

# 城镇化进程与建设项目土地供给制度的演进特征及制度优化

申明锐, 李昊然, 杨帆, 唐爽

**【摘要】**改革开放以来, 中国城镇化进程与土地供给制度紧密交织, 共同经历深刻变革。以制度变迁理论为基础, 构建“演进特征—制度安排—空间效应”的分析框架, 结合改革开放以来的城镇化进程, 将建设项目土地供给制度的发展历程划分为5个阶段, 重点解析建设项目土地供给制度与其时城镇化特点的动态关联。面向持续深入推进新型城镇化的总体要求, 提出“管制—协同—实施”的建设项目土地供给制度优化策略, 以为新型城镇化建设提供适配性制度支撑。

**【关键词】**新型城镇化; 土地供给制度; 制度变迁; 用地结构; 土地开发

**【文章编号】**1006-0022(2025)08-0030-09 **【中图分类号】**TU981、C93 **【文献标志码】**A

**【引文格式】**申明锐, 李昊然, 杨帆, 等. 城镇化进程与建设项目土地供给制度的演进特征及制度优化[J]. 规划师, 2025(8): 30-38.

The Evolutionary Characteristics and Institutional Optimization of the Urbanization Process and the Land Supply System for Construction Projects/SHEN Mingrui, LI Haoran, YANG Fan, TANG Shuang

**【Abstract】** Since the implementation of the reform and opening-up policy, China's urbanization process has been intricately intertwined with the land supply system, and both have undergone profound transformations. Drawing on the theory of institutional change, an analytical framework of "evolutionary characteristics-institutional arrangements-spatial effects" is established. This framework divides the development history of the land supply system for construction projects into five stages, taking into account the urbanization process since the reform and opening-up. The focus is on the dynamic relationship between the land supply system of construction projects and the characteristics of urbanization at that time. In response to the overall requirements of deepening new urbanization, improvement strategies for the land supply system, namely "regulation-coordination-implementation", are proposed to support new urbanization with adaptable institutions.

**【Keywords】** new urbanization; land supply system; institutional change; land use structure; land development

## 0 引言

改革开放以来, 我国城镇化建设取得了举世瞩目的成就。与此同时, 其背后的深刻结构性改革也同步推进<sup>[1]</sup>。尤其是党的十八大以来, 在全面总结我国城镇化建设经验的基础上, 正式提出“新型城镇化”发展目标。新型城镇化与传统城镇化在内涵、目标和内容等方面均存在差异<sup>[2-3]</sup>, 这就要求规划推进策略与空间治理

方式做出适应性调整<sup>[4]</sup>。

作为城镇化过程中的重要调控工具, 土地供给制度面临着更高要求——不仅要严守耕地保护红线与生态安全底线, 还要支撑产业转型升级和国土空间治理现代化<sup>[5]</sup>。然而, 这种多目标协同的理想图景, 在实践中却面临着改革的现实困境与理论缺口。在现实困境方面, 传统以“增量扩张”为导向的“指标管控+土地财政”制度框架与存量优化阶段的需求产生冲突,

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目 (52278066)、中国博士后科学基金面上项目 (2024M760173)

**【作者简介】** 申明锐, 南京大学建筑与城市规划学院副教授。shenmingrui@nju.edu.cn

李昊然, 南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

杨帆, 硕士, 现任职于国家开发银行江苏省分行。

唐爽, 通信作者, 北京工业大学建筑与城市规划学院博士后、讲师。shuangtang@bjut.edu.cn

许多地区的建设项目用地面临指标错配、空间失衡与效率损耗等多重困境<sup>[6]</sup>。在理论缺口方面,既有对土地供给制度的理论阐释主要集中于管理学、政治学、经济学等学科,并形成了制度经济学派和空间政治经济学派两个主流学派的分析范式。其中:制度经济学派聚焦产权的界定与交易成本,忽视了制度变迁的空间表征机制;空间政治经济学派强调资本循环的空间修复,但弱化了制度供给的能动作用。这种理论分野导致既有研究多将制度视为空间生产的背景条件,而非内生的变量或有能动性的主体,对“制度—空间”动态互馈机制的关注不足。

理论的缺失使制度梗阻的症结难以被准确诊断,适配新型城镇化的制度创新路径无法构建。鉴于此,本文引入制度变迁理论,构建“演进特征—制度安排—空间效应”分析框架,系统理清改革开放以来城镇化进程中建设项目土地供给制度的变迁逻辑;通过历史阶段回溯、制度安排分析与制度效应总结,揭示建设项目土地供给制度的演进机制及其对城镇化发展的影响。研究旨在解决以下两个问题:在我国城镇化进程中,土地供给制度如何通过适应性调整回应社会经济的发展需求?面向新型城镇化战略的要求,制度优化需要建立怎样的动态响应机制?研究旨在消除相关理论盲区,为破解新型城镇化进程中的空间治理困境提供制度优化路径参考。

1 分析框架：城镇化进程与建设项目土地供给制度变迁的交互

1.1 土地供给的制度结构

土地是各类建设项目的空间载体,建设项目土地供给制度通过影响建设项目的落地情况,能够对一定时期内的城

乡空间格局和用地结构产生作用。具体而言,建设项目土地供给制度主要从指标供给、空间供给、流程审批3个维度影响建设项目落地。其中:指标供给是对规划期内新增建设用地指标的分配,政府以建设用地总量控制的方式进行土地非农化调控,具体通过土地利用年度计划来实现,这决定了建设项目能否落地;空间供给指以国土空间规划的形式对各项建设活动进行空间安排,影响着建设项目的空间落位;流程审批是建设项目土地供给制度的最后一环,即开展以技术审查、行政审批和行政监督等为主要内容的规划资源审批,主要影响建设项目的落地效率<sup>[7]</sup>。见图1。

