



欠发达地区 县域城乡建设用地增减挂钩 规划关键问题研究

——以贵州湄潭县为例

杨志荣 著



电子科技大学出版社



杨志荣，男，1979年7月出生，浙江大学土地资源管理专业博士，浙江大学管理科学与管理工程博士后，副教授。主要研究方向为土地规划、土地市场、土地政策。近五年来参与国家科技支撑项目、国家科技攻关项目、国家重点社科项目以及各种横向课题20余项，先后在《中国土地科学》《经济地理》《资源科学》等刊物上发表论文20余篇。

策划编辑 万晓桐
责任编辑 万晓桐
封面设计 

欠发达地区 县域城乡建设用地增减挂钩 规划关键问题研究



——以贵州湄潭县为例

QIANFADA DIQU XIANYU CHENGXIANG
JIANSHE YONGDI ZHENGJIAN GUAGOU
GUIHUA GUANJIAN WENTI YANJIU

ISBN 978-7-5647-0922-8



9 787564 709228 >

定价: 16.00元

欠发达地区县域城乡建设用地
增减挂钩规划关键问题研究
——以贵州湄潭县为例

杨志荣 著

电子科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划关键问题

研究:以贵州湄潭县为例 / 杨志荣著. —成都:电子

科技大学出版社, 2011. 8

ISBN 978-7-5647-0922-8

I. ①欠… II. ①杨… III. ①不发达地区—城乡建设—土地利用—研究—湄潭县 IV. ①F299.277.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第156484号

欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划关键问题研究 ——以贵州湄潭县为例

杨志荣 著

出版: 电子科技大学出版社(成都市一环路东一段159号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 万晓桐

责任编辑: 万晓桐

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 新华书店经销

印 刷: 成都中铁二局永经堂印刷有限责任公司

成品尺寸: 185mm×260mm 印张 8.75 字数 213 千字

版 次: 2011年8月第一版

印 次: 2011年8月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5647-0922-8

定 价: 16.00元

■ 版权所有 侵权必究 ■

◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。

◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前 言

中国经济转型以来,着力推进着中国特色的城镇化和工业化,取得了举世瞩目的骄人成绩,但中国工业化、城市化的“发展机遇期”,也同时是土地资源瓶颈约束加剧的“矛盾凸显期”。近年来,随着城镇化和工业化进程的加快,不断增加的城市、城镇的数量,不断扩张的城市、城镇规模本已经加剧了土地供给与需求之间的矛盾,但更为严峻的是在农村人口不断减少和城镇人口逐渐增多的背景下,农村建设用地尤其是农村居民点用地却呈现出逐年增加的态势,使得中国广大地区的土地利用陷入了城镇建设用地和农村建设用地同步增长的不利局面。为在城镇化和工业化快速推进的过程中实现城进乡退,优化建设用地布局,统筹城乡发展,中央政府在 2004 年正式提出了城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策,依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块和拟用于城镇建设的地块等面积共同组成建新拆旧项目区,通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积,提高耕地质量,节约集约利用建设用地,城乡用地布局更合理的目标。然而,自 2006 年国土资源部开展城乡建设用地增减挂钩试点工作以来,暴露出了诸多的实践问题,使得“被上楼、被城镇”成为了近年来时髦的网络流行语言之一。究其原因,大部分是城乡建设用地增减挂钩规划未能对城乡建设用地增减挂钩供给区域的拆旧和需求区域的建新这一人为的强烈的土地利用演替过程加以控制,使其按照合理预期发展运行。

有鉴于此,本书以贵州省湄潭县为例,以城乡建设用地增减挂钩规划为主线,对欠发达地区城乡建设用地增减挂钩规划的关键问题进行研究,主要的研究成果如下:

(1) 欠发达地区农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿受社会保障政策、新建或改建住房意愿、职业、家庭收入、家庭住房建造年份、一户多宅、家庭住房结构、土地承包经营面积、拆旧补偿、家庭规模、家庭住房面积以及土地耕作方式等因素的影响在统计学意义上达到了显著的水平。其中社会保障政策、新建或改建住房意愿、职业、家庭收入、家庭住房建造年份、一户多宅、家庭住房结构以及土地承包经营面积等因素是促使农户参与城乡建设用地增减挂钩的主要推动因素,而拆旧补偿、家庭规模、家庭住房面积以及土地耕作方式等因素则是促使农户不参与城乡建设用地增减挂钩的主要障碍因素。

