

B

土地政策蓝皮书

BLUE BOOK OF LAND POLICY

No.4

中国土地政策 研究报告 (2019)

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 (2019)

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

2019
版



土地政策蓝皮书

**BLUE BOOK OF
LAND POLICY**

中国土地政策研究报告 (2019)

ANNUAL RESEARCH REPORT OF CHINA'S LAND POLICY
(2019)

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·2019 / 高延利, 张建平,
吴次芳主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 6
(土地政策蓝皮书)
ISBN 978-7-5201-4697-5

I. ①中… II. ①高… ②张… ③吴… III. ①土地政
策-研究报告-中国-2019 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 068851 号

土地政策蓝皮书

中国土地政策研究报告(2019)

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

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 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 26.25 字 数: 395 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4697-5

定 价 / 128.00 元

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)

卜心国	于连莉	万海峰	王友凤	王庆宾
王 丽	王振山	王浩聪	王家乾	王维维
王寒梅	牛德利	方国安	甘廷炎	左玉强
龙国举	叶玉国	田志强	代 兵	印 文
匡英剑	朱 斌	刘 瑛	刘 燕	关 涛
宇德良	孙伟杰	花一明	苏康传	杨庆媛
杨 俊	杨晓红	杨 敏	杨惠楠	李进猛
李志朋	李 莉	何 芳	余 艳	邹永旺
沈国明	沈春竹	灵 灵	张 玮	张凯文
张莉娟	张璐璐	陈会广	陈宇琛	陈 俊
陈晓军	陈基伟	陈富宁	邵一希	范 华
范 宇	周 玉	周 华	周 珊	周 琳
郑财贵	赵姗姗	郝 军	胡如梅	侯学平
姜怀龙	姜 栋	姚树荣	姚喜军	聂 琛
贾克敬	徐小峰	徐进才	徐艳红	徐继林
唐天君	唐 芳	黄志凌	章晓曼	梁 洁
彭 婧	蒋明利	蒋佩玲	韩曼曼	韩 敏
慕 楠	谭 荣	熊昌盛	熊 健	戴 劲

主要编撰者简介

高延利 男，研究员，现任中国国土勘测规划院院长，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。参与完成了三次《中华人民共和国土地管理法》修订，主要执笔起草完成了《土地调查条例》，主持及主要参与编制了《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；编著出版了《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。获部级以上成果奖励 12 项。2014 年被评选为享受国务院政府特殊津贴人员。

张建平 高级工程师，土地估价师，现任中国国土勘测规划院副院长，全国土地调查办副主任，中国测绘地理信息学会副理事长。先后参与完成了“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。参与编写了《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。获国家科技进步二等奖及多项国土资源部成果奖励。

吴次芳 博士，教授，博士生导师，享受国务院政府特殊津贴，现任浙江大学土地与国家发展研究院院长。研究领域主要包括土地规划、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 300 多篇，获省部级以上科技成果奖励 17 项。

唐 健 中国国土勘测规划院地政研究中心主任，研究员。主要研究领域为土地制度与政策，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。主持国家社科重大项目 1 项，完成国家社科基金重点项目 2 项、各部门及地方委托研究项目 50 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 60 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，现任浙江大学土地与国家发展研究院副院长。研究领域包括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 60 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 80 余项。

摘 要

《中国土地政策研究报告（2019）》对2018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2018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。

政策评价篇分别对国土空间规划、耕地保护、节约集约用地、不动产登记和自然资源统一确权登记等专项政策，以及对广东省土地利用管理政策进行了回顾和评价，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，包括浙江省农村新产业新业态用地政策创新的分析，佛山南海区农村宅基地制度改革探索与实践，余江县农村宅基地制度改革助推乡村治理有效路径探析，四川泸县“共建共享”案例：宅基地“三权分置”制度的实践探索和风险防范，上海“四条控制线”规划实施管理探索，广西支持乡村振兴战略实施的国土资源政策调研，江苏省常州市武进区土地制度改革试点增值收益分配研究，贵州省赤水市自然生态空间用途管制探索与实践、内蒙古耕地保护政策演进及其实施成效分析。

