



西南政法大学

六十周年校庆系列文库·西南政法大学学术文库

·壬子·

土地用途管制法律制度研究

杨惠·著

Researches on the Law and Institutions for the Usage Control of Land



西南政法大学

六十周年校庆系列文库

土地用途管制法律制度研究

杨惠 著

法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

土地用途管制法律制度研究/杨惠著. —北京:
法律出版社, 2010. 9
(西南政法大学学术文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1071 - 7

I. ①土… II. ①杨… III. ①土地管理法—研究—中
国 IV. ①D922. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 147846 号

西南政法大学
学术文库

土地用途管制法律
制度研究

杨惠著

责任编辑 刘文科 钱小红
装帧设计  ilovee

© 法律出版社·中国

开本 720×960 毫米 1/16

版本 2010 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京外文印刷厂

印张 22 字数 320 千

印次 2010 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534436

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1071 - 7

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

西南政法大学六十周年校庆系列文库

总 序

六十周年,六十部作品。

2010年是西南政法大学六十华诞。为总结办学经验,醇化学术氛围,凝聚西政情缘,学校定于2010年9月19日至20日举行六十周年校庆活动。经过认真筹备和严格筛选,我们谨向学术界和社会公众呈上自己的作业——西南政法大学六十周年校庆系列文库。

这六十部作品,集中体现了西政学术的传承和创新。全套文库共分为四个系列和两个单品,简称为“4+2模式”:即西南政法大学学术文库(此次共收录15部)、西南政法大学博士文库(此次共收录15部)、西南政法大学学子文库(此次共收录15部)和西南学术大讲堂(此次共收录13部)四个系列,共计58部作品;另有《西南政法大学校史(1950—2010)》和《当代中国转型期的法学教育发展之路》各1部。各个品牌项目在持续性出版中通过六十周年校庆活动得到整合和提升。其中,“学术文库”涉及法学、经济学、管理学和哲学等多个领域;“博士文库”则集中展示我校近年来的博士研究生培养水准,此次入选的15部作品皆为各自学科和领域中具有问题性、前瞻性、深刻性和现实性的研究成果;“学子文库”的作者主要来自1980级西政校友,意在同时纪念他们入学三十周年;“学术大讲堂”则汇集了西南法学论坛、金开名家讲坛、名人论坛及我校教师的精彩讲座,将声音固化为文字,将瞬间凝结成历史。《西南政法大学校史(1950—2010)》和《当代中国转型期的法学教育发展之路》两书,是西政对于自己及中国法学教育发展历史的一次认真整理和回顾。

这六十部作品,是我校学术实力的又一次整体亮相,也是对我校新近学术成就的一次盘点。她既是法学名家和新锐指点江山、激扬文字的历史见证,也承载着西政校友回报母校、奖携后学的温热期许。尤其是,鉴于西政目前已由法学单科性院校转向为“以法学为主多学科发展”的综合性大学,因此就学术成果展示而言,今年校庆较之以往的校庆最大的不同就在于学科成果多元化,而不再仅限于原来法学单科性院校视阈中的学术成果之展示。

这六十部作品,刻录下在我国改革开放的历史进程中,特别是在我国社会主义民主法治建设进程中,西南法学及其他相关学科发出的一种声音、沉淀的一种思考,与时人共鸣,更让后人知晓并体悟一代又一代西政人为国家的发展、社会的进步与人民的福祉,负责任地思考过什么、呼吁过什么。这是西南政法大学为建校六十周年所提交的一份学术答卷,也是西政人为中国民主法治发展献上的累累教研果实和片片赤诚之心!

我们真切地期待着学术界对西南政法大学六十周年校庆系列文库进行庄重批阅,更真切地期盼当下和未来的读者们细细品味、神思交游,一同探索、领悟中国法学教育、中国法治建设、中国社会发展的理念和正道!

