

TUDI ZHENGCE CANYU
HONGGUAN TIAOKONG TANSUO

土地政策 参与宏观调控探索

中国土地矿产法律事务中心 编

地质出版社

土地政策参与宏观调控探索

中国土地矿产法律事务中心 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地政策参与宏观调控探索/中国土地矿产法律事务中心
编. —北京: 地质出版社, 2007. 3

ISBN 978-7-116-05260-4

I. 土… II. 中… 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 (2007) 第 033641 号

责任编辑: 何 蔓

责任校对: 郑淑艳

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

咨询电话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324580 (编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京地大彩印厂

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 16

字 数: 380 千字

印 数: 1—3100 册

版 次: 2007 年 3 月北京第 1 版 · 第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

书 号: ISBN 978-7-116-05260-4

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

《土地政策参与宏观调控探索》

编 委 会

顾 问：甘藏春

主 编：张婉丽 杨重光

副 主 编：叶明权 孔维东 丰 雷

编写人员：严金海 何志华 刘 洋

卢 静 朴 英 戈晚晴

序

党的十六大以来，中央提出的一系列重大战略思想中，土地参与宏观调控是实践与理论的重大创新。它既是加强和改善宏观调控的重大决策，也是经济学的新发展，是科学发展观的重要内容。土地政策参与宏观调控是我国社会主义经济制度和土地制度优越性的体现，城市土地国家所有、土地用途管制、农地有序转用、建设用地规划和审批等一系列制度，使政府对土地市场，特别是建设用地供应有较强的调控能力，通过调节土地供应总量、结构和布局等方式，实现有效抑制或鼓励市场需求，引导投资和消费方向及力度。近年来，在中央的正确领导下，各级国土资源部门认真贯彻落实国家一系列决策部署，积极运用土地政策参与宏观调控，对控制固定资产投资规模，调整经济结构和增长方式，保证土地市场的健康运行，促进经济社会又好又快的发展发挥了重要作用。实践已经证明，土地政策参与宏观调控是保持宏观经济平稳运行的迫切需要，是保障经济社会持续协调发展的战略举措，也是维护国家长治久安的必然要求。

土地政策参与宏观调控既是中国特色社会主义市场经济建设和发展过程中前所未有的伟大实践和创造性活动，也是土地管理战线面临的新任务；同时又是一个重大而复杂的崭新课题，涉及到经济理论、社会制度、管理体制、市场机制、技术信息、手段运用等一系列工作层面和研究领域。对中央的这一重大决策，需要进一步阐述和宣传。自中央提出土地政策参与宏观调控以来，社会各界，特别是经济学界，认识并不一致，仁者见仁，智者见智，并提出一连串的问题。如土地政策参与宏观调控的理论根据是什么？在理论上能否成立？必要性和经济基础在哪里？调控的目标、对象、内容和手段是什么？调控的主体和客体处于什么样的地位和作用……这些问题不仅需要我们具体承担土地政策参与宏观调控任务的国土资源管理系统和相关部门做出正确理论解释，而且要在实践中不断加以丰富和完善。

崭新的实践呼唤科学的理论。要建立符合中国特色的土地政策参与宏观调控的运行机制和政策体系，必须对实践经验进行总结，深入开展理论探索，提供强大

的理论支撑，提出切实可行的调控手段和政策措施。为此，2005 年国土资源部把土地政策参与宏观调控研究列为重要课题，在部领导及相关部门的指导协助下，中国土地矿产法律事务中心承担了课题研究的主要任务。

