

土地问题研究

2016年第1期



中国土地问题研究中心

CHINA CENTER FOR LAND POLICY RESEARCH

2016年6月30日

◆ 调研报告

- ◇ 南京市栖霞区农村宅基地调研报告

◆ 研究成果

- ◇ 江苏省农村土地使用制度改革成果要报
- ◇ 建设用地减量化内涵辨析与适用原则
- ◇ 上海市土地运行体征指标体系及决策咨询机制研究

◆ 工作动态

- ◇ 中国土地问题研究中心·智库专家论坛
——邀请国务院发展研究中心刘守英研究员来我校作报告
- ◇ 我院于水教授成果获“江苏发展研究奖”优秀成果一等奖
- ◇ 我院吴群教授团队承担的国家自然科学基金重点项目中期检查专家评审为优秀
- ◇ 我院与南京市土地整理和集体土地征收中心签署合作办学协议
- ◇ 我院石晓平教授、郭杰副教授荣获“江苏省优秀土地科技工作者”称号
- ◇ 台湾逢甲大学土地管理系谢静琪副教授到我院开展学术交流
- ◇ 我院与上海市建设用地和土地整理事务中心签订科研创新协同合作协议
- ◇ 第七届行知学术研讨会顺利举办
- ◇ 美国密歇根州立大学尹润生教授来我院做系列学术报告
- ◇ 美国马里兰大学公共政策学院执行院长一行来访我院
- ◇ 镇江市国土资源系统耕地保护骨干培训班在我院正式开班
- ◇ 我院石晓平教授受邀参加“中国农村土地制度改革国际研讨会”并做报告
- ◇ 我院冯淑怡教授入选2015年度长江学者奖励计划

◆ 国际经验

- ◇ 国外土地整治经验对我国土地整治的启示

调研报告

南京市栖霞区农村宅基地调研报告

【内容提要】南京市栖霞区当前面临较为严峻的人地关系，土地资源十分紧张，符合宅基地申请条件的农户难以获得宅基地。调查发现，当前南京市栖霞区农村宅基地使用与管理存在以下问题：农民宅基地权益保障与实现面临困难、农村宅基地存在分配不公、部分农村宅基地使用效率低下、农村宅基地缺乏退出机制、流转交易不畅。报告从法律政策、城镇化工业化进程中的发展取向、市场在土地资源配置中的决定性作用、土地承担维护社会稳定的功能等方面深入分析了问题产生的原因，并提出了相应的对策建议。

习近平总书记指出，土地是最基础的资源，耕地是我国最为宝贵的资源。土地的稳定性决定了我国现在整个社会结构的稳定性、人口分布的有序性。如果不考虑发展阶段，打破了这种稳定性，会造成社会的不稳定性，可能反过来影响到经济发展。2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（以下简称71号文），开宗明义地指出，土地制度是国家的基础性制度，事关经济社会发展和国家长治久安。这在党的文件上是第一次明确提出。土地问题始终与江山社稷和人民福祉息息相关，土地制度作为国家治理体系的重要内容与治国安邦紧密相连。历史和实践反复证明，作为生产关系的土地制度，与社会经济发展阶段相适应，就会有力促进经济社会发展；反之，也会对经济社会发展产生不同程度的阻碍作用。随着城市化、工业化的快速推进，地处南京市近郊的栖霞区城镇建设用地捉襟见肘，与此同时农村建设用地尤其是宅基地存在很多空闲、低效使用的情况；另外，由于耕地保护的硬性约束，符合宅基地申请条件的农户难以获得宅基地。由于处于城郊结合部，栖霞区征地拆迁情况较多，申请不到宅基地的农户担心将来发

生征地拆迁时得不到应有的补偿，自己应有的权益得不到体现。若不能从根本上解决农村宅基地使用与管理问题，势必将成为影响全区经济社会健康发展的瓶颈制约。因此，对城市近郊的农村宅基地使用管理开展深入调查研究具有重要意义。

一、南京市栖霞区面临的人地关系

栖霞区位于南京“东大门”，是南京重要的交通枢纽区，西接主城，北临长江，南依钟山。栖霞区是南京市重要的现代工业集中区，拥有国家级南京经济技术开发区、南京综合保税区、国际航运枢纽港区，2014年规模工业产值排在南京各区第一位；国内生产总值达到 772.71 亿元，同比增长 23%。栖霞区下辖 9 个街道，82 个社区居民委员会,30 个村民委员会，户籍人口约 44.38 万人，其中农村人口 7.72 万人；土地总面积为 395.44 平方公里，其中建设用地 172.71 平方公里，农用地 146.77 平方公里，未利用地 75.96 平方公里，具体土地利用结构如图 1 所示。

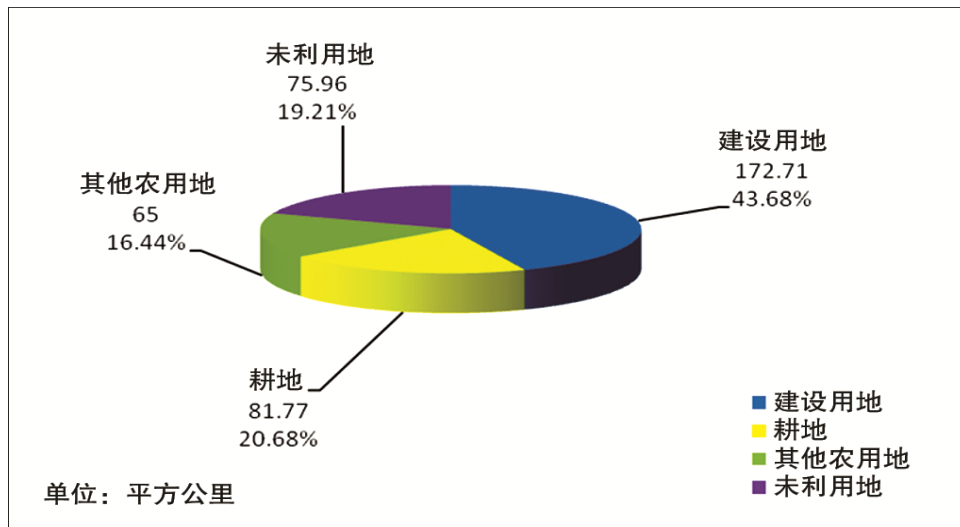


图 1 南京市栖霞区土地利用结构（2014 年）

由图 1 可知，建设用地是栖霞区的主要土地利用类型，占土地总面积的 43.68%，其中城镇及工矿用地占建设用地比重最大，达到了 81.85%。从土地开发利用程度看，已利用土地面积达 319.48 平方公里，占土地总面积的 80.8%，土地利用率高，可供开发土地面积有限。未利用土地

中，水域及水利设施面积占了 89.78%，可供开发的面积仅有 7.76 平方公里。栖霞区作为南京市未来发展的重要区域之一，生产生活对建设用地的需求量仍然很大，而随着生态环境保护意识的增强和耕地保护战略的实施，各项建设用地供给面临前所未有的压力，这就对栖霞区建设用地尤其是宅基地高效利用提出了新的要求。但是，全区人均建设用地不断扩张，从 2010 年的人均 0.51 亩增加到 2014 年的 0.58 亩，增长比例达到 15%。随着城镇化进程的推进，越来越多的农村人口转移到城镇，农村建设用地理应逐渐减少。从 2010 年至 2014 年，栖霞区的农村人口数量和户数出现了先增长后下降的趋势（表 1），栖霞区的城镇建设用地面积增加了 1140.53 公顷，增加了 11.82%，但村庄建设用地同期不仅没有减少，还增加了 30.60 公顷。由此可见，南京市栖霞区当前面临较为严峻的人地关系，土地资源十分紧张，农村宅基地的使用效率亟需提高。

表 1 南京市栖霞区农村人口变化情况表（2010—2014 年）

年份	2010	2011	2012	2013	2014
农村人口（万人）	6.91	7.45	8.11	7.68	7.72
户数（万户）	2.47	2.69	2.98	2.81	2.81

注：数据来源于历年《南京统计年鉴》。

二、调研的基本情况

为了深入研究栖霞农村宅基地使用管理工作中的问题，成立了《栖霞区农村宅基地调查研究》课题组，课题组成员由南京市国土资源局栖霞分局、南京市栖霞区政协业务骨干和南京农业大学教师、研究生组成。2015 年 8-9 月，课题组进行了多次专题研讨；10 月份，课题组深入南京六合区和常州武进区等在农村宅基地使用管理方面有着丰富经验的地区考察学习；2015 年 10-11 月，课题组先后赴西岗、栖霞、八卦洲等街道进行深入调研和实地考察，召开街道领导及有关部门工作人员座谈会 6 次，农户家庭入户访谈 635 户（有效问卷 629 份），并邀请土地管理部

门以及相关领域的专家学者座谈访谈，共同为栖霞农村宅基地使用管理工作出谋划策。为确保本次调研数据的代表性与有效性，课题组对调研样本进行了认真筛选，综合考虑了样本区经济社会发展水平、工业化城镇化水平、农民非农就业、地理区位、群众基础、农村宅基地矛盾状况及其管理水平等情况。

三、南京市栖霞区农村宅基地现状分析

1、改革开放以来绝大部分农户宅基地面积维持原状

目前，南京市栖霞区共有 35387 宗宅基地，面积 29.44 平方公里，占全区整个建设用地面积的比例为 17.05%。栖霞地处南京近郊地区，土地资源尤其是建设用地资源十分紧张，政府对农村宅基地的管理也较为严格，大部分农户改革开放以来宅基地面积均维持在原有水平。在 629 个有效调查样本中，79.01%的农户的宅基地面积多年来没有变化，有 1.75%的农户的宅基地面积还有所减少，宅基地面积有所增加的农户只有 117 户，占比只有 18.60%。宅基地面积增加主要的原因是人口增加、子女成家、家庭经济条件变好改善居住、继承父母的宅基地或邻居搬走转让。

2、农村房屋较为陈旧，农户合理的宅基地需求很难得到满足

调查显示，70%的农民住房建于上个世纪，有的使用年限超过 60 年，2010 年以后建设的农村住房比例只有 7%。符合农村宅基地申请条件但没有获批的农户比例达到 42.13%，主要原因是基本农田保护压力大，土地资源紧张，无地可批；也有农户反映，农村宅基地审批程序过分复杂，老百姓办事难。从整个栖霞来看，各街道（主要是龙潭、八卦洲）2004 年以前宅基地申请数量较少，在 200 户左右；2004 年 5 月-2005 年 5 月因土地管理体制调整暂停审批宅基地，申请数量减少；2005 年恢复后，宅基地申请审批数量有所回升；2007 年-2009 年因受拆迁影响，出现了宅基地申请的高峰，2010 年后有所回落；2012 年规划调整后，因部分村庄不符合规划停止宅基地审批，申请数量进一步下降。

3、宅基地超标、空闲现象较为普遍，集约利用水平较低

根据现行的政策规定，栖霞每个农户宅基地的面积不得超过 135 平方米。根据南京市国土资源局栖霞分局的统计，宅基地面积超过 135 平方米的占宅基地总宗地数的 64.4%；一户多宅的占 11.6%。样本区农户调查结果显示：44.67%的农户宅基地面积超标，宅基地空闲或部分房屋空闲的比率为 18.92%，10.17%的农户存在一户多宅情况。这些数据表明栖霞农村宅基地超标、空闲较多。此外，农村宅基地的集约利用水平还不高，79.17%的农村房屋为二层建筑，三层建筑的比例仅为 5.09%，还有 14.15%的农村住宅是砖瓦平房，只有一层建筑。

4、宅基地发证率较低，农民宅基地权属意识较强

根据南京市国土资源局栖霞分局的统计，栖霞区农村宅基地确权登记发证的比例在 35%左右，未发证原因主要是用地手续不完备和一户多宅。但是，在本次实地调查中，83.15%的农户拥有宅基地有产权证书，83.62%的农户拥有房屋产权证书。在宅基地权属认知上，69.95%的农户认为宅基地归自己所有，11.29%的农户认为归集体所有；13.99%的农户认为归国家所有。另有 97.13%的农户认为宅基地应有继承权，41.81%的农户认为宅基地可以到银行进行抵押，认为宅基地能够买卖的农户的比例达到了 43.72%，认为宅基地能够以租赁等方式流转的农户的比例为 24.32%，而且 74.72%的农户认为宅基地流转的收益应该归自己。这表明农民对宅基地具有较强的权属意识，认为自己对宅基地应该具备较为充分的权益。