(2) 欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规模主要受地形、坡度、水源、斑块大小、斑块集中度等的内部限制因素和到城镇距离、到公路的距离、到农村道路的距离以及到水源的距离等外部限制因素的影响,借助于 ARCGIS9.3 软件和 DEM 模型以及 SOM 空间聚类的方法,在农村居民点复垦整理的理论规模测算的基础上,确定城乡建设用地增减挂钩的规模。结果显示湄潭县城乡建设用地增减挂钩的重点应放在一级和二级复垦区域内,采用意愿修正后其现实规模为 434.68 公顷,约为理论规模的 8.12%。

(3) 在城乡建设用地增减挂钩规划过程中,城镇建设用地需求区域一定是在研究区域中土地利用效率较高、资源环境容量大、发展需求旺盛的区域,而农村建设用地拆旧供给区

域则是资源利用效率低、开发难度大、发展需求较弱的区域，城镇建设用土地利用效率以及农村建设用地拆旧区域极差地租指数是确定欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划方案的关键因素，结果显示城镇建设用地需求区域主要在湄江镇、黄家坝镇以及兴隆镇等乡镇；规划近期农村建设用地拆旧供给区域主要为黄家坝镇、洗马镇、鱼泉镇、新南乡等乡镇，其现实规模为 250.5 公顷，规划中期农村建设拆旧供给区域主要为永兴镇、复兴镇、兴隆镇以及马山镇、石莲乡等乡镇，其现实规模为 122.22 公顷，规划远期农村建设用地拆旧供给区域主要为高台镇、茅坪镇、西河乡、抄乐乡以及天成乡等乡镇，其现实规模为 60.96 公顷。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 选题背景与选题依据	1
1.1.1 城乡建设用地增减挂钩政策是统筹城乡发展的重大举措	1
1.1.2 城乡建设用地增减挂钩实践尚处于探索阶段	2
1.1.3 已有的研究与理论为深入研究奠定了基础	3
1.1.4 城乡建设用地增减挂钩规划的关键问题是学术界亟须研究的重大课题	3
1.2 研究的目的和意义	4
1.2.1 研究目的	4
1.2.2 研究意义	5
1.3 研究内容及拟解决的关键问题	6
1.3.1 研究的主要内容与结构安排	6
1.3.2 拟解决的关键问题	6
1.4 研究的方法与技术路线	7
1.4.1 研究方法	7
1.4.2 技术路线	7
第 2 章 国内外相关研究状况及进展	8
2.1 国内对城乡建设用地增减挂钩的研究进展	8
2.1.1 城乡建设用地增减挂钩意义的相关研究	8
2.1.2 城乡建设用地增减挂钩运作模式的相关研究	9
2.1.3 城乡建设用地增减挂钩指标的相关研究	10
2.1.4 城乡建设用地增减挂钩融资的相关研究	11
2.1.5 城乡建设用地增减挂钩的权属问题研究	12
2.2 国内外可借鉴的相关研究概述	12
2.2.1 国内外对城市扩展的相关研究概述	12
2.2.2 国内外对农村居民点整理潜力的相关研究概述	13
2.3 国内外相关研究述评	15
第 3 章 研究区域概况	16
3.1 自然条件	16
3.1.1 地理位置及地貌	16

