土地财政驱动城市空间生产的机制与效应研究 ——以南京河西新城为例

Study on the Mechanism and Effect of Urban Space Production Driven by Land Finance:
A Case Study on Hexi New Town in Nanjing

杨浩 张京祥
Yang Hao, Zhang Jingxiang

摘要: 以“土地财政”支撑的城镇化资本逻辑,可细分为彼此嵌套、相互助推的三个循环关系:工业用地的低价出让以吸引投资,追求长期利益;商服、居住用地的有偿出让或以土地抵押贷款的方式,实现资本快速的原始积累;投入基础设施及提供公共服务,以助推土地增值,优化城市功能。在此基础上,本文分析了南京河西新城这一典型的土地经营案例,揭示出新城土地财政资本的空间积累方式:以房地产财政实现初期的快速资本积累,随后寻求工商业等长期税收收益的保障,以及与各发展阶段相匹配的公共产品供给。然而,土地资本的非均衡配置隐藏着资本过度积累与固化社会分异等危机,在新型城镇化语境下急需转型,因此本文提出了资本驾驭与空间规制等方面的应对思考。

Abstract: This paper takes the “capital urbanization” in the production of space as the theoretical foundation. Land finance which supported the capital urbanization, can be subdivided into three circular relationships which are nested and boosting with each other: (1) transferring industrial land at a low price in order to attracting investment, pursuing long-term benefits; (2) paid transferring commercial services and residential land or land mortgage loan, achieving rapid primitive accumulation of capital; (3) putting into public land for building infrastructure and providing public services, to boost land increment and optimize the urban function. To confirm the theoretical framework in macro-level, this paper selects Hexi new town in Nanjing as the case, through quantitative analysis and detailed process description, three cyclic paths of space capital give full play in the land revenue and expenditure of Hexi new town: achieving the initial capital accumulation by real estate finance, then seeking long-term industry tax revenue, as well as the supply of public goods which match with the various development stages. However, the unbalanced distribution of land finance capital hides some crises including curing social differentiation and over-accumulated capital, we need to shift the direction under the demands of new urbanization, thus proposes transformation strategies for control of capital and regulation of space.

关键词: 土地财政; 空间生产; 资本循环; 南京河西新城; 土地经营

Keywords: Land Finance; Urban Space Production; Capital Circulation;
Hexi New Town in Nanjing; Land Management

国家自然科学基金课题“转型期中国城市空间再生产的效应、机制与治理研究”(41171134)

作者: 杨浩, 硕士, 中国城市规划设计研究院西部分院, 规划师
张京祥, 南京大学建筑与城市规划学院教授, 博士生导师。
378008425@qq.com

引言

土地财政,顾名思义,是政府以土地为物质基础获得的财政性收入,以及由此形成的相关财政收支活动和利益配置关系。近年来,在“房价”、“泡沫”和“腐败”等敏感话题的捆绑下,对土地财政的诟病成为主流声音:

(1) 卖地牟利的财政扭曲了地方政府角色,成为高地价、高房价及其后续如固化消费疲软、产业空心化等问题的幕后推手;(2) 楼价与地价直接影响地方的偿债能力与银行资产安全,随着“土地财政依赖症”的加剧,寅吃卯粮的隐患将逐渐突显;(3) 土地资源代际不公平,各类违法占地、野蛮拆迁、住房保障不足等社会效应,被归结为政府土地运作中的寻租结果^[1,2]。然而,也有学者认为:土地财政开辟了一条以信用为基础,累积城镇化原始资本的独特路径,本质是融资而非收入;与税收财政相比具有成本低、效率高的优势;土地极差收入不能简单归城郊农民所有(固化一夜暴富的土地食利阶层),理应通过财政再分配的形式供社会分享^[3,4]。

从日益激烈的争辩中可以看到,土地财政反映的是资本、权力、社会公平与空间问题的互相渗透,不仅强烈影响了城市空间快速扩张的演化过程,更衍生出极具争议的社会空间特征。“空间生产”(production of space)理论正是通过解析权力、资本等政治经济要素,揭示复杂社会空间效应的重要工具^[5]。列斐伏尔(H. Lefebvre)首先将空间视为生产力与生产资料,是充溢着各种意识形态的社会产物^[6]。哈维(David Harvey)从资本的角度丰富其理论内涵——城市的兴衰如郊区化或中心区衰落,都是资本积累与循环的结果;并解析了资本的三次循环过程,即普通商品工业生产的第一循环、流向固定资产等建成环境的第二循环(空间的“资本化”),

