

土地问题研究

2015年第2期



中国土地问题研究中心

CHINA CENTER FOR LAND POLICY RESEARCH

2015年12月30日

◆ 研究热点

- ◇ 国土资源“十三五”规划编制全面启动

◆ 专家视点

- ◇ 贺雪峰：坚持并完善现行土地制度

◆ 研究成果

- ◇ 程序正义视角下市县空间规划协同机制研究
- ◇ 国土规划如何体现生态理念
- ◇ 城乡统筹发展中的农村土地综合整治研究

◆ 工作动态

- ◇ “南京农业大学不动产研究中心”成立
- ◇ 公共管理学院获四项江苏省社科应用研究精品工程奖
- ◇ 中国土地问题研究中心·智库论坛
——邀请华中科技大学中国乡村治理研究中心主任贺雪峰教授作报告
- ◇ 中国土地问题研究中心·智库论坛
——邀请天津大学法学院院长孙佑海教授作报告
- ◇ 中国土地问题研究中心·智库论坛
——邀请中国土地学会副理事长黄小虎研究员作报告
- ◇ 镇江市国土系统土地利用骨干培训班在我校公共管理学院正式开班

◆ 国际经验

- ◇ 国外土地利用规划研究进展及对中国的启示

研究热点

国土资源“十三五”规划编制全面启动

【要报要点】“十三五”是加快转变国土资源利用方式和深化国土资源改革的关键时期，科学编制国土资源“十三五”规划，对促进国土资源事业发展，增强经济社会全面协调可持续发展的保障能力具有重大意义。

国土部于2014年下发《国土资源“十三五”规划纲要编制工作方案》，其中指出：国土资源“十三五”规划编制要加强战略研究和系统谋划，积极破解关系国土资源改革发展的重大矛盾和问题，切实提高规划的科学性、指导性和约束力。内容主要围绕10个重大专题：新形势下完善耕地保护制度研究、国土资源节约集约利用制度研究、加强矿产资源调查评价与勘查开发研究、自然资源资产管理体制和体制研究、加强国土空间用途管制制度研究、加强国土综合整治研究、“十三五”时期土地管理制度改革研究、加强地质环境保护与地质灾害防治研究、不动产统一登记制度研究以及国土监测与信息化研究。

2015年11月，在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（以下简称《建议》）中多处涉及耕地保护、节约用地、生态环境、海洋等国土资源领域的内容。《建议》认为：第一，要坚持最严格的耕地保护制度，坚守耕地红线，实施藏粮于地、藏粮于技战略，提高粮食产能，确保谷物基本自给、口粮绝对安全，包括全面划定永久基本农田，大规模推进农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设，加强粮食等大宗农产品主产区建设，探索建立粮食生产功

能区和重要农产品生产保护区等。第二，要有度有序利用自然，调整优化空间结构，划定农业空间和生态空间保护红线，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局；加快建设主体功能区，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”；推动低碳循环发展；有序开放开采权，积极开发天然气、煤层气、页岩气；改革能源体制，形成有效竞争的市场机制等。第三，坚持最严格的节约用地制度，调整建设用地结构，降低工业用地比例，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地复垦，严格控制农村集体建设用地规模。第四，科学开发海洋资源，保护海洋生态环境；加大环境治理力度，筑牢生态安全屏障，加强地质灾害防治。

国土资源部部长姜大明指出，“国土资源十三五规划纲要”不仅仅是各种目标的汇总，而是包含路径、实施步骤和制度的综合性制度设计和谋划。首先，严守耕地保护红线，科学论证耕地保有量，依据二调成果，调整增加耕地保有量和基本农田保护面积，合理安排生态退耕。抓紧完成永久基本农田划定工作，严格执行耕地占补平衡制度，创新耕地保护政策，加大耕地保护监督执法力度，统筹耕地保护与轮作休耕，统筹耕地保护与经济发展。其次，推进资源全面节约和高效利用。强化约束性指标管理，大力推进土地节约集约利用，健全节约用地标准体系，加快城市边界划定，大力推进矿产资源节约与综合利用以及绿色矿山建设，加大批而未供和闲置土地清理处置力度。再次，全面深化国土资源领域改革。加快推进农村土地制度改革三项试点工作，加快建立不动产统一登记制度体系，建立工作机制、落实城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩要求，抓紧研究建立国土空间用途管制制度，推

进“多规合一”试点，加快推进油气勘探开发体制机制改革，完善矿产资源有偿使用制度。

国土资源部副部长严之尧表示，没有一定数量为基础的耕地红线是不稳固的。所以这是一条不可触碰的底线、高压线。但是，没有质量保证的耕地红线也是靠不住的。只要数量、质量都有了，才能有一个综合的粮食产出能力出来。当前，高标准基本农田建设已经纳入国家的重要战略。按照国务院的总体部署，“十三五”要再建成4亿亩高标准基本农田。通过科学的规划、合理的安排，逐步要将全国所有的基本农田都建设成高产稳产、旱涝保收的高标准农田，彻底告别靠天吃饭的历史。

国土资源部副部长张德霖强调，“十三五”期间要从五个方面推动国土资源领域法治建设。一是秉持法治理念。坚持依宪治国、职权法定、程序正当、权责一致、最大限度限制自由裁量权等法治理念，健全监督机制，自觉践行法治，倡导推动法治。二是厉行法治行动。认清新常态新形势，把准法治建设新目标；做好立法工作，加强立改废释，科学立法、民主立法；统筹推进行政审批制度改革，依法行使、监督、制约权力；加强行政复议、行政诉讼的专题研究；做好普法工作。三是强化法治监督。要正确用权、谨慎用权、廉洁用权，既监督别人，更要严格监督和约束自己。四是加强法治交流。通过专题交流、区域交流、系统交流、部门交流、专家学者交流等形式，提高法治工作水平。五是争做法治模范。国土法治机构要着力加强队伍建设，打造优秀团队；国土法治工作者要加强学习，增强本领；国土法治工作领导干部要做严格按照宪法法律行权履责、严格遵守党纪党规令行禁止的模范。

（供稿人：陈哲，南京农业大学中国土地问题研究中心讲师。）

专家视点

贺雪峰：坚持并完善现行土地制度

【摘要】本文分别从征地制度、农地集体建设用地入市、宅基地制度和农村土地确权等方面讨论了当前中国土地制度。作者认为，当前中国土地制度是全世界最先进的土地制度，这个土地制度可以真正做到“地尽其利、地利共享”，当前中国的土地制度改革不是要推倒重来，而是要进一步完善。

一、征地制度

中国土地制度中，《宪法》第十条规定：“城市的土地属于国家所有”。“国家为了公共利益的需要，可以依照法律对土地实行征收或者征用并给予补偿”。

《土地管理法》第43条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”。第47条规定：“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿”。“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”。

以上条款实际上是体现了中国土地制度的宪法秩序。简单地说，经过新民主主义革命和社会主义革命，中国已经消灭了土地私有制和土地剥削阶级，农地非农使用形成的增值收益主要留在国家手中，形成地方政府的土地财政基础。

应该说，因为消灭了土地私有制和土地剥削阶级，中国土地制度可以真正做到“涨价归公”、“地利共享”，而成为世界上最为先进的土地制度，正是凭借土地制度的“制度红利”，改革开放以来，中国可以保持近

30年的两位数增长的奇迹。且中国这样的发展中国家之所以可以有完善的基础设施，之所以“中国城市像欧洲”，也是拜中国土地制度之所赐。

中国土地制度“涨价归公”的一个关键是，随着经济发展、城市扩张，在人口城市化的同时，也必然会有土地的城市化。土地的城市化就是城郊农地征收为城市建设用地，因为按土地原有用途给予农民补偿，经济发展所附着在特定位置土地上的增值收益就通过招拍挂，以土地出让金的形式进入国家手中，真正做到农地非农使用增值收益的“涨价归公”。土地出让金扣除土地开发成本，就成为地方政府的土地财政收入，正是土地财政收入使地方政府有能力大规模进行城市基础设施建设。离开“土地财政”，“中国城市像欧洲”是不可能的事情。良好的城市基础设施不仅是城市人生活方便的基础，而且是生产方便的基础，离开良好的城市基础设施，中国经济成长将困难重重。

也就是说，经济发展、城市扩张带来城郊农地非农使用的需要，中国土地制度使得农地非农使用增值收益以土地财政的形式被地方政府主要用作城市基础设施建设，良好的城市基础设施进一步推动经济发展和城市扩张，从而带来更大规模的城市化，由此形成城市化的良性循环，直至中国完成城市化。这个意义上，我们应该大唱土地财政的赞歌。土地财政是中国土地制度“制度红利”的体现，中国土地制度的“制度红利”来自中国土地制度的宪法秩序，这个宪法秩序显然又是经历了新民主主义革命和社会主义改造的两场革命而形成的新中国最重要的制度财产。

有人认为，中国大陆土地制度招拍挂是从香港学来的，而香港土地招拍挂制度存在重大缺陷，最主要是房价太高，导致香港经济缺乏竞争

力（周其仁、华生）。这种说法似是而非。香港房价过高的主要原因不出在招拍挂上面，而出在香港政府限量供地上面，而香港政府限量供地的原因又与房地产商及已经买房中产阶级担心房价下降而联手阻止政府供地有关。中国大陆学习香港土地招拍挂供地，不过是以市场的方式来形成城市建设用地的价格，而不一定非得导致房价高企。与香港是一个城市不同，中国大陆地域辽阔，城市众多，且没有形成强大的房地产商和有房中产阶级的既得利益联盟，因此，大陆土地招拍挂市场供地充足，甚至一些地方政府为了当期政绩而过多供给城市建设用地。至于在特定区位招拍挂抬高了地价，这只能说，这个特定地块具有区位优势，这样的具有区位优势的地块，地价当然应该高。

