

土地财政对城市扩张的影响研究

赵晨语

卡迪夫大学·英国

摘要: 中国城市的现代化进程逐渐加快,城市的数量和规模不断上升,城市发展模式和发展路径不断多元化。自从 20 世纪 90 年代以来,随着分税制改革的进行和土地使用权制度的变迁,在经济发展的浪潮中地方政府迫于财政压力、政治晋升等种种原因,形成了通过出让土地获取预算外收入的“土地财政”行为模式。作为政府最终的收入来源之一,土地财政收入为政府提供公共商品和公共服务,进行基础设施建设,以及发展经济等提供了有力的财政保障。与此同时,地方政府大量出让土地这一行为在客观上不可避免地推动了城市空间格局的扩张。本文集中阐述了土地财政、城市扩张的相关内涵和理念,并对土地财政和城市扩张的成因进行了解释说明。在此基础上,首先从理论上分析了为什么土地财政会推动城市的扩张。接着,基于 2010—2019 年 234 个地级市的面板数据,本文通过构造计量模型,实证证明了土地财政与城市扩张之间确实存在着正向的促进关系。接着,通过对东部、中部和西部地区进行各自的回归分析,发现地方政府土地财政对城市扩张的影响存在区域差异,并且猜测人口密度是导致土地财政对城市扩张的影响具有区域异质性的的重要因素。在此基础上,以人口密度为门限变量,对土地财政对城市扩张的影响机制进行了门限回归,实证证实了随着人口密度的上升,土地财政对城市扩张的影响效果具有逐渐上升的非线性趋势。最后,本文就上述分析中提出的问题,给出了相应的政策建议。

关键词: 土地财政;城市扩张;区域差异

Study on the Influence of Land Finance on Urban Expansion

Chenyu Zhao

Cardiff University, United Kingdom

Abstract: The modernization process of Chinese cities is gradually accelerating, the number and scale of cities are constantly on the rise, and the mode and path of urban development are constantly diversified. Since the 1990s, with the reform of tax distribution system and the change of land use right system, in the tide of economic development, local governments form the behavior mode of "land finance" to obtain extra-budgetary income through land transfer. As one of the final revenue sources of the government, land finance revenue provides a strong financial guarantee for the government to provide public goods and services, carry out infrastructure construction and develop economy. At the same time, a large amount of land transfer by local governments has objectively and inevitably promoted the expansion of urban spatial pattern. This paper focuses on the connotation and concept of land finance and urban expansion, and explains the causes of land finance and urban expansion. On this basis, we first analyze theoretically why land finance will promote urban expansion. Then, based on the panel data of 234 prefecture-level cities from 2010 to 2019, this paper empirically proves that there is indeed a positive promoting relationship between land finance and urban expansion by constructing an econometric model. Then, through the regression analysis of the eastern, central and western regions, we find that there are regional differences in the impact of local government land finance on urban expansion, and guess that population density is an important factor leading to the regional heterogeneity of the impact of land finance on urban expansion. On this basis, taking population density as the threshold variable, this paper conducts threshold regression on the influence mechanism of land finance on urban expansion, and empirically confirms that with the increase of population density, the effect of land finance on urban expansion has a nonlinear trend of gradually increasing. Finally, the paper provides corresponding policy recommendations on the issues raised in the above analysis.

Keywords: land finance; urban expansion; regional differences

1 导论

1.1 研究背景

随着改革开放的进程日益加速,我国的市场经济体制建设取得了举世瞩目的成绩,与此同时中国地方政府的重

要作用日益凸显, GDP 总量从 1978 年的 3645.22 亿元增至 2020 年的 101.6 万亿元。特别体现在进入 20 世纪 90 年代后期以来,城市数量大幅度上升,城市空间规模也急剧扩张。如表 1 所示,1978 年到 2022 年,全国新增加城市的数量达到 469 个,至 2022 年中国的城市数量已经达到了 662

个, 中国城市化进程不断加快。如图 1 所示, 全国城市建成区面积从 1991 年的 14011.1 平方公里增加到了 2020 年的 60721.32 平方公里, 比 1991 年的面积约增加了 3.3 倍, 并呈现不断扩张的趋势。

表 1 1978 年和 2022 年中国城市规模和数量

城市规模和数量(单位: 个)	1978 年	2022 年
1000 万以上(超大城市)	0	12
500—1000 万(特大城市)	2	22
100—500 万(大城市)	27	47
50—100 万(中等城市)	35	113
50 万以下(小城市)	129	468
城市总数	193	662

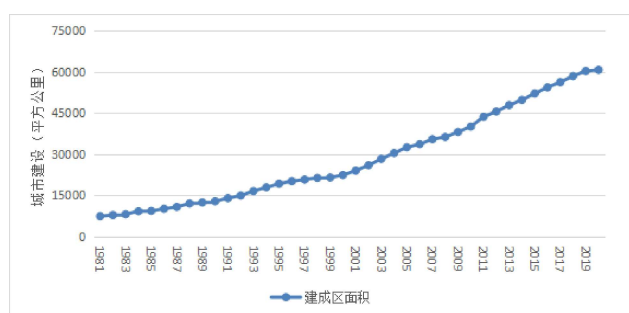


图 1 1999—2020 年全国建成区面积变化趋势

这一时期中国城市化进程的加快主要体现在由地方政府所倡导的城市外延型扩张引发的“城市病”问题, 表现在交通拥堵、房价攀升、就业难度增加、生态环境日益恶劣, 耕地过快流失等各个方面(何艳玲, 2013)。由地方政府主导的城市外延式扩张主要通过土地财政的形式进行。随着城市土地管理制度以及分税制的改革(李郇等, 2013), 地方政府在日益加重的财政压力和政绩考核压力下, 将土地财政作为其获取预算外收入的主要模式。从图 2 可以看出, 自 1999 年以来, 全国的土地出让金收入出现了大幅的上涨。尽管中途出现了一些波动, 但截至 2019 年全国土地出让金已经超过了 80000 万元。

与此同时, 随着 1999 年底福利分房制度的基本废除, 房地产交易市场日趋成熟, 人民的购房热情不断上涨。从图 2 可以看出, 随着人民房产和用地需求的迅速增加以及土地使用权交易市场的日益繁荣, 中国的土地出让金收入从 1999 年的 514.34 亿元迅速增加到了 2020 年的 84000 亿元, 增加了约 162 倍。可见, 在后分税制时期, 地方政府迅速挖掘到以土地财政为核心的新财政来源契机, 以土地出让金为核心收入来源的土地财政成为了地方政府进行融资和平衡财政收支的新渠道(李郇等, 2013), 减轻了地方政府的财政约束压力, 成为了地方政府赖以生存的“第二财政”。

