

分类指导,采取得力措施,搞好恢复撂荒地生产的协调服务。对无钱购买种子或者因自然灾害而撂荒的,要加大扶持力度,通过政府救济或者群众互助恢复生产;对因土地生产力低而撂荒的,农业综合开发部门要增加中低产田改造的投入,加强农田基础设施建设,提高土地生产能力;对因无劳动能力或者全家外迁的,可以在与农户协商并妥善解除承包合同的基础上,由发包方依法收回重新发包,也可以动员其自愿流转或者代耕。

农村金融部门要为撂荒地复耕提供小额贷款。种子、土肥、环保、植保等部门要尽职尽责,为恢复撂荒地生产提供种植技术、耕地保护和购

买生产资料等方面的指导和服务。

四、进一步加强领导,抓好落实。各级政府要把恢复撂荒地生产作为加强粮食工作的一项重要措施,切实加强领导,明确责任,层层抓好落实。县、乡两级政府在恢复撂荒地生产中负有直接责任,主要领导要亲自抓。各有关部门一定要从保证粮食安全的大局出发,搞好协调配合,确保撂荒地尽快恢复生产,适时播种。

要充分认识加强粮食工作、恢复撂荒地生产的重要意义,狠抓政策措施的宣传落实,充分调动农民种粮积极性。各级各有关部门要以高度负责的精神,按照省里的统一要求,抓紧各项政策措施的细化和实化,确保中

央和省里各项政策措施尽快落实到村、户。要加大政策的宣传力度,充分利用广播、电视、报纸等各种媒体搞好宣传,并通过印发明白纸、组织干部下基层宣讲等多种形式,广泛深入地宣传鼓励粮食生产、严格耕地保护的有关政策,增强基层干部及农民群众爱惜耕地、用足用好土地的自觉性和紧迫感。

要切实抓好督促检查。按照职责分工,省、市政府和有关部门近期要组织专门督查组,到各地检查督促撂荒地恢复生产的进展情况。对落实不力的地方和单位,上级政府和主管部门要坚决追究有关领导人的责任。

公共管理视角下的 土地利用控制

山东省国土资源厅 肖健

土地利用控制(landusecontrol)是近年来发展起来的一门新兴学科,已越来越多地受到世界各国的普遍重视。本文从公共行政、公共财政、公共政策、公共组织等方面,分析现代公共管理下的土地利用控制,以期寻找出与传统土地管理相区别、更符合公共管理特点的土地利用控制的方法和手段。

1 从公共行政角度看土地利用控制

1.1 土地的公共属性

用于满足社会公共需要的物品,称之为公共物品。纯粹的公共物品具

有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的排他性3个特点。土地不具备上述3个特点。但土地资源直接影响到国家的领土、安全、环境、人口等事关全局的诸多方面,将其作为私人物品难以保证追求私人利益最大化所造成的对公共利益的损害。鉴于土地既非纯粹的公共物品,又非纯粹的私人物品;既具有私人物品的特性,又具有公共物品的特性,可称之为“半公共物品”或“混合物品”。

1.2 土地利用控制的社会属性

土地利用控制的过程,集中反映出社会中人与人之间的生产关系,包括占用、使用、支配和收益等。土地

资源是全社会的资源,而土地利用的微观过程通常是个别人的经济行为。在这种情况下,如何保证土地资源利用既满足个人的利益,又不损害整个社会的利益?这就需要土地利用控制从全社会的角度来合理配制资源,协调土地资源利用过程中的各种矛盾,最终实现土地利用控制满足整个人类的需要:既满足使用者的需要,也满足社会的需要;既满足当代人的需要,又不损害子孙后代的利益。

1.3 土地公共行政的必要性

个人无法克服的对私利最大化的追逐,决定了土地利用应由政府加以控制。注重环境效益的土地利用控制

与过度开发或掠夺式经营的土地利用控制,会导致截然相反的后果。在经济社会,土地资源紧缺的状况下,土地利用过程追求高经济效益是必然的、自主的,但经济效益与社会效益、生态效益的目标往往相去甚远。解决以上诸多矛盾,都需要政府从社会公共利益的角度,土地利用过程进行综合控制。

2 从公共财政角度看土地利用控制

2.1 土地收益的最大化与帕累托效率准则

按照意大利经济学家帕累托(Vilfredo Pareto)的理论,如果社会资源的配置已经达到这样一种状态,即任何重新调整都不可能在不使其他人境况变坏的情况下,而使任何一人的境况更好,这时资源配置的状况就是最佳、最有效率的。政府对土地市场的控制,就是追求帕累托效率的过程,就是追求土地收益最大化的过程。土地的三个属性,即稀缺性、用途的多样性、增值性,使其成为一种特殊商品。在土地上追加投资的效益具有持续性、增值性。

