

土地管理视域下土地管理权配置的法理重构与治理转型研究

何东

湖北省地质局第二地质大队，湖北恩施，445000；

摘要：土地作为核心生产资料与社会公共资源，其管理权的科学配置是保障土地资源高效利用、维护社会公平正义的关键。在新时代土地管理体制深化改革深化的背景下，传统土地管理权配置存在的权责边界模糊、配置逻辑失衡、治理机制单一等问题日益凸显。本文从法理层面出发，剖析土地管理权配置的理论根基，指出当前配置模式存在的法理缺陷与实践困境，进而提出以权责法定、比例适度、协同高效为核心的法理重构路径，并结合治理现代化要求，探索土地管理从行政主导向多元协同的治理转型路径，为完善我国土地管理体制、提升土地治理效能提供理论支撑与实践参考。

关键词：土地管理；管理权配置；法理重构；治理转型；多元协同

DOI：10.64216/3104-9664.25.03.055

引言

土地是人类生存与发展的物质基础，土地管理事关国家粮食安全、生态安全、社会稳定与经济高质量发展。随着我国城镇化进程的加速推进与乡村振兴战略的深入实施，土地资源的稀缺性与需求的多元性之间的矛盾愈发突出，对土地管理权的科学配置提出了更高要求。土地管理权作为公权力的重要组成部分，其配置的合理性直接决定土地管理的效率与效果。然而，我国现行土地管理权配置体系源于计划经济向市场经济转型的历史进程，形成了以行政层级划分为核心的配置模式，在实践中逐渐暴露出权责交叉、监管缺位、决策僵化等问题，不仅制约了土地资源的优化配置，也引发了一系列社会矛盾。

1 土地管理权配置的法理基础与核心内涵

1.1 法理基础：公共利益与权利保障的二元契合

土地管理权的合法性根源在于公共利益的维护。根据社会契约理论，公民让渡部分权利形成公权力，政府作为公权力的行使主体，其土地管理权的核心使命在于实现土地资源的公共价值，保障社会整体利益。土地资源具有稀缺性与公共性双重属性，决定了土地管理权必须以公共利益为导向，对土地利用行为进行规范与调控，避免私人利益对公共利益的侵蚀。同时，土地管理权的行使必须遵循权利保障原则。我国《宪法》明确规定公民的合法财产权不受侵犯，土地管理权的配置与行使不得随意侵害土地所有权人、使用权人的合法权益，需在公共利益与私人权利之间寻求平衡。

1.2 核心内涵：权责划分与权力运行的有机统一

土地管理权配置并非简单的权力分割，而是涵盖权责划分、权力运行、监督保障等多个维度的系统工程。从主体维度看，土地管理权涉及中央与地方政府、政府部门之间、政府与市场主体、社会主体之间的多元权力关系，核心是明确不同主体的权责边界，形成各尽其责、协同高效的权力格局。从内容维度看，土地管理权包括规划审批权、征收征用权、监督管理权、纠纷裁决权等多项权能，配置过程中需根据不同权能的属性与功能，合理分配至相应主体，确保权力行使的专业性与有效性。

2 我国土地管理权配置的现状、问题与法理缺陷

2.1 现状：行政主导下的层级化配置模式

我国现行土地管理权配置以行政层级划分为核心，形成了中央统一领导、地方分级负责的管理体制。中央政府承担土地宏观调控、规划制定、制度设计等职责，负责保障全国土地资源的整体合理利用与国家重大利益实现；地方政府（省、市、县、乡）则承担具体的土地管理执行职责，包括土地征收、出让、登记、监督检查等。在部门分工上，土地管理权主要由自然资源主管部门负责，同时涉及农业农村、生态环境、住建等多个部门，形成了多部门协同管理的格局。

随着土地管理体制改革的推进，我国逐步完善了土地管理权配置的制度体系，先后出台《土地管理法》《城乡规划法》等法律法规，明确了各级政府与部门的土地管理职责；推行了放管服改革，下放部分土地审批权限，

提升管理效率；建立了土地督察制度，强化中央对地方土地管理的监督。然而，总体来看，行政主导的层级化配置模式并未发生根本改变，市场与社会力量在土地管理中的参与度仍然较低。