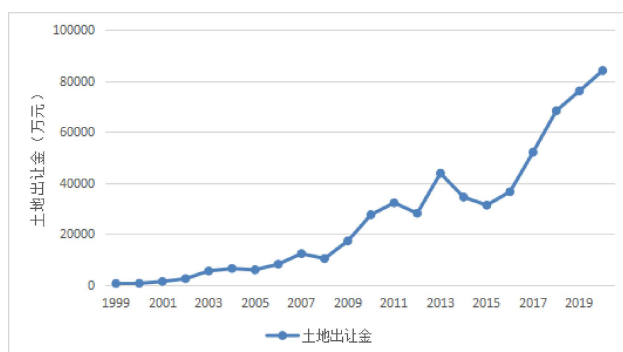


图 2 1999—2020 年全国土地出让金变化趋势

1.2 研究意义

1.2.1 理论层面研究意义

尽管从公共选择理论的角度, 地方政府作为独立的经济体具有自身利益最大化的行为冲动, 但是这种依靠持续开发土地来实现自身目的的“理性行为”从长远来看是并不可靠的(田文佳等, 2021)。因为从长期来看, 地方政府追求利益最大化的动机是始终存在的, 而进行土地财政开发土地却是不具有可持续性发展模式, 地方政府无法靠此来得到稳定长久的财政收入。相反, 最终却可能陷入“寅吃卯粮”和“掘泽而渔”的困境(邹薇和刘红艺, 2015)。本文通过对土地财政成因影响机制的总结分析, 有助于补充现有土地财政理论的不足, 完善土地财政的理论体系。此外, 对土地财政对城市扩张的非线性关系的分析, 更进一步深化了土地财政对城市扩张影响的理论的广度和深度。

1.2.2 实践层面研究意义

新时代城市群理念的提出为现今城市发展模式指明了新的方向。而由于土地已经成为了产业集聚和城市化发展的重要空间载体, 在城市的发展进程中发挥着越来越重要的作用。一个城市土地要素的多少不仅会对城市的经济发展和规模扩张产生重要影响, 同时也对城市发展模式和发展格局产生决定性的作用。但在此过程中也随之产生了诸如城市土地粗放利用、城市蔓延等一系列问题。因此, 研究城市扩张的动因, 以及土地财政对城市扩张的影响机制, 对于指导中国政府构建合理城市格局, 规划城市发展路径和发展模式具有重要的指导意义。与此同时, 也为规范城市的无序扩张问题提供了借鉴。

1.3 研究创新点

本文的创新点主要体现在实证模型和样本选取两个方面。当下大部分文献对于土地财政对城市扩张的问题均只对其线性关系进行了研究, 没有研究其非线性关系。即使部分文献谈到了两者之间的非线性关系也仅仅进行了理论的阐述, 并未进行可靠的实证分析。因此在本文撰写过程中, 受到对东部、中部和西部地区分区域回归异质性分析的启发, 本文认为在不同的人口密度下, 土地财政对城市扩张的影响也是不同的。因此本文采用了门限回归模型, 以人口密度为

门限变量，开创性地对土地财政对城市扩张的非线性影响关系进行实证研究，并得出了可靠结论。

另一个创新点体现在数据类型的选取上。当下对土地财政对城市扩张的问题进行实证研究时，大多数文献选取的是市辖区的数据。在中国城市统计年鉴上对每类数据有全市数据和市辖区数据可以选择，相比市辖区数据，全市数据多了辖县和辖市的数据。本文认为考虑到土地财政行为的特殊性，即上级政府相对下级政府具有相对的权力优势和信息优势，因此会倾向于事权的向下转移。这就造成了处于财政体制最低端的县乡级政府面临巨大的财政支出压力，因而具有较大的土地财政的冲动。因此，本文认为在进行土地财政对城市扩张的影响实证分析时，将辖县和辖市的数据囊括进来有一定的必要性和合理性，它将使本文的分析更加完善和合理。

2 文献综述

2.1 关于土地财政的研究

2.1.1 土地财政的概念研究

土地财政一般是指一些地方政府通过出让土地使用权来保障财政支出的顺利进行或者达到某些政治目的或者财政需求，在当下预算管理体系中，它属于一项预算外收入。陈国富（2009）认为中国的土地财政实质上是通过剥夺农民群体的土地实体法权利和程序法权利，对政府主体进行财政补贴的一项制度。刘琼等（2014）认为土地税和土地出让金均为土地财政收入的重要组成部分，并且税收会对经济主体的经济行为产生影响，进而影响资源配置的效率。并在土地保有环节、取得环节和转移环节征收的土地税理论上起到抑制城市土地扩张的作用。刘红梅等（2008）认为土地财政收入体系由四部分组成（如图3所示）。另外，地方政府土地财政必不可少的要素就是土地，杜金华和陈治国（2018）认为在这个过程中，地方政府主要通过两种渠道尽可能地开发土地：第一种方式是征收城市郊区，农村等地归农民集体所有的土地，进行土地的增量开发；第二种是重新开发使用城市内部已经被使用的土地，即进行土地的存量开发。而在现行的土地制度下，增量土地的开发更受到政府的青睐。

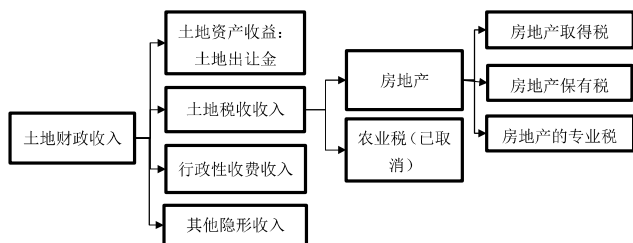


图3 土地财政收入组成

2.1.2 土地财政的成因研究

①分税制改革背景下，地方财权事权不匹配。

1994 年国家开始进行分税制改革，财税体制由包干制

向分税制过渡，在此基础上将税收分为三个主要类别：中央税、地方税和共享税，并对地方与中央政府之间的财力关系及事权做出了界定。分税制“财权上移，事权留置”的特点使财权逐渐向中央集中倾斜的同时，大量的事权任务仍落在了地方身上，从而使地方政府产生了严重的财政收支缺口。冯严超、王晓红（2019）认为尽管中国加大了转移支付的力度，但总体上中国转移支付制度还不够完善，转移支付方式具有较大的局限性，地方政府间的横向转移支付机制不够完备，难以缓解地方政府捉襟见肘的窘境。于晓晓（2012）认为分税制背景下，地方政府无法依靠正常的财政行为完成所有的支出任务。分税制在一定程度上恶化了地方的财政收支体系，地方政府的财政盈亏均衡被打破，迫使其必须寻求包括土地收费在内的预算外收入来弥补收支缺口，具体影响机制如图4所示。周青、陶世贵（2016）认为中央征收全部的消费税以及绝大部分的增值税和所得税使地方政府难以通过发展工业获取收入；另一方面，农业税的全面废除，在减少地方政府财政收入的同时，也减少了地方政府搭车收费的监督成本，使地方政府的财政收入压力进一步加重，土地因此成为地方政府从农村汲取资源的最后稻草。

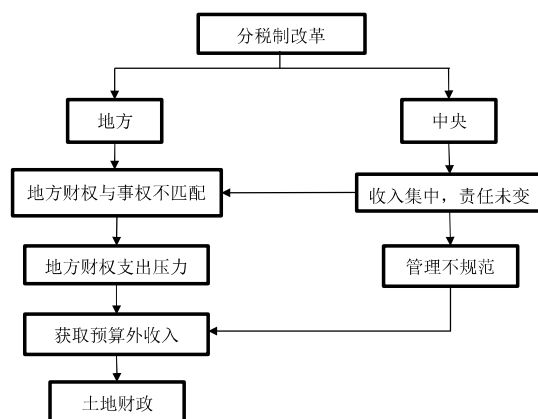


图4 土地财政成因：分税制因素

②城市土地管理制度改革，地方政府垄断土地市场。

郭志勇、顾乃华（2013）认为改革开放前，中国的土地所有权归国家所有，但土地是无偿无期限使用的，并且土地使用权也不可以转让。改革开放后，中国的土地制度进行改革，规定土地使用权可以进行转让，但土地所有权仍归属于国家。张善波（2013）提出尽管中国的农村土地转建设用地需要进行上报、审批等一系列程序，但反观中国的土地管理制度体系：一方面政府拥有转让土地的绝对权力，另一方面政府又是土地转让的监督者和管理者，很容易形成约束不足的场面，致使土地出让市场产生投机倒把的行为。秦勇（2013）认为地方政府在土地一级市场上具有完全的垄断地位，在土地的征收管理过程中土地使用权的来源主要是由政府主导，且掌握在政府手中，并通过政府进行土地使用权的向外转移。

