**城乡建设用地增减挂钩综合成效评估研究[[1]](#footnote-1)**

——以上海市小昆山镇为例

 冯东敬

（上海广境规划设计有限公司，上海 200000）

**摘要：**文章在对上海市近十年来增减挂钩项目研究基础上，建立了一个综合指标体系，涵盖项目完成情况、实施成效、规范管理、权益保障及经验推广等方面，并以松江区小昆山镇为例进行实证分析。实证结果表明，该指标体系总体上能够反映出小昆山镇增减挂钩的实施情况，具有实用性和可操作性。

**关键词：**增减挂钩；指标体系；综合成效；层次分析法；小昆山镇；上海

**中图分类号：**F301.1；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：1672-6995（2019）08-0000-00**

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.0000201

**Comprehensive Effectiveness Assessment for Linking the Increase in Land Used for Urban Construction with the Decrease in Land Used for Rural Construction**

**——A Case Study of a Small Town of Kunshan in the City of Shanghai**

FENG Dongjing

(Shanghai Grand Planning and Design Limited Company, Shanghai 200000, China)

**Abstract:** This paper has established a synthetic index system based on the study of the latest ten years’ increase or decrease linked projects in Shanghai. This system includes the project completion, implementing effect, standardized management, guarantee of rights and interests, experience promotion, and so on. Through the empirical analysis, the results indicate that this system generally reflects the implementation of linking the increase in Land used for urban construction with the decrease in land used for rural construction in small Kunshan town, which has the practicability and maneuverability.

**Key words:** linking the increase with decrease; index system; comprehensive results; analytic hierarchy process; the small town of Kunshan; Shanghai

**0 引言**

目前关于城乡建设用地增减挂钩有诸多学者进行了研究，涉及的研究方向比较广泛，包括实施模式、效益分析、农民利益保障、政策研究、相关政策机制、对新农村建设的作用等，但对指标体系构建的文章相对较少。同时，在评价指标体系的选取方面，所考虑的因素也不尽相同。其中邢颖等（2016）对拆旧区和建新区分别进行评价，设置了拆旧可行性、耕地增加潜力、建新区建设用地增加潜力、经济状况等因子[1]；李国权（2012）在天津市试点项目中，从经济、社会和生态效益三个方面进行评价，设置了项目单位面积投资、农民年纯收入增加率、静态投资收益率、新增耕地率、居民支持率等因子[2]；袁浩正（2011）从实施过程、经济效益、社会效益和生态效益四个方面进行评价[3]。

 通过对上海市近十年来的城乡建设用地增减挂钩项目研究，本文拟建立一个综合的指标体系，涵盖项目完成情况、实施成效、规范管理、权益保障及经验推广等方面，并以松江区小昆山镇为例进行验证，旨在能使决策者准确掌握增减挂钩项目实施所取得的成效及存在的问题，并总结经验，为今后更加科学合理地开展增减挂钩项目提供理论指导和决策支持。同时，也希望能为其他地区的增减挂钩项目评估提供一些参考。

# 1 评估的必要性分析

 所谓的“城乡建设用地增减挂钩”，是指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及其周边非建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）按照建新拆旧建设用地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，在保证项目区内建设用地总量不增加、耕地总量不减少、其它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（参见图1）。

![C:\Users\qyh\AppData\Roaming\Tencent\Users\1065015312\QQ\WinTemp\RichOle\MQ]FFV~XGN@{6TR$@H4WB16.png]()

**图1 城乡建设用地增减挂钩情况示意图**

 目前，城乡建设用地增减挂钩在全国除西藏、新疆以外29个省（直辖市、自治区）开展了十多年。上海市于2009年10月下发了《关于印发上海市城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点有关规定的通知》（沪规土资综〔2009〕1084号），要求松江和青浦两试点区首先开展增减挂钩专项及实施规划的编制工作，其他区县根据条件的成熟度适时开展。至2017年底，已正式批复了39个增减挂钩项目，其中部分项目已通过自然资源部的验收。

 上海市城乡建设用地增减挂钩项目的实施，对全市开展农村建设用地整理，优化城乡建设用地布局，促进城乡要素平衡交换和公共资源均衡，改善农村生产生活条件，促进美丽宜居乡村和城乡发展一体化发挥了重要作用。但同时也存在一些问题，如项目总量较少、推进速度较慢、所需资金额较大、区镇开展工作压力大以至于更倾向于减量化政策等。为及时总结经验，提高监管水平，进一步规范全市城乡建设用地增减挂钩工作，必须适时对其进行一个综合、全面、公正的评估。

# 2 评价指标的选取及等级评分标准的制订

**2.1 评价指标选取的原则**

**2.1.1 体现政策要求**

一是要全面梳理国务院、自然资源部、上海市乃至各区下发的重要政策文件，对其中提出的主要监管内容和技术标准设置相应的评估指标。

二是要以土地利用总体规划、城镇总体规划、郊野单元规划等上位规划及相关专项规划为依据，对应当履行完成的目标任务情况设置评估指标。

**2.1.2 考虑发展需求**

以推广工作成效，凝炼好的经验和做法为出发点，以分析总结、实施效果评估为主，辅以过程管理评估。通过开展综合成效评估工作，树立一批典型项目，打造“精品”，扩大增减挂钩影响，凸显其对经济社会发展的支撑、服务和保障能力。

**2.1.3 确定指标遵循的原则**

一是相关性原则。评估指标与预期目标有直接关联，能够恰当、准确反映目标的实现程度和评估对象的实施效果。

二是代表性原则。主要选用最具代表性、最能反映评估需求的核心指标。

三是可比性原则。设定共性的评估指标，尽可能量化，以便于评估结果可以相互比较。

四是经济性原则。评估指标通俗易懂、简便易行，数据的获得需考虑现实条件和可操作性。

五是系统性原则。评估指标注重定量与定性相结合，适当平衡项目实施行为、实施过程和实施效果指标权重的关系。

**2.2 评价指标的选取**

基于以上原则，本次评价主要选取了六方面因素：指标使用及归还情况、项目完成情况、公众参与及权益保障情况、规范管理情况、实施成效情况及附加评估项。其中指标使用及归还情况从建设用地和耕地两方面指标进行考量；项目完成情况主要考虑拆旧建新及农民安置的完成情况；公众参与及权益保障主要考虑农民意愿征询、上访、社会保障、农民及集体经济组织收益增加情况；规范管理主要以实施规范化为目的，考虑规划管控、项目区管理（已归还指标与按实施计划应归还指标的关系）、权属保护及在线报备情况；实施成效主要考虑改善农民生活环境、实现规模化生产、提升生态环境质量、节约集约利用土地和耕地保护情况；附加评估项主要考虑典型经验推广情况。

为把各种指标的相关联系有序化，使层次与层次之间、层次内部各指标之间的相对重要性给予定量表示[1]，本文建立了一个三层次的评价指标体系，该体系由目标层A、因素层B和指标层C构成，详见表1和表2。

**2.3 指标量化与等级评分标准的制订**

评价指标既有定量指标也有定性指标。其中定量指标是指可以量化的指标，包括指标使用及归还情况，项目完成情况，实施成效情况中的实现规模生产、节约集约利用土地、保护耕地情况及耕地质量提升情况等。定性指标是指不能直接量化而需通过其他途径实现量化的评估指标，可先进行模糊等级评价，然后再进行量化，包括公众参与及权益保障情况，规范管理情况，实施成效情况中的改善农民生活环境、提升生态环境和附加评估项（典型经验介绍）。

 在定性指标处理上，本研究征询了多位专家及相关领域从业者，在综合各方经验基础上，将其转化为定量指标处理。以权属保护情况为例，本研究主要从权属调整方案编制及调整效果两方面考虑，将其分为四个等级：一等为权属调整方案公示，调整后界线清晰，各方无争议或已通过协商解决的；二等为权属调整方案公示，调整过程中存在争议尚未解决的；三等为调整方案已编制，未公示即进行调整且存在争议的；四等为调整方案未编制的。每个等级赋予一定的评价分值，各项目根据调整的实际情况划入相应等级即可得出评价分值。

 在等级评价标准分值的制订上，本研究采取专家打分的方法，找8~10位相关领域的专家及从业者，进行多轮打分，取其平均值作为等级评分标准，详见表1和表2。

**表1 评价指标的选取及等级评价分值制订（B1~B3）**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **目标层A** | **因素层B** | **指标层C** | **等级评价分值的制订标准** |
| 上海市城乡建设用地增减挂钩项目综合成效A | 指标使用及归还情况B1 | 已归还的耕地占建新已使用耕地指标的比例C1 | 根据实施台账及批复下达指标进行测算。等级评价分值=所占比例×100,最高为100分，最低为0分。 |
| 已归还的建设用地占建新已使用建设用地指标的比例C2 |
| 已使用的耕地指标占批复下达耕地指标的比例C3 |
| 已使用的建设用地指标占批复下达建设用地指标的比例C4 |
| 项目完成情况B2 | 拆旧地块完成情况C5 | 已复垦建设用地占总复垦建设用地的比例。等级评分=所占比例×100,最高为100分，最低为0分。 |
| 安置房建设完成情况C6 | 分为5个等级：已建设完成且验收完毕的、已建设完成尚未验收的、尚在建设中的、征地和农转用手续已完成但尚未开工的、尚在办理手续的。等级评分标准：一等100分，二等90分，后续每下降1个等级，相应评分减少20分。 |
| 出让地块完成情况C7 | 分为3个等级：已完成地块出让的、已完成征地和农转用手续尚未出让的、尚在办理征地和农转用手续的。每个等级评分分别为100分、60分和30分。 |
| 农户安置完成情况C8 | 已安置农户占需要安置农户的比例。等级评价分值=所占比例×100,最高为100分，最低为0分。 |
| 公众参与及权益保障情况B3 | 征求农民意愿情况C9 | 分为3个等级：一等为农民全部同意搬迁，二等为搬迁意愿介于85%~99%之间，三等为搬迁意愿＜85%。等级评分标准：一等为100分，二等为60~99分，三等为0~59分。二三等中农民搬迁意愿度每上升1%，等级评分相应增加3分。 |
| 项目区农民上访情况C10 | 分为3个等级。一等为无农户上访/有农户上访且圆满解决的，等级评分100分；二等为有农户上访正在调解的，等级评分60分；三等为有农户上访未解决的，等级评分为0。 |
| 农民收益增加情况C11 | 包括4个部分：通过安置房/货币安置获得财产收益、通过新房出租获得租金收益、通过村/镇集体资产公司每年分红获得收益、通过家庭农场/再就业等方式获得收益。各部分的等级评分满分分别为30、30、30和10分。等级评价分值=各部分等级评分之和 |
| 建新地块涉及的农民社会保障情况C12 | 解决保障的农户数占所有农户数的比例。等级评分=所占比例×100,最高为100分，最低为0分。 |
| 村集体经济组织收益增加情况C13 | 包括4个部分：通过新增耕地承包获得收益、通过安置基地内预留商业办公用房等长久造血机制获得收益、通过村集体工业厂房拆迁补偿获得收益、通过集体资产再投资及其他方式获得收益。各部分的等级评分满分分别为30、30、30和10分。等级评价分值=各部分等级评分之和。 |

**表2 评价指标的选取及等级评价分值制订（B4~B6）**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **目标层A** | **因素层B** | **指标层C** | **等级评价分值的制订标准** |
| 上海市城乡建设用地增减挂钩项目综合成效A | 规范管理情况B4 | 规划管控情况C14 | 包括4个部分：是否做到与控规的衔接、是否做到与土规的衔接、是否做到与总规的衔接、是否做到与其他相关规划的衔接，每个部分满分为25分，等级评价分值=各部分等级评分之和。 |
| 项目区管理情况C15 | 项目区已归还指标占按计划应归还指标的比例。等级评分=所占比例×100,最高为100分，最低为0分。 |
| 权属保护情况C16 | 分为4个等级：权属调整方案公示，调整后界线清晰，各方无争议或已通过协商解决的；权属调整方案公示，调整过程中存在争议尚未解决的；调整方案已编制，未公示即进行调整且存在争议的；调整方案未编制的。等级评分分别为：100、60、30和0分。 |
| 在线报备情况C17 | 分为3个等级：在线报备及时、且准确无误；在线报备及时，但存在错误需返工修改的；在线报备拖延的，各等级评分分别为100分、60分和0分。 |
| 实施成效情况B5 | 改善农民生活环境情况C18 | 包括4个部分：安置小区的绿化率是否达到30%以上、小区内配套设施是否齐全、停车位是否符合住宅机动车停车位指标、小区周边生活设施距离是否在1KM范围内.每个等级评分满分为25分，等级评价分值=各部分等级评分之和。 |
| 实现规模化生产情况C19 | 实现规模化农/林业面积占所复垦面积的比例。等级评分=所占比例×100,最高为100分，最低为0分。 |
| 提升生态环境情况C20 | 包括5个部分：减少工业污水排放及能源消耗、改善农民脏乱差的环境、改善农村宅基地分散混乱的布局、实现农村基础设施配套及提升农业生态系统。每个等级评分最高为20分，等级评价分值=各部分等级评分之和。 |
| 节约集约利用土地情况C21 | 农民住房的节地率≥50% | 100 |
| 农民住房的节地率介于40%~49%之间 | 90~99 |
| 农民住房的节地率介于30%~39%之间 | 80~89 |
| 农民住房的节地率介于20%~29%之间 | 70~79 |
| 农民住房的节地率介于10%~19%之间 | 60~69 |
| 农民住房的节地率介于1%~9%之间 | 50~59 |
| 农民住房的节地率≤0% | 0 |
| 保护耕地情况C22 | 节余耕地占比≥30% | 100 |
| 节余耕地占比介于20%~29%之间 | 90~99 |
| 节余耕地占比介于10%~19%之间 | 80~89 |
| 节余耕地占比介于1%~9%之间 | 70~79 |
| 无节余耕地 | 0 |
| 耕地质量提升情况C23 | 复垦后耕地质量比区域内现状耕地平均质量的提升值，等级评分的标准：提高1等的分值为100分，提高值每下降0.1等，分值下降10分。 |
| 附加评估项B6 | 典型经验情况C24 | 包括5个部分：是否形成地方特色模式,制度体系的制订是否完善、组织机构的设置是否健全、规划的编制及评审是否符合要求、指标归还及资金使用是否监管到位。每个等级评分满分为20分，等级评价分值=各部分等级评分之和。 |

# 3 增减挂钩综合成效评价体系的构建

 本研究采用层次分析法（AHP）来确定指标权重。该方法是由美国运筹学家T.L.Satty提出的，它是一种定性与定量相结合的多目标决策规划方法,常被运用于多目标、多准则、多要素、多层次的非结构化的复杂决策问题，具有十分广泛的实用性[2]。本研究的综合成效评价体系的构建步骤如下。

**3.1 构建判断矩阵**

 在确定各层次各因素之前的权重时，如果只是定性描述，常常无法确定准确性，也不容易被别人接受，故Satty等人提出了一致矩阵法，即所有因素两两相互比较。对比时采用相对尺度（1~9标度，详见表3），两两比较哪个更重要及重要程度，从而形成判断矩阵，判断矩阵具有互反性。

**表3 1~9标度及含义**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **标度** | **定义** | **说明** |
| 1 | 同等重要 | 指标i和指标j同等重要 |
| 3 | 略微重要 | 指标i相对于指标j略微重要 |
| 5 | 相当重要 | 指标i相对于指标j重要的多 |
| 7 | 非常重要 | 指标i相对于指标j非常重要 |
| 9 | 极其重要 | 指标i相对于指标j极其重要 |
| 2,4,6,8 | 介于相邻重要程度之间 |

**3.2 单层次权重的计算**

 所谓的层次单排序，是指对于上一层某因素而言，本层次各因素的重要性的排序。

本研究利用方根法求解特征向量。

方根向量: (i=1,2...,n) （1）

式（1）中，对方根向量进行正规化处理，即得权重向量：

 （2）

根据公式（1）、公式（2），计算出综合成效A的权重向量W及各因素层B的单层次权重向量W1至W5，并根据以下公式计算出判断矩阵的最大特征根：

 （3）

**3.3 判断矩阵的一致性检验**

 一致性检验是判断思维的逻辑是否一致。首先需要计算两判断矩阵的一致性指标，再根据随机一致性指标，计算出一致性比率。当一致性比率≤0.1时，判断矩阵具有较好的一致性，否则就要重新调整判断矩阵。随机一致性指标取值见表4。

**表4 随机一致性指标RI取值**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| n | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| RI | 0 | 0 | 0.58 | 0.9 | 1.12 | 1.24 | 1.32 | 1.41 | 1.45 |

**3.4 组合权重的计算**

 组合权重即为层次总排序，即计算某一层次所有因素对于最高层（总目标）相对重要性的权值，这一过程是从最高层到最低层依次进行的。

 本研究中因素层B包含B1、B2…B66个元素，该层次总排序权值分别为b1、b2…b6，下一层次指标层C包含C1、C2、C3…C2424个元素, 该层次的排序权值分别为c1、c2…c24，则C层的组合权重为：

C1=$\sum\_{i=0}^{n}b\_{1}c\_{1i}$，C2=$\sum\_{i=0}^{n}b\_{2}c\_{2i}$，C3=$\sum\_{i=0}^{n}b\_{3}c\_{3i}$……

**3.5 综合评价分值的计算及效益等级划分**

 本研究的城乡建设用地增减挂钩综合评价分值即为每个评价指标的分值之和，其中评价指标的分值为组合权重与等级评分的乘积。即：

**增减挂钩综合评价分值=∑每个评价指标的组合权重×对应的等级评分**

为更加直观、真实、综合地反映城乡建设用地增减挂钩项目的效益评价结果，本研究参考了土地整治、环境保护、增减挂钩等方面的研究成果[4-8]，对增减挂钩的效益评价进行了等级的划分，详见表5。

**表5 增减挂钩效益评价等级划分表**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 等级 | 优 | 良 | 中 | 差 | 劣 |
| 分值 | 85~100 | 70~84 | 60~69 | 40~59 | 0~39 |

# 4 实证分析——以小昆山镇为例

**4.1 小昆山镇增减挂钩情况**

 小昆山镇位于上海市松江区西部，北览佘山国家旅游度假区，东临松江大学城和松江新城，南至沪杭铁路、斜塘港河，西北有黄浦江上游之泖河与青浦区相接。镇域面积48.7平方公里，总人口为5.4万人（常住人口），下辖有8个村民委员会和9个居民委员会。小昆山镇的工农业总产值、财政收入、农民人均分配收入等综合经济实力居全区中等水平[7]。

 2011年1月，《上海市松江区小昆山镇城乡建设用地增减挂钩项目区实施规划》（以下简称“小昆山镇增减挂钩项目”）经沪规土资综〔2011〕729号文批复。项目区拆旧地块153.69公顷，全部位于集中建设区范围内，涉及农户2269户，已基本搬迁整理复垦完毕。安置地块位于集中建设区内，为小高层安置，安置房已建设完成，小区内配套设施齐全，绿化率达到了35%左右，停车位供应充足，小区周边学校、医院、菜场、公交站点等均处于1公里范围内。出让地块位于集中建设区内，以住宅用地为主，目前已完成了65%地块的出让。

**4.2 增减挂钩项目综合成效评价**

**4.2.1 指标评价分值的获取**

 小昆山镇增减挂钩项目评价指标的数据主要来源于市规土局、松江区及小昆山镇走访调研、项目区下发调研表格整理等途径，时间节点截至2017年底，经综合计算，得出各指标的等级评价分值：其中C1至C2、C9至C17、C19、C21和C24的等级评价分值均为100分，C3、C4的等级评价分值均为75分，C5至C8的等级评价分值分别为84、97、65和90分， C18、C20、C22和C23的等级评价分值分别为95、92、89和70分。

**4.2.2 评价矩阵的构建**

 在建立增减挂钩效益评价指标体系前，本研究邀请了多个专家及相关领域从业者，根据1~9标度来确定小昆山镇增减挂钩项目各评价指标的相对重要性，经比较分析，建立了两两成对比较的判断矩阵。

**4.2.3 指标权重的确定**

 根据3.2至3.3的相关公式，得出小昆山镇增减挂钩项目综合成效及各评价因素的单层次权重向量，经检验，其一致性比率分别为0.02、0、0、0.06、0.008和0.01，均小于0.1，故具有较好的一致性。

根据3.4的相关公式，得出小昆山镇增减挂钩项目的组合权重。

**4.2.4 综合评价分值的计算**

按照3.5综合评价分值的计算及效益等级划分，最终计算出，小昆山镇城乡建设用地增减挂钩项目综合成效的分值为93.2分（表6），评价等级为优。

**表6 小昆山镇综合评价计算结果**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **目标层A** | **因素层B** | **权重** | **指标层C** | **组合权重** | **指标评价分值** | **综合成效分值** |
| A | B1 | 0.14 | C1 | 0.035 | 100 | 3.5 |
| C2 | 0.035 | 100 | 3.5 |
| C3 | 0.035 | 75 | 2.6 |
| C4 | 0.035 | 75 | 2.6 |
| B2 | 0.14 | C5 | 0.035 | 84 | 2.9 |
| C6 | 0.035 | 97 | 3.4 |
| C7 | 0.035 | 65 | 2.3 |
| C8 | 0.035 | 90 | 3.2 |
| B3 | 0.29 | C9 | 0.064 | 100 | 6.4 |
| C10 | 0.035 | 100 | 3.5 |
| C11 | 0.070 | 100 | 7.0 |
| C12 | 0.064 | 100 | 6.4 |
| C13 | 0.055 | 100 | 5.5 |
| B4 | 0.13 | C14 | 0.040 | 100 | 4.0 |
| C15 | 0.036 | 100 | 3.6 |
| C16 | 0.036 | 100 | 3.6 |
| C17 | 0.017 | 100 | 1.7 |
| B5 | 0.27 | C18 | 0.070 | 95 | 6.7 |
| C19 | 0.022 | 100 | 2.2 |
| C20 | 0.027 | 92 | 2.5 |
| C21 | 0.038 | 100 | 3.8 |
| C22 | 0.059 | 89 | 5.3 |
| C23 | 0.054 | 70 | 3.8 |
| B6 | 0.03 | C24 | 0.033 | 100 | 3.3 |
| **小计** | — | — | — | — | — | **93.2** |

 **4.3小结**

本研究分析提炼出了一套城乡建设用地增减挂钩综合成效评价指标体系，并利用该体系对松江区小昆山镇增减挂钩项目进行评价，结果证实，该指标体系总体上能够反映出小昆山镇增减挂钩的实施情况，具有较高的实用性和可操作性。

 **5 上海市增减挂钩成效分析及建议**

通过对上海市9个郊区的城乡建设用地增减挂钩综合成效评估，可以发现，上海市增减挂钩总体实施情况较好，尤其在指标使用及归还、公众参与及权益保障情况、规范管理、实施成效及典型经验推广等方面做得比较好。如100%征求农民意愿，农民不同意的坚决不强拆；全面解决建新地块内农户的社会保障问题，保证村集体和农民的收益增加；提升了生态环境质量；节余耕地率近30%，极大地实现了土地的节约集约利用；按上位规划要求进行严格把控等。这些成效的取得，一方面得益于政策方针制订比较完善，另外一方面，也得益于各级政府部门的大力推进和老百姓的强烈搬迁愿望，从而使得上海市形成了具有地方特色的增减挂钩模式，其经验可在其他大城市进行推广。

在取得良好成效的同时，通过评估也发现，上海市的增减挂钩在规划期限、资金回笼及节余指标使用上存在问题。如项目一般需要4~5年的时间，比原规划的3年期限要长；资金需求量大，资金回笼慢；项目节余指标使用无通道，为避免浪费指标，需寻找并增加可挂钩的建新地块，从而影响了增减挂钩项目区整体验收的进度。究其原因，上海市增减挂钩中绝大部分农户要求动迁安置房集中安置，安置房的建设周期需要2~3年，建设所需的资金量大。同时，上海市目前出让条件约束紧，土地出让需要排队，一定程度上影响了增减挂钩项目的资金回笼速度。

 建议上海市后续增减挂钩项目能多利用存量房进行安置，并适当缩减项目区规模。同时，建议对增减挂钩项目综合成效评价进行定期跟踪，并根据国家发展策略等对指标评价体系进行适时调整，以便能够为今后更加科学合理地开展增减挂钩项目提供理论指导和决策支持。

**参考文献**

[1]邢颖,张杭杭,包琴.城乡建设用地增减挂钩评价指标体系的构建[J].湖南城市学院学报(自然科学版),2016,25(4):199-201.

[2]李国权.城乡建设用地增减挂钩项目效益评价体系研究：以天津市试点项目蓟县新城为例[D].天津:天津师范大学,2012.

[3]袁浩正.城乡建设用地增减挂钩实施评价指标体系构建研究[J].中国集体经济,2011(7):102-103.

[4]吴彬.城乡建设用地增减挂钩项目效益评价研究[D].济南:山东财经大学,2016.

[5]郭艳,陈守民,刘晓丽.城乡建设用地增减挂钩背景下的新型农村社区建设成本与经济效益[J].安徽农业科学,2014,42(23):8004-8005.

[6]陈薇,陈琪瑶.土地整理效益分析评价的实证研究[J].国土资源科技管理,2007(4):47-51.

[7]李鸿渊.沪郊小城镇建设路径探析：以小昆山镇小城镇试点工作为例[J].上海农村经济,2015(5):29-32.

[8]李凯,王翔,刘家佳,等.城镇建设用地节地模式及适用性研究[J].中国国土资源经济，2017,30(6):14-18,53.

1. **收稿日期：**2018-07-24；**修回日期：**2018-12-20

**基金项目：**国家自然科学基金面上项目（71673184）；基于乡村功能更新的长三角农村居民点整治模式组配及农户意愿响应、上海市浦江人才计划（18PJC075）；上海市郊野乡村多功能评价与空间更新方向研究

**作者简介**：冯东敬（1984―），女，河北省衡水市景县人，上海广境规划设计有限公司中级工程师，工学硕士，主要研究方向：土地资源管理。 [↑](#footnote-ref-1)