

地方财政治理、产业梯度转移与就地城镇化的大国雁阵模式

赵德昭

(河南财经政法大学, 郑州 450046)

内容提要:财政作为国家治理的基础和重要支柱,对治理的充分关注使其突破了传统的财政收支分析框架。本文试图从税收分享机制的崭新视角来研究产业转移和产业转移粘性,并尝试提出就地城镇化推进的大国雁阵模式。本文研究发现,产业转移可以通过扩大税源税基、提高财政自给能力、公共服务供给能力等有效增强地方政府的财政治理能力,进而对就地城镇化进程产生积极的正向影响。产业转移粘性是大规模产业梯度转移没有在我国区域之间发生的主要原因,而区域间税收共享机制的建立可以有效消除或降低产业转移粘性。我国具有明显的大国经济特征,劳动密集型产业分布与劳动力的空间流动总是紧密地结合在一起,这使得其可以在区域内部独立完成若干周期的雁阵式产业转移,进而形成就地城镇化推进的“大国雁阵模式”。

关键词:地方财政治理 产业梯度转移 就地城镇化 大国雁阵模式

中图分类号:F810.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)01-0063-07

一、引言

党的十九届四中全会明确提出,推进国家治理体系和治理能力现代化,构建职责明确和依法行政的政府治理体系,推动经济高质量发展。构建权责清晰的政府间财政关系、完善地方财政治理,是国家治理体系和治理能力现代化的根本要求。地方财政是地方治理的基础和重要保障,地方财政治理能力在很大程度上决定经济社会发展的质量和水平。

地方财政治理的关键和核心在于,有效增强地方政府的财政自给能力、发挥地方政府的积极性和主动性、遏制地方道德风险问题等(刘勇政等,2019),更好满足和回应居民对公共服务的需求偏好。大量理论和实践证明,地方政府财政治理水平的高低直接决定了财政资金的使用效率,进而影响到地方政府职能发挥和公共服务供给水平(赵德昭,2017;杨志勇,2021)。

就地方财政自身的运行情况而言,在经过了长

〔收稿日期〕2021-09-17

〔作者简介〕赵德昭,财政税务学院副教授,硕士生导师,河南省教育厅学术技术带头人,河南财经政法大学青年拔尖人才,研究方向为地方财政治理与就地城镇化。

〔基金项目〕本文受国家社科基金青年项目(16CJL023)、2020年度“中原英才计划”——中原青年拔尖人才(ZYYCYU202012187)、河南财经政法大学青年拔尖人才资助计划(hncjzfdxqnbjrc201710)、华贸金融研究课题“县域财政治理能力与经济高质量发展问题研究”(HYK-2021003)、2022年河南省高等学校哲学社会科学创新人才支持计划资助、2021年河南省高等学校青年骨干教师培养计划、2021年河南财经政法大学国家重点项目培育项目资助。

期社会经济的粗放型发展和“晋升锦标赛”的考核激励之后,在自身政绩、经济发展和民众公共产品需求等一系列因素的影响下,地方政府的财政支出增幅较为明显,在“铁公基”等基建领域的巨大投入,使其普遍面临较为严重的债务负担。而且,当前国内社会经济及国际环境的发展变化,对地方财政收入带来了新的压力和挑战,地方财政运行中也出现了一些新的问题和矛盾,极大制约了地方财政自给能力和治理能力的提升。特别是,在全面实施“营改增”改革、新一轮更大规模减税降费政策、地方新的主体税种尚未完全确立等背景下,不仅地方财政收入能力下降,而且中央财政收入增速也大幅放缓。2010年到2018年,我国财政收入增速从21.3%下降至6.2%,其中地方财政收入增速从24.6%下降至7%,增速放缓态势较为明显,且财政收入增速的下降幅度要远低于同期GDP(同期GDP增速从10.6%下降至6.6%),使得地方财政收支矛盾更加尖锐且积聚了巨大的财政风险,并对地方财政治理能力的提升形成不利影响。

一个不容忽视的问题是,在地方政府财政收支矛盾较为突出且没有得到彻底缓解的情况下,新型城镇化、精准扶贫、新村建设、统筹城乡发展等刚性支出不断增加,使得地方财政的压力不降反增。现阶段,我国正在推进人类历史上最大规模的城镇化进程,也是未来最大的内需潜力。在五级政府框架下,就地城镇化所需大量财政投入的事权主体是地方政府。长期的财权与事权不匹配使其财政收支缺口越来越大,这不利于基本公共服务水平的提升和就地城镇化进程的顺利推进。有鉴于此,通过缓解地方财政收支压力提高财政治理水平,进而推动就地城镇化的快速发展,具有重要的现实意义和政策性涵义。

