

美日城镇土地价格差异及其启示^{*}

顾书桂

[摘要] 本文通过比较美日城镇土地利用不同模式,指出它们的形成原因与经济效应的差异。本文认为,城镇土地利用生产要素化产生的效应优于资产化。在国内,城镇土地利用资产化倾向明显,对中国国民经济的健康发展也带来了很大的消极影响。中国城镇土地利用应该生产要素化,其改革需要和反腐以及政治体制改革协同推进。

关键词: 城镇土地利用 生产要素化 资产化

JEL 分类号: O18 R11 R14

无论是相对价格还是绝对价格,美国和日本的城镇土地差异都很大,而以增长和发展为核心内容的国民经济表现更是大相径庭。深入探寻美日城镇土地价格的形成机制及其经济效应的内在逻辑,有助于科学认识中国城镇土地市场的性质和特点,从而为中国城镇土地市场的深化改革指明方向。

一、土地生产要素化是美国城镇土地价格的基本特征

将城镇土地视为一种生产要素是美国土地经济学研究的理论前提。这主要体现在如下几个方面:(1)强调土地价格的信号作用,认为城镇土地价格是城镇土地资源优化配置的基本手段。在土地价格的引导下,城镇土地供求发生变化,从而在均衡价格水平上实现城镇土地产出最大化和成本最小化。(2)强调土地价值的来源是附着其上的劳务与产品,土地本身并不创造价值,这一点既适用于农村土地也适用于城镇土地,城镇土地只有在利用的过程中才会生产出产品和劳务,从而产生收益,形成价值。城镇土地如果得不到利用,城镇土地价值也就成了无源之水,无本之木。(3)城镇土地收益与资本投资收益不同,应该区分开。尽管城镇资本投资会由于外部性经济的存在而增加城镇土地收益,但两者的增值规律不一样。城镇资本投资遵循等量资本获取等量利润规律,而城镇土地收益完全是一种土地所有权的垄断剩余,只与城镇土地的生产率差异有关。(4)土地价格是预期土地年收益系列的资本化,不是资本价值决定收益,而是收益决定资本价值。土地价格与资本价格两者的形成机制完全不一样,资本的价格是内生的,价值是其内容;土地价格是外生的,完全取决于土地的利用能力,土地利用能力越强,土地价格越高,反之则反是,如果土地得不到利用,收益为零,土地价格就为零。(5)土地收益还原为资本价值的资本化过程,是土地估价的核心问题,土地租金与土地价格存在直接联动关系,其它因素所能发挥的作用不仅是次要的,时间也是短期的。如折现率、垄断、竞争、政府、投机等“并不特别地和充分地适用于土地估值的基本经济因素”(伊利和莫尔豪斯,1982,第232页)。(6)城镇土地价格的上升与下降,归根到底是城镇土地利用发生变化的结果,而不是原因。例如工商业、交通运输、公共设施的发展和人口规模的增加会引起城

^{*} 顾书桂,上海社会科学院部门经济研究所,副研究员。

镇土地价格的上涨,工业衰落或外迁以及城镇规模扩张过快导致土地利用不足会引起城镇土地价格跌落。所谓城镇土地租金决定一切,城镇土地租金只涨不跌是现实中不可能存在的神话。(7)城镇土地价格与租金的预测“必须密切地注意土地利用的技术、运输和其它类似因素”(伊利和莫尔豪斯,1982,第245页)。这里,城镇土地的实际利用可能与变化在决定城镇土地价格变动趋势时依然居于基础和首要的地位。

