



中青年博士学术文库

游朋◎著

地方政府运用土地政策参与 宏观调控的理论与实践研究 ——以深圳市为例

地者，政之本也。

——春秋战国时期著名思想家、政治家、军事家管仲

国土资源部公益性行业科研专项经费资助项目
《珠江三角洲低效用地统筹利用与效益提升关键技术研究》(课题编号: 201311004) 支持

地方政府运用土地政策参与 宏观调控的理论与实践研究

——以深圳市为例

游 朋 著

企业管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府运用土地政策参与宏观调控的理论与实践研究:以深圳市为例 / 游朋著. --

北京:企业管理出版社, 2015.8

ISBN 978-7-5164-1097-4

I. ①地… II. ①游… III. ①土地政策—宏观经济调控—研究—深圳市 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第143564号



书 名: 地方政府运用土地政策参与宏观调控的理论与实践研究:以深圳市为例

作 者: 游 朋

责任编辑: 尤 颖

书 号: ISBN 978-7-5164-1097-4

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路17号 邮编: 100048

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 总编室 (010) 68701719 发行部 (010) 68701816 编辑部 (010) 68456991

电子信箱: 80147@sina.com

印 刷: 香河闻泰印刷包装有限公司

经 销: 新华书店

规 格: 165毫米 × 230毫米 16开本 13印张 180千字

版 次: 2015年8月第1版 2015年8月第1次印刷

定 价: 38.00元

版权所有 翻印必究 · 印装有误 负责调换

| 前言

20 世纪 70 年代末开始，中国在建设社会主义市场经济的过程中，借鉴西方的宏观调控理论，保障了中国经济持续、健康、稳定发展。但新世纪以来，在世界经济形势动荡、增长乏力，中国产业转型升级、构建和谐社会的深刻背景下，传统的宏观调控理论难以完全解决中国现实问题，必须创新传统宏观调控理论，尝试新的宏观调控方法。

本书通过研究表明：中国地方政府运用土地政策参与宏观调控具有理论上的可行性和实践上的必要性，中国地方政府可以并且应当在自身权限范围内，运用土地政策参与宏观调控。地方政府运用土地政策参与宏观调控是一个浩大的系统工程，基于系统化、全程化、协同化和信息化的视角，可以构建达到应用层面的地方政府运用土地政策参与宏观调控的框架体系。结合深圳市的实战模拟，验证地方政府运用土地政策参与宏观调控框架体系，可以应用于针对住房不足、民生用地缺乏、产业结构不均衡等诸多宏观经济问题的调控工作中。在社会结构不断复杂化、行政权力不断分化的现实条件下，规范、支持和引导地方政府运用土地政策参与宏观调控，不但能充分发挥地方政府调控地方经济的积极性，而且有利于国家宏观调控经济目标的实现。作者希望，本研究可为中国地方政府运用土地政策参与宏观调控的优化与提升提供新思路、新方法、新途径，也对丰富土地政策参与宏观调控理论具有一定的参考意义。

本书是作者集十余年、十余项土地经济方向的课题研究经验，体系化、精炼化、实践化的成果，在当今世界风云变幻、中国经济步入新

常态的现实情况下，或许有着特殊的意义。由于理论水平和认识能力的局限，书中的错误和纰漏在所难免，恳请广大读者和专家批评和指正。感谢家人对我撰写本书的默默支持，谨以此书献给亲爱的家人们和尊敬的朋友们，祝你们永远健康、幸福！

游朋

2015年5月

目 录

第 1 章 研究问题及背景	001
1.1 引言	003
1.2 研究目标	004
1.3 概念界定	004
1.4 问题陈述	006
1.5 研究意义	007
1.6 研究范围	008
第 2 章 相关研究及文献回顾	009
2.1 相关文献回顾	011
2.1.1 国外文献回顾	011
2.1.2 国内文献回顾	015
2.2 相关研究回顾	021
2.2.1 国外研究回顾	021
2.2.2 国内研究回顾	022
2.3 本研究的概念框架	023
第 3 章 研究方法、资料来源及本研究的构架	025
3.1 研究方法	027
3.2 数据的收集	028
3.2.1 调查收集数据	028

