

城乡土地管理制度改革新论

——首届城乡土地管理制度改革滨海新区高层论坛论文集

胡存智 主编



中国大地出版社

CHENGXIANG TUDI GUANLI ZHIDU GAIGE XINLUN



城乡土地管理制度改革新论

——首届城乡土地管理制度改革
滨海新区高层论坛论文集

胡存智 主编

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡土地管理制度改革新论: 首届城乡土地管理制度
改革滨海新区高层论坛论文集/胡存智主编. —北京: 中
国大地出版社, 2009. 3

ISBN 978-7-80246-189-5

I. 城… II. 胡… III. 土地管理—土地制度—经济体制
改革—中国—文集 IV. F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 026888 号

责任编辑: 刘雯芳 张 冬

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010-82329127 (发行部) 010-82329008 (编辑部)

传 真: 010-82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 11.375

彩 插: 8

字 数: 290 千字

版 次: 2009 年 3 月第 1 版

印 次: 2009 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

书 号: ISBN 978-7-80246-189-5/F · 324

定 价: 30.00 元

版权所有 · 侵权必究

编辑委员会

主 编：胡存智

副主编：蒋亚平 吴延龙 杨宜新 董祚继
鞠建华 蔡云鹏

编 委：潘书坤 龙 兵 张凤和 李春华
段家训 王永红 赵晓东 侯建国
吴 岗 李 亮 曹清华 李亚军
田春华 吕苑娟

行动起来 推进制度创新（代序）

国土资源部部长 徐绍史

不久前，胜利闭幕的党的十七届三中全会作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》^①。《决定》紧紧抓住了农村改革发展这一我国经济社会发展和改革开放的关键环节，作出了战略部署，其意义重大，影响深远。

国土资源部和天津市人民政府共同举办首届城乡土地管理制度改革滨海新区高层论坛，诚挚邀请各位领导、专家学者和同志们参加本次论坛，主要目的就是回顾和总结改革开放 30 年来土地管理制度改革，特别是农村土地管理制度改革的经验，深刻领会党的十七届三中全会精神，进一步解放思想、改革创新，深入探讨我国城乡土地管理制度，特别是农村土地管理制度的改革创新，加快构建保障和促进科学发展的土地管理新机制。

出席论坛的领导、专家学者和同志们，在宏观经济、城乡统筹、“三农”问题、土地管理制度改革和创新等领域

^① 以下简称《决定》，下同。

都颇有建树，各位的精辟见解对土地管理制度的改革创新将会起到很大的启发和促进作用。

2008 年是我国改革开放 30 周年，纵观这一历程，我国土地管理制度特别是农村土地管理制度的改革在持续不断地探索和推进，并极大地促进了农业生产力的解放和发展。30 年前的改革开放始于农村，又始于农村土地管理制度的变革。1978 年安徽小岗村实行包产到户，经过几年的探索，形成了以联产承包经营为基础，统分结合的双层经营体制，形成了农村基本经济制度。我国农民的这一伟大创举，极大地解放了农业生产力。

1992 年，中央明确土地承包 15 年到期后继续延长 30 年不变，并鼓励积极探索土地经营权流转等一系列改革，随后修订《中华人民共和国土地管理法》，确立了土地用途管制原则，出台了《中华人民共和国农村土地承包法》，以立法的形式确定了农村基本经营制度。这些举措既保证了农村土地管理制度基本稳定，又进一步促进了改革和创新，推动了农业生产力的发展。

2003 年后，国务院相继出台了三个重要文件，要求严格土地管理、严把土地闸门、坚守耕地红线、节约集约用地。同时，各地也在土地承包经营权流转、集体建设用地流转、耕地补偿机制完善等方面进行了有益的探索。近几年，国家批准设立了一批综合配套改革试验区，国土资源部超前部署，及时跟进，主动与综合配套试验区的省、市政府签署了合作协议或备忘录，围绕耕地保护新模式、土地利用新机制、权益保障新举措等方面，共同探索城乡土地管理制度的改革和创新。目前，各类试验区正在发挥先

行先试的优势，探索和积累经验。

在新形势下，党的十七届三中全会作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，将土地管理制度改革作为农村改革发展中的一项极为重要的任务。我们一定把国土资源工作特别是土地管理制度改革放到经济社会发展的全局中去思考、谋划和跟进，充分认识土地管理制度改革的重大作用 and 意义。

党的一系列文件和政策特别是党的十七届三中全会作出的《决定》指明了我国农村土地管理制度改革的方向和重点。当下，最关键的是要准确把握精神实质，积极探索改革路径，稳步推进各项改革。