1.2 建设项目土地供给制度变迁与城镇化进程的理论分析框架

建设项目土地供给制度的变迁与城镇化发展紧密相关。一方面,城镇化是衡量社会经济发展程度的重要标尺,不同阶段城镇化的特征与需求推动着建设项目土地供给制度的调整;另一方面,建设项目土地供给制度作为城镇化的空间保障制度,通过影响城乡空间格局和用地结构作用于经济社会发展,塑造了不同时代特有的城镇化图景。

城镇化阶段与建设项目土地供给制度呈现双向塑造特征,这与制度变迁理论强调的制度环境、制度安排及制度效

应之间的互动关系相契合。制度变迁理论主要探讨制度的产生、发展和演变规律,以及制度变迁对经济社会发展的影响。该理论认为,制度环境、制度安排及制度效应是不同阶段下的制度要素。其中:制度环境即制度所处的外部环境;制度安排是指在特定的制度环境下,为实现特定的目标而制定的具体规则、程序和组织形式等;制度效应是指制度实施后产生的实际效果和影响,是制度安排对制度环境的反作用。建设项目土地供给制度在其演进过程中受到经济社会发展条件与城镇化进程的显著影响,并在不同阶段,针对不同的发展目标和现状问题采取不同的改革与完善措施,反作用于城镇化进程。制度变迁理论能够较好地揭示建设项目土地供给制度演进与城镇化进程的关系及其变化。

本文引入制度变迁理论,构建“演进特征—制度安排—空间效应”三维分析框架(图2),并据此解析不同城镇化阶段下建设项目土地供给制度的变迁。具体而言,城镇化的阶段特征和动力转型是建设项目土地供给制度演进的外部动力,形成每个阶段的演进特征;指标供给、空间供给、流程审批对不同阶段的建设项目及城乡用地结构产生直接影响,是制度安排的3个维度;空间效应则是指制度安排对城镇化特征和发展导向的影响。

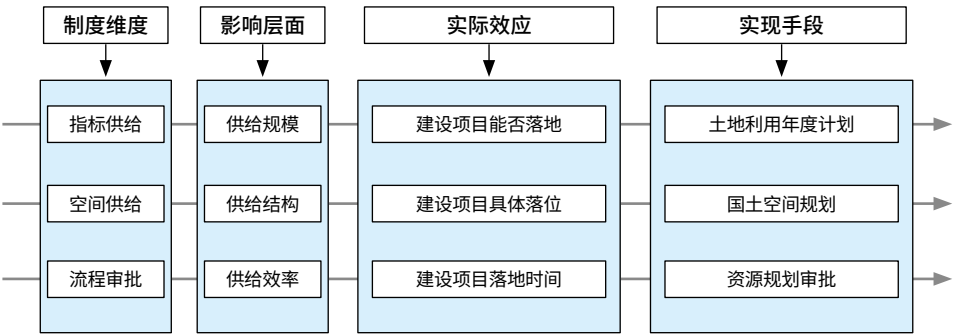


图1 建设项目土地供给制度的3个维度

2 城镇化进程与建设项目土地供给制度演进

2.1 城镇化起步时期的计划管控框架初建阶段(1978—1992 年)

党的十一届三中全会以来,家庭联产承包责任制的推广显著改善了我国农村地区的经济状况,大量劳动力得以投入工业生产。面对蓬勃发展的城乡经济及其对空间的需求,健全的建设用地审批机制尚未形成,违规批地、耕地滥用等问题频发<sup>[8]</sup>。这一阶段,乡村和小城镇的无序扩张与中央耕地保护政策的冲突凸显。围绕这一核心问题,土地供给制度安排在指标供给、空间供给、流程审批 3 个维度共同发力,构建了建设项目土地供给制度的初步框架。

在指标供给维度,以耕地保护为原则,颁布了相关法律法规与政策文件,逐步建立起建设项目土地供给的计划指标管控体系,明确以年度用地计划指标约束非农建设用地审批,实行“总量控制+分级分配”机制。在空间供给维度,此时的土地利用规划尚未成熟,通过城市规划及相关的法律与条例,构建起以总体规划、详细规划等多层级法定规划为依托,以“一书两证”规划许可制度为核心工具的空间管制体系。在流程审批维度,建设项目的准入机制、审批门槛、审批权归属在这一阶段初步确定,分级限额审批制度初步建立,形成“中央控总量、地方管实施”的审批格局,这标志着土地供给审批从粗放无序转向法定化、层级化。见表 1。

在该阶段,通过构建“指标管控、空间约束与审批分权”三位一体的土地供给制度框架,初步形成计划性、法治化的土地管理体系,土地配置从分散粗放转向计划集约。这一阶段的制度安排初步遏制了耕地流失与土地无序扩张的

态势,有序引导了以乡村工业化带动城镇化的路径。乡镇企业的快速发展深刻改变了乡村面貌和用地格局,以“离土不离乡”为主要特征的“自下而上”的城镇化是这一阶段基层实践的新趋势。然而,这一阶段的建设项目土地供给制度改革并未突破传统的城乡土地二元结构,其实质是通过强化中央管控来抵御土地失控风险,但行政集权下的计划管控与地方发展需求的矛盾催生了隐性土地市场<sup>[9]</sup>。城镇化起步时期,计划管控框架初建阶段的制度性矛盾也成为 20 世纪 90 年代深化土地市场化改革的直接动因。见图 3。

2.2 城镇化加速发展时期的用途管制确立强化阶段(1993—2003 年)

1993 年社会主义市场经济体制的确立以及 1994 年分税制改革的实施,促使地方政府更加积极地介入经济发展和土

地开发。一方面,过去“严格控制大城市,积极发展小城镇”的城市规模控制政策开始松动,大城市的发展带动了城镇化的加速发展;另一方面,在“GDP 锦标赛”下,一些地方政府在进行用地审批时对建设项目的具体性质和特点缺乏考量,大规模粗放供地。这一阶段建设项目土地供给制度面临的主要问题虽仍然是空间扩张需求与耕地保护原则之间的矛盾,但耕地占用的问题已经从乡村与小城镇蔓延至城市。因此,在建设项目土地供应制度安排上,中央发布了一系列文件(表 2),以用途管制制度管控转用门槛与规模<sup>[10]</sup>,以用地预审制度落实指标要求,从而强化耕地保护的底线要求以及对城市空间的管控和引导。

