

土地利用与 城市高质量发展

TUDI LIYONG YU
CHENGSHI GAOZHILIANG FAZHAN

卢为民 ◎ 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

上海政法学院上海市高原学科法学环境资源法建设项目

土地利用与 城市高质量发展

TUDI LIYONG YU
CHENGSHI GAOZHILIANG FAZHAN

卢为民 ◎ 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

土地利用与城市高质量发展 / 卢为民等著. —北京: 知识产权出版社, 2019. 8
ISBN 978-7-5130-6389-0

I. ①土… II. ①卢… III. ①城市土地—土地利用—研究 IV. ①F293.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 169105 号

责任编辑: 彭小华

责任校对: 谷 洋

封面设计: 韩建文

责任印制: 孙婷婷

土地利用与城市高质量发展

卢为民 等著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院 邮 编: 100081

责编电话: 010-82000860 转 8115 责编邮箱: huapxh@sina.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102 发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京建宏印刷有限公司 经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm × 1000mm 1/16 印 张: 21.25

版 次: 2019 年 8 月第 1 版 印 次: 2019 年 8 月第 1 次印刷

字 数: 380 千字 定 价: 88.00 元

ISBN 978-7-5130-6389-0

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

土地是人类最基本的生产资料，也是人类赖以生存的基础。经济学家威廉·配第说，“土地是财富之母”。马克思也说，“土地是一切生产和一切存在的源泉”。孙中山指出，“土地，为人类所依附而存者也，故无土地无人类。”。也就是说，土地既是重要的资源，还是重要的资产，也是人类活动和城市发展的空间载体。在现代社会里，随着土地资源的日益紧缺，以及经济社会和城市建设的不断发展，如何优化土地利用，提高土地资源配置效率，促进高质量发展，显得日益重要。

我在攻读硕士期间就参与土地利用和区域发展研究，其后又在高校从事过房地产方面的教学和研究工作。攻读博士期间对大都市郊区房地产开发问题进行了系统学习和研究。到上海工作后，继续对土地、房地产以及城市发展等问题进行跟踪研究，先后在《城市发展研究》、《上海经济研究》、《浙江学刊》、《城市问题》、《环境保护》、《中国土地》、《教育发展研究》、《改革与战略》等核心期刊上发表60余篇相关论文。本书收录了其中有关“土地利用和城市高质量发展”方面的46篇论文，既是对近年来研究成果的总结和检视，也希望对当前以及今后一段时期的相关工作有所裨益。

从内容上看，这些论文主要涉及四个方面：

1. 土地利用与产业高质量发展。包括：土地供给侧结构性改革、旧工业区改造、产业集群发展，以及文化、旅游、养老等新产业新业态发展中的土地利用问题等。其中，在国内首次系统论述了供给侧结构性改革背景下土地制度创新的路径和方向；结合工业园区转型，首次系统研究了土地政策促进产业转型升级的机理和调控体系；以创新发展为目标，系统研究了土地政策促进教育、旅游、文化、创意等新兴产业发展的着力点和实施路径等。



2. 土地政策与房地产市场健康发展。包括土地市场的运行和发展规律、土地储备、土地出让、土地转让、土地登记、土地市场监测和调控、土地需求规模预测等内容。其中,首次系统提出“土地景气指数”的内涵、特点和建立方法,并构建了土地市场监测指标体系以及信号监测系统;首次系统论述了土地一二级市场联动发展理论,以及二级市场的改革发展路径;首次提出了基于土地利用综合效益提升的土地交易方式创新方向和路径。

3. 土地利用与宜居城市建设。主要包括多规合一、城中村改造、城市绿色发展、宜居城市建设、住宅规划设计等内容。其中,在国内首次从供给、需求和国际对比三个角度,运用7种方法,构建了城市住宅用地预测的新模型。以绿色发展为目标,从生态环境建设的角度研究提出了城中村改造、工业用地转型利用的路径和方法。以协调发展为目标,研究提出了郊区住区的空间组织、住宅用地混居、以及“以人为本”的住宅规划设计路径和方法。以集约发展和宜居城市建设为目标,研究提出了如何在集约用地背景下优化居住环境的新路径。

4. 土地利用与城市空间治理。以促进供给侧结构性改革,提高土地利用效率和效益为目标,首次系统研究提出了城市土地用途管制制度的演变规律与趋势。从提升城市空间治理水平入手,研究提出了城市更新治理的路径和方法,以及未来城市管理的体制机制和模式等。

