

第三届全国优秀 MPA 学位论文

经济转型期政府土地供应
参与宏观经济调控研究

**On Governmental Land Supply as a
Policy Tool for Macroeconomic
Adjustment in the Economic
Transition of China**

(申请清华大学公共管理硕士专业学位论文)

培 养 单 位 : 公共管理学院

申 请 人 : 邢 新 海

指 导 教 师 : 俞 文 华 副教授

二〇〇六年五月

关于学位论文使用授权的说明

本人完全了解清华大学有关保留、使用学位论文的规定，即：

清华大学拥有在著作权法规定范围内学位论文的使用权，其中包括：（1）已获学位的研究生必须按学校规定提交学位论文，学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存研究生上交的学位论文；（2）为教学和科研目的，学校可以将公开的学位论文作为资料在图书馆、资料室等场所供校内师生阅读，或在校园网上供校内师生浏览部分内容。

本人保证遵守上述规定。

（保密的论文在解密后遵守此规定）

作者签名： _____

导师签名： _____

日 期： _____

日 期： _____

摘 要

财政政策和货币政策被看作是政府调控宏观经济的两个最重要的政策手段，为市场经济体制国家所普遍接受。中国实行市场经济体制改革十余年的调控实践，证明这两个传统的调控手段是有效的，但并非是十全十美的。尤其是在中国目前靠投资拉动增量增长方式下，这种主要以调节投资来稳定宏观经济的财政、货币政策，却导致了中国经济在短短十余年来经历了一个“热—冷—热”的循环周期。中央在总结宏观调控十余年实践经验的基础上，2004 年首次提出政府土地供应要参与国家宏观经济调控（以下简称“土地调控”）的重大命题。这是当前摆在国土资源管理部门的一个重大课题，深入研究这一课题，对指导国家宏观调控实践，保障宏观经济平稳运行，进一步加强和改善国土资源管理具有重大理论和现实意义。

本研究基于对上述问题的思考，对政府土地供应参与宏观经济调控的一般理论进行了一些有益的探索。首先，从传统调控手段的局限性和土地基本特征、经济属性和土地基本经济制度的分析出发，就土地调控在实践上的必要性、客观上的可能性和技术上的可行性问题进行了分析和论证。其次，运用宏观经济基础理论，对土地调控的目标、机理、特质、条件和政策工具进行了系统研究，构建起了土地调控一般理论。最后，对我国 2005 年房地产市场宏观调控实践进行了实证分析，提出了一些有益的政策建议。

本研究主要创新之处在于：较为系统地分析和论述了财政、货币政策手段调控宏观经济的适用性和局限性；论证了政府土地供应调控宏观经济在实践上的必要性、理论上的可能性和技术上的可行性，回答了西方发达国家为何多年来都不曾把人类生产生活最重要的物质基础和对国民经济发展具有重大影响的土地，作为国家宏观调控政策工具这一重大问题；构建了具有中国特色的土地调控基本理论和分析架构；分析论证了土地调控特质和有效发挥作用的条件，提出了土地调控的一般工具和政策措施，并对现行的国土资源管理理念、管理手段和政策措施提出了一些改进建议。

关键词： 宏观经济 土地调控 土地供应 土地市场

Abstract

Fiscal and monetary policy are considered to be the most important policy means used by most market economic countries to adjust their macro-economy. They have been proved effective but not perfect by Chinese market-oriented reform in the past ten years. Especially in the context of Chinese economic growth depending on new added investment, the fiscal and monetary policy, which are mainly used to adjust investment to maintain economic stable growth, resulted in Chinese economy to experience a “hot--cold--hot” cycle in the last ten years. For the purpose of solving this failure of the fiscal and monetary policy, in 2004, the land policy was put forward by the central government as a means to participate in adjusting the macro-economy, which is an important issue for the resources management sector to manage resources. It has the theoretical and practical significance to study this issue for guiding the national macro-economic adjustment, guaranteeing stable macro-economic growth, enhancing and improving land management.

In this background, this research first aims at demonstrating the practical necessity, objective possibility and technical feasibility of governmental land supply participating in macroeconomic adjustment by analyzing aspects of the traditional adjustment policy limitations, the natural and economic characteristics of land, land institution and management system. Secondly, the targets, mechanisms, characteristics, conditions of governmental land supply participating in adjusting macro-economy, and its relevant policy and measures are explored.

Several innovations in the research are as follows: First, the applicability and limitation of fiscal and monetary policy used to adjust the macro-economy are systematically studied and discussed. Second, the practical necessity, objective possibility and technical feasibility of governmental land supply participating in macroeconomic adjustment are systematically studied, and an important problem why land as an important production factor with important influence on the national economic development not used to adjust national economy by west developed

market countries is answered. Third, a basic theoretically analytical model with Chinese characteristics for land supply participating in macroeconomic adjustment is established. Finally, the characteristics and conditions for land supply to adjust macro-economy effectively are completely discussed, and the general land policy tools and measures and some suggestions to improve the current land management are put forward.

Key words: macro-economy land supply adjustment land supply
land market

目 录

第 1 章 引 言	1
1.1 研究背景和目的意义	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 研究的背景	3
1.1.3 研究的目的	4
1.2 相关文献综述	4
1.2.1 国外研究状况	5
1.2.2 国内研究状况	6
1.2.3 研究现状综评	8
1.3 研究方法	8
1.4 研究思路及创新	9
第 2 章 传统调控手段作用机理及其局限性	11
2.1 传统调控手段主要政策工具	11
2.1.1 财政政策工具	11
2.1.2 货币政策工具	12
2.2 传统调控手段作用机理	12
2.2.1 需求管理方案	12
2.2.2 财政政策调控机理	13
2.2.3 货币政策调控机理	14
2.3 传统调控手段有效作用的环境和条件	15
2.3.1 完善的市场价格形成机制	15
2.3.2 有序的市场竞争环境	15
2.3.3 健全的企业法人制度	16
2.3.4 理性经济人假设	16
2.4 转型期传统调控手段作用的局限性	17
2.4.1 微观基础的缺失影响传统调控手段作用的有效发挥	17
2.4.2 多元化经济结构一定程度上削弱了传统手段的调控效用	18

2.4.3	资源禀赋条件对传统手段调控的有效性产生制约.....	20
2.4.4	转型期传统政策工具优化经济结构不会尽如人意.....	22
2.4.5	金融开放一定程度上影响货币政策工具的效率.....	22
2.4.6	繁琐的决策程序使货币财政政策实施效应变得极为复杂.....	23
2.5	小结	24
第 3 章	土地经济基本理论及参与调控的可行性	25
3.1	土地的概念和特征	25
3.1.1	土地的概念.....	25
3.1.2	土地基本特征.....	25
3.2	土地的基本经济属性	26
3.2.1	土地供给的稀缺性.....	26
3.2.2	区位效益性.....	27
3.2.3	地权是种重要的经济权和发展权.....	27
3.3	土地经济基本理论	27
3.3.1	地租理论.....	27
3.3.2	区位理论.....	28
3.3.3	地价理论.....	29
3.4	土地调控的可能性和合理性	30
3.4.1	土地是社会经济发展的物质载体.....	30
3.4.2	土地是一种重要的生产要素.....	31
3.4.3	土地供应政策的变化影响社会总需求.....	32
3.5	土地调控的可行性	33
3.5.1	国外土地制度和政府土地管理.....	34
3.5.2	中国土地制度和土地管理模式.....	36
3.5.3	中国土地使用制度改革.....	37
3.6	小结	38
第 4 章	土地调控机理、特质和作用条件	40
4.1	土地调控目标	40
4.1.1	粮食安全.....	40
4.1.2	结构优化.....	41

4.1.3	地价稳定.....	42
4.1.4	经济稳定增长.....	43
4.2	土地市场供求模型.....	44
4.2.1	土地一级市场供求模型.....	44
4.2.2	土地二级市场供求模型.....	45
4.3	政府土地供应与短期宏观经济稳定.....	46
4.3.1	价格调节.....	46
4.3.2	投资调节.....	46
4.3.3	生产要素调节.....	47
4.4	政府土地供应与长期经济增长.....	47
4.5	土地调控特质及适用性.....	50
4.5.1	土地调控是一种全方位的综合性调控.....	50
4.5.2	土地调控可控、易控，具有超前性.....	51
4.5.3	土地调控对经济的增量增长更有效.....	52
4.5.4	土地调控对过热的宏观经济调控效果更好.....	52
4.6	土地调控作用条件.....	53
4.6.1	土地一级市场的高度垄断.....	54
4.6.2	规范的土地交易行为.....	54
4.6.3	健全的土地储备制度.....	54
4.6.4	完善的市场价格形成机制.....	55
4.6.5	科学的宏观经济分析预测.....	55
4.7	问题和建议.....	56
4.7.1	土地一级市场垄断力不够.....	56
4.7.2	土地二级市场监管不到位.....	59
4.7.3	土地储备制度亟待规范.....	62
4.7.4	资源配置市场化程度较低.....	64
4.8	小结.....	65
第 5 章	土地调控工具和政策措施.....	68
5.1	土地规划.....	68
5.1.1	土地规划与宏观经济.....	68
5.1.2	土地规划与粮食安全.....	69

5.1.3	土地规划供地规模控制.....	71
5.1.4	土地规划区位控制.....	72
5.1.5	问题和建议.....	73
5.2	土地批租	74
5.2.1	土地批租规划管制.....	74
5.2.2	土地批租计划管理.....	75
5.2.3	土地批租政策管制.....	76
5.3	土地税费	77
5.3.1	我国土地税费简介.....	77
5.3.2	我国土地税费征缴管理的成效和问题.....	80
5.3.3	土地税费调控政策选择.....	83
5.4	土地政策	85
5.5	小结	87
第 6 章	2005 年中国房地产市场调控实证分析	90
6.1	2005 年房地产市场调控背景	90
6.2	2005 年房地产价格波动原因分析	93
6.2.1	经济高速增长和城镇化的快速推进拉动需求上涨.....	93
6.2.2	投机需求、投资需求和被动需求拉动城市房价上涨.....	93
6.2.3	供给不足和结构失调, 引起房价上涨.....	94
6.2.4	供给冲击, 成本推动房价上涨.....	96
6.2.5	房地产企业哄抬物价, 引起房价上涨.....	96
6.3	国家运用的调控措施	97
6.3.1	财政政策措施.....	98
6.3.2	货币政策措施.....	98
6.3.3	土地政策措施.....	98
6.3.4	其它政策措施.....	100
6.4	调控措施的实施效应、问题及建议	100
6.4.1	调控措施的实施效应.....	100
6.4.2	值得思考的三个问题.....	101
6.4.3	调控经验及政策建议.....	102
6.5	小结	104

目 录

第 7 章 结 论	106
参考文献	108
致谢与声明	110
附录 A 各变量对经济增长的拉动力和贡献率计算.....	111
个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果	错误！未定义书签。

图表目录

图 1.1	文章结构及研究思路	10
图 2.1	短期总需求与总供给模型	13
图 2.2	全社会固定资产投资分类比重	21
图 4.1	土地一级市场供求模型	44
图 4.2	土地二级市场供求模型	45
图 4.3	投资、收支相抵的投资与稳定状态	49
图 4.4	土地一级市场各行为主体经济学分析模型	57
图 4.5	抑制土地违法问题的经济学分析模型	59
图 4.6	土地调控机理、特质和作用条件	67
图 5.1	土地调控工具和政策选择	89
图 6.1	全社会固定资产投资增长分析	90
图 6.2	全国房地产价格历年涨跌变化	91
图 6.3	房地产各类价格涨跌历年变化	96
图 6.4	房地产价格成本构成分析	97
表 2.1	全社会固定资产投资资金来源构成分析	19
表 4.1	经济处于稳定状态时各变量增长率计算表	50
表 4.2	全国土地有偿使用分类比例统计	64
表 5.1	某省土地利用总体规划调整情况统计表	73
表 5.2	全国耕地总量占补平衡表	81
表 5.3	全国历年土地税征收情况	82
表 6.1	2003-2004 年各省房地产价格指数	92
表 6.2	1997-2004 年房地产开发主要指标	95
表 6.3	2005 年房地产调控政策措施一览表	103
续表 6.3	2005 年房地产调控政策措施一览表	104
表 A-1	投资、消费、出口对经济增长的贡献率分析（1992-2004）	112
表 A-2	资本、土地、劳动和技术对经济增长的贡献率分析（1992-2004） ...	112

第1章 引言

1.1 研究背景和目的意义

1.1.1 问题的提出

政府土地供应参与国家宏观调控（以下简称“土地调控”）问题的提出始于2004年初。时年2月3日，温家宝总理同国土资源部孙文盛部长谈话时强调指出：国土部门越来越是宏观管理部门，要发挥宏观调控作用，把土地政策放到空前突出的重要地位^①。就在这一年，为了有效缓解由于房地产、钢铁、电解铝等行业投资过热，造成国内煤电油运紧张、耕地锐减的问题，国务院办公厅4月29日下发了《关于深入开展土地市场治理整顿，严格土地管理的紧急通知》（国办发明电[2004]20号），提出“把加强土地管理、严格土地供应，作为加强宏观调控、实现国民经济平稳较快发展、防止经济大起大落的一项重要措施”。《通知》规定，半年内暂停农用地转非农建设用地审批，暂停涉及基本农田保护区调整的各类规划修改，暂停修改涉及土地利用的各类规划（简称“三个暂停”）。这是中央第一次明确地提出用土地供应政策稳定宏观经济的有益实践。此后，2005年3月5日，中央又将土地调控问题写进了温家宝总理的政府工作报告，指出“控制固定资产投资规模，把好土地审批和信贷投放两个闸门，保持经济平稳较快发展。”

中央把土地供应作为重要的宏观经济调控手段不是一时的冲动和心血来潮，它有一个不断认识和实践的过程。回顾十余年来我国政府宏观调控的实践，具有较大影响的主要有三次。第一次是1992年邓小平南巡谈话以后，出现的由于投资热、房地产热和开发区热，而引发的“泡沫经济”。对这次过热的宏观经济，国家实施的调控措施主要是“双紧”的财政和货币政策，同时配有必要的土地政策。国家先后制定下发了一系列加强土地管理的政策措施^②，并在全国开

① 源自国土资源部办公厅吕国平副主任在2005年9月7日河北省国土资源局长培训班上的讲话材料。

② 包括《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》（国发[1992]61号）、《国务院关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》（国发明电[1992]13号）、《国务院关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》（国发[1993]33号）、《国家土地管理局关于严格依法审批土地的紧急通知》（[1992]国土[建]字第75号）和《国家土地管理局关于加强宏观调控管好地产市场的通知》（[1993]国土[办]字第120号）等。

展了对房地产用地和开发区用地的清理整顿。尽管当时所采取的这些土地管理措施主要旨在保护耕地、规范管理，中央并没有把其看作是与财政、货币政策工具并列的宏观经济调控手段。但是，此时中央所采取的一系列土地管理政策和措施确实对稳定当时的宏观经济，抑制开发区和房地产市场的过度开发和投机起到了不可替代的作用。这使中央领导对土地经济问题有了初步的认识，也可以说是土地参与国家宏观调控第一次有益的实践。

第二次宏观调控是 1998 年至 2003 年，针对亚洲金融危机所引发的宏观经济不景气而进行的以刺激国内有效需求、拉动经济增长为目标的宏观经济调控。在这次调控中，国家采取的调控措施是积极的财政政策和稳健的货币政策。回顾这次宏观调控的实践，在 2000 年以前的几年内并未取得理想的调控效果，GDP 增长率最初两年只有 6.1%和 6.2%^①。究其原因也许与调控政策的时滞有关，但本人认为这与当时的土地供应政策不无关系。1997 年为了遏止乱批滥占耕地问题，4 月 15 日中央国务院下发了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发[1997]11 号），提出在全国范围内冻结占用耕地一年。1998 年 3 月 29 日中央又下发了《关于继续冻结非农业建设项目占用耕地的通知》（中办发电[1998]2 号），要求在 1999 年 1 月 1 日新《土地管理法》颁布施行之前继续冻结建设项目占用耕地。这次长达两年之久的冻结建设占地与当时国家实施的扩张性的财政政策和宽松的货币政策是背向作用的。这一土地政策的实施对我们这样一个靠投资拉动、增量增长的国家经济来讲，其影响可想而知。因此，当时的财政政策和货币政策对宏观经济的调控效果不佳也就不足为奇了。

第三次宏观调控始于 2003 年底或 2004 年初。这次调控的直接诱因是国内投资总量增长过快，在房地产、钢铁、电解铝等行业中，投资有一哄而上的过热迹象。按照官方的话讲，当时的整个宏观经济不是过热，只是个别行业有过热的迹象而已，所以这次调控是前瞻性的预防性调节。在这次调控中，实施长达六年之久的积极的财政、货币政策完成使命淡出舞台，取而代之的是稳健的财政政策和货币政策。同时把土地审批和信贷投放作为控制固定资产投资规模、稳定宏观经济的两个重要闸门，实施适当地“拉闸限电”。从 2004 年 4 月起，中央又不得已实行了冻结占用耕地半年的“地根”收缩政策，并正式提出政府土地供应参与国家宏观调控问题。

① 1998、1999 两年 GDP 增长率是按 1980 年不变价实际计算的增长率，当年国家公布的数值分别为 7.8% 和 7.1%。

1.1.2 研究的背景

政府宏观调控是所有市场经济国家遵循的一条普遍规律。我国也不例外，自1992年实行市场经济体制改革以来，国家宏观调控就一直伴随着中国经济发展的脉络。但是，这一普遍规律在不同的国家和国家不同的经济发展阶段又有个适用性和特殊性问题。源于西方国家的传统的财政货币政策调控工具，并非是一个放之四海而皆中的行动准则，其调控作用的有效发挥还必须基于一定的市场环境和条件。因此，把西方国家传统的财政货币政策调控经济的工具运用于中国的实际，也有一个适用性和局限性问题，要实现其对市场的有效调节作用，必须根据中国的基本国情和经济发展模式做出相应的调整或必要的补充。

中国实行社会主义市场经济体制只有短短十余年的历程，我们的市场经济体制还很不完善，正处于由计划经济向市场经济的转型期，经济发展还处于工业化的初期阶段，投资拉动、增量扩张、经济高速增长是典型的中国国情和发展模式。在这种特有的经济发展模式下，国家宏观经济必然有其独有的发展规律，旨在于稳定宏观经济的政府宏观调控政策工具也必然有其特殊性。

回顾中国实行市场经济体制短短十余年的改革实践，我们的宏观经济却走过了一个“热—冷—热”的循环轨迹。是什么原因导致了这种循环的宏观经济怪圈，这与我国的经济增长方式和调控措施的运用不无关系。中国的经济增长是一种投资拉动型的增量增长方式，过去十余年来我们所采取的宏观调控政策主要作用于投资。在这种投资拉动型增量增长方式下，不管是抑制投资也好，还是拉动投资也好，这种围绕投资做文章的宏观调控政策以及以增量增长为主的宏观经济，必然会造成宏观经济的“热—冷—热”的循环轨迹。走出这种循环经济怪圈，土地政策措施的配合使用和合理运用就日益显得特别重要。也许正是基于这种对土地经济问题认识的不断深化和对中国宏观经济调控实践的思考，中央2004年英明决断提出政府土地供应要参与国家宏观调控这一重大命题。

但是，土地调控对我们来讲是一个新的课题，不管是在理论界还是各国的调控实践，都没有现成的经验可循。过去我们实践中实施的“拉闸限电”式的冻结、整顿、限制土地占用的政策措施，固然对过热的宏观经济起到了降温的效果，但是从长远看并非是一种上等的万全之策。因此，系统地研究政府土地供应参与国家宏观调控这一重大课题，既是一种理论上的创新，具有重要的理论研究价值，同时对指导国家的宏观调控实践，服务于政府有关部门的资源管

理工作也将具有重要的指导意义和应用价值。

1.1.3 研究的目的

本研究的目的在于，具体地分析论证在经济转型这一特殊历史时期，政府土地供应参与国家宏观调控的可能性和可行性，研究阐明土地调控的目标、机理、特质和作用条件，并针对中国国土资源管理的现状提出土地调控政策工具和相应的对策措施。通过本研究试图系统地构建起政府土地供应参与国家宏观调控的一般理论和分析架构，为指导政府调控实践提供理论依据和政策建议。

1.2 相关文献综述

国家宏观经济调控，最初起源于罗斯福“新政”^①和“凯恩斯革命”。在自由资本主义时代，以亚当·斯密（A. Smith）为代表的古典经济学派和以马歇尔（A. Marshall）为代表的新古典经济学派崇尚的是没有政府干预的纯粹、理想的市场经济自由经营论，主张没有国家调节的完全自由的经济政策。但是，1929-1933年资本主义国家暴发的经济大危机，使自由经营论者受到了沉重的打击，由此便产生了罗斯福“新政”和以凯恩斯（John Maynard Keynes）为代表的政府干预理论，也就是著名的“凯恩斯革命”。他把资本主义社会产生的经济危机和失业的原因归结为有效需求不足，提出必须摒弃自由经营理论，强调国家出面干预和调节经济，倡导以财政政策为主的需求管理方案。凯恩斯的需求管理方案在一定程度上揭示了市场经济的基本规律，对缓解资本主义经济危机，帮助资本主义国家走出经济困境起到了积极地推动作用，得到了西方国家的广泛认同。此后，凯恩斯经济学便成了西方国家的官方经济学，凯恩斯的政府干预理论在市场经济体制国家便得到广泛地推广和应用。

尽管后来的一些学者也提出了许多不同的宏观经济理论，但应该讲都是对凯恩斯经济学的补充和完善，而非是根本上的否定。凯恩斯的需求管理模式仍然为今天各国政府和学者所普遍接受。在政府调节市场、调控宏观经济的政策措施方面，西方学者研究颇多，提出了包括财政政策、货币政策和收入分配政策在内的诸多措施。尤其是对财政、货币政策，其研究成果已比较系统、完善

① 罗斯福“新政”，是指大危机中美国新任总统罗斯福推行的一系列国家干预、调节经济的政策，主要包括：有关货币金融方面的“紧急银行法”、“存款保险法”、“黄金法”，有调节工业的“全面产业复兴法”和关于调节农业方面的农业调整法等。

和成熟，并且已经成为世界各国政府调控宏观经济的通用手段。相比之下，对土地经济问题的研究不管是在国内还是在西方国家，虽然有一些研究，但还很不系统，也很不完善。

1.2.1 国外研究状况

(1) 土地政策与经济增长。日本一桥大学经济学教授野口悠纪雄^①，在深刻剖析日本经济高速增长机制和土地问题的基础上，提出土地对未来日本经济具有重大意义，解决土地问题是日本经济发展的关键。他认为，地价高涨不会促进土地的高效利用，相反却因投机的存在造成土地闲置和浪费。土地“泡沫”^②是由土地投机造成的，由于存在土地投机，现实地价远远超过了其理论地价，形成“泡沫”。他认为，土地问题与日本经济高速增长有密切关系，在日本经济高速增长时期由于急剧推进城市化，造成地价上涨、土地投机和低效利用，土地有效供给减少。居民为买房被迫高储蓄，企业则以土地抵押大量贷款投资，形成投资主导型的增长模式。他主张应采取合理的土地政策，政府短期性的对策目标应是抑制地价上涨和土地投机，长期性的结构政策应放在促进土地的有效利用方面。土地政策既要考虑需求一侧的对策措施，又要考虑供给一侧的对策措施。稳定地价的对策不能简单地采用地价规制来控制，应在供需上做文章，否则土地问题非但得不到根本解决，反而会使问题更加恶化。

(2) 土地市场与宏观经济。英国爱兰·雨温斯（Alan.W.Evans）提出，土地利用规划对宏观经济会产生影响。认为规划对土地利用的限制会抬高地价，进而引起房地产价格的波动；规划限制对居民储蓄也会产生影响，这种影响与国家的房地产信贷政策有关，在英国高地价伴随的是低储蓄，而在韩国则是高地价、高储蓄；土地规划还会直接影响城市经济的发展，因为规划的限制提高了企业的运行成本，阻止了企业扩大规模和城市块状经济（agglomeration economies）的发展；规划提高了企业的进入门槛，限制企业间的公平竞争，保护了企业的低效和垄断^③。他还从市场供给方面就土地市场进行了深入的探讨，认为土地所有者的行为对土地有效供给具有重要影响，并系统分析了影响所有者决策的诸多因素。认为土地市场是个极度无效率的市场，由于信息的不完全和获取信息的成本问题，地价只是在一定范围内公平的决定，而非完全由市场

① [日]野口悠纪雄：《土地经济学》，汪斌，北京，商务印书馆，1997年版，第III-X页。

② 土地泡沫，是指实际地价高于土地利用收益的贴现值（理论地价）的差额。

③ Alan W. Evans, *Economics and Land Use Planning*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004), P.160-161.

决定；一些外部因素诸如谈判地位、个人的谈判能力以及中介组织等在其中发挥了一定的作用；由于土地位置的固定性和产权的异质性（heterogeneity），产权市场与产品市场不同，是个不完全的市场，不可能在全国形成统一大市场^①。

（3）土地供应与房地产市场。Peng and Wheaton（1994）认为，土地供应限制会引起房价上涨，人们对房价预期的上涨会暂时地引起房屋供给数量的增加^②。Tse（1998）则认为，在土地供给和房地产价格之间没有必然的联系，因为土地供给部分地为开发商纳入了土地银行，而不是立即用于土地的开发和房屋的建造。他建议，如果土地政策的目的在于避免形成土地供给瓶颈的话，那么政府应保证所供应的土地确实用于现实的土地开发和房屋的建造，而不是土地储备或囤积^③。有学者对土地供应限制和房地产市场的调节过程进行了研究（Peng and Wheaton,1994），认为，房屋建造不仅仅对土地供应做出反应，房屋建造的数量会随着单位土地上的建筑密度的变化而变化。对土地供给的限制不会导致房屋建造数量的减少，而是在短期提高了房屋的价格，在长期导致了建筑密度的增加，土地供应的这种调节过程导致房地产市场的波动。关于政府土地管理制度和限制土地供应的政策引起房地产价格上涨的原因有两种截然不同的观点：有学者认为，土地管理和限制土地供应的制度造成土地和房屋供应数量的减少，导致了房地产价格的上升，因此他们认为政府的土地管理制度和限制供应的政策是无效率的；相反另一些学者（Fischel,1990）则认为，土地管理和控制制度对社会是有利的，日益加强的政府管制会提高居民住宅的环境质量，由此造成房地产的升值^④。

1.2.2 国内研究状况

在国内，对土地经济学真正系统地研究始于上世纪八十年代后期和九十年代初。其中对马克思地租理论的研究成果，直接推动了90年代初我国土地有偿使用制度的重大改革。此后，不少学者围绕土地经济问题进行了大量的深入研究，归纳起来主要是以下几个方面：

（1）土地供应与经济发展。王万茂（1996）提出，在土地、劳动、资本三

① Alan W. Evans, *Economics, Real Estate and the Supply of Land*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004) .

② Peng, R. and Wheaton, W.(1994), "Effects of restrictive land supply on housing in Hong Kong: an econometric analysis" *Journal of Housing Research*, Vol.5.

③ Tse, R.Y.C.(1998), "Housing price, land supply and revenue from land sales" *Urban Studies*, Vol.35 No.8.

④ Fischel, W.A(1990), "Do growth controls matter? A review of empirical evidence on the effectiveness and efficiency of local government land use restrictions" *Monograph*, Lincoln Land Institute, Cambridge, MA.

要素的“木桶效应”中，土地是最小的构成因子，因此我国国民经济整体功能水平将受制于土地资源的可协调程度^①。曲福田等人（2001）从可持续发展和耕地保护的角度出发，运用土地经济学原理，曾就土地价格及分配关系与农地非农化经济机制进行过探讨，提出土地价格（征地价格）及分配关系是诱导农地非农化的主要经济诱因，应通过制度创新调整土地价格政策及分配关系，抑制农地过速非农化^②。杨庆媛（2000）认为，经济增长会刺激地价上升，地价上升又削弱了经济增长的效用，甚至会抑制经济的进一步发展。城市土地配置效率与政府行为密切相关，应通过政府宏观调控，设置城市功能分区，实现土地利用收益最大化，避免不规范交易行为所产生的地价不合理涨跌^③。

（2）土地供应模式与宏观经济。周小川（2003）从税收改革出发，讨论了城市土地管理模式及其对宏观调控和融资结构的影响，提出城市土地管理应采用财产税（property tax）的管理方式^④。建议改变现在的土地批租模式，降低土地获得的门坎，对土地的供应量和交易不应设置太多的限制。但对企业使用的土地要进行定期的评估，在评估价格的基础上，征收财产税。他所主张的这种土地供应模式类似于通常所说的土地租赁制。他认为，在土地批租模式下，有限的土地供应量对土地的初始价格有很大影响。如果供应量把握失当而把初始价格抬高了，可能会直接引起资产泡沫。这种在限制供应量下形成的土地价格，不是真正的供求平衡价格。如果土地批租价格存在泡沫，不但对宏观经济不利，而且对以土地作质押品的银行也会带来信贷风险。

（3）土地供给与房地产市场调控。香港爱迪·柴孟会（Eddie Chi-man Hui, 2004）用定量分析的方法研究了香港土地供应和租细条件对房地产市场的影响，提出土地供应数量与房屋供应数量二者间在统计意义上是不显著的。其原因是由于土地投机的存在，开发商会囤积土地以期获得更高的收益。认为土地供应数量减少会引起房价上升，但二者间并不是同步的，存在大约1年的时滞^⑤。宋春华（2003）曾就房地产市场宏观调控问题做过研究^⑥，提出应采取以法制手

① 王万茂：《市场经济条件下土地资源的目标、原则和评价标准》，《资源科学》，1996年第1期，第25页。

② 曲福田、冯淑怡、俞红：《土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究——以经济发达地区为例》，《中国农村经济》，2001年第12期，第56页。

③ 杨庆媛、刘智勇：《城市土地价格与政府行为的相关机制研究》，《西南师范大学学报（自然科学版）》，第25卷第2期（2000年4月），第175页。

④ 周小川：《城市土地管理模式及其对金融的影响》，《金融时报》，2003年12月10日。

⑤ Eddie Chi-man Hui, “An empirical study of the effects of land supply and lease conditions on the housing market: A case of Hong Kong”, *Property Management*. Bradford: 2004. Vol. 22, Iss. 2.

