

论农村土地流转中政府职能的优化^①

刘红沙

(湖南大学 法学院,湖南 长沙 410082)

摘要:一个统一、规范、有序的土地流转市场,是农村土地承包经营权流转健康发展的保障,也是实现农村土地规模经营以及统筹城乡经济发展的载体。然而,目前农村土地流转市场的健全还面临着诸多困境,政府职能越位与缺位现象很严重,桎梏了土地流转的进程。政府在健全农村土地流转市场的进程中,应当明确角色定位,优化政府职能,体现其宏观管理和微观服务的职能。

关键词:农村土地;流转市场;政府职能
中图分类号:F301 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-117X(2010)04-0070-04

On the Optimization of Government's Functions in Rural Land Circulation

LIU Hongsha

(Law School, Hunan University, Changsha, Hunan 410082, China)

Abstract: A unified, standardized, and orderly land circulation market is not only the ensurance for the healthy development of the rural land circulation, but also is the platform where rural land is appropriate operated, and the urban and rural economic development is co-coordinated. However, at present, the development of the rural land circulation market is still restrained and faces with many difficulties. The phenomenon of offside and the absence of government functions is very serious and this fetters the process of land transfer. The government should be aware of its role in the process of developing rural land circulation market, optimize its functions and make best use of its macro-management and micro-service functions.

Key words: Rural land; Circulation market; Government's function; optimization

2009年12月31日颁布的《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》指出,要严格落实十七届三中全会精神,进一步规范农地流转,加强对流转服务的管理,促进农村土地承包经营权流转市场健康发展。可见,健全土地流转市场已成为当前农村工作的重中之重,而地方政府如何在促进农地流转市场建立健全的过程中,优化自身职能,是目前迫切需要解决的问题。

一、农地流转中政府的缺位与越位

一个统一、规范、有序的土地流转市场,必须按市场规律来办事,但是土地本身的特殊性,决定了农地流转市场的盲目性、自发性、滞后性,加之我国

农地流转市场十分落后,使地方政府往往成为土地流转规则的制定者、市场失灵的调节者和公共服务的提供者。尽管政府公权力的适度干预对农地流转大有裨益,但实践中也出现了不少弊端。由于政府在土地流转中处于强势垄断地位,监管体制尚未建立健全,近年来,地方政府职能缺位与越位现象层出不穷,滥用权力、与民争利引发的大规模群体冲突屡见不鲜。^[1]这些问题的出现,根源就在于政府未能正确界定市场与政府的作用边界,政府职能的缺位与越位既弱化了政府职能作用的发挥,也影响了市场机制作用的正常发挥。^[2]

(一)农地流转中政府职能缺位

土地流转中政府职能缺位是指政府职能缺失,即在市场机制无法进行有效调节而必须由政府弥

^① 收稿日期: 2010-05-20
作者简介: 刘红沙(1986-),女,湖南株洲人,湖南大学硕士研究生,主要从事土地法、竞争法研究。

补市场缺陷的准公共产品领域,政府未能有效履行职能以弥补市场缺陷,将公共服务职责推向市场。政府引导的缺失引发了市场失灵,直接导致土地流转中公平与效率失衡,流转运行不规范,市场秩序混乱等状况的出现。

以湖南省株洲市为例,其土地流转中的政府职能缺位集中表现为以下几点:一是缺乏操作性强的政策法规,由于没有相应的规范操作程序、统一编制的流转合同书、科学的土地流转价格体系,导致土地流转多处于自发、分散状态;二是服务缺位,由于缺乏能够有效提供信息的中介组织服务平台,全市仅醴陵清水江等个别乡镇已成立农村土地流转服务中心,造成了土地流转供求双方信息交流不畅;三是监管缺位,相关涉农部门和基层乡镇仅对土地纠纷进行处理,而对土地流转缺乏有效的引导、规范与监管,以致个别受让方对农地进行掠夺式经营,甚至取土挖沙,建砖厂,修建永久性固定设施,导致农村土地流转呈现放任自流和无序化现象。^[3]

(二) 农地流转中政府职能越位

土地流转中政府职能越位是指政府职能运用过度,即在本应通过市场配置生产要素,实行公平竞争、优胜劣汰的土地流转市场,政府实行垄断经营,导致与培育土地要素市场的改革初衷相悖;而基层政府部门在上级职能部门绩效考核时“一票否决”的巨大压力下,常常将土地作为提高政绩的经营资本,倚仗政府权力,越俎代庖地干预流转,以追求短期经济效益。