从写作背景看,所选论文基本体现了不同时期的时代要求和本人的学术关注点。大致可分为五个阶段:第一阶段是2001~2003年在住宅发展部门工作时期。这一阶段正是房地产开发的高峰期,同时也出现了住宅开发扩张过快、土地资源浪费比较严重,城市“摊大饼”比较突出等问题。重点关注和研究了大城市郊区住宅的开发及用地问题。相关成果主要体现第三、四部分。第二阶段是2003~2008年在房屋土地资源管理部门工作时期。这一阶段正是房地产投资偏热,房价快速上涨的时期,同时也是中央提出加强土地调控的时期。主要关注如何更好发挥土地调控作用,促进房地产市场平稳健康发展。相关成果主要体现第二部分。第三阶段是2008~2012年在规划和国土资源部门工作期间。这一阶段正是面临国际金融危机压力,以及加速产业转型升级时期。重点关注如何通过加强土地利用规划的引导和调控,以及土地制度和政策的创新,促进经

济持续健康发展和产业转型升级。相关成果主要体现在第三、四部分。第四阶段是2013~2017年在土地交易部门工作期间。这一阶段,不少城市发展进入到城市更新的关键时期,也是中央提出加强供给侧结构性改革的时期。这一时期主要围绕土地市场管理和调控、城市更新、节约集约用地、生态文明和宜居城市建设等问题进行了研究。相关成果主要体现在第一、二部分。第五阶段是2018-2019年在国家部委工作期间。这一时期围绕中央关于高质量发展、生态文明建设和乡村振兴等重大战略,重点对土地转让、出租、抵押二级市场、农村土地制度改革、节约集约用地等问题开展了研究,相关成果主要体现在第一、二部分。

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展阶段将更加关注产业转型升级,更加关注土地集约高效利用,更加关注房地产市场平稳健康发展和宜居城市建设,更加关注城市治理能力现代化。本次所选论文基本上涵盖了上述几个方面,相信对从事上述工作和研究的相关人员有一定的参考价值。

本书出版之际,感谢国家自然资源部、上海市规划和自然资源局以及上海土地交易中心等单位的相关领导和专家长期以来的关心、支持和厚爱!感谢我的家人长期以来的鼎力支持和关心照顾!感谢所有关心和支持我的老师、同事及朋友!感谢知识产权出版社彭小华老师为本书出版所做的大量工作!需要说明的是,本书所收录的部分论文是我和我的合作者共同研究的成果,参与这些论文研究和撰写的合作者有:刘君德、黄鹂、马祖琦、于晓峰、庄幼绯、姚文江、毛鹰翱、蒋琦珺、刘扬、王思、唐扬辉、张琳薇、李毅、张天凤等。在此一并向他们表示由衷的感谢!

需要强调的是,本书收录的论文在研究过程中参考和引用了大量相关学者的研究成果,在此,谨向这些作者表示最衷心的感谢。

由于时间和水平有限,凡有错漏之处,敬请广大读者批评指正。我的电子邮箱是:weimin2005@126.com,欢迎来函交流指导。

卢为民
2019年8月

第一部分 土地利用与产业高质量发展

- 土地政策促进产业结构调整的路径分析 / 3
- 推动供给侧结构性改革的土地制度创新路径 / 10
- 以土地供给侧改革助推经济转型升级 / 23
- 土地利用政策创新与产业集群发展 / 27
- 开发区借地发展中面临的问题及对策 / 34
- 我国台湾地区土地利用政策与产业转型升级路径研究 / 41
- 新加坡土地利用政策与产业转型升级研究 / 50
- 产城融合发展中的治理困境与突破 / 55
- 我国养老用地供应政策评析 / 62
- 我国文化用地政策综述 / 71
- 我国旅游用地政策评析 / 79
- 互联网经济对土地利用的影响及对策 / 89
- 增强高校服务城市科技创新的对策研究 / 95
- 生态文明背景下城市工业用地的转型路径探讨 / 106

