

引用格式:程建,朱道林,赵江萌,等.中国土地资本化问题研究综述[J].资源科学,2022,44(2):221-231.[Cheng J, Zhu D L, Zhao J M, et al. Research review of land capitalization in China[J]. Resources Science, 2022, 44(2): 221-231.] DOI: 10.18402/resci.2022.02.01

中国土地资本化问题研究综述

程建¹,朱道林^{1,2},赵江萌¹,张晖¹

(1. 中国农业大学土地科学与技术学院,北京 100193;

2. 中国土地政策与法律研究中心,北京 100193)

摘要:以中国土地资本化为主题,根据发展脉络与逻辑关系对已有文献进行分析和总结,并展望未来研究趋势。结论表明:①已有研究围绕土地资本化这一中心变量,立足城镇和农村两个场域,“理论层—研究层—实践层”三个层次互促共进,构成“概念内涵—经济效应—经济机制—治理与改革”四大板块内容,成果为多项热点领域改革提供了参考,最终形成了“一个中心—两个场域—三个层次—四大板块—五项改革”的系统框架;②无论在城镇还是农村,土地资本化都是一把“双刃剑”,如何把握其合理的“度”以趋利避害,已成为改革发展需直面的重大科学问题;③城镇土地资本化研究应强化微观经济分析和理论模型构建,农村土地资本化研究亟待构建系统性理论分析框架和丰富实证研究;④中国经济转型与乡村振兴将延拓土地资本化研究域,实践中的新问题、新情况将为研究提供新空间。未来研究应立足土地基本属性与特殊性,重视土地经济规律凝练与理论创新,为进一步的土地制度改革提供理论遵循。

关键词:土地资本化;土地金融;经济增长;农村发展;以地谋发展;文献综述;中国

DOI:10.18402/resci.2022.02.01

1 引言

改革开放以来,中国从计划经济向市场经济渐进转轨,市场权利不断开放,土地配置也从计划迈向市场,土地资本属性日益凸显。20世纪90年代中期以来,中国经济经历一轮高速发展,土地资本化发挥了重要推动作用,迅速吸引广泛关注并跻身土地科学前沿研究领域,该领域研究对理解中国经济社会发展与转型意义重大,也促进了土地经济和发展经济学的理论发展。当前,中国经济增长方式加速转型,城乡融合日益深化,传统城镇土地资本化模式亟待改革,农村土地资本化方兴未艾,引领该领域研究进入新阶段。当此之时,迫切需要对已有土地资本化实践和理论研究进行全面总结,以把握研究进程、洞察新的研究机遇。鉴于此,本文将围绕中国土地资本化问题,立足城镇与农村两个研究

场域,分析20世纪90年代以来相关文献的发展脉络与内在关系,并讨论研究不足和未来研究趋势,旨在为推进城乡土地资本化健康发展和进一步深入研究提供参考。

2 土地资本化的内涵与辨析

学界大多基于土地资本化发生机制来进行概念界定。温铁军^[1]将其视为资源资本化的一类,认为土地资本化实质是通过货币化促进土地资源进入交换市场,并在交易中产生资本增值。胡亦琴^[2]则将其定义为产权主体将土地出租、合作或入股而获得经济报酬的过程。在此基础上,夏方舟等^[3]将其拓展诠释为由要素转化、土地流转、价值显化、价值增加、货币杠杆等多内涵融合的过程。这些定义虽然具体表述不同,但实质都反映出土地资本化是一个土地资产转化为增值性活化资本的过程。而

收稿日期:2021-06-23,修订日期:2021-09-23

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(19JZD013)。

作者简介:程建,男,安徽怀宁人,博士生,研究方向为土地经济与土地政策。E-mail: chengjian@cau.edu.cn

通讯作者:朱道林,男,安徽金寨人,教授,研究方向为土地经济与土地政策。E-mail: cau_dlzhu@163.com

且不同学者认同的内涵要义都在于“产权界定”“市场交易(运动性)”和“增值(增值性)”。因此,基于不同学者的共识性认识,可将土地资本化定义为:特定土地产权在市场化交易中实现土地资本增值的过程。但需要注意的是,该定义本身是相当宽泛的,由于土地利用方式、产权体系、市场层级的多样性,实际研究多是针对特定情形展开的。于是形成了土地资本化多类型研究体系:按土地产权类型分,它可以划分为土地所有权资本化^[4]、土地使用权资本化^[5]、土地发展权资本化^[6]等;在中国城乡土地二元背景下,又可划分为城镇土地资本化和农村土地资本化,后者还可细分为农地资本化、宅基地资本化和集体经营性建设用地资本化^[7];按照市场等级分,还可分为一级市场土地资本化和二级市场土地资本化(图1)。由于已有文献多呈现城乡二元划分,且城镇和农村的土地资本化处于不同发展阶段和特征,后文主要从城乡分类视角展开综述。

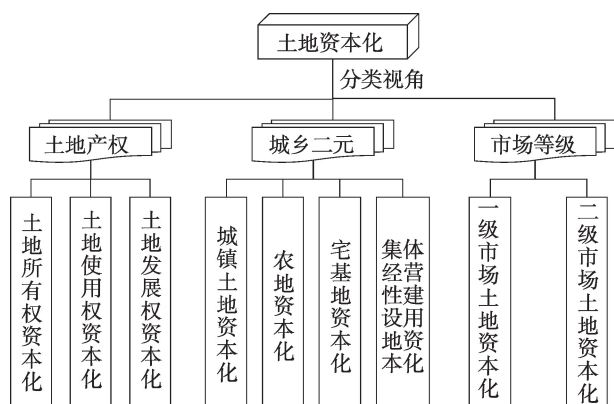


图1 土地资本化研究分类

Figure 1 Classification of land capitalization research

与土地资本化相关的常见概念还有土地资产化^[8]、土地商品化^[9]、土地市场化和土地货币化^[10]。这些概念极易混淆,亟待厘清概念边界。本文认为,首先需要区分“土地资源”“土地财产”“土地资产”和“土地资本”4个范畴及其关系(图2)。首先,土地资源范围最大,任何一块土地都是土地资源,但并不一定是土地财产,只有界定了产权归属的土地资源才成为其所有者的土地财产,这一过程可以称为土地财产化。其次,当一项土地财产被允许进入市场交易,此时土地财产就变为可以变现的、能够以货币计量的土地资产。但土地财产并非都是

