

东方房地产研究院精品专著丛书

黄忠华
杜雪君

著

土地制度、 结构转型与 经济发展



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

土地不仅是经济增长的重要投入要素,更是结构转型和经济高质量发展的重要制度工具。本书构建“土地制度—结构转型—经济发展”的整体性分析框架,系统研究土地制度、结构转型与经济发展和机理,梳理土地制度改革、结构转型与经济发展和地方实践和改革探索,探寻促进结构转变与经济高质量发展的土地制度改革与政策建议。本书适合土地管理、城市研究、公共管理等领域学者阅读,也适合经济学、管理学等专业高年级本科生、研究生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

土地制度、结构转型与经济发展/黄忠华,杜雪君

著. —上海:上海交通大学出版社,2021. 11

ISBN 978-7-313-25578-5

I. ①土… II. ①黄…②杜… III. ①土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 203738 号

土地制度、结构转型与经济发展

TUDI ZHIDU JIEGOU ZHUANXING YU JINGJI FAZHAN

著 者:黄忠华 杜雪君

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

印 制:常熟市文化印刷有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:331千字

版 次:2021年11月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-25578-5

定 价:78.00元

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:19

印 次:2021年11月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0512-52621873

土地制度在中国经济高速增长、工业化和城市化快速推进的进程中扮演着十分重要的作用。土地制度不仅为中国经济增长提供动力,也深度影响结构转型和经济高质量发展。地方政府“以地谋发展”的土地配置模式,使土地在我国经济发展中的地位和作用越来越显著。如何科学认识土地制度、结构转型与国家发展的内在联系和作用机制成为各界关注的重要问题。

本书作者黄忠华、杜雪君是土地政策研究领域的中青年学者,也曾是我指导的博士生。作者基于微观大数据、实地调研和宏观统计数据,通过深入的理论分析与实证检验,系统研究中国土地制度对结构转型与国家发展的影响,揭示土地制度、结构转型和中国发展的内在逻辑和作用渠道,提出提升土地资源配置效率和促进转型发展的土地制度改革建议。本书在分析视野、理论和方法等方面都有显著特色。

(1) 构建土地制度—结构转型—经济发展的整体性分析框架,厘清土地制度的背景、演变历程与改革发展方向,分析其发展脉络与相关理论基础。

(2) 提出“以地谋发展”的理论假说,系统研究城市土地制度、结构转型与经济发展的关系和机理,实证分析地方政府土地出让的策略互动行为、政府土地出让干预与土地资源错配、刺激计划下的地方融资平台购地行为及其机制和影响效应。

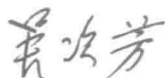
(3) 以制度—结构—发展为主线和视角,研究农村土地制度、结构转型与经济发展的关系和机理,基于全国层面和浙江层面的农户调研数据实证分析非农化发展、利益唤醒因素对农户土地流转的影响。主要分析农村土地确权赋能对要素流动与农村发展的影响,集体建设用地入市对市场结构与城乡融合发展的影响,城镇化发展结构特征对耕地保护的影响。

(4) 研究土地制度改革、结构转型与经济的地方实践和改革探索,分析当前产业用地制度改革的地方实践与改革探索。

(5) 探讨促进结构转型和高质量发展的土地制度改革建议,主要探讨通过土地制度改革来推动中国转型、发展的政策建议,包括土地要素市场化配置改革、产业用地“标准化”出让制度改革、深化集体建设用地入市改革等。

本书具有较强的理论意义和实践价值,内容丰富,研究方法科学,数据翔实,论证清晰,体现作者扎实的功底、独到的见解和创新性,是一部优秀的学术著作。本书研究提出“以地谋发展”与结构转型的分析框架和理论假说,丰富了关于土地制度、结构转型和经济发展关系与影响的理论、实证研究,拓展了土地制度与经济发展的研究思路与范围,对政府制定科学有效的土地政策与转型发展战略具有较强的参考价值。希望黄忠华教授再接再厉,在土地制度与经济发展领域继续开拓创新,大胆探索,不断取得更多更好的成果。

