

中文社会科学
引文索引(CSSCI)
来源集刊

新政治经济学评论

The Review of New Political Economy 34

汪丁丁 主编

路乾

城市的合约性质
——民营城市蛟龙工业港

何江 汪丁丁

改革开放以来执政党思想观念变迁的量化特征和反思
——一个基于文本挖掘数据的知识发现

文
景

上海人民出版社

Horizon

新政治经济学评论

The Review of New Political Economy 34

汪丁丁 主编

文
景

Horizon

社 科 新 知 文 艺 新 潮

新政治经济学评论 第34卷

汪丁丁 主编

出 品 人：姚映然

责任编辑：冯慧敏

美术编辑：陈 阳

出 品 人：北京世纪文景文化传播有限责任公司

(北京朝阳区东土城路8号林达大厦A座4A, 100013)

出版发行：上海世纪出版股份有限公司

印 刷：北京建宏印刷有限公司

制 版：北京大观世纪文化传媒有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：8.25 字 数：127,000 插 页：2

2017年11月第1版 2017年11月第1次印刷

定 价：48.00元

ISBN: 978-7-208-14752-2/F·2491

图书在版编目(CIP)数据

新政治经济学评论. 第34卷 / 汪丁丁主编. —上海:
上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14752-2

I. ①新… II. ①汪… III. ①政治经济学-文集
IV. ①F0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第210085号

本书如有印装错误, 请致电本社更换 010-52187586

主 编：汪丁丁

主 办：东北财经大学社会与行为跨学科研究中心

编 委（排名不分先后）：

陆 铭 章 奇 杨其静 聂辉华 邢春冰 李辉文 梁平汉
陈斌开 范子英 钟宁桦 徐现祥 董志强 杨汝岱

拟增补编委（排名不分先后）：

丁 利 黄凯南 丁建峰 李力行 张丹丹 齐鹰飞 魏宝社

执行编辑：陈怡俊

目 录

调查研究

1 编者按

3 城市的合约性质

——民营城市蛟龙工业港

路 乾

论文

29 改革开放以来执政党思想观念变迁的量化特征和反思

——一个基于文本挖掘数据的知识发现

何 江 汪丁丁

56 何种共享发展：结果均等还是机会均等？

——一个问卷实验

罗 影 汪毅霖

77 从长期和演化的视角看腐败问题

——对张维迎之腐败模型的一个扩展

赵 驰 姜 昕

学习与思考

92 政府的性质

秦子忠

110 哈耶克有两张脸？

——演化理性与建构理性二分法的再思考

叶志鹏

125 “调查研究”专栏征文启事

Contents

Investigation

- 1 Editor's Note
- 3 The Contractual Nature of City — The Corporate City Jiaolong Park *Lu Qian*

Papers

- 29 A Review of Quantitative Characteristics of Ruling Party's Idea-Shifts
since Reform and Opening-up: A Knowledge Discovery
from Text-Mining Data *He Jiang, Wang Dingding*
- 56 Which Kind of Shared Development: Equal Outcome or Equal Opportunity?
— A Questionnaire Experiment *Luo Ying, Wang Yilin*
- 77 A Research on the Corruption Problem from the Angles of Long Term
and Evolution — An Extension of Zhang Weiying's
Corruption Model *Angela C. Chao, Jiang Xin*

Learning and Thinking

- 92 The Nature of the Government *Qin Zizhong*
- 110 Rethinking the Tension in Hayek's Spontaneous Order Theory *Ye Zhipeng*
- 125 "Investigate and Research" Contribution Invited

编者按

经济学正在迎来一个方法多元化的时代。新政治经济学作为经济学的一个分支，也正在面临方法的多元化。

然而，经济学在开启一些新的研究方法的同时，似乎也在抛弃一些传统的研究方法。新政治经济学也未能幸免。

不管经济学如何不断走向现代化和科学化，经济学作为一门社会科学，始终摆脱不了它的三个问题意识及其对于特定方法的要求。第一，人类及其思想从何处来？为了这个问题，历史和思想史的分析方法从来就是必须的。第二，人类的行为是怎样的？为什么是这样的？为此，数学的方法、经验统计的方法、实验的方法，都分别有助于回答特定的问题，而无法彼此相互取代。而案例的方法对于分析具体的事实及其形成的机制和背景，也具有数学、统计和实验无法取代的优势。第三，除了人类行为的共同之处外，每一个国家的历史和现实制度背景均有不同。于是，即便是同样的人类行为规律，在不同的制度背景之下，都有可能产生不同的结果。反过来说，在不同国家和地区，相同的现象可能有不同的成因。因此，比较的分析方法对于特定国家的研究来说也具有不可替代的作用。