⑥ 宋春华：《建立有效的房地产宏观调控体系》，《城乡建设》，2003年第3期。

段进行强制规范，以金融、税收、价格、土地等经济手段进行调节，以规划、计划等行政手段进行管理与指导，以舆论手段进行引导的综合措施。洪泓（2002）提出应采取具有前瞻性和长期性的措施，比如供地总量调控、价格调控、经济适用房政策调控、行政调控、金融政策调控、财政政策调控以及产业政策调控等，加大对房地产市场的宏观调控力度^①。刘华伟（2004）曾就上海房地产市场调控面临的主要问题进行过分析，提出了调控的目标、原则和对策建议^②。

1.2.3 研究现状综评

综上所述，不管是国内学者还是西方学者，有两点是各位学者所普遍接受的，一是土地作为经济社会一切活动的载体，具有重要的基本经济属性；二是土地供应和土地管理制度对宏观经济稳定和增长具有重要影响。尽管在西方社会很早就对土地经济问题予以关注，并进行了较为系统的研究，但是可能是由于其所处的经济发展阶段和政治体制、土地所有制结构等方面的原因，在西方社会多年来并没有把土地这一重要的生产要素看作是调控宏观经济的重要政策手段并加于运用。因此在西方国家大多数学者研究的只是一般的土地经济理论。虽然有些学者研究了土地政策和管理制度对宏观经济和房地产市场的影响，但其本意不是从调控经济的角度考虑的，对土地规划这一重要的宏观经济管理手段基本上是持否定的态度。就国内的研究看，目前学界研究和关注的问题大多集中在运用经济手段实现耕地资源的有效保护和永续利用问题上，对如何运用土地政策调控宏观经济研究得不多，即使偶见有一些研究也仅限于房地产市场。诚然，土地对房地产市场具有重要的调控作用，但是作为企业重要的生产要素，土地的调控作用不应仅仅限于房地产。至于土地调控的目标、作用的机理、发挥作用的条件和相应的调控政策措施等，更是很少有所涉足，还基本是个空白。

1.3 研究方法

（1）文献法。这是社会科学研究的一种基本方法，也是本研究的一种主要研究方法。通过查阅相关统计年鉴，收集和获取现存的一些有用数据，并通过加工、整理为我所用。

（2）比较分析法。主要运用于对财政手段、货币手段和土地调控手段这三

① 洪泓：《加大房地产宏观调控之我见》，《汕头房地产》，2002年第11期。

② 刘华伟：《上海房地产宏观调控对策研究》，华东师范大学硕士论文，2004年5月。

种手段作用机理的比较分析。通过对比,研究其各自的适用范围和局限性。

(3) 定量研究与定性分析相结合。本研究以定性的理论分析为主,但在必要时也会采用一些定量化的方法,建立回归模型。不过这些定量化的研究,目的不是用于对未来经济发展的预测和估算,而是想通过定量化的模型,帮助分析和说明一些深层次的问题。

(4) 理论分析与实证分析相结合。理论分析的目的是为了指导实践,实证分析则是对理论分析正确性的检验。本研究将结合我国宏观调控十余年的实践经验,研究分析财政、货币和土地调控宏观经济的基本理论,并据此提出具体的相应对策和政策措施。

1.4 研究思路及创新

本研究从传统调控手段的局限性和土地基本特征、经济属性和土地基本经济制度的分析出发,就土地调控在实践上的必要性(传统调控手段的局限性)、客观上的可能性和技术上的可行性问题进行分析和论证,并运用宏观经济基础理论,着力对土地调控的目标、机理、特质、条件和基本调控工具等问题进行系统研究,试图构建起土地调控一般理论。论文共分七个部分(图 1.1):第一章,主要是介绍国内外研究现状和本课题的选题背景及研究的目的意义,确立研究课题;第二章,主要是从对传统财政货币调控手段的调控机理、作用目标和调控措施的分析入手,重点研究其有效发挥作用的环境和条件及其适用性、局限性问题,为土地调控寻找作用的空间。也可以说是在对传统调控手段局限性分析的基础上,论证土地调控在实践上的必要性。第三章,主要是通过对土地特征、经济属性和土地基本经济制度的分析和研究,从理论上阐明土地调控宏观经济、弥补财政货币调控手段之不足在客观上的可能性和技术上的可行性。第四章,研究土地调控的一般理论,重点分析其调控机理、特质和作用的基本条件。第五章,主要是分析论证并提出土地调控基本工具和政策措施。第六章,是 2005 年中国房地产市场调控实证分析,目的是通过这一调控实践验证论文中提出的土地调控基本理论,并有针对性地提出了完善现有房地产调控的政策建议。第七章,是本论文的结论。

本研究试图在以下几个方面有所创新和发展:一是较为系统地研究和论述了我国经济转型期财政、货币两个传统宏观调控手段的适用性和局限性;二是

系统地研究论证了土地调控在实践上的必要性、理论上的可能性和技术上的可行性，回答了西方发达国家，为何几十年来都不曾把人类生产、生活最重要的物质基础和对国民经济发展具有重大影响的土地，作为宏观调控的重要手段这一重大问题；三是构建起了具有中国特色的土地调控基本理论和分析架构；四是全面系统地研究论证了土地调控特质和有效发挥作用的条件，提出了土地调控的一般工具和政府措施，并对现行的国土资源管理理念、管理手段和政策措施提出了一些改进建议；五是用经济学的基本原理对现行的一些土地管理政策和问题进行了经济学分析，揭示了问题的根源所在；六是建立了增量增长方式下经济长期增长模型，揭示了工业化、城市化对经济增长、生活水平提高的巨大影响。

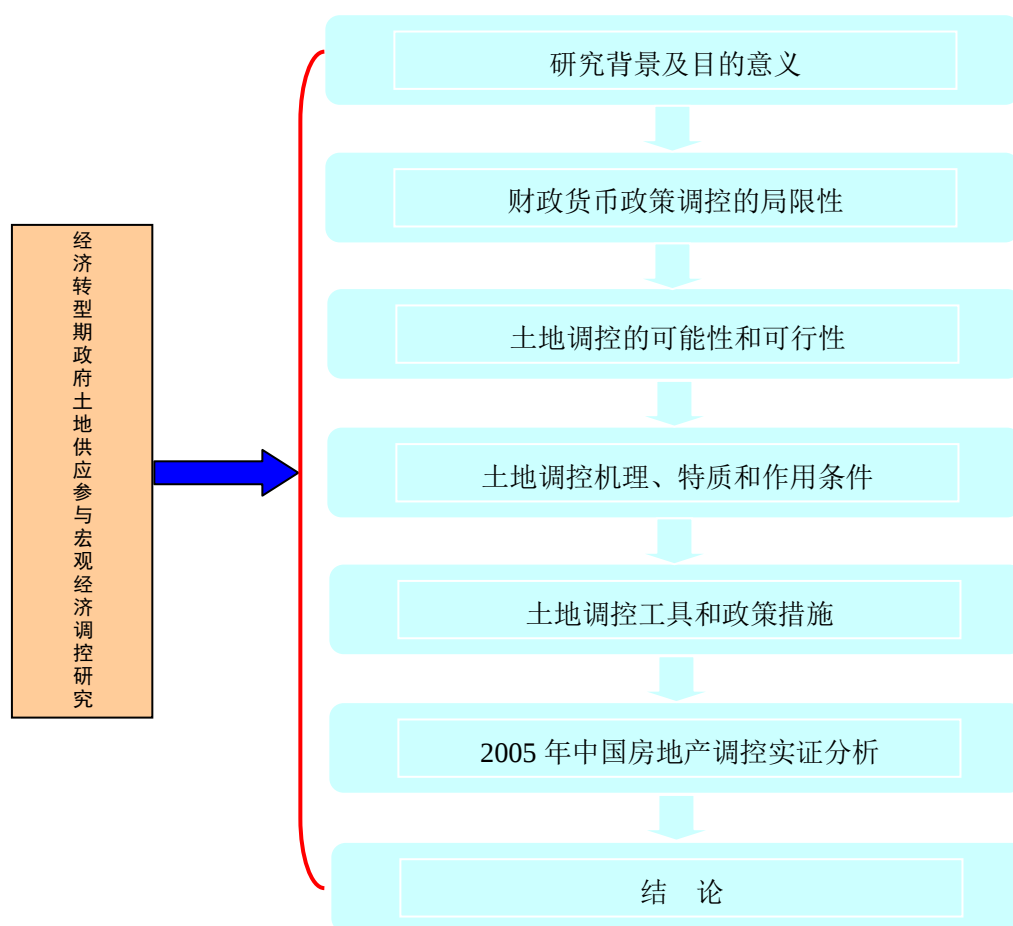


图 1.1 文章结构及研究思路

第2章 传统调控手段作用机理及其局限性

基于凯恩斯的“需求管理方案”，财政政策和货币政策成为西方国家进行总需求管理的两大基本经济政策，被市场经济体制国家所普遍接受，成为国家调控宏观经济的两个最基本的通用工具，在此我们称其为传统调控手段。我国十余年的调控实践证明这两种调控手段是有效的，但并非是十全十美的。尤其是对我们这样一个由计划经济向市场经济转型、城镇化、工业化快速推进的国家和以增量增长为主、靠投资拉动型的宏观经济来讲，其作用的发挥将受到诸多条件的制约。本章试图通过对这两种传统调控手段调控机理和作用条件的分析，研究其作用的局限性，从而为土地调控寻找适宜的作用空间，也可称其为土地调控的必要性。

2.1 传统调控手段主要政策工具

2.1.1 财政政策工具

财政政策，是政府通过变动其收入和支出，影响社会总需求进而影响就业和国民收入的一种重要的国家干预宏观经济的政策^①。国家财政由政府收入和政府支出构成，政府收入包括税收和公债两部分，政府支出则包括政府购买和转移支付。这些收入和支出政策都会对社会总需求产生影响，都是调节国民经济的重要措施。因此作为调控宏观经济的财政政策工具尽管在具体形式上有多种多样，但大体上可以分为四种政策工具：

（1）政府购买。它是国民收入的一个重要组成部分，指政府直接进入市场，购买商品或劳务的公共支出，主要包括政府采购、劳务购买和政府投资等。

（2）转移支付。是指政府在社会福利保险、贫困救济和补助等方面的支出，是政府收入在不同社会成员之间进行的一种转移和重新分配，主要包括社会保障支出和政府的各种财政补贴（价格补贴、企业亏损补贴、财政贴息和税式支出）等。

（3）税收。这是国家取得财政收入的一种主要手段，其政策选择主要包括

^① 高鸿业主编：《西方经济学》，中国人民大学出版社，2000年4月第2版，第570页。

税种、税率和税基的变化。

(4) 公债。是指政府向公众举债，是政府运用信用形式筹集财政资金的一种特殊形式。通过发行政府公债，不仅能够增加政府的支出能力，同时又会影响到货币市场的供需平衡。因此从一定意义上讲，它既是一种财政政策手段，又是一种货币政策措施。

2.1.2 货币政策工具

货币政策，是指中央银行通过控制货币供应量，进而调节市场利率，影响社会投资和整个宏观经济，以达到一定经济目标的政策行为^①。通常中央银行控制货币供应量的政策工具有三种：

(1) 公开市场业务，是指中央银行在金融市场上公开买卖政府债券以控制货币供给量、调整市场利率的政策行为。买进债券相当于创造货币，增加货币供给，市场利率下降；卖出债券则是回笼货币，减少货币供给，利率上升。

(2) 法定准备金率，是指中央银行规定的各商业银行所必须持有的准备金量占其总存款额的最低比率。法定准备金率的大小直接影响到商业银行创造货币的能力，降低法定准备金率，商业银行创造货币的能力提高，贷款规模增大，相反则能力降低，贷款规模减少。

(3) 再贴现率政策，是指中央银行通过变动给商业银行及其他金融机构的贷款利率来调节货币供应量的政策行为。再贴现率提高，商业银行向中央银行的借款成本加大，借款减少，从而整个社会的货币供应量减少；相反则货币供应量增加。

2.2 传统调控手段作用机理

2.2.1 需求管理方案

总需求与总供给模型是宏观经济稳定运行的基本分析模型（图 2.1），影响总供给和总需求的任何因素的变动都会导致总供给曲线或总需求曲线的平行移动，从而影响到整个国民经济的均衡产量和均衡物价。从供给一侧讲，长期中土地、资本、劳动和技术是经济增长的源动力，但在短期中供给曲线的移动则主要受生产资料市场上原材料价格变动和新技术革命的影响。从需求一侧看，

^① 高鸿业主编：《西方经济学》，中国人民大学出版社，2000年4月第2版，第616页。

按照国民收入恒等式($Y=C+I+G+NX$), 国民收入由居民消费(C)、社会投资(I)、政府购买(G)和净出口(NX)四部分组成, 其中政府购买(G)包括政府消费(政府采购和劳务购买等)和政府投资。因此, 消费(居民消费+政府消费)、投资(社会投资+政府投资)和出口是影响社会总需求的三个决定性因素, 被称作拉动经济增长的三驾马车。任何影响消费、投资和出口的政策和措施都会引起总需求曲线的平行移动, 进而影响到整个宏观经济的平稳运行。

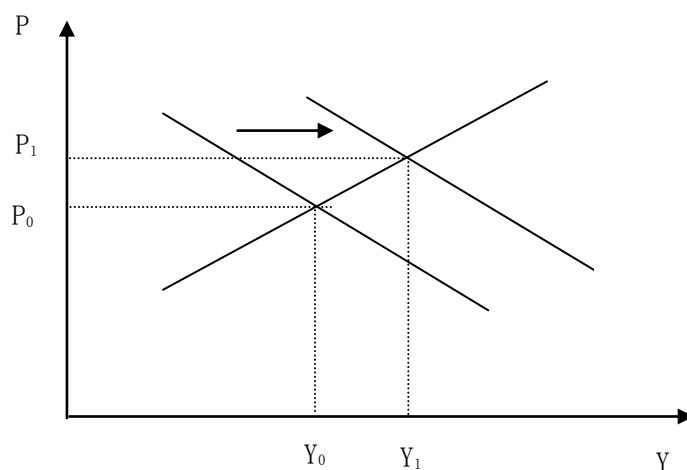


图 2.1 短期总需求与总供给模型

从短期总需求和总供给模型可以看出, 宏观经济增长有两种基本的驱动方式, 即供给驱动模式和需求驱动模式。这两种驱动模式反映了不同的经济制度 and 经济管理方式。在一定意义上说, 供给驱动反映了高度集中的计划经济体制和配给制的管理方式, 而需求驱动模式则是与市场经济体制相适应的宏观经济管理方案。在市场经济体制下, 企业作为经济社会最基本的经济细胞, 以获取最大利润为宗旨。尽管企业可能有大量富余的生产能力, 但在社会均衡物价水平下, 任何企业都不会不计成本地单方面扩大生产规模, 以提高社会整体的产出水平。所以, 在市场经济体制下, 经济的稳定增长应主要靠影响社会总需求, 进而拉动经济增长, 实现经济的平稳运行。这种靠调节社会总需求实现经济稳定增长的宏观管理思路被称为凯恩斯的“需求管理方案”, 是传统的财政政策和货币政策调控宏观经济的基本思路和工作机理。

2.2.2 财政政策调控机理

需求管理方案是财政、货币政策工具调控宏观经济的基本思路，但在具体的调节机理方面却有一定的差异。财政政策工具通过改变其收入和支出水平直接对社会总需求产生影响，没有任何中间变量。税收、公债、政府购买、转移支付四种主要的政府财政政策工具，对社会总需求产生影响的方面（消费、投资和出口）也有所不同。

政府转移支付和税收政策，对消费、投资和出口都能产生一定的影响。比如，出口退税政策会刺激产品出口；个人所得税扣除标准的调高，会减轻居民纳税负担，提高居民的消费购买力；企业所得税率的变化还会直接影响到企业的投资；政府对企业的补贴有利于企业投资和产品出口；社会保障政策会增加贫困人群的消费。

政府购买，影响的主要是消费和投资，对出口的影响不大。政府采购是对社会消费品的直接消费；对机关和事业单位人员的调资会刺激人们的消费；政府对大型基础设施的直接投资，是目前拉动中国经济增长的一股重要力量。但是，在市场经济体制下，对有市场前景的竞争性行业的投资不应作为政府投资的方向，所以政府购买道理上讲不应直接对出口产生直接影响。

发行国债，主要对社会总投资规模产生影响，对消费和出口的影响不大。但是，财政政策不管对消费、投资、出口的哪个方面产生影响，其作用都是直接的。政府可以通过各种不同的财政政策选择，影响社会总需求，进而影响和调节社会总供给水平。

2.2.3 货币政策调控机理

货币政策工具调节宏观经济的机理与财政政策不同，它对社会总需求的影响要经过利率这个中间变量才能发挥作用。公开市场业务操作是央行通过买进或卖出证券直接调节货币市场的通货流量；再贴现政策是通过调整再贴现利率，影响商业银行和金融机构的资金成本，进而影响市场上的货币供应量；法定准备金政策则是通过调整准备金率，影响商业银行和金融机构的准备金，进而影响其创造货币的能力和货币市场的供应量。不管是哪种货币政策工具，其直接的作用是影响货币市场的通货流量，即货币供应量。这种货币供应量的变化，必然会引起货币市场上供需均衡的变化，进而影响到均衡利率的变化。而利率是资本的价格，是投资的成本，均衡利率的变化必然导致企业投资决策的变化，影响到社会投资。在开放经济条件下，本币利率的变化还会影响到国际市场上

汇率的变化，汇率的变化又会引起本国产品进出口的变化。另外有学者还认为利率的变化，会引起股市价格的变化，进而会对股民的消费心理产生影响^①。总之，货币政策工具通过利率这一中间变量最终将会影响到社会总需求的变化，进而影响社会总供给，实现对宏观经济的调控、调节作用。

2.3 传统调控手段有效作用的环境和条件

源于上世纪三十年代西方国家的政府干预理论，主张政府采取积极的财政、货币政策调控市场、干预经济的政策措施，被几十年来市场经济体制国家的实践证明，对国家经济的平稳运行和经济增长是有效的。但是，这些调控手段和政策措施要有效发挥对市场的调节和调控作用也必须建立在一定的市场环境和条件的基础上，比如完善的市场体系、健全的市场机制等。本人认为其中最重要的应当包括：完善的市场价格形成机制、有序的市场竞争环境、健全的企业法人制度和理性经济人假设四个方面。

2.3.1 完善的市场价格形成机制

在市场经济体制中，价格是最为重要的市场信号，是一支看不见的手，自动地发挥着调节市场供求、实现资源优化配置的重要功能。市场价格既引导消费者，又调节生产者。企业通过市场的价格信号，比较准确、及时地掌握市场供求状况，并据此审时度势，随时调整自己的生产方向和生产数量，以适应变化的社会需求。消费者则根据市场价格的变动信息和本人的支付能力，决定自己消费商品的种类和数量。商品价格升高，促进生产，抑制消费；价格下降，则刺激消费，抑制生产。价格机制这种对市场供求关系的双向调节，使社会供给与社会需求趋向大体平衡。但是，这种价格机制要有效发挥作用必须以完善的市场价格形成机制为前提。也就是说价格必须由市场的供求状况决定，必须能够灵敏地反映各种商品的市场供求状况，向市场主体传递相对比较准确的市场供求信息。这是市场经济规范运作的前提，同时也是政府干预市场、调节市场的基础。

2.3.2 有序的市场竞争环境

^① 高鸿业主编：《西方经济学》，中国人民大学出版社，2000年4月第2版，第620页。

竞争机制是市场经济规范运作的又一重要的市场机制。通过市场主体之间的充分竞争，实现企业的优胜劣汰，优化要素组合，使社会资源向效益好的企业流动，达到资源的优化配置。这里的竞争是全面的市场竞争，其内容是广泛的，它既包括企业产品间的市场竞争，也包括企业在获得生产要素方面的市场竞争。就企业来讲，企业要想在市场竞争中取胜，占有一席之地，必须不断加强企业的生产经营管理，努力降低成本，提高产品质量和生产效率。就政府来讲，在生产要素配置方面也必须引入市场竞争机制，减少政府管理部门的人为干预，让市场说话，把有限的资源配置到市场最需要的生产部门和生产企业。这种规范的市场竞争机制和有序的市场竞争环境是市场经济规范运作、资源优化配置的重要保障。

2.3.3 健全的企业法人制度

企业是最重要的市场活动主体，没有作为市场活动主体并按照市场信号自主决策的企业也就不会有真正的市场。源于西方国家的市场经济之所以具有生命力，最重要的一点就是作为市场主体的企业具有经营决策的自主权，是自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的独立法人实体，是真正独立的商品生产者和经营者。只有建立在这种健全完善的企业法人制度基础上的企业，才能对各种市场信号和政府的各种经济信息做出灵敏地反应，理性地进行企业的成本收益核算，从而正确地决策企业的生产和经营。这是市场机制有效发挥作用和政府调控宏观经济最基本的前提和基础，否则市场信号的传导机制就会失灵，建立在这种市场机制基础上的政府宏观调控政策也就不会起到任何作用。

2.3.4 理性经济人假设

理性经济人假设是古典经济学和古典管理理论关于人性的基本假设。这里我们所说的理性经济人假设主要是指，不管是作为市场主体的企业，还是每一个社会消费者，他们所做出的每一项经济决策，都是以一种合乎理性的精打细算的方式理性做出的。对企业来讲，企业生产什么、生产多少等经营决策活动，应当建立在企业成本收益核算的基础上，以追求企业利润最大化为其经济决策的动机和目标。对消费者来讲，每天要消费什么商品、消费多少商品等经济决策活动，也应当是根据自己的现期收入状况和预期收入、支出水平理性地做出自己的现期消费决策。这是国家调控宏观经济又一重要的前提和基础。因为在

现代市场经济下，国家对宏观经济的调节方式是通过市场机制间接发挥作用的，也就是说通过政府调节市场、市场引导企业、影响消费者的方式间接实现的。这就要求作为微观经济主体的企业和消费者都必须是理性经济人，能够对价格、信贷、利率、税收等经济信号的变化做出理智而灵敏的反应，否则财政、货币政策工具的调节作用就会大打折扣。

2.4 转型期传统调控手段作用的局限性

基于凯恩斯“需求管理方案”基础上的财政、货币政策手段对宏观经济确有一定的调节作用，对实现经济稳定增长、保持物价稳定、促进充分就业等国家基本经济政策目标是有益的，也是有效的。但还不能说是十全十美的，尤其是在我们这样一个刚刚步入市场经济轨道，还处于经济转型期的国家来讲，由于各方面体制、机制、制度还很不完善，传统调控手段作用的有效发挥将受到很多的局限和制约。

2.4.1 微观基础的缺失影响传统调控手段作用的有效发挥

上边我们已经论证了传统调控手段要有效发挥作用，作为微观经济主体的企业必须是理性经济人，能够对价格、信贷、利率、税收等经济信号的变化做出理智而灵敏的反应，否则财政、货币政策工具的调节作用就会大打折扣。就我国目前的现实看，财政、货币政策有效发挥作用的这一微观经济基础还不完全具备。就银行系统来讲，商业银行是宏观经济政策的执行者和重要传导者，应当是自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场经济主体。但是，在我国商业银行体系中占有举足轻重地位的四大国有商业银行目前还很难做到这一点，还不能称其为真正意义上的理性经济人。这在一定程度上抑制了货币政策作用的有效发挥，使央行的再贴现政策和准备金政策对商业银行的资金运作无能为力，或作用不大。生产企业作为微观经济主体，应当能够对各种市场信号做出灵敏的反应，按照国家财政、货币政策的意图理性地改变其投资决策，但是中国目前的企业也还远远达不到这一理想的状态。用我国 1990-2004 年数据分析 1-3 年期贷款利率（R）与信贷投放（L）和社会投资（I）规模之间的关系，结果表明：利率与贷款、利率与社会投资之间存在显著的负相关关系（置信度 99%），但相关系数并不高，分别为 0.695 和 0.685。为了说明利率与贷款和社会

投资之间的因果关系，用同样的数据进行回归分析得到如下回归模型：

$$L = 14070.324 - 969.167 R \quad (2-1)$$

$$Se : 2513.015, 278.084$$

$$R^2 = 0.483, T_{(constant)} = 5.60, T_{(R)} = 3.49$$

$$I = 65909.814 - 4576.620 R \quad (2-2)$$

$$Se : 12183.271, 1348.170$$

$$R^2 = 0.470, T_{(constant)} = 5.41, T_{(R)} = 3.40$$

上述（2-1）和（2-2）式都通过了显著性检验（置信度为 99%），说明利率与贷款和社会投资规模间的回归模型成立。但模型的拟合优度并不高，说明利率对贷款规模和社会投资规模大小的解释程度不高，分别只有 48.3%和 47.0%，也就是说贷款规模和社会投资规模的大小不完全是受利率变动的影响，利率对他们的影响是有限的。因此可以认为，在我国，利率这一重要的市场经济信号传导机制还没有很好地建立起来，加上信用的缺失（比如偷税、漏税），使得我们的财政、货币政策工具的作用受到很大的局限和制约。

2.4.2 多元化经济结构一定程度上削弱了传统手段的调控效用

改革开放以来，国家对原有的投资体制进行了一系列改革，打破了传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式，初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的投资新格局。民营经济异军突起，成为拉动经济增长的生力军；外国独资、中外合资企业大量涌入，逐步成为拉动中国经济增长的一股重要力量；原来的国有企业也在转换经营机制，逐步成为真正意义上的自主经营、自负盈亏的企业法人。这种多元化经济结构在一定程度上削弱了传统财政、货币政策工具的效力。分析 1992 年前后全社会固定资产投资资金来源构成（表 2.1），可以明显地看出，政府预算资金所占比重在显著下降，由前 10 余年的平均 15.9%降为现在的 4.6%。相反其它资金在固定资产投资中所占比重却均有不同程度的提高，尤其是自筹资金由 61.0%提高到 67.3%，提高了 6 个百分点。这在一定意义上说明政府直接掌控的预算内资金对宏观经济的控制力和影响力在逐步削弱。

当然，政府支出对国民经济增长有个乘数效应^①，但同时对民营资本也有个

① 乘数效应，是指收入的变化与带来这种变化的收入、支出因素变化的比率。也就是说政府所采取的各项收入、支出政策，包括政府购买、税收、转移支付等，对宏观经济总量的影响倍数于其本身的变化量。

挤出效应^①。李桂萍（2004）曾就 1998 年以来我国财政货币政策实施效应做过定量的分析和研究，得出的结论是^②：财政政策乘数大约在 1.37-2.02 之间，同时提出财政政策的挤出效应也同时存在，挤出程度约占收入增加部分的 3.85%-10.89%。考虑到政府支出的挤出效应和政府预算投资规模在总投资中所占的较小份额（4.6%），财政政策对宏观经济的影响力度应当是有限的。

表 2.1 全社会固定资产投资资金来源构成分析

年 份	预算资金 (%)	国内贷款 (%)	利用外资 (%)	自筹资金 (%)	年份	预算资金 (%)	国内贷款 (%)	利用外资 (%)	自筹资金 (%)
1981	28.1	12.7	3.8	55.4	1992	4.3	27.4	5.8	62.5
1982	22.7	14.3	4.9	58.1	1993	3.7	23.5	7.3	65.5
1983	23.8	12.3	4.7	59.2	1994	3.0	22.4	9.9	64.7
1984	23.0	14.1	3.9	59.0	1995	3.0	20.5	11.2	65.3
1985	16.0	20.1	3.6	60.3	1996	2.7	19.6	11.8	66.0
1986	14.6	21.1	4.4	59.9	1997	2.8	18.9	10.6	67.7
1987	13.1	23.0	4.8	59.1	1998	4.2	19.3	9.1	67.4
1988	9.3	21.0	5.9	63.8	1999	6.2	19.2	6.7	67.8
1989	8.3	17.3	6.6	67.8	2000	6.4	20.3	5.1	68.2
1990	8.7	19.6	6.3	65.4	2001	6.7	19.1	4.6	69.6
1991	6.8	23.5	5.7	64.0	2002	7.0	19.7	4.6	68.7
					2003	4.6	20.5	4.4	70.5
					2004	5.7	18.5	5.3	70.5
平均	15.9	18.1	5.0	61.0	平均	4.6	20.7	7.4	67.3

注：表中数据来自《中国统计年鉴》2005 年卷。

货币政策主要影响企业贷款。从表 2.1 中可以看出 1992 年以来国内贷款占全社会固定资产投资总量的比重大约在 20.7%，这是货币政策的作用空间。但是，从（2-1）式的回归模型中可以看出，由于理性经济人的缺失，利率政策不能完全解释贷款规模的大小，它对贷款的解释程度只有 48.3%。也就是说，贷款规模

① 挤出效应，是指政府支出增加所引起的私人消费或投资降低的作用。

② 李桂萍：《中国 1998 年以来财政货币政策实施效应的分析》，内蒙古大学硕士论文，2004 年 5 月。

的多与少，并不完全与利率有关。因此在这种多元化的经济结构下，货币政策的效用也是有限的。

2004年国务院下发了关于投资体制改革的决定，改变了过去不分投资主体、不分资金来源、不分项目性质，一律按规模大小实行分级审批的企业投资管理办法，变过去的投资限额审批制为核准、备案制。对企业不使用政府性资金投资的重大和限制类项目实行核准制，其他一般类项目实行备案制。从此企业将真正成为自主决策、自主经营、自负盈亏的实体法人，真正拥有投资决策自主权。政府在投资领域的这一重大改革，将会在一定程度上影响到政府对投资的影响力和控制力，财政政策和货币政策对宏观经济的调节和控制效用也会随之下降，受到很大制约。

2.4.3 资源禀赋条件对传统手段调控的有效性产生制约

中国的经济增长主要是靠投资拉动。上边我们已经论述了，财政政策和货币政策调控宏观经济是基于需求管理模式，靠调控社会消费、投资和出口，影响社会总需求，进而拉动经济增长的。用中国1985-2004年数据分析消费、投资、出口这三驾马车与经济增长的关系，可以得到(2-3)式回归模型(GDP表示国内生产总值，I表示投资，C表示消费，EX表示出口)。从投资、消费、出口三个参数可以看出，在拉动中国经济增长的三驾马车中，GDP的投资弹性最大，消费次之，出口最小，说明投资对拉动经济增长更有效。1992年我国正式实行社会主义市场经济体制至2004年13年中，投资、出口和消费对经济增长的平均贡献率分别为46.5%、31.4%和18.7%（计算过程详见附录）。由此我们有理由认定：中国经济增长的主要动力是投资拉动^①。

$$\ln(\text{GDP}) = 4.044 + 0.273\ln(I) + 0.204\ln(C) + 0.175\ln(\text{EX}) \quad (2-3)$$

$$\text{Se:} \quad 0.391, \quad 0.065, \quad 0.094, \quad 0.018,$$

$$R^2 = 0.996, \quad F = 1561.632, \quad T_{(\text{constant})} = 10.4, \quad T_{(I)} = 4.2, \quad T_{(C)} = 2.2, \quad T_{(\text{EX})} = 9.5$$

同时，中国经济增长又主要是靠增量增长为主。也就是说经济增长不是靠新技术的应用通过对原有生产企业和生产工艺的技术改造，提高生产效率，促进经济增长，而主要是靠上马新项目、扩大生产规模，推动经济增长。近十多年来我国用于新建、扩建和房地产开发等增量投资占全社会固定资产投资的比

^① 国家统计局2005年12月21日在人民日报第五版公布，用全国第一次经济普查调整后的数据计算，我国固定资本形成对GDP的贡献率为48.1%，最终消费的贡献率为37.9%，净出口的贡献率为6.3%。

重平均达 57%，而存量投资只占了 43%（图 2.2）。增量和存量投资年增长率也有明显不同，增量投资年增长率平均为 18.2%，远远高于存量投资增长率（11.4%）。

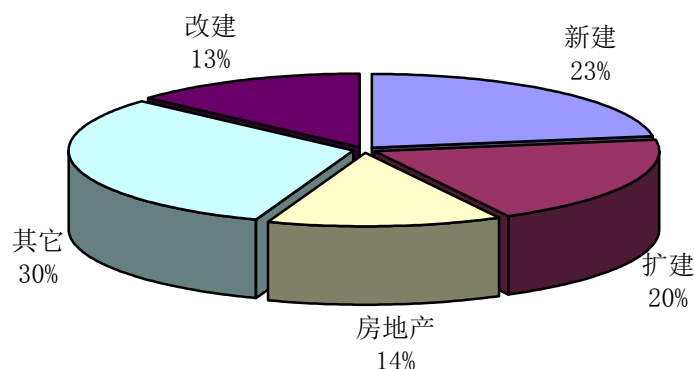


图 2.2 全社会固定资产投资分类比重

因此，我们有理由认为，中国的经济增长是一种投资拉动型的增量增长方式。在中国这种特有的靠投资拉动型的增量增长方式下，财政、货币政策对投资的影响必然会受到资源禀赋条件和土地供应政策的制约。土地作为企业生产的重要载体，没有了土地的充分供给，增量投资将无从谈起，整个宏观经济增长也必然受到极大的限制和制约。1992 年以来我国以年均 15.6% 的投资增长速度支撑和拉动了 GDP 以年均 9.15% 的速度高速增长，其中土地是做出了极大贡献的。13 年来我们累计提供新增建设用地达 4779 万亩，年均供应土地达 368 万亩之多，其中绝大部分是上好的耕地。据土地详查数字显示，从 1996 年到 2003 年 7 年之内全国耕地净减少约 1 亿亩，占耕地总量的 5%。我们知道土地总面积是有限的，尤其是耕地资源是极为稀缺的。一要建设，二要吃饭，是我们资源管理的基本原则。由于耕地资源的稀缺性，我们不可能一味地以牺牲大量耕地为代价，来换取经济的快速增长。因此，在我们这样一个靠投资拉动型的增量增长方式下，资源禀赋条件决定了我们的土地供应政策肯定会对财政、货币政策的调控效果产生极大的制约和影响，离开了土地供应政策的配合，其效用会大打折扣。

2.4.4 转型期传统政策工具优化经济结构不会尽如人意

宏观经济政策目标一般包括：经济稳定增长、结构优化、物价和币值稳定、充分就业、社会公平、国际收支平衡等六个方面。尽管财政和货币政策对实现以上诸目标都有一定作用，但二者对各目标的作用力度和制定政策的着眼点并不完全相同。一般认为财政政策更注重经济结构优化和社会公平，而货币政策则更强调保持物价和币值的稳定。但是，财政政策能否如愿以偿地实现其优化经济结构这一政策目标，值得进一步认真研究和思考。

运用财政政策调控宏观经济结构一般有两种方式。一方面国家可以运用税收工具，对国家支持发展的产业通过税收减免等优惠政策措施鼓励其发展，相反对国家限制发展的行业企业，通过增税的办法，加重其税收负担，用经济手段促其转产改造。同时国家还可以运用转移支付工具，给国家支持发展的企业以财政补贴或贴息贷款支持、鼓励其发展。值得注意的是，以上这些财政政策措施对鼓励发展的产业确实能够起到一定的促进作用，比如过去国家为支持高新技术产业的发展所制定的一系列税收优惠政策，确实在一定程度上促进了高新企业尤其是高新技术开发区的快速发展。但是对国家限制、禁止的产业，采取惩罚性的税收政策措施的作用似乎并不大。我们没有听说过有哪家污染企业因为排污费的征收而自动退出市场，污染企业的转产改造一般都是通过国家强制性的行政措施实施的。这就是说对现存企业的经济结构调整，财政政策有一定的局限性，必须有其它配套政策的实施才能真正发挥作用。对新上企业结构优化问题，财政政策更是无能为力。土地作为企业准入的最后一道门坎，调控宏观经济结构客观上要求土地应当发挥重要的补充作用。尤其是在目前投资体制改革的新形势下，土地作为政府能够直接掌控的企业准入的重要闸门，也许将成为政府调控经济、优化经济结构最有效的手段和措施。

2.4.5 金融开放一定程度上影响货币政策工具的效率

随着我国金融服务业对外开放程度的进一步加大，外资银行在国内从事人民币业务会不断得到发展和壮大^①，这在一定程度上将使国家的货币政策工具的效率有所降低。在我国，利率作为调控宏观经济的重要杠杆，是受中央银行严

① 据人民日报 2005 年 12 月 12 日，商务部世贸司司长张向晨就我国加入世贸 4 年来各项承诺兑现情况进行盘点时讲，截至 2005 年 12 月，外资银行在华共设立 226 家营业性机构，249 家代表处，有 5 家外资汽车金融公司已获准进行筹建。

格管制的，尽管近年来在这方面有所松动，允许各商业银行和金融机构在基准利率基础上进行有限的上下浮动^①，但利率水平仍然不能真实地反映货币市场资金的供求状况。以贷款利率来讲，国家实行下限管制，目的是防止银行间的恶性竞争，保护商业银行的利益，维护国家金融体系的稳定。但从经济学角度讲，下限管制的结果可能是人为地抬高了市场利率水平，从而引起贷款规模低于市场均衡利率下的规模水平。这就为外资银行留下了很大的作用空间，尽管外资银行进入中国也必然会受到国家货币政策的制约和种种的限制和管制，但是由于外资银行有较充足的资本积累，加上他们很容易从国际市场上获得资金支持，所以中央银行通过传统的调控工具很难对他们产生有效的制约。因此可以推断，在目前这种不完善的金融体制下，外资银行的介入会对货币政策工具的调控效用产生一定影响。

2.4.6 繁琐的决策程序使货币财政政策实施效应变得极为复杂

如果政策的效应是即时的，那么运用货币、财政政策工具稳定经济应该是容易的。决策者制定政策就能如同驾驶汽车一样，只要简单地调整政策工具，就可以保持经济在合意的路径上平稳运行。但事实上，政策的制定和实施并非如此简单，其中的关键问题是时滞问题。这就使得传统调控政策实施的效果千变万化，具有不确定性。

所谓时滞通俗地讲就是从决策行动开始到政策实施并有效发挥作用之间的时间差。时滞一般分为内在时滞和外在时滞^②。内在时滞，是指从经济受到冲击起到决策者对这种冲击做出反应的政策行动之间的时间差。外在时滞，则是指从政策实施到有效发挥作用之间的时间差。由于财政政策的决策过程一般要经过每年一度的立法程序，其内在时滞较长。因此财政政策有效发挥作用必须建立在对经济的准确预测上。货币政策一般由央行直接做出，不需要立法程序，与财政政策相比内在时滞较短。但由于其作用机制是通过调控货币供给，间接调节市场利率，进而影响投资，这样一个繁琐的实施过程发挥作用的，因此其外在时滞较长，一般地认为货币政策有效发挥作用至少要有6个月的时间差。正是由于这种时滞问题的客观存在，使得货币、财政政策稳定经济的努力变得

① 目前中央银行对存款利率实行的是上限管制，对贷款利率实行的是下限管制。

② [美]N. 格里高利·曼昆：《宏观经济学（第五版）》，张帆、梁晓钟，北京，中国人民大学出版社，2005年第1版，第363页。

复杂而困难，成为一些消极政策支持者攻击的对象。他们认为^①：时滞问题使得政府运用货币、财政政策稳定经济几乎是不可能的，决策者稳定经济的努力到头来可能非但没有起到稳定经济的效果，反而倒可能成为经济的破坏者。尽管本人并不完全赞成这一静观其变、听之任之、消极被动的宏观经济管理理念，但时滞问题确实对货币、财政政策稳定经济的效用会产生一定的影响。这一方面要求决策者必须加强对经济运行的科学预测，提高预测的准确性；另一方面如果我们能寻找到一种具有短时滞、且能有效稳定经济的其它政策措施作为对传统政策手段必要补充的话，这将对政府稳定经济的努力具有重大而深远的地理论和实践意义。

