

# 中国土地利用计划管理制度： 演进、逻辑与展望\*

杨凌林坚

**提要** 土地利用计划管理是实行动态管制和参与宏观调控的重要抓手，纵观计划管理的三个阶段演变历程，其发展与政府职能转变、社会经济发展密不可分。新一轮改革，国家提出“项目跟着规划走、要素跟着项目走”“增存挂钩”等要求，本质上是计划管理的运行逻辑由纵向配置一级土地发展权，转向两级联动管理、倒逼二级土地发展权合理配置。基于改革后土地利用计划管理面临挑战，提出加强计划与规划衔接、构建全口径可调节计划管理体系、进一步推进土地要素市场化配置、完善实施效果监督考核等四个方面优化思路。

**关键词** 土地管理；土地利用计划；两级土地发展权；用途管制

China's Land Use Plan Management System: Evolution, Rationales, and Prospects

YANG Ling, LIN Jian

**Abstract:** China's land use plan management system is a critical tool for territorial land use control and macroeconomic regulation. Its evolution has undergone three stages with intricate links to the transformation in government functions and socio-economic development. In the latest reforms, new mandates includes ensuring project conformity to plans, directing productive resources efficiently to projects, and linking annual new construction land quotas to the reduction of inefficiently used existing land. Land use management approach has shifted from vertically allocating primary land development rights to strengthening two-tier land management coordination and rationally allocating secondary land development rights. To address the challenges in land use plan management, the paper proposes four suggestions: strengthening the linkage between annual plans and long-term plans, establishing a comprehensive and adaptable system, promoting market-based land allocation, and enhancing implementation supervision and assessment.

**Keywords:** land administration; land use plan; two-tier land development rights; use regulation

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202404003  
文章编号 1000-3363(2024)04-0018-07

## 作者简介

杨凌，北京市城市规划设计研究院工程师，  
ling913816552@foxmail.com  
林坚，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系主任、教授、博士生导师，自然资源部国土空间规划与开发保护重点实验室执行主任，北京大学城市规划设计中心主任，通信作者，  
jlin@urban.pku.edu.cn

土地利用计划管理是国土空间用途管制制度的重要内容，是合理控制建设用地总量、切实保护耕地的重要举措，是以土地供应引导需求、促进经济增长方式转变的重要手段。伴随2018年自然资源部成立以及空间规划体系改革，土地利用总体规划并入“多规合一”的国土空间规划中，土地用途管制转向统一的国土空间用途管制<sup>①</sup>，土地利用计划管理的依据和思路也不断调整优化。特别是为适应高质量发展的时代要求，2019年中央经济工作会议明确提出“改革土地计划管理方式”，自然资源部对土地利用计划管理模式进行了改革探索。为此，如何进一步落实统一的国土空间用途管制制度、持续提升土地政策参与宏观调控能力，成为完善土地利用计划管理的重要议题。目前国内研

\* 国家自然科学基金面上项目“基于‘区域-要素’统筹的国土空间开发保护格局优化方法研究”（项目编号：42171247）；根据“健全国土空间用途管制制度优秀论文遴选”2024年入选论文改写

究已有一定积累，但大多为计划管理改革前的理论方法与实证分析，在系统性总结方面存在不足，同时难以充分满足现实需要。本文试图结合我国土地利用计划管理发展历程梳理及现实问题分析，探讨其内在运行逻辑，进而提出优化完善的若干建议。

## 1 土地利用计划管理的演变历程

土地利用计划管理的推行，和社会经济发展、政府职能转变密不可分（图1），其演变主要经历了3个阶段。

### 1.1 1987—1998年：配合国民经济和社会发展规划的建设用地计划

改革开放后，政府减少了预算内投

资项目，鼓励市场主体对土地进行投资。生产力解放带来了城市快速扩张，不同用途土地的冲突日益明显，其中建设用地侵占耕地的矛盾尤其显著，“实报实销”划拨制度已不适应发展需要。为应对乱占耕地、滥用土地等问题<sup>[2]</sup>，1986年国家土地管理局成立、《中华人民共和国土地管理法》颁布，首次将耕地保护列为基本国策<sup>[3]</sup>，土地由分散管理向集中管理转变。1987年《建设用地计划管理暂行办法》出台，正式确立了建设用地计划管理制度，打破了过去“无统一计划、按项目批地”的管理模式。

这一时期，土地主要被看作工农业生产活动的空间载体。“建设用地计划”服务于建设行为管理，定位为“加强土地资源宏观管理、调控固定资产投资规模和实施产业政策的重要措施”<sup>①</sup>，构成

国民经济和社会发展规划的组成部分。从组织流程来看，计划部门负责综合平衡和计划下达，处于更主导地位，而土地部门负责提出用地计划建议和具体执行。用地计划确定建设用地总量指标及占用耕地指标，以期实现耕地保护与建设发展的统筹平衡，但由于上位依据缺失和技术能力制约，计划执行情况较差，作用并未完全发挥。

