

当前加强农村土地资源利用与管理的策略

左 停

【摘要】当前,我国部分农村地区存在“卖土”等违法违规现象,不仅致使农田和生态环境被破坏、农民利益受损,也侵蚀着农村发展的根基。这些现象折射出从传统农业向现代农业、从计划经济向市场经济转变过程中地方基层治理的失序和村级组织现代治理能力的不足。具体而言,主要是农村事务外部主管部门的缺位与监督不足、内部主体组织的式微与治理能力缺乏、农村法治建设的滞后以及相关利益主体间责权利关系的模糊和失衡等,客观上难以抑制相关违法行为。未来,应加强农村法治建设,提升村级组织的管理能力和政府主管监管部门的治理能力,确保农村资源的合理合法利用和各方利益平衡。

【关键词】土地资源 基层治理 村级组织 法治建设 【中图分类号】C913 【文献标识码】A

当前一些地区存在的“卖土”“盗土”等行为,不仅破坏了基本农田和生态环境,还使得农民利益受损。这些现象直接反映出基层短期逐利与新发展理念之间的冲突与背向,间接折射出地方基层治理缺少准备和前瞻以及失序等问题。农民的各种行为(合法或非法)是在一定的社会结构、制度环境以及资源禀赋、社会关系等条件下的反应和选择。除了如“卖土”“盗土”等违法行为以及失范失序的边缘性违法违规行为如土地撂荒等,也有一些违规失范行为源于地方政府的行政要求,如下发通知要求“退果/苗/塘还粮”“退林还耕”等。这些现象和问题往往具有隐蔽性和模糊性,缺乏具体的法律调整,而政府又监管不到位或者难到位,使得个别地区土地等资源利用无序和失范。要想彻底解决这些问题,需要政府部门进行深度思考、高度重视以及进一步规范、引导,补齐责任主体监管不到位和治理能力不足的短板、明确各利益主体间的责权利边界。

对一些地区农村土地资源利用失范失序行为的反思

上述农村问题既有老问题也有新问题,既有直接的违法违规行为也有因主管部门、主体组织之间管理协调不足或集体资源资产的权属关系模糊而导致的矛盾、纠纷和冲突。究其原因,笔者认为可以从三个视角来理解和分析:第一,农村集体资源资产本身的权属关系、属

性定位、类别功能和利用体系,这是分析问题及解决问题的逻辑起点;第二,农村集体资源法定所有者或者代理者的农村治理组织的组织定位、管理机制和治理能力,也就是村级组织的实际作用如何,是否具有权威,能否起到领导、激励和带动作用;第三,外部的管理与监督,包括三个层次,分别是相关法律法规的完善程度、主管部门管理与监督的精准程度以及政府相关政策制度引导和激励的充分程度等。

乡村现代化转型过程中土地管理责任体系及相关利益主体权责利关系失衡。土地利用失范失序问题看似零零散散,但本质上都是农村在从传统农业、集体化农业向现代经营农业转变、从计划经济向市场经济转变过程中产生的、因管理责任体系以及相关利益主体权责利关系改变而必然会出现的一系列问题。在转型过程中,依法治理是一个大趋势、总趋势,但政府行政力量从法律上逐步淡出了村级组织管理体系,导致乡村的管理责任体系和相关利益主体权责利关系出现了失衡现象。以农业管理涉及的有关法律为例,笔者发现,近些年的涉农法律处于密集修改修订过程。除了2018年制定的《中华人民共和国土壤污染防治法》属于新法外,其余17部均是2006年以前制定的,2009年以来修订的法律有13部,其中有6部在近5年进行重新修订,这反映了农业行政管理现代化方面与时俱进的压力。需要注意的是,制定并不必然代表法律的有效施行。因此,在实现农业



