

城市化进程中土地财政依赖度对区域经济发展的影响研究

暴晓林

辽宁省喀喇沁左翼蒙古族自治县自然资源事务服务中心 辽宁 朝阳 122300

摘要：在进行城镇化过程中，逐渐形成了政府主导型的以土地及相关产业为中心的经济发展格局。地方政府对于土地及相关产业收益的依赖，土地财政问题应运而生。土地财政问题形成的原因并不是单一的，土地财政有其形成的财税制度原因、土地制度方面的缺陷，甚至是跟现行的政府治理模式和治理结构有关。对土地财政问题的治理更不是一蹴而就，需要多方面综合分析和全方位的措施相配合。

关键词：土地财政依赖度；区域经济发展；影响

自国家实行城镇化战略以来，与土地相关的产业得到了充分的发展，地方政府的财政压力就此从土地及相关产业中得到缓解，地方政府对于土地及相关产业收益的依赖，相应产生了土地财政问题。

1 土地财政对区域经济发展的促进作用

1.1 支撑城市化初期资本积累。土地财政通过土地出让金和相关税费为地方政府提供了核心财源，弥补了分税制改革后地方财政收入不足的缺口，形成了“融资—投资”循环机制，加速了基础设施建设与城市扩张，直接推动城镇化进程。尤其在工业用地协议出让中，低价供地与固定资产投资联动，短期内显著拉动工业增加值和GDP增长。刺激短期经济增长。土地财政通过资源配置市场化释放规模效应，房价上涨与土地价值资本化形成正反馈，进一步强化经济增长动力。例如，土地出让收入占地方财政预算外收入的比例长期超过80%，成为维持地方财政运转的关键支柱。

1.2 土地财政依赖的负面经济效应。加剧财政风险与经济波动。地方政府对土地收入的过度依赖导致财政收入受房地产市场周期性波动影响显著。当房地产下行时，土地出让金锐减可能引发债务率攀升，甚至通过举债维持支出，形成系统性财政风险。例如，2024年部分城市土地出让收入同比下滑超36%，直接冲击地方债务偿还能力。扭曲产业结构与资源配置。土地财政偏向支持基建和制造业，导致公共品供给失衡（重经济性、轻社会性）和产业结构刚性（抑制服务业发展），长期制约全要素生产率提升。工业用地价格扭曲还引发企业过度投资，加剧产能过剩与资源浪费。社会与环境成本高。高地价推升房价，形成“棘轮效应”阻碍市场调节，加剧财富分配不均与社会矛盾。粗放的土地利用模式导致

耕地减少、城市扩张低效，部分地区生态环境承载压力陡增。

1.3 区域异质性与动态演化特征。城市化阶段的差异化影响。在城市化率较低的中西部地区，土地财政依赖对经济增长的短期拉动作用显著，但随着城市化水平超过50%（如东部发达地区），其边际效益递减，负面效应逐步凸显。例如，长江经济带下游依赖度高且经济效应强，而中上游需警惕债务风险蔓延。土地财政模式的不可持续性。土地资源有限性决定了其不可持续属性。研究表明，城市化率每提升1个百分点，土地出让金收入增加1.15亿元，但资源约束与经济转型需求迫使地方政府探索财政替代路径，如股权财政与产业经济结合模式。

1.4 政策优化方向。推动财政结构多元化。通过房产税试点、国有资产证券化等方式拓宽地方税源，降低对单一土地收入的依赖。例如，设立政府引导基金吸引社会资本投资新兴产业，实现财政收入与产业升级协同。动态调整土地政策。高城市化地区应侧重存量用地盘活和产业升级，低城市化地区需控制增量用地扩张速度，避免路径锁定效应。强化区域治理差异化。根据资源禀赋制定“土地财政”退出机制，如生态资源富集地区可探索生态补偿替代模式，经济活跃地区试点土地证券化等金融创新工具。

2 土地财政可能引发的核心问题

2.1 财政与债务风险加剧。财政收入高度依赖土地市场波动。土地财政占地方财力比重长期较高（2023年土地出让金占地方财政收入的31.6%），其收入受房地产市场周期影响显著。当房地产低迷时，土地出让金锐减，直接冲击地方财政运转，迫使政府通过举债维持支出，债务率攀升风险加剧。财政收支失衡矛盾激化。土地收

入下降与非税收入飙升形成反差（2023年非税收入增速达8.8%），但教育、医疗、社保等刚性支出持续增长，地方财政面临“增收难、支出硬”的双重压力。

2.2 经济结构失衡与效率损失。资源配置扭曲与产业固化。土地财政偏向支持基建和制造业，导致公共品供给结构失衡（重经济性、轻社会性），服务业发展受限，全要素生产率提升受阻。低价工业用地政策助推企业过度投资，加剧产能过剩与资源浪费（开发区空置率超30%）。房地产金融化风险累积。地价上涨推动房价泡沫（土地成本占房价超60%），居民房贷规模膨胀，房地产企业杠杆率过高，形成系统性金融风险隐患。

