

# 跨省域节余指标调剂政策下土地整治模式创新研究

——以贵州省紫云自治县为例

邵宗奇\*

(贵州省地质矿产勘查开发局测绘院, 贵阳 550018)

**摘要:**本文基于贵州省紫云自治县2020年城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目的实践,深入探讨了跨省域节余指标调剂政策下的土地整治模式创新。通过详细分析项目背景、目的、规划方案、实施效果等方面,揭示了该政策在推动贫困地区脱贫攻坚、促进土地集约节约利用、优化城乡用地结构等方面的积极作用。同时,本文总结了紫云自治县在土地整治过程中的创新做法和经验,为其他地区提供了有益的参考和借鉴。

**关键词:**跨省域节余指标调剂;土地整治模式;脱贫攻坚;土地集约节约利用

**中图分类号:**F301.2

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-2736(2025)01-0003-8

## 0 引言

在城乡发展过程中,土地资源合理配置至关重要。当下,城乡发展不均衡与土地资源紧张的矛盾加剧,传统土地整治模式问题频出。一方面,贫困地区因财政薄弱,缺乏资金,难以开展土地平整、基建等整治项目,大量可整治土地被闲置。另一方面,传统模式难以统筹城乡用地,农村建设用地浪费与城市用地紧张问题同时存在,土地利用效率低下<sup>[1]</sup>。

跨省域节余指标调剂政策为解决这些问题带来转机。该政策打破地域限制,通过跨省流转节余指标,将发达地区的用地需求与贫困地区的土地资源相结合,既给贫困地区注入资金,又促进土地资源在更大范围优化配置,借助区域互补实现高效利用,开创土地整治新模式<sup>[2]</sup>。

贵州省紫云自治县作为贫困地区,2020年积极开展城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目。研究其项目实施过程,既能了解政策实际成效,还能挖掘项目规划、管理等方面的创新点,为不同地区在类似政策下开展土地整治提供参考,推动全国土地整治高质量发展,助力

城乡协调与乡村振兴。

## 1 跨省域节余指标调剂政策解析

### 1.1 政策背景与目的

跨省域节余指标调剂政策是在我国城乡发展不均衡、土地资源紧张的大背景下出台的。这一政策旨在通过节余建设用地指标的跨省域流转,为贫困地区提供必要的资金支持,并促进土地资源的集约节约利用。结合尚海洋等的《土地政策研究的国内进展及趋势》一文,该政策对于实现土地资源的优化配置和高效利用,推动贫困地区的脱贫攻坚工作,优化城乡用地结构,促进城乡协调发展和区域经济的均衡增长具有重要意义<sup>[3]</sup>。

目前,国内外关于跨省域节余指标调剂的研究进展主要集中在政策设计、实施机制和效果评估等方面。国内学者张莉和黄伟在《土地要素空间配置对区域经济发展的影响:基于建设用地指标跨省域调剂政策的分析》中指出,该政策促进了指标调出省份和指标调入省份的人均GDP增长,但对具体机制和实施效果的深入分析仍显不足<sup>[4]</sup>。此外,国外类似实践如美国的土地开发

权转移 (TDR) 和英国的规划增益 (Planning Gain) 机制, 也为本研究提供了宝贵的经验。这些实践在促进土地资源高效利用和区域经济社会均衡发展方面取得了一定成效, 但也面临监管难度大、收益分配不均等挑战。

当前, 关于跨省域节余指标调剂政策的理论研究在政策设计和实施机制方面取得了一定成果, 但在流转监管措施、收益分配的公平与效率等方面还存在理论空白, 如指标调剂的透明公正保障、各方利益平衡及政策长期效果评估等问题, 都有待深入探究。尽管该政策在国内外已有一定研究和实践基础, 但在具体机制和实施效果上仍需深耕细作。通过总结国内外的研究进展与实践经验, 本研究能够为政策的创新优化提供坚实的理论支撑。

