

迈向均衡:我国耕地保护制度完善研究^[*]

黄 忠

(西南政法大学 民商法学院, 重庆 401120)

[摘 要]切实保护耕地是土地制度改革的一条底线。现行耕地保护制度在制度目标、管理模式、用地指标配置、城乡关系和管理手段上仍然存在偏颇。未来的耕地保护制度应朝向更为均衡的目标进行完善:确立山水林田湖“全要素”保护理念,统筹耕地保护和生态保护的管理目标;建立、健全法治化的纵横耕地补偿机制,激发各主体保护耕地的积极性;引入市场机制,建立指标有偿使用和交易制度,增加耕地后备资源;破除城乡二元体制,尽快建立真正的城乡统一建设用地市场,缓解建设占用耕地的压力;摒弃运动式的政策治理模式,将耕地保护政策法律化。

[关键词]耕地保护;土地用途管制;生态保护;用地指标交易;均衡

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.02.011

地者,政之本也。改革开放以来的土地政策虽然为我国的工业化、城市化的发展提供了充分的土地资源,但在耕地保护的绩效上却备受诟病,^[1]甚至被认为是耕地转为建设用地最容易的国家。^[2]十八大以来,习近平总书记等中央领导也多次就耕地保护工作作出重要指示和批示,并要求对耕地保护中出现的新情况新问题加强调查研究,提出有效的应对之策。2019年完成的以“三块地”改革为核心的《土地管理法》修改也将保护耕地、保护永久基本农田作为修法的基本方向。

然而,随着新型城镇化建设的加速,尤其是

集体经营性建设用地入市与农地“三权分置”改革政策的落地,耕地保护将会面临更大的压力。因此,在经济社会日益发展和耕地后备资源不断减少的新时代背景下,如何以新发展理念来认识现行的土地管理,特别是耕地保护制度,不仅是我国土地制度改革的一项重要议题,而且也关系到我国经济和社会的可持续发展。而要把耕地保护的真正任务落到实处,则既要解决思想问题,又要解决制度问题。为此,本文以十九大精神为指引,从制度目标、管理模式、用地指标配置、城乡关系和管理手段等方面尝试揭示当前耕地保护领域“不平衡不充分”的现实及弊病,并分析其

作者简介:黄忠,西南政法大学民商法学院教授、博士生导师,重庆英才计划(名家名师)首批人选。

[*]本文系国家哲学社会科学基金重大项目“新时代中国特色土地管理法律制度完善研究”(18ZDA151)、西南政法大学“十九大”专项项目(2017XZZXQN-13)的阶段性成果。

制度上的成因,然后提出均衡化的完善建议。

一、制度目标:从耕地保护到“全要素”保护

耕地保护在我国改革开放以来的土地管理制度中一直占据核心地位,以至于有论者甚至认为1998年修订的《土地管理法》的名称应该直接改为《耕地保护法》。^[3]现行《土地管理法》不仅将“切实保护耕地”作为立法目的在第一条中进行规定,并专设“耕地保护”单章,而且其中所确立的土地用途管制制度以及有关农地非农化的各项管制措施也都是直接服务于严守18亿亩耕地红线目标的。

虽然当前有论者对确保18亿亩耕地红线的目标提出了质疑,但我们认为,基于人多地少的基本国情和粮食安全的战略考虑,强调耕地保护本身并没有错。^[4]但问题在于,将耕地保护,尤其是严守18亿亩耕地红线作为我国土地管理制度的唯一目标就显然过于狭隘,不符合可持续发展的新理念。而《土地管理法》之所以将严守耕地红线作为主要立法目标,这与其出台背景不无关系。考察1986年《土地管理法》的颁布与1998年的修订背景,我们可以发现,这其实都与粮食安全直接关联。1985年,我国当时的粮食产量突然下降了2820万吨,这引起了中央的高度重视,从而直接导致1986年国家土地管理局的成立和《土地管理法》的颁布。1994年美国入布朗(Lester R. Brown)在《谁来养活中国?》一文中通过世界和中国范围的粮食供给和需求水平分析,表现出对中国和世界粮食短缺的担忧,甚至提出了谁来养活中国的疑问。1998年,他又撰文提出中国的粮食问题将影响第三世界直至动摇世界安全的观点。为此,1998年修订的《土地管理法》不仅首次以立法形式确认了“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策”,而且还形成了“事前用途管制、事中行政审批、事后调控整治”的耕地保护模式。正是出于粮食安全的考虑,因此为了保证中国人的吃饭问题,就必须守住耕地红线。质言之,粮食安全的

担忧使得《土地管理法》在耕地保护上偏向于耕地的数量维持。

正是由于《土地管理法》对耕地,尤其是耕地数量的片面认识,因而在实践中就出现了只注重耕地数量,不重视耕地质量的问题。让农田“上山下海”已经成为了很多地方严守耕地红线的变通做法,由此就导致耕地状况从集中、优质向破碎、劣质退变。原国土资源部《2016年全国耕地质量等别更新评价主要数据成果》显示,我国当前的耕地平均质量等别为9.96等,其中低于平均质量等别的10-15等耕地已经占到了60.11%,并且新增耕地以10-12等的中等地为主,而减少耕地却以6-10等的高等地为主,占优补劣问题突出。事实上,国土资源管理部门也承认,在当前的耕地保护监督检查中主要侧重的是耕地数量,督察所发现的问题和整改意见也基本都与耕地数量保护相关。^[5]然而,即使是从粮食安全的角度而言,单纯强调耕地数量也是不合理的。毕竟,影响粮食产量的不仅是耕地的数量,还有耕地的质量。

更为严重的是,在唯耕地保护论的观念下,一些地方还对《土地管理法》中的耕地占补平衡制度出现了理解偏差和异化,造成了生态环境的破坏。为实现耕地占补数量上的平衡,一些地方就把具有重要生态环境功能的草地、林地、湿地、坡地转变为耕地,甚至以牺牲生态环境为代价盲目开发耕地,由此导致了水土流失、植被减少、生态破坏、灾害频发等诸多问题,代价高昂。伴随建设用地需求的持续增长和耕地后备资源的日益减少,上述顾此失彼的现象甚至有向全国蔓延的态势。有研究发现:近10年来,全国因盲目开垦、无序占用等原因导致草地减少约1.6亿亩,具有生态涵养功能的滩涂、沼泽减少了10.7%。^[6]

可见,唯耕地保护论的土地政策,初衷虽然是为了保护耕地,但结果却导致了耕地质量降低、生态恶化等问题,不仅不利于粮食安全,更有损生态环境。而之所以出现土地管理目标的唯耕地论,既有观念认知上的原因,也有管理体制

上的原因。就观念而言,唯耕地保护论的制度目标其实暗示着决策者在土地开发和利用中对生态环境的影响问题没有给予充分关注。不难发现,自1986年《土地管理法》颁行以来,《土地管理法》的修正、修订一直都是由国土资源部门主导的,在很大程度上已经沦为了一个部门立法,因而它主要呈现的就是一个部门的视角,片面强调耕地保护,并未有效确立“山水林田湖”生命共同体的绿色协调发展理念。尤其是为了守住耕地红线,《土地管理法》还将耕地保护的重心置于耕地数量。比如,《土地管理法》在规范土地整理时就显然是把耕地问题放在了首位,而将生态环境置于从属地位。^[7]实际上,我国当前很多地区的土地整理都追求的是耕地数量的增加,而并未去关注农地持续生产力的提高和农地生态结构的优化,由此就出现了“侵占河床”“围湖造田”“毁林造田”等问题。

