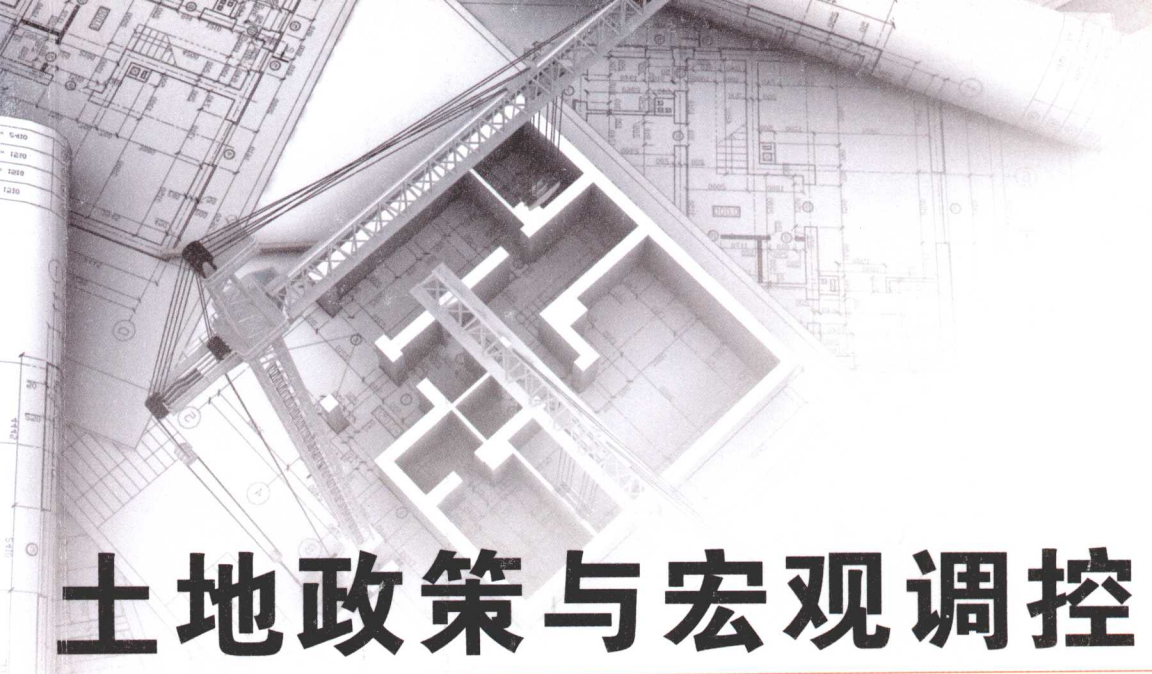




土地政策与宏观调控

TUDI ZHENGCE YU HONGGUAN TIAOKONG

——新时期土地市场政府干预理论与实践



陶晓龙 著

中国环境出版社

013049452

F321.1
124

TUDI ZHENGCE YU HONGGUAN TIAOKONG

土地政策与宏观调控

——新时期土地市场政府干预理论与实践

陶晓龙 著



北航

C1658455

中国环境出版社·北京

F321.1
124

图书在版编目(CIP)数据

土地政策与宏观调控：新时期土地市场政府干预理论与实践 / 陶晓龙著. —北京：中国环境出版社，2013.4
ISBN 978-7-80209-842-8

I. 土… II. 陶… III. 土地-政策-经济-调控
IV. X144 S153.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 162449 号

出 版 人 王新程
责任编辑 周艳萍
责任校对 扣志红
封面设计 王筱婧

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112738 (管理图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

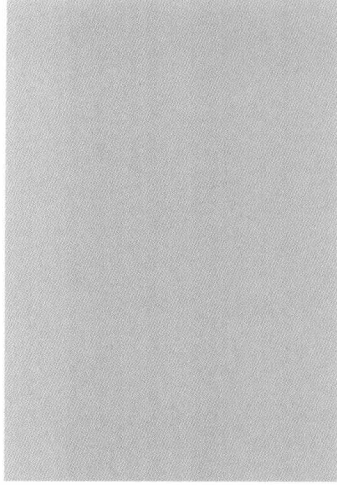
印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 12.25 彩插 2
字 数 200 千字
定 价 38.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换



