



基于新型城镇化背景下 中国土地财政未来走势研究

JIYU XINXING CHENGZHENHUA BEIJINGXIA
ZHONGGUO TUDI CAIZHENG WEILAI ZOUSHI YANJIU

· 东方 著


天津出版传媒集团

天津科学技术出版社

基于新型城镇化背景下 中国土地财政未来走势研究

东 方 著

天津出版传媒集团

 天津科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于新型城镇化背景下中国土地财政未来走势研究 /
东方著. -- 天津:天津科学技术出版社, 2019.2

ISBN 978-7-5576-6125-0

I. ①基… II. ①东… III. ①土地制度-财政制度-
研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 040567 号

基于新型城镇化背景下中国土地财政未来走势研究
JIYU XINXING CHENGZHENHUA BEIJINGXIA ZHONGGUO TUDI
CAIZHENG WEILAI ZOUSHI YANJIU

责任编辑:方 艳

出 版: 天津出版传媒集团
天津科学技术出版社

地 址:天津市西康路 35 号

邮 编:300051

电 话:(022) 23332695

网 址:www.tjkjcs.com.cn

发 行:新华书店经销

印 刷:天津午阳印刷股份有限公司

开本 710×1000 1/16 印张 21.25 字数 470 000

2019 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

定价:48.00 元

前 言

土地财政不是我国特有的经济现象，但是由于很多国家与我国土地所有制度不同，在经历了漫长的土地私有化过程后，都完成了由卖地财政向税收财政的转型历程。而我国在财政分权体制、地方政府竞争以及新型城镇化发展的背景下，地方政府凭借土地所有权或管理权取得财政收入是地方政府的普遍优选行为，其特征具有显著的阶段性和制度性。这种以土地红利为基础的土地财政模式在我国经济社会发展中具有独特功能和阶段性贡献，但其在运行过程中也存在风险，进而引发全社会对现行土地财政模式可持续性的担忧。因此，在理论和实践上对现行土地财政模式进行成因分析和发展趋势的探究就具有一定必要性和现实性。

本书在土地财政、新型城镇化、最优城市规模等文献综述回顾的基础上，对新型城镇化的发展阶段、发展模式、主导形式进行梳理进而分析了我国人口城镇化率演变趋势、新型城镇化成熟阶段的趋势预测以及资金需求。对土地财政的收入结构、理论基础、历史沿革、核心影响因素进行阐述，借鉴 Malmquist 指数的基本原理，对我国土地财政地区差异进行横向和纵向分解研究，对地区历年来的纵向发展及地区之间的横向差异进行测度。根据最优城市规模理论，构建最优城市规模模型，根据数据的可得性，选取 104 个地级市的市辖区数据，得出我国城市平均的最优规模，从而测算出最优的城市总规模，再通过土地出让数据与城市规模的内在联系，测算出我国未来最优土地财政的空间。在对于土地财政未来走势预测中，构建土地财政与经济增长之间的关系，从供给侧和需求侧分析对土地财政可预见的规模及未来发展趋势做出判断。从而提出了一整套有助于土地财政发展可持续性的基本治理思路，并提出政策建议。

本书所做的具体工作与研究结论如下。

第一，对于土地财政的影响因素或发展根源，可归纳为以下几个方面：财政分权制改革、地方政府竞争、工业化发展、新型城镇化发展等这几个方面。与大量媒体以及学术界对土地财政的严厉批评甚至完全否定的观点不同，我们发现土地财政从经济学的意义上看远比大多数人的理解要深刻和复杂得多，对于土地财政这种地方政府行为我们不应全盘否定，而应科学分析和全面看待，对其历史合

理性和未来可持续性要有充分认识。

第二，城市经济发展水平与城市规模有着密切的关系，城市最优规模的研究是十分必要的。城镇的规模并不是越大越好，超过一定限度，会导致城市规模不经济和集聚不经济，产生一系列的经济、社会和政治问题。本书通过对最优城市规模模型的构建，得出 2017 年我国最优城市平均规模为 248.21 万就业人口，从而得到总体最优城市规模就业人口为 3.75 亿，由此计算出未来我国最优土地财政的规模为 9.375 万亿。而达到最优土地财政规模需要至少 7 年，即到 2025 年才得以实现。