西南毓秀,桃李芬芳。

西南政法大学一直被誉为“中国政法界的黄埔军校”。其学术成就和人才群体,是新中国法学教育、法治建设和社会发展的一个重要推动力之一。

西南政法大学原名西南政法学院,其前身是1950年成立的由刘伯承元帅担任校长的西南人民革命大学。“革大”的爱国情怀是西政精神的源头。1953年,以西南人民革命大学为基础,合并重庆大学、四川大学、贵州大学、云南大学、重庆财经学院的法律院(系),正式挂牌成立西南政法学院。建院伊始,学校得到了时任西南局负责人邓小平、刘伯承等老一辈无产阶级革命家的亲切关怀,原东北抗日联军第二路军总指挥周保中将军出任西南政法学院首任院长。西南政法学院建院之初即选择歌乐山下红岩烈士殉难之所作为校址,更是为着“以先烈们的革命精神教育青年、培养政法干部”。1958年,中央公安学院重庆分院又并入西政。特殊的建校背景,使我校既会聚了法学名流又吸纳了实务精英,既秉承了深厚的法

学传统又融入了公安教学的特色。学校也因此被誉为新中国法学教育的“西南联大”。

学校先后经历了由西南大区、司法部、四川省、最高人民法院、司法部、重庆市等多次管理隶属关系的变更。回首往昔,“文革”期间曾一度被迫停办,1977年经中央批准率先恢复招生。1978年,经国务院批准为全国重点大学,是司法部部属政法院校中唯一的重点大学。1995年,学校更名为西南政法大学。2000年,由司法部直属划转重庆市人民政府管理,实行“中央与地方共建、以地方为主”的管理模式。2008年,成为教育部和重庆市重点建设高校。

六十年来,西南人民革命大学、西南政法学院、西南政法大学一脉相承,生生不息;

六十年来,创业的艰辛、曲折的磨难、探索的迷惑,起伏跌宕;

六十年来,从化龙桥、歌乐山披荆斩棘到渝北校区破土拓荒,从复办的艰苦卓绝到三次创业的宏图大展,几代西政人薪火相继,矢志前行,一次次成就骄人的辉煌,共同书写了中国法学教育史上浓墨重彩的一页;

六十年来,西南政法大学发展中的每一个点滴和大小时刻,凝聚、塑造了独特的西政学人风格与学术品格;

六十年来,变化的是历史,不变的是精神。

——心系天下的责任意识。《老子》曰:“圣人无常心,以百姓心为心。”西政人对国家、对社会始终有着强烈的责任感和使命感。巍巍歌乐山,激发了西政人昂扬的浩然正气;泱泱嘉陵水,滋养了西政人强烈的家国情怀。他们或悉心研究,探求法魂,传播法义;或积极践履,敢为人先,奔走在法治实践的第一线;或运送正义,为社会进步鼓与呼。在众多的西政校友中,既有偏居基层或边远地区任劳任怨、默默奉献的法律工作者,也有为人类和平民众平安勇于献身的时代英烈。在诸多历史关头,西政人总是挺身而出,不畏艰险,为国分忧,为民请命。西政人爱校如家,对学校深厚的感情和强烈的凝聚力常令他人感叹不已。西政发展曾屡遭磨难,“文革”期间更是一度停办,但老一辈西政人奔走呼号,反对撤校,为保留西政家园而不屈斗争终获胜利,为后来的“西政现象”奠定了基础。六十年来,西政人风雨同舟,和衷共济,挺过无数难关,熔铸了西政品牌。当

