

努力破解要素保障瓶颈为滇东北开发开放提供有力支撑

昭通市自然资源和规划局党组书记、局长 周 祥

峥嵘百年，中国共产党在苦难中铸就辉煌、在挫折后毅然奋起、在转折中开创新局。昭通市自然资源系统感恩奋进、积极作为，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在习近平生态文明思想指引下，坚决贯彻中央、省委关于自然资源与规划工作的决策部署，紧紧围绕市委、市政府中心工作，迎难而上、克难攻坚，统筹推进“八个全面”重点工作，创造性履行“双统一”职能，为全市高质量发展提供了有力支撑，推进自然资源与规划工作不断迈上新台阶。

一、要素保障工作的主要做法和成效

(一) 规划引领再创新思路。全力推进国土空间规划顶层设计，按照“多规合一”要求，完成生态保护红线评估调整，专题研究成果丰硕，11县市区国土空间规划编制有序开展，完成80个村庄规划示范点、古茶山资源保护村庄规划编制阶段性任务，全市国土空间开发“一张图”格局加速形成。

(二) 土地保障作出新贡献。坚持“要素跟着项目走”，保障全市10条“能通全通”县域高速公路用地3.87万亩，实现“清零”成绩，成为“十三五”时期全省唯一高速公路用地报批清零的州市。全力做好“互联互通”、“双提升”、“落地难”等重大项目用地保障工作，有序推进白鹤滩水电站项目、水电硅循环经济项目、滇东北区域医疗中心等重大项目用地报批工作。

(三) 生态修复取得新成效。深入实施乌蒙山国土综合整治工程，全面整治清理“大棚户”、“违建别墅”等各类问题。完成长江经济

带废弃露天矿山生态修复任务192个，赤水河流域历史遗留矿山生态修复有序推进。

(四) 服务民生迈上新水平。以“增减挂钩”项目为支撑，全力助推脱贫攻坚，争取跨省调剂指标2.15万亩，极大保障脱贫攻坚资金投入。以问题为导向，统筹推进不动产登记工作，农村不动产确权登记发证成效显著，超额完成目标任务。进一步筑牢地质灾害防治体系，累计投入资金19亿元实施治理工程207个，对593个隐患点9127户3.79万人实施避让搬迁，切实保障人民群众生命财产安全。

(五) 资源管理建立新秩序。完成第三轮、启动第四轮《矿产资源规划》编制，进一步优化矿产资源勘探开发新格局。配合开展非煤矿山转型升级工作，改造升级非煤矿山396个，淘汰关闭非煤矿山207个，全市100个煤矿经过改造整顿后保留60个，矿产资源开发利用效率明显提高。细化完善土地利用基础数据，累计调查图斑125万个，高标准完成“三调”任务。

二、要素保障工作面临的形势

虽然近年来要素保障经济社会发展取得了一定成绩，但也存在不少困难和问题。站在新的历史起点上，在向着第二个百年奋斗目标迈进的征途中，全市自然资源服务保障工作面临一些突出矛盾和挑战，形势十分严峻。一是空间规划编制紧迫。昭通市可利用建设用地少，超过50平方千米的坝子仅有2个，基本农田保护任务重，核实整改补足压力大。城镇开发边界划定与耕地保护交叉重叠冲突，保护与发展矛盾尖锐，试划城镇开发边界破碎化、分散化，按期完成编制工作时间紧、任务重。二是要素保障压力较大。一方

面，“十四五”期间，全市因高速公路、铁路和机场、能源、水利等项目建设，一二三产业融合发展，建设用地需求必将迎来新的高峰期，预计占用耕地15万余亩；在有限的资源环境承载能力下，国家逐年递减新增建设用地规模，项目“落地难”问题更加突出。另一方面，耕地后备资源不足，理论上尚有的开发潜力、旱改水潜力，地块极为零散，由于政策变化，按照省自然资源厅要求，不允许大面积（未利用地开发不超过30%）开发实施项目，补充耕地立项实施面临着较大困难。三是生态修复矛盾叠加。全市山地河谷占了国土总面积的97%，25度以上的坡地占全市国土面积的43.7%，地形地貌复杂，生态环境脆弱，地质灾害频发。多年来矿产资源无序开发、城镇规模贪大扩展，水土流失现象突出，作为长江上游重要的生态保护屏障、赤水源的保护地，处理好保护和发展的矛盾是“十四五”期间的关键重点，保护与发展矛盾突出。

三、努力破解要素制约的几点思考

在“两个百年”奋斗目标历史交汇点，省委、省政府赋予昭通“三个定位”“四篇文章”的新使命、新要求，为全市“十四五”发展指明了方向，全市自然资源系统将奋力破解要素保障瓶颈，全力服务昭通跨越发展。

（一）突出规划引领服务跨越发展。坚持规划先行，突出规划引领，围绕“三个定位”“四篇文章”，深度谋划昭通中心城市规划、国土空间规划及村庄规划。一是做精中心城市规划。坚持中心城市规划近期与文明城市、卫生城市创建结合，突出城市产业培育、交通路网、配套完善、环境提升等关键因素，围绕建成滇川黔省际中心城市发展目标，加快详细规划及各类专项规划的编制，推动中心城市产城融合、协调发展，力争到2025年建成人口超100万人、建成区100平方千米的宜居宜业的田园“大城市”。二是做实国土空间规划。以“双评价”为核心支撑，统筹“五个关系”，科学划定“三条控制

线”，合理安排生产、生活、生态空间；坚持以省委省政府、市委市政府对昭通的市、县发展新定位，作为编制市、县两级国土空间规划编制的“纲”和“魂”，进一步完善全市国土空间规划顶层设计，深化专题研究，指导各县市区将市委、市政府的谋划变规划，形成精准、务实、管用的国土空间规划体系，有机衔接“十四五”规划，充分保障“十四五”规划项目落地实施。三是做活实用性村庄规划。按照2021年底前完成30%、2022年底前完成40%、2023年底前完成剩余30%的目标，结合干部规划家乡行动，认真研究村庄类型、区位优势、地形地貌、资源禀赋和历史文化等特点，明确村庄建设用地边界、农房布局、产业发展、风貌指引等内容，有效管控村庄布局，助力乡村振兴战略实施。

（二）突出用地保障服务跨越发展。坚持节约集约发展，正确处理保护与发展的关系，重构体系、健全机制，全力保障项目落地实施。一是构建用地保障体系。强化用地保障组织领导，组建全市用地保障工作专班，制定用地保障方案，实行“日跟踪、周调度、月研判”机制，围绕“十四五”期间重大建设项目清单，提前介入指导，落实“三条控制线”空间管控要求，科学开展项目规划选址，有效避让永久基本农田和生态保护红线，最大限度压缩用地报批时间，实现应保尽保。二是破解用地保障瓶颈。围绕全市“十四五”期间15余万亩建设用地需求，结合“三调”成果，加强市级统筹，充分撬动社会资本，推动实施一批补充耕地项目，突出“建、管、用、维”，积极探索公司+补充耕地利用模式，做好补充耕地项目后半篇文章，确保全市用地占补平衡。三是盘活有限土地资源。继续用活用足增减挂钩政策，严格按照时间节点完成全市2019、2020跨省调剂交易指标任务，统筹谋划省内指标交易和县域内指标置换利用工作；对建设项目用地开发利用实施全过程监管，主动查处闲置行为，加快批而未供和闲置土地处置；推动

集体经营性建设用地入市，打破建设用地存量不足瓶颈，降低企业用地成本，吸引优质企业落户昭通。

（三）突出修复保护服务跨越发展。树牢生态优先、绿色发展理念，坚决扛起昭通生态保护修复责任。一是坚决完成赤水河流域生态修复。以高度负责的政治态度持续推进赤水河流域生态保护修复，组建工作专班，设置技术指导、现场施工、督查督导等工作小组，整合人员、用活资金，实行“一周一研判、10天一调度、一月一总结”，细化目标、压实责任，倒排工期、挂图作战，确保年底前完成修复任务。二是统筹推进全市国土空间生态修复。结合国土空间规划编制，落实国土空间用途管制，科学划分国土空间生态保护、修复区，分区明确生态保护修复目标任务，年底前编制完成《昭通市“十四五”生态修复综合整治规划（初稿）》；围绕全市历史遗留矿山、生态脆弱区等修复重点，加强与市直部门沟通衔接，整合政策项目，按照“一矿一策”“一区一策”要求编制修复项目，综合运用治理、恢复、搬迁等手段，实现山水林田湖草整体保护、系统修复，确保2025年前全市生态修复取得阶段性成效。

（四）突出资源保障服务跨越发展。聚焦省委、省政府打造世界一流“三张牌”决策部署，突出绿色能源发展，扎实做好资源保障。一是创新重大项目资源保障机制。增强服务意识，组建水电硅项目矿产资源保障专班，主动对接资源需求，实现矿点选址踏勘、矿山地质勘查、矿业权联勘联审上下联动，协调相关部门，全流程跟踪服务。二是提升资源开发利用水平。以非煤矿山

专项整治为契机，全面提升全市砂石行业产业集聚度，制定非煤矿山专项整治措施，适度调高砂石矿山最低开采规模和服务年限，淘汰不符合安全生产和生态环境保护要求的小型矿山，将砂石产能向资金、技术和管理实力雄厚的企业聚集，力争到2025年市属大型砂石矿山产能达到全市砂石产能60%以上，提高砂石行业资源保障能力，实现砂石行业绿色、安全、健康高质量发展。三是推进绿色能源开发。全力推动大关-永善页岩气开发，争取自然资源部在大关县设置木杆-高桥、寿山2个页岩气勘查区块，尽快实现页岩气商业化勘查开采；加快推进镇雄羊场磷矿资源调查评价，做细矿权设置前期工作，加强与部、厅汇报争取，尽快设置镇雄磷矿矿业权，为西南地区磷化工产业发展提供后续接替资源。

（五）突出队伍建设服务跨越发展。以高度的政治自觉，持续推进全市自然资源队伍政治建设、业务建设、作风建设。坚持以政治建设统领自然资源与规划工作，坚定不移以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，坚决把市委、市政府和省厅党组要求落到实处。把提升专业素养、专业能力作为自然资源队伍建设首要任务，围绕规划落地、资源利用、监察执法等重点，实施“队伍大培训、素质大提升”行动，推动自然资源队伍教育培训常态化，着力提升自然资源队伍整体能力和素质。突出“四律”建设，以反复抓、抓反复的韧劲，持续加强全系统干部作风建设，提升全市自然资源队伍的执行力、战斗力，努力建设一支政治坚定、业务精湛、作风优良的自然资源队伍，为全市经济社会跨越发展作出积极贡献。

博观约取 全面推进我省工业项目“标准地”改革落地

俞少颖，郑莹岗

(云南省土地储备中心，云南 昆明 650000)

摘要：为全面深化推进我省供给侧结构性改革和“放管服”改革，省委省政府将我省工业项目“标准地”改革工作作为州市现场办公会重点任务之一来部署，通过“标准地”改革落地实施，实现节约集约用地新模式，不断推进自然资源部门服务支撑经济高质量发展。浙江省作为工业项目“标准地”改革工作的先行地区，在“标准地”工作上取得了一定成效。笔者通过对浙江省“标准地”工作的调研学习，结合我省实际，以“事前定标准、事中做承诺、事后强监管”为思路，提出开展“标准地”改革工作的思考建议。

关键词：标准地；区域评估；控制性指标

一、浙江省工业项目“标准地”工作基本情况

浙江省为推行“最多跑一次”改革，在县区试点的基础上，把“标准地”制度作为深化土地资源要素配置市场化改革的重要抓手，同时有效衔接“亩均论英雄”改革，不断激发市场主体活力、优化营商环境，推动实体经济高质量发展。

从全国范围来讲，目前“标准地”还未形成全国规范、统一的定义，浙江省将“标准地”定义为：在完成相关区域评估基础上，带着固定资产投资强度、容积率、单位能耗标准、单位排放标准、亩均税收等至少五项基本指标出让的国有建设用地。

(一)“标准地”制度体系建设情况

为全面推进“标准地”制度改革，2018年7月浙江省人民政府办公厅印发《关于加快推进“标准地”改革的实施意见》；浙江省发改委和国土资源厅牵头制定了《浙江省企业投资工业项目“标准地”工作指引》；由浙江省发改委提出，由浙江省市场监督管理局发布《企业投资工业项目“标准地”管理规范》，同时浙江省发

改委还印发了《浙江省企业投资工业项目“标准地”负面清单（2019年）》，一些市、县还制定了“标准地”制度实施细则。一系列政策制度的公布实施为浙江省“标准地”改革的顺利推进提供了扎实的制度保障。

与此同时，浙江省政府高位统筹，为“标准地”改革提出了明确的目标及时间表，要求2018年底前，设区市所辖的省级以上经济技术开发区（园区）、高新技术产业开发区（园区）、产业集聚区、特色小镇等重点区域，新批工业用地不低于30%按照“标准地”制度供地，以“标准地”制度供地的企业投资项目实现开工前审批最多100天。2019年在重点区域全面推行工业项目“标准地”制度。截至目前，新批工业用地已100%完全按照“标准地”制度供地。为促进乡村振兴战略实施，推动一二三产业融合发展，浙江省还在探索以农业产业融合项目建设“标准地”促进乡村产业振兴。

(二)“标准地”具体建设情况

根据前期的调研学习，我们将浙江省“标准地”工作归纳为“标准地工作567”。

1. 五个控制性指标

控制性指标的确定也是“标准地”建设的重要内容之一。浙江省根据产业准入、功能区划和相关区域评估要求，建立符合实际、切实可行的新增工业项目“标准地”的5项省级控制性指标，分别为：固定资产投资强度、容积率、单位能耗标准、单位排放标准、亩均税收等控制性指标体系，并建立动态调整机制，适时修订指标体系。各市、县（市、区）政府参照省级控制性指标，建立符合各地实际的控制性指标，并动态调整。各设区市汇总所辖县（市、区）新增工业项目“标准地”控制性指标后，报省发改委、省工信厅、省自然资源厅等省级有关部门备案。

2. 六个工作环节

从整体来看，浙江“标准地”管理包含6个环节，分别为：出让前准备、按标出让、审批服务、按标施建、对标验收以及全过程监督管理。

出让前准备环节有地块前期开发、区域评估、控制性指标制定和地块定标四个内容。从内容来看，出让前准备是“标准地”供地的基础性、先行性工作，只有准备到位才能开展按标出让，实现“拿地即开工”。前期开发工作主要是做好地块通水、通电、通路和场地平整等工作，据了解浙江省所有供地基本已实现“净地”供应；区域评估主要是区域环境影响评估、节能评估、防洪影响评价、水土保持方案报告、水资源论证报告、压覆重要矿产资源评估和地质灾害危险性评估等7项，下文还要详细梳理；控制性指标制定即5项控制性指标；地块定标是指在省级5项控制性指标的指导下，各市、县（市、区）相关部门结合实际根据修正系数，动态调整联合提出具体地块的5个具体控制性指标。

按标出让环节即是在当地新增工业项目“标准地”控制性指标基础上，结合具体项目准入，各部门联合合理确定具体地块标准要求后，各市、县（市、区）自然资源局根据具体控制性指标拟定国有建设用地使用权出让方案，按程

序报批后，组织土地招拍挂。企业竞得土地后，与市、县（市、区）人民政府或其他指定部门（机构）签订企业投资工业项目“标准地”投资建设协议，与自然资源部门签订国有建设用地使用权出让合同。《不动产权证书》、《不动产登记簿》上按照合同约定备注“属工业项目‘标准地’性质”，其权属变动须满足“标准地”项目要求。

审批服务环节中除时限要求和代办服务等一些方便企业的措施之外，值得一提的是，以“标准地”方式取得新增工业用地的企业投资项目，按照国家有关规定，通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的审批事项，可以基于企业自愿原则实行承诺制。申请人按照要求作出书面承诺并完成公示的，行政审批部门可以直接作出审批决定。

按标施建环节和对标验收环节即是企业根据标准要求开展建设，项目完成后相关职能部门开展竣工联合验收。验收完成初始运行30日内，企业应提出达产复核申请，政府有关部门联合开展达产复核。

全过程监督管理环节主要是按照“谁主管、谁负责”的原则，各地相关部门建立覆盖“标准地”项目建设、竣工验收、达产复核、股权变更等环节监测核查机制，实现了全覆盖、全过程的项目全生命周期闭环管理。

3. 七项区域评估

区域评估内容的确定是“标准地”建设的重要内容之一。在符合土地利用总体规划、城乡规划前提下，浙江省将拟出让“标准地”所在区域统一组织完成区域环境影响评估、节能评估、防洪影响评价、水土保持方案报告、水资源论证报告、压覆重要矿产资源评估和地质灾害危险性评估等7项区域评估，并适时扩大区域评估事项。鼓励开展“多评合一”、联合评估，同一区域内不同的评估事项，可通过公开、公平方式委托一家综合性机构出具综合性报告，或由一家机构牵头开展联合评估工作。各地根据区域评估

情况，完善项目准入要求，并向社会公布负面清单。

（三）“标准地”信用评价及联合奖惩

浙江省建立了“标准地”企业投资项目信用评价体系 and 严重失信名单制度。建立了“标准地”项目全过程信用档案，对企业投资工业项目“标准地”的承诺行为信息和履约情况进行征集、记录、评价和应用，将企业落实承诺行为信息记入信用档案，并提请有关部门依照国家和省级部门规定纳入公共征信系统，依法供查询或予以公示。根据项目开工、竣工核验、达产复核情况按约定予以奖惩。信用评价结果作为企业享受差别化优惠政策的重要参考。针对严重失信的用地企业，采取联合惩戒。

（四）“标准地”建设的考核督查

浙江省发改委、省自然资源厅负责督促指导“标准地”改革工作，对各设区市所辖的省级以上经济技术开发区（园区）、高新技术产业开发区（园区）、产业集聚区、特色小镇等重点区域，按工业项目“标准地”出让宗数、出让面积“双控”，开展月度及年度统计考核，对推进成效显著的给予激励，对工作滞后的给予通报批评，确保“标准地”改革工作目标。

二、我省工业用“标准地”改革工作面临的主要困难

（一）由自然资源部门牵头开展“标准地”改革力度不足；

我们发现“标准地”改革工作从字面上理解主要涉及自然资源部门，但“标准地”改革工作的重点是为服务企业，提高政府审批服务效率，降低企业投资成本，达成投资协议。通过事前约定投资、能耗、环境、建设、亩均税收等标准，对通过事中事后监管能够纠正的不符合审批条件的行为，且不会产生严重后果的审批事项基于企业自愿原则实行承诺制，政府实现容缺审批，从而减少审批时间，节约企业投资成本。企业与政府或政府部门签订相关投资协议中需明确的控制性指标，验收复核监管等工作都需要多部

门联合联动。如投资强度等指标需发改部门明确并监管、产业导向等指标需工信部门明确并监管、环境等指标需生态环境部门明确并监管。因此，“标准地”改革工作如只由自然资源部门牵头开展，则力度不足，各部门各层级的沟通难度较大。

