

# 土地制度与中国发展模式

刘守英, 熊雪锋, 章永辉, 郭贯成

**[摘要]** 土地在中国经济奇迹创造中扮演的重要角色越来越引起高度关注,但是,现有基于政府特殊性的研究忽视了土地的重要性,影响了对中国发展模式的理解和解释力。本文刻画了政府通过独特土地制度安排主导发展权的“以地谋发展”模式的特征和典型化事实,构建了土地作用于结构转变和经济增长的机制,通过建立一个纳入土地要素的经济增长计量模型,利用全国地级市样本数据检验了土地经由工业化和城市化的结构转变和通过资本形成对经济增长的影响,分析了结构转变不同阶段的土地制度安排及其变迁影响工业化和城市化的程度和方式。需要说明的是,本文研究旨在描述和解释中国改革时期形成的推动快速结构转变和高增长的“以地谋发展”的事实和逻辑,随着经济发展阶段转换和内外环境变化,土地的功能和“以地谋发展”模式的风险和问题凸显,需要进行进一步的变革。

**[关键词]** 以地谋发展; 经济增长; 结构转变; 土地资本化

**[中图分类号]**F121 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2022)01-0034-20

改革开放以来中国经济保持了近四十年的高增长,1978—2017年,中国的GDP年均增长率高达14.49%,工业增加值年均增长13.77%,城市化率年均提高1.04个百分点。GDP增长速度之高、持续时间之长引起国内外极大关注,被称为“经济奇迹”。然而,中国创造“增长奇迹”之初,并不具备传统理论所给出的支撑增长的条件,即在诸如自然资源禀赋、物质和人力资本积累、技术创新等方面并不具有优势(周黎安,2007)。于是,经济学家沿着两个脉络寻找中国奇迹之源,一个脉络是沿着比较优势理论,将中国奇迹的创造归结为遵循比较优势进行适当发展战略选择和适时经济改革,通过要素禀赋结构的升级以及市场机制的完善实现了经济高速增长(林毅夫,2002)。另一个脉络认为中国的政府行为具有与新古典假设和其他发展中国家政府显著不同的促进增长的特征,从而成为奇迹的创造者。本文在回顾有关政府独特性文献的基础上,指出了现有研究忽视土地作为政府赖以发挥作用的工具的不足,分析了中国“以地谋发展”模式的特征和典型事实,利用地级市层面样本数据,检验了土地通过结构变迁推动经济增长以及经由土地资本化促进资本形成的作用,最后给出了相关的研究结论和政策含义。

**[收稿日期]** 2021-10-29

**[基金项目]** 国家自然科学基金面上项目“具有时变横截面相关性的面板数据模型的统计推断:理论研究及其在经济金融中的应用”(批准号71973141)。

**[作者简介]** 刘守英,中国人民大学经济学院教授,博士生导师;熊雪锋,中国人民大学经济学院博士研究生;章永辉,中国人民大学经济学院副教授,经济学博士;郭贯成,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,管理学博士。通讯作者:章永辉,电子邮箱:yonghui.zhang@ruc.edu.cn。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

## 一、忽略土地重要性的中国模式解释:对相关文献的评论

自20世纪90年代以来,经济学家们开始沿着制度对经济绩效影响的范式(Davis and North, 1971;周黎安,2007)分析中国发展的制度特征,政府行为的独特性及其原因成为解释中国发展模式的主流经济理论。

在第一代联邦主义地方分权理论的基础上,Qian and Weingast(1997)基于中国实践构建了第二代联邦主义理论,被称为“市场保护型联邦主义”(Market-Preserving Federalism)。他们认为,M型层级组织结构(Qian and Xu,1993)以及20世纪80年代初经济管理权力的下放赋予地方政府自主决策权,“财政包干”激励了地方政府保护和促进市场发展,推动地方经济增长(Montinola et al., 1995;Qian and Weingast,1997;Jin et al.,2005)。财政分权进一步促进了地方政府竞争(Qian and Weingast,1996;林毅夫和刘志强,2000;周黎安,2007;张军,2007),使得地方政府成为“剩余索取者”,追求地方税收最大化的积极性使地方政府成为经济增长的促进者(Qian and Xu,1993),分税制改革之前省级政府的财政激励被证实对市场发展起到积极作用(Jin et al.,2005),Lin and Liu(2000)的计量结果表明1980年以来的财政分权促进了人均GDP增长。

财政分权不足以构成地方政府发展经济的全部激励,关于地方政府竞争的研究给出了政治层面的解释,即在M型层级结构和特殊的政治体制下,形成了地方政府之间自上而下的“标尺竞争”(Yardstick Competition)(王永钦等,2007),促使地方政府不得不通过改善基础设施(张军等,2007)、招商引资(李永友和沈坤荣,2008)、推进市场化进程(皮建才,2008)、支持企业出口和扩大对外开放(任志成等,2015)来实现GDP增长。不仅如此,地方官员还存在与经济增长挂钩的“晋升激励”,使得地方政府在追求财政收入的同时,具有“向上负责”和发展经济的趋向(Blanchard and Shleifer, 2001)。省级水平数据证明了地方官员晋升与地方经济绩效之间的显著关联(Li and Zhou,2005),获得政治认可和晋升是比经济分权更有效的激励,这套机制将行政集中和政治激励结合形成“晋升锦标赛”(周黎安,2007)。这一假说也受到批评,其以GDP增长为判定标准的官员治理机制与中国政治权力配置制度相矛盾(陶然等,2010),官员晋升机制更像资格赛而非锦标赛(姚洋和张牧扬,2013)。更一般地,通过地方政府行为分析揭开中国增长之谜的视角越来越受到质疑。批评者认为,中国的改革实践并不完全遵从市场保护型联邦主义模型,中国并不具备行政分权和财政分权的稳定性,地方官员激励模式与市场经济发展存在内在矛盾(周黎安,2007),其根植于新古典经济学的假说也存在缺乏地方政府制度供给微观基础的分析缺陷(杨其静和聂辉华,2008)。对这类文献的另一个批评是,在分析中国发展过程中政府的特殊性时,不能忽视中央政府在促进改革及推动经济快速发展中所起的重要作用(Cai and Treisman,2006)。

中国的政府(无论是中央还是地方)在推动增长奇迹创造中的突出作用是毋庸置疑的。要进一步深究的是,政府靠什么手段使自己成为奇迹的推动者?本文认为,土地是政府推动奇迹创造的最重要工具。遗憾的是,基于新古典范式的中国模式研究继承了忽略土地作用的传统<sup>①</sup>(刘守英,2018a),仅仅从物质资本的增长与配置效率、技术进步、人力资本、创新和研发投入、有效制度等方面寻找增长动力源,因而降低了理论的解释力。也有少部分学者关注到土地要素对中国经济增长的贡献,实证检验了土地要素对经济增长的贡献程度(中国经济增长前沿课题组,2011),丰雷等(2008)将土地引入索洛模型发现土地要素的贡献率为11.01%,叶剑平等(2011)测算出1989—2009年全国土地要素贡献率达到了19.31%,谭术魁等(2012)的研究表明土地投入对中国经济增长的贡献

<sup>①</sup> 新古典经济学范式构建的模型一般将土地并入资本(K)。



率为 36.63%。也有部分文献注意到土地制度安排及其变革对于经济增长具有重要影响,土地出让市场化有利于提高土地资源配置效率,从而促进经济发展(陶然等,2009;刘守英,2012);土地出让规模、土地出让收入和土地出让竞争对经济增长具有显著的正向影响,而且土地出让制度的影响大于土地要素投入的影响。土地在地方政府竞争中扮演重要角色,地方政府不仅通过土地低价供应和协议出让等方式招商引资,而且利用土地出让“以地生财”,支持城市建设和公共支出(Lin and Yi, 2011),促进地区产业发展和城市化(蒋省三等,2007)。

以上文献尽管注意到土地的重要性,但是这些研究主要集中于土地领域,还没有建立起土地制度同经济发展的关联,尤其没有分析土地制度在解释中国发展模式中的独特作用。刘守英的一系列研究注意到土地制度与国民经济运行以及结构转型的关系,尤其是土地资本化在经济增长和结构变革中的作用,但主要侧重于制度特征的提炼和土地与经济关联的统计描述,还缺乏更严谨的理论解释、机制分析和实证研究。刘守英等(2020)进一步提炼了“以地谋发展”模式衰竭的典型事实,并利用门槛回归模型给出了全国、东部、中西部地区土地对经济增长、工业化、城市化作用的门槛值。但是,该文并未给出“以地谋发展”模式本身的特征事实、作用机制和理论解释,缺乏对“以地谋发展”模式的一般化分析,使得这一模式衰竭的分析缺少了前提基础和逻辑连贯性。本文作为“以地谋发展”模式的基础研究,为理解以土地为核心的中国发展模式提供了关键支持。

综上所述,20世纪90年代末期以来,土地要素和土地制度的独特性已成为地方政府推动经济发展的重要工具。遗憾的是,基于地方政府独特性对中国结构转变和经济增长奇迹的主流理论解释没有将土地的作用纳入分析框架。一些土地经济学者试图分析土地在中国经济发展中的作用,但是,由于方法的局限,这些努力往往长于测度,短于制度成因分析,土地制度与发展模式的理论分析和机制研究更显不足。本文致力于将土地要素和土地制度安排放入地方政府行为和体制变革框架,分析不同时期的土地制度安排如何通过土地要素配置以及土地资本化影响工业化和城市化进程,增进对中国发展模式和中国经济奇迹的理解。

