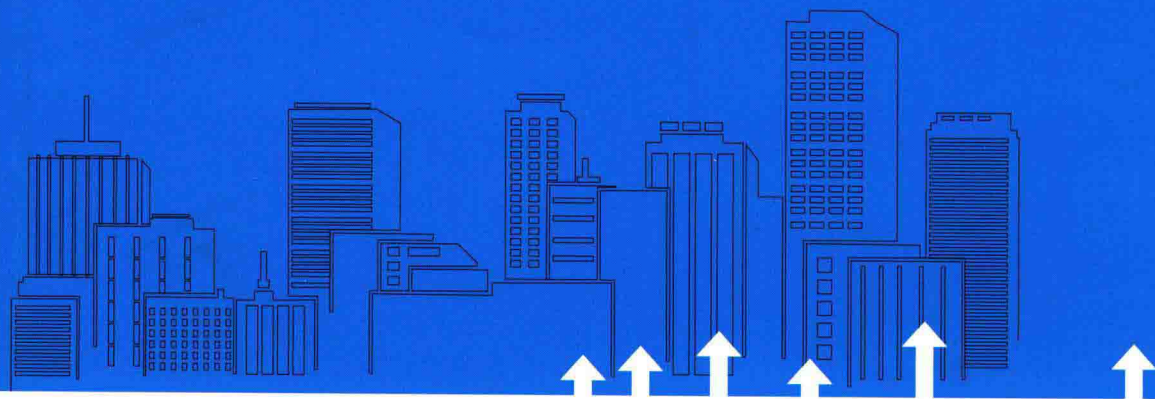


于立生 □ 著

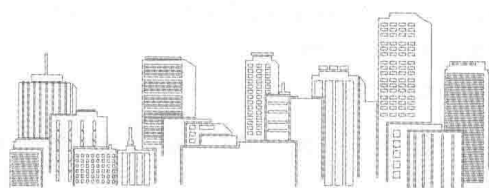
JIYU CHENGZHANG GUANLI DE
CHENGSHI TUDI LIYONG JIXIAO PINGGU YANJIU
YI FUJIANSHENG PUTIANSHI WEILI



基于成长管理的 城市土地利用绩效评估研究

——以福建省莆田市为例

中国林业出版社



基于成长管理的城市土地利用
绩效评估研究
——
以福建省莆田市为例

于立生 ■ 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于成长管理的城市土地利用绩效评估研究——以福建省莆田市为例/于立生著.
—北京:中国林业出版社, 2012. 6

ISBN 978-7-5038-6657-9

I. ①基… II. ①于… III. ①城市土地 - 土地利用 - 评估 - 研究 - 莆田市
IV. ①F229. 275. 73

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 1590693 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)

网 址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

E-mail wildlife_cfph@163.com

电 话 (010)8322 5764

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 北京中科印刷有限公司

版 次 2012 年 6 月第 1 版

印 次 2012 年 6 月第 1 次

开 本 710mm × 1000mm, 1/16

印 张 11

字 数 210 千字

定 价 30.00 元

序 FOREWORD

政府绩效评估发端于 20 世纪初美国纽约市政研究院的绩效评估实践，距今已有百余年历史。20 世纪 70 年代以来，西方各国掀起了一场声势浩大且旷日持久的“新公共管理”运动，绩效评估以其强调公共服务质量和顾客满意度的理念而被各国纷纷提上改革的重要日程。我国于 20 世纪 90 年代中期，学者开始引进包括政府绩效管理在内的新公共管理理论，并结合中国行政管理体制改革实践，如效能建设、行风建设、机关工作效率建设、政府服务承诺等展开了大量的研究，取得了丰硕的成果。近年来，国内关于政府绩效评估指标体系设计的研究逐渐增多，如目标责任制考核、公民评议政府、行政效能评估、第三方评价和欧盟的通用评估框架(CAF)、福建省思明区公共部门绩效评估等，并形成了各具特色的政府绩效评估模式。但总的来说，政府绩效评估偏重于对地方政府或政府部门的研究，专业领域的政府绩效评估还比较少，尤其是在土地利用方面，相关的研究较为缺乏，研究基础较为薄弱。