2.3 社会矛盾与公平性挑战。财富分配格局恶化。土地价值资本化推高住房成本，加剧“有房”与“无房”群体的财富分化，新一代中低收入群体承受高房价压力（一二线城市房价涨幅远超居民收入增长），导致社会阶层流动性下降。城市可持续发展受阻。土地财政依赖助推城市无序扩张，耕地资源被占用（2023年土地出让面积较峰值下降31.8%），粗放开发模式导致土地利用效率低下，生态环境承载压力增大。

2.4 不可持续性与转型困境。土地资源约束与模式僵化。土地资源有限性决定其不可持续属性，随着城市化率提升（2025年东部地区城市化率超65%），土地财政边际效益递减，但地方政府短期内难以摆脱路径依赖，形成“低效扩张—债务累积”的恶性循环。区域发展分化加剧。依赖土地财政的收缩型城市（如部分中西部城市）面临房产价值塌陷、基建资产沉没风险，与人口流入的都市圈差距进一步扩大。

3 土地财政对区域经济的积极影响

3.1 加速城市化初期的资本积累。弥补地方财政缺口。分税制改革后，地方财政收入占比下降，土地财政通过土地出让金和相关税费弥补了财政缺口，成为地方政府推进城市化的核心资金来源。例如，土地出让收入占政府性基金收入的70%以上，为基础设施建设提供了持续现金流。支撑基础设施建设与城市扩张。土地财政通过“融资—投资”循环机制，支持道路、工业园区等建设，直接推动城镇化进程。如早期通过土地拍卖加速城市开发，带动珠三角区域经济增长。

3.2 驱动短期经济增长与产业集聚。拉动固定资产投资与GDP增长。土地财政通过低价供应工业用地吸引企业投资，短期内显著提升工业增加值和税收贡献。例如，协议出让工业用地政策推动制造业集中布局，形成产业集群效应。促进房地产市场与消费链扩张。土地价值资本化带动房地产及相关产业链（建材、家电、服务

业）发展，形成经济增长正反馈。2025年数据显示，土地财政依赖度较高的城市建筑业产值增速普遍高于全国平均水平。

3.3 推动区域经济结构转型。支持新兴产业载体建设。地方政府通过土地收益补贴科技园区、数据中心等新型基础设施，为高新技术产业提供空间载体。例如，长三角部分城市利用土地出让收入建设智能制造产业园，加速产业升级。优化城市功能分区。土地财政通过规划调整支持商业、住宅与工业用地合理布局，提升城市资源利用效率。

3.4 阶段性平衡区域发展差异。助力欠发达地区完成原始积累。中西部城市通过土地财政快速建设交通网络和公共服务设施，缩小与发达地区的基础设施差距。例如，西部某省份利用土地收益新建高速公路里程年均增长12%，带动旅游和物流产业发展。强化地方政府政策调控能力。土地财政赋予地方政府灵活调配资源的权力，使其可通过土地供应调控房价、产业布局等，维护区域经济短期稳定。

4 城市化进程中土地财政存在的主要问题

4.1 财政风险持续累积。财政收入过度依赖土地市场波动。土地出让金占地方财政收入比重长期较高（2023年达31.6%），但房地产调控政策加剧市场周期性波动，导致地方财政稳定性下降。例如，2023年全国土地出让收入较2021年减少3万亿元，部分城市（如杭州）降幅超50%，直接影响地方债务偿还能力。隐性债务风险扩大。土地抵押融资模式推高地方政府隐性债务规模，土地市场低迷时抵押物价值缩水，引发债务偿还压力。

4.2 经济结构扭曲与效率损失。资源配置失衡与产业固化。土地财政偏向支持基建和制造业，导致公共品供给结构性失衡（重经济性基建、轻社会性服务），抑制服务业发展和技术创新。低价工业用地政策引发企业过度投资，加剧产能过剩（开发区空置率超30%）和土地利用效率低下。房地产金融化加剧系统性风险。土地成本占房价比重超60%，地价上涨推动房价泡沫，使居民房贷规模膨胀、房企杠杆率高企。2023年房地产企业负债率均值达80%，金融风险隐患显著。

4.3 社会矛盾与公平性挑战。财富分配恶化与阶层分化。土地价值资本化推高房价，导致“有房”与“无房”群体财富差距扩大。一二线城市房价涨幅远超居民收入增速（2023年房价收入比超20:1），加剧中低收入群体生活压力。粗放开发损害可持续发展。土地财政依赖驱动城市无序扩张，耕地资源占用加剧（2023年土地出让面积较峰值下降31.8%），生态承载压力增大。例如，

