

土地资源市场配置机制的完善： 以《土地管理法》修改的视角

秦鹏, 孟甜

(重庆大学 法学院西部环境资源法制研究中心, 重庆 400044)

摘要: 土地资源的配置方式需要《土地管理法》的确认和保护,所以在土地资源配置方式的变化中,特别是市场配置方式的逐步完善,也要《土地管理法》进行不断修改和完善。中国土地资源的市場配置方式目前仍存在土地市场不健全、国家干预不适当,以及由此带来的土地利用不高效等问题,这也是目前《土地管理法》等相关政策法规不完善造成的。因此,必须通过修改《土地管理法》及相关法律,健全土地资源市场配置机制,协调好市场机制与国家干预的关系,保障土地资源的优化配置。

关键词: 土地资源; 市场配置; 《土地管理法》修改

中图分类号: DF45 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-5831(2012)01-0112-06

资源配置有市场和计划两种方式,市场配置是一种基础性的资源配置方式。但是市场失灵在某些领域的存在使得资源配置中也要有政府干预的计划方式。中国从建国到现在,在实行了很长时间的高度集中的计划经济体制后,开始反思并逐步建设社会主义市场经济体制,开始“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”^[1],极大地促进了资源的保护和优化配置,有利于社会经济的可持续发展。但是要确立良好的资源配置方式,必须通过法律来完善资源配置机制,既要通过法律制度来维护良好的市场秩序,又要通过法律方式来防止市场失灵和政府失灵的发生。土地资源是人类赖以生存和繁衍的基础性资源,其配置合理与否,对国民经济发展乃至国家社会安全意义重大。《土地管理法》是中国对土地资源进行保护和开发的法律,其中重要的内容就是进行土地资源的配置。土地资源配置方式的转变要求《土地管理法》的修改和推进。目前土地资源市场配置方式还存在众多的问题,这也与相关法律法规的不完善有关。要通过市场的基础作用配置土地资源,就要完善土地资源市场配置机制,并且修改《土地管理法》中的相关内容,建立健全相关制度。

一、土地资源配置方式的转变与《土地管理法》的修改

建国以后,中国的土地资源在经历了很长时间的计划配置后,逐渐向市场配置方式转变,通过考察发现这种转变呈现一种明显的阶段化特征。

(一) 计划配置阶段(1949 - 1978 年)

在这近30年的时间里,中国土地资源主要通过计划配置,国家通过行政指

收稿日期:2011-12-04

基金项目:中央高校基本科研业务费科研专项(CDJXS11082206);中央高校基本科研业务费重大项目(CDJSK100196)

作者简介:秦鹏(1969-),男,山东高青人,重庆大学法学院教授,法学博士,主要从事环境与资源保护法学研究;孟甜(1987-),男,山东潍坊人,重庆大学法学院博士研究生,重庆大学西部环境资源法制建设研究中心研究员,主要从事环境与资源保护法学研究。

令的方式对国有土地进行行政划拨,基本上没有市场参与。国有土地划拨手段的行政性、使用期限的无限制性、土地获取和使用的无偿性、土地物权的无流动性,体现出鲜明的计划配置特征^[2]。由此带来了土地利用率低,土地浪费等问题。

(二)市场配置方式发育,但仍以计划配置为主阶段(1979-1987年)

1979年中国出台的《中外合资经营企业法》和1980年国务院制定的《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》都作出了征收土地使用费的规定。深圳、合肥等地也开始征收土地使用费或土地开发费,改变了中国长期以来土地无偿使用情况,却没有变革土地资源配置方式。即使是1986年颁布的《土地管理法》,仍然国家行政色彩过浓,主要以计划方式进行土地资源的配置,土地作为资源并没有进入市场。这也是与当时的上位法特别是《宪法》的规定有关,当时《宪法》第10条第4款规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”这就从国家根本大法层面上否定了土地物权的可流动性和土地市场配置的可能性。