以及投入科学技术和劳动力再生产的第三循环^[7,8]……总之,以“时间—空间”、“物质—社会”的分析路径,空间生产理论阐释的是“社会阶级与利益集团通过控制土地、建筑物等空间主要特征来塑造和影响城市空间形态、组织的过程”^[9]。

而且,学者对土地财政的研究普遍停留在宏观层面,重点探讨其制度成因、规模特征、正负效应及转型策略等^[10-13]。那么,城市空间的快速增长是通过何种内在的机制,实现相互作用,并最终充满“土地财政”的痕迹?这不仅需要构建整体性的逻辑构架,更有待加强中微观空间层面的实证论述。因此,本文以“空间生产”为理论基础,尝试解析土地财政运行的资本逻辑,并通过典型的空间实践来印证土地资本流动过程,在客观评价空间效应的基础上思考其治理方向。

1 利于“土地财政”运行的权力基础

土地财政是我国土地制度、财政政策与各时期政府的价值取向,在转型环境下组合、产生的一种独特、必然的经济社会现象。在分权化运动、市场化改革及全球化环境中,地方政府开始从自身的经济和政治利益角度进行决策与行动,即“地方政府企业化”转型^[14]。加之1994年的分税制改革,使得稳定的税收收入大部分划归中央,但权力下放带来的事权并未减少,地方的积极性被进一步激发。同时期,渐进式改革形成了我国土地市场的双重“二元化”^①结构,土地演变为地方可资经营的最主要产品^[15],特别是1998年的住房

图1 我国转型语境中的土地财政运行基础

资料来源：作者绘制

商品化改革,更加速实现了土地从资源、资产到资本的蜕变。在2004年土地统一政府收储的“招拍挂”政策、金融体制创新等制度的诱因下,地方政府才能以土地的资本化,增加其可支配收入与财政调控能力,并耦合于我国高速城镇化与工业化进程中对土地的大规模需求(图1)。

2 以“土地财政”支撑的空间资本循环

自20世纪90年代以来,我国城镇化本质上是列斐伏尔所谓“不动产的动产化”助推的资本城镇化过程,土地财政支撑了城镇化的资本循环^[16]。根据土地财政的积累过程、流通领域等差异,本文将我国城镇化与工业化的空间历程解释为如下资本循环逻辑:低价出让产业用地以吸引投资、追求长期利益的间接循环;有偿出让商业服务业与居住用地,或通过土地抵押贷款等方式,实现资本快速积累的直接循环;划拨公共用地建设基础设施及提供公共服务,从而助推土地增值、优化城市功能的隐性循环(图2)。

2.1 间接“土地财政”资本循环

20世纪80年代后期,从经济特区发端的土地使用权转让迅速流行,成为地方政府吸引外来资本、发展工商业的核心手段。1994年的分税制改革后,虽然规模最大的企业增值税被划为共享税,地方仅留成25%,但工业发展能直接带来GDP数字的提高,这恰为新的政绩考核体系所重视。然而,工业用地长期沿用划拨和协议的低价出让形式(图3)。

图2 以土地财政为路径的“空间资本循环”关系

资料来源：作者绘制

① “二元化”城乡土地结构：城市土地归国家所有，农村土地归集体所有。国家对集体土地享有征收与征用权，是农用地转为城市建设用地的唯一合法途径。“双轨制”城市土地市场：行政划拨和有偿出让，构成城市土地使用权的一级市场，只有出让土地才能被商业使用者用于二级市场的使用权流转（转让、出租和抵押）。其中，行政划拨将土地使用权分配给国有或非营利使用者，无时间限制。有偿出让将土地使用权转让给商业使用者，存在固定期限（商业用地40年，居住用地70年），在2002年《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》中，经营性用地必须以“招拍挂”方式公开交易。