## 二、“以地谋发展”模式的基本特征

中国过去四十多年的改革与发展进程具有明显的阶段性特征。第一阶段为20世纪70年代末期到90年代初期,其主线是不断地开放权利,致力于改革权力集中的计划经济体制,通过开放准入、赋予经济主体自主性、发挥市场机制作用等制度改革,改善国民经济运行环境和提高资源配置效率。第二阶段为20世纪90年代中期至今,其主线是政府主导发展权的“谋”发展,独特的土地制度安排及其变革方式成为政府“谋”发展的重要工具。一方面,政府利用对土地转用的独家控制权调节土地供应,保障经济高速增长和结构快速转变对土地的需求;另一方面,通过低价和高比例工业用地配置推动园区扩张和高速工业化,通过土地资本化推进城市建设和快速城市化。

土地成为中国发展模式的核心由其两种独特性决定,一是土地的资源特性,二是土地制度的特殊性。土地的资源特性不仅包括其固有的有限性、稀缺性、不可移动性、区域差异性等自然特性,还内含财产性、生产性、可投资性等经济特性,更在于国家发展目标所赋予的特殊功能。为了实现国家粮食安全目标,在耕地稀缺约束下,实行严格的耕地保护制度,对土地转用进行用途管制和指标管理,由此更加剧了土地稀缺性,强化了政府对土地的控制力。中国土地制度的独特性表现为:①土地所有制具有二元性,即农村土地属于集体所有,城市土地属于国有;②土地用途转换由政府独家垄断,农地转为非农用地实行规划和用途管制下的政府审批和年度指标控制<sup>①</sup>;③非农建设用地由政府

<sup>①</sup> 参见《中华人民共和国宪法》第十条、《中华人民共和国土地管理法》第六条。

府独家供应,任何单位和个人进行建设需要土地,只能申请使用国有土地<sup>①</sup>;④土地增值收益由地方政府独享(刘守英,2018b)。由于政府享有农地转用和非农建设用地供应的排他性垄断权力,农地转用时按照原用途对失地农民进行补偿后,土地转用的增值收益和资本化收益很大部分归地方政府所有。

由此,中国特殊的土地资源国情和独特的土地制度安排为政府主导经济发展提供了最有效的工具,成为中国特色的“以地谋发展”模式的制度支柱:

一方面,土地成为政府推动经济增长和结构转变的发动机。伴随中国的产权改革与市场化进程,地方政府利用传统计划工具管控和直接干预经济的强度和直接干预经济的能力减弱,但是,地方政府仍然掌握着经济发展的主导权。地方政府利用什么手段来充当这种发动机的角色呢?土地制度的独特安排是其实现发展主导权的最有效工具。①政府利用对土地的控制权保增长。尽管中国为了粮食安全实行最严格的耕地保护,但是,土地也承担着保发展的功能,政府利用土地指标投放实现区域增长战略,在经济不景气时多投放土地拉动经济增长。②政府利用对土地的独家供应权实现快速工业化目标。地方政府为了地方工业化,将建设用地主要配置到工业园区(陆铭,2011),以土地抵押从事园区基础设施建设,利用工业用地优惠政策(包括低价、补贴等)进行招商引资(杨继东和杨其静,2016)。③政府利用土地使用管制权和增值收益分配权助推快速城市化。中国的土地转用实行用途管制、规划管制和所有制管制的三重管制,土地转用的增值收益在支付农民土地原用途倍数补偿后由政府拥有与支配,由此增加了地方政府扩张城市面积和多征收农民土地的激励。中国独特的土地管制和利益分配方式成为快速城市化的制度支撑(曲福田和田光明,2011)。

另一方面,土地资本化成为中国高速经济发展中资本形成的重要来源。对于大多数发展中经济体,资本形成与积累是经济发展面临的主要瓶颈。中国利用独特的土地制度安排和变革方式使土地成为创造资本的重要来源。①经济结构转变中不仅发生劳动力从低生产率的农业部门向高生产率的非农部门的再配置(蔡昉,2017),劳动力配置效率提高促进国民经济结构变革,同样重要且不能忽视的是,经济结构转变也带来土地从农业向非农业的转用和土地价值的增值,土地用途转换产生的增值又为结构转变创造了资本。②土地使用制度改革促进土地资产化。中国在改革之前实行土地无偿使用制度,改革后国家通过法律允许土地有偿使用,可以依法转让<sup>②</sup>,不断减少划拨用地比重,增加有偿使用比重(刘守英,2018a),实行经营性用地招拍挂制度<sup>③</sup>。土地有偿使用制度改革不断增大地方政府的土地资产,为地方经济发展提供资金来源。③开放土地融资权实现土地资本化。允许地方政府成立融资平台,以地抵押,土地成为融资工具,地方政府无论举债还是偿债都高度依赖于土地抵押(范剑勇和莫家伟,2014)。土地资本化程度的不断提高,提升了地方政府主导发展权的能力。

### 三、“以地谋发展”模式的典型化事实

#### 1. 土地推动的经济增长

(1)利用差别化指标分配实现增长目标。在中央政府层面,对土地转用实行指标管理,一方面旨在控制地方乱占地,另一方面在指标分配上也服从国家区域发展战略。改革开放后的相当长时期,

① 参见《中华人民共和国土地管理法》第四十三条。

② 参见1990年5月颁布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》。

③ 参见2002年5月原国土资源部第11号令颁布实施的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》以及2004年原国土资源部第71号令颁布实施的《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》等文件。

为了支持沿海发展战略,中央政府将土地指标主要集中分配到沿海省份,2003年,东部地区国有建设用地供应面积已占到全国的63.88%,远高于中部地区的19.79%和西部地区的16.33%<sup>①</sup>;21世纪以来,国家相继实施西部大开发战略(2000年)和中部崛起战略(2006年),国有建设用地供应指标向这两个区域倾斜。2004年,中部地区和西部地区国有建设用地供应指标占比分别上升至20.89%和22.06%,2015年分别上升到27.16%和39.38%,东部地区国有建设用地供应指标占比则下降至33.46%,比2003年下降了30.42个百分点。在地方层面,地方政府也主要将稀缺的国有建设用地供应指标用于满足省会城市和主要地级城市以及开发区的发展用地需求。根据相关调查,省会城市一般占该省份国有建设用地指标的50%左右,主要地级城市约占30%,另外的剩余指标才提供给其他城市和县级城市(镇)(刘守英,2017)。

(2)通过土地的宽供应保增长。中国经济的快速结构转变面临耕地资源禀赋不足和耕地被大量占用导致的对粮食安全的威胁。为此,国家实行最严格的耕地保护制度。严格耕地保护与“以地谋发展”之间存在的事实上的矛盾,因这一阶段粮食产出的增长得到缓解。人均粮食产量由1949年的209公斤上升到1998年的410.46公斤,比该年的人均粮食消费量398公斤/人还多出12.46公斤(朱希刚,2004)。截至2019年10月,中国人均粮食占有量达到470公斤左右,比1998年增长了14.51%,比1949年新中国成立时增长了126%<sup>②</sup>,同期中国三大谷物自给率超过98.75%(中国农业科学院,2020)。粮食产量增长为国家推进经济发展提供了安全保障,从而减轻了“耕地红线”对地方政府以地促增长行为的约束。与此同时,这一阶段在耕地保障上的相关措施,也使得严格耕地保护与“以地谋发展”之间的矛盾一定程度上得到了解决:允许地方政府通过耕地占补平衡、增减挂钩等政策,保证耕地数量不减少;通过土地整理、农田整治等措施保证土地质量有提高等,以上因素为中国采取较为宽松的土地转用促增长提供了前提。2003—2017年,国有建设用地年供应量从28.64万公顷增加到60.32万公顷,年均增长6.4%,同期GDP年均增长13.37%<sup>③</sup>。

(3)利用基础设施用地的放量供应保障基建投资拉动的经济增长。为应对国际金融危机可能造成的经济冲击,中央政府出台了“4万亿”刺激政策,以基础设施投资与建设为主的高投资成为拉动经济增长的重要力量,基础设施用地放量供应为这一刺激政策提供了用地保障。2008年以来,中国国有建设用地供应结构发生了重大变化,基础设施和其他用地的供应面积不断增加,从2008年的5.3万公顷增加到2017年的36.52万公顷,年均增长23.92%,基础设施和其他用地供应占比从22.55%增加到60.54%,同一时期工矿仓储用地和住宅商服用地供应面积分别仅从9.3万公顷和8.9万公顷增加到12.28万公顷和11.52万公顷、占比则分别从39.57%和37.87%下降到了20.36%和19.10%<sup>④</sup>。基础设施用地放量供应为基础设施投资与建设提供了用地保障,而基础设施投资与建设的资金主要来自土地抵押、城投债等“以地融资”的土地资本化。

① 本文依照国家统计局对三大经济地带的区域划分方法,将全国分成了东部、中部和西部地区。东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东和海南11个省份;中部地区包括黑龙江、吉林、山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南8个省份;西部地区包括四川、重庆、广西、云南、贵州、西藏、内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省份。国有建设用地供应数据来源于历年《中国国土资源年鉴》,经本文作者整理。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室,《中国的粮食安全(2019年10月)》,http://www.gov.cn/zhengce/2019-10/14/content\_5439410.htm,2021。