①日本经济学家赤松要根据产品生命周期理论,提出产业发展的“雁型模式”。基于中国的现实国情,劳动力流动总是与产业集聚和产业梯度转移紧密结合在一起,因此提出了劳动力流动的“雁型模式”。
②农村的高人口密度、地域景观和基础设施的趋城市化,尤其是农村地区非农经济的发展,使得传统的城与乡的区别已经无法准确反映人口在聚落体系中的地位。20世纪90年代后期以来,中国的城乡融合现象改变了乡村聚落类型,即便是远离大城市的地区,与“城乡融合区”相类似的现象也相当明显,这种城乡界限的淡化也被认为是中国城镇化中的一个显著时代特征。

对于中部欠发达地区的地方政府而言,提高地方政府财政自给能力和财政治理能力至关重要。在已有产业基础较为薄弱、税源税基较为有限的情况下,通过积极吸引国际或沿海地区产业转移不断提高经济体量和扩大税源税基,成为一种必要的现实选择。近年来,中西部地区营商环境不断改善、外资向县域“沉降”、东部沿海地区产业结构升级等,为中西部地方政府财政治理能力的提升提供了良好的外部市场环境。但值得注意的是,在我国这样一个典型的大国经济体内,区域之间、城乡之间经济发展和城镇化发展的不平衡现象较为突出,通过产业梯度转移实现区域经济和就地城镇化的健康协调发展成为现阶段的必然选择。但令人遗憾的是,理论与实践却出现了较大偏差,我国大规模的产业梯度转移并没有如期发生或产业转移并非完全由市场力量所推动。有鉴于此,还必须建立一种区域税收分享的机制,才能在推进产业梯度转移时有效降低“转移粘性”和实现就地城镇化的“大国雁阵模式”^①。本文在梳理已有研究文献的基础上,试图进一步厘清地方财政治理、产业梯度转移和就地城镇化发展的内在逻辑关联,从而为相关部门决策提供一定的科学参考。

二、产业转移、地方财政治理与就地城镇化

我国的就地城镇化被国内外学者视为当今城乡界限淡化^②条件下人类聚落系统发生重大改变的证据之一(Friedmann, 2005; Zhu et al., 2013; Hugo, 2014; 赵德昭等, 2021)。在异地城镇化已出现较为明显弊端,乡村振兴、美丽乡村建设、城乡融合发展等时代背景下,就地城镇化成为适合我国现阶段社会经济发展的新型城镇化模式。2016年中央一号文件亦明确提出,加快培育中小城市和特色小城镇,大力促进农民就地转移就业,“加快提高户籍人口城镇化率”。《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》也明确提出,中西部城镇应鼓励和引导农民工就近转移,如“提升县城和中心镇产业和人口承载能力,方便农民就地城镇化”,这是一种“让居民看得见

山,看得见水,记得住乡愁”^①的新型城镇化模式。国际国内就地城镇化的成功经验表明,产业集聚与转移是稳步推进农村就地城镇化建设的关键所在。政府工作报告着重提出的“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”均旨在促进产业向城镇集聚。成熟产业进入城镇并形成集聚效应,不仅较好解决了农村劳动力的就地转移就业问题,而且极大提高了地方财政自给能力,这对就地城镇化的健康持续发展大有裨益。

由于地方财政治理的关键是有效增强地方政府的财政自给能力和发挥地方政府的积极性(刘勇政等,2019;赵德昭,2021),产业转移通过提升地方GDP规模和壮大地方税源税基,能够提升地方政府的财政自给能力和公共服务供给能力,提高财政治理能力,因而对中西部地区就地城镇化的快速健康发展形成积极的正向影响。近年来,中西部欠发达地区通过吸引并主动承接国际和东部沿海地区的产业转移,迅速实现了产业结构的优化升级(许和连等,2012;赵德昭,2014),产业结构也逐步向“合理化”和“高度化”^②发展,而产业结构调整通过影响税收收入夯实了地方政府税源税基,从而极大提高了地方政府推动就地城镇化的积极性。由此可见,中西部欠发达地区通过产业转移可以提升非农产业比重,这有利于提升政府的财政收入能力和公共服务供给能力。在地方政府拥有较强的财政治理能力后,可以加大基础设施建设投入和提供农业转移人口在城镇定居所需的医疗、教育、交通、养老等基本公共服务(石忆邵,2014),最终实现农业转移人口的就地城镇化。

