



促进人口布局

与主体功能区规划相协调的
财政政策研究

徐诗举◎著

 吉林大学出版社

此书是国家社科基金资助成果 项目编号:12BJL070

促进人口布局

与主体功能区规划相协调的
财政政策研究

徐诗举◎著

 吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策研究 / 徐诗举著. —长春: 吉林大学出版社, 2019.4
ISBN 978-7-5692-4701-5

I. ①促… II. ①徐… III. ①人口分布—作用—财政政策—研究—中国②区域规划—作用—财政政策—研究—中国 IV. ①F812.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第077656号

书 名: 促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策研究
CUJIN RENKOU BUJU YU ZHUTI GONGNENGQU GUIHUA XING XIETIAO DE
CAIZHENG ZHENGCE YANJIU

作 者: 徐诗举 著
策划编辑: 邵宇彤
责任编辑: 李潇潇
责任校对: 宋睿文
装帧设计: 优盛文化
出版发行: 吉林大学出版社
社 址: 长春市人民大街4059号
邮政编码: 130021
发行电话: 0431-89580028/29/21
网 址: <http://www.jlup.com.cn>
电子邮箱: jdcbs@jlu.edu.cn
印 刷: 定州启航印刷有限公司
成品尺寸: 170mm×240mm 16开
印 张: 11.75
字 数: 165千字
版 次: 2019年4月第1版
印 次: 2019年4月第1次
书 号: ISBN 978-7-5692-4701-5
定 价: 49.00元

版权所有 翻印必究

长期以来，由于缺乏对人口迁移的宏观引导，导致我国人口空间分布不合理，加剧了人口、资源、环境之间的矛盾，制约了经济社会可持续发展。《促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策研究》于2012年获准立项为国家社科基金年度一般项目（项目批准号：12BJL070），笔者是课题负责人，本书是课题最终成果的重要组成部分。本书在分析主体功能区人口分布状况和主体功能区人口迁移基本理论的基础上，研究影响和制约主体功能区人口合理迁移的因素，主张在坚持市场对人口资源基础性配置地位的前提下，发挥政府对人口迁移的积极引导作用，提出一系列促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策建议。

本书主要观点包括：第一，针对当前的主体功能区“人地关系矛盾”，认为当前应促进限制开发区人口向重点开发区迁移。以全国31个省（市、区）的2856个县（市、区）为行政单元，按照主体功能区类型、国土面积、人口和地区总产值等指标，对全国主体功能区人口布局情况进行统计分析。分析结果表明：限制开发区存在大量农村剩余劳动力和生态超载人口；部分优化开发区人口已经达到或超过当地环境资源承载力的上限；重点开发区环境资源承载力较强，具有进一步集聚人口的发展潜力。第二，认为市场对人口迁移起决定性作用，但不能忽视政府对主体功能区人口迁移的引导作用。围绕劳动力流动的净现值计算公式，揭示财政政策促进主体功能区人口合理流动的理论依据。在主体功能区建设背景下，劳动力迁移的净收益现值理论模型的财政政策含义即应在坚持市场对人口资源基础性配置地位的前提下，发挥政府对人口迁移的主导作用，根据各地区环境资源承载力和既定的人口布局