但必须看到,土地是一个立体的综合性概念,不仅包括了地球表层的陆地部分,而且还包括了陆地上下所依存的生态环境要素。土地及其上、下的生态要素之间存在相互依存性,不能分割。正是因为土地,尤其是耕地功能的实现与生态环境之间具有重大关联,因此,要切实保护耕地,就须跳出就耕地论耕地的封闭逻辑,全面理解和认识耕地的功能及其实现条件。尤其是对于土地非农化的管理来说,要避免在耕地保护上出现顾此失彼的恶果,首先需要把人类活动和土地资源系统之间的相互作用辨析清楚,而且还需要把这种评价放到长期和动态的视角下,才能合理评价和制定相关的土地利用政策。^[8]耕地作为一个能同时提供生产、生活、生态等多重功能的物质载体,我们理应充分认识其多功能属性及各功能间的相互关联。就此而言,土地管理的目标理当多元,具有包容性,这也是域外土地管理的共识。我们发现,当前国外耕地保护已超越了单纯的数量保护认识,正在不断向集数量、质量与生态为一体的综合目标发展,把耕地保护理解为一个涉及水、土、生物等多种自然资源的一

系列政策的综合。^[9]比如,德国的耕地管理在保持粮食等农产品供给的同时,还非常重视生态农业的建设,强调农业用地的生态服务功能。^[10]十九大报告也明确提出要统筹山水林田湖草系统治理,这就要求我们在土地管理制度上必须从唯耕地保护论转变到山水林田湖“全要素”保护的观念上来。

另一方面,唯耕地保护论制度目标的形成在很大程度上也是由我国的管理体制决定的。在我国现行的管理体制下,耕地的数量与质量分别属于国土资源管理部门和农业管理部门负责,而水资源、森林资源、生态环境、城乡规划等事项又分别属于水利、林业、环保、建设等部门负责,因而各个主管机关的协调配合就必然会成为问题。比如,在实际工作中,一些地方的国土资源部门甚至从来不组织当地农业部门参与补充耕地的验收。这样的多头管理模式直接导致当前耕地面积的不同统计数据间出现差异,以至于连我国到底有多少耕地的问题都无法解答。以重庆为例,农业部门掌握的耕地面积为1986万亩,而国土部门测绘出来的耕地面积则达3358万亩,^[11]并且,耕地数据打架的问题在其他地区也较为普遍。实际上,我国耕地统计数据长期存在口径不统一、坐标系不统一、权属不统一等不相容问题。^[12]再如,当前与耕地保护相关的粮食直补、良种补贴、基本农田保护补贴等项目等就涉及农业、国土、财政、发改等多个部门,多头管理、利益分化、使用分散,不利于耕地的合理利用和有效管理。在法律层面,我国与土地利用和耕地保护相关的法律除了《土地管理法》外,还包括《土地承包法》《森林法》《草原法》《水法》《渔业法》《农业法》《环境保护法》《城乡规划法》等一系列法律、法规。从管理部门的分工和不同法律的设置可以发现,《土地管理法》与保护生态的其他法律相互独立,缺乏一体化的整合。^[13]事实上,我国现行自然资源立法是按资源品种以单行立法形式进行的,这一立法模式导致的直接后果就是各扫门前雪——某一法律在保证该自然资源

的合理开发利用时,并不太会顾及其他资源的开发保护,甚至还会造成其他资源的破坏和污染。^[14]比如,当前一些地方就出现了生态建设与耕地保护相互“争地”的现象。^[15]就此而言,我们或许可以说,1986年的《土地管理法》所终结的土地多头管理只是针对狭义的土地利用而言的,但在更广意义上的土地资源利用上仍然存在着多头管理的问题。而土地领域多头管理的一个最典型实例就是土地规划的多元问题。据统计,我国仅具有法律依据的国家规划就超过80个。^[16]基于不同目的,分属不同部门的规划之间难免会出现不协调,甚至矛盾的问题。比如,海南全省各种土地、林地、建设、海洋等规划矛盾、重叠图斑就有72.1万块,面积达1587平方公里。^[17]此外,在多头管理的背景下,土地的分类及认定标准这些基础性的问题都无法形成共识。比如,在耕地质量分类这一基础性问题上,当前就存在原国土资源部主导的《农用地质量分等规程(GB/T 28407—2012)》和原农业部主导的《耕地质量等级(GB/T 33469—2016)》两套不同的国家标准,多头管理问题突出。

应当看到,在比较法上,土地管理机构正逐渐向综合方向发展,将土地规划和基础设施部门的有关职能融合进去已经成为了经济发达国家近期机构改革的重要趋势之一。20世纪80年代以来,英国、法国、荷兰、希腊、日本、韩国等国开始对土地管理机构进行改革。改革之后地政机构的管理领域具有综合性,通常都兼及土地的资源、环境和经济社会属性,从而有助于协调各种土地用途的冲突,实现土地与生态保护的协调。^[18]比如,2001年英国就组建了统一管理环境、农地、农村事务和食品生产的环境、食品和农村事务部。

从2019年《土地管理法》的修改进程来看,本次法律的修正依旧是由原国土资源部主导的,在立法目标上仍存在唯耕地论的局限,并不利于耕地质量的提升和生态环境系统的保护,因此,未来的土地制度改革首先应当切实转变只重耕

地数量、轻视其他要素的观念,推动形成数量、质量、空间、时间、生态等多要素并重的认知,确立山水林田湖“全要素”保护的理论与机制。特别是要从人与社会的可持续出发,适应新型城镇化对空间布局形态和生态文明建设的要求,统筹各方面的需求,把我国土地管理的目标从单一的保护耕地向保护和改善生态环境、促进土地的节约集约持续利用方面延伸。而要兼顾耕地的生产功能、服务功能与生态功能,实现土地管理多元目标的有机统一,一方面是要尽快落实“多规合一”,^[19]把现有的土地利用规划、环保规划、城市规划等空间规划进行深度融合、统筹安排,从制度上推进规划的统合,避免出现耕地红线与生态红线的冲突;另一方面,还应当按照十九大的要求,加快设立统一的国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,构建一元化的生态环境管理体制,以大部制的形式,对耕地生态进行统筹管理,破解当前政出多门、顾此失彼的困境。^[20]

二、管理模式:从行政审批到利益激励

建设用地与耕地之间存在此消彼长的关联。从土地的供应现状来看,由于《土地管理法》将建设用地使用权供应的主渠道分配给了地方政府,因此为避免建设过多占用耕地的风险,中央就试图通过控制农转用和征地的审批来掌控农地非农化的进程,从而保护耕地。为此,1998年《土地管理法》修改时不仅将农地转用和土地征收这两项的审批权限集中到了中央和省级政府,而且还在有关农地转用、土地征收、临时用地、土地整理等方面设置了高达20多项的审批事项。但从结果来看,通过行政审批方式保护耕地的意图并未奏效。数据表明,1997—2008年间,中国耕地减少量为1.8448亿亩,年均减少1537万亩。^[21]从《中国国土资源公报》的数据来看,2015、2016和2017年净减少耕地面积分别为99万亩、65.25万亩和91.35万亩。^[22]那么《土地管理法》确立的以土地用途管制为核心的行政审批模式为什么会在耕地保护上频频失效?