随着市场经济的深入,《土地管理法》确立的无偿、无期限的划拨使用土地制度,土地使用权不得转让的规定,越来越难以适应市场经济条件下土地作为生产要素进入市场的要求。原国家土地管理局于1987年率先在深圳试行土地使用权有偿出让制度,开启了土地有偿使用的先河,并在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州进行土地使用制度改革试点^[2]。

这一时期的土地资源配置仍以计划方式为主,但是已经开始了变原行政划拨土地使用权无偿、无期限、无流动为有偿、有期限、有流动的有效探索。在实践中已经突破了理论,在“违法”甚至“违宪”的情况下进行土地市场配置尝试,促进了市场配置方式的发育,也促进了法律的修改完善。

(三)市场配置方式形成阶段(1988-2000年)

土地资源配置方式的转变遇到的最大障碍就是《宪法》的束缚,严重影响其发展直到1988年的修宪。1988年七届人大一次会议通过的《宪法》(修正案)规定:“土地使用权可以依照法律的规定转让。”这次修宪是一次历史性突破,是中国土地使用制度的根本性变革,标志着中国的根本大法承认了土地使用权的商品属性,可以入市流转。同年12月29日,《土地管理法》作出了相应的修改:删除了“禁止出租土地”的内容,并增加规定“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”、“国家依法实行国有土地有偿使用制度”等内容。同时,为适应新形势下土地管理工作的需要,对农村集体建设用地的审批、非法转让土地

和破坏耕地的违法行为处罚、处罚程序等内容也进行了修改。

1990年,国务院出台《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,以行政法规的形式,确立了国家实行城镇国有土地使用权出让、转让制度。1994年全国人大常委会通过的《城市房地产管理法》于1995年1月1日起施行,规定国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。1998年修订的《土地管理法》进一步明确规定:国家依法实行国有土地有偿使用制度,建设单位使用国有土地应当以出让等有偿方式取得。

在土地资源配置中引入市场竞争机制,有利于节约高效地利用土地。但是在现实的土地资源配置当中存在的协议出让等方式仍远远大于市场配置实情。然而某些省区大力推行经营性用地的招标拍卖制度并取得良好的效果^①,也推进了土地市场的建设。

这一时期的土地市场处于初步形成阶段,政府供应土地由原来无偿、无期限、无流动的行政划拨供地方式,向有偿、有期限、有流动的出让供地方式转变。在土地有偿使用方式中,主要采取协议出让方式供地,较少采取招标、拍卖等公开竞价形式,协议出让应只是“一种准市场配置”^[3]。所以这个时期土地资源呈现计划配置与准市场配置共存但以计划配置为主的格局。

(四)市场配置方式的规范和发展阶段(2001年至今)

土地资源呈现计划配置与准市场配置共存的格局直到2001年国务院《关于加强土地资产管理的通知》的下发才被打破。《关于加强土地资产管理的通知》第一次明确具体地提出了国有土地招标、拍卖的范围和界限,第一次为经营性用地协议出让亮起了“红灯”,是国有土地实行市场配置的第一个国家政策,成为经营性土地由非市场配置到市场配置的分水岭,对土地资源市场配置制度的确立具有重要的历史意义。2002年国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》也对经营性土地协议出让“叫停”,明确四类经营性土地使用权出让必须采用招标、拍卖和挂牌的方式。

2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》针对某些地方政府通过压低地价招商的行为指出“必须严禁非法压低地价招商”,同时要求加快探索和实践,加快工业用地进入市场化配置。2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》要求“工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让,其出让价格不得低于公布的最低价标准”,把工业用地完全纳入了市场竞争的范围。

2006年12月27日国土资源部发布《全国工业用

^①1999年,浙江开始在全省范围内实行经营性用地一律招标拍卖制度。2000年,全国土地招标拍卖收益为350亿元,而浙江一个省就达195亿元。见:王永红.攀登新的高度——我国土地有偿使用制度改革30年历程[N].中国国土资源报,2008-12-19.