第二部分 土地政策与房地产市场健康发展

- 中国土地市场的发展变迁和展望 / 117
- 土地市场供给侧改革应强化“五个注重” / 123
- 土地出让方式的创新方向和发展路径研究 / 128



- 我国土地带方案出让实施中面临的问题及对策 / 135
- 土地政策在房地产市场调控中的作用 / 141
- 土地市场景气指数编制的探索与实践 / 146
- 我国土地二级市场存在的问题及其规范路径 / 158
- 土地储备与转让的关系研究 / 168
- 加强土地交易与不动产登记的衔接研究 / 176
- 促进上海房地产市场平稳健康发展的长效机制研究 / 181
- 国内外防治“地王”的政策措施综述 / 197
- 学区房问题的根源与破解路径探析 / 206
- 城镇住宅用地规模预测方法新探 / 215
- 中外公共租赁住房租金定价机制比较研究 / 221
- 香港城市土地供应机制和运行机制 / 233

第三部分 土地利用与宜居城市建设

- 城中村改造中的生态环境建设探讨 / 239
- 以土地利用方式转变促进城市绿色发展 / 244
- 以多规合一推进大都市土地资源的优化配置路径 / 254
- 伦敦：集约用地与环境宜居互促共赢 / 258
- 大都市郊区市民和农民的混居问题探讨 / 262
- 居住郊区化的发展及其对住宅建设的影响 / 266
- 新加坡的住宅规划设计及启示 / 269
- 新加坡旧房翻新的启示 / 275
- 关于加强上海住宅建设空间组织与管理的思考 / 279
- 德国鲁尔区：以区域整治推动土地二次开发 / 283

第四部分 土地利用与城市治理

- 国外城市土地用途变更管理的经验做法 / 289
- 城市土地用途管制制度的演变特征与趋势 / 294
- 香港城市更新治理的发展演变及启示 / 303
- 世界大都市组织与管理的新模式、新思维和新趋势 / 312
- 上海城市管理体制改革中的问题及对策 / 317
- 面向 21 世纪的上海城市管理制度创新 / 323

第一部分

土地利用与产业高质量发展

一、土地政策促进产业结构调整的积极作用

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：

“坚持土地最严格管理，推动产业结构优化升级。按照‘宜粮则粮、宜棉则棉、宜果则果、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林’的要求，划定永久基本农田，严守耕地红线，确保国家粮食安全。严格控制非农建设占用耕地，加大土地整治力度，提高耕地质量。推进农业供给侧结构性改革，优化农业产业结构，提高农业综合生产能力。加强农村土地制度改革，完善农村土地流转机制，发展多种形式适度规模经营，提高农业经营效益。推进农村一二三产业融合发展，延伸农业产业链，增加农民收入。加强农村生态文明建设，改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村。”

首先，从促进产业结构调整的角度来看，土地政策在以下几个方面发挥了积极作用：一是通过划定永久基本农田，严守耕地红线，确保国家粮食安全，为农业产业结构调整提供了基础保障。二是通过推进农业供给侧结构性改革，优化农业产业结构，提高农业综合生产能力。三是通过加强农村土地制度改革，完善农村土地流转机制，发展多种形式适度规模经营，提高农业经营效益。四是通过推进农村一二三产业融合发展，延伸农业产业链，增加农民收入。五是加强农村生态文明建设，改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村。

土地政策促进产业结构调整的路径分析^{*}

推进产业结构的优化调整,是我国实现经济跨越式发展的重要步骤。《国务院关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》(国发〔2005〕40号)提出了具体要求,即“加快制定和修订财税、信贷、土地、进出口等相关政策,切实加强与企业政策的协调配合,进一步完善促进产业结构调整的政策体系”。但是如何发挥土地政策在产业结构调整中的作用,特别是土地政策促进产业结构调整机制,以及在实践中如何应用,都亟待研究解决。

一、土地政策促进产业结构调整的作用机制

(一) 土地政策促进产业结构调整机制和优劣势分析

运用土地政策推进产业结构调整,虽然国外曾经有过实践,但是作为一项正式的调控策略,却是在我国首先提出来的。关于土地政策促进产业结构调整的理论依据,可以用机会成本来解释。机会成本是指从事某一种业务而损失别的业务的代价。一种行为的机会成本是次优选择的价值。任何资源(土地、劳动力、资本、原材料)的机会成本是其在次优用途中所获收益。土地政策对产业结构的引导主要表现在对产业用地的约束方面。为了最大限度地提高土地的利用效益,关键是要不断优化用地结构,即不断淘汰单位土地上效益低的、落后的产业,而更换为效益高的、先进的产业,尽量减少机会成本的损失。