### 1.2 1999—2017年：作为土地利用规划延续补充的土地利用计划

1994年分税制改革完成了中央向地方分权，掌握土地资源的地方政府开始更积极介入经济发展，形成了追求短期增长目标的“土地财政”<sup>[4]</sup>，乱占耕地、违法批地、浪费土地问题突出，土地资源流失<sup>②</sup>，亟须加强土地的宏观管理，遏

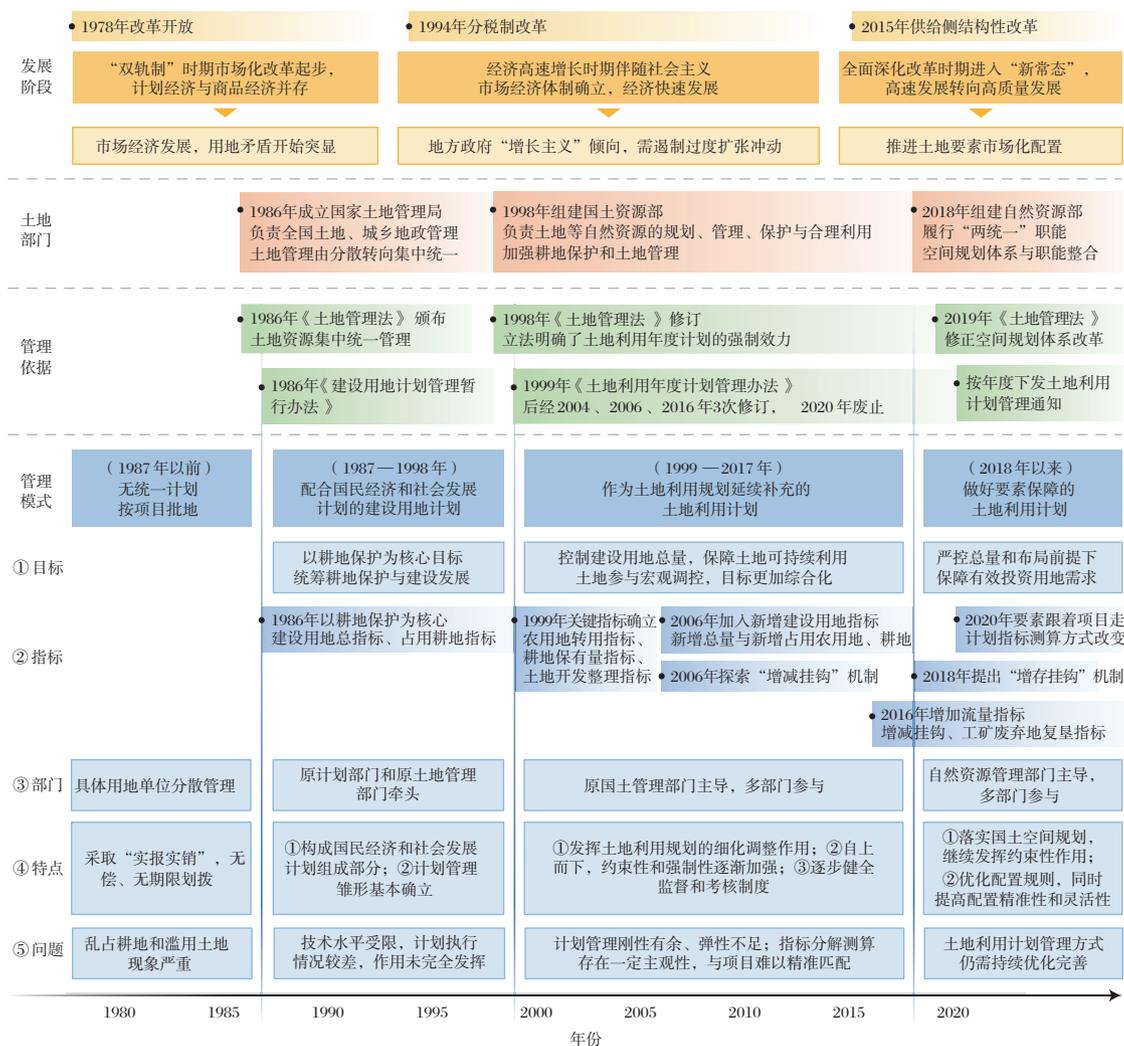


图1 我国土地利用计划发展演变历程  
Fig.1 Evolution of the land use plan system in China

制过度扩张冲动。1998年国土资源部的组建进一步加强对土地资源的集中管理<sup>[5]</sup>；同年修订版《中华人民共和国土地管理法》首次提出“土地利用年度计划”，并明确了其强制效力。1999年《土地利用年度计划管理办法》颁布实施，明确提出土地利用年度计划管理应严格依据土地利用总体规划，土地利用计划成为土地利用总体规划的延续补充和实施工具。