（二）我省经济社会发展基础较弱

据了解，浙江全省总面积为 10.55 万平方公里，辖 11 个市，90 个县，2020 年 GDP 为 6.46 万亿，城镇化率 72.2%，城乡发展较为均衡，民营经济较为发达。浙江省在“标准地”改革推进过程中，注重顶层设计、制度先行，2018 年在建立了“标准地”相关制度体系之后，2018 年年底将“标准地”相关政策经浙江省人大通过后上升为地方法规。浙江省全域内已实现“净地”供应，因此在区域评估工作，浙江省结合实际确定了区域环境影响评估、节能评估、防洪影响评价、水土保持方案报告、水资源论证报告、压覆重要矿产资源评估和地质灾害危险性评估等 7 项区域评估。确定了固定资产投资强度、容积率、单位能耗标准、单位排放标准、亩均税收等 5 项控制性指标体系。由于浙江省经济社会发展基础较好、地理区位优势明显，加之各项改革措施相互协调，因此其通过较为严格的控制性指标来提高土地的使用效能，增加土地使用边际效益，真正实现了从招商留商到选商养商的转变。相较而言，我省属于欠发达地区，经济社会发展基础薄弱，一些工作刚起步，对各行业发展及企业发展还处在培育阶段。

（三）“标准地”改革还存在一些困难需继续探索

浙江省“标准地”改革从 2018 年开始，2019 年推广到目前的全面实施，虽然取得了一系列成果，但在一些方面还存在继续探索和完善的空间。例如，虽然在制度设计方面明确了“标准地”供地后的验收、复核和考核的全过程监督管理，建立信用评价体系、严重失信名单制度；将企业落实承诺行为信息记入信用档案，纳

入公共征信系统，针对严重失信的用地企业，采取联合惩戒等措施，但惩戒措施相对单一，刚性不足，对企业的约束力、惩戒力度和改革投入的政策成本不对称，一旦发生企业违约，很大程度还存在政府兜底的风险。再如，“标准地”改革过程中提出的指标体系大多基于传统性行业，对于高新产业由于各部门缺乏相应的数据指标，因此适用于高新企业的指标还需在改革中不断实践和探索。

三、工作建议

（一）由省政府高位统筹推进“标准地”改革

省委省政府将“标准地”改革作为州市现场办公会部署的重要任务之一，我省“标准地”改革需在2021年见实效，时间紧、任务重，按照浙江省“标准地”改革实践经验来看，为能顺利推进改革工作，在改革过程中形成上下联动、左右协同的良好局面，建议我省“标准地”改革的实施意见由省政府办公厅印发，建立“标准地”改革领导小组，由分管副省长任组长。发改委、财政、工信、自然资源等职能部门为成员，“标准地”改革工作由发改委牵头或发改委与自然资源厅联合牵头开展。按照“谁主管、谁负责”的原则，把项目招商、项目前期、审批服务、开工建设、竣工验收、项目复核以及评价考核各环节有机衔接起来，实现项目开工前审批全流程“最多跑一次”，企业拿地后通过“一窗办理”即可开工建设。

（二）结合我省发展实际制定相适宜的制度体系

相比较东部沿海发达地区，我省经济社会发展基础还较为薄弱，民营经济欠发达，还存在优质主体总量不足、结构不优、质量不高等问题。目前虽能引入一些“专精特新”企业，但主要还是承接东部产业转移的企业。加之，我省属山地高原地形，地形地貌的特点导致土地前期开发

难度大、成本高，全省还未实现土地的“净地”供应。为此在推进我省“标准地”改革工作时，应加强顶层设计、制度设计，更加注重各项改革的协调性。全面贯彻落实习近平总书记两次考察云南重要讲话精神，找准我省在构建新发展格局中的方位，结合我省国民经济发展规划、产业发展规划，实事求是的制定我省“标准地”改革制度体系，提出切实可行的区域评估内容和指导性控制性指标体系。使“标准地”改革真正成为服务企业，优化营商环境，推动我省经济社会高质量发展的重要抓手。

（三）总结经验争先赶优加快推进“标准地”改革

在充分学习借鉴东部发达地区，对标中部地区的同时，要进一步发挥后发优势，在总结经验的基础上，着力研究解决在改革过程中遇到的难点、堵点，结合云南实际，发挥从上到下与从下到上两个积极性。按省政府的要求在红河蒙自、泸西等条件成熟的地方先期开展“标准地”试点，积累实践经验，在控制性指标确定、区域评估内容、承诺制、违约惩戒以及防风化险等方面进行深入研究，提出行之有效的解决方法和路径。同时把“标准地”改革与“产业链招商”相结合，发挥集成改革的优势，不断叠加改革效应，而后再全省推广。

“标准地”改革是推动高质量发展，促进生产要素从低质低效领域向优质高效领域集中，形成市场有效、政府有为、企业有利的体制新优势。推动实施“标准地”改革，不仅能提高用地审批效率、土地使用率，还有利于促进企业合法经营、优化营商环境。同时授放权、强监管、优服务相互促进，是落实“放管服”改革有力的制度抓手。我们必须全力以赴、迎难而上，全面推进我省工业项目“标准地”改革工作取得实效。

农村集体经营性建设用地入市制度改革的分析

——以大理市土地改革为例

宋冬虎¹, 刘晓玮¹, 田恋秋², 何金辉⁴, 徐永强³

(1. 云南省国土资源规划设计研究院, 云南 昆明 650216; 2. 云南省自然资源厅, 云南 昆明 650224; 3. 云南省地质调查院, 云南 昆明 650224; 4. 昆明市征地管理处, 云南 昆明 650051)

摘要: 从脱贫攻坚到乡村振兴, 土地资源日益珍贵, 而农村集体经营性建设用地入市成功与否是解决土地资源紧缺有效途径, 也是乡村振兴和处理好“三农”问题的有效举措。通过多年研究和全国 33 个试点城市的实践, 2020 年 1 月, 新《土地管理法》正式实施, 允许集体经营性建设用地通过出租、转让的方式入市, 但在实际流通过程和具体实施上, 还有很多问题亟需解决。部分学者认为法律已经明确了, 应该全放开, 有的认为不能全放开, 要稳妥有序; 有人认为可以开发地产, 有人说不能开发地产, 笔者通过试点成效探讨, 建议从细化措施和配套制度、土地定级评估、完善规划体系, 强化土地用途管制、民族文化保护四方面推动贯彻落实农村集体经营性建设用地入市的实施意见改革。

关键词: 农村集体经营性建设用地; 入市制度改革; 土地资源

Analysis on the reform of the market system of rural collective commercial construction land

—— taking the land reform of Dali city as an example

Abstract: From poverty alleviation to rural revitalization, land resources are becoming increasingly precious. The effective way to solve the shortage of land resources is whether the Rural collective land for commercial construction has been successfully marketed, Which as well as an effective measure to revitalize rural areas and deal with the problems of " agriculture, rural areas and farmers". Through years of research and practice in 33 pilot cities across the country, In January 2020, the new Land Management Law was formally implemented, allowing collective commercial construction land to enter the market through leasing and transfer. However, there are still many problems to be solved in the actual transfer process and specific implementation. Some scholars believe that it should be fully liberalized according to the law, while others believe that it should be prudent and orderly instead of fully liberalized. in terms of real estate development, some people think yes, some people think no, Based on the discussion of the pilot results, this paper suggests to promote the implementation of the reform of implementing opinions on the marketing of rural collective commercial construction land from four aspects: detailed measures and supporting systems, land grading and evaluation, perfecting the

planning system, strengthening land use control and national culture protection.

Keywords: Rural collective land for commercial construction; Reform of the market entry system; Land resources

引言:农村集体经营性建设用地入市是实施乡村振兴战略重要抓手、是土地制度重大变革。党的十九届五中全会提出“健全城乡统一的建设用地市场,积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度”。2021年中央一号文提出“积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。完善盘活农村存量建设用地政策,实行负面清单管理,优先保障乡村产业发展、乡村建设用地。”土地改革是现代化建设进程中一个带有全局性、战略性的重大问题。2020年新实施的《土地管理法》允许集体经营性建设用地能够在法律允许的框架下入市,这一历史性的突破为集体经营性建设用地入市提供了法律依据和制度保障,但中央尚未出台《贯彻落实农村集体经营性建设用地入市的实施意见》,因此,在大力倡导节约集约用地和乡村振兴背景下,农村集体经营性建设用地入市显得尤为重要,要做到与国有建设用地同权同价还需进一步制定相关细则。

一、前期研究综述

十八届三中全会以来,党中央对土地改革进行了全面、整体、系统的部署,学术界对农村集体经营性建设用地入市制度和实践也进行了广泛的研究^[1-8]。目前,全国33个城市土地改革试点已全部完成,形成了一批可复制可推广的试点经验,但操作过程中暴露出很多问题,比如:收益分配,顶层设计、法律制度、土地定级估价、规划体系、配套制度等问题。针对以上为题,对此学术界围绕收益分配^[1,2,4,6,8]、规划体系^[20]等热点问题进行了讨论。从试点城市来看,影响农村集体经营性建设用地入市改革中关注最热的是收益分配问题^[1,2,4,6,8]。收益分配主要涉及政府与农民集体经济组织之间的入市收益分配问题、

国家与集体之间合理分配问题、不同农民集体经济组织之间入市收益分配问题。由于收益分配方面还没有明确的法律界定和成熟的经验,缺乏理论基础和实践经验,收入分配的内涵、分配主体和分配方法,王小映(2014)认为,在农村集体经营性建设用地入市流转改革的顶层设计中,必须注重发挥市场在土地资源配置中的决定性作用进而实现好集体土地资产收益,同时需要强化政府的公共管理职能,在允许集体经营性建设用地与国有土地同等入市的同时,在土地增值归公和税费义务上对国有土地和集体土地实行同等对待,进而实现同权同价。^[1]刘俊杰(2019)认为,充分尊重农民的自主权,由农民集体自主决定收益分配,是实现集体土地收益的合理分配、确保改革真正惠及广大农民的重要保障^[2]。张志英、张志红(2015)以试点城市深圳为例,认为农地入市推进困难主要原因是利益分配格局失衡^[3]。李怀(2020)认为,在土地发展权统一交易市场缺失的背景下,由于不同地区区位和规划差异,改革加剧了农民集体之间收益分配不公,需解决集体之间的利益再平衡问题^[4]。唐健等(2019)提出现行法律不允许集体建设用地入市,不利于农民分享城镇化进程中的土地增值收益,并指出当前试点地区中,土地增值收益分配缺乏科学依据,收益分配机制有待进一步完善^[5]。目前在集体内部尚未形成可持续的收益分配机制,因此陈红霞(2017)提出需积极探索集体经营性建设用地收益分配长效机制^[6],杨雅婷(2015)认为国家或地方政府应设立专门的账户来管理,且资金只能流向农村用以农村建设^[7],也有学者认为在收益分配中,国家或地方政府以税费的方式参与更具有合理性,比

如, 司野 (2017) 认为政府应以公共服务和市场监管为手段, 不应直接加入到社会资源的首次分配当中。对于土地交易的收入, 政府可以通过土地增值税、个人所得税、使用权变更登记费等税费的形式加以调节。收取税费的额度应以当地人均生活水平为参考, 最终结果应确保被征地农民生活水平不降低^[8]。

根据新《土地管理法》, 只有规划确定为工、商等经营性质, 并经依法登记的集体建设用地, 才能入市。坚持土地利用总体规划和用途管制是经营性建设用地入市的前提条件。但现实中, 一方面存在的现状用途与规划用途不一致情况, 即便有流转需求, 却因不符合规划而无法流转^[9], 另一方面, 由于我国村庄规划编制进度缓慢, 导致农村集体经营性建设用地入市无“规”可依。邵亚勇 (2021), 提出在放开集体经营性建设用地入市的过程中, 重点是在守牢耕地保护红线的基础上有序拓展集体经营性建设用地能够入市的范围, 切实使广大农村集体和农民个体享受土地红利^[10]。韩松 (2014) 认为, 要实现集体土地与国有土地同等入市, 做到同权同价, 就须从规划和用途管制入手^[11]; 吴义龙 (2020) 指出, 若不对集体经营性建设用地的用途进行明确界定, 构建与国有建设用地相统一相协调的分类登记和规划管制体系, 不仅无法实现建设“城乡统一建设用地市场”的改革目标, 更会催生出大批土地食利阶层^[12]; 李贵东指出, 目前来讲集体经营性建设用地用于商住开发依然存在立法上的模糊和规划上的限制^[13]。村庄规划缺失不利于入市范围的界定, 所以, 当前建立“多规合一”的国土空间规划体系已成为国家治理体系现代化的重要内容之一。2019年“中央一号文件”设专节要求强化规划管理, 完善乡村规划布局。2020年“中央一号文件”在“补短板”专章里进一步强调农村“三生”空间布

局的优化, 为了保障乡村产业发展用地, 明确县乡级国土空间规划新编、省级年度土地利用计划中相应建设用地指标安排最低比例。基于此, 笔者认为应该把农村集体经营性建设用地统一纳入国土空间规划体系, 建立国有建设用地与集体建设用地统一化的用途管制制度, 把集体建设用地统一纳入年度建设用地计划。云南省大理市也和全国试点地区一样, 存在乡村规划长期的随意性和近年来城市范围的快速扩张的矛盾, 导致土地利用的整体规划和城乡规划相互间的不协调, 造成了土地利用的总体规划总是滞后于城乡现实发展的需要。

因此, 本文在前人的研究基础上, 通过试点城市分析及文献梳理, 对入市过程中的问题探讨, 并提出对策建议, 为制定贯彻落实农村集体经营性建设用地入市的实施意见, 提供借鉴。

二、农村集体经营性建设用地入市的理论基础

关于农村集体经营性建设用地使用权流转的理论基础, 国内外学者从法学、经济学和社会学等不同角度进行了深入的研究, 并取得了较为丰硕的成果。在学习和总结已有研究的基础上, 本文将主要探讨农村集体经营性建设用地入市内涵、土地流转等理论基础。

(一) 内涵方面

从国务院及有关部委发布的文件来看, 最早使用“经营性用地”一词的是《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》。2002年4月国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》(国土资源部令11号)和2007年9月国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》(国土资源部39号令)均使用了“经营性建设用地”这一概念, 并将工业、商业、娱乐、旅游和商品住宅并列, 统称为经营性建设用地。上述五类用地, 加上日常中

使用的服务业用地，并称为“六大类经营性用地”。2007年颁布的《中华人民共和国物权法》也沿用了国土资源部第39号令的这一表述。在《农村集体经营性建设用地入市试点实施细则》中规定，“农村集体经营性建设用地是指存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地”。直至2020年颁布的新《土地管理法》规定，“农村集体经营性建设用地是指农村集体经营性建设用地的使用权人，以转让、互换、出资、赠与或者抵押等形式处分农村集体经营性建设用地使用权的行为”，这也是迄今为止唯一一部从法律层面上给予的定义。从学者研究角度来看，胡宁燕（2015）指出，除了用于农业、宅基地建设和公益性建设这三种用途之外，还包括由村民组织自己成立、其他组织联合成立或者是个人成立的企业因为发生破产等而产生的土地，还包括大量被废弃的土地与村庄的合并而产生的土地，主要用于发展农村的经济^[14]。

（二）土地流转理论简述

对土地流转进行理论研究较早的经济学家是马克思。他认为土地产权是生产关系的一种表现形式，是一种历史范畴，它是由土地终极所有权及其衍生权能共同组成的，这些衍生权能主要包括占有权、使用权、收益权、处分权、继承权、出租权和抵押权等。

马克思认为，经济流转是市场经济的必然结果，所流转的是经济价值。生产资料和生活资料，是经济流转中最主要和最重要的领域。土地作为最主要的生产资料之一，它本身虽然不能移动，但土地的权利可以转移。因此，土地权利流转是整个经济流转中极为重要的组成部分。同时，马克思认为土地产权权能的核心要点就是土地终极所有权，该权能也被视为土地产权理论的逻辑起点。关于这一权能，其经典著作《资本

论》这样论述到：“土地终极所有权是对定量土地进行垄断，并把它看作是不受他人支配的、只服从于个人意志的领域”。因此，我们可以认为，土地终极所有权最大的特点就是排他性，也就是土地作为一个所有对象从法律和意志上始终是该权能主体所有的，无论土地产权有多少具体权能，也不管这些权能如何进行统一和分离。

马克思认为，土地产权本质上是一种法权关系，而土地所有权在经济上的实现形式就是地租，从而建立了马克思地租理论。

其实早在马克思地租理论之前，17世纪后期英国重商主义派经济学家威廉·配第就对地租理论作出了开拓性的贡献。他认为，地租是土地上生产农作物所得的剩余收入，并提出了由于土地肥沃程度和耕作技术高低的差异，以及产地距离市区远近不同，将导致土地的地租和地价的不同，地价可由该土地所获地租额的资本化而算出。

英国古典经济学家李嘉图也运用劳动时间决定价值量的原理，创立了差额地租学说。德国农业经济学家屠能则致力于阐明土地的地理位置与地租的关系，创立了区位农产品价格变异和地租学说。这些理论在土地使用权流转的理论建设方面也有着不可磨灭的贡献。

到了现代，随着市场经济的发展和经济理论研究的现代化，许多重要的经济学家如保罗·萨缪尔森、威廉·诺得豪斯、曼昆等把土地和资本放在一个章节中进行研究。例如哈佛大学经济学教授的曼昆认为，土地或者资本的购买价格是一个人为无限期地拥有那些生产要素而支付的价格，租赁价格是一个人为在一个有限时期内使用那些生产要素而支付的价格，这些价格是由略有不同的经济力量决定的。现代研究土地使用权流转的学者，往往首先关注研究土地产权问题，认为土地产权的不确定性和外部性将会导致资源

退化。假如土地权利能够被清楚地界定并且所有权流转能够在一个合理的交易成本下充分自由地进行,那么地权是最有安全保障的,就能确保帕累托效率的实现,因此认为土地私有和排他性的产权是制度变迁的结果,也是令人满意的。但也有人指出,集体产权存在着比正式的私有产权更低的制度成本、规模经济、降低风险等等。此外,新制度经济学的交易费用理论、企业和企业契约理论等,对于促进土地流转的理论研究和制度建设,也有一定的借鉴意义。

三、农村集体经营性建设用地入市及其管理中存在的主要问题

(一) 法律层面的问题

虽然新实施的《土地管理法》允许集体经营性建设用地入市,但由于缺乏配套政策的有力支持,实际操作过程中还存在很多问题,新实施的《土地管理法》表述是“工业、商业等经营性用途”。2021年1月1日,新实施的《民法典》,对经营性用地的表述是“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地”,在实施过程中把经营性用途用“等”来概括,实践中应该怎么执行,旅游、娱乐让不让做?商业是什么内涵?更重要的是,入市土地能否用于商品住房开发?是不是全面推开入市?这些都是实际操作过程中避不开的问题。虽然《民法典》有关条款的调整范围是国有建设用地的经营性用途,但是,党中央文件一直强调“同等入市、同权同价”。此外,新《土地管理法》缩小征地范围后,只有因公共利益需要才能征收集体土地,大量经营性项目如不能通过征地方式取得土地,就只能通过入市落地,包括旅游、娱乐,也应包括租赁住房、商品住房。笔者认为,要实现农村集体建设用地与国有土地“同等入市、同权同价”的改革目标,应进一步加大对其使用权能的探索力度。

(二) 入市地块所有权人管理能力弱,入市与征地收益难平衡

入市地块所有权人管理能力弱,后期开发利用监管服务机制有待完善。目前,农村集体经营性建设用地入市所有权人在入市过程中的管理经验与能力相对不足,迫切需要上级自然资源部门和乡镇政府给予指导和支持,确保入市平稳有序。虽然已组建自然村村庄土地规划建设专管队伍,构建了市级领导包镇、镇领导及市级部门包村、村组干部包组的巡查管理责任机制,实现了网格化管理^[18]。但是,集体经营性建设用地入市在农村地区属于新生事物,监管目标、任务与工作机制等尚不够明确。