③ 数据来源于历年《中国国土资源年鉴》和中经网统计数据库,经本文作者整理。

④ 数据来源于历年《中国国土资源年鉴》和中经网统计数据库,经本文作者整理。



## 2. 土地推动的工业化

中国的工业化在经历了20世纪80年代中期至90年代初期的乡村工业化之后,进入了政府供地的园区工业化阶段。园区工业化之所以成为工业化的主导模式,得益于特殊的土地制度安排。1998年出台的《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地管理法》),尽管在法律上保留了农民可以利用集体土地创办乡镇企业及与其他主体联营、合作办企业的制度安排,但是在土地用途管制和用地指标年度计划控制下,乡村利用集体建设用地从事非农产业的通道事实上被关闭。任何主体创办企业只有一个用地通道:由政府提供。20世纪90年代以来,尤其是1998—2003年这个阶段,地方政府重新掌握发展主导权,利用土地转用控制权成为地方经济活动的主要策划者和引导者。政府推动结构转变的重心是工业化,即通过土地创办工业园区,实行以地招商引资,依靠土地出让和融资进行基础设施建设,营造更好的投资环境。这一阶段工业化率稳定在40%左右,1998—2003年工业化率年均水平为39.85%。2003年之后,国有建设用地招拍挂、土地抵押和城投债等制度的施行,使得地方政府推动结构转变的重心从工业化转向城市化。中国常住人口城市化率在2003年超过工业化率,分别为40.53%、40.29%,随后常住人口城市化率持续上升至2016年的57.35%。而工业化率于2004—2008年略有回升并在年均水平41.37%上下波动,2009年之后降至40%以下,至2016年持续下降到33.31%。“园区工业化”阶段政府以土地推动工业化的主要路径为:

(1)工矿仓储用地的高量配置。20世纪90年代以来,中国工矿仓储用地供应的绝对面积除少数年份有所下降外基本保持稳中有升的态势,2003—2017年工矿仓储用地面积供应总量为214.76万公顷,年均供应工矿仓储用地14.32万公顷,保障了这一时期工业化的用地需求。当然,这一时期工矿仓储用地供应面积占比也呈现出明显的阶段性:在1998—2003年的园区工业化阶段,国有建设用地供应中工矿仓储用地供应量和占比在2003年分别为11.64万公顷和40.63%,实现了通过土地促工业化拉动增长的目标;在2004—2008年的结构转变过渡阶段,国有建设用地供应中工矿仓储用地占比虽一直在40%左右,2006年甚至高达50.40%,但工矿仓储用地供应量和占比从2004年的10.68万公顷、41.39%下降到2008年的9.3万公顷、39.57%,通过工矿仓储用地配置推进工业化、拉动经济增长的效力有所降低;在2009年及以后的快速城市化阶段,工矿仓储用地供应面积占比明显下降,从2009年的38.95%下降到2017年的20.36%<sup>①</sup>,年均下降2.32个百分点,通过工矿仓储用地推进工业化、拉动经济增长的效力降低。

(2)压低工业地价维持制造业的低成本竞争优势。地方政府为了更好地发展地方经济,采取竞相压低工业用地价格的策略。对中国地价信息服务平台发布的全国主要监测城市土地价格数据的分析表明,2000—2018年,全国商服地价水平、住宅地价水平年均涨幅分别为9.61%、12.35%,而工业地价水平年均涨幅只有3.5%,商服地价、住宅地价与工业地价的比值也从3.55、2.04扩大到9.11、8.49。分阶段看,园区工业化阶段中的2000—2003年和结构转变过渡阶段的2004—2008年,工业地价年均价格分别为462.25元/m<sup>2</sup>和516.8元/m<sup>2</sup>,远低于同时期1712元/m<sup>2</sup>和2809.2元/m<sup>2</sup>的商服地价,以及991元/m<sup>2</sup>、1982.6元/m<sup>2</sup>的住宅地价。2009—2016年的快速城市化阶段,商服地价和住宅地价的年均价格分别为6429.1元/m<sup>2</sup>和5416.8元/m<sup>2</sup>,远高于工业地价732.7元/m<sup>2</sup>的年均价格。

(3)土地抵押助力园区基础设施投资和工业企业融资。在资本短缺约束下,政府利用土地出让进行滚动开发,并通过土地抵押贷款融资进行园区基础设施建设。截至2007年,东部沿海县市的城市基础设施投资高达数百亿元,其中,财政投入仅占10%,土地出让收入和土地抵押融资占60%。在西部城市基础设施建设投资中,土地抵押贷款所占份额达到70%—80%(蒋省三等,2007)。工业用

<sup>①</sup> 数据来源于历年《中国国土资源年鉴》。

地在出让给企业以后,企业将工业用地作为抵押品向银行申请贷款用于投资,土地抵押贷款成为企业资金的重要来源(李力行等,2016)。对84个重点城市工业用地抵押数据的分析表明,2007年工业企业土地抵押贷款金额和面积分别为1727亿元和54594公顷,到2014年分别上升至9686亿元和171180公顷,较2007年分别增长了4.61倍和2.14倍。

### 3. 土地推动的城市化

中国的城市化进程从20世纪90年代中期以后加速,大致分为三个阶段:第一阶段是1995—2003年,分税制改革使得工业发展的主要税收上收到中央政府,增加了地方政府通过城市化获得与城市发展相关税收和土地出让金的激励(周飞舟,2010)。这一阶段,城市化的特征是围绕园区工业化实现人口聚集和经济聚集,与前期相比城市发展水平显著提高。在此期间,户籍人口城市化率从23.83%增长到29.70%,年均增长0.73个百分点,常住人口城市化率从29.04%增长到40.53%,年均增长1.44个百分点,全国城市建成区面积从19264平方公里增长到28308.02平方公里,年均增长4.93%。第二阶段是2004—2008年,国有经营性建设用地招拍挂出让为地方政府“以地生财”提供了制度安排,政府依靠土地出让收入推动城市化,城市化开始成为地方政府利用土地推动结构转变的重心。不过,由于出让土地量及出让价格仍处于起步阶段,这一阶段城市化的主要特征仍是围绕工业化形成的人口城市化和土地城市化,城市化增长速度略有下降,这表明工业化带动城市化的效应逐渐减弱。具体讲,户籍人口城市化率尽管从30.81%增长到33.28%,但年均增速下降为0.62个百分点,常住人口城市化率从2004年的41.76%提高到2008年的46.99%,年均增长下降为1.31个百分点。全国城市建成区面积在此期间增加了5889.11平方公里,年均增速下降为4.52%,直辖市、省会城市、地级市和县级市城市建成区面积分别扩张22.53%、36.66%、18.23%和25.50%。第三个阶段是2009—2016年,土地抵押和城投债为地方政府推动城市化提供了“以地生财”之外的另一条路径——“以地融资”,以土地作为金融杠杆为城市化融资,带来城市化脱离于工业化的高速发展。这一阶段,户籍人口城市化率从33.77%增长到41.2%,年均增长1.06个百分点,常住人口城市化率从48.34%增加到57.35%。全国建成区面积从38107.26平方公里增加到54331.47平方公里,年均增长速度达到5.20%,直辖市、省会城市、地级市和县级市城市建成区面积分别扩张29.70%、40.02%、47.51%和35.65%。由此可见,第一阶段城市化的主要动力是工业化带动,后两个阶段的城市化则更多地表现为该时期土地制度变革带来的土地资本化推动。在制度安排上,土地推动城市化的主要机制为:

(1)利用强制低价征地扩张城市面积。中国的农地非农化主要通过政府征地来实现,这为地方政府“以地谋发展”提供了基础。由于征地具有强制性且成本低廉,在农地非农用的价值显著高于农地农用的情况下,地方政府不仅通过征地保障基础设施等公共用地,而且以此保障园区发展和城市扩张。1996—2017年,中国城市征用土地面积合计31624.92平方公里,年均征用1437.50平方公里,同时期中国城市建设用地面积和城市建成区面积分别从19001.6平方公里和20214.2平方公里增加到55155.47平方公里和56225.38平方公里,年均分别增长5.21%和4.99%,征地面积占全国新增建设用地面积的87.82%,占城市建成区新增面积的87.47%<sup>①</sup>。

(2)控制住宅和商服用地供应,保障政府土地出让收入最大化。在土地有偿使用制度安排下,为了保障政府获取土地增值收益,减少土地出让中的隐形市场行为,中央政府于2003年开始实行居住和商服用地的招拍挂出让制度。国有建设用地出让中,招拍挂出让面积占比从2001年的7.3%增加到2003年的27.78%,2007年达到50.91%。2008年一跃增至81.91%,随后逐年增长,2015年达

<sup>①</sup> 数据来源于中经网统计数据库—全国宏观年度库、历年《中国城市建设统计年鉴》,经本文作者整理计算而得。

到 92.32%<sup>①</sup>。2003—2017 年的 15 年间,国有建设用地供应总量为 682.38 万公顷,而住宅用地和商服用地供应面积分别为 134.66 万公顷和 62.31 万公顷,仅占同时期国有建设用地供应总量的 19.73%和 9.13%,远远低于工矿仓储用地和基础设施用地的比重。从趋势看,居住用地和商服用地供应面积占比分别从 2003 年的 22.26%和 18.74%下降到 2017 年的 13.98%和 5.12%,仅在 2007 年左右有一个短暂的小幅度回升。住宅和商服用地的限制性供应,抬高了地价和房价,全国房地产开发企业商品房销售价格从 2001 年的 2169.72 元/m<sup>2</sup> 持续上涨到 2016 年的 7475.57 元/m<sup>2</sup>,增幅达 244.54%,年均增速为 8.6%<sup>②</sup>。政府土地出让价款从 2001 年的 492 亿元猛增至 2016 年的 35600 亿元<sup>③</sup>,为城市基础设施建设提供了重要资金来源。

(3)城投债支撑的城市建设融资。快速城市化产生了巨大的城市建设资金需求。地方政府通过融资平台发行城投债,募集资金进行城市基础设施建设。以 1992 年上海获准发行额度为 5 亿元的城投债以支持浦东新区建设为开端,城投债 2008 年之后迅速增长,全国 290 个地级市年度发行额从 2008 年的 1396 亿元增长到 2017 年的 18365.28 亿元,2000—2017 年发行总额达到 113802.18 亿元<sup>④</sup>,为城市建设和城市化创造了巨量资本。

