

从资源管理到资产经营

——论我国城市土地管理模式的转变

王玉琼¹, 卢海林², 曹红³

(1. 厦门大学法学院政治学与行政学系, 福建 厦门 361005;

2. 厦门市国土资源与房产管理局, 福建 厦门 361001;

3. 深圳市龙岗区国土建设局, 广东 深圳 518008)

摘要: “经营土地”是城市治理市场化条件下政府加强土地资产管理的新理念, 其实质就是要运用市场经济手段, 对土地资产实行市场化运作, 实现土地资源的优化配置, 从而实现土地资产的价值。从资源管理型转变为资产经营型, 这是我国城市土地管理改革的必然选择与现实取向。

关键词: 经营土地; 土地有形市场; 城市土地管理模式

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-8158 (2003) 01-0052-05

From Resources Management to Assets Operation

——On the Transformation of the City Land Management Modes in China

WANG Yu-qiong ; LU Hai-lin; CAO Hong

(1. Department of Politic Science and Public Administration, Law School, Xiamen Uiniversity, Xiamen 361005, China;

2. Bureau of Nnational Land Resources and House Assets Management, Xiamen 361001, China;

3. Bureau of National Land Construction in Longgang District of Shenzhen City, Shenzhen 518008, China)

Abstract: The management of land is a new concept for the government to strengthen the management of land assets in the marketization of city governing, which means the marketization operations of land assets and the optimization of land resources through market economy in order to realize the value of land assets. To transform from the mode of resources management to that of assets operation is the inevitable choice and realistic orientation in the city land management reform in China.

Key words: the management of land; visible land market; urban land management mode

城市是一个国家的缩影, 也是经济发展的载体, 同时也是国家参与国际竞争的主要承担者。城市管理的好坏直接影响整个国家的兴衰。随着城市化及城市现代化步伐的加快, 我国传统的城市管理及城市管理模式面临严峻的挑战, 作为城市管理及城市管理模式重要内容的城市土地管理及管理模式则首当其冲。显然, 在全球化、市场

来稿日期: 2002-12-20

第一作者: 王玉琼 (1966 ~) 女, 福建惠安人, 副教授, 硕士生导师。主要从事公共管理与领导科学研究。

化背景下，经营城市的核心和关键在于经营土地。从资源管理型转变为资产经营型，是我国城市土地管理改革的必然选择与现实取向。

1 我国传统的城市土地管理模式的实质、特征及成因

可以说，建国后，在计划经济体制下，尽管我国城市土地管理机构和职能处于不断的变迁之中，但管理模式却基本上是单一的行政主导型。其特征主要表现为：

第一，从管理的主体看，城市土地管理的主体是城市政府及相应的职能部门（包括公务员），市民力量（包括社区）未被充分发挥。这种自上而下、缺少“回应性（Responsiveness）”的单向性管理行为一方面缺乏程序上的公正，无法做到实体上的公正；另一方面，也不利于政府自身的发展和公务员素质的提高，从而影响城市土地的整体规划与科学管理。

第二，从管理的方式看，城市土地管理主要采用行政手段和无偿使用的办法，市场力量、市场方法（合同承包、拍卖、招标、挂牌等）和准市场方法未被合理利用，必要的立法程序和相应的法规未被及时制定与采用。这种吃大锅饭、缺乏全面规划和不注重成本效益分析的管理办法必然使城市用地处于混乱、浪费、低效的状态之中。

第三，从管理的职能看，城市土地管理过于宽泛和粗糙，承担了本该由社区和社会中介组织承担的社会职能，而该管的公共职能却未管好。这一方面造成职能部门机构的臃肿庞大，窒息了社会活力，另一方面，又因未履行好公共职能而影响了城市社会的发展。