此阶段，土地的资源属性重要性得到凸显，土地利用计划从“以耕地保护为单一目标”发展为具有总量管控、引导利用、重点保障、绿色发展、区域协调等综合目标的调控计划<sup>[6]</sup>，更加强调资源的可持续利用。另一方面，强化土地生产要素属性，土地利用计划在经济过热时担当起“刹车板”和“方向盘”的作用，成为宏观调控的重要手段。伴随管理办法的三次修订，计划的程序设计、指标内容不断得到完善。在组织方式上，由国土部门主导，多部门共同参与，形成“上下结合”的编制下达流程（图2）。指标管理上，逐步形成以新增建设用地和补充耕地计划指标为核心，土地整治、增减挂钩、工矿废弃地复垦等指标为保障的指标体系，以年度为周期配置下达各类计划指标，土地利用计划的独立性、约束性和强制性逐步得到加强。但有观点认为，此阶段土地利用计划刚性有余、弹性不足，部分地区出现“管控越严、资源错配越严重”的失灵现象<sup>[7]</sup>。

### 1.3 2018年至今：做好要素保障的土地利用计划

中国经济发展进入新常态，发展目标由经济高速增长校准为高质量发展。2018年机构改革开启了自然资源管理的新篇章，统一国土空间用途管制要求统筹“区域”发展和“要素”开发<sup>[8]</sup>。2019年中央经济工作会议提出“完善要素市场化配置”“改革土地计划管理方式”<sup>[9]</sup>。2020年《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出“完善土地利用计划管理，实施年度建设用地总量调控制度，增强土地管理灵活性，推动土地计划指标更加合理化”。

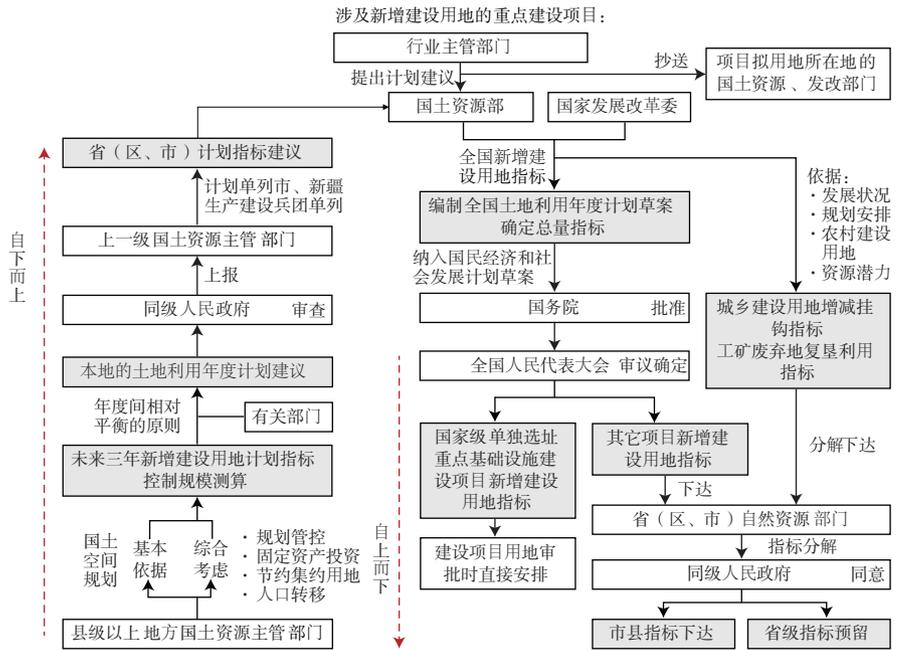


图2 土地利用计划编制下达流程图

Fig.2 The flowchart of annual land use plan compilation

注：根据2016年《土地利用年度计划管理办法》第三次修订版绘制

在上述背景下，土地利用计划管理承担起统筹保护与发展、衔接要素保障与项目落地的时代使命。2020年原管理办法废止，同年《自然资源部关于2020年土地利用计划管理的通知》提出“以真实有效的项目落地作为配置计划的依据”，明确“要素跟着项目走”（指标跟着项目走）、“统筹新增和存量”（增存挂钩）以及“分类保障”“支持脱贫攻坚”等目标，标志土地计划管理工作步入了新的阶段。

## 2 两级土地发展权下的土地利用计划管理运行逻辑

土地利用计划的管理对象——土地，既是各类自然资源与开发活动的载体，也是参与各类生产活动的经济要素。由于其公共用品属性，为避免“公地悲剧”，需要对相关权利做出符合公共利益的分配，也即土地发展权（land development rights）的配置。

我国隐性存在的土地发展权通过两级调控体系实现配置<sup>[10]</sup>。一级土地发展权存在于政府之间，其配置基于国家和公共利益的维护，主要体现在国土空间规划（即以往土地利用总体规划）、土地