## 1.2 政策实施机制

跨省域节余指标调剂政策的实施主要分为指标核定、流转和收益分配三个环节, 为土地整治模式创新提供了基础和保障。

### 1.2.1 指标核定

省级自然资源主管部门依据国家相关政策和标准, 结合土地利用总体规划等, 对贫困地区节余的建设用地指标进行科学核定。这一过程中, 需要充分考虑贫困地区的实际情况和发展需求, 确保指标的准确性和合理性。例如, 在《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂实施办法》中, 明确规定了指标核定的标准和程序, 为政策的实施提供了制度保障。

### 1.2.2 指标流转

核定后的指标允许贫困地区跨省域流转至经济发达地区, 以获取资金支持。这一过程通过国家建设用地指标交易平台进行, 确保流转过程的公开、公平和公正。谢贞发和李艳旭在《区域间土地指标流转与减贫增收》中指出, 跨省域节余指标调剂政策通过市场机制实现了土地资源的优化配置, 为贫困地区带来了显著的经济效益和社会效益<sup>[5]</sup>。然而, 目前对于指标流转过程中的监管措施研究尚显不足, 如何确保流转过程的透明度和公正性, 防止权力寻租和利益输送,

是未来研究的重要方向。

### 1.2.3 收益分配

流转指标所获得的收益按照一定比例分配给贫困地区, 用于支持脱贫攻坚、基础设施建设和生态环境保护等。这一做法体现了政策对贫困地区的倾斜和支持, 有助于推动当地经济社会发展。郑子敬、马聆萧和王兆丰在《消除贫困的土地政策研究》中指出, 跨省域节余指标调剂政策通过收益分配机制, 为贫困地区提供了稳定的资金来源, 为脱贫攻坚和乡村振兴提供了有力支持<sup>[6]</sup>。然而, 目前对于收益分配的公平性与效率性研究尚需进一步深入, 以确保资金使用的合理性和有效性。

## 2 紫云自治县土地整治项目概况

### 2.1 项目背景与目的

紫云苗族布依族自治县位于贵州省西南部, 是一个以山地为主的地区, 山地面积占总面积的 77.8%, 属亚热带季风性湿润气候。面对社会发展中的挑战, 如贫富差距和区域发展不平衡, 紫云自治县积极实施了 2020 年城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目, 以支持国家脱贫攻坚和乡村振兴战略。如图 1 所示, 图上的星点为项目区分布, 覆盖了紫云自治县的多个关键区域, 通过项目的实施, 这些区域有望实现土地资源的优化配置, 促进当地经济社会的均衡发展。

项目旨在通过复垦农村废旧、闲置建设用地, 增加耕地面积, 提高土地集约节约利用水平, 同时将流转收益用于巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴战略, 优化城乡用地结构, 促进城乡协调发展, 并改善生态环境质量。

### 2.2 项目规划方案

贵州省紫云自治县 2020 年城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目在规划上进行了详细的设计, 确保项目的合理性和可行性。