在指标供给维度,1997 年国务院首次提出耕地总量动态平衡的原则,要求各省份严守耕地总量“只增不减”的刚性要求,并建立农用地转用审批程序;

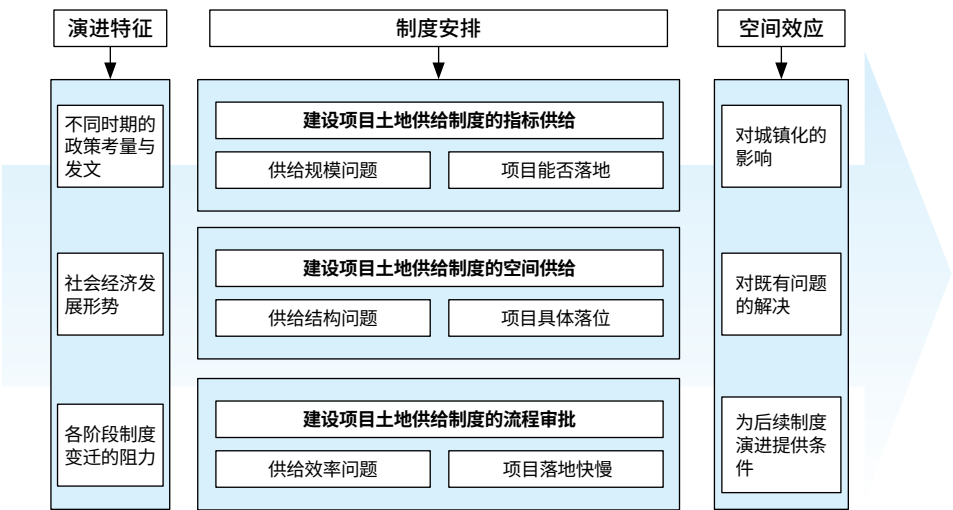


图 2 建设项目土地供给制度变迁与城镇化进程的理论分析框架

表 1 1978—1992 年主要法律法规与政策文件

| 阶段                 | 时间     | 文件             |
|--------------------|--------|----------------|
| 城镇化起步时期的计划管控框架初建阶段 | 1982 年 | 《村镇建房用地管理条例》   |
|                    | 1982 年 | 《国家建设征用土地条例》   |
|                    | 1986 年 | 《中华人民共和国土地管理法》 |
|                    | 1990 年 | 《中华人民共和国城市规划法》 |

以用途管制制度为核心，农用地转用的审批权集中上收至国务院和省级政府，明确“非农地审批严控增量”。在空间供给维度，通过规划与计划强化空间供给约束。用地预审制度规定必须提交土地行政主管部门的预审报告，将空间合规性审查前置到项目立项环节。在流程审批维度，以“规划前置+用途管制”为核心进行系统性重构。在相关政策文件的推动下，用地审批模式从“分级限额审批”转变为以土地利用总体规划为基础、以农用地转用用途管制为刚性约束的新机制，形成“规划审查—农转用审批—占补平衡核查—项目许可”的串联式审批链条，初步形成以中央和省级政府为主导的集中化审批框架。

在这一阶段，在城镇化加速发展与土地财政崛起的双重驱动下，我国土地供给制度通过耕地总量动态平衡、规划计划双约束及审批权上收形成“指标—空间—审批”三位一体的管控框架，试图以“规划定用途、计划控时序、预审锁空间”的递进式管控遏制地方“先建后规”的违规操作。然而，地方政府将土地出让收入转化为基建投资资本，并通过调整规划范围、虚报项目性质等手段弱化空间约束性，导致违规审批的现象屡禁不止。在城市空间急速扩张的同时加剧了耕地流失与空间失序，在空间上则表现为“摊大饼”式的城市蔓延，城镇化与制度的冲突由乡村地区延伸至城市。见图 4。

2.3 增长主义逻辑下主体重叠与制度冲突阶段 (2004—2012 年 )

自我国加入世界贸易组织以来，地方政府高度依赖土地开发来拉动投资，形成了以土地财政带动城市建设，进而开展招商引资并拉动经济发展的模式。这种增长主义的发展逻辑导致城镇化粗放发展<sup>[1]</sup>，城市扩张的势头有增无减，

