

土地问题研究

2015年第1期



中国土地问题研究中心

CHINA CENTER FOR LAND POLICY RESEARCH

2015年10月26日

◆ 江苏国土研究热点

- ◇ 淮安：新型城镇化下土地使用制度改革思路与重点
- ◇ 常州：土地资源节约集约利用机制研究
- ◇ 南京：国土资源管理转型创新背景下土地执法工作创新研究

◆ 研究成果

- ◇ 农村集体土地确权登记发证必须解决九大问题
- ◇ 规范土地承包经营权流转促进现代农业发展
- ◇ 推进农村集体建设用地流转的对策建议
- ◇ 推进农民集中居住，促进城乡统筹发展

◆ 工作动态

- ◇ 南京农业大学与江苏省国土资源厅合作研讨会成功召开
- ◇ 中国土地问题研究中心·智库论坛邀请江苏省国土资源厅厅长李侃桢作报告
- ◇ 吴群教授被聘为中国自然资源学会第五届土地资源专业委员会副主任
- ◇ 欧名豪教授团队被评为“江苏高校哲学社会科学优秀创新团队”
- ◇ “经济新常态下产业转型升级与土地利用和管理改革”学术研讨会成功召开
- ◇ 中国土地问题研究中心·智库论坛邀请中共农业部党校副校长朱守银作报告

◆ 国际经验

- ◇ 荷兰围海造地

江苏国土研究热点

淮安：新型城镇化下土地使用制度改革思路与重点

【要报要点】土地使用制度是关系城镇化质量与速度的重要制度。本期《要报》提出，现行土地使用制度对过去 30 年国家和江苏省城镇化发展作出了重要贡献，但是已经不能完全适应新型城镇化的新要求。土地使用制度改革的核心在于厘清政府管制与市场配置在土地利用中的关系，通过土地利用的区域、城乡格局，提高土地节约集约利用水平。淮安市以功能片区规划为核心的改革试点，对于探索契合新型城镇化的土地使用制度具有很强的参考价值。

南京农业大学中国土地问题研究中心曲福田和姜海等的研究成果《新型城镇化下土地使用制度改革基本思路与重点》，通过深入剖析我国土地使用制度与新型城镇化的现实冲突及其衍生的改革需求，从政府与市场的角色定位角度辨析了土地使用制度改革的方向与路径，并以淮安市新型城镇化下土地使用制度改革试点为例，提出了未来国家与江苏省土地使用制度改革的基本思路与重点。

一、土地使用制度与新型城镇化：现实冲突与改革需求

以土地有偿使用和政府高度主导为特征的现行土地使用制度为中国城镇化作出巨大的历史贡献，但也导致了一些不利于城镇化健康发展的问题，新型城镇化提出了土地使用制度改革需求。

1. 土地使用制度与新型城镇化的现实冲突

现行土地使用制度与户籍制度等共同支撑的城镇化模式表现出效率不够高、包容性不足、可持续性不强等缺陷。现行规划管理体系下，政府对土地利用边界控制和空间格局优化的作用发挥不够充分。受土地产权体系与政府-市场边界不清影响，市场机制在土地资源分配中的决定性作用发挥不够明显。这一方面导致城镇土地高速外延扩张与粗放低效利用并存，另一方面减少了农民依托土地资产实现市民化的机会。

2. 新型城镇化对土地使用制度改革的需求

新型城镇化以人为核心，更好地统筹土地利用效率与公平。一是强化政府的权威性，通过规划土地利用空间结构，为市场机制配置土地提供基础，提高土地配置的可持续性。二是提高市场的决定性，明晰产权主体和界定农民财产权利，建立城乡统一土地市场，保障合法权益，提高土地利用的经济效率与社会公平。

二、新型城镇化与土地使用制度改革：理论辨析与路径选择

1. 准确把握土地利用中政府管制与市场配置的角色定位

新型城镇化要求处理好土地利用中政府与市场的关系。政府职能应集中体现在土地初次配置中的空间规划、边界控制和用途管制，保护关键资源，建立合理的空间开发秩序、保障各方合法权益。市场应主导土地在城乡、部门之间的合理流动，提高经济效率与社会福利。

2. 新型城镇化下土地使用制度改革路径选择

土地使用制度改革的目标是保障城镇发展合理用地空间，提高城乡用地节约集约利用水平，优化城乡空间格局。改革应该坚持坚持“公有制性质不变、耕地红线不动、农民权益不损”三条红线。改革的主导方向是健全与完善土地规划的管控作用，提高城乡土地的市场化配置程度，实现城乡土地产权的对等与明晰，促进城乡土地制度功能的完善和统一。

三、新型城镇化下土地使用制度改革的建议

围绕新型城镇化发展要求，淮安市积极推进土地使用制度改革试点。改革创新的重点包括：通过“片区规划、多规合一”，强化土地规划管控；双向平衡、整体审批，构建新型土地整治新模式；“地随人走、市场交易”，提高土地整治和土地配置效率；“三权分离、有偿退出”，深化农村土地使用制度改革等。通过以上改革，淮安市旨在探索一条与新型城镇化相适应，有利于实现产业聚聚升级、空间布局协调统筹、要素资源优化配置、管理体制改革突破的土地使用方式，实现区域土地利用格局与土地微观利用效益的“双优化”。基于淮安市改革经验，提出以下建议：

1. 推进“多规合一”，强化土地利用空间秩序和规划管控功能

以主体功能定位为依据，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，明确“三生”空间合理利用技术与方法。完善耕地和基本农田保护责任制度，严格划定和永久保护基本农田。合理布局国土生态屏障用地，划定城市开发边界。强化土地利用规划的整体管控作用，加强国民经济和社会发展规划、城乡建设规划、生态保护规划等于土地利用总体规划的衔接融合，不断拓展建设用地和开发耕地的新空间，进一步优化城乡用

地空间形态。

2. 构建城乡统一的土地市场，提高城乡土地的市场化配置

在保障公共利益的基础上，充分发挥市场配置资源的决定性作用，建立城乡建立统一的土地指标交易市场，新增指标尽可能在更大区域范围内通过有形市场交易，根据主体功能特点和农民迁移特征，建设用地指标可在不同功能区（城乡）之间，地随人走，实现城乡、区域之间双向平衡，提高土地节约集约利用水平。

3. 从土地立法上实现城乡土地产权的对等与明晰

城乡发展一体化是城镇化的高级形式，因此，新型城镇化要求农村集体土地使用权与城市国有土地使用权具有同样的产权权能，即具有相同的使用、收益以及处分的权能，建立城乡相对统一的产权体系。目前法律中对农村土地产权权能规定限制较多，建议以城乡统一土地产权体系为出发点，从立法角度建立对等的国有和集体土地使用权，并对集体土地使用权进行分类管理，将产权设置和用途管制分开，对集体土地与国有土地的所有权与使用权实行同等保护。

4. 改革土地收益分配机制，探索农村土地权益保障的有效路径

在城乡均等的产权体系下，农民所享有的土地产权使用权与城市居民所享有的产权就要对等，农民就要享有因为土地流转而产生的增值收益。建议加快通过确权发证，明晰集体土地所有权、农户农地、房屋等权属，为土地市场配置和利益保护提供基础；实施“离土不离权”，促进

