



现代农业与乡村地理丛书

城乡建设用地统筹置换 机理与模式

王 婧 著



科学出版社

现代农业与乡村地理丛书

城乡建设用地统筹置换 机理与模式

王 婧 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书在全面梳理城乡用地相关研究、政策与实践的基础上,界定了城乡建设用地统筹置换概念,系统分析城乡建设用地统筹置换的人地背景与综合机制,并基于典型地区的实践调研,深入分析我国城乡建设用地统筹置换的过程特征与主要问题,总结提炼城乡建设用地统筹置换的优化模式,研究提出支撑实践的技术路径、保障实践的对策建议。

本书适合人文地理、土地资源管理领域的研究人员以及政府相关管理部门人员,大专院校相关专业的教师和学生阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

城乡建设用地统筹置换机理与模式/王婧著. —北京:科学出版社, 2017.9

(现代农业与乡村地理丛书)

ISBN 978-7-03-054531-2

I. ①城… II. ①王… III. ①城乡建设-土地利用-研究-中国
IV. ①F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 228937 号

责任编辑:朱海燕 丁传标 / 责任校对:张小霞
责任印制:张 伟 / 封面设计:图阅社

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>

北京教图印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 9 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2018 年 1 月第二次印刷 印张:13 1/4 插页:4

字数:300 000

定价:79.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



《现代农业与乡村地理丛书》编辑委员会

学术顾问 吴传钧 陆大道 刘兴土 余之祥

郭焕成 蔡运龙 许越先

主 编 刘彦随

副 主 编 (按姓氏拼音排序)

冯德显 傅国华 李小建 刘晓冰 杨德刚

杨子生 张小林 张义丰 周应华

委 员 (按姓氏拼音排序)

陈健飞 陈玉福 程华国 程叶青 但文红

葛京凤 谷人旭 郭丽英 黄安民 黄贤金

梁昊光 廖和平 林彰平 刘海启 刘 慧

刘邵权 刘卫东 龙花楼 鲁 奇 蒙吉军

乔家君 秦明周 石敏俊 谭 杰 谭永忠

王道龙 王业侨 吴克宁 伍世代 许月卿

薛东前 尧德明 张可远 郑新奇 仲小敏

周国华 卓玛措

学术秘书 龙花楼 陈玉福

丛书序一

中国“三农”（农业、农村与农民）问题的产生与发展，具有特殊的基本国情和特定的历史背景。新中国成立以来，国家推行工业化、城市化优先发展战略，无论是从产业发展、投资政策，还是从资源分配、社会福利方面，都表现出明确的“城市倾向”，甚至不惜牺牲农业、农村与农民的利益，以致“三农”问题日益激化和城乡差距不断拉大，其主要根源是我国长期以来实行特殊的工农、城乡“双二元”结构的管理体制。新时期要落实科学发展观和全面建设小康社会，无疑其最艰巨、最繁重的任务在广大农村。因此，大力发展现代农业，建设新农村，实现统筹城乡发展，正成为推进中国现代化建设的重要切入点，也为中国地理学者面向国家战略需求，拓展专业领域的创新研究提出了新的机遇和挑战。

自新中国成立到 20 世纪 90 年代中期，本着“地理学为农业生产服务”的宗旨，地理学科的广大科研人员热衷于从事农业地理或与农业地理相关的一些专业。由地理学者联合攻关、集体完成的“中国农业资源综合调查”、“全国农业综合区划”与“中国土地利用”等一系列国家重点项目，充分展示了地理学界的团结向上、开拓进取的精神风貌，这些成果受到了国家相关部门的认可和省市政府的欢迎。此后，由于社会发展的变化，地理学科的分化，特别是城市化发展、资源环境保护，以及旅游业快速兴起等原因，不少地理研究单位和高等院校地理系纷纷改名换姓，成立了转向研究这些热门课题的新专业，使很多研究者分散到不同领域，关注不同产业和不同部门，因而放松了对农业地理和乡村发展的全面研究，国内农业与乡村地理研究开始进入低潮期。改革开放以来，农村实行家庭联产承包责任制，农业剩余劳动力转入乡镇企业工作或转向城市打工，从事农业生产的劳动力主体弱化、农村教育落后、农村环境恶化、农民增收与农业增效困难、农村经济滑坡问题日益凸显，使农业与乡村发展面临更为严峻的挑战。中国农业与乡村地理学研究和农业、乡村发展近乎“同命相连”，这一状况逐渐引起了政府管理部门与学术界有识之士的格外关注。

