

城乡建设用地集约利用政策实施效果评价

曾 晨^{1,2},林楚璇¹,黄文颖³

- (1. 华中农业大学公共管理学院,湖北武汉430070;
2. 华中农业大学国土空间治理与绿色发展研究中心,湖北武汉430070;
3. 爱丁堡大学艺术学院,苏格兰爱丁堡EH8 9YL)

摘 要 以山东省为例,基于大数据平台抓取城乡建设用地集约利用政策并进行精炼文本分析;采用多指标评价方法,分析城乡建设用地集约利用水平;构建政策量化模型,评价2007—2017年期间山东省城乡建设用地集约利用政策实施效果。结果表明,山东省城乡建设用地利用政策目标强度较高,整体政策力度相对较低,与集约用地紧密相关的政策不多;城乡建设用地集约水平具有较为明显的区域差异,东部沿海地区与中心发达地区的集约度水平整体较高,社会经济欠发达地区则整体较低;相关政策的实施效果有待进一步提高,其中政策力度和政策紧密度这两个维度对政策实施效果的贡献显著高于政策目标强度。建议全面提高城乡建设用地集约利用政策的权威性和目标的明确性,合理配置财政支持力度,充分发挥土地市场活力,增强各地区政策执行工作的有效性。

关键词 建设用地;集约利用;政策量化;政策效果

中图分类号:F301.2 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2022)04-0202-12

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.04.018

集约用地政策融合了节约集约模范县市评比、建设用地增减挂钩和增存挂钩机制等,有效的集约用地政策能够为优化国土空间格局,促进国土空间高质量发展提供基本保障。党的十九大提出树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,推进资源全面节约和循环利用。在这一精神的指导下,我国集约用地相关政策不断地完善和更新,集约的内涵进一步丰富,模式也进一步拓展:从最初主要关注工业建设用地和宅基地,到“十四五”规划纲要中提出的充分利用批而未供和闲置土地、盘活城镇低效用地等^[1-2]。建设用地集约利用是我国建设用地资源利用的一种形式,与欧美国家所推崇的“紧凑型发展”和“精明增长”有类似之处^[3]。在快速工业化和城镇化的背景下,国内外学者对城镇土地集约利用水平的测度和评价大致可以分为三类:一是基于投入—产出关系测度其效率和效益;二是基于用地规模和布局定量评价和分析城镇用地集约度;三是定性和定量方法相结合来分析集约用地密切相关的城镇土地利用特征^[4-6]。关于集约用地的影响因素,经典的城市—区域理论主要聚焦经济动力,而事实上,国家战略和规划、区域及地方发展战略、政策因素等均会影响城乡建设用地的开发和利用。此外,由于地域性和阶段性的不同,其影响因素一直表现出复杂性的特征^[7]。

近年来,我国不断完善城乡建设用地集约利用政策体系,学者们也从政策演变机制和政策实施效果等方面进行了定性和定量相结合的研究。对集约用地政策实施效果的评价,学者们大多通过文献资料法分析宏观调控效果及其发展方向,或利用计量模型结合指标体系测度政策效果,并结合问卷调查^[8]与智能模型进一步探索政策实施的有效性。总体而言,对政策文本的分析大多是进行简单的归纳统计,对政策本身的细化仍有待进一步加强。美国学者Libecap在1978年提出政策量化方法,

收稿日期:2021-12-18

基金项目:国家自然科学基金项目“长江经济带跨行政区建设用地空间优化配置”(42171262);山东省国土空间规划院专项研究基金“第三次全国国土调查背景下的山东省自然资源管理政策实施效果评价”(Y220004202000004)。

根据文本内容和特点,将美国内华达州关于矿产权的各项法律梳理后计分量化,依据量化结果统计分析政策的作用效果^[9]。政策量化是衡量单个政策文本内容强度与影响力的一种方法^[10],其基本思路是通过文本分析,将定性描述转化为定量信息,从而识别出政策内容的关键信息与主要特点^[11]。政策量化方法能深入挖掘政策文本内容,从不同维度展现政策的优势与薄弱环节,从宏观层面分析政策目标的实现程度,明确政策主题、掌握政策演化方向、把握政策发展趋势^[12],有助于政策制定者针对政策目前存在的问题进行调整或制定新政策,全面增强政策执行的可行性和有效性。目前,国内外学者广泛利用政策量化方法分析不同类别的政策,为政策制定提供理论依据。如纪陈飞等从政策力度、措施、目标三个维度对南京市城市土地集约利用政策进行量化,结果表明从政策内容出发的量化方法能直观反映出政策效率评价的结果^[13]。Du等从政策主体、类型和数量三个维度对大气污染政策进行量化,结果表明经济激励政策有效促进三大污染物的减排^[14]。王帮俊等通过政策量化测算我国产业创新政策的文本效力,并结合计量模型分析政策实施效果^[15]。

总体来说,虽然国内外有关集约用地的评价和政策评估方面的研究较为充实,但将二者结合,从政策量化的视角来探究城乡建设用地集约利用政策实施效果的研究相对较少。随着各级国土空间规划工作的不断推进,以及第三次全国国土调查成果的发布,城乡建设用地规模和空间布局的历史、现状和发展趋势日趋明晰。但是与之相适应的开发和利用管控政策的制定、发布和实施体系尚未完全形成;政策的实施效果和反馈机制,与国土空间高质量发展需求的深度衔接还有待进一步加强。基于此,本文以山东省为例,构建了“政策力度—政策目标强度—政策紧密度”三维分析框架,进一步细化政策本身,系统分析了政策文本属性、发布部门行政级别、目标的强制性和政策关键词数量。并将政策文本的量化分析和集约用地评价相结合,评价2007—2017年城乡建设用地集约利用政策实施效果。

一、研究区概况与数据来源

1. 研究区概况

山东省总面积15.81万平方千米,位于中国东部沿海地区,是毗邻京津冀地区的我国第三经济大省,也是人口大省和工业强省,是环渤海经济圈的重要组成部分。随着区域经济发展水平和城镇化水平的不断提升,近年来山东省经济发展与国土资源利用的矛盾日渐凸显,人地矛盾突出。第二次全国土地调查数据显示,2007—2017年期间山东省城镇建设用地面积年均增长率为6.56%,城市扩张速度极快。最新发布第三次全国国土调查数据显示,2017—2019年期间山东省城市扩张速度进一步加快,城镇建设用地面积年均增长率高达12.29%。山东省农村人口持续减少,从2007年的7045万人减至2017年的3944万人(表1),再到2019年的3876万人,但村庄用地规模却在不断增长,城乡建设用地集约利用水平亟待进一步提高。

