

土地财政与城镇化关系时空差异研究

王玉波, 姚双双

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)



摘 要 以土地财政与城镇化的双向作用关系为切入点, 选取 2001—2014 年的土地财政与城镇化的数据, 计算中国大陆 31 省(市、区)土地财政与城镇化的耦合协调度, 并采用聚类分析和定性定量相结合的方法, 研究土地财政与城镇化关系的时空差异。从社会经济发展情况、土地财政状况和城镇化发展水平等方面将全国 31 省(市、区)划分为经济和城镇化水平高、对土地财政依赖较小(高度协调), 经济和城镇化水平较高、对土地财政依赖较大(中度协调), 经济和城镇化水平较低、对土地财政依赖较大(勉强协调)以及经济和城镇化水平落后、对土地财政依赖较小(低度协调)4 类区域, 进而分析土地财政与城镇化关系存在时空差异的原因, 针对不同区域提出优化土地财政与城镇化关系的调控政策。

关键词 土地财政; 城镇化; 时空差异; 耦合协调度; 聚类分析

中图分类号: F 32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2017)03-0105-11

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.03.014

土地财政是当前地方政府管理中的热点问题。自 1994 年国家实施分税财政体制以来, 地方政府土地财政模式在全国范围内迅速推广, 从 20 世纪 80 年代开始中国城镇化进入快速发展时期, 近年来, 中国的城镇化速度飞速增长, 土地财政为城镇化的发展起到了推动作用、现行土地财政模式成为城镇化发展的动力源泉。未来一段时期, 我国的城镇化发展过程中所需的资源与资金还需要土地财政的支持, 因此完全摒弃土地财政是不可行的。国内已有研究大多是关于土地财政的成因、土地财政的正负影响以及土地财政如何进行转型等方面, 取得了大量具有重要价值的学术成果, 但关于土地财政与城镇化关系的时空差异的研究仍然较少。本研究对 31 省(市、区)的土地财政与城市化的区域差异进行细致分类, 依据各地域土地财政与城市化关系所处状态, 构建优化二者关系及新型城镇化进程中区域差别化的土地财政转型政策建议。

一、文献回顾

关于土地财政的区域差异, 已有研究大多是将全国分为东部、中部、西部与东北部四个研究区。顾乃华认为, 从区域对比看, 目前我国区域间土地财政强度差别较大, 从东中西三大地带看, 土地财政强度呈现“东高西低”格局^[1]。黄贇琳认为, 经济发达地区的土地价格和房地产价格比经济欠发达和不发达地区高很多, 经济发达地区更容易获得更多土地出让收入和土地房地产相关税费收入以弥补其财政缺口^[2]。邹秀清认为, 土地财政区域差异的决定因素在东部、中部、西部和东北地区存在较大差异, 不同地区的土地财政是由不同的主导力量推动着, 但从全国层面看, 第二产业比重及其所反映的工业化进程是导致土地财政区域差异的最重要因素^[3]。王玉波等认为, 虽然各省(市)土地财政情

收稿日期: 2016-06-06

项目名称: 国家自然科学基金项目“基于地域差异的后土地财政时期负效应及转型研究”(41401635); 教育部人文社会科学项目“中国土地财政区域差异及后续负效应研究”(14YJC790128); 中央高校基本科研业务费资助项目“土地财政与城市化关系地域差异及调控政策研究”(N141402001); 辽宁财政科研项目“辽宁土地财政与城市化关系区域差异及调控政策研究”(15C016)。

作者简介: 王玉波(1980-), 男, 副教授, 博士; 研究方向: 土地财政转型政策。

况存在较大差异,但是总体正向作用是相同的,即对土地资源的开发利用与经济社会发展起到了显著推动作用^[4]。国内已有文献对于土地财政区域差异的分析方法不尽相同但结论基本一致,都是将全国划分成若干个区域,认为不同区域土地财政的规模、贡献率以及造成土地财政区域差异的因素是不同的。

关于城镇化的空间区域差异,刘彦随等认为,中国县域城镇化水平时空动态的差异特征显著,北方边境县域高城镇化和东部沿海县域高城镇化形成的“人字形”空间形态逐渐凸显^[5]。薛德升等认为,城乡两类人口的城镇化质量在省域尺度上正逐步形成差异明显的空间格局,城镇形成了“低位均衡—局部突出—东西部二元化—东中西三梯度—趋于高位均衡”的空间格局,乡村正在形成“东部沿海—中西部内陆双梯度”的空间格局^[6];姚东通过研究,将全国分为东南、东北、环渤海、西北、中部、西南 6 个地区,认为从地域上,城镇化发展水平按此顺序依次递减,从时间趋势上看,除东北地区外的其他 5 个地区城镇化发展水平上涨速度较快,且速度趋同,东北地区虽有上涨,但涨幅较低^[7]。陈忠暖等认为,我国城镇化水平的空间分异现象既类似强弱分化的“马太效应”,又存在强弱转化的“跷板效应”^[8]。有关城镇化的差异,国内学者是从时间和空间两个方面进行论述的,同样将全国划分成若干个区域,在空间上,不同区域城镇化的水平和速度存在差异,通常与区域的经济的发展速度呈现正相关。在时间上城镇化的差异主要表现在城镇化的增长速度方面,在不同的发展时期城镇化的发展水平和速度有所差别。

