

 土地利用重点实验室系列丛书

WANSHAN TUDI CHANQUAN ZHIDU YU CUJIN HEXIE SHEHUI JIANSHE

完善土地产权制度与 促进和谐社会建设

——2012年中国土地学会学术年会论文集

中国土地学会
中国土地勘测规划院 编
国土资源部土地利用重点实验室

地质出版社

土地利用重点实验室系列丛书

完善土地产权制度与促进和谐社会建设

——2012 年中国土地学会学术年会论文集

中 国 土 地 学 会
中 国 土 地 勘 测 规 划 院 编
国土资源部土地利用重点实验室

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

完善土地产权制度与促进和谐社会建设 : 2012 年中国土地学会学术年会论文集 / 中国土地学会, 中国土地勘测规划院, 国土资源部土地利用重点实验室编. — 北京: 地质出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 116 - 08358 - 5

I. ①完… II. ①中… ②中… ③国… III. ①土地产权 - 中国 - 学术会议 - 文集 IV. ①F321.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 130327 号

责任编辑: 李 颖 郭玉洁 龚法忠

责任校对: 李 玫

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324502 (编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

传 真: (010) 82318790

印 刷: 北京地大天成印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 6

字 数: 100 千字

印 数: 1—1200 册

版 次: 2013 年 6 月北京第 1 版

印 次: 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

定 价: 70.00 元 (含光盘 1 张)

书 号: ISBN 978 - 7 - 116 - 08358 - 5

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

完善土地产权制度与促进和谐社会建设

——2012 年中国土地学会学术年会论文集

编 委 会

主 任：王世元

副 主 任：郑凌志 张凤荣

委 员(以姓氏笔画为序)：

王万茂 王世元 王松林 刘光成

许 坚 张 青 张凤荣 陈月明

陈国胜 郑凌志 姚春芳 钱 锋

完善土地产权制度 推进城乡一体化发展 为建设和谐社会作出积极贡献

——在中国土地学会 2012 年学术年会上的讲话

国土资源部党组成员、副部长，中国土地学会理事长 王世元

(代序)

尊敬的王建满副省长，谢济建秘书长，各位专家、来宾、朋友们：

中国土地学会 2012 年学术年会是在全国深入学习贯彻党的十八大精神之际召开的。这次会议以“完善土地产权制度与促进和谐社会建设”为主题，围绕土地管理热点、难点问题，展示学术成果，开展学术研讨，交流学术观点，为完善土地产权制度、促进和谐社会建设建言献策，并研究推进中国土地学会下一步工作。

在此，我谨代表国土资源部、中国土地学会第六届理事会，向中国土地学会 2012 年学术年会的召开表示热烈的祝贺！向获得优秀论文奖的作者表示祝贺！向出席今天会议的王建满副省长，谢济建秘书长，向各位专家、各位来宾和新闻界的朋友们表示热烈的欢迎和衷心的感谢！围绕年会主题，我讲几点意见，供大家参考。

一、把握新形势新要求，深刻认识完善土地产权制度在经济社会发展和社会管理中的重要作用

土地产权是土地管理的核心，是一切土地关系和社会管理的基础。新中国成立 60 多年来，随着经济发展和生产力水平的不断提高，我国土地产权制度从解放初期的私有制逐步向社会主义公有制发展，形成了以国家所有制和农民集体所有制并存、所有权和使用权相分离为主要特征的具有中国特色的土地产权制度，对经济建设和社会发展发挥了重要的促进作用。党中央、国务院历来十分重视土地管理工作，党的十六大、十七大，以及

连续九年的中央一号文件，都对土地管理和农村土地产权制度建设提出了明确要求。之前，党的十八大胜利召开，围绕全面建成小康社会的宏伟目标，对建设中国特色社会主义作出“五位一体”的总体布局，提出了“加快完善社会主义市场经济体制”、“加快转变经济发展方式”、“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”、“推动城乡发展一体化”等战略部署，对国土资源事业发展提出了新的更高的要求，为土地管理和土地产权制度建设指明了方向。当前形势下，我们必须认真贯彻执行党的十八大和一系列政策文件精神，更加深刻地认识土地产权制度在土地管理和经济社会发展中的基础性作用，充分认识土地产权制度在“四化”同步发展中，促进人与人、人与自然和谐相处的重大意义。

