

# 论土地善治

甘藏春<sup>1,2</sup>, 朱道林<sup>1,2</sup>

(1. 中国农业大学土地科学与技术学院, 北京 100193; 2. 中国土地政策与法律研究中心, 北京 100193)

**摘要:** 研究目的: 探讨新时代背景下土地善治的概念、特征及体系。研究方法: 归纳分析与演绎推理。研究结果: 土地善治实质上是一种对管理理想状态的孜孜追求, 其核心是由政府与非政府协同及多向网络化的管理模式, 目标是以最小的政府和社会投入获取最大的土地管理效应; 土地善治应遵循土地的基本属性、土地利用的价值准则和政策目标; 现阶段实施土地善治重点需处理好土地行政管理权与国有土地所有权、政府与村民委员会及政府与农民等的关系。研究结论: 土地善治是新时代土地管理的必然选择, 土地资源的基本属性、土地利用的价值准则和政策目标是科学构建土地善治体系的基本逻辑依据。

**关键词:** 土地管理; 土地善治; 国家治理; 可持续发展

**中图分类号:** F301.2

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1001-8158(2020)01-0001-07

良法善治是中国特色社会主义法治体系的内在要求。把社会主义制度的优势和国家治理体系和治理能力现代化有机结合, 以更好地发挥制度优势, 是新时代中国制度建设的重要任务。改革开放以来, 中国特色的社会主义土地制度将坚持土地公有制与市场经济有机地结合起来, 形成了中国土地制度的优势。坚持土地的公有制, 解决土地利用过程中的公平问题; 通过土地所有权与使用权分离, 实现了土地使用权的市场化配置, 解决了土地的使用效率问题。然而, 进入新时代要使土地制度的优势得到进一步发挥, 离不开土地善治。

## 1 土地善治的概念及其特征

善治理论是20世纪90年代由世界银行首次提出的。该理论一提出, 立即引起学术界的关注, 在英语和法语的政治学文献中, 善治概念的使用率直线上升, 成为出现频率最高的术语之一<sup>[1]</sup>。善治(Good Governance)即良好的治理, 是实现公共利益最大化的社会管理过程, 其本质特征是政府与公民对公共事务的合作管理, 是政府与市场、社会的一种新颖关系。

善治是对传统管理理论的扬弃, 与传统的管理方

式相比较, 区别在于: (1)传统管理方式在政府与公民之间是单向管理与被管理的关系, 而善治则强调合作管理, 是“共治”关系; (2)传统管理方式在主体上是具有唯一性的政府机构, 而善治则是政府和各种社会组织的“协同管理”, 是平等合作、依赖互动的新型关系; (3)传统管理方式在管理者与管理对象之间是命令和服从的行政关系, 而善治则强调管理对象的全程参与, 是上下互动的过程; (4)传统管理方式在管理手段上主要依靠行政手段, 而善治则要求管理方式和管理手段的多元化。在诸多研究“善治”的文献中, 过多地强调政府与非政府之间的合作, 但忽略了“治理”状况的完善, 实际上, “善治”还应包括“治理”方式的完善。

按照国际测量师联合会主席在《可持续的土地管理》中的定义, “治理是指政府在管理一个国家的社会、经济和空间资源时行使权力的方式, 是决策过程和决策实施的过程”“良好的治理是一个定性的术语或一个可能难以实现的理想”<sup>[2]</sup>。因此, 笔者认为, 土地善治实质上是一种对管理的理想状态的孜孜追求, 其核心是要由原来政府的单一单向管理改变为政府与非政府之间的合作管理、协同管理、自上而下和自

收稿日期: 2019-11-30; 修稿日期: 2019-12-31

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(19JZD013)。

第一作者: 甘藏春(1958-), 男, 湖北蕲春人, 教授, 博士生导师。主要研究方向为土地资源管理与土地法律。E-mail: gump58@163.com

通讯作者: 朱道林(1966-), 男, 安徽金寨人, 教授, 博士生导师。主要研究方向为土地经济与公共政策。E-mail: dlzhu@cau.edu.cn

下而上的多向网络化管理,最终达到以最小的政府和社会的投入获取最大的土地管理的效应。而要实现从“土地管理”向“土地善治”的转变,需要整个体系的重新构造。

第一,土地善治需要有一套民主协商的机制来确定共同认可的目标。善治的基础是建立在市场原则、公共利益和规则认同之上的合作,其管理机制主要依靠合作网络的权威,而不是政府的权威;其权力向度是多元、相互的,而不是单一和自上而下的;其组织的产生来自成员平等协商,而不是授权。由于组织内部的议事规则、办事程序需经过成员民主协商约定,因此成员的意见能够得到充分的表达,具有非常灵活的利益表达机制,能够最大限度凝集土地管理中政府与非政府机构之间的共识,更好地体现公开、公平和公正。

