

文章编号: 1007-6301 (1999) 04-338-08

开发区建设中的土地开发利用问题与对策

何书金, 鲁 奇, 苏光全, 郭焕成

(中国科学院地理研究所, 北京 100101)

摘要: 中国拥有国家级开发区 129 个, 省级开发区 584 个, 累计规划面积约 8 000 km², 开发面积约 1 500 km²。本文在开发区典型调查研究的基础上, 简述了中国开发区具有类型丰富、数量多、规模大和呈沿海、沿边、沿江集中布局态势的基本特征。总结了开发区土地开发以新征新占农用地为主, 以旧城区改造为辅; 以占用大量耕地为主, 以开发利用各类荒山、荒地为辅; 以先征、先占(圈地)后再用为特色; 用地面积大, 容积率小等四个方面的现状特点。归纳了开发区有耕地开发、旧城改造、海涂及海岛开发和荒地荒山开发四个类型。分析了开发区存在着规划布局不合理、耕地闲置、土地出让价格偏低和管理混乱等方面的问题。提出了全面规划、合理布局; 依法统一管理开发区各类建设用地; 改变经济增长方式, 提高土地利用率和产出率的对策。

关 键 词: 开发区; 土地开发利用; 问题与对策

中图分类号: F301.24 **文献标识码:** A

1 开发区的特征

1.1 类型丰富、数量多、规模大

中国改革开放 20 年来, 经济规模不断增大, 经济组织形式也出现了多样化局面。开发区的建设也由单一的经济特区发展为包括经济技术开发区、保税区(自由贸易区)、高新技术产业开发区、台商投资区、边境经济合作区、国家旅游度假区等不同形式、不同规模、不同功能和类型的开发区, 他们虽都具有享受特殊经济政策地域的共同特性, 但相互之间也有明显的差别。到目前为止, 全国共有国家级开发区 129 个(表 1), 省(直辖市、自治区)级开发区 584 个, 平均规划面积约 13 km²。

1.2 呈沿海、沿边、沿江集中布局态势

由于各类开发区对区域条件、自然环境等有本身的特殊要求, 因此不是任何地方都适合。从中国目前情况看, 经济技术开发区和保税区大多分布在沿海、沿江港口城市及东北大型工业基地, 边境经济合作区则在内陆国境口岸地区, 高新技术产业开发区遍布全国大中城市, 国家旅游度假区多位于风景胜地。

此外, 有的开发区选择在经济特区之内, 如深圳的沙头角和福田保税区、厦门象屿保税区; 有的区内套区, 象大连、广州、福州等市的保税区都在经济技术开发区中; 更有的

收稿日期: 1999-04; 修订日期: 1999-11

基金项目: 国家自然科学基金资助(49831020)

作者简介: 何书金(1964-), 男, 现任中国科学院地理研究所副研究员。主要从事农村发展与土地利用研究工作。先后在国内外学术刊物和学术会议上发表论文 20 余篇。

表 1 国家级各类开发区数量的时间变化

Tab. 1 The quantitative change of developing regions of country's level based on different sorts										
类型	1984	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	合计
经济技术开发区	11	2	1				5	11	5	35
高新技术产业区			1			26	25			52
保税区					1	3	9			13
台商投资区				3			1			4
边境经济合作区							13	1		14
国家旅游度假区							11			11
全国总计	11	2	2	3	1	29	64	12	5	129

资料来源：中国经济特区开发区年鉴编委会. 中国经济特区开发区年鉴（1980～1997）. 改革出版社.

