

河北省社会科学基金项目

石家庄经济学院学术著作出版基金 资助

Study on the Intensive use of Land for Urban
and Rural Construction

城乡建设用地集约利用研究

——以河北省为例

郭爱请 著

HEBEI



经济科学出版社
Economic Science Press

河北省社会科学基金项目

石家庄经济学院学术著作出版基金 资助

城乡建设用地集约利用研究

——以河北省为例

郭爱请 著

HEBEI



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡建设用地集约利用研究: 以河北省为例 / 郭爱请著.
—北京: 经济科学出版社, 2014. 4
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4420 - 8

I. ①城… II. ①郭… III. ①城乡建设 - 土地利用 -
土地规划 - 研究 - 河北省 IV. ①F299. 272. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 045519 号

责任编辑: 周国强

责任校对: 王苗苗

责任印制: 邱 天



城乡建设用地集约利用研究

——以河北省为例

郭爱请 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

编辑部电话: 010 - 88191350 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxebs. tmall. com](http://jjkxebs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12. 25 印张 250000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4420 - 8 定价: 46. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

作为与人类生存与发展相关的重大问题，土地问题已经成为我国乃至世界关注的核心问题。人多地少的国情加上土地市场矛盾丛生，使我国政府极其重视土地问题，强调把土地利用同经济发展、环境保护和人口增长相结合，实现经济社会与资源环境承载力的协调发展，并强调从人多地少的国情出发，将土地的可持续利用列入我国可持续发展战略的重要内容之一。当前我国正处于工业化、城镇化快速发展阶段，基于我国人多地少的基本国情，必须严格控制城乡建设用地规模，统筹城乡发展，为农业发展、生态建设留下足够的空间。为了保障经济社会发展用地需求，确保在城乡建设用地不增加或少增加的前提下，优化城乡建设用地布局，改变当前建设用地低效利用状况，促进节约集约用地，成为我国解决建设用地供需不平衡的一条重要途径。

本书依托笔者主持的两项河北省社会科学基金项目“河北省城市化与城市土地集约利用研究（200502047）”和“新农村建设中农村居民点集约用地标准及模式创新研究（HB11YJ072）”，以建设用地集约利用为主线，对河北省城市用地、开发区用地、农村居民点用地从宏观、微观等角度进行集约利用分析、评价、标准测算及模式研究，并对当前河北省城乡建设用地增减挂钩情况进行了分析和总结。本书对河北省建设用地集约利用情况进行了系统性的研究，对建设用地集约利用评价方法、标准测算及用地模式进行了尝

试性的探讨, 研究结果对于宏观调控河北省建设用地发展方向, 优化土地利用结构, 保护耕地, 促进城乡统筹发展具有重要意义, 可为省政府制定相关政策提供相关参考依据。

本书共分为七章, 第一章, 绪论, 主要介绍研究背景和研究意义、国内外研究现状理论基础及本书创新点(郭爱请); 第二章, 河北省建设用地集约利用形势分析, 在分析河北省建设用地现状的基础上, 进行了供需平衡分析, 指出建设用地集约利用的严峻形势(郭爱请); 第三章, 河北省城市土地集约利用理论与方法, 主要从宏观角度, 对城市土地集约利用评价进行理论与方法上的探讨(郭爱请), 并进行了城区建设用地潜力测算(韩素卿); 第四章, 对开发区土地集约利用情况进行了整体评价(郭爱请); 第五章, 农村居民点用地集约利用研究(郭爱请, 韩素卿), 主要从微观角度, 在调研农户意愿的基础上, 测算和设计农村居民点集约用地标准与模式; 第六章, 分析了当前河北省城乡建设用地增减挂钩情况(郭爱请); 第七章, 从创新制度设计、提高土地集约利用技术等方面提出提高河北省建设用地集约利用水平的对策和建议(郭爱请)。全书由石家庄经济学院郭爱请统稿定稿。

