

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2015.02.008

# 国有土地出让方式地域差异研究

## ——基于治理土地财政视角

王玉波<sup>1</sup>, 恽晓方<sup>2</sup>

(1. 东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819; 2. 沈阳广播电视大学 教务处, 辽宁 沈阳 110003)

**摘 要:**以 2003—2010 年我国除港澳台地区外的 31 个省区市“招拍挂”与协议方式出让土地面积比例及价格数据,概述各省区市土地出让情况变化。选取 2003 年与 2010 年“招拍挂”出让土地面积比例、2003—2010 年协议与“招拍挂”出让平均地价等 4 项指标,采用层次聚类与定性分析结合方法,将全国 31 省区市土地出让情况划分为 4 类集群地域。从土地出让金对地方财政贡献程度、土地出让价格、区域经济发展水平、国家宏观战略等方面,分析各集群地域土地出让方式存在差异的原因。源于土地出让的不可持续性及出让方式转变可能会产生负效应,提出了各集群地域治理土地出让及推动土地财政转型的对策建议。

**关 键 词:** 国有土地; 出让方式; 地域差异; 土地财政

**中图分类号:** F 301.0      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-3758(2015)02-0155-07

# Geographical Differences of Nation-owned Land Transfer Patterns

## ——From the Perspective of Land Finance Governance

WANG Yu-bo<sup>1</sup>, YUN Xiao-fang<sup>2</sup>

(1. School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China; 2. Teacher Affairs Department, Shenyang Radio and TV University, Shenyang 110003, China)

**Abstract:** The changes in land transfer of 31 provinces (excluding Hong Kong, Macao and Taiwan) were summarized according to the proportion and price of each land transfer pattern from 2003 to 2010. Choosing the proportions of market land transfer pattern in 2003 and 2010, and the average land prices of negotiation pattern and market pattern from 2003 to 2010 as classification indexes, this research used hierarchical clustering analysis as well as qualitative analysis to divide the 31 provinces into four geographical clusters. The reasons for differences in land transfer patterns of these geographical clusters were explored from the following perspectives—contribution of land transfer fee to local finance, land transfer price, regional economic development level and national macro strategies. Due to the unsustainability of land transfer and the possible negative effects of land transfer pattern changes, this study proposed some countermeasures to govern the land transfer and promote the land finance transformation of each geographical cluster.

**Key words:** nation-owned land; transfer pattern; geographical difference; land finance

收稿日期: 2014-08-10

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(41401635); 教育部人文社会科学研究资助项目(14YJC790128); 中央高校基本科研业务费资助项目(N120414004, N141402001); 辽宁省财政厅财政科研基金资助项目(13C008)。

作者简介: 王玉波(1980-), 男, 黑龙江齐齐哈尔人, 东北大学副教授, 管理学博士, 主要从事土地资源利用规划与管理研究; 恽晓方(1971-), 女(满族), 辽宁锦州人, 沈阳广播电视大学副教授, 主要从事农村经济发展研究。

自 1988 年国有土地有偿使用制度确立,加之 1994 年分税制改革的实施,以土地出让独大的地方土地财政格局在全国范围内迅速形成。由此,土地出让金也称之为狭义的土地财政收入。通过土地财政收入可获取的统计数据(土地出让金、耕地占用税、房产税、契税、城镇土地使用税、土地增值税等)可知,1999—2010 年间土地出让金迅猛增长,2010 年是 1999 年的 53.4 倍,土地出让金占土地财政收入的比重,1999 年为 57.6%,到 2010 年上升至 80.8%。可以看出,土地出让金是土地财政收入的重要组成部分,治理土地财政模式存在的诸多弊端,须从治理地方政府土地出让行为及方式入手。

本文依据《中国国土资源统计年鉴》数据(未包含我国港澳台地区),对全国 31 个省区市的土地出让方式及出让金的地域差异进行细致分类(不只是东、中、西部地区),根据土地出让方式地域差异情况制定土地财政转型的对策方案。

