

TUDI WENTI DE ZHIDU FENXI

土地问题的制度分析

以政府行为为研究视角

李龙浩 著

A stylized, symmetrical plant or flower-like graphic in shades of orange and yellow, positioned in the lower right quadrant of the cover. It has multiple layers of pointed, leaf-like shapes radiating from a central point.

地质出版社

土地问题的制度分析

——以政府行为为研究视角

李龙浩 著

地质出版社

· 北京 ·

内 容 提 要

本书从土地制度和政策的结果出发,运用新制度经济学的有关理论,对在现行制度安排下,地方政府行为失范为什么在土地领域表现得非常突出,这些失范行为是怎样发生并引发土地问题等进行了深刻的分析,在此基础上总结出土地问题产生的深层次原因并提出相应的政策建议。

本书可供从事土地管理和研究的工作人员及相关专业高等院校的师生参阅。

图书在版编目(CIP)数据

土地问题的制度分析:以政府行为为研究视角 / 李龙浩著.
—北京:地质出版社,2007.8
ISBN 978-7-116-05404-2

I. 土… II. 李… III. 土地制度—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 105561 号

责任编辑:柳青

责任校对:郑淑艳

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路 31 号,100083

咨询电话:(010) 82324508 (邮购部); (010) 82324573 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zhe@gph.com.cn

传 真:(010) 82310759

印 刷:北京中科印刷有限公司

开 本:850mm × 1168mm 1/2

印 张:9

字 数:240 千字

印 数:1—1000 册

版 次:2007 年 8 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价:28.00 元

书 号:ISBN 978-7-116-05404-2

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

作者简介

李龙浩，1970年4月生，朝鲜族，吉林延吉人。吉林大学法学学士、民法学硕士，中国人民大学管理学（土地资源管理专业）博士。现为国土资源部执法局指导处处长。在《中国土地科学》、《中国土地》等刊物发表论文10余篇，参编《土地行政学》等著作2部。曾荣获“中央国家机关优秀青年”、“国土资源部杰出青年”等多项荣誉称号和奖励。

序

本书是由作者的博士毕业论文修改而成的。

2002年下半年,在经济快速增长过程中,出现了一些新情况、新问题。到2003年,这些问题更加突出,其中最为突出的是,投资增长速度过猛、规模过大、低水平重复建设严重,与这一问题相伴生的则是非常严重的违规圈占土地、乱占滥用耕地问题。针对这些问题,党中央、国务院及时作出了加强和改善宏观调控的重大决策,突出强调要把好土地和信贷两个“闸门”。为加强土地管理、切实保护耕地,国务院在全国范围内部署开展了以开发区清理为重点的土地市场治理整顿。2004年4月下旬,根据经济形势变化和进一步加强宏观调控的需要,中央又采取了暂停农用地转用审批半年的严厉措施。在这一时期,土地问题不仅成为中央领导高度重视、社会各界高度关注的焦点,也成为学术领域理论研究的热点。如何认识土地领域存在的突出问题、产生这些问题的原因是什么、怎样有效解决这些问题等成为亟待解决的重大问题。

正是在上述时代背景下,作者选择了“政府失范行为与土地问题的制度分析”作为其博士毕业论文的题目。这是一个很好的论文选题,具有很高的理论价值和实用价值。近年来,土地领域中的政府行为,特别是政府失范行为逐渐引起人们的关注,以此为主题的研究也逐渐增多。但从总体上看,对地方政府为什么在土地问题上会做出种种为中央政府所不愿看到的“不理性”行为,其行为背后的内在动因和制度原因到底是什么,既有的研究成果还没有给出一个较为圆满和系统的回答。作者的这篇论文在一定程度上弥补了这方面研究的不足。作者

将研究置放到2003年至2004年中国在经济发展过程中出现投资过热这样一个大的时代背景下来进行,从土地制度和政策的结果出发,运用新制度经济学的有关理论,对在现行制度安排下,引发土地问题的政府土地失范行为是怎样发生的,进行了较为透彻的分析,对土地问题产生的深层次原因给出较有说服力的解释。论文的研究视角比较独特,内容非常翔实,逻辑十分严谨,行文也很流畅,反映出作者认真的治学态度、扎实的理论功底和较强的学术研究能力。在论文评审和答辩过程中,众多专家学者都对该论文给予了较高的评价。

