



深化土地市场治理 ,提高宏观调控政策效应

公共政策课题组

编者按：适度控制货币信贷增长、切实加强土地管理、严格控制新开工项目、坚决遏制某些行业中盲目投资和低水平扩张的举措，表明了中央政府清理整顿违规使用土地、遏制地方政府投资饥渴症，探索维护土地市场秩序“长效机制”的决心。但是上收地方政府土地审批权限，把土地政策与财政、货币政策同样作为宏观经济调控手段，是否能够有效遏制一些地方片面追求经济增长的盲目冲动，仍有待实践检验；如何通过政策规范来引导土地市场实现制度创新，依然存在许多深层次问题需要研究。为此，我院最近在京举办了“土地市场治理与宏观调控”研讨会，会后我院公共政策课题组对有关专家学者的观点进行了整理和综合。本刊认为有一定参考价值，特予以刊登。

一、认真研究土地作为宏观调控手段的理论问题

本轮宏观经济调控中“强势的土地政策措施”，是我国宏观经济调控政策实践中的新特征；如何正确分析这一特征，事关能否正确判断我国宏观经济发展形势和能否正确评价中央政府有关宏观调控的举措。宏观调控的概念是从宏观经济学中引伸而来的，原本意义上宏观经济学中的宏观经济理论没有包含土地。而且关于治理土地市场的“起因”，最初并不是为了解决经济过热问题，而是因为粮食危机造成的或者是由安置进城农民问题引起的，至少没有正式的官方文件说明土地政策就是宏观调控政策。同时，当前主要的宏观调控政策仍然是财政手段和金融手段，而不是土地手段。所以这里引出的问题在于，土地作为宏观调控手段似乎在理论上缺乏准备。宏观经济学里讲宏观调控一般是讲总量的调控；现在讲土地政策的控制基本上是指微观的协调，是指对具体项目调控，或者是对某些具体行业的治理。我们认为，从理论上如何解释这个问题，具有重要的实践价值。

地租理论的核心是地租如何分配，如何通过这种分配来保证平均利润率规律对经济生活产生作用。现在讲的所谓某些“开发商”在开发土地中牟取暴利，其根本的道理就是他们在地租分配的过程中获得了大大超过社会平均利润的利润。现在需要研究的是，可采用什么样的有效手段来合理调节地租分配。从这个意义上说，合理调节地租分配也可以成为一种宏观经济运行的重要的调控手段，也可以认为属于宏观经济调控范畴。

另一方面，因为宏观调控就是要调整和控制劳务的总量和产出的总量，因此土地资源也可以纳入宏观调控的范畴。用土地进行宏观经济调控，其影响大体表现在几个方面：第一，土地总量投放对整个经济的影响；第二，调整不同用途土地价格所产生的影响；第三，对不同区域的土地进行投放量和结构调配所产生的影响；第四，对不同行业土地供应方式调控所产生

的影响等。

还可以从另外一个角度来考虑土地作为宏观调控手段的理论依据,即政治经济学意义上的生产要素理论、再生产理论。在生产要素理论中,资本、土地、劳动力是基本的生产要素;把这些要素加以控制,会对生产或扩大再生产,以及对经济发展所需的资源配置发生重要影响作用。

此外,我国目前融合了土地政策的宏观经济调控,在方法上也超越了传统模式。因为在这次宏观经济调控中,目前在土地问题上中央政府采取的政策本质上还是行政手段和行政措施,而不仅仅是经济手段和经济杠杆。其根本原因是这一轮的“经济过热”很大程度上是地方政府,或者说是地方政府和开发企业共同“搅”起来的。对于企业行为,采用经济手段和经济杠杆可能产生很大作用;而规范政府行为,行政措施可能更为奏效。当然这还只是权宜之策,因为政府毕竟现在还在“管”经济,而并没有达到发达市场经济国家那种“服务型政府”。

