



中国城镇化与土地财政耦合协调关系研究

——基于省级面板数据的分析

陈莹,杨芳玲

(华中科技大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘 要:通过建立城镇化与土地财政系统的多指标评价体系,运用耦合协调度模型,对 2005—2015 年我国 31 个省市的城镇化与土地财政耦合协调发展关系进行实证分析,探究其时空分异规律。研究表明:从全国层面看,我国城镇化与土地财政的耦合协调关系经历了由失调衰退—过渡—协调发展三个阶段;从区域层面看,城镇化与土地财政的耦合协调关系存在明显的地域差异,东部地区耦合协调度最高,区域内部协调度差异较小,土地财政相对于城镇化发展表现为“滞后—超前—同步”的演变特征;中部地区协调度及其内部均衡性次于东部,土地财政主要由超前型向滞后型或同步型发展;西部地区协调度最低,内部非均衡性也最显著,土地财政主要由超前型向滞后型转变。因此,我国应实行差别化的供地策略,提升城镇化水平和整体经济的运行效率,减轻政府对土地财政的依赖度,以促进城镇化与土地财政协调发展。

关键词:城镇化;土地财政;耦合协调关系

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)01-0106-09

我国城市化正处于加速发展阶段,各城市为开辟新的城市建设融资渠道,促进经济的增长,不断扩张城市用地,招商引资走以地兴城的道路。在此过程中所产生的“土地财政”对地方财政收入的增加及整体经济的发展起到了积极作用,但是一个地区乃至国家的经济运行对土地出让金和房产税等资金过度依赖,必将引发一系列社会风险、财政风险和金融风险^[1]。过度依赖土地财政模式的城镇化是不可持续的,只有当城镇化的发展速度与土地财政增长的速度相匹配时,土地价值才能得以充分体现,土地财政才能为后续的城镇化发展提供支撑。因此,如何协调好城镇化与土地财政的关系,是当前亟待解决的现实问题。

学者们对城镇化与土地财政的关系作了有益的探索。陈建军、周维正的研究表明,中国各地方政府经营土地的竞争策略存在空间效应,是导致扁平化城市层级体系的重要因素^[2]。彭代彦、彭旭辉认为城镇化与土地财政有着长期的均衡关系,土地财政对土地城镇化的发展具有促进作用,却会抑制人口城镇化的发展,导致其人口城镇化与土地城镇化出现非协调性效果^[3]。唐鹏等认为土地城镇化所带来的土地税收构成了土地财政的重要部分,城市扩张是土地财政获取的主要手段,扩张速度越快,对土地财政的依赖度越高^[4]。蔡潇等运用 1999—2012 年山东省 17 个地级市的数据测算了城镇化与土地财政的协调发展度,并分析了两者的协调发展的时间演

收稿日期:2017-05-24

基金项目:国家自然科学基金项目“基于罗尔斯正义论视角下农民征地补偿及增值收益分享机制研究”(71603089);教育部人文社会科学基金项目“基于福利均衡的征地补偿及收益分配制度研究”(16YJA790009);华中科技大学人文社会科学重大及交叉研究专项“基于多主体利益均衡关系下的农村征地补偿及收益分配制度研究”(2014WZ01)

作者简介:陈莹,女,华中科技大学公共管理学院副教授,博士。E-mail:chenying1210@mail.hust.edu.cn

变趋势及空间分异规律^[5]。

综上所述,目前学术界的研究多侧重于理论探讨土地财政对城镇化进程的影响,且多从城镇内部的协调耦合机制进行讨论。实证研究的尺度大多局限于省域及城市层面,且以单指标进行分析,基于全国面板数据对城镇化与土地财政协调性的多指标实证研究还有待拓展。因此,本研究将建立多指标评价体系,运用耦合协调度模型,从全国层面及区域层面对二者的协调发展关系进行实证分析,探究其时空分异规律及成因,并提出相应建议,以规避土地财政带来的财政、金融及社会风险,更好地促进我国新型城镇化进程。

一、城镇化与土地财政的协调发展关系理论分析

城镇化是指国家或地区城市地域扩大,农村人口向城市转化和集中的过程,同时也是城市生产方式、生活方式、文化价值观念等不断向乡村地区扩散并施加影响的过程,是社会经济发展水平提高的体现^[6]。土地财政是指地方政府凭借其对土地所有权“代表者”身份出让土地及收取相关税费获得财政收入和分配财政支出的行为^[7]。

