本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

依法治国

保障公民财产权是最大的民生

房屋是每个公民的基本财产，对于绝大多数人来说，房屋也是安身立命之本，其居住的房屋可能是其终身的积蓄，保护房屋所有权就是保护基本财产权、居住权和基本人权。财产权问题解决不好，就不可能真正解决好民生问题。

□ 王利明

温州“20年住宅用地期限到期”事件，引发了社会广泛关注，也引起了对《物权法》第149条关于住宅建设用地使用权自动续期规则的争论。在《物权法》起草过程中，我作为十届全国人大法律委员会委员，多次参与了《物权法》第149条的讨论。其实，《物权法》最初的几稿并没有规定住宅建设用地使用权自动续期规则，但法律委、法工委在后来组织的调研中发现，我国沿海一些城市土地使用权改革比较早，土地使用权的期限较短，有的住宅建设用地使用权都已快到期，这就产生了一些现实问题，即在住宅建设用地使用权到期之后，是否应当续期？如何续期？如何保护公民的房屋所有权？带着这些问题，法律委、法工委专门进行了多次讨论，并在《物权法》的全民征求意见稿中增加了目前的规定。

在讨论中，关于住宅建设用地使用权期间届满后应当自动续期问题，大家意见比较一致，没有太大分歧。所谓自动续期，是指住宅建设用地使用权的续期不需要报政府部门批准，也不需要当事人提出申请，就可以自动延长。大家普遍认为，住宅建设用地使用权到期之后，要求建设用地使用权人办理延长手续，操作起来确有困难和不便之处。因为在现代社会，房屋所有权大多采取建筑物区分所有的方式，小区内部的住户众多，难以都到政府部门办理续期手续。尤其是在当事人申请续期后，如果政府不予批准，则公民的房屋所有权将难以获得法律保护，这也是老百姓特别担忧的问题。因此，《物权法》第149条规定了住宅建设用地使用权自动续期的规则。另外，住宅建设用地使用权自动续期也可以避免因申请审批等环节而产生的费用和成本。

这一规则的制定有其社会背景和法律制度背景，按照当时《土地管理法》第58条的规定，“土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的”，“由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权”。《城镇建设用地使用权出让和转让暂行条例》第40条进一步明确规定：“土地使用权期满，土地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权由国家无偿取得。土地使用者应当交还土地使用权证，并依照规定办理注销登记。”也就是说，土地使用权到期不批政府就收回，要保护老百姓的利益，就必须突破这一规定。《物权法》第149条确立了住宅建设用地使用权自动续期的规则，明确了住宅用地不适用《土地管理法》的规定，这就保护了老百姓的居住权、保护了老百姓的基本财产，真正给老百姓“吃了一颗定心丸”。

对于自动续期的期限，《物权法》并没有作出具体规定，按照当时法律委的讨论意见，这主要是考虑到，在住宅建设用地使用权到期之后，可能因为一定事实的出现，使得自动续期没有必要。这主要有如下几种情况：一是房屋已经灭失。例如，房屋所有权人拆毁房屋，或者房屋因自然原因而灭失，如地震。二是房屋被征收。在征收以后，房屋所有权已经转归国家所有。三是土地性质改变，即土地由住宅用地改为工业或商业用地，在此情况下，已经不符合自动续期的条件。正是因为上述原因，《物权法》第149条并没有对住宅建设用地使用权的延长期限作出规定。因此，从该条的制定过程来看，《物权法》只是没有明确规定住宅建设用地使用权的延长期限，但并没有规定住宅建设用地使用权的期限可以无限延长。