经过一段时间的努力，中国土地矿产法律事务中心在已有工作基础上，组织业务骨干和专家学者立足实践，勇于探索，对土地政策参与宏观调控的相关理论、法律、制度、体制、机制、技术、信息、手段等方面做了比较深入的思考和探索。他们发挥创新的勇气和智慧，把新的认识、新的思考、新的观点倾诸笔端，编写了《土地政策参与宏观调控探索》一书。该书从中国国情出发，理论结合实践，对近几年土地政策参与宏观调控实践进行了回顾和归纳，分析了调控的理论基础和现实条件，同时运用经济学原理和方法将土地政策对经济增长、产业结构、地区经济和房地产市场等领域进行了一定深度的研究和分析，在此基础上，提出了参与宏观调控的土地政策体系设计和制度环境建设。可以说，该书的研究体现了战略性和前瞻性，提出的观点突出了创新性和科学性，其建议和意见具有实用性和参考性。该书的出版有助于促进土地政策参与宏观调控的理论研究和实践发展。

实践继续发展，理论永无止境。土地政策参与宏观调控的研究不可能浅尝辄止或一蹴而就，必须面对国家经济社会的不断发展和经济体制改革的逐步深化，面对经济生活中出现的新情况、新矛盾和新问题，持续学习、不断求索，逐步加深对土地政策参与宏观调控的客观规律的认识和理解，提出对宏观调控切实可行的理论、思路、政策、手段、指标、方法等，发挥理论对实践的指导作用。因此，我们今天取得的研究成果是初步的。我真诚希望该书的作者们再接再厉、持之以恒、继续探索、勇于创新，在新的一年里结出更为丰硕的研究成果。同时也希望通过该书的出版，能引起更多的有识之士，特别是经济学家关注土地政策参与宏观调控这一关系国家经济社会健康、平稳和较快发展的大事，积极参与研究，共同推进土地政策的发展和完善。

