

土地 宏观调控 创新理论与实践

甘藏春 主编

TUDI HONGGUAN TIAOKONG
CHUANGXINLILUN YUSHIJIAN



中国财政经济出版社

土地宏观调控创新 理论与实践

主 编 甘藏春
副主编 张婉丽 杨重光
梁本凡 孔维东

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地宏观调控创新理论与实践 / 甘藏春主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1589 - 1

I. 土… II. 甘… III. 土地管理 - 宏观调控 - 研究 - 中国
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 071697 号

责任编辑: 杨 静

责任校对: 张 凡

封面设计: 天女来

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 24 印张 413 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2060 定价: 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1589 - 1 / F · 1379

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《土地宏观调控创新理论与实践》

编委会名单

主 编：甘藏春

副 主 编：张婉丽 杨重光 梁本凡 孔维东

编写人员：张婉丽 杨重光 梁本凡 孔维东
 俞明轩 张 杰 卢 静 丰 雷
 何志华 严金海 刘 洋 朴 英
 李鸿雁 王 忠 戈晚晴 任庆恩

前言

针对2003年以来我国宏观经济运行出现的新情况，中央为加强和改善宏观调控，根据现阶段我国的基本国情和经济社会发展所处的历史阶段，正式提出运用土地政策参与宏观调控的战略决策，地根与银根一起成为重要的调控闸门。近年来，国土资源部门积极采取措施，通过总量、结构、布局、价格、利益等政策调整，不断服务于宏观调控大局，取得积极成效：一是通过严格控制建设用地供应总量尤其是新增建设用地规模和节奏，抑制了固定资产投资过快增长的势头；二是通过有禁有限、有保有压的供地政策，推进了产业结构的优化升级，在一定程度上防止了盲目投资和低水平重复建设；三是通过价格、税收等利益调节政策，引导土地使用者理性决策，节约集约用地。但土地政策参与宏观调控，毕竟是一个重大而复杂的崭新课题，要建立符合中国特色的土地政策参与宏观调控的理论支撑、运行机制和政策体系，必须遵循从理论到实践、从实践到理论和再从理论到实践的研究规律，在科学发展观等的指导下认真总结实践经验和调控规律，深入开展理论探索，进而更好地服务于实践。

为了推进土地政策参与宏观调控的理论研究与实践发展，国土资源部于2005年正式提出了土地政策参与宏观调控课题研究，并由中国土地矿产法律事务中心具体承担。2006~2008年又将其作为六大滚动研究课题之一，继续深入开展研究。2007年年初，课题组根据2005~2006年的研究成果，结集出版了《土地政策参与宏观调控探索》一书，初步分析了调控的理论基础、现实条件和政策绩效。2007~2008年，课题组从理论到实践、从框架到技术进行系统化、理论化和可操作性的研究，形成定名为《土地宏观调控创新理论与实践》的专著，与《土地政策参与宏观调控探索》成为前后呼应，上下连贯的姐妹篇。

《土地宏观调控创新理论与实践》一书是两年理论与实践创新研究工作的积累和升华。全书分为三个有机组成部分：第一部分为土地政策参与宏观调控的历史过程回顾及近年来土地政策参与宏观调控的基本经验；第二部分为土地政策参与宏观调控的基本原理等核心问题的理论分析；第三部分为土地政策参与宏观调控的具体工具体系、实施平台和技术手段。本书的特点是，以工业化、城市化、全球化为背景，以结构调整、产业升级、社会转型为主线，以房地产发展与土地供求为切入点，以土地市场运行和土地管理为核心，建立了一套具有中国特色社会主义土地政策参与宏观调控的理论体系。它突出研究了以下主要问题：一是历史与现实相结合分析土地政策参与宏观调控的历史必然性和现实迫切性；二是对现代市场经济条件下土地的本质属性进行了深入的分析，提出了土地的“资源”、“资产”、“资本”的“三位一体”“相互转化”的理论，并提出了土地政策参与宏观调控基本原理；三是对土地市场交易额 of 宏观经济指示功能、调控功能、分配功能等进行了深入的研究，构建了以土地市场交易额为核心的土地政策参与宏观调控的监测、分析、评价指标体系；四是根据土地资源、资产、资本“三位一体”、“相互转化”的基本原理，提出土地金融政策是解决我国房地产健康发展、依法保障农民权利、城市理性发展、土地节约集约利用、保增长、调结构等问题的重要宏观经济调控工具之一。总体来看，本书在土地政策参与宏观调控的逻辑体系、理论创新、实践操作层面都着力很深，是一本理论与实证紧密结合的力作，该书的出版，将有助于推进土地政策参与宏观调控理论研究和实践发展，从而进一步提高土地调控的针对性和有效性。

