

土地制度对北京制造业空间分布的影响

高菠阳^{1,2}, 刘卫东¹, Glen Norcliffe³, 杜超⁴

(1. 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101;

2. 中国科学院研究生院, 北京 100049; 3. 约克大学, 多伦多 M3J 1L2, 加拿大;

4. 中山大学地理科学与规划学院, 广州 510275)

摘 要:自改革开放以来,中国制造业“地图”发生了很大变化。国内外许多学者认为,政府放松管制和要素配置市场化是中国制造业空间变化的主要原因。但在较微观的层面,土地供应、政府管制在制造业空间变化中起了主导作用。在这个过程中,土地制度的变革扮演着重要角色。本文以北京市为例,通过 1985 和 2004 年度制造业企业数据的分析,分析了北京制造业空间变化的特征,并试图揭示土地制度变革在其中扮演的角色。首先,土地由无偿划拨到有偿使用加速了工业郊区化的进程;其次,政府通过确定工业用地的供给方向、数量和时间等,决定着制造业空间转移的方向;第三,土地产权改革以及农用地向建设用地的流转促进了乡村工业化的进程,乡镇企业的快速发展在制造业空间变化中也起到了重要作用。

关 键 词:土地制度;制造业;空间分布

1 引言

改革开放 30 年来,伴随着经济体制从计划向市场、发展环境从封闭向开放的转变,中国的制造业“地图”也发生巨大的变化。区域层面主要表现为产业分布地理集中与区域差异不断扩大相结合^[1-4];城市层面体现为产业分布向郊区化和园区化方向发展^[5-8]。国内外许多学者将改革开放以来中国制造业空间变化归因于政府放松管制,其中 Victor Nee 的“市场转型经济”(Market Transitional Economies)的概念最为流行^[9-13]。毫无疑问,在宏观尺度上,实施比较自由和开放的经济政策、充分发挥地方的积极性和自主性,是导致中国制造业空间变化的主导因素。当然,在这个宏观背景下,区位和经济全球化因素起到了重要作用^[14-15]。但是,在比较微观的尺度上,例如城市内部,哪些因素影响了制造业的空间转移,还缺少足够的研究。

对于经济地理学者而言,制造业空间变化的因素是重要的研究命题。传统工业地理研究将影响制造业分布的因素划分为自然因素、经济技术因素、运输与运费因素、区位因素、社会发展政治要求和决策者意识因素等^[3,16-19]。20 世纪 90 年代以来,传统

因素的作用逐渐下降,经济全球化与外商投资、信息化、技术创新等新因素在促进中国经济持续快速发展的同时,也在明显影响着中国的制造业空间发展格局,成为了学者们关注的焦点^[4]。近年来,受经济地理学“制度转向”的影响,制度因素开始成为理解中国制造业空间变化的一个新视角。

西方经济地理学界将制度的研究分为 2 个主要类别:①将“国家”作为个体单元。Dicken^[20]指出,“国家”作为全球经济的一个主要影响因素,是文化、政治、社会和经济过程以及体制的容器,国家能够行使其经济活动管制的功能,运用公共政策影响经济活动的水平和性质。②将研究对象定位于国家内的政府,研究范围集中在福利政策、科技政策、劳动力政策等领域^[21]。改革开放前,中国是一个计划经济体,计划式工业布局是制造业空间分布的决定性因素。改革开放以来,中国由计划经济过渡到社会主义市场经济,但政府在经济活动中仍扮演着重要角色。因此,整体上,政府的各种管制对于经济活动空间分布的影响往往被认为是“理所应当”或“天经地义”的。正是在这样的背景下,制度因素(特别是具体的制度)在中国经济地理学界还没有得到广泛的认识和研究。

收稿日期:2009-06; 修订日期:2010-02.

基金项目:北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心论文奖学金。

作者简介:高菠阳(1984-),女,吉林长春人,博士。中国及美国地理学会会员,主要从事经济地理和区域发展研究。

E-mail: gaoby.06s@igsrr.ac.cn.

土地是制造业活动不可替代的投入要素和载体,其使用制度的变化必然影响到制造业的空间变化。正是出于这样一个思考,本文试图将中国土地制度变革与城市制造业空间转移联系起来,探究其中的关系,以期为深入理解中国制造业空间变化提供新的视角。所谓土地制度,本文将其定义为与土地所有权、使用权、供给方式、流转方式等相关的一系列法律法规,以及在此基础上形成的各利益相关人之间的正式和非正式关系。建国以来,中国土地制度主要经历了土地价格改革、土地供给模式改革和土地产权制度改革。本文以北京市为例,在考察1985和2004年北京市制造业空间变化的基础上,试图揭示土地制度变革对制造业空间变化的影响。以下将首先简要回顾中国土地制度的演变过程,而后刻画北京市制造业的空间变化特征,最后分析土地制度变革对制造业空间变化的影响。

2 中国土地制度变革的简要回顾

新中国成立初期,存在3种土地所有制形式:即私人所有、国家所有和乡(村)公有。1956年开始,中国开始进行社会主义改造,通过赎买将私营企业拥有的包括土地在内的财产转为国有。到1958年社会主义改造完成之初,城市内90%以上的土地已国有化。这一时期,与严格的计划经济体制相适应,国家以行政配给的方式划拨土地给各机关、团体、企业或居民无偿、无限期使用。由于当时中国工业化程度低、工业企业数量有限,而且土地无偿使用,因而土地供应问题很少成为工业布局要考虑的核心因素。工业布局自然很少考虑土地的级差地租。当然,土地的自然属性影响着工业选址,是重要的工业布局因素。

