

体制·机制·法制

资源管理方式
改革的思考

甘藏春 著

- ◆ 探讨当代资源立法发展趋势
- ◆ 推动我国资源立法革命

中国大地出版社

写在前面的话

毫无疑问,呈现在读者面前的是一堆尚未成熟的果实。但是它毕竟是我这几年来在国土资源法制战线工作的真实记录。

我是1995年来到原国家土地管理局工作的。感到庆幸的是,我到土地管理战线工作的时候,正值党的十四届五中全会提出“两个根本性转变”的重要思想,我国开始实施可持续发展战略的时候,正是在这个时期,我国的土地管理方式和土地利用方式开始发生根本性的转变。在实现这种根本性转变的历史进程中,在原国家土地管理局党组和国土资源部党组的领导下,我直接参与了土地管理体制、土地监察体制改革、《土地管理法》的修订、国土资源部“三定”方案的研究、国土资源管理系统依法行政的推行、非油气矿产资源对外开放政策的研究、资源立法方式的改革等工作。在这些复杂而又充满挑战的工作中,我得到了磨炼和充实,学到不少的东西。虽然这六年一直是在紧张和忙碌中度过的,但这六年的时间对我来说,是极富意义和价值的六年,我为自己能够亲身参与并能用自己的知识积极推进这个根本性的转变而感到自豪!

人们的确是在创造历史,从这个意义上讲,人是最伟大的。但人们创造历史,总是在现实的历史条件下进行的。从这个意义上讲,人又是非常渺小的。问心无愧的人生,应当是努力将自己所从事的事业推进到当时历史条件下所能达到的高度。想想党和人民赋予我的职责,我不止一次地问自己:在这六年的工作中,我做到了问心无愧吗?

一个成功的事业，也决不是反映某个利益群体的事业，应该是代表先进生产力的发展要求，代表先进文化的前进方向，代表最广大人民群众根本利益的事业。我们今天所做的一切，不论是辉煌还是平淡，都将经受历史无情的检验。只有经受住历史的检验的事业，才是有价值的，才是值得为之奋斗的。看了这几年形成的文字，我不禁又在问着自己：能够经受得起历史的检验吗？

一个成功的事业，决不是一个人的事业，而是一群人的事业。回顾自己这六年的工作，我无时不感到，在我的身后，始终站着一群默默地支持我的工作的领导、朋友、同事和亲人。没有他们的理解和支持，我将一事无成。我感到愧疚的是，对他们我竟然连“谢谢”两个最普通的字都没有说过。因为，我们的心是相通的。相知何必道感谢？我今后所能做的仍然是，以更积极更成熟的人生和业绩来报答这些关心、理解和支持我的人们。

最后，我要感谢中国大地出版社，没有他们的支持，我是不敢将自己这些不成熟的文字出版的。我还要感谢中国大地出版社的王业龙编辑，他为本书的出版倾注了心血。

作 者

2001年11月2日清晨于北京家中

目 录

□写在前面的话	[I]
---------------	-------

理论研究篇

□社会主义市场经济与政府角色的重塑	[3]
□依法治国与党的领导方式的转变	[12]
□当代资源立法的发展趋势与我国的资源立法革命 ..	[27]
□论依法行政	[50]
□土地管理必须适应两个根本性转变	[66]
□我国土地管理体制改革的初步设想	[75]
□必须采取世界上最严格的措施管理土地	[101]
□不断完善中的中国矿业领域对外开放政策 与法律环境	[119]
□变革与超越 ——从《土地管理法》的修订看我国自然资源 立法的发展趋势	[128]
□对外开放的重点应放在法律环境的构造上 ——关于云南省改善外商投资勘查开采矿产 资源法律环境的调查报告	[141]

□21 世纪的中国仍是统一的中国	
——评“中国分裂论”	[152]
□我国土地管理体制改革的目標原则和内容	[169]
□世纪之交我国土地管理事业的回顾与展望	[182]
□土地管理体制改革的势在必行	
——论我国现行土地管理体制的缺陷	[185]
□关于《土地管理法》修订过程中的几个问题	[194]
□国外严格管理土地的措施	[212]
□旗开得胜 任重道远	
——从安徽看新法实施一周年的巨大变化	[216]
□全面理解依法行政的内涵和原则	[222]
□全力打造新机制	
——谈农民集体所有建设用地制度改革	[233]

