

由思集

——土地管理研究与实践

林依标 著



海峡出版发行集团

福建人民出版社

HAIMA PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP

FUJIAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

由思集

——土地管理研究与实践

● 林依标 著



图书在版编目 (CIP) 数据

由思集：土地管理研究与实践/林依标著. —福州：
福建人民出版社，2013. 12

ISBN 978-7-211-06862-3

I. ①由... II. ①林... III. ①土地问题—研究
—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 300257 号

由思集——土地管理研究与实践

YOU SI JI——TUDI GUANLI YANJIU YU SHIJIAN

作 者：林依标 著

责任编辑：代媛媛

出版发行：海峡出版发行集团

福建人民出版社

电 话：0591-87533169(发行部)

网 址：<http://www.fjpph.com>

电子邮箱：fjpph7211@126.com

地 址：福州市东水路 76 号

邮政编码：350001

经 销：福建新华发行(集团)有限责任公司

印 刷：福建省金盾彩色印刷有限公司

地 址：福州市江厝路 5 号

邮政编码：350013

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张：18.5

字 数：277 千字

版 次：2013 年 12 月第 1 版

2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-211-06862-3

定 价：35.00 元

本书如有印装质量问题，影响阅读，请直接向承印厂调换

版权所有，翻印必究



自序

1986年，我自部队转业，被分配到福建省土地管理局工作，起初只是为生计谋。可没想到，这一脚就踏进了中国土地管理事业改革发展的滚滚洪流，见证了20多年来土地管理制度的变迁。亲身参与其中，何其有幸！

中国改革开放30多年，取得举世瞩目之成就，而中国土地管理——起步、发展、改革、创新，正是推动中国经济社会快速发展的重要引擎。可以说，伴随着中国经济的成就和人民生活水平的巨大变化，“土地”成为全民族最关注和最熟悉的字眼。入行27年，载沉载浮，我的脚步、我的目光、我的思考，从未离开过土地一步。20多年，蹒跚学步的婴儿足以成长为青年壮者；而20多年社会宏大的变革潮流，也足以把人锻造成任何一类或一种社会人、经济人，以及其所希望成为的一个人……

努力学习土地管理的法律政策知识，认真分析土地管理的变化端因，密切关注土地经济、金融在经济社会发展中的影响，缜密思考土地管理的实践具象，准确把握土地管理事业的脉搏，及时记录土地管理工作的点滴心得，成为我这个从事土地管理工作的老兵20多年来乐此不疲的事。无论是最初从事人事教育、土地执法监察、土地利用、耕地保护及土地开发经营，还是后期从事地籍、规划、政策法规研究，我习惯将平时工作中的体会、疑问记录下来，学习、思考、请教、探讨，形成心得，发诸报章刊物，冀与同好共赏，也开设了新浪专题博客“十八亿亩”，好些朋友其实已经通过这些平台了解过我的许多所思所想。

之所以结集出版这些文章（大多数都曾在核心期刊上发表过），还是希望各奔东西的文字有家可归，端端正正地码在一起，既有“团圆”的喜悦，也是对这段时光从事土地管理工作系统的回顾与思考。结集在一起所能传递的信息，相比零散的存在，其分量和清晰度是不一样的，特别是有些土地管



理业务实践行为，如国企改革中的划拨土地及其资产的处置等现象，如今已成历史或较少呈现，而环顾当下，一些专业报刊还在嗫嗫嚅嚅地讨论已属定论的问题，比如“小产权房”问题具有前瞻性，讨论研究可以引领实践的发展。现在看来是理所应当的事实，当时还在讨论中，因此在本文集中可以看到很多当时政策出台的历史背景与争论，看到人们认识深化的过程。因此，结集出版这些富有实践价值的论著就显得更有意义了。文字往往是历史的见证，这些不同时期写的小文章，几乎都是原创，没有注脚，没有典据，难免粗糙与疏漏，用现在的眼光看，有些须要说明。因此在基本保留原文的情况下，对一些文章又稍稍做了注释。