(三) 区位因素的影响

农村集体经营性建设用地入市多发生在经济发达地区,入市规模与中心城市距离越近规模越大。受区位条件影响,不同地区经济发展水平差异较大,对建设用地的需求差异亦很大,集体经营性建设用地的资产效能也体现出较大的区位差异,使得对经营性建设用地利用和保护的意识存在很大的区域差异。在区县、乡镇和公路沿线附近,经济较发达,经营性建设用地供求矛盾突出,许多经营性建设用地可以变为商业、服务业的载体,这类地区无论是村民还是村集体组织利用、保护意识强,利用充分,集体经营性建设用地利用较充分、集约度较高。相反,在区位优势不太明显的一些乡镇,由于本身经济优势不突出,基础服务设施不齐全,交通便利程度较差,难产生更多的建设用地需求,所以很多集体经营性建设用地大多处于空置、闲置和低效利用的状态,集体经营性建设用地零星、分散,大部分经营性建设用地与宅基地混杂在一起,可以入市的规模和可能性都较小。

(四) 旅游经济发展的影响

按照现有的相关土地法律,在农村,同一个

村集体间，村民在不改变土地性质的前提下，可以相互转让承包的土地，耕种粮食。如此规定，从法律的设计层面上看，立法本意是为了保证农村的承包土地不被闲置，且不改变土地使用性质。因而这样的转让可以通过到土地部门登记而获得法律的认可。据了解，这样的隐性交易在当地并不少见。以大理市为例，自从上世纪 90 年代，大理旅游兴起后，大批外地人涌入大理寻找商机，村民们找到了新的机遇，多数村民把土地出租给外来人员开客栈、酒吧等，获得了大笔的租金。旅游，让大理的土地变得分外珍贵。在大理古城区及周边村庄，大量的土地被用作旅游业开发，开发渠道或是被政府征用，或是被大量村民进行私下租借、买卖。在当地，村民私下以租代卖，或直接交易土地非常常见。在村里，买卖双方更多的时候会选择一个村里德高望重的人来做见证人，双方在谈妥、签协议后，再由他来按手印做见证。这是人们在法律不认可的背景下，以这种民间手法来维护自身的利益。按照村民的交易习惯，买卖东西时，通常会约定一个三倍价格的违约规定，无论哪一方违约，要赔三倍的价款。这是一种规避法律的方式。

近年来，政策鼓励利用四荒地和集体建设用地发展旅游业。国务院先是颁发《国务院办公厅关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》这一非常具有纲领性的 62 号文件，随后，为具体落实 62 号文件，相关职能部门又出台了一个关于支持旅游用地政策的意见《关于支持旅游业发展用地政策的意见》。其中最关键的就是优先安排新增建设用地指标，允许和支持利用农村集体土地发展旅游业。另外，在中央 2018 年发布《关于实施乡村振兴战略的意见》文件中，允许政府利用农村存量建设用地，预留部分规划建设用地指标用于休闲旅游设施^[20]。对于像大理市这样的旅游城市而言，如果在政策允许，条

件宽松的情况下，将发展旅游经济和推行集体经营性建设用地入市进行完美结合，是需要亟待解决的问题。

四、农村集体经营性建设用地入市对策建议

（一）细化措施和配套制度

大部分研究所提出的修改相关法律条款是很重要的措施，但是这毕竟是一项兼具复杂性、系统性、周期性的工作，因而在现有的相关法律条款下，新增相关政策文件显得尤为必要。在试点城市制定的《集体经营性建设用地入市管理办法》（试行）中，虽然已经明确了入市主体、入市范围和途经、入市方式和入市程序，但还应该出台用途管制的配套制度。集体经营性建设用地入市，各地对入市范围和界限解读不清，尤其是关于“符合规划和用途管制”，没有统一的用途管制文件，各乡镇的规划和用途管制也有一定的随意性和不确定性^[21]。

另外，国家授权的 33 个试点，是在暂时调整相关法律法规的情况下封闭运行的，一些具体的配套保障还未有明确的文件出台。在细化措施上，使用权流转的期限、方式、出让金的支付方式等，都需要相关规则予以明确，这些细化规则能否及时出台并准确反映此次改革的精神，将直接决定试点改革的成败。在相关配套制度上，例如相关法律制度和各种相关保障制度的缺乏，导致的收益分配不尽合理和集体和国家土地收益的双重流失，被征地农民的养老、医疗等城镇社会保障体系的不完善等都不利于经营性建设用地入市机制的有序运行和试点工作的进一步展开，国家应尽快完善这部分的配套制度。

（二）解决土地定级估价问题

农村集体经营性建设用地入市价格的形成，不仅要考虑能够影响入市价格的当地经济发展、财税政策、国土空间规划、建设用地使用政策、当地的城镇化发展阶段、当地的土地产权状况等

一般经济因素；还需要考虑地块区域内的位置、基本基础设施的配备、国家用途管制的要求、以及自然环境等极具特殊性的因素。因此，需要政府遵循公平、高效利用、供需关系和替代关系等估价原则完善城镇乡村土地的估价体系，做好价格的调控和监督土地市场管理工作，以方便企业的投资决策，早日实现城乡统一的土地交易市场，保证土地交易的顺利进行。

在对经营性建设用地进行价格评估中，评估标准，评估机构，国家政策等诸多因素都影响评估结果。而且集体经营性建设用地的估价带有“半行政半市场”的色彩^[21]。在对大理市集体经营性建设用地入市实施过程进行调研中发现，除了上述问题外，还有一些较为细节性的难点，诸如农民权利意识淡薄，易被误导等。农民在集体经营性建设用地入市中始终处于弱势地位。农民的权利意识淡薄，容易受到村委会或者地方政府的误导，将经营性建设用地以较低价格出让或将宅基地进行出让，自身合法权益受到损害且后期维权困难^[21]。那么就需要在现有管理办法的基础上，有针对性地根据上述问题，完善集体经营性建设用地入市的管理方案。

另外一个问题就是，入市缺乏专职机构。集体经营性建设用地入市需要专口的机构对土地出让方和需求方进行信息登记管理，以便于供求双方进行信息沟通^[22]。目前，大理市针对这一问题，存在相关机构机制不完善，执行上具有随意性的情况，这在一定程度上降低了经营性建设用地入市交易效率。集体经营性建设用地入市，作为土地出让方的集体和作为土地受让方的开发商很难取得信息上的对称。农村集体成员多是农民，其获取土地需求，土地价格，发展前景和国家政策的方式、途径有限。而开发商熟悉国家政策，地区发展前景，土地增值潜力，利润估值等信息。这使得作为土地出让方的农民集体在入市

交易中因为信息不对称而处于不利地位，农民集体只能以国家基准地价作为重要衡量标准。再加上开发商可能对议价定价相关管理监督部门进行权力寻租，加剧了信息不对称带来的不公平交易程度。

（三）完善规划体系，强化土地用途管制

坚持国土空间规划、村庄规划及用途管制是经营性建设用地入市的前提条件。新《土地管理法》第六十三条明确规定，入市要符合规划和规定用途。关于国土空间的各类规划一直长期存在，中国在空间规划上不仅长期重视城市规划规划轻视乃至忽视村镇规划，而且已有的城市规划与村镇规划常常各自为政，缺乏系统性和协调性，这给征地与入市的协调推进造成了极大的困扰。当前建立“多规合一”的国土空间规划体系已成为国家治理体系现代化的重要内容之一。2019年中央一号文件设专节要求强化规划管理，完善乡村规划布局。2020年中央一号文件在“补短板”专章里进一步强调农村“三生”空间布局的优化，为了保障乡村产业发展用地，明确县乡级国土空间规划新编、省级年度土地利用计划中相应建设用地指标安排最低比例。基于此，应该把集体经营性建设用地统一纳入国土空间规划体系，建立国有建设用地与集体建设用地统一化的用途管制制度，把集体建设用地统一纳入年度建设用地计划。大理市也和全国很多地区一样，存在乡村规划长期的随意性和近年来城市范围的快速扩张的矛盾，导致土地利用的整体规划和城乡规划相互间的不协调，造成了土地利用的总体规划总是滞后于城乡现实发展的需要。因此应深化规划体系，按照城乡一体设计定坐标、生态环境保护定底线、民族历史文化定特色的要求，做好土地利用总体规划调整完善与全域旅游示范区规划的有效衔接，保障旅游基础设施用地，充分利用农村集体建设用地，加快旅游产业

发展、增加农民收入、壮大集体经济。

另外，坚持土地用途管制也是农村集体经营性建设用地入市必要条件。大理市经营性建设用地分布广泛而分散，产权界定不清和适时监督的缺陷都会造成建设用地利用状态的变化。土地用途管制有利于从源头上保证农业用地不被任意侵占，保证符合条件的农村集体经营性建设用地入市，并利用产业的集聚发展带动区域经济，和城乡统筹发展要求统筹城乡产业发展、统筹城乡管理制度有异曲同工之妙。强化土地用途管制不仅要求对土地进行分类管理，编制土地利用总体规划，还要求严格按照用途审批用地，对违反规划用地的行为严厉处罚。同时，还要为更好的落实土地的用途管制，搞好农村集体建设用地管理和土地使用权市场的运作而加强地籍管理，为土地使用权的权证交易和所有权的界定提供科学依据。

（四）加强保护民族文化，尊重民族习惯

像大理市这样的少数民族地区的集体经营性建设用地不仅具有资源与财产双重属性，同时也是民族文化遗产的物质基础与文化认同的心理基础。独特的民俗习惯、宗教信仰和民居特色等因素使得诸如大理市这样的少数民族地区的集体经营性建设用地入市在一定程度上有别于其他试点地区。在推行土地入市制度改革的同时，大理市也应充分考虑民族同胞的生活习俗和文化习惯，在完成试点任务的同时尊重民族习惯、保护民族文化，弘扬民族特色。

大理市集体经营性建设用地在入市的用途配置上应充分尊重少数民族生活习惯，保护其独特人文风貌。虽然，《土地利用现状分类》将城乡建设用地统一划分为公益性与经营性建设用地，公益性建设用地禁止用于经营项目。然而，借试点改革之东风，大理市可以在充分挖掘少数民族特色优势资源、发展民族经济的基础上，积极探

索如何将部分少数民族集体土地用作民俗公园用地、风景名胜用地等营利性项目使用。一方面，值得肯定的是，大理市在现阶段的入市过程中，非常注重文化保护。大理镇西门村第三组集体经营性建设用地所在地为羊咩咩城文物遗址，根据大理历史文化名城保护规划，在其入市前经过了州文物局专业队伍的严格勘探，确保文物不受破坏的前提下再将其纳入入市宗地范围。另外，两块入市宗地的用途都是用于修建和打造民族风情客栈，那么值得我们思考的就是入市用途除了惯有的和民族特色相结合的客栈或者是酒店外，是否还有其他用途可以试行，即整合土地入市壮大集体经济，又能保护和传承民族文化。另一方面，在入市收益分配上也应充分维护少数民族群众利益，村集体宗地入市收益应倾向于扶持民族文化特色产业。基于增强少数民族地区自我发展能力与精准扶贫等政策要求，少数民族集体经营性建设用地的增值收益分配机制应该异于汉族地区。

大理市作为主要的白族聚居地，拥有着独特的风俗习惯、建筑特色和生活方式。因此其集体经营性建设用地不能简单套用公开竞价出让与价格管制的配置方式。在允许少数民族地区自主安排资源开发与利用的《宪法》精神指引下，应当尊重当地少数民族集体决定配置方式与价格的权利。

参考文献：

- [1] 王小映. 论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配 [J]. 农村经济, 2014 (10): 3-7.
- [2] 刘俊杰. 农村集体经营性建设用地入市改革需解决好四大问题 [J]. 农业工作讯, 2019 (2): 41-44.
- [3] 张志英、张志虹. 对农村土地入市改革

的分析与思考——以深圳市为例 [J]. 科研管理, 2015 (36): 426-430

[4] 李怀. 农村集体经营性建设用地入市收益分配改革模式、困境与突破 [J]. 东岳论丛, 2020 (7): 128-137

[5] 唐健, 谭荣: 《农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察》, 《中国人民大学学报》, 2019 (1) 13-22。

[6] 陈红霞. 集体经营性建设用地收益分配: 争论、实践与突破 [J]. 学习与探索, 2017 (2): 70-75.

[7] 杨雅婷. 农村集体经营性建设用地流转收益分配机制的法经济学分析 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2015 (2): 15-21.

[8] 司野. 集体土地入市, 增值收益该如何分配 [J]. 人民论坛, 2017 (5): 80-81.

[9] 陈会广, 李丽. 农村集体经营性建设用地入市流转的江苏实地调研及对下一步改革的启示 [G]. 上海法学研究集刊: 上海市法学会农业农村法治研究会文集. 上海: 上海市法学会农业农村法治研究会, 2019 (19): 101-110.

[10] 邵亚勇. 集体经营性建设用地入市的突破与挑战 [J]. 天中学刊, 2021 (2): 29-37.

[11] 韩松. 论农村集体经营性建设用地使用权 [J]. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2014, 35 (3): 70-75, 191-192.

[12] 吴义龙. 集体经营性建设用地入市的现实困境与理论误区: 以“同地同权”切入 [J]. 学术月刊, 2020, 52 (4): 118-128, 141

[13] 李贵东. 集体经营性建设用地入市所面临的问题与对策 [J]. 上海房地, 2020 (9): 27-30.

[14] 胡宁燕. 农村集体经营性建设用地市场化问题研究 [D]. 首都经济贸易大学, 2015.

[15] 宋志红. 集体经营性建设用地入市试点的三个问题——基于德清、南海、文昌实施办法的规范分析 [J]. 中国国土资源经济, 2016, (7): 4-9.

[16] 刘俊杰. 农村集体经营性建设用地入市改革需解决好四大问题 [J]. 农业工作通讯, 2019: 41-44.

[17] 何格, 别梦瑶, 陈文宽, 等. 集体经营性建设用地入市存在问题及其对策——以成都市为例 [J]. 中州学刊, 2016, (2): 43-47.

[18] 张健, 王杨迎璞 黄自辉, 等. 农村宅基地制度改革的大理试点经验. 社会主义论坛, 2017: 41-42.

[19] 张振隆. 长三角地区乡村综合体设计策略探研 [D]. 郑州: 中原工学院, 2019.

[20] 闫奉伟, 黄计, 等. 新形势下村土地利用规划的思考 [J]. 综合论述, 2018, (9): 315-316.

[21] 王虹. 我国农村集体经营性建设用地入市困境及实现路径研究 [D]. 成都: 西南交通大学, 2013.

[22] 甘雯雯. 农村集体经营性建设用地入市对策研究 [D]. 南昌: 江西财经大学, 2019.

不动产登记数据整合建库概要

段自广，周宗洪，邓昌元，柳 华，廖远鸣，李超力

(云南瀚哲科技有限公司，云南 昆明 650101)

摘要：长期以来，我国各类不动产登记职责分散在不同部门，随着社会主义市场经济体制逐步完善，大众的财产权意识不断提高，对不动产登记提出更高的要求。因而，建立和施行不动产统一登记制度也成为国家实施机构改革的一项重大任务。按照不动产登记暂行条例的相关规定“国务院国土资源主管部门应当会同有关部门建立统一的不动产登记信息管理基础平台。各级不动产登记机构登记的信息应当纳入统一的不动产登记信息管理平台，确保登记信息实时共享”。

关键词：不动产登记；房产数据建库；源数据分析；空间数据信息整理。

1 概述

在原不动产登记机构移交的土地、房产、林权等不动产资料基础上，通过对以各种介质存放的各类不动产登记数据，进行整理和检查，按照不动产登记数据库标准补充完善相关信息，对空间坐标参考、语义代码等进行规范性、一致性处理；建立不动产单元与权利信息的关联关系。对经过检查整理并建立关联关系的各类不动产登记数据，以不动产单元为基本单位进行整合、编码、入库，形成内容完整、关联紧密的不动产登记数据库。对土地、房产、林权等已有的登记信息按照各行业现行的数据标准和技术规范进行梳理，形成符合相关技术标准的数据集，建立原始数据库。依据《不动产登记数据库标准》（试行）对土地、房产、林权等已建好的原始数据库通过抽取、转换、补录、整合等方法，建立不动产登记数据库。对土地、房产、林权等已有登记档案按照各行业档案管理要求，进行档案扫描，并与登记信息挂接。为确保数据整合规范、成果正确，全程对不动产登记数据整合建库进行

质量控制。按照国家、省相关规范标准逐级汇交。

2 基本原则

（1）完整性

整合过程中要遵守土地、房屋等数据库标准和规范的要求，对相关数据项进行补充和完善，确保规定的必选项和条件必选项内容完整。

（2）一致性

在数据整合的过程中不应原始数据进行修改，确保整合前后的数据一致。

（3）规范性

依据现行的土地、房屋等数据库标准，对已有的不动产登记信息进行梳理并规范化。

（4）现势性

对不动产登记数据源进行现势性分析，现势性不符合不动产登记要求的数据进行更新。

3 数据整合建库流程

数据整合建库流程包括准备阶段、规范化数据整理阶段、数据整合阶段和数据入库阶段。数据整合建库流程如图 1 所示。

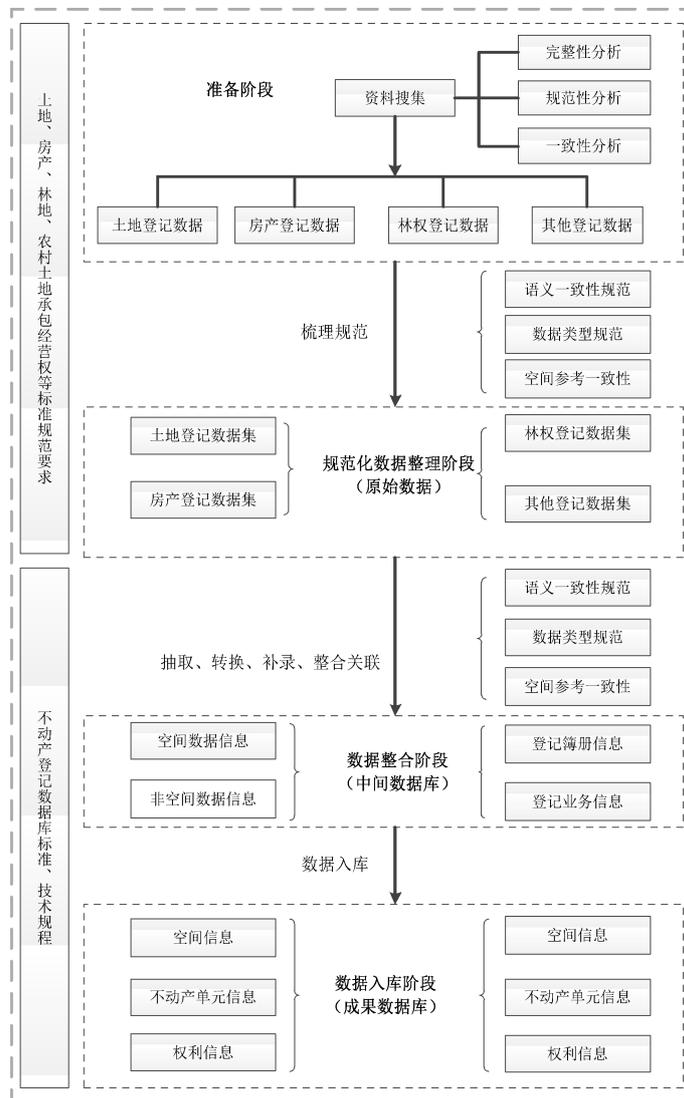


图 1 不动产登记数据整合流程图

4 准备工作

做好现有不动产登记信息的现状调查，搜集土地、房屋、林地、海域等不动产登记执行的数据库标准、技术规程以及原来的各类不动产登记图、表、卡、册等纸质资料和电子数据，并和《不动产登记数据库标准》（试行）做好比对分析；完成不动产登记数据库的空间数据分层和属性结构设计，建立映射关系，抽取一定数量的数据进行试验；根据试验情况确定不动产登记数据库整合建设的技术路线，制定详细的实施方案和技术细则，全面清理和整理不动产登记历史资料；做好人员培训，制定质量控制标准。

