

【土地问题】

中国土地管理制度:现状、问题及改革

王万茂

(南京农业大学 土地管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:从介绍中国土地管理制度的现状,包括已经建立的有关土地管理的各项制度及其功能定位着手,论述现行土地管理制度执行效果及其存在问题并分析成因,在此基础上对中国土地管理制度的改革取向和发展趋势提出个人的见解、意见和建议。

关键词:中国;土地管理;制度;改革

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2013)04-0076-07

中国学术界和业界共同认为1986年是中国大陆地区土地管理制度开始建立的关键性的一年。因为这一年里发生了三件事:国务院发布了《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》;六届全国人大常委会通过并发布了《中华人民共和国土地管理法》;中共中央、国务院联名发布决定成立国家土地管理局。从此开始了中国土地管理制度的建立与完善的历程,从中央到地方各级人民政府设置土地管理部门,依法实施全国城乡土地统一管理。这项土地管理制度建立至今已经走过了二十多个年头,现状如何?存在什么问题?今后怎么改革?本人就此发表个人管见,以就教同行。

一、中国土地管理制度的现状

1. 管理模式

建国以来中国大陆地区土地管理模式经历了统管—分管—统管三个阶段。第一阶段(1919—1955)统管时期。由中华人民共和国中央人民政府内务部地政司主管全国地政。第二阶段(1955—1986)分管时期。土地管理职能分散于农村和城市政府各级有关用地部门,城市用地由房产局管理,农业部管理农村土地,铁道部管理铁路用地,交通部管理公路等交通用地,林业部管理林业用地,水利部管理水利工程用地,农垦部管理国营

农用地和荒地。“文化大革命”期间,土地管理机构大多被撤销,全国土地管理处于无序状态。1982年8月到1986年6月,国家实行城乡分管的体制。农牧渔业部下设土地管理局,城乡建设环境保护部下设城乡住宅局,部分恢复了地政管理职能。第三阶段(1986年至今)统管时期。1986年3月21日成立国家土地管理局,行使统管全国土地的工作职能,从国务院到地方各级人民政府设置土地管理部门,实行全国城乡土地统一管理制度。土地管理部门的地位急剧跃升,其他部门则由主管部门变为用地部门。

2. 管理体制

根据《土地管理法》及相关法律、法规的规定,我国土地实行分级管理体制,中国各级政府在土地管理的各项业务上都有相对明确的职能配置和分工。2004年国务院调整了省级以下国土资源主管部门干部管理体制,实行省级以下垂直管理体制,目的在于上收省级以下政府土地管理的权力。进一步加强了国家对国土资源的宏观管理,强化省级人民政府保护耕地的责任,推进依法行政进程。2006年国务院建立国家土地督察制度,设立国家土地总督察、副总督察,向地方派驻9个国家土地督察局,代表国家土地总督察履行监督检查职责,强化中央集中统一管理体制。

3. 管理制度

根据《土地管理法》,国家实行土地用途管制

收稿日期:2013-05-18 在线优先出版日期:2013-07-01

作者简介:王万茂,男,教授,南京农业大学土地管理学院博士生导师,中国土地学会顾问,原中国土地学会副理事长兼学术工作委员会主任,主要研究方向为土地利用规划与管理、土地科学体系研究。

制度。同时建立国土全覆盖土地利用总体规划制度。编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。实行最严格的耕地保护制度和集约用地制度。国家实行产业用地管理制度、土地市场制度(招拍挂制度)、土地调查制度(利用调查、权属调查)、土地统计制度(初始统计、变更统计)、土地评价制度(城市土地、农村土地分等定级估价)、土地登记制度(总登记、变更登记),并建立全国土地管理信息系统,对土地利用现状进行动态监测。至此,在我国基本建立并运行了适合中国国情的地籍、地权、地价和地用方面的管理制度。

二、当前中国土地管理面临的形势与问题

中国现行土地管理制度建立至今这段时期,正值中国实施改革开放战略,走中国特色社会主义发展道路,中国经济取得奇迹般的增长。自1978年改革开放以来,国内生产总值(GDP)持续以10%左右的速度增长,2011年中国GDP总量为47.16万亿元,成为世界第二大经济体,GDP占全球的份额由1979年的0.98%增至2011年的8.4%。与此同时,中国步入了工业化、城镇化快速发展时期。中国城镇化水平由1978年的17.9%增至2011年的51.27%,城镇人口数千年以来首次超过农村人口。