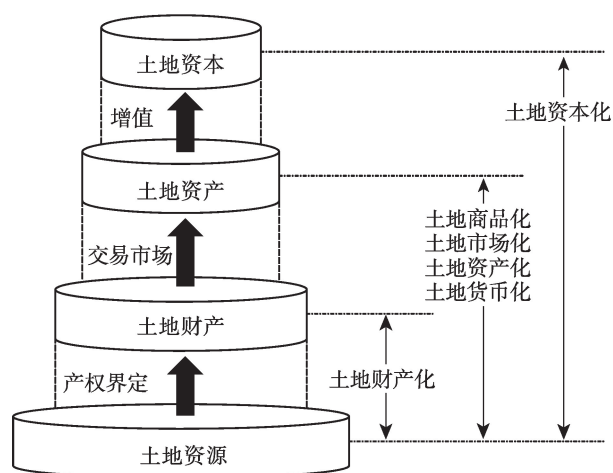


图2 相关概念辨析

Figure 2 Analysis of relevant concepts

土地资产,一个必要前提是交易市场的存在,否则就只能是僵化的土地财产(例如计划经济时期的土地)。土地财产到土地资产是基于市场实现价值显化的过程,故可称为土地价值化、土地市场化、土地商品化或土地资产化。同时,市场交易和价值化还需要货币度量 and 中介,因此还伴随着土地货币化。最后,目前学界所称“土地资本”有两种完全不同的内涵。一种是马克思在《资本论》中提出的“土地资本”,指的是凝结在“土地物质”上的人类活劳动(如土地平整、培肥地力、建基础设施等),即“投入土地的资本”,意味着人类劳动价值内化增加了土地可利用性和土地价值。另一种是本文要探讨的“土地资本”,是指土地本身由资产转变为了资本,即“作为资本的土地”,当它被投入流通后,可以在运动中增值,该过程也就是土地资本化。

3 城镇土地资本化与经济社会发展

土地在中国经济社会发展中扮演重要角色,不仅在于土地对经济活动的承载功能,还在于土地资本功能所焕发的强大动力。这催生了关于中国土地资本化与经济社会发展的广泛探讨,形成以“增长效应—负面问题—治理改革”为主线的系统性文献集,本节通过对代表性研究的梳理来呈现过去30年来该议题的完整图景。

3.1 土地资本化的增长效应

20世纪80年代末,国有土地使用制度改革孕育形成土地市场,启动了中国城市土地资本化进程。进入90年代,分税制改革、住房市场化改革相继实

2022年2月

施,进一步强化土地资本化对中国特色工业化与城镇化的支撑,经济由此获得非常规加速增长^[11]。土地资本化的“发动机”作用已经获得了很强的实证支持。中国经济增长与宏观稳定课题组^[12]的计量检验表明,土地资本化程度每提高1%,国内生产总值(GDP)可提高0.2%。来自一般均衡模型的反事实模拟表明,如果中国未采取当前土地制度安排,GDP将比当前水平下降36%^[13]。因此,许多学者相信基于土地资本化的“以地谋发展”模式是中国“经济奇迹”的秘密^[14,15]。

为刺破秘密背后的理论黑箱,学界深入探讨了其经济机制。其中,资本积累效应与投资是解释主线。中国的独特之处在于土地制度结构变迁实现的土地资本化运作为资本积累开辟了新的场所^[16,17]。学者们发现,20世纪90年代以来,资本形成大部分来源于国有土地使用权资本化^[12];就政府财政而言,1999—2017年,中国土地供应出让成交价款达35.57万亿,几乎支持了国家财政总收入的25%^[18]。这样的巨额资本生成为大规模投资尤其是城市基础设施建设准备了条件。计量检验发现,土地资本化的固定资产投资弹性为0.2%,其作用甚至超过股票融资,对资本形成的贡献巨大^[12,19]。更重要的是,土地资本化和投资之间的关系不是单向的,而是一种互相强化的循环累积效应^[20]。一方面,土地资本化能够创造资本扩大基础设施投资,另一方面,基础设施投资又能够显著资本化到土地价值中反过来促进土地资本增值^[21],从而形成一种“以地生财,以财养地”的循环模式,这种中国特色的投融资模式被认为是快速资本形成与经济增长的关键^[22]。

除了“土地资本化—资本积累—投资扩张—经济增长”的主线索以外,还有学者从资源配置、产业结构和货币视角提供了见解。就资源配置而言,土地资本化会引起经济资源如劳动力和资本配置优化,带来生产率提高和经济增长^[23]。在产业结构角度,一些研究发现土地资本化带动了地价不断上涨,倒逼产业向高附加值、高级化发展,促使产业结构升级^[24]。而货币效应是指土地资本化使中国货币供给存在很强的内生性,土地实质起到了货币之锚的作用,以至于货币超发不仅没有引起恶性通胀反而为中国经济提供了充足的流动性^[25]。

尽管中国“经济奇迹”一定程度上可以被土地

资本化所解释,但上升到整个发展的逻辑来看,土地资本化还不是“中国故事”的逻辑起点。一些文献开始向上游溯源,通过引入政治竞争,构建了“政治竞争—土地资本化—经济增长”分析框架,从而形成一个解释中国转轨高增长的重要政治经济学逻辑^[26]。这些研究发现,在“新兴市场”背景下,国家和政府的深度参与对于土地资本化发生发展至关重要,而“中国式分权”框架下的“为增长而竞争”格局,更是为地方政府推动土地资本化提供了强大激励^[27]。在此意义上,土地资本化被视为追求经济目标而作出的制度选择,这体现了新制度经济学和新结构经济学倡导的制度内生观点。

3.2 土地资本化的负面问题

在中国上一阶段发展环境下,土地资本化在经济上显然是有效的。然而,这一模式也产生很强的路径依赖,随着中国经济增长平台转换,土地资本化不可持续性问题日益凸显。在此背景下,关于土地资本化负面效应的研究开始大量涌现。

首先,土地资本化激化了宏观经济风险。大量研究显示,不断的资本化和投资已经吹起了资产泡沫,同时地方政府债务节节攀升^[28]。正是由于存在“土地资本化—地方政府债务—债务风险”的传导机制,随着投资和经济增速放缓,地方政府债务信用链条可能出现断裂,直接带来地方政府债务危机和系统性金融风险^[29]。

其次,土地资本化对效率的追逐严重伤害了公平。土地资本化的“区域—城乡—居民”多层次非均衡分配效应已经被证实。区域层面上,东部地区更高的资本化溢价带动了更大的资本形成,造成地区差距扩大^[12];而土地资本化收益的城市偏向性又对城乡居民收入产生强烈的再分配效应,成为城乡收入差距扩大的重要来源^[30];土地资本化在居民之间的财富分配效应同样不容忽视,逐渐扩大的贫富差距增加了社会不稳定因素^[31]。

再次,土地资本化还引致国民经济结构性问题。“脱实向虚”问题首当其冲,学者们发现土地资本化对实体生产性融资产生很强的挤出效应,导致中国过早地进入“去工业化”轨道^[19,23]。另一个结构性问题是“投资—消费”的失衡。实证表明,土地资本收益在分配上的缺陷激励了投资而伤害了消费^[18],而过度积累和投资又导致了经济动态无效率^[32]。

最后,一个长期的“诅咒”在于阻碍技术进步与创新。土地资本化类似于一种“资源发现”的经济机制,导致经济发展很大程度上带有某种“荷兰病”的特征^[19]。由此产生的恶果是土地资本逐利盛行,而创业创新被忽视^[12,23]。这一判断已经得到中观城市层面数据和微观工业企业数据的支持^[27,33]。进一步的研究发现,地方政府支出偏向、企业创新要素挤出、对制度环境的负面影响是土地资本化阻碍技术创新的主要机制^[33-35]。

