

Perfect Supervision Mechanism of Land Resources Allocation Marketization

Hubei Liu, Qin Zhang

Public Management College, Nanchang University, Nanchang
Email: liuhubei1027@sina.com, qinzhang1989@163.com

Received: May 25th, 2012; revised: Jun. 12th, 2012; accepted: Jun. 18th, 2012

Abstract: Since the reform and opening, Chinese supervision mechanism of land resources allocation marketization to enjoy unprecedented development and improvement, but also has many problems in the land requisition system, the land market management, financial supporting policy, government role orientation, so it is must improve to according the principle of law, operational and systematic, specific measures shall include improve land requisition system, establish high efficient land supervision system, reforming financial system, strengthen the country macroeconomic regulation and control ability, regulating the government management behavior, etc.

Keywords: Land Resources; Allocation; Marketization; Supervision Mechanism

论土地资源配置市场化监管机制的完善

刘湖北, 章 琴

南昌大学公共管理学院, 南昌
Email: liuhubei1027@sina.com, qinzhang1989@163.com

收稿日期: 2012年5月25日; 修回日期: 2012年6月12日; 录用日期: 2012年6月18日

摘 要: 改革开放以来, 我国的土地资源配置市场化监管机制得到了空前的发展与完善, 但在征地制度、土地市场管理、财政配套政策、政府角色定位等方面也存在诸多问题, 因此有必要按照依法、可操作、系统性的原则对其进行完善, 具体措施应包括完善土地征用制度、建立高效精干的土地监管体系、改革财政税收配套制度、增强国家宏观调控能力、规范政府管理行为等。

关键词: 土地资源; 配置; 市场化; 监管机制

1. 土地资源配置市场化监管机制

土地资源配置市场化监管机制^[1]是指为了保证土地管理法律、政策的实施, 预防和阻止土地资源分配偏离市场经济发展的轨道, 在法律法规明确确立土地资源监管主体、对象、范围与准则的前提下, 土地资源监管机构依据一定的监管方式与程序, 对土地资源分配进行全过程、全方位的监督管理, 确保土地资源分配市场化运转合法的工作系统。其包括两个方面:

1) 土地资源分配监管体制, 主要指的是组织职能和岗

位责权对土地市场的调整与配置; 2) 土地资源分配监管制度, 广义上讲包括国家和地方的法律、法规以及任何组织内部的规章制度中关于土地资源分配监管的规定。土地市场监管机制的构建是一项复杂的系统工程, 各项土地市场监管体制和土地市场监管制度的改革与完善不是孤立的, 必须互相呼应、相互补充。

2. 我国土地资源配置市场化监管机制的发展与存在的问题

2.1. 发展与现状

从 1978 年到今天,伴随着社会主义市场经济体制改革的步伐,中国土地市场改革与发展走过了三十多年的光辉历程,我国的土地资源市场化监管机制得到了空前的发展与完善。2001 年 5 月 30 日,国务院颁布《关于加强国有土地资产管理的通知》(即国发 15 号文),吹响了土地配置市场化号角。它倡导建立土地使用权公开交易的有形市场,并特别提出为增强政府对土地市场的调控能力,有条件的地方政府应当对建设用地试行收购储备制度。2003 年,中央正式提出运用土地政策参与宏观调控。2004 年 6 月,国务院领导批示要求,在抓好土地清理整顿的同时,着手研究制定管理制度。最严格的耕地保护制度开始落实,符合社会主义市场经济发展要求的土地管理法律体系已初步建立,土地权利保护、土地登记、土地用途管制等诸多重要方面,均从法律上得以规范。