面对中国社会经济发展的大好形势,中国土地管理工作始终处于两难境地。一方面,中国是一个人口大国,理应将保障国家粮食安全、解决13亿人口吃饭以及子孙后代的生存与发展问题作为头等大事对待。“保护耕地就是保护我们的生命线”,这是中国土地管理要处理好的第一要务;另一方面,“发展才是硬道理”,工业化、城镇化是现代化发展的必由之路。土地是工业化、城镇化的物质载体,各项建设不可避免地要占用一部分土地其中包括耕地,保护资源与保障发展,是我国今天和今后相当长时期内需要认真研究和破解的两难问题,处理好这一对矛盾,是对中国土地管理制度和中国人民智慧与能力的严峻考验。

当今中国土地管理实践中出现了一些问题,引起学术界对中国现行土地管理制度的反思和对现行制度设计及其执行效率的质疑。中国实行世界

上最严格的耕地保护制度和节约用地制度,实际上耕地面积却逐年急剧减少,1996—2011年15年间减少1.24亿亩,减幅为6.4%。1996—2005年各类建设用地占用耕地面积达178.36万公顷,占这段时期耕地减少总量的15.26%。按照土地管理法规定严格控制建设用地总量,实际上城乡建设用地逐年扩展,1996—2009年13年间扩展3.8万平方公里,增幅为13.33%。随着城镇化进程的推进,政策期望农村人口减少伴随农村居民点用地减少,实际上城市用地增长速度快于人口增长速度和农村人地逆向变化,2005年城市用地人口弹性系数为2.09(合理限为1.12),1997—2008年12年农村人口减少13%,农村居民点用地增加4%。虽然出台了闲置土地管理办法,实际上大量闲置土地依然存在,2011年底全国闲置土地17.9万亩,2011年全国未开工房地产用地为21.3万公顷和未竣工房地产用地45.5万公顷,按1.5容积率计,可建32亿平方米和68亿平方米的房屋。村庄用地无法流转,全国闲置村庄用地达7万平方公里(1亿亩)。虽然在中国实行最严格的节约用地制度,实际上开发区用地无序扩张,2009年全国开发区用地面积3.86万平方公里,已超过全国存量城市建设用地3.40万平方公里,土地低效利用,2008年全国每亿GDP占用2281公顷,是世界平均水平的1.89倍。1992年中央和地方分税制施行以后,突显现行土地管理制度的“卖地机制”,造成城市化对土地财政的严重依赖,2010年全国土地出让收入2.9万亿元,占全国财政收入的71.6%。地方政府存在巨大的金融风险,2011年土地金融达11万亿元,为当年地方财政收入的3倍,为当年全国财政收入的1.6倍。面对上述种种政策执行中事与愿违的现象不得不引起人们的反思,是有关制度与政策设计出了问题,还是由于政府执行力有误而违背其设计初衷?中国现行土地管理制度面临着严峻挑战,对其改革的讨论自然地提上了议事日程。

目前我国学术界对我国现行土地管理制度改革取向存在三种不同意见:(1)实行土地管理的市场决定制。充分发挥土地市场在土地配置中的主导作用,政府发挥辅导作用。(2)实行土地管理的委托代理制。中央政府作为委托人将全国大部分土地下放给地方政府(作为代理人)代管,地方政府每年向中央政府交纳“土地占有税”。(3)实行土地管理中央集权制。从中央到地方各级政府土

地管理系统实行单线、垂直、封闭式管理。作者认为上述三种改革取向各有利弊,但以在现行土地管理制度框架内实行改革为上。以下就是本人关于中国现行土地管理制度改革内容的思考。