学校遇到波折或困难时,西政学子总是发出“天佑西政,生生不息”的共同呼声。心系天下又爱校如家,这种家国情怀是西政人奉献国家社会的动力源泉,也是学校发展的宝贵财富。

——**自强不息的克艰气魄。**西政的发展历程,是一部百折不回、逆境崛起的拓荒史,也是一部披荆斩棘、克服万难的励志片。初创时期,在荒山野地上建校,西政人以拓荒者的精神,筚路蓝缕,以启山林。十年浩劫,学校面临灭顶之灾,险被撤销,西政人通过不屈不挠的斗争,赢得率先复办的先机,并成为全国重点大学。刚从“牛棚”中返归讲坛的老师们,怀着对国家命运的忧患意识和学术虔诚,将压抑了十多年的激情转化为传道授业的热心,学生们则为了弥补失去的青春,与时间赛跑,共同创造了“西政现象”;20世纪90年代末管理体制的突然划转和改变,让学校的发展出现波折,但西政人在逆境中不屈服,不气馁、不言败,百折不挠,把困难当磨练,视危机为转机,克服各种困难和不利因素,锐意推动学校发展进步。在任何困难面前,西政人始终表现出一种不屈的抗争精神,一种百折不回的浩然正气。这种勇于面对问题、直面挑战竞争的气魄,这种自强不息、励精图治的奋斗精神,成为一代又一代西政人传承的优良传统,成为西政继续发展的不竭动力和源泉。我们偏居西南一隅,并无太多地利可言,环境条件也曾落后于不少兄弟院校。但莘莘学子正是在偏远之地祛除浮躁之气,砥砺气节情操,潜心研习学问。虽处江湖之远,反得学问之先。这亦是孕育产生光耀中国法学界的“西政现象”的重要因素。

——**和衷共济的团队情怀。**西政人之间情深义重,亲如家人。西政校友“聚成一团火,散为满天星”,他们虽散布于大江南北,但都有着同一个名字——“西政人”,有着同一份情怀,那就是“爱西政”!无论岁月流逝,无论天南海北,他们情系母校,矢志不渝。聚散离合处,西政情永存。每当母校发展的关键时刻,西政人都会发扬团结协作、和衷共济、共渡难关、奋力拼搏、敢为人先的团队精神,“西政精神”就会得到令人感染的彰显,迸发出强大的精神和物质力量。特别是2003年,经过全校上下的共同努力,西政在全国首批获得法学一级学科博士学位授予权,从此我校所有的法学二级学科均可以招收博士研究生;同时我校法学以外的所有学科也都获得硕士学位授予权,均可以招收硕士研究生;也是在这一年,为

迎接西政校庆(当时仍以1953年西南政法学院为建校起点,故为五十年校庆),全国各地各年级校友众志成城,在短时间内一举推出“西南政法大学学子学术文库”五十部,形式之创新,品质之高端,赢得各界一片好评。2004年,我们在西部地区率先设立法学博士后科研流动站。2005年,整合众多学科的力量,强强联合,集体攻关,获得了国家社科基金A级重大项目“改革发展成果分享法律机制研究”,成为重庆市第一所承担此类项目的高校。2007年,全校上下精诚团结,奋勇争先,在教育部本科教学工作水平评估中获得“优秀”成绩,教育部专家对我校办学成就和办学特色给予了高度评价,进一步鼓舞了士气,增强了凝聚力。2008年,学校成为教育部和重庆市重点建设高校,再次赢得发展机遇,并且借“恢复招生三十年”的契机举办了一系列活动;2009年、2010年,我们将“转型升格”提炼为全体西政人的共识和奋斗目标,开启了创建研究型高水平大学的新征程。

——严谨求实的诚信校风。当年“西南革大”蕴蓄的艰苦朴素的作风、严谨扎实的教风,在西政的发展过程中逐步凝结为“论辩文化”和“实务教育”两个鲜明的办学特色。其源于学校特殊的建校背景,在学校长期的办学过程中积淀形成,又融入了现代教育观念。它看似两个方向,实则高度统一:尚思善辩,才能目光高远;厚德笃行,才能脚踏实地。尚思,但不空谈;笃行,但不功利。这两大特色紧密联系,共同体现了学校培养人才的独特教育模式,也是“西政人”的一个标签。“严谨求实、知行合一”,成为是西政的教学特色,赢得了社会的广泛赞誉。学校历来将以“务实”为基点的学生思想素质教育作为提高教学质量和人才培养质量的首要任务。在改革大潮和依法治国方略的大背景下,学校秉承“务实”的学术传统,将学术研究、人才培养与社会服务密切结合,将培养符合社会需要、社会适应能力强的“务实创新”型高素质专门人才作为育人目标。学校地处西南,偏居一隅的地缘劣势却辩证地造就了一方学术净土。《论语·卫灵公第十五》云:“主忠信,行笃敬。”正是厚德、尚思、笃行的理念,培育了西政人严谨诚信、厚积薄发的学术精神和做人风格。