同时,产业转移可以通过为农村剩余劳动力提供就业岗位,极大推动就地城镇化的进程。新型城镇化是“以人为本”的人口城镇化,坚实的产业基础是新型城镇化是否成功的关键所在。区别于传统的土地城镇化,就地城镇化必须依靠工业化和产业化

解决农业转移人口的就地转移就业和定居,并最终推动农村就地城镇化进程(Robbins,2013)。近年来,大批农民工返乡就业成为中西部地区的典型发展态势。究其原因,在东部沿海地区土地、劳动力成本上升的“倒逼机制”下,劳动密集型产业不断向中西部欠发达地区转移,创造了大量就业岗位并极大提升了中西部地区城镇化的质量和水平(赵德昭,2016)。由此可见,产业转移将成为未来就地城镇化建设的重要载体和关键着力点。同时,成熟产业在城镇集聚地可以与服务业形成良好互动,有稳定消费能力的产业工人在城镇定居,可以为服务业的繁荣发展提供巨大消费动力,这不仅有利于城镇相关配套功能的完善,而且有利于上下游产业的持续健康发展,并吸纳更多劳动力的就地转移就业和定居。当前区域经济发展的主要趋势是,劳动和产业要素从东部沿海地区向中西部欠发达地区回归,这种“双转移”模式的形成是中西部地区实现跨越式发展的重要战略机遇。在此背景下,中西部地区应主动出台相关政策措施和优化投资环境,积极推动区域内资本流动和产业转移迅速增长,吸引农村劳动力就地转移就业和定居,有效提高其就地城镇化水平。

改革开放40年以来,轻工业或劳动密集型下游产业在中国东部沿海地区的集聚,极大地推动了当地的城镇化进程(赵德昭,2014)。但令人遗憾的是,我国城镇化速度和质量的分布并不均衡并呈现明显的“东高西低”特征。具体表现在,东部沿海地区的城镇化经过多年飞速发展后已经出现了“大城市病”,而广大中西部地区由于工业化水平和经济发展水平都比较低,使得其城镇化的潜力尚未得到充分发挥。同时,我国中西部地区和东部沿海地区之间资源禀赋和要素成本的“势差”已开始逐步释放,这使得中西部地区积极承接国际国内产业转移和继续保持劳动密集型制造优势成为可能,这是中西部地区农村就地城镇化建设的重要契机。而且,由于中西部地区城镇化发展的潜能更大,其必将是未来我国新型城镇化增量和就地城镇化发展的重要所在。从空间均衡发展的角度上来讲,让中

^①2013年12月12日至13日在北京举行的《中央城镇化工作会议》中明确指出,要依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

^②产业结构高度化以产业结构合理化为基础,脱离合理化的高度化只能是一种“虚高度化”,合理化和高度化是构成产业结构优化的两个基点。

西部地区农业转移人口就地城镇化,可以缓解中西部地区普遍存在的“空心村”等现象,促进农村和城镇的协调发展。加之近年来中西部地区的社会经济面貌已经发生较大改变,很多农民工(特别是第一代农民工)在自身年龄、子女教育、“叶落归根”传统文化等的影响下,返乡创业和就业的“逆选择”^①逐渐兴起,就地城镇化的意愿也愈来愈强烈。但值得注意的是,中西部地区农村的就地城镇化发展必须有坚定的产业基础,这是吸纳农村剩余劳动力转移就业和定居的根本所在。否则,大部分新进城劳动力将面临“种田无地、上班无岗”的尴尬局面,不利于中西部地区就地城镇化的持续健康发展。

有鉴于此,未来中西部地区农村就地城镇化的关键,主要涉及到城镇新增人口的定居和就业两个方面:一方面需要切实解决地方政府为新“进镇”农民提供公共产品和公共服务的能力,从而使他们可以在城镇安居乐业。另一方面,就地城镇化的实质还要解决城镇究竟靠什么来吸纳农村人口的问题。要使农村人口完成向城镇居民身份的转变,首先需要提供大量的就业岗位,这就必须提高工业化水平。因此,积极承接产业转移已是现阶段中西部地区推进就地城镇化的重要载体和关键着力点。

