



国土资源蓝皮书

Blue Book

国土资源法律评价报告

The Evaluation Report of Land and Resources Laws

2013

国土资源部法律评价工程重点实验室 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

013053730

D922.604
26
2013

国土资源法律评价报告

The Evaluation Report of Land and Resources Laws

2013



国土资源部法律评价工程重点实验室 编著

D922.604
26
2013



北航

C1661611

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

国土资源法律评价报告. 2013/国土资源部法律评价
工程重点实验室编著. —北京:中国法制出版社, 2013. 6
ISBN 978-7-5093-3918-3

I. ①国… II. ①国… III. ①国土资源-资源管理-
法规-研究-中国 IV. ①D922.334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 126340 号

责任编辑 周琼妮 (zqn-zqn@126.com)

封面设计 杨泽江

国土资源法律评价报告 2013

GUOTU ZIYUAN FALU PINGJIA BAOGAO 2013

编著/国土资源部法律评价工程重点实验室

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787×1092 毫米 16

版次/2013 年 6 月第 1 版

印张/24.5 字数/339 千

2013 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-3918-3

定价: 86.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033296

传真: 66031119

编辑部电话: 66067023

邮购部电话: 66033288

编委会

主 任：孙英辉 王焰新

副主任：叶明权 成金华 佟绍伟 魏铁军 吴智慧

委 员：（以姓氏笔画为序）

王卫国	王志峰	卢 静	石 珩	刘守英	刘燕萍
孙宪忠	张 晶	张东芹	李显冬	李鸿雁	李江风
杨立新	杨重光	邹谢华	陈成彦	卓成刚	柯华庆
赵久田	钟京涛	梁鹤年	程 烨	熊继宁	蔡卫华

编写组

组 长：孙英辉

副组长：叶明权 佟绍伟 魏铁军 吴智慧 邹谢华

成 员：（以姓氏笔画为序）

于丽娜	马俊科	方昱杰	卢 静	王卫国	王志峰
王 忠	王玉娜	王亚光	王建武	石 珩	田 原
任庆恩	刘 哲	刘志强	刘燕萍	朱 繁	吴学家
宋炳华	张东芹	张羽君	张尚斌	杨跃龙	杨慧娟
肖 攀	周 玥	周金瑾	尚晓萍	郑美珍	侯一洁
侯婧晨	姜 磊	姜武汉	胡卉明	胡梦龄	柯华庆
耿子曦	郭 威	高梦一	段毅峰	梁鹤年	蓝天宇
熊继宁	蔡卫华	翟国徽			

序 言

习近平总书记在主持中共中央政治局第四次集体学习时指出，要“努力以法治凝聚改革共识”。经过三十多年的高速发展，中国的经济建设取得了辉煌的成就，但同时也面临着巨大的挑战，各种发展瓶颈问题凸显，改革步入深水区，面临问题之多，困难之大，矛盾之复杂，认识之不统一，前所未有。这种形势，对改革开放和经济建设发展过程中做出过巨大贡献的国土资源管理工作是一个巨大挑战。征地制度改革、城市用地审批制度改革、探矿权采矿权有偿取得制度改革、城乡建设用地增减挂钩、农村土地使用制度改革等，都是躲不开、绕不过，必须下大力气解决的问题。以改革创新破解国土资源工作面临的难题，已经成为国土资源系统上下的共识和自觉行动。

党的十八大提出“法治是治国理政的基本方式”，可以说，改革是破解难题的手段，而法治则是改革发展的目标。国土资源法治工作任务艰巨、压力巨大，但同时形势紧迫、机遇难得，需要我们认清矛盾症结和问题所在，抓住维护人民权益、提高行政效率、强化节约集约利用、公平公正配置资源这样的改革和发展目标，沉下心来，去除浮躁，认真研究，针对不同问题及发展阶段，从解放思想、改革创新，到试点示范、政策储备，再到总结提升、制度供给、立法执法，科学采取不同的解决方法与应对措施，恪守法治与改革目标一致的原则，继续加快推进重点领域和关键环节的改革，以更大的勇气和更高的站位，解决国土资源改革发展中的新问题，全力推动国土资源管理各项工作。