此次隆重推出的这套西南政法大学六十周年校庆系列文库,正是上述“西政精神”的再一次体现。这种精神,很多人追寻过,希望论证清楚、

阐释明白,然而,只有真正拥抱过这片土地和被西政拥抱过的人,才能真正体悟。“西政精神”——在每一个爱西政的人心中。

总结历史的意义,既在于反思过去,更在于指引未来。

今日的西政人,正走在“第三次创业”的大道上,承继西南革大传统,弘扬“西政精神”,推进高水平大学建设。

六十周年纪念,标志着西政历史的首卷已然浓墨重彩,同时意味着一轴新卷正徐徐展开。我们有理由相信,西政人所拥有的,不仅是六十年无比辉煌的历史让我们自豪;更重要的是,还有着无限美好的未来让我们期待并等待我们描绘!

西政雄风犹在!

是为序。

付子堂

2010年7月31日

于重庆歌乐山下

序言一

土地资源具有生产、生活和生态等多种用途。现代社会伴随人口的不断增长与经济的持续发展,土地资源的稀缺性凸显,不同土地利用者之间的竞争也日趋激烈,因此通过用途管制去实现有限土地资源的合理配置和有效利用已成为当今世界各国的共同选择。在我国,随着市场化改革的不断深入,尽管我们已经认识到,在通过土地资源流转实现土地效益的目标中,建立和完善土地用途管制制度是实现土地资源市场化配置的一个必不可少的制度前提,但是,我们又不得不看到,我国现行的土地用途管制制度在实践中,仍然呈现出了一定程度的功能错位,这不仅未能有效地克服土地市场的“市场失灵”,反而催化了“政府失灵”。现在出现的大量耕地抛荒、小产权房林立、以租代征屡禁不止等违法现象,更加增加了我国土地用途管制制度改革的现实性和迫切性。按照党的十七届三中全会关于“改革征地制度”、“逐步缩小征地范围”,同时又要确保“农地承包经营权流转用途不改变,确保基本农田用途不改变”的基本精神,厘清土地征收与土地用途管制制度间的关系,明确土地用途管制制度在我国土地公共管理制度体系中的应有地位,研究在不征收土地的情况下政府如何通过用途管制控制土地利用、治理和发展土地市场,这不

仅是我国当前土地管理制度改革的核心问题,同时也是我国经济法研究的难点和热点问题。然而,客观地说,目前我国经济法学界对土地用途管制制度的研究远远落后于管理学和经济学对其的研究。综观我国学界对土地用途管制制度的现有研究,多是从财产权角度建构新的管制思路,或者是在既有管制体制下针对具体制度细节从完善的角度有所探讨,但却少有将政府土地用途管制权本身作深入的剖析和揭示。杨惠的这本著作从管制本身着眼,敏锐地抓住了“在路径依赖下,我国土地用途管制制度在管制手段上仍带有明显计划色彩”这一现实和本质的问题,紧密围绕“土地用途管制制度的市场取向改革”这一核心,运用经济法的理论深入探讨了国家为什么干预土地资源配置、国家凭什么干预土地资源配置等法律问题,系统论证了市场取向的土地用途管制制度应有的价值与功能体系,总结归纳了各国土地用途管制制度的规律性经验,并在此基础上,全面剖析了我国现行土地用途管制制度的由来、特点及所存在的内在结构性缺陷,得出了“土地用途管制权应当首先是一项市场规制权,应当按照建构一项面向市场、常态性、基础性的市场规制制度的要求来重塑土地用途管制制度”的结论,进而初步提出了重塑我国土地用途管制制度的基本框架。应当说,这是我国目前从经济法角度研究土地用途管制制度的最为系统的一部著作,作者的这一大胆尝试在一定程度上弥补了我国经济法研究在房地产市场宏观调控领域的一些空白。对此人们可能是见仁见智,但是在我看来,作者提出的一些见解对进一步推进我国土地资源的市场化配置以及即将展开的新一轮土地管理制度改革都有重要参考价值。

