

国土资源部海岸带开发与保护重点实验室丛书

Land Macro-control Based on Supply-side Structural Reform
——Jiangsu Province as a Case Study

基于供给侧结构性改革的 土地宏观调控研究 ——以江苏省为例

朱凤武 沈春竹 卜心国 金志丰 等著



科学出版社

国土资源部海岸带开发与保护重点实验室丛书

基于供给侧结构性改革的 土地宏观调控研究 ——以江苏省为例

朱凤武 沈春竹 卜心国 金志丰 等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书系统分析了供给侧结构性改革与土地宏观调控的关系,以江苏省为案例,构建了基于供给侧结构性改革的土地总量调控、区域调控、结构调控、效益调控和评价监测“五位一体”宏观调控框架;分析了江苏省资源环境承载力和开发限制性,确定耕地、建设用地和生态用地等总量控制目标,制定总量调控的路径与机制创新;分析了江苏省区域总体格局演化,策应“1+3”重点功能区战略,制定差别化的区域调控目标和机制;分析了江苏省土地利用结构、城乡用地结构、城镇用地结构和工业用地结构特征,提出结构调控目标、实施路径和政策机制创新;分析了江苏省建设用地、城市用地和开发区三个尺度下的土地节约集约用地水平及面临的问题,提出效益调控目标和调控措施;构建基于供给侧结构性改革的土地宏观调控绩效评价、监测和预警指标体系。

本书可供从事土地资源管理、国土空间规划、土地评价、区域发展等学科的科研技术人员、政府部门人员、大专院校师生和广大有兴趣的社会公众阅读参考。

审图号:苏S(2018)13号

图书在版编目(CIP)数据

基于供给侧结构性改革的土地宏观调控研究:以江苏省为例/朱凤武等著. —北京:科学出版社, 2018.6

(国土资源部海岸带开发与保护重点实验室丛书)

ISBN 978-7-03-057683-5

I. ①基… II. ①朱… III. ①土地管理—宏观经济调控—研究—江苏 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第122880号

责任编辑:周丹 沈旭 冯钊/责任校对:贾娜娜

责任印制:张克忠/封面设计:许瑞

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

http://www.sciencep.com

天津市新科印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年6月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2018年6月第一次印刷 印张:9

字数:206 000

定价:99.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



前 言

当今世界政治、经济格局正在发生广泛而深刻的变化,我国经济发展新常态的特征愈加明显,新一轮科技革命和产业变革与我国加快转变经济发展方式形成交汇,外部的诸多风险挑战与国内的改革发展稳定难题交织叠加,宏观形势更加复杂。2015年,习近平总书记提出,在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率,增强经济持续增长动力,推动我国社会生产力水平实现整体跃升,强调供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平,落实好以人民为中心的发展思想。党的十九大报告中指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,必须坚持质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率。国土资源部在2018年全国国土资源工作会议上,要求围绕现代化经济建设体系,不断深化国土资源供给侧结构性改革,完善资源市场配置,破除资源无效、低效供给,推动落后产能退出,优化存量资源配置,扩大优质增量供给,促进新动能形成,降低实体经济成本。

江苏省是我国的经济大省,综合实力强,但是人多地少,资源匮乏,环境容量小,资源环境承载压力大,发展转型正处在爬坡过坎的关键时期,经济持续增长的资源环境约束加剧,物质要素投入边际效益递减,解决发展起来以后的问题比过去更为迫切,解决先发展地区较早遇到的问题比其他地区更为艰巨。2016年11月,江苏省第十三次党代会上提出了“聚力创新、聚焦富民,高水平全面建成小康社会”的发展方略,“两聚一高”成为江苏省的战略选择和发展走向,江苏省由此迎来了历史发展的新时期。适应宏观经济社会发展形势的变化,江苏省坚持稳中求进,积极推进国土资源供给侧结构性改革,构建新时代保护、保障、调控“两保一调”国土资源管理新机制,为服务支撑“两聚一高”提供科学的机制保障,整合资源、重点突破,为服务支撑“两聚一高”战略部署提供有效的路径保障。以江苏省为例,开展基于供给侧结构性改革的土地宏观调控研究就显得非常必要,对其他地区具有重要的借鉴意义和示范作用。

多年来,江苏省积极制定国土资源开发利用政策,通过倒逼和引导同向发力、激励和约束齐头并进、宏观和微观综合运用、行政和市场有机结合,科学合理调控资源的总量、结构、区域布局和效益,促进经济发展方式转变,进一步提高国土资源参与调控经济社会发展的有效性。比如加强新增用地与存量盘活挂钩、城镇低效用地再开发、闲置土地清理处置,提高土地供给效率,引导产业转型升级;挖掘地下空间资源,引导地上地下空间综合开发利用,提高资源开发利用水平;坚持因城因地施策,着力做好房地产市场用地调控,进一步优化土地供应结构,既要去库存,也要防风险,促进房地产市场健康发展;有序推进“三去一降一补”,从源头上遏制产能过剩行业土地使用,支持产能退出企业盘活存量土地。为了全面研究基于供给侧结构性改革的土地宏观调控的理论基础、框架体系、方向