自1978年起,中国开始进行土地制度改革。这个领域的改革所涉及的内容很多,而以下3个方面对制造业空间变化产生了重要影响。第一,土地价格由无偿划拨向有偿使用转变。1981年深圳率先推行土地有偿有期限使用,1988年颁布的《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》规定开始征收土地使用税。1990年出台的《中华人民共和国城镇土地使用权出让和转让暂行条例》,全面结束了土地无偿、无限期、无流动的使用制度,土地出让制作为一项基本的城市土地使用制度以法律的形式严格确立起来^[2]。随着土地有偿使用制度的逐步确

立,土地价格和使用权转让开始发挥作用,级差地租逐渐成为影响制造业布局的重要因子。

第二,城市总体规划和土地利用总体规划成为引导城市用地发展方向和制约土地供给的法定规划。这使得工业布局从严格计划走向了规划管理,在保持一定空间选择弹性的同时约束了制造业空间分布的可能范围。特别是,规划区内严格管理与规划区外相对宽松的区别,以及城市下属区县,乃至乡镇政府之间吸引投资的竞争,对制造业空间转移产生了重要影响。

第三,农村集体用地的管理与耕地的严格保护。改革开放之初,为鼓励乡镇企业的发展,中国对农村集体土地转为工业用地采取了较为宽松的管制。在一些地区,“村村冒烟”成为一个突出的工业现象,在一定程度上改变了这些地区的工业空间分布。20世纪90年代中期开始,中国加大了对农村土地的管理力度,通过多种措施控制农用地向建设用地的流转^[3]。1998年出台的《基本农田保护条例》以及同期修改的《土地管理法》,要求省区市将耕地总面积的80%以上划为基本农田,实行最严格的管理和保护。严格的耕地管理制度,以及近年来对各类开发区的整治,在很大程度上抑制了工业“遍地开花”的态势。

总体上,过去30年来中国土地制度经历由计划转向市场的巨大变革。伴随这个变革,工业用地由无偿划拨使用转变为以有偿方式获得使用权,土地供给从一个工业布局很少考虑的因素变为影响工业空间分布的重要因素。因此,土地制度的变革对改革开放以来中国城市内部制造业空间变化产生深远影响。很多其他因素的介入和发挥作用都是这个变革带来的。因此,本文以北京市为例,进一步阐述土地制度对制造业空间变化的影响。

3 北京市制造业空间分布的演变特征

3.1 数据来源

北京现辖16区2县。为了研究需要和口径统一,本文按照4种方法将研究对象分区。①行政区圈层分区:根据传统界定方法,将北京行政区域划分为中心城区(东城、西城、崇文、宣武4区)、近郊区(朝阳、海淀、石景山、丰台4区)和远郊区县(门头沟、房山、昌平、顺义、通州、大兴、平谷、怀柔8区和密云、延庆2县)3个圈层;②环路圈层分区:将北京

划分为二环路内、二三环间、三四环间和四环外;③网格分区:将研究区划分为 2 km×2 km 的网格;④按照行政街道分区。

对北京市制造业空间变化情况的分析采用 1985 和 2004 年北京市大中型企业数据。1985 年数据情况来源于第二次全国工业普查资料,2004 年数据来源于第一次全国经济普查资料。1985 年大中型制造业企业样本数量 334 个,占全部制造业企业数量的 8.2%,资产总量 117.2 亿元,占 78.2%,完成工业产值 200.6 亿元,占 65.5%。2004 年大中型制造业企业样本数量 519 个,占全部制造业企业数量的 1.3%,资产总量 4935.8 亿元,占 75.6%,主营业务收入 3437.9 亿元,占 65.4%。虽然 2 个时间点中国对于大中型企业的划分方式不同,但 2 时段样本占全部制造业企业的资产总量、产值量比重相当,因此样本具有较强的可比性。本文的分析还结合了作者于 2007 年 4 月至 2008 年 6 月间对北京市 24 家单位进行访谈(包括政府部门、开发区管委会和部分制造业企业)所获取的一手资料。

3.2 主要变化特征

3.2.1 制造业分布不断郊区化

在研究时段内,北京市制造业企业的分布呈现了远郊区大幅增加,中心城区及近郊区急剧减少的态势。1985 年,60%以上的制造业企业分布于近郊区,远郊区仅占 19%。中心城区工业产值密度较高,以全市 1%的土地面积承载了 21%的企业,吸纳了 15%从业人员,创造了 14%的工业产值。到 2004 年,52%以上的企业分布于远郊区,比例上升了 33 个百分点。近郊区企业个数、从业人员数和产值所占比例分别下降了 18.75、14.76 和 18.43 个百分点(表 1)。

北京市制造业郊区化主要体现在 2 个方面:①老企业腾退中心城区用地,向远近郊区搬迁。至 2004 年,1986 年前成立的 334 家企业中^①,有 41 家企业已整体搬迁至远近郊区,126 家企业保留了部分中心城区的厂区用地转为企业管理部门或经营部门,将生产部门迁至郊区,68 家企业将原有厂区转为商业用地或居住用地,仅保留了企业的管理和经营部门,将生产部门外包,或在远近郊区、外省市成立分厂,仅有 64 家企业仍在原址,这些企业中的绝大多数原本即分布于远近郊区。②新成立企业多选址于远近郊区。2004 年的大中型企业有 394 家成立于 1986 年之后,其中 337 家选址于远近郊区,占总量的 85.5%。分布于四环以内的制造业企业仅有 57 家,且多为食品制造业、印刷业、电子制造业等。

