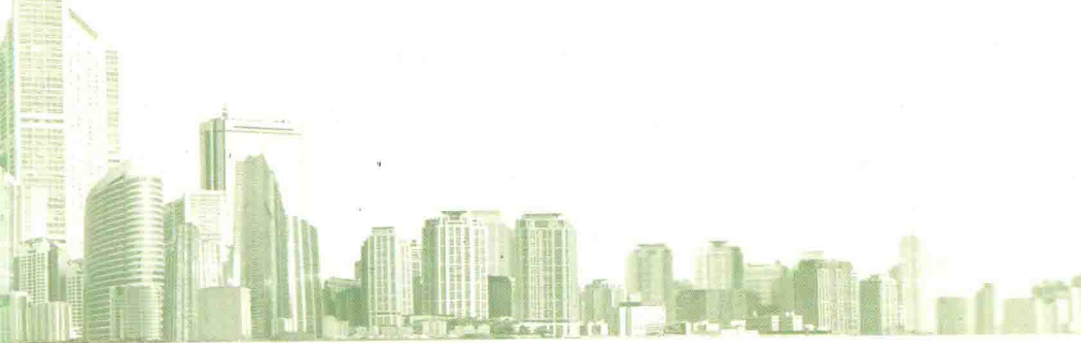




XinXing ChenZhenHua Xia De CaiZheng ShouZhi

JieGou JiQi YouHua CeLue YanJiu

新型城镇化下的财政收支结构 及其优化策略研究

汤究达/著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



XinXing ChenZhenHua Xia De CaiZheng ShouZhi

JieGou JiQi YouHua CeLue Yan,Jiu

新型城镇化下的财政收支结构 及其优化策略研究

汤究达 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化下的财政收支结构及其优化策略研究/汤究达著.
—北京: 经济科学出版社, 2017. 2
ISBN 978-7-5141-7761-9

I. ①新… II. ①汤… III. ①城市管理-财政收支-
研究-中国 IV. ①F812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 027535 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 徐领柱

责任印制: 潘泽新

新型城镇化下的财政收支结构及其优化策略研究

汤究达 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印装

710×1000 16 开 12.25 印张 180000 字

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-7761-9 定价: 44.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

| 前 言 |

党的十八大以来，城镇化已经成为中国经济的重要主题。在2012年12月的中央经济工作会议上，李克强总理强调新型城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是中国改革的重大红利和扩大内需的最大潜力。2013年11月，十八届三中全会公布《全面深化改革的若干决定》，提出要对财政体制进行改革，优化一般性转移支付问题，同时调整中央和地方的财权和事权。2014年3月，国务院公布《国家新型城镇化规划（2014~2020年）》，提出了有序推进农业人口市民化、改革完善城镇化发展体制机制、提高城市可持续发展能力、优化城镇布局和形态、推动城乡一体化等重大举措。随后，国务院于2016年发布《关于推进新型城镇化建设的若干意见》，指导各地区、各部门深入推进新型城镇化建设，提出了积极推进农业转移人口市民化、加快培育中小城市和特色小城镇、辐射带动新农村建设、完善土地利用机制、创新投融资机制等重要任务。由此可见，我国政府逐渐认识到推动新型城镇化建设的战略地位，并陆续出台相关政策进行引导和规划。

从根本上来看，新型城镇化的核心在于实现人与物的城镇化，既要求对传统城镇化过程中存在的问题予以回应，又

要求对已有城镇化模式下利益分配格局提出挑战。一方面,传统城镇化强调“以物为本”“以地为纲”的观念,将地方经济增长和财政收入增加作为基本导向,导致政府对居民生活质量提升、生态环境保护、要素禀赋积累的重视程度不够,出现了产业粗放发展、生态环境恶化、公共服务供需矛盾加剧等严重的社会问题。另一方面,已有城镇化模式下的利益分配格局存在诸多弊端,尤其是政府财政收入过多依赖土地出让收益,以及财政支出过多投入“硬性”基础设施建设,从而忽视了企业和个人的可持续性发展,使得新型城镇化缺乏基本动力。因此,面临推动新型城镇化建设的迫切要求,以及已有城镇化带来的诸多问题和挑战,政府如何优化财政收支结构成为重要课题。

