

论中国特色城市社会变革 ——弥补土地资本化缺憾的路径选择

鲍宗豪, 王滢涛

摘要: 改革开放以来, 中国城市化率逐年升高, 以“土地资本化”为驱动的城市发展逻辑是中国经济增长的引擎。“土地财政”看似为城市化提供资本, 却因其内在的逻辑缺陷, 导致“目的”和“手段”关系扭曲, 给中国城市集聚了巨大的社会风险。文章从产权制度、政府行为、财政体制、考核机制等四个分析角度, 围绕“土地资本化”驱动下的城市社会风险问题, 提出变革土地产权制度和财税制度、政府职能归位、城乡融合发展等政策建议, 以期推进中国特色城市社会变革。

关键词: 土地资本化; 城市化; 社会风险; 制度

作者简介: 鲍宗豪, 华东理工大学人文科学研究院教授、博士研究生导师, 上海华夏社会发展研究院院长; 王滢涛, 华东理工大学人文科学研究院博士研究生。

基金项目: 国家哲学社会科学基金重大项目“推动物质文明与精神文明协调发展研究——10年来文明城市创建的理论、实践与制度构建”(15ZDC007)。

中图分类号: D951.1/F293.2 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2019.05.005

2019年中央对房价的调控力度持续加强, 住房制度改革不断深化。财政部统计数据显示, 2017年国有土地使用权出让收入超过5.2万亿元, 同比增长40.7%, 占地方财政收入的57%以上。某些地方政府依赖土地使用权出让收入来维持地方财政支出, 获取包括建筑业、房地产业等营业税为主的财政预算收入^[1]。关于土地资本化的成因, 学术界存在两大主流观点: 一种主流观点认为分税制改革、地方政府的经济竞争使得地方政府过于依赖土地财政^[2-4]。唐鹏等^[5]实证分析发现, 分税制改革造成财权事权不匹配, 地方政府的经济竞争会显著增强地方政府对土地财政的依赖。另一种主流观点认为土地产权制度为我国的土地财政提供了高效便捷的“财富积累”之路^[6]。城乡统一的土地制度能真正有效地保护农民的合法权益, 深化土地市场化改革^[7]。我国经济持续快速增长, “涨价归公”“地利共享”的土地制度功不可没。伴随城市化快速发展, 资源配置效率低下、农户财产权得不到保障、生态环境恶化等“城市病”凸显, 土地资本化的弊端逐渐显现^[8]。以土地经营为模式的城市化, 过分依赖“土地资本化”手段以增加财政收入。城市扩张冲动也存在历史、现实、制度等诸多制约因素, 引发经济社会风险^[9]。有关土地资本化的研究成果主要集中在土地财政、土地制度、分税制、政绩考核等不同方面, 缺乏系统分析。土地资本化不是简单、孤立的, 它牵涉与之相关的政府、企业、农民三方利益主体。因此, 厘清土地与政府、企业、农民间的关系尤为重要。笔者试图在中国特色城市社会大背景下, 对我国土地资本化的内在逻辑、社会风险进行全面、深入的分析, 为弥补我国土地资本化缺憾提出建议。

一、“土地资本化”逻辑

马克思指出,资本是能够带来剩余价值的价值。当资本投入并附着于土地时,土地作为生产资料中的固定资本,需要按照一定期限进行折旧。从物质形态来看,土地具有可开发、可改良的使用价值,常常作为固定资料。而从价值角度来看,土地具有资本的潜质。资本能够带来剩余价值,土地资本化本质是土地使用价值即地租的资本化。土地所有者拥有土地所有权,长期获得价值增值。资本不仅是一种生产要素,而且是一种社会关系或生产关系^[10]。笔者是在作为生产关系的资本范畴内来探讨土地资本化的。土地资本化,可以理解为在土地所有者、政府、企业等三个利益相关主体中,政府率先考虑土地未来的增值,将土地未来收益贴现,实现土地要素市场流通。在土地收益分配上,土地所有者、政府、企业三者相互博弈,各自以利益最大化为目标,重新配置资源。改革开放40多年的城市化进程,实际上是在土地产权制度不完善的条件下,地方政府充分挖掘土地资源要素,实现土地快速增值的土地资本化过程。马克思认为,土地产权实质上属于历史范畴。产权制度必然要适应特定历史的生产方式,体现相应的生产关系。一部分人垄断一部分土地,并将这部分土地变成私人物品、个人领地,只受个人意志支配,而不容他人侵犯,这便是土地所有权的前提^[11]。当土地产权进入市场交易时,由于产权明晰,买卖双方根据各自的目的进行交易。买方获得土地作为生产资料,从事生产活动;卖方获得土地预期地租收入的现值。我国农村土地所有权属于集体所有,并非个人所有,这就可能导致土地交易的决策主体未能真正体现集体所有成员的意愿,土地收益分配混乱。为防止集体成员利益受损,我国法律是禁止集体成员从事土地交易的。