例如,有些基层政府忽视农民土地流转收益主体地位,与民争利,私自截留、挪用流转收益;部分乡镇政府和村级组织随意变更甚至撤销农户的承包合同,强迫承包农户进行集中流转,片面追求规模,大搞土地兼并,影响了农村土地承包关系的稳定;有些地方借农村土地流转之名,绕过法律法规,大量占用耕地,改变农村土地农业用途;部分地方政府幕后操盘,违背农民意愿,强制把土地低价流转给涉农企业,甚至打着发展观光农业、生态园等旗号,集中农地搞旅游园区开发。这些都严重侵害了农民经营自主权,损害了农民切身利益。^[4]

二、农地流转中政府职能缺位与越位的原因

(一) 政府执政水平不高

地方政府执政理念十分落后,履行职能缺乏主动性、责任心,执政水平不高,是造成政府职能缺位的主要原因。例如,有些地方没有认真抓好农村土地承包经营权确权、登记、发证工作,土地登记

制度尚未健全,导致了农村土地承包经营产权不明;部分地区甚至出现侵害农民土地权益,直接或间接剥夺农民土地承包权的现象;地方政府对土地流转的管理和服务十分不到位,流转服务组织和网络平台的缺乏,导致土地流转信息提供、法律政策咨询、流转价格评估、合同签订指导、利益关系协调等服务严重匮乏;另外,土地流转纠纷调处机制尚待健全,出现争端时难以寻求到有力的解决途径。

另外,国土、农业、林业、财政等部门多头执法现象的存在直接导致农村土地权属管理主体众多,职能重叠,行政资源有待整合。以国土管理部门为例,尽管人事权由上级政府控制,但是其财权却掌握在当地政府手中,这导致法律赋予国土部门的执法权难以单独落实,必须依靠当地政府的综合执法力量和资金支持才能实现;另外,出于部门利益的考虑,国土部门在土地行政过程中也存在着利益寻租的现象,即在土地整理、宅基地置换、土地复垦等项目中弄虚作假,而截留土地出让金收益以违法谋取部门利益的现象也屡见不鲜。

(二) 党政职能不分

党政职能不分是导致目前政府职能缺位的一个重要原因。这种状况尤其在基层政府十分普遍,直接导致了农地流转政出多门,地方政府没有实权,不敢承担责任,遇到问题互相推诿。农村土地流转政策主要是中共中央决定的,虽然这些政策经常以中共中央和国务院的名义发布,但是地方党组织常常以此作为自己组织实施土地流转的重要依据,从而引发与地方政府在领导决策权上的争议。

例如,在某些村委会,村支书与村委会主任经常就新农村建设的领导权发生争议;又如在一些乡镇的“新农村建设”、“小城镇建设”中,乡镇党委书记作为“一把手”取代乡镇长的现象也时有出现;土地流转依据的是中共中央和国务院出台的文件,于是一些地方的党委或政府把这些文件错误地理解为是对党委或政府部门的“用地授权书”,由于有相关政策和上级党委支持,导致国土部门无法制止地方党委部门类似“现场征地”、“违规用地”和“违规卖地”的混乱局面。

(三) 地方政府财政困难

地方政府越位的根本原因显然是为了掠夺农地转让的收益,具体表现为地方政府因财政困难而引发的利益博弈。尤其是随着城市化进程的加快,工商业资本逐渐渗入到农村,而农地非农化方面的土地供应垄断,使政府能够稳获丰厚的土地收益。许多地方政府在利益的驱使下,没有权衡成本、收益与风险,绕过土地管理法律法规,擅自改变土地

的农业用途,推动了农地非农化。^[5]从土地财权角度来看,我国目前的土地流转收益分配不合理。

首先,乡镇政府作为距离“三农”最近的基层政府,完全依靠上级财政转移支付运作,缺乏土地财政自主权。不少乡镇政府出于改善自身财政的需要,往往没有履行土地报征手续,甚至以“新农村建设”、“小城镇建设”等名义违规占用农用地,纵容“小产权房”的出现。贫困乡镇政府拖延或者截留给村委会或直接给农民的征地补偿费用的现象也屡见不鲜。