4.1 数据库框架设计

(1) 确定采用的数据库平台和地理信息系统平台。

(2) 确定空间数据库的分层方案，为了方便数据管理、更新，原则上精度相当、属性结构一致、管理主体一致的空间数据应同层存放，在一定的地理范围内采用同一种坐标系。

(3) 在指定的数据库平台下，对照《不动产登记数据库标准》（试行）设计具体的数据库表，建立数据字典；在地理信息系统平台中建立空间数据图层，如下表 1。

表 1 空间要素分层方法

序号	层名	子层名	层要素	几何特征	属性表名	约束条件	说明
1	行政区划		行政区	Polygon	XZQ	M	
			行政区界线	Line	XZQJX	M	
			行政要素注记	Annotation	ZJ	M	
2	地籍分区	地籍区	地籍区	Polygon	DJQ	M	
		地籍子区	地籍子区	Polygon	DJZQ	M	
3	不动产单元	所有权宗地	所有权宗地	Polygon	ZDJBXX	M	
			宗地注记	Annotation	ZJ	O	
			界址线	Line	JZX	M	
			界址线注记	Annotation	ZJ	O	
			界址点	Point	JZD	M	
			界址点注记	Annotation	ZJ	O	
		使用权宗地	使用权宗地	Polygon	ZDJBXX	M	
			宗地注记	Annotation	ZJ	O	
			界址线	Line	JZX	M	
			界址线注记	Annotation	ZJ	O	
			界址点	Point	JZD	M	
			界址点注记	Annotation	ZJ	O	
		宗海（含无居民海岛）	宗海	Polygon	ZHJBXX	M	
			宗海注记	Annotation	ZJ	O	
			界址线	Line	JZX	M	
			界址线注记	Annotation	ZJ	O	
			界址点	Point	JZD	M	
			界址点注记	Annotation	ZJ	O	
		房屋	自然幢	Polygon	ZRZ	M	
			构筑物	Polygon	GZW	M	
		其它定着物	面状定着物	Polygon	MZDZW	O	
线状定着物	Line		XZDZW	O			
点状定着物	Point		DZDZW	O			
4	栅格数据	栅格数据	航空数字正射影像图	Image	SGSJ	O	
			数字栅格地图	Image	SGSJ	O	

4.2 收集数据

(1) 对已建成的土地、房产等数据库，先依据土地、房产等现行的相关标准进行标准化、规范化后，再依据《不动产登记数据库标准》(试行)，建立映射关系模型，对已有的登记信息补充完善后，转换形成符合《不动产登记数据库标准》(试行)要求的不动产登记数据库。

(2) 对已有不动产登记电子档案或部分电子数据的，首先对已有的登记信息通过提取、转换、补录等技术方法，建成符合土地、房产等现行标准的标准化、规范化的数据集，再依据《不动产登记数据库标准》(试行)，经整合后建成符合《不动产登记数据库标准》(试行)的不动产登记数

(3) 对没有电子数据只有不动产登记纸质档案的，依据现行的土地、房产等登记数据库标准录入数据建成对应数据库，再依据《不动产登记数据库标准》(试行)，经整合后建成符合《不动产登记数据库标准》(试行)的不动产登记数据库。

5 空间数据整理

空间数据整理主要是对行政区、地籍区、地籍子区等空间信息进行图层合并、融合，按照《不动产数据库标准》建立符合标准的基础空间地理数据。

城镇不动产数据库合并中最重要的一步，就是房产空间数据与城镇地籍空间数据的关联，即房屋的空间落宗。房屋的落宗是为房产不动产单元编设统一不动产编码的前提，但能否落宗，如何落宗，应用什么技术落宗是房产落宗要讨论主要问题。房产落宗的主要流程有：数据整理分析、信息数据关联、空间数据关联、编制不动产单元序号。

(1) 对现有地籍数据和房产数据进行数据

整理、标准化检查，对现有数据的数据类型进行统一标准化处理，对各个数据属性结构按照不动产数据库数据标准进行规范，并且对房产数据和地籍数据进行梳理。对城镇地籍、房产数据可分为有图元和无图元两类。

(2) 房屋图属关联：对有图元的房屋属性数据和房屋空间数据进行整理，对房屋属性数据进行处理，能归幢的进行归幢，有重复的进行剔除。对处理好的房屋非空间属性数据和房屋空间数据进行图属关联。

(3) 通过对房屋和地籍空间数据进行整理，对于无图元的地籍或者房产数据需要落宗，并且编制不动产单元统一编号的，可以先基于遥感影像图或航空影像图对房屋进行落宗处理，预编统一的不动产单元编号，后期再进行。基于遥感影像图或者航空影像图对房屋进行落宗，可以提高不动产数据库合并当中非空间属性资料的整理效率，也为有的地方部门实时办理不动产登记证书提供效率保障。

(4) 房屋落宗：城镇地籍数据和城镇房产数据都具有空间图元数据时，要对两大数据空间参考进行分析。空间参考一致的，可以对城镇地籍数据和城镇房产数据直接进行空间关联，即房屋落宗。对于空间参考不一致的，可以采用“全站仪或 GPS-RTK”进行房屋落宗处理。

(5) 房屋落宗之后，对图属关联后的非空间的属性数据进行检查逐项检查，并且对空间落宗数据进行拓扑关系检查，在确认空间数据和非空间数据无误之后，按照现行不动产单元编码要求对房产数据进行统一编设不动产单元编码。

(6) 考虑到数据管理、存储、更新等因素，并与已有土地、房产、林权等原有不动产登记簿建立有效关联，形成按指定格式分别存储的土地、房产、林权等不动产登记空间数据库。同时

对整合前原有登记信息系统的空间参考信息等关键性原始数据进行保存和归档。

(7) 对林权登记的空间数据进行整理时,需保留行政区、林班、小班、宗地以及与之相关联的属性信息。

6 非空间数据整理

非空间属性数据的整理,主要涉及两大方面的内容:属性数据的补录、转换和映射关系的建立。属性数据缺失后的补录和转换主要是通过人工干预来实现的,而映射关系建立是建立在分析城镇房产数据库和城镇地籍数据库空间数据的各种差异,基于 GIS 平台建立两大异构数据与城镇不动产合并非空间属性数据之间的映射关系,对两大异构属性数据库数据进行提取、处理,对空白项或者模糊项进行人工干预处理。

(1) 非空间数据新的映射关系模型的构建,是基于 GIS 平台来实现的。首先通过对比分析来确定两大异构数据库的非空间属性数据对应关系模型。以合并“宗地”属性数据为例,基于 GIS 平台将数据属性名称由原来横向排列的格式转变为上图竖直排列,将每个字段名称按序号排列,左边一栏为原有非空间属性数据,右边一栏是符合现有的技术规范和要求非空间属性数据标准结构,而映射构建的思想就是通过原有的数据与现有标准结构建立一对一、一对多、多对一的对应关系,将原属性值提取并导入到标准属性结构中去。

(2) 手工点击建立两表映射关系:即是通过 GIS 平台打开两表结构之后,依据表间的映射对应关系,分别点击左表和右表,依据一对一、一对多、多对一的对应关系,建立如上图所示的连线对应关系。

(3) 建立 XML 格式的映射模板:即是通过

对比分析,建立各空间要素的属性结构和各表格数据结构与不动产数据合并后的对应模板,通过加载模板快速建立映射提取关系。

(4) 部分数据计算处理:即是在对原数据库属性数据提取之后,对部分属性数据进行计算处理然后,再导入新的属性结构中去。

(5) 非空间属性数据合并时,映射关系的建立大大的改进了属性数据整理的技术,从而有效地提高了工作效率。

(6) 非空间数据的整理包括各空间图形的属性数据和登记数据,其中登记数据是城镇不动产业务数据库的基础数据。

(7) 通过整理已有土地、房产等原有不动产登记簿册信息,按照土地、房产等现行的技术标准和规范要求,进行编码和规范化处理,建成符合土地、房产等现行标准的非空间数据库。

7 非空间数据整合

(1) 国有土地建设用地使用权(含集体土地所有权、集体建设用地使用权、宅基地信息)登记信息整合。

整理后的国有土地建设用地使用权登记信息,宗地编号、坐落、宗地面积、土地用途、权利类型、权利性质、权利设定方式、容积率、建筑密度、建筑限高、空间坐标、位置说明、四至描述等信息转录到宗地信息表中,并与空间数据关联。将通过宗地编号相关联的变化原因、变化内容、登记时间、登簿人以及附记信息的扩展属性信息转入到宗地变化情况信息表中,保留原宗地号保持关联。

(2) 林权登记信息整合

整理后的林权登记信息,宗地编号、坐落、宗地面积信息转录到宗地信息表中,补录土地用途、权利类型、权利性质、权利设定方式等信息,并与空间数据关联。

8 数据关联

将整合后的空间数据和非空间数据进行关联,按照不动产单元编码规则进行不动产单元编号,用宗地代码把宗地和不动产单元进行关联,最终形成空间数据、非空间数据关联,形成历史和现状信息清晰完整的不动产登记信息。

(1) 对于国有建设用地使用权登记、集体土地所有权登记、集体建设用地使用权登记、宅基地登记、林权登记等,宗地代码分别采用《地籍调查规程》中规定的方法编码,通过原宗地代码关联相应的不动产登记权利信息、地役权信息、抵押权信息、查封登记信息以及异议登记信息,用宗地代码对宗地代码属性项赋值。

(2) 对于房屋登记信息用原自然幢编号关联逻辑幢、层、户的信息,保留原自然幢信息,用新的自然幢编号对自然幢编号属性项赋值,保留自然幢数据中的宗地代码到逻辑幢、层、户数据表中。将通过房屋编号关联整理相应的地役权、抵押权、查封登记、异议登记以及预告登记的信息补录新的自然幢编号和宗地代码。

(3) 对于不动产单元登记信息按不动产单元编码规则分类分宗进行编号,同时补录要素代码、不动产类型选项、宗地特征码、不动产单元状态等信息。

在宗地内通过宗地代码建立和不动产单元的关联关系,通过不动产单元编码建立不动产单元、权利以及权利人之间的关联关系,通过业务号建立权利和办理过程的关联关系。将整合后的空间数据和非空间数据进行关联,用宗地编号把宗地和不动产单元进行关联,用不动产单元编号把不动产和不动产权利关联,用业务号实现不动产权利和登记过程的关联,最终形成空间数据、非空间数据关联,历史和现状信息清晰完整的不动产登记信息。

①对于国有建设用地使用权登记、集体土地所有权登记、集体建设用地使用权登记、宅基地登记、林权登记等,宗地编号分别采用《地籍调查规程》中规定的方法编码,通过原宗地编号关联相应的不动产登记权利信息、地役权信息、抵押权信息、查封登记信息以及异议登记信息,用新宗地编号对宗地编号属性项赋值。

②对于房屋登记信息

用原自然幢编号关联逻辑幢、层、户的信息,保留原自然幢信息,用新的自然幢编号对自然幢编号属性项赋值,保留自然幢数据中的宗地编号到逻辑幢、层、户数据表中。

将通过房屋编号关联整理相应的地役权、抵押权、查封登记、异议登记以及预告登记的信息补录新的自然幢编号和宗地编号。

③不动产单元编号

分类分宗按不动产单元编码规则对不动产单元进行编号,同时补录要素代码、不动产类型选项、宗地特征码、不动产单元状态等信息。

在宗地内通过宗地编码建立和不动产单元的关联关系,通过不动产单元编码建立不动产单元、权利以及权利人之间的关联关系,通过业务号建立权利和办理过程的关联关系。

9 数据检查与数据入库

将整理后的不动产登记信息按照《不动产登记数据库标准》(试行)对基础地理信息、宗地数据、自然幢数据、权利数据、权利人数据、登记业务等进行数据组织、编码、入库,建成支撑不动产登记信息管理基础平台运行的不动产登记数据库(成果数据库),并生成不动产登记元数据。对城镇不动产合并数据进行质量检查是合并数据能准确入库的基础,通过设置科学的数据检查规则,能使得合并后的数据结构清晰、逻辑准确、图层清晰、精度准确。对城镇不动产合并

后的数据检查主要包含两个方面：属性检查与图形检查。

(1) 非空间属性数据检查。

对不动产合并后的非空间属性数据检查主要内容有：表间逻辑关系检查、表结构检查和内容检查。属性表结构主要是按照现行数据库标准检查字段数目、代码类型、代码长度、小数位数等情况。要素间的逻辑关系检查指的是不同属性要素之间、属性与空间图形之间的逻辑关系。

(2) 空间图形检查。

城镇不动产合并空间图形数据检查，主要包括空间图形数据的分层检查、空间数据的拓扑关系检查、空间图斑数据完整性检查以及与原始空间数据一致性检查。拓扑关系的建立是空间数据检查最重要的基础条件，本文拓扑关系的建立主要是基于 Arc GIS 平台建立相应拓扑规则，对合并后的空间数据进行检查。与原始数据一致性检查可以保证合并后的数据与原数据在空间上保持一致性，杜绝数据在转换过程中造成数据丢失情况。

(3) 数据入库，基于 Arc GIS 平台建立 mdb 数据库，对合并后的不动产数据检查完成后，把空间数据与非空间数据分别进行批量入库，从而建立符合现行数据标准的不动产数据库。

11 结束语

本文提出了城镇不动产数据合并建库的具体技术方法，并对其中的技术细节进行研究分析。在空间数据的合并方面提出了“全站仪或 GPS-RTK”落宗法，大大提高了房产落宗的效率，使用此方法会节省大量的人力、物力。在非空间属

性数据合并方面提出了快速“非空间数据映射关系模型的构建”的方法，使得非空间数据在新旧数据库转换过程中效率大幅度增加。

参考文献：

- [1] 吴玉炜, 毛金明. 不动产登记数据合并技术要点分析研究 [J]. 科技创新导报, 2016 (10): 66-69.
- [2] 覃茂运. 海口市不动产统一登记数据库管理系统建设研究 [J]. 测绘与空间地理信息, 2016 (1): 44-47.
- [3] 李倩. 覆盖全国的不动产登记信息平台 2017 年建成 [J]. 国土资源, 2015 (8): 101-104.
- [4] 国土资源部《城镇地籍数据库标准》。
- [5] 云南省国土资源厅《云南省农村集体土地确权登记发证实施细则（试行）》。
- [6] 国土资源部《城镇地籍数据库标准》。
- [7] 国土资源部《城镇地籍数据库标准》。
- [8] 国家林业总局《林地保护利用规划林地落界技术规程》。
- [9] NY/T 2539《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》。
- [10] NY/T 2538《农村土地承包经营权要素编码规则》。

作者简介：段自广，男，云南西畴县人，中国矿业大学矿山测量专业毕业，现任云南瀚哲科技有限公司技术顾问。联系电话：13759137559

(E-mail) 2637058352@qq.com

深学笃行践使命 谱写发展新答卷

——牟定县自然资源局推进党史学习教育走深走实

李振华

党史学习教育开展以来，牟定县自然资源局以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记考察云南重要讲话精神，紧扣学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行和学党史、悟思想、办实事、开新局的目标要求，结合“我为群众办实事”实践活动，高站位谋划、高标准部署、高质量推进，推进自然资源局党史学习教育向广度拓展、向深度推进、向实处发力。

把握精神价值——凝聚前行力量

从《决议》对党的百年奋斗重大成就和历史经验的总结中，我们可以清晰地领悟出，要使精神发挥价值，必须将其转化为强大动力、定力和支撑力。一百年来，在伟大建党精神的激励下，中国共产党人团结带领人民开辟了伟大道路、创造了伟大事业、取得了伟大成就。在党史学习教育中，牟定县自然资源局对如何推动党史学习教育提出了要求。一要提高政治站位，坚持党史学习教育正确政治方向，准确把握党史学习教育的目标要求和重要内容，高标准、高质量开展好党史学习教育，真正做到学党史、悟思想、办实事、开新局。二要坚持学思践悟，推动党史学习教育走深走实。深入学习贯彻习近平总书记关于党史学习教育的重要论述，进一步提高学习党史的思想自觉、政治自觉和行动自觉，引导广大党员干部增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，守正创新抓住机遇，锐意进取开创新局面。三要坚持问题导向，聚焦党员干部思想政治、工作作风、工作落实等方面

存在的突出问题，即查即改、立行立改，把“我为群众办实事”实践活动贯穿学习教育全过程，立足群众所需、聚焦群众所盼，推动学习成果转化为服务广大人民群众的实际行动。四要突出单位实际，创新学习形式，注意方式方法，做到规定动作不打折扣落实到位、自选动作突出本单位特色，确保党史学习教育落地落实。五要突出工作重点，把握好近期党史学习教育重点，认真按照要求完成好专题学习任务、专题组织生活会、“永远跟党走”主题宣传教育活动、领导干部上党课等各种规定性动作，不偏不倚、不折不扣抓好具体落实，不断提高党史学习教育质量水平。六要坚持学用结合，推动自然资源工作见行见效。把党史学习教育同总结经验、观照现实、推动自然资源工作、全面推进乡村振兴结合起来。

深入学习党史——感悟思想伟力

开展党史学习教育以来，牟定县自然资源局切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，以高度的政治自觉投身到党史学习教育中，引导全局党员干部开展集体学习与个人自学相结合，树牢唯物史观，强化理论思维、历史思维，切实提高广大党员干部的思想理论水平。具体是：“学党史+用好读本”。征订《论中国共产党历史》等4本学习资料，做到全局党员干部人手一套。以上率下领学促学。领导干部带头开展专题学习，局机关党组开展理论学习中心组专题学习98次。主要领导带头，党组书记讲党课102次，围绕庆祝建党100周年组织系列活动，持续掀起学习习近平总书记“七一”

重要讲话精神热潮；“学党史+线上线下”。充分发挥领导班子的“领头羊”作用，由党组织书记等“关键少数”讲党课，以点带面，层层推进。以“局党组书记领学”的形式，组织机关全体党员干部，局机关主任科员、各股室、站所、中心负责人等集体学习30次。同时，依托“学习强国”微信公众号，推送党的光辉历程、创新理论和党的重大决策部署等理论知识28余期，引领广大党员干部以学引思，以学明理；“学党史+随堂测试”。通过党史测试调动全局党员干部学习能动性，采取“趁热打铁，即学即考”模式进行成果小测验，一边学习、一边思考，“红色营养”加速传递，先后组织所有党员干部职工进行集中测试2次。以“学党史，见行动”为主题，组织开展党史教育公文写作活动，引领全局党员干部以考促知，知史增信；“学党史+走访慰问”，学史崇德。紧密结合扶贫挂点村情民意抓好学习教育，深入开展慰问走访活动。建立问计、问需“两问”活动登记台账，列出群众“急难愁盼”问题清单，细化具体落实措施、责任人、进展情况。建立“微心愿”包联台账，对退休党员开展“戴党徽、送党章、学党史”，走访慰问活动；“学党史+创新载体”。编制《我学党史心得》等学习资料，丰富党员干部学习内容。坚持把党史、“四史”学习教育和习近平总书记“七一”重要讲话精神及党的十九届六中全会精神作为理论中心组学习、党员干部教育培训、“三会一课”的重要内容，推动党的创新理论深入人心、落地生根。截止目前，领导干部开展宣讲50余场次，党员干部撰写理论文章10余篇；“学党史+文明实践”。组织党员干部开展“我为群众办实事”实践活动，激励党员志愿者把学习成果转化为干实事、办实事、干成事的动力。建立“我为群众办实事”情况登记台账。开展县城清洁卫生清扫垃圾活动110次。不动产中心针对辖区老年人、行动不便人员开展“我为群众办实事、上门服务暖人心”实践活动5次。通过一系列活动，自然