作者在国土资源部门从事土地管理工作已近10年,完成这样一篇博士论文实际上已经有相当的实践经验和较为丰富的感性认识作为基础,特别是作者在写作之时所从事的实践工作与论文研究的主题密切相关,从而使作者可以一种“完全参与者”的角色身份对政府行为进行深入的实证研究。这也往往是一名在职博士研究生所特有的优势。然而,也正是因为在职学习,完成一篇20多万字的博士论文,特别是要完成一篇较为优秀的博士论文,也需要付出比常人更多的时间和精力。作为作者的导师,同时又是与作者在同一部门工作的同事、领导,我非常了解作者为完成这篇论文所付出的艰辛劳动,也非常高兴在作者毕业一年之际,论文能够付梓出版,是以欣然为序。同时,也希望作者在今后的土地管理工作中继续保持积极进取、肯于思考和钻研的精神,努力成为一名专家型的土地管理人材。



2007年8月6日

目 次

序	李 元
第一章 绪论	1
第一节 研究背景、意义及目标	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
三、研究目标	5
第二节 相关研究综述	6
一、研究现状	6
二、对目前研究现状的思考	13
第三节 研究方法及相关概念的界定和使用	14
一、研究方法	14
二、相关概念的界定和使用	15
第四节 研究思路、结构及创新	19
一、研究思路及结构	19
二、主要创新及不足	22
第二章 政府土地失范行为及其引发的土地问题	24
第一节 引言——土地是个什么样的问题	24
第二节 2003~2004 年投资过热与土地宏观调控	28
一、宏观调控过程的简要回顾	28
二、投资过热是本轮经济过热的最突出问题	30
三、投资过热是政府主导并推动的	32
四、土地政策对抑制政府主导并推动的投资过热 发挥了重要作用	36
第三节 政府土地行为失范是投资过热的重要根源	40

一、土地对投资活动的影响	40
二、政府土地行为失范是导致非理性投资的重要原因	44
三、政府土地行为失范的具体表现	45
第四节 政府土地行为失范引发的土地及相关矛盾和问题	56
一、耕地不断减少, 粮食不断减产, 国家粮食安全 问题日益突出	56
二、失地农民大量增加, 信访数量急剧上升, 社会不稳定因素逐渐增多	58
三、建设用地过分扩张, 影响经济健康发展, 危及金融安全	59
四、土地、房屋价格上涨过快, 降低群众生活质量, 破坏经济发展潜力	61
五、市场机制作用不充分, 造成国有资产流失, 加剧社会不公	62
第三章 制度对政府行为的影响——基于新制度经济学的 理论分析	64
第一节 政府行为动机的理论解释	64
一、关于政府行为动机的两种“人性”假设—— “经济人”和“政治人”	64
二、公共选择理论的“经济人”假设	65
三、“经济人”假设对本书分析政府失范行为的意义 ...	70
第二节 制度影响政府行为选择的理论解释	74
一、制度及相关概念	74
二、制度功能	77
三、制度对制度主体行为选择的影响	79
第三节 用制度解释政府行为失范的可行性分析	82
一、政府作为主体在制度中的地位和作用	82
二、任何政府行为都可以从制度环境中追溯到行为根源 ...	83

三、制度并不总是高效率的	84
四、对政府行为会产生负面影响的两类 低效率制度安排	87
第四章 宏观制度“诱因”下的政府土地行为失范	91
第一节 宏观制度环境下的政府行为取向	92
一、政府有其自身的利益追求	92
二、政府追求利益所面临的宏观制度环境	94
三、宏观制度环境下的政府行为取向	103
第二节 政府土地行为失范是怎样发生的—— 一个分析框架	108
一、地方政府追求利益最大化的两种行为方式	108
二、政府行为失范的三种行为模式及其成因	110
三、源于谋求土地财政收入最大化的政府 土地行为失范	128
第三节 追求直接财政收入最大化的 政府土地行为失范	130
一、土地收益对地方政府财政收入增长的重要意义 ...	130
二、政府巨大土地收益空间的形成及分配	134
三、为实现土地收益最大化的政府土地行为失范	140
第四节 追求间接财政收入最大化的政府土地行为失范	147
一、招商引资对地方政府财政收入增长的重要意义 ...	148
二、地方政府招商引资竞争的两种策略	149
三、为争夺投资项目和资金的政府土地行为失范	151
第五节 与中央政府非合作博弈的政府土地行为失范—— 以地方政府土地制度创新异化为例	156
一、地方政府制度创新异化的理论解释	156
二、地方政府制度创新异化的实证分析	162
第五章 政府土地行为失范的微观制度“条件”	182
第一节 “政府垄断”的制度安排	182