一、各省区市土地出让基本情况

1. 各省区市土地出让方式变化趋势

国有土地有偿出让包括协议、招标、拍卖、挂

牌四种方式,其中协议与“招拍挂”出让方式的区别在于不能引入竞争机制,即不能充分体现市场对土地资源的配置作用。因此,分析各省区市土地出让方式变化主要考虑协议与“招拍挂”之间差别。中国“招拍挂”土地出让制度始于 2002 年国土资源部颁布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,要求境内商业、旅游、娱乐及商品住宅等各类经营性建设用地的国有土地使用权出让须采用招标、拍卖、挂牌方式,并且对“招拍挂”出让原则、范围、程序、法律责任进行了系统性规定,标志着中国以市场配置国有土地资源制度正式确立。随着土地资源配置市场化的逐步推进,“招拍挂”市场的交易范围不断扩大,而协议方式出让土地的范围相对在缩小。考察土地有偿出让方式中的协议与“招拍挂”面积比例,全国 31 个省区市 2010 年与 2003 年“招拍挂”出让土地面积比例的差值降序排列,如图 1 所示。

图 1 中显示:2010 年每个省区市土地“招拍挂”出让面积比例都高于 2003 年,其中,天津、浙江、湖北、北京 4 个省区市在两个时间节点的比例差值都在 70.0% 以上;2010 年有重庆、江西、上海、江苏、天津、湖北、福建、浙江、海南、宁夏、安徽等 11 个省区市土地“招拍挂”出让面积比例都达

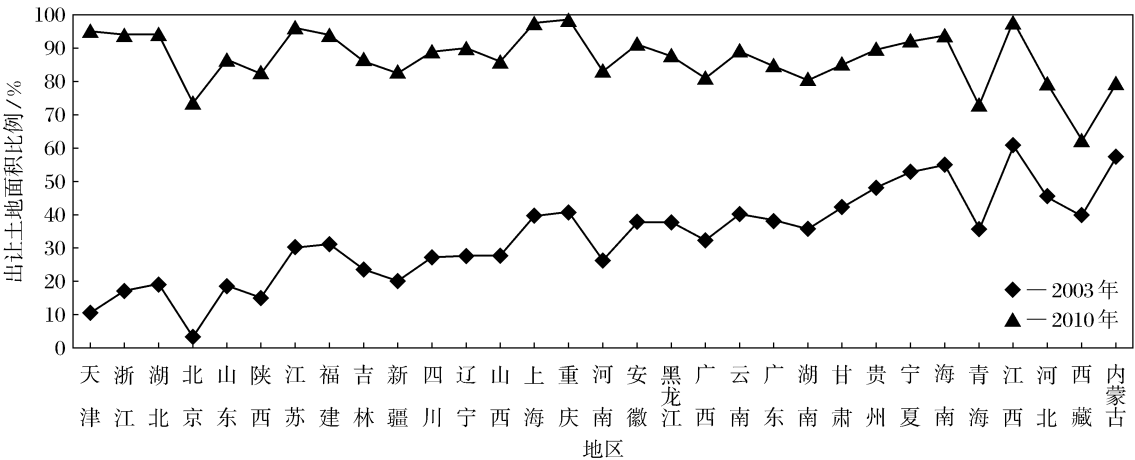


图 1 各省区市 2003 年与 2010 年“招拍挂”方式出让土地面积比例

到 90.0% 以上。由此,基本上可以看出,我国(城市)国有土地市场化配置程度越来越高,基本上形成了以价格机制为核心的市场化运作模式。

2. 各省区市土地出让价格情况分析

国有土地有偿使用制度确立后,地方政府经营城市及城市土地资本营运等行为在全国范围内受到“热捧”,其中,城市地价是经营城市土地的主要内容之一。根源在于土地是城市功能发挥及各

项经济活动的载体,城市土地经济价值与城市功能优劣呈现出正向相关关系,在以经济指标为主的政绩考核体系作用下,形成了优化城市投资环境、提升城市承载功能与获取巨额土地出让金的“棘轮”效应,表现为城区功能集中优化、经济社会发展速度快的城市土地价值增长也快。因此,地方政府为获取“苦心经营”的国有土地资产收益,必然尽量采取能够充分体现土地价值的“招拍挂”

方式出让,图 2 中 2003 年与 2010 年“招拍挂”方式出让土地面积比例变化基本上反映出这一规 律。各省区市 2003—2010 年协议与“招拍挂”出 让平均地价差值降序排列,如图 2 所示。