3.2.2 形成专业化集中分布区

1985 年,北京市 58.08%的制造业企业分布于四环路内,占据着城区不少内黄金地段。虽然多数大中型工厂毗邻相连,但相互协作关系不多。为工业区配套保留的基础设施用地和绿化用地大多被挤占。2004 年,四环路内制造业企业所占比例下降到 20.04%,从业人员数比例降到 18.94%,全市制造业从业人员密度变化明显(图 1)。与此同时,在城郊地区初步建成了以电子信息、汽车、光机电、生物工程与医药、都市型工业、石化新材料为重点的制造业产业基地。总体呈现了“大分散、小集中”的分布形式。从各街道制造业从业人员密度来看,大兴区亦庄镇、房山区城关街道、丰台区长辛店街道、石景山区五里坨街道、昌平区沙河镇、顺义区天竺街道、朝阳区酒仙桥街道、朝阳区双井街道等成为制造业高度密集地区。

表 1 1985-2004 年北京市制造业分布变化情况

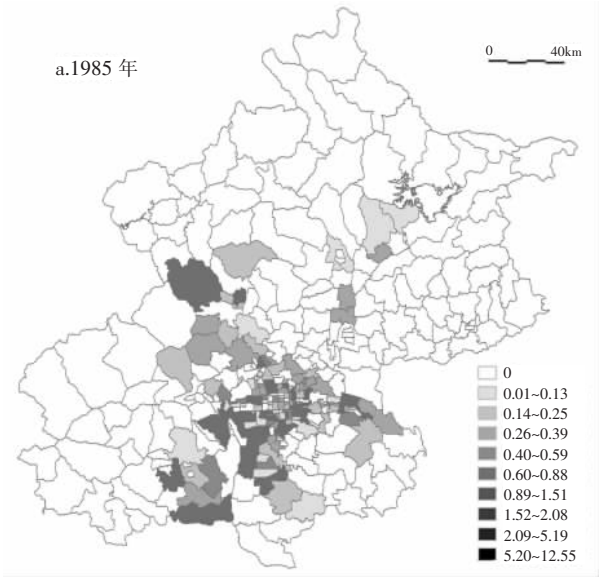
Tab.1 Spatial changes of manufacturing industries in Beijing during 1985-2004

区域范围		企业个数比例%			从业人员数比例%			工业产值比例%		
		1986	2004	变化百分点	1986	2004	变化百分点	1986	2004	变化百分点
圈层	中心城区	20.96	6.55	-14.4	15.17	5.32	-9.85	13.89	4.19	-9.7
	近郊区	60.18	41.43	-18.75	66.48	51.72	-14.76	60.86	42.43	-18.43
	远郊区	18.86	52.02	33.16	18.36	42.95	24.59	25.25	53.39	28.14
环路	二环内	13.47	4.43	-9.04	9.3	4.37	-4.93	9.79	2.03	-7.76
	二三环间	20.36	4.82	-15.54	16.84	3.63	-13.21	15.19	3.64	-11.56
	三四环间	24.25	10.6	-13.65	19.65	10.94	-8.71	20.32	10.49	-9.84
	四环外	41.92	79.96	38.05	54.21	81.06	26.85	54.7	83.85	29.15

数据来源:根据 1985 年北京市第二次全国工业普查资料,2004 年北京市全国第一次经济普查资料整理。

①至 2004 年,1986 年前成立的大中型企业中,已有 25 家倒闭,17 家不能查明去向,3 家由交通运输制造业部门转为修理部门,不计算在制造业范围之内。能够进行企业区位分析的企业有 289 家。

从各区县制造业分布的比例变化来看,1985-2004 年朝阳区、丰台区呈明显的下降趋势。尤其是朝阳区,企业个数、从业人员、工业产值比例分别减少了 11.91%、10.88%和 12.68%。随着中心城区企业不断向外搬迁和远近郊开发区的建立发展,大兴和顺义成为吸纳制造业企业的主要区域,其企业个数分别增加了 9.62%和 7.58%。到 2004 年,东城、西城、朝阳、宣武 4 个城区已没有工业用地,仅保留了部分制造业企业的总部或研发部门。



3.2.3 开发区已成为制造业的主要载体

截至 2004 年底,北京市共有开发区 19 家,规划工业用地面积 65.07 km²。根据 2004 年经济普查数据,各类开发区已吸纳了北京市 49.33%的大中型制造业企业和 53.82%的从业人员,创造了 64.66%的工业产值(图 2)。2004 年,开发区中的电子信息产业、汽车及零部件制造产业、机电产业、生物工程和新医药产业等 4 大产业的工业总产值占全市的比重分别达到 87.74%、43.95%、42.74%和