地出让最低价标准》,该标准从2007年1月1日起实施。此举标志着中国工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让。

2007年3月16日颁布的《物权法》明确规定:“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。”标志着工业和经营性用地招拍挂出让,由国家政策上升为国家法律。

随着市场机制配置土地资源范围的不断扩大,中国土地市场运行制度和组织建设取得了明显进展,市场服务体系逐步形成。目前已经形成一个包括农地征购市场和土地使用权市场在内的完整的市场体系,其中,土地使用权市场由一级市场和二级市场组成^[4]:一级市场是由国家以土地所有者身份,通过协议、招标、拍卖的形式将一定年限内的土地使用权出让给土地使用者,用地者支付一定价款,与土地管理部门签订《土地使用权出让合同》,土地一级市场由政府垄断经营;二级市场是用地者之间转让土地使用权的市场,其中包括在政府出让中得到土地使用权的经营房地产业务的开发企业,将土地开发后转让“熟地”使用权,或进行房地产开发建设后,连同建筑物有偿转让给其他使用者。市场配置也成为土地资源的主要方式(见图1)。

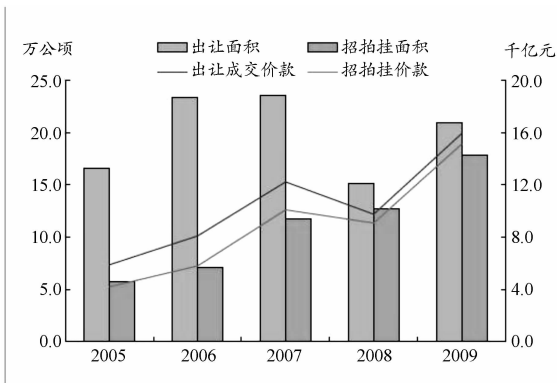


图1 2005-2009年土地出让及招拍挂出让面积和价款变化情况

资料来源:《2009中国国土资源公报》。

回顾土地资源配置方式的演变,由无偿、无期限、无流动向有偿、有期限、有流动转变,都是首先在基层进行的有益探索,甚至是“违宪”进行,有了一定的借鉴才在国家政策中予以体现,然后才在《宪法》中对相关内容进行修改,最后体现于《土地管理法》,并由此进一步推进土地资源的优化配置。这种实验立法模式^[5]是由法律的滞后性和不断发展变化的社会情况决定的。中国正处于转型时期,很多制度都在不断地摸索当中,所以从建立到完善必然要经历漫长而曲折的过程。要建立在市场经济体制下有效

的土地资源配置机制,就必须通过“法律设定出资源配置的制度框架”^[6]。《土地管理法》及其相关法律,首先就是规范市场经济主体的行为,即确立其行为规则,建立一种稳定、合理、有效的土地市场机制,既要保护其合法权益,又要维护市场竞争;其次,就是要约束政府,约束政府对土地资源配置的“任意干预”^②。完善土地资源市场配置机制,调整其与政府干预间的关系,只有这样才能发挥市场对土地资源配置的基础性作用,同时又防止市场失灵状况的发生。目前中国土地资源的配置方式已经有了很大的突破,但是仍然存在很多问题,如何从法律完善的角度建立完善的土地资源市场配置机制,是新一轮《土地管理法》修改中的重要问题。

二、土地资源市场配置存在的问题与《土地管理法》的不完善

中国土地资源的配置方式从无到有,在短时期内已经有了很大的突破,但是目前仍存在土地市场不健全、国家干预不适当,以及由此带来的土地利用不高效等问题,这也是目前《土地管理法》等相关政策法规不完善所造成的。

(一) 土地市场本身的不健全

要通过市场方式进行土地资源的优化配置,就要建立一个完善的土地市场,成熟的土地市场拥有完善的市场结构体系和市场运行要素,并拥有完善的政策法规体系。目前中国城市土地市场虽已初步建立,但是结构体系仍不完善,发育不完全。

