

土地政策



宏观调控

● 卢为民/著

TUDI ZHENGCE YU HONGGUAN TIAOKONG



经济科学出版社
Economic Science Press

土地政策与宏观调控

卢为民/著

经济科学出版社

责任编辑：杜 鹏

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

土地政策与宏观调控

卢为民/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 9.75 印张 260000 字

2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6855 - 7 / F · 6108 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

土地政策参与宏观调控，是2003年以来党中央、国务院为加强和改善宏观调控做出的一项重大决策，也是根据我国现阶段的特殊国情和特殊历史阶段做出的一个合乎规律的选择。近年来，随着经济社会的快速发展，土地利用和管理中也出现了一些不容忽视的问题，主要表现在：固定资产投资规模过大，房价上涨过快，乱占、滥用耕地现象严重等。在此背景下，中央同时启用了“银根、地根”双重调控手段。其中，地根就是运用土地政策参与宏观调控。土地调控的内涵十分丰富，主要体现在三个方面：一是通过控制农用地转为建设用地的总量和节奏，抑制固定资产投资的规模和增长速度；二是通过有保有压的供地政策优化产业结构，限制或防止盲目投资、重复建设某些产业；三是通过提高取得保有土地的成本来抑制大收大缴土地、闲置土地的总量。通过土地调控，使我国工业化、城市化的发展建立在减少土地消耗的基础上，建立在保护耕地的基础上，进而促进经济发展方式转变和产业结构调整，稳定住房价格，促进经济社会的持续健康发展与和谐社会的构建。

经过几年的实践，土地参与宏观调控已经取得了比较明显的成效。固定资产投资规模过快增长的势头得到一定的遏制；在经济稳定快速增长的同时，土地供应量有所减少。与此同时，由于经验不足，土地调控中也存在一些急需深入研究的问题，例如，土地政策参与宏观调控的理论基础还不够明晰，土地调控的运行机理尚待探索，土地调控的有效性也需要进一步提高等。

目前国内已有不少关于土地政策参与宏观调控的研究，但是，

深入系统地进行研究的专著还不多见。卢为民博士的新作《土地政策与宏观调控》的出版，可以说是这方面的重要探索和有益尝试。

综观全书，有三个鲜明特点。

1. 逻辑体系严密。全书围绕土地调控的三个关键问题层层展开。首先，研究土地政策为什么能够参与宏观调控。作者从宏观调控的基本理论入手，结合土地的资源、资产、财产等基本属性，以及我国特定的经济发展阶段和城市化阶段，系统地归纳了土地政策参与宏观调控的理论依据。其次，研究土地政策如何参与宏观调控。为了弄清土地政策参与宏观调控的机理，作者总结了国外土地调控的经验，并在充分借鉴货币政策和财政政策调控机理的基础上，结合土地调控的自身特点，建构了土地调控政策的总体框架、调控机理和操作模式。最后，研究土地政策如何更有效地参与宏观调控。作者总结了我国土地调控的实践历程，剖析了其中存在的问题及其深层次原因，探索了提高土地调控有效性的路径和措施。

2. 理论上富有创新。该书在总结国内外已有研究成果的基础上，提出了一些新的思路 and 观点。首先，作者较系统地提出了土地调控政策的理论框架和运作模式。特别是在政策目标、政策工具、传导机制、操作模式等方面都有一定的创新。例如，作者将土地政策目标细分为操作目标、中间目标和最终目标三个层次；将土地政策工具分为直接性政策工具和间接性政策工具两类；将土地政策的传导机制分为行政命令传导型和市场机制传导型两类，在此基础上，重点论述了如何减小传导时滞的问题。在操作模式上，提出了在调控时机、调控力度、操作规则等方面的一系列技巧和策略。其次，作者在提高土地调控有效性方面也提出了不少新的思路 and 观点，特别是在土地调控目标和重点的把握、调控策略的运用、政策工具的完善、管理体制的健全、市场机制的完善以及土地政策如何与其他政策的搭配等方面都提出了一系列新的举措。

3. 实践上操作性较强。卢为民博士长期从事土地管理、房地产、宏观经济等方面的研究，同时又有从事土地管理的实践经验，

因此，十分注重实践应用上的可操作性。该书针对所建构的理论框架进行了实证研究，提出了应用的路径和措施。特别是针对土地政策在房地产市场调控、产业结构调整 and 经济发展方式转变、城乡区域协调发展等领域如何发挥作用进行了专题应用分析，提出了一系列对策建议，对今后的调控工作有一定的参考价值。