#### 2.2.1 拆旧区和建新区的划定原则与方法

本研究主要采用案例研究法深入剖析该项

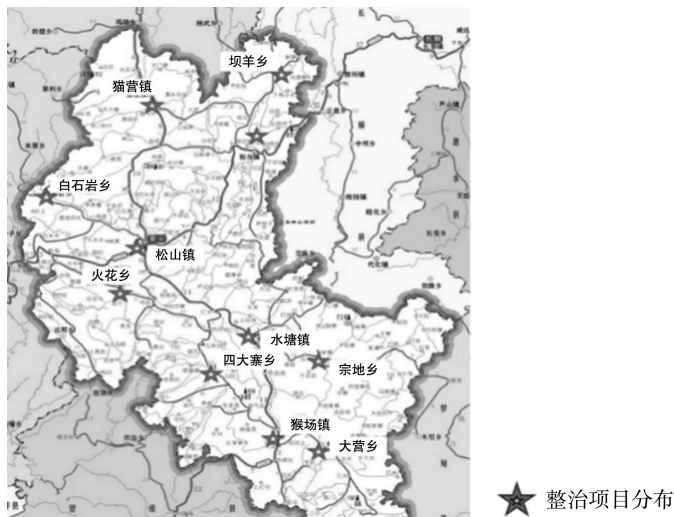


图1 项目区位置分布图

目。数据来源主要包括三个方面:一是政府部门文件资料,收集紫云自治县自然资源局、农业农村局等部门关于项目的批复文件、土地利用现状数据、规划方案等,确保信息的权威性与准确性;二是实地调研数据,研究团队深入项目区,通过问卷调查、访谈等方式,与当地居民、基层干部交流,了解项目实施过程中的实际情况、农民的态度和需求;三是参考其他类似项目的公开资料,对比分析不同地区在项目实施中的经验与教训。

在调查方式上,问卷调查覆盖项目区不同村落,随机抽取村民发放问卷 500 份,回收有效问卷 450 份,问卷内容涉及村民对项目的认知度、支持度、拆迁安置意愿等方面。访谈则选取了 50 位村民代表、20 位基层干部以及 10 位参与项目的技术人员,进行一对一的深度访谈,获取更全面深入的信息。

分析方法上,运用定性与定量相结合的方式。定性分析主要对收集到的文件资料、访谈内容进行归纳总结,梳理项目实施过程中的关键环节、面临的问题及应对措施;定量分析则利用统计软件对问卷调查数据进行处理,分析村民对项目的态度分布、不同因素对项目实施的影响程度等,从而全面评估项目规划方案的合理性与可行性。

项目在规划时,遵循国家和省级政策,严格

依据土地管理法律法规要求,充分征求农民意见,综合考量土地利用现状、地形地貌等因素,科学划定拆旧区和建新区。通过节余指标跨省域流转获取资金支持,组建专业技术团队保障复垦质量,构建完善的组织机构和工作机制确保项目有序推进。

### 2.2.2 复垦标准和技术路线

旱地土层厚度应在 50cm 以上,地块平整,地面坡度小于 10°,表土中砾石含量低于 3%,土壤 pH 值适宜种植农作物,抗旱天数为 20 天。林地土壤厚度不小于 30cm,树种选择以乡土树种为主,草地土层厚度不低于 20cm,草种选择以乡土草种为主。复垦技术路线如图 2 所示。

在图 2 中,复垦工作从拆除建筑物起始,历经场地清理、土壤改良到植被种植的全过程,各步骤紧密衔接,依次推进,共同达成复垦目标,使土地恢复生产或生态功能。不同类型土地(旱地、林地、草地)在土壤处理细节与植被选择上依据各自标准执行,确保复垦效果精准匹配土地利用需求。

### 2.2.3 项目规划方案的合理性和可行性分析

项目得到国家和省级政策支持,符合土地管理法律法规和相关政策要求。规划科学合理,考虑了土地利用现状、地形地貌等因素,确保了项目可行性和可持续性<sup>[7]</sup>。通过节余指标跨省域流转,获得资金支持,确保项目顺利实施。专业