#### 4. “以地生财”“以地融资”的土地资本化与经济发展中的资本形成

(1)“以地生财”形成资本。对国有经营性建设用地出让实行招拍挂制度安排后,土地资本化价值大幅提升。1996 年土地出让金收入只有 348.89 亿元,2010 年迅速增长到 30108.93 亿元,土地财政占政府财政收入<sup>⑤</sup>比重也由 4.70%猛增至 36.20%。此后,政府对于土地财政收入的依赖程度虽有所减轻,但 2016 年 37457 亿元的土地出让金收入仍占到政府财政收入的 23.47%。总体看,1993—2016 年(1997 年除外)<sup>⑥</sup>,全国土地出让金收入总额为 315871.05 亿元,占政府财政收入的比重为 24.70%。分阶段看,1998—2003 年、2004—2008 年、2009—2016 年三个阶段土地财政占政府财政收入的比重年均分别为 9.95%、20.96%以及 27.30%,地方政府“以地生财”的行为在园区工业化转向快速城市化之后愈加明显。

(2)“以地融资”形成资本。2008 年,为应对国际金融危机,除了积极的财政政策和宽松的货币政策,中央政府也放宽了土地抵押融资。2008 年下半年以来,各级政府纷纷成立投融资平台,到 2017 年 6 月 30 日各地成立的政府投融资平台达 11740 家。在这些平台,土地是主要抵押物,偿债主要靠土地出让收入。分阶段看,园区工业化阶段中的 2000—2003 年,全国 84 个重点城市土地抵押贷款金额从 1400 亿元增加到 5800 亿元,增幅为 330.56%、年均增长 62.68%。2004—2007 年的结构转变过渡阶段,全国 84 个重点城市土地抵押贷款金额从 7400 亿元增加到 13300 亿元,增幅为 80.18%、年均增长 21.68%。2008 年以后的快速城市化阶段,全国 84 个重点城市土地抵押贷款金额迅速提升,从 2008 年的 18200 亿元猛增至 2015 年的 113300 亿元,增幅为 522.53%、年均增长 23.47%。

#### 5. 一个归纳

回顾中国改革开放以来土地与经济的关系,20 世纪 90 年代之前确实有过一段放开权利

① 数据来源于历年《中国国土资源年鉴》,经本文作者整理计算。

② 数据来源于中经网统计数据库—全国宏观年度库,经本文作者整理计算。

③ 数据来源于历年《中国国土资源公报》。

④ 数据来源于 Wind 经济数据库,经本文作者整理计算。

⑤ 指的是全国一般公共预算收入的决算数,来源于财政部历年财政收支情况。

⑥ 1997 年土地出让金收入数据缺失原因是 1997 年国务院停止营利性用地的出让以整顿土地市场,为修订后的 1998 年《土地管理法》出台奠定基础。



推动“乡村工业化”的黄金时期(刘守英,2018a)。但是,在改革和经济发展的主战场转向城市以后,政府重新掌握发展主导权,土地制度结构的独特安排(二元土地所有制、政府垄断土地一级市场、土地出让增值收益归地方政府)不仅非常好地契合了这一发展逻辑,而且成为政府主导发展权的工具。政府主导下的土地制度变迁(土地所有权与使用权相分离、地方政府获取土地所有权制度租、土地使用制度改革使土地资本化)更是加强了政府主导发展权的能力,形成“以地谋发展”模式。这一发展模式使土地在经济增长和结构变革中处于核心地位,供给而非需求为先的土地供应方式,使土地成为经济增长的发动机;政府压低工业地价的策略,避开了土地资源要素禀赋对工业化的不利制约,使中国成为世界制造工厂;“土地资本化”满足了工业化、城市化以及基础设施投资与建设中的巨额资本需求,推动中国快速城市化,同时通过基础设施投资与建设保障了经济增长。1998年全面修订的《土地管理法》与中国的高增长奇迹和快速工业化城市化高度契合,不是一种偶然的巧合,而是主要的土地制度安排推动发展或曰“中国奇迹”的结果。当经济不景气时,政府通过增加土地供应总量,降低土地成本,提高土地要素对经济的支撑度;在经济总体或局部过热时,政府通过减少土地供应总量,调整土地供应结构,严格土地市场交易方式,加大土地税收力度等手段,压缩经济过快增长对土地的过度需求。相对于货币政策和财政政策而言,土地政策手段还可以对宏观经济进行局部调控,对部分产业、行业或部门进行调控,如中国2003年开始对投资过热的钢铁、电解铝、水泥等行业减少甚至停止供应土地,以抑制这些行业的过度发展。此外,土地工具更容易设定具体的政策目标,政府在批租出让土地的同时,在开发项目上通过土地政策工具对开发商进行控制,以及通过土地规划、土地供应计划、地价政策、土地税收政策、土地整理储备政策等来调节经济结构和发展速度。

#### 四、“以地谋发展”模式的实证检验

##### 1. 假设提出

本文的核心假设是,在“以地谋发展”模式下,土地对经济增长的贡献通过两大机制来实现(如图1所示):

第一,土地作为生产要素进入生产函数,通过工业仓储用地和居住商服用地的供应作用于工业化和城市化,以结构转变推动经济增长。由于土地制度安排对结构转变的影响在不同时期存在差别,土地作为生产要素通过结构转变推动经济增长具有明显的阶段性特征。1998—2003年,地方政府依靠工业仓储用地的高量低价配置实现园区工业化,工业化是结构转变的重心和经济增长的主要推动力;2004—2008年,随着结构转变的重心由工业化转向城市化,工业仓储用地供应量在低价基础上有所下降,但居住商服用地供应量和地价尚未大幅提升,工业化推动经济增长的作用有所下降,但这一阶段城市化对经济增长的贡献尚未凸显;2009—2016年,结构转变重心实现向城市化的转型,工业仓储用地供应量在低价基础上继续下降,而居住商服用地供应量及地价大幅提升,城市化对经济增长的作用成为主导力量。

第二,土地通过资本化纳入资本( $K$ ),通过资本形成推动经济增长。土地资本化有“以地生财”(出让土地获得出让收入)、“以地融资”(土地抵押、城投债等)两条路径。土地资本化具有明显的阶段性特征:1998—2003年,国有土地有偿使用制度开始进入土地出让市场,不过这一时期土地出让主要采取划拨和协议方式,土地出让收入增长缓慢。2004—2016年,国有经营性建设用地出让由协议出让转向招拍挂出让,土地出让收入增长加速,尤其是2008年之后土地出让收入大幅增长,以“以地生财”模式逐渐成熟。2008年以来,土地抵押政策放宽和允许地方政府发行城投债,由此带来“以地融资”的土地资本化成为主要模式。土地资本化的两条路径,尤其是“以地融资”提供的巨量资

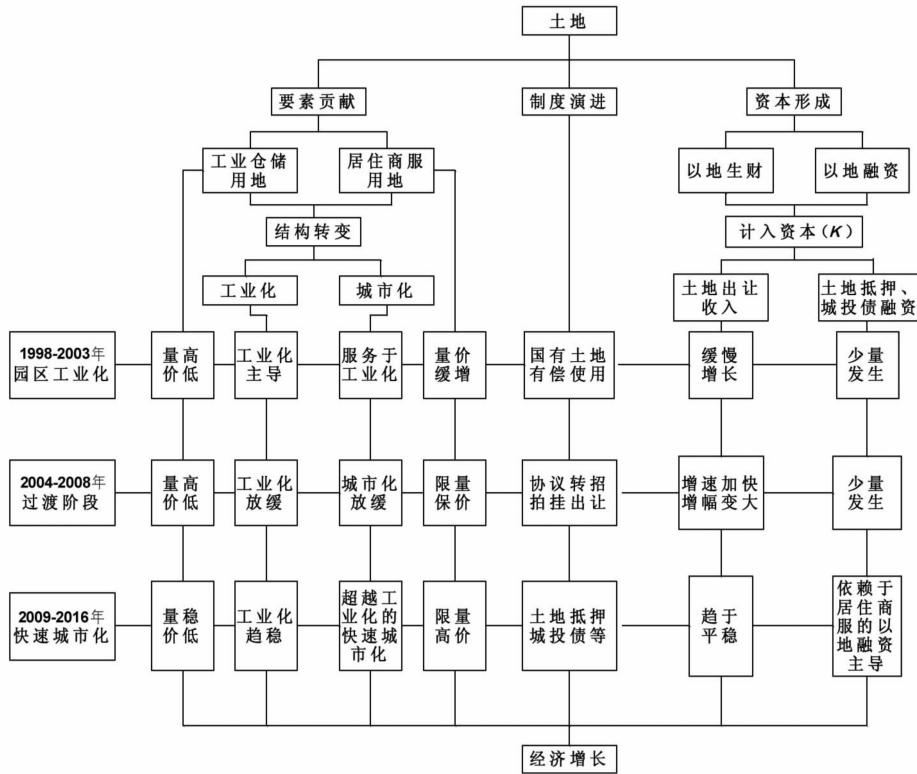


图1 土地的要素贡献、资本形成与经济增长

本,成为快速城市化的主要资本来源。

## 2. 土地通过结构转变推动经济增长的检验

(1) 计量模型。经典的经济增长理论通常在生产函数中忽略了土地的作用,或者隐含地把土地作为资本投入的一部分进入生产函数。如前文所述,土地有别于一般的资本,尤其在中国高速增长过程中扮演了独特的角色。因此,为了更好地认识土地的作用,本文认为土地应该和资本、劳动等投入一样作为要素直接进入生产函数。20世纪90年代以来,中国体制改革和经济发展的主战场由乡村转移到城市,工业化和城市化的结构变迁成为支撑经济增长的主要力量,因此,本文重点分析中国非农部门的经济增长模型。

