



# 土地政策参与宏观经济调控 的目标工具和途径探讨

梁东,毛美桥,徐卫东

(山东省地质科学研究院,山东 济南 250013)

**摘要:**宏观调控理论和土地政策的研究比较成熟,但是二者相结合的研究,缺乏针对性和系统性。在学术界就土地政策参与宏观调控的目标、手段、政策内容等方面仍存在较大争议。该文在土地调控内涵、目标、工具及途径方面,进行了相对系统的研究,从机制方面提出了土地调控存在的问题和建议,为新时代国土资源供给侧结构性改革和新旧动能转换条件下土地管理制度改革进行有益的探索。

**关键词:**土地政策;宏观调控;土地调控;供给侧结构性改革

**中图分类号:**F208.2

**文献标识码:**C

**引文格式:**梁东,毛美桥,徐卫东.土地政策参与宏观经济调控的目标工具和途径探讨[J].山东国土资源,2018,34(5):118-122.LIANG Dong, MAO Meiqiao, XU Weidong. Study on Target Tool and Method of Land Policy Participation in Macroeconomic Regulation and Control[J].Shandong Land and Resources, 2018,34(5):118-122.

## 1 国土资源管理新课题

早在2003年国家就提出了土地政策参与宏观调控的设计,这标志着土地政策已经作为宏观经济调控的工具之一<sup>[1]</sup>,将与传统工业产业、财政、货币政策一起,为促进国民经济持续健康发展、调节社会经济运行周期等任务保驾护航。土地政策参与宏观调控的理论研究,逐步受到重视,成为国土资源管理部门实践和研究的重要课题。

经过40年的改革开放,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,社会正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键时期。按照十九大确定的发展战略要求,经济建设必须坚持质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革,着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。按照“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,坚持“去杠杆、去库存、去产能、降成本、补短板”的精神,优

化存量资源配置,调控增量资源供给,实现供需平衡。从宏观调控的角度,研究土地政策参与宏观调控的机制,不仅具有理论价值,更具有现代化经济体制建设的现实意义。

## 2 土地政策参与宏观调控内涵

在西方国家,土地私有制是其土地制度的基础,土地所有权分散性的特点,使政府不会在大范围内普遍化地调节土地供给,使得运用土地政策时缺乏像财政、货币、金融政策等常用工具同样的效果,很少将土地政策作为宏观调控的工具,而仅作为公共政策<sup>[2]</sup>,没有可以借鉴的理论和经验。

我国是社会主义国家,经济制度的基础是生产资料的全民所有制和劳动群众集体所有制,具有完备的土地管理体制和机制,具备土地政策参与宏观经济调控的基本条件<sup>[3]</sup>。从国家长远利益出发,以政府为主导,通过土地政策调整,调节土地供给总量、时序、结构,优化存量土地利用方式,提高土地利用效率。从而对国民经济进行宏观管理、调节和控制。土地调控就是运用土地政策对宏观经济的调节

收稿日期:2018-04-09;修订日期:2018-04-17;编辑:陶卫卫

作者简介:梁东(1966—),男,山东肥城人,高级工程师,主要从事土地资源利用研究工作;E-mail:sdlld01@126.com

与控制。

### 3 土地调控目标

土地调控目标的确定与调整不是一个随心所欲的过程,而是一个科学的选择或决策过程,并要受到社会、政治、经济、文化等环境条件的限制<sup>[3]</sup>。依据“促进经济增长、增加就业、稳定物价、保持国际收支平衡”四大基本目标<sup>[4]</sup>,结合土地资源的特殊性质,兼顾公平正义效率的目标指向,综合确定土地调控的目标。

按照土地调控的作用指向不同,可以将土地调控的目标区分为总量目标、结构目标和效率目标。

#### 3.1 土地调控的总量目标

土地调控的总量目标是指各类各行业用地供给与需求数量的总体平衡。具体包括:农业用地、建设用地、生态用地等各类各行业用地在宏观调控导向下供给与需求数量的总体平衡。按照土地规划分类,在大类上可以分为农用地、建设用地和生态用地。在细化分类中,可以将建设用地细分为商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、交通运输用地等。土地调控的供给与需求数量的总体平衡,就是指以上土地分类中的各大类以及细化分类中的各行业用地在规模上的供需平衡。