2.2 土地利用过程中的市场失灵现象

以上对土地收益的考察假定土地市场是完全竞争的市场,具备以下必要条件:所有的资源都为私人所有;所有的交易都在市场上发生,每一个市场都有众多的购买者和销售者;没有购买者或销售者能够单独操纵价格;购买者和销售者都可以享有充分的信息;资源可以充分流动并且可以无任何障碍地流向任何使用者。显而易见,土地市场不可能同时具备5个必要条件。而5个条件缺少1个,市场机制在资源配置效率方面就有可能出现运转失灵,即“市场失灵”。亚当·斯密(Adam Smith)认为,经济活动要靠看不见的手来调节,政府只能充当“守夜人”的角色。20世纪30年代

的资本主义经济危机,使斯密的理论受到严重挑战,人们逐步意识到,市场不是万能的。土地的公共物品特性决定了不能完全按市场机制的方式来配置这个领域的资源,决定了国家应当对土地市场实施灵活有效的调控。国家高度垄断土地一级市场,不断加大对土地市场的监管力度,是预防和纠正市场失灵现象的重要措施。

2.3 土地利用过程中的外部效应

外部效应是指在市场活动中得到补偿的额外成本和额外收益。简单地说,就是指某些个人和组织的经济行为影响了其他个人或组织,却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。

公共经济学理论倾向于用外部效应内在化的方法对外部效应进行矫正。既然造成带来外部效应的物品的市场价值信号不准确,那么矫正的措施就应当着眼于对私人边际效益或成本的调整。当土地的私人边际效益或成本被调整到足以使得私人决策考虑其所产生的外部效应和实际的社会边际效益或成本时,就实现了外部效应的内在化。农民保护了耕地,政府财政就应当对其进行补贴,使其边际效益提高到同社会边际效益相一致的水平,将正的外部效应内在化。

3 从公共政策角度看土地利用控制

人的一生,从摇篮到坟墓,都与政府的公共政策密不可分。土地政策是公共政策的重要组成部分,关系到国家的稳定和社会的发展,是一切社会形态中最重要、最基本的制度,对上层建筑起着决定性的作用。制定土地政策,应考虑如下因素:

(1) 土地政策的目标要符合公共管理的理念

简言之,就是追求效率与公平的统一。建国后很长一段时间,我国一直采取平均主义的做法,贯彻平等的观念。改革开放以来,采取“效率优

先,兼顾公平”的原则,土地政策开始逐步向注重经济效益倾斜,在农村实现了土地的有偿转让,在城市推行土地拍卖。中国土地市场已经造就了相当一批中产阶级乃至资产阶级,他们掌握着大量的货币资本和土地资本,并在一定程度上影响了土地市场的运行。陆学艺在《中国社会各阶层研究报告》中指出,中国社会中20%的人占有银行存款的80%,而余下的20%存款则为全国80%的人所有。土地属于非再生资源,一味地追求效率,还会使土地利用面临失控、土地资源面临枯竭的危险。在公平和效率的博弈中,政府应当是维护市场秩序、确保公平竞争的主导力量。

(2) 土地利用控制政策的优化要从“最优”到“满意”

按照传统决策理论,所谓理性的选择就是选择达到目标的最优方案。土地利用控制政策的优化,就是选择达到土地利用目标的最优方案。但传统理性模型的限制条件会使土地政策的最优化只能是相对的。赫伯特·西蒙则提出“满意”理论,认为多数政策的制定,都是发现和选择满意政策的过程。土地政策调节的社会关系,是各种社会关系中最基本、最复杂的关系,也是各利益集团关注的焦点。对土地政策而言,制定“最优”方案是很难的,而制定各方相对满意的方案是比较务实的,从技术上也更易于实现。

(3) 土地政策的稳定性与创新性

根据Scott Rozelle等人的研究资料,土地政策的稳定,不但对土地所有权和使用权人的生产、生活具有重要意义,而且会增加对土地的投入,有助于形成固定资产性质的投资。从生产关系对生产力作用的角度看,土地政策也必须稳定。我国的土地管理一直以马克思主义政治经济学为指导,认为商品是用于交换的劳动产品,商品价值是商品中凝结的无差别的人类劳动,商品价值由生产商品的

社会平均劳动时间决定的,土地价格不过是资本化的地租等等。目前,这套理论面临自相矛盾的困境。如:土地是不是商品,有没有价值和价格?土地能否创造价值?由于理论的缺陷,导致诸如价格和价值的区分、“价值”的第二重含义、资本和劳动(力)的价格、地租的来源等问题说不清楚,使得土地不能作为一种重要的商品和资本,在市场经济社会中发挥应有的作用。鉴于我国城市土地的产权与使用权较为明晰,农村土地存在的问题比较突出,以下重点谈农村土地问题。