第三，在特定时间范围内，尽管可供城市规模外延扩张所需土地的可供量有限，甚至土地财政的空间也有限，但在 2030 年前，我国土地财政还是具有可持续性的。在中西部地区，由于城镇化的水平处于加速期，可用于城市规划的用地也较充足，相应其土地财政规模向潜在规模顶点冲刺，土地财政的财力扩张还有较大的空间，土地财政还处于发育、壮大阶段。而在东部地区的城市由于用地规模的限制，土地财政的规模已经步入下降阶段，适时开征新型房地产税来筹集财政收入，有实行的现实必要性。

第四，土地财政问题的解决还有赖于其他相关制度的完善：优化土地财政收入结构；重新定位房地产业发展路径；重构财政分权体系；完善土地供应管理；加强保障性住房建设；引入城市规模增长管理（UGB）方式；实施乡村振兴战略。

目 录

第 1 章 引言	1
1.1 研究的背景与问题的提出	1
1.1.1 研究目的	1
1.1.2 研究背景	2
1.1.3 研究意义	6
1.2 本书使用研究的方法	7
1.3 本书的逻辑结构与章节安排	7
第 2 章 文献综述	9
2.1 国外文献综述	9
2.1.1 新型城镇化发展趋势背景的研究	9
2.1.2 最优城市规模理论的研究	13
2.1.3 土地财政发展的研究	28
2.2 国内文献综述	36
2.2.1 新型城镇化发展趋势背景的研究	36
2.2.2 最优城市规模的研究	40
2.2.3 土地财政发展的研究	51
2.3 文献评述及启示	64
第 3 章 新型城镇化发展趋势分析	65
3.1 新型城镇化发展的理论基础	65
3.1.1 城镇化的基本概念	65
3.1.2 新型城镇化的基本概念	69
3.1.3 新型城镇化发展的理论基础	76
3.2 新型城镇化发展现状	81
3.2.1 我国新型城镇化发展演变	81
3.2.2 我国新型城镇化发展阶段	85
3.2.3 我国新型城镇化发展模式	89

3.2.4 新型城镇化两种主导形式	94
3.3 新型城镇化发展趋势及资金需求分析	98
3.3.1 我国人口城镇化率演变趋势	98
3.3.2 新型城镇化成熟阶段的趋势预测	101
3.3.3 新型城镇化发展的资金需求	101
3.3.4 城镇化引发土地财政的内在机制	103
3.4 本章小结	106
第4章 土地财政的发展与地区差异分析	108
4.1 土地财政的概念、内涵及收入解构	108
4.1.1 概念界定	108
4.1.2 内涵	111
4.1.3 土地财政收入解构	112
4.2 理论基础	115
4.2.1 财政分权理论	115
4.2.2 地方政府竞争理论	118
4.2.3 委托—代理理论	119
4.2.4 地租理论	120
4.3 土地财政形成过程中财税体系的演进梳理	126
4.3.1 我国财税体系演变的几个阶段	126
4.3.2 我国财税体系改革的具体内容	130
4.3.3 我国财税体系改革后的问题以及生存选择	131
4.4 土地财政形成过程中土地制度的历史沿革	132
4.4.1 我国土地制度演变的几个阶段	133
4.4.2 我国土地制度的具体内容及问题	136
4.4.3 我国农村土地城市流转的特殊性	146
4.5 土地财政的核心影响因素	148
4.5.1 分税制改革	148
4.5.2 工业化发展	151
4.5.3 地方政府竞争	152
4.5.4 新型城镇化发展	157