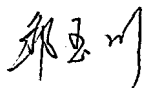
总的来看，该书条理清晰、观点鲜明、资料翔实、语言流畅、见解独到，是一本既有一定理论深度又有较强实践性的力作。当然，由于我国土地参与宏观调控实践的历程较短，国外又缺乏相关经验，作者提出的一些思路和观点还有待于实践检验。希望作者能在此基础上结合实践的需要作进一步的深化研究，同时也希望该书的出版对推动我国土地调控的研究、进一步提高土地管理和调控水平发挥积极的作用。

是为序。

中国土地学会理事长

建设部原副部长

原国家土地管理局局长



2007 年 11 月 2 日

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 研究背景	1
一、现实需要	1
二、理论要求	2
1.2 有关概念和内涵	3
一、宏观调控	3
二、宏观调控体系	3
三、土地政策参与宏观调控	3
1.3 国内外相关研究动态	3
1.4 框架体系和研究方法	6
一、框架体系	6
二、研究方法	13
三、创新之处	13
第2章 土地政策参与宏观调控的理论依据	15
2.1 宏观调控的动因和理论依据	15
一、宏观调控的基本动因	15
二、影响总供求变化的因素分析	16
三、社会总供给和总需求的失衡	20
四、实现总供求平衡的宏观调控理论	20
五、实现总供给和总需求平衡的调控策略	25
2.2 土地政策作为宏观调控手段的理论依据	26

一、土地的生产要素理论	27
二、土地的资产理论	30
三、土地产权理论	31
四、特定体制背景和发展阶段下的特殊选择	32
第3章 土地政策参与宏观调控的国际经验比较	34
3.1 美国的土地调控政策——促进落后地区开发	34
3.2 日本的土地调控政策——调控地产市场的经验与 教训	38
3.3 日本的土地调控政策——促进产业结构调整 and 区域 协调发展	48
3.4 香港地区的土地调控政策——发挥计划管制和 契约管制在房地产市场调控中的作用	50
3.5 韩国的土地调控政策——在房地产市场调控 中的应用	54
3.6 瑞典、荷兰的土地调控政策——土地储备 手段的发挥	59
3.7 国外和我国港台地区土地政策参与宏观调控的 主要特点	63
一、土地调控重点的把握	63
二、土地调控手段的选择	63
三、土地调控力度的把握	64
四、宏观调控与市场机制的关系处理	64
五、值得吸取的教训	65
六、需要完善的方面	65
第4章 土地政策的总体框架、调控机理和操作模式	66
4.1 土地调控政策的总体框架	66
一、土地调控的政策目标	67
二、土地调控的政策工具	70

4.2	土地调控政策的传导机制	76
一、	土地政策传导机制的内涵	76
二、	土地政策传导机制的构成	77
三、	土地政策的传导渠道	78
4.3	土地调控政策的有效实施	80
一、	减小土地政策传导时滞的策略	80
二、	土地政策的操作方式和规则	84
三、	加强与其他调控政策的协调配合	87
第5章	我国土地政策参与宏观调控的实证分析	93
5.1	土地政策参与宏观调控的背景	93
5.2	我国土地调控的实践历程	98
一、	2003 ~ 2004 年间的土地宏观调控	98
二、	2005 年的土地宏观调控	110
三、	2006 年的土地宏观调控	116
5.3	我国土地政策参与宏观调控的主要特点	123
一、	注重短期调控和长期调控的结合	123
二、	土地调控政策工具和手段逐步由单一走向综合	125
三、	土地政策传导渠道以行政命令为主、以市场传导为辅	126
四、	注重土地宏观调控的微观基础构建	130
五、	土地调控主要从供应角度入手	133
5.4	我国土地调控中存在的主要问题：有效性亟待提高	134
5.5	影响我国土地政策有效发挥的深层次原因	137
一、	土地政策工具本身不完善，难以有效地发挥调控作用	138
二、	土地市场机制不完善和企业体制障碍使得宏观调控缺乏良好的微观基础	145
三、	土地管理体制的不完善阻滞了土地政策的有效传导	147
四、	土地调控手段还显得单一，调控力度比较弱	150
五、	土地政策与其他政策的搭配不够合理	150