其次,县级政府在财政上是最为艰苦的,目前我国约有70%的县财政是赤字,赤字总量占这些地方财政收入总量近80%,出让土地使用权成了除税收之外的“第二财政”。^[6]由于土地出让收入大部分被市级财政抽走,区县府常常拖延支付,甚至截留原本应该按照约定支付给乡镇政府的征地收入及各种补贴。

第三,地级市政府的存在意味着多一级财政和开支,而县域经济发展要素主要被地级市四大“抽水机”抽走。一是土地“抽水机”,中心城市和大量开发区圈占土地,造成农民失地、失业情况严重;二是产业“抽水机”,农产品加工增值的部分主要在城里完成,县域经济的农业产业化只剩下初级环节;三是补贴“抽水机”,中央对农民的各种补贴被层层截留;四是信贷“抽水机”,主要商业银行在县域地区的分支机构基本上只存不贷,农民的资金被拿到城市搞建设。^[7]

除此之外,土地流转法律体系不健全也是重要原因之一。省级政府基于发展地方经济的巨大驱动力,在农地流转政策方面积极竞争,各地涉农政策之间的冲突与不协调扰乱了全国的农村土地秩序大局,导致了市场分割和地方垄断。不少农地流转政策打了《土地管理法》等法律的“擦边球”,导致先进政策与滞后法律之间形成严重冲突,增加了司法、执法上解决流转纠纷的难度。

三、优化农地流转中政府职能的建议

优化农地流转中的政府职能,首先必须明确界定政府与市场的作用边界。各级基层政府必须明确自身定位,通过立法优化政府职能,使政府行为具有明确的法律规范。必须充分尊重农民的主体地位和市场的主导作用,在明晰政府与市场边界的基础上,推进二者的动态互补、调整,既充分发挥市场基础性作用,又依法履行政府行政职能,做到引导而不干预,服务而不包办,放活而不放任,真正做到坚持有所为和有所不为。^[8]

在农地流转过程中,政府应当积极地向服务型政府转变,创造一个公平竞争的农地流转环境,提供相应的公共产品,建立公正、有效的监管机制,逐步健全农地流转市场。

(一)明确地方政府职能

农村土地流转市场的健全必须要在完善相关法律法规,出台具体配套政策措施的基础上规范有序地推进,这是其外部环境保障,也是政府不可推卸的责任。

首先,政府必须制定科学合理的土地利用规划,实现对土地流转的比例和总量控制。必须严格防止农用地在比较利益的驱使下转化为集体建设用地;在规划的前提下盘活存量,保护耕地,形成良好的土地供求关系,显化土地资产价值,保证农民土地收益。

其次,政府必须加大公共服务的提供力度,培育土地需求市场,引导农地要素合理、高效配置。地方政府要培育土地中介组织和服务网络,为流转双方搭建交易平台;建立农地流转专项财政补贴制度,加强农村基础设施建设;鼓励流转形式多样化,加强农业技术的科研与推广。

第三,政府必须明晰产权,健全农村土地产权制度。实施地籍管理制度是培育土地供给市场的一项重要措施,通过对土地利用及权属变动加以监督和管理,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,可以为规范土地市场管理提供基础,为土地质量监测、土地使用权证交易和所有权的界定提供科学依据。

第四,政府必须加大法律监督引导力度。要逐步建立完备的法律体系,及时修订落后的及互相矛盾的条文,并通过立法对市场主体、原则、程序、违约责任等关键问题做出明确规定;要及时调节流转过程中的垄断与不公平现象,建立农地流转监督机制;要实行最严格的耕地保护制度,防止流转过程中变更用途等现象出现;要结合先进政策,制订出具有一定超前性的法律法规,发挥法律导向功能。

最后,政府必须释放土地承载的保障功能,恢复土地的经济功能。政府应该健全农村社会保障制度,多渠道、多层次地建立健全农村社会保险、养老保险、社会救济、农村合作医疗等制度;提高农村劳动力素质,拓宽就业渠道,改革户籍管理制度,加快转移剩余劳动力;积极发展乡镇企业、民营企业,就近就地转移剩余劳动力;积极推进小城镇建设,逐步实现农村城市化。

(二)理顺党政部门关系

新农村建设中的党政不分现象是造成地方政

府违规征地、占地的一个重要原因。要使得新农村建设政策取得实效而不流于形式,同时守住18亿亩耕地的红线,就必须下决心理顺党政关系,依法理清各自职责,明确权力范围。与此同时,中央的政策应当及时上升为法律,提升其效力,防止以政策损害法律权威现象的发生。