按照国际上通行的土地流转做法,政府为了公共事业需要征用土地时,必须按照市场价格补偿土地所有者(如图1)。政府与开发商之间的营利性土地交易活动,都是被禁止的。土地所有者可根据自己的意愿与开发商协商谈判,决定是否出让土地,并按照市场价格获得土地交易收益。这种纯粹的市场化行为保障了土地所有者的权益,同时杜绝了政府与开发商勾结带来的腐败问题。与国际上通行的土地流转制度不同,我国农村居民只拥有土地的使用权。尽管我国也存在买卖土地使用权、宅基地等现象,但我国法律禁止农民私自与开发商进行土地使用权交易。农用土地必须经过政府征地环节,使土地性质从集体所有转变为国家所有之后,才能以招拍挂的方式进入市场。

我国土地流转制度比较特殊,政府是土地供需的中介者(如图2)。农村土地征收补偿款缺乏可参照的标准,补偿价格的实际制定者是政府。作为“理性经济人”,政府以低廉的资金补偿获得土地,为下一步的经营性事业做准备。特殊的土地流转制度、资金补偿与土地实际价值间的不对等、工业用地与商业用地的价格差等是城市化进程的关键推动力。为了吸引工业企业投资,地方政府设置较低的准入门槛,加大税收优惠力度,并设定较低的工业用地出让价格。在这一过程中,地方政府不能获利,甚至亏损,而且不能独享工业企业的增值税和所得税。地方政府在吃力不讨好的情况下,还积极出让工业用地的原因是,地方政府看到了工业化发展背后隐藏的商业用地的巨大价值。随着制造业的发展,配套的商业需求、住房需求、服务需求日益旺盛,商业地价高涨,地方政府可获得高额的土地出让金和地方独享的营业税。

