

中国土地制度的反思及制度创新建议 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/469/2021\\_2022\\_\\_E4\\_B8\\_AD\\_E5\\_9B\\_BD\\_E5\\_9C\\_9F\\_E5\\_c67\\_469388.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/469/2021_2022__E4_B8_AD_E5_9B_BD_E5_9C_9F_E5_c67_469388.htm) 新中国的土地制度几经沉淀和革新，现已基本成型，这一制度体系可以从国家的有关法规中清晰地加以勾勒和归结。针对当前土地管理中存在的种种弊端和亟待解决的问题，我们不能不对中国的土地制度进行深刻的反思。中国的土地制度深深地打上了计划管制的烙印，存在着诸多先天性的重大缺陷。在这种既定的制度安排下，所谓要建立土地管理的长效机制不过是画饼充饥，自欺欺人。中国土地制度的内生性缺陷一般来说，社会总是需要存在一系列规则来协调人们的偏好以及偏好的集合和种种冲突，降低游戏本身的风险和不确定性，提供对未来确定程度的衡量手段，并且激励个人不必顾及时间跨度去利用最有价值的交易机会。而制度本身就是一套约束、激励和保护个人行为的游戏规则与社会伦理规范，是人类给自己施加的约束。制度是一种人工产品和历史沉淀物，它构成一种经济秩序，提供了人类相互影响的框架，约束着人们的选择集，国家本身就是由制度来支撑和维系的。中国实行着一种独特的土地制度，但其与世界潮流格格不入，与WTO原则极端不符，与经济规律背道而驰，严重掣肘了科学发展观理念的践行。

一、土地产权制度残缺不全。土地产权的核心是土地财产的所有权，相关权利在大陆法系国家一般有：地役权、永佃权、地上权、典权、抵押权、租赁权等等。中国土地管理中的一个基础性缺失就是长期以来没有建立有效的现代土地产权制度：一是缺乏对土地产权（包含土地财产权及

他项权利?的明晰界定和解说；二是国有土地所有权主体抽象、虚置，所有人与代理人之间没有厘清界限和责任；三是集体土地所有权有多个主体代表，模糊不清；四是集体土地所有权处于弱势地位，将集体土地以“所有权”称之为，实乃名不副实。经济学认为，制度创设的过程，本质上就是各种利益主体矛盾激荡与博弈的过程，而产权制度黑洞正是寻租和腐败活动猖獗、农民丧失参与制度创设博弈过程的重要根源。

二、土地征用制度被滥用。中国的土地征用制度具有征地主体的唯一性、征地行为的强制性、征地条件的补偿性、土地所有权的转移性等特点。可以说，现行征地制度的实质是从农村和农民身上“抽血”来积累工业资金，忽视了农民的土地权利。这是社会矛盾凸显、越级上访不断的症结所在。我国土地征用的有关法律规定缺乏对公益性要件的实质限制，任由各级行政机关自行解释，代理人自由裁量权太大，不仅导致政府滥用征地权，而且容易出现权力腐败。同时，征地程序不透明、不公平，被征地农民知情权被剥夺，公民财产权利被侵犯。在这种制度笼罩下，集体土地成为政府和开发商敛财的聚宝盆。

三、征地补偿制度极不合理。中国的征地补偿制度实质上已演变成一种对农民利益明目张胆的掠夺行为，主要表现在：征地补偿标准太低，而且按倍值计算依据不足。按三年平均产值测算不合理也不科学，它没有综合考虑土地的各种因素。安置方式简单。对被征地农民习惯上只考虑给予经济上的补偿，而对失地农民的居住安顿、重新就业、生活观念和生活习惯转变等问题却考虑不多。土地补偿费和土地收益分配不合理，使得原本就严重偏低的征地补偿款最后到了农民手中就少得可怜，这种分配格

局难以体现农民的土地权益。四、耕地占补平衡制度流于形式。从理论上讲，受耕地后备资源有限、社会经济加快发展、自然灾害频繁的根本制约，从中、长期看，无论是总量动态平衡还是项目耕地占补平衡都将难以维继；在实际操作中，耕地占补平衡制度面临着耕地保有量信息失真、补充耕地质量不达标、资金难以落实到位、耕地后备资源不足、因毁林造地和水土流失引起的生态环境恶化、搞虚假数字平衡、加大企业的投资成本等等问题。中央管制部门由于缺乏准确的信息、基本的控制手段与技术、有效的监督和强制执行性措施，致使这一制度安排基本失效。五、基本农田保护制度不切实际。基本农田保护制度问题多多，如：保护数量偏多，全面保护等于什么也没有保护。全国划定基本农田多达1.6亿亩，超过耕地保有量的80%，实际比重肯定还要高得多，如今不少地方的基本农田数量已大大超过耕地保有量的数量，猪之不存，毛将焉附？为了凑够数字，不少地方的基本农田被划到山坡甚至山顶上、海边滩涂地、黄土高坡、沙漠盐碱地，使基本农田保护失去实际意义。基本农田保护完全采取行政命令的方式，约束机制与激励机制不匹配，在某种程度上剥夺了农民财产的支配权和使用权。基本农田保护使地方发展经济的成本急剧上升，地方政府缺乏保护动力。基本农田保护的 task 大多由经济相对落后的市县来完成，进一步拉大了地区之间的差距。总之，基本农田保护制度没有解决为谁保护、为何要保护、谁来保护、如何保护、如何补偿、质量技术标准、经费从何而来、各方权利与责任界定等基本问题。六、土地审批制度明显失效。中国土地管理的一个重要特点就是建立了土地审批制度，实行严格的

