年10月以后,全国各城市的土地流拍数量呈激增态势,一直到2009年第一季度,全国土地市场依然延续了2008年下半年的低迷态势。土地和房地产市场的低迷直接造成了地方政府的财政危机,一些沿海二三线城市财政收入下降幅度达到60%!

可见,在中国经济的周期性波动和长期经济增长中,土地都作为关键要素起到了重要作用。中国改革开放是由农村土地制度变革发端和破题的,30年的高速增长在很大程度上又是依靠农地转为城市用地和建设用地而支撑的^①。如何认识农村土地非农化?如何客观公正地评价土地要素在我国经济发展和改革中的作用?如何让社会分享土地红利?怎样把土地资本化、增加人民的财产性收入和扩大内需结合起来,成为未来中国经济增长的新动力?上述问题都是关系我国现在和未来国计民生的战略性问题。土地,不仅要作为调控经济周期波动的宏观调控工具,更应作为转变经济发展方式,调节投资与消费的比例,实现经济全面、协调、可持续发展的关键变量和政策工具。

现有对土地问题的研究一般分散于土地财政、土地地价与房地产、失地农民和社会保障、农地非农化、土地制度改革等方面。由于土地问题牵涉的利益主体繁多,涉及的利益关系复杂,上述问题在各个方面都有着内在的联系,构建一个统一的理论框架,厘清土地要素与经济发展中其他经济变量的关系就显得尤为必要。我们利用德·索托意义上的土地资本化概念,把现有土地问题纳入一个统一的政治经济学框架下,客观地审视在30年的改革与发展过程中,以地方政府为主体、以实现土地增值为目的而进行的各种形式的土地资本化,在中国的快速工业化和城市化过程中所起的积极作用和消极作用,并指出其未来改革和转型的方向。我们认为,土地资本化所释放出的土地红利是与中国的发展和改革如影相随的,在较长的时期内仍然是我国加快工业化和城市化进程的积累资金。地方政府通过合理使用这些土地红利,可以不断改善城乡各方面的基础设施,反过来,土地增值的再投入又可以对土地增值起到正的反馈作用。从沿海发达地区的经验来看,土地增值和统筹城乡发展可以形成一种正的反馈机制。当前,特别是对于处于发展水平较低的中西部地区而言,土地的获取与合理使用是地方政府在当前制度(政绩考核制度、土地管理体制、土地产权制度、财政税收体制)约束下追求目标函数(经济增长)最大化的理性选择,在一定时期内还会继续存在。但是,在现有制度框架下以政府为主导的土地资本化在带来一系列社会经济问题的同时,其本身也具有历史阶段性。当经济发展进入到工业化中后期之后,要深化土地管理制度和土地产权制度,转变政府职能,土地财政要逐渐退出,土地资本化形式要以市场微观主体共享

^① 北京天则经济研究所“中国土地问题课题组”:《城市化背景下土地产权的 implementation 和保护》,载《管理世界》2007年第12期,第31页。

土地收益的形式进行,提高农民等微观经济主体享受土地增值作为财产性收入的比例,这既是短期内扩大内需、刺激消费的有效途径,又是长期内推动中国工业化和城市化向更高水平继续发展的持续动力。

二、土地资本化的提出

(一) 德·索托产权意义上的土地资本化

本文土地资本化的含义源自赫尔南多·德·索托(2000)在其著作《资本的秘密》一书中关于资产与资本转化的思想。德·索托认为,发展中国家拥有以资产形式存在的巨量僵化资本,这些僵化的资本必须通过一套关于财产使用和转让的规章制度才能转化为活跃的资本,带来丰厚的资本回报。所以,按照德·索托的思想,土地资本化包括三个要件:作为资产的土地、土地产权制度和土地增值^①(见图1)。