于立生博士在借鉴国内外已有研究成果的基础上，应用成长管理理论分析城市土地利用，构建城市土地利用绩效评估指

标体系，撰写《基于成长管理的城市土地利用绩效评估研究——以福建省莆田市为例》一书，颇具探索性和创新性。该部学术专著在内容和结构上具有比较鲜明的特点。

首先，目前国内对土地集约利用评价的研究才刚刚起步，评价指标体系的构建还主要停留在中观和微观层次，即主要是对工业区、商业区、居住区以及特定地块的评价。缺乏对城市土地集约利用全面化及趋势性的整体性研究，以及构建一整套完整的评估指标体系，虽然在整体性研究上也有一些探讨，但由于理论基础的局限性，指标体系的构建都不全面，具体的实践研究也不多见。本书将成长管理与土地利用绩效评估结合起来，构建了3个评估维度、9个二级指标、42个三级指标的土地利用评估指标体系，使基于成长管理的绩效评估成为土地利用评估的新工具，丰富了我国政府绩效评估理论的研究内容，是难能可贵的创新之处。

其次，本书采用多种分析绩效测量数据的技术手段，来研究同一事物。比如，本书第五章分别采用灰色关联综合评估法、主成分分析法、综合指数评估模型对基于城市土地成长管理的土地利用协调性、土地利用集约高效性和土地利用可持续性三个评估维度进行纵向综合评估，而第六章则采用综合指数评估模型对土地利用绩效整体进行横向综合评估。通过纵向评估我们可以从时间序列的角度，认识到土地利用绩效水平的历史、现状及其发展趋势；从横向评估的视角，以国家、省或地方平均水平，或同级城市最高水平为标准，可以知道与国家、省或地方同级城市相比，其土地利用绩效水平的高低。唯有纵向评估与横向评估相结合，方能更加全面科学地评估土地利用绩效水平。

再次，对莆田市土地利用绩效评估的实证研究，验证了书中构建的基于成长管理的土地利用绩效评估框架和指标体系是相对有效和合理的。第四章通过指标隶属度分析对初选指标进行筛选的同时，也利用合理的方法对指标进行效度和信度检验，从设计思路及筛选方法的角度看，土地利用绩效评估指标体系

是合理的，也具有较高的效度和信度。在我国中小城市的土地利用绩效评估中具有可行性和可操作性，具有一定的推广使用价值。

该书创作历时5年，其间艰辛自不必言。于立生博士通过查阅地方统计年鉴、国民经济与社会发展统计公报、地方政府工作报告、地方政府预算及其执行情况报告等相关资料，收集整理出2002~2008共7年42个指标的研究数据，作为总体分析的依据。又刻苦钻研数理统计理论，通过无量纲化、关联系数分析、确定指标权重、构造评估模型、进行综合评估等，得出研究结论。

大学本科毕业，在政府等实务部门工作多年之后，于立生又依次进入硕士、博士阶段，跟随我从事政府绩效管理的学习与研究，历时6年。外面的世界很精彩，在这样一个躁动的年代，她能够在繁忙工作之中，始终保持一份学术情结，非常不容易。这本书的质量反映了她的学术追求，值得祝贺。当然，我也希望于立生博士能够在这一研究成果的基础上继续坚持下去，力争取得更多更好的研究成果。



2012年5月31日于厦门

前言

PREFACE

土地是不可再生的自然资源，是人类生存和社会发展的基本条件，在一切可供利用的自然资源中土地是最基本、最宝贵的资源。在自然资源被视为人类社会发展生命线的现代社会，土地利用已经成为人们日益关注的焦点，如何运用一种监控评价机制来合理规划评估土地的利用，已成为理论及实践领域所面临的难题。在我国，随着社会经济的快速发展以及国家建设力度的增大，城市乃至乡村的土地利用经历着复杂的变化，土地利用面临着严峻的挑战。可以说当前在我国快速发展的城市化、工业化过程中，土地的粗放利用已经成为制约社会经济可持续发展的重要因素。为此，西方国家所提出的成长管理理论及其社会实践经验，对我国科学管理土地资源、提高土地利用绩效具有重要的借鉴意义。本书拟在成长管理理论的基础上，结合我国的实际情况，提出相应的指标体系，对土地利用开展绩效评估综合研究。

