



中南财经政法大学公共管理文库

土地资源空间异质性与 差别化土地管理研究

武汉城市圈的实证分析

张俊峰 著

中国社会科学出版社



中南财经政法大学公共管理文库

土地资源空间异质性与 差别化土地管理研究

武汉城市圈的实证分析

张俊峰 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地资源空间异质性与差别化土地管理研究:武汉城市圈的实证分析 / 张俊峰著.
—北京:中国社会科学出版社, 2018.4

(中南财经政法大学公共管理文库)

ISBN 978-7-5203-2097-9

I. ①土… II. ①张… III. ①土地资源—异质—特性—研究—武汉②土地资源—
土地管理—研究—武汉 IV. ①F323.211

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第033687号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 李庆红

责任校对 李 剑

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018年4月第1版
印 次 2018年4月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 245千字
定 价 59.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

序 言

当前,我国土地利用呈现出多样化、精细化、复杂化特征,区域土地资源数量、质量、结构、区位等空间异质性明显,区域非均衡发展日趋显著。如果采用普适性土地政策或统一化土地管理模式,必然难以发挥土地资源比较优势,造成土地供需不平衡、资源配置和利用效率低下。近年来,国家部委陆续制定和出台了一系列推进差别化管理的政策与文件,引导并要求根据区域社会经济发展状况和土地资源禀赋差异,实施差别化土地管理。但是,目前我国差别化土地管理还处于探索阶段,相关理论体系与政策措施尚不完善,全国性推广实施还存在技术障碍。因此,非常有必要探讨土地资源空间上的差异性、作用机制,进而创新差别化土地管理模式,推动差别化土地政策全面实施。

本书在区域差异、政策诉求、技术障碍三重背景下,建立了“资源是基础—异质是本质—差别化为手段—效率是目的—公平是保障”的分析框架,系统研究土地资源空间异质性及其对土地利用与管理的作用机制与路径,在此基础上构建集时空、地类、产业、管制、部门等于一体的差别化土地管理模式,并完善差别化土地政策支撑体系。本书拟解决的重点问题有三个:

一是土地资源空间异质性综合测度与传导机制。我国土地资源空间异质性普遍存在,在对土地的利用与管理中需要考虑土地资源的空间异质性,提高土地管理的针对性和有效性。目前,土地资源空间异质性的相关研究多通过单项指标或单一属性刻画土地资源空间异质性,割裂了土地资源整体性、相关性、多属性等特性。土地资源被赋予自然和社会双重属性,是高度分化的资源类型,无疑又增加了土地资源空间异质性的测算难度。本书拟从资源属性角度出发,在界定土地资源空间异质性内涵的基础上,梳理土地资源空间异质性形成机理,通过表征土地资源数量、质量、结构、区位及其空间匹配关系,构建土地资源空间异质性测度模型,进而

测度土地资源空间异质程度,并进一步对土地资源空间异质性影响土地资源管理的机制与路径进行实证检验与理论探讨,为差别化土地管理提供技术依据。

二是土地资源对经济增长贡献的空间异质性。根据经济增长理论,经济增长中存在马尔萨斯技术和索洛技术,经济发展初期,土地是重要的生产要素,促进了经济增长。随着经济发展和科技水平的提高,土地要素对经济增长的贡献作用开始降低。在马尔萨斯增长时期,土地作为基础投入要素对经济增长贡献很大,后马尔萨斯阶段和现代持续增长阶段,人力资本、人口结构和技术进步及其相互作用是经济增长的重要原因,土地要素的贡献有限。因此,现阶段土地要素投入能否促进经济增长,直接影响土地资源的配置方式与管理模式。本书首先通过对土地与总体经济增长的实证关系研究,判定土地资源对总体经济增长的贡献作用,验证土地资源能否促进经济增长。其次分阶段测算土地要素对经济增长的贡献,分析不同发展阶段土地要素对经济增长贡献率的差异。最后分地区测算土地要素对经济增长的贡献并探讨其空间异质性。

三是差别化土地管理模式与政策支撑体系。差别化土地管理已经成为新时期国土管理的战略选择,是土地管理适应社会经济发展、经济结构方式转变的现实要求。目前全国土地差别化政策的大体框架已经明确,即区域差别化、产业差别化和管理差别化,但是差别化土地政策制度还处于探索阶段,差别化土地管理理论与体系尚未完善,全国性推广实施仍有困难。本书在阐述差别化土地管理经济原理、内涵、目标的基础上,设计了差别化土地管理政策框架,按照框架体系分别从建设用地差别化管理、产业供地差别化管理和土地用途差别化管制三个方面对差别化土地管理模式的内容、实施路径、预期效果进行了探究。为保障差别化土地管理模式顺利执行,同时兼顾区域均衡发展与社会公平,本书从差别化土地管理模式的试点政策、补偿政策和监管政策三个方面建立和完善了差别化土地管理政策支撑体系。