5、农民居住消费潜力很大

2013 年，南京市栖霞区农民人均年纯收入达到 18763 元，同比增长 11.85%；在纯收入中，工资性收入占比最高，达到 76.33%，其中，绝大部分来自于在本乡地域内劳动得到的收入。由此可见，作为南京市近郊区，栖霞区的农民主要是在本地区实现了非农就业，所以农民对宅基地的需求没有随着非农就业的发展而减少。人均年生活消费支出为 13723

元，同比增加 11.43%。在各种消费支出项目中，食品消费支出最大，居住消费品支出比例很小，只有 4%左右。可见，农民居住消费有很大的上升空间。如果能够盘活现有的存量宅基地、允许农民提高宅基地的容积率，将会极大地激发农民对住宅的投资热情，从而带动地方经济的发展。

四、当前南京市栖霞区农村宅基地使用与管理存在的问题

1、农民宅基地权益保障与实现面临困难

农村宅基地权利体系包括所有权、占有权、使用权、收益权、处分权、优先购买权、复垦发展权和地役权等，根据现有法律，农户宅基地使用权是一种用益物权，但在现实中，农户对宅基地的用益物权只有占有和使用权，没有收益权，处分权也不完整。在实地调研过程中，虽然分别有 41.81%和 28.93%的农民对于宅基地能否去银行进行抵押贷款的问题给出了明确的态度，但不可忽视的是仍然有高达 27.03%的受访者表示对宅基地抵押贷款的概念不理解或者不清楚（图 2），少数人表示自己从未听说，这表明当前有不少农户对农村宅基地的抵押权还不清楚。另外，宅基地抵押权在现实中也遇到了困难，由于多方面的限制，宅基地市场价值不高以及农民到期不能还贷时变现能力较差，很多金融机构不愿意提供抵押贷款。关于宅基买卖交易的权利，43.72%的农户认为宅基地能够买卖，而 36.57%的农户持相反意见；同时，有将近 1/5 的受访者态度模棱两可，表示自己不清楚或者不方便表态。这表明农民对自己的宅基地权利认识并不一致，同样会给权利的行使和实现带来困难。



图 2 农民对宅基地是否可以到银行抵押贷款的看法

2、农村宅基地存在分配不公

本次调研中，接近一半的受访者表示存在宅基地分配不公的情况，主要表现有：（1）宅基地面积与家庭现有人口数不匹配。有四代同堂的农户因为迟迟无法获得新的宅基地而只能拥挤地住在一起，这种情况多发生在有几个儿子的家庭，因为成年儿子结婚时无法分户，只能住在一个宅基地上；与此同时，也有部分农户因为子女外出工作落户城市或者人口自然消亡等原因而造成了宅基地闲置。（2）一户多宅现象。这种现象主要分为两大类：一类是在父母本来就已经取得了集体分配的宅基地的基础上，其子女在成年结婚后自然分户，同时也取得了新的宅基地；子女在父母去世后将老人原有的宅基地继承下来，造成了一户同时拥有两个甚至多个宅基地的事实。另一类则是有权有势的家庭（主要是干部家庭）通过各种不正当手段在原先已有宅基地的基础上扩建住房或者获取新的宅基地或者购买他人闲置宅基地。虽然我国禁止宅基地买卖，但是调查发现农村还是存在宅基地私下买卖的行为。有些较为富裕的村民搬离了原来的村庄，在城镇中购买住房并定居了下来，便将村里闲置的房屋转卖给他人，甚至是外村居民，虽然这种行为无法获得法律承认，也不能在产权登记中被合法登记确权，但这种私相授受的行为的确会造成一户多宅的状况。（3）有户无宅的情况。有些地区存在兄弟几个住在一个宅基地上的情况。由于无法获得新的宅基地，兄弟几个实际上是不同户口的人家一起挤在原先父辈的宅基地上，相当于有人是有户无宅。这种情况在农村虽然比较少见，但是极易引发家庭矛盾。其中，少数村民采取将原有宅基地一分为二或者一分为三的做法，将原有宅基地上的住房拆除，重新分开建房，这样虽然可以避免家庭之间的矛盾，但是户均的宅基地面积难以满足实际所需，容易造成宅基地范围超出原有规划、建房面积超出原有规定的情况，其次还会造成房与房之间间距过小，在观感和安全性上都存在隐患。

3、部分农村宅基地使用效率低下

调研发现，栖霞存在农村宅基地空闲或部分房屋空闲的情况，比例大约为 20%。产生空闲主要有五种情形：（1）家庭主要劳动力外出打工，很少回家居住。此情形大多导致的是房屋空闲，占空闲的 42.0%。（2）儿子分户、女儿出嫁等原因导致人口减少。这种情况导致宅基地空闲的比例为 20.2%。（3）已经在城市买房，这种情形导致的宅基地闲置占比是 15.1%。（4）房子本身太大，面积超标，但是人少住不完。由于此种原因导致的房屋部分空闲占总空闲的 10.3%。（5）由于其它一些原因导致空闲或闲置，例如危房不能居住，周围环境条件不好不适宜居住，不符合城乡规划拿不到建设许可证等，由于这些原因导致的宅基地空闲占总空闲的 12.4%。各种情况比例分布如图 3 所示。此外，一户多宅和农村房屋建筑容积率过低也导致宅基地使用效率低下。

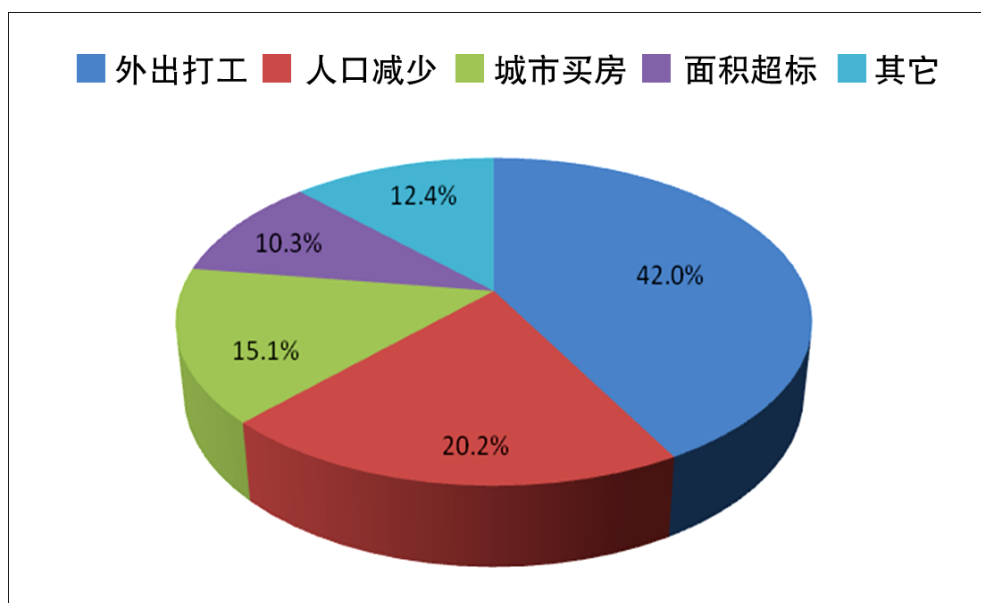


图 3 农村宅基地空闲五种情形的比例分布

4、农村宅基地缺乏退出机制

目前，农村宅基地使用与管理实践中存在一户多宅、空闲等问题，迫切需要将闲置、多余的农村宅基地进行流转、退出，但是现实中缺乏

农村宅基地退出机制。2015年2月3日，中共南京市委办公厅、南京市人民政府办公厅印发了《南京市深化农村产权制度改革实施方案》的通知，南京市将探索由政府或集体经济组织参照征地拆迁补偿安置标准，对进城落户农民自愿退出的闲置住房和宅基地给予补偿，补偿方式可选择货币形式，也可采取住房或物业等多元安置方式，并按照土地利用总体规划和城乡建设规划，推进盘活农村存量宅基地。课题组对农户是否愿意退出宅基地进行了意愿调查，在问到“是否愿意退出宅基地，到中心村或城镇居住？”这个问题时，有289个农户回答“是”，占调查总户数比例的45.9%。在不愿意退出宅基地的农户中，6.35%的农户觉得会影响农田生产；12.69%的农户认为经济补偿不够；9.62%的农户担忧社会养老保障问题；16.15%的农户考虑到经济收入（就业）不足以支撑以后的生活；45.77%的农户认为到城镇住不习惯，不如农村宽敞；还有9.42%的农户选择了其他原因，具体见图4。可见，农户对宅基地退出的顾虑，主要来自于长期以来的生活习惯、进入城镇的就业、生活费用、经济补偿以及养老等方面，其中生活习惯、经济收入与就业以及经济补偿排在了前三位。这表明，农户对宅基地的退出有补偿过低的心理暗示，因为退出的补偿价值预期不高，退出意愿并不太强烈。同时，在此次调查中一些年纪较大的农民对宅基地居住功能的依赖性较大，对宅基地有很强的心理归属感和情感诉求，不愿意年老了再换一个新的生活环境。本次调研还询问了农户退出宅基地的补偿形式，51.83%的农户选择了安置补偿，只有10.81%的农户选择货币补偿。可以看出，相对于货币补偿方式，农户比较容易接受以安置方式退出宅基地。综上所述，政府相关部门在完善宅基地退出补偿机制时应该实行货币化补偿与非货币化安置相结合的二元模式，具体的安置补偿方式也应顺应农户的意愿，做到具体情况具体分析，才能更好地完善宅基地退出机制。

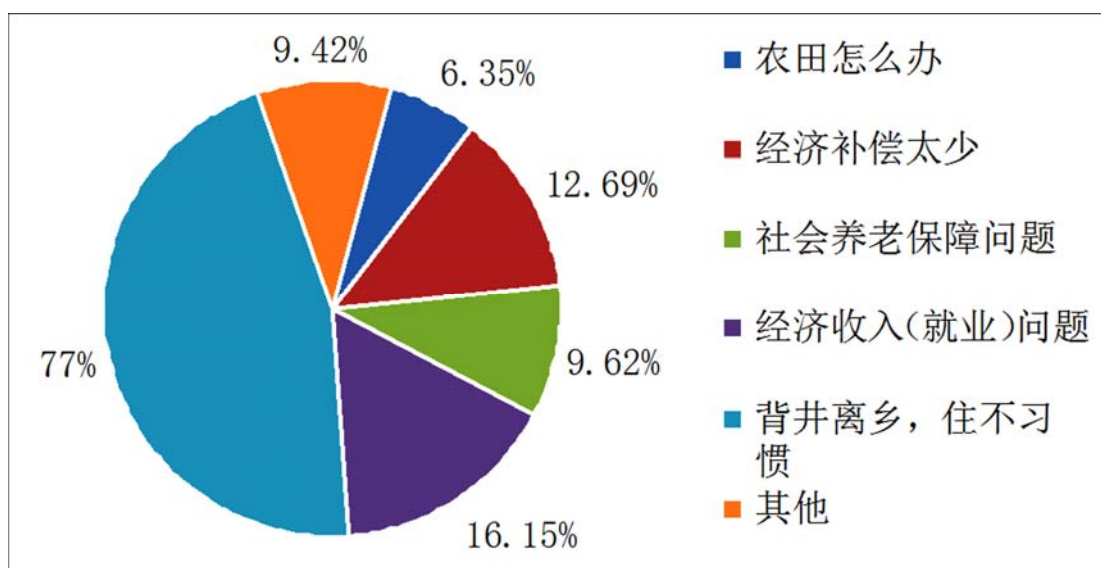


图 4 农户不愿退出宅基地的原因

5、农村宅基地流转交易不畅

当前，农村宅基地流转存在很多问题，主要包括以下四个方面：（1）流转缺乏明确的法律依据。国家法律缺乏对农村宅基地流转的条件、范围、期限、方式、收益分配及流转后土地产权调整等方面的明确规定，地方政府根据当地实际情况所做的一些配套性管理办法，缺乏法律效应且难以统一。由于缺乏法律支持，地方政府管理困难加大，大量宅基地私下流转，形成隐形市场，扰乱了正常的土地市场秩序，妨碍农村经济的发展。而且一旦流转后产生矛盾和纠纷，缺乏法律的保障和依据。（2）流转缺乏明晰的产权保障。现在农村宅基地管理机构主要是土地管理部门和乡镇人民政府，由于管理制度的不健全，农村宅基地的申请发证也存在一定的滞后性，登记发证工作未能全面普及。明晰的产权证书是宅基地流转的重要前提，但调查中不少农户缺少《集体土地使用权证》和《房屋所有权证》，还有部分农户产权证和现状不一致，妨碍农村宅基地的合法流转。（3）流转缺乏规范的市场体系。根据《物权法》的规定，