上述观点形成于二十世纪初的美国,在历经百年以后依然没有什么改变。例如,奥沙利文将土地价格等同于土地租金,并指出,“特定地块的土地租金通常由使用该地块而获取利润的能力来决定”(奥沙利文,2008,第99页),从而将土地租金之外的城镇土地价格决定因素都视为外生的、次要的、短期的变量。美国土地经济学研究始终将城镇土地视为生产要素,显然是美国城镇经济现实的反映,是符合美国国情和需要的。(1)美国土地资源丰富。2012年,美国国土面积983.2万平方公里,占世界土地面积的7.32%;耕地面积15511万公顷,占世界耕地面积的11.11%;人口密度34.3人/平方公里,为世界平均水平的63.17%^①。由此可见,美国发展城镇经济,无须出于非经济目的限制国土资源特别是耕地资源的利用。(2)美国经济高度发达,人口城镇化比率高,但人口在城镇集聚的绝对规模并不大。2013年,美国国内生产总值GDP达到168000亿美元,占世界总量的22.43%;人均国内生产总值53143美元,占世界平均水平的505.50%;人口城市化比重高达82.9%。但美国有代表性的三大城市2010年人口规模,纽约为1943万人,洛杉矶1268万人,芝加哥913万人,也就是说,美国最大城市纽约人口规模大大低于经济发展水平相当的日本东京(3667万),只是与经济发展水平明显较低的印度孟买(2004万)和德里(2216万),巴西圣保罗(2026万),墨西哥墨西哥城(1946万)差不多。(3)尤其重要的是,美国城镇规模的地理扩展总体遵循经济原则,很少受到节约利用土地这一非经济因素的影响。以美国城镇住宅为例,“规划被认为是不存在的”,伴随着汽车的发明和普及,美国城镇的有效覆盖范围急剧扩大,“城市地区向广大农村无规则地蔓延,留下一系列恶劣环境和经济上的低效能”(霍尔,1985,第236页),但它解决了收入低于平均水平的人没有能力购置新住宅的问题,美国每千人拥有的乘用车数量(627)和汽车数量(797)因此高居世界第一。美国城镇住宅用地如此,非住宅用地同样如此。从这个角度看,美国城镇土地价格表现为生产要素的价格,实际上是由美国的基本国情决定的。

二、土地资产化是日本城镇土地价格的基本特征

与美国城镇土地价格表现为生产要素价格不同,日本城镇土地价格表现为资产价格。这主要体现在如下几个方面。(1)日本城镇土地的收益不仅体现为土地利用收益,如租金,还体现为土地本身价格上涨的收益,并且这种价格上涨是与土地投资无关的,如同货币资本孳生利息一样。这样,日本城镇土地的用途就不再局限于充当生产要素,它还具有了金融资产增殖收益的属性,可以当作资产来使用和占有。(2)由于土地收益来源扩大,根据共同的收益资本化原理,日本城镇土地的资产价格必然高于国外城镇土地的生产要素价格,相应地,日本城镇的房价-租金比必然高于国外城镇的房价-租金比,这恰恰也是日本的现实。第二次世界大战以后,由于劳动、资本等生产要素的可流动性大大增强,世界各国城镇土地市场价格越来越有平均化的趋势。然而,日本城镇土地的资产化使其城镇房价大大高于世界平均水平,当消费者的支付能力跟不上房价的上涨时,短板效应就会显现,导致日本城镇房价-租金比远远高于世界平均水平。(3)为了增强土地的流动性,特别

^① 美国等国的数据来自《国际统计年鉴2014》(中华人民共和国国家统计局编,中国统计出版社2015年出版)及其计算,参见<http://192.168.1.113:8020/gtjnj2014/indexch.htm>。

是当土地本身价格上涨的收益大于土地利用的收益时,日本城镇甚至出现了土地价格越高、土地利用越低以至日本城镇中心区出现土地闲置的怪现象。因为土地充当资产时,产权越明晰,内容越简单,土地交易成本越低,反之则反是。土地利用程度越高,意味着该块土地上的经济活动越多,牵扯的人和事越复杂,土地交割的外部不经济会越明显,其成本高到有可能阻碍土地转让。日本城镇土地的闲置现象恰恰是日本城镇土地资产化的重要标志和合理反映。(4)由于日本城镇土地价格上涨过快,日本城镇土地资产色彩已经明显超过了生产要素色彩,以至日本土地经济学者野口悠纪雄慨叹,“在地方城市只要以现在的出租费水平为前提,那么无论怎样充分利用,都因实际的地价过高而不合算”(野口悠纪雄,1997,第61页)。城镇土地的非生产要素化,是日本城镇土地资产化的必然结果,并且城镇土地投入生产的性价比越差,日本城镇土地资产化越彻底、越成功。