第一,土地市场不统一。中国现行的土地市场被割裂为城市土地市场和农村土地市场。城市土地市场只有国有建设用地市场,包括一级土地市场和二级土地市场,国家垄断一级土地市场,农村集体建设用地不能直接进入市场,只有经过征收变为国有土地后方可进入市场^[7]。二元土地市场的存在根源于国有土地使用权和集体土地使用权严重的不平等,这种不平等是集体土地使用权的残缺和不平等对待造成的。作为集体土地所有权主体的农民集体,没有一个人格化的组织彰显其主体地位,导致现行集体土地所有权制度出现了主体虚位;并且国家对集体土地所有权的限制过严,土地规划、用途管制、建设用地行政审批、土地征用等制度过分限制了集体土地所有权的行使,使其成为一种权能不完全的所有权。城乡土地所有权及其使用权^③之间不准自由交换。集体所有土地进入城市市场必须首先由城市政府当局进行强制征用,集体土地转为建设用地时必须收归国有,然后再将土地配置给城市使用者。这就人为地割裂了城乡土地市场,造就了国家

②这里约束的是政府的“任意干预”,而非“任何干预”。“市场失灵”和“政府失灵”的存在使我们不能依赖一种方式进行土地资源配置,也就是说在市场机制下也需要政府干预的存在,只是一种干预适当与否的问题。

③《土地管理法》第63条规定:农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。

成为土地市场的垄断经营者,地方政府因此获得大量预算外收入,助长了地方政府对土地转让收入及土地相关融资的过度依赖,使土地储备制度功能异化;国有土地与集体土地“同地不同价”,被征地农民无法享受土地增值所带来的效益,反而可能因此失去生活依靠,社会稳定也会因此受到影响。割裂的土地市场结构,使其效率和公平双双受损^[8]。

第二,土地市场交易制度不完善。在土地一级市场中,政府是土地的垄断供应者,通过土地储备制度垄断土地来源和土地投放,政府还是土地资源的管理者,通过计划控制供应^④,土地储备也要符合计划、规划^⑤,但是由于计划、规划的滞后性和不科学性,使土地储备无法适应市场需求,再加上集体土地不能直接进入市场,造成土地供应不足、土地供应结构不合理,难以发挥市场配置资源的效力。

中国目前经营性土地交易主要采用招标、拍卖、挂牌的形式,这有利于公开、公正的以竞争方式出让土地。但是在现实中仍然存在很多问题,如人为设定条件,以合法形式规避强制规定;“竞买人恶意串通进行‘围标’、‘陪标’;国有企业或上市公司盲目高价竞买”^[9]。

土地交易还存在信息披露不充分的问题。主要表现为公布时间短,公布范围窄。这就可能造成土地交易竞争不充分,容易发生腐败事件;还可能造成企业盲目参加,准备不足,影响土地取得后的后续开发利用;再就是由于信息不对称,容易发生交易欺诈行为。

第三,土地收益分配制度不健全。随着城乡统筹的发展,城市规模的扩大,土地资源的需求越来越大,土地市场的交易越来越多。但是国有土地并不能完全满足市场要求,征地问题不可避免。作为市场中的主体,政府和被征地的农民应该平等地享有利益分配的权利。然而现实是集体所有土地不能直接进入市场,必须先由国家进行征收,转变为国有土地才可以进行市场交易。在此过程中,主要的土地增值收益被开发企业、中央政府和地方政府获得,被征地的农民只能获得征地补偿,土地出让金纯收益则分配较少。不少统计表明,农村土地征用增值收益中,农民一般只得5%~10%。按照《土地管理法》第47条的规定,“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿”,这就使农民无法获得土地进入