治理现代化的过程中，需要通过“政府（国家）—村集体”“政府（国家）—农民”“村集体—农民”的责权利关系明确化、定位精准化、权利自主化以及利益再平衡，恰当地规定好和解决好国家目标与利益、政府施策、村集体的所有者权益和农户的经营自主权之间的法律关系。否则，在小户经营现代化和市场化的转型过程中还会出现更多的问题。

部分资源资产缺乏清晰的权属关系，导致村民利益受损。农村土地可以分为农用地（即用于农业生产的土地）、集体经营性建设用地、宅基地以及“四荒地”（或称为未利用地，包括荒山、荒沟、荒丘、荒滩等）四类。前三类的土地用途是比较清晰的，而关于“四荒地”的法律规定甚少。过去一些地方为了鼓励开发，甚至提出“谁种谁有”的口号。尽管土地归集体经济组织所有，但个别行政村的集体经济组织流于形式，缺少实体性的经营和管理能力。比如，在农村土地确权过程中，个别地区对于“四荒地”绕着走，以至于“四荒地”在实际农村生产生活中处于“公共池塘”状态。当“四荒地”无利可图时，各方相安无事；当“四荒地”有利可图时，则很容易出现“精英俘获”或“公地悲剧”等现象。“四荒地”成为少数村民或个别村干部的牟利工具，使得村民利益受损、农村矛盾凸显，甚至是公共利益（国家粮食安全、耕地保护和生态环境保护等）被侵蚀（这也是一些农村纠纷和矛盾的焦点或诱因）。

行政主管部门的定位不准、监管缺位，在客观上难以抑制相关违法行为。农村集体资源资产的规划、管护和监督涉及县政府、发改部门、国土部门、生态环境部门、农业农村部门、公安部门等多层级、多部门。可以说，“卖土”“盗土”等违法违规行为的出现，与主管部门、监管部门没有定位好、处理好各自部门的管辖事务密切相关。“卖土”“盗土”现象属于土地资源管理的新问题。由于相关法律不明确，县级政府层面难以形成多部门联合执法和综合治理的态势。乡镇国土部门表示没有执法

权，打击卖土只能依靠公安机关；而公安机关则称这是自然资源部门和规划部门的事情。政府内部行政主管部门的定位不准和缺位以及外部监管部门的不到位与难作为，造成了集体资源资产的被侵占、流失，在客观上助长了基层失范失序乃至违法行为的发生，损害了农民及村集体的长远利益。

土地所有者或所有者代理的村级组织治理能力不足，容易导致基层治理失序。中国是由五级政府构成的自上而下的政权组织形式，乡镇政府之下的乡村为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。行政村包含着多个具有领导属性的村级自治组织团体，包括村党支部委员会、村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织（一般由村委会代为行使权力或自身组建村股份经济合作社等形式）等，它们共同构成了一个乡村治理的较为完备的组织架构，共同掌管着乡村的全部资源资产以及完成党和政府下发的各项指标、任务、项目。然而，一些地方的村级自治组织并没有成为坚强有力的组织力量，农村青年人口的大量流出、农业从业人员的逐渐减少以及农村资源的相对闲置，使得村级自治组织的内部建设和治理能力不断弱化、涣散。特别是中西部地区的乡村，精英人口外流现象较为严重，村干部队伍人才匮乏，乡村治理滞后于时代发展和村民需要。总之，农村集体经济组织和村民委员会都具有重要的责权利，如果它们在组织能力、经济分配、资源掌控、角色定位和社会道义上丧失权威和能力，势必会造成作为整体的村庄的衰弱和作为个体的村民的离散、分化，也必然会诱发农村各类失范、失序、失衡问题，甚至会出现村干部腐败、权力寻租等违法违规行为。

农村土地利用方式失衡、发展机会不足，容易催生村民投机行为。土地资源是农村发展和农户生计最根本的要素资源，但农民如何利用土地以及支配权力的边界界定尚存在较大的模糊性，以至于土地资源在农村和农

