

地方政府公司化行为模式与中国城市化的 路径选择

朱鹏扬¹, 李雪峰², 李强¹

(1. 上海财经大学 经济学院, 上海 200433; 2. 复旦大学 社会发展与公共政策学院, 上海 200433)

摘要: 地方政府作为中国市场经济发展中一支重要力量, 在推动中国区域及经济发展中发挥着重要作用。已有研究基于中央—地方关系及地方政府之间的相互竞争等视角, 侧重于分析地方政府在既有激励约束条件下会“如何作为”。文章基于实践, 总结提出将中国地方政府拟化为一个理性经济主体——“公司”, 从“经营公司”的视角来理解地方政府在外部机制和制度约束下的运作逻辑, 以此分析地方政府城市经营的逻辑。研究表明, 在中国分税制、土地制度、土地产权制度、户籍制度和社会保障制度等多重约束下, 地方政府“公司化”运营行为导致了地方上较高的土地财政规模和过去几十年中“化地不化人”的城市化模式。

关键词: 政府行为模式; 激励约束机制; 政府公司化经营; 土地财政; 城市化

中图分类号: F062.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2019)02-0017-13

DOI: [10.16538/j.cnki.jfe.2019.02.002](https://doi.org/10.16538/j.cnki.jfe.2019.02.002)

自20世纪70年代末改革开放以来, 中国经济高速增长的态势持续了40年, 这在很大程度上应归功于“无形之手”被释放后所发挥的巨大作用。市场机制下“交换与贸易(自由的买卖)”改善参与者效益的经济学原理在中国近40年的高速发展中得到了最好的社会性检验。

西方自由放任式的市场经济模式下, 政府更多地是在维持市场机制正常而有效率的运作上发挥作用。例如, 从法治建设、公共产品供给等角度对市场作出校正与维护。然而, 正如很多研究所表明的, 基于中国特色的政府运作体制和官员激励考核体系, 中央和地方政府在经济发展进程中不仅发挥着市场“守夜人”的角色, 而且深度介入经济发展中, 并由此影响了地方经济发展与各区域的城市化进程。

因此, 理解中国特色的经济发展和城市化进程, 必须深刻理解中国的政府行为, 尤其是地方政府的行为模式以及其背后的动机。因此, 本文的关注点不仅是中央—地方关系和在此基础上对地方政府所形成的激励约束机制, 而且是在这些制度框架下, 从行为主体的角度深度解析地方政府是“如何作为的”, 以及这种行为模式对地方经济发展和城市化进程产生了怎样的影响。如此方能在更深入地解析中国传统城市发展模式的基础上, 结合新的环境和制度背景, 对中国城市化的发展趋势展开更切合实际的认知与预判。

收稿日期: 2018-08-11

作者简介: 朱鹏扬(1973—), 男, 江苏徐州人, 上海财经大学经济学院博士研究生;

李雪峰(1979—), 女, 云南临沧人, 复旦大学社会发展与公共政策学院博士后流动站研究人员;

李强(1980—), 男, 重庆市人, 上海财经大学经济学院博士研究生。

一、引言及文献综述

改革开放以来,一方面是中国实体经济产业的快速发展;另一方面是中国区域和城市化的快速推进,根据国家统计局数据,截至2016年末中国城市的常住人口城市化率约57.4%。在此快速的发展进程中,中国地方政府发挥着非常核心的作用,因此解析地方政府的行为模式对理解中国的经济与地区发展模式无疑具有非常重要的意义。而由于中国特色的政府治理模式,中央政府与地方政府及地方政府之间的关系随着机制、体制和相关政策的改革推进而时有演化发展,理解地方政府的行为需要将其植入多个维度并从动态的视角来分析。

在中国政府治理体系中,经济发展指标(具体体现为以GDP为主导的经济指标体系)是中央政府对地方政府最为核心的绩效考核指标。这套政绩考核体系是基于中央政府对地方政府监督管理的复杂性,在“效率优先”的发展策略下,最直接、简单和有效的方式。从中央政府作为理性委托人的角度看,把地方GDP增长率、税收增长率和就业率等指标作为考核和奖惩地方官员的主要指标,是监督成本最小的方式。对作为代理人的地方政府而言,一方面,其参与地方经济经营的积极性被极大地激发出来,正如周黎安(2007)指出的,中国地方政府在地区的经济增长中扮演了一个非常重要的角色,他们那种寻求一切可能的来源进行投资、推动地方经济发展的热情在世界范围内也是罕见的。但与此同时,地方政府也会利用上级政府的信息劣势采取机会主义对策,以经济增长的高指标来争取上级对自己的有利评价。这是这套激励体系下的必然行为,也导致了地方政府对其他的社会发展目标重视不足。

针对这一宏观制度背景和政府运作框架及其造成的一系列后果,国内外学者进行了多方面的研究。钱颖一(2005)提出的“中国特色的联邦主义”(Federalism, Chinese Style)假说理论认为,中国80年代初以来所推动的地方分权改革塑造了一种独特的激励和治理架构,为改革开放和经济高速发展奠定了重要的制度基础。具体来说,地方分权改革包含两个方面:一是行政分权,中央政府把很多经济管理的权力下放到地方,使地方政府拥有相对自主的经济决策权;二是以财政包干为内容的财政分权改革,中央向地方下放预算决策权,同时与省政府签订财政包干合同,这意味着地方政府创造的财政收入越高,地方的留存就越多,预算外收入因不与中央分享,边际财政激励最强。行政分权和财政包干使得中国地方政府有充分的激励维护市场,扶持非国有企业,推动地方经济增长。该假说对“联邦主义”的解释集中在行政的分权和财政分权方面,地方政府为了追求财政收入的最大化而积极推动地方经济的发展。所以,“中国特色的联邦主义”假说也被称为市场维护型联邦主义(market-preserving federalism)。