第6章 提高我国土地调控有效性的路径设计（上）	152
6.1 把握好调控的重点、时机和力度，增强土地调控的 针对性和主动性	153
一、科学确定土地调控重点，提高调控的针对性	153
二、把握最佳调控时机，牢牢掌握调控的主动权	158
三、准确把握土地调控的力度，减小调控引起的震荡	162
6.2 完善政策工具，构建土地调控政策体系	164
一、木桶理论与土地调控体系的完善	164
二、完善政策工具，提升土地调控能力	166
三、合理搭配政策工具，增强政策合力	176
6.3 理顺土地管理体制，减少政策传导阻滞	177
一、完善我国土地管理体制的理论分析	177
二、健全和完善我国土地管理体制的政策设计	180
6.4 培育和完善土地市场，构建扎实的宏观调控 微观基础	187
一、正确处理市场机制与土地调控的关系	187
二、构建中国特色的土地市场模式	189
三、完善我国土地市场机制的对策措施	190
第7章 提高我国土地调控有效性的路径设计（下）	199
7.1 加强土地政策与产业政策协调配合，促进产业 结构调整和经济发展方式转变	199
一、土地政策在推进经济发展方式转变中的作用分析	199
二、土地政策在推进产业结构调整中的作用分析	202
三、当前我国产业结构和经济发展方式中的主要问题	207
四、促进我国产业结构调整 and 经济发展方式转变的 土地政策设计	210
7.2 加强土地政策与财政货币政策协调配合，促进 房地产市场平稳健康发展	220

一、土地政策在房地产市场调控中的作用分析	221
二、2003 年以来土地政策与财政金融等政策在调控房地产市场中的搭配情况及效果分析	224
三、加强与财政货币等政策配合,提高土地政策参与房地产市场调控的有效性	231
7.3 加强土地政策与城乡政策的配合,促进城乡协调发展	237
一、我国城乡发展中面临的形势和问题	238
二、造成城乡发展不协调的原因分析	241
三、城乡协调发展的内涵、目标和政策支持	241
四、土地政策促进城乡协调发展的作用机制	244
五、完善我国土地政策、促进城乡协调发展的若干建议	247
7.4 加强土地政策与区域政策的配合,促进区域协调发展	253
一、我国区域发展中面临的问题	253
二、导致我国区域发展不协调的原因分析	256
三、我国区域协调发展的目标和途径	257
四、土地政策在促进区域协调发展中的作用机制	260
五、发挥土地调控作用、促进我国区域协调发展的建议	266
附录 1 国务院关于深化改革严格土地管理的决定	273
附录 2 国务院关于加强土地调控有关问题的通知	282
参考文献	287
后记	296

第1章 结 论

➡ 1.1 研究背景

一、现实需要

2003年下半年以来,为了抑制固定资产投资“过热”等问题,中央政府开始尝试运用土地政策参与宏观调控,并且取得了一定的成效。随着宏观调控进入一个新的历史阶段,中央政府对土地政策参与宏观调控的重视程度和要求越来越高。胡锦涛总书记2004年年初在中央人口资源环境工作座谈会上明确指出,要搞好新一轮土地利用规划的修编工作,充分发挥土地利用规划和供应政策在宏观调控中的作用。温家宝总理反复强调,“关键是管理好土地和信贷,这是宏观调控最为关键的环节。一个土地,一个信贷,非常重要。”^①事实上,长期以来,土地供应政策已经在不同程度上、不同范围内发挥着宏观调控的作用。但是,上升到与财政、货币等宏观调控政策具有同等重要地位的高度,既是首次,同时也意味着土地管理在政府职能管理中地位的跃升。2007年的中央经济工作会议更是明确提出,“要加强财政政策、货币政策、产业政策、土地政策和社会发展政策的协调配合,继续综合运用经济、法律和必要的行政手段,提高宏观调控的科学性和有效性。”进一步强调了土

^① 孙文盛:《如何运用土地政策参与国民经济宏观调控——在浙江、上海调研时的讲话要点》,载《国土资源通讯》2004年第7期,第27页。

地政策的重要性和必要性。但是,由于国内外在这方面的经验非常少,土地政策在调控过程中究竟应该发挥什么样的作用,应该如何操作,何时介入,介入程度如何把握等问题,在今后开展的宏观调控中急需研究解决。