在课题研究过程中, 作者参阅了大量国内外研究成果, 得到了河北省哲学社会科学规划办公室、河北省国土资源厅、河北省国土资源利用规划院、河北省国土咨询研究中心、河北省建设厅、石家庄经济学院等单位有关领导和专家的热情指导和大力支持, 本书的出版获得了石家庄经济学院学术著作出版基金资助, 在此一并表示衷心感谢! 由于作者水平有限, 书中疏漏与谬误之处难免, 恳请同行专家批评指正。

作 者

2013 年 11 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 国内外相关研究现状	4
第三节 理论基础	14
第四节 主要创新点	21
第二章 河北省建设用地集约利用形势分析	22
第一节 河北省概况	22
第二节 河北省建设用地现状	22
第三节 建设用地存在的主要问题	25
第四节 建设用地供需形势分析	29
本章小结	32
第三章 河北省城市土地集约利用理论与方法	33
第一节 城镇土地集约利用形式和类型	33
第二节 城镇土地集约利用影响要素	34
第三节 城市土地集约利用的评价方法	37
第四节 河北省城市土地集约利用总体评价	43
第五节 河北省城市建设用地潜力估算	67
本章小结	69

第四章 开发区土地集约利用分析与评价	70
第一节 河北省开发区建设现状	70
第二节 河北省开发区建设用地存在的问题	76
第三节 开发区土地集约利用的内涵	78
第四节 河北省开发区土地集约利用评价	80
本章小结	98
第五章 河北省农村居民点集约利用研究	99
第一节 河北省农村居民点用地现状	99
第二节 河北省农村居民点综合分类	101
第三节 河北省农村居民点集约用地意愿分析	122
第四节 河北省农村居民点集约用地标准测算	129
第五节 河北省农村居民点集约用地模式研究	137
本章小结	142
第六章 河北省城乡建设用地增减挂钩情况分析	144
第一节 河北省城乡建设用地增减挂钩工作实施基本情况	144
第二节 城乡建设用地增减挂钩工作取得的成效和经验	149
第三节 河北省城乡建设用地增减挂钩类型分析	151
第四节 城乡建设用地增减挂钩工作存在的问题	155
第五节 其他省城乡建设用地增减挂钩经验总结	158
第六节 结论及对策建议	165
本章小结	169
第七章 提高河北省建设用地集约利用程度的应对措施	170
第一节 建设用地集约利用的总体思路	170
第二节 城市土地集约利用措施	173
第三节 开发区土地集约利用对策	177
第四节 农村居民点集约用地措施	180
参考文献	184
附录：农村居民点用地集约利用意愿调查表	189

| 第一章 |

绪 论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

土地是发展的第一资源，随着我国工业化、城镇化的快速发展，土地资源短缺的矛盾日益凸显，国土资源部门面临着保护耕地和保障发展的双重压力。基于我国人多地少的基本国情，只有节约和集约用地，才能解决我国土地利用中的突出矛盾，才能在保障社会经济发展的同时，确保国家基本的粮食安全和生态安全。基于此，节约集约利用土地已成为发展循环经济和建设节约型社会的必然要求，必须严格控制城乡建设用地规模，统筹城乡发展，为农业发展和生态建设留下足够的空间，确保在城乡建设用地不增加或少增加的前提下，优化城乡建设用地布局，改变建设用地低效利用状况，促进节约集约用地，破解经济发展中的土地难题。

针对经济发展与耕地保护的严峻形势，中央领导曾多次强调，要按照建设节约型社会和发展循环经济的要求，积极探索建立国土资源管理的新机制，全面落实土地管理的各项措施，节约和集约利用土地，切实保护耕地特别是基本农田，相继出台了《国务院深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）、《关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》（国发〔2005〕21号）等一系列文件，要求严格耕地保护，推进集约节约用地。

2004年11月，国土资源部出台了《关于加强农村宅基地管理的意见》，

明确提出了要合理确定农村居民点的数量、布局范围和用地规模。

2005年6月7日,国务院办公厅转发《〈国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见〉的通知》,提出了城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的要求。

