



评论 | 重塑土地制度需要厘清几个问题



中国人民大学经济学院院长 刘守英

土地制度安排能否继续创造中国转型奇迹？需要厘清以下几个问题。

第一个问题，关于资本来源。“农业积累是资本的来源”理论是前苏联学者提出的，中国在最初重工业化时也是这个思维。然而，是不是所有国家的资本积累都是来自于农业积累？这是一定要质疑的。前苏联 20 年代以后的重工业化确实来自于农业的积累，但并非所有国家都源自于此，而中国的转型尤其具有特殊性。

中国转型之特殊，一个重要方面来源于独特的土地制度。在中国高速城市化的阶段，资本源于这套独特的土地制度安排。这套模式在创造资本来源上创造了“奇迹”。对这个事的判断和它带来的问题，以及由此引出的中国城市化与西方的城市化在资本创造的来源上的区别，尚待进一步讨论。西方城市化的资本并不完全靠农业积累，还有通过其他方式获取的。我们的独特性是城市化很大程度上依靠了土地带来的收入。

第二个问题，关于城市化的两个阶段。把城市化划分为资本积累和城市运营两个阶段，这种划分值得讨论，厦门可能是非常典型的先资本积累，后城市运营。而这种划分存在一定的问题：在实际中，有些城市这两个阶段本身磨合得很好，而有些城市只用土地创造资本却无法进入城市运营阶段。因此，倘若将一个城市的发展严格划分为这两个阶段可能并不合适。这样就形成一个问题：中国的城市在这两个阶段的衔接上，由于相关土地制度（土地财政）产生不同类型的城市，而不是说城市严格就区分为资本

的阶段和运营的阶段。有些城市可能这两个阶段是相互融合同时进行的，但有些城市是资本阶段过渡到运营阶段，所以就成了两个阶段。

第三个问题，从中国城市化进程来看，不能简单把整个城市化的资本创造与土地贡献绑定。因为土地在整个城市化进程的不同阶段起到不同作用，这种过于简化的划分与现实不符。事实上，土地的作用不仅在时间维度上有所不同，在不同区域维度的作用也不一样。

从时间维度来看，我国将整个土地作为资本来源是从 1998 年开始的，《土地管理法》颁布后允许土地作为土地财政的来源。土地对城市化的资本化的作用可以分为三个阶段，在不同阶段土地发挥的作用不一样。第一阶段是 1998 年到 2003 年，第二阶段是 2003 年到 2008 年，2008 年之后是第三个阶段。2003 年之前，土地主要是协议出让。土地对城市资本化形成的过程中，金融的作用是比较小的，主要是靠土地出让。另外就是靠低价的土地来保障工业。2003 年到 2008 年这个阶段是招拍挂，主要是通过土地的出让。2008 年以后是土地金融的阶段。

从区域维度来看，在不同的区域土地的作用也是不一样的。沿海地区早期的资本来源并不都是靠土地金融来实现。后面加快城市化的一些城市到 2008 年时资本来源主要变成土地金融。

第四个问题，我们成为世界制造工厂，并不是靠土地融资来推动制造业的发展。我们是靠低价的土地压低了土地的成本，企业通过土地融资形成资本，为企业的创办起了推动作用。

第五个问题，城市到底是公共服务的结果还是人的结果？这是一个关于基本事实讨论的问题。城市究竟是先建设道路等基础设施、再招商引资、再有人和税收，还是先有经济机会、有了产业再有人、土地价格的上涨、消费等等。这两个之间的因果关系也需要讨论，不同城市的情况不一样。比如说用一个西北城市的新区和浙江某一个城市做对比，西北城市的新区先做基础设施，投了 600 个亿但产业招商没有做起来。结果就是没有人口导入，这个地方也就没有发展起来。而沿海地区，比如义乌、东莞，最开始没有什么基础设施建设，因为有经济机会导致人口涌入，继而有了产业，基础设施建设也慢慢跟进。

因此，可以看出，如果还是在靠土地来解决资本来源、税收来源和未来的转型，我认为走不通的。在中国经济高速增长、城市化的过程中，土地的独特作用可能是解释中国现象非常重要的一个变量。但是对整个问题的认识上，我认为尚待进一步讨论。土地制度改革非常必要。

(编辑 祝乃娟)

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_31915

