贵州民族学院学术文库

# 土地供给政策参与宏观调控的理论与实证研究

## ——基于风险控制的视角

Tudi Gongge Zhengce Canyu Hongguan Tiaokong De Lilun Yu Shizheng Yanjiu

杨志荣 著



电子科技大学出版社



**杨志荣**，男，1979年7月出生，浙江大学土地资源管理专业博士，浙江大学管理科学与管理工程的在站博士后,贵州民族学院土地科学与不动产研究所所长、副教授。主要研究方向为土地规划、土地市场、土地政策。近五年来参与国家科技支撑项目、国家科技攻关项目、国家重点社科项目以及各种横向课题共10余项，先后在《中国土地科学》《经济地理》《资源科学》等刊物上发表论文20余篇。

国家科技支撑计划课题（2006BAJ11B03）资助

# 土地供给政策参与宏观调控的理论与实证研究——基于风险控制的视角

杨志荣　著

电子科技大学出版社

**图书在版编目（CIP）数据**

土地供给政策参与宏观调控的理论与实证研究——基于风险控制的视角 / 杨志荣著. —成都：电子科技大学出版社，2009. 10

ISBN 978–7–5647–0203–8

Ⅰ. 土… Ⅱ. 杨… Ⅲ. 土地政策—关系—宏观调控—研究—中国 Ⅳ. F123.16 F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 183613 号

**土地供给政策参与宏观调控的理论**
**与实证研究——基于风险控制的视角**

**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：** 李　鸿　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：** 郫县犀浦印刷厂
**成品尺寸：** 185mm×260mm　　**印张** 9.5　　**字数** 240 千字
**版　　次：** 2009 年 10 月第一版
**印　　次：** 2009 年 10 月第一次印刷
**书　　号：** ISBN 978-7-5647-0203-8
**定　　价：** 18.00 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增长。本书正是在这样的背景条件下，以风险控制为视角，对土地供给政策参与宏观调控的一些基本问题进行了初步研究。

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。

本书在非均衡理论与生存理论的框架下，基于风险控制的视角，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政策的调控方向与政策“力度”进行理论与实证的研究。主要得出以下结论：

（1）在风险控制的视角下，土地供给政策参与宏观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$-0.1 \leqslant Z \leqslant 0.1$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$-0.1 \leqslant Z \leqslant 0.1$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、广西和辽宁等13个省份；Ⅱ级区域包括重庆、江西、湖南、安徽、湖北、陕西以及海南等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。

（5）在区域层面上，以$-0.1 \leqslant Z \leqslant 0.1$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

第 1 章　绪论.....1
1.1　选题背景与依据.....1
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.....1
1.1.2　中国土地政策参与宏观调控尚处于探索阶段.....2
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.....3
1.1.4　土地供给政策参与宏观调控是学术界亟须研究的重要课题.....4
1.2　研究目的和意义.....4
1.2.1　研究目的.....4
1.2.2　研究意义.....6
1.3　研究内容及拟解决的关键问题.....7
1.3.1　研究的主要内容与结构安排.....7
1.3.2　拟解决的关键问题.....8
1.4　研究方法与技术路线.....8
1.4.1　研究方法.....8
1.4.2　技术路线.....9
1.5　本研究可能的创新之处.....9
第 2 章　国内外研究进展.....10
2.1　国外可借鉴的相关研究进展.....10
2.1.1　国外对土地与经济增长的可借鉴研究进展.....10
2.1.2　国外对土地市场的可借鉴研究进展.....12

2.1.3 国外对土地政策的可借鉴研究进展.....14
2.1.4 国外研究述评.....15
2.2 国内对土地供给政策参与宏观调控的研究进展.....15
2.2.1 2004 年以前涉及土地供给政策参与宏观调控的研究回顾.....16
2.2.2 2004 年以后土地供给政策参与宏观调控的研究进展.....17
2.2.3 国内研究述评.....23
第 3 章 土地供给与宏观经济的相互影响及其参与调控的风险分析.....25
3.1 基本问题Ⅰ：中国转型期宏观经济运行的特点.....25
3.1.1 中国转型期的概念界定.....26
3.1.2 中国转型期宏观经济运行的特点.....26
3.2 基本问题Ⅱ：土地供给与宏观经济的相互影响.....29
3.2.1 土地供给与主要经济变量的动态关系——以浙江省为例.....29
3.2.2 土地供给对区域经济增长的影响差异.....37
3.3 土地供给政策参与宏观调控的风险分析.....41
3.3.1 土地供给政策参与宏观调控的基础.....41
3.3.2 土地供给政策参与宏观调控的特殊性.....44
3.3.3 土地供给政策参与宏观调控的风险及其控制.....45
3.4 本章小结.....47
第 4 章 风险控制视角下土地供给政策参与宏观调控的理论分析.....48
4.1 理论基础：非均衡理论与生存理论.....48
4.1.1 非均衡理论.....48
4.1.2 生存理论.....54
4.2 风险控制视角下土地供给政策参与宏观调控的理论分析.....56