特别是2003年的一波开发区热潮中，地方几乎毫无例外地设置了用地优惠等招商引资政策，如低价协议的工业用地出让、依投资额度返还部分出让金等。竞争压力下的地方将基础设施完备的工业用地以成本价甚至“零地价”出让50年，大幅降低了可得预算外财政收入。

若单从增值税角度判断，不计成本地吸引制造业投资对地方而言并不划算。但本地制造业增长会带动服务业部门的发展及其用地需求的增加，从而获得相关营业税与商、住用地出让金等自有财政收入，即制造业成长的“溢出效应”^[17]。引资成功后直接产生的未来增值税、间接推动本地服务业增长的营业税及土地出让金等收入贴现，能超过土地征收和基础设施配套的成本，低价出让工业用地仍符合地方财政激励。因而，工业化效应中的土地资本流转，不仅是地方出于政治诉求的考虑，更是着眼于长期资本积累的利益权衡，是地方土地财政账本中间接相关、具有可持续性的重要构成部分。

2.2 直接“土地财政”资本循环

住房商品化与土地“招拍挂”的改革，进一步将城市生活空间完全纳入商品市场交易。地方政府不再屈从于单纯的工业化策略，而为追求大规模一次性土地出让金及相关税费等财政收入，主动偏向于低价征地、高价卖地的商、住空间范畴，以土地储备机制来控制或调节经营性用地的供地规模，提高土地出让收入。而随着土地“虚拟化”与“金融化”特征日益加深，以土地抵押获取银行资本的途径更为便捷且周期更短，空间与资本融合的深度及广度不断增强，刺激了强烈的土地与住房投机性需求。

另一方面，商、住用地出让价款的水平与增长率都远远超过工业用地（图4）。在工业用地短期亏损出让的同时，地方必须推动第三产业（商业与房地产业）的成长来平衡自我收支。而为基础设施建设及其他公共产品、服务等提供财政支持与融资，是地方政府的重要公共职能，如高铁等国家

项目都需要地方的巨额补贴，大部分资金即来自于土地收益。低价、过度供给工业用地与满足城市公共产品的需求，都加深了对商、住用地的高价、限制性出让依赖。在多重诉求下，我们一般理解的狭义土地财政，构成了短期实现空间资本原始积累最直接、核心的路径。

2.3 隐性“土地财政”资本循环

地方权力的边界限定了土地资本的运动范围，使其必须进入城市公共品的生产领域（图5），政府的土地财政活动自主权只体现在对产品供给顺序的选择上。可独立支配的土地出让及融资收入，在地方政府的公共决策与支出责任下，主要流入了城市公共服务的供给环节，基础设施用地的供应比例也逐年增加（图6）。例如，2011年东南沿海各县市高达数百亿元的基础设施投资，30%源于土地出让金，60%依赖土地融资，西部地区的此类银行贷款份额高达70%~80%^[18]。定量的分析表明，伴随土地财政占地方本级财政收入比重的不断上升，将有效促进地方基础设施建设、教育服务和城市公共环境等公共服务供给水平的提高^[19]。此外，政府还以降低出让收入的方式将土地开发权与周边特定类型的公共品，

图4 2001—2015年全国三类用地价格水平变化情况
资料来源：中国城市地价动态监测网

图3 1990—2007年工业用地的划拨、协议出让情况
资料来源：1991—2008年《中国国土资源统计年鉴》

图5 2008—2015年国有土地使用权出让金的支出情况
资料来源：财政部网站

通过责任捆绑一并“出售”给开发商，间接地提供城市公共品。可以说，地方政府在城市经营中充当着“公共产品代理人”的角色，并主要是由预算外的土地财政支出来实现的。

3 南京河西新城：土地资本运作的典型案例

南京在2001年明确了“一疏散、三集中”、“一城三区”的发展战略，并为筹备2005年十运会的召开，拉开了河西新城的建设序幕。河西案例之所以弥足珍贵，主要是因为：

- (1) 在20世纪80年代前河西一直未出现大规模的建设，大部分空间尤其是中、南部地区仍基本是荒芜的江滩沙地；
- (2) 河西新城的开发完全是政府主导下的市场化运作，按照“取之于河西、用之于河西”的原则，建设资金主要是河西指挥部（成立于2002年2月）通过土地资产经营自行筹集^①。如果说“以地生财”的资本逻辑在2002年的众多城市仍处在摸索实践阶段，当时的河西已明确获得政策支持，确定了实施路径：借助土地资产的市场化经营，为新城的建设提供经济基础与资金保障。

