

【土地问题】

我国土地资源高效配置的政策阻碍及改革建议

陈利根, 龙开胜

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要: 土地资源高效配置是我国经济社会可持续发展的重要保障。当前我国城镇化、工业化发展过程中, 土地资源高效配置正面临土地政策目标不明确、政策主体间关系不畅、政策工具应用不当、政策执行不力、政策监控与评估机制缺乏、配套政策不健全等阻碍, 难以满足转变经济发展方式的时代需求。因此, 今后我国应当以转变经济发展方式为统领, 通过改革土地资源政策形成机制、建立多元化治理机制、创新土地管理机制和体制、转变土地利用与管理方式以及构建土地高效配置的政策保障体系, 建立起促进区域协调、城乡统筹、产业优化和民生保障的土地政策体系, 实现土地资源高效配置。

关键词: 土地资源; 高效配置; 政策阻碍; 政策改革

中图分类号: D035; F205 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2012)03-0060-06

引 言

土地是重要的生产要素。长期以来, 我国经济增长基本上走的是土地资源高消耗、粗放利用的道路, 土地浪费现象较为严重。当前, 我国仍然处于工业化和城镇化快速发展时期, 各项建设对土地有着强劲需求。提高土地资源配置效率, 是缓解土地供需矛盾, 增强国土资源对我国经济社会发展的保障能力的重要途径。尽管“十一五”期间, 我国单位GDP建设用地消耗下降29%, 农业生产能力提高10%—20%^[1], 土地资源配置效率有提高。但目前我国耕地总量仍在不断减少, 土地资源过度消耗, 城镇建设用地蔓延趋势明显, 土地要素流转不畅, 土地资源总体上处于低效配置状态, 与我国国土资源保障形势和经济社会科学发展的要求极不相适应。因此, 本文从土地配置政策的角度, 剖析我国土地资源高效配置所面临的政策障碍, 提出改革的思路 and 具体建议, 为实现我国土地资源高效利用提供政策支撑。

一、我国土地资源高效配置的政策阻碍

1. 土地配置政策目标不明确

由于土地问题具有全局性, 涉及资源、财产和社会管理等诸多内容, 土地政策目标实际上是一个多元化的目标体系。在已有政策框架下, 我国土地政策目标内涵和外延的界定并不清晰, 土地高效配置在现有政策目标体系中并没有得到充分重视。

第一, 政策目标具体内容模糊。直接表现为政策目标缺乏明确的针对性或者过于原则性, 缺乏具有操作性的衡量标准, 对最终目标和阶段性目标的分解不够具体, 多重目标解构不细, 约束性目标和指导性目标划分不清。这既有某些政策目标(如促进经济社会可持续发展)不断发展和充实的原因, 也有对经济发展和资源集约、环境保护、民生保障等两难问题认识不清、理解不当的原因。特别是对于经济发展和粮食安全等关键政策目标的内涵理解不够全面, 本质内容认识不透彻, 导致我国土地利用中长期存在重近期、轻长远, 重效率、轻效

收稿日期: 2012-04-26

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(09&ZD046)

作者简介: 陈利根, 男, 教授, 博士生导师, 研究方向为土地制度与政策。

龙开胜, 男, 副教授, 博士, 研究方向为土地制度与政策。

益,重数量、轻质量,重增长、轻发展,重外延扩张、轻内涵挖掘的不良现象。

第二,多元政策目标间的优先序不明确。我国长期以来强调经济增长,唯GDP马首是瞻,涉及民生问题的用地被搁置。并且不同部门对土地政策目标的认识和追求也更多地是从本部门利益出发进行考虑,缺乏对城乡之间、区域之间以及产业之间土地问题的综合考虑,使得经济增长这一政策目标长期处于优先位置,而环境保护、土地集约等政策目标则处于次要位置甚至被忽略。多元政策目标优先序的不明确以及政策目标动态调整体系尚未建立,削弱了土地资源对经济发展的保障能力。

