

东北大学公共管理博士文库
东北大学社区管理学术文库

辽宁省城乡建设用地 协调互动研究

Study on Coordination and Interaction of
Urban and Rural Construction Land of
Liaoning Province

唐莹 著

By Tang Ying



东北大学出版社
Northeastern University Press

本书是教育部战略研究基地(培育):东北大学科技政策中心的阶段性研究成果

本书由教育部哲学社会科学研究重大课题“中国社会转型中的政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

· 东北大学公共管理博士文库 ·

辽宁省城乡建设用地协调互动研究

Study on Coordination and Interaction of
Urban and Rural Construction Land of
Liaoning Province

唐莹 著

By Tang Ying

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

©唐 莹 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

辽宁省城乡建设用地协调互动研究/唐莹著. —沈阳: 东北大学出版社, 2014. 11

(东北大学公共管理博士文库)

ISBN 978-7-5517-0486-1

I. ①辽… II. ①唐… III. ①城乡建设—土地利用—土地规划—研究—辽宁省 IV. ①F299.273.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 276789 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83680267 (社务室) 83687331 (市场部)

传真: 024—83680265 (办公室) 83680178 (出版部)

网址: <http://www.neupress.com>

E-mail: neuph@neupress.com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 11.5

字 数: 173 千字

出版时间: 2014 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2014 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙 锋

责任校对: 潘佳宁

封面设计: 刘江旻

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-0486-1

定 价: 25.00 元

东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 姜成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 （以姓氏笔画为序）

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 姜成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果,“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际,回顾东北大学公共管理学科的发展历程,不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始,本学科就确立了“立足理工基础,办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来,我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血,取得了一定的成绩,走出了一条以学科建设为主线,科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点,尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来,我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励,以及几十项国家、省、市科研课题,出现了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛,也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的,因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来,东北大学公共管理学科发展迅速,变化日新月异。为更好地体现本学科的理论创新,我们决定启动“公共管理博士文库”的建设工程。出版这个文库的目的,一方面是为了保存和交流研究成果,经受社会检验,鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入21世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我们存在着巨大差别。因此，必须注重西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2009年12月于沈阳南湖

摘 要

土地资源是社会经济发展的物质基础。伴随着辽宁省工业化、城市化的快速发展,土地资源经济供给的稀缺性与其社会需求增长性之间失衡发展的态势日益凸现。建设用地供需矛盾日益加剧便是其具体体现。本研究以协同治理理论为指导,利用 DEA 模型、功效系数、脱钩分析、聚类分析和 GIS 空间分析等方法,对辽宁省城乡建设用地利用现状及协调调度进行分析,借助国外建设用地扩张控制方法及经验,以城乡建设用地协调互动为目标,尝试构建辽宁省城乡建设用地协调互动的调控体系、因地制宜地选择调控模式,以期为辽宁省城乡建设用地调控开启新的方向。

本研究利用 DEA 模型、限制因素修正等方法分析了辽宁省城乡建设用地利用现状、辽宁省城镇建设用地效率和辽宁省农村居民点整理潜力,以此作为分析辽宁省城乡建设用地协调互动的基础。从城镇建设用地角度看,辽宁省各城市的城镇建设用地效率的整体水平相对较高;从农村居民点整理潜力角度看,沈阳市与大连市是辽宁省农村居民点整理潜力的重点区域。

其次,利用功效系数法和脱钩分析法分别对辽宁省各城市城乡建设用地系统内部及系统间的协调调度进行测度,并对城乡建设用地协调调度影响因素进行判定和分析。研究得出:无论是系统内还是系统间,辽宁省城乡建设用地系统协调调度均处于较低水平;经济水平、社会建设、人口以及公共政策导向等因素均对辽宁省城乡建设用地系统的协调调度有所影响。

最后,在协同治理理论指导下,根据辽宁省实际情况并借鉴国外建设用地扩张控制经验,对辽宁省城乡建设用地协调互动调控体系进行了设计。明确了辽宁省城乡建设用地协调互动调控的具体调控目标、差异化调控模式、多元治理主体、资金筹措渠道以及利益分配关系。提出