新政治经济学特别强调把政治经济体制背景和特定的政策决策过程放到具体问题的分析当中去，这增加了新政治经济学这一研究分支的复杂性，也使得《新政治经济学评论》必须对各种问题意识和研究方法的成果保持高度的开放性。于是，就有了读者现在所看到的文章，使用了包括数学建模、统计分析、实验、文本分析、案例研究、思想史等各不相同的研究方法。每一种研究方法都服务于特定的问题，我们所追求的，只是在

特定问题上发表的文章使用最合适的方法。我们还特地设置了“调查研究”这样的专栏，鼓励学者针对具体的案例进行深入的解剖，揭示那些被大样本研究所忽略的特定问题。

无论使用什么样的方法，我们刊载的文章都不约而同地指向了现实世界的一个缺憾：信息不充分。在这个信息不充分的现实世界里，人们难以保证理性的决策能够达到社会福利最大化的结果。在公共领域，我们无法保证政府的目标是社会福利最大化；即便政府的目标是社会福利最大化，由于政府所面临的信息不充分的约束，我们也无法保证具体的政策措施不会偏离社会福利最大化的目标本身。

作为编辑，我们不在此重复每一项研究的发现，也不对具体的研究给予更多的评判，而把评判的权利交给读者。如果细心阅读《新政治经济学评论》发表的论文，读者将会发现，在不同的方法和不同的研究里，作者都从不同的侧面在揭示同样的道理：如果离开法律和制度规范，我们难以期望政策的结果能够不偏离社会福利最大化的目标，无论政策制定者和实施者声称他的目标是什么。

本刊编辑部

2017年10月

城市的合约性质

——民营城市蛟龙工业港

路 乾*

摘要: 本文指出城市是一组降低交易费用的合约安排。不同的城市化,是不同主体——政府、企业、村庄——作为中心缔约人的合约安排。本文以蛟龙公司为例,研究了其与政府、农户、入驻企业、居民等产权主体签订的一系列税收分成合约、规划权配置合约,以及土地租用合约。这些合约为城市化提供了产权保护、投资激励,降低了协调产权、外部性、规划权错配等交易费用。本文探讨了城市的收益权界定、税收分成、中心缔约人的边界及选择等问题。

关键词: 城市的合约性质; 民营城市; 中心缔约人

* 路乾,中央财经大学经济学院。地址:北京市海淀区学院南路39号中央财经大学,邮编:100081。电话:17090113540。电子邮件:luqian0807@163.com。致谢:感谢成都蛟龙港管理委员会对作者从事调查研究与收集资料过程中的帮助,感谢北京大学国家发展研究院中国土地制度研究小组一直以来对作者研究的支持,感谢香港大学科斯产权研究中心研讨会各位参会学者、浙江大学制度经济学年会参会者,以及周其仁、赵燕菁、王宁、文贯中、黄跃、张惠强、李力行、王敏、陆铭、陈斌开、茅于軾、张曙光、冯明、杨荷等学者的讨论与指正。文责自负。

The Contractual Nature of City

— The Corporate City Jiaolong Park

Lu Qian

(School of Economics, Central University of Finance and Economics)

Abstract: This paper studies the contractual nature of city. Efficient urbanization implies that property owners sign contracts to minimize transaction cost. The paper studies a case of Jiaolong Park, built by a corporation, upgraded from villages to an industrial park, and then from an industrial park to a city. The paper suggests that cities are like firms, formed by a central contractor signing a series of contracts with government, farmers, tenants, and business enterprises, to reduce the transaction cost. This paper proposes that choices of contractual structure and arrangements, such as the choice and scope of central contractor and the choice of tax sharing, are designed to minimize specific transaction cost.

