

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2014.02.004

县域政府土地引资 竞争模式分析

张莉¹, 陈述²

(1. 中山大学 国际商学院, 广东 广州 510275;

2. College of Education, Temple University, Philadelphia 19122, U. S. A)

摘要:文章目的在于探究地方政府普遍热衷的“土地引资”模式的形成机制及其表现。以河北省石家庄市下辖的A县和B县为例,综合考察了两县的地区生产总值、固定资产投资、建设用地指标分配情况和实际成交情况。虽然在经济发展水平上B县远远落后于A县,但却一直与A县进行着同质化的竞争,导致产业结构相似,无法形成比较优势实现差异化竞争。市级在分配年度计划指标时,更多的是考虑各县间的平衡,而不是如何提高利用效率,地区间均衡发展的初衷在地方政府GDP竞争的背景下事与愿违。

关键词:地方政府竞争;建设用地指标;土地引资

中图分类号:F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2014)02-0025-06

一、研究背景

近年来,地方官员热衷于出让土地,现有文献主要强调土地财政。地方官员不仅面临财政激励而且还面临政治激励:在地方官员晋升以GDP为主要考核指标的激励下,地方政府官员竞相发展辖区经济,在中国投资拉动型的发展模式下,具体表现为招商引资竞争。城市建设用地是地方政府掌握的重要资源,在招商引资中扮演重要角色。中国特有的土地管理制度和建设用地指标分配方式,导致地方政府为主导的资源配置方式缺乏灵活性,“统一化”是其主要特点,在本文所研究的问题中,“统一化”在两方面对本文的结果起着重要作用。

其一,是政府考核标准的统一化。中国各级政府的激励机制是近年来研究的热门话题。这种被叫做“锦标赛模式”的激励机制随着市场经济的深化,其弊端越来越凸显。周黎安^[1]通过研究地方官员的治理模式后,总结出,晋升锦标赛是一种强激励的形式,政府官员的晋升高度依赖于一些可测度的经济指标。各政府在同样的考核体系下,只能朝着同一个方向来促进和引导当地经济的发展。因此,周黎安进一步指出,在这种激励方式下会产生一系列扭曲:(1)由于直接承受地方政府治理后果的居民和企业无法直接影响地方官员的仕途,地方官员会以GDP指标代替居民的偏好;(2)地方官员只关注那些能够被考核的指标,而对那些不在考核范围或者不易测度的结果不予重视;(3)为了在经济竞争中取得优势,地方官员在商业扩张中只重数量而不重质量。

其二,地方政府在建设用地指标上的零和竞争,使得建设用地指标在分配时统一化。现阶段,中国的经济增长主要靠投资拉动,土地资源已经成为制约地方经济发展的一大瓶颈。丰雷等^[2]通过引入土地要素的

收稿日期:2013-06-16

基金项目:国家自然科学基金重点项目(71231008);国家自然科学基金面上项目(71373290);国家社会科学基金青年项目(13CJY031);教育部人文社会科学研究青年项目(12YJC790266,12YJC790192);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目

作者简介:张莉,湖北天门人,中山大学国际商学院讲师,主要从事区域经济研究。

致谢:感谢周靖祥博士在写作过程中提供的有益建议,文责自负。

扩展的索洛模型研究得出,土地要素对中国经济增长的贡献是显著的。当前中国经济具有发展中国家的二元经济以及转轨国家的过渡经济的特点,面临着工业化和市场化的双重任务,并且正处于工业化和城市化的快速发展时期。土地是工业化和城市化中最重要的资源之一,而市场经济并没有在这一资源的分配中占据主导地位,这使得土地资源的多少决定一个地区发展机会的大小。那么建设用地指标在分配时,对于分配者会产生非常大的压力。郑振源^[3]在分析土地利用总体规划(1997-2010)失效的原因时,指出在指令性指标层层分解过程中,上级政府并不掌握下级政府辖区内有关土地供求的全面信息,而建设用地指标又是稀缺资源,各地都要争,结果使指标分配平均化,这样建设用地指标在现行体制下得不到有效的利用。