2007年国务院推出从严从紧控制建设用地总量、用“倒逼机制”加快市场存量土地消化、提高土地获得成本等一系列的土地调控手段。

2008年1月,国务院下发《关于促进节约集约用地的通知》(国发[2008]3号),更是提出要进一步强化农村土地管理,高度重视农村集体建设用地的规划管理,鼓励提高农村建设用地的利用效率,稳步推进农村集体建设用地节约集约利用。同年,国土资源部又提出了《集体建设用地流转条例》、《土地规划法》、《土地登记条例》等一系列土地法规立法工作同程,强调要严格限定划拨用地范围,加强建设用地税收政策,同时为了更好地执行土地集约利用政策,将耕地保护的“红线”变为了“高压线”。

2009年国土资源部《关于促进农业稳定发展、农民持续增收、推动城乡统筹发展的若干意见》(国土资发[2009]127号)提出,在全国范围内启动“万村整治”示范工程建设,示范工程以村为单位,按照“农民自愿、权属清晰、改善民生、因地制宜、循序渐进”的总要求,开展土地整治活动,实行“全域规划、全域设计、全域整治”,促进城乡统筹发展。

2010年中央一号文件再次将解决“三农”问题和建设社会主义新农村作为党中央工作的重中之重。河北省国土资源“十二五”规划中指出:“以新民居建设为重点,实施城乡建设用地增减挂钩,推进新农村建设,实施1万个行政村新民居建设改造工程,增加建设用地流量,促进城乡用地统筹”。

2011年3月,十一届全国人大四次会议批准的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出加快转变经济发展方式的基本要求,其重要着力点——建设资源节约型、环境友好型社会。其中举措为:节约集约利用土地,坚持最严格地耕地保护制度,划定永久基本农田,建立保护补偿机制,从严控制各类建设用地占用耕地,落实耕地占补平衡,实行先补后占,确保耕地保有量不减少。

国土资发[2012]47号文件指出,实施节约集约用地制度是提升土地资源对经济社会发展的承载能力和利用效益,破解“两难”问题,促进城乡建设用地合理布局和节约集约利用土地,保障和促进经济社会可持续发展的

重要途径。推进节约集约用地制度建设的总体要求是：将科学发展与快速发展方式作为主线，确保经济社会可持续发展为目标，以提高土地资源利用效率和土地投入产出水平为着力点，科学约束建设用地规模，优化土地利用布局和结构，开发符合国情的建设用地面积，创新节约集约用地模式，加大对各地土地节约利用考核，以达到各项建设少占地或不占耕地的目标，实现较少的土地资源消耗来支撑更高速度的经济增长。为此，制定集约利用土地建设的基本原则：要不断统筹城乡用地，使用地布局和用地结构合理化；不断加强建设用地总量的控制与用途的约束，转变经济发展和土地用途方式；土地资源配置市场化，使土地承载能力和利用效率得到提高；加强土地使用标准的控制，使用地得到严格约束；同时要严格落实考核评价土地集约节约利用制度。

综上所述，城乡建设用地节约集约利用成为我国经济社会持续发展的必然要求和必经之路。

二、研究意义

（一）缓解耕地保护和建设用地需求的双重压力

随着工业化、城镇化步伐的不断加快，粗放用地造成的土地供需矛盾日益突出，已成为影响经济社会又好又快发展不可忽视的现实问题。与此同时，农村居民点外延、迅速扩张，农村居民点土地利用体系松散，给本就严重缺乏的耕地资源带来了沉重的压力，制约了农村经济和农业现代化的发展。通过开展城乡建设用地节约集约利用工作，通过土地整治将部分农村居民点复垦为耕地，减少农村闲置低效利用的土地，增加有效耕地面积，保障粮食安全，同时挖潜城市低效利用土地，通过城乡建设用地增减挂钩控制建设用地总规模。因此，积极开展城乡建设用地集约利用，不仅有利于提高土地利用效率，也有利于缓解耕地保护和建设用地需求的双重压力。

（二）有利于实现经济增长方式的根本转变

对于资源相对短缺的我国而言，实现经济增长方式的转变对经济发展和城市建设具有历史性意义。经济增长方式的根本转变就是改变高消耗、质量

差、低效益的粗放型生产发展方式，向集约化增长方式转变。土地是一切经济活动的载体，社会经济各项活动都必须在特定的空间里进行，实行土地节约集约利用，是实现社会经济可持续发展的前提条件之一，有利于从根本上实现经济增长方式的转变，从而实现建设节约集约型社会的目标。