本书分为理论框架、应用分析和政策建议三大部分。理论框架部分主要是阐述作为一个学术研究概念的“成长管理”所产

生的理论背景、所依赖的学理资源、所形成的内在机制等，分析了土地利用与绩效评估、成长管理与土地利用绩效评估之间的关系，着重论述作为政府宏观调控重要闸门的土地利用管理工作，在政府管理过程中发挥着重要的作用，对土地利用进行绩效评价和改进对政府提高管理能力有着重要意义，而作为分析工具的成长管理引入，为土地利用绩效评价提供了一个全新的分析框架。根据成长管理注重发展紧密性、强调适当公共设施、注重分期均衡发展和重视生态资源保护的特点，以及成长管理视角下土地利用的具体目标：一是提升国土资源配置效率，二是防止都市无效蔓延，三是提升都市与农村生活质量，四是谋求开发与保育地区间的利益平衡，构建土地利用绩效评估指标体系。绩效指标体系包含土地利用协调性、土地利用集约高效性、土地利用可持续性三个维度。土地利用协调性评估维度下设与经济发展协调性、与社会发展协调性、与城市公共服务供给水平协调性 3 个二级指标，土地利用集约高效性评估维度下设土地投入与利用程度、土地利用高效性、土地利用结构合理性 3 个二级指标，土地利用可持续性评估维度下设耕地保护、土地生态环境绿化、城市土地污染治理 3 个二级指标。每个二级指标项下根据需要设三级指标，本书中共有 42 个三级指标。该部分在本书中共有 4 章：

第一章导论，是关于本研究的缘起、研究意义、国内外研究文献综述、研究方法和工具等方面的内容介绍。

第二章是关于土地利用、成长管理及绩效评估之间关系及理论基础介绍。主要内容包括有土地利用基本理论、都市土地利用、成长管理内涵及其特点及土地利用与绩效评估、成长管理与土地利用绩效评估之间的关系，以及基于成长管理的土地利用案例实证方法的引入。

第三章是有关评估框架及评估指标的设计，本书基于城市土地利用绩效目标的选择，确定土地利用成长管理的评估体系

应该包含“土地利用协调性”、“土地利用集约高效性”、“土地利用可持续性”等三个维度,按照评估维度—二级指标—三级指标的基本思路来构建城市土地成长管理三级绩效评估指标模型,采用关键绩效指标设计方法对土地利用绩效评估指标进行分析设计。

第四章是关于评估指标确定及评估方法的选择,本章对土地利用绩效评估备选指标体系进行指标实证筛选,共发放 200 份调查问卷,回收 180 份,其中有效卷 170 份,通过隶属度分析、相关性分析、信度和效度检测,确定了由 3 个评估维度、9 个二级指标和 42 个三级指标构成的基于成长管理的土地利用绩效评估指标体系。在对适用于绩效评估的方法进行阐述分析的基础上,确定土地利用绩效评估的目标、步骤与方法,选取灰色关联度、主成分分析法以及综合指标模型三种评估模型,为接下来的实证分析提供方法和技术保障。

应用分析部分主要根据设计好的土地利用绩效评价指标体系,选择福建省莆田市作为分析对象,根据《莆田市统计年鉴(1998~2009)》、《莆田市土地利用分析报告》、《莆田市土地利用总体规划文本(1997~2010)》、《莆田市城市总体规划纲要》、《福建省土地省情数据集 2003》、《莆田市规划志》、《中国城市统计年鉴》、《福建省环境状况公报 2008》以及其他网上资源数据,收集整理莆田市 2002~2008 年的指标数据。应用灰色关联评价、主成分分析法、综合指标模型分别对土地利用协调性、集约高效性和可持续性进行纵向综合评估,依据历史标准法、计划标准法、外部标准法及经验值法确定指标标杆值,对莆田市城市土地利用绩效进行横向综合评估,分析其现状和存在问题。该部分在本书中包括 2 章:

第五章是纵向综合评估内容,以莆田市为例对莆田市 2002~2008 年的指标数据进行收集和描述,一是基于灰色关联度的土地利用协调性评估,二是基于主成分分析的土地利用集约高效性

评估，三是基于综合指标模型的土地利用可持续性评估，对莆田市土地利用绩效进行纵向综合评估，得出评估结论。

第六章是横向综合评估内容，依据历史标准法、计划标准法、外部标准法及经验值法确定指标标杆值，对莆田市城市土地利用绩效进行横向综合评估，分析其现状和存在问题。

政策建议部分则是根据实证分析的结果，就本书研究框架、指标体系设计的科学性和实用性以及实证研究的可操作性和推广性进行总结。同时，指出莆田市土地利用现有政策的不足之处，提出促进莆田市土地合理高效利用的对策和建议。该部分即本书第七章。