周黎安(2007)提出了地方政府官员晋升的“锦标赛”模式,这个模型在关注中央—地方之间的互动和制度设置的同时,将重点放在了地方政府之间的竞争关系和行为模式上,认为在以GDP为主导的地方政府考核体系和官员晋升机制的激励作用下,地方政府及其核心官员就像参加“锦标赛”那样,力争能够在这个激烈的竞争中脱颖而出,以获得政治上的上升空间。因此,地方政府的行为模式与其主政者的政治晋升需求保持着内在一致性,并驱动了地方政府的“有所为有所不为”。地方官员晋升锦标赛模型主要从激励约束的角度,揭示出为何地方政府会有充足的动力驱动地方经济发展。

许成钢(2011)提出了“地区分权的威权体制”(regionally decentralized authoritarian system,简称RDA体制)。他认为,一方面中央政府控制了重大决策权和人事权;另一方面地方政府又在其辖区内享有范围广泛、相对独立的决策权和执行权,从而形成了中国独具特色的中央集权和地区分权相结合的治理体制。许成钢进而认为,RDA在两个重要方面显著区别于西方财政联邦主义或联邦体制,一是地方政府的行政首脑不是由选举决定,而是由中央任命,因此中央—地方关系是上下级的隶属关系,而地方官员之间则处于锦标赛竞争关系,通过在经济快速发展

展,力求拓展其晋升通道;二是中央政府与地方政府之间的权力分配不像西方联邦制那样受法律保障,属于制度化的、稳定可预期的关系,而是以中央意志为主,在中央政府的主导下经常发生涉及中央—地方关系的制度调整、规则改变。基于这些重要特征,许成钢认为 *RDA* 体制是中国改革开放获得巨大成功的基本制度。

郑永年(2013 和 2014)将中央与地方政府的关系总结为“行为联邦制”模式,侧重于对中央—地方互动行为模式的研究。他认为,在新中国建立以来中国追求大国地位的过程中,中央和地方之间形成了一种事实上的联邦制,尽管这种联邦制并未像美国等联邦制国家一样在法理上得到承认。在这种行为联邦制下,中央和地方之间的关系表现为三个层面:强制、谈判和互惠。因此,中央和地方的关系,既有基于控制之下的强制,也有在面临复杂的内外部环境下的谈判,还有基于双方互利所产生的互惠的可能,而这种互惠甚至涉及中央和地方领导人之间在个人晋升方面的考虑。随着改革开放的深化,中国的中央—地方关系日益遵循联邦制的原则在运作,是一个相互均衡的协作发展关系。

总体来讲,上述几个相对成熟的政府运作模型大多是从外部运作机制角度来考察地方政府的行为模式,比如中央—地方的关系,涉及行政分权(事权)、财政分权(财权)及其运作机制以及地方政府间同级竞争等角度,并由此出发,对中国经济快速发展及地方经济格局的形成、演化进行实证性的研究分析。这些模型重点关注的是地方政府行为的外围制度和权力框架,以及在此框架下地方政府的行为模式,但对地方政府具体是以何种方式展开行动,即地方政府如何作为的微观机制欠缺深入的研究与分析。

因此,本文旨在已有理论和模型的基础上,根据实践经验总结提炼出地方政府的“微观行为”模型,探讨其作为一个经济性的主体是如何深度介入地方经济发展的,尤其关注地方政府在中国土地财政形成和城市化发展中的具体表现以及其背后的运作逻辑。因此,我们从研究地方政府“如何作为”的模式开始,形成关于地方政府的“公司化经营模式”及其核心逻辑;然后将这个模型用于分析中国特色的土地财政和“化地不化人”的城市化模式,从核心行为主体的视角对过去几十年的土地财政和城市化发展路径给出一个合理解释;最后,我们结合最新的政策和制度环境变化,分析这种地方政府公司化行为模式的演化趋势及影响。

二、地方政府的公司化经营模型

由于中国特殊的历史背景和体制,虽然改革开放后中国经济的市场化快速推进,但中国政府有形之手从来不曾真正从经济领域挪开。其所发挥的功能,不仅是提供市场运转的基础制度环境和作为市场机制的有效补充以应对“市场失灵”等,而且更多时候还是直接参与了中国经济、社会和城市的建设与发展。

基于与各地政府、企业等的多年合作经验,我们认为,在传统的政治性角色之外,中国地方政府在改革开放后的 40 年里最重头的工作是对地方经济的治理并推动地方经济的发展。中国政府在中国地方经济的发展过程中,不仅是一个外生性力量,而且作为一个重要的内生性因素在发挥作用,其行为既有超然于地方经济运作的一面,同时也有深度参与地方经济发展的一面,所起的作用远远超出市场经济本初意义上对政府角色的界定。在中国特殊的央地关系和对地方政府官员特殊的激励约束机制下,地方政府作为实际参与地区经济发展的内生性主体,具备了某种意义上的“经济主体性”。

因此,为了更准确地刻画中国地方政府的运作,我们基于多年的实践与观察提出,更应将地方政府作为一个微观行为主体来对待,并将之总结为地方政府的“公司化经营”行为模型,即在中国特色的市场经济和制度环境下,地方政府更像一个公司的运营者一样,经营管理着地方经

经济与城市,它们也像市场经济中的“理性行为主体”一样追求效益的最大化,包括对地方经济和城市发展的投入—产出的仔细考量。从这个维度上理解,地方政府与市场中追求经济利益最大化的公司在运作模式上非常类似。张占斌(2006)认为,地方政府领导犹如“公司”的董事长、总经理,其政绩主要表现为公司领导群体的升迁,从而实现行政集团的福利最大化。当然,除了地方政府大班子“福利”和政治诉求之外,为实现政治晋升的最终目的,地方政府也需要对当地的经济发展和社会稳定做出一定的应对。