二、正确地分析经济发展中的土地成本和浪费的问题

现在有些专家和不少媒体纷纷引用这样一组对比数据,即自古以来中国全国城镇用地总面积只有 3.25 万平方公里,而近几年全国设立开发区规划面积就超过了这个历史总和,达到 3.54 万平方公里,以此说明当前所谓“圈地运动”达到了多么惊人的程度。但是他们忘了一个更重要的应当比较的事实,即改革开放 20 多年来,中国经济总量达到了历史总和的多少倍。仅以 1980 年到 2003 年计,我国的 GDP 就从 0.45 万亿,上升到 11.67 万亿,增长了 25 倍。因此现在对所谓“圈地运动”的批判,也应当采取实事求是的态度,不能一概肯定,也不能一概否定。

发展经济,特别是工业化和城市化过程中,必然要支付土地成本,这是一个基本的常识。关键在于要正确地分析,在我

们已经支付的土地成本中，有多少是处于合理的范畴，有多少是浪费甚至是破坏。

我们认为所谓 3.54 万平方公里的“圈地”，应当承认大部分是合理的范畴，大多数是应当支付的“绿色的土地成本”；浪费或没有集约利用的土地一定是少数。如果不承认这一点，改革开放的成果就要大打折扣。所以我们一方面应该有强烈的节约意识，科学合理控制用地的总量；另一方面还要具体分析土地成本的实际构成因素。政策研究者和决策者要有清醒的头脑，不能夸大成绩，也不能夸大问题，全面否定就是自找麻烦，过正的矫枉也会付出代价。

应当依据“以人为本、协调发展”理念，正确估价和判断正在中国蓬勃进行的城市化、工业化进程，以及与这一历史进程休戚相关的土地资源管理。尽管从国民经济发展的全局，我们要充分肯定城市化、工业化进程会达到一个比较好的水平，但是必须客观预计今后还有一个重新整理的过程。在经历一个不可避免的“粗放”阶段之后，必须加强调整。

中国的城市化估计还得二三十年才能达到较高的水平。在这个过程中，无论是“粗放”还是“集约”，建设用地的适当增加是不可避免的。到这个过程结束之后，或者到它的后期，城市化就会进入一个被控制的阶段。作为发展中国家，中国还处于社会主义初级阶段，并将长期处于工业化的进程之中；工业化是消耗自然资源、原材料的过程，是农业社会向工业社会的转变过程。建立资源型社会、资源节约体系是完全必要的，但是在节流的同时也必须注意开源。在城市化、工业化的过程中，只要相关政策落实，体制比较健全，是可以相对节约土地的。至少在所谓“粗放的工业化过程和城市化过程”中，可以从几个方面考虑节约土地，抑制粗放经营：第一，改变由于缺乏管理而造成的自觉或不自觉的土地滥占乱用现象。第二，改变城市中以“商务圈”名义圈地而不开发利用的土地浪费现象。第三，改变本来可以搞得很小的工程却无限扩张的现象。第四，

改变不计成本开发利用质量较差土地的现象，尤其要反对占用“好地”留下“烂地”所导致的建设土地扩张。

尽管我国已经分阶段制定、执行过相关土地规划，实际上在经济发展比较快的地方土地使用指标已经用完。随着城市化、工业化进程的加快，对土地的需求肯定呈增加的态势。如何防止耕地进一步减少，出路可能有几条：一是通过立法措施完善农用地的流转政策，包括土地征用政策；二是农业税的减免将会提高农民种地的积极性，怎样制定相关的土地政策需要提上议事日程；三是现在关于集体土地的有关概念并非定义得很清楚，但研究的方向是要明晰集体土地所有权，要落实农民的土地承包权。