陶晓龙
Tao XiaoLong



作者简介

陶晓龙，安徽人，中共党员，经济学博士，研究员，硕士生导师，现就职于国土资源部土地整理中心，兼任中国土地估价师协会常务副秘书长。1994年9月经国家教委选拔进入中国人民大学中美经济学国际交流中心（福特第十期），接受中美经济学教育交流委员会与美中经济学教学与研究委员会联合培养。2001年6月毕业于中国社会科学院研究生院经济系政治经济学专业宏观经济研究方向，获经济学博士学位。

长期从事宏观经济、土地经济和土地金融等研究工作。参著中国经济发展研究论丛第二辑《微调论》、中国当代中青年经济学家论著文库《新政府干预论》、《社会主义市场经济学》、中共中央党校《土地经济学教程》、《土地管理制度与政策》等。2001年以来，先后主持或参加了国土资源部《土地收购储备与建立政府土地基金研究》、《改革土地制度与防止重复建设》、《土地供应与GDP增长关系研究》等20多项重点课题研究工作。参加了《土地储备管理办法》、《关于加强土地储备与融资管理的通知》、《国务院关于促进节约集约用地的通知》、《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点 切实做好农村土地整治工作的通知》等文件起草工作。曾获中国能源化学工会全国委员会“优秀科技工作者”称号。

目 录

第 1 章 土地资源配置与宏观调控概述	1
1.1 土地资源配置概述	1
1.1.1 土地资源配置的作用	2
1.1.2 土地资源配置与国民经济运行	2
1.1.3 土地资源属性与配置方式	3
1.2 资源配置的理论分析	4
1.2.1 资源配置的理论基础	4
1.2.2 资源配置方式的简要回顾	5
1.2.3 “政府”与“市场”的功能分工	6
1.3 土地资源配置特点与效率	7
1.3.1 土地资源配置特点	7
1.3.2 土地资源配置的效率分析	8
1.4 改革开放以来我国国民经济宏观调控回顾	9
1.4.1 改革开放以来国民经济增长与宏观调控	9
1.4.2 我国土地资源宏观调控的历程	11
1.4.3 土地政策参与宏观调控的由来	13
第 2 章 土地宏观调控的土地市场结构分析	17
2.1 土地市场结构与均衡	17
2.1.1 土地市场结构	18
2.1.2 土地市场层次结构	18
2.1.3 土地市场组织结构	19
2.2 土地市场均衡与价格调节机制	21
2.2.1 土地市场均衡	21

2.2.2 土地市场价格调节机制	27
2.3 土地市场结构效率分析	30
2.3.1 垄断效率损失模型	30
2.3.2 土地供应市场单头垄断与折线需求分析	31
2.4 国外土地市场制度与土地调控	32
2.4.1 美国土地市场与土地管制	32
2.4.2 日本土地市场与土地调控	33
2.5 市场导向的土地管理制度改革	35
2.5.1 土地市场化进程回顾	35
2.5.2 新时期土地制度市场化改革趋势	37
2.5.3 中国市场经济体制演变过程中的“路径依赖”	39
 第3章 土地政策参与宏观调控的传导机制（一）	 43
3.1 土地引发财政扩张的宏观经济效应	43
3.1.1 土地引发财政扩张的情况分析	43
3.1.2 土地引发财政扩张的宏观经济效应 （税费、财政、收入）	44
3.2 土地财政性收益分配实证分析	45
3.2.1 政府规费和税收情况	46
3.2.2 土地收益分配情况分析	47
3.2.3 土地收益分配存在问题和政策建议	51
3.3 土地储备制度的宏观效应分析	56
3.3.1 土地储备制度变迁	56
3.3.2 土地储备制度环境的变化	58
3.3.3 宏观调控联动新机制的构建	60
3.3.4 土地储备宏观调控作用	62
3.3.5 土地储备理论基础与政府干预作用	63
3.3.6 政府土地储备制度创新	69
3.4 国有土地收益基金制度分析	76
3.4.1 现行基金制度建立运行情况	76
3.4.2 现行基金及其关联制度分析	79
3.4.3 探索建立新型基金制度的必要性和可行性	83
3.4.4 国外和我国港澳地区土地基金经验与启示	87