2. 土地配置政策主体间关系不畅

在我国现有经济基础和制度框架下,立法机关、行政机关、土地所有者、土地使用者以及其他利益相关者和公民个人都是我国土地资源配置政策主体。目前,政策主体间关系不畅严重阻碍着我国土地资源高效配置目标的实现。

一是相关政策主体定位模糊,职能交叉,关系没有理顺。特别是多头管理、部门利益错综复杂,管理部门分工不明、权责不清,政出多门、相互矛盾,成为制约土地高效配置的突出难题,相关管理部门集“运动员”和“裁判员”角色于一身,政策主体缺乏独立、客观地发挥作用的基础。

二是实际发挥作用的土地配置政策主体比较单一,没有形成多主体共同参与的格局。这主要表现在行政机关占据着土地配置政策的主导地位,立法机关和司法监察机关的行动反而受到行政机关的影响,土地的真正使用者和利益相关者等关键主体的地位没有得到充分尊重,土地政策制定和实施中公众参与不够。由此带来的后果是居于主导地位的行政机关垄断了全部政策过程,其他政策主体的作用没有得到体现,促进土地资源高效配置的政策可能只为极少数利益集团服务,政策实施缺乏公众基础。

三是政策主体间因价值取向不同、利益冲突而形成博弈关系制约土地高效配置共同目标的实现。由于地方政府过度依赖土地财政,使得中央政府和地方政府在耕地保护、经济发展和民生保障等目标上存在明显分歧,中央政府和地方政府之间的博弈为政令畅通埋下了隐患;同时,土地使用者为追求土地利用经济效益的最大化,违反政府规定盲目扩大土地利用规模、圈占土地造成浪费,管理者和被管理者之间的博弈导致土地低效利用现象难以令

行禁止;另外,地方政府盲目攀比以廉价土地为优惠争项目,土地使用者也因偏好、目的不同或者非理性导致行为与政策背离,土地低效利用行为被效仿,土地高效配置政策由于政策主体的相互博弈而难以得到共同遵守。

3. 土地配置政策工具应用不当

土地政策工具是政策主体赖以实现土地政策目标的措施和方法,直接关系到土地高效配置目标的实现。政府管制、市场交易、社会治理和技术手段都是土地配置的重要政策工具。当前土地配置政策工具应用不当主要体现在以下几方面:

第一,行政性工具应用过多。在我国土地制度中,政府处于完全的垄断地位,享有土地征收、土地划拨、土地出让、土地用途变更和土地增值收益分配等众多土地管理事务的绝对支配权,政府作用的边界太宽,行政性权力参与过多。因此,政府管制、指令性计划以及政府审批和处罚等强制性行政手段成为主要政策工具,并大量应用于土地配置过程,以至于形成了以处罚代替管理、以政府代替市场的不利局面。

第二,市场化工具应用不足。尽管我国已经初步建立了土地市场,但现有政策框架下市场化工具应用仍然不足。由于行政性工具大量存在于资源配置领域,产权交易作为市场化工具的主要类型,只在国有土地使用权出让和转让等很小的范围内得到应用。目前,农村集体建设用地使用权的市场交易没有得到允许,集体土地承包经营权流转也缺乏良好的交易平台,没有可行的土地资源集约利用激励机制和节地配额交易机制,价格、供需和竞争等市场信号对资源配置的调节作用较小,市场机制对资源配置的基础性作用没有发挥。

第三,社会化治理工具缺失。社会化治理是政府和市场之外的第三条道路,社区治理、个人和家庭、公众参与、听证会都是典型的社会化工具^[2]。社会化工具作为政府和市场的重要补充,在公共资源配置理论研究中受到关注^[3]。尽管公众参与的理念以及听证会等工具已在土地征收和土地行政处罚等领域初步应用,但我国土地资源配置仍是政府为主、市场为辅的治理模式,包含社会化治理工具在内的多中心治理模式基本上没有建立,土地配置的自主治理和政府干预机制相互排斥,土地低效利用局面无法根本改善^[4]。