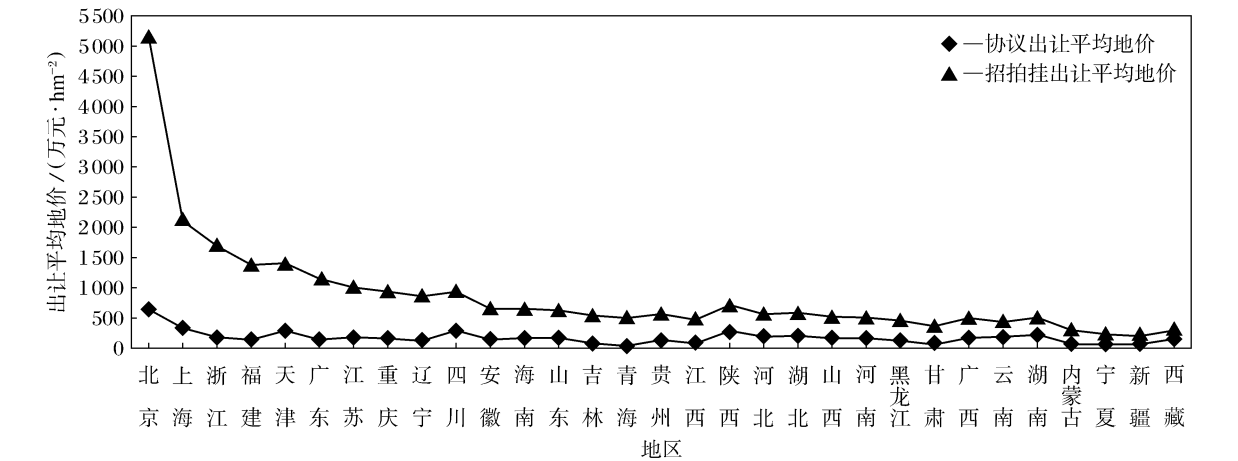


图 2 各省区市 2003—2010 年协议与“招拍挂”出让平均地价比较

图 2 中显示:北京、上海、浙江、福建、天津、广东、江苏、重庆、辽宁、四川等省市“招拍挂”出让平均地价为全国前 10 名,价格都在 800 万元/hm<sup>2</sup> 以上,其中北京为 5 172. 2 万元/hm<sup>2</sup>、上海为 2 113. 5 万元/hm<sup>2</sup>。这 10 个省市里有 6 个是东部沿海经济发达省市,还有中国的政治、文化、经济中心——北京,还包括承载“振兴东北老工业基地”战略实施与西南部经济文化的“重镇”——辽宁、重庆、四川等 3 个省区市。这 10 个省区市虽然“招拍挂”与协议出让平均地价差值最大,但是,依然有北京、上海、天津、四川、江苏、浙江 6 个省区市协议出让平均地价位于全国前 10 名之内。有天津、浙江、北京、江苏、福建、四川、辽宁等 7 个省区市 2003 年与 2010 年“招拍挂”方式出让土地面积比例差值都在 90. 0% 以上,位于全国前 12 名之内。由此,可以得出的基本规律:经济越是发达省区市土地“招拍挂”与协议出让价格也越高,两种出让方式土地价格差异也较大;同时,“招拍挂”方式土地出让面积所占比例上升速度也最快。

## 二、国有土地出让方式地域差异分析

### 1. 研究变量选取与计算过程

为进一步揭示国有土地出让方式在全国不同地域间表现出的规律,根据以上分析,除考虑各省区市土地出让“招拍挂”与协议方式之间的面积比例结构变化之外,同时加之两种土地出让方式的平均地价情况。根据《中国国土资源统计年鉴》中

的相关年份数据,计算各省区市 2003 年与 2010 年“招拍挂”方式出让土地面积比例(ZC 与 ZM)、2003—2010 年平均协议地价(XYJ)与平均“招拍挂”地价(ZJ),变量与具体数据,如表 1 所示。