表 2 国家级开发区地带分布

Tab. 2 The distribution of developing regions of country's level						
地带省(区)	经济技术开发区	高新区	保税区	边贸区	旅游度假区	台商投资区
东部沿海地带	辽宁 沈阳, 大连, 营口	沈阳南湖, 大连, 鞍山	大连	丹东	大连金石滩	
	河北 秦皇岛	石家庄, 保定				
	北京 北京	北京				
	天津 天津	天津	天津港			
	山东 青岛, 烟台, 威海	济南, 威海, 青岛, 潍坊, 淄博	青岛		青岛石老人	
	江苏 连云港, 苏州, 南通, 昆山	南京浦口, 苏州, 无锡, 常州	张家港		太湖苏州胥口, 无锡马山	
	上海 闵行, 虹桥, 漕河泾	漕河泾		外高桥		横沙岛
	浙江 杭州, 宁波, 温州, 萧山, 大榭岛	杭州	宁波		杭州之江	
	福建 福州, 融桥, 东山	福州, 厦门	福州, 厦门		武夷山, 湄洲岛	福州, 厦门杏林, 海沧, 集美
	广东 广州, 湛江, 惠州, 广州南沙	广州天河, 深圳, 中山佛山, 惠州, 珠海	深圳福田和沙头角, 汕头, 广州		广州南湖	
中部地带	海南 洋浦	海口	海口		三亚牙龙湾	
	广西	南宁, 桂林		凭祥, 东兴	北海银滩	
	黑龙江哈尔滨	哈尔滨, 大庆		黑河, 绥芬河		
	吉林 长春	长春南湖- 南岭, 吉林		珲春		
	内蒙古	包头		满州里, 二连浩特		
	山西	太原				
	河南	郑州, 洛阳				
	安徽 芜湖	合肥				
	湖北 武汉	武汉东湖, 襄樊				
	湖南	长沙, 株洲				
西部地带	江西	南昌				
	陕西	西安, 宝鸡				
	甘肃	兰州宁卧庄				
	四川	成都, 绵阳				
	重庆 重庆	重庆				
	贵州	贵阳				
	云南 昆明	昆明		瑞丽, 畹町, 河口	昆明滇池	
	新疆 乌鲁木齐	乌鲁木齐		伊宁, 塔城, 博乐		

资料来源：中国经济特区开发区年鉴编委会. 中国经济特区开发区年鉴(1980～1997). 改革出版社.

区中又辟小区，如福州经济技术开发区辟有科理高技术工业园区、外商独办的泰安工业园区和泛太平洋工业园等。此外，随着三峡工程的上马，三峡库区也于 1994 年 8 月经国务院批准对外开放，涪陵、万县、宜昌三市为沿江开放城市；宜昌、姊归、兴山、巴东、巫山、巫溪、奉节、云阳、开县、忠县、石柱、丰都、武隆、长寿、江北、巴县、江津共 17 个县市为三峡经济开放区。

从全国总体情况和发展趋势来看，中国的开发区从沿海到边疆，从沿海、边疆到内地，从中央到地方，从城市到乡村，逐步形成一个多层次、多渠道、全方位对外开放的格局和布局态势（表 2、表 3）。

表 3 国家级开发区地带分布特征

Tab. 3 The distribution character of developing regions of country's level

	东部地带		中部地带		西部地带	
	数量	比重	数量	比重	数量	比重
省（区）	12	38. 71	9	29	10	32. 26
经济技术开发区	29	80. 56	4	11. 11	3	8. 33
高新区	29	55. 77	14	26. 92	9	17. 31
保税区	13	100				
边贸区	3	21. 43	5	35. 71	6	42. 86
旅游度假区	11	100			1	9. 09
台商投资区	4	100				

注：依据 《中国经济特区开发区年鉴（1980- 1997）》资料整理。

2 土地开发利用现状

2. 1 以新征新占农用地为主，以旧城区改造为辅

总体来说，开发区建设中的土地开发是一种类似城市新区或新型工业基地的建设开发，是一种外延式的扩张，是一种农村集体所有制土地向国有土地的改变，即权属改变，也是一种土地用途性质的改变，因此，开发区土地开发表现特征为以新征新占农用地（农村用地）为主，以老城区（旧城区）改造为辅。例如，1984 年国家第一批 11 个经济技术开发区建立时，在处理选址问题上，主要是参照经济特区，而经济特区是一个全封闭管理的区域，从而影响到首批开发区都分布在远离老城区（母城）的农村地区，距离一般为十几公里、几十公里、甚至上百公里，由于没有母城依托，最初设计规模都很大，后来国家进行了调整，规定规划面积限制在 10 km² 左右，起步面积在 1 ~ 3 km²，首批 11 个经济技术开发区规划面积 160 km²，首期开发面积 16 km²。这些开发区基本上都是新征或新占的农用地。后来新批准的经济技术开发区虽然改变了首批开发区远离老城区的做法，使开发区尽量靠近老城区，或作为老城的一个新城区建设，但土地开发仍然是采用新征或新占城近郊或远郊农用地的方式。