（三）统筹城乡土地资源管理制度改革的必然要求

开展城乡建设用地集约利用工作，可以帮助相关国土部门了解当前土地利用中存在的问题，分析影响集约利用的主要因素，对于耕地资源的保护以及提高建设用地集约利用水平，并进一步因地制宜地制定土地利用的方针政策，合理规划新增建设用地与存量建设用地指标，科学引导土地利用方向，统筹城乡土地资源优化配置，杜绝盲目占地、滥用耕地和过分超前的土地规划，加大对基本农田保护和土地开发的支持力度，探索土地利用新机制，促进形成集约用地的政策体系，推动统筹城乡土地管理制度改革，确保区域土地资源合理利用，实现土地高效利用。

本书以建设用地集约利用为主线，对河北省城市用地、开发区用地、农村居民点用地从宏观、微观等角度进行集约利用分析、评价、标准测算及模式研究，并对当前河北省城乡建设用地增减挂钩情况进行分析和总结。研究结果对于宏观调控河北省建设用地发展方向，优化土地利用结构，保护耕地，促进城乡统筹发展具有重要意义，可为省政府制定相关政策提供相关参考依据。

第二节 国内外相关研究现状

一、土地集约利用相关研究

土地集约利用的概念最早来源于对农业利用的研究，由古典经济学家杜尔格（Turgot，1727 ~ 1781）、安特生（Anderson，1739 ~ 1801）、魏斯特（West，1782 ~ 1828）和李嘉图（Ricardo，1772 ~ 1823）等在研究农业地租问题中提出，所谓土地集约利用，是指在一定面积的土地上，集中地投入较多的生产资料和活劳动，使用先进的技术和管理方法，以求在较小面积的土

地上获得高额产量和收入的一种经营方式。按照生产要素投入的构成不同,土地集约利用分为资金密集型、劳动密集型和技术密集型。由于土地利用报酬递减规律的作用,土地利用集约度的提高是有限度的,理论上,当对土地连续投入资本和劳动力达到经济上的报酬递减点,即边际收益等于边际产出时,经营者将不会追加投入,这一临界点就是土地利用的集约边界,达到了集约边界的土地利用称为理论上的集约利用;反之,未达到集约边界的土地利用称为理论上的粗放利用。他们发现并证明了农地集约耕作中的报酬递减规律,并认为集约利用是级差地租产生的原因。此后,马克思在批判继承古典经济学地租理论基础上,定义集约利用为:“在经济学上,所谓耕作集约化,无非是指资本集中在同一土地上,而不是分散在若干毗连的土地上。”

土地节约集约利用是保护土地资源、实现土地资源可持续利用的重要措施,世界各国都非常重视。19世纪德国经济学家杜能(J. H. V. Thunon, 1783~1850)的《农业区位论》最早用同心圆布局原理,将区位与土地利用合理集约度研究结合在一起。20世纪初韦伯(A. Weber, 1868~1958)工业区位论、20世纪30年代克里斯塔勒(W. Christaller, 1893~1969)城市区位论(中心地理论)以及廖什市场区位论等为代表的区位理论研究,使国家对土地集约利用管理有了一定方向。以霍华德的“田园城市”理论、《雅典宪章》、《马丘比丘宪章》为代表的现代城市规划理论,主张城市土地不能过度开发利用,对城市土地利用作了全新和较为完善的诠释,反映出城市土地集约利用在生产、生活方面的具体内涵。20世纪初美国著名的土地经济学家理查德·T. 伊利指出“地价昂贵的第一个后果是,使人们不得不高度集约利用土地”。许多美国的学者倾向于从边际报酬递减规律的角度分析土地集约利用,认为粗放边界以上的每一块土地都存在一定程度的集约利用,当在更高等级的土地上投入更多的人力和设备可以得到和在低等级土地上进行粗放耕作一样多的产出时,集约利用就出现了。还有学者提出,土地集约利用是对其经济价值的揭示而非其产量(Conrad H. Hammar, 1938)。另外地租理论、土地报酬递减理论、边际收益递减理论、空间均衡理论、区划理论等都成为加强土地集约利用的依据。