2006 年 7 月,《国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》(国办发[2006]50 号)下发,国家土地督察制度正式建立。这一制度的建立,对于实行最严格的耕地保护制度、保证国家宏观调控政策的有效落实、促进土地管理法律法规在全国的统一实施,具有十分重要的意义。2006 年 8 月 31 日,《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》下发,从调整利益机制、完善责任制度和健全法律机制等方面,提出了一系列的政策措施。2008 年 6 月 1 日实施的《违反土地管理规定行为处分办法》,以行政首长问责制为核心,详细规定了对行政机关领导及其公务员的土地违法的处分规定,坚决防止和纠正袒护土地违法违规违纪行为的现象。2008 年《国土资源部关于建立健全土地资源监管长效机制的通知》(国土资发[2008]173 号文)的下发,加强了土地执法力度,为有效防范和遏制各类土地违法违规行为进一步提供了制度保障。这一系列的土地政策,对于切实加强宏观调控土地资源配置的措施,建立土地管理的长效机制,保障国民经济的稳定运行发挥了重大作用。至此,以供给、需求、价格运作和监管服务为主要内容的土地市场监管体系基本形成。

虽然国家对土地市场监控力度不断加大,市场监管手段逐渐健全,但土地资源监管还存在许多薄弱环节,体制、制度方面的建设有待进一步的扩大与

健全。全国土地市场总体发展态势较好,但存在一定的不规范,土地违法违规行为仍然比较突出,这些问题在一定程度上制约着市场机制作用的发挥,土地资源市场化监管机制需要进一步加强与完善。

2.2. 存在的问题与原因

2.2.1. 征地制度存在缺陷

我国的土地法律法规还不够完善,缺乏刚性约束,土地市场畸形发展。土地征收补偿制度虽然几经修改,但征收补偿费用不仅低,而且在标准上采用“一刀切”的做法,既不能反映土地位置、地租差、各地区经济发展水平、人均耕地面积等影响土地价值的因素,也不能体现同一宗土地在不同投资情形下出现差别的真实价值。同时,土地征收补偿利益分配不平衡,对于征地费,相关部门都可以按一定比例进行提取,必然减少农村集体及农民的应得利益,加剧政府部门与农村集体及农民在利益分配上的不公平。在我国,因土地低价征收、高价出让而获得的增值收益主要被各县、乡(镇)地方政府取得。这些县、乡(镇)地方政府却很少将所获土地增值收益专款专用于土地开垦、发展生产和安置被征地农民生活。如此很大程度上导致我国地价“剪刀差”的形成。它体现为政府以低价从农民手中征得土地,经过适当的前期投入,再以较高的价格进行出让的行为。一方面是低价投入,另一方面是高价售出。农地非农化利用的不规范行为,恰好是钻了土地征收制度漏洞的空子。

2.2.2. 现行土地市场管理混乱, 职权不明

现行的“块块为主”^[2]的土地管理体制以及地方政府作为土地市场主体所带来的利益驱动等原因致使我国土地市场畸形发展,难以保证实施符合中国国情的土地供应政策。

1) 土地监管主体不明。地方政府在合法的前提下,以管理和监督的公权力身份行使土地所有权出让权利,形成了地方政府对土地市场的垄断结果,不知不觉地阻碍潜在竞争者的进入。一些地方领导为了追求政绩和吸引投资,将大量农用地转换为非农建设用地,尽力满足开发商的要求,即先行立项,先行选址,让开发商先行进驻,然后要求土地主管部门按程序进行招拍挂,实际上是走形式。行政权力严重干预影响土地市场。同时,土地管理部门只能是政府的办

公机构和政府意志的执行人，不可能监督和制约政府土地违法行为的发生。这也是土地“执法难”的问题一直存在的主要原因。

2) 从横向关系来看，政府的各相关部门之间尚未形成严格土地管理的合力，大大降低了土地管理的有效性和权威性。例如，土地招标拍卖市场化配置，涉及到规划、国土资源、房产等具体的行政管理部门，这些部门不能统筹协调，造成土地市场缺乏有效的管理机制。

3) 从纵向关系来看，由于我国地广人多，中央到地方如果不能明确划分并严格履行各级政府的职责，在经济利益和地方保护主义的驱动下，就难以保障统一的土地管理制度和政策的顺利实施，也不可能对土地违法行为进行严肃公正的监督和处罚。此外，政府征用土地时，信息透明度不高。征地程序中征地范围、补偿安置、费用使用管理等各环节的信息往往不公开或者只是部分公开，征地的透明度和公示性不高，以致被征地者得到的征地补偿不合理。