第二,土地善治需要有一个实现政府机构和非政府机构功能兼容补充、协同作用的机制。政府机构和非政府机构在社会中扮演着不同的角色,具有发挥自身作用的独特功能。土地善治要求政府和非政府机构在土地管理中能发挥积极作用,必然需要形成一个有效的保证机制。一是有一个共同的管理目标,作为土地治理各方普遍遵循和努力的方向;二是政府机构和非政府机构之间应建立相互信任关系,确保各自功能在法治的基础上相互补充;三是政府机构和非政府机构之间权利和义务必须清晰且对等;四是完善正向激励机制,使非政府机构能积极参与土地管理的决策和决策实施。

第三,土地善治要求有一个能照顾各方合理利益关切的互惠共享机制。在市场经济条件下,合作的基础是利益共享,而利益共享机制的形成决非易事,是一个不断博弈与协商的过程。参与的各方从主观上都希望实现利益的最大化,但各自主张的利益并非都是合理的,而土地善治形成利益机制的标准是公共利益的最大化,必须符合社会公平的要求。

第四,土地善治要求有一套保证公民有序参与土地管理的规则和程序。公民对土地管理的有序参与,是完善土地法规与政策的动力源泉,是确保土地法规与政策权威性和有效实施的根本力量,也是实现土地善治的基本要求。要实现公民对土地管理事务的有序参与,需要建立一套完善的规则和程序。(1)土地管理的数据和信息必须公开和透明,应将“公开是原则,保密是例外”的原则贯穿始终;(2)公民具有获取

公开的土地管理数据和信息的平等权利;(3)信息的提供应及时充分,信息的获取应方便快捷;(4)政府和公民之间应建立良性互动的关系,对于公民提出的各种意见和建议应有分类处理机制;(5)规则和程序应明确、稳定和透明。

## 2 土地善治的共识基础

要实现土地善治,参与土地治理的各方必须对土地善治涉及到的基本问题形成共识,概括起来包括以下三个方面。

### 2.1 土地的基本属性

探讨土地的基本属性或称本质特征,其意义在于揭示土地与其他生产要素或商品之间的本质区别。近年来,随着土地作为生产要素进入经济活动,人们开始更多关注土地的“衍生功能”,并将其作为研究土地问题的起点。实际上,土地的这些“衍生功能”离不开土地的基本属性,如果在土地研究中“舍本逐末”,一味强调“衍生功能”,会给土地政策的制定带来灾难性后果。从理论上讲,制定科学的土地政策,建立科学的土地学科体系,必须从土地的基本属性也即土地的本质特性出发。如土地经济学如果不去研究土地的特性及其特有的市场规则,只是简单地套用一般经济学原理,那么土地经济学就不可能成为独立的经济学科。同理,土地法学如果不去研究基于土地特性的法律规制,就会永远在民法和行政法之间徘徊。因此,研究土地善治必须从土地的基本属性也即土地的特性出发。

土地的基本属性集中于其自然属性,表现为位置固定、总量有限、可永续利用等特性<sup>[3]</sup>。(1)土地是地球在地质活动中的自然产物,是人类生存生活生产和发展的物质基础。该特性决定了土地的分配要充分考虑地球上每个人能够平等地利用土地和分享土地收益,也即地权平等应成为土地分配政策的主线。(2)土地是稀缺性资源,具有自然垄断性。该特性要求政府对于土地的管制要有别于一般的商品,如果少数人拥有大量的土地,这些人就很有可能利用土地的自然垄断性,获取超额垄断利润,不仅破坏了市场竞争的公平性,而且还会影响社会稳定。(3)土地具有位置固定性,可移动的仅是土地产权。位置固定性的本质在于土地与该区域的气候、水土条件、生态环境等多因素联结成为一个综合体,由此决定了土地利用的低替代性。因此,对于土地市场等的宏观分析与决策不能