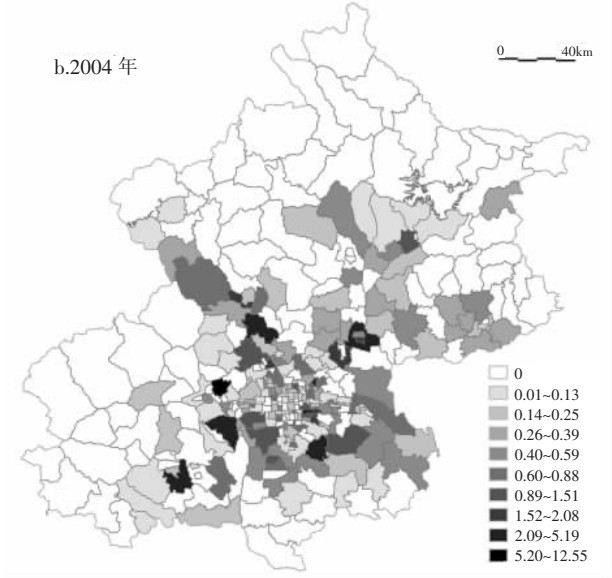


图 1 1985-2004 年北京市制造业从业人员密度分布变化图
Fig.1 Manufacturing employee density distribution changes in Beijing during 1985-2004
注:制造业从业人员密度指区域内制造业从业人员数占全市制造业从业人员数的百分比。

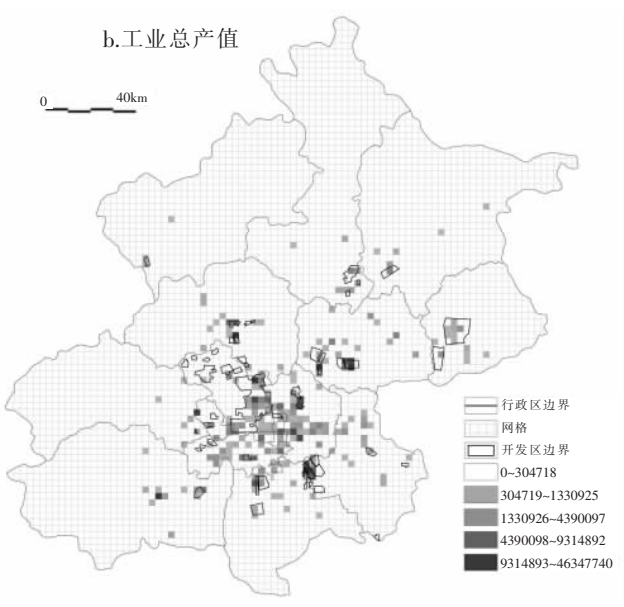
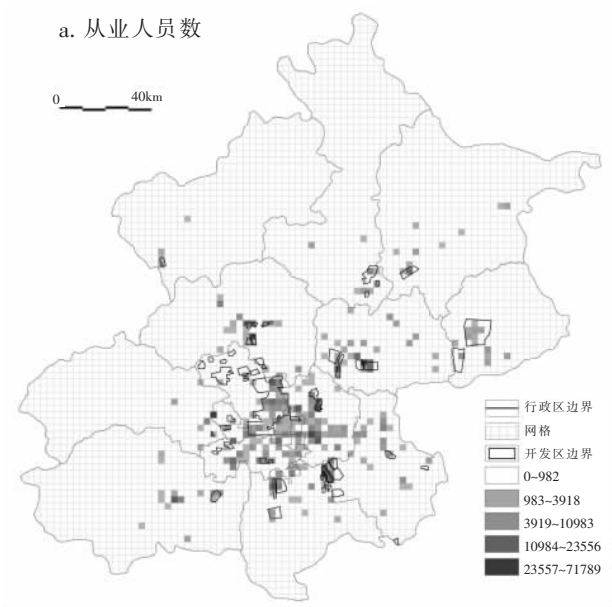


图 2 2004 年开发区内制造业分布密度
Fig.2 Density of manufacturing industries located inside the development zones in Beijing in 2004

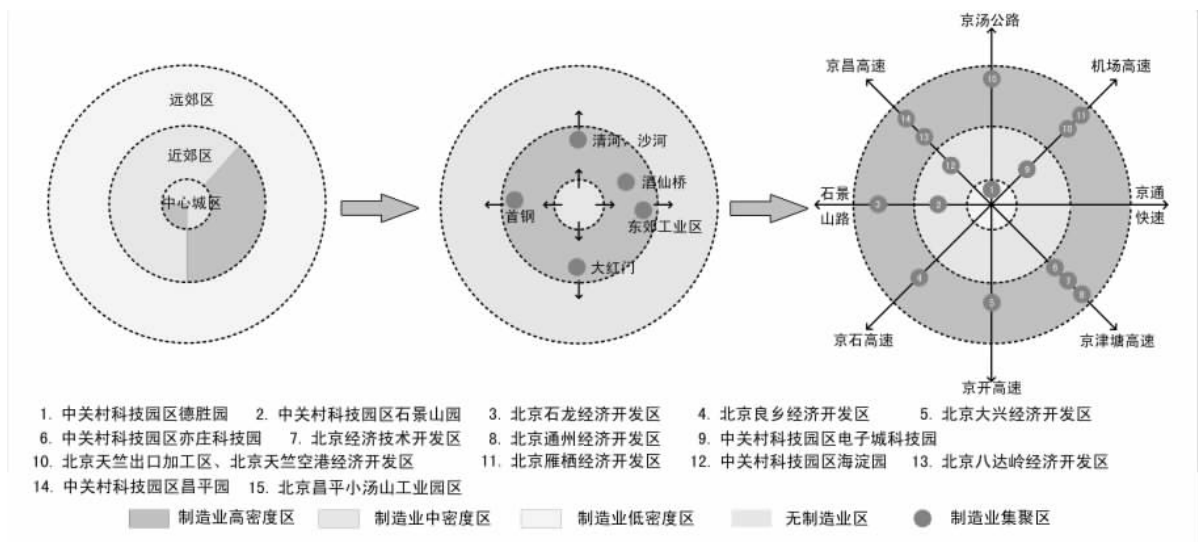


图3 北京市制造业空间结构模式演变

Fig.3 Evolution of spatial structure patterns of manufacturing industries in Beijing