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。包括新时代背景下的耕地保护战略研究，农村闲置低效宅基地再利用的关键问题及途径思考，试点地区集体建设用地入市增值收益分配及满意度探析，四川泸县宅基地节余指标市场化交易中公共权力边界与定价



权探讨，上海鼓励社会资本参与公共服务供给的规划土地政策探索，市域国土空间规划视角的土地利用分类体系探讨，自然资源资产管理体制的反思与改革思考。

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。包括浙江省农村建设用地统筹利用的实践与分析，乡村振兴背景下内蒙古农村牧区产业用地保障机制研究，重庆市工业用地保障情况调研报告，重庆市旅游发展用地保障情况调研报告，大都市农村宅基地活化利用的实践、文瓶颈及策略研究，广西北流市统筹推进农村土地制度改革三项试点调研报告，浅析长江经济带江西段重化工企业绿色搬迁，贵州省湄潭县综合类集体建设用地分割登记情况的调研，国土资源节约集约示范省创建做法及经验，等等。

Abstract

Annual Research Report of China's Land Policy (2019) systematically summarizes and analyses the evolution and implementation of annual land policies. It also collects excellent research productions and reports in the field of China land policy research in 2018.

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 2018, analyses and evaluates the policies on a macroscopic level, and finally forecasts the future direction of the development of land policies.

Chapter 2 *Policy Reviews* reviews and assesses various land policies, respectively including territorial spatial planning, cultivated land protection, economical and intensive use of territorial resources, real estate property registration, unified confirmation and registration of natural resources, land use and management policies in Guangdong Province and other specific 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 system reform, analyses and summarizes the innovations and practices of the local land policies. The research reports include: Analysis on Land Use Policy Innovation of New Industry and New Type in the Rural Areas of Zhejiang Province, Exploration and Practice on the Reform of Rural Residential Land System in the Rural Areas of Nanhai District in Foshan City, Analysis on the Effective Ways of Rural Residential Land System Reform to Boost Rural Governance in Yujiang County, “Co-construction and Sharing” Cases of Lu County in Sichuan Province; Practical Exploration and Risk Prevention on “Separation of Three Rights” of Rural Residential Land System, Exploration on Planning Implementation



and Management of “Four Control Lines” in Shanghai, Making Full Use of Land Resources Policies and Promoting the Implementation of Rural Revitalization Strategy, Research on Land Increment Value Distribution of the Land System Reform Pilot in the Wujin District of Changzhou City, Jiangsu Province, Exploration and Practice on Natural Ecological Space Use Regulation in Chishui City of Guizhou Province, Analysis on the Evolution of Cultivated Land Protection Policy in Inner Mongolia and Its Implementation Effect.

Chapter 4 *Theoretical Studies* emphasizes on the analysis and reflection of the current land policies from a theoretical perspective, and proposes advices on polishing the policies. The research papers contain: Research on Strategy of Cultivated Land Protection in the New Era, Vital Problems and Approaches of Reusing the Idle and Inefficient Rural Residential Land, Research on Land Increment Value Distribution in the Pilot Region of Rural Collective Construction Land Commercialization and Its Satisfaction Degree, Exploration on the Boundary of Public Power and the Pricing Power in Marketization Transaction of Residential Land Saving Index in Lu County of Sichuan Province, Exploration on Land Planning Policies of Encouraging Social Capital to Participate in the Public Service Supply in Shanghai, Exploration on Land Use Classification System from the Perspective of Urban Land Spatial Planning, The Reflection of Natural Resources Assets Management System and the Logical Thinking of the Reform.

