

城市地价、城市竞争力与房地产价格： 由制度安排观察^{*}

Urban Land, City Competitiveness and the Price of Real Estate: Observation from the System Arrangement

厉伟 姜玲

内容提要 城市地价快速上涨给地方政府带来巨额的土地出让收入,但也给城市发展带来一定的负面影响。围绕房地产价格调控来谈及城市地价管理显得过于狭窄,应将城市地价管理置于培育和提高了城市竞争力这一更广阔背景下进行。应从适度地价的视角创新中国的城市地价管理制度,进而探求城市地价与城市产业发展之间的协调和适应。为实现城市适度地价的目标,还需要从中央政府和地方政府两个层面作出相应的制度安排。

关键词 区域经济 城市地价 城市竞争力 房地产业

作者单位 河海大学商学院 江苏南京 211000

Li Wei Jiang Ling

Abstract: The urban land price rises quickly which brought much revenue to local governments, but also led serious negative impact on urban development. It is too narrow to talk about urban land management focusing on the real estate price regulation, management issues should be discussed on a broader context of training and improve the city's competitiveness. Based on the above considerations, this paper presents the innovation of China's urban land management system from the perspective of moderate land price and explores the coordination and adaptation between the urban land price and city industry development. Meanwhile, to achieve the goal of urban moderate land price, we should take measure from the levels of central and local government.

Key words: regional economy, urban land price, city competitiveness, the real estate industry

近年来,人们对城市地价问题的关注更多地源于不断高涨的城市房价。在城市房价上涨的各种驱动因素中,城市地价无疑起着至关重要的作用。尽管在经济学理论上,房价与地价之间在长期内是一种引致需求关系,即最终房价决定地价。然而,现有的研究至少已经表明,房价与地价在短期内是相互作用的。^[1]基于此,为更有效地实施房地产价格调控,理应继续关注快速上涨的城市地价问题。

对于城市地价上涨问题的关注不应仅局限于此。城市发展实践表明,城市地价与城市竞争力之间有着紧密的联系,地价上涨过快提高了城市居住成本和商务成本,并对城市竞争力产生了一定的负面影响。因此,城市地价管理的意义不应仅限于房地产价格调控,而应该在城市发展这样一个更广阔的背景下来探讨。城市地价管理必须支持和服务于城市经济社会的整体发展战略,必须有助于提

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《中国城市地价管理创新——适度地价视角的分析》。基金项目:教育部人文社会科学研究基金项目“中国房地产价格调控:目标、路径与绩效”(批准号:10YJC790158)。

高城市的竞争力。上述地价管理目标转变的顺利实现需要对现有的城市地价管理制度进行深入剖析。目前,部分城市从房地产调控的角度开始反思土地出让过程中“价高者得”的做法,但仅限于技术层面上的改进,未能触及现有的城市地价管理制度的核心。在此,提出以城市适度地价作为城市地价管理的核心价值取向。这是对现有城市地价管理制度的根本性反思,并在一定程度上有助于解决上述问题。

一、地价与城市竞争力:理论框架分析

基于竞争战略理论重构城市竞争力理论,对地价与城市竞争优势进行简要分析。

(一)城市竞争力理论重构:基于竞争战略理论

目前,国内外对于城市竞争力的讨论主要有两条路线:一是从对国家竞争力概念的理解和修正中引申而来;二是对企业和产业竞争力的微观经济环境因素进行分析。事实上,城市之间的竞争犹如企业之间的竞争,如何赢取竞争优势是最终的目标。在这方面,战略管理领域的相关知识能够为重新审视该问题提供一个新的视角。

为获取竞争优势,城市之间同样也必须在低成本和差异化竞争战略之间作出选择。其中,差异化无疑是一种更高层次的竞争战略,由于它避免了城市之间的直接竞争,因此可以获得更可靠的的城市经济增长。差异化战略固然可以将自身与其他城市区别开来,但同时也对城市支撑差异化战略的资源和能力提出了更高的要求。

按照波特在钻石模型中的相关阐述,生产要素可以划分为初级生产要素和高级生产要素两种形式。^[2]其中,初级生产要素包括天然资源、气候、地理位置、非技术人工与半技术人工、融资等;高级生产要素则包括现代化通信的基础设施、高等教育人力以及现代各大学研究所等。在上述两种生产要素中,部分城市因为拥有了一些稀缺性的、特定的初级生产要素而形成了具有本地特色的相关产业,并有意或无意地走上了差异化的城市发展道路,比如一些拥有特殊自然景观的城市,例如黄山、丽江等;以及一些拥有特殊矿物性资源的城市,例如包头、大庆等。