70.14%。

3.3.4 已形成“点轴式”制造业空间格局

根据上述变化特征,可以归纳出北京市制造业空间格局经历了“极核式—圈层式—点轴式”3个阶段(图3)。建国初期,大部分制造业企业分布于城市中心地区,形成“极核式”。1978年后,随着土地制度改革,小部分制造业企业开始向郊区搬迁,集聚于某些特定区域。1995年后,位于中心城区的制造业企业开始大规模“退二进三”。此后,伴随着基础设施的不断完善和开发区的成立,逐渐形成了“点轴式”的发展模式。至今,绝大多数制造业企业沿高速公路分布于开发区内。

地租

市中心

距离

R_1 —商业或办公

R_2 —居住

R_3 —工业

R —收益最大化土地利用方式

A

B

r_3

r_2

r_1

d_1

d_2

图4 土地利用方式与地租关系图

Fig.4 The relationship between land use and rent

4 土地制度变革对制造业空间变化的作用分析

4.1 土地使用

制造业郊区化的直接诱因是土地价格从无偿到有偿的变化。理论上,土地利用趋向于能够产生最大经济收益的方式。根据阿郎索提出的竞租曲线原理,离市中心越远,土地使用者的信息成本、与客户接触成本、交通及运输成本越高,企业或个人愿意为土地支付的地租就越低。在城市范围内,商业和办公楼由于靠近市中心具有较高的竞争能力,愿为土地付出的地租较高,随后依次为居住、工业和农业。如图4所示,商业、居住和工业土地需求者愿为土地支付的地租曲线分别为 R_1 、 R_2 和 R_3 曲线,当需求者地租曲线与市场地租曲线相切时,企

业所能获得的利润最高,土地利用方式最为合理,切点即土地需求者在城市内选址的均衡点。由此,城市土地利用的最优方式即需求者地租曲线的包络线 R 。

在土地无偿供给阶段,土地价值和级差地租在经济上没有得到体现,国家应得的地租无形流入土地使用单位手中,导致城市中心城区的优区位土地被收益率较低的工业占有,土地资源未能得到优化利用。1990年后,随着土地有偿使用制度的逐步确立,土地价格和使用权转让开始发挥作用,级差地租逐渐成为影响制造业布局的重要因子。制造业逐渐郊区化并向开发区转移的过程就是高地租土地利用方式(如商业、住宅等)替代低地租土地利用方式(工业)的过程。由图4所示,当 d_1 地段的工业企业B搬迁至 d_2 地段,并将原有土地出让给商业企业A时,政府可获得的地租最小增加值为 r_3-r_2 ,如

d_2 地段原为空地,则政府可通过搬迁工业企业 B 获得的地租最大增加值为 $r_3+r_1-r_2$ 。同时,工业企业可少付地租值为 r_2-r_1 。

由于政府可获得高额地租增加值,又可以优化土地利用方式,合理配置土地资源,并有效减少城区内由工业引发的环境污染,因此在制造业郊区化的初期,政府的推动力是引发制造业企业向远近郊区搬迁的主导因素。1985–1995 年期间,制造业企业向郊区搬迁主要由政府责令强制执行。虽然“保护环境,减少扰民”是最初政府责令制造业企业搬迁的因素之一,但最根本的原因在于土地市场化导致了级差地租的存在,中心区地价远高于郊区地价,政府可以从腾退中心区工业用地转而发展第三产业这一土地置换的过程中获得可观的收益。这一时期,由于土地出让制度尚未健全,工业企业搬迁转让土地的面积较小,地点较为分散,转让资金较少。1988 年北京市拟搬迁三环路内工业企业 100 家,但至 1994 年底仅有 65 家制造业企业进行了搬迁,腾退土地 0.32 km^2 。

1995 年后,在政府政策引导下,随着土地市场化的不断完善,制造业企业由中心城区向外搬迁进入了一个新的时期。这一时期大型企业搬迁仍主要依托于政府引导,但随着环境的不断变化,部分中小型企业开始主动寻找新厂址,自发选择迁往郊区的^[24]。主要原因有 2 个:①中心城区地价由于商业企业进入而迅速攀升,部分小型制造业企业为了获得更大的发展空间和更为低廉的地租而选择搬迁;②部分企业为了追随其上下游生产企业而选择搬迁。1995–2000 年,北京市内 97 家企业进行了搬迁并腾退了中心城区用地 2.85 km^2 ,是 1985–1995 年这 10 年共腾退用地的 9 倍。2000 年出台的《北京市三环路内工业企业搬迁实施方案》进一步加速了搬迁过程。2000–2006 年,共计 96 家四环内企业进行了搬迁,腾退用地 3.15 km^2 。渐进性的土地有偿使用制度改革打破了原有单纯行政方式的土地管理体制和土地供应方式,引入了市场经济运行机制,使城市土地的区位优势真正得到了体现。级差地租在土地利用方式重组的过程中起到了关键作用。政府推动“退二进三”的过程就是服从级差地租原则的表现。在此作用下,制造业郊区化过程加速,制造业空间布局不断优化发展。