资源局坚持把党史学习教育同推动工作结合起来，切实把党史学习教育成效转化为实实在在的为民服务，做到知史砺行，以行践知。

用好红色资源——激发红色动力

传承红色基因，巩固党员干部思想根基。培塑革命信仰，组织党员干部走进南山公园红色教育基地，通过开展“实景演示+理论授课+现场教学”方式，激发党员干部干事创业、奋勇争先的新动力，坚定党员干部理想信念，树牢对党忠诚的政治品格；讲好习近平总书记考察云南故事。结合学习贯彻习近平总书记考察云南重要讲话精神，开展“牢记领袖嘱托、永远感恩奋进”系列学习教育活动；深入梳理挖掘老一辈自然资源人、测绘人、地质人艰苦奋斗、吃苦耐劳、献身祖国的优良传统和典型事迹，组织干部职工主动接受优秀文化的洗礼和理想信念的砥砺；践行文明理论，把道德建设与文明实践活动有机聚合，将文明养成渗透在自然资源局管理制度和精神文明建设各项具体工作中，进入到每个工作环节，形成处处讲文明、时时讲文明、事事讲文明的良好风尚。

聚焦民情民生——解决急难愁盼

党史学习教育以来，牟定县自然资源局深入开展“我为群众办实事”实践活动，紧盯人民群众的急难愁盼，全力以赴攻坚克难，尽最大努力兑现对人民群众的承诺。聚焦民生难点，化解疑难问题；聚焦群众盼点，提升服务水平；聚焦百姓愁点，回应社会关切。一是聚焦“防、避、治”，奋力抓好地质灾害防治工作，推动党史学习教育不断往深走、往实走。聚焦“防”，提高防灾能力。坚持“群测群防与科技手段并重”，做到“人防+技防”、“专防+群防”相结合；聚焦“避”，提前避让到位。抓住“强化意识、及时预警、有序撤离、迅速抢险、科学处置”五个关键，发现异常时，果断避让。组织各乡镇（镇）、村开展地质灾害隐患汛前大排查、监测预警、宣传培训及演练工作，实地督促指导等，地质灾害防治形势持续稳定；聚焦“治”，提升

治理成效。突出“明确治理主体、分类实施治理、抓好问题整改”三个重点，通过强化综合治理，逐步减少地质灾害隐患存量。二是聚焦“繁”化“简”，快速为群众办理长期遗留的不动产登记发证。该县城市区共有4个小区82栋1275套住宅及商铺，由于审批手续不齐全、建设程序不规范、竣工验收未完成、税费规费未缴清、擅自加层加建等不同原因，致使有的住宅2010年建成至今没有办理不动产登记证，群众反映强烈。在党史学习教育中，该县以问题为导向，成立由常务副县长为组长，自然资源、发改、住建等部门组成的不动产登记历史遗留问题工作领导小组，组成工作专班，按照“政府主导、部门企业配合”、一个小区一个配套方案、一个问题一个个案、系列问题分头解决，特殊问题集体会审，形成解决历史遗留问题合力，打通“中梗阻”。具体操作中，房地产企业没有灭失的由企业统一提供现有证据资料，企业灭失的由业主管理委员会提交资料，由工作专班分派给相关部门办理，不动产中心集中办证。把原来企业、住户分别到各相关部门办理、部门按条块政策稍有不合就搁置，群众来回跑、部门“踢皮球”、企业“不给力”的“繁”琐程序，简化为“一窗受理”“一窗办证”，群众办事由“繁”入“简”，长期遗留的“老大难”变为了“简捷快”。目前，已有汇金水岸、化湖新天地2个小区251套房产办理了不动产登记证，有760余人受益。6月10日，拿到房产证的住户王琳说：“拖了多年的问题终于解决了，可以放心做生意了。”该县自然资源局分管不动产登记的负责同志表示，将持续推进不动产登记以“繁”化“简”办证，直至历史遗留问题清零。

实干为党分忧——写好发展答卷

在党史学习教育中，牟定县自然资源局奋力在实现第二个百年奋斗目标的新征程上开好局、起好步，以“五个聚力”，开创牟定自然资源工作高质量发展新局面。

聚力党史学习教育与规划发展结合起来。一

高标准编制国土空间规划，统筹推进县、乡镇国土空间规划编制。围绕开展“十四五”规划编制工作，统筹衔接经济社会发展规划与全县国土空间规划，提升自然资源对经济社会发展的保障和空间管控能力。探索拟订专项规划编制目录清单，按需推进专项规划编制，支持强县战略实施，启动一体化国土空间专项规划研究，努力在推进一体化发展上作出空间规划响应，引领和服务一体化发展。按照“多规合一”的要求，探索新的详细规划编制，指导有条件的地方优化提升片区控制性详细规划和重要地段城市设计。稳妥有序推进有条件有需要的村庄规划编制。推行乡村规划据点服务。基本建成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。二精准抓好乡镇村庄规划，为全面推进乡村振兴奠定规划基础。三统筹划定落实三条控制线完成“双评价”和生态保护红线评估，结合国土空间规划编制，完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各区域保护线划定，协调解决矛盾冲突，纳入国土空间基础信息平台，形成一张底图，实现信息共享，实行严格管控。四完善规划编审和用途管制制度按照国家相关技术要求，结合牟定实际细化出台规划编制指导文件，研究制定国土空间规划编制审批办法。加强规划编制队伍建设和行业规范化管理，指导各乡镇探索建立国土空间规划编制单位信用体系。广泛征求各方专家、各行业部门以及社会各界的意见，集智聚力提高规划编制质量。按照“探索创新、加强监管、规范标准”的要求，着手启动国土空间用途管制体系及标准规范体系研究。五深化全域土地综合整治规划，推进优先发展农业农村和乡村振兴。继续抓好乡镇、村、组村庄规划，谋划启动乡村振兴项目。重点抓好“百村”全域土地综合整治、乡村传统产业改造、乡镇万亩农旅综合体等示范项目，争取早出形象、创出亮点。做好“土地整治+特色农业”“土地整治+现代农业”“土地整治+美丽乡村”“土地整治+乡村旅游”等文章，努力打造精品农业，大力发

展观光农业、生态康养等乡村旅游新业态，全面推进乡村振兴。

聚力党史学习教育与援企稳岗结合起来。为了锚定重点，激活“资源保障”主战场，自然资源局在《方案》中明确了应对常态化疫情防控服务企业各项清单以及2021年为民办实项目，具体包括落细落实自然资源各项援企政策措施，做好企业用地、用矿、自然资源国土空间规划、测绘地理信息等精准化服务，确保企业充分享受政策红利。根据清单，自然资源局对工业用地成本大幅降低，切实减轻企业负担。认真贯彻落实《云南省人民政府关于印发云南省降低实体经济企业成本实施细则的通知》（云政发〔2017〕50号文件）有关要求，会同财政部门认真执行取消工业用地基金计提，按征地和报批成本合理确定园区工业用地出让底价为10.67万元每亩，积极探索工业用地先租后让，弹性年期，土地出让金分期缴纳政策，免缴工业用地坝区耕地质量补偿费。共工业用地出让为163元每平方米，合10.87万元每亩，工业用地出让均价比上年同比下降0.2万元每亩，同比下降2.1%。

聚力党史学习教育与乡村振兴结合起来。自然资源局党员干部深入乡村问需问计，尽心竭力办好为民实事，更好回应群众诉求和期盼，全力助推农民群众住房条件改善。空间规划股在土地利用总体规划修改时，充分考虑农民群众住房条件改善项目用地需求，优先保障农房项目用地。优先发展农业农村，全面推进乡村振兴。积极开展耕地占补平衡补充耕地工作，2021年计划项目13个，计划总规模6599.1亩，其中上半年可入库项目6个，计划规模3249亩；下半年计划入库项目7个，计划规模3350.1亩。上半年已开工项目6个，计划5月5日前全面完工，5月30日前完成指标入库。一是牟定县共和镇散花等3个村土地整治提质改造项目，项目建设规模2104亩，项目实施后预计新增耕地数量485亩公顷（其中新增水田数量436亩），提质改造1310亩（其中旱改水920亩），新增粮食产能

50.57万kg。目前土地平整工程已经全面结束，水利灌溉设施已经完成近95%，二是楚雄州牟定县蟠猫乡碑厅村土地整治（提质改造）项目，建设规模174亩，预算总投资295.89万元，新增耕地5.1亩，水田规模114.9亩，新增粮食产能13236.17公斤，目前完成土地平整90%，500立方水池已浇筑完成；三是楚雄州牟定县蟠猫乡蟠猫村土地整治（提质改造）项目，建设规模272.14亩，预算总投资465万元，新增耕地-0.7350亩，水田规模212.82亩，新增粮食产能21282公斤，目前完成土地平整70%，水池、水沟还未浇筑。四是楚雄州牟定县新桥镇冷水村土地整治（提质改造）项目，建设规模263.54亩，预算总投资409.12万元，新增耕地3.02亩，水田规模187.28亩，新增粮食产能15023.64公斤，目前生产道路已开挖结束，土地平整完成30%，灌溉与排水工程还未施工。五是楚雄州牟定县凤屯镇建新村土地整治（提质改造）项目，建设规模153.01亩，预算总投资257.12万元，新增耕地4.9575亩，水田规模118.27亩，新增粮食产能25638.45公斤，目前完成土地平整70%，灌溉排水工程还未开始施工。六是楚雄州牟定县共和等四个镇代冲等8个村土地整治（提质改造）项目，建设规模306亩，预算总投资37.29万元，新增耕地5.07亩，水田规模306亩，新增粮食产能21464.91公斤，目前完成土地平整30%。下半年计划实施项目7个，分别是牟定县新桥镇马厂村土地整治（提质改造）、牟定县共和镇余丁村土地整治（提质改造）项目、牟定县安乐乡直苴村土地整治（提质改造）项目、牟定县共和镇天台村土地整治（提质改造）项目、牟定县江坡镇立威模土地整治（提质改造）项目、牟定县新桥镇下长冲土地整治（提质改造）项目，总建设规模3350.1亩。

聚力党史学习教育与保护耕地结合起来。加强自然资源违法行为查处力度，着力开展农村乱占耕地建房问题专项整治。一是农村乱占耕地建

●党建工作●

房问题专项整治工作有力推进。第一时间成立了牟定县农村乱占耕地建房问题整治摸排工作领导小组和工作方案，县政府常务会议，县委常委会议专题研究整治摸排工作，高位推动，按时按质完成了一阶段的摸排工作。部、省先后三次下发牟定县农村乱占耕地建房疑似问题图斑7504个，牟定县拓展摸排238个，通过全面摸排，录入摸排系统1061个，通过信息平台会交上报1061个，违法率达14.14%，未发现7月3日后新增农村乱占耕地建房行为。二是矿产资源领域打非治违工作成效显著。认真开展矿产资源领域打非治违，定期深入矿山企业开展动态巡查，共查处矿产资源违法越界开采9件，收取罚款52.39万元。三是扎实开展扫黑除恶行业综合整治。深入开展行业治乱工作，针对群众反映强烈的行业乱象，制定了五个专项整治方案，集中各方力量，全方位进行专项整治，有效遏制了公路沿线木材加工厂、发科屯步行街私搭乱建、大棚房农地非农化、矿产资源越层越界开采的违法违规行为。扎实开展长箐采石企业综合整治工作，完成两家采石场采矿权整合重组转型升级工作。四是抓实抓牢“大棚房”问题常态长效监管机制。牟定县对涉及“大棚房”的4个问题已按照整改要求已全部彻底销号整改到位，并通过省、州领导实地督查验收。为了防止“大棚房”问题反弹，坚决遏制农地非农化乱象，制定了关于建立常态长效监管机制防止“大棚房”问题反弹的通知的规范性文件，健全由相关部门组成的联勘联审、排查整治等制度，做到长抓不懈、长管长严，巩固了清理专项整治成果，防止了“大棚房”问题反弹，切实有效的保护好耕地红线。

聚力党史学习教育与提高素质结合起来。坚持以党的政治建设统揽全局，推进全面从严治党。一是加强思想政治建设。自然资源局党员干部持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真学习领会习近平生态文明思想和习近平总书记关于自然资源管理的重要论述，认

真学习贯彻落实党的十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神。在学习和实践中，领会精神实质，掌握核心要义，原原本本学，联系实际、联系工作、联系自身、寻找差距，找准工作重点和方向，经常对照反思修正工作，领会思想方法，做到融会贯通。深刻认识“两个确立”的决定性意义，把“两个维护”落到实处，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。持续抓好巩固拓展主题教育成果，把践行“初心使命”作为全县自然资源系统加强党的建设的永恒课题和党员干部的终身课题，让初心和使命在党员干部内心深处铸牢、在思想深处扎根，从而坚定不移践行新发展理念，坚持不懈构建新发展格局。二是加强干部队伍建设。注重年轻干部培养，选好配强内设机构、股室长，打造政治优、能力强、结构好、作风硬的领头雁。大力提升干部能力，抓好干部教育培训，全面加强干部政治、思想、作风、业务训练，增强能力素质，打造一支苦干实干巧干的自然资源干部队伍。三是加强党组织建设。严格落实“三会一课”等组织生活制度，不断强化党员的党性意识。高标准抓好自然资源系统“红色堡垒群”创建工作。四是加强党风廉政建设。各党支部全面落实管党治党主体责任，扎实履行监督责任，加强党风廉政建设责任制落实情况的监督、检查和考核，持续传导压力推动落实。建立健全内控系统机制，加强专项资金监管，促进财务内控与业务内控更好结合，规范资金管理，抓实预算绩效。聚焦土地和项目以及矿产资源等问题高发领域，紧盯关键少数和关键岗位，严肃查处各类违纪违法案件，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，始终保持反腐败斗争高压态势。持之以恒正风肃纪，精准施治形式主义，勇于开刀官僚主义等问题，着力构建风清气正的自然资源良好政治生态。

（作者单位：牟定县自然资源局）

以“四力”为抓手 促进党史学习教育“学”“干”两成效

刘根彦

在党史学习教育中，红河州自然资源和规划局认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，聚焦“学党史、悟思想、办实事、开新局”的目标，紧扣明理、增信、崇德、力行要求。做到学在深处、干在实处、见行见效，以领导有力、组织有力、落实有力、督导有力为抓手，促进党史学习教育“学”“干”两成效。

（一）领导有力、模范带头，做到“学”“干”两成效

一是成立领导小组。主要领导挂帅，分管领导具体负责，以上率下，层压责任，以导促干。二是以调度会为抓手。及时召开会议部署，听取汇报，着力解决过程中发现的问题和困难，做到扬优势、补短板、强弱项、抓落实、促成效。三是领导主带、支部主抓、党员主学。坚持领导带头学、带头发方言，带头宣讲、带头上学课，支部集中组织研讨，开展“传承红色基因 坚定红色信仰”系列教育活动，组织全局干部职工到蒙自烈士陵园、开远记忆客厅等地开展学党史系统教育活动，重温入党誓词、向革命烈士敬献花圈。党员个人充分利用学习强国、云岭先锋、党员网、求实网等平台学习，利用微信、会议随机学，撰写心得体会学，记好笔记记录学，做到“日自学、周集中、月交流”、引导大家把精神振作起来，把信心树立起来，做到“学”“干”两成效。

（二）组织有力，形式多样，做到“学”“践”两结合

一是组织活动多样。开展“传承红色基因 坚定红色信仰”系列教育活动暨工会活动，组织全局干部职工到蒙自烈士陵园开展党史学习教育，重温入党誓词、向革命烈士敬献花圈。开展“传承红色基因 弘扬奋斗精神”红色体验活动，组织全局干部职工到查尼皮一大会址参观。召开“永远跟党走”红色故事分享会，邀请“光荣在党 50 年”纪念章获得者胡仕元及代表州自然资源规划局荣获州直机关工委组织的“红色经典献礼百年”读书演讲比赛一等奖获得者孙菊梅分享红色精典诵读活动和红色故事。观看了《信仰的力量一回望征程》《榜样 5》《失手的守门人》《金刚川》《云岭党旗分外红》等红色影

视作品。二是组织辅导多样。组织了 5 次党史学习教育专题讲座，邀请红河州委党校副教授安梅、讲师朱加虎、王佳佳分别就中国共产党新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设时期、中国特色社会主义进入新时代、以思想大解放推动红河大发展等进行专题理论辅导，不断将理论学习引向了深入。三是组织践行多样。坚持“前置谋划、清单管理、流程服务、范本操作、全程监管”的工作思路，落实“要素跟着项目走、项目跟着规划走”工作要求，创新“日受理、周交账”工作方法，以服务为导向，提供经济建设自然资源新动能；以效能为导向，实现自然资源要素保障新提升。四是组织宣传引导多样。全方位、多角度开展党史学习教育宣传，聚焦“学党史、悟思想”这个课题，突出“为民办实事、解难题”这个重点，着眼展示“自然资源风采特色”这个要务，向州委党史学习教育领导小组办公室报送稿件 7 篇，在专报上刊用简讯 1 篇，《云南国土》刊登 3 篇，《红河日报》刊发 9 篇。结合全国土地日、地球日深入社区面对面发放报纸、宣传单，广泛宣传普及自然资源规划相关政策和知识，受到广大群众欢迎和好评。

（三）落实有力，实事实办，做到“学”“做”两到位

一是立足实际列清单。聚焦群众“急难愁盼”涉自然资源和规划工作难题，深入开展调研、广泛听取意见，为民排忧解难，列出办实事清单，领导班子共制定“民生实事计划 6 条，领导班子成员共制定“民生实事计划”10 条，完成率达 100%。二是强化资源要素保障。以问题为导向，破解要素保障难题，全力以赴做好自然资源要素保障工作。由局领导带队前往 13 县市，与县市政府共同研究重点项目自然资源要素保障工作，探索建立用地保障重大疑难问题集中攻关机制，抽调业务骨干成立红河州自然资源和规划局政策研究解读工作小组，打好“政策”组合拳，着力推动用地保障疑难问题得到有效解决，用地审批时间在去年基础上进一步缩减。目前，红河州重点项目用地保障率达 75.27%，位

