


粮农组织土地权属研究

9

ISSN 1020-3117

土地权属及行政
管理中的完善治理






粮农组织土地权属研究

9



土地权属及行政
管理中的完善治理



联合国粮食及农业组织
2008年，罗马

联合国粮农组织 土地权属研究

联合国粮农组织（以下简称“粮农组织”）土地权属研究是关于土地权属这一通常被认为复杂且颇具争议性的主题的简明介绍。特别需要说明的一点，该主题与粮食安全、缓解贫困以及农村发展密切相关。研究不是寻求详尽，而旨在反映粮农组织及其众多国际合作伙伴在土地权属及土地行政管理中某个方面探索出来的“有益的实践”。这些研究涵盖多个层面，包括改善土地及其它自然资源的获取途径和增加权属安全等。研究中强调了土地权属对农村发展、性别问题与土地取得的作用，提出了~通过租赁方式改善土地的获取途径、农村财产税收体制、土地整理、暴力冲突后土地取得与土地管理，以及土地权属及行政管理中的完善治理。

若要了解更多有关土地权属研究和粮农组织在土地权属方面开展工作信息，可查询：

http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_en.htm

http://www.fao.org/sd/IN1_en.htm

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

ISBN 978-92-5-505753-3

版权所有。为教育和非商业目的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函：

Chief
Electronic Publishing Policy and Support Branch
Communication Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
或以电子函件致：
copyright@fao.org

© 粮农组织 2008年

鸣谢

指南由 Richard Grover, Mika-Petteri Törhönen, David Palmer 和 Paul Munro-Faure 撰写。

审查小组: Helen Andreasson, Danilo Antonio, Clarissa Augustinus, Brett Ballard, Theo van Banning, Keith Bell, Lorenzo Cotula, Noha El Mikawy, Bjørn Førde, Szilard Fricska, Andreas Gläsel, Åsa Jonsson, Detlev Kuchar, Christiaan Lemmen, Tomas Lindemann, Fernando Medina Rosales, Elisa Morgera, Victor Mosoti, Eric Patrick, Heidi Pihlatie, Anu Saxén, Pekka Seppälä, Victoria Stanley, Raf Tuts, Paul van der Molen, Babette Wehrmann, Alexandra Wilde, Wael Zakout 和 Willi Zimmermann。

本指南为粮农组织土地权属常规计划的一部分, 得到芬兰项目 (GCP/GLO/164/FIN) 资金的支持。所有工作是与世界银行土地政策与管理专题小组紧密合作完成的。

参与土地权属与行政管理中的完善治理工作的还有 Dubravka Bojic Bultrini, Daniel Bradley, Tea Dabrundashvili, Katja Dells, Vladimir Evtimov, Anna Georgieva, Christian Gräfen, Paolo Groppo, Roslyn Hees, Adriana Herrera, Kasim Kasanga, Romualdas Kasperavicius, Annette Landvogt, Harold Liversage, Worth MacMurray, Thomas McInerney, Paul Mathieu, Donal O'Leary, Robin Palmer, Pamela Pozarny, Francisco Proenza, Mechthild Rüniger, George Sarpong, Michael Taylor, Paola Termine, Alacevich Tommaso, Richard Trenchard 和 Arbind Tuladhar。

前言	vii
1. 引言	1
2. 什么是土地权属及行政管理中的完善治理?	5
治理的概念	5
什么是完善治理?	6
土地权属及行政管理中的完善治理	8
3. 土地权属与行政管理中不当治理的后果	13
不当治理的根源	13
不当治理的症状	15
不当治理的影响	16
4. 土地行政管理中实施完善治理原则的经验	21
土地登记	21
国有土地管理	24
财产征税与土地评估	27
私有化与偿还	30
土地利用规划	31
专业服务	33
传统土地和权属的管理	35
项目设计与实施	37
5. 提高土地权属及行政管理治理的实用措施	41
引入透明框架	42
设立服务标准	43
改善系统与流程	46
能力建设	47
安全财政	48
制定人力资源政策	50