关于住宅建设用地使用权自动续期是否收费的问题，《物权法》确实采取了回避的态度。在讨论这一问题时，争论十分激烈，后来《物权法》最终回避了这一问题，没有作出规定，主要原因在于：一方面，该问题关系到广大群众切身利益，需要慎重对待；另一方面，从当时的情况来看，住宅建设用地使用权到期的情况还很少，问题还不突出，仍有时间对此问题作进一步深入研究，然后在此基础上做出科学合理的规定。另外，也有不少人认为，“国不与民争利”，如果将来国家富裕了，是否还需要收取过高的土地出让金都不确定，更何况延期费用的收取？但是，现在许多地区出现了住宅建设用地使用权到期的现象，住宅建设用地使用权续期收费问题也引发了社会广泛关注，问题日益突出，这一问题成为亟需解决的现实问题。对此，立法机关应当及时作出回应，尽快针对收费制定相关规则，这有利于消除对《物权法》相关规则的误解，全面贯彻执行《物权法》。由于《物权法》属于基本民事法律，住宅建设用地使用权续期收费问题也涉及老百姓的基本财产权利保护，应当由全国人大制定相关规定，或者授权国务院做出相关规定，这有利于确立一个全国统一的规则，各地不能自行其是，制定过高的收费标准损害公民的财产权。

《物权法》第149条本来是为保护老百姓财产权而设，收费过高会使立法效果大打折扣。房屋是每个公民的基本财产，对于绝大多数公民来说，公民的房屋也是公民的安身立命之本，其居住的房屋可能是其终身的积蓄，保护公民的房屋所有权就是保护公民的基本财产权、居住权和基本人权。什么是“民生”？最大的民生就是公民的财产权问题。公民的财产权问题解决不好，就不可能真正解决好民生问题。老百姓购买商品房之后，取得了无期限的房屋所有权，但由于其只享有一定年限的建设用地使用权，期限届满以后，如果建设用地使用权连同地上建筑物一同返还给国家，则买受人的房屋所有权将不能得到有效保护。《物权法》第149条的立法目的就是为了保护老百姓的居住权、财产权，因此，全国人大制定相关规定或者授权国务院制定相关规定时，即便规定住宅建设用地使用权续期需要收费，也不应当收费过高。如果把续期收费的标准制定得过高，甚至与土地使用权出让费等同，老百姓可能交不起续期费用，这相当于变相剥夺了老百姓的财产权，显然违背了《物权法》保护公民财产权的立法目的。



参考与借鉴

用好重大事项决定权

□ 曾庆辉

重大事项决定权是我国宪法和法律赋予地方人大及其常委会的一项重要职权。宪法和地方组织法中的规定，为地方人大常委会行使重大事项决定权提供了明确的法理依据，充分表明人大常委会行使重大事项决定权具有法定性。

近年来，地方人大及其常委会在宪法、法律框架内，对重大事项决定权的行使进行了不断的探索和实践，取得了很大的成效和进展。但限于法律和制度等方面欠缺的原因，重大事项决定权范围界定模糊、职能虚化、操作困难、刚性不足等问题依然存在。同时，各地方人大及其常委会在实践中也缺少有关这方面可资借鉴的成熟经验。这些都导致了长期以来重大事项决定权在实践中难以充分有效地发挥其应有的作用，客观上也削弱了人大的职权。

其困惑主要表现在以下三方面：一是什么是重大事项？重大事项的范围是什么？实践中对重大事项的范围界定、决定程序以及人大如何受理等缺乏明确规定。二是如何启动重大事项决定权？政府哪些事项应当提请人大审议？选择重大事项的原则是什么？如何向本级人大报告？政府很难选择也很难把握，提请人大及其常委会审议决定的重大事项管道不畅，导致重大事项决定权启动困难。三是重大事项决策失误应承担什么责任？如何追究责任？同时，人大及其常委会自身在行使重大事项决定权上也存在认识不到位、范围不清楚、程序不完善、形式不充分，甚至不愿、不敢行使等问题。

如何有效行使重大事项决定权，是我们必须着力解决的问题。只有依法做实重大事项决定权，才能逐步缩小人大制度设计与实际功效的差距，进而稳妥有效地发展和完善我国的人大制度。针对存在的问题，可从以下层面对重大事项决定权作出细化和完善。