第四,技术性工具应用困难。通过采用新的技术标准,设定技术门槛,以技术手段限制和淘汰土

地利用粗放的生产方式和产能,是实现土地高效利用的途径之一。但无论是技术创新,还是新技术的推广和采用,均需大量成本。高昂的技术成本为新技术的应用制造了障碍,技术性工具的应用面临重重困难。

4. 土地配置政策执行不力

一项良好的土地政策如果得不到有效执行,其效果也会大打折扣。近年来,我国已经出台了旨在促进土地资源高效利用的一系列调控政策,但效果并不明显。土地配置政策执行不力已成为土地高效配置的关键阻碍因素。

第一,政策执行偏离目标。土地配置政策目标的多重性加大了政策执行偏离目标的风险。政策执行偏离预定目标的结果,往往是土地配置的社会公益目标被部门或者个人的私利最大化所代替。政策执行偏离目标还会使政策受到目标团体的抵制,目标团体的不配合将使得政策难以执行。

第二,政策执行缺乏效率。政策执行部门层级过多、审批手续繁杂,以及土地政策执行部门和人员间信息交流不畅、工作机制不协调,对工作相互推诿、敷衍,行事拖沓,都是导致政策执行缺乏效率的重要原因。尽管近年来我国土地政策执行效率有所改善,但总体上政策投入和产出绩效仍不成比例,政策执行效率仍然较低。

第三,上有政策,下有对策。以土地高效配置为出发点的政策常常会涉及政府和土地使用者的切身利益。因此,替换性执行、选择性执行、象征性执行、附加性执行等上有政策、下有对策的行为^[2],在土地政策执行中普遍存在。基本农田上山下乡、建设用地指标交易、耕地异地代保、以租代征等“创举”无疑是上有政策、下有对策的突出表现,这严重影响了土地资源政策的效果。

第四,政策执行不到位、不彻底,方法不科学,甚至违法执行。地方政府在土地财政的压力下,往往不严格执行相关政策,对低效利用土地的行为该处罚的不处罚,该禁止的不禁止。另外,土地政策执行还存在有法不依,执法不严,违法不究,违反既定执行程序的现象;政策执行方法上也是重行政干预轻经济激励,导致土地使用者集约利用土地的动机不足。

第五,政策执行的创新性机制不够。部分政策执行部门为避免担责,机械地理解和执行土地配置政策,无法积极能动地、有创造性地执行相关政策,降低了土地政策的实施效果。

5. 土地配置政策监控与评估机制缺乏

政策监控和评估机制能够发现并纠正政策的缺陷,从而为土地配置政策目标的实现提供保障。政策监控和评估机制的缺乏一直是我国土地资源配置政策面临的难题。

一是土地配置政策监控机制缺乏。政策监控的目的是为了保证土地政策和政策执行程序的合法性、政策方案的科学性以及土地政策实施的有效性。目前,违反国家法律的地方性土地政策能够得以实施、违反产业用地控制标准的项目得以建设、不符合国家产业政策和用地政策项目能够通过审批等不合法的现象,都是政策缺乏监督和控制的表现。政策监控机制的缺乏难以保障政策的合理性和权威性,不利于土地高效配置。

二是土地配置政策评估机制缺乏。一项土地政策出台或废止,应建立在科学而全面的政策评估基础上。尽管我国土地政策评估的理论和方法受到已有研究的重视,但实践中对某项政策的评估却非常不足。长期以来,我国比较偏重于制定新政策以应对土地利用中出现的新情况,而很少通过对政策的事前、事中和事后评估来发现原有政策的弊端并加以克服。土地政策评估机制的缺乏使决策者无法了解实施某项政策耗费了多少资源,产生了多少效益,获得了多少人的支持,存在哪些问题,哪些方面有待改进等有利于新政策制定的关键信息,加大了新政策重复原有政策失误之处的可能性。