2.5 小结

本章从对传统的货币、财政政策手段调控机理、有效发挥作用的 market 环境和条件的分析入手，重点研究讨论了传统调控手段在中国目前经济转型和高速增长的现实条件下作用的局限性。通过本章的分析，我们可以得出这样一个基本的结论：基于凯恩斯需求管理方案基础上的财政、货币这两种主要的传统调控手段，在一定的 market 环境和条件下，对稳定宏观经济是有效的。但中国目前正处于由社会主义计划经济向市场经济的转型时期，由于市场机制和市场微观经济基础等方面还存在诸多问题，很不成熟和完善，在很大程度上限制和制约了传统调控手段对稳定宏观经济作用的有效发挥。特别是，土地作为经济活动的重要载体，随着我国工业化、城镇化的快速推进，以外延发展、增量增长为特征的中国宏观经济的平稳运行必然会受到土地要素的制约。离开了政府土地供应的必要配合，财政、货币政策工具的效用将会大打折扣。因此，传统调控手段有效发挥作用客观上要求有土地手段的必要配合。政府土地供应究竟能否作为传统调控手段的必要补充，保障宏观经济平稳运行，正是下一章我们要重点研究和讨论的问题。

^① 转引自[美]N. 格里高利·曼昆：《宏观经济学（第五版）》，张帆、梁晓钟，北京，中国人民大学出版社，2005年第1版，第363页。

第3章 土地经济基本理论及参与调控的可行性

前一章重点分析研究了传统财政政策和货币政策调控宏观经济的局限和不足,说明要弥补传统手段的缺陷,增强国家调控宏观经济的能力,应当有相应的配套手段和措施予以补充。按照我们的基本假设,土地政策应当而且能够承担起这一重任。本章基于这一基本假设,在对土地经济基本理论分析的基础上,着重研究政府土地供应参与宏观经济调控在客观上的可能性和在能力、技术方面的可行性问题。

3.1 土地的概念和特征

3.1.1 土地的概念

土地是土地经济学研究的物质客体,研究土地经济问题,有必要就土地的基本概念作出界定。关于土地的定义,不同学科和不同学者有不同的理解,但在经济学界不外乎把土地视为(1)空间、(2)自然界、(3)生产要素、(4)一种消费品、(5)位置、(6)财产、(7)资本^①。笔者在本研究中更多地侧重于把土地看作是生产、生活的载体(空间)和重要的生产要素。在此意义上我们将土地定义为:受控制的附着于地球表面的自然和人工资源的总和体,也就是说土地既是一种大自然恩赐的自然综合体,同时又是一种综合了人类劳动的自然和经济综合体。

3.1.2 土地基本特征

土地的基本特征亦即自然特性,是土地自然属性的反映,是土地本身所固有的,与人类对土地的利用与否没有必然联系的东西。一般认为土地有四个基本的自然特性^②:

(1) 位置固定性。土地是大自然的产物,总是固定在地球表面上某一定位置。如果不考虑一个无限长的时间跨度,将其放在一段可度量的历史时期内,

① [美]雷利·巴洛维:《土地资源经济学》,谷树忠,北京,北京农业大学出版社,1989年版,第6页。

② 毕宝德主编:《土地经济学》,中国人民大学出版社,1993年第1版,第3-4页。

除去人为因素的影响，则土地的位置是固定不变不能移动的。这就要求人类社会必须就地利用土地资源。

（2）面积有限性。土地是地球的陆地部分，而地球是自然历史形成的，其面积具有不可再生性。人类可以改良土壤，提高土地质量，改变土地形态，但丝毫不能扩大或缩小土地面积。它既不能随意创造，也不会无故消失。土地面积的有限性在很大程度上限制了人类活动和利用的空间。

（3）质量差异性。地球上没有两块土地会是完全一致的，每一块土地都有自己的特殊性，在水文植被、温度日照、地质地貌、土地肥力等自然特征方面都存在差异。虽然科学技术的进步可一定程度地扩大或缩小这种自然差异性，但人类活动将永远无法消除它。这就要求我们在利用土地时必须坚持因地制宜的原则，合理地确定土地利用方向和结构，以取得土地利用的最佳综合效益。

（4）功能耐久性。任何生产资料都会在使用中磨损并逐步丧失其使用价值，但土地则不同。马克思对此曾做过精辟的论述，他说：“投在机器等等上的固定资本不会因为使用而得到改良，相反会因为使用而受到磨损。新的发明在这里也会起一些改良，但在生产力一定发展阶段上，机器只会日益陈旧。在生产力迅速发展时，旧机器必然会被新的机器所取代，丧失其作用。与此相反，只要处理得当，土地就会不断得到改良。土地的优点是各个连续的投资能够带来利益，而不会使以前的投资丧失作用”^①。

3.2 土地的基本经济属性

3.2.1 土地供给的稀缺性

土地供给的稀缺性是由于土地面积的有限性和人类需求的无限性造成的。在人类出现之前，不存在对土地的利用和需求，当然也就无所谓土地供给的稀缺性。但是在人类出现之后，随着人口的增加和经济的不断发展，对土地需求日益扩大，因而产生了土地供给的稀缺性。这种稀缺性不仅表现在土地供给与需求总量上的矛盾，而且表现在由于土地位置的固定性和质量的差异性导致的某种特定用途的土地数量的稀缺上。正是由于土地供求之间的这一矛盾，导致

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第880页，转引自毕宝德主编：《土地经济学》，中国人民大学出版社，1993年第1版，第4页。

了诸如地价高涨和土地投机等一系列土地经济问题；也正是由于土地供给的稀缺性，才产生了人类社会和经济学界极为关注的“生产什么、如何生产和为谁生产”这三个最基本的经济学问题；同时也正是由于存在资源稀缺性和人类消费无限性的矛盾，才使我们研究促进经济稳定增长、实现资源合理配置成为必要并具有重大经济意义。

3.2.2 区位效益性

所谓区位是指决定经济活动的不同地理位置。由于土地位置的固定性和质量的差异性便产生了土地区位，而土地的区位是影响人类一切经济活动效益的决定性因素。城市土地的分等定级就是依据土地的不同区位效益决定的，城市中心地带地价远远高于城郊，便是这个道理。由于存在距离和空间位置的差异，相对于同一个消费市场，不同位置、相同土地面积的土地价值不同，利用方向和集约经营程度不同，其结果必然产生经济效益的差异。这种由于地理位置不同所产生的不同的土地收益，直接反映了土地资源利用的区位效益。

3.2.3 地权是种重要的经济权和发展权

地权包括土地所有权和土地使用权，是一个国家最基本的社会经济制度，反映了社会生产关系。在市场经济体制下，地权实质上是一种重要的财产权，谁享有土地所有权或土地使用权，谁就拥有了对土地的占有、使用、收益和分配的权力。美国学者雷利·巴洛维认为，“地权往往是决定一个人的经济、社会和政治地位的关键因素”^①。因此一定意义上讲，地权又是一种重要的经济权和发展权。就一国来讲，在土地所有权和土地使用权方面的不同经济制度，直接关系到国家对整个宏观经济的影响和控制能力。

3.3 土地经济基本理论

3.3.1 地租理论

西方学者在土地经济学领域的研究是从地租理论开始的。最早提出地租理论的是英国古典政治经济学创始人威廉·配第（W. Petty, 1623-1687），尔后法国杜尔哥（R. J. Turgot, 1727-1781）、英国亚当·斯密（A. Smith, 1723-1790）和大卫·李嘉图（D. Ricardo, 1772-1823）等人都对地租理论进行了深入研究。

① [美]雷利·巴洛维：《土地资源经济学》，谷树忠，北京，北京农业大学出版社，1989年版，第1页。

嘉图(D. Ricardo,1772-1823)等很多学者都对地租及相关的土地经济理论进行过探讨。亚当·斯密认为,正如利息是资本的收入、工资是劳动的收入一样,地租是土地所有者的收入^①。李嘉图认为,地租是农业经营者从利润中付给土地所有者的部分,地租产生的条件是土地的有限性和土地肥沃程度及位置的差异^②。马克思从政治经济学的角度在批判地继承和借鉴前人研究成果的基础上,形成了比较完整的地租理论,并把地租划分成绝对地租、级差地租和垄断地租。现代西方学者抛开政治经济学范畴,从单纯的土地经济学角度考量地租。有学者把地租定义为使用土地所付的代价,地租量完全取决于土地需求者之间的竞争;另有学者则提出,地租是一种经济剩余,即总产值或总收益减去总要素成本或总成本之后余下的部分,土地价格是地租的资本化形态^③。

按照马克思地租理论,我们把地租定义为:直接生产者在生产中所创造的剩余生产物被土地所有者占有的部分,是土地所有权在经济上实现的形式,是社会生产关系的反映。根据地租形成的条件和原因的不同,可以将地租分为绝对地租和级差地租。绝对地租是指不管租种什么样的土地都必须缴纳的地租,它反映的是土地使用者与所有者之间的经济关系。绝对地租产生的原因是土地所有权的垄断,它以土地使用权与所有权的分离为前提。级差地租是由于土地位置、肥沃程度的差别和在同一地块上连续投资所形成的超额利润。产生级差地租的社会经济原因是土地经营权垄断。在社会主义制度下产生地租的自然条件和社会原因都无疑是存在的,因此在社会主义的中国地租理论仍然适用。正确地认识这一理论,对推进我国土地使用制度改革,运用市场机制调节社会再分配加强土地资源管理是极为重要的。

3.3.2 区位理论

土地区位理论,是关于人类活动的空间分布及其在空间中相互关系的学说,其实质是研究土地利用结构和布局的理论。最先研究并提出土地区位理论的是德国经济学家屠能(J.H.V.Thunon),他通过分析土地空间位置对经济的影响,建立了农业土地利用模式,亦即农业区位理论^④。该理论假设:只有一个与世隔绝的孤立国,孤立国中只有一个城市居住着全国的居民,全国境内具有相同的

① 转引自毕宝德主编:《土地经济学》,中国人民大学出版社,1993年第1版,第293页。

② 转引自毕宝德主编:《土地经济学》,中国人民大学出版社,1993年第1版,第293页。

③ [美]雷利·巴洛维:《土地资源经济学》,谷树忠,北京,北京农业大学出版社,1989年版,第100-108页。

④ [美]雷利·巴洛维:《土地资源经济学》,谷树忠,北京,北京农业大学出版社,1989年版,第170页。

气候、土壤和地形，以及大致相同的交通运输条件。也就是说，除了距市场中心的位置和距离远近不同外，其它一切影响土地利用的所有自然因素均相同。在这一基本假设下，他认为不同区位土地利用之间的差别直接来源于运输成本的不同，而运输成本的大小取决于：距市场的距离、运输难易程度、体积、重量和产品的耐腐性能。依据距消费地距离的远近不同，他将土地由近及远分为6个圈境，并提出了不同圈境的土地利用模式。继屠能之后，韦伯（A.Weber）提出了工业区位论，克里斯塔勒（W.Ohrstaller）提出了中心地理论，亦即城市区位论，廖什（August Losch）提出了市场区位论等^①。

总之，不管是农业区位理论、工业区位理论，还是城市区位理论、市场区位理论等，所有这些土地区位理论给我们的重要启示是：土地位置对土地利用方向和土地收益会产生重大影响。它们所揭示的基本问题是土地不同位置的不同土地收益与利用方式、利用程度以及运费之间的关系问题，阐明了土地收益的空间分布和科学合理的土地利用结构和空间布局。这为今天我们认识以城市为中心的土地利用空间结构差异的形成机制及特点提供了理论依据，为指导我们科学合理地调整土地利用结构毅然具有重要的指导意义。

3.3.3 地价理论

土地是一种自然物，并非人类劳动所创造，不是劳动产品，因而不存在价值。但是，土地是一种为人们所垄断的特殊财产，具有特殊的使用价值，能为垄断者提供恒久的产品和服务，产生纯收益。谁垄断了土地，也就垄断了土地纯收益，即地租。人们购买土地的价格实际上是购买一定时期的土地收益，也即是土地的权利。已利用的土地由土地物质和土地资本构成，土地资本是指为了改造土地性能而向土地的投资（亦即固化在土地中的劳动），它属于固定资本范畴，以折旧和利息的形式在租金中得到体现；土地物质是指抛开了土地资本或土地改良价值的纯粹的自然土地，它是自然的恩赐，给土地所有者带来真正的地租。土地资本的折旧、利息和真正的地租共同构成土地所有者的收入，决定土地价格。因此，土地价格本质上是出租土地的资本化收入，用公式可表示为：土地价格=土地纯收益÷还原利息率。

土地价格有五个基本的特点^②：（1）土地价格是土地的权益价格。土地买卖

① 毕宝德主编：《土地经济学》，中国人民大学出版社，1993年第1版，第77-85页。

② 毕宝德主编：《土地经济学》，中国人民大学出版社，1993年第1版，第328-340页。

实质上是种财产权利的买卖，人们购买土地并不是购买土地本身，而是购买土地获得收益的权利。(2) 土地价格不是土地价值的货币表现，不依生产成本定价。因为土地不是劳动产品，没有价值，因而其价格也就不是其价值的货币表现。(3) 土地价格主要由土地需求决定。从宏观上、总量上讲，土地的经济供给弹性很小，土地供给的多与少随土地价格的变动而变化不大，其价格主要由需求一侧决定。(4) 土地价格一般总是呈上升趋势。随着社会经济的发展，人口的增加，人地矛盾将日趋尖锐，社会对土地的需求也会日益扩大，这种不可调和的土地供需矛盾必然会引起土地价格的上涨。(5) 土地价格大多是随个别交易而形成，一般没有统一的市场价格。土地位置的固定性，决定了土地市场具有强烈的地域性特征，土地几乎不能在统一的大市场内流动，也不能形成统一的市场均衡价格。

3.4 土地调控的可能性和合理性

3.4.1 土地是社会经济发展的物质载体

人类诞生于土地，并将长期在土地上生存和发展。没有土地就没有人类，也就没有人类的生存和发展问题。马克思曾指出：“土地是一切生产和一切存在的源泉”^①，是人类“不能出让的生存条件和再生产条件”^②。威廉·配第也曾说过：“劳动是财富之父，土地是财富之母”^③。土地由于其物理特性，具有承载万物的功能，成为人类一切生活和生产活动的场所和空间，成为人类进行房屋、道路等基本经济建设的地基。因此在这个意义上讲，土地是民生之本、发展之基、财富之母，支撑各行各业，不仅关系千家万户，影响千秋万代的生活生计问题，而且影响整个宏观经济的平稳运行和经济增长，是国家政权赖以生存和管理一切社会经济事务最重要的手段和最大的资本。

土地作为经济社会发展的重要支撑，对宏观经济的稳定增长和经济结构优化具有不可替代的重要作用。回顾 1993 和 2004 年的两轮以抑制宏观经济过热为目标的宏观调控实践，无一不是从土地市场的治理整顿和收缩“地根”开始

① 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，第 109 页，转引自毕宝德主编：《土地经济学》，中国人民大学出版社，1993 年第 1 版，第 7 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，第 916 页，转引自毕宝德主编：《土地经济学》，中国人民大学出版社，1993 年第 1 版，第 7 页。

③ 转引自毕宝德主编：《土地经济学》，中国人民大学出版社，1993 年第 1 版，第 7 页。

的。拿2004年开始的第三轮宏观调控实践看,针对宏观经济增长过快,部分行业出现投资过热的迹象,从2003年2月起中央部署开展了对土地市场的治理整顿和开发区用地的清理工作,核减各类开发区4813个,压缩开发区规划面积2.49万平方公里。2004年4月国家又及时部署开展了以新上项目用地清理为重点的“六项清理整顿”工作,并实行了包括冻结农用地转用审批在内的“三个暂停”。通过清理查出违法占地项目7184个,面积3.65万公顷,对7077个项目采取了停止后续供地或收回土地等处置措施。果断停止了对不符合国家产业政策和市场准入条件的钢铁、水泥、电解铝等项目及高尔夫球场、高档别墅的土地供应,一些地区还坚决收回了部分已审批的土地等等。所有这些在土地方面采取的政策和措施,不仅对抑制固定资产投资过快增长起到了釜底抽薪的作用,有力地遏制了部分行业的过度投资,而且对优化用地结构和产业结构,缓解煤电油运紧张的状况发挥了重要作用。中国的这一宏观调控实践证明,土地作为国民经济发展的重要载体,应当而且能够在稳定宏观经济中发挥应有的调节和调控作用。

3.4.2 土地是一种重要的生产要素

土地既是人类一切生产生活的重要载体,同时又是重要的生产要素。人类物质资料的生产所需要的大量非生物资源,比如建筑材料、矿产资源和石油、煤炭、水力、天然气等动力资源,都蕴藏于土地之中。没有土地,人类就无法进行采矿业和加工工业生产;没有这些生产,也就不能生产各种机械设备,不能进行各种房屋、道路建设,不能生产人民生活需要的各种工业品;同样没有这些,人类也就无法生存和发展。因此,土地作为资源功能,是重要的生产要素,对人类的生产和发展是绝对不可缺少的。

当然,土地在国民经济各个部门中所发挥的作用是不完全相同的。在工业、建筑业和交通运输业中,土地主要是作为地基,作为操作的场地与空间发挥作用。在这些部门中,土地的数量、质量,尤其是土地的位置发挥着重要的作用。在采矿、钢铁、能源等部门中,土地主要发挥的是生产资料的作用,因此土地中所蕴藏的资源数量、丰度及其位置,对利用的效果有决定性的影响。而在农业生产部门中,土地不仅是劳动对象,而且土地本身又是不可代替的劳动资料,发挥着生产工具的作用,没有土地就谈不上第一产业的发展。

因此,土地作为人类重要的生产要素,土地供应规模和速度对经济稳定增

长会产生直接的影响。有学者认为,土地、资本、劳动和技术是宏观经济增长的源动力^①。用我国 1992-2004 年数据就土地、资本和劳动对宏观经济的影响进行定量分析,得到(3-1)式回归模型。由模型可以看出,GDP 对建设用地(存量)的弹性系数最大为 3.307,劳动次之为 1.543^②,资本(存量)为 0.442。说明建设用地规模对宏观经济的拉动力最大,建设用地每增长一个百分点,可以拉动经济总量增长约 3.307 个百分点。其中的道理很简单,因为农业是个比较效益较低的产业,而靠建设用地支撑的第二、三产业却是个比较效益较高的产业,土地由农业向二、三产业转移,必然会带来二、三产业的快速发展,从而拉动整个宏观经济的快速增长。用同期数据计算各自对 GDP 增长的贡献率,可以看出十余年来资本对中国经济增长的贡献率居于首位,平均贡献率达到 32.8%,是拉动中国经济增长的最大功臣;建设用地对宏观经济增长也发挥了很大的作用,贡献率达到 29.6%,仅次于资本的拉动作用;劳动的贡献率相对较小,平均贡献率只有 19.4%;技术进步对 GDP 增长的贡献率为 18.2% (具体计算详见附录)。因此,就目前的中国经济发展来看,土地对经济增长有“助推器”的作用,土地作为经济社会发展最基本的物质基础和重要的生产要素,对经济发展具有不可替代的重要作用。

$$GDP = e^{-47.429} K^{0.4} D^{3.3} L^{1.5} \quad (3-1)$$

$$Se: 4.691, 0.058, 0.708, 0.502$$

$$R^2 = 0.999, T_{(constant)} = 10.11, T_{(K)} = 7.64, T_{(D)} = 4.67, T_{(L)} = 3.08$$

(K 表示资本, D 表示土地, L 表示劳动力)

3.4.3 土地供应政策的变化影响社会总需求

从第二章对宏观经济增长的理论分析中,我们知道消费、投资和出口是拉动经济增长的三驾马车。那么土地供应规模是否也会对这三驾马车产生影响呢?

土地是经济社会一切生产生活的重要载体,土地供应对投资毫无疑问会产生重大影响。如果没有了增量土地的支撑,就不存在所谓的增量投资的问题。

① [美]N. 格里高利·曼昆:《经济学原理》(英文版),网上下载。

② 我国是个人口大国,不缺劳动力,GDP 对劳动力的弹性系数如此之大,甚至大于资本的弹性系数似乎不合常理。但考虑到目前中国的现实,却又有一定的道理。因为随着我国城镇化的发展,大量农村劳动力向城镇转移,由比较效益较低的第一产业转向比较效益高的二、三产业(年转移劳动力约为 800-1000 万),劳动力的增长主要表现在三次产业的变化上,因此劳动力的弹性相对来讲要大一些。这也从另一个角度说明解决“三农”问题,走城镇化道路对中国经济发展的重大意义。

而中国目前的现实状况是以增量投资为主，所以增量土地的供应对社会总投资规模的影响是极为重要的。2006年温家宝总理在政府工作报告中指出：“继续搞好宏观调控，坚持区别对待、有保有压的原则，综合运用财政、货币、土地等手段，控制固定资产投资过快增长，遏制房地产投资过快增长和房价过快上涨的势头。”由此可以看出，中央提出把土地闸门作为财政、货币手段调控宏观经济的配套政策措施，主要是基于抑制社会投资规模过大的问题来考虑的。

同时，土地供应也会在一定程度上对社会总消费水平产生影响。从理论上讲，土地供应规模的大小会直接反映到地价的高低变化上，进而影响到房地产价格水平，而房地产价格的变化又会或多或少地影响到人们的现期消费或预期消费水平。英国雨温斯先生的研究表明，这种影响与信贷政策有关。在英国^①，由于优惠的住房信贷政策，土地供应方面的限制性政策会因居民购房支出的增加而增加人们的即期消费水平，导致高消费、低储蓄的消费倾向。而在韩国则相反^②，由于国家对住房信贷的限制或不支持政策，土地供应的限制引起房价上涨，人们为买房而被迫高储蓄，从而降低了人们的即期消费水平。关于中国土地供应政策对人们消费到底会产生什么样的影响，本人没有做更多的研究，但有一点可以是肯定的，那就是这种影响肯定或多或少是存在的。因为在市场经济体制下，土地供应政策的变化肯定会或多或少地影响并反映在房地产价格中，作为理性经济人的居民和生产者对这种价格的变化都会做出敏锐的反映，进而调整自己的消费倾向。

因此，尽管土地供应规模的大小对进出口水平也许没有多大的影响，但是其对整个社会投资和消费的影响道理上讲应当是存在的。这种影响进而会反映到社会总需求水平的变化上。按照凯恩斯的需求管理方案，总需求的变化影响社会总供给。因此政府土地供应参与宏观经济调控从理论上讲是可能的，也是合理的。

3.5 土地调控的可行性

上一节我们依据土地基本特征和经济属性，从土地基本功能的角度，在三个方面客观地论证了政府土地供应参与宏观经济调控的可能性和合理性。但是，客观上的可能性并不能说明其在行动上的可行性。土地能否作为国家调控宏观

① Alan W. Evans, *Economics and Land Use Planning*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004) P154.

② Alan W. Evans, *Economics and Land Use Planning*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004), P154.

经济的政策选择参与调控宏观经济还与国家的政治制度和基本经济制度有关。

3.5.1 国外土地制度和政府土地管理

土地制度是国家的一项最基本的经济制度，体现了一个国家的社会生产关系状况，同时也反映了国家（中央政府）操控土地的能力。最根本的土地制度包括土地所有制和土地使用制。

土地所有制和土地使用制是土地所有权和土地使用权的法律表现形式。所谓土地所有权是指土地所有关系在法律上的体现，是土地所有者依法对土地实行占有、使用、收益、处分并排除他人干涉的权利。土地使用权是指土地使用人根据法律合同的规定，在法律允许的范围内，对国家或集体所有的土地，部分地享有占有、使用、收益和处分的权利。在一定意义上讲，土地使用权也叫土地经营权。世界各国由于政治与经济法律制度的不同，在土地所有制和土地使用制方面也有很大的不同，大体上可以分为三种模式：

（1）土地公有制。这是以前苏联为代表的社会主义国家的土地所有制模式，即一切土地所有权归国家所有或集体所有。任何土地的使用和分配都由国家统一管理，不允许个人私自转让或买卖土地，否则即视为非法。目前中国、越南、朝鲜、古巴等国家实行这种土地所有、使用和管理制度。

（2）土地私有制。这种土地制度以日本和美国最为典型。国家的大部分土地所有权归私人所有，土地像其它商品一样可以在土地市场上自由地买卖。国家为了公共利益的需要必须通过交换或购买才能取得私人土地的使用权或土地所有权。这种土地制度模式有利于土地市场的公平交易，发挥土地资产的最大效益，但国家操控土地的能力受到很大限制，给城市建设征地工作会带来许多困难。

（3）皇室所有制。这是英国和英联邦国家普遍采用的一种土地所有制模式。在英国，土地的最终所有权在法律上全部归英王所有，或叫国家所有。英王（国家）是唯一绝对的土地所有权人，个人、企业和各种机构团体仅以某种方式持有土地。但事实上，在这种皇室所有制下，土地持有人纯粹是该土地的永久占有者，只要他不违反土地法、土地规划或侵犯他人的利益，就可以随心所欲地使用或自由处分其所使用的土地。所以，实行这种所有制的国家，中央政府对土地的操控能力实际上也是极为有限的。除了那些尚未颁发给任何私人的土地属于真正意义上的国家所有，中央政府具有较大的操控能力外，其它分布在土

地持有者手中的土地实际上属于私人所有，国家对其使用和管理的权能十分有限。

土地作为人类生产生活最基本的物质基础和国家政权的象征，无不为世界各国政府所重视。但是由于国家土地制度的不同，中央政府管理土地的能力却有相当大的差异。在西方国家，政府管理土地主要是通过制定和实施规划进行管理的，特别是在城市，各国都制定有城市规划法。在土地交易管理方面，各国也都或多或少地对私人土地的买卖进行了某种程度地限制。比如日本，为了抑制土地价格急剧上涨的趋势，1974年制定了《国土利用计划法》，对土地交易规定了较为严格的限制性条文，包括政府监视土地交易动向，规定限制区域，对地价暴涨地区实行严格的交易许可证制度，对一定规模土地的交易实行呈报劝告制度等。在美国^①，联邦政府主要通过其治安权^②、征用权^③、开支权^④、独占权^⑤和征税权，调节、引导和影响私人土地的利用。总之，尽管世界各国都试图通过各种土地政策和措施来调控土地市场的健康发展，促进土地的合理利用。但是，由于真正属于国家管理的公有土地在数量和地类方面的限制，实现政府的这种意图遇到很多的困难和局限性，在很大程度上政府是力不从心。比如，美国公有土地大约占到国土总面积的39%，其中有33%由联邦所有；55%归州政府所有；1%由县、市、郊区和其他地方政府单位所有，在政府的保留地中大部分是森林和放牧用地。在日本，政府所有的公有土地仅占国土面积的23.7%，地方公共团体所有的土地占5.6%，其余70.7%的国土均为私人 and 法人所有。在上世纪70年代，日本政府为了平抑高涨的地价，只能用为数不多的旧国铁用地来干预市场，所以其收效甚微。美国学者雷利·巴洛维对此一针见地提出：“政府引导和控制土地利用的措施很多，但最简单和行之有效的措施是行使土地所有权”^⑥。也许正是由于西方国家在操控土地能力方面的这些诸多限制，所以多年来尽管西方国家也认同地价高涨对整个宏观经济的不利影响，但并没有把土地供应视为政府可以使用的宏观经济调控手段的主要缘由。

① [美]雷利·巴洛维：《土地资源经济学》，谷树忠，北京，北京农业大学出版社，1989年版，第355页。

② 治安权，主要包括土地的各种规划、区划和租金控制制度等。

③ 征用权，是西方国家为引导土地利用强制使用的一种将私人土地财产用于公共目的的权力，一般把它看作是国家生来固有的权力。但是这种权力的运用也有诸多的限制，美国法律规定政府征用私人土地必须为了公共目的，用于“公共用途”。

④ 开支权，实质是政府运用公共财政于土地资源开发和公共工程计划来影响和引导土地利用的国家权力，包括政府直接投资于公共资源开发和对政府所希望的私人土地开发活动的各种补贴和信贷支持政策。

⑤ 独占权，是政府通过对公有土地的开发来引导私人土地开发利用活动的行为。

⑥ [美]雷利·巴洛维：《土地资源经济学》，谷树忠，北京，北京农业大学出版社，1989年版，第355页。

3.5.2 中国土地制度和土地管理模式

我国土地制度与西方国家不同。我国《宪法》第十条规定：“城市的土地属于国家所有”。《中华人民共和国土地管理法》对我国的土地所有制结构做出了更明确的规定，指出我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。规定：城市市区的土地属于国家所有；农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民所有。关于土地使用权，《中华人民共和国土地管理法》规定：（1）除乡镇企业、村民住宅、乡镇村公共设施和公益事业四类建设项目，经依法批准可以使用农民集体所有的土地外，其它任何非农业建设必须申请使用国有土地；（2）国家为了公共利益的需要，可依法对农村集体所有土地实行征收或征用^①；（3）单位和个人使用的建设用地经依法批准可以有偿转让；（4）农村集体所有土地由村集体经济组织或者村民委员会经营和管理，可以依法承包给单位和个人经营，从事种植业、林业、畜牧业和渔业生产，但农业用地转为非农业建设用地必须报经有权政府的批准；（5）这种建设用地审批权（包括农地转用审批和土地征收、征用审批）高度集中在中央和省级政府两级，市县政府只拥有对已批准的转用和征收、征用后的土地向具体建设用地单位的土地分配权。

因此，在一定意义上讲，我国农村集体所有土地的所有权的权能是不充分的，农村集体经济组织对自己所拥有的土地，只有部分的占有、使用、收益和处分的权利。不管是国有土地，还是农村集体所有土地，只要改变农用地用途用于非农业建设，就必须报经国家或省级政府批准，不经批准改变用途即视为非法。这种强化了的建设用地审批管理制度，大大增强了中央政府管理、操控包括国有土地和集体土地在内的整个国土资源的能力。在很大程度上讲，土地成了中央政府可以直接调控、支配的重要资源和最大资产，只要中央认为必要，国家可以随时扩大或缩小供地规模，进而实现对宏观经济的调节、调控之目的。因此，在我国这种特殊的土地所有制结构和管理制度下，土地作为国家可以直接支配的重要资产，参与国家宏观经济调控在技术上是可行的。

① 我国的这种土地征收、征用权与美国的土地征用权不同。在我国，虽然法律规定土地征收、征用仅限于公共利益，但同时又规定除乡镇村四类建设用地外，必须一律申请使用国有土地。因此事实上在土地征收、征用方面，“公共利益”这一限定是泛化了的，国家的征收、征用权通常被看作是政府管理土地的重要且经常性的手段。但在美国则不同，尽管中央政府明知“更大规模的城市所有制（国有制）也是需要的，它给予城市政府以更多的计划和引导土地利用的机会，但不管是联邦政府还是州政府都很少实施财产国有化或使用国有化威胁去影响土地资源的利用”。

3.5.3 中国土地使用制度改革

在建国后至改革开放以前的30年间,我国城市土地使用实行的是单一的、无偿、无限期使用的行政划拨制。这一土地使用和管理制度是基于这样一种理论判断,即随着公有制的建立,私有制退出历史舞台,地租将不复存在。土地是国家的,企业是国家的,国家企业无偿使用国家的土地顺理成章。1954年2月24日政务院在一份文件中指出:“按照企业单位、机关、部队、学校的实际需要与发展情况,确定使用土地的面积,不必采用收土地使用费或租金的办法。”这是我国实行无偿划拨制的最早政策依据。当时人们认为收取企业的土地使用费或土地租金,并非能真正增加国家收入,而是不必要地提高了企业的生产成本,扩大了国家预算支出,并将增加政府事务性工作。在这种土地使用和管理制度下,国有土地的所有权和使用权实质是一体的,国有土地的使用者变成了实际上的所有者。由此造成了一个最严重的问题是土地资源的大量浪费和土地资产的大量流失。

改革开放以后,各地围绕耕地资源保护问题在土地有偿使用制度改革方面进行了有益的探索。1982年深圳率先在全国开征土地使用费,并在1987年率先开始了有偿出让国有土地使用权的大胆探索。同时在学术界围绕社会主义地租理论和地价理论等问题也开展了深入而广泛的研究和探讨。正是由于各地的大胆探索和学术方面的研究成果,1988年全国人大对《宪法》做出了重大修改,删去了原《宪法》第10条第4款中不得出租土地的规定,增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的条款。这就扫清了我国土地有偿使用制度改革全面推进的法律障碍。随之《土地管理法》也做出相应的修改,明确指出“国有土地和集体所有土地的使用权可以依法转让”,“国家依法实行国有土地有偿使用制度。”1990年国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止以及划拨土地使用权等问题作了明确的规定。从这时起国有土地有偿使用制度改革在全国全面展开,并逐步得到发展。按照目前国家法律和政策规定,除国家机关用地、军事用地、城市基础设施用地、公益事业用地和国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地可以划拨方式取得国有土地外,其它一切建设项目使用国有土地必须以出让、租赁、作价出资或入股等有偿使用方式取得。同时在出让方式上引入了市场竞争机制,增加了出让操作的公开性和透明性,规定所有房地产用地和商业服务业用地必须一律以公开拍卖、招标或挂牌的形式从市场上公

开竞标取得。因此可以讲, 尽管目前我国的土地市场也许还有很多值得进一步完善的地方, 但从总体上说土地市场建设和运作还是比较完善和规范的。

中国在土地使用制度方面的这一重大改革对国家管理社会经济事务具有重大意义。它不仅有利于企业树立起集约、合理用地的观念, 促进耕地的有效保护和土地的合理开发利用, 而且改善了政府有效管理建设用地和保护耕地的手段, 更重要的是它适应了市场经济体制的基本要求, 为政府通过土地供应调控国家宏观经济创造了市场化的条件。

首先, 土地使用制度改革为政府提供了管理资源的市场化手段。市场经济体制要求政府职能的转变和管理社会经济事务的方式和手段上的重大变革, 而土地有偿使用制度改革为这种转变和变革创造了条件。尽管政府对建设用地的审批更多地体现了政府的行政职能, 是政府管理资源的一种行政手段。但在具体项目用地的配置上, 引入市场价格机制和竞争机制, 这又是一种间接的经济手段和适应市场经济体制要求的市场化手段。