（一）完善土地产权制度是健全土地管理制度的重要基础

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立，我国立足基本国情和经济社会发展阶段，不断改进和完善土地管理制度，初步形成了以保障资源供给和保护耕地为目标，以土地用途管制制度、土地征收制度、国有土地有偿使用制度为主体的土地管理制度体系。需要强调的是，这个制度体系的一个十分重要的基础，就是土地产权制度。

首先，完善土地产权制度是落实土地用途管制制度的前提条件。土地用途管制制度来源于国家对土地所拥有的公权力，是许多国家干预土地私权利的主要方式。我国目前已基本建立了以土地利用总体规划管控为核心，以土地利用计划指标管理、建设项目用地预审及农用地转用审批、基本农田保护等为基本手段的土地用途管制制度，为统筹安排各类各业用地，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，维护国家粮食安全和生态安全提供了基本保障。通过划定土地利用管制分区，最终将土地用途落实到宗地。划定管制分区前和落地后都必须通过地籍调查和登记方式予以确认，明确土地使用权主体在用途管制上的法律责任，并接受监督。可见，明晰土地产权关系和产权主体，是落实土地用途管制必不可少的前提条件。

其次，完善土地产权制度是推进征地制度改革的重要基础。我国征地制度是在特有的土地产权制度基础上、在特殊的土地所有制形式下形成的。在过去几十年，征地制度为我国工业化和城镇化的快速发展提供了发展空间和支撑。征地过程就是改变土地所有权主体的过程，土地权能结构、权利关系和权利价值的设置，直接决定了征地过程中的土地收益分配格局；同时，征地补偿和安置制度又影响到农民土地权益的实现程度和途径。因此，完善土地产权制度，通过进一步明晰土地产权主体、完善产权权能、

丰富产权实现方式，对新形势下推进征地制度改革具有重要的基础性作用。

再次，完善土地产权制度是深化土地有偿使用制度的基本要求。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，我国实施以土地所有权和使用权相分离为基础的国有土地有偿使用制度，为充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用、显化土地资产和资本属性、提高建设土地利用效率、促进土地市场体系建设和工业化城镇化进程提供了有效途径。实践证明，市场经济越发展，产权关系越复杂，产权的明晰界定就愈加重要。因此，没有完善的土地产权制度，就不可能有土地市场的健康发展。

（二）完善土地产权制度是巩固和提升“三农”地位的重要支撑

土地尤其耕地是农民最基本的生产资料和社会保障，土地制度是农村的基础制度，农村土地产权制度建设是推动农业现代化发展、加快社会主义新农村建设、促进农村土地优化配置、显化农村土地资产的基础和前提，涉及农村千家万户切身利益，直接关系到农村的和谐稳定。改革开放以来，我国农村实行以家庭联产承包责任制为主体的农村基本经营制度，极大地激发了农民的生产积极性，解决了温饱问题，解放了生产力，为实现粮食产量“九连增”奠定了扎实的基础。同时，通过推进土地承包经营权有序流转，提高了农业生产效率，解放并转移农村剩余劳动力，有效释放“人口红利”，促进了农村经济社会发展和农民增收。

今后一段时期，随着人口增加和城镇化进程的加快，全国粮食需求仍将刚性增长，保障粮食安全的任务依然十分艰巨。同时，随着农业生产力水平的提高，农村的剩余劳动力数量将会持续增加，外出务工、人地分离现象将越来越普遍，由此造成的双重占地、粗放用地等问题依然突出。从土地产权制度来看，土地承包经营权的物权性质还不明确，超出集体经济组织范围的流转还受到很多限制，影响到农业生产规模化和现代化进程；农村土地使用权的抵押融资功能和制度缺失，不利于农民创业和推进农业的自主产业化发展；现行农村土地产权和集体成员的关系不明晰，制约了一些地方农民转变户籍和流转土地的积极性。因此，巩固和提升“三农”地位，需要从完善土地产权制度入手，坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，进一步促进产权实现。