农户宅基地流转只能在村集体内进行，不得转让给本集体外的居民。由于法律制度的规定，农村宅基地的流转受到诸多的限制，使得宅基地很难在市场上自由流转，其真实的市场价格也很难反映。在此情况下，由于流转可以获得收益，灰色隐形流转市场逐渐发展起来。(4) 流转缺乏健全的收益分配机制。根据我国《土地管理法》、《物权法》的规定，农民宅基地土地所有权归集体所有。由此，宅基地流转的收益主体应该为国家、集体经济组织和农民个人。但由于国家缺乏对宅基地流转的规范，农户买卖、流转宅基地多是隐形交易，获得的收益多是归农民个人所有，所有者权益并未得到体现，宅基地收益分配有失公平。

五、原因分析

我国农村宅基地问题并非简单的土地问题，它涉及到经济发展、人口户籍、社会保障、乡村治理、乡风民俗等，是一个经济、政治、社会的综合性问题。要真正解决宅基地问题，需要跳出土地问题，站在更高的视角，深刻分析问题产生的根本原因。本研究主要从以下四个方面探寻宅基地问题产生的原因。

1、法律政策不完善

我国关于宅基地的法律政策主要见于《物权法》、《土地管理法》、《担保法》、《关于深化改革严格土地管理的决定》、《关于加强农村宅基地管理的意见》、《关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》、《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》等。根据现有法律政策，农户宅基地使用权是一种用益物权，但《中华人民共和国物权法》规定“宅基地使用权不得抵押。”按照物权法规定，农户对宅基地的用益物权只有占有和使用权，没有收益权，宅基地使用人不能以此获取收益。按照这样的规定，农民对宅基地的用益物权事实上就是一个居住权，而且是按照规定面积的一户一宅的居住权。停留在居住权意义上的宅基地制度，既与法律规定其为用益物权不符，也与现实相差悬殊。需要赋予农民对宅基地更充分的占有、使用、收益和转让

权以及继承权，使其真正成为农民的财产。目前，我国对农村宅基地使用与管理的法律政策不够完善，导致农村宅基地使用效率低下、分配不公，没有很好地维护农民宅基地权益，阻碍了农村社会经济发展。

2、城镇化、工业化进程中的发展取向出现偏差

改革开放以后，我国大力发展城镇化与工业化，强调以城镇为中心的发展取向，使城镇面貌发生了翻天覆地的变化，在此过程中，形成了资金投入、户籍治理、劳动用工、社会福利、公共基础设施建设等方面存在巨大差异的城乡二元结构，拉大了城乡差距。国家统计局的数据显示：城乡居民收入差距由1985年的1.9:1，扩大到1994年的2.4:1，2013年达到3.03:1。假如考虑到城市居民享有的各种福利和补贴，而农民收入中包括生产经营支出等因素，实际收入差距可能要达到6:1。

在城镇化、工业化快速发展过程中，大量农村土地被征收，转为城镇建设用地，在此过程中农民的利益受到了极大的损失。中央财经领导小组办公室副主任陈锡文曾表示，改革开放以来通过低价征收农民土地，至少使农民蒙受2万亿元损失。在市场经济条件下，土地是农民最重要的财产。但现在农民的土地权益却受到很大限制，包括农民不能分享被征收土地的增值收益，也包括不允许集体建设用地入市。一个重要原因就是政府经营土地与民争利。社会产品的分配，以生产条件的分配为前提，农民的生产条件受到不合理的限制，在社会分配关系中的弱势地位，也就不可能根本改变。为此，中央提出了加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制。十八届三中全会强调，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍，必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

客观分析，城镇居民有更多机会把自己拥有的财产进行再投资，以获取更多的财产性收入，而农民却鲜有财富积累和投资渠道来获得更多的财产性收入，尤其是土地作为农民最重要的生产和生活资料，没有随

着城镇化和工业化浪潮为农民带来更多的增值收益。如果农民能够对其土地资产尤其是宅基地进行盘活、流转，将能够提高其土地财产性收入，也有助于缩小城乡居民收入差距。为此，在中央全面深化改革领导小组第七次会议审议的基础上，中央 2015 年 1 月印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，标志着以维护农民土地权益、保障农民公平分享土地增值收益为目的农村宅基地制度改革正式开始试点。

3、市场在土地资源配置中的决定性作用不够

十八届三中全会提出了让市场在资源配置中起决定性作用。土地是基本的要素资源之一，理所当然地应该发挥市场机制的配置作用。国内外的实践已经证明，计划经济不能实现包括土地在内的所有经济资源的有效配置，所以才普遍由计划经济转向了市场经济。具体到中国而言，市场由最初作为辅助的调节手段，逐步演变成与计划并列的双轨之一，然后又由资源配置中的基础性作用转变为决定性作用。但是，我国市场体系尚不完善，难以适应产业转型升级和经济发展方式转变的要求。具体表现在市场开放性不够，部分领域存在不当准入限制；竞争公平性不够，市场分割和地方保护现象时有发生；市场运行透明度不够，人为制造寻租空间；部分基础产业和服务业价格尚未理顺，存在严重扭曲；要素市场发展滞后，要素配置效率亟待提高等等。在土地资源上，我国土地市场体系还不完善，尤其是农村土地市场发展滞后，农村宅基地市场受到体制机制的约束，市场交易的主体受到极大的限制；农村宅基地管理主要靠的是行政手段，存在以权谋私、分配不公的现象；农村集体土地与国有土地在财产权利、市场准入、收益分配等方面尚未取得平等地位。从现实情况看，相当数量的集体土地已经进入非农建设市场，但往往受制于规划和法律的约束，配置和利用效率不高，应有权益得不到认可和保护。所有这些都要求我们对包括宅基地在内的农村土地资源实行市场化配置，充分利用价格、税收等经济杠杆，发挥市场竞争机制的作用。

不仅如此，土地利用规划的制定与土地用途管制的实施，也必须建立在市场对土地资源配置起决定性作用的基础之上，充分尊重土地市场的规律，依据由土地市场形成的反映土地资源稀缺性及其机会成本的土地价格。

4、土地过多地承担了维护社会稳定的功能

我国农村宅基地制度发端于集体化时期。由于历史原因，它承载了特殊的政治和社会功能，尤其是社会稳定功能，就是起到稳定社会、稳住农民的功能，在农民向城市流动不能落地的制度安排下，土地制度保证农民不失地、不失所，就成了重要的政治考量之一。基于这种考虑，宅基地实施的是无偿分配制度，只要是集体组织成员，就可以无偿取得宅基地。有一种观点认为，宅基地不能市场化的原因在于宅基地的社会保障功能，农村尚未建立健全的社会保障机制，因此包括宅基地使用权、土地承包经营权在内的一系列权利事实上是起着社会保障的功能，保障农民的基本生活条件。因而，如果放开宅基地的话，将会导致很多农民为眼前利益而出卖宅基地最后可能导致很多农民流离失所，最后危及农村的稳定。但是仔细分析，我们会发现这种理由并站不住脚。这种观点显然是将农民视为低智商、非理性的人，视农民为无完全民事行为能力人，并以监护人自居。事实上，这种假设是对农民的歧视。另外，这也是对农村实际情况缺乏了解的主观臆想。诚然，现在很多农民进入城市打工，但是这么多的农民工并非最后都在城市落脚了，只有极其少数非常优秀的人才会在城市落脚生根，剩下的绝大多数还将回到农村去生活，他们外出打工的主要目的还是给家庭带来财富。所以我们不能把出来打工的农民等同于出卖宅基地的农民。这种对农民居无定所的担心表面上看起来冠冕堂皇，其实还是计划经济模式的思维在作怪，并没有体现农民的意志、真正考虑农民的切身权益。

六、对策建议

1、加强农村宅基地确权登记发证工作

为维护农村集体经济组织和农民的合法权益，需要稳步推进农村宅基地和农房确权登记发证工作，该项工作需结合国家建立和实施不动产统一登记相关政策和栖霞区实际。通过开展农村宅基地和农房统一登记发证试点工作，全面查清农村范围内包括宅基地等集体建设用地每一宗土地的权属、位置、界址、面积、用途、地上房屋等建筑物、构筑物的基本情况，基本实现宅基地和农房统一调查规范、统一软件平台、统一数据管理、统一作业要求、统一质量标准、统一档案管理的目标，为全面推进农村宅基地制度改革奠定基础。确权登记发证工作应本着“尊重历史，面对现实，实事求是”的精神，制定详细的工作方案。确权登记的必备条件至少包括以下四个方面：（1）一户一宅，因继承房屋形成的“一户多宅”除外；同时，确权登记发证可以与税收政策进行有机结合，如继承的宅基地及其上面的房屋，必须有遗产税的纳税凭证方可确权登记发证；（2）建房、购房时为本集体经济组织成员且符合宅基地申请条件，或虽非本集体经济组织成员，但经批准回乡落户定居建房、因地质灾害防治、新农村建设、移民安置等集中迁建，经有权机关批准建房；（3）房屋占地在2014年度土地利用现状变更调查成果为非农用地；（4）权属无争议。

2、提高农村宅基地节约集约利用水平

通过多种形式开发整理闲置宅基地、空心村、城中村，盘活现有存量建设用地资源，推进农村环境综合整治，促进土地节约集约利用，实现农村公共服务设施达标、内部交通配套完善、基础设施齐全、村容环境卫生整洁。对于农户由于人口增加或改善性居住需求的情况，在不影响城乡规划和农村生态景观的前提下，应允许农户利用原有的宅基地扩大容积率，增加农村住房面积。本次调查中，对于调查者提出的是否有必要允许农户利用原有的宅基地扩大容积率，增加农村住房面积的想法，61.5%的农户表示有必要，他们认为由于社会经济的发展，宅基地用地紧

张可以理解，集体没有多余的宅基地分配给他们以满足他们的刚性需求也可以接受，但是应该允许可以在原有的宅基地上多盖几层，这样既可以满足农户的生产生活需要，又可以集约利用土地，不仅应该允许，而且应该大力提倡。

3、探索农村宅基地有偿使用制度

通过调研和参考国际国内的有益经验，课题组认为，可以逐步探索农村宅基地有偿使用制度。对因历史等原因形成的超标准宅基地和“一户多宅”的情况，以及非本集体经济组织成员通过房屋继承等其他方式占有、使用的，由农村集体经济组织主导探索实行有偿使用。在充分考虑农民承受能力的前提下，农村集体经济组织可按照宅基地取得方式、区位差异和使用主体等情况，制定差别化的有偿使用标准和缴费办法。具体来说，农村宅基地有偿使用制度包括以下几个方面：（1）对于宅基地面积超标的情况，在标准以内的宅基地面积实行无偿使用，超过标准的宅基地面积实行有偿使用，有偿使用的价格和缴费办法由农村集体经济组织制定。（2）对于一户多宅的情况，按照《中华人民共和国土地管理法》第六十二条的规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，多出的宅基地应无偿退还给原分配宅基地的集体，如果宅基地上有地上附着物（含房屋），给予一定期限让地上附着物的产权人进行处置，到期没有处置的由集体进行购买，购买价格参照市场价格决定，必要时可以请专业评估机构对价格进行评估；到期不退还的，实行有偿使用，有偿使用的价格和缴费办法由农村集体经济组织制定。（3）在条件成熟时，国家可以考虑对超过“一户一宅”继承的宅基地及其房屋征收遗产税，以激励农户将多出一户一宅标准的宅基地退还给集体，提高宅基地的使用效率。