表 1 中国 2003—2010 年 31 个省区市 土地出让方式比重与平均地价

省区市	招拍挂比例/%		地价/(万元·hm <sup>-2</sup> )	
	2003 年 ZC	2010 年 ZM	协 议 XYJ	招拍挂 ZJ
北 京	3.6	73.6	658.6	5 172.2
湖 北	19.4	94.2	205.0	585.7
天 津	10.8	94.7	303.3	1 403.9
湖 南	35.8	80.4	230.6	497.1
河 北	44.8	79.0	179.3	565.7
广 东	38.4	84.6	148.9	1 152.5
山 西	28.0	86.0	168.6	518.6
广 西	32.0	80.7	191.0	492.6
内 蒙 古	57.2	79.4	64.1	284.7
海 南	54.8	93.6	169.1	638.5
辽 宁	27.9	89.8	123.6	849.2
重 庆	40.8	98.7	169.2	948.4
吉 林	23.5	86.2	89.6	551.4
四 川	27.0	89.2	296.5	932.0
黑 龙 江	37.9	87.6	117.5	452.5
贵 州	48.2	89.7	144.5	570.3
上 海	39.7	97.6	331.9	2 113.5
云 南	40.3	88.8	178.7	449.7
江 苏	30.3	95.8	194.6	997.1
西 藏	39.8	62.5	168.8	315.2
浙 江	17.3	93.8	192.7	1 687.0
陕 西	15.3	82.6	294.5	704.1
安 徽	37.6	91.0	142.6	644.9
甘 肃	42.4	85.1	60.0	382.1
福 建	31.1	93.9	141.5	1 379.3
青 海	35.6	73.1	40.1	493.0
江 西	61.0	97.6	75.6	491.5
宁 夏	52.6	92.0	68.0	237.0
山 东	18.9	86.4	164.8	627.6
新 疆	20.1	82.5	56.2	219.6
河 南	26.4	83.0	157.4	499.3

各指标(变量)具体计算方法如下:

$$ZC_i = \frac{zpgs_i}{zpgs_i + xys_i} \times 100\% \tag{1}$$

式(1)中:ZC 为 2003 年“招拍挂”出让土地面积占土地出让总面积的比例;zpgs 为“招拍挂”出让土地面积;xys 为协议出让土地面积;*i* 为第 *i* 个省区市(*i*=1,2,⋯,31)。

ZM 为协议出让土地面积占土地出让总面积的比例,与 ZC 计算方法相同。

$$XYJ = \frac{\sum xc_j}{\sum xs_j} \tag{2}$$

式(2)中:XYJ 为平均协议地价;xc 为协议出让金;xs 为协议出让土地面积;*j* 为 2003 年,2004 年,⋯,2010 年。

ZJ 为平均“招拍挂”出让地价,与 XYJ 计算方法相同。

2. 地域差异分类方法及结果

“聚类分析”方法是将物理或抽象对象的集合分组成为由类似的对象组成的多个类的分析过程,所以同一个聚类中的个体之间有较大相似性,

而不同聚类间的个体有较大差异性。以表 1 中 31 个省区市的 ZC、ZM、XYJ、ZJ 等四项指标样本数据进行系统分类。借助于 SPSS 17.0 统计分析软件,选择层次聚类中的类间平均法,即当两个省区市各指标之间距离的平均值最小时,就将这两个省区市进行合并,然后再进行逐级合并;样本之间相似性测度采用欧氏距离进行计算,公式如下:

$$U_{mn} = \sqrt{\sum_{k=1}^j (R_{mk} - R_{nk})^2} \tag{3}$$

式(3)中:*R<sub>mk</sub>* 为第 *m* 个省区市第 *k* 个指标值;*R<sub>nk</sub>* 为第 *n* 个省区市第 *k* 个指标值;*m*、*n*∈*i* (*i*=1,2,⋯,31),*k*=1 或 2;*U<sub>mn</sub>* 为第 *m* 个省区市和第 *n* 个省区市之间的欧式距离。*U<sub>mn</sub>* 的数值越小,意味着第 *m* 与第 *n* 两个省区市之间的土地出让情况越接近,土地出让情况越接近的省区市就越可能先聚合成为同一类。由表 1 中的四项反映各全国 31 个省区市土地出让方式及平均地价情况的指标数据,经 SPSS 17.0 统计软件聚类分析得出Ⅲ类、Ⅳ类、Ⅴ类集群中的成员,如表 2 所示。

