

制度—垄断地租与中国地方政府竞争： 一个马克思主义分析框架

孟捷 吴丰华

【摘要】竞争性地方政府作为改革以来形成的重要制度形式,在相当程度上决定了中国社会主义市场经济体制的特点。本文不仅承续了既有文献中将地方政府的经济动机归于租金,并将土地财政视为地方政府利用租金开展战略投资的观点,而且试图在一个马克思主义框架内进一步发展这一观点。为此我们对租金的生产性利用和国家的经济作用的关系做了初步探讨,并将大卫·哈维的制度—垄断地租理论运用于分析中国地方政府围绕营建环境的投资活动。本文的基本结论是,中国地方政府在以土地财政为核心的战略投资中,充当了租金的生产性分配者和使用者的角色,并因之嵌入了原本由企业之间的竞争所带来的相对剩余价值生产过程,形成了中国经济特有的相对剩余价值生产双重结构,从而在相当长的时间内造就了世所罕见的高投资率,推动了中国经济的持续快速增长。

【关键词】地方政府竞争;制度—垄断地租;国家的经济作用;相对剩余价值生产

【作者简介】孟捷,复旦大学经济学院、马克思主义研究院;吴丰华,复旦大学经济学院,西北大学经济管理学院。

【原文出处】《开放时代》(广州),2020.2.160~179

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治经济学体系中的国家理论研究”(项目编号:19ZDA056)的阶段性成果。

改革开放以来,中国形成了别具特色的社会主义市场经济体制。这一体制被有的学者用三维市场经济来概括,根据这种概括,中国市场经济的主体是三维的,其中不仅有民营企业,而且包括中央政府和地方政府,后两者借助多种制度形式(中央和地方国有企业、相关金融机构、宏观调控和产业政策等)作为市场经济主体而活动。^①从历史唯物主义的角度来看,这种见解事实上将国家(包括地方政府)的经济作用视为经济基础的一部分,从而一改传统上将政治与经济在制度上截然两分的做法,主张政治权力和政治关系只要担负生产关系的功能,就直接嵌入基础。^②

竞争性地方政府作为改革以来形成的重要制度形式,在相当程度上决定了中国社会主义市场经济体制的特点,同时也是造成中国社会主义市场经济体制与西方市场经济乃至与“发展型国家”(developmental state)相区别的主要原因之一。^③改革以来,围绕地方政府的经济作用,涌现了大量研究文献,如何以马克思主义经济学为指导,对这些既有研究加以分析评判,以达成一个令人满意的地方政府作用的政治经济学解释,使之成为中国特色社会主义政治经济学国家理论的有机组成部分,是一个亟待解决的重要理论问题。

本文第一部分简要讨论了改革以来地方政府竞

争得以形成的四种制度前提,这些制度形式起到了重构生产关系的作用,将地方政府改造为具有特殊动机和行为模式的经济主体。这一部分还简要指出,以土地财政为核心的战略投资活动,在多层级产业政策体制中推行产业政策,以及扮演熊彼特意义上的企业家,是中国地方政府的几种代表性经济行为。第二部分简要地评述了关于中国地方政府竞争的既有理论,肯定了以史正富、晚年张五常为代表的思想流派,这一流派的主要功绩,是将地方政府的经济动机归于租金的获取,并将土地财政视为地方政府利用租金进行的战略投资活动。第三部分试图在一个马克思主义框架内进一步发展史正富和张五常的分析进路,为此我们引入了大卫·哈维(David Harvey)的制度-垄断地租理论,将其运用于分析土地财政,即中国地方政府围绕哈维所谓营建环境(built environment)的投资。第四部分进一步分析了地方政府对租金的生产性利用,提出自改革以来,尤其是中国加入世界贸易组织(WTO)以来,地方政府在以土地财政为核心的战略投资中,扮演着租金的生产性分配者和使用者的角色,并因之嵌入了原本由企业之间的竞争所造成的相对剩余价值生产过程,形成了中国经济所特有的相对剩余价值生产双重结构,从而在相当长的时间内造就了世所罕见的超高投资率,推动了中国经济的持续快速增长。在这一部分里,我们还扼要地回溯了马克思主义租金理论,对包括《资本论》在内的相关理论做了批判地分析,对租金的生产性利用和国家经济作用的关系做了初步的探讨。本文最后一部分是结语。

一、中国地方政府竞争的制度前提

改革开放四十年来中央和地方关系的变迁,一方面改变了中央和地方在剩余占有上的相互关系;另一方面赋予地方政府更大的经济活动自主权,使其直接担负起发展生产力的职能。在将地方政府改造为社会主义市场经济直接当事人的过程中,有四项制度形式起到重要的奠基作用,它们分别是中央和地方的财政分权,中央和地方的行政分权,城镇土地制度改革以及城镇住房制度改革。

20世纪80年代以来,经济改革的一个主要面向是对中央和地方财政关系的调整。计划经济时期一直采用的“统收统支”制度被打破,中央和地方“分灶吃饭”以及“财政大包干”制度被相继引入,这些改革极大提升了地方政府的积极性,经济也得到迅速发展。然而,进入90年代后,上述改革的弊端开始暴露,其明显特征是中央财政收入在国民收入中的比重急剧下降。王绍光和胡鞍钢曾于90年代撰写了《中国国家能力报告》一书,提出若用中央税收占国内生产总值(GDP)的比例来衡量国家能力,则自80年代到90年代初,我国这一比例急剧下降,已接近前南斯拉夫在分裂前的比例(20%左右)。^④国家能力的这种下降,极大影响了国家进行宏观调控,克服市场割据,乃至维护国家政令统一的能力。

1994年,国家推行的分税制改革彻底改变了80年代推行的财政包干制度,扭转了改革开放后国家能力持续下降的局面。但是,分税制改革虽然提高了中央汲取财政收入的能力,面向地方进行分权的改革基调却没有因此而改变。在改革过程中,诸如项目审批权、投资决策权、金融管理权等诸多权力逐步下放给地方,这就是通常所说的央地行政分权。

行政分权一般指上级政府将具体经济管理权下放到下级政府,使下级政府拥有管理和决定本地区经济事务的权力,比如投资决策权、土地管理权和金融管理权等。不管是改革开放初期设立的经济特区、沿海开放城市,还是20世纪90年代后期实行的撤县建市、省直管县和扩权强县等改革,均体现行政分权的改革思路。在实践中,央地行政分权具体是通过两种途径来实现的(陈硕,2019)。第一种途径是在行政级别不变的前提下,将上级政府部分或全部的行政权力让渡给下级政府。下放的辖区政府可能涉及不同级别政府,并往往被冠以特定的称谓来显示其特点和权力下放所期望的政策效果,如经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区等。第二条路径是升级行政级别,即在原有辖区不变情况下,通过升级行政级别赋予地方更多的行政权力。在实践中,此类改革主要包括设立“副省级城市”“撤县建市”和

“省直管县”等。

我国城镇土地制度和住房制度改革,是地方政府竞争体系得以形成的另外两项制度前提。在20世纪80年代流行的财政包干制度下,地方既有财权又有事权(行政权)。实行分税制以后,中央把一些财权收回^⑤,但更多事权留给了地方,这种结构性矛盾最终派生出取得和使用经济剩余的新方式,其典型表现就是土地财政的崛起。土地财政是一种新的制度形式,它本身是以城镇土地制度的改革和住房制度改革为前提的。我国城镇土地制度改革与经济改革是大体同步的,1980年召开的全国城市规划工作会议正式提出实行城市建设用地综合开发和征收城镇土地使用费。1987年,深圳、上海等城市开始国有土地有偿使用的改革试点。当年12月,深圳特区首次举行土地拍卖活动。这意味着土地的使用权利市场化交易开始了试点。^⑥1988年,《宪法》修改后规定,土地使用权可以在一定年限内出让、转让。1990年国务院颁布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,以行政法规的形式确立了国有土地有偿使用制度并开始在全国推广。自此,土地使用费成了地

方预算外收入的重要来源。在财政和行政分权改革的背景下,中央也意识到,地方财力需要与其事权相匹配。从1989年到1994年,国有土地使用权有偿转让所形成的土地出让金,其上缴中央的比例从40%下降到了0%。^⑦1999年实施的《土地管理法》,第一次授权地方政府可以将耕地用途转换为工业用地和城镇建设用地,以获得更多的土地转让收入。这些制度安排的结果是使得地方政府成为城镇土地一级市场唯一的供给者,并可通过招拍挂等方式出售土地以获得土地出让金。

伴随着市场经济的发展,工业化和城市化的加速发展,制造业、商业服务业、房地产业的爆发式增长需要大量土地,土地价值因此有海量级的增长,地方政府通过土地出让金、税收等形式拿走了其中相当大部分。图1是过去二十年我国土地出让金的增长情况,1998年~2018年全国土地出让金从507.7亿元飙升至64801.4亿元,名义增长超过126倍。