与重点等,进一步深化优化土地宏观调控机制,有效支撑全国特别是江苏省国土资源供给侧结构性改革,促进经济社会高质量发展,我们在近年来承担的江苏省国土资源厅委托的“江苏省土地参与宏观调控的新机制研究”“江苏省国土资源管理形势分析核心指标体系研究”“促进江苏区域协调发展的差别化建设用地指标配置研究”“江苏省土地合理开发强度研究”“守住‘三根红线’促进科学发展”等课题研究的基础上,结合江苏省国土规划、农村建设用地调查、工业用地调查、开发区集约用地评价等工作成果,通过综合、集成、拓展研究撰写形成本书。

本书分为三大部分,共9章。

第一部分为总论,包括第1章至第3章。第1章作为全书的开篇,通过阐述供给侧结构性改革是中国经济发展战略的重大调整,引出本书的时代背景,着重论述了土地宏观调控是供给侧结构性改革的重要支撑,明确了研究主题。第2章针对土地宏观调控的基本概念、理论基础与传导机制进行了理论分析,为后文奠定了理论基础。第3章从分析江苏省区域概况与土地利用特征出发,梳理了江苏省土地宏观调控的历史脉络,剖析了供给侧结构性改革背景下江苏省土地宏观调控形势,构建了“五位一体”的土地宏观调控体系框架。

第二部分为分论,包括第4章至第8章,是本书的主体,着重阐述了江苏省土地宏观调控五大机制。第4章研究形成国土空间开发保护的总量调控机制,基于资源环境承载力评价分析,提出了江苏省用地总量目标;阐述了江苏省土地总量调控策略与路径,提出了江苏省土地总量调控制度创新。第5章为区域调控机制,从江苏省区域发展总体格局出发,提出了面向江苏省“1+3”重点功能区的区域调控目标,阐述了江苏省区域差别化调控路径与策略。第6章研究形成国土空间从失衡到协调的结构调控机制,着重分析江苏省土地利用结构并提出结构调控目标、策略与路径。第7章研究形成国土开发效益调控机制,综合分析江苏省建设用地节约集约利用状况,提出了江苏省节地水平和土地产出水平等效益调控目标、策略路径。第8章研究形成土地宏观调控绩效评价的方法与体系,阐述了江苏省供给侧结构性改革条件下土地宏观调控的监测内容和手段,重点从耕地保护红线预警和建设用地总量控制预警两个方面研究提出了江苏省土地宏观调控预警机制。

第三部分为总结与展望,为第9章,着重围绕中国特色社会主义进入新时代和我国社会主要矛盾的变化,研究提出了面向新时代的土地宏观调控愿景。

本书由朱凤武策划,各章主要执笔人如下:第1章为朱凤武、沈春竹、郭贯成、金志丰;第2章为郭贯成、朱凤武、沈春竹、李学增;第3章为沈春竹、朱凤武、金志丰、郭贯成、韩冰;第4章为朱凤武、卜心国、张志飞、沈秀峰等;第5章为卜心国、沈春竹、金志丰、李学增、卮玲莉等;第6章为沈春竹、金平华、张志飞、杨兴典等;第7章为金平华、李炜玮、张晓蕾、王振山等;第8章为金志丰、姚新春、卜心国、薛红琳、王静等;第9章为朱凤武、沈春竹、郭贯成、卜心国等。全书由朱凤武负责统稿、定稿。

在课题研究和本书写作过程中,得到了江苏省人民政府、江苏省国土资源厅有关领导及专家的大力支持和悉心指导,得到了南京大学黄贤金教授、钟太洋副教授、陈志刚副教授,南京农业大学吴群教授、马贤磊教授、姜海教授,中国科学院南京地理与湖泊研究所陈江龙研究员,中国矿业大学李效顺教授等专家学者的指导和帮助,在此一并表示衷心的感谢。

基于供给侧结构性改革的土地宏观调控是一项新的研究课题，体系庞大、内容丰富，无论在理论上还是方法上均需进一步完善和发展。尽管我们力图构建一套系统、完整、高效的基于供给侧结构性改革的土地宏观调控机制，但因研究视野、研究水平和研究时间的局限，书中有些内容未能深入研究，有些方面未能涉及。书中疏漏与不足之处，敬请各位读者、专家和学者见谅，并批评指正。

