



·人·口·发·展·战·略·丛·书·

丛书主编 沙 勇

地租分配调节视角下的人口城市化推进路径探究 ——从“重地轻人”向“以人为本”的转轨

张耀宇 著

海外借



南京大学出版社

·人·口·发·展·战·略·丛·书·

丛书主编 沙 勇

地租分配调节视角下的人口城市化推进路径探究 ——从“重地轻人”向“以人为本”的转轨

张耀宇 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地租分配调节视角下的人口城市化推进路径探究：
从“重地轻人”向“以人为本”的转轨 / 张耀宇著. —南京：
南京大学出版社，2018. 12

(人口发展战略丛书 / 沙勇主编)

ISBN 978 - 7 - 305 - 21279 - 6

I. ①地… II. ①张… III. ①人口—城市化—研究—中国
IV. ①C924. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 265324 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 人口发展战略丛书

丛书主编 沙 勇

书 名 地租分配调节视角下的人口城市化推进路径探究
——从“重地轻人”向“以人为本”的转轨

著 者 张耀宇

责任编辑 张倩倩 吴 汀

照 排 南京理工大学资产经营有限公司

印 刷 南京玉河印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 11.5 字数 194 千

版 次 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 305 - 21279 - 6

定 价 45.00 元

网 址：<http://www.njupco.com>

官方微博：<http://weibo.com/njupco>

官方微信：njupress

销售咨询热线：025 - 83594756

* 版权所有，侵权必究

* 凡购买南大版图书，如有印装质量问题，请与所购
图书销售部门联系调换

《人口发展战略丛书》总序

《人口发展战略丛书》在南京大学出版社的出版，可喜可贺。丛书的主编，南京邮电大学社会与人口学院、人口研究院院长沙勇教授嘱我为丛书写序，我欣然从命。

《人口发展战略丛书》选题十分广泛，从城镇化与碳排放到消费和环境，从农民工到失独风险，从农村老年健康到农村大龄男性，从大运河城市群到流动人口融入，从农村人口市民化到城市贫困人口，等等，反映了南京邮电大学的人口学者们的广阔的研究视角和广泛的研究兴趣，也反映了这套丛书的丰富内涵。

许多研究还强调了江苏的特色，给予江苏特别的关注，既符合情理，也很有意义。江苏是我国社会经济发展最先进的地区之一，江苏所面对的许多社会经济和人口方面的问题对江苏具有现实性，对全国具有前瞻性。因此，丛书的作者们的分析和阐述对于全国同样有着启发意义，也增强了这套丛书的学术价值。

改革开放以来，随着国家的发展、社会的需要和国际的交往，我国的人口研究蓬勃发展，涌现了大量出色的研究成果和优秀的研究人才，推动我国人口研究事业向前发展，并赢得越来越大的国际影响。在这方面，南京一直是我国人口研究的重镇之一，南京众多的人口研究机构人才济济，成果累累。《人口发展战略丛书》的出版则是南京人口学界的又一大成果。

丛书的各位作者来自南京邮电大学的人口研究院、社会与人口学院、地理与生物信息学院、管理学院、经济学院的科研人员，部分老师是原来南京人口管理干部学院的人口研究方面的教学科研人员。南京人口管理干部学院作为当

时国家计生委的直属院校，拥有许多长期从事人口学领域的教学和研究工作的优秀学者，许多老师包括丛书的一些作者都主持完成过国家社科基金人口学课题，参与过国家计生委众多的科研课题调研，熟悉基层人口与计划生育工作，参与过各种国际合作和交流。与南京邮电大学合并后，原南京人口管理干部学院在人口研究方面的传统科研优势得以传承，并与学校计算机信息科学、物联网等特色学科实现了有机结合。比如依托大数据研究院、物联网科技园，与国家原卫计委流动人口司合作建立了“国家流动人口数据开发中心”。学校新设立人口研究院，并重新整合了社会与人口学院，人口学科研骨干在人口大数据、贫困人口研究、人口与区域发展等多个领域取得了不凡的成绩，正迅速成长壮大为国内一支人口研究的有生力量。《人口发展战略丛书》的出版正是这支人口研究的有生力量的生动体现。今后如果能将人口学与其他学科进一步融合，优势互补，发扬光大，必将为我国的人口事业做出更为卓越的贡献。