目标，采取一系列财政政策，促进人口在各类主体功能区之间合理配置。第三，主张实行多层次跨区域的主体功能区人口迁移方案。由于主体功能区规划分为国家和省两个层级，并以县为基本行政单元，为了避免单一形式的由西向东的大规模人口跨区域迁移引发的矛盾与冲突，人口跨区域流动应当具有层次性，既可以是东、中、西部之间和临近省区之间的跨地区流动，也可以是省内不同主体功能区之间和特定区域内城乡人口流动。从2011年颁布的《全国主体功能区规划》来看，中西部地区每个省都有重点开发区，这为限制开发区人口近距离迁移和规划民族集聚区域提供了便利条件。因为年龄越小，人口迁移动因越强，所以加大对限制开发区的教育投入，通过提高限制开发区青年人口受教育年限，增强年轻人就业能力和跨区域迁移能力，而对于老人和少数民族人口则因为文化习俗差异和融入外地文化能力不足等原因，应该就近转移落户。第四，认为现行农地产权制度是导致进城农民“转户退地”意愿低的主要原因。很多事实上已经“市民化”了的进城农民，仍然不愿意“转户退地”，造成宅基地大量闲置和耕地大面积抛荒。进城农民“转户退地”意愿低，除了退地补偿标准问题外，还存在农村“户籍人口迁移悖论”问题。因为，第二轮土地承包期即将结束。随着农民所在集体组织的户籍人口不断迁出，集体组织成员不断减少，但集体土地总量不变，按照预期，第三轮承包期的人均耕地面积将增加，这将造成“转户退地”意愿越来越低。本书主要提出如下对策建议：第一，根据不同类型主体功能区人口分布及其人地关系矛盾，有针对性提出促进人口有序迁移的财政政策。鉴于限制开发区存在大量农村剩余劳动力和生态超载人口，提出要促进限制开发区人口有序迁出的财政政策；根据重点开发区环境资源承载能力较强，但是人口集聚能力较弱的矛盾，提出提高重点开发区人口集聚能力的财政政策；针对部分优化开垦中心城区人口聚集程度过高，已经达到或超过当地的环境资源承载力，提出保持优化开发区人口相对稳定的财政政策。第二，探索建立农地“二元”产权制度，消除“户籍人口迁移悖论”。所谓农地“二元”产权制度，就是

将继续留在农村的农户的宅基地、承包地界定为集体所有，将进城落户家庭自愿退出的宅基地、承包地界定为国家所有。农村土地“二元”产权制度会消除未退户农民在第三轮承包期中享有“三权”份额增加的预期，从而提高事实上已经“市民化”了的进城农民工“转户退地”意愿，提高户籍人口城镇化率，解决农村宅基地和承包地的“人地分离”问题，提高土地资源利用效率。第三，提出促进主体功能区人口合理迁移的差别化税收政策。认为应以主体功能区差别化税收政策取代传统的区域税收优惠政策。在市场经济条件下，人口迁移的基本动因是追求个人或家庭福利最大化，其中经济收入是影响人口迁移的决定性因素。因此，促进人口布局与主体功能区规划相协调，必须建立与主体功能区发展战略相配套的产业政策，以产业引导就业，以就业引导人口迁移。税收政策是宏观调控的重要工具，对于促进主体功能区产业协调发展具有重要作用。因此，税收政策对人口流动的作用机理可以概括如下：工资等收入差异引起人口由低收入地区向高收入地区迁移，区域间工资等收入差距是由区域间经济发展水平的差异决定的，区域税收政策则是调节和影响区域间经济发展水平的重要因素。第四，设计了基于土地开发权理论的宅基地补偿方案。缺乏健全的宅基地补偿机制是制约主体功能区人口迁移的重要因素之一，针对当前宅基地退出补偿机制不健全问题，以皖江城市带为例，设计两套宅基地退出补偿方案：一是在目前农村土地交易市场不完善情况下，城乡建设用地增减挂钩结余指标只限于本县市区行政范围内调剂使用，适合采用“市场参照法”下的宅基地退出补偿方案；二是在将来皖江城市带统一的农村土地交易市场形成的情况下，城乡建设用地增减挂钩结余指标可以在皖江城市带范围内跨区域交易使用，适合采用“区域交易法”下的宅基地退出补偿方案。

当然，影响主体功能区人口迁移的因素比较复杂，本书的研究还存在一些明显不足。例如，因为技术手段以及统计资料的局限，本书在主体功能区人口环境资源承载力的测度上存在欠缺。又如，本书提出建立农地“二元”产权制

前言

度，但是各地财政能力差异较大，如果“转户退地”将农地退给地方政府，退地补偿资金如何筹集、“国有农地”的管理主体如何确定，等等，都需要进一步深入研究。为此，笔者真诚欢迎读者不吝赐教。最后需要特别指出，在研究本课题过程中，笔者参阅了大量相关文献资料，从中受到很多启发，在此向文献作者们表示衷心的感谢。本书对引用部分都标明了出处，当然，文责自负。

