



土地政策蓝皮书

BLUE BOOK OF LAND POLICY

No.3

中国土地政策 研究报告 (2018)

主编/高延利 张建平 吴次芳

副主编/唐健 靳相木

ANNUAL RESEARCH REPORT OF
CHINA'S LAND POLICY (2018)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版



中国土地政策蓝皮书

CHINA LAND POLICY BLUE BOOK

中国土地政策 研究报告

(2001-2002)

中国土地政策研究中心 编著

国土资源部 国土资源部信息中心

中国土地政策研究中心 中国土地政策研究中心

中国土地政策研究中心 中国土地政策研究中心

中国土地政策研究中心





中国土地政策研究报告 (2018)

ANNUAL RESEARCH REPORT OF CHINA'S LAND POLICY
(2018)

主 编 / 高延利 张建平 吴次芳
副主编 / 唐 健 靳相木



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国土地政策研究报告. 2018 / 高延利, 张建平,
吴次芳主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 1

(土地政策蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2049 - 4

I. ①中… II. ①高… ②张… ③吴… III. ①土地政
策 - 研究报告 - 中国 - 2018 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 322581 号

土地政策蓝皮书

中国土地政策研究报告 (2018)

主 编 / 高延利 张建平 吴次芳

副 主 编 / 唐 健 靳相木

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 颖

责任编辑 / 薛铭洁

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.5 字 数: 337 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2049 - 4

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2015 - 506 - 1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

编 委 会

主 编 高延利 张建平 吴次芳

副 主 编 唐 健 靳相木

编 委 (按姓氏笔画为序)

王友凤	王庆宾	王荣宇	韦 冬	牛德利
方杰代	叶艳妹	申丽琼	代 兵	左玉强
朱 斌	朱鹏宇	任玉龙	刘晓涛	刘婷婷
关 涛	米利明	宇德良	孙伟杰	花一明
苏 航	李卫红	李 莉	杨 敏	吴 全
吴次芳	岑福康	何欢乐	沈国明	张 舟
张 玮	张洪武	张莉娟	陈川南	陈 莎
陈晓军	邵一希	林 琼	周 华	赵雲泰
赵嵩年	郝梦洁	侯学平	姚国强	姚喜军
聂艺菲	徐进才	徐艳红	唐 健	黄志凌
梁 洁	彭 婧	蒋文虹	蒋明利	韩 敏
靳相木	慕 楠	谭 荣		

主要编撰者简介

高延利 研究员，中国土地勘测规划院院长，中国土地学会秘书长，全国国土资源标准化技术委员会土地资源规划、调查、评价分技术委员会主任，曾任国务院第二次全国土地调查领导小组办公室常务副主任。参与完成三次《中华人民共和国土地管理法》修订，主要执笔起草《土地调查条例》，主持及主要参与编制《土地利用现状分类》《第二次全国土地调查技术规程》《土地利用动态遥感监测规程》《城镇地籍调查规程》等国家及行业标准十余项；出版《地籍调查》《土地权利理论与方法》等专著十余部；发表论文十余篇。获部级以上成果奖 12 项。2014 年被评选为享受国务院特殊津贴人员。

张建平 高级工程师，土地估价师，中国土地勘测规划院副院长，全国土地调查办副主任，中国测绘地理信息学会副理事长。先后参加完成“全国第一轮土地利用总体规划编制”“黄淮海平原地区土地利用总体规划编制研究”“全国待开发土地资源调查”“土地利用动态监测试验（示范）研究”“全国土地利用宏观监测”“第二次全国土地调查组织实施”等重大项目。参与《黄淮海地区土地利用总体规划研究》《土地资源可持续利用构想》《土地用途分区国际（地区）比较》等多部专著或论文的编写。获国家科技进步二等奖及多项国土资源部成果奖。

吴次芳 博士，教授，博士生导师，享受国务院特殊津贴，浙江大学土地与国家发展研究院院长。研究方向为土地规划、土地整治、土地生态、土地政策和城乡发展。出版《中国土地制度改革三十年》等著作 32 部，在