关于土地财政与城镇化的关系,已有研究大多是从全国范围或者某个区域着手进行分析的。覃一鸣等认为,我国城镇化与土地财政呈现相互促进、共生共荣的格局,即城镇化催生土地财政,土地财政推动城镇化^[9]。张祚等认为,土地财政与人口城镇化具有双向推动作用^[10]。但张富强等认为,我国过去十多年的城镇化更多地体现为“土地城镇化”过程,从而导致地方政府土地财政的出现,扩大了城乡发展的差距,促使城乡利益矛盾的显现化^[11]。我国地方政府土地财政对城镇化具有扭曲效应,或先促进后抑制作用^[12-13]。有关土地财政与城镇化的关系大致总结为两种观点,第一种认为土地财政与城镇化是相互促进的,二者之间具有推动作用,第二种认为土地财政对于城镇化具有扭曲作用,两种观点都有其自身的合理性。这些研究为合理协调土地财政与城镇化的关系提供了良好的思路。基于数据的可得性,本文将从土地财政与城镇化关系的时空差异入手,将中国大陆 31 省(市、区)进行区域划分,并根据区域划分的结果分析土地财政与城镇化关系的时空差异规律的原因,为优化不同区域二者之间的关系提出相应的调控政策。

二、土地财政与城镇化的现状及关系

1. 土地财政现状

(1)31 省(市、区)总体土地财政现状。根据国务院发展研究中心的一份调研报告显示,在一些地方,土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的 40.0%,而土地出让金净收入占政府预算外收入的 60.0%以上。近年来,地方政府对“土地财政”的依赖越来越严重。2001 年全国土地财政收益为 1 785.9 亿元,平均土地价格 143.4 万元/平方千米,土地财政收入总规模占地方财政收入的 19.6%,2014 年,全国土地财政收益为 48 196.2 亿元,约是 2001 年的 27 倍,占地方财政收入的 43.7%,平均土地价格 1 730.6 万元/平方千米,约为 2001 年的 12.1 倍。31 省(市、区)2001—2014 年土地财政情况如图 1 所示。

(2)各省(市、区)土地财政现状。由于我国地域辽阔,社会经济发展水平存在较大的区域差异导致土地财政现状呈现出区域特点。2001 年土地财政收入总规模超过 100 亿元的(市)仅有 6 个,土地财政收入总规模占地方财政收入总规模的比例最高为 37.8%,其中,仅有 6 个省(市)的比例超过 20.0%。2014 年 31 省(市、区)土地财政收入总规模超过 2 000 亿元的有 8 个省(市),其中,有 13 个省(市)土地财政收入总规模占地方财政收入总规模的 45.0%以上,除西藏外,其他省(市、区)土地财政收入总规模占地方财政收入总规模的比例均在 24.0%以上。2014 年 31 省(市、区)土地财政现状如图 2 所示。

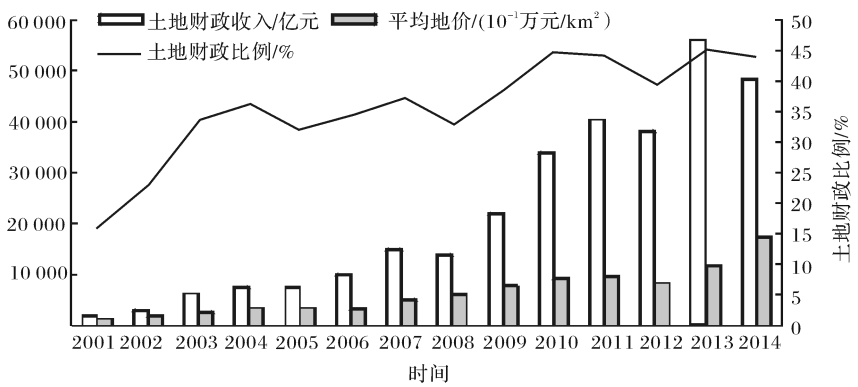


图 1 2001—2014 年 31 省(市、区)土地财政现状的变化趋势

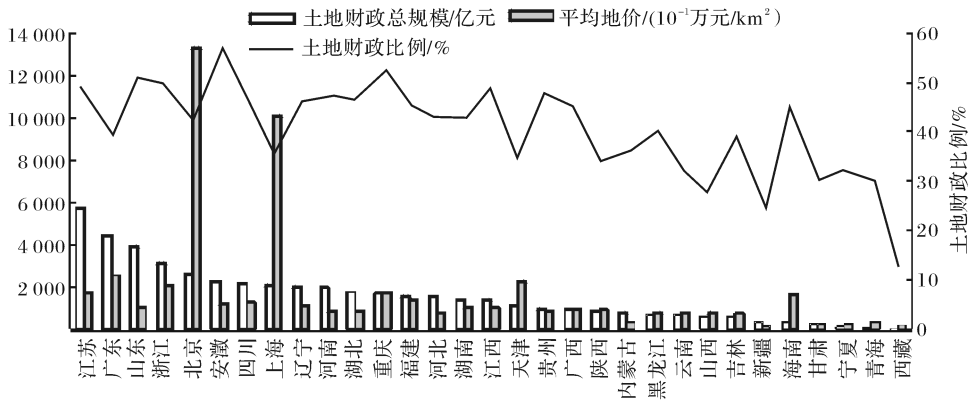


图 2 2014 年 31 省(市、区)土地财政现状

2.城镇化现状

(1)全国城镇化现状。城镇化是我国现代化建设的一个必经过程,也是我国现代文明的一个重要标志。从新中国成立到改革开放,再到新世纪以来,中国城镇化经历了缓慢发展期、加速发展期和快速发展期 3 个阶段。截至 2014 年末,31 省(市、区)城市建成区面积为 49 772.8 平方千米,城镇人口 74 916 万人,城镇化率达到 54.8%。31 省(市、区)2001—2014 年城镇化水平如图 3 所示。