利用年度计划、新增建设用地管理等用途管制相关事项中；二级土地发展权是政府针对具体的建设项目与用地，赋予个体或组织开发建设权利，其配置更多为了限制和引导市场开发行为，集中体现在详细规划编制、土地供应和开发建设阶段的审批许可事项中。进一步延伸，可以做如下理解：一级土地发展权管理相当于不同层级政府（或对应不同部门）之间的“批发”行为，二级土地发展权管理相当于地方政府对市场主体的“零售”行为。见图3。

土地利用计划的本质，是根据发展需要以及土地用途管制的内在要求，通过以新增建设用地为核心的指标体系，赋予下级政府一级土地发展权。2017年以前，土地利用计划管理更多是带有国家意志的约束性管理；在新一轮改革中，进一步加强供需协调联动，兼顾对二级土地发展权配置引导，逐步转向两级归口管理，更好推动资源有效配置和资产保值增值。

### 2.1 改革前：两级分置，构成一级土地发展权配置重要手段

#### 2.1.1 “指标管控”界定一级土地发展权权利

土地利用计划采取以新增建设用地

指标为核心的“增量控制”，向下配置一级土地发展权。计划指标配置是土地发展权宏观管理的重要内容<sup>[1]</sup>，自2006年新增建设用地指标纳入土地利用计划调控以来，“增量控制”逻辑贯穿始终，其合法性和强制性也通过《土地管理法》得到了加强。土地利用计划衔接土地利用规划，实行“统一配置、层层分解”的指令性管理，授予下级政府对一定数量的土地进行开发的权利，构成对地方政府扩张冲动行为的必要约束。二者之间，土地利用总体规划从中长期安排和空间组织角度，确定了一级土地发展权的总量和空间范围；土地利用计划则在对规划落实中，侧重于短期定额管理，将一级土地发展权配置分解细化到年度。

坚持权利与义务相统一，土地利用计划中其余指标确保耕地保护义务落实。土地利用计划指标体系如图4所示。“耕地保有量”和“土地整治补充耕地”明确了耕地保护责任考核目标；“增减挂钩”和“工矿废弃地复垦”进行流量限制，在确保耕地面积不减少、质量不降低的基础上，以置换形式调整用地布局，构成新增建设用地指标的补充。

### 2.1.2 “评估考核”监督一级土地发展权行使

在土地利用计划管理发展过程中，逐步确立了“台账管理、监督考核、奖优罚劣”的监督考核思路<sup>③</sup>，确保一级土地发展权在授予范围内合理行使。①“台账管理”要求县级以上管理部门对批次用地和独立选址用地逐一登记，定期上报土地利用计划执行情况<sup>[2]</sup>，有利于应对“委托—代理”关系中的信息不对称问题，对于中央或上级政府实施动态管理、加强土地供应调控具有重要意义。②“考核评估”以年度为周期，基于用地审批、变更调查等数据，监测评估各项计划指标执行情况，直接影响下一年度计划的制定和管理。③“奖优罚劣”则是在考核结果的基础上，调动地方政府执行计划的积极性，对计划执行情况较好的地区，奖励次年指标；对于超计划批地、违法违规批地、土地整治未达到要求的，结合实际可扣减次年指标，从而促进配置土地发展权的最初目标达成。