本书的创新之处主要体现在以下两个方面:

首先,本书在研究视角和思路上有一定创新性。作者站在土地用途管制制度是政府治理土地市场的一项基本的土地公共管理制度的立场上,致力于思考在推进我国土地资源市场化配置的进程中,土地用途管制法律制度所扮演的角色、目前存在的问题及未来重塑的方向,并将土地用途管制制度置于政府主导型市场经济法治模式下来认识,无疑是一种新的尝试。为此,本书在研究思路上没有过多关注土地用途管制制度在具体细节上存在的问题,而是将其放在现行的围绕“地方垄断市场”而展开

的土地管理制度的总框架下,分析了作为这一管理体制中的核心环节的土地用途管制制度在根本上所呈现的内在结构性缺陷,阐述了矫正这种缺陷需要完成的理论上的重新认识,并重新架构了这一制度的基本框架。这种深入政府管制的本质去发掘、研究和解决当前我国土地管理制度存在的困境的方法,跳出了旧有的就制度论制度的研究思路,提供了一条新的认识 and 解读我国土地用途管制法律制度的路径。作者在文中呈现出的学术眼光与务实的研究态度是值得肯定的。

其次,本书的研究在观点上有一定突破。一是作者对土地用途管制制度的内涵及其在土地公共管理制度体系中的定位提出了自己的理解。作者注意到尽管《土地管理法》肯定了土地用途管制制度的基础性地位,但在内涵界定及法律定性上都显得模糊,致使土地用途管制权在与土地利用规划权、土地征收权的纠结中被扭曲或被吸收,从而导致土地用途管制制度在某种程度上被架空。由此,作者提出将土地用途管制制度理解为一个由“用途分类+用途分区+用途变更许可”所组成的制度体系,并主张土地用途管制与土地征收应同为实现土地利用规划的具体管制工具,其中土地用途管制是达成规划目标的常态性工具,而征收则是“最后手段”与辅助工具。这种理解为我们提供了一种认识土地公共管理制度体系结构的新的思路,具有一定的创新性。二是作者对土地用途管制制度的正当性进行了更为全面深入的思考。作者基于目前我国法学界对土地用途管制研究不够深入的现象,紧紧抓住“转轨国家”必须厘清政府土地用途管制权正当性这一问题,从经济学、法学、宪政三个角度,旁征博引,比较深入地论证了土地用途管制制度在克服土地市场失灵方面的合理性、土地用途管制制度存在的权利与权力依据、土地用途管制制度存在的合宪性,观点新颖,具有一定的独创性。三是作者尝试架构了市场取向的土地用途管制制度的价值目标体系与功能体系。作者一方面创新地将土地用途管制制度的价值目标归结为通过对土地利用时间与空间秩序的建构实现符合正义的效率;另一方面从既要肯定政府介入土地市场的必要性,又不能忽视土地市场上众人的行为能力与反应入手,论证了土地用途管制制度的功能主要是为土地市场功能的发挥提供动力以及协调土地资源市场配置中出现的冲突与矛盾,并具体地将其概括为产权明晰功能、

信息传递功能、激励功能、协调资源配置功能与协调利益冲突功能等五方面。这些见解对以前的研究成果有所突破,对我国未来土地用途管制具体制度的建构具有借鉴价值。四是作者深刻地剖析了我国现行土地用途管制制度的内在结构性缺陷。作者敏锐地指出我国现行土地用途管制制度本质上仍然是一项旨在既要维系地方政府对土地市场的垄断地位,又要约束地方政府垄断权的管制工具,以致在明晰产权、提供激励、平衡公私利益等方面的市场管制功能被弱化,由此又催生了耕地抛荒、小产权房等土地困境的出现,其论证逻辑严密,结论有说服力。五是作者对我国土地用途管制制度市场取向改革的具体思路提出了自己的看法。作者明确指出,土地用途管制制度的市场取向改革首先就必须突破“政府垄断市场”的管制格局,并在此基础上重新定位政府土地用途管制权的性质、地位和功能,只有将土地用途管制权真正地做实,并使之成为土地市场的常态性和基础性的规制权,才能建立起一个结构合理、运转有力的土地公权力体系,确保土地利用有秩序地展开,否则“去垄断”换来的可能是市场更多的混乱,由此作者有关对土地管制用途的类型化、土地用途分区管制、土地发展许可制的论述及其提出的完善我国土地用途管制制度的建议具有针对性和一定的合理性和可操作性。