进入 21 世纪，党中央、国务院对“三农”工作予以高度重视。特别是党的“十六大”以来，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻科学发展观，把解决好“三农”问题作为全党工作的“重中之重”，贯彻“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，实施统筹城乡协调发展方略。2004 年 1 月，《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》下发，是在阔别 18 年之后，“中央 1 号文件”再次回归“三农”，至今已连续制定了 5 个指导农业与农村工作的“中央 1 号文件”，不断巩固、完善、加强了中央支农、惠农和新农村建设政策。相信随着国家解决“三农”问题一系列配套政策的出台，以及国家综合实力的不断增强，我国农业与农村经济发展中面临的突出矛盾一定能够得以破解，我国农业与农村发展必将迈进全

面、稳定、协调发展的良性轨道。

然而,中国农业与乡村地理的学科发展毕竟还是经历了 10 多年的低迷期,当前在机构设置、专业研究和人才队伍等方面还不能适应新时期的国家战略需求和学科发展需要。我认为,中国地理界过去重视农业研究,今后还应更认真地研究农业与乡村发展问题。地理学具有为农业服务的优良传统,新时期地理学更要为“三农”服务,这样既可以发挥学科优势,又能在生产实践中促进学科发展。可喜的是,中国科学院地理科学与资源研究所于 2005 年率先成立了“区域农业与乡村发展研究中心”,2006 年恢复成立了“农业地理与农村发展研究室”;中国地理学会于 2007 年成立了“农业地理与乡村发展专业委员会”。还有一些高校地理系也重视加强了有关农业地理与乡村发展方面的研究机构和专业课程建设。由于有了这些平台的引领和支持,近些年农业地理与乡村发展领域的全国性年度学术会议开始步入正常化。同时,一批农业地理与乡村发展专业的中青年学者相继申请到了有关领域的国家自然科学基金重点或面上项目、中国科学院重要方向性项目、国家科技支撑计划课题及省部级科研项目。因此,总体上说,农业地理与乡村发展又有了一个好的开端,但学科建设与人才培养仍任重而道远。

为了展示我国现代农业与乡村地理学领域新的研究成果,由中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会、中国科学院地理科学与资源研究所区域农业与乡村发展研究中心和科学出版社发起,联合国内农业与乡村地理学界专家共同策划了《现代农业与乡村地理丛书》,争取在近 5 年内陆续出版。这在学术上无疑是对中国农业与乡村地理研究的一个阶段性促进和总结,也可与 20 世纪 80 年代初由科学出版社出版的《中国农业地理丛书》等著作相呼应,从而完善和推进对中国农业与乡村地理的系统研究。

我十分乐意把这套集学科发展、理论创新与实践总结为一体的《现代农业与乡村地理丛书》推荐给从事地理学、农学、经济学,以及城乡规划、区域发展等领域的专家学者、研究生和管理工作者,期望这套书的出版能够引起更多的专家学者特别是地理工作者对国内“三农”问题研究的密切关注,并欢迎大家投入到这个前景广阔的研究领域中来,精诚合作,共同努力,把中国农业地理与乡村发展的学术研究提高到一个新的发展阶段。

中国科学院资深院士
中国地理学会名誉理事长

吴传钧

2008 年春节于中关村

丛书序二

中国是世界著名的文明古国、农业大国。国以农为本，民以食为天。世界人口大国若不能首先解决好吃饭问题，就不能实现国泰民安。中国的“三农”（农业、农村、农民）问题本质上是一个立体的乡村地域系统可持续发展问题。新中国成立特别是改革开放以来，伴随着快速工业化、城镇化发展，中国传统体制下的“三分”（城乡分割、土地分治、人地分离）弊端日益暴露，“三差”（区域差异、城乡差距、阶层差别）问题不断加大，这些都成为困扰当代中国“三转”（发展方式转变、城乡发展转型、体制机制转换）战略和全面建设小康社会的重要难题，也是中国城乡二元结构背景下“重城轻乡”、“城进村衰”和农村空心化、主体老弱化、乡村贫困化不断加剧的根源所在。

