

袁晓勤: 不可混淆经营城市与经营土地的关系

作者: 袁晓勤 发布时间: 2004-7-9 9:23:51

自从20世纪90年代末“经营城市”概念诞生以来,对它的争论就没有停止过。“经营城市”并非由理论设想而付诸实践,它是由城市政府部门率先创造并实施,随之成为各地城市领导关注的热点,一时间各个城市参观取经的人络绎不绝。与此同时,各界对“经营城市”的争论渐起,城市政府普遍对“经营城市”持认同态度,并积极运用于实践,而部分学界人士则持否定意见,认为“经营城市”是偷换概念,缺乏理论依据。

经过几年的争论,各界对“经营城市”的概念似乎有了一些共识,对经营城市的主客体、目标、手段等方面的一些分歧渐少。目前形成的流行观点认为,经营城市,其主体是城市政府、企业和市民。政府是经营城市的主导力量,它是城市发展的领导者,城市建设的组织实施者,城市国有资产所有权的代表者,城市基础设施和沉淀资产的主要投资者。这就决定了政府应做好规划、领导、指挥、实施、协调等工作。企业(包括中介组织)是经营城市的中坚力量。经营城市使资产由产品变成商品,使城市建设由简单的生产过程变成资本营运的过程,这一过程的实施运作,就得靠各类企业、中介组织来完成。市民是经营城市的决定力量。经营城市的客体是城市所拥有的可以资本化、资产化的资源,这些资源可以是物质或精神的,有形的或无形的,构成城市空间和城市功能载体的自然资源、人力资源、人文资源以及城市基础实施等都可纳入经营城市的对象范畴。

经营城市的目标主要涉及三个方面:一是提高城市资源的价值;二是提高城市竞争力;三是在人口、资源和环境方面提高城市可持续发展能力。总体说来,经营城市就是通过市场行为与政府行为的有机结合,盘活城市存量资产,吸引社会资金参与,有序推动土地、基础设施等城市资源的市场化进程。

但是,这些理论仍然只是粗略的框架。在经营城市的实践中,所暴露出的诸多问题表明上述观点存在许多漏洞。其中经营城市与经营土地二者之间的关系是疑问的焦点所在。在部分政府官员的眼中,经营城市就是经营土地。然而以经营土地代替城市经营必然带来一些严重危害。

首先,诱发违法圈地征地行为,造成大量失地农民。一些地区出让土地中征地费不到地价的10%,一些建设项目的征地费标准还是10年前的水平。土地出让的交易中征地费用与出让费用相差几倍甚至二十多倍。低价征地,高价出让,已成为不少地方创造政绩、增加财政收入、改善部门福利的捷径。在巨大的利益驱动下,土地交易程序难于正常执行,必然地诱发政府部门征地、圈地的冲动。与地方政府获得高额土地出让金形成鲜明对比的是,农民的征地补偿费却极低,一些地方截留、挪用征地补偿费现象严重,农民的损失得不到合理补偿。据调查,前几年,地方政府土地出让金收入全国每年平均在450亿元以上,而同期征地补偿费只有91.7亿元。

其次,以经营城市为旗号的土地经营过度会提高城市的运行成本。政府对土地的控制主要是采取规划控制和总量控制方式。而以地生财的驱动使得城市规划和总量控制难以落实。一方面土地供给失控,政府手中的土地存量不足以达到调控供需的作用;另一方面,房产价格失控。土地往往是由开发商倒来倒去,不但用地和住房的企业和居民感觉地价和房价太高,阻碍了土地的开发,增加了用地和住房企业及居民的成本,而且一旦土地价格太高,卖出困难,开发商又无力再投资开发,则会形成大量的烂尾工程和银行的大量坏账。从短期来看,大规模出让土地好像促进了经济发展,但从长远看,这种财政收入增长对地方经济很难有积极作用。有些土地开发甚至会给地方经济带来后遗症,如土地成本的高涨会提高城市的运作成本,土地过度“透支”,会加快土地市场的衰退。

第三,过度强调经营土地隐藏着巨大的财政和金融风险。城市政府作为经营土地的主导者,可凭籍的资本除了对土地的控制外,动用行政力量、财政力量和金融工具也是重要的手段。有许多报道说,有城市没花一分钱就建成了重大项目。其实,政府的投入是看不见的三通一平或五通一平等耗资巨大的工程,而目前许多热衷于搞城建开发的城市都将目标锁定在以固定资产投资和城市基础建设为龙头作为经济发展的主要驱动力。这些投资一方面来自于财政的投入,现实是大部分地区财政支出中用于城市建设的部分往往是杯水车薪,唯有挤占其他的支出项目或预支下一财政年度的资金;另一方面来自于金融机构,而这部分贷款多以政府信用作为担保。可见财政风险和金融风险都是现实存在的。一个地区的固定资产投资如主要用于城市基础建设,通常需要当地的经济实力和财政实力作为后盾,如果超越自身实力

进行大规模建设，则难以持续。现在看来，在率先大搞土地经营的部分城市已经出现了此类现象，应引起高度警觉。

第四，需要警惕城市经营行为中的国有资产流失。由于有经营城市这样响亮的口号，城市政府可以名正言顺地介入甚至操纵土地市场，在这些土地交易行为中，政府批租转让土地，其利润源泉就在于城市土地是国有资产，而作为国有资产的真实所有者——当地居民——并不能从这些交易行为中获得应得的地租，土地增值所带来的收益绝大部分被政府和开发商所获取。尽管政府可把土地交易收益部分地用于城市建设、社会福利等，但事实是大量地居民利益受损的情况屡见不鲜。政府将土地批租转让之后，土地的开发使用已经属于企业运作范畴，政府无权也无暇顾及。一旦项目出了问题，正如所常见的开发区项目或建设项目失败那样，与政府部门有着密切联系的开发商一般都有办法脱身，在这场博弈之中，真正受损的只有被闲置或浪费的国有资产。

认为经营城市的重点是以地生财，目的是形成城市建设资金的投入产出循环，这样的观念必然地把经营城市引入狭隘的资金指向的土地经营中去，在实践中已经暴露出很多问题。从根本上说，资金导向的经营城市方式没有处理好城市短期建设扩容与长期规划发展的关系。重视城市建设资金筹措的短期利益，而忽视了城市在土地、空间、文化等城市资源的长期可持续发展。忽视了服务于城市功能的城市环境对城市建设与发展的综合性要求，忽视了城市资源经营对于城市功能优化与提升的作用。资金导向的经营城市思路使城市规划、发展和管理以及经营本身面临着诸多的矛盾，这些问题恰恰是资金导向的城市经营观在城市建设与发展的实践中运用的必然结果。

文章出处：中国社会科学院院报2004-6-8

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客