第七章是本书的结论和政策建议部分，包括研究结论及对莆田市提高土地利用绩效的建议，以期促进地方政府土地管理的前瞻性、科学性、有效性及可持续发展。



2012 年 5 月

序

前言

第一章 导 论	1
第一节 研究缘起	1
第二节 研究综述	8
第三节 研究方法与技术路线	21
第二章 成长管理与土地利用绩效评估	25
第一节 土地利用与绩效评估	25
第二节 成长管理与土地利用绩效评估	35
第三章 基于成长管理的城市土地利用绩效评估指标设计	44
第一节 城市土地利用绩效评估指标设计总体思路	44
第二节 基于成长管理的土地利用协调性评估维度	50
第三节 基于成长管理的土地利用集约高效性评估维度	57
第四节 基于成长管理的土地利用可持续性评估维度	61

第四章 基于成长管理的城市土地利用绩效评估方法	65
第一节 城市土地利用绩效评估指标体系筛选	65
第二节 基于成长管理的城市土地利用绩效评估指标体系确定	73
第三节 城市土地利用绩效评估指标体系的信度和效度检验	78
第四节 城市土地利用绩效评估步骤与方法	81
第五章 莆田市城市土地利用绩效纵向综合评估	86
第一节 个案研究背景及数据预处理	86
第二节 基于灰色关联度的土地利用协调性评估	90
第三节 基于主成分分析的土地利用集约高效性评估	96
第四节 基于综合指数模型的土地利用可持续性评估	103
第六章 莆田市城市土地利用绩效横向综合评估	109
第一节 横向综合评估指标标杆值设定的方法与依据	109
第二节 指标标杆值和实际值确定	112
第三节 评估指标实际值无量纲化	120
第四节 评估指标权重的确定	121
第五节 逐层评估	127
第七章 研究结论与政策建议	135
第一节 研究结论	135
第二节 莆田市提高土地利用绩效的政策建议	139
附录一 基于成长管理的土地利用绩效评估指标设计调查问卷	148
附录二 城市土地利用横向绩效综合评估指标权重问卷	152
参考文献	153

导 论

本章主要在阐述研究选题的由来、研究意义的基础上,进一步对相关三个方面主题:土地集约利用、土地利用成长管理、政府绩效评估的国内外研究概况进行述评,据此提出本书的研究思路、研究方法和技术路线,以及本书的各个章节基本内容和结构安排。

第一节 研究缘起

一、选题的提出

1. 土地利用日益成为关系国民经济、社会、人类自我发展最为重要的焦点问题

土地是不可再生的自然资源,是人类生存和社会发展的基本条件,在一切可供利用的自然资源中土地是最基本、最宝贵的资源。在自然资源被视为人类社会生命线现代社会,土地利用已经成为人们日益关注的焦点。党中央、国务院高度重视土地管理和调控工作。2004 年印发的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28 号),在严格土

地执法、加强规划管理、保障农民权益、促进集约用地、健全责任制度等方面,作出了全面系统的规定。2006年9月6日又印发了《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号),提出土地管理要更加主动地参与宏观调控,把土地与货币作为经济宏观调控的两个闸门,要求针对土地管理特别是土地调控中出现的建设用地总量增长过快、低成本工业用地过度扩张、违法违规用地、滥占耕地等现象,进一步明确土地管理和耕地保护责任,严格实行问责制,采取更加有效的管理措施,严把土地闸门。当前,我国部分地方政府尤其是县市级地方政府把土地看作财政收入的主要来源,着力于通过经营土地、经营城市提高财政收入。在东部沿海发达地区,有的县市土地出让金收入已占到地方政府财政收入的一半以上,成为名副其实的“土地财政”,土地利用在地方经济、社会发展中充当着十分重要的角色。而由电视连续剧《蜗居》引发的对房地产热点问题的激烈争论此起彼伏,2009年三大社会热点名词:“蜗居”、“蚁族”、“被增长”,反映了人民群众对住房条件、经济收入现状的不满,也反映了解决这类问题是当前的焦点和难点。房地产开发离不了土地,而土地是国家所有的资源,土地政策决定了房地产的基本成本和发展方向。所以,政府不能对房地产局部过热和泡沫熟视无睹、听之任之,而应积极主动运用好政策杠杆,及时化解地产危局、遏制泡沫扩大蔓延,这就要求政府应在土地、金融“源头”和“闸门”上有所作为。