李元

序	(I)
---------	-------

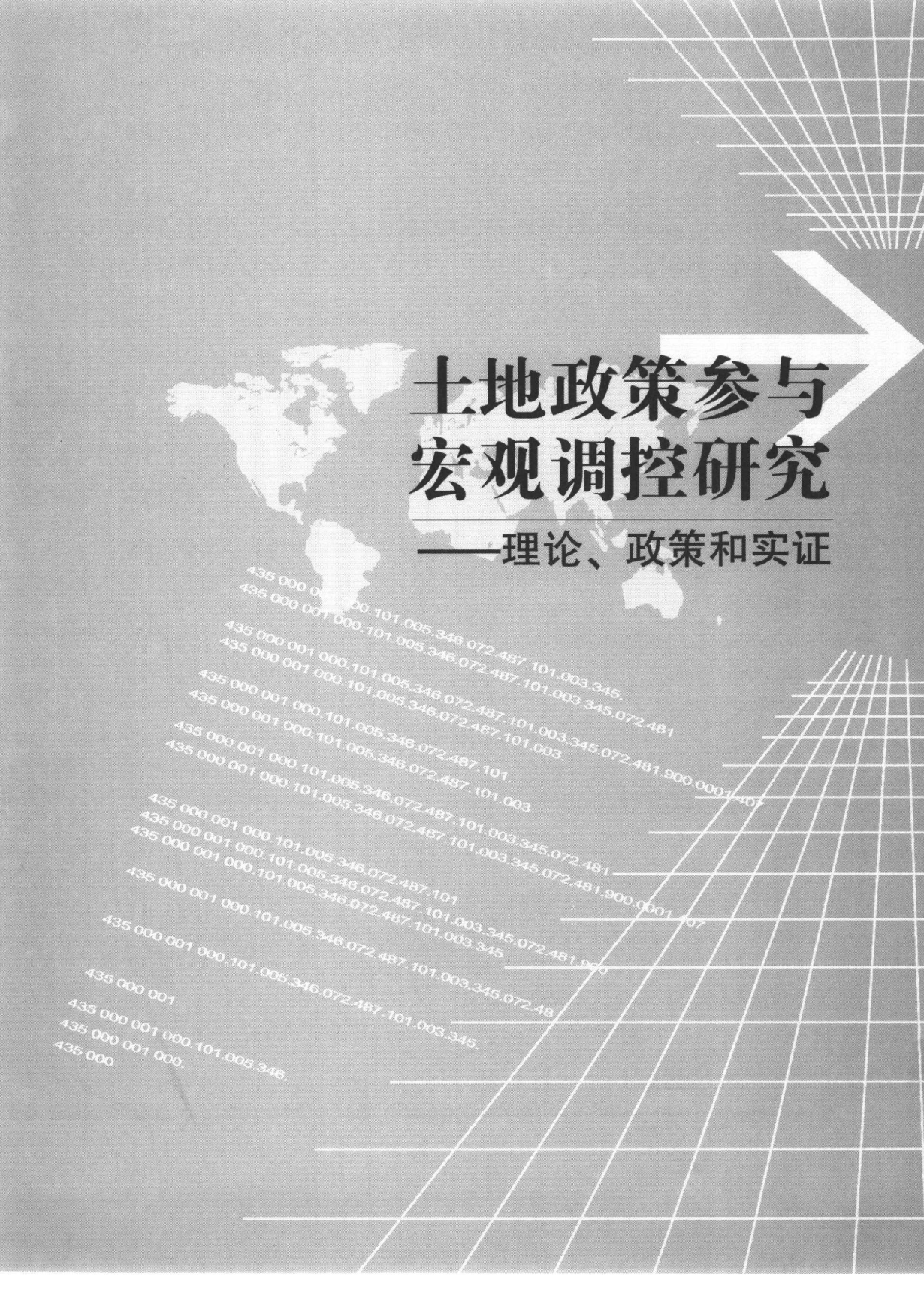
土地政策参与宏观调控研究

第一章 绪论	(3)
第一节 研究背景和目的	(3)
第二节 研究思路和方法	(5)
第三节 研究内容和框架	(6)
第四节 研究的创新思想	(8)
第二章 土地政策参与宏观调控的基本概念和主要问题	(11)
第一节 土地政策参与宏观调控的基本概念	(11)
第二节 调控方向和目标	(12)
第三节 土地政策参与调控的主体和对象	(14)
第四节 土地政策参与宏观调控的定位	(16)
第五节 土地政策参与宏观调控的任务	(18)
第六节 财政货币政策调控与土地政策调控	(20)
第三章 土地政策参与宏观调控的理论支撑和经济基础	(22)
第一节 理论支撑	(22)
第二节 制度基础	(28)
第三节 中国国情	(31)
第四节 理论创新和制度创新	(39)
第四章 土地政策参与宏观调控的实践和特点	(42)
第一节 土地政策参与宏观调控从理论到实践	(42)

第二节	土地政策参与宏观调控的成效	(49)
第三节	土地宏观调控中的问题及原因	(53)
第四节	当前宏观调控的主要特点	(61)
第五章	土地政策对宏观经济增长的分析	(64)
第一节	土地对经济增长的贡献	(64)
第二节	土地对经济波动的影响	(70)
第六章	土地政策对产业结构调控的分析	(79)
第一节	我国产业结构现状和问题	(79)
第二节	土地政策参与产业结构调控的理论	(82)
第三节	土地政策参与产业结构调控的实证	(88)
第七章	土地政策对地区经济发展调控的分析	(93)
第一节	区域的划分和定位	(93)
第二节	土地政策对区域发展的调控作用	(96)
第三节	建设用地供应地区结构的问题及对策	(101)
第八章	土地政策对房地产市场调控的分析	(105)
第一节	理论分析	(106)
第二节	实证检验	(109)
第三节	房地产开发用地供应情况	(112)
第九章	土地政策参与宏观调控的手段及体系	(117)
第一节	土地政策的市场环境	(117)
第二节	土地政策框架构建	(121)
第三节	实施土地政策的行政手段	(129)
第四节	实施土地政策的制度保障	(131)
第五节	宏观调控的技术支撑和辅助工具	(138)
第六节	深化体制改革,完善土地制度	(140)
结束语		(147)

附 录

一、三年来土地政策参与宏观调控的成效、问题及建议	(153)
二、地方政府在贯彻落实土地政策参与宏观调控中的地位和作用	
——山东省济南、青岛两市调研报告	(181)
三、土地调控有关文件选编	(197)
后记	(241)
主要参考文献	(243)



土地政策参与 宏观调控研究

——理论、政策和实证

435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.072.481

435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.072.481
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.