4.2.1 土地市场状态的表征：基于非均衡理论的框架.....56
4.2.2 土地市场状态的判断标准构建：基于生存理论的框架.....61
4.3 本章小结.....63
第 5 章 土地供给政策参与宏观调控的实证研究Ⅰ：风险控制视角下的总量政策分析.....64
5.1 土地市场运行的描述性分析：1987～2005.....64
5.1.1 土地供给总量.....64
5.1.2 土地供给结构.....69
5.1.3 土地供给价格.....70
5.2 中国土地市场的现状及其阶段特征分析.....72
5.2.1 中国土地市场发展回顾.....72
5.2.2 中国土地市场的发育程度评价.....73
5.2.3 中国土地市场的阶段特征.....82
5.3 土地市场非均衡分析模型的构建与参数估计：全国层面.....84
5.3.1 土地市场非均衡分析模型的构建.....84
5.3.2 土地市场非均衡模型的参数估计.....86
5.4 历年的土地市场状态及其供给政策分析：全国层面.....89
5.4.1 土地市场的非均衡度的估算.....89
5.4.2 历年的土地市场状态及其供给政策分析.....91
5.5 本章小结.....94
第 6 章 土地供给政策参与宏观调控的实证研究Ⅱ：风险控制视角下的区域政策分析.....95
6.1 基于土地利用效率视角的区域划分.....95
6.1.1 数据包络分析法与模型.....96
6.1.2 数据包络分析模型建立与求解.....97

6.1.3 基于土地利用效率的区域划分.....99
6.2 土地市场非均衡分析模型构建与参数估计：区域层面.....102
6.2.1 不同区域土地供给的描述性分析.....102
6.2.2 不同区域土地市场非均衡模型的构建与参数估计.....105
6.3 历年的土地市场状态及其供给政策分析：区域层面.....110
6.3.1 土地利用效率I 级区域的土地市场状态及其供给政策分析.....110
6.3.2 土地利用效率II 级区域的土地市场状态及其供给政策分析.....112
6.3.3 土地利用效率III 级区域的土地市场状态及其供给政策分析.....113
6.4 本章小结.....115
第 7 章 土地供给政策参与宏观调控的反思：基于风险控制视角的分析.....116
7.1 风险控制视角下的土地供给政策参与宏观调控的问题分析.....116
7.1.1 土地供给政策参与宏观调控的历程回顾.....116
7.1.2 土地供给政策参与宏观调控的成效与问题.....118
7.2 风险控制视角下的土地供给政策参与宏观调控的改进.....120
7.2.1 风险控制视角下的土地供给政策参与宏观调控的操作层面目标.....120
7.2.2 风险控制视角下的土地供给政策参与宏观调控的手段.....121
7.2.3 保障土地供给政策参与宏观调控的关键制度改进.....122
7.3 本章小结.....129
第 8 章 研究总结与展望.....130
8.1 研究总结.....130
8.2 研究展望.....131
参考文献.....132

# 第 1 章　绪　　论

## 1.1　选题背景与依据

### 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骄人成绩，在 1978～2005 年期间，经济年均增长都超过 9.4%，被称为“中国奇迹”。但是，在中国的经济高速增长过程中，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；第三次出现在本世纪初，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 2354.354 $km^2$，而截止 2003 年底，新增土地供给达到 2864.447 $km^2$，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规管理流程，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”，创新性地提出土地政策[②]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》

① 本书土地供给中所指的土地特指建设用地不包括农用地。

② 本书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。

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参与宏观调控[①]，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的尝试和创新，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[②]、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，主要体现在以下两个方面：

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。①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；②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、有针对的操作方法和手段；③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的相应关系的调整。但是，由于土地政策参与宏观调控的实施基本无可资借鉴的经验，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

---

① 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。

② 本书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。

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的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，对二者的理论基础、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了，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 80 年代以来就有 280 000 多篇（本）的文献，其中博士论文 10 000 多本，硕士论文 57 000 多本，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 土地供给政策参与宏观调控是学术界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，从而影响到宏观经济的运行。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”问题等等。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，土地供给政策参与宏观调控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