负面问题的不断积累致使土地资本化制度收益不断收敛而制度成本不断扩大,对经济增长的拉动力由强趋弱,催生了土地资本化与经济增长的“倒U型”假说。宏观方面,刘守英等^[16]基于城市层级数据和门槛回归证实了土地对经济增长的“倒U型”特征,并论断土地对经济增长的发动机功能已经枯竭。微观方面,程建等^[27]基于微观工业企业数据研究发现,土地资本化程度与实体经济增长表现出显著的“倒U型”关系,超过限度的过度资本化会激起全要素成本上升,进而抑制实体经济增长。但在拐点的推导上,不同的时间和不同的样本产生不同的结果,表明在“最优土地资本化程度”论题上还没有普遍共识。

3.3 土地资本化的治理与改革

土地资本化的“良好结果”与“不良后果”并存,以至于关于土地资本化功过得失的评价充满争议^[16,25,36]。土地资本化究竟是“福音”还是“诅咒”?实际上,不管争论双方如何强调己方观点,都不得不承认对方观点的合理成分。因此,土地资本化更像一把“双刃剑”,如何趋利避害的利用才是问题的关键。就当下而言,过度追求土地资本化助推高投资高增长再难持续,土地资本化转型问题自然就成为治理前沿。由于土地资本化机制已深深扎根于中国宏观经济流程,并与财政金融体制以及央地关系高度相关,因此其转型发展不是一次“就地论地”的治理,而是一项充满挑战性的系统改革^[37]。已有文献从政府职能转变、财税体制改革和土地市场化改革三方面提供了一个系统性改革框架。

(1)转变政府职能。政府职能转变是土地资本化治理的根本所在。杨帅等^[37]考察了经济波动、财税体制与土地资本化的动态关系,建议通过政治体制改革把地方政府从“政府公司主义”体制中剥离

出去。中国经济增长前沿课题组^[23]也认为发展模式转型的关键在于减少政府干预,从增长型政府转向服务型政府。不同的是,也有学者认为府际竞争提供了持续的发展激励,体制框架无需打破,重要的是调整政绩考核着眼点,即从对速度和总量的考核转到对经济发展质量的考核,如此中央反倒能更有力地扭转过度资本化的趋势^[27]。

(2)深化财税改革。研究强调,中国需要深化财税改革建立现代财政制度以摆脱对土地的依赖,平衡央地财权事权是努力的主要方向。其次要扭转财政支出偏向,建议土地资本收益更多向农村地区和居民部门转移,以支持乡村振兴与民生福利改善^[27,30]。同时,对不动产税制不完善的诟病颇多,需增设持有环节税来抑制投机和增加财政收入,完善交易环节税作好再分配^[32]。

(3)深化土地要素市场化改革。加快推动土地要素市场化改革以进一步改善土地配置效率已成共识,重点是实现城乡土地的平权化,赋予农村集体土地更大权益,以建立城乡互动、公平和竞争的土地市场,改变目前地方政府对土地征收和出让环节的双垄断格局和土地资本收益分配不公的局面^[18]。

4 农村土地资本化与农村发展

尽管两权分离的实践最早肇始于农村,但由于长期的农村土地市场压抑造成农村土地资本化发展缓慢。但近年来,土地流转的兴起、新一轮农村土地制度改革和乡村振兴战略的实施促使农地资本化开始加速发展,学术文献也开始迅速积累。

4.1 农村土地资本化的积极作用与制度供给

学界很早就发出了农村土地资本化倡议,认为中国农村土地资源蕴藏着巨大潜力,亟需构建契合市场经济的农村土地资本化运行的体制机制。大量文献论证了农村土地资本化对于农业农村现代化的积极作用:①激活了僵化农村土地资产,从而为现代农业的扩大再生产和规模化经营提供了资本内生渠道,有利于解决农业发展资金不足的问题^[38];②有利于促进农民财产性增收,改善农户福利水平^[39,40];③有利于吸纳工商资本,促进农业经营模式创新和效率改进^[41];④农村土地资本化也是乡村经济空间重构的核心环节和重要驱动力^[42]。

然而,在中国长期城乡二元结构背景下,农村土地资本化却面临诸多现实障碍。首先,来自既有

2022年2月

制度性限制,特别是对宅基地和集体经营性建设用地的流动性限制^[38]。其次,价值显化程度端赖于土地产权的完整性与权属界线的清晰度^[3],而中国农村土地产权固有主体虚置、排他性弱、转让性差、非继承性等缺陷^[43]。再者,农村土地市场发育迟缓,且中介服务不完善,交易成本较高,土地金融配套制度也不健全^[2]。最后,在土地价值评估、交易自动化、收益分配等方面的技术障碍尚待解决,社保、户籍等关联制度也支撑不足^[38]。

破解障碍亟需制度供给。资本化的奥秘在于建立使资产转化为资本的产权机制,因此,首先需要厘清权力边界,建立农村现代土地产权制度^[39,44]。其次,逐步放开对农村土地的制度性限制是必要的,应允许更多的农村土地纳入市场化配置范围。当然,这一过程并不排斥政府作用,有效的政府介入是市场机制加快形成的保障^[2]。此外,土地资本化经营是一项复杂的金融系统工程,农村金融的配合至关重要,亟需土地价值评定,股权设计、发行与转让,资本收益分配,投资风险规避与转移等方面的金融创新^[2,43]。综合而言,改革共识基本凝聚,即推进以制度建设、产权界定和流通市场为基础的市场化改革。在此目标引领下,各地开展了大量实践探索。

4.2 农村土地资本化的实践探索与问题

在农地领域,各地积极创新“放活农地经营权”的方式,探索出了包括农地出租、转包、抵押、入股、信托和农地证券化在内的多种形式的农地资本化路径^[45]。在集体建设用地领域,广东南海等地农村自主土地资本化模式颇具代表性,其实践有力推进了本地工业化,促进了地方经济发展和农民增收^[46]。关于宅基地,从重庆“地票”到嘉兴“两分两换”和广东“拆旧复垦”,从苏州“三置换”到天津“宅基地换房”^[47,48],各地根据实际情况围绕着有偿退出、有偿使用、减量化、指标交易、流转等内容展开,出现了政府主导、市场主导和自主治理不同模式的分化^[49]。

实践探索积累了经验,但也暴露了问题。首要风险当属对农地过度资本化与粮食安全的担忧。农地过度资本化在经济上的直观表现是土地租金(土地成本)大幅超过了农业生产所能承担的合理的地租水平^[50],增加了耕地“非粮化”风险^[51,52]。调查

数据反映,中国农地资本化推动了地租水平迅速上涨,农业生产土地成本超过了美国、欧盟和巴西等,经营风险加大、利润空间减小,正威胁粮食安全和农业可持续发展^[53]。一些国外经验提供了前车之鉴:与媒体大规模的“炒作”相反,许多农业项目由于缺乏盈利能力而失败^[54],这显然是与通过土地资本化助力农业生产的初衷背道而驰,也促使人们认识到农地资本化面临生产性前约束,粮食安全是首要考虑的目标^[55]。