2.2 实践问题：权责失衡与治理低效

(1) 中央与地方权责边界模糊。中央政府承担宏观管理职责，但对地方具体土地管理行为的监管存在滞后性；地方政府拥有较大的土地管理执行权，但在落实中央宏观调控政策时，往往受地方经济利益驱动，存在政策执行偏差、违规用地等问题。例如，部分地方政府为推动城镇化进程，过度征收农村集体土地，忽视农民合法权益保障，导致土地征收纠纷频发。

(2) 部门间权责交叉与监管缺位并存。土地管理权分散在多个部门，部门之间缺乏有效的协同机制，导致出现多头管理重复执法现象；同时，对于一些跨部门的土地管理问题，又存在监管真空，如土地生态保护与土地开发利用之间的协调问题，往往因部门职责划分不明确而难以有效解决。

(3) 市场与社会主体参与不足。当前土地管理权配置过度依赖行政权力，市场在土地资源配置中的决定性作用未能充分发挥，土地出让、流转等环节存在行政干预过多的问题；社会主体（如农民、社会组织）在土地管理决策、监督等环节的参与渠道有限，话语权较弱，导致土地管理政策难以充分反映群众需求，政策执行的阻力较大。

(4) 权力运行不规范与监督机制不完善。部分土地管理权能的行使缺乏明确的程序规范，如土地征收审批程序繁琐但执行过程随意；监督机制以行政内部监督为主，外部监督（如司法监督、社会监督）作用发挥不充分，对土地管理权滥用的制约力不足，导致土地腐败问题时有发生。

2.3 法理缺陷：配置逻辑与法治精神的背离

权责法定原则落实不到位。部分土地管理权能的设定缺乏明确的法律依据，或法律对权责的规定过于模糊，导致权力行使的随意性较大。例如，《土地管理法》对地方政府的土地征收权限规定较为原则，未明确具体的审批标准与程序要求，为地方政府违规征收土地提供了空间。

比例原则适用缺失。在土地管理权配置与行使过程中，往往过度强调公共利益的优先性，忽视对私人权利的保障，未能实现公共利益与私人权利的均衡。例如，

在土地征收过程中，部分地方政府过度扩大公共利益的范围，对被征地农民的补偿标准过低，违反了比例原则的要求。

程序正义价值被忽视。土地管理权运行程序缺乏系统性设计，公众参与、信息公开等程序机制不完善，导致土地管理决策与执行过程的透明度较低，难以保障公民的知情权、参与权与监督权。程序正义的缺失不仅影响土地管理的公信力，也容易引发社会矛盾。

3 土地管理权配置的法理重构路径

3.1 确立核心原则：权责法定、比例适度、协同高效

坚守权责法定原则。通过完善土地管理法律法规体系，明确各级政府、各部门的土地管理权责范围，实现权力设定、分配与行使的法治化。细化土地规划审批、征收征用、监督管理等权能的法律规定，明确权力行使的条件、程序与责任，避免权力滥用。同时，建立权责清单制度，将土地管理权责以清单形式向社会公开，接受社会监督。

贯彻比例适度原则。在土地管理权配置过程中，充分考量公共利益与私人权利的平衡，确保权力行使的手段与目的之间具有合理性。在土地征收、规划调整等涉及私人权益的土地管理行为中，严格界定公共利益的范围，对私人权益造成损害的，依法给予合理补偿；优化权力配置结构，避免权力过度集中或分散，提升权力行使的效率。

坚持协同高效原则。打破行政层级与部门壁垒，构建中央与地方、部门之间、政府与市场、社会协同联动的土地管理权配置格局。明确不同主体的权责定位，强化主体之间的沟通协调与协作配合，避免权责交叉与监管缺位，提升土地管理的整体效能。

3.2 优化权责配置：厘清边界与合理分权

理顺中央与地方权责关系。中央政府应强化土地宏观调控、全国性土地规划制定、重大土地政策出台等宏观管理职责，减少对地方具体土地管理事务的干预；地方政府应聚焦土地管理执行职责，严格落实中央政策要求，保障本区域土地资源的合理利用与群众合法权益。建立中央与地方土地管理权责划分的法律机制，明确中央对地方的监督考核标准，确保地方政府依法履行土地管理职责。

规范部门间权责划分。按照职能清晰、权责统一、分工合理的原则，整合分散在各部门的土地管理权能，

明确自然资源主管部门的主导职责，强化其统筹协调功能；明确农业农村、生态环境、住建等部门的协同职责，建立部门间信息共享、联合执法、纠纷协调等协同机制，解决多头管理与监管真空问题。