6. 土地配置配套政策不健全

除了产权、市场、规划、管制和计划等土地配置的基本政策以外,产业、财政、税收、官员考核与问责、社会保障与管理等配套政策的作用也至关重要。而当前,我国社会保障制度建设、户籍制度改革、财政和税收杠杆、官员问责制正处于起步阶段。大多数情况下,我国建设项目用地控制标准没有产业政策的配合,乱占和闲置土地的地方政府的官员没有被问责,农村宅基地整治缺乏社会保障制度和户籍制度的支撑,淘汰用地粗放企业的政策缺乏财政和税收杠杆,导致旨在推动土地高效配置的政策难以取得预期效果。因此,配套政策的不健全影响了主体政策的效果是显而易见的。

二、我国土地资源配置政策改革的主要思路

破除我国土地资源高效配置的政策阻碍,必须

要深化土地资源配政策改革。毫无疑问,转变经济发展方式是我国当前经济发展阶段的根本特征,也是我国国土资源利用方式革新的重要基础和前提。针对我国土地配置政策的阻碍以及经济社会发展特点,提出以下几方面的土地资源配政策改革思路。

1. 以转变经济发展方式统领土地资源配政策改革

加快转变经济发展方式,是推动科学发展的必由之路。转变经济发展方式必然要求调整经济结构,加快科技进步和创新,走可持续发展道路,这为我国土地资源配政策改革提供了新的思路。未来一段时期内,我国土地资源配政策改革的重点在于以转变经济发展方式为统领,以土地配政策效率改善为目标,建立起促进区域协调、城乡统筹、产业优化和民生保障的土地政策体系,促使土地资源利用方式由浪费向节约、由粗放向集约、由保经济增长向保民生等目标转变,实现土地资源高效配置,为经济发展提供资源保障。

2. 以利益相关者合作博弈取代非合作博弈的政策机制

土地配政策的制定和实施过程,都是涉及多元利益主体的多元目标过程,利益相关者之间的利益博弈必然影响政策效果。利益相关者的非合作博弈只考虑自身利益的最大化,不利于土地配公共利益目的实现。合作博弈则能使利益相关者通过讨价还价达成共识,开展合作,各自获得合作收益。因此,我国土地配政策改革,应以利益相关者合作博弈取代非合作博弈为出发点,逐步实现由自上而下的、部门主导的政策机制向自下而上的、公众参与的政策机制的转变,增强利益相关者的共识、互信和利益交集,形成具有一致性的集体行动和合作组织,减少利益相关者非合作博弈导致的政策阻碍,达到土地高效配置目标。

3. 以多中心治理替代单一的土地资源配治理结构

由于制度变迁成本的制约以及我国土地的基本国情,不可能从根本上改变我国的土地制度,因此土地配政策改革比较理想的方式是土地资源配治理结构的改善^[5]。目前,多中心治理能够克服单中心治理过程中权力过度集中和垄断,有利于调动不同层级组织的积极性,受到理论和实践的重视。以多中心治理替代单一的土地资源配治理结构,就是要在政府适度管制的基础上,充分发挥

市场和自主治理机制的作用,创新管理体制,理顺不同主体之间的利益关系,克服单中心治理结构下行政命令主导土地资源配的负面影响,形成参与主体和治理工具多元化的土地资源配机制。

4. 以政策绩效评估引导土地资源配政策的动态调整

以不断出台新政策为标志的政策更替机制,忽略了政策的延续性,未必能够实现土地高效配置的目标。同样,盲目、僵化地实施既定政策而没有适时改进,也不可取。实际上,以较低的政策成本获取良好的政策绩效,才是一项土地配政策有效率的体现。强化政策实施监督,建立以政策投入绩效为依据的评估机制,并以政策绩效评估结果引导土地政策的动态调整,最大限度地达成新旧政策目标的一致,形成政策合力,实现从重政策制定向重政策实施的转变,是当前土地配政策改革迫切需要贯彻的思路。