伴随着全球城市化、经济一体化的持续推进，无论是经济发达国家，还是较发达的发展中国家都经历了“乡村振兴”“乡村重构”过程。英美等先行工业化国家是在基本实现工业化、城市化的阶段，为了解决城市发展中诸如市域人口高度集中的问题而推进乡村建设。如 20 世纪 60 年代美国的“示范城镇建设”、英国的“农村中心村建设”、法国的“农村振兴计划”等。这些国家通过在农村社区大规模推进基础设施建设，盘活利用农村土地资源与资产，改善农村生产和生活条件，并采取补贴政策，吸引人口回到农村，以解决农村人口过疏化问题。以日、韩为代表的工业化后发国家，在其工业化、城市化进程中出现乡村资源迅速流入非农产业和城市，导致农业和农村出现衰退，城乡发展差距日益扩大，同时在国家具备了扶持农村发展经济实力的情况下，适时推进了农村振兴与建设运动。如 20 世纪 70 年代韩国的“新农村运动”、日本的“村镇综合建设工程”等。可见，不同国家、不同地区的乡村重建道路有所差异。中国人口众多，农村底子薄、农业基础差、农民竞争弱。因此，新农村建设与农村发展不可能照搬发达国家完全依赖政府强大财政供给或者农村剩余劳动力全部转移的转型路子，同时也应尽量避免部分拉美国家城市贫困和农村衰败并存的“陷阱”局面。

中国现代地理学的奠基人、中国科学院原副院长竺可桢先生反复强调：地理学为国民经济建设服务，主要是为农业生产服务。著名地理学家吴传钧院士指出，农业是自然再生产与经济再生产的交叉过程，农业与地理环境的关系非常密切，地理学要为“三农”服务，地理学者应特别关注农业与农村发展的问题。过去的半个多世纪，在老一辈地理学家周立三、黄秉维、吴传钧院士的带领下，地理学者主持完成了“中国农业资源综合调查”“全国农业综合区划”“中国土地利用”等一系列国家重大项目，为国家和地区经济建设做出过具有基础性、战略性的重要贡献。吴传钧院士主编的《中国农业地理丛书》《中国人文地理丛书》等系列著作，在国家相关规划与决策中产生了深远影响，既发挥了人文地理学的学科优势，也培养了一大批农业地理与乡村研究专业人才，在实践中彰显了乡村地理学者站在学科前沿和面向国家战略需求开展创新性研究的重要价值。

进入 21 世纪,适应加入 WTO 后农业国际竞争的新形势,以及十六大以来“五个统筹”和“社会主义新农村建设”的新战略,中国现代农业与乡村发展研究开启了新阶段,面向国家战略需求的现代农业与乡村地理学迎来了新机遇,着眼于中国农业战略、农区发展、新型社区、新农村建设等一大批重点项目与成果成为人文地理学创新研究的新亮点。然而,由于中国“三农”问题之多、程度之深、解决难度之大史无前例,快速工业化、城镇化进程中暴露出来的一系列农村发展突出问题及其深层次矛盾还远未解决,有的甚至呈现加剧的趋势。着眼推进新型城镇化、城乡发展一体化、美丽乡村建设、农村“一二三产业”融合战略,中国现代农业与农村发展面临的新难题、新课题、新问题,亟须深入研究、系统探究、试验示范,创新和发展中国特色现代乡村地理学理论体系、学科体系、技术体系。