Keywords: urbanization; transaction cost; contractual structure

JEL Classification: O18; R14; R52

一、问题

为什么会存在政府经营、企业经营、村庄经营，以及城中村等不同的城市化形态？本文认为，城市化是分散的要素资源的产权聚集和重组的过程。大量分散在农村的人口、资金与信息要素向城市聚集，带来了资源要素的重新配置，涉及了大量的产权重组、合约签订及与之相伴的交易费用。这些交易费用，包括基础设施投资的外部性，协调土地等分散产权的合约成本，政府优惠政策的前后不一致性、土地管理制度和规划制度对土地等产权的限制等。有效的城市化要求一系列的合约安排来降低这些交易费用。不同的城市化形态是交易费用最小化的合约选择。^①

本文的第二和第三部分以蛟龙工业港为例研究城市的合约安排。蛟龙工业港是一家民营企业在4.3平方千米的集体土地上建立与经营的城市。从2004年租赁农民土地开始，在十年内，蛟龙工业港实现了从农业到工业，再到商业服务业的城市升级。截至2014年12月，蛟龙工业港年产值达200多亿元，年上交税收4.36亿元，常住人口10万人。人口密度达到2.5万人/平方千米，远高于其所在的双流县0.7万人/平方千米^②。蛟龙公司承担了城市开发经营的几乎所有内容：租赁土地，拆迁安置，制定规划，投资建设

① 对中国城市化研究的主要文献包括地方政府竞争（张五常，2009）、城市建设融资（赵燕菁，2014）、土地资源利用效率（黄小虎，2007；陶然，2009）、人口与土地的相对关系（陆铭，2011；周其仁，2013；文贯中，2014）、城市规划（周其仁，2014；赵燕菁，2005）等。本文从城市化的交易费用及合约安排的视角探寻城市化的经济性质。

② 双流县建成区面积为84平方千米，城镇常住人口约60万（根据常住人口与城镇化率估算），数据引自《2015年双流县国民经济与社会发展统计公报》。

基础设施,建立学校、医院与住宅等配套设施,招商引资,引导产业升级。^①

为什么蛟龙公司能替代许多政府职能,有效地降低城市化的交易费用?本文认为,其关键是蛟龙公司作为中心缔约人,与政府、农户、入驻企业、居民等签订了一系列市场合约。其中的核心合约,是蛟龙公司与政府关于规划权配置与税收分成的投资合约,以及蛟龙与集体、农民签订的土地租赁合约。这些合约将基础设施投资等公共服务的外部性内部化为蛟龙公司经营土地的收益,促进地方政府为蛟龙公司提供产权保护、简化审批,允许蛟龙公司的企业家作为中心缔约人安排规划与建设。这一合约结构极大地降低了城市化中的交易费用,使民营企业替代了政府的许多功能,快速地实现了城市化。

本文的第四部分进一步阐述了城市的合约性质。不同的城市化合约结构,是交易费用最小化的结果。以此作为出发点,本文分析了城市化中的收益权界定、税收分成合约的选择、中心缔约人的边界,以及不同中心缔约主体的选择等问题。

二、蛟龙工业港概况

蛟龙工业港创始人黄玉蛟在早年办肉联厂的经历中,发现政府的开发区不为中小企业供地,于是于2000年在成都市青羊区创办了一个民营工业园。其模式是从农民手中租用土地,建厂房出租给企业。园区引入150余家企业,陆续扩大到1平方千米。2003年,双流县政府找到黄玉蛟,承诺规划4平方千米土地给蛟龙公司开发。

蛟龙工业港双流园区于2004年开工建设,距离双流县城区约5千米,距离双流机场约10千米(具体方位请参见附录),规划面积6540亩(4.36平方千米),已建成5685亩(3.79平方千米)。截至2014年12月,实现税收4.36亿元,累计引进企业1095家,常住人口12万人,除原住居民4000余人外,已吸纳超过10万外来人口在蛟龙港工作和生活。