此外，由于现行征收制度的征收条件相对模糊，征收

的补偿标准较低且征收管理监督不够全面，当地政府很容易便能取得剩余土地的索取权，促使农村土地向城市建设用地的转变（贾奇锋和郑光泉，2006）。陈国富、卿志琼（2009）提出在这个过程中，地方政府能够低价征用农村集体的土地，在规划整合以后，再以土地租用的形式出售给其他经济主体。由于地方政府征收农业用地的补偿成本以及对用地进行初步开发的费用远低于城市建设用地的转让价格，逐渐形成了一种“低进高出”的土地交易常态，使地方政府在土地转让过程中获得了巨大的收益，对地方政府形成了极强的财政激励。

③地方政府政治晋升竞争。

周黎安（2010）认为，改革开放后中国上级通过指标比较进行下级工作绩效的评比，进而造成下级政府指标竞争的机制其实是长久存在的，这种经济绩效标准往往通过GDP增长率表现出来。李永乐等（2018）认为中国实施分税制改革一方面提高了地方政府发展本地经济的积极性，降低了对中央的财政拨款的依赖，主动地开辟地方财源，发展地方经济；另一方面，将经济发展当作唯一考核指标对待，致使许多政府忽略原先的德、能、勤、绩、廉五大考核指标，而将其代替为“唯GDP”论政绩。在该种绩效考核环境下，地方政府的行为也逐渐发生扭曲，忽略了城市的高质量发展，片面通过经济建设来提高本地的经济发展水平。具体影响机制如图5所示。

④土地财政具有宏观方面的经济增长乘数效应。

郭志勇、顾乃华（2013）表示在中国目前的土地体制下，政府通过开发土地推动地方经济发展，可以取得与发行货币调节经济形势相似的“乘数效应”，从而取得成本低见效快的结果。北京大学中国经济研究课题组（2011）认为在地方政府转让土地获取财政收入，进行基础设施建设，发展地方经济的现象背后，存在着农地转换为建设用地，然后建设用地被政府征用后，政府再以高价卖给投资商获取财政收入的行为路径；另一方面政府通过抵押借贷行为可以获取数倍于土地原价值的收益。在这个过程中，政府在银行或者金融机构进行土地价值评估的基础上，将其向银行进行抵押贷款，并获取大量投资。一般来说，在经济快速发展的时期，

人们通常会预期在一段时间后土地会升值。对国有土地价值进行评估后，可以作为银行信贷抵押，获得杠杆收益（刘守英和蒋省三，2005），作为抵押后可获得的土地转让收益至少高于其实际得地成本的30%至50%，使地方政府获得巨额的预算外收入。叶林等（2016）认为正是由于土地财政可以发挥类似于发行货币的宏观经济乘数效应，在某些特殊时期，政府会选择土地供应政策作为金融货币政策的替代或者补充从而进行宏观调控。

2.2 关于城市扩张的研究

2.2.1 城市扩张的概念研究

刘颜（2019）认为在20世纪60年代初，城市扩张被认为是新增工业用地、居民居住区域不再集中在市中心或者排列在已存在的交通干线等基础设施，零散或者成片地分布在城市郊区或者农村地区的过程。随着城市扩张研究的逐渐深入，近年来，城市扩张不再单纯地被认为是城市外围空间区域的延伸，刘涛和曹广忠（2010）认为城市边缘区、城市建设区、城市用地、不透水面等要素也属于城市扩张的定义。而在此这些理念下集合起来的城市扩张的定义，是对城市扩张定义和形态的一种客观描述。

童陆亿（2020）认为城市扩张内涵的重要组成部分是城市形态。而城市形态研究既包括城市用地，城市交通路线等有形要素，也包括城市功能，人民生活舒适度等无形的要素。城市扩张是在特定时期的城市发展模式的一种现实性描述，即在特定的发展时期催生特定的城市扩张模式，也会对城市扩张的形式和结果提出要求。20世纪60年代，世界的经济发展水平和人口水平相对较低，此时国家的主要任务在于发展经济。并且此时各国拥有较多的土地资本，根据生产函数，资本的会增加提高产出，产出的迅速增加快速地推动了经济的发展，也显著地推动了城市的扩张。然而随着时代的进步，城市扩张效率下降，城市过度扩张的弊端也逐渐开始显现。Tong et al.（2017）认为到20世纪80年代，建设更加紧凑高效的城市、实行城市新发展模式、贯彻城市新发展路径以及精明增长等新型城市理念开始兴起。可见随着时代的发展和进步，城市扩张的概念和理念也在与时俱进地不断革新。

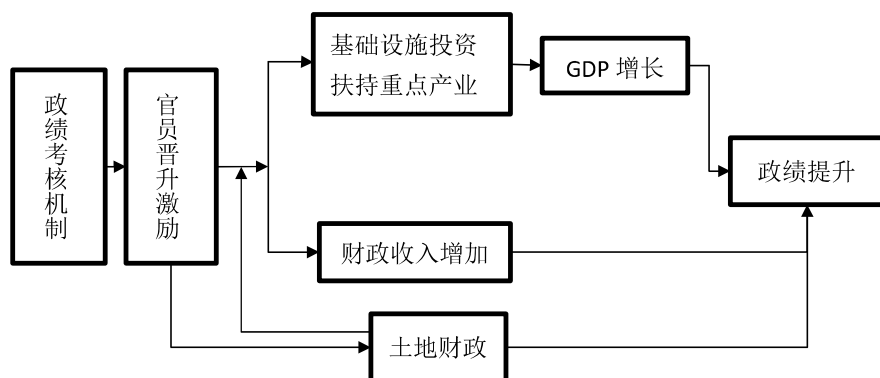


图5 土地财政成因：政绩激励因素

2.2.2 城市扩张的成因研究

在城市扩张的影响因素研究中, 众多学者认为西方国家城市扩张的主要原因之一是郊区化, 因此很多国外学者在对城市扩张的影响因素研究中均从郊区化这一驱动力的角度进行了分析。Mieszkowski 和 Mills (1993) 认为城市规模、职工收入水平、城市交通状况以及住房需求是影响城市结构和郊区化的因素。

宋娟 (2005) 运用居民最大化效用函数, 分析了城市扩张的内在机理, 并由此揭示了促使城市扩张的动力和原因。她认为经济发展是城市扩张的重要推动力, 而居民的收入水平的提高是城市向外扩展的重要原因, 并运用城市区位选择模型对城市扩张的因素进行了考察。其分析结果表明城郊环境质量的改善会促使城市向外扩张, 相较于低收入家庭, 收入水平比较高的家庭更趋向于到郊区去住, 因此城市居民收入水平的提高会促使城市向外扩张。宋艳华等 (2019) 通过计算 PEI 值对武汉市的城市扩张程度进行了分析, 认为规划控制对城市扩张程度具有显著的负向效应, 体现在规划控制越严格, 城市的扩张程度越小; 良好的区位条件能够吸引城市用地的聚集增长, 而在区位条件比较差的区域, 城市扩张程度也比较大。此外, 耕地占比也对城市扩张有影响, 并且体现为显著的正向效应。