2. 2 以占用大量耕地为主，以开发利用各类荒山、荒地为辅

由于各级各类开发区是经国务院和省级人民政府批准的，具有一定的法定效力，作为批准面积内的耕地其原有性质和功能将消失，那么开发区内的耕地便以正常的、必然的、合法的方式锐减，而且耕地性质的改变大部分是不可逆转的，也就是说大部分耕地性质改变后不可能再通过整治、复垦等方法恢复为原来的农业用途性质。

全国各级各类开发区除天津等极少数开发区选址在荒山、荒地上开发外,其它大部分选址在农业生产水平较高的耕地上。1992年“开发区热”时,淹没了大片大片的良田沃土,全国绝大多数省(直辖市、自治区)建设用地及耕地占用指标大大突破,有的突破幅度相当大。据原国家土地管理局对七个省的不完全统计,每个省的开发区起步面积都超过了30万亩,占用耕地面积在80%以上,有的地方甚至达到100%。一般来说,成片土地开发区占用土地的80%都是耕地。1992年,我国出现了建国以来占用耕地的第三次高峰,建设占用耕地达2400万亩,达到历史最高峰。

2.3 以先征、先占(圈地)后再用为特色

1992年开发区热时,各级地方政府不顾当地的条件和特点,竞相圈地开办开发区。根据典型调查,至1994年11月云南省昆明国家滇池旅游度假区、昆明国家高新技术产业开发区和昆明经济技术开发区三个开发区经昆明市人民政府批准出让的土地使用权面积4689亩,其中根本没有动工和动工后停建的闲置土地面积达1986亩,占已出让面积的42.35%。实际收到的出让金仅占应收出让金的48.96%。

2.4 用地面积大,容积率小

据初步统计,全国各级各类开发区平均规划面积达 13 km^2 左右,但土地开发利用效益偏低。例如,湖南省60个省级以上开发区,除2个国家级开发区外,其余省级开发区开发业绩均不尽人意。其注册企业平均约百家,累计完成投资平均不过3亿元,房产竣工不到 $19 \times 10^4\text{ m}^2$,完成工业产值不足1.5亿元,实现利税不到2000~3000万元及出口创汇小于200万美元。远低于工业发达国家和地区的平均水平。如中国台湾的开发区以占地面积小而经济效益高著称,其高雄、楠樟与台中3个开发区总用地面积仅 180 hm^2 ,据1988年的统计,在这不到 2 km^2 的土地上,共提供了37.7亿美元的外销产品,平均每公顷土地创汇294亿美元,吸收投资345万美元。

3 土地开发的类型、规模及分布

3.1 土地开发的类型

中国开发区土地开发类型按照土地开发的用途和功能可划分为工贸开发类型、高新技术产业开发类型、保税开发类型、边贸合作开发类型、旅游度假开发类型等等;按照土地开发区位可划分为大城市郊区开发类型、独立新建区开发类型、旧城区改造开发类型等等;按照土地开发利用的常规分类方法可划分为耕地开发类型、旧城区改造开发类型、海涂及海岛开发类型、荒地荒山开发类型等等。

3.2.1 耕地开发类型

中国大多数开发区特别是经济技术开发区建设一开始就是采用土地特别是耕地征用后进行基础设施建设以达到招商引资的目的。据统计,全国各级各类开发区土地开发中80%是耕地。因此,耕地开发是开发区土地开发的主体。耕地开发效益显著,但盲目的扩大开发区规模,造成大量耕地荒芜闲置,加剧了人地矛盾的尖锐程度。故耕地开发应严格审批,尽量少占耕地,最大程度发挥耕地开发效益。

3.2.2 旧城区改造开发类型

我国高新技术产业开发区属于以政策区为主、集中新建区为辅的开发区,它依托城市

布局,大多是在旧城区上起步改造建设,属于旧城改造开发类型。如北京市高新技术产业开发试验区就选址在中国科学院、北京大学、清华大学等科研院所大学密集的中关村科技文化地区,这里既是全国最大也是全国最重要的科教文化中心。全国高新技术产业开发区依托城市规模 100 万人以上的占 55.77%、50~100 万人的占 23.08%、20~50 万人的占 19.23%、20 万人以下的仅威海 1 个只占 1.92%。