政出多门的后果就是出了问题各部门互相推卸责任,导致该管的没人管,因而在目前格局下,只能通过健全土地管理法治,整合涉地的国土、农业、林业、财政等行政管理部門的财权、执行权及监督职能,确保各司其职,依法行政,互相监督,真正服务于“三农”。必须明确农村土地管理的各项权限,捍卫国土部门依法对土地进行执法的权威,杜绝政出多门和多头执政,加大对农村建设用地的稽查与督察力度,保护耕地,规范农村建设用地秩序。只有杜绝寻租行为和防止部门利益蔓延,才能真正地落实十七届三中全会精神,促进“三农”的健康有序发展。

(三) 监管涉农资金分配

首先,土地出让收益的分配问题是引发各级地方政府权力越位、利益寻租的根源,因此,加强土地出让收益的监管尤为重要。必须确保土地财政收入用于当地公共建设或社会福利,有效防控卖地创收,挪用专项资金,代理风险及寻租行为。

其次,鉴于地方政府财政普遍紧张的情况,除了中央以及省政府应当加大对贫困区县的财政转移支付和财政补贴力度外,还必须以法定方式,对政府新征农村建设用地出让收益中应当用于三农发展的比例和用途等,进行严格界定和监管,以确保政府土地收入的各项涉农用途用到实处,严防政府“越位”。

现有规定中对地方政府的土地收入用于支农的比例偏低。2004年7月12日财政部国土资源部《用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法》规定按各市、县不低于土地出让平均纯收益的15%的比例确定。笔者认为,按照中央“决定”的精神,这一比例还应当大幅度提高。

(四) 推动“省管县”改革

根据《宪法》第95条的规定,省、县(市)、乡(镇)是我国基本的三级地方政府,但实践中,作为介于省和区县政府之间的地方行政单位,地级市政府在农村土地流转和收益分配上拥有着独立的话语权和财政收入权。针对地级市的财政“抽水机”现状,十七届三中全会“决定”指出,要积极推进省直接管理县(市)财政体制改革,认真总结改革经

验,积极推进试点工作。2010年3月1日,湖南省财政体制改革省直部门工作布置会的召开,标志着财政省直管县改革已迈出了新的步伐,具体要求包括专项资金必须直接分配下达到县市;实行收入分享改革,规范政府间收入分配关系;提高财政运行效率,减少层级,扩权强县;调动各方的积极性,简政放权,激活县域经济。

笔者认为,目前“省直管县”的行政体制改革,其目的就在于缩短财政管理体制链条,适应市场经济的横向社会关系走势的需要。一方面将减少市级中间管理环节,降低行政管理成本,提升行政效能,另一方面将从体制上解决地区间财力不均衡的问题。

推行扁平化管理,可以弱化地级市的功能,减少农业财政的“跑、冒、滴、漏”现象,有利于控制政府职能“越位”;有利于完善公共财政体系,增强财政宏观调控能力,提高基层和欠发达地区的财力水平,盘活并壮大县域经济。中央的农村改革新政能否解决行政传导链条过长和财政链条过长的问题,直接关系到农村土地权属改革的全局,因此财政管理体制和行政管理体制的改革对推动农村土地权属流转制度的改革影响深远。^[9]

参考文献:

- [1] 姚洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京:北京大学出版社,2004:32-37.
- [2] 王海洋. 警惕地方政府的“越位”与“缺位”[J]. 工作研究与建议,2004(8).
- [3] 董学清. 土地就是命根子:四大难题制约土地流转进程[N]. 经济参考报,2009-02-17.
- [4] 刘英团. 农村土地流转或可借鉴海外经验[N]. 中国保险报,2008-08-13.
- [5] 司红玲. 农地非农化的增值收益分析[J]. 中国经贸,2009(8).
- [6] 吴越. 地方政府在农村土地流转中的角色、问题及法律规制——成都、重庆统筹城乡综合配套改革试验区实证研究[J]. 法学,2009(2).
- [7] 袁钢明. 建设新农村的所有难点集中在农业大县[N]. 经济参考报,2006-11-16.
- [8] 刘启营. 健全农村土地流转市场的困境与政府行为分析[J]. 安徽农业科学,2009(21).
- [9] 何深思. 从竖直接管向扁平化管理过渡——论行政管理模式的改革[J]. 国家教育行政学院学报,2005(7).

责任编辑:骆晓会