三、中国现行土地管理制度 未来改革取向

1. 重新确立政府角色定位,充分发挥土地管理主体的作用

《中华人民共和国宪法》第十条第一款规定:“城市土地属国家所有”。1998年8月29日修订通过的《中华人民共和国土地管理法》第二条第二款规定:“全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”。我国现行法律明确指出,国务院是国有土地所有权的代表行使主体(而非所有主体),是典型代理机制下的执行主体。实际上由于我国地域辽阔,各地社会经济发展不平衡,由国务院直接行使土地所有权是不现实的,于是国务院要用分级代理机制,委托省、地(市)、县、乡各级政府代理行使土地所有权。从法律上讲,各地方政府不具有代表国家行使土地所有权的资格,但具有代表国务院行使具体的土地管理职能。

值得指出的是,由于我国现行土地产权与管理制度,使得我国政府在一定程度上集所有、经营和管理三者于一身,在职能或权益上表现出重叠特征,但三者的利益并不重合,这就是我国现行土地管理制度种种弊端之根源所在。由于中央政府考虑的是国家整体和长远利益,而地方政府行为则多强调地方局部和当前利益,这就是常说的中央政府和地方政府的管理目标函数不一致。现实生活中保护耕地是中央政府的政策目标,而地方政府则以发展经济为其目标,这也就是严格的耕地保护制度的执行结果是耕地面积逐年减少的根源之所在,这就是我们常说的中央和地方政府之间的博弈。正是因为所有、经营和管理三种权益的重叠和冲突,在土地管理实践中不可避免地出现经营者利益为导向,所有者的权益被忽略,管理者的职能被弱化。按照委托—代理制运作分析,委托人(中央政府)追求土地所有权益最大化,而代理人(各级地方政府)却寻求在满足一定所有权益要求的条件下实现自我收益的最大化。可是这两个最大化的不重叠,其目标与政策导向是不一致的,在信息不对称的条件下,最终必将以损失土地所有者权益而告

终。这就是许多中央政府出台的政策无法按设计初衷得以执行或采取所谓的“下有对策”限度内执行,甚至冠以实行“差别化管理”的真实原因。

重新确立政府角色定位,除了要确立中央政府和地方政府的权利边界以外,主要突显政府的管理者功能,要充分发挥政府作为土地管理主体的作用。具体改革指向是政府不参与土地经营活动,将土地经营权交给国务院授权的国有地产经营公司负责经营,地方政府的财政收入可以通过开征不动产税来解决。实践证明,政府经营土地制度,实际上使政府扮演了“经营者”的角色,政府既是“运动员”,又是“裁判员”,这就决定了政府管理者功能的缺失。尤其是自1992年分税制建立以来,政府作为土地经营者的角色得到进一步强化,现行土地使用权出让制度的弊端导向是土地出让面积愈多,政府获得土地出让金愈多,地方财政收入越丰,最终形成了一个以出让土地为中心的有地就有钱,要钱就卖地,土地经营至上的怪圈,从而使政府作为所有者和管理者的角色形同虚设。这种制度安排使市场秩序混乱,管理过程不透明和企业行为扭曲,大量国有资产流失,同时为热衷于以权谋私的政府官员提供寻租机会。土地管理部门不参与土地经营活动,其建立初期就已经明确。当时国务院机构改革办公室对土地管理部门的定位就是国家行政管理体系中的执法部门和监督部门,同时是国有土地产权代表,承担着保护国家土地资源,防止国有资产流失的责任,不参与土地经营活动。

2. 尽快出台土地根本法律,构建良好的土地管理的法制环境

至今我国仅颁布实行《中华人民共和国土地管理法》,在土地管理过程中常常遇到该法与《草原法》《森林法》《农业法》《土地承包法》《渔业法》《城市房地产管理法》《城乡规划法》等法律如何协调和衔接的问题,在操作层面上未得到解决导致土地管理政策受制于现行土地法律框架而无法执行。究其原因就是土地上位法律缺失所造成的。

作为土地管理客体的土地,既包括城市土地,又包括农村土地;既包括农用地,又包括建设用地和未利用地;既包括耕地,又包括林地、草地和水地。这里所指的土地是广义的概念,不同时代的学者和相关法律由于其研究的出发点和侧重点不同,使“土地”这一核心概念及其特征的认识极不统一,见仁见智,这就造成我国土地立法上存在核心概念上的“硬伤”。1986年颁布《中华人民共和国