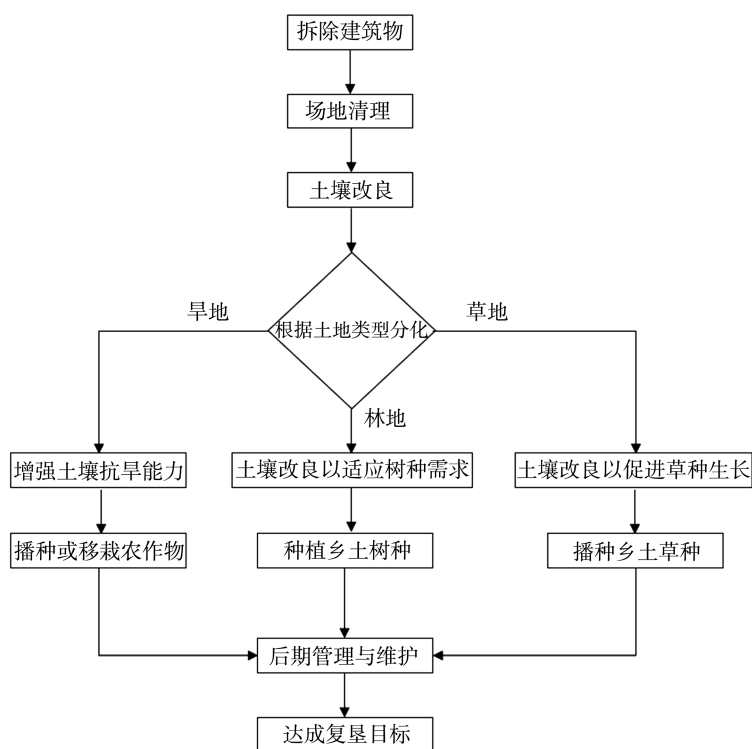


图 2 复垦技术路线图

技术团队提供支持,确保复垦工作质量和效果。完善的组织机构和工作机制保障项目有序推进和管理到位。

#### 2.2.4 可能面临的挑战和解决方案

在项目实施过程中,可能会遇到农民对拆迁安置存在抵触情绪的情况。为了解决这一问题,需要加强宣传动员工作,充分解释项目的意义和好处,争取农民的理解和支持。此外,复垦过程中的技术难题也是一个挑战。为此,可以引入专业技术团队,提供技术支持和指导,确保复垦工作的顺利进行。最后,资金筹措困难也是一个需要解决的问题。为了确保资金到位,可以通过政府拨款、社会资本投入等方式进行多方筹集。

### 3 土地整治模式创新研究

#### 3.1 尊重农民意愿,增强项目接受度

在项目实施前,紫云自治县高度重视尊重农民意愿,通过多种方式广泛征求农民对拆旧区和安置区的意见。组织工作人员深入田间地头,与农民面对面交流,实地调查了解农民的生产生活

状况、土地利用情况以及对项目的期望和顾虑。同时,召开多场座谈会,邀请农民代表、村干部、专家学者等共同参与,充分听取各方意见,就项目规划、拆迁补偿、安置方案等关键问题进行深入讨论,确保农民对项目有充分的了解和认可。此外,发放大量问卷,收集农民对项目的具体建议和反馈,及时整理分析问卷结果,将农民的合理诉求融入项目规划和实施方案中。这一系列举措极大地提高了项目的接受度,使得项目方案得到了大多数农民的支持和认可,增强了农民的参与感和积极性,为项目的顺利推进奠定了坚实的基础。农民对项目的接受度从初期的疑虑转变到后期的积极参与,积极配合拆迁、复垦等工作,形成了良好的项目推进氛围。尊重农民意愿,增强项目接受度,流程如图 3 所示。

在项目准备阶段后,流程分为意见征求与调查阶段,通过组织工作人员深入田间地头、召开座谈会和发放问卷等方式,广泛征求意见。随后进入意见整理与分析阶段,对收集到的意见进行整理与分析,进入方案调整与优化阶段,以提升