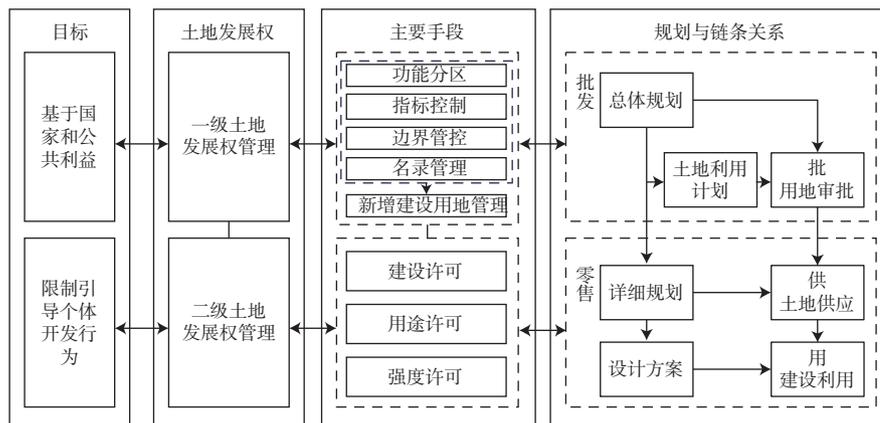


图3 中国两级土地发展权体系

Fig.3 The two-tier system of land development rights in China

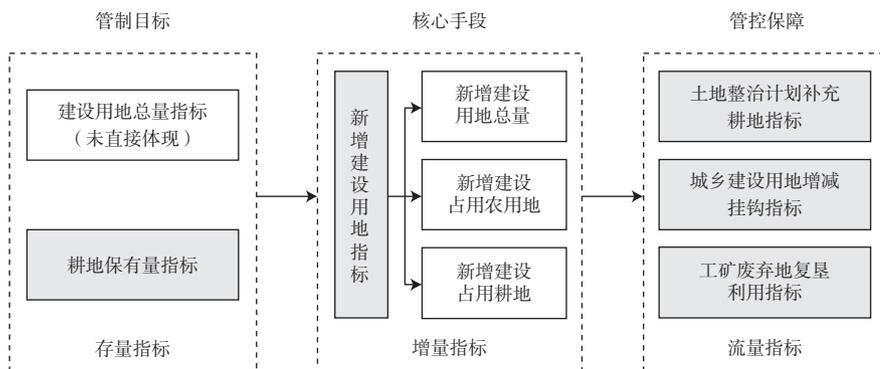


图4 改革前土地利用计划指标体系

Fig.4 The index system of land use planning before the reform

### 2.1.3 作为二级土地发展权独立配置的重要依据

这一时期，土地利用计划构成二级土地发展权配置制约前提，但并未介入其具体配置过程之中。土地利用计划实施严格的指标数量管控，建设项目的用地审批必须在计划范围内，不得超计划批地，即土地利用计划框定了二级土地发展权的年度总体配置权限范围，但无法落实到具体项目或空间地块。在此基础上，二级土地发展权配置相对独立，通过“一书三证”<sup>④</sup>明确项目的用地规模、用途、开发强度等开发条件，对具体行为进行管控，将侧重于数量控制的一级土地发展权具象化，实现空间落位。

### 2.2 改革后：两级联动，倒逼二级土地发展权合理配置

过去由于两级土地发展权分置，宏观管理与微观管理之间协调性不足，尚未实现对市场土地利用行为的间接调

控<sup>[3]</sup>；信息不对称下，计划指标难以精准匹配实际项目需求<sup>[4]</sup>；地方政府倾向对指标“重争取、轻使用”<sup>[5]</sup>，出现“批而未供、供而未用”等闲置问题；“棘轮效应”存在，部分地区为提升计划执行率，年底集中突击批地现象<sup>[6]</sup>。针对以上问题，在新一轮改革中，土地利用计划由对二级土地发展权的间接约束，转向两级归口联动管理。见图5。

#### 2.2.1 “项目清单”前置二级土地发展权配置意向

“以真实有效的项目落地作为计划配置依据”，更加注重供需匹配，推动指标更加精准保障。2020年起，土地利用计划管理取消了过去采取因素法测算、按省份分解下达计划指标的方式，调整为“项目跟着规划走，要素跟着项目走”，实则是将二级土地发展权配置的项目意向前置，以两级联动畅通重点项目和重点领域用地渠道。①重点项目保障方面，对于国家重大项目以及符合要求的省政

府重大项目用地，在报国务院批准或省级政府批准后备案时将直接配置用地计划指标。<sup>②</sup>重点领域保障方面，根据国家政策方针和重点工作部署合理保障用地指标需求，例如：专项安排脱贫县计划指标巩固脱贫成果，单列指标保障农民住宅建设需求。

### 2.2.2 “增存挂钩”联动二级土地发展权使用成效

“增存挂钩”将“批—供—用”三大环节串联，建立起一级土地发展权配置与二级土地发展权行使效果的正相关机制。新一轮改革中，提出既算“增量”账、更算“存量”账。“增量”账，对应一级土地发展权的配置数量；“存量”账，对应二级土地发展权配置过程中的资源无效低效供给，具体包括批而未供土地（经依法批准征收或转用后未实现土地供应的建设用地）和闲置土地（土地供应后未按照约定时间开工或中止开发的建设用地）。将二者纳入土地利用计划管理，体现对二级土地发展权配置的用地审批、土地供应、开发建设等三大环节统筹管理。具体挂钩方式上，市县单独选址项目和城镇村批次用地，依据存量处置情况确定指标额度，对三年以上的批而未供土地、三年内批而未供土地以及闲置土地，分别按照核实处置量的50%、30%和50%的比例核算新增建设用地指标，即存量用地处置越多产生的新增用地指标越多。由此，土地利用计划管理形成一、二级联动的土地调控模式，倒逼地方对指标使用量入为出、精细管理。

## 3 土地利用计划管理的现实挑战

从各地落实土地利用计划管理改革的实践看，“指标跟着项目走”切实保障了省级以上重大项目落地，“增存挂钩”促进了用地效率提升，但土地利用计划管理依旧存在一系列挑战。

一是在指标管控方面，土地利用计划存在一定“软约束”问题。过往，土地利用计划和土地利用规划之间未形成清晰明确的对应规则，长短期的时序差异导致二者之间存在指标“脱节”的问题<sup>[17]</sup>。计划管理改革后，重在保障国家、省重大项目需求，加上省级以下国土空

