

TUDI GONGJI SHULIANG
DE LILUN YU SHIZHENG YANJIU
JIYU HONGGUAN JINGJI TIAOKONG DE SHIJIAO

土地供给数量 的理论与实证研究：

基于宏观经济调控的视角

杨志荣 / 著



电子科技大学出版社

国家科技支撑计划（2006BAJ11B03）资助

TUDI GONGJI SHULIANG
DE LILUN YU SHIZHENG YANJIU
JIYU HONGGUAN JINGJI TIAOKONG DE SHIJIAO

土地供给数量 的理论与实证研究： 基于宏观经济调控的视角

杨志荣 / 著



电子科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地供给数量的理论与实证研究: 基于宏观经济调控的视角 / 杨志荣著. —成都: 电子科技大学出版社, 2011. 9

ISBN 978-7-5647-0939-6

I. ①土… II. ①杨… III. ①土地管理—宏观调控—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第162154号

土地供给数量的理论与实证研究
——基于宏观经济调控的视角

杨志荣 著

出 版: 电子科技大学出版社(成都市一环路东一段159号电子信息产业大厦 邮编: 610051)
策划编辑: 万晓桐
责任编辑: 万晓桐
主 页: www.uestcp.com.cn
电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
发 行: 新华书店经销
印 刷: 成都中铁二局永经堂印刷有限责任公司
成品尺寸: 185mm×260mm 印张 7.5 字数 183 千字
版 次: 2011年9月第一版
印 次: 2011年9月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-5647-0939-6
定 价: 15.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前 言

经济转型以来,由于产业结构的变化、经济结构的变化以及社会总供给与总需求的非均衡等原因,中国经济在高速增长的同时呈现出幅度或大或小的波动现象。为防止在新一轮的经济周期中,宏观经济运行出现“大起大落”的波动现象,中国政府在2004年提出了土地政策参与宏观调控,期望通过调控土地供给以稳定宏观经济的生长。本文正是在这样的背景条件下,以宏观经济调控为研究视角,对土地供给数量进行了理论与实证的初步研究。

在非均衡理论体系中,需求与供给的非均衡是一种常态。一个市场的过度需求或过度供给必然会影响到另一个市场中的需求和供给的均衡,从而引起整个市场体系的需求与供给的非均衡。生存理论认为,市场体系或经济系统的非均衡状态在一定的生存域内是可以生存且能维持宏观经济的稳定发展的。而市场体系或经济系统的非均衡程度一旦超过生存域的范围,若再任其演进则市场体系或经济系统必将演化进入“死亡区域”。基于这一逻辑,要维持宏观经济的平稳运行,市场体系中的各类市场,如资本、劳动力、土地以及消费等市场运行的非均衡程度必须保持在一定的生存域内。因此,政府宏观调控或干预的实质是采用价格、数量或价格与数量相结合的方式降低各类市场的非均衡程度,使之保持在一定的生存域内,从而降低社会总有效供给与社会总有效需求的非均衡程度,以维持宏观经济的平稳运行。

本文在非均衡理论与生存理论的框架下,基于宏观经济调控的视角,从土地市场状态的表征与土地市场的状态判断两个方面建立模型,对全国与区域层面的土地供给数量进行理论与实证的研究以及分析土地供给增长的调控方向与“力度”。主要得出以下结论:

(1)在宏观经济调控的视角下,土地供给数量调控在操作层面的目标是根据经济运行的形势,结合土地市场的实际情况,灵活运用土地供给政策的各种手段调控土地供给的数量,从而将全国层面与区域层面的土地市场运行的非均衡程度保持在系统可生存的适度非均衡区域内。

(2)在现阶段土地市场发育不完善的基本前提下,中国土地市场适度非均衡区域初步确定在上限0.1、下限-0.1的阈值内,符合土地市场的客观实际。而上限0.05、下限-0.05的阈值则更适合未来发育比较成熟的土地市场。

(3)在全国层面上,以 $-0.1 \leq Z \leq 0.1$ 为土地市场适度非均衡区域的上、下限阈值,在1987~2005年这19年间,土地供给政策的方向是适当减少土地市场中土地供给的数量,其土地供给减少量在理论上约为 2312.402km^2 ;自2003年以来,政府实施的“紧缩型”土地供给政策的政策方向是正确的,紧缩“力度”未能将土地市场的非均衡度保持在 $-0.1 \leq Z \leq 0.1$ 的适度非均衡区域。

(4)根据土地利用效率,将全国划分为I级、II级和III级区域。其中,I级区域包括北京、天津、上海、广东、浙江、福建、江苏、黑龙江、山东、吉林、河北、广西和辽宁13个省份及自治区;II级区域包括重庆、江西、湖南、安徽、湖北、陕西以及海南7个省份;