值得强调的是,宪法规定“城市的土地属于国家所有”,这一制度是中国区别于西方市场经济的一个非常重要的方面,也是中国特色社会主义市场经济

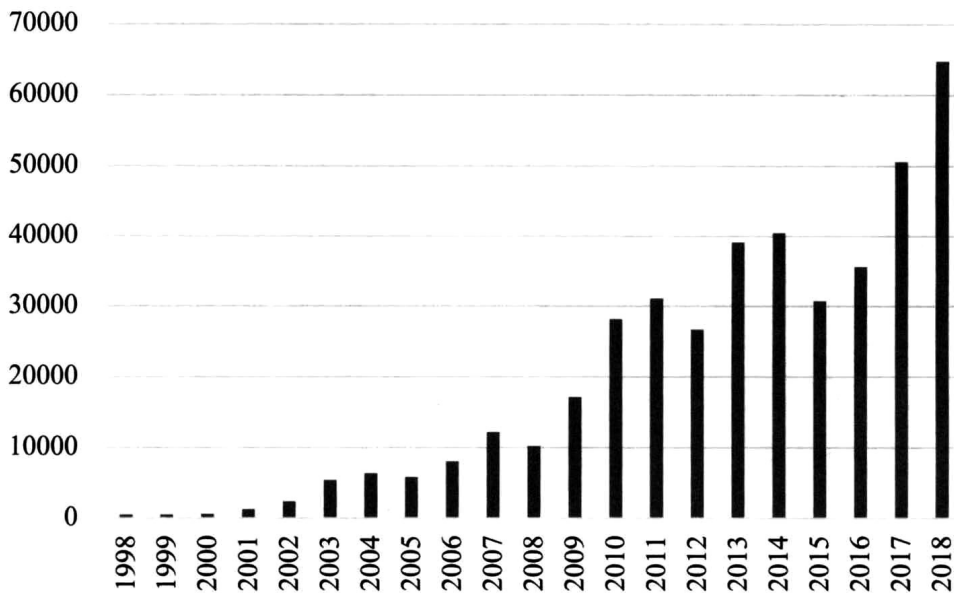


图1 1998年~2018年全国土地出让金收入(单位:亿元)

资料来源:因统计口径变化,1998年~2000年数据为“全国土地供应收益数据”,数据来自《中国国土资源年鉴》1999年卷~2001年卷;2001年~2009年数据为“国有建设用地出让成交价款”,数据来自中华人民共和国国土资源部:《中国国土资源统计年鉴(2010)》,北京:地质出版社2010年版;2010年~2018年数据为“国有土地使用权出让金收入”,数据来自《中国财政年鉴》2011年卷~2019年卷。

的重要支柱之一。但是,城市土地国有不排斥土地可以在某种意义上商品化,甚至是资本化。特别是当《土地管理法》做出经营性用地招拍挂制度和土地抵押的规定后,这种商品化(和资本化)就以法律的形式确认下来了。地方政府事实上成为国有土地的人格化代表。20世纪90年代晚期我国土地市场的形成,与同一时期(1996年~2000年)劳动力市场的形成一道,为中国进入真正意义的市场经济,加入世界贸易组织奠定了制度基础。^⑧

在土地制度改革的同时,我国城镇居民住房制度也经历了面向市场化的改革。早在1980年4月,邓小平就明确指出,住房改革要走商品化道路。在这个改革理念的指引下,1980年6月,中共中央、国务院正式宣布:准许私人建房、私人买房,准许私人拥有自己的住房。^⑨1988年国务院颁布《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》,明确将现行关于住房的实物分配逐步改变为货币分配,由住户通过商品交换取得住房的所有权或使用权,推动住房的社会化、专业化、企业化经营。^⑩这一改革实际上开放了房地产金融和房地产业,开启了住房商品化进程。1994年,国务院颁布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》指出,把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式,意味着增量公有住房通过出售转化为商品房。^⑪1998年7月,国务院颁布的《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》提出,从当年下半年开始全面停止住房实物分配,实行住房分配货币化。^⑫上述改革推动了中国房地产企业和房地产市场的快速发展。房地产开发企业商品房销售额整体不断增长,由1987年的110.1亿元逐步增长至2017年的133701.3亿元;商品房市值从1991年的16281.8亿元逐步增长至2017年的1468417.9亿元,商品房市值占国内生产总值的比率从2004年的74.0%攀升至2017年的177.5%。^⑬

改革开放后中央和地方纵向的财政关系和行政关系的调整,加之土地制度和住房制度的改革,将地方政府改造为具有特殊的经济动机和行为模式的市

场经济主体,构建了地方政府之间横向的竞争关系以及地方政府与企业间的网络关系。^⑭中国地方政府是区域经济发展的司令部,它通过开展以土地财政为核心的战略投资,推行产业政策,以及扮演熊彼特意义上的企业家等多种行为方式来推动区域经济发展。地方政府的这些经济行为是相互联系的,彼此之间有时难以截然区分。在下一部分里,笔者将就地方政府围绕土地财政开展的投资活动着重加以分析,在这一部分里,仅就地方政府在中国产业政策多层级体制下的作用略作评论。

中国的产业政策之所以必须和央地关系、地方政府竞争相结合来考察,是由多重因素决定的。中国是一个人口、地域和经济大国,巨大的规模和广袤的国土决定了中国几乎不可能采取东亚发展型政府诸如日本、韩国那样的产业政策体制——由中央政府通过掌控经济管理部门来直接干预产业发展。取而代之的产业政策体制是“中央出政策,地方来执行”的“多层级模式”(也可简称为双层级模式,即将地方归为一级)。不仅中央政府制定和推行产业政策,地方政府也会这样做,这两个层级的产业政策彼此互动,最终决定了某种产业政策在实践中的有效性。^⑮

更重要的是,中国是共产党领导下的社会主义国家,奉行社会主义基本经济制度,这也决定了制定经济发展计划,规划产业发展方向是中国经济的内在基因。同时,中国作为发展中大国的追赶者身份,也决定了在中央层面制定的产业政策,乃至实施某种形式的经济计划的重要性。新中国成立之后,从国家支持重工业优先发展,制定并执行五年计划,开展三线建设以改变沿海和内地经济布局等,再到改革开放之后逐渐形成的系统性产业结构政策、产业布局政策和产业组织政策^⑯,都属于在中央层面制定的产业政策。这些产业政策配合汇率调整、信贷宽松、税收优惠、研发补贴、项目发包等政策工具,为国民经济指出了明确的产业发展指南。

伴随改革以来社会主义市场经济的发展和竞争性地方政府的出现,我国产业政策体制发生了新的

重要变化。由于地方政府作为经济主体的自主性的形成,各级地方政府也开始以各种方式推行产业政策,以谋求自身的发展。在双层或多层产业政策体制下,地方对产业政策的选择和执行可能和中央或上级的产业政策相符,也可能不相符甚至悖逆。相符或不相符的程度取决于中央产业政策所力主的发展方向与地方的发展意愿、竞争优势和产业基础的契合度。如果契合度高,地方就会跟随中央所倡导的产业政策;如果契合度低,地方就不会机械地跟随,而是在某种程度上寻求自主产业政策。这里可以举一个典型案例,即中国自主品牌家用汽车业在20世纪90年代的发展。20世纪90年代中期,安徽奇瑞汽车扮演了自主品牌汽车发展排头兵的角色。在此之前,中国的家庭轿车业被桑塔纳、捷达和富康等合资品牌所主导,汽车价格畸高。1997年,安徽省政府和芜湖市政府投资成立了地方国有企业——奇瑞汽车,而这在当时是不为国家正式产业政策所允许的。地方政府通过政策变通,借助于非正式制度的作用,在项目上马后取得了贴牌生产的资格。经过一段时期的发展后,奇瑞汽车最终获得国家有关部门的正式认可,得以作为自主品牌而发展。^⑮随着奇瑞汽车和其他自主品牌汽车进入市场,国内经济型轿车的价格应声而降,大大推动了中国汽车市场的发展,也使中国更快地进入现代汽车社会。在随后的发展中,自主品牌家用汽车达到了国内市场份额的40%左右。这是一个重要的案例,迄今仍然在经济学上缺乏足够的理论分析。不少受新古典经济学观念束缚的人认为,在市场经济中,政府干预必然造成价格体系的扭曲,使市场不能有效地发挥资源配置的作用。其实这是一个不合实际的教条,其影响之大,甚至残留在某些反对新古典主义的理论中。^⑯在中国家用轿车业的发展中,地方政府的行为不是扭曲了价格,而是“搞对”了价格。在没有奇瑞汽车之前,桑塔纳、捷达等品牌所主宰的市场价格就是对的吗?那是一个价格畸高的寡头垄断市场。事实上,正是因为以奇瑞汽车为代表的一批本土品牌企业进入汽车市场,中国家用汽车业才提高了竞争程

