

人口流迁

# 空间城市化机制和人口城市化目标

——对中国当代城市化发展的一项研究\*

姚震宇

**【内容摘要】** 无论从城市人口变化还是城市空间变化角度观察,以上个世纪 90 年代中期为界,中国的城市化都经历了两个不同的阶段。90 年代中期以来的城市化是以地方政府经营土地使用权为内在动力的空间城市化过程,这一机制是由一系列土地法规催生形成的。这一城市化机制的主要问题在于:它无意于解决人口城市化中跨省市流动人口的异地城市化问题;它造成空间意义上低效率的假性城市化;更为重要的是,它造成了具有宏观影响的土地金融风险。本文据此认为,应该制定相关政策调整和规范地方政府策动的空间城市化机制,规避其产生的问题,通过激励设计促进城市化在机制与目标方面的协调。

**【关键词】** 人口城市化;空间城市化;地方政府

**【作者简介】** 姚震宇,南通大学商学院副教授。江苏南通:226019

Spatial Urbanization Mechanism and Population Urbanization Target:  
A Study on the Development of Urbanization in Contemporary China

Yao Zhenyu

**Abstract:** From the perspective of both the urban population change and the urban spatial change, China has undergone two urbanization stages by the mid-1990s. In the latter stage, urbanization is driven by local governments, who controls land use rights and operates spatial urbanization. It has been pushed forward by a series of land laws and regulations. This mechanism possesses three flaws. First, it was not intended to solve the problem of urbanization of the inter-provincial migrants. Second, it brought about pseudo-urbanization, which is inefficient in space utilization. More importantly, it resulted in a macro land-financial risk. Based on the issues stated above, this paper emphasizes that policies should be formulated to adjust and standardize the behavior of local governments managing spatial urbanization, and incentives be designed to promote coordination between urbanization mechanisms and objectives to avoid the above problems.

**Keywords:** Population Urbanization, Spatial Urbanization, Local Government

**Author:** Yao Zhenyu, Associate Professor, Business School of Nantong University; post doctorate. Email: yzy690705@163.com

\* 本文是作者在南京大学理论经济学博士后流动站“中国经济发展模式”专题研究的部分成果,感谢合作导师洪银兴教授的指导。

伴随着快速的经济增长,中国正在经历着急速的、乱象丛生的城市化过程。观察和研究中国的城市化应该注意到以下几点:第一,城市化是人口向城市集中和城市空间扩展的复合过程,因此,城市化成就应该从城市人口变化和空间变化两个不同角度去观察。第二,上个世纪70年代末伊始的中国城市化以90年代中期为界经历了两个不同的发展阶段。第三,中国的城市化是政府规划和主导的过程。中央政府的行政区域调整是城市化发展的重要推手,地方政府对土地使用权的经营是城市化的内在动力。

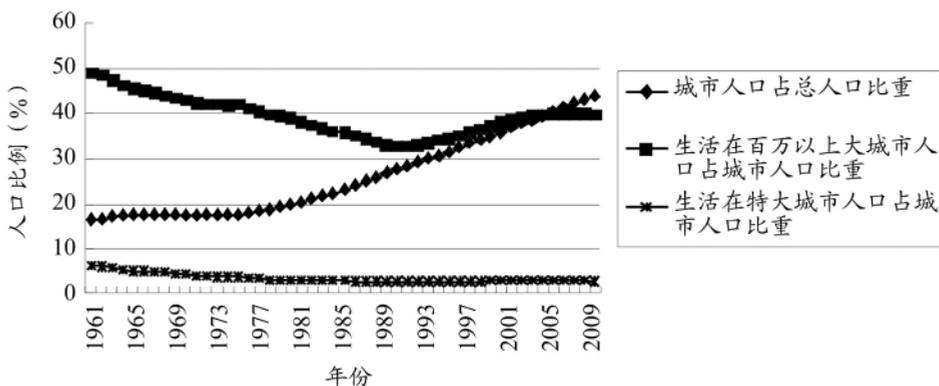
基于上述,本文提出一个基本观点:尽管人口城市化是城市化的最终目标,但是,90年代中期以来的城市化机制是空间城市化,主要表现为城市空间变化成就远比人口变化的成就要大。这个机制是90年代以来一系列政策法规推动形成的,其内在的成因在于,对于主导中国城市化过程的地方政府来说,城市空间扩展与城市人口增长具有完全不同的经济意义,空间城市化迎合了地方政府的经营需要。

