

CHENGXIANG JIANSHE YONGDI
ZENGJIAN GUAGOU JIXIAO PINGGU
YU YINGYONG YANJIU

城乡建设用地增减挂钩

绩效评估与应用研究

任 平 周介铭 著



科学出版社

国家社会科学基金项目（批准号：11XJY019）

城乡建设用地增减挂钩 绩效评估与应用研究

任 平 周介铭 著

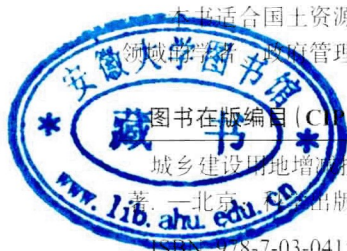
科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书主要内容为城乡建设用地增减挂钩制度的基础理论研究和实施绩效评价。基于国家粮食安全视角,系统分析增减挂钩制度的演变历程、制度初衷、组织管理和运行机制;全面调查增减挂钩实施的成效与问题,进行制度设计评价和实施绩效评价。在此基础上,深入研究增减挂钩制度对粮食安全的作用机理和潜在威胁,提出制度改进与完善的总体思路、基本路径、宏观机制和微观措施。

本书适合国土资源管理、土地制度改革、农村经济等专业领域的学者、政府管理人员、研究生及相关专业人士使用。



图书在版编目(CIP)数据

城乡建设用地增减挂钩绩效评估与应用研究 / 任平, 周介铭著. — 北京: 科学出版社, 2014.8

ISBN 978-7-03-041551-6

I. 城… II. ①任… ②周… III. 城乡建设—土地利用—经济绩效—经济评价—研究—中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 177391 号

责任编辑: 杨 岭 郑述方 / 责任校对: 张小霞

责任印制: 余少力 / 封面设计: 墨创文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

成都创新包装印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 8 月第 一 版 开本: A5 (890 × 1240)

2014 年 8 月第一次印刷 印张: 9

字数: 300 000

定价: 48.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

序

“国以民为本，民以食为天。”粮食既是关系国计民生和国家经济安全的重要战略物资，也是人民群众最基本的生活资料。粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题，是国家安全战略的重要组成部分。我国人多地少的基本国情决定了粮食安全必须主要依靠国内粮食生产，而耕地是稳定粮食生产、保障粮食供给之根本。因此，严守耕地红线、保护耕地质量、重视耕地生态等是保障粮食安全的重要手段和措施。

然而，随着我国工业化、城镇化的快速发展，耕地数量减少、耕地质量退化、水资源短缺、气候变化等对粮食生产的约束日益突出，保障粮食安全面临严峻挑战。为了解决“吃饭”和“建设”的矛盾，2004年国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）中指出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”，即通常所称的“增减挂钩”。自2006年山东、天津、江苏、湖北、四川5省（直辖市）被列为第一批增减挂钩试点以来，截至2009年试点省（直辖市）达到24个。客观地讲，这是我国国土管理制度的大胆创新和勇敢尝试，其核心是实现耕地总量不减少、质量不降低，以及城乡建设用地总量不增加的管控目标。但是，增减挂钩试点以来，也出现了很多问题，涉及制度设计本身和技术操作等多个层面。因此，众多学者对增减挂钩制度开展了大量调查和研究工作。

该书课题组基于以往制度评价研究的局限性，以粮食安全作为研究切入点，另辟蹊径将增减挂钩制度与粮食安全结合起来，这是一个全新的视角，这一视角的转换进一步拓宽了研究视野和研究领域。同时，选择饱受争议的命题，从影响粮食安全的核心要素出发，基于国家粮食安全视角开展增减挂钩制度评价与完善研究，使得研究工作更具有挑战性、时效性、针对性和新颖性。

课题组以严谨的科学态度和求真务实的精神开展研究工作，不仅客

观地、准确地进行了基础理论与评析，并对研究涉及的每一个问题都认真、深入地进行理论挖掘与分析论证，最重要的是课题组花费了大量的时间和精力深入乡镇、村组及农户进行实地调研，获取了大量的第一手资料，并以此为基础进行资料归纳、分析与论证，数据真实可靠，保证了研究结论不容置疑的说服力与可信度。从这一点上来讲，课题组严谨的治学态度是值得赞许的。