度,价格才真正变得合理,消费者也得到了更多实惠。今天,中国家用汽车业是全球最具有竞争性的市场,众多国有企业、民营企业以及合资企业同台竞技,共同为这个市场的繁荣和发展做出贡献。在缺乏类似产业政策体制的世界其他国家,家用汽车业一直具有高度寡头垄断的特点,其竞争程度远逊于中国。

令人遗憾的是,不少经济学家对中国家用汽车业的发展案例缺乏研究,甚至刻意忽略了该行业发展所包含的那些极具启示性的经验。如果在这样一个对于国民经济发展具有高度典型意义的部门,国有企业可以在竞争中得到发展,甚至提高了行业的竞争性,那些反对国有企业可以搞好搞活的片面看法,就不该有立足之地。那种认为政府行为只能导致价格扭曲,国有企业敌视竞争的观点,都是市场原教旨主义者在无视现实的基础上顽固坚持的神话。

在奇瑞汽车的案例中,地方政府既是产业政策的推行者,也是熊彼特意义上的企业家。在2004年之前,中国汽车产业政策是由“市场换技术”所主导的,只允许中外合资公司进行生产。1997年由安徽省和芜湖市政府投资的奇瑞汽车,以及同年在浙江出现的民营自主品牌吉利汽车,作为中国自主品牌汽车的代表,其发展最终颠覆了国家层面的产业政策。2004年,国家发展和改革委员会出台新的《汽车产业发展政策》,修正了以往的做法,明确支持自主品牌汽车的发展。这一政策变迁过程日后被学者总结为“地方实验-中央择优采纳”的模式,它体现了多层级产业政策体制的核心优势。^⑰

二、中国地方政府竞争的既有理论:一个批判的简述

中国地方政府所发挥的作用充分表明它是市场经济中的行为主体,但承认地方政府是市场经济的行为主体,意味着还须回应如下问题——应该提出一个什么样的理论来解释地方政府的行为和动机模式呢?已有的一些理论从不同角度回答了上述问题,比如较早出现的财政联邦主义理论,以及后来的地方政府锦标赛竞争理论。这些理论对解释地方政

府的经济作用有着程度不等的贡献。以财政联邦主义为例,它试图解释为什么中国容易开展分权式的改革,而在苏联则很困难。但是这一理论有明显的缺点,简而言之,它对地方政府的经济行为和动机模式的解释失之狭窄。不妨从钱颖一的著作里摘引几处,他写道:

最重要的是,维护市场的经济联邦制引入了地方之间的竞争,这产生了一些重要的经济效果。

第一,地方之间的竞争会促使地方政府努力提供一个良好的环境以吸纳生产要素,如资本和劳动力的流入,其典型做法包括:为要素所有者提供所有权保障,提供基础设施,帮助市场进入等。……地区间的竞争为地方政府产生了很强的刺激,促使它们去努力提供最好的地方公共产品和保护要素所有者的利益。

第二,硬预算约束意味着地方政府有可能破产,这会促使地方政府在财政上慎重从事。硬预算约束会在支出环节上限制地方政府对亏损企业给予不断的救济,把政府的财政行为限制在对地区经济发展有用的服务性支出上,例如,基础设施、住宅等,以便为生产要素向本地区的流入创造一个良好环境。^③

可以看到,在这些论述里,地方政府的作用被局限在新制度经济学所能设想的范围内,即提供公共产品,包括产权保障、基础设施建设等。

和财政联邦主义理论相比,晋升锦标赛理论是过去十几年间更有影响的关于地方政府的理论。该理论强调GDP增长对于官员晋升的重要性,但在涉及地方政府官员通过哪些行为带来GDP的增长时,这个理论基本上和财政联邦主义的观点如出一辙。此外,锦标赛理论把地方政府还原为个人,以地方政府官员的行为和动机模式代替政府作为一个组织的行为和动机模式,具有方法论个人主义的特点。^④

在笔者看来,无论财政联邦主义还是竞争锦标赛理论,都不能全面解释中国地方政府的行为和动机。两种理论的弊端主要在于,第一,在解释地方政府行为时,将政府的作用限定为界定产权、监督合同的履行等,大体局限在减低交易成本的范围内,因

此,这些理论可以看作新制度经济学或新政治经济学在中国的运用和发展。在新制度经济学看来,有利于经济增长的包容性政府是一个小政府,类似于亚当·斯密笔下的“守夜人”。但是实际上,中国地方政府的经济作用比这类理论所认可的要大得多。在前文提到的中国汽车产业发展的案例中,地方政府所起的作用远非只是监督合同的履行或界定产权,而是扮演了熊彼特意义上的企业家的作用。

第二,在解释地方政府的经济动机时,财政联邦主义将其归于税收最大化,这对于理解地方政府的动机是远远不够的。^⑤从方法论的角度来看,一个仅仅追求税收最大化的政府,和斯密笔下的守夜人政府,没有什么区别。假定地方政府追求的只是税收,暗中假设了政府只是自由主义的“小政府”,这是理论上的先入之见,丝毫不符合中国经济的实际。锦标赛竞争理论将地方政府的动机(实际上是个别官员的动机)归于GDP最大化,这个假设在某些情况下有解释力,但问题是,首先,GDP并不是地方政府实际支配的收入^⑥,如果我们承认地方政府是市场经济的主体,则其动机必然还要另作解释。其次,在锦标赛竞争论的文献里,大量研究试图验证官员升迁和经济增长的关系,这类研究事实上属于政治学,而不是真正意义的经济学。再次,这类研究所包含的将政府的行为和动机模式还原为个别官员的行为和动机模式的倾向,体现了方法论个人主义的深刻影响。

作为一种对比,这里要引入张五常、史正富等人的地方政府竞争理论。张五常正确地看到,在解释地方政府的行为和动机模式时,必须超越将其归于财税最大化或GDP最大化的观点。他主张,分税制后地方政府按17%的税率取得的增值税应该理解为分成租金而不是税收,其理由是,第一,投资者只要利用土地和房产进行生产,就须付增值税;第二,企业不管有无利润,都须付此税。张五常在此分析的只是增值税,而不涉及其他地方政府收入,这是其局限,但我们不难从中得出对于理解地方政府行为的一般意义。一方面,张五常启发我们,可以将地方政府收入(不限于且主要不是增值税)理解为地租;另一

方面,由于地方政府事实上是把一部分租金补贴了企业的生产成本,就产生了地方政府对租金的生产性使用和分配的问题。^③值得强调的是,一旦提出这个问题,张五常就和他曾经隶属的新制度主义经济学分道扬镳了。在新制度主义者如诺思(Douglass C. North)看来,经济增长和政府对租金的追求是一对二律背反。^④沿袭这一传统,完全接纳新制度主义的中国学者(如周其仁)将政府取得的租金(如土地出让金),看作体制成本或交易成本,后者对经济增长只有负面效应。^⑤与之不同,张五常将中国地方政府的行为动机归于租金的取得,并赋予这一现象以推动经济增长的正面意义,这一见解已完全不同于新制度主义经济学,与周其仁等人的看法有根本区别。

然而遗憾的是,张五常的观点缺乏足够充分的论证,也未引起学术界足够的重视,因而迄今依然是一个尚未得到充分发展的理论。究其根源,除了租的理论及其与经济增长的关系尚缺少发掘和阐释外,更为主要的原因是新自由主义经济学的强势霸权禁锢了人们的想象力。在后文里,笔者一方面厘清地方政府取得的租金究竟具有什么性质,另一方面要结合马克思主义经济学就租金和积累的关系对相关问题作进一步说明。

三、制度-垄断地租和中国地方政府对营建环境的投资

在《超常增长:1979-2049年的中国经济》一书中,史正富接纳了张五常的上述观点,指其对“重新认识社会主义市场经济中政府的属性,具有革命性的意义”。^⑥史正富试图进一步发展张五常的观点,他提出,第一,土地财政的功用,在于将商住房地产市场取得的租金以及税收等收入,转而补贴工业用地的低价出让以及在招商引资中引致的各种成本,据此刺激了投资率,使之达到其他国家在历史上难以企及的水平,造就了中国经济的超常增长。^⑦第二,地方政府为吸引投资而支付的成本,可以被视为一种投资,他写道:“中国地方政府的投资激励性支出,花费之后所产生的是一个不断放大的价值创造与分享流程,最终以税收增长、股权增值、土地升值

等多种方式回流到政府财政。正是在这个意义上,地方政府的投资激励性财政支出是为了未来预期收益的投资行为。”^⑧此处将土地财政界定为地方政府特有的投资战略和投资活动,是极为深刻的洞见。

