

# 基于村庄调查的城乡建设用地增减挂钩潜力研究

梅 昀, 陈银蓉, 黎孔清, 屈宇宏, 马增峰

(华中农业大学 土地管理学院, 湖北 武汉 430070)

**摘要** 从城乡建设用地增减挂钩的内涵和要求出发,分析了现有居民点整理潜力测算方法的利弊,提出了城乡建设用地挂钩的潜力调查及测算方法。以随县为例进行了实证研究,得出其规划目标年(2020年)按人均用地指标法推算的随县居民点整理理论潜力为 8 314.66 hm<sup>2</sup>,城乡建设用地增减挂钩项目规模可达到 1 003.58 hm<sup>2</sup>,扣除安置用地,挂钩指标可达 805.47hm<sup>2</sup>。研究表明:采用现有的农村居民点整理潜力的测算方法测算的潜力是理想条件下增减挂钩的最大潜力;而实际潜力需要在拟定拆旧和安置地块基础上,通过实地核实图斑,推算整理复垦新增耕地面积,以及因安置占用的耕地面积,由此推算挂钩潜力指标。

**关键词** 城镇化; 城乡建设用地增减挂钩; 潜力; 村庄调查; 农村居民点整理

**中图分类号**:F 061.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2012)06-0053-05

随着我国工业化、城镇化进程的加快,社会经济的快速发展,农用地、耕地的减少与建设用地的需求增长的矛盾日益突出,集约节约利用土地成为必然的选择。针对我国近年来城市化过程中,城镇建设用地持续增长,而农村居民点也未见减少的状况,政府提出了“鼓励城乡建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的政策。国土资源部相继出台了《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》(国土资发[2005]207号),《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发[2008]138号)等政策性文件,并组织开展城乡建设用地增减挂钩试点工作。

目前关于城乡建设用地增减挂钩尚无国外经验可借鉴,国内学者的研究主要从挂钩的整理模式、运作模式、挂钩的效益、参与挂钩意愿等方面进行实证研究。从有关政策出台的目的和促使实施的动力来看,一方面是通过城乡建设用地增减挂钩,整理出来的新增耕地等量置换建设用地指标,用于城镇建设拓展;另一方面是通过开发整理增加耕地面积,实现耕地的占补平衡。显然,如何合理确定城乡建设用地增减挂钩的潜力,是制定有关规划和推动实施增减挂钩的基础。本文将从城乡建设用地增减挂钩的内涵和要求出发,基于现有居民点整理潜力测算方法利弊分析及农村居民点整理潜力来源分析,试图提出挂钩现实潜力实地调查内容、方法及测算方法;

并以随县为例进行实证研究。

## 一、城乡建设用地增减挂钩的内涵和要求

### 1. 城乡建设用地增减挂钩的含义

依据国土资发[2008]138号文件,城乡建设用地增减挂钩(以下简称挂钩)是指依据土地利用总体规划确定的规划用途分区的基础上,按照节约集约利用土地要求,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,建设用地总量不增加,城乡用地布局更合理的目标<sup>[1]</sup>。农村建设用地一般是指乡(镇)村建设用地。乡(镇)村建设用地,主要包括:乡(镇)村公益事业用地和公共设施用地,以及农村居民住宅用地。这样,挂钩意味着通过农村建设用地特别是农村居民点的整理、农村低效建设用地的整治等,实现新增耕地,并将城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。

### 2. 城乡建设用地增减挂钩的要求

(1)管理上,要求在挂钩项目区按照“总量控制、区域封闭、动态监管、到期归还”的原则进行管理。强调项目区挂钩规模、周转指标在规划的基础上,严

格控制数量。实施中对开发整理的耕地数量、质量进行动态监督,以使指标能按时归还,确保项目区的验收。

(2)在实施的工作顺序上,“挂钩”实行先安置再拆迁。即:先行对于需要安置的村民进行妥善安置,其周转指标也可先行使用,后再如期归还;要求项目区内建新地块占用耕地数量,在3年内以拆旧地块复垦的耕地等量归还。