4、建立农村宅基地流转机制

在确保“户有所居”的前提下，农村宅基地使用权在取得合法产权证书以后可以转让、出租等方式流转给农村集体经济组织内部符合申请条件的农户，双方商定价格签定书面流转协议后，经集体经济组织鉴证，履约后及时办理变更登记。待条件成熟时，农村宅基地使用权流入的对

象也可以逐步扩大到其他集体经济组织成员乃至城镇居民（前提是修改相关的法律法规），这样可以彰显农村宅基地使用权的真实价值。建立合理的流转收益分配机制是农村宅基地流转的关键，政府应该加强对宅基地流转收益分配各个环节的管理。土地使用过程中由于使用者对土地投入使得土地增值的应该获得土地收益补偿，由于政府行为产生增值收益的应该交纳一定的税费给政府，另外，作为土地所有者的农村集体经济组织也可以获得一定收益，以体现土地所有权在经济上的实现。因此，农村宅基地流转收益分配的主体包括国家、集体和农户，各地可根据地区的实际情况合理的划分国家、集体和农户的收益分配比例。农村宅基地流转具体的交易原则、交易范围、交易主体、交易方式、交易程序及收益分配办法等由各地政府和农村集体经济组织制定。对于农村宅基地有偿使用和退出后盘活利用取得的增值收益，农村集体经济组织应建立健全民主理财机制，将收入和分配情况纳入村务公开；该收益属于农村集体经济组织所有，实行专户管理，由集体成员共同分享，主要用于集体成员内部分配、建立农村集体经济组织成员社会保障机制和改善生产生活条件的美丽乡村建设等。

5、构建农村宅基地退出机制

为了提高宅基地使用效率，需要构建农村宅基地退出制度，具体包括2个方面：（1）农村宅基地自然退出制度改革。对于农户家庭人员死亡在本集体又无户籍人口等情况涉及到的宅基地，由原分配宅基地的集体收回，如果宅基地上有地上附着物（含房屋），给予一定期限让地上附着物的产权人进行处置，到期没有处置的由集体进行购买，购买价格参照市场价格决定，必要时可以请专业评估机构对价格进行评估。（2）农村宅基地主动退出制度改革。对于只有一户宅基地的农户，由于进城定居等原因造成宅基地闲置，农户可以主动自愿将宅基地退给原分配宅基地的集体，宅基地及其地上附着物（含房屋）由集体进行购买，购买价格可以参照市场价格决定，也可以由农户和农村集体经济组织协商决

定，必要时可以请专业评估机构对价格进行评估。在农村宅基地退出过程中需要考虑以下三个方面：

（1）在宅基地确权登记过程中，针对有退出意愿的农户开展退出宅基地政策培训，农户通过了解国家政策，以正确的方式维护自身在宅基地退出利益，提高农户退出宅基地的积极性。

（2）做好农村详细规划，有计划开展农村宅基地退出治理。规划部门依据农村宅基地利用现状及社会经济发展需要，制定符合农村实际情况的村级详细规划，在时间与空间上合理安排闲置宅基地退出，利用农村宅基地内部挖潜，改善农村生活居住环境。

（3）就业和社会保障要先行于宅基地退出。从本次对农户的调查来看，有很大一部分农户对宅基地退出的态度较为犹豫，当问及原因时，养老和就业是主要原因，这说明针对农村宅基地的退出不能急于求成，也不是安置补偿就能彻底解决的。最近几年在各地出现的“被上楼”也正说明此问题的严重性，只要农户的就业还在土地上，集中居住就会给农民造成更大的负担。因而，在大规模的宅基地退出之前，各地需要优先考虑的是这部分农民的非农就业问题，只有这一问题解决了，宅基地退出才能顺利推行。另外，随着集中居住成本以及物价水平的不断上升，地方政府要充分考虑到这些问题给农民养老增加的成本，各地要逐渐建立完善社会保障机制，以解除农民的后顾之忧。

6、改革宅基地审批制度，发挥村民自治组织的民主管理作用

使用存量建设用地的，由村集体经济组织上报镇级人民政府审批；使用新增建设用地的，由村集体经济组织经镇人民政府审核后上报区人民政府审批。对退出的宅基地综合整治实行动态跟踪管理，土地利用年度变更调查时统一进行核查；综合整治后，及时进行地类变更。在宅基地使用与管理中，充分发挥村民自主管理作用。落实村级各项民主管理制度，健全和完善农村集体经济组织对宅基地的管理职责，农村集体经济组织主导宅基地取得、流转、退出和收益分配，通过村规民约、民主协商等有效形式，加强和规范管理，充分体现农村集体经济组织的所有

权主体地位。探索在农村集体经济组织内部成立理事会、监事会，发挥管理和监督作用，保障农民参与、民主管理的自治权益。宅基地的取得、有偿使用、退出和收益分配等事项，须召开村民大会或村民代表大会集体决议并予以公示；宅基地的收益分配及使用管理等事项，须发挥村民理财小组、监事会的作用。建立救助和仲裁机制。经农村集体经济组织认定的虽符合宅基地申请条件、但无力自建的低收入家庭，可以在农户申请、条件许可、成员认可的前提下，由农村集体经济组织以适当方式提供救助。对农村宅基地确权、取得、使用、流转、退出和收益分配等环节产生的各类纠纷和矛盾，由农村集体经济组织按照村级内部治理的规范要求制定调处办法并妥善处理。建立宅基地申诉仲裁委员会，成员由有威望的集体成员和相关的政府人员组成，针对各类纠纷和矛盾进行仲裁，也接受相关问题的申诉。对仲裁结果不服的，可依法向人民法院提起诉讼。

（供稿人：郭贯成，南京农业大学公共管理学院土地管理系主任、
教授、博士生导师。）

研究成果

江苏省农村土地使用制度改革成果要报

【内容提要】根据农业部《关于加强新形势下农村改革试验区工作的意见》（农政发【2010】2号），省委、省政府于2012年在全省范围内设立了苏州市、如皋市、丹阳市、金湖县、铜山区、锡山区、东海县、东台市、武进区、江都区、泗洪县、靖江市和高淳区13个农村改革试验区，试验期限为3年。在本轮改革试验结束之际，南京农业大学石晓平教授等人受省委农工办、省综改办委托，与江苏省社科院联合组建专家评估小组，于2015年7月—10月对全省13个农村改革试验区的试验方案实施情况进行了第三方评估。本次评估采用资料分析与深入实地调查相结合的方法，依据实地调研所获取的第一手资料，结合各位专家现场考察与思考讨论，与各试验区实施方案的计划、主要措施及目标进行对比，对试验方案的总体实施情况进行了客观评价，总结了江苏省在城乡发展一体化改革、农村金融改革、农业经营体制改革和土地使用制度改革等方面的主要成果及存在的主要问题、制约因素，提出了进一步深化农村改革的政策建议，进一步明确了我省下一阶段农村改革试验的重点方向。评估小组认为，在农村土地使用制度改革方面，我省各试验区取得了以下成果：

一、创新确权颁证模式，扎实推进土地承包经营权确权颁证工作

当前，各试验区均进行了土地承包经营权确权登记颁证工作，从法律层面上明确了农民对于土地承包经营权占有、使用、收益的权利。高淳区在东坝镇红松村进行规范化确权登记颁证试点基础上，探索总结出前期准备、入户调查、测量成图、审核公示、登记造册、建档入库的“六步工作法”和以保障妇女儿童土地权益为核心内容的“共有人登记法”。高淳区的土地确权登记颁证工作把承包地块面积、空间位置和权属证书、

承包合同等落实到农户，做到“确实权、发实证”，因其针对性强、操作规范、效果突出被誉为“高淳模式”，并在全省推广。

与高淳区土地确权登记模式不同，苏州市和靖江市的很多地区由于经历了长时间的土地流通过程，承包地地貌变动大，农户承包地界线不复存在，因地制宜采取了“确权确股”和“确权确利”的确权登记方法，降低了确权颁证成本，避免“反公地悲剧”的发生，且为适度规模经营创造了条件。这种确权登记方式适用于人均耕地面积少、地貌发生改变、土地整体流转并都成立土地股份合作社、社会经济发展水平较高、土地的社会保障功能较弱的地区。

二、组建产权交易中心，完善农村产权交易市场体系建设

东海县于 2012 年 5 月成立了全国首家农村产权交易所，将农村各类资源进一步盘活，有效整合了城乡资源，使农村产权流通更为便捷，农村产权交易更加规范。在总结提炼东海县试点做法和经验的基础上，省有关部门组织开发了覆盖省、市、县、乡（镇）、村五级的全省统一的农村产权交易软件平台。依托省农村产权网络交易平台，各改革试验区均设立了区（县）、镇（街道）两级农村产权交易中心，实现了农村产权交易的全程信息化。

各试验区机动灵活划分县、乡两级农村产权交易中心业务范围，方便农民就近交易，提高办事效率。如江都区连片土地流转 100 亩以上和超过 5 万元的农村资产流转进入区级平台交易，100 亩以下的土地流转和 5 万元以下的农村资产交易则在乡镇一级平台；而高淳区针对当地农村产权交易量大、时间段相对集中等特点，选择了以镇农村产权交易中心为主的工作模式。

从农村产权交易中心的组织形式来看，各地尽可能依托现有行政机构，节省人力。如高淳区采取产权交易中心和农经办合署办公；如皋市依托农经服务中心；丹阳市依托市公共资源交易中心组建农村产权交易所。建立了监督机制，对农村产权交易流程进行监管。如金湖县成立农

村产权交易监督管理委员会，负责交易信息的发布和产权交易流程管理及监督等工作。

三、培育新型经营主体，构建农业社会化服务体系

各试验区大力培育家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体，努力提高农业生产组织化程度，初步形成“适度规模经营+农业社会化服务组织”的农业经营体系，有效推进了农业生产方式转变，促进了现代农业发展。

各地围绕培育新型农业经营主体、创新现代农业经营组织进行了许多有益探索。如高淳区建立农民专业合作社联社、农产品销售合作社服务大厅和网上平台，为新型农业经营主体培育搭建交流、交易平台，并探索建立农民职业创业园和培训中心，依托近 10 所科研院所师资力量培育和辅导职业农民队伍。铜山区结合自身实际，在全省率先明确了家庭农场内涵和家庭农场标准。

围绕农业社会化服务组织建设，铜山区和泗洪县等地组建了粮食生产和育苗、植保、农机等专业合作组织，提供专业化服务，构建了包括农业科技、机械、劳务、农资配送和农产品营销五位一体的综合性社会化服务体系。

围绕土地流转机制创新和发展土地规模经营，各地根据经济发展和城镇化推进程度差异，形成了“统一服务型”、“土地集中型”、“合作经营型”三种适度规模经营形式。铜山区探索“股田制”，遵照农民自愿，以土地经营权入股村集体经济组织，集体经济组织再依托社会化服务组织进行集约化、专业化、规模化生产经营，农民凭借土地股权分得红利；江都区真武村村组干部自发组建土地合作社，负责为农民种田，实现了个人、集体“双增收”。江都区探索建立农业规模经营能力审查审核机制，强化规模经营风险防范意识，防范土地闲置、恶意囤地、改变土地用途等各类违法行为。泗洪县积极探索土地流转村民大会表决制度，对暂不

同意流转村民，落实地块互换或给予利益补偿，并探索了土地流转市场竞价机制。

四、探索自愿有偿退出，切实保障农民宅基地权益

在尊重农民意愿、依法保障农民合法权益前提下，部分改革试验区对农村宅基地有偿退出和土地增值收益分配机制进行了大胆改革和有益尝试，极大化解了农村宅基地闲置和私下交易问题，有效缓解了大规模农民进城带来的城镇用地矛盾和公共投入压力，增强了土地制度改革的社会接受度。

如皋市在白蒲镇和如皋经济开发区（城北街道）进行试点，引导有需求的农民自愿退出宅基地，拆除原住房，进城进镇居住。如皋市在宅基地退出机制构建中，坚持农民自愿申请，依法保障权益，程序公开透明，补偿方式多样，最大限度地减少社会矛盾产生。农民宅基地使用权退出后腾出的建设用地指标允许用于镇区建设项目，建设用地指标有偿使用净收益按比例结算到村，宅基地退出与土地增值收益合理分配有机结合，充分保障农民权益。