与政府经营城市不同,蛟龙工业港的基础设施全部由蛟龙公司投资建设,至2014

^① 张晔、程令国(2010)从工业园区与土地产权的角度,详细介绍了蛟龙工业港的发展历程与开发模式。本文从合约的视角探讨民营城市的制度基础。

年底共累计投入基础设施建设资金约 41.6 亿元。^① 加上购物中心、水族馆、写字楼、商品房等，累计建设资金达 97.9 亿元，每平方千米投资强度达到 20 亿元。已建成 10 栋约 100 米高的 5A 写字楼，引进创意、研发、设计、办公类企业入驻；已建成占地 20 万平方米的海滨城购物中心、海洋馆，最高日人流量突破 20 万人次；正规划在 20 万平方米土地上建设 16 层 100 米高的立体产业城。相比之下，多数政府建设的工业园区没有实现从工业向城市的转变。尤其是在中西部地区，园区被大工厂占据，缺少住宅和商业配套，难以起到以产聚城的效果。^② 是什么样的经济机制，使蛟龙工业港能在如此短的时间内协调众多要素建设了一座城市？

三、民营城市：基于合约的分析

（一）经营城市的基本问题

城市的建设与运营有两个基本问题，一是基础设施投资的外部性问题，二是调度大量分立产权的交易费用问题。支持政府征地并经营城市的理论认为，基础设施投资具有外部性，政府可以通过征地从土地出让金或税收中将外部性内部化，而私人投资却难以收回。政府用行政强制力的方式征地、从事基建，比采用市场合约的方式具有更低的交易费用。

外部性的例子是，假设有两个相邻地块 A、B 的土地使用者甲与乙，甲在自己的地块 A 上修建道路，道路建好后带来的人流量会提高乙的地块 B 的收益，但甲没有从地

^① 其中，9.8 亿元用于水、电、气、路等基础设施建设，包括骨架道路 43 条（总长 47.64 千米），日供水能力 3 万立方米的供水厂一座，日处理能力 3 万吨的污水处理厂一座；18.6 亿元用于建设厂房（260 万平方米）；1.2 亿元用于建设 110 千伏蛟龙变电站；12 亿元用于建设倒班房、农民安置房、学校、展示中心、文化中心、体育馆、市场、老年活动中心等配套设施。数据来自作者访谈以及《双流县蛟龙工业集中发展点 2014 年工作总结和 2015 年工作思路》、《成都蛟龙港“优秀企业家”迎春团拜会发言稿》（2013）、《成都蛟龙工业港情况介绍》（2015 年 8 月）。

^② 比如，同处于双流县、由政府兴建并紧靠机场的 XHG 开发区，其就业、人气、商业服务业的发展明显不足。该开发区以电子信息、新能源、生物医药、高端装备制造及新材料等产业为主，已聚集项目 391 个，年主营业务收入在 2000 万元及以上的企业 168 家。2014 年实现产值 832 亿元，税收 13.63 亿。总体规划面积为 85.6 平方千米，现已建成 60 平方千米，但仅解决就业人口约 8 万人，其中只有约 2 万人是普通工人。蛟龙工业港在 4 平方千米土地上创造了 4 亿元税收和 12 万个就业岗位，每平方千米税收 1 亿元，就业 3 万人，而 XHG 开发区在 60 平方千米土地上创造了 14 亿税收和 8 万就业岗位，每平方千米税收 2300 万元，就业 1300 人，单位土地面积上创造的税收是蛟龙工业港的 23%，就业是蛟龙工业港的 4.4%。

块 B 的土地增值中获益，因此其投资积极性会不足。以此推论出的政策建议是，对基础设施的建设者甲进行补贴，或者让甲在一定区域内拥有道路的排他性权利，或者由政府征地后统一开发。

Coase (1959 & 1960) 认为，外部性的存在是因为产权没有界定清楚或交易费用太高。只要产权可以清楚地界定，且交易费用足够低，从而能够通过合约交换产权，那么外部性就得以消除。也即，如果甲可以购买乙的地块 B，获得 A、B 两块地的产权，甲就可以对地块 A、B 连片开发，并获得 A、B 的土地增值收益，甲就有激励建设基础设施。但是，真实世界的交易费用不为零，依靠私人企业来获得土地等要素资源，往往要支付较高的缔约成本。例如，私人企业开发商与上百户居民通过谈判获得土地的使用权，其交易费用往往会高到令其望而却步。

中国的城市化实践中，政府往往采用征地的方式，将地块 A、B 共同征为国有土地，并用政府平台公司投资，进行“三通一平”（或“N 通一平”）的基础设施建设，廉价出让工业用地使用权来招商引资，再通过出让商业及住宅用地使用权的方式获得土地出让金。政府从事基础设施建设的外部性也就内化为出让土地的收益。

