

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.05.009

农村矿业用地用途管制探析*

康纪田,刘卫常

(湖南娄底行政学院,湖南 娄底 417000)

摘要:土地具有经济属性和社会属性,农村耕地转变用途后能获得超额增值收益,市场的局限性在于发挥土地经济属性的同时抑制社会属性。市场失灵为政府管制定位,政府通过严格的用途管制弥补市场不足。土地发展权是由人与土地关系而引起的人与人之间的社会关系,权利行使的社会化要求土地发展权主体承担社会性义务。由土地利用总体规划及年度计划配置土地发展权,政府通过矿业市场准入制度审查矿业用地的合法性。强制性用途管制依赖法制的约束力和执行力。

关键词:矿业用地;集体土地;用途管制;土地发展权

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)05-0060-08

严格的土地用途管制,是市场经济国家多年来的经验。在人多地少的我国,还没有建立严格的土地用途管制制度,许多方面仍处于探索之中。特别是创新农村集体性质的土地直接用于矿山建设以后,用途管制理论及其制度设置则是新课题。

一、矿业用地的制度创新催生用途管制

矿业用地具有明显的特点:需要占用大面积的土地、绝大多数处在农村集体所有的土地上、占用土地区位固定而不可替代。现行土地法律规定:建设用地只能统一使用国家所有的土地。那么,对于绝大多数处在农村集体土地上的矿山企业用地,只有在国家强制性征收集体所有的土地以后,再通过国有土地出让途径才能获得土地

使用权。但是宪法与法律都规定,国家强制性征收集体土地的前提条件必须是为了公共利益的目的。显然,矿业用地不属于公共利益而属于经营性用地,不适合征收集体土地的前提条件。只能统一使用国有土地的规定与不适合征收集体土地的条件结合形成制度冲突,致使农村矿山企业缺乏正当的获地途径。其区位固定性的特点,必须利用农村集体所有的土地才能开发的矿山企业。因而被迫普遍使用“地下”租赁集体土地的违法方式,“多数矿山企业不办理任何用地手续,采取私自租用农民集体土地的方式用地”。^[1]

党的十八届三中全会明确决定:“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、

* [收稿日期]2014-06-14

[基金项目]2013年湖南省哲学社会科学规划基金项目(13YBB188)“农村矿业用地遴选股份合作的路径探索及其立法研究”

[作者简介]康纪田(1957—),男,湖南新化人;湖南娄底行政学院法学副教授,主要从事矿产资源法研究。
刘卫常,娄底行政学院副教授。

入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。党中央的决定打破法定国家垄断供应建设用地的格局,矿山企业不通过征收出让途径就可以从市场上直接获取农村集体性质的土地;集体土地所有者以及承包经营者可以直接与矿山企业进行面对面的谈判,既便捷矿山企业又能保障土地权人的利益。党中央的政策创新上升到法律制度以后,则能合理地解决农村矿山企业的获地途径,意味着目前农村普遍使用“地下”租赁集体土地的方式可以转为公开的行为。

然而,在解决农村矿山企业的获地途径时又遇上了新的冲突。矿业经济的发展,需要占用大量耕地,据统计“广西百色平果县铝土矿最终采矿用地规模为6 700 hm²,占整个平果县耕地总量的1/4”。^[2]一旦矿山企业可以直接进入市场获取农村集体所有的土地时,农业用地的转用途控制就成为了制度设置的关键问题。过去,为防止农业用地减少而一直不敢放开农村集体土地市场,现在建立城乡统一的建设用地市场,让农村建设用地直通工商企业,那么建设用地与农业用地将会一同涌向工商企业。这就必须在农村集体土地直接流向工商企业用地的过程中设置“闸门”,以此严格阻止农业用地流向工商企业用地,方能保住社会可持续生存的底线。设置的这道“闸门”,就是政府施行严格的土地用途管制。“无论是土地公有制还是土地私有制的国家,解决经济发展需求与土地资源和农民权益保护之间的矛盾,主要靠用途管制制度。”^[3]