2.3 关于土地财政对城市扩张的影响研究

根据当下的研究来看, 很多学者对土地财政对城市扩张产生了显著推动作用进行了证实。曾龙、杨建坤 (2020) 根据中国 281 个地级市的数据, 采用 GMM 估计和面板门槛效应模型, 在探究城市扩张与土地财政对农村剩余劳动力转移影响机制的同时, 通过 GMM 估计法证明了土地财政对城市扩张存在显著的正向推动作用。高燕语、钟太洋 (2016) 根据 285 个城市的 2001 至 2008 年八年期间的面板数据分析得出政府土地使用权转让一级市场的繁荣对城市扩张有明显的推动作用, 并且随着土地成交价款的增加, 这种推动作用会日益增强。刘琼等 (2014) 认为, 就土地出让收入重要组成部分的土地税和土地出让金来说, 土地出让金的增加对城市的扩张具有显著的推动作用, 但是现行五种土地税在实证研究后并未发挥应有的对土地扩张的遏制作用。郭志勇和顾乃华 (2013) 认为对土地使用权处于垄断地位的地方政府倾向于通过土地财政发展房地产业获取收入, 客观上造成了城市的外延式扩张。

关于土地财政对城市扩张的影响路径, 冯严超、王晓红 (2019) 应用了五种空间计量模型进行分析, 表明由于地方政府对于土地财政的依赖, 使其通过竞价出让商业用地以及协议出让工业用地的路径模式, 获取外来资本和产生房价效应, 从而扩张了城市。叶林等 (2016) 认为地方政府为了吸引投资, 热衷于通过低价出让工业用地, 以及开发增量土地来增加可供出让的土地的面积, 从而使城市的面积不断向外延扩张。陶然等 (2007) 认为, 土地财政促进城市扩张的

路径主要在政府政绩考核等的压力下, 通过促进农业用地向工业用地进行转变来完成的。

2.4 文献评述

综上所述, 关于城市扩张的相关理论研究国内外已进行了相对扎实的探究和讨论, 并为本文的研究提供了丰富的研究材料和坚实的理论基础。但从城市扩张的文献分析中可以发现, 城市扩张的主流思想仍根源于西方的经济因素影响城市扩张的主要思想, 即人口总量、居民收入水平等是影响城市扩张的主要因素。基于此, 许多学者采用了城市经济学和计量经济学等研究理论和方法进行了研究, 但却鲜有从制度方面和政府行为方面对城市扩张的现象加以说明。关于土地财政的研究, 国内大部分学者就土地财政的组成、土地财政的成因、土地财政的后果等进行了较为详尽和系统的研究, 但进行土地财政分析时, 较少学者从城市扩张角度对其进行理论分析和研究。并且在土地财政对城市扩张的影响研究方面, 大部分学者只是简单对其线性关系进行了研究, 并未对土地财政与城市扩张之间的非线性关系进行探究和说明。另一方面, 目前有关土地财政与城市扩张的影响机制研究集中于对理论假设的探讨和分析, 大部分研究缺乏运用大样本数据进行实证分析, 少数的定量研究也以省级数据为主, 无法从城市层面对理论分析提供有力的实证支撑。

基于上述分析, 本文在原有文献研究不足的基础上, 首先考虑到了制度因素对城市扩张的影响, 将地方政府土地财政行为作为主体探究其对城市扩张的影响, 弥补了现有城市扩张影响机制的不完善。并在理论分析两者关系后, 根据 2010 年—2019 年 234 个地级市的大样本面板数据, 通过构造数理模型, 在实证的基础上对两者之间的关系进行了检验和证明。此外, 在对两者之间的线性作用关系进行探究后, 从分区域回归的异质性分析中得到启发, 进一步思考和研究了两者之间的非线性关系, 并采用门限模型对这一猜想进行了实证证明。最后通过分析中国地方政府土地财政行为对土地城市化的影响, 对约束地方政府土地财政行为, 改善土地财政依赖和实现地方财政收入可持续性给出了合理建议。

3 土地财政与城市扩张

土地财政对城市扩张的影响路径可以分为制度因素和经济因素两种影响路径。就制度因素的影响而言, 体现为地方政府绩效考核的压力、分税制改革背景下支出任务加重以及中国现行土地出让制度的不完善等给了地方政府进行土地财政的绝佳身份和手段, 并对城市扩张产生了影响。就经济因素而言, 主要表现为土地财政造成了房价上涨, 职工平均工资增加等情况, 并对城市扩张产生了影响。

3.1 制度因素理论分析

由于中国现行土地出让制度, 政府在土地使用权转让市场上有着绝对的垄断地位。此外, 农村土地和国有土地二元土地市场的不均衡, 以及“农转非”补偿成本和建设成本

的低下,使地方政府纷纷热衷于通过“农转非”来扩张土地。基于中国特殊制度环境下,地方政府以农业用地为基板不断进行土地的转化和使用权的转让,在一定程度上推动了城市的扩张。通过表 2 可以看出在 2009—2017 年的全国土地征收总面积中,农业用地的占比几乎均超过了百分之七十,甚至在 2015 年占比达到了 80.01%。而对于征收农用地面积与土地出让面积的比值,可以发现,大部分年份征用的农用地面积远高于土地出让的面积。政府对于农业用地的征用具有较高的热情。因此,通过对农业用地的征用进行城市增量土地的开发,将直接造成城市空间格局的扩张。

表 2 2009—2017 全国土地征收面积

年份	征收总面积 (公顷)	农用地面积 (公顷)	占比	征收农用地面积 与土地出让 总面积之比
2009	451026	351174	77.86%	159.04%
2010	459246	345188	75.16%	117.52%
2011	568741	395844	69.60%	118.13%
2012	517764	388474	75.03%	116.86%
2013	453071	337575	74.51%	90.07%
2014	389608	291955	74.94%	105.27%
2015	373203	298590	80.01%	132.77%
2016	328165	256136	78.05%	120.90%
2017	288269	217785	75.55%	94.32%

另一方面,则是迫于政治晋升以及地方政府间的标尺竞争,地方政府低价出让工业用地,建设工业园区,引入资本(雷潇雨和龚六堂,2014);高价出让商业用地和居住用地,短时间获取大量收益并带动土地价格进一步上涨,以此获取大量财政收入并提升本地区的 GDP 水平从而彰显“政绩”(颜燕等,2013)。在这个过程中,地方政府为了招商引资,促进地区工业发展,提升地区经济水平,从而获得政治晋升的最优资本,往往低价转让工业用地。尽管工业用地带来的土地转让收益在短期内并不高,但随着工业园区的逐步成熟和完善,其稳定的产值可以给地方政府带来长期稳定的税收收入(董再平,2008)。在这种情况下,地方政府为了吸引企业和资本进入以低地价和零地价供给土地,不仅可能会造成了部分工业用地的闲置和低效利用,更会降低城市可利用土地的储备。另一方面,为了弥补工业用地低价转让的成本,地方政府热衷于高价转让更大规模的经营性用地(包括商业、娱乐、旅游、商品住宅等)。相比较工业用地较长的投资回收期,服务业的经营性用地具有“现卖现收”的特点,即当期出让的土地,当期就可以带来一笔不菲的收益。因此地方政府在低价出让工业用地的同时,纷纷热衷于高价出让经营性用地来弥补成本(颜燕等,2013),并由此进一步增加了城市的扩张趋势。