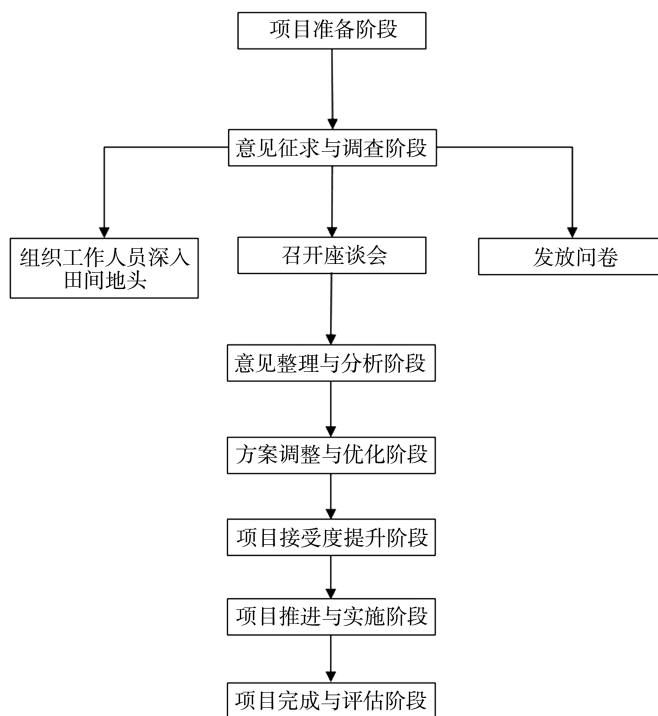


图3 尊重农民意愿与增强项目接受度流程图

项目的接受度。接着进入项目的推进与实施阶段,最终在项目完成后进行评估,以确保项目目标的实现。各阶段紧密衔接,依次推进,共同确保项目的顺利实施和预期效果的达成。

### 3.2 因地制宜实施复垦,提高土地利用效率

紫云自治县根据当地的实际情况,科学规划和合理布局拆旧区和建新区。项目区不涉及建新留用区和建新安置区,均为拆旧区,涉及1251个地块,用地类型为村庄,分布于紫云自治县12个乡镇(街道),共154个村。在拆旧区的选择上,优先选取那些房屋破旧、基础设施落后、土地利用效率低的村庄,通过拆除老旧危房、废弃厂房等,腾退出大量闲置建设用地。同时,对拆旧区内的土地进行详细勘察,评估土壤质量、地形地貌等条件,因地制宜地制定复垦方案。对于土壤质量较好的地块,直接进行土地翻耕、平整,恢复为耕地;对于土壤质量较差的地块,则采取客土改良、土壤培肥等措施,提高土壤肥力,使其达到可种植农作物的标准。在建新区的选址上,充分考虑当地的经济需求、人口分布情况以及基础设施建设规划,选择那些交通便利、靠近城

镇中心、有利于产业集聚和人口集中的区域,为后续的开发建设创造良好条件。通过这一系列的科学规划和合理布局,有效提高了土地利用效率,促进了当地经济社会的发展。复垦后的土地不仅增加了耕地面积,还为当地的农业发展提供了更多空间,提高了农业生产效益。同时,建新区的合理布局也为当地城镇建设、产业发展和人口集聚提供了有力支撑,推动了城乡一体化进程。拆旧区和建新区建设路线如图4所示。

项目从启动与规划,到选择拆旧区进行勘察,再到制定复垦方案,形成一套的完整流程。流程中根据土壤质量分化,对较差地块进行土地翻耕和土壤培肥,对较好地块进行土地平整和客土改良,直至恢复为耕地,并提升土壤肥力达到种植标准。随后,建新区的开发与选址,实施复垦工程,最后进行土地利用效率的评估与反馈调整,确保复垦效果精准匹配土地利用需求。