在集体建设用地领域,一些先期探索也反映其负面问题不可忽视。①公平性问题。无论对于集体经营性建设用地还是宅基地,资本化改革都会深刻再造收益分配利益格局,经济区位的优劣很容易造成资本收益鸿沟,从而造成地区之间新的不平衡^[56]。②风险不可控。资本逐利逻辑和地方政府政绩逻辑合流,可能形成一股激进的“运动式”资本化改革,农民利益易受侵害,潜藏着巨大的社会风险和政治风险^[57]。③反向激励问题。资本化固然有利于提高资源配置效率、促进农民财产性增收,但对财富的追求可能反向激励违法。已有经验证据就表明宅基地资本价值提高增加了农户违规扩大占地的激励,导致宅基地面积的进一步扩张,对耕地保护和生态保护都构成威胁^[58]。

4.3 农村土地资本化的改革方向

改革开放后,遵循经济转轨的进路,以“还权赋能”为基础的农村土地市场化改革始终是一个总体方向,一定程度上助推了早期农村土地资本化领域激进的改革主张,也激起了“效率观”和“冲突观”的理论争议^[59]。在城乡分界、规划管制、有限入市的修法原则还在倍受完全市场派质疑的同时^[60],初露的风险已经开始启发人们反思:新一轮农村土地制度改革究竟应遵循何种理论逻辑与规则?

要明确改革方向,必先抓住问题症结。在乡村振兴与资本下乡背景下,资本逐利性决定了农村土地具有充足的“内生动力”重蹈城镇土地过度资本化的覆辙,表面看是投资需求的膨胀,实质体现了土地资本功能对基础性生产功能的冲击^[60]。实际上,土地经济学本身就是研究农地、市地、林地、矿地、水权涉及的“公共政策”。追求土地资本增值不是目的,保障生产与公共利益才是旨归。在这个意义上,适时提出“农村土地过度资本化”命题对于避

免走上一条激进的改革道路具有重要价值,也是践行“土地善治”的必然要求^[61]。

正如有学者指出的,土地资源属性是第一位的,当土地资源管理与资产管理发生矛盾时,后者服从于前者才是实现土地资源可持续利用的理性选择^[62]。其科学基础在于土地固有的位置固定、总量有限、可永续利用、多用途使用等自然特性,它们决定了土地“生产功能—财产功能—投资功能”先后序位关系^[60,61]。因此,中国农村土地制度改革的目标应该是利用市场机制配置资源的基础性作用实现农村土地资源再配置,强化政府在规划管制、市场秩序与再分配上的公共职能,同时防止土地过度资本化对其生产功能的冲击^[60,63]。

5 结论

作为中国现代化进程中一个关键制度变量,土地资本化研究自20世纪90年代以来持续升温,形成“一个中心—两个场域—三个层次—四大板块—五项改革”的系统研究框架(图3)。即围绕土地资

本化这一中心变量形成了解释中国经济社会发展与转型的主题文献集;立足城乡二元结构背景下的城镇和农村两个研究场域渐进展开;清晰呈现出“理论层—研究层—实践层”三个层次互促共进的演进脉络;构成“概念内涵—经济效应—经济机制—治理与改革”四大板块研究内容,分析视角、研究尺度、方法和数据都日益丰富;理论研究最终映射到经济转型、财税改革、政府职能转变、土地要素市场化改革和新一轮农村土地制度改革,为改革发展提供理论遵循。

归纳而言,这些研究描绘了一则完整的土地资本化的“中国故事”(图4):在政治集权与经济分权相结合的央地关系之下,中国过去赶超型的高增长战略对资本积累的渴求,内生地决定了土地资本化的制度选择,于是私权再定、开放市场以激活土地资本化机制,在城乡两个场域上助推经济社会发展;但土地固有的资本功能与生产要素功能的矛盾运动决定了土地资本化的制度收益逐渐收敛,而制

