

土地城镇化与人口城镇化协调性测定及其影响因素

范进 赵定涛

(中国科学技术大学 管理学院,安徽 合肥 230026)

改革开放以来,中国的城镇化建设取得了巨大的成就,但也衍生出一系列经济、社会和环境问题。本文就土地城镇化与人口城镇化的关系,建立了协调性指数模型,进行了定量测定,结果显示当前中国的土地城镇化明显快于人口城镇化;在此基础上,基于外在制度和内在机制的分析,揭示了这种不协调的影响因素。研究认为,造成中国土地城镇化与人口城镇化不协调的直接因素是二元土地制度和二元户籍制度,而这又内生于以投资驱动为导向的经济发展战略。

关键词: 土地城镇化;人口城镇化;投资驱动论

中图分类号: F293.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003—5656(2012)05—0061—07

一、引言与文献综述

1978年之前,为了配合国家的重工业化发展战略,中国实行城乡隔离政策,限制了农村人口向城市流动。自1949年到1977年的30年间,城镇化率从10.64%上升到17.55%,平均每年提高0.25个百分点;文革期间还出现了上山下乡的“逆城镇化”现象。改革开放之后,为了扭转这种局面,加快了城镇化进程,仅用22年的时间就将城镇化率从20%提升到40%,而这一过程英国经历120年,法国经历100年,德国经历80年,美国经历40年,前苏联和日本也经历了30年。总体而言,改革开放以来中国的城镇化取得了巨大成就,但这种“速成”的模式也产生了城镇化不够彻底的问题,其中一个突出的表现是土地城镇化与人口城镇化的发展失衡,土地城镇化明显快于人口城镇化,并导致城市的土地利用率低、经济发展模式粗放、城市交通成本高昂等一系列问题。

关于城市的土地与人口问题,国际上主要侧重于城市空间扩张机制的研究,其中Brueckner的研究较具代表性。Brueckner^{[1][2]}在Muth—Mills单中心模型的基础上,系统地总结了城市空间扩张的机制,认为人口、收入、农业地租和交通成本等外生变量是基本因素;另外Brueckner^[3]还提出,三种市场失灵也将导致城市空间扩张,这些市场失灵包括未能考虑城市开放空间的环境收益、未能完全估算交通拥挤的社会成本和未能完全考虑新发展地区的基础设施成本。Maxim^[4]、Deng^[5]针对以色列、中国等国家开展

基金项目: 本文是国家社会科学基金重大项目“中西部地区资源节约型和环境友好型社会建设战略研究”(08&ZD043)和国家自然科学基金项目“基于消费行为的碳足迹测定及演化机理研究”(71171183)的阶段性研究成果

了实证研究,并验证了 Brueckner 的观点。Glaeser^[6]则特别强调基于汽车的生活方式削弱了城市的规模经济效应,是美国城市蔓延最为根本性的因素。

相对于西方国家城市扩张的情境,中国的城市化问题更为复杂。陆大道等^[7]认为由于政府行政因素的推动,中国的城镇化进程正处在一个“大跃进”和空间扩展失控状态^①。如从 1982 年到 2005 年,全国城镇建成区面积扩大了 4 倍,而人口城镇化水平仅为原来的两倍,土地城镇化和人口城镇化正处于非均衡、不协调发展当中。^[8]关于中国土地城镇化与人口城镇化不协调的原因,已经形成了两种观点:一是分税说,即在 1994 年分税制改革之后,地方政府的财权和事权不对等,需要依靠土地出让收益来维持政府运转、进行城市建设,由此推动了土地城镇化快速发展;^[9]二是土地征收与土地出让二元制度说,即土地征收是政府行政行为,土地出让是市场行为,这种二元化的土地制度是中国土地城镇化与人口城镇化不协调的主要因素。陶然^[10]等人持这种观点,并认为推动土地农转非市场化改革能够解决“空间城镇化”和“人口城镇化”不匹配问题。李力行^[8]进一步分析了政府行为动机,认为地方政府在城市空间上的扩张动机与在提供就业和社会福利方面的收缩动机叠加在一起,导致了我国土地城镇化与人口城镇化的不均衡。