需要采取强化土地利用规划的引导调控职能、加速协调互动调控过程中公众参与的实现、重视协调互动调控过程中市场机制的配置作用以及建立协调互动调控的社会监测机制等措施，确保辽宁省城乡建设用地协调互动调控工作的顺利开展。

Abstract

Land resources are material basis of economic and social development. Along with rapid development of industrialization and urbanization in Liaoning, imbalance between land resources economic supply and social demand is becoming increasingly pronounced. This research takes collaborative governance theory as guidance theory; use DEA model, main components analysis, cluster analysis and space analysis based on GIS to analyze the status and coordinative degree of urban and rural construction land of Liaoning province. This research draws support from international experience of urban construction land expansion control to establish control system of urban and rural construction land coordination and interaction of Liaoning province with the goal of achieving the coordinative development between urban and rural construction land. The coordinative control is a new approach to control urban and rural construction land of Liaoning province.

Firstly, this research uses DEA model, limited factors correction method to analyze the status, efficiency and consolidation potential of urban and rural construction land of Liaoning province and take these analysis as research foundation of urban and rural construction land coordination control. From the perspective of urban construction land efficiency, the efficiency levels of urban construction land of cities in Liaoning province are relatively high; from the perspective of rural construction land, Shenyang and Dalian are the main area of rural construction land consolidation.

Secondly, this research uses efficiency coefficient method and decoupling analysis method to calculate the coordinative degree of urban and rural construction land of Liaoning province and discuss the influence factors of urban and rural construction land coordinative degree. The results shows that: the

coordinative degree, both inside the construction land systems and between the system, are all relatively low; economic level, social construction, population and public policy direction are all influence factors of coordination degree of urban and rural construction land.

Finally, the control system of urban and rural construction land coordination and interaction of Liaoning province is established with the guidance of collaborative governance theory, the experience of international construction land expansion control based on the actual situation of urban and rural construction land of Liaoning province. This research raises the control objective, difference control modes, pluralistic governance bodies and financial channels and reasonable interest distribution of urban and rural construction land of Liaoning province. This research also proposes countermeasures to insure the coordinative development of urban and rural construction land Liaoning. The details of the countermeasures are as follows: enhancing the guidance function of land use planning, promoting the realization of public participation, using market mechanism as a resources distribution approach and establishing social monitor and respond system.

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 选题的背景	1
1.2 研究的意义	3
1.2.1 研究的理论意义	3
1.2.2 研究的现实意义	4
1.3 文献综述	5
1.3.1 核心概念的厘定	5
1.3.2 国内城乡建设用地研究综述	7
1.3.3 国外城乡建设用地研究综述	15
1.3.4 城乡建设用地协调互动研究展望	24
1.4 研究方法	25
1.4.1 文献比较法	25
1.4.2 计量模型法	25
1.5 创新点	26
1.5.1 系统分析辽宁省城乡建设用地现状	26
1.5.2 提出差异化城乡建设用地协调互动调控模式	26
1.5.3 将协同治理理论应用于城乡建设用地调控	27
第2章 研究的理论基础	28
2.1 协同治理理论概述	28
2.1.1 协同论	28
2.1.2 协同治理理论	33
2.2 协同治理理论在城乡建设用地协调互动中的应用	37

