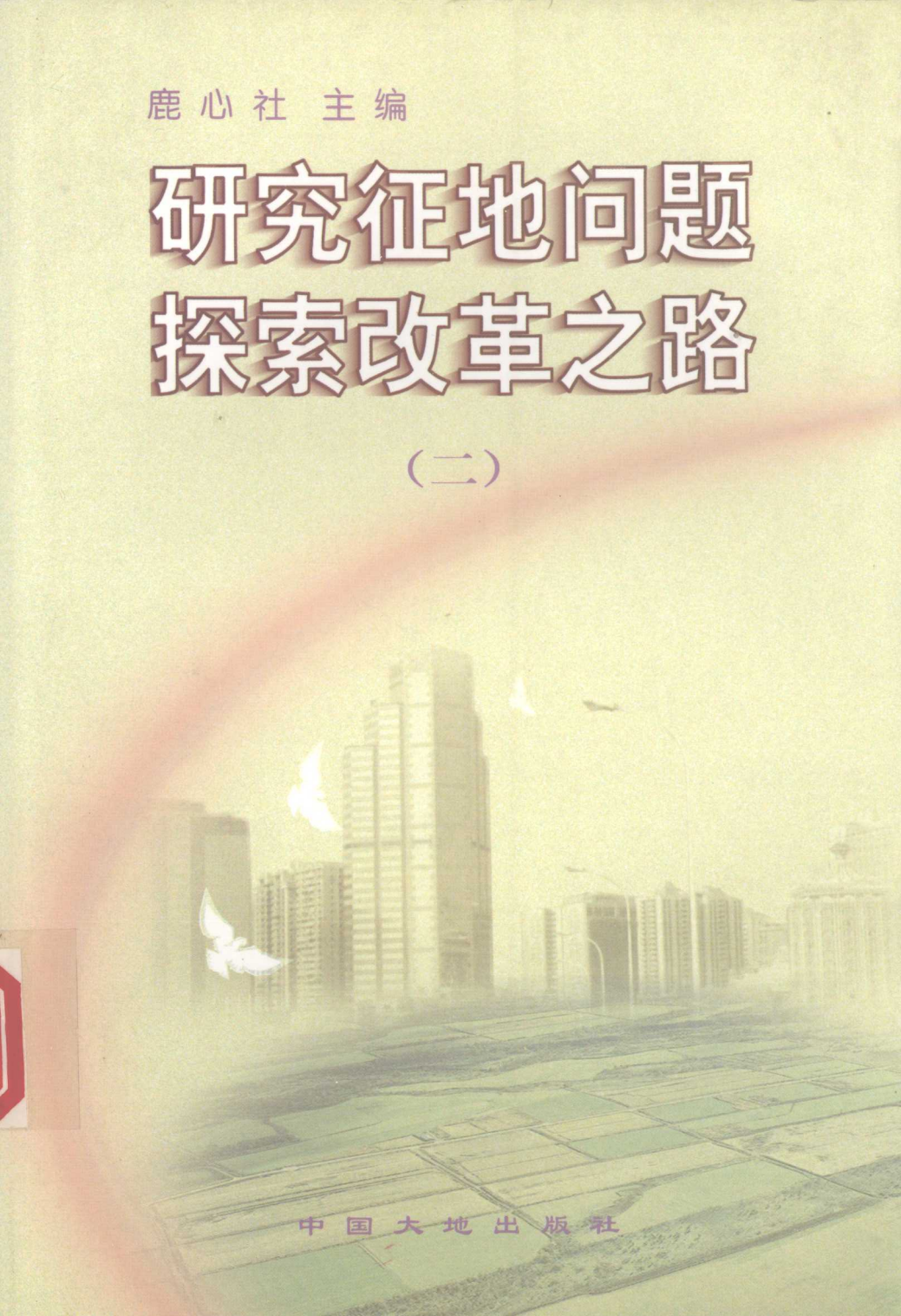


鹿心社 主编

研究征地问题 探索改革之路

(二)



中国大地出版社

研究征地问题 探索改革之路

(二)