基于此,我们将地方政府的公司化经营模式总结如下。

表1左列为地方政府的收入途径,右列为地方政府的支出渠道。下面一行最终输出包括地方GDP、城市形象、地区稳定等。其中:地方政府支出又可细分为两个基本类型,保障型支出和绩效型支出。前者指的是与政府运转、地方民生与稳定(教育、医疗、社保等)相关的支出。一旦地方政府在日常运作与地方稳定等方面出现任何闪失,那它基本就丧失了政治竞争的资格。因此,地方政府首先需要确保这些方面没有任何问题。而与城市建设/经营、地方GDP和城市形象等地方政府谋取政治进阶的重要依凭相关的支出则为“绩效型”支出,施政绩效历来是地方政府最为关注的核心领域,也是地方政府投入了大量资源的领域,决定着最终的“输出”,是地方政府实现政治进阶的决定性因素。

表1 地方政府公司化经营模式

地方政府收入	地方政府支出
地税收入	政府运转
中央转移支付收入	地方民生与稳定 ^①
非税收入 ^②	城市建设/经营
地方债务收入	债务偿还
土地出让收入	其他等
其他收入	
输出:地方GDP、城市形象、地区稳定等	

在这个基本模型设定中,地方政府把当地尤其是当地城市作为一个“公司”来经营,力求最大化地方政府收入,并最优化地方政府支出,追求最终绩效输出的最大化。因此,想要理解中国的地方经济和城市发展,就需要理解地方政府是如何来经营这个“公司”的,即地方政府如何实现其财政收入的最大化及其在财政支出上的通盘考量。接下来的部分将详细分析地方政府在收支方面综合平衡的逻辑。

1. 地方政府收入的主要途径。改革开放以来,地方政府的收入主要包括以下几个方面:地税收入、中央转移支付收入、非税收入、土地出让收入、地方债务收入和其他收入等,详见图1。

在分税制改革以前,地方经济产业发展所取得的地税收入是主要的地方财政收入来源。在地方税收上,相对而言,东部沿海地区及中西部地区的核心城市和都市圈区域在区位和产业基础等方面的优势使其更倾向于引入更加丰厚的产业资源,通过产业集聚的外部效应和规模效应,持续推升其在税源建设上的优势,进而为其提升基础设施和城市功能提供充分保障,并引导推动地方经济的集聚。因此,这些区域的地方政府在产业-税收运作上形成良性循环,体现在产业和城市发展上强者恒强的“马太效应”。相比之下,那些经济地理区位不具优势的城市和地区,一来本身的产业基础较为薄弱,能够主要依赖税收维持可观收入者少;二来以这些地区的经济地理区位和资源条件,引入带来较高税收的产业资源(税源建设)比较困难,而且通过培育经济产业主体的见效期相对较长,对地方政府造成正面增益较慢,税源建设优势不大,这些地方政府的动力相应不足。

地方政府第二个重要的收入来源是中央转移支付收入,具体包括:一般性转移支付、专项转移支付和税收返还。其中:一般性转移支付主要是中央政府为了地区间的财力平衡(主要针对中

① 包括教育、社保、医疗等支出。

② 这里所指的“非税收入”,不包含土地出让的收入。

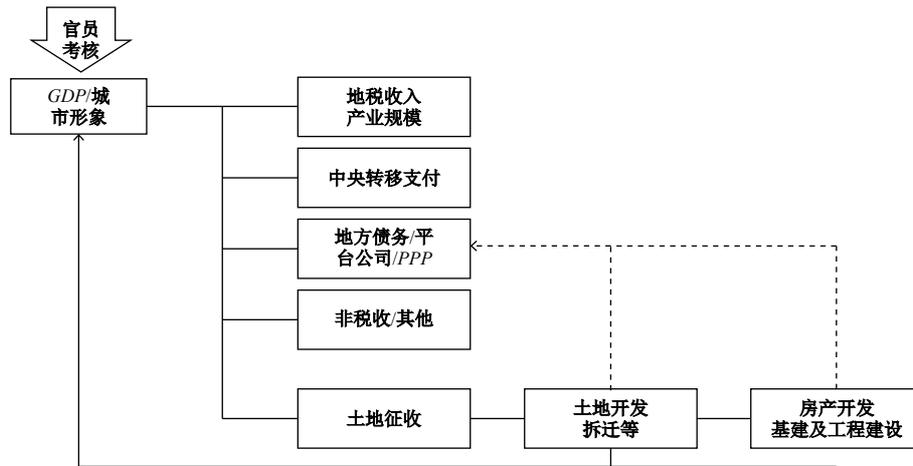


图1 中国地方政府财政收入的主要渠道

西部地区)而进行的转移支付,包括均衡性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、调整工资转移支付等,地方政府可根据相关规定统筹安排和使用。专项转移支付主要用于基础设施建设、天然林保护工程、退耕还林还草工程、贫困地区义务教育工程、社会保障制度建设、公共卫生体系建设等经济、社会事业发展项目实施,地方政府对此项收入的可腾挪空间不大。税收返还需经过省级、地市级,最后才能落到县级财政,每一层都有一定比例的分成,经过各级政府层层分配之后,能够到达市县一级的央税税收返还所剩不多,这部分收入相对于地方政府在发展经济、稳定社会上的需求来说可谓杯水车薪。

20世纪90年代开始的地方经济与城市大发展,带来了地方政府对财政收入的极度渴求,而分税制的实施,事实上削弱了地方政府的税收收入来源。因此,地方政府在地税和中央转移支付收入之外,非常积极地拓展其他的收入来源和渠道,于是,非税收入逐渐发展成为地方政府的重要收入途径。为了拓展非税收入,地方政府巧立名目,导致非税项目名目繁多、环节繁多、数量庞大,造成一系列的发展乱象。中央政府为此陆续出台法律法规,逐渐规范地方政府的非税收入,压缩地方政府在非税收入的可操作空间。几乎与此同时,随着中国土地产权制度和住房制度改革的逐渐深入和地方债务制度(包括地方平台公司债务)的不断探索,地方政府的财政收入来源重点转向了两个重要途径:政府债务收入和土地收入。