其次, 土地使用制度改革为土地市场价格形成机制和竞争机制创造了条件。在市场经济条件下, 价格机制是实现市场自动调节资源分配的“一支看不见的手”。土地使用制度改革的最大成果之一, 是它恢复了市场经济条件下土地商品的本来面貌, 从此土地作为企业生产的一种重要的生产要素和特殊商品, 有了真正属于自己的价格表征。土地使用制度改革使企业和法人通过市场的方式有偿取得用地, 土地资本在纳入企业、法人资产的同时, 也不得不纳入企业的成本核算体系。因此, 地价的变化也像其它的一般商品一样如同“一支看不见的手”时刻都在自觉不自觉地影响和支配着企业、法人和个人的一切经济行为。

通过上述分析, 我们有理由认为, 土地使用制度改革为政府土地供应参与国家宏观经济调控创造了市场化的条件, 为政府运用土地政策手段调控宏观经济提供了技术支撑和理论依据。

3.6 小结

本章在简要介绍土地基本特征、经济属性和土地经济基本理论的基础上, 重点分析研究了土地调控在客观上的可能性、理论上的合理性和技术上的可行性问题。通过本章的研究可以得出如下结论:

- 1、土地供给的稀缺性和区位效益性要求我们必须集约利用和合理配置有限

的土地资源，使得我们今天研究政府土地供应促进经济稳定增长和资源的合理配置具有重大的经济意义。

2、地权实质是一种重要的经济权和发展权。各国在土地所有权和土地使用权方面的不同经济制度，直接关系到国家对整个宏观经济的影响和控制能力。

3、土地的自然属性决定了土地具有承载万物和要素资源两大基本功能。正是这两大基本功能，使得政府土地供应参与国家宏观经济调控问题在客观上成为可能。

4、土地调控在理论上的合理性，主要表现为土地供应政策的变化会对人们的消费、投资、出口这三驾拉动经济增长的马车产生影响方面。

5、土地调控在技术上的可行性，主要表现为中国特有的土地所有制结构和高度集中统一的土地管理制度方面。这种所有制结构和严格的管理制度使得土地成为中央政府可以直接调控、支配的重要资源和最大资产。土地使用制度改革则为土地调控创造了市场化的条件和经济管理手段。

6、正是由于西方国家土地私有制度，客观上决定了其中央政府不可能运用土地供应政策来影响整个宏观经济。这也就回答了为什么多年来西方发达国家不曾把土地这一对宏观经济有重大影响的生产要素作为调控宏观经济的政策工具这个重大问题。

7、土地作为重要的生产要素为拉动中国经济增长做出了极大贡献。我国实行市场经济体制改革十多年的实践证明，土地对经济增长的贡献率大约为29.6%，资本的贡献率为32.8%，劳动的贡献率为19.4%，技术的贡献率为18.2%。

第4章 土地调控机理、特质和作用条件

任何一种调控手段，不管是财政政策手段、货币政策手段，还是土地政策手段，其调控的目标、机理都会或多或少地存在一定的差异。同时各种手段调控宏观经济的适用性、局限性和有效发挥作用的条件等方面也都会有所不同。本章将重点研究土地调控机理、特质和作用条件等问题。

4.1 土地调控目标

国家宏观经济政策目标一般包括：价格稳定、充分就业、社会公平、结构优化、经济稳定增长和国际收支平衡等多项目标。就土地调控政策手段来讲，也许对这些目标的实现都有一定的效果，但其最主要的调控目标应放在以下四个方面。

4.1.1 粮食安全

在西方国家，粮食安全目标不属传统意义上的国家宏观经济政策目标。因为他们认为粮食问题可以在开放的国际市场贸易中得到解决。由于各国在不同产业方面比较优势的存在，各国都发展自己具有比较优势的产业，通过国际贸易，互通有无，从而实现整个社会财富的共同增长。这是比较优势理论的基本思想，从理论上讲也是一个正确的国际贸易和经济增长理论，对一般商品和西方国家的粮食问题也许是适用的和正确的。但是，对于我们一个拥有 13 亿人口的大国来讲，则存在种种的困难和问题，是不适用的。按照《中国的粮食问题》白皮书预测，到 2010 年我国人均粮食需求量将达到 390 公斤，全国粮食需求总量约为 5.5 亿吨，到 2030 年全国人口达到 16 亿峰值时，若按人均粮食需求量为 400 公斤计算，全国粮食需求总量将达到约 6.4 亿吨。但是，从国际市场上的粮食贸易情况看，现在每年全球粮食的国际贸易量约为 2 亿吨左右。很明显即使我们有足够的能力把国际市场上的粮食贸易量全部都买回来，也满足不了我们 13 亿中国人的吃饭问题。因此，未来中国 16 亿人口的吃饭问题便引起了国际社会许多学者的研究兴趣，同时也勾起了世界上一些别有用心国家少数政客的广泛关注。其中最为典型的的就是美国学者莱斯特·布朗在 1994 年提出《谁来养活

中国人》的所谓的中国粮食威胁论^①。尽管我们不赞成布朗先生的推理结论，认为其目的是别有用心，但是这也从另一个方面说明中国粮食安全对中国经济社会发展的重大意义。因此，对我们国家来讲，粮食问题不仅是一个经济问题，而且在很大程度上还是个重大的政治问题。俗话说“民以食为天”，如果我们的粮食问题解决不了，百姓衣不遮体、食不充饥，哪还可能有国家的安定团结，如果稳定不在，发展又何能谈起。所以，国家的粮食安全是中国的一个大问题，是我们的生命线，是经济发展最基本的保障线。解决 13 亿人口的吃饭问题，关键还得靠我们自己。尽管随着经济的发展和人口的增长，进口粮食已成定局，但这只能作为中国粮食的必要补充，而不能把其看作是可信赖的靠山。

粮食安全是国家的为政之要、发展之首，但国家的耕地资源形势则是不容乐观。目前我国人均占有耕地仅为 1.4 亩，不到世界人均水平的 40%。在这些有限的耕地资源中，水热充足的优质耕地仅占耕地总量的 1/3，且主要分布在东南部地区。而这些地区经济发展最快，建设用地需求量大，人地矛盾、耕地保护与经济发展的矛盾最为突出。目前北京、天津、上海、浙江、福建、广东等 6 个省市中共有 600 多个县（区、市）人均耕地已下降到联合国粮农组织确定的 0.8 亩的警戒线以下。我国现在耕地复种指数已经很高，很多地区水土条件不匹配，仅靠提高单产难以弥补因耕地减少损失的粮食生产能力。权威人士测算，按照《中国粮食问题》白皮书提出的实现粮食 95% 自给（此时中国从国际市场上购买的粮食数量相当于世界市场上可供量的 1/5-1/4 左右），则耕地保有量到 2030 年应达到 18.50 亿亩，而目前我国的耕地保有量只有 19.51 亿亩^②。所以耕地保护的形势非常严峻，土地调控必须把耕地保护、保障国家粮食安全作为第一位的首要目标切实抓紧、抓实、抓好。

4.1.2 结构优化

国家经济平稳运行实际包括经济总量平衡和经济结构优化两个方面的内容。在一定程度上说，实现国民经济的总量平衡要相对容易的多，而实现经济

① 1994 年布朗在《世界观察》杂志上发表了题为《谁来养活中国人》一文，引起国际社会的普遍关注。其主要推理依据和观点是：人均占有耕地很少的国家在快速工业化过程中必然伴随着耕地大量流失和粮食的大量进口。中国到 2030 年谷物年总需求量将达到 4.79-6.41 亿吨，而自身的总产量将减少到 2.72 亿吨，因此大约有 2.07-3.69 亿吨的谷物缺口，相当于全世界谷物总贸易量的（2 亿吨）的 1 至 2 倍。因此中国的经济发展将使其成为重要的世界粮食进口大国，从而使整个世界进入粮食短缺时代，危机到第三世界低收入国家的生存。由此他得出结论：中国的粮食危机将成为全球性的生态危机，不仅剥夺穷人的生存权利，而且会引起全球性的经济崩溃和政治动乱。

② 耕地保有量 19.51 亿亩，根据《中国统计年鉴》2005 年卷，第 5 页。

结构的优化则要相对缓慢和困难一些。这不仅是因为各项经济政策的总量效应一般都快于结构效应，而且更重要的是供给结构的形成总是滞后于需求结构，特别是经济发展处于由低级向高级阶段转换的时期，消费早熟拉动需求上涨，而传统产业一时又很难升级转产时，更容易出现结构失衡的问题。由于“短边规则”原理的作用，这种建立在结构失衡基础上的总量平衡是一种不可持续的均衡。因此国家宏观经济政策目标必须把总量均衡与结构均衡统一起来，二者不可偏废。现在国家提出要创建“绿色 GDP”^①指标体系，事实上这种绿色 GDP 就是一种可持续发展的 GDP，结构优化的 GDP，其道理也正是我们所说的总量均衡与结构均衡协调一致的问题。

笔者认为，优化经济结构应当作为土地政策调控的第二大目标。这不仅是在就结构优化对整个宏观经济的影响而言的，而且更重要是土地作为企业重要的生产要素，有较其它政策手段不可比拟地调节经济结构的能力。有学者认为，与货币政策相比财政政策更注重经济结构的优化，而货币政策则更注重经济总量的调节。本人认为尽管财政政策确实对优化经济结构有一定作用，但是这种对经济结构的调节仅是就存量项目而言的。土地作为企业上马的最后一道关口，较之财政政策在结构优化方面有着很多不可替代的优越条件，土地政策对结构的调节更具有根本性，是从源头上的一种调节。因此，结构优化作为国家宏观经济的重要政策目标，应当放在土地调控政策目标的重要位置，通过土地供应，严把土地“闸门”，实现国家的产业政策，促进经济结构的优化升级。

4.1.3 地价稳定

西方经济学通常把物价上涨率看作是衡量一国经济是否平稳运行的一个重要指标^②。一般认为物价上涨保持在 3-5% 的水平，表明经济运行处于正常状态，超过这一限度则认为存在通货膨胀的极大压力。在我国的物价指数测算体系中虽然地价没有列入核算指标体系，但地价的剧烈变动对整个宏观经济的影响却是重大而深远的，尤其是地价对房地产市场的影响更是直接的。2003 年全国地价平均上涨 24.9%，导致了 2004 年全国成品商品房成本价平均上涨了 10.1%，房价上涨了 15.0%。这种地价、房价的连动上涨，不仅对土地供应和耕地资源保

① 绿色 GDP，是指绿色国内生产总值，是对现行 GDP 指标的一种调整，是指扣除经济活动中投入的环境成本后的国内生产总值。

② 考察一国经济运行状况的指标体系一般认为包括五率，即物价上涨率、利率、汇率、失业率和经济增长率。

护造成了极大的压力，而且在很大程度上进一步加大了通货膨胀的压力，这个问题处理不好还会形成经济“泡沫”。正是基于对房地产市场的这种价格波动，2005 年国家做出了以调控房地产市场为主要内容的新一轮国家宏观调控决策。地价问题对宏观经济的影响在日本表现得最为突出，70 年代随着日本经济的高速增长和城市化进程的加快，带来了地价飞涨，地价的高涨又引发了大量的土地投机行为，形成土地“泡沫”。由此有学者得出结论：地价高涨并不一定带来土地的集约和高效利用，相反却是造成土地投机的祸根^①。中央银行行长周小川认为^②，不切实际的土地价格高涨还会给央行和国家的金融机构带来更大的风险。总之，地价问题也和其它物价一样对整个宏观经济的平稳运行是有重大影响的，这一点各界都有一致的共识。所以国家对地价的适度控制和调节应当作为土地调控的一个重要目标，加以重视。

4.1.4 经济稳定增长

保持经济的持续稳定增长是所有经济政策手段调控的重要目标。土地调控也不例外，只要我们把土地作为国家宏观经济调控手段，它就必然要为经济稳定增长这一重要的国家目标服务。过去十多年来我们一直没有把土地作为宏观经济调控的手段来看待，土地管理的重点放在了耕地保护和粮食安全上，是一种单一目标的管理。这种资源管理方式对我国社会经济的发展 and 稳定做出了很大贡献，有效遏制了耕地锐减的势头，保障了国家粮食安全。但是耕地保护的过分强调和一些土地政策的运用，在一定程度上也影响了国家经济的发展。1997、1998 两年土地冻结占用与国家宏观经济政策的背向运用，对国家以刺激增长为特征的第二轮宏观经济调控的影响就是一个很好的说明。因此，作为国家重要的宏观经济调控手段，政府土地供应参与宏观经济调控，这种新的形势和新的任务，要求我们必须在资源管理理念上有一个根本性的转变，变过去单目标管理为多目标管理。必须坚持“在开发中保护，在保护中开发”的基本原则，正确处理好耕地保护、粮食安全与国家经济发展的关系。既不能过分地强调耕地保护和粮食安全，禁止或限制经济社会发展必要的用地需求，同时又不能过分地强调经济发展而不顾耕地的有效保护。资源管理政策必须同时考虑多目标的需要，与国家其它宏观经济政策的运用在时空上实现协调一致，这是新形势、

① [日]野口悠纪雄：《土地经济学》，汪斌，北京，商务印书馆，1997 年版，第 V 页。

② 周小川，《城市土地管理模式及其对金融的影响》，《金融时报》，2003 年 12 月 10 日。

新任务的要求，是国家经济平稳发展的需要。

4.2 土地市场供求模型

我国的土地市场分为土地一级市场^①和土地二级市场^②。在这两个市场上由于市场主体不同，政府对市场的操控能力和操控方式都有所不同，并导致对宏观经济调控的机理方面产生较大的差异。

4.2.1 土地一级市场供求模型

图4.1是国有土地一级市场供求示意图，纵轴表示土地价格（P），横轴（OQ）表示土地总规模，自左向右表示建设用地规模，自右向左表示农用地规模，土

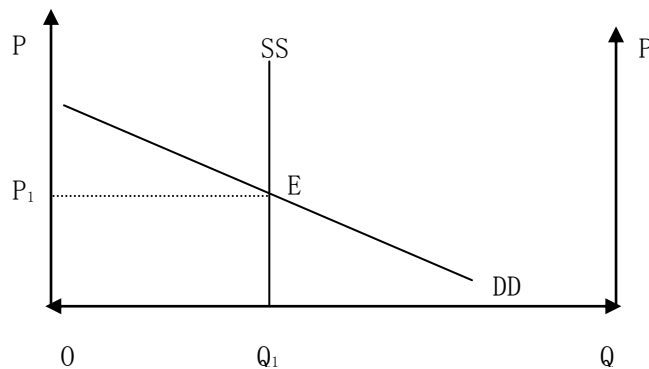


图 4.1 土地一级市场供求模型

地总面积的有限性（土地总规模的确定性），决定了建设用地规模与农用地规模之间是一种零和关系。DD 表示建设用地需求曲线，SS 表示建设用地供给曲线。与所有的经济学模型相似，建设用地需求随土地价格的降低而增大，故需求曲线（DD）为向右下方倾斜的直线。供给曲线（SS）是一条不随地价变化的垂线，这是由我国特有的土地管理制度决定的。在我国，国家对土地一级市场实行高度垄断，政府的土地供应规模不随地价的高低而变化。

① 土地一级市场，是国有土地在国家和用地单位之间初次交易流转的市场，在这个市场上国家作为城市土地所有权人，在一定条件下将城市国有土地使用权全部或部分地让渡给土地使用者。国有土地的初次流转体现的是国家和土地使用者之间一种社会关系。初次流转的方式一般包括行政划拨和国有土地使用权的出让、租赁和作价入股等方式。

② 土地二级市场，是国有土地使用权在用地者之间二次流转的市场，在这个市场上依法取得国有土地使用权的单位和個人，在一定条件下依法将获得的国有土地使用权全部或部分的有偿转移给其他单位或者个人使用。国有土地的这种二次流转体现的是用地者之间的经济和法律关系。二级市场上土地使用权流转的方式主要包括土地使用权的转让、出租、抵押等。

由此可以看出，在土地一级市场上，由于政府对土地出让的高度垄断，政府的土地供应政策会直接影响到土地市场上价格的变化。当政府扩大供地规模时，供给曲线右移，地价下降；相反当政府紧缩“地根”，压缩供地规模时，地价上涨。地价的变化会影响到人们的投资和消费倾向，进而影响到整个宏观经济运行。

4.2.2 土地二级市场供求模型

土地二级市场供求模型与一级市场不同（图4.2）。由于二级市场上的土地交易行为是在用地者之间进行，各经济主体对个人利益最大化的追求，导致了土地供给曲线（S）呈向右上方倾斜的形状。在土地二级市场上，需求曲线和供给曲线的左右移动，引起市场地价的变动，进而影响到宏观经济运行。在这个市场上政府的土地政策工具不是直接作用于市场，而是通过不同的土地政策影响用地者的行为，引起土地供求曲线的移动。所以在土地二级市场上，政府的调控不像一级市场那样直接，表现为间接的市场调控。比如，政府发布土地供应规模信息，改变用地者的消费预期，会引起市场需求曲线的移动；通过改变土地税收政策，会影响到二级市场上土地供应曲线的移动，进而影响到土地价格的变化和宏观经济运行。

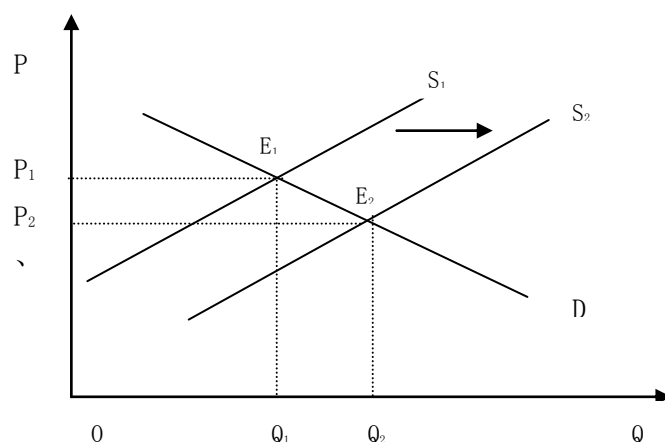


图 4.2 土地二级市场供求模型

4.3 政府土地供应与短期宏观经济稳定

政府土地供应政策对宏观经济的调节与财政、货币政策调控宏观经济的机理不同。它既从整个宏观经济的需求一侧对宏观经济施加影响，同时又从供给一侧调节社会总供给规模。其调控机理包括市场的价格机制调节、行政的投资调节和生产要素调节三种作用方式。

4.3.1 价格调节

价格调节，是市场经济中最基本最重要的自发调节方式，被看作是市场中“一支看不见的手”，自动地影响着人们的一切经济行为。土地价格作为社会整个价格体系的一个重要组成部分，地价的高低对人们的消费、投资等一切经济行为会产生重大而深远的影响。尤其是对房地产市场，这种影响可能是根本性的和举足轻重的。

令我们记忆犹新的是始于2005年的针对房地产市场开展的以调节房地产价格为目的的新一轮国家宏观调控。关于这次房地产价格高涨的原因有多种解释，有人认为是土地供应不足，由地价高涨带来房价的上涨；而另有人认为，房价上涨不是地价惹的祸，反而是房价的上涨带动了地价的上升。在第6章中本人就此问题作了较为详尽的分析和论证，认为，地价作为房地产价格的重要构成因子，对房价的上涨不可能没有一点“贡献”，甚至可能还是最为重要的影响因子。土地供应的变化引起地价的变化，地价的变化又会引起房价的变化。这种由土地供应带来的房地产价格的波动会不同程度地影响到人们的消费、储蓄、投资等经济行为。从这方面讲土地政策的价格调节机制和财政、货币政策调节机制一样，主要是从社会总需求一侧发挥作用和影响的，是一种间接的市场调节方式。

4.3.2 投资调节

所谓土地供应的投资调节，主要是指土地作为投资载体，土地供应政策对社会总投资规模产生的影响。第二章我们已就中国的经济增长方式作过专门地论证，得出的基本结论是：中国的经济增长是投资拉动型的增量增长方式。基于这种特殊的增量增长方式，我们可以把国民收入核算恒等式进一步细分变成如下(4-1)式的形式：

$$Y = C_{(Y-T)} + G + I_{(i)} + I_{(i,d)} + NX \quad (4-1)$$

其中, $C_{(Y-T)}$ 代表社会消费, 它是居民可支配收入 (可支配收入等于国民收入减去政府税收) 的函数, 主要受政府财政政策工具的调节; G 代表政府购买, 是专受政府财政政策调节的唯一因子; I_0 代表社会存量投资, 它是利率的函数, 主要受到货币政策的调节; $I_{(r,d)}$ 代表社会增量投资, 它是货币利率 (r) 和政府供地规模 (d) 的函数, 道理上讲它既受到货币政策的调节, 同时也受到政府土地供应政策的调节。但是由于土地资源的稀缺性和土地资产的保值增值性, 一定程度上决定了社会增量投资 $I_{(r,d)}$ 主要与政府土地供应政策有关, 货币利率对其影响不会很大。政府供地规模增大, 则增量投资随之增大, 政府收缩“地根”, 减少土地供应, 则增量投资会相应减少。政府土地供应对社会总投资的这种影响间接地影响到社会总需求规模, 进而影响到社会的均衡产出水平。与财政、货币政策工具相比, 土地政策对投资的这种调节更具有行政性和强制力。

4.3.3 生产要素调节

生产要素对宏观经济的调节, 是从社会总供给方面发挥作用的。土地作为社会生产最基本的生产要素, 要素投入总量的变动, 必然引起要素价格的变化 (图 4.1), 而企业对要素的投资是企业重要的生产成本, 因此要素价格的变动必然影响到企业的生产经营决策, 进而影响到社会总供给水平。上世纪 70 年代石油价格的暴涨, 直接对世界经济产生重大的供给冲击, 引起世界经济增长普遍减速就是一个很好的例证。以钢铁企业的生产经营来讲, 我们设想如果土地资源供应总量减少, 停止新设采矿许可证的发放, 那么作为生产资料的铁矿石的市场均衡价格必然随之上涨。在钢铁产品市场均衡物价水平不变的情况下, 铁矿石价格的上涨, 压减了钢铁企业的利润空间, 由此必然导致钢铁生产企业压缩生产规模, 减少钢铁产品的社会总供给, 进而影响到整个社会的总产出水平。总之, 要素投入对社会经济产出水平的影响, 主要是通过生产资料市场的价格变化而发挥作用的。在一定意义上说, 要素投入对宏观经济增长的这种影响是根本性的, 这种由于生产资料市场的价格波动带来的供给冲击对整个社会经济的破坏力极大。

4.4 政府土地供应与长期经济增长

上边我们从三个方面分析了在短期中政府如何通过土地供应政策的变化调

控宏观经济实现平稳运行。与财政、货币政策调控宏观经济一样，这种基于需求管理方案的调控理念仅仅适用于短期的经济增长分析。在长期中，由于各种价格具有可伸缩性，总供给曲线是一条与物价水平无关的垂线。因此在长期中任何以调节社会总需求水平拉动经济增长的努力都将是徒劳的，其结果只会带来物价水平的上涨，却不会带来经济的任何增长。

长期中经济增长的源泉是生产要素的投入。经济学家索洛把资本、劳动和技术作为促进经济持续增长的三大生产要素，建立了索洛增长模型^①。其基本的结论是：（1）在储蓄率（投资率）既定的条件下，一国经济的人均产出水平不会持续增长，最终都会达到一个稳定状态；（2）储蓄率（投资率）的大小是决定一国经济总产出水平的决定性因素，高储蓄率会带来经济的较快增长，但这种增长只是暂时的，最终经济会达到一个稳定的产出水平；（3）人口增长尽管不会带来人们生活水平的提高，但会促进经济总产出水平的持续增长，高人口增长率的国家，稳定状态的人均 GDP 较低；（4）在稳定状态下，技术进步率决定了人均收入增长率，技术进步是人们生活水平提高的动力源泉。

但是，索洛增长模型并没有考虑土地这一重要的生产要素，其隐含的基本假设是土地面积是确定不变的。这一基本假设使得该模型能较好地解释一国经济的存量增长问题。如果考虑经济的增量增长，那么就有必要在该模型中加进土地要素变动的影响。在这里我们遵循索洛模型研究的基本思路，研究土地要素投入的变动对经济产出的影响，把土地要素投入用有经济产出的土地面积来表示^②。我们可以建立起如下经济增长模型^③：

$$y = f(\kappa) \quad (4-1)$$

$$i = s \cdot f(\kappa) \quad (4-2)$$

$$\kappa = K / (L \times E \times D) \quad (4-3)$$

$$\Delta \kappa = i - \delta \kappa - n \kappa - m \kappa - g \kappa = s \cdot f(\kappa) - (\delta + n + m + g) \kappa \quad (4-4)$$

其中：

① [美]N. 格里高利·曼昆：《宏观经济学（第五版）》，张帆、梁晓钟，北京，中国人民大学出版社，2005 年第 1 版，第 171-214 页。

② 就一国来讲，除非对外侵略扩张，否则一国土地的总面积是固定不变的。但是，有经济产出的土地面积则是可以变化的。比如，城镇中的闲置土地，农村的荒山、荒地、未利用土地等，随着对土地投入的增加这些未利用的土地会逐步得到改良。另外，土地要素在三次产业之间是可以转移的，即使土地在总量上具有确定性，但由于三次产业比较效益的不同，这种转移也可以带来社会总产出的增长或变化。

③ 该模型有两个基本假设：（1）生产函数遵循资本的边际收益递减规律；（2）生产函数为规模收益不变，亦即： $zY = f(zK, zL)$

- y —表示单位面积土地上效率工人^①的人均产出；
 κ —表示单位面积土地上效率工人人均占有的资本存量；
 i —表示单位面积土地上效率工人人均投资量；
 K —表示社会资本总存量；
 L —表示劳动力数量；
 E —表示劳动效率；
 D —表示有经济产出的土地面积；
 $E \times L$ —表示效率工人的数量；
 s —表示储蓄率；
 δ —表示资本折旧率；
 n, m, g —分别表示劳动力、土地要素和技术进步增长率；
 $\delta\kappa$ —表示因折旧导致的资本存量的减少量；
 $n\kappa$ —表示因新增劳动力导致的人均分摊资本的减少量；
 $m\kappa$ —表示因土地面积的增加导致的单位土地面积上资本分摊的减少量；
 $g\kappa$ —表示因技术进步导致的人均资本分摊的减少量。

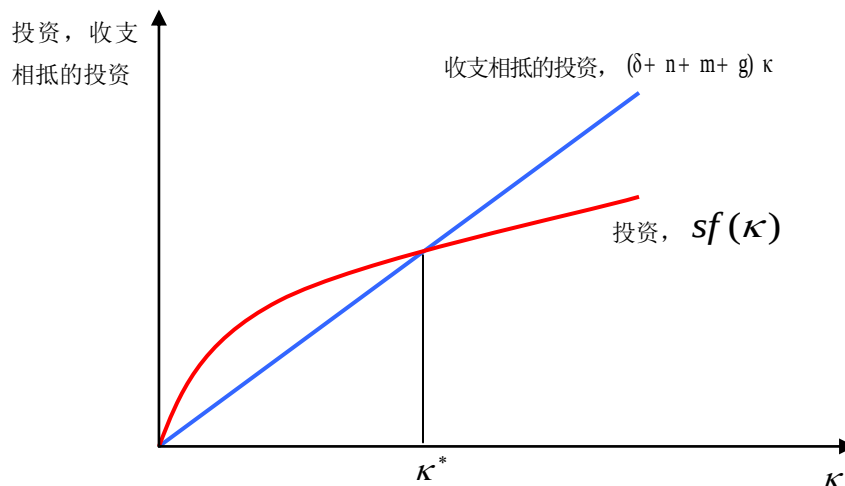


图 4.3 投资、收支相抵的投资与稳定状态

该模型表示：单位面积土地上效率工人的人均产出水平（ y ），取决于人均占有的资本存量（ κ ）。资本存量（ κ ）的大小取决于两种相互对立的力量，人均投资量（ i ）使资本存量增加，而收支相抵的投资（ $(\delta + n + m + g)\kappa$ ）使资本

① 效率工人，是指有效率的工人。引自[美]N.格里高利·曼昆：《宏观经济学（第五版）》，张帆、梁晓钟，北京，中国人民大学出版社，2005年第1版，第198页。

存量减少。当两股力量在数量上相等时,则资本存量达到最大值 (k^*),此时经济的产出亦最大,并处于稳定状态(图 4.3)。在这一稳定状态,计算各变量的增长率(表 4-1)。可以看出,除单位面积经济产出外,经济总产出、人均经济产出和效率工人的人均经济产出三个变量的增长率都与用地面积增长率有关,说明在长期中有经济产出的土地面积的增加不仅可以促进经济的持续增长,而且可以保障人们生活水平的持续提高。上一章我们用中国 1992 年以来的实际数据计算了政府土地供应对经济增长的贡献率大均在 29.6%,这从另一个方面也证明了土地对经济增长的极大贡献。

表 4.1 经济处于稳定状态时各变量增长率计算表

变 量	计算公式	增长率
单位面积效率工人的人均资本	$k^* = K^*/(L \times E \times D)$	0
单位面积效率工人的人均产出	$y = f(k^*)$	0
经济总产出	$Y = f(K^*) = y \times E \times L \times D$	$n+m+g$
单位面积的存量资本	$K^*/D = k^* \times E \times L$	$n+g$
单位面积的经济产出	$Y/D = y \times E \times L$	$n+g$
人均存量资本	$K^*/L = k^* \times E \times D$	$m+g$
人均经济产出	$Y/L = y \times E \times D$	$m+g$
效率工人的人均存量资本	$K^*/(L \times E) = k^* \times D$	m
效率工人的人均经济产出	$Y/(L \times E) = y \times D$	m

4.5 土地调控特质及适用性

4.5.1 土地调控是一种全方位的综合调控

土地调控是一种集直接、间接、宏观、微观、长期、短期调节于一身的综合性调节。政府对土地一级市场的调控可以说是一种对市场的直接调节,政府对二级市场的调节则可以认为是一种间接的市场调控。这些调节中有的在短时间内奏效,有的则可长期地发挥功效;既可直接影响单个市场经济主体的经济行为进行微观调节,又能对关系整个国计民生的重大比例问题进行宏观上的

调节。与其它调控手段相比，土地调控的面更广。因为所有的经济活动和经济主体都得用地，狡猾的经营者可以想办法偷税漏税，但无法不用地、不交地租。而其它价格的调节并非时时对所有经营者都有同样的调节作用。同时，土地调控还是全方位的调控。比如，对城市繁华商业区征收高地租，而对城市郊区和相对欠发达地区征收低地租，则可起到调整用地结构的功效；对征用耕地征收高地租，对开发生地荒地征收低地租，则可起到调节生态和产业结构的作用，促进土地的合理开发利用。同时征收地租还可有效调节社会各阶层的收益分配，它既可调节资本存量，又可调节资本增量，既可调节内资，又可调节外资。所以在一定意义上讲，土地调控是一种综合性、全方位的调节手段。

4.5.2 土地调控可控、易控，具有超前性

与传统的财政、货币政策工具调控市场的行为相比，土地调控更多地表现为一种政府的行政行为。尤其是在土地一级市场上，土地供应的规模、速度和方向等完全是由政府说了算，是纯粹的政府行政行为，政府完全可以直接操控和影响市场。至于对土地二级市场的调节可能更多的表现为一种经济的间接调控行为，但这与一级市场相比其对整个宏观经济的影响要远远小于一级市场的影响。因此就政府来讲由于我国特有的土地所有制结构和土地管理制度使得政府具有较强的操控土地、操控市场的能力，土地调控较其它调控手段在调控的效果方面可控的程度会相对更高。

土地调控时滞短，更易实现调控目标。第2章我们分析了时滞对国家宏观经济政策实施效果的影响。由于信息的不完全性和政府经济预测的困难，常常会导致财政、货币政策实施效果不能尽如人意，并由此成为一些消极政策支持者攻击的目标。土地调控尽管也同样存在一个时滞问题，但与财政政策相比，其内在时滞相对较短，它不需要经过繁琐的立法程序；与货币政策相比，其外在时滞也相对较短，这是因为土地作为新企业上马的最后一道关口，不管其资金来自何方，也不管资金是否早已筹措就位，只要政府下令停止供地，则增量投资规模就可嘎然而止，并发挥作用。从这个意义上讲，土地调控可控、易控，更容易实现调控的目标。

同时，土地调控还具有超前性。就一般的商品市场来讲，价格对社会生产的调节总是滞后于特定的生产过程。企业在上马生产线到生产出商品之前，并不知道其商品究竟能否以自己意愿的价格在市场上出清并获利。一种商品的价

格走高会引起企业扩大再生产，但等产品生产出来时可能市场环境早已不是以前那种供不应求的环境了。所以对一般商品生产者来说，商品价格的这种市场自动调节是滞后的和盲目的。但土地这一特殊商品则不同，对生产企业来说在它取得土地使用权扩大再生产之前，地价总是确定的和可预测的。尽管地价不能像其它商品一样会全部转移到产品价格中去^①，但企业在上马项目之前也必然对其预期收益和成本进行经济核算，其中的地价也必然会纳入企业的生产成本而参与企业的经济核算。在这个意义上讲，地价对企业生产经营的调节是超前的，土地调控具有一定的超前性。

4.5.3 土地调控对经济的增量增长更有效

宏观经济增长一般可分为增量增长和存量增长两种方式。所谓增量增长是指经济的增长主要靠扩大生产规模、新增生产能力来促进整个宏观经济增长的一种增长方式。所谓存量增长是指经济的增长主要靠技术的革新和劳动生产率的提高来实现宏观经济增长的一种增长方式。两种增长方式相比，土地调控可能在增量增长的宏观经济环境下更有效，更能发挥对宏观经济的调节、调控作用。因为在这种增长方式下，土地作为企业投资的载体和重要的生产要素，土地供应政策的变化对企业的经济行为会产生重大影响。在存量增长方式下，土地作为企业的四大生产要素（土地、资本、劳动和技术）之一，也会对企业的生产和经营决策产生一定的影响，不过与增量增长方式相比，其功效可能要差一些。西方国家多年来所以没有把土地政策当作政府调控经济的重要手段，除了前章所讲的由于土地私有制所限，导致政府操控土地能力上的不足之外，另一个原因可能是与其所处的经济增长阶段和经济增长方式的不同有关。

4.5.4 土地调控对过热的宏观经济调控效果更好

任何一种调控手段都有一个适用性的问题，也就是说对什么样的宏观经济形势调控效果更好、更有效的问题。关于财政和货币政策的适用性，一般认为在宏观经济不景气要求扩大国内总需求、刺激增长的萧条时期，运用财政政策调控效果会更好。而在宏观经济过热需要降温时，货币政策手段又会相比较更

^① 土地由土地物质和土地资本两部分构成，固定在土地中的劳动称为土地资本，它属于固定资本范畴，会随着使用而损耗和消失，由这部分构成的土地价格会转移到生产产品的价格中去。但土地物质作为纯粹的自然恩赐，不会随着人们的使用而损耗、贬值，它会给用地者带来远远不断的地租收益，由这部分构成的土地价格不存在向商品价格的转移问题。