Ⅲ级区域则包括云南、四川、山西、内蒙古、河南、贵州、甘肃、青海、宁夏、新疆与西藏等 11 个省份及自治区。

(5) 在区域层面上, 以 $-0.1 \leq Z \leq 0.1$ 为土地市场适度非均衡区域的上、下限阈值, 在 1994~2005 年的 12 年间, I 级区域的 13 个省份, 土地供给政策的方向是适度减少土地供给的数量, 其减少的土地供给量在理论上为 265.011km^2 ; 而其他两大区域的土地市场运行则处于适度非均衡区域。现阶段土地供给政策的调控重点应该放在处于土地利用效率 I 级区域的 13 个省份, 其土地供给政策的方向在未来的一段时间内是适度紧缩, 从而将该区域土地市场运行的非均衡度保持在上、下限阈值为 0.1 与 -0.1 的土地市场适度非均衡区域内。

目 录

1	导言	1
1.1	问题的提出	1
1.2	研究目的和意义	4
1.3	本书的内容安排和结构	5
2	国内外相关研究的进展	7
2.1	国外可借鉴的相关研究的进展	7
2.2	国内对土地供给政策参与宏观调控的研究进展	13
3	中国土地市场的阶段特征分析	22
3.1	土地市场运行的描述性分析: 1987~2005年	22
3.2	中国土地市场的阶段特征分析	29
3.3	本章小结	42
4	宏观经济调控视角下土地供给数量理论分析	43
4.1	非均衡理论与生存理论概述	43
4.2	基于宏观经济调控视角的土地供给政策理论分析	51
4.3	本章小结	58
5	宏观经济调控视角下土地供给 总量实证研究	59
5.1	土地市场非均衡分析模型的构建与参数估计: 全国层面	59
5.2	历年的土地市场状态及其供给政策分析: 全国层面	64
5.3	本章小结	69
6	宏观经济调控视角下土地供给 区域数量实证研究	70
6.1	基于土地利用效率视角的区域划分	70
6.2	土地市场非均衡分析模型构建与参数估计: 区域层面	77
6.3	历年的土地市场状态及其供给政策分析: 区域层面	85
6.4	本章小结	89
7	研究总结与展望	91
7.1	研究总结	91

7.2 研究展望.....	91
附录一 国务院关于深化改革严格土地管理的决定.....	93
附录二 国务院关于加强土地调控有关问题的通知.....	98
参考文献.....	101

1 导 言

1.1 问题的提出

1.1.1 土地政策参与宏观调控是中国宏观调控领域的创新

中国经济转型以来,经济建设取得了举世瞩目的成绩,在1978~2005年,经济年均增长都超过9.4%,被称为“中国奇迹”。但是,在中国经济的高速增长过程中,与西方市场经济国家相类似,中国经济也不可避免地出现了周期性的波动。自20世纪80年代以来,中国经济增长经历了三次大的起伏和波动:第一次出现在20世纪80年代初期,经济从1981年左右开始启动,到1984年达到最高点,然后开始逐渐减速,于1990年到达最低点,形成转型期以来的第一个周期性循环;第二次出现在20世纪90年代初期,经济从1991年开始启动,到1992年达到最高点,然后逐渐减速,于1999年到达最低点,形成了第二个周期性循环;第三次出现在21世纪初,经济从1999年开始启动,在2001年前后表现出加速的特征,2003年开始,中国宏观经济走出了自1997年亚洲金融危机以来经济增长率“七上八下”的高位低谷阶段,结束了1997年以来的通货紧缩惯性,进入新一轮的经济快速扩展阶段(刘树成,2004)。新中国的经济建设历史证明,凡是中国经济快速增长时期总是伴随着盲目建设、重复建设的现象,这一轮新的经济快速扩展也不例外。中国宏观经济在2002年下半年,即宏观经济由复苏趋向繁荣的过渡阶段,宏观经济的结构性问题,如投资结构不合理、加工工业产能过剩、投资与消费结构失调以及固定资产投资增长过快等就开始暴露,到2003年年底宏观经济运行就已经呈现出固定资产投资膨胀、部分行业投资过度扩展、低水平重复建设严重、部分地区经济过热的态势,其中2002年中国全社会固定资产投资首次突破40 000亿元,达到43 202亿元,比2001年增长16.1%,增速为1996年以来的最高水平,而2003年全年全社会固定资产投资达55 118亿元,比2002年增长26.7%,增速再创1996年以来的新高。与此同时,根据国土资源部的《国土资源综合统计年鉴》,2002年新增土地供给2354.354km²,而截至2003年年底,新增土地供给达到2864.447 km²,创下了自1990年以来的土地供给投放规模之最。有鉴于此,为保持经济平稳较快发展,防止大起大落,中央政府按宏观经济的常管理流程,采取加强宏观调控的决策和部署。但是,与以前两轮宏观调控不同的是,中央政府在运用传统的财政政策与货币政策调控宏观经济受挫后,针对这次固定资产投资过量、低水平重复建设以及局部经济过热的客观实际,在继续使用稳健的财政政策和货币政策——紧缩“银根”的同时,施行土地供给^①控制——紧缩“地根”,创新性地提出