本文考虑如下的广义柯布—道格拉斯生产函数:

$$Y_{it} = A_{it} K_{it}^{\beta_k} L_{it}^{\beta_l} D_{1,it}^{\beta_{d1}} D_{2,it}^{\beta_{d2}} \quad (1)$$

其中, $Y_{it}$ 是地级市*i*在第*t*年的非农部门的国内生产总值(GDP), $K_{it}$ 为固定资本投入, $L_{it}$ 为劳动投入, $D_{1,it}$ 和 $D_{2,it}$ 分别为居住商服用地面积和工业仓储用地面积, $A_{it}$ 刻画的是随时间变化的异质性技术进步。为了估计生产函数中的未知参数,将模型(1)对数线性化,可得如下线性面板数据模型:

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \beta_k \ln K_{it} + \beta_l \ln L_{it} + \beta_{d1} \ln D_{1,it} + \beta_{d2} \ln D_{2,it} + \alpha_{pt} + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中, $\alpha_{pt}$ 是省级层面的固定效应, $\eta_i$ 为年度固定效应, $\varepsilon_{it}$ 是误差项。在模型中,对数化的技术进步 $\ln A_{it}$ 被 $\beta_0$ 、 $\alpha_{pt}$ 和 $\eta_i$ 所吸收。

关于上述模型设定,需要做出如下两点重要的说明:①本文采用水平数据而不是增长率数据。

由于中国经济增长和土地政策具有明显的阶段性特征,本文考虑三个不同的时间段(1999—2003、2004—2008、2009—2016)。由于各时段跨度较小,采用增长率(对数差分)会损失一整期的观测,导致估计效率损失;同时数据的对数差分会消除变量中的重要信息,即城市间的横截面差异,易导致模型识别出现困难。<sup>②</sup>本文采用省份固定效应,而没有采用地级市固定效应。一方面,在去除省一级的时间均值后,各个解释变量的城市异质性得以保留,从而具有足够的方差,确保模型可以识别,同时可控制或缓解内生性问题;另一方面,中国的土地利用制度在省级层面具有统一性,而地级行政单位利用省级分配的土地利用年度计划并在此计划下“以地谋发展”。

鉴于中国土地制度和政策的差异以及通过土地主导发展权侧重点的不同,本文考虑在三个不同阶段内分别回归:第一阶段为1999—2003年<sup>①</sup>:1998年《土地管理法》明确了国有土地的有偿使用方式,建立土地储备制度、实现政府垄断土地供给,这些制度安排增强了政府管理和控制土地要素的能力,这一阶段通过工业仓储用地高量配置、压低工业仓储用地价格来发展工业园区,推动“园区工业化”(刘守英,2018a),实现中国工业化的快速发展。第二阶段为2004—2008年:这一阶段是结构转变由工业化为主转向城市化为主的过渡阶段。2002年以来,经营性用地供应由协议为主转为招拍挂方式为主<sup>②</sup>,2004年“8·31”大限之后经营性用地协议出让退出历史舞台,政府垄断土地一级市场,经营性用地、住宅用地和工业用地通过招拍挂方式出让的制度基本确立并沿用至今。这一阶段,地方政府开始推动结构转变的重心由工业化向城市化转变,即工业仓储用地供应量在低价基础上有所下降,并通过限量供应居住和商服用地,借助土地出让收入积累城市建设资金,围绕工业化的基础设施需求推动城市化进程。需要说明的是,这一阶段居住商服用地供应尚处于“限量保价”的起步阶段,在上一阶段工业化推动城市化水平迅速提高的基础上,这一阶段城市化仍表现为围绕工业化形成的人口城市化和土地城市化,城市化速度也由于工业化减速及基础设施逐渐完善趋于平缓。第三阶段为2009—2016年:一方面,居住商服用地“限量保价”供应带来房价和地价不断飞涨,形成巨额土地出让收入;另一方面,土地抵押政策的放宽以及城投债的推行,为城市建设形成巨量资本。“以地生财”模式的成熟和“以地融资”模式的出现,使得城市化超越工业化并真正成为结构转变的重心,土地资本化的两条路径实现了这一阶段中国快速城市化的进程。

(2)数据来源以及基本统计特征。本文选取了中国地级市1999—2016年的面板数据,排除了直辖市和港澳台,以及数据缺失严重的地级市。模型选取的变量为非农部门的国内生产总值( $Y$ )、非农部门的固定资本存量( $K$ )、非农部门的劳动数量( $L$ )以及两类土地投入:居住商服用地面积( $D_1$ )和工业仓储用地面积( $D_2$ )。① $Y$ 为各地级市市辖区的非农部门年度实际国内生产总值,单位为亿元,由名义GDP和GDP指数计算得到。各地级市市辖区的非农部门名义GDP和GDP指数来自国家信息中心房地产信息网—宏观经济数据库—城市年度数据库。② $K$ 为各地级市市辖区的非农部门

① 由于无法获得1998年数据,本文在实证中使用1999—2003年数据刻画1998—2003年的园区工业化阶段。

② 2001年4月30日,《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15号)印发,明确提出:“商业性房地产开发用地和其他土地供应计划公布后同一地块有两个以上意向用地者的,都必须由市、县人民政府土地行政主管部门依法以招标、拍卖方式提供,国有土地使用权招标、拍卖必须公开进行。要严格限制协议用地范围。确实不能采用招标、拍卖方式的,方可采用协议方式。采用协议方式供地的,必须做到在地价评估基础上,集体审核确定协议价格,协议结果向社会公开。”2002年5月9日,《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》(国土资源部令第11号)重申:“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。前款规定以外用途的土地的供地计划公布后,同一宗地有两个以上意向用地者的,也应当采取招标、拍卖或者挂牌方式出让。”



年度固定资本存量,单位为万元。本文采用永续盘存法(张军等,2004)计算资本存量 $K_{it}$ ,公式为 $K_{it}=K_{i,t-1}(1-\delta)+I_{it}/P_{it}$ ,其中, $I_{it}$ 表示当年固定资产投资; $P_{it}$ 表示地区固定资产投资价格指数,由于地级市层面数据可得性问题,这里用省级层面的固定资产投资价格指数进行匹配;折旧率 $\delta$ 采用张军等(2004)的9.6%;将张军等(2004)中1998年省级固定资本存量按当年各地级市全社会固定资产投资占省全社会固定资产投资的比例分配至各地级市,得到各地级市初始年的资本存量。固定资产投资 $I_{it}$ 为地级市市辖区的固定资产投资额(不含农户),数据来源为中经网统计数据库—城市年度库。<sup>③</sup> $L$ 为各地级市市辖区的非农部门就业数量,单位为万人,数据来源为国家信息中心房地产信息网—宏观经济数据库—城市年度数据库。<sup>④</sup> $D_1$ 为各地级市市辖区的居住商服用地面积,单位为平方公里。由于统计口径问题,该指标1999—2011年数据为居住用地、公共设施用地(含商业服务业设施用地)二者之和,2012—2016年数据为居住用地、公共管理和公共服务用地、商业服务业设施用地三者之和,数据来源为1999—2017年的《中国城市建设统计年鉴》。<sup>⑤</sup> $D_2$ 为各地级市市辖区的工业仓储用地面积,单位为平方公里。由于统计口径问题,该指标1999—2011年数据为工业用地、仓储用地二者之和,2012—2016年数据为工业用地、物流仓储用地二者之和,数据来源为1999—2017年的《中国城市建设统计年鉴》。

表1总结了主要变量的基本统计特征。从表中可以看到,对于三个不同的阶段,对数化GDP的平均水平几乎呈现线性递增的趋势,同时具有相近的标准差;固定资本存量的均值和方差都逐步递增,第三阶段的均值较之第一阶段几乎增长了40%;劳动供给方面,前两阶段的均值和方差都较为靠近,而第三阶段的劳动供给有所增加,同时在城市间的差异性有一定的增加。对于土地投入,不论是居住商服用地面积,还是工业仓储用地面积,都呈现出逐步递增的特征,同时在城市间的差异也在增加。

(3)估计结果和说明。对于每一个阶段,考虑拟合两个模型:第(1)、(3)、(5)列包含了省份固定效应和时间固定效应,第(2)、(4)、(6)列在包含双向固定效应的同时还加入了省份和时间的联合固定效应,进一步缓解模型可能存在的内生性问题。最后,本文主要关注中国经济发展的阶段性特征,因而只汇报分阶段回归的结果。表2给出了主要的估计结果。现将主要发现总结如下:

第一,从阶段I(1999—2003)的回归结果看,固定资本存量和劳动投入对非农部门国内生产总值都具有正的影响,符合理论和预期;在两个模型设定中,资本的系数估计都是0.85左右;劳动的弹性系数估计量数值较小,且不显著,这是由这一时期地级市市辖区非农就业人数下降趋势与非农产值的上升趋势相反导致的<sup>①</sup>,其原因在于该时期非农就业中第二产业就业占比大于第三产业就业占比<sup>②</sup>,但地级市市辖区布局的工业园区较之于县级行政单位中布局的工业园区数量少,园区工业化阶段第二产业就业人口集中在县级行政单位而非地级市市辖区;居住商服用地系数仅为0.03左右,在统计学意义上都不显著,可能归因于这一阶段居住商服用地供给增加不明显,因此,居住商服用地面积不具备与非农产值一致的趋势,在经济含义上是由于政府在这一阶段主要通过高量低价的工业仓储用地配置推动工业化,城市化还不是结构转变的重心;工业仓储用地在这一时期内对经

① 根据本文作者对国家信息中心房地产信息网—宏观经济数据库—城市年度数据库中215个地级市市辖区非农就业人数的整理,1999—2003年,历年非农就业人数分别为5478.64万人、4913.16万人、4649.48万人、4632.35万人和4643.63万人,具有明显递减趋势。