二、用途管制属于政府弥补市场不足

系列的土地权利约束,可按其状态结构简单为:静态归属权和动态行使权。静态归属权:是指明确客体归属于特定主体支配的排他性效力;明确归属权的过程:在于不需要空间并可以忽略时间的存在形式,属于静态权利;明确归属权的结果:是仅指人与物的关系既定而不会对他人造成危害,属于绝对自由并由市场决定的权利。动态行使权:是指静态归属权明确以后对权利行使并发挥效用的过程,是需要一定时间并在相关空间才能行使的权利,依赖于一种人与人的支持、默契和容忍等相互关系而具有社会性。土地权利的状态结构可称为“权利结构原理”^[4]。在农村,土地

权利的所有权、承包权和处分权等属静态归属权,主要由市场决定资源的配置过程;土地的利用、收益和分配等属动态行为权,必须接受政府的调控。总之,土地资源明确由谁排他性支配的归属权,区别于以什么方式行使的利用权,前者由市场起决定作用,而后者必须由市场与政府共同起作用。

(一) 土地利用具有经济与社会的双重属性

可利用的土地,至少具有双重属性:经济属性和社会属性。一是经济属性。稀缺性决定土地是有价的资产,可以通过利用产生经济收益,并能追求经济效率的最大化。二是社会属性。土地利用要保证土地使用者之间的公平,应关注土地利用的相互性;要求合理利用土地,发挥土地的生态功能,以此增进社会福利;在一定程度上承担着社会保障、政治稳定以及国家安全的功能。对于经济属性而言,市场总是有效率的,所以让市场在资源配置方面起决定作用。但市场无法顾及社会属性,尤其是在农村集体土地直接进入交易市场时,其中的经济属性与社会属性发生冲突,也就是在和社会两者之间,市场经济效率与社会公平正义的相互冲突。

在农村集体土地的流转市场与共同社会效率之间,需要集体土地的矿山企业与供给土地的承包经营者或集体经济组织,各方均具有双重身份。作为矿山企业,一方面是市场的经济主体,着力追求市场经济效率,以股东利益最大化为目的,通常称为理性经济人的自利性;另一方面是社会的企业公民,源于利益相关者理论和相互依存关系的公民身份而应当承担社会责任,应当具有社会人的利他性。作为农民或集体经济组织,既要为承包家庭人员或组织内部成员谋取土地资产的最大利益收入,也要顾及土地收益对社会他人的生活影响和获利机会,即兼顾发挥农村土地的经济属性与社会属性。他们所具有的双重身份,决定其内部获利的经济目的与为社会共同发展的社会目的的并存。在一定条件下,主体双重身份的两重目的同时能够实现,也就是既能发挥土地的经济属性也能发挥土地的社会属性。但是,双重身份必然存在冲突性,这就导致经济目的与社会目的冲突,身份冲突是农村集体土地流转中经济效率与社会公平冲突的主观原因。

因土地利用的经济属性和社会属性而表现为

经济效率与社会公平的冲突,通过构建土地管理制度体系予以平衡和协调。土地管理制度,分为土地产权管理制度和土地利用行为管理制度两个层面,围绕着市场与政府职能的分工进行制度设置,即由规范土地利用的经济属性和维护土地利用的社会属性构成。根据“权利结构原理”,政府尽可能地界定和保护土地的静态产权,为了社会公众利益的目的而对土地的动态行使权进行必要的管制。政府管制,由经济管制与社会管制构成,经济管制局限于自然垄断方面,通过维持和限制垄断者而让民众分享自然垄断效率的好处;社会管制范围比较广泛,其对象是市场主体的行为,目的却是试图以牺牲市场物品为代价来增加非市场物品的供给,以致于实现社会公平。农村矿业用地的用途管制就属于实现社会目的的社会管制。