中国土地制度已经消灭了土地私有制，也消灭了土地剥削阶级和土地食利阶层，但是并不是说所有土地都是国家的。一般来说，城郊农地的所有权属于村社集体，农户有农地的承包经营权。因此，当城市向外扩张时，就要将农地征收为国有建设用地，就要给土地的所有者和承包经营者以补偿。征地补偿主要包括三个部分，即给到村社集体的土地补偿费，给到土地承包经营者的安置补助费，地上附着物补偿包括青苗费，按《土地管理法》，“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”。

农地农用，农地年产值一般不会超过 2000 元/亩，按不超过 30 倍补偿，最多补 6 万元/亩。相对于被征收为建设用地后每亩数十万元甚至数百万元的价值，农地所有者和承包经营者当然希望获得更高补偿，因此，征收农地时，如何确定征收土地的补偿标准和补偿数额，就会出现激烈的利益博弈。

总体来讲，最近 20 年尤其是最近 10 年，国家给予农民的征地补偿越来越高。中西部地区的中小城市，地方财政能力较差，招商引资主要靠廉价土地，地方政府就可能以最低标准补偿农民。不超过 30 倍，并未规定不低于多少倍。地方政府给农民的补偿完全无法补偿农民失地所受损失。农民因此反对征地。

在沿海发达地区和大城市郊区，地方政府财力比较雄厚，有能力按较高标准给农民补偿，很快，这个标准就达到了 30 倍的上限。达到上限之后，在 2002 年左右，杭州市政府即开始给农民以留地安置政策。留地安置利益巨大，杭州城郊的失地农民富甲一方。这种情况同样出现在北京郊区、上海郊区以及几乎所有沿海发达地区。

最近十多年，给予农民的征地补偿一直在提高，很多地方征地补偿已经突破 30 倍的上限。有趣的是，征地冲突却不仅没有减少，而且越来越多，越来越普遍且激烈。何故？利益使然，因为被征地农民希望获得更多征地补偿。

当前中国征地制度存在的问题是，虽然一般农民都愿意土地被征收，以获得远高于土地农用的价值，但恰好位于城市规划区内的农户可能利用其土地的特定位置当钉子户，要求远远超过应得补偿的利益。而且，这个要求的利益无法满足，因为给的利益越多，胃口就越大，冲突就反而越激烈。

中央因为对征地中发生的冲突很敏感，要求地方政府在征地时不得使用暴力，不能发生冲突，尤其不能出现恶性事件，一旦出现恶性事件，地方政府负责人就得受处分甚至要下课。中央越是强调征地不得出现恶性事件，为了获得更多的征地补偿，农民就越是倾向当钉子户，越是倾

向通过制造恶性事件来谋取更大利益。这也是为什么最近十多年征地补偿越来越高，征地冲突反而越来越多且越来越激烈的原因。

当前中国正处在快速城市化的关键时期，快速城市化必然要有土地的城市化，要有土地征收。在土地利益巨大的背景下面，征收土地必然会引来各方利益主体的激烈争夺，就意味着必然出现冲突甚至出现恶性事件，关键不是要求不能出现冲突，而是要将冲突控制在一定范围内。当前中国征地制度虽然存在一些问题，但总体来讲，征地是给了农民以利益补偿的，农民并未因为征地而流离失所或变成反政府力量。反过来讲，中国快速城市化大约还有十几年时间，等到中国城市化完成了，土地城市化也就不需要了，大规模征地也就不需要了，因为征地而发生的激烈冲突自然也就不存在了。

在中国如此快速城市化，如此大规模征地及如此巨额土地增值收益分配中，指望征地不出现任何冲突是不可能的。相反，若仅仅因为征地出现了冲突，全国出现了几例恶性事件，就以为必须改变征地方式，甚至主张取消土地征收，而通过建立自由交易的土地市场来解决城市建设用地的供给问题，就不仅仅是误解了当前中国快速城市化的时代背景，而且完全误解了土地这个不可移动资源的性质。令人忧虑的是，当前正在进行的征地制度改革似乎正向这个方向迈进。

征地制度如何改革？重点不应在改变征地方式，这是由中国土地制度的宪法秩序所决定的，而是要改变征地补偿的方式。征地补偿的重点应由现金补偿变为建立基本社会保障。这方面全国有不少好的经验，吸取这些经验，而不是改变中国土地制度的性质，是当前全国进行的征地制度改革试点的基本前提。

二、农地集体建设用地入市

农村集体建设用地是本次土地制度改革试点的重要方面，核心是建立城乡统一的建设用地市场，让城乡建设用地同权同价，目的是盘活农村集体建设用地资源，以既缓解中国城市建设用地之不足的困境，又增加农村和农民的财产性收入，从而一举多得。

2008年，十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村发展若干重大问题的决定》提出：“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场，以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。仔细阅读，十七届三中全会决议中“与国有土地享有平等权益”的集体建设用地，有几个十分关键的限定：（1）依法取得，（2）农村集体经营性建设用地，（3）必须通过统一有形的土地市场，以公开规范的方式转让土地使用权，（4）在符合规划的前提下。

换句话说，十七届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场，其所涵盖的农村建设用地仅指依法取得且符合规划的农村集体经营性建设用地。大体来讲，全国经营性建设用地不超过农村集体建设用地的10%，一些西部省区，这个比例大约只有2%。这个只有大约2000万亩的农村集体经营性建设用地，大都是在《土地管理法》出台前或土地管理不规范时期，地方政府为了鼓励发展乡镇企业，而直接占用农村耕地而来，现在，这些曾经为乡镇企业发展立下汗马功劳的农村经营性建设用地中的相当部分，因为乡镇企业已经垮掉了，如何处理就成为了问题。因此，十七届三中全会决议提出，通过建立城乡统一的建设用地市场来消化历史形成的、数量不大、问题不少的农村集体经营性建设用地，这些历史

形成的集体经营性建设用地主要集中在沿海发达地区。而在沿海发达地区，区域经济发展比较快，城乡一体化程度很高，尤其是长三角和珠三角地区已经形成庞大的城市带，在这样的城市带中，之前用于乡镇企业的农村集体经营性建设用地在乡镇企业垮掉之后，因为受制于《土地管理法》第43条的规定，而无法有效利用，因此，通过建立城乡统一的建设用地市场盘活农村集体的经营性建设用地资源，确有必要，这个意义上讲，十七届三中全会关于建立城乡统一的建设用地市场、农村集体经营性建设用地与国有土地享有平等权益的规定，有合理性。

十八届三中全会中，建立“城乡统一的建设用地市场”相关规定的重点有了极大转变。如果说十七届三中全会决议的重点是要解决历史遗留问题的话，十八届三中全会的重点则变成了农村集体经营性建设用地入市和城乡建设用地的同地同权同价。

在学界甚至在某些政策部门都有一种期待，即通过建立城乡统一的建设用地市场和城乡建设用地同地同权同价，将巨量的农村集体建设用地“活化”起来，“显化”价值，从而让农民获得土地的财产性收入。在一些地方政府（如成都）的实践中，以及一些学者（如周其仁）的设想中，首先通过土地整理等办法将农村集体建设用地变成农村集体经营性建设用地，再通过集体经营性建设用地入市来获取（他们所说“显化”）土地的巨大价值，从而一方面为城市提供了大量建设用地，一方面为农民增加了大量财富。

现在的问题是，即使通过土地整理等等办法将农村建设用地变成可以入市的与城市建设用地同权同价的经营性建设用地，也还有很多难以跨越得过去的坎。

与十七届三中全会只是要解决历史遗留下来的之前用于办乡镇企业的集体经营性建设用地不同，农村集体建设用地数量极其庞大，若包括农民宅基地在内，有 2-3 亿亩，这个数量超过当前全国所有城市建设用地面积，而十七届三中全会要解决的作为历史遗留问题的集体经营性面积只有大约 2000 万亩。如果 2-3 亿亩农村集体建设用地都可以入市，则中国城市化将不再需要新增城市建设用地了。同时，十七届三中全会要解决的历史遗留下来的集体经营性建设用地绝大多数都是在珠三角、长三角的城市带，这些地区经济发达，城乡已经一体化了，农村集体经营性建设用地就有了入市的条件，可以在“符合规划”的条件下与国有土地享受同等权益。而一般农村集体建设用地资源主要集中在一般农业地区，因为快速的城市化，这些农业地区人口大量进城，农村经济进一步衰落，集体建设用地入市，根本就不会有人要，因为毫无区位优势可言。

显然，十八届三中全会决议要求建立城乡统一的建设用地市场，城乡建设用地同权同价不可能包括所有农村集体建设用地，绝大多数农村集体建设用地因为缺少区位优势而不可能入市。

换句话说，建立城乡建设用地市场，城乡建设用地同权同价的可能只是，具有区位优势的农村，因为集体建设用地可以与国有土地同权同价，而获得极大的土地利益，这些区位的农民将当前土地制度安排本来应归地方政府用来建设城市基础设施的土地增值收益拿到自己手上，获得了巨额的土地财产性收入，在不付出任何劳动也不承担任何风险的情况下，成为了土地食利者。不具有区位优势地区的农民则因为建设用地根本无人愿要，而无法获得任何土地增值好处，也自然不可能获得所谓土地的财产性收入。

有一种过渡性办法来解决不具备区位优势的一般农业型地区的获益问题，即通过“城乡建设用地增减挂钩”办法。具体地，通过农村退出建设用地，复垦为耕地，然后获取城市建设用地指标，再将指标落地为城市建设用地，从而，将没有人要的农村建设用地变成了具有区位优势的价值巨大的城市建设用地，农民因此可以从退出建设用地中获益。

但是，这种增减挂钩显然没有创造出财富出来，因为城市建设用地的价值是与其所在位置有关，且是经济发展和城市扩张而附着价值于特定区位的土地之上的，这个价值与退出农村建设用地所获得的指标根本就没有关系。也就是说，有无农村退出建设用地从而形成增加的城市建设用地指标，城郊特定区位上附着的土地价值都是相对固定的，无论是用中央下达的新增建设用地指标，还是用从农村退出建设用地所获得指标，土地价值都无变化。中央下达到各地新增建设用地指标是依据各地经济发展与城市扩张实际需要而来，若地方需要，中央完全可以增加指标。