（三）完善土地产权制度是推进城乡一体化发展的重要条件

城乡一体化是工业化、城镇化发展到一定程度的必然结果，是城市与农村充分融合、互为资源、互为市场、互相服务，达到城乡之间在经济、

社会、文化、生态上协调发展的过程。当前，我国正处于“四化”同步发展的重要时期，破解城乡二元结构，推进城乡一体化发展，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系，是实现建成小康社会目标的重要任务。

城乡一体化发展，要求城乡土地要素自由流动、合理配置，这离不开土地产权制度的支持。通过建立健全“归属清晰、权责明确、权益保护、流转顺畅”的土地产权制度，明确土地承包经营权的物权性质，有利于农业由小规模、分散经营向规模化、集约化、经营组织化转变，为发展现代化农业创造条件。通过构建土地产权流转平台，显化土地资源的资产价值，激活土地资本要素，推动城乡统一的土地市场建设，有利于增强土地对资金、技术、劳动力等生产要素的吸引力，提升土地价值，增加农民收入。在明晰土地产权归属、规范土地产权调整的基础上，推进农村土地整治，既可增加耕地面积，提高耕地质量，改善农业生产环境，又可为城市发展提供建设用地，缓解城市发展建设用地紧张的局面，形成促进城乡一体化发展的重要平台和抓手。

（四）完善土地产权制度是加强和改善社会管理的关键环节

土地利用与管理涉及各行各业的发展，关系基层组织建设和社会管理。在当前工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的过程中，土地利用方式和结构正在经历着急剧变化，在土地价值不断显化的同时，利益格局也发生着深刻变化。尤其是，随着城市土地市场的日益繁荣，农民的土地财产意识日益增强，在当前农村集体土地产权的保护和实现还不到位、农民共享发展成果的制度和机制尚不健全的条件下，地方政府、农民集体、农民和用地单位等多元主体之间的利益诉求协调难度不断加大，因土地征收、土地流转等引发的社会矛盾和问题不断出现，影响了社会和谐稳定。进一步完善土地产权制度，依法确认土地所有权和使用权，规范集体建设用地使用权和宅基地使用权流转，保障土地所有者、使用者收益权，是加强和创新社会管理的必然要求，对维护群众权益，促进社会和谐，保障人民安居乐业，保持社会稳定将起到十分关键的作用。

二、新时期以加快推进城镇化为引擎，“四化”同步发展亟待加强土地产权制度建设

面对日益复杂的国际环境和经济社会发展中存在的不平衡、不协调等问题，党的十八大提出，要实现城乡发展一体化，把进一步推进城镇化、

提高城镇化质量作为重要支点，走“四化”同步发展之路。李克强副总理在今年省部级领导干部推进城镇化建设研讨班座谈会上指出，城镇化是我国现代化发展的应有之义和基本之策，是中国经济长期平稳较快发展的动力源泉所在，积极稳妥推进城镇化是一个事关长远的大战略。

近一段时期以来，社会各界热议我国城镇化发展进程和方向，普遍认为城镇化是未来经济社会发展的新引擎。为贯彻落实党的十八大和中央领导同志的讲话精神，适应新形势、新任务，按照国土资源部党组的要求，最近，我和土地制度研究小组的同志们正在组织研究如何通过完善土地管理制度来促进和保障城镇化健康发展。通过召开专家座谈会和实地调研，与地方政府负责同志交流，我们深刻地体会到，我国现行的以土地产权为基础的 land 管理制度对经济社会发展发挥了重要的保障支撑作用。值得关注的是，无论是土地用途管制制度、土地征收制度还是土地有偿使用制度，都和土地产权制度有着密不可分的联系。当前，深化土地管理制度改革，有效解决土地管理中的突出矛盾和问题，亟待加强土地产权制度建设。

（一）明晰土地产权界限，发挥土地用途管制效力

我国始终坚持实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，把保障国家经济社会发展和保护国家粮食安全作为土地管理的首要任务。我们按照国家宏观调控政策要求，会同有关部门，做好各类规划的衔接，严格实施用途管制制度，保护了耕地，为解决“三农”问题创造了条件，有力地抑制了城市和其他各类建设用地粗放外延式扩展，稳固了经济社会发展的资源基础。