为深入贯彻新发展理念,实现国土空间高质量发展,山东省制定了系列城乡建设用地集约利用政策。2018年山东省人民政府办公厅印发了《山东省建设用地集约利用控制标准(2019年版)》,明确了工业项目用地建设数量 and 强度双控的要求,同时按城郊、远郊、平原、山区等不同类型明确了新建宅基地用地标准和农村新型社区用地控制指标,在全国范围内起到了一定的示范作用。为有效发挥政策激励导向作用,盘活城镇低效用地,2021年山东省自然资源厅下发《关于做好城镇低效用地再开发奖励新增计划指标有关工作的通知》(鲁自然资字〔2021〕165号),以各县(市、区)上一年度城镇低效用地存量盘活规模为基数,按存量与新增2:1比例确定新增指标奖励总量。山东省土地—经济—人口之间的矛盾,以及建设用地利用的约束型和激励型政策在中国具有一定的典型性和代表

表1 山东省主要年份城乡建设用地面积与人口

年份	城镇		农村	
	城镇用地面积/平方千米	人口/万人	村庄用地面积/平方千米	人口/万人
2007	3805.92	2300.25	11965.18	7045.28
2012	6545.08	4020.72	13888.86	5559.00
2017	7184.48	6061.91	14382.02	3943.92
2019	9058.26	6194.19	14711.00	3876.02

性。以山东省为例,开展城乡建设用地集约利用政策实施效果研究,不仅对于有效促进土地—区域经济—人口的协调发展具有重要价值,而且对于国土资源的绿色可持续发展具有重大意义。

2. 数据来源

本文政策文本来自北大法宝数据库及山东省人民政府网站,通过“集搜客”与Python软件,以“大数据爬虫”的方式获取城乡建设用地集约利用相关政策数据(表2)。为探讨“二调”至“三调”期间城乡建设用地集约利用政策实施效果,本文选取267项2007—2017年中央及山东省地方政府发布的城乡建设用地集约利用政策文件。考虑到政策效力的滞后性,设定政策实施产生效果的时间差为1年。从《山东省统计年鉴(2005—2019)》及EPS数据库收集了2008—2018年的相关社会经济数据,结合第二次全国土地调查结果,评价山东省城乡建设用地集约利用水平。

表2 本文数据类型及来源

数据类型	数据来源
2007—2017年中央及地方城乡建设用地集约利用政策数据	北大法宝数据库、山东省人民政府网站 方式:大数据爬虫(“集搜客”软件;Python)
2008—2018年山东省17个地级市社会经济数据	《山东省统计年鉴(2005—2019)》;EPS数据库
2008—2018年山东省17个地级市土地利用数据	第二次全国土地调查结果及土地利用变更调查结果(由山东省国土空间规划局提供)

二、研究方法

1. 政策量化

(1)政策提取和分类。城乡建设用地集约利用政策总体上属于公共政策,是国家对建设用地资源和资产的战略运用,以权威形式标准化地规定在一定的历史时期内,应该达到的目标、遵循的原则、完成的任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施^[16]。政策的发布存在着自上而下的传导效应,不同职能部门之间也存在着一定的关联机制。本文所获取的政策文件存在不同层级的差异性,同时政策之间也存在着“上至下”“左至右”的影响机制。如中央发布权威文件,地方政府发布配合性工作文件;国务院指出发展方向而具体部门制定相关细则等,以上层级差异与影响机制将在本文的量化规则中予以考虑。为了对山东省集约用地政策的梳理更为准确、明晰,在进行政策提取和分类时遵循三个准则:只选取国家级、省级政府,以及省部级相关职能部门发布的政策,省级以下政策暂不考虑;对于多条“自上而下”传递型的政策,只选取最高行政级别部门发布的政策;相同行政级别部门发布的类似政策只选取一次,选取和本研究主题最为相关的。

彭纪生等^[17]从政策力度、政策目标和政策措施三个维度提出了政策文本量化的标准,并应用于中国技术创新政策的量化分析。本文在此基础上,结合城乡建设用地集约利用的政策类型和特点,综合考虑政策的作用方向与文本特征,构建了“政策力度—政策目标强度—政策紧密度”三维度的政策量化规则(图1),对山东省城乡建设用地集约利用政策进行效力评价,以体现各政策作用强度的差异性。政策量化模型中政策力度用于反映政策的权威性,主要取决于政策文件的属性与发布部门的行政级别,参照国务院《规章制定程序条例》、非凌云等^[18]、彭纪生等^[19]的政策力度评估方法,将政策力度划分为5个等级,分别赋予1~5的分值(表3);政策目标强度用于反映城乡建设用地集约利用目标的强制性,基于文本描述目标时的语气词强度划分为5个等级并赋值1~5;政策紧密度体现政策内容与建设用地集约利用这一主题的紧密程度。在政策文本中,一般可以通过关键词表征文本内容的主题^[20]。对政策文本进行频次分析后,结合“节约集约”“建设用地”“增减挂钩”三个词频较高且贴合主题的主题关键词,参考彭纪生等政策评估的赋值方式设置评分标准,建立了政策紧密度量化标准。

(2)年度政策效力值计算。政策效力是指政府机构颁布的政策文本中所隐含的内容有效性及可实施程度^[21]。本文根据政策量化规则得到各政策在力度、目标强度和紧密度的得分,采用专家打分—层次分析法确定各维度的权重。由山东省国土空间规划局、日照市自然资源和规划局、平邑县自然