相较于以往研究,本书可能的创新点有三个:一是研究思路与分析框架的创新。我们构建了“资源是基础—异质性是本质—差别化为手段—效率为目的—公平是保障”的整体分析框架,按照“问题分析—模型构建—管理创新—政策体系设计”的总体思路,在探讨土地资源空间异质性的基础上,构建差别化土地管理模式,同时配套差别化土地管理政策支

撑体系,兼顾了效率与公平。二是土地资源空间异质性的测度。我们从资源经济学角度分析土地资源空间异质性内涵和形成机理,构建土地资源空间异质性测度模型,实现了土地资源空间异质性综合测度,为土地资源空间异质性测度提供了可行的参考。三是差别化土地管理模式的构建。本书从建设用地差别化管理、产业供地差别化管理、土地用途差别化管制三个方面构建集时间、空间、地类、产业、部门等于一体的差别化土地管理模式,确立了差别化土地管理框架体系、丰富了差别化土地管理内容,也是对传统土地管理模式创新。

本书脱胎于作者的博士论文,该书的出版为探索区域土地资源空间差异问题提供了新的研究思路与方法,丰富了差别化土地管理的理论与内容,为差别化政策设计提供了技术依据,能够推动土地管理制度和相关机制体制改革。在此要感谢我的导师张安录教授,该书的出版凝聚了他的智慧和汗水。该研究工作还得到了湖北省社科基金一般项目(2015097)和教育部人文社会科学研究一般项目(16YJC790133)的资助,在此表示感谢。我希望该书的出版能够推进土地资源空间异质性深入研究和差别化土地政策的全面实施,同时为热衷于土地利用与管理问题的研究者和管理者提供参考。由于水平有限,书中错误和缺点在所难免,还请广大读者不吝赐教。

张俊峰

2017年春于文泉楼

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景	(1)
一 区域差异现状与趋势	(1)
二 差别化政策诉求	(2)
三 差别化管理技术障碍	(3)
第二节 研究目的与意义	(5)
一 研究目的	(5)
二 研究意义	(6)
第三节 研究内容与方法	(7)
一 研究内容	(7)
二 研究方法	(9)
第四节 分析框架与技术路线	(10)
一 分析框架	(10)
二 技术路线	(11)
第五节 可能的创新	(11)
第二章 理论基础与相关研究进展	(14)
第一节 理论基础	(14)
一 经济增长与要素投入理论	(14)
二 资源稀缺性理论	(15)
三 土地报酬递减规律	(16)
四 产业经济学理论与土地利用	(17)
五 效率与公平理论	(18)
六 不平衡发展理论与土地伦理	(20)
第二节 相关研究进展	(22)
一 空间异质性	(22)

二 土地资源空间异质性	(23)
三 差别化土地政策背景与含义	(27)
四 国外差别化土地管理实践	(28)
五 国内差别化土地管理研究	(32)
六 相关研究评述	(36)
第三章 武汉城市圈土地利用差异与管理制度改革	(39)
第一节 武汉城市圈概况	(39)
一 自然地理概况	(39)
二 社会经济概况	(43)
第二节 土地利用差异分析	(45)
一 土地利用数量差异分析	(45)
二 土地利用结构差异分析	(49)
三 土地利用效益差异分析	(53)
第三节 土地管理制度与运行机制	(56)
一 用地规划与计划管理制度	(56)
二 农村土地产权制度	(57)
三 土地供应制度	(57)
四 征地制度	(58)
五 土地节约集约管理制度	(59)
第四节 土地利用与管理中存在的问题	(60)
第五节 实施差别化土地管理的必要性	(64)
第四章 土地资源空间异质性内涵、机理与测度	(66)
第一节 土地资源空间异质性内涵界定	(66)
一 空间异质性内涵	(66)
二 土地资源特性	(66)
三 土地资源空间异质性内涵	(67)
第二节 土地资源空间异质性形成机理	(69)
一 自然客体异质性	(69)
二 土地资源属性异质性	(71)
第三节 土地资源空间异质性综合测度	(73)
一 测度思路	(73)
二 测度方法	(74)