农民与土地分离和保护农民权益；将被征地农民纳入现行各类保障体系中，探索开展“留地安置”，保障被征地农民的长远利益和后续发展。切实保护农民享有的土地财产权益，让农民享有工业化、城市化带来发展红利。

5. 相关配套改革整体推进

土地制度改革与其他相关制度改革是密切相关的。新型城镇化下土地使用制度改革，必须与其他相关制度同时进行，如户籍制度、社会保障、公共资源配置、评估机构的规范等方面进行配套改革，以达到综合配套改革的总体效果。

（供稿人：姜海，南京农业大学中国土地问题研究中心教授、博士生导师。）

常州：土地资源节约集约利用机制研究

【要报要点】节约集约利用国土资源是贯彻土地基本国策的长远要求，也是落实加快经济结构调整和发展方式转变战略部署的现实要求。本期《要报》指出，常州市经济社会发展已经迈入新常态，如何全方位、宽领域、深层次推进全市节约集约用地，是国土资源管理工作认识新常态、适应新常态的重要内容。根据现阶段常州市土地资源节约集约工作更加注重国土空间优化、耕地红线保护、用地标准提升、市场配置效率提高、存量空间释放的改革创新新思路，本研究在总结各项改革新举措的基础上，提出未来常州市进一步推进土地节约集约利用的对策建议。

南京农业大学中国土地问题研究中心石晓平、马贤磊、刘向南等同志的研究成果《常州市土地资源节约集约利用机制研究》，在常州市科学技术协会 2015 年度软科学研究课题的资助下，与常州市国土资源局、常州市土地学会组成联合课题组，利用 2015 年 7 月-8 月先后走访了常州市的溧阳市、金坛区、钟楼区、新北区以及武进区等 5 区县，获得了大量的宝贵第一手资料，通过分析常州市土地节约集约利用工作面临的新形势，梳理改革的新思路，总结归纳常州市各区县在土地节约集约利用工作中实施的新举措，提出未来常州市进一步推进土地节约集约利用的对策建议。

一、常州市土地资源节约集约利用工作面临的新形势

节约集约利用国土资源是贯彻土地基本国策的长远要求，也是落实加快经济结构调整和发展方式转变战略部署的现实要求。国土资源作为

经济发展的基本要素，具有保障和约束双重作用，经济发展新常态下国土资源领域的一些重大趋势性变化为土地管理部门的工作带来新的机遇与挑战。

新常态下，国土资源供给方面，建设用地从增量扩张为主转向盘活存量与做优增量并举；国土资源配置方式方面，将进一步打破各种形式的条块分割和行政干预，土地资源市场朝着公开透明、竞争有序、统一开放的方向加快转变；资源环境约束上，严格保护和节约利用土地资源是大势所趋；土地资源管理方式上，正在从侧重于行政手段向综合运用多重管理手段转变。

当前，常州市经济社会发展已经迈入新常态，如何从加强规划引导、优化布局结构、强化标准控制和盘活利用存量等方面着手，全方位、宽领域、深层次推进全市节约集约用地，提升土地资源对经济社会发展的承载能力，是国土资源管理工作认识新常态、适应新常态的重要内容。

二、常州市土地资源节约集约利用工作的新思路

2015年常州市明确了土地资源节约集约工作的总目标：一是国土空间格局持续优化，到“十三五”期末，确保全市土地开发强度控制在28.05%以内，生态保护红线区域占全市国土面积不低于20%；二是耕地保护责任全面落实，到“十三五”期末，耕地保有量不少于238.16万亩，基本农田保护面积仍保持222.31万亩，全面完成省下达的高标准基本农田建设任务；三是土地使用效率显著提升，“十三五”时期，全市单位GDP建设用地占用规模266.42亩/亿元，较2015年下降30.91%；建设用地地均GDP目标42.5万元/亩，较2015年增长50%，节地水平和产出效益

保持全省前列；四是存量盘活利用更加高效，“十三五”期间，盘活利用存量建设用地 15.52 万亩，到“十三五”期末，全市存量土地供应比率提高至 72%，新增建设用地累计供地率达到 85%以上。针对以上工作目标，提出了以下工作思路：更加注重国土空间优化、更加注重耕地红线保护、更加注重用地标准提升、更加注重市场配置效率、更加注重存量空间释放、更加注重改革创新。

三、常州市土地资源节约集约利用工作的新举措

根据常州市委、市政府部署的“1+6”改革试点工作，溧阳市、金坛区、钟楼区、新北区以及武进区等地区结合自身经济社会发展特点，围绕土地资源节约集约利用这一主题，展开了不同的探索与尝试。

1. 基于“多规合一”的国土空间优化探索。

新北区现阶段开展的主要工作：一是健全组织体系，强化机制保障；二是广泛开展调研，找准目标方向；三是坚持问题导向，确立工作重点；四是强化底线思维，突出人地和谐；五是强调公众参与，坚持民主决策。主要工作成效包括：坚守耕地红线，保障持续发展；协调多规矛盾，谋划一张蓝图；优化空间格局，促进节约集约；注重生态建设，挖掘潜在资源；加强综合整治，助推协调发展。下阶段进一步完善“多规合一”工作的对策建议是：一是积极沟通，争取政策支持；二是深入研究，强化规划引领；三是搭建平台，助力审批提速；四是制定标准，做好示范带动。

2. 优化用地布局，盘活存量空间。

现阶段常州市盘活存量空间面临着严峻的困难与挑战：一是政策空间收窄，用地计划逐年“递减”；二是后备资源挖掘殆尽，补充耕地难度增大；三是土地盘活整理难，资源资金缺口大；四是违法用地处理难度大，整改乏力。围绕以上问题，常州市开展了工矿废弃复垦利用试点、同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整、城镇低效用地再开发等探索和尝试，取得了一系列效果显著的成绩，其成功经验主要包括：一是必须强化规划控制，优化国土空间开发；二是必须强化耕地保护优化共同责任保护机制；三是必须强化供地管理，优化市场资源配置机制；四是必须强化综合整治，优化土地盘活利用机制；五是必须强化全程监管，优化节约集约评价机制；六是必须强化土地执法，优化依法管理长效机制。

3. 推进土地市场化改革，提高土地资源配置效率。

常州市为解决现行工业用地供给方式中的“双轨制”弊端，提高工业用地配置效率，试行了弹性出让、直接租赁和先租后让等三类工业用地出让方式的改革措施，在制度探索中进行项目实践，在项目实践中完善制度建设。同时在转变工业用地供应方式的基础上，建立和完善工业用地退出机制，对“圈而未建”的工业用地由政府依法依规收回。常州市工业用地出让方式未来进一步可能的改革举措包括：一是完善科学的工业企业生命周期理论，选择合理合适的工业用地出让方式；二是政府各相关部门统筹沟通协调，相互配合形成合力；三是政府尽快出台具有法律效力的是实施细则或意见，并将该项工作纳入基层政府目标考核体