435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.072.481

435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.072.481
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.072.481.900.0001.07
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345

435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.072.48
435 000 001 000.101.005.346.072.487.101.003.345.
435 000 001 000.101.005.346.

435 000 001
435 000 001 000.101.005.346.
435 000 001 000.
435 000

第一章

绪论

第一节 研究背景和目的

自 20 世纪 70 年代末以来,中国经济已经持续了四分之一个世纪的高速增长,全国 GDP 增长率保持在年均 9% 以上的水平,被称为“中国奇迹”。从短期波动来看,2003 年开始,中国宏观经济走出自 1997 年亚洲金融危机以来经济增长率“七上八下”的低谷^①,进入新一轮增长周期的扩张阶段^②。此后,部分行业^③是否出现投资过度并存在“低水平重复建设”,以及房地产业是否出现“泡沫”化并可能导致宏观经济“过热”等问题,引起各界高度关注和学界广泛讨论。

2003 年以来,中国政府出台了一系列宏观调控政策以抑制可能出现的经济“过热”,并促进整个国民经济平稳、健康和较快发展。其中国内外最关注的是,中央

① 中国自 1993 年下半年开始实施“软着陆”以来,至 1999 年间,经济增长率连续每年平均下降 1 个百分点;并且,1997~2002 年经济增长率分别为 8.8、7.8、7.1、8.0、7.3 和 8.0,被称作“七上八下”的高位低谷阶段。参见刘树成:《我国经济运行发生重要变化》,《经济研究》,2004 年第 3 期;转引自刘树成:《经济周期与宏观调控》,208 页,社会科学文献出版社,2005。

② 2003 年,中国的名义 GDP 增速为 10%,是 1997 年以来最快的一年;固定资产投资规模加大,同比增长 27.7%;居民消费价格逐月小幅上升,出现正增长;进出口高速增长,顺差减少。

③ 主要是钢铁、电解铝、水泥、汽车和房地产等行业。由于汽车和房地产业的波及面广泛,并且存在很大的争议,所以在中央的有关文件中明确限制的行业是前三者。参见国务院办公厅:《关于制止钢铁电解铝水泥行业盲目投资若干意见的通知》(国办发[2003]103 号),2003 年 12 月 23 日;以及发改委等多部委于 2003 年 11 月联合发布的三个相关文件。

政府明确提出运用土地政策参与宏观调控^①，并与惯用的信贷调控手段相并列，被形象地称为“严把土地、信贷两个闸门”。于是，无论是在社会上，还是在政府部门，特别是在经济理论界，土地参与宏观经济调控这一问题迅速成为一个热门话题。其中，关注的焦点集中在以下八个方面。

(1) 土地政策参与宏观调控的理论根据是什么？在古典经济学、西方经济学，以及马克思主义经济学或其他经济学中是否涉及有关土地政策作为宏观调控工具的思想和理论？如果有，这些思想和理论是否可以作为我们国家运用土地政策参与宏观调控的理论支撑？

(2) 在西方经济发达国家，长期以来都是运用货币政策、财政政策等工具对经济运行进行宏观调控并取得了成功的经验。虽然这些国家对土地的利用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，对提高土地的利用效率，促进国民经济的发展起着一定的作用，但是都没有将土地政策提到与货币调控同等的高度？那么，土地政策参与宏观调控是否中国独创？我们有没有可学习和借鉴的经验？