三、产业转移粘性、税收分享与区域协调发展

区域经济发展的不平衡问题一直是学术界和决策部门关注的焦点问题。作为世界上最大的转型经济体,我国幅员辽阔且内部资源禀赋具有较为明显的区域差异(赵德昭,2018)。在创造了举世瞩目的“世界增长奇迹”后,也应该理性看到我国经济快速增长与区域经济不平衡现象长期并存这一不争的事实。而且,诸如我国这样的发展中大国,这种不平衡不仅包括内地不同省区间、沿海与内地间的经

济发展差异,还包括城乡之间的巨大差异,这在很大程度上对我国未来经济的持续健康繁荣发展形成了潜在隐患,必须引起足够重视。

目前,学术界和各级政府已经正视区域经济发展的不协调问题,认为区域发展演化的核心是区域空间结构的优化。在此背景下,将区域经济空间结构优化寄希望于国家层面区域经济协调发展战略的转变符合逻辑(肖春梅等,2010),而产业转移日益成为执行区域协调发展战略的关键环节。由产业需求变化引导要素、产业的地区间转移能够改变该地区的产业结构空间布局(赵君丽,2011),不仅可以实现产业转出地产业结构的优化升级和产业结构调整,更能满足产业转入地通过承接产业转移,实现工业化和经济飞跃发展的现实需求。我国经济增长的理论和实践均证明,产业转移在东部地区的经济腾飞以及中西部欠发达地区经济的跳跃式发展过程中扮演了无可替代的角色。同时,产业梯度转移理论为我国在不同省份间实现产业转移,进而推进区域经济协调发展提供了科学的理论基础。该理论认为,低梯度地区往往是由成熟阶段后期或衰退部门所组成的区域,而高梯度地区往往是由新兴产业部门、经济高度发达的地区所组成。而在我国区域经济内部,东部沿海地区和中西部欠发达地区的“势差”^②显著存在,这为产业在区域之间的转移提供了可能。随着产业和要素的不断集聚,原先产业发展的高位势和低位势呈现出动态的变化趋势。具体表现在,东部沿海地区经过多年来的资本要素和产业集聚,资本回报率逐渐降低而劳动力成本逐渐上升,加之面对消费市场增长缓慢、资源环境约束加剧等问题,其逐渐由产业发展条件的高位势转向低位势。与之相比,中西部欠发达地区拥有充裕的剩余劳动力和广阔的市场,资本报酬率也相对较高,逐渐由产业发展条件的低位势转向高位势。在此情况下,东部沿海地区已逐渐丧失比较优势的产业应该向中部地区进行梯度转移。

但理论与实践却出现了较大偏差,我国大规模的产业梯度转移并没有如期发生。或者说,即便发生了产业的梯度转移,也并没有预期中的那么容易

^①文中所讲的农民的“逆选择”主要包括两方面的内容,一是早期前往东部沿海地区打工的农民工逐渐回流至中西部老家,选择就近转移就业或自主创业;二是还没有转移至东部沿海地区的农民工,由于中西部地区非农产业的发展和不断承接产业转移,直接选择就近转移就业。

^②按照科学的逻辑视角,“势”是一个“梯度”,势的本质是“差别中的联系”或“联系中的差别”。没有差别就没有梯度,但只有差别没有联系也无法谈及梯度。

或完全由市场力量所推动。一个可以观测到的事实是,近年来东部沿海地区产业集聚呈不断加强的趋势,其向中西部地区大规模产业转移的理论假设并没有发生,学者们将上述现象称之为“产业转移粘性”^①。在研究产业转移粘性方面,已有研究文献主要形成了劳动力流动说、转移成本说、产业集群说、制度环境说(成祖松等,2013)、区域能力结构说等。事实上,区域之间的产业转移同时受到“拉力”和“阻力”因素的双重影响。具体而言,中西部地区作为产业转移的主动承接方,在产业梯度转移中扮演着“拉力”的积极角色;东部地区作为产业转移的产业转出方,受到GDP政绩、就业机会减少等影响,因此在产业转移中扮演着“阻力”的消极角色,而产业转移能否最终发生,取决于这一系统中两种相互作用合力的方向(惠树鹏,2015)。造成产业转移粘性的原因固然很多,但任何时候都不能忽视我国各级政府在产业政策制定等资源配置方面的巨大影响力,产业转移粘性在很大程度上仍然根源于区域政府间没有形成真正的“利益共享机制”。在“以邻为壑”(Li et al., 2005)的地方保护主义、地方“诸侯经济”(严冀等,2003)和官员“晋升锦标赛”(周黎安,2007)等现象普遍存在的情况下,引资竞争和税收收入成为产业转移粘性形成的重要机制和根本原因。因此,如何消除或降低产业转移粘性成为重要的现实问题。