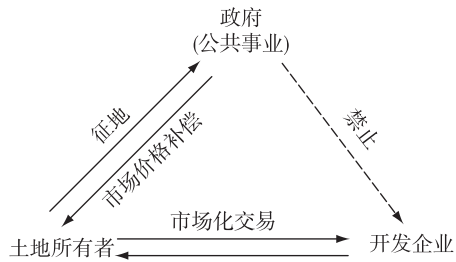


图1 国际通行的土地流转制度示意图

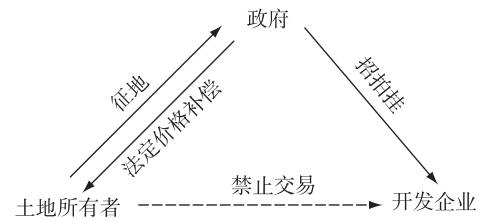


图2 中国土地流转制度示意图

二、“土地资本化”驱动下的中国城市社会风险

在20世纪90年代的中国，地方政府通过经营土地所形成的独特的“以地谋发展”模式有效支撑了城市经济的发展^[12]，但也积累了诸多问题，存在一定的社会风险。以“土地财政”为核心的城市“土地资本化”发展逻辑^[1]，因其内在的逻辑缺陷，导致了“手段”和“目的”关系扭曲的结果。城市市民的幸福感和获得感，并没有因为城市扩张、高楼林立、马路变宽而提升。“土地资本化”驱动下的城市化带来了资源配置效率低下、社会公平缺失等城市社会风险，这与新发展理念、新时代城市发展要求相背离。因此，中国特色城市变革势在必行。自然资源部公开数据显示，国有建设用地供应面积由1999年的13.33万公顷增加到2017年的60.31万公顷，年均增长率为8.31%。而土地成交价中，住宅用地成交价总额高达5.5万亿元，是工矿仓储用地成交总额的5.6倍。中国国土勘测规划院监测报告显示，2018年，全国房地产用地供应量为14.35万公顷，同比增长24.6%。自2008年起，商品房平均销售价格年均增长幅度超过15%，2016年，全国商品房销售均价为7476元/m²。2017年开始回落，基本稳定在7000元/m²左右。2019年一季度最新数据显示，全国105个主要监测城市商品房销售均价为7173元/m²，但大部分的一、二线城市商品房平均销售价格高于2万/m²。高额的土地出让金大部分用于土地征收补偿支出、土地出让前期开发支出、保障性安居工程支出等城市基础设施建设，而农村支出占土地出让金支出的比例不到8%，远远低于城市建设支出。这种“重城市，轻农村”的分配方式缺乏公平性。同时，为了超额完成政绩指标，地方政府不仅花光土地出让金，还给下一届政府留下巨额债务。这种通过牺牲长期利益而实现的城市化发展模式不可持续，由此暴露出来的城市社会风险不容忽视，改革的必要性不言而喻。

（一）政府主导的“土地资本化”导致资源配置低效，投资与消费失衡引发社会风险

商品短期的价格偏离并不影响长期的价格稳定，这是马克思提出的价值规律。西方经济学指出，商品的价格由供求关系决定，人为制定高价或低价会导致市场处于非均衡状态，影响经济发展和社会稳定。由“土地资本化”驱动的城市化，实质是以政府为主体，重新配置土地资源，使得土地价格与市场价值规律相悖的城市化发展模式。一方面，极低的工业土地价格吸引大量资本涌入，投资性需求增长带来投机性需求增长。由于土地资源具有稀缺性，投机者为了达到资产增值目的，大规模买地、囤地、倒卖土地，这直接导致土地资源配置效率低下。另一方面，工资性收入、财产性收入并没有出现大幅度增长。农村集体土地的出让收益大部分归政府所有。商业用地价格上涨助推房地产价格，大部分中低收入者面对不断攀升的房价只能望而却步，购房需求萎

缩,房地产市场有价无市。中国家庭金融调查与研究中心的数据显示,2017 年全国城镇住房空置率为 21.4%^[13],远远高于国际标准 10% 以下的合理区间。我国商品房供给大于需求,投机炒作氛围高涨,房地产存在泡沫风险。因此,“土地资本化”导致快速城市化的同时也带来了投资过度、需求不足的社会风险。

(二)“土地资本化”快于人口城市化,农村劳动力回流引发社会风险

马克思指出,城乡关系随着生产力和生产关系的改变,表现为从分离到逐步融合的发展过程。随着生产力水平不断提高,分工深化,制度完善,商品经济发展,城市逐渐优于乡村。农村人口为获得更高的收入,不断向城市转移,城市与农村人口开始出现单方向流动。只有城乡融合发展,农村城市人口实现自由双向流动,才能真正消除城乡差距。城市发展产生更多的就业机会,农村年轻劳动力转移到城市寻找就业机会。但由于自身知识和技术储备不足,大量的农民只能在生产附加值低、工作强度大、工作环境较为恶劣的劳动密集型行业就业,且享受不到城市福利待遇。一方面,土地制度、户籍制度、教育制度的偏颇使农民不能分享城市化发展的成果;另一方面,政府的征地行为剥夺了农民最后的土地依靠。而今,征地、拆迁等问题引发的农民上访事件时有发生。长此以往,这种发展无疑会引起农民群众的不满,引发社会风险。抛开农村、农民、农业的城市化是毫无意义的。