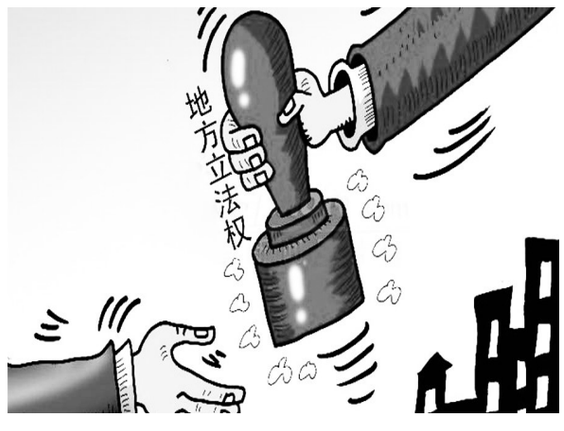
明确重大事项的范围。从实践来看，地方人大常委会对重大事项的界定一般采取具体列举、原则规定、兜底条款等相结合的办法。通过对重大事项决定权范围的明确界定，便于人大和政府在实践中具体操作。

主动争取党委的领导和支持，实现党的领导权与人大重大事项决定权的统一。人大常委会在作出有关重大事项决定前，应坚持向党委报告，并提供和说明重大事项的目的与意义，征得党委的原则同意；党委也应注意发挥人大常委会的作用，及时提出意见建议。这样不仅保证人大决定权与党委的中心工作合拍，与党委的工作部署相一致，而且能够保证人大及其常委会所作出的决定更加符合实际，能够得以贯彻实施。

有健全的制度和严格的程序作为保障。做好建章立制工作，细化和完善重大事项的提出、调研、审议以及表决等操作程序。重大事项决定后，持续跟踪督办，保障决定在贯彻过程中不走样、有实效。如，建立重大事项“年度清单”制度，即每年年底政府根据经济社会发展实际情况，研究提出下一年度拟提请本级人大常委会讨论决定重大事项的建议清单，报本级人大常委会征求意见，由政府修改完善并报本级党委研究同意后，列入人大常委会和政府的年度工作要点。“年度清单”通过一套完整的严格的程序，明确政府提交重大事项清单的原则及具体事项、人大受理政府提交重大事项清单的原则及办理程序，保障人大常委会每一个重大决定的出台都经得起推敲和检验。

严格执行重大事项决策责任追究制度。法律的生命力在于执行，重大事项决定权的关键在于落实。对于政府对人大及其常委会作出的重大事项决定权不依法执行或者故意不执行，导致公民、法人和其他组织的合法权益或者公共利益、国家利益受到损害，或者造成不良影响的，应该如何处置？因此，必须加强对相关执行机关贯彻实施重大决策的跟踪监督，通过视察调研、检查、专题询问、工作评议等办法，督促重大决策执行到位。对那些干扰、拖延的，甚至顶着不办的，要采取质询、调查、罢免、撤职、撤销等法定程序严格执行责任追究，以保证重大事项决定权的权威性和严肃性。

从目前来看，地方人大常委会的重大事项决定权显然还是一个薄弱环节，还有很多问题亟待深入研究并加以解决。人大及其常委会在履职过程中，就应更加积极、主动作为，将做实重大事项决定权摆在更加突出的位置，完善方法和程序，规范行使权力，依法讨论、决定重大事项，促进决策法治化、民主化、科学化，实现重大事项决定权由虚到实的转变。



（上接1版）浙江省桐乡市委书记卢跃东说，作为世界互联网大会永久举办城市的桐乡市，发展重点就是打造“一业一网”，“一业”就是旅游业，“一网”就是互联网，聚焦“一业一网”首先就是要把这两大产业做大做强。在他看来，“一业一网”其实就是两种理念，一是绿色、创新的理念，二是民生、共享的理念。以旅游和互联网的思维发展经济，以旅游业发展驱动新型农业化、新型工业化、新型城镇化和服务业现代化；以信息化引领新型农业化、新型工业化、新型城镇化和服务业现代化，走出一条可持续发展之路，走出一条创新驱动发展之路。