三、实现我国土地资源高效配置的政策改革建议

根据以上思路,为实现土地资源高效配置,提高土地资源对经济发展的保障能力,我国土地资源配政策应从以下方面加以改革。

1. 改革土地资源配政策形成机制,提高政策有效性

第一,明确土地政策目标及其优先序。当前,以土地资源大量消耗为代价的经济增长模式已经不符合我国现实,亟需改变。在转变经济发展方式这一总要求下,粮食安全、环境保护、土地集约、民生保障则成为土地配政策的重要目标。同时,这些政策目标具有明确的针对性,应视具体情形有所侧重和取舍。因此,未来我国土地政策的制定,应充分体现关键政策目标的优先序,住宅用地政策领域应以民生保障为优先目标,农地利用方面应以粮食安全和环境保护为优先目标,工业用地领域则应当首先促进土地节约集约利用。

第二,强化土地政策的公共利益属性。政策制定中,土地政策主体必须以追求公共利益为目标,超越利己主义的束缚,才能保证政策的公正性。特别是要完善政策制定模式,充分发挥国家立法机关的作用,破除以行政部门制定政策为特征的封闭模式,确保政策的公共利益属性,防止某些利益部门以私人利益主导或者妨碍土地政策的制定。

第三,完善土地政策制定的公众参与机制。公众参与是约束私人利益、防止部门利益损害土地政策制定的有力工具,也是土地政策制定充分吸收群众智慧的有效途径。公众参与可以通过听证会、咨询会、网络征求意见等途径实现,意在最大程度地保障立法部门、行政部门和群众的知情权、表达权、参与权和监督权,使土地政策能够符合公众意愿,具有社会基础。对于目前以整村整治、农民上楼等方式进行的农村土地综合整治政策的制定,需要特别注重公众参与,农民应当具有否决权。

2. 完善土地资源政策工具,建立多元化治理机制

完善土地产权、市场、管制和公共服务等政策工具,构建多元化治理机制,形成多主体相互配合、相互促进的土地配置机制,最大限度地保障不同主体的权益,是实现土地高效配置的根本之道。

一是以土地产权调节土地资源配置。产权具有资源配置功能^[6]。明晰土地产权,赋予集体土地和国有土地平等的权能,是实现土地高效配置的基础。目前,完善土地登记制度,强化土地承包经营权、建设用地使用权和宅基地使用权的物权属性,改革土地产权交易制度,促进土地生产要素合理流转,以土地产权流动激活土地财产功能,从而达到土地资源配置效率改善的目的,是以产权调节土地资源配置的核心途径。

二是充分发挥市场的基础性作用。市场是资源配置的基础性工具,完善土地市场的重点是建设土地有形市场,包括农地流转市场和城乡一体化的建设用地市场。一方面,通过农地流转市场实现承包地的高效配置;另一方面,通过城乡建设用地一体化市场实现经营性用地的高效配置。但市场工具只适用于经营性用地配置,对于生态保护用地、民生保障用地以及其他国家公共利益用地则不宜过度采用市场工具。

三是坚持土地用途管制和宏观调控。在产权和市场工具之外,政府对土地利用的适度管制和调控也非常必要。政府管制主要是通过编制土地利用总体规划、村镇规划等,严格施行土地用途管制,并辅之以土地发展权交易,以确实保护基本农田等生物性用地。政府宏观调控则是依靠计划指标、开发强度控制、土地价格和经济激励等手段,合理控制土地开发速度和规模,避免土地资源的低效利用和快速蔓延。

四是完善土地配置的技术支持和服务体系。

主要包括改善农田水利设施、改造中低产田、提高土地科学技术水平、增强土地管理水平、加强土地管理人员培训等方面的技术和公共服务体系。对于政府而言,需要在管制制度之外,推广土地利用新技术和先进管理方式,制定土地利用行业标准,完善公共服务体系,促进土地节约集约利用;对于集体经济组织而言,则是充分发挥管理者和中介组织的作用,为基层组织和个体的土地配置提供信息和技术服务,激发农民土地自主治理的热情,促进土地利用效率提高。

