

● 相关文献

- ◆ 环境与发展
- ◆ 战略环评与可持续发展
- ◆ 我国人口问题与社会持续发展
- ◆ 关于人口与可持续发展关系的...
- ◆ 农村城镇化进程中的环境保护...
- ◆ 海洋社会学：海洋问题的社会...
- ◆ 我国城市可持续发展对策研究
- ◆ 耕地资源可持续利用初探
- ◆ 人口素质与可持续发展
- ◆ 生态环境、文化理念与人类永...
- ◆ 绿色现代化是我国现代化的必...
- ◆ 协调人口与资源环境的关系...
- ◆ 城市人口规模与容量的理论思...
- ◆ 可持续发展的人口承载能力模...
- ◆ 人口、资源、环境与经济发展...
- ◆ 中国与可持续发展
- ◆ 如何推动整个社会走上生产发...
- ◆ 人口老龄化与可持续发展(摘...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 土地管理体制变革背后的深层矛盾

土地管理体制变革背后的深层矛盾

作者: 王小映 中国社会科学院农村发展研究所 出处: 中国经济时报

去年底我国决定实行省以下土地垂直管理体制，这意味着省级以下土地管理部门的官员将主要由上级土地管理部门管理。事实上，上收管理权力、强化部门权威的 land 管理体制变革很早就发生了。早在上个世纪80年代中期，面临改革开放后的第一次圈地浪潮，我国自上而下成立了专门的土地管理机构，开始实行城乡土地统一管理。进入90年代，面对第二次圈地浪潮，建设用地的主要审批权开始上收到中央和省级政府来行使，实行集中化的分级管理。这一次改革则实现了土地管理机构人事权力的上收，在省以下实行垂直管理。土地管理体制发生的几次变革，深刻反映了作为发展中的人口大国和土地资源紧缺国家，我国在土地资源利用和管理上面临的一系列深层次矛盾和冲突。

保护耕地与建设用地

我国是一个人口多、地少的发展中的人口大国。一方面，我国人口基数大，人均耕地少，可开发利用的宜农后备土地资源极其有限。而人口增长速度虽已大幅度减缓，但是人口总量还在增长。按照一般预测，未来三、四十年内我国都将面临人口持续增长带来的压力。面对持续增长的人口，粮食安全问题是我国经济社会发展中不能掉以轻心的一个基本的全局性、战略性问题。因此，在今后相当长的时期里，保护耕地、保障国家粮食安全必然成为我国土地管理的一项重要任务。

另一方面，我国又是一个发展中的国家，正处于工业化和城镇化快速发展时期。我国经济社会的全面发展、“三农”问题的最终解决都依赖于工业化和城镇化的快速推进。最终实现全国几亿农民的小康目标，需要通过向非农产业和城镇转移农民来富裕农民。按照一般预测，如果2020年我国人口总量控制在14亿左右，总体城镇化水平达到55%左右，届时将有近8亿人口居住在城镇。也就是说，在今后近20年中我国城镇人口将会净增约3亿人，平均每年增加1000万人以上。虽然，通过撤县设市、撤乡建镇、撤村建居，一部分农村人口会就地城镇化，但是，大部分农村人口还是要通过由农村向城镇的易地转移来进城。大量人口向城镇转移集中，将直接带动城镇住宅用地和各类公共基础设施用地需求的增加。

正是我国的基本国情和所处的发展阶段决定了，在今后相当长的时间里，我国将面临保护耕地与建设用地之间的尖锐矛盾，这是世界上许多国家现在没有和曾经没有过的。这一内在矛盾要求必须建立世界上最严格的土地管理和耕地保护制度，全面统筹保护耕地与建设用地之间的关系，在宏观上保持重大用地关系协调，在微观上保持农地利用、保护和农地转用过程中的利益均衡。而事实上，过去每一次土地管理体制变革都是在保护耕地与建设用地这一基本矛盾失衡、激化后中央政府做出的反应。

中央政府与地方政府

统筹协调保护耕地与建设用地之间的矛盾，需要积极发挥政府有形的手的作用，而不能单纯依靠市场手段来调节。但是，问题是对于这一矛盾着的两个方面，由于所处管理位置上的差异等各种原因，中央政府和地方政府有着不同的态度。中央政府更多关注的是带有全局性、战略性的宏观目标，如耕地保有量、国家粮食安全、农民利益保护和社会稳定等；而地方政府则更看重本地区局部的、短期的发展目标，如工业发展、城镇建设、土地资产性收益等。在处理保护耕地和建设用地的

关系问题上，中央政府和地方政府的优先目标不可能完全一致，分级管理体制也很难保障地方政府自觉地按照国家有关法律法规和土地利用总体规划的要求管理土地。

在分级管理体制下，地方政府为了追求本地区的率先发展和“以地生财”及其“政绩”，以各种形式变相规避上级政府的规划管制、计划控制和审批管理，违法违规批地，圈占并低价向市场供应土地，大量土地被乱占滥用和闲置浪费，造成土地市场秩序混乱。特别是，在征地中，以低价征收农民的土地，造成许多农民失地、失业、失去生活保障。实行省以下土地垂直管理，目的是要强化中央和省级政府的宏观调控能力，保障国家土地资源利用的全局性、战略性目标能够得到落实。