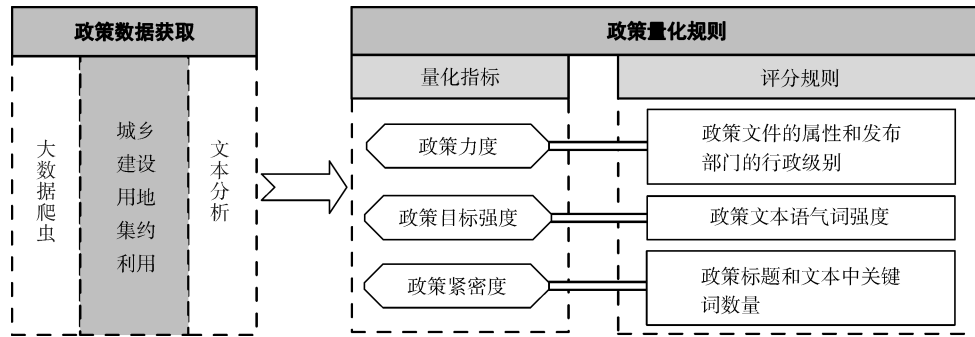


图1 政策量化规则

表3 山东省城乡建设用地集约利用政策量化模型

指标	得分	评判标准
政策力度 P	5	中共中央文件;国务院颁布条例;国土资源部部令
	4	国务院颁布的决定、决议等;国土部的条例、规定、标准
	3	国务院的通知;国土部的意见、办法;地方政府条例等
	2	国土部的通知;地方政府意见、办法等
	1	地方政府的的通知,工作要点,公告
政策目标强度 G	5	“必须”“明确”“从严控制”等最强最详细描述
	4	“不得低于或超过”“严格使用”等强语气较详细描述
	3	“可按不低于”“充分利用”等较强语气描述
	2	“在……前提下”“亦可”等条件一般性描述
	1	“可根据”“加强”等一般性描述
政策紧密度 R	5	政策文本中含关键词“节约集约”“建设用地”“增减挂钩”
	4	政策文本中仅含关键词“节约集约”“建设用地”且标题中含关键词之一
	3	政策文本中含关键词“增减挂钩”或标题中含关键词之一
	2	政策文本中含关键词“节约集约”“建设用地”
	1	政策文本中仅含关键词“节约集约”或“建设用地”

资源和规划局等10个山东省省级和市县自然资源相关部门的负责人,以及山东大学、北京师范大学、南京农业大学、华中农业大学等10所高校的相关领域学者,共同组成20人专家小组进行重要性打分,构建判断矩阵后运用yaahp软件计算一级指标权重。而后集合指标赋分结果,利用式(1)计算出单项政策效力值:

$$PGR_i = \alpha p_i + \beta g_i + \gamma r_i \quad (1)$$

式(1)中, PGR_i 为单项政策效力值,得分区间为1~5, α, β, γ 分别为政策力度、目标强度、紧密度权重值, p_i, g_i, r_i 分别为第*i*项政策的力度、目标强度和紧密度得分。

本文所涉及的政策中共有31项为当前已失效政策,其中有2项政策于2010年失效,1项政策于2012年失效,有14项政策于2015—2017年期间失效,另有14项政策于2018—2020年间失效。2015年前3项政策失效是由于原国土资源部(现自然资源部)发布了替换政策,虽然替换政策对于城乡建设用地的管控更为规范、全面,但在对山东省进行实地调研的过程中发现,由于政策惯性和思维惯性的存在,在新政策实施的过程中原始政策部分内容,如对农村民生工程、基础设施建设用地和新增投资项目用地的统筹和管控、对乳制品加工项目用地的限制等仍在持续发挥作用,用地策略和管控方式并没有做到完全更新。其次,本文的研究时段为2007—2017年,对于2015年后失效的政策,考虑到政策的滞后性,政府部门在发布政策失效声明之后,政策效力在时间序列上仍具有持续性。因此,将在研究时段内已失效的31项政策仍视为有效政策进行年度政策整体效力值计算。持续产生作用的政策通过叠加来实现,如2010年年度政策整体效力值是由2007—2010年的年度效力值叠加形成,年度政策平均效力值由整体效力值除以2007—2010年所有政策数量。

将此年内单项政策求和得到年度政策整体效力值(式2):

$$NPGR_t = \sum_{k=c}^t PGR_k \quad (2)$$

式(2)中, $NPGR_t$ 为 t 年城乡建设用地集约利用政策整体效力值; PGR_k 代表 k 年内的政策效力值; c 为研究的初始年份,本文 $c = 2007$ 。

进而根据式(3)计算出年度政策平均效力值:

$$APGR_t = \sum_{k=c}^t \frac{PGR_k}{N} \quad (3)$$

式(3)中, $APGR_t$ 为年度政策平均效力值, N 代表 t 年内的政策数量。

为进一步分析政策不同维度效力值的变化,根据式(4)分别计算出政策力度、目标强度、紧密度等各维度的平均效力值:

$$AE_{mt} = \sum_{k=c}^t \frac{E_{mk}}{N} \quad (4)$$

式(4)中, m 代表政策力度、目标强度、紧密度等三个维度, E_{mk} 代表 k 年内政策不同维度的得分, N 代表 t 年内的政策数量。

2. 城乡建设用地集约利用水平评价

集约用地是以最小的土地成本,得到最大的土地效益,来满足社会经济发展需求,更强调用地效率和效益的提高^[22],重在用地模式的选择^[23-24],体现了“减量化”“再利用”和“再循环”的原则。集约的概念最早出现在农业领域,以考虑单一的农业生产投入或综合考虑投入强度、利用强度和利用效率为主,后来集约的理念拓展到土地的投入、产出和在这个过程中形成的生产关系等多个维度^[25-26]。城乡建设用地的集约利用是通过增加资本和劳动力投入,提高建设用地产值,提升建设用地利用效率的过程,强调在满足社会经济发展的需求下,降低用地消耗、实现土地发展适度规模^[27]。本研究从投入水平、产出水平和利用强度三个方面来测度山东省及各地级市的城乡建设用地集约利用水平^[28],具体指标(表4)及测算方法如下:

(1)投入水平:建设用地投入的生产要素主要包括资本和劳动力,在社会主义市场经济条件下,资本的投入既包括企业在一定时期内建造和购置固定资产的货币量,也包括政府为提供公共产品和服务所支出的货币量,而劳动力则主要通过从业人数来反映。因此,分别用地均固定资产投资、地均财政支出来表征市场、政府维度的建设用地资金投入水平^[29],用地均从业人员来表征建设用地劳动力投入水平^[30]。

(2)产出水平:建设用地集约利用不仅要考虑投入要素,更要考虑该投入水平下的产出效益,主要通过市场产值、政府收入和居民消费等经济指标来衡量。从市场经济的角度来看,单位面积建设用地二、三产业增加值主要表征了建设用地上工业、服务业方面的产出效益;单位面积建设用地的财政收入和社会消费品零售额则分别从政府收入和居民消费两个方面表征了建设用地的利用效益^[31]。

(3)利用强度:集约用地一方面体现了投入—产出关系,另一方面也表征了土地—人口—经济之间的协调发展关系^[32]。人口增长和经济发展均迫切需要建设用地的承载和支撑,但是新增建设用地增长速率是否适宜,则需要综合考虑土地—人口—经济增长之间的关系。因此选用新增建设用地比例、人口增长弹性系数、经济增长弹性系数三个指标来动态衡量城乡建设用地是否适度增长,用人口密度衡量建设用地利用的人口分布是否合适。