总之,上述针对中国土地城镇化与人口城镇化关系的研究更多的是基于经验式的判断,学理性的分析不足。鉴于此,本文研究分为五个部分,第二部分分析中国土地城镇化过快发展所衍生的问题,第三部分对土地城镇化与人口城镇化的协调性进行定量测度,第四部分基于外在制度和内在机制的分析,揭示土地城镇化与人口城镇化协调性的决定机制,第五部分提炼出结论和政策启示。

二、土地城镇化过快发展所衍生的问题

新世纪以来的十年是中国城镇化的全面提速阶段,城镇化率年均提高 1.2 个百分点。土地城镇化速度则更快,全国城市建成区面积由 2002 年的 25973 平方公里扩大到 2009 年的 38107 平方公里,提高了 47%;同期,城镇人口从 32924 万人上升到 38795 万人,只提高了 18% (图 1)。在人口城镇化的统计数据中,还包括了大量在城市工作的流动人口,即在城镇居住满 6 个月的常住人口。当前,大约有 1.5 亿户籍不在城市的农民工被计入城镇人口,他们大多数并不能真正享受市民的各种权利和社会福利,很难在城市扎根定居,许多被算作城镇人口的农民工年老之后还会回到农村。因此,可以初步判断中国的土地城镇化与人口城镇化发展失衡,土地城镇化明显过快,并衍生出一系列经济、社会和环境问题。

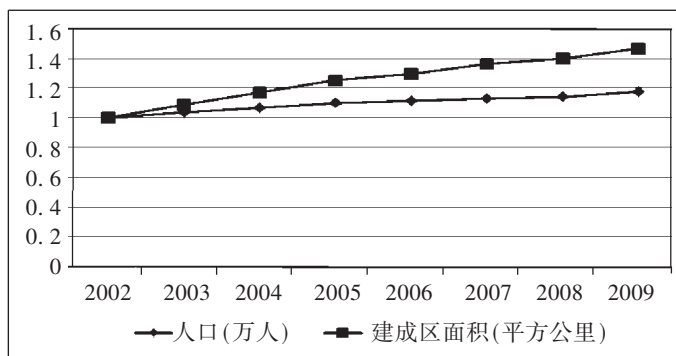


图 1 人口城镇化与土地城镇化速度比较

资料来源:历年《中国统计年鉴》资料整理。

1. 导致社会不公平

农村土地成为了城市空间扩张的“蓄水池”,近些年来,每年农用地征收规模超过 20 万公顷(表 1),

^①据住建部统计,全国有 100 多个城市要建设“国际大都市”;政府办公区的大搬家现象普遍,省会城市建设新办公区和新城的占一半左右,还不包括正在规划大搬家的城市;“大学城”成为新的大规模“圈地”形式。

如果按照人均 0.6 公顷推算, 每年大约有 300 多万农民失去土地, 强拆强征引发了大量群体性事件。此外, 还产生更为严重的次生性问题, 非永久性的城市移民不利于内需的拉动和城市服务业水平的提升, 不协调的土地城镇化与人口城镇化已经成为扩大内需的重要障碍。

2. 加重了对土地财政的依赖

近些年来, 土地出让成交价款急剧上升, 从 2001 年的 0.13 万亿上升到 2008 年的 1 万亿 (表 2), 平均每年增长 34%, 土地利益成为多方博弈的核心; 2009 年全国财政收入 68477 亿元, 其中土地出让收入 14240 亿元, 土地出让收入占财政收入的比重超过 20%, 这加深了各级政府对于土地财政的依赖。

表 2 土地出让面积及成交金额

年份	土地出让面积(公顷)	成交金额(万元)
2001	90394	12958896
2002	124230	24167925
2003	193604	54213113
2004	181510	64121760
2005	165586	58838171
2006	233018	80776447
2007	234961	122167208
2008	165860	102597988

资料来源: 历年《中国国土资源统计年鉴》整理。

3. 不利于资源的集约节约利用

据统计, 自 1997 年至 2005 年, 全国城镇建设累计占用农用地和未利用地 61.53 万公顷, 占地、圈地、毁地现象严重。中国过快的土地城镇化不仅侵占了大量农田, 还造成了城市通勤距离急剧增加、对小汽车依赖进一步增强以及交通堵塞等问题, 消耗了大量的能源和资源。^[11]另外, 大量农村劳动力外流, 他们既不能在城市落户又不愿意放弃农地的耕作权, 粗放经营和土地抛荒现象日趋严重, 危及我国的粮食安全。