现在增减挂钩“有趣”之处在于，本来中央是根据地方经济发展需要下达年度新增建设用地指标，以控制地方建设用地的使用规模，保持建设用地合理经济密度从而集约节约用地，现在中央却通过鼓励地方政府到农村拆农民房子，将农民宅基地退出复垦为耕地来增加城市建设用地指标，甚至近 10 年来，增减挂钩在全国大行其道，一些地方政府竟将其作为发展的战略与捷径来走，典型如成都土地改革和重庆“地票”制度。如上所述，增减挂钩并没有增加城郊土地上附着的价值，而拆农民房子然后将农民宅基地复垦为耕地却是要付出实实在在成本的，这个成本，在重庆是 15 万元/亩，成都是 30 万元/亩，而江浙一些地方超过 100

万元/亩。如此巨大的土地成本，在资源稀缺尚不富裕的中国，真是浪费得让人心痛。

好在增减挂钩相对可控，国土资源部一般按中央下达到地方新增建设用地指标的 10% 下达增减挂钩指标，全国每年增减挂钩指标也就是几十万亩，虽然浪费资源，但中国经济体量比较大，尚可承受。

如果将当前全国农村 2-3 亿亩集体建设用地通过增减挂钩的办法挂钩到城郊，则一方面，中央不再需要下达城市新增建设用地指标，完全可以通过农村集体退出建设用地所形成的新增城市建设用地指标覆盖到城郊农村。获得了指标覆盖的城郊农村的农民再将农地转化为建设用地，建设用地与城市建设用地同权同地同价，这样一来，就真正将所有经济发展附着在特定区位土地上的增值收益全归到城郊极少数农民手中，这些农民因为获得了巨额土地财产性收入而暴富，地方政府却因为不再有土地财政收入而不再可能进行良好的城市建设。在农民可以退出建设用地几乎无限（2-3 亿亩），而具备区位优势的城市可以覆盖的农村土地却十分有限的情况下面，城郊农村的农民可以选择最迫切最容易将建设用地退出形成指标的农村集体进行指标交易，结果就只可能是，城郊农村以极低价格获得了可以将农地非农使用的增加建设用地的指标，而通过退出建设用地来生产出指标的农村却获益极少。

农村建设用地制度改革一定不能再犯增减挂钩的错误。一些地区为了获得城市建设用地指标，大量拆掉农民房子，浪费了极多资源，这种大拆大建的教训极深。虽然中国耕地很宝贵，但无论如何，当前中国耕地还没有宝贵到要将农民房子拆掉种地这一步，同时，中国也没有富裕到非得拆农民房子来保证粮食安全的一步。

农村建设用地制度改革应回归十七届三中全会决议的精神，主要是解决历史遗留问题，而不是也不可能是通过将农村所有（或大部分）建设用地入市来“显化”所谓土地价值，来让农民获取土地财产性收益。我们一定要记得，没有无缘无故的财富，不可能通过建立所谓城乡统一建设用地市场及城乡建设用地同权同价，就可以无缘无故产生出巨额财富。这完全不可能。可能的只是财富的分配。如上所述，若按当前某些学者的主张以及一些地方政府的实践，推行激进的农村集体建设用地制度改革，可能性只是具有区位优势极少部分地区的农民暴富，而绝大多数农民无法获得土地增值收益，地方政府也不再拥有土地财政收入来源，从而无力建设城市基础设施。

三、宅基地制度

当前中国农村实行一户一宅制度，宅基地属于村社集体所有，农户具有使用权。当前中国有2亿多农户，也就有超过2亿块宅基地。全国有2亿多亩宅基地，农村建设用地主要包括的就是农民的宅基地。

当前中国正处在快速的城市化进程中，总体来讲，随着农民的进城，他们的生产生活都转移进入城市，他们会退出农村的宅基地。不过，中国当前的发展阶段，城市很难为进城农民提供全家进城体面安居的高收入就业机会，农民家庭中往往是年轻人进城，而年龄比较大的父母仍然留村。农民年轻时进城，年龄大了进城失败，他们可能还要返回农村。因此，进城农民一般不会贸然退出他们在农村的宅基地。反过来，正是进城农民保留了农村宅基地，他们进城失败就有退路，他们就不会选择留在城市贫民窟。同时，农民返乡退路也极大地提高了中国应对经济周期和各种危机的能力。正是这个意义上讲，农村是中国现代化的稳定器

与蓄水池。之所以中国能在快速发展中保持稳定，与中国进城失败农民可以返乡（不仅包括真实返乡，而且包括可以返乡所带来的安全感）具有极大关系。

在中国城市无法为大部分进城农民提供在城市体面安居的高收入且稳定就业机会之前，保留农民的返乡退路是十分重要的。这个意义上，保留农民在农村的宅基地，即使某个时候没有用，也不能算是浪费。前面也说过，中国还没有粮食紧张到非得将农民宅基地复垦种地的地步。

等到一定阶段，大多数进城农民可以在城市体面安居，少数进城失败的农民，国家也有能力提供基本保障时，无论是农民自愿退出农村宅基地还是通过政策来让农民退出宅基地，都不迟。

以上是从总体上讲的。中国问题的复杂性在于具体差异。从当前农村情况来看，如前已述，全国大体可以分为两大类型农村，一是沿海发达地区的农村，以长三角和珠三角为典型，这些地区的农村，区域面积不大，土地资源不多，但因为经济发达，城乡一体，农村基本上已经融入到城市经济之中，整个区域成为了城市带。在这样的城市带中，农民宅基地上的住房就具有与城市商品房同等的使用价值，宅基地上所建楼房完全可以媲美城市别墅，相对于城市别墅动辄几百万元一栋，农民在自己宅基地上建楼房，只要建筑成本即可，几十万元建的楼房与城市数百万元的别墅无异。因此，农村宅基地就具有极高的价值，农村宅基地具有与城市建设用地类似的特征。这个意义上，在沿海城市带的农村宅基地的性质更接近建设用地。大中城市郊区农村宅基地与沿海发达地区情况相同，城中村的宅基地就更接近于城市建设用地的性质了。

二是一般农业型地区。与沿海发达地区农村已成为城市带的内在组

成部分不同，一般农业地区，农村人口大量进城，农村出现了大量的空心村和农村社会的空壳化。农民进城了，住房长期无人居住就会倒掉，农村宅基地空在那里，农民因此在上面种树或种大豆。在这里的农业型地区，宅基地主要是服务于农民在农村进行的农业生产和农村生活的，农民宅基地的性质更加接近无法种田的荒地的概念，当然也有用耕地来建房子的，因此，宅基地也类似于农地，而与建设用地是完全不同的涵义。

之所以一般农业型地区农村宅基地更接近农地，而与建设用地差异很大，是因为农民占有宅基地主要是服务于他们的农业生产和农村生活，主要着眼于宅基地的使用价值，而不是如沿海发达地区宅基地具有极大的交换价值。这个意义上，农业型地区，农民对宅基地和一般农地缺少严格区分。

进一步说，已有数千年的农民的宅基地，本来是农业社会中为了进行农业生产和农村生活而被农民用来建筑的土地（一般是荒地，农民不舍得用耕地来建房子），农民对土地性质没有特别的区分，这在当前中国农业型地区情况依然如此。而在沿海发达地区，因为经济发展和城市化，而使之前用于服务农业生产和农村生活的宅基地具有了远远超出的价值，而与城市建设用地性质相近了。这样就会有两种完全不同的农村宅基地。一是工业社会的宅基地，一个是前工业社会的宅基地。前者关注的是交换价值，后者关注的是使用价值。当前土地制度笼统地将农村宅基地当作建设用地，其实是存在严重问题的。

具有巨大交换价值，从而出现了激烈的争夺宅基地的沿海发达地区，传统的宅基地制度无力应对新的形势，因此出现了强烈的制度创新的内

在需要。沿海发达地区强烈的制度创新需要，以及地方政府进行的制度创新实践，引起学界和政策部门的强烈关注，从而引发了全国对宅基地制度改革的高度重视。

但就全国绝大多数农村来讲，在城市化背景下，农村人口快速进城，农村衰落，农民的宅基地没有产生额外的交换价值，农村因此也不存在对宅基地的激烈争夺，及由此产生出来的宅基地制度创新需求，地方政府通过增减挂钩政策来让农民退出宅基地，也只是地方政府试图通过让农民退出宅基地来获取城市建设用地指标，而与沿海发达地区因为农村宅基地实践冲击现行宅基地制度而不得不进行的制度创新完全是两码事。

也就是说，全国绝大多数农村，现行宅基地制度都仍然有效，无论是农民还是地方政府都缺少进行宅基地制度改革的动力。

如前已述，当前中国情况的复杂性还在于，土地资源在人口流出的一般农业型地区，宅基地同样如此，而土地价值却集中在沿海发达地区城市带的农村。具有强烈的进行农村宅基地制度改革的沿海发达地区在引领全国农村宅基地改革，并往往给学界和政策部门一个通过改革宅基地来获得巨大“改革红利”的幻觉，这个幻觉却完全不符合占有绝大多数宅基地资源的全国一般农村的实际。

这个意义上讲，当前农村宅基地制度改革宜缓不宜急。任何激进的宅基地制度改革都是不妥当的，是遗害无穷的。

四、农村土地确权应当慎行

农村土地确权，按中央文件的说法，是要确各类土地权利。我们不妨以耕地承包经营权的确权为重点，对农村土地确权进行讨论。

新一轮土地确权是相对于 1998 年前后进行的第二轮土地承包而来。1998 年第二轮土地承包，规定承包期为 30 年不变。按说，30 年不变就是到 2028 年不变，现在还不到 2028 年，即改变承包合同，换掉之前的土地承包证书，似有不妥，也无必要。更重要的是，就全国绝大多数农村来讲，农民承包的土地，无论是面积、地块、四至，都是很清楚的。现在重新确权，其意义或可以体现在三个方面：一是丈量清楚每块土地的面积，二是赋予农民较过去更大的土地承包权利，三是延长土地承包期限。否则，这样的确权就是无事找事，没有意义。