2.2.1	总体指导思路	37
2.2.2	具体应用方向	37
第3章	辽宁省城乡建设用地现状	39
3.1	辽宁省城乡建设用地概况	39
3.1.1	辽宁省域基本概况	39
3.1.2	城乡建设用地概况	41
3.2	辽宁省城镇建设用地效率分析	48
3.2.1	城镇建设用地效率概述	48
3.2.2	研究选取的方法	50
3.2.3	变量选取与数据整理	52
3.2.4	模型运行结果与分析	53
3.2.5	主要结论	56
3.3	辽宁省农村居民点整理潜力评价	57
3.3.1	农村居民点整理潜力内涵	57
3.3.2	农村居民点整理潜力类型	58
3.3.3	农村居民点整理潜力释放途径	59
3.3.4	农村居民点整理潜力影响因素	60
3.3.5	辽宁省农村居民点用地概况	61
3.3.6	辽宁省农村居民点潜力测算	62
第4章	辽宁省城乡建设用地协调度评价	71
4.1	城乡建设用地协调度概述	71
4.1.1	城乡建设用地协调度	71
4.1.2	城乡建设用地协调度的衡量	72
4.2	辽宁省城乡建设用地系统内各要素协调度评价	73
4.2.1	系统内协调度评价的主要方法	73
4.2.2	评价模型的构建	75
4.2.3	评价指标的确定	77
4.2.4	辽宁省城乡建设用地系统协调度评价结果	78
4.2.5	评价结果分析	80
4.3	辽宁省城乡建设用地系统间协调度评价	81
4.3.1	评价模型构建及评价标准划分	82

4.3.2 评价结果	86
4.3.3 结果分析	88
4.4 辽宁省城乡建设用地系统协调度影响因素分析	88
4.4.1 城乡建设用地系统协调度主要影响因素初步识别	88
4.4.2 城乡建设用地系统内协调度影响因素判定	91
4.4.3 城乡建设用地系统间协调度影响因素判定	98
4.4.4 其他因素对城乡建设用地系统协调度的影响	98
第5章 国外城市建设用地调控及启示	103
5.1 国外城市建设用地扩张产生的原因	103
5.1.1 个人行为选择	103
5.1.2 政府行为与决策的错误导向	104
5.2 国外城市建设用地扩张控制的目的	105
5.2.1 加强环境保护与减少能源使用	105
5.2.2 降低资源消耗与减轻公共财政投入	106
5.2.3 匹配社会经济发展状态	107
5.3 国外城市建设用地扩张控制的手段	107
5.3.1 强制型调控手段	108
5.3.2 引导型调控手段	109
5.4 国外城市建设用地扩张控制的效率	111
5.4.1 城市增长边界和绿化带的调控效率	111
5.4.2 分区手段的调控效率	111
5.4.3 税费手段的调控效率	112
5.4.4 不同控制手段调控效率的比较	112
5.5 国外经验对辽宁省城乡建设用地调控的启示	113
5.5.1 丰富建设用地调控的目标与内涵	113
5.5.2 采取差异化的建设用地调控策略	114
5.5.3 重视引导型调控手段的使用	114
5.5.4 认识政策实施过程的重要性	115
5.5.5 加强政府间的协调配合	115
5.5.6 重视公众参与的作用	115

第6章 辽宁省城乡建设用地协调互动调控体系设计	117
6.1 协同治理理论指导下的调控体系设计思路	117
6.1.1 协同治理理论对协调互动调控的要求	117
6.1.2 协同治理理论对协调互动调控价值取向的影响	118
6.2 确定辽宁省城乡建设用地协调互动的调控目标	120
6.2.1 改善农村人居环境	120
6.2.2 提高土地资源利用效率	122
6.3 构建辽宁省城乡建设用地协调互动的差异化调控模式	124
6.3.1 确立差异化调控模式的基础	124
6.3.2 选择适宜的差异化调控模式	126
6.4 明确辽宁省城乡建设用地协调互动调控的多元主体	129
6.4.1 多元调控主体	129
6.4.2 多元参与主体	132
6.4.3 多元调控主体与多元参与主体间的协调互动关系	134
6.5 拓宽辽宁省城乡建设用地协调互动调控的资金筹措渠道	135
6.5.1 强化政府主导的公共财政投入	136
6.5.2 开拓市场主导的多元化资金来源	137
6.6 平衡辽宁省城乡建设用地协调互动调控的利益分配关系	137
6.6.1 利益主体构成分析	137
6.6.2 各主体间利益分配	141
6.7 完善辽宁省城乡建设用地协调互动调控的具体措施	142
6.7.1 强化协调互动调控过程中土地规划的引导控制职能	142
6.7.2 加速协调互动调控过程中社会公众参与的实现	146
6.7.3 重视协调互动调控过程中市场机制的土地配置职能	148
6.7.4 构建协调互动调控过程的社会监督反馈机制	149
第7章 结 论	150
7.1 研究结论	150
7.2 研究展望	152
参考文献	154
后 记	168