2. 如何运用一种监控评估机制来合理规划土地的利用已成为理论及实践领域所面临的难题

土地利用是一个地区内自然环境与人文活动交互作用之后在地表上展现出来的结果,它的分布状况、速度进程、效果价值反映出人类在其所居住的土地上的活动类型与决策行为。基于不同的社会文化背景、政治经济发展条件及自然条件的限制,世界各国会形成各种不同的土地使用方式。而土地使用的变迁情况,更显示出在不同的时间序列之下,人类社会针对其所面对的生存环境变化,而采取的各种导致土地空间、类型等状态改变的行为。可以说,“土地资源是人类赖以生存与发展的基础资源和物质保障,而土地利用则反映了人类与自然界相互影响与交互作用最直接和最密切的关系”(李秀彬,1996)。从世界范围来看,随着全球人口的不断膨胀以及城市化、工业化的迅猛发展,人类对土地利用的速度、广度和深度达到了空前的水平,这尤其表现在土地覆盖(地球表面的生物物理属性)和土地利用(人类对前一生物物理属性的有目的、有针对性的改造)两个方面(Lambin et al., 2000)。也由此衍生了一系列社会经济与环境资源问

题,如生物多样性丧失,区域气候波动,土壤质量下降乃至土地生态环境服务功能被改变等(Sala et al., 2000)。

在我国,随着社会经济的快速发展以及国家建设力度的增大,城市乃至乡村的土地利用经历着复杂的变化,土地利用面临着严峻的挑战。2008年国务院颁布的《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》就指出,一方面我国耕地后备资源少,生态环境约束大,制约了我国耕地资源补充的能力,农用地特别是耕地保护面临更加严峻的形势;另一方面,随着城市化和工业化的迅速发展,城镇工矿用地需求量将在相当长时期内保持较高水平。但是,随着耕地保护和生态建设力度的加大,我国可用作新增建设用地的土地资源十分有限,各项建设用地的供给面临前所未有的压力。换言之,随着城市化进程的加快,城市范围的扩张,商业活动形态的改变、人口的持续增加,将对土地利用产生更为激烈的影响。人们需要更多的必要生活空间,政府也需要提供新的住宅、学校、商场来支撑经济发展与人口增长,以及改善生存质量,这势必对土地利用提出更高的要求。

当然,我国当前土地利用所面临的各项挑战,不仅仅来自农用地、建设用地等面积限制,更来自于政府土地管理的人为缺陷。随着我国工业化、城市化步伐的加快,特别是现阶段社会经济发展仍需大量土地作支撑的前提下,一些地方政府为盲目追求所谓的经济增长率,使重报批轻监管的管理理念和方式未能得到根本转变,同时缺乏动态监管的有效途径和技术平台,造成建设用地“粗放式”利用甚至闲置,严重扰乱了正常的土地市场秩序。面对土地供需矛盾日益突出的今天,中央政府已认识到建设用地批后监管乏力的危害,也相继出台了一系列政策,但收效甚微,甚至新的闲置增量土地和粗放、低效利用现象仍在不断形成。正是由于政府土地管理缺乏超前性、科学性和严峻性,造成了城市呈“摊大饼”式无序外延扩张,用地面积和规模过大,占用大量耕地,土地利用浪费严重;城乡建设用地总体配置不合理,“散、乱”现象突出;城市土地利用结构不合理;城市人均用地水平偏高,城市土地利用潜力没有得到完全发挥等一系列问题(郑伟元, 2009)。正是粗放式土地管理方式下的城市扩张,导致了土地资源利用面临着巨大的压力——大量的农田被占用,大批的森林被砍伐,以及因此形成了大量的社会矛盾与纠纷。

可以说当前在我国快速发展的城市化、工业化过程中,土地的粗放利用已经成为制约社会经济可持续发展的重要因素。而由于我国还没有一套完整的评估指标体系用来进行土地利用绩效评估,人们对土地是否得到合适的利用存在模糊的认识。因此,如何构建一套能够充分了解各地的用地

结构及其变化规律,评价土地利用管理水平,充分认识土地资源承载力现状的指标评估体系,应该成为当前土地管理应当重视的一个重要的理论和实践问题。

3. 西方国家成长管理历程及其有效的理论和实践经验为我国科学合理管理土地资源提供了有益借鉴

土地利用的粗放低效状态不是我国所特有的,它是社会发展到一定阶段后自然出现的现象。例如,二次大战后,西方发达国家同样面临着因人口增长、工商业发展而产生的城市外围土地快速开发所带来的一连串负面外部性问题,如交通拥塞、空气污染、生活质量低下、公共设施不足、环境敏感、土地被侵蚀等。人们发现,应用传统的管制方式并不能有效遏制这些问题,换言之,管制对生活环境与自然环境的改善具有严重的局限性。正是在这种背景之下,国外部分地方政府开始探讨既能够有效引导与控制地方的成长,并达到环境保护、生活质量改善目标的土地利用政策。成长管理(growth management)正是其中的一项重要尝试。它的出现,改变了传统以“控制”为中心的政策导向,更加注重利用公共政策“引导”的功能,使土地利用成为可持续发展框架下的议题。