然而,在将地方政府的经济行为概括地理解为投资时,需要辨别两种不同的投资行为。中国城市土地在用途上大体可以划分为工业用地和商住用地两个部分,两类土地的经济性质是不同的,前者属于生产的条件(或生产要素),后者则可被视为金融资产。作为金融资产的土地,与股票、债券等一样,是虚拟资本的表现形式。史正富所指的投资激励性支出,仅仅是指工业用地的投资(如几通一平、建造厂房等)。然而,在作为金融资产的土地市场上,地方政府同样从事着投资和协调投资的活动。因此,对地方政府的投资行为,应该从上述两个维度来理解。我们可以借用哈维的术语,对地方政府的投资行为作一个概述——这是对其行政辖区内的“营建环境”的投资。^⑨哈维的“营建环境”概念囊括了一切嵌入土地,并用于支持生产、流通、交换、消费的物质结构。

地方政府通过投资于营建环境而取得的收入,具有租金的性质,其主要成分是地租。改革以来,一种常见的理论倾向,是沿用李嘉图和马克思的地租理论,将级差地租看作城市地租的主要形式。^⑩这种观点虽可用于解释许多现象,但它忽略了:第一,级差地租理论是以土地作为生产要素或生产的条件为前提的,如果我们将土地看作金融资产,就需要寻求另一种理论解释城市地租的形成。第二,依照级差地租理论,土地的利用解释了地租的形成和土地的价值,而在存在各种垄断因素的情况下,地租和土地的价值也决定了土地的利用方式。单纯依靠级差地租理论,其实难以解释改革以来城市化的发展。20世纪70年代,西方马克思主义者也面临类似的问题,当时土地和住宅价格迅速攀升,房地产市场的金融属性表现得格外明显。为了便于分析这类现象,典型的做法是将地租看作垄断地租,大卫·哈维便是这一潮流的代表。哈维不仅是成绩卓著的地理

学家,而且是蜚声国际的马克思主义经济学家。在笔者看来,哈维关于都市化和阶级-垄断地租的理论,在相当程度上可用于解释中国地方政府通过投资于营建环境所取得的租金的性质。^②

哈维的阶级-垄断地租(class-monopoly rent)是在特定制度环境下形成的垄断地租。在理解这一概念时,需要特别指出以下几点:第一,这一概念里的阶级,并不具有政治经济学通常理解的含义,用哈维的话来说,它指的是在支付地租时发现彼此之间享有共同的利益,并与其他集体的利益相冲突的那些集体。哈维认为,他所界定的阶级可以看作传统阶级概念之下的“次生阶级”(sub-class)。

第二,阶级-垄断地租是以“阶级垄断”或“阶级垄断权力”为前提的,哈维采用过的一个最简单的阶级垄断定义如下:“我们所谓阶级垄断是指在结构性稀缺的形势下一个生产者阶级(或消费者阶级)对一个消费者阶级(或生产者阶级)所拥有的权力。”^③在哈维看来,阶级垄断的概念在马克思那里也出现过。在《资本论》第三卷中,马克思曾这样说:无论哪种商品,若其“需求超过了供给,那么,在一定限度内,一个买者就会比另一个买者出更高的价钱,这就使这种商品对全体买者来说都昂贵起来,提高到市场价值以上;另一方面,卖者却会共同努力,力图按照高昂的市场价格来出售”,对占优势的一方而言,“每一个属于这一方的人就都会得到好处,好像他们实现了一种共同的垄断一样”。^④在哈维看来,类似地,当某一个土地或房产所有者以高价出租或出售城市土地或住宅时,其他土地或房产所有者也能获益,这便在土地或房产所有者之间形成了共同的阶级垄断。依此界定的阶级-垄断地租,不同于建立在纯粹自然垄断之上的垄断地租,后者可称为个别垄断地租,因其形成条件是某种特殊的难以复制的自然条件。在阶级-垄断地租的场合,只要具有类似的制度环境,就会派生这种地租。在笔者看来,其实这种垄断地租可被称为制度-垄断地租。

第三,阶级-垄断地租的实现取决于一个具有等级制特征的制度结构,在这个等级制结构的顶端,是

国家和金融资本。依照哈维的概括,国家和金融资本推行的制度和政策旨在实现三项基本目标:首先,确保在建筑业、经济增长和新的家庭之间形成稳定的关系;其次,通过将建筑业和住宅部门作为凯恩斯主义的调节工具,确保经济增长的稳定性,并大致熨平经济的周期性波动;再次,透过住宅供应,调节社会福利的分配,以确保国内的和平和稳定。政府在房地产市场起着重要的作用,以美国为例,这种作用既包括直接干预(即政府从事住宅生产),也包括间接干预,后者在美国是更为常见的形式,它是指政府通过减免税收、担保利润、消弭风险等方式来帮助金融机构、开发商和建筑商发展。此外,政府还通过各种制度手段对房地产市场的运作进行限制或约束,其中最主要的是对都市的区域划分和土地利用进行有计划的控制。最后,政府还可凭借公共服务、公共设施、道路交通来改变住宅的外部环境,影响住宅的价值。

阶级-垄断地租(或制度-垄断地租)概念被哈维用于解释现代资本主义经济发展过程中的都市化现象。哈维提出都市化必然会促进城市地租的发展。在其早期的著作中,哈维比较了级差地租和垄断地租在资本主义不同发展阶段的意义。他认为,在19世纪,以芝加哥为代表的新兴工商业城市所拥有的交通系统,以及城市本身的生产性,意味着级差地租可能是这一阶段地租的主要形态。这同时也意味着,土地的利用决定着地租的规模。在垄断资本主义阶段,垄断地租则在大都市中心(以及19世纪以伦敦为代表的商业和行政中心)具有更为重要的意义。这一现象意味着,地租此时将进入企业的成本,并决定土地的利用。^⑤

哈维在一个马克思主义框架里分析了都市化和阶级-垄断地租的意义。首先,他采纳了美国垄断资本学派的观点,认为现代资本主义的核心矛盾是剩余的增长和剩余吸收的困难之间的矛盾。在此背景下,对都市化和房地产部门的依赖,被视为垄断资本主义阶段资本积累的根本特征。他写道:“通过借贷的方式修建高速公路、完善基础设施,通过郊区化、

利用第二次世界大战期间涌现出来的新型建筑技术重建整个大都市区而不仅仅是狭义的城市,摩西(纽约都市化改造的设计师——引者注)找到了利用过剩资本和剩余劳动力赚取利润的方法。随着资本主义逐步向美国西部和南部地区扩张,这股郊区化的浪潮也蔓延到了美国各地,这不仅对战后美国经济的平稳发展非常有利,而且对以美国为核心的整个资本主义世界的稳定发展都起到了关键的作用。”^⑤

第二,在哈维眼中,资本积累对都市化和房地产部门的依赖,不仅表现在将这些部门作为资本积累正常开展的部门,而且表现在将都市化作为转嫁资本积累内在矛盾的新空间,使之成为与资本的初级循环截然不同的次级循环。对初级循环和次级循环的划分,来自法国马克思主义理论家列斐伏尔(Henri Lefebvre)。前者大体对应于产业部门的资本循环或积累,后者则是在营建环境的生产中经历的资本循环。列斐伏尔最先提出了资本由初级循环转入次级循环是现代资本主义的结构性特征的观点。在他看来,现代资本主义发生了如下转变,即“全球剩余价值在工业中形成和实现的比例下降,在投机、建筑和房地产开发中形成和实现的比例却在同时上升”。换言之,资本的次级循环已经取代了资本的初级循环。^⑥哈维的贡献则体现在,他进一步指出,资本积累从初级循环转入次级循环的结构性条件是阶级-垄断地租在次级循环中普遍形成。这样一来,资本积累转入次级循环的动因就来自两方面,其一是初级循环领域的过度积累,其二是次级循环领域内租金的形成。事实上,如果我们将哈维和列斐伏尔关于次级循环的定义加以一般化,即不仅将其看作围绕营建环境的生产所经历的循环,而且将一切虚拟资本的循环都纳入其中,便会发现,哈维在这里事实上提出了一个解释当代资本主义金融化的分析框架。

在将哈维的理论运用于中国经济时,需要留意如下一点:阶级-垄断租金(后文将改称为“制度-垄断租金”)的功能,是助推资本积累向次级循环转移,其结果是造成了金融化。在此意义上,制度-垄断租

金在哈维那里具有双重意义的非生产性:一方面,从其来源来看,制度-垄断租金具有非生产性,因为这一租金是在金融资产市场上通过价值转移而实现的;另一方面,从使用来看,这种制度-垄断租金也具有非生产性,因为它重新进入次级循环,使金融化得到进一步发展。如果我们将中国地方政府取得的地租视为制度-垄断租金,则它与哈维所研究的发达资本主义经济中的制度-垄断租金既有一致性,也存在重要区别。两者的一致性在于,它们都是在金融资产市场上以非生产性方式形成的;差异则在于,在发达资本主义经济中,制度-垄断租金得到了非生产性使用,而在过去数十年间,中国地方政府在大多数情况下是这种租金的生产性使用者和分配者。只是在最近一段时期,对制度-垄断租金的追求助长了中国经济的金融化,这使得地方政府行为在某种程度上具有非生产性。因此,如果我们对地方政府行为的考察像这样划分为前后两个不同时期,则哈维原先的分析框架更为适用于第二个时期,并不适用于第一个时期。