当下，全国掀起加大生态文明建设、实现美丽中国梦的热潮，特别是十八届三中全会的《决定》为土地管理制度变革和实践创新带来了新机遇、新挑战。全面深化土地利用制度改革，推进国土资源节约集约战略，以土地利用和管理方式转变促新型城镇化发展，是正待破解的命题。作为经济社会发展的基础和一项核心制度，土地管理的终极目标是实现人类的“永续利用”，在这一目标下，科学合理地配置土地资源、细化权能和清晰权属，是实践和研究的永恒主题。相信在新的历史机遇面前，一切热爱土地管理的人们都有大显身手之时。

最后，感谢命运给予我的机遇。而当机遇不期而至时，我更感谢对我的学习、思考、实践和研究给予关怀和领导的领导、师长、同事和家人，特别是国土资源系统的同仁，他们每一次与我探讨时所引发的头脑风暴，给我带来的启示，至今历历在目。没有他们的支持与帮助，我坚持不了这么久。



目 录

土地征收篇

关于被征地农民生活保障问题的思考	3
征地补偿安置争议裁决制度若干问题探讨	13
征地补偿市场化研究——以晋江市为例	18
研读《国有土地上房屋征收与补偿条例》	25

土地出让篇

国有建设用地使用权出让合同法律性质探析	35
关于国有土地使用权拍卖主体的法律思考	44
私权与公众利益如何和谐统一——美国俄勒冈州土地规划的启示	49
关于经营性房地产项目供地若干问题的思考	55
规范经营性房地产用地招拍挂出让	60
房价与地价，谁拉动了谁	65
土地供应量与房价上涨的关系	68
土地有效供应政策研究	71



超低价供地“优惠”了谁	75
对土地政策参与地产市场调控的几点思考	79
研读《国务院关于加强土地宏观调控有关问题的通知》	83
工业用地招拍挂须正视的四个问题	92
工业用地招拍挂与工业发展的关系	96
地铁线路选择及站点区域土地利用模式研究	101
关于建立工业用地和居住用地合理比价机制的思考	107

土地利用篇

试论我国资产评估的法律责任	115
企业改制土地资产处置应注意的几个问题	122
关于土地使用权作价入股若干问题的探讨	126
工业用地改变用途估价方法	133
闲置土地的界定与处置	136
闲置土地的法律分析	142
研读新《闲置土地处置办法》	147
建立土地储备制度的政策及措施	153
储备土地的抵押贷款风险研究	157
研读《国务院关于促进节约集约用地的通知》	163
少增地也增效——厦门市节约集约用地的启示	170

集体建设用地篇

集体经营性建设用地何为“同权”，如何入市	179
农民住房财产权怎样抵押、担保、转让	184
浅议“转权分利”与“转权让利”	190



小产权房：分门别类处置	193
关于农村集体建设用地流转建租赁房的若干制度思考	197
统筹城乡土地利用路径研究——以浙江省嘉兴市“两分两换”试点为例	203

土地登记篇

关于出让国有建设用地使用权分割登记的思考	213
商品房部分预售与土地使用权抵押登记	215
关于地下工程土地使用权审批与登记的思考	218

执法监察篇

国土资源案件处理辩证谈	223
强制执行存在瑕疵时谁是赔偿主体	231
福建省乡级土地管理机构人员情况的调查报告	235
关于依职能分类明确信访管辖的几点思考	243

耕地保护篇

关于划定永久基本农田路径的思考	253
土地整理是社会主义新农村建设的基础平台	260
土地整理的路径展望	265
关于开展农村土地整治工作的思考	268
关于福建省填海造地工作的思考	274