公共管理者与土地所有者

分析起来，地方政府之所以在土地问题上不能优先从全局利益和长远利益出发，其中一个不可忽视的重要原因是，在现行土地制度下地方政府在承担土地资源公共管理职能的同时，也承担着城镇国有土地所有者的职能。我国城镇实行土地国有制，法律虽然规定国务院是国有土地所有权的唯一主体，但是不可避免的是城镇国有土地的所有权职能必然要由县（市）人民政府来实际行使，城镇国有土地出让的大部分收益要归入地方财政，中央政府只能是法律名义上的国有土地所有者，而不可能成为经济上的国有土地所有者。

正是实际承担着国有土地所有者的职能，使地方政府拥有了“以地生财”的权利。也就是说，地方政府作为公共管理者的同时，也是在其所管理领域中逐利的“局中人”。地方政府在土地管理问题上，往往发生双重角色的混乱，甚至利用这种双重角色来“谋利”。很典型的就是地方政府以公共管理者的身份动用土地征收权低价征收农民集体土地并将之变为国有土地，然后以国有土地所有权代理人的身份予以出让，从中获取土地增值收益充实地方财政，或者在征地后低价出让国有土地使用权以变相获取合法或非法的租金收入。实际上，90年代中后期中央上收用地审批权的土地管理体制改革，就是在国有土地所有权“地方化”后不得不采取的举措。

条条与块块

在实践中，地方政府承担的土地资源公共管理职能和国有土地资产管理职能要由地方政府土地管理部门来具体执行，这就决定了地方土地管理部门处于了地方政府和上级土地管理部门不同工作目标的聚焦点上。在分级管理体制下，一方面，地方土地管理部门在业务上受上级土地管理部门的指导，在分级土地利用总体规划控制下，按照上级核定的用地计划指标，安排建设用地，保护开发补充耕地，执行土地资源利用公共管理职能；另一方面，地方土地管理部门还要按照地方政府的经济社会发展规划和实际需要保障各类建设用地，按照地方政府的要求代行国有土地资产管理职能。这就是说，保护耕地与建设用地之间的矛盾在实践中还具体表现在地方政府与土地管理部门之间的冲突上。

由于作为地方政府的一个职能部门，地方土地管理部门主要领导人的任免权在本级地方政府，因此，地方土地管理部门不得不完全听命于本级地方政府，土地管理部门自上而下的规划管制、计划控制、用地审批等管理措施的落实受到严重干扰。实际上，许多违法用地都得到了当地地方政府及其土地管理部门的事前默许，甚至一些地方政府的土地管理部门在本级政府的压力下和用地者合谋变相转用、占用耕地。比如，在最近国土资源部公布的一些严重违法案件中，多数违法主体就是地方政府，有的违法占地量很大地方政府土地管理部门不可能不事前知晓。实行省以下垂直管理，目的是通过强化部门的条条管理，以此来约束地方政府的行为。当然，实行省以下垂直管理，可能会加大条条和块块之间一些新的摩擦。比如，在建设用地审批方面，由于中央政府和省级政府拥有主要的用地审批权和人事权，在部门垂直管理的监督约束下，如何提高用地审批效率，及时、有效、合理地保障各类建设用地，这类问题如果处理不当就有可能成为新的矛盾焦点。

总之，我国土地资源利用和管理中面临的一系列深层次矛盾和冲突说明，要妥善解决我国经济社会发展中的土地问题，就必须进行全方位的配套改革和制度建设。这包括：建立和完善农用地分级分类保护体系，如以基本农田保护为核心的耕地保护体系、以基本草原保护为核心的草原保护体

系等；在保护农用地尤其是保护耕地的同时，加快建立和完善一整套农业支持和补贴体系，补偿农民因承担耕地保护、国家粮食安全保障、可持续发展等公共利益所承受的损失；改革征地制度，缩小征地范围，提高征地补偿标准，规范政府征地行为；建立新型的经营性农地转用制度，保障农民在经营性的农地转用和转出中拥有自主决策权，保障农民集体分享土地增值收益的权利；在必然要转用一部分农用地的情况下，通过完善土地租、税、费体系，保障将农地转用中取得的一部分土地增值收益持续稳定地投入到农用地开发、整理和农村闲散、废弃的居民点用地复垦、整理中去，建立和完善耕地补偿机制；修订和完善各级土地利用总体规划，使之更加切合各地经济社会发展的实际需要；深化城乡土地使用制度改革，完善以土地使用权为核心的土地产权制度，开通城乡建设用地市场；改革二元土地所有制基础上的城乡分割管理体制，完善以土地用途管制为核心的城乡土地统一管理；完善事实上存在的国有土地分级所有制，强化对土地资产性收益的专项管理；完善部门垂直管理体系，强化对地方政府的有效监督和约束。

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网