3.2.3 海涂及海岛开发类型

全国开发区建在海涂及海岛上的比较少,仅有天津经济技术开发区、大榭岛开发区等。海涂及海岛开发类型的特点是地理区位优势、土地开发成本低、不占耕地、效益显著。如天津经济技术开发区经过 10 多年的开发建设,已将规划的 33 km^2 土地开发了 $2/3$ (22 km^2),世界许多著名的大公司、大企业在这里落户生产,是全国经济社会效益最好的开发区之一。

3.2.4 荒地荒山开发类型

在荒地荒山上建立开发区是国家政策鼓励和提倡的。但由于土地开发成本高、大多区位不好,全国开发区建设选择在荒地和荒山上的比重也很少,大多为小型开发区,但我国人多地少,耕地不足,少占或不占耕地是我国国策。因此,开发区建设应尽可能选择在荒地荒山上开发进行。

3.2 土地开发的规模

土地开发始终是开发区建设的重要内容,开发区对外优惠很大程度上也体现在土地的出让价格上面。1992 年开发区热时,土地开发规模达到历史最高峰。

1993 年 5 月,国务院发布“关于严格审查和认真清理各类开发区的通知”后,各省、直辖市、自治区都认真贯彻执行,对已批准的开发区进行清理,撤消了一些无能力开发和不符合规定的开发区,退还了大批耕地。据国务院特区办统计,1994 年 8 月,各地撤销各类开发区 1 274 个,撤销规划面积 $6\,966\text{ km}^2$,还耕于农的土地达 200 万亩;目前,全国共有国家级开发区 129 个,省(直辖市、自治区)级开发区 584 个,规划面积累计约 $8\,000\text{ km}^2$,开发面积累计约 $1\,500\text{ km}^2$ 。

3.3 土地开发的分布态势

开发区经过 15 年的发展,在布局上也逐步呈现由沿海土地开发为主,向中西部内陆地区经济中心城市延伸、转移的态势,1990 年以前全国 20 个国家级各类开发区全部分布在沿海地带,到目前为止,中西部地带国家级各类开发区已有 42 个,占全国的 32.56%。

随着中国总体经济发展战略的西移,开发区建设及土地开发的地区布局总趋势将逐渐转向中西部。实际上,一些“三资”企业的发展已经开始向西部地区迅速推进,东部沿海地区的一些乡镇企业也出现一股“西进”热潮。纺织业从 1995 年起也将实施“西进战略”,要把东部沿海地区相当一部分纺织设备和技术迁至西部地区。

4 土地开发存在的问题

4.1 规划和布局缺乏科学性,规模偏大,布局分散

开发区建设初期,特别是 1992~1993 年期间,由于盲目性很大,出现了不少矛盾和问题。有的开发区建设未经很好地科学论证,带有较强的盲目性;有的摊子铺的太多,且布局也不尽合理,规模普遍偏大,圈占大量耕地;有的缺少资金、基础设施差,上不来项目,

建设迟缓, 形成开而不发的局面; 有的为了扩大招商引资上项目, 越权制订了一些优惠政策; 有的开发区规划建设方向不明确, 不加选择地盲目接项目, 没有地方特色; 有些开发区建设管理政策不够完善、不配套, 具体措施不得力等等。1992 年以来, 全国各地兴办开发区的热情很高, 有的开发区办得很成功, 吸引了大量的外资, 带动了区域经济的发展。但也有些地方不顾主客观条件, 开发区越办越多, 范围越划越大, 出现了一轰而起, 赶时髦现象。一些中小城市在条件不具备的情况下, 也仓促宣布办几个到几十个开发区, 还有些连交通、通讯都不具备的县乡也竞相办起了开发区。出现主观热望值很高, 筹划与兴办开发区的规模同土地、资金、人才等方面具备的可能条件之间不相适应矛盾。例如: 开发区热时, 经济实力位居河南省后几位的信阳地区新创办了各类开发区 20 个, 总面积竟达 113 km^2 , 开发区规划和布局的随意性、主观性, 造成资金和土地的浪费。