●党建工作●

居全省第4。三是解决历史遗留不动产“登记难”问题。全州个旧、开远、蒙自、弥勒、石屏、建水多县市已开展实施交房即交证，建水县2020年在全州率先实施“交地即交证”。制定下发《红河州不动产登记历史遗留问题专项整治工作方案》，共完成106个问题小区历史遗留问题化解，办理不动产权证10728本，受到群众的一致好评。四是科学组织干部规划家乡行动。组建落实“干部规划家乡行动”专班人员，制定实施方案、工作手册，明确工作任务、流程和要求。全州共开展400个行政村村庄规划编制工作，整体进入了编制规划草案环节，其中，23个省级试点村完成第五环节编制规划草案，27个州级试点村进入第六环节规划成果入库，350个非试点村，185个完成规划草案编制，165个正在开展规划草案编制。开展培训2135次，面对面宣讲1257次，成立村庄规划理事会等群众性组织921个，4557名干部回乡参与规划，回乡人次6488次。五是抓好“双报到双服务双报告”活动。坚持与蒙自市创建全国文明城市、模范机关创建、“四标”行动等各项工作有机结合起来，践行志愿服务精神，打通党史学习教育“最后一公里”，从点滴小事做起，切实转变工作作风，向挂钩联系的南湖社区党群之家捐赠图书434本，价值8000余元，投入1万元支持南湖社区开展创文活动。共完成“双报到双服务双报告”活动26次60小时。党员为民办事清单公示数165件，全局党员累计为群众办实事615件，完成率372.72%。服务时长1420.11小时。利用第31个土地日，深入街道进行广泛宣传土地管理法，并组织同南湖社区召开了“民情恳谈会”，现场解决群众问题3个。以创文和“民族团结活动月”宣传活动为契机，到挂包社区规范车辆停放顺序，对小区“飞线”问题进行温馨提示，开展敲门行动，入户宣传创文知识和安装反诈APP，以实际行动支持蒙自市创建全国文明城市。六是解决群众“七愁七盼”问题。印发了州局《关于解决群众“七愁七盼”涉及问题任务分解清单的通知》，结合职能职责分解任务、明确职责、着力推进，认真解决好“养老愁”、“停车愁”、“盼安居”、盼振兴及解决因历史遗留问题导致的不动产登记难问题等五个方面的惠民事。

（四）督导有力、两会对照，做到“严”“实”两从严

一是从严从实全程督导。以州委第十三督导组不断巡回督导为促进动力，督导组从开始参加动员会、审核方案，过程中参加理论中心组学习4次，专题组织生活会和民主生活会，召开过程检查督会3次，评估会1次，发提醒函8次。高标高质量提高党史学习教育效果。二是从严从实警示教育。深入开展正面教育和典型教育，研究制定了《2021年清廉机关建设活动实施方案》，做好建设清廉机关任务细化、责任分解、日常督查等工作。组织观看了《政治掮客苏洪波》《失守的守门人》《迷途抉择》《开尔行贿记》等警示教育专题片，组织全体干部职工到红河州廉政教育基地参观学习，进一步肃清秦光荣、白恩培、仇和流毒及和建、许洋案等恶劣影响，净化政治生态，教育党员干部加强党性锻炼，大力弘扬新风正气。三是从严从实开好两会。认真组织党史学习教育专题民主生活会和专题民主生活会，围绕“学党史、悟思想、办实事、开新局”主题，以支部为单位，扎实做好深入学习、谈心谈话、查摆问题、撰写检视剖析材料等各项工作。6名党组成员均按照“每名党组（党委）班子成员至少联系指导1个党支部开展工作”的要求，均到所挂钩联系党支部指导专题组织生活会。征求了各位党员对支部班子和支委的意见建议，自身查找存在问题。深入查摆存在的问题，研究了初步的整改措施。根据会前检视出的问题及会上各位党员提出的意见建议，制定了整改措施，列出问题清单，认真整改；并在云岭先锋网上党支部发布专题组织生活会召开情况。四是从严从实大讨论提升能力。紧紧围绕“担当实干 争先跨越”大讨论主题，以“七论七破七提升”主要内容，聚焦“八项本领”“七种能力”“六个做到”提升作为主要途经，对标先进意识，切实把项目工作法、一线工作法、典型引路法落实到具体行动上，每一项工作都要推行项目工作法，坚持任务项目化、项目清单化、清单具体化。真正解决本领恐慌、破解矛盾方法不多、攻坚克难能力不强等问题，紧密联系实际，带头查找问题，带头提升能力，带头狠抓落实，紧密联系自然资源“两统一”核心职责，把提升能力落实到各项具体工作中，以只争朝夕不负韶华、踔厉奋发笃行不怠的精神做好各项工作，为迎接党的二十大胜利召开贡献力量。

（作者单位：红河州自然资源和规划局）

用好用活增减挂钩政策 奋力书写乡村振兴答卷

——昭通市实施城乡建设用地增减挂钩工作的主要做法

邓鸿雁

“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人。”2017年以来，昭通市深入贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和视察昭通时作出的重要指示精神，按照自然资源部和省委、省政府的决策部署，把落实城乡建设用地增减挂钩（以下简称“增减挂钩”）政策作为支持脱贫攻坚、解决资金难题的重要抓手，定任务、定措施、定时限、定责任，最大限度释放政策“真金白银”，全力推进增减挂钩项目落地实施，工作取得阶段性成效。截至2021年底，全市10县（区）共报批增减挂钩项目146个、面积34056亩，获批增减挂钩项目141个、预计产生节余指标33743亩，现已获得省自然资源厅验收批复项目104个，验收节余指标21866亩，超额完成2019年任务328亩。全市累计流转节余指标30123亩，收益资金93.2亿元，到位资金75.56亿元，指标交易数量、资金位居全省第一，约占全省三分之一，持续为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供资金支持和用地保障。

一、抢抓政策机遇，精心谋划项目

一是增减挂钩的概念。增减挂钩就是将农村建设用地整理复垦为耕地和其他农用地（即拆旧），产生的建设用地指标用于城乡建设（即建新），在保证拆旧和建新各类土地面积平衡的基础上，优化城乡建设用地布局，实现建设用地总量不增加、耕地数量不减少、质量不下降、城乡

生产生活条件和生态环境有改善。二是增减挂钩政策的背景。增减挂钩是党中央、国务院为支持深度贫困地区脱贫攻坚实施的一项特殊政策。2018年3月，国务院办公厅印发《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，增减挂钩政策不断升级，允许“三区三州”及其他深度贫困县增减挂钩产生的节余指标由国家统筹跨省调剂使用，所得收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。三是昭通迎来的机遇。昭通作为乌蒙山特困地区之一，全市有10个县（区）属于集中连片特困地区，市、县级财政紧张，资金紧缺成为各级政府实施脱贫攻坚工程的突出难题。根据国家统筹调剂节余指标价格标准，复垦为一般耕地或其他农用地的每亩30万元，复垦为高标准农田的每亩40万元，这对于贫困人口多、贫困程度深、脱贫任务重的昭通来说，用好用足增减挂钩政策，能够为脱贫攻坚提供有力的资金保障。可以说，通过增减挂钩节余指标流转获取资金，努力解决好“钱从哪里来”的问题，这为昭通打赢脱贫攻坚战迎来了难得的政策机遇。

二、坚持顶层设计，强化高位推动

一是建立市级层面指挥体系。市委、市政府高度重视城乡建设用地增减挂钩工作，市委、市政府主要领导对增减挂钩工作亲自谋划、亲自部署、亲自推动。市政府印发了《关于成立城乡建设用地增减挂钩政策支持脱贫攻坚工作领导小组

●经验交流●

组的通知》，成立了由市长任组长，分管副市长任副组长，9个市直有关单位主要负责人为成员的城乡建设用地增减挂钩政策支持脱贫攻坚工作领导小组，下设办公室在市自然资源和规划局，负责组织、协调全市城乡建设用地增减挂钩项目申报、实施、验收以及节余指标流转等工作。二是组建专班全力推进。市自然资源和规划局成立了增减挂钩工作专班，建立班子成员挂钩督导工作机制，设立督导问效组、综合协调组、方案审核组、复垦验收组等4个工作小组，加强督促指导、强化跟踪问效、掌握工作动态。同时，以市政府领导小组名义印发《昭通市城乡建设用地增减挂钩项目竣工验收办法》《昭通市城乡建设用地增减挂钩项目方案项实施管理细则》等文件，对增减挂钩项目设置、实施方案编制、项目申报、项目审查、项目实施、安置点用地征收供应、挂钩周转指标、节余指标管理、项目竣工验收和项目监督等工作进行了详细规定，指导各县（区）扎实开展增减挂钩工作。三是启动县乡作战模式。各县（区）参照市里做法成立领导小组，设立专门的办公室具体负责综合协调和业务指导；乡（镇）由党政主要负责人统筹、分管副乡（镇）长具体抓，以镇村干部、驻村队员为骨干，动员党员群众全员参与，使上下步调一致、齐心协力作战。全市上下形成了“政府主导、部门主力、乡镇主推、群众主体”的工作模式。

三、聚焦目标任务，推进项目落地

国家下达昭通市2018年至2020年增减挂钩跨省调剂任务30123亩（其中2018年指标任务12316亩、2019年指标任务9222亩、2020年指标任务8585亩），涉及调剂资金93.2亿元，中央财政根据调剂资金总额，已向昭通10县

（区）下达70%调剂资金用于脱贫攻坚工作，剩余30%调剂资金待完成拆旧复垦验收后拨付。昭通实施的增减挂钩项目分布零散、点多面广，在时间紧、任务重、难度大、人手少的情况下，各级各部门勠力同心、攻坚克难，坚持“先易后难、突出重点、分步实施”的原则，发扬“敢打善拼、坚韧求成”的昭通精神，一锤接着一锤敲、一道难关一道难关突破、一个堡垒一个堡垒攻克，着力破解工作中的难点、堵点、痛点，稳步有序做好项目规划设计、申报立项、施工监管、项目验收、后期管护等工作。一是坚持高位统筹。增减挂钩工作启动以来，国家、省自然资源部门领导高度关注昭通，先后在立项批复、方案批复、指标确认等关键环节给予大力支持，并多次深入现场查看指导。省、市、县三级多次召开培训会、督战会、推进会、调度会，推进会指挥调度，各县（区）党委政府主要领导挂帅督战、现场推进、全程跟踪，各职能部门积极服务、主动作为，各负其责、各司其职，推进项目建设。二是强化资金保障。督促各县（区）落实3万元/亩项目拆旧复垦资金，及时解决项目欠账问题，足额拨付相关费用，确保项目高效运作。各县（区）在脱贫攻坚任务重、财力紧张的情况下，积极筹措资金开展项目拆旧复垦等工作。比如，永善县筹集资金1.5亿多元投入增减挂钩项目拆旧复垦工作；彝良县筹资9800余万元实施23个项目复垦复绿5239个地块，划拨乡镇工作经费700余万元，确保了增减挂钩项目有序推进。三是实行挂图作战。由于增减挂钩工作政策性强、实施要求高、指标审查严，市自然资源部门成立了“挂图督战”领导小组，班子成员挂片包县（区），定期到县（区）开展随机督导，分赴一线、深入项目区，带领县（区）

自然资源局研判工作。实行工作清单化、清单措施化、措施责任化，全力为项目建设清障除碍，确保立项审批实、实施监管严、验收确认准、后期管护到位。四是强化队伍保障。各县（区）因地制宜，抽调骨干力量为增减挂钩项目提供保障，确保增减挂钩项目处处有人落实、处处有人协调、处处有人监管。比如，永善县抽派领导干部、专业技术人员和骨干力量等 66 人分别组建技术巡回指导组、专项督查工作组、自检自查工作组逐地块巡回技术指导、开展拆旧复垦复绿工作督查、自检自查、督促整改等工作，及时发现并有效解决项目推进过程中的各种问题，确保项目管理规范、质量达标。彝良县采取“增压力、添动力、推外业、强内业”措施，定人、定点、定项目、定任务，抽派 15 名自然资源局机关干部到 15 个乡镇蹲点，逐地块指导乡镇开展拆旧复垦复绿工作，实行“日通报、日调度、日报告”，倒逼工作落实。目前彝良县已完成增减挂钩项目 23 个、产生节余指标 3700 余亩，复垦复绿拆旧地块 5239 个、面积 8313 亩，覆盖全县 16 个乡镇（街道）121 个行政村，超额完成了跨省调剂任务。

四、健全工作机制，强化过程把控

一是建立健全沟通协调机制。市政府与省自然资源厅通过会商座谈和信函等方式，及时协调解决项目推进中存在的困难和问题，确保项目顺利推进。同时，市、县两级自然资源部门主动加

强向省自然资源厅对接汇报，及时了解最新政策，确保执行政策不走样、少走弯路。二是建立定期通报机制。坚持把定量考核与定性考核相结合，领导小组办公室对县（区）工作成效进行系统打分，实行一周一通报、一周一排名，主动晒成绩、找差距，进一步传导压力、倒逼工作进展。三是建立定期调度机制。领导小组及办公室针对存在的困难和问题，实行定期调度、适时调度，实行工作清单化、清单措施化、措施责任化，全力为项目建设清障除碍，确保立项审批实、实施监管严、验收确认准、后期管护到位。

问渠哪得清如许？为有源头活水来。实践证明，增减挂钩政策的实施，既解决了脱贫资金“钱从哪里来”的问题，又对农村散乱、粗放、闲置、不适合居住的建设用地进行了整治，促进了美丽乡村建设，同时又通过易地扶贫搬迁旧房拆除和宅基地复垦，保障了易地扶贫搬迁安置区（点）用地需求，促进了城乡融合发展。时下，在党的十九届六中全会精神的指引下，自然资源部、财政部、国家乡村振兴局联合印发了《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法的通知》，继续释放政策红利，又有一批新项目即将启动，昭通市将乘着增减挂钩政策的东风，蹄疾步稳接续奋斗乡村振兴。

（作者单位：昭通市自然资源和规划局）

楚雄市节约集约利用土地工作获国务院督查激励

刘云波

近日，国务院办公厅发布《关于对2020年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以督查激励的通报》，云南省楚雄市、云南省禄劝县被列为土地节约集约利用成效好、闲置土地少且用地需求量较大的地方，获督查激励及1000亩的标准奖励用地计划指标。

据悉，楚雄市为全国获此殊荣的16个县（市）区、全省的两个县（楚雄市是县级市）之一。

“十三五”期间，楚雄市积极转变土地利用方式，加大“批而未供、供而未用、存量低效”用地的盘活力度，严格落实建设用地“增存挂钩”机制，做好土地要素保障，统筹保护资源和保障发展的关系，土地利用方式逐步从增量扩张向存量挖潜转变，土地资产效益得到充分发挥，在节约集约利用土地方面积累了一些好的经验和做法。

一、规范提升土地利用工作精准高效保障项目用地

“十三五”期间，楚雄市推行“标准地”改革，优先保障重大项目、重点产业用地，坚持要素跟着项目走，对项目用地实行分类精准保障；强化技术和制度创新，提高用地审批质效，强化节约集约用地管理，完善“增存挂钩”机制，提高土地利用效率，采取有效措施统筹做好耕地保护和重点项目用地保障工作。

“十三五”期间，楚雄市共办理具体项目供地377宗，供地面积14174.1525亩。具体为：2016年共办理具体项目供地58宗，供地面积3965.9685亩；2017年共办理具体项目供地61宗，供地面积1053.459亩；2018年共办理具体项目供地102宗，供地面积5801.163亩；2019年共办理具体项目供地82宗，供地面积1669.4925亩；2020年共办理具体项目供地74宗，供地面积1684.0695亩。2020年以来，楚

雄市具体供地项目共72宗，面积1635.18亩，成交土地价款87721.13万元，其中：出让土地46宗，出让土地面积1372.86亩，土地出让成交总价款86724.59万元；划拨用地26宗，面积262.32亩，应收划拨土地价款996.54万元，实际收缴入库761.1423万元。

二、保障重点建设项目用地持续有力

“十三五”期间，楚雄市将重点项目用地保障工作纳入日常督导考核范畴，从严规范总结、汇报、通报制度，对存在的制约难题及时会商研判，跟踪督促落实，全力保障重点项目建设用地。

一是楚雄市聚焦实施的170个重点建设项目，逐一分析研判，优化批、征、供、用、管等环节保障，力促工作衔接有序，保障了111个项目4928.15亩土地，按云南省重点项目保障系统上分类统计保障率达88.41%。

二是楚雄州“四个一百”项目涉及市本级中65个，已保障到位52个，面积10064.82亩，保障率达80%。

三是全省415个“落地难”重大建设项目涉及楚雄市本级11个，未保障用地1个，具体是玉溪至楚雄高速公路项目，该项目已于2019年12月26日上报省审查，2020年6月29日自然资源部已受理，由于占补平衡指标未落实于7月6日被自然资源部退件。

“十三五”期间，楚雄市共办理具体项目供地377宗，供地面积14174.1525亩。

三、批而未供土地消化处置成效明显

“十三五”期间，楚雄市每年对历史形成的批而未供、供而未用土地开展清查处置，建立清单式“去库存”工作机制，通过“政策处理一批、盘活核销一批、土地供应一批”等措施，实现批而未供土地余额总量逐年下降，消化批而未供土地工作成绩突出。

“十三五”期间，楚雄市共获批9个城市批次和7个单独选址项目用地，共获批土地6629.322亩。不涉及省厅挂牌督办批而未供项目，批而未供处置基数3921.42亩，全市批而未供处置任务量为1764.64亩，其中：市本级738.27亩，开发区1026.37亩。

截至2020年底，楚雄市完成批而未供土地消化处置1841.23亩，处置率为46.95%，完成处置任务数的104.34%。其中市本级完成供地793.96亩，处置率为48.39%，完成批而未供土地处置任务数的107.54%。2020年，楚雄市闲置土地处置任务数共3宗，面积154.12亩，其中省厅挂牌督办闲置土地1宗，面积为126.9945亩。涉及市本级的3宗面积154.12亩疑似闲置土地均已在2020年9月前处置完成，处置率100%。

四、全力以赴？抓好建设用地报批工作

“十三五”期间，楚雄市强化责任意识，加强组织领导，积极主动服务，明确重点项目推进计划，加大建设用地报批力度，对照台账逐个项目填报用地情况，研究解决土地征收过程中遇到的困难和问题，确保项目用地报批工作有序推进。

一是获得了省厅批准2019年第四批城市批次项目农用地征转用1件，面积288.99亩，缴纳耕地占补平衡指标流转费3946.4131万元，领取州自然资源和规划局对楚雄市2019年第三批、第四批、第七批城市建设项目农用地征转用批复，涉及面积815.157亩。

二是组织实施了楚雄市2020年第四批、第五批、第六批、第七批城市建设项目报件城市批次4个，面积1836.62亩。2020年，共报批城市批次用地1个批次，共获批土地288.99亩。

五、落实耕地占补平衡和城乡建设用地“增存挂钩”工作

十三五期间，楚雄市用地需求不断增长，土地供需矛盾不断加大，实施土地整治是破解用地矛盾、突破发展瓶颈的关键妙招。

所以，持续推进落实耕地占补平衡和城乡建设用地“增存挂钩”工作，是优化乡村布局、改善服务民生的富民之举，是促进工农互动、推进城乡统筹的双赢之道。

十三五期间，楚雄市共完成土地整治建设规模1096.27公顷、完成总投资4438.36万元、新增耕地160.138公顷，新增耕地率75.2%。

六、严格供后监管创新集约节约用地

“十三五”期间，楚雄市采取更加规范、更加严格的举措，促进土地集约节约利用。“十三五”期间，楚雄市供应土地宗地坐标填报率为100%；省厅挂牌督办的100个批而未供和100个闲置土地处置，涉及楚雄市项目1个，已处置完成，处置率达100%。

2018年-2020年12月，楚雄市开展动态巡查工作应巡查项目389个，已巡查389个，巡查率100%。2018年-2020年12月，楚雄市已供应土地未按期开工项目7宗，未按期竣工项目用地3宗，两类违约项目用地占已供应土地面积的2.35%。2018年至2020年12月，市本级累计出现各类预警信息1条，已处置1条，处置率100%。