系，形成推动改革的长久动力。

4. 探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制，完善宅基地制度权益保障和管理制度。

作为全国人大授权的 33 个农村土地改革试点之一，常州市武进区宅基地改革的主要内容可总结为“两个完善”：即完善“户有所居”，完善宅基地管理制度；“两个探索”：即探索宅基地有偿使用，探索宅基地有偿退出；“一个建立”：即建立土地增值收益的分配机制。完善“户有所居”的方式是：在城镇范围，建设农民公寓或者说安置房分房来解决户有所居；在村庄范围，传统的农区还是以农户自建房和统建房。“两个探索”是由村级集体经济组织来引导，结合农村的公共产权体系进行。从现有的工作进展情况来看，下一步改革主要的政策建议包括：一是厘清政府、集体、农民三者的关系，充分调动农民和集体经济组织参与改革的积极性；二是搞好农村宅基地登记，做实宅基地确权工作；三是坚持“多规合一”，搞好村庄详细规划；四是建立农村土地金融体系，激活农村土地市场；五是做好退出人群社会保障、就业等制度城乡间的衔接；六是规范农村集体经济组织的管理，充分发挥农村集体经济组织的作用。

（供稿人：马贤磊，南京农业大学中国土地问题研究中心副教授、博士生导师。）

南京：国土资源管理转型创新背景下土地执法工作创新研究

【要报要点】土地执法监察工作是国土资源管理工作的基础保障性工作，承担着保护土地的重任，处于土地管理的前沿阵地，是有效贯彻国家严管土地政策的基础工作。找准土地执法监察工作中存在的问题，创新工作机制，寻求有效的解决办法，是适应新形势下土地执法监察工作的根本保证。本期《要报》指出，南京市土地执法工作坚持服务执法、区别执法、弹性执法原则，创新土地执法的预防和监管工作机制，引导用地主体依法、依规用地、节约集约用地，从明确土地执法部门功能定位、土地执法机构职能调整、加强土地执法队伍建设和创新土地执法部门的工作机制等方面促进土地利用方式转变、促进土地管理方式转变，切实把推动经济持续、健康发展。

南京农业大公共管理学院陈利根教授课题组受南京市国土资源执法监察支队委托开展《国土资源管理转型创新背景下土地执法工作创新研究》，基于南京市国土资源管理转型创新的背景，立足于土地执法工作创新这一主题，研究土地执法工作创新的宏观规划、政策研究和指导工作，促进南京土地执法工作有序开展。研究主要成果如下：

1、新时期南京市土地违法的趋势与特征表现在：由零星分散向主体功能区等区域集中；由简单明显向复杂隐蔽转化；主导违法的层级不断提高；由实质性违法向实质性、程序性和不合理性等违法并存转变。

2、南京市国土资源管理转型创新对土地执法工作带来了机遇。首先，提高了公众对土地执法的认识水平和支持力度，一定程度上能够改善土地执法工作的社会环境；其次，为了应对国土资源管理转型创新的要求，国土资源管理部门需适时进行改革创新，在机构改革的背景下，土地执法部

门的改革创新也将获得一定的空间。但是也提出了不小的挑战，即现行的土地执法机构及其职能设置存在的问题，导致土地执法部门无法很好的解决新时期出现的新的土地违法行为，也无法完全充当好管控违法违规用地的执法者、引导科学合理用地的服务者和实现管理转型创新的推动者这三种角色。

3、南京市土地执法工作创新的总体思路是，贯彻落实科学发展观和十八大精神，遵循“资源节约型、环境友好型”的资源利用方式，依据《南京市转变土地利用方式创新试点方案》和《南京国土资源管理转型创新总体方案》要求，坚持服务执法、区别执法、弹性执法原则，创新土地执法的预防和监管工作机制，引导用地主体依法、依规用地、节约集约用地，从明确土地执法部门功能定位、土地执法机构职能调整、加强土地执法队伍建设和创新土地执法部门的工作机制等方面促进土地利用方式转变、促进土地管理方式转变，切实把推动经济持续、健康发展的各项措施和最严格的土地管理制度落到实处、取得实效，为南京市实现国土资源管理转型创新提供保障。

4、土地执法部门应当管控违法违规用地的执法者、引导科学合理用地的服务者和实现管理转型创新的推动者等三个方面进行基本功能定位，从而推动土地资源管理转型创新。

5、南京市土地执法部门职能调整的总体思路是：按照责权一致的要求，市级国土管理部门行政权力事项下放后，区县国土管理部门要切实承担起与土地执法工作相关的法律责任和义务，实行“一站式”受理和服务，按照阳光运行机制规范行使权力事项，并对权力事项有序运行全权负责。市级国土管理部门要进一步转变职能，对下放权力事项的规范

运行做好指导、协调和监督工作。

6、为推动土地执法工作的两个“倒逼”，需要统筹发挥土地执法部门的功能，从执法部门内部、国土资源部门机构之间、政府部门之间等三个层面构建全员参与执法的“全程监管”和“联动监管”的土地执法监管新机制，包括管控约束机制、一体执法机制、动态网络机制、会审会商机制、通报建议机制、激励约束机制、执法联动机制、司法衔接机制、分析反馈机制和引导服务机制。

（供稿人：龙开胜，南京农业大学中国土地问题研究中心副教授、博士生导师。）

研究成果

农村集体土地确权登记发证必须解决九大问题

近年来，城市化和工业化的进程不断加快，农村土地资源利用状况有了很大变化。为了规范农村土地资源市场，增加农民的财产权，我省积极开展农村集体土地确权登记发证。为掌握农村集体土地确权登记发证的基本情况，南京农业大学于水教授带领课题组赶赴南京、无锡、常州、南通、泰州、徐州、连云港、淮安、盐城、宿迁等地实地调研。根据调研数据分析，我省已经建立科学的工作机制，组织专业培训学习，通过普查进行试点工作，农村集体土地确权登记发证较往年取得了巨大的进展，工作经费落实比例增加，发证率普遍提高，各项工作稳步推进。但是，由于工作进展不平衡，政策执行存在偏差，农村集体土地确权登记发证必须解决九大问题。

一、农村集体土地确权登记发证存在问题及原因

（一）规章制度不健全。法律法规明确禁止农村宅基地通过买卖、入股、抵押等方式流转，继承或伴随房屋所有权转让而获得宅基地使用权的情况除外，但受让人必须只能是本集体经济组织成员，如果要转让给本集体经济组织以外的人员，该人员必须首先在集体组织中落户并符合申请宅基地的条件。在实际工作中，农村土地集中区都存在宅基地跨组集体经济组织流转的现象，有的甚至跨村跨乡（镇）流转。宿迁市宿豫区发证工作的法律依据为《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《土地登记办法》、《确定土地所有权和使用权若干规定》、《土地权属争议调查处理办法》以及《江苏省土地管理条例》等法律法规，缺乏关于土地流转的地

方性规章制度。

（二）思想认识不统一。由于农村土地市场的不健全，农村集体土地确权登记发证的成效难以在短期内实现，许多基层政府工作人员对此项工作的意义和价值缺乏正确的认识，开展工作时态度不积极，存在抵触情绪，试点地区也没有达到预期的效果。同时，部分基层群众文化素质不高，不能完全把握政策内涵，他们认为自己的住房是自己的私有财产，土地使用权不登记无所谓，从而在农村集体土地确权登记发证中消极对待，增加了政府工作推进难度。