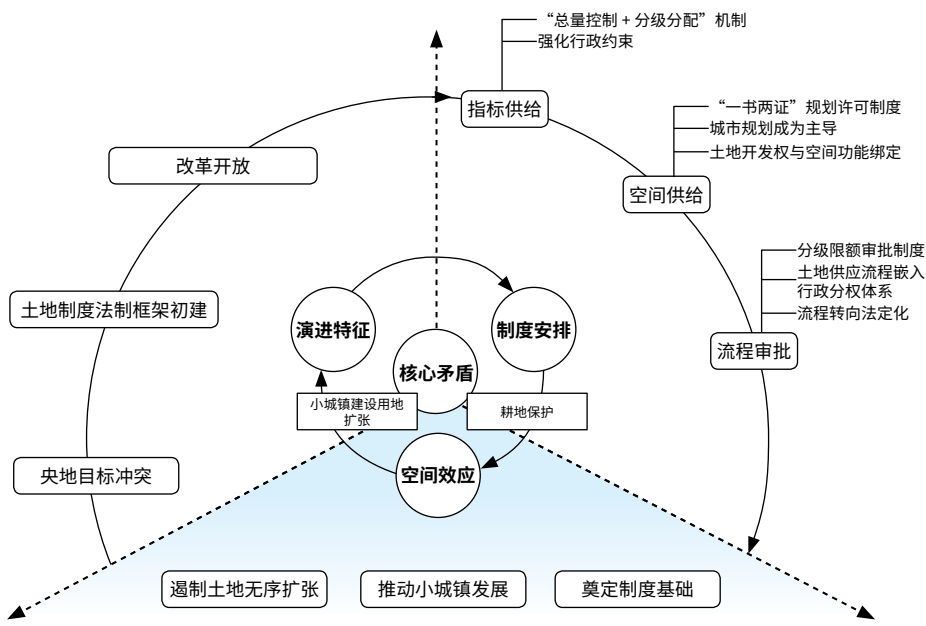


图 3 1978—1992 年建设项目土地供给制度变迁模式

表 2 1993—2003 年主要法律法规与政策文件

| 阶段                   | 时间     | 文件                             |
|----------------------|--------|--------------------------------|
| 城镇化加速发展时期的用途管制确立强化阶段 | 1997 年 | 《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》 |
|                      | 1998 年 | 《中华人民共和国土地管理法》修订版              |
|                      | 1998 年 | 《中华人民共和国土地管理法实施条例》             |
|                      | 1999 年 | 《建设用地审查报批管理办法》                 |

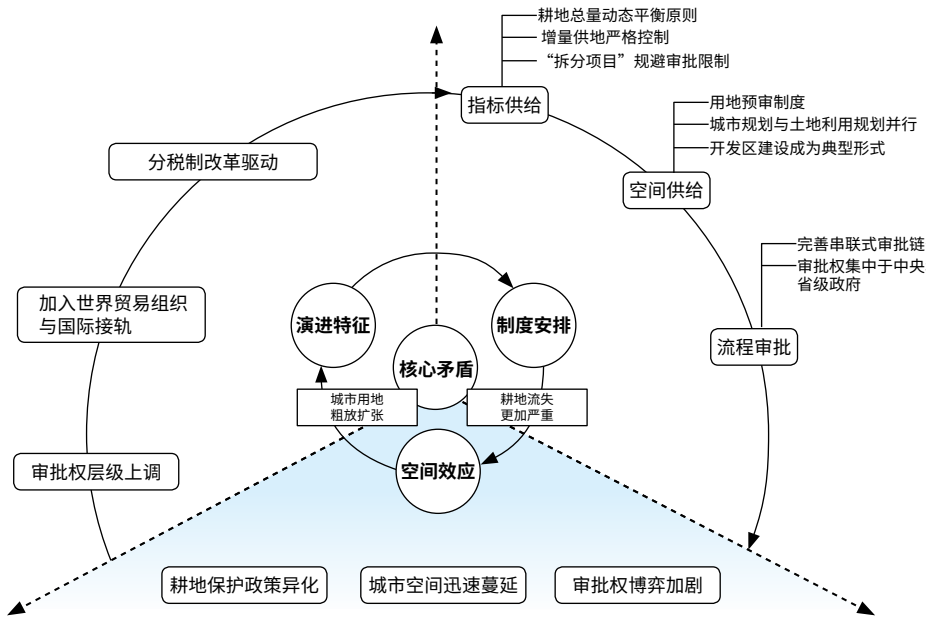


图 4 1993—2003 年建设项目土地供给制度变迁模式



城乡割裂现象愈发严重。在此背景下，“以人为核心”的城镇化诉求更为迫切，以制度工具控制城市的粗放扩张和无序蔓延刻不容缓。此外，土地利用规划、城市规划以及其他相关规划在规划目标和空间布局等方面存在差异，对政策的传导与落实产生较大制约，项目选址与土地指标难以匹配，也导致公共服务设施与基础设施布局不均衡的问题。

在这一阶段，建设项目土地供给制度安排进一步强化约束，试图通过细化规则，控制城市快速蔓延，缓解日益尖锐的人地矛盾。为了遏制耕地随意占用、粗放建设、非法转用等现象，这一阶段的制度安排主要集中于空间供给与流程审批两个维度（表3）。在空间供给维度，城乡规划确立了五级规划体系，并建立起基于控制性详细规划的“一书三证”规划许可制度。在土地利用规划方面，原国土资源部指出，市级、县级、乡级的土地利用总体规划依据建设用地规模控制指标来确定城乡建设用地的规模边界、扩展边界和禁止建设边界。在流程审批维度，主要围绕用途管制机制的构建，以用地预审和审查为关键环节，强化对指标分配的落实并遏制乱占耕地的现象。

在这一阶段，增长主义逻辑下的高速发展带来了一系列问题，由此开展了制度改革，城乡规划与土地利用规划都以加强管控为目标，对建设项目土地供给的约束与限制也达到顶峰。然而，在增长主义逻辑下，土地要素配置权成为各个部门的争夺重点<sup>[12]</sup>，各规划又对土地供给的全流程严加要求，最终导致建设项目落地困难、空间布局混乱、用地结构失衡。总体来说，这一阶段城镇化率虽然快速提高，但是整体表现为低质量的不协调：一方面，增长主义的导向不变，土地财政仍然驱动“土地的城镇化”高速发展；另一方面，“人的城镇化”

虽然在制度作用下逐渐获得主动性，但是仍然难以与用地扩张相匹配，导致要素流动不畅，城乡割裂严重。见图5。

2.4 新型城镇化目标下改革与优化的试点阶段（2013—2017年）

随着我国城镇化率超过50%，为了实现人口、经济、资源、环境协调可持续发展的高质量城镇化，党的十八大提出新型城镇化的发展目标。然而，“半城镇化”现象以及不同部门、不同规划之间的不协调等问题严重影响了新型城镇化目标的实现<sup>[13]</sup>。因此，针对规划管理中存在的多种规划体系独立、内容冲突和衔接不足等问题，国家启动了“多规合一”改革。“多规合一”改革既是对土地问