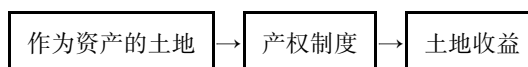


图1 土地资本化过程

根据《中华人民共和国农村土地承包法》和《中华人民共和国土地管理法》的规定,当农村土地转化为非农用地实现更大增值时,必须经过征地环节进行所有权转换。农村宅基地只能在村内转让,土地承包权的转让仍然受到有限年限的约束^②。所以,从德·索托的意义上讲,农村土地的转让权是不充分的,农村土地的交易受到诸多限制,产权制度还不完善,尚处于僵化资本的阶段。其实,在计划经济体制下,所有土地都只是作为自然资源和资产而存在。在城市,国有土地实行“无偿、无期限、无流动”的使用制度,企业占有使用的土地均作为企业的资产,不必向国家交纳租金。机关、军队、学校等行政、事业单位经政府批准占用的土地不交纳任何费用,国有土地基本处于无偿使用状态。在农村,1956年土地归集体所有,留有适量自留地,取消地租,实行统一计划、经营和分配。我们在土地产权制度方面进行的各种改革,无论是农村土地的所有权和使用权分离,还是国有土地的使用权有偿使用,国有土地使用权流转、抵押、出让等等,都是德·索托意义上的土地资本化的具体形式,是逐渐唤醒“沉睡资本”的必要步骤。1987年,深圳率先以协议、招标、拍卖方式试行土地使用权批租,引入市场机制,土地使用者通过竞争并支付地价款才能获得土地使用权。1988年国家将《宪法》第10条第4款“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”修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”,从而使国有土地使用权的出让有了坚实的宪法依据。1994年,《中华人民共和国城市房地产管理法》又进一步明确了国有土地的抵押权。

什么样的产权结构决定什么样的土地资本化形式,产生什么样的土地收益分配格局(见图2)。按照现在的土地产权结构,土地资本化形式可以分为两种,第一种是国有土地资本化,主要是指城市土地使用权转让、土地使用权和房地产抵押

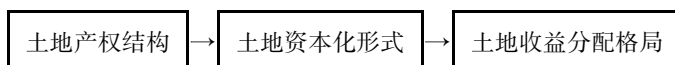


图2 土地资本化的因与果

① 有的学者称之为公共地租、土地溢价或者土地红利,本文会将土地红利、土地增值和土地溢价交互使用。

② 现行的《农村土地承包法》规定:耕地的承包期限为30年;草地的承包期为30—50年;林地的承包期为30—70年;特殊林木的林地承包期,经国务院林业行政主管部门批准可以延长。十七届三中全会决定指出:“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”目前对于“长久不变”尚有许多争议。