3.4.5 建立新型基金制度的思考与建议	96
第4章 土地政策参与宏观调控的传导机制（二）	100
4.1 土地金融实践——开发性金融	100
4.1.1 开发性金融与基础设施土地抵押贷款	100
4.1.2 城市土地开发利用模式分析	108
4.1.3 金融创新（开发性金融）模式分析	117
4.2 国内外土地银行制度总结与借鉴	121
4.2.1 国内外土地银行发展概况	121
4.2.2 国外（地区）土地银行制度的启示	124
4.3 土地与金融结合的多种类型分析	125
4.3.1 土地资产特性及其对资金运行机制的要求	125
4.3.2 土地金融实践与多种结合类型分析	126
4.4 土地金融的宏观经济效应	138
4.4.1 土地金融实践	138
4.4.2 土地金融实践的理论基础	139
4.4.3 货币供给扰动的影响	147
4.4.4 货币供给扰动的短期效应（价格黏性假说）	147
4.4.5 货币供给扰动的长期效应（价格灵活假说）	148
4.5 银行贷款的微观经济效应	151
4.5.1 货币供给扰动下完全竞争型企业价格和产量的变化	151
4.5.2 货币供给扰动下垄断竞争型企业价格和产量的变化	152
第5章 土地供应与宏观经济增长	153
5.1 土地与 GDP 增长	153
5.1.1 GDP 的定义及内涵	153
5.1.2 土地与 GDP 增长的关系	155
5.2 土地供应与固定资产投资	158
5.2.1 土地供应对固定资产投资的作用	158
5.2.2 投资引致性土地供应的扩张	160
5.3 土地供应与经济增长	161
5.3.1 土地供应与经济增长的时滞效应	161
5.3.2 土地管理对经济增长中土地要素投入的作用	162

5.3.3 土地供应对经济增长贡献的度量	163
5.4 我国经济增长中土地供应的特点	163
5.4.1 固定资产投资引致土地供应总量扩张	163
5.4.2 耕地转为建设用地与经济增长的周期波动密切相关	164
5.4.3 经济增长中土地制度的改革	164
第6章 土地投入与宏观经济周期波动	168
6.1 经济周期理论	168
6.1.1 经济周期的含义	168
6.1.2 我国经济的周期性变化	169
6.2 土地供应的周期性变化	170
6.2.1 土地供应周期性特点	170
6.2.2 周期变化中耕地减少量的变化情况	170
6.3 房地产经济周期与宏观经济周期	171
6.3.1 我国房地产经济的周期性波动	171
6.3.2 房地产经济周期与宏观经济周期	172
6.3.3 房地产经济周期的成因	173
第7章 土地政策参与宏观调控的政策与体系创新	175
7.1 政府宏观调控政策手段差异性分析	175
7.1.1 财政货币政策与土地政策差异性分析	175
7.1.2 土地政策参与宏观调控的必要性	177
7.2 土地政策参与宏观调控作用与成效	180
7.2.1 土地在我国市场经济中的调控作用	180
7.2.2 土地宏观调控的成效	181
7.3 强化土地政策参与宏观调控机制与体系创新	183
7.3.1 土地宏观调控的机制创新	183
7.3.2 建立土地政策参与宏观调控创新体系	184
参考文献	188

第1章

土地资源配置与宏观调控概述

中国特色的社会主义市场经济是在政府宏观调控下的现代市场经济，在我国社会主义初级阶段，政府宏观调控就是要纠正宏观经济运行过程中的“市场失灵”状况，其主要目的是努力实现经济稳定增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡等宏观经济目标，以及为实现国民经济供需总量和结构平衡所涉及的产业结构和收入分配结构的调整等。宏观调控手段主要包括财政政策、货币政策、汇率政策、产业政策、再分配政策等，其中财政政策、货币政策是最基本的手段。近年来，中央在实施财政政策和货币政策松紧搭配，进行相机抉择的同时，首次提出要将土地政策作为调控手段纳入国民经济宏观调控体系。

1.1 土地资源配置概述

土地是一种不可再生的稀缺资源，对经济社会发展和国民经济增长有着十分重要的作用。在我国社会主义市场经济进程中，要充分发挥土地资源对国民经济的增长作用，就必须对其进行合理、高效配置。土地对社会生产与再生产过程中各种经济活动的载体作用，以及对其他要素资源配置的“瓶颈”制约作用，决定着土地要素投入与经济增长，土地供应量的变化与经济周期性波动之间密切相关。将土地政策作为一种重要的宏观调控手段，不仅能够调节国民经济的增长，而且也能够熨平经济周期性波动。