理论创新与实践探索是一项长期而艰巨的任务。研究对象涉及多学科、多领域，而且处于复杂多变的环境和现实之中，加上时间短、任务重，所以，我们的研究只是初步的、阶段性的，不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

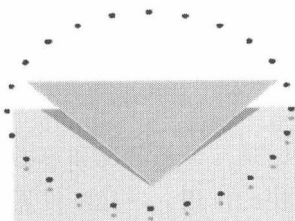
2009年4月

目 录

绪 论	(1)
第一章 土地政策参与宏观调控的历史过程及必然性	(9)
第一节 土地政策参与宏观调控的历史过程	(10)
第二节 土地政策参与宏观调控的市场经济基础	(14)
第三节 土地政策参与宏观调控的客观必要性	(16)
第二章 五年来土地政策参与宏观调控的主要成效与基本经验	(20)
第一节 五年来土地宏观调控政策回顾	(20)
第二节 土地政策参与宏观调控的主要成效	(27)
第三节 土地政策参与宏观调控的基本经验	(39)
第三章 土地基本属性及其“三位一体相互转化”原理	(44)
第一节 土地的重属性	(44)
第二节 土地属性的理论与观点	(55)
第三节 土地属性“三位一体”原理	(65)
第四章 科学分析土地经济运行与宏观经济关系	(83)
第一节 土地与宏观经济运行的一般关系分析	(84)
第二节 土地市场与宏观经济增长关系分析	(89)
第三节 土地经济运行与宏观经济关系的实证分析	(95)
第五章 土地政策作为宏观经济调控工具的理论分析	(103)
第一节 土地政策参与宏观调控的经济学理论	(103)
第二节 土地政策调控宏观经济的基本功能	(111)

第三节	土地政策参与宏观调控的应用特点	(117)
第四节	土地政策参与宏观调控的传导机制	(122)
第六章	我国城市化进程中的土地问题及政策导向	(127)
第一节	改革开放以来城市化的进程和变化	(127)
第二节	城市化对中国土地的挑战和压力	(130)
第三节	城市化过程中的土地制度弊病和体制缺陷	(136)
第四节	正确的城市化政策与土地政策导向	(144)
第七章	产业结构调整与土地宏观调控	(148)
第一节	我国产业结构现状	(148)
第二节	我国产业结构存在的问题	(161)
第三节	土地是调整产业结构的重要手段	(169)
第四节	运用土地政策调控和调整、优化产业结构	(183)
第八章	加强我国土地金融市场建设应对国际金融风暴	(188)
第一节	美国次贷危机及其影响	(188)
第二节	我国宏观经济面临的挑战和问题	(192)
第三节	中国房地产问题及其深层次原因分析	(200)
第四节	宏观调控政策措施及评价	(205)
第五节	强化与完善宏观调控的战略选择：土地金融政策	(215)
第六节	强化与完善土地金融政策参与宏观调控的建议	(225)
第九章	调整与完善土地政策体系及其调控功能	(230)
第一节	现有土地政策体系及其问题	(231)
第二节	土地政策体系面临新的突出理论和实践问题	(235)
第三节	完善与发展宏观调控土地政策体系的建议	(239)
第十章	建立以土地交易额为核心的调控指标体系	(242)
第一节	土地交易额及其形成机制	(243)
第二节	土地交易额与宏观经济运行的关系	(256)