4.6 土地财政地区差异分解	159
4.6.1 计算方法说明	160
4.6.2 结果比较	162
4.6.3 总体分析	166
4.7 本章小结	166
第5章 典型国家(地区)城镇化过程中土地财政分析	169
5.1 美国	169
5.1.1 土地财政的发展演化	170
5.1.2 土地政策分析	176
5.1.3 城镇化背景与土地开发理念	180
5.1.4 土地使用制度和农地保护	181
5.2 日本	182
5.2.1 土地财政的演化过程	182
5.2.2 土地管理制度	184
5.2.3 城镇化背景与土地开发理念	186
5.2.4 土地使用制度及农地保护	187
5.3 香港地区	188
5.3.1 土地财政的发展演化	188
5.3.2 土地管理制度	189
5.3.3 住房保障制度的发展	191
5.4 本章小结	191
5.4.1 美国的土地财政管理经验对我国的启示	191
5.4.2 日本的土地财政管理经验对我国的启示	192
5.4.3 香港的土地财政管理经验对大陆的启示	193
5.4.4 总结	194
第6章 最优城市规模下最适土地财政规模的测算	196
6.1 城市规模的形成以及最优城市规模的界定	197
6.1.1 城市规模的形成	197
6.1.2 最优城市规模的界定	199
6.2 最优城市规模的模型构建	202
6.2.1 影响城市最优规模的三大要素	202

6.2.2 生产者行为	203
6.2.3 城市空间结构	207
6.2.4 最优城市规模	208
6.3 最优城市规模的实证分析	211
6.3.1 计量模型的构建	211
6.3.2 数据说明	213
6.3.3 模型回归	215
6.3.4 最优城市规模测算	216
6.4 最适土地财政规模的测算	219
6.4.1 土地财政规模与城市规模之间的直接关系测算	219
6.4.2 我国最优土地财政规模的估算	220
6.5 本章小结	220
第7章 我国土地财政未来走势预测	222
7.1 土地财政与经济增长	222
7.1.1 现实分析	222
7.1.2 构建土地财政与经济增长关系模型	224
7.1.3 实证分析	226
7.1.4 结论	229
7.2 土地财政走势的供给侧分析	229
7.2.1 土地供应的影响因素分析	230
7.2.2 土地价格形成的演变历程解析	232
7.2.3 土地供应价格影响	234
7.2.4 土地供应数量影响	240
7.3 土地财政走势的需求侧分析	245
7.3.1 土地需求的影响因素分析	245
7.3.2 住房需求量分析	246
7.3.3 房地产业对于土地财政走势的需求影响	250
7.3.4 地方政府、房地产开发商与居民三者的博弈关系	251
7.4 新型城镇化进程与土地财政可预见的规模	254
7.5 土地财政的未来发展趋势	256
7.6 本章小结	257

第 8 章 我国土地财政政策分析及对策建议	258
8.1 优化土地财政收入结构	258
8.2 重新定位房地产业发展路径	261
8.3 重构财政分权体系	265
8.3.1 合理划分事权的范围	267
8.3.2 合理划分财权的范围	268
8.3.3 完善转移支付制度	270
8.3.4 深化分税制改革	271
8.3.5 改善政绩与官员考核体系	271
8.4 完善土地供给管理	273
8.4.1 完善现有的土地出让金收取方式	273
8.4.2 优化土地收入分配格局	275
8.4.3 改革征地制度	278
8.4.4 完善土地储备制度	281
8.4.5 加强棕地开发	290
8.4.6 加强土地规划提高土地集约利用水平	291
8.5 加强保障性住房建设	292
8.5.1 多元化方式解决农业转移人口住房问题	293
8.5.2 完善出租屋保障体系	295
8.5.3 实行跨地区的“宅居挂钩”制度	296
8.5.4 采取多种方式调控房价	296
8.6 引入 UGB 方式，优化城市规模增长管理	297
8.6.1 UGB 与转变我国传统的城市规模增长管理思路	299
8.6.2 UGB 与完善我国土地储备制度	302
8.6.3 UGB 与控制我国城市规模急剧扩张	305
8.6.4 UGB 与解决我国城乡结合部的土地利用问题	306
8.6.5 UGB 与缓解我国城市建设用地与农业用地之间的矛盾	308
8.7 实施乡村振兴战略，促进乡村现代化与城镇化共同发展	308
8.7.1 人口发展管理方面：提高城市与乡村价值，全方位多层次扩大就业	309
8.7.2 土地利用管理方面：加强土地规划，保障农民权益	312