4.2 大量土地特别是耕地荒芜闲置, 造成土地浪费

开发区建设由于规划开发面积过大, 点多分散, 相对资金投入不足; 区位不理想, 招商引资困难, 无资金开发; 投资商只炒地皮, 不投资开发; 投资商开发资金不足或中途拆资, 开发区建设停滞等原因, 使大量耕地占用后没有投入, 处于闲置撂荒状态。近十年我国非农建设占用耕地约 7 000 多万亩, 若按每年 700 万亩计算, 每年仅基础设施投入就应达到 1.5 万亿元, 而实际上“八五”期间全国基本建设投资为 23 025 亿元, 平均每年仅为 4 600 多亿元。据调查, 到目前为止, 全国征而未用的闲置撂荒地近 200 万亩。土地占而不用, 造成闲置浪费, 东部沿海地带更为突出。根据原国家土地管理局 1998 年的土地清查数据, 全国查出闲置土地 $11.65 \times 10^4 \text{ ha}$, 其中耕地约 $6.28 \times 10^4 \text{ ha}$, 相当于 1996 年占用耕地的 $1/3$, 这些耕地的一半以上种植条件已破坏, 不能再复耕。在闲置的土地中, 70% 是国家各类建设用地, 这说明因建设项目盲目上马造成土地的闲置浪费十分惊人。其中东南沿海地区闲置土地和闲置耕地分别占全国的 84% 和 82%。全国闲置土地前十名的省、自治区、直辖市为广东、海南、广西、浙江、江苏、福建、山东、辽宁、湖南、上海。

4.3 土地出让价格偏低, 造成国有资产流失

开发区建设初期, 国家虽未拨款启动开发区建设, 但给予开发区优先贷款权, 而且许多地方, 是把土地无偿划拨给开发区, 即使开发区买地, 价格也相当便宜, 造成国有资产流失。开发区在创办之初, 一般都是首先成立一个具有政府职能的开发区管委会和一个负责基础建设任务的开发区总公司。管委会利用贷款廉价购得的土地或无偿划拨而得的土地, 承包给开发区总公司, 进行基础设施建设, 实现“三通一平”或“七通一平”, 把“生地”加工成“熟地”, 然后管委会把“熟地”以低于成本价格, 出让给外商, 以吸引外资。

4.4 政策和法规不健全, 管理混乱

目前, 从中央到地方, 颁布了若干开放和开发区法规, 包括领域广泛, 但存在着缺乏统一规划、机制不健全等问题, 今后的工作中, 除应严格执行现有法规之外, 还应对现行的和正在制定的各种法规进行修订、补充和完善, 统一政策。

1992 年开发区热浪涌来时, 许多地区纷纷下放土地审批权, 随意批地, 违法用地, 土地总量失控达到了可怕的程度。据原国家土地管理局对 1991 ~ 1996 年的土地清查数据, 在这 6 年总计的 $202 \times 10^4 \text{ ha}$ 非农建设用地中, 近 25% 未经合法批准, 全国违法用地总量达 $49.2 \times 10^4 \text{ ha}$, 其中一半是耕地。另外有的地方越权批地的比例竟达 90% 以上。土地滥批滥占, 滋生了土地投机。

5 土地开发利用对策

5.1 全面规划、合理布局

为了避免创办开发区的盲目性和短期行为,拟定科学的、全面的、长远的兴办开发区的规划,是很有必要的。由于我国地域广大,各地的资源、社会和经济条件不同,对外开放的区域不同,不可能照搬一个规划模式。这就要在深入调查研究的基础上进行科学的论证,对当地的资源配置、经济发展进行统筹安排,按照因地制宜、合理分工、各展所长、优势互补、共同发展的原则、统筹规划、促进地区经济合理布局和健康发展。这就要求在制定开发区规划时,要以当地国土规划、城镇体系规划和生产力布局的总体框架为依据,使开发区与城镇总体规划融为一体。开发区布局应从全局、大区范围来考虑,要尽可能的将开发区布局在“三沿”地带,即布局在沿海、沿铁路、公路和港口以及城镇附近,并且有一定的支撑能力的地方。

开发区的规划范围的界定,直接关系到开发区的效益问题,一般地讲,开发区规模的确定必须在对可能吸引到企业数量和规模进行客观估计的基础上来决定,不能盲目求大。开发区的规模不宜太大,特别是起步区更不宜太大。若开发区规模太大,投资多,建设周期长,效益就差,若开发区规模小,投资少,见效快。从实践看,开发区的规模,国家级的经济技术开发区规模一般不超过 5 km^2 ,起步区一般都从零点几平方公里到 $1 \sim 2 \text{ km}^2$;省级的各类开发区的规模相应地都要比国家级开发区规模小些,起步区面积大体相当。对于发展快的或距城市远的开发区规模可以适当规划大些,但应逐步实施,不宜一步到位,实行滚动开发。