尽管我国已经建立了在世界上都堪称最严格的土地用途管制制度,但是在实践中背离这一制度所确立的目标的现象时有发生,造成这种状况的原因是多方面的,但是其中一个重要原因不能不归咎于我国现行的土地用途管制制度本身所存在的制度缺陷和对土地用途管制制度应有的价值取向缺乏正确的认识,由是作者将土地用途管制制度的完善作为其博士论文的研究方向是很有深意的。总之,如何建构符合市场需要的土地管理制度是我国当前深化社会主义市场经济体制改革、推进土地资源市场化配置必须解决的重大理论和现实问题,其中土地用途管制制度的市场取向则是改革需要解决的一个重要的核心问题。当然,本书也还存在一些不足,比如对发达国家和地区土地用途管制制度中政府角色的分析还显得薄弱,所提出的完善方案也还显得比较粗糙,希望作者在后续研究中对这些问题做进一步的探索。

本书是作者在同名博士学位论文的基础上成就的。作为杨惠的导

师,看到她能够对我国土地用途管制制度作出这样系统和深入的研究,并成书问世,深感欣慰,是为序。

李昌麒

2010 年于重庆

序言二

近年来,我国房地产领域从不缺少社会关注的焦点性问题:征地拆迁、“小产权房”、农地流转……社会的迫切需要催生着学术的繁荣,也不时暴露出学术的困境。或许我们对曾经的私权被漠视有着深刻的记忆,对时下私权被恣意侵辱的一些现象深恶痛绝,学术界对土地私权的研究甚于公权。当土地市场化改革使土地经济价值日益彰显、权利人权利意识日渐高涨,保障土地私权得以公正对待确实需要仰仗私法的完善和弘扬。但只从传统私法视角单方面研究土地,也会使土地法制被扭曲,这同样并非法治社会的表征。毕竟,土地不仅仅是财产,还是资源;不仅负担着权利人的效率追求,还承载着生存保障、资源利益、政治安全等诸多面向的考量。只有我们跨出近代私法的藩篱,注重公法与私法对权利的共同形塑,理性把握公共利益与实质正义时,才能对土地法制进行科学合理的架构。质言之,在土地的资源时代,如何结合私权与公权研究土地法制,确保国家在重大用地关系上的可持续性,是一个重大命题。

土地是万物之本,人类围绕土地形成了一系列相关法律的制度,诸如矿产资源法、森林法、草原法、房地产法等,而土地用途分类,则是这类相关法律制度构建的基础。可以说,没有科学完备的土地用途分类,就

没有科学合理的土地管理的相关法律制度;没有科学完备的土地用途分类,就无法实现我国耕地特殊保护、粮食安全、土地资源优化配置和合理利用的管理目标。同时,构建土地资源市场配置机制,必须首先明晰土地产权——明晰那项能够在市场自由流转的土地产权,而在我国土地公有制背景下,能够进入土地市场流转的、属于土地私权性质、具有物权法律地位的土地财产权,只能是土地使用权,而非土地所有权。在由土地所有权设定一项市场化土地私权的制度构架中,用途即利益。不同用途的土地使用权,不仅其取得程序和方式不同,而且存在巨大的利益差别。这意味着我国的土地用途管制制度更肩负着形塑我国土地市场基础性权利的重任。可以毫不怀疑地说,没有科学而细密的土地用途分类,就没有明晰的土地私权内容,甚至连土地出让金的价格也难以确定。正是由于土地用途承载的巨大经济价值,我们也才有可能通过土地用途管制制度的指引功能,实现土地资源社会公益性的管理目标。