贷款等活动;第二种是农村集体土地资本化,它又基本上分为两类,一类是在所有权不变的前提下,以土地使用权的转让进行的^①,另一类是以土地所有权的改变进行的。

现阶段,由于城市国有土地在批租期限以内的各项权能已经相当完备,国有土地资本化已经比较成熟。但是,对于集体土地资本化,由于现有的土地制度法规并没有随着经济增长和经济结构的变动对土地产权进行适时合理的调整,是目前导致各种问题的主要原因(文章后面的分析主要是集中在这种形式上)。在现有的土地政策框架下,集体土地资本化主要是以改变所有权结构的形式进行的,也就是征地。国家1982年发布了《国家建设征用土地条例》,规定农地转用建设用地要通过征地转为国有土地,给予农民的只是土地补偿。一直到2004年发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2006年的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》都只是控制了征地的速度,对农民的土地转让权还是没有承认。农村土地在转为非农用地实现增值时,所有权将会发生变化,这也就意味着土地的收益权被转移和削弱了。在这种制度框架下,就产生了政府主导型土地资本化形式,即政府垄断土地转让权,利用行政权力和制度缺陷,用非市场的手段配置土地,扭曲土地价格,垄断大部分土地收益并集中支配,形成土地财政。改革开放30年来,全国各地基本上以这种政府主导型的土地资本化形成了地方经济发展的资本原始积累。与之相对的模式是市场主导的土地资本化,即土地产权明确界定给市场微观主体,土地交易过程中政府不作为交易方直接参与,只是提供产权保护等公共服务,各个微观主体根据市场价格配置自己所属的土地产权,土地收益主要归产权所有者,但政府可以以税收的形式抽取部分收益。市场主导的土地资本化并不需要土地私有化,在土地国家所有的条件下,只要把转让权、收益权明确界定给微观主体,并且从法律层面确保公平实施,市场主导型的土地资本化是可以出现的。我国大陆城市土地的改革和香港地区在1997年之前的土地政策都说明了这种效率改进的存在。市场主导型的土地资本化表现在农村集体土地资本化上面,就是不要进行所有权的改变,在现有所有制框架下,保证国有土地和集体土地同地、同价、同权,保护集体土地使用权的自由转让,包括农地转为非农用地。随着我国东部沿海某些地区(比如江苏、浙江、广东)经济发展进入工业化中后期阶段,土地资源日益短缺,各种因土地收益分配而导致的社会矛盾趋于尖锐。同时,市场经济需要进一步往纵深发展,政府的职能需要转换,地方政府的目标函数要从追求GDP增长转换到科学发展的道路上。这些大的趋势都要求,土地资本化形式,特别是在农村集体土地资本化方面,应该开始向市场主导型转变。

(二) 马克思的级差地租与土地资本化

土地资本化的直接表现是土地价格的形成。根据马克思关于土地价格的定义,土地价格就是地租的资本化,地租又分绝对地租和级差地租,这里我们所说的土地增值、土地溢价,其本质就是级差地租的资本化收益。马克思的级差地租是针对农业生产而言的,是由于土地有肥沃程度、地理位置等方面的差别而产生的超额利润。如果把级差地租的概念拓展到城市空间和产业空间布局,其特征更加明显。用来居住的同样面积大小的土地,在不同区域、不同城市、不同地段、不同的产业中使用,由于其级差地租的差异,其收益往往差别巨大。周其仁(2009)对这背后规律的解释是,“经济活动有其内在的积聚和集中的趋势,人口、劳力、技术、资本等等在流动中积聚起来后,就容易提升分工层次,进而增加收入。因此,积聚和集中推动人们竞争具有优势位置的土地。一般来说,越是在城市或商业中心的地方,土地价值就越高;同时,地价随着离中

^① 广东的南海市、江苏的昆山市、上海的光联村都在不改变土地所有权性质的前提下,以不同的方式使集体拥有的部分农地在保持集体所有制的前提下直接转化成了工业用地,从而使农民分享土地参与工业化的增值收益,而不是通过征地形式获得的微量补偿。

心的距离远近而变化”^①。另外,土地在农业和非农产业中的利用方式不同,其收益也有巨大差异。在农业税取消之前,农民种粮基本上是入不敷出的,农用地的价格几乎为零。即使在取消农业税和对农民实施“直补政策”之后,农地的收益也极为有限。假设农业用地收益为1万元/公顷,即使承包期让渡到70年,农地价格也就是70万元/公顷。但是,2008年全国主要城市总体综合地价水平值为2474万元/公顷。其中,商业用地平均地价为4148万元/公顷,居住用地平均地价为3479万元/公顷,工业用地平均地价为607万元/公顷^②。可见,即使是地价最低的工业用地也是农村土地价格的大约9倍。

