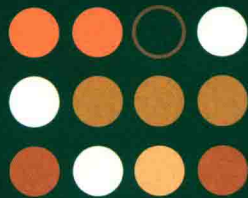




河海大学社科青年文库

基于服务型政府理念的 土地整治政策研究

赵小风 著



南京大学出版社



CHANGHAI UNIVERSITY PRESS

基于服务生态理论的土地国际政策研究

王德文 著



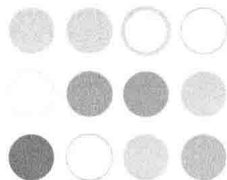
CHANGHAI UNIVERSITY PRESS



河海大学社科青年文库

基于服务型政府理念的 土地整治政策研究

赵小风 著



 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于服务型政府理念的土地整治政策研究 / 赵小凤
著. —南京: 南京大学出版社, 2017.10

ISBN 978-7-305-19369-9

I. ①基… II. ①赵… III. ①土地政策—研究—中国
IV. ①F301.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 246240 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 基于服务型政府理念的土地整治政策研究

著 者 赵小凤

责任编辑 吕立刚 荣卫红

编辑热线 025-83685720

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 14.5 字数 214 千

版 次 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-19369-9

定 价 45.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信: njupress

销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

目 录

第一章 土地整治政策理念转变的背景	1
第一节 研究背景	1
第二节 国内外研究进展	3
第三节 土地整治面临的形势	10
第四节 服务型政府建设对土地整治提出的新要求	15
第五节 研究的价值及创新点	17
第二章 土地整治的演变及概念重建	19
第一节 人类土地利用的历史进程	19
第二节 后工业社会中土地整治概念的重建	28
第三章 现行土地整治政策的反思	38
第一节 土地行政权力运行	38
第二节 土地整治中的政府职能	57
第三节 土地整治的组织架构	70
第四章 土地整治政策的目标追求与制度安排	80
第一节 土地利用效率与土地政策公平	80
第二节 土地整治政策的公正导向	90
第三节 实现土地整治政策公正的路径	98

第五章 现代化的土地行政改革 109

 第一节 土地行政机构改革 109

 第二节 土地行政权力下放 117

 第三节 土地行政的价值取向 122

第六章 土地整治中政府职能转变 130

 第一节 从政治统治到社会治理 130

 第二节 从政府控制到政府引导 137

 第三节 土地整治的合作 147

第七章 服务导向的国土信息利用 159

 第一节 国土信息的运行 159

 第二节 后工业社会国土信息增值利用 165

 第三节 后工业社会国土政务的发展趋势 174

第八章 土地行政人员的道德建设 178

 第一节 土地行政人员的角色定位 178

 第二节 土地行政人员道德失范的根源 183

 第三节 土地行政人员的道德建设 194

第九章 结论 209

参考文献 213

第一章 土地整治政策理念转变的背景

第一节 研究背景

在经济全球化和快速的工业化进程中,我国的土地整治面临着巨大的机遇和挑战。土地整治虽然取得了前所未有的成绩,但是土地整治带来的社会、经济、环境等负面影响也不容忽视,尤其是近年来群体性事件的频繁爆发,凸显了其价值的缺失和制度的缺陷。这需要变革土地整治现有的价值观念和制度设计,以应对新的挑战和需求。

一是后工业社会的来临,土地整治面临的环境更加复杂和不确定。1973年,美国社会学家丹尼尔·贝尔提出把社会分为前工业社会、工业社会和后工业社会三种类型(Bell,1973)。他认为后工业社会是工业社会进一步发展的产物,是人类社会进化到一定阶段必定会出现的社会结构和生活方式。后工业社会是对人类社会未来的一种瞻望,是在对工业社会的文化和社会结构的深刻矛盾的认识基础上提出的(伊诺泽姆采夫 B.Л.,2004)。在我国处于工业社会尚未成熟就面临着承担后工业化课题的历史进程中,工业社会所拥有的官僚制的技术优势已经很难应对后工业社会的复杂性和不确定性了(张康之,2004a)。因此,市场经济模式的选择与建构、社会运作与管理机制的改革、

社会文化价值的转型、政府职能的调整与转变、信息技术的开发与应用等都出现了根本性的变化。在这种特殊的背景下,土地整治的价值观念、制度设计及运作模式要实现根本性的立场转变,必须在后工业化的背景下去确立新的观念,寻找新的视角。