同时，我们也应该清醒地看到，作为用途管制制度基石的土地利用规划的整体控制力还有待提高。目前，统筹各业各类用地规模和空间布局，不仅有土地利用总体规划，还有在法定效力上处于同一层级的区域规划、城乡规划、产业规划，等等。由于这些规划之间统筹衔接、实施管控的不到位，导致土地利用总体规划实施难以到位。对土地资源空间承载潜力深入研究分析显示，近年我国建设用地低扩张的态势仍未得到根本遏制，用地超规模、布局不合理、粗放浪费问题在许多地方仍然很突出。

当前和今后相当长的一段时期，我国推进“四化”同步发展，加强城乡发展一体化和生态文明建设，一方面，城镇、工矿、基础设施等建设用地需求还将大幅度增加，另一方面，耕地、林地等生产、生态性用地需求也会进一步加大，城镇化发展面临的资源瓶颈亟待破解。有效解决上述问题，必须切实改变当前城镇化外延扩张用地方式，在依照规划提供一

定新增建设用地的同时，着力寻求存量建设用地的发展空间，坚持促进和保障城镇化发展，以节约用地压缩空间，以提升效率释放空间，以优化结构转换空间，增量与存量并重，增量适度，存量挖潜，坚持不懈走土地节约集约利用之路，走有中国特色的符合社会主义初级阶段、适应国土资源特殊国情的城镇化道路。

提升土地用途管制效力，按照土地利用规划确定的用途使用土地，是所有土地产权人必须履行的法定义务，通过土地产权的细化，才能提高土地作为空间资源的利用效率；通过土地产权的明晰，确定每一宗地的产权归属。只有通过明晰土地产权，调动亿万个土地权利主体维护权益、保护耕地和生态环境的积极性，才能真正将土地用途管制落实到位。

（二）强化土地产权主体地位，构建可持续的土地使用制度

改革开放以来，我国先后启动农村和城市土地使用制度改革，均采取土地所有权和使用权相分离的方式。在农村实行以家庭联产承包责任制为主体的改革，劳动生产率大幅提高。近年来，每年平均有1.5亿农民进城务工，“人口红利”逐步释放。城市以土地使用权出让、租赁为主，促进土地要素流动。城镇土地有偿使用改变了土地使用无偿、无限期、无流动的状态，土地功能也从传统的生产资料拓展到资本、资产。

2001年至2010年，全国国有土地出让收入从1300亿元增加到3万亿元，相当于地方财政收入的70%，土地收益主要靠增量用地获取，在促进城镇建设、国有企业改革、产业升级换代、新兴产业发展等方面发挥了巨大的作用，成为各地城市基础设施建设和公共服务建设的主要资金来源，“土地红利”逐步释放。“吃饭靠财政，建设靠土地”，基本上反映了当前许多地方政府财政的状况。

同时，我们也应该清醒地看到，今后一个时期，按照党的十八大要求，城乡一体化发展客观要求生产要素在城乡之间和区域之间可以自由流动，“四化”同步发展需要破解土地资源瓶颈约束，走资源节约集约利用之路，将迫使城镇化用地模式向适度投放增量与存量挖潜并重转变，加上征地拆迁补偿成本的提高和土地出让收益支出结构的调整，这些都影响了土地出让收益的规模。如何建立可持续的城镇建设资金保障机制，这就需要进一步拓宽资金来源渠道来支撑城镇基础设施和公共服务设施建设，按照更加尊重市场规律、更好发挥政府作用的要求，进一步改革和完善土地供应和利用制度，进一步发挥市场机制在土地资源配置中的基础性作用，而土地供应和利用制度效力的发挥，离不开土地产权制度作为基础。一是进一步

明确土地承包经营权的物权性质，将土地要素与产业资本、农业企业有效联系起来，发展现代农业，释放出更大的“人口红利”；二是进一步完善农村集体土地使用权能，探索农村集体建设用地有偿使用制度，显化土地财产权价值，释放出更多的“土地红利”；三是进一步加强和完善土地二级市场管理，逐步改善政府土地收益的结构。目前，对国有划拨土地改变土地用途从事经营性活动、出让的工业用地改变用途所产生的土地收益等缺乏有效监管，涉及此类的土地二级市场还相当活跃，国家作为土地所有者和因社会投资形成的土地增值收益，应该通过完善土地产权关系，制定有关政策措施，收取相应的土地收益或补交出让金，这是增加政府土地收益的一个重要资金来源，潜力巨大。同时，还要加快国有土地使用权出让到期收回的土地产权制度研究，明晰土地预期收益，促进土地要素合理流动。