② 根据本文作者的计算结果,1999—2003年,地级市市辖区非农就业中第二产业就业人数占比年平均数为50.95%,超过第三产业就业人数占比。

表 1 主要变量的基本统计特征

变量	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
阶段 I: 1999—2003					
lnY	4.5972	1.0138	2.2850	8.0365	1073
lnK	5.2289	0.9378	2.4951	8.4270	1074
lnL	2.7554	0.8118	0.3507	5.6874	1074
lnD <sub>1</sub>	3.0479	0.6930	0.8329	5.4717	1072
lnD <sub>2</sub>	2.5792	0.8028	-0.4155	5.1834	1072
阶段 II: 2004—2008					
lnY	5.2133	1.0456	2.7682	8.7024	1085
lnK	6.0970	0.9793	3.7296	9.0556	1085
lnL	2.7736	0.8182	0.7080	5.3431	1085
lnD <sub>1</sub>	3.4126	0.7303	1.0886	5.8212	1070
lnD <sub>2</sub>	2.8540	0.8723	-0.4155	5.7431	1070
阶段 III: 2009—2016					
lnY	5.9824	1.0433	3.3388	9.4852	1720
lnK	7.2321	1.0013	4.3333	10.0022	1720
lnL	3.0560	0.8844	0.8329	6.0420	1716
lnD <sub>1</sub>	3.7952	0.7687	1.9838	6.0238	1714
lnD <sub>2</sub>	3.0523	0.9282	-2.2231	5.9500	1714

经济增长具有正的贡献,估计系数为 0.2 左右,且在 1%的水平上显著。

第二,在阶段 II(2004—2008)中,发现资本和劳动对经济增长都具有显著的影响,系数分别为 0.68 和 0.30<sup>①</sup>左右,而且不同模型设定的估计结果稳定。值得指出的是,居住商服用地在这一阶段对非农部门国内生产总值的影响在统计学意义上是不显著的,估计系数的数值也很小,其原因在于这一阶段结构转变重心虽开始从工业化转向城市化,但其发展阶段仍属于满足工业化基础设施需求的城市化,由于“限量保价”的制度要求以及工业化减速等原因,城市化速度有所下降,居住商服用地供应未能与非农产值增长保持一致,因此模型估计结果不显著;工业仓储用地的系数为 0.1518 和 0.1609,在 1%的水平上显著,但是通过和阶段 I(1999—2003)的回归结果对比发现,工业仓储用地对经济增长的贡献有所下降,显示出工业化到一定阶段之后增速的下降及其对经济增长贡献的下降,更重要的是显示了结构转变重心从工业化转移的趋势。此阶段的模型估计结果符合结构转变开始由工业化为重心向城市化为重心转型的过渡阶段特征,验证了本文的理论分析。

第三,在阶段 III(2009—2016)中,资本和劳动的系数都分别为 0.55 和 0.32 左右,而且都在 1%的水平上显著;和前面两个阶段相比,资本的贡献有所下降,这表明资本对于经济增长的拉动作用随着经济发展阶段的转化有所减弱。而居住商服用地和工业仓储用地对 GDP 的弹性系数分别为

① 阶段 II(2004—2008)及阶段 III(2009—2016)非农就业贡献率回到正常值的原因,在于结构转变重心向城市化过渡及快速城市化阶段第三产业就业人数占比超过第二产业就业人数(2004—2016 年第二产业就业人数占比为 49.16%,小于第三产业就业人数占比),第三产业就业的增加带动了地级市市区非农就业的增加。具体讲,2004—2016 年历年非农业就业人数分别为 4683.50 万人、4868.12 万人、5048.31 万人、5165.32 万人、5245.82 万人、5433.70 万人、5651.23 万人、6245.03 万人、6604.28 万人、8347.61 万人、8374.75 万人、8332.26 万人、8276.01 万人,递增趋势明显。

0.09 和 0.17 左右,都在 1%的水平上显著,和前一阶段相比,居住商服用地的贡献显著增加,同时工业仓储用地对经济增长的影响也有较小幅度的提高。这一阶段的模型估计结果验证了本文的假设,房价和地价不断上升带来的土地增值收益及土地抵押和城投债带来的城市建设资金融资,实现了结构转变的重心由工业化向城市化的转变。需要说明的是,居住商服用地贡献率较之工业仓储用地贡献率更小,其原因在于本模型仅纳入了作为要素的土地的数量,居住商服用地作为土地要素推动经济增长的作用在理论上本就小于直接用于工业生产的工业仓储用地,而且每年居住商服用地供应量少于工业仓储用地供应量。居住商服用地对经济增长的更大贡献来自资本形成,即主要依靠居住商服用地实现的抵押融资和城投债作为资本形成推动经济增长,但这一贡献内含在资本之中,如何剥离这一部分贡献尚待讨论和研究,本文暂时不讨论将居住商服用地资本形成贡献从资本中分离的问题,本文的侧重点在于解释不同时期通过不同制度安排以不同方式推动经济增长和结构转变。因此,这一阶段结构转变重心由工业化向城市化的转移并不表现在居住商服用地和工业仓储用地两者相关系数大小的比较,而是表现在居住商服用地在这一阶段相关系数大小及其显著性较上一阶段显著提高,而工业仓储用地相关系数和显著性水平提升幅度较小。

总体看,上述实证结果验证了本文的假设:在第一阶段(1999—2003),政府主要通过工业仓储用地的高量配置和低价供应来实现工业化推动经济增长;在第二阶段(2004—2008),工业仓储用地高量配置和低价供应支撑工业化的作用明显衰减,结构转变重心及经济增长推动力开始由工业化转向城市化,但由于这一阶段仍处于满足工业化基础设施需求的城市化阶段,因此,利用居住商服用地推动城市化从而拉动增长的作用并不显著;在第三阶段(2009—2016),工业化作用虽有增强,但幅度较小且远低于工业化为结构转变重心而推动经济增长的阶段。不同的是,依靠居住商服用地限量供应和不断上涨的土地价格支撑的快速城市化,与前两个阶段相比较显著地成为中国经济增长的推动力。因此,可以说这一阶段结构转变重心及推动经济增长的动力实现了由工业化向城市化的转变。

表 2 增长模型参数估计结果

变量	阶段 I:1999—2003		阶段 II:2004—2008		阶段 III:2009—2016	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
lnK	0.8531*** (0.0463)	0.8588*** (0.0494)	0.6844*** (0.0339)	0.6870*** (0.0366)	0.5578*** (0.0242)	0.5446*** (0.0259)
lnL	0.0493 (0.0679)	0.0385 (0.0732)	0.3052*** (0.0400)	0.2979*** (0.0429)	0.3187*** (0.0296)	0.3306*** (0.0304)
lnD <sub>1</sub>	0.0313 (0.0414)	0.0358 (0.0442)	0.0049 (0.0327)	0.0031 (0.0344)	0.0982*** (0.0291)	0.0945*** (0.0310)
lnD <sub>2</sub>	0.1997*** (0.0481)	0.2047*** (0.0507)	0.1518*** (0.0254)	0.1609*** (0.0262)	0.1696*** (0.0165)	0.1786*** (0.0175)
省份 FE	是	是	是	是	是	是
时间 FE	是	是	是	是	是	是
省份×时间 FE		是		是		是
总观测值	1071	1066	1066	1066	1710	1702
城市个数	215	215	215	215	215	215

注:括号里的数值是估计量的稳健标准差; \*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1%水平上显著。以下各表同。



### 3. 土地通过资本形成推动经济增长的检验

2003年以来,中国经济增长和结构转变的轨道由工业化转变为城市化,城市化进程中除了土地作为生产要素的贡献之外,还应当着重考虑土地参与资本形成过程的贡献。

(1)计量模型。根据前文分析,两个不同时期,土地资本化分别表现为“以地生财”和“以地融资”,因此,本文在两个不同时期内分别考虑不同的模型设定。

“以地生财”效应。是指通过以“招拍挂”等方式出让经营性用地获取土地出让收入,并将一定比例的土地出让收入投入到固定资产投资当中。该阶段的时间区间为1999—2008年。该段时期内,政府土地储备和垄断土地一级市场的制度成型,经营性建设用地供应从协议方式转变为招拍挂方式,地方政府通过土地出让获得了土地出让收入,这些收入以一定比例进入固定资产投资,最终参与到固定资本形成的过程。需要说明的是,在该段时期,虽然部分城市开始通过土地抵押和发行城投债等形式筹集资金,但是发行城投债的城市比例非常小(共计127个观测值)。因此,为研究土地出让收入参与固定资本投资的比例,本文主要考虑如下面板数据回归模型:

$$\ln I_{it} = \theta_1 \ln Land_{it} + X_{it}^T \gamma + \lambda_i + \zeta_t + u_{it} \quad (3)$$

其中, $\ln I_{it}$ 是地级市*i*在第*t*年的固定资本投资的对数值, $\ln Land_{it}$ 表示土地出让成交价款的对数值, $X_{it}$ 是控制变量,包含上一年的国内生产总值(GDP)增长率和上一年第二产业产值占GDP的比重, $\lambda_i$ 和 $\zeta_t$ 分别代表个体和年度固定效应。为了缓解模型的内生性问题,控制变量都采用上一年的数值。

另外,鉴于土地出让收入影响固定资产投资形成可能存在着时间滞后效应,本文还考虑了模型(3)的两种变化形式:一是将模型(3)中土地出让成交价款换成上一年的数值( $L.\ln Land_{it}$ );二是在模型(3)中额外加入土地出让成交价款的一阶滞后项。