4.2 土地供给

制造业企业“大分散、小集中”的分布形态主要受到工业用地供给模式影响。中国城市土地归全民所有,在土地所有权和使用权分离的情况下,城市土地使用权从土地所有者到土地使用者的转移需交由国家政府这一产权主体的代理人进行控制,因此政府对城市土地供给的管理具有垄断性。政府通过城市总体规划和土地利用总体规划等法定规划决定工业用地的供给区域、供给数量、供给时间,从而直接影响制造业企业的布局和发展。政府通过控制工业用地的供给范围,引导制造业的发展方向,使得城市内重大用地项目得以协调,城市土地使用趋于合理化和集约化。用地供给规划的制定依据众多因素,如地质条件,空间发展战略,以及特殊政治需要等。以北京为例:①地质条件。北京西北部多为山区,拥有大量文化遗产,也是北京的绿色屏障和主要水源保护区。该区域的发展应以生态和环境保护为前提,控制大规模的人口和产业集聚。而东部、南部平原地区是城市产业发展的主要方向。因此制造业向城市东部和东南部集聚是受地质条件限制和土地供给区域引导这 2 个因素双重影响的结果;②空间发展战略。城市总体规划提出了“两轴两带多中心”的城市空间结构,引导制造业企业向新“中心”集中。这些“中心”^②也正是开发区和产业园区集中的区域。随着新“中心”基础设施配套的不断完善,越来越多的企业向园区集中。北京市通过扶持远近郊区新产业空间的发展,引导了工业用地郊区化的优化配置;③特殊政治需要。为了保证“绿色奥运”的顺利实现,北京市 2004 版城市总体规划进一步对制造业郊区化进行了引导。

同时值得注意的是,在现行的体制下,土地供给实际上处于“多头管理”的模式下。城市土地利用方式并不完全由中央政府和省级政府决定,市级政府、区县级政府等都在一定程度上对城市土地利用方式享有支配权。这种多层的审批制度导致了各级地方政府间为争夺建设用地指标,争取企业税收权益而争建开发区。据统计,2004 年北京市由各类工业园区、开发区共计 470 个,总规划面积 840 km^2 。除北京经济技术开发区外,全市市级及市级以上审批园区共计 60 个,区县级审批园区 129 个,乡镇级审批园区 154 个,村级审批园区 126 个。这些园区

②注:“多中心”包括:中关村科技园区核心区、中央商务区(CBD)、海淀科技创新中心、顺义现代制造业基地、通州综合服务中心、亦庄高新技术产业发展中心和石景山综合服务中心。

中,有 132 个分布于“两轴两带多中心”的中心城和新城范围内,总规划面积约 556 km²,占全市各类园区规划总面积的 67%。许多区县级、乡镇级、村级园区的审批部门为了增加地方税收,获取经济利益和提升政绩,推出“零地价”、“负地价”和“以地入股”等方式,吸引制造业企业入驻,带动制造业企业落户于开发区和工业园区。这一时期,制造业企业在各级园区内集中、大量分布,郊区化趋势明显。2004 年,北京市政府对开发区进行了清理整顿后,共保留园区 28 个。虽然众多区县级、乡镇级和村级被予以撤销或合并,但原有园区内的用地形态并未发生根本性改变,制造业已经呈现了郊区化“大分散、小集中”的分布形态。

予以保留的 28 个开发区,为吸引更多制造业企业落户,着重进行了基础设施建设,为制造业企业入驻提供了良好的环境。开发区内五通一平、七通一平的基础设施优势和优惠的税收条件成为了吸引制造业企业落户的重要因素。同时,许多开发区还为企业提供了园区内的“一站式服务”^③,入园资金扶持政策、人才政策、企业培训政策等多种服务。这些服务使得部分开发区具有较强的吸引力,制造业企业进一步向开发区集聚。

总之,政府通过法定规划控制工业用地供给,进而对制造业企业空间分布进行了限制和引导。早期多头管理的开发区、工业园区利用低廉的地价和独特的供地模式吸引了众多制造业企业入驻,形成了“大分散、小集中”的分布态势。后期经开发区清理整顿后,予以保留的开发区进一步加强自身管理,完善区内基础设施建设并提供一系列的优质服务和税收优惠,进一步导致了开发区成为制造业空间分布的重要载体。

4.3 土地流转

制造业郊区化的过程不仅源于中心城区的制造业企业外迁,乡镇企业工业化进程加快也是重要因素^④。在这一过程中,农用地流转为建设用地起到了重要的推动作用。农用地向建设用地流转由 20 世纪 80 年代的财税体制改革所导致。财税体制改革使得地方政府财政预算从中央财政中剥离出来,导致了地方财政亏空。土地的有偿使用使得地方政