3.1.2	植被及气候.....	16
3.1.3	土壤及水资源.....	16
3.2	社会经济状况.....	17
3.2.1	行政辖区与人口规模.....	17
3.2.2	经济社会发展水平.....	17
3.3	土地总体规模与结构.....	17
3.4	土地利用优势及其存在的主要问题.....	18
3.4.1	土地利用优势.....	18
3.4.2	土地利用存在的主要问题.....	19
第4章	农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素分析.....	20
4.1	农户参与城乡建设用地增减挂钩意愿的调查设计.....	20
4.1.1	样本区概况.....	20
4.1.2	调查问卷的设计概述.....	21
4.2	样本调查结果的描述性分析.....	23
4.2.1	农户个人和家庭基本情况描述性分析.....	23
4.2.2	农户家庭住房和土地承包经营情况描述性分析.....	25
4.2.3	农户参与城乡建设用地增减挂钩的调查结果描述性分析.....	27
4.3	农户参与城乡建设用地增减挂钩意愿及其影响因素的计量分析.....	30
4.3.1	计量分析模型的构建.....	30
4.3.2	计量分析模型的参数估计.....	32
4.3.3	结果分析.....	34
4.4	本章小结.....	36
第5章	城乡建设用地增减挂钩规模研究.....	37
5.1	农村居民点现状及演变趋势.....	37
5.1.1	农村居民点现状.....	37
5.1.2	农村居民点历史变化.....	42
5.1.3	农村居民点的未来演变趋势.....	44
5.2	农村居民点复垦理论规模分析.....	45
5.2.1	现状人口测算农村居民点复垦规模.....	45
5.2.2	按规划期人均农村居民点标准测算.....	46
5.2.3	按户均农村居民点标准测算.....	48
5.2.4	按城镇体系规划方案测算.....	50
5.2.5	按闲置农村居民点抽样调查测算.....	52
5.3	城乡建设用地增减挂钩规模研究.....	54
5.3.1	理论规模分级方法.....	55
5.3.3	城乡建设用地增减挂钩规模测算.....	59
5.4	本章小结.....	60

第 6 章	城乡建设用地增减挂钩规划方案研究	61
6.1	城乡建设用地需求量预测	61
6.1.1	城乡建设用地变化趋势	61
6.1.2	城镇建设用地需求量预测	62
6.1.3	农村居民点需求量预测	64
6.1.4	工矿用地需求量预测	65
6.1.5	城乡建设用地预测结果汇总	65
6.2	城镇建设用地需求区域时序分析	66
6.2.1	城镇建设用地利用效率分析	66
6.2.2	城镇建设用地需求区域时序研究	69
6.3	农村建设用地拆旧供给区域时序分析	69
6.3.1	农村建设用地极差地租指数分析	69
6.2.2	农村建设用地拆旧供给区域时序研究	71
6.4	城乡建设用地增减挂钩规划方案研究	71
6.4.1	城乡建设用地增减挂钩规划原理	71
6.4.2	城乡建设用地增减挂钩规划方案	72
6.5	本章小结	73
第 7 章	欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划实例——以湄潭县为例	74
7.1	规划总则	74
7.1.1	规划目的与指导思想	74
7.1.2	规划原则	74
7.1.3	规划依据	75
7.1.4	规划期限与效力	75
7.2	项目区概况	75
7.2.1	项目区的基本情况	75
7.2.2	项目区村庄分布状况	77
7.2.3	相关规划的要求	78
7.3	城乡建设用地增减挂钩规模预测	79
7.3.1	理论规模测算	79
7.3.2	城乡建设用地增减挂钩现实规模测算	81
7.4	城乡建设用地增减挂钩方案	82
7.4.1	基本思路	82
7.4.2	规划阶段总体目标	82
7.4.3	城乡建设用地增减挂钩项目分阶段规划	83
7.5	预期投资与效益评价	88
7.5.1	预期投资	88
7.5.2	效益分析	89