中国乡村地理学的传统研究侧重于乡村聚落地理(或称村落地理)、农业地理和土地利用问题。随着快速工业化、城镇化发展,中国农村地区以“五村”(无人村、老人村、空心村、癌症村、贫困村)为特征的“乡村病”问题日益凸显,成为推进新农村建设、培育农村新业态和统筹城乡发展面临的突出问题。与城市区域相对应,现代乡村地理学的研究领域应定位于乡村地域系统,深入探究复杂的乡村区域地理问题和城乡融合发展难题,特别要关注前沿领域“十个”研究主题,即乡村地域系统演化机理与过程、乡村系统功能多样性及其可持续性、乡村转型发展与空间形态重构、城乡土地配置与土地制度创新、城乡发展一体化与等值化、现代乡村新业态与经营新机制、乡村化(ruralization)与新型村镇建设、乡村地域文化与生态文明建设、现代乡村治理体系与减贫发展、农业地理工程与农村信息化。

振兴全球农村和发展现代农业,也是世界性难题和重大课题。中国当首先致力于实施“农村全面振兴计划”,系统推进农村兴人、兴地、兴权和兴产业,有效激发农村活力、能力、动力和竞争力。现代乡村地理学者,务必抢抓机遇,担当时代重任,面向国家需求,深入基层实践,协力创新现代地理学理论、方法与技术,并加强与工学、管理学、社会学、经济学、环境科学等相关学科交叉融合,着眼于现代农业与乡村发展的科学问题提炼、现实问题梳理和战略问题探究,科学推进以根治“乡村病”、建设新农村、培育新业态、创建新机制为导向的乡村转型重构与城乡一体化发展理论、模式、技术、制度与政策综合研究。

为了充分发挥乡村地理学科优势、加快现代乡村地理学发展,更好地适应新时期国家战略需求,中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会、中国科学院地理科学与资源研究所区域农业与农村发展研究中心率先倡导并组织专业队伍,研究并出版该领域的最新成果,瞄准现代农业与乡村发展的时代特色、区域特点、创新机制和科学途径,为推进新时期城乡协调发展和新农村建设奠定理论与方法论基础,为加强国内同行之间的学术交流,积极投身中国农业与乡村发展领域的创新研究提供重要基础和共享平台,更好地发挥地理学服务“三农”决策的国家思想库作用。

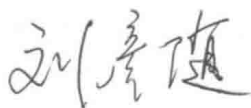
《现代农业与乡村地理丛书》拟分期撰写出版。将陆续出版《中国新农村建设地理论》《中国乡村社区空间论》《中国乡村地域经济论》《中国乡村转型发展与土地利用》《城乡转型地理学理论与方法》《空心村综合调查与规划图集》《农村空心化过程及其资源环

境效应》《农村土地整治模式与机制研究》《空心村综合整治理论与技术》《新型村镇建设与农村发展》《城乡建设用地统筹置换机理与模式》等著作。

在项目研究、选题策划、专家论证、组织撰写与出版过程中得到了国家自然科学基金委员会、中国科学院、教育部、科技部、中国地理学会、国际地理联合会(IGU)、中国科学院地理科学与资源研究所、中国科学院大学、北京师范大学、河南大学等单位领导和专家的大力支持与指导,科学出版社朱海燕、赵峰、杨帅英、丁传标同志为丛书的编辑与出版付出了辛勤劳动。借此我谨代表中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会和丛书编辑委员会,表示最衷心的感谢和诚挚的敬意!

借此良机,我真诚期望有越来越多的国内外高等院校、科研院所以及从事地理学及其相关专业研究的专家学者,能够更加重视和支持中国农业地理、乡村地理学专业领域的学科成长、人才培养、平台建设、国际合作!真诚欢迎各位领导、专家学者也为进一步完善和提高《现代农业与乡村地理丛书》的撰写与出版水平,多加批评、多予指导,献计献策!

国际地理联合会(IGU)农业地理与土地工程委员会	主席
中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会	主任
中国科学院地理资源所区域农业与农村发展研究中心	主任



2017年春节于北京

前言

当前我国正处于城市化快速发展阶段,城市规模扩张与基础设施建设的用地需求旺盛。在日益严格的耕地保护制度框架下,城市建设用地供给日趋紧张,保障经济发展与保护耕地红线的“双保”压力持续加大。而在农村地区,长期的城市发展偏向和城乡“二元”体制使得农村建设用地的管控机制不完善,以致人均占地超标,闲置浪费现象严重,“空心化”问题突出。切实提高农村集体建设用地效率、科学挖掘农村集体建设用地潜力,统筹城乡土地利用,是推动城镇化发展、构建城乡经济社会一体化发展新格局的重要途径。近年来,以“增减挂”为主导的城乡建设用地统筹置换实践逐渐开展,在取得明显效果的同时,也带来一系列问题,引起社会广泛关注。亟待深入开展城乡建设用地统筹置换的理论与实证研究,服务于新时期的置换实践。