徐诗举

2019年3月12日于铜陵

第一章	导论	/	001
	一、选题的背景、意义和研究目的	/	002
	二、相关研究文献	/	003
	三、研究方法、逻辑与内容结构	/	014
	四、创新与不足	/	018
第二章	全国主体功能区人口分布状况	/	025
	一、关于主体功能区人口分布的指标设计及数据来源	/	026
	二、主体功能区人口分布状况分析	/	027
	三、关于主体功能区人口分布的结论	/	037
第三章	主体功能区人地关系矛盾	/	039
	一、主体功能区人地关系矛盾的表现	/	040
	二、主体功能区人地关系矛盾的成因	/	049
第四章	多层次跨区域主体功能区人口迁移方案	/	059
	一、主体功能区人口多层次跨区域迁移的必要性	/	060
	二、主体功能区人口多层次跨区域迁移的可行性	/	067
	三、主体功能区人口多层次跨区域迁移方案	/	070

第五章	财政政策促进主体功能区人口有序迁移的理论依据	/ 077
一、	相关概念的厘清	/ 078
二、	主体功能区人口迁移的理论模型	/ 081
三、	财政政策含义	/ 084
第六章	制约主体功能区人口有序迁移的财政政策因素	/ 093
一、	以户籍制为基础的财力配置机制, 制约了人口有序流动	/ 094
二、	财政教育投入失衡, 使限制、禁止开发区人口迁出“推力”不足	/ 096
三、	住房保障支出力度弱, 阻碍了人口流入后的永久性居住	/ 097
四、	社会保障统筹层次低, 制约了人口跨区域迁移	/ 098
五、	财政忽视就业培训等人力资源投入, 使主体功能区人口合理布局受阻	/ 099
六、	退地农民跨区财政补偿机制设计缺失, 农村移民利益受损, 阻碍了人口迁移	/ 100
七、	现行土地开发过程中土地出让收入在政府间的分配和使用做法, 不利于人口布局	/ 101
八、	现行转移支付制度安排不适应主体功能区人口合理布局的要求	/ 103
第七章	促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策	/ 105
一、	促进限制开发区人口移出的财政政策	/ 106
二、	提高重点开发区人口集聚能力的财政政策	/ 111
三、	实现优化开发区保持人口相对稳定的财政政策	/ 115
四、	促进全国统一劳动力市场形成的财政政策	/ 118
五、	促进主体功能区人口合理迁移的差别化税收政策	/ 121

六、促进主体功能区间城乡土地置换的财政政策——以皖江城市带
为例 / 130

七、限制开发区宅基地退出补偿方案设计 / 136

附录 / 145

参考文献 / 171

第一章 导论

一、选题的背景、意义和研究目的

(一) 选题的背景与意义

长期以来,由于缺乏对人口迁移的宏观引导,导致我国人口空间分布不合理。一是人口布局与环境资源承载力不协调。例如,中西部一些环境资源承载力较弱且承担全国或区域性生态屏障功能的地区人口超载现象严重,过度的人类活动不仅破坏了本来就很脆弱的生态环境,而且因为生存条件恶劣、自然灾害频发等原因,导致“一方水土养活不了一方人”,产生大量贫困人口;又如,一些特大城市,已经达到或超过人口承载力的上限,过度的人口集聚,导致房价上涨、交通拥堵和环境污染等问题日趋严重。二是人口分布与经济布局失衡。例如,我国经济主要集中布局在东部发达的城镇化地区,而人口相对集中分布在中西部落后的乡村地区,人口分布与经济布局严重不匹配,造成区域之间发展不平衡。三是劳动人口与赡养人口异地居住。例如,一些农村剩余劳动力成为进城农民工,而老人、儿童则留守在农村,造成农村“空巢老人”“留守儿童”等一系列社会问题。四是户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率。我国城镇化过程中,人口“流而不迁”现象长期存在,居住地与户籍地分离,农民“离乡不离土”,出现诸多“空心村”,造成宅基地大量闲置和耕地大面积抛荒现象。