已有研究结论表明,城镇化与土地财政有着相互促进、相互制约的协调发展关系^[8]。如图 1 所示,一方面,城镇化与土地财政之间相互促进。首先,土地财政对城镇化有正向推动作用。地方政府凭借其行政权力从农民手中低价征收土地,再通过招拍挂等方式进行出让,在出让过程中,城市用地规模扩大,并逐渐形成了产业和人口的集聚,所得土地出让金及其税收收入也为城市建设所需资金提供补充,促进经济增长。其次,城镇化是土地财政获取的动力。土地财政是地方财政收入增加的重要方式之一,其直接作用结果就是土地城镇化,而城镇化的发展需要大量的土地资源及资金的投入,这使得土地财政增长迅速。另一方面,城镇化与土地财政又是相互制约的。城镇扩张的边界限制以及城镇化过程中产生的土地粗放利用问题,使得土地出让金及土地税收收入为主的土地财政的增长愈发受限。同时,土地财政在一定程度上会抬高地价,助推房价和城市生活成本的过度增加,甚至引发政府的债务危机,从而制约城镇化的进程。

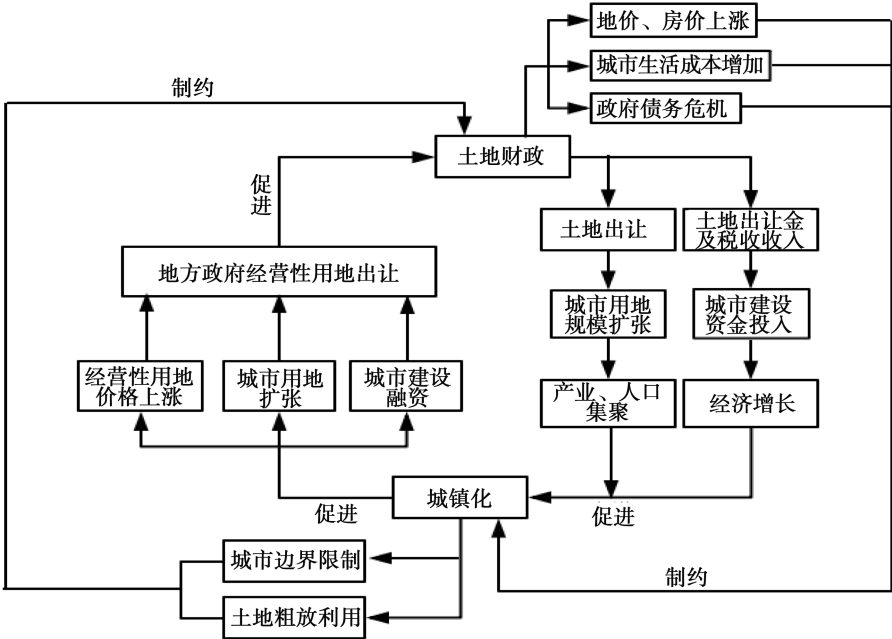


图 1 城镇化与土地财政关系示意图

二、数据来源及研究方法

(一) 研究方法

1.评价指标体系构建

参照已有的评价指标体系,城镇化系统主要通过经济城镇化、人口城镇化、社会城镇化和土地城镇化四个方面衡量^[9-10],土地财政系统主要从土地收益水平和土地供应结构两个方面选取指标^[11]。本文在遵循层次性、科学性、可行性、代表性原则的基础上,结合已有研究成果,分别对两大系统的指标进行合理筛选,构建了城镇化与土地财政之间耦合协调度评价指标体系(见表 1)。

表 1 城镇化与土地财政耦合协调度评价指标体系

目标层	约束层	指标层
城镇化	经济城镇化	X ₁ 人均 GDP(万元/人)
		X ₂ 二三产值占区域 GDP 比重(%)
		X ₃ 人均可支配收入(元)
	人口城镇化	X ₄ 城镇人口占总人口比重(元)
		X ₅ 二三产业从业人口比重(%)
		X ₆ 城镇人口密度(人/平方米)
	社会城镇化	X ₇ 人均住房面积(平方米/人)
		X ₈ 城镇居民恩格尔系数(%)
		X ₉ 人均教育医疗支出(元)
		X ₁₀ 城镇居民养老保险参保率(%)
	土地城镇化	X ₁₁ 人均城镇建成区面积(平方米/人)
		X ₁₂ 城镇地均固定资产投资(万元)
		X ₁₃ 建成区绿化覆盖率(%)
土地财政	土地收益水平	X ₁₄ 土地出让收入占地方财政收入的比重(%)
		X ₁₅ 国有土地出让均价(元/平方米)
	土地供应结构	X ₁₆ 出让面积占总供应面积的比重(%)

