

【城市经济研究】

中国城镇化进程中农地非农化的偏离与矫正*

张良悦

摘要:中国城镇化进程的快速推进产生了大量的农地非农化问题,进而导致了农地功能变异、生态和粮食安全问题以及粗放的发展方式等累积负面效应。在经济高质量发展背景下,要高度重视粮食安全与生态保护,构建可持续的城镇化融资机制,注重私权和公权相互制衡下的土地资产开发,从而实现农地非农化向正常态的回归。中国未来城镇化发展的重心将转移至郊区和乡村,实现城乡一体化发展,对乡村进行更新建设和对城镇进行棕地再开发将成为农地非农化的主要方式。

关键词:农地非农化;城镇化;土地财政;公权与私权

中图分类号:F292 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)03-0079-11 **收稿日期:**2020-02-19

***基金项目:**国家社会科学基金项目“城镇化进程中农地非农化问题研究”(10BJY071)。

作者简介:张良悦,男,安阳师范学院商学院教授(安阳 455000),河南师范大学精准扶贫与区域发展研究院研究员(新乡 453007)。

城镇化是指人类社会发展由乡村形态向城镇形态转变的过程,这种转变包括空间形态、自然景观、经济结构和社会形态。其中,最基本和支撑性的因素是土地资源,即城镇化必然伴随农地的非农化,可以称之为“刚性用地”。改革开放以来,中国城镇化获得快速发展,“1978—2013年,城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人,城镇化率从17.9%提升到53.7%,年均提高1.2个百分点;城市数量从193个增加到658个,建制镇数量从2173个增加到20113个”^①。2019年,中国城镇常住人口8.5亿人,占总人口比重(常住人口城镇化率)为60.60%,户籍城镇化率44.38%。依据城市发展的一般规律(S型理论),中国目前正处于快速城镇化阶段,而且在未来一段时期内,城镇化将作为增长引擎加速推进。因此,按照既往模式,快速的城镇化必然会导致大量的农地非农化。快速的农地非农化同时也意味着乡村形态向城镇形态的转换,包括经济、人口、生活与环境等各个方面。如果这一转换不能顺畅进

行,那么,在这一过程中必然会出现大量的问题。同时,中国经济已经进入高质量发展时代,需要从质量变革、效率变革和动力变革上建设现代化的经济体系,形成经济增长新机制,从而又为城镇化与农地非农化施加了新的约束条件。现实问题和新的发展要求都需要对农地非农化给予新的内涵。

一、问题的提出

城镇是人口、经济集聚的区域。随着经济社会的发展,城镇的集聚效应越来越彰显,城镇规模不断扩大,相应地,对城镇提供空间支持的土地也不断地由农地变为非农地。所以,城镇化与农地非农化是一个自然发展的因果关系。但是,这一客观的规则并非总是被人们准确地把握与运用,而是会发生不同程度的偏离。中国改革开放之后的城镇化进程中,农地非农化的变异及其累积的负面效应,就是一个典型的情况。所谓变异主要是指在城镇

化的发展内容上发生了偏差,导致农地非农化“功能附加”,反过来,变异之后的农地非农化又被作为一种工具理性,进一步导致城镇化发展内容的偏离。二者互为因果,导致现阶段中国农地的快速非农化。所谓累积的负面效应,是指大量的农地非农化后产生的之前并未引起重视的生态和粮食安全问题以及粗放的发展方式。

解决上述问题,一方面,必须从根源上全面的认识城镇化的发展内容,从发展内容上来逻辑地认识农地非农化的“刚性”需求以及自然的配置过程。因为,土地是一种不可再生的自然资源,随着经济社会的发展,其稀缺性愈加凸显。另一方面,从现实中分析农地非农化工具理性的诱因,或者说制度性根源。因为,城镇化的推进必然伴随着农地非农化,但哪些是必须的,哪些是非必须的,需要从发展的实际内容和土地不同功能的权衡选择中去评判。例如,追求城市空间规模,依赖土地财政融资,约束人口流动,低估粮食安全的重要性,忽略生态功能,这些都是经济增长这一主导目标下被掩盖的问题。但这些问题具有累积效应,一旦累积达到一定阈值,就会突然爆发出来,造成严重的负面结果。

城镇化并非仅仅是城市空间的扩张,相反,城市空间的扩张是由于城市经济和产业发展以及由此所引起的人口集聚的结果。城市化外在表现为城市空间的扩张,内容上是要素与人口的集聚,本质上是城市公共产品的供给及其相应的融资机制。简单地说,农地非农化就是由于城镇空间扩张的需要,土地由农业用途转换为非农业用途。但是,从土地所承担的功能来看,农地非农化除显性的要素资源配置之外,还承担着原有农地上所依附的农民的就业转换与退出问题、农产品的供给问题(粮食安全)、生态环境问题。之所以会产生这些问题,主要是由于土地是一种不可再生的耗竭性资源,由农地转化为非农地非常容易,但由建设用地转化为农业用地成本非常昂贵,几乎是不可逆的。所以,对农地非农化的转换,不能仅仅从经济资源配置的角度去分析,还必须从农地所承担的社会功能与生态功能等方面去综合评估。

土地作为一种不可再生的资源具有多种功能。第一,生存功能,包括居住和农产品的提供,这是最基本的功能。土地是粮食生产最基本的投入要素,离开土地这一支配性的要素,农业生产就不

可能进行。第二,财富积累功能。因为土地可以给人们提供居住与农业生产,所以,在稀缺的情况下土地就具有了价值,就成为社会财富的象征。农耕时代的财富是土地地租的体现,在现代社会则主要来源于土地的开发,是土地资本化的产物。从理论上说,任何土地都具有被开发的可能,可以称之为土地的发展权。但是,在现实中,土地的开发主要取决于社会经济发展的需要与结果。如果一宗地不具备开发的环境和时机,那么,其开发价值就很低,财富积累功能就很弱。第三,生态功能。土地的生态功能主要是指,土地提供给人们地上及地下整个空间的生态环境,包括清新的空气、愉悦的景观、洁净的河流与地下水源。生态功能与经济发展和土地的开发相关联。随着经济社会的发展,人们生活水平的提高,对生态产品的需求从一种潜在需求变成一种现实需求;但与此相反,随着人们对土地的不断开发,土地的生态修复功能受到越来越多的破坏,生态逐渐由自由享用物品变为有价值产品。第四,土地自身涵养功能,包括土壤质量,水资源保护等内容(Braden, 1982)。在中国目前发展阶段,土地除上述功能外,还具有部分农民的就业功能与社会保障功能。土地的多功能特征表明,对土地的开发利用,特别是农地非农化,必须在各种功能之间进行取舍平衡,不能单纯为了某一功能而忽略其他功能,要在决策时进行综合评估。