建立独立审计	52
有效利用信息通讯技术	53
支持专业机构	54
强化传统机构	55
6. 提高土地权属及行政管理治理的实用措施	57

前言

本书是粮农组织土地及水利司土地权属与管理处出版的“土地权属研究系列丛书”的一部分。土地权属安排是粮食安全与农村可持续发展的关键所在。平等、安全地获取土地（特别是在农村地区）是减少贫困与应对饥饿、提高农业生产力及改善农村条件的关键因素。管理者需要高效的土地权属行政机构，对不同自然资源，在不同时期内、不同条件下，用于不同用途等进行管理。

土地权属及行政管理的不当治理是普遍存在的严重问题，正越发受到关注。这是转型经济的重要特征，反映了以国有资源为主导型的中央计划经济向市场经济转型所面临的挑战。这也是发展中国家经济普遍面临的重要问题，发达国家对此也并不陌生。国际社会对此已采取措施加以改善，主要关注系统和流程的技术改进。自 2005 年以来，在芬兰政府的慷慨支持下，粮农组织一直致力于提高公众对这个问题的认识，与包括世界银行、联合国人居署 (UN-HABITAT) 以及国际测量师协会

(FIG)在内的合作伙伴一起，共同发行指南及其它政策材料。

本书旨在帮助致力于改善土地管理制度的人，包括在原有土地管理机构的行业人士及其合作伙伴。与丛书中的其它书籍一样，本书并不寻求详尽，而旨在反映粮农组织及其众多国际合作伙伴在土地权属及土地行政管理中某个方面探索出来的“有益的实践”。粮农组织土地权属及管理处愿与更广大的读者群继续合作。

Paul Munro-Faure
粮农组织土地权属及管理处处长

1. 引言

- 1.1 本指南是为土地行政管理人员和所有对土地、土地权属及其管理感兴趣的读者撰写的。虽然谈论完善治理对实现发展目标的重要性的著述很多，但论述土地权属管理的完善治理问题的材料相对较少。管理失误对整个社会都会造成不利的后果。相形之下，完善治理则有助于实现经济发展并减轻贫困。完善治理的确很重要。
- 1.2 在绝大多数国家，土地均为首要资源。土地的取得、产权的可靠性以及土地行政管理对发展都具有重要的影响。土地行政管理是高效经济的重要基础设施部分，这就意味着，土地行政管理触及民众生计的各个方面。土地税收实施行政管理在增加公共财政的收入上发挥了重要作用。通过土地登记和地籍系统，提供安全可靠的土地产权，人们可以通过抵押获取贷款。然而，这种正规的土地行政管理制度的建立，常常遭遇失败。在旧的管理习惯（体制）下，土地的配置也无法满足市民的服务要求—尤其在这种配置因转型问题和商业化问题而遭到削弱的情况下就更是如此。
- 1.3 不管是规范（正式）的土地管理中，还是在旧体制下的土地配置，不当治理都意味着穷人的土地权利不能得到保护。这对穷人的影响尤为严重，可能会使其游离在社会的边缘，无法得到法律的保护。不当治理还可能意味着土地得不到合理利用，不能创造财富为社会带来效益。此外，土地行政管理能力的缺失可能会成为制约发展与消除贫困工作的一个重要因素。可见，土地行政管理的完善治理是实现社会完善治理的核心要求之一。
- 1.4 土地行政管理工作薄弱可能是整个政府管理工作问题的一个部分。监管框架混乱不清，管理程序错综复杂，都可能会造成土地管理工作缺乏透明度，权责不分。一些人通过腐败中饱私囊的手法多种多样，其中包括：不行贿就不办理土地登记；任由私人利益集团

侵吞国有土地；高估用于担保欺诈性贷款的资产的价值；以及把合同授予给私下提供回报者，而不是将合同授予给报价在经济上最为合理者。土地行政管理人员在某些工作上享有垄断权。垄断带来了权力，而权力又会被滥用。