本书共分9章,大致按照“文献综述—人地背景—综合机制—实践探索—优化模式—技术路径—保障措施”的研究框架展开。具体地,本书全面梳理国内外城乡建设用地增长、统筹置换、农村土地综合整治的研究进展与实践进展,回顾梳理了国内相关政策演进,界定相关概念与评述相关进展;定量探讨了我国省级层面的人地背景,包括全国及各省(自治区、直辖市)城乡建设用地变化特征、人口与建设用地变化的耦合关系及城乡建设用地统筹置换潜力;从影响要素与作用机理、数量变化与空间配置、政府机制与市场机制等角度系统分析了城乡建设用地统筹置换的综合机制;横向对比分析了江苏省、天津市、山东省、重庆市的实践差异,纵向深入剖析以山东省德州市为典型案例的“地市—县—乡镇—村”体系的城乡建设用地统筹置换实践,划分了实践类型区,对比分析了不同类型区、不同尺度区域、不同操作过程的实践差异,归纳总结了实践的突出问题与问题根源;基于“实践区域—用地需求—操作过程”三个层面构建了包含11个模式的城乡建设用地统筹置换模式体系,并探讨了模式内涵、优化方向与应用;基于具体的调查研究,提出了包括5个阶段和12个环节的城乡建设用地统筹置换技术路径;最后探讨了城乡建设用地统筹置换的主要对策与政策建议。本书从理论到实践、从宏观到微观,多角度、多层面,基于实地调研系统性探讨城乡建设用地统筹置换机理与模式,着力为相关政策的逐步完善与地方实践的顺利进行提供决策参考。

本书在写作过程中得到中国科学院地理科学与资源研究所方创琳研究员带领的城市地理与城市发展研究团队、刘彦随研究员带领的农业地理与乡村发展研究团队的指导和帮助,得到空心村综合整治的关键技术研究示范(国家科技支撑项目-2014BAL01B00)、土地整治对村镇社区发展的影响机制及其互促模式研究(国家自然科学基金-41571166)的资助;得到山东省土地综合整治服务中心、山东省德州市、禹城市、平原县、夏津县、宁津县、陵县等相关部门领导的大力支持,以及相关地区的村干部、村民、街道办与居民的鼎力合作;部分研究成果已发表在《地理科学进展》《自然资源

学报》等刊物，吸收了编辑部以及审稿专家的宝贵意见；写作期间作者参阅了大量的文献资料，并从中获益很多。中国科学院地理科学与资源研究所农业地理与乡村发展研究室的李裕瑞参与撰写了第8章、第9章的主体内容，山东省土地综合整治服务中心王志炜参与撰写第8章第7节的部分内容。在此，一并表示最衷心的感谢！

本书初稿在2012年5月即已完成，因深感城乡建设用地统筹置换实践复杂，有些研究点处于初步探讨阶段，所以迟迟未能定稿。近年来，城乡建设用地统筹置换实践虽不像2009年前后那般火热，但仍在摸索中不断推进，并凸显了支持扶贫开发和异地搬迁的重要意义；且通过作者跟踪调研发现，当前一些研究区在之前实践的基础上，形成稳定的村容村貌或社区形象，时过境迁，当时的一些突出矛盾与问题或很好地得到解决，或以适当的形式得到处理，但曾经轰轰烈烈几年的“增减挂钩”实践仍值得深入研究与反思；加之目前仍缺乏公开发表的城乡建设用地统筹置换实践相关系统性研究，遂重新拿出5年前的研究成果，经修改、润色，交付出版。一方面，希望书中的相关观点和研究内容能为学术界和决策部门提供科学参考；另一方面，其中的案例研究、当时的政策解读可作为相关实践与研究的基础资料。