民法通则》第七十四条规定,“集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等是劳动群众集体组织的财产,属于劳动群众集体所有”。之后颁布的《土地管理法》《物权法》等均采用此种土地概念,其弊端将土地母概念及其子概念混为一谈,试想管理客体尚未明晰、权利边界尚未划定的土地管理制度在实践中如何执行?于是就出现了《土地管理法》在规定对林地、草原、水面、滩涂确权时,应依照《森林法》《草原法》和《渔业法》的有关规定办理也就不奇怪了。在《土地管理法》86条款中仅有4条款涉及城市土地,实难据其对城市土地实行科学管理。试问《土地管理法》中“土地”两字是指什么土地?依其既不能管理城市土地,又不能管理非耕地的其他农用地,由此得出的最终结论是《土地管理法》的法律作用仅限于耕地,难怪有人称谓《土地管理法》为“农业土地管理法”或“耕地管理法”。有限的法律效率的《土地管理法》怎能肩负城乡土地统一管理之重任,怎能管理全部土地提供法律保障?

土地是由各类用地包括耕地、林地、牧地、水域、建设用地、未利用地所组成。各类用地之间存在着彼此消长关系。既然是土地管理法就要管理农用地又要管理建设用地了。只管理农用地不管理建设用地,农用地是无法管理好的。为了明确土地管理制度的法律边界,必须明晰土地管理的客体,构建良好的土地管理法律环境,尽快颁布实施《中华人民共和国土地法》。这是中国现行土地管理制度改革的呼唤,也是多年来中国政府和学术界为之努力的至今尚未实现的目标。据我所知,1986年《土地管理法》文本在向人大常委会提交审议时的名称为《中华人民共和国土地法》,正式颁布却增加“管理”两字。1986年3月党中央、国务院就提出“抓紧制定《中华人民共和国土地法》”。1998年原国家土地管理局已草拟《中华人民共和国土地法》(初稿)。2010年9月在夏季达沃斯论坛上,温家宝前总理提出解决中国土地问题的有效途径,就是将其纳入《中华人民共和国土地法》的调整范围,弥补《土地管理法》的不足。

回顾中国土地制度改革的历程和《土地管理法》实施20多年来的实践经验,充分证明制定并明确公民在土地上的权利和义务,调整土地关系包括公法和私法关系,协调土地民事权利与土地行政管理之间的关系,出台包括土地上多种权利关系的根本大法,即《中华人民共和国土地法》是非常必

要也是势在必行。必须以广义“土地”概念作为土地立法基础,全面系统地设定各类土地权利及其法律地位,为中国现行土地管理制度改革提供良好的法制环境。

3. 实施土地权利登记,切实保护土地权利人的权益

孟子曰:“仁政必自经界始”。我国《民法通则》采用登记要件主义,买卖契约虽有效成立,标的物所有权并不当然移转,其所有权的移转必须以登记为要件。我国《物权法》规定,不动产物权的设立、变更、转让和消灭,经依法登记,发生效力。

土地确权是明晰产权主体和所有权归属,定界是确定土地权利边界四至,登记是土地权利的法律保障,发证是土地登记的法律文件。土地权利登记是土地制度改革的重要的基础性工作,长期以来,由于各种原因,这项关系产权制度建设的基础性工作进展不尽如人意。以2003年为例,全国有519.2万个村民小组,共颁发《集体土地所有权证》110万本,仅占村民小组的21.2%,土地登记覆盖率极低。这种现象与“重确权轻定界”的认识误区有关,甚至于形成“产权不明晰无法登记—未经登记的土地权利无法保障”的怪圈,打破这一怪圈的有效途径就是适时开展土地权利登记,借助登记推进明晰产权,否则产权永远是模糊的。从另外一个角度而言,在中国模糊产权之所以得以存在,就是没有认真开展土地权利登记工作。这里必须指出,定界是登记的基础和依据,定界就是要确定每宗地的边界线上界址点的坐标之后,该宗地在空间上才是唯一的,也就不会发生土地边界纠纷。当农民就像城市居民一样拿到属于自己的土地证书,保证土地权利合理流转,保障农民土地权益才有可能实现,否则,充其量属于理论探讨。