要对减少耕地进行结构分析，造成耕地减少最初最主要的原因，其实不是搞城镇建设、搞开发区，第一位的原因是农业内部的结构调整。我国城镇建设占耕地减少总量约为 10%，城市建设占用的耕地在整个非农建设的征地当中占到 30%左右，近两年我国耕地减少的速度加快，是与城市化、工业化发展阶段相关的。1999 年以来我国城市化速度每年约 1.4 个百分点，每年新增城镇人口约 2 千万人，同时每年的城市用地扩张约 2 千平方公里左右，比 90 年代初期的确明显增长。现在的问题主要是粗放利用的土地太多，如何集约经营是有空间的。从 1996 年到 2003 年我国耕地减少 1 亿亩，其中“良田”是 1300 多万亩；而浙江作为经济发展的大省，在这一时期通过开发和治理不仅保证了开发用地，而且节约了 50 万亩土地。所以，在“管理”还是“粗放”方面，调控的余地很大。在城市化的推进过程中会出现“粗放”现象，但是城市化的最终结果一定是节约土地。道理在于城市土地利用的集约度非常高，真正把农村人口转移到城市里来以后，农村原来居民点的用地里面还有很大可以整理的余地，尽管这是一个比较长的过程。

三、正确看待当前的土地宏观调控政策

土地是政府可调控的一种重要资源，国土资源部门应该积极地参与宏观调控。如何使中国宏观经济形势不发生大起大落、能够平稳发展，是新一届中央政府重要而基本的思考。鉴于中国宏观经济调控实践的基本经验，中央政府本轮宏观调控的定位或者采取的措施是谨慎的，坚持首先采取经济手段，其次采取行政手段，注意怎样尽量地放松审批，怎样更多地利用经济手段。

但是，这一轮宏观调控的困难首先在于，几乎所有的地方政府都不承认自己“过热”，导致中央的调控政策没有办法落实；对于有些已经很严重的问题，采取了相应的行政手段，即使在完全的市场经济条件下也会有必要的行政手段。应当看到，如果任凭不加节制的高速度发展下去，不仅与我国资源环境不协调，而且还会导致社会动荡；在忙于解决社会危机的情况下是不可能取得经济发展的，求得一时的发展很可能带来永远的不发展。

四、充分估计土地制度改革的艰巨性和复杂性

本轮宏观经济调控“不批一块新的用地”这样严厉的行政措施，实际上是在相关经济措施尚未奏效的情况下出台的。因此，应当从中央到地方反思我国的政府体制。比如我国的“分税制”和发达市场经济国家相比，实际上是不彻底的；所谓“分权制”与发达市场经济国家相比，基本上没有实行。

地方政府第一位的责任是要促进经济发展，在现行的政府体制下却很难实现。土地市场的治理表面上反映的是所谓土地制度及征地制度问题，以及相关的土地管理制度问题，实际上也反映了政府体制改革必须深化的问题。国土资源管理这样重大的政府职能如何在深化市场经济改革的过程中得到落实，令

人深思。

在土地承包法的起草中，曾经提出要把农村集体的承包土地物权化，进行物权化管理，不要弄得不伦不类；要搞承包土地使用权，就是债权物权化，权利法定就是要给农民权利。但是很可惜，立法上没有明确。同时，现在把过多的问题跟征地制度混在一起，因此举步维艰。

正确的做法可能是要解决什么问题就解决什么问题，一步一步往前走就可能有什么突破。过多的问题捆在一起，就可能什么也解决不了。此外，关于土地抵押似不应轻易否定，这是过去计划经济体制下所没有的手段。关于集体建设用地市场治理，要明确农民能够把多少自己的土地转化成为建设用地，这个问题并没有讨论清楚。总之，适当多讲一点宏观调控中土地制度改革的复杂性是有好处的。

五、正确使用宏观经济调控中的土地政策

当前深化土地市场治理整顿的一条重要举措是“停批半年”，社会反应非常强烈。要从两个方面来分析这个问题。一方面应当看到它的合理性，不能完全否定。因为所停批的只是提供增量建设的用地，而仍然保持了存量建设用地，因此这只是收缩总量的一个措施，是宏观调控的一个手段。

