

科学利用有限资源 推进土地管理制度改革

时间:2010年08月10日 11时15分 来源:红旗文稿 作者:黄小虎

字号: [大字体 中字体 小字体] 我要评论

随着我国经济的快速发展和人民群众对居住需求的不断增加,土地的稀缺性日益显现。推进土地管理制度改革,促进有限的土地资源得到科学、高效的利用,是贯彻落实科学发展观的必然要求。

一、政府管理职能与国有土地的经营职能分开

党的十七大提出,要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。根据中央的精神,反思我国土地管理体制,一个突出的问题,是政府既负责土地管理,又负责国有土地经营。经营是市场主体的活动,具体到国有土地的经营,就是要保值增值,追求土地收益最大化。把这个作为政府的职责,客观上使各级政府成了市场竞争的主体,这是我国土地管理失控,产生一系列问题的主要制度根源。我国的土地出让制,主要是借鉴香港的土地批租制。但香港的土地管理与土地批租(即经营),分属不同的部门,并且把政府的土地收益纳入基金管理,杜绝了支出使用的随意性。我们的做法,是在社会主义市场经济尚未建立以前形成的,有其历史必然性和合理性。但随着市场经济的建立和发展,其弊端越来越明显,应当成为改革的重点。有些西方市场经济国家,如荷兰,政府的土地管理十分严格,法律规定,凡土地买卖,政府有优先购买权。同时,法律还规定,政府不得通过土地获取任何收益。政府购买土地的目的,是控制房价,解决居民的住房问题。香港和荷兰的经验表明,在成熟的市场经济体中,政府管理部门不能同时又是市场经营主体。我国城市土地国家所有,经营性土地的地租即土地收益不能取消,但获取方式必须改革。

参照国有企业改革的经验,可以考虑成立专门的国有土地公司等经济组织,把需要经营的国有土地交给他们参与市场运作,或转让,或出租,或联营,或入股,负保值增值的责任,并向国家财政上缴土地收益。这些经济组织作为市场主体,按照统一的市场规则,接受政府的调控和监管。由于是国有公司,必要时也要服从国家的要求,承担一定的土地参与宏观调控的责任。

随着财税体制改革的深化,国家对土地收益的使用支出,也要严格规范,杜绝“寅吃卯粮”的短期行为。把经营土地的职能分解出去以后,各级政府就可以集中精力加强土地管理。其核心职能,一是严格实施土地利用规划,加强土地用途管制;二是平等保护各类土地产权,构建城乡统一的土地市场;三是运用土地政策,参与宏观调控。耕地保护是土地利用规划和用途管制的实施,地价管理和土地市场管理是土地产权保护的延伸,也都需要加强。为了保证土地管理各项职能和工作的落实,还必须加大土地督察和监察工作的力度。

至于非经营性的国有土地,例如划拨供地、低价供地等,作为土地政策参与宏观调控的手段,仍由政府负责运作,对此应建立规范、公开、透明的程序,接受社会的监督。

二、改革国家规划体系和土地规划管理体制

求是重点文章

- 刘洪:推动首都社会主义和谐社会建设
- 吉炳轩:深化文化体制改革 加快文化产
- 推进三项重点工作 促进社会和谐稳定
- “十二五”:加快工业发展方式转变的关
- “十二五”期间我国经济社会发展的国际
- 柳斌杰:开创新闻出版业改革发展新局面
- 在深化改革中推进经济发展方式的根本转
- 涂元季:钱学森的系统科学思想及其实践

红旗文稿推荐

- 文平:经济上的巨大成功证明了中国政治
- 窦含章:谁在挑战西方自由主义制度
- 朱富强:诺贝尔经济学奖促进经济理论进
- 王韩民:如何从整体上提升我国的软实力
- 刘志明:金融危机动摇了世界对西方资本
- 人民币汇率:必须澄清的几个问题

图片资讯



目前我国由各部门分别编制相关的全国性规划，这些规划最终都要落在土地上，因此必须与土地规划相衔接。但是，由于各部门从自身工作需要出发，各自制定不同的土地分类标准，并分别开展相关资源调查，编制各自的地理信息系统，导致在此基础上制定的各部门规划，不能与土地规划很好衔接，在实际工作中产生混乱并造成极大浪费。