府认识到“卖地”可以获得收益,用卖地所得的收益政府又可投资基础设施建设,从而优化土地周边环境,使土地价格进一步提升,形成良性循环。1995 年前将集体所有的农用地转化为国有建设用地是制造业企业获取土地所采用的最普遍方式,这一过程受控于市一级地方政府。原因在于 1988 年中国初步建立的土地租赁市场只对国有土地开放,集体土地只有通过流转为国有建设用地之后,才能够进入土地市场进行流通。这意味市一级地方政府对“征地”过程有着绝对的控制权。与此同时,为了限制乡镇级政府的权力范围,市一级政府还通过一系列的手段以保证自己对集体土地绝对的使用权:首先,通过城市规划限制乡镇级政府可使用的规划用地;其次,通过基本农田指标和土地年度供应计划指标的分配增加乡镇级政府的基本农田指标并努力减少其可流转为建设用地的指标。理论上,这一系列政策的实施使得由乡镇级政府主导的农用地向建设用地流转几乎成为了非法的流转方式^[25]。在这一时期,市一级地方政府以“公共利益”为名,组建自己的开发公司,发展工业园、开发区,征用农村地区土地,加速了农村地区工业化的进程,推动了制造业郊区化的发展^[26]。

1995 年后,由集体所有的建设用地、农用地,通过合法或非法的形式划拨给乡镇企业成为主导流转方式。1995 年左右,伴随着财税改革,乡镇级政府作为最底层的政府部门陷入了较为严重的财政危机中,乡镇级政府不愿再继续看到自己管辖范围内的集体土地被不断转化为国有建设用地,却在土地转让费中难以分到杯羹——土地转让费中约 30%归中央政府所有,其余 70%在地方政府间分配(通常均留在市一级政府和县级政府,乡镇级政府很难分享到利益)。在财政压力下,村开始绕过乡镇级政府的监管,自行处理土地流转项目。在某些情况下,这些流转可能是合法的,但绝大多数情况下,为了从出让土地的过程中获取更多的利益,这些流转都是较为复杂且不合法的。村一级非法流转土地的方式主要有 3 个:①通过瞒报、漏报转让指标,非法将集体所有的土地“出让”给制造业企业。由于乡镇级政府需要靠村级政府上报土地流转量来掌握

③一站式服务:指开发区内具备较为完善的配套服务机构,能够提供海关、工商、税务、药监、检验、检疫、公安等一站式的政府服务。同时,园区内具备保税仓库、邮局、电信局、金融服务、消防中心等一系列配套服务设施。

④1978—1995 年,北京市乡镇企业数、从业人员数和工业总产值分别增加了 17.4%、9%和 26.9%。1995—2004 年,北京市乡镇企业由 63000 家发展到 151000 家,从业人员数由 987000 人发展到 1208000 人,工业总产值由 528.9 亿元增加到 1702.6 亿元。

村级土地发展情况,因此部分村领导会采用瞒报、漏报的方式获取更多的指标,从而非法出让掉漏报部分的土地;②以大化小。《土地管理法》规定使用超过 3 亩的农用地,或超过 10 亩的非农用地,需报经乡镇级人民政府。因此,村一级经常将一个大项目划分为几个小项目,以避免需要乡镇级人民政府处理的要求;③以乡镇企业的名义。土地管理法对乡镇企业用地始终保持较为沉默的态度,这也给了村一级一定的空间,以乡镇企业为名划拨建设用地给制造业企业。总之,各级政府深刻认识到与农业种植相比,将土地划拨给制造业企业能够获得更多的地租,并取得更多的税收。由此,农用地的急剧减少,乡镇企业快速崛起,这一过程进一步加速了制造业的郊区化。

5 结论与讨论

本文认为北京市制造业空间分布呈现了郊区化、专业化、集中化和“点—轴”式的分布特点。制造业的空间形态变化受到了土地制度改革的影响。这种影响主要体现在 3 个方面:①土地价格由无偿到有偿加速了工业郊区化进程,政府在主导土地置换的过程中获得了可观收益,城市中心高地价现象也成为了制造业郊区化、城市新区开发的初始动力之一;②城市总体规划和土地利用总体规划通过确定工业用地的供给方向,供给数量,供给时间等,控制并引导了制造业的空间布局。同时,开发区、工业园区的特殊供地模式吸引了制造业向开发区集聚;③土地产权改革以及农用地向建设用地的流转加速了乡村工业化进程,农用地减少和乡镇企业崛起促进了工业郊区化发展。

本文对“市场转型经济”(Market Transitional Economies)的概念提出了质疑。许多学者认为中国制造业的空间变化主要归功于市场的调节和企业的自主。改革开放 30 年来,虽然中国的政府管制不断放松,在宏观层面上实行了自由的、开放的经济政策,吸引大量外资的进入,呈现了市场经济的形态,但在城市内部这一微观的尺度上,政府仍在通过土地制度对制造业空间形态产生着深远的影响,且这种影响远高于市场自身的调节作用。同时值得注意的是,各级政府在不同的利益范围内行使着权利:城市中心城区的土地利用形态主要由省级政府(北京市政府)决定;郊区的土地利用方式主要由省级

政府(北京市政府)和市级政府(各区县政府)共同控制;乡镇级政府和村级政府通过对土地流转的管制决定了农村地区的土地利用模式。这种“政府间”的竞争和合作关系也为分析中国制造业空间变化提供了一个新的视角。

值得进一步探讨的问题是,随着改革的不断深入,有些地方在发展过程中,针对自身环境对中央政府制定的土地政策进行了一定的转译^[27]。在中央政策的大背景下,这些地区建立了适合本地发展的特殊的土地制度环境。如何评价这些特殊的制度,这些地区化的特殊政策对制造业空间发展起到了怎样的影响,在这些区域中,制度影响和市场因素之间是如何相互协调并共同发展的,是今后应予以重视并设法解答的问题。