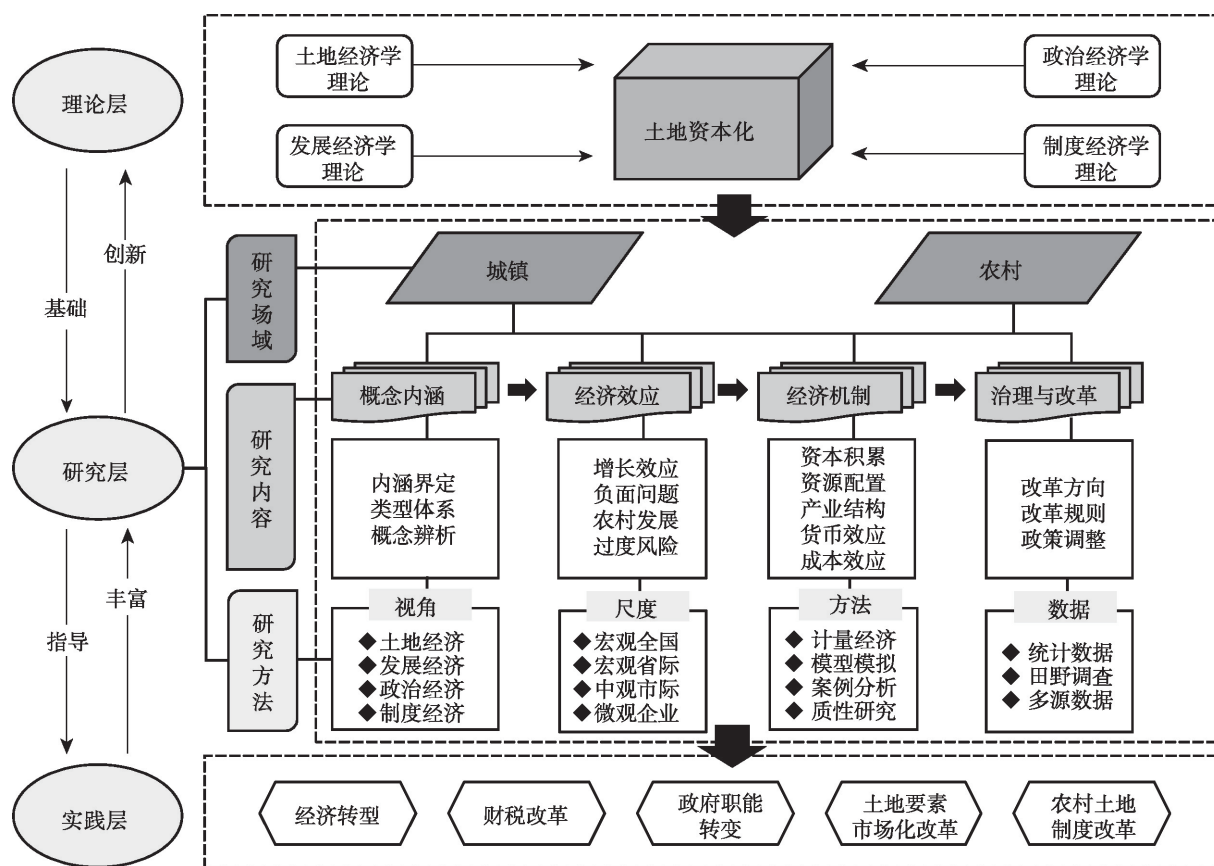


图3 中国土地资本化问题研究框架

Figure 3 Research framework of land capitalization in China

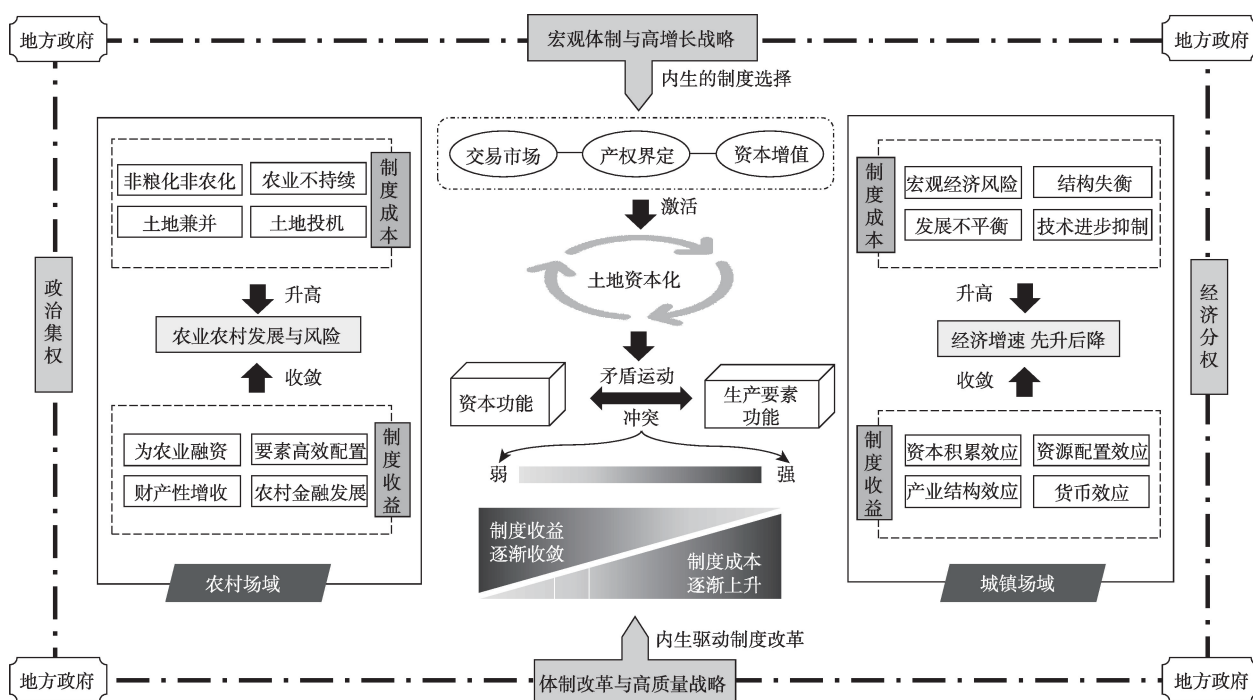


图4 土地资本化的发生机制与运行逻辑

Figure 4 Mechanism and economic logic of land capitalization

度成本逐渐上升,最终导致土地资本化对高增长的支撑力由强转弱,整个经济体系不得不寻求转型;但解铃还须系铃人,转型发展必须抓住发展战略这一逻辑起点,调整战略目标、重构激励体系、疏通经济流程,于是从高速增长转向高质量发展成为必然选择;未来,需要通过高速增长到高质量的目标转换驱动过度资本化的理性回归,形成土地资本化与经济社会发展的新的良性关系。这一叙事逻辑为理解中国经济社会发展的过去与未来提供了重要洞见,也为许多后发国家和转轨国家的改革发展提供了重要启示。

当然,当前研究也存在一些不足需完善:

(1)城乡土地资本化程度的量化测度有待完善。现有的测度方法制约了“适度资本化”等观点的阈值表达,开发新方法既要忠于概念内涵,还需尺度适宜、横向可比、数据可获取。

(2)在城镇场域,土地资本化微观经济分析有待深化,以增进对土地资本化与企业生产、政府行为关系的精理解,并在此基础上开发连接宏观经济与微观行为的一般均衡模型。

(3)在农村场域,土地资本化与农村经济的内在机理研究仍然不足,并没有形成一个系统性理论

分析框架,而且缺乏充分的实证研究。未来研究可在宏观政治经济体制与农村基层治理架构下,纳入农户、集体、新型经营主体、金融机构、地方政府等主体的行为分析,强化土地资本化对农业农村发展的机制分析和量化研究。

(4)土地资本化引发的一系列负面问题表面是政策与管理问题,但根本上源自对土地经济与利用规律认识的不足。进一步研究应回归土地基本属性与特殊性,从土地经济学范式出发分析问题和凝练土地经济规律,进而指导土地制度改革。

6 展望

展望未来,随着经济社会发展形势的变化和发展方式的转换,中国土地资本化问题研究将进入新阶段,其研究方向、研究重点、研究任务都或将发生重大转变。进一步的研究面临如下三个机遇:

(1)经济转型为城镇土地资本化研究开创了新空间。城镇土地资本化研究已进入一个瓶颈期,重复性研究增多,新问题的挖掘不足。当前,中国正经历高速增长向高质量发展的阶段转换,进一步研究需要面向经济转型发展的国家需求,“土地资本化如何支撑经济社会高质量发展”成为亟需研究的课题。因此,有待建立新的研究框架,探索新的

变量关系与规律,以增进对土地资本化与高质量发展问题的见解。

(2)乡村振兴延拓农村土地资本化研究域。不管是从实践发展还是理论研究来看,农村土地资本化的大门都刚刚打开,起步阶段的研究内容偏狭仄,科学问题研究和规律凝练明显不足。随着乡村振兴战略和农村土地制度改革的全面推进,更多的农村土地将纳入市场化配置,农村土地资本化研究内容和范围都会被大大扩展,经济效应也会逐步显现。在此过程中,大量的案例和数据生成,将为该领域的研究提供丰富素材,并提高相关方法的可用性。同时,农村面对发展和粮食安全的多向目标,如何在多目标约束下探求土地资本化的合理程度和运行规则也是一个重要课题。

(3)土地资本化的中国经验提供理论创新的契机。目前研究已经涉及了与土地资本化相关的各种经济社会问题,提供了不少有价值的结论,但依然难说形成了新理论。改革开放以来,中国的发展是世界经济史上不曾有过的“奇迹”,这意味着它的成功不能仅用现有的理论来解释。中国特殊土地制度结构下的土地资本化运作,无疑是影响中国经济的一个重要变量,其中孕育着理论创新的重大契机。因此,未来研究不应仅从西方主流经济学理论审视中国土地资本化问题,需要在明白现有土地经济理论如何解释发达国家经济社会运行规律的前提下,去探究什么样的土地经济理论才能适用于具有不同结构的发展中国家。