“以地融资”效应。是指通过土地抵押或者发放城投债,筹集城市建设和基础设施建设资金,投入固定资产投资从而参与到固定资本形成之中。本文测度“以地融资”效应的样本区间是2009—2016年。2008年以来全国290个地级市土地抵押面积和金额快速上升,同时各个城市普遍开始发行城投债。尽管城投债在“以地融资”的资本形成中占比没有土地抵押大,但是2008年以来不再发布地级市层面的土地抵押数据,因此,本文只能采用地级市层面的城投债来代表“以地融资”,并考虑如下的模型:

$$\ln I_{it} = \theta_1 \ln Land_{it} + \theta_2 \ln CTB_{it} + X_{it}^T \gamma + \lambda_i + \zeta_t + u_{it} \quad (4)$$

其中, $\ln CTB_{it}$ 表示地级市*i*在第*t*年发行的城投债(Chengtou Bond, CTB)的对数值, $X_{it}$ 是控制变量,其选取与模型(3)一致,同时模型也包含了双向固定效应。

类似地,本文也考虑了模型(4)的两种变化:一是将模型(4)中土地出让成交价款和城投债滞后一期;二是在模型(4)的设定中额外加入土地出让成交价款和城投债的一阶滞后项。

(2)数据来源和基本特征。本文选取中国290个地级市(不包括港澳台)2003—2016年的面板数据。模型选取的变量为固定资产投资额(不含农户)(*I*)、土地出让成交价款(*Land*)、城投债当年发行额(*CTB*)。具体地:①*I*为各个地级市市辖区固定资产投资额(不含农户),数据来源为中经网统计数据库—城市年度库。②*Land*为各个地级市市辖区土地出让成交价款,包含了居住商服用地、工业仓储用地以及其他营业性用地出让价款,受到数据限制无法在地级市层面区分居住商服用地出让价款和工业仓储用地出让价款,只能使用土地出让价款总额。该数据的数据来源为国家信息中心房地产信息网—土地市场库。③*CTB*为各地级市市辖区城投债当年发行数额,由各地级市层面城投公

司、平台的发行数额按照地级市和年份加总而来<sup>①</sup>,数据来源为 Wind 数据库。④ $GDP\_growth$  为各地级市市辖区的非农部门年度名义 GDP 增长率,根据国家信息中心房地产信息网—宏观经济数据库—城市年度数据库的各地级市市辖区非农部门年度名义 GDP 计算而得。⑤ $Industry$  为各地级市市辖区第二产业产值占 GDP 比重,数据来源为国家信息中心房地产信息网—宏观经济数据库—城市年度数据库。

表 3 为主要变量的基本统计特征;从均值看,投资和土地出让成交价款的平均水平随着时间推移都有显著的增加。2008 年之后,城投债发行具有了一定规模,对数字化城投债发行额的平均水平为 3.41,观测的样本量也超过 1000。

表 3 主要变量的基本统计特征

变量	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
样本时期 I:1999—2008					
$\ln I$	4.0741	1.2738	-2.2062	8.4592	2744
$\ln Land$	1.3745	1.9970	-4.6052	6.5317	2551
样本时期 II:2009—2016					
$\ln I$	5.9572	1.0904	2.6205	9.5978	2014
$\ln Land$	3.7067	1.3907	-2.1203	10.4261	2029
$\ln CTB$	3.4113	1.2665	0.0000	7.2949	1110

(3)估计结果。表 4 给出了土地如何影响投资的静态面板数据估计结果。对于样本时期 I,本文发现:①土地出让成交价款在投资模型中的系数为 0.0499,且在 1%的水平上显著,这说明如果政府的土地出让成交价款提高 1%,那么当期的固定投资额会增加 4.99%;②单独估计的土地出让成交价款的滞后效应为 0.054,且在 1%的水平上显著;③如果同时考虑土地出让成交价款的当期和滞后效应,估计值分别为 0.0387 和 0.0475,且都在 1%的水平上显著,说明土地出让不仅在当期影响投资,也会影响下一期的投资额。

对于样本时期 II,本文发现:①对于土地出让成交价款,如第(4)、(5)列所示,如果只考虑当期影响或者滞后影响,回归结果都在 1%的水平上显著,而且数值几乎是样本时期 I 相应估计结果的两倍左右,说明在此时期土地对资本形成的作用变得更大;同时考虑当期效应和滞后影响时,估计值分别在 10%和 1%的水平上显著且大于第一阶段估计结果,这再次说明在第二阶段,土地对投资形成的影响更大。②对于城投债,如第(4)、(5)列所示,估计的当期效应在 1%的水平上显著,滞后效应不显著,这部分说明城投债的影响是即期的,对投资的影响比较直接;如第(6)列所示,当同时考虑当期效应和滞后效应时,当期效应在 1%的水平上显著,而滞后效应不显著。此外,上期的 GDP 增长率和第二产业在 GDP 中占比对投资的影响都是正向的,而且估计结果非常稳健,这也符合直觉和预期。一般而言,经济增长越快,或者当地的第二产业占比越高,对投资的需求也就越大。

从经济含义讲,一方面,“以地生财”效应显著地存在,同时“以地生财”固定资产投资的滞后效应比当年的贡献要大;另一方面,“以地融资”效应显著地存在,城投债发行数额当年对于固定资产投资的贡献大于其滞后效应,这一点也说明了“以地融资”的风险和不可持续性。

① 尽管不是所有的城投债都采用土地使用权抵押担保,但在目前可靠的土地抵押微观数据难以获取的情况下城投债是度量“以地融资”效应的最佳选择。

表 4 投资模型的参数估计

变量	样本时期 I:1999—2008			样本时期 II:2009—2016		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>lnLand</i>	0.0499*** (0.0137)		0.0387*** (0.0131)	0.0911*** (0.0242)		0.0450* (0.0266)
<i>L.lnLand</i>		0.0540*** (0.0104)	0.0475*** (0.0098)		0.1072*** (0.0262)	0.0658*** (0.0208)
<i>lnCTB</i>				0.0451*** (0.0144)		0.0774*** (0.0214)
<i>L.lnCTB</i>					0.0079 (0.0185)	0.0156 (0.0199)
<i>L.GDP_growth</i>	0.3343*** (0.0736)	0.3345*** (0.0723)	0.3337** (0.0732)	0.4406*** (0.1340)	0.4712*** (0.1156)	0.4435*** (0.1055)
<i>L.Industry</i>	0.6752** (0.2980)	0.6766** (0.2980)	0.6820** (0.2967)	1.4771*** (0.4257)	1.2248** (0.5286)	0.4337 (0.7402)
观测总数	2148	2140	2193	1182	1037	761
城市个数	285	285	286	269	268	193

注: *L.A* 表示 *A* 的一阶滞后项;每个模型中都同时包含了个体和时间固定效应。

## 五、结论与政策含义

中国改革开放以来的经济发展方式不同于其他主要经济体,政府在经济发展中不再直接控制经济但具有很强的“谋”发展能力,独特的土地制度安排及其变革成为政府主导发展权的重要制度支撑,由此形成的“以地谋发展”模式成为中国经济奇迹创造的秘密。“以地谋发展”模式的核心是政府利用独特的土地制度谋发展,土地不仅成为拉动增长的发动机,而且成为促进结构变革的助推器,以低价土地招商引资快速推进工业化,以土地资本化加速城市化。“以地谋发展”模式之所以能够在中国土地资源极其稀缺、资本极端不足的约束下取得经济增长和结构转变的成功,得益于土地制度的独特安排:农村土地属于农民集体、城市土地属于国家所有,农地转为农用地的唯一通道由政府垄断,农地由集体所有转为国有之后,地方政府一方面依靠对国有经营性建设用地供应的排他性权力获得高额土地增值收益,另一方面利用规划权、管制权、定价权决定各类用地的区域投放指标、供应方式和供应价格,实现经济增长和结构转变目标。更为重要的是,土地资本化(土地出让、土地抵押融资、城投债等)为地方政府和各类经济主体通过土地创造资本、解决发展起步阶段的资本短缺提供制度支撑,通过土地形成的巨量资本不仅为基础设施建设提供了巨额资金来源,而且为经济主体的生产经营和资本扩张提供融资渠道。本文采用全国 200 余个地级市的样本数据对“以地谋发展”模式进行了计量检验,分析了“以地谋发展”模式在不同阶段的作用机制:①1999—2003 年阶段,主要依靠工业仓储用地的高量配置和低价供应通过园区工业化推动经济增长;②2004—2008 年由工业化向城市化的结构转变的过渡阶段,低价工业仓储用地的供应量开始下降,表明通过低价高量工业仓储用地推动工业化的经济增长效力减弱,而同一时期出现依靠居住商服用地招拍挂供应启动城市化的机制转换;③2009—2016 年阶段,中国经济增长和结构转变的主要动力显著地转变为居住商服用地和土地抵押融资资本化支撑的快速城市化;④1999 年以来,以土地出让收入为代表的“以地生财”效应逐渐增强并且具有滞后效应,2008 年以来以城投债为代表的“以地融资”效应具



有显著性且当期作用更强。

本文旨在通过“以地谋发展”模式的分析寻找中国发展模式的独特性和内在逻辑。但是,任何发展模式的独特性都会因约束条件和环境的变化而发生改变,在这些条件发生变化后,发展模式必须做出调整和改变。事实上,中国经济正在发生的一些重要的趋势性变化,已经和正在对“以地谋发展”模式产生巨大冲击。经济增速下行和中低速增长常态化,土地作为经济增长发动机的功能已经在减弱;在全球和国内需求变化以及成本结构变化趋势下,低成本工业化难以为继,沿海地区已经主动进行产业和产品的转型升级,压低地价维持世界制造工厂地位的工业化模式必须做出改变;城市化在经历土地推动的快速扩张以后已经减速,城市发展方式进入包容、质量提升和结构优化阶段,依靠土地低成本推动的城市化阶段已经结束,依赖土地资本化的城市发展的债务和金融风险不断累积,必须寻找替代土地资本化发展机制的其他发展动能和机制。决策者已经明确认识到,农业和农村是发展不平衡和不充分的最大短板,农业农村现代化直接关乎国家建设现代化强国的宏伟目标的实现,乡村振兴战略已经被明确为脱贫致富和实现小康后最为重大的国家战略之一,已有的二元土地制度格局和妨碍乡村现代化的土地制度安排必须做出改变。因此,上一轮土地推动中国高速增长和结构变革的一切因素都在发生变化,势必带来土地与经济发展关系的重大改变,也为寻找发展动能和转变发展模式提供了必然性和紧迫性。