(二) 市场极力发挥土地利用的经济属性

在农村集体土地直接进入矿山企业等工商用地过程中,依赖公平的市场规则和竞争秩序,理性经济人能将土地的经济属性发挥到极致。

土地资产属性,主要在于土地使用价值所能提供的利润。在我国现行生产条件下,农业产品的投入成本不断提高,农业技术以及农业产品价格很少提高,致使农业的比较收益低下,农业生产长期处于低收益甚至在一定时期处于无收益的状态。根据经济学理论,如果土地承包经营者长期未能获得生产的平均利润,就会失去持续稳定地向农业投入资本的激励;因存在机会成本的选择,便放弃既有耕地的内容而追求把资本转移到收益更高的其他行业中去。在我国现阶段,一定资本投入矿业用地的利润远远高于同量农业用地。农业用地转为矿业用地前后的收益差距悬殊,这就成为农业用地转向矿业用地的驱动力。而且,基层政府、集体经济组织和农村承包经营者都希望分享农地转用途的增值收益,多方利益形成的合力作用势必加快农地转用的速度。

同时,社会控制农地转用途的动力不足。为了保障国家粮食数量安全的基本目标,必须强制性要求严格保护耕地和基本农田。国家的这种强制性要求给相关权利人带来不平等待遇,因为矿业用地与农业用地之间的收益悬殊,而被限制为基本农田者则缺乏转用途获益的机会,这在不同主体之间形成利益不均衡现象。农民感觉到,严

格保护耕地所带来的收益是长远而分散的,没有任何直接的获利主体;农民及其集体经济组织理所当然地成为耕地保护的主要主体,但他们只是承担严格保护的而已。当农民及其集体经济组织得不到保护的收益而承担保护的时,在保护耕地的成本和转为矿业用地的高收益之间进行市场选择,使得当地农民、集体经济组织和基层政府都缺乏保护的积极性。

还应看到,存在守法与违法的机会成本。当前土地利用违法的预期成本小于违法的收益,为了利润最大化将权衡违法成本。目前情况下,在违反用途使用土地的法律、被发现的概率和惩罚的机会等方面,很难构成较大的违法成本。而合法利用土地,包括获得用地规划审批、所需的人力、土地交易等成本较高,甚至即使高成本的合法途径仍难以获取土地,因而选择非法途径获取。很明显,工业化、城镇化和矿业经济发展的进程中,客观地存在大量的农村建设用地需求,因违反成本和收益的核算而驱使矿山企业直接使用农业用地。

(三) 政府管制发挥土地利用的社会属性

市场应当尽力发挥土地经济属性的作用,追求土地收益的最大化。但是,市场的局限性在于不顾最大化的整体效果,不能识别效率目标而盲目地为少数人谋利,往往使这种最大化建立在损害社会他人利益的基础上。发挥土地利用的社会属性是市场的局限性,必须通过政府严格的用途管制弥补市场的不足。“从原则上说,所有的管制机构均是为了弥补市场配置资源出现的失灵问题而建立的。”^[5]

1. 用途管制是源于公众利益的限制

农村集体土地利用的社会属性,决定了土地权人或矿山企业在行使权利时必须顾及周围他人或整个社会的利益,主要是考虑周围他人同等的发展机会以及社会发展的可持续性。社会性表现为主体的权利行使必须顾及和考虑社会的相互性,也就是权利的社会化;主体行使自己的权利时还要向社会承担相应的义务,即权利主要由自己行使但又受到限制;通过从外向权利行使行为进行约束、限制等形成一种权利行使与外在义务的行为状态,权利既是主体支配的又由社会控制着。在此必须强调,从外施加限制的对象不是静

态的归属权而是动态的行使权;被限制的客体满足社会的功能越重要,越受到更严格的限制。通过对权利行使方式进行外在性的限制,可以进一步明晰权利以至于缩小权利的边界,让权利的自由范围在边界内行使。

土地用途管制,目的是为了守护耕地红线、保护粮食安全的公众利益。“粮食安全是一个国家向本国国民提供的一种公共产品,是对市场不完善的一种补救”。^[6]基本农田关系到国家的粮食安全和社会的可生存问题,决定了利用土地的权利应当受到源自社会化需要的严格限制,以此说明利用土地的权利行使的相对性,必须“受到社会公益限制并由国家法律进行干预的注重社会利用的权利”^[7]。