政府债务收入成为地方政府获取资金的重要抓手,地方政府为此在债务运作上做出了诸多创新举措。从广义上说,地方债务有些是直接以地方政府为主体举债,这些构成了显性的政府债务;有些则主要依托于地方的平台公司,尤其是诸如基础设施、大型公共工程等项目,本身经济效益比较差,但可以导入平台公司做大资产规模大肆举债,也给地方财政造成了沉重负担。地方政府“寅吃卯粮”的债务模式,只能通过进一步扩大债务来偿还。近年来,随着新预算法的颁布实施,财政部明确表示,地方国有企业(包括融资平台公司)举借的债务依法不属于政府债务,由国有企业负责偿还,地方政府不承担偿还责任,平台公司造成的债务问题由此得以缓解,但也确实造成地方政府通过融资平台筹措资金的能力大打折扣。

近年来发展起来的PPP(Public-Private-Partnership,简称PPP,也称为公私合作模式)也被异化为政府隐性债务的另一种模式。中央政府的初衷是希望通过此模式降低地方政府的财政负担,但由于很多城市的形象工程基本没有持久的盈利渠道,为了引进社会资本参与此类项目,多采用政府回购方式,造成很大部分的PPP项目变相为“明股实债”,事实上造成地方政府的隐性债务负担。近来,中央政府清理地方债务问题的力度不断加大,包括对地方性融资平台的清理和

对PPP项目的整顿等,都对传统地方债务渠道和模式产生了比较大的冲击。

另一个地方财政收入倚重的途径是土地经营。1998年,中央正式发布《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》,该通知决定自当年起停止住房实物分配,建立住房分配货币化、住房供给商品化、社会化的住房新体制。截至1998年底,全国已经全面停止实物分房,中国城镇住房制度发生了一次根本性的转变。^①在中国特色的土地制度、土地产权制度和住房制度等一系列制度框架的约束与推动下,从20世纪90年代后期开始,土地相关收入逐渐成为许多产业资源比较缺乏的地方政府最倚重的收入渠道,由此也形成了中国特色的“土地财政”,对此将在后文做更详细的分析。

近年来,地方政府对土地的运作已不仅仅局限于土地的直接性出让收入,而是发展到“土地金融”的阶段,即直接将部分土地资源注入地方的融资平台,进行更深层次的金融运作。政府将征地所形成的储备土地分成两部分:一部分以招标拍卖的方式投入土地交易市场,另一部分以公有地的方式用于城市公共项目建设,然后将这些建设项目或土地资源直接向金融机构抵押融资。从单纯地获得土地出让金发展到目前的土地金融运作,这是一次质变,也联动导致了地方债务的爆炸式增长。

2. 地方政府支出的统筹运作。在支出方面,地方政府有着非常明确的现实考量。总体上看,在最大化产出效益的模式下,对那些能够直接拉动地区GDP和提升城市形象的绩效型支出领域,地方政府往往不计成本;而在保障型支出中,那些直接增加地方政府负担,却又没有明确政绩考核,或是见效非常缓慢的领域(比如中西部地区的产业发展和可持续性税源创造以及生态环保等方面),地方政府尽可能将支出压到最低程度,只要不直接造成非常明显的负面效果即可。

对那些出形象、出政绩的绩效型支出,地方政府一般最大化地进行投入。比如,大规模土地征收、城市基础设施和城市形象工程,这些方面拉动地方GDP增长的效应和规模比较显著,而且又与地方的形象有着直接的正相关性。基础设施改善和城市形象的提升,也能有效提升城市土地的价值,尤其是在一些新开发的区域,有利于地方政府增加土地出让收入,对此地方政府的支出意愿非常强。这样操作的直接后果就是地方政府在城市基础设施投资上求大、求新,更宽阔的道路、更新奇的大规模基础场馆等,更有地方政府将政府机构、优质教育资源、优质医疗资源等一股脑搬迁至新区,极力推升新区域的土地价值,以获取更多土地出让收入,创造更可观的经济增长。

在确保经济增长、城市形象优化的前提下,地方政府还需要保证地方的稳定,尤其不能出现重大负面事件,这也需要地方政府有一定的保障型开支。特别是,对中西部地区的地方政府而言,因为要积极获取更多的土地资源,更可能激发对抗性行为,加之中西部地区的社会状况比较复杂,也容易产生社会稳定性问题。因此,在地方稳定方面的投入也必不可少。其他的保障型开支还包括地方政府的工资及福利支出,虽然经过多次机构改革及人员精简,地方政府的人员规模已有所缩减,但依然庞大,假设再考虑到与政府密切相关的事业单位人员和需要政府扶持的国有企业人员,这也是一笔不小的开支。此外,随着上级政府对下级政府在政绩考核指标与体系上的不断调整,目前生态、环保、扶贫等方面也逐步纳入了对地方政府的考核范围,这都需要地方政府有更多投入,地方政府也面临着更多需要花钱的方面。

总体而言,在那些需要“刚性”投入的领域(主要涉及保障型支出),地方政府的可腾挪空间不大,在那些能直接产生“绩效效益”的领域,地方政府的支出意愿与力度相对会比较大,而那些

^①划时代之1998年(上):中国房改义无反顾 福利分房寿终正寝,何缘 姚育宾,广州乐居网。

不能见到即时绩效效益的领域,政府的支出意愿相对会比较低。

3. 地方政府收支效益的最大化模式。从“企业经营”的视角看,地方政府的公司化运作,需要在收入与支出的平衡上,最大化考量其输出的最终效果,也即最大化当地经济的GDP收入与城市形象,同时确保一方经济社会的稳定。

首先,地方财政收入与发展上的短期效益最大化行为。基于中国地方主政官员的任期原因,其在运作上需要见到即时效益,以便为地方官员群体的晋升奠定良好基础,因此能够即时带来收入与经济发展效果的行为往往能够得到地方政府的大力支持,比如土地出让收入、城市建设等,都是地方政府官员晋升中重要的经济抓手,也必然地被各地政府所充分利用。在收入来源上,另一个被重视的领域是政府债务,它能够为地方经济发展提供充足的资金保障。不具备直接发债条件的地方政府,也通过其他的路径操作,比如成立地方平台公司,并将土地资源和依托于土地的公共设施作为担保,或直接由政府背书向银行贷款等。虽然债务模式可能对后续的地方财政造成比较大的压力,但其往往不对本届政府产生直接的影响,所以地方政府债务和各类平台公司的规模不断扩张,在城市建设领域投入了大量资金。