日本城镇土地价格不再体现为生产要素价格,而是体现为一种资产价格,显然只能是日本政府出于非经济目的、有意识干预的产物。(1)从经济角度看,在均衡状态下,城镇地价超出租金所能允许的水平是不可思议的。土地价格是土地租金的资本化,即使预期和投机可以炒高地价,但只要预期是不合理的,炒高的地价终究会回落到原有水平。只有预期和未来的实际情况一致,炒高的地价才会稳定下来。因此,土地租金之外的收益至多只能偶尔存在,不可能是常态,离开政府干预无法解释日本城镇土地超出均衡水平的资产价格。(2)日本地狭人稠充其量只是日本城镇土地资产化的借口。地狭人稠是日本的基本国情,但日本的城市建设用地与日本的国土资源相比,不值一提。只要日本还有大量的农用土地作为城市建设用地的战略储备存在,日本城镇土地价格高于生产要素价格,就是人为的政府干预的结果。事实上,全世界除了极少数城市国家,农业用地始终是一国城市建设用地取之不尽的主要来源,日本也不例外。(3)市场经济条件下,城镇土地价格借助于政府干预可以稳定在任一水平上,不过具体的价格水平取决于政府干预的目的。市场价格是市场供求双方力量作用的结果,市场供求任何一方发生变化,市场价格都有可能发生变化。完全通过市场力量实现的全面均衡价格确实只有一个,但政府干预下的局部均衡价格有很多个。日本城镇土地价格表现为资产价格,高于生产要素价格,固然反映了日本政府干预城镇土地供给的垄断现实,但它更体现了日本政府强制城镇土地需求者向城镇土地供给者输送利益的政策意图。(4)日本城镇土地资产化是日本发展民族工业的需要。第二次世界大战之后的日本,民族工业被摧毁殆尽,土地成为日本拥有的唯一重要的生产要素。促进国民收入分配向土地所有者倾斜,鼓励国外资本与日本土地所有者合作,就成为日本尽快发展民族工业、迅速壮大民族资本的必由之路。当时,日本大工业资本的所有者同时也是大土地所有者,根本原因就在于此,否则难以理解,摧毁工业生产力的高地价,竟然有利于“企业的资本形成和提高生产率”这一论断(野口悠纪雄,1997,第1页)。

三、美日城镇土地价格经济效应的比较

第二次世界大战以后特别是自20世纪50年代开始,日本经济取得了长达三十年的高速增长,但随之逐步下降,以至发展到目前的一蹶不振。据统计,1950年至1978年,日本名义国内生产总值几乎以两位数的速度增长,其中,1951年、1960年、1961年、1973年甚至超出20%,只有1955年、1958年降到个位数的7.5%和6.3%。1979年至1991年,日本名义国内生产总值增长速度有所下降,总体依然维持在5%以上。1992年至1997年,日本名义国内生产总值增长速度开始徘徊在2%左右。1998年至今的近二十年时间里,日本名义国内生产总值增长陷入停滞甚至萎缩的境地^①。如果比较同期美国与世界主要发达国家的经济表现,我们可以发现,日本经济与以美国为首的主