间规划未下达明确的建设用地、新增建设用地指标，一定程度上隐含规划期内各年实际使用的建设用地指标累加和突破国家规划控制目标数的风险。

二是在项目保障方面，计划与项目之间的关系有待优化。对于重点保障项目，准入不够清晰，各省份认知标准不统一，在重大项目清单的依据、类型、标准、数量、成熟度等方面都存在一定差异。对于城镇批次项目用地，明确到项目存在一定困难，实行招拍挂供地项目及农村宅基地建房难以在报批阶段确定具体项目，采用意向性项目的做法，存在因与实际项目不一致带来的审计风险。

三是在激励约束方面，增存挂钩机制存在潜在公平性问题与后续激励性不足风险。增存挂钩机制目的是倒逼各地进一步盘活利用存量土地，但在实践中，若没有处理好挂钩关系，易出现“端锅找米”（指标不足）与“端米找锅”（指标浪费）并存的不公平现象：一方面，有的地区过去供地率高、土地处置较好、批而未用的存量基数较小，核算计划指标的潜力资源难以满足自身发展需求；另一方面，有的地区因缺少占补平衡指标、用地需求变化、财政紧张等原因，新增建设用地指标需求较低，“增存挂钩”产生指标可满足当年需求后，地方则缺少继续盘活存量的动力。此外，伴随剩余批而未供土地处置难度越来越大，“增存挂钩”机制对盘活存量“硬骨头”的激励作用将会减弱。

## 4 优化土地利用计划管理的思考

为更好实现土地发展权的有效配置，充分发挥计划的引导调控作用，需加强土地利用计划管理体系整体统筹和优化设计（图6），持续优化管理方式，切实增强土地要素对高质量发展的保障能力。

### 4.1 定位：落实用途管制，增强年度计划与空间规划衔接性

明晰定位，土地利用计划作为国土空间规划的延续及年度任务分解，应当进一步加强空间与时间维度衔接，避免“寅吃卯粮”，更好完成规划目标到计划落地转译。

一是空间上，开发边界内外分类管控。严格把控底线刚性约束，落实3条控制线管控，城镇开发边界（及村庄建设边界）内强化规划许可<sup>[18]</sup>，新增建设用地按照分批次报批；边界外强化用途管制，原则上不进行集中建设，重大基础设施和特殊用地按照独立选址报批。结合规划增量空间规模、分布情况，可明确计划指标不超出增量空间的具体比例，以便为未来发展预留合理空间。二是时间上，实行计划3年滚动编制。落实中长期国土空间规划与五年近期规划，统筹3年滚动计划，精细年度计划安排，形成“中长期—5年—3年—1年”层层传导机制，分阶段不得突破总量控制，更好应对年度计划与长期目标的衔接问题。其中，目前较薄弱的是3年滚动计划，应根据发展重心、重点区域和重大

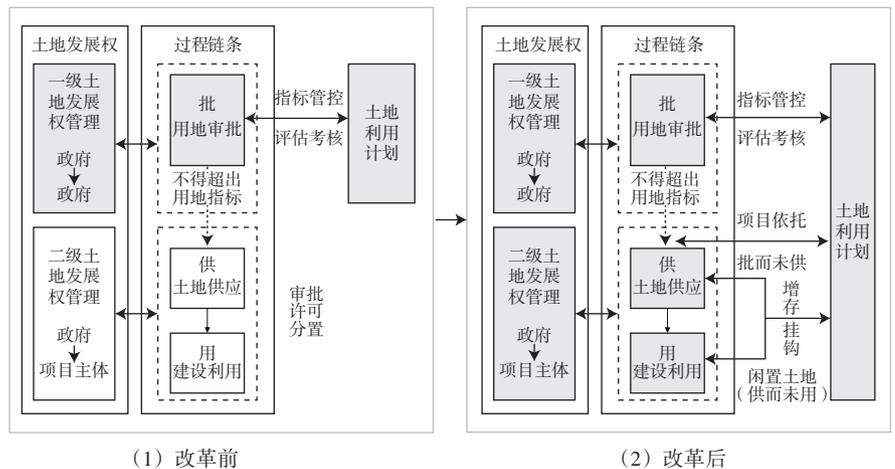


图5 改革前后土地利用计划与两级土地发展权的关系

Fig.5 The relationship between land use plans and two-tier land development rights before and after the reform