3.2 经济因素理论分析

经济因素对城市扩张的影响主要体现在政府土地财政行为对经济产生了影响,一方面拉动了房地产产业的发展;

另一方面土地财政收入推动了城市的经济发展,从而产生了广义上的城市扩张。

根据李勇刚和王猛(2016)的分析,从长期来看,土地财政收入的持续增加意味着土地使用权转让市场上土地的价格也在持续上升,房地产商的购地成本不断上升。房地产商为了弥补成本,实现利益的最大化,面对大量的住房需求,最直接的方式就是提高房屋的出售价格。但是对于购房者来说,迫于经济的压力,只能在原预算下购置较小面积的房屋,从而导致城市的人口密度不断上升,抑制城市的扩张。此外,随着城市化的不断上升,持续的卖地行为,势必将会影响城市土地资源的供给,持续的“农转非”也将会拉大城乡的收入差距,从而提高政府土地补偿的成本。在这种情况下,整个城市范围的房价均处于较高的状态,购房者只会通过不断缩减预期购房面积来减少经济压力。因此,到了这个阶段时,政府的土地财政行为对城市扩张的推动作用反而会减弱。并且值得注意的是,此时的土地财政行为已不再具有可持续性,城市可供开发的土地面积也不足,因此此时政府的收支均衡存在巨大的危机。

此外,土地财政通过为基础设施建设提供资金、推动城市经济增长、增加公共产品供给等方面间接推动城市的快速发展。在许多国家,土地出让和租赁是地方政府获取财政资金进行基础设施建设,发展经济,增加公共商品供给的重要融资手段之一。比如地方政府通过“招、拍、挂”方式以较高的价格出让商业服务和商品房用地,使用获得的财政资金进行基础设施建设,增加公共商品供给,从而改善人民的生活环境,提升经济发展水平,促进人口的增长,客观上增加了对城市用地需求,导致了城市的扩张。其实在广义的城市扩张理念中,经济增长、产业结构的优化升级、人口总量增长、城市生活环境的优化、公共商品供给的改善等本身就被认为是城市的一种扩张形式(Desalvo et al., 2018)。

4 实证分析

4.1 模型设定和变量选择

4.1.1 模型设定

目前大部分学者均认为土地财政与城市扩张之间存在相关关系,土地财政会推动城市扩张,但较少学者真正从建立计量模型的角度对这种关系进行分析。因此,本文结合现有的理论分析假设构建如下模型对这种关系进行探究。

由上述理论分析,建立模型对数据进行分析,表示为:

$$cs_{jt} = \sigma + \beta ltf_{jt} + \gamma X_{jt} + \alpha_j + \gamma_t + \varepsilon_{jt} \quad (1)$$

其中, j 代表 234 个不同的地级市; t 代表 2010—2019 年间不同的年份; cs 表示各个地级市城市建成区面积; ltf 代表各地级市土地出让金收入; X 代表各控制变量,包括地区人均生产总值,地区职工平均工资,地区人口总量,地区人均道路面积,地方政府一般财政支出总额; σ 代表常数项; α_j 和 γ_t 分别代表代表常数项和城市固定效应和年份固定效

应； ε_{it} 表示随机误差项。

4.1.2 指标选择和数据来源

①被解释变量。

城市建成区面积 (cs)：城市扩张主要通过开发新的城市土地建设城区。因此城市建成区面积的扩张是城市扩张的重要衡量指标，本文参考绝大多数学者的做法并考虑到部分数据来源的可靠性和样本数据的完整性，采用城市建成区面积作为城市扩张程度的衡量指标。

②核心解释变量。

土地出让金 (lrf)：土地财政收入是政府弥补财政收支缺口，加强基础设施建设的主要资金来源和财力保障。因此土地财政是影响城市扩张的重要因素。土地财政收入主要以土地出让金的形式表现出来。因此本文选取土地出让金作为土地财政的衡量指标。

③控制变量。

职工平均工资水平 (aw)：职工平均工资水平一方面反映了该城市居民的收入情况，另一方面是反映城市居民生活质量，以及房屋居住偏好的重要依据，是城市扩张的一个推动因素。

人口总量 (pt)：人口数量的增加对一个城市的土地需求，以及各类基础设施的需求量也会增加，是影响城市扩张的重要因素之一，因此本文选用城市的人口总量作为影响城市扩张的控制变量。

人均 GDP 水平 (gdp)：地区人均 GDP 水平是地区经济发展水平的重要体现，而地区的经济发展水平会影响到城市生活的方方面面。

人均道路面积 (pro)：城市扩张与城市的交通基础设施的发展密不可分，本文参考大多数学者的办法，选取人均道路面积作为城市交通发展水平的衡量指标。

地区一般公共财政支出水平 (exp)：一般公共财政支出代表了地区政府的支出需求水平和政府的规模，而政府是城市扩张中的重要主体之一，因此选取一般公共财政支出作为影响城市扩张的控制变量之一。

在市辖区和全市数据的选取中，市辖区数据相比全市数据少了辖县和辖市的数据，然而，省级政府作为其所管辖市县上级，具有相对的信息优势和权力优势，往往为了缓解本级财政压力将一些财政支出任务向下转移，产生了财政收支的位移效应，这就造成了处于财政体制最底层的政府部门无法将支出责任进一步下移。因此面临巨大财政支出压力的县乡级政府具有较大土地财政动力。因此在进行土地财政对城市扩张的影响分析时，选取全市数据，将辖县和辖市数据囊括进来具有一定的合理性和必要性。

本文中城市建成区面积来源于《中国城市建设统计年鉴》，土地出让数据来源于中指院，广发证券发展研究中心，人均 GDP、职工平均工资、人均道路面积、人口总量和地区一般公共财政支出水平、地区一般公共财政收入水平的数

据来源于《中国城市统计年鉴》、《中国城市建设统计年鉴》，部分缺失数据来源于《中国国土资源统计年鉴》。考虑到所选区域的均衡性和数据的可得性和连续性，选取了 2010 年—2019 年 234 个地级市的 2340 个样本数据。实证分析中采用 Stata15.0 进行相应的处理。各变量的描述性统计如表 3 所示。

表 3 各样本变量的描述性统计

变量	单位	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
cs	平方公里	2340	183.51	234.40	18.81	1515.41
lrf	亿元	2340	180.70	331.73	0.15	2836.63
gdp	万元 / 人	2340	5.98	16.74	0.88	642.18
aw	万元 / 人	2340	5.52	1.95	1.38	17.32
pt	万人	2340	475.55	373.51	19.50	3416
pro	平方米	2339	16.68	7.01	2.25	46.40
exp	亿元	2340	466.09	770.74	12.19	8351.54
rev	亿元	2340	258.09	553.52	8.32	7165.10
$pden$	人 / 平方公里	2340	476.75	357.62	17	2317

4.2 实证检验与结果分析

表 4 给出了使用 Stata15.0 对数据进行分析的回归结果。模型 1 显示了使用双向固定效应模型进行回归分析的分析结果，模型 2 为使用随机效应模型进行回归分析的分析结果。并对随机效应模型和固定效应模型进行 Hausman 检验，检验结果显示 P 值为零，因此拒绝了随机效应的原假设，认为解释变量与个体效应具有相关性，选取固定效应模型更为合适。