浙江大学土地与国家发展研究院院长



2021年8月

前 言

土地制度是国家经济发展、社会和谐和政治、生态文明的重要基础,土地制度对结构转型和国家发展的作用尤为重要,尤其是对发展中国家而言。改革开放 40 多年来,土地在我国工业化、城市化快速发展和经济高速增长的进程中发挥着重要作用,尽管理论界对中国“经济奇迹”之谜已有各种解释,但尚未充分认识土地对中国经济增长所起的功能、作用和机理。国外现有土地制度与产权理论不能充分解释自身的要素配置扭曲、政府和市场失灵、结构与转型发展受阻等问题,更不能充分解释我国土地制度对结构转型与经济发展所起的功能、作用及机理。不同于国外市场主导土地配置模式下土地分散化交易和配置所起的作用,我国政府主导的土地制度无疑是实现我国经济高速增长的秘密之一。土地对中国经济发展而言绝不仅仅是要素投入,更重要的是作为制度工具来推动中国结构转型和经济社会发展。地方政府通过以地引资、大量低价出让工业用地来招商引资,推动了工业化高速发展;通过高价出让商住用地,推动了土地财政和房地产市场的发展;并通过以地融资推动了城市基础设施和城市化的快速发展。土地对于乡土中国,也具有重要的作用,农村土地制度安排影响土地流转、劳动力乡城转移和城乡发展结构与进程。

本书是作者近年来土地与经济发展相关研究的工作总结,内容主要分五个部分:第一部分是制度背景与分析框架。梳理土地制度的演变发展,构建土地制度—结构转型—经济发展的整体性分析框架,并分析相关理论基础和进展。第二部分是城市土地制度、结构转型与发展影响。主要实证分析地方政府土地出让的策略互动行为、政府土地出让干预与土地资源错配、刺激计划下的地方融资平台购地行为及其机制和影响等。第三部分是农村土地制度、结构转型与经济发展。基于全国层面的调研数据,主要分析农村土地确权赋能对要素流动与

农村发展的影响,集体建设用地入市对市场结构与城乡融合发展的影响,城镇化发展结构特征对耕地保护的影响。第四部分是土地制度改革、结构转型与经济的地方实践和改革探索,主要分析当前产业用地制度改革的地方实践与改革探索。第五部分是制度政策建议。主要探讨通过土地制度改革来推动中国转型、发展的政策建议,包括土地要素市场化配置改革、产业用地“标准化”出让制度改革、深化集体建设用地入市改革等。本书的研究成果有助于科学认识土地制度、结构转型与经济联系的内在联系和作用渠道,为政府制定科学的土地政策提供有益参考。

本书部分研究工作是探索性的,限于作者水平,错误和纰漏在所难免,请专家读者批评指正。

本书得到多项研究基金的大力支持:国家自然科学基金面上项目“产业用地空间错配的形成机制及经济增长效应研究(72074079)”、国家自然科学基金面上项目“产业用地供给结构性失衡的形成机理及资源配置效应研究(71774143)”、国家社科基金项目“农村集体经营性建设用地入市改革的资源配置效应及共享发展机制研究(17BGL130)”、浙江省哲学社会科学规划课题一般项目“乡村振兴背景下农村土地制度改革的推进路径与政策研究:基于浙江的调研(20NDJC048YB)”、中央高校基本科研业务费项目华东师范大学引进人才启动费项目“高质量发展背景下的土地管理研究(2020ECNU-HLYT033)”、上海市人民政府决策咨询研究基地房地产与城市管理政策研究工作室等。本书也是东方房地产研究院精品专著系列之一。在此表示感谢!

目 录

第一篇 土地制度背景

第 1 章 绪论	3
1.1 研究背景	3
1.2 研究目的与意义	5
1.3 研究思路	6
1.4 本书逻辑框架与内容安排	6
第 2 章 文献回顾与分析框架	11
2.1 土地制度变革与经济发展	11
2.2 土地制度、结构转型与经济发展相关研究	15
2.3 分析框架	27

第二篇 城市土地制度、结构转型与经济发展

第 3 章 制度结构、地方政府行为与供地策略互动	41
3.1 问题提出：中国地方政府是否存在土地竞争行为	41
3.2 中国工业用地供给制度背景与行为特征	43
3.3 实证模型与数据	46
3.4 地方政府工业用地供给策略互动行为实证结果	48
3.5 地方政府工业用地供给策略互动来源与机制	53
3.6 结论	57