该书调研基础扎实，内容系统完整。以实地调研为主要资料收集方式，以案例剖析为主要分析手段，尤其收集了全国不同区域的增减挂钩组织过程、案例数据，并对典型区进行了深入调查和分析，素材案例丰富。在此基础上，从增减挂钩制度设计、实施成效两个层面对增减挂钩进行评价，全面梳理总结了增减挂钩制度的起源、演变历程、实施过程和运行机制，深入研究了增减挂钩制度与粮食安全的作用机理和潜在影响，第一次提出了增减挂钩“双挂钩”评价技术支撑体系，内容体系完整。

该书研究方法科学、技术手段先进。研究中主要运用地理信息技术和数学模型等定量的评价方法，采用实地跟踪调查、时空对比分析等方法对增减挂钩制度实施满意度、复垦耕地质量实验与监测、空间区位选择等进行定量化评价，从而避免研究中经验化、定性化弊端，保证了评价结果的可量化和科学性。先进方法和手段的运用改变了以往对政策或制度定性描述为主的传统模式，实现了以定量刻画和表达的创新与突破。

该书思想理念深刻，示范意义重大。基于增减挂钩制度评价研究，对我国国土管理制度进一步思考和延伸，所述问题切中目前国土管理的要害和薄弱环节，其管理理念、思想内涵对理论研究和实践应用的作用都不可忽视。

可以说，该书是迄今为止对城乡建设用地增减挂钩制度评价最为独特、全面、系统、深入的论著，填补了国内此领域研究的空白，对实际管理部门具有重要的决策参考价值。



中国工程院院士

2014年6月于北京

前 言

本成果是国家社会科学基金项目(批准号 11XJY019)最终研究成果,被全国哲学社会科学规划办公室鉴定为“良好”等级(证书号 20140778)。

粮食安全作为国家重要战略安全之一,始终是关系中国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。任何时候都不能放松国内粮食生产,要严守耕地保护红线,划定永久基本农田,不断提升农业综合生产能力,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。这是绝对保障“把饭碗牢牢端在自己手上”的政治宣言,是治国理政必须长期坚持的基本方针。在我国,“吃饭”与“发展”之间的矛盾依旧非常严峻,1986~2003 年我国城镇化水平由 24.52% 上升到 40.53%,建设用地总量增长过快,耕地减少的数量和速度没有得到有效控制,期间耕地减少总量达 1.14 亿亩,到 2003 年年底我国耕地保有量仅有 18.51 亿亩,违法违规用地、滥占耕地现象屡禁不止。

正是在此背景下,为了保障国家粮食安全,有效遏制耕地减少态势,促进土地节约集约利用,2004 年国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号)文件中指出“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”(简称“增减挂钩”)。2006 年 4 月,山东、天津、江苏、湖北、四川 5 省(直辖市)被国土资源部列为城乡建设用地增减挂钩第一批试点,2008 年和 2009 年国土资源部又分别批准了 19 省加入增减挂钩试点。但是,自增减挂钩试点以来,暴露出很多问题,主要有:①擅自开展城乡建设用地增减挂钩试点或扩大试点范围,有“遍地开花”“泛滥”之势;②片面追求增加城镇建设用地指标,大肆圈占农村集体土地,耕地复垦成“面子工程”;③违背农民意愿强拆强建,农民“被上楼”,严重侵害农民利益;④违反禁止跨县域范围调剂使用周转指标的规定,挂钩指标“满天飞”;⑤挂钩周转指标收益分配不规范、不合理。社会各界对增减挂钩制度质疑

声不断,认为增减挂钩是“新圈地运动”,使全国约 2.48 亿亩的农村宅基地被城市视为“解渴”的新“水源”,必须慎重思考和谨慎实施。基于此,课题组以科学发展观理论为指导,以国家粮食安全保障为切入点,综合运用经济学、地理学、统计学、信息技术等学科知识,对增减挂钩制度的理论、实践和应用进行了系统化、规范化研究。