参考文献(References):

- [1] 温铁军. 国际金融风潮与中国的“资源资本化”[J]. 战略与管理, 1998, (1): 77-79. [Wen T J. International financial storm and China's resource capitalization[J]. Strategy and Management, 1998, (1): 77-79.]
- [2] 胡亦琴. 农地资本化经营与政府规制研究[J]. 农业经济问题, 2006, (1): 45-49. [Hu Y Q. Capitalization of arable land and the government rules[J]. Issues in Agricultural Economy, 2006, (1): 45-49.]
- [3] 夏方舟, 杨雨濛, 严金明. 城乡土地银行制度设计: 一个新型城乡土地资本化制度探索[J]. 中国土地科学, 2020, 34(4): 48-57. [Xia F Z, Yang Y M, Yan J M. Urban-rural land bank system: An exploration of new urban-rural land capitalization system[J]. China Land Science, 2020, 34(4): 48-57.]
- [4] 张期陈, 胡志平. 所有权局限与政府作用: 英美土地资本化流转经验对我国“三权分置”的启示[J]. 社会科学研究, 2019, (5): 83-90. [Zhang Q C, Hu Z P. The limits of ownership and the role of government: Implications of the British and American land capitalization experience for “Three Rights Separation” in China[J]. Social Science Research, 2019, (5): 83-90.]
- [5] 王成, 徐爽. 农村宅基地“三权分置”的制度逻辑及使用权资本化路径[J]. 资源科学, 2021, 43(7): 1375-1386. [Wang C, Xu S. Institutional arrangement of “Three Rights Separation” of rural homestead and the capitalization path of use right[J]. Resources Science, 2021, 43(7): 1375-1386.]
- [6] Wen L, Chatalova L, Butsic V, et al. Capitalization of land development rights in rural China: A choice experiment on individuals' preferences in peri-urban Shanghai[J]. Land Use Policy, 2020, DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.104803.
- [7] Wu Y Z, Mo Z B, Peng Y, et al. Market-driven land nationalization in China: A new system for the capitalization of rural homesteads[J]. Land Use Policy, 2018, 70: 559-569.
- [8] Guo Y Z, Liu Y S. Poverty alleviation through land assetization and its implications for rural revitalization in China[J]. Land Use Policy, 2021, DOI: 10.1016/j.landusepol.2021.105418.
- [9] Kan K. Accumulation without dispossession? Land commodification and rent extraction in peri-urban China[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2019, 43(4): 633-648.
- [10] Shatkin G. The real estate turn in policy and planning: Land monetization and the political economy of peri-urbanization in Asia[J]. Cities, 2016, 53(4): 141-149.
- [11] 刘元春, 陈金至. 土地制度、融资模式与中国特色工业化[J]. 中国工业经济, 2020, (3): 5-23. [Liu Y C, Chen J Z. Land system, financing mode and industrialization with Chinese characteristics [J]. China Industrial Economics, 2020, (3): 5-23.]
- [12] 张平, 刘霞辉, 张晓晶, 等. 资本化扩张与赶超型经济的技术进步[J]. 经济研究, 2010, 45(5): 4-20. [Zhang P, Liu X H, Zhang X J, et al. Capitalization expansion and technological progress of catch-up economy[J]. Economic Research Journal, 2010, 45(5): 4-20.]
- [13] 刘凯. 中国特色的土地制度如何影响中国经济增长? 基于多部门动态一般均衡框架的分析[J]. 中国工业经济, 2018, (10): 80-98. [Liu K. How the land system with Chinese characteristics affects China's economic growth? An analysis based on a multi-sector dynamic general equilibrium framework[J]. China Industrial Economics, 2018, (10): 80-98.]
- [14] 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, 2018, 32(1): 1-10. [Liu S Y. Land institutional reform and structural transformation in China: An economic interpretation for China's 40 years development experience[J]. China Land Science, 2018, 32(1): 1-10.]
- [15] 黄宗智. 从土地的资本化到资本的社会化: 中国发展经验的新政治经济学[J]. 东南学术, 2021, (3): 79-95. [Huang Z Z. From