据官方统计,1992年至2003年之间,全国土地出让金收入累计达1万多亿元,其中2001年至2003年三年累计达9100多亿元。2004年,全国土地出让金高达5894亿元;2005年在国家收紧“地根”的情况下,土地出让金总额仍有5505亿元;2006年7000多亿元,2007年底已经达到9100亿元。现行的土地所有制下,土地资本化的最大收益者是地方政府。比如,在浙江省的不少地方,土地出让金已经成为地方政府财政预算外收入的最主要来源。调查表明,2003年绍兴县的土地出让金收入为19.2亿元,占预算外收入的69.3%;义乌市的土地出让金为15亿元,占预算外收入的60%。许多地方政府都制定了一套关于土地资本运作的制度体系来运营土地,攫取土地红利。比如,山东省各市、县先后成立了国有土地储备机构,普遍实施了商业、旅游、娱乐、经营性房地产项目用地招标、拍卖、挂牌出让制度。80多个县、市对以经营性使用为目的国有存量划拨土地推行了租赁制度,使新老用地统一纳入有偿使用轨道。据山东省国土资源厅的数据显示,政府取得国有土地有偿使用总收益在2000年只有23亿元,到2001年达到49亿元,2002年达到128亿元,2003年达到213亿元。同时,二级市场的交易数量每年也在100万宗以上。根据我们在我国东部某省的调查数据显示,有的地级市土地出让金甚至超过了其预算内收入!土地资本化给地方政府带来巨额增值的同时,还带来了税收的增加。现行税制体系下,和土地有关的税种包括房地产业的营业税、房产税、耕地占用税、土地增值税等,随着土地资本化进程的加快,这部分税收也逐渐膨胀。比如山东省1998年到2007年,仅土地增值税一项就增长了近3倍!

目前,关于土地财政全国基本是一片谴责。我国仍然处于制度转轨的过程中,各项制度的改革,特别是政治制度,都相对滞后于经济发展的需求。所以,地方政府在决策时,如果缺乏强力的民主监督机制,可能会导致以牺牲民生换增长、牺牲公正换效率的现象出现。体现在土地相关问题上,就会出现地方政府为了“形象工程”侵犯被征地农民的合法权益,地方政府挤占和挪用土地出让金,造成大量失地农民等问题。当然,土地腐败问题不容忽视,它日益侵蚀着社会稳定的根基。在严厉打击腐败,努力完善各种制度的同时,我们可以从经济学的角度思考两个反向的问题:土地收益被政府集中配置对经济发展有没有起到积极的作用?对于经济发展处于起飞阶段的地区而言,假如土地增值可以通过一定的机制平均分配到个人,这会不会有利于投资,有利于增长?在新古典经济学的经典假设下,社会计划者集中配置资源形成的均衡和社会福利状态与分散决策经济下的均衡状态是等价的。但是,一旦考虑到现实经济中的地方政府目标函数错位、经济行为人拥有信息不对称、存在外部性和垄断等因素,到底哪种机制更有利于经济增长和福利分配则是个实践问题,其均衡结果与政治、经济和社会制度息息相关。我们认为,中国作为一个典型的具有东亚增长模式的国家,对于工业化初期的经济体而言,如果土地增值收益分配到各个经济主体分散决策,会使租金耗散,增加投资协调成本,不利于经济要素的集聚发展,不利于具有门槛外部性的公共资本的形成,其经济

① 周其仁:《重视成都经验 探索城乡统筹》,载《中国国土资源报》2009年7月3日第005版。

② 数据来源于国土资源部《2008年全国主要城市地价状况分析报告》。

体就有可能脱离不了低水平的发展陷阱。

在接下来的分析中,我们假设中国各级政府在改革和发展过程中,追求的是整个社会的经济增长,追求的是增加全体人民的长远利益而不是特定集团的眼前利益,假设现有关于土地资本化的各种成本(腐败、房价过高、失地农民等)可以控制在最小程度以内^①,土地收益由政府集中配置是有效率的。下面,我们从发展经济学和经济增长理论的基本原理出发,强调土地资本化对中国经济快速增长的积极作用。