题与城镇化问题的回应，也是政府“放管服”改革的重要举措。

这一阶段的制度安排重点围绕“多规合一”改革，从技术标准、供给原则、部门组织等方面开展改革试点探索。在指标供给维度，从增长式指标分配向以存量优化为主的逻辑转变，原国土资源部要求试点地区严格控制新增建设用地规模，并探索构建工业用地弹性出让制度<sup>[14]</sup>，明确“增减挂钩”政策与“多规合一”的衔接，确保复垦耕地与生态保护红线相匹配。在空间供给维度，“多规合一”改革实践主要是在确定生态保护红线、永久基本农田保护红线及城镇开发边界的基础上，聚焦对多个规划的整合，形成“一张图”。在流程审批维度，

表3 2004—2012年主要法律法规与政策文件

| 阶段                 | 时间    | 文件                                |
|--------------------|-------|-----------------------------------|
| 增长主义逻辑下主体重叠与制度冲突阶段 | 2008年 | 《中华人民共和国城乡规划法》                    |
|                    | 2008年 | 《建设项目用地预审管理办法》修订版                 |
|                    | 2009年 | 《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》              |
|                    | 2010年 | 《国土资源部关于改进报国务院批准城市建设用地申报与实施工作的通知》 |

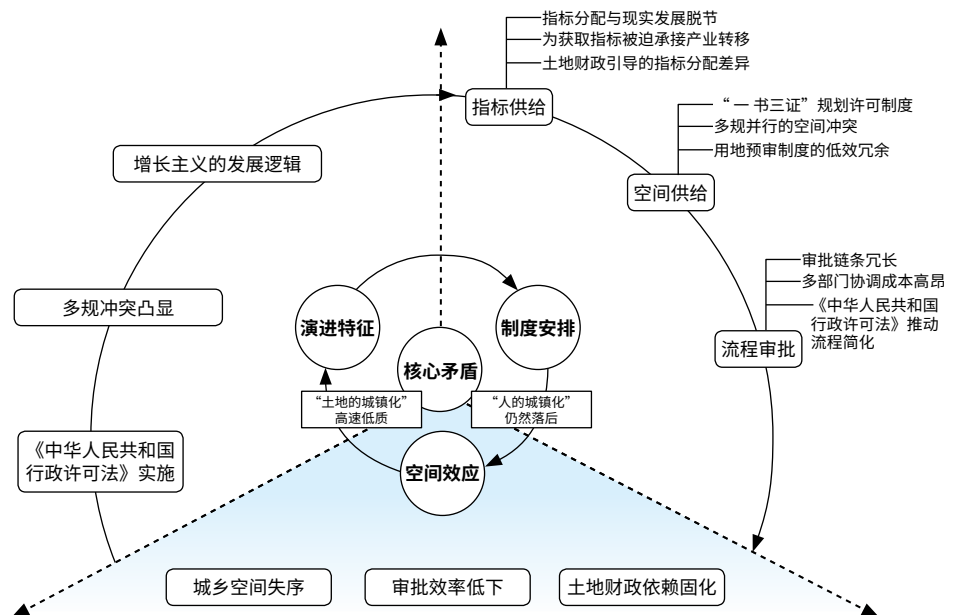


图5 2004—2012年建设项目土地供给制度变迁模式

“放管服”改革侧重于简化建设用地预审审查内容,减少审批要件,提高审批效率,并在严守控制线的前提下进一步简化审批程序。

在“放管服”改革导向下,这一阶段的制度安排强化了批后监管的意识并加大了监管力度(表4)。“多规合一”试点建设的推进,是此阶段制度主体简化的先行尝试,也是打破制度惯性和路径依赖的关键一步。然而,不同规划在技术标准、规划内容、价值导向等方面存在差异,整合难度及实施阻力较大。在空间层面,城镇化步入“规模放缓与质量分化”阶段,具体表现为东部“多规合一”试点城市存量用地优化需求与中西部的增量扩张惯性不同步。东部“多规合一”试点城市通过“多规合一”改革优化空间布局,推动产城融合;中西部的“鬼城”现象则反映出“重增量轻存量”的发展惯性,城乡建设用地仍在高速扩张。见图6。

## 2.5 高质量城镇化发展下制度重构与完善阶段(2018年至今)

在高质量发展与生态文明建设导向下,城市规划建设模式进入控制增量与优化存量并重的新阶段。建设用地管理面临增量空间不足与资源粗放利用并存的双重困境。2018年,国家发展改革委明确提出“推动新型城镇化高质量发展”的政策导向;同年,自然资源部成立,整合了相关规划和土地管理职能,这为建设项目的土地供给全过程改革打下了制度和组织基础。

在这一阶段,制度安排的核心是建立起与国土空间规划体系相匹配的全域建设项目土地供给制度体系。该体系不仅要响应新型城镇化和高质量发展的目标,还要与国土空间规划体系“纵向到底,横向到边”全域全要素治理的要求契合

(表5)。在指标供给维度,建立统筹各要素的指标分配体系,健全用途管制制度,以国土空间规划为依据划定“三区三线”,对所有国土空间分区分类实施用途管制。与此同时,进一步明确乡村土地流转的要求与条件,严控“非粮化”“非农化”。在空间供给维度,存量用地优化与集约利用是这一阶段的核心工作,在符合国土空间用途管制的前提下,通过“工改商”“工改居”等用途转换,以及协议出让、增存挂钩等方式改造低效工业用地开始推行。在流程审批维度,通过审批权的府际变化和优化审批流程<sup>[15]</sup>,推行用地审批“放权”,为省级政府提供了更大的灵活处理空间。

国土空间规划体系的建立是以新型城镇化和生态文明建设为目标导向的制度安排<sup>[16]</sup>,在进入高质量发展阶段后,城乡建设以存量更新为主,并在各方面协同发力。在新型城镇化目标指引与国土空间规划体系建立完善的背景下,城镇化速度虽然放缓,但是动力依旧强劲,城乡融合迈向新阶段,都市圈和城市群主导的城市发展格局不断优化。见图7。