二、中国城镇化进程中农地非农化的 偏离特征

目前中国城镇化进入一个快速发展阶段,或者说是全面开花阶段,因而,农地非农化也表现为快速的、过度的特征(简称超速化)。这种特征,从根本上说是偏离了城镇化内生的自然过程,表现为人为(地方政府)主导的发展特征。从表征上看,带来了失地农民、土地财政、粮食安全、生态退化乃至粗放生产方式固化等负面结果。

1. 内生的城镇化与农地非农化

这里所界定的内生的城镇化是指,城镇化在经济发展基础上的要素集聚与人口集聚,以及与此相应的城市管理和服制度。第一,要素集聚与人口集聚提出了对城市空间的需求,导致了农地非农化。因为这种需求是城市集聚经济必不可少的,因

而称之为“刚性需求”,包括工业用地、住宅用地、公共设施用地以及必要的绿化用地等。第二,要素集聚与人口集聚带来集聚效应,提高了产出效率,能够支付农地非农化开发所带来的土地增值,从而使土地的利用更为集约化。第三,在城市管理方面逐

步形成合理的管理制度,能够保证集聚效应的形成与扩散。这些制度包括合理的财税制度(融资制度)、人口流动制度、公共产品供给制度与城市运营制度等。图1为市场化基础上城镇化的内生机制与农地非农化的时序化开发。

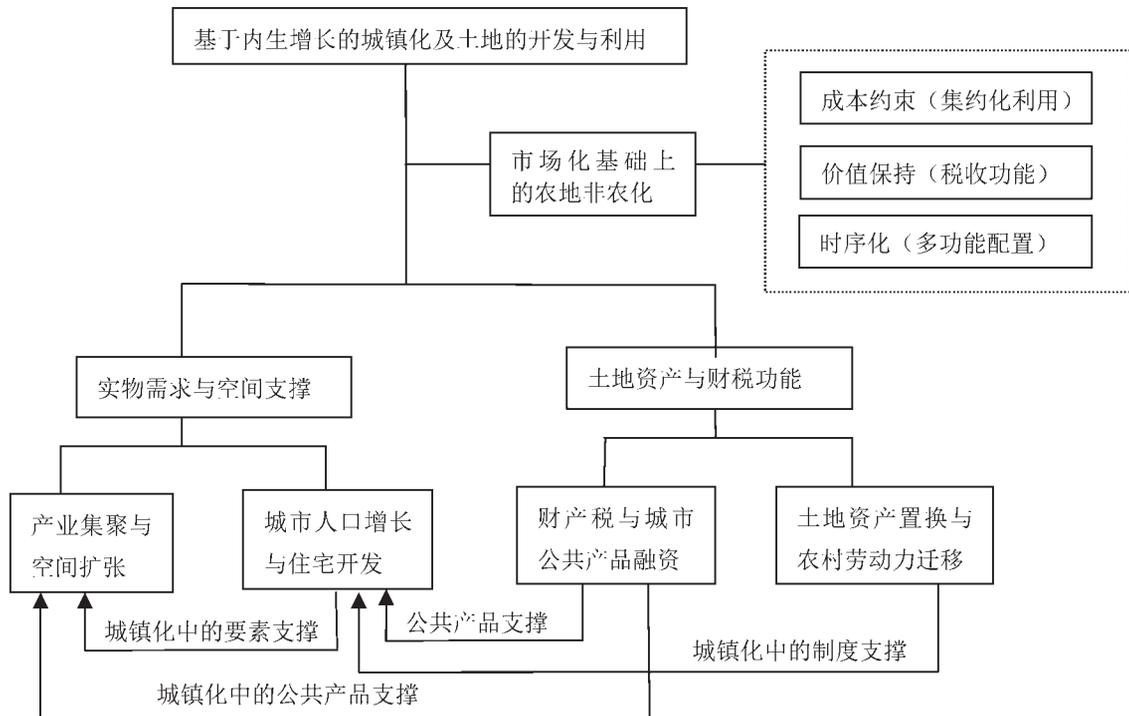


图1 基于内生增长基础上的城镇化及其农地非农化

2. 地方政府主导的城镇化与农地过快非农化

地方政府主导的城镇化是指,在目前中国事实上的“赶超战略”以及地方政府竞争“锦标赛”发展背景下,地方政府对城镇化发展引擎作用的不正确理解与实施的结果。这种城镇化更多地表现为政绩工程与土地财政的驱动,导致了农地的过快非农化(刘东、张良悦,2007)。第一,经济发展是农地非农化的根本驱动力。在这一模式下,城镇化的因果关系和内在动力出现了颠倒,不是因为产业的集聚发展而导致城市空间扩张,相反,首先是进行大规模的园区建设而进行招商引资,其结果是园区建设得很好,但产业没有集聚起来,形成粗放利用乃至闲置的非农用地。第二,土地财政融资机制放大了农地非农化。中国的城镇化至今没有形成持续稳定的城市公共产品供给的融资机制,主要依赖土地增量出让收入(或者说土地财政)。其后果要么是进一步通过城市空间蔓延(土地出让收入)供给必需的公共产品,要么是减少公共产品的供给。但事实上,只能选择前一种方式,从而使得土地财政融

资机制进一步放大了农地非农化。第三,“大量消费、大量生产”等不正确的社会理念引导。在经济增长导向下,生产成为唯一的目的,资源禀赋与生态环境被忽视,这成为一种社会趋向。生态环境的急剧恶化与以房产经济为主导的虚拟经济是这种趋向的必然结果。