一是土地的所有制要创新。法治的社会,首先是一个产权明晰的社会。科斯(Coase)认为产权明晰对效率的提高起决定性作用。产权的实质是对事物的拥有权,土地政策的核心在于产权的明晰。现行的土地管理法规定,土地属于国家或农民集体所有。这个概念比较模糊,既不能塑造出产权明晰、责权明确、行为合理,能够担负起土地保值增值、合理利用的市场主体,又不是能形成刺激投入、促进流转、提高效率的制度安排,因此必须彻底抛弃,重新构建适应市场经济要求的土地制度。笔者认为改革可按以下思路进行:以归还农民完整的土地产权为基础,克服现有土地制度的内在缺陷,形成有效的利益激励机制和土地流转机制。

二是土地的使用流转制度要创新。我国把土地所有权分为国家所有和农民集体所有。由于土地资源高度紧张,农民拥有的土地似乎是个“宝贝”。但土地用途管制并不拥有集体土地的交易权,农民集体所有的土地只能守着“宝贝”受穷,农民利益在土地市场行政性扭曲中大量流失。而现在农民拥有的经营权既是一种不完整的权利,又是一种有时效性的权利,不被法律保护,在经济上也无法实现。土地使用流转制度改革的方向,应该是赋予农民完整的土地使用

权,使其在市场经济中成为一种具有交换价值的独立资产,占有它可以取得相应的利润,转让它要求等价的补偿。只有存在完整意义上的承包经营权,才谈得上土地使用权流转的市场机制。

4 从公共组织角度看土地利用控制

4.1 公共组织理论对土地利用控制部门机构设置的要求

组织既是管理的载体,又是管理的职能。行政机构设置是行政组织的核心。为防止公共组织运行过程中出现的职能交叉、推诿扯皮等现象。1998年的政府机构改革中,为提高土地利用总体规划的效率和质量,将原国家计划委员会制定国土规划和土地利用总体规划有关的职能,划入国土资源部,使土地利用规划管理实现了统一管理。从目前我国的机构设置看,还存在土地利用规划与城市规划的矛盾。从空间范围看,城市规划应该是土地利用规划的一个专项规划;但从内容、方法和成果看,城市规划和土地利用规划又各成体系,分别由相应的建设部门和国土资源部门负责制定和实施。从公共组织的角度看,部门职能的交叉、多头管理,容易导致公共部门职责不清。要通过理顺土地利用控制中的部门关系,为土地利用控制部门定好位,以使组织合理运行。

4.2 土地利用控制中的集权与分权

目前,我国的土地管理体制实行的是在中央的统一领导下,由地方管理各自行政区域内的土地(去年底调整了各级省以下国土资源主管部门干部管理体制)。中央对土地的管理是一种松散型的管理,地方的积极性得到了充分的发挥,在分灶吃饭的财政体制下,地方利益具有相对独立性。中央政府在干预土地利用的过程中,会出现国家整体利益和地方局部利益之间的矛盾。为满足地方财政支出的需

要,地方政府往往把眼睛盯在土地买卖上。根据公共管理理论,政府机构有不断膨胀的自我需求,财政支出也存在不断增加的压力。这种情况下,规避各种政策法规的约束,钻政策的空子,甚至采取欺瞒等手段,获得土地的使用权,就成了各地心照不宣的秘密。背后则是耕地的违法征用和对土地利用规划的屡屡突破,以及对弱势群体权利的剥夺和国家财产的大量流失。理顺土地利用控制部门上下级关系的关键,在于寻找中央与地方利益的均衡点,实现集权与分权的均衡点。既保证土地机构依法行政,土地得到保护,又使中央和地方都能从中获得合理的回报。

4.3 新公共管理理论对土地利用控制部门的影响

马克思·韦伯(Max Weber)的公共行政模式在西方一直被奉为经典,但自20世纪80年代后,韦伯模式在西方受到批判,形成了以新公共管理主义为主流的各种政府管理理论和方法。对土地利用控制部门而言,主要有以下影响:首先,土地利用控制的方式由管制型转向服务型;其次,土地利用控制的重心由注重程序转向注重绩效;其三,土地利用控制部门的组织结构由聚合趋向分化;最后,由传统的注重行政原则转向注重管理方法。新公共管理主义下的土地利用控制以绩效和产出为价值取向,借鉴泰勒的科学管理理论和方法,对土地利用控制工作质量标准与评估等内容进行深入研究,大大丰富了土地利用控制理论。

中国土地利用控制模式的适应性转变将是后一个时期我国土地利用控制所面临的首要任务。新形势下的中国土地利用控制,应将公共管理的理念渗透进政府制定和执行的全过程,逐步构建有中国特色的土地利用控制理论体系,使之更好地指导土地利用控制实践。