有鉴于此,笔者认为,西方国家所提出的成长管理理论及其社会实践经验,对我国科学合理管理土地资源、提高土地利用效率具有重要的借鉴意义。因此,本书拟在基于成长管理理论的基础上,结合我国的实际情况,提出相应的指标体系,对土地利用开展绩效评估。

4. 自身岗位、工作环境具有相对的研究优势

笔者长期从事国土资源管理工作,一方面,对国土资源管理法律法规及政策比较熟悉,另一方面,在工作实践中也对诸如城中村、土地闲置、城市供水排污管网多次重复建设等问题有过深入的思考。也曾在福建省国土资源厅举办的《海峡资源报》上发表《浅谈农民变市民》的文章,分析在土地大量被征收征用的过程中,许多以地为生的农民失去了土地,生活在城市规划区之内,但仍然沿袭着农村的生活方式,也没有享受到城市居民应该享有的教育、医疗、公共设施等待遇,这样的农民可以称其为市民吧?农民与市民除了户籍与居住地外他们的本质区别到底是什么?2008年7月参加了北大林肯土地政策研究中心组织的“土地经济学与地方公共财政”培训班,接触到了成长管理理论,这些问题才都迎刃而解。成长管理视角下土地利用的目标是:提升国土资源配置效率,防止都市无效蔓延,提升都市与农村生活质量、谋求土地开展与生态保护的利益平衡。成长管理理论认为,地方政府过分重视土地财政,激励将大量的土地资源用

来吸引工业性投资,导致工业用地比重过大,造成了土地闲置。同时,工业用地摊大饼式的扩展,进一步切割了农村土地的完整性,造成城中村现象。成长管理反对土地零星散漫,毫无联系的发展,认为这样会给人们的生活带来不便,提倡在单一土地上进行整合式的土地利用,使土地有机包含商业、住宅、娱乐、教育和其他功能,提升居民生活的便利性。成长管理理论也认为,除非有适当的公共设施可以利用,否则禁止该区域土地进行开发,这就避免了因规划不到位,排水、排污等公共设施多次重复建设。除此之外,笔者也利用出差的机会,了解到虽然对美国等西方国家来讲成长管理也是一种全新的理念,但是,已有许多成功实践的经验,在国外关于成长管理的材料收集也比较多。加之,笔者在国土资源系统工作,有熟悉国土管理专业人才队伍的优势,也有在国内对于成长管理研究所需要的研究数据收集上存在一定的优势,所以致力于该选题的研究。

二、研究意义

土地利用绩效评估是一个十分复杂的社会经济问题,其根据不同地方的土地现状、经济发展阶段、人口总量等具有一定的差异。根据我国当前的情况,土地损害严重、粗放式发展已经成为影响社会经济健康发展的不利因素。笔者认为,关键就是要借鉴成长管理理论,构建我国土地利用成长管理的绩效评估指标体系,有效的绩效指标体系对于土地利用管理的成功起到非常重要的作用。

1. 有利于发现问题,为制定有效的土地管理政策和措施提供依据

城市土地成长管理是土地合理利用的最高境界,也是一个不断变化的动态过程。因而,不断提高城市土地成长管理,提高城市土地利用效率,改善城市土地生态环境,是土地资源合理配置的永远目标。通过城市土地成长管理综合评估,调查城市土地成长管理状况及其存在的问题,调查城市土地等级、空间结构、建设规模、产出效益、利用强度,包括城市建成区域及不同用地类型区域。针对当前仍有大量土地被闲置、浪费或者低效利用的情况,判断地方政府是否存在某方面政策缺失或执行不力而导致未能发挥提高土地利用效率的作用,从而为有关政策的纠偏和制定有效的土地管理政策和措施提供指导和理论依据。

2. 有利于调整和优化产业结构,实现产业结构科学合理布局

党的“十七大”提出我国东、中、西部经济发展战略。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中提出了“鼓励东部率先发展”战略。东部地区的发展优势决定了东部地区要率先提高自主创新能