三、土地资本化在过去经济发展中的积极作用

根据发展经济学的基本原理,在一个私有产权清晰的社会,当交易成本为零时,土地作为一种固定供给的资源,在经济增长中的作用应当是逐渐降低的。发达国家的经济发展经验也验证了土地份额递减的规律。但是,一个处于发展中和体制转型中的经济大国,其产权关系和各种制度还没有清晰到一个市场经济所要求的标准的时候,土地产权制度和土地管理制度还处于不断完善的过程中,土地资本化带来的土地租金从另外一个角度看还是制度改革的红利,它可以充当经济起飞的一笔启动资金,甚至在较长的一段时期内,经济发展都需要不断汲取土地红利,直至经济体进入到现代经济增长阶段。根据最近复兴的贫困陷阱和大推进理论(KM Murphy, A Shleifer, RW Vishny, 1989; Graham, B. S. and J. Temple, 2004; Azariadis, Costas and Stachurski, John, 2005; William Easterly, 2005; Kraay, Aart and Raddatz, Claudio, 2007),一个发展中的经济体可能面临两种均衡,一个是低水平均衡,另一个是高水平均衡。经济体要想完成由低水平均衡向高水平均衡的跃迁,就需要一个外界的“大推进”(the big push),以跨越一些阻碍经济发展的障碍,这些经济发展的障碍包括投资协调失败、门槛外部性和金融抑制等。现有研究在理论上分析了大推进的必要性和存在性,但是对大推进的具体形式并没有做过多的分析。我们认为,大推进不只是一笔外国资金援助。20世纪80年代拉丁美洲的经验已经证明,单靠国际资金援助并不能促进发展。大推进应该是经济体内部相关制度内生出的一个既能为经济发展提供启动成本(setup cost)^②,又能解决协调(coordination)问题(Rodrik, D., 1996)和门槛外部性(threshold externalities)^③问题的持续动力机制。根据 Oded Galor, Omer Moav 和 Dietrich Vollrath (2004)的研究,在土地私有制和西方民主体制下,土地所有权的集中会形成特定的利益集团,土地利益集团的形成会阻碍先进技术的采用、人力资本积累和金融发展,从而阻碍经济发展。而在中国,如果我们能够通过政治制度保证各级地方政府代表地区经济发展的长远利益,地方政府便成为基础设施投资、技术创新和教育投资的主要力量,可以集中土地收益进行一些外部性很强、有利于经济增长的公共投资,增加土地价值,促进经济增长。我们认为,中国改革以来以及当下正在进行中的政府主导的土地资本化,就部分担当了“大推进”的角色,催化了中国改革以来的快速工业化和城市化,主要表现在以下几个方面:

(一) 政府主导的土地资本化可以解决投资协调问题

Matsuyama (1995)极力地强调,投资协调问题对于追赶型经济可能是极其重要的。许多发展中国家或

^① 姚洋(2009)通过理论和经验证明,中共领导下的政府在30年的改革和发展中所采用的策略是有利于社会整体的利益,而不是为个别群体的利益服务的,提出了中性政府概念。参见姚洋:《中性政府:对转型期中国经济成功的一个解释》,载《经济评论》2009年第3期。

^② Antonio Ciccone, Kiminori Matsuyama, “Start-Up Costs and Pecuniary Externalities as Barriers to Economic Development”, *NBER Working Paper*, 1993, no. 4363.

^③ 门槛外部性(threshold externalities)的概念是由 Azariadis 和 Drazen (1990), Galor 和 Tizzard (1991), Futagatni 和 Mino (1993)逐渐引入增长理论中的。