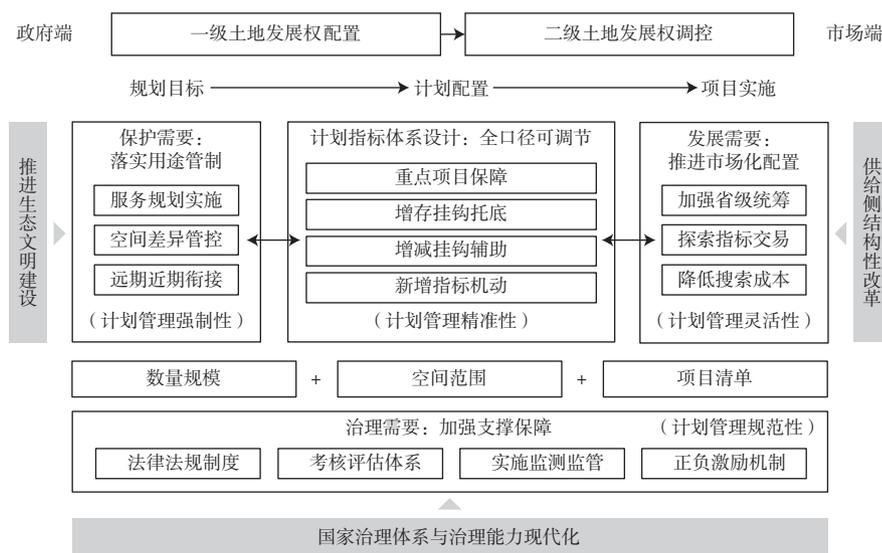


图6 土地利用计划管理优化框架

Fig.6 The optimization framework of land use plan system

项目，加强用地需求研判和指标年际间调剂，计划指标控制额度有节余的建议可在3年内结转使用。

#### 4.2 核心：优化规模调控，构建全口径可调节计划管理体系

指标体系是土地利用计划管理的核心内容，也是多目标要求的集中综合体现。在指标构成上，加强增量、减量、存量联动管理，构建“重点项目保障，增存挂钩托底，增减挂钩辅助，新增用地机动”的全口径可调节的计划管理体系。

一是重点项目保障，细化分级分类规则。针对国家级重大项目和省级独立选址重大项目，科学合理制定项目清单，明晰清单准入标准和调整规则，符合要求的项目直接配置指标，切实做好重大项目用地支撑。针对其他省级、市级重大项目，有条件的地方可结合规划编制和经济社会发展情况，细化项目指标保障的具体要求。此外，对土地计划供给不足的重点领域，如农村村民建房、农村产业融合发展等，健全用地保障机制，在计划中做好指标预留。

二是增存挂钩托底，完善激励保障机制。对于未单独配置指标的独立选址项目以及批次用地坚持增存挂钩，促进存量土地有效处置。探索建立超额完成的梯度奖励机制，对批而未供和闲置土地较多的地区相应调减核算系数，对存

量基数小的地区相应调增核算系数或安排基础指标，通过激励相容的制度设计，更好调动存量用地处置积极性。

三是增减挂钩辅助，加强项目统一管理。科学合理划定拆旧区和建新区，明确城乡建设用地增减挂钩指标使用和管理规则。进一步完善增减挂钩节余建设用地指标和节余耕地指标的跨区域交易机制，结合交易市场运行情况适时调整限价，加强信息定期公开。

四是新增用地机动，区分独立选址和批次用地。适当预留少量弹性机动指标，可供年际间调整优化，增加制度灵活性。“独立选址类”考虑到立项时间与清单编制的时间错位设立，项目应具备列入重大项目清单的重要性，采取“一事一议”认定审批。“批次用地类”衔接管理考核，汇总各类政策中的土地利用计划指标奖励规则，补充用地指标需求。

#### 4.3 模式：适应发展需求，进一步推进土地要素市场化配置

面对区域层面供需偏差，需要处理好“公平与效率”问题，构建更加完善的土地要素市场化配置机制，以权利下放和市场运作弥补土地利用计划弹性不足的问题，具体涉及妥善处理央地关系、健全土地发展权转移机制以及降低信息搜索成本。

一是赋予省级政府更多用地自主权。合理划分土地管理事权，更好发挥政府

作用<sup>[9]</sup>。中央政府的宏观层面侧重于全局引导与底线管控，减少对指标配置的直接干预；同时，提升地方政府决策空间，实施差别化的空间事权管制。省级需健全完善土地发展权有效配置机制，依据土地余量与存量处置完成情况，统筹预留指标与市级指标分解调剂，加强综合调控能力和计划联动管理，分级分类保障指标有效使用。

二是建立健全指标跨区域交易机制。探索搭建跨省域、跨市域两级指标交易平台，部分可交易指标通过地区间竞价方式进行配置。健全相匹配的风险防范机制，警惕防范盲目扩张、保护失衡的潜在风险，可采取指标类型与数量限制、价格区间限额、交易收入专款专用等手段加强保障。

三是提升土地利用计划公开透明度。地方政府应积极承担土地供需的披露和公示职责。考虑时效性和指导作用，将信息发布时间提前到每年年初，结合3年滚动计划实施情况，核算各地市分配指标并预留省级指标支持省级基础设施和民生项目，发布土地利用计划预分配方案，积极引导市场需求。

#### 4.4 保障：完善配套支撑，加强利用计划实施效果监督考核

化解管理中存在的信息不对称、激励不相容问题，不断完善“法律法规保障、科学评估把关、动态监测支撑、激励约束并重”的土地利用计划管理支撑保障体系，增强计划管理规范性。