仅仅以全国的“平均数”来判断,对于空间规划的研究,应更加突出土地的适宜性分析,不能将重点仅仅放在指标控制上。(4)土地具有可重复利用性。该特性决定了人类在利用土地的过程中,必须确立永续利用的目标,并依此目标管制人类的土地利用行为。

## 2.2 土地利用的价值准则

如何处理公平与效率的关系是任何社会都需要面对的价值准则选择问题。经济学的目标是解决效率问题,而社会学更多地关注社会公平问题。一个社会要健康发展,必须妥善处理公平与效率之间的关系。纵观经济社会发展进程,在不同的生产方式下对于公平与效率关系有不同的处理方式。如在自给自足的小农经济生产方式下,人们的公平观以平均主义为特征,这种公平与效率的关系下,牺牲了效率,带来了经济社会发展的停滞。在社会化大生产为特征的资本主义社会,社会价值准则转向效率优先、兼顾公平,这种社会价值准则的改变催生了社会公平的变化,带来社会贫富差距、社会动荡等一系列问题,也引发了学者对于资本主义社会公平正义问题的反思<sup>[4]</sup>,并迫使后期社会分配关系的调整。

那么,对于土地利用应该秉持什么价值准则呢?笔者认为,土地利用的价值准则应为公平优先、兼顾效率。其含义为,当土地利用出现公平与效率的矛盾时,政策取向应当选择公平;或者说,对土地利用效率的追求,应以不损害土地利用的公平为前提。究其原因:一是如前文所述,土地非人类劳动创造,每个人都有平等使用土地的权利。二是土地公平是实现土地利用效率的基础和保证。回溯市场经济条件下土地利用政策的演进,不难发现公平原则始终是市场配置土地资源的前提。当资产阶级反抗封建专制统治取得胜利之后,为了推行市场经济和实现现代化,首要的事情就是废除封建的土地制度,按照“平均地权”的原则,将土地分配给无地少地的农民。在市场经济已经形成后,为了抑止资本垄断土地获取高额利润,西方国家仍会坚持公平优先的原则,通过采取税收或其他方式以实现“地利共享”的目的。三是公平优先原则是维护社会稳定的保证。从落后的农业国向先进的现代化国家转变,其中一个重要的问题就是如何处理土地关系。中国的国情决定了中国的城镇化不能形成大量“无业、无地、无保障”的群体,也不允许出现像其他国家那样的城市“贫民窟”。所以,坚持公平优先的原则,是统筹考虑农村土地问题与农民

市民化进程,实现有序城镇化的关键。

## 2.3 土地利用的政策目标

土地善治是以更好、更有智慧地利用土地为目标,因此对于土地利用政策也应有广泛共识。基于中国的国情,当前土地利用的政策目标应包括以下几项:

一是土地的可持续利用。世界环境与发展委员会(WCED)在《我们共同的未来》报告中将可持续发展定义为“能满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”,该定义包含了满足需要与限制危害两层含义<sup>[5]</sup>。1997年的中共十五大把可持续发展战略确定为中国“现代化建设中必须实施”的战略,土地作为重要的生产资料和重要的自然资源,只有实现了可持续利用,才能达到善治的要求。

二是保证国家政策目标的实施。国家在不同阶段具有不同的发展目标,土地作为支撑经济社会发展的重要生产要素,对其使用与管理必须与国家的发展目标相适应。现阶段,中国正处于快速工业化和城镇化的进程中,还需要占用大量土地。同时确保粮食安全和生态安全,又是中国的基本国策。因此,实行最严格的耕地和生态环境的保护措施,是现阶段中国土地善治的重要目标。

三是保障土地产权和土地市场交易的安全。土地产权是土地市场的基础,建立完善的土地产权保护机制并对土地产权实施有效保护是建立土地善治的基础。现阶段,为了确保各种形态土地产权免受侵害,土地产权保护机制的建设,一方面要有一套完善的使土地产权免遭不法侵害的法律体系,另一方面还要有一套公正、权威、高效的土地财产权的法律救济机制。因此,应将《物权法》平等保护的原则贯穿土地善治的始终。土地市场具有垄断性特征,为实现土地市场交易安全,防止市场波动较大造成利益损害,需要构建一套公平公正的交易规则,并确保市场交易信息的真实透明和及时,这也是土地善治的一项重要目标。