农村集体土地转为矿业用地的利用,存在一种由人与土地关系引起的人与人之间的社会关系。处于社会相互依赖关系中的土地权人或矿山企业,表现为社会的公民人格,属于社会人而不是理性经济人,理应接受源于权利行使社会化的限制。国家以公共利益的名义给土地权人以及矿山企业负担一定的义务。这种义务具有国家强制性,“是国家为减少外部性而对私人土地财产权益施以的强制力”^[8]。由各级政府及其相关职能部门负责监管和落实,政府依法行使管制权。

2. 用途管制的对象是土地发展权

根据“权利结构原理”,土地使用权属于静态归属权,是以一定形式利用土地的动态行使权,属于不完全自由支配权。土地用途就是指以一定形式利用土地,但也不是土地的所有用途都由政府管制。一般来说,保持现有土地利用状态的行使权是自由的,而改变现有土地利用状态的行使权必然受到限制。那么,政府的用途管制仅仅针对改变土地利用现状的行为,影响着改变现状所能获得的某种预期收入。土地权人或矿山企业具有改变土地利用现状的权利,但实施改变行为时必须经过管制者的许可,未经许可任何人不得擅自改变。这意味着,改变土地现状的利用权是土地使用权派生的权利,既可以独立于使用权存在又由土地使用权人行使;在行使前和行使过程中,必须置于政府的公共管制之下。改变土地现状的利用权独立,是置于公共管制的前提下,否则可能将土地使用权也列入管制范围而无法准确界定管制

对象。有一种倾向认为,“土地的具体用途类型原则上应当被包含于土地所有权或用益物权的权利之内,并当然地被作为土地所有权或用益物权的一项内容来看待,而不具有独立的讨论意义”。^[9]这种用途被“包含”于物权的关系,在于未能区别静态归属权与动态行使权。对土地使用权的动态行使未能独立出来,是导致政府与市场职能混淆的关键因素。

改变土地现状的利用权,在许多国家被称为土地发展权,具体到矿业用地方面可属于土地开发权。土地发展权,是指在土地深度利用、用途转变等方面具有获利机会的权利;是一种从土地物权中延伸出来的而可以单独处分的产权,包括土地改变功能的利用、土地提高集约度的使用等;既可以由土地物权人独立支配,也可以由土地物权人与不拥有土地物权的其他人共同支配。在土地利用方面通过改变原利用状态而获得预期收益的再发展权利,最早起源于英国,英国在1947年的《城乡规划法》中,将改变土地使用性质或提高土地使用强度而产生的权益确认为“土地发展权”。“在英国,虽然土地实际归私人所有,但也只能按土地的原有用途使用土地,变更土地用途的权利即土地发展权。”^[10]一般是根据国家土地利用总体规划对土地用途管制而产生土地发展权,也从市场交易中获取土地发展权,即以私人购买形式获得土地发展权。土地发展权产生于土地物权并受国家的严格限制,不受限制的土地利用,就无所谓土地发展权。^[11]

三、实施农村矿业用地用途管制的路径

管制是针对私人行为的公共行政政策,是由行政机构执行的间接改变供需决策或直接干预市场配置机制的特殊行为。“什么是土地的用途管制?简单地讲,它是依据土地的利用规划所实行的一种行政和法律型的管理。不论是谁的土地,都必须按照土地的规划来利用,不以土地所有者的意志为转移。”^[12]矿业用地用途管制,由政府依规划的宏观控制和市场准入的直接管制相结合而构成管制体系。

(一) 以土地规划的宏观控制实施用途管制

规划是人类社会发展中解决未来发展的基本

手段和宏观控制,是为了实现一定目标而对未来资源配置、未来市场行为等进行超前性的调控和安排。农村矿业用地用途管制,需要土地利用规划与矿产开发的衔接。

1. 以土地利用规划明确矿业用地

土地利用规划,通过对人们利用土地的行为作出相关的约束,以实现协调土地供给与需求、合理组织和优化土地利用结构布局的宏观战略目标。其重心是对土地发展权的分配和认可,通常在土地利用规划的制订和实施过程中对土地发展权进行配置、调整和弥补等,落实和安排好相关的土地发展权。区域内特定土地是规划为基本农田、其他农业用地还是规划为建设用地,或者将农业用地改为建设用地,这些都是对土地发展权的分配和安排。“土地利用规划的科学性和合理性决定了土地发展权分配的科学性和合理性。只有科学和合理的土地利用规划,才有公平和效益并重的土地发展权。”^[13]

