



# 试论土地政策作为宏观调控手段<sup>\*</sup>

夏明月

(大众报业集团, 山东 济南 250014)

**摘要:**土地管理作为宏观调控的主要手段之一,是政府管理的一个重要创新。土地资源具有有限性和不可再生性,运用土地政策参与宏观调控是社会主义制度的独特优势,必须采取法律、经济和行政的手段,加强土地的调控作用。

**关键词:**土地;宏观调控;经济;行政;法律

**中图分类号:** F301.0      **文献标识码:** A

最近,中央进一步加强和改善宏观调控,将土地管理作为对经济调控的主要手段之一,这是一个重要的创新。土地作为重要的生产要素和特殊的商品,在我国社会经济建设中具有不可替代的作用,充分发挥土地资源在社会经济中的宏观调控作用,对保障我国经济全面、协调、可持续发展具有重要的意义和作用。本文就土地政策作为宏观调控的手段进行初步分析。

## 1 土地政策宏观调控的内涵

宏观经济调控是指国家为实现社会总需求与社会总供给之间的平衡,保证国民经济持续、稳定、协调增长,运用经济的、法律和行政的手段对社会经济运行的调节与控制。宏观经济调控主要任务一是保持经济总量平衡,抑制通货膨胀;二是促进经济结构优化,实现经济稳定增长<sup>[1]</sup>。我国土地实行公有制,将土地政策作为宏观调控工具不仅可以增强宏观经济的调控能力,而且可以丰富国民经济宏观调控的手段。对于土地政策宏观调控的内涵,目前有两种观点,一种认为土地政策宏观调控的内涵不仅包括土地的供给,需求还包括土地收益分配调控,如中央政府与地方政府之间、不同区域的地方政府之间、地方政府与土地使用者之间的土地收益分配调控;一种认为土地政策宏观调控的内涵主要应该是从土地供给和土地需求两方面入手,在土地供给和

土地需求的相互作用下,形成真正反映土地市场价值的土地价格,实现土地供给和土地需求的总体平衡,以促进经济社会和资源环境的协调发展。笔者认为第二种观点比较符合目前国家实施土地宏观调控的目的,要发挥好土地的宏观调控作用,政府主要是把握好土地的总量需求和供给。

## 2 土地政策宏观调控的必要性和合法性

### 2.1 土地政策宏观调控的可行性必要性

在我国经济建设过程中,常规的宏观调控手段——积极的财经政策和稳健的货币政策已经发挥了重要的作用。近几年来,我国在经济快速增长的过程中,一些矛盾进一步显现,最突出的是固定资产投资增长过快,规模过大,尤其 2005 年,钢铁、电解铝、水泥投资增长均超过 50% 以上,若任其发展,会带来信贷规模过度扩张,加剧煤、电、油、运全面紧张,引起生产资料价格上涨较快,通货膨胀压力加大,削弱耕地保护,直接威胁我国粮食的安全。在经济高速增长和投资过热的形势下,财政政策和货币政策间接调控的有效性并不明显。例如,1998 年以来,中央财政每年发行数千亿国债拉动内需,但是由于投资体制改革步伐加大,能够允许政府投资的领域日趋狭窄。这就要求,除了运用财政政策、货币政策等宏观调控手段外,还要创造新的调控工具。

收稿日期: 2006-11-14; 修订日期: 2007-01-11; 编辑: 孟舞平

作者简介: 夏明月 (1978—) 女, 山东济南人, 编辑、记者, 从事哲学、政治经济学研究。

土地资源具有有限性和不可再生性,运用土地政策参与国民经济宏观调控是社会主义土地制度的独特优势。我国实行的是城市土地国家所有,作为国家最重要、可调控的资源——土地,在调节经济增长总量、速度、结构等方面有着重要的意义。一方面,土地具备调控经济的作用。土地资源是区域性经济、产业布局等在空间上的具体落实,通过土地资源达到对产业布局的控制,通过控制土地的供应达到抑制低水平重复建设的目的。随着社会经济的高速发展和人口的不断增长,对资源的需求和资源供给严重不足的矛盾将更加突出,无论哪个行业,上项目、开工建设,都离不开土地。没有土地,厂房无处建筑,生产规模无法扩大。土地供应量的多少,直接关系到生产规模。通过调节土地供应的总量或者结构,也必然影响到国民经济的增长。实践也证明了这一点。当前的这一轮投资热中,土地供应失控无疑起着推波助澜的作用,特别是 2002 年下半年以来,许多地方大量圈占农民土地,盲目投资兴建开发区,土地粗放利用等问题十分突出。如果跟踪宏观大势及时应变,适时调控土地供应,那些过热的产业将热不起来。因此,要实现经济社会的持续、健康发展,就必须首先实现对土地资源的控制和有计划的供应,实际上是通过控制资源的供给实现对经济社会发展的调控。另一方面,土地政策具有其他宏观调控手段不具备的特点。即其调控作用相对直接,见效快。财政政策和货币政策是间接调控手段,其运用存在时间滞后问题,例如增加或降低利率,从政策的出台到对经济施加影响,一般需要 6 个月到 9 个月的时间。相比较而言,土地调控权在政府手里,政府调节土地的供求,对宏观经济运行的作用会更明显,能够获得较高的调控效率,如 2003 年以来国家实施的房地产市场治理整顿,出台了停止对新上钢铁、电解铝、水泥等项目供地的政策,根据国家的宏观调控政策,2004 年国土资源部将建设用地指标压减 20.3%,占用耕地指标调减到 12 万  $\text{hm}^2$ ,压减 23.45%。经过半年多的运行,据国家权威机构的统计数字表明,全国城镇固定资产投资增长比 1—4 月份回落了 8 个百分点。经济运行中的不稳定、不健康的因素得到控制。今年以来,仅调控几个月,固定资产投资增幅就很快回落,房价上涨速度也趋于缓和。