附录

从两个“三不”看依法行政	279
试论先行先试的边界和空间	282
公众参与，“双赢”有望	285

土地征收篇

明月清風
左長河大
漠行

依標於福州





关于被征地农民生活保障问题的思考

被征地农民生活保障已经成为一个比较突出的社会问题。为妥善解决这一问题,保护被征地农民利益,国务院下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号),规定被征地农民生活水平不因征地而降低,对被征地农民的长远生计应进行保障。本文借鉴上海、浙江、江苏、安徽等省(市)的经验,从概况、对策和配套措施三个方面对被征地农民生活保障问题进行了认真的研究。

一、福建被征地农民生活保障概况

(一) 被征地农民生活保障问题已经引起充分重视

2004年,福建省政府连续下发了1号、2号文件。其中《关于全面建立和实施农村居民最低生活保障制度的通知》(闽政〔2004〕1号)文,规定对人均收入低于1000元(月收入83元)的农户全面实行最低生活保障,减少了被征地农民的后顾之忧。《关于加强征地补偿管理切实保护被征地农民合法权益的通知》(闽政〔2004〕2号),提高了征地补偿最低标准,将土地补偿和安置补助最低倍数分别上调了0.5倍;改进了征地补偿费的发放方式,将征地款从原来层层下发简化为直接由国土资源部门发放给被征地农民;实行了预收50%以上征地款的制度,保证征地补偿款及时足额发放到被征地农民家庭或个人。

（二）各地在如何解决被征地农民生活保障问题方面已实践多种方法

厦门市较早建立了统一年产值及区片综合价制度，较好解决了农民呼声强烈的同地不同价问题；厦门市、福州市一些城区尝试建立了被征地农民养老保险制度，较好解决了被征地农民的老有所养问题；福州市、厦门市、泉州市采取留地安置模式，变农民耕地收益为地租收益，以较少投入解决了不少被征地农民的长远生计保障难题等。

（三）被征地农民生活保障问题依然严峻

由于现行征地制度及补偿安置办法的客观局限性，地方财力的限制，一些被征地农民生活保障问题仍然得不到解决，归纳起来主要有：（1）伴随经济建设对用地需求的日益旺盛，被征地农民数量逐年累计增加。（2）被征地农民数量逐年增加，城市就业难问题更加突出。（3）征地后一些农民迅速失去收入来源，其消费支出反而上升。（4）农村社会保障体系建立缓慢，被征地农民长远生计保障难。

二、解决被征地农民生活保障问题的对策

解决福建省被征地农民生活保障问题，不可能一蹴而就，不可能脱离本省实际对外省经验生搬硬套。要坚决贯彻国发〔2004〕28号文件精神，坚持以人为本的科学发展观，分清主次，抓住主要矛盾，循序渐进地采取措施解决问题。

（一）政府引导就业

政府引导就业的主要目的：提高被征地农民的就业率，降低被征地农民的就业成本，减少被征地农民的就业盲目性。

政府引导就业的主要理由：第一，被征地农民在向城市工人转变的过程中，普遍处于信息劣势的状态，常常盲目跟风就业，徒增就业成本甚至上当



受骗。农民自身的文化水平不高和思想观念落后，又成为重要的就业障碍。第二，一方面被征地农民就业问题已成为越来越严峻的社会问题，另一方面，东南沿海省市却出现了大范围的用工不足情况。

政府引导就业，一是要充分利用好政府自身的信息优势和组织优势，二是要“用人单位出单，政府埋单”^①。

政府引导就业的具体实施步骤建议如下：

(1) 建立制度保障。要建立被征地农民的就业制度，提供就业岗位、就业前的培训、就业信息渠道；建立被征地农民医疗、生活和养老保障制度，要从制度上落实机构设置、人员和经费，各级政府的职能部门要统筹抓好这件事。

(2) 提供三个平台。建立安全稳定廉价的用人信息发布平台。政府充分发挥互联网的信息公开和快捷优势，逐步建立和完善政府与用人单位在用人信息上的互动平台，同时建立被征地农民免费（或象征性收费）就业培训平台。在分析用人信息的基础上，定期提供面向被征地农民的免费就业培训的机会，适龄被征地农民根据自身意愿持有关证件参加培训。如浙江省在征地时给每位适龄被征地农民免费发放一张面额 600 元的培训卡，被征地农民持卡参加政府提供的就业培训，培训费从卡中扣减，直至归零。同时建立被征地农民与用人单位的双向选择平台，发挥政府的组织优势，根据需要举办定期或临时用人见面会，引导被征地农民就业，规范用人单位用人条件。