7.5.3 可行性分析.....90

7.6 实施规划的措施.....91

7.6.1 政策措施.....91

7.6.2 经济措施.....91

7.6.3 技术措施.....92

参考文献.....94

后 记.....98

附录 博士后期间发表论文.....99

第 1 章 绪 论

1.1 选题背景与选题依据

1.1.1 城乡建设用地增减挂钩政策是统筹城乡发展的重大举措

中国经济转型以来,经济建设取得了举世瞩目的骄人成绩,在 1978~2010 年期间,经济年均增长都超过 8%,被称为“中国奇迹”。在这一阶段中国与其他国家一样着力推进城镇化和工业化,据公开的统计数据,自 1978 年以来,随着中国经济社会尤其是城镇化的快速发展,使得中国的城镇人口由 1978 年的 1.73 亿人迅速增加到 2010 年的约 6.5 亿人,即 2010 年中国 50%的人口居住在城镇。在这一城镇化的进程中,土地作为人口与城镇的载体发挥了不可替代的作用,一方面土地承载了不断增加的城市、城镇的数量,另一方面也承载了城市、城镇不断扩张的规模。因此,从逻辑上说,土地在这一城镇化快速发展的阶段应该被节约集约利用,但是在这种被国内外学者普遍认为既是中国的“黄金发展期”又是中国的“问题凸显期”的发展时期,全国各地却不断出现土地利用不合理的现象。主要表现在以下两个方面:其一方面的表现是城市用地的问题,一些地方政府由于过于追求政绩,为短期经济利益而不顾社会效益和长远利益,盲目批地,肆意扩大土地供应的规模,导致城市建设用地供应量大大超过市场内在需求,造成大量土地闲置、利用结构不合理、使用效益低的现象频频出现,城镇发展空间严重失控(陆大道, 2007);另一方面则是农村建设用地的问题,在中国农村,由于受传统观念的影响以及历史的因素,绝大部分农村居民点建设布局随意性很大,缺乏统一规划指引。尤其是近年来,由于农村非农收入的提高,对农业收入的依赖性越来越少,导致部分农户在改善居住条件的过程中,多弃旧建新且屡屡建新不拆旧,在中国的农村“一户多宅”的现象屡见不鲜,造成了农村建设用地土地利用效率普遍较低,存在大量闲置与浪费。据统计数据 1997~2005 年的 8 年间,由于城镇化的快速推进,转移农村人口约 1.2 亿,但全国农村建设用地尤其是农村居民点用地却呈现逐年增加的态势,在 8 年期间仅农村居民点用地就增加了 11.75 万公顷。因此在中国快速城镇化发展过程中,如何统筹城乡发展、节约集约利用土地缓解建设用地的供需矛盾可以说是直接影响社会经济发展以及社会稳定的主要问题。

在中国的“十一五”及“十二五”规划中特别指出要强化节约和集约利用土地,提高城乡节约利用和集约利用土地的水平。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号)明确提出强化节约和集约用地政策,规定建设用地要严格控制增量,积极

盘活存量，把节约用地放在首位，重点在盘活存量上下工夫，正式提出了城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策（简称“增减挂钩”政策）。中央政府期望在通过城乡建设用地增减相挂钩来调整城乡建设用地之间存在的土地利用效率，提高城乡建设用地的节约集约利用水平以扭转城镇建设用地和农村建设用地同步增长的不利局面，在城镇化快速推进的过程中实现城进乡退的土地利用格局，真正统筹城乡的发展。

1.1.2 城乡建设用地增减挂钩实践尚处于探索阶段

城乡建设用地增减挂钩作为统筹城乡发展、缓解建设用地供需矛盾的尝试及创新是在2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）上提出的。其文件明确提出强化节约和集约用地政策，规定建设用地要严格控制增量，积极盘活存量，把节约用地放在首位，重点在盘活存量上下工夫，正式提出了城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策（简称“增减挂钩”政策）。2005年，国土资源部印发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》的通知，对城乡建设用地增减挂钩试点工作的要求、指标周转和项目区的管理、挂钩试点的相关配套政策及管理、挂钩试点的工作组织提出一系列指导意见。2006年5月，国土资源部作出决定，在天津、浙江、江苏、安徽、山东、湖北、广东、四川等省开展城乡建设用地增减挂钩试点。2007年4月，国土资源部在成都组织召开了挂钩试点工作座谈会，全面总结和分析了试点工作的经验和问题，并对下一步工作提出了要求。会后，针对当前试点工作存在的主要问题，国土资源部又及时下发了《关于进一步规范城乡建设用地增减相挂钩试点工作的通知》（国土资发〔2007〕169号），对强化试点工作的规划引导、严格项目区整体审批、加强周转指标监管、维护农民权益等都进行了明确规定。2007年12月30日《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》（国办发〔2007〕71号）：“城乡建设用地增减挂钩试点，必须严格控制在国家已经批准的试点范围内。”直到2008年6月27日正式印发《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发〔2008〕138号），国土资源部才重新在全国启动了天津、江苏、山东、湖北、四川、浙江、安徽、广东、重庆、河北等共10 246公顷第二批试点项目，2009年2月10日，《国土资源部关于下达〈2009年全国土地利用计划（草案）〉的通知》（国土资发〔2009〕9号）要求：“要将所有涉及用途转变的用地，如城乡建设用地增减挂钩、农村建设、未利用地开发、围海造地等，纳入年度计划统一管理。”但在一系列的文件出台的背后，在城乡建设用地增减挂钩的实践中却不断暴露出新的问题，如：意愿问题、资金问题、指标问题等。