二是服务型政府的构建,对土地整治提出了更高的要求。在中国的市场经济体制建立和不断完善发展的过程中,政府的角色和职能也在悄然发生着转变,即政府在性质上从权利的集中代表者转变为社会管理的执行者;在职能上从维护政治统治转向履行社会管理职能;在地位上从以自我为中心到服务于社会中心;在信念上从执行“为民做主”的义务转变为承担维护社会公序和代表民意的责任等(张康之,2008e)。党的十七大明确提出构建服务型政府,政府应定位于服务者的角色上,把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨。在服务型政府构建的过程中,各职能部门都应该以服务型政府理念为指导进行理论建设和实践。土地整治涉及经济、社会、文化等多领域,牵涉中央政府、地方政府、土地管理部门、其他职能部门、企业、农户等众多关系。因此,需要从战略框架上进行制度设计和构建,并在公共性的价值观念上追求政策的公平和公正(道格拉斯·C.诺思,2008),确立包括政府在内的多元治理主体共同合作的土地整治模式。

三是土地整治制度安排的必要性和迫切性。20世纪末尤其是1998年成立国土资源部后,我国土地整治面临着新的机遇与挑战。土地整治是我国补充耕地的有效手段,是解决快速工业化和城市化进程中土地利用问题的主要途径。我国土地整治实践探索取得了巨大成就,尤其是改善了农业生产条件和农民生活环境,促进了农业增产、农民增收和农村发展,改善了土地利用生态环境,有效缓解了城镇建设用地需求压力(Beatley Y, 1994; 张正峰, 2007)。然而,土地整治实践还存在较多问题,如土地利用中的生态环境保护、农民生计和农村发展、城市建设与运营、土地违法、腐败、土地法制建设、土地行政文化等方面的问题(汉默顿,2004;蕾切尔·卡逊,2008;谢高地,1999)。土地整治实践中的诸多问题或许不能简单地依靠技术创新就能实

现,而是需要从理念上、制度上创新才能根本解决。尤其是在我国快速工业化进程中,有些地方已经进入后工业化阶段,社会治理理念和社会治理模式将会发生根本性的改变,相应的政府职能、制度设计理念和政策实践模式也会发生重大变化(艾洛·帕罗海墨,2005)。那么,如何在土地整治实践的过程中践行科学发展观并体现服务型政府的理念,从而制定出既有效率又公平公正的土地整治政策,将是亟待解决的问题。

第二节 国内外研究进展

目前国内外对土地整治政策的价值观念和土地整治过程中的政府职能、社会关系等探讨的很少。面对社会治理的变革,传统的官僚制思想下制定的土地整治政策暴露了很多问题,也没有新的理念去指导土地整治的实践。本研究拟用服务型政府建设理念审视土地整治政策,需要理清服务型政府和土地整治政策的相关研究进展。

1. 服务型政府研究

在经济全球化和科学技术迅猛发展的背景下,全国各地都在探索政府管理的创新,服务型政府已成为人们关注的焦点。“服务型政府”是首先由中国学者提出的,是有关政府改革的理论创新。张康之教授在2001年《限制政府规模的理念》中首次使用“服务型政府”(张康之,2001c),之后学术界对“服务型政府”进行了广泛而深入的讨论,并取得一系列显著成果。继学术界提出“服务型政府”之后,基于社会主义市场经济深入发展的新形势和我国加入WTO之后的新机遇新挑战,以及积极响应党的十六大提出的建设“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”优质政府的号召,各地政府积极寻找行政改革的突破口,提出了转变政府职能、建立服务型政府的口号。2003年的

“非典”疫情爆发蔓延,给予的深刻反思就是,要在继续加强经济调节和社会监督职能的同时,更加重视政府的社会管理和公共服务职能(石国亮,2008)。2004年,温家宝在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话中,鲜明地提出“努力建设服务型政府”。这是国家领导人首次明确提出“服务型政府”这一科学概念。此后,“服务型政府”广泛见诸党和政府的文献中。在党和政府的推动下,建设服务型政府成为各级政府的重要目标,成为学术界研究的重大课题,成为广大人民群众谈论的重要话题。学术界有关服务型政府的文献较多,总体来讲有四个视角:

一是从政府与公民关系转变角度进行研究。这些学者认为在建设服务型政府时,首先必须在实际上真正解决政府与公民的关系,这是政府改革中的一个基本点。只有在确立了“公仆”概念的情况下,我们所追求的政府模式才是真正意义上的服务型政府模式(井敏,2006a)。刘熙瑞认为服务型政府是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的大框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府(刘熙瑞,2002)。这一定义包含了指导理念、政府职能、管理方式等多个角度,因而得到了广泛认可(张铃枣,2009)。他认为服务型政府的对立面是“管制型政府”,服务型政府建设的目的,就是纠正管制型政府的偏差。其核心区别在于:究竟是官本位还是民本位,究竟是政府本位还是社会本位,究竟是权力本位还是权利本位。并且,管制型(统治型)政府不是没有服务,而服务型政府也不是没有管制,只是服务与管制(统治)的从属关系不同;管制型(统治型)政府是把服务作为实现其管制(统治)的一个工具;而服务型政府则把管制纳入了总体的服务框架之中,是为服务而管制,管制仅仅是一种手段,服务才是最终目的。

二是从政府职能历史演变角度进行研究。持这种观点最典型的代表是张康之教授,他认为服务型政府这一概念是中国学者的贡献与发明,具有中国本土特色。试图在西方学术思想中去研究服务型政府,寻求合理的解释资

源是一种错误的学术倾向(张康之,2010)。同时,也不能将服务型政府理解为优先政府、责任政府和法治政府等政府模式的统一。这是因为有限政府、责任政府以及法治政府等政府模式是适应工业社会要求的政府模式,而服务型政府是一种面向后工业化现实的政府模式(张康之,2006e)。政府从统治型向管理型再向服务型的转变,是一个历史趋势,是有着明显规律性的发展过程。相应的行政模式也就要由“统治行政”向“管理行政”再向“服务行政”转变,它是统治和管理、管理和服务此消彼长的动态变化过程(张康之,2004a)。在此基础上,他们将近代社会以前的行政视为“统治行政”,相应的政府类型也就是统治型政府;近代社会的行政视为“管理行政”,其相应的政府类型就是管理型政府;而新公共管理时期即20世纪七八十年代以来的政府,应该是指向一种全新的服务行政模式的,但由于新公共管理运动本身的缺陷,因而这一时期的政府类型还没有实现对管理型政府的超越,但已经表现出一种向服务型政府的过渡趋势。服务型政府就是为人民服务的政府,在服务型政府中,服务是一种基本理念和价值追求,政府将定位于服务者的角色,把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的根本宗旨(张康之,2001b)。它将彻底抛弃旧的“治民”观念或“为民做主”观念,而确定为民服务和“人民做主”观念。另外,张康之教授还从行政伦理的角度对服务行政模式进行了理论畅想:“服务行政”是公正的行政,是为人民服务的行政,是能力本位的行政,是社会本位的行政,是超越了民主与集权的行政,是自律和道德的行政(张康之,2008e)。

三是从政府职能结构调整角度进行研究。这一探讨主要基于对2003年中国“SARS”危机的反思而展开。他们提出,“SARS”危机的出现警示我们,我们原有的机构改革也好,职能转变也好,都只涉及政府改革局部操作层面的调整,并不能涵盖政府改革的全部内容。在改革逐步深入的情况下,政府改革的实质应该是转型,即由经济建设型政府向公共服务型政府转变(迟福林,2004;李军鹏,2004;郁建兴,2004)。这样,他们就提出了“公共服务型政府”的概念。从经济层面上说,政府存在是为了纠正“市场失灵”,为社会提供