2022年2月

- capitalization of land to socialization of capital: Political economy based on China's development experience[J]. Southeast Academic Research, 2021, (3): 79-95.]
- [16] 刘守英,王志锋,张维凡,等.“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, 36(6): 80-92. [Liu S Y, Wang Z F, Zhang W F, et al. The exhaustion of China's "Land-Driven Development" mode: An analysis based on threshold regression[J]. Management World, 2020, 36(6): 80-92.]
- [17] 刘守英,熊雪锋,章永辉,等.土地制度与中国发展模式[J]. 中国工业经济, 2022, (1): 34-53. [Liu S Y, Xiong X F, Zhang Y H, et al. Land system and China's development mode[J]. China Industrial Economics, 2022, (1): 34-53.]
- [18] 程建,朱道林,代亚婷,等.土地垄断供应、收入分配与中国消费不足[R]. 北京:中国土地政策与法律研究中心, 2021. [Cheng J, Zhu D L, Dai Y T, et al. Land Monopoly, Income Distribution, and Insufficient Consumption in China[R]. Beijing: Center for Land Policy and Law, 2021.]
- [19] 张良悦,刘东,刘伟.土地贴现、资本深化与经济增长:基于省级面板数据的分析[J]. 财经科学, 2013, (3): 105-114. [Zhang L Y, Liu D, Liu W. Land discount, capital deepening and economic growth: Based on the analysis of provincial panel data[J]. Finance and Economics, 2013, (3): 105-114.]
- [20] 程建,朱道林,胡博文,等.不同程度土地资本化对经济增长的影响[J]. 中国土地科学, 2019, 33(12): 18-26. [Cheng J, Zhu D L, Hu B W, et al. The impacts of land capitalization in different degrees on economic growth[J]. China Land Science, 2019, 33(12): 18-26.]
- [21] 蔡显军,潘慧峰,王敬勇. PPP项目投资对地方政府城投债发行的影响:基于土地资本化的传导渠道[J]. 科学决策, 2021, (6): 1-19. [Cai X J, Pan H F, Wang J Y. Impact of PPP project investment on municipal-bond issuance: Land capitalization channel[J]. Scientific Decision Making, 2021, (6): 1-19.]
- [22] 郑思齐,孙伟增,吴璟,等.“以地生财,以财养地”:中国特色城市建设投融资模式研究[J]. 经济研究, 2014, 49(8): 14-27. [Zheng S Q, Sun W Z, Wu J, et al. Infrastructure investment, land leasing and real estate price: A unique financing and investment channel for urban development in Chinese cities[J]. Economic Research Journal, 2014, 49(8): 14-27.]
- [23] 张平,刘霞辉.城市化、财政扩张与经济增长[J]. 经济研究, 2011, 46(11): 4-20. [Zhang P, Liu X H. Urbanization, fiscal expansion and economic growth[J]. Economic Research Journal, 2011, 46(11): 4-20.]
- [24] 夏方舟,李洋宇,严金明.产业结构视角下土地财政对经济增长的作用机制:基于城市动态面板数据的系统GMM分析[J]. 经济地理, 2014, 34(12): 85-92. [Xia F Z, Li Y Y, Yan J Y. The relationship between land finance and economic growth under the industrial structure perspective: Based on dynamic panel data analysis with SYS-GMM methods[J]. Economic Geography, 2014, 34(12): 85-92.]
- [25] 赵燕菁.为什么说“土地财政”是“伟大的制度创新”?[J]. 城市发展研究, 2019, 26(4): 6-16. [Zhao Y J. Why "Land Finance" is "A Great Institutional Innovation"?[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(4): 6-16.]
- [26] 陶然,陆曦,苏福兵,等.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, 44(7): 21-33. [Tao R, Lu X, Su F B, et al. China's transition and development model under evolving regional competition patterns[J]. Economic Research Journal, 2009, 44(7): 21-33.]
- [27] 程建,朱道林,张晖,等.过犹不及:土地资源资本化与实体经济发展[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(1): 116-126. [Cheng J, Zhu D L, Zhang H, et al. Land capitalization and development of the real economy[J]. China Population, Resources and Environment, 2022, 32(1): 116-126.]
- [28] 赵扶扬,陈斌开,刘守英.宏观调控、地方政府与中国经济发展模式转型:土地供给的视角[J]. 经济研究, 2021, 56(7): 4-23. [Zhao F Y, Chen B K, Liu S Y. Macroeconomic policy, local government and the transformation of China's economic development model: A new perspective from land supply[J]. Economic Research Journal, 2021, 56(7): 4-23.]
- [29] 杨继东,杨其静,刘凯.以地融资与债务增长:基于地级市面板数据的经验研究[J]. 财贸经济, 2018, 39(2): 52-68. [Yang J D, Yang Q J, Liu K. Land finance and debt growth: An empirical study based on prefecture-level panel data[J]. Finance and Trade Economics, 2018, 39(2): 52-68.]
- [30] 杨灿明,詹新宇.土地财政的再分配效应:来自中国省际面板数据的经验证据[J]. 经济学动态, 2015, (11): 4-16. [Yang C M, Zhan X Y. Redistribution effects of the land finance: Based on interprovincial panel data of China[J]. Economic Perspectives, 2015, (11): 4-16.]
- [31] 何晓星,王守军.论中国土地资本化中的利益分配问题[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2004, (4): 11-16. [He X X, Wang S J. On interest distribution in the land capitalization in China[J]. Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences), 2004, (4): 11-16.]
- [32] 程建,朱道林,张晖,等.土地资本化视角下的中国经济动态效率问题研究[J]. 中国土地科学, 2020, 34(3): 31-38. [Cheng J, Zhu D L, Zhang H, et al. Research on the dynamic inefficiency of China's economy from the perspective of land capitalization[J]. China Land Science, 2020, 34(3): 31-38.]
- [33] 谢呈阳,胡汉辉.中国土地资源配置与城市创新:机制讨论与经验证据[J]. 中国工业经济, 2020, (12): 83-101. [Xie C Y, Hu H H. China's land resource allocation and urban innovation: Mechanism discussion and empirical evidence[J]. China Industrial Economics, 2020, (12): 83-101.]
- [34] 鲁元平,张克中,欧阳洁.土地财政阻碍了区域技术创新吗?基于267个地级市面板数据的实证检验[J]. 金融研究, 2018, (5): 101-119. [Lu Y P, Zhang K Z, Ouyang J. Does land finance hinder regional innovation? Based on the data of 267 prefectural level city in China[J]. Journal of Financial Research, 2018, (5): 101-119.]