著者

2018年3月9日

目 录

前言

第 1 章 土地宏观调控：供给侧结构性改革的战略需要	1
1.1 中国经济发展战略的重大调整：供给侧结构性改革	1
1.2 土地宏观调控是供给侧结构性改革的重要支撑	2
1.3 国内外相关研究进展	4
1.4 供给侧结构性改革与土地宏观调控的关系	8
第 2 章 理论分析：土地宏观调控基本概念、理论基础与传导机制	11
2.1 基本概念	11
2.2 理论基础	14
2.3 土地宏观调控的基本传导途径与作用机制	19
第 3 章 框架构建：江苏省“五位一体”土地宏观调控体系	26
3.1 江苏省区域概况与土地利用特征	26
3.2 江苏省土地宏观调控的历史脉络	28
3.3 江苏省土地宏观调控绩效	33
3.4 供给侧结构性改革背景下江苏省土地宏观调控形势分析	40
3.5 构建江苏省土地宏观调控“五位一体”新机制	42
第 4 章 总量调控：国土开发总量与强度双控	44
4.1 基于资源环境承载的江苏省用地总量目标	44
4.2 江苏省土地总量调控策略与路径	52
4.3 江苏省土地总量调控制度创新	56
第 5 章 区域调控：土地差别化管控	59
5.1 江苏省区域发展总体格局	59
5.2 江苏省区域调控目标	63
5.3 江苏省区域差别化调控路径与策略	65
第 6 章 结构调控：从失衡到协调	69
6.1 江苏省土地利用结构分析	69
6.2 结构调控目标	76
6.3 策略与路径	77
6.4 机制创新	84
第 7 章 效益调控：提升节约集约用地水平	86
7.1 江苏省建设用地节约集约利用状况	86
7.2 江苏省土地利用效益调控目标	94

7.3	江苏省土地利用效益调控的策略与路径·····	95
7.4	健全土地利用效益全程调控体系·····	100
第8章	江苏省土地宏观调控绩效评价与监测预警·····	103
8.1	江苏省土地宏观调控绩效评价·····	103
8.2	江苏省土地宏观调控监测·····	110
8.3	江苏省土地宏观调控预警·····	115
第9章	面向新时代的土地宏观调控愿景·····	124
9.1	总结：基于供给侧结构性改革的土地宏观调控机制·····	124
9.2	展望：面向新时代的土地宏观调控愿景·····	126
参考文献	·····	129

第1章 土地宏观调控：供给侧结构性改革的战略需要

十九大报告中指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率。土地是财富之母，发展之基，民生之本，是重要的稀缺资源和不可再生资源，是经济社会发展的关键要素之一。土地资源配置决定着土地生产率，土地宏观调控通过调节土地供给对市场需求产生抑制或鼓励作用，可以引导投资方向和影响投资强度，促进产业结构调整与转型，从而对经济社会的全面、协调与可持续发展产生深远影响。在以供供给侧结构性改革为主线的新时代中国特色社会主义建设中，土地宏观调控通过控制用地总量，优化用地结构与区域布局，提高用地效益，对解决发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益具有重要作用。

1.1 中国经济发展战略的重大调整：供给侧结构性改革

改革开放近四十年来，我国经济持续高速增长，已成为世界第二大经济体，而且进入了中等偏上收入国家行列，是名副其实的经济大国。然而，在长期形成的粗放式发展惯性的作用下，钢铁、水泥、平板玻璃等制造业形成了严重的产能过剩，不仅加大了经济下行压力，而且成为突破“中等收入陷阱”过程中的重负。此外，在环境保护、资源节约、公共服务、社会公平等领域，我国也存在着很多短板。简言之，中国经济的结构性分化正趋于明显。为了适应这种变化，在正视传统的需求管理还有一定优化提升空间的同时，迫切需要改善供给侧环境、优化供给侧机制，通过改革制度供给，大力激发微观经济主体活力，增强我国经济长期稳定发展的新动力（国家行政学院经济学教研部，2016）。

目前，我国供需关系正面临着不可忽视的结构性失衡。“供需错位”已成为我国当前经济运行中的突出矛盾，矛盾的主要方面在供给侧，主要表现为过剩产能处置缓慢，多样化、个性化、高端化需求难以得到满足，供给侧结构调整受到体制机制制约。需求管理政策重在解决总量问题，注重短期调控，难以从根本上解决供需结构性矛盾，也难以从根本上扭转经济潜在产出水平下行趋势。因此，强调供给侧改革，需要从生产、供给端入手，调整供给结构，为真正启动内需，打造经济发展新动力寻求路径。

2015年11月10日，习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上提出，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，推动我国社会生产力水平实现整体跃升。在2016年1月26日主持召开的中央财经领导小组第十二次会议上，习近平总书记又强调，供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平，落实好以人民为中心的发展思想。要在适度扩大总需求的同

时,去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,从生产领域加强优质供给,减少无效供给,扩大有效供给,提高供给结构适应性和灵活性,提高全要素生产率,使供给体系更好地适应需求结构变化。

1.2 土地宏观调控是供给侧结构性改革的重要支撑

1.2.1 土地宏观调控的必要性

土地的特性使得供给侧结构性改革中有必要将其纳入宏观调控范畴。土地是财富之母,是一切生产和一切存在的源泉,也是人类不能出让的生存条件和再生产条件(申宝刚等,2006)。土地作为一种资源,在国民经济中占有重要的地位。据统计,与国土资源(包括土地、矿产、海洋等)直接相关的行业(产业)贡献的产值份额占到了整个国民生产总值的40%左右。土地具有数量有限性、位置固定性、利用多宜性、经济供给稀缺性、保值增值性等特性,这就决定了土地政策的制定与实施对宏观经济运行起着重要的调控作用。因此,土地管理有必要进行宏观调控。