① 本文土地供给中所指的土地特指建设用地不包括农用地。

土地政策^①参与宏观调控国民经济。2003年7月,国务院办公厅下发《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》要求一些地方和部门对随意圈占大量耕地和违法出让、转让土地,越权出台优惠政策而导致各类开发区过多、过滥的问题进行全面清理整顿,从而拉开了土地政策参与宏观调控的序幕。2004年,中央政府作出宏观调控领域的重要创新——明确提出运用土地政策^②参与宏观调控,将国土资源部定位成宏观调控的重要部门,中央政府期望在运用财政政策和货币政策调控宏观经济的同时,运用土地政策调控土地供给以引导投资的方向和强度,对宏观经济运行“加油门”和“踩刹车”,以实现宏观经济平稳运行目标。

1.1.2 中国土地政策参与宏观调控尚处于探索阶段

中央政府提出的土地政策参与宏观调控无疑是中国宏观调控领域的一次大胆尝试和创新,中央政府期望在财政政策和货币政策的基础上,将土地作为货币之外的第二种政府对宏观经济运行实施调控的介质,通过土地政策调节经济建设中土地供给的数量、土地供给价格、土地供给结构、土地供给区域以及调整各利益相关主体之间的土地收益分配以影响宏观经济总量的增长速度^③、优化产业结构、协调区域发展,调控宏观经济运行中的局部“过热”和局部“过冷”的结构失衡。然而,从目前参与宏观调控的土地政策实施效果来看,国内大多数学者基本都认为土地政策参与宏观调控虽然在一定程度上起到了对宏观经济运行“减速”的作用。但是,土地政策实施的效果与预期的政策目标仍存在一定的差距。究其原因,主要体现在两个主要方面:

第一,中央政府运用土地政策参与宏观调控的实践尚处于探索阶段。a. 从横向上来看,国际上市场化程度较高的国家和地区,其国民经济宏观调控一般是采用货币政策和财政政策作为其调控工具,到目前为止,国际上尚无将土地政策上升到与货币政策和财政政策同等地位的宏观调控手段的先例。b. 从纵向上来看,将土地政策提升到与货币政策和财政政策同等地位参与宏观调控也是针对中国宏观经济运行部分地区经济过热、投资过度的实际,在财政政策与货币政策调控效果不明显的情况下,在2003年才开始出现的新生事物。是中国宏观调控领域的一次大胆的尝试,到目前尚未能形成有效的、有体系的、有针对性的操作方法和手段。c. 土地政策参与宏观调控既是对原有宏观调控理论和手段的极大挑战,又是对新形势下中央政府与地方政府之间、地方政府与企业之间相应关系的调整。但是,由于土地政策参与宏观调控的实施基本无可借鉴的经验,并且实施时间只有短短的几年,因而,无论在认识、还是协调上,中央政府与各地方政府都处于土地政策参与宏观调控的“试运行”阶段。

第二,国内外对土地政策参与宏观调控的研究尚处于探索阶段,对土地政策参与宏观调

① 本文中所指的土地政策包括参与宏观调控的所有土地方面的政策,主要包括:土地供给政策、土地规划政策、地价政策、税收政策、收益分配政策等,就现阶段而言,其核心是土地供给政策。

② 土地政策参与宏观调控的概念界定引用自中国土地矿产法律事务中心2007年出版的《土地政策参与宏观调控探索》,其内涵为中央政府通过制定土地政策调控经济建设中土地供给的数量、土地供给价格、土地供给结构、土地供给区域以及调节各利益主体土地收益分配以达到调控经济增长总量、增长结构、增长区域,最终达到促进经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡的宏观经济目标。

③ 本文中宏观经济总量主要采用GDP总量、固定资产投资总量以及第二、第三产业就业人员总量来表征。

控的诸多问题，如土地供给政策、土地规划政策、地价政策、土地税收政策等在参与宏观调控中所能发挥的作用、存在的风险以及具体的操作措施及政策的“力度”等，国内外学术界都还未能提供公认的、具有解释力的回答。具体体现在以下几点：①在理论上，主流的宏观经济理论，认为土地数量是固定的，都没有将土地要素视为影响宏观经济运行的重要经济因素。而中国经济理论界由于时间短，对于土地政策参与宏观调控尚未形成普遍公认的理论解释框架，因而造成土地政策参与宏观调控的研究缺乏直接的理论基础与研究体系，从而在一定程度上影响了对土地政策参与宏观调控的深入、细化的研究，并且也间接导致实践中无法因地制宜地制定针对性强的土地政策对土地市场进行调控，以实现调控宏观经济的目标；②缺乏对土地政策、财政政策、货币政策之间实际操作协调性的研究。长期以来，无论是国内还是国外，主流的宏观调控理论主要研究的是财政政策和货币政策，对两者的理论基础、有效性、协调性的研究相对较多，而对土地政策与财政政策、土地政策与货币政策的协调性研究较少，从而放大了土地政策调控宏观经济的局限性，影响了土地政策调控宏观经济的运行效果；③缺乏适应土地政策调控宏观经济运行的国土资源管理的内在基础与外部条件。长期以来土地管理系统的基础理论研究和技术创新研究能力建设滞后，一些研究往往表现出“救火”的形式（吴次芳，2004），并且从现阶段土地政策参与宏观调控的背景来看，土地政策参与宏观调控是在部分地区、部分行业投资过热已经相当严重，而各种相关宏观调控手段没有明显奏效的情况下，不得已而采用的。因而现有的国土资源管理的内在框架体系与外部的一些制度条件都难以适应土地政策作为一种宏观调控手段参与宏观经济运行调节的需求，从而放大了土地政策参与宏观调控的局限性，而制约了土地政策对宏观经济运行的调控能力。