In Chapter 5 *Surveys and Case Studies*, we bring forward proposals based on investigation on the current hot and difficult issues in land management practices. The reports include: Practice and Analysis of Coordination Utilization of Rural Construction Land in Zhejiang Province, Research on Industrial Land Use Guarantee Mechanism of Rural Pastoral Areas in Inner Mongolia under the Background of Rural Revitalization, Investigation Report on Industrial Land Use Guarantee Conditions in Chongqing, Investigation Report on Tourism Development Land Use Guarantee Conditions in Chongqing, The Practice, Restriction and Strategy of Active Utilization of Rural Residential Land in Metropolitan area, Investigation Report on Carrying Out Three Pilot Reforms of Rural Land System Reform in Beiliu City, A Brief Analysis of Green Relocation

of Heavy Chemical Enterprises in Jiangxi Section of Yangtze River Economic Belt, Investigation on the Division Registration Situations of Comprehensive Collective Construction Land in Meitan County, Approaches and Experiences of Establishing Demonstration Province of Economical and Intensive Use of Territorial Resource.

目 录



I 总报告

- B.1** 2018年土地和自然资源政策述评与2019年展望
..... 唐 健 靳相木 / 001
- 一 2018年土地政策转型的总体目标与逻辑红线 / 002
- 二 2018年主要土地和自然资源政策进展述评 / 009
- 三 2019年土地和自然资源政策展望 / 031

II 政策评价篇

- B.2** 2018年国土空间规划政策评述 陈宇琛 贾克敬 田志强 / 049
- B.3** 2018年耕地保护政策评述 王庆宾 戴 劲 / 062
- B.4** 2018年国土资源节约集约政策评述
..... 李 莉 左玉强 王浩聪 / 076
- B.5** 2018年不动产登记和自然资源统一确权登记政策评述
..... 黄志凌 姜 栋 / 089
- B.6** 2018年广东省土地利用管理政策评述 侯学平 孙伟杰 / 107



III 地方探索篇

- B.7** 浙江省农村新产业新业态用地政策创新的分析：
基于武义县试点经验…………… 沈国明 关涛 蒋明利 朱斌 / 117
- B.8** 广东省佛山南海区农村宅基地制度改革探索与实践
…………… 侯学平 周玉 / 131
- B.9** 江西省余江县农村宅基地制度改革助推乡村治理有效路径探析
…………… 匡英剑 李志朋 余艳 徐继林 刘瑛 / 141
- B.10** 四川泸县“共建共享”案例：宅基地“三权分置”
制度的实践探索和风险防范…………… 慕楠 杨敏 蒋佩玲 / 150
- B.11** 上海“四条控制线”规划实施管理探索
…………… 熊健 邵一希 范宇 王寒梅 张玮 / 155
- B.12** 广西支持乡村振兴战略实施的国土资源政策调研
…………… 陈富宁 杨惠楠 甘廷炎 / 165
- B.13** 江苏省常州市武进区土地制度改革试点增值收益分配研究
…………… 沈春竹 卜心国 王振山 陈会广 / 174
- B.14** 贵州省赤水市自然生态空间用途管制探索与实践
…………… 王丽 李进猛 周珊 / 186
- B.15** 内蒙古耕地保护政策演进及其实施成效分析
…………… 梁洁 杨俊 徐艳红 姚喜军 王友凤 / 193

IV 理论研究篇

- B.16** 新时代背景下的耕地保护战略研究
…………… 谭荣 熊昌盛 韩曼曼 张凯文 胡如梅 / 210

- B. 17** 农村闲置低效宅基地再利用的关键问题及途径思考
..... 杨庆媛 苏康传 刘 燕 印 文 / 222
- B. 18** 试点地区集体建设用地入市增值收益分配及满意度探析
..... 何 芳 龙国举 范 华 / 232
- B. 19** 四川泸县宅基地节余指标市场化交易中公共权力
边界与定价权探讨 慕 楠 杨 敏 蒋佩玲 / 249
- B. 20** 上海鼓励社会资本参与公共服务供给的规划
土地政策探索 范 华 代 兵 聂 琛 / 254
- B. 21** 市域国土空间规划视角的土地利用分类体系探讨
..... 周 琳 于连莉 / 265
- B. 22** 自然资源资产管理体制的反思与改革思考
..... 张莉娟 周 华 万海峰 韩 敏 唐天君 彭 婧 / 290