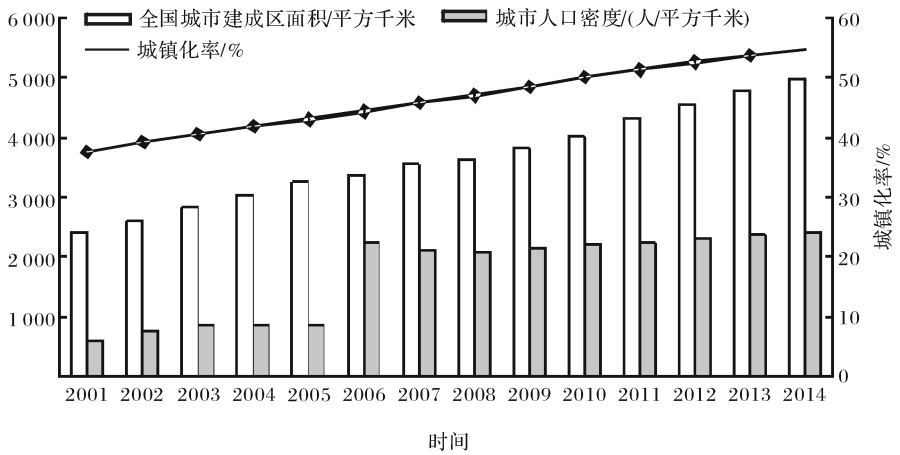


图 3 2001—2014 年 31 省(市、区)城镇化水平变化

(2)各省(市、区)城镇化现状。在我国城镇化进程中,各个区域呈现出不同的特点。其中最为明显的就是城市建成区快速增长。2001 年城市建成区面积最大的是广东 2 023.6 平方千米,城市建成

区面积超过 1 000 平方千米的仅有 10 个省(市),2014 年城市建成区面积最大的仍是广东,面积达到了 5 398.1 平方千米,在 31 省(市、区)中,有 8 个省(市)城市建成区面积超过了 2 000 平方千米。截至 2014 年末,已有 23 个省(市)的城镇化率超过 50.0%,除西藏外,其他省(市)的城镇化率均在 40.0%以上,其中,上海的城镇化率达到 89.1%,排名第一;北京以 86.5%紧随其后;天津以 82.6%排名第三。全国各省(市、区)2014 年城镇化现状如图 4 所示。

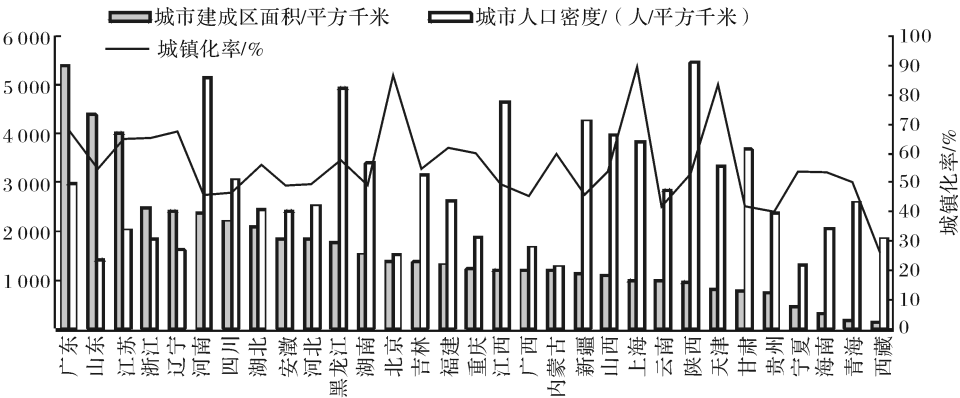


图 4 2014 年 31 省(市、区)城镇化现状

3.土地财政与城镇化的关系

土地财政顾名思义分为土地和财政,主要包括“地”和“钱”两部分。在土地财政和城镇化的相互作用关系中,地方政府通过农地征收→出让国有土地→取得土地财政收入的方式为城镇化发展提供空间载体和资金支撑。一方面土地财政促进城镇化的发展,另一方面,城镇化的发展又依赖于土地财政,其相互关系如图 5 所示。

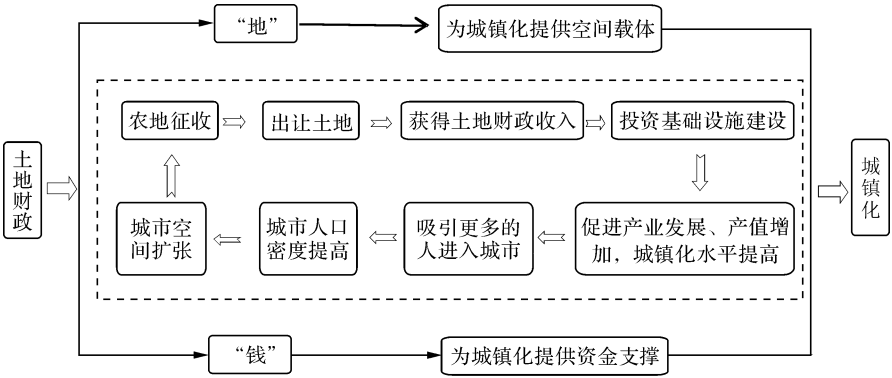


图 5 土地财政与城镇化的关系

三、土地财政与城镇化关系的时空差异规律及原因

为了研究土地财政与城镇化关系在时空上的差异,本文将选取 2001—2014 年间土地财政与城镇化的相关指标,计算 31 省(市、区)土地财政与城镇化的耦合协调度,并根据数据的特征,采用 SPSS 统计软件聚类分析中的“层次聚类分析”方法对土地财政与城镇化之间的关系进行分析。选取的相关指标如下:土地财政总规模、土地财政对地方财政的贡献率、平均地价,城市建成区面积、城市人口密度、城镇化率、第二三产业产值,具体指标值如表 1 所示。