与国外相比,我国土地集约利用研究起步较晚,随着工业化、城市化的快速发展,耕地资源短缺和土地粗放低效利用并存现象十分突出。因此,提高土地使用效率、集约利用城市土地引起学术界和政府的广泛关注。学者们

借鉴国外土地利用领域相关研究成果，并从我国国情出发，提出了很多新的见解。

国内土地集约利用的研究主要针对工业用地和建设用地，如北京大学的陈祁辉在他的文章《小城市土地集约利用评价研究》中谈到，节约用地一直是我国城市建设和土地利用所坚持的基本方针。国家发改委国土开发与地区经济研究所肖金成等在《土地集约利用与建设节约型社会》中提出：要多管齐下集约利用土地：如改革土地管理制度，建立以促进集约利用土地为核心的行政管理体制等。陈书荣、曾华等人撰文指出，对于中国城市化进程中的遇到了一系列土地问题，要从宏观上、中观上、微观上三个层面集约利用城镇土地。近年来，才开始陆续出现有关农村居民点集约利用的研究（见下述农村居民点集约利用研究）。

二、城市土地集约利用相关研究

当今世界，城市化地区盲目扩张及其后果已引起了全球的关注。控制城市用地蔓延，探讨城市土地利用模式与经济发展的关系问题，一直是世界各国政府所关注的问题。西方国家在城市化前期，受郊区廉价土地的诱惑，城市盲目向外蔓延，这种日益扩大的“城市蔓延”现象，不仅占用了大量宝贵的耕地和林地资源，抢走了中心城的工作岗位及政府税收，而且也导致了城市用地规模的不合理扩张和土地资源的粗放化经营，引发了诸如“钟摆式交通”、“中心区衰败”、“空间失落”、“环境恶化”、“社区瓦解”等一系列城市问题。

第二次世界大战后，西方国家的许多城市在早期现代建筑与现代城市规划理论的指导下，以强调功能分区、用途纯化和追求统一的视觉空间秩序为目标，对城市进行了大规模的“城市更新”运动，其结果不仅没有改变城市土地利用的粗放化，反而造成了建筑风格上的“千城一面”。

直到 20 世纪 50 年代，一些国家如英、法、美、德、日才开始制定较为系统的土地管理法规，试图限制城市用地规模的无限扩张和提高城市土地利用率，但收效甚微。70 年代的美国，为了集约使用土地，一些州掀起所谓的“城市增长管理运动”，要求建立城市增长边界，鼓励边界内提高土地开发强度，以控制城市用地规模的不合理增长和减少城市用地的扩张对农地的占

用。1988年在东京召开的城市规划国际研讨会上,一些学者提出“高强度混合开发”的观念,以提高城市土地利用效率,减少交通能耗及各项基础设施的投资费用和运营成本,减少城市化进程对城市区与自然生态系统的破坏范围。会后,“高强度混合开发”的土地利用模式在日本的东京、欧洲及我国的一些城市开始实施,其在挖掘城市用地潜力,促进土地集约化利用方面效果较为显著;同时,这种利用模式也导致了城区内部绿色开敞空间被挤占及生态环境质量的下降。

20世纪90年代以来出现了一些新的城市规划理念和城市土地利用思想。1991年美国城市规划协会(APA)提出新一代的规划法规研究,1999年研究完成“精明地增长的城市规划立法指南”。2000年,APA又出版了该指南的使用手册。到2002年年底,美国已经有14个州全部或部分采用了“精明地增长的城市规划立法指南”的建议,越来越多的人开始认识到土地问题的重要性。随后整个西方规划学界开始了对传统城市土地利用模式的反思。美国规划学界提出的“精明增长”、“紧凑式发展”、“内填式发展”等城市土地利用思想,最终目的是遏制城市的无序蔓延,提高土地使用效率,实现土地资源的合理利用和保护。城市发展理性增长不是限制城市增长,而是实行城市土地资源充分利用的增长。这种城市理性增长的理念实质上就是我国的土地集约利用思想。