总的来说，中国土地政策参与宏观调控尚处于探索阶段，实践中遇到的诸多问题亟待国内外学者予以研究解决。因而，对土地政策参与宏观调控这一重大的课题进行深入的、系统的、细化的研究，已成为当前国内学者研究的迫切任务之一。

1.1.3 已有的研究成果为细化研究土地政策参与宏观调控奠定了基础

土地政策参与宏观调控既是中国特色社会主义经济发展和社会建设的伟大实践，是管理整个国民经济的重大措施，同时也是对主流经济学和相关理论的挑战。如在主流的西方宏观调控理论中，虽然凯恩斯主义（Keynesianism）、新古典综合学派（Neo-Classical Synthesis）、货币主义（Monetarism）、理性预期学派（Rational Expectation School）以及新凯恩斯主义（New Keynesianism）都主张政府对宏观经济运行进行调控，但是其理论研究的重点都在货币政策和财政政策对宏观经济的作用和影响上，将货币政策和财政政策作为调控宏观经济运行的基本政策手段，从未将土地政策提到与财政政策、货币政策同样的宏观调控手段的高度，因而可以说在主流的宏观调控理论的发展轨迹中，没有一个现成的学说或理论能够直接用来研究或解释中国转型期的土地政策参与宏观调控。但是以土地政策参与宏观调控的内容为研究视角，将土地政策参与宏观调控这一重大课题作逻辑分解，则发现在经济学中可借鉴应用的相关理论与研究却非常广泛，可借鉴的基本理论包括经济增长理论、经济波动理论、生产要素理论、交易费用理论、制度变迁理论、公共选择理论、财政赋收理论、地租理论以及马克思经济学说中的社会再生产理论等，涉及宏观经济学、微观经济学、不动产经济学、公共经济学、新制度经济学、金融投资理论、政府经济学、管制经济学、过渡经济学、土地经济学、城市经济学、政策科学等诸多学科；而可借鉴的国内外研究，仅国内对土地市场的相关研究，

自 20 世纪 80 年代以来就有 280 000 多篇（本）的文献，其中博士论文 10 000 多篇，硕士论文 57 000 多篇，涉及土地制度、土地储备、土地价格、市场建设等各个相关方面。因而，虽然土地政策参与宏观调控是 2003 年以后出现的新生事物，目前国内学术界对其研究尚处于探索阶段，并且在经济学中也没有直接可用来研究分析土地政策参与宏观调控的经济学说或理论，但从借鉴的角度来看，已有的相关研究和理论为细化研究土地政策参与宏观调控奠定了坚实的基础。

1.1.4 土地供给数量问题是土地供给政策参与宏观调控亟须研究的重要课题

从广义上说，参与宏观调控的土地政策是指为实现宏观经济的既定目标，以调整和处理各种经济社会关系和经济社会利益为核心，并以土地为主要对象，由国家立法机构、中央及地方的相关部门所制定和实施的有关政策措施和经济、行政手段的总和。具体而言，包括土地供给政策、规划政策、地价政策、税收政策以及收益分配政策等。其中，土地供给政策可以说是参与宏观调控的土地政策体系的核心，一方面，土地供给政策直接关系到土地资源在各区域、各部门的科学和合理的配置；而另一方面，土地供给政策的方向与政策“力度”直接影响着全国土地市场中土地供给的投放规模与速度，从而影响宏观经济的运行。换句话说，鉴于目前部分地区、部分行业过热的客观实际，中央政府要通过土地供给数量、土地供给区域、土地供给行业的调节以引导投资的方向和强度，对宏观经济运行“加油门”和“踩刹车”，实现宏观经济平稳运行的目标，其首要的问题就是制定与实施正确的土地供给政策，这一点无论在学术界中还是在政策层中均已取得共识。然而，从目前的情况来看，制定与实施正确的参与宏观调控的土地供给政策，还存在着诸多尚未形成统一的认识基本问题，如土地供给政策参与宏观调控的特殊性问题、土地供给政策参与宏观调控所可能存在的风险问题、土地供给政策参与宏观调控的政策方向问题以及土地供给政策参与宏观调控的政策“力度”问题（即土地供给数量问题）等。因此，虽然土地政策参与宏观调控尚处于探索阶段，有许多的问题需要研究解决，但是，无论从理论还是实践层面来看，土地供给数量的理论与实践问题都是在土地政策参与宏观调控创新中亟须学术界与政策层研究的重要课题。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