土地利用规划是最严格的土地管理手段,是指导城乡建设用地的纲领性文件。土地用途管制属于土地利用规划中体现规划基本目标的内容,“土地规划及其年度计划是土地用途管制实施的主要手段。”^[14]在土地利用总体规划与年度计划中,通常以新增建设用地配额的指令性形式明确一定区域内在一定时期里的各类用地的计划分配,并根据分类和分级的层次性逐级下达到各地,用以规范、指导以及约束全国各地社会与经济发展过程中土地的开发利用行为。规划以及计划的宏观配置方式能够综合考虑市场经济中各产业、各区域之间的均衡发展,控制建设用地总量及扩张规模。

对矿业用地市场的宏观调控,主要是通过土地利用总体规划和专项规划的制订与执行,实现对建设用地的控制管理。创新农村集体土地直接进入市场并与国有土地同权同价时,则相应改变我国土地利用规划的城乡二元结构,合理编制城乡统一的土地利用规划,通过专项规划明确农村建设用地的项目、范围和区域等,将农村土地规划落实到了乡镇、村社层面,并以专项规划指导农村各项建设的布局,致使乡村建设用地处于有序状态。^[15]目前面临的新任务,是将分类专项规划分别与行业规划衔接。对于矿业用地而言,必须改

变农村土地利用规划与矿产开发规划中关于矿业用地的专项规划脱节的局面,让制度安排两者的专项规划相互衔接并形成机制。矿山企业所需的工业广场用地及其附属设施用地等专项矿业用地规划,是矿业开发总体规划的重要组成部分。在矿山行业总体规划编制、审批和执行阶段,应统一和协调好矿产开发总规划与土地利用总规划之间的关系。

2. 以土地发展权交易弥补规划不足

严格的用途管制是典型的命令与控制型管制,同样存在失灵现象。在市场与政府双向失灵时,可以让看不见的手与看得见的手结合,也就是政府借助市场的力量,称之为基于市场的政策工具。在市场经济发达国家的环境管制,鼓励通过市场信号来作出行为决策,其政策工具包括交易许可制度。这一政策工具可引入土地的用途管制;土地发展权的可交易制度。

由于政府宏观管制的信息不对称和有限理性存在,也由于社会和经济发展的诸多不确定性原因,导致土地利用总体规划和专项规划过程中很难对未来建设用地作出准确预测,以至于过程的结果难以满足各区域内产业发展对农村集体土地需求的不断变化。土地转用途的需要与土地规划的严肃性之间冲突,致使一些区域内的行业建设用地指标紧张甚至缺乏,这种现象在农村矿业经济方面更加突出。为有效缓解矿业用地规划的供求矛盾,可以通过农村建设用地的指标存量置换、农村土地整理出来的耕地指标增量折抵等途径解决。重庆、成都等地探索以地票作为交易标的,将本地或其他区域已关闭矿山和砖瓦窑、报废尾矿库、废弃工矿等废弃用地复垦,由当地政府把复垦地以建设用地指标颁发“地票”,地票可以上市场交易。“将购得的地票纳入城市的新增建设用地计划,实现城乡建设用地的远距离、大范围的增减挂钩,缓解紧张的城市建设用地。”^[16]

获取了建设用地指标,还要与山区区内土地用途转换相结合,也就是解决市场交易来的可折抵指标落实的问题。矿山企业需用地可能被国家规划为基本农田,国家明确禁止非农建设占用基本农田,因矿业用地区位的固定性和不可替代性特点又必须占用。在这种情况下,既要完成区域内基本农田保护又必须为区域矿业经济发展腾