（三）经费保障不充足。农村集体土地确权登记发证历时短，覆盖范围大，各级地方政府的财力有限，难以支撑全部的工作经费，即使已经支付的部分资金也是采取分阶段拨发的方式予以审批。为了完成农村集体土地确权登记发证，各基层政府需要招标专业的测绘企业以及工作队伍等，这些工作都需要大量资金，但基层政府实际申请到的经费却严重不足，致使其开展农村集体土地确权登记发证步履维艰。我省共申请预算经费约 5.4 亿元，已落实经费约 2.6 亿元，其中徐州市落实经费 2139.4 万元，盐城市落实经费 4203.5 万元，南京市落实经费 3193.6 万元，连云港市落实经费 2290 万元，工作经费较往年有所提高，但一些基层地区工作经费依然紧张：连云港市海州区农村土地承包经营权工作经费仅到位 50 万元、灌南县 200 万元预算资金未完全到位。

（四）技术薄弱缺人才。依据“二调”成果测绘制图时，制图精确性难以保证，特别是与地籍管理数据库的要求有差距，不利于即将开展的不动产登记工作的有效进行。在农村地籍调查中，大量的确权工作队伍都是从当地乡村聘请人员组成，缺乏专业知识和技能，具体工作存

在巨大随意性，难以有效保障调查数据的真实性。省厅组织了两期全省土地登记人员持证上岗培训，共有 776 人参加了培训和考试，徐州、连云港、淮安、无锡、宿迁、泰州等 6 市开展了土地登记发证工作人员继续教育，913 名登记人员的上岗资格得到续期。这些措施提高了政府工作人员的专业水平，但一些外聘的作业人员整体能力依然不高，影响了工作进度。

（五）登记程序不规范。部分地区对曾经发放的旧土地证书未予以收回，也没有公布废止或注销，甚至还存在发放新证书，继续依据旧证书决策的不正常现象，导致了农村集体土地登记发证中“一户”拥有多个土地证书，为后期不动产登记工作埋下了隐患；登记日期的不一致。由于工作方式不严谨，存在权属审核公告日期与土地登记审批日期不一致的问题，容易引发纠纷，降低了土地证书的权威性；基层工作人员业务能力不强，审核不严格，加上土地登记表格的复杂性，基层群众难以完全正确填写相关内容，一些地籍调查档案普遍存在字迹不一致、随意涂改以及表格内容不完善等问题，不符合科学规范化登记的标准。

（六）遗留问题难解决。农村集体土地所有权权属争议主要包括国有土地和集体土地纠纷以及村与乡（镇）、村与村、村与组之间的土地纠纷等。农村之间普遍存在的插花地^[1]和飞地^[2]等集体土地，权属争议较大，由于时间久远，缺少相关的权属证明材料，无法在短时间内调处矛盾，需要逐个调查确界，影响了整体工作的进度；农村集体建设用地使用权

^[1]插花地主要有三层含义：两个区之间没有明确归属的区域；两个或两个以上单位因地界互相穿插或分割而形成的零星分布的土地；城市规划区或者村庄建设规划区内难以单独出具规划要点、与“三旧”改造范围地块形成交互楔入状态、面积小于 3 亩的地块。

^[2]飞地的涵义：一个单位所有的、与其成片土地相分离而坐落在其他单位范围内的土地；属于一个行政区管辖，但不与本区毗连的土地。

权属不清之处在于一些学校和企业等没有经过有效的审批程序申请集体土地使用权以及搬迁后其旧址的土地没有及时规划，造成了权属调查的困难；八九十年代，农村宅基地坚持有利于农民生产和生活的原则，村委会及村干部负责农村宅基地的管理，宅基地的申请和审批不规范，宅基地面积不符合标准，邻里之间界址不清晰。泗洪县农业人口 68.2045 万人、农户数 17.05 万户，农村居民点用地面积为 26.3 万亩，占各类建设用地总面积的 55.6%，人均居住面积 257 平方米，远远超过人均 90 平方米的标准。

（七）政策标准有歧义。土地界限标准方面，每个地方做法不一致。比如宅基地面积中，有些主张只计算正屋面积，有些要求计算正屋、偏房以及其它围绕正屋的建筑面积，还有些规定计算面积包括宅基地附近的自留地面积。宅基地面积标准的不同细则规定，降低了政策的权威性和约束力；政策概念界定方面，“户”的界定不明确。在农村宅基地确权登记发证中，实行“一户一宅”制，但对于“户”的界定以及分“户”标准各地规定不一致。有的以公安户籍为准，有的则以是否结婚或是否达到法定年龄为准。由于“户”的界定标准不清晰，在开展农村宅基地发证工作中，存在为了利益补偿单独分户的现象，容易引发矛盾。南通市港闸区规定，村民不得新、翻、扩、改建住房，对迁入集中居住区的给予原房屋残值补贴、种田补贴等。原房屋残值补贴为每平方米补贴 50-80 元，原宅基地使用面积多于集居区分摊的土地面积部分给予每平方米 70 元的补贴，申请入住户原合法住房面积部分每平方米优惠 200 元，多余部分每平方米优惠 100 元并给予一次性种田补贴。农民为了获得更多补贴款，常存在“刻意分户”的现象。

(八)“一户多宅”成困境。主要有四种情况：一是具备分户条件未分户却实际占有多处宅基地形成的“一户多宅”。农村一些大家庭人数多，子女结婚后申请其它宅基地，但仍然和父母住在一起，一户大家庭拥有多处房屋；二是“建新未拆旧”导致的“一户多宅”。在农村宅基地管理中，申请建设新房屋需要填写承诺书，保证拆除旧建筑。然而，由于缺乏有效监督以及必要的强制措施，许多农民未拆除旧房屋，甚至住在旧房屋，闲置新房子；三是继承或被捐赠房屋而获得宅基地使用权造成的“一户多宅”。由于政策标准不统一，继承或被捐赠的程序方法不科学，缺乏有效的管理，宅基地闲置情况较多；四是历史遗留问题演变的“一户多宅”。《土地管理法》实施以前，由于“宅基地私有化”以及“少批多占”等观念影响，农村集体土地管理不规范，村委会收取一定的费用，负责宅基地的分配，农村宅基地凡申请就批准，“一户多宅”的现象大量存在。

(九)证书发放不达标。在农村集体土地所有权中，存在着村与乡(镇)、村与村、村与组等土地权属纠纷，为了减少纠纷，提高工作效率，许多权属有争议的农村集体土地证书滞留在国土资源部门，没有发放到具体的农民集体经济组织。在农村宅基地和建设用地使用权中，对于超面积的宅基地使用权，通常采取“登记政府批准面积，备注超出面积”的方法，但此办法会使得农村集体土地确权登记后，农民不愿意主动领取证书，即使已经领取的证书，也因保管不善而轻易丢失，增加了集体土地的管理难度，影响了基层政府发证的积极性。常州市 51 个镇，910 个村、17839 个组，68187 宗集体土地，494.15 万亩集体所有土地，已确权登记发证 353.92 万亩，占应发证面积的 72%；已发证宗地数 46176