民手中的利用方式呈现出单一、低效和失衡的局面。尽管农村存在着大量的土地资源等集体性资产，但其利用大多属于祖祖辈辈的自然延续，普遍存在前期规划不足等问题。当前，农村集体土地利用规划普遍存在资质和能力欠缺等问题，且土地规划门槛较高、成本较大。比如，如果需要政府的项目支持，就必须花费一定资金聘请相关有资质的单位进行规划设计。由于农业的比较弱势和优化配置不足、土地利用方式及开发体系失衡，部分地区的农业缺乏稳定、有效、可持续的营利性利用方式。在此情景下，外部诱惑一旦超越当前土地产能效益，便会诱发村民甚至村集体的各类投机行为。

加强农村土地资源利用与管理的策略和建议

第一，对标国家治理体系和治理能力现代化，补齐农业农村治理短板。加强和改进乡村治理体系建设是实现乡村全面振兴、巩固党的执政基础、满足农民美好生活需要的必然要求，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。面对农村从传统农业向现代农业、从计划经济向市场经济转型过程中出现的各种问题，我们应重新思考农业农村的行政管理问题，明确乡村现代化转型过程中的管理责任主体以及相关利益主体的权力边界、管理体系的重构和各利益主体之间的权责利平衡。

首先，要明确政府归口管理部门之间的权责关系，真正发挥好监督部门的作用，树立政府的公信力和权威。在做好主管业务的同时，县级人民政府应当发挥好统筹协调作用，力避“互相推诿”“九龙治水”等懒政怠政行为。同时，面对新型城镇化、乡村振兴等带来的新治理任务，应当赋予作为最底层政权的乡镇政府在环保、土地、农业等方面的适量行政执法权限，确保违法违规行为能够得到及时纠正和制止。其次，要理顺国家、集体和农民之间的关系，明确责任主体关系。农村各种问题的出现，折射出乡村治理的失序，因此，应理顺国家、集体和农

民在乡村治理中的关系，适应利益主体的多元化以及各利益主体之间的权责利平衡；明确管理体制和责任划归，让乡村事务在合理、和谐、良性运行的平台和环境下规范化、持续化发展；明确哪些资源和行为属于“国家—农民”“国家—村集体”“国家—村集体—农民”“村集体—农民”的调整范围，正确划归责任主体，使基层问题的解决具有有效的应对路径和问责机制。此外，应继续深化农业农村领域的“放管服”改革，优化农业农村的相关政策制度供给。应站在推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，深入推进各类服务便民化、标准化、信息化建设，充分运用现代化治理手段和工具，在宏观调控和发展原则上不断引导，激励各类村级组织主体和农民正确合法地规划、利用、管理农村各类资源资产，防止农村资源资产被有意或无意地破坏，为农业农村经济的持续健康发展提供支撑以及保障。

第二，完善农业农村法治建设，使农业和农村资源管理有法可依、依法治理。法治建设既是农村发展的底线要求，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。中国特色社会主义进入新时代，必须要依法治理农村出现的新问题。一方面，要依法厘清农村集体资源资产的权属关系，尊重所有者的权益。农村土地的产权关系，关涉土地的所有权、占有权、使用权、支配权、收益权、处置权等，必须要清晰化（这是土地合法正当利用的前置条件）。不可否认，当前相关法律缺少对作为集体土地所有者和承包经营者权益的尊重，对农民的主体性、参与性不够重视。面对农村相对丰富且类型多样的土地等集体资源，如何界定好各类土地的产权关系及开发利用途径，是非常复杂的事情。作为农村资源资产所有者的村级组织，有无自由裁量权处置其掌管的土地资源以及如何合理合法使用、如何创造高效持续的经济价值、如何进行公平性收益分配等，攸关村民利益。只有在法律上厘清农村集体资源资产的权属关系和使用途径、使用方式，并尊重所有者权益，才能形成明确的权责关系以