四是确保较低的社会成本和较高的效率。一个国家的土地管理实际上包括决策和决策实施两个过程,而两个过程的实现,需要支付较大的社会成本。其成本具体包括土地的调查系统、土地登记系统、土地信息系统等基础设施的建设,以及土地法律法规、土地规划、土地政策的制定和执行等投入。如何实现决策和决策实施过程所支付的社会成本较小、取得的效益较大,是土地善治的重要目标。

### 3 土地善治体系

土地善治体系是指在实现土地有效治理过程中形成的各种治理要素之间的良性互动关系。土地善治体系是动态发展的,其内容会随着实践不断丰富和完善。本文重点讨论当前影响中国土地善治体系的几个重大关系问题。

#### 3.1 土地行政管理权与国有土地所有权之间的关系

自改革开放以来,特别是20世纪90年代提出建立社会主义市场经济体制改革目标之后,中央与地方在土地问题上的利益博弈逐渐成为中国土地管理面临的最重大和最突出的问题。在这种博弈过程中,中央政府与地方政府都陷入“制度窘境”。对地方政府而言,一是要保证土地管理的法律政策在本行政区域内执行,同时又要为地方经济的发展不断“变通”乃至“冲撞”土地管理的红线。对于中央政府而言,一方面为了长远利益和整体利益,不断上收土地管理的各种权限,加大对地方政府执行土地法律法规的督察和问责;另一方面因权力过于集中,又出现了制度交易成本高,出台的政策缺乏针对性。对于中央政府与地方政府的这种“制度窘境”,有学者主张要理顺土地管理的“央地关系”<sup>[6]</sup>。笔者认为,中国土地管理“央地关系”呈现出的这种局面,其根本原因就在于土地的行政管理权与国有土地所有权之间存在的主体不分、职权混合的政资体制。中国《宪法》和《土地管理法》规定,城市土地属于国家所有,且国有土地的所有权由国务院代表国家行使,但实践中国有土地所有权实际上由市、县人民政府代为行使。由此就形成了土地的行政管理权与国有土地所有权的行使两权合一的体制,这种体制是解读中国土地管理“央地关系”的密钥。

要理顺土地管理中的“央地关系”,首先需要理顺土地行政管理权与国有土地所有权之间的关系,黄小虎对此有过多次论述<sup>[7]</sup>。按照政资分离的原则,将土地行政管理权与国有土地所有权的资产管理权分离,在此基础上,按照行政管理与资产管理的不同性质,分别建立既互相配合又互相制约的运行机制。

(1)建立有约束机制的国有土地资产管理体制。中国国有土地市场发展已有30年历史,在市场配置国有土地资源的过程中,县、市人民政府在土地资产市场化运营过程中积累了丰富的经验,形成了一整套规则。目前国有土地资产管理体制存在的突出

问题是,土地的国家所有权在行使和运营过程中缺乏应有的约束机制。要解决该问题,应重点完善以下两个方面:

一是完善国家所有权主体对所有权行使的间接控制与直接控制相结合的制度。目前,中国已经建立了国家所有权主体对所有权行使的间接控制制度,具体包括:国有土地出让最低价控制制度、建设用地总量控制制度、国有土地出让公开市场操作(招、拍、挂)制度等。这些间接控制制度较好地体现了所有权的权能和国家的意志,在实践中发挥了较好的约束作用。但是,从健全的产权约束机制来看,还应探索建立所有权代表人制度等直接约束机制,解决国有土地资产运营中谁来代表所有权人利益的问题。

二是调整国有土地收益分配关系。国有土地收益分配关系是指国有土地的增值收益及其分配过程中形成的关系,其中土地增值是指土地开发利用或土地交易过程中所发生的土地价格的增加值,也即纯收益<sup>[8]</sup>。国有土地出让的纯收益是指将土地出让收入扣除土地征收成本+土地开发成本+履行补充耕地义务的成本+占用耕地的税费成本之和的余额。国有土地收益分配关系主要包括中央与地方、政府和被征地农村集体经济组织、农民之间的分配关系。由于成本扣除比较复杂,收益分配往往是用出让收入、充入成本和纯收益分配三种办法交织混用。中央与地方的收益分配关系通过新增建设用地有偿使用费的分成比例确定。耕地占用税和建设占用耕地补充义务履行的支付资金,由于其用途是为了实施中央政府的土地管理目标、保证粮食安全,不属于土地取得和开发的必须成本,应视为土地纯收益的分配,且归属于中央政府的土地收益。而现实中的土地征收补偿往往高于农地原用途价格,虽然作为征地成本,但高于原用途的价格部分实际上作为征地后的增值收益分配给了农民。除了上述土地收益分配关系之外,其余部分全部留在市县地方政府,主要用于城市建设、保障性安居工程、农村基础设施建设,从2011年开始又部分用于教育和农田水利建设等。