2.2.3. 财政配套政策滞后

土地收入的自收自支是刺激地方政府滥用土地的关键诱因。在现行“分灶吃饭”的财政体制下，土地收益权主要掌握在地方政府手中，在巨大利益的驱动下，多征、多出让土地是政府获得财政收入的重要手段。对于地方政府而言，批地的收入是除国有资产外最大的一块金矿，把卖地收入当作日常支出来源，等于一个人将卖家产收入当作日常支出来源。

从目前情况来看，我国土地税种设置上点多面全，但存在功能混淆、重复征税等问题。地方税费制度存在不合理的地方，现行的土地税收政策在出让土地时，各种税收一次性缴纳。在短期看来，地批得越快，地方经济就发展得越快。但这种急功近利的做法实际上是饮鸩止渴，其结果自然是土地失控、金融风险急剧攀升。目前耕地占用税税额很低，并且与基本农田等耕地的保护级别相脱节，大大削弱了其约束耕地占用、保护耕地的功能。耕地开垦费的具体征收标准由各地自行确定，在全国范围和一些省(区、市)内缺乏系统规范的执行标准体系，其使用、管理和监督等缺少严格的规范，限制了其在耕地占补平衡方面的地区调节作用。城镇土地使用税作为土地保有税其征收的范围太窄，并且从量而非从价征收，征收标准太

低，不能发挥保有税的调节作用。

2.2.4. 国家宏观调控力度不够，政府角色定位偏离

改革开放以来，政府对土地资源宏观配置采取了一系列的措施，我国经济正朝着预期目标发展，但土地市场运行的基础还不稳固。

一是土地利用总体规划编制、批准、执行不全面，土地规划的调控作用未能有效发挥，导致土地供应总量失控和结构失衡。目前乡镇土地利用总体规划不落实，往往频繁调整，编制过程公开性不强，规划审批和执行没有分开，调整随意，不能适应土地用途管制和土地市场建设的需要。

二是政府对土地一级市场垄断不够，一级土地市场供给量失控，多头分散供地现象依然存在。一些地方不经科学论证，不顾条件，盲目开发，造成大片土地闲置，巨额资金浪费。许多土地出让实际上没有公开进行招拍挂程序，土地资产效益不能充分显现，政府土地收益白白流失。

三是市场经济体制下政府的主要职能是实施宏观调控，维持市场秩序，在市场交易活动中充当“裁判员”。但在目前我国的土地市场上，地方政府不仅是“裁判员”，又是土地交易市场的主体，充当“运动员”。一些地方政府惯于以行政手段调控土地市场、过度干预土地市场，其供求机制、价格机制、竞争机制难以建立起来，土地市场对经济发展的促进作用没有得到充分的发挥，难以通过土地市场的发展促进土地资源的合理配置和利用。

四是对违反招拍挂规定的行为处理力度不够，没有把紧土地供给“闸门”。事实证明，违反招拍挂规定，实现个人和部门既得利益，是当前腐败行为的高发领域，除了多方面原因外，处分失之于宽，失之于软，也是一个重要因素。处理不到位，没有震慑力，就给了少数人铤而走险的空间。

3. 完善我国土地资源市场化监管机制的意义与原则

3.1. 意义

1) 可促进土地资源优化配置，提高土地资源利用效率。土地资源单靠市场机制运作远远不够，需要有力的执行监管和完备的法律制度^[3]。国家管理部门通过依法处置国有企业土地资产，盘活了存量土

地，激发了企业的活力。通过开征新增建设用地有偿使用费，调整土地收入使用方向，可为新增耕地、保护被征地农民利益、保障城市低收入家庭住房提供资金支持。

2) 可更有效的保护有限的耕地资源，构建可持续发展型社会。自 1986 年《土地管理法》颁布以来，我国耕地保护工作取得很大成效。但是长期以来，耕地的低价格扭曲状态严重影响了耕地资源的供需关系，对土地可持续利用影响最为严重的是非农业建设占用耕地。2009 年以来，“保经济增长，保耕地红线”行动，始终高奏耕地红线不能动、严格节约集约用地标准不能降、土地管理秩序不能乱的主旋律。2009 年全国农村土地整治新增农用地 30.5 万公顷，新增耕地 26.9 万公顷。保护有限的耕地资源，加强土地征用的监管力度，才能保证中国人的吃饭问题。