(3)以相关规划明确挂钩规模、周转指标等数量控制要求。在挂钩工作实施前,应依据相关土地利用总体规划、农村建设用地整理规划等,制定项目区挂钩规模、周转指标和周期。要求以建设用地整理增加的耕地面积等量核定为建设占用耕地指标,可用于农村建设和城镇建设;而复垦的耕地数量不得低于城镇建新占用的耕地,即城镇建新占用的耕地不允许超出复垦耕地的数量。这样,就可以通过实行项目区内农用地与建设用地调整、互换后,最终使项目区内建设用地总量不增加、耕地面积不减少。

(4)依法调整权属,保障项目区土地的权益。实施中,原依法取得的建设用地属于村集体的,整理后形成的耕地仍属原集体经济组织,由该农村集体经济组织按农村土地承包法的规定发包给村民,也可以由该农村集体组织统一经营。原依法取得的建设用地属于国有的,整理后形成的耕地仍归国有。

综上所述,城乡建设用地增减挂钩力图通过规划决策,进行城乡建设用地整理,农用地与建设用地的调整互换,实现城乡建设用地增减平衡,耕地面积不减少的目标。

## 二、城乡建设用地增减挂钩的潜力调查与测算

从城乡建设用地增减挂钩的内涵及要求可以看出,挂钩项目区确定应依据相关土地利用总体规划和开发整理规划,但城乡建设用地增减挂钩的潜力则主要来自于农村居民点整理的潜力。目前,我国测算农村居民点整理潜力的方法主要有:人均建设用地标准法、户均宅基地标准法和农村居民点内部土地闲置率法<sup>[2]</sup>。前两种都是基于农村居民点用地现状,以用地标准作为控制标准,在考虑人口发展的前提下,测算的潜力;后一种则基于农村居民点闲置地的多少,测算潜力。尽管3种方法都力图提高农村居民点的土地利用效率,但较少考虑农村居民对住房建设的要求,以及研究区域自然、社会和经济因素

限制性等对整理的制约<sup>[3]</sup>,这样,农村居民点整理的潜力是确定挂钩的潜力基础,是理想条件下一定时期可以实现土地整理的最大值,即可以挂钩的最大潜力。显然这是一种理论潜力,实际能否挖潜还值得讨论。

鉴于此,以村级农村居民点为调查单元,通过实际调查,确定一定时期内(本文以2010年为基期,2020为规划目标年)可作为拆旧的地块与安置地块,由此推算城乡建设用地增减挂钩潜力,使其潜力测算结果可作为城乡建设用地挂钩项目规划的依据。

(1)调查目的。通过村级农村居民点土地利用现状、人口规模及变迁情况、空心村、零星村规模及布局情况的调查,为测算农村居民点整理现实潜力和城乡增减挂钩潜力提供依据。

(2)调查内容。当前,农村居民点整理的潜力主要来源于农户宅基地、空闲宅基地和村庄内其他空闲地。

①农户宅基地,农户宅基地户均或人均用地指标超过国家或所在地省级人民政府确定的用地标准,在规划期内可因居民点的拆并,或者农户住宅因生活与生产功能的分离等,进行挖潜。

②空闲宅基地,我国经济近年来的快速发展,促进了农民的非农就业,使其对土地的依赖性下降。但受传统思想影响、城乡隔绝的二元户籍制度的制约,以及因城市生活成本高等难以适应的原因,农村劳动力向非农产业转移的同时,并没有完全实现从农村向城市的转移,许多进入城市的农民仍保留着宅基地,使原有的农村住宅处于闲置状态。