表 4 模型回归结果

估计方法	FE 估计	RE 估计	IV—2SLS
变量	模型 1	模型 2	模型 3
lrf	0.0543*** (0.0120)	0.0682*** (0.0269)	0.0554*** (0.0154)
gdp	0.0305** (0.0137)	0.0329 (0.0218)	0.0265 (0.0461)
aw	2.203 (1.413)	2.901 (1.837)	3.372*** (1.001)
pt	0.0245*** (0.00711)	0.0353*** (0.00952)	0.0641*** (0.0102)
pro	-0.546* (0.311)	-0.853** (0.409)	-0.609** (0.250)
exp	0.0468** (0.0185)	0.0689** (0.0299)	0.0609*** (0.00426)
常数项	-103.100* (57.222)	-34.302** (17.141)	-100.332* (58.051)
Hausman	0.000	0.000	
R^2	0.634	0.671	0.786
样本量	2339	2339	2105

注：括号内为回归系数的标准误，***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的显著性水平下显著。

4.2.1 回归结果分析

由模型 1 可知,土地财政的衡量指标土地出让金 (*ltf*) 的估计系数在 1% 的显著性水平上显著为正,验证了地方政府土地财政行为对城市扩张具有促进作用这一命题,即过去几十年来,城市扩张现象重要推动力之一是地方政府的土地财政行为。根据模型 1 的回归结果,地方政府土地财政水平提高一个单位,将会导致城市扩张水平增加 0.0543 个单位。面对着绩效考核和财政支出的巨大压力,地方政府热衷于通过出让土地这一“事半功倍”的方式来迅速获取财政收入,因此开发了大量工业园区和经营性用地,进一步加大了土地的征用和开发的规模,推动了城市的迅速扩张。此外,分税制后地方政府的财政支出压力加大,通过卖地获取大量预算外收入,以此进行基础设施建设,完成支出任务成为众多地方政府的主要选择,也在一定程度上推动了城市空间格局的扩张。

控制变量中,人口规模 (*pt*) 的估计系数在 1% 的显著性水平上显著为正,说明城市人口的不断上升也显著地推动了城市的扩张。这是因为随着人口城市化的进程不断加快,越来越多的人选择到城市居住,上升的人口总量客观上要求更多的城市空间和住房面积来容纳增加的人口,从而推动了房地产产业的繁荣和土地开发的加速进行,促进了城市的扩张。并且随着城市人口容量的超负荷,部分人们不得不到郊区居住,造成了居住格局的分散化,推动了土地开发规模的进一步扩大。经济发展水平 (*gdp*) 对城市扩张具有显著性影响,但这种影响相对来说比较微弱。随着经济发展水平的提高,人民生活质量的不断改善,居民对于居住空间的质量和数量的要求也会提高,对公共服务和公共商品供给的要求不断提高,政府的支出压力因此也会不断加大,促进政府通过出让土地获得财政收入,推动了城市的扩张。职工平均工资水平 (*aw*) 的估计系数为正但不显著,这与刘瑞超、陈东景 (2018) 等学者的研究结果相一致,虽然按照西方学者的理论研究,职工平均工资水平对城市扩张的影响因素之一。但考虑到中国城市化阶段的特殊性,即中国城市化仍主要体现在人口的集聚效应,人们还是普遍选择居住在具有较好的医疗资源和教育资源的城市中心地带,尚未实现逆城市化。因此尽管收入水平提高,居民们对居住在郊区并没有很强的选择偏好。人均道路面积 (*pro*) 的估计系数显著为负,表明人均道路面积的增加对城市扩张具有反向推动作用。这是因为城市交通堵塞,车辆密集造成安全隐患等交通问题导致人们选择偏离市区的居住地,而随着城市基础设施的上升,交通水平的改善,城市交通问题缓解,促使人们居住在基础设施更加完善的中心城区的偏好增加,抑制了城市的向外扩张。一般公共预算支出总额 (*exp*) 估计系数显著为正,表明随着政府规模的扩大,政府的支出项目和支出数额增加,地方政府的财政支出压力进一步加大,促使地方政府寻求预算外收入即通过获得土地转让收入弥补财政收支缺口,

推动了城市空间规模的扩张。

4.2.2 稳健性分析

由于从理论上分析,土地财政推动城市扩张,而城市扩张导致城市土地可出让土地数量的增加,也会进一步推动土地财政行为,故土地财政与城市扩张之间可能存在双向因果关系,为消除变量之间的内生性问题对回归结果的干扰,参考大部分学者的做法选取土地财政的滞后一期数值作为工具变量,采用二阶段最小二乘法 (2SLS) 进行回归模型检验。滞后期的内生变量与当期值具有较强的相关性,通过当期值对城市扩张产生影响,而当期城市扩张却与前一期的土地财政行为不存在相关性。二阶段最小二乘法 (2SLS) 的分析结果如表 4 模型 3 所示。综合 3 种模型分析结果可以看出,土地财政对城市扩张的影响均在 1% 的水平上显著为正,表明估计结果较为稳健。并且土地财政对城市扩张的显著作用是在控制了地方政府一般公共预算支出水平,人均道路面积,人口总量,地区人均生产总值以及职工平均工资水平等因素下发现的。

4.3 分地域回归分析

由于中国不同地区的人民生活习惯,在城市发展格局和土地财政规模等方面,不同的地区也存在着属于本区域的模式特点和差异性。因此在进行地方政府土地财政对城市扩张的回归分析时可能存在着区域差异。因此,为了更加深入地分析研究土地财政对城市扩张影响的内在规律,本文分别对处于东部地区、中部地区、西部地区的城市样本进行回归分析。由于 Hausman 检验拒绝了随机效应模型的假定,故本文采用了考虑了时间和个体固定效应的双向固定效应模型,回归结果的分析说明如表 5 所示。

表 5 不同区域样本数据的估计结果

变量	东部地区	中部地区	西部地区
<i>ltf</i>	0.0222** (0.00971)	0.0275*** (0.00799)	0.0170 (0.0252)
<i>gdp</i>	0.134 (1.283)	0.627 (0.575)	0.0123*** (0.00354)
<i>aw</i>	5.821** (2.453)	-1.663** (0.069)	1.832 (1.187)
<i>pt</i>	1.276*** (0.282)	0.0529** (0.218)	0.797*** (0.0907)
<i>pro</i>	-1.622 (1.125)	-0.294 (0.161)	-0.0422 (0.311)
<i>exp</i>	0.0279** (0.0138)	0.235*** (0.00791)	0.186*** (0.0136)
常数项	-78.201* (46.071)	-60.334** (31.319)	-101.679*** (20.640)
<i>R</i> ²	0.970	0.798	0.903
样本量	1040	900	400

注: 括号内为回归系数的标准误, **、*、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的显著性水平下显著。

由表 5 的回归分析结果可以看出，东部和中部地区样本组均显示为土地财政显著推动了城市扩张，这是因为东部和中部地区相对来说人口密度较高，经济发展水平也较高，城市格局和基础设施建设已经较为完善。因此，当地方政府进行土地转让行为获取财政收入时，更倾向于开发增量土地，缓解城市人口压力，并在开发建设新的工业园区的同时实行产业转移，减轻城市内部的发展压力，优化城市的产业布局和发展格局。因此，城市外围增量土地的开发将显著地推动城市的扩张。