“法律的生命不在于逻辑，而在于经验”。不同的经济社会发展阶段，法律发挥作用的着力点也不尽相同。在社会转型时期，制度变迁较为频繁，须要着力发挥法律对改革创新和制度供给的引领和推动作用。加大改革攻坚力度，加快新的制度供给，加强立法修法和执法，一方面要求我们

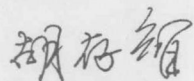
敏锐感知新情况、新问题、新倾向、新苗头，正确掌握各种问题的发展阶段和应对措施，及时对国土资源改革创新实践进行引导，不断释放制度供给的活力与动力，通过规范创新行为、设定价值目标去引领探索、推动改革。另一方面，要求我们进一步梳理国土资源部部署开展的试点以及各地自主探索创新取得的经验，及时总结提炼，在实事求是、符合规律的前提下，把实践证明是成熟的、可行的做法以法律规范的形式固定下来，通过立法的手段转化为制度法律并抓好实施、严格执行，服务经济社会发展。我们法治工作部门及研究机构应始终立足全局谋划工作、开展研究，紧密围绕党和国家工作重心，总结实践经验，把握客观规律，设定改革目标，开展顶层设计，注重发挥法律对改革创新的引领和推动作用，通过法律解决当前工作中带有根本性、全局性、长期性、战略性的问题，通过制度设计保障各个重大决策的部署和实施，将法治的内在价值目标 and 外在价值目标有机的统一起来，以更大的决心，将依法行政、实现国土资源管理法治化作为一以贯之的选择，在法治的轨道上规范和推进各项改革工作。

筚路蓝缕，以启山林。2012年，国土资源部法律中心已经步入其发展的第十个年头。十年来，法律中心一直以国土资源政策法律研究为工作主线，致力于国土资源法治建设。尤其近年来，恪守“为国谋策，以法兴邦”理念，主动围绕部中心工作，持续成功开展“产权年”、“法治年”、“国土资源法治保障工程”建设，推动国土资源部法律评价工程重点实验室、国土资源政策法律实验基地建设，立足高位、扎根实践，努力推动研究成果转化，在国土资源管理改革与发展过程中起到了很重要的作用。《国土资源法律评价报告》蓝皮书是法律中心在探索发展过程中由国土资源部法律评价工程重点实验室推出的品牌研究产品，开创国土资源领域同类研究产品之先河，率先运用法律评价手段，兼收并蓄各类研究方法，牵手国土资源法治建设顶层设计、立法实践与基层创新，客观、科学总结评价和预测国土资源法治建设发展进程，是近年来国土资源研究领域一份难得的比较沉稳与清醒的研究精品之一。

法治中国的蓝图已经越来越清晰，法治中国的道路也越来越光明，置身于这样的时代潮流，希望国土资源部法律中心、法律评价工程重点实验室的同志们，百尺竿头，更进一步，保持旺盛的创新态度和发展势头，继续发扬创新、严谨、科学的研究精神，加强制度供给的有益探索和实践，

在国土资源民主立法、科学立法进程中，创新出更多更好的制度供给；在探索现代立法技术、发挥制度红利上提供更多更有力的支撑；在保护资源、保护生态、保护合法权益、保障科学发展，促进经济发展方式转变和结构调整过程中发挥更多更重要的作用。

国土资源部党组成员、副部长



2013年5月27日

目 录

Contents

第一部分 总报告

统筹制度创新 发力法治保障

——全面发展中的 2012 国土资源法治

- 一、 国土资源重点领域立法相继出台,基本法立法有待推进 3
- 二、 产权制度建设快速推进,权利保护与实现仍需强化 11
- 三、 市场制度建设日益加强,配套政策尚需完善 22
- 四、 行政复议体系基本形成,定位困境和制度改革亟待突破 31
- 五、 执法监察和土地督察效能不断强化,“三难”问题有待破解 39
- 六、 地方试点探索有序推进,改革仍需攻坚克难 49