#### 1.2.1.1 回答土地供给政策参与宏观调控的基础理论问题

在西方经济发达国家，长期以来都是以货币政策与财政政策相组合的方式为主要的宏观调控手段对宏观经济运行进行调控，并在实践中取得了成功的经验。虽然这些国家对土地供给也是通过编制城市规划、土地利用规划、加强用地管理等政策和手段进行管理，以提高土地的利用效率，促进国民经济的发展。但是，都没有将土地供给政策提高与财政政策和货币政策同等的高度来对宏观经济运行进行调控。并且中国自经济转型以来，已经基本确立了市场经济框架，世界上许多国家承认中国是市场经济国家，市场机制对资源配置发挥着基础性的作用，在转型期二十多年的宏观调控实践中也主要使用财政政策与货币政策调控宏观经济运行，因而自 2004 年中央政府明确提出土地供给政策参与宏观调控，将土地供给政策提高到与财政政策和货币政策的高度，并与惯用的信贷调控手段并列，并形象地称为“严把土地、信贷两个闸门”时，也不可避免地遭受来自各方面的质疑。其中学术界发出的声音都认为土地供给政策参与宏观调控缺乏基础，即质疑“土地”是否能够与主流宏观调控理论所公认的货币一样作为政府调控宏观经济运行的介质；而质疑的焦点则集中在土地供给政策参与宏观调控与传统的财政政策、货币政策相比能在调控宏观经济运行的过程中有何优势，即土地供给政策参与宏观调控有何特殊性。有鉴于此，本书研究目的之一，就是尝试以“土地”作为

政府调控宏观经济运行的介质为视角，从土地的基本属性和中国的特殊土地制度两方面并结合中国转型期宏观经济运行的基本情况及其特点，对“土地”是否能够与货币一样作为政府宏观经济运行的介质以及土地供给政策参与宏观调控的特殊性等基础理论问题作出回答。

#### 1.2.1.2 分析土地供给政策参与宏观调控可能存在的风险

随着科学技术的进步，人类在由农业社会向工业社会、由工业社会向后工业社会发展的过程中，土地作为生产要素，在经济增长中所起的作用逐渐发生变化，由绝对主导经济增长到支持经济的可持续增长。目前中国经济正处于快速发展时期，城市化进程快速推进阶段，根据国际经验和国内的现实，人均GDP处于从 1000 美元到 3000 美元的过渡阶段，社会就处于一个转型的关键时期，在这个时期，既有前期发展所积累的良好基础，但同时也会遭遇许多挑战，各种矛盾在这一时期凸显。因而，在这体制转型的关键时期，中国的社会经济发展问题显得尤为的错综复杂。而土地既是生产、生活不可或缺的物质载体又是经济增长不可或缺的原动力，在宏观经济运行中发挥着极其重要的作用。在生产要素理论中，资本、土地、劳动是基本的三大生产要素，对这些生产要素加以控制，就会对生产或扩大再生产，以及对经济发展所需要的资源配置发挥显著的影响作用。因而政府能够通过土地供给政策的制定实施调节土地这一基本生产要素的供给总量、供给区域、供给结构，从而通过土地这一宏观调控的介质对宏观经济的运行进行调节。但是由于宏观调控政策所特有双重性[①]，以及土地供给政策所具有的特殊性也使得政府在运用土地供给政策调控宏观经济的实施过程中面临着潜在的风险。即如果土地供给政策制定实施的方向正确、“力度”适当，则土地供给政策能够有效地对宏观经济的波动、区域之间的协调发展、产业结构的优化升级起到正向的调节作用，但由于土地供给所具有的特殊性，即区域性、不可或缺性以及政府控制性等特点，使得土地供给政策可以说是宏观调控政策中“最硬”、“最难控制”的调控手段，若制定的土地供给政策的方向、“力度”产生偏差，只顾及眼前的一些宏观经济运行基础指标的“浮动”急功近利，则可能在一定程度上对后面几年的宏观经济运行产生较大的负面影响。因而，基于这样的认识，以生产要素理论为分析框架，采用计量的手段，构建简单适用的经济学模型分析土地供给与宏观经济的相互影响，并在此基础上分析土地供给政策参与宏观调控可能存在的风险，也就成为本书研究的重要目的之一。

#### 1.2.1.3 分析全国与区域层面土地供给政策调整的方向

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是对市场运行或供求的调控[②]，由此可见土地供给政策参与宏观调控其实质对土地市场的调节，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