对于不具备上述条件的城市而言,如果要实现差异化发展模式,走创新型发展道路就成为一个不可或缺的选择,并对该城市拥有的高级生产要素提出了很高的要求,但是这对于很多城市来讲无法或者很难拥有。因此现实生活中,城市之间的同质化竞争更为普

遍,而在同质化竞争中决定胜负的关键是城市运营成本的高低。事实上,即便是实行差异化竞争战略的城市,也同样必须关注其城市运营成本的控制问题,在一些以创新型产业为特点的城市,高涨的城市运营成本同样会造成部分核心产业外迁的现象。

(二)地价与城市竞争优势

城市商务成本是城市运营成本的主要组成部分。无论是实行差异化还是实行低成本战略的城市,商务成本的控制都是值得重视的问题。Douglas Webster认为,评价城市竞争力的四个因素是经济结构(产业构成、生产力水平、国内外投资等)、区域禀赋(区位、基础设施、适宜性、生活商务成本等)、人力资源(价值链移动的活度和范围)和制度环境,在这里强调了生活商务成本的重要性。^[3]倪鹏飞(2003)认为,城市之间的竞争表现为城市所具有的吸引、争夺、拥有、控制和转化资源,争夺、占领和控制市场,以创造价值。很显然,在“吸引、争夺、拥有、控制”资源的过程中城市商务成本的高低同样起着重要的作用。城市商务成本的提高既是城市经济快速增长导致对劳动力、土地等要素需求旺盛的结果,同时也对城市产业结构升级和城市功能转换产生重要影响。商务成本的增加必然导致企业利润率下降,促使资本向商务成本较低的区域流动,从而有可能导致区域产业的“空洞化”,因此过高的商务成本可能会抑制经济增长;另一方面,商务成本上升导致城市传统产业的外迁,可能会为金融、保险、律师、咨询等生产服务型行业和创新型高新技术产业等的涌现和聚集腾出空间(安树伟等,2005)。

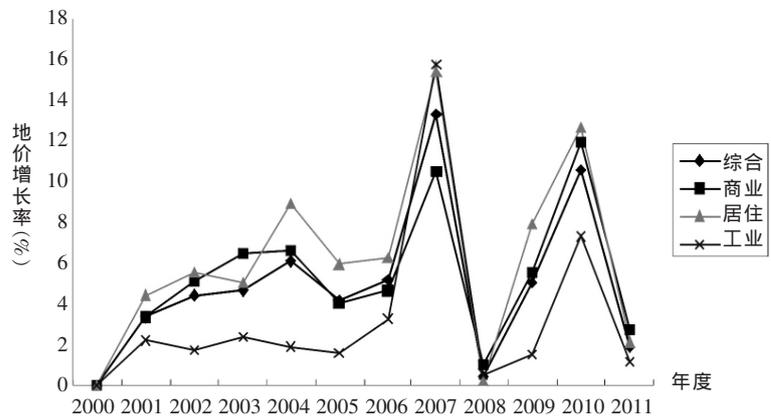
城市地价水平是城市商务成本的重要组成部分。通常认为,商务成本主要由生产要素成本和交易成本两部分构成,其中生产要素成本包括用地成本、劳动力成本、水电成本等,交易成本则包括企业税负、政府效率等(安礼伟,2004)。在商务成本的构成中,相比劳动力、水电价等其他商务成本组成部分而言,土地等资源的竞争日趋激烈,地价也已经超越劳动力成本成为产业转移的主要因素。以在华美企撤资为例,从2011年上半年开始,中国内地美商投资的不少高附加值产业和高附加值环节的生产线已经或者正在回迁到美国。美国波士顿咨询公司预计到2020年,将有15%针对北美市场的美国企业从中国回流到美国。尽管对于美资撤离有着各种各样的解释,但传统意义上产业转移的原因,包括人力和原料成本、市场占有率、交易成本等仍然或多或少地产生着作用。据调查,中国