（三）拓展土地权益实现途径，完善土地征收和收益分配制度

我国征地制度从新中国成立初期为满足基础设施建设要求而出台的《国家建设征用土地办法》，到改革开放初期以经济建设为中心的《国家建设征用土地条例》，逐步过渡到以用途管制为核心的征转审批，再到即将出台的《集体土地征收补偿条例》，是不断健全和完善的过程，为国家快速推进工业化、城镇化提供了用地保障。近年来，通过不断完善法律法规和政策制度，以完善补偿安置机制为重点，以确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障为原则，逐步推进征地制度改革，制定了征地统一年产值标准和征地区片综合地价，征地补偿水平普遍提高30%；完善征地补偿安置途径，落实就业安置和社会保障措施，2500多万被征地农民纳入社会保障，尤其是城乡结合部农村集体经济组织和农民，一般都能获得较高的征地补偿，享受留地、留物业、社保等多种安置方式，使部分被征地农民拥有了融入城镇的资本。其中，积极推进农村集体土地所有权确权登记颁证工作，保护农村集体土地产权，对维持农村集体土地流转秩序和社会稳定起到了积极的作用。

同时，我们也看到，当前，工业化、城镇化发展过程中征地矛盾仍较突出。究其原因，有违法违规征地的原因，有征地范围过大、征地程序不规范、制度执行不到位的原因，还有新旧政策不衔接的原因，更有征收集体土地的单一城镇化用地取得方式，与市场经济和社会管理要求不相适应，以及土地非农化过程中土地增值收益分配的失衡等原因造成的。上述问题也正在逐步得到解决。

党的十八大报告提出速度和质量并重的健康城镇化战略，把人的城镇

化和城乡一体化发展放到了更加突出的位置。明确提出要改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例，要保障人民的知情权、参与权、表达权。这些对改革现行征地制度和土地收益分配制度提出了更高的要求。未来城镇化进程中，随着征地规模和被征地农民数量的加大，以及城乡土地增值收益的进一步显化，征地矛盾仍是十分突出的问题。这个问题解决不好，不仅影响“四化”同步发展进程，更可能影响社会的基本稳定，使我们陷入“中等收入陷阱”。总的来看，征地制度改革的基本方向是尊重农民意愿，强化农民集体土地的财产权，规范政府行使征地权，严禁违法占用农民土地；逐步缩小征地范围，提高补偿标准，拓宽安置渠道，规范征地程序。实际上，征地过程就是土地产权关系的明晰和改变过程，征地制度和土地收益分配制度的改革，直接取决于土地权利设置、权能结构和权利价值，同时，征地制度的改革进程又反过来直接影响到农民土地权益的实现程度。只有把土地产权关系理顺了，收益分配格局合理了，才能找到化解征地矛盾的治本之策。

（四）加强土地权属管理，打造土地整治统筹城乡发展平台

多年来，国土资源部会同有关部门和地方各级政府，以统筹城乡发展和服务“三农”为着力点，以土地整治重大工程和示范省建设为载体，大力推进土地整治，建设高标准基本农田，取得了显著成效。经过多年来的努力，土地整治已经成为推动城乡统筹发展和新农村建设的重要平台和抓手，形成了“划得准、调得开、建得好、保得住”的工作联动机制，实现了土地要素的流转、资源与资本的转换、农村人口的转移和农村经济社会结构的优化，促进了“工业反哺农业、城市支持农村”的改革成果分享良好格局。

党的十八大要求，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局，形成节约资源和保护环境的空间格局。今后应牢牢把握土地整治服务“三农”、促进“四化”同步发展、推动城乡发展一体化的方向，坚持以遵循客观规律为要求、以维护农民权益为落脚点，充分发挥各部门、各地方的积极性。要继续推进农村土地整治，规范实施城乡建设用地增减挂钩试点，实施低丘缓坡荒滩等土地开发利用和工矿废弃地复垦试点，实施城镇低效土地利用再开发试点和闲置地处置，开展陆海统筹试点，科学合理开发利用未利用地等，以产权置换、用途优化为核心的土地整治催生了一系列制度性探索，为城乡用地良性互动、以城带乡、破解城乡二元结构提供了新思路，如何规范有序推进上述试点工作，需要我们不断总结地方实践经验，不断