市场不能有效提供的公共产品和公共服务,制定公平的规则,加强监管,确保市场竞争的有效性,确保市场在资源配置中的基础性作用;政府不应该直接作为微观经济主体参与市场竞争或者依靠垄断特权与民争利。从政治层面上说,政府的权力是人民赋予的,政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境,全心全意为人民服务,实现有效的治理而不是统治。从社会层面上说,政府要从社会长远发展出发,提供未定的就业、义务教育和社会保障,调节贫富差距、打击违法犯罪,确保社会健康发展。他们强调,我国政府改革的进程已经到了从经济建设型向公共服务型转型的时候了,其理由是我国市场化改革走到今天,已为建立公共服务型政府奠定了重要基础。在对服务型政府的理解中,不可避免地把服务型政府与公共服务型政府、责任政府、法治政府等政府范式进行比较。比较的重点在于服务型政府与公共服务型政府的关系。有学者认为两个概念是平行关系,仅仅是所关注的侧重点不同而已(谢庆奎,2005)。有学者认为两个概念是等同的,都属于服务行政的范畴(程倩,2005)。持公共服务型政府优于服务型政府观点的学者认为政府的发展经历了统治型政府、管制型政府、服务型政府等阶段,并把服务型政府看成传统政府形态,只有公共服务型政府才是更符合新公共服务理论的政府模式(王艳,2004)。持服务型政府优于公共服务型政府观点的学者认为公共服务型政府只是侧重于政府的外在表现,主要是基于政府职能结构调整的视角,并没有明确政府与公民的基本关系,而服务型政府管理模式则是要实现从管制向服务的政府模式的根本性转变,所以,不能用公共服务型政府的概念来代替服务型政府的概念(井敏,2006b)。

四是从政府工作方式改变角度进行研究。这种探讨其实主要是对我国地方建设服务型政府实践的总结。持这种观点的学者基于革新政府实践工作操作方式的层面,将服务型政府界定为集中服务提供、扩大服务项目、优化工作流程和改善服务态度等政府工作方式的运用,使服务型政府管理实践具有可操作性(尹戈,2003)。在他们看来,地方政府在改革中所采取的集中服务提供、改善服务态度、设立“政务超市”和“阳光大厅”、改多门服务为“一站

式服务”、建设“审批中心”等尝试,就是在进行服务型政府的建设。反过来,将这些新的工作方式引入公共管理中的政府,就是服务型政府。在这类文章中,当他们谈到服务型政府的概念时,也承认服务型政府是以公民为本位的政府,却极少对所谓的公民本位进行更深入的解释和探讨,而在他们谈到服务型政府的建构时,总是希望政府自觉地为公民提供各种服务,而没有从改变政府与公民之间的关系的角度,进行以公民的参与和监督去制约政府必须提供各种服务的实践。

2. 土地整治政策研究

土地整治,该词最早出现于德国、法国和俄国等欧洲国家。法国土地整治始于1705年,于1919年颁布了土地调整法。在德国巴伐利亚州,首次涉及土地整治中地块合并的书面文件可追溯至约1250年。土地整治概念的首次使用,是在1886年巴伐利亚国王路德维希二世签署的第一部土地整治法律中(叶艳妹,2002)。在联邦德国,于1953年颁布了第一部土地整治法。土地管理的主要任务是农业结构和农村地产的重新调整,其目的在于改善农业和林业的生产、劳动条件。从20世纪80年代开始,土地整治研究范围逐步扩大到如何通过土地整治来实施其发展计划或保证其发展目标的实现(埃利希·魏斯,1999)。进入20世纪90年代,土地整治研究的根本目的是改善乡村生产条件,如通过田块调整、村庄改造和基础设施建设,自然资源和人文景观的合理规划,在克服和减轻土地利用中的结构性障碍,降低农林经济的生产费用和劳动消耗的同时,协调农业利益与自然保护和景观保持的要求,帮助改善乡村的生存条件和景观环境,使乡村地区保持对居民的生活价值和吸引力。在技术方面,德国巴伐利亚州通过建立土地整治信息系统,将土地整治的各种数据、图件和权属状况等资料储存于该系统中并广泛地应用于国民经济的各个部门。

俄国土地整治开始于17世纪中叶,土地整治的主要任务是调整土地关系、组织土地利用和保护土地资源(严金明,1998;王万茂,1997;王万茂,

2000)。进入 20 世纪 90 年代,俄罗斯土地整治研究主要围绕编制土地利用保护纲要、土地整治规划设计、改良农用地、重新分配土地关系等内容而展开(王邻孟,1997)。1996 年 12 月,在莫斯科成立了俄罗斯及独联体国家土地关系与土地整治问题国际研究学会,提出了要统一进行科学研究和判定土地利用与土地整治的理论与标准,完善、发展现代土地整治理论和在市场经济条件下的土地整治规划理论,研究景观的、生态的土地整治设计理论和技术方法(叶艳妹,2002)。