2010年12月21日,国务院印发了《全国主体功能区规划》,根据各地环境资源承载力、城镇化发展基础和未来发展潜力,确定区域主体发展功能,将全部国土空间划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四种类型,要求引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡。但是,就现实情况来看,我国人口迁移趋势与主体功能区规划相悖。例如,环境资源承载力达到或超过饱和状态的优化开发区人口为净流入,一些环境资源承载力较强的重点开发区人口为净流出,而一些

生态环境脆弱的限制开发区人口流出却相对较慢。

因此，目前应在转变区域发展观念的基础上，制定有利于引导主体功能区人口合理迁移的经济、社会政策与制度，尤其是财政政策与制度保障体系，否则就会导致人口布局与主体功能区规划不匹配，造成生态环境持续恶化、城乡与区域发展进一步失衡、人地关系矛盾加剧。

（二）研究目的

主体功能区规划理论是我国率先提出的，这是对区域发展理论的重大创新。人口布局与主体功能区规划是否协调，是决定主体功能区战略实施成败的关键；人口布局与主体功能区规划的协调程度，也是衡量主体功能区规划实施效果的最为关键的指标。然而，现行不合理的财政政策却成为制约主体功能区人口合理迁移的重要因素。

为此，本书在分析主体功能区人口分布状况、人地关系矛盾、人口迁移方案和财政政策促进主体功能区人口有序迁移的理论依据基础上，研究影响和制约主体功能区人口合理迁移的因素，提出促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策建议。本书的研究目的可以概括为如下几点：

第一，分析主体功能区人口分布状况，揭示主体功能区人地关系矛盾，提出主体功能区人口跨区域迁移方案。

第二，研究财政政策促进主体功能区人口合理迁移的理论依据，分析制约主体功能区人口合理迁移的财政体制及政策障碍。

第三，提出促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策建议。

二、相关研究文献

（一）国外相关研究文献

“主体功能区”概念是在2005年《中共中央关于制定“十一五”规划的建

议》中首次提出,是我国对区域规划理论的重大创新,国外尚无这一概念^①。但是,国外关于人口迁移的理论以及与人口迁移相关的农村土地产权理论,对我国促进主体功能区人口合理迁移具有一定的参考价值。

1. 关于人口迁移理论

如果仅从人口迁移的角度来看,促进主体功能区的形成,就是引导农村人口向城镇化地区有序迁移的过程。从国外学者对农村人口向城市迁移的研究脉络来看,影响迁移决策的因素由只偏重单一的货币收益,逐步考虑到货币以外的其他因素。例如,Lewis^②(1954)认为,只要城市的工资率高于农村的工资率,城市就能够获得源源不断的劳动力供给,直到富余劳动力被完全“吸干”。Ranis and Fei^③(1961)在Lewis模型的基础上,提出农村劳动力迁入城市的首要条件是因为农业生产率提高而出现农业劳动力剩余。Todaro^④(1969)考虑到失业率对迁移的影响,认为迁移决策取决于预期收入的差距,对城市的预期收入取决于工资水平和就业概率(由失业率决定)。Krugman^⑤(1991)认为人口集中源于经济集聚所产生的空间规模效应。Boyer and Hatton^⑥(1997)认为城乡收入差距、就业率、居住条件、预期寿命、距离以及亲友情况等都是影响劳动力迁移决策

① 杨伟民,袁喜禄,张耕田,董煜,孙玥.实施主体功能区战略,构建高效协调可持续的美好家园——主体功能区战略研究总报告[J].管理世界,2012(10)。

② Lewis.W.Arthur. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor [J].Manchester School of Economic and Social Studies, Vol.22, No. 2 (May,1954): 139-191.