有效一些。土地调控手段也不例外，也有个适用性问题。本人认为土地调控对过热的宏观经济需要降温时会比较有效，相反在国内需求不足需要扩大内需促进增长时可能不如降温的效果更好。所以做出这样的大胆推断主要是考虑到，土地作为投资的重要载体和企业的重要生产要素，在我们这样一个靠投资拉动型增量增长的国家，限制性的土地政策会对企业的投资和生产产生重要的瓶颈制约作用。回顾最近一轮国家宏观经济调控所伴随的土地政策的应用和效果，对此结论的成立就是一种很好地解释。为了有效遏制部分行业投资增长过快的趋热迹象，从2003年起国家开展了土地市场的治理整顿，清理各类开发区和各类建设用地，开发区核减了70.1%，规划面积压缩了64.5%。2004年国家又实行了暂停农用地转用审批半年，并同时开展了“三个暂停”和“六项清理”。这些土地政策运用对宏观经济调控的效果，被国土资源部认为是起到了“釜底抽薪、一举多得”的作用：一是控制土地供应使企业新上项目失去了必要的土地支持，从而有效地控制了企业的盲目投资；二是土地市场的严格管制，对压减以土地作抵押物的银行放贷规模会起到一定的效果；三是对土地供应的严格管制大大减少了被看作是地方政府建设投资来源的土地收入，从而在一定程度上控制了地方政府的投资能力；四是通过有效抑制盲目建设，有利于缓解煤电油运紧张状况。

当然，我们说土地调控在宏观经济需要降温时比较有效，并不否认其在刺激经济增长时的调控作用。在经济萧条时期，土地调控的效果也许不比财政政策更好，但与货币政策相比，也许会更有效一些。因为货币政策调控主要是通过利率的变动影响投资，但在经济不景气时，企业看不到可以赚钱的买卖，利率再低恐怕也难以起到刺激投资之功效。但土地则不同，与货币相比土地具有保值增值的能力，对土地的投资即使不能给企业带来期望的生产收益，但起码它不会使企业受损过大，必要时将其地皮推向市场变现，很可能还会给企业带来一笔可观的额外收入，而这一点正是土地投机和土地投资的魅力所在。

4.6 土地调控作用条件

在第三章中我们对中国运用土地政策调控宏观经济的可能性和可行性进行了比较系统的研究和论证。但是中央政府究竟能否把这种客观上、理论上的可能性和技术上的可行性变为现实，还必须基于一定的市场环境和政策条件。概

括起来这些基本条件主要包括以下几个方面。

4.6.1 土地一级市场的高度垄断

前边一章中我们曾就西方国家为什么没有把土地这一重要的宏观调控政策作为国家用来调控宏观经济的手段做了阐述，原因主要是土地的私有制致使中央政府缺乏操控土地供应的能力。相反，在我国土地政策所以能够作为国家调控宏观经济一个行之有效的手段，被中央政府予以高度关注和重视，关键的也是由于我国特有的土地公有制结构和高度集中统一的土地管理制度。如果农业用地可以随意转为非农业建设用地的话，由于三次产业用地比较效益的不同，会造成大量耕地转为非农业建设用地，不仅威胁到国家粮食安全，而且政府运用土地政策调控宏观经济的努力也会大打折扣。因此，政府高度垄断土地一级市场的土地供应，是土地调控有效发挥作用的最基本的前提和条件。增强政府运用土地供应政策调控宏观经济的能力，就必须在政府对土地一级市场的垄断力方面做文章。

4.6.2 规范的土地交易行为

在我国土地市场分为一级市场和二级市场。对土地一级市场国家实行高度垄断的集中统一管理。对土地二级市场的管理与西方国家大体相似，基本的原则是放开搞活。就土地调控而言，既然存在两个完全不同的市场，那么仅对土地一级市场的高度垄断显然是不够的，规范有序的土地二级市场的运作和管理也同样是必须的和重要的。其中的道理不言而喻，因为没有公平、公正和规范、有序的市场秩序，就谈不上有效的市场管理，更谈不上参与市场调控问题。就目前全国讲，通过近十余年的土地使用制度改革，各地在土地市场建设方面取得了很大成效，各设区市普遍建立了有形的土地市场，包括地价评估、信息中介等在内的中介机构也相继建立健全并不断走向规范。这些都为土地参与国家宏观调控创造了条件。

4.6.3 健全的土地储备制度

所谓土地储备制度是指城市政府运用市场机制，按照土地利用总体规划和城市规划要求，通过收回、收购、置换、征收等手段获得暂时闲置的土地，并进行必要的前期开发、整理和储存，以便供应市场，达到调节土地市场供求平

衡的一种城市政府土地管理制度。建立土地储备制度的目的最初主要是为了配合企业改制，盘活变现城市存量土地资产，实现政府对城市土地一级市场的高度垄断（特指原划拨土地入市问题），有效配置有限的城市土地资源。土地储备制度是中国土地管理的一种工作创新，有利于增强城市政府操控存量建设用地的能力。这一点对于人多地少、耕地资源不足的我国来讲是极为重要的。中国的基本国情决定了政府通过土地供应干预市场、调节市场的努力将在很大程度上受到耕地资源不足的极大制约。因此，在新形势和新任务下，政府运用存量土地储备有效干预和调节市场对政府具有特别重要的意义，土地储备制度应当作为政府土地调控的重要基础。

4.6.4 完善的市场价格形成机制

价格机制是市场实现自动调节的“一支看不见的手”，也是政府调节市场的重要媒介。尽管政府的土地调控政策更多的体现在对土地一级市场供应的垄断力上，但这只是就土地供应总规模而言的。至于对建设用地向企业间的具体配置问题，应更多地依靠市场的竞争机制，尽量减少政府的行政干预。这是规范的市场经济体制的基本要求，也是政府转变经济管理方式的需要。只有如此才能实现资源的优化配置，使资源价格真正体现市场的供求状况和资源的稀缺程度，实现政府间接调控市场的政策目标。因此，从这个意义上讲，地价的形成机制应当遵循一般商品价格的形成机制，由市场定价，而非政府定价。这就要求我们必须建立起完善的土地市场价格形成机制，提高土地资源配置的市场化程度，大力推进公开招标、拍卖或挂牌方式出让土地。

4.6.5 科学的宏观经济分析预测

任何一项政府决策都必须建立在科学的分析和预测基础上，否则就难免会出现决策失误。土地调控也是一样，要发挥其对宏观经济的调控作用，就必须认真研究土地供应与宏观经济增长、地价与房价关系等问题，并对整个宏观经济和房地产市场的走势做出科学的分析和预测。过去由于对资源管理的定位问题，各方面对这个问题关注不多，基本上是个空白。但现在不同了，土地要参与宏观调控，这些问题就应认真加以研究，逐步建立起适应新形势、新任务要求的地价分析预警预测预报体系，根据科学的预警预报和预测，相机决策土地政策，更好地为国家宏观经济平稳运行搞好服务。

4.7 问题和建议

上边我们仅是从理论上就土地参与宏观调控的基本条件做了阐述。本节重点就目前中国在这方面存在的问题进行分析，并在此基础上有针对性地提出一些有益的政策建议。

4.7.1 土地一级市场垄断力不够

对土地一级市场的高度垄断是政府土地供应参与宏观调控最基本的前提和条件。但目前在中国这方面还存在一些问题，集中表现在国家对土地一级市场的垄断力不够。一方面政府征地难度越来越大，为征地出现警民冲突的事件时有发生，政府有时很难按照国家意志行使征地权；另一方面是违法用地屡禁不止，企业以租代征、规避审批的问题普遍存在^①，不仅扰乱了正常的土地市场秩序，而且大量违法用地的存在也会影响到政府调控目标的实现。随着我国经济的高速增长，这种状况还有进一步加重的趋势。

关于征地难和农村非法倒卖土地问题，我们可以用图 4.4 模型进行经济学分析和说明。图中 DD、S（包括 S_1-S_3 ）直线分别表示土地一级市场需求曲线和政府土地供应曲线；SS 表示在完全自由的市场经济中农地转为建设用地的供给曲线，也就是说农村集体土地所有者供给土地市场的意愿线，它是一条向右上方倾斜的直线，表示农村集体土地入市交易的数量规模随土地市场价格的提高而增大； P_0 表示政府的征地价格线^②，它是一条确定的水平线，基本上不随市场价格而变化。当政府供给用地在 OQ_1 、 OQ_2 、 OQ_3 等不同规模时，政府征收土地所遇到的问题和农村集体土地所有者的心理意愿及行为倾向是不同的。

当征地规模等于或小于 OQ_1 时，政府供给曲线 S_1 与市场需求曲线 DD 和农民的自由供给愿望线 SS 分别交于 E_1 和 E_{11} 。此时政府的补偿价格（ P_0 ）达到甚至超过了农民的愿望价格（ P_0 ），所以虽然政府批租土地的市场价格（ P_1 ）大大超过了征地价格（ P_0 ），政府从中获得了较高的土地级差收益（ $P_0 P_1$ ），政府的征地阻力存在，但阻力可能不是很大，能够基本满足农村集体土地所有者的愿望，也

① 据统计，1999-2004 年，全国平均每年查出违法用地面积达 67 万亩之多，约占年用地总面积的 17.5%，且有逐年上升的趋势。

② 我国土地管理法规定：征收土地按土地原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费四项。其中土地补偿费为该耕地被征收前三年平均年产值的六到十倍；安置补助费按照需要安置的农业人口计算，每个农业人口的安置补助费标准为该耕地被征收前三年平均年产值的四到六倍，但最高每公顷不得超过十六倍。同时规定土地补偿费和安置补助费的总和不得超过三十倍。附着物和青苗补偿费标准由各省自定。

能够实现政府的征地愿望。但在这个市场价格 (P_1) 下, 农民愿意提供的土地规模是 $0Q_{11}$, 因此农民的心理倾向可能是除提供给政府的用地外, 他还会按照市场价格私自向市场供地以谋取更大利益 (因为政府的供地价格高于市场均衡价格 P_2), 这是造成土地违法占地大量存在的经济动因。此时, 集体土地违法入市的规模为 Q_1Q_2 。当征地规模在 $0Q_1$ 和 $0Q_2$ 之间时, 随着征地规模的不断扩大, 征地

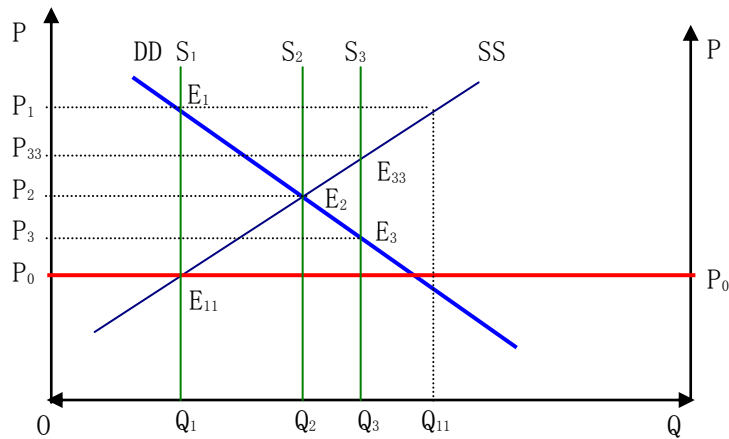


图 4.4 土地一级市场各行为主体经济学分析模型

补偿价格和集体土地所有者在该规模下的意愿价格的差距会越来越大, 政府的征地难度会不断加大, 甚至可能实现不了政府的意愿。此时违法占地可能并不会减少, 而依然保持在 Q_1Q_2 水平, 如果政府强行实现了征地愿望, 违法占地的规模可能要小一些 (等于市场均衡的用地规模 $0Q_2$ 减去政府实际的供地规模)。当政府供给线达到或越过市场均衡点 E_2 时 (比如 S_2 或 S_3 供给线), 政府征地难度会更大。如果政府强行实现了其征地行为的话, 则可能不会发生农民的私自卖地问题。但如果相反的话, 集体土地非法入市的规模可能仍保持在原有的水平。所以从上述的分析可以看出, 只要我国现行的征地制度不做根本性地改变, 征地难和集体土地非法入市交易的问题从理论上讲就不可能彻底地根除或得到根本性地好转。这两个问题的存在会在很大程度上削弱政府操控土地的能力, 影响土地调控的效果。

同时, 地方政府对经济利益的追求也在一定程度上影响国家操控土地一级市场的能力和土地调控目标的实现。按照我国现行的法律规定, 中央政府和省级人民政府两级拥有农地转用和土地征收、征用审批权, 市、县两级地方政府虽不具有这两种权力, 但却拥有对存量国有建设用地在具体项目上的配置权,

也就是说包括中央和省、市、县四级政府都能代表国家行使对土地一级市场的垄断权。在土地收益（土地有偿使用费^①）分配上，我国实行的是按比例分成制，中央分成 30%，省、市、县共分成 70%。对存量建设用地的出让收入全部归地方政府所有。这种收益分配制度，客观上必然会产生地方政府的利益启动，由此便出现了经常听说的诸如书记工程、县长工程等名目繁多的违法用地和乱批滥占土地的问题。有的县（市）、乡政府为了追求经济利益最大化，有时还经常出现克扣农村征地补偿费的问题，国土资源部李元副部长在 2004 年全国国土资源厅局长会议上讲，全国年内共清理出拖欠、截留、挪用征地补偿费达 175 亿元。地方政府这种片面追求经济效益的利益启动，既严重影响到党群、干群关系，影响到社会的安定团结，又在很大程度上影响到中央政府对土地市场的操控能力和国家宏观调控目标的实现。

有效解决上述存在的诸多问题，最为关键和根本性的是三条：

第一，改革现行征地制度，进一步明确国家征收集体土地的范围，严格限制征收权的运用。建立健全国家征用制度，对国家规定征收范围外的企业生产建设占地一律实行国家征用制度，保留农村集体土地性质不变。同时，允许农村集体土地经依法批准进入土地市场交易，实现集体土地所有者的收益权和部分的处置权。也就是说应废除目前的征地补偿制度，将集体土地入市交易的全部收益归农村集体所有权人所有，使集体土地所有者真正享有土地所带来的经济收益。这样的改革不仅有利于更好地落实《宪法》规定的土地所有制（国家所有制和集体所有制），有利于农民的长远生计、农村的发展和稳定，而且从国家调控经济的角度讲，还利于缓解国家征收、征用土地难的问题以及地方政府在土地管理中的利益启动问题。这对于增强国家操控土地的能力将是大有益处的。从国家政策目标定位来看，国家管理土地的目标应该更多地放在社会公平、稳定和发展的全局上，土地资产的经营效益目标应当作为一个次要的附带性目标，而不是像地方政府那样片面地过分追求。

第二，严格土地管理，严肃查处一切违法用地和乱批滥占案件，稳定土地市场经济秩序。从图 4.4 中可以看出，改革土地征用制度在理论上讲不会减轻土地违法问题的发生，而且由于集体土地所有者权益的实现，在一定程度上可能

^① 我国的土地有偿使用费是按既定的标准征收的，不同县市由于经济发展程度和土地级别的不同，规定了不同的收取标准。土地的实际交易价格一般均高于这一征费标准。中央只对新增建设用地征收土地有偿使用费，存量土地的出让收入全部归地方政府所有。

还会加重土地违法问题。所以，只要土地供应规模达不到市场均衡规模，就永远不会彻底杜绝土地违法问题。解决土地违法问题还在于教育和打击。在这方面我国法律规定的查处手段已经比较完善和健全，既有经济处罚手段，又有强制的行政手段和刑事追究手段，现在的问题主要还是个落实的力度问题，包括法院强制执行的力度和公、检、法密切配合追究刑事责任的力度等。

第三，解决“三农”问题是有效抑制土地违法问题的关键。要想从根本上解决土地违法问题，重要的是运用土地政策调控土地市场，使市场均衡的供地规模与政府实际供地规模尽量相一致（图 4.5）。为此可以采取两种方式：一方面政府可以采取土地税费、土地信贷等政策措施，适度抑制日益膨胀的用地需求，使需求曲线左移；另一方面应加大对“三农”的支持力度，提高农业收入，缩小三次产业比较效益间的极大差异，使农民的意愿供给线左移，降低均衡的市场用地规模，使其基本达到政府合意的计划规模水平，缩小违法占地的规模空间。

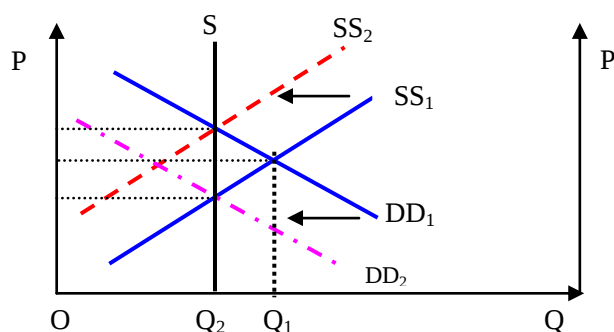


图 4.5 抑制土地违法问题的经济学分析模型

4.7.2 土地二级市场监管不到位

不可否认通过土地使用制度改革十多年的实践，我们在土地市场建设方面取得了极大成效。但与土地调控的要求相比，我们还有很大差距和不足，主要表现在三个方面：

（1）土地隐形交易仍大量存在。目前在有形的土地市场上交易的一般多属土地一级市场的出让行为，用地者之间的土地二级交易很少在场内进行。尤其是在县市一级，土地二级市场交易基本上出于一种无序状态，私自出租、转让土地行为普遍存在。即使在设区市，管理也还很不到位，好的地区可能只是代表政府每年收一点地租而已，有的地方甚至可能连政府应收的地租也很难完全

收缴到位。

(2) 土地抵押不规范。按照国家法律规定，只有以有偿出让方式获得的土地使用权才能作为企业资产。以划拨方式获得的土地使用权，企业、单位和个人只有使用的权力，而没有处分和收益的权力。按照这一法律规定只有通过有偿使用方式取得的土地使用权才能用作银行质押品取得贷款，但事实上我国目前的实际状况并非如此。只要企业有合法的土地使用证，不管其取得土地使用权的方式如何都可作为贷款质押品，这是很不规范的。其结果很可能造成将国家划拨土地非法进入市场，造成国有土地资产的流失。

(3) 划拨土地非法入市问题严重。我国在土地供应方面目前实行的是划拨和出让双轨制。按照法律规定：对国家机关用地、军事用地、城市基础设施用地、公益事业用地以及国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地，国家实行划拨方式供地，对其它所有建设用地均实行有偿使用方式供地。但是在过去计划经济时期，我国的所有建设用地包括现在的大多数老企业占地都是通过划拨方式取得的。对这些以划拨方式取得的土地要想进入市场必须依法报经批准并补交出让金方能入市交易。但我国的现实情况是，许多地方原划拨土地非法入市交易或变相交易问题十分突出，过去的国家仓储用地、工业用地现在私自变成了商业用地、房地产用地，房地产企业与过去老企业之间的联合开发、共同开发问题在各地都普遍存在。

以上这些问题的存在，不仅干扰了国家正常的土地市场秩序，而且在很大程度上严重削弱了国家操控土地市场的能力，影响到国家运用土地政策对宏观经济的调控问题。为此，建议应从以下四方面加强对土地二级市场的交易管理：

第一，加强原划拨土地管理，为企业间竞争创造一个公平的市场环境。按照国土资源部的政策精神，目前对原划拨土地使用权实行的是“以动制动”的管理方式。也就是说，只要企业不改变土地原用途，则可继续以划拨方式使用原土地，相反只要企业一旦改变了原土地使用性质，则实行有偿使用。这种管理方式固然有其一定的道理，但这是一种被动的管理方式。这种管理方式的有效性必须基于企业遵纪守法的前提下。如果是相反的话，这种管理方式的有效性将会受到质疑。本人认为政府应采取更为主动的管理方式，采取必要的措施包括适当调高原划拨土地城镇土地使用税，降低甚至暂时取消以有偿使用方式获得土地的城镇土地使用税，迫使原划拨土地使用者补办出让手续，实行有偿使用。上世纪九十年代，河北有些县市政府采取了行政强制措施全部对原划拨

土地实行了有偿使用，效果很好，既增加了政府财政收入，同时也为企业创造了公平竞争的市场环境。总之，不管采取什么方式，目的就是要严格按照现行《土地管理法》的规定，尽快解决过去遗留下来的企业原划拨土地问题，让市场主体的企业站在同一个起跑线上，进行公平竞争。

第二，严格土地使用权登记管理，规范市场交易行为。登记管理是政府有效管理土地市场最基本、最重要的手段，通过土地登记不仅能及时发现并制止土地的隐形交易，而且增强了企业用地的合法性。因此，建议政府有关部门应加快土地登记步伐，尽快实现土地登记全覆盖。同时要建立健全全国土地登记公开查询制度，这在很大程度上能够有效抑制土地的非法交易问题。也许在目前企业法制观念不强的情况下，土地登记的作用可能并不十分明显，但随着企业法制观念的逐步增强，土地登记及其查询制度将会愈来愈显示出其对市场交易的规范和制约作用。

第三，加强城市地价管理，建立城市基准地价^①、标定地价^②定期更新和公布制度。地价管理是政府的一项重要职能。加强地价管理不是说政府对每宗交易土地都必须给予行政定价，而是指政府应定期对城市土地基准地价和标定地价进行评估，并及时向社会发布，为土地市场交易提供相对合理的地价信息，引导地价合理平稳运行。目前的问题主要是基准地价更新速度慢，土地使用制度改革十多年来全国基准地价只更新过一次。地价时效性不强也就在一定程度上削弱了其对市场交易价格的引导和指导的意义。

第四，建立土地交易信息服务体系，加强市场中介管理。目前由于在我们有形的土地市场上缺乏可供的交易信息，没有建立起交易信息服务平台，在很多地方出现了“有场无市”的怪现象，土地二级交易量很小，甚至没有二级交易。相反散布在城市各个角落的私人房地产中介却生意兴隆，交易量很大。这种在场外进行的不规范的中介交易容易造成逃税漏税问题。要规范二级市场交易，赶市入场，政府作为土地市场的管理主体应在加强市场信息服务上下功夫，建立和完善信息服务体系，加强市场中介管理，强化资质认证和信用管理，规范中介服务行为。

① 基准地价，是指城镇国有土地的基本标准价格，即根据城镇土地在实际利用和使用过程中所产生的基本经济收益，按照一定的条件和方法折算出来的土地价格。其主要作用是土地使用权的合理出让和转让提供指导依据，增强国家管理和控制地价的能力。

② 标定地价，也叫宗地地价，是指政府对需要出让、转让、出租、抵押的地块评定的具体价格，它以基准地价为依据，根据市场行情，地块大小、形状、容积率、微观区位和土地使用年限等条件评估的具体地块在某一时间的价格。它为政府管理地价，维持合理地价水平提供依据。

4.7.3 土地储备制度亟待规范

我国城市土地收购储备制度建设始于1996年，最先运用于上海市。经过近十年来的实践，取得了极大成效，一些城市政府还就此提出了经营城市的发展模式和工作思路。土地储备制度的建立对加强城市原划拨土地管理、盘活企业存量闲置土地、增加政府财政收入、促进城市基础设施建设确实起到了积极地推动作用。但是总结十余年的实践，土地储备制度的建设和运作模式还很不规范。主要表现在三个方面：

第一，储备制度缺乏准确的功能定位。很多地方过分强调“以地生财”、经营城市。建立在这种功能定位基础上的政府行为对储备制度的运作模式会产生重大影响。政府以赢利为目的就必然导致其在土地收购价格的确定和土地供应等方面的扭曲，它不仅不会平抑地价，相反还有可能抬高市场地价，更谈不上发挥调节、调控市场的作用。

第二，土地储备的范围界定过窄。目前各地纳入土地收购储备的范围主要包括四类：报废不用或因其它原因调整出的原划拨土地；因土地使用期届满、占而不用长期闲置、转让申报价明显低于标定地价等原因依法收回的国有土地；实施城市规划需要调整使用的土地；经批准转用和征收征用的集体土地。可以看出对进入二级市场交易的土地，基本没有纳入城市政府收购储备范围之内。在实践中，实际执行的储备范围更窄，很多地方更多的是储备城市增量建设用地（国家征收、征用的集体土地）。这就在很大程度上限制了城市政府调控市场的能力，尤其是大量新增建设用地的储备更是与我国耕地保护目标相违背。

第三，缺乏完善的资金运作和筹措机制。一定意义上说，城市土地收购储备既是一种土地储备，又是一种资金储备，在实际运作中需要大量的资金支持。在我国，土地收购储备的运作资金除极少量来源于政府的启动资金外，绝大部分来源于银行信贷。这一资金筹措和运作机制，难以保障城市土地收购储备制度的有效运作。一方面由于资金所限难于实现政府敞开收购，另一方面由于资金来源渠道单一，增加了土地收购资金运作风险，有时政府为了规避风险不得已也会出现与市场主体抢市场的问题。

因此，在土地参与宏观调控这一新形势和新任务下，政府城市土地管理的理念必须做出相应的调整和改变。要变过去片面强调以地生财、经营城市，为调节市场、有效管理；变与企业抢地盘、争市场，为改善城市投资环境，提供高标准的服务和便利。在土地储备制度建设的功能定位上要真正体现公共利益，

不能以赢利为目的。土地储备的根本要义应放在有效调控土地市场、促进资源优化配置、维护市场秩序和改善投资环境四个方面。这不仅是政府有效管理土地的需要,更是提高政府操控市场能力,实现对土地市场乃至宏观经济进行有效调控的要求。城市土地储备作为政府有效管理存量土地的一种有效手段,它与国家对农用地转用和集体土地征收一并共同形成了完整的土地供应体系,二者缺一不可。不管是城郊的增量建设用地,还是城镇的存量建设用地,任何一个方面供应计划的缺失和政府职能的缺位,都会对政府调控能力产生重大影响。

基于上述的理念和认识,建立城市土地储备基金,扩大收购储备范围,对城市土地调控是必要的。土地储备基金来源除了必要的银行贷款外,应从政府的土地收益中留出一定的比例专门作为土地储备的发展基金。在条件允许时,还可以通过市场化的资本运作方式,吸收部分社会资金进行风险投资。这样不仅可以扩大基金的规模,提高政府储备机构的抗风险能力,还可以成为公众的一种重要的投资渠道,加快社会资金流转速度,实现资金的保值增值。土地收购储备的工作范围也应进一步放宽,允许储备机构在正确履行政府行政职能的前提下,有管理、有计划、有目的的进入土地二级市场参与市场竞争,以达到繁荣市场、平抑地价之目的。

建立有效的土地收购储备运作机制,规范政府行为同样是非常必要的。土地储备运作程序包括土地收购、土地储备、土地供应三个必要环节,每一个环节都必须实现规范运作。(1)土地收购,包括收回、置换、征收和购买等多种方式,对这些不同的收购方式应当有不同的行为规范。收回、征收和置换方式在一定程度上体现了政府的行政行为,但在具体运作中应当考虑原土地使用权人的合法权益,给予必要合理的土地补偿;土地购买是政府作为市场主体参与市场交易的,其运作行为不是政府的行政行为,应当采取市场化运作,不得借用政府的强制性权力,违背市场主体的意愿。(2)土地储备,主要是合理地确定储备规模和储备周期问题,也就是说政府应保持多大的储备规模和土地从储备到供应的周期多长为宜的问题。确定合理的储备规模和运作周期应当基于实现对土地市场的有效调控和资金承受能力两个基本方面。储备规模越大,政府操控土地市场的能力越强,但同时资金压力加大、风险也随之加大;相反储备规模太小则起不到平抑地价、调节市场的作用。所以在具体运作过程中应根据实际情况综合权衡相机决策。(3)土地供应,应当与增量建设用地一道纳入政府的统一管理,实行有计划供应。为了有效遏止机构和部门内部滋生腐败,土

地收购储备环节应与土地供应环节分开运行。土地储备机构只负责代表政府收购和储备土地，土地供应作为政府行为则应放在国土资源行政管理部门，二者间既要保持相互联系，又要保持相对独立，切断他们之间的利益链条。这样不仅有利于制止机构和部门以权谋私，而且也有利于防止储备机构片面强调自身利益追求，实现政府储备制度建立的初衷。

4.7.4 资源配置市场化程度较低

完善的土地价格市场形成机制，客观上要求应提高资源配置的市场化程度，根据市场供需由市场定价，真正使资源价格体现市场的供求状况和资源的稀缺程度。但是目前我国这方面做得还远远不够，土地资源配置的市场化程度不高。尽管按国家法律规定，现在大部分建设用地都实行了有偿使用，但公开竞价出

表 4.2 全国土地有偿使用分类比例统计

年度	有偿出让方式					出让面积
	合计	协议		竞价		占审批面积
	(宗数)	(宗数)	(%)	(宗数)	(%)	(%)
1993	42076	38380	91.2	3696	8.8	24.0
1994	97405	84880	87.1	12525	12.9	24.6
1995	105473	94111	89.2	11362	10.8	20.3
1996	103921	91962	88.5	11959	11.5	18.7
1999	99017	83692	84.5	15325	15.5	55.0
2000	118846	99632	83.8	19214	16.2	38.6
2001	170157	145228	85.3	24929	14.7	54.1
2002	242763	203866	84.0	38897	16.0	67.7
2003	207387	157381	75.9	50006	24.1	46.0
2004	184850	138111	74.7	46739	25.3	63.6

注：本表数字来源于历年《中国国土资源年鉴》和《国土资源综合统计年报》

让的国有土地所占比例很低（表 4.2）。除商业、旅游、娱乐和房地产用地国家实行了强制性的市场化运作方式外，其它大部分建设用地尤其是工业用地基本都是协议方式出让。有些地方为了招商引资发展地方经济，还制定并实行了零地价供地等等诸多优惠政策。因此按照中国目前的现实，我国的地价水平还不能很好地反映土地市场的供需状况和资源的稀缺程度，地价的市场形成机制还

没有完全建立，有待进一步的改进和完善。为此建议政府国土资源管理部门应采取措施，进一步加大招标、拍卖和挂牌出让力度，努力提高政府土地供应的市场化程度。对所有经营性用地和生产性用地的供应都应引入市场竞争机制，让市场定价，尽量减少政府行政干预。这不仅有利于建立和完善适应市场要求的地价形成机制，而且有利于资源的有效配置，促进资源合理利用和结构优化。

4.8 小结

本章就土地调控目标、调控机理、特质、适用性和有效发挥作用的条件等问题进行了较为系统地研究和论证，并就目前我国政府土地供应参与国家宏观调控存在的问题进行了分析，提出了一些有益的建设性意见和建议（图 4.6）。通过本章的研究可以得到如下基本结论：

1、土地资源管理应当是多目标的。土地调控宏观经济最基本的目标应当至少包括粮食安全、结构优化、地价稳定、经济持续稳定增长四个方面。过去单目标的资源管理思路应当据此做出相应调整。

2、土地调控机理与财政、货币政策不同。短期中，政府土地供应通过市场的价格调节、行政的投资调节和生产要素调节三种方式，从需求和供给两方面对宏观经济产生影响。长期中，土地作为重要的生产要素从供给一侧对宏观经济长期增长发挥作用。

3、通过本研究建立的宏观经济长期增长模型证明，一个经济体经济总量的长期增长决定于劳动力增长率、经济用地面积增长率和技术进步率三个因素，而居民生活水平的提高则决定于经济用地面积增长率和技术进步率两个因素。

4、土地调控是一种全方位的综合性调控。与财政、货币政策调控相比，可控、易控程度高，具有一定超前性。土地调控对经济增量增长更有效，对过热的宏观经济调控效果更好。

5、土地调控有效发挥作用是有条件的。土地一级市场的高度垄断、二级市场的规范交易和完善的土地价格市场形成机制是政府土地供应参与宏观经济调控最基本的前提和条件。土地储备制度是中国的管理创新，对政府操控土地市场的能力是大有益处的。

6、中国特有的土地所有制结构和土地管理制度，以及中国目前所处的增量

增长方式，决定了中央政府通过土地供应参与国家宏观调控是可行的，也是必要的。但目前我国在土地资源管理方面还存在种种问题，一定程度上影响了土地政策作用的有效发挥。

7、征地难和土地违法问题是政府垄断土地一级市场的最大威胁。本章从经济学角度就这一问题进行了较为深入地分析和探讨，证明了我国现行的征地制度是导致这一问题的最主要诱因，并提出了改革的政策建议。

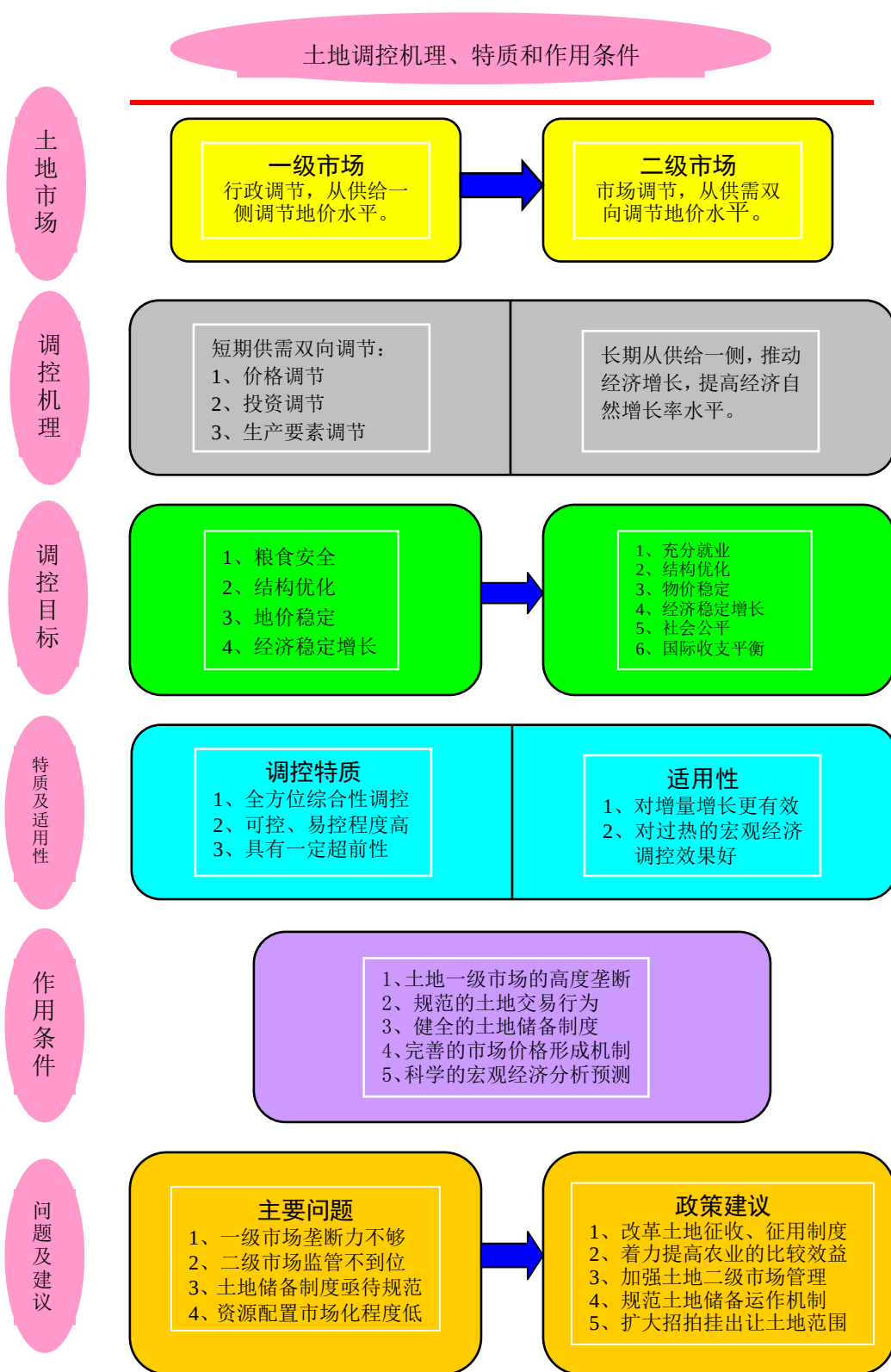


图 4.6 土地调控机理、特质和作用条件

第 5 章 土地调控工具和政策措施

不同的调控手段有着不同的调控工具和政策措施，土地调控工具总体上可以分为土地规划、土地批租、土地税费和土地政策四大类。本章重点分析这四类土地调控工具目前实施的现状和存在的问题，并有针对性地提出改进的政策建议。

5.1 土地规划

5.1.1 土地规划与宏观经济

土地规划限制会影响整个宏观经济。在西方发达国家，土地规划限制被政府用来作为对私有制土地使用的主要管制措施。英国和韩国实施的城市绿色隔离带（Green belts）管制制度被认为是世界上对城市土地最严格的管理制度，城市建设被严格限定在城市绿色隔离带之内，在隔离带之外是可耕的农田或森林用地。英国中央政府发布的《城市规划指南》确定了城市绿色隔离带的主要目的是：制止城市无限止外延发展；保护乡村环境；防止小城镇被大城市所吞食；保护城镇历史遗迹；促进旧城改造^①。韩国是世界上人口密度最高的国家之一，但是用于城市发展的可供土地也受到严格的管制。其城市用地面积仅占到国土面积的大约 5% 左右，其所实施的城市绿色隔离带制度主要是为了防止城市盲目外延发展和保护城市周边环境。从表面上看来，英国和韩国所实施的城市绿色隔离带管制制度不是用来调节市场和调控宏观经济的，但是这种对城市用地的管制制度对整个宏观经济也会产生一定的影响。有学者研究认为，这种严格的管理制度抬高了城市地价，导致了房价和租金的提高，促进了城市存量土地投资强度和建筑密度的不断加大，同时也促进了周边小镇的发展。韩国 1993 年 12 个大城市的平均地价较 1962 年上涨了 791 倍，地价年增长率达 21.5%。其结果是导致国家高通货膨胀，在这个期间平均年通货膨胀率达到 10.2%^②。尽管有学者对这种土地管理制度和政府土地管制政策提出许多质疑，认为会影响城市发

① Alan W. Evans, *Economics and Land Use Planning*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004), P.62.