引入市场与社会力量参与权。充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，减少行政干预，完善土地出让、流转等市场化机制，提升土地资源配置效率；拓宽社会主体参与土地管理的渠道，建立公众参与、专家论证、社会监督等机制，保障公民、社会组织在土地规划、征收、监督等环节的知情权与参与权，提升土地管理的民主性与科学性。

3.3 完善权力运行：强化程序正义与监督保障

构建规范化的权力运行程序。完善土地管理决策程序，对重大土地规划、征收项目等实行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等程序；规范土地管理执行程序，明确土地审批、征收、登记等环节的操作标准与时限要求；健全土地管理信息公开制度，及时公开土地规划、征收补偿、出让交易等信息，保障公众的知情权与监督权。

建立多元化的监督保障机制。强化行政内部监督，完善土地督察制度，提升中央对地方土地管理的监督效能；加强司法监督，保障公民、法人和其他组织对土地管理违法行为的诉讼权利，通过行政诉讼、公益诉讼等方式制约土地管理权滥用；畅通社会监督渠道，鼓励公众、媒体对土地管理行为进行监督，建立举报奖励与保护机制，提升社会监督的有效性。

4 基于法理重构的土地治理转型方向

4.1 治理理念转型：从行政主导到多元协同

传统土地治理以行政权力为核心，强调政府的单向管理与控制。随着法理重构的推进，土地治理理念应实现从行政主导到多元协同的转型，充分发挥政府、市场、社会三方主体的作用。政府应转变职能，从全能管理者向有限管理者服务提供者转变，重点承担宏观调控、制度保障、监督管理等职责；市场应在土地资源配置中发挥决定性作用，通过价格机制、竞争机制实现土地资源的优化配置；社会主体应积极参与土地治理，通过公众参与、社会监督等方式提升土地治理的民主性与科学性，形成政府引导、市场驱动、社会参与的多元协同治理格局。

4.2 治理机制转型：从单一管控到系统治理

传统土地治理机制以行政管控为核心，缺乏系统性与协同性。基于法理重构的土地治理机制应实现从单一管控到系统治理的转型，构建涵盖决策、执行、监督、纠纷解决等多个环节的全链条治理机制。在决策环节，建立多元主体参与的协同决策机制，确保决策的科学性与民主性；在执行环节，完善部门协同与上下联动机制，提升执行效率；在监督环节，构建内外结合的多元监督机制，保障权力规范运行；在纠纷解决环节，建立多元化的纠纷解决机制，整合行政裁决、调解、仲裁、诉讼等多种方式，及时有效化解土地纠纷，维护社会稳定。

4.3 治理手段转型：从传统行政到智慧治理

随着信息技术的快速发展，土地治理手段应实现从传统行政到智慧治理的转型，提升土地管理的智能化与精准化水平。依托大数据、人工智能、遥感测绘等信息技术，建立全国统一的土地管理信息平台，实现土地资源数据的整合与共享，为土地规划、审批、监督等提供数据支撑；推行互联网+政务服务，优化土地管理审批流程，提升服务效率与群众满意度；利用信息技术构建土地动态监测系统，实现对土地利用行为的实时监管，及时发现并制止违法用地行为，提升土地治理的精准性与有效性。

5 结论

土地管理权的科学配置是提升土地管理效能、实现土地治理现代化的核心环节。当前我国土地管理权配置存在的权责边界模糊、配置逻辑失衡、治理机制单一等问题，根源在于其法理基础的不完善与治理理念的滞后。因此，必须从法理层面进行重构，确立权责法定、比例适度、协同高效的核心原则，通过理顺中央与地方、部门之间、政府与市场社会的权责关系，完善权力运行程序与监督保障机制，为土地管理权配置提供坚实的法理支撑。

参考文献

- [1]王丽华. 中国农村土地制度变迁的新政治经济学分析[J]. 辽宁大学, 2012.
- [2]吴一洲. 转型背景下城市土地资源利用的空间重构效应[D]. 浙江大学, 2011.
- [3]王玉波, 娄成武. 转型期城市土地资源治理中政府角色研究[J]. 华中科技大学学报: 社会科学版, 2010, 24(6): 5.