其次,地方发展上的保障性支出最小化行为。如前文所分析,虽然地方政府追求快速的地区经济发展及成效,但出于对地方发展进行必要的保驾护航,地方政府必须确保必要的保障型支出(政府及政府所属企事业单位人员支出、维稳等),但对不能直接带动地方经济即时发展的支出往往比较“吝啬”。比如,在没有中央政府的硬性规定或法律禁止之前,地方政府在生态、环境保护等方面,往往不太愿意投入太多的资金,因其见效慢且原来并没有纳入对地方官员的主要考核指标体系。另外一个原来被有意无意忽略的是地方民生,因其往往花费巨大而不能给地方的政绩输出提供明显支撑,造福一方百姓的施政理念并非首位性选项。

在地方财政收入并非宽裕的约束条件下,为了达到政绩产出上的目标,地方政府就会尽量在效益最大化与成本最小化的边界条件上达成最优化的资源配置,这需要地方政府在诸多方面的统筹考量,也需要兼顾发展与稳定的平衡。如前文所述,土地经营、城市化与地方政府行为及其产出有着非常紧密的关系,因此从中国特色的城市化发展进程和模式,或可一窥中国地方政府公司化运作的特色与机理。

三、地方政府公司化经营与土地财政的逻辑

伴随着中国经济几十年高速发展的是中国城市化的突飞猛进。中国经济产业的快速发展需要人力、土地等资源的大规模投入,中国农村中原来被层层制度束缚的劳动力资源、土地资源蕴含着巨大利益,地方政府在推动当地经济和城市发展中,必然尽力去挖掘这些资源的价值。

与产业发展相辅相成,中国城市化在过去近40年中取得了巨大的进展。作为产业与城市建设依托的土地始终是地方发展中的重要资源。在土地资源上,中国形成了独具特色的二元土地制度。根据宪法及相关法律的规定,中国的土地资源被大致分割成城市土地(国有)(1982年宪法修正案宣布“城市的土地属于国家所有”(第10条))和农村土地(集体所有)两个部分。城市的土地可以用于城市建设,而农村土地主要分为农用地、自留地与自留山以及集体建设用地等。在中国特殊的土地制度框架下,根据相关法律的规定,用于城市建设的农地必须全部转为国有制,同时也就把征地变成了农地转用的惟一合法形式(周其仁,2004)。

城市经济产业的快速发展不断推升了城市土地资源的价值和城市人口集聚,由此造成城市建设用地需求的大幅提升。正如前文所分析的那样,1998年的住房制度改革,更是极大推升了城市建设用地的价值,尤其是用于房地产开发(居住与商业等)的土地,随着城市的拓展而水涨船

高,从而导致城市土地与城市郊区、农村土地价值的巨大差异。

因此,将农村土地征用并转化为城市建设用地的效益非常明显:一方面,农村土地资源的获取与整理不会造成政府债务的大幅度增加,如果通过规划调整等手段将农村集体土地转化为城市国有建设用地,征地成本(一般为每亩几万元,宅基地的拆迁补偿成本较高,但规模相对较小)加上土地整理的成本大致不会超过每亩20万元,而经过整理后的土地经过规划调整转变用地性质后,作为商业用途推向市场,少则每亩几十万元,多则每亩数百万元甚至上千万元,一进一出的效益非常可观;另一方面,地方政府土地经营的直接输出产品是城市面貌与城市形象,无论新建或改建的商业项目、住宅项目,都能直观地改变城市的面貌,从而为地方政府政绩加分。而很多地方的政绩形象工程(这些形象工程往往被装入各种地方平台公司,从而成为“土地金融”的重要依托)也是以土地资源开发为依托的。因此,土地和相关项目的建设能够非常直接地拉动地方经济发展,对GDP等经济指标的提升效应非常显著。这正是地方政府热衷于城市土地及城市形象建设的重要驱动。

因此,基于中国特色的二元土地制度、土地产权制度、土地征收与储备制度和住房制度等,土地在地方经济与城市发展中的重要地位不断凸显,更是为地方政府提供了一个资金获取的重要途径。在巨大的经济利益及追求地方经济与城市发展政绩的激励下,各地方政府大干快上地发展“土地财政”,中国城市化也藉此进入以GDP为驱动、以土地运营为核心的快车道。

统计数据显示,1998年中国住房制度改革实施后,经过最初几年的摸索,中国地方政府逐渐意识到土地经营上的巨大效益。土地财政规模开始逐年扩大,土地出让收入^①与地方财政收入^②的比值也一路攀升(如表2及图2所示)。1999年、2000年时土地出让收入与地方财政收入的比值还不足10%,而到了2010年时该比值一度达到2/3还多。虽然其后几年该比值呈现一定的波动,但多数年份一直维持在50%左右,在地方政府收入中的地位举足轻重。这在一定程度说明,在地方政府的公司化经营模式下,效应明显的土地运营及其收入被置于一个非常核心的地位。

表2 1998—2016年地方土地财政情况一览表(单位:亿元)

年份	土地出让金	地方财政收入	占比(%)
1998	507.70	4 983.95	10.2
1999	514.33	5 594.87	9.2
2000	595.58	6 306.06	9.4
2001	1 295.89	7 803.30	16.6
2002	2 416.79	8 515.00	28.4
2003	5 421.31	9 849.98	55.0
2004	6 412.18	11 893.37	53.9
2005	5 883.82	15 100.76	39.0
2006	8 077.64	18 303.58	44.1
2007	12 216.72	23 572.62	51.8
2008	10 259.80	28 649.79	35.8
2009	17 179.53	32 602.59	52.7
2010	27 464.48	40 613.04	67.6
2011	32 126.08	52 547.11	61.1
2012	28 042.28	61 078.29	45.9