第4章 制度特征、政府干预与土地错配	61
4.1 问题提出：政府干预是否影响土地错配.....	61
4.2 中国城市土地供给制度背景与行为特征.....	62
4.3 实证模型与数据.....	65
4.4 政府干预与土地错配实证结果.....	68
4.5 政府干预与土地错配的来源机制与稳健性分析.....	70
4.6 结论.....	77
第5章 环境政策、高耗能产业供地与绿色转型发展	81
5.1 问题提出：环境、排放是否与产业用地供给有关.....	81
5.2 中国碳排放交易体系与高耗能产业用地供给背景分析.....	83
5.3 实证模型与数据.....	85
5.4 碳排放交易制度对高耗能产业供地影响实证结果.....	88
5.5 碳排放交易制度对高耗能产业用地供给的影响机制.....	91
5.6 结论.....	95
第6章 环境质量、土地配置及其结构影响	99
6.1 问题提出：环境质量如何影响土地配置.....	99
6.2 空气污染与土地价格关系相关文献评述.....	100
6.3 实证模型与数据.....	101
6.4 空气污染对土地价格影响实证结果.....	103
6.5 空气污染对开发商购地决策行为的影响机制.....	112
6.6 结论.....	117
第7章 刺激计划、地方融资平台购地与市场结构影响	121
7.1 问题提出：刺激计划是否刺激地方政府高价购地.....	121
7.2 中国地方政府融资平台与土地供给行为背景分析.....	122
7.3 实证模型与数据.....	127
7.4 地方政府融资平台高价购地行为实证结果.....	129
7.5 地方政府融资平台高价购地的影响机制.....	137
7.6 结论.....	143

第 8 章 制度、技术与土地市场结构影响：高铁对土地市场影响研究	147
8.1 问题提出：高铁如何影响土地市场	147
8.2 中国高铁与土地市场背景分析	148
8.3 交通基础设施与房地产市场影响文献回顾	149
8.4 高铁对土地市场影响实证模型与数据	151
8.5 高铁对土地市场影响实证结果	153
8.6 高铁地价影响机制识别	159
8.7 结论	163

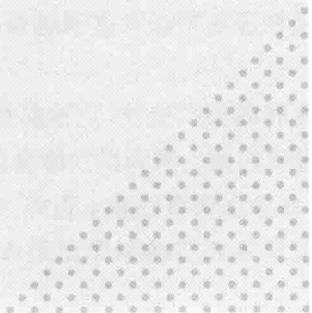
第三篇 农村土地制度、结构转型与经济发展

第 9 章 确权赋能、土地流转与农村发展转型	169
9.1 问题提出：确权赋能如何影响农地市场和农村发展	169
9.2 中国农村土地制度背景分析	171
9.3 研究方法与数据	173
9.4 农户对土地产权和确权的态度	176
9.5 土地确权的潜在影响：农户行为倾向视角	181
9.6 结论	186
第 10 章 集体建设用地入市制度改革、结构影响与城乡融合发展	189
10.1 问题提出：集体建设用地入市是否影响城市发展	189
10.2 理论分析与研究假说	190
10.3 研究区概况、数据说明与描述统计	193
10.4 集体建设用地入市影响的实证结果	195
10.5 结论	199
第 11 章 城镇化发展、结构特征与耕地保护	202
11.1 问题提出：城镇化如何影响耕地保护	202
11.2 城镇化与耕地保护相关研究	203
11.3 城镇化发展下的耕地保护背景分析	204
11.4 实证模型与数据	206
11.5 城镇化对耕地保护影响的实证结果	210