那么，是什么原因造成这种僵化、低效、无序的城市土地管理模式呢？

首先，理论上：(1)把公共行政权与国有产权合而为一。政府管理经济生产权，直接经营可以市场化的产权，而不是专心致志于公共管理以及需要由政府经营管理的具有宏观经济意义的国有产权。(2)把土地所有权与使用权合而为一。认为城市土地属国家所有，国有企事业单位用地就是国家用地，因此，其用地是不要任何代价的。正是土地的无偿使用导致城市土地使用上的浪费。(3)禁止土地使用权有偿转让。认为土地使用权有偿转让就是土地所有权的转移。这样，既给土地的黑市交易保有市场机会，又给某些官员的腐败行为留下用武之地，从而严重制约、干扰了城市经济的发展，延缓了城市现代化的进程。

其次，观念上：(1)在数十年计划经济体制下，受“先生产后生活”、“先建设后管理”思想的影响，城市管理者把主要的精力用于对千万个企业物资供给、资金拨付、人员配备、产品生产和销售诸方面严密的、直接的协调、组织，而忽视了对城市经济社会发展的公共社会环境和物质条件的建设与管理^[1]。(2)对土地及房产（房地产）的战略地位、高增值性及“多元性”的经济功能（如开发、融资、服务，等等）未能予以足够的认识与准确的把握。因此，对生产用地（如工业用地、仓库用地）、基础设施用地（如道路用地、水厂、电厂、煤气厂用地及港口用地）及机关团体用地的划拨缺乏结构优化与总量控制；对生活用地（如福利房用地、园林绿化用地）的划拨、征用则缺乏远景规划与配套管理；对商业、旅游、娱乐、写字楼及商品住宅等经营性开发项目用地的管理、经营则缺乏公平、竞争、透明度^[2]。

最后，实践上：(1)多头、分散的管理造成执法上的漏洞与偏差。执法机构过多，执法职能交叉，行政处罚权分散，执法资源浪费现象严重；部门“打架”现象突出，有利的事争着管，无利可图的事互相推诿；突出整治，部门之间难于真正协调，短期效应明显，恶性循环不断。(2)城市化进程的加快、中心城市地位的凸现、城市功能的急剧扩张使国土资源管理改革的步伐相对滞后。比如，在优化土地利用结构、减少土地行政审批环节、建设土地市场环境等方面都未能切实满足现实的需要。(3)政府“唱独角戏”，未充分发挥市场和社会的作用，土地配置的市场化率低，市民的参与度低。

2 转变我国传统的城市土地管理模式的现实依据

2.1 经济全球化及我国加入 WTO

经济全球化意味着资本、技术、信息、人才等生产要素在全球范围的大规模的快速流动与交互作用。在这一进程中,作为国民经济主要载体的城市,受到的影响更直接、更巨大。国家与国家之间的交流和竞争越来越体现为城市与城市之间的交流和竞争。许多国家的中心城市不再单纯是本国或本地区的经济中心,而逐步发展成为超国界的国际经济、金融、贸易和文化交流中心,形成国际性城市。显然,体制创新、管理创新是城市政府促进经济发展的主要途径。交易成本越低的政府管理体制/模式,越容易推动科学技术的发展,对外国资本也越具有吸引力。政府既是城市国有土地的业主,也是土地市场的管理者。经营好城市土地,关键要看城市政府是否为用地者营造了一个良好的土地市场环境。土地作为不动产,由资源变为资产,有三个基本特点:一是法律关系要清晰,不能有产权纠纷,更不能是违法用地。二是价值相对要稳定,不能人为压低或抬高其价值。三是要具有可流动性,流动的基础是产权明晰和价格稳定。城市政府必须围绕这一基本要求改善投资环境,而不是片面地把牺牲地价作为增强城市竞争力、吸引投资的砝码。

我国已是 WTO 的成员国,加入 WTO 冲击最大的就是政府。WTO 的三大基本原则(透明度、平等和市场准入)主要就是针对政府的。我国政府(包括城市政府)首先面临着法律、法规、规章的体系框架与其适用的问题。就城市土地管理而言,必须转变工作职能、工作作风和工作方式,减少、规范、公开行政审批环节,提高依法行政水平。