我国的土地国情决定了在供给侧结构性改革中必须充分发挥土地宏观调控的必要性。人多地少、地区分布不平衡、山地多于平地、后备土地资源不足是我国的土地国情。截至2016年年底,全国耕地面积20.24亿亩^①,人均耕地约1.47亩。13多亿人口的吃饭问题,始终是排在第一位的大问题。未来20年是我国全面建设小康社会和基本实现社会主义现代化的关键时期,加速推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展离不开土地资源这一基础保障,我国各项建设用地需求将会持续增长。但是,在我国建设用地增加的同时,低效闲置用地大量存在,尤其是在城镇化过程中,大量农村人口转移到城镇,但农村居民点用地规模不降反增。继续沿用过去的供地方式和管理方式,我国土地资源的供需矛盾将更加突出,因此,科学合理的土地宏观调控势在必行。

解决新时代社会主要矛盾需要土地宏观调控予以支撑。习近平总书记在十九大报告中指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”土地利用是经济社会发展在土地上的投影,发展不平衡不充分在土地利用上的表现非常显著:在数量上,表现为建设用地总量与耕地、生态用地此增彼减,部分地方土地开发强度高,对耕地和生态用地造成巨大压力;在区域上,表现为土地区域差异显著,优势挖掘不充分;在结构上,表现为城乡建设用地结构与城乡人口结构不匹配,农村建设用地低效闲置问题严重,产业用地结构不合理;在效益上,表现为城镇建设用地“大马路、大广场、大开发区”等土地浪费现象依然存在,地下空间利用不足,耕地、园地以及基本农田的生态功能、旅游功能发挥不充分。解决发展不平衡不充分,提高发展的质量,需要通过土地宏观调控,以土地利用方式转型促进经济增长方式转型。

^① 1亩≈666.67m²。

1.2.2 土地宏观调控的可行性

我国的土地所有制决定了土地能够纳入宏观调控。我国实行的是土地公有制，尽管目前正在开展农村土地制度改革三项试点（一是农村集体经营性建设用地入市改革试点；二是农村宅基地改革试点；三是征地制度改革试点），但政府依然是土地一级市场的供给主体，绝大部分集体土地需征为国有后才能入市。我国土地所有制的公有性质决定了土地管理参与宏观调控的独特优势，国家能够通过调节土地供应总量、安排不同的土地用途来抑制或鼓励市场需求，有效地引导投资的方向和强度，实现经济运行调控的目标。

土地宏观调控可以促进产业结构调整与优化。土地是产业的基本载体，可以通过调节土地配置总量和结构，引导产业结构调整，促进产业结构优化。通过对低端、低水平重复建设和高耗能项目实施限制和禁止用地，加大先进制造业、战略性新兴产业等产业用地的支持，推进“退二进三”，促使工业用地比重降低，产业转型升级。目前，在我国沿海发达地区，部分城市制定并实施明细的产业用地供应要求，实现了对产业用地内部结构的有效调控，土地供应向中高技术密集型产业集中的趋势开始明显出现。2016年，江苏省在全国省级层面率先印发了《省政府办公厅关于改革工业用地供应方式促进产业转型升级企业提质增效的指导意见》（苏政办发〔2016〕93号），要求各地坚持以市场化改革和推进新型工业化为导向，有效纠正资源要素错配，主动促进资源要素适配，积极提升资源要素优配，探索实行多种工业用地供应方式并存的工业用地供应制度，推进供给侧结构性改革。

通过土地宏观调控可以促进区域经济协调发展。我国当前面临区域经济发展不平衡的问题，东、中、西发展水平差距显著。根据国家及区域经济社会发展战略，在按照资源禀赋、区位比较优势和充分发挥市场配置资源作用的基础上，通过制定相应的土地利用和供应政策，调控区域供给，有效地整合资源，优化经济布局，促进区域经济的分工协作、协调发展。2016年，国家在配置31个省（自治区、直辖市）（不含香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区）土地利用年度计划中向西部和中部地区倾斜，降低江苏、广东、上海、天津、北京等土地开发强度较高省（自治区、直辖市）的新增建设用地计划比重，体现了土地管理参与宏观调控在协调区域发展中发挥的重要作用（图1-1）。