表 2 中国 31 个省区市土地出让方式差异情况聚类成员

Ⅲ类集群成员				Ⅳ类集群成员				Ⅴ类集群成员			
省区市	类	省区市	类	省区市	类	省区市	类	省区市	类	省区市	类
北 京	1	湖 北	3	北 京	1	湖 南	3	北 京	1	海 南	3
天 津	2	湖 南	3	天 津	2	广 东	3	天 津	2	贵 州	3
上 海	2	广 东	3	浙 江	2	广 西	3	浙 江	2	云 南	3
浙 江	2	广 西	3	福 建	2	海 南	3	福 建	2	西 藏	3
福 建	2	海 南	3	河 北	3	重 庆	3	河 北	3	陕 西	3
河 北	3	重 庆	3	山 西	3	四 川	3	山 西	3	甘 肃	3
山 西	3	四 川	3	内 蒙 古	3	贵 州	3	内 蒙 古	3	青 海	3
内 蒙 古	3	贵 州	3	辽 宁	3	云 南	3	吉 林	3	宁 夏	3
辽 宁	3	云 南	3	吉 林	3	西 藏	3	黑 龙 江	3	新 疆	3
吉 林	3	西 藏	3	黑 龙 江	3	陕 西	3	安 徽	3	辽 宁	4
黑 龙 江	3	陕 西	3	江 苏	3	甘 肃	3	江 西	3	江 苏	4
江 苏	3	甘 肃	3	安 徽	3	青 海	3	山 东	3	广 东	4
安 徽	3	青 海	3	江 西	3	宁 夏	3	河 南	3	重 庆	4
江 西	3	宁 夏	3	山 东	3	新 疆	3	湖 北	3	四 川	4
山 东	3	新 疆	3	河 南	3	上 海	4	湖 南	3	上 海	5
河 南	3			湖 北	3			广 西	3		

从表 2 中可以看出,在Ⅲ类、Ⅳ类、Ⅴ类集群分类中,北京始终是单独成为一类,关键原因在于北京“招拍挂”出让平均地价(ZJ)最高且与协议出让平均地价(XYJ)相差最多;在Ⅳ类集群中上海从Ⅲ类集群中的第 2 类分离出来单独成为一类,从图 1 和图 2 中可以看出,上海 ZJ 及其与 XYJ 之差排在全国第 2 名,但是 2010 年与 2003 年“招

拍挂”出让土地面积比例差值排在第 14 名,致使其没能与北京聚成同一类;在Ⅴ类集群中辽宁、江苏、广东、重庆、四川从Ⅳ类集群中的第 3 类分离出来并聚成同一类,从图 1 中可看出,这 5 个省区市 2010 年与 2003 年“招拍挂”出让土地面积比例差值分散排在第 7~21 名之间,整体居于中间位置但没有明显规律,从图 2 中可以看出,这 5 个省

区市 ZJ 及其与 XYJ 之差集中排在第 6~10 名, 规律较为明显, 由此使得单独聚成为同一类。

通过以上对 2003—2010 年 31 个省区市土地出让方式及平均地价定量描述与聚类分析, 基本反映出了全国土地出让方式及平均地价差异规律, 但是, 因定量分析方法本身也存在缺乏灵活性、易受选取指标特殊值影响等缺点, 不能充分反映土地出让方式地域差异格局的实际状况。为提高聚类(分区)的实用性, 考虑土地出让方式与平

均地价情况相似性、地域临近性原则, 以五类集群分类为基础, 将北京、上海归为一类, 原因是这 2 个市 ZC、ZM、XYJ、ZJ 等四项指标样本数据最为接近(如表 1 所示)。同理, 将山东归为第Ⅳ类集群, 原因①: 图 1 与图 2 中山东与辽宁、江苏、广东、重庆、四川指标值(差值)排序上非常接近; 原因②: 从地域上看, 山东与江苏毗邻且同属于沿海省份。最终分类结果与地域结构, 如图 3 所示。