1.1.1 土地资源配置的作用

土地资源配置与国民经济运行关系密切。在现代社会,土地不仅是作为“资源”“场所”来发挥其生产功能,而且也作为一种“资产”“财产”来发挥其资本供给与社会稳定功能。因此,认识土地供给与国民经济的关系,不仅要认识到土地资源配置对于经济增长贡献的一面,还必须认识到土地资源配置对于保障经济稳定与安全的一面。土地资源配置与国民经济运行关系复杂。

(1) 土地资源配置是国民经济运行的基础保障,“土地是财富之母”,土地与国民经济最直接的表现就是土地对经济发展的贡献。例如耕地,人类 88%的食物以及其他生活必需品由耕地提供的产品转化而来,以农产品为原料的加工业产值占到轻工业产值的 50%~60%。在我国,耕地还直接或间接为农民提供了 40%~60%的经济收入和 60%~80%的生活必需品;再如,房地产开发投资对 GDP 增长的直接贡献在我国大约为 1.3%,再加上间接贡献估计可达到 1.9%~2.5%。

(2) 不同的土地资源配置方式制约着国民经济发展的方向与效率。不同的土地制度决定着不同的土地使用方式,从而决定着不同的土地生产力方式,也最终决定着社会经济形态的发展;同样,土地资源配置方式的不同也决定着土地利用效率,例如通过市场配置土地资源与通过计划划拨用地在使用效率上存在着明显的不同,直接影响着国民经济的运行效率。

(3) 国民经济运行从整体上也影响着土地资源配置的数量与结构。土地需求从根本上说是一种引致需求,国民经济作为一个系统,其良好运行必然要求土地资源的配置与其他社会资源能够相配合,在数量上具有均衡性,质量上具有级差性,时间上具有长期性,空间上具有全局性,共同支撑经济与社会的持久发展与稳定,实现自然持续性、经济持续性和社会持续性的统一。

1.1.2 土地资源配置与国民经济运行

相比在市场经济体系中的其他“要素市场”而言,土地的自然、经济和社会属性特征决定了“土地”能够为各方面和各行业提供“平台”。土地资源稀缺性决定着其对其他资源配置的“瓶颈”制约作用,因而土地对其他资源的市场化配置有着难以替代的调控作用。在国民经济中,数以亿计的城乡剩余劳动力的流动,资本的跨国和跨区域的转移,投资、兼并、收

购、资产重组和资本运营,各项技术的外溢,以及各种专利的现场和网络信息发布等构成市场经济繁荣背后的潜流。而在这些商流、物流、信息流、货币流等合流之中的中流砥柱就是“土地”。土地是各种要素资源的“黏合剂”,是政府驾驭经济,调控市场的“舵”,是市场经济在航行过程中的“锚”。

1.1.3 土地资源属性与配置方式

1.1.3.1 土地资源属性

土地资源相对于其他资源而言,具有其独特的自然属性和经济属性。土地的自然属性主要有以下几方面:

- ① 土地位置的不动性,或土地位置的固定性。
- ② 土地的肥沃程度和土地位置优劣的差异性。
- ③ 土地使用的耐久性,即土地使用价值的永存性。
- ④ 土地面积的有限性。

土地的经济属性,是人们在使用土地时引起的经济关系,主要表现为:

- ① 土地的有限性以及由此引起的土地经营的垄断性;
- ② 在一定条件下土地报酬具有递减的可能性;
- ③ 变更土地使用方向的困难性;
- ④ 土地所有权的排他性和垄断性。

1.1.3.2 土地资源的配置方式

土地资源配置是指不同功能用地之间的位置关系与比例关系。以此为基础的理论主要有生态学派的土地利用理论、新古典主义土地利用理论及行为学派的土地利用理论。

生态学派的土地利用理论借用了优胜劣汰的理论解释了不同功能集团的竞争关系。即每一个努力竞争的经济集团及其活动的位置决定了与之相对应的土地价格。主要代表人物及理论是:1925年伯吉斯的同心圆理论、1939年贺伊特的扇形结构理论和1954年哈理斯与乌尔曼的多核心理论。值得指出的是以上三种理论都将城市中心界定为中心商务区(CBD),这是以市场经济下的优势活动是商业活动这样观点为前提的。