不少商业用地的价格甚至已经高过美国。中国目前工业用地的平均价格是每平方米 100 美元。其中,宁波、南京、上海、深圳四个城市每平方米工业用地的价格,已经分别达到 120 美元、156 美元、186 美元、226 美元。而美国阿尔巴马州工业用地每平方米的价格却只有 20 美元和 80 美元。田纳西州和北加利福尼亚州工业用地每平方米的价格则在 14 至 50 美元之间。相比较而言,在劳动力方面,2010 年中国劳动力成本为美国的 31%;到 2015 年,预计长三角中国工厂工人每小时的报酬将上升到 15.03 美元,而美国南部则是 24.81 美元。城市地价的上涨,已经在一定程度上削弱中国在劳动力成本方面具有的优势。

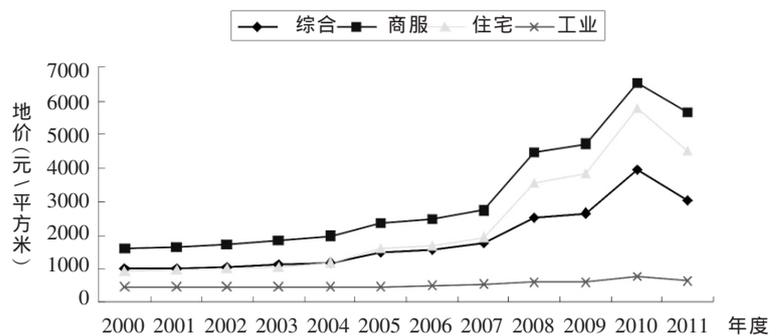
二、现有城市地价管理的绩效评价

目前,中国城市地价管理的相关内容零散地见于《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《中华人民共和国土地增值税暂行条例》等各项法律法规中,包括土地出让制度、土地储备制度、地价评估制度、基准地价制度、土地增值税制度等。其中,针对地价管理出台了一系列的具体相关举措,如“国家对协议出让国有土地使用权采取最低限价”,“政府可以按经济和城市建设的需要,对单位和个人的土地使用权提前收回”,“政府对土地使用权的转移有优先购买权”,“政府对地价上涨可采取必要的行政手段干预”,“征收土地增值税,防止交易双方虚报、瞒报交易地价,将社会发展带来的土地收益归国家”等。这些管理措施的出台表明政府在城市地价管理中,希望达到“规范市场行为、维护市场秩序、保持地价水平相对稳定、防止土地投机和地价暴涨”的目标。

然而,中国城市土地市场运行的最终结果却与上述目标仍有较大差距。2004 年以来,由于推行以“价高者得”为核心的“招、拍、挂”土地出让制度,全国城市地价开始快速上涨。国土资源部公布的全国重点城市地价状况分析报告显示,2001~2006 年全国重点



图一 2000~2011 年全国城市地价增长率



图二 2000~2011 年全国城市地价水平

城市各用途地价增长率变化较为平稳,各年度地价增长率维持在 5% 左右;2007 年地价涨幅明显,商业、居住、工业地价年度增长率均达到 10% 以上;2008 年受金融危机影响,地价增长率大幅回落;2009 年、2010 年则呈连续上升态势。2010 年全国重点城市各用途地价增长率均高于 2009 年,综合地价增长率为 10.60%,其中商业地价增长率为 11.97%,居住地价增长率为 12.69%,工业地价增长率为 7.36%。从历年数据来看,2010 年综合、居住、工业地价增幅仅次于 2007 年曾出现的历史高点,商业地价增幅甚至超过 2007 年,为历年最高(见图一)。这种状况直到进入 2011 年下半年以后,由于限购令效应的持续发酵,全国的土地拍卖市场才开始慢慢冷却,地价开始向正常价格理性回归。

从图二显示的地价水平来看,2000~2004 年,城市地价水平较为平稳;2005 年之后进入了上升明显的阶段;2010 年达到最高点,之后由于宏观调控的影响地价走向开始下行。从地价类型来看,商服业地价上涨最为明显,其次是住宅用地,工业用地价格则保持相对稳定的状态,没有表现出与商服、住宅同样的曲线趋势。