首先,从促进产业结构调整的土地政策工具看,总体上分为鼓励类政策和限制类政策两大类,其中每一类政策中又包括直接干预型和间接干预型两类政策工具。直接干预型政策工具有土地规划、土地计划、供地政策、土地整理等,间接干预型政策工具主要是土地税收、土地抵押、土地价格等(见表1-1)。

^{*} 该文原载于《上海经济研究》2008年第3期。



表 1-1 土地、财政和金融政策对产业结构调整的作用机制比较

主要政策	鼓励类		限制和淘汰类	
	直接干预型	间接干预型	直接干预型	间接干预型
土地政策工具	土地规划、土地计划、供地政策、土地整理等方面的支持	土地税收、土地抵押、土地价格等方面优惠	土地规划、土地计划、供地政策、土地整理等方面的限制	土地税收、土地抵押、土地价格等方面的限制
财政政策工具	财政投资、补贴	低税率；减税、免税；加速折旧；投资抵免；再投资退税、出口退税，减免关税，设置关税、非关税壁垒	限制财政投资、解决失业保险	高税率，征收附加税；进出口高关税
货币政策工具	政策性优惠贷款、产业投资基金，风险投资基金、商业性贷款的政策性担保	优惠利率政策、再贴现、再贷款、债券和股票发行，上市的产业范围	信贷限制	提高利率

其次，土地政策在引导产业结构调整中的优劣势分析。与财政货币政策相比，土地政策的优势主要表现在：一是对于新建项目来说，土地政策可以同时实现促进资源高效利用和产业结构调整的双重目的，有利于推进经济增长方式的转变。土地供应政策通过行政手段，按照集约用地的标准设置用地条件，按照产业结构调整的要求选择所要的项目，效率高，效果明显。二是对于已建项目来说，可以通过土地整理等手段，实现项目的集中布局，淘汰劣势企业，支持优势产业发展。通过土地税收、土地抵押等政策，可以支持或限制相关产业的发展。同时与财政金融政策相比，土地政策在促进产业结构调整中也有自身的不足。推进产业结构调整的一个重要步骤就是推进科技创新和生产工艺的更新换代，在这方面，土地政策的作用比不上财政和金融政策（见表 1-2）。

表 1-2 土地、财政和金融政策在产业结构调整中的优劣势分析

相关政策	优势	劣势
土地政策	对于新建项目，通过严格的供地审批，按照产业结构调整目标引进产业项目，对于已建项目，通过土地整理等，淘汰落后产业项目；另外，通过对供地标准的限制，提高土地的利用效率，转变经济增长方式	在推进科技创新，特别是自主创新方面，力量显得不足
财政政策	通过财政补贴、税收优惠等政策，推进鼓励类产业的发展，在产业结构调整方面比金融政策更有利	由于处罚的税收政策难以执行等原因，在限制和淘汰某些产业时，作用有限
金融政策	通过政策性信贷支持，在推进鼓励类产业发展，特别是新技术开发等方面，优势明显	由于实施差别化政策的难度大，在限制和淘汰某些产业时，作用有限

（二）土地政策在促进产业结构调整中的应用策略

产业政策是通过鼓励、限制或禁止某些产业、产品和技术的发展，合理配置、利用资源，优化经济结构的经济政策；土地政策、财政政策、金融政策是实现产业政策的重要手段和途径。鉴于土地、金融、财政等政策在产业结构调整中各有优劣势，在促进产业结构调整方面，需要根据产业发展情况和宏观调控需要，必须加强土地政策与其他产业政策之间的分工合作，适时、适度地进行调整，逐步完善动态协调配合机制，更好地发挥综合调控作用。一是做到长短结合、优势互补，作用方向一致，减少政策之间的矛盾和摩擦。例如，对于鼓励性的项目，制定严格的土地政策把好项目的进口关，力争选择最好的项目。项目引进来后，财政和金融政策要全力支持，特别是在科技创新方面要加大联合支持力度。对于限制和淘汰类项目，土地政策也要严格把关，严格制止新的此类项目进来；对于已建的这类项目，税收和信贷要联合行动，加大处罚和限制力度。二是实现直接性干预手段和间接性干预手段的有机结合。除了在引进新项目，以及间接手段效果明显较弱时，要加强直接性干预手段的运用，其他情况下尽可能发挥间接性干预作用。三是加强土地政策和税收政策的紧密合作，尽可能同时实现节约集约用地和产业结构调整双重目标。四是尽量降低产业结构调整成本。加强对调控方案比选和论证，全面比较权衡各种方案实施的成本和效果情况，力求做到以较小的投入取得最大的效果。