表 1 2001—2014 年 31 省(市、区)土地财政与城镇化相关指标的数值

地区	土地财政总规模/亿元	对地方财政贡献率/%	平均地价/(万元/hm ²)	城市建成区面积/平方千米		城市人口密度/(人/平方千米)		城镇化率/%		业产值/亿元	
				2001 年	2014 年	2001 年	2014 年	2001 年	2014 年	2001 年	2014 年
北京	13 875.3	35.1	3758.1	747.8	1 385.6	3 189	1 525	78.10	86.35	465.5	21 171.84
天津	7 590.8	40.5	963.1	424.1	797.1	1 388	3 328	72.08	82.27	277.9	15 527.03
河北	10 231.2	38.5	445.0	1 022.1	1 833.2	2 027	2 540	30.70	49.33	161.3	25 973.69
山西	3 492.5	21.5	406.3	639.6	1 097.4	787	3 974	35.09	53.79	93.1	11 972.60
内蒙古	4 860.4	28.3	213.0	656.7	1 184.8	503	1 291	43.54	59.51	23.2	16 142.34
辽宁	18 491.4	45.4	641.6	1 612.4	2 422.0	1 236	1 615	55.00	67.05	236.0	26 340.83
吉林	4 093.3	34.8	394.0	793.1	1 362.8	816	3 171	49.80	54.81	97.0	12 279.13
黑龙江	3 984.7	27.3	366.0	1 312.3	1 785.1	226	4 946	52.38	58.01	62.4	12 428.02
上海	12 781.1	29.8	2934.8	549.6	998.8	1 950	3 826	88.40	89.60	159.3	23 443.43
江苏	39 907.5	50.2	824.7	1 548.7	4 019.8	1 521	2 038	42.60	65.21	243.0	61 453.99
浙江	29 804.5	54.6	1205.1	1 113.8	2 489.2	827	1 828	50.90	64.87	242.3	38 395.85
安徽	12 424.4	48.6	565.1	915.4	1 835.2	1 572	2 416	29.30	49.15	179.3	18 456.35
福建	11 165.6	45.8	789.8	477.9	1 326.4	544	2 627	42.57	61.80	183.1	22 040.96
江西	7 420.2	43.5	474.3	463.7	1 201.3	1 373	4 671	30.40	50.22	285.2	14 030.91
山东	25 410.6	44.5	476.4	1 708.0	4 400.1	886	1 426	39.00	55.01	63.1	54 628.23
河南	9 727.6	33.8	411.1	1 150.0	2 374.7	1 374	5 149	24.40	45.20	52.0	30 778.23
湖北	9 726.4	41.2	470.3	1 459.7	2 077.6	466	2 448	40.80	55.67	75.3	24 202.33
湖南	7 668.0	37.1	523.4	854.2	1 540.2	1 212	3 402	30.80	49.28	95.1	23 888.57
广东	22 575.0	29.8	900.0	2 023.6	5 398.1	1 411	2 999	56.09	68.00	220.2	64 643.03
广西	5 108.1	36.2	423.0	615.6	1 192.8	565	1 684	28.20	46.01	19.0	13 259.45
海南	2 042.5	40.2	639.3	143.6	303.1	2 648	2 069	41.38	53.76	68.8	2 691.20
重庆	9 244.4	44.3	900.2	328.9	1 231.4	575	1 872	37.40	59.60	50.7	13 201.57
四川	13 442.5	44.9	683.2	1 092.8	2 216.6	545	3 068	27.20	46.30	70.7	25 005.61
贵州	3 856.0	29.4	455.6	304.1	723.8	378	2 393	23.96	40.01	108.8	7 985.94
云南	5 645.3	31.3	492.8	343.8	977.0	252	2 853	24.86	41.73	60.5	10 824.52
西藏	76.8	13.9	200.7	72.0	126.3	765	1 857	19.53	25.75	12.1	829.19
陕西	4 385.4	28.4	511.7	466.9	967.6	1 347	5 474	33.62	52.57	85.7	16 125.00
甘肃	1 548.6	24.6	215.2	418.3	779.3	254	3 682	24.51	41.68	43.8	5 936.06
青海	444.8	19.9	235.7	97.9	165.8	2 064	2 604	36.32	49.78	89.5	2 087.39
宁夏	1 008.9	34.5	208.9	159.5	441.3	280	1 295	33.32	53.61	30.9	2 535.11
新疆	1 998.7	22.1	135.0	510.8	1 118.4	56	4 280	33.75	46.07	20.2	7 734.86

1.土地财政与城镇化关系的耦合协调度分析

(1)指标体系及权重。为了分析土地财政与城镇化之间的关系,本文将计算土地财政与城镇化的耦合协调度。充分考虑 31 省(市、区)土地财政与城镇化的总体情况,最终土地财政与城镇化耦合协调度测算指标体系,如表 2 所示。

表 2 土地财政与城镇化耦合协调度指标体系

测算系统	具体指标	代码	权重
土地财政(R_1)	2001—2014 年土地财政规模	zgm	0.571
	2001—2014 年土地财政对于地方财政贡献率	gxl	0.168
	2001—2014 年土地出让价格	djg	0.261
城镇化(R_2)	2014 年城市建成区面积	jcq	0.320
	2014 年城市人口密度	rmd	0.183
	2001—2014 年第二三产业产值	zcz	0.363
	2001—2014 年城镇化率	czh	0.136

对表 2 中的指标采用变异系数方法确定权重,该方法可以规避由于主观性给结果带来的偏差,各项指标权重的结果如表 2 所示。

(2)耦合协调度的计算。由图 5 可知土地财政和城镇化之间存在着一定的作用关系,即地方政府通过农地征收来出让国有土地以此取得土地财政收入,进而为城镇化发展提供空间载体和资金支撑,优化环境,吸引更多的人进入城镇,城市人口密度增加,第二三产业产值增加,进一步促进城镇扩张,地方政府继续进行农地征收,形成无限循环的发展方式。通过参考相关文献将土地财政与城镇化之间的相互作用关系描述为土地财政与城镇化之间的耦合。具体计算方法如下^[14]:

$$E_i=2\times\sqrt{\frac{R_{i1}\times R_{i2}}{(R_{i1}+R_{i2})^2}}$$

(1)