但对于西部地区的样本数据而言，其估计系数并不显著。由于中国人口分布呈现为东多西少的分布格局，西部地区相对来说地广人稀，具有较多的空闲用地和未开发用地，并且人们的活动空间相对来说比较分散，并在一定程度上造成了公共品供给和基础设施建设的低效率。因此，在发生土地财政行为时，地方政府倾向于进行城市存量土地的出让。通过将城市原来生产效率较低的存量土地的出让，开发工业园区和商业园区，提高城市的紧凑程度，并提升公共商品和公共服务的供给效率。显然，在进行土地财政时，城市存量土地的再开发利用，对城市外围空间格局的扩张并不会产生明显的推动作用。此外，根据高燕语，钟太洋（2016）等学者的研究，东部和西部地区的土地使用权交易一级市场地整体发育程度较高，显著推动了土地一级市场的繁荣，对城市扩张进程具有明显的推动作用；但是相比较东部地区，西部地区土地市场发展程度相对较低，因此土地一级市场的交易并不活跃，从而对城市扩张的影响并不显著。

此外，经济发展水平和职工平均工资水平对不同地区的城市扩张的影响存在异质性，人口总量和地区一般公共财政支出总额的估计系数在三个不同区域的模型中均显著为正，人均道路面积的估计系数在东、中和西部不同区域的模型中均不显著。

4.4 进一步回归分析

由前文的分析可知，土地财政对城市扩张具有显著的正向推动作用；并且在分地域的回归分析中，本文发现对于不同的地区，土地财政对城市扩张的影响具有异质性。并且从分地区的异质性分析中，我们总结出：人口密度的不同是东部、中部和西部地区土地财政对城市扩张的影响具有差异的重要原因。由此，可以对土地财政对于城市扩张的影响研究提出新的启发：土地财政对于城市扩张的影响机制在不同的外在条件下是否具有异质性？二者之间是否存在一种非线性的影响关系？并且进一步的可以想到：人口密度的不同是否是土地财政行为的内在动因？是否存在门槛效应？因此，为了进一步地探究土地财政和城市扩张之间的非线性关系，本文采用门槛模型，并以人口密度（*pden*）为门槛变量，探究地方政府土地财政行为受地区人口密度影响时对城市扩张的门槛效应，设立如式（2）所示的分段函数模式。

$$\begin{cases} y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 x_i + \varepsilon_{i,t}, & \text{if } q_i \leq \gamma \\ y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 x_i + \varepsilon_{i,t}, & \text{if } q_i > \gamma \end{cases}$$

式（2）

其中， γ 为相应的门槛值； q_i 为门槛变量，本文选取各地级市的人口密度作为门槛变量； x_i 为外生解释变量且与扰动项无关，将式（2）合并得到式（3）：

$$y_{i,t} = \beta_1 x_i \times i(q_i \leq \gamma) + \beta_2 x_i \times i(q_i > \gamma) + \varepsilon_{i,t}$$

式（3）

其中， $i(\cdot)$ 表示指示函数，当括号中的不等式得到满足时取 1，否则取 0。如果 β_1 和 β_2 存在显著的差异，则表明存在门槛效应，但若 $\beta_1 = \beta_2$ ，则表明不存在门槛效应。

4.4.1 门限效应检验

本文借鉴 Hansen 的面板门限模型检验的方法，通过 Bootstrap 自助抽样方法抽样 500 次进行门限效应的检验以及门限个数和门限值的估计。估计结果如表 6 所示。根据估计结果可以看出，在 1% 的显著性水平下拒绝不存在单门限效应的原假设，但不能拒绝不存在双重门限效应的原假设。因此可以认为，土地财政对城市扩张的影响在不同的人口密度水平下存在门限效应。

表 6 地区人口密度门槛效果检验

门槛变量	门槛检验	F 值	P 值	不同显著性水平临界值		
				10%	5%	1%
人口密度	单一门槛	115.640***	0.006	47.687	61.699	102.234
	双重门槛	80.310	0.240	116.428	141.618	235.887

注：***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的显著性水平下显著；P 值和临界值均是采用 Bootstrap 自助抽样方法抽样 500 次所得到的结果。

4.4.2 门限估计结果及分析

表 7 门槛效应回归结果

解释变量	人口密度为门槛变量(单一门槛)
<i>gdp</i>	0.620* (0.362)
<i>pro</i>	0.0560 (0.111)
<i>aw</i>	1.405*** (0.104)
<i>ltf(pden≤407.700)</i>	0.0716** (0.0358)
<i>ltf(pden>407.700)</i>	0.251*** (0.0250)
常数项	179.055*** (2.213)
<i>R</i> ²	0.645
样本量	2339

注：***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的显著性水平下显著，括号内为回归系数的标准误。

由表 7 的回归结果可以看出,土地财政对城市扩张的影响并非是简单的线性关系,在不同的人口密度水平下,土地财政对城市扩张的影响存在差异。具体来说,当以人口密度为门限变量时,在人口密度($pden$) ≤ 407.700 的区间内,土地财政对城市扩张的影响系数为 0.0716,并在 5% 的显著性水平上显著;而在人口密度($pden$) > 407.700 的区间内,土地财政对城市扩张的影响系数在 1% 的显著性水平上显著,为 0.251。

总的来说,随着人口密度的上升,土地财政对城市扩张的影响效应呈现出上升的正向趋势,即土地财政对城市扩张的推动作用逐渐增强。主要原因在于,当城市的人口密度较低时,城市内部有较多的存量土地,且说明城市整体的发展还不够成熟和完善,因此地方政府在进行土地财政行为时可以选择转让开发部分城市存量土地。一方面可以提高城市的城市化水平,另一方面可以丰富城市空间格局,有利于城市经济发展水平的提高和人民生活改善。随着人口密度的逐渐上升,城市内部的存量土地越来越少,此时的地方政府土地财政主要表现为开发转让城市外围的土地,以土地的增量扩张为主。显然,增量扩张的方式更能促进城市的扩张。

5 结论与政策建议

5.1 结论

本文通过对地方政府土地财政成因分析,城市扩张成因分析,理论分析了土地财政对城市扩张产生的影响。与此同时,基于 2010—2019 年 234 个地级市的面板数据,通过构造数理模型,实证检验了地方政府土地财政对城市扩张的推动作用。在此基础上,通过对东西部地区进行分区域回归分析,进一步研究了土地财政对城市扩张影响基于东西部地区的区域差异具有异质性,并得出了三点主要结论。

第一,地方政府土地财政行为对城市扩张具有显著影响,及土地财政规模的增加会显著推动城市空间规模的扩张。第二,中国职工平均工资水平的提高对城市扩张的影响并不显著,说明在中国城市的发展模式中,集聚效应仍占主导地位。人口规模和地方一般公共财政支出对城市扩张具有显著的正向促进作用,是城市扩张的重要原因。人均道路面积的增加,改善了城市的交通状况,提升了城市的宜居程度从而对城市扩张产生了显著的抑制作用。第三,通过进一步的分区域研究发现,在东部和中部地区土地财政对城市扩张具有显著的正向作用,而在西部地区土地财政对城市扩张的影响不显著。在此基础上,使用门限效应模型,以人口密度为门限变量,证明了土地财政对城市扩张的影响效应随着人口密度的上升具有逐渐增强的趋势,进一步证明了土地财政与城市扩张之间存在一种非线性关系。

5.2 政策建议

5.2.1 合理划分事权,加强横向转移支付机制

通过以上分析可以看出中央上收部分事权和支出责任

可以有效减少地方政府的财政压力。利用中央的主体优势,上收部分事权和支出责任是缓解地方财政支出压力,从制度上规范地方政府土地财政行为的重要措施。根据新《预算法》的规定,在债务的发放上,具有自主权的政府只有省级政府,县级政府需要通过上报审核后以省级政府的名义发债,因此在强化债务约束的基础上赋予地方政府一定的自主举债能力仍具有一定的现实意义。另一方面,通过建立适当的激励机制,优化转移支付结构,刺激财政比较富裕的地区对财政紧缺地区的转移支付援助,通过区域带动作用,缩小地区间的财力差距,提升整个区域的平均发展水平。