市场增值后的效益,而且现在的征地补偿标准过低,“征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍”,“每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是,每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍”,而且,“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”。这是对被征地农民获得土地收益分配的极大限制,虽然《土地管理法》第47条进一步规定,“国务院根据社会、经济发展水平,在特殊情况下,可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准”,但是现在的补偿标准依然远远低于正常市场交易条件下所能获得的收益。

同时,土地收益分配还存在因时间不同而标准不同、因地域不同而标准不同的问题。先期被征用土地已获得补偿款的农民认为以前标准太低,要求按照新的补偿标准补足差额部分,要求得不到满足时,村民与政府和开发商产生矛盾。在不同的地域,公路征地补偿费只有4000~10000元/亩,而征用同类土地,景区项目征地补偿费一般为每亩几万元,有的补偿费超过10万元/亩。这就使可能同在一村同时被征收的土地,补偿标准有重大的差异,这必然造成补偿标准低的农民的不满。

正是这种主体不平等、标准不统一造成的收益分配的不合理,导致现在征地过程中社会矛盾突出^⑥。

(二) 国家干预的不适当

土地资源的市场配置可能会带来“市场失灵”的风险,这就需结合国家干预来优化资源配置。但是中国在土地资源的配置中,国家干预存在“过多”和“过少”的不适当的情况。

国家干预“过多”首先表现在土地供应的一级市场中。根据现行法律的规定,从事土地一级开发的主体是各级政府,这使其成为受行政权保护的土地市场的垄断经营者,同时政府又是土地资源的管理者,两种身份的重合使政府部门权力集中,而又缺乏监督,国土资源部门便成为腐败的“重灾区”。地方政府对土地收入形成的财政依赖,使地方政府尽量多卖地来获得财政收入,而最终造成城市规模无序

④《土地管理法》第24条第1款规定:各级人民政府应当加强土地利用计划管理,实行建设用地总量控制。

⑤《土地储备管理办法》第6条规定“各地应根据调控土地市场的需要,合理确定储备土地规模”,但是同时规定“储备土地必须符合规划、计划”,这就使土地储备的依据难以把握。该法第7条进一步规定:“土地储备实行计划管理。市、县人民政府国土资源管理、财政及当地人民银行相关分支行等部门应根据当地经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、土地利用年度计划和土地市场供需状况等共同编制年度土地储备计划,报同级人民政府批准,并报上级国土资源管理部门备案。”这就说明土地储备要受制于计划、规划,同时受到计划、规划滞后性的影响。

⑥据国务院发展研究中心课题组的调查,农民上访40%是由土地征用引发的,26%是由承包地流转引发的,两者合计占农民上访总数的66%。

数据参见李杰、算好土地收益分配这笔账[DB/OL]. <http://finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20110509/4000003.shtml>, 2011-05-09/2011-7-2.

扩张、土地资源浪费和土地市场混乱。其次,由于“公共利益”界定不清,政府插手过多征地过程,激化了社会矛盾。征地范围的不明确,使地方政府在土地利益刺激下,插手过多本该在市场中调节的征地过程,现行的《土地管理法》中规定的土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍这一上限远远低于土地用途转变后所取得的土地收益,而被征收人在征地过程中没有讨价还价的余地,农民并没有因此而受益,甚至因此而失去生活保障,这就增加了社会的不稳定因素。

国家干预“过少”首先表现在土地权属制度的残缺上。目前中国土地市场主要涉及城市土地,随着城市规模的扩大,城乡一体化进程的加快,建立城乡统一的土地市场势在必行。但是依照宪法和土地管理法及土地承包法,农民对集体所拥有的土地,既不能出卖,也不能转让,无法体现出土地的财产和资源的属性,农民的集体土地所有权残缺不全,而且众多的农民没有进行权属登记和确权^⑦,这就导致了集体土地被占、农民权益易被损害的现状。其次,土地隐性市场存在损害正常土地市场的健康有序。由于集体所有土地流转的障碍,农民为获取土地增值收益,在未经过征地审批的情况下,向开发商或市民提供土地,这就产生了“小产权房”,土地使用者为规避土地审批,用可承受的支出圆了住房梦。