二、我国产业结构调整的目标和重点

近年来,在我国产业结构总体上向合理方向发展的同时,依然存在结构局部失衡和扭曲现象。一是三次产业结构仍不合理,层次比较低。农业基础地位需进一步加强,第二产业比重偏高,服务业发展滞后的格局没有根本改变。二是工业中传统产业、低技术含量和低附加值的产业仍占主导地位,产业结构升级的内在动力不足;我国科技进步对经济增长的贡献率仅为 30%,而发达国家高达 60%~70%。三是服务业内部结构不合理,传统服务业比重仍然偏大,现代服务业发展缓慢,特别是金融、保险、咨询、物流等现代服务业或生产型服务业发展较慢。2005 年我国服务行业占全国 GDP 的 41%,而发达国家的服务业占其国内 GDP 的比重大都在 60% 以上,美国已达到 80% 以上。

关于我国产业结构调整的目标和重点,《国务院关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》(国发〔2005〕40 号)作了详细的规定。提出了“推进产业结构优化升级,促进一、二、三产业健康协调发展,逐步形成以农业为基础、高新技术产业为先导、基础产业和制造业为支撑、服务业全面发展的产业格局,坚持节约发展、清洁发展、安全发展,实现可持续发展”的产业结构调整目标。制定了《产业结构调整指导目录》,将整个产业分为鼓励、限制、淘汰和允许四大类。鼓励类主要是对经济社会发展有重要促进作用,有利于节约资源、保护环境、产业结构优化升级,需要采取政策措施予以鼓励和支持的关键技术、装备及产品。限制类主要是工艺技术落后,不符合行业准入条件和有关规定,不利于产业结构优化升级,需要督促改造和禁止新建的生产能力、工艺技术、装备及产品。淘汰类主要是不符合有关法律法规规定,严重浪费资源、污染环境、不具备安全生产条件,需要淘汰的落后工艺技术、装备及产品。其他为允许类产业。

三、完善土地政策,促进我国产业结构优化调整的对策措施

土地政策作为一项新的调控手段,为了更好地发挥在产业结构调整中的引导作用,建议重点从以下两个方面加以完善。

(一) 对于新建项目,土地政策要把好准入关,提高引进项目的档次,促进产业结构优化升级

首先,按照促进产业结构优化升级的要求,完善供地政策。根据“有保有压、区别对待”的原则,充分运用土地审批(农转用审批和征地审批)和土地权籍管理等政策工具,严格新增建设用地的审查报批。一方面,要注重推进产

业结构的高级化。按照国家产业政策的要求,优先保障国家重点项目建设用地需求,支持有利于结构调整的项目用地。对列入限制供地的项目,要通过提高供地的门槛,促使地方政府和企业投资者加快产业结构优化步伐,督促各地淘汰落后工艺,引进新技术,推进产品升级换代,走节约集约、高效利用资源的发展道路。对不符合国家产业政策、发展规划和市场准入标准的项目,坚决不予供地。对于那些高耗能、高污染项目以及生产工艺落后、浪费资源严重的项目,要严格控制,甚至禁止投资。特别是对于产能过剩的行业,更要严格把关,适当控制用地的规模和速度。为了更好地把好供地关,建议对属于限制类和淘汰类产业的项目用地,将有关管理机构出具的证明材料作为土地登记审查和规定产权限制的要件,对新建项目不受理设定登记的申请;对已登记的这两类土地,规定在调整限期内不得处分产权,不得设定抵押权或租赁权;超限期不进行调整的,可强制注销土地使用权;其毗邻土地的产权人可以依法向属地的行政机关和法院诉求该两类产业用地权利人进行损害赔偿。在供地过程中,要加强与投资、规划、外资、环保等行政管理部门的协调配合,共同把好准入门关,切实推进高新技术产业、先进制造业、现代服务业和重要基础产业项目的引进工作。另一方面,又要注重产业结构的合理化。由于各地区产业结构的差别,以及各开发区或工业园区产业定位的不同,因此要在国家大的产业政策精神指导下,制定符合本地区特点的产业发展目录,特别是按照产业链发展的要求,确定引进项目的类型和数量,推进该地区产业项目的聚集效益和规模效益的发挥,在推进地区产业结构高度化的同时,促进地区产业结构的合理化。