辽宁省城乡建设用地协调互动研究

第1章 绪论

1.1 选题的背景

21 世纪前 20 年是我国现代化建设的重要战略机遇期，也是以资源环境约束加大为主要特征的矛盾凸现期。极为有限的土地资源既是区域经济赖以生存的基础和载体，也是城区工业发展在城区空间上的主要约束条件。伴随着我国经济高速发展及与之相伴的城镇化和工业化过程，城镇建设用地规模不断扩大，土地资源经济供给的稀缺性与其社会需求增长性之间失衡发展的态势日益显现。社会经济发展如何与土地资源利用相协调，尤其是在一个人多地少的发展中国家，实现土地资源可持续利用，满足社会经济发展对于土地资源的需求以及保持生态环境可持续性发展，是急需解决的难题。

要缓解土地资源对经济发展的严重制约、控制耕地过快减少势头，必须尽早改变土地资源低效、粗放的利用状况，切实转变用地观念。我国目前正处于加速发展时期，各项建设对土地的需求日益增加，土地资源作为稀缺的不可替代的自然资源与要素对社会经济发展的制约日趋严重。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》中提到要加强城镇化管理，科学制定城镇化发展规划。我国土地资源紧缺，尤其是耕地资源严重短缺，用占用耕地的方法来保证城镇用地扩张的需求是不合理的。挖掘现有建设用地潜力，盘活城镇存量土地，让现有建设用地随经济效益的变化在不同用途之间进行转化，使建设用地资源得到最合理的配置，实现土地资源的集

约利用,将是在新增建设用地数量难以满足发展要求的情况下,解决土地资源紧缺,同时控制建设用地规模的一种可能的选择。

作为东北地区的经济中心,辽宁省在土地资源利用保护方面面临着突出的矛盾。近 10 多年来,辽宁城市化进程取得了令人瞩目的成就,城市化率高于全国平均水平 7 个百分点以上^[1]。随着工业化、城市化进程的加快,辽宁省近几年建设用地增长势头强劲,导致耕地逐年减少。尤其是随着振兴辽宁老工业基地战略的实施,工矿、城建、居民、交通用地成倍增长,占用了大量耕地。建设用地的这种强劲增长势头,随着辽宁老工业基地振兴的深入推进和“十二五”规划的全面实施还会不可避免地持续下去。以沈阳市为中心的沈阳经济区获批成为“国家新型工业化综合配套改革试验区”以及以大连市为中心的“辽宁沿海经济带”的建设,使辽宁省的经济在未来一段时间内必将出现一个急速发展期,这意味着辽宁省的建设用地将有一个迅速的扩张,这将给辽宁省的土地资源承载,特别是耕地保护带来沉重的压力。在建设用地规模加速扩张的过程中,辽宁省将面临严峻的城镇建设用地供给约束,保障城镇建设用地供给已成为辽宁省城市发展的关键。这些不可避免的现实矛盾,如果得不到科学合理的解决和统筹安排,必将严重制约辽宁省当前和未来社会经济的可持续发展。

对当前的新形势,辽宁省的城市化发展用地不能再盲目外延拓展,而应该寻求建设用地内部的协调平衡。辽宁省应以促进城乡协调发展、推进社会主义新农村建设为契机,积极盘活存量建设用地,通过实现城乡建设用地协调互动,为辽宁省社会经济全面发展提供必要的土地保障。因此,研究辽宁省经济发展进程中的土地利用问题,对于辽宁省选择合理的发展模式,促进东北老工业基地的振兴和实现区域土地资源的可持续利用具有重大战略意义。