运用熵权法计算二级指标权重,通过加权求和法得出最终评价指标值,集约度的取值介于0~1。

$$F = \sum_{a=1}^r \omega_a \times L_a \quad (5)$$

式(5)中, F 为城乡建设用地集约利用综合水平; r 为指标层数目; a 为指标层序号; ω_a 为各指标层权重; L_a 为各指标层的分值。

表4 山东省城乡建设用地集约利用评价指标体系

准则层	指标层	指标计算方法	单位
建设用地投入水平	X_1 地均固定资产投资	固定资产投资/城乡建设用地面积	万元/公顷
	X_2 地均财政支出	公共财政预算支出/城乡建设用地面积	万元/公顷
	X_3 地均从业人员	二三产业从业人员/城乡建设用地面积	万人/公顷
建设用地产出水平	X_4 地均二、三产业增加值	二三产业增加值/城乡建设用地面积	亿元/公顷
	X_5 地均财政收入	公共财政预算收入/城乡建设用地面积	万元/公顷
	X_6 地均社会消费品零售总额	社会消费品零售总额/城乡建设用地面积	亿元/公顷
建设用地利用强度	X_7 人口密度	年末总人口/城乡建设用地面积	万人/公顷
	X_8 新增建设用地比例	新增城乡建设用地面积/城乡建设用地面积	%
	X_9 人口增长弹性系数	$[t$ 年人口数 $-(t-3)$ 年人口数]/同期城乡建设用地增长面积	%
	X_{10} 经济增长弹性系数	$[t$ 年地区生产总值 $-(t-3)$ 年地区生产总值]/同期城乡建设用地增长面积	%

注:城乡建设用地面积指城镇村及工矿用地、交通用地、水利设施用地的总面积。

3. 政策效果指数的建立

由于大多数政策具有一定的有效期,从发布当年便具备相应的政策效力,且在实施后持续发挥作用,因此政策效果指数的建立需要考虑测算当年所有政策的影响^[13]。其中年度政策平均效力值是本年度新发布政策与评价期往年政策累加后的平均结果,代表了基期年至该年度建设用地集约利用政策持续效力综合水平;城乡建设用地集约度则反映了一系列集约用地政策实施后一年的区域建设用地集约利用水平。因此,用山东省城乡建设用地集约利用水平与政策平均效力值相比得到政策效果指数考虑了政策效力的累加效应,可以较为直观地反映出基期年内山东省城乡建设用地集约利用政策实施效果总体水平和变化趋势。

$$I_t = \frac{F_T}{APGR_t} \quad (6)$$

式(6)中, I_t 为 t 年政策效果指数。本文设定政策实施效果的滞后期为一年,当 $t = 2007$ 时, $T = 2008$ 。 F_T 为 T 年山东省城乡建设用地集约利用水平; $APGR_t$ 为 t 年政策平均效力值。

山东省城乡建设用地集约利用政策各维度对实施效果的贡献量是集约利用水平分别与政策力度、目标强度、紧密度等三个维度平均效力值的比值,系统且全面地反映了政策发布部门行政级别和文件属性、目标描述语气词强度以及政策中的关键词数量等对政策实施效果的贡献。

$$C_{mt} = \frac{F_T}{AE_{mt}} \quad (7)$$

式(7)中, C_{mt} 为 t 年政策不同维度对实施效果的贡献量, AE_{mt} 为政策各维度的平均效力值。

三、结果分析

1. 政策量化结果

(1)政策量化指标结构分析。本文统计并分析了2007—2017年发布的267项山东省建设用地集约利用政策的量化指标结构(图2)。2008年新发布的山东省建设用地集约利用政策数量最多,有35条;2015年新发布的政策量最少,只有13条,但该年发布的政策的力度、目标强度和紧密度得分普遍较高。2007—2017年,政策力度、目标强度和紧密度等三个维度的得分持续波动,虽然各级政府部门对建设用地集约利用的关注在持续加大,政策体系也逐渐完善,但是还应进一步把控政策属性和文本内容,增强政策的权威性和可实施性。三个维度相比较,政策力度较弱,城乡建设用地集约利用政策主要以原国土资源部(现自然资源部)的通知与地方部门的意见为主,其占比52.81%,而中央发布文件与国土资源部令等仅占全部政策文件的5.99%。政策目标强度较高,有54.68%的政策使用了较强语气的关键词撰写相关内容,说明城乡建设用地集约利用的办法与举措强制性较强。另外,力度较低的政策,其目标强度或紧密度得分普遍较高。比如2013年发布的《山东省人民政府办公厅关

于进一步推进节约集约用地的意见》,政策力度得分为2,但文本中频繁出现“严格使用”一词,且对建设用地集约利用进行了详细描述。该政策下发后山东省各地积极响应,节约集约用地工作迅速推进,通过盘活企业低效用地、有效利用批而未供土地、积极开展节约集约用地试点,使得全省城乡建设用地规模和结构更趋合理,节地水平和用地效益不断提升。

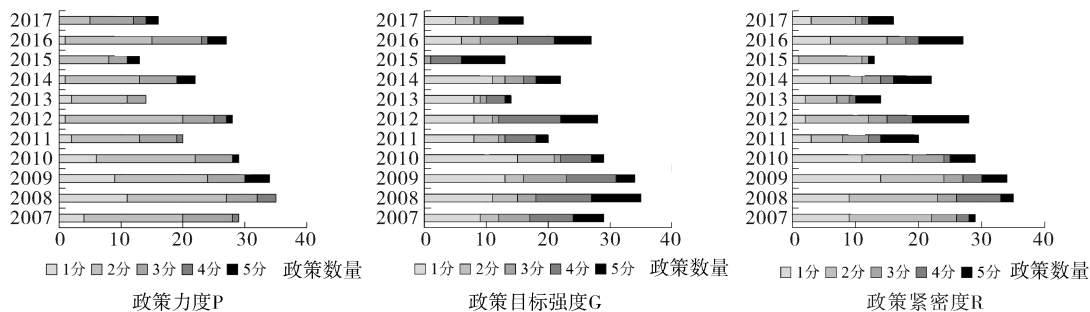
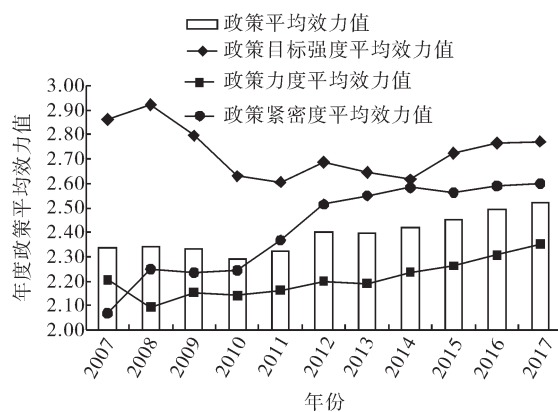


