

宏观调控杠杆之新政 ——土地垂直管理

安徽建筑工业学院 徐然林 合肥市国土资源局 凌 森

[摘要]加强国土资源管理体制已如“箭在弦上”不得不发,为防止和纠正地方保护主义,营造公平竞争的经济环境,同时为了实行最严格的耕地保护制度,中央政府决定采取土地垂直管理改革。

[关键词]国土资源;执法监察;耕地保护;垂直管理

2003 年底,中央经济工作会议明确决定改革国土资源行政管理体制,实行最严格的耕地保护制度,也是一项对房地产业影响重大的政策。尽管只是半垂直管理(土地垂直管理,主要是指省级以下基层土地部门的用地审批权和领导干部的人事权由地方党委管理为主,改为由上级国土部门管理为主;省到中央并不垂直管理),但已属非常之举。足可见新一轮房地产热之后,土地是那般的炙手,而被圈、被占、被闲置之余的存量土地又是那样珍贵,“但存方寸地,留于子孙耕”越来越少的耕地更是亟待强有力、切实的保护。垂直管理体制是一种管理形式,“九五”和“十五”期间中央在逐步推行包括银行、国税、海关、海事、粮食储备管理的中央“条条”单位垂直管理的同时还开始实行“条条”部门的省以下的垂直管理。例如地税、工商、药监以及目前正逐步实行的土地垂直管理。如同其他已经垂直或正在垂直的管理部门,土地垂直管理体制研究会拥有改革的优越性,也会相应地产生一定的弊端,从而在实行过程中面临一系列难以逾越的困难。

一、土地管理垂直改革的优越性

1、加强国土资源管理,有利于国家增强宏观调控能力。中国改革开放中,为加快改革步伐,中央曾一度放权于地方政府,导致地方政府对土地权限过大。“发展就要用地,用地就找市长”,土地虽然被贴上价格标签,但价格高低、出让给谁,甚至收不收钱,全凭掌权者的一句话。近年诸如成克杰、胡长清、慕绥新、王怀中等高官要员“成就”的腐败大案要案无不与土地违法乱纪有关,也正反映了这种完全下放权力制度的缺失。在这种由于缺乏制衡与监督而扭曲的体制下,大量耕地被转用,大量国有资产流失,土地管理混乱,一定程度上对房地产市场的泡沫起着推波助澜的作用。而为了防止制度缺失进一步带来不良后果,收回地方政府对土地的权力,这种“亡羊补牢”的做法虽然不能从根本上解决土地腐败问题,但利用中央集权形式实施对地方的有效协调和监督,确能增强中央宏观调控能力,加强对国土资源的管理。

2、减少地方政府利用土地干预市场,有利于保护和促进市场经济健康发展。土地历来是国家调控经济的杠杆,如果利用不当也必然在市场经济的大潮中显露出诸多弊病。多年来,政府除了常常以城市规划、土地政策、利率政策、税收政策鼓励等方式引导企业和私人投资房地产外,还会以直接投资或转移支付等方式参与房地产。如果政府利用手中的权利为自己的短期政治目标、经济目标服务,就不可避免地导致政府干预的失误,一个直接的后果就是引致房地产泡沫最终凸现;另外,现在不少城市把“经营城市”作为一个基本策略,把土地变成一项成本最低的资源,甚至把它视为“第二财政”。在“造城运动”中,采取的措施就是把农村的土地变成工业用地和商业用地,而这种土地的征用是通过行政命令来进行的,导致房地产开发规模太大。部分地区城市规划 and 土地供应失控,存在潜在的市场风险,还有些城市政府将规划、土地管理权限下发到开发区,对存量土地缺乏有效的管理和调控,大量已批出的土地以及开发企业通过收购、兼并企业新获得的土地集中投放市场,导致房地产开发无序扩张。故促使土地部门实施垂直管理体制的直接原因也正是市场经济发展和建设的需要。

3、理顺地方政府与国土资源管理部门之间关系,有利于树立土地管理部门的独立性、权威性。当前的垂直管理在权限内容上上收较为彻底,多数部门在干部管理、人员编制、机构设置甚至组织上都由上级统一管理。一定程度上遏制“省长打招呼,市长写条子”干预土地管理的违法乱纪现象,更能使社会公众认识到土地管理的独立性和权威性。

二、土地管理垂直改革的弊端

1、客观上拉大了监督者与被监督者的距离,地方人大常委会对垂直管理部门的监督缺乏刚性措施,易造成政策传达和执行上的扭曲及“条条”上的腐败。近几年来,各地人大在对垂直管理部门实施监督方面进行了一些探索和尝试,但效果并不明显。对“一府两院”及其被选举任命人员,地方人大常委会可以采取质询、组织特定问题调查、撤职或罢免等严厉的措施进行监督,但对垂直管理部门来说,由于人事权不在本级,地方人大常委会的这些监督措施就显得无用武之地了。而要求省人大去监督一个县的土管局长违法乱纪的现象是很难的;另外,垂直管理对于反腐败的意义也是有限的,因为在一定程度防范和制止了“块块”腐败的同时,难以避免“条条”上的腐败,而“条条”上的腐败一般要比“块块”腐败更令人瞠目结舌。对这方面的例子我们也耳熟

伍,不拘一格地选拔人才,聘用人才,真正让能人经营管理企业,把供销社的管理提高到一个新的水平。

[参考文献]

[1]《中华人民共和国农业法》中国法制出版社,2002(12)

[2]徐伟 基层供销社呈现萎缩趋势 中国经济时报 2005(1)

[3]吴镇 基层供销社全方位改造的探索和实践《中国供销合作经济》2004(5)