第三节	土地交易额的经济运行指示功能	(261)
第四节	土地政策参与宏观调控核心指标体系构建	(264)
第五节	土地交易额宏观调控指标体系及其应用	(267)
第十一章	土地政策参与宏观调控的技术支撑	(271)
第一节	土地市场信息的传导与反馈	(271)
第二节	土地市场动态监测制度	(277)
第三节	土地市场动态监测系统设计与运行	(299)
第四节	土地市场监测制度运行的进展、成效和基本走势	(303)
附件一	2008 年上半年土地市场运行的经济分析报告	(310)
附件二	2008 年前三季度宏观经济形势与土地市场运行分析报告 ...	(330)
附件三	2008 年度宏观经济形势与土地市场运行分析报告	(348)
参考文献		(367)



绪 论

一、土地宏观调控的内涵

在传统经济中，土地是重要的生产要素，在国民经济中占有重要的、不可或缺的地位，对国民经济的发展速度和产业结构分布具有重要影响。在现代社会经济发展中，土地的作用不但没有减弱，而且更加突出，向更加纵深的方向发展。究其原因，土地不仅具有传统经济中的资源属性和资产属性，还与时俱进地获得了现代经济中的资本属性。土地的利用不仅直接影响着“住有所居”的和谐社会目标的实现，而且还深刻影响国际金融体系的安全及资本市场的秩序。土地的资源、资产、资本三位一体的属性，使得土地无时无刻不在政府调控的视野之中。因此，土地宏观调控已经成为现代市场经济中宏观调控的重要内容和主要手段。

土地宏观调控是国家以土地作为调控经济运行的措施和政策，对经济运行状态和经济关系进行干预和调整，把微观经济活动纳入国民经济宏观发展轨道，及时纠正经济运行中的偏离宏观目标的倾向，以保证国民经济又好又快地持续协调发展。土地宏观调控的本质属性是宏观的而不是微观的，是间接的而不是直接的。传统的宏观经济调控手段是财政政策和货币政策。而将土地政策作为宏观经济调控的手段之一，是我国土地经济理论界，在探索构建中国特色社会主义市场经济体系过程中的一大创举，是我国改革实践者在寻找与中国国情相适应的经济制度过程中的一大创举，是与我国政府多年来

为防止经济过热所实行的“严把地根和银根两个闸门”的执政理念一脉相承的。土地宏观调控是市场经济的需要，是节约资源的需要，是和谐社会的需要。

参与宏观调控的土地政策应该是积极而又稳健的，是与经济状况和市场态势相适应的。当经济增长过热时，起到遏制增长过快的作用，在经济发展萧条时，起到阻止经济滑坡的作用（见图 1-1）。