者发展中地区不能脱离“贫困陷阱”进入现代经济增长阶段,往往是因为投资协调失败(coordination failures)。投资协调问题简单表述就是,只有当绝大部分投资主体都决定进行投资时,投资才会有回报,经济集聚才会出现,经济体才会脱离低水平发展陷阱。在分散主体和信息不完全的情况下,往往会出现相反的均衡,就是所有经济体都选择不投资。根据中国东部沿海地区,特别是江苏省的发展经验,地方政府在促进私人投资方面充当了天然的协调者。投资建厂,首要的问题就是土地,而只有政府才能行使土地的所有权。所以,地方政府为了保证经济增长,促进经济集聚的形成,土地利益的部分减免就自然成了协调投资的成本。因为,只有让投资者相信地方政府做出的承诺,他们才会考虑投资,这就要求政府先期进行一笔固定投入,进行土地整理,“七通一平”,并且在各种有关政策上进行优惠。此外,地方政府还需要进行公共基础设施投资,包括交通通讯等物质基础设施和社会管理等制度基础设施,比如社会保障、公共服务等。这种优越的投资环境作为一种公开的信息被所有投资者所了解,投资协调成功的可能性才能增强。如果政府没有土地作为协调成本进行投入的话,就有可能使得其承诺不可信。投资人即使看到政府的诸多优惠政策,也会选择不投资。当然,投资成功与否还和地理区位和历史因素等社会经济因素相关。根据中国经济发展的现实,东部沿海地区以土地让利为核心政策的招商引资要比中西部地区成功得多,就是因为外贸型的产业部门要靠近海岸线。20世纪90年代,上海浦东的发展就是遵循土地资本化的发展模式:将土地资本化获得的巨大收益投入基础设施和公共服务,以此结合优惠政策吸引巨大的产业资本的进入,从而实现地方经济快速起飞。

(二) 政府主导的土地资本化可以解决门槛外部性问题

1. 物质资本门槛外部性

研究表明,社会基础设施(公共交通、通讯系统和各项公共事业)的积累在经济发展的初期是不可或缺的。如果社会基础设施的供给不足,私人经济活动将会受到非常大的限制(Stern, N., 1991a, b);另外,公共资本投资具有门槛外部性,也就是说社会基础设施投资具有一次性固定投入的特征。当基础设施投资额达到一定的量以后,社会基础设施才可能会对私人的经济活动产生持续的贡献。公共基础设施投资有一个门槛值,当公共投资额超过这个门槛值的时候,私人部门的生产率才能够显著增加,出现经济起飞与现代经济增长。

“市场对基础设施的要求大,但是这些供给不可能由企业来提供。不能让农民为了运东西而自己修一条马路。基础设施作为外部环境不是微观企业能够决定的。政府要对发展中的外部性进行补偿,包括人力资源、基础设施建设、金融体系、法制体系等方面,要政府出面进行协调。”^①1994年以来,在分税制体制下,中国各个地方政府追求经济增长最大化的目标受到了财力的约束,即使认识到社会基础设施对于经济增长的重要性也无法实施“大推进”。随着土地资本化的加快,地方政府很快找到坐地生金的方法。比如,镇江市是江苏省中等水平的一个地级市,2003年,该市的第一条生态大道建成通车,全部近4亿元投资没有动用市财政一分钱,而是通过出让道路两边的土地使用权实现了融资。杭州近年的很多大型建设项目也是通过这种方式,实现了“以小博大”。比如京杭大运河综合保护工程,计划总投资超过200亿元,但财政只投5亿元启动资金,其余都将通过市场手段来筹措。

在过去的十年里,中国的基础设施改善和建设的速度很快。全国公路里程在1978年只有87万公里,1998年为128万公里,2007年跃升到358万公里。公路的质量也大有改观,高速公里数由1990年的500公

^① 林毅夫:《产业升级方向:政府需擦亮眼睛》,载《中国经济导报》2009年8月20日第A02、A03版。

里增加到2007年的5.4万公里。据测算,“十五”期间,全国城市基础设施建设大约投资了1万亿元,其中以地方政府为主导的财政投资约占2000亿—3000亿元,其余的7000亿—8000亿元则主要是政府通过土地运作抵押贷款、利用外资、市场融资等方式筹集解决的。再比如,山西省太原市,2004年预算内安排的城市建设支出仅2000万元左右,而实际支出达16.5亿元,其中9.3亿元来自土地出让收益,土地出让收益占城市建设支出的比例高达56.4%,在发达地区这个比例可能达到70%,甚至更高^①。所以,在工业化中期阶段,区域经济增长所需要的公共基础设施需要政府进行公共投资,在现有的财政体制内,土地资本化形成的土地增值是其可以动用的建设基金。