图2 2007—2017年历年新发布政策量化指标结构

(2)年度政策平均效力值。本文采用专家打分—层次分析法确定政策量化规则中政策力度、目标强度和紧密度的权重,分别为0.50、0.25、0.25。其中,政策力度指标权重最大,表明发布文件的行政机关及文件属性最为重要。

2007—2017年,山东省城乡建设用地集约利用政策平均效力值经历了一定的波动,在2012年和2014年出现了由低变高的转折点,2014年以后逐步升高,但总体来看仍处于较低水平(图3),典型年份效力值高于4的政策剖析如表5所示。原国土资源部(现自然资源部)2014年出台的《节约集约利用土地规定》各维度得分都很高,在严格规范建设用地集约利用政策体系上作用较大,它的发布标志着我国已将现有节约集约用地制度规范提升至法律高度。该政策正式实行之前,淄博市临淄区先试先行,规范土地利用中规划、预审、审批、供应、利用、监管等各个环节,为促进土地集约利用奠定了坚实基础。2017年原国土资源部(现自然资源部)发布的《土地利用总体规划管理办法》效力值为5,是11年间效力最高的一条政策,详细说明了土地利用规划的编制、审查、实施、修改和监督检查等方面的具体内容,目标明确,规范作用强。在该政策的指导下,山东省国土空间规划编制工作顺利开展,土地利用总体规划调整完善工作基本完成。



注:政策平均效力值的取值介于1~5。

图3 山东省2007—2017年年度政策平均效力值

政策目标强度平均效力值存在较大波动,在2007—2014年明显降低,主要是因为一些政策在描述集约用地要求时语气强度较低,目标不够明确。政策紧密度平均效力值在2010—2014年间持续攀升,2014年后小幅波动,趋于平稳,说明政策标题和文本中“节约集约”“建设用地”“增减挂钩”等关键词的数量持续增加一段时间后逐步趋于稳定。另外,政策目标强度、紧密度和力度的平均效力值均在2008年出现较大波动,但政策平均效力值较为平稳。主要是因为该年新发布政策的目标强度和紧密度得分介于3~5的分别占57.14%、34.29%,虽然政策紧密度得分较高的政策数量未过半数,却较2007年的24.14%提高了约10个百分点;但是政策力度得分介于1~2的政策数量高达77.14%。整体上而言,山东省集约用地政策体系不断完善,内容逐渐丰富,管理机构层级变高,文件属性更加权威,但仍有较大的提升空间。

2. 城乡建设用地集约利用水平

从时间维度来看,2010—2015年山东省建设用地集约度不断提升,在2016—2018年间出现小幅

表5 典型年份新发布政策中效力值高于4的政策分析

年份	政策	政策关键词
2012	《关于大力推进节约集约用地制度建设的意见》(国土资发[2012]47号)	集约用地鼓励:发展产业且用地集约的工业项目的出让底价可按不低于《工业用地出让最低价标准》的70%确定。 细化集约用地任务:按“十二五”单位国内生产总值建设用地下降30%的目标,细化分解任务,逐级落实到市、县。
	《闲置土地处置办法(2012修订)》(国土资源部令第53号)	明确项目实施时间节点:对国有建设用地使用权项目的动工、竣工日期做出具体规定。 信息化监管:将闲置土地信息录入土地市场动态监测和监管系统备案。
	《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)	落实区域差别化用地政策:东部发达地区、中部和东北地区,加大增减挂钩指标;西部欠发达地区,加大新增建设用地计划指标。 严控新增农村建设用地:农村地区新增建设用地计划指标单列规模不得低于国家下达计划指标总量的3%~5%。
2014	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(中发[2014]1号)	引导农村集体经营性建设用地入市:在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市。 完善农村宅基地管理制度:完善农村宅基地分配政策和城乡建设用地增减挂钩试点。
	《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》(中发[2014]4号)	优化城镇规模:人均城市建设用地控制在100平方米以内。 棚户区改造:改造集中成片城市棚户区,将其他棚户区、城中村纳入改造范围。
	《节约集约利用土地规定》(国土资源部令第61号)	规模引导:控制特大城市新增建设用地规模,增加集约用地程度高、发展潜力大的中小城市、县城建设用地供给。 市场配置:运用土地租金和价格杠杆,促进土地节约集约利用。
2017	《关于推进土地节约集约利用的指导意见》(国土资发[2014]119号)	盘活存量:近五年平均供地率小于60%的市、县,除国家重点项目和民生保障项目外,暂停安排新增建设用地指标。 开发区用地内涵挖潜:国家级和省级开发区建设标准厂房容积率超过1.2的,所需新增建设用地年度计划指标由省级国土资源主管部门单列。
	《土地利用总体规划管理办法》(国土资源部令第72号)	布局优化:统筹利用地上地下空间,确定新增建设用地的规模与布局。 用地管制:因地制宜划定城乡建设用地管制边界和管制区域。
	《关于山东省国土资源节约集约示范省创建工作方案的批复》(国土资函[2017]730号)	转变国土资源利用方式:提高国土资源供给质量,以较少的资源消耗支撑更高质量的经济增长。 国土资源综合整治:全面提升山东省国土资源综合治理能力,同时加强土地利用效率监管。

度波动(图4)。2015年山东省城乡建设用地集约利用水平及各维度集约度略高于其他年份。与2014年相比,2015年山东省市场和政府对城乡建设用地资金投入均大幅提高,地均固定资产投资提高了17.1%,地均财政支出提高了13.4%,地均社会消费品零售总额、财政收入及二、三产业增加值等产出指标量也均有所增长,且新增建设用地比例有所降低。

基于相关学者已有研究成果及研究区域实际情况^[33-34],本文将山东省各地级市的建设用地集约利用水平按照集约度大小划分为集约利用(0.6~1.0)、较集约利用(0.4~0.6)、较粗放利用(0.2~0.4)、粗放利用(0~0.2)四种类型(图5)。