完善土地产权制度，特别是农村集体土地使用权的确权、流转、抵押权利的改革与完善，需要通过“制度红利”来撬动“土地红利”和“人口红利”。

综上所述，不难看出，我国土地制度和土地管理制度改革的历程，是一个不断解放生产力、优化生产关系，与经济社会发展相互适应、相互协调的过程，是与我国特殊的土地资源国情、特定的经济社会发展阶段、特有的城镇化发展模式相适应的，现有的以土地产权制度为基础，以土地征收、转用、供应、使用为核心的土地管理制度，有力支撑了工业化、城镇化和农业现代化的发展要求。当前，我国城镇化率刚刚过半，进入中等收入国家行列，改革进入了“攻坚区”和“深水区”，土地制度和土地管理制度与破解城乡二元结构的要求还不适应，与推动“四化”同步发展的要求还不适应，这正是我们深化土地管理制度改革的潜力之所在，也是“制度红利”进一步释放的空间所在。我们要解放思想，大胆创新，还要实事求是，遵循自然和经济社会发展规律，不断完善现有的土地产权制度和土地管理制度体系。

三、加强研究探索，为土地产权制度建设营造良好氛围

国土资源部高度重视土地产权制度建设，建部以来，我们一直在持续不断地研究和探索。从1999年开始，国土资源部每年都组织开展土地产权制度建设专项调研工作，并选择典型地区开展农村土地产权制度改革试点，形成了一定的理论成果和实践经验。从工作层面看，近年来，国土资源部认真贯彻落实党中央、国务院有关文件精神，加快土地确权登记颁证工作，在全面完成城镇国有土地使用权确权工作的基础上，大力推进农村集体土地确权登记发证。截至2012年10月底，集体土地所有权确权登记率达86%，集体土地使用权登记正按照中央要求全面部署。按照党的十八大提出的新要求，国土资源部党组正在抓紧研究部署，进一步加快推进完善土地管理制度。希望大家认清新形势，适应新要求，解放思想，勇于担当，在土地产权制度建设研究上倾注更多的热情和心血，针对决策需求，深入研究，提出更多具有针对性和指导性的政策建议，营造土地产权制度建设的良好氛围。

（一）要把握好正确的研究方向

分析土地产权制度问题，要采取两分法，既要全面地看到成绩和作用，也要客观地分析问题和缺陷，确保研究思路准确，研究结论科学客观，切

不可偏颇。要认真学习领会党的十八大精神，充分认识我国社会主义初级阶段的基本国情和特殊资源国情，以巩固和完善社会主义公有制为目标，坚持立足国情、尊重历史、维护稳定、统筹兼顾、突出重点、有序推进的基本原则，坚持规划管控、用途管制、税费调节、试点先行的建设方向，遵循面上完善、点上试验，循序渐进的研究路径，确保土地产权制度建设的连续性、稳定性。总之，推进土地产权制度建设，要把握好大趋势和大方向，做到统筹安排、分步实施、稳妥推进。

（二）要善于总结提升各地实践经验

研究土地产权制度建设问题，必须尊重实践。历次土地管理制度改革，都在尊重地方和群众的首创精神、认真总结地方经验的基础上，充分研究论证而成制度、规范和法律政策。土地产权制度建设是一项复杂的系统工程，更要注重认真试点探索，在不断总结实践经验的基础上完善制度，稳步推进。近几年，国土资源部开展了一系列土地产权制度建设试点，一些地区在国家总体部署下，积极开展多种形式的农村集体土地产权制度改革实验和探索，取得了很多很好的经验。成都市在推进统筹城乡发展过程中，通过统筹城乡规划，推动城、镇、村一体化发展；通过加快土地确权颁证，实现农村集体土地使用权流转；浙江省杭州市余杭区采取多种方式开展土地股份制改造，量化了集体土地资产，实现了农民增收和农村和谐；广东省通过“旧城镇、旧村庄、旧厂房”改造，明晰了土地产权，探索了集体土地产权处置和利益分配的机制；江苏省苏州市开展农村集体建设用地使用权流转试点，拓展了农民合法的土地权益的实现方式；重庆市实施的地票制度，提供了以市场化办法来显化和量化土地价值的新途径；浙江省嘉兴市的“两分两换”试点，探索建立土地承包经营权、宅基地使用权流转机制。这些实践探索具有很强的现实意义和创新价值，在全国具有很好的示范性。认真总结这些实践经验，对进一步完善土地产权制度，具有重要的参考价值。