一些地方政府为了解决上述问题,作出过积极尝试。比如,汪晖和陶然^[4]对于浙江的指标分配模式进行了探讨,对浙江省在发展权转移和交易两个维度进行的土地计划管理政策改革给予了很高的评价。浙江省国土厅出台的“区域内土地发展权转移”政策,其实就是放松了对建设用地的指标性分配,使地方政府可以根据实际情况来调整指标占有量,使土地指标的分配更贴近市场化。汪晖和陶然认为浙江省的改革运用市场机制创造性地解决了建设用地利用和跨区配置中的突出矛盾,应该在全国范围内推广。但笔者认为,这一模式的大规模推广并不适合当下中国国情。中国的市场化改革是一个整体性的工作,建设用地指标分配只是政府统一化管理的产物之一,如果单单变革用地指标分配制度,势必与其他制度发生矛盾,比如,落后地区将土地发展权转移,那就意味着放弃了经济增长的机会,这与政府统一化的考核体系就产生了矛盾。

本文以河北省石家庄市下辖的两县为例,分析在地方政府之间存在GDP增长横向竞争背景下,通过土地进行招商引资的模式是如何形成的,对产业结构产生什么影响。本文的主要贡献是通过对两个真实的县域数据和资料进行整理比较,并对相关政府机构和人员进行走访,提供土地引资模式的具体案例以及由此导致的经济表现,为相关研究提供一手的资料。

(一) 两县基本情况介绍

A县和B县为河北省会石家庄市下辖的两个县,都位于河北省中南部。A县土地面积为320平方公里,2011年末总人口32.7万。B县土地面积为296平方公里,2011年末总人口25.8万。石家庄是全省的交通枢纽,其主要资源有:南北方向的京广铁路、京港澳高速和107国道,东西方向的石太铁路、石德铁路、石黄高速和307国道,西北东南方向的青银高速和108国道,以及东北西南方向的京昆高速。A县位于石家庄市南部,境内一条铁路、两条高速路和两条国道穿过,交通位置十分优越。B县位于石家庄地区东部,离最近的高速公路直线距离也有20公里,只有3条省道到达该县。相比之下,B县在交通上具有劣势。

根据国土资源管理的相关法规,农用地转用指标除了受到“计划指标”约束外,还受到“基本农田保护率”和“补充耕地量”两个体系的约束。这意味着人均土地面积越小,争取农用地专用指标的难度就越大。两县都位于太行山东麓平原上,人口密集,耕地比重较大,平整的土地几乎都已经被用作农田,因此新增的工业用地只能占用农田,工业用地绝大部分都来自于农用地转用指标。同时两县的人均土地面积较少,可以用来补充耕地的土地资源十分有限。两县在经济发展过程中的土地供需矛盾非常突出,与石家庄地区其他县市相比,都很有代表性。在这种情况下,两县在向上级争取土地建设指标时,主要通过招商引资的项目质量来争取。因此,“招商引资”和“争取指标”是两县政府的工作重点和难点。

(二) 两县经济统计数据比较

从2002-2010年的统计数据可以看出,两县的固定资产投资都对经济发展的贡献越来越大。自2002年始,A县的地区生产总值一直领先于B县,而且在2002-2008年差距呈不断增大的趋势,2002年GDP之差约27亿,到2008年差距增大到80亿。之后的3年两县的差距略微缩小,2009年、2010年和2011年3年差距分别为67、65和77亿。从固定资产投资上的数据看A县的GDP更加依赖于固定资产投资,而B县的GDP也在朝着依赖固定资产投资的方向发展。

虽然两县的经济差距很大,但是两县的三大产业占GDP的比重十分相似,这是判断两县为同质化竞争的最主要依据。从两县2002-2011年的数据看,两县历年的产业结构也基本是在同步变化,第二产业不断挤占第一和第三产业的份额是它们的共同特点。在2002年,A县和B县的第二产业比重分别是40%和39%,第一产业比重相同,都为27%。到2011年,两县的经济都已经以第二产业为主导,A县的第二产业比重达到58%,B县的第二产业达到61%。A县和B县的第一产业比重缩减到19%和18%。

第二产业的发展以工业为主,建设用地的供应是工业发展的基本保障。两县的经济都发展都以工业为主,有限的建设用地指标自然成为双方向上级争取的对象,一个县若能获得更多的建设用地指标,另一个县势必会减少。各地区都要发展经济,都要通过土地招商引资,那上级政府如何分配稀缺的建设用地指标呢?