V 调查研究篇

- B. 23** 浙江省农村建设用地统筹利用的实践与分析
..... 蒋明利 关 涛 王维维 花一明 / 298
- B. 24** 乡村振兴背景下内蒙古农村牧区产业用地保障机制研究
..... 徐进才 梁 洁 郝 军 赵姗姗 灵 灵 / 311
- B. 25** 重庆市工业用地保障情况调研报告
..... 陈晓军 牛德利 李 磊 / 323
- B. 26** 重庆市旅游发展用地保障情况调研报告
..... 李 磊 宇德良 郑财贵 张璐璐 / 334
- B. 27** 大都市农村宅基地活化利用的实践、瓶颈及策略研究
——以上海市为例
..... 方国安 徐小峰 代 兵 陈基伟 章晓曼 / 342
- B. 28** 广西北流市统筹推进农村土地制度改革三项试点调研报告
..... 杨惠楠 陈富宁 甘廷炎 唐 芳 / 353



- B.29** 浅析长江经济带江西段重化工企业绿色搬迁
——以九江市湖口县为例
…………… 刘 瑛 余 艳 徐继林 邹永旺 / 364
- B.30** 贵州省湄潭县综合类集体建设用地分割登记情况的调研
…………… 周 华 叶玉国 于 璇 杨晓红 陈 俊 王家乾 / 371
- B.31** 国土资源节约集约示范省创建做法及经验……………
…………… 姜怀龙 张 勇 郑燕凤 / 384

皮书数据库阅读**使用指南**

CONTENTS



I General Report

- B.1** Review of Land and Nature Rescources Policy in 2018 and
the Prospect in 2019 *Tang Jian, Jin Xiangmu / 001*
1. The Overall Goal and Logical Path of Land Policy
Transformation in 2018 / 002
2. Review of the Progress of Major Land and Natural
Resources Policies in 2018 / 009
3. Prospects for Land and Natural Resources Policy in 2019 / 031

II Policy Reviews

- B.2** Review of Territorial Spatial Planning Policy in 2018
Chen Yuchen, Jia Kejing and Tian Zhiqiang / 049
- B.3** Review of Cultivated Land Protection Policy in 2018
Wang Qingbin, Dai Jin / 062
- B.4** Review of Economical and Intensive Use of Territorial
Resources Policy in 2018 *Li Li, Zuo Yuqiang and Wang Haocong / 076*
- B.5** Review of Real Estate Property Registration Policy and Unified
Comfirmation and Registratiopn Policy for Nature Resources in 2018
Huang Zhiling, Jiang Dong / 089



B.6 Review of Land Use and Management Policy in Guangdong Province

Hou Xueping, Sun Weijie / 107

III Local Practices

B.7 Analysis on Land Use Policy Innovation of New Industry and
New Type in the Rural Areas of Zhejiang Province

—Based on the Pilot Experience of Wuyi County

Shen Guoming, Guan Tao, Jiang Mingli and Zhu Bin / 117

B.8 Exploration and Practice on the Reform of Rural Residential Land
System in the Rural Areas of Nanhai District in Foshan City

Hou Xueping, Zhou Yu / 131

B.9 Analysis on the Effective Ways of Rural Residential Land
System Reform to Boost Rural Governance in Yujiang County

Kuang Yingjian, Li Zhipeng, She Yan, Xu Jilin and Liu Ying / 141

B.10 “Co-construction and Sharing” Cases of Lu County in
Sichuan Province

*—Practical Exploration and Risk Prevention on “Division of
Three Rights” of Rural Residential Land System*

Mu Nan, Yang Min and Jiang Peiling / 150

B.11 Exploration on Planning Implementation and Management
of “Four Control Lines” in Shanghai

Xiong Jian, Shao Yixi, Fan Yu, Wang Hanmei and Zhang Wei / 155

B.12 Making Full Use of Land Resources Policies and Promoting
the Implementation of Rural Revitalization Strategy

*—Research on Territorial Resources Policies of Supporting the
Implementation of the Rural Revitalization Strategy in*

Guangxi Province Chen Funing, Yang Huinan and Gan Tingyan / 165