丛书的作者有许多都是青年俊秀，他们的成果更值得嘉许。进入 21 世纪以来，我国人口态势呈现出生育率长期走低、老龄化不断加剧、城市化快速发展、人口流动日趋频繁的全新的局面。人口新常态的到来，必然会带来许多前所未有的新特点和新问题，需要去探索，需要去回答，这成为他们所要肩负的新时期人口研究的新发展的使命，任重而道远。因此，这套丛书的出版也标志着我国新一代的人口学者正在茁壮成长，我国人口学的发展后继有人，是非常令人欣喜的。



2018年5月

前 言

自 2012 年党的十八大召开以来，随着“新型城镇化”“以人为本”的改革目标提出，推进城市化发展已经上升为国家层面的发展战略。但是，与“以人为本”目标相悖，中国已有的城市增长中存在着严重的“重地轻人”问题：人口城市化滞后、伪城市化问题严重，同时城市用地过度扩张、土地低效率利用等。考虑到在后发国家快速城市化发展中，城市土地价格快速上涨，土地成为社会财富的主要载体，土地增值收益的分配与城市化发展中的人地关系，特别是人口可融入之间有了重大关联。可见，中国城市增长的人地两个方面存在着不可忽视的重大关联。有鉴于此，本书探索将“人口城市化”的发展目标嵌入传统的城市土地调控政策体系之中，构建符合中国国情和发展需要的城市增长调控政策体系：基于土地公有制，以地方政府的地租收益分配调节为核心，将城市增长中的人地问题统筹调控、联动治理，在抑制“土地城市化”过快的同时，合理推进“人口城市化”，从而促进城市增长中的人地关系协调，最终实现从“重地轻人”到“以人为本”的路径转轨。本书共有 8 章，如技术路线图所示，分为三个部分：基础背景（1—4 章）、问题剖析（5—6 章）与治理探究（7—8 章）。

第一部分包含了前 4 章，旨在构建本研究的工作基础。第 1 章“绪论”中交代了研究背景并阐明了研究意义，指出推进城市化发展向“以人为本”转型对中国宏观经济转型的具有重要作用，并提出将探索构建符合中国国情和转型发展需要的城市增长调控政策体系作为本书的研究目标。围绕研究目标设置相关研究内容，选择研究方法、设置技术路线。第 2 章“文献综述”中则通过对已有相关研究进行系统的综述，从而掌握相关的研究动态。了解已有的中国土

地制度对城市化发展有着怎样的影响，以及如何推动土地制度改革，能够满足城市化发展转型的需要，等等。通过系统文献回顾、评述、总结与归纳，为本研究的开展奠定基础。第3章“理论基础、概念界定与分析框架”将会在上面两章的基础上，进一步对本研究涉及相关理论与概念进行总结与界定；着重明确了本研究中的核心概念——地租收益特指在土地公有制的安排下，政府作为垄断供地者，以地租方式获取的土地增值收益。在该定义下，政府掌控的地租收益，主要属于土地增值收益中的外部性因素导致的自然增值部分，因此政府掌控的地租收益属于社会财富，需要用于社会公共用途。同时，本章构建了研究的分析框架，阐明了分析问题的整体思路。考虑到现阶段中国出现的城市化问题，受到中国社会经济发展变迁的影响且是长期以来累积而形成的，所以，在第4章“地租分配、经济发展与中国的城市化发展：一个历史回顾”对中国的城市化发展进行系统的历史回顾。根据地租分配、经济发展、城市化这三者的关系以及各自的阶段性特征，本章将中国的城市化发展进程分为四个阶段，并分别剖析了在各个阶段，不同的经济发展模式，及其背后对应着不同的地租分配模式，这两者又会作用于城市化发展，导致城市化发展有着不同的表现。通过系统的历史回顾，本章发现：第一，不同的经济发展模式，其背后的地租分配模式也显著不同。第二，不同的经济发展模式和不同的地租分配模式又导致了城市化发展的不同阶段性特征。第三，总体上来看，在各个阶段我国一直采取的是“高积累，低消费”的国民收入分配方式。而在土地公有制的制度安排下，政府对地租分配的控制，则是实现整体上国民收入分配“高积累，低消费”模式的关键。第四，“高积累，低消费”的模式背后，则是政府对居民公共物品的供应有限，地租水平过高导致的人口城市化障碍。特别在进入“以地谋发展”阶段后，地方政府以城市地租的方式来集中财富用于建设，从而导致房价高速增长、人口市民化成本过高。所以，基于四点研究结论可知，在如今经济发展转型的背景下，要实现“新型城镇化”，其关键点在于地租收益分配调节：对这部分由地方政府掌控的、以地租方式获取的、属于国民共有的社会财富进行分配调节，调节其支出结构，使其从主要用于城市物质环境建设转变为人与环境的协调，特别是促进农村转移人口的市民化，从而发挥我国公有制的制度优势，实现城市增长“人地统筹”，推动新型城镇化。