地价上涨给城市地方政府带来了巨额的土地出让收入。1992~2003年,全国累计征收1万多亿元的土地出让金。2004年开始“招、拍、挂”后,全国土地收入猛增。2006~2010年,全国土地出让金迅速由7000亿元增长至2.7万亿元,5年间增长了286%。然而,地价快速上涨带来的负面影响也较为明显。一方面,土地出让金在地方财政收入中的比重不断增加,地方政府助推城市地价上涨。2010年,在两轮房市调控之下,全国土地出让金增幅再创新高,同比增长70.4%;土地出让金占地方财政收入的比例也再创新高,为76.6%。另一方面,地价上涨提高了城市居住成本和生产成本,削弱了城市竞争力。城市居民普遍感到地价上涨所带来的居住成本的提高,由此导致的人才外流现象在部分高房价城市已经开始出现;同时在另一些城市,因为城市地价上涨所带来生产成本的提高也造成部分产业外迁的现象。

三、城市地价管理创新:适度地价理念的提出

城市“适度”地价是一个哲学上的范畴。东西方传统哲学中均能寻找到“适度”思想的踪迹。孔子的哲学思想是“中庸”,“过犹不及”强调了做事“允执其中”,要把握适当的限度,从而做到恰当、适中、适度。古希腊的亚里士多德也主张“中道”,认为“德性就是中道,过度与不及均足以败坏德性,唯有适度可以产生、增进、保持体力和健康”。而在黑格尔哲学中,“度”的主要意义是幅度和界限,强调数量的变化一旦超出界限就会引起质变,而从对“度”的阐释中引出的“适度”概念则指的是在度的幅度和界限内,某对象及其与相关事物协调的联系方式。因此,城市“适度”地价目标探求的是所允许的城市地价波动的幅度和界限,并探讨在此幅度和界限内,城市地价与城市社会经济系统中其他要素之间的协调和适应。

城市“适度”地价理念的提出,意味着不能孤立地来研究城市地价问题,城市土地经营必须支持和服务于城市经济社会的整体发展战略,必须有助于培育和提高城市的综合竞争力。

具体来讲,城市适度地价应该有利于实现以下三个目标:一是实现城市土地的持续利用,纠正现阶段城市土地出让过程中愈发严重的“寅吃卯粮”现象;二是保持城市地价与经济社会系统中其他要素之间的和谐性,避免城市土地运营与城市社会经济系统隔离处理现象;三是支持城市经济持续性增长,服务于这一城市管理最主要目标。

对城市适度地价的进一步分析,可以明确其具有以下几个方面的特征:第一,城市适度地价更多地作为一种手段存在。从某种意义上讲,城市地价管理是以适度地价为目标,但从城市经济增长的角度分析,城市适度地价作为一种政策工具和手段的特征更加明显。第二,城市适度地价具有权变特征。任何一个适度价格都是在一定时空背景下的概念,在不同层次的城市、不同的时间点、不同的用地类型上,适度地价都具有一定的差异性。

城市适度地价内涵最主要的特征在于城市地价与城市主导产业之间的协调性。在这里强调城市主导产业,主要是因为一个城市的存在和发展更多地取决于城市在自身界限以外的地区由其主导产业拥有的销售商品和提供服务的能力。理论分析表明,城市地价上涨会通过居住地价和产业地价两条路径对城市产业发展产生影响,前者对城市产业发展是一种间接关系,而后者对城市产业发展构成了一种直接关系。

居住地价与城市产业发展之间协调性问题的讨论实际上可以分解为三个过程:一是城市居住地价对城市居住成本(主要表现为房价)的影响,现有研究已经充分证明两者之间有着很强的关联性;二是城市居住成本提高对人们居住城市意愿选择及城市劳动力流动的影响;三是城市劳动力流动对产业迁移的影响。事实上,这个层面的协调性已经隐含城市地价与城市居民收入水平的匹配问题。已有研究表明,城市相对房价升高,会诱使劳动力流出,并对低附加值的产业产生挤出效应,进而引发产业转移,因此必须科学确定城市房价调控目标,引导劳动力合理、有序流动,促使城市产业升级(高波等,2012)。

产业地价与城市产业发展之间协调性则相对简单直接。如果一个城市的产业地价上涨造成该城市的主导产业成本上升,并造成其产业竞争力下降等实质性的负面影响,毫无疑问这样的产业地价水平与主导产业发展是不相协调的。

需要指出的是,城市地价的上涨并不必然会使城市产业由价值链低端向价值链高端攀升,导致产业升级。在一些城市中,由于居住地价和产业地价上涨,造成原有主导产业外迁,而新的主导产业却没有形成,最终造成城市产业空心化,这样的城市地价无疑是不适度的。深圳富士康的内迁具有典型意义,清楚地表明按照适度地价理念进行城市地价管理对一个城市产业发展的重要性。2011年,深圳富士康在南