(三)土地资源利用不高效

由于土地资源市场配置存在众多的问题,导致市场没有发挥其资源配置的应有作用,再加上有些地方土地利用规划不科学,盲目进行土地开发,特别是工业园区、文化广场和房地产用地开发,遗留下来的闲置建设用地至今未能完全消化。另外有些政府征收或收回了大量土地但找不到新的使用渠道,造成了土地闲置,这是政府土地出让规划的失误。还有就是有的地方拿到土地使用权后不进行土地开发从而导致土地闲置。这些大量土地的闲置不但降低了土地利用效率,更带来了很大的经济损失。

三、土地资源市场配置机制的完善与《土地管理法》的修改

目前存在的众多问题是因为土地资源的市场配置机制不完善,要解决这一问题,就要建立一套完整的“游戏规则”,需要完善法律法规,特别是与土地资源管理直接相关的《土地管理法》,必须修改其中不适应现代市场经济发展的方式,通过法律,建立健全土地资源市场配置机制,转变政府角色,协调好市场机制与国家干预的关系。

(一)健全土地资源市场配置机制

第一,改革土地权利制度,只有完善的权利制度

才能有正常的交易和良好的市场秩序。尤其是集体所有土地权利制度的完善,明确集体所有制土地的权利主体,并根据《物权法》中相关规定,完善集体所有土地的用益物权的流转制度,改变目前《土地管理法》中集体所有土地不能进入市场的规定,建立统一的城乡土地市场。这有利于国家土地所有权和集体土地所有权的平等保护。打破政府作为唯一土地提供者的制度,利于资源配置中市场基础方式作用发挥,也避免了土地隐性市场的存在。

完善土地权利登记制度。特别是在农村中,必须完善登记制度,明晰权利状况,利于权利的流转和保护。

第二,健全土地交易制度。逐渐放弃政府土地供应中的行政性垄断,培育土地一级市场主体,适度引入竞争机制。完善土地交易方式,使土地交易流程制度化,减少人为操作空间,避免腐败现象的发生。健全土地交易信息披露制度,以便更好地引入市场竞争。

第三,改革土地收益分配制度。必须将农民等相关利益主体纳入收益分配体系中,必须使农民等被征地者享受因征地而带来的土地增值收益;修改目前土地收益分配比例,提高中央、被征地者的收益分配比例,降低地方政府的比例,减少地方政府对土地财政的依赖;提高被征地者的征地补偿标准,特别是在农村地区,要结合地方市场情况,建立合理、统一的补偿标准。

(二)转变政府角色——由经营者到服务者

在目前相关法律和制度并不完善的情况下,国家对土地资源进行适当的干预是合理且必要的,但是这并不代表政府可以替代市场,国家与市场必须作为两支相互独立而又相互补充的力量共同在土地资源的配置中发挥各自的作用^[10]。必须要转变政府在土地市场中的角色,限定政府在土地市场中的权利,建立透明公开的土地市场。政府在其中的角色应该是服务者、裁判,而不是经营者。政府要做的就是完善相关法律体系,健全市场交易制度,维护市场交易秩序。在《土地管理法》修改中缩小土地划拨范围,科学地制定土地用途管制制度、土地利用规划和土地储备制度。

第一,在《土地管理法》中缩小土地划拨范围。在法律中严格界定“公共利益”含义,并使之具有可操作性,除去因“公共利益”用地外其他均应采取有偿使用方式,在使用中引入市场竞争方式,以便更加有利于资源的有效配置。避免政府参与“非公益性”用地的征地,减少因此而产生的社会矛盾。

第二,扭转目前《土地管理法》中“计划”主导的

^⑦在农村中,按照《物权法》的规定,土地承包经营权只要依承包合同即可发生,也不需登记。虽然这对确认承包户的土地承包经营权具有积极的意义,但难以解决土地承包经营权流转的确定性和安全性问题,不利于土地承包经营权的流转。