其次,充分发挥经济手段,并配合财政金融政策对投资方向的引导作用。对鼓励发展的高新技术产业和第三产业,设置一定的准入门槛,采取多供地、低地价、减免地价和提供有利区位的政策;对不鼓励或者限制发展的产业,采取高地价和不供地的政策或运用城市地段级差效益进行用地调整。同时配合财政金融政策共同推进。从财政政策来看,应当重新启用投资方向调节税。固定资产投资方向调节税普遍涉及不同行业的固定资产投资行为,征收与否和税率高低,直接影响到不同行业固定资产投资的成本,对于投资增长的周期性波动可以起到一定调节作用,尤其是有利于引导投资方向,促进投资结构优化,减少因投资结构失调而引起的经济大起大落的风险。因此,可以根据未来宏观经济形势的变化选择恢复征收与暂停征收。从金融政策来看,应当根据不同行业的特点适当调整项目资本金的比例。

最后,加强土地供求信息的发布和政策指导。一些企业由于对市场信息了解得不是很充分,对需求缺乏足够的分析,因此仍然选择一些产能过剩,甚至落后的项目上马。因此,土地管理部门要会同有关部门建立有效的协调机制和



信息反馈机制，对产业实行定期调查和评估，依此可及时掌握鼓励类、限制类、淘汰类、允许类四种产业类型用地的动态变化，并为政府采取调控措施提供科学决策的基础信息。密切跟踪、分析经济运行和产业发展过程中出现的新变化、新情况、新问题，及时做出准确、适度的超前导向，同时及时发布相关信息，加强信息服务，引导社会投资结构和方向，提高经济结构对经济增长速度的承受能力，调整经济运行态势。引导企业和投资商根据用地目录选择和调整投资方向。

（二）对于已建项目，重点要加强对落后产业项目的淘汰，努力实现土地利用结构和产业结构调整良性互动

首先，运用土地整理等政策工具，在推进产业用地集中的同时，淘汰落后的工艺和项目。我国工业用地开发的主要形式是各式各样的开发区，包括经济技术开发区、工业开发区、高科技园区、出口加工区和保税区等形式。2003 年国家开始对开发区进行清理整顿。清理核减的开发区，多数是产业层次低、项目工艺落后的开发区，撤并这类开发区，通过土地整理、归并成新的开发区，不仅对淘汰落后产业项目十分有利，而且还有利于整个产业结构的升级。

其次，发挥土地的资产价值功能，并配合税收、信贷等政策的运用，加速落后产业项目的淘汰。为了淘汰已建的落后项目，可通过建立“推拉”机制，加速淘汰过程。一方面，对那些淘汰企业在税收上提高税率，在信贷上给予贷款限制，加速其破产过程。另一方面，积极做好对淘汰企业的援助问题。在结构调整中，有一部分企业无法通过存量调整进入其他行业，只能采取破产、关闭等方式退出原有产业，或者在调整过程中需要大幅度减员。如果结构调整中有相当一部分企业需要采用这种方式，而且比较集中地分布在某些地区，对职工生活和社会稳定的影响很大。在当前的产业结构调整中，之所以有大量淘汰企业无法正常破产，一个主要原因就是缺乏完善的社会保障制度。完善社会保障制度对产业结构的调整具有重要的意义。为此，一方面要加大财政对社会保障资金的转移支付投入，另一方面，也可以发挥土地资产价值的作用，特别是国有企业关闭时通过土地资产处置，可以获得一部分保障资金。

最后，通过土地置换手段，推进产业结构调整。从我国城市土地利用结构看，工业用地比例偏高，道路广场、公共绿地用地比例偏低。按照国外城市中心区的用地比例，工业用地一般不超过城市面积的 10%。而我国的城市普遍超过了 20%。我国很长一段时间一直是实行土地行政划拨制，将经济活动空间安排的决策权高度集中，不给土地使用者丝毫的选择余地。不同城市的土地以及城市内不同等级土地的效用和稀缺程度，不通过价格、地租的差异及其变动来