① 此部分所指的土地出让金数据来自于基金预算。

② 此部分所指的地方财政收入数据来自于一般公共预算。

续表 2 1998—2016 年地方土地财政情况一览表（单位：亿元）

年份	土地出让金	地方财政收入	占比(%)
2013	39 072.99	69 011.16	56.6
2014	40 385.86	75 859.73	53.2
2015	30 783.80	82 983.00	37.1
2016	37 456.63	87 195.00	43.0

资料来源：历年中国统计年鉴、中国国土资源统计年鉴和国土资源统计公报。图 2 同。

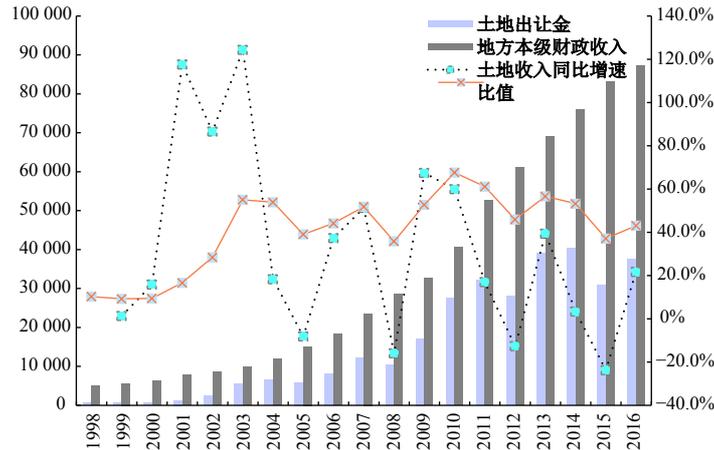


图 2 1998—2016 年中国土地财政情况一览（单位：亿元、%）

除了城市商业、基础设施、居住用地及其开发外，工业用地也是土地开发的重要组成部分，这部分土地利用情况需要做些特别说明。一是由于国家相关法律法规有明确规定各地方工业用地的出让价格上限，相对来说这方面能够产生的收益非常有限（在去除征地和土地整理成本之后）；二是东部地区的一些中小城市和中西部地区的城市因本身经济地理区位的原因，吸纳产业资源的导入和培育面临巨大的不确定性，且其见效期比较长，对本届政府的产出效益实属“远水难解近渴”。基于上述考虑，地方政府在城市的土地开发与经营中，轻产业发展而重居住和商业等地产类项目的开发，正是一些城市发展中“有城无产，有城无人”的原因所在。

地方发展对土地财政的过度依赖，既造成了土地资源的浪费，也影响着农村转移人口顺利融入当地城市发展，使得其无法分享到城市化发展带来的收益。当然，造成今天中国城市化发展现状的还有地方政府支出方面的考量，这在下面进一步探究。

四、中国传统的城市化路径选择及其逻辑

中国的城市发展与土地息息相关，而地方政府在公司化经营模式下，对城市土地资源和城市化成本收益的综合平衡考量，也直观地反映在中国特色鲜明的城市发展模式及路径选择上。虽然国内外研究对如何评价中国的城市化进程有不同的统计口径和界定方式并充满争议，但不可否认的是，伴随着经济快速发展的同时，中国的城市化也取得了辉煌的成就，城市规模、能级、产业集聚、人口集聚等都有了长足发展。

从不同的城市化衡量指标体系可以看出中国城市化的突出特征（见图 3）。自 20 世纪 90 年代初起，中国人口出现了从乡村向城市迁移的大潮。如图 3 所示，20 多年来城市常住人口维持着相对稳定的增长速度，而城市建成区面积保持更快速的增长。统计数据显示，2000 年至 2016 年

的10多年间,中国的城市建成区面积增加了1.42倍,城市空间规模不断扩大,尤其是一些经济地理区位优势而快速发展起来的大型都市区、都市圈,因为产业发展集聚和人口汇集,其规模不断扩大。与此同时,中西部地区大量的新城新区和产业园区的建设,推动着当地城市空间规模的持续扩张。

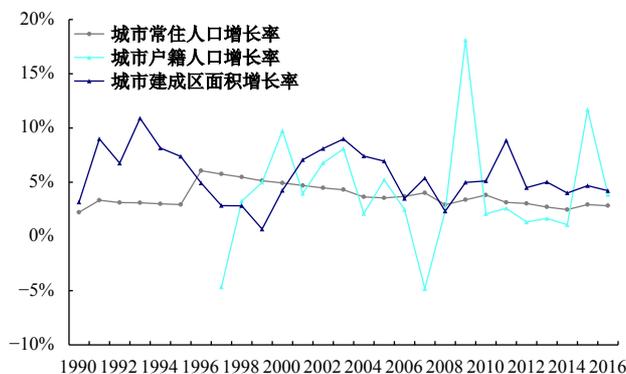


图3 1990-2016年中国城市人口增长率和建成区面积增长率(单位: %)

资料来源:历年中国统计年鉴、EPS数据库整理。

然而,对比几个不同口径的城市化数据却能看到中国城市化模式的另一面。在2000年到2016年间,中国的城市常住人口增加了约73%,但中国城市户籍人口城市化率落后于城市建成区面积的增长率。也就是说,在近10年多时间里,中国的土地城市化率远快于人口城市化率,城市人口的增长远没有城市空间扩展得快。这就是中国特色的城市发展“化地不化人”模式,而这背后的原因可以从地方政府基于激励约束机制条件下的公司化运营模式来分析解读。

中国特殊的二元户籍制度安排形成了城乡分割的人口管理体制,割裂了城乡间劳动力的自由流动。改革开放前,计划经济体系下的劳动力配置城乡分治,即农村劳动力纳入人民公社管理体制,从事农业生产劳动;城市劳动力安排进入城市各行业就业。改革开放后,城市部门经济产业的发展提速,加上农村经营制度的改革,农村富余的劳动力资源开始大规模向城市地区流动,虽然有户籍制度的约束,但因为城乡间巨大的收入差距,农村劳动力和人口迁移流动的驱动力非常强劲。而且,随着户籍制度和社保制度的不断优化,农村转移劳动力在区域间的流动更趋一体化。