2004 年中央政府明确提出土地政策参与宏观调控，根据中国土地矿产法律事务中心所做的“土地政策参与宏观调控研究”，土地政策参与宏观调控是国家或政府通过制定土地政策对经济生活的干预时对市场运行或供求的调控^①，由此可见土地供给政策参与宏观调控其实质是对土地市场的调节，即土地供给政策参与宏观调控面对的是整个的宏观经济运行，而同时又是以土地市场为发挥土地供给政策调控作用的着力点。因而土地供给政策参与宏观调控所隐含的价值判断是土地市场或土地市场上的土地的供给与土地的需求必须借助于市场机制以外的力量才能恢复或接近于供给与需求的均衡状态。但是由于土地位置的空间性使得

^① 中国土地矿产法律事务中心.土地政策参与宏观调控探索.北京：地质出版社，2007：4~5

每块土地都具有特定的“三维（长、宽、高）”使其与劳动力要素、资源要素不同，而必须在其所处地理位置内加以利用，从而使得土地市场具有了强烈的地域性特点，不能形成资本要素、劳动力要素类似的能流动的、全国性的、统一的市场。因此，土地供给政策参与宏观调控要解决的首要问题就是土地供给的数量问题，区分什么区域的土地市场供给不足、什么区域的土地市场供给过度，使得具有针对性土地供给政策有可能通过调节土地市场，达到调控宏观经济运行的目标，避免对良性运行的区域土地市场造成政府的过度干预而损害区域的经济形势。因而基于这样的认识，本研究的重要目的之一，就是以非均衡理论为分析框架，在分析土地供给与土地需求的影响因素的基础上，构建全国层面与区域层面的非均衡计量经济模型，以土地市场供给与需求的非均衡度为土地超额供给或超额需求的判断标准，研究在全国层面与区域层面的土地供给数量问题以分析土地供给政策的调整方向。

1.2.2 研究意义

本研究在一定程度上能丰富和完善土地政策参与宏观调控领域的研究，可以为中央政府制定和实施参与宏观调控的土地供给政策提供决策依据，兼具有理论和现实意义。

1.2.2.1 理论意义

本文建立的分析框架，在一定程度上可为国内外相关研究提供可借鉴的研究思路；其次在研究中遵循经济学的研究范式，在研究对转型期土地供给与需求影响因素的基础上，构建起全国与区域层面的土地市场非均衡分析模型，其研究成果有利于国内同行开展土地政策参与宏观调控领域的相关研究，并在一定程度上有利于推进该领域研究的深化和细化。

1.2.2.2 现实意义

本文研究的现实意义体现在全国与区域层面的土地供给政策的政策方向与“政策力度”的分析，在一定程度上可直接为现阶段中央政府相关部门制定实施科学的土地供给政策参与宏观经济的调控提供政策设计方向上的指导。

1.3 本书的内容安排和结构

基于以上对土地供给政策参与宏观调控这一个重大课题的逻辑分解和论文数据资料的可获取性，本书重点分析全国与区域层面的土地供给政策的发展方向与“政策力度”。在上述研究的基础上，对宏观调控视角下的土地供给政策进行反思，并提出改进的建议。本书的主要内容及结构安排如下：

第1章 导言。阐述本书的选题、研究的目的与意义以及内容和结构安排。

第2章 国内外相关研究的进度按照研究的目的对国内外研究现状进行归纳总结。

第3章 中国土地市场的阶段特征分析。在分析土地市场的土地供给总量、土地供给结构以及土地交易价格三个方面的基础上，对中国土地市场的发育进行判断，并以此分析其阶段特征。

第4章 宏观经济调控视角下土地供给数量理论分析。根据经济学研究的基本范式，基于非均衡理论构建土地市场状态的表征指标，并以生存理论为基础构建了土地市场状态的判断标准，在宏观经济调控的视角下对土地供给数量进行理论分析。

第5章 宏观经济调控视角下土地供给总量实证研究：基于宏观经济调控视角下土地供给数量的理论分析框架对全国的土地市场从有效供给与有效需求的比较以及土地市场的非均衡度的数值两个维度展开分析，试图从理论上回答宏观经济调控视角下土地供给政策应该增加土地供给还是减少土地供给以及增加或减少的“力度”应该有多大。

第6章 宏观经济调控视角下土地供给区域数量实证研究：基于土地利用效率视角的区域划分基础上，根据第4章所构建的理论框架从各区域土地市场的有效供给与有效需求比较以及土地市场的非均衡度的数值两个维度出发，尝试从理论上回答各区域的土地供给政策应该是增加土地供给还是减少土地供给以及增加或减少的“力度”应该有多大，