在加强地下空间利用,实现土地立体开发方面,日本东京、加拿大蒙特利尔等城市是世界地下空间利用较为成功的国家。城市土地立体利用给人口密度高的中国城市带来城市土地开发利用的新思路。

英国从20世纪50年代开始建立城市绿带(green belt),目的是控制城市过度外扩,减少乡村土地占用和保护环境。同时,在进行开发建设时,英国政府特别强调利用存量土地:一是对老城区内部进行更新改造;二是充分利用工业废弃地,将废弃地的开发利用与实现资源的可持续利用及经济的可持续发展有机结合起来。

韩国在20世纪60~90年代短短30多年中,其城市化水平由15%扩展到85%以上,城市经济得到空前发展,然而其代价是15%左右的耕地消失在大片的城市住宅和高速公路网中。因此,韩国政府于1990年正式颁布了《农地法》,系统地规范了农地的征用、转让和保护等一系列活动。其中特别对经济建设占用耕地实施了严格控制。土地管理正式从原来以开发、建设为

主转到了以保护和严格控制为主的管理目标上。此外,韩国于1962年和1963年相继颁布了《城市规划法》和《土地规划法》,确定了规划的法律地位和权威性,改变了以往土地规划屈从于城市规划的局面,对城市布局和土地利用结构产生了深远影响。

丹麦、瑞典两国尽管人均土地资源较为丰富,但土地集约利用水平很高。完善、配套的土地产权管理制度、税收制度及严格的建设用地审批程序是其集约利用土地的基础与保障。

与国外相比,我国土地集约利用研究起步较晚,随着工业化、城市化的快速发展,耕地资源短缺和土地粗放低效利用并存现象十分突出,提高土地利用效率、集约利用城市土地引起学术界和政府的广泛关注。

1999年“国土资源大调查”项目设立了“城市土地价格调查和土地集约利用潜力评价”子课题,先后选择了福州、包头、长春、南京、义乌、天津、济南7个试点城市开展城市土地集约利用潜力评价工作。在此过程中,北京大学与中国土地勘测规划院共同承担了“城市土地集约利用潜力评价方法及指标体系设计”的研究工作。

2000年编制出台了《城市土地集约利用潜力评价实施方案》,此后开展了上述7个试点城市的土地集约利用潜力调查与评价工作,建立了土地集约利用潜力评价信息系统,完成了《城市土地集约利用潜力评价方法和指标体系设计》,并通过阶段性成果评审。通过试点城市土地集约利用潜力调查实践和实证研究,总结设计了一套科学性强、具有可操作性的评价指标体系和有效的评价方法。

2003年国土资源部在关于印发《国土资源“十五”计划纲要的通知》中提出了全面开展城镇土地集约利用潜力调查与评价的任务,2007年发布了《城市土地集约利用潜力评价规程(讨论稿)》,2009年国土资源部下发了《国土资源部办公厅关于开展2009年度城镇土地利用现状与潜力调查试点的通知》(国土资电发[2009]52号文件),此后逐步开展城镇土地利用现状调查与潜力评价工作。

在国内外城市土地利用过程中,一直都在关注和解决城市土地利用过程中的粗放与集约的矛盾,并在城市土地利用的具体配置过程中不断总结经验教训,适时调整城市土地利用的强度,寻求最佳的土地利用方式。

三、开发区土地集约利用研究

开发区的发展已经具有 500 多年历史了。从 1547 年意大利西北部热那亚湾建立里窝那（Leghoyh）自由港算起，开发区经历了第二次世界大战前的缓慢发展时期、战后恢复发展时期、20 世纪 70~80 年代的全面发展时期，及至 90 年代以后科学工业园区大发展和跨国经济增长区逐步形成。在地域上，已经从最初的发源地西欧扩展到全球五大洲，从发达国家扩展到发展中国家。

近年来，为了促进土地的有效利用，提高土地利用程度和利用效益，世界上一些国家和地区关于土地集约利用及其潜力评价进行了积极而有益的探索与实践。其手段概括起来主要有分区管制、税收调节和规划控制三种。尽管这些并非是专门针对开发区的方法和手段，但由于其所具有的法律效力，成为大多数发达国家通用的土地集约利用管理形式，开发区同样有效。