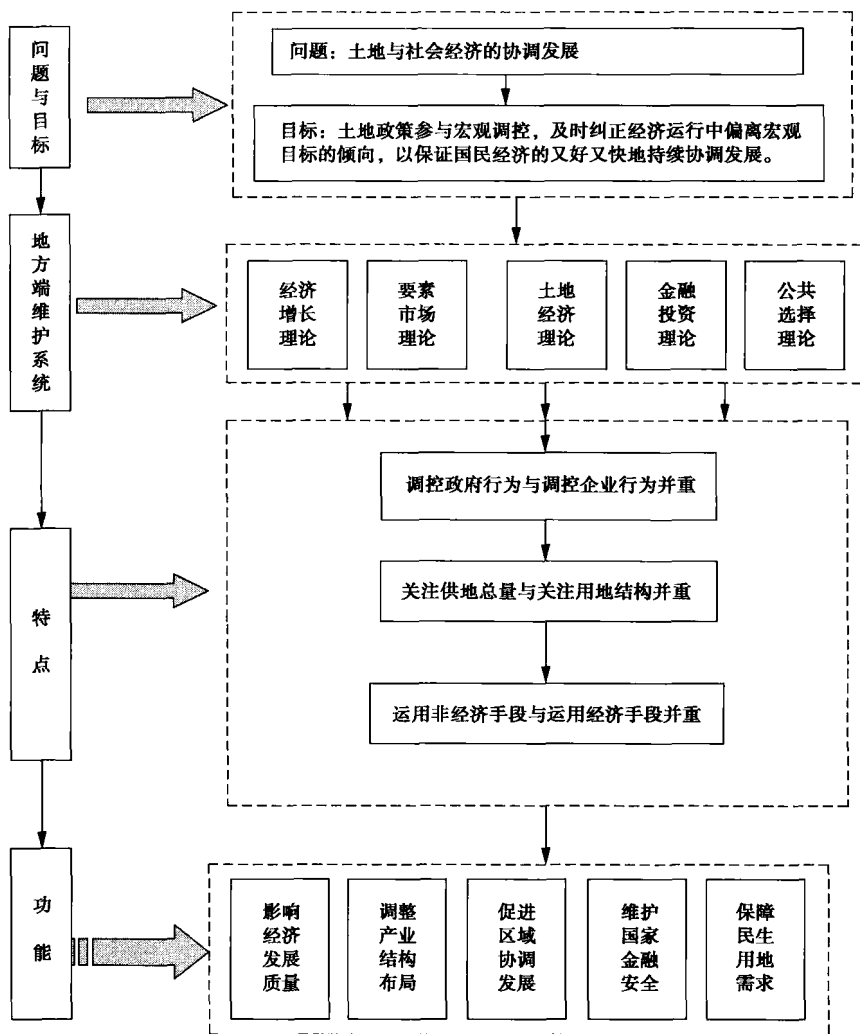


图 1-1 土地宏观调控的框架体系

二、土地宏观调控的五大成就

2003 年党中央、国务院正式提出运用土地政策参与宏观调控。运用土地政策参与宏观调控是我国特殊国情、特殊发展阶段的特殊选择。经过五年的时间,土地调控从主要着眼于土地市场的调控,转变为运用土地政策参与宏观调控,从针对行业的调控转变为针对整个国民经济的宏观调控,不仅对土地管理提出了新任务,而且使国家的宏观调控出现了一个新特点,进入了一个新时期。五年来,运用土地政策参与宏观调控的成效是明显的。

1. 土地供应收缩政策制约了经济过热增长。2004 年土地供应 219670.32 公顷,比 2003 年减少 23.3%;2005 年土地供应 180326.54 公顷,比 2004 年下降 17.9%;2006 年虽然比 2005 年建设用地总量有所回升,但是仍比 2004 年减少 7%,比 2003 年减少 28.7%。在此期间,中国经济由于惯性在保持一段时间的较快增长后,也出现了增幅减慢的现象,这与土地供应明显回落具有一定的关系。2007 年,中国经济增长速度从潜在增长区间的上限小幅回落,避免了经济过热的危险。这是由于土地供应的适时调整,使得在保证经济发展用地需求的同时,也对国民经济的平稳健康发展起到了先行调节作用。同时,土地政策约束了固定资产非理性投资。从固定资产投资来看,其增速在 2004 年年初达到峰值后持续下降。2006 年全国城镇固定资产投资增长 24.5%,低于 2004 年的 28.8%和 2005 年的 27.2%。2007 年上半年固定资产投资同比增长 26.7%,增速比上年同期回落 4.6 个百分点。与此相适应,2003 年以来,建设用地供应始终都是在固定资产投资增长的下线波动,比较有效地遏制了固定资产投资规模的过快增长。