二、建设用地指标分配方式

建设用地指标对于石家庄地区的经济发展十分重要。石家庄地区城镇比较密集,人口多耕地少,人均耕地低于全省平均水平,人地矛盾、建设与农业争地问题突出。而每年石家庄市下达给辖区各县市的固定资产投资任务增长很快,而且大体相当,大致要求各县市每年有24%的增长,并以此作为最主要的政绩考核标准。这导致下辖各县市的主要任务就是提高固定资产投资,而固定资产投资必然是建立在大面积占用土地的基础上。因此,在地方的土地指标分配上,就出现了僧多粥少的局面。

下级政府在争取土地指标过程中与上级政府之间处于一种博弈状态。由于土地是一种极为特殊的资源,国土资源部在颁布的《土地利用年度计划管理办法》中明确提出“运用土地政策参与宏观调控,以土地供应引导需求,促进经济增长方式转变”。这就意味着,在供不应求的情况下,土地供应决定着土地需求,也就决定着一个地方可建项目的多少。虽然A县和B县在工业基础和基础设施上存在很大差距,A县引进的工业项目普遍要优于B县,但是,上级政府对下级政府的要求是同质的,下级政府便有理由要求上级政府给予同等的发展权利。由于作为指标分配者的上级政府与下级政府乃至用地单位存在用地需求和非农用地边际产出方面的信息不对称,要按照各地实际需求来最优化分解规划指标实际上是难以操作的:这是因为信息不对称条件下下级政府、用地单位都有激励向上级政府高报用地需求;同时,即使假设上级政府可以按一定客观指标(如各地经济基础和发展速度)进行多指标加权分解,此类操作模式将不仅在技术上容易引起争议,而且很容易带来下级政府的政治阻力。另一方面,上级政府也有照顾经济基础薄弱地区的需要。以石家庄为例,市级政府首先是希望本地区的生产总值最大化,但是同时在县级的要求下,出于区域经济整体协调发展的考虑,又不得不给予各县市发展的机会。每年的土地指标分配是一个持续的过程,各县在一年当中会不断地招商引资,努力争取工业项目,尤其是投资额度较高的工业项目,并且努力将项目申请为省级重点项目,然后以此为依据向上级申请用地机动指标,因为在《企业投资项目核准暂行办法》中,明确指出国家级重点项目和省级重点项目优先使用建设用地指标。在一次一次的申请过程中,申请者将得到获得更多指标的机会,因为每一次申请都对管理者造成一定压力。最后的结果正如汪晖和陶然的那句结论:“只有在能够保持所谓不同区域的‘发展权利公平’,但因不同区域用地效率差异而必然缺乏配置效率的土地利用指标分配方案才能够在行政操作上可行。”^[4]

我们可以看到市政府在指标分配时对各县的平衡考虑。我们将近5年各县所获得的用地指标比上当年的用地计划量,再把两个县放在一起对比。发现,2009-2012年,A县“获得指标”占“计划用地”的比例一直比B县高出大约3个百分点,很显然这样的分配方式是为了保证两县相对公平的发展权利,也再次证明土地申请计划是县级向市级争取土地指标的主要凭据。

三、地方政府竞争下的土地使用

现阶段,土地是制约地方固定资产投资的主要因素,为了探究两个县的招商实际用地情况,我们搜集了A县和B县2008-2012年的用地申请计划,当年获得的土地指标和土地成交量。“用地申请计划”是一个县打算引入的项目,可以反映这个县对企业的吸引力和这个地方政府招商引资的能力;“当年获得的土地指标”是市级政府当年分配给该县的新增用地指标,该县可以将这些指标和手中的留存地一起用于项目建设;“实际用地情况”显示的是这个县当年将土地使用权出让给了哪些企业,这可以反映该县当年重点发展的产业。

两县虽然工业基础悬殊,但是土地需求量有着类似的变化趋势,B县一直在把A县看作自己追赶的目标,并且每年申报土地计划量的数目越来越高。每年的土地指标下达数量是根据当年需求量和留存土地量制定的,所以实际成交量更能反映该县的真实供地能力。无论是计划用地数量、实际用地数量还是每年获得的建设用地指标,A县都远高于B县。从各年的需求变动来看,两县土地需求量的涨幅和跌落有类似的趋势,B县的需求变动轨迹似乎是A县的缩小版。计划用量与实际成交量之间相差如此悬殊,而且一年比一年缺口更大,却丝毫没有降低县级政府向市级政府申报土地需求量的积极性,恰恰相反,这一现象激励了县级政府提出更高的计划数量。从中可以得出两个结论:第一,每年各县上报的土地需求总量是市级分配建设用地指标的重要依据之一,是县级政府向市级政府讨价还价的重要凭据。第二,建设用地指标的确是地方经济发展极其稀缺的资源,各地方政府均尽全力争取,这导致同级政府之间的竞争十分激烈,申请计划呈现相同的变动趋势。