③ Gustav Ranis, John C. H. Fei, A Theory of Economic Developments[J].The American Economic Review, Vol. 51, No. 4 (Sep, 1961): 533-565.

④ Michael P.Todaro. A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries [J]. American Economic Association, Vol. 59, No. 1 (1969): 138-148.

⑤ Paul Krugman. Increasing Returns and Economic Geography [J].The Journal of Political Economy, Vol.99, No. 3 (Jun,1991): 483-499.

⑥ George R. Boyer, Timothy J. Hatton. Migration and Labor Market Integration in Late Nineteenth - Century England and Wales [J].The Economic History Review ,Vol. 50, No. 4 (Nov, 1997): 697-734.

的因素。Tiebout^①(1956) and Oates^②(1981)的“用脚投票”理论认为,居民迁移在于选择公共产品与税收的组合使自己效用最大化的社区,暗含了财政政策对人口迁移具有重要调节作用的论点。

2. 关于土地产权理论

关于农村土地产权制度问题的研究,国外文献主要集中在土地所有权与经营权的关系方面。例如,亚当·斯密^③(1776)主张所有权与经营权合一,认为租佃制会阻碍租佃农户对土地改良的投入;John Stuart Mill^④(1848)认为所有权与经营权可以分离,因为稳定的租佃权可以弥补租佃制的弊端;Theodore W. Schultz^⑤(1964)认为建立所有权和经营权合一的适度规模的家庭农场能够提高农业生产效率。

基于西方的土地开发权理论,土地开发权可以作为变更土地用途的财产权利,它可以从土地产权束中分离出来并让渡给他人(Ralph Henger and Kilian Bizer, 2008)^⑥。土地开发权可以从发送区(Sending Areas)转移到接受区(Receiving Areas),发送区出售开发权利之后,土地开发会受到严格的限制,而接受区将获得更大的开发强度(John C. Danner, 1997)^⑦。城镇化与耕地保护之间的矛盾,也是世界各国面临的矛盾。在国外,正是针对土地开发实

① Charles M. Tiebout. A Pure Theory of Local Expenditures [J]. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5 (Oct, 1956): 416-424.

② Wallace E. Oates. On Local Finance and the Tiebout Model [J]. The American Economic Review, Vol. 71, No. 2 (May, 1981): 93-98.

③ 亚当·斯密. 国富论 [M]. 唐日松等译. 北京: 华夏出版社, 2004(8): 277-285.

④ John Stuart Mill. Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy [M]. London: John W. Parker, West Strand Press, 1848.

⑤ Theodore W. Schultz. Transforming Traditional Agriculture [M]. New Haven: Yale University Press, 1964.

⑥ Ralph Henger & Kilian Bizer. Tradable planning permits for land-use control in Germany [J]. Land Use Policy, 2010(27): 843-852.

⑦ John C. Danner. TDRs—great idea but questionable value [J]. The Appraisal Journal, 1997(4): 133-142.

行分区管理的缺陷,20世纪70年代兴起对TDR(土地开发权转让)的研究,Barrows^①(1975) and Barrese^②(1983)认为分区管制政策在实现特定目标的同时,也使被规划为开发区内的土地所有者获得了非个人努力所带来的收益,而开发受限地区的所有者则面临着潜在的损失。Nickerson and Lynch^③(2001)认为农地价格按照资产定价理论应当包括未来农业收益的折现和未来转为非农用地的价值,分区管制则正是对后者的剥夺。Tavares^④(2003), Henger and Bizer^⑤(2008)则认为土地开发权作为变更土地用途的权利,它可以从土地产权束中分离出来并让渡给他人。针对我国传统的土地分区管制及城乡建设用地增减挂钩试点过程出现的问题,较为一致的观点是建立农村土地开发权转移市场交易手段取代由地方政府主导的行政调节手段。

(二) 国内相关研究文献

1. 关于主体功能区人口分布状况研究

关于主体功能区人口布局的相关研究也主要限于国内学者。目前研究内容主要集中在以下两个方面:一是对我国主体功能区人口分布状况进行研究。例如,杨金花^⑥(2007)、牛雄^⑦(2009)认为我国主体功能区人口迁移主要表现为

① Richard L. Barrows. etc. Transfer of Development Rights: An analysis of new land use policy Tool[J]. American Journal of Agricultural Economics, 1975, 57(4): 549-557.