本成果研究以“问题倒逼”为导向,以影响国家粮食安全三大基础要素为切入点,建立“理论—实践—应用”循环结构的研究框架和思路。作为当前我国农村土地管理制度创新的热点问题和饱受质疑和诟病的制度改革问题,对增减挂钩制度的研究是不可回避的“问题”,通过大量实地调研,准确把握其理论、实践和应用存在的突出问题和障碍,从而科学构建“理论溯源、实践探究、应用检验”严密的循环体系和研究模式,实现理论新颖性、实践广泛性、应用可行性、检验有效性等“四性”统一的研究范式。

本成果研究内容主要由三大部分组成:第一部分是理论基础,立足于当前我国严峻的粮食安全形势和增减挂钩制度研究现状,结合粮食安全理论、土地经济理论、财政与公共产品理论、博弈论等相关基础理论,系统梳理增减挂钩制度起源及演进历程、实施过程与运行机制,为增减挂钩制度进一步完善提供坚实的理论基础。第二部分是实践探究,在广泛调研的基础上,通过构建增减挂钩制度实践效果研究框架,包括典型区域调查与案例分析、制度实施满意度调查与评价、耕地复垦质量实验测定与评价等,深入探讨其对粮食安全的作用机理与潜在影响,为增强耕地资源保护与粮食安全保障、强化增减挂钩制度实施监管提供现实实践基础。第三部分是应用对策,通过对增减挂钩制度设计、实施成效进行总体评价,从宏观设计、微观选择等方面构建增减挂钩“双挂钩”创新理论与模式,提出制度改进的总体思路和基本路径,进一步理顺增减挂钩改进和完善的应用机制和措施。

在研究过程中,课题组坚持“理论—实践—应用”三位一体,从制度设计、制度完善、制度应用等三个层面进行探索、发现和思考,主要观点和创新如下。

(1) 粮食安全作为国家重要战略安全之一,始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。本研究认为,

粮食安全不仅涉及耕地数量保护,还更多地涉及耕地质量、种粮主体及其种粮积极性等保护问题,因此,粮食安全的核心保护要素需要进一步完善和修正,由单一数量保护向“四位一体”的保护模式转变,实现储粮于土,储粮于民。

(2)从增减挂钩制度演变历程可以看出,增减挂钩发源于耕地“占补平衡”思想,其宗旨和核心是保护耕地,并通过农村土地(综合)整治途径来实现,应该说耕地占补平衡而农村土地(综合)整治是增减挂钩形成的制度基础。城市建设用地严重紧张而农村建设用地大量闲置,城乡建设用地严重失衡这一矛盾正是增减挂钩形成的现实基础和推动力。土地指标资本化(空间化)是增减挂钩制度形成的理论基础,正是土地指标空间化配置为增减挂钩制度形成提供了可能。

(3)增减挂钩制度的逻辑基础是土地用途管制,其本质是一种城乡土地资源的重新配置过程。增减挂钩制度客观上充当了将城市资源分配一部分到农村的再分配工具,并巧妙地在城乡二元土地管理制度之间打开了一条通道,使得农村的土地资源以抽象的用途属性形式融入城市规划区范围。目前来看还没有其他任何土地政策或制度设计,能让政府推动对农村领域如此之大的投资,并且惠及离城镇较远或偏僻的更广大的农村地区。

(4)从国家层面来看,增减挂钩制度作为一项探索性的制度,是一项具有创新性的制度设计和安排,并且从理论和实践方面都具有较强的可行性。但从增减挂钩实施来看,目前还存在制度缺陷,试点中暴露的问题如果放任下去会对我国粮食安全战略产生重大隐患和影响。耕地数量和质量是影响粮食安全的传统因素,而种粮主体变化对粮食安全的影响不容忽视,更不该忽视。增减挂钩制度实施对耕地数量、质量、种粮主体均有直接影响,尤其是对种粮主体的影响较大,进而影响粮食安全保障水平。