2011年我国有关部门联合下发了有关农村集体土地确权定界登记发证的文件,要求充分利用全国第二次土地调查成果,以大比例尺地籍图件为基础,查清农村每一宗地的权属、界址、面积和用途,这是中国土地制度改革中具有划时代意义的举措。只有通过宗地定界才能实现土地确权的实体化、物质化。如同我国公布钓鱼岛基点坐标和临海基线用以维护我国领土主权和海洋权益。土地权利具体体现在法律层面和经济层面,前者可称为土地法律权利即土地归谁所有,归谁使用;后者称为土地经济权利(土地物质权利),即谁占有哪里和多少土地,谁使用哪里和多少土地。定界体现土地权利

的初始界定,是法律上保护土地权利的要件。以登记的要件来判断土地权利的归属,而不依占有,这已为我国土地制度史和国际经验所证实。

我国《物权法》的颁布执行催生不动产统一登记制度问世,预计明年6月份将出台不动产登记条例,国家对不动产实行统一登记制度,有望解决目前存在多部门(农业、林业、渔业部门等)按地类发证,按地类经营和分散多头管理问题。

4. 转变土地管理思路,努力提高制度安排效率

人类社会发展对土地需求呈多元化特点,土地物质具有多样性和发散性,两者之间有赖于土地资源的合理配置。就宏观配置而言,政府与市场是土地资源配置的两个重要手段和路径,两者互补,不可替代,因为客观上存在“市场失灵”和“政府失灵”。在我国土地管理实践中,只重视政府作用,认为政府是万能的,而忽视市场作用,没有发挥市场在土地资源配置中的基础作用,这是我国土地管理制度效率低下的根本症结。微观配置而言,应当对现行土地管理思路进行反思,为什么中国现行土地管理制度设计的制度目标与实践后果反差如此之大?不得不对现行土地管理思路的科学性和可操作性提出质疑。如耕地保护只强调耕地数量,忽视耕地质量,更没有考虑耕地数量与质量之间的替代性,结果导致耕地数量还会减少,耕地质量也随之降低;建设用地管理只强调外延扩展,几乎不考虑内涵挖潜,“年年指标不够用,年年指标用不完”,导致城市用地规模一味地向外扩展,呈现“摊大饼”之势,制度设计导致低成本的大量占用耕地;对于土地用途管制的源头——城市用地管制束手无策,对于与城市用地存在消长关系的耕地则采取最严格的保护,难免有本末倒置之嫌,耕地保护后果背离初衷则不言而喻;城市用地随着城市人口增加而扩展,却没有估计进城的农民的承包地和宅基地又怎么管理而使其流动起来,导致农村人口在减少,而农村建设用地面积却在增加;又如为了保护耕地和基本农田面积,明知基层土地图数不符,却采取约束性指标从中央到地方层层分解,明知规划实施面临大量的不确定性问题,却采用确定性的用地指标加以规划控制;明知数年前编制的静态性规划却要据以控制数年之后的动态性用地计划,导致这种规划永远逃脱不了频繁地修改的命运,到底是规划编制方法不科学,还是规划思路出了问题?凡此种种还可以列举更多实例足以说明,中国现行

土地管理制度效率低下的主要原因之一是土地管理思路有失偏颇,在中国土地管理实践中出现了如诺斯所说的“制度悖论”,“现在经济发展过程中,人们本着追求经济利益最大化原则,所选择的某种制度,其变迁的结果却偏离了资源有效配置的方向,反过来成为限制自身利益和社会利益发展的根源”。