### 1 中国的人口城市化成就

中国的人口城市化从上个世纪60年代以来经历了曲折向上的发展过程(见图1)。1961年的中国的城市人口比例是16.32%,1961~1978年,城市人口比率一直徘徊在17%左右,此后,从1979年至1991年,花了15年时间,城市化率从18%上升到28%;从1991~2002年,花了11年时间上升到38%,到了2010年,城市人口已经上升到46.8%。从1997年开始,中国城市人口比率以每年增加一个百分点的速度上升,中国人口城市化进入了“S”形曲线的上升段。从不同规模城市人口比例变化来看,1961年6.23%的城市人口生活在北京、上海这样的特大城市,此后直至1990年,这一比率大幅下降到2.51%。从1991年开始,下降趋势开始逆转,2001年上升到2.93%,到2009年,这一比率略降为2.79%。1961年,49.08%的城市人口生活在百万以上的大城市中,1978年下降到40%。此后,在上个世纪80年代城市化率迅速上升的前提下,大城市人口占城市人口比率仍下降到1991年的31%,1992年这一比率开始逆转回升,2004年达到了40%<sup>①</sup>。这个结构性变化一方面间接表明中国人口城市化的主要成就并不是特大城市的发展;另一方面表明中国的人口城市化在90年代中期前后经历了不同阶段:90年代前城市人口的增加主要发生在中小城市,而90年代后发生在大城市。

图1 中国人口城市化的发展

Figure 1 Trend of Population Urbanization in China: 1961 - 2009



数据来源: [http://api.worldbank.org/datafiles/CHN\\_Country\\_MetaData\\_en\\_EXCEL.xls](http://api.worldbank.org/datafiles/CHN_Country_MetaData_en_EXCEL.xls)

① 世界银行的人口城市化统计数据与中国统计年鉴的公告数据略有出入,本文主要采用世界银行统计数据。

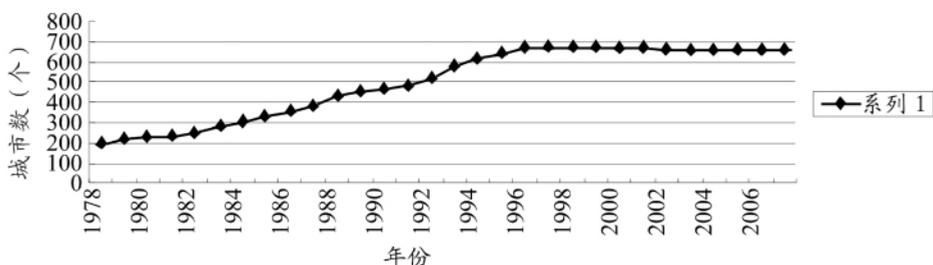
## 2 中国的空间城市化发展

从空间视角,中国城市化的发展表现为城市数目的增长和城市建成区面积的扩张。中国城市数目的增加是通过撤乡建镇和撤县建市、建区的行政区划调整实现的。1979年中国有的2137个县级行政区、109个县级市;209个地级行政区、104个地级市,而目前有368个县级市、283个地级市和856个市辖区,而县级行政区仅有1635个,地级行政区只有50个。

城市数目变化主要发生在1979~1994年间。此间,城市总数从193个增加到622个。其中,地级市数目从104个增加到了206个,增加了一倍;县级市从109个增加到413个,增加了将近4倍;镇的数目从2361增加到16702个,增加了近6倍。在1994年之后城市数目处于有减无增的相对稳定状态(见图2)。

图2 中国城市数目变化

Figure 2 Number of Cities in China: 1975 - 2006

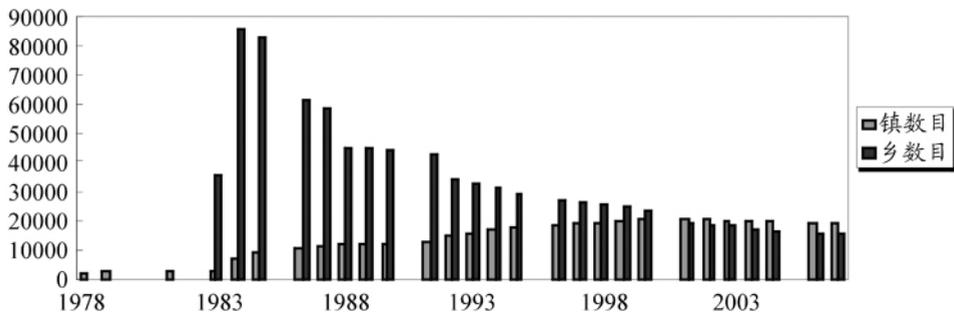


数据来源:国家统计局城市社会经济调查司.中国城市统计年鉴.中国统计出版社,1985~2009

1983年,中国共有85290个乡,2968个镇,通过不断地撤乡建镇和乡镇合并,2007年中国的乡行政减少为15120个,镇数目增加到19249个;这表明,乡行政单位数目和镇的数目变化也主要发生在90年代中期以前,此后,乡镇数目处于相对稳定状态(见图3)。