在2010年的11月10日针对试点中出现的问题，国务院总理温家宝主持召开了国务院常务会议，研究部署规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点工作，会议指出，近年来，各地区开展农村土地整治，有效促进了耕地保护。同时一些地方开展城乡建设用地增减挂钩试点，对统筹城乡发展发挥了积极作用，但也出现了一些亟须规范的问题。主要是表现在少数地方片面追求增加城镇建设用地指标，擅自开展城乡建设用地增减挂钩试点或扩大试点范围，擅自扩大挂钩周转指标规模；有的地方违背农民意愿强拆强建，侵害农民利益；挂钩周转指标使用收益分配不规范等。因此，必须采取有力措施，严格规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点，促进其有序健康发展。

总的来说，城乡建设用地增减挂钩实践尚处于探索阶段，实践中遇到的诸多问题亟待国

内外学者予以研究解决。因而，对城乡建设用地增减挂钩这一重大的课题进行深入的、系统的、细化的研究，已成为当前国内学者研究的迫切任务之一。

1.1.3 已有的研究与理论为深入研究奠定了基础

城乡建设用地增减挂钩既是统筹城乡发展、缓解建设用地供需矛盾的伟大实践，同时也是对土地资源管理以及土地相关学科的挑战。在现有的土地科学中，没有一个现成的方法或理论能够直接用来解决城乡建设用地增减挂钩实践中遇到的关键问题。但是以城乡建设用地增减挂钩的内容为研究视角，将城乡建设用地增减挂钩这一重大课题作逻辑分解，则发现在相关学科中可借鉴应用的理论与研究却非常广泛，可借鉴的学科包括土地经济学、土地规划学、公共经济学、政府经济学以及政策科学等诸多学科；而可借鉴的国内外研究，仅国内对土地规划、土地整理、土地评价的相关研究，自 20 世纪 80 年代以来就有 38 000 多篇（本）的文献，其中博士论文 1100 多本，硕士论文 8700 多本，涉及土地规划经济学分析、土地规划决策、土地规划环境影响评价、土地整理理论、土地整理项目评价、土地整理潜力评价等各个相关方面。因而，虽然城乡建设用地增减挂钩是 2004 年以后出现的新生事物，目前国内学术界对其研究尚处于探索阶段，但从借鉴的角度来看，已有的相关研究和理论为细化研究城乡建设用地增减挂钩规划的关键问题奠定了坚实的基础。

1.1.4 城乡建设用地增减挂钩规划的关键问题是学术界亟须研究的重大课题

城乡建设用地增减挂钩就是“依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）等面积共同组成建新拆旧项目区（以下简称项目区），通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，最终实现增加耕地有效面积，提高耕地质量，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标”。增减挂钩工作通过村庄整理，引导农民居住向城镇和农村新型社区集中，提高城乡建设用地节约集约利用水平，优化建设用地布局以破解城镇化过程中以及区域经济社会发展中“城镇建设地从哪里来，农村建设资金从哪里来”等瓶颈性问题，是统筹城乡发展和新农村建设的创新路径，是推动土地管理制度改革、实现土地从资源管理向资源、资产、资本三位一体管理转变的重要推手。然而，从目前的情况来看，正确实施城乡建设用地增减挂钩工作，还存在着诸多尚未形成统一认识的基本问题，如农户参与城乡建设用地增减挂钩工作的意愿及其影响因素问题、城乡建设用地增减挂钩现实规模、城乡建设用地增减挂钩规划方案问题、指标管理、项目管理、验收程序及标准等。但在这一系列的问题中，城乡建设用地增减挂钩规划对实践的全过程起着不可替代的控制作用，因此，虽然城乡建设用地增减挂钩实践尚处于探索阶段，有许多的问题需要研究解决，但是，无论从理论还是实践层面来看，城乡建设用地增减挂钩规划的关键问题都是亟须学术界与政策层研究的重大课题。