3.1 土地资本的快速积累——直接循环

根据2002—2015年河西新城经营性用地有偿出让的面积及楼面地价等数据，可以看出河西指挥部的土地操控策略在不断调整，其土地调控能力与市场控制节奏出现了阶段性的变化，大致分为三个获取直接土地财政资本的经营过程（图7）。

3.1.1 多多益善阶段（2002—2005年）

2002年，河西新城区总体规划的获批，以及奥体中心的开工，正式拉开了新城区建设的序幕。源于基础设施等建

图6 2003—2015年各类国有建设用地供应情况
资料来源：2003—2015年《中国国土资源公报》

设的大规模启动，河西规划的土地在2003年大量向市场推出，当年的土地成交量瞬间跃升到一个顶峰。这客观上反映了指挥部初期对土地出让金的迫切需求，以尽快实现基础设施、十运会重点工程等建设规划目标。但2004年全国推行了严格的土地清查与整顿工作，宏观土地紧缩政策下的河西土地供应量应势下降。总之，指挥部在起步阶段为获取更多的土地出让金，“敞开放量”地迅速加大了土地供给规模，2003年的住宅用地出让占绝对主导（图8），是名副其实的房地产财政。但充裕的土地供给反而抑制了出让价格的上涨，初期更有不少经营性用地以协议方式出让，如2002年6宗商业公寓类土地的协议出让，均价仅600元/m²。可见，指挥部对土地的运作并非一开始就是操作自如的。

3.1.2 同步提升阶段（2006—2008年）

在2005年十运会后，河西新城开始谋划新一轮的土地资本运作。在初期配套基本完成后，指挥部“一手抓建设、

图7 2002—2015年南京河西新城“招、拍、挂”出让的用地宗数和面积
资料来源：南京市土地市场网

注：两条曲线都计算了商住混合用地。

图8 2002—2015年河西住宅类、商业类用地出让宗数
资料来源：南京市土地市场网

① 根据《河西新城区土地出让金及规费收取、使用、管理办法》，河西指挥部被赋予市级土地管理与出让收益权，新城范围内的土地都需由指挥部统一征用、储备、出让和管理，一并采用公开拍卖的方式，而所得的资金将直接进入指挥部的专户储蓄，在财政监督下持续投入新城的基础设施等开发建设中。根据《关于进一步加快河西新城建设发展的若干意见》，土地出让收入的市属部分将全部返还指挥部，市属权限的建设管理费和各类税收留成同样全额返还。因而河西新城比南京市一般区级政府所获取的土地收益要多出32%的份额。

一手抓招商”，加强了对招商引资类用地的供给倾斜。河西中央商务区在 2007 年正式挂牌成立，新城土地出让迎来了历年成交面积与宗数的最高峰，商业用地的成交面积首次超过了住宅用地。在出让价款方面：(1) 2006 年的指挥部未摆脱以量取胜的常规做法，住宅出让地价表现出参差不齐、两极分化的态势，但自 2007 年后，开始抑制快速卖地变现的冲动，转向谋求利于土地结构优化及获取更高收益的积极应对，诱发的需求面对急刹车式的供给，土地出让价快速攀升；(2) 拥有土地出让款、长期经营税收的商业用地，其楼面价并不符合土地市场规律，远远低于住宅出让价款（图 9），如 2007 年推出的长发中心等项目中，办公楼的销售价格大幅低于同项目的商品房。这与新城商业氛围需长期营造有一定关系，但更是政府、市场与大众趋之若鹜的房地产投机行为所致，资本主要流入了增值最快的房地产领域。

3.1.3 日益娴熟阶段（2009—2015 年）

河西指挥部在上一阶段通过影响市场供给的主动干预，初步体会到供地规模的控制、收益变现时机的选择等行为切实可行。在 2008 年金融危机的持续影响下，河西新城经营性用地的出让规律呈现出“收放自如”的波动式特征（图 10）：