Land Use Policy、《管理世界》等国内外高等级刊物上发表论文三百多篇，获省部级以上科技成果奖 17 项。

唐 健 中国土地勘测规划院地政研究中心主任，研究员。主要研究方向为土地制度与政策，涉及土地利用、农地保护、土地市场管理、征地制度、集体建设用地流转、宅基地管理等多个方面。主持国家社科基金重大项目 1 项，完成国家社科基金重点项目 2 项、各部委及地方委托研究项目五十余项；公开出版学术专著 5 部，主编学术专著 9 部；公开发表学术论文六十余篇。主持和参与完成的科研成果获得国土资源部科学技术二等奖 6 项、国家发展和改革委员会优秀研究成果奖 1 项、国土资源部优秀调研报告 8 篇。

靳相木 博士，教授，博士生导师，浙江大学土地与国家发展研究院副院长。研究方向为土地政策与土地法学、土地经济与房地产管理、土地利用管理与评价、土地规划与土地整治。出版《中国乡村地权变迁的法经济学研究》《地根经济：一个研究范式及其对土地宏观调控的初步应用》等专著，在国内外权威期刊上发表论文六十余篇，主持完成国家自然科学基金项目及各级政府委托课题八十余项。

摘 要

《中国土地政策研究报告（2018）》对2017年中国土地政策的演化与执行情况进行了系统总结和分析，并汇集了一年来土地政策研究领域的优秀成果和研究报告。

全书包括总报告、政策评价篇、地方探索篇、理论研究篇和调查研究篇五大部分内容。

总报告对2017年出台的主要土地政策进行了全面回顾，并从宏观层面对这些政策进行了综合分析评价，对未来政策走向做出预判。

政策评价篇分别对土地规划、耕地保护、“人地挂钩”、不动产登记和自然资源统一确权登记等专项政策进行了回顾和评价，并对未来的政策走势或政策完善方向提出建议。

地方探索篇重点关注地方土地制度改革情况，对土地政策创新实践进行总结分析，包括上海国土空间用途管制的探索与实践；义乌市农村宅基地改革的模式变迁：从1.0向4.0的飞跃；协同创新，促进农村土地制度改革；和林格尔县土地征收和入市改革统筹推进及城乡统一建设用地市场体系探索研究；上海产业用地政策创新的探索与实践；农村集体经营性建设用地入市增值收益分配模式研究。

理论研究篇重点从理论层面对现行土地政策进行分析和思考，并提出完善政策的建议。包括土地政策实验的内涵界定、战略领域和实证研究；农村集体建设用地的市场化改革：分配效应；关于房地产用地调控问题的思考；土地利用规划决策的经济效率评价：结果还是过程；城中村存在对外来务工人员福利影响研究；人口流动对农地处置和利用的影响及制度响应；农村大学生人户分离及其对土地利用的影响分析。



调查研究篇是基于对当前土地管理领域热点、难点问题的调研及提出的相关政策建议。包括小微企业众创园的“地”与“钱”：德清集体经营性建设用地入市借力使力；重庆市农村新产业新业态用地保障机制调查、广东房地产用地调查；供给侧结构性改革背景下鄂尔多斯市去库存“房票”模式研究；新疆霍尔果斯特殊经济开发区土地利用政策研究；土地增值收益分配机制建设与利益调节研究；重庆市国土资源推进生态文明建设调查报告。

Abstract

“Annual Research Report of China’s Land Policy (2018)” systematically summarizes and analyses the annual land policies evolution and implementation. It also collects excellent research production and research reports in the field of China land policy research in 2016.

The book contains five chapters, which are General Reports, Policy Reviews, Local Practices, Theoretical Studies, and Surveys and Case Studies.

Chapter 1 “General Reports” comprehensively reviews the main land policies that published in 2017, analyses and evaluates the policies on a macroscopic level, and finally forecasts the future direction of the land policies development.

In Chapter 2 “Policy Reviews”, various land policies are reviewed and assessed, respectively including land planning, cultivated land protection, population-land link, real estate property registration and other specific land use policies. We also provide advices on the future trend for land policies and on the ways of improving the policies.

Chapter 3 “Local Practices” focuses on the study of the local land institution reform, and analyses as well as summarizes the local land policy innovations and practices. The research reports include: Exploration and Practice on Territorial Space Use Control in Shanghai, Exploration on the Reform of Rural Homestead Institution in Yiwu, Zhejiang, Practice on Getting Rural Collective Construction Land into Market in Pidun District, Chengdu City, Exploration on Coordinating Land Expropriation and Commercialization Reform and Unified Urban and Rural Construction Land Market System in Horinger County, Inner Mongolia, Exploration and Practice on Industrial Land Policy Innovation in Shanghai, Research on Land Increment Value Distribution Mode in Rural Collective Construction Land Commercialization.