从空间维度来看,山东省城乡建设用地集约度具有较为明显的区域差异,集约利用程度较高的地级市多集中在东部沿海地区与中心发达地区。济南市、淄博市和青岛市集约利用水平较高;威海市、烟台市、济宁市、枣庄市多呈现中等的集约利用水平。然而发达地区周边社会经济发展水平相对较低的地级市,集约用地水平较低,多处于较粗放利用及粗放利用阶段,比如聊城市、德州市、滨州市、菏泽市。集约利用程度较高的地区,投入水平和产出水平的集约度普遍高于利用强度的集约度,主要是因为社会经济较为发达的地区,资源聚集,具有较好的土地投入—产出关系,而人口增长和经济发展速率较快,也使得土地—人口—经济增长之间的关系难以协调,建设用地规模增加与区域经

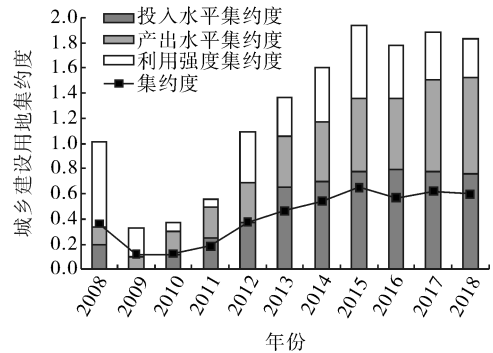


图4 山东省各维度城乡建设用地集约度

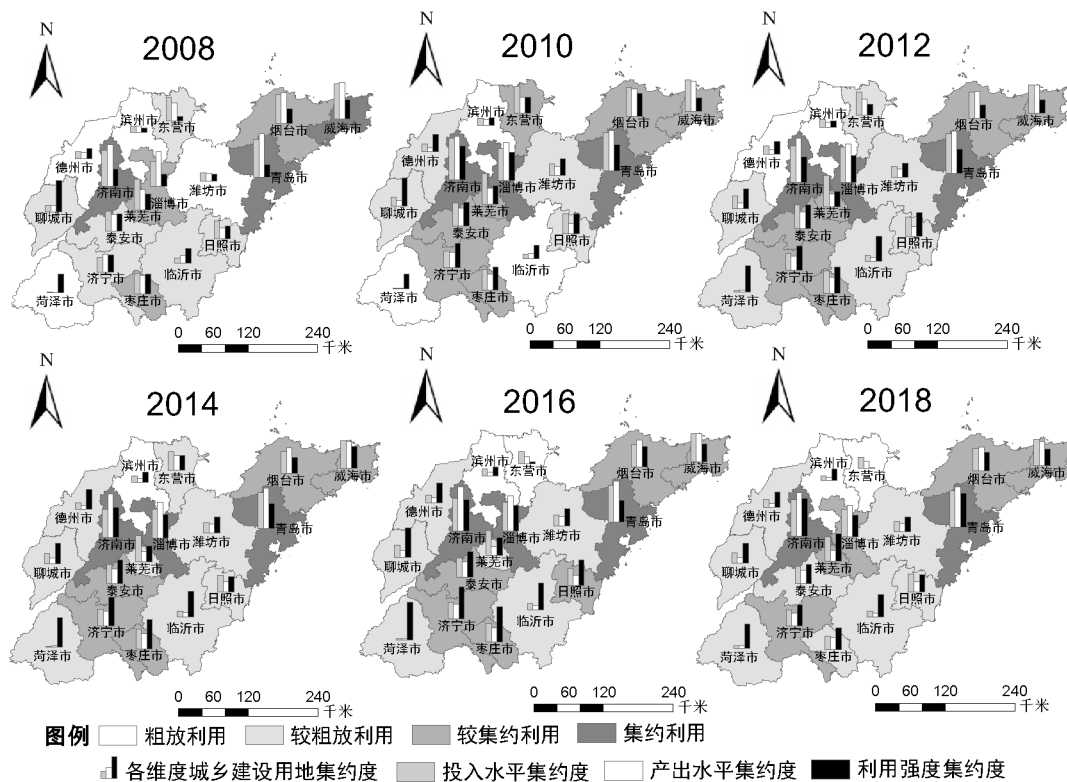


图5 山东省各市主要年份城乡建设用地集约度空间分布

济发展和人口增长之间的协调性相对较差;城乡建设用地粗放利用的地区,投入水平和产出水平的集约度有较大的提升空间。

3. 城乡建设用地集约利用政策实施效果

三个维度相比较,政策力度对政策实施效果的贡献最大,政策目标强度的贡献最小(图6)。表明政策文件的属性和发布部门的行政级别对政策实施效果影响较大,行政级别较高部门颁布的权威性文件有助于政策的推行,进而达到较好的实施效果。而描述政策目标时所使用的语气词强度对于政策实施效果的影响相对不明显。山东省城乡建设用地集约利用政策实施效果及各维度对政策实施效果的贡献变化趋势一致,都在2008年大幅下降后,在2009—2014年连续6年稳步上升,但在2015—2017年间出现了小幅度波动。这与考虑政策实施滞后性后的山东省城乡建设用地集约度的变化趋势一致,集约度直观地反映出相关政策的实施效果。

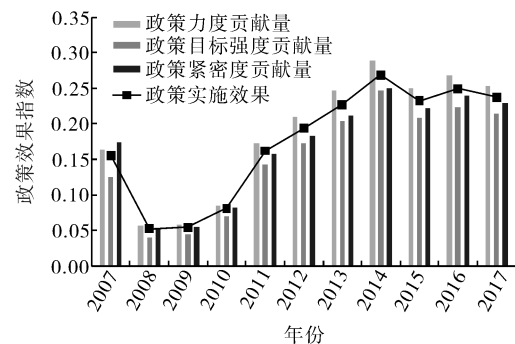


图6 山东省城乡建设用地集约利用政策实施效果

2009年新发布的城乡建设用地集约利用相关政策共34则,发布量居2007—2017年间第二位,且政策力度较强。2010年,山东省城乡建设用地集约利用政策力度和目标强度平均效力值均较2009年有所降低,政策平均效力值降低了约1.9%,但政策实施效果却小幅度提升。主要是因为山东省各级政府积极响应城乡建设用地集约利用政策,助推政策实施落地,加大建设用地财政支出的同时充分发挥土地市场活力,使得城乡建设用地投入—产出关系得到优化。2010年山东省城乡建设用地资本投入大幅提升,地均固定资产投资和财政支出较2009年分别提高了20.7%、26.4%,产出层面对应的指标数据均提升了15%以上,提高了城乡建设用地投入、产出水平的集约度。