跳出农业看农业发展农业。小康不小康，关键看老乡。“三农”是全面小康的短板，“三农”工作成效直接决定全面小康的进程和质量。随着经济发展进入新常态，一方面人们消费理念发生显著变化，对消费的安全性、多样性、体验性等提出了新的要求；另一方面传统农业地难种、人难留、钱难挣、事难办等矛盾日益突出。如何破解难题，加快补齐短板？“十三五”规划建议明确指出，要推进农业一二三产业融合发展。

湖北省宜昌市夷陵区近四分之三的版图为农村、近三分之二的人口是农民，是典型的农业大区。在区委书记刘洪福看来，传统农业不可怕更不可弃，可怕的是理念传统、思想守旧。农业农村是财富不是包袱，须跳出农业发展农业。特别是县域经济，一头连城，一头接乡，多数以农业为主导，这就要求必须把握农业与工业、服务业的内在联系，牢固树立大产业、大融合的理念，善于跳出农业抓农业，借助工业化、信息化等手段来发展农业，真正实现工农互动、城乡互补，让农业成为有税收、能赚钱的产业，成为区域经济的定海神针。

从昔日的“北大荒”到今朝的“北大仓”，黑龙江农业经历了革新性的变革，粮食产量实现“十二连增”。黑龙江省桦川县委书记郭广福谈到，坚持问题导向，围绕农业供给侧需求，重点要在调结构、促改革上做好创新文章。他们借鉴美国地区生产专业化型农业、以色列开源节水型农业、澳大利亚混合型农业以及日本农协经验的先进做法，与俄罗斯远东地区合作，发展域外种植业，与韩国等国家合作，发展农机组装和销售，不断丰富现代农业发展的内涵。

团结班子，依靠群众，最大限度凝聚智慧和力量

习近平总书记十分形象地指出，“羊群走路靠头羊”，县委书记是一班之长，要做班子的带头人。县委书记直接面对基层群众，必须坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，自觉贯彻党的群众路线，心系群众、为民造福。

县委书记要带出一个团结高效的班子。如果县委班子不团结，不出力量，不出效率，县委书记的工作很难有效开展。县委书记的工作方法中最重要的就是坚持民主集中制。黑龙江省绥棱县委书记王安认为，“班子强不强，关键看班长”。他坚持敞开言路，从不搞“一言堂”；坚持把问题摆到桌面上来讨论，努力做到集体决策、科学决策；坚持开展批评与自我批评，把话说在当面，对事不对人，不搞“一团和气”。

山东省栖霞市委书记李宁有深刻体会，她认为县委书记“要做‘班长’而不是‘家长’”。作为“班长”，说话有权威、容易受尊重。但越是这样，头脑越要保持清醒。民主集中制不只是制度，也是方法。在她看来，“倾听”是做好班长的基本功，多听班子成员发言，少替他们代言。“协调”也是班长需要把握好的重要工作，多做“将相和”，不使“离间计”；唱好“群英会”，做到总揽不包揽；避免因“一切行动听指挥”而出现决策不科学的现象。

县委书记要打造一支坚强可靠的干部队伍。“治国先治吏”，县委书记“治县”也是如此。怎么选人、怎么用人，不仅反映县委书记的从政品质，更反映县委书记的领导能力。用人水平的高低，直接影响到每项决策的贯彻落实，影响到政府和干部在百姓心中的形象，影响到基层社会的稳定。在选人用人的标准、方法上，县委书记们形成了共识。

一是用其所长。“骏马能历险，力田不如牛。坚车能载重，渡河不如舟”。在选人用人上，县委书记们认为应努力做到扬长避短、人岗相宜、人尽其才，给干部提供一个能够实现自身价值的舞台。