(三)“土地资本化”促进城市空间快速扩张,社会公平缺失引发社会风险

城市空间快速集聚和扩张,给城乡间带来了社会公平问题。一方面,全社会对生态环境越来越重视,净化空气、植物生产、涵养水源等农村耕地的生态功能日益凸显。国家开始对那些效益低、环境污染严重的工业地块进行清理、复耕,然而复耕后的工业地块的土壤修复周期长、土地利用效率并不高,基本农田划定政策也限制了农村基础设施用地安排。另一方面,在城市就业的农民虽然在空间上与城市的距离缩小了,但由于教育、住房、医疗等因素的限制,他们与城市的社会距离、心理距离没有缩小,这也是农民工们不得不回到乡村或县城工作的主要原因。回归乡村后,农民不得不面对就业难、工资低、基础设施薄弱等现实。城市空间的快速扩张是以牺牲农村发展为前提的,政府把农民土地变为建设用地,扩大城市边界,使农村的经营性建设用地严重不足,产业发展缺乏载体,乡村逐渐凋敝。

(四)城市发展质量低,城市功能配套供需不匹配引发社会风险

首先,“土地资本化”的动力机制刺激地方政府将更多财力投向再征地、城市形态扩张等方面,忽视地下管网、城乡接合部、城中村等城市“隐形”地带的建设与发展。其次,我国的城市总体规划、土地利用详细规划、城市风貌设计规划等通常由政府不同部门独立编制,缺乏联系,各项规划在实施过程中存在矛盾冲突。比如,城市总体规划侧重引进工业企业,带动区域产业发展,而在土地利用详细规划中,工业用地占比过大会使基础设施配套用地减少,影响地方经济整体发展质量。缺乏质量的快速城市化表现为产业园区化,但基础配套不足。最后,地方政府普遍“重建设”“轻管理”。经济建设超前,社会建设滞后,城市管理“跟不上”城市化发展需求。受传统思维惯性的影响,管理者面对许多新问题时束手无策。

(五)财政体制不完备,“公共服务型”政府建设难度大引发社会风险

1994 年的分税制改革,奠定了现行财政体制的基础,地方政府财政收入占全部财政收入的比重约为 30%。国家统计局统计公报显示,地方一般预算财政支出由 2007 年的 38 339 亿元增加

到2018年的188 198亿元，占全国财政支出的比重由2007年的77%提高到2018年的85%^[14]。政府为贯彻新发展理念，推动城市化可持续发展，必须通过建设“公共服务型”政府，为广大百姓提供更多更好的“公共产品”，解决公共服务不均衡问题^[1]。这会导致地方政府的支出范围越来越大，支出责任越来越重。理论上讲，中央政府的转移支付有助于弥补地方财政缺口，但我国财政转移支付均等化不足，很难承担此责，地方财政缺口无法完全得到弥补。入不敷出的现状使得地方政府只能将目光转向“土地财政”，用土地出让金支撑城市扩张，支撑“公共服务型”政府建设。作为“理性经济人”，地方政府官员难以保证时刻具有强烈的社会责任意识^[1]。

三、弥补土地资本化缺憾的路径选择

“土地资本化”一定程度上填补了分税制后“事权”和“财权”不匹配的缺口。但交通拥堵、环境污染、生态危机、社会冲突等城市社会风险警示我们，土地资源一旦脱离“以人为本”的价值属性，按照“资本逻辑”“资本增值”的运行轨道发展，社会不公平、不道德、不文明的现象就会呈几何级数增长。中国特色城市化社会变革，根本出路在于改革土地制度，转变政府职能，弥补“土地资本化”的缺憾，推进“以人为本”的新型城镇化，促进城乡融合发展。

（一）重点聚焦土地制度改革，弥补土地财政困境

土地是城市发展最重要的资源之一。政府需要合理编制土地利用规划，规范农村土地征用行为，大力实施乡村振兴战略，促进城市与农村均衡发展。一是合理编制土地使用规划。以土地使用总体规划为刚性约束，推进土地集约使用，优化城市空间布局，引导城市从无序混乱向协调有序状态转变。二是大力实施乡村振兴战略，盘活农村沉睡土地资源。加强政府主导确保“三权分置”改革行稳致远，改革市场机制增添活力^[15]。逐步推进宅基地使用权入市流转，拓展宅基地功能属性。地方政府还应主动谋划，统筹协调城市与乡村发展关系，解决好“三农”问题，防止过度城市化对乡村的利益侵害。