(5)从某种意义上理解,增减挂钩制度是中央政府在耕地最严厉保护与地方建设用地最渴望需求的尖锐矛盾与冲突背景下,对地方政府的“无奈”与“妥协”;地方政府在“经营城市”过程中的用地冲动,俨然将之异化为低成本扩张城市用地的“突破口”,增减挂钩似乎成了地方政府在耕地严控高压下的最后一根“救命稻草”和疯狂占地的“末

班车”。本研究认为，这是增减挂钩制度矛盾的焦点，这个矛盾折射出增减挂钩制度实际运行中存在中央政府和地方政府目标的差异、存在政策认识误区。

(6) 从增减挂钩实施调查结果来看，其实施中是存在问题的，还不够完善，尤其对耕地数量、质量、种粮主体影响较大。其中增减挂钩导致耕地数量变化呈现“只占不补”“多占少补”“监管不力”的现象；耕地质量变化呈现“占优补劣”“劣地换良田”“无人监管”的局面；粮食生产主体变化中农民“被上楼”，种粮主体减少、种粮主体种粮积极性极大减弱，导致耕地抛荒现象严重。这些问题如果不规避和完善，将对我国粮食安全有重大潜在影响。

(7) 增减挂钩制度设计使耕地难保平衡：刚性占地，柔性补地。增减挂钩在实施过程中，占地是刚性的，地方政府有原始动力和利益驱使；而补地是柔性的，中央政府有制度约束而无监管之策。本研究认为，任何一个制度的良性运行，不仅取决于制度本身，更重要的是制度运行的环境，尤其是制度运行过程中有无完善的规范与有效监督。因此，一项好的制度设计，必须有相应的政策配套来保证其实实施的稳定性、规范性。

(8) 目前来看，增减挂钩制度及其出现的问题已经引起中央高层和学界的高度重视与关注，但有些问题还没有形成共识。在对增减挂钩制度价值目标取得共识之前，在地方政府行为得到有效约束之前，在其相应的配套政策完善之前，增减挂钩制度实施必须严格限制在小范围内封闭试点运行。本研究认为，增减挂钩制度实施具有区域选择性和条件性，目前还不能全面无序铺开。

(9) 增减挂钩制度改进与改善必须围绕国家粮食安全战略目标，弱化行政管制，突出集约利用市场配置，这是核心思路。本研究认为，增减挂钩制度改进要坚持“双挂钩”宏观、微观评价模式，即增减挂钩与城镇建设用地水平相挂钩，增减挂钩与农村空心化水平相挂钩。同时，还应该配套完善相应机制和措施：增减挂钩实施区域竞争选择机制，增减挂钩的农村宅基地退出机制，增减挂钩的资金投入和指标交易机制，增减挂钩的复垦耕地质量监管机制，增减挂钩的农民利益保障机制，增减挂钩的制度运行多元监管机制等。

本成果研究始终以综合性、系统性研究方法为主线,结合理论与实证研究的需求,采用多种研究方法,主要包括:①主题分析法(文献资料法)。通过图书文献资料、网络数据库等,查阅当前增减挂钩制度的相关论著及文献,结合学术界已有的认识和研究现状,对增减挂钩制度进行理论梳理分析,为实践应用提供理论和文献借鉴。②实地跟踪调查法。课题研究是建立在大量的增减挂钩试点区实地调研基础上的,获取了包括农民集中居住生活变化情况、制度实施满意程度、拆旧区耕地复垦情况等大量的数据与资料信息,并建立动态跟踪监测数据库。③时空对比分析法。课题研究中通过时空两个维度进行对比分析,即增减挂钩实施不同区域、实施前后所产生的各种环境变化,从而准确把握增减挂钩制度实施的问题与障碍。④农户调查与典型案例相结合的方法。课题研究采用了大量典型案例进行实证剖析,分析增减挂钩实施过程中各利益主体的利益诉求和目标,为制度完善提供可靠保证。⑤定性与定量相结合的方法。采用定性描述方法对增减挂钩制度进行理论分析,同时采用定量的评价方法(地理信息技术、数学模型)对制度实施满意度、复垦耕地质量变化、空间区位选择等进行量化评价,保证了评价结果的科学性。⑥理论与实证相结合的方法。课题研究从基础理论出发,对增减挂钩制度的演变历程、实施过程以及运行机制进行理论分析,在相关理论支撑的基础上对增减挂钩制度实施状况进行实证研究,做到了理论与实证的有机结合,突出研究的逻辑合理性。