3. 过快非农化所积累的负面效应

过快非农化目前已经显现出累积的负面效应(参见图2)。第一,过快非农化加剧了粮食安全的压力,带来生态环境的急剧退化。由于在城镇化过程中,建设用地主要来自农地非农化,导致耕地快速消失^②。尽管在土地征用中实施“占补平衡”,但是,由于通常情况下是“占优补劣”“占近补远”,所以,短期内耕地的数量和质量必然受到影响。尽管近十多年来中国粮食生产连续获得丰收,突破了6亿吨,但是,中国粮食进口的逐年增加与粮食供需紧平衡表明,中国的粮食安全的根基较为脆弱。在对环境的影响方面,耕地的快速消失一方面加大了对现有耕地的利用强度;另一方面加大了对后备耕

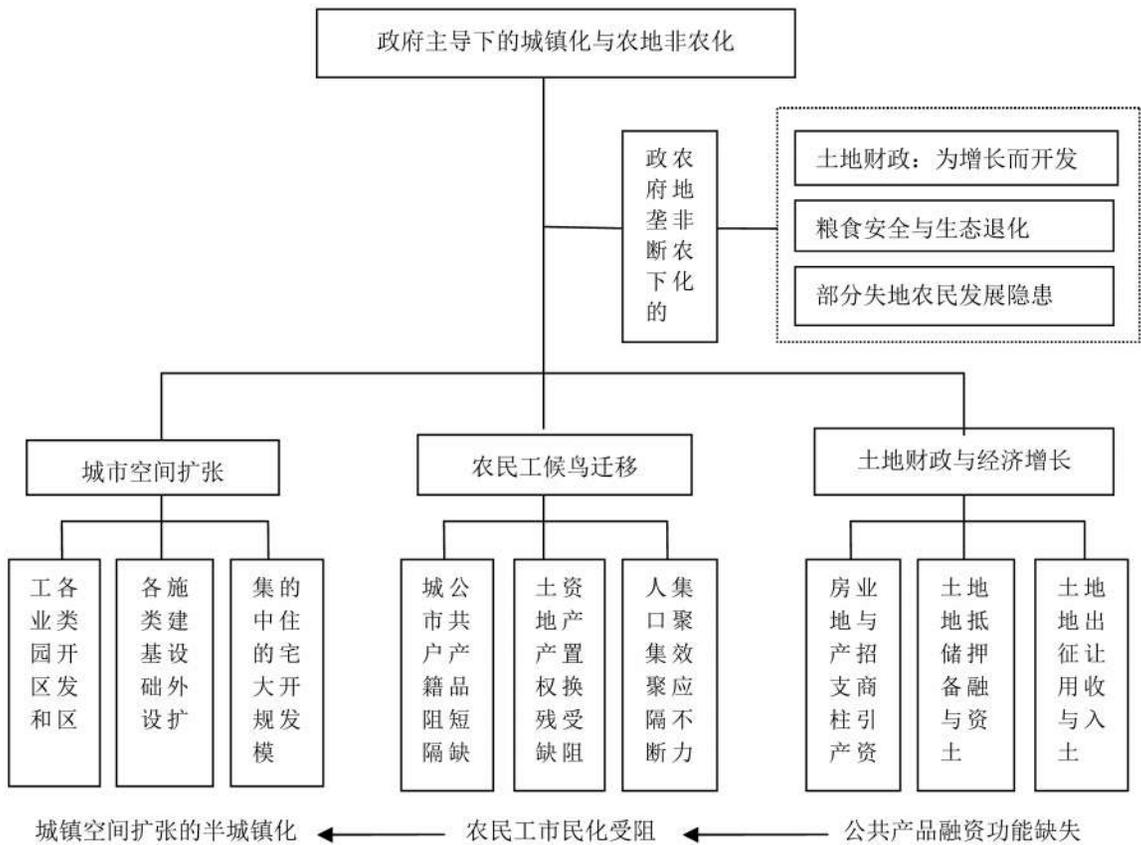


图2 地方政府主导的增长导向下的城镇化及农地非农化

地的开发力度,结果导致生态环境急剧退化。第二,过速非农化与土地财政依赖形成一种恶性循环。地方政府主导的城镇化将经济增长作为主要目标,为此,将扩建工业园区招商引资作为基本途径,将商业住宅用地出让收入与土地抵押贷款作为财政的主要来源。在这种模式下,城市扩张越快,需要提供的公共基础设施越多;提供的公共产品越多,越需要出让和储备更多的土地,由此形成恶性循环。第三,空间城镇化与人口城镇化不匹配,形成“半城镇化”或“伪城镇化”(黄祖辉等,2013;叶裕民,2013)。“半城镇化”带来了失地农民、粗放的发展方式固化等问题。失地农民问题并非仅仅是一个补偿问题,而是一个就业、社会保障与劳动力素质问题。或许由于农地非农化获取了土地增值收益,改善了生活状况。但是,作为产业工人,其人力资本并没有得到明显的提高,不利于整个经济竞争力的提升。例如,大都市不少城郊源于土地增值收入的部分农民,成为城镇化催生出的“土地食利者”。粗放的发展方式固化是指,在“半城镇化”模式下,一方面城镇化产业的盈利不少是来自于城市土地资本化的收益,并不是核心技术的提升;另一

方面农民工成为产业工人的主力,人力资本没有显著的提升,竞争力受到影响;此外,还有不少城市将房地产业作为支柱产业,导致了依赖土地资源的“荷兰病”,阻碍了产业技术的进步。

总之,城镇化进程中农地非农化看似一个简单的土地使用转换问题,但在本质上却是一个涉及政治、经济、社会、生态等诸多方面的制度设计问题,既包括法治建设、产权交易、人口流动、环境保护等具体环节方面的问题,也包括生产方式和生活方式的转换以及与此相应的社会意识(共识)的形成。

三、经济高质量发展下农地非农化向正常态的回归

经济的高质量发展必然要求城镇化的高质量推进,从长期来看,中国城镇化进程中出现的农地非农化要改变目前的偏离状态,要高度重视粮食安全与生态保护,构建可持续的城镇化融资机制,注重私权和公权相互制衡下的土地资产开发,从而实现农地非农化向正常态的回归。

1. 高度重视粮食安全与生态保护

一是要消除农地非农化的附加功能。农地非农化必须基于粮食安全与生态保护的基础上进行总体规划,确保规划的严肃性和权威性,消除农地非农化的各种附加功能,严格按照城镇化发展的实际需求,有序地实施农地非农化,确保建设用地高效、集约和财富最大化。