③村庄内其他空闲地,由于我国大量的农村自然村落建设往往缺乏规划,农民住宅随意而建,造成村庄内部存在建筑垃圾压占、废弃地等空闲地;村镇的小型企业,小型手工业厂房、作坊,小型养殖业等在向园区、中心集镇集中的同时也造成了原有用地的闲置废弃;计划生育政策的落实,使得近年来许多村内学校因缺乏生源而废弃,此外,年久失修道路、排水等基础设施缺乏修缮和维护,也处于闲置和废弃状态,等等这些用地往往建筑虽在,但损坏严重、长期闲置。另外,由于受地形、建设条件的限制,居民点内存在废弃坑塘、空闲地等也可通过集中建设、复垦等挖掘利用的潜力。

为此,调查内容包括:①村级居民点基本情况调查,包括人口、户数、人均年收入、主导产业、外出务工人口比例、居民点面积和位置,近几年新增居民

点主要的集中位置、基础设施情况等;② 村庄用地现状调查,包括分组逐户摸清人口情况以及住房情况,居民搬迁意愿和去向;村内空余宅基地,坑塘、闲置废弃地、空闲地等数量。

(3)调查方法与步骤。① 设计调查表格,以近期的土地利用现状图作为调查工作地图,如:采用1:10 000的第二次土地利用调查现状图。② 召开座谈讨论会,通过座谈讨论会形式,先摸清样点村的基本情况,填写居民点基本情况调查表格;通过分户调查,逐户摸清人口情况以及住房情况,居民搬迁意愿和去向,填写分户调查表。③ 实地勘察村庄用地现状,通过实地勘察,标识村内空余宅基地、坑塘、闲置废弃地、空闲地等位置,量算其面积。④ 挂钩潜力调查,基于以上调查,拟定拆旧和安置地块,实地核实图斑,推算整理复垦新增耕地面积,以及因安置需占用的耕地面积,推算挂钩潜力指标。

### 三、以湖北省随县为例的实证研究

随县位于湖北省西北部,区位优势优越,东依武汉、西邻襄阳、北至信阳、南靠荆州,交通便捷,居“荆楚要冲”,扼“汉襄咽喉”,系“鄂北重镇”。地貌特征以低山丘陵为主,兼有山地和冲积平原,一般海拔高度200~800 m。

为全面掌握随县城乡建设用地增减挂钩潜力,以村级居民点(行政村)为调查单元,通过样点村的调查,对全县18个乡镇(除长岗镇,随县辖19镇,因

长岗镇有关用地安排属随州市直管),进行城乡建设用地增减挂钩潜力调查和测算。

(1)潜力调查结果。从现状用地面积来看,2010年随县18个乡镇农村居民点用地面积20 322.31 hm<sup>2</sup>,占全县土地总面积的3.71%,占建设用地总面积的59.06%,农村居民点人均用地为268.93 m<sup>2</sup>,远远高于《村镇规划标准》(GB50188-93)规定的“规划人均建设用地指标小于150 m<sup>2</sup>”的指标。

从农村居民点分布和功能状况来看,分布较分散,随县南部和北部的乡镇数量少,密度低,中部乡镇的分布密度较高。从22个典型样点村调查的结果来看,22个村由298个自然村组成,总人口47 424人,其中长期外出人口11 514人,外出人口达到24%;居民点多数布局零乱分散,自然村规模较小,空闲地较多。有些自然村仅几户人家或是单家独院,形成零星户,这种零星户和规模较小的自然村,住房大多是农民自行修建,道路简易,缺乏排水等基础设施配置,服务功能单一。而中心村则功能较为齐全,一般设有小型商业服务网点的配套功能,有医务室、变电室,通自来水、电话、有线电视等。

从农村居民点拆迁安置来看,22个行政村中,11 703农户居民点用地,拟拆并地块总面积230.52 hm<sup>2</sup>,扣除拟安置地块总面积50.21 hm<sup>2</sup>,预计新增可利用土地比例为78.23%,挂钩潜力不容忽视,见表1。