受时间、知识等诸多方面限制，书中存在许多不足或尚待完善的地方，恳请同行专家学者批评指正！

王 婧

2017年5月18日

目 录

丛书序一

丛书序二

前言

第1章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 城市化迈入快速发展阶段,应更加强调经济发展与资源利用相协调	1
1.1.2 城市建设用地需求日益增大,但保障程度堪忧	2
1.1.3 我国农村地区人减地增,用地效率较低	3
1.1.4 城乡建设用地统筹利用的历史机遇与现实挑战	3
1.2 研究意义	5
1.2.1 理论意义	5
1.2.2 实践意义	5
1.3 总体研究框架	6
1.3.1 研究思路与目标	6
1.3.2 研究的主要内容	6
1.3.3 研究方法与数据来源	8
第2章 概念、理论与相关政策	10
2.1 相关概念辨析	10
2.1.1 城乡建设用地	10
2.1.2 城乡建设用地供需失衡	12
2.1.3 城乡建设用地统筹置换	13
2.1.4 机理与模式	14
2.2 理论基础	15
2.2.1 统筹城乡发展理论	15
2.2.2 土地资源优化配置理论	16
2.2.3 综合效益最大化理论	16
2.2.4 参与主体利益博弈理论	17
2.2.5 人地关系地域系统理论	17
2.3 相关政策	18
2.3.1 我国宅基地管理制度演进与阶段性划分	18
2.3.2 改革开放以来宅基地管理制度政策回顾	19
2.3.3 城乡建设用地增减挂钩政策	21

第3章 相关研究进展与实践进展	23
3.1 关于城市建设用地增长	23
3.1.1 城市建设用地增长时空过程与特征	23
3.1.2 城市建设用地增长对耕地的占用	25
3.1.3 城市建设用地增长影响因素与动力机制	25
3.1.4 城市建设用地增长预测	26
3.1.5 城市建设用地增长控制	27
3.1.6 城市建设用地保障程度	28
3.2 关于农村居民点用地增长	28
3.2.1 农村居民点用地增长	28
3.2.2 农村“空心化”	29
3.2.3 农村土地综合整治	30
3.3 关于城乡建设用地统筹置换	32
3.3.1 统筹城乡土地利用	33
3.3.2 城乡建设用地统筹置换实践进展	33
3.3.3 城乡建设用地统筹置换实践问题	34
3.4 相关研究或技术方法的进展	36
3.4.1 RS 和 GIS 在用地增长研究中的应用	36
3.4.2 基于经验统计的方法在用地增长因素研究中的应用	36
3.4.3 三个主要模型在用地增长预测研究中的应用	37
3.4.4 农村建设用地整理阶段的相关研究方法	37
3.5 研究进展的总体评价与启示	38
3.5.1 总体评价	38
3.5.2 启示与展望	39
第4章 城乡建设用地统筹置换的人地背景	41
4.1 城乡建设用地变化特征	41
4.1.1 城市建设用地变化特征	41
4.1.2 农村建设用地变化特征	44
4.2 人口与建设用地变化及其耦合关系	47
4.2.1 城乡人口与建设用地变化特征	48
4.2.2 人口与建设用地变化耦合关系	49
4.3 城乡建设用地统筹置换保障预测	58
4.3.1 城市建设用地预测	58
4.3.2 农村居民点置换潜力预测	60
4.3.3 城乡建设用地统筹置换保障预测	61
第5章 城乡建设用地统筹置换的综合机制	63
5.1 城乡建设用地统筹置换的影响因素与作用机理	63
5.1.1 社会经济发展规模、建设用地资源总量与置换潜力	63

