

给农民吃下土地权利“定心丸”

解读新修改的土地管理法

确定改革成果 将经验上升为法律

随着改革不断深化,现行农村土地制度与社会主义市场经济不相适应的问题日益凸显,必须通过深化改革来破解。

“农村土地制度改革涉及的主体、包含的利益关系十分复杂,牵一发而动全身,必须审慎稳妥推进。”魏莉华介绍说,2014年底,中办、国办印发《关于农

村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地改革试点工作意见》,在全国部署农村土地制度改革试点工作。由于试点突破了土地管理法和城市房地产管理法有关规定,2015年2月,全国人大常委会通过决定授权国务院在33个试点县行政区域内暂停实施土地管理

法的5个条款、城市房地产管理法的1个条款。

“自2015年以来,33个试点地区在党中央坚强领导下大胆探索,勇于实践,农村土地制度改革取得了明显成效,也为土地管理法修改奠定了坚实的基础。”魏莉华说。

近日,十三届全国人大常委会第十二次会议以163票赞成、1票反对、3票弃权,表决通过了关于修改土地管理法、城市房地产管理法的决定。

党的十八大以来,党中央对土地改革进行了重大部署。为落实党中央的决策部署,全国人大常委会三次作出授权决定,积极稳步推进农村土地制度改革试点工作。将党中央关于农村土地制度改革的决策和试点成功经验上升为法律,是此次土地管理法修改的最大亮点之一。

“总体来看,这次新修改的土地管理法把农村三块地改革的成功经验全部吸收进来,在农村土地管理方面作出了多项创新性的规定。”自然资源部法规司司长魏莉华介绍说,新修改的土地管理法,坚持土地公有制不动摇,坚持农民利益不受损,坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度。

新修改的土地管理法确定永久农田基本保护制度、允许集体经营性建设用地入市,同时在征地补偿、宅基地等直接关系农民利益的问题上作出多处创新完善。

实现重大创新 完善土地征收制度

新修改的土地管理法在土地征收方面进行了完善,作出了多处创新性规定。

首次对土地征收的公共利益进行明确界定。据介绍,尽管宪法和原土地管理法中都规定了国家为了公共利益的需要可以征地,但是长期以来,对于什么是公共利益,法律中并没有明确规定。同时,土地管理法中还规定,任何单位和个人使用土地必须使用国有土地,这就导致了征收成为获得土地的唯一途径。新修改的土地管理法在总结试点经验的基础上,采用列举的方式,对于哪些是公共利益可以动用国家征收权作出明确界定,即“因军事外交,政府组织实施的基础设施建设、公益事业、扶贫搬迁和保障性安居工程,以及成片开发建设等六种情况确需要征地的可以依法实施征收”。

首次明确了土地征收补偿的基本原则,即保障被征地农民原有生活水平

不降低,长远生计有保障。“这就改变了过去我们以土地征收的原用途来确定土地补偿、以年产值倍数法来确定土地补偿费和安置补助费的做法,以区片综合地价取代原来的土地年产值倍数法。另外,在原来的土地补偿费、安置补助费、地上附着物三项基础上,新法又增加了农村村民住宅补偿和社会保障费,从法律上为被征地农民构建了一个更加完善的保障体系。”魏莉华说。

完善土地征收程序。新修改的土地管理法将原来的批后公告改为了批前公告,从而使被征地农民在整个过程中有了更多参与权、监督权和话语权。

在集体经营性建设用地入市方面,新修改的土地管理法破除了农村集体建设用地进入市场的法律障碍。删除了原土地管理法第四十三条任何单位或个人需要使用土地的必须使用国有土地的规定。增加规定农村集体建设用地在符合规划、依法登记,并经三分之二

以上集体经济组织成员同意的情况下,可以通过出让、出租等方式交由农村集体经济组织以外的单位或个人直接使用,同时使用者在取得农村集体建设用地之后还可以通过转让、互换、抵押的方式进行再次转让。“这是一个重大制度创新,取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制,为城乡一体化发展扫除了制度性障碍,集体经营性建设用地入市是这次土地管理法修改的最大亮点。”魏莉华说。