鹿心社 主编

中国大地出版社

·北京·

内 容 提 要

本书是国土资源部开展征地制度改革课题研究的系列研究成果。该书系统总结了第一批试点地区征地制度改革创新实践与经验,全面介绍了第二批试点地区正在进行的改革内容,并收录了国内部分学者的学术论文及相关新闻评述。提出了我国征地制度改革的总体设想,是一本集理论与实践于一体,富有改革和创新意义的研究成果。

图书在版编目(CIP)数据

研究征地问题 探索改革之路(二)/鹿心社主编. —北京:中国大地出版社, 2003. 9

ISBN 7-80097-587-8

I. 研… II. 鹿… III. 土地征用—土地改革—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 077739 号

责任编辑:张海风

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62172932(发行部) 010—62173164(编辑部)

传 真:010—62183493(发行部)

印 刷:北京纪元彩艺印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:18.125

字 数:454 千字

版 次:2003 年 9 月第 1 版

印 次:2003 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1—4000 册

书 号:ISBN 7-80097-587-8/K·121

定 价:52.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

编 委 会

主 任：鹿心社

副主任：项兆伦 潘明才 黄小虎 程 烨

委 员（以姓氏笔画为序）：

王 玲 闫 刚 刘天增 刘守英

刘明松 陈 宁 张建平 张晓玲

李 田 李珍贵 周建春 高 伟

黄鹤图 谢俊奇

征地制度改革研究课题组

主持人

潘明才 程 烨

课题组成员

国土资源部耕地保护司：

潘明才 刘天增 王 玲 闫 刚
卢丽华 程 玲

中国土地勘测规划院：

程 烨 周建春 张晓玲 唐 健 李珍贵
卢艳霞 董为红 扈传荣 黄先栋 张利卫

中国土地矿产法律事务中心：

刘燕萍

中国国土资源报社：

叶红玲

国土资源部 2002 年重点调研 征地制度改革课题组

负责人：鹿心社

协调人：潘明才

课题组成员：

耕 地 司：刘天增 王 玲 闫 刚 卢丽华

程 玲

法 规 司：束伟星 程绪平 李 炜

规 划 司：吴淑章 薛 萍

财 务 司：廖永林 贺明玉 江 峰 刘光振

地 籍 司：魏淑英 何 平

利 用 司：束克欣 吴海洋 关文荣 朱道林

吕 萍

执 法 局：张 璞 郭宝平 李晓文

规 划 院：程 烨 张晓玲 周建春 刘燕萍

李珍贵 田彦军 杨祝晖 卢 曦

整理中心：范树印 苗利梅

序^{*}

“十五”时期是我国实施经济结构战略性调整、积极推进城镇化进程、加快西部大开发和生态环境建设等重大战略的阶段，也是在加入世贸组织后迎接机遇和挑战，尽快提高综合国力的关键时期。在新的形势下，党中央、国务院对国土资源管理、特别是土地管理、耕地保护提出了更高要求。国土资源工作要以提高经济社会可持续发展的保障能力为目标，建立政府管理与市场运作相结合的资源优化配置新机制，全面加强资源调查、规划和管理，不断提高对资源的保护和合理利用水平。

由于国家建设的需要，不可避免地要征用大量农村集体土地。征地涉及集体土地所有权的转移和土地用途的变化，关系到农民的合法权益和长远生计，对农村经济发展和社会稳定都将会产生重大影响。因此，加强征地管理一直是土地管理的一项重要工作，得到中央领导的高度重视，并引起社会各界的广泛关注。增加农民收入是当前农业和农村工作的中心，搞好征地管理、妥善安置被征地农民的生产和生活，对于促进农业增效、农民增收、农村稳定具有重大意义。征地管理，一方面要保障国家建设必需用地，一方面要保护农民的合法权益，关键在于要处理好国家、用地单位、被征地集体经济组织及农民个人多方面的利益关系。我国现行征地制度产生于计划经济时期，已不适应市场经济发展的需要，征地制度改革大势所趋，势在必行。