(3) 如果土地政策参与宏观调控不是所有市场经济国家的普遍现象或广泛采用的调控手段，那么在中国采取土地政策参与宏观调控的必要性和经济基础何在？更直白地说，是否多此一举？

(4) 土地政策参与宏观调控的对象是什么？谁来调控？调控什么？在哪些方面进行调控？要达到什么目标和目的？

(5) 中央明确地提出运用土地政策参与宏观调控是 2003 年，但实际上是从什么时候开始运用土地政策参与宏观调控的？是政府长期的经济职能，还是阶段性的管理任务？

(6) 2003 年以来，国家加强了对整个国民经济，特别是对房地产业和房地产市场的宏观调控，土地政策是其中最重要的调控手段之一，其实际效果如何？怎样做出正确的评价和判断？

(7) 掌握和运用什么具体的土地政策手段实现对宏观经济进行调控？经济手段、法律手段、行政手段、计划手段或其他手段，这些手段自身的发育状况、调控能力或潜力如何？能否担当起艰巨的调控任务？

① 2004 年国家领导人曾多次对土地利用以及土地宏观调控等问题进行指示，如温家宝：《政府工作报告》，《人民日报》，2004-03-17；胡锦涛：《在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话》，《人民日报》，2004-04-05；最新的一个政策是 2006 年 8 月国务院下发的《关于加强土地调控有关问题的通知》。

(8) 土地政策参与宏观调控需要什么样的法律基础、行政体系、经济体制和社会制度与环境?从建立调控体系出发,地方政府处于什么样的地位?发挥什么样的作用?

上述这些都是土地政策参与宏观调控的一些基本问题。国家决策部门制定土地政策和调控措施,地方政府执行国家的调控政策,各类企业理解国家政策都要对这些问题进行深入研究、正确理解和统一认识。对于从事经济研究,特别是宏观经济研究和土地经济研究的理论界,更应将此作为研究的核心课题及需要回答的现实问题。我们的研究及报告,正是围绕这些问题展开理论与实践相结合的研究,并逐步地推向深入,做出我们的理解和回答。

第二节 研究思路和方法

中国已经确立了市场经济框架,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作用。宏观调控实质上是对市场的调控,市场看不见的手与政府看得见的手密切结合、相得益彰,使国民经济健康、平稳和较快的发展。同时,中国是社会主义市场经济国家,又是世界上人口最多、资源相对贫乏的国家。我们面对的是一个时间、空间、资源和制度等方面都具有特色的大国,因此,我们的研究从分析市场入手,运用与市场经济及宏观调控相关的经济理论、经济学分析方法,建立经济模型,揭示土地市场与宏观经济相互关联的内在机制,考察政策因素的变化(如实行紧缩的供地政策),运用经济学模型并分析内生变量(如土地价格、GDP、投资等)的影响;然后采用适当的方法(如计量经济模型),利用实证数据来检验该理论模型及其结论是否成立;最后从理论和实证分析中引出政策含义,并提出相应的政策建议。

具体说,包含以下主要模型及方法:

(1) 应用理论模型。对土地参与宏观调控的经济运行,以及各要素之间的关系,至今没有现存的模型,但是经济学的许多模型和研究方法,都具有重要的参考价值。因此,我们应用多个简单有效的经济模型分别从不同的角度阐明经济发展和增长中土地要素的贡献,土地对经济发展的制约作用。

(2) 政策效应分析。应用政策科学的原理和方法,系统整理和分析中国的土地政策,包括中央政府的宏观调控政策和土地政策,以及地方政府的各项具体实施政策;并在理论分析和实证分析的基础上设计土地宏观调控的政策体系。

(3) 市场监测分析。中国土地矿产法律事务中心自 2003 年以来建立全国土地市场动态监测系统, 对全国土地市场以及 20 多个重点城市的土地市场进行经常性的监测, 并以此为基础, 每季度、每半年和每年汇总 31 个省(区、市)和重点城市所提供的相关资料进行归纳、分析, 并形成季度、半年和年度报告。本书不仅为了分析的需要运用了报告中的某些资料, 而且应用了其中经实践证明有效的、科学的分析方法。