出建设用地,只有通过基本农田的专项置换制度解决。将矿业地区一定面积的基本农田调整为待置换区,在其他地区整理农田并调整为规划的基本农田,其他地区新增基本农田与待置换区等面积置换,通过置换实现基本农田外移。这种“土地发展权移转,指土地使用受限制的土地所有者将其土地发展权转让给受让人,受让人支付相应对价后取得土地发展权,对土地进行高于原有区划限制的开发。”^[17]

市场化折抵指标的使用,确保区域内耕地总量动态平衡,促进了土地节约与集约利用,大大减轻了耕地保护压力。有利于促进区域之间资源的合理配置,使土地资源产权由落后或偏远地区向矿业开发地区流动,也促进了资本由矿业开发地区向落后或偏远地区流动。这就在区域之间形成优势互补、分工协作和共同发展的格局。矿业经济区域通过取得矿业用地而保持经济快速发展,落后或偏远地区则因土地整理与复垦费的投入而获取了更多地发展资金和耕地资源。

(二)以市场准入的直接控制实现用途管制

在市场经济条件下,农村集体土地进入直接市场流转,矿山企业能直接从市场获取集体土地,制度创新矿业用地的同时也挑战传统的用途管制。土地利用规划与年度计划对建设用地的明确和认可,只是一种宏观的并不针对特定主体的普遍行为。为此,还应将规划落实到农村集体土地的实际利用过程。从制度上规范矿山企业只能使用建设用地而不能使用农业用地,是土地利用规划执行的关键。严格的用途管制,在于只有符合规划与年度计划或经合法土地发展权交易的集体建设用地,才能用于矿业开发。政府针对特定主体的具体利用行为进行合法性审查,并依法决定是否准予利用集体土地的许可授权。未经许可不得开发矿山,既能审查土地规划的落实也能阻止农业用地进入矿山建设。政府直接干预到田间、车间以及矿井的强制性审查批准行为,属于行政许可性质的直接管制。

土地用途管制的合法性审查,需要明确管制的环节或管制的时间点。学术界主张将直接管制放在土地使用权上市交易之前,审查符合规划的集体土地才允许上市交易。认为“集体建设用地流转入市,必须进行条件审查和交易许可管制。

凡是符合土地利用规划、用地性质合法、用地手续齐全、不存在权属争议的集体建设用地,才能经交易许可后依法流转”^[18]。这种用途管制环节或时间点的界定,将会因为政府管制取代市场决定作用而阻止农村集体土地的正当流转。根据政策走向,农村集体性质的建设用地和农业用地均可以自由流转,政府不应该审查市场可流通物;市场上可流通物的交易环节不是对物的利用环节,其交易过程并不损害土地用途管制的目的,政府没必要审查无碍管制目标的市场行为。

这样看来,需要从制度上区别农村集体土地物权的交易与土地发展权的限制,前者是静态归属物权的变更,属于“要素市场”的自由行为;后者是动态的发展利用权,属于“产业市场”的受管制对象。土地要素与产业行为分别属于不同市场,但又有牵连关系,矿山企业从要素市场获取土地的目的是为了用于矿业开发的产业市场。从要素市场出来的目的是为了能够进入产业市场,那么,将市场准入的门槛设在产业市场的入口处,法定矿业市场必须经过特许授权才能进入。矿山土地用途管制,主要通过政府及其职能部门对矿业开发市场的准入制来达到目的。这意味着矿山产业市场的入口是政府的管制环节,政府及其职能部门守在矿业开发市场入口,对于矿山企业进入矿业开发市场的矿业用地进行审查,凡符合规划或法定土地发展权交易者批准进入市场,进行矿业用地登记并发给矿业用地许可证。未经矿业用地许可的,任何人不得使用农村集体土地开发矿产。政府根据土地利用规划的用地指标或农地转用事项进行严格审查,市场根据价格信号决定土地使用权的流向,这种限制与自由的关系明确了政府与市场相互之间的分工,也明确了政府关于用途管制的对象和环节。

四、完善农村矿业用地用途管制的法律

农村土地用途管制的特点:一方面是具有法定性。法无明确规定不得管制,管制机关的职权与职责都是由法律明确规定的,土地利用总体规划和计划确定土地利用的程序、内容、形式及其责任等依法行使,土地权人以及矿山企业的行为应当受到限制的义务也只能由法律范围内。另一方