研究解决征地问题的治本之策，就是要贯彻落实党的十五届

^{*} 此为国土资源部部长田凤山为研究征地问题探索改革之路系列丛书第一集所作的序。

五中、六中全会及中央农村工作会议精神，以江泽民同志“七一”重要讲话为指导，按照“三个代表”重要思想的要求，在经济快速发展过程中，积极服务于国家经济建设，优化土地资源配置，发挥土地最大效益，同时又保护好广大农民的根本利益，探索建立与社会主义市场经济发展相适应的新型征地制度及相关法律、机制和体制。

值得高兴的是，针对现行征地制度不完善和目前征地工作中存在的突出问题，部“征地制度改革研究”课题组和一些省、市国土资源部门及专家学者，从理论到实践对征地制度创新和改革潜心探索，已取得初步成果。此书是“研究征地问题、探索改革之路”系列丛书第一集，是这项研究的阶段性总结，同时也为下一步更广泛深入地研究创造了条件。欢迎各级政府、各有关部门以及社会各界的朋友都来关心和参与征地问题研究，支持和配合征地制度改革。

国土资源部部长

WAL
=00=67月11日

目 录

序 国土资源部部长 田凤山

在完善征地制度调研暨改革试点工作座谈会上的讲话

..... 国土资源部副部长 鹿心社 (1)

在完善征地制度调研暨改革试点工作座谈会上的总结讲话

..... 国土资源部耕地保护司司长 潘明才 (12)

调查研究

征地制度改革研究课题总报告

..... 国土资源部 2002 年重点调研征地制度改革课题组 (25)

征地目的及征地范围专题调研报告

..... 耕地司 规划院 利用司 规划司联合调研组 (45)

征地补偿标准及测算方法专题调研报告

..... 利用司 规划院 整理中心联合调研组 (58)

集体土地产权制度与征地补偿分配机制关系专题调研报告

..... 地籍司 规划院联合调研组 (79)

征地安置专题调研报告

..... 耕地司 规划院联合调研组 (94)

征地程序专题调研报告

..... 耕地司 规划司联合调研组 (112)

征地争议调处问题专题调研报告

..... 法规司 执法局联合调研组 (128)

征地管理费收取与管理专题调研报告

..... 财务司 规划司 耕地司联合调研组 (139)

违法征地问题专题调研报告

..... 执法局 耕地司联合调研组 (150)

试点经验

统一认识 明确目标 积极推进征地制度改革

..... 浙江省嘉兴市国土资源局 (169)

厦门市征地制度改革试点工作总结

..... 厦门市国土资源与房产管理局 (178)

温州市征地制度改革试点年度工作总结

..... 温州市国土资源局 (184)

顺德市征地制度改革试点工作情况汇报

..... 顺德市规划国土局 (191)

上海市青浦区基础设施建设中试行集体土地使用权合作

探索的总结 上海市青浦区房屋土地管理局 (198)

福州市征地制度改革试点工作总结

..... 福州市国土资源局 (204)

剖析矛盾找症结 与时俱进求创新

——南京市征地制度改革的实践与

思考 南京市国土资源局 (213)

苏州市征地制度改革试点情况汇报

..... 苏州市国土资源局 (228)

佛山市征地制度改革试点工作总结

..... 佛山市国土资源局 (236)

试点方案

- 石家庄市征地制度改革试点方案 … 石家庄市国土资源局 (249)
- 广州市征地制度改革试点方案
…………… 广州市国土资源和房屋管理局 (255)
- 沈阳市征地制度改革试点方案
…………… 沈阳市规划和国土资源局 (263)
- 成都市征地制度改革试点方案 …… 成都市国土资源局 (271)
- 通州区征地制度改革试点方案
…………… 北京市国土资源和房屋管理局 (277)
- 新乡市征地制度改革试点方案 …… 新乡市国土资源局 (283)
- 绥化市征地制度改革试点方案 …… 绥化市国土资源局 (291)
- 洛阳市征地制度改革试点方案 …… 洛阳市国土资源局 (299)
- 马鞍山市征地制度改革试点方案
…………… 马鞍山市国土资源局 (307)
- 南宁市征地制度改革试点方案 …… 南宁市国土资源局 (314)