^① 日本国内生产总值增长率数据来自日本内阁网。

要发达国家经济走势相左。1991年至2000年,国内生产总值年均增长率,主要发达国家为2.5%,美国为3.3%,日本为1.3%,日本既低于美国也低于主要发达国家;2001年至2006年,主要发达国家为2.0%,美国为2.4%,日本为1.4%,日本依然低于美国和主要发达国家^①。随机选取1980年、1990年、1995年三年的国内生产总值增长率,亚太经合组织成员国是1.3%、2.7%、2.3%,日本是2.8%、5.1%、1.5%,美国是-0.2%、1.8%、2.7%,可以看出,1990年就是日本经济表现从盛到衰的转折点^②。再选取2000年、2005年和2010年三个年份的国内生产总值增长率,主要发达国家是3.84%、2.36%和2.51%,日本是2.86%、1.93%和3.96%,美国是4.14%、3.07%和3.03%,扣除日元汇率上升因素,日本经济表现依然是一面倒的输家^③。由此可见,20世纪80年代开始的日本经济增长速度滑坡完全是日本内部因素导致的,与外部世界无关。

仔细分析日本经济增长特别是滑坡的这段历程,我们不难发现,日本经济增长速度开始下降的80、90年代,正是日本城镇土地资产化高歌猛进、土地价格一路暴涨的时期。1975年,日本职工家庭居住费用支出(房租、土地费、修缮费等与住房借款返还额之和去除以职工家庭可支配收入的比率)还为6.0%,1980年已经上升到7.6%,1985年进一步上升到9.1%,2002年则达到12.8%。租房费用,从1975年的7.6%上升到2008年的14.2%;买房费用从1982年的13.6%上升到2008年的20.5%(住建部等,2010,第119-122页)。鉴于城镇经济在国民经济中的主导地位,鉴于土地是城镇国民经济活动的基本投入要素,鉴于土地价格泡沫破灭对国民经济的严重拖累,我们可以合乎逻辑地推断,日本经济增长速度下降以至停滞与日本城镇土地价格一路暴涨之间应该存在着某种必然的联系。

虽然不能直接断定美日经济增长速度的差异完全是美日城镇土地价格差异的结果,但城镇土地资产化以及城镇土地价格的巨大泡沫,无疑是日本经济表现大大逊色于美国的重要原因之一,当然也与世界发达国家经济形成鲜明的对照。与美国相比,城镇土地资产化及其巨大价格泡沫至少在以下几个方面对日本经济增长产生了严重的抑制作用:(1)城镇地价上升,不会抬升大土地所有者的生产成本,因为大土地所有者能够自我消化,但会增加非土地所有者及外来资本的创业难度,从而抑制日本经济的充分发展。(2)城镇地价上升,会抬升城镇消费者的生活成本,因为住宅出租只能针对非主流的单身者和小型家庭,一般家庭最终必须买地或买房,即使有的家庭在一定程度上能够以时间换空间,也会产生额外的交通成本。(3)为增强城镇土地的流动性,土地资产化及其价格泡沫,带来的不是土地高效利用,而是土地低度利用甚至闲置,因为土地的利用程度越低,土地交易成本越小,这会损害日本经济的健康增长。(4)土地资产化和价格泡沫本质上是向大土地所有者强制输送巨额利益,这固然会加快大土地所有者的资本积累速度,加快日本民族资本的培育,但会扭曲日本的收入分配结构,不利于社会公平,不利于调动日本全社会的生产积极性和创造性。(5)土地资产化带来过高的房价,会极大地缩减城镇消费者的购买力,导致住宅配套基础设施以及环境等民生投资不足,影响日本扩大内需和经济结构转型。尤其严重的是,土地价格泡沫带来的居住成本上升,如果不能向前转嫁给企业,形成企业生产成本,又不能由消费者自我消化,极可能让城镇消费者陷入绝望,从而使得促进城镇消费者生产积极性和储蓄积极性的最初愿望落空,日本城镇劳动力再生产恶性循环,最终产业外移,日本经济空心化。日本城镇土地资产化及其价格泡沫的这种恶果值得世界各国警惕。