围绕征地补偿，金湖县探索建立土地增值收益在村集体和农户间合理分配机制，提升征地补偿水平和被征地农民养老金水平，明确被征地农民养老保障与城镇居民最低生活保障同等待遇，其补偿标准在苏北地区位列第一。

（供稿人：王珏，南京农业大学公共管理学院土地资源管理系，博士生）

建设用地减量化内涵辨析与适用原则

【内容提要】经济发展新常态下，加快土地利用方式转型，推进土地资源集约节约利用是必然趋势。建设用地减量化是转变土地利用方式的重要标志与要求。科学推进建设用地减量化，首先需厘清总量减量化与增量减量化之间的关系，并在适合的地区，选择适当的时机，通过适宜的方法来推进。

南京农业大学中国土地问题研究中心姜海、吕图研究成果《建设用地减量化内涵辨析与适用原则》，分析了建设用地增量的减量化或建设用地总量的减量化的内涵差别与关系，提出土地节约集约利用管理中推进建设用地减量化应遵循的基本原则。

通过诱导性激励机制或强制性管控举措倒逼土地利用方式转变，扭转工业化、城镇化过度依赖建设用地扩张是我国建设资源节约型社会的重点和难点之一。2014年国土资源部《节约集约利用土地规定》提出“实施建设用地总量控制和减量化战略”。2015年中共中央国务院《生态文明体制改革总体方案》明确“实施建设用地总量控制和减量化管理”。在此背景下，上海市和江苏省部分地区开始实施建设用地减量化土地利用战略试点，将土地集约化利用、建设用地减量化作为地区发展目标之一。准确认识建设用地减量化的内涵，明确应遵循的基本原则，是科学推进建设用地减量化，促进土地节约集约利用的基础。

一、建设用地减量化内涵辨析

建设用地减量化是经济发展达到一定水平后的结果，其本质仍然是土地的集约节约利用，可以是增量的减量化或总量的减量化。建设用地增量减量化是指一定时期内建设用地变化量的下降，主要是新增建设用地面积的减少，实质是建设用地扩张速度放缓。需要强调的是，建设用地增量减量化具有相对性，应该区分由于经济增长放缓带来的建设用地增长速度变化与在经济增长保持稳定的条件下通过主动调控取得的建设用地增长放缓。建设用地总量减量化指建设用地总面积的减少，主要是

指农村建设用地等低效用地规模的减少，也可能是城市郊区工业用地的集聚或二次开发。

根据环境库兹涅茨曲线假说，建设用地增量的变化可能表现为“倒U”形，建设用地总量变化则呈“S”形。工业化、城镇化初期，建设用地增量和总量均迅速增长。到达增量曲线的顶点后，城市发展逐渐去物质化，增量开始降低，总量增长的速度降缓，直至平稳。可见，建设用地增量的减量化先于建设用地总量的减量化。

二、建设用地减量化应遵循“三适”原则

建设用地减量化固然有利于土地节约集约利用，但是在实施中应当注意地区是否适合，时机是否适当，方法是否适宜。

1、地区要适合

建设用地减量化必须以经济发展水平和产业结构转型作为支撑，针对不同的城市特征，应当实行差别化减量政策。经济发达、产业结构优化程度高、土地开发强度大的地区应该主动减量化。经济发展水平还不高，但城市土地利用粗放、效益较低的地区，则需被动适应减量化。同时，即使在经济发达地区，能够真正推进总量减量化的往往也是局部地区。例如作为试点的上海市“198”区域，多位于市郊村镇，产能落后、污染治理差的乡办企业用地较多。在近期内，绝大部分地区应该追求建设用地增量的减量化，但是可能只有局部地区适合推广建设用地总量减量化。

2、时机要适当

由于我国大部分地区已经经历了工业化、城镇化发展初期，开始向平稳城镇化时期过渡，当前全面推进建设用地增量减量化的时机基本成熟。但也应清醒地认识到，我国大部分地区的城镇化水平仍有较大提升空间，贸然推进建设用地总量减量化可能会对经济发展造成巨大的影响。只有一个地区存量建设用地结构调整与布局优化的内在需求非常强烈的发展阶段，才是总量减量化的适当时机。

3、方法要适宜

建设用地减量化的基本方法无外乎“控增量、减存量”。但不同的地区应该结合自身实际，针对土地利用的主要问题采取最适宜的方法。①集聚发展。对于新增建设用地，要努力做好企业及基础设施集中布局，产业集聚集群化发展，引导产业用地紧凑布局、集约发展，并注意居住、商业用地与产业用地的协调布局。②二次开发。鼓励地上地下空间开发利用，对存量土地中有发展潜力的工厂、企业予以引导和扶持，引入市场机制，进行二次开发。③土地整治。对农村低效利用、不合理利用和未利用的土地进行综合整治，重视空心村治理，因地制宜，科学地开发利用农村土地，节流与开源并举，优化城乡用地结构。

（供稿人：姜海，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师）

上海市土地运行体征指标体系及决策咨询机制研究

【内容提要】研究梳理了经济社会发展过程中的城市建设用地总量和增量变化、密度变化、结构与布局变化、生态阈值以及生态需求变化等相关规律，对上海市经济社会发展及土地资源利用现状进行了判断和分析，在总结世界发达国家和地区城市发展与土地集约利用经验的基础上，基于 DPCSIR 模型构建了上海市土地运行体征评价指标体系，引入“惩罚性变权”的方法确定权重，对上海全市及典型区县开展土地运行体征评价，进而对上海市土地运行体征展开预警研究，最后提出了优化上海市土地运行体征的相关政策建议。

一、经济社会发展中的土地利用变动规律

根据经济发展阶段理论以及区域城镇化规律，随着区域经济发展阶段由初级产品生产阶段向发达经济阶段的演进，区域城镇化率不断提升，大都市区由于其在产业、公共服务等方面的优势，人口呈现持续流入的态势。这一过程中，区域土地利用将会呈现出如下规律：

1、建设用地总量和增量变化规律：随着区域经济发展阶段的演进，建设用地增量会随着经济总量的不断增加呈现倒 U 型的变化趋势，即 Kuznets 曲线，而建设用地的总量则会出现先快速增长后慢速增长的变化趋势，即 Logistic 曲线。

2、土地密度变化规律：随着中心城区土地价格的提升，在资本与城市土地间的替代作用下，城市土地密度会受城市更新影响而呈现从城市中心到外围的“W”形态势。

3、土地结构和布局变化规律：伴随着经济增长阶段演进，城市土地布局变化将遵循“均质化模式——同心圆模式——扇形模式——多核心模式——一体化模式”的发展路径，而城市土地利用的结构呈现“农地向建设用地的缓慢转移——建设用地迅速增加——工业用地向商服、交通、居住以及技术密集型制造业用地不断转化”的发展趋势。

4、土地利用生态阈值及生态需求变化：伴随着城市人口的剧增和城市土地规模的扩张，区域土地开发强度提高，给生态环境的保护带来巨大挑战；随着人均收入的增长，人们对生活质量的追求导致对生态用地需求的上升。

二、上海市经济社会发展及土地资源利用现状

2014年，上海市人均GDP达到15275美元，已进入发达经济初级阶段，常住人口达到2425万人，保持持续增长的态势，但近五年增速有所放缓。超过80%的流入人口集聚在郊区，近60%流入人口年龄在20-39岁之间。

从土地资源利用现状来看，上海市的经济增长与城市土地扩张之间存在Kuznets曲线效应，且已经越过脱钩临界点，经济发展与建设用地总量变化存在Logistic曲线效应，且建设用地总量趋于稳定；在土地用地结构变化方面，工矿用地及居住用地比重有所降低，绿地及交通设施用地比重有所增加，但对比规划建设用地标准来看，其结构还有很大优化空间；在土地利用密度方面，综合容积率不断上升，但市区拆迁量逐年减少；在生态用地方面，上海市土地开发强度达到49%，远高于30%的国际警戒线，且生态用地比重逐年降低。

综上，上海已经进入发达经济阶段，具有很强的人口集聚能力，但也存在控制人口的压力。同时，上海市建设用地增量快速下降，总量趋于稳定，土地利用密度不断提升，但土地利用在结构方面存在工矿用地占比偏高、住宅用地占比偏低的问题，生态约束日益趋紧。

三、世界发达国家和地区城市发展与土地集约利用经验

1、各个国家和地区的主要做法

世界发达国家和地区在城市发展与土地集约利用方面已经积累了丰富的措施和经验，对上海市土地集约利用具有重要的启示。根据土地制度、人地关系、社会文化方面的差异，我们将世界发达国家和地区划分为两类：一类为与我国人地关系、土地制度相对类似的亚洲发达国家和

地区，包括日本、台湾、香港、新加坡；另一类为欧美发达国家，包括美国、英国、德国、法国等。各个国家和地区的具体经验做法如表 1 所示。

表 1 世界发达国家和地区城市发展与土地集约利用措施

国家 (地区)	城市发展与土地节约集约利用措施					
日本	土地使用分区规划：对不同地类的建筑物用途、面积、容积率、体形等实施不同目标的管制	城市用地规划及控制政策：细分“发展区”、“控制区”和“保护区”，进行分类控制	地下空间利用：复合型的地下市政设施与公共绿地结合	绿地政策：《都市公园法》对绿地的分类控制	城区改造：基于权利置换的集约连锁换地都市再建计划	
台湾	土地规划：三个层次、两大板块构成的土地利用规划体系	都市土地使用分管制：《都市计划法》的分区规定与管制规则	建筑管理：土地增长管制包括分区管制与容积率管制，以及容积率奖励措施	市地重划：土地重划与土地整治	生态城市：构建详细的城市生态网策略，引入绿视率和绿视率等指标	轨道交通：基于轨道交通“可达性”的圈层式空间布局
香港	城市规划—法定图则制度：细分为“分区计划大纲图”、“发展审批地区图”以及“市区重建局发展计划图”	土地批租制度：批租制度与年租制度的有效结合	容积率控制——《香港规划标准与准则》：提出具体的发展密度与容积率控制	土地多元集约利用：空间邻近、垂直性、紧凑性、天空城市	生态环境保护：郊野公园建设	
新加坡	立体式开发：建筑物的立体开发分为居住用地、工业用地和商业用地，强调“向天空发展”	一体化交通：公共交通方式在物理上和运营上统一为一个网络系统，	生态保护：“花园城市”的理念			
美国	土地发展权制度：土地发展权转移制度、土地发展权征购制度。	利用分区管制：规范土地的用途、管制城市建设的密度和容积				
英国	绿带政策：由抑制城市无序蔓延的单一功能向混合多功能发展					
德国	土地重划：土地整理的主要措施，通过地块重新规划提升单位土地价值	生态账户系统：土地开发前后的生态价值的平衡				

2、对上海市土地集约利用的启示

总结以上典型国家和地区的做法及经验，一是城市土地的集约利用首先由国家或地区首先提出整体规划及明确的法律保障，在科学规划的前提下实行一系列严格的管控，提高土地利用效率；二是台湾市地重划及新加坡市区重建等经验，为促进城市更新及土地集约高效利用提供了有效途径；三是香港的“年租制”供应制度，有效的引导了开发商节约集约用地的意识；四是香港“郊野公园”及新加坡立体绿化等做法，为生态保护提供较好的借鉴。以上经验总结，给上海市土地集约利用管理带来以下五点启示。

（1）城市规划。上海市土地集约利用首先要结合城市规划，强化规划的引导和管控作用，如在土地利用总体规划、城市总体规划中制定明确的人均用地标准、地均投入产出标准等；在控制性详细规划中，提高容积率管控标准，制定一定的容积率奖惩制度。

（2）城市土地供应。上海市城市土地供应需要严格的制度约束，借鉴香港土地供应制度，“年租制”对制约土地投机行为，引导开发商节约利用土地有很好的成效，因此，上海市应该制定更加灵活的土地供应制度，设立管控及约束指标，确保土地供应符合城市总体规划，并最大限度遵循集约利用原则。