日本于明治三十二年制定了耕地整治法并于明治三十三年开始实施,之后多次修改耕地整治法。日本的土地整治研究,主要集中在土地的交换,分割合并,土地的开垦,地类转换及其区划形式内容的变更,排水造田,填海造田,通过对道路、堤塘、畦畔、沟渠、蓄水池等进行改造,以达到增进土地在农业上应用的目的。尤其是在换地处分、耕地整治的地租分配、耕地整治登记方面有较深入的分析研究。

澳大利亚的土地整治研究重点是因矿产资源开采引起的土地复垦整治问题,其研究重视多学科联合攻关,重视土地复垦整治的实验研究,重视土地生态系统重建研究(Noort P.V.D,1987;Thorpe E,1982;叶艳妹,2002)。

我国土地整治的历史可追溯至先秦时期的井田沟洫制(梁祖灵,1996)。井田沟洫制始于夏朝,中经商朝,到西周时,已达到较完善的地步。夏朝在田间实行沟洫制,使大片的低洼地和沼泽地变成了良田。商朝甲骨文中就有整齐田块的象形文字,可见商朝时农田已整治得颇为方正,其中并有田埂、沟渠,划分成若干相等的地块。西周时期,沟洫制发展比较完备,《周礼》有较详细的记载:“凡治野,夫间有遂,遂上有径;十夫有沟,沟上有畛;百夫有洫,洫上有途;千夫有浍,浍上有道;万夫有川,川上有路,以达于畿。”从《周礼》中关于沟洫制的记载看,沟洫制是和井田制联系在一起的。自秦汉以来的各朝代,分别出现了各田制、国有土地制、王田制、庄园制、屯田制、占田制、均田制等,都是为了开垦和整治(彭德福,1991;许牧,1995;王万茂,2000)。但到了清朝和民国时期,土地整治却无大的进展。

新中国成立后,土地整治在理论和实践上都有了较大的发展,且在不同的历史时期有着不同的发展轨迹(董德显,1990;赵小敏,1995;林增杰,1986;岳琼,1990;范志书,1993;张秀智,2010):(1) 1954年至1958年的农业合作化阶段,土地整治的重点是解决小农经济遗留下来的土地利用的不合理现象和与农业合作化安排集体生产有关的迫切需要解决的土地问题。在黑龙江国营友谊农场土地整治的推动下,全国各省开展了农业社的土地整治试点工作。(2) 1958年至1966年的人民公社阶段。土地整治的任务是继续巩固人民公社经济,为实现农村技术改造创造土地条件。其主要内容包括合理安排农林牧副渔等各项用地,以适应水利化、园田化、机械化、电气化的要求和贯彻农业“八字宪法”的需要,并在人民公社系统内也形成了以机械化为中心内容的土地整治工作,并配合“农业学大寨”,广泛开展山水田林路综合治理,分期分批建设旱涝保收、高产稳产田和以规划方田、条田为中心内容的土地整治。(3) 1966年至1976年,土地整治事业处于停滞时期。(4) 1978年至1997年,我国农村土地整治开始以推行农村联产承包责任制为主线,土地利用方式与用地结构均发生很大变化。同时,随着国家土地管理局和各级土地管理机构的相继成立,我国开始编制土地利用总体规划和基本农田保护规划,为后来的土地整治专项规划编制奠定了基础。(5) 1998年以后,国土资源部土地整治中心成立,随后各地土地行政主管部门也相继成立土地整治机构。在此期间,土地整治的科学研究及实践工作得以长足发展,并取得了卓有成效的成果。在理论研究方面,近年来国内外土地整治的研究集中在土地开发整理、土地修复、土地集约利用、城市土地储备、土地征地制度、农用地流转政策、耕地保护政策等领域。

3. 研究存在的不足及研究展望

从已有的研究来看,以下几点还有待进一步深入研究:(1) 现有研究主要针对单一的服务型政府或者土地整治来进行探讨,没有在它们之间建立必然的联系,没有预见到后工业社会的来临对土地整治政策的挑战,导致现行土

地整治政策没有正确的理念指导。(2) 现有研究大多针对当时土地整治政策存在的问题进行分析和解答,而没有从农业社会、工业社会和后工业社会的历史尺度去考察。(3) 现有土地整治的研究多侧重于技术以及解决实践中存在的问题,虽然也由此研制了一些政策建议,但没有明确制定适应后工业进程的土地整治制度框架,也就无法提出实现这些制度安排的路径。