第二部分 专题报告

基础理论篇 63

报告一 关于推进国土资源法治保障工程若干问题的研究与思考 63

报告二 国土资源法治建设的若干理论思考 72

报告三 科学发展观与国土资源法律管理综合集成研究 81

报告四 国土资源法律评价的基本原理 94

报告五 以社会连续性理论建构国土资源产权制度 101

基本法治篇 111

报告六 刍议国土资源立法规划 111

报告七 国土资源法治文化探析	117
报告八 土地立法可行性和必要性分析	122
报告九 征地制度改革若干问题研究	130
报告十 《矿产资源法》修改若干问题研究	137

产权法治篇 148

报告十一 集体土地建设租赁房政策跟踪研究报告	148
报告十二 土地非农化和城镇化产生的增值收益分配研究	157
报告十三 土地统一登记制度研究	165
报告十四 农村集体土地确权登记发证政策研究	172
报告十五 我国矿业权权利登记制度研究	179

市场法治篇 186

报告十六 CLI 中地指数与宏观经济变量关系研究	186
报告十七 我国土地二级市场专题研究	195
报告十八 土地供应与固定资产投资关系研究	203
报告十九 84 个重点城市土地抵押融资研究	212
报告二十 矿业权市场运行政策机制研究	219
报告二十一 民间资本投资矿产资源勘查开发领域相关政策研究	229

法治监督篇 237

报告二十二 2012 年国土资源违法动态研判	237
报告二十三 2012 年国土资源法律咨询热线服务需求分析	242
报告二十四 2012 年国土资源行政复议案件情况分析	250
报告二十五 新形势下国土资源行政复议申请人资格研究	253
报告二十六 土地违法查处、执行及督察机制创新	258
报告二十七 从国家土地督察机构核心业务的开展看我国土地督察 制度建设 (2012)	266

地方法治篇 274

报告二十八 深圳创新土地管理问题研究	274
报告二十九 通化市产权制度建设进展报告	281
报告三十 平潭综合实验区土地管理制度改革试点研究	288

报告三十一 广西、山西等地采矿用地方式改革新进展	295
--------------------------------	-----

第三部分 国土资源法律评价与解读

报告一 宅基地管理制度评价	301
报告二 矿业权退出制度评价	313
报告三 《闲置土地处置办法》解读	323
报告四 《土地复垦条例实施办法》解读	330
报告五 《古生物化石保护条例》解读	341

附 录

附录一 2012 年国土资源部法律评价工程重点实验室工作报告	352
附录二 2012 年国土资源政策法律实验基地建设	362
附录三 国土资源相关法律文件目录 (2012)	368
附录四 国土资源法治研究文献目录 (部分)	374
编写后记	380

第一部分 总报告

统筹制度创新 发力法治保障 ——全面发展中的 2012 国土资源法治^①

2012 年,我国法治建设取得了重要进展。党的十八大报告中,法治精神贯穿通篇,明确将“全面推进依法治国”作为推进政治建设和政治体制改革的重要任务,对“加快建设社会主义法治国家”作了重要部署。“全面推进”是“空间”要求,是涉及中国各行业、各领域的一项政治任务。“加快建设”是“时间”界定,是到 2020 年实现全面建成小康社会的重要内容。在依法治国大方针的指引下,国土资源法治建设经过长期的改革发展,逐步完善。2012 年,国土资源法治事业也迎来了全面发展的关键一年,政策制度的创新组合,真正统筹了保障与保护的关系,提高了服务大局的水平,法治建设继续向前推进。

——国土资源法律体系进一步完善,重点领域立法相继出台。《土地管理法》修正案已经国务院常务会议通过并提交全国人大常委会审议,《农村集体所有土地征收补偿安置条例》已起草;《土地复垦条例实施办法》、《闲置土地处置办法》等五部部门规章已出台。