下一步，楚雄市将以此此次国务院督查奖励为契机，进一步深化用地改革，健全工作机制，把全市经济社会发展规划、城镇建设规划、土地利用规划纳入城乡一体化发展总体布局进行统筹谋划。把城镇空间发展结构调整调整为“一主三辅、一轴一带六区”，采用“带状+组团布局”模式，提出“一核七片，组团发展”的城市空间布局，适时对乡级土地利用总体规划进行评估修改和调整，完成市域乡村建设规划，强化村庄建设风貌管控，加快推进吕合镇石鼓村委会石鼓一、二、三组（284亩）、子午镇挖铜村委会埂么等小组（72.84亩）组成的建设用地“增存挂钩”试点项目进度，完成全市3180个村庄建设规划及子午镇以口夸村、吕合镇吕合村、吕合镇马家庄村国家级传统村落规划、完成全市34个易地扶贫搬迁安置点规划和全市14个G56杭瑞高速公路沿线村庄提升整治规划任务，积极鼓励低效工业片区成片开发，优化资源要素供给，全力提升土地节约集约利用水平。同时，楚雄市还将采取各种措施，在用好历年结余指标的同时，积极争取国家计划指标支持，保障楚雄市产业发展、脱贫攻坚、生态保护治理等重点项目建设用地。

（作者单位：楚雄市自然资源局）

云南省乌蒙山贫困地区国土综合整治 重大工程完成整体验收

姚红明

12月30日，云南省乌蒙山贫困地区国土综合整治重大工程省级整体验收会在昆明召开。

根据省政府要求，验收会由省自然资源厅、省财政厅共同组织，重大工程涉及的昆明、曲靖、昭通、楚雄4个州（市）自然资源和规划局、15个（市、区）政府分管领导、自然资源、财政主管部门，验收专家组以及省自然资源厅有关处室参会。

会议听取了省自然资源厅重大工程总结报告、相关州（市）、县（市、区）交流发言、省财政厅资金安排和监督管理情况报告及专家组验收意见，省自然资源厅党组成员、副厅长赵乔贵作了总结发言，宣布重大工程通过整体验收，并对新形势下做好国土综合整治工作提出要求。

乌蒙山贫困地区国土综合整治重大工程是我省继“兴地睦边”农田整治重大工程之后国家再次支持我省的国土综合整治重大工程项目，是党中央、国务院和国家相关部门对我省乌蒙山贫困地区脱贫攻坚的重大支持，也是省委、省政府落实乌蒙山片区区域发展与扶贫攻坚规划和乡村振兴战略规划重要举措。项目预算总投资14.01亿元（其中中央资金支持9.09亿元），建设规模46.4万亩，工程内容包括土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、村庄整治等工程。

云南省乌蒙山贫困地区国土综合整治重大工程于2019年初正式开工建设，2020年完工，建设周期2年（2019-2020年）。为实施好这一具有重大意义的工程，云南省自然资源和财政部门高度重视，在进一步总结云南省“兴地睦边”农田整治重大工程管理经验的基础上，实行省级统筹，分级负责机制，明确了省、州（市）、县各级管理职责，上下协同形成合力，强化制度创新，全面落实责任，狠抓项目管理，较好地完成了建设任务。截止2021年11月底，重大工程计划安排的52个子项目已全部竣工验收。共完成建设规模56.13万亩，超额完成了立项批复的各项指标，完成投资13.51亿元。

云南省乌蒙山贫困地区国土综合整治重大工程的实施，有效地促进了乌蒙山贫困地区经济社会的发展，增加了农民收入，维护了社会稳定，对加强民族团结，助推乡村振兴具有重要的政治意义。

一是增加耕地数量，提升粮食安全保障能力。建设高标准农田25.02万亩，新增耕地2.64万亩，项目区贫困人口人均增加耕地0.3亩，人均新增高产稳产田2.8亩，新增粮食产能5.13万吨，对保障粮食安全起到积极的促进作用。

二是改善农业生产条件，助力区域脱贫攻坚。重大工程实施后，项目区田间道路通达率平均达91.05%，新增和改善机耕地18.93万亩，新增和改善农田灌溉23.593万亩，有效解决了乌蒙山地区农田和农村基础设施少、差、缺的问题，农业综合生产能力大幅度提高。促进土地流转面积13.39万亩，解决19108人就业，农民人均年增收额562.89元，助推88469贫困人口脱贫（其中建档立卡14567户51251人），贫困人口临时务工收入6722.92万元，贫困人口人均年增收707.36元。助推了易地搬迁“搬得出、留得住、能致富”目标的实现。

三是践行生态文明思想，筑牢绿色发展之基。通过实施梯田修筑、挡墙护坡及灌排水源、沟渠河道治理等工程，修复林草地12.67万亩，复垦土地1.08万亩，治理水土流失29.85万亩，治理沟渠河道92.65千米。优化了农田生态系统，加强了农田生态防护和区水土流失，有利于构筑长江、珠江上流生态屏障建设。

四是配合实施新农村建设，助推乡村振兴。重大工程结合易地搬迁安置、新农村和美丽家园建设，开展了人畜饮水、村庄道路硬化、村民活动室、垃圾处理收集点等工程，整治村庄164个0.85万亩，硬化村社道路308千米，新（改）建村庄排污沟91.16千米，极大地改善了群众生活条件。

五是促进区域和谐发展，树立政府良好形象。重大工程实施后受益人口46.55万人，项目区群众综合满意度达96.72%。增进各族群众同党和政府的感情，巩固党的执政基础，树立政府良好形象。

（作者单位：云南省自然资源厅）

水桥稻花香

2021年11月2日，易门县龙泉街道水桥等2个村土地整治项目顺利通过了玉溪市组织的检查验收。易门县龙泉街道水桥等2个村土地整治项目于2020年1月开工建设，建设规模200.0431公顷，完成了土地平整151.2499公顷，实现新增耕地6.5863公顷，新增水田规模61.9991公顷，新增粮食产能26.39万公斤。2021年开始种植水稻，平均亩产达到了560公斤。

验收组进行外业验收时，恰好遇上了水桥社区的总支书记杜忠荣。说起实施该项目的好处时，杜忠荣激动地说：“搞土地整治之前，我们这些地都是旱地，地块零碎、面积较小，种地都要靠人挑肩扛。项目区有一家农户，原来共有28块地，项目做完后，现在变成了4丘大田。我们做梦都没有想过，种了几十年的旱地，能改造为水田，栽上了稻谷，而且栽秧、收谷子都能用上了机械化。明年，我们将再申报一个项目，把我们社区的岩子脚、螃蟹箐几个村的土地也进行整治，改善一下这几个村的生产条件。”

易门县龙泉街道水桥等2个村土地整治项目能够顺利通过验收，并且得到项目区干部群众的好评，主要得益三个方面的工作。

一、发挥典型引领作用

2017年11月，由云南省国土资源厅批准实施的易门县龙泉街道韩所等2个村土地整治项目通过竣工验收。该项目是省级中低产田改造项目，涉及易门县龙泉街道韩所、蔡营两个社区，建设规模为586公顷，土地平整面积为496公顷。该项目实施做到了田成方、路相通、渠相连，大、小春种植、收割都实现了机械化，在全县引起了极大的反响。借此机会，易门县加大土地整治政策宣传力度，动员有条件的村委会（社区）积极组织实施土地整治项目，为农民增收增收创造条件。

看到了相邻村实施土地整治项目带来的巨大变化，同属龙泉街道的水桥、江口村干部也坐不住了，强力要求县自然资源局在这两个村实施土地整治项目。易门县自然资源局顺势而为，向玉溪市自然资源和规划局申报了易门县龙泉街道水桥等2个村土地整治项目。2019年11月4日，该项目规划设计获得了玉溪市自然资源和规划局的批准。

二、提前谋划项目实施

2019年9月，易门县龙泉街道水桥等2个村土地整治项目可行性研究报告获得市级批准后，易门县自然资源局土地整理中心工作人员就深入项目区各村民小组，听取干部群众对项目区土地平整、灌溉排水工程、田间道路工程的意见，掌握了项目实施的第一手资料，为编制项目实施方案打下了基础。在抓紧项目规划设计报批的同时，开展了项目施工单位、监理单位招标工作，做到了项目规划设计报批和项目公开招投标同时进行，缩短了项目准备时间。

在各单项工程的实施顺序上，易门县自然资源局要求施工、监理单位，必须先完成土地平整工作，然后才实施田间道路和灌溉排水工程，不得因为项目实施耽误项目区群众2020年的大春栽种。

三、做好土地权属调整工作

做好土地权属调整工作是确保项目顺利实施的关键。为了确保易门县龙泉街道水桥等2个村土地整治项目土地权属调整工程的顺利进行，使项目规划的土地平整、灌溉排水、田间道路等工程能够按照规划落地，易门县自然资源局充分发挥基层组织在土地权属调整工作，在项目建设指挥部成立了以易门县龙泉街道分管领导任组长，县自然资源局农业农村局、林草局以及项目区涉及的社区、村民小组组长为成员的土地权属调整小组，具体负责项目实施前土地所有权、使用权的核实确认和项目实施后土地承包经营权的调整工作，为项目区土地权属调整工程提供了组织保障。

由于该项目土地权属调整工作切实有效，项目实施工程中涉及的土地平整、灌溉排水、田间道路等工作虽然打破了原来的土地承包经营权界线，但施工过程中没有村民不同意小田（地）并大田（地），沟渠、道路、泵站占用自己的承包地而阻碍施工的问题发生，确保了项目区在2020年4月底之前完成了土地平整和灌溉排水、田间道路工程基础开挖工作。

（易门县自然资源局张国骥，玉溪市自然资源和规划局王发荣）

啃下硬骨头 告别登记难

——马龙城区不动产历史遗留问题解决纪实

李国军 黄初云 杨自强

习近平总书记强调“江山就是人民，人民就是江山，打江山守江山守的是人民的心，为的是让人民过上好日子。”

不动产登记关系千家万户，与广大群众切身利益息息相关，影响落户、子女入学、抵押贷款、转让交易等。马龙区始终坚持“以人民为中心”的发展思想，敢于担当负责，以改革创新勇气，持续推进城区不动产历史遗留问题解决，想方设法化解群众的操心事、揪心事、烦心事，把群众的急难愁盼转为幸福礼包，让一本本红色的“不动产权证书”温暖一颗颗焦灼、期待的心，让人民群众获得感成色更足，幸福感更可持续，安全感更有保障。5年多来，先后让农机化学校、云华翔瑞园、宏佳倍等22个小区告别登记难，补缴国有土地使用权出让金415.6万元，发放不动产权证2536本。

找到活线头，解开死疙瘩——历时100天，解决城区3个住宅小区历史遗留问题登记发证

近来来，随着马龙社会经济的迅猛发展，城市规模快速扩张，房地产市场几度火热。自2016年启动不动产统一登记后，原来房屋、土地分散登记时期遗留下来的大量不动产历史遗留问题凸现，集中表现在：一是部分项目开发过程中因为企业自身原因停工形成烂尾楼导致无法办理产权证；二是个别已建小区因项目未完成规划核实、竣工验收、欠缴税费等原因不具备产权办理登记；三是个别项目因抵押、司法诉讼及查封

等原因导致无法办理不动产权证；四是零星用地手续不全，无规划、许可验收手续等无法办理不动产权证；五是零星的已持有批复、出让合同，但没有出让金收据、完税凭证等导致无法办理不动产权证；六是线上一窗办理，虽然比原来分散办理时限有所提高，但真正实现一个清单、一个平台同时办理与营商环境要求的登记便利化还有差距。一条条有形无形的不可逾越的“政策鸿沟”横亘在一名名办证群众面前，令人望而止步。

2006年，陈先生购得位于县城滨河北路文河小区一期住房一套，随着经济的好转陈先生欲购买别墅，但其现在居住的房屋因为没有《国有土地使用证》而无法入市交易，导致资金难以周转，一直愁眉不展。

陈先生只是城区不动产历史遗留问题小区“受害者”的个案。自2017年4月底以来，先后有泰锦房地产公司开发建设的文河小区一期、云南弘创房地产开发有限公司建设的公园一号、曲靖烟草公司马龙分公司烟草小区职工集资房龙庭御苑小区的多名住户分别通过来人来电、打曲靖市长热线、人民网发帖等渠道反映他们所住的房屋没有《国有土地使用权》证书，严重影响产权交易、贷款融资等，请求给予燃眉之急。

不动产登记中心工作人员在认真做好来访群众耐心细致政策宣传的同时，通过查阅上述3宗国有土地使用权的宗地档案，走访住宅小区用

户、召集房地产开发商听取宗地小面积超占的历史原因，在掌握宗地来源、出让情况、房屋报建及验收过程和完成地块面积测量等项前期工作的基础上，经反复讨论、商榷，并经局党组会议研究，本着“以民为本、尊重历史、维护权益、客观公正、依法依规”的总体原则，先行发函商请曲靖市规划局马龙分局，待首先获取用地规划许可后，再向县人民政府请示“按原国有土地使用权出让合同约定单价补缴土地使用权出让金，予以认可超占面积”，然后按现行不动产登记要求给各住户统一办理产权证书。

正所谓好事多磨，历经3个多月马不停蹄、夜以继日的紧张工作，不动产登记中心工作人员的预想终究变成现实，打通服务不动产权利人“最后一公里”的肠梗阻，向上述3小区的687位住户交上一份满意答卷：规划局复函同意用地规划；县人民政府批复处理意见，同意按马龙县国土资源局请示办理不动产权证。泰锦房地产开发公司补交2.5349万元的国有土地使用权出让金，云南弘创房地产开发有限公司补交14.1087万元的国有土地使用权出让金及契税等税金4303.11元。各房地产开发商与马龙县不动产登记中心联合加大政策宣传力度，在3个住宅小区醒目处、物管公司办公室张贴或发放补办不动产权证书须知等。

至2017年8月，上述3小区的687位住户全部领取了各自的不动产权证书。

用心用情解难题——困扰36位住户14年“心”病今朝祛

马龙区农业机械技术学校隶属于马龙区农业农村局，其使用的3328.2平方米国有划拨土地用途为“其他用地”，于2005年11月16日由马龙县人民政府颁发《国有土地使用权证》。随着市场经济发展，马龙区农业机械技术学校成立马

龙区农技校机动车驾驶培训站并共同使用该宗土地。为解决单位职工住房困难及筹建教练场地，该校经批准于2004年11月开始建盖集资房，3个单元、每个单元12套，共计36套占用土地683.27平方米。房屋建设完工后，各住户于2005年9月陆续办理《房屋所有权证》，由于该校未及时申请集资房用地使用权类型变更审批、变更登记等相关事宜，致使36位住户所购房屋均未取得《国有土地使用权证》。

自2016年9月28日成立区不动产登记中心以来，该36位住户先后来人、来电咨询其不动产权证书办理事由。一边是国家严格的不动产登记法律法规政策、铁面无私；一边是心急如焚、“等米下锅”的36位住户的办证心切。怎么做才能让这架天平保持平衡、不偏不倚？由于时间跨度长、政策交替更迭、房屋几易其主等诸多原因，36位住户的不动产权证办理几度陷入“僵局”而卡壳。如何让不动产权证办理不再梗阻？区自然资源局敢于担当、直面问题，积极出主意、想办法。兵分两路：一方面抽调人员查阅项目立项、政府批复、会议纪要、规划许可等档案，详细查清宗地来源、规划条件、购房合同签订等用地历史渊源，往返走访区农业农村局等单位及36位住户，做深入细致的调查了解、政策宣传、解释说明；另一方面向区政府分管领导、主要领导做专题汇报，按照“尊重历史、照顾现实、依法依规、维护权益、方便群众”的总体原则，向区政府提出“补缴国有土地使用权出让金并办理协议出让手续的请示”，2019年4月28日获区政府批准，同意区农业机械技术学校补缴145415元国有土地使用权出让金后把683.27平方米国有土地用途由“划拨其它用地”变更为“出让住宅用地”，出让时限70年，使用期限自2019年6月27日至2089年6月

26日。

人心齐、泰山移。这样一来，既为区农业机械技术学校国有土地用途及变更登记依法“正身”，又切实减轻36位住户缴纳税费负担，获得“一石二鸟”之效。同时消除住户们先前对区不动产权登记中心无端的猜疑、责怪，密切党群干群关系，有力保障群众财产权益，提升自然资源部门社会地位，宣传不动产权证登记办理流程和政策法规，以“解剖麻雀”的方式探索了类似“疑难杂症”、“问题小区”办理不动产权证的新途径，还真正显化国有土地的资源资产价值，有效避免国有土地使用权收益及税费的隐性流失。

骐驎一跃，不能十步，弩马十驾，功在不舍。一个个周末、节假日或是夜深人静的晚上，区不动产权登记发证大厅灯火通明，工作人员加班加点进行档案资料收集、登记方案编制、分摊面积测算、补缴土地出让金计算、房屋楼盘建设入库、证书制作等，到2019年8月初，36本凝聚着区委区政府领导殷切关怀、饱含着区自然资源局等部门工作人员辛勤和汗水的不动产权证书终于全部制作、打印完成。至2019年9月23日，36本不动产权证书全部领取完毕，困扰马龙区农业机械技术学校36位住户14年之久的“心病”就这样祛除了。

开门纳谏科学决策——巧借政协委员画出不动产权历史遗留问题解决的同心圆

2020年5月26日，马龙区政协首次召开不动产登记办理对口协商会议，助推全区不动产登记工作步伐。区自然资源局、住房和城乡建设局、城市综合管理局、林草局、税务局主要负责人分别汇报工作进展情况。区政协人口资源和城乡建设委员会组成人员、文学艺术科技文化界全体委员及其他界别共22名委员紧紧围绕不动产

登记、不动产数据整合、系统对接、信息共享、统一平台建设、队伍建设等方面畅所欲言、各抒己见。

委员们提出：“职能部门要加强动态监管，杜绝新的违法行为发生，努力将各类违法行为消灭在萌芽状态”，“要明确时间节点，提高不动产登记工作效率，别让权利人等得太久。区不动产登记中心推出的企业专窗，实行一窗受理、一条龙、一站式的办理经验好，对改善全区营商环境大有裨益。”“城区不动产登记历史遗留问题解决迫在眉睫，务必成立工作专班，整合相关职能部门资源优势、实现信息共享，切实维护不动产权利人的合法权益。”“继续加大机构改革后续力度，加快林权、农村土地承包经营权业务手续的移交和过渡，确保相关手续的正常交接与办理；针对不动产遗留问题，压实部门职责，确保按时完成化解任务；利用新闻媒体，加强舆论宣传力度，提高群众对不动产登记办理政策法规的知晓率；加强专业化队伍建设，提高工作效能。”

这是马龙区重视民主协商、畅通开门纳谏渠道、提升科学决策能力、巧借政协委员画出不动产权历史遗留问题解决最大同心圆的一个小小缩影，委员们的一条条锦囊妙计、一项项金玉良言，为化解登记难注入一剂剂良方，给区委区政府决策较好地发挥了参谋助手和智囊团的作用。

“欢迎各位政协委员到我局参加面商会议，下面就交由我单位承办的‘县城文河二期商品房不动产证’提案办理总体情况以及区不动产登记中心工作进展、不动产权证办理程序、破解城区不动产历史遗留问题的途径、当前存在困难和工作建议向各位委员们做汇报，并请各位政协委员积极建言献策，尽快形成顶层制度设计……”。2020年6月10日下午，马龙区自然资

源局召开政协委员提案面商专题会议，区自然资源局党组成员、副局长邹开树向参会的政协委员们做了长达 40 余分钟的专项工作情况报告。

在 2020 年 1 月初召开的政协曲靖市马龙区第一届委员会第二次会议上，高玉花、杨柱朝、汪志雄、张林、赵德柱、杨丽芬、朱江华等 7 位委员提出的《关于办理文河小区二期商品房不动产登记证的提案》，经区政协提案委员会审议准予立案，并交由区自然资源局承办。