2.评价指标数值标准化及权重确定

各评价指标之间在计量单位等方面往往有着很大的差异,为了便于比较和测量,需要对其原始数据进行无量纲化处理。在区分评价指标正负功效的情况下的标准化公式为:

X_i 具有正功效:

$$X'_{ij} = (X_{ij} - \text{Min } X_i) / (\text{Max } X_i - \text{Min } X_i) \tag{1}$$

X_i 具有负功效:

$$X'_{ij} = (\text{Max } X_i - X_{ij}) / (\text{Max } X_i - \text{Min } X_i) \tag{2}$$

式中, i 为指标序数; j 表示年份; X_{ij} 表示指标原始值; X'_{ij} 为 X_{ij} 的标准化值; $\text{Max}X_i$ 为第 i 项评价指标中的最大值; $\text{Min}X_i$ 表示第 i 项评价指标中的最小值。其中, X'_{ij} 的取值范围为 $[0,1]$, X'_{ij} 的数值越趋近于 1 代表越满意,反之满意程度越低。表 1 所示指标中除城镇居民恩格尔系数为负功效指标以外,其他均视为正功效指标,即指标的属性值越大,系统发展越优。

为确保评价的准确度和客观性,本文主要采用熵值赋权法来确定各指标权重及指标综合评价值,具体步骤为:

①第 i 年份第 j 项指标值的比重 Y_{ij} :

$$Y_{ij}=\frac{X'_{ij}}{\sum_{i=1}^mX'_{ij}}$$

(3)

式(3)中: X'_{ij} 表示第*i*年份第*j*项标准化数值。

②指标信息熵 e_j :

$$e_j=-k\sum_{i=1}^m(Y_{ij}\times\ln Y_{ij})$$

(4)

式(4)中: $k=1/\ln m$,*m* 为评价年数。

③信息熵冗余度 d_j :

$$d_j=1-e_j$$

(5)

④指标权重值 W_j :

$$W_j=d_j/\sum_{j=1}^nd_j$$

(6)

⑤指标综合评价价值 U :

$$U=\sum_{i=1}^mW_iX'_{ij}$$

(7)

3.耦合度函数与耦合协调模型应用

耦合关系特指两个及以上系统间相互关联、相互影响的现象。耦合度始于物理学的概念,后来在农学、生物学、地理学等多个领域得到广泛运用,主要用于描述两个及两个以上系统或其要素间彼此关联,相互作用的现象,表征某个特定系统在某一时点上的动态趋向。基于容量耦合模型计算耦合度的大小。其计算公式为:

$$C=2\left[\frac{(U_a\times U_b)}{(U_a+U_b)^2}\right]^{1/2}$$

(8)

式(8)中,*C* 表示城镇化与土地财政之间的耦合度, $C\in[0,1]$; U_a 为城镇化指标综合评价价值, U_b 为土地财政指标综合评价价值, U_a 、 U_b 由公式(7)分别求出。

耦合度对城镇化与土地财政关系强弱的判别具有重要作用,但其评价结果容易产生误差,如两个系统的评价值都较低时,却能得到较高的耦合度。为此确立耦合协调模型,以进一步验证各区域城镇化与土地财政耦合关系的准确性。其算法如下:

$$D=\sqrt{C\times T}$$

(9)

$$T=\alpha U_a+\beta U_b\quad (\alpha+\beta=1)$$

(10)

$$E=U_b/U_a$$

(11)

式中,*D* 为城镇化与土地财政的耦合协调度;*T* 是两者之间的综合评价指数,在城镇化与土地财政发展的耦合协调度研究中,通常认为两者重要性一致,即 $\alpha=\beta=1/2$; *E* 为两者的相对发展度。根据相对发展度数值大小,可判定土地财政发展类型:当 $E\in(0,0.8)$ 时,为土地财政滞后型;当 $E\in[0.8,1.2]$ 时,为土地财政与城镇化同步型;当 $E\in(1.2,\infty)$ 时,为土地财政超前型。

4.城镇化与土地财政协调发展类型划分

参照相关文献^[12-13],依据中国实际情况,将土地财政与城镇化的协调发展关系分别划为 3 个阶段,即协调发展阶段、过渡发展阶段和失调衰退阶段,具体划分为 9 个协调类(见表 2)。

表 2 城镇化与土地财政协调发展类型划分

发展阶段	协调发展阶段				过渡阶段			失调衰退阶段		
耦合协调度 D	[0.9,1)	[0.8,0.9)	[0.7,0.8)	[0.6,0.7)	[0.5,0.6)	[0.4,0.5)	[0.3,0.4)	[0.2,0.3)	[0,0.2)	
协调类型	优质协调	良好协调	中级协调	初级协调	勉强协调	濒临失调	轻度失调	中度失调	极度失调	