面是具有强制性。规划具有法定的约束力和执行力,任何单位和个人都必须按照土地利用规划的用途使用土地,违反规定用途使用土地的违法行为必然要受到相应的法律惩罚;土地用途管制则是行政机关与相对人之间不平等主体之间的单向性行政管理关系,属公权力职能强制履行的范畴。这些特点表明,用途管制以传统的命令和控制为主要形式,必须依赖法制的力量。

目前,我国土地利用规划以及矿业规划有关集体土地用途管制的法律规定不足,诸多方面根本没有明确规定。土地用途管制部门制定的规章,法律效力较低,对违反管制的行为缺乏查处和惩罚的法律执行力。用途管制的法制化发展,是发达国家的基本做法,多数国家都有相应的法律体系和法律制度,我们应当借鉴发达国家关于用途管制的成功经验。综合平衡经济利益的土地利用规划和矿业规划,赋予法律的权威和效力。根据用途管制的特点和发展趋势要求,从法律制度的层面,明确相关规划制定的程序、地位及执行力;明确用途管制的法律性质、法律效力、权威性和强制性;明确土地权人以及矿山企业行使土地发展权所应承担的义务内容;明确政府管制机构及其成员的管制职责、职权等,给权力明确边界。

在法律形式方面,还应构建农村集体土地用途管制的法律体系。在《物权法》中,可以明确规定土地发展权的概念、性质及其归属地位,明确土地发展权的权利和义务;又要区别在义务的负责方面为政府管制留出接口,规定权利主体必须承担接受政府管制的义务。在《土地管理法》中,确立土地发展权的地位、交易及其管理制度,限制土地发展权的自由行使;完善农村土地利用规划制度,具体规定规划的制定、审批、实施和调整等;将农村土地用途管制的原则性规定进一步扩展,使该方面的规定具有可操作性;建立农村建设用地许可制度,包括土地产权登记、土地开发登记等内容。在《土地承包经营法》中,明确土地所有者与承包经营者在土地流转、土地用途管制中的关系,规定农村建设用地主体的权利、义务及其农地转用途的收益分配。

进一步修改《矿产资源法》,新设专章规定矿业用地制度,其中,包括矿山企业获取集体土地的方式、对集体土地利用的保护、矿山退出时的土地

复垦等。《矿产资源法》应考虑从两个方面规定集体土地用途管制制度:市场准入制和法律责任。一是严格的市场准入制度。矿业开发市场禁止擅自进入,必须经过特别许可授权才能进入。在矿山安全、矿业环境保护和矿业用地方面,分别实行许可制度。对于矿业用地许可,主要目标是用途管制的制度安排,规定农村矿山可直接使用集体性质的土地,但必须符合规划和计划指标或者依法转用途的建设用地。二是严格的法律责任。让使用农村集体土地在违反用途管制时所承担的成本大于守法成本,才能保障农村用地秩序和阻止“地下”租赁农业用地的违法行为。当前,由于缺乏相应法律责任的制度设置,一些擅自改变土地用途的行为得不到相应惩处,在一定程度上放纵违法。总体上来说,《矿产资源法》还应与《土地管理法》衔接,共同构建合理的惩治违反用途管制的法律责任体系。

五、结语

应当尽可能赋予、放开和返还给矿山企业尤其是农民更多的权利,可以说,他们的权利大,就是行为的范围宽、可选择的自由多,就能获取更多的收益。但是,经济自由即行为范围的扩大,在每个时期总有个边界。这是因为,社会中一些人的自由增加,可能损害他人的自由和权利。因此,不可能是无边界的自由。由市场起决定作用的自由与由政府进行干预的限制,两者之间就是边界;边界的两个区间按权利结构划分,权利是谁的静态归属权和以什么形式行使权利的动态行使权;静态归属权是自由的而尽可能放开、赋予和返还,对归属权动态行使应进行不同程度的限制,任何人不得任意行使。