三 实证分析	(76)
第四节 土地资源空间异质性效应分析	(81)
一 空间异质性与土地利用的关系分析	(81)
二 空间异质性与产业发展的关系分析	(82)
三 空间异质性与经济水平的关系分析	(85)
第五节 小结与讨论	(88)
一 本章小结	(88)
二 讨论	(89)
第五章 土地资源空间异质性传导机制与实证检验	(90)
第一节 理论分析框架	(90)
第二节 传导机制与假说	(91)
一 直接作用机制	(91)
二 间接作用机制	(93)
三 提出假说	(94)
第三节 研究方法与数据	(95)
一 研究方法	(95)
二 变量选择	(97)
第四节 武汉城市圈实证分析	(99)
一 平稳性检验	(99)
二 协整检验	(100)
三 因果关系检验	(102)
第五节 互动机理	(104)
一 土地资源空间异质性对土地管理的影响	(105)
二 土地管理对土地资源空间异质性的影响	(106)
三 土地资源空间异质性与土地管理的关系	(108)
第六节 小结与讨论	(109)
一 本章小结	(109)
二 讨论	(109)
第六章 土地要素对经济增长的贡献及差异	(111)
第一节 土地要素与经济增长：理论分析	(111)
一 土地要素与经济增长理论	(111)
二 土地要素与我国经济增长关系	(113)

三 对我国土地要素供给的指导	(115)
第二节 土地要素投入对经济增长的贡献:实证分析	(116)
一 分析思路	(116)
二 模型选择与建立	(116)
三 变量设置与数据处理	(119)
四 土地要素对总体经济增长贡献分析	(121)
五 不同发展阶段土地要素对经济增长的贡献分析	(124)
六 不同区域土地要素对经济增长的贡献分析	(126)
第三节 建设用地管理政策导向	(133)
第四节 小结与讨论	(134)
一 本章小结	(134)
二 讨论	(135)
第七章 差别化土地管理框架与模式	(136)
第一节 差别化土地管理框架设计	(136)
一 差别化土地管理理论解释	(136)
二 差别化土地管理内涵与目标	(137)
三 差别化土地管理模式分析框架	(139)
第二节 建设用地差别化管理模式	(142)
一 建设用地差别化管理理论分析	(142)
二 建设用地差别化管理分区	(142)
三 建设用地差别化调控模式	(149)
第三节 产业供地差别化管理模式	(154)
一 产业供地差别化管理思路	(154)
二 产业用地绩效评价及差异性	(156)
三 产业用地准入管理模式	(162)
四 产业用地退出管理模式	(164)
第四节 土地用途差别化管制模式	(167)
一 用途差别化管制模式设计	(167)
二 农业保护区土地管制模式	(169)
三 生态保护区土地管制模式	(173)
四 城镇发展区土地管制模式	(175)
第五节 小结与讨论	(178)

一 本章小结	(178)
二 讨论	(179)
第八章 差别化土地管理政策支撑体系	(181)
第一节 差别化土地管理政策支撑体系框架	(181)
第二节 差别化土地管理模式试点政策	(182)
一 试点类型与试验区选择	(182)
二 试点政策督导与反馈	(184)
三 试点分类管理与评估	(184)
第三节 差别化土地管理模式补偿政策	(185)
一 建设用地差别化管理补偿政策	(185)
二 产业供地差别化管理补偿政策	(187)
三 土地用途差别化管制补偿政策	(188)
第四节 差别化土地管理模式监管政策	(189)
一 差别化土地管理控制预警	(189)
二 差别化土地管理监测评估	(191)
三 差别化土地管理可视化	(192)
第五节 小结与讨论	(193)
一 本章小结	(193)
二 讨论	(194)
第九章 结论与展望	(195)
第一节 结论	(195)
一 土地资源空间异质性及测度	(195)
二 经济增长对土地要素的依赖程度空间异质性	(196)
三 产业发展对土地要素的依赖程度空间异质性	(197)
四 土地资源空间异质性传导机制	(198)
五 差别化土地管理模式及支撑政策	(199)
第二节 展望	(201)
一 不足之处	(201)
二 进一步展望	(202)
参考文献	(205)

第一章 绪论

第一节 研究背景

一 区域差异现状与趋势

我国幅员辽阔，地形地貌复杂，自然条件和人文地理差异很大，加上城镇化、工业化进程中资源利用方式与管理模式以及相关政策制度的差异，造成区域社会经济发展存在显著差异，且这一差异主要体现在行政区划与城乡二元结构上。