第7章 结论和进一步研究的方向。总结本文研究中得出的主要结论，指出完善和发展后续研究的可能方向。

2 国内外相关研究的进展

2.1 国外可借鉴的相关研究的进展

宏观调控是一个在经济学论著和经济文献中出现频率极高的重要概念,也是现代市场经济中决定经济平稳持续增长的关键措施。宏观调控在西方市场经济国家称为政府干预 (state intervention),从字义上看是国家运用一定的经济政策对宏观经济总量进行调节以趋近经济目标的行为,其内涵包括对社会总需求与社会总供给、投资与消费、进口与出口、价格总水平与工资总水平、通货膨胀与通货紧缩、就业与失业等的调节,是国家经济职能在宏观经济领域的体现。在主流的宏观调控理论中,笔者找不到对运用土地供给政策调控宏观经济的直接理论支撑。不管是凯恩斯主义、新古典综合学派、货币主义、理性预期学派以及新凯恩斯主义,都主张政府对宏观经济进行调控,然而在宏观调控理论的源起和发展的轨迹中,都从未将土地政策提到与财政政策、货币政策同样的高度,其理论研究的重点都在货币政策和财政政策对宏观经济的作用和影响上,将货币政策和财政政策作为调控宏观经济运行的基本政策手段。然而,虽然在主流的宏观调控理论中,土地供给政策不是调控宏观经济运行的基本政策手段之一,国外也鲜有对土地供给政策参与宏观调控的直接研究,但在经济学^①中,土地却与劳动、资本、企业家才能等一样,被视为四大最基本的生产要素之一。早在17世纪英国古典经济学家威廉·配第 (Wilian Petty) 就认为:劳动是财富之父,土地是财富之母。土地是最宝贵的自然资源,在一定的时间、地点和条件下,能够实现其经济价值,成为财富的来源;而 Paul Metzmakers (2005) 等人在对土地作为生产要素研究的历史进行系统分析后认为,经济学家正式开始将土地作为基本的生产要素加以研究的历史可追溯到18世纪,并且随着年代的推进而不断发展。在本小节中,笔者根据论文研究的对象和目标的界定从土地与经济增长、土地市场、土地政策等三个方面选择部分有代表性的研究进行综述,为后续研究提供借鉴。

2.1.1 国外对土地与经济增长的可借鉴研究的进展

关于土地与经济增长的关系,早在古典经济学中就有许多非正式的讨论,在古典经济学中,土地因其独特的属性和资本、劳动力一起被认为是支撑一个国家经济增长的三大要素。大卫·李嘉图 (D.Ricardo, 1817) 甚至指出,作为生产要素的土地、资本和劳动的边际报酬是递减的,生产报酬递减将导致一个国家经济增长的最终停止;而在现代,美国经济学家

^① [美] 保罗·A.萨缪而森, 威廉·D.诺德豪斯著, 经济学. 萧琛主译. 北京: 人民邮电出版社, 2005: 217~222

克拉克奖得主 Edward F. Denison (1980) 把对经济增长起作用的因素大体上归结为五类：(1) 劳动力要素投入在数量上的增加和质量上的提高；(2) 资本和土地要素在数量上的增加和质量上的提高；(3) 资源配置的改善；(4) 规模的经济；(5) 知识进展和它在生产上的应用，认为土地作为生产要素在数量上的增加和质量上的提高都将对经济增长起重要的作用。

在对土地与经济增长的问题研究中，国外一些研究者 (Kongsamut, 1997; Roomer, 1990; Copeland and Taylor, 2003; Deschenes and Greenstone, 2004; Brock and Taylor, 2004) 认为土地作为生产要素的需求是经济发展所引起的被动需求，并将这一基本的价值判断作为其分析研究的基本假设，指出一个国家或地区的经济增长在一定程度上将受到土地要素投入数量和质量上的制约。其中，Nordhaus and Stavins (1992) 利用扩展的柯布-道格拉斯函数衡量了由于资源和土地要素投入限制而引起的“增长尾效”，他估计的数值是 0.0024，即每年大约为一个百分点的 1/4 来自于土地资源投入的限制，其余的则来自于其他资源的限制；随后 Ayres and Kneese (1996) 在其研究中也指出应该关注经济增长与周围环境的相互作用，并且认为只考虑局部均衡的方法将导致严重的错误，因此在经济发展的过程中必须要考虑到包括土地资源在内的资源限制；而 Romer (2001) 在其研究中不但指出了在经济的快速增长过程中，不可避免地要受到土地与其他资源的限制，单位劳动力平均产出最终将呈现下降趋势，并且将由于资源的限制，经济增长速度比没有土地与其他资源限制情况下的增长速度降低的程度定义为经济增长的“尾效”(drag)。