十八届三中全会关于建立城乡统一的建设用地市场的政策上升为法律,前提和关键是全面探索农村集体土地用途管制理论。农村集体性质的土地直接进入市场流转,政府必须施行严格的土地用途管制。这就表明,在政府转变职能、下放审批权以及将权力关进笼子的趋势下,应更加重视、提高政府的管制能力和水平。农村集体土地进入市场流转,市场配置的决定作用与政府管制的强制功能相互结合、分工明确。市场交易与市场的政府管制构成资源配置的两种不可替代的方法,

但政府仅仅在市场失灵时才是管制的理由。

农村土地的政府管制措施,实质上就是一种收入的再分配,允许农地转用的收益是管制的效果,被法定为基本农田者不能享有相应的土地发展权。政府界定土地发展权,限制了地权人或者矿山企业以利益最大化方式使用土地的自由。政府实施严格的用途管制将创造经济利益,寻租者则投入非生产性成本竞相追逐,寻租行为的产生便不可避免。因此,社会管制的俘获理论显得重要。

对受管制市场的研究必须从市场规则入手,站在法学与经济学的接壤之处进行分析,则能更好地描述特殊的管制制度的效果。

【参考文献】

- [1] 白晓东.矿业用地方式可以多样[J].中国土地,2010(7):47-48.
- [2] 郑学忠,郭春颖,张昭.矿业用地管理与改革探析[J].中国矿业,2013(11):16-21.
- [3] 王景新.农村土地的“用途管制”与制度创新[J].人民论坛,2011(3):25-26.
- [4] 康纪田.依物权结构原理对权力社会化的诠释[J].现代经济探讨,2011(6):78-83.
- [5] 伯特尼,等.环境保护的公共政策[M].上海:上海人民出版社,2004:16.
- [6] 高波,张鹏.基于粮食安全的耕地保护补偿:土地发

展权交易的视角[J].学习与探索,2014(10):96-102.

- [7] 李永忠.中国企业社会责任探究:公民社会视阈[J].学术交流,2011(2):58-62.
- [8] 谭术魁,张孜仪.寻租行为在土地用途管制中的衍生路径及抑制[J].中国土地科学,2012(5):76-81.
- [9] 黄忠.地票交易的地役权属性论[J].法学,2013(6):15-25.
- [10] 唐黎标.英、美、法三国土地发展权制度启示录[J].上海农村经济,2012(12):40-42.
- [11] 陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012(4):99-113.
- [12] 陈锡文.土地产权和用途管制须平衡[J].中国合作经济,2014(2):04.
- [13] 严金明,刘杰.关于土地利用规划本质、功能和战略导向的思考[J].中国土地科学,2012(2):4-10.
- [14] 王成艳,靳相木.土地用途管制实施机制市场取向改革初探[J].国土资源情报,2009(2):48-53.
- [15] 孙琳蓉,李伟.于建立城乡统一土地市场的思考[J].国土资源情报,2013(1):57-60.
- [16] 陈燕.城乡建设用地市场一体化的突破点及模式选择[J].福建论坛,2012(12):31-36.
- [17] 马韶青.地发展权的国际实践及其启示[J].河北法学,2012(7):77-85.
- [18] 王小映.平等是首要原则[J].中国土地,2009(4):32-35.

(责任编辑:朱德东)

Analysis of Mining Land Use Management in Rural Areas

KANG Ji-tian, LIU Wei-chang

(Loudi Administration School, Hunan Loudi 417000, China)

Abstract: The mining companies with system innovation can directly get rural collective land, the management of the land use is the key to maintaining grain safety and public interests, Land has economic and social properties, rural farmland can obtain excessive value-added benefits after its use transfer, and the limitations of the market economy are the playing of land economic properties but suppressing its social attributes. Market failure is due to government control position, and the government makes up the insufficiency of the market through the strict control in land use. Land development rights are social relation between different persons caused by the relation between a person and land, and the socialization of the right execution requires that the main body of land development right takes socialized obligation. Land development rights are allocated by overall plan of land use and annual land use plan, a government examines the validity of mining land via mining market access system and the mandated land use management depends on legal restriction and legal execution.

Key words: mining land; collective land; land use control; land development rights