本成果从立项到完成,历时两年半时间,期间先后召开课题论证会 5 次,参与相关课题讨论会、学术会议 10 多次,2011~2013 年在全国多个省市县区的农村组织了 20 多次的实地调研和问卷调查,十易其稿完成课题研究任务,并根据成果相关建议和实践应用反馈对研究成果进行了修订完善。在此期间,课题组向国家、省、市提交决策咨询建议《城乡土地增减挂钩对粮食安全威胁与应对措施》《农村宅基地退出意愿调查与对策建议》等多份;为四川省广汉市、南充市提供专题研究报告《增减挂钩:城乡土地资源空间配置创新与实践》《统筹城乡视角下农村宅基地退出意愿调查与改革思考》均被采用;研究成果“新型城镇化进程中零星宅基地退出机制研究”获得四川省第六届中青年专家学术大会优秀成果二等奖;在 *Advanced Materials Research*、*Applied Mechanics and*

Materials、《经济管理》《农村经济》《中国农业资源与区划》等 EI、CSSCI 检索核心刊物发表论文 10 多篇。

本成果由任平和周介铭设计研究思路和基本框架,组织实施实地调研和数据分析,并执笔撰写研究报告;参与本课题研究的还有其他高校教师、国土管理者和研究生,具体人员有吴涛、黎磊、刘成玉、吴建瓴、刘寅、洪步庭、张伟、张果、张晓宏、吴芬娜、兰亭超、梁川、虞卫、杨建利、姚树荣等;参与课题调研的人员有李渊、吴佳玲、伍超雪、吴玫琦、王光强、马伟龙、刘婷婷、慕智玉、吕雷、折晓婷等。本成果的顺利完成,既得益于课题组人员、高校和国土管理部门的通力合作,也得益于学界前辈、专家、同行的潜心研究,尤其要感谢中国土地勘测规划院地政研究中心为本课题研究提供的宝贵资料和数据。在本课题完成过程中,课题组成员参阅了大量专家、学者的研究成果,在课题报告中均以参考文献等形式予以注明,谨此向各位专家学者致谢。由于城乡建设用地增减挂钩制度研究、试点、实施还在进一步深入推进中,受研究能力和视野所限,课题组对此问题的研究还有很多没有涉及,目前的研究成果还不够全面和深入,本课题报告仅在力所能及的范围内提出观点与建议,敬请各位专家、学者予以斧正。

但愿课题组的研究成果能为农村土地管理制度改革起到一点作用,尽到科研工作者应尽的责任和义务,哪怕是一点点作用和贡献,我们都会感到十分欣慰。

理论思考永无止境,实践探索永无止境,创新研究永无止境……

课题组全体成员

2013 年 11 月

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	3
1.2.1 理论研究意义	3
1.2.2 实践研究意义	3
1.3 研究思路和研究方法	4
1.3.1 研究思路	4
1.3.2 研究方法	6
1.4 研究内容和主要观点	6
1.4.1 研究内容	6
1.4.2 主要观点	9
第2章 城乡建设用地增减挂钩研究的理论基础	12
2.1 粮食安全理论	12
2.1.1 保障基本的粮食安全是国家必须完成的“死任务”	14
2.1.2 我国的粮食安全必须主要依靠国内粮食生产	15
2.1.3 耕地是稳定粮食生产、保障粮食供给之根本	16
2.2 土地经济与管理理论	17
2.2.1 土地概念和特征	17
2.2.2 土地利用区位理论	18
2.2.3 耕地自然和社会属性	21
2.3 财政与公共产品理论	24
2.3.1 公共产品理论与分税制改革	24
2.3.2 中央、地方财权事权的割裂	27
2.3.3 地方利益冲动催生“土地财政”	29
2.4 博弈论理论	31
2.4.1 博弈论基本理论	31