宗，占应发证宗地的 68%，其中发证到村民小组宗地数为 33372 宗，占应发证到村民小组宗地数的 67%；集体建设用地使用权确权登记发证率 94%；农村宅基地使用权确权登记发证率 95%。

二、农村集体土地确权登记发证对策建议

（一）健全法规保实施。宅基地使用权受让主体除本组集体经济组织成员外，可以扩大为本组集体经济组织成员外的人员，包括本村、其他村或乡镇的人员。宅基地使用权受让主体不能包括城镇居民。同时，其他村或者乡镇的村民在本村集中居住点取得宅基地使用权需经本村 2/3 以上村民书面同意。

（二）积极宣传促动员。通过召开动员大会、座谈会以及经验交流会等，要求试点地区以及其它地区的主要负责人和群众代表参加会议，集中解决工作中的疑惑和问题，做到统一思想，凝聚共识，共同推进农村集体土地确权登记发证。

（三）“开源节流”筹经费。进一步明确地方为主的原则，加大省级政府奖补力度，对经济薄弱的地区倾斜扶持，尽量帮助基层政府缓解财政支出压力，借助企业援助和缩减成本实现“开源节流”筹经费。

（四）加强培训提能力。建议由省里专门培养一支师资力量，对县、乡（镇）、村等基层工作人员做到培训全覆盖。举办农村集体土地确权登记发证现场模拟活动，提高工作人员应对疑难问题的反应能力。

（五）登记规范趋常态。在农村集体土地确权登记发证中，制定严格的规范化登记文本，按照法律规定的程序操作，组织专人对土地登记档案进行修改和完善，及时纠正不规范的土地登记行为。

（六）科学划界解纠纷。成立村调整土地小组和争议仲裁小组，确定权属调查的指界人，指界人不是村组长一个人，而是通过村民小组会议或三分之二村民代表同意推举产生。

（七）“统一标准”防歧义。建立统一的农村集体土地确权登记发证办法，明确工作程序和和细则，界定“户”的概念、分户标准以及土地面积的计算范围和方法等内容。

（八）“分类登记”化矛盾。坚持“户籍一致”的原则，实行实名制登记，防止在登记中弄虚作假，严格保障“一户一宅”目标的实现。为解决历史遗留问题导致的权属纠纷，根据1982年《村镇建房用地管理条例》和1987年《土地管理法》分三个阶段进行确权登记发证。

（九）“乘热打铁”发证书。在农村集体土地确权登记环节结束之后，农民的意识有所提高，及时发放土地证书会更加便利。在证书发放环节，要加强监督核查，制定奖惩细则，将实际发证率作为主要考核评价指标，从而推动农村集体土地证书的发放率。（本报告获得江苏省委常委、副省长徐鸣批示。）

（供稿人：于水，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师。）

规范土地承包经营权流转促进现代农业发展

【内容提要】当前，江苏农村土地承包经营权流转存在农户农地流转意愿不强、政府违背农民意愿强制推动农地流转、农地流转非粮化和非农化、农村土地流转市场及服务平台建设不足、农户农地流转登记积极性不高、农村土地流转扶持资金认知度不高、惠及率偏低等问题。建议给农民提供更多的非农就业机会和更完善的社会保障；尊重农民意愿，规范政府在农地流转中的行为；全程监管工商企业流转农地，严格禁止反租农地建厂房；建设规范的农村土地流转市场，完善流转服务和管理；加快农地确权登记颁证工作，加强农地流转档案管理信息化建设；积极宣传农村土地流转扶持政策，加大扶持资金力度和监管。

本课题通过对我省 11 个市 128 个村 1202 个农户的调查，分析当前我省农村土地承包经营权流转的现状及存在问题，提出相应对策建议。

一、江苏农村土地承包经营权流转现状

1. 农地流转规模较大，地区差异比较明显。据调查，全省 44.26%的农户和 45.10%的农地参与了农地流转。其中，苏南流转规模最大，参与流转的农户和农地比率分别为 60.00%和 75.06%；苏北流转规模最小，参与流转的农户和农地比率分别为 38.41%和 32.42%。

2. 农地流转以自发为主，村集体和其他经济组织介入的倾向性增强。据调查，全省农户自发农地流转，即通过双方直接协商的比重达 50.94%，通过村委会或村民小组的比重为 39.47%。其中，苏南村集体和其他经济

组织介入农地流转的倾向更强（67.27%），而苏北农户农地流转仍以双方直接协商为主（65.32%）。

3. 农地流转的主要形式依然是出租和转包，逐渐呈现多样性的特征。据调查，全省以出租和转包形式转出的农地面积占农地转出总面积的61.70%，农地征用/征收（19.16%）、反租倒包（10.01%）逐渐成为主要形式，代耕、转让、入股等形式的比重很小。

4. 农地流转范围扩大，呈现规模化的特征。据调查，从农地流转的来源来看，农户主要从亲戚和本村民小组成员（46.06%）、本行政村农户（27.83%）租入农地，但从外村农户转入农地也已经成为农户租入农地的主要来源之一（23.53%）；从农地流转的去向来看，转出农地除了有11.37%流向亲戚朋友（主要是本村农户）外，40.53%流向其他主体，主要被地方政府用于道路和绿化建设、村集体或个体用于厂房建设以及工商企业用于苗木种植等，剩余48.10%流向外村大户（22.23%）、村委会（17.91%）、农业企业或公司、合作社以及家庭农场等规模经营主体。

5. 农地流转规范化程度较高，流转纠纷较少。据调查，全省44.34%的农户表示其所在的村在农地流转过程中信息是公开的，并且苏南（65.82%）>苏中（47.18%）>苏北（33.90%）。全省转入农地中签订了书面合同的占46.90%，转出农地中签订了书面合同的为66.93%。其中，苏南流转合同签订率最高（转入：85.43%；转出：75.08%），苏北最低（转入：13.12%；转出：56.80%）。全省农地流转中发生纠纷的比重较小，仅为8.46%，苏南、苏中、苏北差异不大。

二、江苏农村土地承包经营权流转存在的问题

1. 农户农地流转的意愿不强。据调查，全省没有参与农地流转的农户（55.74%）中，有转入农地意愿的为 19.40%，有转出农地意愿的为 34.18%。全省参与农地转出的农户（23.04%）中，仅有 15.88%的农户转出了其全部的农地；剩余的农户中，有全部转出农地意愿的农户比重为 36.82%，而且，其中 61.76%的农户提出只有提供稳定的非农就业门路和收入、更多的农村社会保障、土地入股能够获得分红等条件，才愿意转出全部农地。

2. 存在违背农民意愿强制推动农地流转的现象。据调查，全省参与农地流转的农户中，80.83%的农户认为农地流转是完全自愿的行为，但也有 9.96%的农户反映他们是在村干部反复做工作之后才自愿流转的，还有 4.32%的农户反映他们被强迫流转了农地。苏中违背农民意愿强制推动农地流转的情况最为突出（8.40%），苏北次之（4.03%），苏南最低（1.82%）。