第二部分包含了第5章、第6章，共两章内容，通过对现阶段地方政府获取地租收益的来源、方法及其用途进行深入分析，从而系统地解释城市化发展中“土地超前、人口滞后”问题的成因。第5章“‘以地谋发展’的制度成因、地租‘攫取—分配’策略及其对城市用地增长影响”详细地剖析了现阶段“以地谋发展”模式的内在机理及其对城市用地扩张的影响。并利用2006—2012年的省级面板数据和联立方程组模型，完成了实证检验，验证了第5章中所提出的工作假说。研究发现：受到地方政府服务于发展竞争的“以地谋发展”行为影响，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、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最大化的目标，并将其融资收益用于补贴二产用地的低价供应和推进城市建设等方面。地方政府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，也即通过对地租的“攫取—分配”来最大限度地满足其发展竞争的需要。同时，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，这进一步导致了城市人口增长的扭曲。因此，相应的调控政策应着力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。在剖析了土地城市化为何过快之后，进一步统筹分析城市增长中的人地问题，探究为什么“人口城市化”要明显滞后于“土地城市化”。在第6章“地租收益分配与城市增长中的‘重地轻人’：基于经济学视角的一个分析”中，将人口变量引入城市用地扩张的理论模型中，构建了能够同时反映城市增长中人地两个方面的理论模型，以地租收益分配为核心，剖析了人口增长与用地扩张之间的互动关系，并运用PVAR模型完成了实证检验。研究发现，在政府主导的城市化发展中，受发展竞争驱动，依靠已有的城乡二元制度，特别是城乡二元的土地与户籍制度，地方政府将城市中决定用地规模的经济活动人口和享有公共物品的户籍人口割裂开来：一方面，尽可能多地扩张城市面积以容纳更多的经济活动人口、攫取地租收益；另一方面，在地租分配中，拒绝让非户籍移民以公共物品的形式分享城市增长中的地租收益，从而降低城市化发展的成本。地方政府在享有外来人口集聚带来的地

租收益的同时却不必承担相应的公共物品成本，这种成本收益计算中的扭曲进而导致了城市增长中的用地过度扩张、整体社会福利水平下降的问题。有鉴于此，在城市化相关改革政策中，应当引入人地统筹的调控思路，将城市土地开发中的地租收益分配与人口市民化问题挂钩，从而有助于实现城市增长中的人地关系协调。