关于土地管理思路的转变与改革问题,应当注意两点:其一是树立制度设计总效果思想。当在各自为改进决策的前提下,对各种制度格局进行选择时,必须记住,将导致某些决策的改善的现行制度的变化也会导致其他决策的恶化。在设计和选择制度结构时,应当改善执行制度总的效果,以得大于失的行为和制度才是应当追求的。设计和选择耕地保护的制度和决策时,应当考虑对建设用地管理制度的正面和负面的影响,相反也同理。其二是树立土地需求概念的更新认识。人类对土地的需求属于引致需求或称为次生需求,也就是说,人类需要土地不是土地本身,而是土地功能。土地功能是其本底特性密切相关的,我们常把由土地质量特性和人类社会干预所决定的土地功能的过程称为土地利用。人类需要耕地,本质上是需要耕地的养育功能即耕地能够生产粮食;同样地,人类需要建设用地,本质上讲是需要建设用地的承载功能即承载建筑物和构筑物。对于土地功能的需求本质上就包含数量和质量两层含义。对于耕地来讲,在其上生产的粮食总产量是耕地面积(A)与单位耕地产量(B)的函数即 $V=f(A,B)$,换句话说,只要实现规划的粮食总产量就说明满足了人类对耕地的需求。这就是不同时期耕地面积未变,被养活的人口却增加了的原因所在。建设用地也是同样道理,相同面积的建设用地由于选择不同的建筑密度和容积率,却承载着不同的建筑面积。仅土地三维立体利用就可增加大量的建设用地,据有关研究表明,全国城市平均容积率提高10%,就可增加 40×10^8 平方米的建筑面积,按容积率1.5计算,可增加27万平方公里建设用地面积。又如北京市建成区10米深以上地下空间资源量为13.9亿立方米,可提供6.4亿平方米的建筑面积,相当于北京市存量建筑面积。

土地管理思路的转变具体体现为:(1)土地用途管制的指导思想应以作为源头的城市土地用途管制为主,不能本末倒置,才能缓解耕地保护的壓力。(2)耕地数量与质量并重管理,确保国家粮食

安全。保护耕地的实质是保护耕地综合生产能力,这才是保护国家粮食安全的根基,也只有这样才能给耕地保护政策带来转机和活力。(3)建设用地内涵外延并举管理,破解保护耕地与保障发展的“双保”难题。转变城市发展模式和土地利用方式,采取经济手段,加大处置闲置土地的力度,推进城市存量土地的二次开发利用,实施节约集约用地政策。(4)实行土地资源、资产与资本三位一体管理,显化土地的潜在价值,实施城乡土地“同地、同权、同价”的目标,推进城乡统一的土地市场的建立,提升市场在土地配置中的基础作用。(5)城乡建设用地与城乡人口增减挂钩,缓解城乡人地关系,推进闲置村庄用地流转利用,实施农村宅基地制度改革。盘活现存农村闲置宅基地并将其视为破解“双保”的关键性措施。(6)转变土地利用观念,树立由二维平面转变为三维立体的土地利用观,开发利用地上和地下空间。这是符合当代土地产权制度发展由地表产权向土地立体产权演变趋势的。

5. 营造良好的管理环境,降低制度执行成本

学术层面上讲,土地管理制度可分解为地籍管理制度、地权管理制度、地价管理制度和地用管理制度,前者可理解为后者四项制度的综合,也就是说,土地管理母系统是由地籍、地权、地价和地用四个子系统所构成,系统内存在着子系统与子系统之间关系和子系统与母系统之间关系,系统外存在土地管理系统与周围环境系统之间关系。同理,我国现行土地管理制度的改革,不仅与地籍、地权、地价和地用四项管理制度相关,而且与内部和外部环境相关,制度改革有着密切的联系。从这个角度来讲,中国现行土地管理制度改革有赖于土地信息管理制度改革、财税制度改革、行政管理体制改革、干部考核制度改革等,因篇幅限制,择其要者加以表述。

关于土地管理信息制度改革。土地管理信息是土地管理活动生存和发展的基础,是土地管理的重要资源,是实现土地管理有计划、组织、监督和控制职能的重要手段。回顾中国现行土地管理实践不难发现,许多不可思议的问题的主导成因不是制度设计本身而是土地本底信息扭曲、虚假、失真、不对称所造成的,基层土地地籍信息不实、不准,存在图数不相符的问题,却偏要以精确的土地利用规划指标层层分解落实,以实施土地用途管制;又如中国大陆地区基本农田面积大于耕地面积,却偏要在

规划中保持基本农田保护率不降低,基本农田保护面积不许减少,在这种地籍信息状况下,基本农田配置上山和下水也就不足为奇了。依据失真的信息作出的任何土地利用决策就不可能逃脱失效的命运,为了处理信息失真和不对称,后续土地管理活动必然付出高昂的制度成本。