Chapter 4 “Theoretical Studies” emphasizes on the analysis and reflection in



the current land policies from a theoretical perspective, and presents advices on polishing the policies. The research papers contain: Definition, Strategy and Empirical Research of Land Policy Experiment, Market-oriented Reform on Rural Collective Construction Land from the Perspective of Distribution Benefit, Logical Thinking on Real Estate Land Regulation.

In Chapter 5 “Surveys and Case Studies”, we bring forward proposals based on investigation on the current hot issues and difficult problems in land management practices. The report include: Research on the Role of Collective Construction Land Commercialization in Small and Micro Enterprises Development, Reports on the Land Use Guarantee Mechanism in the New Industry and New Format in Chongqing, Reports on Real Estate Land Use in Guangdong, Research on De-stocking Mode in Erdos under Structural Reform of the Land Supply Front, Study on Land Use Policy in Khorgos Special Economic Zone, Study on Construction and Adjustment of Land Increment Value Distribution Mechanism, Reports on Territorial Resources Regulation in Chongqing from the perspective of Promoting Ecological Civilization Construction.

目 录



I 总报告

- B.1** 2017 年土地政策评述与 2018 年展望 唐 健 靳相木 / 001
- 一 2017 年土地政策总基调及着力点 / 002
- 二 2017 年主要土地政策进展述评 / 006
- 三 2018 年土地政策展望 / 031

II 政策评价篇

- B.2** 2017 年土地规划政策评述 赵雲泰 / 039
- B.3** 2017 年耕地保护政策评述 王庆宾 / 054
- B.4** 2017 年“人地挂钩”政策评述 李 莉 苏 航 左玉强 / 066
- B.5** 2017 年不动产登记和自然资源统一确权登记政策评述
..... 黄志凌 何欢乐 陈川南 / 078

III 地方探索篇

- B.6** 上海国土空间用途管制的探索与实践
..... 张洪武 邵一希 张 玮 / 096



- B.7** 义乌市农村宅基地改革的模式变迁：从 1.0 向 4.0 的飞跃
..... 沈国明 关 涛 蒋明利 朱 斌 / 104
- B.8** 协同创新，促进农村土地制度改革
——郫都区集体经营性建设用地入市调研报告
..... 杨 敏 慕 楠 / 112
- B.9** 和林格尔县土地征收和入市改革统筹推进及城乡统一建设用地市场
体系探索研究
..... 徐进才 徐艳红 吴 全 郝梦洁 米利明 姚喜军 / 122
- B.10** 上海产业用地政策创新的探索与实践
..... 岑福康 韦 冬 刘晓涛 代 兵 方杰代 / 150
- B.11** 农村集体经营性建设用地入市增值收益分配模式研究
——以贵州省湄潭县为例
..... 李卫红 韩 敏 张莉娟 周 华 彭 婧 / 161

IV 理论研究篇

- B.12** 土地政策实验的内涵界定、战略领域和实证研究
..... 刘婷婷 吴次芳 / 172
- B.13** 农村集体建设用地的市场化改革：分配效应
..... 谭 荣 王荣宇 / 186
- B.14** 关于房地产用地调控问题的思考 侯学平 / 201
- B.15** 土地利用规划决策的经济效率评价：结果还是过程？
..... 张 舟 / 212
- B.16** 城中村存在对外来务工人员福利影响研究
——基于解构的视角 赵嵩年 吴次芳 朱鹏宇 / 223
- B.17** 人口流动对农地处置和利用的影响及制度响应
——以我国少数民族地区为例 叶艳妹 陈 莎 / 240