(2)建立有利于中央政府集中统一管理并充分发挥地方政府积极性相结合的土地行政管理体制。在实现了政资分离,土地行政管理权摆脱了土地所有权的“绑定”之后,按照地政管理的本质要求建立科学有效的土地行政管理体制就成为可能。宪法为建立良好的中央政府和地方政府之间的关系奠定了宪制基

础<sup>①</sup>，依据宪法原则，中国在处理土地问题时，央地关系应遵循：一是中央政府统一领导与充分发挥地方政府积极性相结合，既不是西方单一制国家的“中央集权制”，也不同于他们的“地方自治制”或“地方分权制”；二是两者相结合的基础是利益和目标的一致性；三是该运行机制决策属中央，执行在地方。

基于以上原则，结合国家土地督察制度实施，科学划分中央和地方在土地管理中的职权：专有权力、共享权力合作行使，自主权由地方独立行使。具体而言，中央政府主要负责全国统一的土地政策的制定，包括涉及耕地红线、生态红线、建设用地供应总量和土地征收等事项的直接控制，土地登记和土地资源数据信息的统一，以及对地方政府执行土地法规情况的监督等；要适当扩大地方政府的土地管理职权，主要负责存量土地的利用、土地征收补偿安置标准和方案的确定、土地征收的实施，以及对于中央政府管理事务的执行等。总之，调控新增建设用地总量的权力和责任在中央，盘活存量建设用地的权力和利益在地方，保护和合理利用土地的责任在地方各级人民政府。在确保严格实施国土空间规划，不突破土地利用年度计划的前提下，省、自治区、直辖市人民政府可以统筹本行政区域内的用地安排，依照法定权限对农用地转用和土地征收进行审批，按规定用途决定新增建设用地土地有偿使用费地方分成部分的分配和使用，组织本行政区域内耕地占补平衡，并对土地管理法律法规执行情况进行监督检查。

依据宪法的规定，构建政府与司法机构之间的良性互动关系。在土地善治的背景下，为保护公民的土地财产权不受非法侵害，有必要在政府、法院、公民之间建立一种良性的互动关系，以确保司法机构能够为公民提供及时有效公正的法律救济。众所周知，西方国家普遍实行“司法独立”原则，即司法权独立于立法权行政权之外。与西方国家不同，中国实行的是人民代表大会制度，宪法第3条规定“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”，也即中国不存在司法权独立于人民代表大会之外的情形。但宪法规定了人民法院独立审判的原则<sup>②</sup>，这就构成了中国司法制度的基础，也形成了土地善治背景下构建政府和法院之间良好

关系的依据。同时，随着《行政诉讼法》的颁布实施，中国又开启了人民法院对行政行为的司法审查，为处理土地争议提供了司法救济的具体途径。当然，土地争议与其他行政争议相比，其对于公正与效率的平衡要求更高。另外，就目前情况看，政府和法院在处理土地争议中，通常面临一些问题：一是司法程序难以适应处理土地纠纷的效率要求；二是法院现有的审判资源难以满足土地争议案件急剧上升的要求；三是法院现有的执行能力不能胜任土地纠纷判决生效后的司法执行任务。因此，要构建在土地争议的处理过程中政府和法院之间的良性互动关系，就必须在宪法和法律的基础上，充分考虑土地争议的特殊性，按照公正和效率相统一的原则，完善土地争议处理和司法救济、司法执行的新程序。

### 3.2 政府与村民委员会的关系

在中国的土地管理体系中，政府与村民委员会之间的关系有其特殊性，要实现土地善治，政府与村民委员会之间应建立协同治理的新型关系。

从中国的法律规定和实际运作情况看，村民委员会具有多重地位：(1)基层群众性自治组织。宪法规定“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”(2)农村集体土地所有权代表。虽然法律规定，土地的所有权行使由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使，但由于村一级并没有设立集体经济组织，实际状况是大多数地方都由村民委员会行使。尽管法律规定对于属于村民小组所有的土地，由村民小组行使所有权，但由于没有建立村民小组的财产组织形式，往往也是由村民委员会代为行使。(3)从实际运行情况看，村民委员会还履行着政府派出机构的职能，负责完成上级政府交办的各项实务。