5.2 依法统一管理开发区各类建设用地

为了强化规划和计划对土地这个特殊资源市场供需的平衡作用,各级政府土地管理部门应对开发区土地进行统一规划、统一征用、统一动迁安置、统一开发、统一出让、统一管理“六统一”,实行收入一本帐,审批一支笔,杜绝乱批乱占现象,调整土地市场秩序,积聚开发基金。“六统一”的核心是统一规划,只有统一规划才能真正实现合理利用土地。有效保护和利用现有耕地,节约每一寸土地,有效规划和开发土地资源,杜绝土地浪费。

在开发区用地管理时,土地管理部门每年做一次尽可能科学的用地计划,控制一级市场的土地供应总量,限制盲目的土地需求扩张,从源头上杜绝炒作行为及撂荒的可能;从严控制项目用地面积,对每份用地申请,规划、土地、计划等部门都要进行论证和审查;控制用地时序,对所有进区项目一律实行量资用地,预留保耕,即保证了项目用地需求,又不使土地撂荒,到投资者有能力开发时再审批;严控土地使用权转让市场,坚持依法转让,对未按法律规定期限和条件开发利用的禁止转让,防止炒作行为,促进二级市场的正常发育;确保一级市场的调控主动权,每年进行一次土地清理,对未依法开发利用的土地坚决收回重新调整。

5.3 改变经济增长方式,提高土地利用率和产出率

长期以来,中国的经济增长方式是外延型的、粗放型的、消耗型的、数量扩张型的;大大削弱了产品在市场上的竞争力,降低了经济效益,影响了国民经济的整体素质。因此,必须把经济增长方式转变为内涵型的、集约型的、效益型的、质量型的。

从开发区的情况来看，不少沿海地区随着改革开放的进展，土地和劳动的价格上升很快，原有的优势丧失了不少，再走外延发展的路子，再从扩大土地面积、甚至从挤占耕地面积上找出路，已经走不通了。开发区的发展将不再主要依靠优惠政策，而是主要靠科技进步，集约化、现代化经营管理。走以效益为中心、内涵开发为主的发展道路，提高土地利用率和产出率，促进开发区整体素质发生质的飞跃，实现第二次创业。

参考文献:

[1] 中国经济特区开发区年鉴编委会. 中国经济特区开发区年鉴(1980~1997)[M]. 改革出版社.
[2] 中国开发区综览编委会 编. 中国开发区综览[M]. 中国建材出版社, 1996. 7.
[3] 谷源洋, 魏燕慎 等. 世界经济自由区大观[M]. 世界知识出版社, 1993. 1
[4] 魏心镇, 王缉慈 等. 新的产业空间——高新技术产业开发区的发展与布局[M]. 北京大学出版社, 1993. 8
[5] 顾朝林、赵令勋 等. 中国高新技术产业与园区[M]. 中信出版社, 1998. 1.
[6] 何兴刚. 城市开发区的理论与实践[M]. 陕西人民出版社, 1995(4).

Question and Countermeasures of land Development in
the Construction of Developing Regions in China

HE Shu-jin LU Qi SU Guang-quan GUO Huan-cheng

(Institute of Geography, CAS, Beijing 100101)

Abstract: There are 129 developing regions of country's level and 584 of provinces' level in China. Their total planning area is about 8 000 km² and their developed area is about 1 500 km². This paper briefly narrates the basic characteristics of Chinese developing regions as abundance of sorts, largeness in quantity and scale, centralized distribution along the sea, boundary and rivers; further summarizes their characteristics in the land development, which are taking expropriating the agricultural as their principal part with re-construction of old cities as the second choice; taking impropriating the arable land as its principal part with developing all kinds of desolate mountainous areas and desolate land as the second choice; firstly expropriating then beginning to develop and taking the expropriated area large and using efficiency small as its characteristics. It concludes the four sorts of developing regions: development of arable land, re-construction of old cities, development of intertidal zone, islands and desolates mountainous areas and lands. It analyzes the arising problems of irrationality of layout, leaving arable land unused, remisng price low and management confusedly, and finally puts forward the countermeasures of managing uniformly the construction land of developing regions, changing the quomodo of economical increase and improving the efficiency of use and output of land.

Key words: Developing regions; Land use; Question and countermeasure