四、地方政府竞争下的产业比较

县级政府虽然在土地利用计划中标明了每块土地的使用项目,但是在获得土地指标后,使用指标的自主权还是在县级政府,这就促使政府会把土地指标尽可能多地用在单位土地上投资强度较大的项目。

为了方便观察两县的土地用途,我们把“用地申请计划”和“实际用地情况”中的项目分为5类:工业用

地、住宅用地、公共设施用地和第三产业。其中住宅用地包括普通商品房、经济适用房和保障性住房的用地,公共设施包括所有公共品的投资建设,比如高速公路、公路拓展、机关团体用地、供水厂、供电站等。

图1为A县近5年的土地计划申请中各产业用地所占的比重,图2为A县在实际建设中各产业用地所占的比重。

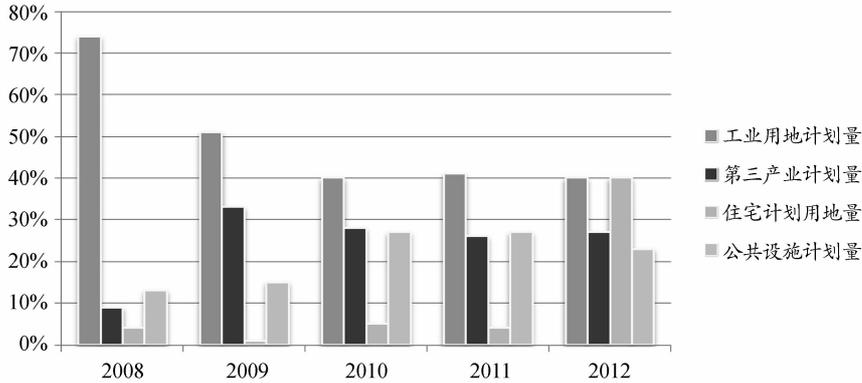


图1 A县申请计划中各类用地占比

从图中可以看出工业的用地需求在每年的总需求中的比重一直下降,由2008年的74%降到了2012年的40%。与此同时,增长最快且最稳定的是以物流为代表的第三产业(之后会对产业内部再次细分),从2009年开始就一直保持在30%左右。但是,在实际用地中,工业的用地比重一直是遥遥领先,2009年的比重下落,是一个特例,因为那一年有一个高速公路的建设项目,占地约165公顷,若去除这一项,那一年工业的占地比重将高达85%。这一现象说明,A县虽然占据着地理优势,在发展第三产业方面有巨大潜力,但是其招商引资的重点仍然是工业,而物流业虽然是国家扶持产业,但只是A县用来争取用地指标的工具,争取到指标之后仍会用于产出较高的工业项目建设。