① 参见中华人民共和国国家统计局(2008):《国际统计年鉴2008》,中国统计出版社。

② 参见朱之鑫(2001):《国际统计年鉴2001》,中国统计出版社。

③ 参见中华人民共和国国家统计局(2012):《国际统计年鉴2012》,中国统计出版社。

四、中国城镇土地利用的基本原则与现状

从美日城镇土地利用的经济效应比较看,生产要素化显然应该是中国城镇土地利用的基本原则,中国城镇土地价格也应该表现为生产要素价格。(1)中国经济发展水平还不高,剩余产品规模还不小,城镇土地利用的生产要素化有利于国民收入的合理分配,有利于协调中国国家、企业和个人之间的利益关系。相反,利用土地所有权强制性地向土地所有者输送利益,很容易加剧中国的贫富差距,激化中国社会的矛盾。(2)中国是市场经济国家,充分发挥市场机制优化资源配置的作用是中国改革开放三十多年的基本经验,也是计划经济时期的基本教训,中国城镇土地利用的生产要素化是充分发挥市场机制优化经济资源配置作用的基本要求。(3)中国是一个发展中的人口与领土大国,外向型经济无论怎么发展,也改变不了中国国民经济的内需主导地位,城镇土地利用的生产要素化是促进内需、培育国内市场、发展内需主导型经济的必然要求。(4)中国还是一个社会主义国家,社会主义的基本经济制度决定了中国城镇广大居民的利益必须得到保护和加强,而不是受到不应有的掠夺,城镇土地利用的生产要素化有利于普通居民的生活水平随着经济发展水平的提高而得到相应提升,从而有利于实现社会主义生产的最终目的。(5)中国城镇土地实行国有制,行政垄断和所有权垄断可能使得城镇土地价格大大超出均衡水平,形成垄断高价,不仅干扰城镇土地资源的优化配置,还会造成城镇政府与城镇居民甚至农村居民的利益对立,引发社会动荡,城镇土地利用的生产要素化有利于将政府财力限制在城镇经济集聚作用的有效范围内,规范城镇政府的经济行为。

然而,中国城镇当前土地价格明显高于生产要素价格,并且中国城镇土地利用资产化有不断强化的趋势。(1)中国城乡土地市场相互割裂,城镇土地价格明显高于乡村土地价格,两者之间形成巨大的落差。中国城镇土地实行国有制,乡村土地实行集体所有制,城镇政府以垄断低价获取乡村土地,以垄断高价提供城镇土地,这在城镇住宅用地市场上表现得最为明显,以至中国城镇每年都出现暴力征用农村土地事件(顾书桂,2014)。(2)城镇政府以超出城镇消费者支付能力的垄断高价供地,使全国城镇土地供应计划不能实现成为常态。中国城镇供地计划是以未来城镇人口为基础制定的,反映的是未来城镇居民的意愿需求。然而在城镇住宅用地市场上,未来城镇居民的实际需求决定城镇土地价格,当未来城镇居民的需求价格低于城镇政府的垄断供给价格时,城镇土地供给计划不能完成就理所当然了。(3)房地产开发商囤积土地等待升值现象屡禁不绝,屡见不鲜,从而在中国诞生了大批房地产富豪。土地价格越高,利用率越低,越有利于土地转手牟利,是城镇土地资产化的典型特征。中国城镇地价的飙升不仅给囤积土地的投机商带来了巨额的财富,也让建设周期较长的房地产开发商受益匪浅。中国的顶级富豪,大部分都是房地产开发商出身,离开土地的巨额增值,难以解释这一奇怪现象^①。(4)政府推动的城镇住房价格上涨甚于经济发展和收入增长拉动的城镇住房价格上涨。在市场经济条件下,城镇普通住宅的价格由于土地价格的稳定而相对稳定,只有优质住宅的价格随市场竞购能力的提高而不断上涨。然而研究表明,在过去十多年的时间里,中国城镇住宅价格的上涨主要是普通住宅价格的上涨,而不是优质住宅的价格上涨,这意味着,中国城镇住房价格的上涨与其说是由经济增长带来的,不如说是由城镇政府推动的(顾书桂,2010,第156-157页)。(5)中国城镇住房价格-收入比明显高于国际正常水平。房价-收入比是反映一国城镇住房价格水平是否合理的一个通用指标,并且经济发展水平越低,这一比值应该越