城镇化是人类社会经济发展的必然产物和趋势,随着工业化生产方式的发展,农地非农化就成为一种刚性需求,即只有首先从空间上满足各种要素集聚的需要,才能满足城镇化发展的要求,带来要素的集聚效应。但是,由于土地的自然禀赋与多功能特征,在土地总量资源一定的条件下,农业用地与非农业用地呈现此消彼长的关系。所以,在考虑非农建设用地的同时,必须考虑土地带给人类的其他功能。同时,由于由农地变为非农地的不可逆性,所以,从一开始就必须树立“土地资源极为稀缺,严格控制非农用地,保护耕地与生态环境”的基本理念,从土地总体利用的全局上进行规划,确保规划的权威与严肃性。之后,在土地利用整体规划的指导下,从集约化、效率与土地财富价值的角度,对建设用地进行时序化开发。发达国家的城镇化经验表明,他们将耕地保护和生态环境作为农地非农化的首要关注目标,将城乡规划作为最根本的准则,将税收、分区和管制作基本的工具,就是从整体上获得土地利用效用的最大化。

中国农地非农化的最大问题是在理念上形成农地保护和生态环境保护为首要关注目标的根本导向。虽然我们提出了18亿亩耕地保护的“红线”^③,制定了土地利用制度管理的严格标准,但是,在理念上却是赶超战略与经济增长起支配作用。由于中国是一个发展中经济体,资本短缺,投资空间较大,所以,客观上为土地替代资本创造了条件。理念和现实的契合导致了我国城镇化进程中农地非农化的功能附加,例如土地资源资本化、土地抵押融资、房地产支柱产业、为增长而竞争的政绩工程等。这些附加的功能在客观上放大和加速了农地非农化,并带来了危及粮食安全的隐患和严重的生态环境问题。所以,目前在推进城镇化的进程中,首先要做的必须是从全局上做好土地利用的总体规划,形成耕地和生态环境保护的基本理念,严格实施农地非农化。

二是要实施城市边界管理,冻结农地非农化。短期内实施城市边界管理,冻结农地非农化,充分发挥土地储备的再配置功能,将之前已经非农化的但闲置或低效利用的土地重新开发,提高土地利用效率和集约度,提升土地开发价值。

目前,中国在粮食安全和耕地保护上实施18亿亩耕地的红线管理,以及粮食主产区、粮食高产生产基地等制度性措施。应该说,这些强制性的措施对中国农地的保护起到了重要的作用。但是,从实际情况来看,这些制度措施尽管可以从数量上、从合法的角度加以保证,但是能否从质量上、从控制非法的角度上加以保障则令人质疑。从全域的生态环境看,耕地后备资源的开发直接影响到未利用土地和生态环境。农村村庄的蔓延,过速的农地非农化,“占补平衡”对农村的湿地和坑洼池塘的侵占,使生态环境本身进一步恶化。为了获得粮食高产和持续的粮食增产,大力度地施用化肥农药和透支环境与水资源,造成农村的面源污染。从局域的生态上看,各个城市为了改善局部生态环境,为环境建设而进行建设,又大规模进行土地的非农化,开发各类植物园区或者生态园区,将环境污染转移到了农村。

已有的农地非农化的存量已经足以支撑目前城镇化开发的需求,农地非农化冻结并不影响城镇化的发展。这里的关键是如何对已有的土地进行重新的规划与开发。土地违法违规开发成为导致农地非农化的一种主要方式和途径,尽管在事后进行了查处,但是,真正复原为耕地的数量很少,而且,在现实中建设用地荒废、闲置的也有不少,房产空置率也非常严重,所以,从城镇化产业用地到住宅用地都可以由存量用地加以解决。所以,要真正做到农地非农化的合理开发,必须首先处置闲置的非农化土地,从存量土地上倒逼粗放发展方式的转型。其实,这正是土地储备的功能所在。因此,目前的城镇化建设应该充分发挥土地储备的作用,使其回归原有功能,提高存量土地和闲置土地的利用效率。

三是要通过主体功能区和土地发展权保护耕地。国家应该按照主体功能区的发展规划,重点保护粮食主产区的耕地及生态用地,通过土地发展权的政策工具,平衡区域之间的经济发展差距和土地资源开发的增值收益,从公共产品的角度保护耕地资源。

保证国家粮食安全必须保障最基本的耕地资源。但是,如何保护和利用耕地资源,在以往的研究对策中,多是采用计划经济的思维和行政化的管理方式^④,不可能从根本上消除在耕地保护和粮食生产上地方政府和中央政府的政策博弈,从而也就不能从根本上消除过速的农地非农化。随着工业化、城镇化的推进,从整体上看,粮食生产所需土地和劳动力的机会成本会随之大幅提高,高品质的生态环境价值将逐步凸显,这就需要整个社会对土地利用的正外部效应加以弥补。然而,实际情况却是耕地富裕的地区进行耕地保护,带来的经济效益、生态效益和社会效益被全社会所享用,而成本由自己承担,出现了耕地保护成本与收益的不对称。结果,外部性问题不仅削弱了农地保护的动机,而且还出现了新的问题,即地方政府为了实现发展目标,农地的非农化反而成为各地政府推动发展的政策工具。

粮食主产区的农业生产及其附属产品生态环境,具有明显的公共产品和准公共产品的性质,应该通过公共产品的供给和生态补偿的方式加以解决。党的十八大提出的主体功能区从理论上和发展战略上明确了粮食生产和生态产品的地域性特征,从而为这些区域的农业发展和生态建设提供了政策依据。这其中,土地发展权是一种可资借鉴的市场化的运作机制^⑤。理论上说,任何土地都内含土地发展权,在未被开发之前,这一权利处于“沉睡”状态,一旦经济环境成熟,必将被“唤醒”,使其处于显性状态。在目前的制度安排下,由于土地的开发能够获取暴利,因而,利益驱动往往促使人们去主动唤醒土地发展权。如果大家都这样做,那么,就很容易导致公地悲剧。要控制这一现象的发生,就必须使土地发展权维持“沉睡”的常态,其措施就是对土地发展权的购买(或者跨区转让),保持土地的正常利用(张良悦,2014)。实施这一政策,既有助于农业农村的多功能发展,又有助于从成本上遏制农地的非农化。