然而,由于户籍制度本身不仅只是一个户籍,而是与社会保障等制度紧密捆绑,城市居民户口背后所连接的是教育、医疗等城市公共资源。相比较而言,农村户籍背后所连接的公共资源数量与质量远弱于城市,农村的整体社会保障水平也远低于城市。户籍制度与相关社会保障、公共资源的紧密捆绑,造成在农村转移劳动力市民化这一问题上地方政府的动力不足。接纳农村转移劳动力成为市民必然导致地方政府在城市公共服务、社会保障、社会维稳等方面的开支大幅提升,但这些支出是相对隐形的,对地方政府绩效提升的效果并不显著。与此同时,地方政府从农村转移劳动力市民化上所能获取的收益却相对有限,即使不将农村转移劳动力市民化,这些农村劳动力依然会为城市经济、城市建设、城市生活等提供必要的劳动力资源。

有研究(李飞,2018)表明,改革开放以来,随着市场经济体制的建立和完善,农村户口价值不断上升。最终,在农村户口封闭化、农村生活方式城市化、乡城流动合法化的社会体验之下,农民工构建了农村户口比中小城镇户口更值钱的理性认知。农村转移人口本身对中小城市户籍的追求动机有所弱化,但从实践看,正是因为中小型城市本身的产业发展不足,没能给农村转移劳动

力提供充足的就业岗位,才造成中小城市户籍相对价值不高。所以,目前中国农村人口向城市的迁移,主流还是流向比较发达的大都市区和区域核心城市,而这些城市恰恰是中国土地价值相对较高的区域,也是农民工市民化平均成本相对较高的地区。根据相关估算,广州市农民工市民化的财政支出约为 9.9 万元/人,大连市农民工市民化的财政支出约为 4.4 万元/人。^①因此,这些城市往往也是人口户籍转化限制相对比较严格的地区。

基于以上收益与支出方面的综合考量和地方政府公司化运营产出效益最大化的通盘考虑,地方政府显然没有足够的驱动力来推动农村转移劳动力的市民化。

综合前文三、四部分,一方面,地区经济、城市发展对土地的极度渴求使地方政府力求最大化财政收入,无论是直接土地出让收入,还是以土地为依托的政府债务,并籍此凸显地区形象;另一方面,农民工市民化造成巨大的地方财政开支,却不明显提升最终的政绩效益。这必然导致地方政府要土地但不要市民化,造成中国近 40 年“化地不化人”的城市化模式。

五、政府公司化经营模式的总结与展望

本文将地方政府作为一个经济发展的内生性主体置入地区经济发展上来考量,提出地方政府公司化经营的行为模式。我们认为,不同于以往的地方政府行为模型,地方政府不仅是地区经济发展的外生性角色,而且还是在中国特色的政府绩效考核制度和其他相关制度约束下,深度参与地方经济发展的主体,它更像是一个具备公司化运营的理性经济主体,通盘考虑这个“公司”的经营收入与支出,从而以经营者的姿态全面介入地方经济与城市发展中。因此,地方政府往往有着非常强的经济性收入诉求,并严密监控、平衡其支出,以达成其最终输出效益的最大化,成为地方政府获取政治晋升的重要依凭。

基于这一行为模式来分析中国的土地财政和城市化进程,可以看到其背后的生成逻辑:在中国特色的土地制度、户籍制度、社会保障制度等制度框架下,作为“公司化”行为主体的地方政府,从理性经济主体的角度,在通盘考虑利益最大化与成本最小化的平衡后,造成了中国居高不下的土地财政收入和特殊的城市化路径选择。

必须看到的是,中国地方政府行为公司化的根源在于中国特殊的中央—地方关系,尤其是中央—地方分税制、土地制度、住房制度以及户籍、社会保障制度等多重制度约束和上级政府对地方政府治理的激励机制。这个模型之所以成立,是在于中国改革开放以来的重大制度改革所逐渐累积形成的,虽然其有不合理之处,但这种地方政府的公司化行为,在特殊的政策和制度环境的约束之下,达成了中国经济与城市发展相对优化的资源配置和制度配置,促进了中国经济与城市多年的快速发展,为中国 40 年的快速发展提供了重要保障。

当然,我们提出这个模型是基于中国改革开放后 40 年的经济与城市发展路径。近些年来,中国的制度环境和政府治理模式也在经历一系列的调整。首先,由于“人口红利”逐渐消失和国内劳动力成本不断提升,中国原有制造业资源向国外地区的持续转移,带来了中国产业升级、优化和区域、城市发展的持续调整,这些现实的市场性因素将影响地方政府的抉择;其次,传统的城市化模式由于其显见的一些弊端,已引起中央政府的关注,包括对土地产权制度及其管理制度、城市发展模式以及地方政府债务模式的管理与调整等,也对传统城市化模式提出了新的挑战。另外,随着中央政府将民生、生态、环保等诸多因素逐步纳入对各级政府政绩的考核,将导致地方政府在激励模式上的变化,推动地方政府行为模式的更新演化。

^① 构建农民工市民化的合理成本分担机制,人民网理论版,胡拥军,2017年1月16日。

必须看到的是,无论是制度环境的变化,还是考核目标的调整,事实上都将对地方政府的财政能力提出更高的要求。假如没有更多财税改革支持,地方政府对增加地方财政收入的需求将更为迫切。在没有彻底抛弃将经济发展作为核心指标考核地方政府绩效的情况下,地方政府的公司化行为模式仍将得以持续。当然,地方政府也会对外围的制度环境演化作出应对,其行为将如何演化值得进一步的观察与分析。

主要参考文献:

- [1]蔡丽敏. 浅谈房地产市场中地方政府公司化行为[J]. 内蒙古科技与经济, 2015, (23): 21-24.
- [2]高鹤. 财政分权、经济结构与地方政府行为: 一个中国经济转型的理论框架[J]. 世界经济, 2006, (10): 59-68.
- [3]宫希魁. 地方政府公司化倾向及其治理[J]. 财经问题研究, 2011, (4): 3-11.
- [4]何玉长, 曾露. 农业转移人口市民化重在化解城乡固化[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2017, 34(5): 79-85.
- [5]洪银兴. 地方政府行为和中国经济的发展[J]. 经济学家, 1997, 1(1): 42-50.
- [6]李飞, 钟涨宝. 人力资本、阶层地位、身份认同与农民工永久迁移意愿[J]. 人口研究, 2017, 41(6): 58-70.
- [7]凌华, 唐弟良, 顾军. 公司化运作的地方政府贷款风险控制[J]. 金融研究, 2005, (3): 158-168.
- [8]刘长发. 地方政府公司化体制解析[J]. 唯实, 2010, (2): 77-81.
- [9]刘锦. “土地财政”问题研究: 成因与治理——基于地方政府行为的视角[J]. 金融经济研究, 2010, (6): 41-53.
- [10]刘志广. 我国地方政府财政收入来源及其规模[J]. 地方财政研究, 2010, (4): 14-19.
- [11]卢小君, 张宁, 王丽丽. 农业转移人口城市落户意愿的影响因素[J]. 城市问题, 2016, (11): 99-103.
- [12]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.
- [13]马雪彬, 马春花. 地方政府公司化行为解析[J]. 经济与管理, 2011, 25(10): 10-14.
- [14]聂雷, 夏浩. 中国土地出让收入: 过去、现状与未来[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2016, 15(10): 723-728.
- [15]陶勇. 中国地方政府行为企业化变迁的财政逻辑[J]. 上海财经大学学报, 2011, (1): 66-73.
- [16]王文剑, 覃成林. 财政分权、地方政府行为与地区经济增长——一个基于经验的判断及检验[J]. 经济理论与经济管理, 2007, V(10): 60-64.
- [17]韦彩玲. 分税制、土地财政与农民权益受损的内在逻辑及实证分析[J]. 云南行政学院学报, 2015, (5): 91-95.
- [18]辛波. 土地财政与土地金融耦合的风险及管控[J]. 当代财经, 2015, (1): 23-30.
- [19]袁岳. 警惕政府公司化[J]. 商务周刊, 2003, (21): 87-87.
- [20]曾纪茂. 地方政府公司化的运作逻辑与后果[J]. 太平洋学报, 2011, 19(11): 58-64.
- [21]张汉. “地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”?——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评[J]. 公共行政评论, 2014, 7(3): 157-175.
- [22]张璟, 沈坤荣. 财政分权改革、地方政府行为与经济增长[J]. 江苏社会科学, 2008, (3): 56-62.
- [23]张占斌. “地方政府公司化”反思[J]. 刊授党校, 2007, (1): 32-33.
- [24]赵树凯. 地方政府公司化: 体制优势还是劣势?[J]. 文化纵横, 2012, (2): 73-80.
- [25]赵义. 地方政府公司化思维的正与反[J]. 南风窗, 2010, (22): 2-2.
- [26]郑思齐, 师展. “土地财政”下的土地和住宅市场: 对地方政府行为的分析[J]. 广东社会科学, 2011, (2): 5-10.
- [27]郑永年. “行为联邦制”: 中央地方关系的变革与动力[J]. 决策, 2014, (8): 129-130.
- [28]郑永年, 邱道隆. 中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力[M]. 东方出版社, 2013.
- [29]周飞舟. 大兴土木: 土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较, 2010, (3): 77-89.
- [30]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7): 36-50.
- [31]周其仁. 农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J]. 经济学(季刊), 2004, (4): 197-214.
- [32]Jin H, Qian Y, Weingast B R. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style[J]. Journal of

Public Economics, 2005, 89(9-10): 1719–1742.

[33] Qian Y, Xu C. Why China's economic reforms differ: the M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector[J]. *Economics of Transition*, 1993, 1(2): 135–170.

[34] Xu C. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development[J]. *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4): 1076–1151.

The Corporatization Behavioral Model of Local Governments and the Path of China's Urbanization

Zhu Pengyang¹, Li Xuefeng², Li Qiang¹

(1. *School of Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China;*

2. *School of Social Development and Public Policy, Fudan University, Shanghai 200433, China)*

Summary: As an important participant in the development of China's market economy, local governments play a central role in promoting China's economic development. To understand the rapid growth of China's economy, it is vital to understand the behaviors of local governments. With regard to the operation model of local governments in China, previous researches are mainly carried out on the reciprocal relationship between the central and local governments, the competitions among local governments, and the behavioral patterns of local governments under the unique institutional framework in China, which focuses on how local governments would react to the incentives and institutional constraints.

However, researches on how local governments actually perform are relatively in short. This paper makes an innovative proposal to explore the pattern of local governments from the micro-behavioral perspective. In the model, local governments are regarded as an indigenous subject of behaviors in the Chinese economic development system to analyze its specific operational logics. This paper proposes to view Chinese local governments as rational economic subjects, just like “companies”, to understand the behavioral pattern of local governments from the perspective of “company operation”, which makes it easier to understand how local governments will perform under the constraints of the external system. According to the research, we conclude that local governments are just like rational companies, trying their best to maximize the fiscal revenue, including tax, land revenue, minimize the fiscal expenditure of some aspects, such as expenditure on local education, sanitary fixture, and maximize the expenditure on other areas, such as city construction, land development.

According to the logics of the model, we analyze the logics of local governments' actions in urban operation, and explore the logics of China's land fiscal, China's urbanization model and its path. The research shows that, under the constraints of China's tax institutions, land institutions, land property institutions, household registration system and social security system, the logics of the “corporatization” of local governments lead to China's rapid development of land fiscal, which has been the main and steady revenue channel of local governments since later 1990s. Meanwhile, the logics are applied to the urbanization model of “land, no people” of China in the past few decades, under the model that local governments can benefit from the land selling and do not need to burden the costs of people urbanization.

Key words: government behavioral model; incentive and constraint mechanism; corporatization model of local governments; land fiscal; urbanization (责任编辑 许 柏)