从理论上讲,要切实保护耕地,就必须要对与耕地利用相关的主体形成约束。在我国城乡二元土地制度下,包括耕地在内的农用地的非农化转用至少要涉及到集体土地所有权人、土地承包经营权和用地申请人三方的利益。由于土地用途管制本质上是政府对土地权利人的一种限制,因此农用地的转用理应是经前述三方当事人协商一致后,由土地所有权人向具有审批权的中央或省级政府来申请。但按照现行《土地管理法实施条例》的规定,所有农用地的转用却都是由用地方向县级政府申请,再由县级政府代向中央或省级政府申报,集体土地所有权人、土地承包经营权和用地申请人均被排除在审批过程之外。换言之,现有的土地用途管制制度其实是中央或省级政府对下级政府的管理,基本排斥了具体用地需求者和集体土地权利人的利益诉求。正是由于在现行法上,农用地的转用,乃至征地的审批都是上级政府对下级政府,而非对具体用地者的审批,因此这些审批通常都被理解为是内部行政程序,而非行政许可,所以有关主体不能就此提起行政诉讼,实践中法院通常也不受理因征地引发的纠纷。既然与农用地转用和征收有直接利益关联的当事人无法知晓审批过程,也无法通过司法途径获得救济,因而对于地方政府而言,在土地财政的诱惑和政治锦标赛的压力下,自然会肆无忌惮地采取“上有政策、下有对策”的策略,想方设法通过化整为零,甚至是未征先用等手段开展建设。

可见,将农转用和征地的审批单纯视为是上级政府对下级政府的控制手段在表面上似乎加重了基层政府在用途管制上的责任,但实际上却强化了基层政府的权力,而忽视了农民在耕地保护中的守护、监督作用,更忽视了土地所有权人和使用权人作为私权主体的正当权益,极易引发“黑箱操作”和权力寻租。换言之,《土地管理法》并未赋予被征地农民充分参与农用地转用和土地征收过程的权利。被征地农民对于农用地转用和土地征收方案必须“被动”接受,且只能

在征收决定作出之后,就征地补偿安置方案发表意见。很多调查也发现,一些地方政府往往事前不与土地所有权人、土地使用权人协商,待审批下来后又借中央或省级政府审批的名义强行实施,由此引发了诸多社会矛盾。^[23]

而且,从提高土地利用效率的角度来看,在土地用途规划进行分区管制和耕地总量控制的前提下,每一项农用地转用和征收行为都由中央或省级政府进行审批也非合理。审批权限上收,审批事项过多,一方面会造成审批时间上的迟延,从而无法及时满足市场主体的用地需求,让其错失商机,或者造成批而未供、供而未用等浪费问题。一项有关农用地转用和土地征收审批程序及所需时间的调查发现,农用地转用及土地征收审批的最短时间为80天,平均时间为227天,最长时间竟达486天。^[24]另一方面,由于审批权限上收,审批层级过高,中央和省级政府对当地土地利用的真实情况其实并不了解,因而审批也就只能沦为形式。按照1998年的《土地管理法》规定,农地转用和土地征收的审批机关虽然是国务院和省级政府,但具体的审查工作却都是由国土资源管理部门来操作的。在实践中,国土资源管理部门根本就没有足够的人力、物力和财力来详细认真审核每一个项目用地的审批工作,因此在实务上只能进行形式和程序上的审查。一个典型的例子就是在立法上虽然有四级政府审批,但在实践中却从来没有见到高级政府的官员到现场去勘察。这样形式化的审批所导致的结果就是一些地方政府会采取种种手段骗取上级政府的批复。^[25]可见,现有的行政审批制已基本沦为了形式,只能起到一个备案、威慑和授权的作用,并不能真正保障用途转用的科学性和土地征收的合理性。特别是现实中造假现象的大量存在表明这种审批机制并未发挥预想的效果。有研究还发现,上收审批权,不但未能使土地违法案件减少,反而是增加了。^[26]

审批制的另一个重大缺陷是迷信“惩罚机制”,而缺乏“利益激励”。正如有论者所言,在

我国土地管理实践中,存在过分注重政府行政管理、忽视经济手段的问题,未能充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用。^[27]因此,土地管理制度的改革不仅要取消不必要的审批事项,同时更要建立健全耕地保护的正面激励机制。必须看到,中国土地非农化的配置效率低下,不仅是因为政府的不当干预,更是因为现行制度并不能体现土地资源的市场价值,无法对耕地保护形成正面激励。众所周知,耕地保护具有正外部性,如果对这部分价值缺乏补偿就会导致耕地保护的激励不足。尤其是在工业化、城市化快速发展的背景下,农地转用后的级差收益巨大,而《土地管理法》所沿用的却是高度集中的“命令—控制”的行政管理模式,主要以各种禁止性和限制性的规定来实现管理目标。《物权法》第43条也是单方面地强调“国家对耕地实行特殊保护,严格限制农用地转为建设用地”,并未言及任何耕地保护补偿。而耕地占用税等税制安排也仍然是试图以负外部成本内化为税负责任的方式来保护耕地,并未对耕地保护本身形成正面激励。

可见,现有的土地利用、功能分区、耕地占用税都是通过事前审批和事后惩罚机制来实现的,缺乏针对耕地保护的直接利益补偿机制,从而无法让维持耕地农用的农户及其集体获得级差收益。尤其是在农业税费取消之后,集体与耕地之间的经济联系被取消,从而使其失去了保护耕地的经济动机,同时由于种植业比较收益的下降,农民的种粮积极性不高,也对耕地保护特别是质量保护的经济动机不强烈。这样的直接结果就是无论是发达地区,抑或是欠发达地区都不仅普遍缺乏耕地保护的动机,反而还会想方设法突破用途管制的限制,通过农地的非农化开发、建设获取经济收益。为解决耕地保护激励不足问题,近年来,广东、浙江、江苏、成都等地通过设立耕地保护基金或基本农田补助基金等办法在本区域内部建立起了耕地保护补偿机制。然而,这些做法只是局部地区针对部分耕地的试点,不仅范围有限,目前全国仅约有1/4省份在推行耕地保

护补偿激励工作,^[28]而且补偿对象限定,主要是基本农田,未能覆盖全部耕地,此外,现有的补偿标准也偏低,未能充分考虑到耕地所承载的社会价值和生态价值,激励效果十分有限。