本书结合理论与实践进行分析,总结国外与国内经验,探讨我国政府应如何优化财政收支结构,推动新型城镇化建设健康发展。在理论层面上:一是基于财政相关理论,从西方财政理论以及我国的“国家分配论”和“社会共同需要论”出发,探究国内外财政理论的发展历程;二是基于城市化相关理论,对城市发展理论、城市形成理论、城市规划理论、城乡统筹理论进行分析,探究世界各国城市形成和发展的基本规律;三是基于新结构经济学理论,提出将推动资源要素禀赋结构升级作为我国新型城镇化的根本目标,建立新型城镇化对财政收支结构的要求分析框架。在实践层面上:一是选取美国、英国、韩国作为代表国家,借鉴国外城镇化发展过程中财政收支结构优化的实践经验;二是回顾国内城镇化发展历程,并将北京市海淀区和深圳市罗湖区作为典型案例,分析我国城镇化下财政收支结构现状及其存在问题。

其中，引入新结构经济学的基本理论框架，探究我国新型城镇化下的财政收支结构问题，是本书的主要内容，也是本书的重要创新。从新结构经济学出发，大到一个国家的产业结构，小到一个企业的技术结构，都是由资源要素禀赋结构内生决定的。因此，只有当产业结构和技术结构符合资源要素禀赋结构决定的比较优势时，企业才能形成自生能力，经济才会最具有竞争力。而新型城镇化的过程实质上是由违背比较优势的转轨战略向符合比较优势的发展战略转变的过程，根本目标在于推动资源要素禀赋结构由以自然资源和劳动力为主向以人力资本和物质资本为主转变。这对我国财政收支结构优化提出了新要求：一方面要求体现新型城镇化的三大主要任务，即推动产业结构转型升级、推进农村转移人口市民化、推动城乡统筹发展；另一方面要求调整新型城镇化的四对合约关系，即处理好国家与个人、中央与地方、政府与市场、城市与农村之间的关系。

最后，笔者希望会有更多读者阅读这本书，不仅包括城镇化发展领域的政策制定者、研究人员和学生，还包括对公共管理学、财政学、经济学领域具有浓厚兴趣的人们。由于个人水平有限，书中若有不妥之处，敬请各位批评指正。

| 目 录 |

第一章 导论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 研究综述	5
第三节 研究内容	24
第四节 研究方法与创新	26
第二章 理论基础	29
第一节 财政相关理论	29
第二节 城市化相关理论	40
第三节 新结构经济学相关理论	56
第三章 新型城镇化与财政收支结构	69
第一节 财政收支结构的作用机理	69
第二节 新型城镇化对财政收支结构的要求	79
第三节 新型城镇化下财政收支结构的特征	97
第四章 国外城镇化下财政收支结构特征及启示	99
第一节 国外城镇化发展模式	99
第二节 国外城镇化下财政收支结构的特征	106

第三节 国外城镇化下财政收支结构的启示·····	118
第五章 我国城镇化下财政收支结构现状及问题 ·····	123
第一节 我国城镇化发展历程·····	123
第二节 我国城镇化下财政收支结构的现状·····	131
第三节 我国城镇化下财政收支结构的问题·····	147
第六章 新型城镇化下的财政收支结构优化策略 ·····	153
第一节 以要素禀赋结构升级为财政收支结构优化的 根本目标·····	153
第二节 以主要任务为财政收支结构优化的重要内容·····	155
第三节 以合约调整为财政收支结构优化的基本方向·····	164
参考文献·····	168
后记·····	185

第一章

导 论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

随着我国改革开放进入“瓶颈期”和“换挡期”，党的十八大提出“新常态”下中国经济将发生四大转变。第一，以投资和出口为拉动的外向型经济转型为以循环消费为主导、投资和出口为辅的内需型经济；第二，以房地产为主导的经济增长模式转型为以新型城镇化为主导的经济增长模式；第三，以土地资源为驱动的地方财政转型将以新型城镇化循环经济为驱动的地方财政；第四，以一元化发展传统城镇化模式转型为低碳文化、低碳旅游、低碳养生、低碳产业、低碳商业、低碳人居的产城结合、城乡一体、生态文明、健康发展的新型城镇化模式^①。由此可见，推动新型城镇化建设对于我国经济发展成功转轨具有重要意义。它已经逐步从局限于区域协调发展一隅，上

^① 郭濂. 中国新型城镇化的路径选择与金融支持 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2014.