2.数据来源

本文的样本数据是 2005—2015 年中国 31 个省级行政单位的面板数据,所选取的城镇化指

标数据主要来源于 2006—2016 年的《中国统计年鉴》及各省(直辖市、自治区)统计年鉴或统计公报,土地财政指标数据则是通过 2006—2016 年的《中国国土资源年鉴》获得。

三、实证分析

(一) 全国层面耦合协调度特征分析

本文根据耦合度计算步骤就 2005—2015 年中国的城镇化与土地财政的耦合度进行评价,得到的实证结果主要包含城镇化系统的综合评价价值(U_a)、土地财政系统的综合评价价值(U_b)以及两个系统之间的耦合度(C)、耦合协调度(D),如图 2 所示。

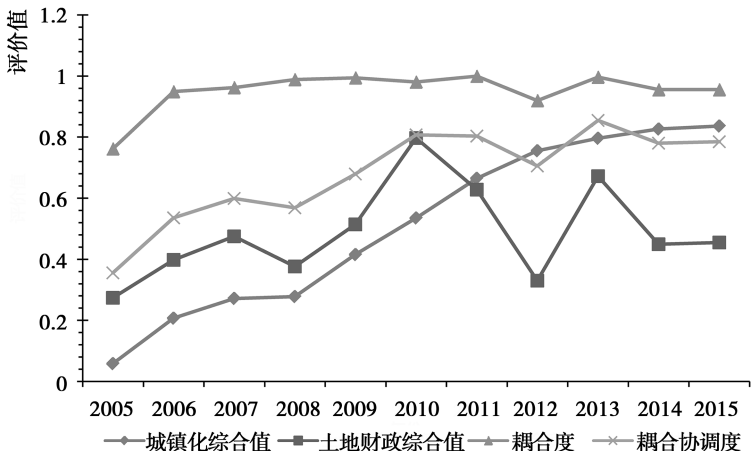


图 2 中国城镇化与土地财政耦合协调时序变化

从土地财政和城镇化两个系统的综合评价指数曲线及相对发展关系可看出,土地财政呈现超前一同步一滞后的演变特征,2011 年是两者相对发展度变化的重要节点。2010 年以后土地出让收入占地方财政收入的比重和土地出让面积占总供应面积的比重均出现明显下降,土地出让收入占地方财政收入的比重从 2010 年的 67.50% 下降到 2012 年的 45.91%,出让面积占总供应面积的比重也从 2010 年的 67.90% 下降到 2012 年的 46.74%,2013 年小幅增加到 49.92%,2014 年又下降到 44.56%,国有土地出让均价除 2012 年出现小幅下降,从 2011 年的 959 元/平方米下降到 2012 年的 844 元/平方米,其他年份均平稳增加。根据中华人民共和国财政部发布的《2012 年全国土地出让收支情况报告》,2012 年受土地供应结构改变,房地产市场降温,住宅用地量减少等因素影响,全国土地收支规模出现“双降”。全国国有建设用地供应面积达 69.04 万公顷,同比增加 10.27 万公顷,增长 17.5%。其中,由于划拨、租赁等方式用地明显增加,增长 44.8%,导致划拨土地收入增长 19.6%;而招拍挂和协议出让土地面积减少 3.3%,导致招拍挂和协议出让土地出让收入同比下降 14.7%。根据《2012 年房地产业对财政收入贡献率研究》报告得出,2012 年房地产税收收入和土地出让金出现分化,房地产税收收入增长显著,土地出让金出现下滑。全国土地出让金收入为 2.69 万亿元,下降 15%,较 2011 年显著下降。

全国耦合度数值基本呈上升趋势。除 2005 年耦合度为 0.76 外,2006 年以后的耦合度均在 0.9 以上,这表明从 2006 年开始,城镇化与土地财政的发展关系由良性耦合转变为高度耦合,即城镇化与土地财政之间相互融合的力度逐步增强,城镇化发展对土地财政的增长起到了极大的推动作用,土地财政对城镇化的促进与支撑作用也越来越明显。其中,2005—2006 年系统间耦合度增长速度最快,2006—2009 年处于平稳上升状态,2010—2015 年耦合度处于波动状态,这主要受到土地财政综合值波动的影响。

从耦合协调度数值来看,我国城镇化与土地财政的耦合协调关系经历了三个阶段。2005 年

处于失调衰退阶段,2006—2008 年为过渡阶段,2009—2015 年为协调发展阶段,其中 2008 年和 2012 年耦合协调度下降,主要与土地财政综合值下降有关。总体来看,我国城镇化与土地财政的耦合协调程度不断增大,增长速度基本呈平稳态势,系统间的相互作用不断趋于优化。