计划管制，任何使用土地搞建设的行为都要得到县级以上各级政府的事先批准。现实情况则是，几乎所有需要报批的土地迟早都得到了合法批准，同时，为了逃避应缴的国家有关税费、规避申报过程中繁琐的手续和程序、节约时间成本和租金，被管制者则常常大量违法使用土地。总之，无论是合法还是不合法，土地最终都被使用，土地审批制度大大增加了政府的管制成本和被管制者的时间成本、协调成本、寻租成本等，在某种程度上助长了土地违法行为，租金的创设则造成社会资源分配的极大扭曲。既然如此，那么如此低效的土地审批制度的现实意义又何在呢？

七、土地利用总体规划制度失灵。中国《1997-2010年土地利用总体规划》存在诸多先天性不足，如因信息不充分、不完全、滞后甚至扭曲、失真，规划根本不切实际，也缺乏科学性和严肃性；以分配指令性控制指标为特征的规划不符合市场经济的根本要求，缺乏约束力；规划根本没有考虑公众参与，其合法性受到挑战；规划没有建立利益补偿机制和市场激励机制，缺乏合理性；规划跟着领导变，规划跟着项目走，规划可以随意调整，缺乏权威性；规划极少考虑地方的利益，地方政府违法用地的势头无法遏制。规划2010年耕地保有量1.28亿公顷，但规划批准实施才一年，到2000年底全国就有19个省、市、自治区的耕地少于2010年保有量，提前10年用完规划指标。此后愈演愈烈，因此国土资源部郑振源指出，规划和指令性指标已无任何“权威性和约束力可言”，“指令性的土地利用总体规划 and 高度集权的审批制度并未奏效，计划配置失灵显而易见”。“规划规划，纸上画画，墙上挂挂”，这就是土地利用总体规划的真实写照。八

、地籍登记制度不完善。不动产登记制度是物权法律制度中最基础的制度，其目的—是确权，二是保护交易安全。长期以来，受土地产权制度建设滞后的影响，中国的土地登记法制不健全，土地登记代理人制度建设跟不上，地籍管理技术手段落后，基础资料不全不实，对配置土地资源和土地权利流转的保障措施不够，集体土地产权发证缓慢，土地权利私下流转的现象非常严重。这既造成大量社会公共资源的流失，同时也扰乱了正常的土地市场秩序。

九、土地监察制度难以操作。中国土地违法主体主要有两个，一是农村集体经济组织和个人，违法量大面积小。对这类违法行为，土地执法监察没有法定的强制措施，对于正在进行的违法行为，只能责令停止，若当事人置之不理就无能为力了，必须向法院申请强制执行。不是执行不了，就是时间拖得太久，木已成舟，人为地加大了执法的对抗性和执法难度。二是党政机关违法，“政绩工程”、“形象工程”、“重点工程”等用地往往由领导以言代法，这类违法量小但面积大。据有关统计数字，在土地违法案件中，党政机关违法占总宗数的20%，但违法面积却占违法总面积的80%，“因公违法”、“违法者受惠”在土地问题上极具代表性，因为党政机关违法常常使执法者左右为难，最终大都不了了之。

十、土地市场制度尚未真正建立。市场是指在一个法律框架确定和实施产权与契约的制度安排下，其中存在一群潜在的买者和潜在的卖者，他们通过交换和相互竞争产生激励，从而寻得一种较优的结果。中国的土地市场与相对完善的市场制度相去甚远。首先，法律框架不确定，《土地管理法》对土地市场问题基本没有涉及。其次，没有建立明晰的土地产权制度和完善的

契约制度。第三，土地一级市场完全由政府垄断，缺乏自由竞争氛围。中国大量的土地如行政划拨地、协议出让地、农村集体建设用地、宅基地、违法用地等等均游离于土地交易市场之外，导致土地资产的价格与价值严重背离，大量的土地资产价值被人间蒸发。

中国土地制度缺陷的病灶分析中国土地制度设计与安排存在重大缺陷的根本原因在于土地产权的模糊不清和土地市场制度的支离破碎，而导致土地产权和土地市场制度残缺的病灶则是土地管理中充斥着浓厚的计划经济和管制主义色彩。计划的精神包涵了社会的工程化，其目标不仅仅是控制经济，而且要控制人和再造社会，使人成为它的特定产物。计划者“根据一个单一的计划对一切经济活动加以集中管理，规定社会资源应该‘有意识地加以管理’，以便按照一种明确的方式为个别的目标服务”哈耶克语。