B. 18	农村大学生人户分离及其对土地利用的影响分析	叶艳妹 林 琼 / 255
--------------	-----------------------	---------------

V 调查研究篇

B. 19	小微企业众创园的“地”与“钱”：德清集体经营性建设用地入市借力使力	蒋明利 关 涛 朱 斌 花一明 / 269
B. 20	重庆市农村新产业新业态用地保障机制调查	蒋文虹 宇德良 任玉龙 / 277
B. 21	广东房地产用地调查	侯学平 孙伟杰 / 284
B. 22	供给侧结构性改革背景下鄂尔多斯市“去库存”“房票”模式研究	徐进才 王友凤 徐艳红 梁 洁 / 302
B. 23	新疆霍尔果斯特殊经济开发区土地利用政策研究	姚国强 / 308
B. 24	土地增值收益分配机制建设与利益调节研究	慕 楠 杨 敏 / 316
B. 25	重庆市国土资源推进生态文明建设调查报告	申丽琼 牛德利 陈晓军 / 330

CONTENTS



I General Report

- B.1** Review and Prospect of Land Policy in 2017 *Tang Jian, Jin Xiangmu* / 001
1. *The General Keynote and Focus of Land Policy in 2017* / 002
2. *Review of Land Policy in 2017* / 006
3. *Prospect of Land Policy in 2018* / 031

II Policy Reviews

- B.2** Review of Land Use Planning Policy in 2017
Zhao Yuntai / 039
- B.3** Review of Cultivated Land Protection Policy in 2017
Wang Qingbin / 054
- B.4** Review of Population-Land Link Policy in 2017
Li Li, Su Hang and Zuo Yuqiang / 066
- B.5** Review of Real Estate Property Registration Policy
and Unified Determination and Registration
Policy for Natural Resources in 2017
Huang Zhiling, He Huanle and Chen Chuannan / 078

III Local Practices

- B.6** Exploration and Practice on Territorial Space Use
Control in Shanghai
Zhang Hongwu, Shao Yixi and Zhang Wei / 096
- B.7** The Transformation and Updating of Rural Residential Land Reform
in Yiwu:from 1.0 Version to 4.0 Version
Shen Guoming, Guan Tao, Jiang Mingli and Zhu Bin / 104
- B.8** Collaborative Innovation to Promote Rural Land Reform
—*Practice on Getting Rural Collective Construction
Land into Market in Pidun District* *Yang Min, Mu Nan / 112*
- B.9** Exploration on Coordinating Land Expropriation and
Commercialization Reform and Unified Urban
and Rural Construction Land Market System
in Horinger County, Inner Mongolia
Xu Jincai, Xu Yanhong, Wu Quan, Hao Mengjie, Mi Liming and Yao Xijun / 122
- B.10** Exploration and Practice on Industrial Land Policy Innovation
in Shanghai
Cen Fukang, Wei Dong, Liu Xiaotao, Dai Bing and Fang Jiedai / 150
- B.11** Research on Land Increment Value Distribution Mode in Rural
Collective Construction Land Commercialization
—*The Case of Meitan, Guizhou*
Li Weibong, Han Min, Zhang Lijuan, Zhou Hua and Peng Jing / 161

IV Theoretical Studies

- B.12** Definition, Strategy and Empirical Research of
Land Policy Experiment *Liu Tingting, Wu Cifang / 172*



- B.13** Market-oriented Reform on Rural Collective Construction
Land from the Perspective of Distribution Benefit
Tan Rong, Wang Rongyu / 186
- B.14** Logical Thinking on Real Estate Land Regulation
Hou Xueping / 201
- B.15** Evaluation of Economic Efficiency of Land Use
Planning: the Result or the Process? *Zhang Zhou / 212*
- B.16** The Impact of Urban Village on the Welfare of Migrant
Workers
—*From the Perspective of Deconstruction*
Zhao Songnian, Wu Cifang and Zhu Pengyu / 223
- B.17** The Impact of Population Flow on Farmland Disposal
and Utilization
—*The Case of Minority Areas*
Ye Yanmei, Chen Sha / 240
- B.18** Research on Separation of Registered and Actual
Residences of Rural College Students and
Its Impact on Land Use
Ye Yanmei, Lin Qiong / 255

V Survey and Case Studies

- B.19** Land and Money in Small and Micro Enterprises Co-working Park:
Making Force from a Borrowed Force in Collective
Construction Land Commercialization
Jiang Mingli, Guan Tao, Zhu Bin and Hua Yiming / 269
- B.20** Reports on the Land Use Guarantee Mechanism in
the New Industry and New Format in Chongqing
Jiang Wenhong, Yu Deliang and Ren Yulong / 277