图3 行政区划调整形成的乡镇数目变化

Figure 3 Changes in the Number of Towns and Villages: 1978 - 2003



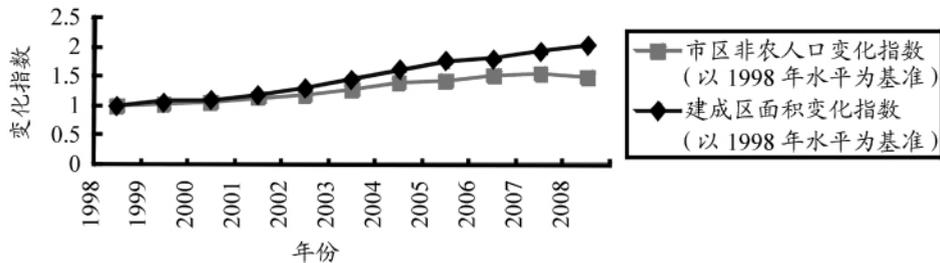
数据来源:国家统计局调查总队.中国统计年鉴2009.中国统计出版社,2010

这些变化表明,中国空间城市化也经历两个阶段:90年代中期以前,中国空间城市化的重点是中小城镇发展,表现为城镇数目的增加,但此后进入了以中心城市扩张为重点的阶段,主要表现为地级以上城市建成区和市区面积的扩张。

《中国城市统计年鉴》的数据表明,在1998~2008年间,在人口城市化率提到10个百分点的情况下,286个地级以上城市建成区总面积从13613平方公里增加到27587平方公里,变化幅度远比同期非农业人口的增加幅度要大(见图4)。

图 4 地级以上城市建成区面积变化与非农人口变化的比较

Figure 4 Comparison of Changes in Land Size and Non-agricultural Population in Prefecture-level Cities and Municipalities: 1998-2008



数据来源: 城市社会经济调查司. 中国城市统计年鉴. 中国统计出版社, 1998~2009

在经济发达的江苏省, 90 年代末以来城市化的空间变化更大。在人口城市化率提高约 10 个百分点的背景下, 13 个地级市在 1998~2008 年间, 建成区面积扩大了 2.69 倍, 市区面积扩大了 4.24 倍。其中, 省会城市南京和经济发展程度高的苏南城市的空间扩张幅度远大于苏中苏北城市的空间扩张程度<sup>①</sup>。

综上所述, 从人口和空间两个角度去观察中国的城市化发展, 可以得到两个重要结论: 第一、中国空间城市化的成就远大于人口城市化成就; 第二、从两个角度都可以看出, 中国的城市化以 90 年代中期为界经历了两个不同阶段, 前一个阶段以中小城镇发展为主、后一阶段以中心城市发展为主。

### 3 中心城市空间城市化机制的成因

90 年代中期以来, 以中心城市空间扩张为主要机制的城市化是三个主客体因素结合的产物: 一是土地法规和政策的变化; 二是地方政府经营动机的演变; 三是城市空间扩展的经济意义。土地法规和政策的变化是推动中心城市空间扩张机制形成的外因, 地方政府经营动机演变以及城市空间扩展蕴含的经济利益是这个机制形成的内因。

#### 3.1 机制形成的外因: 土地法规和政策的变动

1992 年, 国务院出台了《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》, 实行严格的土地审批制度, 由政府统一规划、征收、开发和出让; 同时指出: 集体土地必须先征为国有才能作为建设用地出让, 其作价入股兴办联营企业, 其土地股份不得转让。1997 年以后, 中国实行了用地指标管理, 省级政府将指标优先用于省会城市和一些中心城市, 县及以下很少分配到用地指标; 1998 年颁布新《土地管理法》, 一方面强调“国家为了公共利益的需要, 可以依法对集体所有的土地实行征用”, 另一方面再次强调“任何单位和个人进行建设, 需要使用土地的, 必须依法申请使用国有土地”。

在此以前, 1985 年中央农村工作文件允许“农村地区性合作经济组织以土地入股方式参与小城镇建设, 分享收益或者建成店面房及服务设施自主经营或出租”; 1987 年的《土地管理法》规定: 农村集体土地只要符合乡镇建设规划, 得到县级人民政府审批, 就可以从事“农村居民住宅建设、乡镇企业建设、乡镇公共设施、乡镇公益事业等乡镇(村)建设”。