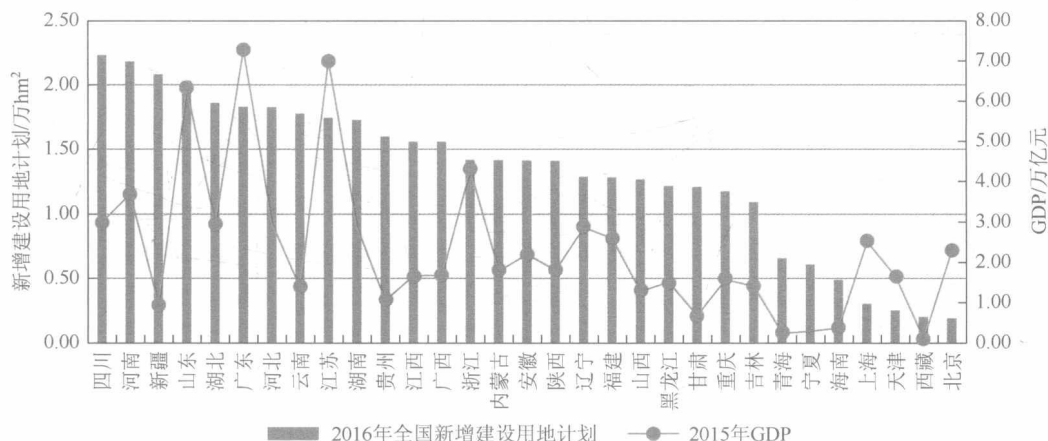


图 1-1 2016 年全国新增建设用地计划和 2015 年 GDP 关系图

1.2.3 土地宏观调控的优势

综观市场经济发达国家,宏观调控的手段往往是货币政策和财政政策,且以间接调控方式为主。与货币政策和财政政策相比,土地宏观调控政策的优势主要体现在以下四个方面。

一是土地宏观调控可以精准发力。货币政策和财政政策是对整个宏观经济的调控,而土地政策可以对宏观经济局部进行调控,对部分产业、行业或部门进行调控,如我国2003年对投资过热的钢铁、电解铝、水泥等行业停止供应土地,以抑制这些行业的过度发展。

二是土地宏观调控效果更加显著。货币政策发挥作用的前提是市场主体要有灵敏的反应度,比如利率提高后,投资者会明显降低资金需求;但我国的实际情况是地方政府和国有企业(甚至包括部分民营企业)对资金的需求经常是不计成本或成本很小,而土地对他们来说却显得更为重要,因为没有土地任何项目也不可能启动。对于大部分企业和投资者来说,项目用地的来源渠道是单一的,不像资金,银行收紧“银根”,还可以通过其他渠道融资。因此,收紧“地根”政策的调控效果更加直接、明显。

三是土地宏观调控更容易设定具体的政策目标。政府在批租土地的同时,在开发项目上可以通过用途管制、规划限制等对发展商进行一定的控制,还可以通过一定的土地政策,如土地供应计划、地价政策、土地税收政策、土地整理储备政策等来调节经济结构和发展速度。

四是土地宏观调控更加快捷。货币政策发挥作用有一个时滞,一般在6个月或更长的时间,财政政策要充分发挥作用,使乘数效应得到充分体现也需要一段时间,而且货币政策和财政政策会相互影响,导致各自的效应降低。土地宏观调控政策相对来说对经济的影响更加直接、迅速。如发现高档别墅市场的投资过热时,可以立即叫停别墅用地的供应,对于已经供地的项目,可以通过提高开发商的资本金比率、加大监管力度等措施,减少金融风险;可以积极探索建立差别化的土地供应政策,确立土地供应的优先顺序,在保证基础设施、民生工程、生态保护三大用地的前提下,优先考虑战略性新兴产业、现代服务业等用地,严格限制高耗能、高耗地产业,促进产业结构的合理调整。

1.3 国内外相关研究进展

1.3.1 供给侧结构性改革

供给侧结构性改革源于19世纪初以萨伊为代表的供给学派,但我国的供给侧结构性改革与供给学派倡导的放任自由、不干预经济的政策又有不同(谭高,2017)。我国供给侧结构性改革旨在通过改善供地结构、提升供地质量和效率,增强经济持续增长动力。在适度扩大土地总需求的同时,进一步去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,从而提高土地供给体系的质量和效率,增强投资有效性,不断培育新的发展动能,优化利用传统比较优势,保持经济持续增长动力,促进我国社会生产力水平整体改善。2016年中央一

号文件明确了“农业供给侧结构性改革”的概念，这既可以看作是2015年中央经济工作会议提法的延续，也可以看作是瞄准当前农业发展问题所提出的针对性、战略性举措（孔祥智，2016）。

当前对于供给侧的研究多偏向于整个宏观供给侧研究。其中孙亮和石建勋（2016）在对国外“新供给主义经济学”研究理论和实践进行总结的基础上，研究分析了“十三五”期间中国供给侧改革的政策取向，即优化劳动力资源配置、转变政府职能、加大科技创新力度，提升全要素生产率、去库存、淘汰落后产能，优化土地和资本资源配置等。

在供给侧结构性改革的理论依据研究方面，需求侧与供给侧管理的理论基础截然不同。需求侧管理的学理基础源于凯恩斯主义经济学，认为经济中不存在促进生产和充分就业的自动机制，必须依靠人为的政府干预机制。而供给侧管理的理论是基于供给学派的理论，重点为供给侧的效率和供给创造需求的机制（张为杰和李少林，2016）。肖林（2016）认为，供给侧结构性改革是基于中国改革发展实践的理论创新，是中国经济发展进入新常态的一次探索性改革和调整，是中国特色社会主义政治经济学理论的重要组成部分。方大春（2016）认为，我国的供给侧结构性改革有其理论来源和实践基础，其根基正是中国特色社会主义政治经济学。李翀（2016）认为，我国经济发展方式不可持续的原因在于供给侧，即使我国政府充分利用财政政策和货币政策等需求侧管理手段大规模地刺激总需求，结果也只能短时间维系而不能转变经济发展方式。要实现我国经济发展方式的转变，必须从供给侧着手进行改革。

