

土地出让腐败频发原因何在 PDF转换可能丢失图片或格式，  
建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/292/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9C\\_9F\\_E5\\_9C\\_B0\\_E5\\_87\\_BA\\_E8\\_c67\\_292133.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/292/2021_2022__E5_9C_9F_E5_9C_B0_E5_87_BA_E8_c67_292133.htm) 所谓土地出让，是指国家将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。它是土地进入土地一级市场法定的主要途径。由于土地具有增值功能，且属于不可再生资源，按照市场供求规律，土地供给的稀缺性与需求的无限性，便成了经济转型时期权力寻租高速谋利的集中领域。我国土地资源数额巨大，极易滋生土地出让腐败。的确，土地出让腐败在各地时有发生在土地出让过程中，相关国家工作人员，利用职务之便以权谋私、弄权渎职、贪污挪用、行贿受贿、挥霍浪费，导致国有资产的大量流失，损害社会正义和社会公正，危害市场经济的健康发展，损害政府在民众心中的形象。为从制度上规范土地出让行为，有必要在制度层面对土地出让腐败发生的原因进行分析。土地供应制度存在缺陷在我国，所有权归国家的土地的使用权出让，必须由政府主导，土地使用权方进入土地一级市场。由于实行政府垄断土地一级市场制度，任何企业和个人要取得土地使用权必须通过各级政府，要么由政府行政划拨，要么通过土地出让。正是因为土地资产的重要性和土地一级市场的政府垄断性，围绕着土地，政府和市场上的企业或者个人发生着频繁往来。这个过程，既是政府行为，又是市场行为，极易产生腐败。正如农业部政策司原司长郭书田所说：“土地出让金成为地方财政的重要来源，每年约有5000多亿元，属于预算外资金，是土地严重流失的强劲驱动

力。”土地供应制度的缺陷主要表现在土地审批制、土地配置双轨制和土地出让“拍卖挂牌招标协议”制度等方面。土地审批是政府权力介入土地市场的根本手段，这也是土地出让腐败最根本的体制性根源。土地出让环节中，审批的权力在市（县）级政府，以及市（县）的国土资源局手中。这些有审批权的单位及其领导，在监督缺位情况下和土地腐败暴利的驱动下，极可能发生权力寻租。比如在“慕马大案”中，辽宁省沈阳市原副市长马向东想批多少土地给黑社会性质犯罪组织老大刘涌便可以批多少，令人震惊。我国实行的土地配置双轨制，增大了发生土地出让腐败的可能性。政府通过无偿的行政划拨和有偿的土地出让两种方式供应土地。在法律规定不明确和监督不力情况下，企业为了无偿占有国有土地，可能会通过贿赂打通关节，竭力非法争取土地划拨，后果自然是国有土地资产的大量流失。马向东将3.5亿元的土地资产无偿划拨给刘涌，便是钻了双轨制的空子，给国家造成数亿元损失。另一寻租途径便是政府将本应划拨的土地变成出让，以非法取得土地出让金，后果是导致基本的城市市政建设不到位，阻碍经济发展。如今，我国实行“拍卖挂牌招标协议”制度出让土地，相对于以前的协议为主的出让制度确实是巨大进步。但这种制度仍然有很大弊端，仍然无法杜绝土地出让腐败。土地出让有协议、拍卖、招标、挂牌四种合法形式。协议出让最易产生暗箱操作，而拍卖、招标、挂牌出让方式具有较强竞争性，因而被认为是较为公正的出让方式。这三种形式在信息公开不充分、政策设置不合理情况下，仍然有产生寻租行为的可能。如在挂牌出让中，个别地方违反国家政策，挂牌出让信息公开不充分、不及时

，挂牌公告设定种种限制，限制潜在竞买人。监督制度存在缺陷从实际运作的意义上说，任何国家的行政权力都是掌握在少数人即行政官员手中，而任何官员都有其自身相对独立的利益，这就存在着从私利出发滥用公共权力、滋生腐败的可能。监督制度是遏制权力寻租必不可少的手段，但在土地出让领域，监督制度运行绩效不甚理想。在土地出让的政府行为中，理论上能够对政府进行监督的主体很多，但实际中，过多的监督主体反而使监督工作难以落实。如果监督机构的行政级别低于被监督机构，那么这种监督实际上没有多大效能。上级的监督往往是一种事后监督，因而不能很好地预防腐败的发生。社会监督，只有在事件的危害到达非常大、非常明显的程度时，才会起作用。在土地出让过程中，对政府监督的不力、不到位，给一些官员腐败造成了可乘之机。误用民主集中制和“行政首长负责制”的弊端民主集中制既是我国国家机构的组织原则，也是党的基本组织制度。它包括民主基础上的集中、集中指导下的民主两方面含义。但在现实中，往往存在这种现状：在决策时只有集中，在承担责任上只有民主，导致决策的不科学、不民主和责任承担的不明确。所谓“行政首长负责制”是指各级政府及其部门的首长在民主讨论基础上，对本行政组织所管辖的重要事务具有最后决策权，并对此全面负责。这两个制度运作起来可能会导致权力过于集中，行政首长专断决策，从而为行政权力寻租提供条件。在我国，市（县）的土地管理权主要落在市（县）政府主管领导身上，以及市（县）国土资源局负责人、管理者手中。这些人在管理土地问题上拥有一定程度的绝对权力。根据权力的黄金定律，岂能不产生腐败？以“慕马大

案”为例，如果民主集中制、民主讨论、民主决策真正落实了，马向东怎会那么轻易地将价值3.5亿的土地无偿划拨给刘涌？这确实值得我们反思！100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)