然而，部分学者却认为资源对经济增长的限制能被技术进步所替代，如 Hansen and Prescott (1998) 所做的研究就认为土地资源对经济增长的限制能被技术所替代，并首次在理论上提出了决定经济增长的两种不同技术，马尔萨斯技术和索罗技术，Hansen and Prescott 认为马尔萨斯技术需要使用劳动、土地和可再生的资本作为投入要素，而索罗技术不需要使用土地，因而可以不受土地等资源的约束。在经济增长的早期，只采用马尔萨斯技术，由于收益递减和人口的增长，经济增长率长期停滞不前，但随着技术进步，经济增长逐步进入索罗技术和马尔萨斯技术并用阶段，人口增长放慢，人均收入水平出现增长；最后，整个经济中只使用索罗技术，进入现代经济增长阶段，即在前工业化社会，马尔萨斯技术处于主导地位，但随着科学技术的进步，索罗技术的优越性表现得越来越明显，而工业革命已经使欧洲实现了马尔萨斯技术向索罗技术的转变，并且这样的转变是建立在先进技术及其所需要的制度结构和意识形态都发生相应变化的基础之上的；而 Nagi (2000) 等人的研究则沿着 Hansen and Prescott 的研究思路，直接将土地和资源问题直接纳入新古典增长理论的框架中，利用日本、非洲在经济发展过程中的数据，采用马尔萨斯技术和索罗技术来分析经济增长过程中的障碍，也认为随着科学技术的进步，经济增长是马尔萨斯技术向索罗技术转换所导致的必然结果，但是 Nagi 在 2001 年又撰文补充强调了土地等资源对经济增长特别是经济转型过程中的限制作用，以丰富其前文的内容；而在其他的一些学者的研究中，则直接采用实证的方式阐述了土地对经济增长或经济活动水平的重要作用，如日本经济学教授野口悠纪雄 (1997)，在研究了日本经济高速增长与土地的内在机理的基础上，认为土地与日本经济高速增长有密切的关系，指出土地对未来日本经济具有重大而深远的意义，土地问题是影响日本未来经济发展的关键；而 Anders.skonhoft and Havard Solem (2000) 则使用 1988~1994 年挪威 18 个县的面板数据，研究了挪威经济增长与未利用地数量的关系后，指出其研究并不支

撑库兹涅茨曲线^① (Kuznets, 1955), 认为在其研究期间的经济活动水平与未利用土地资源的数量呈现负相关关系, 经济活动水平的提高则需要更多的土地资源投入, 即在其他投入条件不变的情况下, 土地资源投入的数量能在一定程度下制约着经济活动水平能力的提高。

在对欠发达地区的研究中, 国外很多研究者都承认土地要素的投入能对经济增长起到良好的促进作用。其中, Wasilewsk and Krukoeski (2002) 以东欧为案例研究区域, 研究农村土地的城市化过程, 认为土地产权的分散和民间持有对经济发展将会产生良好的促进作用; 而 Hausmann、Pritchett and Rodrik (2004) 等人则将研究的焦点放在经济增长绩效的转折点, 指出经济改革中的土地改革是现代经济起飞的关键因素, 认为土地改革可以在短时间内释放出巨大的生产力从而能支撑经济的快速增长。最近的研究则是 Eugenio (2007) 对亚洲的一些国家和地区所做的比较研究, Eugenio 指出了日本、中国台湾、韩国和菲律宾等亚洲国家和地区土地的财富累积功能, 能促进欠发达国家或地区从传统经济向现代经济的转变, 但 Eugenio 同时也认为昂贵的土地价格和土地租赁价格将不利于欠发达国家或地区的经济增长甚至阻碍传统经济向现代经济的转变。

2.1.2 国外对土地市场的可借鉴研究的进展

国外学者对土地市场从土地市场功能、市场运行机制、土地利用模式、地价变动规律、土地供给模式、土地市场的消费者行为以及土地市场的均衡条件、模式、竞争状况等都进行了多方位、多角度的研究, 但本部分只就土地市场的演变、政府与土地市场的关系以及对第三世界国家土地市场的研究等三个方面选择代表性的研究和观点作简要概述。

首先, 在对在土地市场发展演变规律的研究上, Jude Wallace and Ian Williamson (2004) 所做的建立土地市场的研究极具代表性, 他们认为建立现代成熟的土地市场是没有所谓的标准程序的, 现代成熟的土地市场必须具备创造和交易抽象的土地权利束和综合的土地产品的能力, 而不是仅仅具有普通人所认为的买卖、租赁以及保护土地实体地块的功能。而且通过对土地市场功能演变轨迹的系统研究, 解释了随着经济的发展和土地市场的发育, 人们怎么样从土地占有者的角色转变为综合土地市场的参与者。在其研究中 Jude Wallace and Ian Williamson 将土地市场的演变划分为五个阶段: 第一阶段为个人或集体依靠非正式契约拥有土地的初级阶段, 特殊群体的日常生活依赖于其所拥有的土地, 其显著特点是土地作为一个群体的社会性资源, 土地具有极强的领土性和社会的不稳定性。第二阶段为法律确认和保护土地权利的阶段, 即个人所拥有的土地, 通过国家以法律的形式进行公认和保护, 土地权利由非正式转向正式, 其特征是土地权利的设定与法律化, 而土地市场的主要功能则为土地资源的初始分配。第三阶段为土地交易阶段, 即土地在市场参与者间进行流转, 其显著特征是社会对土地的认识已经从实体的土地转向抽象的土地权利, 土地市场的主要功能是实现土地资源的再分配。第四阶段为土地资产市场, 即土地不再仅仅作为一种资源而是作为一种具有