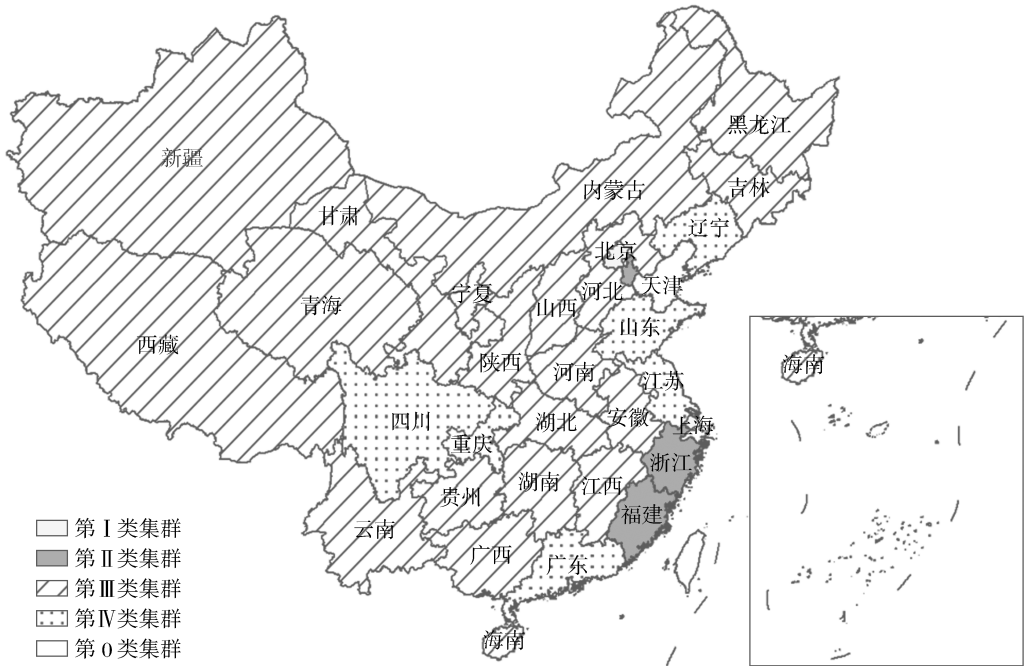


图 3 全国 31 个省区市土地出让方式差异分类与地域结构

3. 各地域土地出让方式差异原因

(1) 土地出让金对于地方财政贡献程度及土地价格不同

因土地出让金是土地财政的重要组成部分, 故土地出让金对于地方财政有着重要的贡献, 例如: 全国 2003—2010 年土地出让金占地方财政总

收入的 34.0%。但是, 这 8 年间各省区市土地出让金对于地方财政总收入的贡献率却存在较大差异, 浙江最高, 为 51.1%, 新疆、山西只有 16.2%。以上四个集群在 2003—2010 年土地出让金对于地方财政总收入贡献程度及平均土地价格, 如图 4 所示。

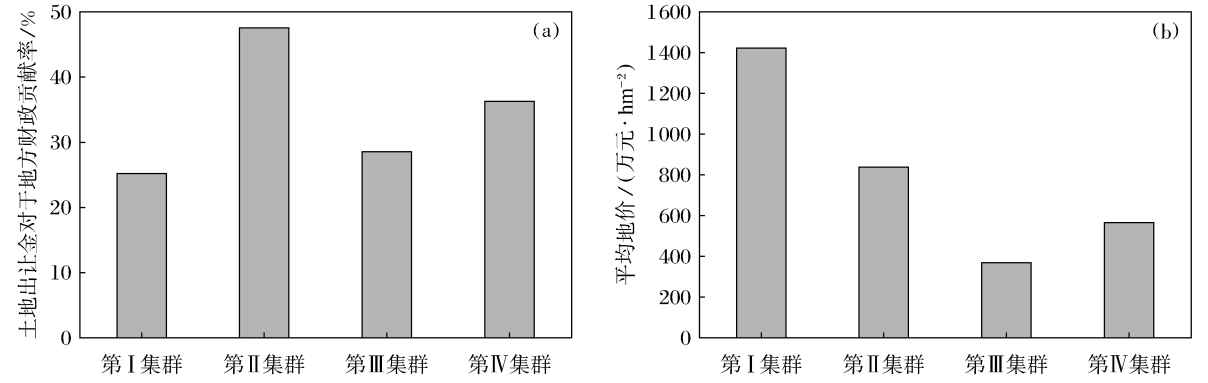


图 4 土地出让金对于地方财政贡献率与平均地价

(a)—土地出让金对于地方财政贡献率; (b)—平均地价



土地出让金对于地方财政贡献程度及土地价格不同,土地出让方式也有所不同,具体原因如下:

第Ⅰ类集群:该集群土地出让金对于地方财政贡献率最低,为 25.1%。原因在于北京、上海已进入城市化与工业化后期,可承载城市空间拓展的土地资源倍显稀缺,土地开发主要以高附加值的商(产)业、高端服务业和公共设施为主<sup>[1]</sup>,城市发达的第二、第三产业为地方财政提供了主要税收来源,即土地开发规模虽小但是收益却很高,导致“寸土寸金”高昂的土地出让价格,如 2003—2010 年平均出让地价为 1 424.7 万元/hm<sup>2</sup>,如图 4(b)所示,北京、上海平均“招拍挂”地价依次为 5 172.2 万元/hm<sup>2</sup>、2 113.5 万元/hm<sup>2</sup>,显著高于其他三类集群中的省区市。土地资源稀缺及高地价驱使地方政府对其配置必须以公平的市场化手段进行,体现“价高者得”的市场规律,所以,北京、上海“招拍挂”方式出让土地面积比例上升速度也