另一方面，土地审批“叫停”表面看是很强硬的行政措施，似乎一点弹性都没有，但是有数据统计表明，全国现在大概有可以使用两到三年的土地储备在房地产开发商手里。这说明由于土地的特殊性和宏观调控的滞后效应，这种宏观调控手段实际上是有弹性的。这可能就是理论和现实不一致的地方。这也说明用土地进行宏观调控与其他调控手段不一样的地方。例如在货币政策中，只要提高利率就会一点余地都没有，要停止贷款，马上就会一分钱也从银行出不来。因此目前“停批土地”的做法未必能治本，治本还得靠整个产业结构调整，要靠金融

政策调整，要靠整个经济体制改革的深化。宏观调控中采取的土地措施，至多只能算“发烧过程中的物理降温”。

此外，在深化土地市场治理时一定要注意区别对待，不能搞“一刀切”，否则会对经济运行造成很大的伤害。例如西部开发。我国正处于工业化向西部梯度转移的过程，肯定会涉及大量土地开发问题，如果停下来将造成很大困难。再如房地产需求，除了个别城市以外，全国总体的形势是需求大于供给。在这种情况下，紧缩供给无疑是火上浇油，会使房地产价值进一步攀升，这种攀升带来的结果是造成通货膨胀。房地产问题确实比较复杂。

六、深化土地资源的市场改革

在宏观经济调控中实施土地市场治理的过程，实际上也是反思土地制度市场化改革的过程。从坚持中国经济市场化改革的根本大计出发，以市场规则为基础削弱政府调控土地资源权利，是使中国走向健康发展的市场经济道路的重要保证。

实现土地资源市场化，必须明确调整集体所有用地的土地性质。本轮宏观经济调控中土地市场治理的根本问题，应当是重新定义集体所有用地的法制保障。可以考虑把现在集体所有用地在征收、征用后的土地性质，叫做“公共所有用地”，并具有国有用地、集体所有用地同等的法律地位。要使被征收、征用集体用地上的农民在土地上的长期收益得到保障，从根本上解决在征收、征用集体土地中形成的没有土地的“新城市农民”（即不得不在城市工作，但身份是农民）问题。如何把“新城市农民”变为“新农民的城市”，事关社会的根本稳定，这也是宏观经济调控的根本问题之一。要认真研究集体所有用地在流通过程中的征收、征用，或者类似征收、征用的法律调整，建立新的土地市场条件下长期、长效的土地公共所有制度。这种土地公共所有制，应使被征收土地上所涉及的人民与土地使用

者长期共享改革的成果、共享发展的业绩。

事实上，越是集体建设用地进入市场较早、而且市场化程度较高的地方，其经济运行越是总体上呈良性发展的态势。中国土地一级市场由政府垄断操作运行，基本上是没有出路的。应当加紧研究制定相关法律规定，使国有土地和集体建设用地在开放的前提下，实现“同地、同价、同权”，从根本上适应我国经济建设可持续发展的土地供给需求。因此，要研究和设计适应土地资源市场化运行的选择性制度安排。比如要研究和规范土地出让机制，要研究土地管理基金。要充分依靠市场规则，抑制经济行为主体各种形式的短期行为、短期的投资冲动，保证国家稳定的财政状况。再如需要研究、探讨包括地租在内的土地制度的客观规律，地租并非适用于所有的土地；即使是租，也有短租和长租之分等等。

应当通过认真的调查研究，具体分析比较广东、江苏以及浙江等地改革开放二十多年来土地市场运作的经验教训。应当具体分析在这些国民经济市场化运行水平相对较高的地区，广大民营企业是如何解决土地供给，进而为实现经济高速增长做出重大贡献的？应当具体分析在事实上逐步深化的土地市场治理进程中，广大民营企业是如何顺应宏观经济调控的政策导向，合理利用和扩大自身生存的市场空间的？肯定这种具体分析的重要性在于，可以了解依照市场经济的客观规律，土地市场整治的合理边界在何处；可以判断国家控制用地的力度、集体建设用地市场准入的标准，进而处理好地方经济发展与国家宏观经济调控的关系。

七、治理土地市场的重要内容是规范金融制度

近二十年来，中国被征用的土地 70% 是集体用地。有权批地征地者是政府（部门），但是出了滥用土地的乱子，有权下令撤消所谓“开发区”的还是政府（部门），这是控制土地资源与