升到全面建设小康社会载体和实现经济发展方式转变的高度，并且逐渐成为推动中国经济未来健康可持续发展的重要突破口。对此，李克强总理也多次强调，新型城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是中国改革的最大红利和扩大内需的最大潜力所在。

党的十八大以来，新型城镇化俨然成为中国经济的重要主题，并且其战略性地位不断得到提升。在 2012 年 12 月中央经济工作会议上，李克强总理首次涉及“新型城镇化”问题，体现了我国高层领导的认知和定性，也引起了地方政府和市场的强烈反应。2013 年 11 月，十八届三中全会的《全面深化改革的若干决定》是对新型城镇化具有全局性指导作用的总纲领，突出强调要对财政体制进行改革，优化一般性转移支付问题，同时调整中央和地方的财权和事权。随后，在 2013 年 12 月全国城镇化工作会议上，由官方总结出新型城镇化的“六大任务”：一是推动农业转移人口市民化，妥善解决落户问题；二是提高城镇建设用地使用效率，启动生态红线机制；三是建立多元资金保障体制，完善地方财税体系，建立财政转移支付通农业转移人口市民化挂钩机制，同时放宽市场准入，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营；四是优化城镇化布局和形态，提出“两横三纵”的城市化战略格局；五是提高城镇建设水平，促进城乡一体化发展的同时，要尽可能保持村庄原有风貌；六是加强对城镇化的管理，保证城市规划的连续性、科学性、民主性。2014 年 3 月，国务院公布了《国家新型城镇化规划（2014～2020 年）》，紧密围绕“六大任务”，提出了有序推进农业人口市民化、改革完善城镇化发展体制机制、提高城市可持续发展能力、优化城镇布局和形态、推动城乡一体化等重大举措。由此可见，我国政府逐渐认识到推动新型城镇化发展的重要战略地位，并陆续出台相关政策对城镇化建设进行引导、规划和调整。

新型城镇化的核心要求是实现人与物的城镇化，同时调整国家与个人关系、中央与地方关系、政府与市场关系。这是对传统城镇化过程中存在问题的回应，也是对已有城镇化模式下利益分配格局的挑

战。传统城镇化强调“以物为本”“以地为纲”的观念，过分追求物质财富增加，将地方经济增长和财政收入作为城镇化的基本导向，对社会公众的生活质量和幸福水平重视程度不够；注重“摊大饼”式的城市规模扩张、城市人口增加，缺乏可持续性，给自然资源和生态环境带来巨大压力的同时，还出现了城乡二元制不断扩大的严峻问题；其发展动力主要来源于重物轻人、粗放发展的传统工业化，具体表现为招商引资、建设工业园区、建设经济开发区等方式，而忽视人力资本和物质资本等资源要素的积累，现代服务产业和高新技术产业发展滞后。针对我国传统城镇化过程中存在的种种问题，政府应当坚持以人为本的首要原则，在推动地方经济健康发展、财政收入稳定增长的同时，不断优化财政收入和支出的结构，为企业和产业发展提供更多的支持和引导，为城乡居民转变生活方式和生产方式提供更全面的保障。

另外，已有城镇化模式下的利益分配格局存在诸多弊端，尤其是政府财政收入过多依赖土地出让收益，以及财政支出过多投入“硬性”基础设施建设，从而忽视了企业和个人的可持续性发展，使得新型城镇化缺乏基本动力。我国各级政府在城镇化推进过程中逐步探索出了一条“以地谋发展”的道路，通过大肆圈地的方式获得大量低价土地，以此来吸引企业和产业，带动地方经济发展，同时通过炒买土地获得土地收入以开展城市建设。从2008~2010年数据来看，政府土地出让收益（即总收入扣除成本的净收益）大约占到出让总收入的45%左右；另外，政府将土地出让收益用于各种支出，其中城市建设支出占收益总支出的60%左右，占土地出让总收入的26%左右。^① 尽管该模式在推动城市建设、发展地方经济方面取得了明显成效，但是也埋下了许多问题，例如土地资源的制约逐渐显现，土地财政不可持续发展；土地征收成本不断攀升，地方债务风险明显增

① 宣晓伟. 过往城镇化、新型城镇化触发的中央与地方关系调整 [J]. 改革, 2013, (5): 68-73.