11.6 结论	217
第四篇 土地制度改革、结构转型与发展：地方实践与改革探索	
第12章 经济转型发展视角下产业用地制度改革：理论与经验	225
12.1 中国产业用地政策相关研究	225
12.2 各地产业用地政策与“标准地”改革实践	230
第13章 产业用地制度改革与高质量发展：杭州“标准地”改革实践及成效	241
13.1 杭州“标准地”改革实施现状	241
13.2 杭州“标准地”改革实施效果分析	256
13.3 “标准地”改革联动的配套改革制度	266
第五篇 以地谋转型发展：政策建议	
第14章 完善产业用地出让与供给侧结构性改革的建议	273
14.1 当前“标准地”改革成效及存在问题	273
14.2 推进完善“标准地”改革的若干建议	276
第15章 推进集体建设用地建设租赁住房的改革建议	279
15.1 当前上海深化集体建设用地建设租赁住房改革的挑战	279
15.2 国内其他试点城市的经验借鉴	281
15.3 进一步推进上海集体建设用地建设租赁住房改革的建议	282
第16章 深入推进土地要素市场化配置制度改革的建议	284
16.1 当前土地要素市场化配置存在的问题	284
16.2 深化土地要素市场化改革的建议	286
结语	289
缩略语一览	291
术语索引	293

第一篇

土地制度背景



第 1 章 绪 论

1.1 研究背景

长期以来,中国特色土地制度与政府主导的“以地谋发展”模式促进工业化和城市化快速发展,为经济高速增长提供强劲动力,但也导致土地要素投入过多、土地供给结构失衡、土地利用粗放和发展不可持续等问题,制约产业结构转型升级与经济发展方式转变(刘守英,2012; Brandt 等,2013;黄忠华和杜雪君,2014)。减少无效和低端土地要素供给,提升土地供给质量和效率是推进供给侧结构性改革的核心内容(杨遵杰,2016;王克强等,2016)。近年来国内外学者越来越意识到经济发展问题不仅仅是土地等要素和资源匮乏的问题,更重要的是如何使稀缺土地等要素资源得到有效供给和正确配置(Schelkle, 2010;吴群和陈伟,2015; Restuccia 和 Santaaulalia-Llopis, 2015)。资源的有效供给和正确配置历来是经济学的核心问题(Hsieh 和 Klenow, 2009; Restuccia 和 Rogerson, 2016),也始终是经济发展的前沿议题(Banerjee 和 Moll, 2010; World Bank, 2017; Jones, 2011;罗德明等,2012)。资源配置与经济发展背后的基础问题正是制度问题,特别是土地制度问题。

土地制度作为经济社会发展和国家空间治理的基础制度,对经济结构和发展模式具有重要影响。土地是经济发展的重要生产要素和空间载体。在当前新型城镇化和经济转型发展背景下,改革完善土地制度、改进土地资源配置方式、提高土地利用与配置效率,对提升生产率和促进土地供给侧结构性改革尤为重要。

从全球来看,消除土地制度障碍,提升土地、资本和劳动等各种生产要素配置效率是发展中国家实现经济增长面临的重大挑战(Anderson, 2013; Duranton 等, 2015; Adamopoulos 等, 2017),即使是欧美发达市场经济国家也面临由土地管制和市场失灵引起的土地供给失衡问题(Kula, 1988; Louw 等, 2012; Furman, 2015)。如果国家没有实现土地有效供给和优化配置,如将土地等生产要素配置给低效率的企业、部门或地区,或高生产率企业不能得到足够的要素投入,那么这种土地供给或配置的结构失衡将导致资源错配,并最终降低总体生产率、扭曲经济结构和阻碍发展(Hsieh 和 Klenow, 2009; Jones, 2011; 李力行等, 2016)。发展中国家和发达国家的收入和生产率差异很大程度上缘于土地等要素和资源错配(Syverson, 2011)。尽管理论上实现要素最优配置不易,但经验表明纠正要素错配的潜在收益巨大。Hsieh 和 Klenow(2009)的研究表明,消除资源错配可使中国和印度的总体 TFP(total factor productivity, 全要素生产率)分别提升 25%—40%和 50%—60%。Brandt 等(2013)的研究表明,若消除我国要素市场扭曲,总体 TFP 可提高 20%。