中国地方政府通过投资于营建环境而取得的收入在相当程度上具有制度-垄断租金的性质。商住用地的土地出让金是这类收入的典型形式,其主要成分是制度-垄断地租,尽管其中也包括一些城市级差地租(对商业服务业用地而言)。所谓土地金融,即在土地出让金未来增加的基础上形成的地方政府债务,本质上也是以制度-垄断租金的增长为基础的。

与哈维的观点相似,中国房地产市场的制度-垄断租金也是依靠政府和金融机构的特定制度和政策安排而形成的。陶然等人对土地出让金的形成作了如下描绘:“地方政府在工业用地和商住用地出让上的作法存在显著差异。在商住用地方面,地方政府成立土地储备中心,垄断城市一级市场,通过限制商住用地供应并以‘招拍挂’的竞争性方式出让土地来最大化出让金收入,而工业用地出让绝大部分通过协议方式完成。……为了弥补协议出让工业用地带来的亏空,一些地方不得不通过商住用地出让收入进行横向补贴。”其结果是:“工业用地因投资竞争而

形成‘全国性买方市场’,但在商住用地方面形成了众多‘局域性卖方市场’。地方政府完全可以通过‘招拍挂’方式高价出让土地,并将这种高地价转嫁给本地服务业消费者。结果可以观察到,地方政府通过设立‘土地储备中心’来调节和控制商住用地的供地规模,提高商住用地出让金收入。”^⑩在现实中,除了这些做法外,地方政府还设计了各种配套制度(如学区房制度等),强化了商住用地的“绝对空间”性质^⑪,即使空间固有的排他性这一物理属性和制度属性进一步相结合,以制造稀缺,提高制度-垄断租金。图2给出了我国各类土地成交价格的变化,其中商服用地、住宅用地和工业用地价格的“剪刀差”的扩大代表了地方政府可支配租金,尤其是制度-垄断租金的增长。

值得指出的是,由于中央和地方政府兼有土地所有者和收税者的身份,某些形式的税收与地租也往往难于区别,如土地使用税,就可看作城市绝对地租的表现形式。^⑫如前所述,张五常主张企业的增值税属于租金,但他没有明确这种租金的性质。依照张五常的理解,增值税只与企业利用土地进行生产和销售有关,而与其能否取得利润无关。从马克思主义经济学的角度来看,增值税在此意义上似乎也

可理解为城市绝对地租。在社会主义市场经济中,国家是城市土地的唯一所有者,绝对地租是由国家的土地所有权直接派生而来的。在工业用地出让时,地方政府只收取很少甚至是负数的出让金,通过增值税,中央和地方政府又以税收的形式取得了一部分绝对地租。^⑬此外,在2016年营改增改革全面推行之前,服务业部门上交的是营业税,并不缴纳增值税。根据陶然等人的观察,营业税在房地产建设和销售的短期内,会有很高的增长^⑭,这意味着,该税种也与营建环境的投资相关,在一定意义上是对制度-垄断租金的扣除。

四、租金的生产性使用和相对剩余价值生产的双重结构

在这里,问题的关键还不在于解释地方政府如何取得制度-垄断租金,而在于将制度-垄断租金的形成和使用置于地方政府投资战略和投资活动的整体架构里来理解。在理论上,这就提出了租金的生产性使用和分配与经济增长的关系的问题。为了便于在一个马克思主义分析框架中理解这种关系,本文略费些笔墨,对马克思地租理论在整个《资本论》体系中的地位作一番探讨。

一般认为,在《资本论》体系里,地租理论是作为

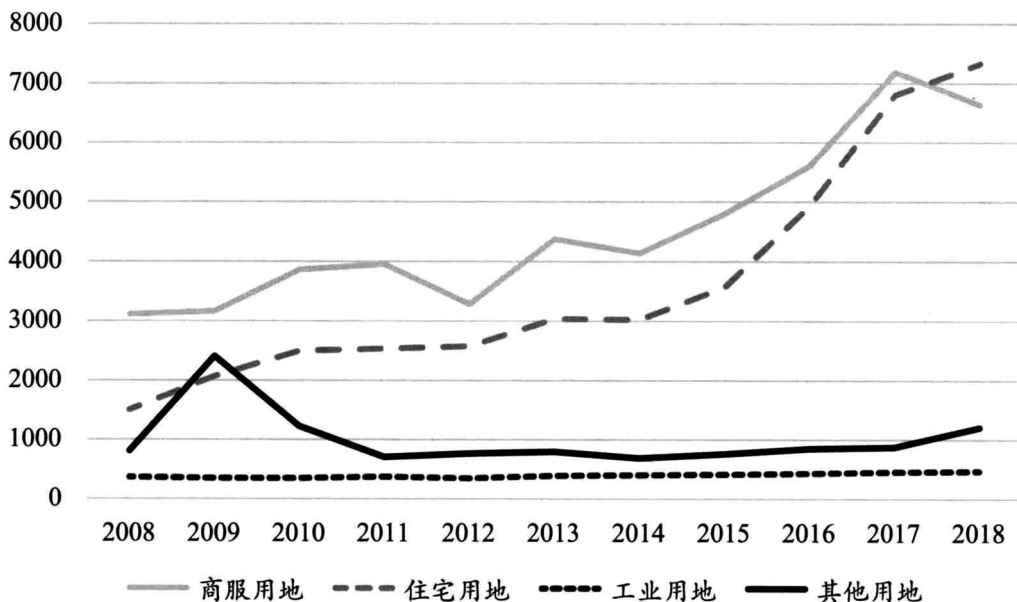


图2 2008年~2018年中国城市四类土地成交价(单位:元/m²)

资料来源:Wind数据库, <https://www.wind.com.cn/newsite/edb.html>。

资本主义生产方式一般运动规律理论的有机组成部分而提出来的,是资本主义经济一般运动规律,尤其是利润率平均化规律的运用乃至完成。然而,从现实的发展来看,地租理论是否具有这种一般性是可疑的。马克思以及李嘉图的地租理论赖以建立的前提,即资本主义农业部门存在三大阶级(土地所有者、租地农场主和农业工人),并不是一个具有普遍意义的现象,而是特定历史制度沿革的产物。这一阶级构成形成于16世纪,在19世纪末已濒于消失。正如哈维指出的,伴随资本主义的发展,土地逐渐从生产的条件变为纯粹意义的金融资产,由此也消灭了有别于资产阶级的特殊的土地所有者阶级。这样看来,《资本论》体系中就存在一个不对称的现象:在一个研究资本主义生产方式一般运动规律的理论大厦中,却存在一个关于地租的历史-制度理论,两者分属不同的理论抽象层次。在关于资本主义生产方式一般运动规律的探讨中,马克思首先提出了解释市场经济动态效率的参照系,即《资本论》第一卷的相对剩余价值生产理论。笔者之一曾在其他地方解释了这一理论作为参照系理论的意义,以及对于中国特色社会主义市场经济的适用性。^⑧在这个参照系理论的基础上,马克思还通过利润率下降和危机理论考察了市场失灵的根源。在马克思的相对剩余价值生产和积累的一般理论里是不存在租金的。如果我们将地租理论看作历史制度分析,则在马克思的体系中,就存在这一历史制度分析与上述一般理论,尤其是参照系理论的关系问题。这一关系也可简单地表达为租金的形成和使用与相对剩余价值生产和资本积累的关系。在马克思那里,级差地租被看作“虚假的社会价值”,因为从其来源来看,构成级

差地租的超额利润来自农业部门以外的价值转移,其结果是最终降低了工业部门的一般利润率。在此意义上,地租是作为妨碍资本积累的一个赘疣而存在的。^⑨至于这种地租的使用,马克思似乎未作进一步的讨论。马克思倾向于假定,土地所有者是单纯的非生产阶级。然而,以近代英国经济史为例,18世纪和19世纪的土地所有者阶级并不只是纯粹的非生产阶级,他们还在一定程度上将租金生产性地加以使用,将其投资于营建环境(公路、运河、矿山、城市化和铁路等),促进了18世纪产业革命和此后的经济发展。英国贵族地主的这种作用,和所谓发展型国家的作用有类似之处。一位历史学家写道:“他们(指英国土地贵族——引者注)最为积极的经济贡献在于工业化的‘条件’(the ‘preconditons’ of industrialism)这一领域,即在农业、采矿业、交通业、城镇建设诸领域,这些工业化的条件在此后的多次工业革命中往往是由国家来提供的,或者干脆无从得到提供。”^⑩