参考文献

- [1] 贺灿飞, 谢秀珍. 中国制造业地理集中与省区专业化. 地理学报, 2006, 61(2): 212-222.
- [2] He C, Dennis W Y H, Pan F. Geographical concentration of manufacturing industries in China: The importance of spatial and industrial scales. *Eurasian Geography and Economics*, 2007, 48(5): 603-625.
- [3] 陆大道. 中国工业布局的理论与实践. 北京: 科学出版社, 1990.
- [4] 陆大道. 中国区域发展的新因素与新格局. 地理研究, 2003, 22(3): 261-271.
- [5] Feng J, Zhou Y, Wu F. New trends of suburbanization in Beijing since 1990: From government-led to market-oriented. *Regional Studies*, 2008, 42(1): 83-99.
- [6] 顾朝林, 赵令勋. 中国高技术产业与园区. 北京: 中信出版社, 2003.
- [7] 张晓平, 刘卫东. 开发区与我国城市空间结构演进及其动力机制. 地理科学, 2003, 23(2): 142-149.
- [8] 王缉慈. 产业集群和工业园区发展中的企业邻近与集聚辨析. 中国软科学, 2005(12): 91-98.
- [9] Nee V. The theory of market transition: from redistribution on markets in state socialism. *American Sociological Review*, 1989, 54(5): 663-681.
- [10] Lin N, Bian Y. Getting ahead in urban China. *The American Journal of Sociology*, 1991, 97(3): 657-688.
- [11] Lin N. Local market socialism: local corporation in action in rural China. *Theory and Society*, 1995, 24(3): 301-354.
- [12] Walder A. Career mobility and communist political order. *American Sociological Review*, 1995, 60(3): 309-328.
- [13] Guthrie D. Between markets and politics: organizational responses to reform in China. *American Journal of Sociology*

- gy, 1997, 102(5): 1258–1304.
- [14] 马丽, 刘卫东, 刘毅. 经济全球化下地方生产网络模式演变分析: 以中国为例. 地理研究, 2004, 23(1): 87–96.
- [15] 贺灿飞, 梁进社. 中国外商直接投资的区域分异及其变化, 1999, 54(2): 97–105.
- [16] 魏心镇. 工业地理学. 北京: 北京大学出版社, 1981.
- [17] 刘再兴. 中国工业布局学. 北京: 中国人民大学出版社, 1981.
- [18] 李文彦. 中国工业地理. 北京: 科学出版社, 1990.
- [19] 王辑慈. 现代工业地理学. 北京: 中国科学技术出版社, 1994.
- [20] Dicken, P. Global Shift, 5 Ed. London, UK: Sage, 2007.
- [21] Thomas J H. The effect of State Policies on the location of Manufacturing: Evidence from state borders. Journal of Political Economy, 1998, 106(4): 667–705.
- [22] Zhang X. Urban land reform in China. Land Use Policy, 1997, 14(3): 187–199.
- [23] Ho S P S, Lin G C S. Emerging land markets in rural and urban China: Policies and practices. The China Quarterly, 2003, 175: 681–707.
- [24] Zhou Y X, Ma L J C. Economic restructuring and suburbanization in China. Urban Geography, 2000, 21(3): 205–236.
- [25] Hsing Y. Brokering power and property in China's township. The Pacific Review, 2006, 19(1): 103–124.
- [26] Yeh A G O, Li X. Economic development and agricultural land loss in the Pearl River Delta, China. Habitat International, 1999, 23(3): 373–390.
- [27] Skinner M W, Kuhn R G, Joseph A E. Agricultural land protection in China: A case study of local governance in Zhejiang Province. Land Use Policy, 2001, 18(4): 329–340.

Land Policy and the Geographies of Manufacturing Industries: A Case Study of Beijing

GAO Boyang^{1,2}, LIU Weidong¹, GLEN Norcliffe³, DU Chao⁴

(1. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 2. Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China; 3. York University, Toronto, M3J 1L2 Canada; 4. School of Geography and Planning, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Since the 1980s, the geography of manufacturing has undergone a dramatic transformation in the cities of China. Land policy reforms have played an important role in these spatial changes. This article takes Beijing as a study case, and investigates the spatial changes of manufacturing using unpublished plant-level data for 1985 and 2004. Interviews with more than 20 of the firms and with the administrative agencies in the development zones, done between April 2007 and June 2008 in Beijing, seek answers to the following two key questions. What are the main characteristics of the spatial changes of manufacturing in Beijing? How does land policy reform affect the process of the spatial changes? The result shows that Beijing has experienced the process both of industrial decentralization out of the center and of agglomeration in various types of development zones across the city. In this process, land policy reforms have the influence in three aspects: (1) the switch from rent free land-use to paid land-use promotes a more optimal spatial structure of manufacturing; (2) land supply system and land planning give direction to the development of the manufacturing industry; (3) land property reforms and the transition from agricultural land to construction land in rural areas accelerate the process of rural industrialization and the development of industrial parks.

Key words: land policy; spatial changes; manufacturing industry; decentralization; China

本文引用格式:

高波阳, 刘卫东, Glen Norcliffe, 等. 土地制度对北京制造业空间分布的影响. 地理科学进展, 2010, 29(7): 878–886.