我国当前许多难解的土地热点问题,其实质就是在土地用途管制制度上的纠结。我们的立法与决策之所以不敢彻底放开我国农村土地使用权的流转,其根本原因就在于缺乏一个完善与发达的用途管制制度。因为一项完善和发达的土地用途管制制度,本质上正是对土地私权的“解放”。当土地利用的市场效率机制不可能抛弃土地资源制度价值目标的时候,拟制一项既可以在土地市场自由流转,又不至于产生不良社会后果的土地私权,就成为土地利用效率机制能否付诸实践的关键。土地用途分类愈科学穷尽,用途变更规则愈完备细致,国家也就越无对土地私权市场运行过程进行干预的必要性,土地私权的市场自由流转也就越不至于损害社会公共利益。同时,也只有在完善的用途管制法律制度下,才能真正地避免农村土地流转改革成为“圈地运动”,才能使农村土地流转制度的改革实践真正成为农民受益的“惠民工程”。自1998年修正《土地管理法》首次明确肯认土地用途管制制度以来,其在我国土地管理中的核心地位逐步巩固,十多年的实践也证明,土地用途管制制度的实施在促进我国土地资源合理配置、实现土地利用整体最优方面起到了一定的积极作用。不过,值得注意的是,随着我国土地市场与土地私权的发展,对土地用途管制提出了新的要求,而该制度在实践中所暴露出的问题也越来越多。

如何推进土地用途管制制度与土地私法的衔接,如何构建符合市场需要的土地用途管制制度是我国当前土地法制建设迫切需要破解的重大难题。鉴于法学界对土地用途管制制度的系统研究尚较鲜见,杨惠博士的著作无疑具有重要的理论价值和现实意义。

本著作致力于思考在推进我国土地资源市场化配置的进程中,土地用途管制法律制度所需扮演的角色、目前存在的问题及未来重塑的方向。作者将土地用途管制制度理解为是一个由“用途分类+用途分区+用途变更许可”所组成的制度体系;从经济学、法学、宪政这三个维度,分别论证了土地用途管制制度克服土地市场失灵方面的经济合理性以及政府作用的限度、土地用途管制制度存在的权利和权力依据、合宪性及其宪法许可界限;创造性地将其价值目标归结为:以土地利用时间与空间秩序的建构,来实现土地利用的社会总体福利最优和土地利用的潜在帕累托更优,并从“提供动力”与“提供协调”两个面向提出其应当具备的五项制度功能;通过对现行制度内在结构性缺陷的剖析揭示了管制手段的过时、政府角色和制度功能的错位;以政府经济职能转换、经济职权重塑为出发点,提出了打造政府土地用途管制权及构建转型中的土地用途管制制度的具体建议。在我看来,社会需要,是制度创新的基础;能否解决现实社会问题,是判断创新性制度是否科学合理和富有生命力的重要标志。杨惠博士的研究,不仅系统梳理出了我国土地用途管理的所有规范性文件与立法,而且深入研究了不同时期出台土地用途管制规范或者立法背后所面临或者需要解决的社会问题;不仅从基本原理层面对用途管制制度进行了抽象与概括,而且致力于运用这些原理去构建中国特色土地法律制度基础上的土地用途制度。杨惠博士带着鲜明的问题意识,广征博引,论证有力,思路清晰,集长期研究思考之观点思想,终成此书。本著作在其博士论文基础上修改而成,其博士论文获得校外评审专家、答辩委员们的一致赞赏,荣获校级优秀博士论文,本在预料之中。

当然,本著作也存在一些不足,例如,对不同立法例做了“异”的比较、“同”的概括,重在演进轨迹的梳理及发展趋势的展望,对不同立法例下现行制度的组合及其功用的评析着墨较少;对于我国现行制度完善方面,提出土地用途管制权重塑、土地管制用途的类型化重塑、土地用途分区管制