第三部分包含了第7章、第8章共两章内容，在上文研究的基础上，进一步探究针对中国城市化发展中存在问题的相应对策。在第7章“怎样的地租收益分配有助于实现‘以人为本’的路径转轨？”中，结合国内外经验来论述在城市化发展中，地租收益该如何进行分配，才有利于“以人为本”的目标。首先，通过理论分析可知，由于土地资源配置存在外部性问题，需要政府介入调节地租收益分配，也即城市化发展中土地权利应处于一个公私协调的状态才能够保障城市化发展中的效率与公平。其次，通过对成功城市化国家如日韩的相关做法进行总结分析可知，快速城市化发展中，需要政府强力介入地租收益分配调节，抑制投机并向城市中新迁入人口提供住房保障以使其不必承担过高的地租成本，方能保障城市化的“以人为本”。再次，对中国已有的相关土地制度改革进行归纳总结，以公私权利协调和人地统筹两个标准来进行评判，分析其亮点与不足之处。最后，可以得知，在中国的相关城市增长调控政策中，依据自己的发展需要和特殊国情，也应因地制宜地协调土地权利公私两个方面，特别要考虑作为城市化发展迅速、有着大量人口需要市民化的现实背景，中国在城市土地开发中的地租收益分配环节仍然需要政府介入以保障整体上的社会公平，以政府调节地租收益分配保障移民可融入。具体而言，在中国现阶段转型发展、推进新型城镇化过程中，土地权利合理的“公私协调”，可以从两个方面来展开：一方面，通过公权力收缩、放松对私权利的管制，推进土地资源分配中的市场化演进，以提升土地资源配置效率，即对政府获取地租收益的方法（从直接转向间接）和来源（局限为自然增值，消除垄断利润）进行调控。另一方面，作为本研究的重点部分，还要注意到，地租收益分配中要保留部分公权力，以实现地租收益分配的公共利益、克服外部性问题，即对政府掌握的地租收益进行用途调节，从传统的将地租收益侧重于建设用途转向推进人口市民化用途，以公权力协调地租收益分配、克服土地增值收益中的外部性问题，

保障公共利益。在第8章“研究总结与政策建议”中，首先可以得出本研究的三个主要研究结论：第一，地租收益分配调节是我国经济发展的重要调控手段。第二，经济转型背景下，应以地租收益分配调节为核心推进城市化。第三，应以公私权利协调为原则，构建增长调控政策以调节地租分配：以政府公权力“一退一进一转”推进两个“挂钩”与两个“实现”。两个“挂钩”即为城市用地增长同人口增长、主要与农业转移人口落户相挂钩，城市地租收益分配与农业转移人口市民化成本相挂钩。两个“实现”则是指农民土地权利的两个实现：以市场交易的方式，利用其土地或土地权利参与到城市建设中，分享地租收益，实现其财产权利；以公共物品的形式，分享其工作所在城市发展中的部分地租收益，实现其公民权利。其次，依据上面的研究，本书尝试着给出详细的城市增长调控政策建议，分为四个方面：（1）推广中原经济区的“人地挂钩”模式，为城市用地增长加上人口市民化的强约束条件。（2）结合已有“苏州模式”“三旧改造”“地票交易”经验以及日本的区划整理制度，分区域、逐步推进土地资源市场化配置。（3）政府以“减步法”调节地租收益分配，实现“以人为本”的“地利共享”。（4）土地开发中从政府侧重管制、直接参与转向市场主导、政府以政策工具进行激励、引导。最后，针对本研究中的不足之处，有待进一步深入挖掘的地方，归纳两点作为未来研究展望：第一，城市化发展中房地产相关的财税制度研究；第二，城市化发展中的住房保障制度研究。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.1.1 全球范围内的快速城市化浪潮	1
1.1.2 中国城市化发展中的扭曲与挑战	2
1.2 研究目标与内容	4
1.2.1 研究目标	4
1.2.2 研究内容	4
1.3 研究方法与技术路线	8
1.3.1 研究方法	8
1.3.2 技术路线	9
1.4 可能的创新与不足.....	11
1.4.1 可能的创新.....	11
1.4.2 可能的不足.....	12
第 2 章 文献综述	13
2.1 垄断供地者、发展竞争与土地城市化过快	13
2.1.1 引资竞争、土地价格扭曲与效率损失	13
2.1.2 城市地租攫取与政府土地财政形成.....	14
2.2 集体土地制度、劳动力迁移受阻与人口城市化滞后	16
2.2.1 城市人口规模不足导致城市集聚效应受损.....	16
2.2.2 农民市民化受阻导致城乡差距扩大.....	17