式(1)中: E 为耦合度; R_1 为土地财政综合指数; R_2 为城镇化综合指数。耦合度值 $E\in[0,1]$,当 $E=1$ 时耦合度最大,当 $E=0$ 时,耦合度最小。

$$R_{i1}=zgm_{标i}\times zgm_{权}+gxl_{标i}\times gxl_{权}+djj_{标i}\times djg_{权}$$

(2)

$$zgm_{标i}=\frac{zgm_i-\min(zgm)}{\max(zgm)-\min(zgm)}$$

(3)

式(2)中: $zgm_{标i}$ 为标准化后的指标数值($zgm_{标i}\in[0,1]$); zgm_i 为指标原始数值; i 为第 i 个省(市、区)。同理,可计算出系统 R_1 和 R_2 中其他指标标准化标数值。耦合度是两系统之间要素彼此作用程度的高低,是关于促进系统走向有序机理的协同作用的衡量与评判,是不分正向与负向功效的。为区分耦合过程中良性和破坏性,采用协调度表示土地财政与城镇化关系耦合的良性作用大小。耦合协调度的公式如下:

$$N=\sqrt{E\times(\alpha R_1+\beta R_2)}$$

(4)

式(4)中 N 为土地财政与城市化的耦合协调度, $N\in[0,1]$; α 、 β 为 R_1 与 R_2 权重, $\alpha+\beta=1$, R_1 与 R_2 没有孰重孰轻之分,故 $\alpha=\beta=0.5$ 。

参照已有研究成果^[15], E 值与 N 值对应的耦合阶段与协调状态,如表 3 所示。

表 3 E 值与 N 值对应的耦合阶段与协调状态

耦合度区间	耦合阶段	耦合协调度区间	耦合协调度状态
$0.0<E\leqslant 0.3$	低水平	$0.0<N\leqslant 0.4$	低度
$0.3<E\leqslant 0.5$	中水平	$0.4<N\leqslant 0.5$	勉强
$0.5<E\leqslant 0.8$	磨合	$0.5<N\leqslant 0.8$	中度
$0.8<E\leqslant 1.0$	高水平	$0.8<N\leqslant 1.0$	高度

通过计算,各省(市、区)土地财政与城镇化关系的耦合协调度的结果如表 4 所示。

从表 4 中可以看出,31 省(市、区)中新疆土地财政与城镇化关系处在“磨合”耦合阶段,西藏处在“低水平”耦合阶段,其余 29 个省(市、区)全部为“高水平”阶段,并没有明显地域规律,而 31 省(市、区)的耦合协调状态存在着明显的地域规律,如江苏、浙江、广东和山东为“高度”耦合协调,其土地财政总规模、第二三产业产值和土地财政贡献率同样也排在前列;表 4 中处于“勉强”与“低度”耦合协调状态的 12 个省份都属于我国经济相对较落后和欠发达地区,其土地财政与城镇化的多项指标都位于全国后面。

2.土地财政与城镇化关系的聚类分区

为了进一步研究土地财政与城镇化关系的地域规律和时间特征,采用 SPSS17.0 统计软件聚类分析中的“组间链接”方法,将 2001—2014 年 14 年划分为 3 个时间段,将 31 省(市、区)土地财政与城镇化关系的数据进行聚类分区,每个时间段包括 5 类和 6 类集群两种分类结果,即把 31 省(市、区)分成 5 类集群时,每个集群中有那个省(市、区);同理,6 类集群亦是如此。

(1)2001—2004 年:31 省(市、区)土地财政与城镇化关系的 5 类与 6 类集群中成员,如表 5 所示。

表 4 各省(市、区)土地财政与城镇化关系的耦合协调度结果

省市	耦合度	阶段	耦合协调度	耦合协调状态	省市	耦合度	阶段	耦合协调度	耦合协调状态
江苏	0.999	高水平	0.901	高度	湖北	0.993	高水平	0.518	中度
浙江	0.989	高水平	0.892	高度	黑龙江	0.900	高水平	0.511	中度
广东	0.957	高水平	0.886	高度	陕西	0.905	高水平	0.501	中度
山东	0.996	高水平	0.869	高度	吉林	0.989	高水平	0.482	勉强
辽宁	0.991	高水平	0.674	中度	广西	0.991	高水平	0.479	勉强
上海	0.999	高水平	0.645	中度	云南	0.996	高水平	0.462	勉强
北京	0.912	高水平	0.642	中度	贵州	0.988	高水平	0.446	勉强
四川	0.998	高水平	0.622	中度	山西	0.909	高水平	0.424	勉强
福建	0.990	高水平	0.609	中度	海南	0.962	高水平	0.402	勉强
安徽	0.997	高水平	0.581	中度	内蒙古	0.997	高水平	0.398	低度
天津	0.974	高水平	0.576	中度	甘肃	0.901	高水平	0.386	低度
江西	0.991	高水平	0.565	中度	青海	0.980	高水平	0.368	低度
河北	0.983	高水平	0.546	中度	宁夏	0.960	高水平	0.354	低度
重庆	0.962	高水平	0.541	中度	新疆	0.768	磨合	0.286	低度
湖南	0.979	高水平	0.532	中度	西藏	0.148	低水平	0.102	低度
河南	0.914	高水平	0.520	中度					