新古典主义土地利用理论强调运输成本与地价之间的互补性。这是源于19世纪屠能提出的土地利用的“城邦模型”。他认为土地价值主要是由运输成本决定的,地租是与土地区位距市中心的距离成反比的曲线。这两个理论都十分重视市场机制在土地资源配置中的重要作用,认为只有通过市场机制才能促进土地资源配置效率的提高。

行为学派的代表人物波尔和卡斯蒂尔发现了社会关系对城市土地利用模式的影响。波尔认为,在城市土地配置的过程中,地方政府、地产商、

建造商、房地产经纪以及物业用户都会从利益最大化这一原则出发,对城市空间的社会过程产生影响。他首次将政府的作用纳入了对城市土地利用的空间分析程序之中。卡斯蒂尔认为城市的空间形态反映了不同利益集团社会冲突的结果。土地和住宅不仅是商品,也是社会阶级的冲突所在,国家不能任由城市的空间结构在不同阶级的利益冲突中瓦解和分裂,进而他认为,国家从根本上是反映统治阶级利益的,但在城市空间的结构和再结构过程中,国家必须协商不同利益集团之间的关系,以便维持劳动力的再生产。国家干预土地市场的作用可以归结为以下三点:① 维护市场机制的正常运行;② 国家作为不能以明确价格出现的各种利益的代表对市场机制进行补充;③ 国家为实现某宏观目标而实行干预。

综合以上分析,可以看出,市场机制和国家干预是土地资源配置不可或缺的两个方面。土地资源配置所面临的问题是如何通过适度、有效的国家干预使市场机制纳入正常有序的轨道,使土地资源配置走上可持续发展的道路。因此,国家干预下的市场经济体制是土地利用的必由之路。

1.2 资源配置的理论分析

1.2.1 资源配置的理论基础

建立和完善社会主义市场经济体制的一项重要内容,就是构建规范的市场经济新秩序。中国社会主义市场经济体制是脱胎于传统高度集中的计划经济体制,是政府实施强制性制度变迁的产物,这与西方市场经济经过漫长的自发诱致性制度变迁形成了鲜明的对比,体制变迁的“路径依赖”决定了市场体系中的各种要素市场的培育有一个艰难的历程。在传统计划经济体系内,计划也是一种秩序,特别是指令性计划;而西方发达的市场经济在实质上是一种法制经济和信用经济。由于计划和市场对资源配置方式、决策方式等的不同,使得从计划体制向市场体制演变过程中,市场主体行为不规范,市场体系不健全,市场法治不完备,则导致经济秩序的混乱,因此,整顿和规范市场经济秩序,逐步形成统一、开放、竞争、有序的现代市场体系是中国市场经济体制演变过程中,由于路径依赖所决定着旧体制的延续和经济行为主体的思维习惯问题,及其与新体制之间的“磨合”过程使得市场秩序问题不可回避。

1.2.2 资源配置方式的简要回顾

“政府”和“市场”是资源配置可供选择的手段。在经济学发展史中,从1776年英国经济学家亚当·斯密在《国富论》中提出经济的“自由放任”思想,到1936年约翰·梅纳德·凯恩斯在《就业、利息和货币通论》中提出“政府干预”政策主张以来,近两百多年来有关政府和市场之间如何分工就成为经久不衰的话题。斯密第一次系统地论述了经济自由发展的思想,认为没有自由,就没有效率,就没有市场经济的存在和发展。随着经济的发展,特别是20世纪30年代世界范围内的资本主义经济危机表明,市场这只“无形的手”有时也会失灵,这样,政府干预理论及其政策也就应运而生。但也就是在30年代的著名的有关批评当时苏联社会主义计划经济的“社会主义大论战”中,以英国伦敦学派的主要代表人物哈耶克(在其1944年的《通向奴役之路》和1969年的《自由宪章》中)和前西德自由主义经济学派的米塞斯一起对新生成的“集中计划经济”模式发动猛烈抨击,认为只有自由是市场经济的本质,自由才能实现人的本性,必须通过个人自由来提高效率。