2.2.3	农村人地比例难以降低导致农业现代化发展受阻·····	17
2.3	城乡二元土地制度改革与城市化转型·····	18
2.3.1	城乡一体化土地市场完善与地租分配调节·····	18
2.3.2	地租分配调节与农业转移人口市民化:学者们的争议·····	20
2.4	已有研究评述·····	22
第3章	理论基础、概念界定与分析框架·····	23
3.1	理论基础·····	23
3.1.1	财政分权与发展竞争理论·····	23
3.1.2	地租理论·····	24
3.1.3	劳动力城乡迁移理论·····	28
3.2	概念界定·····	30
3.2.1	地租收益与地租收益分配·····	30
3.2.2	城市增长调控政策·····	32
3.2.3	人口城市化·····	32
3.3	分析框架·····	33
3.3.1	界定经济环境:经济转型与“新型城镇化”提出·····	34
3.3.2	设定行为假设:发展竞争下的政府行为偏好·····	35
3.3.3	给出制度安排:地租收益分配与“重地轻人”的城市增长 ·····	36
第4章	地租分配、经济发展与中国的城市化发展:一个历史回顾·····	40
4.1	理论框架:三者联动关系的归纳·····	40
4.1.1	土地公有制下的政府地租收益:来源与用途·····	40
4.1.2	地租收益分配与经济发展阶段特征·····	42
4.1.3	基于三者联动关系的中国城市化发展阶段划分·····	43
4.2	新中国成立后四个不同阶段中的三者联动·····	45
4.2.1	1949—1977年:计划经济、资本积累与城市化停滞·····	45

4.2.2	1978—1987年：“以地兴企”支撑乡镇企业发展与 城镇化·····	47
4.2.3	1988—1997年：政府垄断地租、发展转型与“伪城市化” ·····	48
4.2.4	1998年至今：“以地谋发展”模式与城市化“重地轻人” ·····	50
4.3	结论与讨论·····	55
4.3.1	主要结论·····	55
4.3.2	进一步的讨论：发展转型与地租收益分配调节·····	57
第5章	“以地谋发展”的制度成因、地租“攫取-分配”策略及其对城市用地 增长的影响·····	59
5.1	财政分权、发展竞争与土地制度：依赖土地的发展模式形成·····	60
5.1.1	财政分权后的地方收入格局及其影响·····	61
5.1.2	土地制度与政府垄断供地者形成·····	61
5.2	地方政府实现“以地谋发展”的地租攫取分配策略及其对用地增长的 影响·····	63
5.2.1	地租“攫取-分配”策略：三个方法、两个权衡与一个循环 ·····	63
5.2.2	“以地谋发展”影响下的城市用地增长：二产用地、经营性用地 之间的分割与联系·····	65
5.3	数据来源与实证方法·····	67
5.3.1	数据来源·····	67
5.3.2	模型设定·····	67
5.3.3	变量设置·····	69
5.4	实证结果与分析·····	71
5.4.1	建设与维护支出、土地抵押与商住用地价格的影响·····	72
5.4.2	户籍人口、迁移人口对用地扩张的推动作用·····	73
5.4.3	工业企业税收依赖、外商投资与土地收益的补贴作用·····	74