宁、长沙、衡阳、晋城的项目分别启动。2010年,深圳富士康重庆与成都产业基地相继投产,标志集团西进策略取得重要成果;郑州科技园隆重奠基则全面拉开集团挺进中原的大幕。其实这一内迁进程从2007年就已经开始,伴随着期间珠江三角洲地区出现的大规模产业转移,富士康先后建立了江苏淮安科技园、河北廊坊科技园、湖北武汉科技园、辽宁营口科技园、河北秦皇岛科技园和江苏南京科技园,甚至在越南建立了北江/北宁科技园。

对于富士康内迁的原因,劳动力成本提升无疑是其中的一个重要原因;但内地相对深圳而言在土地价格上的优势显然是另一个重要的原因。从图三中可以发现,深圳的城市地价波动幅度远要高于其他城市。其中,2007年,地价上涨的幅度达到了峰值,城市地价综合上涨122.87%,商服地价上涨182.54%,住宅地价上涨84.49%,工业地价上涨113.27%。从图四中同样可以发现,深圳的地价水平同样也远高于其他城市,综合、商服、住宅在2007年达到第一个峰值后,2008年因次贷危机的影响稍有回落,之后在2010年和2011年继续上行,在2011年分别达到了最高点15554元/平方米、32327元/平方米和20074元/平方米;而工业用地价格则是在2007年达到最高点,为2536元/平方米。上述数据在一定程度上也佐证了自2007年以来包括深圳富士康在内的珠三角企业大举内迁的地价动因。

更需要关注的是,在2011年后的10年,受生态保护和国土管控等约束,深圳新增建设用地指标仅有42平方公里,未来土地资源的刚性约束和地价上涨的预期更进一步推动了企业的内迁工作。然而,对深圳来说存在的问题是,地价上涨带来传统产业急剧萎缩,而高端制造业、新兴产业和服务业发展迟缓,目前发生的大规模产业转移到底是一种“腾笼换鸟”的产业升级方式,还是产业空心化的前兆,仍然值得关注。深圳流动人口和出租屋综合管理办公室发布的2012年第一季

度抽样调查报告显示,深圳当季的厂房仓库租金基本持平,但空置率同比提升3.2个百分点,但第二季度尽管每平方米的月租金已比一季度下调1.5~2元,但厂房出租环比还是减少50%~60%,深圳厂房空置率创历史新高,产业转移升级遭遇严重瓶颈。很显然,现有的深圳城市地价水平与深圳的产业发展并不协调,该地价水平并不是一个适度价格。

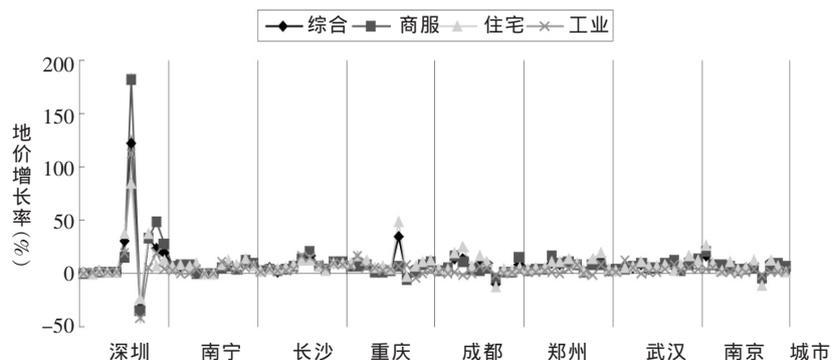
四、城市适度地价实现的制度设计

城市适度地价理念的提出,是对传统城市地价管理思路的一次彻底变革。为顺利地实现城市适度地价目标,需要从中央和地方两个层面作出相应的制度安排。中央层面的制度安排更多的是进行一些基础性制度环境的改变,而地方层面更多地涉及实施中的细节问题。