^① 参见《为什么中国盛产地产富豪》, <http://finance.chinanews.com/house/2013/03-01/4606370.shtml>。

小,因为经济发展水平越低,人们吃穿之外的剩余财力越少,支付住房费用的能力越差。然而,以2013年为例,中国35个大中城市的房价-收入比均值为10.2,北京更高达19.1,远远高于国际房价-收入比的合理取值范围4~6^①。(6)以新贵为主体的房产投资行为构成中国一道独特的风景线^②。住房虽然是一种商品,但它首先是具有使用价值的物品,普通住宅更是民生必备品,因此,一个国家住宅市场的主体应该是以消费品的面目出现的,住宅投资只是一种补充。然而,中国新贵将住宅投资视为一种最安全的投资方式大行其道,“房姐”、“房爷”、“房叔”、“房祖宗”到处都是,其中中国新贵占有相当大的比重,而且投资的对象主要是普通住宅而不是优质住宅,这说明,住宅资产化在中国人的观念中已经成为一种普遍现象。(7)农民工的大量存在是中国城镇土地利用资产化最有力的佐证。农民工是中国农民城镇化不彻底的产物。理论上,城镇能给农民提供就业机会,就应该能让农民在城镇彻底转变为工人并顺利实现劳动力的再生产。然而,城镇土地价格过高带来的城乡劳动力再生产成本差异过大,使得进城农民的收入虽然有所提高,但依然不足以融入城市,从而形成“不伦不类”的农民工。随着农民工规模越来越大,特别是高龄农民工越来越多,农民工生活的稳定已经成为中国经济和社会的“一颗定时炸弹”^③。中国城镇土地利用,理论上要求生产要素化,实践上却走向资产化。在这种情况下,中国中央政府始终处于束手无策的境地。由于无法根治劣质土地财政,促进城镇住房价格合理回归的城镇住宅消费税与房产税也迟迟无法出台(顾书桂,2015),中央政府甚至不得不有意迎合劣质土地财政的需要,放松融资条件主动推动房价进一步上涨,不顾城镇普通消费者日益见绌的支付能力,从而放大城镇普通住宅的政策性价格泡沫,这与日本“大地主的政治上的反对”从而阻挡地价下跌如出一辙(野口悠纪雄,1997,第125页)。

五、中国城镇土地利用的改进措施

中国城镇土地利用的资产化以及城镇土地的价格泡沫已经对中国的经济和社会造成了一定的危害。(1)城镇土地利用资产化是中国国民收入分配差距拉大的重要原因。城镇土地利用资产化,一方面将城镇普通消费者剥夺得只剩下住房,甚至还负债累累,另一方面人为拉大了城乡收入和财富分配差距。2012年,中国基尼系数达到0.474^④,不仅高于2000年美国的0.41和德国的0.28,也高于1993年日本的0.25,甚至高于2010年印度的0.34^⑤,城镇土地利用资产化在其中所发挥的作用不容忽视。(2)城镇土地利用资产化是中国城镇住房问题恶化的基本原因。城镇土地利用资产化直接抬高了城镇普通住宅的价格,在城镇普通消费者收入不变的情况下,必然使得更多的城镇普通消费者买不起或租不起住宅,从而恶化住房商品化衍生的城镇住房问题。(3)城镇土地利用资产化在相当程度上造成中国内需不振、民生投资不足。城镇土地利用资产化使得城镇普通消费者的非居住消费资金遭到挪用,整个社会的非居住需求不振,甚至与住房配套的公共设施投入都不足,从而加剧了中国内需主导型经济增长的困难。(4)城镇土地利用资产化的不当得利加剧了中国公共领域的腐败,严重阻碍了经济资源的有效配置。城镇土地利用资产化是以城镇政府获取不当利益为前提的,牺牲了城镇普通消费者的应有权益,这势必诱发地方政府的道德滑坡,加剧中国公共经济领域的腐败,从而严重扭曲城镇经济资源的有效配置。(5)城乡经济发展水平差距的