（3）城市更新。上海市可以借鉴台湾地区市地重划、新加坡的市区重建等做法，探索政府主导下土地分配利用的新模式，在保障原有居民合法权益的同时，加速旧城区改造，提高公共服务设施水平，维护城市整体宜居环境，提高土地集约利用水平，制定土地利用动态更新体系。

（4）立体空间开发。以上四个国家和地区的经济的发展过程中，立体空间的开发与利用均是实现土地集约高效利用的重要举措，立体绿化、地下空间利用、一体化交通等措施均取得较好的成效，上海市土地规划及开发宜遵循立体化原则，结合上海市土地资源禀赋以及人口密度、社

会经济水平，既借助科学的规划方法进行合适的立体空间开发，最大限度集约高效利用城市土地，整合城市空间要素，为上海市民提供更舒适便捷的生活环境。

(5) 生态环境保护。上海市可以借鉴香港郊野公园的经验，在保护原有生态绿地的基础上，结合土地整治，开发建设新的郊野公园，提高环境质量，为市民提供丰富的休憩场所；同时，结合上海市城市发展的特点，参考台湾地区生态绿地指标及日本绿地政策，将绿视率等城市绿化指标引入规划体系当中；除此之外上海市可以学习新加坡立体绿化的做法，将生态保护与城市用地有机结合，在集约利用城市土地的同时，为市民提供良好的生态环境，最大限度实现城市土地利用的可持续。

四、上海市土地运行体征的指标体系构建及评价

1、评价指标体系构建及权重确定

根据土地可持续评价的内涵，采用多因素综合评价法，基于 DPCSIR 模型选择相应的指标，构建上海市土地运行体征指标体系（表 2）。并采用“惩罚性变权”的方法确定各指标权重，其中基础权重的确定采用主客观结合的综合集成赋权法。

表 2 土地运行体征指标体系

目标层	准则层	指标层	对标规律
驱动力 (D)	经济发展	地区生产总值增长率	经济发展阶段规律
		人均 GDP	
		第三产业比重	
		高新技术产业税收总额	
	社会发展	总人口	人口集聚规律
		净流入人口	
人力资本存量			
压力 (P)	土地资源压力	GDP 增长与建设用地增长弹性	建设用地增量变化规律
		总人口与建设用地增长弹性	
承载力 (C)	土地资源承载力	土地开发强度	土地利用生态阈值
	水资源承载力	水域面积比重	生态用地需求
状态 (S)	土地利用结构	工业用地比重	土地结构变化规律
		商服用地比重	
		道路广场用地比重	

		绿地比重	
	土地利用密度(S_2)	综合容积率	土地密度变化规律
	土地集约利用水平	地均 GDP	经济发展阶段规律
新增建设用地地均固定资产投资			
影响 (I)	经济影响	地均税收水平	经济发展阶段规律
	社会影响	人均居住用地	土地利用结构变化规律
	生态影响	建成区绿地覆盖率	生态用地需求变化规律
		地均能源消耗	生态需求变化规律
响应 (R)	城市更新	市区拆迁量	土地密度变化
	土地市场调控	住宅用地出让比例	土地利用结构变化规律
		住宅用地中小户型出让比例	
		工业用地均价	
	生态治理	工业固体废物综合利用率	生态需求变化规律
地均环保投入			

2、指数评价

总体来看，上海市土地运行体征评价指数持续上升，土地运行状况持续向好，但从六个目标层来看，指数变化趋势有所分化，状态、影响及响应指数总体上升，驱动力指数保持平稳，压力及承载力指数呈下降势头。

具体来看，上海市在优化用地结构，提升土地利用强度，促进土地集约利用方面取得明显进步，而且在工业用地市场化调节、生态环境保护方面有一定初见成效，经济发展指数有显著的增长；但城市更新、土地市场调控以及社会发展却有明显不足，说明上海市仍需加大城市更新力度，并应在控制人口数量的同时，较大幅度提升居住用地比重，从而提高土地的社会影响；GDP 增长与建设用地增长弹性、总人口与建设用地增长弹性两个指标指数总体均有降低，说明全市新增建设用地对 GDP 增量和人口增量的拉动作用并不明显；土地开发强度以及生态用地指数持续降低，说明上海仍需控制建设用地总量、提升生态用地面积上给予重视，从而提升土地生态能力。

五、上海市土地运行体征预警研究

1、预警思路的建立

基于预警相关研究的借鉴以及考虑到土地运行体证的自身特点，本研究采用系统预警与单项指标预警相结合的双层预警体系进行土地运行体证的预警研究。

系统预警拟采用黄色经济预警的思想，根据多个警兆指标的综合模拟指数的警级来预报警度，是一种由因到果的分析方法。其中在警兆指标选择上，采用 DPCSIR 模型，在综合分析土地利用、经济、社会与生态环境间的相互反馈关系基础上，在驱动力（D）、压力（P）、承载力（C）、状态（S）、影响（I）、响应（R）6 大准则层下选择表征土地运行体证的指标，拟合成综合指数反应上海市土地运行系统的综合预警。在警界区间方法上，系统预警采用概率论中的正态分布“3 σ ”原则对警兆评价结果划分警界阈值。

单项预警选择警兆指标体系里权重较大且表征我国土地利用特有的约束性指标作为警素指标，根据现有的发展水平选择合适的预测函数预测 2015-2020 年的发展趋势，结合约束目标值和 3 σ 方法划分预警阈值，并与综合预警结果相比较，探求单一警素的土地利用指标在综合预警中的作用。同时，采用结合经济预警中的预警信号灯划分方式，制定上海运行系统的警情等级（预警信号：红色、黄色、绿色、蓝色、紫色）。

2、结果分析

表 2 上海市 2015-2020 年土地单个警素指标和综合预警的警度

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020
建设用地总规模	红色	红色	红色	红色	红色	红色
土地开发强度	红色	红色	红色	红色	红色	红色
建成区绿化覆盖率	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
工业用地占建设用地比例	红色	红色	红色	红色	红色	红色
综合预警 (VAR)	黄色	黄色	黄色	黄色	黄色	黄色
综合预警 (ARMA)	黄色	黄色	黄色	黄色	黄色	黄色

注：紫色——过冷；蓝色——偏冷；绿色——正常；黄色——偏热；红色——过热

建设用地总规模和土地开发强度、工业用地占全市建设用地比例的警度基本一致，与综合警兆指标预警的警度也具有一定相似性。但总体看来，综合预警警情有降低的趋势，说明土地运行系统有自我调节的作用，而且依据其走势是向无警状态进行调节。说明单一指标出现问题不一定整个系统会表现出有问题，因此仅仅依靠单一的警素指标预警或是仅仅依靠综合预警都不能很好地反映土地运行体征的整体情况，还应结合单项指标的特殊性和系统的整体性来综合考量。

对于单个不同警素指标所显现的警度要根据其所选指标的特点来进行具体分析，并非指标数值越高就越有警。如建成区绿化覆盖率这一警素指标，其值恰恰是越大，其警情越小。建设用地总规模则一直处于有警状态，且警情是持续上升的，但由于建设用地总规模的特性，不可随意改变，但其在土地运行中又占据重要作用，所以在对于建设用地扩张要严加控制，从源头上对于建设用地这种警情进行管理，进而起到缓解调节的作用；土地开发强度存在警情，但是也有所缓解，渐渐降低到合理的土地开发强度；而工业用地占全市建设用地比例在缓慢降低，但也是存在警情的，与预期目标相比还是有着一定差距，所以对其还是要加强管控。

六、上海市土地运行决策咨询机制研究

为不断优化上海市土地运行体征，依据上述规律，借鉴各地区经验，并结合地区实际，提出以下决策建议：

1、土地运行体征调控的定位要从以节约集约为中心走向以可持续为中心。

为助推上海市完成经济转型，并对提升民生保障水平依据保护生态环境，首先应贯彻生态宜居城市理念，划定空间管控线和严格控制生态红线，积极保护和拓展生态用地空间；其次应加大全市住宅用地供应比例，提高郊区中小户型住宅用地供应比例，助推高层次人才的引进；最

后优化土地利用结构，增加住宅、交通、绿地比重，提高人口承载力和生态服务功能。

2、五量调控应从城市外缘增量+流量调控为主转向城市内部存量+质量调控为主。

“十三五”期间，由于总量天花板的倒逼，建设用地增量大幅下降，故近期以流量换增量为主，落实 198 区域城乡增减挂钩，以满足经济社会发展；并借鉴国际先进经验，加大城市更新力度，探索城市更新中的管理机制，加强对立体空间的开发，优化中心区土地利用结构及布局；“十三五”之后，“五量”调控的重点应全面向“存量+质量”转变，以质量提高为主，优化土地运行体征指数。

3、以土地要素为核心整合资源环境的其他要素，探索多要素安全预警机制及调控机制，推动土地运行体征的整体优化。

在以土地要素为核心的安全预警系统基础上构建土地利用、资源环境、生态系统以及与经济社会发展等内在互动、耦合关系的多要素安全预警系统；并建立土地运行体征实时评价动态更新及监测预警机制以及时发现问题并反馈响应；最后依据经济社会与土地利用变化规律，结合上海实际情况，建立针对关键因子的排警调控机制。

（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）

工作动态

中国土地问题研究中心·智库专家论坛邀请国务院发展研究中心 刘守英研究员来我校作报告



2016年3月28日上午，中国土地问题研究中心·智库专家论坛第八期在图书馆报告厅顺利举行。本期报告邀请到的主讲嘉宾是我国著名土地问题研究专家、国务院发展研究中心刘守英研究员，报告主题为“城乡发展一体化中的土地问题”。报告由公共管理学院石晓平院长主持，全院师生200余人参加了报告会。

报告开始前，石晓平院长致辞并简要介绍了刘守英研究员。刘守英就“城乡发展一体化中的土地问题”作了约2个小时的报告，报告分为五个部分：首先简要介绍中国过去30年的经济奇迹与发展阶段，并对中国落后状态下持续的土地利用增长的实现给出主流解释，直截了当引入报告主题；然后针对现有文献做出评论，展示城乡一体化中土地问题的学术理论框架，给同学们的研究提供一种成熟的认识和方法；紧接着从理论和经验角度简介土地制度与中国经济增长，突出强调土地利用对经济

增长的重要作用；四是结合现实境遇，讨论各地政府在产业转型和经济结构调整的现状下，在经济发展阶段转换与土地制度改革面临的挑战；最后，刘守英结合自身研究，发表独特见解，提出结构深化与土地制度改革的必要性，给在场师生的研究带来诸多启发。

互动环节刘守英就宅基地利用、古镇旅游中村庄与城市的融合、最新土地政策解读等问题作出进一步解释，指出在土地利用中应该承认差异性，避免一刀切，因地制宜地分析具体问题，从而实现城乡发展一体化进程中土地资源的最佳配置。

整场报告语言质朴，理论讲解深入浅出，刘守英还结合过去工作中的调研经历，抛出实例生动具体地探讨当前土地问题，加深了听众对城乡一体化进程中土地利用和资源配置问题的认识，给国土一线 MPA 学员的工作实践带来诸多指导。

另悉，3月28日下午，刘守英研究员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、经济发展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和经济发展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·智库专家论坛第八期，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。刘守英研究员是我国土地领域的顶级专家，在国务院发展研究中心长期调查研究土地问题，担任国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、国务院发展研究中心学术委员会副秘书长，城乡统筹基础领域首席专家。在国内外发表了许多高水平的论文，对我国土地制度政策产生了重要影响。

我院于水教授成果获“江苏发展研究奖”优秀成果一等奖

近日，“江苏发展研究奖”评奖结果揭晓，我院于水教授学术团队的研究成果《农村集体土地确权登记发证必须解决九大问题》获一等奖，这是我校该类奖项第一个一等奖。

《农村集体土地确权登记发证必须解决九大问题》刊发于江苏省人民政府研究室内刊《参考》2014年第43期，并于2015年1月12日文章得到江苏省领导同志批示，对发挥高校智库，服务地方社会经济发展起了重要的政策支持作用。近年来，该研究团队围绕农村集体土地确权的法律政策等领域在《中国土地科学》、《华中科技大学学报》（社科版）等核心期刊上产出了一系列研究成果。