<sup>①</sup> 根据《中国城市统计年鉴 1999》和《中国城市统计年鉴 2008》提供的数据, 1998 年江苏 13 市的建成区面积是 782 平方公里, 市区面积是 5284 平方公里, 而 2008 年相应数据为 2105 平方公里和 22426 平方公里, 分别增长 2.69 倍和 4.24 倍; 13 个市的比较来看, 省会南京建成区面积从 177 平方公里扩大到了 592 平方公里, 苏州从 77 平方公里扩大到了 319 平方公里, 而苏北的连云港只是从 50 平方公里扩大到了 95 平方公里。

90年代的土地法规直接导致了建设用地的增量结构变化。蒋省三、刘守英等人(2010)的研究表明,1981~1985年,中国农村宅基地和社队企业用地的增长连续五年超地国家建设用地;从1978年到1985年,全国乡镇企业用地增长了2.5倍;乡镇企业建设用地和宅基地用地占建设用地半壁江山的局面一直延续到90年中期。但是,90年代后,尤其是新《土地管理法》出台后,农村集体建设用地比例大幅下降,在2008年建设用地结构中,农村集体建设土地只占不到10%。1997年以后,从正式规则角度,国有土地成了建设用地唯一来源,通过对城市区域规划征用农村集体土地成为增加国有土地存量的重要途径。

90年代的一系列法规政策的出台,一方面推动了建设用地的指标向中心城市倾斜、为小城镇为主的城市化模式向中心城市为核心的城市化模式过渡提供了外在引导;另一方面,赋予了地方政府建设用地一级市场的垄断地位,增强了地方政府“低价收储高价出让”的土地经营动机。

### 3.2 机制形成的内因之一:地方政府经营动机的演变

经营性特征是中国当代地方政府的独特之处。中国地方政府的经营性特征源于中央对地方让权放利而产生的地方利益独立化倾向。按照吴敬琏(2009)的说法,中央对地方政府的让权放利始于1958年。但是,钱颖一(1995)等人的研究表明,80年代的分权让利培育了地方独立利益和“财政联邦主义”,张军(2008)等人的研究表明,体制内的竞赛催生了地方政府经营动机。林双林等人(2009)的研究表明,这个时期地方政府的经营性主要表现为地方政府创办集体经济和乡镇企业,以及与辖区内企业共谋,截留上交利税增加可支配财力;地方政府这一时期的经营性特征导致了财政的非秩序化、乡镇企业遍地开花等诸多问题,不具有可持续性。随着财政秩序的整顿、乡镇企业产权改革尤其是1994年分税制的出台,地方政府原有经营对象和方式必然发生改变。

1994年实施的分税制的目的有两个:一是试图规范中央与地方的收入格局,通过主要税种(增值税和营业税)的分成,化解地方政府与中央政府博弈关系;二是试图约束地方政府的逐利行为,扭转“两个比重”的下降。从效果来看,分税制降低了地方的制度内收入比例,但地方政府的支出责任并没有减少(见图5)。正如前述,几乎在实施分税制的同时,中央出台了一系列法规,赋予了地方政府在土地使用权交易市场的垄断供给地位,默许了地方政府从土地和城市经营中获利。本文认为,这是对分税制实施后地方政府收入比例降低的一种补偿,在政策层看来,这一补偿能够在地方收入比重下降的形势下产生平衡作用,以保证地方政府的经营动机不至于受到削弱。90年中期兴起的城市经营现象,表明在新的形势下,地方政府从经营辖区内企业转向经营可控资源<sup>①</sup>。

### 3.3 机制形成的内因之二:两类变化的不同经济意义

90年代后,中心城市空间扩展为主的城市化机制形成的更重要的原因在于城市空间变化与人口变化对于地方政府的不同意义。

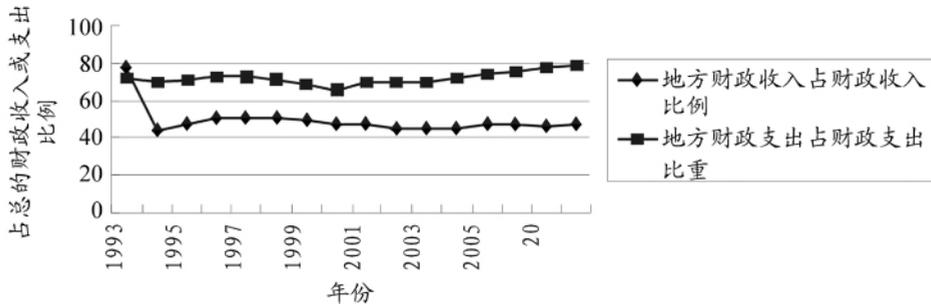
人口城市化对于地方政府意味着成本。由于农村人口与城市人口生活水平差距以及在社会保障、教育、医疗和公共设施方面的区别,农民变市民需要在城市中新增就业岗位、提供相应的医疗保障和公共设施等城市资源,意味着一大笔城市化成本,因而,对于政府主导的城市化来说,直接以人口城市化为政策目标必须有足够的可支配财力作保证。改革前中国经历的城市青年“上山下乡”的