(二) 区域层面耦合协调度特征分析

根据城镇化综合评价值、土地财政综合评价值以及两者耦合度、耦合协调模型的计量方法,分别测算出 2005—2015 年全国 31 个省区的相应数值,根据特征对其进行归类合并。参照全国城镇化与土地财政的耦合协调度变化特征可知,2009 年和 2012 年分别是两者耦合协调发展阶段与相对关系变化的拐点,因而本文选取 2005 年、2009 年、2012 年、2015 年作为代表年份,对我国东、中、西三大区域进行阶段性分析。各省城镇化与土地财政耦合协调度及土地财政发展类型分别如表 3、表 4 和图 3 所示。

表 3 2005—2015 年中国 31 个省市城镇化与土地财政耦合协调度

地区	城市	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
东部	北京	0.3609	0.4587	0.4331	0.5139	0.7273	0.7787	0.7902	0.8351	0.8706	0.9099	0.9246
	天津	0.5098	0.5988	0.6508	0.6682	0.7062	0.8003	0.7119	0.6992	0.8388	0.8326	0.8698
	河北	0.5082	0.4628	0.5586	0.5545	0.6278	0.7274	0.7129	0.7282	0.7537	0.7435	0.7823
	辽宁	0.4173	0.4311	0.6335	0.6295	0.7010	0.8000	0.7495	0.8063	0.8252	0.9045	0.9197
	上海	0.5373	0.5382	0.5021	0.4796	0.5596	0.7425	0.7119	0.7076	0.8342	0.8062	0.8554
	江苏	0.3059	0.5491	0.6087	0.5046	0.7106	0.7694	0.8414	0.7114	0.7967	0.8103	0.8226
	浙江	0.5539	0.4971	0.5322	0.4710	0.6557	0.7315	0.6739	0.7325	0.7289	0.8182	0.8426
	福建	0.4016	0.5034	0.6283	0.5166	0.6632	0.7910	0.7339	0.8042	0.7783	0.8505	0.8912
	山东	0.3603	0.5573	0.5885	0.6059	0.6518	0.7695	0.7491	0.7726	0.7743	0.8322	0.8682
	广东	0.4333	0.5524	0.6333	0.5932	0.6894	0.7380	0.7398	0.7915	0.8390	0.8813	0.8993
	海南	0.4997	0.3979	0.5140	0.6367	0.6992	0.7660	0.7511	0.7458	0.8725	0.9165	0.9683
中部	山西	0.4680	0.4598	0.5972	0.6227	0.6339	0.6706	0.6591	0.7115	0.7917	0.8110	0.8464
	吉林	0.3455	0.3861	0.5304	0.6167	0.5387	0.7542	0.7710	0.7719	0.7428	0.8357	0.8592
	黑龙江	0.3599	0.4601	0.5550	0.5515	0.6102	0.7580	0.8011	0.7502	0.8632	0.8981	0.9186
	湖北	0.4632	0.5315	0.5755	0.5990	0.6340	0.7365	0.7773	0.7320	0.8142	0.8738	0.8921
	湖南	0.3975	0.5851	0.6339	0.6513	0.6687	0.7436	0.7190	0.7319	0.8535	0.7946	0.7985
	河南	0.4584	0.5169	0.6188	0.6115	0.5665	0.7327	0.7743	0.7553	0.8498	0.7810	0.7953
	安徽	0.3859	0.4853	0.5928	0.6490	0.6902	0.8050	0.7949	0.7143	0.8533	0.8570	0.8829
	江西	0.2717	0.5709	0.5183	0.5187	0.6256	0.7146	0.7110	0.7473	0.7576	0.7737	0.7857
西部	广西	0.3468	0.5033	0.5663	0.5761	0.7075	0.8118	0.7816	0.7304	0.8124	0.8473	0.8914
	重庆	0.4921	0.5023	0.5343	0.6011	0.6011	0.6763	0.7181	0.7892	0.8372	0.8365	0.8970
	四川	0.5806	0.5224	0.6066	0.5224	0.6156	0.7273	0.6527	0.6851	0.8082	0.6915	0.6977
	贵州	0.4116	0.5738	0.6314	0.6366	0.5476	0.6149	0.7742	0.7352	0.8519	0.7912	0.7948
	云南	0.3057	0.4386	0.5348	0.6098	0.5712	0.7076	0.8095	0.8082	0.8259	0.8371	0.8652
	西藏	0.5489	0.5436	0.5289	0.6028	0.5856	0.5540	0.5401	0.6741	0.8798	0.6732	0.6975
	陕西	0.3758	0.5967	0.6289	0.6334	0.6078	0.6857	0.7073	0.7659	0.8331	0.7668	0.7852
	甘肃	0.5315	0.5086	0.4889	0.5191	0.5045	0.6353	0.7331	0.6263	0.7283	0.7688	0.7754
	青海	0.4892	0.3966	0.4723	0.4769	0.7019	0.6924	0.7351	0.6526	0.7784	0.8436	0.8745
	宁夏	0.3322	0.5189	0.6436	0.6124	0.7376	0.7558	0.8043	0.8269	0.8676	0.8460	0.8807
	新疆	0.3435	0.4304	0.5762	0.5854	0.6731	0.7887	0.7936	0.7443	0.8009	0.8823	0.8927
	内蒙古	0.2765	0.5287	0.5457	0.6263	0.6970	0.8305	0.8435	0.8336	0.8789	0.8891	0.9351

