

等级、不同年龄果树及每亩规定种植多少给予地上附着物及产量补偿。在其他领域内,要按现状种植物不同等级、不同年龄树木及每亩规定种植多少棵分别给予地上附着物及产量补偿。

(3)在城区范围内,要按城区区分等定级划定的级别按以上标准分别给予地上附着物及产量补偿。

#### 4 当前应采取的补偿安置方式

土地是农民的命根子,失去土地农民就失去了经济来源,失去了生活保障。采取适当有效的征地补偿安置方式,旨在保障失地农民的生活,维护社会安定团结。过去,完全以货币为主的补偿方式,不但增加了财政现行支出的负担,还给

社会增加了不安定因素。一次性补偿发放货币,有长远眼光的农民可能将补偿款精打细算,拿出一部分做生意,发展第三产业、养殖业等,使今后的生活有保障。但有的农民,不思发展坐吃山空,将征地补偿款吃光之后,没有了经济来源,很有可能变为社会边缘人群,给国家和社会带来隐患。鉴于以上原因,建议采取以下补偿安置方式:

(1)将征地补偿款,按一定比例发放一部分给失地农民用于生活、再生产、做生意和发展第三产业。

(2)拿出一定比例的征地款,让失地农民和城市农民一样享

有医疗保险,失业保险、养老保险及最低生活保障。

(3)将失地农民划分年龄段:岁数大的可直接办理养老保险;在工作年龄段的,要强化技能培训,逐步优先安排就业;对于不能升上大学的失地农民子女,可优先安排到当地的劳动技校读书培训,优先安排就业。

(4)对于城市建设及房地产开发征用土地的,要按补偿费一定的比例,单独划出部分土地,由集体开发,既可办工厂,也可建标准厂房出租,可以地入股,由投资方建高科技园,其利润作为失地农民的福利,使农民享受以上项目的经济效益,使农民的生活水平有保障。

## 兼顾双重属性合理划分事权重在平衡利益

——关于《中华人民共和国土地管理法》修改的几点建议

青州市规划与国土资源局 张兴才 罗卫国

《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地管理法》,下同)修改在即,结合多年来从事基层土地管理法制工作的实践经验和理论研究成果,选择几个侧面,提出几点意见和建议,供立法者参考。

### 1 对现行《土地管理法》的基本评价

现行《土地管理法》于1986年

6月25日颁布,对合理开发和利用土地,切实保护耕地,发挥了重要的法制保障作用。作为经济法,它对土地这个经济要素的产权体系和变更程序作了明确的界定;作为行政法,它成为政府及其国土资源部门的执法依据;作为资源法,它突出保护耕地主题,为可持续发展奠定了良好基础。

### 2 存在的主要问题

《土地管理法》实施16年来,虽经两次修改,但由于着眼点不高、不全,而且部门法的特点还比较重,仍然是一部带有浓重计划经济色彩的耕地保护法,同当前形势发展的需要相比还有很大差距。一是仍仅仅局限于对耕地的保护,缺乏对土地资产的管理;二是对征地补偿价格与建议供地价格实行不同的核算标准,导致利益分配不合理;三是土地的产权体系尚未形成

明晰的框架；四是没有赋予国土资源行政主管部门必要的行政强制执行权，使土地行政执法软弱无力；五是占用非耕地的宅基地审批权上收，不利于提高行政效率和推进小城镇建设工作；六是土地管理机构设置没有相对独立性，无法摆脱地方政府对土地依法行政工作的干预等等。

### 3 修改的原则和建议增加的内容

为了科学立法，实现“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的总体目标，根据《立法法》确立的基本立法原则，从总体上看《土地管理法》修改应当明确以“兼顾双重属性，合理划分事权，重在平衡利益”为基本指导思想。一是兼顾双重属性。要充分把握土地既是资源又是资产的双重属性，不仅着眼于耕地保护，而且要对土地资产管理作出明确规定。二是合理划分事权。应按照“土地必须由国家依法统一管理”和《行政许可法》的要求，结合推进行政审批制度改革，把土地利用总体规划的调整、基本农田保护、农用地用途变更、基准地价和标定地价核定、土地一级市场垄断和不动产的确权登记等，设定为法定的土地管理行政许可事项，也就是说把该管的事严格管好；而对那些属于《行政许可法》第十三条规定可以由当事人自主决定、市场有效调节、适合自律管理以及可采用事后监督方式解决的事项，放开搞活，换句话说就是对不该管的事（比如土地二三级交易市场等）坚决不管。三是重在平衡利益。众所周知，土地是一笔巨大的财产，如何按产权类型合理分配其收益，备受社会各方面的关注，必须建立一套以维护土地所有者和土地使用者经济利益为出发点的科学的土地收益分配制度。

另外，在《土地管理法》修

改的过程中，国土资源部门必须摒弃部门利益，从全局和战略的高度出发，自觉作好同《行政许可法》和正在制定中的《物权法》等相关法律的衔接，既要达到进一步加强土地行政管理的目的，又要达到科学完善土地产权制度的目的，使修改后的《土地管理法》更具有民事法律的特征，为我国的法制建设做出应有的贡献。

兹对《土地管理法》的修改提出如下具体建议：

(1) 在总则中增加关于加强土地资产管理和国家依法建立国有土地储备制度的原则性规定，使国家对土地的所有权和处置权从理论上的拥有变为实践中的拥有，为政府高度垄断土地一级市场提供具有可操作性的法律依据。