3.2.2 问卷调研数据	029
3.2.3 专题讨论数据	032
3.3 本研究的创新	032
3.4 本研究的构架	032
第4章 地方政府运用土地政策参与宏观调控的理论与实践研究	035
4.1 地方政府运用土地政策参与宏观调控的背景与重大意义	037
4.1.1 土地政策参与宏观调控的背景	037
4.1.2 地方政府运用土地政策参与宏观调控的背景	040
4.1.3 土地政策参与宏观调控的重大意义	042
4.1.4 地方政府运用土地政策参与宏观调控的重大意义	043
4.2 地方政府运用土地政策参与宏观调控的理论支撑	044
4.2.1 宏观调控理论需要不断完善	044
4.2.2 土地政策参与宏观调控必要性相关理论	047
4.2.3 土地政策参与宏观调控可行性相关理论	050
4.2.4 地方政府运用土地政策参与宏观调控相关理论	052
4.3 地方政府运用土地政策参与宏观调控的优劣势分析	054
4.3.1 土地政策参与宏观调控的优势分析	054
4.3.2 土地政策参与宏观调控的劣势分析	057
4.3.3 土地政策参与宏观调控的机遇分析	059
4.3.4 土地政策参与宏观调控的挑战分析	061
4.3.5 土地政策参与宏观调控的优劣势综述	064
4.4 中外政府运用土地政策参与宏观调控的历程回顾	066
4.4.1 中国土地政策参与宏观调控的萌芽	066
4.4.2 西方土地政策参与宏观调控的萌芽	069

4.4.3 现代中国土地政策参与宏观调控的缘起与发展·····	074
4.5 地方政府运用土地政策参与宏观调控的目标、 原则与机理分析 ·····	082
4.5.1 地方政府参与宏观调控的目标 ·····	082
4.5.2 地方政府运用土地政策参与宏观调控的原则·····	083
4.5.3 地方政府运用土地政策参与宏观调控的机理·····	086
4.6 地方政府运用土地政策参与宏观调控的框架体系 ·····	090
4.6.1 地方政府运用土地政策参与宏观调控的系统化·····	091
4.6.2 地方政府运用土地政策参与宏观调控的全程化·····	102
4.6.3 地方政府运用土地政策参与宏观调控的协同化·····	108
4.6.4 地方政府运用土地政策参与宏观调控的信息化·····	111
4.7 深圳市土地政策参与宏观经济热点调控的实战模拟 ·····	115
4.7.1 住房调控模拟 ·····	115
4.7.2 民生用地调控模拟 ·····	118
4.7.3 产业结构调整模拟 ·····	120
第5章 概要、结论与建议·····	123
5.1 概要 ·····	125
5.2 结论 ·····	126
5.3 启示 ·····	127
5.4 建议 ·····	128
参考文献·····	131
附 件 ·····	139

图表目录

图 2-1	本研究的概念框架	023
图 3-1	研究方法	027
表 3-1	调查问卷回收情况统计	030
图 3-2	地方政府运用土地政策参与宏观调控必要情况调查统计图	031
图 3-3	地方政府运用土地政策参与宏观调控优劣势情况 调查统计图	031
图 3-4	地方政府运用土地政策参与宏观调控现状情况调查统计图	031
图 3-5	本研究框架结构图	033
图 4-1	土地政策参与宏观调控的优劣势一览表	065
图 4-2	土地政策与宏观调控发展阶段偶合示意图	082
图 4-3	土地政策影响宏观经济示意图	086
图 4-4	深圳市土地调控系统模型示意图	101
表 4-1	土地市场“监控”属性数据表	103
图 4-5	深圳市土地全程调控模型示意图	107
表 4-2	土地政策、财政政策与货币政策调控方向组合表	111
表 4-3	深圳市住宅用地监控信息表（2013 年度）	116
表 4-4	深圳市民生用地监控信息表（2012 年度）	119
表 4-5	深圳市产业用地调整监控信息表（2013 年度）	121