按照对经济发展的影响作用分析,各类建设用地供给规模直接影响二、三产业的发展。因此,现阶段土地调控的主要目标是通过调节各类建设用地供给规模与时序,达到供需总体平衡,服务于国家的宏观调控。近年来,在房地产行业以及产能过剩的钢铁、煤炭等行业开展了有效的土地调控,宏观调控效果逐步显现。

#### 3.2 土地调控的结构目标

土地调控的结构目标是指在土地调控总量平衡的基础上,土地利用结构不断优化趋向整体结构合理及区域内的土地利用结构的合理<sup>[5]</sup>。合理的土地利用结构其含义是指土地利用结构与宏观经济结构相适应,符合宏观调控的趋势<sup>[6]</sup>。

具体说来,在土地利用结构中,农用地、建设用地和生态用地结构比重直接与国民经济结构和社会发展相关联。现阶段土地调控就是通过土地政策的作用直接调整各类各行业用地的结构比例,不断优化土地利用结构,达到土地资源在各类各行业之间

的合理分配,满足整个社会的基本需求,适应宏观调控的趋势和导向。新时代需要新的发展理念,社会对生态建设的期望越来越高,生态用地的需求在土地利用结构调整中会得到相应体现。

#### 3.3 土地调控的效率目标

土地调控的效率目标是在资源保护的前提下,应用土地利用政策引导土地利用者节约集约利用土地、提高单位面积投入、采用高新技术不断产出效率,从而提高土地资源综合利用效益。

土地是人类赖以生存的资源,必须十分珍惜、合理利用切实保护耕地。人多地少是我国的基本国情,人均土地资源只占世界平均值的29%,人均耕地资源不足世界平均值的1/3,我国一直采取严格土地利用规划和管理制度,但是土地的利用效率、集约化利用程度仍然存在相当大的提升空间,甚至在某些地方存在粗放利用,浪费、闲置现象。因此,土地调控的效率目标就是采用土地政策的制约和引导,节约集约化利用土地资源,不断提高土地资源效率,使其最大限度地满足人们对美好生活的期望。

### 4 土地调控的工具

土地调控工具是实现土地调控的法律法规政策等。土地管理法在严格意义上讲也是土地调控的工具,但在实际工作中多数将法律归为法规政策的制定依据。土地调控的工具一般指行政法规、部门章程和规范性文件及督查办法等。土地调控工具是国土资源管理部门进行土地调控的武器<sup>[7]</sup>,直接关系到能否有效实现国家土地调控目标,对于宏观调控的最终目标具有重大影响。按照发挥作用效力情况大致可以将土地调控工具划分为供给调控、利用调控、资源保护调控及其他调控工具。

#### 4.1 土地供给调控工具

土地供给调控工具是指在土地调控实践中直接影响土地供给数量与结构、时序与节奏,体现国家宏观调控战略意图,对宏观经济产生直接影响的涉及土地供给的法规、制度、政策、计划、标准等。

土地供给调控工具主要有:国土空间规划、土地利用总体规划、城镇建设规划、土地综合整治规划、土地收购储备制度、土地出让制度,禁止(限制)供地目录以及新增建设用地年度计划等等。这类工具依据国家或地区的长期发展理念和规划,从不同侧

面直接影响着土地资源在各类各行业用地的供给数量与结构,决定着土地调控总量目标的实现程度,并影响着土地利用结构目标的实现。

#### 4.2 土地利用调控工具

土地利用调控工具是指在土地调控实践中作用于土地利用的全过程,影响土地取得和使用成本,引导土地使用者调整土地利用方式、提高土地节约集约利用程度,从而服务于土地调控效率目标的实现。

土地利用调控工具主要有:土地交易与管理制、土地税费及价格管理政策、征地补偿政策、土地出让收益分配政策、土地投资融资抵押等政策、节约集约用地政策等。通过调整土地征收、出让、使用、投融资、收益分配等过程中税费,改变用地取得和使用成本,影响土地利用效益,促使土地使用者提高土地节约集约利用水平,服务于土地调控效率目标的实现。

#### 4.3 土地保护调控工具

土地保护调控工具是对土地资源进行保护中制定的相关法规、制度、政策等,直接影响耕地保护的、数量、基本农田保护面积以及生态用地规模,间接限制建设用地范围和规模,从而服务于土地调控目标的实现。

土地保护调控工具主要包括:耕地保护目标责任制、耕地占补平衡制度、基本农田保护条例、土地综合整治规划、高标准农田建设规划、土地开发整理补充耕地质量管理等政策。通过调整耕地保护范围、规模和职责,实现土地保护调控的目标。