“江苏发展研究奖”是面向全省理论与政策研究部门，尤其是党和政府系统、高校与服务政府决策咨询研究机构的优秀决策咨询研究成果奖，每三年评选一次。据悉本次评奖主要是针对2013年1月-2015年9月期间的优秀决策咨询或调查研究各类成果，共266项成果参与评奖，最终评出一等奖30项，二等奖50项，三等奖60项，优秀组织奖10项。



我院吴群教授团队承担的国家自然科学基金重点项目 中期检查专家评审为优秀

近日，从国家自然科学基金委员会获悉，由我校公共管理学院吴群教授主持的国家自然科学基金重点项目“我国土地资源效率提升能力与系统建设研究——基于转变经济发展方式的视角”(项目编号:71233004)以优异成绩通过中期检查。2016年3月2日，国家自然科学基金委员会管理学部组织专家在北京对该项目进行了中期检查，专家组听取了项目组的汇报，认真审阅了相关资料与成果，通过提问和回答，经充分讨论，一致通过了对该项目的中期检查，综合评价为“优”。

该项目基于转变经济发展方式的视角，对土地资源效率的理论体系进行系统研究，探讨土地资源效率提升能力的影响机理，识别影响土地资源效率提升能力建设的主要因素，构建相应的评价指标体系，并通过国内典型区域的实证研究揭示土地资源效率能力建设的现状与问题，提出土地资源效率提升能力建设的主要路径与系统建设方案。目前，项目进展良好，取得了丰硕的研究成果，共发表论文35篇，其中SSCI(SCI、EI)论文5篇，CSSCI论文26篇，出版学术著作4部，培养了研究生26人。

公共管理学院与南京市土地整理和集体土地征收中心 签署合作办学协议



3月27日下午，南京农业大学公共管理学院与南京市土地整理和集体土地征收管理中心合作办学签约仪式在逸夫楼8043会议室举行。南京市土地整理征收中心主任祁玉永、公共管理学院院长石晓平等出席仪式。仪式由公共管理学院党委书记郭忠兴主持。

公共管理学院院长石晓平从历史沿革、学科专业、科学研究、人才培养、国际合作、服务社会等方面介绍了公共管理学院基本概况。他表示，公共管理学院与江苏国土系统历来有着良好的合作关系。学院将依托土地管理学科优势平台，为本期南京市土地整理和集体土地征收管理中心的MPA课程班提供实时、高效、优质的培训服务。

土地整理征收中心主任祁玉永介绍了中心情况。南京市土地整理和集体土地征收管理中心是南京市国土资源管理局下属的全民事业拨款单位。主要承担全市建设用地报批管理、农村土地整理项目管理、集体土

地房屋拆迁征收管理三大职能。中心领导历来重视全员业务培训。祁主任希望单位同仁在承担国土管理一线具体事务性工作的同时，能够通过本次 MPA 课程培训班的系统学习，拓宽视野，力争能在学识、业务、管理水平上得到提升。

随后，双方出席人员进行了充分、友好的交流。中心祁玉永主任与学院石晓平院长签署了合作办学协议并合影留念。

据悉，我校在 2015 年与江苏省国土资源厅签署了“1+3”战略合作协议，即共同推进中国土地问题研究中心 1 个平台建设和共同开展科技合作、人事合作、国际合作 3 项合作的思路。“1+3”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，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。本次与整理征收中心联合办学，标志着我校与江苏省国土资源厅合作的“1+3”战略工作扎实推进，是我校与江苏省国土资源厅合作框架协议下，在人才培养方面取得的又一项实质性进展。

我院石晓平教授、郭杰副教授 荣获“江苏省优秀土地科技工作者”称号

近日，“江苏省优秀土地科技工作者”评审结果揭晓（江苏省土地学会文件，苏土学【2015】31号），我院石晓平教授、郭杰副教授获得此项殊荣。

据悉，此次优秀土地科技工作者的评选是为了贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，激励全省广大土地科技工作者在创新驱动发展战略、推进土地科技创新中发挥聪明才智，促进土地科学事业发展。根据《江苏省优秀土地科技工作者评选表彰办法》，经推荐单位评选推荐、江苏省优秀土地科技工作者评审委员会评审，并公示无异议后报江苏省土地学会常务理事会批准，授予了全省各级土地资源管理部门、高校及其他科研院所在内的 30 名同志“江苏省优秀土地科技工作者”荣誉称号。获得此项殊荣的同志是我省广大土地科技工作者的优秀代表，他们自觉践行社会主义核心价值观，积极投身实施创新驱动个发展战略的伟大实践，为我省土地科技事业发展做出积极贡献。

台湾逢甲大学土地管理系谢静琪副教授到我院开展学术交流



2016年4月11日，我院邀请台湾逢甲大学土地管理系原系主任谢静琪副教授来我校进行学术交流。本次活动分为两部分，分别于上午和晚上在逸夫楼7021举行。本次活动旨在结合学生专业特点与教师学术背景，提高学生们的对社会热点和民生问题的关注度。同时加强专业相关知识的储备，拓宽学生的知识面。

上午9点，谢静琪老师担任行知学术论坛之专家讲座第九期主讲嘉宾，报告主题为“台湾土地重划与农村发展”。报告由公共管理学院石晓平院长主持，我院师生100余名参加了报告会。报告开始前，石晓平院长致辞并简要介绍了谢静琪副教授。谢静琪，台湾逢甲大学土地管理系原系主任，主要从事产业区位、土地开发策略以及不动产市场等方面的研究，在土地重划、土地开发领域有很深的造诣。先后荣获中国土地资源开发研究基金研究奖励、全国地政贡献奖、学术研究奖励研发成果佳作奖、论文著作优秀奖等奖项，在《土地问题研究季刊》、《财税研究》、《台湾土地金融季刊》等海内外杂志发表论文一百余篇，出版《土地重划》等多部学术著作。

谢老师就“台湾土地重划与农村发展”作了约 2 个小时的报告，报告主要包括以下几个部分：首先简要介绍台湾农地重划的目的与发展演变；然后列举了台湾农地重划各个阶段的成果以及台湾发展过程中特定农业区未登记工厂问题；紧接着向我们展现了台湾农村小区土地重划的推动历程，并分析了台湾农村小区土地重划导致农地进一步流失的问题；最后，谢老师向我们展现了台湾农村更新改造之政策变迁，以及提出了解决大陆一些土地问题的思路，给在场师生的研究带来诸多启发。本次报告会结束时，郭贯成教授就此次活动作了小结，互动环节几名师生争相发问，谢老师一一回答，就土地产权等问题做了进一步解释，指出解决问题时应该因地制宜地分析具体问题，从而实现土地资源的最佳配置。

晚 7 点，谢静琪老师担任了“与台湾学者面对面”主题钟鼎学术沙龙主讲嘉宾。活动伊始，谢静琪老师向同学们讲述了台湾教育文化、逢甲大学的历史发展以及台湾土管专业的就业方向等诸多热点问题。讲解结束后，同学们相继就一些土地资源管理方面的问题提问，谢静琪结合台湾与大陆的现实情况，一一对同学们进行了详细解答。随后，她指出南农大与逢甲大学有一个学期的交流访学机会，并鼓励欢迎我校学生积极参加。

活动最后，郭贯成教授对本次活动进行总结，希望大家多进行交流、开拓视野，取得更好的发展，并由土管班同学为谢静琪送上礼物表达感谢。至此，本次台湾学者到访我院学术交流活动圆满结束。

我院与上海市建设用地和土地整理事务中心 签订科研创新协同合作协议



2016年4月16日，南京农业大学公共管理学院与上海市建设用地和土地整理事务中心在上海签订科研创新协同合作协议，公共管理学院院长石晓平和上海市建设用地和土地整理事务中心主任顾守柏代表双方单位签字。协议包括科学研究合作、科研成果共享、人才联合培养等方面。今后，双方将积极争取土地整治、耕地保护、征地补偿等领域技术研究型及政策咨询型的重大科技创新项目，并以合作、委托等多种形式开展课题研究工作，同时我院将上海市建设用地和土地整理事务中心作为暑期社会实践基地和教学实践基地，为对方提供公共管理、土地利用、城乡规划、土地整治等领域的学术支持、业务咨询和人员培训。

另悉，2016年4月16日，农村土地资源利用与整治国家地方联合工程研究中心产学研和工程化联合基地挂牌仪式在上海举行，南京农业大学公共管理学院院长石晓平和上海市建设用地和土地整理事务中心主任顾守柏出席了挂牌仪式。

第七届行知学术研讨会顺利举办



2016年4月23日，南京农业大学公共管理学院第七届行知学术研讨会——“新思维、新理念、新发展：十三五时期治理变革展望”隆重召开，来自全国20余所高校的知名专家学者、协办方师生代表和优秀论文作者出席了本届学术盛会。

上午8点30分，研讨会开幕式在图书馆报告厅正式开始。首先由南京农业大学党委常委、校长助理刘营军教授为此次研讨会致开幕词，随后党委研究生工作部副部长姚志友、公共管理学院院长石晓平教授依次致辞，阐述了行知学术研讨会作为公共管理学科理论交流平台的重要性及其历史溯源，并对参加本届盛会的专家学者致以诚挚的感谢，同时预祝研讨会顺利举办。

开幕式上半场于9点结束，全体与会人员在主楼草坪拍摄合影留作纪念。

上午9点15分，开幕式进入下半场，由荷兰瓦赫宁根大学发展经济学系荣誉退休教授 Arie Kuyvenhoven 和我校刚刚荣获2015年“青年长江学者奖励计划”的冯淑怡教授分别作主题报告。



Arie 教授详细剖析经济发展背景下，中国的土地、水、空气质量及其治理问题，从国际视角看待中国的自然资源利用，分述土地利用和土地退化、水资源利用和水资源质量、空气质量和气候变化问题，并就当前形势下政府改善资源利用的相关政策举措展开讨论。冯淑怡教授从制度创新及绩效评价的视角，解读农村集体存量建设用地流转问题，报告着眼于农村集体存量建设用地流转问题的现状和理论解释，对基于效率和公平的农村集体存量建设用地流转作出评价，剖析当前农村集体存量建设用地流转存在的问题，并就该问题提出独到的对策建议，指出应从政策法规、权益保障、配套措施等多方面着手，以促进农村集体存量建设用地的流转。两位嘉宾分别代表国内外专业学科领域的研究前沿动向，整场报告紧密贴合十三五时期整体发展的指导思路，理论讲解深入浅出，给与会人员的学术研究带来诸多启发，会场多次掌声雷动，气氛热烈。

下午 2 点，研讨会再次进入重点环节——分会场交流正式开始。来自全国各大高校的 20 名优秀论文作者分别在逸夫楼的五个分会场开始他们的论文汇报，这五个分会场的主题分别为“土地政策与制度发展”、“城镇化发展与土地规划”、“土地资源开发与利用”、“政府治理与职能转变”、“社会治理与社会保障”。下午 5 点，随着最后一个分会场评审结

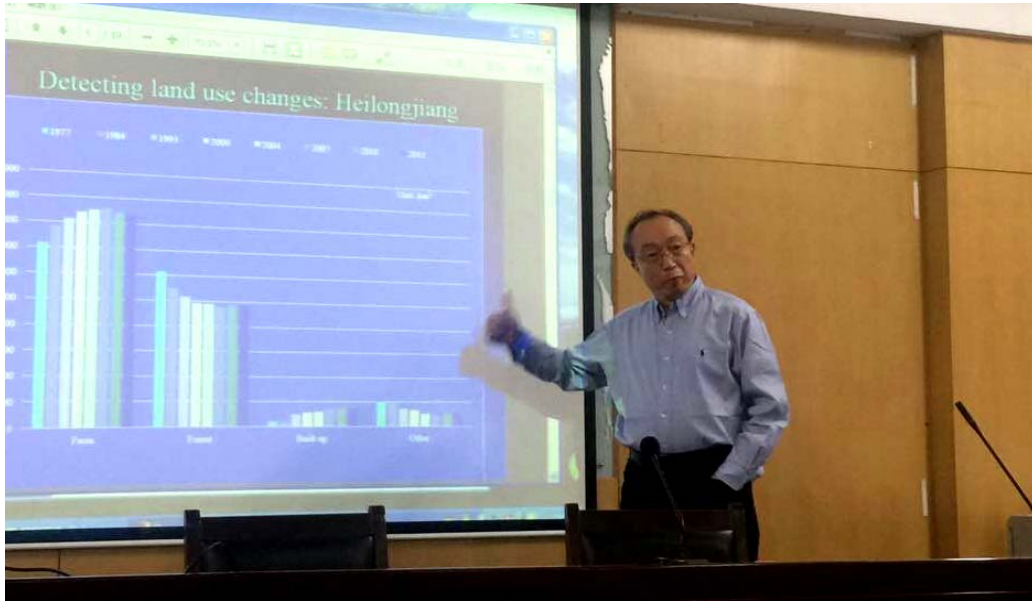
束，本次研讨会也逐渐进入尾声，所有参会人员于逸夫楼 7021 报告厅参加本届行知学术研讨会的闭幕式。