先从延长土地承包期限来看，1998 年第二轮土地承包期是 30 年，现在 30 年不到就延长，明显既不合理也不合法。湖北省有关部门希望借这次中央土地确权在土地承包面积严重不均的村社搞一次土地均分，这样的想法和做法都有可取之处。不过，如果承包期到 2028 年，现在调整，只会进一步降低农民对土地的权利意识，这与本次土地确权的初衷背道而驰。

再来看赋予农民更大的土地权利。对于种地的农民来讲，更大的土地权利没有意义，因为在已经取消农业税费情况下，农民可以自主经营，所有农业收入都归自己，更大的土地权利并不能增加农民的农业收入。对于土地可能被征收农村来讲，农民更大的土地权利将造成地方政府征地的巨大麻烦，这种麻烦并非仅是农民与地方政府的对抗，而且更是村社内部为征地补偿如何分享而形成互相对立互不妥协的两派，造成补偿无法分配，征地无法进行。

最后来看丈量承包土地面积。现在确权就是要将每户的土地面积丈量清楚。但对于农民来讲，这并不重要，重要的是土地产出，而土地产

出不仅与面积有关，而且与土地肥沃程度、灌溉方便程度、光照条件等等有关。对国家来讲，土地二调数据早就清清楚楚，也没有必要再丈量到户了。至于承包地权的四至，在村社熟人社会从来就不存在不清的问题。

也就是说，当前正在全国进行的，预算达上千亿元之巨的土地确权，几乎没有什么实际意义。即使要做，可以等到 2028 年第二轮土地承包期满再来做。我们何苦在确权上如此急不可耐呢？

当前正是农村人地分离、大量农村人口进城、农村耕者不断变换的时期，在中国农村人均耕地很少，承包土地地块分散的情况下，在当前承包土地的农户与耕种土地的农户越来越发生分离的情况下面，承包土地农户对具体地块的土地权利越大，耕种土地农户要整合细碎地块以便于耕作的难度就越大，土地就越是无法被有效耕种。这在当前农村已是普遍情况。确权进一步强化承包户对具体地块的占有权，就只能使细碎土地整合为宜耕地块的难度更大，土地就越是无法有效耕种。这本来应是所有了解农村情况人的常识，在理论上被称作“反公地悲剧”，但当前政策部门似乎对此毫无所知，是为一叹！

为什么我们不能认真总结成都土地确权方面失败的教训？为什么正在确权试点的各个省市自治区不能正视土地确权中存在的问题？

五、结语

以上讨论中，笔者认为，当前中国土地制度是全世界最先进的土地制度，因为这个土地制度可以真正做到“地尽其利、地利共享”，且这个土地制度是经过新民主主义革命和社会主义改造的两场革命所确立起来的，其中最关键之处是消灭了附着在土地私有制基础上的土地剥削阶段

和土地食利阶层。通过两场革命消灭土地既得利益，是中国社会主义建设的最为重要的制度基础，是中国崛起的“制度红利”，也正是最近三十年中国可以获得持续经济增长创造世界经济奇迹的一个重要原因。虽然当前的土地制度也存在各种各样的问题，但总体来讲，当前中国的土地制度改革不是要推倒重来，而只是要进一步完善。【据录音整理，未经作者审阅】

（专家简介：贺雪峰，华中科技大学特聘教授、博士生导师，华中科技大学中国乡村治理研究中心主任，《三农中国》主编，以他为核心的研究团队被称为“华中乡土派”。）

研究成果

程序正义视角下市县空间规划协同机制研究

【内容提要】长期以来，我国空间规划种类繁多、体系庞杂、相互关系复杂，不同的规划在功能定位上存在差异，在规划内容上交叉重复、在相互关系上缺乏衔接协调，“规划打架”现象十分明显。尤其是在市县层面，既要考虑上级规划的要求，又要兼顾本市县发展的诉求，“规划打架”更加突出。2013年十八届三中全会和中央城镇化工作会议提出要“建立空间规划体系”，据此国家发改委、住建部等开展了市县空间规划改革的试点，按照“一个市县一本规划、一张蓝图”的要求，探索实现“多规合一”的方式方法。可见，在市县层面实现空间规划协同已经成为我国空间规划体系改革的突破口。市县级空间规划协同是指在市县现有的各种规划基础上，通过融合现有规划内容编制一个综合性规划（即一本规划、一张蓝图）作为未来区域发展和空间资源配置的依据。在工具理性之外，实现“多规合一”的关键和难点是规划协同机制的构建。

一、规划协同的本质、价值取向及实现

现代空间规划正在从技术型规划向公共政策型规划转型。作为公共政策的空间规划，是对利益的一种权威性分配方案。规划冲突和协同的本质上是不同利益相关者之间的利益冲突和协调。

因此，不同规划之间的协同应该遵循公共利益的价值取向，也就是说规划协调中不应该仅仅代表个人利益，也不能是某一团体利益，而应该是构成一个政体的大多数人的共同利益，即公共政策应该最终提高大家的福利而不只是几个人的福利。但是，公共利益本身存在着抽象性和

变动性，尤其是在社会分层日益显化、地域差异逐渐拉大的背景下，不同主体间的利益分化明显，辨识公共利益日益成为难题。应该跳出公共利益抉择、确定的传统思路，在承认多元利益差异的前提下实现利益均衡和协调，从而将利益分化和利益冲突控制在一个不引发激烈的对抗性冲突、不危及社会作为一个共同体的存在之范围内，即从利益决策走向利益平衡。就市县空间规划协同而言，不需要在经济增长、生态环境保护、耕地保护中单独选择某一种利益诉求作为规划制定的准则和依据并否定其他诉求，而应该综合考虑各方利益，制定一个在不同程度上满足各利益相关者的规划方案，从而实现利益的均衡。

二、规划协同程序正义原则

与传统的结果正义相比，程序正义更关注得到结果的过程是否正当合理。程序正义最初主要用在司法（诉讼法）领域，近代以来程序正义很快成为公共生活各个领域的关键话题之一。在公共政策的制定、执行、评价和终止过程中，如果按照程序正义原则设置一些约束性程序限制公权力的运行，通过程序本身的自治、理性选择等功能，可以很好地发现并实现公共利益，避免其偏向个人利益和团体利益，从而寻找并选择最正义的公共政策。公共政策过程中，实现程序正义的一般条件包括：第一，公民参与政策制定。即通过公共政策程序保证各类政策利益相关者顺利行使其权利同时完善政策选择机制确保集体行动的实现。第二，确保参与过程中的公民地位平等。即各类政策利益相关者的诉求应该受到对待对等，不能因为参与者身份、性别及经济地位的差异而被区别对待。第三，坚持决策的价值中立性。即要以决策程序的中立性祛除公共政策制定过程中决策者的主观随意性，最大限度地保证公共政策的公共利益

导向。第四，程序自治。即程序的完整、自治和相对独立性以及程序的刚性。

因此，按照程序正义的基本要求，市县空间规划协同中应该遵循以下基本原则：第一，利益相关者参与规划机会的平等。因此，需要改变过去规划往往由单一部门主导的做法，在规划过程中按照“全纳性参与”的原则尽可能多地将规划的所有利益相关者吸纳进来，使其享有平等的参与机会。第二，利益相关者规划过程意见表达的平等。每一个利益相关者还需要有充分的渠道去表达自己在空间上的利益诉求，尤其需要在那些冲突特别激烈的利益相关者之间搭建起协商渠道。第三，规划方案审批（裁决）的公开公正。市县空间规划协同方案的审批应该在规划管理体制中寻找一个立场相对中立的主体执行裁判权，依据公开透明的审批依据经由一定程序开展审批，从而保证其不偏向任何一个利益相关者。第四，规划执行的稳定性和长期性。规划方案一旦经过审批，就必须由所有利益相关者共同遵守、严格执行，任何利益相关者均不能因自身利益需要而轻易对规划方案作出调整和修改，从而影响其他利益主体。第五，给予利益相关者救济渠道。由于空间规划属于抽象行政行为，在规划执行阶段可能会存在利益相关者利益受损情况，应给予救济渠道使其权益能够得到补救。

三、程序正义的市县空间规划协同机制构建

考虑到我国市县规划管理的部门格局和管理体制，依据以上程序正义基本原则构建市县空间规划协同的机制。

1. 建立利益相关者全覆盖的规划参与机制

首先，应在市县层面建立覆盖全部相关部门的规划编制机构，建议

市县层面成立规划编制领导小组，组长由县主要领导担任，成员则由各职能部门领导构成。其次，增加规划编制中的公众参与环节。在规划启动、方案比较等阶段，都应充分听取普通民众意见，尤其要充分听取城乡结合部、生态环境敏感区的公众意见。再次，增加邻近市县、下级政府的意见征询环节。建议在规划初步方案确定以后增加对相邻市县、下级县（乡镇）的意见征询环节，全面听取后者对规划方案的意见。最后，搭建规划执行中的部门联动平台。应在部门间实现资源共享、数据互通，保证各部门都有相应的接口了解空间资源配置现状及动态信息，还可以考虑建立跨部门的项目综合管理平台，通过部门联动项目的规范审批和严格监管，确保项目符合规划要求。

2. 建立规划利益相关者平等协商机制

首先，应完善省级政府和市县政府间的“双向反馈”通道。实现使省级政府能够制定出相对公平合理的战略和指标分配方案，而市县政府也能够充分接受省级政府下达的发展定位、任务、指标等并在市县空间规划中主动予以执行。其次，省级政府应搭建市县间平等协商的平台。建议省级政府充分发挥协调作用，通过咨询、听证等方式对那些在约束性指标分配、发展战略制定过程中出现冲突的市县进行调停。再次，市县政府应探索部门间平等协商的渠道。市县层面的规划领导小组可以通过研讨会、听证会等多种方式召集各部门协商，促使其对规划内容达成共识。

3. 建立以评审委员会为主的规划评审机制

首先，应坚持省级层面组织集中统一审批制。考虑到省级政府相对其他利益相关者而言其立场更为中立且具有权威性，应由其行使规划审

批权。其次，可以设立第三方中立机构负责规划内容的评审。建议在省级层面设立中立的第三方评审委员会，成员由经济、社会、城市建设、资源环境、文化等领域的专家按比例组成，采取随机抽取，实行回避制开展规划评审。最后，适当给予市县自由裁量权。应该在坚守约束性指标的前提下，允许市县在现行管制框架内灵活配置空间资源，从而为某些利益相关者的利益实现提供空间。

4. 建立规划评估与责任制度

首先，要严格限制规划修改。进一步明确规划修改的程序限制。其次，强化规划的监测与督察，明确相应的奖惩规则。再次，建立规划责任制度。

5. 建立规划救济制度

首先，应完善相关法律法规，拓宽规划行政中的救济范围，拓展公民在规划行政中的救济空间。其次，应探索针对规划本身的救济渠道，当规划本身条款违反相关法律时，给予利益相关者提出行政复议和仲裁权力。

（供稿人：刘琼，南京农业大学公共管理学院副教授、硕士生导师。）

国土规划如何体现生态理念？

【内容提要】建设生态城市，落实到国土规划上就是要建设以资源环境承载力为基础，以自然规律为准则、以可持续发展为目标的国土规划体系。习近平总书记提出“山水林田湖是一个生命共同体”的理念，要求用途管制和生态修复必须遵循自然规律。可见，通过国土空间用途管制，对山水林田湖进行统一保护、统一修复实为必要。但长期以来，土地利用规划、城市总体规划与生态环境保护依然未能有效融合。一方面，传统规划偏重于经济要素，忽略社会、环境、生态等重要因素；另一方面，国土规划被动依据国民经济和社会发展规划进行编制，难以从区域、流域范围，依据生态环境格局和资源环境承载力，预先确定发展的“生态红线”，使得生态建设的基础指导作用难以发挥。下一步，应以遵循自然生态规律为前提，科学研究“山、水、田、林、湖”等生态要素的空间配置，真正用“与土地谈恋爱”的态度做好国土规划。

一、维持区域主要生态过程安全

顺应自然、尊重自然和天人合一的理念并不是要求人类禁止对生态用地任何开发和利用活动，而是要求人类活动维持在一定强度范围内，使区域生态系统维持在一个可自我恢复的弹性状态下，即保持区域生态系统中的主要生态过程安全。这里所说的主要生态过程是针对不同区域的生态环境问题而言的，如对一个生物多样性保护的重点区域，则区域内物种流动、迁徙的过程就是其主要生态过程；对水土流失严重的区域，土壤及其养分的流动过程就是主要生态过程；城市区域其污染大气、城市内涝等相关的污染物质迁移、地表水文过程等就是其主要生态过程。

维持主要生态过程安全的国土规划，则须考虑规划区内生态用地的布局是否满足了维持这些生态过程正常运转的基本需求。以生物多样性保护敏感区域（以其中某种鸟类保护为主）的国土规划为例，首先需摸清该鸟类的生活习性（包括繁殖季节、觅食、夜栖特征，对它影响最大的干扰是什么等等），确定物种生存依托的生境类型（鸟类交配、觅食、栖息所涉及到的生态用地类型，如林地、湿地等）、了解物种迁徙和运动的特征（鸟类栖息所需的生态用地最小存活面积、鸟类从一个生态用地斑块飞到临近生态用地斑块的日活动最大距离、鸟类运动中会回避的土地利用类型，如城市用地等）。在此基础上，为了维持该鸟类在规划区域里面的数量不减少，在国土规划中该鸟类所需的林地在数量规模和空间布局必须遵循以下原则：一是区域中必须保证有一定的林地数量，至少相比现状不应有大幅减少；二是大部分的林地斑块（对应规划图中的图斑）面积要大于该鸟类的最小存活面积；三是在空间布局上林地斑块间的距离应该小于该鸟类的日活动最大距离；四是如果林地斑块间距离大于该鸟类的日活动最大距离，应考虑在两个斑块间合适地位置选择恢复一个林地斑块。简而言之，要维持规划区域对该鸟类的保护目标，在整体上，要使区域内形成能够维持该鸟类生存、繁殖且可以连通的林地斑块网络系统。

因此，国土规划要体现顺应自然生态规律的理念，首先就是要找到区域中的自然生态规律是什么？现在运转怎么样？怎样去改善、维持或修复对自然生态产生影响的生态用地的数量和分布？而不是简单的禁止一切开发利用活动。

二、考虑不同尺度的生态效应

中国的国土规划是以行政管理单位为单元的，不同级别的行政管理单位所主导的国土规划如果不能恰当地处理好上位与下位规划的关系，则会对国土规划目标的实现造成不同程度的影响。在体现生态理念的目标下，国土规划之间的上、下位规划更是如此，这就涉及的不同尺度的生态效应问题。

理想状态的各级国土规划，应该是各级规划都能很好地维持其辖区范围内的生态过程安全，但这在现实中尤其是发展中的区域实践中是不可能实现的。从生态学角度来讲，国土格局与生态过程关系是存在尺度依赖性，这种尺度依赖性反映在国土规划中是指大尺度的国土区域中的生态用地格局对小尺度中的生态过程具有控制性作用，小尺度的国土区域中的生态用地格局对大尺度中的生态过程提供基础性作用。具体而言，就如一片森林与该森林中的一颗树之间的关系，当这片森林被砍伐以后，这一颗树也无法幸免，即使它没有被砍伐掉，那么这棵树也无法承担起原来那片森林的功能了；相反，如果只是砍伐掉这棵树，则其对整个森林的生态系统服务不会造成什么影响，甚至没有影响。

因此，大尺度的国土规划应该从全局上布局生态用地，以保证区域的生态安全，小尺度的国土规划应在大尺度区域的生态格局下提供维持机制，即如果小尺度区域位于大尺度生态格局的重要节点上，必须以保证和维持大尺度生态安全为主，不能盲目发展；另一方面，如果小尺度区域不在大尺度生态格局的重要节点上，则应考虑该区域本身的生态安全问题，即针对本区域的主要生态过程安全，按照格局与过程的关系，布局好各类生态要素和用地。

三、基础性生态用地布局应体现区域差别化

基础性生态用地包括天然林、天然草场和湿地等，是我国陆地生态系统的主体。在当前资源环境紧约束的背景下，耕地、园地等类型既是一种生产性用地，同时因其具备季节性作物生长期以及相对较低的人类干扰强度而成为另一种基础性的生态用地类型。相对于传统地生态用地来看，耕地、园地的基础性生态用地的作用相对较小，它们的基础性生态作用或对生态环境破坏的影响大小，还跟耕地、园地所处的区域有关。因此，在国土规划中，对这两类不同的生态用地的布局应体现区域差别化。

如城市化地区，工业化和城镇化的快速发展侵占了对城市生态环境起重要保护作用的耕地、园地、林地、草地、水体等资源；摊大饼式的城市扩张和无序蔓延还加剧了城市周边生态景观的破碎化程度，阻塞了一些重要动物的迁徙廊道，从而影响到生物多样性保护。因此，在城市化高度发达地区，耕地就会起到生态补充而发挥积极的生态效应，可以在城乡用地布局中，将大面积连片基本农田、优质耕地作为绿心、绿带的重要组成部分，构建耕地、林草、水系、绿带等生态廊道，加强各生态用地之间的有机联系。非城市化地区，则土地生态问题依然严重，如水土流失、荒漠化及草地退化、沙化和碱化现象严重，生物多样性遭到破坏等土地生态环境问题在不同地区依旧存在。在这些生态环境脆弱区，耕地的存在是一种生态的负影响，应该执行退耕还林还草还湖的政策，建设或恢复以大面积、集中连片的森林、草地和湿地等为主体的国土生态安全屏障。习近平在 2013 年 12 月中央城镇化工作会议提到“稻田、麦浪、青纱帐、湿地都可以成为城市风景”，其实质就是要体现基础性生态用地的差异性布局思想。

（供稿人：欧维新，南京农业大学公共管理学院教授、硕士生导师）

城乡统筹发展中的农村土地综合整治研究

【内容提要】城乡统筹发展是当今中国社会经济发展的主题之一。早在 2002 年 11 月，党的十六大就明确提出“统筹城乡经济社会发展”，并将其确定为解决“三农”问题的重要战略。近年来，农村土地综合整治作为各地统筹城乡发展的重要抓手，得到了前所未有的推进，在保护耕地、提高农业生产效率、促进农村建设、改善农民居住环境、保障农民土地权益、转变土地利用方式等方面发挥了十分积极的作用，日益成为构建乡村社区发展的生活平台、建设现代乡村发展的生产平台和创建乡村可持续发展的生态平台。但在各地的实践中，在收益机制、产权改革、推进模式、后期监管与综合服务等方面还存在一些需要改进的地方，对如何规范、有序推进农村土地综合整治还有待进一步探讨。同时，也需要从理论上厘清农村土地综合整治的关系、原则和任务，需要从历史角度对农村土地综合整治进行定位。

书稿以江苏高校人文社会科学校外研究基地“统筹城乡发展与土地管理创新研究基地”为平台，对城乡统筹发展下的农村土地综合整治进行深入系统研究。从分析城乡统筹发展的目标及对土地利用的要求出发，探讨统筹城乡土地利用的途径——农村土地综合整治，基于农村土地利用整治历程和典型地区农村土地综合整治政策创新实践经验总结，分析农村土地综合整治存在的问题，然后开展农村土地综合整治的影响因素分析，在借鉴国外（地区）农村土地综合整治经验的基础上，进行农村土地综合整治思路与机制创新，并完善农村土地综合整治机制的配套制度建设。

一、剖析农村土地综合整治存在问题

现阶段，运行机制不健全及配套制度不完善是农村土地综合整治过程中出现的主要问题。

1、农村土地综合整治运行机制不健全。主要体现在土地产权制度缺陷、农户利益受损、资金保障不足、生态保护机制未建立等方面。首先，农村土地产权主体不清及权能残缺的现状下，农村土地综合整治权属管理滞后。其次，土地整治中，农户民主权利被侵害、补偿偏低等现象频发，在一定程度上体现出现阶段农村土地综合整治收益分配不尽合理。再次，由于土地整治活动所需资金数目巨大而投入主体单一，导致现阶段农村土地整治资金难以保障。最后，目前我国大多数地区土地整治偏重于增加耕地面积、补充地区建设用地计划指标等目标，一些地方急功近利，希望整治后立即受益，使生态遭到严重破坏。

2、土地整治配套制度存在法律体系不健全、规划引导不足、组织体系不流畅、市场机制欠发达、社会保障体系不完善等问题。首先，我国没有颁布一个具体的法案来规范土地整理项目从启动到实施完毕这一具体过程的各个环节。第二，目前土地整治大都缺乏整体性、系统性和全局性，村级规划缺失、区域布局调整引导不足、相关规划失调及规划执行不严格等问题较为突出。第三，土地整治运行管理体系不流畅，多头管理难以统筹协调，部分基层组织积极性不高，公众参与程度偏低。第四，土地整治市场机制不完善，部分土地流转交易平台缺失、程序、合同等不规范。第五，土地整治项目风险防范制度、再就业服务体系、社区管理模式等社会保障体系有待进一步完善。

二、分析农村土地综合整治影响因素

影响农村土地综合整治的诸多因素主要通过直接制约农村土地综合整治的适宜性和潜力，间接影响政府决策及农户行为，最终对农村土地综合整治工作的顺利开展和实施成效产生不同程度的影响。

自然因素、社会经济因素、政策制度因素是农村土地综合整治工程的宏观影响因素，三者相互影响，最终决定农户特征为内涵的微观影响因素，在宏观影响因素和微观影响因素双重影响下，各地土地整治项目进展情况存在一定差别。结合相关实证可知，自然因素、社会经济因素、政策制度因素等宏观影响因素将决定土地整治的难易程度和投入量，并通过作用于农村土地综合整治项目投入主体的支付能力、重视程度及参与主体的配合力度等方面间接对农村土地综合整治项目的有序推进产生一定程度的影响。并且，农村土地综合整治项目实施区域农户的社会经济特征通过决定其自身的行为决策，影响农户进行土地整治的积极性及配合力度，最终直接影响整治工作的顺利开展。在不同类型的农村土地整治工作中，影响因素的类型及内涵存在较大差异，且不同类别的影响因素对不同类型的农村土地整治工作开展影响程度大小存在较大差别。

三、构建农村土地综合整治机制创新思路

农村土地综合整治的目标在于实现土地资源合理配置、优化土地利用结构和布局，促进城乡协调发展。整治方向应该围绕产业集聚、集群发展，三次产业相互促进内在规律，着力推进工业集中发展，农民相对集中居住，耕地适度集中、规模经营，形成集聚效益和规模效益，提高土地利用集约化程度，从而拓展城镇建设用地空间，并且有效缓解建设用地扩张对农用地的压力。

农村土地综合整治项目经费需求量大，土地权属关系变动大，并且

利益关系调整繁杂，加之土地整治对农村生态环境影响复杂，为此，农村土地综合整治机制创新的思路应重点落脚在运行机制创新上，主要要构建起有效的土地产权激励机制、项目实施的投资和融资机制、土地整治后的土地收益分配机制、项目区生态保护长效机制及各类配套或保障机制。具体而言，健全农村土地的产权激励机制，就要在整治项目规划之前依法明确规划土地整治区域内各类农村土地的权属主体和权能范围，做到产权明晰，合法有据。并依此为基础，形成土地整治后的土地权属调整方案与利益补偿与分享方案。在此过程中要充分发挥土地产权权能，通过土地整治后的利益分享与现状土地产权相挂钩的方式，激励各个土地权属主体积极参与到农村土地综合整治之中，推动农村土地综合整治顺利实施。农村土地综合整治实施效果要求完备的利益分配机制。要及时有效评估整治中的利益，并且明确利益分配主体，通过创新的利益分配方式，使农村土地综合整治的利益分配在各利益主体之间合理分配。为使农村土地综合整治工作顺利开展需要构建多元投融资机制。针对目前部分地区存在的投融资问题，借鉴地区成功经验构建多元化的农村土地综合整治投融资机制。农村土地综合整治应该始终以生态文明为导向，建立土地整治生态保护长效机制。要明确土地整治中生态保护的内容，通过生态补偿实现土地整治的可持续发展。土地整治离不开完善的配套制度，为此，需要完善农村土地综合整治的法律法规体系，强化农村土地综合整治规划引导，加强农村土地综合整治组织协调，完善运行平台建设，健全农村社会保障体系。

四、完善农村土地综合整治机制的配套制度建设

1、完善农村土地产权制度建设

推进城市化作为农村土地综合整治的最终目标之一，与农村土地产权制度密切相关。两者之间存在很多待解决的问题。当前中国实行城市土地国有、农村土地集体所有的二元土地制度。农村土地产权从现行条件下看并非完整的物权。集体无法自由买卖土地，农地只有经过国家征用后才能转变所有权形式，变成国有土地在公开市场进行出让、转让。虽然农户拥有相对充分的土地经营权，但财产权严重不足。农村土地综合整治涉及土地资源的整合和重划，必然会涉及土地用途的改变。而由于产权的不完整性，农村土地只能在非市场配置的情况下进行整合，难以实现农民集体的产权效益。

2、完善农村土地综合整治法律法规体系

(1) 宪法层面：在我国的土地整理立法中，应加快制定完善各项土地整理技术规范 and 标准，如《土地整理项目规划设计规范》、《土地整理项目潜力评价标准》、《土地整理项目环境影响评价标准》、《土地整理项目效益评价标准》、《土地整理项目验收标准》、《土地整理项目后评价标准》等。

(2) 法律法规层面：制定统一的《土地整理法》，《土地规划法》和《环境影响评价法》，并制定有关于土地管理和土地规划的具体实施条例，增强法律的可执行性和准确性。将公众参与机制纳入法律规定范畴，切实保护利益相关人员的基本权益。

(3) 土地整理规章层面：在完善法律法规的基础上进一步制定更加细则化、操作性强的土地整理规章。首先，各部委尤其是国土资源部应结合土地整理的相关法律法规加快我国的土地整理部门规章立法。其次，各级有立法权的地方政府在也应根据本地区的经济社会发展状况制定本

地区的土地整理政府规章。

(4) 土地整理其它规范性法律文件层面：进行科学的定位，明确其在法律体系中的辅助性地位，因上位法不完备而不得以而制定此类规范性法律文件的，在条件成熟时应及时将此类规范性法律文件上升为相应的规章、法规等，以提高法律的权威性、约束力和稳定性。

3、强化农村土地综合整治规划引导

农村土地综合整治规划是未来土地整治工作的纲领和重要依据，而规划的实质是统筹协调。要以土地利用总体规划为基础，统筹城乡建设，科学编制土地综合整治规划，确保基本农田数量，注意土地的可持续发展。合理安排县城、中心镇建设以及产业聚集、村落分布、农田保护等空间布局，实行田、水、路、林、村、房综合整治。规划中注意保持各地的农村特色，防止“千村一面”。开展土地综合整治的地方，应结合“三项整治”、城乡建设用地增减挂钩、产业集聚用地、新农村建设及城乡统筹发展等工作，编制综合整治规划。有效推进农村土地综合整治工作，需要在完善的法律体系下制定全面的土地综合整治规划，不仅要制定对整治区域选择的整治规划，也要细化各个整治区域的规划，整治项目实施过程中确保整治规划的引导作用。

4、加强农村土地综合整治组织协调

(1) 统筹协调，注重综合效益。以集体利益为重，按照经济、社会和生态效益相统一的原则，统筹多方资源，综合考虑田、水、路、林、村、房各项整治，统筹生产、生活和生态用地。

(2) 信息公开，建立公众参与机制。规划编制、农村居民点布局、宅基地划定、旧宅基地复垦、拆迁补偿等，要做到透明公开，征求村民

组织和农民的意见，涉及到土地权属调整和补偿等问题，应依法签订协议。有关决策需经村民代表会议等民主程序通过，做到实事求是，公平公开，凡是未通过投票同意的项目，不得强行立项实施。

(3) 明确职能，协调各部门工作。政府以及有关部门需明确相关责任，整合各个机构的力量完善组织实施，确保整治工作有序开展。

(4) 规范管理，加强内外部监督。加强对土地整治项目的立项尤其是对可行性研究报告的审批管理，建立约束性指标；加强土地整治资金监管，保证资金规范使用；引入公众参与机制。

(5) 明确指标，建立合理的绩效评价体系。通过详细的考核体系来客观地反映项目实施效果，评价内容上除了项目尺度的投入产出效益、农业生产能力影响、农民生产生活条件改善、农业生态环境变化等方面，应更多关注对国民经济总体、对社会的结构和文化以及生态系统多样性的影响。

5、完善农村土地综合整治运行平台建设

健全和完善农村土地融资平台、农地和建设用地流转平台，提高项目推行效率和效果。首先，在土地所有权不变的情况下建立健全土地税费制度，加大建设用地征用土地增值税力度，挖掘土地的经济潜力；逐步放宽融资条件，灵活运用市场调节机制，使资金的运作由市场来调控，从而吸引更多的社会资金投入其中；执行定期保障和网络资金监控，要求专人管理、专账核算、专款专用、封闭运行，实行资金专户转账管理。其次，创建土地流转中心。在社区建立土地流转站，深化流转站的服务意识，从而鼓励农户的土地流转活动，使农户之间自发行为转化为规范的土地流转行为，确保种植区的土地能够连成一片，适应农业集约化和

规模化经营。最后，通过法律、经济和政治多方面的力量建立正规的集体建设用地流转平台，提高行政效率和土地使用效率，推进农业现代化和城镇化。

6、健全农村社会保障体系建设

农村土地综合整治涉及包括农村土地、水利、交通设施在内多方面的内容，而现在普遍存在的问题有前期工作滞后、农村宅基地置换困难、资金短缺以及农民居民点建设不符合标准等。因此，在进行农村土地综合整治的过程中，需要建立健全相应的社会保障体系，来保障农民的基本权益。具体包括：健全户籍管理制度，建立农民居住区农村社区管理制度，建立城乡一体化医疗保证制度，建立就业与培训制度，以及建立农地流转风险防范制度。

（供稿人：欧名豪，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师。）

工作动态

“南京农业大学不动产研究中心”成立

当前，不动产统一登记、不动产收益分配与不动产财政金融等领域的热点问题已成为我国社会经济发展中的重大战略问题。多年来，以我院吴群教授为带头人的地价与不动产管理研究团队运用土地与不动产经济相关理论与方法，重点围绕土地资产、土地财产等重要的土地经济问题，深入开展土地市场与地价、土地资产管理、土地财政与税收等领域的研究，先后承担国家重大（重点）项目 4 项，国家自然科学基金、社科基金面上项目 8 项，教育部及江苏省等各类省部级科技项目 20 余项，获得省部级哲学社会科学优秀成果奖、科技进步（技术）奖 4 项，发表核心期刊论文百余篇，专著 6 部，产生一批对国家及地方决策有较大影响的科技成果与咨询报告。

为进一步跟踪、研究我国“四化”推进中有关土地不动产的重点和难点问题，为政府制定相关政策提供科学依据，近日，由吴群教授牵头组建的“南京农业大学不动产研究中心”校级科研机构正式获批成立。

公共管理学院获四项江苏省社科应用研究精品工程奖

根据江苏省社科联发布的苏社联发〔2015〕46号《关于表彰2014年度“省社科应用研究精品工程”奖获奖项目的决定》的文件，公共管理学院共获得4项奖项。其中，刘祖云教授等人的《江苏乡村治理发展报告（2013）》项目获得优秀成果一等奖，郭忠兴教授等人的《产权管制下的农地抵押贷款机制设计研究》、邹伟教授等人的《城乡统筹背景下的江苏农民集中居住研究》、陈会广教授等人的《农村集体经营性建设用地入市法律制度研究》获得优秀成果二等奖。

近年来，省社科联组织的“社科应用研究精品工程”奖优秀成果评奖活动，得到全省社科界和实际工作部门专家学者的广泛响应和积极参与，取得了良好效果。在2014年度“社科应用研究精品工程”奖优秀成果评奖活动，经专家评审，省社科联党组研究决定，共评出50个项目为2014年度“社科应用研究精品工程”奖一等奖，155个项目为二等奖。



“省社科应用研究精品工程”奖

获奖证书

郭忠兴、汪险生、曲福田 同志：

您的研究成果《产权管制下的农地抵押贷款机制设计研究》获江苏省社科联2014年度“省社科应用研究精品工程”奖优秀成果二等奖。

江苏省哲学社会科学界联合会
二〇一五年七月

“省社科应用研究精品工程”奖

获奖证书

邹伟、王雪琪、林宝琴等同志：

您的研究成果《城乡统筹背景下的江苏农民集中居住研究》获江苏省社科联2014年度“省社科应用研究精品工程”奖优秀成果二等奖。

江苏省哲学社会科学界联合会
二〇一五年七月

“省社科应用研究精品工程”奖

获奖证书

李俊超、陈金广、马强等同志：

您的研究成果《农村集体经营性建设用地入市法律制度研究》获江苏省社科联2014年度“省社科应用研究精品工程”奖优秀成果二等奖。

江苏省哲学社会科学界联合会
二〇一五年七月

中国土地问题研究中心·智库论坛邀请华中科技大学中国乡村治理
研究中心主任贺雪峰教授作报告



2015年11月1日下午，中国土地问题研究中心·智库第五期专家论坛在公共管理学院学术报告厅举行，论坛邀请华中科技大学中国乡村治理研究中心主任贺雪峰教授作了一场主题为《坚持并完善现行土地制度》的学术报告，报告由公共管理学院陈会广教授主持，100多名师生参加了报告会。

报告伊始，主持人做开场白并简要介绍了贺雪峰教授。贺教授首先从他的著作《地权的逻辑》入手，分享了他的研究生培养经验，对我校的研究生提出了“多读书，多琢磨”的建议。然后他从农地制度和建设用地制度两个方面分析了我国独特的土地制度，认为我国的土地制度一定程度上支撑了中国经济的快速发展，并详细阐述了我国现行土地制度的优越性，最后从征地制度和宅基地制度等方面提出了完善我国土地制

度的建议。

报告的最后，贺雪峰与在场师生进行了互动交流，回答了大家提出的问题。贺雪峰的报告观点独到、数据翔实、分析深入、内容丰富，得到了大家一致的赞誉。报告会结束后，贺雪峰教授在公共管理学院会议室与部分师生进行了小范围的讨论，就土地制度、乡村治理、研究生培养模式等进行了深入探讨和交流。到场师生们纷纷表示受益匪浅，相信对今后我国土地制度、乡村治理的研究将起到重要的促进作用。

据悉，这次报告是中国土地问题研究中心·智库专家论坛第五期，这个论坛是为了提升南京农业大学围绕国家发展战略中的土地问题研究开展决策咨询、服务政府和社会需要的能力一个重要平台，也是进一步提升我校关于土地管理问题的研究能力和社会影响力的一项重要建设计划。该智库定期邀请国内知名专家学者围绕土地问题研究，进行专题报告或针对某项当前国内重大土地管理领域问题展开讨论。贺雪峰教授带领的学术团队长期致力于农村研究，在学界产生了深远的影响，以他为核心的研究团队被称为“华中乡土派”。多年来，他深入农村开展调查研究，发表了大量影响决策的调研报告。

中国土地问题研究中心·智库论坛邀请天津大学法学院院长孙佑海
教授作报告



2015年11月25日下午，中国土地问题研究中心·智库第六期专家论坛第六期在公共管理学院学术报告厅举行，天津大学法学院院长孙佑海教授应邀作了一场主题为《法制与生态文明建设》的学术报告，报告由公共管理学院石晓平院长主持，100多名师生参加了报告会。

孙佑海教授首先阐述了法制和法治的基本概念，并分析了生态文明的涵义，他认为不同于原始社会的“自然欺负人”，也有别于工业时代的“人欺负自然”，生态文明就是人与自然的和谐共生。谈到“法制与生态文明建设”时，孙教授指出了我国生态、环境、资源的主要问题是环境污染严重、资源趋紧以及生态退化问题。他强调要加快生态文明建设，加强法律文化和道德建设，最重要的是党依法执政、科学立法、严格执

法、公正司法，除此之外还应有优质的法律服务作为保障，要不断完善我国的生态文明制度体系，真正做到“人和自然的和谐共处”。

报告最后，孙教授与在场师生进行了互动交流，回答了大家提出的问题。孙佑海教授的报告观点独到、分析深入、内容丰富，得到了大家一致的赞誉。报告结束后，石院长就此次报告内容作了小结，使同学们对“法制”和“生态文明”有了系统的认识，对“法制和生态文明建设”有了深刻的理解。

孙佑海教授长期从事环境资源立法工作，在环境资源法领域实务工作经验十分丰富，理论知识储备非常雄厚，在《法学研究》、《中国法学》、《人民日报》等期刊杂志和报纸上发表近 200 篇学术论文（其中十余篇被《新华文摘》、《中国人民大学复印报刊资料》转载），还担任中国环境与发展国际合作委员会（张高丽副总理任主席）中方专家组组长。多年来，他还从事有关民商事、行政法、经济法、环境资源法的立法和司法解释工作。

中国土地问题研究中心·智库论坛邀请中国土地学会副理事长黄小虎研究员作报告



2015年12月1日上午9点30分，中国土地问题研究中心智库专家论坛第七期在逸夫楼7021会议室顺利举行，此次邀请到了中国土地学会副理事长黄小虎研究员作了一场主题为关于建立城乡统一的建设用地市场的研究与思考的学术报告，报告由公共管理学院石晓平院长主持，100多名师生参加了报告会。

黄小虎研究员首先从集体建设用地进入市场讲起，以东莞乡镇企业的兴起为典型介绍了集体建设用地市场助推了工业化和城市化。谈到1998年修订的土地管理法时，他指出随着该法的逐步实施，带来了许多预料不到的消极后果。禁止集体建设用地进入市场，不仅损害了农民的利益，也加剧了社会矛盾的发生。针对这个问题，中央提出了要逐步建

立城乡统一的建设用地市场。黄小虎研究员认为建设城乡统一的建设用地市场的改革难点在于政府经营土地。因此他强调应该按照十八届三中全会《决定》的部署稳步推进改革,《决定》里明确提出要把所有者权利和管理者权力分开,政府将不再经营土地,而是集中精力做好“裁判员”。

黄小虎研究员的报告观点独到、分析深入、内容丰富,得到了大家一致的赞誉,到场师生纷纷表示受益匪浅。报告结束后石院长就此次报告内容作了小结,使同学们对“建立城乡统一的建设用地市场”有了深刻的理解。最后报告在掌声中圆满结束。本次论坛的成功举办,不仅让更多师生了解到关于建立城乡统一的建设用地市场的前沿知识,也为到场师生的学术交流搭建了一个良好的互动平台。

黄小虎研究员是我国知名土地经济研究专家,2006年荣获国务院政府特殊津贴。黄小虎研究员在经济理论,特别是在土地经济和农村经济方面有突出的研究贡献。近年来,重点研究土地与宏观经济的关系,提出许多改革建议,其观点受到社会关注。经过多年的不懈努力,他在土地经济研究领域取得了丰硕的成果,成为国内土地经济研究的学术带头人。

镇江市国土系统土地利用骨干培训班在我校公共管理学院正式开班



11月30日上午，镇江市国土系统土地利用骨干培训班开班仪式在公共管理学院7021报告厅隆重举行。南京农业大学校长助理刘营军教授、公共管理学院院长石晓平教授、副院长于水教授、镇江市国土资源局局长戴非平、副局长张朝晖、王建国及镇江市国土资源局的相关领导和学员们出席了本次开班仪式。

仪式由镇江市国土资源局组织人事处处长向琦主持。首先，刘营军校助代表学校对学员们的到来表示热烈欢迎，他向在坐的各位领导和学员们介绍了我校的学科发展和科学研究状况。公共管理学院石晓平院长回顾了学院的发展历程以及我院与省内外各级国土部门的合作情况，并重点介绍了我院与省国土资源厅的“3+1”合作战略。随后，镇江市国土资源局副局长张朝晖明确本次培训的目的和意义，并对全体学员提出相关要求。最后，镇江市国土资源局局长戴非平作总结发言，他指出镇江

市国土资源局历来重视对业务骨干的培训工作，希望各位学员好好珍惜培训机会，将社会实践与理论学习结合起来，切实为国土资源管理事业做出更大的贡献。

镇江市国土资源局历来重视对业务骨干的培训工作，早在 2006 年就在南京农业大学公共管理学院举办过培训班，此次是镇江市国土系统第三次在学院开办培训班。2015 年 6 月，镇江市国土资源局与学院合作，对系统的 54 名地籍业务骨干进行了系统培训，取得了良好的成效。此次来自镇江市国土资源局、丹阳市国土资源局、句容市国土资源局、扬中市国土资源局和丹徒、润州、京口、新区等分局地共 52 名学员将在学院参加为期一周的学习培训。本次培训期间，学院将组织优秀教师围绕集体经营性建设用地与宅基地管理、城市土地多元空间利用、工业用地供给制度改革、盘活利用低效存量建设用地等方面的进行授课，还邀请我国知名土地经济研究专家黄小虎先生就《建立城乡统一的建设用地市场研究》进行专题讲座。

国际经验

国外土地利用规划研究进展及对中国的启示

国内外土地利用与规划领域的研究主题相似，但由于社会经济发展阶段、土地制度、科技水平等条件有所不同，研究重点和具体内容存在一定差异。主要异同点包括：第一，重视土地利用动态监测的信息获取与处理。国外研究在优化 3S 技术的同时，探索获取土地利用变化信息的新技术与新途径，而国内研究则侧重土地利用遥感分类及变化检测方法的创新。第二，关注土地利用/覆被变化的重要议题，研究对象均涉及城市、粮食主产区及生态脆弱地区。国外研究从微观视角探讨单一因素对土地利用变化的影响，并构建模型开展多情景模拟，而国内研究以基于历史数据分析土地利用变化驱动机制及生态效应为主。第三，倡导规划协同的理念，国外重视土地利用规划与各类资源规划的整合，而国内研究则从多维度探讨“多规融合”的空间规划体系构建。

为吸收和借鉴国外土地利用规划与管理的先进理论、方法与政策，推动国内土地利用规划的相关研究，现将国外的相关研究归纳如下：

一、国外研究进展

（一）土地利用变化监测与模拟

土地利用/覆被变化(LUCC) 是国际地圈生物圈计划(IGBP) 与国际全球环境变化人文因素计划(IHDP) 两大国际项目合作进行的纲领性交叉科学研究课题，一直是国际学术界研究的重点，研究多集中于土地利用/覆被动态变化预测和模拟、土地利用变化效应及土地利用变化驱动机制 3 个方面。

国外基于 TM、ETM 等遥感监测手段，开展土地利用类型的快速解译、识别，为土地利用动态监测提供依据。同时，基于土地利用/覆被动态变化机理研究，分析土地利用变化的驱动机制，研究人为因素、政策导向等方面与土地利用变化的相互关系，并在此基础上开展土地利用变化的动态模拟，预测未来土地利用空间格局。目前比较有代表性的 LUCC 模型主要包括元胞自动机(CA)模型、基于主体(Agent-based) 的模型、系统动力学(SD) 模型和经验统计模型等。

(二) 土地利用变化的生态效应

土地利用变化的生态效应是国际“千年生态评估 (Millennium Ecosystem Assessment)”的重点。主要研究土地利用变化及其所引起的生态系统服务价值的变化，土地利用方式的转变会影响生态系统服务功能和价值，通过研究土地利用/覆被变化引起的水质与径流量、生物多样性、土壤、气候条件的改变。通过样地实验等长期的野外观测、动态模拟，定量与定性分析相结合的方式，研究土地利用变化的生态环境效应。

基于不同土地利用类型、强度与方式对土地利用粮食供给、经济发展、生态保护等功能的定量关系，分析土地生态系统的供给、调节、文化等生态功能的变化。据此，开展提高人类福祉的土地利用规划调整与政策管控研究。

(三) 土地资源优化配置与可持续利用

土地利用规划的核心主题是土地资源的优化配置，其终极目标是实现土地的可持续利用。国外重视土地利用规划理论的研究，提出城市精明增长、“参与式规划”的理念、注重“多规协调”，强调要构建可持续

指标体系与土地可持续利用模式。构建统一开放的公众参与平台，将“压力—状态—响应”(PSR)模型等可持续利用评价的思路框架与模糊综合评价法等评价方法相结合，通过加入生态系统服务功能指标，发挥土地利用规划的生态环境保护功能，促进规划参与者的多方利益协调，探索可持续土地利用规划的编制。

二、对中国土地利用规划研究的启示

通过分析国外研究进展，结合我国十八届五中全会指导思想，通过有度有序利用自然，调整优化空间结构，划定农业空间和生态空间保护红线，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局。本文提出中国土地利用规划研究的重点方向及基本思路。

(一) 创新土地利用监测技术与方法

土地分类、调查与动态监测是开展土地利用与规划研究的基础，以遥感图像为基本信息源，构建土地自动分类方法，可快速准确识别水体、未利用地、居民点、林地和耕地。未来应重点关注数据获取与精度评估。

- 收集基础的土地利用变化及生态响应数据
- 多尺度、整合的观测平台及数据收集、分析与整理
- 创新抽样或统计方法以避免伪重复和空间自相关
- 元数据、误差及不确定性分析和精度评估

(二) 加强土地利用变化的生态效应研究

以土地利用变化时空特征分析为基础，探讨其内在驱动机制及其生态环境效是土地利用变化领域的延续性主题。开展土地利用变化的生态环境效应以及模型模拟研究，以生态系统服务价值变化为核心问题，分析土地利用变化对土壤、水文、生物多样性和碳排放等其他环境要素的

影响分析。在传统的土地利用变化及效应(CLUE)模型、马尔可夫模型(Markov)、元胞自动机模型(CA)和系统动力学模型基础上,引入空间自相关因子形成 Auto-logistic 回归模型和基于局部化转化规则的 CA 土地利用模型,提高了土地利用变化的数据解释能力和模拟精度。研究重点方向可围绕以下关键科学问题展开。

1、土地利用/覆被变化的原因、过程及效应分析

- 从经济地理学角度分析经济活动的空间分布特征及其资源经济学原理

- 分析由经济和气候变化引起的长期社会、经济和生态效应

2、土地利用变化的优化模拟

- 基于生物多样性保护优化的区域景观格局

- 基于生态系统功能提升的区域景观格局优化

- 优化景观管制、景观设计与规划

土地利用规划是一个广泛的领域,土地利用规划旨在协调人与自然的的关系。在土地利用规划设计的过程中可以利用景观生态学的格局分析和空间模拟等方法帮助分析和预测各种规划设计方案可能带来的生态学影响,使土地利用方案更具科学性和可行性。

(三)探索多规融合的空间规划方法

基于土地利用变化的生态效应分析与土地利用变化动态模拟,还需研究其对于规划管控的实践指导意义。国民经济与社会发展规划、土地利用规划、城乡规划存在明显的冲突矛盾,基于实践的“两规合一”和“三规协调”层面的空间规划方法仍有待进一步研究。探索构建国土空间规划理论与技术体系;建立“生产、生活、生态”的“三生”空间分

类体系，按照“统一口径、总量控制、城乡统筹、布局一致”原则协调用地布局，通过建成区、生态区、规划建设区及远景预留区控制线进行空间管制。

（四）发展以可持续发展为导向的土地利用规划评价

注重规划环境影响评价对区域综合可持续发展方面的作用，在不同尺度上结合不同地区的土地利用特点，发展以可持续发展为导向的土地利用规划环境影响评价方法。重视可持续发展理念在土地规划中的应用。尝试通过规划和管理手段调整土地利用结构，以应对气候变化、改善城市气候；运用土地利用多情景模拟方法，探讨实现温室气体零排放目标的土地利用模式。重点开展以下研究：

- 明确生物多样性保护的景观生态学原则
- 基于全面可操作的景观可持续定义，研究整合景观多功能的空间展现方法
- 基于景观生态系统服务提升的规划可持续评价

（供稿人：郭杰，南京农业大学公共管理学院副教授、硕士生导师。）

南京农业大学中国土地问题研究中心（CCLP）成立于 2004 年，是一个多学科交叉的开放性研究平台，跨越经济学、管理学、社会学、法学等社会学科和地理学、工程学、农学等自然学科。中心紧跟时代需要，针对当前和今后事关中国社会经济发展的重大土地问题，以及相应的经济、法律、社会和生态等领域的理论与政策问题，开展多学科的探索，并试图对我国土地政策产生积极而重要的影响。并在此基础上，借鉴发达国家成功经验，积极探索发展中国家土地资源可持续利用规律及相关的公共政策体系。中心旨在成为我国土地问题及相关领域学术研究、政策咨询、人才培养的主要基地和国际交流的重要平台。

《土地问题研究》系本中心主办的交流刊物，着重关注当前国家发展所面临的土地热点、难点问题，特别支持有扎实研究基础、反映中国特色、有独创观点的观察和思考。文章议题不限，篇幅为 3000~5000 字，来稿请提供 300 字以内的中文摘要。

主 编：郭贯成

主 审：石晓平

编 辑：陈 哲 张 璐

地 址：南京市玄武区卫岗 1 号 南京农业大学逸夫楼 7029 室

邮 编：210095

电 话：025-84395700

传 真：025-84395700

Email: cclp@njau.edu.cn

网 站: http://clm.njau.edu.cn/index_zx.aspx

需要全文或者反馈意见敬请联系编辑部