3. 创新土地管理机制和体制,提高土地政策执行力度

良好的政策需要有效的执行,才能取得预期效果。针对我国土地政策执行面临的障碍,提出以下几点改革建议。

第一,改革现行土地财权和事权制度。加速土地财政制度改革,完善土地出让制度和出让金分配制度,建立土地财权和事权对等的制度,从根本上破除地方政府对土地财政的依赖,避免地方政府为追求土地出让收入而在土地管理中有法不依、执法不严。

第二,理顺政府及相关部门间的利益关系。一是处理好中央和地方的关系,在粮食安全、生态保护、民生保障等目标上,地方应该严格执行中央政策;二是处理好地方土地行政管理部门与地方政府的关系,进一步完善国土资源部门的垂直管理体制,使地方土地行政管理部门能够公正有效地执行相关政策;三是处理好不同部门之间的利益关系,对涉及较广的土地政策建立多部门联合执行机制,防止部门之间在执行上的推诿和不配合。

第三,建立土地管理的共同责任机制。对于耕地保护、土地征收、城市拆迁和违法用地治理等责任重大,利益复杂的管理领域,需要在明确各管理部门职责的基础上,建立土地、监察、公安、农业、司法、建设和规划等多部门参与的 land 管理共同责任制,形成责任共同体,及时化解土地纠纷和矛盾,保障土地政策得到顺利执行。

第四,完善土地政策实施绩效评价和监管制度。强化土地政策实施监管,定期评估土地政策实施绩效,查找政策实施有效或者无效的原因,明确不同部门对政策执行不力应负的责任,并对相关部门和人员问责,在政策继续实施和动态调整间取得平衡。

4. 转变土地利用与管理方式,促进低效用地的退出

转变土地利用和管理方式,促进低效用地的退出是适应转变经济发展方式这一核心要求的必然结果,也是土地高效配置的重要保障。这主要通过控制用地规模、优化用地结构、发挥资源集聚效应等方面的土地政策改革来实现。

一是促进农地适度规模经营。农地适度规模经营是发展现代农业的基本要求。现阶段,促进农地适度规模经营的重点仍然是完善土地承包经营权流转制度。在尊重农民意愿的基础上,通过建立农村土地流转交易服务中心,发展农业合作社、农业企业或者股份公司,使农民因进城务工等原因不能耕种的土地能及时流转,农业生产效率较低的农地经营户承包的土地向生产效率较高的经营主体流转,从而达到适度扩大农地经营规模的目的。

二是实施建设用地总量控制政策。传统的建设用地计划指标分配和管理本质上属于建设用地的增量管理,无法阻止建设用地总量的增长和农地规模的减少趋势。建设用地总量控制则是在综合考虑土地开发强度的基础上,结合旧城改造、“退二进三”、“腾笼换鸟”、空间集聚等手段,将建设用地规模控制在合理范围之内。对于开发强度较高,土地资源稀缺的地区,应当以建设用地规模零增长为控制目标。

三是合理推进农村土地综合整治。一是完善农地整治政策,增加农地投入,建设农田水利设施和高标准基本农田,推广农业生产、土地利用新技术,提高土地产出能力。二是按照农民自愿、有序推进的原则,开展城乡建设用地增减挂钩,合理引导农民退出闲置宅基地,逐步实现农民集中居住。对于不适合推行集中居住的农村地区,则通过适当规划管制,控制乱占乱建行为,防止农村“空心化”等现象蔓延与恶化,减少土地浪费。

四是科学设定土地供应门槛。土地供应门槛是防止土地被低效利用的重要环节。当前,应当制定严格的工业用地标准防止工业园区和企业圈占土地,通过完善禁止和限制供地项目目录引导土地在产业间配置,对于产能过剩、盲目投资、低水平重复建设的产业禁止供地,从土地供应这一源头上建立土地低效利用的管控机制,促进工业企业用地的节约集约利用。