——依法行政进一步推进,产权制度呈现新局面,市场制度取得新进展,重点工作紧扣法治主线。在部层面印发了《〈国土资源部关于进一步推进依法行政实现国土资源管理法治化的意见〉任务分解方案(2011—2015 年)》,依法行政与节约集约模范县(市)创建、绩效管理、“双保”行动紧密结合,落实贯穿于具体工作之中。土地确权登记与产权改革有序推进,土地市场制度改革从更高层次和更广范围发挥在资源配置中的基础性作用。

^① 总报告由国土资源部法律中心孙英辉、邹谢华、胡梦龄、宋炳华、姜武汉、肖攀、王建武、郑美珍、郭威、胡卉明、于丽娜、任庆恩、杨慧娟等完成。

——普法交流形式进一步创新，执法监督体系相对完善，国土资源法治理念深入人心。贯彻落实“六五”普法规划；深入宣传地方各级国土资源主管部门依法行政的显著成效和典型经验，公布各省（区、市）国土资源主管部门依法行政报告和普法工作报告；建立全国国土资源管理系统普法联络员制度；12336 国土资源违法举报热线及 16829999 国土资源法律服务热线有效运转。

——行政复议工作进一步加强，规范透明的国土资源行政复议制度体系基本形成，业务能力不断提高。制定了《国土资源部关于进一步加强国土资源行政复议工作的意见》，发布了《国土资源行政复议决定履行与监督规定》。充分发挥了行政复议在化解行政争议、解决群众合理诉求、维护群众合法权益方面的重要作用。

——法律后评估工作机制进一步健全，聚焦于效应、效率和可行性的法律评价工程初步建立，法律效能明显提升。制订发布《国土资源部规章和规范性文件后评估规范（试行）》，将实施满两年的规章、满一年的规范性文件统一自动纳入后评估范围，实行滚动评估；及时更新完善，将规范性文件后评估情况作为制定国土资源部年度发文计划的重要依据，保证规章等规范性文件的现势性。

——行政审批制度改革工作进一步深化，行政审批监督成效明显。完成了第六轮行政审批制度改革的后续工作，清理国土资源行政审批项目、深化国土资源审批制度改革、积极推动行政审批服务方式创新、进一步加强对行政审批权的监督制约。

——地方法治建设水平进一步提升，各地试点探索有序推进，差别化管理开创实践新局面。以地方性、区域性、实验性和有限性为基本特征，深圳土地改革、广东“三旧改造”、福建“三到位”征地制度改革试点、云南甘肃等地低丘缓坡和未利用地综合利用、北京上海集体建设用地建设租赁住房、成都统筹城乡土地管理制度改革、安徽芜湖土地整治、江苏昆山“八个融合”节约集约用地、山西朔州采矿用地方式改革试点，各地亮点纷呈的改革试点成为了国土资源管理新制度供给的源头活水。

近年来，国土资源法治建设也十分注重资源的保护和开发利用。通过不断完善相关法律法规及政策，一套全面、有效的资源节约集约利用的法规体系基本建立，在保发展、保资源、保民生、保生态中发挥了重要保障作用。在土地管理方面，通过制定《土地利用总体规划编制审查办法》、《土地利用年度计划管理办法》和《国有建设用地供应计划编制规范》（试

行),发挥规划计划作用规范管理“控地”;出台《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》和《协议出让国有土地使用权规定》和《划拨用地目录》,发挥市场作用合法合理“配地”;发布《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》,发挥供地政策落实国家产业政策引导“用地”;印发《国土资源部关于严格执行土地使用标准大力促进节约集约用地的通知》,修改《闲置土地处置办法》,多种措施督促土地有效开发利用,确保“节地”;发布《耕地占补平衡考核办法》、《土地复垦条例实施办法》,通过存量挖潜“增地”。在矿产资源管理方面,颁布了《矿产资源规划编制实施办法》、《矿山地质环境保护规定》等一系列规章,从规划管控、合理开发、市场配置等各环节促进矿产资源的节约集约利用。