工作探讨篇

□全面推进依法行政 提高土地法制建设工作水平	[243]
□抓紧抓好法规建设 全面推进依法行政	[253]
□全面理解依法行政的内涵和原则 准确把握	
国土资源管理系统推进依法行政的基本内容	[265]
□西藏自治区的国土资源管理工作	[276]
□行政复议工作要勇于创新	[289]
□转变观念,开创政策法规工作的新局面	[302]
□从思想理念上努力实现国土资源法制工作的	
新跨越	[307]
□新阶段的普法工作必须注入现代法治精神	[310]

□积极推进立法方式的改革	[318]
□论新时期的国土资源法制工作	[330]
□深圳市规划国土局的依法行政实践	[338]

记者访谈篇

□建立现代地政监督体系 全面推进土地监察改革	[343]
□新变化 新突破	[351]
□中央决心 人民意志	[353]
□放眼看西部	[358]
□油气资源领域的对外开放将会逐步扩大	[362]
□资源市场与国际接轨	[368]

理论研究篇



社会主义市场经济与 政府角色的重塑

建国以来,我国经历了几次大的政府机构改革,虽然从形式上看,均表现为削减机构和人员,但其内容和实质却发生了根本变化。特别是自1992年党的十四大确立市场经济的改革目标以来,适应市场化改革的取向,我国的政府机构改革的重心逐渐转到政府职能的变革上来,政府角色的重塑已成为当前经济体制改革和行政体制改革亟待解决的重大课题。

一、政府职能转变已成为我国 建立市场经济体制的关键

社会主义市场经济理论的提出、形成和丰富化,市场经济实践的出现、扩展和社会化,社会主义市场经济体制的构建、确立和稳固化,构成了我国政府行政改革的经济基础,同时,也对我国在计划经济时期形成的政府职能产生了巨大的撞击,政府职能转变已经成为我国建立社会主义市场经济体制的关键,改革势在必行。

第一,政府职能转变是深化经济体制改革的关键。

经过二十多年的改革,我国社会主义市场经济体制已初步建立,市场在资源配置中的基础作用已日益显现。在市场经济条件下,政府的作用主要是维护市场的公正和校正市场配置的失误。但是,由于我国政府管理经济的方式是在计划经济时期形成的,其

显著特点是：一是政府直接参与市场活动，使得政府承担着“运动员”和“裁判员”的双重角色，并且，两种角色之间是冲突的。二是政府对经济的规制又是依靠行政审批制度来实现的，问题不在于是否需要审批制，而在于我国在计划经济时期形成的审批制的范围大而无边，既无效率也无责任，从而限制了企业作为经济活动主体的竞争，也增加了经济活动中的制度成本。三是由于利益驱动，一些部门和地方又在法律之外创设审批，“寻租”现象比比皆是，成为滋生腐败的温床。上述的这些问题，都是政府职能转变不到位造成的，不坚决推进政府职能转变，社会主义市场经济就很难形成，政府职能的转变已成为深化经济体制改革的关键。

第二，政府职能转变是推进政治体制改革的重点。

从党的十三大提出政治体制改革的任务之后，我国的政治体制改革一直在进行着，并且取得了一些成效。但是，从总体上看，政治体制改革的进程明显滞后于经济体制的改革，加快政治体制改革，已经成为当前我国改革必须解决的课题。在政治体制改革中，政府职能的转变是重要的内容，又是政治体制改革与经济体制改革的连接点，推进政府职能的转变，既可以解决深化经济体制改革的问题，又可以启动政治体制改革。在当前，要解决政治体制改革与经济体制改革的结合问题，就不能不把政府职能的转变作为首选目标。从政治体制改革的顺序看，改革涉及我国政治生活的诸多方面，如党的领导方式转变问题、党政问题、民主问题、法治问题、中央与地方的关系问题、人民代表大会制度的完善问题、司法改革问题等等，这些问题都是亟待解决的问题，但因关系到转型期社会的政治稳定问题，需要采取既积极又慎重的方针。而政府职能的转变则不同，虽然它也属于政治体制改革的范畴，但又有其特殊性，它属于行政改革的范畴，在我国推进政治体制改革的战略中，则应采用政治体制改革应慎重、行政体制改革应大胆的原则。