能详,如前几年的厦门海关远华大案,海南省的工商系统的大窝案,还有贵州、河北等地国税局长犯罪案件。这些犯罪无一例外地都是钻了垂直管理、缺乏有效制约的空子。

2、中央和地方权利的博弈,易形成行政上“条条”与“块块”的严重磨擦,削减行政效率。1998 修订的《土地管理法》最大的特点是征地的审批权上收到省和国家一级,那次变动已经大大削弱了市县政府对土地的掌控能力,而即将全面启动的土地垂管体制,会让地方对土地的说话权更少。由于人事权力上收,而财权又不独立,土地管理部门会和地方政府发生摩擦。当地方政府希望用地,希望上项目,结果本级土地管理部门属于上一级来管了,如果上级部门不能正确看待手头权力的变化,也可能出现卡压下一级的情况。项目批不批,批多少、采取什么方式供地、土地出让价格如何确定等诸多事项,由国土资源部门独家享有全部裁量权。这样,地方政府的职能完整性会受到极大冲击,成为“残废”政府,导致出现“中央图治”与“地方兴乱”的博弈,可能出现保护土地的措施落空的局面。

3、只疏不堵,易促使土地违法案件继续上升,难以缓解土地紧张的危机。有资料显示,2000 年以来,我国查处土地违法案件 56.8 万件。2003 年发现土地违法行为 17.8 万件。2004 年,立案查处土地违法案件 85078 件,审结案件 83806 件,两项相加达到了 168884 件。有专家指出,如果再加上未被立案的土地违法行为,实际上,2004 年发现的土地违法行为总量肯定会超过 2003 年。显然,土地违法案件的发案数量呈上升趋势。土地违法案件不断上升的一个重要原因是,土地违法问题处理难,往往是守法成本高、违法成本低,而且违法者常常得不到法律制裁。近年来,我国的土地市场管理更多的是围绕土地市场的宏观管理来做文章,而目前正紧锣密鼓推行的垂直管理也是进行疏导的宏观管理,仍然没有对一线最为混乱、最为敏感也最为困难的土地执法监察体系加以重视和改革。不进行最强有力的执法来堵住土地流失的源头,又如何能保住目前仅存的限量土地呢?笔者恰恰认为这更应是改革的关键之所在。

三、趋利避害,走好土地垂直管理改革之路

有人认为,垂直管理为国土资源管理带来了春天。而我们说这春天未免太过于料峭。在过去 7 年中,全国耕地减少了 1 亿亩。国土资源部部长孙文盛就直斥,滥批乱占土地造成的土地流失,已超过我国社会和资源承受力的临界点。耕地面积减少几乎到底线,农民怨声载道;土地管理内部分工协调不力,闲人太多,能人太少;形式招拍挂,私下搞虚假……。总之,土地市场混乱、土地管理不到位、土地腐败严重,在这紧要关头,众矢之的的土地管理体制必须改革,而省级以下土地垂直管理也是当前形势下的必然选择。改革必然有阻力和困难,如何走好土地垂直管理改革之路,笔者在这里有两点建议:

1、趋利避害、疏堵并举,建立合法有效的土地管理机制。“疏”,就是要国家进一步加强宏观调控,从法律法规和制度上进一步规范、引导,合理、依法使用土地;“堵”就是要坚决打击各种违法征占地行为。当前应更重视从源头上对土地违法案件的堵截。作为各级土地管理部门不但不应姑息违法行为,而是加大土地监察和执法力度,主动巡查和群众举报同时进行,并做到有案必查,及时查处,对触犯刑法的坚决依法移送司法机关。另外,应该定期通过媒体公开土地违法案件的发生、查处情况,从方方面面震慑土地违法行为,最终让土地违法者付出应有的代价。对那些受利益驱动,仍然以身试法进行土地违法的单位和个人要进行严厉的清理查处。在清理查处的过程中,要严格执法,对照法律规定,处理到位,不能心慈手软,大事化了,甚至以罚代法。否则违法者就体会不到法律的威严,还可能诱使更多的单位和个人卷土重来,重操旧业,使地产秩序又一次陷入混乱。因此,对土地违法案件必须既准又狠,彻底铲除其生存的土壤,使大家明白划拨土地所有权归国家,处置和转让必须经过国家的批准并履行法定的程序,只有这样才能使土地管理及地产市场逐步纳入规范有序

的轨道。

2、提高人员素质,宁缺勿滥,严把进入入口,科学分流开创稳定、团结的局面。前几年,国土资源管理部门相对经济待遇好,福利高,要求进的人员多,而且相当一部分走后门进来,素质偏低,既占用编制,又无法有效完成土地管理任务。针对这种情形,无论土地是否垂直管理,都必须进行人员分流。逐步科学而有效地腾出有限的编制,从内部调剂和向社会招贤纳士,造就一只强有力的国土资源队伍,进而提高土地管理部门的窗口形象和办事效率。另外,对既有的和新聘的管理人员尤其是土地监察执法人员应长期不断地加强业务培训,增强法制意识和自身素质更好地服务于国家和人民。

【参考文献】

- [1] 刘剑,近年土地腐败大案启示录,《中国土地》2004 第 220 期
- [2] 徐然林,警惕中国房地产经济中的泡沫,《技术经济》2004 第 8 期
- [3] 金从华,垂直管理怎样走,《中国土地》2004 第 219 期
- [4] 赵淑芹,垂直管理,准备好了吗?《中国土地》2004 第 219 期
- [5] 徐然林,我国隐形地产市场及其管理,《华东经济管理》2003 第 2 期