在供给侧结构性改革的内涵体系研究方面，冯志峰（2016）提出，在我国“供给侧结构性改革”中，“供给侧”是改革切入点，“结构性”是改革方式，“改革”才是核心命题，内在逻辑体现出“转型是目标，创新是手段，改革是保障”的逻辑关系，同时他还提出供给侧结构性改革的核心内容是放松管制、释放活力、让市场机制发挥决定性作用，进而降低制度性交易成本，提高供给体系的质量和效率，增强投资有效性。赵宇（2017）认为，供给侧结构性改革的主攻方向是提高供给质量和效率，增强供给灵活性和适应性，重点是做好“三去一降一补”，手段是提高全要素生产率。谭高（2017）认为，供给侧结构性改革不能简单等同于供给主义，也并不意味着要把供给侧和需求侧对立起来，相反，是要实现二者的平衡，供给侧结构性改革不是计划经济，是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

在供给侧结构性改革的路径选择研究方面，许光建（2016）认为，加强供给侧结构性改革，必须用好产业政策，重视“补短板”，同时发挥好中央和地方两级政府的积极性。他还提出，供给侧结构性改革若要顺利推进，要加强对供给侧结构性改革的认识，要明白结构性改革不可能一蹴而就，要稳步推进，还需要顶层设计与地方探索创新相结合，充分发挥中央政府、地方政府、企业和社会组织的积极性，努力推进供给侧结构性改革。林卫斌和苏剑（2016）认为，实现供给侧改革，一方面要求破解体制机制障碍，使市场在资源配置中起决定性作用，优化生产要素组合；另一方面要求政府在政策引导、监管约束和公共服务三个方面完善职能，更好地发挥政府作用。卢为民（2016，2017）认为，推动供给侧结构性改革的主要路径应以创新土地供应制度、土地用途管制制度、土地收储制度、土地收费制度和降低企业用地成本为重点。胡鞍钢等（2016）提出推进供给侧结构性改革的“加减乘除”四则运算和“五大政策支柱”。加法指优化供地结构，提高供地能力；减法

指合理配置资源,解决产能结构性过剩问题;乘法指创新对拉动发展的乘数效应;除法指以规划为核心,避免金融风险、资源风险等一系列发展过程中的可能风险。五大政策指稳定的宏观政策、精准的产业政策、灵活的微观政策、落实改革政策、服务质量托底社会政策。肖林(2016)认为,中国供给侧结构性改革的战略路径包括五个方面,分别是要素驱动向创新驱动转变、政府管制向市场配置转变、粗放式发展向集约式发展转变、以政策新供给化解发展中的突出矛盾从而为供给侧结构性改革营造发展环境、加强供给侧和需求侧管理的协同运作。

李智和原锦凤(2015)从我国经济发展的现实出发,提出了一整套完善的基于中国经济现实的供给侧改革方略,包括供给侧改革的依据、实施的合理契机、供给侧改革攻坚的重点领域和主要着力点、政策组合和时序安排等方面。陈龙(2016)根据当前供需不平衡的局面提出“一核心、两只手、三调整、四改革、五发力”的实现路径。一核心是指要以创新为核心;两只手是充分发挥市场配置作用,同时合理发挥政府作用;三调整是要实现供给侧要素结构调整、主题结构调整和产业结构调整;四改革是指要推动行政体制改革、财政金融改革、户籍制度改革和国企改革;五发力是要坚持贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。

1.3.2 土地宏观调控

早在1996年,时任国家经济体制改革委员会副主任乌杰同志第一次将土地政策作为宏观调控的政策工具之一,他提出:“土地政策是我国继货币和财政政策之外的第三种宏观调控措施,我国的宏观调控和国民经济发展健康与否、成功与否、持续与否、效益高低,都与土地政策宏观调控密切相关,必须在加强货币、财政政策调控的同时,加强土地政策的宏观调控力度,保证我国宏观调控目标的实现和国民经济的持续健康发展”。自此之后,将土地视作宏观调控的手段之一,进入了人们的视野(冯广京,1996)。部分学者也提出了土地参与宏观调控的观点。如戚名琛(1994)认为,在城市化快速发展阶段,可以利用地租地价的调节作用开展城市土地的宏观调控。伯齐(1995)认识到我国的土地资源与货币一样,为国家完全掌握和控制,因而可以作为一种宏观调控的手段,并且还率先提出了总量控制的思路。邵捷传(1996)则认为,地租和地价是国家直接掌握并充分利用的宏观调控手段,各级政府开始意识到土地资源应当和资产管理并重。张宇星(1996)认为,我国土地市场被政府垄断,发展过程中存在一些难以避免但无法忽视的问题,如土地供应结构不合理,土地利用规划不到位等问题,必须对土地市场进行宏观调控,综合运用经济、法律和行政手段解决上述问题。胡建平(1997)论述了土地参与宏观调控的必要性,并提出建立与市场经济相适应的土地宏观调控机制,指出要解决当前土地利用问题,必须实行土地政策宏观调控。郭洁(2004)指出,应分析土地政策宏观调控实现的制度经济学基础,并从土地规划制度、土地利用管理制度等多角度出发,阐述了土地政策宏观调控存在的制度基础,最后从制度经济学的角度出发提出了土地宏观调控的建议。赵燕菁(2004)指出,要以制度创新来抑制土地局部过热问题,认为城市制度创新是形成真实市场信号和合理市场行为的关键。