土地用途管制模式,尊重市场力量。既要严格保护耕地资源,也要确保土地私权利在在政治制度和国家安全能够允许的范围内自由活动。要健全和完善划定土地分区和类型的立法,科学制定各种分区和类型的土地的具体管制规则,建立对变更特定分区和类型的任何土地转用行为的全面管制制度。确立严格的基本农田保护制度,确保耕地红线不被打破。

第三,改革《土地管理法》中土地利用规划制度。根据各个地区的情况科学制定适应本地区的规划制度,同时也要根据市场需求建立动态规划,确保规划的编制和有效落实,充分发挥规划的整体控制作用,为土地管理提供权威、科学的调控依据。

第四,改善土地储备制度。根据市场科学制定土地储备规划,改进土地收购储备的方式,增加公益性用地的收购储备,建立土地储备金制度,避免地方政府的土地财政,使之回归其作为调控工具的本来价值。

四、结语

“土地是财富之母”^[11],土地的开发利用需要良好的机制。土地资源市场配置机制的完善,不仅需要《土地管理法》的完善,也需要《宪法》及《城市房地产管理法》《土地承包法》等一系列法律的协调、完善。只有健全的法律体系,才能有助于更好地完善土地资源市场配置机制。

完善土地资源市场配置机制不是放任市场,而是在法律制度下与政府干预良好协调的机制,只有两者的有效协调,才能达到土地资源的高效节约利用,实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。

社会在飞速发展,城市规模在不断扩张,土地利用量也在不断扩大,在土地资源市场配置中还会不

断出现新的问题,这就需要我们不断完善法律制度,进而进一步推动市场稳定有序的发展,这是法律与社会相互回应的过程,也是社会发展必然要经历的过程。

参考文献:

- [1]完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[Z]. 中共中央文件,2003-10-14.
- [2]廖永林,雷爱先,唐健. 土地市场改革:回顾与展望[J]. 中国土地,2008(12):14-17.
- [3]廖永林. 城市土地资源配置的演变与规范[N]. 中国国土资源报,2008-09-03.
- [4]李建设. 中国城市土地市场结构研究[M]. 北京:经济科学出版社,2004.
- [5]张建伟. “变法”模式与政治稳定性——中国经验及其法律经济学含义[J]. 中国社会科学,2003(1):137-150, 207.
- [6]付子堂. 法律功能论[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999.
- [7]王克强,赵璐,刘红梅. 城乡一体化的土地市场运行特征及利益保障制度[J]. 中国土地科学,2010(12):52-57.
- [8]张合林,郝寿义. 城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J]. 中国软科学,2007(2):28-40.
- [9]胡能灿. 土地招拍挂制度改革要善做“加减乘除”——一位基层国土资源工作者对土地招拍挂制度的反思[C]. 2010年中国土地学会学术年会论文集,2010.
- [10]杨惠. 国家干预土地资源配之法律基础与实证分析[C]//经济法论坛. 北京:群众出版社,2006.
- [11]威廉·配第. 赋税论[M]//配第经济著作选集. 北京:商务印书馆,1981.

The Perfection of Land Resources Market-oriented Allocation Mechanism: Taking the Modification on Land Administration Law as Angle of View

QIN Peng, MENG Tian

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The method of allocating land resource should be affirmed and protected in the Land Administration Law, thus the Land Administration Law should be changed and improved for the development of that, especially the means of market allocation. There are many problems in the means of market allocation of land resource, such as imperfection of land market, improper state intervention, and uneffective use of the land, which are caused by the deficiency of Land Administration Law and the related laws. So we must amend the Land Administration Law and the related laws to improve the means of market allocation of land resource, and handle well with the relationship of market mechanism and state intervention. Only in this way can we optimize the allocation of land resources.

Key words: land resources; market allocation; amendment of Land Administration Law