第三节 土地整治面临的形势

自 1996 年城市化率达到 30.48%,我国开始进入快速城市化阶段,并在随后的城市化进程中保持每年高于 1 个百分点的增长速度,至 2013 年达到 53.7%。在城市快速扩张、经济高速发展、大量基础设施建设的压力下,加剧了国土资源利用与管理的难度(刘晓田,2010)。

一是快速工业化和城镇化导致耕地保护与经济发展的矛盾日益突出。2000—2008 年,城市建设用地增加了 1.08 万平方公里,增长了 36%;工矿建设用地增加 1.16 万平方公里,增长了 39%;交通基础设施建设用地由 2000 年的 1.95 万平方公里增加到 2008 年的 2.5 万平方公里,增长了 28%;而耕地从 2000 年的 128.24 万平方公里(19.24 亿亩)减少到 2008 年的 121.72 万平方公里(18.26 亿亩),减少了近 1 亿亩,耕地保护的任务愈加艰巨(杨保军,2008;梁书民,2009)。此外,自然地理条件较好,适宜大规模工业化、城镇化的地区,耕地和未利用地大量减少,后备土地资源十分紧张。这些变化在珠江三角洲、长江三角洲最为显著,2000—2008 年珠江三角洲的耕地减少约 14%,建设用地增长约 25%(杜飞进,2014)。

二是人口增长、经济规模扩大对国土承载能力提出了新挑战。根据国家人口计划生育委员会在《国家人口发展战略研究报告》中的预测,我国人口总量将继续增长,2020 年将达到 14.5 亿人;到 2033 年,我国人口总量达到峰值

14.7 亿人左右。同时,今后 10—20 年,我国经济发展仍将保持较快的增长速度(黄征学,2012)。根据国务院发展研究中心利用中国经济可计算一般均衡模型的预测结果,到 2020 年我国经济总量将达到 72.83 万亿元,2030 年达到 133.69 万亿元。也就是说,到 2020 年,我国经济总量将在 2010 年的基础上增加近 1 倍;到 2030 年,我国经济总量将在 2010 年基础上增加 2—3 倍(欧阳慧,2014)。

三是建设用地结构性矛盾突出,供给结构亟待调整。2010 年,我国总人口 13.7 亿人,城镇化率 47.5%,城镇人口 6.51 亿人,农村人口 7.19 亿人。据《人口发展“十一五”和 2020 年规划》预测,2020 年我国总人口将达 14.5 亿人,要实现 2020 年 58%的城市化率目标,表明 2020 年城市人口要达到 8.41 亿人,农村人口减少为 6.09 亿人,意味着至少要转移 1.1 亿人的农村人口(杨晓波,2015)。如果按照 2008 年建设用地结构不变,2020 年城镇用地规模为 455.15 万公顷,独立工矿用地为 465.17 万公顷,农村居民点用地为 1866.51 万公顷计算,那么我国平均城镇人口密度将达到 18477 人/ km^2 ,将成为城市人口密度最大的国家,仅低于孟买(印度)、加尔各答(印度)和卡拉奇(巴基斯坦)2010 年的城市人口密度,远远高于发达国家大城市的人口密度。而人均农村居民点用地规模将达到 306.49 m^2 /人,不仅远高于国家标准,比目前利用状态还粗放。而按照 2020 年人均农村居民点用地达到国家标准 150 m^2 /人计算,则仅需 913.5 万公顷农村居民点用地,将在 2008 年的基础上减少 739.94 万公顷,降低 44.75%(周克昊等,2012)。可以看出,目前建设用地结构性矛盾十分突出,城镇用地所占比例偏小,农村居民点用地比例过大。如果延续这样的供给模式,城市化和工业化的用地矛盾将更加突出,而农村建设用地利用将更加粗放(黄贤金等,2009)。

四是经济高速发展及大量基础设施建设增加了对建设用地尤其是城市用地空间的需求,加剧了城市土地供需矛盾,经济发展过程中的土地制约将变得更加明显。根据国家中长期发展规划,20 个区域规划、15 个区域政策将陆续在“十二五”期间实施,城市新区、产业集聚区、保障性住房、新农村建设