1. 土地政策参与宏观调控的理论研究

土地政策参与宏观调控主要是通过用地总量和结构调控,对产业结构和产业布局产生重大影响,这无疑将是一项非常复杂的工作。吴次芳和谭永忠(2004)认为,在展开实际运作之前,必须首先进行充分、系统的调查活动和理论研究,否则,其行动将可能是盲目的、无效的,也将难以达到宏观调控的预期目的。与货币政策和财政政策不同,土地政策参与宏观调控是我国的新兴事物,其理论基础一直是部分经济理论界学者颇为质疑的方面,认为传统的宏观调控手段有西方经济学理论支撑,而土地政策参与宏观调控却缺乏理论支撑。对此,国内许多学者都从不同研究领域和学科对此进行了相关研究。

黄小虎(1992)就提出了土地政策的宏观调控作用,并在之后的文章中详细论述了如何发挥土地的宏观调控作用。他认为,土地作为宝贵物质资源的同时又是最基本的生产要素,既具有资源资产的两重性,又具有自然属性和社会属性两种性质,既是经济运行的载体,又对经济起宏观调控的作用。黄凌翔和陈学会(2005)认为,土地政策成为宏观调控工具的理论基础为丁伯根法则与蒙代尔分配法则、地租理论和生产要素理论,而土地收益分配和监督机制不健全、土地规划难以落实等问题,使土地政策参与宏观调控成为一种阻碍,并在此基础上提出了应对这些问题的解决办法。魏莉娜(2006)认为,土地政策参与宏观调控的理论基础包括科学发展观、资源配置理论、生产要素和再生产理论以及地租地价理论四个方面。其中,科学发展观是土地政策参与宏观调控内在本质要求的体现,是我国社会主义经济发展过程中的必然要求和趋势。这四个方面也构成了土地政策参与宏观调控的可行性因素。甘藏春(2009)在其著作中,从经济学的视角出发,认为土地政策参与宏观调控的理论依据包括土地供需理论、生产要素理论、经济增长理论、地租地价理论、资源依赖理论和产业链理论。

2. 土地政策参与宏观调控的作用机制研究

关于土地政策参与宏观调控的作用机制研究一直以来是土地宏观调控研究的重点和难点内容之一。张先峰等(2003)从土地规划机制、土地价格机制、土地金融机制、土地税收机制与土地管理机制五个方面研究了土地政策调控宏观经济的内在机理。卢为民(2008)全面地阐述了土地政策传导机制的概念、构成要素和传导渠道,并对土地政策传导的时滞性问题进行了深入分析,探讨了土地政策传导机制的内涵和构成要素,提出了行政命令传导型和市场机制传导型两种传导渠道,分析了土地政策传导时滞性的构成和影响因素。李双权(2008)从土地供应机制、土地收益分配机制和中央政府监管机制等方面阐述了土地政策宏观调控的作用机制。

有学者认为,土地供应机制是土地政策参与宏观调控作用机制中最为重要的内容,并对土地供应机制展开了比较详细的研究。刘艳君(2006)分别从土地供给参与宏观调控的概念、目标、手段,以及土地供给产业传导、财政传导、信贷传导等方面构建了土地供给政策传导机制,对土地供给机制参与宏观调控进行了研究。张勇(2008)认为土地政策参与房地产调控主要是通过调整土地供应总量、供应结构和供应方式来达到政策目标,同时,也指出了当前土地供给结构、政策执行中存在的一系列问题。

土地税收机制在土地政策参与宏观调控中的作用机制研究方面,杜新波等(2008)运用宏观经济模型分析了土地资产价值对宏观经济波动影响的传导机制,认为宏观经济波动存在收入流量与资本存量的同时均衡和货币供给约束两条相互影响的传导机制,土地财政工具调控的原理是通过货币外生体系对内生货币体系发生作用,重点在于调控资产价值和收入分配。

土地政策参与宏观调控的机制方面的理论研究还有很多,如土地政策参与宏观调控的机制建设、土地政策参与宏观调控的传导机制、土地政策对经济增长的作用机制等(刘剑锋等,2006;刘艳君,2006;梁佳,2011;刁琳琳等,2012)。

3. 土地宏观调控目标、内容和手段研究

在土地宏观调控目标研究方面,李善同等(2006)指出,调控目标应包括四个方面:一是控制“地根”,从整体上控制投资增长,保证固定资产投资降到可持续的增长水平;二是控制土地用途和用地结构,调整优化产业结构;三是控制土地出让价格,尽力减少人为招商引资而压低地价的行为,防止损害国家和失地农民的利益;四是保护耕地和保障粮食安全。他们认为,这些目标的实现,可以抑制土地市场投资过热的现象,达到保护农地和农民切实利益的目的,进而促使我国经济增长健康平稳。