在土地管理实践中，村民委员会扮演着十分重要的角色。一是作为所有权代表，组织村集体所有的土地发包、宅基地的分配，以及对于集体土地的使用情况进行监督；二是作为基层群众性自治组织，调解土地承包的纠纷、组织实施土地确权登记、基本农田划定、耕地保护、土地管理法律法规的宣传教育以及土地规划的公开征求意见等；三是在征地过程中既代表被征地农民与政府谈判，又协助政府完成公告公示登

<sup>①</sup>《宪法》第3条规定“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。

<sup>②</sup>《宪法》第131条规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。第132条规定“最高人民法院是最高审判机关。最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作”。第133条规定“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。”

记程序,组织农民签订征地补偿安置协议,实际上扮演了双重角色,在实践中常常产生角色冲突的问题。正是由于农村村民委员会的多种角色,其在基层土地管理中的作用也是不可替代的。因此,要实现土地善治,政府与村民委员会之间必须构建协同治理的新格局,包括通过采取奖励和其他措施,调动村民委员会在土地管理中的主动性和积极性,更多地发挥农村村民委员会在农村土地管理中的作用。按照权责一致的原则,在设定明确的管理目标和规范条件下,鼓励农村村民委员会积极行使土地所有权的权能,管住管好农村集体土地。

### 3.3 政府与农民的关系

长期以来,农民为中国的工业化、城镇化发展做出了特殊的贡献。特别是改革开放以来,政府通过征收农村集体土地,利用土地用途改变形成的增值收益,为城镇化提供源源不断的资金。在这个过程中,虽然在法律上一直强调维护农民的土地权益,但由于农民的土地权利更多是依附在农村集体经济组织内部,其权利并不具有独立性。相反,农民作为保护耕地、粮食生产和粮食安全的义务主体地位是明确的。随着工业化、城镇化进入新的历史阶段,中国开始了城乡关系的重塑,以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体、融合发展、工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣成为新的历史阶段城乡关系的主要内容,其核心就是让农民平等参与现代化的过程,共同分享现代化的成果。中国城乡关系的这种新变化,必然会带来土地管理中政府与农民关系的嬗变。随着农村土地制度改革的深入推进,农民作为独立的权利主体就成为政府与农民法律关系的新特点,由此带来土地管理中政府与农民之间关系的变动成为实现土地善治必须面对的重大问题。

面对政府与农民关系变动的情况,总的应对思路:

第一,从农民作为农村土地集体所有权主体成员的法律事实出发,在农村土地制度改革中完善农民集体成员权的行使机制。(1)研究属于农村村民小组所有的集体土地的财产组织形式,使村民小组不仅在法律上而且在现实中成为真正的所有权主体。(2)完善农民作为成员权主体的各项权能和运行机制,使农民作为集体成员真正行使集体土地的各项权能。

第二,加快农民作为土地权利主体的制度建设。随着农村土地制度改革的推进,农民作为承包经营权

和宅基地使用权的权利主体的地位凸显,作为独立的权利主体,承包经营权的主体要与经营权的主体之间发生平等的民事关系,宅基地使用权的主体要在宅基地流转中与农村集体经济组织(宅基地有偿退出)和农村集体经济组织内部成员之间的流转产生法律关系。这就要求加快主体制度的建设,规范承包经营权和宅基地使用权流转行为,可以通过标准合同的示范作用,界定双方的权利义务,将法律法规的一些强制性规范,植入到土地流转合同中,保证土地流转一开始就在法治的轨道上运行。

第三,重新构建农村集体土地的收益分配关系。随着农民集体经营性建设用地进入市场,集体建设用地的价值会日益显化,为了避免对耕地保护和农村稳定造成影响,需要重构集体经济组织内部各成员之间的利益分配关系,确保各成员之间的利益均等。

第四,加快建立农村土地纠纷的多元化处理机制。农民权利时代的来临,意味着纠纷也会大量增加,需要运用法治思维、法治方式来处理各种土地纠纷。包括运用民事调解、行政调解、仲裁、法院裁决等多种形式,化解各种矛盾,维护农村的社会稳定。