3) 可为发展社会主义市场经济创造坚实的保障基础。加强土地制度建设和宏观调控，严格按规划利用土地，提高土地的经济效益，防止大量圈地和土地投放量失控，有利于稳定土地市场，对促进社会主义市场经济的快速增长起着重要作用。通过土地市场的运作，政府可以掌控各类用途的土地供求、利用状况，为国家经济发展决策提供可靠依据，在经济及法律、行政等方面调整相关政策，使土地资源与国民经济各部门协调发展的要求相一致。

3.2. 原则

3.2.1. 依法性原则

土地监管机制的完善，必须紧紧围绕这个原则。依法管理、执法必严、违法必究。建立一个强有力的监管体系，是建立有效的土地监管机制的基础。土地监管应切实做到依法管理，从而对违法用地产生强大的震慑，使其畏于违法，不敢违法。即使政府或政府部门违法用地，也同样得到处罚，真正做到法律面前人人平等。

3.2.2. 可操作性原则

土地资源市场化监管机制改革应本着实事求是的精神，从实际出发，创造性地开展工作。在改革模式上允许各有特点，在改革进程中不强求一致，应当因地制宜，决不能生搬硬套，保证其在监管土地市场运行中之有效，不是一个“空架子”。只要有利于查

处各类违法用地案件，有利于调动执法人员的积极性，有利于土地市场监管，保护土地资源合理利用，都可以“试”，都可以改革。

3.2.3. 系统性原则

土地资源市场化监管机制的健全，要统筹兼顾，协调各产业、各部门对土地的需求，做到地尽其用、地尽其利，与整个土地市场管理改革相结合，不能脱离国家整个行政执法系统改革的大环境。土地市场监管体制改革涉及面广，难度大，这是因为土地可为地方政府带来许多利益，特别是在现阶段，若利益分配解决不好，地方政府则不愿放弃土地收入。应当通过建立系统有效的监管体制，促进整个土地市场监管体制的改革。

4. 完善我国土地资源市场化监管机制的具体措施

4.1. 完善土地征收制度

基于我国实际情况，要进行征地制度的改革，制定单独的《土地征收法》，明确权利主体，界定征地范围，按照市场经济规律进行土地评估和征地补偿。独立的《土地征收法》内容应包括：土地征收的范围，土地征收权的行使机构及该机构的权限，土地征收的补偿原则、补偿方式、补偿标准，征收程序、法律责任等。新法要遵循《宪法》和《物权法》精神，只有真正基于“公共利益”的需要征收，强调“公共利益”的界定，加大对挪用补偿安置资金行为的惩处力度，实行行政救济制度，使被征地方正当的利益诉求得以满足。

4.2. 建立高效精干的土地监管体系

1) 实行省到市县土地监察队伍垂直管理。省级国土资源部门成立监察总队，监察总队负责全省的土地监察工作，省所属直辖市分别建立土地监察支队，县(市)建立监察大队。省对市级监察支队和县监察大队实行人、财、物的垂直领导。根据我国土地执法的现状和土地资源的基本国情，实现从省至县国土资源部门的垂直领导，这比各级政府直接领导更得力，更到位。

2) 派驻土地执法监察信息员，构建“横向到边、纵向到底”的检查网络。在农村，从组到村、到乡镇

设立土地监察信息员；在城市，从社区到居委会、到街道办事处也设立土地监察信息员。信息员的任务是对管辖区域内的建设情况进行跟踪，发现问题及时举报。这样，从城市到农村，建立强大的土地监察网络体系，一旦发现违法用地行为，即可通过渠道迅速反馈，专业监察机构即可在第一时间派员前往制止或查处，切实做到事前防范，力争把违法行为制止在萌芽状态。