### 3.3 多渠道筹集资金,保障项目顺利实施

为确保项目资金及时足额到位,紫云自治县人民政府采取了多渠道筹集资金的方式。其中,通过将节余指标跨省域流转来筹集资金是一个

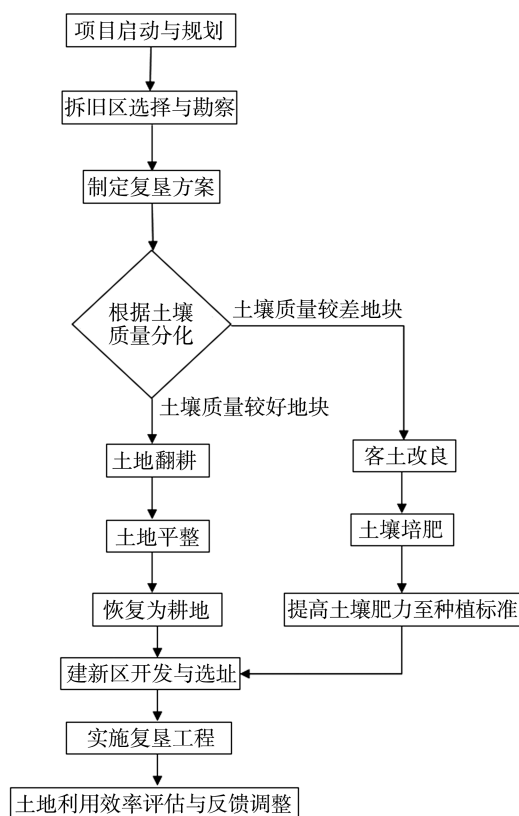


图 4 科学规划和合理布局拆旧区和建新区路线图

重要手段。参照国家统一制定的跨省域调剂节余指标价格标准,复垦为一般耕地或其他农用地的地块,每亩 30 万元,复垦为高标准农田的地块,每亩 40 万元。本轮增减挂钩项目规划流转指标为 800 亩,流转价格为 30 万元/亩,预计指标流转收益将达到 24000 万元,为项目的顺利实施提供了充足的资金保障。此外,紫云自治县还积极争取国家和省级财政专项资金支持,通过向上级政府申报项目、争取专项资金补助等方式,获得了部分资金支持;同时,鼓励和引导社会资本参与项目,通过与合作企业、吸引民间投资等途径,拓宽了资金来源渠道。多渠道筹集资金的做法,不仅解决了项目资金短缺的问题,还为项目的顺利实施和后续运营维护提供了坚实的经济基础。

### 3.4 模式创新效果评估

#### 3.4.1 提高土地利用效率,增加耕地面积

通过城乡建设用地增减挂钩政策,紫云自治县成功复垦了 821.18 亩的建设用地,其中包括

242.82 亩的旱地、13.26 亩的草地、411.81 亩的林地和 149.51 亩的园地。这些新增的耕地有效提高了土地利用效率,为农业生产提供了更多空间。紫云自治县某村将原本荒芜的荒山,通过土地整治复垦为茶山,增加了耕地的利用率,使原本闲置的土地资源得到了充分利用,提高了农业产出效益。同时,通过拆除老旧危房,减少了同等面积的建设用地,有效缓解了农村建设用地的闲置问题,优化了土地资源配,使土地资源得到了更加合理和高效的利用。

#### 3.4.2 带动经济发展,增加就业机会

项目的实施为紫云自治县带来了显著的经济效益,总流转收益高达 24000 万元,为巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴战略提供了坚实的资金支持。这些资金优先用于深度贫困地区的安置补偿、拆旧复垦、基础设施建设和公共服务设施建设,极大地推动了当地的脱贫工作。例如,在一些贫困村庄,利用项目资金修建了新的住房,改善了农民的居住条件;建设了道路、水利

等基础设施,提高了农村生产生活条件;还兴建了学校、卫生室等公共服务设施,提升了农村公共服务水平。同时,通过节余指标的跨省域流转,紫云自治县不仅获得了可观的经济收益,还为当地创造了大量就业机会。项目实施后可提供甲类工 3684.44 个、乙类工 75253.53 个、机械工 11396.05 个,为农户带来了 369.26 万元的务工收入。农民在家门口就能找到工作,增加了收入来源,提高了生活水平,同时也促进了当地劳动力市场的稳定和发展。

#### 3.4.3 改善生态环境质量,促进生态修复

在复垦过程中,紫云自治县还注重生态修复,通过种植乡土树种和草种,恢复了部分受损的生态系统,提升了当地的生态环境质量。例如,在一些荒山荒坡上,种植了适宜当地生长的树木和草种,如马尾松、杉树、狗牙根等,这些植物的生长不仅改善了土壤结构,防止了水土流失,还为当地提供了良好的生态环境。同时,通过土地整治,改善了农村人居环境,使村庄变得更加整洁、美观,提升了农民的生活质量,增强了农民保护生态环境的意识,促进了人与自然的和谐共生。