5.1.2	产业发展的类型、规模与布局	64
5.1.3	城市化与人口流动	66
5.1.4	城市土地资源开发利用效率	66
5.1.5	政府主导与政策因素	67
5.1.6	其他影响因素	67
5.1.7	综合分析	69
5.2	城乡建设用地统筹置换的数量变化与空间运行机理	69
5.2.1	城乡建设用地数量结构变化机理	69
5.2.2	城乡建设用地统筹置换空间运行机理	71
5.3	城乡建设用地统筹置换中的政府机制与市场机制	73
5.3.1	政府机制	73
5.3.2	市场机制	77
第 6 章	城乡建设用地统筹置换的实践探索	83
6.1	国内典型地区的城乡建设用地统筹置换实践	84
6.1.1	江苏: 万顷良田建设工程	84
6.1.2	天津: 宅基地换房	85
6.1.3	山东: 农村社区化	87
6.1.4	重庆: 地票交易市场	88
6.2	研究区城乡建设用地统筹置换实践概况	90
6.2.1	研究区域选取与城乡土地利用特征	90
6.2.2	德州市城乡建设用地统筹置换实践演变	99
6.2.3	德州市区城乡建设用地统筹置换实践概况	100
6.2.4	禹城市城乡建设用地统筹置换实践概况	101
6.3	研究区城乡建设用地统筹置换实践过程分析	103
6.3.1	城区及周边	103
6.3.2	镇驻地及周边	112
6.3.3	纯农区	116
6.3.4	自然或区位条件限制区	120
6.3.5	其他类型区	120
6.3.6	新增建设用地统筹置换方式与综合效应分析	120
6.4	城乡建设用地统筹置换实践的综合比较与问题剖析	127
6.4.1	典型省市城乡建设用地统筹置换实践的综合比较	127
6.4.2	山东省德州市城乡建设用地统筹置换实践的综合比较	128
6.4.3	城乡建设用地统筹置换问题梳理	134
6.4.4	启示	139
第 7 章	城乡建设用地统筹置换的优化模式	141
7.1	基于实践区域划分的城乡建设用地统筹置换的优化模式	142
7.1.1	基于县域范围的城乡建设用地统筹置换模式	142

7.1.2	基于市域范围的城乡建设用地统筹置换模式	145
7.1.3	基于省域范围的城乡建设用地统筹置换模式	146
7.2	基于用地需求划分的城乡建设用地统筹置换的优化模式	148
7.2.1	以提高城市用地效率为基础的适度控制型统筹置换模式	148
7.2.2	以快速城市化为引导的保障带动型统筹置换模式	150
7.2.3	以产业集聚发展为需求的集约联动型统筹置换模式	151
7.2.4	以小城镇发展建设为需求的支撑推动型统筹置换模式	152
7.2.5	以农村发展建设为需求的增长预留型统筹置换模式	154
7.3	基于操作过程划分的城乡建设用地统筹置换的优化模式	155
7.3.1	以保护基础参与者权益为前提的拆迁与安置模式	155
7.3.2	以可持续发展理念为指导的补偿与保障模式	157
7.3.3	“创新、发展、公平”的资金运作与管理模式	158
第8章	城乡建设用地统筹置换实践的技术路径	160
8.1	城乡建设用地统筹置换的主要过程及技术需求	160
8.1.1	前期研究阶段的主要环节与技术路径	161
8.1.2	规划与设计阶段的主要环节与技术路径	162
8.1.3	建设与整理阶段的主要环节与技术路径	163
8.1.4	指标置换阶段的主要环节与技术路径	163
8.1.5	后期评估与验收阶段的主要环节与技术路径	163
8.2	城镇土地利用集约度评价的技术路径	164
8.2.1	评价目的	164
8.2.2	指标体系	164
8.2.3	评价方法	165
8.3	农村居民点整治增地潜力测度的技术路径	166
8.3.1	理想潜力测度	166
8.3.2	因素限定测度	166
8.3.3	实测潜力测度	167
8.4	村域尺度土地综合整治优先序评价的技术路径	167
8.4.1	评价目的	167
8.4.2	指标体系	168
8.4.3	评价方法	169
8.5	中心社区规划的技术路径	169
8.5.1	基本内涵	169
8.5.2	主要内容	170
8.6	城乡建设用地统筹置换效果综合评估的技术路径	171
8.6.1	评估目的	171
8.6.2	指标体系	171
8.6.3	评价方法	173