8.7.3 资金保障管理方面：加大“三农”的投入，合理引入 PPP 模式	314
8.8 本章小结	316
参考文献	320

第1章 引言

1.1 研究的背景与问题的提出

1.1.1 研究目的

中国经济的高速增长，与快速城镇化和工业化有着很大的相关性，而规模经济有利于提高劳动生产率，也有利于经济规模进一步扩张。新型城镇化规模经济效应还需要进一步得到发挥。国际影响和经济危机等影响使出口受到冲击，中国越来越意识到新型城镇化是释放内需的重要方式，提高内需才是寻求的可持续发展路径。因此，在可看得见的将来，新型城镇化是拉动经济持续发展，提高人均收入、缩小城乡差距，缓解各种矛盾压力的重要引擎。

中国的城镇化发展规模和增长速度是举世瞩目的。2017年我国城镇常住人口达到了8.1亿人，城镇化率为58.52%。中国用了40年时间完成了发达国家100年才能实现的进程，这无论从三亿多人口城乡转移的数量来看，还是年均超过1%的城镇化增长速度来看都是可以证明的。综合欧美及日本当前的城镇化率水平，我国新型城镇化未来还有10~20个百分点的发展空间。

中国新型城镇化发展过程中与其他国家相比，最重要的特征是政府为主导作用，政府特别是地方政府的主导作用表现在决策制定对新型城镇化具有决定性的影响，同时为了积极的拉动城镇化建设进程而参与到城市建设中。在一个政府主导经济活动的经济体中，地方政府通过对土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模来改善，营造一个要素禀赋协同发挥积极作用的优良城市环境，并通过对城市公共资源的开发运作，形成了地方财政收入、投资和产业结构演变等环环相扣的城镇化作用路径，政府通过自主决策下的财政行为和行政引导，将大量资源配置到促进城市功能完善和空间拓展的公共建设和市政支出上，促进了城市的经济集聚和市场培育，力争带来城市产出增长下的GDP和税收增长，同时提升对资本和人口的吸引力，并希望以此有效带动城市整体建设的快速发展。在这一政府主导型的城镇化进程中，土地资源及产生的财政收入是地方政府推动经济增长中重要的财政基础，甚至很多学者将地方政府行为的形象归纳为“城市经营”和

“土地经营”。

土地财政是在财政分权与政治集权相结合的背景下地方政府收入来源的重要途径。在中央和地方财政分权的同时，中央政府对地方政府掌握着主要人事任免权，始终保持着政治上的高度集权，而且将地方经济发展作为官员政绩考核的主要衡量指标，这也使地方政府发展地方经济具备了充分的政治激励动机。

地方政府实现对于本辖区的土地开发和市场化运作的现实基础条件是中国城市土地制度，而地方政府主导城市经济发展的制度保障是中国的财政制度和政治制度，有了以上的基础保障地方政府通过推动房地产市场发展获得以出让金为主的土地出让收益，不仅给地方财政平添了庞大可支配财力，缓解了不对称财权事权结构对地方发展的约束程度，也给地方官员群体增加了获取更好政治前程的砝码。