2019年修改的《土地管理法》对征地程序进行了改革,要求地方政府在申请征地之前必须先公告并听取被征收人意见,以强化被征地农民对征地决定的知情权和监督权,同时还适当下放了农用地转用审批权限,值得充分肯定。但还必须指出的是修正后的《土地管理法》在总体上仍然沿袭的是行政审批制,特别是在耕地和永久基本农田保护上依旧采取的是行政审批和行政处罚模式,并未设置正面的利益激励规范。从国际上看,激励性土地用途管制业已成为替代传统管制模式的一项共识。而且,从法律上讲,一旦我们将集体所有权理解为一项权利,那么政府对具体土地的用途管制就构成了一项管制性征收,理应支付补偿。中共中央、国务院2017年印发的《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》也提出要健全耕地保护补偿机制,按照谁保护、谁受益的原则,加大耕地保护补偿力度。十九大报告更是明确指出要建立市场化、多元化生态补偿机制。因此,如何补偿农户、农民集体和地方政府因土地用途管制而遭受的损失,并将其制度化,应当成为未来土地制度完善的重点内容。具体而言,我们不仅要设立国家耕地保护基金,统筹耕地保护相关资金,^[29]并基于不同区域之间耕地利用与保护的差异建立地区间的横向耕地保护补偿机制,而且还应当以法律形式确认耕地补偿的权利性质及其基本构造。事实上,在经济条件下,也只有建立、健全法治化的耕地保护利益补偿机制,才能有效化解“保护耕地就是维持贫困”的尴尬局面,真正实现耕地保护从“被动”向“主动”的转变。尤其是随着农村集体建设用地入市政策的推行,耕地与建设用地的收益差距会更为凸显,因此,如果没有建立有效的耕地保护激励机制,那么农村集体建设用地入市政策将会对耕地保护带来巨大风险。

三、指标配置：从刚性、无偿分配到弹性、有偿调节

指标一直是我国政府进行经济调控的重要手段,耕地保护目标的实现也采取了指标配置的管理方式。^[30]为此,《土地管理法》不仅采取指标加分区的土地利用管制模式,对用地指标进行自上而下的层层控制,而且还进一步通过《土地利用年度计划管理办法》等文件确立了以农用地转用计划指标、耕地保有量计划指标和土地开发整理计划指标等为代表的一系列指标控制体系保护耕地。在此,指标成了政府实现耕地保护目的的一项工具,中央政府也正是通过指标的分配、分解、检查等来落实对具体用地行为监管的。

通过指令性的指标管理来落实耕地保护目标首先需要面对的是应当如何对指标进行初始分配的难题。在理论上,由于政府的有限理性和信息不对称,自上而下的分配模式是很难对未来经济社会发展作出准确预测的,因而如何科学分配指标也就成为了土地利用总体规划编制中的一个难题。有研究还发现,这一错配问题在大尺度的规划上表现得会更为明显,规划规模越大,信息获取就越困难,因此规划错配的概率自然也就越大。^[31]从《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》中也可以看出,2010—2020年全国的建设用地增量为350万公顷,平均增幅10.4%,但增幅高于全国平均水平的省份却主要分布在中西部地区。由此可见,新增建设用地的空间分配其实是与我国经济社会发展格局不一致的。事实上,很多实证研究也都证实,我国对建设用地的指标分配与土地利用的效益之间存在错配:经济发展好、土地收益高的地方分配到的指标少,而土地利用效率低、经济发展滞后地方的指标分配却多。^[32]

指标初始分配上的欠科学导致的直接结果就是一些地方的指标频频告急,严重影响了当地发展。比如,有报道显示,广东、山东等省竟然早在2011年就已经把截至2020年的用地指标都全部提前用完了。^[33]指标频频告急的现实说明

中央政府在指标初始分配上的预见性存在不足,因而只能在事后不断对规划进行修改,但这样随意修改无疑是有损规划权威的。而且,我们还须注意的是,即使中央政府在指标的初始分配上进行重新调整,也可能无济于事。因为用地指标告急并非某一个地方,或者只是东部发达地区的问题,而是具有普遍性的。原国土资源部对全国31个省(区、市)的179个市、县的调研就显示:全国31个省(区、市)都在反映用地指标不足的问题。^[34]全国各地均纷纷表示用地指标不足的现象不仅是中央的指标初始分配欠科学造成的,同时也是指标无偿分配这一方式所引发的必然结果。因为指标的取得是无偿的,而免费的资源显然无法被人珍惜。对于地方政府而言,从中央取得用地指标是无偿的,因此就必然会在初始分配过程中想方设法去争取更多的指标。而一旦指标的初始分配确定后,地方政府则绝对不会“闲置”其用地指标,而是必然会想方设法将指标落地。这是因为对于地方政府而言,“闲置”或剩余用地指标是没有任何效益的,反而会在激烈的地方竞争中失利。这也是我国地方政府之所以会如此热衷于招商引资,甚至会愿意无偿提供土地的重要原因。这种做法对地方政府而言显然是“经济”且“合理”的选择,但从整体利益而言,显然是“不经济”和“不合理”的,因为它会导致土地的粗放利用和重复建设,浪费土地资源。以《中国国土资源年鉴2016》的数据为例,2015年全国工业用地的平均出让价格是760元/平方米。超过该价格的城市基本上都集中在东南地区,比如,深圳的工业用地价格已达3475元/平方米,而中西部大部分地区的出让价格都要远远低于平均价格,比如,伊春的出让价格就仅为199元/平方米。有研究甚至指出,如果能把中西部地区的指标转移到东南地区,则每亩土地可升值10万多元。^[35]可见,刚性、无偿的用地指标分配模式导致的是一个两难困境:一方面,指标的刚性分配模式因其预见不足,而必然使那些经济发展快、用地需求大的地区无地可用,从

而严重制约其发展;另一方面,指标的无偿分配模式则诱使那些经济发展较慢的地区违背经济规律和地方实际,采取低地价,甚至零地价方式,人为助推工业化、城市化,从而不仅造成经济要素在空间聚集上的不经济,而且还导致耕地资源的巨大浪费。

当然,用地指标的初始分配所产生的问题并不必然意味着我们必须完全废除指标控制模式。为守住 18 亿亩耕地红线,我们可以选择的改革方案是在中央控制指标总量的前提下,对指标进行有偿使用和交易,从而为指标利用效率的提升提供空间。实际上,指标是实现土地计划管理的手段,却并不意味着指标就与市场绝不兼容。在我们看来,指标其实是基于总量控制目标下的一种技术手段。指标本身不等于计划模式。计划模式需要借助于指标,而市场模式也可能存在指标。比如,起源于美国的排污权交易其实就是在污染物排放指标总量控制前提下的一项制度安排。从本质上讲,用地指标的出现是与土地开发,尤其是农地非农化所必然带来的外部性相关的。正是由于农地的非农化利用具有负外部性,因此很多国家也都会利用土地分区规划和用途管制等方式进行规制。由此可见,无论从域外经验还是从现实发展来看,在人多地少的中国,基于耕地保护和生态和谐的考虑,对建设用地总量进行控制是有其合理性的。事实上,《物权法》第 43 条也明确规定要“控制建设用地总量”。

但由国家控制建设用地总量,并不意味着国家需要具体确定建设用地的分配数量和节奏。由于信息不对称、决策者的有限理性、各地区发展情况的不断变化等情况,事无巨细的指标刚性、无偿分配模式必然会导致土地的供求矛盾和资源浪费。在理论上,建设用地指标的配置可以通过两种方式实现:一种是行政权力机制,借助于中央政府的权力,将更多的用地指标分配给那些用地需求旺盛的地区;一种是建立在市场基础上的权利机制,由各个地方按照比较优势理论,自主选择、交易指标。与行政权力机制相比,