在行政区划差异方面，我国不同省份之间由于社会经济发展阶段、水平、速度不同，同一省份不同市（县）社会经济发展阶段、水平、速度等也不尽相同，总体形成了我国区域社会经济的差异。按照省、市、县、乡的管理体系，我国分为 34 个省级行政区（23 个省、4 个直辖市、5 个自治区和 2 个特别行政区），333 个地级行政区以及 2800 多个县级行政区。由于自然地理文化以及管理方式与水平的不同，各省、市、县等行政区之间社会经济发展存在明显的差异。首先是社会经济发展水平的差异。以 32 个省级行政区为例（不包括港澳特别行政区），2012 年，广东省生产总值最高，达到 5.71 万亿元，江苏省和山东省也在 5 万亿元以上，然后依次是浙江省 3.47 万亿元、河南省 2.96 万亿元等，新疆、贵州、甘肃、海南、宁夏、青海、西藏等地均未过万亿元，其中西藏不足千亿元，广东省 GDP 是西藏的八十多倍。从人均 GDP 来看，2012 年人均 GDP 居前三位的天津、北京、上海均在 8 万元以上，排名紧随其后的江苏、内蒙古、浙江等均在 6 万元以下，排名靠后的西藏、云南、甘肃、贵州等均不足 2.5 万元，其中贵州不足 2 万元，天津人均 GDP 是贵州的近 5 倍。可见，我国省级层面社会经济发展强弱差异显著，各省份之间的梯度差异也

比较明显。其次是社会经济发展速度的差异。以人均 GDP 年均增长速度来衡量社会经济发展水平, 2012 年, 我国省级层面人均 GDP 年均增长速度最快的是贵州省, 达到 19.65%, 然后依次是云南、陕西, 增速在 15% 以上, 而浙江、广东、上海等地区人均 GDP 增长速度较慢, 均在 7% 以下, 其中上海仅为 3.68%, 与贵州、云南、陕西等地差距甚大。而且, 同一省份不同市(县)之间的社会经济差异也尤为明显。以湖北省为例, 2012 年, 武汉市人均 GDP 最高达到 7.95 万元, 而最低的黄冈市却不足 2 万元, 仅约为前者的 1/4。我国省级行政区数量远不及市(县)数量, 市(县)之间的社会经济差异更为显著。同样以人均 GDP 为衡量标准, 可以发现, 克拉玛依市人均 GDP 是和田市的二十多倍, 区域差异较省级层面更为明显。

在城乡二元结构方面, 我国早期实行计划经济体制, 因此最终形成了城乡二元体制。城乡二元体制阻碍了城乡资源要素的流动, 尤其是农村资源要素的流动, 导致农村发展受限, 城镇盲目扩张、畸形发展, 城乡差距逐步拉大。虽然近年来我国不断开展缩小城乡差距的实践探索, 推进城乡二元体制改革, 促进城乡协调发展, 但当前我国城镇和农村社会经济发展阶段、水平、速度与方式仍存在不同程度的差距, 城镇社会经济发展质量远远高于农村, 城乡差距依然显著。这一点从城乡收入差距比上可以看出, 2012 年我国 31 个省份城乡收入差距比均在 2 以上, 城乡收入差距比最大值接近 4, 城镇居民人均可支配收入增长速度也仅仅略低于农村居民人均纯收入增长速度, 我国城乡差距仍将长期存在。

综上所述, 我国区域社会经济发展存在显著差异, 需要实施差别化管理来缩小区域社会经济差异, 促进区域社会经济协调、均衡发展, 保障社会公平。土地作为基础资源承载着人类的实践活动。土地资源高效利用与管理能够节约资源、促进要素流动、优化资源配置, 为社会经济持续、快速发展提供要素投入, 而社会经济发展也改变着土地利用方式、程度、效率以及土地管理模式。土地资源利用与管理和社会经济发展密切相关, 并相互影响。因此, 差别化土地管理政策与模式, 能够有效控制城镇过度扩张, 促进城乡要素流动, 是统筹城乡发展、促进区域均衡的重要途径。