<sup>①</sup> 1990代以前,地方政府经营对象是地方企业,90年代后这一经营对象不再有效,因为,一方面,由于市场竞争,垄断租金稀释,实际由地方政府掌控的企业不再为地方政府带来收益,根据巴里·诺顿(2010)的研究,1980年,工业国有企业利润是国民生产总值的15%,但是到1996~1997年,国有企业的利润下降到国内生产总值的2%;另一方面,公司制改革后的乡镇企业是独立的经济主体,与地方政府的关系不再像以往那样紧密,通过与当地企业合谋、变中央收入为地方收入的操作方式不再现实。

“逆城市化”是对人口城市化的渐进性和规律性的确认,说明了政府主导的、直接以人口城市化为目标的城市化面临着巨额的城市化成本。

图 5 分税制实施后地方财政收支占比变化

Figure 5 Changes in Local Revenues and Expenditure Proportions after the Implementation of the Tax - distribution System: 1993 - 2007



数据来源:国家统计局调查总队.中国统计年鉴.中国统计出版社 2009

就当前来说,至少有三个理由决定了地方政府并无兴趣直接以人口城市化为目标。其一,在中国当前,地方政府既无定税权也无发债权<sup>①</sup>,即便经济较发达地区也会遭遇制度内可支配财力不足的问题。其二,本地人口城市化不仅会挤占地方财政支出项目,而且会使本地劳动力要素成本上升,不利于投资和商务环境优化。其三,在地方政府竞争的前提下,由于主要政绩考核指标是以本地人口为基准的,吸纳省市外流动人口只会削弱本地利益,提升“对手”政绩。

空间城市化经营意味着通过城市规划和基础设施建设,不断地把农村纳入到城市范围,地方政府从中可以得到三重收益:

第一,可控资源的升值带来的直接收益,其中主要指土地出让金。从1987年12月深圳市对国有土地使用权的首次拍卖开始,多数城市政府从土地储备和“招、拍、投”中获得了超出地方政府收入一半以上的土地出让金。对土地出让收入形成了依赖,成为典型的“土地财政”(见表1)。

表 1 历年土地出让金收入与地方财政收入的比较

Table 1 Comparison of Land Transfer Revenues and Local Revenues: 1993 - 2009

年份	土地出让收入(亿元)	地方财政收入(亿元)	两者比值
1993	775.20	3391.44	0.228575
2001	1296.00	7803.30	0.166084
2002	2417.00	8515.00	0.283852
2003	5421.00	9849.98	0.550356
2004	6412.00	11893.37	0.539124
2005	5884.00	15100.76	0.389649
2006	7676.89	18303.58	0.419420
2007	11947.95	23572.62	0.506857
2008	9600.00	28649.79	0.335081
2009	14239.00	32581.00	0.437034

数据来源:(1)土地出让金收入数据来源于蒋省三、刘守英等人(2010)研究成果;

(2)地方财政收入数据来自《中国统计年鉴2009》和财政部报告。

<sup>①</sup> 近期有地方政府委托中央代发建设项目融资债券的,但这并不表明将允许地方自主发债。

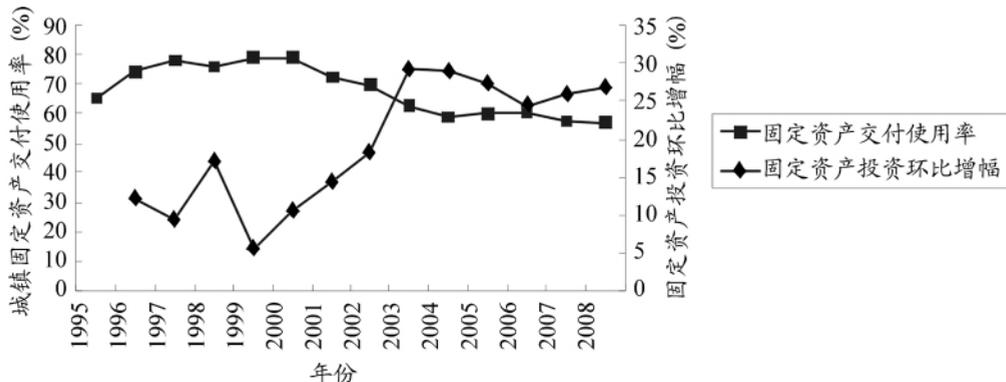
土地从生地变成熟地是需要成本的,其中最重要的部分是征地补偿,但是现有的征地补偿制度给这一项成本提供了确定的预期。根据原有的《国家建设征用条例》,征用农村土地的土地补偿费是耕地前三年年均产值的3~6倍,青苗补偿费由省市地方政府确定,而每个农业人口的安置补助费是该耕地每亩产值的2~3倍;1987年的《土地管理法》规定,土地补偿费和安置补助费不得超过原产值的20倍;在1998年的新的《土地管理法》中只是将上限提高到30倍。对于地方政府来说,这些规定意味着征地成本被固定化,收益预期得到了强化。