理论探讨

- 在征地制度改革专家座谈会上的发言 …… 陈锡文 (325)
- 现阶段我国农地征用中的是是非非 …… 周 诚 (332)
- 关于征地制度改革的指导思想 …… 黄小虎 (338)
- 土地征用的理论分析及我国征地制度改革
…………… 陈江龙 曲福田 (340)
- 浅谈当前的土地征用制度及改革构想
…………… 于广思 冯昌中 (349)
- 土地征用制度改革的方向和模式 …… 申京诗 (362)

对经济发展和城市化进程中被征地农民生活保障

- 问题的探讨 陈德伟 金岳芳 (369)
- 土地征用公益目的性理解 黄东东 (382)
- 土地征用范围界定探讨 郭立芳 (388)
- 农地征用与农地产权制度建设 李明月 胡竹枝 (397)
- 城市化进程中的征地安置途径探索 吴次芳 鲍海君 (405)
- 将被征地农民纳入城镇社会保障体系的思考与研究
..... 吴刚 孙繁松 张良 (412)
- 妥善安置失地农民的基本设想 卢海元 (420)
- 征地制度改革中社会保障制度建设的研究
——以江苏省太仓市为例
..... 杨杰 黄贤金 陈涛等 (437)
- 土地征用行政救济浅探 梁亚荣 刘健 (449)
- 来自征地一线的呼声
——全国征地工作机构联谊会第三次会议暨第一届理事
会会议写真 驰原 (459)
- 改革完善征地制度 维护农民合法权益
——解读省政府《关于加强和改进土地征用工作
的通知》 徐再生 (468)

新闻评述

以地生财还能“吃”多久

- 全国人大代表呼吁“莫让农民失地又失业”
..... 陈芳 (483)
- 失土农民期盼有保障 童美璞 (486)
- 历史的重任
——征地制度改革进展述略 王民中 (489)

补偿安置是件大事

——谈当前做好征地补偿安置工作的意义

..... 晓 叶 (500)

发展离不开稳定

——对妥善处理征地补偿安置问题的思考

..... 晓 叶 (502)

补偿要有新思路

——对妥善处理征地补偿安置问题的再思考

..... 晓 叶 (505)

建立什么样的新征地制度

——谈完善与改革征地制度的调研 晓 叶 (509)

拓展新的思维

——一年来我部完善与改革征地制度的回顾

与评析 叶红玲 (512)

在实践中探索

——一年来全国征地制度改革试点工作回顾

..... 叶红玲 (517)

返还 10% 工业用地建标准厂房出租

——瑞安“失地农民”有了新保障 晓 叶 (525)

关键是要有财产保障

——评瑞安市北工业园区的征地补偿做法

..... 晓 叶 (527)

在试点中探索 晓 叶 (529)

政策法规

关于切实维护被征地农民合法权益的通知

(国土资发〔2002〕225 号) (533)

关于进一步规范建设用地审查报批工作有关问题的通知	
(国土资发〔2002〕233号)	(536)
北京市集体土地房屋拆迁管理办法	(540)
上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定	
(沪府发〔2002〕13号)	(546)
江苏省人民政府关于做好征地补偿安置工作切实维护农民合法权益的通知	
(苏政发〔2002〕118号)	(550)
浙江省人民政府关于加强和改进土地征用工作的通知	
(浙政发〔2002〕27号)	(554)
重庆市征地农转非退养人员储蓄式养老保险办法	
(渝办发〔2002〕6号)	(559)
后 记	(564)

在完善征地制度调研暨改革 试点工作座谈会上的讲话

国土资源部副部长 鹿心社

(2002年10月23日)

同志们：

征地涉及集体土地所有权的转移和土地用途的变化，关系到农民的合法权益和长远生计。近年来，一些地方由于征地补偿低、安置不落实，影响了被征地农民的生产和生活。由此引发的群众上访、信访已成为社会关注的热点，也引起党中央、国务院的高度重视。