较快,由 2003 年的 3.6%、39.7% 上升至 2010 年的 73.6%、97.6%。

第Ⅱ类集群:该集群土地出让金对于地方财政贡献率为 47.6%,在 4 类集群中最高;平均出让地价为 839.5 万元/hm<sup>2</sup>,明显高于第Ⅲ与第Ⅳ类集群。反映出在分税的财政体制下,土地及出让金为天津、浙江、福建快速工业化与城市化提供了重要资源与资金支撑,形成了“土地资本化→城市承载力提升与投资环境优化→土地价格提升→土地资本化”循环模式。具体表现:首先是“招拍挂”方式出让土地价格仅次于北京、上海,排在 3~5 名之间;其次是高涨的土地价格与经济社会发展对土地旺盛的需求激励地方政府采取“招拍挂”方式供地;最后是“招拍挂”方式土地出让面积比例上升速度最快,由 2003 年的 18.2% 上升至 2010 年的 94.0%,如表 3 所示。由此,天津、浙江、福建 3 个省区市聚合成同一集群。

表 3 各集群“招拍挂”方式出让土地面积比例 %

集群类别	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
第Ⅰ类集群	25.2	20.7	41.5	23.7	37.4	70.8	85.6	84.9
第Ⅱ类集群	18.2	24.3	26.8	23.1	44.9	89.0	90.7	94.0
第Ⅲ类集群	35.8	34.6	41.0	36.1	56.5	83.2	83.2	85.8
第Ⅳ类集群	28.0	26.7	31.1	28.8	45.0	84.4	84.9	90.0

(2) 经济发展水平致使地方政府土地出让方式策略差异

第Ⅲ类集群:该集群中的省份除海南省外大多位于我国东北部、西部、西南部及中部地区,除中部省份以外都属于经济欠发达地区。从图 2 中可以发现,这些省份“招拍挂”出让地价与协议出让地价都很偏低且同一省份两种出让方式地价最为接近;从表 3 中可以看出第Ⅲ类集群“招拍挂”方式出让土地面积比例增长速度最慢。究其原因,经济发展水平落后、居民整体消费能力偏低,城市缺乏吸引第三产业投资的动力,使得土地资产增值较慢。然而在政治集权、以经济指标为主的政绩考核体系作用下,地方政府凭借辖区廉价的土地资源强化对外竞争,其策略就是对工业用地和商住用地采取的差别化出让方式,即采取协议方式尽量以低于周边行政辖区的价格出让工业用地来吸引工业(制造业)投资,工业(制造业)的发展为地方带来基础设施的完善,吸引外来务工人员,增加服务业消费需求,从而为进一步抬高

“招拍挂”商住用地的价格奠定基础,获得更多的土地出让金<sup>[2]</sup>。

(3) 宏观战略推动土地出让方式由协议转向“招拍挂”

第Ⅳ类集群:该集群中的省市除重庆、四川在我国西南部地区以外,其余各省份都在东部沿海经济较为发达地区。国家自 2000 年陆续制定“西部大开发”与“振兴东北老工业基地”战略,其中,四川、重庆、辽宁是承载这两个战略实施的重要基地,在工业带动下,“招拍挂”方式出让土地面积比例及价格快速提升,接近于第Ⅱ类集群中的省区市,如图 1 与图 2 所示。江苏、广东属于沿海对外开放较早省份,山东是环渤海经济区重要省份,因此,其“招拍挂”与协议出让平均地价与第Ⅱ类集群省份接近,即使广东 2010 年与 2003 年“招拍挂”比例差值排序比较靠后的情况下,这几个省区市依然聚成了同一类。图 4 显示,第Ⅳ类集群土地出让金对地方财政贡献率为 36.2%,仅次于第Ⅱ类集群。在 2003—2010 年,在国家宏观战略深

人实施的背景下,土地资源及其巨额的出让金对于工业化、城市化的推进起到重要支撑作用,由此,土地资产快速升值,为获取更多的土地出让金收益,驱动土地出让方式由协议快速向“招牌挂”过渡。