二 差别化政策诉求

我国土地资源总量紧缺, 耕地后备资源不足, 人均耕地面积偏少。随

着城镇化进程的加快,城镇规模不断扩张,建设用地占用耕地面积不断增加,农地“非农化、非粮化”现象普遍。而建设用地规模盲目扩张,又导致土地利用效率不高、土地资源浪费严重、违法违规用地增多。为缓解建设用地需求矛盾,落实耕地保护制度,保障国家粮食安全,促进区域经济社会持续、协调发展和土地资源集约节约利用,近年来,国家政策层面不断提出制定并实施差别化土地政策,差别化土地政策已经成为我国土地管理的重要战略选择。国务院审议并通过的《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》明确提出了“强化土地利用总体规划的整体控制作用,落实差别化的土地利用计划政策”“制定和实施差别化的土地利用政策,促进主体功能区的形成”的目标任务,并进一步强调要根据区域土地利用现状与潜力、资源的承载能力,综合考虑区域经济发展、产业布局、人口空间分布以及土地开发空间格局,制定和实施差别化的土地利用政策,确定各地的耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模等土地利用约束性指标,以及园地、林地等预期性指标(国务院,2008)。2010年国务院颁布实施了《全国主体功能区规划》(国发〔2010〕46号),要求根据各功能区的主体功能定位以及发展方向,实行分类管理模式和精细化区域政策,为差别化土地利用和土地管理政策提供了基础与平台,保障土地空间管理更加具有针对性、有效性和公平性。2011年,国土资源部印发的《国土资源“十二五”规划纲要》中强调要实施差别化的供地政策,坚持区别对待、分类管理,提高供地政策的针对性和灵活性。2012年,国土资源部正式出台了《关于推进土地利用计划差别化管理的意见》(国土资发〔2012〕141号),推进了计划差别化管理措施的实施,正式落实了计划差别化管理政策。由国土资源部牵头,国家发展改革委、环保部、住建部等27部委联合参与编制的《全国国土规划纲要(2014—2030年)》也已颁布,该纲要中明确指出,针对中西部不同地区,实行“一省一策”的差别化土地管理政策。国家政策的引导与要求以及差别化土地政策的不断出台,表明差别化土地政策已经是新时期土地管理的战略选择,是土地管理适应社会经济发展、促进产业结构升级转型、转变经济发展结构的内在要求和助推器。

三 差别化管理技术障碍

当前差别化土地管理还存在一些技术难题,要求对差别化土地政策与

管理模式不断进行完善,最大程度发挥差别化土地管理政策效益。差别化土地管理技术性障碍主要表现在土地资源非均质性和差别化土地管理理论体系两个方面。一方面,土地资源是非均质的,存在空间异质性。土地管理需要根据资源特性与区域社会经济发展需求优化土地资源配置,促进土地资源高效利用。但是区域土地资源数量、质量、结构、区位等存在差异,社会经济发展阶段与水平不一,如果按照统一的管理模式进行管理,难以提高土地资源利用效率。而传统的土地管理模式普适性强、针对性不足,很少兼顾土地资源空间异质性,进行分类管理与精细化管理,资源配置效率不高。因此,差别化土地管理必须考虑资源空间异质性,实行分类管理、精细化管理,解决普适性管理模式所带来的低效利用问题。另一方面,差别化土地管理理论体系需要进一步完善,为差别化土地管理政策的制定与实施提供技术依据。国家部委明确提出了实行差别化土地政策,出台了相关政策与指导意见,为差别化土地政策制定与实施指明了方向、提供了基础平台。同时也选取了一些行业和区域进行试点,颁布并实施了土地利用计划差别化管理的实施意见,为差别化土地政策全国性推广实施提供了参考和借鉴。但是差别化土地政策与管理涉及产业结构、经济发展、基础设施建设、土地开发、城镇化建设等内容,覆盖面广,还需要不断创新与完善。一是要界定差别化土地管理内涵,明确差别化土地管理框架体系与内容。虽然当前差别化土地政策提得较多,但是对差别化土地管理政策的认识和见解还存在分歧,缺乏统一的认识。而且,当前差别化土地管理框架体系也尚未明确,差别化政策仅在土地税收、土地供应、土地利用计划等土地管理活动中经常被提出。但差别化土地管理内容涉及土地利用与管理有关的各类活动,包括农业生产、城镇化建设、产业结构调整、经济转型、基础设施建设等,应尽快建立差别化土地管理框架体系,明确差别化土地管理内容。二是差别化土地管理技术和配套政策需要进一步完善。差别化土地管理是经济社会发展的新要求,需要转变传统的土地管理模式与职能,可视化、动态化监管技术以及精细化、系统化管理方式将被广泛运用,以提高土地管理的技术水平。另外,差别化土地管理政策是土地管理相关机制与制度的改革,涉及面广,需要不断完善差别化土地管理的配套政策,保障差别化土地管理政策顺利实施。