2.4.2 中央与地方政府耕地保护的目标差异	33
2.4.3 中央与地方政府在耕地保护上的博弈	35
第3章 政府与学术界对增减挂钩制度的观点和研究评述	37
3.1 增减挂钩制度值得肯定, 具有重要理论和实践价值	37
3.1.1 增减挂钩制度不能轻易全盘否定	37
3.1.2 增减挂钩制度不等于“新圈地运动”	38
3.1.3 增减挂钩制度实际意义和价值重大	38
3.2 增减挂钩制度是“新圈地运动”, 需要慎重思考和谨慎实施	40
3.2.1 学术界对增减挂钩制度的争议与质疑	40
3.2.2 增减挂钩实施中存在的问题和根源	41
3.3 增减挂钩制度需要在试点中进一步总结经验和完善措施	43
3.3.1 增减挂钩试点应循序渐进, 坚持正确的原则与方向	43
3.3.2 编制科学合理的城乡规划, 防止短期行为发生	44
3.3.3 在法律法规建设和土地产权方面保障农民合法权益	44
3.3.4 加强监督管理, 创建新型监管保障体系	44
3.4 增减挂钩制度研究评述	45
第4章 城乡建设用地增减挂钩制度演变历程、实施过程与运行机制	47
4.1 城乡建设用地增减挂钩制度演变历程	47
4.1.1 增减挂钩制度形成的基础阶段(20世纪80年代~1999年)	47
4.1.2 增减挂钩制度形成的初始阶段(2000~2005年)	49
4.1.3 增减挂钩制度试点和发展阶段(2006~2010年)	50
4.1.4 增减挂钩制度的自检与完善阶段(2011年至今)	52
4.2 增减挂钩实施过程与组织管理	54
4.2.1 项目申报阶段	54
4.2.2 项目实施阶段	56
4.2.3 项目验收阶段	58
4.2.4 变更登记与信息化管理	59
4.3 增减挂钩运行机制	59
4.3.1 中央政府职责与作用	59
4.3.2 省(自治区、直辖市)级政府职责与作用	62
4.3.3 市县级政府职责与作用	63

4.3.4 乡镇级部门职责与作用	64
第5章 城乡建设用地增减挂钩制度实施典型调查与案例分析	67
5.1 全国增减挂钩实施典型调查与案例	67
5.1.1 浙江省增减挂钩实施案例调查分析	67
5.1.2 江苏省增减挂钩实施案例调查分析	71
5.1.3 江西省增减挂钩实施案例调查分析	75
5.1.4 四川省增减挂钩实施案例调查分析	80
5.1.5 贵州省增减挂钩实施案例调查分析	87
5.1.6 湖北省增减挂钩实施案例调查分析	90
5.2 增减挂钩典型区域实地调查	94
5.2.1 调查区域基本情况	94
5.2.2 采用的主要调查方式	95
5.3 调查基本内容与信息	96
5.3.1 受访者及家庭基本情况	96
5.3.2 农民意愿与政策满意程度	98
5.3.3 增减挂钩补偿与安置标准	100
5.3.4 宅基地复垦与耕地耕作	102
5.3.5 农民集中居住环境状况	104
5.3.6 农民集中居住生活状况	107
5.4 调查结果与分析	108
第6章 城乡建设用地增减挂钩实施满意度调查与评价研究	111
6.1 数据调查与数据获取	111
6.1.1 调研区域基本情况	111
6.1.2 数据整理与统计	114
6.2 增减挂钩实施满意度评价体系	115
6.2.1 评价目标	115
6.2.2 评价原则	116
6.2.3 评价方法	116
6.2.4 评价指标	118
6.3 增减挂钩实施满意度评价	123
6.3.1 指标权重的确定	123