(4) 实地调研访谈。为获得第一手资料, 并重点考察土地宏观调控的落实情况, 课题组多次到地方(如山东济南、青岛, 浙江杭州、宁波等)进行实地调研, 并与有关的政府官员、开发商、专家学者等进行座谈。

(5) 进行定量分析。定量分析方法包括描述统计和计量模型两个方面, 具体包括统计相关分析、多元回归分析、格兰杰(Granger)因果检验模型等。在土地市场动态监测分析的基础上, 系统收集整理中国土地市场和宏观经济的相关数据(如土地供应、土地价格、土地税收、GDP、CPI、投资、消费、利率等), 并经过数据修正后构建数据库。

本书的章节安排, 遵循以下逻辑次序: ① 对土地政策参与宏观调控的基础理论进行梳理, 参照论述土地市场与宏观经济关系的经典理论与前沿文献, 结合我国在特定时期的特殊问题, 确立我国土地政策参与宏观调控的基础概念和现实理论问题; ② 对中国土地政策的发展进行时序描述, 并着重分析近几年土地政策参与宏观调控的实践效果和存在问题; ③ 分别从土地经济与宏观经济增长、产业结构调整、地区经济发展以及房地产业和房地产市场的关系等方面, 进行深入和多视角的分析。建立和应用合适的经济模型和计量模型, 探讨土地市场特别是土地供应的作用机制, 为政策分析提供理论和实证基础; ④ 在上述分析的基础上, 系统设计和构建土地宏观调控的政策体系框架和外部制度环境, 并重点探讨具体的政策工具和手段, 作为具体可行的政策建议。

