

易宪容：土地管理和调控在于界定土地使用权 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/84/2021_2022__E6_98_93_E5_AE_AA_E5_AE_B9_EF_c51_84600.htm

国务院下发《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(以下简称31号文), 开始从土地收益分配的源头上对土地调控机制进行标本兼治的战略部署。该文件对土地利用规划和计划、土地出让、土地审批、土地征用、土地收益分配、土地监管、耕地保护、土地管理责任制度等方面作出了全方位的规定。有评论指出, 该文件的公布, 标志着我国土地宏观调控体系的初步构建。9月5日, 国务院下发《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(以下简称31号文), 开始从土地收益分配的源头上对土地调控机制进行标本兼治的战略部署。该文件对土地利用规划和计划、土地出让、土地审批、土地征用、土地收益分配、土地监管、耕地保护、土地管理责任制度等方面作出了全方位的规定。有评论指出, 该文件的公布, 标志着我国土地宏观调控体系的初步构建。无论是远古, 还是现代, 土地是万物之母、万业之基。如果我们把视界缩小到眼前, 纵观1978年以来中国走上的改革开放之路, 土地在中国经济转轨过程中所显现的作用更是一目了然: 它是中国农民生长、农业增产的关键保障; 它是中国城市快速扩张及工业高速发展的重要工具; 它是地方政府融资之条件, 也是地方经济发展的原动力; 同样, 它也成了社会矛盾和权益纠纷的焦点或导火线。土地作为一种重要的生产要素, 在国民经济中的作用如此重要, 它给社会、企业、民众带来的困惑也如此之多, 其原因何在? 当然, 最大的问题就在于现有的土地制度安

排，就在于中国城乡分割的二元土地制度结构。在这种土地制度下，当农村土地转化为城市建设用地时，政府垄断着土地的一级市场，土地也由此介入了整个国民经济成长的全过程。政府对土地征用的低进高出成了各地城市高速发展、工业迅速崛起的根本动力；土地出让收入成了地方政府巨额财政与公共投资的重要来源；而土地抵押则成了城市基础设施建设与房地产投资的主要融资工具；同时，土地交易非市场化也成了少数人一夜暴富、权贵寻租、民众与政府关系恶化的重要根源。可以说，31号文件就是要改变目前国内土地征用、土地收益分配等一系列的问题。一般来说，土地的使用价格(如地租)决定于其边际生产力，土地价值的高低就在于其用途与效率。在土地开发过程中，只有让土地使用配置到最高价值的土地，其才能提供最高产出。比如，在中国的城市化进程中，土地为什么会快速升值，就在于其用途发生了根本性的变化。从自然属性来看，土地是不可再生、不能增长、不可移动的资源，这也成了目前国内房地产开发商推高房价的理由。但是，土地总量可以不变，其使用效率却可不断提高，城市化的过程也就是土地使用效率转变的过程。在这一过程中，人类生存空间的需求由平面变成了立体，特别是通讯技术的提高、轨道交通的改变，从而使可利用的土地不断扩张。在这个意义上说，土地供应可以认为是无限的。比如，看上去土地最为紧张的本国、韩国、香港等并没有因土地问题而影响经济发展。那么，幅员辽阔的中国土地为什么会如此紧张？其根本原因就在于地方政府希望通过出让国有土地来获得更多的收益。一方面可以增加财政收入，经营城市，创造政绩；另一方面可以创造更多的寻租条件。同时

，房地产开发商又尽量与地方政府的权力相结合，以低于市场的价格获得土地。这样，地方政府与开发商也就可能借助土地特性来推高房价，操纵房价，从而导致国内房地产市场的种种矛盾。为什么在现有《土地管理法》的制度安排下，地方政府、部门及其领导及开发商敢于公然违法占地？我想问题的最大根源就在于我们的土地公有制没有把土地权利界定清楚，政府的权力也没有受到一定的约束与监督。因为，名义上土地为国家所有，国家不仅拥有全国土地的所有权，也拥有其使用权、控制权、处置权与索取收益权等种种土地的权能，但在现实生活中，国家的职责与权能只能通过具体的政府组织和个人来行使。这样的结果必然是“对土地的绝对权力”与“私欲的个人”结合在一起。如果这种组合或运作能够被有效地监管，那么这种绝对权力的运作就可能在公权力职能的轨道上运行；如果约束监管不力，那么相关人员就会利用这种权力来谋取私利；如果约束监管不力且违法成本很低甚至为零，那么相关人员就一定会肆无忌惮地破坏规则与制度、掠夺他人及国家利益来为自己谋利。国家对国有土地的种种权能运作只能通过其代理人地方政府来进行，因此任何土地违法行为肯定与地方政府有关。但是，地方政府为什么敢于公然违法呢？这其中有两大大原因：一是因为国家对国有土地拥有绝对权力，有权对土地的各种权能任随组合与使用。而当地方政府可以代替国家运作这种权力，它不仅可以轻易收回土地的使用权，而且可以改变土地用途并任意出价。在这种情况下，城市弱势居民或广大农民的利益受到掠夺也就合法化了。二是尽管国家《土地管理法》对国有土地权能的管理与运作有界定及制约，但由于地方政府在改变

现有土地用途或重新组合土地使用权的过程中，存在着巨大的利益，再加上这些巨大的利益往往会披上为当地民众造福或公利之外衣。这样，地方政府就能对其管辖下的土地尽量重新组合与分割，如各地方所谓的土地储备中心。既然地方政府对国有土地权能可以进行重新组合，而其中又存在着巨大的利益，加上个人违法成本低，那么地方政府及领导人借之来谋取个人利益也就十分自然了。还有，随着国内反贪污腐化的深入，一些政府官员贪污腐化早就不采取以前那些收取现金、财物的方式了，而是采取投资的方式。即通过其亲戚或亲属对某些项目的投资。目前中国巨大的城市化运动或造城运动就为一些政府官员提供了“投资”的条件。最近，披露出的官员煤矿投资以及房地产相关的土地问题都是如此。

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