① 宏观调控政策的双重性是指，宏观经济政策不仅仅是调控宏观经济波动的重要手段，而且它本身也是造成经济波动的一个重要原因。

② 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。

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发展形势。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，在风险控制视角下分析在全国层面与区域层面的土地供给政策调整方向。

#### 1.2.1.4 研究全国与区域层面土地供给政策调控的“ 力度” 问题

中国的土地市场自 1987 年深圳的第一块土地有偿出让以来，经过近 20 年的发展，中国土地供应方式已经由原有制度下的无偿行政划拨为主的配置方式向有偿出让市场配置为主的方式转变，土地市场在土地资源的配置中已经发挥着基础性的作用。一般来说，市场运行的成本要比政府运行的成本要低得多，市场运行效率也要比政府的效率高得多，因此从经济学的角度来说，能够让市场干的事情，要尽量让市场干，政府不能代替市场，越俎代庖。而从土地供给政策参与宏观调控的内涵来看，土地供给政策参与宏观调控的着力点却在于对不同层次土地市场的宏观调控，其本质在于政府制定实施有针对性的、有步骤的土地供给政策调控土地市场的供给以弥补中国尚未发育成熟的土地市场机制在配置土地资源时的缺陷。但是国内部分学者一方面从政府与市场的关系出发，认为如果政府通过土地供给政策的制定实施对土地市场运行的干预过大，将导致土地资源配置市场化步伐的倒退，也就是说强化了政府管理和行政审批，将弱化了市场机制对土地资源的配置，重走资源计划配置的“老路”；而另一方面则从宏观经济政策的双重性出发，认为现阶段中央政府提出土地供给政策参与宏观调控的基本前提是为了防止这一轮的经济扩张出现以往宏观经济运行所呈现的“大起大落”的现象，而土地供给政策调控宏观经济运行与传统的财政政策、货币政策相比是“最硬”政策措施，因而如果土地供给政策调控土地市场的“力度”出现偏差，不但不能发挥土地供给对宏观经济“踩刹车”或“加油门”的作用，还很有可能加大宏观经济运行周期的振幅，对以后的宏观经济运行造成难以弥补的损失。因此本书研究的重要目的之一，就是以生存理论为基础，研究全国与区域层面的土地供给政策调控土地供给的“力度”问题，以避免政府对市场的过度干预，正确发挥现阶段土地供给政策调控宏观经济运行的作用，预防宏观经济运行的“大起大落”。

### 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

本书建立起土地供给政策参与宏观调控的分析框架，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，构建了简单的经济学模型，从实证的视角研究了土地供给对宏观经济运行的影响，并分析了土地供给政策参与宏观调控可能存在的风险，其方法与结果丰富和拓展了土地供给政策参与宏观调控的研究领域；第三，本书在研究对转型期土地供给与需求影响因素的基础上，构建起的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，在一定程度上有利于推进该领域的研究的深化和细化。

#### 1.2.2.2 现实意义

本书研究的现实意义体现在以下两个方面，第一，土地供给与宏观经济的相互影响、土地供给政策参与宏观调控的风险分析以及中国土地市场的现状及其阶段特征分析等研究可为转型期中国土地管理制度和管理体系的改革、土地市场的培育、组织机构建设等现实问题的解决提供参考；第二，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 研究内容及拟解决的关键问题

### 1.3.1 研究的主要内容与结构安排

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　绪论。在阐述本书的选题背景及选题依据以及明确了研究的目的与意义后，对土地供给政策参与宏观调控这一重大课题作出逻辑判断的基础上进行问题分解，最后提出论文的研究内容结构安排、技术路线，阐述了本研究可能的创新之处。

第 2 章　按照研究的目的对国内外研究现状进行归纳总结。

第 3 章　土地供给政策参与宏观调控的风险分析。在分析转型期中国宏观经济运行的特点、土地供给对宏观经济运行的影响的基础上，结合土地供给政策参与宏观调控的特殊性，剖析土地供给政策参与宏观调控所具有风险，为后续的研究奠定基础。

第 4 章　风险控制视角下土地供给政策参与宏观调控的理论分析。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，并以生存理论为理论基础分析相应的土地市场状态的判断标准，从而构建起风险控制视角下土地供给政策参与宏观调控的理论分析框架。从理论上阐述了风险控制视角下土地供给政策参与宏观调控在操作层面上应该怎么做。

第 5 章　土地供给政策参与宏观调控的实证研究Ⅰ：风险控制视角下的总量调控分析。