在现代马克思主义文献中,关于租金的形成和使用与资本积累的关系,有一些各不相同的理论,表1总结和比较了这些理论。例如,曼德尔(Ernest Mandel)在《晚近资本主义》一书中,考察了垄断大企业的技术租金和技术进步的关系;第二国际理论家(如鲍威尔)、当代依附学派和不平等交换理论围绕欠发达国家和帝国主义国家的经济关系,分析了所谓帝国主义租金的形成机制和影响;苏联学者普列奥布拉任斯基则提出,国家可以利用价格、税收、信贷机制从非社会主义经济中取得租金,以大力推进社会主义原始积累。^⑪这种主要来自流通和再分配领域的租金,同样具有制度-垄断租金的性质,在来源上也具有非生产性,却获得了生产性使用。

表1 租金的生产性/非生产性来源及其用途:不同理论的比较

	生产性用途	非生产性用途	
生产性来源(生产过程的价值创造)	曼德尔:垄断企业的技术租金与晚近资本主义的技术进步		从第二国际到现代依附理论:与超经济手段结合的掠夺与国际贸易中的不平等交换带来帝国主义租金,阻碍了落后国家的增长
非生产性来源(价值转移)	普列奥布拉任斯基:通过价格、税收、信贷机制产生的租金用于社会主义原始积累	哈维:阶级-垄断地租作为“拉力”吸引过剩资本进入次级循环,推动了金融化的发展 新制度主义:作为租金的交易成本阻碍了经济增长	

马克思在提出其地租理论时,没有考虑租金有可能被生产性地使用,因而也未曾探讨租金的这种使用与其一般经济理论,尤其是与相对剩余价值生产理论的关系。在分析中国地方政府的经济行为时,我们需要考虑这两者的关系,具体而言,需要将租金的生产性使用和分配与相对剩余价值生产模型相结合。社会主义国家可以作为租金的生产性分配者和使用者,最早源于普列奥布拉任斯基的理论。普列奥布拉任斯基指出,依靠这种方式进行积累,较之在自身生产的剩余产品的基础上进行积累,速度要快得多。这些观点对于理解中国地方政府的投资行为和经济增长的关系,在方法论上具有重要的借鉴意义。^⑧不过,普列奥布拉任斯基虽然提出了国家对租金的生产性利用的问题,但其分析大体囿于计划经济的视角,与我们今日所处的语境有很大不同。而且,中国地方政府虽然也是租金的生产性使用者,但这一租金的来源,不再像普列奥布拉任斯基描绘的那样来自产品价值在流通和再分配中的转移,而是主要源于工业化和城市化过程中土地作为金融资产的增殖。

在社会主义市场经济中,对租金作用的考察必须和解释市场经济的参照系理论——相对剩余价值生产理论——相结合。马克思的相对剩余价值生产理论是理解人类自工业革命以来技术进步和经济增长的参照系理论,在对这个理论略加改造,即剥去其资本主义生产关系的外壳后,也可将其运用于社会主义市场经济,即用于解释改革开放以来中国的经济增长。在过去四十年的中国经济增长过程中,地方政府之间的竞争和生产性企业之间的竞争是同时并存的,其中地方政府的竞争甚至具有某种更为突出的意义。^⑨这两类竞争相互推动,塑造了中国经济特有的相对剩余价值生产的双重结构。^⑩这种相对剩余价值生产的双重结构有以下几重含义:第一,它是马克思意义上的相对剩余价值生产模型与特殊的制度形式(竞争性地方政府)相结合的产物,或言之,地方政府竞争作为一种制度形式嵌入相对剩余价值生产过程。这一双重结构的表现是存在双重投资主

体,中国地方政府作为投资主体之一,直接或间接地投资于辖区内的营建环境,嵌入企业投资和价值创造过程,在促进工业化和城市化发展的同时,也推动了作为金融资产的土地的巨幅增殖,并从中取得了制度-垄断租金。

第二,中国地方政府作为制度-垄断租金的生产性使用者和分配者,在招商引资过程中以低地价等各种方式补贴了那些具有效率和创新能力的企业,在这种情况下,租金事实上构成了相关企业的垄断利润或超额利润^⑪,这就进一步刺激了企业的创新和生产性投资,造就了中国经济超高的投资率和增长率。与此同时,一些地方政府还将租金直接投资于地方国有企业(回顾一下奇瑞汽车的故事),从而直接参与了工业化和创新的过程。^⑫

第三,相对剩余价值生产的双重结构解释了土地财政的实质。在土地财政这个术语中,财政一词应理解为一种经济关系,而不是上层建筑。^⑬土地财政涉及支出和收入两个方面,从支出来看,地方政府投资于附着在土地上的营建环境,并与相对剩余价值生产过程相嵌合,推动了工业化和城市化的发展;从收入来看,地方政府依靠作为金融资产的land价值的增殖,将全社会储蓄吸引到房地产市场上来,使这些储蓄转化为制度-垄断租金,在此意义上,土地财政成为全社会储蓄形成的动员机制。有的作者强调,土地财政包含融资的方面,甚至土地财政就是土地金融,因为地方政府不仅卖地,而且可以用土地价值的未来增长为抵押而取得信用。^⑭从融资的角度来看,这个观点是正确的。然而同时不应忽略的是,在土地价值的增长和信用创造之间是有中介的,关键是对这一中介过程的解释。依照本文的见解,这个中介过程归根结底就是地方政府通过投资于营建环境而嵌入相对剩余价值生产过程,由此推动了工业化和城市化的迅速发展,以及地租和土地价格的增长。^⑮

需要指出的是,一些作者在考察中国地方政府竞争时,片面强调了这种竞争的负面效应,称其为“竞次性”竞争,其特点是为吸引企业投资,不惜牺牲

环境、劳工标准等。^⑤若撇开环境问题不谈,从马克思经济学的角度看,这一问题的提出,意味着我们必须考虑在中国经济增长过程中绝对剩余价值生产和相对剩余价值生产这两种类型各自所占的比重。用辩证法的术语来说,就是哪一种类型在矛盾中居于主要方面。这个问题是值得深入讨论的,笔者不能在此进一步展开论述,但可指出以下几点:第一,主张竞争性竞争在中国经济增长中占据主要地位的观点,片面地强调了地方政府和企业之间的“反向寻租”的关系^⑥,忽略了在相对剩余价值生产的双重结构中,企业之间的竞争依然是市场竞争的重要内容。第二,地方政府并不仅仅限于吸引那些在价值链上位于低端的企业,为了可持续地开展以土地财政为核心的战略投资,企业增加值的提升从而产业结构的升级,对于地方经济发展也是至关重要的因素。第三,以马克思主义为指导的经验研究也指出,在20世纪90年代中期以来中国经济增长的过程中,相对剩余价值生产是推动增长的主导力量。^⑦

总体而言,中国地方政府在过去四十年间是租金的生产性分配者和使用者,它通过投资于所辖范围内的营建环境,与企业间的竞争嵌合在一起,推动了工业化、城市化和经济增长。同时也要看到,这种发展模式在其具体实践中也产生了一些内在矛盾。首先,地方政府支配的租金以土地财政和土地金融,进而以房地产价格的膨胀为前提,而不断膨胀的房地产市场和不断膨胀的制度—垄断租金,最终有可能造成哈维指出的效应,吸引资本转入虚拟资本循环(所谓次级循环),推动中国经济转入金融化。在这种情况下,因为大量租金没有用于生产性投资和创新,相对剩余价值的生产机制就会遭到破坏。其次,在现实中,上述现象的出现,是与实体经济本身的周期性相关联的,随着既有产品市场的逐步饱和以及产能过剩的发展,闲置资本需要寻找积累的新途径,在技术革命不能充分吸纳这些过剩资本的前提下,生产率和收入的增长将趋于下降,从而难以支撑信用或地方政府债务的扩张,这就带来了金融危机的风险。最后,房地产市场与劳动力再生产模式

息息相关,在房地产市场价格不断上涨并达到一定程度后,劳动力再生产会受到深刻影响,工资成本会不断提高,从而在供给侧对几乎所有行业产生利润挤压的效应。在世界经济史上,如果要找一个类似案例说明这一现象,或许可以在19世纪上半叶英国围绕《谷物法》的斗争中找到。由于《谷物法》限制进口,英国谷物价格倾向于上涨,这导致货币工资增长,从而挤压工业资产阶级的利润。基于以上理由,以土地财政为主要表现的地方政府竞争模式,就成为国家宏观调控和进一步深化改革的对象。央地财政经济关系有待进一步重塑,一方面应结束地方政府过度依赖现有土地财政和土地金融的局面,开辟地方政府可支配租金的新来源;另一方面要保持竞争性地方政府作为社会主义市场经济内生主体的地位,使之继续发挥中国经济增长引擎之一的重要作用。

五、结语

中央和地方的财政-经济关系,是中国作为一个社会主义大国的总体经济关系的有机组成部分。改革以来央地财政-经济关系的调整,属于马克思意义上的生产关系变革,因为分税制、行政分权和土地制度的演化,一方面涉及剩余占有关系的纵向改变;另一方面还直接形塑了新的经济行为主体,即竞争性地方政府。中国地方政府是社会主义市场经济的内生经济主体,具有独特的经济动机和行为模式,在中国经济发展中发挥了至为关键的作用。