表 5 2001—2004 年土地财政与城镇化关系 5 类与 6 类集群中的成员

省市	5 类集群	省市	5 类集群	省市	6 类集群	省市	6 类集群
北京	1	广西	2	北京	1	云南	2
河北	1	海南	2	黑龙江	1	西藏	2
辽宁	1	重庆	2	安徽	1	陕西	2
黑龙江	1	贵州	2	福建	1	青海	2
上海	1	云南	2	湖北	1	宁夏	2
安徽	1	西藏	2	湖南	1	新疆	2
福建	1	陕西	2	四川	1	河北	3
河南	1	青海	2	天津	2	辽宁	3
湖北	1	宁夏	2	山西	2	上海	3
湖南	1	新疆	2	内蒙古	2	河南	3
四川	1	江苏	3	吉林	2	江苏	4
天津	2	山东	3	江西	2	山东	4
山西	2	广东	3	广西	2	广东	4
内蒙古	2	浙江	4	海南	2	浙江	5
吉林	2	甘肃	5	重庆	2	甘肃	6
江西	2			贵州	2		

(2)2005—2009 年:31 省(市、区)土地财政与城镇化关系的 5 类与 6 类集群中成员,如表 6 所示。

(3)2010—2014 年:31 省(市、区)土地财政与城镇化关系的 5 类与 6 类集群中成员,如表 7 所示。

根据 3 个时间段的聚类分析结果,同时综合考虑 31 省(市、区)的经济发展情况、地域情况以及土地财政情况,将 31 省(市、区)大致划分为 4 个区域。土地财政与城镇化关系的分区结果,如表 8 所示。

表 6 2005—2009 年土地财政与城镇化关系 5 类与 6 类集群中的成员

省市	5 类集群	省市	5 类集群	省市	6 类集群	省市	6 类集群
北京	1	海南	2	北京	1	海南	2
河北	1	重庆	2	河北	1	重庆	2
辽宁	1	贵州	2	辽宁	1	贵州	2
上海	1	云南	2	上海	1	云南	2
福建	1	西藏	2	福建	1	西藏	2
湖北	1	陕西	2	湖北	1	陕西	2
湖南	1	甘肃	2	湖南	1	甘肃	2
四川	1	青海	2	四川	1	青海	2
天津	2	宁夏	2	天津	2	宁夏	2
山西	2	新疆	2	西	2	新疆	2
内蒙古	2	江苏	3	内蒙古	2	江苏	3
吉林	2	山东	3	吉林	2	山东	3
黑龙江	2	广东	3	黑龙江	2	浙江	4
安徽	2	浙江	4	安徽	2	河南	5
江西	2	河南	5	江西	2	广东	6
广西	2			广西	2		

表 7 2010—2014 年土地财政与城镇化关系的 5 类与 6 类集群中的成员

省市	5 类集群	省市	5 类集群	省市	6 类集群	省市	6 类集群
北京	1	广西	2	北京	1	广西	2
河北	1	重庆	2	河北	1	重庆	2
辽宁	1	云南	2	辽宁	1	云南	2
上海	1	陕西	2	上海	1	陕西	2
福建	1	江苏	3	福建	1	江苏	3
河南	1	山东	3	河南	1	广东	3
湖北	1	广东	3	湖北	1	浙江	4
湖南	1	浙江	4	湖南	1	山东	5
四川	1	海南	5	四川	1	海南	6
天津	2	贵州	5	天津	2	贵州	6
山西	2	西藏	5	山西	2	西藏	6
内蒙古	2	甘肃	5	内蒙古	2	甘肃	6
吉林	2	青海	5	吉林	2	青海	6
黑龙江	2	宁夏	5	黑龙江	2	宁夏	6
安徽	2	新疆	5	安徽	2	新疆	6
江西	2			江西	2		

表 8 土地财政与城镇化关系的分区结果

第Ⅰ区域	第Ⅱ区域	第Ⅲ区域	第Ⅳ区域
浙江;江苏 山东;广东	北京;河北;辽宁;上海 福建;湖北;湖南;四川 河南;天津	山西;吉林;安徽 黑龙江;江西;广西 海南;重庆;陕西	云南;贵州;宁夏 内蒙古;西藏;青海 新疆;甘肃

从 3 个时间段的分区结果和表 1 以及表 4 中的数据结果中可以看出:①经济发达省(市)和沿海

省(市)的土地财政规模和土地价格对地方财政的贡献率以及城市建成区面积的扩大的速度明显强于经济不发达的省(区)。

②经济发达的省(市)在城镇化、工业化以及经济快速发展过程中,对于“钱”和“地”的需求和积累大部分是依靠土地财政完成的。

3.土地财政与城镇化关系时空差异原因分析

2001—2004 年,全国土地财政收入规模不大,占地方财政收入的比重总体上呈稳步上升趋势,从 2001 年的 16.0%上升到 2004 年的 36.1%,但在这 4 年间,多数地方政府尚未形成对这一收入的过度依赖。由于全国投资增长迅速,部分行业出现过热,中央政府于 2005 年初加大了宏观调控力度,土地首次与货币、财政一道成为宏观调控的政策工具。土地“闸门”收紧,导致 2005 年全国大部分省(市)土地财政收入锐减,全国除山西、内蒙古、吉林、江苏和四川 5 个省份的土地财政收入增加外其余省份的土地财政收入都是减少的,全国土地财政收入也从 2004 年的 7 619.9 亿元减少到 2005 年的 7 474.4 亿元,但随着土地出让制度的改革,新一轮的土地收入上升期很快来临。由于中央实行经营性土地全部招标、拍卖、挂牌方式出让,鼓励价高者得,各地土地财政收入在 2005 年后快速回升。2008 年受国际金融危机影响,土地财政收入受到影响。2009 年,在中央经济刺激计划全面实施的背景下,各地大量投资项目,土地财政收入增加,全国土地财政收入相比 2008 年增长了 58.0%,土地价格也相继攀升。