当前我国土地低效供给严重,供给的结构失衡问题突出,表现在土地供给的部门性、地区性和阶段性“供过于求”和“供不应求”并存。①从部门来看,低端和高耗能产业供地占比较大,新兴产业和高新技术行业供地占比较小。2008 年以来,我国六大高耗能产业累计供地 49.1 万公顷,占工业用地供给比重达 36.6%,而高新技术和战略性新兴产业供地仅为 37 万公顷,占工业用地供给比重为 27.6%,低于高耗能产业供地比重(李蕾等, 2016)。杨继东等(2016)的实证发现,地方政府供地偏好向国企低价过量供地,刺激计划的实施更加重地方政府向国企部门过多供地。②从空间来看,东部地区用地指标过紧,中西部地区用地指标过多。2003 年后,建设用地指标更多向中西部地区倾斜(陆铭等, 2015; Han 和 Lu, 2017),2011—2014 年,中西部地区建设用地供给占全国比重从“十五”“十一五”期间的 41.6%、50.2%,增加到 62.7%(李蕾等, 2015)。③从阶段来看,我国发展早期供地较为宽松,低效企业低价占有、低效持有、低频退出现象严重;发展后期用地指标趋紧,后发高效企业难以有效获得土地,影响企业发展(石忆邵等, 2010; 卢为民和马祖琦, 2011; Duranton 等, 2015)。

要使中国经济结构转型和高质量发展,必须进一步改革和完善土地制度,释放土地制度潜力和活力,通过土地供给、利用和配置效率提升为经济结构优化和转型发展提供新动力(陆铭, 2011; Brandt 等, 2013; World Bank, 2017)。纠正土地制度扭曲和失衡,提升土地供给与配置效率,是土地制度改革完善、结构转

型和可持续发展的重要途径(李鑫和欧名豪,2012;李力行等,2016;黄忠华和杜雪君,2016)。本书分析了土地制度、结构转型与经济发展的关系与影响,结合微观调研数据、微观大数据和宏观统计数据,通过深入的理论分析与实证检验,系统研究中国土地制度对结构转型与经济发展的影响,提出提升土地资源配置效率和促进结构转型与发展的土地制度改革建议。

1.2 研究目的与意义

土地制度是国家经济发展、社会和谐和政治、生态文明的重要基础,土地制度对发展中国家的发展尤为重要。改革开放40多年来,土地在我国工业化、城市化快速发展和经济高速增长的进程中发挥着重要作用,尽管理论界对中国“经济奇迹”之谜已有各种解释,但尚未充分认识土地对中国经济增长所起的功能、作用和机理。国外现有土地制度与产权理论不能充分解释自身的要素配置扭曲、政府和市场失灵、转型发展受阻等问题,更不能充分解释我国土地制度对经济发展所起的功能、作用及机理。不同于国外市场主导土地配置模式下土地分散化交易和配置所起的作用,我国政府主导的土地制度无疑是实现我国经济高速增长的秘密之一。土地对中国经济发展而言绝不仅仅是要素投入,更重要的是作为制度工具来推动中国结构转型和经济社会发展。土地对于城市中国具有重要意义,地方政府通过以地引资、大量低价出让工业用地,推动了工业化高速发展;通过低价征地、高价出让商住用地,形成土地财政;并通过以地融资推动了城市基础设施和城市化的快速发展。土地对于乡土中国,也具有重要的作用,农村土地制度影响土地流转、劳动力乡城转移和城乡发展的结构与进程。

本研究具有重要的现实意义:“人多地少”是基本国情,土地资源本身就非常稀缺,低效利用和错配的存在更加剧了这一矛盾,阻碍中国转型和发展。设计科学的土地制度,减少制度扭曲和土地错配,对提升土地资源配置效率和实现高质量发展具有重要意义。对土地制度、结构转型和经济发展的关系和作用的系统考察,有助于寻找提升资源配置效率、促进经济结构调整和转型发展的新途径,为土地制度改革和促进高质量发展提供路径和方案。

本研究 also 具有重要的理论意义:①研究土地制度、结构转型和经济发展的内在联系和作用机制,有助于建构中国特色的土地制度理论(包括政府主导的土地资源配置理论、土地资源错配理论等),也为更好地从理论上解释中国发展提供土地制度视角,还为发展中国家土地制度改革提供理论指导。②中国特色的

土地制度和改革实践,为检验地方政府行为理论与“以地谋发展”等理论提供了极佳的检验场景,有利于拓展现有土地制度与经济发展相关理论的研究,也为中国特色社会主义理论体系提供土地制度理论元素。