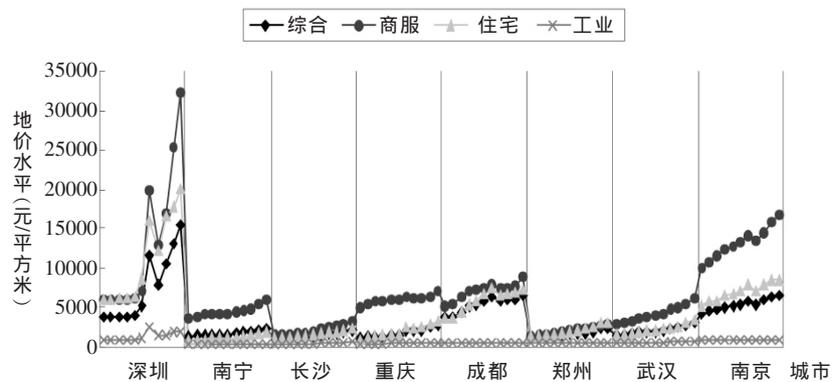
(一)中央层面的制度安排

中央层面相关举措的核心在于如何实现相关宏观制度环境的改变,实现微观层面城市土地市场中重要参与者(地方政府和房地产开发商)相关价值取向及行为方式的根本转变。具体有以下两方面:

第一,加快房产税的出台,消除土地财政的存在



图三 2001~2011年富士康产业内迁部分城市地价增长率对比



图四 2001~2011年富士康产业内迁部分城市地价水平对比

基础。1994年实行分税制将优质税种征收权划归中央后,中央政府较地方政府而言取得了更大的税收份额,实现了缓解中央财政压力的主要目标。然而与此形成反差的是,地方政府却需要在教育、卫生等公共物品提供上承担起更大的责任。事权与财权的不对等使得地方政府的行为发生一定程度的扭曲,寻找新的收入来源就成为地方政府的首要问题。这也是土地财政产生的主要原因。考虑到重新进行税制改革有着一定的难度,可以考虑在公共财政的基础上渐进式地加快房产税的出台。房产税本身作为地方性税种,尤其近20年来我国房产存量的大幅度增长,可以在很大程度上为地方政府提供一定的收入,以满足地方公共服务的需要。在地方政府有了一定的财力基础后,就可以有效地消除其土地财政的内在冲动。

第二,规范市场秩序,约束开发商土地市场相关行为。在城市地价几种类型中,工业地价相对而言增长相对平缓,而商服和住宅用地的涨幅最为明显,直接带动了土地价格的飙升。商服用地和住宅用地是开发商关注的焦点,为保证适度价格的实现,在制度建设上,除了从供给角度出发约束地方政府的土地市场行为外,还需要从需求的角度出发约束开发商的相关市场行为。目前这方面的关键是消除开发商对于地价上涨的预期,通过征收房地产的暴利税,彻底实现土地增值归公;同时,严厉打击开发商的囤地行为,加大闲置土地清理力度,真正把各项政策措施落到实处。

(二)地方层面的制度安排

地方层面相关举措的核心在于实现地方政府相关意识及行为方式的改变,进行地价管理机制具体设计并提供操作性建议。

第一,实现地方政府价值取向的改变。作为城市

土地的实际控制者,地方政府价值取向的改变是解决此问题的关键。要让地方政府认识到,城市土地经营不是目的,只是一个手段。要认识城市土地经营与城市经济社会发展是整体和部分的关系,要更好地利用城市土地经营去促进城市经济社会的发展,而不是孤立地看待城市地价管理问题。

第二,确定科学的地价增长率和增长区间。在上述理论分析的基础上,地方政府从城市经济的角度仔细分析判断城市居住地价与城市居民收入,以及产业地价与城市主导产业竞争力之间的关联性。由此确定科学的城市地价增长率及增长空间,作为城市适度地价调控的基础和标准。

第三,以城市“适度”地价为目标重构城市土地出让制度。现有的城市土地出让制度是以土地收益最大化为取向的,在这样的制度安排下,城市土地出让多少面积、出让哪宗地块、以何种方式出让都围绕着一目标进行设计。而在城市适度地价目标安排下,地价管理是从属于城市产业发展这一目标的,土地储备制度应通过合理的土地投放实现对土地市场市场的调节,在促进城市相关产业发展的同时也实现了城市地价的有序增长。 **Reform**

参考文献

- [1]高波 毛丰付:《房价与地价关系的实证检验:1999~2002》,《产业经济研究》2003年第3期,第19~25页
- [2](美)迈克尔·波特:《国家竞争优势》,李明轩等译,华夏出版社,2002年
- [3]Webster D., Muller L. Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: the Road Forward, Paper Prepared for Urban Group. INFUD, the World Bank, Washington D.C. July 17, 2000.