一、国土资源重点领域立法相继出台,基本法立法有待推进

2012年,国土资源立法工作积极回应社会发展需求,《土地管理法》和《矿产资源法》修订工作取得新进展,重点领域关键立法陆续出台,相关立法理念有所更新,立法技术不断提高,更加强调从宏观调控层面对国土资源进行依法管理。但立法规范整体水平提升不够,基本理念与修法思路略显滞后,需要以更加开放和创新的精神加快对国土资源基本立法及法律体系的修改与完善。

(一)《土地管理法修正案草案》提交审议,积极立法回应实践需求

1.《中华人民共和国土地管理法修正案(草案)》(以下简称《土地管理法修正案草案》)首次提交全国人大常委会审议

国务院对《土地管理法》的修改工作始终高度重视。温家宝同志多次提出“要抓紧对土地管理法有关集体土地征收和补偿的规定作出修改,由国务院尽早向全国人大常委会提出议案”。2012年11月28日,温家宝同志主持召开的国务院常务会议讨论通过《土地管理法修正案草案》,对农民集体所有土地征收补偿制度作了修改。会议决定将草案提请全国人大常委会审议。2012年12月25日,十一届全国人大常委会第三十次会议对《土地管理法修正案草案》进行了首次审议。

《土地管理法修正案草案》着重从四个方面对现行《土地管理法》第四十七条进行了修改:一是删除了现行《土地管理法》第四十七条中“按照被征收土地的原用途给予补偿”,以及“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的30倍”的内容,规定征收农民集体所有的土地应当给予公平补偿;二是增加了社会补偿的具体内

容,在现行第四十七条规定的土地补偿、安置补助、青苗和地上附着物补偿三项补偿的基础上,把住宅从地上附着物中单独列出,并增加了社会保障补偿;三是为了保证公平补偿原则的落实和补偿制度的实施,增加了依照合法、公正、公开的原则制定严格征地程序的规定,明确规定征地必须依照合法、公正、公开的原则制定严格的程序,补偿资金不落实的,不得批准和实施征地;四是授权国务院就征地补偿安置制定具体办法,各省、自治区、直辖市可以依照国务院制定的具体办法,规定本地区补偿安置的具体标准。

按照我国《立法法》关于全国人大常委会立法程序的有关规定,部分修改的法律案,各方面的意见比较一致的,也可以经一次常务委员会会议审议即交付表决。在此次《土地管理法修正案草案》审议的过程中,由于各方对于征地补偿标准的设定、法律修改路径等问题仍然存在不同意见,因此,十一届全国人大常委会第三十次会议没有对《土地管理法修正案草案》进行表决。截至十一届全国人大常委会任期结束,《土地管理法修正案草案》未再审议,《土地管理法》的修改工作将延续到十二届全国人大。

2. 新修订的《闲置土地处置办法》颁布实施

为依法处理和充分利用闲置土地,推进土地节约集约利用、保障房地产市场平稳有序运行,1999年4月28日,国土资源部以第5号部令的形式公布并实施了《闲置土地处置办法》。这部行政规章的颁布实施在一定时期内为抑制土地闲置、促进土地市场健康发展发挥了积极的作用。然而,随着我国城镇化和工业化的加速推进,1999颁布实施的《闲置土地处置办法》已经越来越不能适应新形势的需求。鉴于此,国土资源部近年来积极推动《闲置土地处置办法》的修订工作,于2012年6月1日以第53号部令公布了修订后的《闲置土地处置办法》,自2012年7月1日起施行。

与1999年的5号令相比,修订后的《闲置土地处置办法》共六章三十二条,不仅在条文数量上增加了二十一条,而且在闲置土地的调查与认定、处置程序,闲置土地的预防和监管,以及对国土资源管理部门在土地供应方面的约束等方面都作出了许多新规定,这对加大对闲置土地的盘活利用,促进土地市场的健康发展都具有重要意义。

3. 《土地复垦条例实施办法》颁布

为了落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,规范土地复垦活动,加强土地复垦管理,提高土地利用的社会效益、经济效益