伴随城镇化进程兴起的土地财政也带来了各种社会责难，如指责土地财政兴旺的同时也引发了耕地大面积流失、非法圈占地、引发房价疯涨、地方政府财政风险增加等。但总的来说，土地财政是衔接起新型城镇化发展与城镇公共品繁荣发展之间的良性循环。由此可见，分析测算土地财政的未来走势，如何为困境中的中国土地财政寻求出路，已成为当务之急。同时面对新型城镇化需求、改善性需求、投资性需求等需求种类，长期大量的农业人口进入城市对住房的需求也是长期且大量的，对城镇房地产市场起重要的支撑作用。长期来看，只要城镇化的进程没有停止，土地财政兴旺将会是长期现象。即使城镇化程度稳定下来，土地财政也会因为大量居民对住房的改善性需求的提出，而使得土地财政因此持续性繁荣。基于未来经济发展的需要，土地财政依然是常态化，而土地财政的制度化应尽早提上日程，土地财政未来走势分析正是本书研究的核心内容。

本书以新型城镇化发展趋势为研究背景，通过最优城市规模理论得到最优土地财政规模，分析测度土地财政的未来走势，从而促进地方经济增长和城镇化的进一步提升。

1.1.2 研究背景

改革开放 40 年来，中国经济发生了翻天覆地的变化，关于中国经济取得巨大成就的原因众说纷纭，其中“县域经济竞争是中国经济增长重要原因”（张五常，2009）的观点得到了众多学者的支持。“县域经济竞争”指的是地方政府之间的竞争，不仅包括县（区）级政府，还包括省市级政府之间、乡镇政府之间的竞争。

地方政府之间的经济竞赛需要经济资源的支撑。改革开放之初，我国的财政

体制是分成和包干制度，地方政府在财税收入分配中占大头，使得地方政府有足够的解决资源履行政府职能和参与经济竞赛。1994年分税制改革之后，中央政府拿走了财税收入的大部分，此时地方政府的支出就显得捉襟见肘。1994年，地方政府的财政收入在全国财政收入中的占比就从上一年的77.98%下降到了44.3%；而事务性支出只下降了2%^①。

面对巨大的财政缺口，地方政府必须寻找新的财源。土地是重要的生产要素，同时地方政府是土地的唯一供应者，于是土地成了地方政府寻找新财源很好的“标的”。地方政府可以通过出让土地获得高额的土地出让金、土地使用费等非税收入，同时与房地产行业相关的营业税（现已废止）、土地增值税等税种在分税制改革中是直接划归地方政府的，这大大增加了地方政府的收入，这部分收入弥补了地方政府的财政缺口。同时，地方政府在发展经济过程中还发现了与土地出让相关的其他“好处”，其一是可以通过给企业低价供地来吸引企业投资，其二是地方政府可以利用储备的土地进行融资，土地融资带来的经济资源甚至远超过土地出让金等方面的收入，有了这些经济资源地方政府便可以进行大规模的经济扩张。

地方政府“靠地生财”“依地发展”的行为引起了广泛关注，于是土地财政一词便应运而生，学者们也把土地财政称为地方政府的“第二财政”（周飞舟，2006）。土地财政的效果是明显的，1998年地方公共财政收入（一般预算收入）4 983.95亿元，到2016年增长到了87 239.35亿元，翻了17.5倍；而地方政府的土地出让金收入从1998年的507.7亿元增长到了2016年的35 639.69亿元，翻了70倍。也就是说，地方政府土地出让金收入增长速度远超地方公共财政收入（一般预算收入）的增长速度。与此同时，土地出让金收入占地方公共财政收入（一般预算收入）的比例也在大幅攀升，在1998年这一比例为10.19%，到2016年这一比例已是40.85%，2010年达到了最高峰67.62%，可见土地财政对于地方政府的重要性。2007年，土地出让收入达1.2万亿元，占地方财政总收入的51%。2010年以后，我国土地出让收入始终未低于2万亿元。2010—2017年，全国土地出让收入从2.7万亿元增加到5.2万亿元，增加近一倍，地方政府对土地财政依赖性不断增强。