(2) 在国有土地使用权类型中可明确划分为“国有储备土地使用权、国有出让土地使用权和国有划拨土地使用权”3种类型。

随着国有土地储备制度的建立和发展，各级政府拥有储备土地的数量将会不断增加，必须加强其权属管理。从严格意义上讲，储备土地应当视为一种所有权状态；但由于现行《土地管理法》第二条已经明确国有所有土地的所有权由国务院代表国家行使，不能够再对国务院以外的主体确认享有土地的所有权，笔者认为，可以地方政府设立的具有独立法人资格的土地储备机构为主体，确认一种不同于国有出让或划拨土地使用权能的新的土地使用权类型，即国有储备土地使用权。在对国有储备土地使用权实施管理时，原则上作为一种具有土地所有权性质的土地使用权来对待，可以发放土地证书，按规划设定和记载土地用途，登记相应的基准地价，但不确定使用年限。另外应从法律上明确该类型国有土地使用权可以设定抵押，以利于政府建立土

地储备基金的融资机制。

(3) 继续坚持全国城乡土地的统一管理体制，在建议修改相关法律的基础上，将林地、草地和水域用地的确权部门调整为国土资源行政主管部门。应加快建立房屋和土地一体化的不动产登记制度，完善统一的土地产权登记制度和土地利用统计制度。

(4) 加强与《城市规划法》的衔接。在设定土地用途变更的审批程序上，凡涉及农地转用的，一律由国土资源行政主管部门依法从严管理；但在存量建设用地用途变更时，应以城乡规划部门发放的《规划用地许可证》中确定的土地用途为准，国土资源行政主管部门不宜再作重复审批，但可以设定国土资源行政主管部门有权监督和提起异议的权利。

(5) 鉴于目前关于地价的名称和涵义很不统一的实际情况，有必要对土地价格体系作框架性的规定，对土地出让、出租、转让和抵押等个别重要环节涉及的土地出让金、土地转让金、土地租金的核定方法和程序做详细规定，同时对土地出让金、土地收益金与土地使用税关系做出明确界定，以避免重复征收。

(6) 授权省级建立符合各自实际的征地补偿安置办法。征地问题，由于涉及到群众利益，影响到城乡建设，政策性极强，一直是政府工作的重点。特别是《农村土地承包法》颁布以后，由于进一步唤起了广大农民群众保护和合理利用土地的积极性，好多人就认为会与现行的《土地管理法》关于征地补偿费的规定发生冲突，并必然造成征地难和侵害农民利益的后果。但对比当前实际掌握的土地补偿标准与耕地产出收益率可以看出，依法征地不可能造成对农民利益的侵害，只是与农民群众所期望的补偿

标准有些差距；而且也没有在面上造成征地难的局面。从青州市的实践来看，确实存在着被征地农民对征地补偿费(分年度)支付方式有异议和个别村集体不能合理分配土地补偿费的问题，并成为当前农村重大不稳定因素之一。另外从面上看，大量的占用耕地终归对农民的吃饭问题形成冲击，特别是在农村城市化程度偏低的情况下，保障农民利益作为一个战略问题已经成为共识。因此，在征地过程中如何保障农民利益的问题越来越需要各方面的关注。为了确保新的征地工作方案具有可操作性，切实减少用地单

位的负担，理顺政府统一征地和供地之间的关系。建议在《土地管理法》修订时，将已经形成的征地改革工作经验一并进行调整规范。可以考虑将地方政府的统一征地职责并入地方政府的收购储备职责，把统一征地作为收购储备的一个手段来对待。应明确授权由省级具体负责建立符合各自实际的征地补偿安置办法和土地收益在所有者和使用者之间按比例分配办法。

(7)加强与《行政许可法》的衔接，规定经营性土地使用权必须实行招标拍卖或挂牌交易，为规范土地市场并加强监管提供法律依

据。

(8)将占用非耕地的宅基地审批权下放，仍交由乡镇人民政府负责审批，以充分调动乡镇人民政府加强村镇规划和建设工作的积极性。

(9)对占用耕地、特别是占用基本农田形成的违法建设，应赋予国土资源行政主管部门必要的强制(拆除)执行权，以加大耕地保护工作力度，确保实现可持续发展战略。

(10)设定国土资源行政机构的垂直管理体制。

## 关于推进经营性土地使用权招标拍卖挂牌 出让工作的几点思考

莱芜市国土资源局 王艳 魏勇

土地是实现可持续发展的基础性资源和重要资产保障。扎实推进经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度，通过市场机制形成土地价格，可以提高土地资源利用率，有效遏制土地资产的流失，最大限度地获取经济效益、社会效益和环境效益，促进可持续发展，并可以抑制权力进入市场，从源头上预防和治理腐败。

近两年来，莱芜市土地市场与土地资源管理工作虽然取得了一定成绩，但仍存在土地市场不够规范

的问题，全市土地资产经营的机制有待进一步健全完善。同时，个别单位、部门和同志对经营性土地使用权以招标拍卖挂牌出让的方式取得的严肃性还认识不足，以言代法、以权代法的现象仍然存在。要防止国有土地资产流失，有效遏制土地交易中腐败现象的滋生蔓延，就必须健全完善有关制度，强化执法监察监督，扎实推进经营性土地使用权招拍挂制度的全面落实，具体说来，就是要做到三加强，确保三到位。

### 1 加强制度建设，确保管理到位

经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让作为一种市场行为，要真正体现公开、公平、公正的原则，必须建立和实行一系列约束市场各方主体的行为规范、规章制度和工作程序，这是深入地推进这项工作的前提和保障，也是国土资源部门职能管理到位的手段和方式。就当前来说，建立与实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让相配套的