（二）进一步明确土地产权主体，推动政府角色由经济型向服务型转变

以市场为主导，明确政府职能。政府角色从市场交易的直接参与者向公共服务提供者转变，早期“GDP至上”的目标增长函数也需要向科学、可持续、注重生态的发展函数转变。打破政府对经济过度参与的局面，让政府角色重新回归到提供公共服务、保障社会稳定中去。在政府的政绩考核标准中，增加“以人为本”的人民生活幸福指数考核指标，比如：在城市常住的农村人口享受城市服务的比例、农民工子女入学比例等。在土地政策上，借鉴香港土地制度，以市场为主导，允许集体土地使用权自由流转。在财政收入上，拓宽财政收入渠道，以房产税为主，释放房屋租赁市场供应潜力，促进房地产市场供需平衡。弥补“土地资本化”不等于彻底消除“土地资本化”，而是循序渐进地改变土地要素收益分配不对等现状，优化财政收支结构，充分利用土地红利。

（三）重新赋能政府、企业、农民，三者各自归位，促进市场良性、规范、有序发展

第一，赋能政府。重新定位政府功能，厘清政府与市场的边界所在，减少公共部门对社会经济资源的控制。限制各级政府预算外的流动性创造功能，硬化财政预算约束。第二，赋能企业。从企业活力和对经济的贡献来看，我国的民营企业不同于国有企业，更具危机意识和创新精神，

是中国经济增长的强力助推器。近年来,火热的房地产市场吸引国有企业加入土地竞争之中,由于经济实力的悬殊,很多民营企业被兼并或者倒闭。在经济利益面前,国有企业的社会责任淡化,公益性缺乏。国有企业与民营企业亟须重新还权赋能。在政府土地招拍挂过程中,逐步放开经营性土地限制,鼓励民营企业参与土地的商业开发。第三,赋能农民。在农村土地征收环节上,政府征收的土地必须用于公共事业发展,不得参与任何营利性的土地交易。推进农村宅基地、农用地、集体建设用地“三块地”试点改革,建立适应农村生产力发展要求和有利于维护农民利益的农村土地产权制度^[16],盘活农民“唯一资产”,实现农村土地“就地资本化”。

(四) 建立财权、事权相匹配的财税体制,实现经济的可持续发展

分税制改革,将地方政府推入财权、事权不匹配的境地。地方政府的税收收入大部分上交中央,中央政府向地方政府下达经济任务、政治任务、社会任务。为完成这些任务,地方政府只好借助土地财政来平衡财政收支。因此,改革当前的财税制度,建立财权、事权相匹配的财税体制刻不容缓。一是加快推进房产税改革,将与房地产相关的土地税、房产税、物业税等税种一揽子打包,明确由地方政府征收。拓宽税基,开征生态税、绿色环保税等,对工业企业污水、废弃物等突出的“显性污染”强制征税。二是合并相近税种,避免重复征税,降低地方政府上交中央的税收比例。三是重新划分事权。事权是财税体制改革的逻辑起点,只有明确地方政府的支出责任,下放自主权,才能提高地方的治理能力和治理效率。

(五) 推进城乡土地交易平台一体化,实现城市农村融合发展

推进城乡土地交易平台一体化,改革当前土地制度,促进中国特色城市社会变革,实现城市农村融合发展。一方面,探索多主体供地制度。实现农村集体建设用地与国有土地同权、同价、同入市。2018年年底,《土地管理法修正案(草案)》删去现行《土地管理法》中关于“从事非农业建设使用土地的,必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地”的规定。供应主体的转变,为集体经营性建设用地入市提供了可能性。另一方面,允许乡村宅基地使用权就地盘活。优化重组乡村人口、土地、产业等资源要素,在保证宅基地所有权集体所有、使用权农户所有的基础上,探索宅基地使用权置换、流转方式。促进农民以宅基地腾挪方式获得城市住房、教育、医疗保障,而城市居民以货币补偿方式获得宅基地的居住权和使用权。在城乡的资金投入占比中,资金向硬件基础条件好、资源禀赋优势强、地理区位优势明显的村庄倾斜,激发农村发展潜力。