② Alan W. Evans, *Economics and Land Use Planning*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004), P.67.

展，造成企业间的不公平竞争等等。但是，抛开学者对这种制度的各种评论和观点不说，单从土地规划与宏观经济的关系来看，土地规划约束和管制政策对城市建设和整个宏观经济肯定会产生一定制约和影响作用。这一点不管是西方发达国家，还是在我们发展中国家都是有普遍共识的。

在中国，尽管由于土地公有制这一特有制度，使中央政府较西方国家具有较强的操控土地的能力，但土地规划仍是中央政府一种最为重要的土地管制和土地调控工具。土地规划对宏观经济的影响和调控作用主要体现在经济总量上。用 1992 至 2004 年各类新增建设用地总量与 GDP 增长率数据进行统计分析，结果表明：单位 GDP 增长率需要的新增建设用地平均为 36.4 万亩（标准误差 2.19 万亩）。现行的土地利用总体规划以 1997-2010 年为规划期，规划建设占用耕地总量为 2950 万亩。到 2004 年底 8 年时间实际占用耕地约 2554 万亩，占去了规划用地总规模的 86.6%。但是到本规划期末还有 6 年时间，可供占用的耕地总量每年却不足 66 万亩。显然按目前的这种粗放增长方式和现行的土地利用总体规划，今后数年的土地供应总量远远不能满足经济发展的需要，土地规划对供地总量的限制和制约将严重地影响到整个宏观经济的高速增长。

同时，土地规划对建设用地的限制也会导致城市地价上升和房屋价格的上涨，进而影响到整个宏观经济。其作用机理可以由图 4.1 来说明。由于规划供地总规模的相对稳定性，如果供地总规模满足不了城市发展和城市人口不断增长对土地需求的话，便会导致城市地价的上涨，进而对城市房屋价格产生影响。但是这种影响是间接的，它主要作用于人们对地价的预期。当规划供地规模偏小或不足时，由于人们可以预期到未来地价、房价的上涨，因此便会增加其即期消费。预期地价的上涨还会造成大量的土地投机，更加深土地供需之间的矛盾。总之不管从哪个角度来讲，土地规划是否科学合理对宏观经济会产生重大影响，土地参与宏观调控应当把土地规划作为首要工具和政策措施，引起政府和有关部门的重视，切实增强规划的科学性和可操作性。

5.1.2 土地规划与粮食安全

耕地保护和粮食安全问题过去一直是土地利用总体规划的一个最重要目标，在政府土地供应参与国家宏观调控的新形势、新任务下，国家粮食安全问题仍然应作为土地规划的第一位目标，引起重视和关注。

耕地保有量到底应当多大为宜，是一个值得认真研究和思考的问题。国土

资源管理部门从上个世纪末提出要实现耕地总量不减少、质量不降低，确保实现耕地总量动态平衡，并写进了 1999 年修订的《土地管理法》。但由于自然灾害和农业结构调整每年都要占去大量的耕地，现在看来总量不减的目标很难实现。所以国土部门现在更多地强调的是耕地占用与耕地补充相平衡（简称占补平衡）。国家提出这些目标无非是为了保护耕地，保障国家的粮食安全，应当讲初衷是好的。但如果把这些目标作为土地规划编制的依据，是否科学合理，值得进一步研究和思考。本人认为，科学地评估和测算国家耕地保有量多大为宜，应当至少考虑三个方面的因素：

（1）人口数量。这是最基本的影响耕地保有量的制约因子。有人测算，到本世纪中叶人口到达高峰时，我国总人口将达到约 16 亿人。耕地保有量的大小应当以满足这一人口最高峰时 16 亿人的粮食需求对耕地保有的要求。因为通过国际贸易解决中国人的吃饭问题是不现实的，它只能作为对国家粮食不足的必要补充。从国家安全的角度讲，国家对国际市场的粮食依存度不应超过 5%。

（2）饮食习惯和膳食结构变化。联合国粮农组织 1946 年提出每人每天平均至少要吸取 2600 千卡的热量^①。皮尔逊和哈珀的研究认为，全世界每人每年平均消费食物（干物质）为 558 磅^②。所有这些标准只是从总量上对人体所需的最基本标准，它并没有考虑人们膳食结构问题。随着经济的发展和人们生活水平的提高，人们的饮食标准和膳食结构会发生变化，对粮食的需求会有所减少，而对肉食、果品等的需求会相应增加。人们在饮食习惯和膳食结构方面的这种变化对土地的要求是有所不同的。如果在膳食结构中增加了对水果和肉食品需求的话，尽管其所需的土地在数量上可能要更大些，但它对土地质量的要求会大大降低。那些区位不好、很难利用的边缘地带的土地可能会得到充分地开发和利用，而那些城市周边地带区位优势较好的耕地便可腾出改作城市用地。

（3）土地生产率的变化。其中的道理很明显，如果生产率有大幅度提高的话，我们可以用较少量的耕地满足人们对食物的需求。提高土地生产率的方式包括土壤改良、提高复种指数和农业技术进步等。尽管有人认为我国目前复种指数已经很高，进一步提高的空间有限，但科技进步仍然有较大的发展空间。

因此，耕地保有量应当是个动态的数据，而不是固定不变的。他随着经济社会的发展会不断地发生变化，从长期看需要专用于粮食生产的人均耕地数量

① [美]雷利·巴洛维：《土地资源经济学》，谷树忠，北京，北京农业大学出版社，1989 年版，第 36 页。

② [美]雷利·巴洛维：《土地资源经济学》，谷树忠，北京，北京农业大学出版社，1989 年版，第 49 页。

可能会有一定的减少。同时，土地规划对农用地的区位圈定也应是个变动的动态性过程。现在我国每年开发耕地面积大约在 300-400 万亩左右。尽管这些新开垦出的耕地在质量方面暂时还不能与原有的好耕地具有同等的粮食生产能力，但是随着土壤改良，其生产率也会进一步提高，达到甚至超过原有耕地的生产能力。这种耕地后备资源的开发和利用对土地规划的编制和政府土地政策的制定是重要的。因为如果承认土地开发对粮食生产具有重大意义的话，我们就会在规划和政策上允许耕地置换问题的存在。也就是说在土地区位上更加合理的安排农业生产与建设用地，为城市建设和经济发展留足或提供必要的发展空间。

5.1.3 土地规划供地规模控制

在过去的土地利用总体规划中，尽管也包含了建设用地供应总规模限定的内容，但由于规划的目的是保障国家粮食安全，很少从经济增长需求一侧考虑供地规模问题。这就难免会出现上述所讲的供地规模不适应经济发展的问题。适应资源管理由过去单目标管理向双目标管理的转变，土地规划的理念也应做出相应地调整，从土地需求与供给双向研究和考虑土地利用总体规划问题。这是土地规划工具参与调控的基础，也是其它土地政策工具有效发挥作用的前提。

从需求一侧讲，规划对建设用地总规模的控制应当建立在对土地供给与宏观经济增长的定量分析和对宏观经济进行科学预测的基础上。对目前中国来讲，供地规模的大小应充分考虑到人口、城市化和经济增长三个要素。人口的增长不仅意味着需要更多的农用地，而且也意味着需要更多的非农用地。人们要生存除必需的食物需要外，也必然要求有更多的住房、学校、工厂、商业中心、街道和公园。随着人们生活水平的提高必然还会产生对更多的娱乐、交通和服务用地的需求。城市化问题是目前摆在我国政府的一个大问题，也是我国经济发展的必然阶段。随着工业化的不断推进和全面建设小康社会步伐的加快，大批农村剩余劳动力必然会向城市非农产业转移，加速城市化进程。这一发展规律早已为韩国等许多早先发展起来的工业化国家所证实，可以被称为是国家工业化发展的基本规律。我国也不例外，在加速推进工业化的过程中必然会带来城市化的大发展。而伴随城市化的发展，建设用地的需求也会随之加大。经济增长也是一样，在我国这样一个靠投资拉动增量增长的国家，经济的增长在一定意义上讲就是建设用地总量的增长。所有这些对非农用地的需求都应当在我们的土地规划中予以考虑。关于土地供应总规模的定量分析问题，目前还没

有看到科学合理的定量分析模型或预测、预算标准。按照我国实行市场经济体制十多来的实践经验，经济总量每增长一个百分点，需要提供的新增建设用地大约是 36.4 万亩。尽管这个标准也许不够十分准确，但是在目前这种缺乏规范和标准的情况下，经验的判断和预测也许对我们的规划工作会有一些帮助。

当然，上述的这些分析和判断仅是从非农建设用地本身的需求来考虑的，而实际规划供地规模的大小还应充分考虑可供土地的潜力和能力。随着人口的增长和现代生活物质需要的提高，每一类土地利用方式对土地供应的需求都会随之增加。如果每一类利用都无所顾及地盲目扩大，而不会影响其它土地需求或利用，那么满足这些追加土地需求的问题就大大简化了。不幸的是，我们只有一个地球，地球上的土地资源总量是固定不变的，这就只能使我们对各种土地需求的增长在梦中实现了。所以，建设需求是一回事，实际能力又是一回事，两者必须兼顾考虑，必须充分认识和考虑到不同土地利用方式间竞争的存在，妥善解决。

基于上述的种种考虑和认识，本人认为土地规划应当是一个动态性的过程，规划期限不宜设置太长。随着时间的推移和经济环境条件的变化，适时对原有的规划进行调整是必要的，也是合乎常理的。

5.1.4 土地规划区位控制

土地规划对上述所讲的耕地保有量和供地总规模的设定是重要的，但是规划是否切实可行更重要的考量标准可能在于对土地区位的控制上。如果我们的土地规划对建设用地的区位设置不科学、不合理，规划不但起不到对建设用地的指导和控制作用，而且还会给政府和部门的工作带来诸多的不便和问题，甚至还可能会带来大量的违法占地问题。作为政府国土资源管理部门的一名工作人员对此有着深切地体会和认识。

最近一轮土地利用总体规划的实施河北是在 2000 年施行的，从几年来的实施情况看有喜有忧。喜的是本轮规划已不再是过去那种“规划、规划，墙上挂挂”的形式主义了。尤其是各级政府和国土资源部门对本轮规划的作用有了充分的认识，不管什么项目只要不符合规划，政府和部门一般是不敢随意批准供地的。忧的是规划修改太平凡、太随意，规划到底在多大程度上对用地行为起到了指导和控制的作用没有做过科学的评估，但确实值得提出质疑。本人对某省县级土地利用总体规划的调整情况做过一个统计，结果是短短一年当中，

全省 149 个县市单位中有 77 个县市对规划进行过调整, 占全省县市总数的 52%; 其中有 46 个县市一年中调整规划不下两次, 有 1 个县一年中最多调整规划达 7 次之多; 全省一年共调整县市规划 157 次, 平均每个县市调整规划 1.05 次 (表 5.1)。如此大规模频繁地规划调整使得我们的有些处室整天忙不开交, 并一跃成为国土资源管理部门最有权势的处室之一。如此大规模频繁地规划调整能说我们的规划真正发挥了对用地的控制和引导作用吗? 这种如此大规模频繁地规划调整原因何在, 从国土部门自身讲最主要的是我们的规划编制得不科学、不合理, 在建设用地区位安排上存在很多问题。因此, 要保障规划真正起到作用, 就必须高度重视规划的区位设置问题, 在一定意义上讲这一点较前两个控制更重要, 更值得重视。

表 5.1 某省土地利用总体规划调整情况统计表

设 区 市	市、县 单位数 (个)	调整 次数 (次)	调整大于 2 次单位数 (个)	一个单位 最多调整次数 (次)	调整涉及 市、县数 (个)	调整单位 所占比例 (%)
全省	149	157	46	7	77	52
A	18	22	8	4	9	50
B	11	15	6	4	7	64
C	5	6	2	2	4	80
D	16	12	4	2	8	50
E	18	11	3	2	8	44
F	23	18	3	5	10	43
G	11	20	5	5	9	82
I	15	25	7	7	11	73
J	9	19	5	6	6	67
K	14	6	2	3	3	21
L	9	3	1	2	2	22

注: 表中数据为某省 2003 年 6 月至 2004 年 5 月 10 日期间的规划调整数据。

5.1.5 问题和建议

土地规划实施中存在大规模频繁地调整现象, 有国土部门自身的问题, 但在另一个方面土地规划的权威性不够也是一个重要因素。按照《土地管理法》

规定，土地利用总体规划实行分级审批，省级土地利用总体规划、省会城市土地利用总体规划和人口在一百万以上的大城市及国务院指定城市的土地利用总体规划，由国务院批准；其它市县的土地利用总体规划由省级政府审批；乡镇规划可由省级政府授权的设区市批准。土地规划由政府审批，经济发展也由各级政府主抓，一个人既当裁判，又当球员，当然修改频繁的问题就在所难免了。规划要想真正的发挥作用，应当提高土地规划的法律地位，真正实现依法治国、依法行政。对国土部门讲，应当进一步加强规划的刚性管理，不能让规划随着项目走，动辄就批准修改规划。这种观念如果不改变，久而久之，规划也便失去了真正的意义，像上轮规划一样逐渐变成一纸空文。

另外，在目前土地规划实施和管理中还有一个问题应当引起重视。现在的规划调整和修改都是凭政府行政文件形式运作的，对规划的四至边界仅是以文字描述为准，缺少必备图件，更谈不上精准的大地坐标。这种粗放化的管理方式，不但不便于日后的跟踪和管理，而且也给基层一些不法之人留下了钻空子的漏洞。所以本人认为确实必要的规划调整也许难于避免，但规划调整应当以一种可核查的方式进行。在现代电子化、信息化高速发展的今天，纸介质图纸的方式已不再适应形势的要求，更为精准的电子地图应当尽快在政府部门中得到推广和应用。这样不但会提高政府部门依法行政的水平和质量，防止出现管理上的漏洞和缺位，而且也将会大大提高政府部门的行政效率，更好地适应时代的要求，实现人民的期盼。

5.2 土地批租

5.2.1 土地批租规划管制

土地批租最重要的是必须严格落实土地利用总体规划所确定的土地利用分区管制和政策规定，使各类建设用地按照土地规划的分区管制规则落实到具体的建设利用分区中。土地批租问题直接关系到土地规划能否实施、发挥作用的问题。上边我们所说的一些地区存在频繁地规划调整问题，在一定意义上讲也是土地批租严格把关、规制的结果。我们设想如果农地转用、土地征收、征用都不按规划，随意批准的话，还会有谁主动申请进行规划调整呢？所以说，土地规划能否真正得到实施，最关键的还是土地批租能否严格把关的问题。

土地批租规划管制责任主体在省、市、县三级政府。省级政府主要负责农

地的转用审批和集体土地的征收、征用审批，这其中就有一个规划管制落实的问题，所以省级政府在规划实施中责任重大。市、县政府主要负责向具体建设项目的土地供应、地块配置问题，这其中也有个是不是能够按批准的建设用地区位供地的问题，所以也有一定的责任。现在看来一般省级政府在土地批租中实施规划的问题不是很大，最可能出现问题的主要是在县、市政府及其主管部门。从前几年各地查出的大量乱批滥占土地的重大案件就可窥见一般。其中的原因也许可以归结为地方政府发展经济的迫切愿望，但最主要的恐怕还是个利益启动和地方保护主义的问题。防止地方政府在土地批租中可能出现的问题，需要建立一种透明的、可核查的、便于群众监督的权力运行制衡机制。比如，土地批租项目备案制度、土地征收征用公告制度、土地补偿安置公告制度、农民代表参与征占土地的决策制度、得力的土地监察和责任追究制度等等。

5.2.2 土地批租计划管理

土地批租计划管理是土地调控极为重要的一个操作工具和有效措施，它对宏观经济的调节和调控作用与土地规划相比更多的侧重在投放的速度上。目前我国土地批租计划管理主要是针对新增建设用地，也就是我们所说的农地转用和集体土地征收征用计划，对存量建设用地（储备用地）的供应没有实行计划管理。计划管理的权力主要在中央政府，每年由中央政府统一下达计划，并层层分解落实到各县市政府。从2005年起国家对土地计划管理制度进行了改革，实行了按项目批准权限分级、分类管理。国家批准立项的重点建设项目用地计划由国家统一管理，在各地报批用地时使用，地方政府立项的项目下达各地由地方政府掌握使用和管理。为了鼓励各地节约利用土地，国家还规定当年计划指标节余的可结转下年度使用。

从土地调控宏观经济的角度来讲，我国这种土地计划管理方式主要存在两个方面的问题：一是存量用地没有纳入计划管理；二是节约计划可结转使用问题。国家所以采取这种管理方式，主要是为了促进存量土地利用，集约利用增量土地和有效保护耕地。但这种计划管理的方式仍没有摆脱过去单目标管理的模式，不利于新形势下实现土地对宏观经济的有效调控。土地供应计划作为调节经济增长速度的主要工具和措施，这种不完善、不全面的计划管理使中央政府很难具体掌握土地的真实供应速度，因此也就很实现对经济增长的调节和管理。另外，在土地供应计划的制定方面也存在诸多的问题，计划下达和管理是

从上而下，而计划的制定则是自下而上，先由各地自己申报，国家统一平衡后下达。这样就有个问题，各地为了争取更多的用地计划指标常常是不切实际的尽量多报，没有真实地反映经济发展需要和国家经济发展目标的实际要求。因此，目前的计划管理方式需要进一步的改革和完善，改革的方向主要包括三个方面：

（1）存量土地应当纳入中央政府的统一计划管理。存量土地计划可以作为指导性计划，但应当与农地转用和土地征收征用计划统一安排，实行分类下达和分类管理。这样便于中央真实地掌握土地一级市场的供应总量和供地速度，有利于土地更有效地参与国家宏观调控。

（2）节余计划指标可以结转使用，但中央平衡下达年度计划应当充分考虑和掌握各地指标节约和使用情况。这样做主要是为了防止出现地方政府年底大量突击批地问题。这个问题在上世纪 90 年代已为各地的实践所证实，这样不但不能有效地实现土地调控目标，而且也极不利于耕地的保护。

（3）土地供应年度计划编制应当进一步科学和规范。科学的计划编制制度应当建立在对土地供应速度与宏观经济增长的相关分析和对宏观经济科学预测的基础上，并服务于中央关于宏观经济增长目标的实现。在目前尚缺乏科学的量化分析预测的情况下，用单位 GDP 增长率所需用地规模大约为 36.4 万亩的经验标准进行测算也许对我们有些帮助。据此我们可以根据国家对宏观经济增长的预测目标对土地年度供应总量做出相对精确地测算，加上各地上报的土地年度需求数据等，从多方面因素研究和确定土地供应年度计划。按照这一经验数据测算，我国经济要达到年均 9% 的增长速度的话，每年土地供应计划大约应在 330 万亩左右。

5.2.3 土地批租政策管制

土地批租政策管制的责任主体主要在市县政府和国土资源管理部门。这种政策管制对宏观经济的影响主要是在结构上。对新上项目来说，土地批租作为企业上马生产的最后一道政府能够实施干预和管制的关口，对中央政策的实施和宏观经济的良性发展具有不可替代的重大作用和影响。比如，2004 年中央为了抑制部分行业投资增长过快，避免出现生产过剩和经济大起大落，提出对新上钢铁、水泥、电解铝等项目实行严格限制和管制。2005 年为了抑制房地产市场出现过热的迹象，平抑房地产价格，中央又提出加大经济适用住房供地规模，

禁止和限制别墅类和高档房地产项目用地等政策措施。所有这些政策都需要靠土地供应关口这一环节来实施。因此，各级政府尤其是市、县地方政府和国土资源管理部门必须把土地政策的实施放到空前突出的重要地位，切实加强管理，把好土地供应最后一道闸门。

总之，土地批租问题主要是把好三关：一是严格把好规划关。认真执行土地利用总体规划，严格按照规划所确定的土地利用分区进行管理，合理安排建设项目，不符合土地利用总体规划的项目不得批准用地；二是严格把好土地利用计划关。计划是批准供地的先决条件，所有建设项目在批准用地时都必须先行列入国家计划，没有列入土地供应年度计划的项目不能批准供地；三是严格把好政策关。其中的政策既包括由国土资源管理部门负责审查的诸如限止禁止供地项目政策、投资强度政策、建设密度和容积率政策等，也包括由政府其它部门审查、审定的比如环境评估政策、项目立项可行性论证政策等行业准入政策和一切宏观经济政策。国土部门应树立全局意识和政策观念，搞好部门间配合。不管什么项目，也不管由哪个部门负责政策审查，只要没有通过政策审查的项目，一律不得批准供地。

5.3 土地税费

5.3.1 我国土地税费简介

（1）农业税。农业税习惯上又称为“公粮”，是国家依法向从事农业生产并取得农业收入的单位和个人征收的一种税。从本质上讲，它是一种收益税，同真正意义上的土地税有本质区别。但是农业的主要生产资料是土地，同时国家也没有另外对农用土地征收赋税，因此农业税在一定意义也可以列入土地税范畴。

中国现行的农业税制，起源于1928年井冈山革命根据地。在革命战争时期，农业税带有财产税和收益税的双重性质。新中国成立后，田赋制度被取消，农业税成为一种纯粹的收益税。1958年6月全国人大常委会通过的《中华人民共和国农业税条例》，统一了全国农业税收制度，几十年来中国的农业税制度几乎没有什么变化。根据《农业税条例》规定，农业税的征税对象是列入征税范围的农业收入。纳税义务人是从事农业生产并取得农业收入的单位和个人，目前主要是农户。计税依据是农业收入，分两种：一是按常年产量的农业收入（而

非实际产量)；二是按产品收入计算的农业收入，这是农林牧产品的计税依据。农业税税率以合理评定的常年产量为计税依据，实行地区差别税率，全国平均税率为 15.6%，各省、自治区、直辖市的平均税率，由国务院根据全国平均税率，结合各地区的不同经济状况分别加以规定。各地实际执行时可以根据不同情况确定所属地区税率，但最高不得超过常年产量的 25%。长期以来，我国农业税一直实行增产不增税的稳定税负政策。

温家宝总理在全国十届人大二次会议政府工作报告中指出：从 2004 年起，逐步降低农业税税率，平均每年降低 1 个百分点以上，5 年内全部取消农业税。在 2005 年人大政府工作报告中，温总理宣布，明年在全国全部免征农业税，原定 5 年取消农业税的目标，3 年就可以实现。中央的这一重大决策，初衷是减轻农民负担，增加农民收入，解决“三农”问题。但从经济学角度讲，取消农业税对国家整个宏观经济具有重大而深远的意义。一方面取消农业税一定程度上可以抵削由于农业生产资料价格过快上涨造成农民增产不增收的问题，激发农民的种粮积极性，保障国家粮食安全，另一方面对促进粮食生产、平抑粮价会起到一定的积极作用，这对整个宏观经济的稳定增长是有利的。

(2) 耕地占用税。我国开征耕地占用税始于 1987 年，征税的目的主要是为了合理利用土地资源，加强土地管理，保护耕地。纳税义务人是占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人。纳税对象是纳税人实际建设占用的耕地面积。纳税耕地面积是指现有农业生产用地，包括种植农作物的土地、园地、菜地、鱼塘以及其他农业用地。税率确定依据县人均耕地面积多少而定：人均耕地在 1 亩以下（含 1 亩）的地区，每平方米为 2-10 元；人均耕地在 1-2 亩的地区，每平方米为 1.6-8 元；人均耕地在 2-3 亩的地区，每平方米为 1.3-6.5 元；人均耕地在 3 亩以上的地区，每平方米为 1-5 元；农村居民占用耕地建住宅，按上述标准税额减半征收；经济特区、经济技术开发区和经济发达、人均耕地特别少的地区，适用税额可适当提高，但最高不得超过上述标准税额的 50%。政府财政部门对建设占用耕地的单位和个人按照上述规定的税额一次性征收，对获准征收、征用耕地超过两年不使用的，按规定税额加征两倍以下耕地占用税。

(3) 城镇土地使用税。按照 1988 年国务院发布的《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》规定，我国城镇土地使用税的立税目的是为了合理利用城镇土地，调节土地级差收入，提高土地使用效益，加强土地管理。纳税人是在城市、县城、建制镇、工矿区范围内使用土地的单位和个人。计税依据是纳

税人实际占用的土地面积。税额大小按大、中、小城市及县城、建制镇、工矿区分为四个档次：大城市每平方米为 0.5-10 元/年；中等城市每平方米为 0.4-8 元/年；小城市每平方米为 0.3-6 元/年；县城、建制镇、工矿区为每平方米 0.2-4 元/年。同时规定下列土地免缴城镇土地使用税：国家机关、人民团体、军队自用的土地；由国家财政部门拨付事业经费的单位自用土地；宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的土地、市政街道、广场、绿化地带等公共用地；直接用于农、林、牧、渔业的生产用地；经批准开山填海整治的土地和改造的废弃土地，从使用的月份起免缴土地使用税 5-10 年；由财政部另行规定免税的能源、交通、水利设施用地和其他用地。城镇土地使用税按年计算，分期交纳。

（4）土地增值税。为了规范土地、房地产交易秩序，合理调节土地增值收益，维护国家权益，国务院 1993 年发布并施行了《中华人民共和国土地增值税暂行条例》。该条例规定转让国有土地使用权、地上建筑物及其附着物（简称转让房地产）并取得收入的单位和个人，为土地增值税的纳税义务人。计税依据按照纳税人转让房地产所取得的增值额计算。税率实行四级超率累进税率：增值额未超过扣除项目金额 50% 的部分，税率为 30%；增值额超过扣除项目金额 50%、未超过扣除项目金额 100% 的部分，税率为 40%；增值额超过扣除项目金额 100%、未超过扣除项目金额 200% 的部分，税率为 50%；增值额超过扣除项目金额 200% 的部分，税率为 60%。纳税人建造普通标准住宅出售，增值额未超过扣除项目金额 20% 的，免缴土地增值税。

（5）契税。契税是指在土地、房屋权属转移时，国家按照当事人双方签订合同契约，以及所确定价格的一定比例，向承受权属方一次性征收的一种行为税。它是对房地产产权变动征收的一种专门税种。根据 1997 年《中华人民共和国契税暂行条例》规定，转移土地、房屋权属是指国有土地使用权出让；土地使用权转让，包括出售、赠与和交换（不包括农村集体土地承包经营权的转移）；房屋买卖；房屋赠与；房屋交换。出租房屋不缴契税。契税的税率为 3-5%，各地适用税率由各省在此幅度内确定。契税的计税依据为买卖双方的成交价格，对房地产赠与行为参照房地产出售、买卖的市场价格核定，对房地产交换行为依据所交换的房地产价格的差额征税。条例还规定有下列情形之一的，减征或者免征契税：国家机关、事业单位、社会团体、军事单位承受土地房屋用于办公、教学、医疗、科研和军事设施的；城镇职工按规定第一次购买公有住房的；因不可抗力灭失住房而重新购买的等。

(6) 新增建设用地土地有偿使用费。新增建设用地土地有偿使用费实质是政府出让土地的纯收益，也叫土地出让金。按照国家财政部和国土资源部 1999 年制定下发的《新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法》（财综字[1999]117 号）规定，新增建设用地土地有偿使用费（以下简称土地有偿使用费）在国务院或省级人民政府批准农用地转用和土地征用时，向取得新增建设用地的县、市人民政府一次性收取。其中 30% 上缴中央财政，70% 留地方财政，专项用于耕地开发。征收标准依据全国城市土地分等和城镇土地级别、基准地价水平、各地耕地总量和人均耕地状况、社会经济发展水平等情况，由国务院土地行政主管部门制定，并定期调整。国家向地方政府收缴土地有偿使用费的要意在于加大耕地开发力度，防止地方政府在土地供应时随意减免地价或实施各种地价优惠，造成耕地大量被占用。

(7) 耕地开垦费。《中华人民共和国土地管理法》第三十一条规定：国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。《河北省土地管理条例》规定，耕地开垦费标准为每平方米 10-15 元。

以上是我国现行的有关土地的主要税种和规费名录，但并不是全部。除此之外，与土地有关的税种还包括企业和个人所得税、营业税、房产税、印花税、继承税和赠与税等等，只不过这些税种不是主要针对土地专门设定的而已，在此不再一一赘述。

5.3.2 我国土地税费征缴管理的成效和问题

从我国土地税费制度来看，应当讲制度体系还是比较完善和全面的，既有以保护耕地为目标的耕地占用税、土地开垦费和土地有偿使用费，又有以促进土地流转、高效利用土地和制止土地投机为目标的城镇土地使用税和土地增值税等，税种比较健全。我国的这样一种税费体系对加强土地管理、规范市场交易、调节宏观经济起到了一定的积极作用。本人感触最深的是耕地开垦费和土地有偿使用费对地方政府和企业征占用耕地行为的制约作用。我们经常接到地方政府和企业因缴不起一次性的诸多规费，要求政府予以减免、缓交的请示和报告。可以肯定地讲，耕地开垦费和土地有偿使用费对耕地保护和开发整理复

垦工作确实起到了积极地推动作用，确保了全国耕地总量占补平衡目标的实现（表 5.2）。但是，目前的这种税费体系和管理制度也有许多仍待完善和改进的问题，主要表现在三个方面：

表 5.2 全国耕地总量占补平衡表

年份	全年耕地开发 总投资 (亿元)	开发整理增加 耕地面积 (万亩)	建设占用减少 耕地面积 (万亩)	耕地总量 占补余额 (万亩)
1999	74.83	386.26	307.89	78.38
2000	109.68	436.60	244.89	191.71
2001	104.21	303.91	245.48	58.43
2002	149.58	391.14	294.75	96.39
2003	159.19	422.32	343.66	78.66
2004	147.44	518.44	439.21	79.24

注：本表数据来自《中国国土资源年鉴》和《国土资源综合统计年报》

（1）计税依据不能真实地反映土地收益情况。从以上诸税费的计税依据可以看出，目前我国的土地税费征收主要是依据所占用土地的面积大小。尽管有的税种在确定税率时考虑了土地的级差收益问题，但这种土地级差多年稳定不变，就一个地区来讲基本是个常量。据《中国统计年鉴》（2005 年卷）计算，2004 年我国房地产用地地价较 1997 年上涨了 73.6%，据国土资源部公布的《2004 年中国城市地价状况》数据，2004 年我国城市综合地价较 2000 年上涨了 21.94%。但各地实际执行的各种土地税税基却仍然保持不变，没有反映地价的变化。因此，目前这种税费管理体系很难反映土地的真实收益，这就在一定程度上制约了土地税费对宏观经济的调节作用。

（2）税费征管不到位是个普遍现象。土地有偿使用费是国家用来调控土地市场的一种重要的经济手段，但各地普遍存在随意减免、变相减免和收缴不到位的问题。其中国家集中的 30% 部分收缴工作可能比较理想，但对地方留成的 70% 部分，缓交、减收的问题比较突出。税务部门征收的城镇土地使用税和土地增值税也存在同样的问题。由于这两个税种对税务部门说是个小税种，对征管

工作不够重视，加上部门配合不力和征收成本较高等问题，长期以来存在征缴不到位问题。表 5.3 是我国 1999 至 2004 年各项土地税收收入情况，可以看出，尽管土地税收收入占政府财政税收收入的比重在逐年提高，但比重仍然较小。最多的 2004 年土地税收收入占政府财政税收收入的比重仅为 3.48%，1999 年只占 1.82%。而在日本，1990 年不动产税占有所有税收收入的比重为 6.5%，在美国这一比重 1990 年为 14%。究其原因并非是我国土地税负较轻的问题，而主要是税收不到位造成的。比较城镇土地使用税和契税收入情况，尽管两者计税依据和税率不同，但两者在计税面积上却有着极大的差异，城镇土地使用税的计税面积要大大超过契税的计税面积，但契税的年收入却比城镇土地使用税收入大好几倍。为此，国家税务总局 2004 年为配合国家宏观调控和土地市场的治理整顿工作，专门下发了《关于进一步加强城镇土地使用税和土地增值税征收管理工作的通知》（国税发[2004]100 号），要求各地加强征管，建立健全税源登记和申报制度，严格减免程序。