2011—2014年,与城乡建设用地集约利用紧密相关的权威性政策大量发布,政策紧密度、力度平均效力值大幅提升,对政策实施效果的贡献也稳步上升。在相关政策的影响下,山东省各级政府逐

渐加快集约用地政策的执行与落地,各市县积极开展闲置低效用地盘活利用专项行动和城乡建设用地增减挂钩试点工作,在节约集约用地中形成了“节地+挖潜+循环”的历城模式、章丘“七种模式”等盘活闲置低效用地的经验做法。历城大力推进旧城村改造和土地整理项目,运用政策和市场手段,盘活闲置厂区、清理占而不用土地。在项目建设中,通过大力建设标准厂房、提高投资强度等方式提高集约用地水平。历城法院还加大了查封闲置土地执行力度,进一步促进集约用地。章丘通过拆旧建新、合并组建、整理改建等模式,优化农村建设用地结构和布局,用地更加紧凑、集约;通过互换城乡建设用地指标,为工业项目、重点工程建设提供落地条件,实现城乡协同发展的互补互动。此外,山东省还积极探索立体空间开发利用的节地模式,临沂市沂水县形成了“飞地经济”节地模式,潍坊等市开展“退城入园”行动。在对集约程度高的地级市进行调研和访谈分析的过程中发现,这类地级市十分注重城市地下空间资源的开发利用。例如,济南市对汉峪片区3.7平方千米范围内的地下空间进行整体规划设计;青岛市通过附建式和单建式地下建筑、地下交通设施、地下市政管线及设施等四种建筑类型充分利用地下空间。2013年山东省亿元GDP耗地915.7亩,比2012年下降了7.70%;存量建设用地供应量占全省建设用地供应总量一半左右,城市规划布局明显改善。在第三届全国国土资源节约集约模范县(市)创建活动中,山东省淄博、莱芜、日照3个市荣获“国土资源节约集约模范市”称号,济南历城区等22个县(市、区)荣获“国土资源节约集约模范县(市)”称号,成为全国获评地区最多的省份。2010—2015年,山东省城乡建设用地集约利用水平的持续上升,也佐证了2009—2014年山东省城乡建设用地集约利用政策的实施取得了不错的效果。

2017年,山东省是全国唯一开展国土资源节约集约示范省创建的省份,不仅修订完成了《山东省建设用地集约利用控制标准》,开展了17市、28个县级城市和174个开发区的土地集约利用评价,还针对性地出台了系列城乡建设用地集约利用政策。该年山东省城乡建设用地集约利用政策平均效力值达到研究时段内的最高水平,但政策实施效果却小幅度下降。2018年,山东省城乡建设用地集约利用水平较2017年降低了3.9%。主要是因为政策的实施效果不仅与政策本身的效力有关,还受到政府部门财政干预的影响。2018年,山东省部分经济发达地区以国土资源节约集约示范省创建活动为契机,在推动集约用地政策落地的同时进一步加大建设用地利用的财政支持力度,以期提高土地集约利用水平。但实际上,由于未能充分考虑到本区域的土地—人口—经济发展水平,不适宜的财政支持在一定程度上抑制了土地市场活力,减少了投资方投资和企业创新的积极性,导致地均固定资产投资减少,相关政策的实施效果变差。一方面,使得城乡建设用地的投入—产出比例失衡,投入和产出水平的集约度降低。另一方面,使得区域经济增长与同期新增建设用地面积不协调,建设用地扩张的经济效益减少,建设用地利用强度层面的集约度降低。如2018年枣庄市地均财政支出较2017年增长了4.9%,地均固定资产投资减少了20.5%,投入水平、产出水平和利用强度集约度分别降低了21.3%、9.6%、34.0%。

四、结论与建议

1. 结论

本文基于大数据平台,运用政策量化和多指标评价方法,探讨了2007—2017年山东省城乡建设用地集约利用政策的实施效果,主要结论包括:(1)城乡建设用地政策目标强度较高,但整体权威性与强制性相对较弱,与集约用地紧密相关的政策不多。(2)山东省城乡建设用地集约度有待提高,建设用地规模与区域经济、人口发展之间的协调性相对较差,同时各维度集约度区域差异较为明显。(3)总体上政策实施的稳定性相对较弱,实施效果有待进一步提高,政策目标强度对政策实施效果的贡献有较大提升空间。

2. 建议

为优化国土空间格局,全面提升城乡建设用地集约水平,推动乡村振兴和新型城镇化建设,有效促进国土空间高质量发展,本文从城乡建设用地集约利用政策制定及实施的角度提出以下建议:(1)全面提高集约用地政策的权威性和目标的明确性,完善建设用地集约利用的政策体系。各级政府部

门应加强合作,充分发挥多种政策的协同作用,同时提高集约用地政策的“显示度”;持续发布与集约用地紧密相关的权威政策,在政策中适当加强对实施效果的监督和评价,推进集约用地政策的有效落地;细化政策目标,加强政策目标的可量化程度,明确后续的监督处罚措施,增强各地区执行政策工作的有效性。(2)从社会、经济、技术等多个层面促进城乡建设用地集约利用政策落地实施,创新用地模式,提高不同区域的集约用地水平。社会经济发达地区建议更注重区域经济的高质量发展,密切关注人口变化趋势,严格控制新增建设用地比例和财政支出,有效提高城乡建设用地利用强度,促进土地—人口—经济的协调可持续发展;社会经济欠发达地区则建议进一步探索发挥城乡建设用地市场活力的路径,各级政府在条件允许的情况下,可以考虑适当增加财政支持力度,提高城乡建设用地投入水平,逐步提升城乡建设用地利用效率。