## 3 新型城镇化背景下建设项目土地供给问题分析

新型城镇化是以人为本的城镇化,具有质量优先、绿色低碳、创新驱动、

表4 2013—2017年主要法律法规与政策文件

| 阶段                 | 时间    | 文件                             |
|--------------------|-------|--------------------------------|
| 新型城镇化目标下改革与优化的试点阶段 | 2014年 | 《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》       |
|                    | 2015年 | 《关于规范推进城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》      |
|                    | 2016年 | 《国土资源部关于改进和优化建设项目用地预审和用地审查的通知》 |
|                    | 2016年 | 《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》     |

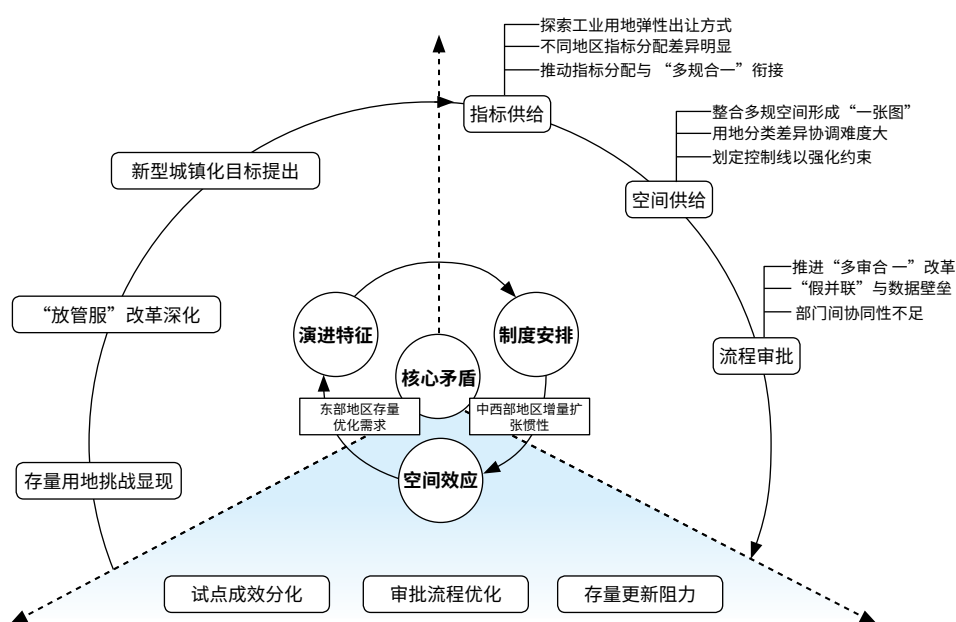


图6 2013—2017年建设项目土地供给制度变迁模式

城乡融合等特点，核心在于“人的城镇化”与“土地的城镇化”的协调发展。新型城镇化不仅是城镇化的质量提升与内涵拓展，更是发展思想的转变与发展方式的转型。面向建设项目的土地供给是实现新型城镇化目标的重要抓手与保障，需对其发展历程进行反思总结，对现状问题进行精准识别，并提出新型城镇化目标下的制度优化策略。

3.1 建设项目土地供给制度变迁与城镇化进程交互的总结

纵观建设项目土地供给制度的演进，

不同阶段的演进特征十分明显。从改革开放初期“自下而上”的城镇化模式、社会主义市场经济体制建立后的投资热和土地财政影响下的城镇化加速现象，到增长主义逻辑下的“半城镇化”问题加剧，再到进入存量时代后新型城镇化目标的提出以及宏观新行政体制的构建，阶段特征的变化与我国经济社会的发展相耦合，也是城镇化进程的深刻体现。

在制度安排方面，早期的建设项目土地供给制度大多仅聚焦于土地问题，约束力度不断加大、强度不断提高。随着发展理念的转变以及“放管服”改革

的深化，制度安排开始关注人地关系，致力于推动以人为核心的新型城镇化。制度供给的变革始终滞后于城镇化动力的变化。从早期应对小城镇发展失控，到后期转向遏制城市蔓延，再到当下平衡全域保护与高质量发展的需求，建设项目土地供给制度在经济社会发展及政策环境的影响下不断完善和发展，已成为实现新型城镇化目标、优化用地布局、统筹城乡关系、促进高质量发展的重要工具。

在空间效应方面，早期的土地粗放供给为“外延扩张式”城镇化提供了支撑，催生了开发区建设热潮，也导致耕地流失；在增长主义导向下，规划管控虽抑制了城市的无序蔓延，但依赖土地财政的发展路径仍导致了“半城镇化”现象以及城乡空间破碎化；国土空间规划体系建立后，全域管控推动城市发展转向存量更新，但产权的复杂性和利益协调难题也随之凸显<sup>[17]</sup>。

3.2 建设项目土地供给制度现状问题

新型城镇化对建设项目土地供给制度提出了多维要求：在功能结构方面，应优先保障民生与公共服务，推动产城融合；在城乡关系方面，要着力破除城乡二元结构，在保障乡村建设用地的同时激发集体土地的价值；在供给机制方面，需优化供给结构，创新供给方式，并借助新技术提升监管的精细化水平，实现从增量扩张向存量挖潜、城乡融合的可持续土地供给制度转型。

面向制度转型发展目标，从指标供给、空间供给、流程审批3个维度来看，当前建设项目土地供给制度面临以下困境：在指标供给维度，表现为央地目标脱节和利益冲突，地方政府在实际发展中依赖于土地财政，导致指标分配低效化，阻碍了新型城镇化以人为本理念的

表 5 2018 年以来主要法律法规与政策文件

| 阶段                 | 时间     | 文件                                           |
|--------------------|--------|----------------------------------------------|
| 高质量城镇化发展下制度重构与完善阶段 | 2019 年 | 《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》             |
|                    | 2019 年 | 《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》                 |
|                    | 2020 年 | 《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》                         |
|                    | 2020 年 | 《建设用地审批“放管服”改革实施方案》                          |
|                    | 2021 年 | 《自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》 |
|                    | 2021 年 | 《农村土地经营权流转管理办法》                              |