### 三、不同地域土地出让及土地财政转型对策建议

受土地资源(耕地)瓶颈约束与近几年国家系列房地产市场调控政策影响,现行的以土地出让为主的地方财政模式是不可能维持长久的,即“后土地财政时期”已经开始<sup>[3-4]</sup>。但是,未来10~15年是中国城市化发展的关键时期,各地域在城市化过程中还需不同程度地发挥土地财政模式正向功效。源于土地(出让)财政的诸多弊端,除国家层面的财政体制、政绩考核、征地补偿及土地出让金管理等制度的改革与完善外,各地域还应从如下方面治理土地出让及推动土地财政转型:

第Ⅰ类集群:北京、上海可供城市空间拓展的土地资源已为数不多但价格昂贵,在此激励下,地方政府更有动力采取拍卖方式供地,使得“地王”现象频出并助推全国房价大幅攀升。建议住宅用地供应提高中低价位、中小户型、普通商品房建设用地的比例,同时采用打包公共建设配套用地方式来降低地价;商服用地出让可采取拍卖方式供给于高附加值产业,以便创造更多税源。该集群地域房地产市场繁荣、房屋存量较大,全面征收房地产税能有效解决后土地财政时期可出让土地资源贫乏导致的地方财政收入减少的问题。

第Ⅱ类集群:根据《全国土地利用总体规划(2006—2020年)》与《中国国土资源统计年鉴》数据,该集群地域2010—2020年可出让的城镇工矿用地只有2000—2010年的41.5%。如前所述,土地出让收入对于该集群地域财政贡献率最高,在“路径依赖”作用下,地方政府必定采取“招拍挂”方式供给辖区内较为有限的土地资源,结果将是房价偏离普通居民购买能力及地方政府获取财政收入风险与破坏式的税收行为的产生。建议土

地出让采用“限地价,竞配建”挂牌方式和“定配建,竞地价”招标方式<sup>[5]</sup>,且全面征收房地产税,从而有效平抑地价及房价;约束地方政府违规城乡拆迁与控制其信贷规模及破坏式的税收行为。

第Ⅲ类集群:为推动经济增长与城市化进程,该集群地域还需借助于土地财政模式的正向功效。然而,不同辖区地方政府借助于廉价土地资源竞相吸引东部地区占地较大的产业向其转移,势必会导致土地资源粗放利用及国有资产收益的大量流失。建议建立土地出让预申请制度,及时公开国有土地出让信息,防止经营性用地暗箱(协议)出让;严格落实工业用地“招拍挂”出让制度,避免地毯式的厂房占用大量土地,工业园区的土地利用效率低下,引导企业集约节约利用土地<sup>[6]</sup>。

第Ⅳ类集群:源于优越地理位置与国家振兴规划的支持,该集群地域经济社会发展与城市化进程势头迅猛,土地供应市场化(招拍挂)程度更高的同时供需矛盾更加凸显,如土地财政形成动因不变,那么,可供出让的土地资源会迅速枯竭。建议以科学的土地规划引导城市集约用地,不再因获取土地财收入而大规模出让土地;落实并公开土地供应年度计划,防止用地单位因“缺地恐慌”而盲目抢地;加强中央政府与社会公众监督,防止地方政府以违法违规方式“找地”并继续以地生财。

#### 参考文献:

- [1] 丘海雄,付光伟,张宇翔. 土地财政的差异性研究——兼论土地财政对产业转型升级的启示[J]. 学术研究, 2012(4): 75-81.
- [2] 李学文,卢新海. 经济增长背景下的土地财政与土地出让行为分析[J]. 中国土地科学, 2012, 26(8): 42-47.
- [3] 贺蕊莉. 后“土地财政”时代地方财政收入行为风险研究——基于财政社会学的视角[J]. 农业经济问题, 2011(1): 95-100.
- [4] 叶剑平. 后土地财政时期或将到来[J]. 中国房地产市场, 2012(1): 94.
- [5] 赵娅. “限地价,竞配建”土地出让方式的理论分析与实证研究[J]. 中国土地科学, 2012, 26(11): 27-32.
- [6] 李智强,吴诗嫚. “招拍挂”土地出让方式的完善和调整[J]. 中国房地产金融, 2010(6): 7-10.

(责任编辑:王 薇)