表 1 历年土地征收面积

年份	土地征收面积(公顷)	其中农用地(公顷)
2003	—	286026
2004	195655	156459
2005	296931	233370
2006	341644	253781
2007	301937	223116
2008	304011	223206

资料来源: 历年《中国国土资源统计年鉴》整理。

三、土地城镇化与人口城镇化协调性测定

前文关于土地城镇化与人口城镇化的关系是基于半定量的分析, 本部分将构建土地城镇化与人口城镇化协调性指数, 定量测度这两者的关系, 为政府决策提供科学依据。所谓协调是指若干个变量按比例、均衡发展, 协调度就是度量系统之间或系统内部要素之间协调状况优劣的定量指标^[12]。基于这种思想, 土地城镇化与人口城镇化的协调性指数可以定义为:

$$C_{LT} = \left| \frac{L+T}{\sqrt{2}} \right| / \sqrt{L^2+T^2} \tag{1}$$

其中, L 表示城镇人口的增长率, T 表示城镇建成区的增长率, C_{LT} 表示土地城镇化与人口城镇化协调性指数。

由公式(1)不难发现, $0 \leq C_{LT} \leq 1$ 。当 L、T 同为正值或同为负值, 且绝对值相等时, $C_{LT} = 1$, 表示此时土地城镇化与人口城镇化最为协调; 当 L、T 符号相反, 且绝对值相等时, $C_{LT} = 0$, 表示两者最不协调; 其他情况介于两者之间, 当土地城镇化与人口城镇化速度越匹配时, 协调性指数越高。除了 20 世纪 60 年代初, 中国尚未出现 $L < 0$ 的情形, 所以本文只讨论 $L > 0$ 、 $T > 0$ 时的协调性指数, 如表 3。

表 3 土地城镇化与人口城镇化协调性指数分类

C_{LT}	协调性类型	L 与 T 关系	协调性亚型
$0.9 < C_{LT} < 1$	协调	$L > T$	土地城镇化滞后型
		$L < T$	人口城镇化滞后型
$0.8 < C_{LT} \leq 0.9$	基本协调	$L > T$	土地城镇化滞后型
		$L < T$	人口城镇化滞后型
$0 \leq C_{LT} \leq 0.8$	不协调	$L > T$	土地城镇化滞后型
		$L < T$	人口城镇化滞后型

根据式(1)可以计算中国土地城镇化与人口城镇化协调性指数(如表4)。可以看出,我国近十五年来土地城镇化与人口城镇化协调性指数都小于0.8,处于不协调区间。其中,在2000年之前,人口城镇化快于土地城镇化,2000年之后,土地城镇化快于人口城镇化。

表4 1997—2009年土地城镇化与人口城镇化协调性指数

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
C_{LT}	0.67	0.67	0.56	0.71	0.69	0.68	0.67	0.67	0.67	0.70	0.68	0.71	0.67
$MAX(L, T)$	L	L	L	L	T	T	T	T	T	T	T	T	T

资料来源:《中国统计年鉴》和《中国区域经济统计年鉴》。

本文的协调性指数计算结果与陆大道^[9]和陶然^[10]的判断相一致。即当前我国土地城镇化与人口城镇化不协调,土地城镇化过于超前,人口城镇化相对滞后。中国城市空间扩张主要用于以工业开发区为主体的生产建设用地,未能为进城务工的流动人口提供足够的生活用地,这需要深入探析其中的原因。

四、土地城镇化与人口城镇化不协调的影响因素

城镇化是指农村居民向城市生活方式的转化过程,表现为城市人口增加、城市建成区扩展、景观和社会以及生活方式的城市环境形成。^[13]因此,城镇化的根本目标是人口的城镇化,土地的城镇化则只是前提条件和载体。但是,一些地区的城镇化却出现了“要土地不要农民”的严重偏向,且如前文所述,导致了一系列经济、社会和环境问题。本部分将基于外在制度和内在机制的分析,揭示中国土地城镇化与人口城镇化不协调的影响因素。