在土地宏观调控内容的研究方面,孟星(2005)认为土地调控的主要内容应包括控制土地供给的数量、土地供给结构、土地供给方式、土地供给主体四个方面。靳相木(2007)认为土地政策参与宏观调控的主要内容应该包括土地供给数量的调控、土地供给结构的调控、土地价格的调控。同时,他在其研究中指出,土地调控的重点领域还应包括土地政策参与区域协调发展的调控和土地政策参与新型城镇化进程的调控等。

在土地政策参与宏观调控实施手段的研究方面,吴次芳等(2004)指出,可将土地政策宏观调控的手段分为经济、法律和行政三大类,并且无论是从宏观调控的总任务量还是从总的使用频率来看,经济手段都占据主要地位。杜新波(2004)认为政府可以采取行政手段、经济手段以及法律手段等,具体表现为土地规划、耕地保护、土地计划、土地政策税费政策等多个方面。唐荣等(2010)认为在土地政策参与宏观调控的过程中还应重视土地金融政策的运用、推动土地政策法律化和增强部门间的协调配合等。

1.4 供给侧结构性改革与土地宏观调控的关系

1.4.1 供给侧结构性改革对土地宏观调控的要求

供给侧结构性改革要求调整经济结构,实现要素优化配置,提升经济增长的质量和效益。供给侧结构性改革的任务有三个方面:一是针对无效产能去产能、去库存;二是针对有效供给不足需要补短板;三是针对企业负担,去杠杆、降成本。其对土地宏观调控也提出了相应的要求:控制用地的总量和强度,优化用地结构与区域布局,提高用地效益。供给侧结构性改革对土地要素及其管理制度提出了以下几方面要求。

去除无效供给和减少低效供给,需要调控相关产业和项目用地。土地是产业发展的基本载体,没有土地这个载体,无效供给和低效供给就失去了存在的根基。尤其是通过完善

土地税费制度和用途变更制度，建立低效用地或过剩产业用地的退出机制，对清理无效供给和低效供给将大有裨益。

增加有效供给，关键是要根据市场的需求情况，增加相关产业或项目用地。一是完善土地利用计划和土地供应制度，增加土地的供应量，特别是要合理增加符合市场导向的用地量。二是增强供给对需求变化的适应性，重点是要完善土地供应机制，增加供应的灵活性，不能由政府垄断所有的土地供应，而是要完善土地收储制度，发挥市场对土地资源配置的决定性作用，使土地供应更好地适应市场需求。

增加创新性供给，需要低成本的土地供给和政策激励。按照产业成长的一般规律，创新型企业往往更需要政策扶持，尤其是资金和土地等方面的支持。创新型中小型企业一般利润小，财力有限，通过招拍挂方式取得土地的难度较大，因此，非常需要相关政策的支持。比如，通过租赁、租让结合、弹性出让等创新供地方式，确保这些企业能够拿到成本较低的发展用地等。

1.4.2 土地宏观调控对供给侧结构性改革的推动作用

供给侧结构性改革的主要目标是矫正要素配置扭曲，提高全要素生产率。这也意味着在经济发展中要注重提高自然资源利用的效率，一方面，发挥既有资源的配置效率；另一方面，在资源的开发利用过程中，充分发挥科学技术、劳动者素质、管理与制度创新等作用，提高其他生产要素对自然资源的替代率。我国自然资源中，土地资源占有重要的核心、主导地位，土地宏观调控对供给侧结构性改革中的资源配置和要素生产率提升，提高发展质量具有重要作用。

土地宏观调控能够促进经济社会高质量发展。供给侧结构性改革的核心是促进经济发展方式的转变，不仅包含了经济增长方式从粗放型向集约型的转变，也包含了从单纯注重数量的扩张转向既注重数量扩张又注重质量提高。转变经济发展方式的本质是摒弃靠自然资源和资本投入支撑的传统经济发展模式，采用靠效率提高驱动的发展模式。土地宏观调控不仅要对土地利用总量和速度进行调控，还要在土地利用效率上进行调控和监测，有助于供给侧结构性改革的顺利实施。

土地宏观调控有助于解决区域发展不平衡不充分，推进经济发展方式转变。通过土地宏观调控，充分发挥土地规划、土地供应、土地政策等对不同发展区域的调控功能，协调区域、城乡、产业之间的土地利用结构，防止区域间的恶性竞争和重复建设造成的土地浪费，使土地利用结构不断适应经济社会发展，补区域发展短板和产业结构短板，促进区域协调发展，推动产业结构优化升级。通过土地宏观调控，开展城镇低效用地再开发、闲置土地合理处置、土地综合整治、地上地下空间综合利用等，促进土地集约利用，从而促进经济结构优化，推进经济发展方式转变。

1.4.3 基于供给侧结构性改革的土地宏观调控体系

供给侧结构性改革要求调整经济结构，实现要素优化配置，提升经济增长质量和效益。