图 9 2006—2015 年河西纯住宅、纯商业用地出让均价
资料来源：南京市土地市场网

图 10 2009—2015 年河西商、住用地总体出让情况
资料来源：南京市土地市场网

在降低了商、住用地出让规模的次年，往往会提高其成交面积，地价和出让金也相应地快速增加，紧接着再收紧供应量。当然，国家调控政策、市场运行规律，以及南京土地风向标的转向（江宁、浦口等板块在近年来持续升温），都会影响河西的土地运营。抛开外部因素，指挥部的市场经验正逐渐丰富，操作手法也日益娴熟，商、住用地每年成交量相对稳定在 4~10 幅，特别是 2014 年出让规模压缩，供给端的变化传导至土地市场，指挥部在景气的市场行情中快步跟进。2015 年的 4 幅住宅成交地块中有 3 次拿下了阶段性地头衔，楼面均价超过 4 万元的河西中部 38、39 号地块成为全市之最。

3.2 基于长期利益的转向——间接循环

在 2005 年十运会后，河西中部已经拉开基本的城市框架。但实际运作中却存在约 50 亿元的资金缺口，如 26 亿元的会展中心项目并不在指挥部的建设计划之列，且土地新政下相关规费又额外减少了约 15 亿元收益等。面对新增的建设需求、土地政策的变动及银行信贷规模缩减等不确定因素，仅依靠土地直接收益的河西新城面临沉重的资金压力。为调整财税结构、实现新城稳步的增长，也出于自身利益考虑，南京市政府（关注可展示城市形象的 CBD）、建邺区政府（关注可提供长期税收的科技园）下定决心调整发展思路，从以房地产为主的短期积累模式，转向服务业、工业增长等可提供持续性收益的领域。尤其是 2007 年国家明确工业用地“招拍挂”出让后，河西新城工业用地有偿出让迅速增加，当年出让的工业用地面积便超过了住宅用地成交面积。

市、区政府为新城的招商引资提供了大量优惠条件。在新城科技园，成长型企业可获得 500 m² 以上的载体，享受三年七折租金优惠；对孵化培育类企业给予 100~150 m² 的载体，租金首年全免、次年减半；成长期或孵化期内的区政府税收留成给予全免……工业低价出让的优惠形式始终存在。科技园虽然基本是研发设计类的高端产业，但有偿出让的楼面价最高仅为 2013 年的 650 元/m²（图 11）。在 2006

图 11 2007—2013 年河西新城科技园工业用地出让情况
资料来源：南京市土地市场网

年前协议出让的土地超过 1 500 亩，主要为工业用地，更直接减少土地收益 15 亿元^[20]。而指挥部为具有合作意向的企业量身定做规划条件、出让要求，属于“定制产品”的招商引资用地，土地溢价也无从谈起。但土地出让金及规费在指挥部的统一调度下，流入 CBD、科技园的拆迁、工程建设、设施配套中，实现对工业出让的地价补贴，换来的是长期稳定的税收。科技园在 2015 年实现约 7.93 亿元的工业税收，对比于 2007 年的 7 000 万元呈几何倍数增长，为河西新城的发展注入了持续的资金活力。

3.3 公共产品的持续供给——隐性循环

根据河西新城国资集团 2002—2008 年的数据，新城 85% 的融资来源于土地出让和土地金融（图 12），73% 的支出投入到征地拆迁与工程建设中（图 13），指挥部将掌握的大量土地收益转化为新城的建设资金。公共产品的供给不仅是新城土地出让、融资收益进入的核心领域，更是带动每一轮土地运作的基础和引擎，以显著推动空间资本的增值。因此，新城公共产品的投入方向及结构，基本与指挥部土地经营的三个阶段相互契合（表 1）。