1.5 即便土地行政管理人员较为诚实地行事，对他人破坏完善治理的行为，他们也可能坐视不管。在执行本职工作时，土地行政管理人员可能会意识到其它人从事了非法活动，例如非法砍伐树木，侵占森林保护地和国有土地。如果土地行政管理人员放任不管的话，这类活动就会继续延续。对土地行政管理人员提出的警示是，仅仅洁身自好，也是无法做好本职工作的。应当将其掌握的技能为整个社会的利益服务。

1.6 土地行政管理人员能够而且应该认清其责任，并加以认真对待。应当将其具备的技能用于协助解决经济、社会和环境问题，匡复正义。在有关土地问题的各种制度交织不清的情况下，就更应如此。土地问题关乎整个社会，治理有序的土地管理制度能够加强地方机构，从而为管理作出广泛的贡献。银行和金融系统自有其管理问题，例如，为抵押担保目的对财产进行评估时，相关标准、政策和程序需要指明。这些管理问题与土地权属及行政管理工作涉及评估技术问题和抵押权利登记有着密切的联系。土地行政管理人员是土地产权和土地持有者的守护人。作为守护人，他们担当着稳定公共秩序、为繁荣经济提供先决条件的职责。土地行政管理人员将面临抉择，究竟是在不当治理社会中，通过腐败中饱私囊的种种机会中谋取私利，还是成为推动完善治理、经济发展和扶贫工作的一支强有力的力量。

1.7 在本指南中，土地权属是指人与土地的关系，不论这种关系究竟是按照法律还是习惯加以界定。土地行政管理是根据有关土地权属的法规进行实施与应用。其中包括土地登记、土地利用规划、土地整理、土地管理和财产征税。本指南对管理的概念以及土地权属及行政管理中完善治理的内容作了解释。指南还对这些领域中不当治理所造成的后果进行了认真分析。指南中还考虑了如何从总体上、从行政方面、从存在管理问题的某些具体领域中对土地管理加以改进。同时，指南还通过粮农组织与世界银行开展的涉及面很广的实地项目，通过世界一些城市地区相关联的治理工作，从中提取出可以吸取的经验教训，共同治理并打击腐败。本指南主要关注的是法定的土地权利设置和土地行政管理，但又不仅仅局限于此。

1.8 不当治理产生的后果对不同的人群影响各不相同。好的土地管理应当重视那些比较脆弱的群体，找到他们并确保对他们进行保护和改善现状。易受影响的脆弱群体通常包括妇女和儿童、少数民族和土著群体、老年人和残疾人。按照成文法和惯例法的规定，妇女在财产权的持有方面都处于不利地位。她们在维护其权力时可能会受到来自社会文化制裁。因暴力冲突而与家人分开或由于艾滋病/艾滋病和其它疾病而成为孤儿的儿童，可能处于极端脆弱的境地，并且会丧失其继承权。少数民族和少数宗教团体、国内流离失所者和难民都有可能受到歧视。赤贫者通常受教育程度最低，而且经常是文盲，这些人对有关工作程序可能会存在理解上的障碍，而且可能既无政治关系又无资金，无法雇佣所需的专业咨询人员来弄清错综复杂的土地权属状况。本指南论及在这一大背景之下的特殊群体问题，并提出解决问题的途径是做到因地制宜。

- 1.9 在某些特殊条件下，土地权属方面的治理问题将会更加严重。暴力冲突对土地权属及行政管理带来了重大的变革，例如人员的流离失所和土地管理记录的毁坏，而且暴力冲突与资源匮乏、机构薄弱、土地权利设置不明确及缺乏安全保障等长期性问题都有关系。在紧急事件和自然灾害发生以后，或在经过长时期的严重贫困之后，都会存在类似的问题。因此，既需要在这类条件下改进治理工作，也需要有更加稳定的局势。然而在短期内究竟能够做些什么上还存在着分歧。本指南所述原则适用于在困难情况下工作的机构，但也承认，其中某些建议短期内可能无法实施。
- 1.10 土地权属及行政管理方面的治理与其它部门的治理是无法分开的。对于致力于改进全社会治理工作的国家，本指南可能提供最大的帮助。对于一个功能异常的社会，努力提高土地行政管理的标准是改进其治理状况的一种方式。土地行政管理工作的改进将有助于实现社会对民主、法治和人权所持的承诺。