部分城市因过度开发导致水资源短缺和环境污染。

4.4 制度性困境与转型阻力。路径依赖与资源约束矛盾。土地资源有限性与城市化需求增长的矛盾凸显（东部城市化率超65%后土地财政收入边际效益锐减），但地方政府仍难以摆脱“卖地—举债”循环，形成低效扩张惯性。区域发展失衡加剧。土地财政依赖较高的收缩型城市（如部分中西部城市）面临房产价值塌陷、基建沉没风险，与人口流入的都市圈差距扩大，区域分化加速。

5 城市化进程中土地财政面临的核心挑战

5.1 财政收入波动与债务风险攀升。土地出让收入锐减冲击财政稳定性。土地出让金占地方财政收入的比例长期居高不下（2023年为31.6%），但房地产调控政策导致土地市场剧烈波动，部分城市土地出让收入降幅超50%，直接削弱地方政府偿债能力和公共服务投入。地方隐性债务风险同步扩大，土地抵押融资形成的债务占地方综合财力比例超过30%，若土地价值持续缩水，可能引发区域性债务危机。财政收支矛盾加剧。刚性支出（教育、医疗、社保等）持续增长，但土地收入下降与非税收入对冲效果有限（2023年非税收入增速8.8%），导致地方政府面临“收入缩水、支出刚性”的双向挤压。

5.2 经济效率与资源分配失衡。资源配置扭曲与产能过剩。土地财政倾向于低价供应工业用地以吸引制造业，导致重复建设和产业同质化（部分开发区空置率超30%），抑制服务业与科技创新发展。高价商住用地推升房地产成本，土地占房价比重超60%，加剧经济对房地产的依赖，形成“高杠杆—高泡沫”的金融风险循环。城市化质量与可持续性受损。粗放式土地开发模式加剧城市无序扩张，耕地资源占用与生态破坏问题突出，部分城市因过度开发面临水资源短缺和环境承载力超限。

5.3 社会公平与治理困境。财富分配失衡与阶层分化。土地资本化推高房价，一二线城市房价收入比超20:1，中低收入群体被迫承担高昂居住成本，加剧“有产—无产”群体财富鸿沟。区域发展差距扩大。土地财政依赖度高的收缩型城市（如部分中西部城市）面临房产价值塌陷和基建沉没风险，而人口流入的都市圈资源集聚效应强化，区域分化加速。

5.4 制度转型阻力与资源约束。路径依赖与土地资源枯竭。东部地区城市化率超65%后土地财政边际效益递减，但地方政府仍依赖“卖地—举债”循环维系短期经济增长，存量土地资源枯竭与债务积累形成系统性风险。政策协调与利益博弈复杂化。土地规划需平衡政

府、开发商、居民等多方诉求（如经济效益与公共服务配套的矛盾），监督执行难度大，违规用地现象频发。

6 城市化进程中土地财政的政策建议与未来展望

6.1 政策建议。深化财税体制改革，构建多元收入体系。加快推进房产税试点，逐步替代土地出让收入依赖，增强地方财政可持续性。探索集体经营性建设用地入市改革，扩大土地要素市场化配置范围，释放存量用地潜力。优化央地事权与财权划分，通过转移支付弥补欠发达地区财政缺口，降低土地财政依赖惯性。优化土地供应结构与开发模式。推行“地随人走”机制，将建设用地指标与人口流动挂钩，优先保障人口流入城市的公共服务用地需求。限制低价工业用地无序扩张，提高存量用地盘活效率（如支持旧城改造和低效园区升级），减少资源浪费。强化土地开发与生态保护的协同规划，严控耕地占用比例，提升土地利用集约化水平。创新融资机制与债务管理。规范城投平台土地抵押融资行为，建立债务风险预警系统，严控隐性债务规模。扩大专项债对公共服务和新型基建的覆盖范围，降低土地抵押贷款占比，优化债务结构。强化区域协同与差异化治理。人口流入都市圈重点发展“人产城融合”模式，通过土地收益反哺产业升级和公共服务配套。收缩型城市需压缩低效基建投资，转向土地资源修复与存量资产运营（如老旧小区改造）实现财政转型。

6.2 未来展望。从“土地财政”向“人口财政”渐进转型。人口吸引力将成为城市发展核心指标，土地资源分配向高附加值产业和公共服务倾斜，形成“以产聚人、以人定地”的新循环。地方政府职能从“土地经营”转向“公共服务供给”，通过优化营商环境吸引企业与人才，推动税收结构多元化。存量开发与技术驱动的效率提升。土地财政重心从增量扩张转向存量优化，数字化转型（如土地资源大数据管理）将提升用地审批效率与透明度。“工业上楼”、“零地技改”等模式推广，缓解土地资源约束并支撑制造业升级需求。

总之，在新型城镇化的规划过程中土地财政问题得到了有效的关注，并且提出了新型城镇化应该坚持的方针、原则和方向，坚持科学的发展观。

参考文献

- [1]李晶.城镇化进程中土地财政问题研究.2023.
- [2]周宏宇.基于城市化进程中土地财政依赖度对区域经济发展的影响探讨.2023.