和生态效益,2011年3月5日,国务院颁布实施新修订的《土地复垦条例》。为进一步细化和落实《土地复垦条例》的有关规定,促进土地复垦制度的顺利实施,加快推进土地复垦工作,国土资源部积极推动配套规章《土地复垦条例实施办法》的制定工作。2012年12月27日,《土地复垦条例实施办法》经国土资源部第4次部务会议审议通过,以国土资源部第56号令发布,自2013年3月1日起施行。

《土地复垦条例实施办法》共八章五十四条,紧密围绕土地复垦费用的预存、土地复垦方案的编制和审查等关系土地复垦制度顺利落实的关键问题,详细规定了生产建设活动损毁土地的复垦、历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地的复垦、土地复垦验收、土地复垦激励措施、土地复垦监督管理以及法律责任等内容,确保《土地复垦条例》规定的各项土地复垦制度得以有效实施。

(二)《矿产资源法》修改持续推进,规划管理力度加强

1. 《矿产资源法》修订稳中有进

现行《矿产资源法》于1986年颁布实施,1996年进行了修正。为适应经济、社会发展的需要,2002年10月,全国人大常委会矿产资源法执法检查组建议全国人大常委会对《矿产资源法》进行修订和完善。2003年6月,国土资源部组建了《矿产资源法》修改工作小组,组织开展了《矿产资源法》修改的前期调研论证工作。2004年底,形成了《矿产资源法修改研究报告》,对矿产资源勘查、开采中存在的问题进行了系统的梳理,明确了《矿产资源法》修改应着重解决的重点问题,初步形成了《矿产资源法》修改的制度设计思路。在此基础上,相关部门与单位又通过反复调查、研究,截至2012年,先后形成十余稿《矿产资源法》修改稿。但由于一些关键问题社会各方未能达成立法一致意见,近十年的《矿产资源法》修法工作基本停滞于讨论、起草阶段,未能取得实质性突破,主要问题在于对《矿产资源法》立法目的的定位、矿产资源合理开发最有效的管控途径、矿业权市场的优化、各种矿产资源税费的理顺、国家矿产资源所有权的体现、矿产资源收益的合理分配和共享、矿业权与土地使用权的衔接及各方的法律责任等问题尚未形成较为合理的解决方案。

为满足矿产资源开发利用可持续发展的迫切需求,2011年国家将《矿产资源法》修改列入十一届全国人大常委会立法规划,要求由国务院起草。随后国务院将《矿产资源法》修订列入国务院2012年立法工作计划中的二档立法项目。在前两阶段工作的基础上,2012年《矿产资源法》修改工作

有所提速,草稿起草工作扎实推进,积极征询各方意见,展开多轮次调研,针对修改中的难点、重点问题,多次组织重点院校和科研单位开展专题研究,形成新一轮的修改征求意见稿。2012年12月全国人大常委会在听取和审议了国务院关于土地管理和矿产资源开发利用及保护工作情况的报告中,建议国务院按照全国人大常委会组成成员提出的审议意见,在认真总结《矿产资源法》实施经验和问题的基础上,提出《矿产资源法》修改草案,并尽快提请全国人大常委会审议。

2. 矿产资源规划管理法律地位获得提升

2012年10月12日,国土资源部发布《矿产资源规划编制实施办法》(国土资源部第55号令),共五章四十五条。明确了矿产资源规划是国家规划体系的重要组成部分,矿产资源规划的制定应符合国民经济和社会发展规划,应与国土规划、主体功能区规划相协调,与土地利用总体规划、环境保护规划等相互衔接。理清了矿产资源总体规划与矿产资源专项规划,国家、省级、市、县级的“两类四级”的规划体系;明确了矿产资源规划审批、公开、执行及调整等实施管理。《矿产资源规划编制实施办法》的发布实施,强化了矿产资源规划的法律性质,提高了矿产资源规划的法律地位,有利于国土资源管理部门对矿产资源的总量调控、统一布局与结构优化,有利于国土资源管理向宏观管理、“服务型”管理转变。