接到承办通知后，区自然资源局高度重视，成立工作专班，深入文河二期调查走访住户、听取意见建议，详细了解房地产开发企业实际情况，同时利用自身部门资源优势，做好法律宣传和政策解读，制订切实可行的实施方案。区政协提高政治站位，委员们积极履职尽责、为民鼓与呼，对推动全区不动产登记工作倾注和投入大量时间、精力，参与调研和民主监督的力度、频次、规模创历史之最：自 2020 年 5 月 20 日至 6 月 10 日短短的 16 个工作日内，先后由区政协副主席彭铤邦带队率相关部门完成一次专题调研；召集人口资源和城乡建设委员会组成人员、文学艺术科技文化界全体委员及其他界别共 22 名委员进行对口协商，座谈了解情况，关注矛盾和争议解决进展；专题面商听取承办单位意见，聚集共识，深度参与调研，见证政协智慧，形成完整的履职“闭环”，体现了在推进全区不动产登记总体进程中的责任与担当。

一堂堂别出心裁的法律法规宣传讲座，一轮轮面红耳赤的唇枪舌剑，一回回和风细雨的坦诚交流，一次次面对面、心贴心的协商，终于锻造出解决一个个棘手问题的一把把“金钥匙”。凭着对党的无限忠诚，靠着对工作负责的极端热忱，怀着对群众的殷切之心，全区各级各部门牢固树立“一盘棋”思想，全力支持配合，形成

上下联动、部门联动、区域联动的工作机制。一锤接着一锤敲，以钉钉子的精神，抓实做细各项工作。昔日看似一座无法翻越的“夹金山”，如今成功攀登，曾经令人望而怯步的“雷区”也打开政策通道，迎来曙光。

聚集主责 敢于亮剑——纪检监察机关高质量执纪监督显威力

民心就是最大的政治。马龙区纪委监委认真贯彻今年 6 月 21 日中共云南省纪委办公厅印发的《关于深入开展整治群众身边腐败和不正之风的实施方案》，努力深化党史学习教育成果，结合我为群众办实事活动，充分发挥监督保障执行、促进完善发展作用，紧盯化解历史遗留问题中存在的责任履行、堵点难点困点、督促责任单位尽职尽责，切实整治损害群众利益问题。持续整治群众身边腐败和不正之风，以高质量的监督执纪问责，推动解决城区不动产历史遗留问题登记难、办证难，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

马龙区纪委监委牵头成立城区不动产登记历史遗留问题处置工作督查督办组，全程跟踪自然资源、住建等职能部门工作开展情况，充分运用监督执纪的四种形态，聚焦城区不动产登记历史遗留问题登记难、办证难。及时跟进研判，沟通协商，多措并举，盯紧职能部门履职尽责。确保市委市政府出台的“管证分离”政策落到实处：即购房人在履行购房手续过程中并无明显过错的情况下，即使欠缺部分要件，也要及时给予办理，主要只需要业主把商品房购销合同签订完毕，缴纳自己应当缴纳的税费后，然后在房地产开发公司无法提供一些必要的要件的情况下，都为业主办理不动产权证。

同时加强自然资源、住建等相关责任部门信访件办理、政策宣传引导、涉法涉诉处理等方面

●专题报道●

进展情况的监督，实行台账管理、逐项销号。由行业主管部门约谈开发商或建设主体，约谈后仍不履行义务的纳入失信体系管理，通过府院联动、政银企协同推进等一系列行之有效的举措强化推进处置工作。对督查督办发现的问题开展靶向推进：是土地、规划的问题紧盯自然资源部门，是住建的问题紧盯住建部门，是纪律作风问题抓立行立改，是开发商的问题紧盯职能部门督促整改。

驻自然资源、住建部门纪检组紧紧牵住登记难、办证难这个“牛鼻子”，把它作为派驻监督的重要内容，把问题解决作为监督的出发点和落脚点，督促驻在部门依法依规分类进行处置。深入一线跟进监督、专项监督，实行“清单制+责任制+时间表”的销号管理模式。

坚持问题导向，敢于较真碰硬。针对城区不动产登记历史遗留问题时间跨度长、解决难度大的问题，定期不定期采取抽查检查、明察暗访、专项督导、走访、列席会议、听取办证群众的一些意见建议，瞄准房地产领域办证难化解过程中暴露出来的权力边界不清、行业监管不力、相关职能部门在工作中存在的推诿扯皮、懒政怠政等诟病敢于亮剑，对化解城区不动产登记历史遗留问题过程中打折扣、搞变通、回避矛盾、不担当、不作为的形式主义、官僚主义将给予严肃的追责问责。

督查督办组通过“体验式”、“暗访式”监督，针对不动产办证周期长、办理窗口堵等情况，及时督促相关职能部门简化服务流程，加强服务保障，提升工作效率，切实解决群众急难愁盼问题。当前区不动产登记中心自2019年6月21日入驻区政务服务管理局以来，统一按照政务服务要求从“工作场所、人员形象、服务态度、业务能力、工作效率、人员纪律、依法办

事、流程公开、政务公开”九个方面严格要求自己；压缩不动产登记办结时限，进一步缩短企业办理时间。不动产登记一般登记（批量业务除外）的办结时限压缩至受理后4到2个工作日办结。抵押登记业务压缩至受理后2到1个工作日办结。查询业务、查封登记、解封登记、注销登记即时办结，保障了企业财产权；针对企业办理不动产登记的需要，不动产登记中心为企业开设企业专窗，实行“一窗式”办理。认真梳理登记流程，取消兜底条款涉及的要件，简化信息系统已有的重复要件。主动与企业提前对接，上门服务，以实际行动打通服务群众，切实做到“信息多跑路，群众少跑腿”。

以民为本 挂图作战——城区不动产登记历史遗留问题解决进入“倒计时”

今年11月初，家住东郡明珠小区的刘女士领到朝思暮想的不动产权证。“等了7年，盼了7年！今天终于梦想成真！”拿到证书的刘女士难以掩饰内心激动之情向区不动产登记工作人员倾情诉说。因为她居住的小区是“烂尾楼”。

马龙区东郡明珠小区位于马龙区龙海路，于2012年启动建设，2012年12月办理基本建设手续，共建房屋6幢518套（其中高层一幢330套，多层五幢188套），高层及地下车库未完工，后续工程还需资金约1300万元。由于该公司资金链断裂，楼盘项目未完工，规划、绿化、人防、消防、工程未验收，暂不具备办理条件，现成为“烂尾楼”，导致已购买多年住户无法办理不动产登记证。

区委、区政府高度重视，坚持问题导向，主动担当作为，合力化解难题，按照“先行办证、并行完善、交叉推进”的工作思路，对2-6幢多层住宅188套出具同意先行办理不动产登记意见，对住户已完成“三清”（房款清、税费清、

维修基金清) 住户提交申请材料向区不动产登记中心申请办证。同时, 于 2020 年 3 月成立了马龙区房地产领域历史遗留问题化解工作领导小组, 并抽调人员组成工作专项组于 2020 年 11 月 9 日正式进驻东郡明珠房地产常态化开展复工复产工作。

截至目前, 该小区已办结完成“三清”(房款清、税费清、维修基金清) 住户 161 户, 其余 27 户正在完善“三清”(房款清、税费清、维修基金清) 等相关手续, 待完成后提交申请办理。同时, 1 幢高层建筑已复工复产进行扫尾工作, 高层一幢 330 套已办结 60 户, 其余住户正在提交资料有序办理中。

受益于一系列超常规政策, 文河小区二期不动产权证办理也实现“破冰”迎来春天。文河小区二期位于县城滨河南路, 用地面积 22.28 亩, 2008 年开工建设, 2009 年竣工并交付业主使用, 共涉及业主 226 户(4 幢单元房 136 户、庭院房 26 户、车库 64 户), 由于小区建设过程中未严格依法履行用地、规划、报建、验收等手续, 加之受政策调整等不可预见性因素影响, 致使 226 户业主至今都无法办理不动产登记证。几经努力, 终于打通政策通道。今年 10 月份《马龙区文河小区二期不动产登记历史遗留问题处置方案》获得区政府批复, 现已完成土地使用权不动产登记, 幢证已办结, 待开发商及住户提交资料即能申请办证。获此振奋人心的消息后, 226 位户主喜出望外、欢呼雀跃、翘首以待……

自 2016 年启动不动产统一登记后, 原房、地分散登记时期遗留下来的大量不动产历史遗留问题发生“井喷”, 究其原因主要在于企业未履责、房地分散登记政策适用不同。这些不动产历史遗留问题未解决, 导致购房人无法按正常程序

办理产权登记, 严重侵害广大购房人的合法权益, 引发大量信访、上访问题, 影响社会稳定。由于问题的成因较为复杂, 时间跨度较大, 涉及建设、房产、规划、行政审批、税务等多个行业部门, 且存在政策衔接、行业法律规范更新、企业自身问题等原因, 导致不动产登记问题难以在短时间内解决。

雄关漫道真如铁, 而今迈步从头越。为彻底解决城区不动产登记历史遗留问题, 切实维护不动产权利人合法权益, 有效促进房地产市场健康发展, 进一步增强人民群众在城市发展中的获得感。马龙区将党史学习教育同总结经验、观照现实、推动工作结合起来, 聚焦因历史遗留问题导致的不动产登记难, 并以此作为开展“我为群众办实事”实践活动的重要内容。马龙区对排查出的 24 个问题小区 3779 户实行挂图作战, 标志着城区不动产登记历史遗留问题解决进入“倒计时”, 现已成功化解 22 个小区涉及业主 3419 户, 化解率达 90.4%。对乐熙养生园等 2 个小区涉及的 360 户业主, 由于超出现行法律法规及政策允许范围, 正积极向上级业务主管部门请示, 力争“另辟蹊径”, 实现城区不动产登记历史遗留问题“清零”。下步马龙区将按照“典型引路示范办、打通路径告知办”的总体要求, 坚持“无错优先、尽责容错”的原则, 推动相关部门建立健全房地产领域资金监管、服务群众监督评判等常态机制, 探索“交房即交证”服务模式, 切实遏制不动产权证办证难增量, 以实际行动提升群众幸福感, 让冒着热气、带有温度的不动产权证书更暖民心!

(作者单位: 曲靖市马龙区自然资源局)

地图将我指向正确的方向

——读《改变世界的100幅地图》想到的

赵汉成

手头的这本《改变世界的100幅地图》是我省城的战友买了寄给我的。我们相识多年，关系很铁，他知道我对什么有兴趣。是的，对我而言，没有比这个更好的礼物了。

我出生在云南一个少数民族山寨，地处偏远，信息闭塞。直到上初中，才初识地图。发给的课本中，夹着一个小册子，很薄，彩色印刷，叫《中国地图册》，这是我第一次捧读真正的地图。我用食指指着弯弯扭扭的公路、铁路和河流，途径一个又一个城市村镇，尽可能的打开我的脑洞，在巴掌一样大的地图上，完成了对整个中国的旅行。

我想我对地图的兴趣，来源于几个月一场的黑白电影。

那个时代的电影，大多是战争片。电影一般是这样演的：作战前夜，指挥官举着煤油灯，对着一张地图或发呆，或苦思冥想。第二天，他已经胸有成竹的了，一群人围着他，精神抖擞。他拿一只红色铅笔（其实黑白片看不出来），在地图上画个漂亮的箭头，说：“你们，从这儿。”又指另一个人：“你们，从这儿”，又画一个箭头。再指第三个人：“你们，从这儿”，再画一个箭头。最后在某个点画个圈，不容置疑地发布命令：“马上行动！”

然后是枪炮齐鸣，人喊马嘶，红旗招展，战事大捷。

地图太神奇了！在银幕上，无论我把眼睛睁

得多大，也无法看清楚它的秘密。我必须有一张我的地图，我想。可我找遍了整个山寨，连一张有文字的纸张都没有找到，更别说地图了。玩打仗游戏时，我只好把一块破床单挂在墙上，指着我用木炭描绘的线条，手舞足蹈地瞎指挥。稍长，我已可以在沙地上堆成“立体地图”布置作战任务了。多年以后我走入军营，惊喜地发现，这样的“立体地图”部队也是有的，部队称之为“沙盘”。

《改变世界的100幅地图》收录的地图，从远古的泥板、莎草纸和壁画上的地图一直到现代遥感测量的地图，五花八门，应有尽有。

第一幅巴比伦的《世界地图》就是刻在黏土板的，是已知最早的世界地图，绘制于约公元前600年。地图由两个同心圆组成。内圆代表世界的中心区域，四周环绕着“盐海”，最上方是今土耳其南部的山地。有一个横的矩形，是巴比伦城。幼发拉底河穿越巴比伦城，流入长形的沼泽，沼泽下方是古城苏沙。

上初中时，我最眼红地理老师的那张中国地图了，那图足有半块黑板那么大，我坐第五排依然可以看到长江、黄河，台湾有拇指那么大，南海诸岛也明朗清晰，国境线蜿蜒曲折，却毫不含糊。到了高中，我的地理仍然是整个年级是最好的，特别是地图，上面的每一个点我能在瞬间找到，老师在黑板上画出任何一块地域的形状，我都可以张嘴就说出这是哪里。但我数理化并不

好，地图没有改变我的命运，我落榜了。

在中国历史上，有一张地图也差点改变了历史的轨迹。这张地图就是督亢地区（今河北涿县东）的地图。

秦国灭了韩、赵两国后，又向燕国进军。燕太子丹派勇士荆轲人去行刺秦王，以期扭转局势。为了使荆轲能接近秦王，为他准备了两样秦王想得到的东西：一是从秦国叛将领樊于期的脑袋，二就是燕国督亢地区的地图，表示燕国愿将这块地方献给秦国。行刺秦王的匕首，就放在卷着的地图的最里面。

秦王在都城咸阳宫隆重接见荆轲，荆轲将地图捧给秦王，秦王慢慢展开卷着的地图。

我给别人讲述这个故事，每次说到这里时，我都会心跳加快，呼吸急促，好像我就在现场。

快展到尽头时，突然露出一把匕首。荆轲左手抓住秦王衣袖，右手抓起匕首便刺。

如您所知，荆轲并没有刺中秦王。荆轲被拥上来的卫兵杀死。督亢地图并没有改变中国的历史。

是的，高中毕业后，我并没有考上大学。大学梦破灭，我的军人梦醒了。我一直有一个梦想，站在地图前排兵布阵，指挥千军万马。在那个高中生相对稀缺的年代和地区，我脱颖而出，如愿当上了兵。

在部队，我见识了军用地形图。和普通地图相比，军用地形图更加详细，更加准确。有坡度、角度、地貌等各种要素，还标注有非常高密度的等高线，所以，虽然只是二维的地图，但在会识图用图的军人眼中，地图是立体的“三维地图”。军用地图的密级为绝密，绝不允许离开排长的视线。我只能在开展军事地形学科目训练时，趴在地上细细研究。

由于我有较好的地理基础及对地图、地形有浓厚兴趣，我在部队如鱼得水，很快被任命为连

队文书兼军械员。

地图被用来给异地的游客导向，让他可以快速准确找到方向目的地。有一个漫长的假期中的一个阴天，大雾锁山，我在家里百无聊赖，毫无征兆，我城里的一个同学忽然站在我面前。我们惊喜交加，他大喊道“大芦山真大啊，你家确实不容易找。”我大喊“小贼，你是怎么找到我的！”

他递给我一张纸，说：“这是云仙街上一个大爷给我画的地图，这个大爷太有水平了，我甚至用他找到了一个水井，要不我真走不到这里啦！”

纸是从孩子的作业本的半本处取下来的，还有折痕和钉书针的眼。地图就画在上面，山路弯弯扭扭，每个岔道都标记得清清楚楚，还特别细心地标记了半坡上唯一的一个水井。这口水井距离主路有100多米，它并不通往我家。我这样说吧：你找到水井，再回到正道上，你至少要多走200米。但对于一个完全陌生的赶路的孩子，却又是非常重要的。

我在部队侦察连服役时，指导员给我讲过一个欧洲战争史上真实发生过的故事。

一支几百人的部队在瑞士与德国之间的崇山峻岭间迷路了。在盲目找路的过程中部队在深山里越陷越深，给养越来越少。大家相互抱怨、指责，部队分裂成几派，准备按各自认定的方向逃命。内讧和哗变一触即发。

一天，他们发现了山脚下一间早就无人居住的房子，他们翻箱倒柜，可惜，一点食物也找不到。突然，一个士兵高兴地大叫起来，原来他在破柜子里发现了一张发黄的手绘地图。地图上画着一座座山峰，并用拉丁文标了山峰的名称，只可惜队伍里没有谁学过拉丁文。军官们传看了这张地图之后，一致认定，这就是这个地区的地形图。所有的人都看到了希望，各种纷争顿时平

息，士气为之一振。

指挥官拿着这张地图，准备带领部队走出死亡之谷。但让他苦恼的是，这张地图太过简略，比例尺很不精确，有时沿着地图指引的方向行军，发现前面无路可走。但毕竟有胜于无。他们一边看地形，一边猜地图，两天之后，指挥官发现眼前是一大片平原，远处隐约可见几座村庄。

指挥官一直珍藏着这张救了他一命的地图。几年以后，他拿出这张地图，向自己的一个朋友讲述那段的经历。这位朋友拿着这张地图认真地看了起来，指挥官才想起来，他的这位朋友是懂拉丁文的。这位朋友仔细看完地图，摇摇头，意味深长地笑了笑，指着地图上方的那行字，告诉指挥官，这是一张奥地利南部山区的地图。指挥官先是愕然，随后恍然大悟，两个朋友相对而笑。

我们的指导员什么时候都不忘开展教育。他目光坚定，不容置疑。说：错误的方向比没有方向重要。方向的意义在于“统一思想、达成共识”，因而能积蓄能量，一致向前，错误的方向也能达到这样的效果。“没有方向”则是一件非常可怕的事情，今天向东、明天向西，在一次次尝试中消耗力量，组织内部也存在严重的内耗。更为严重的是，由于缺乏明确指向，某次可能成功的尝试，由于不能一以贯之而最终半途而废。

似乎也是有道理的，姑算一说吧。

《改变世界的100幅地图》介绍了一百幅地图，多数都是西方的。从远古的泥板、莎草纸和壁画上的地图一直到现代遥感测量的地图，应有尽有。早期的很多地图都非常简单，就是几个符

号，比如这张世界地图，像一个方向盘，空着的三部分，分别代表欧洲、亚洲和非洲。如果不是作者的解说，你根本不会想到这也算是地图。这地图肯定不能指路了，只能说是人都以制图的方式来表达对世界空间的理解。当然，绘图者也是以对某个地域环境的个人经验和了解为基础的，他眼中的世界，就是这个样子。有一天我们我们会哑然失笑，今天我们常见的宇宙天象图，是多么简略和拙劣。

其实每个人心中都有一张地图。可脚长在自己身上，何去何从，却是由你。

我，一个出生在云南大山褶皱里的孩子，从小迷恋地图，相信地图，按照地图指引的道路走出多年后又回到故乡，好在从未迷失。

（作者单位：普洱市思茅区自然资源局思茅自然资源管理所）

作者简介：

赵汉成，男，哈尼族。云南省作家协会会员，中国自然资源作家协会会员。有作品在《民族文学》《边疆文学》《绿风诗刊》《大地文学》《天涯》等文学刊物发表，作品被收入《中国少数民族文学作品选》《中国国土资源诗歌60年》《中国国土资源散文60年》《华语诗人2005-2006双年展》《中国地学诗歌双年选2011-2012》等多个权威选本。曾获“中华宝石文学奖”等文学奖项。