近年来,各个地方为了搞活经济,自发进行了以清理行政审批权为重点的行政改革的实践,坚决地推进政府职能的转变,各方面的条件已经具备。

第三,政府职能转变是实施依法治国方略的突破口。

党的十五大在马克思主义发展史上第一次提出社会主义国家必须采取法治的治国方式,随后,宪法又以根本大法的方式将这一治国原则进行了确认,在实施依法治国的方略中,依法行政是关键。依法行政也称行政法治,它的基本含义是,行政权必须受法律的约束,必须在法律允许的范围内行使,而法律必须体现社会公正的要求,必须代表全体国民的意志。可见,依法行政是对行政主体即政府行政机关及其公职人员的要求,而不是对行政相对人的要求,是治“官”,而不是治“民”的。在我国,依法行政的基本原则主要有:行政合法性原则,行政主体、行政职权、行政行为都必须合法;行政合理性原则,行政自由裁量权的行使必须适度,符合理性;行政公平性原则,行政机关必须平等地、无偏私地行使行政权力;行政效率性原则,政府所施行的公共事务管理必须既是低成本的,又是优质和高效率的;行政责任性原则,行政机关及其工作人员对其所实施的行政活动应承担法律责任。这些原则作为依法行政的准则,是作为要求和评判政府行政行为的标准和尺度而存在的。因此,转变政府职能,规范政府行为,是实现依法行政的关键。

二、政府职能转变的理论基础

要实现政府职能的转变,必须在理论上对我们过去的政府理论进行清理,确立符合社会主义市场经济要求的新的政府理念。

第一,在公民与政府的关系上,必须破除“无限政府”的旧观念,确立“有限政府”的新观念。

由于长期以来人们对社会主义经济制度的僵化理解,以及由此所决定的我国特定的法制传统,全社会形成了深厚的“政府高明”、“政府至上”的理念,甚至还混合着我国历史上遗留下来的“官重民轻”的封建思想残余。政府与公民之间的基本的管理和被管理的关系既存在着把本该属于公民权利自主决定的事项纳入政府管理的弊端,同时,也还存在着把本该由公民承担的责任由政府承担的缺陷。政府既有“无限的权力”,也有“无限的责任”。在实践中,政府不仅要承担政治风险,甚至连自然风险和市场风险也要一并担下来。近年来各地发生的“蒜苔事件”等由农业结构调整而引发的干群矛盾就是一例。

在社会主义市场经济条件下,公民与政府之间的关系应该是一种均衡合理的关系,一方面,政府的权力不是无限的,政府的权力来源于人民通过法律的授予,它的行使应当受到法律的约束,它的行使还应受到公民权利自由的限制,它的行使不应当侵害公民的合法权利和自由。公民的权利也不是无限的,它必须在法律范围内活动,不能侵害社会公共利益和他人的合法权利。另一方面,政府的责任也不是无限的。它的主要责任在于维护社会公正,维护社会公共安全,维护公民和法人的合法权利。在经济活动中,它通过宏观调控、公正执法和提供公共品的服务最大限度地减少经济发展的成本和风险,但政府不应直接承担经济活动中的各种风险。公民也是风险和责任的承担者,公民对于自主作出的决定,要独立承担法律风险和经济风险,公民还必须履行法定义务。

第二,在市场和政府的关系上,必须破除“万能政府”的观念,确立“法治政府”的新观念。

马克斯·韦伯的科层组织理论揭示了政府与市场配置资源的不同方式,市场经济是一种由价格机制和竞争机制来配置社会资源的经济体制或经济运行方式,而政府机构依靠的则是庞大的官

僚体制,由科层之间的权威与服从的关系决定资源的配给。在市场经济国家,政府的立足点是为市场机制的发挥创造充分的外部条件,维护市场规则的公正,并在一定程度上弥补市场不足。正如政策分析家韦默和维宁在《政策分析》一书中所指出的,政府与市场有三种关系:解放市场、促进市场和模拟市场。在不存在固有的市场失灵的情况下,让市场充分发挥其作用;在市场不能直接发挥作用时,通过确立现有的产权或者创造产权而使市场机制得以运行。而在市场不能起作用的领域,政府则需要模拟市场过程来提供某些公共物品及服务,最典型的是通过拍卖进行对公有自然资源的权利分配等。