表 4 2005—2015 年中国东、中、西部地区城镇化与土地财政耦合协调度

地区	2005—2008 年	2009—2011 年	2012—2015 年
东部	0.5203	0.7264	0.8226
中部	0.5184	0.7038	0.8076
西部	0.5179	0.6923	0.8007

结合各年份的属性变化情况,我国城镇化与土地财政系统协调关系区域分布情况如下:

从两者耦合协调度来看,三大地区各省的演变趋势较为一致,但每个阶段的发展水平和发展速度存在差异。①2005—2008 年,31 个省区的城镇化与土地财政系统耦合协调度较低,东、中、西部均值分别为 0.5203、0.5184、0.5179,其中,高于区域平均值的有东部的天津、河北、辽宁、山东、广东,中部的山西、湖北、湖南、河南、安徽,以及西部的重庆、贵州、四川、西藏、陕西、宁夏。②2009—2011 年,东、中、西部城镇化与土地财政耦合协调度均值分别为 0.7264、0.7038、0.6923,较上阶段提升幅度分别为 39.62%、35.76%、33.68%。东、中部地区整体发展由以勉强协调、初级协调为主向以中级协调为主转变;西部地区耦合协调度均值区域标准差达 0.0651,各省协调程度存在较大分异,但均有显著提升。③2012—2015 年,东、中、西部系统耦合协调度均值分别为 0.8226、0.8076、0.8007,除河北、河南、江西、湖南为中级协调外,东、中部其他省份均处于良好协调水平,其中,北京、辽宁、海南、黑龙江属于优质协调,西部地区部分省份也已达到良好协调水平,但四川、西藏还处于初级协调阶段,内部分异显著。