二是用当其时。李宁提出，每一名干部都有一个干事创业的“黄金时期”。当干部还不够成熟时，“拔苗助长”式地过早使用，不仅影响工作，而且会使干部因抗压能力不足而出现心态疲惫的“枯萎”现象；如果干部使用太迟，错过了最佳时期，干部的爆发力和工作激情会减弱。只有在恰当的时机，把干部用到恰当的位子上，才能使干部使用效益最大化。

三是厚道包容。县委书记须有厚道包容之心，包容干部不同的性格，不同的处事方式，甚至非原则性的缺点不足。对工作中的失误不过于求全责备，要保护干部的积极性。李宁提出，县委书记要做“吸铁石”，不做“试金石”，要坦诚对待干部，持包容之心像“吸铁石”一样凝聚干部，最大限度汇聚起“一队人”的智慧和力量；要充分信任同志，做到用人不疑、疑人不用，坚决不让干部有惴惴不安、“被试探”的感觉，让大家能甩开膀子、放开手脚，大胆干事业。

四是从严教育。从严教育主要体现在对干部思想上的正确引导，下功夫教育干部树立正确的世界观、人生观、价值观，把上级的政策精神讲清楚、讲透彻。教育形式多种多样，也可以生动活泼。在栖霞，春节后上班第一天就把常委会开到了贫困村庄；在阳信，组织1100多名县镇村三级干部到临沂红色教育基地、苏州农村干部学院等进行培训。

五是公平公正。客观地看待干部，公正地评价干部。王安认为，选人用人应一切从大局出发，不存私心、不谋私利；不搞远近亲疏、不拉帮结伙。同时，要奖惩并举、赏罚分明，以此树立正确的用人导向。

县委书记要依靠基层党组织和广大党员。配齐配强村级党组织的领导干部，规范村级党组织建设，通过基层党建引领基层工作，是县委书记的重点工作。山东阳信县委书记马福祥说，通过引导15个少数民族村进行公开透明换届，解决了改革开放以来从未换届的问题，将民族团结进步工作的主动权牢牢掌握在党组织手中。郁南县在农村治污工作中，充分发挥村党支部的动员引领作用，重要事项由村党支部组织村中党员、教师、群众代表共同商议落实；栖霞县委下派一大批年轻干部到村担任“第一书记”，引导村内以及本村在外工作的“能人”回村担任支部书记或选任村委会主任，县委常委每年都必须为村干部上党课，各村组织之间经常组织交流学习活动。

县委书记要打牢坚实深厚的群众基础。群众是县委书记最根本的力量源泉。县委书记要深入到群众中调查，研究群众所思、所想、所盼、所怨。为农村治污项目的顺利开展，廖鹏洲组织班子成员对全县867个村组进村入户走访；马福祥组织相关人员对全县11万户居民逐村逐户逐人走访，组织县领导干部在15个少数民族村分别建立联系点。一些县委书记还充分利用信息化手段了解民意。例如，王安到任后即开通了书记微信，并坚持每天查看，开通后不到一周，就通过这一方式了解到了当地各类大小民生问题80多个，他要求班子成员、中层干部全部开通微信。

找准载体和切入点是群众工作的法门。廖鹏洲谈到，“我们时常觉得群众工作难做，其实是没有找准载体和切入点”。以什么事情作为载体和切入点呢？县委书记“要着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，特别是要下大气力解决好人民不满意的问题，多做雪中送炭的事情”。群众工作千头万绪，首先要做的是“雪中送炭”。对廖鹏洲而言，切入点在农村污水治理这一长期困扰村民的难题；对马福祥而言，切入点在民族团结这一影响阳信回汉群众矛盾、社会稳定的难题。通过找准切入点，解决了老大难问题，也密切了党群关系，使得基层群众基础更加坚实。