3. 矿产资源管理组合配套制度日趋健全

2012年9月7日,国土资源部印发了《矿产资源管理组合配套制度创新“十二五”规划》(国土资发〔2012〕137号),不断完善矿产资源宏观管理体系、促进以市场为导向的地质找矿新机制、深化矿业权管理制度改革创新,建立矿产资源高效利用长效机制、科学的储量管控机制、完善矿山地质环境管理制度、丰富矿产资源开发利用经济调节手段、强化矿产资源监督管理和行业管理等;提出了下一阶段“强化矿业权审批制度改革与矿产资源规划、矿业权设置方案制度等组合配套”、“不断完善以市场为导向的地质找矿新机制,理顺地质找矿、矿业权管理和地勘单位改革三者关系”、“重组归并矿产资源管理相关制度,加强管理流程的衔接,发挥政策的整体功能”、“加强战略、规划、综合改革的科学布局”、“加强调查评价、规划、勘查、储量、开采、环境、监督等全过程管理”、“从理顺经济关系、加强公共服务、权益保护、行业管理、科技创新、强化事业支撑等方面,进一步夯实矿政管理制度基础”的六大重点;有利于解决当前矿政管理政策制度的“滞后化”、“碎片化”等问题,有利于统筹指导和全面推进“十

二五”及以后一段时期矿产资源管理制度的改革创新。

（三）修补式立法凸显不适，生态文明理念亟待强化

从2012年的整体情况来看，国土资源立法取得了一定的进展，出台了若干重要规范，强化了立法规范的整体性与延续性，但立法规范整体水平提升不大，政策“碎片化”现象仍然存在，难以适应新形势下的新要求。

党的十八大明确提出将“新型城镇化”作为未来经济发展的重要抓手，将“生态文明建设”作为实现科学发展、建设美丽中国的重要安排纳入“五位一体”的社会主义现代化建设总体布局，并提出要优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等。这些重大部署，既将国土资源管理工作摆在了更加突出的重要位置，又提出了新的更高的要求。无论是新型城镇化建设，还是生态文明建设，国土资源开发与利用问题始终是带有全局性、根本性的重要问题。然而，与这些新形势、新要求相比，现有国土资源立法的理念和思路却明显滞后，具体来说，体现在以下方面：

1. 修补式立法思路不适合《土地管理法》与《矿产资源法》的修改

法律的修改有整体推进与次第进行两种模式。整体推进着眼于法律体系的全面修订，立法准备时间较长；次第进行立足于法律条文的部分修改，立法准备时间较短。理论上来说，这两种模式各有短长。从近几年《土地管理法》、《矿产资源法》修改进程来看，修改思路为次第进行，即先行集中力量解决重点领域中存在的重大问题，再继续研究修改解决其他有关问题。如本次《土地管理法》的修订仅涉及到征地补偿的有关条款，不涉及其他内容。研究表明，这种修补式次第进行的模式尽管符合“成熟一个、制定一个”的渐进式立法思路，但受理论与立法实践的限制，该修法模式并不适用于对《土地管理法》和《矿产资源法》的修改：

第一，法律规则的关联性决定了难以孤立修改部分规范。法律规则的关联性使得法律制度的修改，特别是部分修改受到严格限制，绝非仅仅通过修改几个条文就能实现。以此次的《土地管理法》修改为例，虽然从表面上看，此次修改仅仅涉及第四十七条，然而，法律规则的关联性决定了法律的修改是一个系统工程，土地征收补偿制度的修改不仅仅涉及补偿标准、补偿范围、补偿程序的调整，还与整个土地管理法律制度框架紧密联系，比如集体建设用地流转问题等。在人大常委会对《土地管理法》修正案草案进行首次审议期间，就有意见指出，土地问题牵一发而动全身，“头痛医头脚痛医脚”的修补式立法模式并不能真正解决当前面临的棘手难