3) 坚持政企严格分开^[4]。土地管理部门决不能直接参与土地经营活动，而是要集中精力依法行政，做好土地规划，规范土地市场秩序，促进市场的公平竞争。凡不属于政府管理的职能，要转给企业、事业单位或社会中介组织。土地资源管理的手段，需要转到综合运用法律、经济、科技及必要地行政手段等，需要由部门分管走向集中管理，建立集中统一、关系协调、高效精干的管理体制，才能促进国土资源优化配置，有效保护各方的利益。

4) 完善信息披露和社会听证制，创新土地信息公开的内容与形式，切实保障群众享有的知情权、参与权和监督权。土地利用总体规划，土地划拨、出让结果，建设项目用地批准文件等各种土地信息，各级国土资源行政主管部门要能及时通过一定媒介向社会公布，主动接受社会监督。对需由行政配置的资源，必须先公布信息，必要的可组织社会听证，增强决策透明度，实现决策的民主化、科学化。对由市场配置的资源，广泛、及时地向社会公开发布土地出让的相关信息，最大限度吸引竞争，引入市场机制，接受社会监督。

4.3. 改革财政税收配套制度

“将土地出让收入全额纳入地方预算，缴入国库，实行收支两条线管理”，将土地出让收入纳入预算管理，将有利于从体制深处遏制地方用地冲动。

加快税费改革进程，土地税制结构要简化、易行，逐步以规范的税取代非规范的费，建立起以土地税种为主，其他相关税种为辅的土地税制体系。

1) 完善原有的耕地占用税，将征收范围扩大到对所有农用地，并根据改造菜地、一般耕地、林地、草地、果园和养鱼池等用地的难易程度制定不同的税率；对房地产的无偿取得新开设遗产税或继承税。

2) 调整原有的城镇土地使用税，提高城镇土地使用税税率，按照具体用地类型采用差别税率，同时规定该税要面向国内外企业和个人征收，新开设土地荒芜税和土地闲置税^[5]。其中，对建设用地的闲置，开征土地闲置税，对农用土地的闲置，开征土地荒芜税，以此有效地制止建设用地的闲置和农用土地的撂荒。在征收土地闲置税或土地荒芜税后，去掉土地闲置费或土地荒芜费，以避免重复。

3) 积极推进有关房地产税(物业税)的全面开征。房地产税主要是针对土地、房屋等不动产征收，它可以将现有的房产税、土地增值税等税费合并征收，由所有者(或承担人)每年缴付一次税款。既可以大幅度减少现行土地税费中存在的违规行为，又使政府分享土地增值带来的收益，获得长期稳定的税收来源，可以有效遏制房地产投机行为，促进土地资源可持续利用。

4.4. 增强国家宏观调控能力

1) 加强土地规划，合理改变和调整土地用途。进一步调整用地结构，减少小企业、高能耗、没有发展前途的工业项目用地，控制工业用地规模，加快第三产业特别是服务业的发展，优先供应高科技、高投入、高产出、低能耗、低污染的生态型项目；进一步加大实体项目供地，保证重点工程、基础设施、好的产业项目用地；进一步提高项目用地标准，加强预审，严格投资强度，推广节约集约用地项目，鼓励在原有的用地面积上增资扩建。

2) 强化土地政策与财政政策、货币政策和产业政策的相配合。继续实行“双稳健”的财政政策和货币政策，以控制土地供应防止部分行业过度投资和重复建设。制定各类企业和不同单位用地数量的规范性要求，从政策上引导优化配置土地资源。在农业产业政策方面，积极探索建立耕地保护的长效机制，保证国家粮食安全；在产业技术政策方面，对于国家扶持的高新技术产业，给予用地上的特殊优惠政策，对于浪费资源、污染环境、效益低下的企业，严格控制用地；在房地产产业政策方面，支持建设面向中低收入人群的经济适用房和公共租赁住房，适度控制高档住宅建设。

3) 在政府垄断土地一级市场条件下，引入竞争机制，坚持和完善以市场配置土地资源二级市场公开交

易制度。政府垄断土地要求健全土地收购储备制度。土地储备中心通过征用、收购、置换等方式，将土地使用者手中分散的土地集中，进行土地整理和开发，在完成一系列前期开发整理后，变成可建设的“熟地”，根据用地计划再通过招标、拍卖将土地投入市场，以供应和调控城市各类建设用地需求。通过土地收购储备，政府可以掌握土地存量和增量的供应状况，增强调控能力，为政府鼓励产业发展提供广阔的空间。