一、“政府垄断”为特征的资源配置方式	182
二、“政府垄断”的制度安排对政府行为的影响	189
第二节 “弱保护”的制度安排	195
一、农民的土地产权是一种不确定的土地产权	195
二、农民在征地过程中没有足够的“话语权”	200
三、过分强调征地强制性的制度安排进一步弱化了 对农民合法权益的保护	205
第三节 “软约束”的制度安排	205
一、承担责任与所获收益极不对等是政府行为失范的 重要原因	206
二、“软约束”制度安排的表现	209
第四节 存在“制度漏洞”的制度安排—— 以“铁本事件”为例	215
一、铁本项目上马的有关背景	216
二、铁本项目土地占用和审批情况	218
三、铁本项目用地反映出的“制度漏洞”	220
第六章 研究结论与政策含义	225
第一节 研究总结及结论	225
一、关于研究切入点	225
二、关于研究的理论铺垫	226
三、关于政府行为失范的制度原因	227
四、研究结论	230
第二节 政策含义——通过制度创新规范政府土地 失范行为	231
一、关于制度创新的总体思考	231
二、关于制度创新的思路性建议	234
结束语	252
参考文献	254
Abstract	267
后记	276

第一章 绪 论

第一节 研究背景、意义及目标

一、研究背景

(一) 土地问题日益突出，由此引发的各种矛盾日益尖锐

改革开放以来，中国土地制度以市场化为取向进行改革，发生了很多重大变化，特别是在土地有偿使用制度改革方面取得了巨大的成就。1997 年提出要建立世界上最严格的土地管理制度，并于 1998 年全面修订了《土地管理法》。但是，从现实情况看，土地管理各项制度和政策实施的效果并不是很理想，特别是近年来，随着城镇化进程的加快和经济的迅速发展，土地及由土地引起的相关问题日益突出。主要体现在以下几个方面：土地违法大量发生的问题一直未能从根本上得到解决；土地资源对社会经济发展的瓶颈约束日益突出；耕地面积不断减少，粮食不断减产，国家粮食安全问题日益突出；失地农民大量增加，征地中侵害农民利益时有发生，社会不稳定因素日益增加；土地市场不健全，国有土地资产大量流失，官员腐败问题突出；建设用地盲目过分扩张，影响宏观经济的平稳运行，危及金融安全；部分地区土地价格上涨过快，影响经济发展潜力。●

● 对这些土地问题和矛盾本书将在第二章进行详细阐述，在此不再赘述。

（二）土地成为中央政府宏观调控的重要手段

2002年下半年以来,在经济快速增长过程中,出现了一些新情况、新问题。到2003年,这些问题日益突出,主要表现在两个方面:一是粮食生产滑坡,粮食供求关系趋紧;二是投资增长过猛、规模过大、低水平重复建设严重,而且这两方面问题首先在土地问题上超前地表现出来。为避免苗头性、倾向性问题演变成全局性问题,从2003年开始,国家陆续采取了一系列调控措施。在调控中,国家对土地问题空前关注和重视,将土地政策作为宏观调控的最重要手段之一,一再强调要严把土地“闸门”,管住土地,并为此在全国范围内开展了长达两年多的以开发区清理为重点的土地市场治理整顿。治理整顿持续时间之长、层次之高、范围之广、内容之多都是前所未有的,这既反映了国家对土地问题的高度重视,同时也反映出土地问题和矛盾的严重性和尖锐性。

（三）中央政府在加强土地管理上采取了一系列重大举措

土地管理体制发生重大变化。为加强国家对土地资源的宏观调控,强化省级人民政府保护土地资源的责任,落实最严格的土地管理制度,2004年4月,国家做出实行省以下土地行政主管部门垂直管理的重大决策。对土地行政主管部门的领导干部实行双重管理,以上一级土地行政主管部门党组(党委)管理为主,地方党委协助管理。同时,为加强对省级政府的监管,强化中央政府的土地管理职能,2004年10月,国家决定建立国家土地督察制度,设立国家土地总督察,向地方派驻土地督察专员,监督土地执法行为。

土地管理制度建设取得重大突破。为深化改革,健全法制,进一步完善符合我国国情的土地管理制度,国务院于2004年10月下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》。为落实《决定》,国家还陆续出台了《耕地保护省长负责制考核办法》等一

系列相关配套文件。

《土地管理法》及有关法规修改工作再次启动。2004年8月,十届全国人大常委会第十一次会议决定将全面修改《土地管理法》列入十届全国人大立法计划。国务院也将制定《土地征收条例》《农村集体土地流转办法》列入议事日程。目前国家有关部门正在抓紧工作,土地制度的重大变革已是指日可待。