2. 构建可持续的城镇化融资机制

一是要从根本上解决农地的过速非农化,必须坚决摒弃依靠土地财政进行融资的城镇化模式,深化财政体制改革,从公共财政的视角构建科学合理的城镇化发展的融资机制。地方政府的土地财政,是严重的农地非农化功能附加,是导致农地快

速非农化的重要原因。那么,为什么会形成这一发展局面?归结为一点,就是由于各种制度因素没有形成科学合理的城镇化发展的融资机制。

目前,中国各地城镇化公共基础设施和公共服务提供的融资渠道主要来源于土地财政,即土地出让收入和土地抵押收入,各类城建投资公司和地方政府融资平台是其主要的实施工具。然而,这种融资方式,短期内虽然可以获得很好的效果,但是,长期来看具有不可克服的缺陷,一方面,依靠土地出让收入和土地抵押收入,必须不断地有可供出让的土地和可供抵押的土地资源,这就需要不断地进行农地非农化,从而形成“公共基础设施建设——土地出让和抵押收入——农地非农化——城市框架拉大——城市公共基础提供”的恶性循环。另一方面,形成对房地产支柱产业的严重依赖。土地出让和土地抵押都需要房地产的开发,否则,没有土地的需求方,土地资产不会显现。同时,城市基础设施的投资也需要通过房地产价值来体现,如果不能通过居民的住宅显现出来,则城市基础设施的投资就成为完全沉淀的投资。所以,土地的出让、开发、价值显现都离不开房地产业。但房地产业的开发空间是有限的,房地产市场的容量是有限度的,当房地产发展到一定的程度之后,就会进入一个市场需求的瓶颈,如果再大量供给就会形成资产泡沫。所以,这两方面决定了城市发展的融资机制是不可持续的。

二是财产税应逐渐成为地方政府的税源。在城镇化发展融资机制的构建中,建议尽快将覆盖居民个人房产的财产税作为地方政府的主要税种,形成地方稳定的、可持续的收入,便于从源头上消除地方政府对土地财政的依赖。

从税源的稳定性、不可转移性等方面看,财产税是地方政府稳定的税收来源,有利于地方政府收入能力的提升。从国际经验来看,市场经济国家地方政府一般都将财产税作为重要的税收来源。实施财产税,将会从源头上为地方政府找到收入的替代来源,有利于地方政府摆脱对土地财政的依赖。财产税从本质上看是一种受益税,是居民对政府基础设施、公共产品消费的成本支付,有利于促进地方政府对城市基础设施和公共产品的供给。一般来说,在城镇公共产品的融资体制中,付费制有利于提高公共产品的供给效率。即居民能够通过付

费更准确地传达出对公共产品消费需求的信息,从而政府按照消费者的需求,更有针对性地提高公共产品质量,并尽可能地减少供给成本。

房产税是针对居民住房财产持有环节的税收,有利于降低对房地产的投资需求,抑制高房价和地产泡沫,使房地产业回归常态。目前,由于居民个人免征房产税,投资人在持有环节没有成本,这无疑就增大了投资人的预期回报,并促使投资人保有维持高房价的投机动机。房产税是一种对居民财产课征的税收,一定程度上有利于社会财产的调节和再分配。目前,房地产已经成为居民财富的主要形式,居民之间的收入差距在很大程度上主要体现在房地产上,区域之间的收入差异也主要体现在房地产价值上。所以,对居民房地产征税,一定程度上也有利于减缓贫富差距,实现财富的再分配。

此外,在全国范围内实施房产税,有助于提高全体公民对土地资源和土地功能全面认识和保护的理念。目前,在城镇空间的快速扩张和房地产开发的超强增长中,人们对房产财富的追求超过了对环境保护的自觉,很少有人去考虑粮食安全与生态环境。在地级市出现的大量的“空城”和农村出现的普遍的“空心村”便是一个很好的说明,如果能从持有环节的税收上增加所有者的成本负担,将会有利于提高人们对土地资源稀缺性和土地多功能性的认识。

三是要将房产空置率作为房产调控的中间指标。房地产业是城镇化发展过程中的一个特殊的产业,不同的房地产业政策会导致不同的城市发展趋向,所以,必须认真地加以对待。

住宅是一个产品,其在一定的区域范围内为劳动力的工作、流动提供了定向性的场所,如果没有住宅和房地产,就没有人口的积聚,也就形不成城市的集聚效应和规模经济。所以,城镇必须围绕着产业发展对住宅业进行相应的规划,对交通、基本消费、教育等公共产品进行投资。同时,住宅又是一种大额耐用消费品,住宅成本的高低不仅直接影响着居民的生活质量和水平,而且,反过来作为工资成本的影响因素,间接影响城市产业的发展与企业竞争力的提升。如果城市区域内房价高,则工资水平就高,企业的成本负担相应加重,反之亦反。这样,住宅就从一个基本消费品成为影响其他产业的基础产业。

房地产又是一种资产。作为一种资产,是居民财富的象征和体现,是一个理想的投资品。这样,房地产又与财富、金融联系在一起。无论是地租理论,还是积聚经济原理,土地利用效率的高低,土地资产的开发,都需要通过地产的价值来反映。简单地说,城市基础设施和公共产品的价值,最终都会通过资本化的方式将土地的价格凝集在房地产的价值中。所以,房地产的开发不仅仅是一个住宅空间,而是城市土地开发密度、资本投入强度的反映。如果一个城市土地开发密度低,城市框架大,那么,其土地资产的价值相应就低,房产的价值就低。不仅如此,城市空间扩张过快,城市基础设施和公共产品的投资规模就会加大,更多的资本品就会沉淀于地产上,间接影响制造业和服务业的资本深化。特殊的情况下,对房地产的过度开发会形成“荷兰病”效应,导致资产的泡沫化。

房地产是居民的主要财产。在现代社会中,住宅是居民财产的主要形式之一,称之为不动产。房地产的价值并不仅仅是土地本身和住宅材料的体现,而是社会经济发展的结果,是城市基础设施和公共服务资本化的反映。政府提供交通、供水、供电等基础设施,提供医院、教育、养老、娱乐等公共服务,主要目的是为了更好促进城市的规模经济和集聚效应。但这些公共产品的投资必须有稳定的资金来源才能保证。而房产税作为一种持续的、稳定的税源基础,可以作为一种税收方式解决政府的融资问题。这样,房地产作为房产税的税基,又与城市的建设和发展联系起来。