将城市边缘的“生地”打造成具有城市生产、生活功能

的建成区，河西新城首先实行的是“基础先行”战略。初期集中力量建设基础设施、社会公共产品，进行环境整治，以及打造中心区公共配套重点工程等，以迅速拉开新城框架。随后，土地运作转向商业与居住供应的“并驾齐驱”。公共产品供给不再简单停留在各项设施建设，而是采取整合利用、完善提升的思路，重心转移至“两轴两园两路三馆”的打造上，以助推 CBD 与科技园的土地出让、财税增长等。随着指挥部对土地运作的得心应手，为完成多功能副中心的规划目标，更关注新城综合功能的实现，进入了公共产品全面提升的时期。在模式上寻求社会资本与国资集团的共同配置及获益；在类型上关注多功能的实现，包括南部地区生态功能、新城社会保障类公共品供应等，如莲花村的保障性住房、公共自行车等公益性的产品。

3.4 新城土地运作下的空间效应

至 2010 年底，河西新城已累计完成直接投资约 400 亿元，拉动社会投资约 1 000 多亿元^[21]，河西已经成为南京最高品质、多功能的城市综合新区。新城空间资本的积累都直接、间接与土地的运作相关，在取得令人振奋的建设成就的同时，这一独特的土地运作机制也衍生出一系列空间危机。

图 12 2002—2008 年河西新城收入构成（单位：亿元）

资料来源：南京河西新城国资集团财务部

图 13 2002—2008 年河西新城支出构成（单位：亿元）

资料来源：南京河西新城国资集团财务部

表 1 河西新城公共品供给的阶段性特征

阶段	基本建设 (2002—2005 年)	重点完善 (2006—2008 年)	全面提升 (2009—2015 年)
供给方向	面大量广式的整体铺开，以公共配套建设作为引擎拉开中部地区 20 km ² 的框架（投入 326 亿元）	整合利用既有公共设施，关注重点板块的配套（投入约 100 亿元）	整体有序的全面提升，重视多功能产品的植入，如河西南部生态城区的公共品供应
重要公共品的列举	(1) 新建 21 条道路，改造 6 条河道，续建 2 个泵站等基础设施； (2) 开建学校 2 所、医院 2 所和社区中心 2 个及美术馆、会展中心等；(3) 中心区 12 个项目，明基医院以及其他配套设施等； (4) 滨江风光带、新城广场、商务中心绿轴、马东广场，及以“八路两园一带”为重点的北部地区环境整治	(1) 中部地区完善 100 km 的路网，及电力杆线地下工程等；(2) 提升奥体中心、国际博览中心、金陵图书馆等大批公共设施的建设水平；(3) 河西新城 CBD 与科技园的生活、就业等配套建设；(4) 10 万 m ² 的中央公园、长约 2 km 的商务绿轴，及滨江风光带一期工程等	(1) 南部天河路、恒河路等主次干道，天保中河、沙洲西河等整治；(2) 河西南部（包括青奥村）公共设施的太阳能、地源热泵等生态建设；(3) CBD 一期设施的提升，二期的相关配套，台湾名品、省农展馆等文化类公共品的供应； (4) 河西综合医院、新城二中等医疗教育设施，以及保障性住房、公共自行车系统等公益性产品

资料来源：河西新城规划回顾评析、河西新城“十一五”、“十二五”规划纲要

首先,资本倾向于增值空间最大的领域,大面积居住区、紧密分布的高层商业楼宇、象征性公共建筑,很大程度上反映的是土地出让金的收入状况与累计规模。大地块、大尺度空间体现了交换价值与符号价值。不断攀升的房价塑造了全新的“富人区”,造成了普遍的社会排斥效应。而且,借助政府公权力倾斜引导资源要素的不平等流动,带来了市内其他地区发展权的不均等^[22]。其次,新城社会管理、基础性准公共服务的配套在资本逻辑下被长期忽视。据南京规划局河西分局资料,2011年河西建成居住社区中心仅占规划目标的15%,基层社区中心仅有3%。加上居住用地容积率从初期的平均1.5不断调整至2以上,基层社区中心的实际服务人口远超预设规模。再次,政府其他部门普遍认为河西指挥部拥有大量可用资金,会赋予其更多的事权并摊派额外的任务。为平衡收支,指挥部只能不断调整控规的容积率等,以规划中用地指标的变更实现财税平衡,一定程度上违背了市场对资源的配置机制。