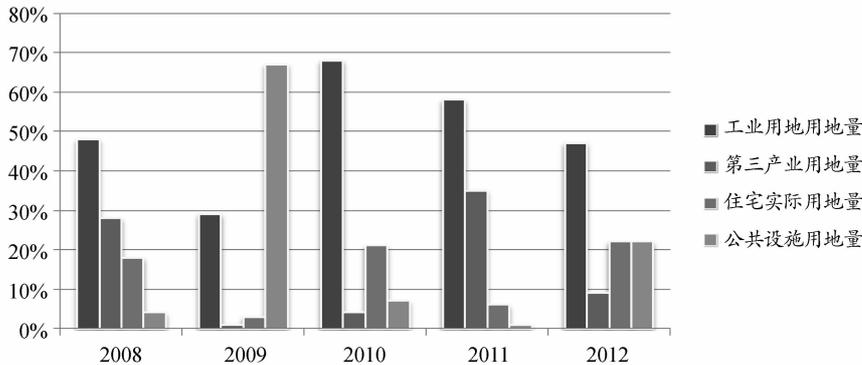


图2 A县实际各类用地占比

接下来看B县“用地申请计划”和“实际用地情况”中的产业占地比重(图3)。

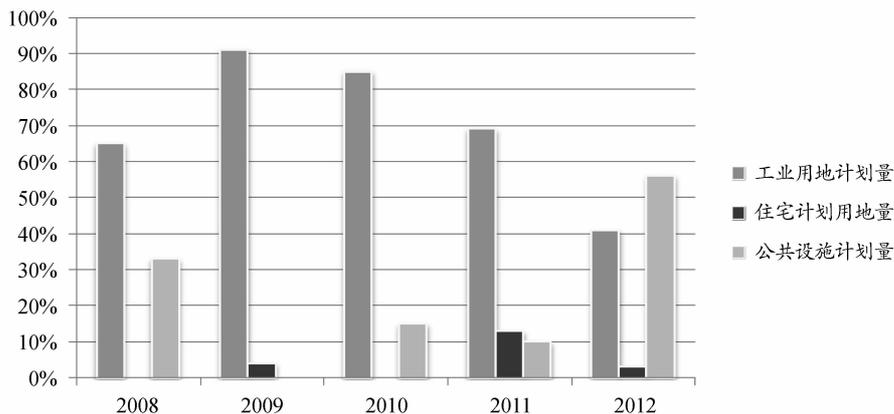


图3 B县申请计划中各类用地占比

B县的图例更为简单,因为第三产业在最近5个年度的数据中只出现了4次,而且占比很小,因此把第三产业从比例中剔除。

从图3可以看出,工业用地是B县在土地申请中的重头,是其向上级申请土地指标的主要依据。但是在实际用地当中,工业用地比重却没有占很大优势,其所占比例很不稳定,在2009年公共设施比重超过工业用地,在2011年住宅用地和公共设施用地比重都超过工业用地。这对于一个以第二产业为主导的县域是不正常的,原因有两个:一是B县的基础设施还不够完善,而基础设施是发展工业的前提条件,在有限的土地指标情况下,只有先将基础设施完善,才能为日后的工业建设打好基础;二是B县每年获得的建设用地指标过少,甚至不能满足单个项目的用地量,只能将指标拆分使用。以工业占地比重最低的2011年为例,当年获得的土地指标为18.83公顷,而当年有3个制药企业的用地需求都各自在30公顷以上。在无法满足大项目的用地需求时,B县手中的土地指标必须拆分用于用地量较小、单位面积GDP产生大和快的项目。这样一来,用地量较少的住宅项目便从中获得优势,住宅项目不仅用地相对较少,而且单位土地上的投资力度较大,可以对当年的固定资产投资起很大推动作用。这样,经济发展相对落后的地区反而发展更多房地产项目,缺乏工业支撑的房地产行业的发展,其基础的稳固性值得怀疑。

五、地方政府竞争下的工业类型比较

由B县和A县的产业结构可以看出,两县的发展属于同一套路,都是以第二产业为主导,第一产业和第三产业为辅。从两县固定资产投资占GDP的比重可以看出,高额的固定资产投资是两县共同追求的目标,B县可以看作是沿着A县的轨迹发展,大概落后其3年。但是,从GDP总量上来看,两个县又存在相当大的差距,在2002到2011年10年之间,差距最小的是在2010年,也有65亿元,比当年B县的GDP总量还要高出10个亿。由以上数据可以得出结论,B县和A县属于同质竞争发展模式类似,但B县在竞争中明显处于劣势。

在图4和图5中,我们将2012年两县的情况作了对比。可以发现,A县的工业用地有将近一半用在了机械制造业,同时制药、印刷和化工也占用了大量土地,而B县的工业用地绝大部分都是用在制药业,而其他产业的工业用地占很小一部分。