按照当初的规定,土地出让金需要在中央与地方之间分成,但是,由于土地的批租出让掌握在地方政府手中,中央与地方的信息不对称,中央分成比例不断下降,最终土地出让收入成为地方独享的收入项目。1989年5月,国务院发出《关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》,规定国有土地使用权出让的收入中,“40%上交中央财政,60%留归地方财政”。同年7月,财政部公布《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行实施办法》:土地出让后,当地政府可“先留下20%作为城市土地开发建设费用,其余部分40%上交中央财政,60%留归取得收入的城市财政部门”,显然,中央在土地出让金分享上后退了一步。但面对全国3000多个县市政府,中央政府无法核实土地开发的成本,很多地方政府与中央“打太极拳”,隐瞒、截留土地出让收入。于是,1992年9月,财政部出台《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》,把中央对土地出让金的分成比例缩小为5%;1993年底实行分税制改革时,又把土地出让金作为地方财政的固定收入,中央提取5%的规定也被取消。从此,土地出让金全部划归地方政府,主要用于城市建设和土地开发。

第二,GDP和政绩形象提升。由于城市空间变化是政绩形象的载体,因此,增加城镇固定资产投资的意义绝不仅限于推动GDP的“跨越式”增长,通过大马路、大广场和气派的政府大楼建设能够同时提升政绩的感官形象。统计数据表明,从1998年始,地级以上城市GDP年增长率平均达14%以上,高于同期全社会的经济增长率水平(10%)<sup>①</sup>。图6表明,从1995年伊始,中国的城镇固定资产投资增幅只有1997年和1999年同上一相比在10%以下,其他年份都在10%以上,2001年以来平均增幅在25%以上,然而固定资产交付使用率却是下降的,这间接说明这种投资增加可能是过度的。

图6 中国地级以上城市固定资产投资增幅与交付使用率对比

Figure 6 Comparison of Urban Fixed-asset Investment Growth Rate and Commission Rate: 1996-2008



数据来源:城市社会经济调查司.中国城市统计年鉴.中国统计出版社,1995~2009

<sup>①</sup> 根据历年中国城市统计年鉴提供的数据,从1998年至2008年间,中国地级以上城市的GDP增速,只有三个年份低于15%的增长水平,平均增速达14%,高于同期全社会的经济增长率。

第三,为地方政府创造有效的融资运作平台。一般来说,地方政府的收入由三部分构成:地方税收、行政收费和发债收入。然而,中国地方政府无定税权和发债权,行政收费经过规范治理后也大幅减少,分税制的实施降低了地方可控财力。因此,在空间城市化过程的土地储备经营活动中,国有土地使用权的不断升值一方面构成了地方政府收入的重要来源,另一方面增强了地方收入预期,成为抵押融资的基础。据高盛公司估算,各省、区、直辖市设立了 8221 家平台公司,这些平台公司大部分依靠土地出让收入归还银行贷款利息。

#### 4 当前城市化机制产生的主要问题

现行的地方政府主导的空间城市化产生了一系列问题,主要的问题包括以下几个方面:

##### 4.1 产生人口异地城市化盲点

在目前的地方规划和城市化统计中,人口城市化目标是以行政区为标准的,地方政府首长有较强的激励通过发展非农业产业以及“土地换保障”的交易方式提高本地人口的城市化率,这在苏南地区和珠三角地区已经成为成功的经验。但是,无论流出地地方政府还是流入地地方政府从本位利益角度并无激励解决跨省市转移的流动人口的城市化,亦即存在人口异地城市化难题。

根据张国胜、杨先明(2008)的农民工市民化的成本模型,农民工市民化的成本包括农民工向城市居民转换必须付出的私人生活成本、智力成本、住房成本和社会保障成本。他们的研究表明,这些成本项目中,城市居民用水用电等基本生活成本在各城市间并无太大的差异,而且在总成本中占很小比重;住房成本和人均设施投资成本在总成本占较大比重(在东部沿海城市约占 70%),在各城市之间也有较大差异。这说明农民工市民化成本与各地城市政府的土地经营紧密相关,地价高的城市,农民工市民化的成本也较高。我国农民工跨区域流动人口的主要流向是从内陆省份流向东南沿海城市,张国胜的研究表明,东部沿海城市住区的农民工市民化的社会成本是内陆地区城市住区农民工市民化成本的 2 倍。