为了促进发展模式的转型,必须进行主动有为的土地制度改革。一是对土地功能进行重新定位,降低经济发展对土地的依赖性。痛下决心降低土地的发动机功能,改变土地计划供应的配置方式,发挥市场在土地资源中的决定性作用。降低政府控制的土地比重,不再以土地指标作为推进区域发展战略的工具,不再将土地指标作为区域发展和政策试点的优惠条件,不再将土地作为宏观调控的手段。二是优化土地供应结构,解决国民经济深层的结构性矛盾。继续降低工业用地在建设用地结构中的比重,推动城市更新进入内涵式阶段、促进工业用地转换用途,增加住宅用地占比,取消商业用地硬性配套比例政策,增加城市生活和生态空间,使城市更加宜居和美好。三是成立国有土地经营公司,推进国有土地资产管理体制改革。促进地方政府从卖地向经营国有土地转变,引导城市政府从土地和规划外延扩张向城市更新和内涵发展转型,成立市县人民政府国有土地经营公司实现对城市化进程中土地增值收益金的捕获。完善政府土地融资制度,由土地经营公司作为主体来实现土地融资的功能。在落实“房子是用来住”的功能的同时,在土地结构和机制上完善住房市场中土地市场化配置机制。四是推进以都市圈为尺度的土地配置和规划体制的改革。改行政区划尺度为都市圈规划尺度,土地的指标和相关功能以都市圈为单位来配置,建立都市圈内土地发展权补偿机制,对不主要承担GDP创造、承担粮食安全和生态功能的城市进行土地发展权补偿。五是建立统一的土地权利体系和土地市场体系。统一土地权利体系是完善土地要素市场的前提,要实现城乡融合所要求的生产要素城乡对流与互动,就必须改革城乡二元的土地权利体系和土地市场体系,推动城乡融合区域土地权利体系统一、土地市场体系统一和用地空间上全面平等的土地制度改革,促进不同权属土地权利和城乡发展权利的平等。六是深化农村土地制度改革。明确集体所有权、承包权和经营权各自的权利界定与内涵以及三者之间的关系,推动农地“三权”分置。完善农村宅基地权利体系和宅基地管理制度,改革村庄规划和用途管制,探索宅基地“三权”分置。建立城乡统一的建设用地市场,实现集体建设用地平等进入市场。过去四十多年中国特色社会主义土地制度支撑了中国发展奇迹的创造,下一阶段土地最重要的功能是推动中国经济发展方式转变和实现高质量发展。因此,在中国迈向第二个百年目标新征程中,必须通过完善和构建现代化土地制度支持社会主义现代化国家建设。

[参考文献]

- [1]蔡昉. 中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角[J]. 经济研究, 2017, (7):4-17.
- [2]范剑勇, 莫家伟. 地方债务、土地市场与地区工业增长[J]. 经济研究, 2014, (1):41-55.
- [3]丰雷, 魏丽, 蒋妍. 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.
- [4]蒋省三, 刘守英, 李青. 土地制度改革与国民经济成长[J]. 管理世界, 2007, (9):1-9.
- [5]李力行, 黄佩媛, 马光荣. 土地资源错配与中国工业企业生产率差异[J]. 管理世界, 2016, (8):86-96.
- [6]陆铭. 建设用地使用权跨区域再配置:中国经济增长的新动力[J]. 世界经济, 2011, (1):107-125.
- [7]刘守英. 以地谋发展模式的风险与改革[J]. 国际经济评论, 2012, (2):92-109.
- [8]刘守英. 中国土地问题调查——土地权利的底层视角[M]. 北京:北京大学出版社, 2017.
- [9]刘守英. 土地制度变革与经济结构转型——对中国40年发展经验的一个经济解释[J]. 中国土地科学, 2018a, (1):1-10.
- [10]刘守英. 土地制度与中国发展[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2018b.
- [11]刘守英, 王志锋, 张维凡, 熊雪锋. “以地谋发展”模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究[J]. 管理世界, 2020, (6):80-92.
- [12]林毅夫, 刘志强. 中国的财政分权与经济增长[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000, (4):5-17.
- [13]林毅夫. 发展战略、自生能力和经济收敛[J]. 经济学(季刊), 2002, (1):269-300.
- [14]李永友, 沈坤荣. 辖区间竞争、策略性财政政策与FDI增长绩效的区域特征[J]. 经济研究, 2008, (5):58-69.
- [15]皮建才. 中国地方政府间竞争下的区域市场整合[J]. 经济研究, 2008, (3):115-124.
- [16]曲福田, 田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J]. 管理世界, 2011, (6):34-46.
- [17]任志成, 巫强, 崔欣欣. 财政分权、地方政府竞争与省级出口增长[J]. 财贸经济, 2015, (7):59-69.
- [18]陶然, 陆曦, 苏福兵, 汪晖. 地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J]. 经济研究, 2009, (7):21-33.
- [19]陶然, 苏福兵, 陆曦, 朱昱铭. 经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界, 2010, (12):13-26.
- [20]谭术魁, 饶映雪, 朱祥波. 土地投入对中国经济增长的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, (9):61-67.
- [21]王永钦, 张晏, 章元, 陈钊, 陆铭. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J]. 经济研究, 2007, (1):4-16.
- [22]杨继东, 杨其静. 保增长压力、刺激计划与工业用地出让[J]. 经济研究, 2016, (1):99-113.
- [23]叶剑平, 马长发, 张庆红. 土地要素对中国经济增长贡献分析——基于空间面板模型[J]. 财贸经济, 2011, (4):111-116.
- [24]杨其静, 聂辉华. 保护市场的联邦主义及其批判[J]. 经济研究, 2008, (3):99-114.
- [25]姚洋, 张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 2013, (1):137-150.
- [26]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.
- [27]中国经济增长前沿课题组. 城市化、财政扩张与经济增长[J]. 经济研究, 2011, (11):4-20.
- [28]中国农业科学院. 中国农业产业发展报告2020[M]. 北京:中国农业科学技术出版社, 2020.
- [29]张军, 吴桂英, 张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算:1952—2000[J]. 经济研究, 2004, (10):35-44.
- [30]张军, 高远, 傅勇, 张弘. 中国为什么拥有了良好的基础设施[J]. 经济研究, 2007, (3):4-19.
- [31]张军. 分权与增长:中国的故事[J]. 经济学(季刊), 2007, (1):21-52.
- [32]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.
- [33]朱希刚. 中国粮食供需平衡分析[J]. 农业经济问题, 2004, (12):12-19.
- [34]Blanchard, O., and A. Shleifer. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia[J]. IMF Staff Papers, 2001, 48(1):171-179.
- [35]Cai, H., and D. Treisman. Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle [J]. World Politics, 2006, 58(4):505-535.

- [36] Davis, L. E., and D. C. North. Institutional Change and American Economic Growth [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- [37] Jin, H., Y. Qian, and B. R. Weingast. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style[J]. Journal of Public Economics, 2005,89(9-10):1719-1742.
- [38] Li, H., and L. Zhou. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005,89(9-10):1743-1762.
- [39] Lin, J. Y., and Z. Liu. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China [J]. Economic Development and Cultural Change, 2000,49(1):1-21.
- [40] Lin, G. C. S., and F. Yi. Urbanization of Capital or Capitalization on Urban Land? Land Development and Local Public Finance in Urbanizing China[J]. Urban Geography, 2011,32(1):50-79.
- [41] Montinola, G., Y. Qian, and B. R. Weingast. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China[J]. World Politics, 1995,48(1):50-81.
- [42] Qian, Y., and B. R. Weingast. China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style[J]. Journal of Policy Reform, 1996,1(2):149-185.
- [43] Qian, Y., and B. R. Weingast. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives [J]. Journal of Economic Perspectives, 1997,11(4):83-92.
- [44] Qian, Y., and C. Xu. 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.

### Land System and China's Development Mode

LIU Shou-ying<sup>1</sup>, XIONG Xue-feng<sup>1</sup>, ZHANG Yong-hui<sup>1</sup>, GUO Guan-cheng<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China;  
2. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The important role of land in the creation of China's economic miracle has attracted more and more attention. However, the existing research based on the particularity of the government ignores the importance of land. Therefore, these researches are not good at understanding and explaining China's development model. This paper attempts to construct an economic growth model that incorporates land elements, and portrays the characteristics and typical facts of the "land-driven development" mode in which the government dominates development rights through a unique land system arrangement, and analyzes the mechanism of land's role in structural transformation and economic growth. Based on the sample data of prefecture level cities in China, this paper examines the impact of land on economic growth through structural transformation including industrialization and urbanization, as well as capital formation, and analyzes the degree and mode of land institutional arrangements at different stages of structural transformation and their changes affecting industrialization and urbanization. What needs to be explained is that this paper aims to describe and explain the facts and logic of the "land-driven development" mode that promoted rapid structural transformation and high-growth in China's reform period, rather than a value judgment on the pros and cons of the mode. With the transition of economic development stages and changes in internal and external environments, the function of land and the "land-driven development" mode are facing changes.

**Key Words:** land-driven development; economic growth; structural change; land capitalization

**JEL Classification:** E02 O11 O43

[责任编辑:王燕梅]