6.3.2 单一指标等级评价	125
6.3.3 综合等级评价	127
6.4 评价结果与分析	127
6.4.1 评价结果	127
6.4.2 结果分析	128
6.5 增减挂钩农民宅基地退出意愿专项调查	130
6.5.1 增减挂钩中农民宅基地退出意愿调查	130
6.5.2 一户多宅及宅基地闲置调查	138
6.5.3 调查结果	140
第7章 城乡建设用地增减挂钩耕地复垦质量调查与评价研究	142
7.1 耕地质量相关理论支撑	142
7.2 土壤质量测定实验理论准备	143
7.2.1 实验测定目的	143
7.2.2 实验测定原则	144
7.2.3 实验测定方法	144
7.3 实验样本采集过程	147
7.3.1 采集点分布	147
7.3.2 采样方法	148
7.4 土壤质量测定实验过程	151
7.4.1 土壤吸湿水测定	151
7.4.2 土壤 pH 测定	152
7.4.3 土壤代换性盐基总量测定	152
7.4.4 土壤碱解氮测定	153
7.4.5 土壤氮含量测定	154
7.4.6 土壤有机质测定	155
7.4.7 土壤速效钾含量测定	156
7.4.8 土壤有效磷测定	157
7.5 实验结果	159
7.6 结果分析与结论	163
7.6.1 结果分析	163
7.6.2 实验结论	167

7.6.3 存在的问题	168
第8章 城乡建设用地增减挂钩对粮食安全作用机理与潜在影响	170
8.1 粮食安全面临的严峻形势	170
8.1.1 粮食安全含义及影响因素	170
8.1.2 当前我国面临的粮食安全形势	171
8.2 增减挂钩对粮食安全作用机理与过程	179
8.2.1 作用机理概念及内涵	180
8.2.2 增减挂钩对粮食安全作用及过程	181
8.3 增减挂钩对粮食安全的潜在影响	183
8.3.1 增减挂钩使耕地难保平衡：刚性占地，柔性补地	183
8.3.2 耕地数量变化对粮食安全的影响：多占少补，监管不力	184
8.3.3 耕地质量变化对粮食安全的影响：占优补劣，无人监管	186
8.3.4 粮食生产主体变化对粮食安全的影响：农民上楼，耕地抛荒	188
8.4 研究小结	190
第9章 城乡建设用地增减挂钩制度设计与绩效评价研究	193
9.1 增减挂钩制度设计理论依据	193
9.1.1 “级差土地收益”是一所伟大的学校	193
9.1.2 增减挂钩是“级差土地收益”实现的生动诠释	194
9.2 增减挂钩制度各利益主体目标与诉求	196
9.2.1 中央政府目标与责任	196
9.2.2 省级政府目标与责任	197
9.2.3 市县级政府目标与责任	199
9.2.4 乡镇政府目标与责任	200
9.2.5 村组两级目标与责任	200
9.2.6 农民群体目标与责任	201
9.3 增减挂钩制度运行效果	201
9.3.1 宏观效果	201
9.3.2 微观效果	204
9.4 增减挂钩制度设计的缺陷	207
9.4.1 宏观缺陷	207
9.4.2 微观缺陷	210

9.5 增减挂钩制度总体评价	212
9.5.1 增减挂钩制度初衷与现实矛盾	212
9.5.2 增减挂钩制度矛盾焦点与评价	212
第10章 城乡建设用地增减挂钩“双挂钩”实践模式研究	215
10.1 增减挂钩“双挂钩”宏观选择及评价机制	215
10.1.1 增减挂钩“双挂钩”模式的现实思考	215
10.1.2 增减挂钩“双挂钩”理论框架	223
10.1.3 增减挂钩“双挂钩”评价模型	224
10.1.4 增减挂钩“双挂钩”实证研究	226
10.1.5 评价结果分析	230
10.1.6 研究小结	232
10.2 增减挂钩微观适宜性评价与空间布局规划	232
10.2.1 微观适宜性评价指标构建与方法	233
10.2.2 增减挂钩实施区域微观适宜性评价	236
10.2.3 研究小结	240
第11章 城乡建设用地增减挂钩制度完善路径与监督机制	241
11.1 增减挂钩制度改进框架	241
11.1.1 总体思路	241
11.1.2 基本路径	242
11.2 增减挂钩制度完善机制与措施	243
11.2.1 宏观机制	243
11.2.2 微观措施	250
11.3 对国土管理制度改革的几点思考	252
参考文献	254
附录：实地调查问卷表	262
重要名词索引	268