加；社会差距不断拉大，社会矛盾日益积累等^①。此时，若各级政府继续按照已有城镇化模式的路径扩张，那么它们在一定程度上将成为阻碍新型城镇化发展的阻力。

综上所述，推动新型城镇化建设在我国经济发展转型阶段显得尤为重要，成为我国加快扩大消费内需、产业结构升级、实现现代化建设的强力引擎。然而，已有城镇化进程中出现的问题和挑战同样不容忽视。一方面，政府过分重视财政收入，且依赖于非税收收入，对财政收入的调节功能缺乏应有的重视；另一方面，政府将基础设施建设作为财政支出的主要部分，忽略了医疗卫生、义务教育、社会保障等基本公共服务方面的资金投入，这导致社会公众的税负痛苦指数进一步提升。因此，面临着推动新型城镇化建设的迫切要求，以及已有城镇化带来的诸多问题和挑战，我国政府应当如何优化财政收支结构成为重要课题。

二、研究意义

新型城镇化具有重要的战略地位，是我国推动全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程的一项关键举措。另外，新型城镇化是对已有城镇化模式中存在问题的积极回应，尤其是针对政府财政收支结构不合理所带来的诸多问题。因此，研究新型城镇化背景下我国政府应如何优化其财政收支结构，具有重要的理论意义和实践意义。

（一）理论意义

本书将新结构经济学作为理论基础，以资源要素禀赋结构升级为逻辑起点和根本目标，以发挥政府因势利导作用和发展企业自生能力为主要手段，分析新型城镇化这一转轨战略下的财政收支结构优化问

^① 刘守英：《土地制度改革与转变发展方式》[M]。北京：中国发展出版社，2012。

题。其理论意义主要表现为两点：一是从新结构经济学的角度对新型城镇化的国家战略分析，并对财政收支结构的作用机理进行梳理，从而拓展了新结构经济学的研究视野；二是基于新结构经济学的理论，指出我国新型城镇化对财政收支结构的特殊要求，并为财政收支结构优化的方向和重点提供新的分析框架。

（二）实践意义

本书对国外城镇化发展模式加以分类，并分别选择典型国家，对不同城镇化发展模式下财政收支结构的特征进行分析，以总结出有利于推动城镇化建设的成功经验。另外，本书还回顾了国内城镇化发展历程，并选取深圳市和海淀区作为研究对象，对我国城镇化进程中财政收支结构现状及存在的问题进行探讨，为后面提出具有针对性和合理性的优化策略提供实证依据。由此可见，本书的实践意义主要体现在：通过比较研究和实证研究的方式，对国内外城镇化下的财政收支结构问题进行探讨，总结教训、借鉴经验，以提出满足新型城镇化要求的财政收支结构优化策略，更好地推动我国新型城镇化建设健康发展。

第二节 研究综述

城镇化对于人类经济社会发展具有重大意义。城镇化问题也一直都是国内外学者共同关注的研究课题，尤其是随着我国城镇化建设步入新时期，传统城镇化发展方式出现诸多争议，如何走出具有中国特色的新型城镇化道路，实现可持续性和可包容性的城镇化目标，成为国内学者和政策制定者亟须解决的关键课题。在推动城镇化建设的过程中，政府主体发挥的作用不容忽视，而财政是政府履行其职能的重要手段。因此，政府如何通过财政政策推动城镇化建设得到国内外学者的广泛关注和深入探讨。