基于市场的权利机制能够促进地区间的竞争,打破地方政府对土地市场的垄断,有利于地利共享目标的实现。^[36]就此而言,我国土地计划管理的弊病不在于指标本身,而在于指标的类型设置和具体分配模式上。换言之,现行用地指标“总量控制、统一分配、层层分解和指令性配额管理”的运行模式由于践行的是“重权力、轻权利”的“命令—服从”方式,难以适应多元化市场主体的差异化利益诉求,因此,在国家控制用地指标总量的前提下,一方面要依据山水林田湖“全要素”保护的目标进一步优化指标类型,另一方面要建立用地指标的可有偿使用和交易制度。其实,已有德国学者指出,土地用途管制其实完全可以参考温室气体排放许可证交易制度,在总量控制的前提下,采用市场机制,通过土地规划许可证的交易方式来对资源进行微观配置。^[37]2015 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》也提出要完善和拓展城乡建设用地增减挂钩、“地票”等试点。因此,在指标管理上的改革方向应当是摒弃刚性、无偿的行政计划配置模式,总结地方试点经验,构建用地指标的有偿取得和市场交易制度。换言之,在指标的初始分配时引入价格机制,尽量避免指标无偿导致的浪费,同时建立全国性的指标交易市场,依据市场需求来调剂余缺。事实上,允许用地指标的市场化配置,不仅可以促使建设用地的城乡优化配置,顺应“产业跟着功能定位走、人口跟着产业走、建设用地跟着人口和产业走”的改革要求,而且还可以引导农村建设用地“人走地减”,有效挖掘耕地后备资源潜力。这两点已经在成渝等地的“地票”交易试点中得到了证实。

四、城乡关系:从二元区隔到统一市场

长期以来,我国不仅在土地所有权层面存在二元结构,而且在土地管理层面也表现出很强的城乡二元特征。虽然 1986 年国家土地管理局的成立标志着我国建立了城乡统一的地政管理体制,但城乡二元的思维仍然长期主导着包括耕地

保护在内的土地管理制度。一个最典型的例子就是城乡土地市场的二元区隔,由此导致的结果就是我国城市的土地市场日益繁荣,而农村的土地流转却备受限制。而之所以只开放城市土地市场却限制农村土地流转,其重要目的就在于保护耕地。然而,从现实原因来看,我国耕地的流失不仅是由于农村工业化和建房所致,地方政府为了“以地生财”而“大兴土木”也是其重要成因,但为什么中央政府只选择关闭农村的建设用地市场呢?

一个可能的解释是中央政府为了避免在耕地保护的战场上遭受腹背受敌的风险:为了避免跟地方政府和农民同时“对战”,中央政府就选择直接关闭农村建设用地市场,试图一禁了之。^[38]1998年,全国人大常委会法工委还曾专门表示:由于我国的土地市场刚刚建立,政府管理土地市场的各项措施还不健全,加上前几年“房地产热”“开发区热”造成大量的闲置土地,如果再允许集体土地进入市场,将又有大量集体土地变为建设用地,形成更多的闲置土地,国有土地使用制度改革也将难以进行。^[39]正是出于上述担心,所以中央政府采取了城乡二元的土地管理制度:一方面严格限制农村集体建设用地(包括宅基地)的权利主体、具体用途、流转方式与对象;另一方面还在建设用地指标的分配上对城乡采取差别待遇——“重城镇、轻农村”成为了用地指标分配的基本做法。

以政府管理土地市场的各项措施还不健全为由关闭农村土地市场,实行城乡二元土地制度在特定的历史时期或许具有一定的合理性,但在国土资源管理部门权力不断强化的十多年后却仍然如此显然就不太妥当了。更为严重的问题在于,上述城乡二元的制度设计不仅制约了农村发展,而且在耕地的保护上其实也并未取得预期实效。我们看到,随着社会经济的发展,不仅土地的城市化与人口的城市化并未同步,而且在城市土地增加的同时农村的建设用地不减反增,城乡建设用地竟然出现了“双增长”的局面。《国

家新型城镇化规划(2014—2020年)》的数据显示,2000—2011年,全国城镇建成区面积增长76.4%,远高于城镇人口50.5%的增长速度;全国农村人口减少了1.33亿,但农村居民点用地却增加了3045万亩。那么,城乡二元的土地管理制度与城乡建设用地“双增长”之间究竟有何种关联呢?

从表面上看,城乡二元土地制度在法律上对农村土地的非农建设进行了严格限制,理应有利于耕地的保护。但事实上,面对农地非农化转用后的巨大利益,单纯的法律限制显然是无法奏效的。众所周知,在城中村和城市郊区,农民及其集体为了获得土地收益进行非农开发建设已经是非常普遍的现象了。有数据显示,深圳市城中村原村民自建的“小产权房”已达35万幢,总建筑面积约1.2亿平方米,占全市住房总量的49%。^[40]更为严重的是,受城乡二元管理体制影响,不仅城乡结合地区在规划管理上出现了盲区——城镇规划管不到,乡村规划管不了,而且对频繁发生的转让、出租等交易行为也无法征缴税费,从而导致违法用地可以一本万利。可见,对于新增的农村建设用地而言,城乡二元的土地管理制度不仅未能形成有效控制,反而造成了国家税收流失和利益受损,可谓两败俱伤。

另一方面,对于存量集体建设用地而言,由于城乡二元的制度安排使其失去了通过市场获得应有价值实现的途径,因此,虽然当前有大量农村人口生活、工作在城市,甚至在城市购置房产,但却并未放弃农村宅基地,城乡“两头占地”,这也是导致我国城乡建设用地持续扩张并占用大量耕地的主要根源。上海的一项调研表明,仅在崇明县新河镇新梅村一个村就有27处闲置的生产队仓库和打谷场(总面积约40.5亩)以及1处非耕闲置地(30亩)。^[41]原国土资源部的数据则显示,当前我国农村居民点空闲和闲置用地面积约为3000万亩,低效用地面积在9000万亩以上,分别相当于现有城镇用地规模的1/4和3/4。另据中国科学院地理科学与资源研究

所测算分析,我国农村空心化整治增地潜力约1.14亿亩。^[42]

此外,城乡二元土地制度还给了地方政府很大的调配空间,特别是为地方政府“低征高出”提供了可能。在城乡二元背景下,因为法律不允许农村集体建设用地直接入市,因此土地征收就成为了地方政府发展工业化、城市化的唯一路径。由于地方政府决定着土地征收的启动,也主导着土地利益的分配,所以地方政府通过对土地征收的控制实际上是主导了地方工业化、城市化的发展进程。这一模式极易诱发地方政府的“营利”倾向,滥用征地权力,存在重大的经济和政治风险。一个最为直接的后果就是一些地方政府在经济利益的驱使下,背离政府作为土地管理者的职责,随意扩大征地范围,导致土地规划管理、土地用途转用审批等制度形同虚设。有学者计算得出,1989—2003年间由于政府不当干预而造成的农地过度性损失就占到实际非农化数量的21.7%。^[43]可见,城乡二元土地制度不仅无法有效抑制农村集体及农民的非农建设,反而为地方政府随意将农地转作国有建设用地提供了机会。