① 库兹涅茨曲线是库兹涅茨在 20 世纪 50 年代提出的一个假说, 认为收入差距先是不可避免地随着经济发展而不断扩大, 但当经济发展达到某一水平后, 就会出现转折, 即收入差距的不断减少, 这种倒 U 形的关系被称为库兹涅茨曲线, 后来环境经济学家把这个假说应用到经济发展与环境保护关系的研究中, 得出环境的库兹涅茨曲线, 认为在经济增长过程中, 环境资源的消耗也是先增长后减少的, 与经济发展水平呈现倒 U 形关系。

资源与资产双重属性的商品出现在市场上的,其显著特征是各种土地金融手段的发育和市场交易的动态平衡,土地市场的主要功能转向社会财富的产生和积累。第五阶段为复杂综合的土地商品市场,其特征为分离的土地权利拥有关系和动态的综合的市场交易平衡,土地市场的功能由单一转向综合。在其研究中, Jude Wallace and Ian Williamson 多次强调指出土地市场的五个阶段的划分没有截然的界限,在一个国家或地区,有可能同时出现多个阶段并存。

其次,在国外学者(King, 1977; Deininger, 2003; Lerman, 2004)对土地市场配置资源的研究上,其主导观点认为土地资源应该由市场来进行配置,土地市场能极大地提高土地资源的利用效率。其中 King (1977)在其研究中直接指出土地市场配置资源与一般的政府主导的土地改革的土地分配形式是截然不同的,土地市场的公开交易,能显著提高土地资源的配置效率;而 W.Alonso 等人则以市场平衡理论为基础,以追求经济效益的最优和交易费用最小化为目标,建立古典模型研究了在市场均衡条件下不同土地利用者的效用函数或竞标地租曲线,认为土地在不同用途之间的分配由市场来决定最为有效。但是国外研究者也从不同的角度入手,指出完全由土地市场来配置资源也存在负面的影响,因而主张政府对土地市场进行适度的干预。如 T.C.Koopmans and M.J.Beckman (1957)通过研究就认为由于土地利用的外部性问题,将导致个体和社会在土地利用的成本和费用上的不一致,从而形成低效率的土地利用模式,指出在一个完全竞争性的土地市场不会形成一个高效的土地利用模式,而认为政府应该对土地资源的市场配置进行一定程度的干预。Richare P.Fishman (1975)在其研究中认为城市土地利用应综合考虑经济效益和社会效益,应以土地公共效用最大化为基本原则,指出市场由于个体决策的盲目性和分散性,政府应该对土地市场进行适当的管制,以达到调控与管制土地市场的目的。在国外近年的研究中, Dowall, D.E (1991)提出了土地市场评估的新方法,指出应该对土地市场的发育程度、土地市场的结构、功能、形态以及土地市场的环境进行评估,以制定相应的政策来规范土地市场的运作,提高土地市场的效率。Karl Case (2004)则从土地市场所表现出的缺陷作为其研究的切入点,分析了土地市场的不稳定性、投机和效率损失,指出土地价格往往是先急剧上升,然后缓慢下降,这种价格波动格局既不能准确也不能迅速地反映土地的使用价值,投机活动会增加价格的波动幅度和周期,是整个地区的经济受到影响从而最终削弱整个地区的经济竞争能力,并认为政府应该更多地、更积极地干预土地市场。英国学者 Alan.W.Evans (2004)在指出政府应该对土地市场进行干预的同时,也指出干预应该局限于局部的土地市场。Alan.W.Evans 的研究从市场供给方面作为研究的着力点,认为土地所有者的行为对土地有效供给具有重要的影响,并在系统分析了影响所有者决策的诸多因素后,认为土地市场由于信息的不完全和获取信息的成本问题,地价只是在一定范围内公平的决定,而非完全由市场决定,一些外部因素诸如谈判地位、个人的谈判能力以及中介组织等在其中发挥了一定的作用,并且指出由于土地位置的固定性和产权的异质性,土地市场是不完全的市场,不可能在全国形成统一的大市场,政府干预范围应该是局部地区。Butler (2005)则认为政府在对土地市场进行干预时必须明确自己的职责,严格约束自身行为,通过合法、透明和有效的手段对土地利用与土地市场进行干预,且不能侵犯土地市场的独立性和公民个人的土地产权。

再次,在对发展中国家的土地市场问题的研究上, Devas (1990)分析了发展中国家城市化进程中的土地问题,认为快速城市化和低收入人群对土地的高需求、土地市场交易土地的高价格所导致的过度拥挤、有限的土地市场供给、土地所有权的垄断、土地投机引起城市