4 反思土地财政配置的空间社会效应

维持城市运行及推动新一轮城镇化的资金(设施配套成本、城市品质提升等),是土地财政流向的主要方向。在权力与资本对局部空间效率的高度追求下,空间发展上强者越强、弱者越弱,大规模生产与大规模短缺并存。充斥着巨型公共建筑、宽广道路、大面积广场或大量闲置住宅区,以及缺少人气的新城更是被冠以“鬼城”的恶名。另一方面,集体消费仅“有限”供应给利于资本增值的群体,塑造出城市内部的新二元结构:对于投资兴企、购买商品房的优势群体,政府会设定制度性的“门槛”(如落户标准为购买商品房面积),使其获得集体消费优先权;而提供普通劳动力的一般群体(农民工、普通大学生等)则处于集体消费的边缘,常被隔绝在城市空间保障、社会服务及福利之外^[23]。依附于户籍上的福利,以及公共服务转而捆绑在城市住宅之上,致使“人的城镇化”完全滞后于“土地城镇化”。土地资本的配置将增长的成本转嫁到社会成本中,变为资本竞逐的工具,面临着资本过度积累与固化社会分异等危机。

实质上,效率与公平是土地财政“鱼与熊掌不可兼得”价值悖论的核心。土地资本化对我国城镇化的快速推进,城市形象与投资环境的改善发挥了重要作用,快速完成了上一发展阶段赋予的任务。但分配逻辑多屈从于资本增值的核心目标,伴随着土地资源的短缺、征地补偿成本的增加、社会公平问题的突出,以及房价一路高歌带来消费需求的无法满足等现实,其转型迫在眉睫。

首先,新型城镇化强调满足“人”的空间需求,特别是满足流动人口城镇化的空间及资金保障。新增的财政资本应

适量转移到社会保障、公共服务以及科学技术的支出中(正是哈维提出的促进资本向第三次循环转移),以扭转资本在城市经营性空间过度集中的状况。例如,中央可以将人口流出地的公共财政转移到人口输入地,推动进城农民“市民化”;在建设用地储备出让计划中,将保障性用地出让作为硬性指标,体现土地的福利功能特征^[24]。……此外,为防止土地征收权的滥用,要严格界定国家征地的“公共利益”范围,明晰农村集体土地产权以及土地收益受益的主体;改变以GDP与城市形象为标准的考核制度,从土地城镇化向人的城镇化的指标转向,构建公共服务型政府。

其次,在土地资本逻辑中,地方政府往往借助城乡规划的人口、用地等指标来获取城市空间的扩张依据,空间尺度大、项目类型单一、建设规模膨胀成为规划的常见手法。新型城镇化语境下,规划亟需从“粗放扩张”向“集约更新”转变,包括编制体系、方法手段、技术指标、实施管理等方面,以控制增量、盘活存量的做法倒逼土地财政转型、规划回归人本。通过城市更新,增加物业增值与流转过税,同时也是城市居民分享城镇化收益、拥有私有财产的过程^[25]。空间上消化、整合、修复各种被割裂的资本化城市空间,将保障性城市用地、公益性城市空间供给穿插其中。而且,严格保护城市的开敞空间与生态环境,以及营造特色的文化空间,避免资本逻辑下生产的空间大规模同质化趋势等。

5 进一步讨论

地方政府将“土地财政”作为支撑城市空间生产的重要路径,根本上形成了以“人口红利”与“土地贴现”为依托的增长型城镇化资本逻辑。土地财政与城市空间的关系并非简单的前因后果,不可片面地界定为“低价征地、高价卖地”的预算外财政收支过程,而是隐含着错综复杂的内在循环机制。但以土地财政驱动的空间生产过程,已经偏离了城镇化基本的需求,正如“十八大”提出的要兼顾效率与公平,再分配更加注重公平。需要进一步规范土地管理,在制度设计上促进权利对等、资源公平交换、公共保障平衡分配等。

需要说明的是,本文构建的体系较为庞大,面对各地区必然存在的资源禀赋、财政目标等区际差异,其土地出让行为、空间效应会有所侧重。因而,理论层面构建的三个循环框架不一定适于所有区位、所有尺度的城市,需要进一步的探讨。针对土地经营的实证案例,部分数据有一定缺失(土地融资、税收的数据涉及较少),也需要在后续研究中进一步调查完善。UPI

(下转 100 页)