3. 农地流转非粮化和非农化的倾向值得警惕。据调查，全省很多地区存在工商资本进入农业大规模“圈地”，但流转后进行花卉苗木种植的现象，农地流转非粮化问题不容忽视。更值得警惕的是，一些村集体以农地流转为名，“反租”村民的承包地后修建厂房，再“倒包”给企业或个体进行工业生产，导致农地流转非农化。全省转出农地中，约有 50%左右被用于工商企业种植苗木、村集体或个体修建厂房以及地方政府建设道路和绿化。

4. 农村土地流转市场及服务平台建设不足。据调查，60.94%的受访村干部反映没有建立农村土地流转有形市场，85.16%的村干部反映没有政府成立的农村土地流转交易平台，97.66%的村干部反映没有建设市场

化运作的农村产权交易所。同时，仅有 4.04%的参与农地流转的农户，在农地流转过程中接受过政府成立的农村土地流转交易平台的服务；不足 2%的参与农地流转的农户，在农地流转的过程中接受过市场化运作的农村产权交易所的服务。

5. 农户农地流转登记积极性不高。据调查，全省 84.38%的行政村建立了土地流转合同及相关文件档案的日常管理制度，其中苏南比率最高（97.06%），苏北比率最低（72.73%）。然而，全省只有 41.68%的农户农地流转进行了登记，苏南登记比重最高（65.82%），苏北最低（29.86%），这不利于农地流转档案管理信息化建设。

6. 农村土地流转扶持资金认知度不高、惠及率偏低。我省早在 2008 年就出台了《江苏省财政扶持农村土地流转实施意见》，提出对农地规模流转的流出方进行补助。但据调查，全省知晓该扶持资金的农户比重仅为 8.90%，转出农户中实际得到过补助的农户比重仅为 12.95%。这一方面说明农村土地流动的规模化水平不高，同时也表明相关政策宣传落实不到位。

三、促进和规范土地承包经营权流转的对策建议

1. 提供更多的非农就业机会，完善户籍和社会保障制度。首先，积极发展经济，带活当地二、三产业，为农民提供更多非农就业机会；加强对农民的职业技术教育与培训，提高农民的就业能力；其次，全面落实和完善农村养老保险、农村合作医疗和最低生活保障制度，让农民无后顾之忧，安心流转土地；第三，加快户籍制度改革推进步伐，让有能力在城镇合法稳定就业和生活的农民在城里真正落户。

2. 尊重农民意愿，规范政府在农地流转中的行为。政府应尊重农民意愿，遵循农地流转的市场规律，因势利导，消除农户农地流转中的疑虑，促进农户放心流转；不能一刀切，片面追求流转规模越大越好、流转速度越快越好。此外，要建立监管机制，规范政府行为，杜绝村集体和基层干部在农地流转过程中出现强迫农民农地流转的行为。

3. 全程监管工商企业流转农地，严格禁止反租农地建厂房。一方面，根据当地农业产业发展的实际要求，建立严格的准入制度，防范工商企业租赁土地的风险，同时加强对工商企业的农业经营活动的全程监管，加大对规模流转农地的使用情况的动态监控，防止农地流转“非粮化”；另一方面，对农村厂房用地进行审核，禁止村集体或个体企业“反租”农民的承包地建厂房进行工业生产，禁止农地借流转之名“非农化”。

4. 建设规范的农村土地流转市场，完善流转服务和管理。首先，要建设规范的农村土地流转市场，完善县、乡、村三级土地承包经营权流转服务和管理网络；其次，要加强对农村土地流转市场及服务平台的重要意义和作用的宣传，并深入各行政村组实地了解农民的农地流转服务需求，提供农民所需的流转信息和服务，从而吸引农民自愿、自主“进场交易”，进而起到指导农户规范化流转的作用。

5. 加快农地确权登记颁证工作，加强农地流转档案管理信息化建设。一方面，在总结农村土地承包经营权确权登记颁证试点经验的基础上，逐步推开农地确权登记颁证工作，给予农民更多、更安全的产权，鼓励农民以承包经营权入股的形式参与农地流转和发展农业产业化经营；另一方面，全面开展农地流转规范化管理，健全完善农地流转管理台帐，加强档案管理信息化建设。

6. 积极宣传农村土地流转扶持政策，加大扶持资金力度和监管。加强农村土地流转扶持政策的宣传，通过广播、电视、报纸、网络等媒介宣传、村务公开栏张贴以及基层干部讲解，使广大农户充分了解农村土地流转扶持政策，提升农民参与农地流转的积极性；加大农村土地流转扶持资金力度，加强扶持资金的拨发监管，建立资金兑付清册，及时将资金发放情况在村内公示；制订定期抽查和群众监督制度，确保专款专用，切实提高资金使用效率。（本报告获得江苏省委常委、副省长徐鸣批示。）

（供稿人：冯淑怡，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师。）

推进农村集体建设用地流转的对策建议

【内容提要】 2013年江苏省城镇化率已经达到64%，但仍处于城镇化快速发展阶段，对建设用地需求仍十分巨大。由于受国家保障粮食安全和耕地保护基本国策的影响，农地的非农化转用受到严格限制。因此，建设用地供需矛盾十分突出。与此同时，大量农村建设用地仍处于闲置与低效利用状态，不能通过正常的使用权流转来实现其有效配置。集体建设用地流转市场发育缓慢，流转依然不畅，农户也未能充分享受到集体建设用地流转带来的财产收益。通过对苏南、苏中、苏北的11个样本县市的实地调研可以发现，江苏农村集体建设用地流转不畅，主要原因是：1. 农村建设用地流转的市场供给不足；2. 农村建设用地流转的市场需求不强；3. 各级政府对农村建设用地流转的思想顾虑。改变这种状况的建议如下：1. 拓展存量集体建设用地可流转的范围；2. 改革集体建设用地流转形式，规范收益分配；3. 允许和支持村集体通过增减挂钩形成增量集体经营性建设用地；4. 允许和支持村集体通过获取农地转用指标形成增量集体经营性建设用地；5. 加强集体建设用地二次流转管理；6. 平等城乡土地产权关系；7. 监督和规范村集体建设用地收益在村集体经济组织的内部分配关系。（本报告入选江苏省哲学社会科学界联合会出版的《决策参考》2014年20期）

（供稿人：诸培新，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师。）

推进农民集中居住，促进城乡统筹发展

【内容提要】近年来，农民集中居住作为统筹城乡发展的重要抓手，得到了各级政府的大力推进。2008 年底江苏省提出并试行“万顷良田”建设工程，农民集中居住进入了“高速时代”，其在保护耕地、集约建设用地和改善农村人居环境等方面发挥了重要的作用。但从各地的实践来看，相关制度的安排与执行存在一些需要改进的地方，没有很好地实现统筹城乡发展的预期目标。具体表现为：1. 农民承担动迁成本较大，动迁周期偏长；2. 农地承包权置换的保障能力较低，农地统一流转主导方承担的风险较大；3. 存在“被非农就业”和“被退休”现象，减少了农民收入来源；4. 存在集中时机偏早、规模贪大的问题；5. 完善产权制度，理顺分配关系，切实减少农民动迁成本；6. 注重农民集中居住的时机、规模与模式选择；7. 加强制度约束，确保持续增效；8. 提高农民的增收能力。（本报告获得江苏省委常委、副省长徐鸣批示。）