令人欣慰的是,在实践摸索中,我国似乎已经找到了解决该问题的路径方法,即区域间“税收分享”^②机制的建立。由于我国缺乏系统科学的区域间财力转移制度安排,产业转移有可能造成迁出地的“财政空心化”,基于税收减少、就业下降、失业率增加等考虑,地方政府具有很大的倾向将产业留在本地,从而在税源税基、税收收入、GDP考核等方面占据有利地位。在此情况下,为调动迁出地的积极性和稳定迁出地的财政收入,2015年6月,财政部和国税总局印发《京津冀协同发展产业转移对接企

业税收收入分享办法》,对京津冀协同发展中财税分成、利益分享的问题加以明确:符合政府主导迁出且达到一定纳税规模的企业,将在迁出地和迁入地进行三大税种的分享,以迁出前三年税收总额为分享上限,五五分成。对于产业迁出地而言,虽然其财税收入和就业在短期内会受到较大影响,地方政府在财政收入压力下可能会阻碍产业梯度转移的发生。但在新的税收分享机制下,产业转出地的财政利益在短期内可以得到有效保障,而在长期内产业转移有利于迁出地进行产业结构调整和技术创新等,从而为经济发展提供更多的内生动力和进一步扩大税源税基。对于产业转入地而言,产业转移将有效地增加当地税收收入、稳定就业、增强地方财政自给水平等,因而对产业转入地形成巨大的正向激励。在此情况下,区域间的产业梯度转移如期发生并形成较大规模,这对我国区域财力均衡协调、就地城镇化的迅速推进和劳动力市场的健康发展等至关重要。当然,在税收分享机制的作用下,迁出地和迁入地的产业转移仍然需要进一步的具体细则指引和产业迁移企业名录。同时,产业梯度转移还需要与配套公共服务、区域合作机制、交通一体化等协调推进,这对地方财力也是一个巨大的考验。

四、产业梯度转移与就地城镇化推进的大国雁阵模式

在粗放型的发展模式下,传统的产业梯度转移有可能存在保护落后产能、不利于去产能去库存、引起污染扩散、政府干预过多等问题,但决不能“因噎废食”,只要坚持绿色发展理念、坚持以人为本和坚持人民主体地位等,产业梯度转移仍然是现阶段我国推进就地城镇化、促进社会经济发展、解决区域经济发展不平衡和推动供给侧结构性改革的一项重要举措。我国是一个具有大国经济特征的“不均质大国”(曾铮,2008),受到初始经济发展水平、资源禀赋、区域政策等的影响,区域内部呈现出明显的异质性,这使得通过发达地区带动欠发达地区递次发展的“雁阵模式”(Kojima, 2000; 曲玥等,2013)具备了得以实现的基础条件。就地城镇化

^①关于产业转移的粘性,至今没有明确的定义。综合已有文献可以发现,产业转移粘性的本质是一种阻碍产业转移的阻力,这种阻力有维持产业在原产地发展的特性。

^②文中所说的税收分享有别于以往研究中央和地方之间的税收分享原则,而是针对产业转移有可能造成迁出地的“财政空心化”而做出的区域间税收共享的制度安排。

的核心和关键在于产业基础支撑和“以人为本”，其必须满足农民工就地转移就业和定居所需的基本公共服务，从而快速推进农村的就地城镇化进程。值得注意的是，就地城镇化的核心是“以人为本”，构建相对完备的产业基础吸纳劳动力转移就业，是就地城镇化可以顺利实施的前提条件。有鉴于此，结合我国的现实国情，就地城镇化可以持续顺利推进的基本逻辑应是，劳动密集型产业梯度转移→农民工“雁阵式”返乡就业或就地转移就业→就地城镇化推进的“大国雁阵模式”。

