

督查制信号明确：中央土地垂直管理体系确立 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\\_\\_E7\\_9D\\_A3\\_E6\\_9F\\_A5\\_E5\\_88\\_B6\\_E4\\_c51\\_84613.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/84/2021_2022__E7_9D_A3_E6_9F_A5_E5_88_B6_E4_c51_84613.htm) 国务院副总理曾培炎日前在全国土地调控工作座谈会上表示，当前土地管理和调控存在不少突出问题，要坚决加以遏制。此前，国务院已授权国土资源部对各地政府土地利用和管理情况进行监督检查，决定设立土地总督查办公室，并下令向地方派驻9个土地督查组，专司土地管理、督查、执法工作。一个容易理解的信号是，国家此举意在从严整肃土地市场秩序，规范土地控制、规划、出让与交易环节的乱权与滥权行为。但舆论延袭了对于政策的惯性思维，执著于这一政策短期内能否利于房地产市场矛盾的缓解，却忽略了另外一个重要信号，即中央土地垂直管理体系的确立，改变了过去那种由地方政府实际掌控和利用土地资源的状况。背景新闻：国土部将向地方派驻9个土地督察局 监督执法 1986年，我国实行土地行政管理制度。由于土地的属地性，管理问题错综复杂，“条、块”管理矛盾突出，实际的土地资源利用、使用计划一般都出自地方政府之手，形成了一种地方集权垄断。受土地高额收入诱惑，屡禁难止的土地违法违规现象与国家最严格的土地管理制度形成冲突。为了破除土地资源的地方壁垒，2004年，国家对省以下土地实行垂直管理，主要是将省以下的土地审批权限、国土部门的人事权限统一集中到省级国土部门，以期对各级地方政府乱批土地、开发区热、土地闲置、批占耕地现象进行有力遏制。但这种垂直管理仍未能使土地资源的地方垄断属性有所消解。由于土地管理绝对权限仍保留在地方政

府手里，可以说，省级土地垂直管理的效用也是打了折扣的，以前那种土地滥权现象并没有被扼制，中央决策的权威也遭到挑战。纵观若干年间的调控举措，最根本的问题在于没有全面及时采行问责机制，从而削弱了调控的根本力度。毫无疑问，最为行之有效的土地从严管理政策就是强力推行追究、纠劾制度。这也是中央垂直土地管理的根本内容。近期出台的督查制，显然是要对省以下土地垂直管理模式进行一种实质性突破，这意味着，一方面中央对土地的从严从紧控制是下了坚定决心的；另一方面，也显示出土地调控工作的紧迫性。过去，国土资源部虽然努力发挥着宏观调控、社会管理和公共服务的资源管理职能，但执法力度一度受到地方条块治理的制约与抵消，例如一项处理规定由国土部下达到省级国土厅，但省厅又是省府组成部门，直接受省府节制，因此，这项处理规定很难有完全落实到地方的可能。在成立单独的国家总督查制后，政令不畅或被层层削减效力的现象会被扼制，因为总督查派出的特派员们，专门在地方上巡视与督查，主要就是直接到地方上去找问题的。如此一来，形成了严格的向下制约机制，派出的督查局不隶属于任何地方，只对总督查负责，直接将情况向上通报，同时，向下督促、核查地方政府土地管理、利用的合法性、真实性和法定履职情况，不参与地方具体事务，直接办理国土部与总督查交办的任务。这样，一方面减少了政令不畅的可能，另一方面，对地方政府的职能形成制衡，无疑，这是中央在地方上的一双“眼睛”，中央土地垂直管理的基本框架由此构建起来。在督查制高调出台后，人们怀疑其效用。笔者认为，中央对于土地调控的决心是不容置疑的，土地督查制符合当前调

控的形势及长远的资源利用需要。关键问题是，如何避免派出的督查机构陷入到地方利益的阵营中去，成为其中的一份子，或者隐瞒真相、无效纠劾，或者督查、纠劾了别人，却没有相应的有效机制对督查机构本身进行督查或约束。这就需要尽快建立和完善一套周全的约束机制，在这个约束机制里，规章制度，异地任职，定期交流固然必要，但如何使体制内监督、体制外监督、社会舆论监督有效结合起来，形成环环相扣的监督体系，以增强督查效力，这也是需要认真考虑的。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)