① 参见《2013年全国35城房价收入比排行榜出炉 北京高达19.1位居榜首》, http://www.p5w.net/news/gncj/201405/t20140528_615441.htm。

② 参见《太原被查房管局长在京沪等地有36套房产》, <http://news.cntv.cn/2015/05/12/ARTI1431409355689212.shtml>。

③ 参见《高龄农民工现状调查:有人为获打工资格染黑头发》, http://news.youth.cn/sh/201505/t20150502_6609487.htm。

④ 参见中华人民共和国国家统计局(2015):《中国统计年鉴2014》,中国统计出版社。

⑤ 同上。

扩大已经严重阻碍了中国国民经济现代化的整体进程。城镇土地利用资产化至少阻碍了农民从传统农业中转移出来,不利于中国传统农业提高资本投入,加速实现农业现代化。

从宏观经济形势看,2007年中国国内生产总值增长14.6%,之后一路下滑,2013年已经下降到7.4%,而且还看不到止跌的趋势^①。这显然是一个内生的经济现象,不能用外生因素解释。尽管当前中国城镇土地利用的资产化程度不及日本,危害也赶不上日本,但中国城镇土地利用的资产化趋势显然不应固化,更不能强化,而必须弱化。中国资产化的城镇土地价格必须降低到生产要素价格水平,使城镇土地的利用服从于实体经济发展的需要。(1)将保护耕地保护粮食安全和城镇土地供需的双向调控结合起来。保护耕地保护粮食安全,并不等于城乡土地市场的割裂,更不等于城镇土地的垄断高价,关键是城镇土地市场供需调控的双向结合,使其价格均衡于绝对地租为零的水平上。中国城镇土地市场当前最大的问题是放任甚至刺激土地需求的同时限制城镇土地的供给,以稳定或推高城镇土地市场价格,这在城镇住房用地市场上表现得最为明显。(2)城镇土地市场边际价格的调控目标,可以从农村土地征用价格逐步过渡到农村土地市场价格,这是中国城镇土地利用生产要素化的核心内容。价格是市场活动的基本信号,这是市场经济的基本常识,政府调控必须抓住土地价格回归这个牛鼻子。为此,城镇政府不仅要让市场机制充分参与土地投资,还要让公共产品和服务接受市场检验,以提高政府公共活动的效率。(3)以产业控制人取代以房控人是城镇土地利用生产要素化的关键手段。人是社会环境的产物,经济需要决定人的流向,人口控制可以借助产业控制人地道地加以实现,产业不调整却直接调整人口,无异于缘木求鱼。当土地供给刚性较大时,可以加大产业调控的力度,遏制低端产业的不合理用地需求,城镇过高的土地价格自然会降下来。(4)将城镇土地市场改革与反腐、政治体制改革结合起来是城镇土地利用生产要素化的基础。只有加大反腐力度,成功推进政治体制改革,并加强调控承受能力和适应能力更强的企业,才会真正实现产业调整带动人员调整,从而达到政府的整体目标。

六、政策与结论

城镇土地利用的生产要素化是一国经济资源优化配置的需要,符合经济学的基本原则。日本城镇土地利用的资产化扭曲了日本经济资源的优化配置,导致经济增长速度下滑以至陷入停滞,并与美国以及其他发达国家经济形成鲜明对比。美国和日本的经验教训昭示,中国城镇土地利用应该生产要素化,但目前城镇土地资产化倾向明显,由此对中国国民经济的健康发展产生了很大的消极作用。经济是政治的反映,中国城镇土地利用生产要素化有待于中国加大反腐力度、进一步推进政治体制改革。具体而言,推进中国城镇土地利用的生产要素化可以采取以下一些政策:

第一,在构建高效、协调、可持续国土空间开发格局的基础上,有意识地引导过剩人口向工业化和城市化水平较高的地区聚集。中国目前有较为清晰的土地开发战略,但没有与之配套的人口迁移战略,导致农民在城镇之间无序流动,成为中国特有的农民工大军。要实现城镇可持续发展,当局必须正视人口迁移的客观规律,在优先发展产业的前提下,督促地方政府坚决贯彻较为宽松的城镇落户政策,如外来人口工作到一定年限可以无条件落户等,以逐步吸纳农民工在城市安身落户。

第二,中央政府应该根据经济与人口的区域聚集程度配给地方政府行政管理资源并定期加以调整,确保城镇土地市场供求的动态均衡。工业化和城镇化需要土地投入,需要将部分乡村土地转

^① 参见中华人民共和国国家统计局(2015):《中国统计年鉴2014》,中国统计出版社。

化为城镇用地,因而会侵占部分农田,甚至优质耕地,但这绝对不会危害中国保护耕地、保卫粮食安全的战略目标。因为工业化和城镇化带来的农村人口净流出最终会支持农业现代化,会置换出更多的农村土地,会改造出更多的优质农田,从而会更加有效地服务于保护耕地、确保粮食安全的中国战略目标。无论如何,中国都应确保工业化和城镇化发展战略的土地供应。若中央政府能根据经济和人口在国内的聚集情况,适时地增减地方土地供应计划,始终确保地方政府的城镇化和工业化土地需求,将大大减少地方政府围绕土地而产生的设租、寻租行为。

第三,遵循市场化原则配置城镇各类土地,这是中国城镇土地利用生产要素化的最基本要求。对于地方政府招商引资,发展经济的需求,应通过财政机制给予一定的土地优惠政策,并且约束其不能把这种财政负担转嫁给其他土地使用者,尤其是住宅用地使用者。只有遵循市场化原则,国内城镇的土地资源才能有效配置,当下围绕土地发生的利益关系才有可能理顺。对于保障房等公租房,地方政府则不应该推向市场,当下的公租房租金市场化实际上取消了中国城镇地方政府的住房保障责任。因此,应赋予城镇社会弱势群体以住房保障为基本内容的刚性法律权限,以维护其自身的生存权和发展权。

第四,迫使地方政府从中国城镇经济发展中寻找财源,从发展中国城镇经济中寻找机会。当代中国城镇政府的存在价值在于发展和维护聚集经济,聚集经济发展好了,他们的财源自然就有保证。同样是由于监督机制的缺失,中国城镇政府的运行效率低下,连带中国城镇经济的运行效率也不高。最典型的例子是城镇基础设施的建设,本可以凭借聚集经济效益进行社会融资,中国现在普遍变为公益性的政府投资,效率低下,且加剧了地方政府债务负担。将聚集效益作为评价中国城镇政府运行效率高低的的主要杠杆,有利于从根本上抑制中国城镇地方政府的恶性膨胀和胡乱作为,从而有力地促进中国城镇地方政府的财政转型,中国城镇土地利用的生产要素化将指日可待。

参考文献

- 奥沙利文,阿瑟(2008):《城市经济学(中译本)》,北京大学出版社,第6版。
- 顾书桂(2010):《住宅市场与政府管制》,经济科学出版社。
- 顾书桂(2014):《劣质土地财政是中国农地征收冲突的根源》,《现代经济探讨》,第3期。
- 顾书桂(2015):《中国城镇土地出让金与住宅税的比较研究》,《复旦学报(社会科学版)》,第4期。
- 霍尔,彼得(1985):《城市和区域规划(中译本)》,中国建筑工业出版社。
- 野口悠纪雄(1997):《土地经济学(中译本)》,商务印书馆。
- 伊利,理查德,莫尔豪斯,爱德华(1982):《土地经济学原理(中译本)》,商务印书馆。
- 中华人民共和国国家统计局(2015):《中国统计年鉴2014》,中国统计出版社。
- 住房和城乡建设部住房改革与发展司等(2010):《国外住房数据报告 No.1》,中国建筑工业出版社。

(责任编辑:周莉萍)