2. 人力资本门槛外部性

门槛外部性不仅仅体现在物质资本投资方面,还体现在人力资本上面。比如,义务教育、社会保障、公共卫生都是具有明显外部性的人力资本内容。Iranzo和Peri(2009)认为,教育具有门槛外部性,即教育程度低于某一水平时,教育的私人收益和社会收益率都是很低的,而一旦超过这一门槛,更高的教育便具有更高的私人收益率和社会收益率。所以,教育也是需要政府进行公共投资的领域,特别是对大量需要转移的农村劳动力的培训投资。

随着经济的发展、产业结构的升级和技术进步的要求,人力资本水平必须和技术水平互补才能带来经济的内生增长。我国现阶段面临的产业结构调整难题之一就是劳动力技能与产业升级要求不匹配,这就需要政府加大对劳动力的再就业培训、转移培训,提升人力存量的水平。所以,为了在发展中积累人力资本,现阶段地方政府必须依靠土地资本化来对教育、公共卫生等公共服务与社会保障进行投资。近年来,各地出现的“土地换保障”现象就是这方面的体现。比如,近期率先实行城乡统筹试点改革的成都市温江区,2007年年底4000多位农民通过“双放弃换社保”的方式变成市民。具体来说,就是他们自愿放弃土地承包经营权和宅基地使用权,在城区集中安排住进新房,并享受与城镇职工同等的社保待遇。“双放弃换社保”政策落实到位,地方政府的投入也不少。据测算,政府先期投在每位“双放弃”农民身上的资金达到12万元。成都市的上述做法,核心还是“土地财政”。如果不允许地方政府利用土地出让,在城市化进程中获利,向农民提供新房、社保和养老金的承诺就不会兑现^②。

(三) 政府主导的土地资本化可以为经济增长注入巨量流动性

经济的发展离不开流动性和信贷的支持,货币的发行和流动性的注入则需要有潜在的抵押物。目前,我国货币投放的主要方式有两个,一是贷款,一是外汇占款。为中国流动性注入充当潜在抵押物的物品有两个:一个是土地^③,另一个就是美元^④。从1998年开始,土地以两种方式资本化,第一种是各地政府每年将部分土地出售,供房地产开发或者工业建设,这是土地的直接资本化;第二种是在房地产商品化和住房私有化下,房产又可拿来作抵押借贷,通过住房按揭贷款,将房产所占用的土地、房子本身的资产以及业主自己的未来劳动收入作金融资本化,这便是土地引致的资本化。1998年的房改为中国的土地、资源以及老百姓未来劳动收入的资本化开了大门,截至2006年,住房改革为经济注入了至少2.2万亿美元的流动性^⑤。

① 数据来源:《出让金告别“第二财政”——规范土地出让收支管理专家谈》,载《中国国土资源报》2006年9月25日第005版。

② 贺军:《“土地财政”不能一棍子打死》,载《中国经营报》2007年9月3日第A23版。

③ 这里我们把我国城市中的房地产抵押一同视为土地抵押。在18世纪的美国,本杰明·富兰克林(Benjamin Franklin)(1706.1.17—1790.4.17)就把土地当作一项稳定、确定的资产来支持纸币的发行,并在此基础上发展了土地银行。参见:Grubb, Farley., 2006, Benjamin Franklin and the Birth of a Paper Money Economy, <http://www.philadelphiafed.org/education/ben-franklin-and-paper-money-economy.pdf>。