从世界各国的发展情况来看,不同的国家和城市,根据本国的发展情况,对房地产的发展采取了不同的政策。例如,德国在对房地产的开发上,限制房地产价格的上涨幅度;荷兰在房地产的开发上,主要由政府供给土地开发;而美国对房地产的开发主要采取金融刺激政策,但同时又主张不宜追求过高的房产拥有率^⑥。中国目前处于快速的城镇化阶段,房地产的发展空间较大,且房地产的发展可以带动其他产业的发展,同时还能够起到土地资本化的作用,有助于城市建设和发展的资本积累。但同时,又不宜过于追求资产效应,应该注意城市地域开发的密度、房地产市场容量以及制造业和服务业发展的质量。基于此,我们认为,目前,应该对中国各个城市房地产的基本情况有一个总体的把

控,特别是住宅的入住率与消化吸收情况。如果能够将房产空置率作为中间指标,从房产空置率的角度对房地产业进行调控将是一个更为切合实际的调控措施。

3.私权和公权相互制衡下的土地资产开发

一是要应从制度上保证土地利用规划的权威性和严肃性,进行科学的分区与时序化开发。土地制度的改革优于所有制的改革。城镇化进程中提高土地资产的开发利用效率,增加耕地保护的力度,重在土地利用管理制度的改革与完善,而不是所有制改革。

农地非农化落脚到最根本的一点是农地产权的交易与增值收益的分割问题。农地非农化的本质是产权交易,因此,其根源必定是产权与制度,即要么产权不明晰,要么交易制度有问题。围绕这一根源,不同的学者提出了不同的解决思路,大致可分为土地的私有产权学派、农地的永典制及维持现状派。土地利用管理制度是指从土地的多功能性出发,为了更好地利用土地,对土地进行总体规划、分区、使用、开发等。随着土地利用多功能性的开发,土地资产化的显现,土地制度在土地开发利用中的作用将更为关键,将会超越土地公有和土地私有的归属界定。例如,发达市场经济国家在财产基础上主张土地的私有制,但是,在土地的利用上却越来越表现出对私有财产的控制,更多地表现为土地公共利益上的保护。

中国的农地非农化的根本不在于所有制的改革,而在于土地管理制度与土地资产交易制度的完善与实施。第一,在土地的开发利用上,缺少一个权威的严肃的整体规划,既没有宏观的国土开发分区,也没有在微观上进行更细致的科学分区,整个城镇的发展表现出所有城镇对外蔓延式开发。第二,在实施过程中,地方政府的主导往往冲破了规划的管控,要么对规划按照发展的意图任意修改,要么是有规划但不按规划执行。第三,从世界各国的实践来看,土地是一种禀赋资源,不可再生,具有多种功能,在效率上可采用市场调节的原则,但是,在功能使用上必须由政府进行整体的管控。这就是说,世界各国的实践表明,从来没有纯粹的农地非农化市场。所以,土地的开发利用不可能离开政府的参与。第四,即使实施土地私有制的改革,如果没有很好的交易制度,没有国家的宏观调控与微

观规制,也不可能解决好土地开发的效率与公平问题。第五,产权和所有权是一种相互演变的过程,从本质上看,产权和所有权都是契约的签订,产权强调交易和资源的配置过程,所有权强调物权的归属。当合理的土地开发制度制定以后,完全可以通过开发过程中的契约谈判形成新的产权形式,进而生成新的所有权形式。相比之下,从制度完善的视角去推动产权和所有权的变革,比单纯的所有权变革更有优势。因此,在土地资产开发上,特别是农地非农化上,制度的完善比所有制的改革更重要。

二是土地资产开发中应充分发挥公权与私权的制衡作用。在土地开发制度完善过程中,必须充分重视公权与私权的相互制衡,公权的作用在于克服私权追求过程中的外部效应,保护私权的利益;私权的作用在于追求土地利用的效率和土地财富的价值,限制公权的不正当使用。中国在目前农地非农化过程中,既没有能很好地保护私权,也没有能很好地规范公权。总体情况是,过度行使公权,甚至将公权转变为私权;不重视私权的保护,甚至忽视私权的正当诉求。这种情况既来源于政府对土地一级市场的垄断,又反过来强化了垄断势力。但是,在另一方面,由于制度的不完善性,又出现了另一种变异的情况,即土地资产效应公权的弱化与私权的膨胀。前者主要是指土地资产开发增值收益中土地税收权的缺失,后者则是指对私人土地所有者违法行为的执法不力。

中国目前在土地开发中的税种并不少,如交易环节和增值环节的营业税、所得税与流转税,持有环节的所得税。但是,问题主要是力度太小,豁免过宽,执行不力,不能对土地的有效利用实施财政方面的影响与控制。例如,在土地利用上,主要的目的是促使经济发展,土地税收让位于招商引资;在个人住宅上,没有持有环节的房地产税,既诱导了对房产的过度投资,又失去了大量的税收收入。同时,在城镇闲置土地的处理上也存在执行不力的问题。

同样的问题也出现在私权的违法开发与暴利的获取上。由于在土地开发上没有能够很好地尊重私权的利益,没有能够对私有财产进行很好地保护,结果,私权便“起而抗争”,私自开发,一个典型的例子是小产权房的发展。小产权房的发展是一种私权膨胀的结果,没有获得政府规划的批准,就

是违法,这是根本。私自开发的结果是,部分开发者获得暴利,但后续的发展如公共基础设施和公共服务提供留给了政府;私自开发具有很强的示范效应。但政府对此没有很好的处置办法,无法杜绝。另外,在合法的开发中没有能够对土地增值收益进行税收调节,导致部分城郊由于开发而形成“食利阶层”与贫富不均问题。

目前,在土地利用制度改革上,已经出台了农村集体建设用地直接入市的政策。但是,我们认为,仅仅做出这一改革措施还不够,还必须在政府的规划权和征税权上进一步完善。首先,哪个村庄的农村集体建设用地可以直接入市?这就需要规划和具体的分区,否则会出现大家竞相入市的局面,导致土地的乱开发。其次,农村集体建设用地直接入市有没有开发价值(土地财富的价值),这些开发价值是社会经济发展的结果,还是村庄开发建设的结果?是不是需要进行征税取得财富的再平衡?根据这一基本情况,我们认为在土地利用开发中,在制度建设方面,必须重视土地私权与公权的相互制衡。