2.2 市场经济体制的建立与完善

从计划经济体制到市场经济体制,行政生态环境发生了根本性改变,政府的职能和管理模式也必须作相应的变化。一方面,公开、公平、公正供地,是建立社会主义市场经济的必然要求;另一方面,市场经济体制的确立和完善为政府职能与管理模式的转变创造了条件^[3]。必须充分发挥市场配置资源的基础性作用,努力营造良好的土地市场环境,使土地市场稳定、公平和安全运行。市场稳定,就是使土地市场运行的规则制度化、法律化,不能朝令夕改,因人废事;市场公平,就是政府的工作人员,要放弃一点自由裁量权,把土地的配置放到市场上来,采取“阳光作业”,通过招标拍卖挂牌等形式进行,由市场选择土地使用者,由市场决定地价,即使是协议供地,也必须把协议的结果公开,接受社会监督,这样不仅可以充分显化土地的资产价值,保证政府供地的公平性,而且可以减少政府领导很多麻烦,有效杜绝“人情地”,保护干部,推进廉政建设;市场安全,一个是保护产权安全,政府就是要通过登记对合法的产权给予切实的保护,另一个是保护交易安全,政府首先要提供产权的信息供大家查询,其次要尽可能提供信息,降低交易的成本,保证交易的安全。

应当说,市场经济条件下公民民主意识的加强也为城市政府转变土地管理模式奠定了社会文化基础。与政府责任意识相对,公民作为社会主体的责任意识逐渐增强。市场经济的运行打破了以行政权力为基础的国家与社会的高度同构,当社会从对国家的依附中逐渐解脱出来时,社会中的利益分化加剧,利益主体、利益要求趋于多元化。这样,公共行政就会对不同利益层面的利益个体产生不同的影响,而这正是导致公民参与并监督公共行政最终实现的原因。公民只有在自己的利益受到影响时,才介入到行政中来,在这种介入的过程中,公民强化和提高了其自身的主体意识,通过参加各种社会政治活动,衡量、选择各种提议(案),最终形成自己的判断,表达自身的利益要求,这种利益要求为民主行政提供了充分有效的决策依据。因此,公民的责任意识也包括逐步建立起来的市民社会自我管理、自我服务的主人翁意识和现代纳税人意识。这些意识的确立,有利于维护城市土地管理的正常运行。

2.3 新公共管理运动

自 20 世纪 80 年代以来,西方各国为了应对财政危机和政府的信任赤字、绩效赤字,均开始了大规模的政府改革。政府管理的运作发生了变化,由传统的、官僚的、层级节制的、缺乏弹性的行政转向市场导向的、因应变化的、深具弹性的新公共管理。著名公共管理学者胡德将新公共管理的主要内容概括为:(1)即时的专业管理

(Hands on Professional Management)。这意味着让管理者进行管理并承担起责任。(2) 明确的管理目标和绩效评估 (Explicit Standards and Measures of Performance)。(3) 强调产出控制。用项目与绩效预算取代传统的预算, 重视实际成果甚于重视程序。(4) 实行部门分权, 破除部门之间的藩篱, 建立网络型组织。(5) 引入市场竞争机制。(6) 强调运用私营部门的管理风格和方法。(7) 强调资源的有效利用^[4]。此外, 法汉姆及霍顿综合其他几人的看法, 提出新公共管理的特征:(1) 采取理性途径的方式处理问题, 亦即在设定政策目标及阐明政策议题时特别强调战略管理所扮演的角色及作用。(2) 重新设计组织结构, 其目的在于使政策制定与执行相分离, 并且对服务的传输必须建立起一个赋予责任的行政单位。(3) 改变组织结构, 促进官僚体制更为扁平化, 授权给管理人员, 以利绩效目标的实现。(4) 依据经济、效率和效能 (Economy、Efficiency and Effectiveness) 来衡量组织成就; 发展绩效指标, 使组织的成就能够被加以比较和测量, 并据此进一步提供信息作为未来决策的参考。(5) 强调与市场及企业价值相适合的文化。(6) 运用人力资源管理技术, 其目的在于淡化集体主义的色彩而采取个人主义的途径, 包括寻求动员员工的支持和承诺, 来持续地进行结构与组织的变化。(7) 试图建立一种弹性、回应性及学习的公共组织, 并发展一种将大众视为顾客、消费者及市民的“公共服务导向”(Public Service Orientation), 公共服务不再由专业的供给者来支配, 而是以回应人民真正的需求来提供公共服务。(8) 以契约关系 (Contractual Relationship) 来取代传统的信托关系^[5]。