④ 以美国资产为主的近2万亿美元的外汇储备是我国长期发行货币的参照,从另一方面来看,也是一种潜在抵押品。

⑤ 陈志武:《资本流动性过剩的奥秘是什么》,载《经济观察报》2007年6月19日。

2008年的全球经济危机结束了美国为中国经济发展注入流动性的时代^①,在以后的经济发展中,土地仍然是我们可以依靠的优良抵押物。土地是银行最优良的抵押担保品,在土地资本化阶段,政府通过各种方式储备大量土地的同时,又通过现有银行体系进行抵押贷款,把土地增值变成货币资本,完成土地资本化的最后形式。根据金融发展与经济增长的相关理论,经济起飞和工业化阶段,往往需要金融支持,并且金融支持的这种作用是不可或缺的。根据 Marco Da Rin 和 Thomas Hellmann(2002)的研究,比利时、德国、意大利在早期的工业化阶段,正是靠着垄断竞争的银行结构为工业化提供了强大的资金支持,在工业化阶段,一个完全竞争的银行结构可能会使租金消散,不利于为经济增长积累资金。陕西省咸阳市的15个项目,实际投资9.53亿元,银行贷款占76.7%。这些贷款都是政府的土地储备中心、政策性公司和开发区管委会以土地作抵押或者以政府财政信用作担保获得的。大量事实证明,政府通过土地抵押融资和银行形成的“银政联盟”占了贷款总量的大部分。2006年4月,为支持湖北省在“中部崛起”,交通银行新增800亿元授信,农发行给了300亿元,国开行给了500亿元,工行给了1000亿元,建行给了700亿元,中行给了1000亿元^②。可见,中国有银行和国有土地制度的存在,对拉动投资、促进快速工业化是有一定贡献的。

四、政府主导的土地资本化对经济发展的消极影响

政府,无论是在城市土地资本化还是在农村土地资本化过程中,都是作为一级市场垄断供地者出现的。由于当下各种民主监督体制不健全,部分政府官员容易和开发商勾结,导致产生大量腐败问题^③。此外,政府主导的土地资本化还与我国当前经济社会发展中的许多结构性矛盾有着直接或间接的联系。

(一) 政府主导的土地资本化导致投资过度与消费不足

任何的投资都要以土地为载体,政府主导型的土地资本化使政府可以控制供地价格,各个地方政府为增长而竞相招商引资,以过低的土地价格吸引资本,这就导致了投资过热。研究发现,我国固定资产投资变化趋势与建设占用耕地的变化趋势基本一致。在一定程度上,我国粗放式增长的投资驱动力是建立在土地低价格基础上的,外贸驱动力是建立在农民工的低工资基础上的。劳动份额的降低和财产性收入的不平等,导致了我国消费占GDP的比例不断下降,宏观经济结构严重失衡。在农村,政府主导的土地资本化把土地收益的绝大部分从农村转移到城市,农民的僵化资本一方面不能资本化,面临宅基地不能抵押、不能跨区域转让等约束;另一方面,农地被资本化的农民,也只能享受到很小比例的收益用于维持生存。在城市,在政府垄断供地和土地财政的条件下,房地产业畸形发展,房价与人们的收入水平严重失衡,城市内部的财产性收入不平等也日益严重。所以,总体而言,中国内部消费需求虽然存在,但是面临严重的财产性收入约束。另外,地价竞争使产业进入门槛低,各地重复建设、产业结构低水平雷同,导致资源的严重错误配置。

(二) 政府主导型土地资本化导致城市化受阻

政府主导的土地资本化的特征是人地分流,把农村最稀缺的土地资源集中到城市,把农村最过剩的劳动力要素留在了农村和农业。在过去30年中,城市化过程一直慢于工业化过程,以2005年1%人口抽样调

^① 袁志刚:《美国向中国注入流动性时代已结束》,载《21世纪经济报道》2009年8月14日第1版。

^② 国家发展改革委员会宏观经济研究院课题组:《2006—2007中国宏观经济形势分析与预测》,中国经济出版社2007年版,第278页。

^③ 蔡继明认为土地征用和出让成为孳生腐败行为的三大温床之一。参见蔡继明:《中国土地制度改革论要》,载《东南学术》2007年第3期,第13页。