一、关于城镇化的研究

(一) 关于城镇化概念的研究

关于城镇化和城市化的联系,二者具有本质同一性,只是在英语翻译上存在差异。英语中的城市(Urban)包含市(City)和镇(Town)。在大多数国家,镇的人口规模较小,或者没有镇的行政层级,所以将“Urbanization”定义为农村人口向 City 转移和集中的过程,译作“城市化”。在中国,镇是地方重要的行政层级,其人口规模与国外小城市相当,所以“Urbanization”不仅包括农村人口不仅向 City 集聚,还包括农村人口向 Town 转移,译作“城镇化”^①。张鸿雁(2013)对城镇化和城市化的内在联系进行系统研究,认为城镇化和城市化具有本质同一性,并且主要体现在以下三个方面:第一,在生活方式变革上具有本质同一性,即无论是外在形式上的农村人口向城镇迁移,还是内在本质上的以非农业劳动方式为主体的生活空间,都是城市生活方式和城市文明的地域性扩张;第二,作为商品经济的载体具有本质同一性,即城市化与城镇化都是在摒弃传统自然经济社会的地域、血缘关系,建构以货币关系为纽带、以专业分工为基础的生产关系综合生活体;第三,作为“适应性开放功能体”具有本质同一性,即以非农业生产而存在的城市或城镇经济体都必须成为区域产业分工的组成部分,与周边地区进行吸纳劳动力、输出原材料、吸收生活与生产资料等的能量交换^②。

关于城镇(市)化的基本内涵,最初由西班牙学者赛罗达在其著作《城市基本理论》中提出,他认为城市化是指农村人口逐渐转

① 张占斌. 新型城镇化的战略意义和改革难题 [J]. 国家行政学院学报, 2013, (1): 48-54.

② 张鸿雁. 中国新型城镇化理论与实践创新 [J]. 社会学研究, 2013, (3): 1-14.

变为城市人口的过程^①。加拿大学者哥德伯格同样提出城市化是乡村地区转变为城市地区的过程,这种转变主要体现为农村和城市人口数量的变化^②。美国学者家沃思和索罗金则从社会学的角度出发,认为城市化意味着农村意识、行动方式和生活方式向城市意识、行动方式和生活方式转变的全部过程^③。除此之外,还有学者从经济学角度对城市化的概念进行解读。例如,美国学者沃纳·赫希认为,城市化是指以人口稀疏并且空间分布相当均匀、劳动强度较大且个人相对分散为特征的农业经济转变为具有基本对立特征的城市经济的变化过程^④。

随着城镇(市)化理论研究和实践探索的逐渐深入,以及不同学科之间的互相渗透,城镇(市)化的内涵日趋综合化、层次化、系统化。日本经济学家山田浩之基于城市产业构成和人口构成之间的关系,认为城市化的基本内涵包括两个方面:一是经济基础过程中的城市化,二是社会文化过程中的城市化^⑤。美国学者约翰·弗里德曼认为城市化是区域空间系统一种复杂的社会过程,并将其分为两个阶段:城市化进程Ⅰ是指人口和非农业活动在不同规模城市环境的地域集中过程,以及非城市景观转化为城市景观的地域推进过程;城市化进程Ⅱ是指城市文化、城市生活方式和价值观在农村的地域扩散过程^⑥。罗西在《社会科学词典》中指出城市化主要涉及四个方面的含义:一是城市中心对农村地区影响的传播过程;二是社会群体逐步接受城市文化的过程;三是人口集中的过程,包括集中点的增加和每个

① 赵煦. 城市化理论的起始问题——城市化概念探析 [J]. 宁德师专学报(哲学社会科学版), 2007, (3): 65-70.

② 郭濂. 中国新型城镇化的路径选择与金融支持 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2014.

③ 高珮义. 城市化发展学(第2卷): 城市化发展学原理 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2009.

④ [美] 沃纳·赫希. 城市经济学 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1990.

⑤ 周毅. 城市化研究述评 [J]. 中国特色社会主义研究, 2010, (1): 100-105.

⑥ 程必定. 中国新型城市化道路的选择 [J]. 青岛科技大学学报(社会科学版), 2011, (3): 1-6.