2. 供地结构调整政策促进了产业结构调整与优化。2007 年对一些低水平重复建设的项目和大量耗费资源的建设项目,实施了限制和禁止用地,促使经济发达地区工业用地比重开始降低。根据对北京、上海、广州、南京等 11 个重点城市的监测统计,2007 年 1~5 月,工业用地供应总量占土地供应总量的 35%,结构开始趋于合理。从全国的情况来看,2007 年第二季度工业用地比重降到 40%,是 2005 年以来的最低点,房地产开发用地和其他用地比例都有所提高。在工业用地内部,制造业用地结构不断优化。在经济发达地区,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。

3. 土地调控促进了区域协调发展。配合国家区域发展政策,土地供应

呈现出中西部比重提高、东部比重有所下降的变化特征。2007 年上半年中部地区土地供应 25355.25 公顷, 同比增长 56.4%, 占全国土地供应总量的 22%, 比重提高 2.8 个百分点; 西部地区土地供应 35673.31 公顷, 同比增长 154.5%, 占全国土地供应总量的 30.9%, 比重提高 14.3 个百分点。

4. 土地节约集约利用政策的强化促进了经济发展方式的转变。2004 年以来, 通过最大限度地利用存量土地, 基本扭转了建设用地供应主要依靠新增建设用地的局面。多年来建设用地供应中存量用地所占比重始终保持在 50% 以上, 从全国来看, 2003 年以来单位土地供应面积的城镇固定资产投资额增加量和 GDP 增加量都有显著提高。

5. 用途管制制度保障了民生用地的需求。宏观政策出台后, 各地普遍加大普通商品住宅用地和经济适用住房用地的供应量。2006 年, 普通商品住宅用地供应 32540 公顷, 比 2005 年增加 21.3%, 占住宅用地供应量的 72.1%, 同比提高 3.4 个百分点。2007 年上半年, 普通商品住宅用地供应 18806 公顷, 比 2006 年同期增加 34%, 占住宅用地供应总量的 81%; 经济适用住房用地供应 1701.54 公顷, 比 2006 年同期增加 2.1%。同时, 消化存量建设用地用于房地产开发, 2005 年以来各季度房地产开发用地供应中存量用地比例始终保持在 60% 以上, 2006 年达 67.2%, 2007 年上半年为 63.5%。

三、土地宏观调控的功能

土地宏观调控在社会经济发展过程中具有其特殊的功能, 具体表现为以下几个方面:

(一) 影响经济发展质量

通过土地政策而影响经济发展质量, 主要体现在三个方面, 即发展速度、发展方式和发展模式。

1. 发展速度。影响经济发展速度, 是土地政策参与宏观调控的直接功能, 通过土地供给政策、土地税收政策、土地规划政策等, 对经济的发展进行适度调节, 防止经济出现过热过冷现象。

2. 发展方式。通过土地政策, 促进经济向集约型方向发展, 提高单位土地产出率, 实现资源集约利用的目标, 建设资源节约型国家。

3. 发展模式。通过用途管制和土地规划政策, 确保 18 亿亩耕地红线不

被突破，保障用地结构和供地速度与国民经济发展相协调，保障社会经济可持续发展。

（二）调整产业结构布局

通过土地规划政策，确保产业用地结构分布合理，调整产业结构布局，促进产业结构优化，保障社会经济又好又快发展。

（三）促进区域协调发展

通过实施有效的土地政策，发挥土地的先导传递作用，促进中、东、西部的经济协调发展，促进南部和北部经济的协调发展，为构建和谐社会打下良好基础。

（四）维护国家金融安全

从长期看，土地具有价值增值的功能，但是，土地价值在资本市场中极易被虚化和放大。因此，通过对土地价值的监测，防止不动产泡沫，维护国家金融安全，是土地政策参与宏观调控的又一重要职能。