事实上,城市化与耕地保护之间绝非是此消彼长的关系。在理论上,城市化的过程,不单是农村建设用地不断减少、城镇建设用地日益增加的过程,同时也应当是城乡建设用地的总量不断减少、土地集约节约利用程度不断提升的过程。质言之,由于城市化具有经济社会活动集聚性的特点,所以城市化原本是一种有助于节约用地、保护耕地的过程。但吊诡的是在城乡二元土地制度背景下,我国的城市化发展却出现了城乡建设用地“双增长”的现象,这就充分说明我国的城乡二元土地制度不仅有损于农民土地权益的实现,而且也不利于土地的节约、集约利用和耕地保护。因此,我们的土地制度改革不仅需要着力提高城镇用地的节约集约化程度,同时更需要积极挖潜,推动农村集体建设用地,尤其是闲置宅基地的流转。

十八届三中全会提出,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股。2015年2月27日发布的《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》则将“集体经营性建设用地入市”进一步限缩到了存量集体经营性建设用地。新修改的《土地管理法》则强调只有“县级土地利用总体规划、乡(镇)土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体建设用地”才能入市。虽然目前缺乏对集体经营性建设用地之具体范围的权威界定,但通说认为,集体经营性建设用地仅指乡镇企业用地,并不包括宅基地。^[44]然而,如果我们将集体建设用地的入市范围限缩为经营性用地,而且是存量的经营性用地,那就会使此次试点失去对壮大农村集体经济、增加农民财产性收入的应有价值。必须看到,如果我们将占农村80%的农村宅基地排除在可以合法流转的范围之外,那么剩下可流转的集体建设用地就只有乡镇企业用地。但乡镇企业用地占农村集体建设用地的比例十分有限,尤其是在中西部等乡村企业和个体经济比较落后的地区,乡镇企业用地数量更是微乎其微,这就必然使得集体建设用地入市改革的意义大打折扣,甚至也很难说有真正的集体建设用地流转市场的建立和发展。因此,要真正优化城乡土地资源的配置,集体建设用地的入市就不能局限在乡镇企业用地的范围中。

就此而言,此次《土地管理法》有关集体建设用地流转范围的修改内容仍偏保守,应予扩张,融入宅基地的有偿退出。当然,打破城乡二元土地制度,促进城乡融合发展,不仅需要推动农村集体建设用地的全面流转,实现城乡土地市场的统一,而且还要实现规划和管理上的城乡一体化。因为随着农村集体建设用地的流转,土地的增值利益会不断激发出来,为避免新一轮的土地浪费,促进城乡土地的节约集约利用,还须通过规划、税收等制度对农村集体建设用地市场进

行引导和规范,有效平衡国家征收与集体入市的关系。

五、管理手段:从政策治理到土地法治

通过政策而不是法律来达成治理目标,一直是我国社会的一项显著特征。在以耕地保护为中心的 land 管理领域亦是如此。据统计,我国现行土地类法律仅有 7 部,行政法规有 11 部,而部门规章却有 27 部之多。^[45]不难发现,我国当前土地管理制度的层次普遍较低,大量的诸如“报告”“意见”“暂行规定”等部门规章或规范性文件。事实上,回顾两部《土地管理法》的产生就可以发现,我国《土地管理法》的产生与修订,其实都是由政策主导的:如果没有 1986 年中发〔1986〕7 号文件,就不会有同年 6 月《土地管理法》的诞生;而如果没有 1997 年中发〔1997〕11 号文件,那也不会有 1998 年《土地管理法》的修订,更不会有土地用途管制制度的确立。其实,在我国土地管理领域的制度供给不仅是政策先行,而且《土地管理法》第 24 条、《物权法》第 153 条还直接承认了政策的法律地位。即使是在《土地管理法》和《物权法》颁布之后,与土地相关的政策文件也是不断出台。事实上,2019 年《土地管理法》的修改也是回应中央政策要求的结果。

在包括耕地保护在内的土地管理制度供给方式上,政策频繁颁行的现象一方面说明中央对土地问题的重视,同时也说明目前我们仍然主要倾向于通过政策来治理土地问题,并且这些政策的实施只具有短期效应。长远来看,通过政策来管理土地、保护耕地是蕴含重大风险的。

首先,政策会有损法律权威。如果说在《土地管理法》颁布之前,通过政策来弥补法律空白确属难免,但在《土地管理法》颁布之后仍然如此密集地出台大量政策显然有损《土地管理法》的权威,同时还有损相关当事人的权利。比如,为保护耕地,中央政府分别在 1997 年和 2004 年两度对农用地非农转用审批采取了强制性的冻结措施。近年来,为了响应土地节约集约利用和

经济发展方式转变的要求,中央政府又通过行政命令对鼓励型的产业优先供地,对限制和淘汰型的产业限制供地或不供地,从而形成了所谓的土地差别化供应政策。但值得注意的是,因为政府的冻结政策或差别化供地政策而受到影响的民商事主体是否以及如何获得救济呢?应当看到,上述政策的出台在事前缺乏听证程序,事后也缺乏救济和补偿,存在损害土地需求者利益的可能。

其次,政策缺乏稳定性,容易导致地方政府的选择性执行。政策手段的优势在于灵活,即可以依据不同的社会情况作出不同的政策规定。但这样因时而变的政策规定不仅会因为缺乏稳定性让人无所适从,而且还可能会导致地方政策的择机行事。比如,2009 年原国土资源部印发的《保增长保红线行动工作方案》中关于“坚守 18 亿亩耕地红线”与“有效保障扩大内需项目用地”“促进经济平稳较快发展”的要求就存在矛盾。有论者还发现,中央政府时常会基于对当时国内外形势的判断而作出不同的政策安排:当群众意见强烈时,就侧重强调社会和谐稳定,要求地方政府在征地时注意保护农民权益;但当金融危机到来时,则会要求地方政府保障建设项目的用地需求,以防止经济下滑。^[46]正是由于政策具有临时性,缺乏稳定性,而土地的使用却具有长期性,因此通过政策的治理总会给土地使用者造成一种“将来会转变为合法”的期待心态。^[47]更为严重的问题还在于,由于中央的政策本身就存在矛盾或变化,因此地方政府就会按照“利己主义”的思维,选择最有利于地方发展的方向进行理解和实施。比如,每逢中央政府要求调控土地市场时,地方政府就会表现得极为勉强,甚至出台一些明显无效的空洞政策;但当中央政府发出放松调控的指令时,地方政府就会急忙出台各种激励政策。^[48]

再次,政策缺乏系统性,存在“头痛医头、脚痛医脚”的弊病,缺乏长效约束。土地管理制度政策化所体现的其实是我国现行土地管理部门所处的“头痛医头、脚痛医脚”的尴尬角色。由