二、研究意义

改革开放以来,我国经历了三次经济过快增长,伴随固定资产投资规模扩大,相应出现了三次占地高潮,造成耕地面积大量减少。[●]耕地过度占用成为中国经济发展过程中土地利用的显著特征。在每次占地高潮过后,国家都从改革土地管理制度和完善管理体制入手,采取了包括开展全国性清理检查、对土地管理制度进行调整等多项措施,但农地过度非农化的问题一直未能得到有效解决。20多年来,中国的土地利用和管理几乎陷入一个不断循环的怪圈:土地过度占用—清理检查—土地再次过度占用—再次清理检查。在这一现象的背后,是作为发展中的人口大国和土地资源紧缺国家,我国在土地利用和管理上面临的一系列深层次矛盾和冲突,其中最为突出的是中央政府和地方政府在土地利用和管理目标上的冲突。“中央政府更多关注的是带有全局性、战略性的宏观目标,如耕地保有量、国家粮食安全、农民利益保护和社会稳定等;而地方政府则更看重本地区局部的、短期的发展目标,如工业发展、城镇建设、土地资产性收益等。”(王小映,2004)在土地利用和管理上,地方政府更多是考虑如何为当地经济发展服务,至于农地过度非农化对国家粮食安全、土地资源的可持续利用等全局性问题的影响则较少考虑。一旦保护耕地和经济发展发生冲突,放在第

● 第一次高潮出现在1985~1986年,第二次出现在1992~1993年,第三次出现在2002~2003年。

一位的仍然是保障地方经济发展,而为实现“以地生财”,促进本地区经济的率先发展以突显“政绩”,一些地方政府甚至置国家法律法规和中央政令于不顾,采取不符合法律政策要求甚至是违法的行为方式。地方政府的这一行为取向实际上一直伴随着改革开放后中国经济发展的全过程,也引发了大量土地矛盾和问题。特别是在2003~2004年出现的经济过热中,政府行为“错位”“越位”“缺位”乃至“违法”在土地领域表现得非常突出,进一步激化了原本存在的土地矛盾和问题,严重影响了宏观经济的正常运行。

本轮经济过热突出表现为固定资产投资过热,土地作为固定资产投资的载体,在引发和推动这次过热上起了重要作用。尽管社会各界对本轮经济过热至今仍持各种不同的看法,但大家普遍认同地方政府在其中的负面作用,认为投资过热、建设用地过分扩张,是一种政府行政行为或“政绩行为”主导的非理性冲动。有学者指出,土地“已经成为地方政府尤其是发达地区政府的重要收入来源,而在此之上所产生的各类问题不过是将土地资源变现为实际收入的各种手段所致。”(宣晓伟,2004)地方政府通过大量违规设立开发区圈占土地为投资提供了载体;通过低价征收农民集体土地再进行高价出让所获得巨额土地收益为政府投资提供了巨额资金;通过违规提供各种各样的土地优惠政策,人为扭曲要素市场的价格信号,引发了大量非理性投资行为。为此,国家采取了清理开发区、治理整顿土地市场,甚至采取停止农用地转非农建设用地审批的严厉措施。这些措施在落实国家宏观调控的重大决策方面发挥了重要作用,但是这些措施毕竟是临时性的,它只能起到一种“刹车”的作用,并不能从根本上解决制约中国土地市场健康发展的深层次问题。如何认识当前的土地问题和政府行为失范问题,怎样解决这些问题是当前中央政府特别关注的重大问题,同时也是理论界亟待研究和回答的重大课题。

土地问题被美国耶鲁大学埃里克森教授称之为“中国未来

最为重要的问题”（胡一帆，2004）。土地问题之所以重要，是因为它不仅是个极为重要的经济问题，[●]更是一个重大的政治问题和社会问题。土地作为不可再生的资源，是民生之本，发展之基，也是财富之母。土地问题涉及人民群众特别是广大农民的切身利益，更涉及国家的粮食安全、经济安全。能否解决当前存在的土地方面的突出矛盾和问题，将直接影响中国社会经济健康可持续发展，甚至会影响中国社会的稳定。土地问题如此重要，温家宝总理一再告诫中国的政府官员：“在土地问题上，我们绝不能犯不可改正的历史性错误，贻祸子孙后代。”[●]

面对当前社会主义市场经济条件下，城镇化和工业化进程中社会经济健康发展的客观需要，面对政府行为失范引发大量土地矛盾和问题的客观现实，对政府行为与土地问题的内在关系进行深入的研究，总结历史经验和教训并进行深刻的理论反思，对建立和完善真正适应社会主义市场经济体制的土地制度，促进中国社会经济的健康、快速、可持续发展，不仅具有十分重大的理论意义和现实意义，而且具有应急性。