随着户籍制度藩篱的逐渐消除和人口流动迁移的深层次变化，区域之间、城乡之间人口流动的潜在势能正加速释放，就地城镇化已具备实施的现实条件。基于我国社会经济发展的现实国情，本文尝试提出“就地城镇化推进的大国雁阵模式”。而这一模式得以实现的关键前提便是，一国内的区域之间具备产业梯度转移的基础条件和“势差”，这也是大国经济与小国经济的主要区别。按照传统的雁阵模型进行逻辑推断的结果便是，由于我国整体的劳动力成本优势逐渐丧失、原材料价格上涨，其发展劳动密集型制造业的比较优势已不复存在，绝大多数的劳动密集型产业应该转移至越南、老挝等显性劳动力成本更为低廉的国家，因而不具备就地城镇化雁阵式推进的前提条件。现实情况是，虽有部分外资产业选择转移至东南亚等显性劳动力成本更为低廉的国家，但大规模的跨国产业转移却并没有发生。一个可能的解释是，虽然我国近年来由于经济发展和最低工资保障制度实施等造成名义劳动力成本上升，但若加上劳动力熟练程度、人力资本溢出、基础设施完善程度、制度成本等因素，我国仍然具备劳动密集型制造业的实际成本优势，从而保持对东南亚等国家的整体比较优势。结合我国经济的区域发展特征，并基于复杂雁阵理论和熊彼特创造性毁灭理论，发现我国仍然可以通过区域间产业转移保持劳动密集型产业的比较优势（蔡昉等，2009），即可以在31个省份间独立完成若干周期的“雁阵式”产业转移。

从就地城镇化的总体空间布局和实施模式来

看，就地城镇化的“雁阵模式”主要包括两个方面：第一，区域间就地城镇化推进的“雁阵模式”，这也是区域间就地城镇化均衡发展的关键所在。鉴于区域间就地城镇化水平存在较大差异，现阶段仍呈现出“东高西低”的发展格局，因而加强就地城镇化建设中的紧密衔接和平衡性至关重要。有鉴于此，本文提出就地城镇化推进的“三圈一体”战略，即东部沿海地区作为第一圈层，要争取实现“头雁高飞”；中部地区作为第二圈层，要努力实现“中雁竞飞”，西部地区作为第三圈层，要加快实现“尾雁快飞”，最终实现区域间就地城镇化的均衡发展。第二，以家庭为决策单位的“雁阵式”转移模式，这也是往往容易被人们所忽略的。已有城镇化的相关研究大多只关注适龄劳动力的迁移而忽略家庭单位，这也造成了很多的社会问题，本文所提出的“雁阵式”转移模式以整个家庭向城镇的永久性迁移为最终目的。具体而言，以高人力资本的壮年劳动力、农民工精英为“雁头”，以低素质的壮年劳动力为“雁翼”，以老龄人口和儿童为“雁尾”。“人”字阵型强调雁头和两翼的协调统一，从而有效满足经济发展对各层次劳动力的需求。从就地城镇化区域内部的发展战略和层次来看，主要包含四个层次：第一个层次，以县域为主要单位，围绕县郊、城乡结合部等打造就地城镇化的卫星城镇；第二个层次，以县域内的中心镇为主体加快产业集聚，吸引农民工就地转移就业和推进就地城镇化；第三个层次，在一般的乡镇单位，积极推动和建设特色小镇，带动经济发展和人口集聚；第四个层次，以区域内的中心村为建设主体，打造特色村落和吸引产业集聚。

五、结论与政策启示

在我国这样的“不均质”大国中，产业梯度转移是提高地方政府财政自给能力、推进就地城镇化建设和实现区域经济协调发展的重要途径。财政是国家治理的基础和重要支柱，因而对治理的充分关注使其突破了传统的财政收支分析框架。而且，本文试图从税收分享机制的崭新视角来研究产业转移和产业转移粘性问题的，并尝试提出就地城镇化推进的大

国雁阵模式。研究发现,产业转移可以通过扩大税源税基、提高财政自给能力、公共服务供给能力等,有效增强地方政府的财政治理能力,进而对就地城镇化进程产生积极的正向影响。产业转移粘性是大规模产业梯度转移没有在我国发生的主要原因,而区域间税收共享机制的建立可以有效消除或降低产业转移粘性。我国具有明显的大国经济特征,这使得其可以在区域内部独立完成若干周期的雁阵式产业转移,从而形成就地城镇化推进的大国雁阵模式。