5.2.2 提高农转非成本,拓宽土地供应主体

应进一步明确政府对土地市场的产权,这意味着需要进一步明确农村集体土地所有权主体的地位和权力,加强对政府的权力约束机制,提高农转非的成本,促进城市用地的理性扩张。另外,国家应拓宽土地供应的主体,实现土地供应主体的多元化。除了划拨土地的方式外,还可以通过自主开发,企业合作,投资入股等多种方式,实现原国有土地使用权所有者对其所使用的国有建设用地的高质量改造开发,以及对土地使用的监督和合作。修改相应土地管理制度的法律法规,在试点的基础上逐步全面推行集体建设用地的上市交易制度。在“同地、同权、同价”的原则上,建设集体建设用地市场,并通过构建完善的集体建设用地使用权流转市场,实现土地的双市场供给,保障土地使用权所有者的权益的同时,实现利益最大化,降低土地市场的福利损失。

5.2.3 实行差别化政策,探索城市发展适应性路径

对不同区域的城市应遵循从实际出发的原则,发掘自身优势,探究适合自身发展的城市发展道路。在城市基础设施建设较为完备的东部地区,应强化经营城市的理念,加强城市建设用地的供应管理,提高城市的内部空间利用率和土地使用率。中部地区相对西部地区,其发展模式较为完善,是未来城镇化的重点发展区域,并且具有良好的工业发展前景。但在巨大的发展机遇下,同时应当注意土地转让收益的集约使用和城市发展的高效管理,在给与其适度发展空间的同时,注重整体发展模式的规范化和集约化。在进行产业转移的承接时,遵循市场竞争的原则,既要注重增量土地的合理规划使用,又要兼顾存量土地的再开发效益。对于经济相对不发达,土地市场结构还不够完善,交易模式还不够成熟的西部地区,面对较高的发展潜力和丰富的土地资源应该注重对城市整体布局的合理规划和开发,在土地运行的过程中,一方面政府发挥其主体作用,规范土地的转让行为并对其进行监督;另一方面将其纳入市场机制中,借助市场的作用发挥增量土地的最大效益。

参考文献:

- [1] 陈国富,卿志琼.从征地到征收房产税:财政基础重建与政府治理[J].南开学报(哲学社会科学版),2019(2):180-190.
- [2] 陈国富,卿志琼.财政幻觉下的中国土地财政——一个法经济学

- 视角[J].南开学报(哲学社会科学版),2009(01):69-78.
- [3] 董再平.地方政府“土地财政”的现状、成因和治理[J].理论导刊,2008(12):13-15.
- [4] 杜金华,陈治国.土地财政依赖对城市扩张的影响[J].财经科学,2018(5):79-89.
- [5] 冯严超,王晓红.土地财政、金融发展与城市扩张[J].贵州财经大学学报,2019(1):25-36.
- [6] 高燕语,钟太洋.土地市场对城市建设用地扩张的影响——基于285个城市面板数据的分析[J].资源科学,2016,38(11):2024-2036.
- [7] 郭志勇,顾乃华.制度变迁、土地财政与外延式城市扩张——一个解释我国城市化和产业结构虚高现象的新视角[J].社会科学研究,2013(01):8-14.
- [8] 何艳玲.中国土地执法摇摆现象及其解释[J].法学研究,2013,35(6):61-72.
- [9] 贾奇锋,郑光泉.对我国土地出让金制度的思考[J].商场现代化,2006(6):288.
- [10] 李郇,洪国志,黄亮雄.中国土地财政增长之谜——分税制改革、土地财政增长的策略性[J].经济学(季刊),2013,12(4):1141-1160.
- [11] 李永乐,胡晓波,魏后凯.“三维”政府竞争——以地方政府土地出让为例[J].政治学研究,2018(1):47-58.
- [12] 李勇刚,王猛.土地财政对中国城市空间扩张影响效应的实证检验[J].统计与决策,2016(2):132-137.
- [13] 刘红梅,张志斌,王克强.我国土地财政收入研究综述[J].开发研究,2008(1):141-144.
- [14] 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,2014,24(12):32-37.
- [15] 刘瑞超,陈东景,路兰.土地财政对城市蔓延的影响[J].城市问题,2018(5):85-91.
- [16] 刘守英,蒋省三.土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J].中国土地科学,2005(5):3-9.
- [17] 刘涛,曹广忠.城市用地扩张及驱动力研究进展[J].地理科学进展,2010,29(8):927-934.
- [18] 刘颜.土地财政对中国城市空间扩张的影响——基于动态空间计量模型的实证检验[J].财经理论与实践,2019,40(3):9-14.
- [19] 秦勇.当下我国土地出让法律制度的功能定位及其矫正的思考——兼论“土地财政”的制度克服[J].经济法论坛,2013,10(1):385-394.
- [20] 宋娟.城市扩张的内在动因——一个新古典分析框架[J].工业技术经济,2005(3):120-121.
- [21] 宋艳华,焦利民,刘稼丰,等.城市扩张程度的影响因素分析——以武汉市为例[J].武汉大学学报(信息科学版),2021,46(3):417-426.
- [22] 陶然,陆曦,苏福兵,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[J].经济研究,2009,44(7):21-33.
- [23] 田文佳,程宇丹,龚六堂.基于土地视角的中国城乡结构转型与经济增长[J].经济学(季刊),2021,21(3):909-930.
- [24] 童陆亿.国内外城市扩张内涵及度量研究进展[J].世界地理研究,2020,29(4):762-772.
- [25] 颜燕,刘涛,满燕云.基于土地出让行为的地方政府竞争与经济增长[J].城市发展研究,2013,20(3):73-79.
- [26] 叶林,吴木奎,高颖玲.土地财政与城市扩张:实证证据及对策研究[J].经济社会体制比较,2016(2):39-47.
- [27] 于晓骁.滥用与规制:城市急剧扩张下的土地财政问题[J].河南社会科学,2012,20(8):33-34.
- [28] 张善波.现行土地出让制度存在的问题及对策研究[J].住宅与房地产,2017(5):4-47.
- [29] 曾龙,杨建坤.城市扩张、土地财政与农村剩余劳动力转移——来自中国281个地级市的经验证据[J].经济与管理研究,2020,41(5):14-32.
- [30] 周黎安.官员晋升锦标赛与竞争冲动[J].人民论坛,2010(15):26-27.
- [31] 周青,陶士贵.土地财政、城市扩张与经济增长——基于DMSP/OLS夜间灯光数据[J].淮阴工学院学报,2021,30(5):92-97.
- [32] 邹薇,刘红艺.土地财政“饮鸩止渴”了吗——基于中国地级市的时空动态空间面板分析[J].经济学家,2015(9):21-32.
- [33] DeSalvo J S, Su Q. The determinants of urban sprawl: theory and estimation[J]. International Journal of Urban Sciences, 2019,23(1).
- [34] Tong L, Hu S, Frazier A E, et al. Multi-order urban development model and sprawl patterns: An analysis in China, 2000—2010[J]. Landscape and Urban Planning, 2017,167.
- 作者简介: 赵晨语(2000-),女,中国河南商丘人,硕士。