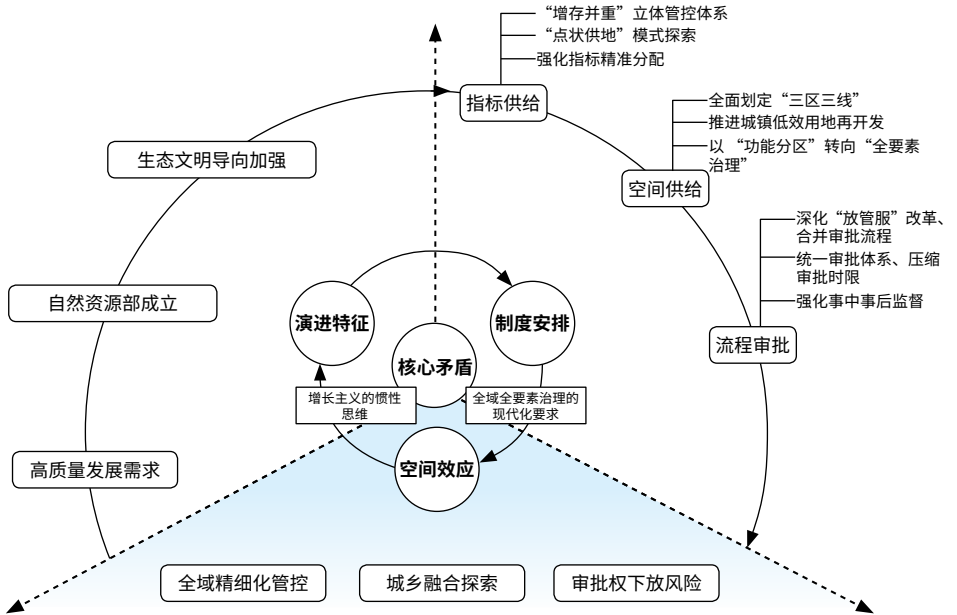


图 7 2018 年以来建设项目土地供给制度变迁模式



落实；在空间供给维度，主要体现为部门目标割裂，这在客观上加剧了空间准入规则的碎片化，造成城市空间缺乏整体性<sup>[18]</sup>；在流程审批维度，底线管控强化导致前置要件增多、审批周期被动延长，以及多部门协同梗阻和技术服务薄弱等，审批效能严重不足。这些问题的深层根源首先在于差异化的目标牵引，中央的宏观调控和总体平衡的立场与地方的发展需求错配；其次，部门间协同不足使跨层级、跨部门的目标整合困难，进而导致制度体系的整体性被割裂。

从制度变迁理论视角审视，上述问题的根源在于路径依赖与制度惯性。制度变革在各阶段均遭受不同程度的阻力，这一方面源于特定时期的社会经济发展条件的约束；另一方面则源于历史形成的制度路径依赖的固化惯性，这种惯性导致刚性管控与弹性需求失衡。强化生态与耕地保护的重要性毋庸置疑，然而在实践中，对保护目标的过度侧重会导致空间管制边界划定僵化，缺乏必要的弹性空间，进而在后续项目选址阶段引发一系列现实问题。

#### 4 面向新型城镇化要求的建设项目土地供给制度“管制—协同—实施”优化策略

在新的发展需求与国土空间治理背景下，制度的变迁与改革要求整体性治理，对应指标供给、空间供给和审批流程3个维度所表现出的不同问题，建设项目土地供给制度应在不同角度予以回应。其中，在指标供给维度需要强化府际管制的一体化，在空间供给维度需要强化部门间的协同统一，在流程审批维度需要提升实施层面的效能。这3个维度的策略既是土地供给制度对新型城镇化要求的回应，也是从纵向到横向构建

整体性治理的重要内容。

##### 4.1 面向央地目标一致的管制优化策略

首先，要克服路径依赖和制度惯性，转变政府治理理念，构建整体性责任体系，摒弃单一的增量思维模式，打造无缝隙政府，整合各治理主体的责任，以公共利益为导向，统一土地供给目标。中央政府在制定土地供给政策时，需更加关注地方的实际需求和差异。通过调研和数据分析，了解各地在城市功能、产业结构、人口规模等方面的实际需求。市级政府与区级政府在理念上也需协调一致。通过制定总体规划和详细规划，确定共同的发展目标，明确各区的功能定位和土地利用方向。同时，通过财政转移支付、专项资金等手段，平衡各区的经济压力，协调利益分配，减少区级政府在土地供给方面的短期行为。

其次，在实践中应以建立无缝隙政府为目标，通过设立协调机构推动县级单元的协同联动，优化组织结构，理顺治理体系，从而提高建设项目土地供给的效率，促进城市的可持续发展和区域经济的协同增长。

最后，在指标分配利用方面，应构建明确的指标分配机制，确保各县（市、区）在土地使用指标上的公平性与合理性；在空间管制方面，要明确责任分工，强化对土地利用全过程的监管，可适当下放审批权限以提升效率。

##### 4.2 面向空间供给的部门协同策略

在目标整合方面，应明确各部门的职责与权限。在确保央地目标有效传导的基础上，健全部门协同制度，强化空间准入边界的弹性，并进行规划“留白”，即预留弹性空间。围绕质效提升目标，统筹多项指标，综合运用增量、流量、

存量等各类用地指标，多渠道保障新增建设项目的用地指标供给。对于增量指标，应将有限的增量资源向重点区域、重点项目倾斜；对于流量指标，要加快探索建立指标跨省交易机制和土地要素资源交易平台，为土地要素的市场化奠定制度基础，使优势地区获得更大的发展空间；对于存量指标，需积极探索存量土地的利用方式以解决新增用地不足的问题，结合年度监测和定期评估制度，完善增量安排与存量消化相挂钩的机制。针对不同类型的片区，设定差异化的公益性用地比例，改革用地供应模式，并强化供后考核。

在部门组织方面，健全部门协同机制。首先，打造一站式服务平台，实行“一窗受理、并联审批”的工作模式，这既有助于促进各部门协同工作，实现“真并联”，又能转变发展思维，建设服务型政府。其次，完善部门间的“一单清”制度以提高协同效率，即通过强化既定方案的执行刚性，明确各部门的权限与责任，促使各部门各司其职、为实现统一的整体目标共同努力。