4) 建立和实行控制土地的快速反应机制。全国各地应建立土地供应、市场价格走势的及时分析机制，建立科学调控措施体系，加强对地方土地利用和管理形势的监控，实施土地利用和管理形势观测分析制度，在全国建立土地利用形势分析观测点，实现从土地违法形势分析向土地利用和管理形势观测分析的转变。国家土地督察局应加强定点、定期分析调研，及时掌握土地利用和管理的基本态势和趋势，针对苗头性、倾向性问题开展预警提醒，提出应对措施建议，为国家研判形势、宏观决策、引导地方依法依规合理管地用地提供有力支撑。

4.5. 规范政府管理行为

1) 加快政府机构改革和职能转换。在政府的角色上，确立政府作为决策者、监管者和裁决者的地位，尽量排除政府从土地征地中获得利益的可能性。要让职能部门在宏观调控政策的指导下，按照市场经济的规律，积极主动与有关部门、地方政府、用地单位进行对接调研，帮助解决土地市场中的问题。在明确地方政府的土地产权的基础上，将地方政府的土地所有者代表、经营权、管理权三种职能分解，城市土地所有者代表仍然由各地人民政府来行使，城市土地经营权直接赋予各个城市成立的土地储备中心，城市土地管理职能集中在负责规划的土地管理部门，接受中央政府的土地管理部门以及地方人民代表大会的监督。

2) 改革中央政府对地方政府官员的考评制度^[6]。我国目前对地方政府的考评指标主要基于对经济发展速度、经济总量等指标的考核。为了矫正和克服地方政府在土地利用上的短期化、浪费行为，必须在对

官员的政绩考核时加强对地区经济的可持续发展、环境和生态保护等指标的考察，从制度上作为考核政绩的硬指标纳入官员的考评中。对于守土不力的官员要给予一定的惩处，对土地管理过程中的违法行为依法给予严厉的处罚。

3) 提高政府管理人员的素质，加强反腐倡廉道德建设。政府管理人员的知识、技术、综合协调能力、政治觉悟以及法制观念等，是政府管理职能有效发挥的基础。尤其是要提高政治责任感，使他们能够正确的认识和对对待手中的权力，消除利己主义思想，提高廉政意识。

4) 严格落实行政领导问责制，加大责任追究力度。严肃查处划拨土地使用权非法入市、随意减免出让金等违法违纪行为，对党员领导干部利用职权介入土地交易市场要从重处罚。对土地违法行为不及时制止、不组织查处或瞒案不报、压案不查的，除要追究当事人责任外，同时还要追究国土资源部门相关负责人的监管责任。

完善我国土地资源市场化监管机制，要认真分析新形势下土地市场中各种现象和违法行为的特点和规律，同时借鉴国外先进的土地市场监管经验，转变观念、大胆改革、积极实践、实事求是，走出以预防为主、事前防范、事中制止和事后查处相结合的执法监管新路子，建立起符合我国基本国情，能独立行使土地监察职权，具有高度影响力、约束力、管制力的现代监管体系，确保我国国民经济可持续发展。

参考文献 (References)

- [1] 王华春. 土地资源优化配置与构建节约型社会研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2006.
- [2] 廖永林, 雷爱先, 唐健. 土地市场改革: 回顾与展望[J]. 中国土地, 2008, (12).
- [3] 钟京涛. 当前我国土地市场的发展与完善[J]. 中国房地产, 2005, 3: 4-6.
- [4] 王文. 土地资源市场配置与政府职能定位[J]. 首都经济贸易大学学报, 2008, (1).
- [5] 孙学亮, 王熙芳. 法学视角下闲置土地的政府干预和市场化策略[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2008, 8(6): 57-61.
- [6] 张飞, 曲福田. 土地市场秩序混乱与地方政府竞争[J]. 社会科学, 2005, 5: 21-26.