第三节 研究内容和框架

1. 研究框架

研究框架如图 1-1。

2. 研究内容

研究内容大致可分为以下五部分。

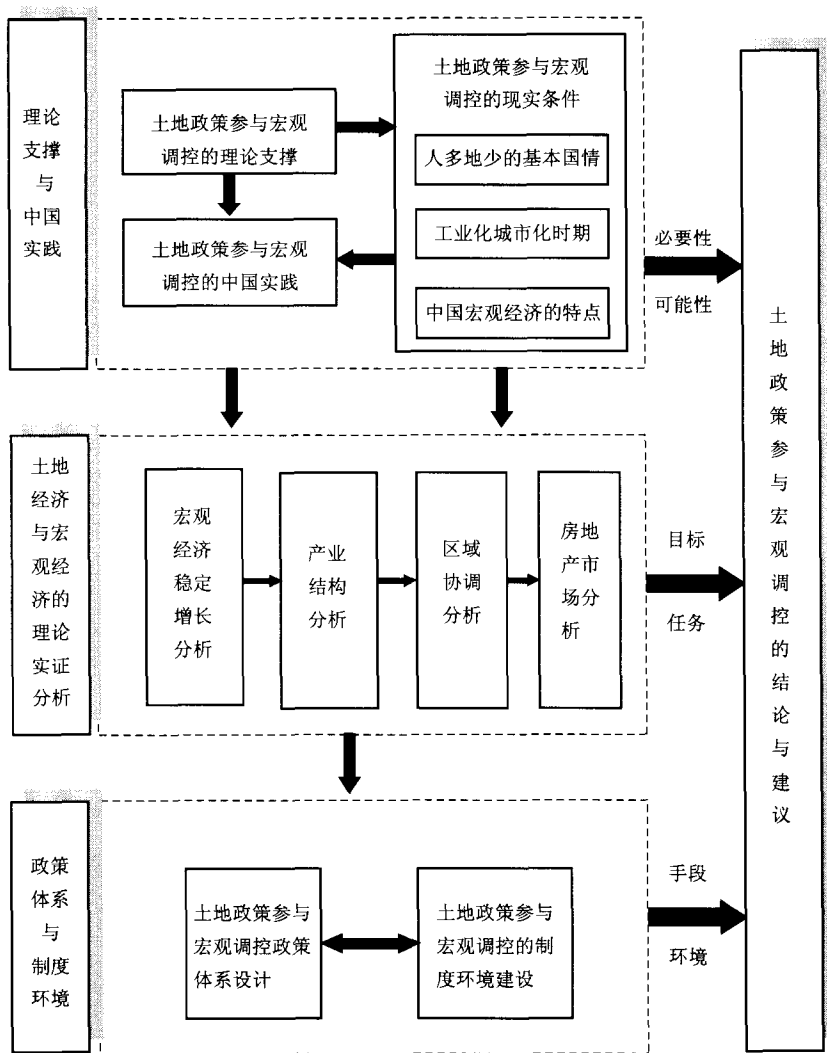


图 1-1 研究框架

(1) 绪论。介绍研究背景和目的、研究思路和研究方法，以及研究内容和框架。

(2) 第二、三章。论述了土地政策参与宏观调控的理论基础和现实条件。梳理土地政策参与宏观调控的基础理论，重点是土地市场与宏观经济关系的经典理论与前沿文献，并从中国实际出发，分析中国运用土地政策参与宏观调控的必要性和可能性，提出和试图解决土地政策参与宏观调控的基本概念和一系列重要问题，如，

土地政策调控的主体和对象,调控的目的和目标,土地政策参与宏观调控的功能定位,以及与货币政策参与宏观调控的区别与联系等。

(3) 第四章。是近几年土地政策参与宏观调控实践的回顾和总结。在对中国土地政策的发展进行描述的基础上,归纳了三年多来我国宏观调控的特点,分析近几年土地政策参与宏观调控的实践效果和存在问题,包括地方政府在贯彻落实中央宏观调控政策方面的成效和问题。重点是土地政策对全国经济增长、社会投资、产业发展的影响和制约。

(4) 第五~八章。着重对土地政策参与经济增长、产业结构、地区经济和房地产等经济领域进行了较深入的研究和分析,重点是结合近几年的实践进行理论的分析,包括理论建模和计量检验。第五章分别从生产函数和三部门模型出发,分析土地供给对中国经济增长的贡献和土地供给对投资、消费、政府支出,进而对宏观经济波动产生的影响。第六章分析土地政策与产业结构的关系,着重探讨如何运用土地供应、价格以及税收等土地政策促进产业结构的优化升级和合理布局。第七章分析了区域均衡发展问题,阐明了土地政策对地区均衡发展发挥着重要的、不能替代的作用,通过土地供应和地价形成,有力地促进了地区的协调发展。第八章分析土地市场与房地产市场的关系,着重探讨如何运用土地政策促进住宅产出的增长,以及土地供给对房价的影响。

(5) 第九章。论述了土地宏观调控的政策体系设计和制度环境建设。首先,探讨政策体系设计,主要从土地供应政策、土地价格政策、土地税收政策、行政手段以及与其他调控政策的协调等方面,解决运用土地政策参与宏观调控的政策目标、政策主体、政策工具、力度把握、时机选择以及动态监测等问题。其次,从制度环境、体制保障和技术支持等方面,探讨如何建设有利于土地宏观调控得以实现的外部环境。

第四节 研究的创新思想

货币政策调控国家宏观经济是大家熟悉的理论和政策,而土地政策参与宏观调控是新生事物,是对原有宏观经济调控理论提出的挑战,所以研究必须从中国实际需要出发进行理论和制度上的创新,以适应中国经济发展和社会主义建设的新环境和新需要。我们的整个研究就是在科学发展观的指导下,通过扎扎实实的调查研究,力图提出一些创新思想和观点,以适应土地政策参与宏观调控的需要。我们认为我们的思想创新主要表现在以下几方面。