（供稿人：邹伟，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师。）

工作动态

南京农业大学与江苏省国土资源厅合作研讨会成功召开

2015年3月5日下午，南京农业大学与江苏省国土资源厅合作研讨会在我校逸夫楼7021会议室举行。江苏省国土资源厅厅长李侃桢、副巡视员顾迅建、办公室主任郑友明、科技处处长陈惠明、人事处副处长陆利群、督查室副主任叶黎伟、江苏省土地学会副秘书长赵一农参加了本次合作研讨会，南京农业大学党委书记左惟教授、副校长陈利根教授、党委组织部部长吴群教授、公共管理学院党委书记欧名豪教授、院长石晓平教授、副院长于水教授、科研院成果处处长姜海副教授以及学院部分教授参加了合作商谈。



本次研讨会包括两项议程：李侃桢厅长的兼职教授聘任仪式和南京农业大学与江苏省国土资源厅的合作商谈，会议由南京农业大学副校长陈利根教授主持。陈利根副校长代表学校致欢迎辞并介绍拟聘任兼职教授李侃桢厅长的基本情况，南京农业大学党委书记左惟教授代表学校向李侃桢厅长颁发兼职教授聘书。

随后，公共管理学院院长石晓平教授就学院历史、学科建设、科研

成就、社会服务以及国际合作等方面介绍学院发展状况，并重点汇报了与江苏省国土资源厅拟开展合作的“1+3”战略，即共同推进中国土地问题研究中心平台建设、开展科学研究、人才培养和培训、国际合作三方面的合作思路。“1+3”合作战略以江苏省国土资源管理现状为出发点，以满足国土资源管理工作的实际需要和解决现实问题为目标，同时充分结合了公共管理学院在平台建设、科学研究、人才培训和国际交流方面的优势。

双方就合作思路与合作提案进行了多方面、深层次的探讨和交流。江苏省国土资源厅副巡视员顾迅建、科技处处长陈惠明、人事处副处长陆利群分别就平台建设、科技合作、人才培养三大方面和 10 项提案提出了各自的建议和疑问。欧名豪教授和吴群教授作为我方代表向省厅的各位领导详尽的解答，并就人才培养的具体形式和科研合作机制建设方面提出进一步完善的建议。

江苏省国土资源厅李侃桢厅长充分肯定了我校为合作开展的工作，并就南京农业大学和江苏省国土资源厅合作“1+3”战略提出具体的建议和要求，希望合作能够坚持“问题”和“目标”双导向。在合作中发挥南京农业大学的科学研究、人才培养和国际合作的优势，紧密结合江苏国土管理的实践开展前瞻性合作，总结形成一系列国土管理的江苏经验，助力江苏国土管理工作再上一个新台阶。建议南京农业大学能够充分利用常州市武进区作为全国首批 33 个县级行政区域试点土地改革的时机，全面参与研究、总结即将推动的土地改革的经验、成效和做法。

最后，南京农业大学党委书记左惟教授代表学校作了总结发言，指出南京农业大学土地资源管理学科经过几代人的努力，发展形成了鲜明

的特色，能够面向重大社会需求，形成了一批有影响力的成果。土管学科的发展得到了社会各界的支持，特别是要感谢江苏省国土厅的大力支持。双方的合作由来已久，土管学院就是在 1992 年由江苏省国土资源管理局和南京农业大学共同成立，希望在此基础上能够进一步探索政校合作开展人才培养的模式。希望双方的合作平台能够发挥四个功能，即集聚高端人才、中外学术交流、人才培养培训以及政府智库的功能，并能够开展适度超前的研究，为江苏乃至全国土地管理改革建言献策。

中国土地问题研究中心·智库论坛
邀请江苏省国土资源厅厅长李侃桢作报告



2014年12月17日，江苏省国土资源厅厅长李侃桢在图书馆报告厅为我校师生作了一场题为《新常态下国土资源利用方式的战略选择——江苏省节约集约用地“双提升”行动》的学术报告，报告由副校长陈利根教授主持，300多名师生聆听了报告。

该报告是中国土地问题研究中心·智库论坛的第三期专家报告，经由南京农业大学和江苏省土地学会共同筹划组织，江苏省土地学会副理事长姜正杰，江苏省土地学会秘书长、江苏省国土资源厅副巡视员顾迅建，江苏省国土资源厅办公室、科技处以及江苏省土地学会的多位领导全程参加了本次论坛。

在报告当中，李侃桢厅长首先阐述了当前我国国土资源利用方式战略选择的宏观背景，重点分析了习近平总书记对新常态内涵的阐述，核心思想包括三个方面：一是从高速增长转为中高速增长；二是经济结构不断优化升级；三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。然后从江苏

省节约集约用地“双提升”行动的战略背景、主要内容和推进举措三个方面进行了详细分析。“双提升”行动的最终目标是以节约集约用地为主要战略和路径，大力构建节约集约用地战略体系，通过政策创新、制度创新和机制创新等路径创新，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变，实现江苏省节地水平和产出效益“双提升”。

报告结束后，李侃桢厅长与在场师生进行了互动交流，回答了大家关心的部分热点问题。李厅长的报告受到了在场师生的赞誉，深入浅出的分析、翔实的数据、独到的观点给大家留下了深刻的印象。

据悉，该报告是继国土资源部规划司司长董祚继的“新型城镇化与土地管理制度改革”报告和复旦大学当代中国经济长江学者特聘教授张军的“中国经济减速与未来的潜在增长率”报告之后，中国土地问题研究中心·智库论坛举办的第三期专家学术报告。中国土地问题研究中心·智库论坛是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项目。

吴群教授被聘为中国自然资源 学会第五届土地资源专业委员会副主任

由中国自然资源学会土地资源研究专业委员会、中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会主办的“2015”全国土地资源开发整治与新型城镇化建设学术研讨会”，于2015年7月24-26日在河南省安阳市召开。来自全国科研院所200多名专家学者与会，会议围绕城镇土地资源整治与新型城镇化建设、城镇建设用地集约利用评价、新型城镇化建设与农村土地制度创新、新型城镇化产城融合与土地生态建设等当前热点问题开展了主题报告、分组讨论与交流，我院吴群教授主持了7月25日下午大会主会场学术报告会，吴群教授及其博士研究生邹金浪、丁琳琳提交的论文“中国城市人口增长与建设用地扩张脱钩的差异分析”、“新型城镇化背景下农民共享土地增值收益及征地制度改革：基于土地转让权视角的分析”分获中国自然资源学会颁发的全国土地资源优秀论文一、二等奖获奖证书。

这次会议还进行了中国自然资源学会土地资源研究专业委员会换届，我院吴群教授被聘为中国自然资源学会第五届土地资源专业委员会副主任。

欧名豪教授团队被评为“江苏高校哲学社会科学优秀创新团队”

根据江苏省教育厅文件（苏教社政〔2015〕1号）《省教育厅关于公布江苏高校哲学社会科学优秀创新团队的通知》，我校欧名豪教授带领的城乡统筹与农村土地制度团队被确定为江苏高校哲学社会科学优秀创新团队，予以立项建设。