第一，准确把握党的十七届三中全会关于农村土地管理制度改革的主要精神。一是健全严格规范的农村土地管理制度，坚持产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则。二是要坚决落实两个最严格的制度，就是要落实最严格的耕地保护制度，坚守 18 亿亩耕地红线，落实最严格的节约用地制度，从严控制城乡建设用地规模。三是土地承包经营权流转要在依法、自愿、有偿的原则下做到“三个不得”：不得改变集体土地所有性质；不得改变土地用途；不得损害农民承包权益。四是明确征地制度改革的方向和要求，严格界定公益性用地和经营性用地，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制。五是逐步建立城乡统一的建设用地市场。六是抓紧完善相关法律法规、配套政策，规范推进农村土地管理制度改革。

第二，积极探索特别是各类综合配套改革试验区，要探索推进土地管理制度改革和创新。要按照党的十七届三

中全会《决定》关于规范推进农村土地管理制度改革的有关要求，从实际出发，创造性推进各项改革试验工作，特别是要以各类综合配套改革试验区为载体，在增强宏观调控能力、落实耕地保护目标、提高保障发展能力、规范国土开发利用秩序、保护群众合法权益的前提下先行先试，积极探索国土资源管理制度和土地管理的改革和创新。当前，重点是建立健全耕地保护、节约用地的约束机制和激励机制，推进农村土地确权登记颁证，严格规范承包地流转和集体经营性建设用地流转，严格宅基地管理，建立健全土地承包经营权流转市场和逐步建立城乡统一的建设用地市场，规范推进征地制度改革。

通过各类试验区的改革创新，形成耕地得到切实保护，各类用地得到基本保障，土地资产效益得到充分体现，农民权益得到有效保护的 land 管理新格局，形成保障和促进科学发展的土地管理新机制，为全国创造鲜活经验，提供典型示范。

第三，稳步推进、着力规范和完善相关法律法规和政策制度，各项改革都必须统筹谋划，整体设计，积极探索，稳步推进。

推进农村改革的进程，实际上是一个不断解放思想、制度创新的过程。贯彻落实全会精神，必须推进制度创新，就是要把符合生产力发展要求、符合现行法律法规、行之有效的做法予以规范，并以制度的形式确定下来；对于突破现行法律法规但又符合客观实际，能够促进生产力发展的做法，通过调整完善相应的体制、机制、法制加以肯定。在耕地保护、集体土地流转、建设用地增减挂钩、农村土

地确权登记颁证、节约用地、土地市场等重点领域，都需要随着形势的变化和发展，进一步规范和完善相关法律法规和配套政策，积极、有序、稳步地推进土地管理制度改革。要把改革的成果及时上升为法律法规，特别是要加快《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国矿产资源法》等配套法规的修订，并做好与其他法律法规修订的协调工作。

贯彻落实党的十七届三中全会精神，关键是要行动起来。土地管理制度改革是一项系统工程，不可能一蹴而就，而是难度很大，任务艰巨。我们希望通过举办这个论坛，诚恳地问计各方，问计群贤，问计各位领导、专家、学者和同志们，恳请大家为做好城乡土地管理制度改革这篇大文章敞开言论，奉献才智。

（本文为徐绍史部长在论坛上的讲话。标题为编者所加）

目 录

行动起来 推进制度创新（代序）	徐绍史（1）
-----------------------	--------

主 论 坛

深入贯彻科学发展观，全面落实党的十七届三中全会精神，探讨我国城乡土地管理制度改革创新

解放思想 创新思路 作出示范	黄兴国（3）
健全严格规范的农村土地管理制度	陈锡文（5）
加快构建有利于保护耕地的新机制	鹿心社（15）
三中全会精神与土地制度改革	蒋省三（20）
关于征地的几个相关性问题	温铁军（30）
改革土地制度 促进城乡协调	周其仁（38）
当前土地政策的要点	樊 纲（44）
农村土地管理制度创新与法规政策完善	朱留华（49）
把土地使用制度改革进行到底	刘允洲（58）
城乡一体化发展与土地制度改革	孔泾源（73）
现代农业需要创新土地制度	张红宇（78）
我国农村建设用地制度改革的几个问题	李 铁（84）
改革土地管理制度 服务滨海新区开发开放	吴延龙（94）

分论坛一

回顾改革开放 30 年我国土地制度改革成果， 探索加强耕地保护

- 对土地使用制度的几点思考…………… 刘文甲 (103)
- 在中国土地使用制度改革进程中的经历与
思考…………… 刘维新 (111)
- 创新耕地保护机制的探索与实践…………… 曾 敏 (123)
- 以科学发展观为统领 积极探索耕地保护
工作新路…………… 钟会学 (131)
- 调整耕地保护制度是推进土地市场化改革
的关键…………… 刘宪法 (138)
- 坚持强化农业基础 扎实建设高产农田…………… 陈新武 (146)