综上所述,我国区域社会经济的差异要求实行更为精细化、有针对性、有效的土地管理模式,促进区域社会经济协调、均衡发展。近年来,

一系列推进差别化土地管理的政策措施和指导文件的发布,为差别化土地管理提供了政策和制度环境,同时也凸显了差别化土地管理的政策诉求。但是目前差别化土地管理政策在全国推广实施还存在技术障碍,难以最大程度发挥效益,需要进一步深入研究。本书在区域差异、政策诉求、土地管理技术三重背景下,从资源经济学的角度入手,在全面分析土地资源数量、质量、结构、区位、组合等属性异质性的基础上,定量刻画土地资源空间异质性,探讨资源异质性与土地管理的关系;结合宏观和微观尺度的异质性,从建设用地差别化管理、产业供地差别化管理和土地用途差别化管制三个方面构建差别化土地管理模式,促进土地资源高效利用,同时完善差别化土地管理模式政策支撑体系,保障差别化土地管理政策顺利实施,并兼顾社会公平。

第二节 研究目的与意义

一 研究目的

差别化土地政策能够优化土地资源配置、提高土地资源利用效率,是统筹区域均衡发展、缩小地区差异的重要调控手段,也是当前土地管理适应社会经济发展的新要求和新选择。但目前差别化土地政策体系和技术手段并不完善,需要不断丰富差别化土地管理内容,创新差别化土地管理模式。因此,本书主要研究目的为:一是探讨土地资源空间异质性及其对土地管理的传导机制,以期为土地管理提供技术依据;二是构建差别化土地管理模式,提高土地资源利用效率,同时建立和完善差别化土地管理政策支撑体系,保障差别化管理模式顺利实施,兼顾社会公平。具体研究任务有:

(1) 全面了解和掌握区域土地资源结构、数量、效益等的差异性与特征,梳理区域土地管理制度与运行机制,对区域土地利用与管理存在的问题进行深入剖析,为研究土地资源空间异质性和差别化土地管理模式提供基础依据。

(2) 界定土地资源空间异质性内涵,分析其形成机理与特征,探讨土地资源空间异质性与土地利用、经济水平以及产业发展的关系。空间异质性的形成和发展是一种客观现象,资源禀赋,资源诅咒,资源数量、质

量和结构以及资源空间组合多样性等都会在一定程度上造成资源在空间上的不均衡性,影响资源利用与管理,需要对土地资源空间异质性内涵、形成机理及其特征进行探讨。

(3) 探究土地资源空间异质性对土地管理的作用机制与传导路径,为差别化土地管理模式构建提供依据。均质是相对的,异质是绝对的,资源的异质性是造成区域经济发展、产业结构、资源利用效率等差异的本质原因,是资源利用与管理的重要依据,有必要对土地资源空间异质性影响土地资源利用与管理的机制进行探讨,为制定差别化土地政策提供技术依据。

(4) 构建集时间、空间、地类、产业、管制、部门等于一体的差别化土地管理模式,提高土地资源利用与管理效率。土地资源利用与管理存在空间交互作用或空间效应,如果忽略这种空间效应的影响,就会造成资源低效利用。同时,土地资源利用与管理涉及产业、地类、粮食安全、经济发展、社会建设、城镇化进程等众多领域,需要构建集时间、空间、地类、产业、管制、部门等于一体的差别化土地管理模式,有针对性、有差别地进行土地管理。

(5) 建立和完善差别化土地管理政策支撑体系,保障差别化土地管理模式的顺利实施。实行差别化土地管理必须注意以下几个问题:首先是公平性问题。享受差别化政策优惠的区域,资源利用效率更高,区域发展相对迅速,而对由于区域限制或者其他原因不能享受差别化政策优惠的区域,要给予一定的补偿,保障区域均衡发展。其次是差别化土地政策的实施问题。差别化土地政策是惠及整个区域的政策,目前尚处于探索阶段,并没有成熟的体系和可套用的经验,所以差别化政策应从试点开始,稳步推进。最后是差别化政策的绩效问题。差别化政策实施需要建立可行的监督预警体系,定期对政策执行效果、运行绩效进行评估,及时发现并解决问题,提高差别化土地管理水平。

二 研究意义

《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》《国土资源“十二五”规划纲要》《全国主体功能区规划》等均提出并强调要实施差别化土地管理政策,说明当前实行差别化土地管理政策的迫切需求和重要性。国土资源部和国家发展改革委已经在江苏、河南、甘肃等地开展调研,研究