



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

地政“三角”缺了谁？

<http://www.fristlight.cn> 2006-11-20

[作者] 秋风

[单位] 人民网

[摘要] 调整土地管理制度，需要突破原来的思维模式，在中央以行政手段监督地方之外，再引入民众权利一维，从而形成中央政府、地方政府与民众之间的“稳定三角”，让各方相互制约。

[关键词] 地政;中央政府;地方政府;民众

中央政府 地方政府 农民群众调整土地管理制度，需要突破原来的思维模式，在中央以行政手段监督地方之外，再引入民众权利一维，从而形成中央政府、地方政府与民众之间的“稳定三角”，让各方相互制约。从国土资源部设立多个土地督察局，到整顿工业用地出让价格，到准备调整中央与地方土地收入比例，中央政府进行的新一轮土地政策调整力度相当大。不过，稍加分析即可发现，这些政策调整，大体上是围绕着宏观经济调控展开的，旨在通过控制土地占用达到抑制投资过热的目的。中央政府负有稳定宏观经济的责任，这样的调控当然是十分必要的，但是，若要从根本上控制地方政府的圈地冲动、保护农民权益，恐怕还需要从另外的角度想办法。中央与地方的博弈土地问题大体上涉及到中央政府、地方政府、农民、工业企业、开发商、城市居民等6个权利、利益或权力主体。从某种意义上说，地方政府与工业企业、房地产开发商的利益比较一致，地方政府官员希望创造出好看的政绩，获得较高税收，工业企业和房地产开发商可以同时带来这两者。中央政府则负有稳定宏观经济、确保社会稳定的责任，再加上从土地上得到的收入中央政府很少分享，所以，具有提高农民土地补偿标准、抑制房价过快增长的激励。因而，从某种程度上说，在土地问题上，中央政府与地方政府存在不同的利益诉求。但相对来说，在土地问题上，地方政府享有较大自由裁量权。因为，地方政府处于土地交易的核心环节。根据目前的土地制度，拥有土地的农民与需要土地的房地产开发商、与工业企业不能进行直接交易。相反，地方政府先用征用土地的办法，把土地从农民手中拿走，转手再将其建设使用权出让给房地产开发商或工业企业。这样，地方政府就成为土地商人。首先，在征地环节，压低农民土地补偿标准，或者截留、拖欠补偿款，或者以租代征。其次，在出让土地环节，为招商引资，可以廉价出让工业用地，甚至可能免费赠送，这导致了企业浪费土地，很多科技园、工业园、市场都空荡荡的。另一方面，地方政府为弥补这方面的损失，又会哄抬房地产开发用地价格，从中获利。可以说，目前的体制有利于地方政府在土地和房地产市场领域做“坏人”。而按照传统的思路，人们总是希望中央政府出面来管治地方政府，使其收敛攫取之手。中央政府也确实在这么做。中央政府的做法主要是：通过规划审批途径，减少地方政府占用土地的规模，用命令的方式要求地方政府提高工业用地出让价格，由中央政府的派出机构监督地方政府作出的土地决策。总之是借助中央政府的行政权威来约束地方政府的土地决策与执行活动。地政改革要保障农民权益这当然会收到一定效果，甚至是雷厉风行的效果，但从行政管理体制的角度看，这样的安排是否合理，值得三思。更重要的是，其中总有某些让人觉得怪异的逻辑：按理说，工业用地出让金主要归地方政府享有，但现在却是中央政府强令地方政府不得压低价格。这正好表明了土地行政调控可能遭遇的困境：地方政府缺乏在土地问题上合法、合规地做事的内在激励机制，而必须依靠中央政府从外部推动它。可以想象，这种外部管治很容易失灵。因此，一种具有长远效果的合理的土地管理体制，必须重新划分中央政府与地方政府的权力，并且最重要的是，在地方层面上嵌入一种能够有力地约束地方政府、使其行为合乎中央政府颁布之法律、政策的机制。这种机制的核心就是保障农民的权益。地方政府之所以能够玩得转土地财政，主要是因为，只要地方政府想征地，农民就无法拒绝，反正政府可以把一切用途都说成公共利益；对于地方政府开出的补偿标准，农民即使不满意，也无处寻找救济，行政申诉无门，法院又高度地方化。正是由于农民面对地方政府处于绝对弱势地位，所以，地方政府在征地环节就可以为所欲为。而正是征地成本低廉，让地方政府可以大方地上马面子工程，低价出让工业用地；同样是由于征地成本低廉，地方政府在商品房用地上也就有巨大的暴利空间。地价低廉导致地方政府疯狂圈地，也造成庞大的失地农民群体，危及社会稳定。可见，控制地方政府在土地使用环节上的种种不良行为，需要向征地环节上寻找解决办法，让地方政府不可能轻易地以低廉成本从农民那里获得土地。其实，站在农民利益

的角度，城市化、工业化未必是坏事。对农民来说，唯一重要的是土地征用补偿制度。一旦农民能够具有与地方政府讨价还价的能力，地方政府的行为自然地就会趋向合法合规。显然，农民要有能力与地方政府讨价还价，必须借助中央政府的力量。而让农民满意，也正合乎中央政府的长远目标。中央政府可以有两个选择。上策是推进土地制度改革。以往的教训表明，解决地方政府土地违法问题，必须让地方政府从土地交易过程中脱身，否则，政府官员利用权力从事商业性土地交易活动，几乎不可能不违法、不可能不侵害农民权益。因此，应当让农民与需要土地的企业直接交易，让农地直接转为工商业用地。这样，农民则直接与房地产企业或工商企业，两者至少在理论上是平等的，地方政府则只充当监管者和仲裁者。更重要的是，农民仍然可以保有土地的所有权，这样，农民就通过其土地用途的转换而融入现代城市经济体系中，从而不再产生新的失地农民。假如土地改革不大自然进行，那么，中央政府就应当考虑，更有效地为权益遭到地方政府侵害的农民提供救济。这就需要进行行政申诉，尤其是进行司法制度改革，让法院不受地方政府的控制，能够相对公平地就农民与地方政府间的土地纠纷进行裁判。总之，调整土地管理制度，需要突破原来的思维模式，在中央以行政手段监督地方之外，再引入民众权利一维，从而形成中央政府、地方政府与民众之间的“稳定三角”，让各方相互制约，而又各得其所，此系地政改革的正道。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