及可追溯、可持续的依法管理方式，才能从源头遏止不法行为。

另一方面，在新形势下要适时调整对作为村集体成员管理者、村集体资源所有者的村级组织的法律规定性，使其在法治规范的基础上实现有效自治。在面对农村人口逐渐流失造成的“空心化”、集体资源资产闲置低效以及农地“三权分置”改革带来的集体所有权、成员承包权与经营主体经营权的权利重构等问题时，相关法律应当适时调整，更加细化村级组织行使相关行为的法定权力和边界界定，明确村级组织的责权利关系，确保集体资源优化配置的法律规定性和处置正当性。尤其在实施乡村振兴战略背景下，更应该明确哪些是可以进行市场化经营的，哪些是限制性的资源开发，以适应以经济社会和自然条件为导向的农地制度改革，确保乡村资源的合法化使用以及各方的法定权益与平等参与。

第三，要做好农村土地资源的规划、利用与管理，实现农村土地的价值与效益。马克思明确指出，“土地是一切生产和一切存在的源泉”。土地是农村发展的根本性要素资源和载体。农村的发展、农民的生计都依赖于土地的产能以及合理利用。农村土地如何盘活，如何避免被侵占、破坏，如何合法合理地规划、利用，进而实现其经济、社会、生态价值，是当前农村发展需要解决的重要问题。村民自治组织有责任和义务规划、利用、保护以及管理好乡村的集体资源资产。同时，县级政府部门在土地利用管理过程中应当发挥引导和激励作用，给予村民委员会参与的空间，增强村民委员会的领导能力和行动能力，鼓励其盘活、用好农村的资产资源，实现农村土地要素资源的分类管理与高效利用。

第四，不断完善和增强作为集体资源所有者的村级组织的能力。村级组织作为基层农民的自治性组织，其运行的好坏直接关系到近6亿农民的切身利益、农村资源资产的使用效率以及国家的粮食安全、生态环境的保护、农业农村经济社会的良性发展。作为村集体资产所有者或所有者的代理人的村级组织，对村庄的整体发展负有领导职责，一旦出现内外监管不力或村干部暗箱操作、合谋腐败，便会对农村集体资源资产造成不可逆的破坏。从当前媒体对农村“卖土”行为的报道来看，村

民委员会并没有及时维护村民的合法正当权益，没有实现对村集体资产的充分保护。对此，应积极采取多种路径，持续不断地完善村级组织体系，增强村级组织的治理能力，改变基层组织软弱涣散的局面，使其更好地支配和配置农村集体资源资产，壮大村集体经济。

第五，坚持农民主体性地位，增强农民在村集体公共领域和土地利用规划中的参与度。从媒体对农村“卖土”行为的报道来看，村民委员会以村集体名义对外签订了卖土合同，村民对此并不知情，也未参与过土地买卖议价的讨论，显然是民意“被代表”。由此延伸至村庄类似资源资产的开发利用，村民可能同样缺少知情权和参与权（大到村集体的土地类型划分，小到农民承包经营地的使用方式和处置方式等）。作为村集体组织成员的村民，应当享有对村庄集体资源资产的使用和监督权利。为遏制侵害农民权益、破坏村集体资源资产的违法违规行为，应充分坚持和维护农民的主体性地位。在村集体公共领域事务规划、决策中，应当尽可能地通过多种途径、多种方式吸纳每一位村民积极参与其中，并充分尊重每个人的意见，以此来增强村民在村集体公共事务中的知情权、参与度和主体性地位。通过村民的积极参与，集思广益，减少信息失真，防止“精英俘获”现象，实现资源的优化配置。

党的十九大报告明确指出，“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”。因此，在推进乡村振兴战略的过程中，地方政府和村级组织应坚持新发展理念，彻底遏制“卖土”等违法违规现象，注重可持续发展和长远利益。人民论坛

（作者为中国农业大学人文与发展学院教授、博导；中国农业大学人文与发展学院博士研究生徐卫周对本文亦有重要贡献）

【参考文献】

①左停：《治理现代化愿景下中国农业行政管理的范式转型》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2020年第2期。

责编/孙渴 美编/王梦雅