相反的观点是强调政府干预的作用,具体表现为李嘉图在《税赋论》中强调运用贸易和税收政策对一国国民经济平衡增长的作用,凯恩斯从“大萧条”中有效需求不足的原因分析中给出了实施赤字财政和膨胀货币政策的良方,克鲁格曼则注意到新兴工业化经济的外汇管制的重要性,斯蒂格利茨赞成规制和政府适度干预的作用。特别是20世纪末,一场亚洲金融危机更引发了一个“回到斯密,还是回到凯恩斯?”的争论。因此,从历史时空和世界范围内可以明显看出经济发展中“市场自由”或“市场主导”和“政府干预”或“计划主导”曾交替出现的脉络。如“大萧条”以前的“市场自由”到罗斯福“新政”的“政府干预”,再到两次石油危机的“市场自由”,最后到亚洲金融危机的“政府干预”。

就一国国民经济发展而言,混合型的经济调节模式占主流。经济的发展需要政府干预,但是怎样干预,干预政策的力度和出台时机等都值得研究。从一定程度上来说,在货币市场、资本市场、商品市场,乃至技术市场等方面,中国政府的宏观调控手段和调控能力在实践中得到了不断提高,但是于一国国民经济体系之内,相对于其他商品而言,土地资源具有自身特有的自然和社会属性,尤其是其不易流动性、不可分割性、不可再生性,以及人类经济活动对其需求不易替代性,和其他资源配置的瓶颈

制约作用决定着其市场化进程相对缓慢。因此，对土地资源配置的制度创新显得十分重要。

1.2.3 “政府”与“市场”的功能分工

一般而言，“政府”和“市场”都是资源配置的手段，西方市场经济的实践和“政府”与“市场”之间“互替性交易”和“互补性交易”的制度经济学解释在理论上能够说明二者之间的合理分工。“计划（政府）和市场都是经济调节的手段”实际上是制度经济学中有关政府干预理论的中国版本。

一个交易究竟应该是由政府来做，还是应该交给市场来完成，可以通过一个交易分工模型加以认识。

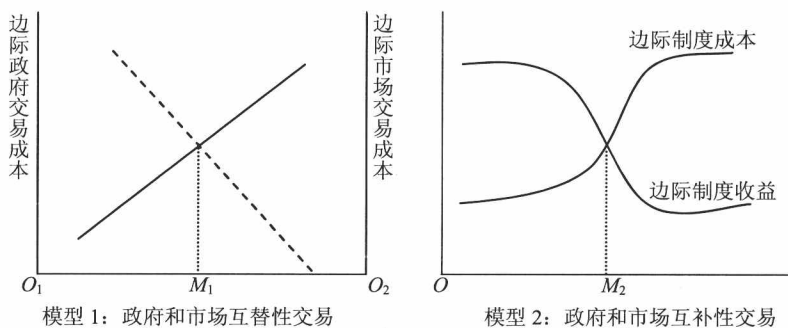


图 1-1 政府与市场的“互替性”和“互补性”交易功能分工

模型 1 给出了政府和市场互替性交易的规模选择。左纵轴代表边际政府交易成本，即该项交易由政府执行时所额外增加的成本，右纵轴代表边际市场交易成本，即某项交易由市场执行时所额外增加的成本。横轴表示经济活动中所有交易，从左至右，表示由政府执行成本渐增的交易（逐渐趋向“政府失灵”的交易行为）；反之，从右至左，表示由市场执行成本渐增的交易（逐渐趋向“市场失灵”的交易行为）。 M_1 点为政府和市场功能的分界点，向右表示边际政府交易成本大于边际市场交易成本，则该项交易应该由市场来执行；反之，则应该由政府来执行。因而政府和市场互替性交易情况下，最优政府干预经济的规模为 O_1M_1 。

模型 2 给出了政府和市场互补性交易的规模选择。纵轴代表边际制度成本或边际制度收益，横轴表示交易量。边际制度成本表示额外增加某项

交易（提供制度安排）所承担的成本（行政管理和工资费用等）。边际制度收益则表明由于该项制度安排所带来的益处（安全、公平和秩序等）。 M_2 点为政府最优规模分界点，因而政府和市场互补性交易情况下，最优政府干预经济的规模量为 OM_2 。