显然, 在中国, 政府管理内在矛盾的运动与发展、市场经济体制的建立与完善、经济全球化与加入 WTO 同样引发了公共管理范式的转变。“经营土地”正是城市治理市场化条件下政府加强土地资产管理的新理念。其实质就是要运用市场经济手段, 对土地资产实行市场化运作, 实现土地资源的优化配置, 从而实现土地资产的价值。可以说, 经营土地是经营城市的核心和关键, 是建立和完善社会主义市场经济体制的客观要求, 是城市经济社会可持续发展的重要保证, 是加快我国城市化进程的根本途径, 是适应经济全球化、提高城市综合竞争力的战略选择。

3 从资源管理到资产经营：我国城市土地管理模式的转变

经营土地, 并不是简单地“以地生财”, 也不是单纯地追求土地资产价值。经营土地, 应该包含土地资源和土地资产管理并重两方面的内容。

(1) 从管理的目的看, 由于城市土地供给的稀缺性, 城市综合实力的竞争在一定程度上就是土地利用结构的竞争。因此, 必须以服务于城市发展战略、经济结构调整、推进建设用地集约利用为主题, 优化建设用地利用结构, 提高集约利用程度, 实现土地利用方式从粗放向集约的根本性转变。土地供应从增量为主向盘活存量、控制增量转变。

(2) 从管理的方式看, 强调充分发挥市场配置土地资源的基础性作用, 通过法律和经济手段调控市场, 保护土地市场稳定、公平、安全运行。严格实行土地有偿使用制度。所有经营性用地土地使用权必须以招标、拍卖或挂牌出让的方式进行; 对于非经营性土地, 同一宗地有两个以上的意向者, 也应当采用招标、拍卖或者挂牌方式出让, 换句话说, 对协议用地, 必须严格执行地价评估、集体决策和结果公开的程序。重视市场信息的整理与披露工作, 引导社会投资方向。建立和规范土地有形市场, 充分发挥市场配置土地资源的作用。

(3) 从管理的主体看, 实行建设用地集中统一管理, 把利益分配权集中在政府手中, 而不是某几个部门手中。推进相关政策的配套改革。经营土地是一个综合性的系统工程, 它打破了原有利益格局, 涉及多方面的利益调整, 政策性很强, 工作难度也很大。因此, 政府必须切实加强领导, 深入研究制定配套改革的政策措施, 这是经营城市土地的难点问题, 同时也是直接关系到土地运作成本和效率的问题。建立土地收购储备制度, 扭转分散、多头供地的局面, 使政府成为平衡土地市场供需的主导力量。

目前, 在我国城市土地管理实践中, 因政府管理、服务土地市场的职能(功能)不到位及相关法制建设、运行的不健全、不规范, 全国土地市场秩序还存在不少混乱现象, 建设用地供应总量缺乏有力控制, 土地资产价值

难以充分实现；国有土地资产通过市场配置的比例不高，土地出让交易透明度低；划拨土地非法入市、隐性交易仍在一定范围内存在；随意减免地价、挤占国有土地收益的现象时有发生，国有土地收益流失尚未从根本上遏制。因此，必须改变政府土地管理模式，实现从资源管理到资产经营的转变。