分区管制是西方发达国家普遍实行的方法，具有法律效力，是西方最著名的土地利用管理形式。根据需要，分区管制可以将土地集约的规划意图落在空间上。分区管制制度创始于 1692 年，盛行于 20 世纪 30 年代美、英等国家城市化急速扩张阶段，一般通过分区条例来实施。其中分区条例由社区规划师和规划咨询部门来制定，当社区立法机关通过一定的程序采纳分区条例后，便获得了法律效力。分区条例一般包括两个部分：第一部分是规划图则，把该社区划分成若干个区域，每一区域内的每一地段位置十分清楚，并标明不同的使用功能；第二部分是文本，具体而详细地规定每一分区中的建设项目及用途，详细到具体建筑的最大高度、退后红线以及底层面积等。

美国是典型的通过分区进行土地用途管制的国家，通过确定土地使用密度和容积率实现对土地用途的管制，管制对象集中在建筑物及其布局，同时还包括建筑物及其他构筑物的高度、层数、规模、建筑线，最小空地率、建筑密度、最小容积率等。通过土地使用密度和容积率进行“量”的控制，可以达到土地集约利用、提高土地使用效率的目的。

日本是一个典型的土地资源匮乏的国家，日本政府先后颁布了《城市规划法》、《市街地建筑物法》、《农地法》、《新城市规划法》、《建筑标准法》等，逐步确立了土地用途分区管制制度。为了提高土地的利用程度，防止投

机性囤积土地，日本政府还对空闲土地进行了管制。日本政府规定，凡符合空闲地制度中关于确认为空闲地条件的土地，都道府县知事有权要求其所有者提出这块土地的利用处理计划，并监督其利用方式是否符合规划用途。

通过税收政策的调整也是实现土地集约利用的一种非常有效的手段。西方发达国家根据房地产权变化，普遍实行较高的不动产税政策，并对粗放利用的土地施以重税，对集约利用的土地施以轻税，这一机制十分有效，可以促进更加集约地利用土地。如美国的地方政府经常采用开发影响税、改良税以及不动产转移税的征收抑制局部地区的土地开发活动，从而促进土地集约利用。

征收开发影响费也是美国地方政府经常采用的经济手段。开发影响费是美国地方政府对新的区域进行开发收费的形式之一。尽管征收开发影响费的主要目的是为开发建设筹措资金，但同时也是政府调控土地开发利用的手段。如果地方政府为了提高土地的利用效率，计划对某些“白地”区域的开发活动进行抑制，就会提高征收开发影响费的数量；反之，如果鼓励对某一地区的开发，就会降低这一地区的开发影响费。

双轨税率是另外一种已经被提议的用以促进城市地区填充和再开发的经济鼓励措施之一。根据这一制度，对土地价值以较高的税率征税，而对建筑物的改良价值课以较低的税费，从而降低土地集约利用的税负，提高土地粗放利用的税负。

20 世纪 50 年代以来，北美和欧洲部分城市的郊区化演变成了低密度的城市蔓延，导致了土地利用效率低下、城市基础设施规模效益下降、中心城市衰退等一系列环境和社会经济问题。为了解决这些问题，近年来美国各州政府以“精明地扩展”理念为基础，提出了多种规划措施，以提高现有建成区的开发密度，减少对新增建设用地的需求，提高土地利用效率。主要措施包括以下几方面：一是提倡土地混合利用，将工作、娱乐、休憩、商务和居民生活结合在一起；二是建筑设计的紧凑原则，提高土地利用效率，倡导紧凑的建筑设计，主张提高建筑密度，提倡向空间方向的发展，而不是水平方向的扩展；三是采取各种手段对需要保护的区域，如农田、开放空间、自然景观以及生态脆弱区进行严格保护；四是强调城市中心的作用，提倡建成区再开发。一些发达国家还采取激励措施实现“棕色地带”和“灰色地带”的整理和再利用，在建成区的现有资源和设施基础上进行建设。