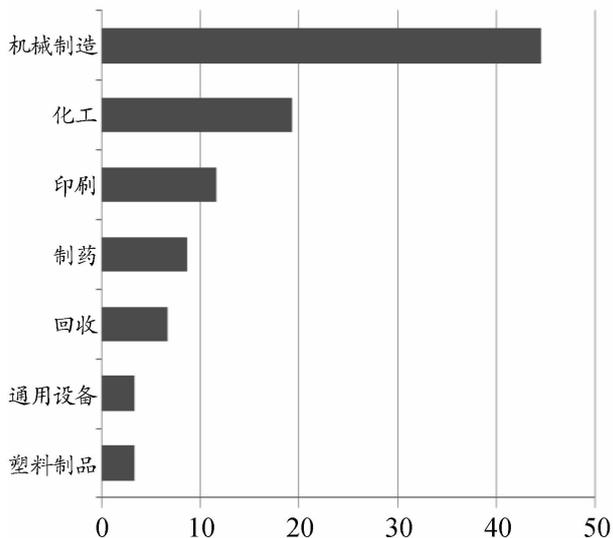


图4 2012年A县工业用地量



图5 2012年B县工业用地量

考虑到单个年份可能不能代表整体情况,我们再分别看两县5年的工业用地汇总情况,以下两图描述了各个工业行业在2008年至2012年五年内的用地总量(图6、7)。

由图6和图7可以看出,在项目占地比例上,A县较B县,用地分布在更多的企业;A县最主要的工业项目是制造类,同时化工和制药为辅,B县最主要的工业项目类型是制药和化工业,而且占地份额大。制药和化工都属于高污染行业,其生产过程具有原材料投入量大、产出小的特点,其大部分物质最终成为废弃物,并且废弃物的污染度高、量大、组分复杂。因此可以把B县看作是A县的一个实力很弱小的竞争对手,B县的工业建设项目,大多是A县的次级引入项目。因此可以将B县看作是企业的第二志愿,而A县是第一志愿。那些打算在石家庄地区投资的企业都希望进入工业基础像A县一样的地区,如果不成功,则求其次进入B县。结果导致B县可以争取到并且留下来的都是负外部性大的高污染高耗能企业。

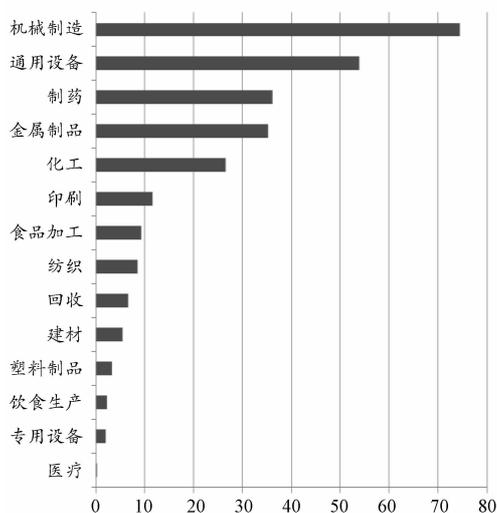


图6 A县5年汇总

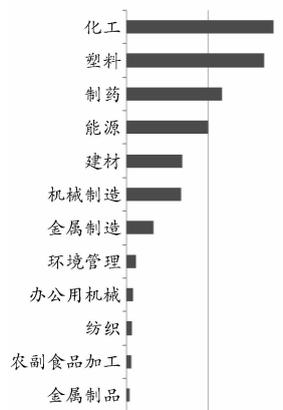


图7 B县5年汇总

六、结论

以GDP绩效为主要内容的考核方式导致地方政府竞争的目标相同,而建设指标约束以及分配上的平均化强化了这种引资手段的同质化,导致的结果是:建设用地配置无效率,限制了发达县区的发展,而落后县区无法差异化竞争,只能承接发达地区挑剩的项目,导致产业结构具有相似性,同时使负外部性大的企业有容身之处。

B县和A县无论是从GDP总量还是从项目数量来看,都不在同一起跑线上。理想的发展状态是,两县各自的优势产业呈现多样化和互补趋势,这才是长远之计。但事实是,A县和B县虽然在每年获得的建设用地指标数量上存在很大的差距,但是仍然有足够证据表明两县处于同质化的竞争状态。

当然,以上有限的数据并不能得出非常确切的结论,或许当前的现状正是未来合作的一个前兆。但是我们可以真实感受到,紧缺的土地资源与高速发展经济的要求之间的矛盾日益凸显,很多地方政府正如文中的B县一样,在政治压力下举步维艰。我们以这个案例分析了土地引资模式的形成机制及其结果,希望这些能对进一步的研究具有直观上的参考价值。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 丰雷. 论土地要素对中国经济增长的贡献[J]. 中国土地科学, 2008(12): 4-10.
- [3] 郑振源. 土地利用总体规划的改革[J]. 中国土地科学, 2004(8): 13-18.
- [4] 汪晖, 陶然. 论土地发展权转移与交易的“浙江模式”、制度起源、操作模式及其重要含义[J]. 管理世界, 2009(8): 39-52.

Analysis of Mode of Land-orientation Investment under County Local Government Competition

ZHANG Li¹, CHEN Shu²

(1. School of International Business, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, P. R. China;

2. College of Education, Temple University, Philadelphia 19122, U. S. A)

Abstract: This article aims to discuss the formation and performance of land-orientation investment. Based on observation of county A's and county B's GDP, fixed investment, suggestion of annual plan of land use, actual annual plan of land use, and land transaction announcements, the authors conclude that although county B is far behind from county A in economy development, they are taking a homogeneous competition, which leads them to have same industrial structures that block their comparative advantage developments. At the same time, the principle of municipal land bureau uses to distribute the amount of industrial land to each county is how to make a balance among all the counties, not how to improve productivity of land use.

Key words: local government competition; right of land use; land-orientation investment