二、理论要求

土地政策作为宏观调控手段,是我国首次提出来的,目前还处于探索阶段,理论上非常不成熟。尽管2003年以来已经在实践中开始探索并发挥了一定的作用,但至今理论界对此还有很多不同的看法。例如,一些学者认为,2004年政府推出的宏观调控,仅是控制土地供给与银行信贷,遏制过热行业的发展等,不是宏观调控,而是行政性的微观手段。政府对于当时的经济过热仅是通过行政方式来遏制,虽然短期内能有所表现,但从长期看则未必有效。还有一部分学者认为,将土地政策作为宏观调控的主要手段,是强化政府管理和行政审批,违背了市场经济条件下宏观调控应以法律和经济手段为主的原则,是“市场化改革”的倒退,因此,对土地政策参与宏观调控持质疑态度。另外,土地政策是否能与其他调控手段有机搭配,共同发挥作用,有些学者对此表示怀疑。总体来看,土地作为宏观调控手段,目前在理论上还存在着三大问题和困扰:一是土地政策作为宏观调控手段缺乏较系统的理论依据。因为无论马克思经济学还是西方经济学,都没有明确将土地政策列为宏观调控的手段,即使有所涉及,也只是作为辅助手段,从没有提到与金融政策、财政政策等相并列的高度。二是土地政策本身的框架体系、调控机理、操作模式等还没有完全形成。土地调控政策到底包括什么内容,它的调控机理是什么,传导机制是什么,操作规范又是什么等,目前还处于探索阶段。三是关于如何提高土地调控的科学性和有效性问题,也缺乏相应的研究。目前理论界对土地调控政策的研究主要限于土地供应政策的运用上,至于如何提高土地调控政策的有效性还很少有所涉及。因此,如何认识我国土地政策参与宏观调控的合理性、可行性、操作性和有效性等问题,很值得

进行研究。

➡ 1.2 有关概念和内涵

一、宏观调控

经济学领域讨论的宏观调控是宏观经济调控的简称,是指国家对国民经济总体运行的调节与控制。在国民经济运行过程中,经济结构、经济总量和运行速度需要及时加以调节与控制,以保持经济的总体平衡,促进经济结构优化,防止国民经济大起大落而可能引发通货膨胀或通货紧缩,进而保持国民经济持续、健康、平稳地发展。

二、宏观调控体系

宏观调控体系是由相互联系又相互制约的各种调控手段如法律的、经济的、行政的手段组成的一个有机整体。一般来说,在市场经济条件下,以法律手段为基础,以经济手段为主导,辅助以必要的行政手段,对国民经济实行有效调控,以保证国民经济正常运行。

三、土地政策参与宏观调控

土地政策参与宏观调控,是指从土地的总供给和总需求入手,运用经济手段、法律手段、行政手段和技术手段等,通过调整或影响其对比平衡关系,形成真实反映市场价值的土地价格,调整土地的收益分配机制,实现土地供求的动态平衡,促进宏观经济的发展规模、速度和结构等方面的优化,平抑短期波动,并推动经济长期稳定增长。

➡ 1.3 国内外相关研究动态

关于国内的相关研究,自2003年以来,随着土地政策在宏观

调控中的应用,相关的理论研究也陆续展开。从研究的内容来看,主要集中在四个方面:(1)关于土地政策参与宏观调控的理论依据分析。黄小虎早在1992年就提出了土地政策的宏观调控作用,并在以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,土地资源既是宝贵的物质资源又是最基本的生产要素;既有自然属性,也有社会属性;既有资源特征,也有资产特征;既是经济运行的载体,又对经济起宏观调控作用。钟京涛对我国土地政策参与宏观调控的特殊性和局限性进行了详细论述^①。黄凌翔、陈学会(2005)^②认为,丁伯根法则与蒙代尔法则、地租理论、生产要素理论是土地政策作为宏观调控工具的三大理论基础,并提出了目前我国土地调控中的主要问题和对策措施。甘藏春(2006)^③从我国的土地国情、转型期特点、土地制度等方面进行分析,认为运用土地政策参与宏观调控是我国特殊国情、特殊发展阶段的正确选择。(2)关于土地供应与宏观经济的关系分析。研究土地政策参与宏观调控的重要逻辑起点是搞清楚土地市场与宏观经济的关系。而宏观经济表现为长期增长和短期波动两方面特征。土地政策参与宏观调控的问题实质上也就是政府如何通过土地政策的制定和实施对土地市场进行干预,以实现宏观经济长期稳定增长的目标。其中的“长期目标”即“保持经济增长”,“稳定目标”即“熨平短期波动”^④。从已有的研究成果来看,对前者的研究相对较多,而对后者的研究则比较少。李明月、胡竹枝(2005)^⑤以上海为例,对土