#### 3.4.4 促进城乡协调发展,推动城乡一体化

项目还通过优化城乡用地结构,促进了城乡协调发展,实现了城乡资源的合理配置,推动了紫云自治县城乡一体化发展的进程。通过拆旧复垦,腾退的建设用地指标可以用于城镇建设,满足城镇发展的用地需求,促进了城镇的扩张和基础设施建设。同时,建新区的合理布局也为农村人口向城镇转移提供了空间,推动了农村人口的城镇化进程。城乡之间的资源流动和要素配置更加合理,城乡差距逐渐缩小,城乡经济社会发展更加协调,为实现城乡一体化发展奠定了坚实基础。

综上所述,紫云自治县在跨省域节余指标调剂政策下的土地整治模式创新,取得了显著的成效。通过尊重农民意愿、因地制宜实施复垦和多渠道筹集资金等创新做法,有效推动了土地整治工作,提高了土地利用效率,促进了当地经济社会的发展,为其他地区的土地整治工作提供了有

益的借鉴和参考。

## 4 结语

紫云自治县在跨省域节余指标调剂政策下,通过创新土地整治模式,取得了显著成效。项目不仅有效提高了土地利用效率,还为当地脱贫攻坚和乡村振兴提供了有力支撑。通过尊重农民意愿、因地制宜实施复垦和多渠道筹集资金等做法,紫云自治县成功探索出一条符合自身实际的土地整治之路。这些经验和做法对其他地区具有重要借鉴意义,值得推广和应用。未来,紫云自治县将继续深化土地整治工作,推动城乡协调发展,实现更高质量的发展。

#### 参考文献(References):

- [1] 中共中央党史和文献研究院. 做好自然资源工作,为实现中华民族永续发展开辟广阔前景[N]. 人民日报, 2024-12-24(006).
- [2] 王艺明,傅龙. 城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂的扶贫效应[J]. 财政科学, 2024, 8(05): 20-37.
- [3] 尚海洋,胡玥,王尧,等. 土地政策研究的国内进展及趋势——基于1992~2024年发表的8537篇文献的分析[J]. 地球科学与环境学报, 2024, 46(04): 454-469.
- [4] 张莉,黄伟. 土地要素空间配置对区域经济发展的影响:基于建设用地指标跨省域调剂政策的分析[J]. 中央财经大学学报, 2022, 41(11): 115-128.
- [5] 谢贞发,李艳旭. 区域间土地指标流转与减贫增收[J]. 财政研究, 2023, 43(01): 101-115.
- [6] 郑子敬,马聆箫,王兆丰. 消除贫困的土地政策研究[J]. 国土资源情报, 2020, 20(12): 12-17+31.
- [7] 杜启勇,李琪琪. 面向重大项目土地要素精准保供的用地报批工作困境与对策研究[J]. 黑龙江国土资源, 2024, 22(07): 36-42.

#### 作者简介:

第一作者/通讯作者:邵宗奇,1991年生,男,云南保山人,贵州省地质矿产勘查开发局测绘院,工程师,主要研究方向为土地规划。Email:shangzha525@163.com

## **Research on the Innovation of Land Regulation Model under the Adjustment Policy of Cross – Provincial Saving Index: Case Study of Ziyun Autonomous County in Guizhou Province**

SHAO Zongqi \*

(Surveying and Mapping Institute of Guizhou Geological and Mineral Exploration and Development Bureau, Guiyang  
550018, China)

**Abstract:** Based on the practice for the cross – province adjustment project of urban and rural construction land savings index linked to increase and decrease in 2020 in Ziyun Autonomous County, Guizhou Province, this paper deeply discusses the innovation of land regulation model under the adjustment policy of cross – provincial saving index. Through detailed analysis of the project background, purpose, planning scheme, implementation effect and other aspects, it reveals the positive role of the policy in promoting poverty alleviation in poor areas, promoting intensive and economical use of land, and optimizing the structure of urban and rural land use. Meanwhile, the paper summarizes the innovative practices and experiences from Ziyun Autonomous County in the process of land regulation, which provides useful references for other areas.

**Key words:** cross – provincial adjustment of savings index; land regulation mode; poverty alleviation; intensive and economical use of land