于土地管理部门所起到的主要是“消防队”的作用,因此就不得不通过不断发布政策,采取“运动式”的方式进行管理。^[49]我们发现,自《土地管理法》颁行以来,中央几乎是每隔三五年就会搞一次有关土地违法问题的清查,并且在每一次清查所采取的行政管理措施失灵后,还会再设计一套更为复杂的强化措施,由此导致的结果是行政管理的费用越来越高,国土资源管理部门越来越辛苦,但老问题不仅未获解决,反而引发了许多新问题。^[50]比如,为了规避农用地转用和征地的审批程序,一些地方政府就通过直接租赁而非征地方式进行开发建设。为此,2006年国务院专门下发文件要求坚决制止以租代征的违法行为,并开展了把以租代征行为作为重点打击对象的“土地违法违规案件专项行动”。但此后一些地方却开始出现了“未报即用”“未批先用”“边报边用”等新的规避做法,原国土资源部随即在2009年底针对未报即用违法用地行为进行了专门清查整改。然而,此次整改过后,一些地方政府又开始采取以新农村建设、拆院并院、农村综合整治等模式来试图获取更多的建设用地。可见,通过政策来整顿和清查,不仅费时耗力,而且还诱发了更多的规避行为,造成土地违法屡禁不止,并呈“下移”倾向。以至于有官员甚至抱怨说:现在中央的政策文件多且繁杂,其中70%其实是无效的,下级根本没有呼应。^[51]

最后,政策在规范上缺乏明晰性,容易在执行中走样。相比法律,很多政策在权力(利)、义务、责任的设定上都比较原则,因此就会在执行中留下变通的空间,容易导致“上有政策,下有对策”的结果。特别是在耕地保护上,“以次充好、占优补劣、占水田补旱田”已经成为了很多地方政府应付耕地占补平衡政策要求的不二法门。有地方的国土部门甚至明确提出,“将认真策划,在新一轮基本农田保护区划定的过程中,尽量调减基本农田保护数量,合理调整基本农田位置,为建设用地‘腾出’规划必要的空间。”^[52]从《全国土地开发整理规划(2001—2010)》实施期间

的补充耕地质量来看,虽然我们在数字上完成了补充耕地占补平衡工作,但从实地调查的补充耕地质量来看却存在重大的风险。比如,湖南某市农业部门对新开耕地质量的调查结果就显示,补充耕地质量差问题非常突出。^[53]2014年末,原农业部公布的《关于全国耕地质量等级情况的公报》也显示,我国现有基础地力较差,生产障碍因素突出,短时间内较难得到根本改善的七至十等耕地面积达5.10亿亩,已占我国耕地总面积的27.9%。

土地管理政策化、运动化的背后说明我们尚未就土地管理,尤其是耕地保护形成系统、稳定和均衡的共识,因而也就无法从根本上摆脱权力运作的随意性与短期性。2019年《土地管理法》的修改不仅是政策导向的结果,而且也存在被政策重塑的风险。这一点我们完全可以从整治“大棚房”的过程中看到:从2007年到2019年底,国土与农业等主管部门发布了一系列的意见和通知来整治“大棚房”,并引发了诸多社会问题。从维护法律权威、切实保护耕地、实现可持续发展角度而言,我们应当摒弃土地治理政策化的倾向,努力将土地管理和耕地保护纳入法治的轨道,进行系统化、科学化的顶层设计。

六、结语:迈向均衡的耕地保护制度

基于人多地少的国情和粮食安全的考虑,切实保护耕地应当成为新一轮土地制度改革的一条底线。十八届三中全会和十九大都强调要坚持和完善最严格的耕地保护制度。应当承认,从多头分散管理到统一集中管理,从分级限额审批到土地用途管制,从“块块为主”到“省级以下垂直管理”,我国的土地管理制度有了很大的发展,对于社会经济发展和耕地保护起到了重要作用。但我们也必须看到,当前我国的土地管理存在着“不平衡不充分”的问题,尤其是耕地保护制度仍然存在着明显的偏颇:在制度目标上,过分强调耕地保护,尤其是耕地数量,有唯耕地保护之嫌,不利于提升耕地质量和整体生态系统的保

护;在管理模式上,主要依靠行政审批,迷信惩罚机制,缺乏对相关当事人的利益引导,无法形成耕地保护的正面激励;在用地指标配置上,长期采用无偿、刚性的指标分配模式,不仅无法适应各地发展实际,而且还导致用地指标频频被突破和浪费的双重弊病;在城乡关系上,城乡二元的土地制度限制了农村土地的市场化利用,不仅未能有效制止耕地的非农化,反而出现了城乡建设用地的“双增长”,造成土地资源的浪费。此外,在耕地保护,乃至土地管理的手段上,过于依赖政策,无法形成权威、稳定、有效的治理模式,妨碍了土地法治的形成。

“不论在早开发的国家还是在新兴的国家里,一个有眼光的政治家感到对土地立法,比对其他财富形式进行立法,对后代将负有更大的责任”。^[54]耕地对于我们的生存与发展意义重大,必须“像保护大熊猫一样保护耕地”,因此,耕地保护问题理应成为我国土地管理的核心命题。而前文所揭示出的当前我国耕地保护制度所呈现的“不平衡不充分”问题无不要求我们要跳出就耕地论耕地的局限,朝向更为均衡的目标进行完善:将耕地质量,尤其是生态保护纳入土地管理的目标,实现自然资源的一体化保护和利用;加快建立、健全法治化的纵横耕地补偿机制,形成耕地保护的正面激励;在控制总量的前提下,允许指标的有偿使用和交易,利用市场途径提高土地利用效益,增加耕地后备资源;破除城乡二元体制,加快建立城乡统一的建设用地市场,释放农村建设用地潜力,缓解工业化、城市化建设对耕地的压力;摒弃“头痛医头、脚痛医脚”运动式政策治理模式,将耕地保护的相关政策系统化、制度化、法律化。据此来看,现行《土地管理法》中有关耕地保护的规定无论是在立法理念,抑或是在具体制度设计上都仍有不足,我国耕地保护制度的现代化、法治化之路依然任重道远。

注释:

[1] 朱莉芬等:《城镇化对耕地影响的研究》,《经济研究》

2007年第2期;张全景、欧名豪:《中国土地用途管制制度的耕地保护绩效研究》,北京:商务印书馆,2008年,第173-214页;吴次芳、谭荣:《农地保护层次论》,北京:地质出版社,2010年,第83-111页;吴群等:《中国耕地保护的体制与政策研究》,北京:科学出版社,2011年,第93-140页;汪晖、陶然:《中国土地制度改革难点、突破与政策组合》,北京:商务印书馆,2013年,第125-140页;刘彦随、乔陆印:《中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新》,《经济地理》2014年第4期;杨璐璐:《新中国土地政策变迁的历史与逻辑》,北京:国家行政学院出版社,2015年,第266-267页。

[2] 黄小虎:《新时期中国土地管理研究》,北京:当代中国出版社,2006年,第54页。

[3] [39] 卞耀武:《中华人民共和国土地管理法释义》,北京:法律出版社,1998年,第431、76页。

[4] 中国粮食自给率(包含豆类)从2002年的100%下滑到2016年的82.30%。一般认为,粮食自给率低于90%将存在粮食供给的风险。参见漆信贤、张志宏、黄赞金:《面向新时代的耕地保护矛盾与创新应对》,《中国土地科学》2018年第8期。