① 钟京涛:《宏观调控中的土地政策分析》,载《中国房地产》2004年第9期,第39~41页。

② 黄凌翔、陈学会:《土地政策作为宏观调控手段的理论和实践探讨》,载《经济问题》2005年第2期,第17~19页。

③ 甘藏春:《宏观调控中土地政策的运用》,载《21世纪经济报道》2006年12月15日。

④ 丰雷、蒋妍:《土地政策参与宏观调控的途径和方式》,载《光明日报》2006年7月4日。

⑤ 李明月、胡竹枝:《土地要素对经济增长贡献的实证分析》,载《软科学》2005年第6期,第21~23页。

地要素对经济增长的贡献进行了实证分析。黄晓宇、蒋妍、丰雷(2006)^①通过对中国的土地市场与宏观经济的关系进行实证分析,认为土地市场的发展和宏观经济的增长互为因果关系,经济发展状况与土地供应量及地价呈正相关关系,经济增长自身的周期性对国内生产总值的影响非常大。杜新波(2005)^②对我国土地供应与宏观经济运行的关系进行了实证分析,发现有以下规律:一是土地供求与GDP的关系。在经济衰退阶段,土地需求与经济总需求具有一致性。在经济复苏时期,土地需求受到多方面政策的影响而存在着较大的波动性,但总趋势与宏观经济基本相同。同时,土地供给与土地需求都对经济发展有滞后效应,土地供应对经济推动的滞后效应一般为1~2年,而土地需求受经济需求影响滞后效应一般为1年左右。二是土地供求与固定资产投资的关系。从土地供应曲线与固定资产投资增速曲线的对比来看,固定资产投资与土地供应具有高度一致性,而且土地供应大幅增缩对投资需求增速的引致作用非常明显。三是土地供求与货币增长幅度的关系。货币供应增长速度对土地需求产生一定的影响,货币投放速度加快一般会引起土地需求增加;货币投放速度减慢,土地需求降低。四是土地供求与财政支出的关系。在1998年国家实施积极财政政策对经济实行调控前,土地供求与财政支出的增长幅度具有一致性;但在1998年以后,国家运用财政杠杆调节进行反经济调节后,积极财政政策对土地需求产生了很强的推动作用。(3)土地政策的调控目标和手段分析。吴次芳(2004)详细论述了土地政策宏观调控的内涵与手段^③。王瑞生(2005)^④对如何运用经济手段确保国土资源参与

① 黄晓宇、蒋妍、丰雷:《土地市场与宏观经济关系的理论分析及实证检验》,载《中国土地科学》2006年第8期,第2~8页。

② 杜新波:《2005年我国土地资源供需形势与宏观调控重点》, <http://www.xslx.com>

③ 吴次芳、谭永忠:《内在基础与外部条件——土地政策作为宏观调控工具的初步分析》,载《中国土地》2004年第5期,第8~9页。

④ 王瑞生:《注重运用经济手段确保国土资源参与宏观调控取得实效》,载《中国国土资源经济》2005年第4期,第4~6页。

宏观调控取得实效进行了分析。王延杰 (2006)^① 对土地调控的法律手段进行了深入分析。(4) 我国土地政策参与宏观调控的实践研究。张谢定、吴耀根 (2001) 指出,要强化政府对土地供给的宏观调控。张季 (2004) 提出了通过政府主导与市场调节来利用城市土地的途径和对策。刘玮娜、王梅 (2005) 对土地宏观调控的重点和特点进行了分析。甘藏春 (2006)^② 对我国宏观调控的实践进行了系统的总结。

由于土地调控从提出到付诸实践的时间比较短,国内在这方面的研究总的来说还比较零散,多数研究仅仅着眼于土地调控的必要性分析调控手段以及近几年调控实践的总结,而对于土地调控政策的框架体系、调控机理、操作模式,特别是如何提高调控的有效性等问题,还缺乏深入系统的研究,研究成果的理论价值和可操作性也有待于提高。

关于国外的研究和实践,第3章将作专门介绍,这里不再赘述。

➡ 1.4 框架体系和研究方法

一、框架体系

从结构上看,全书共分7章。第1章是绪论;第2~4章是理论分析,在借鉴货币政策和财政政策以及国外土地调控经验的基础上,建构了土地调控政策的总体框架、调控机理和操作模式;第5~7章是实证研究,总结了我国土地宏观调控的实践过程和实践经验特点,分析了土地宏观调控中存在的主要问题及其深层次原因,探索了提高土地调控有效性的路径和措施,并分别对土地政策参与房地产市场调控、产业结构调整 and 转变经济发展方式、城乡协

^① 王延杰:《加强土地调控,法律手段最关键》,载《中国土地》2006年第11期,第43页。

^② 甘藏春:《宏观调控中土地政策的运用》,载《21世纪经济报道》2006年12月15日。