② James T. Barrese. Efficiency and Equity Considerations in the Operation of Transfer of Development Rights Plans[J]. 1983, 59(2): 235-241.

③ Cynthia J. Nickerson & Lori Lynch. The Effect of Farmland Preservation Programs on Farmland Prices[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2001, 83(2): 341-351.

④ Ant3nio Tavares. Can the Market Be Used to Preserve Land? The Case for Transfer of Development Rights [C]. European Regional Science Association 2003 Congress, 2003.

⑤ Ralph Henger and Kilian Bizer. Tradable Planning Permits for Land-use Control in Germany [C]. oettingen: Land Use Economics and Planning Discussion Paper 2008, No.08-01.

⑥ 杨金花. 主体功能区建设中人口区际迁移问题研究报告[R]. 国家发改委规划司规划处,2007.

⑦ 牛雄. 主体功能区构建的人口政策研究[J]. 改革与战略,2009(04).

重点开发区、限制开发区和禁止开发区人口向优化开发区过度迁移,尤其是重点开发区人口过度向优化开发区迁移,不符合主体功能区人口规划的要求。栾贵勤、齐浩良^①(2009)认为各地自然资源、经济资源和人口分布的差异性,已经严重阻碍了民众对社会发展成果的共享。张耀军等^②(2010)研究认为重点开发区人口规模最大、优化开发区人口密度最大、限制开发区人口文化技能素质最低。张耀军、巫锡炜、张敏敏^③(2016)使用全国第六次人口普查数据对31个省(直辖市、自治区)人口吸引力进行了测算,结果显示:东部沿海的优化开发区吸引力最大,中西部偏远的限制开发区吸引力最小。庄海燕^④(2017)则以黑龙江省九大功能区为基本单元,对黑龙江省各个主体功能区人口与经济协调发展程度进行了测算。二是对主体功能区人口再分布提出建议。例如,李江苏等^⑤(2008)测算了各类主体功能区适度人口容量,为主体功能区人口迁移政策制定提供定量依据。柴剑峰^⑥(2009)认为不同类型的主体功能区人口再分布的动力不同,不同阶段呈现的特征也有所差异,促进人口个体迁移能力、市场配置能力和政府调控能力有效融合,是实现人口有序迁移的关键。娄峰、侯慧丽^⑦(2012)对优先开发区和重点开发区未来不同时期的人口空间分布进行了预测,对人口空间布局提出相应的政策建议。朱丽娟、伍博炜^⑧(2015)测算了福建省主体功能区的适度人口容量,为福建省主体功能人口再分布提供了参考。

① 栾贵勤,齐浩良.主体功能区划背景下人口分布与流动规律研究[A].全国经济地理研究会第十三届学术年会暨金融危机背景下的中国区域经济发展研讨会论文集,2009(05).

② 张耀军,陈伟,张颖.区域人口均衡:主体功能区规划的关键[J].人口研究,2010(04).

③ 张耀军,巫锡炜,张敏敏.省级区域人口吸引力对主体功能区规划的影响与启示[J].人口研究,2016(02).

④ 庄海燕.黑龙江省主体功能区人口与经济协调发展模型分析[J].统计与咨询,2017(01).

⑤ 李江苏,骆华松,王焱.主体功能区适度人口容量测算初探[J].西北人口,2008(03).

⑥ 柴剑峰.主体功能区人口再分布动力分析[J].经济体制改革,2009(02).

⑦ 娄峰,侯慧丽.基于国家主体功能区规划的人口空间分布预测和建议[J].中国人口·资源与环境,2012(11).

⑧ 朱丽娟,伍博炜.基于P-R-E模型的福建省主体功能区适度人口研究[J].吉林师范大学学报(自然科学版),2015(01).