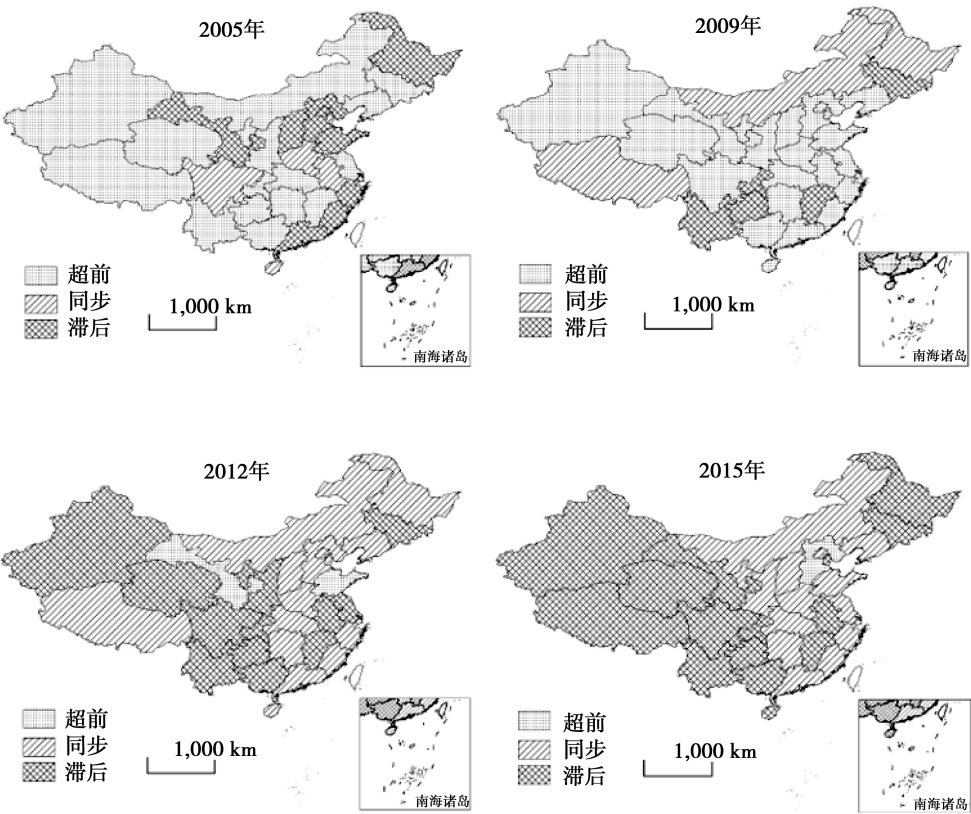


图 3 土地财政相对城镇化发展关系类型空间分布

从土地财政与城镇化的相对发展关系来看(图 3):①2005 年,东部地区相对中西部地区城镇化起步早,发展最快,大量的就业机会促使劳动力向东部转移,城镇建设、人口增长、产业集聚等超过了土地财政发展的速度,导致大部分省份土地财政滞后于城镇化;而中西部地区大部分省市城镇化动力不足,土地财政超前型长期占据主导地位。只有天津、河南、安徽、重庆、四川和

海南表现为同步发展;②2009年,东、中、西各省基本上都属于土地财政超前型,表明该阶段各地区对土地财政发展速度过快,土地供应急剧增加,导致城镇扩张速度超过了人口和经济的发展速度。吉林、重庆、江西、贵州、云南土地财政滞后,内蒙古、黑龙江和西藏土地财政和城镇化发展同步;③2012—2015年,东、中部地区土地财政与城镇化基本实现了同步发展,西部地区大都表现为土地财政滞后性发展。东部地区由于前期城镇化的飞速发展导致可供出让的土地骤减,但东部经济发展已达到较高层次,土地财政的资金保障作用在经济增长中的地位削弱,城市土地也逐渐由横向延伸为主转向纵深扩张为主;中部地区土地要素的投入与其承接产业转移能力大致匹配,经济发展较为平稳。因此,随着西部计划的推行,国家对西部地区的开发建设愈发重视,新增投资不断向西部倾斜,西部地区城镇化发展在近年来得到有效支持,但该地区气候、地形、土壤等自然因素的局限导致建设用地供应不足,因而土地财政对城镇化发展的贡献较低,滞后化较为明显。

四、结论与政策建议

(一) 结论

本文在分析城镇化与土地财政协调发展作用机理的基础上,建立了城镇化与土地财政系统评价指标体系,并引入耦合协调模型,对我国31个省区2005—2015年二者的耦合协调关系展开了定量研究,主要结论如下:

第一,全国层面上,2005—2015年我国城镇化与土地财政综合值总体呈现增长态势,但土地财政综合值在2008、2011和2012年出现下降。因此,土地财政相对于城镇化的发展总体表现出“超前—同步—滞后”的演变特征。从耦合协调关系来看,我国城镇化与土地财政经历了由失调衰退向协调发展演化的三个阶段:2005年处于失调衰退阶段,2006—2008年为过渡阶段,2009—2015年为协调发展阶段,其中,2008年和2012年耦合协调度下降,这主要与土地财政综合值下降有关。地方政府应及时意识到依靠土地财政促进城镇化发展的模式是不可持续的,同时,要积极寻求城镇化的动力机制,以推动土地财政转型,发挥土地财政在城镇化发展中的正向引导作用。

第二,区域层面上,城镇化与土地财政的耦合协调发展与经济水平有着显著的对应关系。各区域城镇化与土地财政综合系统均呈优化发展趋势,但东部地区协调程度最高,地区内部协调度的差异较小,土地财政相对于城镇化发展表现为“滞后—超前—同步”的演变特征;中部地区协调发展度及其内部均衡性次于东部,土地财政主要由超前型向滞后型或同步型发展;西部地区协调程度最低,内部非均衡性也最显著,土地财政主要由超前型向滞后型转变。这主要由于三大地区经济发展速度与城镇化进程不一致,对土地的需求程度及对土地财政的依赖程度呈现阶段性特征,从而导致城镇化与土地财政系统耦合协调程度及相对发展关系的区域分布存在差异。

(二) 政策建议

近年来我国城镇化进程仍然需要土地财政的持续推动,为实现城镇化与土地财政向更高层次的、可持续的耦合协调方向发展,基于上述结论,本文提出以下建议:

第一,根据城市发展背景实行差别化的供地策略。就东、中部地区而言,城镇化和经济发展水平较高,土地可供应量紧缺,对于已实现同步发展的省份,应继续维持土地财政与城镇化的相互促进作用;对于土地财政滞后于城镇化发展的海南、天津、安徽、黑龙江、吉林、江西等省份,应采取“减少增量,盘活存量”的方式,通过制定严格的土地利用总体规划实现土地供应结构的优化,进一步提高土地资源的利用效率和经济价值;对于土地财政超前于城镇化的河北省,要充分

发挥土地财政对城镇化的重要支撑作用,将土地收益投入到城市基础建设与产业、人口聚集上,避免超额出让带来的土地闲置与浪费。就土地财政滞后普遍较为明显的西部地区而言,应致力于地区产业的发展,为地方税源的开拓创造更多的政策优惠,以激励土地财政对城镇化进程的积极引导功效;同时,还应避免“以地生财”的城镇化运作模式,严格控制城镇用地扩张,防止土地的粗放利用和低效蔓延。

第二,努力提升城市化质量,提高城市经济的整体运行效率。城镇化与土地财政的耦合协调发展与经济水平有着显著的对应关系,由此可见,城镇化与土地财政的协调发展关键在于探索经济发展的新渠道,着力提高地方经济发展水平。尤其是对于经济发展水平较低的地区,应通过完善养老、医疗、教育、住房、就业、户籍等方面的举措,积极推进农村人口向城镇人口的转变,并致力于以土地资源的高效合理配置促进产业结构的优化升级,营造良好的市场投资环境和社会环境,以促进整体生产力的提高,实现城镇化全面健康发展。

第三,明确改革方向,调整各方利益,减轻政府对土地财政的依赖度。地方政府土地财政是现行土地制度、财税制度以及利益驱动等因素共同作用下的结果,要协调城镇化与土地财政的发展进程,还必须对当前的土地财政模式加以约束。首先,应明晰集体土地所有权与使用权,既要满足建设对土地的需求,又要防止土地的随意占用、浪费和破坏;其次,应构建完整的地方税体系,扩大地方政府财源并改善其融资机制,而不是依赖在土地经营上;再次,要定期做好地价评估工作,规范土地交易,完善土地出让市场;最后,在地方政府政绩考核体系中要降低经济增长速度和投资总额等指标的权重,突出对地方公共产品服务的提供以及其他社会发展指标的重视,引导地方政府逐渐由投资型转向服务型。

参考文献:

- [1] 姜成武,王玉波. 中国土地财政中的地方政府行为与负效应研究[J]. 中国软科学,2013(6).
- [2] 陈建军,周维正. 空间视角下的地方政府土地经营策略、竞争机制和中国的城市层级体系——来自中国186个地级市的经验证据[J]. 中国土地科学,2016(3).
- [3] 彭代彦,彭旭辉. 财政分权对人口城镇化与土地城镇化的影响——基于1981—2013年数据的分析[J]. 城市问题,2016(8).
- [4] 唐鹏,周来友,石晓平. 地方政府对土地财政依赖的影响因素研究——基于中国1998—2010年的省际面板数据分析[J]. 资源科学,2014(7).
- [5] 蔡潇,刘卫东,范辉,等. 区域土地财政与城镇化的协调发展关系研究——以山东省为例[J]. 中国土地科学,2016(6).
- [6] 李江苏,王晓蕊,苗长虹,等. 城镇化水平与城镇化质量协调度分析——以河南省为例[J]. 经济地理,2014(10).
- [7] 孙秀林,周飞舟. 土地财政与分税制:一个实证解释[J]. 中国社会科学,2013(4).
- [8] 刘琼,欧名豪,盛业旭,等. 不同类型土地财政收入与城市扩张关系分析——基于省际面板数据的协整分析[J]. 中国人口·资源与环境,2014(12).
- [9] 薛俊菲,陈雯,张蕾. 中国市域综合城市化水平测度与空间格局研究[J]. 经济地理,2010(12).
- [10] 王际宇,易丹辉,郭丽环. 中国新型城镇化指标体系构建与评价研究[J]. 现代管理科学,2015(6).
- [11] 邹秀清. 中国土地财政区域差异的测度及成因分析——基于287个地级市的面板数据[J]. 经济地理,2016(1).
- [12] 李秋颖,方创琳,王少剑,等. 山东省人口城镇化与空间城镇化协调发展及空间格局[J]. 地域研究与开发,2015(1).
- [13] 薛翠翠,冯广京,张冰松. 城镇化建设资金规模及土地财政改革——新型城镇化背景下土地财政代偿机制研究评述[J]. 中国土地科学,2013(11).

(责任编辑:刘浩)