（三）要加大宣传引导，营造良好氛围

土地产权制度建设事关广大人民群众切身利益，政策性和敏感性很强，牵涉面广，社会影响大，是社会关注的热点和焦点。这就需要我们加大舆论宣传和引导力度，营造良好氛围。要坚持正面宣传，加强组织策划，及时宣传报道土地产权制度建设取得的新进展、新成就，统一思想，凝聚力量。要创新宣传手段，改进宣传方式，拓展宣传渠道，积极构建由报刊、电视、广播等传统传播手段和互联网、手机报、移动数字媒体等新兴媒体

为主的立体宣传格局，为推进土地产权制度建设营造良好氛围。要加强舆论监测分析，对土地产权制度建设中可能出现的苗头性、倾向性问题，及早研究对策，在第一时间发布权威消息，有针对性地引导社会舆论。

四、扎实做好学会工作，为土地管理决策咨询提供有效平台

过去的一年，中国土地学会在为广大会员和土地科技工作者服务，促进科学发展，普及科学知识，推进科技进步，加强学术交流等方面做了大量的工作，发挥了十分重要的作用。新的一年，学会工作要进一步贯彻落实党的十八大精神，按照学会“十二五”时期工作的总体思路，在中国科学技术协会的指导下，紧紧围绕国土资源部中心工作，以提供决策支撑、加强学科建设、搭建交流平台、服务全体会员为工作重点，凝聚社会各界的智慧和力量，大力推进土地科学的理论创新和技术进步。

要充分发挥学会的桥梁和纽带作用，以学术交流为重点，搭建好学术交流平台，着力提升学会服务创新能力，打造具有学术权威性的学科发展报告。要加强学会期刊建设，进一步提升期刊论文水平和社会影响力；要进一步深化国际和地区交流，加大与 FIG 组织的交流合作，提升海峡两岸学术研讨会品牌效应；要以“全国土地日”、“世界地球日”、“全国科普日”等重要纪念日为主要平台，组织会员开展群众性、基础性、社会性的科普活动，着力提升学会服务社会能力；要以服务创新人才的成长为抓手，着力提升学会服务会员能力；要积极稳妥地推进扩大团体会员工作，探索个人会员发展和管理新机制，不断壮大学会队伍；要加强学会办事机构建设，提升管理水平，积极引导和发挥学会分支机构和各级学会作用。

同志们，本次学术年会得到了广大会员的积极响应，围绕年会主题，与会代表带来了最新的研究成果，将在年会上进行展示和交流。希望各位专家、与会代表珍惜这次难得的学习交流机会，积极参与大会和分组交流，畅所欲言，齐心协力把这次年会开好！用我们的实际行动做十八大精神的宣传者和践行者！