鉴于此，需要对国家规划体系作出调整。当务之急，是制定全国统一的土地分类标准，废止部门标准，以利各类规划与土地规划的衔接。下一步，可借鉴世界多数国家的经验，由一个部门负责开展资源调查，并编制国家基础地理信息系统，供各政府部门和全社会使用。各部门不再开展普查性资源调查，不再编制各自的地理信息系统。最终，要理顺国家规划体系。第一，编制国土规划作为国家发展的中长期规划。国土规划的主要内容：空间布局（包括功能分区），生产力布局（包括国家重点投资项目），重大基础设施和国土整治项目，等等；第二，现行的经济社会五年发展规划，作为国家发展的近中期规划；第三，土地利用规划作为落实以上两个规划的保障性规划，发挥具体衔接各部门规划的龙头作用。各部门依据以上三个规划，把工作重点放在编制相关专项规划上，不再编制部门的全国性规划。以上改革如能实施并到位，将大大改变目前部门分割、地区分割的局面，是实现现代化过程中从必然王国到自由王国的一大飞跃。

我国目前的土地利用规划，由政府组织编制，并允许政府按照编制程序修改规划。结果，不少地方政府在规划颁布实施不久，就要求修改规划，使规划的严肃性和制约作用形同虚设。客观地看，在较长时期内，我国工业化、城市化处在起步布局阶段，不可预见的因素多，又缺乏经验，规划调整频繁的现象难以完全避免。但经过30多年的改革开放，特别是近十几年城市建设的快速发展，我国的土地利用矛盾日趋尖锐，有必要对城市的扩展加以严格限制，促使政府和社会集约利用存量土地。因此，有必要将各级土地利用规划上升为法律，由同级人民代表大会批准颁布，政府只有实施规划的义务，没有修改规划的权力。人大制定和修改规划，要遵循科学的程序并充分发扬民主，广泛听取政府和社会公众的意见。

三、切实实现土地的统一登记

土地登记，是市场经济的基础性工作。世界各市场经济发达国家都十分重视土地登记，普遍的做法是将土地及其附着物，如房屋、树木等纳入土地登记。由于历史的原因，我国现在实行的是分别登记，房屋由建设部门登记，树木由林业部门登记等。即使是土地，也没有做到统一登记，例如林地、农地、草地分别由不同的部门登记。这种现状，给市场产权主体带来不便，甚至导致管理上的混乱，已不适应市场经济的要求。例如社会热议的物业税，要求定期对物业价值进行评估，但在部门分割登记情况下，物业评估就很困难。2007年实施的《物权法》已明确要实行土地统一登记，因此，国家应当把土地统一登记，作为完善社会主义市场经济体制的重要抓手和打破部门分割局面的重要突破口，提到改革日程上来。

首先，要改革登记体制。成立专门的国家土地登记机关，把现在分散在各部门的土地、房屋、林地、草地、农地的登记工作集中起来，实行统一登记。各部门不再负责相关登记工作。土地统一登记，也要求实行统一的土地分类标准。

其次，改革地籍调查工作。为了切实保护土地产权，需要对登记信息，例如土地面积、建筑物及其他附着物、权属、历史变更情况等，进行调查。国外的地籍调查有两种做法：一种是由政府组织调查；一种是由产权人自行委托中介机构调查，后者对调查结果承担法律责任。第一种做法财政负担重、耗时长，后一种做法容易产生法律纠纷。为了推进土地统一登记工作，我国今后可以考虑不同地区采用不同方法。例如，有的地区由政府组织调查，有的地区由产权人委托调查，有的地区可两种方法并举。对委托调查的，调查结果还可由政府相关机关核查。

这样，可以加快土地登记进度，早日建立覆盖全社会的国家地籍管理信息系统。

(作者：中国土地学会副理事长)

[【打印】](#) [【纠错】](#) [【求是论坛】](#) [【网站声明】](#)

网站编辑：张亮

相关文章

- [国土部：土地违法问责不会爽约 年内肯定严格执行](#)
- [专家解读十二五城镇化：保障农民土地权益是关键](#)
- [黄小虎：解析土地财政](#)
- [国土资源部将启动省级土地整治规划编制工作](#)
- [农村土地私有化能解决当前的利益矛盾吗？](#)
- [土地整治，如何一亩顶两亩？](#)
- [南非土地改革政策亟待完善](#)
- [“土地财政”何时休](#)

发表评论

(评论仅代表评论者个人观点，不代表求是理论网立场和观点。)

- 1、发言人应遵守国家有关法律法规，并承担一切因您的言论而直接或间接引起的法律责任。
- 2、发表言论时请注意文明用语，所有评论经审核后发布，字数在1000字内。
- 3、本网拥有管理留言的一切权利。

名字： 验证码： 

匿名发表

网友留言

[查看更多>>](#)

[【《求是》简介】](#) [【关于我们】](#) [【联系方式】](#) [【招聘英才】](#) [【投稿《求是》】](#) [【投稿本网】](#) [【意见反馈】](#) [【网站声明】](#) [【红旗文稿】](#) [【网站地图】](#)

Copyright © 2009 qstheory.cn all rights reserved

求是杂志社版权所有 ICP备案编号:05083839

浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024*768