(一) 外在制度分析

就外在制度而言,二元土地制度、过低的征地成本推动了土地城镇化过快发展;与此同时,二元户籍制度抑制了人口城镇化,正是这两种因素的叠加导致了土地城镇化与人口城镇化的不协调发展。

1. 二元土地制度对土地城镇化的推动

地方政府之所以能够大规模地征用农地并以不同的方式出让,与现行的二元土地制度有关。从产权的角度,所谓二元土地制度是指城市土地的国家所有以及农村土地的集体所有。这一制度导致了中国土地市场的二元化,形成了两个相互独立的土地市场,即农地市场和非农地市场。农地转化为非农地如城市建设用地,需要由地方政府征为国有土地。如《中华人民共和国土地管理法》以下简称土地管理法)第43条规定,“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”,“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”。这一规定的实质是,地方政府垄断了城市建设用地使用权的有偿出让市场,导致征地利益分配不均衡。按照《土地管理法》第47条规定,“征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费”,这些补偿费总和只有土地年均产值的15—30倍。以平均每亩产值1500元计算,征地的补偿费用每亩不到5万元,这远低于土地出让市场的价格。征地市场与出让市场价格之间存在巨大的级差地租,激励了地方政府非理性地推动土地城镇化,形成中国式圈地运动。且现有法律并没有对征地的“公共利益”的范围进行明确界定,如《土地管理法》第2条规定,“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”,这给地方政府提供了较大的解释空间,实际征地的理由也就不仅仅局限于“公共利益”的需要。

总之,政府是公共产品的提供者和管理者,但它并不是“公共利益”的天然代表,是相对独立的利益主体。在土地用途管制下,地方政府通过垄断土地一级市场,掌控着将农村集体土地转为国有,进入城市土地交易市场的唯一渠道。且土地出让收入属于财政预算外收入,没有纳入公共财政管理框架,缺乏应有的监督,地方政府可以自由支配。因此,利用土地征用的非市场化和土地出让的市场化,地方政府垄断了城市土地的供给,获得了巨大的土地利益,形成了征地激励,推动了土地城镇化过快发展。

2. 二元户籍制度对人口城镇化的抑制

根据人口流动的托达罗模型(Todaro Model),人口迁移过程是基于人们对城乡预期的收入差异,决定这种差异的因素有城市工资、就业概率、迁移成本以及农村收入等。因此,人口城镇化的实现需要城市吸纳农村人口进入,并为之创造就业,提供城市人口的社会福利,这给地方政府带来了巨大的财政压力,如教育、医疗、住房保障、城市基础设施建设等。建国以来,在重工业优先发展战略下,为了维护城乡的政治、社会和生活稳定,中国施行二元的户籍制度。人力资本由各种制度和命令进行配置,形成了城乡分割的局面,增加了迁移成本。^[14]如1958年,新中国颁布了第一部户籍制度《中华人民共和国户口登记条例》,确立了一套严格的户籍管理制度。按照户口身份来执行科教、卫生、医疗、就业等一系列政策。这一计划经济体制下建立的户籍制度带有明显的“城乡二元分割”特征,造成城乡之间、流动人口与本地人口之间在教育、医疗、社保、卫生等诸多方面的不平等。在这一制度框架下,地方政府缺乏为农村居民进入城市提供就业以及社会保障的动机,从而抑制了人口城镇化。

鉴于人口城镇化相对滞后,近些年来,户籍制度改革正稳步推进,如1997年国务院颁行《关于小城镇户籍管理制度改革试点方案》,允许已在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口办理常住户口。2000年国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》提出,凡在县级市市区、县级人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民,均可转为城镇户口。2008年中央颁布《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,统筹城乡社会管理,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。但从本质上来说,城乡隔离的二元户籍制度依然存在,抑制人口城镇化的直接因素尚未完全消除。

(二) 内在机制分析

如前文所述,无论是二元的土地制度还是二元的户籍制度,都与城乡隔离的现实有关。在这一背景下,地方政府具有推动土地城镇化的激励,而缺乏推动人口城镇化的动机,导致了中国的土地城镇化与人口城镇化不协调发展。但二元制度仅是外在直接因素,其内在的发展机制才是根本原因。^[15]