集中点的扩大；四是城市人口数量占人口总数比例提高的过程^①。

由此可见，城镇化是一个涉及多方面内容的社会经济转变过程，从不同学科的研究视角出发将会发现不同的侧重点。基于社会学和人口学角度，城镇化的研究重点在于人口及其生活方式的转变过程，即由农村人口转化为城市人口、由传统的农村生活方式转化为现代的城镇生活方式。基于城市地理和城市规划的角度，城镇化的研究重点在于城市空间现象以及城市演变过程，即由农业用地转化为城市用地，由较分散、人口密度低的居住形式转化为集中成片的、人口密度高的居住形式，由与自然环境接近的空间形态转变为以人工环境为主的空间形态。基于经济学角度，城镇化的研究重点在于城市聚集经济和规模经济的作用，强调农村经济向城市经济转化、第一产业向第二和第三产业转化的过程。

尽管不同学科给出的定义存在差异，学界认为城镇化的基本内涵主要包括人口结构、地域景观、产业结构、生活方式四个方面的转变。具体表现为：（1）人口的城镇化，即农业人口转变为非农业人口，并集中到已有城市或者形成新城市，从而使区域城市人口和城市数量逐渐增加、城市人口占区域人口的比重逐渐提高的过程。（2）地域景观的城镇化，即农村地域转变为城市地域，或者非城市景观转变为城市景观的过程，以及城市景观本身不断改良的过程。（3）产业的非农化与城镇化，即区域第二、第三产业迅速发展并向城市集中，使区域产业结构发生转变，第二、第三产业逐步取代第一产业成为区域经济增长主要动力的过程。（4）生活方式的城镇化，即基于职业利益和行业利益的社会经济组织取代基于家族纽带、地方情感的社会经济组织，并使得居民价值观念、思维模式、文化素质、行为方式等全面改善，并逐步与城市居民形成一致的过程^②。

① 许学强. 现代城市地理学 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1988.

② 新玉言. 新型城镇化: 理论发展与前景透析 [M]. 国家行政学院出版社, 2013.

（二）关于我国已有城镇化的研究

关于我国已有城镇化的基本情况，方创琳等（2008）通过对新中国成立以来我国城市化发展历程进行深入分析，修正了世界城市化发展的三阶段论，提出了与我国经济发展阶段相适应的城市化发展的四阶段论，并将我国城市化发展阶段分为起步阶段和成长阶段，其中起步阶段又可根据我国城市化进程的特殊性划分为顺利起步（1949～1957年）、超速发展（1958～1960年）、倒退发展（1961～1965年）、停滞发展（1966～1976年）、迅速发展（1977～1983年）和低速发展（1984～1995年）等亚阶段。1996年以来，我国城镇化处于快速稳定发展阶段^①。2005年以来，我国农村富余劳动力持续向大中城市转移，城镇化水平继续提高；大中小城市和小城镇协调发展，城镇体系逐步完善；城市建设投资稳定增长，基础设施和公共服务能力不断增强；产业和人口进一步集聚，城市群发展逐步成为城镇化的主体形态^②。近年来，尤其是2011年“十二五”规划确定“积极稳妥地推进城镇化”战略后，我国城镇化进程明显加快，城市数量和规模不断增加，城市发展质量也有所提高。2011年我国城镇化率实现了历史性的突破，首次超过50%，达到51.27%，并呈现城镇化率每年提高约1个百分点发展的趋势^③。但是，陈明捷等（2012）认为我国城镇化综合水平仍然有待提高，尤其是在人均GDP、农村居民的恩格尔系数、九年义务教育的普及率、每一医生服务的人口数、农民人均纯收入等方面，与发达国家水平相比存在一定差距^④。王洋等

① 方创琳，刘晓丽，蔺雪芹．中国城市化发展阶段的修正及规律性分析[J]．干旱区地理，2008，(4)：512-523.

② 汪丽．我国城镇化发展现状及推进城镇化发展的建议[J]．中国经贸导刊，2006，(10)：19-20.

③ 沈开艳．我国城镇化发展现状与推进城镇化的对策思考[J]．江南论坛，2013，(5)：13-15.

④ 陈明捷，吴燕，张静．我国城镇化现状及发展思路探究[J]．北方经济，2012，(13)：62-63.