政府与市场的关系问题是政府职能转变的关键。在我国,行政权和国家所有权都集中于政府行使,使得国家所有权的运转往往借助于行政权力结构的运行系统,为权力进入市场、权力对抗竞争提供了媒介和载体。政府既是游戏规则的制定者,又是利益分配的参与者。这就是人们常说的“裁判员”与“运动员”的问题。这一问题已经引起了相当程度的重视。刚刚通过的“十五”计划纲要指出,要按照发展社会主义市场经济的要求,进一步转变政府职能,集中精力搞好宏观调控和创造良好的市场环境,明确地解决了政府职能的定位问题。

第三,在社会与政府的关系上,必须破除“全能政府”的旧观念,确立“社会中的政府”的新观念。

伴随着经济体制的改革,我国正在经历着由“政府社会”向“公民社会”的转变,那种将政府置于社会之上、并视之为两种封闭运动的对立力量、由政府对社会施以“全能”管理的旧观念,必然被新的社会政府观所代替,我们的政府应是内生于社会之中并与之相贯通的,应当成为“社会中的政府”。在我国传统的行政管理模式当中,政府直接面对社会,直接从事大量的具体而微观的管理活

动,其弊端是显而易见的。一方面,由于政府直接管理社会事务,而社会事务随着社会的发展又在不断增加,这样就会使政府的负担越来越重,当社会事务管理达到一定量的情况下,不得不进行新的权力划分,增加相应的管理机构和编制,这样就形成了政府机构和人员编制的恶性膨胀;另一方面,“企业办社会”、“机关办社会”抑制了社会的自我发展,即政府的统制功能越强,社会的自治功能就越弱。

商品经济、市场经济的发展过程,本质上就是国家还权于社会的过程。随着市场经济的建立和发展,各种生产要素处于日益活跃的状态;经济关系呈现出网络式的倍增态势。适应这种新形势的要求,矩阵式社会管理成为大势所趋。转变政府职能的一项重要内容就是把政府职能与一般社会职能分开,培养社会自我管理组织,提高社会的自律水平,将大部分社会事务还给社会组织(中介组织、社会团体、民间的服务机构以及群众性的自我教育组织)进行管理。

三、审批制度改革是政府职能转变的核心内容

我国的审批制度形成于高度计划经济时代,至今仍是政府履行职能的基本方式。其特点是审批范围广、事项多、环节多;受法律的制约小,审批的自由裁量权大。深圳市经过长达一年时间的调查发现,在全部 737 个审批项目中,审批法律依据不充分的超过一半,由政府部门自定或完全没有依据的审批就有 200 多项。与此同时,300 多项审批没有批准与不批准的确切规定,灵活性非常大。灵活的结果是审批范围呈“二次性”随意扩大,到审批人员手上时,权限还会放大。这种情况在全国很具有普遍性。行政审批泛滥,审批效率低下,寻租现象时有发生,审批制度已经成为推

进行行政体制改革、转变政府职能的突出矛盾。“十五”计划纲要指出,要加快改革政府审批制度,大幅度减少行政性审批,规范审批行为。

总体看来,改革的重点在于以下几个方面:

(一)改革市场准入的前置审批,为平等竞争创造条件。

行政审批的内容是国家一般性限制或禁止的活动,仅仅对少数符合条件的对象解除限制或禁止,允许其从事某种职业、享有某种权利或进行某种行为。审批权设定得越多,意味着“禁区”越多,市场准入的壁垒越高,平等竞争的障碍也就越大。例如各种名目的职业资质认证;所谓“持证上岗”,职业范围愈划愈细,给人力资源的进入和流动设置了重重障碍;大大削弱了市场配置资源的效率。