信息失真产生的主要原因是信源与信宿之间的矛盾。要有效地防止失真,确保传输信息的真实可靠,除了改善获取和传输的技术条件外,最重要的是根据发送者(地方政府)与接受者(中央政府)各自的客观状况,协调好他们之间的利益关系,处理好他们的目标不一致的矛盾。如有可能,建立具有相对独立性和专业性的权威机构——中国土地调查局,以全国“一张图”为平台,建立集全国遥感影像、土地利用现状、土地利用变化、土地本底等多元信息,独立地完成土地数量、质量、权属、利用等本底信息的获取、处理、传输、更新等项业务,及时地为土地利用与管理决策提供真实的图件和数据。

关于财税制度改革。1994年我国大陆地区实行财政制度改革导致在其后中央政府逐步大幅度集中各地财力,同时默许地方政府大量收取财政外资金收入,包括来自“土地财政”的大量收入,以缓解地方政府财权与事权不匹配和财力紧张的困境。在现行土地管理法律框架下,地方政府以低补偿的形式大量征收农村土地,低价储备后高价转让给开发商,获得大量的土地转让收入,同时又通过财政担保和土地抵押的方式取得大量的银行贷款来投入城市建设,由此形成“征地—土地收入—银行贷款—城市建设—征地”不断滚动开发循环怪圈,现在这种势头有增无减。以2009年为例,全国与土地相关税收收入达3077.03亿元,其中房产税804.64亿元,城镇土地使用税820.97亿元,土地增值税719.43亿元,耕地占用税632.99亿元;全国土地出让收入1.6万亿元,占当年地方财政收入的48.8%,约占当年GDP的5%;全国地方融资贷款却高达7.66亿元。虽然政府的土地财政增值发挥了正面的推动作用,对于工业化和城镇化作出了积极的贡献,但随着历史的演进,其弊端日益凸显。问题出在地方,而根子却在国家的制度安排上。当今中国的土地财政已成为保护耕地政策不能得到落实的主要原因;由于其与民争利,成为社会分配不公的重要原因;土地财政和土地金融透支未来,孕育着政府信用危机和财政金融风险。

土地财政金融制度的改革方向首先应当是把

土地经营职能从土地管理部门分解出去,成立独立的国有土地资产管理委员会,由其经营国有土地,参与市场运作,通过转让、出让、联营、入股等途径,使这部分国有土地保值增值。同时向国家财政上交土地收益,各级政府的土地管理部门专注于管理,保证其职能不错位,避免与民争利。建立财产税(物业税)制度,保证地方政府从存量土地获取稳定的税源,摆脱对增量土地的依赖,从根本上改变外延扩张的增长方式和土地粗放利用方式。强化土地利用规划制度,改变现行的“软约束”的规划体制,将各级土地利用规划上升为法律,由人民代表大会批准颁布,政府没有修改规划的权力,只有实施规划的义务,从根本上管住城市用地增长边界和堵住城市用地外延扩张,改变土地利用方式,提高土地集约利用水平,从土地利用源头上加强土地用途管制,真正把保护耕地和基本农田政策落到实处。

参考文献:

[1](美)R 科斯,A 阿尔钦,D 诺斯,等. 财产权利与制度

变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 上海:上海三联书店,2003.

[2] 马洪,孙尚清. 西文新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,1999.

[3] 吴次芳,靳相木. 中国土地制度改革30年[M]. 北京:科学出版社,2009.

[4] 陈健. 中国土地使用权制度[M]. 北京:机械工业出版社,2003.

[5] 王万茂. 土地资源管理学[M]. 北京:高等教育出版社,2010.

[6] 王群. 中国省区土地利用差异实证研究[M]. 北京:中国大地出版社,2006.

[7] 陈志龙,刘宏. 城市地下空间总体规划[M]. 南京:东南大学出版社,2012.

(责任编辑:刘浩)

Chinese Land Management System: Status Quo, Problems and Reforms

WANG Wanmao

(College of Land Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: In the paper, the status quo of Chinese land management system was introduced, and from the angle of the various regulations of land management and their functions, the performance effect of the current land management system as well as its existing problems and causes was analyzed. Finally, some personal views and suggestions were provided for the reform and future trend of Chinese land management system reform.

Key Words: China; Land Management; System; Reform