表1 2010年随县各镇农村居民点用地现状

区域	总面积/ hm <sup>2</sup>	建设用地/ hm <sup>2</sup>	农村居民点 面积/hm <sup>2</sup>	占辖区内建设用 地面积比例/%	占全县农村居 民点面积比例/%	农业 人口数	人均农村居民 点用地/hm <sup>2</sup>
安居镇	11 477.85	1 238.92	984.68	79.48	4.85	50 335	195.63
草店镇	30 010.06	950.73	594.32	62.51	2.92	30 680	193.72
高城镇	18 479.79	981.65	744.36	75.83	3.66	24 730	301.00
洪山镇	47 801.47	2 895.35	1 701.92	58.78	8.37	59 025	288.34
淮河镇	25 227.69	804.96	503.20	62.51	2.48	23 339	215.61
环潭镇	43 414.85	2 155.06	1 555.92	72.20	7.66	53 507	290.79
均川镇	22 571.86	2 225.40	1 565.20	70.33	7.70	57 906	270.30
厉山镇	23 709.61	3 569.76	1 266.56	35.48	6.23	68 545	184.78
柳林镇	19 752.04	1 882.18	683.21	36.30	3.36	22 807	299.56
三里岗镇	31 889.98	1 368.91	1 136.25	83.00	5.59	40 294	281.99
尚市镇	20 685.09	1 561.05	1 116.53	71.52	5.49	36 220	308.26
唐集镇	45 376.99	4 581.80	2 919.69	63.72	14.37	64 499	452.67
万福店农场	6 644.76	758.73	516.33	68.05	2.54	18 576	277.95
万和镇	70 397.17	1 808.24	1 247.65	69.00	6.14	52 428	237.97
吴山镇	35 647.46	2 457.02	765.00	31.14	3.76	30 107	254.09
小林镇	12 257.12	1 084.72	710.90	65.54	3.50	30 824	230.63
新街镇	14 456.41	1 640.00	1 209.47	73.75	5.95	38 797	311.74
殷店镇	67 643.54	2 445.79	1 101.10	45.02	5.42	53 058	207.53
全县	547 443.75	34 410.28	20 322.31	59.06	100.00	755 677	268.93

(2)潜力测算。依据《村镇规划标准(GB50188-93)/中华人民共和国国家标准》,人均建设用地大于  $150 \text{ m}^2/\text{人}$  的应减至  $150 \text{ m}^2/\text{人}$  以内<sup>[4]</sup>,由此,可依据人均  $150 \text{ m}^2$  建设用地标准,测算随县农村居民点建设用地整理潜力(即:城乡建设用地增减挂钩的理论潜力)。

计算公式为:

$$\Delta S = S_{\text{现状}} - B_0 \times O_0 \quad (1)$$

式(1)中: $\Delta S$ 为农村居民点整理的潜力; $S_{\text{现状}}$ 为现状农村居民点用地面积; $B_0$ 为整理后(目标年)人均建设用地标准; $O_0$ 为规划目标年农村人口数。

得出随县农村居民点用地的理论潜力如表 2。

表 2 随县农村居民点整理的理论潜力

区域	现状农村居民点面积/ $\text{hm}^2$	目标年预计农村人口数	理论潜力/ $\text{hm}^2$
安居镇	984.68	53 321	184.86
草店镇	594.32	32 500	106.82
高城镇	744.36	26 197	351.40
洪山镇	1 701.92	62 527	764.02
淮河镇	503.20	24 724	132.35
环潭镇	1 555.92	56 681	705.70
均川镇	1 565.20	61 341	645.08
厉山镇	1 266.56	72 612	177.39
柳林镇	683.21	24 160	320.81
三里岗镇	1 136.25	42 685	495.98
尚市镇	1 116.53	38 369	541.00
唐县镇	2 919.69	68 326	1 894.81
万福店农场	516.33	19 678	221.16
万和镇	1 247.65	55 538	414.57
吴山镇	765.00	31 893	286.60
小林镇	710.90	32 653	221.11
新街镇	1 209.47	41 099	592.99
殷店镇	1 101.10	56 206	258.01
全县	20 322.29	800 509	8 314.66