今年，中央财经领导小组办公室从贯彻保护耕地基本国策，解决好失地农民长远生计，保证社会长治久安出发，将研究征地存在的问题，完善土地征用制度作为重点调研课题，与国土资源部共同开展调研工作。部党组对征地问题也非常关注，在近几年有关单位作专题研究的基础上，去年布置了9个地区开展征地制度改革试点工作，今年又将研究征地制度改革问题作为部重点调研课题之一。这些工作指导思想、目标与中财办调研完全一致，实际上起到了相互配合、相互促进的作用。目前两个课题调研，在有关单位的共同努力下，尤其是在吸取了各地调研成果的基础上，已形成了初步调研成果；征地制度改革试点工作在所在地区党委、政府的大力支持下已取得进展。这次部与中财办联合召开这个座谈会，请大家来，一方面是要对我们前期形成的初步调研

成果进行论证，听取各方意见，为下一步修改完善调研成果和成果转化作准备；另一方面是交流、总结第一批改革试点地区工作经验，继续深化改革试点工作。下面，我先讲几点意见：

一、征地问题调研和改革试点取得阶段性重要成果

中财办今年2月底提出开展征地问题调研，项兆伦局长到部里转达了华建敏主任和段应碧副主任的意见。对这一提议，部领导非常重视。田凤山部长批示“要积极配合，主动工作”，并同意提出的工作建议。随后耕地司与规划局根据中财办的调研要求，开始研究起草调研方案，确定配合调研的省份。调研方案征得中财办同意后，于4月2日召开了16个省（市）参加的座谈会，听取意见，正式布置了调研工作。为取得地方领导支持，中财办向有关省委办公厅发了函。

对征地问题，部非常重视。新《土地管理法》实施以来，部主要采取“两手抓”办法，一手抓依法行政，针对当前征地工作存在的问题，下发了一系列有关加强征地补偿安置工作方面的政策性文件和部门规章，确保新法确定的各项征地制度的贯彻落实；一手抓改革，针对现行征地制度仍然是计划经济模式，不适应市场经济需要的问题，组织课题组，深入调研，拟定了征地制度改革试点总体方案，确定试点地区，启动改革试点工作。今年中财办把征地问题的调研作为重点，是对土地管理工作的支持，也是对解决征地问题的有力推动。

经过前一阶段调研，完善土地征用制度调研组在项兆伦局长的带领下，夜以继日，放弃节假日，潜心研究，已完成了总调研报告和4个专题报告。在中财办调研的带动下，在各试点地区的协助下，征地制度改革研究课题也已完成总课题报告和8个专题报告。这些调研报告凝结了起草人员的心血，同时也是方方面面

通力协作的结果。

16个省（市）国土资源厅的有关同志在统一布置下，积极配合中财办出色地完成了完善土地征用制度调研工作。16个省（市）一共形成各种类型调研报告58份，解剖典型案例32个，我们和中财办的同志都认真研究了这些调研报告，从数据的真实性，内容的全面性，分析的透彻性，语言的生动性等方面看都是难得的好材料。经整理，我们配合中财办以简报形式报中央有关领导23份，有的领导同志作了重要批示。

部9个司、局及有关事业单位根据部党组的统一布置，按计划完成了征地制度改革课题专题研究。各司、局和有关单位，根据课题总体方案的要求，分8个专题组成调研组，在牵头单位的协调下，克服了人员少，本单位业务工作忙的困难，完成了调研工作，形成较好的专题报告，为总报告的起草奠定了坚实的基础。

9个试点地区在征地制度改革实践方面进行了大胆探索，验证、充实、完善了试点方案的有关内容。南京、厦门、嘉兴等城市在批准的试点改革方案的基础上，还深化了改革内容，拓宽了试点范围，为两项课题研究完善和改革征地制度的可行性提供了可借鉴的经验。

以上三方面工作各有侧重，又是相互联系的。完善土地征用制度调研，立足于剖析征地制度存在的问题，研究提出在目前法律框架下完善现行征地制度政策性建议和今后改革的思路；征地制度改革课题从总结各地制度创新和借鉴国外成功做法的角度，研究提出征地制度改革建议和改革试点方案；改革试点工作是通過理论和实践的结合，探索建立适合我国国情的新型征地制度的路子。通过这段工作，加深了两方面的认识：一是对我国土地国情和征地工作现状的认识，二是对我国现行的法律制度的认识；同时也得到两方面锻炼：一是全面、深入和扎实调研的基本功锻