##### 4.3 面向流程审批的实施效能提升策略

将前期土地手续纳入改革范畴，优化审批流程，精简相关土地报批环节、减少报件材料，加快净地出让步伐，实现全周期审批、全覆盖审批。首先，优化前期土地手续的审批流程，创新审批方式，进一步提升建设项目用地的供给效率。拓展区域评估范围，为解决多方面的问题提供一站式解决方案的可能性，以解决用地评估评审环节手续繁杂、耗时较长等问题。如此，提升审批服务效率，降低企业的时间和资金成本，推动项目落地。

利用新技术提高效率及信息互通水



平, 搭建一体化技术服务平台, 推动信息资源的共建共享, 实现无纸化、数字化报件, 建立电子证照共享系统。首先, 提升“多规合一”平台功能, 健全项目生成机制, 统筹整合各类规划, 划定各类控制线, 构建“多规合一”的“一张蓝图”; 其次, 持续优化和完善审批系统, 通过精简施工许可阶段的填报信息、优化填报系统的缓存功能, 满足更为丰富的审批场景需求, 如建设单位中途出现工商变更等事项时, 系统应做到快速响应、因势而动。

## 5 结束语

建设项目土地供给制度与城镇化进程深度交织, 其演进轨迹映照出社会经济发展的需求与挑战。从制度变迁理论的角度来看, 改革开放以来, 我国建设项目土地供给制度经历了多个发展阶段: 从早期双轨制下初步构建具有计划性、法治化的体系, 到市场经济体制确立后强化用途管制、增长主义逻辑下面向人地关系问题开展新型城镇化试点, 再到当下国土空间规划体系建立, 土地供给制度正在进行关键调控。各阶段均围绕发展需求进行制度调适, 在指标供给、空间供给、流程审批上持续优化, 从行政干预主导逐步迈向多维度协同, 在为城镇化提供土地支撑的同时重塑城乡空间格局。

制度演变与城镇化发展相互作用, 一方面城镇化需求不断驱动着制度的革新, 另一方面每个阶段的建设项目土地供给制度都在优化用地结构、为城镇化提供支撑。在这种交互中, 矛盾与挑战并存, 府际、部门之间及人地矛盾和冲突在不同阶段体现为不同的问题。随着新型城镇化的发展, 按行政单元分配指标的方式难以与城市群发展适配, 存量

更新中产权碎片化、利益分配失衡等问题凸显。面向新型城镇化目标, 解决问题需从指标供给、空间供给、流程审批3个维度入手, 构建适应高质量发展的建设项目土地供给制度。建设项目土地供给制度需紧跟时代、深化改革。首先, 需要进行理念转型, 打破路径依赖与制度惯性; 其次, 注重实践协同, 加强顶层设计与基层的探索互动, 推动部门之间、层级之间的协同; 最后, 工具与技术创新也是实现新型城镇化的必要条件, 需消除数据壁垒与利益藩篱, 为新型城镇化注入动力, 推动城镇化迈向更高质量的发展阶段。

## 【参考文献】

- [1] GAR-ON YE H A, WU F. The new land development process and urban development in Chinese cities[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1996(2): 330-353.
- [2] 单卓然, 黄亚平. “新型城镇化”概念内涵、目标内容、规划策略及认知误区解析[J]. 城市规划学刊, 2013(2): 16-22.
- [3] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50, 55.
- [4] 单卓然, 黄亚平. 试论中国新型城镇化建设: 战略调整、行动策略、绩效评估[J]. 规划师, 2013(4): 10-14.
- [5] 陈江畅, 张京祥, 陈浩. 底线与边界: 治理视角下的土地资源合理配置逻辑[J]. 城市发展研究, 2021(9): 33-41.
- [6] 王晨跃, 叶裕民, 田莉, 等. 城乡建设用地指标纵向配置逻辑与执行偏差研究[J]. 中国土地科学, 2023(12): 34-44.
- [7] 申明锐, 杨帆, 唐爽, 等. 项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 51-58.
- [8] 李祥, 周祥胜, 范诗彤, 等. 多尺度国土空间用途管制政策机制优化策略[J]. 规划师, 2025(4): 114-120.
- [9] NEEDHAM B, LOUW E, METZEMAKERS P. An economic theory for industrial land

policy[J]. Land Use Policy, 2013, 33: 227-234.

- [10] CAI M, FAN J, YE C, et al. Government debt, land financing and distributive justice in China[J]. Urban Studies, 2021(11): 2329-2347.
- [11] 申明锐, 张京祥. 新型城镇化背景下的中国乡村转型与复兴[J]. 城市规划, 2015(1): 30-34.
- [12] LOUW E, VAN DER KRABBE E, VAN AMSTERDAM H. The spatial productivity of industrial land[J]. Regional Studies, 2012(1): 137-147.
- [13] 翁芳玲, 赵燕菁. 厦门市“三规合一”规划审批改革[J]. 规划师, 2015(8): 50-53.
- [14] 何明俊. 国土空间规划体系中城市规划行政许可制度的转型[J]. 规划师, 2019(13): 35-40.
- [15] 欧阳邦, 杨光辉, 周祥胜, 等. 国土空间专项规划全流程衔接机制研究[J]. 规划师, 2025(4): 121-126.
- [16] 张秋仪, 黄莉芸, 杨迪, 等. 空间治理理念下的土地征收成片开发方案实施路径研究[J]. 规划师, 2022(4): 41-49.
- [17] 申明锐. 基层城镇化视角下的村镇规划研究[J]. 世界建筑, 2024(11): 62-63.
- [18] 景鹏, 何业成, 乔学扬, 等. 低效工业用地识别与高质量再开发路径研究: 以南京市江宁区为例[J]. 规划师, 2024(12): 146-151.

【收稿日期】2025-06-20