土地财政这一现象的出现有其客观因素，但其规模的迅速扩张与地方政府的主观推动息息相关。从客观上来看，税制改革、住房制度改革、土地转让制度改

^① 数据来源：《中国统计年鉴》。

革等方面的因素都对土地财政的出现和发展有推动作用；从主观上来说，地方政府的投资冲动和经济竞赛将土地财政推向了极致。

很多研究认为，1994年分税制改革以后推动城镇化进程的主要动力是以土地财政为主体的财力来源。土地财政收入的供给因素主要是土地作为物质基础，大量农业用地转为非农用地；而相应的土地财政收入的需求因素主要是新型城镇化进程加速，以及住房体制改革和城镇居民改善性、投资性房产需求释放过程。其实，严格地讲，大量土地由农业转到非农产业，本身就是城镇化的重要内容。土地财政通过土地这一基本生产要素的投入对经济产生正向影响。

中国土地财政的形成与分税制改革的重要联系已获得了学者们的共识，为缓解分税制改革带来的财政压力，地方政府试图通过各种手段来弥补财政空缺，做大做强土地财政成为现行制度背景下地方政府不约而同地选择。

地方政府以城市土地所有者和公共利益代表的身份，对大量农转非的土地行使事实上的权益人或征用人、征收人的权力，据此使土地财政具有了合法的生成和发展空间。首先，由于我国的城乡实行二元土地制度，地方政府通过先低价征收农地，经过整理土地后高价出让土地，地方政府作为公共利益的代表者，以直接方式赚取差额地租；其次，地方政府将储备的土地进行抵押融资贷款，进行地方基础设施建设，以间接方式增强财政支配能力；再次，与此同时与土地相关的各种税费收入增加，进一步提高了地方财力。

由以上回顾可以发现，中国地方政府土地财政的形成有其客观的制度因素如：土地制度改革、分税制改革等；但更应看到的是，土地财政的形成是我国经济发展和市场经济下土地价值体现的必然结果，有其形成的必然性和合理性。不可否认，随着我国经济的发展和市场化改革的深入，现行土地财政的发展已经远远偏离当初制度设计的初衷，而由土地财政所引发的各种经济和社会问题，更是为学者们所广泛批评和诟病。

与此同时，也有学者认为土地财政不宜全盘否定，应进行相应的改革使其趋利避害，发挥更大的作用。客观地来看，土地财政并不是新事物，在我国古代社会，从土地中征收的赋税便是维系皇权统治的重要经济支柱，如古人云：“赋处于田，自上税下；贡处于土，从下献上”。土地财政不仅仅发生在我国，即使西方市场经济发达的国家也存在土地财政现象。如西方国家的财产税，约占其地方财政收入的60%~70%左右，对土地交易所得征收所得税等都是典型的土地财政。土地财政在西方发达国家对于维系城市建设和社会稳定发挥着重要的作用，却并

未引起像我国当前的各种社会和经济问题。可见，土地财政所引发的各种问题，并非土地财政自身发展的必然结果；土地财政问题的解决并非简单的取消土地财政就可高枕无忧，若一味盲目的取消土地财政，必将给我国地方财政稳定和城市建设带来严重的冲击。我国当前土地财政所导致的各种社会及经济问题，是我国经济体制和政治体制改革滞后于经济发展的综合反映。因此，要合理的化解当前由土地财政引发的若干问题，关键在于进行一系列经济和政治制度改革，实现土地财政的合理转型。

城镇化之所以能够成为土地财政兴旺的重要背景，说到底是与土地是经济运行生产要素之一的特征有直接联系的。在我国土地管理中，存在一些人为设限原因，更是对土地的稀缺程度或转让价格起到推波助澜的作用。中国为了保证“粮食安全”，必须要保持刚性的耕地面积，这就是2006年国务院印发的第三版《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》中划定的确保18亿亩耕地红线，明确了中国耕地保有量到2010年和2020年分别保持在18.18亿亩和18.05亿亩的总量标准。为此，国务院实行了中央分配各省农转非用地开发的总数，再由省分配给市和县的“建设用地指标配给制度”，此制度制定的数目不可以突破，但是总体上采取了平均主义的方式。2003年后，此政策工具作为鼓励中西部地区发展当地工业的途径，但是东部地区，特别是人口流动量较大的大城市，建设用地指标则较为紧张。也正是由于建设用地供给受到了限制，东部地区的地价、房价涨幅很快。而中西部地区单位土地面积的经济产出量来衡量土地利用效率较沿海也是比较低，尽管如此，不同的省（区、市）之间建设用地指标再配置是严格不允许的。这是房价、地价、土地财政在不同地区间呈现极不平衡状态的根本原因。当然，如果将土地财政的概念延展到财政支出领域，随着城镇化进程的加快，农村人口蜂拥进城比如会引起教育、社会保障、基本住房、基本医疗等基本公共服务的再平衡压力，引起各基本公共服务支出的相应上升。