## 2.2 土地政策宏观调控的合法性

宏观调控的合法性包括其在法律政治等各个方面的合法性。其中,法律上的合法性是最直接、最受关注的<sup>[2]</sup>。如果某项宏观调控行为在法律上不具有合法性的情况下,其效力就会受到质疑和削弱。从法律上说,具有合法性的宏观调控应当是由具有宏观调控权的主体依法实施的。因此,如果一个主体本身不具有宏观调控就不存在法律上的合法性。我国宪法规定:“城市的土地属于国家所有;国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”《中华人民共和国土地管理法规定》:“中华人民共和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;全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使;任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地;国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。因此在我国国家是国有土地唯一合法的所有者,土地的宏观调控权只能由国家而不能由其他主体来享有,由国家实行土地的宏观调控权是符合我国宪法和土地管理法的规定。

从形式上看,实施土地宏观调控是来源于法律上的明确授权。《土地管理法》确立了土地用途管制、农用地转用、建设用地统一供应制度,国家可以通过法律规定的方法、方式调节土地供应总量,安排不同的土地用途来抑制或者鼓励市场需求,有效引导投资的方向和水平,实现调控经济运行的目标。

## 3 完善土地宏观调控的手段

土地政策宏观调控的手段同传统意义的宏观调控手段一样可分为经济、法律和行政三大类。

### 3.1 采用必要的经济和行政手段加强对土地的调控

利用税收来加强对土地调控。土地税收是优化土地资源分配和实现土地资源有效管理的重要经济手段,改变目前圈占土地、浪费土地现象严重的状况,一是开征不动产保有税。提高土地囤积成本,限制以投机为目的的土地交易行为。二是落实土地荒芜费征收规定,以此限制批而不用囤积土地的行为。三是征收土地年租金和土地使用税,以此解决历史上的划拨土地无偿使用与现在出让土地有偿使用的双轨制造成的不公平竞争问题。四是完善土地收购

储备制度,充分利用存量建设用地。国家或者地方政府作为土地所有者将土地提供给使用者使用,这就是政府的供地过程,也是政府利用供地措施宏观调控的手段。土地一级市场的供应主体是政府,其供应渠道与方式直接影响到土地市场的发育、规范与完善。政府通过制定并实施供地计划,有计划地提供开发用地,控制市场供给量,从而达到控制市场供求关系的目的。

### 3.2 采用法律手段加强对土地的调控

随着土地管理法律法规的逐渐制定和修改完善,法律手段的运用将迅速扩大在土地政策宏观调控的手段中,对土地规划制度、土地收益分配制度、用地许可制度建立配套的法律法规体系,使土地宏观调控得到法律的约束和保障。具体来说应当从以下几方面来研究并加以规范。一是通过土地利用总体规划调控社会经济均衡发展。社会经济发展规划是建设社会主义市场经济,实现全面建设小康社会目标的重要保证。土地利用总体规划是社会经济发展规划的重要组成部分,是国土资源供给的总体安排,从国民经济发展到社会经济布局规划,从城乡发展到区域经济发展规划,离不开土地利用总体规划。建立土地利用总体规划为基础的宏观调控体系,增强土地利用总体规划和年度计划的科学性、前瞻性和统筹性,提高土地利用总体规划和年度计划的法律地位,将土地利用总体规划的制定、修改、执行等用法律的形式固定下来,依法追究违法土地利用总体规划的法律责任。通过制定、修订土地利用总体规划,引导社会经济发展的进程、方向,发挥土地利用总体规划对社会经济的均衡发展的控制作用。二是通过土地价格调控全社会投资方向。土地资源既是社会生产的重要物质资料,也是社会产

品的重要部分,还是重要的社会财富,不仅具有使用价值,而且是具有重要使用价值的商品;土地资源的供应价格直接影响社会商品的价格。按照价值规律,通过控制和影响土地资源价格可以直接或间接制约甚至是决定投资的方向,对社会经济的发展起着导航的作用。三是通过土地资源供应总量调控社会需求。在土地资源方面,需求与供给的矛盾尤为突出,随着社会发展速度加快,对土地资源的需求也会越来越大。面对有限的资源和无限的需求,保持社会经济持续发展最有效的办法就是有计划、有步骤的投放土地。在土地利用总量一定的前提下,其供应规模直接决定社会经济发展的速度和方向。通过调控土地的供应总量,掌控社会经济发展速度和方向,及时调整社会需求。四是通过完善土地管理法律制度实施宏观管理。我国没有宏观调控法,土地关系中的宏观调控规范欠缺基本指引。要确保国家宏观调控措施的长久有效,必须完善现行的相关土地法律制度。如:土地产权制度、登记制度、征收征用制度、土地市场和土地使用制度。

随着经济的发展和经济关系的复杂化,国家管理经济的职能越来越重要,运用土地政策参与宏观经济调控是在经济发展的新形势下提出的新的课题,要注意土地管理政策的调控与宏观经济形势相适应,与生产力发展水平相适应,以保证土地市场的健康发展,保证国民经济的健康发展。

### 参考文献:

- [1] 张忠军. 经济法学教程 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2001.
- [2] 曹建明. 国际经济法学 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998.

## Study on Regarding Land Policies as Macro Adjusting and Controlling Way

XIA Ming - yue

(People's Paper Limited Corporation, Shandong Jinan 250014, China)

**Abstract:** As an major macro controlling way, land management is an important creation in administration management. As we know, Land resource is limited and can not be reproduced. Laws, thus, economic and administration ways should be carried out to strengthen land controlling function.

**Key words:** Land; macro controlling; economy; administration; law