对于宅基地,新修改的土地管理法在原来一户一宅的基础上增加了“户有所居”的规定,允许已经进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地。

“农民变成市民真正实现城市化,是一个漫长的过程,在整个过程中我们要有足够的耐心。”魏莉华指出,如果农民不愿意退出宅基地,地方政府不能强迫其退出。宅基地的退出必须是在自愿有偿的基础上。

作出多处创新 保障广大农民权益

在新形势下深化农村改革的主线就是要处理好农民和土地之间的关系。土地制度改革不管怎么改,都不能对农民利益造成损害。

“我们任何一项改革一项立法都要把农民土地权益维护好、实现好、发展好。”全国人大常委会法制工作委员会经济法室副主任杨合庆介绍说,此次土地管理法修改将保护农民利益作为基本原则和重要目标,完善了很多制度,这些举措将为农民利益提供更加充分的实实在在的保障。

首先,在征地方面改革了征地程序。新修改的土地管理法要求政府在征地之前开展土地状况调查、信息公示,还要与被征地农民协商,必要时组织召

开听证会,与农民签订协议后才能提出办理征地申请,办理征地的审批手续。“这极大保护了农民利益。”杨合庆进一步解释说,在征地补偿方面,新修改的土地管理法改变了以前以土地年产值为标准进行补偿,现在实行按照区片综合地价进行补偿。区片综合地价除了考虑土地产值,还要考虑区位、当地经济社会发展状况等因素综合制定地价。

其次,在集体经营性建设用地方面改变了过去农村的土地必须征为国有才能进入市场的问题。“这也是此次修法的一个创新,能够为农民直接增加财产性收入。”杨合庆说。此外,新修改的土地管理法还要求,集体建设性用地入市的时候必须由村民代表大会或者村

民会议三分之二以上的成员同意才能入市。

最后,在宅基地管理方面,由于我国对宅基地实行一户一宅的基本管理制度,针对在一些地方可能出现宅基地用地比较紧张的情况,新修改的土地管理法明确规定,人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取措施,按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。同时明确,国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

转变基本理念 加大耕地保护力度

保护耕地,不容有失。

2017年,《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》提出,耕地是我国最为宝贵的资源,强调“两个决不能”,即已经确定的耕地红线决不能突破,已经划定的城市周边永久基本农田决不能随便占用。党的十九大报告明确提出,完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。2019年2月,中央一号文件明确提出,严守18亿亩耕地红线,全面落实永久基本农田特殊保护制度,确保永久基本农田保持在15.46亿亩以上。

新修改的土地管理法进一步加大对耕地的保护,明确提出“国家实行永久基本农田保护制度”,并明确五类应当根据土地利用总体规划划为永久基本农田的耕地。同时规定,永久基本农田应当落实到地块,纳入国家永久

基本农田数据库严格管理,乡(镇)人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告,并设立保护标志。永久基本农田经依法划定后,任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。

值得一提的是,新修改的土地管理法把原来的“基本农田”全部改成了“永久基本农田”。“这一修改不是简单的文字修改,而是理念的重大转变。用网上一时时髦的话说,从‘基本农田’到‘永久基本农田’,实现了对基本农田保护的2.0版。这样的修改,体现了对基本农田永久保护的价值理念。”魏莉华说。

魏莉华介绍说,按照党中央、国务院的部署,我们全面推进永久基本农田划定工作,目前已经完成了2887个县(市、区)永久基本农田的划定工

作,新修改的土地管理法总结了实践中永久基本农田保护和划定的一些成功经验。比如,第三十五条明确规定,永久基本农田经依法划定后任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途,要求永久基本农田必须落实到地块,纳入数据库严格管理。同时,考虑到各省的耕地后备资源有很大的不同,所以新法作了微调,明确具体的耕地划定比例由国务院根据各省、自治区、直辖市实际情况来确定,使这部法律的规定更加符合实际。此外,为保证耕地质量,新修改的土地管理法增加了“引导因地制宜轮作休耕”的规定。

“总之,保护耕地、保护永久基本农田,是土地管理法的核心和宗旨之一,也是这次修法过程中坚持的一项基本原则。”魏莉华说。

(朱宁宁)