中国的新型城镇化进程受到土地、社会保障、户籍等因素的影响，城镇化进程远落后于工业化进程。在经济发展统计中工业和服务业在GDP中已占有90%，而城镇化率（包括常住人口和常住的外来务工人员）才超过50%（2017年常住人口城镇化率只有58.52%，户籍人口城镇化率更是只有42.35%）。根据国际公认标准，中国目前的城镇化水平低了10%左右的水平。由于绝大多数工业和服务业在城市完成，这就得出中国存在城乡收入差距的原因了。

从新型城镇化发展趋势的来看，土地财政的未来走势受到多种因素和各个方

面的影响，需要仔细测度，方能得出最终结论。地方政府的土地出让行为使得土地转让市场化且长期存在，土地财政作为与国家的土地所有者地位或征用者、征收者身份相联系的财政范畴，也肯定具有长久可持续性，不可能消亡，可能变化的只是收入规模和地区结构问题。中国 18 亿亩耕地保有量的红线限制将会长期坚持，城镇化土地供应量或许会受到限制，但也因此会推动土地价格持续走高。城镇化释放的庞大的房地产需求会成为土地财政未来走势的决定性因素。

1.1.3 研究意义

中国正处在新型城镇化高速发展的时期，预计未来 20 年，每年平均新增城镇人口约 1500 万人。而新型城镇化引发城市规模的增长，还包括农村的乡村振兴等问题。城市规模扩张，一方面提升城市竞争力，是推动城市经济发展的有效方式；另一方面寻求足够的土地、就业机会和有支付能力的城市住房需求满足城市扩张。同时地方政府还要为此解决城市交通问题、社会问题、环境问题等。面对机遇与挑战并存的抉择困境是否存在一个最优城市规模，既保证城市经济持续增长，提供充足的公共服务，又不出现困扰城市发展的城市病呢？如果存在，如何达到最优规模呢？政府需采用何种政策工具去完善市场机制？等等类似问题的解决是本书的理论意义。要测度土地财政的未来走势，前提是将城市规模的最优值进行估算，从而得到当前城市规模与最优规模之间的差值。由此步步演算，从供给面和需求面对土地财政的发展趋势进行测度。

土地财政既是学界研究热点，也是社会关注热点，更是国家经济改革中的重难点。而土地财政作为重要的财力保障，为我国经济发展和城镇化起到不可替代的贡献，但仍然不可以否定的是，土地财政也是很多城镇发展中问题的根源所在。

在经济发展进入新常态的今天对土地财政进行研究有着重大的理论意义和现实意义。从理论角度来看，土地财政与中国经济发展模式密切相关，在中国地方政府发展经济的过程中扮演了重要角色。多年以来，学界对于中国经济增长展开了多维度的深入研究，所以对于土地财政的研究有助于探究中国经济发展的模式，有助于理解中国的政治体制和经济体制。从现实来看，中国经济发展模式正从高速度向高质量转变，土地财政是经济发展过分注重速度的表现，从高速度向高质量转变就需要对土地财政的发展趋势进行预测分析，从而实现土地财政的转型研究。当前正是土地财政转型的关键阶段，此时对土地财政的研究有着很强的现实意义。

本书从最优城市规模理论出发，在新型城镇化的背景下讨论土地财政的发展