(3) 创造良好环境。鼓励被征地农民自谋职业并给予工商、税务、金融、卫生、消防等方面的优惠政策。

(4) 增加就业岗位。在开发区，可以把一些适合农民的岗位交给被征地农民。比如安徽省合肥市，在建设政务和文化新区时，定向培训了一批被征地农民作为业务骨干组建了物业、保洁、花卉等服务性公司，再通过这些公

^① “用人单位出单，政府埋单”这是民间对政府引导就业的形象描述。“用人单位出单”指用人单位通过政府提供的免费媒介很方便的随时提出用人信息；“政府埋单”指政府根据用人单位用人信息，主动将其中适合被征地农民就业的岗位找出后通过适当渠道公布并提供免费岗前培训，被征地农民持征地时发给的培训卡或其他有效证件根据自己意愿参加培训并由政府引导和用人单位进行双向选择。

司消化吸收了新区建设时因征地出现的 1600 多位农民工。

（二）改革征地补偿方式

改革征地补偿方式可以有三种选择：一是征地+养老生活补助模式；二是土地收益变货币收益模式；三是已在全国许多省市实施的土地换社保模式。

1. 征地+养老生活补助模式

“征地+养老生活补助”简单说就是在征地的同时完全通过政府出资为被征地农民建立养老补助，有效解决被征地农民老有所养的制度。这项制度遵循如下原则：一是全面覆盖，凡耕地被征收的农民都可以参加养老生活补助；二是完全由政府出资，农民、集体法定征地款一分不少地发放给被征地农民，另外还给被征地农民建立养老生活补助，让农民得到切切实实的实惠，解除农民的后顾之忧，进而有效解决征地难问题；三是养老补助，被征地农民女性年满 55 周岁、男性年满 60 周岁开始领取养老生活补助。

“征地+养老生活补助”的具体实施步骤建议如下：

（1）确定补助对象。补助对象界定为耕地被征收而没有调整相当数量和质量的被征地农村集体经济组织成员。但由于被征地农民的法定征地款已经足额给付，养老生活补助完全由政府出资，补助行为已具有很强的“依身份而取得”的社会福利性质，因此，对补助对象还应作些限定：参加养老生活补助对象的被征地农民，成为国家公职人员、移居国外或其他原因脱离农村集体经济组织的（村改居除外），不能再享受上述养老生活补助。参加养老生活补助的被征地农民死亡的，终止其养老生活补助。为避免出现重复享受社会福利现象，还应限定：参加社会养老保障的被征地农民不得再享受上述养老生活补助。

（2）认真测算补助金标准。以省劳动和社会保障厅提供的本省农村人口生命表为依据，按本省现有财力，测算出养老生活补助金为每人每年的补助金标准可以在 1000 元以上，相当于 600—700 千克的口粮，无需任何投入和劳动情况下即可取得。

补助资金主要来源于本省非工业项目新增建设用地土地有偿使用费、省



级集中用于农业土地开发的土地出让金以及土地出让金收入。从 2004—2006 年征地情况看,福建省每年平均征收耕地面积约 10 万亩,通过省级非工业项目新增建设用地土地有偿使用费、省级集中用于农业土地开发的土地出让金可以筹集 9 亿元左右。

(3) 确保资金及时到位。这项工作关系农村千家万户,必须慎而又慎。为保证计划资金及时足额到位,可以规定征地所在市、县政府在取得征地批文前,应将当期非工业项目新增建设用地土地有偿使用费和用于补助的土地出让金及时足额缴至省国土资源厅设立的资金专户,然后凭缴费凭证领取用地批文。