如果不依赖政府征地并投资基建来实现城市化，就必须将私人企业投资基础设施建设的外部性转化为其内部收益，并降低其与大量农户谈判的交易费用。蛟龙公司是怎样解决这些问题的？

（二）与双流县政府的合约

2003 年，双流县政府与蛟龙公司签订了《成都蛟龙经济开发有限公司在双流兴建“双流蛟龙工业港”的投资协议》（以下简称“《投资协议》”），赋予蛟龙公司规划权，并用税收分成的方式激励蛟龙公司投资基建并招商引资。双流县政府与蛟龙公司签订的《投资协议》，其主要内容包括：

1. 投资规模及建设目标

蛟龙公司需在开发区范围内分三期投资 10 亿元，规划面积 3 平方千米，引进企业 400 家以上，建成后两税预计达到 3 亿元以上，GDP 预计达到 60 亿元以上。且蛟龙公司引入开发区的企业，其工商、税务关系登记注册在双流。

2. 基础设施建设

蛟龙公司自建污水处理厂一座，日供水 6000 吨的水厂一座，日供电 10000 千伏安的开关站一座；由蛟龙公司自行设计、出资，“修建道路 30 米宽（含道路两侧绿化）下水管网”；自建 10 千伏的开关站，开关站所有供电系统由蛟龙公司投资并在园区内采用地下埋设电缆网；因为“基础设施建设投资风险大、回报小”，所以蛟龙公司所建标准厂房及办公、生活用房（五楼以下，包括五楼）等建筑均由其（有相关资质）自行设计、制图、修建。

3. 授予规划权

蛟龙工业港总体规划应与双流县总体规划相符。由蛟龙公司自行规划修建，并报经县政府相关部门审核备案。

4. 税收分成

双流县政府与蛟龙公司约定了扶持奖励条款，“每平方米实现税收 100 元，每年按地方实得（指扣除乙方区内企业已享受优惠奖励扶持政策后的地方实得部分）的 25% 财政扶持给乙方发展；达到每平方米税收 80 元的，按 20% 财政扶持给乙方发展”。

5. 政府的义务

双流县政府成立工业港领导小组，负责向工业港提供优质服务及相关优惠政策；协助企业搞好周边关系及治安、环保、工商、税务等部门关系。

《投资协议》清楚地展示了县级政府与开发区之间的权利义务关系和激励机制。蛟龙工业港要完成投资与发展目标、自建基础设施，相应地获得规划权、政府的税收分成，以及政府协调服务。在实际的合约履行中，蛟龙工业港早已完成税收任务，并超额建设了基础设施。规划权与税收分成成为激励发展的重要因素。

（三）规划留白

在中国的城市发展中，政府往往垄断了城市规划、土地利用规划的规划权。控制性详细规划通过指标、色块指引和控制某地块的建设情况，详细限定了具体地块的使用权，规定了建设用地性质（即工业、商业、住宅、学校、道路等）、使用强度（如容积率、建筑高度、密度等）、基础设施，以及空间环境等。

规划是对产权与合约的限制，周其仁（2014）强调农民开发建筑的产权先于规划，

而华生（2014）更强调建筑要遵循已有的城市规划。问题的实质是规划权的配置。由谁制定规划，通过怎样的方式来制定规划，才能实现有效的资源配置？是根据规划理念，聘请规划专家来制定规划，还是由公民集体议定规定，还是其他决策机制？

由于要花费成本来调整已签订的合约，土地使用权等各种要素未必能随相对价格的变化达成及时有效的配置。比如，在城中村开发中，商业楼宇的开发商在与百家千家住户谈判时，会面对较高的缔约成本，这使土地使用权的转让极为缓慢。此时，政府通过强制力来获取土地，并对一定区域统一规划、连片开发，可能会有更低的缔约成本。但是，在实践中，政府规划与开发的收益，并不取决于规划专家的设计，而是取决于当地政府的发展战略，这又取决于其中心决策者即政府主事者（书记或市长）的见识以及预期。优秀的政府主事者要面对不断变化的发展趋势做出主观判断，提前对要素资源进行布局，并通过各种途径增长见识，不断调整对未来的预期。这就要求他们具备企业家的特质——判断与决策能力（Casson, 1982）。一旦主事者更换，如果接任者具有不同的见识和预期，规划往往会改变，沦落到“墙上挂挂，纸上画画”。此外，受政府招商引资策略的影响，为吸引大企业入驻以获得税收，政府官员也常常改变先前制定的规划。没有规划或规划过于刚性，都可能导致低效率的资源配置。规划与调规的矛盾本身就反映了世界的动态变化与多种可能。