从另一个角度看,前置审批的大量运用还与传统体制给人们形成的不恰当的管理观念有关。当市场出现竞争白热化局面时,舆论会想到政府应该“加强审批,防止投资过热”。其实重复投资和投资过热的弊端本身就是审批制的产物,因为在政府为主体的投资膨胀中,每一个项目都是经过审批的;许多还是经过政府“严格把关”、层层审批的。而在非政府主体的投资热中,市场机制的自发调节虽然有一定滞后性,但却能从根本上解决问题。

(二)减少项目审批等针对特定相对人的行政管理方式,对经济活动的控制尽量采取间接方式。

以项目审批为代表的行政审批制是与高度集中的经济计划相伴而生的,更是产权制度缺陷的必然产物。在高比例的国家所有制和具有“二国有”性质的集体所有制经济的情况下,形成了在实际运行中除了政府部门外无人能承担责任的状况,政府必须对特定的国有资源的使用者进行单独授权。同时,又因为行政审批行为只涉及一小部分的具体产权或产权的某一个方面,由于部门权

力界限的关系,这就决定了行政审批作为一种界定产权的方法必然是分散进行的和临时性作出的。分散的、大量的和不负责任的审批对政府和社会造成了严重的副作用,政府因此承担了对企业、公民的无限责任,也屡屡为之付出昂贵的代价。

随着国有经济战略性调整的逐步到位,社会的多元化发展,经济成份比重更新变化,国有经济在国民经济中的比重进一步下降,可供众多政府部门直接支配的企业财产形态的资源性审批的内容会逐渐减少,核准、认定、批准等逐渐被登记、备案等代替,政府职能开始转变到对经济活动的间接控制上来。

(三)对于必须保留的审批权要建立公众参与的机制。

严格控制审批权的设定,行政机关一般不得自行设定行政审批权,应当以立法作为其主要依据。行政审批的适用范围也应当有严格的限制,一般仅限于严重影响公民人身财产权利和社会公共利益、社会风气的行业及活动。确定这一标准主要是根据被审批事项对公益的影响程度而确定的,既要保证国家对特殊行业行为的严格控制,又不能过多地干预公民正常的无须禁止的自由。

对于必须设定的审批权,应当改随意审批为公示审批,增加行政参与的广度和深度。某些市政府近年开始在全国率先推出了行政管理公示制。随着实践的深入,公示制日益显示出其强大的生命力。它不仅是依据法律的要求和原则而创制并运行的,而且其实施本身就是以详解和细化的方式实现法律的过程,是依法行政的必然选择。听证制度被认为是行政程序中最为核心的制度,有力地保证了行政行为的公平、公正和公开,今后应进一步扩大其适用范围,允许利害关系人就行政审批提出自己的意见、建议,发表不同的看法,并向社会公开。

(四)切实建立行政审批相应的责任制。

为从根本上制约行政权的滥用,减少行政审批的随意性,必须

建立相应的责任制,即政府要对其不当行为与不法侵害行为承担相应的责任,包括政府以国有资源所有权代表的身份作出的审批决定,都要承担行政责任和经济责任;对于由于政府不当审批所造成的所有权人的财产损失,政府主管部门还要从经济上给予补偿。

(五)执法监督应实行“非违法不介入”原则,建立“消极事后监督”机制。

在我国行政执法中长期以来形成的事前一般性监督,既不利于对经济活动进行有效管理,也不利于市场经营者独立主体地位的落实,应本着“非违法不介入”原则,变单项性的事前监督为一般性监督检查与事后消极监督检查相结合。

现行的单项性监督主要由政府的主管部门承担,但随着经济发展,市场主体的增加,势必要增加业务的数量、产品的数量和生产规模,这种情况下政府要充分发挥其监督职能,客观上就需要增加监督机构的编制、种类,使得政府机构愈来愈庞大,愈来愈臃肿,行政监督机构和人员的增加又必然给市场主体增加一层新的束缚,形成恶性循环。今后除了对公共安全的保障等特殊领域应采取事前监督以外,其他都应当采取一对一的事后监督,即在出现纠纷后设定法律救济的有效途径。如行政裁判制度就是一种成本较低、周期较短的纠纷处理模式,既有利于行政效率的提高,又有利于对相对人权利的充分保护,是我国政府职能转变的重要方向。

——本文撰写于2000年,今为首次发表。