2. 土地收益变货币收益

“土地收益变货币收益”简单说就是耕地经过劳作可以长期产生粮食,粮食经过市场交换可以变成货币的特点,这与货币经过专门运作可以在保值基础上长期产生货币收益的特点具有很强的一致性。因此,从收益的角度看,我们可以将农民一定比例的被征收耕地折算成金融机构一定数额保证持续产生收益的货币,从而使农民失地但不失收益,有效解决被征地农民的长远生计保障问题。这项制度遵循如下原则:一是终身保障,与农村土地承包经营权政策衔接,变征地一次性补偿为终身逐年给被征地农民发放保障金;二是即征即保,征地行为一经实施,就为被征地农民建立基本生活保障。保障金发放数额与征收耕地数量正相关,征多少保多少,依次叠加。三是即保即兑,建立保障后,即予发放保障金。四是共同筹资,以政府、集体、个人三者共同出资的方式筹措保障资金。五是区别对待,考虑到老年被征地农民的劳动能力逐步丧失等情况,可以区分非老年和老年被征地农民,确定不同的保障标准,对男性年满 60 周岁、女年满 55 周岁的被征地农民的保障标准适当提高。

“土地收益变货币收益”的具体实施步骤建立如下:

(1) 确定补助对象。被征地农村集体经济组织没有调整相当数量和质量耕地给被征地农户继续承包的,该土地承包户征地时的家庭成员均可享受基本生活保障。每人按本农户被征收的人均耕地面积享受相应基本生活保障。参保人员死亡后,其保障资金本金全额退还其合法继承人。

(2) 认真测算补助金标准。测算补助金标准不仅应考虑一次性可投入资金,还要考虑资金的保值增值,将资金的增值收益也用于补助金发放。经征求本省主要金融、保险机构意见,在资金规模足够庞大情况下,通过购买债券、长期存款等组合投资工具,保证资金年增值率在 3.33% 是有把握的,但保险机构由于内部约定,不能对外承诺 2.5% 以上的增值收益率。

取 3.33% 的资金增值收益率,以劳动和社会保障部门提供的本省农村人口生命表为基础,按本省现有财力,经测算,区分老年(女年满 55 周岁以上、男年满 60 周岁以上)、非老年被征地农民,保障金标准为:到达老年的每亩耕地每年 1200 元,非老年的每亩耕地每年 900 元。

(3) 三方共同筹措保障资金。保障资金每亩 3 万元,由政府、被征地农村集体经济组织和被征地农民共同筹措。集体和个人占 70%,即 2.1 万元/亩,从被征耕地的土地补偿费和安置补助费中支付。政府占 30%,即 0.9 万元/亩,由省、市、县(区)三级政府共同承担。为防范可能出现金融、经济等问题引发的保障风险,政府还应准备一定数额的保障风险准备金。

(4) 确保资金及时到位。这项工作关系农村千家万户,必须慎而又慎。为保证计划资金及时足额到位,可以规定征地所在市、县政府在取得征地批文前,应将当期非工业项目新增建设用地土地有偿使用费和用于补助的土地出让金及时足额缴至省国土资源厅设立的资金专户,然后凭缴费凭证领取用地批文。

3. 土地换社保

“土地换社保”简单说就是即改革征地一次性货币补偿方式,通过财政贴补和变全部土地补偿和安置补助两项费用为被征地农民的社会保障金,使被征地农民失地不失生活保障。土地换社保的主要理由:一是现行的征地一次性货币补偿办法实践证明有其难以克服的弊病:货币补偿安置中间环节多,因而很容易被截留、挪用或拖欠;由于被征地农民的自身特点使征地款难以化为长期投资,使多数被征地农民生活得不到保障;二是变一次性货币补偿为社会保障,有利于解决被征地农民的生活保障难问题。

土地换社保的具体实施步骤建议如下:

(1) 确定补助对象。由国土资源部门、劳动和社会保障部门和公安部门