从表 2 可以得出随县农村居民点用地的理论潜力面积是  $8 314.66 \text{ hm}^2$ ,所辖各镇中,如唐县镇由于乡村人口数较多,人均农村居民点用地量很大,所以理论上整理出的潜力也位居首位,高达  $1 894.81 \text{ hm}^2$ ;其次是洪山镇  $764.02 \text{ hm}^2$ ,环潭镇  $705.70 \text{ hm}^2$ ,均川镇  $645.08 \text{ hm}^2$ ;草店镇农村居民点整理理论潜力相对最低,为  $106.82 \text{ hm}^2$ 。

根据前述实地调查,将在规划期内(2011—2020年),已征求农民意愿的,适宜于作为增减挂钩拆旧的地块,安置地块一一在图上圈定,以此确定挂钩项目的区域,并以土地利用现状图为基础,运用 MAPGIS 软件测算面积<sup>[5]</sup>。这样农村居民点用地面积扣除拟作为安置地块的面积,即为挂钩潜力指标。

城乡建设用地增减挂钩潜力指标的计算公

式为:

$$\Delta S' = S_{\text{拆旧}} - S_{\text{安置}} \quad (2)$$

式(2)中: $\Delta S'$ 为城乡建设用地增减挂钩指标; $S_{\text{拆旧}}$ 为拟拆旧地块面积; $S_{\text{安置}}$ 为拟安置地块面积。

得到随县各镇增减挂钩项目规模如表 3。

表 3 随县各镇增减挂钩项目规模  $\text{hm}^2$

区域	拟拆旧地块	拟安置地块	挂钩潜力指标
安居镇	89.54	9.44	80.10
草店镇	62.79	1.83	60.96
高城镇	52.27	5.35	46.92
洪山镇	25.31	18.60	6.71
淮河镇	31.15	7.88	23.27
环潭镇	83.55	15.23	68.32
均川镇	64.49	14.95	49.54
厉山镇	24.64	2.10	22.54
柳林镇	39.56	18.26	21.30
三里岗镇	7.72	4.95	2.77
尚市镇	68.18	24.73	43.45
唐县镇	182.03	12.27	169.76
万福店农场	105.08	27.10	77.98
万和镇	34.48	10.30	24.18
吴山镇	18.26	2.60	15.66
小林镇	51.11	12.00	39.11
新街镇	26.13	1.53	24.60
殷店镇	37.29	8.99	28.30
总计	1 003.58	198.11	805.47

从表 3 可得随县各镇增减挂钩项目规模达到  $1 003.58 \text{ hm}^2$ ,通过实施城乡增减挂钩项目节省出的挂钩指标可达  $805.47 \text{ hm}^2$ 。若假设上述理论潜力都可开发整理为新增耕地,则实地调查所得挂钩潜力仅为理论潜力的  $9.69\%$ 。可见,从挖潜的可行性来看,实地调查所得与按照人均指标测算的理论潜力差别很大。所辖各镇中,唐县镇由于拟拆旧地块规模总量大,所以通过整理复垦可得到增加挂钩指标也较大,达  $169.76 \text{ hm}^2$ ,其次是万福店农场,三里岗镇挂钩指标最少,为  $2.77 \text{ hm}^2$ ;其余的多数镇挂钩指标集中在  $30 \sim 60 \text{ hm}^2$  之间。若按挂钩潜力差异,分为 5 级,可划出以下等级,如表 4。

表 4 随县各镇挂钩潜力指标分级  $\text{hm}^2$

级别	分级标准/ $\text{hm}^2$	区域
I	$>110$	唐县镇
II	$81 \sim 110$	安居镇
III	$51 \sim 80$	草店镇、环潭镇、万福店农场
IV	$21 \sim 50$	柳林镇、厉山镇、淮河镇、万和镇、新街镇、殷店镇、小林镇、尚市镇、高城镇、均川镇
V	$0 \sim 20$	洪山镇、三里岗镇、吴山镇

## 四、结论与讨论

(1)基于人均用地标准推算的整理潜力偏大,挖

潜的可能性较小。由于居民点整理是基于基层政府主持、农民积极参与,通过居民点拆并、集中,整理实现,因此,依据居民点现状用地面积,确定的人均居民点建设用地整理标准,匡算出的农村居民点整理的理论潜力偏大,但缺乏对实施可行性的考虑。

(2)基于农民意愿实地测算的整理潜力较小,实施的可能性高。基于实地调研,在拟定拆旧和安置地块基础上,推算的挂钩潜力较小,但考虑了农民的搬迁意愿,拟定了拆旧和安置地块,其实施的操作性强<sup>[6]</sup>。

(3)规划应是需求目标与现实可能的结合。居民点整理不仅应从需求角度考虑建设用地“占一补一”的要求,土地开发整理规划中居民点整理目标的实现要求,还应从供给角度考虑农户意愿、选择适宜的拆旧和安置用地。

从挂钩项目的实施来看,需要通过建新拆旧和土地整理复垦完成的,是一项复杂、系统的工程,投

资金大,涉及面广,关系到农户的安居,因此,还应从资金投入、挂钩效益、技术、行政管理与法律保障等多方面分析研究,以利促进挂钩项目的实施。

### 参 考 文 献

- [1] 张宇,欧名豪,张全景. 钩,该怎么挂——对城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策的思考[J]. 中国土地, 2006(3):23-24.
- [2] 张正峰,陈百明,董锦. 土地整理潜力内涵与评价方法研究初探[J]. 资源科学, 2002(7):43-48.
- [3] 陈成龙,周宝同,陈尹元,等. 淮南市农村居民点整理潜力分析[J]. 中国农学通报, 2010(24):313-317.
- [4] 国土资源部. 村镇规划标准(GB50188—93)/中华人民共和国国家标准[S]. 北京:中国标准出版社, 1994.
- [5] 王文玲,阚西爵,汪文雄,等. 公众参与土地整理的研究综述[J]. 华中农业大学学报:社会科学版, 2011(3):71-75.
- [6] 朱道林,鄢文俊. 农用地定级估价理论与实践[M]. 北京:地质出版社, 2008:61.

## Study on Potential of Linking Increase and Decrease of Construction Land in Both Urban and Rural Areas Based on Villages Survey

MEI Yun, CHEN Yin-rong, LI Kong-qing, QU Yu-hong, MA Zeng-feng

(College of Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** From the connotation and requirement of linking the increase and decrease of construction land in both urban and rural areas, this paper analyzes the advantages and disadvantages of present calculation method and its sources of rural residential land reclamation potential and puts forward the potential survey and its calculation method of linking the increase and decrease of construction land in both urban and rural areas. Based on the case study in Suixian county, this paper obtains the theoretical potential of rural residential land consolidation, that is 8 314.66 hm<sup>2</sup> by the year of 2020 by index of land area per capita. The project size of linking the increase and decrease of construction land in both urban and rural areas can reach 1 003.58 hm<sup>2</sup> and its index attainability is 805.47 hm<sup>2</sup> by deducting the settlement land area. The result shows that the potential of rural residential land consolidation calculated by existing method is the maximum potential under ideal conditions, but as for the realistic potential of rural residential land consolidation, it first should make clear the demolition and settlement land area, then through verifying the map spot in the field, the newly added cultivated area of consolidation and reclamation and occupied cultivated area by resettling can be reckoned. Consequently, the potential index of linking the increase and decrease of construction land in both urban and rural areas can be calculated.

**Key words** urbanization; linking the increase and decrease of construction land in both urban and rural areas; potential; village survey; rural residential land consolidation

(责任编辑:陈万红)