#### 4.4 其他调控工具

未归入上述调控工具的政策措施暂归入其他调控工具,如土地督察制度,部门行政执法监察等等,不仅可以起到对国土资源管理部门的监督,而且可以直接发挥对土地调控的业务指导和政策落实情况的检查与督促,间接服务于土地调控目标的实现。

### 5 土地调控途径

土地调控途径就是根据宏观调控目标,运用土地调控工具,调整土地资源的供给数量、结构、利用效率、集约利用程度、土地经济效益从调整土地资源优化配置,影响产业结构与布局,发挥土地政策在调整经济结构、调节经济运行中的作用,以保证宏观经济持续、健康、协调发展。

#### 5.1 土地供给调控

土地供给调控是应用土地规划、计划、税费政策、利用标准规划以及保护政策等工具,从新增用地供给数量、时序、节奏,以及存量土地利用方式等不同方面控制着土地供给规模、结构、节奏、渠道和方向。

(1)土地供给的数量。从土地供给总量上看,国土空间规划在总体上影响着土地供给总量,影响农业用地,建设用地、生态保护用地整体供给;土地利用总体规划明确各类用地的具体控制目标,确定了一定时期内各类土地供给的控制规模;土地综合整治规划制定了农业、生态及建设用地开发的规模及时序;基本农田保护规划明确划定基本农田保护范围施行永久保护,确定高标准农田建设计划及质量目标;新增建设用地年度计划从时序上控制建设用地供给的节奏。通过编制以上各类土地利用规划、计划等措施,政府前瞻性控制着各类各行业用地的供给数量、时序和节奏<sup>[6]</sup>。

(2)土地供应结构。土地供应结构在数量调控的基础上对不同用途土地的供应进行调控,从而影响产业结构调整和产业优化升级。根据国家宏观调控的要求和产业政策,国土资源管理部门通过编制和完善《限制用地项目目录》《禁止用地项目目录》,把握不同类型用地的供应比例,适时调整供地政策。对于禁止性建设项目停止供地,对限制性项目改变供地标准和条件,着眼于产业发展的合理性、土地利用总体经济效益的提高,适时调整土地供应结构。

#### 5.2 土地市场调控

国有土地使用权招拍挂出让制度是市场配置国有经营性建设用地的基本制度,充分体现公开、公平、公正竞争和诚实信用的市场化基本原则,符合社会主义市场经济体制建设的基本方向,能够反映市场化土地供求关系、资源稀缺程度等因素的价格形成机制。

土地市场调控就是及时统计市场反馈信息,掌握市场化动态,研判发展趋势,实时完善市场建设与管理机制,调整涉及土地成本、土地税费、土地金融、收益分配等相关政策措施,充分利用经济调节的手段,改变土地取得成本,影响土地的需求,从而服务于宏观调控目标的实现。

#### 5.3 土地保护调控

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我

国的基本国策,土地保护必然贯穿于土地调控的始终。土地保护调控就是以保护土地资源特别是优质耕地为主的保护政策,服务于土地宏观调控目标的实现。

土地保护调控主要包括:耕地保有量目标、耕地质量及耕地生态的全面管护,将优质耕地资源优先划定基本农田实行永久保护,并将耕地保护的目标落实到行政区,实施行政目标责任制。鼓励建设少占或不占耕地,建设占用实行耕地占补平衡制度,实行耕作层剥离、培肥地力等耕地质量提升计划,实施高标准农田建设规划,适度调整耕地占用成本,从而保护耕地数量、质量和生态,不断提高土地综合生产能力,从而服务于宏观经济调控。

#### 5.4 其他调控

在土地供给调控、土地市场调控、土地保护调控之外还有许多措施发挥着土地调控的作用,一并划为其他调控。

国家土地督察制度的建立,有利于实行最严格的耕地保护制度,有利于及时发现和总结各地的经验,帮助和支持省级人民政府更好地履行耕地保护责任目标。中央制定的土地政策在地方实施的情况和遇到的问题开展调查研究,及时提出完善政策措施的各项建议,有利于控制土地供应总量、供应速度、用地结构和区别对待的调控机制,有利于保证国家宏观调控政策的有效实施。