5. 完善配套政策,构建土地高效配置的政策保障体系

土地资源高效配置不仅仅在于土地政策的改革与完善,还与社会管理方式创新、财税杠杆和政府绩效考核等配置政策改革息息相关。本文相应地提出配置政策改革的建议,以此推动土地高效配置的政策保障体系的建立。

一是完善政府绩效考核制度。完善政府考核制度的重点是改变唯GDP的考核方式,将保红线、惠民生、绿色“GDP”等指标作为政府官员政绩考核的内容,促使地方政府积极推动土地配置效率改善。对于未能达到考核指标的责任人,则应启动问责程序,依法严肃处理。

二是改革户籍和社会保障制度。破除城乡二元户籍制度,建立城乡人口自由流动的户籍制度,全面改革社会保障制度,使农民能够分享我国经济社会发展成果,不再将承包地和宅基地作为最后的生存保障,无疑有利于土地的高效配置。

三是完善财政、税收和产业等经济政策。建立与主体功能区管理相适应的财政转移支付制度,为耕地保护区提供经济补偿;建立与土地利用效率挂钩、分级递增的税收制度,对于土地利用效率较低的土地使用者征收高税收,促使其进行技术和管理创新,提高土地利用效率;完善产业政策,适时调整产业指导目录,为土地供应管理提供依据。

参考文献:

- [1] 国土资源“十二五”规划纲要[R]. 北京:国土资源部,2011.
- [2] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论:2版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003. 189-191,275-283.
- [3] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海三联书店,2000.
- [4] 龙开胜,陈利根. 基于农民土地处置意愿的农村土地配置机制分析[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2011,11(4):80-87.
- [5] 谭荣,曲福田. 中国农地发展权之路:治理结构改革代替产权结构改革[J]. 管理世界,2010(6):56-64.
- [6] 黄少安. 产权经济学导论[M]. 北京:经济科学出版社,2004. 194-215.

(责任编辑:刘浩)

(英文摘要下转第72页)

the following three issues: the status and role of the farm households in the cultivated land protection in China, the affecting factors of farm households behavior on cultivated land protection and the countermeasures and suggestions to promote the enthusiasm of protecting cultivated land. Furthermore, the prospect on cultivated land protection based on the behavior of farm households were put forward, with the findings that the empirical research will still be the mainstream method, the cross-sectional survey will be integrated with the vertical observation, the policy on promoting the enthusiasm of cultivated land protection for farm households will be the focus, the household land protection compensation mechanism will be combined with the supporting agricultural policies and the new generation of farmers will become the main targets for research.

Key Words: Behavior of Farm Households; Cultivated Land Protection; Research Progress; Prospect

(上接第65页)

Policy Obstacles and Reform Suggestions of Land Resource Efficient Allocation in China

CHEN Li-gen, LONG Kai-sheng

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: The efficient allocation of land resource is an important guarantee for the sustainable development of socio-economy in China. However, nowadays, in the process of urbanization and industrialization in our country, policy problems such as the unclear land policy goals, the unsmooth relationship between policy bodies, the unsuitable application of policy tools, the weak implementation of land policy, the lack of supervision and evaluation system, and the imperfect supporting policy are all obstacles for the efficient allocation of land resource, making it hard to satisfy the demand the time sets on changing the way of economic development. Therefore, in future, to reach the goal of the efficient allocation of land resource, land policy must be reformed under the guidance of changing the way of economic development, and a series of measures such as reforming the formation mechanism of land resource allocation policy, establishing the multiple governance mechanism, innovating land management mechanism and system, changing land use and management ways and constructing supporting policy system must be taken to establish land policy systems to improve regional compatibility, well-coordinated urban and rural development, industrial optimization and protection of people's livelihood.

Key words: Land Resource; Efficient Allocation; Policy Obstacles; Policy Reform