5.5	研究结论与政策建议	74
第6章	地租收益分配与城市增长中的“重地轻人”：基于经济学视角的一个分析	77
6.1	城市增长中土地扩张、人口增长与地租分配：一个基本描述	78
6.2	城市增长中人地两方面的已有制度安排及其结果	80
6.2.1	城乡二元体制与政府主导的城市增长	80
6.2.2	征地制度、政府垄断供给予城市用地增长	81
6.2.3	户籍壁垒、公共物品供给予城市人口增长	82
6.3	进一步分析：地方政府为什么会“重地轻人”？	85
6.3.1	地方政府间的反向标尺竞争：重建设、轻服务	85
6.3.2	政府“以地谋发展”与土地城市化超前	85
6.3.3	地方政府人口市民化的成本收益计算与人口城市化滞后	86
6.3.4	激励相容与城市化发展偏好形成	87
6.4	实证检验：地租分配、公共物品供应与人口增长的联动关系	87
6.4.1	模型设置	87
6.4.2	实证结果与讨论	88
6.5	已有改革政策之中的待完善之处：人地统筹的调控思路	94
6.6	总结与政策建议	96
第7章	怎样的地租收益分配调节有助于实现“以人为本”的路径转变？	98
7.1	问题的提出：城市化与土地制度改革	99
7.1.1	土地制度改革的关键点：城乡一体化的土地市场构建	99
7.1.2	关于土地改革的观点分歧：市场主导还是政府主导？	100
7.2	城市土地利用外部性决定的地租分配模式：公私权利协调	101
7.3	成功城市化国家中的土地权利公私协调：以日韩为例	104
7.3.1	实现了成功城市化的后发国家：日本与韩国	104

7.3.2	日韩在快速城市化发展中的地租收益分配调节：“以人为本”的实现“涨价归公”	106
7.3.3	日韩经验对中国的启示	110
7.4	中国城市化发展中已有的土地制度改革探索：成果与不足	111
7.4.1	“增减挂钩”：总量不变，指标腾挪，城增乡减	111
7.4.2	“增减挂钩”改进版Ⅰ：权利人自主入市进行“地票交易”	112
7.4.3	“增减挂钩”改进版Ⅱ：土地权利置换市民身份，人地同转	113
7.4.4	“增减挂钩”改进版Ⅲ：中原经济区“人地挂钩”的探索	114
7.4.5	权利人自主与存量土地盘活再开发：广东省“三旧改造”	116
7.4.6	农村集体经营性建设用地入市流转：苏州的股份合作社模式	117
7.4.7	总结与评论：公私权利协调与人地统筹	119
7.5	研究结论	121
第8章	研究总结与政策建议	123
8.1	研究总结	123
8.1.1	地租收益分配调节是我国经济发展中的重要调控手段	123
8.1.2	发展转型背景下，应以地租收益分配调节为核心推进城市化	124
8.1.3	城市增长调控政策的制定应以公私权利协调为原则	125
8.2	“人地统筹”的城市增长调控政策体系构建	126
8.2.1	推广与改进“人地挂钩”模式，为城市用地增长加上人口市民化的强约束条件	127
8.2.2	结合已有国内外经验，分区域、逐步推进土地资源市场化配置	129

8.2.3	政府以“减步法”参与地租收益分配调节,实现“以人为本”的“地利共享”	130
8.2.4	土地开发中政府从侧重管制、直接参与转向市场主导、政府以政策工具进行激励、引导	135
8.3	研究展望	137
8.3.1	城市化发展中房地产相关的税收制度研究	137
8.3.2	城市化发展中的住房保障制度研究	138
附录		139
参考文献		145

表目录

表 4-1	市县的建设维护资金(财政性资金收入)中土地收入占比	52
表 4-2	2009—2017 年农民工外出务工统计	54
表 5-1	审批、供应和征地面积对比(单位:公顷)	65
表 5-2	联立方程组估计结果	71
表 6-1	PVAR 模型的滞后阶数选择	88
表 6-2	PVAR 模型的估计结果	89
表 6-3	PVAR 的格兰杰因果检验	90
表 6-4	模型 I 变量预测误差的方差分解	94
表 6-5	模型 II 变量预测误差的方差分解	94
表 7-1	主要发达国家和发展中国家的城市化速度	106
表 7-2	已有改革模式的总结与评论	119
附表 1	城市土地开发中地租收益分配的历史回顾	139
附表 2	2003—2015 年间的土地出让纯收益	143
附表 3	2008—2015 年间的土地出让收益各项支出	144