## 6 问题与建议

### 6.1 土地调控存在的主要问题

(1)土地的二元所有制结构不利于土地调控的实施。土地的二元所有制结构源于“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以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”。所谓城乡二元管理体制,是指“城市”和“农村”分属不同的管理模式<sup>[9]</sup>,城市的土地属于国家所有,而农村的土地属于农村集体所有,国有土地使用权已经可以完全转让交易,而集体土地使用权的转让交易还处于试点阶段。因此,对于国有土地来讲,土地调控的作用机制已经相对成熟,而对于集体土地的调控还有待进一步深化土地管理体制,必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点,实现产权有效、要素

自由流动,价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰的新时代中国特色社会主义土地调控机制<sup>[10]</sup>。

(2)集体土地市场不完善限制土地调控的效果。按照现行的政策要求,农村集体建设用地的流转被严格限制在集体组织之内,集体建设用地要进入土地市场必须征收为国有土地才能实现<sup>[11]</sup>。显然,农村集体经营性建设用地不能与国有建设用地同等入市、同权同价,难以适应宏观土地市场调控。因此需要在维护集体土地所有权权益的基础上,实现集体土地使用权入市,完善土地调控机制,实现土地资源的集约和合理利用,提高土地的产出率。

### 6.2 完善土地调控建议

(1)完善集体土地产权制度。以建立社会主义市场经济体制和解放、发展农村生产力为目标,按照有利于推进农业产业化经营和农业现代化、有利于保护农民利益和维护农村社会稳定、有利于提高土地产出率、全面落实“乡村振兴战略”的要求,以物权法为准绳,在明晰集体土地产权主体、健全集体土地产权各项权能和合理显化土地资产的基础上,制定规范有序的集体土地流转制度,允许集体土地产权在符合全面宏观经济发展、优化土地资源配置的前提下合法有序流转,提高土地利用的效益。

(2)建立城乡统一的土地市场制度。随着改革开放的不断深入,土地市场作为我国社会主义市场经济体制不可分割的一部分,也不断发育和完善。按照城乡一体化的发展思路,建立城乡统一的土地市场制度<sup>[8]</sup>,同地同价的改革目标,实行有效的土地市场调控。

(3)与传统政策的协调与配合。土地调控是中国特色社会主义市场经济的特色之一,没有国外的经验可以借鉴。必须在创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念指导下采用矩阵式宏观调控模式<sup>[10]</sup>,把上述土地、金融、财政、货币政策协调配合起来,才能最大限度地发挥宏观调控的综合效应。

## 参考文献:

- [1] 张妙曦.对土地政策参与宏观调控的若干思考[J].福建工程学院学报,2005,3(2):163-165.
- [2] 黄凌翔,陈学会.土地政策作为宏观调控手段的理论和实践探讨[J].经济问题,2005(2):17-19.
- [3] 刘冬春.论土地政策参与国家宏观调控[J].国土资源导刊,2005(4):15-16.

- [4] GB/T21010-2017.土地利用现状分类[S].
- [5] 梁东,于学峰,毛美桥,等.山东蓝区市域城乡一体化土地资源利用研究[M].山东科技出版社,2017:113-115.
- [6] 梁静敏.黄河三角洲高效生态经济区土地利用结构优化与调整初探[J].山东国土资源,2016,32(12):68-71.
- [7] 吴次芳,谭永忠.内在基础与外部条件——土地政策作为宏观调控工具的初步分析[J].中国土地,2004(5):7-9.
- [8] 董祚继.正本清源说调控[J].中国土地,2005(3):20-21.
- [9] 党国英.农村土地管理制度改革现状思考[J].中国土地,2005(2):12-14.
- [10] 张合林,郝寿义.城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J].中国软科学,2007(2):27-39.
- [11] 胡进安.努力提高驾驭社会主义市场经济能力——谈如何利用土地政策参与宏观调控[J].国土资源导刊,2005(1):6-7.

## Study on Target Tool and Method of Land Policy Participation in Macroeconomic Regulation and Control

LIANG Dong, MAO Meiqiao, XU Weidong

(Shandong Institute of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China)

**Abstract:** The study on macro-control theory and land policy is relatively mature. However, the study on the combination of the two sides are lack of pertinence and systematicness. In academic world, there is still much controversy over the goals, means and policies of land policy participation in macroeconomic regulation and control. In this paper, relative systematic research on the connotation, objectives, tools and ways of land control has been carried out. The problems and suggestions for land regulation and control are put forward from the aspect of mechanism. It will be a useful exploration for lateral structural reform of land and resources supply in the new era and the reform and management system under the condition of the new and old energy conversion.

**Key words** Land policy; macro control; land regulation; supply lateral structural reform