

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，这是深入扎实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

土地市场运行基本制度尤为关键，主要是加强三项制度建设。一是强化土地集中统一管理。城市各类建设用地必须纳入政府统一的供地计划，实行统一供地。必须加大土地储备力度，真正建立起“一个口子进，一个池子蓄，一个龙头出”的土地经营管理模式，使政府牢牢掌握土地市场的调控权，按市场需求统一供应。属于经营性用地的必须由政府国土资源部门以招标采购挂牌方式出让。要将土地供应计划、价格和方式统一到政府国土资源行政主管部门，杜绝分散管理、多头供地现象的发生。二是强化土地供应信息公布制度。要增强供地透明度，防止暗箱操作，就必须实行公开交易，努力做到“三公开”。其中供地信息公开，是指从供地计划到具体地块的位置、面积、用途等都要事先向社会公布，保证信息充分披露，在更大范围内营造竞争的用地环境；供地方式与程序公开，是要保证程序合法，公告发布、标的推介、交易场所、竞价方式、合同签订等规范；供地结果公开，是指除涉及国家安全等需要保密的外，对所有供地结果都必须向社会公布。三是建立集体会审制度。对涉及建设用地审批、地价确定等重大事项，必须集体会审，集体决策，并做到政务公开，接受各方监督。只有这样，才能使各方相互制约、相互监督，把权力和权力运行牢牢建立在制度的轨道上，保证土地交易的公开公平与公正。

## 2 加强执法监察，确保监督到位

搞好对经营性土地使用权招标采购挂牌出让情况的执法监察是落实好这项制度的重要保证。要提高土地市场运行的质量和效率，把握住土地市场的健康发展方向，必须将执法监察纳入土地市场建设。要

通过执法监察，推动经营性土地使用权招标采购挂牌出让制度的建立、完善和全面落实，进一步提高土地市场的法制化水平和土地资源配置的市场化水平。要强化监督功能，建立事前防范与事后追惩相结合的监督制约机制。首先是强化内部监督。要健全集体决策制度，该会审的会审，该会签的会签，防止领导干部个人说了算，暗箱操作，并做到发现问题依法查处。其次要强化层级监督。上级国土资源部门要加强对下级国土资源部门的监督，要完善建设用地备案制度、重点检查制度、过错责任追究制度、重点案件直接查处等制度，使每一层次上的供地行为都始终在上级的监督之下。再次要强化纪检监察监督。国土资源部门必须自觉接受纪检监察部门的监督，同时要将公、检、法等部门引进土地供应工作中来，建立起事前、事中、事后全程监督机制。这样既可以避免腐败现象的发生，也可以避免土地供应工作操作不规范。四是强化社会监督。从征地、储备到具体供地，都要让社会、让群众知情，将土地供应、交易始终置于人民群众的监督之下，以保障权为民用，利为民谋。监督机制的建立只有注重实效，不摆花架子，才能真正筑起反腐败的牢固防线，才能把土地市场建设成阳光下的市场，使土地供应成为“阳光工程”。

## 3 加强案件查处，确保责任追究到位

领导干部违反规定干预经营性土地使用权出让，有关部门不依法行政，部分违法当事人违了法却得不到有效惩处，这都是当前比较突出的问题，严重影响经营性土地使用权招标采购挂牌出让制度的落实。这些问题的存在与对国有土地使用权出让中违规违纪的责任追究

和纪律处分落实不到位，对一些违规违纪行为查办不力有很大关系。因此，当前必须严肃查处一批发生在国有土地使用权出让中的违法违规案件，严厉追究有关责任人的责任。只有给违法者以震慑，才能有效促进制度的落实。目前，省、市各级政府、纪检部门都对这项工作非常重视。省监察厅、省人事厅、省国土资源厅联合印发了《山东省招标、拍卖、挂牌出让国有土地使用权违法违纪行为行政处分暂行规定》，对国有土地使用权招标采购挂牌出让中的各种违法违纪行为作出了具体的处理规定。同时，严肃查办了一批土地交易中的严重违法违纪案件，莱芜市少数领导干部也曾因为违规操作建设用地受到了处分。这说明各级政府对国有土地使用权出让中的违法违纪问题已经越来越重视，不仅要处理事，而且要处理人。为减少莱芜市土地出让中人为因素的干扰，确保经营性土地使用权招拍挂制度的全面落实，当前，最主要的是加强两方面的责任追究：其一是针对领导干部利用职权违反规定干预和插手经营性土地使用权出让。对此，无论其个人是否得到好处、有无权钱交易，都属于违反纪律的行为，都要追究责任。其二，对经营性土地使用权出让过程中规避招拍挂，仍采用协议出让和划拨的，要严肃查处；对先行立项、先行选址定点和先行确定地价，以及在招拍挂出让中弄虚作假、徇私舞弊等行为，也要严肃查处。同时，要一并追究瞒案不报、有案不查或干扰办案有关人员的责任。只有落实责任，强化追究，才能将土地出让工作中的干扰因素减到最少，才能进一步促进土地使用权招标采购挂牌出让工作的顺利进行。