一是健全法律法规制度。土地利用计划改革后，应尽快制定新的管理办法或条例，对计划制定、实施、考核等提出明确要求，加强法治建设。

二是改进评估考核体系。将土地利用计划考核融入城市经济社会协调发展、土地资源利用公平效率等视域内<sup>[20]</sup>，从执行率评价进一步转向资源利用效率与代价水平、生态环境保护、社会民生保障等综合考核，关注计划指标平稳性和可持续性。加强计划管理与城市体检评估、节约集约利用评价、土地管理水平评价等工作衔接<sup>[17]</sup>，城市体检评估中增加年度计划执行评估专项内容。

三是完善实施监测监管。健全完善“规一批一储一供一用一补一查”一体化

信息管理平台,衔接国土空间规划“一张图”,加强信息矢量化管理,提升监督考核精准度。在各地上报备案基础上,综合运用航测、遥感、大数据等先进手段,提高监测时效性。健全土地利用计划指标使用监测预警通报机制,对土地利用计划执行、存量土地处置等指标进展情况挂图预警提醒。

四是优化管理激励机制。落实评估监测结果,推动正向激励反馈制度化、负向激励反馈常态化。对于土地利用计划实施效果良好、政策落实到位的地区,通过核算系数分档或指标数量倾斜等方式予以奖励。实施“增违挂钩”,根据上一年度内违法用地数量,对计划指标按一定系数暂扣,依据整改到位情况退还指标。优化责任追究机制,将土地利用计划评价情况纳入绩效考核体系,提升计划执行效果。

#### 注释

- ① 原国家计委、国家土地管理局印发的《建设用地计划管理办法》(计国地[1996]1865号)提出,“建设用地计划是国民经济和社会发展规划中土地利用计划的组成部分,是加强土地资源宏观管理、调控固定资产投资规模和实施产业政策的重要措施”。
- ② 来源于《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11号)。
- ③ 2004年修订版《土地利用年度计划管理办法》首次提出,结合国土资源综合统计、建设用地审批备案、土地利用变更调查、土地利用动态监测等对土地利用计划执行情况考核。在之后出台的《关于加强土地利用计划台账管理的通知》(国土资发[2005]124号)、《土地利用年度计划执行情况考核办法》(国土资发[2008]55号),以及《土地利用年度计划管理办法》2006、2016年两次修订中,土地利用

计划的监督考核管理不断优化与完善。

- ④ “一书三证”具体包括用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证。

#### 参考文献

- [1] 林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019,34(10):2200-2208.
- [2] 国家土地管理局土地利用规划司.土地利用计划管理资料选编[M].北京:法制出版社,1989.
- [3] 官卫华,江璇,杨梦丽.国土空间规划视角下农用地用途管制方法:以南京市为例[J].城市规划学刊,2023(1):96-103.
- [4] 张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019,34(10):2040-2050.
- [5] 林坚,赵冰,刘诗毅.土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J].国际城市规划,2019,34(4):23-30.
- [6] 黄征学,潘彪,滕飞,等.深入推进土地利用年度计划管理改革的建议[J].土地经济研究,2021(1):1-23.
- [7] 王博,吕沛璐,冯淑怡.中国建设用地一级配置管理制度失灵的理论解析与对策探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):108-117.
- [8] 于海涛,林坚,彭震伟,等.“健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J].城市规划学刊,2023(5):1-11.
- [9] 成立,魏凌.改革土地计划管理方式的原因和影响:中央经济工作会议解读[J].中国房地产,2020(4):39-40.
- [10] 林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,38(1):26-34.
- [11] 田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.
- [12] 代兵,王克强,陈立俊.省级土地利用年度计划执行考核监管制度深化研究[J].中国土地科学,2011,25(7):3-8.
- [13] 曲波.中国城市化和市场化进程中的土地

计划管理研究[M].北京:经济管理出版社,2011.

- [14] 申明锐,杨帆,唐爽,等.项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略[J].城市规划学刊,2022(5):51-58.
- [15] 杨鑫,范宇,赵勇,等.建设用地指标配置方式创新探讨:基于南京、淮安两市的实践[J].中国国土资源经济,2016,29(12):23-27.
- [16] 姜海,李成瑞,王博,等.土地利用计划管理绩效分析与制度改进[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(2):73-79.
- [17] 刘松雪,林坚,杨凌.国土空间规划下的土地利用年度计划管理思考[J].中国土地,2022(6):28-30.
- [18] 林坚,乔治洋,叶子君.城市开发边界的“划”与“用”:我国14个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J].城市规划学刊,2017(2):37-43.
- [19] 蔡继明,刘梦醒,熊柴.论我国土地资源配置转型:从计划管理到市场决定[J].经济发展研究,2022(1):37-51.
- [20] 许伟,范华,卢方方.超大城市土地利用计划执行监测方法研究:以上海市为例[J].上海国土资源,2023,44(4):123-130.

修回:2024-06