表 5.3 全国历年土地税征收情况

年 度	城镇 土地 使用税 (亿元)	土地 增值 税 (亿元)	耕地 占用 税 (亿元)	契 税 (亿元)	合 计 (亿元)	国家 税收 总收入 (亿元)	土地税占 国家税收 收入比重 (%)
1999	59.06	6.81	33.03	95.96	194.86	10682.58	1.82
2000	64.76	8.38	35.32	131.08	239.56	12581.51	1.90
2001	66.15	10.33	38.33	157.08	271.9	15301.38	1.78
2002	76.83	20.31	57.34	239.07	393.75	17636.45	2.23
2003	91.57	37.28	89.90	358.05	576.79	20017.31	2.88
2004	106.23	75.04	120.09	540.1	841.45	24165.68	3.48

注：本表数据来自历年《中国统计年鉴》

(3) 土地税制操作性差，不便征收和管理。本人曾对房地产公司的纳税情况做过一个实际调查，一个公司老总讲现在房地产开发企业如果把名目繁多的各种税费都交齐的话，大多数房地产公司都不会赚钱，有的可能还要赔本。所以大部分房地产企业都想尽一切办法偷税漏税，税务部门对此也无能为力。房

地产企业实际缴纳的税率多是与税务部门协商而定的一个固定税率。该公司老总讲，除 2% 的契税外，他每年向国家交纳的各种税的综合税率最多为其营业额的 8.8%。出现这种情况的原因可能是多方面的，但本人认为征管不到位的关键还在于税制本身的问题。以土地增值税来讲，增值税实行四级超率累进税率，看似税制定得很科学，很合理，但不便税务部门的实际操作和监管，很难准确计算房地产企业的纳税税基，因此也就无法实现应征尽征。契税收入所以是土地各税种中收入最高的（表 5.3），原因就在于其操作性强，便于征收和监管。

5.3.3 土地税费调控政策选择

名目繁多的土地税费并没有真正实现国家所期望的调节市场、调控经济的目的。原因是多方面的，既有企业逃税漏税、征管不到位的问题，同时也有税制体系本身太多太滥、可操作性不强和立税目的不明确的问题。这种税制体系本身存在的问题不仅不利于土地税费的征管，而且在一定程度上也会影响企业对国家税率的变化做出科学理性地判断，不利于国家运用土地税费政策调控宏观经济。因此笔者认为对目前我国的土地税制体系进行改革和调整是必要的，调整的基本原则应包括三条：一是简化税种，尽量做到少而精。二是可操作性要强，便于税务部门征收和管理。三是有利于政府通过调节税率达到调控市场的目的。具体调整方案建议为：

（1）将土地增值税改为土地流转税。同时在与土地流转有关的所得税中去除对土地流转收益的征税部分。不管是企业、单位还是个人转让土地所得只缴纳土地流转税。土地流转税的立税目的是促进土地依法流转和企业集约高效利用土地，抑制土地投机。现行的四级超率累进税率不便计算、征收和管理，尤其是对房地产企业，对其成本核算很难实施准确监控和管理，应进一步改进和完善。最为简单的办法就是按照企业转让房地产交易总额的一定比例计征。这样既可以有效地制止不法企业和单位虚报成本造成偷税漏税问题，同时也有利于企业和单位对国家的税收政策的变动做出敏锐的反映，实现调节市场的目的。征税环节主要在房地产交易进行登记时征收，这样可以确保做到应收尽收。

（2）开征不动产税，相应取消城镇土地使用税。2003 年党的十六届三中全会通过的中共中央《关于完善市场经济体制若干问题的决议》中，首次明确提出：在条件具备的时候对不动产开征统一规范的物业税，相应地取消有关税收的改革方案。在 2005 年中国财税论坛上，国家税务总局局长谢旭人与财政部部长

金人庆也提出,逐步出台物业税^①。物业税实际在国外叫不动产税,它主要是针对土地、房屋等不动产征税,其功能主要是调节社会财富分配,维护社会公平。不动产税类似我国现行的城镇土地使用税。不动产税作为一种土地保有税种,立税目的应重点放在调整土地使用结构、刺激企业集约合理利用土地和抑制土地投机等方面。在目前我国城镇企业用地存在双轨制的现实条件下,不动产税在税率确定上应针对原划拨土地和出让土地采取差别税率的办法,适当提高对原划拨土地的征税税率,用经济手段尽快解决目前企业间的不公平竞争问题。另外在税率确定方面还应随着经济发展和环境的改善,随不动产市场价值的升降而及时做出相应的调整,防止出现实际税率的降低或贬值。

(3) 保留耕地占用税、契税、耕地开垦费和土地有偿使用费。这些税费的立税(费)目的明确,便于征收和管理,几年的实践效果不错,应继续予以保留。但关键的问题是应定期调整征税(费)标准,加强征管,严格减免程序,确保足额征收到位。土地有偿使用费的分成问题应做相应调整,实行国家和省两级分成、管理和使用,省以下地方政府不参与分配、使用和管理。这样做可以有效地解决地方政府在征占集体土地方面的利益启动问题,而且也有利于促使地方政府把精力重点放在城镇存量建设用地的挖潜改造上,有利于耕地的有效保护和城市土地经营。

上述税制改革的思路不仅有利于征税部门的纳税管理,促进企业依法纳税,规范纳税行为,而且也便于政府运用土地税收工具调节、调控房地产市场。在房地产市场过热,宏观经济增长过快时,可以适当调高土地流转税税率,抑制土地投机行为;同时适当调高不动产税,增加不动产的保有成本,一方面抑制社会居民对不动产的需求,另一方面促使更多的不动产保有者放弃对不动产的保有,增加对市场的有效供给^②。相反当房地产市场低迷、不景气时,可以适当调低土地流转税和不动产税,促进房地产市场繁荣和发展。耕地占用税和耕地开垦费、土地有偿使用费也是一样,在不同的经济环境下可以采取不同的税率和收费政策,以更好地实现税(费)的立税(费)目的,服务于整个宏观经济的平稳运行。

① 《开征不动产税,为用地效率助跑》,《中国国土资源报》,2006年3月15日。

② 中国社会科学院金融研究所尹中立博士认为,上世纪九十年代初,造成日本经济泡沫,地价飞涨、投机猖獗的主要原因,是由于日本的土地保有税负太轻。当时日本不动产税占日本所有税收的比重为6.5%,占国民所得的比例是1.7%,而当时美国的不动产税占所有税收的比重为14%,占国民所得的比例是3.5%,日本在土地保有上的税负不抵美国的一半。

5.4 土地政策

产业政策过去通常被看作是与财政政策和货币政策并列的最为重要的国家宏观调控政策。对新上项目而言这种产业政策实质是一种土地供应和土地使用政策。过去我国产业政策的实施主要放在各级发展和改革部门，通过项目立项审批的办法来实施和操作的。但是现在情况不同了，为了适应市场经济体制改革的要求，给法人企业以更多的决策自主权，2004 年国家下发了《关于投资体制改革的决定》，变过去实行的投资限额审批制为核准、备案制。从此国家仅对不使用政府性资金投资的重大和限制类项目实行核准制，对不使用政府性资金的其他项目的立项决策权全部交给企业法人，国家只对其实行备案制。在这种新的形势下，国家的产业政策由谁来把关，如何保障其有效地实施，目前还是个空白。靠市场机制本身来实现自我淘汰和完善，恐怕不大适宜和可能，靠企业法人的自律恐怕也难以凑效。国家作为国有土地的主人有权做出提供土地或是不提供土地的决策，因此土地供应这个闸门恐怕成了国家保障其产业指导政策有效实施的最为得力的措施和手段。

土地政策种类繁多，但我们一般可以将其分为四大类：

(1) 针对项目的供地政策、国家发展产业指导政策以及行业准入政策等。为了引导企业投资建设新上项目，国家制定有支持、限止、禁止项目目录。国土部门本身过去也有我们自己的限止和禁止供地目录，比如高尔夫球场用地、高档别墅用地等都是我们限制供地目录之列的用地项目。

(2) 针对项目用地标准和建设的用地管制政策。包括限额供地政策、投资强度控制政策和建筑密度管理政策等。所谓限额供地政策，是指针对不同类项目和规模的大小，国家实行不同的供地定额标准。也就是对企业用地实行定额化规范管理，供地面积大小依企业生产规模的大小而定。所谓投资强度政策，是指国家对申请用地的企业在单位面积土地上投资强度的最低控制线政策，对达不到这一控制线投资强度的项目不批准供地。建筑密度管理政策实质是一种对建筑容积率的管制政策，要求企业用地尤其是房地产用地必须达到一定的容积率标准方可批准用地。所有这些针对项目用地标准和建设的用地管制政策，目的都是为了实现节约和集约利用土地。

(3) 针对土地供应和使用方式的土地优惠政策。国家为了保障社会公平、

实现人有居所的社会发展目标，对经济适用住房实行划拨供地和对相应的房地产公司减免有关土地规费、提供优惠贷款的政策，就是最为典型的土地优惠政策之一。另外，国家为了支持高新技术产业的发展，也可以制定诸如供地方式、税费减免、用地定额、投资强度等方面的优惠或宽松的用地政策。

（4）针对土地批租方位的区位限制政策。这主要是指为了落实城市规划，实现城市功能分区管理，在土地供应区位安排方面的限制政策。比如，工业项目尤其是对环境有一定污染或是对人们的日常生活有一定影响的工业企业，在土地供应上应安排在远离城市居住区和商业繁华区的城市边缘地带。在我们的现实生活中，遇到的这类问题很多，北京的首钢搬迁、石家庄卷烟厂搬迁等都是很好的例证。

上述这些土地政策对宏观经济的影响主要作用于经济结构的调节和调控方面。比如，国家为了发展高新技术产业，可以通过制定诸多的政策支持，增加对高新技术产业的土地供应。相反，国家为了限制某一行业的发展，也可以通过土地供应政策的实施，减少甚至停止对该行业土地的供应。这方面的例子很多，给我们印象最深的当属 2005 年国家对房地产市场的宏观调控了。在这次宏观调控实践中，国土资源管理部门采取的主要政策措施是调整土地供应结构，严格限制和控制高档商品房的供地数量，适当加大经济适用住房的供地规模。也就是说主要是通过供地政策的变化重点调控房地产市场结构，来达到平抑房价、稳定市场这一目标的。从一年的实践来看，应当说我们的政策选择是正确的，调控效果是明显的。

当然，土地政策调控主要作用于经济结构，并不是说土地政策的运用对整个宏观经济增长不会产生影响。前几章我们已经就此进行过专门论证，基本结论是在靠投资拉动型增量增长方式下，土地供应的规模和速度对整个宏观经济增长应该是有重大影响的。在不同的宏观经济形势下，国家可以非常灵活自主地通过不同的土地政策选择来达到对整个宏观经济包括速度和结构在内的各种调节和调控目的。在宏观经济过热的经济环境下，为了抑制投资增长过快的的问题，我们可以采取多种政策选择。比如，改变针对项目的国家支持、限止和禁止供地政策，将部分原来支持的项目降为限制供地政策，将原来限制的项目降级为禁止的供地政策，收紧“地根”；也可以通过加强用地的土地供应和管制政策实现国家紧缩的宏观经济政策目标，比如严格建设投资强度和建筑密度管理，

提高投资强度控制标准，从而限制或制止新上项目用地；同时我们还可以通过取消或改变部分行业针对土地供应和使用方式的土地优惠政策，以达到国家调控宏观经济的目标。相反，在宏观经济处于萧条、不景气的经济环境下，为了刺激企业投资，我们则可以采取相反的土地政策措施，适当放松土地闸门，实行相对宽松的土地供应和管制政策。

总之，土地政策选择是多种多样的，与财政政策和货币政策相比，它对宏观经济的影响更直接，理论上讲其效果可能会更好。财政和货币政策作为国家宏观调控的两个重要手段，时间久，经验多，也比较成熟，它们的总制动开关在中央手上，便于中央直接掌控。而“地根”则不同，它是中国特色的管理创新，没有现成的经验可循，还有许多需要认真研究和解决的问题。这个“闸门”分布在各级政府，更像是“城门”，没有总制动开关。因此，“地根”的管理和有效发挥作用，更多地还在于地方政府的配合，这也许使其作用的有效发挥受到一定的影响和制约。不过，相信随着我国经济体制改革的不断完善和各项机制、制度的建立健全，土地调控一定能够发挥更大的作用。

5.5 小结

总结本章关于土地调控工具和政策选择等有关问题，我们可以用图 5.1 做出全面地描述，并得出如下几点结论：

1、土地规划对宏观经济的影响主要体现在经济总量上。土地规划政策目标应当定位于保障国家粮食安全和经济持续增长等方面。编制土地利用总体规划应当从土地供需两方面综合考虑，科学确定耕地保有量、土地供给总规模。土地规划区位控制对土地规划有效发挥作用具有重大意义。

2、土地批租政策工具主要作用于经济增长的速度和经济结构方面。土地批租政策选择包括土地批租规划管制、土地批租计划管理和土地批租政策管制三个方面。规划管制责任主体在省市县三级政府，计划管理主要集中在中央政府，政策管制则主要在市县政府及其部门。

3、土地税费政策是调控房地产市场的有效措施，但由于目前我国在土地税收制度方面存在的种种问题，使其对宏观经济的调控作用受到一定的限制和制约，改革现行土地税收制度是必要的。土地税费从供给和需求两方面对土地市场实施影响，进而影响到整个宏观经济。

4、就中国靠投资拉动增量增长方式讲，产业政策实质是一种土地供应政策。在目前投资体制改革的新形势下，土地供应成为保障国家产业指导政策和行业准入政策有效实施的最为得力的措施和重要手段。

5、土地政策调控宏观经济有多种政策选择，包括针对项目的国家供地政策、产业政策及行业准入政策；针对项目用地标准和建设的用地管制政策；针对土地供应和使用方式的土地优惠政策；针对土地批租方位的区位管制政策等。在不同的经济环境下，通过不同的政策选择，直接对土地一级市场供给和土地利用结构施加影响。

针对目前我国在土地规划、土地批租、土地税费等方面存在的诸多问题，为适应土地调控宏观经济的新形势和新任务，有必要在以下 4 个方面做出政策调整和完善：（1）改革目前土地利用总体规划审批程序，提高土地规划的法律地位。（2）在土地规划中，应大力推广和应用电子地图，以便于以一种可核查的方式实施规划的调整和管理。（3）改革现行土地批租计划管理模式，城市存量土地批租应当纳入统一计划管理。计划制定应当建立在经济增长与土地供应定量分析基础上，与国家的经济发展目标相一致，充分考虑地方政府由于加快发展经济的迫切愿望所可能导致的人为因素的干扰和影响。（4）改革土地税收制度，建立土地流转税和不动产税，相应取消土地增值税和城镇土地使用税。

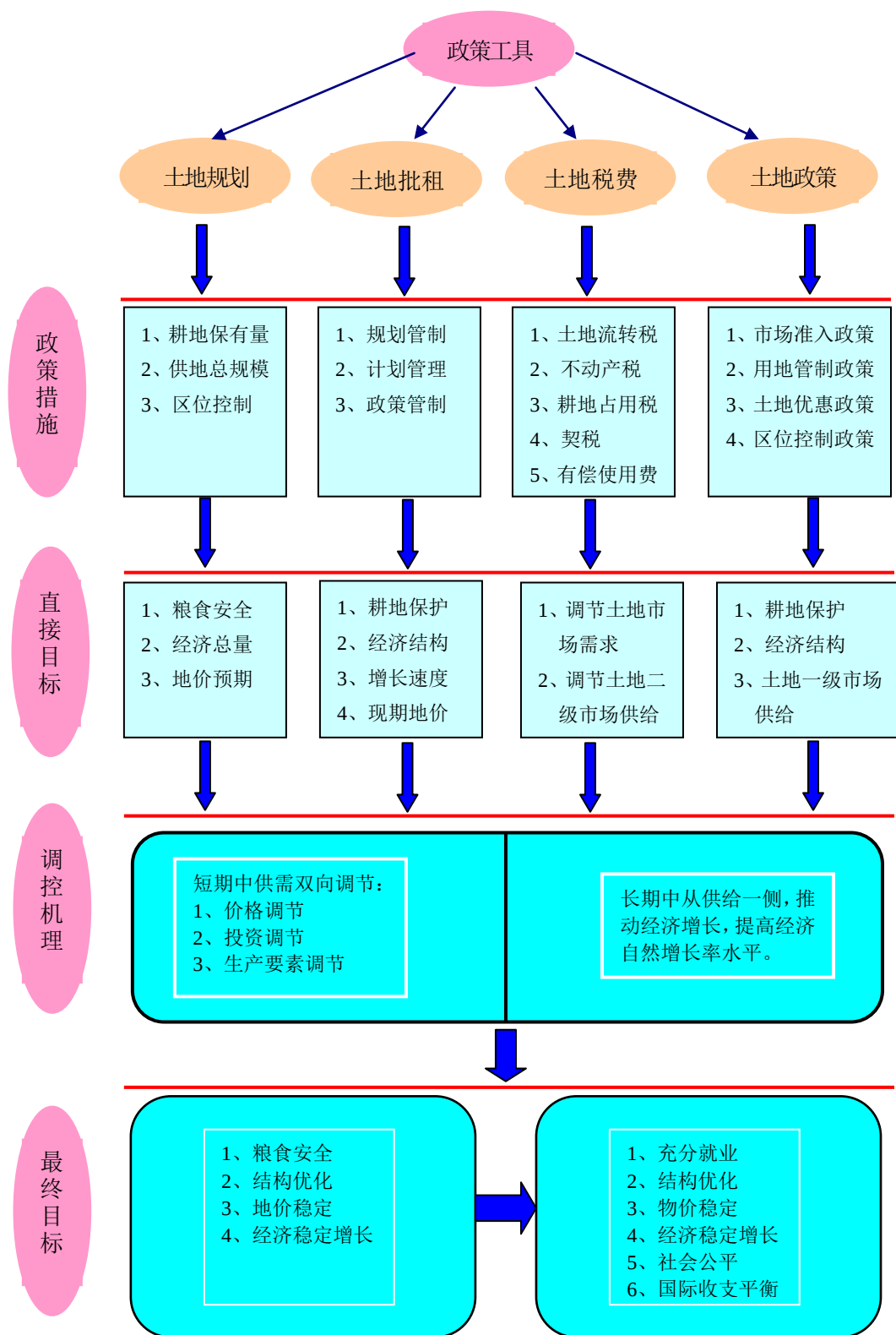


图 5.1 土地调控工具和政策选择

第6章 2005年中国房地产市场调控实证分析

6.1 2005年房地产市场调控背景

始于1998年的以刺激经济增长为目标的国家第二轮宏观经济调控，经过六年的努力，积极的财政政策和稳健的货币政策措施对刺激中国的经济增长发挥了重大作用，中国经济步入了稳步高速增长的大好时期。2003、2004两年GDP增长稳步跃上9.5%的高速增长轨道。但是，在整个国家宏观经济运行中一些不稳定、不健康的因素毅然存在，使我们大家感受最深的恐怕还是近年来由于煤电油运紧张造成的部分地区拉闸限电给我们的生活带来的诸多不便和房地产价格的高涨问题。

全社会固定资产投资作为拉动中国经济增长的最大功臣，在拉动经济走出低谷、步入稳步高速增长的同时，也成为了引发上述一些社会问题的罪魁祸首。图6.1是用投资价格指数调整后的全社会固定资产投资和社会民间资本投资增

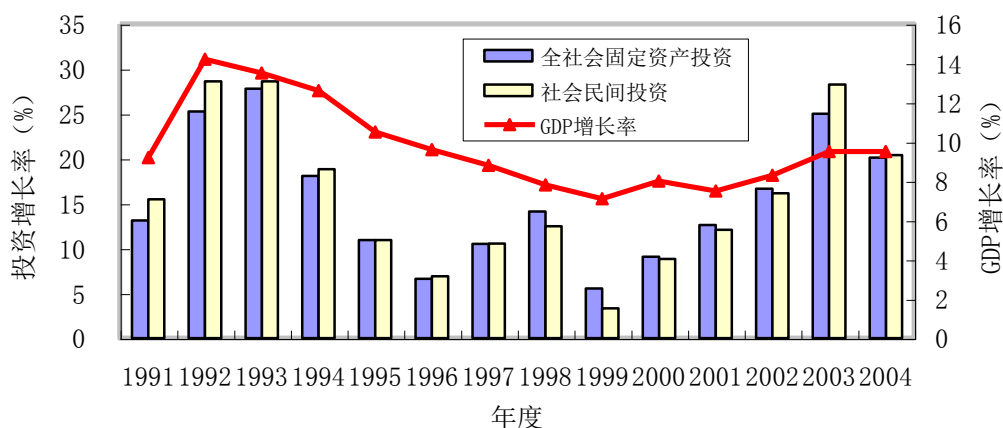


图6.1 全社会固定资产投资增长分析

长历年变化图。可以看出，随着积极财政政策和货币政策的实施，社会民间资本投资增长率在逐年提高，并在2003年达到其峰值，增长率首次超过全社会固定资产投资增长率（25.0%），达到28.3%。这一增长率已相当接近于1992、1993年第一轮过热宏观经济下的投资增长率（28.6%）。尽管中央讲，整个宏观经济

不是过热，只是在房地产、钢铁、水泥、电解铝等部分行业出现了过热的迹象而已。但仅从投资增长率变化情况看，显示出新一轮宏观经济过热周期确实已经来临。这种投资的过快增长造成了国家能源紧张和耕地大量被占用，并给人们的生活带来了诸多的困难和不便。

在这一轮趋热的宏观经济中，房地产业表现得最为突出。2003、2004 两年全国房地产投资增长率分别达到 30.3%和 29.6%（按当年价计算）。2005 年第一季度^①，全国 13 个省房地产开发投资增幅超过 30%，其中有 6 个省超过 50%，最高的达到 115%。40 个重点城市中，有 13 个超过 50%，其中有 4 个城市超过 100%，最高的达到 172%。从全国看，房地产投资年增幅虽远远不如 1992 和 1993 年的增长率（分别为 117.5%和 165%），但却引起了房地产价格的激烈波动（图 6.2）。

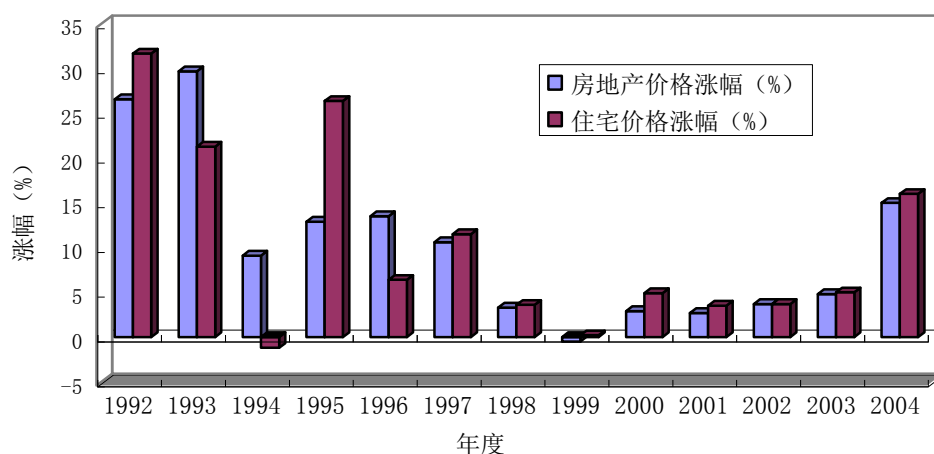


图 6.2 全国房地产价格历年涨跌变化

2004 年全国房地产价格平均上涨了 15.0%，商品住宅价格上涨了 16.0%^②。自 1998 年以来房价上涨幅度首次跃过两位数，超过居民可支配收入的增长幅度。2003 年全国商品住宅价格平均涨幅为 5.0%，除上海（24.5%）、福建（17.7%）、浙江（15.2%）、青海（15.0%）、安徽（14.9%）、西藏（13.2%）、海南（12.2%）、江苏（11.7%）8 个省、市、自治区商品住宅价格涨幅超过两位数外，全国其它 23 年省市自治区商品住宅价格涨幅均在 10% 以下，可以说房地产市场过热只是个

① 《稳定住房价格，促进产业健康发展——今年以来房地产市场调控综述》，《人民日报》，2005 年 8 月 9 日。

② 根据《中国统计年鉴》相关数据计算而得。国家统计局公布数据为：商品房平均价格上涨 14.4%，其中商品住宅价格上涨 15.2%。

局部问题。但是,到2004年全国除新疆、宁夏、贵州等10个省市商品住宅价格和12个省市的房地产平均价格涨幅低于10%外,其它绝大部分省市房地产价格和商品住宅价格涨幅均超过10%,房地产过热已正在演变成为一种全国性的问题(表6.1)。

表6.1 2003-2004年各省房地产价格指数

省 份	2004年		2003年		省 份	2004年		2003年	
	均价	住宅	均价	住宅		均价	住宅	均价	住宅
全国	115.0	116.0	104.8	105.0	重庆	110.7	118.8	102.6	103.7
西藏	156.8	157.5	111.7	113.2	四川	110.6	109.9	102.9	103.3
甘肃	137.6	136.3	96.2	98.3	广西	110.6	111.0	97.8	103.3
天津	123.7	123.3	101.2	99.1	内蒙	110.3	113.7	101.1	103.5
江苏	120.7	119.9	114.1	111.7	河北	109.7	110.6	97.3	101.2
山东	120.4	116.1	105.8	105.8	江西	109.5	120.1	113.9	106.3
吉林	119.4	121.5	94.5	96.5	广东	109.0	110.2	98.6	99.1
安徽	117.8	116.7	117.3	114.9	青海	108.1	105.4	113.4	115.0
上海	114.4	115.5	123.8	124.5	黑龙江	107.8	104.4	99.8	101.4
海南	114.3	118.0	117.7	112.2	湖南	106.9	105.1	106.6	103.3
浙江	113.6	113.7	114.7	115.2	北京	106.7	106.5	99.4	99.8
河南	113.3	111.9	100.6	99.8	贵州	105.5	103.3	106.1	107.0
陕西	112.8	115.0	98.7	93.6	辽宁	105.3	105.3	107.1	107.0
山西	111.9	124.6	112.3	100.8	云南	105.1	104.8	98.4	99.5
福建	111.4	111.9	106.7	117.7	宁夏	100.6	109.9	100.2	95.0
湖北	111.0	110.1	103.4	103.1	新疆	87.2	89.1	104.7	103.0

注:表中数据由《中国统计年鉴》相关数据计算而得。

正是基于中国宏观经济这一现状的考虑,2004年12月在中央经济工作会议上,中央审时度势果断决策,对国家宏观经济政策做出重大调整。实施六年之久的积极的财政和货币政策淡出舞台,取而代之的是稳健的财政政策和货币政策。在随后不久召开的十届全国人大三次会议上,温家宝总理在《政府工作报告

告》中明确提出,要把抑制房价过快上涨作为2005年政府工作的一项重要任务,继续把好土地审批和信贷投放两个闸门,加强各项宏观经济政策的协调配合,巩固和发展宏观调控成果。至此以调控房地产市场、平抑房价为主要目标的新一轮国家宏观经济调控便由此在全国拉开序幕。

6.2 2005年房地产价格波动原因分析

2005年我国房地产市场价格波动的原因是多方面的,既有供给不足、成本推动的问题,同时也有需求过旺和房地产投机问题。概括起来原因主要表现在五个方面。

6.2.1 经济高速增长和城镇化的快速推进拉动需求上涨

国务院发展研究中心副主任谢伏瞻认为^①,目前房价的快速上涨主要是城镇化进程加快、城镇居民改善住房条件的愿望强烈推动的。随着国家宏观经济的高速增长,城镇居民可支配收入在逐年提高,人们腰包鼓了,生活富裕了,客观上就有改善居住条件的迫切愿望。特别是1998年国家推进住房制度改革以后,城镇居民长期被抑制的住房需求正在逐步被释放出来。《2004年中国房地产金融报告》指出,自2002年以来,居民个人购房贷款余额呈直线上升,2004年底达到1.59万亿。这也从一个角度说明了我国住房消费的释放过程。另外,由于城镇户籍制度改革,劳动力流动加快,每年全国约有1500万农村人口流入城市工作和生活,这也在一定程度上增加了对城市住房市场的需求。应该讲,由以上这两种因素导致的城市房地产需求的上涨是合理的和正常的,它是社会经济发展的必然要求,是中国工业化、城市化发展的必然趋势。

6.2.2 投机需求、投资需求和被动需求拉动城市房价上涨

除上述正常的住房需求增长外,我国房地产价格的大幅度上涨在很大程度上还与投资需求过旺,特别是投机炒作的增多有关。国家统计局景气中心研究室副主任张海旺认为,投资性需求是拉动整个房屋需求膨胀的主要因素,目前房价高或增长快的城市基本上都是投资性需求膨胀的地区^②。建设部总经济师兼房地产业司司长谢家瑾也认为,投机需求是导致目前房价上涨过快的一个重要

^① 杜海涛:《稳定房价事不宜迟》,《人民日报》,2005年6月2日。

^② 杜海涛:《稳定房价事不宜迟》,《人民日报》,2005年6月2日。

原因^①。据有关部门调查,目前北京市商品住宅投资性购房比例为17%,个别项目投资性购房比例达到了60-70%。长三角地区主要城市,投资性购房比例达到了20%左右,个别区域高达50%^②。据中国人民银行《2004中国房地产金融报告》披露,受房价快速上涨和人民币升值预期的影响,境外资金通过多种渠道进入了上海、北京等热点地区的房地产市场。上海境外资金占全部购房资金的比例从2003年一季度的8.3%上升到2004年四季度的23.2%。2004年前11月间,境外资金流入上海房地产市场的资金总量超过222亿元,较2003年增长13.5%,其中用于房地产开发的资金约150亿元,占全年房地产开发总额的12.8%,用于购房的外资约占70亿元。2005年前两个月,境外资金购买上海单价11000元/平方米以上的新建高档商品住房的面积和金额同比增长47.6%和73%,购买单价11000元/平方米以上二手住房的面积和金额同比增长2.8倍和3.1倍^③。另外,由于不少城市政府盲目追求经济增长和城市发展,大力经营城市,大拆大建,一定程度上也造成了大量城市居民的被动需求。所有这些对城市住宅需求的大幅上涨对国家房地产市场的升温起到了拔苗助长和推波助澜的作用。

6.2.3 供给不足和结构失调,引起房价上涨

从供给方面讲,房屋供不应求也是引起房价上涨的一个重要原因。这个问题可以从房屋空置率大小来分析。1997年到2004年我国房地产市场商品房空置率一路下滑,由最初的43.0%下降到2004年的10.0%(表6.2)。7年中有6年房屋竣工面积增长率低于房屋销售面积增长率,全国房屋竣工面积年增长率平均为15.3%,而销售面积平均年增长率为23.1%。2004年竣工面积增长率只有2.4%,而同年销售面积增长率却达13.4%,两者之差竟达到11个百分点。2005年一季度,全国商品住宅竣工面积只有销售面积的73%。造成2004年房屋竣工面积增长率较低的原因,有土地供应的问题^④,当年土地供应面积增长率只有11.5%,是7年中最底的。同时也与国家“银根”收缩^⑤或土地投机有关。这一问题可从土

① 朱剑红:《关于房地产市场宏观调控的对话》,《人民日报》,2005年6月7日。

② 杜海涛:《稳定房价事不宜迟》,《人民日报》,2005年6月2日。

③ 田俊荣:《境外资金流入京沪房地产市场》,《人民日报》,2005年8月16日。

④ 国务院办公厅2004年4月29日下发了《关于深入开展土地市场治理整顿,严格土地管理的紧急通知》(国办发[2004]20号)规定:半年内暂停农用地转非农建设用地审批,暂停涉及基本农田保护区调整的各类规划修改,暂停修改涉及土地利用的各类规划。

⑤ 2004年国家收缩“银根”,提高了商业银行存款准备金率;上调了金融机构存贷款基准利率;提高了钢铁、水泥、电解铝、房地产等行业的建设项目资本金比例。所有这些收缩性的货币措施对主要依靠银行信贷支持的房地产业是个致命地打击,一定程度上造成了房地产企业占而不用、开而不发和土地闲置。

地闲置率和房屋建筑竣工率两个指标得到应证。2004年已供土地的闲置率达到50.4%，房屋建筑竣工率只有30.2%，两个重要指标都是7年中的极值。

表 6.2 1997-2004 年房地产开发主要指标

年 度	房地产用地 闲置率 (%)	房屋 空置率 (%)	房屋建筑 竣工率 (%)	土地供应 面积增长率 (%)	房屋竣工 面积增长率 (%)	房屋销售 面积增长率 (%)
1997		43.0	35.2			
1998	23.5	30.6	34.6	52.2	11.0	35.2
1999	22.1	32.0	37.7	18.3	21.9	19.5
2000	31.0	25.8	38.1	41.4	17.3	28.0
2001	34.6	25.0	37.6	38.5	19.0	20.3
2002	38.1	23.4	37.2	34.0	17.1	19.6
2003	37.9	18.7	35.3	13.8	18.6	25.8
2004	50.4	10.0	30.2	11.5	2.4	13.4
平均	37.7	23.2	35.7	29.9	15.3	23.1

注：(a) 本表数据由《中国统计年鉴》(2005年)有关数据加工整理得到。

(b) 房地产用地闲置率是指房地产企业已购置但尚未完成开发的面积占购置土地面积的比率。

同时，商品房结构性问题进一步凸显，也是引起房价上涨的原因之一。主要表现为中小套型、中低价位普通商品住房和经济适用住房的供应不足。据有关部门对北京、上海、天津、沈阳、西安、南昌、成都、武汉、杭州等城市房屋销售情况调查^①，2004年销售的商品住宅中，单套面积120平方米以上的住房都在40%以上，最高的超过60%，中小套型住宅比例偏低。中低价位普通商品住房销售面积，占总销售面积的比例呈下降趋势。2004年全国经济适用住房投资出现负增长，占房地产开发投资的比重由上年的6.1%下降到4.6%。2005年一季度，经济适用住房完成投资60亿元，同比下降13.8%，占房地产开发投资的比重进一步下降到2.6%。