参考文献:

- [1] 鲍宗豪. 破解“土地财政”悖论的制度安排 [J]. 开放导报, 2011 (2): 28-31.
- [2] 李郇, 洪国志, 黄亮雄. 中国土地财政增长之谜——分税制改革、土地财政增长的策略性 [J]. 经济学, 2013, 12 (4): 1141-1160.
- [3] 罗必良. 分税制、财政压力与政府“土地财政”偏好 [J]. 学术研究, 2010 (10): 27-35.
- [4] 黄国龙, 蔡佳红. “土地财政”的分税制根源及其对策 [J]. 宏观经济研究, 2013 (6): 3-8.
- [5] 唐鹏, 周来友, 石晓平. 地方政府对土地财政依赖的影响因素研究——基于中国 1998—2010 年的省际面板数据分析 [J]. 资源科学, 2014, 36 (7): 1374-1381.
- [6] 贾康, 梁季. 市场化、城镇化联袂演绎的“土地财政”与土地制度变革 [J]. 改革, 2015 (5): 67-81.
- [7] 钱忠好, 牟燕. 征地制度、土地财政与中国土地市场化改革 [J]. 农业经济问题, 2015, 36 (8): 8-12.
- [8] 郭贯成, 汪勋杰. 地方政府土地财政的动机、能力、约束与效应: 一个分析框架 [J]. 当代财经, 2013 (11): 25-35.
- [9] 马英才. 我国农地资本化的动因、绩效及政策建议——基于城乡统筹的视角 [J]. 湖北社会科学, 2013 (10): 88-91.

- [10] 张海鹏，逢锦聚. 中国土地资本化的政治经济学分析 [J]. 政治经济学评论，2016，7（6）：3-24.
- [11] 马克思. 资本论：第三卷 [M]. 上海：上海三联出版社，1998：258.
- [12] 杨宜勇，范宪伟. 土地资本化背景下中国特色“以地谋发展”模式论析 [J]. 中州学刊，2018（8）：24-30.
- [13] 中国家庭金融调查与研究中心. 2017 中国城镇住房空置分析：超 20% 的城镇自有住房未充分使用 [EB/OL]. (2019-04-03) [2019-04-12]. <https://chfs.swufe.edu.cn/thinktank/resultsreport.html>.
- [14] 国家统计局. 中华人民共和国 2007 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2008-02-28) [2019-04-03]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/200802/t20080228_30022.html.
- [15] 国家统计局. 中华人民共和国 2018 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2019-02-08) [2019-04-03]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html.
- [16] 刘晓峰，李卉，张欣. 农村公共品供给中的农民合作：过程叙事与影响因素 [J]. 常州大学学报（社会科学版），2017，18（3）：69-77.

On Social Reform of Cities with Chinese Characteristics —the Path Choice of Solving the Lack of Land Capitalization

Bao Zonghao, Wang Yingtao

Abstract: Since the reform and opening up, China's urbanization rate has been increasing year by year. The urban development logic driven by "land capitalization" is a powerful engine to boost China's economic growth. It seems that "land finance" provides capital for urbanization, but because of its inherent logical flaws, the relationship between "purpose" and "means" is distorted, which accumulates huge social risks in Chinese cities. From the perspectives of property rights system, government behavior, fiscal system and assessment mechanism, it focuses on urban social risks driven by "land capitalization", proposes suggestions on land property rights system and fiscal and taxation system reform, government function homing, urban and rural integrated development in order to carry forward social reform in cities with Chinese characteristics.

Keywords: land capitalization; urbanization; social risks; system

(收稿日期：2019-04-28；责任编辑：沈秀)