1.2 研究的目的是和意义

1.2.1 研究目的

1.2.1.1 分析农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素

自 2004 年正式提出城乡建设用地增减挂钩以来,先后在天津、江苏、山东、湖北、四川、浙江、安徽、广东、重庆、河北等地开展了试点工作,但从试点的效果来看,城乡建设用地增减挂钩确实起到了促进新农村建设和城镇化发展,加强农村基础设施和公共服务设施建设,优化了农业产业结构调整,促进城乡统筹发展的作用。但也出现了少数地方片面追求增加城镇建设用地指标、擅自开展增减挂钩试点和扩大试点范围、突破周转指标、违背农民意愿强拆强建等一些亟须规范的问题,严重侵害了农民权益,使得“被上楼”成为了近年来时髦的网络流行语言之一。因而在城乡建设用地增减挂钩中,以维护农民权益为出发点和落脚点,充分尊重农民意愿,坚持群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推动,切实维护农民和农村集体经济组织的主体地位,真正保障农民的知情权、参与权和受益权,做到农民自愿、农民参与、农民满意就成为城乡建设用地增减挂钩中的焦点问题。

有鉴于此,本文研究目的之一,就是尝试以欠发达的贵州省湄潭县为研究区域,采取意愿调查与计量分析相结合的研究方法,分析农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素,回答在欠发达地区应该如何保障农户的利益以推进城乡建设用地增减挂钩的顺利进行。

1.2.1.2 基于限制因素构建欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规模的分析方法

农村是一个历史的社会范畴,也是一个地域的概念,它的存在是与城市、城镇对立的。居民点是人们为了生产和生活而聚集的定居场所,又称为聚落,是人类社会空间结构的一种基本形式。从狭义来看,农村居民点用地可称为农村宅基地,是农村村民用于建住房以及与居住生活有关的建筑物和设施的用地,包括农民居住区内的主房用地、附房用地以及晒场、庭院、宅旁绿地、围墙、道路等用地,是一个复杂的土地利用综合体。但中国现有的农村居民点在存在形式上,广大的农村地区生产用地与生活用地没有严格的区分,生产与生活混杂是农村居民点用地的一个最大特点,特别是在广大的农村,第三产业的发展使得以家庭住房为根据地的小型加工厂、家庭养殖场、小商铺、小饭馆等非农产业用地在农村广泛存在,致使村庄用地结构越来越复杂化。并且由于长时间的农村建设用地使用监管的缺位,农村建设用地的低效率使用已经成为一个不争的事实。因而,长期以来,农村居民点究竟具有多大的整理潜力一直都是国内外学者关注的焦点,其研究的着力点主要集中在整理潜力的理论计算上。但在城乡建设用地增减挂钩中,农村居民点整理的潜力却是一个受相关政策尤其是农户意愿约束的相对概念,既在城乡建设用地增减挂钩中,农村居民点整理潜力是实际能够进行复垦的实际潜力。

因而，基于这样的认识，基于限制因素构建城乡建设用地增减挂钩规模的分析方法，研究受相关政策尤其是农户意愿约束的城乡建设用地增减挂钩规模也就成为本文研究的重要目的之一。

1.2.1.3 研究欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划方案

土地利用专项规划是政府对土地进行宏观控制最基本的手段之一。政府通过土地利用专项规划对土地利用进行宏观控制，对整个土地利用系统运行加以控制，使其按照政府预期的目标发展运行。因而，从城乡建设用地增减挂钩的实施以及管理来看，专项规划就成为城乡建设用地增减挂钩决策、组织以及控制的有效途径。城乡建设用地增减挂钩的各项工作开展都必须由依据其专项规划来组织和协调，以确保各部门、各行业乃至各项目之间的协调利用，以及在时间上的合理安排。从这一内涵来看，城乡建设用地增减挂钩专项规划的重点不是在详细描述预期可能达到的最终状态，而是应该着重研究所要完成的目标以及为实现目标可能时序、途径以及政策措施，其核心可简单归纳为城乡建设用地增减挂钩的总体目标及其时序安排。因此，如何在时间、空间上对城乡建设用地增减挂钩作出安排就成为关系到城乡建设用地增减挂钩工作能否顺利进行的关键问题之一。有鉴于此，本文研究的重要目的之一，就是以 GIS 为研究平台，结合计量模式，研究欠发达地区城乡建设用地增减挂钩规划方案为城乡建设用地增减挂钩规划提供决策参考。