^① 《稳定住房价格，促进产业健康发展---今年以来房地产市场调控综述》，《人民日报》，2005年8月9日。

6.2.4 供给冲击，成本推动房价上涨

在我国，土地价格占房屋建造成本价格的比重在 1997-2004 年 7 年中平均为 38.5%，占商品房售价的比重平均为 21.0%（图 6.4）。但 2004 年二者基本都是 7 年中的极大值，分别达到 46.2%和 23.8%。从地价、房屋建造成本价和房屋销售价的年增长率来看，尽管三者时序上并不完全吻合，但地价上涨在前，而房价上涨在后，房价上涨大约有一年的滞后期。2003 年地价上涨 24.9%导致 2004 年成本价上涨 10.1%，房价上涨 15.0%（图 6.3）。同时，其它像钢铁、水泥等建材类生产资料价格的上涨对房地产市场带来极大地供给冲击，在一定程度上推动了全国房地产价格的上涨。

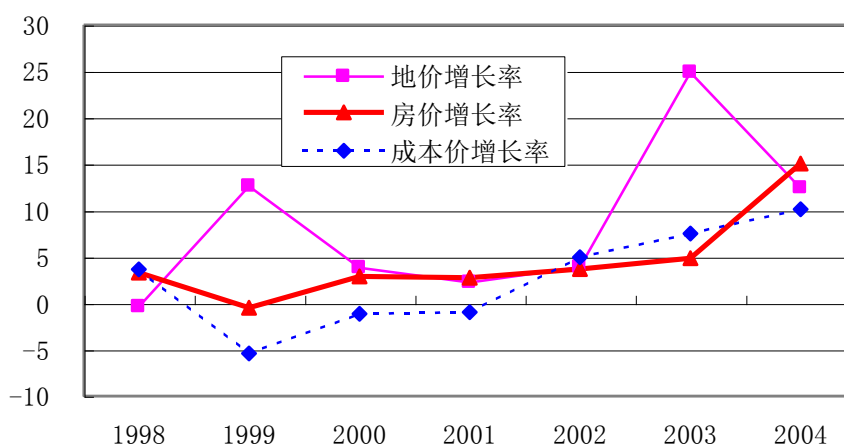


图 6.3 房地产各类价格涨跌历年变化

6.2.5 房地产企业哄抬物价，引起房价上涨

观察 1997-2004 年 8 年中全国平均房屋建设成本占房屋销售价格的比重（图 6.4），可以看出，尽管变化不大，但确有下降的趋势。2004 年这一比重只有 51.7%，是 8 年中的最低值。也就是说在房屋售价中，房地产企业的利润空间和各种税费总计占到近一半。一般来讲，税费占房价的比重应当是相对固定的，解释成本占房价比重下降的唯一可能的原因是企业利润的提高。有关部门调查测算^①，福州市房地产开发商的最低利润为 20%，最高利润超过 90%，平均利润率为 50%。上海房地产企业的年净收益率一般可以达到 20%-50%。但是，在美国投资房地

^① 人民时评：《房地产呼唤成本清单》，《人民日报》，2005 年 8 月 31 日。

产的年平均收益率为6.7%，日本、新加坡则只有4%。

楼评人士蔡为民认为^①，在2000年前，刚复苏的房地产市场遵循的是成本定价，商品房售价基本上是成本加合理利润；在2001至2003年间，楼市实施的是市场定价，房价基本由供求关系决定；但是2004年以来，楼市则进入由开发商决定市场、自由定价状态。在这一过程中，各大房地产企业开始在利益最大化的共同追求中默契配合，并渐渐结成了价格联盟。尽管蔡先生的上述观点本人并不敢完全苟同，但在个别地区和个别城市这个问题确实一定程度地存在。

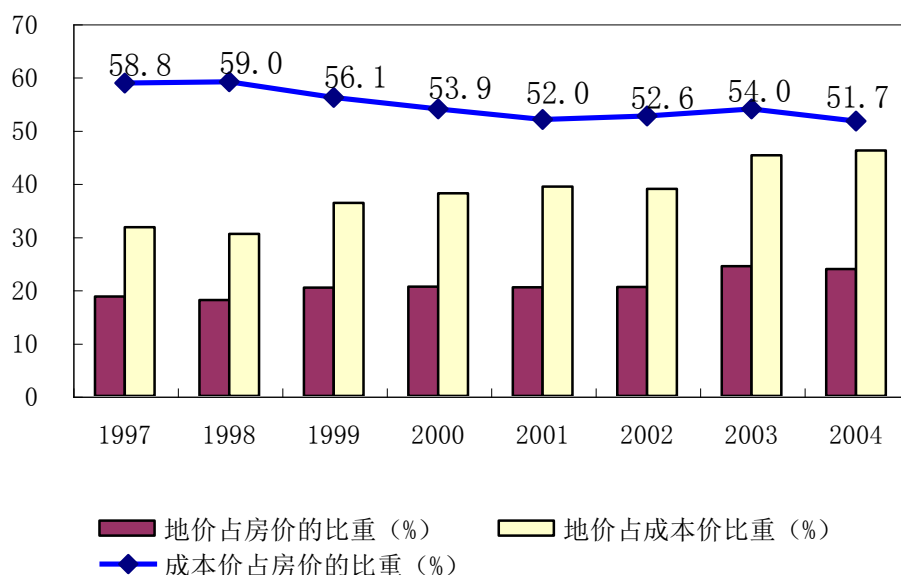


图 6.4 房地产价格成本构成分析

6.3 国家运用的调控措施

针对我国房地产市场上存在的上述种种问题，为了切实消除市场发展中的这些不稳定、不健康因素，稳定住房价格，2005年5月24日国务院转发了建设部、发改委、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局和银监会等七部委《关于做好稳定住房价格工作的意见》（国办发[2005]26号，以下简称《意见》），进一步明确了房地产市场的调控措施。

总结这次国家宏观调控实践，调控的总体思路是：坚持积极稳妥、把握力

^① 陈芳、徐寿松：《谁在助推房价疯涨？》，《人民日报》，2005年5月26日。

度，突出重点、区别对待，因地制宜、分类指导，强化法治、加强监管，促进住房价格基本稳定和房地产业的健康发展。调控工作实行供应和需求双向调节、综合治理的办法。调节需求的重点是遏制投机需求，控制投资性需求，限制被动性需求，引导合理的住房消费。改善供应的重点是鼓励普通商品住房和经济适用住房建设，增加中低价位、中小户型普通商品住房和经济适用住房供应。在具体的调控措施上主要采取了以下包括财政、货币、土地在内的多种政策措施，打的是一种由多种措施并用的“组合拳”。

6.3.1 财政政策措施

对这次房地产市场的宏观调控，在财政政策方面国家主要采取了 3 条措施：

(1) 调整了有关房地产交易的营业税优惠政策。将房地产营业税在居住期方面的优惠由过去的一年调整为两年。规定：自 2005 年 6 月 1 日起，对个人购买住房不足 2 年转手交易的，销售时按售房收入的全额征收营业税；个人购买普通住房超过 2 年（含 2 年）转手交易的，销售时免征营业税；个人购买非普通住房超过 2 年转手交易的，销售时按售房收入减去购买房屋的价款后的差额征收营业税。(2) 进一步加强了税收征管力度。2005 年国家税务总局、财政部和国土资源部联合下发通知，专门就加强土地税收管理问题提出要求，确保做到应征尽征，堵塞税收征管漏洞。(3) 对投资增长过快行业提高了项目单位的资本金比例。

6.3.2 货币政策措施

在货币政策方面国家主要采取了三条措施：(1) 运用利率杠杆调控固定资产投资规模。中央银行于 2004 年 10 月 29 日和 2005 年 3 月 17 日、4 月 28 日，三次上调了存贷款利率，同时扩大了利率的浮动范围。(2) 取消了个人住房贷款的优惠政策。将住房贷款优惠利率回归到同期贷款利率水平，实行下限管理，下限利率水平为相应期限档次贷款基准利率的 0.9 倍。(3) 调整了个人住房贷款最低首付款比例。央行规定：在房地产价格上涨过快的城市或地区，个人住房贷款最低首付款比例可由现行的 20% 提高到 30%。具体调整的城市或地区，由各商业银行自行确定，不搞全国一刀切。

6.3.3 土地政策措施

(1) 增加普通商品住房土地供应量。对居住用地和住房价格上涨过快的地方,适当提高了居住用地在土地供应中的比例,着重增加中低价位普通商品住房和经济适用住房建设用地供应量。在国务院《意见》下发不久,国土资源部就对8个省增加了土地供应,其中普通商品住宅用地占到三成以上,而上年全部新增建设用地中用于城镇建设的只占到供地计划的五分之一。

(2) 严格房地产用地批租管理。在土地批租时,对中低价位普通商品住房建设项目用地,规定了必须把城市规划部门出具的建筑高度、容积率、绿地等规划设计条件和房地产主管部门提供的住房销售价位、套型面积等控制性要求,作为土地出让的前置条件。

(3) 严格清查闲置土地,制止土地“炒买炒卖”。要求各级国土资源管理部门加大闲置土地清理力度,切实制止囤积土地行为;严格执行法律规定,对超过出让合同约定的动工开发期限满1年未动工开发的,征收土地闲置费,满2年未动工开发的,无偿收回土地使用权;加强房地产开发用地供后监管,对违反土地出让合同约定或有关规定的,依法追究违约违规责任。

(4) 严格房地产用地政策管制。严格控制低密度、高档住房的土地供应,同时加快中低价位普通商品住房,特别是经济适用房的土地供应;严格预售房转让管理,规定在预售商品房竣工交付、预购人取得房屋所有权证之前,房地产主管部门不得为其办理转让等手续,房屋所有权申请人与登记备案的预售合同载明的预购人不一致的,房屋权属登记机关不得为其办理房屋权属登记手续;进一步明确了享受优惠政策的普通住房的认定标准,规定住宅小区建筑容积率必须在1.0以上,单套建筑面积在120平方米以下,实际成交价格低于同级别土地上住房平均交易价格1.2倍以下。考虑到各地区情况的差异,对上述面积和交易价格的规定,各地可在上述规定标准基础上适当浮动,但向上浮动的比例不得超过20%。

(5) 严格房地产开发企业和中介机构市场准入管理。对虚构买卖合同,囤积房源;发布不实价格和销售进度信息,恶意哄抬房价,诱骗消费者争购;以及不履行开工时间、竣工时间、销售价格和套型面积控制性项目建设要求的,要记入房地产企业信用档案,公开曝光,情节严重、性质恶劣的,要依法从严处罚,并向社会公布。

(6) 建立房地产供地计划披露制度。要求各级国土资源管理部门,特别是房价上涨过快的地区必须建立供地计划披露制度,定期向社会公布土地供应计

划信息，稳定市场预期，促进市场理性发展。

6.3.4 其它政策措施

除上述财政政策、货币政策和土地政策措施外，《意见》还规定了一些其它的政策和行政措施。主要包括：（1）严格经济适用住房销售对象；（2）对经济适用住房实行政府指导价，建设单位利润严格控制在3%以内；（3）建立和完善城市廉租房制度。要求各地抓紧建立保障对象档案，根据廉租住房需求，多渠道筹措廉租住房资金，着力扩大廉租住房制度覆盖面，加快解决最低收入家庭基本住房需要；（4）推行实名制购房，实行商品房预售合同网上即时备案，防范私下交易行为；（5）严格城市拆迁管理，控制被动需求。据建设部总经济师兼房地产业司司长谢家瑾讲^①，2004年在国家宏观调控政策作用下，拆迁量下降了40%。

6.4 调控措施的实施效应、问题及建议

6.4.1 调控措施的实施效应

这一轮以调控房地产市场、平抑房价为主要目标的过热经济的宏观调控，是土地供应名正言顺地参与国家宏观经济调控的第一次有益实践，也是财政、货币、土地等诸多政策手段协调配合稳定宏观经济的一次有益尝试。通过一年的不懈努力，宏观调控已经取得了初步成效。据中国人民银行发布的2005年第四季度中国货币政策执行报告显示^②：房地产开发投资进入稳步增长阶段，全国房屋销售价格涨幅趋于平稳，2005年全国70个大中城市房屋销售价格上涨7.6%，比上年回落2.2个百分点；房地产投资增速平稳回落，2005年全国累计完成房地产开发投资1.58万亿元，增长19.8%，增幅减缓8.3个百分点；房地产贷款增幅回落，2005年末商业性房地产贷款余额同比增长16.1%，增幅比上年下降12.6个百分点；个人住房贷款增速下降，年末个人住房贷款余额增长15.8%，保持了增速下滑的态势；用地结构有所改善，年内全国存量土地利用量占当年

① 朱剑红：《关于房地产市场宏观调控的对话——访建设部总经济师兼房地产业司司长谢家瑾》，《人民日报》，2005年6月7日。

② 转引自张旭东、刘诗平：《央行报告显示：全国房价涨幅趋于平稳》，《中国国土资源报》，2006年2月27日和朱剑红：《房地产市场宏观调控初见成效：今年住房价格涨幅趋缓》，《人民日报》，2005年12月27日。

建设用地总量的 57.96%，比上年同期提高了 2.87 个百分点，经济适用住房用地占开发用地的比例比上年同期提高了 2.2 个百分点。

6.4.2 值得思考的三个问题

总结我国这次宏观调控实践，在看到成绩的同时，也应该从中吸取一些有益的经验教训。本人认为，以下三点值得各级政府和有关部门的深思。

第一，房地产市场由 2003 年的局部趋热到 2004 年全面过热的原因。

回顾自 2005 年实施的“双稳健”的新一轮宏观调控过程，其实在 2004 年就已经开始实施了。当时中央的提法只是针对部分行业和部分地区投资有过热的迹象，而进行的一种具有前瞻性的预调节而已。2003 年全社会固定资产投资增速 25.0%，房地产业投资增速 27.5%。通过 2004 年的宏观调控，投资增速减缓了，分别达到 20.1%和 22.7%（用投资价格指数调整后的增长率），但新的问题却又出现了。如果说 2003 年我国房地产市场还只是部分地区过热的话（只有 8 个省商品住宅价格年涨幅超过 10%），那么到 2004 年可以说是这种房地产业的过热已发展成为了全国性的问题（22 个省商品住宅价格年涨幅超过 10%）。究竟是什么原因造成这种一波未平、一波又起的宏观经济波动呢？也许我们会将其归咎于宏观经济的变化无常和经济预测的困难。但本人认为这只是原因其一，而更为重要的原因恐怕与我们宏观经济政策的实施有关。2003 年为了扭转耕地锐减、粮食播种面积连年下滑的局面，国家部署在全国开展了开发区用地清理整顿。2004 年为了抑制部分行业固定资产投资过快增长，4 月 29 日国家又部署开展了土地市场治理整顿，在全国实施了“三个暂停”和“六项清理”。殊不知，这种针对供给做文章的宏观经济政策的结果是投资增幅下来了，但房地产市场却变热了，房价上来了。这一沉痛的教训不能不引起我们的深思。长期的土地规划管理和短期的土地批租计划管理是否应当在其中发挥重要作用呢？

第二，税收政策工具为何采取调整房地产交易营业税优惠政策的方式，而非采用与房地产密切相关的土地税收政策

回顾 2005 年对房地产市场调控的实践，就土地调控政策看，具体的政策措施有很多，但归结起来主要是土地批租和土地政策管制两种政策手段^①。就财政政策手段看，主要运用的政策工具是调整与房地产交易有关的营业税优惠政策，

^① 中央最初提出土地供应参与国家宏观调控时，把土地作为一个“闸门”，也主要是从土地批租和政策管制对宏观经济具有重要影响作用这方面考虑的。

将过去对房地产保有一年的优惠政策调整为两年。这一政策措施对抑制房地产投机、投资性需求固然有效。但试想如果我们以前原本没有这一优惠政策的话,那么我们又能采取什么样的税收政策呢?土地税收政策是土地调控宏观经济的一个重要的政策工具,为什么在这次房地产市场调控实践中没有得到很好地运用?尤其是我国设立有专门旨在于抑制土地投机的土地增值税政策,为什么不能在这次调控中发挥应有的作用呢?所有这些问题不能不值得我们深思,从中我们是不是也能得出土地税收制度改革之必要的结论。

第三,通过增加土地供应来调控房地产市场的土地政策措施能否保证中国经济的长期稳定增长

在这次对房地产市场的宏观调控中,为了抑制房价过快上涨,我们采用了增加住宅用地供应量、调整用地结构的政策措施。但是建设占用与粮食生产这对不可调和的矛盾,又应如何协调配合实现“双赢”呢?从长远看,人多地少的基本国情决定了我们不可能通过无限制地增加土地供应量来平抑房价,那么又有什么更好的措施实现国家宏观经济政策的目标呢?在这里是不是土地储备也应当且能够发挥一定的作用呢?

尽管这轮宏观调控是土地、财政、货币政策协调配合的一次很好的实践,但其中的问题也还不少,还不能称其为一次完美无缺的调控典范。有些更深层次的问题,仍值得我们去认真研究、思考和完善。

6.4.3 调控经验及政策建议

总结 2004 和 2005 两年国家宏观调控的实践(表 6.3),本人认为以下几点与其说是我们的教训,不如说是我们调控的经验,权作为政策建议。

(1) 政府土地供应参与宏观经济调控应当是多目标的,那种头痛医头、脚痛医脚的调控策略并非是稳定经济的良药。土地调控目标,既要考虑到经济总量的稳定增长,又要考虑到经济结构的优化;既要考虑经济发展需要,又要考虑到耕地保护和国家粮食安全。

(2) 简单的冻结土地占用不是稳定宏观经济的长久之计和上等良策。从整个宏观经济全局和经济持续稳定增长的长远考虑,土地规划的总量控制和土地批租计划的供应速度管理更应予以重视。

(3) 对房地产市场的宏观调控应当从供给和需求两个方面进行调节。单从供给方面采取的限制性政策措施到头来非但解决不了房地产市场的升温问题,

相反很可能会进一步导致房价的高涨。

表 6.3 2005 年房地产调控政策措施一览表

调控手段	调控工具	实际运用的政策措施	政策目标	调控经验及政策建议
土地手段	土地规划		直接目标： (1)增加住房供给； (2)调整住房供应结构； (3)遏制土地投机； (4)改善住房预期，引导合理住房消费；	(1)土地调控应当是多目标的（经济总量增长与结构优化，经济持续增长与粮食安全等）； (2)简单地冻结土地占用不是稳定宏观经济的长久之计和上等良策； (3)对房地产市场调控应从供给和需求两个方面进行调节； (4)政府土地储备应当在房地产市场调控中发挥重要作用； (5)土地税政策作为调控房地产市场的一种重要且有效的政策工具，必须进行必要的改革和调整。
	土地批租	(1)增加普通住房土地供应量； (2)严格普通住房用地批租管理； (3)清查闲置土地，制止炒买炒卖；		
	土地税费			
	土地政策	(1)控制低密度、高档住房土地供应； (2)严格预售房转让管理； (3)明确普通住房标准；		
	其它	(1)建立房地产供地信息披露制度； (2)严格房地产企业市场准入管理； (3)严格中介机构市场准入管理；		
财政手段	税收政策	(1)调整营业税优惠政策； (2)加强房地产税收征管； (3)提高固定资产投资项目资本金比例；	直接目标： (1)遏制投机性需求； (2)控制投资性需求。 (3)制止土地炒买炒卖；	
	政府购买			
	转移支付			
	政府公债			

续表 6.3 2005 年房地产调控政策措施一览表

调控手段	调控工具	实际运用的政策措施	政策目标	调控经验及政策建议
货币手段	公开市场操作	(1)上调对金融机构的基准利率； (2)两次上调存贷款利率	直接目标： (1)遏制投机性需求； (2)控制投资性需求； (3)引导合理的住房消费；	
	法定准备金政策			
	再贴现政策			
	其它	(1)取消个人住房贷款优惠政策； (2)调整个人住房贷款最低首付款比例；		
其它手段		(1)严格经济适用住房销售对象； (2)对经济适用住房实行政府指导价； (3)实行实名制购房； (4)严格城市拆迁管理。 (5)建立和完善城市廉租房制度；	直接目标： (1)遏制房地产投机； (2)限制被动性需求； (3)改善住房供应结构；	

(4) 城市土地储备应当而且能够更好地发挥调控房地产市场、平抑房价之作用。可惜的是由于我国目前土地储备在功能定位、机制和制度建设方面存在的种种问题,很大程度上制约和限制了其作用的有效发挥。运用市场手段,借助政府土地储备有效干预和调节市场应当引起政府及有关部门的高度重视。

(5) 税收政策是政府有效调控经济、调节市场的一种有效手段。但是由于我国在土地税制上存在的诸多问题,导致了本应对房地产市场能够有效发挥调控作用的土地税收政策却没有发挥应有的作用。改革土地税收制度,建立土地流转税和不动产税将大大增强政府调控房地产市场的能力。

6.5 小结

本章运用前两章研究论证的土地调控基本理论和政策工具,就 2005 年我国

房地产市场宏观调控实践进行了实证分析。经研究认为，引起我国这次房地产价格高涨的原因是多方面的，但与政府所运用的调控政策不无关系。尤其是 2004 年土地供应的限制性政策是导致这次房地产价格由局部趋热演化为全局过热最主要诱因。对这次房地产市场的宏观调控，是政府土地供应首次名正言顺地参与国家宏观经济调控的有益实践，也是财政、货币、土地等诸多政策手段协调配合稳定宏观经济的一次有益尝试。因此，三种手段协调配合调控宏观经济的努力取得了较好成效，但仍有一些不足和亟待改进完善的地方。

第7章 结 论

土地供应参与国家宏观经济调控,是我国政府在总结十余年宏观调控实践的经验基础上的一大理论创新。由于理性经济人的缺失、外资银行的进入和多元化的经济结构在一定程度上削弱了传统政策手段在中国的调控效用。尤其是在目前这样一个靠投资拉动增量增长的背景下,资源禀赋条件客观上对传统调控手段的有效性产生了极大制约。加上目前国家投资体制方面改革的深化,增量投资结构的优化和调节、调控问题是依靠传统政策手段所不能解决的。所有这些问题的存在都说明了土地参与宏观调控的必要,这正是中央提出运用“土地闸门”调控宏观经济这一重大命题的基本理论思考。

土地供应参与国家宏观经济调控在客观上、理论上是可能的,在技术上也是可行的。其客观上的可能性主要表现在土地的承载功能和资源要素功能两个基本方面;理论上的可能性主要表现为土地供应规模大小会对社会投资产生重大影响方面;而技术上的可行性则主要表现为中国特有的土地公有制和土地使用管理制度方面。中国这一特有的土地所有制结构和管理制度使得土地成为中央政府可以直接支配的重要资源和最大资产,使中央运用土地供应闸门调控宏观经济在技术上成为可能。也正式由于西方在土地制度方面的不同,使得其政府在操控土地能力方面存在诸多的不足和局限,加上其所处的经济发展阶段和增长方式的差异,导致西方国家不曾把土地这一重要的生产要素作为调控宏观经济的重要政策手段。

土地供应参与国家宏观经济调控,在调控机理、调控的适用性和有效发挥作用的条件等方面与传统的财政、货币政策手段不同。土地调控对宏观经济的影响不仅体现在对社会总需求的作用方面,而且也从供给一侧影响宏观经济的长期增长。与财政、货币政策手段相比,土地调控更像一种全方位的综合性调节,可控的程度高,具有一定的超前性。对经济增量增长的调节和过热的宏观经济需要降温时,其调控效果会更好、更有效。土地调控有效发挥作用应当建立在对一级市场的高度垄断、二级市场的规范管理和完善的地价形成机制及对整个宏观经济科学分析预测的基础上。土地储备制度的建立和完善对增强政府土地调控的能力是必要的和有益的。

土地供应参与国家宏观调控的基本政策工具包括土地规划、土地批租、土地税费和土地政策四种类型。过去以耕地保护、粮食安全为目标的土地资源管理政策措施存在诸多问题，要适应现实条件下新任务的要求，必须对包括资源管理理念和土地规划、计划、批租等在内的各种管理措施做出相应的调整、补充和完善。土地税收制度作为调控房地产市场的重要政策手段，应当而且能够在房地产市场调控中发挥重大作用，现在关键的问题是对现有土地税收制度进行改革和必要的调整，设立土地流转税和不动产税，科学合理设计税基和税率政策，方便土地税的征收和管理。

2005 年以抑制投资过快增长和平抑房价为目的的国家第三轮宏观调控，是政府土地供应名正言顺地参与国家宏观调控的第一次有益实践，也是财政、货币、土地三大政策协调配合的一次有益尝试。一年来的调控实践证明，三大政策的协调配合取得较好的成效，其中土地政策的合理运用对传统财政、货币政策效用的有效发挥起到了重要的补充作用。但是，这次调控实践也并非是一次十全十美的调控典范，其中仍有一些问题亟待改进和完善。尤其是引起这次投资趋热和房价高涨的深层次原因需进一步研究。

土地调控宏观经济是中国的理论创新，没有现成的经验可循，本研究只是就土地调控的必要性、可能性和可行性进行了比较深入地分析和探讨，并对土地调控机理、特质、作用条件和基本政策工具进行了一些有益的探索。虽然作为一个课题来讲，研究比较系统，也能自圆其说，但其中很多更深层次的问题还触及不深或根本没有触及。作为国土资源部门的一员，本人感到当前迫切需要研究和解决的问题当属土地供应规模和供应速度与宏观经济增长的定量分析和预警、预测、预报体系的建立问题。这个问题的研究对国土资源行政管理部门更好地参与国家宏观经济管理是大有裨益的，可惜的是由于本人精力和能力所限未能就此做出更深的研究和论述。尽管本研究有很多不足和问题，但如能为各位学者进一步深入研究起到一个抛砖引玉的作用，引起学界更广泛和深入的讨论，本研究的基本目的也就基本达到了。

参考文献

- Alan W . Evans, *Economics and Land Use Planning*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004)
- Alan W . Evans, *Economics, Real Estate and the Supply of Land*, (UK: Blackwell Publishing Ltd, 2004)
- Eddie Chi-man Hui, "An empirical study of the effects of land supply and lease conditions on the housing market: A case of Hong Kong", *Property Management*. Bradford: 2004. Vol.22, Iss.2
- Fischel, W.A(1990), "Do growth controls matter? A review of empirical evidence on the effectiveness and efficiency of local government land use restrictions", Monograph, Lincoln Land Institute, Cambridge, MA.
- Peng , R. and Wheaton ,W.(1994), "Effects of restrictive land supply on housing in Hong Kong: an econometric analysis" *journal of Housing Research*, Vol.5
- Tse, R.Y.C.(1998), "Housing price, land supply and revenue from land sales", *Urban Studies*, Vol.35 No.8
- [美]N.格里高利.曼昆:《宏观经济学(第五版)》,张帆、梁晓钟,北京,中国人民大学出版社,2005年第1版
- [美]N.格里高利.曼昆:《经济学原理》(上下册),梁小民,北京,机械工业出版社,2003年版
- [美]雷利.巴洛维:《土地资源经济学》,谷树忠,北京,北京农业大学出版社,1989年版
- [日]野口悠纪雄:《土地经济学》,汪斌,北京,商务印书馆,1997年版
- 《中国的粮食问题》白皮书, http://www.law_lib.com, 1996年11月1日
- 毕宝德主编:《土地经济学》,中国人民大学出版社,1993年第1版
- 高鸿业主编:《西方经济学》,中国人民大学出版社,2000年4月第2版
- 韩廷春:《金融发展与经济增长:经验模型与政策分析》,《世界经济》,2001年第6期
- 韩廷春:《经济持续增长与科教兴国战略》,《经济科学》,1999年第2期
- 洪泓:《加大房地产宏观调控之我见》,《汕头房地产》,2002年第11期
- 黄宁生:《珠江三角洲耕地面积减少与经济增长的关系分析》,《地理学与国土研究》,第1卷第4期(1998年11月)
- 黄贤金:《经济发展、人口增长与耕地资源动态变化研究—以南京市例》,《现代城市研究》,1999年第3期
- 黎伟聪主编:《香港城市规划检讨》,商务印书馆(香港),1997年第1版
- 李丹、刘友兆:《我国城市化发展与耕地变动的关系研究》,《经济纵横》,2003年第1期
- 李桂萍:《中国1998年以来财政货币政策实施效应的分析》,内蒙古大学硕士论文,2004年5

月

- 李景国：《城镇土地供求及收益分配的制度经济学思考》，《国土资源》，2003年第7期
- 刘华伟：《上海房地产宏观调控对策研究》，华东师范大学硕士论文，2004年5月
- 刘遵义：《东亚经济增长的源泉与展望》，《数量经济技术经济研究》，1997年第10期
- 卢新海：《城市化进程中的土地需求与供给》，《中国房地产》，2004年第1期
- 曲福田、冯淑怡、俞红：《土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究——以经济发达地区为例》，《中国农村经济》，2001年第12期，第56页
- 沈坤荣：《经济发展阶段与增长方式转变》，《数量经济技术经济研究》，1999年9月
- 沈利生、朱运法：《人力资源开发与经济增长关系的定量研究》，《数量经济技术经济研究》，1997年第12期
- 宋春华：《建立有效的房地产宏观调控体系》，《城乡建设》，2003年第3期
- 孙海鸣：《中国经济发展阶段与增长方式的转变》，《财经研究》，1997年第6期
- 童建军、曲福田、陈江龙：《市场经济条件下我国土地收益分配机制的改革：目标与原则》，《南京农业大学学报》，2003年第4期
- 王朝南：《农地非农化的经济学分析》，《咸宁师专学报》，第19卷第1期（1999年2月）
- 王万茂：《市场经济条件下土地资源配置的目标、原则和评价标准》，《资源科学》，1996年第1期，第25页
- 王蔚：《土地价格的需求和供给分析》，《中国土地科学》，第9卷第6期（1995年11月）
- 吴老二：《中国房地产业宏观调控政策选择》，华中师范大学硕士论文，2004年5月
- 谢建春、陆红生：《论城市土地收益分配制度创新》，《现代城市研究》，2001年第5期
- 杨庆媛、刘智勇：《城市土地价格与政府行为的相关机制研究》，《西南师范大学学报（自然科学版）》，第25卷第2期（2000年4月），第175页
- 张凤和：《城市土地需求的四大决定因素》，《中国房地产》，2003年第4期
- 张宏斌、贾生华：《土地非农化调控机制分析》，《经济研究》，2001年第12期
- 钟太洋、蒋鹏、徐忠国：《城市化进程中耕地资源转用效率评价——以江苏省为例》，《地域研究与开发》，第21卷第2期（2002年6月）
- 周海春：《中国经济发展阶段的研究》，《经济学动态》，2001年第2期
- 周小川：《城市土地管理模式及其对金融的影响》，《金融时报》，2003年12月10日
- 朱运生：《生产率、投资及经济增长之间的长期关系》，《数量经济技术经济研究》，1997年第8期
- 诸培新、曲福田：《耕地资源非农化配置的经济学分析》，《中国土地科学》，第16卷第5期（2002年10月）

致 谢

衷心感谢俞文华导师的精心指导，他的敬业精神和言传身教使我受益匪浅，永生难忘。韩廷春教授对我论文的模式设计给予了无私的帮助和指导，启蒙老师施祖麟教授也给予了很多的关怀，在此一并表示衷心感谢。

同时，也非常感谢河北省委组织部和河北省国土资源厅的各位领导和办公室的全体同仁，正是你们的关怀和帮助才使我有幸赴清华继续深造的大好机会。

最后，我还要特别感谢我的母亲、妻子和儿子，感谢她们为我付出的辛勤劳动。



声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的成果。尽我所知，除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人享有著作权的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。

签 名：_____日 期：_____

附录 A 各变量对经济增长的拉动力和贡献率计算

假设生产函数为柯布-道格拉斯生产函数：

$$Y = aK^{\alpha}L^{\beta}D^{\lambda}$$

其中：Y 代表经济总产出，K 代表资本存量，L 代表劳动力数量，D 代表土地要素存量， $a, \alpha, \beta, \lambda$ 是四个参数。将上式两边取对数变为如下形式：

$$\ln Y = \ln a + \alpha \ln K + \beta \ln L + \lambda \ln D$$

将上式分别对资本 K、劳动 L 和土地 D 三个变量求导得到下式：

$$\frac{1}{Y} \times \frac{dY}{dK} = \alpha \times \frac{1}{K}, \quad \frac{1}{Y} \times \frac{dY}{dL} = \beta \times \frac{1}{L}, \quad \frac{1}{Y} \times \frac{dY}{dD} = \lambda \times \frac{1}{D}$$

对上式进行整理得到如下形式：

$$\frac{\frac{dY}{Y}}{\frac{dK}{K}} = \alpha, \quad \frac{\frac{dY}{Y}}{\frac{dL}{L}} = \beta, \quad \frac{\frac{dY}{Y}}{\frac{dD}{D}} = \lambda$$

式中 $\frac{dY}{Y}$ 、 $\frac{dK}{K}$ 、 $\frac{dL}{L}$ 、 $\frac{dD}{D}$ 实际分别表示经济产出、资本、劳动和土地各自的增长率。因此 α 、 β 、 λ 实际是经济产出对资本、劳动和土地的弹性系数，分别表示当资本、劳动和土地增长 1 个百分点时带来经济产出的变化情况。由此我们可以用下式计算资本、劳动和土地各要素对经济增长的拉动力和贡献率：

要素对经济增长的拉动力 == 经济产出对要素的弹性 × 要素增长率

要素对经济增长的贡献率 == 要素对经济增长的拉动力 / 经济产出实际增长率 × 100%

在第 2 章和第 3 章中，我们按照上述柯布-道格拉斯生产函数，利用中国多年来经济发展的实际历史数据，分别建立了投资、消费、出口拉动经济

增长模型（式 2-3）和要素投入（包括土地、资本、劳动）与中国经济增长的相关模型（式 3-1），得到了经济产出对上述各变量的弹性系数，由此我们可以用上面论证得出的公式计算各变量对中国经济增长的拉动力和贡献率。计算结果见表 A-1 和表 A-2。

$$\ln(\text{GDP}) = 4.044 + 0.273\ln(I) + 0.204\ln(C) + 0.175\ln(EX) \quad (\text{式 2-3})$$

$$\text{GDP} = e^{-47.429} K^{0.442} D^{3.307} L^{1.543} \quad (\text{式 3-1})$$

其中：I、C、EX 分别表示投资、消费和出口，K、D、L 分别表示资本、土地、劳动力。

表 A-1 投资、消费、出口对经济增长的贡献率分析（1992-2004）

分类	增长率 (%)	弹性	拉动力 (%)	贡献率 (%)
GDP	9.15			
投资	15.6	0.273	4.3	46.5
出口	16.4	0.175	2.9	31.4
消费	8.4	0.204	1.7	18.7
小计			8.8	96.6

表 A-2 资本、土地、劳动和技术对经济增长的贡献率分析（1992-2004）

分类	增长率 (%)	弹性	拉动力 (%)	贡献率 (%)
GDP	9.15			
资本	6.78	0.442	3.0	32.8
土地	0.82	3.307	2.7	29.6
劳动	1.15	1.543	1.8	19.4
技术			1.7	18.2