第Ⅰ区域:由表 1、表 4 和表 9 中的数据可以分析得出,该区域在 3 个时间段内土地财政总规模分别增长了 2.9 和 3.1 倍,第二三产业产值分别增长了 2.9 和 1.9 倍,城市建成区面积分别扩大了 1.9 和 1.3 倍,平均城镇化率增长了 5.6%和 6.6%。该区域的城镇化水平、经济发展水平一直较好,土地财政与城镇化的各个指标值均位于全国前列,但在第一时间段,各项指标的绝对值虽然较小,但指标值的增长速度却较快;在第二时间段,该区域各项指标的绝对值较大,但增长速度较缓;在第三时间段,各项指标的绝对值较大,但部分指标出现负增长,该区域 4 个省份的城镇化水平均位于全国前 10 名之内,土地财政收入也位于全国之首。主要原因是该区域优越的沿海地理位置以及国家政策的大力支持,使得该区域的经济发展速度、城镇化速度发展较快的同时,形成了土地财政与城镇化相互促进,共同发展的状态,土地财政与城镇化处于高度协调状态,二者的相互关系和依赖程度较为明显。

表 9 第Ⅰ区域不同时间段土地财政与城镇化关系变化趋势

时间	土地财政总规模/ 亿元	第二三产业产值/ 亿元	城市建成区面积/ 平方千米	平均城镇化率/%
2001—2004 年	8 138.8	165 248.7	31 406.5	49.30
2005—2009 年	29 292.7	473 493.8	58 136.2	54.90
2010—2014 年	90 406.1	916 337.6	74 720.2	61.50

第Ⅱ区域:由表 1 和表 10 中的数据可以分析得出,该区域在 3 个时间段内土地财政总规模分别增长了 2.7 和 4.4 倍,第二三产业产值分别增长了 2.6 和 2.1 倍,城市建成区面积分别扩大了 1.5 和 1.2 倍,平均城镇化率增长了 5.2%和 5.7%。在 3 个时间段内该区域的省(市)有略微变化,除去北京、上海两个城市的土地财政规模、土地出让面积、土地财政对于地方财政贡献率以及土地价格等指标值均紧随第Ⅰ区域省份其后。北京、上海两个地区与其他 8 个地区聚类为同一区域主要是因为其经济发展水平较快,已进入后城镇化与后土地财政时期,土地财政与城镇化的各项指标与较发达的省份相比均位于前列,但由于其作为直辖市与第Ⅰ区域 4 个发达省份相比仍有一定差距。北京、上海的城镇化水平较高,分别位于全国前两名,可出让的土地面积有限,加之税收较多,致使土地价格十分昂贵,比第Ⅰ区域省份的土地价格高出 5 倍有余,城市空间的扩展难度加大,北京、上海的土地财政规模较大,其土地财政收入位于全国前 10 名之内,但对地方财政的贡献率却较小,说明现阶段这两个城市城镇化过程中对土地财政的依赖较小;在第一时间段,黑龙江、安徽聚类在第Ⅱ区域内,而后两个时间段内,这 2 个省份始终聚类在第Ⅲ区域内,主要是因为 2001 年安徽国土资源厅发布了《关于加强土地管理促进小城镇快速健康发展的若干意见》的文件,致使该期间安徽的经济发展速度、城镇化发展速

度以及对地方财政贡献率的增长速度较快;该区域的天津、福建凭借优越的沿海地理位置,其他省(市)凭借“振兴东北老工业基地”、“中部崛起”等政策和战略的实施使得该区域的经济发展速度和城镇化的速度较快,土地财政规模以及对地方财政的贡献率较大,该区域的城镇化水平和土地财政规模都紧紧跟随第Ⅰ区域之后,使得该区域在城镇化过程中对土地财政的依赖程度较大,但明显低于第Ⅰ区域。

表 10 第Ⅱ区域不同时间段内土地财政与城镇化关系变化趋势

时间	土地财政总规模/亿元	第二三产业产值/亿元	城市建成区面积/平方千米	平均城镇化率/%
2001—2004 年	7 682.6	179 804.7	41 528.8	50.40
2005—2009 年	25 885.5	471 561.8	64 241.8	55.60
2010—2014 年	114 285.7	985 998.9	78 427.5	61.30

第Ⅲ区域:由表 1 和表 11 中的数据可以分析得出,该区域在 3 个时间段内土地财政总规模分别增长了 3.4 和 5.5 倍,第二三产业产值分别增长了 6.1 和 2.1 倍,城市建成区面积分别扩大了 2.6 和 1.2 倍,平均城镇化率增长了 5.4%和 6.1%。该区域的省份在三个时间段内的聚类结果有略微变化,安徽在第一时间段内聚类在第Ⅱ区域,在后两个时间段内聚类在第Ⅲ区域内,原因是安徽国土资源厅发布的 187 号文件。该区域省份的经济发展速度和城镇化的水平都不是特别高,处于中等水平,该区域在三个时间段内的城市建成区面积、城市人口密度、对地方财政的贡献率增长速度以及产业集聚较快,该区域有 4 个省份的土地财政收入位于后 10 名之内,人口密度增长速度以及第二三产业产值的增长速度却位于前列,城镇化过程中,对土地财政的依赖程度逐渐加强,在后两个时间段内土地财政与城镇化二者之间的关系相比于第一时间段更加显著,在未来的一段时间,土地财政与城镇化关系的协调状态将向第Ⅱ区域过度。

表 11 第Ⅲ区域不同时间段内土地财政与城镇化关系变化趋势

时间	土地财政总规模/亿元	第二三产业产值/亿元	城市建成区面积/平方千米	平均城镇化率/%
2001—2004 年	2 346.6	77 506.2	24 727.4	39.30
2005—2009 年	25 885.5	471 561.8	64 241.8	44.70
2010—2014 年	114 285.7	985 998.9	78 427.5	50.80