第一，在管理主体——政府本身上，（1）依法行政，以经受公众的监督和市场的考验。（2）由传统的“行政”向“管理”（“规划”）和“治理”（“经营”）转变，面向未来，重视创新、目标和战略，注重顾客导向，提供回应性服务，满足公众（顾客）的要求和愿望。（3）配备、培养相关的人才，管理到位，各种市场交易的信息才能收集起来，才能对市场进行客观的分析，做出准确的预测。

第二，在管理方式上，必须加强、完善合同管理方式的运用，强化政府供地的整体统一性，把大部分需要政府审批的事项集合在供应环节和供地合同中。戴维·奥斯本和特德·盖布勒说过，“签订合同是公共组织可以选择的最困难的方法之一，因为起草合同和监督合同需要高超的技能。”^[6]它们主要涉及“起草合同、符合招投标的法律要求、制定适当的绩效说明书、适当地监督合同、鼓励竞争、避免过分依赖承包商”^[7]等方面。与私营部门不同，城市政府“经营土地”的目的不仅在于经营、保值、增值，而且更重要的在于规划、治理、服务。为此，必须注重对合同起草、签订、履行诸环节的连续管理与追踪控制。（1）在合同起草、签订方面，必须充分吸收项目相关群体和专业人士的意见，确保投标的科学性、公开性、竞争性；对投标商的资信、实力及项目成本费用、业绩质量、预期收益等信息要有可靠的把握和准确的预测；合同条款尽可能全面、细致、明确。（2）在合同履行方面，必须赋予土地管理部门及相关政府主管部门对合同条款、合同履行的解释、监管、制裁权利，保证合同按质、按量、按时完成。（3）在合同规范方面，必须采取相应措施——在合同中同样为土地管理部门及相关政府主管部门设定一些必须履行的程序性义务，这主要体现在协商制度、听证制度、公开制度、说明理由制度、回避制度、教示制度等一系列制度的规定上——对政府拥有的主导性权利进行有效的约束，以保证政府的合同管理行为不致蜕变为单方的行政命令行为。

最后，在管理机制上，必须以土地有形市场（土地交易中心）的建立和完善为契机，加强系统内外、公私部门的学习、交流、合作，加快相关法律、法规的修改、制订、出台，真正确立起廉洁高效、平等透明、规范有序、良性互动的土地管理运行体系。按照传统的土地协议有偿出让方式，开发商物色到一块土地后，要先与土地的原有单位谈妥转让事宜或与政府协议出让，然后要经过一系列的审批环节，一般要等100个工作日之后才能取得土地。土地交易中心成立后，投资者只要竞标成功，凭出让合同就可以直接向政府申领各项批文，免去了繁琐的审批环节，省时省力省钱。因此，土地交易中心的建立，不仅可以充分发挥市场配置土地资源的作用，同时也有利于推动政府土地管理的依法行政和廉政建设。未来五到十年，我国将在更大范围、更深层次上参与经济全球化进程，土地资产合理配置的范围将大幅度地拓展，经济结构调整战略的不断实施也对城市土地资产管理工作提出了更高的要求。一个富有责任、治理有方、服务周到的土地管理模式正在确立之中。

参考文献 (References):

- [1] 蔡孝箴. 社会主义城市经济学[M]. 天津: 南开大学出版社, 1993. 300.
- [2] (法) 夏尔·德巴什著, 葛智强译. 行政行为[M]. 上海: 上海译文出版社, 2000. 32.
- [3] 曹沛霖. 政府与市场[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998. 437.
- [4] Hood O.C., A Public Management for all Seasons [J]. Public Administration, 1991, (1): 3-19.
- [5] Farnham. D. and Horton.S, Managing The New Public Services [M]. London: Macmillan Press, 1996.259-260.
- [6] (美) 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.56.
- [7] Rehffuss, John. Maintaining Quality and Accountability in a period of Privatisation[A]. Robert E. Cleary, Nicholas Henry, Associates. Managing Public Programmes: Balancing Politics, Administration and Public Needs[C]. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.219.