本文依此认为,在地方政府经营的空间城市化进程中,即使考虑到农民工对流入地的经济发展作贡献,除非迫于行政压力或者源于政治做秀,否则不会主动考虑吸纳外来流动人口作为新市民。现实观察表明,农民工也无意于急切地在打工城市居住下来,原因在于,尽管新的土地承包法和物权法的相关条款强化了土地承包权的物权性质,但是,对于许多来自于远离中心城市的乡村的农民工来说,一方面,本地的城市空间扩张无法企及其户籍所在地,因而无法通过土地被征获得补偿,另一方面,当地农地承包权的流转市场尚未建立,制约了承包权“资产”的变现,这或许是这批农民工保持两栖状态的一个注释。总之,跨省市流动人口的异地城市化是现有的地方政府主导的空间城市化机制的一个盲点。然后,《中国统计年鉴 2009》的数据表明,劳动力跨省市流动人口占全部流动人口 54.5%,在流动人口最多的广东省,省外流动人员占全部流动人口高达 60%,几个流动人口较多的省(市)的外流入人口加上省(市)内其他市流入人口占总流动人口的比例平均达 70% 以上,跨省市流动农民工的异地城市化显然是中国人口城市化最重要的部分<sup>①</sup>。

##### 4.2 造成“假性城市化”现象

假性城市化是指从统计上计入城市人口的许多人并没有融入城市、享受城市生活基础设施和公共管理等要素。从表现来看,是指在城市区域存在大量的“城中村”和城市务农人口。诚如前述,中国 80 年代伊始的城市化在空间变化方面的成就远比人口变化方面的成就要大。以江苏为例,从

<sup>①</sup> 根据《中国统计年鉴 2009》提供的数据计算所得,几个主要人口流入省市指北京、上海、广东、浙江、江苏、山东、福建等七个省市。

1998年到2008年间,在人口城市化率提高10个百分点的前提下,13个地级市市区面积扩大了4.24倍;同期,在13个地级市市区总人口从1998年的1145.78万人上升至2008年底的2498.58万人的前提下,市区农业人口却从288.88万人增加到691.88万人,市区农业人口增加的幅度要比总人口增加幅度还要大<sup>①</sup>。

这种粗放的城市空间扩张造成了不同于拉美和印度等国城市化过程的“问题”:代替大量棚户区和贫民窟的是由城市包围农村造成的大量的“城中村”<sup>②</sup>。这种假性城市化或者半城市化造成了城市土地非集约利用,城市作为市场中心的集聚效应得不到充分体现;使得中国社会的二元结构演变成城市中的二元结构,加大了城市管理难度。

本文认为,“城中村”是地方政府空间城市化经营的必然产物。自从90年代中国各地推行土地使用权有偿出让开始,地方政府建立了土地经营的实践载体即土地储备中心,土地储备的操作机制必然造成“城中村”的存在,因为渐进式的由中心向郊外扩展的过程不利于实现土地炒作,只有不断的中心再造和基础设施建设才能创造新的级差收益,而在土地供给过程中,必须充分利用有限供给和零供给弹性,“城中村”的存在,一方面体现了城市扩张对土地的贪念,另一方面对增加土地出让收益具有重要意义。

#### 4.3 滋生土地金融风险

正如前述,从80年代末开始,规划、征用集体土地转为国有土地进行有偿出让已经成为地方政府获取可支配财力的重要来源。国土资源部的调查结果表明,截止到2009年,全国实际建设用地有25万平方公里,其中通过集体土地先征后卖的建设用地约为18万平方公里,占72%(蒋省三、刘守英,2010)。全部建设用地通常分为几个方面用途:工业用地、道路与绿化、商业和住宅、科教文卫公益项目等。地方政府并非在所有供地项目上有利可图,各地城市政府在招商引资竞争和工业园区开发中,往往为了创造较低的要害和商务成本,低价供地。浙江省对全省721家工业园区调查表明,平均土地开发成本是每亩9.88万元,但平均的出让价格却是8.83万元每亩,有1/4的园区以开发成本一半的价格供地。公益项目和交通供地往往以无偿拨地的方式供地,更是无利可图。唯一可以获利的供地用途是商业服务业和住宅用途。而地方政府建立的土地储备中心,其本意是用来盘活城市行政区内的土地资产,但实际上旨在利用城市基础设施投资和中心再造创造土地级差收益、在住宅开发用地的招、拍、投中获取垄断租金。商服和住宅用地的升值是地方政府土地经营的核心。但是,对于多数城市来说,土地级差收益和垄断租金的实现需要经营意识和先期投资。巨额的城市建设投资资金往往是地方财政收入和现有的土地出让收益不能满足的,于是,各地城市政府以城建开发投资公司为名创办了若干地方政府融资平台,这些融资平台多数以未来的土地出让收入作抵押从银行获取城市建设贷款。蒋省三和刘守英(2010)的个案调查表明,在东部地区,城市基础设施建设从银行贷款融资的比重达60%,而在中部内陆城市这一比例高达70%以上。而据高盛公司估算,这些平台公司的债务率平均水平高达97.8%,至2009年末,地方政府融资平台贷款余额为7.38万亿元,相当于2009年GDP总量的23%。