制度经济学理论表明，制度变迁过程与技术变迁过程一样，存在报酬递增和自我强化机制，导致制度锁定和路径依赖，它表明最初的选择结果并不最为理想，但人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择，计划体制就具有这种典型的路径依赖特征，如华特斯所言：“自由和竞争性的市场加上最少的政府参与将比计划和中央集权的经济做得更好。过去的50年间，几代经济学家花费巨大的精力努力论证计划者和那些支持政府干预政策者的重要作用。正如能更好地解释宇宙的日心说导致了地心说的灭亡一样，我们不能期望拥有众多强有力的证据就能让过去半个世纪所创建的理论主动退出。”中国的市场经济脱胎于计划体制，计划经济思想的烙印在中国土地制度设计与安排中无处不在，根深蒂固，影响深远。

一、信息不对称与土地过度管制失效第三世界国家

有一个通病，就是当政者和立法者过分相信普遍认可的、具有较大强制权利的利维坦??国家或政府的力量，认为铁由政府或中央计划对自然资源实行外部管制是绝对必要的，这种假设导致了对绝大多数自然资源系统实行中央政府控制的政策方案。土地是人类赖以生存和发展的物质基础，“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”是我国的一项基本国策，但如何保护则不仅仅是一个技术细节问题，它更是一个认识问题、政策问题、法律问题。现行的中国土地管理法渗透着浓厚的中央计划经济思想，行政审批和计划管制事项繁多。实现中央集中控制效率最优均衡，必须是建立在公共管理机构在完全信息、监督有力到位、制裁可靠有效以及成本费用为零等这些假设的基础上的。没有准确可靠的信息，中央机构可能犯各种各样的错误，其中包括主观确定资源负载能力、罚金太高或太低、制裁了合作的牧人或放过了背叛者等。只要略加考虑创立和维持这样一个机构的惊人成本，我们就不能不怀疑国家集权解决政策的有效性。公共选择理论告诉我们，很多人达成一个共同满意的协议是困难的，换言之，要取得这一结果的成本是高昂的。德姆塞茨指出：土地所有制的例子让我们正视共有财产导致了很大的外部性。“一个公有产权所有者的活动的全部成本不是直接由他来承担的，而且他们不易注意其他人向他支付适当的量的意愿。共有财产排除了‘使用财产就要付费’的体制，较高的谈判和监察成本使得‘使用财产不必向他人付费’的体制无效。”卢基扬契可夫强调：“中央集权的经济管理体制消耗巨大。这种体系很快失去平衡，因为它的职能与可持续发展、生物圈、物质和能量交换的自我调节与自我平衡的基本原则不相适

应。中央集权管理体制同样表现出比市场经济体制耗用更多的资源。……这就不能确保社会??经济和生态财富的增长，同时，这还加剧了环境负荷，阻碍了现实的社会福利的增长”。最具有资源环境意义的政府失灵是使资源利用的真实社会成本与使用者私人成本之间出现巨大差距的政策失灵。这些失灵目前普遍存在与税收、价格和补贴等具有明显环境费用的政策中，有些甚至具有鼓励超出自由市场水平过度开发使用资源的作用，加剧了资源环境的恶化。具体表现在：过度依靠行政命令，推行整齐划一的标准，政策手段单一，造成土地政策实施的成本较大，效率较低，不易与经济增长政策相协调。政府干预往往不能在源头上和预防上解决问题，会留下诸多后遗症。受信息不全、决策时滞、利益导向等因素的限制，政府的环境资源长期投资战略常常选择失当，造成社会财富的巨大浪费。一般来说，集权的最优程度取决于诸如组织规模、信息技术、环境变动的速度、政府规则以及控制技术等因素。组织规模越大，等级结构越复杂，管理幅度与半径越长，由缺乏信息和由与目标不一致引起的总成本就会上升。中国幅员辽阔，人口与民族众多，经济和社会发展水平参差不齐，情况极其复杂，实行集中垂直的土地管理，其绩效之差可想而知。中国的土地审批制度充分印证了政府管制的“俘虏理论”。“俘虏理论”认为，政府管制与其说是为了社会公共利益目的，毋宁说是特殊的利益集团寻租的结果，管制者或迟或早甚至一开始就成为被管制的“俘虏”，并“合谋”参与共享垄断利润。鉴于管制失灵的严酷现实，自20世纪70年代以来，各国政府不得不重新检讨和审视各种管制政策，放松管制运动已席卷全球。当前



中国土地一级市场由国家垄断，农地转为非农地都必须转为国有土地。但无论是合法使用还是非法使用，被管制者都能够使用土地，表明土地审批与管制制度存在巨大的黑洞，已落入无法规避的陷阱。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)