（五）保障民生用地的需求

改善民生，保障“住有所居”是我国政府的明确目标。通过土地政策，保障经济适用房、廉租房等用地需求，保障中低收入阶层住房用地需求，以维护社会稳定和公平正义。

四、土地宏观调控的特点

纵观五年来土地政策参与宏观调控的实践历程，人们正在逐步深化对土地政策参与宏观调控规律性的认识，调控的内容和手段也在不断充实和提高。根据已有的经验和认识，土地宏观调控具有如下几个特点：

1. 调控政府行为与调控企业行为并重。从五年来的土地宏观调控实践来看，调控对象已逐渐由主要调控政府向调控政府与调控企业并重转变。以往调控主要是调控地方各级政府，要求地方政府从严从紧控制农用地转为建设用地的总量和速度，严把土地“闸门”。从这几年土地调控的实践来看，政府依法批地的“闸门”是管住了，但是企业依法用地的“闸门”并没有真正管住，仍然存在大量计划外的非法用地。企业是经济活动的主体，土地政策的导向只有从主要调控政府转向调控政府与调控企业并重，才能更好地发挥土地政策参与宏观调控的功效。因此，要在通过土地规划政策、土地计划政策等调控政府严把土地“闸门”的同时，更要通过土地税费政策、土

地价格政策、土地供应政策等，重点调控企业的用地行为。在土地供应方式方面，要强化投资强度、容积率等强制要求；在地价管制方面，严格执行土地出让最低价标准，提高附加值少、技术含量低的产业用地门槛；在土地税收方面，加快土地税制改革步伐，提高土地取得和保有成本。通过以上手段，努力实现土地调控由主要调控政府向调控政府与调控企业并重转变。

2. 关注供地总量与关注用地结构并重。土地政策参与宏观调控，需要通过供需双向调节，既要加强总量控制，实现土地供给与经济发展和固定资产投资的总量平衡；又要按照“区别对待、分类指导、有保有压”的原则，始终把结构性调控放在突出位置，特别是土地的用途结构、产业结构和地区结构，充分体现促进经济发展方式转变和产业结构调整的方针。区域土地政策方面，要按照“十一五”规划中四类主体功能区的划分，根据各地区资源禀赋情况、经济发展阶段，结合产业梯度转移规律和人口迁移变化规律，制定科学的区域土地利用政策，形成合理的土地空间开发结构，实现人口、经济、资源、环境以及城乡、区域协调发展；城乡土地政策方面，要按照“十一五”规划和建设和谐社会的要求，全力支持新农村建设，切实保护农民利益，推进城市化进程；产业土地政策方面，要平衡土地、劳动力、资本和技术各种要素的投入关系，积极采取措施推动经济结构的升级和经济增长方式的转变。

3. 运用非经济手段与运用经济手段并重。土地宏观调控的手段应该由主要依靠行政手段向综合运用经济、法律、行政和技术手段转变。（1）经济手段，核心是要提高建设用地的取得和保有成本，在土地成本中加大征地补偿安置费用的比重、提高新增建设用地土地有偿使用费缴纳标准、提高城镇土地使用税和耕地占用税征收标准、土地出让总价款逐步提高用于农业土地开发和农村基础设施建设的比重等。（2）法律手段，重点是严格土地管理法律法规的执行、严肃惩处土地违法违规行为等。（3）行政手段，关键是完善地方政府主要负责人土地管理的责任制度，包括完善责任内容、严格问责制度、明确考核依据、调整审批方式等。（4）技术手段，重点是强化土地管理的调查统计等基础工作，充分运用卫星遥感、信息系统和网络化管理等现代技术手段加强对土地利用的动态监测。这些手段综合运用，不仅可以发挥土地政策在宏观调控中的作用，而且有利于促进各地招商引资质量的提高，有利于促进地区之间产业的梯度转移，有利于促进以工补农、以城促

乡、城乡统筹的和谐社会建设。

土地宏观调控是一个新课题，经过五年的实践探索和理论研究，已经初步形成了一套中国特色的土地宏观调控的架构体系，但在实际运用中依然存在一系列的重大理论和实践问题，需要不断地探索和完善。