竞争性地方政府的经济行为凸显了中国社会主义市场经济的本质特征——政治权力、政治关系担负着生产关系的功能,因而嵌入基础并成为其一部分。如何在经济学上将这个本质特征进一步概念化和理论化,是建立当代中国社会主义政治经济学的重要任务。正如本文指出的,一些既有的关于地方政府竞争的理论,如财政联邦主义和一部分以GDP锦标赛竞争为框架的理论,相对忽略了这一本质特征,在不同程度上沿袭了自由主义经济学预设,将政治和经济作为两种判然有别的制度领域来对待,而不是将两者的区别理解为特定制度在其功能上的区

别,这样一来,这些理论在解释地方政府的行为和动机模式时虽然也有一定的贡献,却没有为社会主义市场经济中地方政府发挥的经济作用提供一个足够全面的解释。

本文批判地梳理了围绕地方政府竞争的理论,汲取相关见解,提出了一个解释中国地方政府竞争的马克思主义分析框架。这一分析框架的根本特点,是将竞争性地方政府这一历史制度因素与马克思经济学的一般理论,尤其是相对剩余价值生产理论相结合。马克思的相对剩余价值生产理论首先是解释现代市场经济动态效率的参照系理论。在过去四十年间,中国地方政府作为租金的生产性使用者和分配者,嵌入相对剩余价值生产,形成了中国经济特有的相对剩余价值生产的双重结构,带来了世界历史罕见的高速增长。

中国地方政府的上述作用,是通过投资于营建环境而实现的,这一投资的源泉是各类形式的地租,尤其是制度-垄断地租。值得强调的是,中国地方政府作为地租的生产性使用者和分配者,是建立在城市土地国有等一系列制度的基础上的;或言之,如果说竞争性地方政府是在过往四十年改革中出现的典型制度形式之一,这一制度形式是在城市土地国有的前提下,与其他制度变革相结合而形成的。这种制度演化的逻辑,充分体现了改革和中国社会主义市场经济的“社会主义”特质。恩格斯曾经指出,“消灭地产并不是消灭地租,而是把地租——虽然形式发生变化——转交给社会。所以,由劳动人民实际占有全部劳动工具,决不排除保存租赁关系”。^①改革以来中国地方政府的经济实践,虽然包含着一些相互矛盾的侧面,但就其主流而言,生动地诠释和发展了经典作家的上述论断。

注释:

①史正富提出了中国社会主义市场经济是三维市场经济的见解,见史正富:《超常增长:1979-2049年的中国经济》,上海人民出版社2013年版。

②经济和政治之间不是依据制度,而是依据制度的功能

加以界分。这在笔者之一的下述著作里有较为系统的讨论,孟捷:《历史唯物论与马克思主义经济学》,北京:社会科学文献出版社2016年版。

③关于竞争性地方政府带来的中国市场经济体制的特殊性及其和日韩“发展型国家”的区别,可参见苏福兵和陶然的文章,Fubin Su and Ran Tao, "The China Model Withering? Institutional Roots of Local Developmentalism," *Urban Studies*, Vol. 54, No. 1(July 2015), pp. 1-21, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098015593461?journalCode=usja>。

④王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社1993年版。“财政大包干”制度的引进,其初衷是借鉴农村农业生产包干的办法和经验,但是,包干制改革最终走向泛滥,财政、信贷、外贸、外汇、投资等领域全面实行大包干,如楼继伟提出的,这些“形形色色的大包干,阻碍了全国统一市场的形成,不利于国家产业结构调整、产业政策实施,而且带来预算外资金膨胀、土地财政兴起和中央财政职能弱化等严重后果”。楼继伟:《40年重大财税改革的回顾》,载《财政研究》2019年第2期。

⑤具体来说,1994年推行的分税制改革规定了不同税种在中央和地方之间的划分办法:消费税、关税、海关代征的消费税和增值税、中央企业所得税等8个税种作为中央税;营业税、地方企业所得税、个人所得税等18个税种作为地方税;增值税、证券交易税等作为中央与地方共享税。其中,由于增值税是税制改革后最大和最稳定的税种,占全部税收比重的43.7%,占流转税的75%,综合各方考虑,决定将其作为中央和地方共享税,其在中央和地方之间的共享比例确定为75:25。

⑥王宇锋:《改革开放四十年我国城市住房制度体系:演变逻辑与展望》,载《江西财经大学学报》2019年第3期。

⑦楼继伟:《40年重大财税改革的回顾》。

⑧从波兰尼的理论看,劳动力、土地和货币这三种“虚构商品”的出现,是市场经济形成的标志。参见[匈]卡尔·波兰尼:《大转型:我们的时代政治与经济起源》,刘阳、冯钢译,杭州:浙江人民出版社2010年版。马克思在《资本论》里也从类似意义上强调了土地制度变革和劳动力商品化对于建立现代市场经济的关键作用。

⑨房产通讯杂志社(编):《国家房地产政策文件选编:1948年-1981年》,1982年。

⑩中国商业法研究会(筹)(编):《房地产政策法规汇编》,北

京:中国商业出版社1989年版。

①李正图、杨维刚、马立政:《中国城镇住房制度改革四十年》,载《经济理论与经济管理》2018年第12期。

②建设部住宅与房地产司、中国房地产协会(编):《房地产宏观调控政策及有关法规汇编》,北京:中国城市出版社2006年版。

③李正图、杨维刚、马立政:《中国城镇住房制度改革四十年》。

④在经济学上,网络关系是指在非价格关系基础上形成的有组织的市场关系,权力、信任和忠诚往往构成这一市场运作的制度条件。

⑤瞿宛文:《多层次模式:中国特色的产业政策》,载《文化纵横》2018年第2期。

⑥产业结构政策包括以“中国制造2025”为代表的主导产业选择政策,以《战略性新兴产业发展规划》为代表的战略产业扶植政策,以“去产能”为代表的衰退产业撤让政策和以“新能源汽车产业政策”为代表的幼小产业保护政策;产业布局政策包括在宏观层面的“一带一路”倡议和在微观层面的长江经济带、京津冀协同发展、粤港澳大湾区发展战略等;产业组织政策包括“禁止垄断政策”或“促进竞争政策”等。

⑦参见路风、封凯栋:《发展我国自主知识产权汽车工业的政策选择》,北京大学出版社2005年版。

⑧韦德的发展型国家论是一个例子,可参阅[美]罗伯特·韦德:《驾驭市场:经济理论和东亚工业化中政府的作用》,吕行建等译,北京:企业管理出版社1994年版,第29页。在那里,韦德曾设想将新古典理论作为参照系,以方便衡量政府在市场时所起的作用。

⑨瞿宛文:《赶超共识监督下的中国产业政策模式——以汽车产业为例》,载《经济学(季刊)》2009年第2期。

⑩钱颖一、B. R. Weingast:《中国特色的维护市场的经济联邦制》,载张军、周黎安(主编):《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海人民出版社2008年版,第37-38页。

⑪周黎安写道,与主张地方官员受到财税激励的观点相比,“晋升锦标赛下地方官员的晋升激励比财政和行政分权所带来的激励更为持久和基本。政府官员作为政治参与人,最关心的是行政晋升和仕途,而非地区的财政收入。”周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载张军、周黎安(主编):《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海人民出版

社2008年版,第130页。

⑫陶然等人虽然批评了财政联邦主义的一些观点,但在关于地方政府行为动机的解释上,和财政联邦主义持有类似立场。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》,载《经济研究》2009年第7期,第27页。

⑬陶然等人较为细致地批评了锦标赛竞争论,参见陶然等:《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》。

⑭张五常:《中国的经济制度》,北京:中信出版社2012年版,第146-158页。

⑮这种看法也被称为诺思悖论,见[美]道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平译,上海三联书店1994年版,第24-25页。

⑯周其仁:《体制成本与中国经济》,载《经济学(季刊)》2017年第4期,第868页。杨瑞龙试图修正新制度主义框架,以分析中国地方政府对租金的追求与经济增长的相互依赖性,但他的分析局限于强调企业利润的增长是政府租金的来源,而没有如张五常那样提出地方政府对租金的生产性使用和分配的问题。参见杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,载《经济研究》1998年第1期。杨瑞龙对租金还有一个非常宽泛,缺乏分析性的定义,它指的是“职位的升迁、权力的稳定性、对资源的支配力及灰色收入等”,见杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,第8页。

⑰史正富:《超常增长:1979-2049年的中国经济》,第38页。

⑱关于地方政府压低工业用地价格,并以土地出让金等收入来加以弥补的战略,邵挺等几位作者做了如下描述:“由于营业税、商住用地出让金完全归地方,只要吸引投资后直接带来的未来增值税流贴现值,其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值以及土地出让金,超过土地征收和配套基础设施建设成本,地方政府就值得进一步压低工业用地价格”,见邵挺、田莉、陶然:《中国城市二元土地制度与房地产调控长效机制:理论分析框架、政策效应评估与未来改革路径》,载《比较》2018年第6期,第59页。在下一文献里,陶然等人进一步描述了地方政府这一战略的一些细节,见陶然等:《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》,载《经济研究》2009年第7期,第27页。