三是要加强土地利用中的公民教育。在城镇化进程中,对农地的有效保护和建设用地的合理开发,除科学规划、严格管理外,还必须在土地多功能用途、粮食安全与生态环境、资产开发效应、城市发展融资机制、居民税收责任与义务等方面进行法律、社会、经济、公民道德等方面的综合教育,以形成土地综合和可持续利用的社会共识。

中国农地非农化的一个典型现象是,城市空间扩张与蔓延,农村区域也扩张与蔓延;城市住宅超前发展,房屋空置率严重,农村房屋建筑周期缩短,空心村普遍;城镇交通堵塞,污染严重,农村也是衰败处处,脏乱差。这除了受土地统一规划、乡村经济发展、城乡公共产品供给、人口流动障碍等发展战略与制度因素影响,就农地非农化问题而言,还与全体公民和相关社会组织未能对土地的多功能性,对土地资产开发的合规、合理、合法形成一致的认识有关。同时,这种认识还与工业化的生产方式以及生活方式相关的权利、责任、义务以及规则制度相联系。严肃的规划和管理制度既需要执法者的严格执行,也需要公民的自觉遵守;土地利用与开发这类重大的问题既需要管理者的高瞻远瞩,也需要公众的危机与忧患意识。所以,在土地开发过

程中,通过法治和社会宣传对公民进行有关土地利用与开发的系列教育,纠正土地利用单一的经济增长与资产开发的导向是非常有必要的。尽管中国已经设立了“土地日”的宣传教育活动,但是,目前做的还较为不够,需要进一步深入引导。

第一,在土地资源的整体利用与开发上,必须树立土地资源禀赋约束与土地资源的多功能性的意识。从供给上来看,土地是一种稀缺资源,不具有再生性。从利用上看,土地具有多功能性,如农业生产、工业用地、交通设施、住宅建设、生态环境等,而且,社会越发展,其多功能表现越突出,越需要总体规划综合利用。目前,中国加速城镇化的一个最大问题是,没有考虑其资源与人口的约束条件,将土地作为城镇化的发展工具。在这种思路支配下,农地快速非农化的结果是,耕地快速消失,粮食安全存在重大隐患;湿地林地消失,生态日益衰退;建设土地低效利用,资源严重浪费;土地资产开发导向,贫富差距逐渐拉大。

第二,在土地资产的开发上,应该形成土地涨价是社会经济发展的结果,必须基于社会与所有者及使用者共同开发的认识。在开发的增值上,必须通过相应的税收进行财富再分配的共享理念。在土地的开发时机上,必须实施紧凑式高密度开发,以确保开发价值的开发路径。工业化和城市化的发展,使得土地的私人产权越来越受到社会发展的控制,土地的外部正效应是社会发展的结果,土地的外部负效应必须加以克服。这样,在土地的利用上就有了规划分区和税收。现在,无论是学界还是管理者与公众,对土地资产开发的增值效应都非常关注,但是,没有人更多地去考虑土地的税收问题。比如,房地产税收问题,更多的研究多是聚焦在实行中的困难与可行性,而没有从公民的角度去考虑财产所有人的责任与义务;再比如,对政府提出了很多公共服务的基本责任,没有更多地去考虑政府有没有这样的能力;还有,粮食安全已经显现,生态环境已经恶化,但人们仍然在追求更多、更大的住宅占有(无效的奢侈)。这些问题的真正解决,有赖于形成一种社会意识,从经济、法律、社会等方面自觉地去推进。

第三,对公民和社会组织进行土地利用的教育并不单是进行知识性教育,而是应与市场意识、法治理念、产权交易、制度规则、责任义务等内容的执

行与遵守相结合。因为,这些内容是现代社会生产方式和生活方式的基本要素,是一个社会有序运转必不可少的组成部分,所以,一定程度上可以说是一种强制教育。比如,对于税收的责任与义务,必须辅之以严格的法律制度。如果没有税收制度,如何来保证城市公共产品的供给,如何来平衡土地开发收益的不公平性。这些内容需要作为基本的共识,融入现代公民的基本素质教育。

四、未来农地非农化的发展方向

城市棕地再开发与乡村更新建设是未来农地非农化的一个主要方向。中国未来城镇化发展的重心将转移至郊区和乡村,城乡统筹发展和城乡一体化发展是新型城镇化的重要内容。对乡村进行更新建设和对城镇进行棕地再开发将成为农地非农化的主要方式。

城镇化是经济社会发展的结果,生产方式和生活方式的变化是城镇化发展的直接原因,因此,未来生产技术的变革和生活方式的改变,必定会带动城镇化的发展。与此相适应,农地非农化的开发也会发生相应的变化。美国学者张庭伟认为,小汽车走入普通家庭和第二次世界大战后州级高速公路的修建,是影响美国城市发展最重要的因素,改变了美国城市发展的形态,导致了美国城市的郊区化(张庭伟,2010)。后工业化社会,为了提高企业的竞争力,城市中心的“去工业化”改变了传统的产业布局,汽车工业和高速公路改变了人们的生活方式,从而推动城市向郊区发展,城市住宅的工业化生产与超市连锁店的城郊外迁,则进一步满足了城市和乡村生活的特征。叶齐茂(2008)教授将城镇化看成是人类社会发展的一个永恒的过程,根据经济发展的状况和需要,按照“城镇化—逆城镇化(郊区化)—再城镇化”的方向螺旋发展。从中国目前的城镇化趋势来看,也存在着类似欧美国家城市化蔓延的趋势和动力。这些因素主要包括家庭汽车拥有量的不断增加、对生态产品的需求、生活品位(住房享乐)的提升、物联网和“互联网+”带来的新的商业业态等。

第一,中国目前已进入工业化的中后期阶段,汽车工业已经成为重要产业,汽车已经走入寻常百姓家庭,融入人们的生活。而要满足这种生活方

式,就必须不断地为汽车修建公路和停车空间,形成城市蔓延的内在动力。所以,未来促使农地非农化的主要因素或许不再是土地财政,也不是经济增长,而是以家庭汽车依赖为主的生活方式。汽车消费的形成将会促使城市的蔓延,由此带来农地的非农化,形成汽车与粮食生产争地现象。