评选江苏高校哲学社会科学优秀创新团队，旨在进一步贯彻落实《省教育厅省财政厅关于深入推进江苏高校哲学社会科学繁荣发展的实施意见（2012~2020年）》（苏教社政〔2012〕9号）精神，实施杰出人才培养计划，提升江苏省高校哲学社会科学创新能力。本次评选全省高校共有10个团队被确定为江苏高校哲学社会科学优秀创新团队，5个团队被确定为优秀创新团队培育点。

城乡统筹与农村土地制度创新团队始终紧密跟踪学科理论前沿和国家战略需求，围绕城乡统筹发展和土地政策改革，从都市圈土地利用战略、城市理性增长边界、农村土地整治、城乡土地一体化配置、保障房建设等方面，联合攻关与国计民生密切相关的课题，为国家和地方政府土地资源管理提供的决策咨询。同时，针对土地管理的难点问题，围绕征地制度改革、集体建设用地流转、土地节约集约利用、失地农民权益保障等方面改革试点，总结改革经验，进行理论升华，为土地资源管理政策创新提供支撑。积极推动科技成果转化将土地规划编制及技术规程，土地分等、定级与估价等方面的研究成果转化为生产力，应用于当地土地管理实践，实现科研服务社会的目标。

“经济新常态下产业转型升级与土地利用和管理改革”

学术研讨会成功召开



2015年6月13日,《中国土地科学》、《土地科学动态》编辑部和南京农业大学公共管理学院共同主办的“经济新常态下产业转型升级与土地利用和管理改革”学术研讨会在我校召开。南京农业大学副校长陈利根教授到会致辞,代表学校欢迎来自全国各地的与会专家学者,并预祝会议圆满成功。《中国土地科学》执行主编冯广京研究员在开幕式上致辞,开幕式由我校公共管理学院院长石晓平教授主持。

会议汇聚了浙江大学、南京大学、上海财经大学、扬州大学、中国矿业大学、南京师范大学、东北财经大学、沈阳农业大学、南京农业大学等全国众多科研院所的知名专家、学者,重点研讨了土地政策及相关用地制度如何改革才能更好地为产业转型升级服务。这次会议是在习近平总书记系统阐述新常态的背景下召开的,抓住了土地资源管理领域国家重大战略需求,具有十分重要的理论意义和实践价值。会议引起了国土资源部门的关注,江苏省国土资源厅、国土资源部中国国土资源经济

研究院、江苏省土地勘查规划院有关业务处室领导、骨干到会参与讨论。会议交流成果得到了与会代表的充分肯定与普遍称赞，对进一步提升我校土地资源管理学科在全国的影响力，加强对重大现实问题的应急研究能力建设具有积极意义。

利用该研讨会的机会，公共管理学院还创造了多层次的交流形式。《中国土地科学》执行主编冯广京研究员给全院师生作了《土地科学论文选题与评审》的报告。土地管理系在此期间举办了第三期钟山不动产论坛，增建全系教师和与会专家的交流，分享科研经验。同时，学院与南京市国土资源局组织了部分与会专家对陈利根副校长主持的南京市国土资源局招标课题——“转变土地利用方式创新试点政策比较研究”进行了验收评审。这些形式，一方面利用外智提升自身的研究规范，另一方面扩大自身跟踪土地管理改革研究成果的影响力，打造土地管理改革研究高地。

中国土地问题研究中心·智库论坛

邀请中共农业部党校副校长朱守银作报告



2015年5月21日，中共农业部党校副校长、农业部管理干部学院副院长朱守银研究员在图书馆报告厅为我校师生作了一场题为《现代农业发展与土地制度改革》的学术报告，报告由副校长陈利根教授主持，200多名师生参加了报告会。

报告伊始，朱守银阐述了现代农业发展的几个“怪象”，提出了当前现代农业发展与土地制度的6个重大难题，包括农用地承包经营权调整与确权、农地承包与经营的公平效率、农业结构调整与粮食安全保障、农业增产增收与资源环境压力、农业成本上升与产品价格受限、农产品供给与需求结构等；重点分析了全国各地对上述问题的创新实践以及实践中存在的问题和不良后果，最后从家庭承包与家庭经营、新型农业经营体系、农地与农业规模经营等方面进行了政策理论分析，并提出了改革发展建议。

报告结束后，朱守银与在场师生进行了互动交流，回答了大家提出的问题。朱守银的报告观点独到、数据翔实、分析深入、内容丰富，得

到了大家一致的赞誉。

据悉，这次报告是中国土地问题研究中心智库专家论坛第四期，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。朱守银长期从事农业农村改革发展政策与实践研究，曾获农业部科技进步一等奖、杜润生“中国农村发展研究奖”，享受国务院政府特殊津贴专家，入选农业部有突出贡献的中青年专家。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。

国际经验

荷兰围海造地

荷兰位于西欧北部，全国约有 1/4 国土面积低于平均海平面，为了生存安全需求，制定了围垦须德海计划。从 1927 年到 1932 年，筑成了一条 32 公里长的拦海大坝，将须德海与北海切断，把它变成了一个湖。这片水域规划为五个区，分期围垦。到目前为止，已有四个围垦区基本建成，增加陆地面积 250 万亩，建有中小城镇四处、村庄十六处。整个围垦区移居了数以百万计的人口。如五个围垦区全部建成，就可以把整个水域 60% 以上的面积变为陆地。余下约 200 万亩的淡水湖，将来还要逐步围垦。

关于围垦区的产权处置：围垦区的土地归国家所有，可出售和出租。租期有长期和短期两种。关于收益和潜在的影响：围海造田带来了很多效益，如提高了沿海地区防御水灾的能力；为围垦区周围提供了淡水；获得了肥沃的上地等。但同时也对生态环境功能、生活文化等方面造成了负面影响，如导致生物多样性下降、水质恶化、对旅游娱乐业产生较大影响等。为解决负面影响，荷兰政府从 1989 年至今，先后制定了国家环境政策计划、“回归大自然计划”、“还地为湖”计划和“退滩还水”计划。

经验借鉴：1) 要统筹规划围海造地工程。从土地的合理利用、防治自然灾害、保护海洋生态环境等要求对工程的实施进行统筹规划；2) 实现海域综合管理。作为一项政府活动，海域综合管理需要制定颁布相关法律法规，成立或明确统一协调的管理机构，组织制定区域性海域管理规划，完善海域开发许可证制度和项目评价制度等；3) 构建全面的围海

造地评价技术体系。首先是基础环境评价技术体系，包括可行性预评估和判断完成效果的后评估；其次是工程环境评价技术体系，主要研究海岸稳定性、波浪流、波流环境下通航、海底地形地貌和潮汐梯度变化等。此外，还有对围海造地及海岸工程施工和营运期进行综合损益分析；4) 相关配套措施。根据国际经验，围海造地带给生态环境破坏几乎是不可避免的，所以需要针对围海造地的动因，从其它配套政策措施入手，尽量减少不必要的围海造地发生。

（供稿人：石晓平，南京农业大学公共管理学院院长、教授、博士生导师。）

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