第 1 章



研究问题及背景

1.1 引言

对中国来说,宏观调控是个西方舶来品。宏观调控在西方的发展分为三个阶段:从15世纪下半叶到20世纪初属于第一个阶段,在此阶段中,古典经济学居于支配地位,主张市场自由调节、自由放任,国家干预经济的宏观调控思想不受重视,甚至受到排斥;从20世纪30年代到60年代属于第二个阶段,此阶段俗称凯恩斯革命期,大危机的爆发凸显了古典经济学自由放任经济政策的漏洞,国家干预经济的思想,以及部分国家干预经济的政策措施成为挽救资本世界的重要途径;从20世纪60年代至今属于第三个阶段,凯恩斯国家干预经济的思想 and 实践严重动摇了古典经济学的根基,70年代出现的滞胀现象否认了国家干预经济的万能作用,如何解释干预的理论基础,如何界定干预与自由的界限,如何调和干预与反干预的矛盾,进而从理论上修复或完善经济学,并指导现代经济的发展成为一个被持续探讨的世界课题。1949年中华人民共和国建国到1978年,中国实行的是计划管理体制,国家运用指令性计划直接控制国民经济的运行。1979年,中国开始从计划经济转向有计划商品经济,进而转向市场经济,宏观调控也逐渐被引入。宏观调控在中国的发展也分为三个阶段:1979年到1991年属于第一个阶段,在此阶段中,中国处在从计划经济向市场经济的过渡期,通货膨胀、大宗商品投资等经济问题进入视野,行政和计划手段仍然被采用,货币政策、财政政策等宏观调控手段逐渐被引入;1992年到2003年属于第二个阶段,在此阶段中,中国处在社会主义市场经济体制的建设期,随着社会经济的快速发展,中国出现了生产过剩与相对短缺并存、

通货膨胀与紧缩压力并存的现象,非市场化的行政和计划手段采用频率降低,财政政策、货币政策等市场化的宏观调控手段应用频繁,重要性不断增加;2004年至今属于第三个阶段,在此阶段中,中国处在社会主义市场经济体制的完善期,国内经济社会形势不断变化,国际经济形势不断对中国的发展提出挑战,宏观调控压力急剧增大,传统的财政政策、货币政策等市场化的宏观调控手段应用更加频繁,产业、价格等新的调控手段不断被尝试。具有中国特色的土地政策也逐渐进入中国宏观调控的视野,地方政府运用土地政策参与宏观调控也开始得到尝试,不断从理论与实践上丰富宏观调控的内容。

1.2 研究目标

经典经济学理论指导下的西方国家宏观调控,无论是理论上还是实践上,均较少涉及土地政策直接参与宏观调控的相关内容,土地政策参与宏观调控成为一个宏观调控领域面临的新课题,而地方政府运用土地政策参与宏观调控更是一个前沿课题。本书的研究目标是以系统化、实践化、信息化的视角来研究地方政府运用土地政策参与宏观调控,实现地方政府运用土地政策参与宏观调控理论基础、框架体系和全程模拟的创新,进而提出土地政策参与宏观调控可应用性举措。

1.3 概念界定

1. 宏观调控

宏观调控是现代市场经济体制的重要内容,辅助着现代市场经济

的运行。然而,西方国家自20世纪30年代提出宏观调控理论和政策以来,其重要经济文献、理论著作和影响面广的经济学辞典却没有一个公认的、完整的定义。综合国外宏观经济学著作及重要的学术文献,“宏观调控”应与“宏观经济政策”或“经济政策干预”两词类似,其含义是政府运用经济政策干预经济体系运行以克服市场失灵。

2. 土地政策

土地政策是国家或地方政府根据一定时期内的政治和经济任务,在土地资源开发、利用、治理、保护和管理方面规定的行动准则。从效力层级来划分,土地政策包括土地法律、土地法律解释、行政土地法规、地方性土地法规、土地自治条例和单行条例和土地规章等。从政策用途来划分,土地政策包括土地所有、占有、使用等土地管理政策,还有土地开发、垦殖、经营等土地利用政策,土地价格、土地融资、土地课税等土地经济政策,土地质量保护、土地污染防治等土地环境政策。