第五,扩大农民参与土地管理决策的渠道。涉及农村土地的问题,与农民直接沟通协商将会成为未来土地管理决策的新模式。(1)按照《政府信息公开条例》要求,尽可能扩大政府关于土地管理信息的主动公开范围,必须要求及时全面准确。同时,还应做好依申请公开的受理工作,凡是符合法定要求的申请,都必须按照申请人的要求提供。(2)扩大农民对土地管理事务的参与权。农村土地政策的调整、农村土地制度的改革都与农民切身利益息息相关,要改变在法规政策制定中征求农民意见“走过场”的现象,还要破除“网络迷思”,把网上意见作为唯一民意的思维定式,关注“沉默的多数”农民的感受,要用适当的方式、农民听得懂的语言来征求意见。(3)落实完善公告和听证程序。中国法律对于土地征收规定了公告程序,当前最重要的是严格执行这些规定,避免“走过场”。

第六,落实农民对本集体经济组织的监督权。农民对于村集体经济组织活动的监督权,主要表现在对农村土地的发包、宅基地的分配、农村集体经济组织的收支状况、征地补偿安置款项的分配等重大事项。对于这些事项,一是要村务公开;二是要经村民大会或者村民代表大会按少数服从多数的原则讨论决定。

#### 4 结论与讨论

中国现代土地管理是伴随改革开放及城镇化、工业化进程发展而来的,土地制度体系与管理模式在不断改革中探索前进。在生态文明与治理体系现代化的背景下,土地利用管理面临的更加复杂和艰巨,因此必须重新思考与探索土地管理的治理模式与体系。善治是随着治理理论的发展而提出的新概念,是对传统管理理论的扬弃,如何基于善治理论探索土地善治的概念及治理体系成为理论研究者关注的重要问题。

本文研究认为,土地善治实质上是一种对管理的理想状态的孜孜追求,其核心是要由原来政府的单一单向管理改变为政府与非政府之间的合作管理、协同管理、自上而下和自下而上的多向网络化管理,最终达到以最小的政府和社会投入获取最大的土地管理效应。科学构建土地善治体系,必须遵循土地的基本属性,尊重土地利用的价值准则和政策目标。现阶段实施土地善治重点需处理好土地行政管理权与国有土地所有权的关系、政府与村民委员会的关系及政府与农民的关系。因此,土地善治是新时代土地管理的必然

选择,土地资源的基本属性、土地利用的价值准则和政策目标是科学构建土地善治体系的基本逻辑依据。

#### 参考文献 (References) :

- [1] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 1.
- [2] WILLIAMSON I, ENEMARK S, WALLACE J, et al. Land Administration for Sustainable Development[M]. Redlands, CA: ESRI Press Academic, 2010: 31.
- [3] 朱道林, 李瑶瑶. 农村土地制度改革的经济考察[J]. 中国土地科学, 2018, 32(3): 1-5.
- [4] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 8.
- [5] 吴红波. 可持续发展是唯一选择[N]. 人民日报. 2013-09-13(2).
- [6] 程雪阳. 中国现行土地管理制度的反思与重构[J]. 中国土地科学, 2013, 27(7): 15-20.
- [7] 黄小虎. 土地管理权与经营权应分离[J]. 农村工作通讯, 2012(12): 36.
- [8] 朱道林. 改革与发展中的中国土地市场[M]. 北京: 中国科学技术出版社, 2002: 56.

## Study on Good Land Governance

GAN Zangchun<sup>1,2</sup>, ZHU Daolin<sup>1,2</sup>

(1. College of Land Science and Technology, China Agricultural University, Beijing 100193, China; 2. Center for Land Policy and Law, Beijing 100193, China)

**Abstract:** The purpose of this paper is to clarify the concept of good land governance in contemporary China. The research methods used include inductive and deductive reasoning. The results show that: good land governance (GLG) is a diligent pursuit of ideal public management, the core of which is the governance structure featured as the coordination between government and non-government sectors as well as the multi-direction network. The goal of GLG is to maximize land management effect while minimizing the costs of government and society. GLG should follow the basic attributes of land as well as value principles and policy goals of land use. GLG in contemporary China needs to deal with the relationships between land administration rights of government and ownership of state-owned land, government sectors and village committees, government and farmers in rural China. In conclusion, GLG is an inevitable choice for land administration and land resources management in the New Era of China. The basic attributes of land resources as well as value principles and policy goals of land use are the underlying logic for scientifically constructing GLG system for China.

**Key words:** land management; good land governance; national governance; sustainable development

(本文责编: 郎海鸥)