参 考 文 献

- [1] 王向东,龚健.土地集约化利用评价及其实证研究[J].经济地理,2016,36(5):17-25.
- [2] ZENG C, YANG L D, DONG J N. Management of urban land expansion in China through intensity assessment: a big data perspective[J]. Journal of cleaner production, 2017, 153: 637-647.
- [3] LI W F, ZHOU W Q, BAI Y, et al. The smart growth of Chinese cities: opportunities offered by vacant land[J]. Land degradation & development, 2018, 29(10): 3512-3520.
- [4] 王群,王万茂,金雯.中国城市土地集约利用研究中的新观点和新方法:综述与展望[J].中国人口·资源与环境,2017,27(S1):95-100.
- [5] 周璟茹,赵华甫,吴金华.关中城市群土地集约利用与碳排放关系演化特征研究[J].中国土地科学,2017,31(11):55-61,72.
- [6] KOVÁCS-HOSTYÁNSZKI A, ESPINDOLA A, VANBERGEN A J, et al. Ecological intensification to mitigate impacts of conventional intensive land use on pollinators and pollination[J]. Ecology letters, 2017, 20(5): 673-689.
- [7] ZENG C, ZHANG A L, XU S. Urbanization and administrative restructuring: a case study on the Wuhan urban agglomeration[J]. Habitat international, 2016, 55: 46-57.
- [8] 朱庄瑞,吕萍.中国城市土地节约集约利用政策有效性区域差异研究——基于全国105个城市地价监测点调查问卷的分析和建议[J].中国人口·资源与环境,2015,25(12):129-137.
- [9] LIBECAP G D. Economic variables and the development of the law: the case of western mineral rights[J]. The journal of economic history, 1978, 38(2): 338-362.
- [10] 王文旭,曹银贵,苏锐清,等.基于政策量化的中国耕地保护政策演进过程[J].中国土地科学,2020,34(7):69-78.
- [11] 匡兵,卢新海,陈丹玲.基于内容分析法的中国耕地轮作休耕政策工具选择研究[J].中国土地科学,2018,32(11):30-36.
- [12] 梁继文,杨建林,王伟.政策对科研选题的影响——基于政策文本量化方法的研究[J].现代情报,2021,41(8):109-118.
- [13] 纪陈飞,吴群.基于政策量化的城市土地集约利用政策效率评价研究——以南京市为例[J].资源科学,2015,37(11):2193-2201.
- [14] DU H B, GUO Y Q, LIN Z G, et al. Effects of the joint prevention and control of atmospheric pollution policy on air pollutants—a quantitative analysis of Chinese policy texts[J]. Journal of environmental management, 2021, 300: 113721.
- [15] 王帮俊,朱荣.产学研协同创新政策效力与政策效果评估——基于中国2006—2016年政策文本的量化分析[J].软科学,2019,33(3):30-35,44.
- [16] 刘成广.论国家公诉人应具备的能力[J].法制与社会,2017(28):170-171.
- [17] 彭纪生,孙文祥,仲为国.中国技术创新政策演变与绩效实证研究(1978—2006)[J].科研管理,2008(4):134-150.
- [18] 聿凌云,杨洁.中国居民生活节能引导政策的效力与效果评估——基于中国1996—2015年政策文本的量化分析[J].资源科学,2017,39(4):651-663.
- [19] 彭纪生,仲为国,孙文祥.政策测量、政策协同演变与经济绩效:基于创新政策的实证研究[J].管理世界,2008(9):25-36.
- [20] 黄萃,任晔,张剑.政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J].公共管理学报,2015,12(2):129-137,158-159.
- [21] 娄文龙,梁铨卉.中国住房保障政策效力与政策效果评估——基于1998—2018年政策文本的量化分析[J].建筑经济,2021,42(9):57-61.
- [22] 朱庆莹,陈银蓉,胡伟艳,等.中国土地集约利用与区域生态效率耦合协调度时空格局[J].农业工程学报,2020,36(4):234-243.
- [23] ZHANG P Y, YANG D, QIN M Z, et al. Spatial heterogeneity analysis and driving forces exploring of built-up land development intensity in Chinese prefecture-level cities and implications for future urban land intensive use[J]. Land use policy, 2020, 99: 104958.
- [24] LANG W, LONG Y, CHEN T T. Rediscovering Chinese cities through the lens of land-use patterns[J]. Land use policy, 2018, 79:

- 362-374.
- [25] 郑惠,周兴,黄冬婷,等.2009—2018年广西城市化与城市土地集约利用时空耦合协调发展[J].水土保持通报,2021,41(1):267-275.
- [26] 陈卓,许彩彩,毕如田,等.基于不同城市化发展阶段的山西省城镇建设用地适度集约利用研究[J].中国土地科学,2020,34(6):103-111.
- [27] LIU Y S, ZHANG Z W, ZHOU Y. Efficiency of construction land allocation in China: an econometric analysis of panel data[J]. Land use policy, 2018, 74:261-272.
- [28] 顾湘,姜海,曲福田.区域建设用地集约利用综合评价——以江苏省为例[J].资源科学,2006(6):112-119.
- [29] 王成新,张本丽,姚士谋.山东省城市土地集约利用评价及其时空差异研究[J].中国人口·资源与环境,2012,22(7):109-113.
- [30] 宋德勇,苗澍森,杨睿.土地集约利用指标评价研究——以武汉市为例[J].中国人口·资源与环境,2015,25(S1):62-65.
- [31] 张含朔,程钰,孙艺璇.山东省城市土地集约利用评价[J].中国环境管理干部学院学报,2019,29(5):36-39.
- [32] 曲衍波,张勇,李慧燕,等.基于“五量”协同模型的山东省建设用地集约利用评价及障碍调控[J].资源科学,2017,39(6):1013-1025.
- [33] 宋成舜,陶莉,翟文侠.基于集对分析的城市土地集约利用评价[J].国土资源科技管理,2019,36(3):27-39.
- [34] 王中亚,陈卫东,张广平.资源型城市土地集约利用评价与影响因素分析[J].地域研究与开发,2012,31(6):139-144.

Evaluation of the Implementation Effect of the Policies on the Intensive Use of Urban and Rural Construction Land

ZENG Chen, LIN Chuxuan, HUANG Wenying

Abstract Taking Shandong Province as an example, the policies on the intensive use of urban and rural construction land were retrieved from the big data platform, and the quantitative text analysis was conducted. Moreover, the multi-index evaluation method was adopted to measure the level of intensive use of urban and rural construction land and a quantitative model of the policy was constructed to evaluate the implementation effect of the policies on intensive use of urban and rural construction land in Shandong Province during 2007—2017. The research results showed that the objective intensity of urban and rural construction land use policies in Shandong Province was high, the overall policy strength was relatively low, and there were few policies closely related to intensive land use. Moreover, there were more obvious regional differences in the level of urban and rural construction land use intensification, with the level of intensification being higher overall in the eastern coastal regions and central developed regions, and lower overall in the less socio-economically developed regions. Thus, the implementation effect of the relevant policies needs to be further improved, with policy intensity and policy tightness contributing more significantly to the policy implementation effect than the intensity of policy objective. It is suggested to comprehensively improve the authority and clarity of objectives of the policies on the intensive use of urban and rural construction land, allocate properly the intensity of financial support, and give full play to the vitality of the land market, so as to enhance the effectiveness of policy implementation in all regions.

Key words construction land; intensive use; policy quantification; policy effect

(责任编辑:金会平)