五、土地宏观调控的创新思路

构建中国特色的土地宏观调控体系，需要把握几个重点问题。土地政策体系由不同层次、环节和领域的各种政策构成。参与宏观调控的土地政策仅是土地政策体系中的一部分，其实质是由政府制定、实施、调整和完善，对土地供求关系进行合理调整和适时适度地干预，以此来调控宏观经济运行，从而实现国民经济又好又快发展和社会可持续发展目标。构建有效的土地宏观调控体系，需要在不同的土地政策之间、不同的土地政策与外部实施环境之间形成有效的配合与互动关系。为此，需要深化认识，创新实践，创新思路。

1. 强化土地资源、资产和资本“三位一体”属性的认识，加强相关理论研究和实践突破。土地一旦进入要素市场、抵押市场和股票市场，就成为了资本，能够创造利润和增值。现代市场经济是要素市场、抵押市场和股票市场高度发达的经济。在现代市场经济条件下，土地，特别是经过开发的建设用地，既是资源，又是资产，更是资本，集实物形态和价值形态于一身，而且随着市场经济的发育，作为价值形态的资本作用越来越突出和明显。土地资本不仅与货币资本、产业资本相并行，而且彼此交织和相互作用。因此，土地调控既要调控土地资源、土地资产，更要调控土地资本，积极探索其在市场经济条件下的多种资本化实现形式，积极创新土地资本的调控政策手段。当前应特别注重土地资本市场监管，研究建立土地、金融和证券市场共同监管体系，建立健全土地融资动态监测和预警体系。

2. 强化土地市场风险预警的认识，建立健全全国土地市场动态监测信息系统。构建中国特色土地政策参与宏观调控体系，一个重要的环节就是要建立土地政策参与宏观调控的核心指标体系，要从众多土地指标中选取与宏观经济密切相关的指标，形成土地政策参与宏观调控的基础性核心指标体系。在此基础上，建立起一套反映宏观经济形势特点的土地市场动态监测预警预报系统，提出土地调控景气指数。为此，需要强化土地市场动态监测的

组织实施，统一土地市场、价格和抵押融资监测，统一土地市场相关数据的统计和发布，并在此基础上开展土地市场动态监测的预警预报工作。

3. 强化土地政策与其他调控政策的协调与配合，促进社会经济的协调发展。土地政策作为宏观调控的政策工具之一，不能取代其他宏观调控政策的作用，所以我们一直强调的是土地政策只是参与宏观调控。在发达的、健全的、完善的市场经济国家里，宏观调控的政策工具主要是货币政策和财政政策，中国作为不断发展和改革的社会主义市场经济国家，由于社会转型期的一些特殊性，致使完全依靠成熟的市场经济国家实施宏观调控的做法，难以有效完成现阶段宏观调控的任务，难以完全实现现阶段宏观调控的目标。因此，在完善货币政策、财政政策调控功能的同时，积极运用土地政策参与宏观调控，也就成为中国社会转型期宏观调控的特殊要求。所以土地政策在国家总的宏观调控政策体系的统领和部署下，既要积极主动地“参与”，充分发挥土地政策的调控特点和优势，与其他调控政策和手段密切配合；又要恰如其分地考虑自身的地位和角色，既不“失位”，也不“错位”和“越位”。土地政策必须与货币政策、财政政策等综合运用，还必须与货币政策、财政政策等协调配合，才能真正取得实效。在当前土地调控的政策当中，我们更多地是运用土地规划政策和土地供应政策。在今后的调控实践当中，要更加注重土地调控政策的内部协调和配合。特别要注重土地价格政策和土地税收政策的运用。土地价格政策对于经济调控意义重大，土地税收政策对宏观经济的调控影响巨大。目前要着重研究土地价格政策、土地税收政策与土地规划政策、土地供应政策之间的协调配合关系，同时积极推进土地价格政策的研究和土地税收政策的完善。