第Ⅳ区域:由表 1 和表 12 中的数据可以分析得出,该区域在 3 个时间段内土地财政总规模分别增长了 3.9 和 6.8 倍,第二三产业产值分别增长了 2.8 和 2.3 倍,城市建成区面积分别扩大了 1.6 和 1.4 倍,平均城镇化率增长了 4.6%和 6.3%。在 3 个时间段内该区域的省份大部分位于我国经济发展比较滞后的西北部,该区域的城镇化属于刚刚起步阶段,土地财政与城镇化的各个指标值偏低,城镇化水平和土地财政收入均位于全国后 10 名之内,二者关系的相互影响程度较弱。在“西部大开发”总的战略背景下,该区域的城镇化水平平均每年以 1%的速度增长,人口密度增长速度排在前 10 名之内,该区域的土地财政对城镇化的正向引导作用以及二者之间的关系将日益显著。

表 12 第Ⅳ区域不同时间段内土地财政与城镇化关系变化趋势

时间	土地财政总规模/亿元	第二三产业产值/亿元	城市建成区面积/平方千米	平均城镇化率/%
2001—2004 年	662.8	34 008.6	11 299.3	31.30
2005—2009 年	3 256.6	95 339.6	17 873.0	35.90
2010—2014 年	22 274.1	218 952.8	24 522.6	42.20

四、优化不同区域土地财政与城镇化关系的调控政策

在全国城镇化快速发展、土地财政与城镇化关系日益紧密的情况下,建议不同地域采取不同的政策来优化土地财政与城镇化的关系。

第Ⅰ区域:①“发展城市,卖地生钱”曾是该区域的发展“模式”,但近几年来该区域的城镇化水平和经济发展水平都较高,土地资源稀缺,所以该区域应该制定严格的土地利用总体规划,集约、高效地利用城市土地;②鼓励盘活已有的存量土地,减少对土地财政的过多依赖;③征收房产税、物业税为地方政府提供税收来源,进而遏制“以土地为杠杆撬动银行资金”,来快速扩张城市的发展模式。

第Ⅱ区域:①该区域北京、上海的城镇化水平、经济发展水平位于全国之首,但可利用的土地少之又少,应该提高这两个区域的土地利用强度、城市开发强度和城市资源的高效配置,将有限的土地资源留给高端产业,发展创新产业;②该区域要进行产业结构调整 and 土地利用结构调整,减少工业用地比重,增加高税收产业用地;③该区域要和第Ⅰ区域一样,集约、高效地利用城市土地,征收房产税和物业税,减少对土地财政的过度依赖。

第Ⅲ区域:该区域将是未来城镇化发展的主要区域,在城镇化的发展过程中需要土地财政发挥正向、积极的作用。①该区域的土地资源虽然没有第Ⅰ、Ⅱ区域紧缺,但仍然要集约、高效地利用土地,尤其是对“低效、粗放土地”、“批而未供”“供而未用”的土地要有效地利用;②避免盲目征收、开发土地,造成大量土地征而未用,土地资源的浪费;③在土地财政推动城镇化的过程中,要更多地注重人口城镇化的过程。

第Ⅳ区域:①该区域的城镇化水平和经济发展水平较为落后,土地财政收入规模较少,应该注重引进一些先进的企业产业,为地方创造更多的税收来源;②适当放宽该区域的政策要求,以土地财政来引导该区域的城镇化发展;③要避免以浪费土地、低效利用土地为代价来进行快速的城镇化发展。

参 考 文 献

[1] 顾乃华.我国土地财政的区域差异与成因——基于省际面板数据的实证研究[J].产经评论,2011(6):103-112.

[2] 黄毓琳.中国土地财政的影响因素与区域差异特征——基于省际面板数据的实证研究[J].经济地理,2013,35(6):32-42.

[3] 邹秀清.中国土地财政区域差异的测度及成因分析——基于 287 个地级市面板数据[J].经济地理,2016,36(1):18-26.

[4] 王玉波,唐莹.中国土地财政地域差异与转型研究[J].中国人口·资源与环境,2013,23(10):151-159.

[5] 刘彦随,杨忍.中国县域城镇化的空间特征与形成机理[J].地理学报,2012,67(8):1011-1020.

[6] 薛德升,曾献君.中国人口城镇化质量评价及省际差异分析[J].地理学报,2016,71(2):194-204.

[7] 姚东.中国区域城镇化发展差异的解释——基于空间面板数据与夏普里值分解方法[J].中南财经政法大学学报,2013(2):40-47.

[8] 陈忠暖,高权,王帅.中国省际城镇化综合水平及其空间分异[J].经济地理,2014,34(6):54-59.

[9] 覃一鸣,程如,邢思齐.我国城镇化与土地财政相互作用机制探讨[J].宏观经济,2015(9):3-4.

[10] 张祚,李帆,王振伟,等.“土地财政”对城镇化的影响及相关问题分析——以武汉市为例[J].资源开发与市场,2015,31(5):584-587.

[11] 张富强,蚁佳纯.新型城镇化建设与地方政府土地财政依赖症的克服[J].法治论坛,2013(32):218-229.

[12] 崔军,杨琪.新世纪以来土地财政对城镇化的扭曲效应[J].当代社科视野,2014(3):38-39.

[13] 叶红.土地财政对城市化的影响分析[D].上海:复旦大学,2012:1-43.

[14] 刘萌,冯长春,曹广忠.中国城市土地投入产出效率与城镇化水平的耦合关系[J].中国土地科学,2014,28(5):50-57.

[15] 胡喜生,洪伟,吴承祯.福州市土地生态系统服务与城市化耦合度分析[J].地理科学,2013,33(10):1216-1223.

(责任编辑:陈万红)