改革开放的30余年中,中国政府干预经济的重要手段是,在投资驱动的主导下,维持资本的边际收益,形成资本的积累,实现经济的快速增长。实证分析表明,资本积累对发展中国家经济增长的贡献要大于发达国家。^[16]自1978年到2009年,中国资本形成率由38.2%上升到47.7%,中国资本形成率约是全球平均水平的2倍。^[17]为了增加资本积累,中国推行了渐进的双轨制改革。具体措施是逐步放开要素和产品价格市场,实施“计划+自由竞争”的定价策略,维持资本的边际收益。一方面,放开部分最终产品市场和劳动力市场,在最终消费品供给不足、劳动力供给过剩的条件下,广阔的市场需求和低成本的劳动力保证了较高的资本收益。另一方面,资本市场和土地市场始终处于半市场化状态,政府主导着资源配置,通过压低资本价格和土地价格来降低企业成本,维持资本的边际收益。

20世纪90年代中期以来大规模的土地城镇化,正是继承了这种经验。由于工业资本投资具有较强

的区域可替代性,资本在一定程度上控制了资源配置方向,一些地方政府以低、零地价甚至负地价出让土地,以吸引投资。如2008年工业用地的平均出让价格约为200万元/公顷,商业服务业用地约为1100万元/公顷,住宅用地约为1150万元/公顷^①。住宅用地通过招、拍、挂的形式出让,其价格是由市场决定的;工业用地主要是通过协议方式出让,行政干预使得工业用地价格严重扭曲。尽管工业用地与住宅用地并不存在明显的区位差异,但前者价格不到后者的五分之一。假设工业用地与住宅用地价格一致,则2008年工业企业需要多支付8200亿土地转让费用,约占当年第二产业固定资产投资总额的11%。

综上所述,投资驱动型的增长模式要求维持资本的边际收益,实现资本快速积累。政府低价出让工业用地,高价出让住宅用地的双轨定价机制,是对这一理论的实践。通过低价供应工业用地吸引投资,直接对资本形成了补贴;通过建立差异化的土地市场,控制住宅用地的供给,提高住宅用地的价格,获取了高额的预算外收入,这也对资本形成了交叉补贴。由此,工业用地的低地价加剧了开发区、新城区和各类工业园区的发展,进一步推动了土地城镇化。而住宅用地的高地价提高了房价,增加了迁移成本,抑制了人口城镇化。总之,以投资驱动为导向的经济发展战略是土地城镇化与人口城镇化不协调发展的深层次原因。

五、主要结论与政策启示

本文研究认为,中国土地城镇化与人口城镇化发展不协调的直接原因是二元土地制度和二元户籍制度,但深层原因是以投资驱动为导向的经济发展战略。具体表现为:与资本投入密切相关的工业用地,其价格主要由政府行政力量决定,为了吸引投资,工业用地价格往往被人为压低;与劳动力密切相关的住宅用地,其价格虽是由市场所决定,但地方政府作为土地市场的唯一供应者,为了最大化预算外收入,往往限制住宅用地供应,提高了住宅用地价格。如前文所述,较低的工业用地价格推动了土地城镇化,而较高的住宅用地价格抑制了人口城镇化。这是投资驱动型的政府过度干预资源配置方式的具体体现。正是这种扭曲资本、土地和劳动力要素相对价格的资源配置方式,导致了“半拉子城镇化”——土地城镇化超前,人口城镇化相对滞后。如不扭转这种局面,在未来的10年间,随着50后、60后农民工返乡^②,中国可能会陷入“城镇化陷阱”,城镇化率不升反降,城镇化停滞不前;另外,由于土地不像知识、人力资本可以再生,过快的土地城镇化、过度的工业用地供应,会抑制社会技术创新的动力,导致经济发展后劲不足。鉴于本文的分析,提出以下两点建议:

第一,从短期看,要解决土地城镇化与人口城镇化不协调的问题,需要从二元土地制度入手,推动农村集体土地物权流转渐进式改革,实现土地价格并轨。中国的改革历程证明,双轨制渐进式改革是有效的,这套经验也可以应用到农村集体土地物权流转改革上。在土地确权的基础上,成立农村土地交易所,允许农村集体在符合土地利用规划与耕地保护的前提下,按照一定的法律程序将建设用地出让给本集体经济组织以外的组织和个人。与此同时,收缩国家对农村土地的控制权,实现土地市场的“国退民进”,逐步形成统一的土地市场和土地价格。另外,应明确征地范围,与《国有土地上房屋征收与补偿条例》相衔接,对公共利益进行界定。进一步完善征地补偿安置制度,解决被征地农民的发展权问题。改变单一一次性货币安置为主要的模式,采取就业、培训、留地、入股等多种手段,为征地农民留足发展机会和

^①根据《中国国土资源统计年鉴》整理。

^②如前文所述,这些农民工返乡后将不计入城镇人口的统计范围。

发展资源。

第二,从中长期来看,除了推动土地市场改革,还需要增加人力资本积累。中国是一个大国经济体,其典型特征是形成了多元化的要素禀赋结构。一方面,经过多年的快速经济发展,大量的民间资本处于流动性过剩状态,在寻找投资、投机机会;另一方面,人力资本负载很低的原始劳动力也并不稀缺。形成这种多元要素禀赋结构的原因是,资本和劳动力之间缺乏具有足够粘合力的知识资本纽带。由此可见,协调好土地城镇化与人口城镇化的另一个重要手段是增加知识和人力资本的积累,提高劳动力的边际收益,扭转劳动边际收益递减趋势,实现城镇化的良性发展。

参考文献:

- [1] BRUECKNER J K, FANSLER D A. The Economics of Urban Sprawl: Theory and Evidence on the Spatial Sizes of Cities [J]. The Review of Economics and Statistics, 1983, 65(3).
- [2] BRUECKNER J K. Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies [J]. International Regional Science Review, 2000, 23(2).
- [3] BRUECKNER J K, HELSLEY R W. Sprawl and Blight [J]. Journal of Urban Economics, 2011, 69(2).
- [4] MAXIM S, NAFTALY G. Land - use and Population Density Changes in Israel - 1950 to 1990: Analysis of Regional and Local trends [J]. Land Use Policy, 2002, 19(2).
- [5] DENG XIANG - ZHENG, HUANG JI - KUN, ROZELLE S, UCHIDA E. Growth, Population and Industrialization, and Urban Land Expansion of China [J]. Journal of Urban Economics, 2008, 63(1).
- [6] GLAESER E L, KAHN M E. Sprawl and Urban Growth [C]. NBER Working Papers, 2003.
- [7] 陆大道等. 关于遏制冒进式城镇化和空间失控的建议 [R]. 中国科学院院士咨询报告, 2007.
- [8] 李力行. 中国的城市化水平: 现状、挑战和应对 [J]. 浙江社会科学, 2010, (12).
- [9] 陆大道, 宋林飞, 任平. 中国城镇化发展模式: 如何走向科学发展之路 [J]. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2007, (2).
- [10] 陶然, 曹广忠. “空间城镇化”、“人口城镇化”的不匹配与政策组合应对 [J]. 改革, 2008, (10).
- [11] 范进. 城市密度对城市能源消耗影响的实证研究 [J]. 中国经济问题, 2011, (6).
- [12] 张晓东, 池天河. 90年代中国省级区域经济与环境协调度分析 [J]. 地理研究, 2001, (4).
- [13] 诺克斯·保罗, 琳达·迈克卡西. 城市化 [M]. 北京: 科学出版社, 2009.
- [14] 袁志刚, 解栋栋. 统筹城乡发展: 人力资本与土地资本的协调再配置 [J]. 经济学家, 2010, (8).
- [15] 林毅夫. 中国的城市发展与农村现代化 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2002, (4).
- [16] 薛进军. “新增长理论”述评 [J]. 经济研究, 1993, (2).
- [17] 郑有国, 肖琼. 一体化背景下二元市场成因分析——基于中国企业拓展市场的视角 [J]. 亚太经济, 2011, (3).

(收稿日期: 2012—02—22 责任编辑: 肖 磊)