以上结论对于我国在未来实现区域经济和就地城镇化的协调发展至关重要,并为有效推进就地城镇化的大国雁阵模式提供了可供操作性的政策选择。第一,利用产业梯度转移提升地方政府的财政治理能力,促进区域之间就地城镇化的持续健康协调发展。在坚持绿色发展理念的前提下,应通过产业在区域之间的科学合理转移,促进欠发达地区税源税基的壮大、公共产品和服务能力的提升等,进而切实提高地方政府的财政治理能力,促进区域财政治理、就地城镇化的健康协调发展。第二,建立区域间的税收共享机制,有效消除产业转移粘性并推动区域间的产业梯度转移。税收共享机制的核心是分配好产业转移的税收分配,这是产业在转入地和转出地之间能否有效转移的关键。可在相关省市自愿协商的基础上,采用直接投资与参股设立子基金相结合的运作模式,研究设立区域经济一体化发展投资基金,探索合理的征管协调机制和税收分享机制。第三,优化中西部地区产业布局,探索产城融合发展的新模式。中西部地区在推动就地城镇化建设的过程中,应注重产业和城镇协调发展和双向融合,通过“以产带城,以城促产”最大限度地实现产城融合。鉴于中西部地区各省份经济发展条件存在较大差异,产业新城的发展模式必须因地制宜,展现各具特色的就地城镇化模式。第四,创新产业转移的观念和模式,做好就地城镇化建设总体规划。当前产业转移的一个重要趋势和特点即是,产业开始陆续在区域内的大城市向中小城市和小城镇转移,这与我国就地城镇化的总体规划和发展趋势相一致。在产业结构演变过程中,产业发展逐步形成

层次分工,中心城市通过产业、功能空间等方面的扩散与周围小城镇形成良好互动,从而提高就地城镇化的整体质量和水平。第五,发挥产业转移拉动作用,完善城乡均等的基本公共服务。在承接产业转移的过程中,中西部地区应在结合主体功能区规划的前提下,充分发挥当地区位、政策、资源、产业等比较优势,引导各项生产要素向产业转移承接地集聚。同时,应进一步深化相关配套体制改革,完善城乡统筹的基本公共服务均等化,并推动基本公共服务逐步由户籍人口向常住人口全覆盖,让农村转移人口在城镇融得进、留得住和住得下,并最终实现其在城镇安居乐业的“中国梦”。

参考文献:

- [1] 刘勇政,贾俊雪,丁思莹.地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔—基于省直管县财政体制改革的研究[J].中国社会科学,2019(7):43-63.
- [2] 赵德昭.地方政府财政治理能力提升困境与改革路径[J].地方财政研究,2017(5):66-72.
- [3] 杨志勇.“十四五”时期中国财政治理需要注意的八个问题[J].财政科学,2021(1):9-16.
- [4] 赵德昭.地方财政配置能力对农村剩余劳动力转移的门槛效应研究[J].财政研究,2017(6):72-83.
- [5] Friedmann J.China's Urban Transition [M].University of Minnesota Press,2005.
- [6] Zhu Y,Lin M,Lin L,et al.The Extent of In-situ Urbanisation in China's County Areas:The case of Fujian Province[J].China Perspectives,2013(3):43-52.
- [7] Hugo G J.Immigrant Settlement in Non-Metropolitan Australia:Patterns and Processes [J].Rural Change in Australia:Population, Economy, Environment. Ashgate, Farnham, UK,2014:52-87.
- [8] 赵德昭,许家伟.河南省县域就地城镇化时空演变与影响机理研究[J].地理研究,2021,40(7):1978-1992.
- [9] 赵德昭.地方政府财政治理对就地城镇化影响的实证研究[J].中国软科学,2021(9):75-88.
- [10] 许和连,赵德昭.农村剩余劳动力转移的收敛性分析[J].农业技术经济,2012(2):109-121.
- [11] 赵德昭.外商直接投资,城市化与劳动力市场的非均衡化发展[J].经济学家,2014(10):86-93.
- [12] 石忆邵.中国“城市病”的测度指标体系及其实证分析[J].经济地理,2014,34(10):1-6.
- [13] Robbins G.Mining FDI and Urban Economies in Sub-Saharan Africa:Exploring the Possible Linkages[J].Local Economy,2013,28(2):158-169.

(下转第 79 页)