1.3 土地资源配置特点与效率

1.3.1 土地资源配置特点

我国土地资源配置进入以行政划拨为主导的行政配置、以协议出让为主导的准市场配置及以招标拍卖挂牌出让为主导的市场配置等三种配置方式并存的多轨制阶段。随着土地使用制度改革的不断深化，土地资源配置总的发展趋势是以行政主导的配置方式向以市场为主导的配置方式发展。当前经营性用地已基本采用招标拍卖挂牌出让为主的市场配置方式；工业用地虽然绝大部分仍采用协议出让为主的准市场配置方式，但不少城市进行了工业用地挂牌出让试点，取得了良好的社会效益，采用市场化方式配置工业用地的条件已逐步成熟；采用行政划拨方式配置的土地资源则严格限制在社会公共利益用地及少数政策性、特殊性领域用地。

以行政划拨为主导的行政配置方式，是我国传统计划经济体制时期对应于土地无偿无限期无流动使用制度下的土地资源配置的基本方式。该配置方式的基本特点是，土地供给遵循“先立项，后得地”的基本程序，即由计划管理部门根据项目立项批地，土地管理部门以行政手段把土地资源无偿分配给土地使用者。用地者只要有计划立项，就可以申请用地，无需竞争，且使用者获得土地后只能自用，不准转让、流动，土地使用者所支付的征地费用也大大低于土地的实际价值，实质是一种“需求定供给”供地机制下的行政配置方式。城镇土地使用制度改革以来，城市基础设施用地和公益事业用地等非营利性项目用地仍按这种方式配置。

我国城镇土地使用制度和配置方式改革的核心就是通过推进土地使用权有偿出让制度，最终发挥政府宏观调控下的市场对土地资源配置的基础性作用。但在渐进式改革的进程中，由于土地管理制度改革的滞后，对土地流转程序和模式并没有做实质性变革，仍沿用计划部门负责立项，城市规划部门负责选址，土地管理部门负责供地的“需求定供给”思路。由于“需求定供给”机制体现的是供给服从需求的原则，从而颠倒了土地供应与

土地需求间的关系，变成了一种“保障需求”的机制。这种供给机制不仅造成“多头供地”，而且使得国家难以真正垄断土地一级市场供应，致使招标投标挂牌等市场化程度较高的方式难以有效推行，造成相当长的时间内土地有偿出让主要以协议方式为主导。协议出让是一种一对一的谈判机制，在国家土地所有权实际缺位的条件下，其实质上仍是一种行政定价模式。因此，严格意义上讲，“需求定供给”机制下的协议出让配置方式只是一种准市场配置方式，虽然一定程度上引入了市场机制，但市场机制配置的作用范围和程度仍非常有限。

以招标投标挂牌出让为主导的市场配置方式则是我国土地使用制度改革和管理制度改革深化过程中的创新产物，招标投标挂牌是市场经济中产品（商品或资源）的“价格发现机制”。该配置方式通过建立土地收购储备制度，变“需求定供给”的传统土地流转程序为“供给引导需求”的土地供给新机制，使土地资源在土地利用总体规划、城市规划和土地供应年度计划等的严格控制下，通过招标投标挂牌等公开市场模式配置到最佳的土地使用者手中，达到通过土地的实际供给能力引导经济建设对土地的需求，通过土地供应的政策措施对经济增长方式进行调控。当前商业、住宅等经营性用地、工业用地和部分基础设施和公共用品基本上通过这种方式，在一定程度上实现了市场化配置。

1.3.2 土地资源配置的效率分析

不同的资源配置方式所形成的土地资源分配效率是不一样的。土地资源行政划拨配置方式，在“财政统收统支、统一核算”的传统计划经济体制下，由于地方投资项目及建设资金全部通过自上而下的计划安排、行政调配来实现，地方政府手中一无资金，二无项目，没有发展的自主权，故地方政府之间基本上不存在投资项目的相互竞争，是否出现低水平重复建设完全取决于国家计划部门的安排，土地供给则完全附庸于国家计划实现的需要。而当前城市基础设施用地和公益事业用地等非营利性项目用地的行政划拨配置方式，不仅未能通过价格机制来约束地方政府的开发行为，还形成资源的浪费。

同样，协议出让为主导的准市场配置方式，在“需求定供给”的供给模式下实质上仍是一种行政配置方式，地价形成并非是市场供求关系的反映，且市场机制难以发挥有效作用。特别是当前工业用地普遍采用的协议出让方式，对招商引资“需求”极度膨胀的地方政府则缺乏有效约束，致