这些以土地出让金作担保的贷款,在储备地价不断上升过程中,并无太大风险,但是,如果地价下跌、土地收入减少,地方政府将面临着空前压力,这些贷款也将面临系统风险。2008年起于美国的次贷危机对中国的启示在于,如果纵容地价与房价的轮番上升导致严重泡沫,将会产生金融风

<sup>①</sup> 根据《中国城市统计年鉴1999》和《中国城市统计年鉴2009》提供的数据计算所得。

<sup>②</sup> 其中包括一些地方政府规划失败的空城,有关媒体报道的鄂尔多斯的“鬼城”便是一个典型。

险,只不过传递风险和出现问题的环节也许不是个人贷款,而是对地方政府的贷款。

## 5 结论与政策启示

本文从人口城市化和城市空间变化两个角度考察中国的城市化过程,结论是,无论从哪个角度都可以看出,中国的城市化以 90 年代中期为界,经历了两个不同的阶段,90 年代以来的城市化机制是地方政府在一系列法规策动下经营土地使用权而形成的空间城市化。理论上,城市空间的扩张受集约经济规律制约,城市空间的扩张与城市人口比例的上升应该呈同步变动。中国城市化的空间变化远比人口变化要大,空间城市化机制与人口城市化目标的内在冲突折射出了地方政府的趋利经营与中央政府宏观目标之间的博弈关系。本文给出的政策启示是:首先,促进中国城市化健康发展需要对中国地方政府的经营行为作出合理规制,努力促使地方政府在空间集约的基础上推动人口城市化的进展;其次,由于人口异地城市化对于地方政府的成本意义,因而除非中央政府通过再分配消化了其对于地方政府产生的成本问题,否则在现有的地方经营驱动的空间城市化机制下是无解的;再次,有必要对地方政府的城市空间经营作出足够的经济学指导,否则难以保证他们的经营活动具有宏观效率;最后,应该把地方政府经营土地使用权衍生的土地金融当作一个影响经济全局的系统风险来防范。

### 参考文献/References:

- 1 蒋省三,刘守英,李青. 中国土地政策改革: 政策演进与地方实施. 上海: 上海三联书店, 2010: 3 ~ 76  
Jiang Shengsan, Liu Shouying and Li Qing. 2010. China's Land Reform Policy: Policy Evolution and Local Implementation. Shanghai: SDX Joint Publishing Company: 3 - 76
- 2 吴敬琏. 中国经济 60 年. 财经, 2009; 20: 76 ~ 98  
Wu Jinglian. 2009. China's Economy, 60 Years. Finance, 20: 76 - 98.
- 3 巴里·诺顿. 中国经济: 转型与增长. 上海: 上海人民出版社, 2010  
NAUGHTON, Barry. 2007. The Chinese Economy: Transitions and Growth. Massachusetts Institute of Technology Press.
- 4 钱颖一, B. R. Weingast. 中国特色的维护市场的经济联邦制. 经济学消息报, 1995; 7(8) - 10(27)  
Qian Yingyi and WEINGAST, B. R. . 1995. Chinese - style Market - Preserving Federalism. 7(8) - 10(27)
- 5 林双林, 刘怡, 钱立, 蒋云赞. 中国地方财政改革: 新视野新思维. 中国财政经济出版社, 2009: 37 ~ 75  
Lin Shuanglin, Liu Yi, Qian li and Jiang Yunyun. 2009. Chinese Local Financial Reform: New Horizons and New thinking. Beijing: China Financial Publishing House: 37 - 75
- 6 张军, 周黎安. 为增长而竞争 - 中国增长的政治经济学. 格致出版社, 上海人民出版社, 2008: 111 ~ 177  
Zhang Jun and Zhou Lian. 2008. Competition for Growth: Political Economics of China's Economic Growth. Shanghai: GeZhi press, Shanghai People's Publishing House: 111 - 177.
- 7 张国胜, 杨先明. 中国农民工市民化的社会成本问题研究. 经济界, 2008; 5: 61 ~ 68  
Zhang Guoshen and Yang Xianmian. 2008. A Study on the Social Cost of the Urbanization of Migrant Workers in China. Economic Academic. 5: 61 - 68.

(责任编辑: 沈 铭 收稿时间: 2011 - 05)