促进宏观经济发展中的悖论。应当指出，靠土地拉动经济发展是没有希望的，必须改变经济增长方式。限制土地资源的利用不是调控宏观经济的根本，关键还是土地所有权制度要改革，在改革土地所有权制度的基础上，才可能完善符合市场经济内在规律的金融制度。

现在出现了一个“怪圈”，即“开发商”何以能拿到土地？因为其获得了贷款；而其为何可以获得贷款？是因为其可以用土地做抵押。也就是说，集体所有的土地，经过“征用”之后变成“开发商（或政府）所有”，再经过所谓“银行抵押”形成开发商（或政府）的“滚滚财源”。毫无疑问，这种“怪圈”必须打破，没有所有权的土地不能作抵押，把拿到的土地使用权作为土地所有权的权益来抵押获得贷款，这是根本的错误。因此所谓土地市场治理，核心的问题其实是要治理这种不合理的金融制度。针对这个问题可能的解决出路在于：明确集体土地经过征用、征收可以变成公共所有用地；公共所有用地在流转中能够进行抵押；进而限制投资商的投机行为和政府扭曲的管理，合理分配土地的剩余利润，保障经济发展。

从另外一个角度来看，是土地和金融的结合支撑了整个城市化的投资，这种结合成为支撑这一轮城市化进程的得力杠杆，成为推动经济持续增长的重要动力，成为促进民营经济蓬勃发展的主要因素。要具体分析“规划和土地的结合”如何使整个地价攀升。在一些地方，从现象上看是政府拿土地去贷款，实际上更多的情况是银行找政府贷款，而不是政府用土地找银行抵押；银行所以愿意把钱贷给地方政府，重要原因之一，在于土地一级市场由政府垄断，再加上规划由政府控制，因此土地的级差地租得以成倍升值。政府靠垄断一级土地市场获得金融支撑，成为推动整个这轮城市化“过热”的重要因素。

一方面不必讳言这个推动过程中的不良因素：一是推动工业化的进程中，依靠一级市场供地的方式，导致了土地以过低的价格甚至零地价供给，造成土地资源的不公平交易和浪费；

二是尽管是以土地实物抵押，并且政府垄断了土地一级市场，但是一旦出现某些特殊情况，就可能造成整个资金链的中断，而资金链的中断可能就会出现金融坏账，出现大的金融风险。另一方面也应注意到，对于上述不良因素，指望依靠用停止土地供应即“急刹车”的方式来解决，也有可能很大程度上会扼杀中国本轮经济高速增长的机会，所以，应当谨慎而为。

八、一定要重视搞好土地利用规划

中国的土地利用规划和发达市场经济国家的土地利用规划有很大不同。一方面中国的土地规划体制是自上而下制订的规划，从中央、省、市、县到乡分为五级，一级控制一级，下级要服从上级。另一方面，中国的土地规划、城建规划，包括林地、草地规划，是由不同部门分割体制形成的规划。而在国外，无论是土地规划、城建规划、林地和草地规划，本质上都是一个，那就是土地规划。另外它们的规划也是一个整体的统筹的规划。象我国这样由不同部门制订的规划很难统筹和协调，很难衔接，导致市场中的一些“经济人”如“开发商”等，有了很大的投机空间，规划只是批地的借口，土地批了以后如何使用，往往是“各行其事，随心所欲”。

比较理想的国土规划应是综合性的规划，它包括生产力的布局和区域经济发展纲要，它要能体现整个社会发展的总体目标，而不是只反映部门的愿望和要求。中央和省两级规划从长远来看没有必要，这不意味着中央和省放弃管理，而是管理的方式要改变。要由省以下各地方自行制定切合实际的土地规划，并通过地方“人大”使规划成为法律，政府换届也不能改变。地方“人大”要负监督责任，这种监督比现在中央查省、省查市、市查县的成本低得多，也准确得多。这样可以调动各方面积极性，而且可以实质性解决公众参与土地规划的问题。