②⑨史正富:《超常增长:1979—2049年的中国经济》,第55页。

③⑩一些学者将地方政府的行为仅仅理解为提供公共服务,事实上落入了自由主义国家理论的窠臼。土地财政反映了地方政府的投资冲动,而不只是为了提供公共服务。参见范子英:《土地财政的根源:财政压力还是投资冲动》,载《中国工业经济》2015年第6期。

③⑪陈征:《论社会主义城市级差地租》,载《中国社会科学》1995年第1期;杨继瑞:《地价上涨趋势探源》,载《不动产纵横》1993年第3期。

③⑫对哈维的相关理论的一个综述,可见孟捷、龚剑:《金融资本和“阶级—垄断地租”——哈维对资本主义都市化的制度分析》,载《中国社会科学》2014年第8期。随着社会主义市场经济的发展,一些国内研究者也意识到,建立在对城市特殊地段的垄断基础上的垄断地租是城市地租的主要形式,陈征便是其中的代表,参见陈征:《论社会主义城市垄断地租》,载《经济学家》1995年第3期。

③⑬David Harvey, et al., "Absolute Rent and the Structuring of Space by Governmental and Financial Institutions," Antipode, Vol. 6, No. 1(1974), p. 32.

③⑭《马克思恩格斯全集》第25卷,北京:人民出版社1974年版,第217页。

③⑮哈维指出,垄断资本主义阶段的这一现象会派生出以下悖论,即一些在社会中最不具有生产性的活动,却坐落在区位优势最佳,边际生产率本应最高的土地上。哈维对这个悖论是这样解释的:城市中心区位的地租并非来自土地的边际生产率;那些位居城市中心的企业或机构,恰好位于社会制度等级的顶端,可以汲取足够的收益以支付垄断地租。David Harvey, Social Justice and the City, Athens and London: the University of Georgia Press, 1973, p. 188.

③⑯[美]大卫·哈维:《资本之谜:人人需要知道的资本主义真相》,陈静译,北京:电子工业出版社2011年版,第165页。

③⑰转引自David Harvey, "Class—Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution," in The Urbanization of Capital, Oxford: Basil Blackwell, 1985, p. 62。中文版可见[美]大卫·哈维:《阶级—垄断地租、金融资本和都市革命》,载《清华政治经济学报》2014年第2期。

③⑱陶然等:《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》,第27—28页。地方政府对商住用地的限制

体现在国有建设用地供应量在不同用途的分布情况,从2003年到2017年,土地供应主要分布在工矿仓储和基础设施领域,这些领域的土地供应是通过非市场化途径、协议低价乃至无偿划拨等形式实现的,其合计占比由59%提升至81%;而在同一时期,以“招拍挂”形式出让的商住用地占比则从41%下降到19%。邵挺、田莉、陶然:《中国城市二元土地制度与房地产调控长效机制:理论分析框架、政策效应评估与未来改革路径》,第56—57页。

③⑲绝对空间是哈维用过的术语,见David Harvey, Social Justice and the City, p. 158, 168。

④⑩陈征曾较早提出,社会主义城市地租也包含绝对地租,即由土地所有权直接产生的地租。他认为,城市生产性部门的绝时地租是对利润的预先扣除,在此基础上,利润率平均化规律才能发挥作用。陈征:《论社会主义城市绝对地租》,载《中国社会科学》1993年第5期,第27—28页。

④⑪需要指出的是,张五常的观点,即将增值税作为租金,具有一般和特殊两重意义,其一般性是将地方政府的行为动机归结为对租金的占有和支配;其特殊性则在于将增值税这一具体税种视为租金。张五常观点的后一方面是可以进一步讨论的,但这并不能否定其观点的一般意义。

④⑫陶然等:《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》,第27页。

④⑬孟捷:《中国特色社会主义政治经济学学理化的若干问题——兼评张宇等著〈中国特色社会主义政治经济学〉》,载《政治经济学报》第13卷,上海人民出版社2018年版。

④⑭不仅马克思将地租视为资本积累的制度性障碍,李嘉图也持有类似看法。在李嘉图那里,伴随土地肥力递减和劣等地加入耕种,级差地租会不断增长,这将推高土地产品价格,从而迫使货币工资提高,最终挤压利润。

④⑮H. Perkin, The Origins of Modern English Society, London: Routledge, 2002, pp. 60—61.

④⑯[苏]叶甫盖尼·阿列克谢耶维奇·普列奥布拉任斯基:《新经济学》,纪涛、蔡恺民译,北京:生活·读书·新知三联出版社1984年版。普列奥布拉任斯基没有使用租金的概念,而是笼统地称之为剩余产品,但这种转移剩余产品的机制事实上就是租金的形成机制。

④⑰国内学者如陈征,也认识到社会主义城市地租由国家使用的意义,他针对绝对地租写道:“这里绝对地租和剥削没

有内在的联系,而是反映着国家、企业、劳动者之间的合作关系。……地租交由代表社会的政府统一用于社会主义建设事业的支出,纳入国民收入再分配的轨道。”陈征:《论社会主义城市绝对地租》。

④杨瑞龙曾提出:“在通过行政性放权让利推进市场取向改革的条件下,市场竞争首先表现为地方之间的竞争,然后才表现为企业之间的竞争。”杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,第8页。

⑤笔者之一在以下文章里初次表达了这一见解,孟捷:《农民工、竞争性地方政府和社会主义政党-国家——改革开放以来中国的经济制度和经济学话语》,载《东方学刊》2019年第1期。

⑥有的作者将企业取得这种超额利润视作一种逆向寻租,即有一个设租企业,多个寻租政府,从而一反新自由主义经济学将政府看作唯一设租者的观点。耿曙、陈玮:《政企关系、双向寻租与中国的外资奇迹》,载《社会学研究》2015年第5期。

⑦哈维曾将城市间的竞争和企业间的竞争类比,并从绝对和相对剩余价值生产的角度来分析城市间开展的竞争。他提出,通过改善城市基础设施而获得的生产力进步,有助于促进相对剩余价值生产。David Harvey, *The Urbanization of Capital*, Oxford: Basil Blackwell, 1985, pp. 213-214. 在这里,他初步分析了剩余价值生产的双重结构。哈维还谈到另一类城市间的竞争,其核心是提供良好的消费环境以刺激声誉消费,以便从收入的循环中占有剩余。David Harvey, *The Urbanization of Capital*, pp. 215-216.

⑧在20世纪50年代末和60年代初,老一代经济学家就争论过财政究竟是经济基础还是上层建筑的问题,并形成了以下两种主要观点,一种观点认为,在社会主义经济中,财政只能是经济基础;另一种观点则认为财政具有双重属性,一部分属于经济基础,另一部分属于上层建筑。后一种观点还主

张,应根据财政支出是否用于生产性目的来具体判断某一类型的财政究竟属于经济基础还是上层建筑。在这些讨论中,财政是否或在何种意义上属于经济基础,是从国家有无组织经济的职能派生而来的问题。参见邓子基:《财政只能是经济基础的范畴》,载《中国经济问题》1962年第11期。笔者赞同根据具体职能来判定某种财政关系究竟属于经济基础抑或上层建筑。

⑨赵燕菁:《土地财政:历史、逻辑与抉择》,载《城市发展研究》2014年第1期。

⑩由于不同地方政府在吸引投资方面的能力有差别,这就使得一些能力较弱的地区有可能在未来无法通过制度-垄断租金偿还债务,酿成地方政府债务危机。参见龚强、王俊、贾坤:《财政分权视角下的地方政府债务研究:一个综述》,载《经济研究》2011年第7期;范剑勇、莫家伟:《地方债务、土地市场与地区工业增长》,载《经济研究》2014年第1期。

⑪参见陶然等:《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》。

⑫参见耿曙等人对反向寻租的研究,耿曙、陈玮:《政企关系、双向寻租与中国的外资奇迹》,载《社会学研究》2015年第9期。

⑬参见骆桢、李怡乐:《绝对剩余价值与相对剩余价值的数量关系与基于中国数据的估算》,载《政治经济学评论》2014年第3期,收入孟捷、荣兆梓、张衡(主编):《马克思主义经济学的定量分析:中国经验和数据》第1卷,北京:社会科学文献出版社2018年。

⑭恩格斯:《论住宅问题》,载《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社1995年版,第217页。值得指出的是,《马克思恩格斯选集》1995年的中文第2版里,这段话的译文和1972年的中文第1版相比,有明显改动。第2版所译的地产一词,在第1版里被译为土地私有制。《马克思恩格斯选集》第2卷,北京:人民出版社1972年版,第545页。