8.7 土地增值收益及其最低返还标准测算的技术路径.....	173
8.7.1 理论解析.....	173
8.7.2 测算原则.....	174
8.7.3 模型构建.....	174
第9章 城乡建设用地统筹置换研究的总结与思考.....	176
9.1 研究结论与主要观点.....	176
9.1.1 城乡建设用地统筹置换势在必行, 亟须综合性研究作支撑.....	176
9.1.2 城乡建设用地统筹置换潜力可观, 人地协调发展尤为重要.....	176
9.1.3 城乡建设用地统筹置换多角度多要素多主体综合作用机制.....	177
9.1.4 不同类型不同尺度区域的城乡建设用地统筹置换实践启示.....	177
9.1.5 基于区域、需求、过程的城乡建设用地统筹置换优化模式.....	178
9.1.6 基于实践调查研究的城乡建设用地统筹置换技术路径启示.....	178
9.2 城乡建设用地统筹置换的主要对策.....	179
9.2.1 完善政府机制.....	179
9.2.2 健全市场机制.....	179
9.2.3 明确参与机制.....	179
9.2.4 全程监督评估.....	180
9.2.5 加强科技支撑.....	180
9.3 城乡建设用地统筹置换的政策建议.....	181
9.3.1 科学划定城市增长边界挖掘城市集约用地潜力.....	181
9.3.2 基于分类抽样开展建设用地置换项目综合评估.....	181
9.3.3 尽快出台城乡建设用地统筹置换相关操作细则.....	181
9.3.4 完善部门协作机制联动推进城乡建设用地置换.....	182
9.3.5 创新开展城乡一体化土地市场的综合模拟研究.....	182
9.3.6 深入推进构建城乡一体化土地市场的地方试点.....	182
9.4 尚需继续加强研究的领域.....	182
参考文献.....	184
附录.....	193
彩图	

第1章 绪 论

土地是人类社会经济活动的重要载体。我国的《土地管理法》依照用途将土地分为农用地、建设用地和未利用地。并严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。近年,由于城市化快速扩张及农村建设用地管控不力,城乡建设用地“双增”导致大量耕地流失并逼近 18 亿亩(1 亩 $\approx 667\text{m}^2$)耕地红线。保障经济发展、保住耕地红线的“双保”压力骤增。针对当前我国城市建设用地指标紧缺、农村居民点土地低效利用的重大现实问题,土地整理与建设用地潜力释放成为解决问题的突破口。在未来一段时期,城乡建设用地统筹置换有望成为破解该问题的综合途径。系统分析城乡建设用地统筹置换机理,总结提炼城乡建设用地统筹置换模式,可为科学推进城乡建设用地置换、着力实现城乡土地利用优化配置、切实解决当前土地利用失衡问题提供理论和实践支撑。

本书拟综合应用自然科学和社会科学的相关理论与方法,提出城乡建设用地统筹置换的概念和研究框架,系统探讨城乡建设用地统筹置换的人地背景与综合机制,结合典型实践的调查研究,总结提炼城乡建设用地统筹置换的优化模式并探讨技术路径,以期丰富统筹城乡土地利用和土地置换的理论体系,为相关政策的逐步完善和实践的顺利推进提供决策参考。

1.1 研究背景

1.1.1 城市化迈入快速发展阶段,应更加强调经济发展与资源利用相协调

自 20 世纪 50 年代以来,全球城市化进程明显加快。1950~1990 年发展中国家城市人口总量从 2.86 亿人增长到 15.15 亿人,到 2025 年有望达到 40 亿人(Avijit, 2002);到 2030 年全球将有 60%的人口居住在城市地区(Stephen, 2004),2050 年将上升到 70%,其中较发达地区的城市人口比例将达 86%,欠发达地区为 67%(United Nations, 2009)。作为社会经济快速发展中的人口大国,我国的城市化发展速度更是惊人,尤其是改革开放为我国城市化发展注入了新的活力。1978~2014 年全国城镇人口总量由 1.73 亿人增加到 7.49 亿人,年均增长 0.16 亿人;城市化水平由 17.92%提高到 54.77%,年均增长 1.02%;城市个数由 190 个增加到 658 个,建制镇的数量由 2170 余个增加到 2.04 万个。从国际上城市化发展的阶段性规律判断,同世界上所有国家一样,我国的城市化进程基本符合世界城市发展的阶段性规律;从城市化发展的四阶段论来看,我国城市化进程已经经历