无论如何收集信息，规划专家与政府主事者都不可能完全掌握一个地方的全部信息以及未来的全部可能（Hayek, 1945）。与企业家一样，当需要判断的事项太多或过细时，政府主事者受其知识及其判断能力的限制，也可能做出错误决策。问题的关键，是怎样分配规划权，以充分利用社会中分散的知识，吸纳那些对资源的空间利用具有判断力的人参与到城市规划中。蛟龙工业港的规划，正是通过规划备案制的方法，将规划权从政府手中让渡到企业家手中。

在4平方千米土地上如何分布厂房、住宅、学校、道路才能最大程度地提高土地的整体租值，这本身就要求蛟龙公司具有一定的规划权。产业升级和人口聚集带来的市场租值的变动，也要求不断调整规划。双流县政府在与蛟龙公司签订的投资协议中，赋予了蛟龙工业港自主规划权。协议约定：“3平方千米的双流蛟龙工业港总体规划应与双流县总体规划相符。由蛟龙工业港自行规划修建，并报经县政府有关部门审

核备案。”^① 在需要调整城市规划或用地性质时，蛟龙公司与双流县政府协商，办理农用地转用手续，在双流县的土地利用规划与城市规划上做出相应的调整。

双流县政府将规划权让渡给蛟龙公司，使其创始人黄玉蛟利用自己的前瞻性眼光对蛟龙港的发展进行布局。蛟龙工业港的城市化是黄玉蛟对市场相对价格变化所做出的反应。蛟龙工业港聚集了 10 万人，人口聚集本身就增加了对娱乐与购物设施的需求。黄玉蛟看到了蛟龙港发展为城市的前景，在 2010 年修建了紫金电影院。这是双流县首家五星级影院，排名居于太平洋院线前五名。2014 年开业的购物中心不在双流县城区，但通过海洋馆、真冰场等娱乐设施吸引了成都游客，单日客流量最高突破 20 万人次；建在购物中心内的海洋馆也是成都乃至全国的首创，成为成都市民休闲旅游的一个新景点。双流县政府对规划权的让渡，使黄玉蛟可以按照其判断力和市场需要配置资源，从而提高了蛟龙公司的投资积极性，促使蛟龙港实现快速的升级发展。

（四）税收分成

获得规划权后，蛟龙公司还需要获得这 4 平方千米土地的收益权，才能为持续投资获得滚动资金。收益权的其中一部分，是蛟龙公司对外出租工厂、写字楼、公寓楼的租金收益，另一部分是双流县政府的税收分成。本节先讨论其税收分成。双流县政府的创新，是在签订的《投资协议》中，约定以扶持奖励政策的方式，在蛟龙工业港达到承诺的两税目标 3 亿元后，政府将其税收实得的 25% 给蛟龙公司作为奖励。

税收分成对蛟龙公司的激励直接体现在其与承租企业的合约上。蛟龙公司在与租赁写字楼的企业签订的协议中，约定了 50% 的税收分成：“每 100 平方米建筑面积单年完税超过 10 万元人民币的，即可享受税收奖励政策，即甲方对乙方单年完税超过 10 万元人民币 /100 平方米建筑面积的税收部分，按照县级留存部分的 50% 给予乙方奖励。”

蛟龙公司在与工厂签订的合同中约定，如果企业未达到一定的税收标准，企业需要补交一定的使用费：“企业每年两税总计应达到 15 万元 /1000 平方米建筑面积标准，若未达到以上收税标准，则乙方自愿同意甲方在原工厂使用费的基础上，按每月每平方米 3 元增收乙方一年的使用费。”

^① 参见《成都蛟龙经济开发有限公司在双流兴建“双流蛟龙工业港”的投资协议》（2003）。2007 年扩大到 4 平方千米。