三、研究目标

本书试图解释和回答的主要问题是：当前存在的土地方面的突出矛盾和问题是什么？这些问题的发生与政府行为是否存在内在的联系？政府行为失范为什么会在土地问题上充分地表现出来？政府行为失范及其所引发的问题是我们所不希望看到的，也是中央政府三令五申明文禁止的，为什么这些行为和问题仍会大量发生？政府这种看似“不理性”的行为背后的内在行为动机是什么？这种行为动机在现有的制度环境中是怎样转化为具体的失范行为并导致土地问题的？现有的制度安排为什

● 有学者将土地问题列为“十一五”时期最值得关注的四大经济问题之首（王健，2005）。

● 温家宝：深化土地管理制度改革依法加强土地管理，2004年10月28日在全国深化改革严格土地管理工作电视电话会议上的讲话。

么没有能够对这种行为的发生起到有效的制约作用?为达到规范政府行为的目的,在制度上应该怎样进行完善?通过对上述问题的解释和回答,本书力图达到这样三个目标:第一,说明土地问题的产生与政府行为失范的内在联系。第二,分析政府行为失范与现行制度安排的内在逻辑关系,找出政府行为失范的深层次原因,揭示土地问题产生的“原因背后的原因”。第三,提出为规范政府行为如何在制度上进行调整和创新的政策性意见。这三个研究目标具有递进式的内在逻辑关系,前一目标都是实现后一目标的前提和基础。从研究意义上说,第三个目标是本书研究的终极目的,但就研究自身而言,第二个目标是本书研究的重点。

第二节 相关研究综述

一、研究现状

土地是宝贵的不可再生的自然资源和重要的生产资料,也是十分重要的生产要素。“社会经济的发展过程始终伴随着人们对土地问题的思考和对土地制度的选择和安排。”(王昉,2003)改革开放20多年来,我国理论界紧紧跟踪中国改革实践,对土地问题作了广泛而深入的研究和探讨。

(一) 关于土地问题实质的认识

土地问题的具体表现很多,这些问题可归结为两个根本性的问题,[●]一是农地过度非农化对国家粮食安全和社会经济可持续发展的负面影响,二是农地过度非农化过程中出现的大量失地农民所引发的各种问题对社会稳定所产生的负面影响。改革开放以来,农地过度非农化问题一直存在,尽管国家不断加强

● 本书对“土地问题”这一概念在使用上的界定见本章第三节。

土地管理,各项规章制度建设也不断完善和深化,但这一问题一直未能有效解决。● 城镇化过程一定意义上也可以说是农地非农化过程,农地非农化必然带来失地农民,但并不因此就会产生失地农民问题,因为正常的农地非农化过程应该是城镇就业总量增加,农村剩余劳动力(失地农民)转入城镇的过程,但农地过度非农化带来过多的失地农民并超过城镇的吸纳能力时就会导致局部的结构性失业问题,严重时就会产生失地农民问题。这一问题只是到了近几年才变得十分突出。近年来,随着土地问题的日益突出,理论界对土地问题实质及问题严重性的认识也在逐渐深化。韩长赋(2004)提出,土地问题的实质是我国工业化、城镇化过程中如何保证粮食安全、转移农民就业的问题,是工业如何反哺农业、城镇如何带动农村的问题,是如何处理好当前发展与可持续发展的关系问题。温铁军指出,土地问题不是一般理论意义上的问题,它与现在的很多宏观问题高度相关(窦清红,2004)。李稻葵认为,土地问题现在是中国经济社会各种深层次矛盾的一个会合点,土地问题对中国经济的重要性远超过其他经济问题(杜珂,2005)。仲大军(2001)更是提出,土地问题已经成为一个牵一发动全身的社会重大问题。

(二) 关于土地问题产生的原因

就土地问题产生的原因学者们从不同的角度进行了分析。● 曲福田等(2005)从经济驱动机制的角度对土地问题

● 如果农地过度非农化确实源于现有建设用地的不足一定程度上还可理解,但事实并非如此。全国现有的建设用地总面积达4.79亿亩,总量并不小,问题在于建设用地的配置效率并未反映出土地资源的稀缺程度,不仅现有建设用地利用效率低下,而且建设用地的利用结构也不合理。一方面现有建设用地配置效率低,另一方面农地又过度非农化为建设用地,两者合力进一步加剧了原本就十分尖锐的人地矛盾。

● 由于农地过度非农化问题与失地农民问题是相互伴生的社会现象,两个问题产生的原因往往相互关联,从理论研究的角度也往往无法截然分开,因此笔者所举观点也未进一步区分。