1.2.2 研究意义

本研究在一定程度上丰富和完善了城乡建设用地增减挂钩领域的研究，可以为中央政府制定与实施城乡建设用地增减挂钩提供决策依据，兼具有理论和现实意义。

1.2.2.1 理论意义

城乡建设用地增减挂钩在 2004 年才被正式提出，其试点工作虽已历经几年，但正处于初级阶段。首先，本文所建立研究框架在一定程度上可为国内外相关研究提供可借鉴的研究思路；其次，在所研究的农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素、基于限制因素构建欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规模的分析方法、欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划方案等关键问题，其方法与结果丰富和拓展了城乡建设用地增减挂钩的研究领域；再次，本文在其欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划关键问题研究基础上，以湄潭县为例所做的城乡建设用地增减挂钩专项规划，有利于国内同行开展欠发达地区城乡建设用地增减挂钩专项规划的相关研究，在一定程度上推动了该领域研究的深化和细化。

1.2.2.2 现实意义

本文研究的现实意义体现在以下两个方面：第一，农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素分析能够为制定城乡建设用地增减挂钩保障措施尤其是保障农民利益的措施提供参考；第二，基于限制因素构建欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规模的分析方法、欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩规划方案等研究可直接作为同类地区分析范式，为实践中的城乡建设用地规划提供方法上的指导。

1.3 研究内容及拟解决的关键问题

1.3.1 研究的主要内容与结构安排

基于以上对城乡建设用地增减挂钩关键问题的逻辑分解和论文数据资料的可获取性,本论文重点分析农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素、基于城乡建设用地增减挂钩视角构建的欠发达地区农村居民点整理潜力的分析方法、欠发达地区城乡建设用地增减挂钩的时序安排以及欠发达地区城乡建设用地增减挂钩的经济效益及其风险等关键问题,并在上述研究的基础上,以欠发达地区的涪潭县为例,运用上述成果对其区域的城乡建设用地增减挂钩进行宏观的规划。研究的主要内容及结构安排如下:

第一章 绪论。在介绍论文的选题背景及选题依据以及明确了研究的目的与意义后,对城乡建设用地增减挂钩的关键问题进行问题分解,最后提出研究的主要内容、结构安排、技术路线,阐述了本论文的创新之处。

第二章 按照研究的目的对农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素、基于城乡建设用地增减挂钩视角构建的欠发达地区农村居民点整理潜力的分析方法、欠发达地区城乡建设用地增减挂钩的时序安排以及欠发达地区城乡建设用地增减挂钩的经济效益及其风险等关键问题的国内外研究现状进行归纳总结。

第三章 研究区域概况,从自然条件、社会经济状况、土地规模与结构以及土地利用优势及存在的问题等方面,对研究区域的概况进行简要阐述。

第四章 农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素分析。采用意愿调查法,构建 logistic、logit 回归计量经济模型,对农户搬迁意愿、补偿意愿进行固化和检验,全面分析农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素,为后续的研究奠定基础。

第五章 城乡建设用地增减挂钩规模研究。在城乡建设用地增减挂钩视角下,从内部及外部构建指标体系,在农村居民点复垦整理的理论规模测算的基础上,确定城乡建设用地增减挂钩的规模。

第六章 城乡建设用地增减挂钩规划方案研究。根据城乡建设用地增减挂钩实施的基本单元,以提高农村建设用地节约集约利用水平缓解城乡建设用地供需矛盾为视角,对欠发达地区城乡建设用地增减挂钩规划方案进行客观的研究,为城乡建设用地增减挂钩专项规划提供决策依据。

第七章 欠发达地区城乡建设用地增减挂钩规划实例——以涪潭县为例。基于以上的研究成果,对欠发达地区的涪潭县城乡建设用地增减挂钩以问题为导引进行专项规划。

1.3.2 拟解决的关键问题

本研究拟解决以下三点关键问题:

- (1) 农户参与城乡建设用地增减挂钩的意愿及其影响因素;
- (2) 欠发达地区县域城乡建设用地增减挂钩现实规模问题;