3. 土地政策参与宏观调控

土地政策参与宏观调控是将土地政策作为宏观调控的工具,从土地的供给、需求、价格、开发时序入手,运用经济、法律、行政和技术手段等,与财政政策、货币政策、产业政策等传统意义上的宏观经济调控政策一起,通过调节土地资源的市场配置影响宏观经济,从而促进宏观经济的总体发展规模、速度和结构等各方面的优化,平抑经济发展的短期波动,推动国民经济长期稳定增长。

4. 地方政府

地方政府指管理一个国家各行政区事务的政府组织的总称,全称“地方人民政府”。地方政府与这中央政府相比,具有有限的权力,如制定地方税收政策,实行有限的立法等;部分国家民族自治地区较一般的

地方政府具有较大的权力（如立法权等）。在中国，广义上的地方政府指相对于中央人民政府（国务院）而言的各级人民政府，《中华人民共和国宪法》第九十五条规定：“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”。本书中“地方政府”特指依据中国土地管理的“半垂直管理机制”，拥有较充分土地管理权限的省、自治区、直辖市，以及经济特区（深圳、珠海、汕头等）、特别行政区（香港、澳门等）。

5. 地方政府参与宏观调控

在中国经济体制转型的宏观背景下，地方政府在保持与中央政府宏观调控方向一致，落实中央政府关键性的宏观调控政策基础上，充分发挥主观能动性，行使地方土地、财政等资源管理权限，运用土地、财政等政策干预地方经济运行以促进经济优化。具体来讲，就是地方政府在保证中央政府“全国一盘棋”范围内，结合地方实际情况，在地方政府资源管理权限内推出前瞻性、差异性、细致性的地方调控政策，以促进地方经济社会的优化发展。

1.4 问题陈述

地方政府运用土地政策参与宏观调控既是探索宏观调控新的政策手段，也是丰富宏观调控经济理论的理论要求，还是政府健全宏观调控体系，增强宏观调控前瞻性、针对性和协同性，形成参与国际宏观经济政策协调的机制的实践要求。本研究将通过调查、分析、对比和探讨，主要解决以下三个方面的问题：

（1）地方政府运用土地政策参与宏观调控的背景、意义与理论支

撑是什么?

(2) 如何基于系统化、实践化、信息化等现代视角, 构建可应用的地方政府运用土地政策参与宏观调控的框架体系?

(3) 如何以典型城市深圳为例, 实践模拟与验证地方政府土地参与宏观调控框架体系?

1.5 研究意义

本书认为目前中国土地政策参与宏观调控的理论探讨和实践经验主要存在两方面的问题:

(1) 未能基于中国特色的社会制度和土地制度, 全面系统深入地总结中国地方政府运用土地政策参与宏观调控的理论基础和目标导向。

(2) 未能结合目前中国行政机构层级与职能分工、土地管理的现实情况, 以及信息化、大数据、城镇化等新形势, 构建面向应用的地方政府运用土地政策参与宏观调控架构体系。

本书的研究首先将从中国社会主义制度和中国土地管理制度出发, 结合宏观调控的目标和原理, 剖析中国地方政府运用土地政策参与宏观调控的理论本质; 其次将基于系统化、信息化、大数据的视角, 结合目前中国行政机构层级与职能分工、土地管理的现实情况, 阐述土地政策与财政政策、货币政策的分工协作机制, 构建系统化、全过程、实践化的深圳市土地政策参与宏观调控架构体系。

1.6 研究范围

本书的研究范围界定在：

(1) 在总结中国中央政府运用土地政策参与宏观调控的背景、意义与理论上，进一步分析地方政府运用土地政策参与宏观调控的背景、意义、理论基础、目标导向与分工协作机制。

(2) 在剖析地方政府运用土地政策参与宏观调控的优劣势，以及其系统化、过程化、协同化、信息化特征的基础上，摸索地方政府运用土地政策参与宏观调控路径策略，构建地方政府运用土地政策参与宏观调控的框架体系。

(3) 以典型城市深圳为例，结合住房、民生、产业发展等经济调控热点问题，实践模拟与验证地方政府运用土地参与宏观调控政策的框架体系。