分论坛二

农村土地使用制度和征地制度改革以及统筹城乡发展

- 坚冰已经打破 道路尚待开通…………… 黄小虎 (157)
- 完善农村土地管理制度的几个问题…………… 马克伟 (162)
- 适应农村改革需要 完善农村土地立法…………… 孙佑海 (170)
- 广东省佛山市南海区征地制度改革实践及
探索…………… 简陆芽 (179)
- 完善征地补偿机制 保障被征地农民合法
权益…………… 张延华 (189)

农户参与土地流转的一个新探索

——宅基地换房“天津模式”的跟踪

观察…………… 谢思全 (197)

农地制度 新农村 和谐社会…………… 佟绍伟 (201)

分论坛三

土地市场和土地金融制度建设

勇于探索 积极推进集体建设用地使用权

流转…………… 涂高坤 (213)

对集体土地入股的一些思考…………… 梁鹤年 (226)

探索城乡统一的土地交易所及运行管理新

机制…………… 董建国 (229)

推行土地使用产权制度改革 促进农村土

地规模经营…………… 陈 伟 (236)

内蒙古自治区土地收储制度建设与资金

运作…………… 元重举 (244)

加强土地市场建设 促进城市科学发展…………… 冯现学 (254)

分论坛四

国家各类综合配套改革试验区及滨海新区

土地制度改革和发展

改革集体建设用地制度的初步构想…………… 胡存智 (263)

破解城乡二元土地制度格局的建议·····	刘守英 (268)
“两型社会”建设与土地管理改革创新·····	颜学毛 (284)
中国农村土地制度改革要坚持“五个统一” ·····	郝寿义 (295)
城乡统筹发展与土地利用·····	叶剑平 (308)
积极探索农村土地使用权流转法律制度 新的实现形式 ——天津市宅基地换房的法律制度研究 ·····	万国华 (317)
统筹城乡发展与土地制度创新探索 ——成渝试验区土地制度创新试验的思考 ·····	林 坚 (332)
后 记·····	(345)

主论坛

深入贯彻科学发展观，全面落实党的十七届三中全会精神，探讨我国城乡土地管理制度改革创新

解放思想 创新思路 作出示范

中共天津市委副书记 黄兴国
天津市市长

前不久，党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》涉及农村土地制度改革，这是这次会议上讨论的热点。党的十七届三中全会全面总结了我国改革开放30年来土地制度改革的经验，提出了新形势下改革的新思路、新措施，对深入贯彻科学发展观，全面落实党的十七届三中全会精神，深化土地管理制度改革，具有十分重要的意义。首届城乡土地管理制度改革滨海新区高层论坛将对我国土地结构优化利用、改革土地管理方式、创新土地管理机制、节约集约利用土地、保护耕地资源等工作发挥重要影响。我们要认真听取各位领导和专家的指导意见，加强与各方面的交流和学习，解放思想，创新思路，努力在土地管理制度改革上取得新的成果。

改革开放30年来，天津市国民经济健康快速发展，城乡面貌发生了显著的变化，社会事业全面进步，民计民生明显改善。全市国民生产总值最近5年年均增长15%，2007年我们人均产值超过6 000美元。2008年1~9月份，GDP增长了16.4%，主要经济指标处于1992年以来最好的水平。

当前，天津市的经济发展正处于关键时期，滨海新区



的开发开放纳入国家总体发展战略。胡锦涛总书记 2008 年元旦前夕到天津市视察工作，提出了“两个走在全国前列，一个排头兵”的重要指示，要求滨海新区成为落实科学发展观的排头兵，要求天津市在推动经济社会又好又快发展方面，保障和改善民生、促进社会和谐方面走在全国的前列。总书记为天津市的发展指明了方向。全市上下坚决执行市委提出的“一二三四五六”奋斗目标和工作思路^①，发挥滨海新区龙头带动作用，促进中心城区全面提升，推动各区县全面发展，形成联动协调发展的新局面。我们完成了协办北京奥运会任务，成功举办了“夏季达沃斯”论坛。京津城际高速铁路、京津高速公路等一批城市基础设施相继投入使用，中新天津生态城正式开工建成，空客 A320 系列飞机项目正式投产。

天津市滨海新区的发展，始终得到党中央、国务院的高度重视。前不久，温家宝总理来滨海新区视察，再次提出了殷切希望和新的要求。国家各部委也给予了我们大力支持和帮助。国土资源部对于滨海新区土地管理制度改革工作给予了许多具体的指导。下一步我们将在创新土地利用规划计划和耕地保护模式，改革农地转用和土地征收审批制度，建立征地补偿和被征地农民安置新机制，改革集体建设用地土地制度，改革土地收益分配管理制度等方面，加大工作力度，为推进滨海新区开发开放提供土地资源保障，为全国土地管理制度改革探索新路，作出示范。

^① “一二三四五六”奋斗目标和工作思路指：明确一个奋斗目标，把握两个发展阶段，实施三个重要战略，坚持四个毫不动摇，贯彻五个工作方针，取得六个显著变化。