- [35] 安勇, 原玉廷. 土地财政、扭曲效应与区域创新效率[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 36–42. [An Y, Yuan Y T. Land finance, distortion effect and regional innovation efficiency[J]. China Land Science, 2019, 33(8): 36–42.]
- [36] 赵燕菁, 宋涛. 从土地金融到土地财政[J]. 财会月刊, 2019, (8): 155–161. [Zhao Y J, Song T. From land finance to land finance[J]. Finance and Accounting Monthly, 2019, (8): 155–161.]
- [37] 杨帅, 温铁军. 经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化: 对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析[J]. 管理世界, 2010, (4): 32–41. [Yang S, Wen T J. The economic fluctuations, the change in taxation institution, and the capitalization of land resources: A case study on the problems with “the Three Times of Enclosing Land” since China’s reform[J]. Management World, 2010, (4): 32–41.]
- [38] 赵翠萍, 侯鹏, 张良悦. 三权分置下的农地资本化: 条件、约束及对策[J]. 中州学刊, 2016, (7): 38–42. [Zhao C P, Hou P, Zhang L Y. Conditions, constraints and solutions of the capitalization of rural land under the background of Three-Right Separation[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2016, (7): 38–42.]
- [39] 胡历芳. 中国农村土地资本化中“三权”的权能及边界[J]. 农村经济, 2020, (5): 18–26. [Hu L F. The rights and boundaries of the “Three Rights” in the capitalization of rural land in China[J]. Rural Economy, 2020, (5): 18–26.]
- [40] 耿宁, 尚旭东. 农村土地资本化有助于提升农户的福利水平吗? 基于PSM模型的实证研究[J]. 当代经济管理, 2021, 43(10): 40–48. [Geng N, Shang X D. Can farmland capitalization improve the benefit of farmers? Empirical research based on PSM model[J]. Contemporary Economic Management, 2021, 43(10): 40–48.]
- [41] 刘魏, 张应良, 李国珍, 等. 工商资本下乡、要素配置与农业生产效率[J]. 农业技术经济, 2018, (9): 4–19. [Liu W, Zhang Y L, Li G Z, et al. Industrial and commercial capital moving to agriculture, factor allocation and agricultural production efficiency[J]. Journal of Agrotechnical Economics, 2018, (9): 4–19.]
- [42] 龚丽钧, 杨忍, 杨帆. 农村土地资本化驱动下珠三角地区乡村经济空间重构历程与重构机制[J]. 经济地理, 2021, 41(9): 152–161. [Gong L J, Yang R, Yang F. Rural economic spatial reconstruction process and mechanism in Pearl River Delta Region driven by rural land capitalization[J]. Economic Geography, 2021, 41(9): 152–161.]
- [43] 陈家泽. 土地资本化的制度障碍与改革路径[J]. 财经科学, 2008, (3): 99–107. [Chen J Z. Institutional obstacles and reform path of land capitalization[J]. Finance and Economics, 2008, (3): 99–107.]
- [44] 伍士林. 农户土地经营权资本化经营的若干问题探讨[J]. 农业经济, 2019, (1): 105–106. [Wu S L. Research on capitalization of land management rights[J]. Agricultural Economy, 2019, (1): 105–106.]
- [45] 韩立达, 王艳西, 韩冬. 农地“三权分置”的运行及实现形式研究[J]. 农业经济问题, 2017, 38(6): 4–11. [Han L D, Wang Y X, Han D. Study on the operation mechanism and realization form of “The Separation of Three Rights” of rural land[J]. Issues in Agricultural Economy, 2017, 38(6): 4–11.]
- [46] 蒋省三, 刘守英. 土地资本化与农村工业化: 广东省佛山市南海经济发展调查[J]. 管理世界, 2003, (11): 87–97. [Jiang S S, Liu S Y. Land capitalization and rural industrialization: An investigation in Nanhai, Guangdong Province[J]. Management World, 2003, (11): 87–97.]
- [47] 杨忍, 张菁, 徐茜, 等. 城乡融合视角下农村闲置建设用地拆旧复垦的资本化效应: 以广东省为例[J]. 地理科学进展, 2021, 40(1): 114–123. [Yang R, Zhang J, Xu Q, et al. Capitalization effect of rural land reclamation from the perspective of rural–urban integration: A case study of Guangdong Province[J]. Progress in Geography, 2021, 40(1): 114–123.]
- [48] 韩高峰, 袁奇峰, 温天蓉. 农村宅基地: 从资源、资产到资本[J]. 城市规划, 2019, 43(11): 20–30. [Han G F, Yuan Q F, Wen T R. Rural homesteads: From resources, assets to capital[J]. City Planning Review, 2019, 43(11): 20–30.]
- [49] 朱新华, 王晗. 不同农村宅基地资本化模式中农户参与意愿及其影响因素[J]. 资源科学, 2016, 38(9): 1702–1710. [Zhu X H, Wang H. Farmer willingness to participate in rural housing land capitalization reform and influence factors in different models[J]. Resources Science, 2016, 38(9): 1702–1710.]
- [50] 全世文, 胡历芳, 曾寅初, 等. 论中国农村土地的过度资本化[J]. 中国农村经济, 2018, (7): 2–18. [Quan S W, Hu L F, Zeng Y C, et al. The overcapitalization of land resources in rural China[J]. Chinese Rural Economy, 2018, (7): 2–18.]
- [51] 戚渊, 李瑶瑶, 朱道林. 农地资本化视角下的耕地非粮化研究[J]. 中国土地科学, 2021, 35(8): 47–56. [Qi Y, Li Y Y, Zhu D L. Study on the non-grain utilization of cultivated land from the perspective of cultivated land capitalization[J]. China Land Science, 2021, 35(8): 47–56.]
- [52] 陈振, 欧名豪, 郭杰, 等. 农地资本化流转风险的形成与评价研究[J]. 干旱区资源与环境, 2018, 32(9): 13–18. [Chen Z, Ou M H, Guo J, et al. The formation and evaluation of risk in farmland capitalized circulation[J]. Journal of Arid Land Resources and Environment, 2018, 32(9): 13–18.]
- [53] 杜挺, 朱道林. 中国土地流转价格时空演化与宏观机制研究[J]. 资源科学, 2018, 40(11): 2202–2212. [Du T, Zhu D L. Studies on the spatio-temporal evolution and macro-mechanism of land circulation price in China[J]. Resources Science, 2018, 40(11): 2202–2212.]
- [54] Magnan A. The financialization of agri-food in Canada and Australia: Corporate farmland and farm ownership in the grains and oilseed sector[J]. Journal of Rural Studies, 2015, 41: 1–12.
- [55] Larder N, Sippel S R, Lawrence G. Finance capital, food security narratives and Australian agricultural land[J]. Journal of Agrarian Change, 2015, 15(4): 592–603.
- [56] 张先贵. 社会转型期集体土地资本化模式选择之法理辨析[J]. 中州学刊, 2013, (10): 59–65. [Zhang X G. Jurisprudential analysis on the choice of collective land capitalization model in the peri-

2022年2月

- od of social transformation[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2013, (10): 59–65.]
- [57] 刘升. 宅基地的资本化运作及政治社会后果[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2015, 14(4): 29–36. [Liu S. Capital operation on residential lands and its' political and social consequences[J]. Journal of South China Agricultural University (Social Science Edition), 2015, 14(4): 29–36.]
- [58] 田传浩, 彭信添. 福利分配、市场发育与宅基地面积扩张[J]. 农业经济问题, 2021, (4): 33–45. [Tian C H, Peng X T. Welfare distribution, market development and expansion of homestead area [J]. Issues in Agricultural Economy, 2021, (4): 33–45.]
- [59] 杨磊. 农村土地资本化的理论争议与制度创新研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2020, 33(4): 37–43. [Yang L. Research on the theoretical controversy and institutional innovation of rural land capitalization[J]. Journal of Wuhan University of Technology (Social Sciences Edition), 2020, 33(4): 37–43.]
- [60] 朱道林, 李瑶瑶. 农村土地制度改革的经济考察[J]. 中国土地科学, 2018, 32(3): 1–5. [Zhu D L, Li Y Y. Economic investigation on rural land institutional reform[J]. China Land Science, 2018, 32(3): 1–5.]
- [61] 甘藏春, 朱道林. 论土地善治[J]. 中国土地科学, 2020, 34(1): 1–7. [Gan Z C, Zhu D L. Study on good land governance[J]. China Land Science, 2020, 34(1): 1–7.]
- [62] 叶艳妹, 吴次芳. 试论深化土地资源的资产化管理[J]. 中国土地科学, 1999, (4): 27–30. [Ye Y M, Wu C F. Study on deepening the asset management of land resources[J]. China Land Science, 1999, (4): 27–30.]
- [63] Cheng J, Zhao J M, Zhu D L, et al. Limits of land capitalization and its economic effects: Evidence from China[J]. Land, 2021, DOI: 10.3390/land10121346.

Research review of land capitalization in China

CHENG Jian¹, ZHU Daolin^{1,2}, ZHAO Jiangmeng¹, ZHANG Hui¹

(1. College of Land Science and Technology, China Agricultural University, Beijing 100193, China;

2. Center for Land Policy and Law, Beijing 100193, China)

Abstract: According to its development process and logical relationship, this study analyzes and summarizes the literature on land capitalization in China, and makes an outlook on its research trend. The results show that: (1) Focusing on the center of land capitalization, the existing research is based on the two fields of urban and rural areas, gradually deepening in theory, research and practice, and forming four major contents including concept, effect, mechanism and reform. Those studies provided meaning for reform in several hot areas, and finally formed a systematic framework of “one center - two fields - three levels - four contents - five reforms”; (2) How to grasp a reasonable “degree” of land capitalization in order to pursue advantages and avoid disadvantages has become a major scientific problem to be faced in the process of reform and development; (3) Looking forward to the future, the research on urban land capitalization should strengthen microeconomic analysis and theoretical model construction, while the research on rural land capitalization urgently needs to build a systematic theoretical analysis framework and enrich its empirical research; (4) Economic transformation and Rural Revitalization will extend and expand the research field of land capitalization. In particular, new problems that appeared in practice will give birth to new relevant research. In conclusion, future research should start from the basic attributes and particularity of land, pay more attention to refining land economic laws and developing innovative theories, then provide theoretical guidance for further land system reform.

Key words: land capitalization; land finance; economic growth; rural development; land-based development; literature review; China