闭幕式暨颁奖环节，经过专家组的最终评审，张建等五名同学荣获一等奖，朱兰兰等五名同学荣获二等奖，赖映圻等十名同学荣获三等奖。首都经贸大学、安徽师范大学、华中农业大学、中国农业大学四所高校获得优秀组织奖。

第七届行知学术研讨会圆满落幕，此次研讨会为广大公共管理学科的硕、博士青年学者提供了较为优质的学术思想交流平台，对于拓宽青年学者的研究视野，激励青年学者的研究热情具有重要促进作用。2016年是“十三五”规划的开启之年，也是全面深化改革的关键时期，我院研究生会同学及时把握国家与社会发展的时代脉搏，紧随公共管理学科发展的前沿主题，提出“新思维、新理念、新发展：十三五时期治理变革展望”这一论坛主题，并顺利举办本届论坛，有助于营造学术氛围、提升学术能力、引领学术风尚，推动广大青年学子在交流中激发更多的学术思想火花，为新时期经济发展方式转变背景下的社会治理建言献策做出贡献。

南京电视台、新华日报等省内多家媒体对研讨会进行了相关报道。

美国密歇根州立大学尹润生教授来我院做系列学术报告



5月16日至5月20日，美国密歇根州立大学(Michigan State University, MSU)尹润生教授来我院进行学术访问。

5月17日下午，尹润生教授在逸夫楼7021做了主题为"impact evaluation of ecological restoration, poverty alleviation and other public policies"的学术报告。土地资源管理系师生80余人出席本次报告。本次报告旨在拓宽我院师生在资源管理与政策影响评估方面的研究思路，提高研究方法选择上的严谨性。尹教授从随机试验的可行性、控制组和实验组的选择、代理变量的合理性、评价方法的选择等角度阐释了如何进行政策的影响评价。在交流环节，尹教授指出政策评价方法的选择应根据实际情况而定，若盲目采用同种方法，可能会产生与事实相违背的结果。如在探讨征地补偿的案例中，尹教授认为不能将民众的受偿意愿作为主要补偿标准，而应采用比较客观的机会成本法进行评价。

5月18日下午，尹润生教授与我院青年教师在逸夫楼7028会议室进行了学术研讨交流。交流会的主题是“international exchange and collaboration in resource economics, ecosystem policy, tenure reform, and

rural development”。尹润生教授对比了中美教育体制在教学和研究科研方面的差异，详细介绍了他对中国土地问题研究方面的展望，强调了应从三个方面（增强自身科研能力、适应并改变博弈规制和积累与促进跨学科、跨领域的合作）促成国际科研和教学的合作。通过此次交流，我院青年教师在学术方面的国际视野得到了拓宽，此外，我院还掌握了与密歇根州立大学进行国际交流、合作的相关信息。

5月19日下午，尹润生教授在逸夫楼7021做了主题为“The drivers and consequences of land-use and land-cover change”的学术报告。尹润生教授以退耕还林工程为代表的生态修复项目为切入点，介绍了黑龙江省、长江流域、祖厉河流域等区域在生态修复政策实施前后土地利用的变化，并结合环境方面发生的相应变化，对土地利用和土地覆被变化的驱动力进行了分析。尹教授还对土地利用变化及其影响评估方面目前可行的研究方向进行了总结，指出土地利用监测、生态环境和社会经济耦合等领域需要注重对数据的集成来进行系统研究。通过此次报告，我院土管专业的学生对国际前沿的土地利用变化研究及研究方法有了比较清晰的了解。

我院“校级引智项目”促成了尹润生教授的这次访问。尹润生是密歇根州立大学林业系和资源经济系副教授，同时是该校亚洲研究中心、国际发展研究中心的核心成员。Forest Science 的副主编、Forest Policy and Economics 的编委会成员、Environmental Management 的特邀编委等，美国科学进步协会（American Association for the Advancement of Science）、美国经济协会（American Economic Association）、美国林业协会（Society of American Foresters）的成员。先后在 World Development, Forest Science, Journal of Environmental Economics and Management, Canadian journal of Forest Research 等国际知名期刊上发表论文 60 余篇，其研究领域包括林业经济及管理、资源与环境经济政策、土地经济学等。

美国马里兰大学公共政策学院执行院长一行来访我院



5月25日，马里兰大学公共政策学院执行院长 **William Powers** 教授和城市研究和规划系丁成日教授来访我校，与公共管理学院党委书记郭忠兴、公共管理学院院长石晓平、国际教育学院副院长童敏、公共管理学院党委副书记张树峰等进行了会谈。

童敏副院长介绍了我校的基本情况以及国际合作交流的现状与成就。石晓平院长从办学历史、招生规模、研究团队、科研和教学成就等对公共管理学院进行了介绍。**William Powers** 教授简要介绍了马里兰大学公共政策学院的人才培养、科学研究和国际合作的情况。

随后双方就联合培养公共管理专业硕士项目详细内容和相关细节问题进行了热烈地交流和探讨。据悉，该项目将从2017年秋学期开始，每年招收大概5-10名南京农业大学的学生赴马里兰大学攻读公共管理专业硕士学位。

马里兰大学（University of Maryland）成立于1856年，是美国著名公立研究型大学，被誉为“公立常春藤”大学。其公共政策、管理和国际事务专业是国家重点专业项目之一，在全美享有很高的知名度。

镇江市国土资源系统耕地保护骨干培训班 在我院正式开班



5月30日上午，镇江市国土资源系统耕地保护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、公共管理学院党委书记郭忠兴教授、镇江市国土资源局副局长黄毅、组织人事处处长向琦、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。公共管理学院郭忠兴书记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。随后，镇江市国土资源局副局长黄毅发言，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贡献。

2015年6月和12月，镇江市国土资源局曾与我院合作，分别对系统的54名地籍业务骨干和52名土地利用骨干进行了系统培训，取得了良

好的成效。此次是镇江市国土资源系统第四次在我院开办培训班。来自镇江市国土资源局、镇江市征地事务所、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 66 名学员将在我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耕地保护、耕地质量提升、工矿废弃地复垦利用、农村土地综合整治、征地制度改革等方面的进行授课。

我院石晓平教授受邀参加“中国农村土地制度改革国际研讨会”并做报告



5月30日-31日，我院石晓平教授受邀参加了贵州遵义市“中国农村土地制度改革国际研讨会”，并做了题为“农地产权制度改革：基于江苏实践探索的思考”的报告。

“中国农村土地制度改革国际研讨会”由中国发展研究基金会主办、贵州省人民政府发展研究中心协办，在贵州省遵义市湄潭县召开。来自中央部委、智库、国际机构和地方政府部门的100多位农村问题专家学者以及一线工作者参加了此次会议。

会议围绕农村“三块地”改革、土地承包经营权确权登记颁证、农地改革和新型城镇化的关系、现代农业产业体系构建和农村基层治理等当前农地改革核心议题展开了深入的研讨。石晓平教授主要分析了农地产权制度改革的动因，农村集体土地所有权、农户土地承包经营权、经营者土地经营权三权分置的情况，并结合江苏省三个典型案例做了详细阐述。

我院冯淑怡教授入选 2015 年度长江学者奖励计划

近日，教育部正式公布了 2015 年度“长江学者奖励计划”入选名单，共有 412 人被评为 2015 年度长江学者特聘教授、讲座教授、青年学者。其中我院冯淑怡教授入选“长江学者”青年学者项目。

冯淑怡教授主要从事制度变迁与资源配置效率、农户行为与资源环境可持续管理等领域的研究。主持国家自然科学基金优秀青年基金、欧盟第六框架计划项目、教育部博士点基金等项目。累计在《Land Use Policy》《China Economic Review》《经济学季刊》《中国农村经济》等国内外学术期刊公开发表论文 59 篇。其中，SCI/SSCI 收录论文 20 篇，CSSCI 收录论文 30 篇，出版英文专著 1 部，中文著作及教材 8 部，参编 10 部中英文著作。研究成果得到政府重视和批示，并获江苏省哲社优秀成果奖一等奖、省高校哲社优秀成果奖一等奖等奖项。入选教育部新世纪优秀人才支持计划、江苏省高校青蓝工程、江苏省 333 工程高层次培养对象，获“中国高校十佳青年土地资源管理学家”称号，入选首批教育部长江学者青年学者。

教育部长江学者奖励计划除原有的特聘教授和讲座教授项目外，自 2015 年起新设立了青年学者项目。项目重点支持高校面向海内外培养引进在学术上崭露头角、创新能力强、发展潜力大，恪守学术道德和教师职业道德的优秀青年学术带头人，为青年学者创造“坐得住、钻得进、研得深”的工作和生活条件，把他们培养成为综合素质全面的优秀学科带头人。青年学者项目实行岗位聘任制，每年遴选 200 名左右，聘期 3 年。

国际经验

国外土地整治经验对我国土地整治的启示

国际上，德国、荷兰、俄罗斯、比利时及日本等国家在土地整治方面积累了很多有益的经验，值得我国借鉴，主要包括：

1、重视公众参与。从以上几个国家土地整治的经验看，始终尊重公众的参与权，实现民主决策是其土地整治顺利实施并取得有效成就的重要原因之一。从我国土地整治的现状来看，土地整治呈现出政府热、民众冷，政府主导、民众参与少，土地整治大多是在政府的强势推行下进行的，这就不可避免的带来许多问题。土地整治实践的真正主体是人民群众，公众参与土地整治是为了保护、尊重公众利益和有效限制行政部门过多的权力，使决策更加合理有效。

2、土地整治目标的综合化。从国外土地整治的实践可见，土地整治目标不是单一的，而是多元化的，追求的是目标效益最大化。土地整治目标的多元化是土地整治的发展方向，即土地整治目标构成了一个综合的整体，包括提高耕地质量、增加耕地面积、为国家用地进行准备、降低生产成本、改善生态环境和促进区域发展等。我国开展的土地整治需要具有前瞻性，要着眼于长远。一是不能单纯的追求数量，要更加注意生态环境的保护，数量与质量并重，实现农地数量、质量与生态环境的协调统一；二是土地整治要与乡村建设相结合，土地整治不单单是为了城市建设的目的，更多的是发展农村社会经济、促进城乡一体化发展。

3、建立健全土地整治的法律法规，使土地整治有法可依。以上几个国家土地整治的成功，在很大程度上得益于有一套相对完善的法律保障体系。从我国土地整治立法历程来看，相关法律法规仍然不健全。在我国推进依法治国的进程中，应该充分借鉴国外经验，立足现实，着眼未来，尽快制定适合我国国情的土地整治法律法规，为我国土地整治事业的发展提供法律保障。

4、拓宽土地整治融资渠道。资金是开展土地整治的关键问题。德国土地整治成功的经验表明：必须建立以政府投入为主体的资金体系，才能使土地整治按照符合长远和全局利益的要求实施，才能使土地整治有物质保障。由于现实国情，在我国大部分地区，资金缺乏是进行土地整治的最大障碍和关键制约因素。应注重研究土地整治资金的来源问题，充分考虑各个地区的实际情况，建立完善有效的土地整治资金体系。在有条件的地区，可以探索土地整治合理利用社会资金的机制。同时，要加快建立资金使用监督机制，以保证资金合理合法运用，更好地推进土地整治工作。

（供稿人：郭贯成，南京农业大学公共管理学院教授、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