本研究还具有重要的政策意义:①为认识土地制度、土地政策的作用提供经验和证据。本研究系统揭示土地制度对结构转型和中国发展的影响机理,为科学认识土地制度与政策的传导机理提供经验证据。②为土地治理能力提升和治理体系现代化提供依据和参考。本研究剖析我国土地制度的问题与根源,探讨土地制度改革的方向和路径,为完善土地治理提供参考。③为经济结构调整和转型发展下的土地制度改革提供依据和参考。本研究系统评估土地制度改革对结构转型和经济发展的机理与影响,为经济转型升级与高质量发展背景下的土地制度改革提供依据和参考。

1.3 研究思路

本书按制度背景、分析框架、实证研究、改革实践与政策建议的逻辑主线展开研究。在制度背景与分析框架部分,本书阐述我国土地制度基本背景、发展演变,建构土地制度—结构转型—经济发展的分析框架,梳理相关理论基础和进展。

在实证研究部分,本书从城市和农村层面系统展开土地制度、结构转型和经济发展的关系和机理研究。其中,城市土地制度层面主要实证研究了地方政府土地出让的策略互动行为、政府土地出让干预与土地资源错配、刺激计划下的地方融资平台购地行为及其影响等内容;农村土地层面主要实证分析了农村土地确权赋能对要素流动与农村发展影响,集体建设用地入市对市场结构与城乡融合发展的影响,城镇化发展结构特征对耕地保护的影响。

在改革实践与政策建议部分,本书一方面主要调研分析当前产业用地制度改革的地方实践与改革探索;另一方面,探讨通过土地制度改革来推动中国结构转型与经济发展的政策建议,包括土地要素市场化配置改革、产业用地“标准化”出让制度改革、深化集体建设用地入市改革等。

1.4 本书逻辑框架与内容安排

本书内容主要分五个部分:第一部分是制度背景与分析框架,包括第1~2

章,梳理土地制度、结构转型与经济相关理论基础和进展,构建土地制度—结构转型—经济发展的整体性分析框架;第二部分是城市土地制度、结构转型与发展影响,包括第3~8章,主要分析制度结构与地方政府土地出让策略互动、政府土地出让干预与土地资源错配、环境新政下高耗能产业用地与绿色发展、环境质量对土地配置及其结构影响、刺激计划下地方融资平台购地行为及其结构影响、新交通技术对土地市场结构的影响。第三部分是农村土地制度、结构转型与经济发展,包括第9~11章,主要基于全国层面的农户调研数据,实证分析农村土地确权对要素流动与农村发展的影响,集体建设用地入市对市场结构与城乡融合发展的影响,城镇化发展结构特征对耕地保护的影响。第四部分是土地制度改革、结构转型与发展的地方实践与改革探索,包括第12~13章,主要分析当前产业用地制度改革地方实践与改革探索。第五部分是制度政策建议,包括第14~16章,主要探讨“以地谋转型发展”的制度改革与政策建议,包括产业用地“标准化”出让制度改革、深化集体建设用地入市并以其建设租赁住房改革、土地要素市场化配置改革等。

具体章节与内容安排为:

第1章 绪论。主要介绍土地制度、结构转型与经济发展相关研究背景、问题、研究目的与意义、研究的思路及内容安排。

第2章 文献回顾与分析框架。梳理我国土地制度背景、演变历程与改革发展,构建土地制度、结构转型和经济发展的分析框架,分析相关理论基础、进展,从资源错配和结构视角分析土地制度及其结构和经济发展影响。

第3章 制度结构、地方政府行为与供地策略互动。提出地方政府土地竞争理论假说,基于中国地级市空间面板数据模型,实证检验地方政府土地出让策略性互动(土地竞争)的特征及影响机制。

第4章 制度特征、政府干预与土地错配。理论建模分析地方政府土地供给行为机理,并基于2003—2012年中国地级市面板数据,实证检验政府干预对土地资源错配的影响效应和影响机制。

第5章 环境政策、高耗能产业供地与绿色转型发展。我们基于2007—2017年中国土地出让微观数据库,采用双重差分方法实证研究碳排放交易制度对高耗能产业用地配置和绿色转型发展的影响,为政府优化产业用地配置、促进产业结构调整 and 实现绿色发展提供依据和参考。

第6章 环境质量、土地配置及其结构影响。基于2014—2019年中国土地出让和空气污染等数据库,实证检验空气质量对土地交易价格及土地市场的结