城市规划和土地利用规划的整合，在发达市场经济国家早

已完成，但在中国多年不能实现，充分表明深化政府行政管理机制改革的艰巨性。在实际工作的层面上，建设部和国土资源部往往不是同时考虑一个问题，而是同时考虑两个不同方向的问题。这也是城市规划和土地利用规划不统一造成的危害之一，是一种制度设计的重大缺陷。同时，这种重大制度缺陷与没有法律依据的“三级政府变成四级政府”的混乱融合在一起，对宏观经济运行造成了更大危害。各级政府都有不同程度和水平的土地规划权力，使近几年来“乱批、乱占土地”现象变得更加复杂。而且往往使土地规划修编工作流于形式，毫无约束力，十分草率（发达市场经济国家需要3-5年才能做完的土地规划修编工作，我国1年就可完成）。如何根本克服这种制度缺陷，在法律上确保城市规划和土地利用规划合一，创造有效利用土地资源的“长效机制”，值得深刻反省，需要深入研究。

九、我国城市化工业化进程中的政府责任与定位

从实行“改革、开放”政策开始，我国实际上就开始了高速起飞的城市建设和工业化进程，但是尖锐的用地矛盾如何解决，并未在中央政府的决策中破题。从总体上分析，“土地失控”与“政府行为”有很大的关系。推动“土地过热”的通常应当是企业，特别是民营资本的投入。但关键在于政府要有管理，而现在的问题恰恰是，政府（主要是一些地方政府）不但没有管理好土地，反而帮助推动土地的粗放经营，而且自己本身也变成了一个“企业”。所谓“政府经营城市”的提法恰恰反映了政府职能的根本错位，应当予以彻底纠正。造成这种状况的原因，有地方财力不足的问题，有干部考核体系不科学的问题，即所谓“攀比”的问题，但本质还是体制问题：要改革财政体制，要改革干部制度，要改革政绩考核体系。中央政府的行政措施通常只能“治标”，要“治本”还要在体制改革上下功夫，例如需要切实解决地方政府财权和事权不对应的问题；整个财

力分配和国民收入分配格局不合理的问题，以及其他导致出现综合性体制错位的问题。

实际上我国现在的政府审批制度跟宏观经济调控政策没有衔接，“土地要参加宏观调控”，在制度设计上没有考虑好。“政出多门”的“审批”和“撤消”所造成的制度混乱，是滋生腐败和投机的温床。即使不应全盘否定“开发区”的积极作用，但深刻反思其制度弊端、制定相应的“良政”措施是完全必要的。

但是另一方面，我们在批判所谓“政绩工程”时，也不应一概简单消极地否定“政绩”。中国工业化和城市化发展过程，对中国区域经济按照市场规范“以竞争出效益”所产生的影响是积极而深远的，不应简单以“政绩攀比”对此予以完全否定。区域之间积极、规范的市场竞争，可能正是中国经济发展二十多年来所追求的重要目标之一；所以，“政绩”可能不完全是一个“考核”或“攀比”的问题，而是事关老百姓“拥护不拥护”的深层次社会伦理问题。从这样的角度分析地方政府的“投资冲动”和中央政府的“调控力度”，也许会更客观理性。面临区域经济竞争规律的“外在压力”，没有“内在冲动”往往无法“适者生存”。“长三角”是如此，“珠三角”也是如此；西部大开发是如此，振兴东北依然如此。

当然，对区域之间竞争的不良因素，例如政府垄断土地一级市场，利用土地制度设计的漏洞搞“权钱交易”等等，必须通过深化改革、加强法制予以根治。但是在中国经济市场化程度日益提高的条件下，应当更多地考虑如何设计和实践更符合市场经济客观规律的“长效机制”；派“调查组”、搞“严打”这类临时性、突击性、应急性的举措不可“常设”，应逐渐谈出中国宏观经济调控的政策实践。

执笔：

夏汛鸰 综合开发研究院（中国·深圳）公共政策组研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn