

中华人民共和国自然资源部主管

中国土地

2022

总第441期

10

影响思想

影响土地

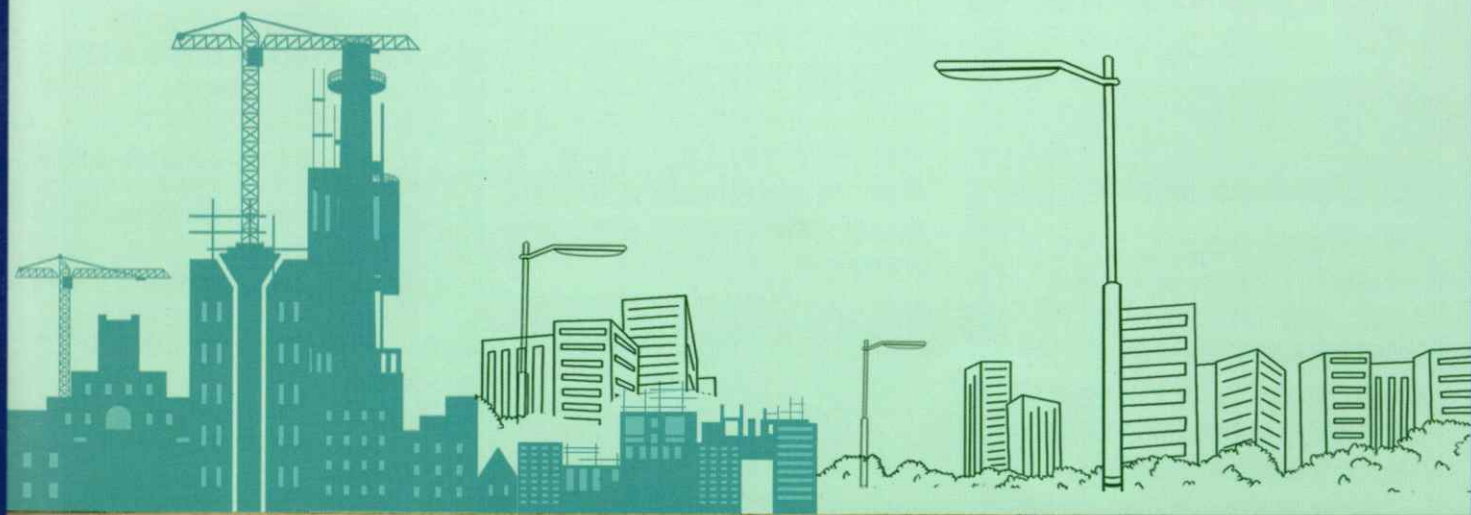
CHINA LAND

国内统一刊号 CN 11-1351/F
国际标准刊号 ISSN 1002-9729



土地储备的模式演化及资产功能

- 土地储备制度建设历程及思考
- 价值运行视角下社会资本参与土地储备的三阶形态
- 面向储供联动的上海土地储备规划编制探索



ISSN 1002-9729





扫码关注
自然·中国土地
微信公众号

中国土地
Zhongguo Tudi

主管：中华人民共和国自然资源部
主办：中国自然资源报社 出版：期刊中心《中国土地》编辑部

编委会

编委会主任 杨绥华
编委 李军晶 叶红玲 景明
主审 叶红玲

采编机构

主编 李军晶
执行主编 景明
编辑 杨蕾 朱或
美术编辑 李颖
审校 龚法忠
地址 北京市西城区复兴门外大街1号
邮编 100860
电话 (010) 68047611/68048738

出版发行

发行 中国自然资源报社报刊经营部
(010) 68047627 (7643)、68019465
发行范围 国内外公开发行
国内统一刊号 CN 11-1351/F
国际标准刊号 ISSN 1002-9729
广告经营许可证 京西工商广字第0239号(1-1)
印刷 鸿博昊天科技有限公司
每期定价 人民币14.5元 美元5.00元
出刊日期 每月10日出版
月刊 2022年第10期(总第441期)

专家指导委员会

高延利(中国国土勘测规划院院长)
范树印(自然资源部国土整治中心主任)
何平[自然资源部不动产登记中心(法律事务中心)主任]
郎文聚(自然资源部国土整治中心副主任)
刘福垣(国家发改委宏观经济研究院副院长)
蔡运龙(北京大学城市与环境学院教授)
林坚(北京大学城市与环境学院教授)
冯长春(北京大学城市与环境学院教授)
蔡继明(清华大学政治经济学研究中心主任)
刘洪玉(清华大学土木水利学院副院长)
董祚继(中国科学院大学国家土地科学研究中心主任)
严金明(中国人民大学国家发展与战略研究院执行院长)
刘守英(中国人民大学经济学院院长)
叶剑平(中国人民大学土地管理系教授)
吕萍(中国人民大学土地管理系教授)
林依标(中国人民大学土地政策研究中心研究员)
黄贤金(南京大学地理与海洋科学学院教授)
朱道林(中国农业大学土地科学与技术学院副院长)
杨建宇(中国农业大学土地科学与技术学院副院长)
张凤荣(中国农业大学土地科学与技术学院教授)
吴克宁[中国地质大学(北京)土地科学技术学院院长]
白中科[中国地质大学(北京)土地科学技术学院教授]
吴次芳(浙江大学土地与国家发展研究院院长)
韩桐魁(华中农业大学不动产经济与资产评估研究所所长)

目 录

封面文章



土地储备的模式演化及资产功能

Editorial 地政时评

- 1 以土地储备助力资源要素的高质量供给

Focus 本期关注

- 4 土地储备的模式演化及资产功能
- 10 土地储备制度建设历程及思考
- 14 价值运行视角下社会资本参与土地储备的三阶形态
- 18 面向储供联动的上海土地储备规划编制探索

Expert 专家在说

- 22 耕地“进出平衡”应立足于区域粮食产能提升

Consolidation 国土整治

- 25 土地生态保护修复的现状与思考

Policy 政策研究

- 29 自然资源节约集约示范县(市)创建政策设计研究

CONTENTS

2022年第10期

致读者

亲爱的读者，衷心感谢您对《中国土地》杂志的深情关爱！2022年，《中国土地》的主要栏目“本期关注”“专家在说”“理论探讨”“政策研究”“调查思考”“国土空间”“权益管理”“国土整治”“技术创新”等，将突出反映国土空间规划体系建设及其监督实施、以耕地保护为核心的国土空间用途管制、自然资源资产保护和节约集约利用等方面的重点工作与重要进展，反映国土生态修复、国土调查与测绘、深海探测等方面的新理论、新政策、新技术、新做法与新成就；并将围绕《全国国土空间规划纲要》以及五级三类的国土空间规划出台、耕地保护法律体系构建、全域土地综合整治试点、城乡统一的集体建设用地市场建设等主题，做出特别策划。同时，将继续为广大基层读者提供更多的政策指导、经验推介与专业服务。2022年，本刊仍将涵盖土地、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产管理以及所有国土空间用途管制等相关内容，继续以政策理论研究与实践问题探讨为重点，围绕自然资源重大政策及重点工作，推出专业深度研究文章与基层实践探索深度报道。

为进一步加强传统媒体与新媒体的融合发展，2022年中国土地微信公众号也将以更活跃的形式，为读者提供服务。欢迎广大读者继续关注与支持我们办刊，根据我们的栏目特点与重点关注主题，踊跃来稿。

需要说明的是：由于编辑部人力有限，目前不能给每个投稿者一一回复，但我们会重视每一篇来稿，对拟录用修改的稿件，编辑会与作者联系。本刊恕不退稿，作者如3个月内未收到编辑部的联系信息，可将稿件另行处理。此外，本刊只刊用原创稿件，严禁一稿多投；严禁与已刊用文章内容重合度较高的稿件重复投稿。本刊图文均由作者文责自负。

需要提请作者和读者关注的是：每期杂志的稿件刊用情况及作者姓名都将在中国土地微信公众号中提前发送，投稿者可通过我们的微信公众号查阅用稿情况，并点评我们刊发的文章，发表有价值的意见或建议！

微信公众号 zgtdzz
来稿邮箱 zgtdzz@163.com

特此声明：除作者特别声明外，本刊享有所有刊载文章及图片的全媒体专有使用权（包括信息网络传播权）

业务协作单位

中国国土勘测规划院
自然资源部国土整治中心
武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
武汉市规划研究院
成都市规划和自然资源局
深圳市规划和自然资源局
昆山市自然资源和规划局
广东省国土资源测绘院
丽水市自然资源和规划局
中规院（北京）规划设计有限公司

广告索引

封二 无人机培训广告/封三 发行广告/封底 航天宏图

Theory 理论探讨

- 32 有效缓解耕地开垦与湿地保护矛盾的对策
- 34 川渝山地丘陵区耕地“三位一体”保护问题及其对策研究

Territory 国土空间

- 36 国土空间规划实施监督体系建设思路
- 40 统筹规划理念下的片区开发方案编制探索

Equity 权益管理

- 43 全民所有自然资源资产统计工作的思考与建议
- 47 基于“自然基点”的自然资源资产生态价值核算

Investigation 调查思考

- 50 城乡建设用地增减挂钩政策的巴中实践与启示

Technology 技术创新

- 52 利用社会感知大数据提升自然资源监测监管能力的思考

Practice 地方实践

- 55 工业用地节约集约利用的思考与建议
- 57 “多测合一”平台建设的丹江口探索与实践

Forum 基层论坛

- 59 江西：存量土地消化的实践与探索

Law 法律在线

- 61 约定条件未实现的土地出让是否构成违约
- 62 对信息公开申请补正通知书不服，能否申请行政复议

Information 盘点·资讯

- 63 习近平回信勉励山东省地矿局第六地质大队全体地质工作者等



城乡建设用地增减挂钩政策的巴中实践与启示

◎ 覃莉 张登宪 刘子仁

核心提示

本文分析了四川省巴中市显化增减挂钩政策正向效应的做法和成效，探讨了其中的耕地保护、脱贫攻坚、产业发展、人居环境提升、基础设施完善等系统性重塑和集成性创新的实施路径和关键环节，以期为新时期改进完善和更好地实施增减挂钩政策提供参考和借鉴。

城乡建设用地增减挂钩(以下简称“增减挂钩”)在实现资源整合互补和要素集聚投入方面,可以发挥政策平台的作用,从而优化农村生产、生活、生态空间布局。巴中市位于四川省东北部,是成渝地区绿色产品供给地和产业协作配套基地,也是《秦巴山片区区域发展与脱贫攻坚规划》确定的三大区域中心城市之一。近年来,四川省巴中市用好用活增减挂钩政策助力脱贫攻坚的探索实践,为巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接打造了“巴中样本”。

显化增减挂钩政策正向效应

党的十八大以来,巴中市利用增减挂钩政策红利,破解了村庄用地无序化、耕地保护碎片化、农村发展低散弱等难题,探索形成了以“项目叠加、市场推动”为主的增减挂钩助推脱贫攻坚发展路径。

整合涉地政策优化空间布局,重构乡村空间。增减挂钩实施前,巴中市易地扶贫搬迁在推进中存在着聚居点选址无规划、搬迁用地指标无保障、耕地占补平衡指标无着落、基础设施配套建设资金无来源等诸多难题。巴中市以增减挂钩政策为第一动

力,开展新村建设以来,做到了扶贫搬迁与耕地保护、新村建设同步推进。全市已批准的增减挂钩项目区覆盖了70%以上的行政村及85%以上的脱贫村,建成农民集中安置建新区2557个,解决了22.3万名困难群众安居问题。

叠加涉农项目,提升耕地生产条件,推动产业发展。通过实施增减挂钩,全市有序拆除农村废旧、零散破旧建筑,净增耕地5万余亩,每年可增加粮食生产能力约2500万公斤。此外,增减挂钩项目叠加高标准农田建设、土地整治等涉农项目后,项目区耕地面积显著增加、农业生产条件有效改善。2016年以来,全市仅土地整治项目就投入20.9亿元,覆盖271个贫困村(占贫困村总数的38.8%),建设规模155.7万亩,新增耕地12.9万亩。

加快城乡要素流动,践行共享发展理念,促进城乡融合。一是精准支持易地扶贫搬迁。除部分贫困户被纳入易地扶贫搬迁对象(巴中占比为57.3%)外,巴中市还将符合条件的非易地扶贫搬迁贫困户和同步搬迁的非贫困户一并纳入项目实施范围,按增减挂钩政策标准给予补助。二是成功构建区域合作机制。巴中与成都、眉山、资阳、南充等地建立指标流转合作关系,通过增减挂钩政策,



使土地要素与资本要素在不同地区之间贯通转化。截至目前，巴中已签订 2.78 万亩增减挂钩节余指标流转协议，金额达 83.12 亿元。

实施路径分析

完善农村地区用途管制制度，规范实施增减挂钩。一是统筹空间布局。坚持系统谋划，以 699 个贫困村、偏远乡镇及脱贫攻坚和乡村振兴发展任务重的村庄为重点，带动周边行政村同步实施。全市已验收的挂钩周转指标中，用于农业农村的比例达到 28.4%。二是坚持试点依规审批原则。在年度计划指标之内确定项目申报规模，严格履行审批程序，坚持先批准后实施。三是坚持规划空间动态管控原则。严格落实节余指标调入和调出市县规划指标调整的要求，确保省域内耕地保有量和建设用地总规模不突破土地利用总体规划确定的目标。四是坚持耕地数量质量并重原则。拆旧地块必须全部复垦为耕地，条件具备的优先复垦为水田，并明确复垦耕地标准和后期管护要求，确保增加项目区耕地数量。此外，为解决复垦耕地和占用耕地质量等别不匹配问题，项目验收后在 2 ~ 3 年内要通过“地力培肥”“旱改水”等措施对复垦耕地持续投入，努力使复垦耕地质量等别达到建新区耕地质量等别。



胥其江 供图

坚持群众“说了算”，实现“三个自主”。一是项目参与自主。充分维护农村集体组织和农民主体地位，坚持农民自愿报名，对于群众不同意的，一律不纳入拆旧范围。二是安置方式自主。在拆旧安置上，根据群众意愿灵活选择集中建房安置或货币化安置，确保项目区拆旧群众均得到妥善安置，并拥有固定的安全住房。三是决策监督自主。重大决策多方征求群众意见，建设标准由群众定、规划选址由群众议、新居户型由群众选、监督人员由群众派。政府负责宣传引导，做到实施前农民愿意、实施中农民参与、实施后农民满意。

发挥政府服务作用，建立“三个机制”。一是建立“政府主体 + 部门协同”的工作机制。巴中市政府出台系列文件，建立县（区）政府为工作主体、乡镇政府为实施主体、相关部门各司其职协同推进的工作机制。二是建立“政府撬动 + 社会参与”的融资机制。采用整合涉农资金加大政府投入、鼓励国有企业带头投入、公开招引社会资本投入等方式多渠道筹措资金。三是建立“量化评分 + 要件审查”的考核机制。除按规定做好项目要件材料审查外，巴中市还建立了量化评分考核机制，设置拆旧复垦、安置建新区建设、安置补偿落实、群众满意度调查等 4 大项 20 小项的考核指标，另设置 5 个一票否决项，正常考核指标实行百分制评分，综合评分低于 85 分的确定为不合格。

坚持产业导向，促进农民增收致富。一是以单个家庭为主的生产模式开始转变。农村居住环境和生产条件的改善，吸引了一些新型农业经营主体和外出务工农民返乡创业。一些项目区通过骨干配套产业和“基地 + 农户”、“公司 + 农户”、专合组织等现代经营模式，加速了“农民向股民的转变”。二是粮食核心竞争力提升效果明显。巴中市在项目区积极延伸粮食产业链、提升价值链、打造供应链，鱼稻共生乡间小稻米（籼米）等入选“中国好粮油”。三是传统农业开始融入现代农业科技元素。大力发展农业观光旅游，推动了优质粮油农旅融合产业发展。🔴

（作者覃莉供职于自然资源部国土整治中心，张登宪、刘子仁供职于四川省巴中市自然资源和规划局）