第二,城市交通拥挤、空气与噪声污染将会增加城市生活成本,降低城市生活质量。随着收入水平的进一步提高,生态环境将成为一种奢侈品,会促使人们到郊区或者乡村寻找更适宜的居住环境。同时,目前大规模的房产开发主要集中于城市郊区,这也必将会带动城市人口向郊区集中,导致城市蔓延。另外,随着现代农业的发展,农村人口的流动,以乡村更新开发为主要内容的(回归自然)乡村城镇化将逐步展开,城乡一体化将成为必然的趋势。可以预测,乡村城镇化将会成为未来城镇化发展的主要内容,未来的农地非农化可能更多地表现为交通用地和乡村的更新建设。

第三,“互联网+”与物联网的高度发达,工业生产方式的整体升级,将会逐步改变人们的购买方式和生活方式,并反过来倒逼生产方式,制造业将进一步实现集约用地。由于交通和通信产业的高度发达,以及未来的能源革命,城镇化的扩散效应将会逐步加强,甚至会超过集聚效应。一方面,城市集聚效应将进一步表现在知识产品上,城市的公共服务向智慧城市提升;另一方面,人们的享乐特征将进一步表现为对城郊和乡村自然风光的向往。我们预测,农地非农化一方面会转向城郊和乡村,实施乡村更新建设;另一方面,实施城市土地整治,对原有城市的棕地进行再开发。

总之,上述几种因素都可能推动中国城镇化向郊区和乡村蔓延,使中国城镇化很快进入城乡一体化的发展阶段。由此,未来农地非农化将逐渐转移至城郊和乡村,主要是居住区和交通用地。这就要求我们必须对此做好规划,实施城乡一体化发展,进行有序的开发和合理的农地非农化。

注释

①《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,载《人民日报》2014年3月17日,第9版。②2001年至2011年,通过征用农村土地,满足了大约90%的城市建设用地需求,而只有10%是通过未开发城市建设用地的现有存量来供应的。参见国

务院发展研究中心和世界银行联合课题组《中国:推进高效、包容、可持续的城镇化》,载《管理世界》2014年第4期,第16页。③《全国土地利用总体规划纲要》(2006—2020年)提出:“全国耕地保有量到2010年和2020年分别保持在18.18亿亩和18.05亿亩。”④例如,国务院发展研究中心课题组认为,实现坚守住1.2亿公顷耕地红线的政策目标,必须强化用途管制,进一步落实最严格的耕地保护制度:一是层层落实责任,地方各级政府主要负责人应对本行政区域内的耕地和基本农田保护面积负总责;二是强化耕地占补平衡的法定责任;三是在全国范围内划定永久基本农田,严格保护,不得占用。参见国务院发展研究中心课题组,“我国粮食生产能力与供求平衡的整体性战略框架”,《改革》2009年第6期。⑤不少学者提出了这一建议,本文也赞同这一做法。例如,丁成日(2007)、张良悦(2007)提出了对美国土地发展权的借鉴问题。汪晖等(2011)通过对“浙江模式”和重庆地票交易制度以及农村宅基地复垦的分析主张实施跨区域交易,陆明和陈钊(2009)主张土地开发应该与劳动力转移相结合,实现土地资源开发与人口集聚的相对平衡。周立群和张红星(2011)主张通过土地发展权来适时适度农地非农化。⑥“安居乐业”是工业化前期的一种生活方式,在工业化和高度城市化社会,高房产拥有率并非一种理想的状态。美国学者认为,“过度追求高拥房率可能产生两个负面影响:第一,大量的个人资产沉淀于住房投资上,带来个人创业流动资金的短缺,不利于中小企业的发展;第二,对劳动力的流动形成了制约,不利于房主的创业精神。”参见[美]张庭伟,“1950—2050年美国城市变化的因素分析及借鉴(上)”,《城市规划》2010年第8期,第39—47页。

参考文献

[1][美]埃德温·S.米尔斯.区域和城市经济学手册(第2卷)

城市经济学[M].郝寿义,等译,北京:经济科学出版社,2003.

- [2][英]保罗·切希尔,[美]埃德温·S.米尔斯.区域和城市经济学手册(第3卷)应用城市经济学[M].安虎森,等译.北京:经济科学出版社,2003.
- [3]国务院发展研究中心课题组.我国粮食生产能力与供求平衡的整体性战略框架[J].改革,2009(6).
- [4]国务院发展研究中心和世界银行联合课题组.中国:推进高效、包容、可持续的城镇化[J].管理世界,2014(4).
- [5]黄祖辉,邵峰,朋文欢.推进工业化、城镇化和农业现代化协调发展[J].中国农村经济,2013(1).
- [6]刘东,张良悦.土地征用的过度激励[J].江苏社会科学,2007(1).
- [7]叶裕民.中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径[J].城市规划学刊,2013(1).
- [8]叶齐茂.发达国家乡村建设:考察与政策研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2008(7).
- [9]张良悦.粮食主产区城乡一体化的发展与政策扶持[J].区域经济评论,2014(2).
- [10]张庭伟.1950—2050年美国城市变化的因素分析及借鉴(上)[J].城市规划,2010(8).
- [11]周诚.我国农地转非自然增值分配的“私公兼顾”论[J].中国发展观察,2006(9).
- [12]BRADEN, JOHN B. Some Emerging Right in Agricultural Land [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1982,64(1).
- [13]GERBEN VAN DER PANNE. Agglomeration Externalities: Marshall Versus Jacobs [J].Journal of Evolutionary Economics, 2004(14).

The Deviation and Adjustments of Farmland Conversion in the Process of Urbanization in China

Zhang Liangyue

Abstract: The rapid advancement of China's urbanization process has produced a large number of non-agricultural issues in rural land conversion, which has led to cumulative negative effects such as variations in agricultural land functions, ecological and food security issues, and extensive development methods. In the context of high-quality economic development, we must attach great importance to food security and ecological protection, build a sustainable urbanization financing mechanism, and focus on the development of land assets under the balance between private and public rights, so as to realize the rural land conversion deviation to a normal state. The focus of China's future urbanization development will be shifted to the suburbs and rural areas to achieve integrated urban-rural development. Renewal construction of rural areas and brownfield redevelopment of cities and towns will become the main means of rural land conversion.

Key Words: Agricultural Land Conversion; Urbanization; Land Finance; Public and Private Rights

(责任编辑:文 锐)