预祝大会圆满成功！谢谢大家！

2012 年 12 月 14 日

目 录

一、征地制度改革与维护被征地农民合法权益

征地制度改革与维护被征地农民合法权益	陈世权 (3)
解决被征地群众生活保障问题探索	刘顺祥 (3)
浅析征地制度改革与维护被征地农民合法权益	杨 涛 (4)
集体土地征收中农民权益保护问题的研究	杨德森 (4)
关于新余城区征地拆迁工作的调查与思考	黄正根 刘建民 (5)
推行征地费用预存制度 促进和谐社会建设	
——关于推行征地费用预存制度的可行性研究	车爱平 (5)
浅析城镇化进程中失地农民的权益保障问题	刘宇琼 谢秋昌 梁永刚 (6)
实现和谐拆迁与群众利益的双赢	
——关于城市拆迁工作的思考	章志和 (6)
探究土地征收中存在的问题及其对策	朱文杰 (7)
水库移民淹没区土地承包经营权补偿机制研究	
——基于南水北调中线工程丹江口市移民的调查	刘灵辉 陈银蓉 (7)
农村土地经营模式中农民土地收益权的保障问题分析	
——以广西壮族自治区防城港市为例	文 雯 周宝同 (8)
上海征地补偿标准动态调整初探	吕华青 张用安 王克强 (8)
南京市征地补偿安置全程监管系统建设与应用	唐 华 马 刚 (9)
中韩征地补偿制度对比及对我国的启示	王 会 朱玉碧 (9)
江苏省农地非农化收益分配现状及其改革研究	徐 青 唐 鹏 (10)
原农村土地收益分配的博弈机制	
——以深圳市为例	聂家荣 (10)
创新农村土地流转制度研究	
——以江西省新余市为例	曾小保 胡 韬 刘小青 等 (11)
村庄成员权与农地承包经营权错位及其社会后果探析	刘 勤 (11)
耕地保护经济补偿机制实践分析及建议	毕茜茜 台玉红 (12)
农户耕地保护补偿意愿的影响因素研究	吴郁玲 王安涛 (12)
现行法律约束下的集体建设用地使用权流转实践困境与对策	韩 璟 卢新海 (13)
区域耕地等级价值折算系数研究	李 蔓 邢世和 (13)
地权诉求、宅基地流转与农村劳动力转移	黄忠华 杜雪君 虞晓芬 (14)

具体分析征地过程遇到的矛盾 切实维护被征地农民合法权益

..... 张文祥 盛中华 季殿海 (14)	
黑龙江省被征地农民社会保障政策研究	张大安 (15)

二、农村集体土地确权登记发证与不动产统一登记

论农村集体土地确权登记发证与不动产的统一登记	叶明珠 余 峰 (19)
我国农村集体土地确权登记发证问题探讨	周也奇 朱玉碧 (19)
开展农村土地所有权登记的阻碍因素研究	
——以吉林省中部农村为例	马 超 丁新亮 王冬明 (20)
对农村宅基地登记发证问题与对策的探讨	廖 琴 (20)
宅基地使用权确权登记之我见	万秋红 (21)
农村集体土地确权登记发证与不动产统一登记	恒 岚 (21)
从土地所有权制度沿革看集体土地所有权确权	丁和庚 王鸿伟 杨正清 (22)
丘陵山地区农村不动产统一登记制度问题及对策研究	
——以重庆市为例	龙 凤 赵 伟 (22)
关于宅基地使用权变更登记的相关分析	
——以北京市为例	康淑娟 (23)
“定细则、重办法、明图示、高精细” 推进登记发证工作	
——谈太原市万柏林区农村集体土地所有权登记发证工作的经验	郭润红 (23)
登记发证 硬化地权	
——谈坚持土地确权登记发证全覆盖	樊志全 (24)
南京市集体土地所有权权属核查工作的思考	赵荣军 黄东海 李世平等 (24)
房地产权属档案急需鉴定	喻 球 (25)
农村集体土地所有权研究	
——以农村集体土地确权登记发证为基础	李 洋 王冬明 (25)
农村村庄地籍调查技术方法研究	胡云清 廖明伟 王国华 (26)
新余高新区集体土地权属纠纷情况分析	龚 建 (26)
基于高分辨率影像的重庆市集体建设用地数据库建设的思考	汪 陵 (27)
南京市地籍数据库升级研究	吴 佳 (27)

三、土地产权明晰与实现农村集体土地所有权的有效途径和形式

公有制框架下农地所有权实现形式研究	郑财贵 王 艳 张孝成 (31)
关于成都市周边的农村土地股份合作制研究	吴俊安 刘 翔 杨 敏 等 (31)
实现农村集体土地产权的有效途径和形式	陈冬梅 (32)
农村集体建设用地管理制度及其创新供给思考	何宇华 柳陈胜 韩 毅 等 (32)
基于各利益主体博弈关系的城中村改造土地转制研究	许恒周 (33)
集体建设用地使用权流转收益分配问题探讨	
——结合重庆市地票制度来谈	申 宝 周宝同 (33)