[5] 余述琼:《基于数量质量并重的区域耕地保护督察研究——以玉林市为例》,中国农业大学博士学位论文,2018年,第27-28页。

[6] 晓叶:《土地的生态价值和意义——从生态文明建设看土地保护与利用》,《中国土地》2017年第7期。

[7] 参见郭洁:《土地整理过程中宏观调控法律问题研究》,《中国法学》2003年第6期;尤佳、汪莉:《土地整治中新增耕地所有权确认的若干问题探析》,《学术界》2015年第2期。

[8] [16][18][50][51] 谭荣、曲福田:《土地非农化的治理效率》,北京:科学出版社,2015年,第4、318、188、112、112页。

[9] 王世元主编:《新型城镇化之土地制度改革路径》,北京:中国大地出版社,2014年,第201页。

[10] 易小燕等:《欧盟共同农业政策框架下德国耕地资源可持续利用的做法与启示》,《农业现代化研究》2018年第1期。

[11] 《重庆两本“耕地账”相差千万亩》,新京报网,http://www.bjnews.com.cn/news/2010/09/11/68143.html。

[12] 吴宇哲、许智毅:《休养生息制度背景下的耕地保护转型研究》,《资源科学》2019年第1期。

[13] 吴志良、丰月:《“耕地保护”的法际融合与制度互动——以税法与环境法的协同规制为中心》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2018年第4期。

[14] 肖国兴、肖乾刚:《自然资源法》,北京:法律出版社,1999年,第44页。

[15] 赵光强、罗晓琳:《生态建设与耕地保护如何统筹协调》,《资源导刊》2018年第7期。

[17] 柳昌林、涂超华:《海南先试先行,对规划乱象说“不”》,《新华每日电讯》2017年12月16日。

[19] 限于部门主导立法的局限,2019年修改的《土地管理法》对“多规合一”也只是作了简单的接入规定,并未有任何实

质性展开。

[20]十三届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定,批准成立了自然资源部,但在如何协调和整合自然资源、环境保护、农业等部门的关系上仍未有实质突破。比如,2019年修改的《土地管理法》中涉及土地管理的部门就至少包括了自然资源主管部门和农业农村主管部门,这势必会导致未来法律实施上各部门间的协调难题。

[21]卢新海、黄善林:《我国耕地保护面临的困境及其对策》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2010年第3期。

[22]为适应机构改革形势需要,《2017中国国土资源公报》更名为《2017中国土地矿产海洋资源统计公报》,发布单位调整为中华人民共和国自然资源部。

[23]参见陈小君:《农村集体土地征收的法理反思与制度重构》,《中国法学》2012年第1期;王世元主编:《新型城镇化之土地制度改革路径》,北京:中国大地出版社,2014年,第155页;徐金广、石凤友:《土地征收程序中的几个常见问题》,《中国土地》2017年第6期。

[24]国家土地督察成都局编:《农村土地管理制度改革探索》,北京:中国大地出版社,2009年,第264-267页。

[25]参见梁苗:《广东怀集2000亩“骗征”疑云》,《农村工作通讯》2012年第1期;“没有先征地,怎么可能批地?”广东英德骗购批文被国土部查处后继续造假把村民“只租不征”的土地卖给开发商》,《都市快报》2013年11月14日;郝建荣:《621个项目被责令逐个整改》,《法制日报》2018年12月14日。

[26]刘国臻:《论我国土地管理体制改革的方略》,《南方经济》2003年第8期。

[27]王万茂:《中国土地管理制度:现状、问题及改革》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

[28]参见王艳松等:《完善耕地保护补偿激励机制的思考》,《中国土地》2019年第12期。

[29]我国目前与耕地保护相关的资金主要包括耕地占用税、农业土地开发收入、耕地开垦费、新增建设用地使用费、新菜地开发建设基金、农田水利建设资金等。参见周小平、李金展、柴铎:《中国耕地保护基金的设立及其实现路径》,《中国行政管理》2015年第9期。

[30]康晓琳、施祖麟:《基于指标调控的土地管理运行机制研究》,巫永平主编:《公共管理评论》(第15卷),北京:清华大学出版社,2014年,第76-89页。

[31]边泰明:《土地使用规划与财产权理论与实务》,台北:詹氏书局,2011年,第342页。

[32]参见陈江龙等:《农地非农化效率的空间差异及其对土地利用政策调整的启示》,《管理世界》2004年第8期;谭荣、曲福田:《农地非农化的空间配置效率与农地损失》,《中国软科学》2006年第5期。

[33]张路、张孜仪:《土地二次开发亟待创新提速》,《中国地产市场》2014年第10期。

[34]宋尧:《国土部严控“地根”各省用地自行解决》,ht-

tp://www.eeo.com.cn/eobserve/eo/jjgcb/2011/04/18/198971.shtml。

[35]韩纪江:《征地过程中利益主体的矛盾演变分析》,《经济体制改革》2008年第4期。

[36]郭洁:《土地用途管制模式的立法转变》,《法学研究》2013年第2期。

[37]Ralph Henger, Kilian Bizer, “Tradable planning permits for land-use control in Germany”, *Land Use Policy*, Vol. 27, 2010, pp. 843-852.

[38]程雪阳:《中国的土地管理出了什么问题》,《甘肃行政学院学报》2013年第3期。

[40]方晓达、丁侃:《暴利遐想搅动小产权房交易暗流》,《南方日报》2009年6月9日。

[41]高岩:《加强农村闲置土地监管盘活存量集体建设用地》,《上海土地》2014年第3期。

[42]张清俐:《在城镇化发展中化解农村“空心化”难题》,《中国社会科学报》2014年1月17日。

[43]谭荣、曲福田:《中国农地非农化与农地资源保护:从两难到双赢》,《管理世界》2006年第12期。

[44]参见刘守英:《中共十八届三中全会后的土地制度改革及其实施》,《法商研究》2014年第2期;侯银萍:《产权性质视角下的“农地入市”困境破解》,《法学》2014年第5期;房绍坤:《农村集体经营性建设用地入市的几个法律问题》,《烟台大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期;于建嵘:《集体经营性建设用地入市的思考》,《探索与争鸣》2015年第4期;温世扬:《集体经营性建设用地“同等入市”的法制革新》,《中国法学》2015年第4期;李凤章:《论集体建设用地使用权的出让——以立法文本和问卷调查为基础的分析》,《政法论丛》2017年第3期。

[45]国土资源法律评价工程实验室编:《国土资源法律评价研究2010》,北京:中国法制出版社,2010年,第4页。

[46]程雪阳:《中国现行土地管理制度的反思与重构》,《中国土地科学》2013年第7期。

[47]宋志红:《小产权房治理与〈土地管理法〉修改》,《中国土地科学》2010年第5期。

[48]杨春学、杨新铭:《供给侧改革逻辑的思考》,《中国社会科学院研究生院学报》2016年第4期。

[49]何艳玲:《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》2013年第6期。

[52]泰州市国土资源局高港分局党总支:《巧破用地难题服务转型升级——江苏省泰州市高港区加强节约集约用地的经验》,《国土资源通讯》2014年第2期。

[53]江宜航、刘瑾:《补充耕地质量较差、数量成谜》,《中国经济时报》2014年9月26日。

[54][英]阿弗里德·马歇尔:《经济学原理》,廉运杰译,北京:华夏出版社,2006年,第640页。

〔责任编辑:邹秋淑〕