2. 什么是土地权属及行政管理中的完善治理？

- 2.1 土地权属及行政管理的治理工作，其重要性仅在最近才得到明确承认。随着其它部门的治理工作受到日益关注，土地行政管理工作也对此加强了重视。其实，土地行政管理方面的治理观念并不是全新的想法。土地行政管理人员所习惯遵守的职业道德守则，界定了他们对客户和社会所持的谨慎义务。本章对治理这一用语作出解释，认真研究了完善治理的含义，并就土地行政管理中完善治理的具体内容展开了讨论。

治理的概念

- 2.2 治理即为实施管理的过程。它是指如何管理社会，优先任务是协调不同群体的冲突和利益。治理不仅包括政府官方机构而且还包括非官方机构所采取的措施。治理还针对公民参与决策、政府对公民履行承诺以及社会成员的义务等方面制定规则和法律。
- 2.3 主张改进治理工作的人们，对如何界定治理存在着分歧。一种理解是，权威和权力不是专属于政府，而是社会各个机构所共有。这样定义的结果是，在决策方面私营部门和民间团体与政府将共同发挥作用。另一种理解是，治理局限于国家如何为公民提供服务：政府官员和公共机构如何获取并行使权力和权威，以制定公共政策，提供公共产品和服务。
- 2.4 这些分歧对土地权属及行政管理的政策有重大的影响。为实现土地权属及行政管理方面的完善治理，究竟应当推行哪些政策呢？这些政策究竟是以改进国家的工作为目的，还是以力求影响整个社会对待土地的做法？土地所赋有的权利和义务不仅由国家进行管理，一些私人的、集体的和公共的机构都可以对其进行管理。民间团体包括行业协会在制定技术和行为标准方面发挥了重要作用。在农村发展、城市

改造和环境保护等活动中，平衡各种相互冲突的利益、争取利益相关群体为公益目的展开合作，都是土地管理的主要方面。

什么是完善治理?

2.5 在什么情况下治理可称之为“完善治理”?是应该重视治理的结果?还是更应该重视治理的过程，即按规范、合理的程序推进治理?

2.6 防治腐败是完善治理的一个重要方面。但是，完善治理还应该具备可信任度、政治稳定、政府效率、监管质量和法律规定以及腐败控制等特征。完善治理所表现出来的应该是政府的管理有序，具有包容性并达到预期的成果。要落实完善治理的原则，必须保证公平、有效、透明度和可信任度、可持续性、辅助性、公民参与及安全。如果政府不腐败但暴虐，或民主但无能且效率低下，该治理只能称为不当治理。

2.7 **完善治理与人权。**有关完善治理的概念是在人权与基本自由的基础上提出的。完善治理中的某些内容以国际人权法为依据。有关财产方面的特定人权内容对于土地权属和行政管理中的完善治理具有深刻影响。在世界人权宣言、非洲人权和人民权力宪章、美洲人权公约和（欧洲）保护人权和基本自由公约中，均载有对私人财产的保护。由此产生的案例法有助于澄清在以下领域内人权和土地权之间的关系：不公平税收、所有权的剥夺、土地登记、土地利用规划和补偿。考虑到土地的权属及行政管理，可以从合法的、可执行的人权的角度来切实可行地设计完善治理的一些内容。但是，国际法对完善治理的具体内容尚未达成全面共识，只不过某些关键原则已被普遍接受。

2.8 **职业道德和协作治理。**行业人员与客户之间存在着职业道德关系，这种职业道德决定了治理可采用一种不同的方式。这里涉及到的主要有能力、廉政、保密、透明度和可信任度。职业道德守则通常主张对全社会和每个客户都应承担起上述的义务。一些土地管理方面的行业组织专门拟定了有关职业道德守则。要求行业人员对其客户负责任，不能损害客户为自己谋利。

2.9 私营部门利用这些职业道德和面向服务的原则创建了协作治理制度，这些原则也同样可适用于公共部门。这些原则的设定目标是影响社会上每个个体的行为。其根本原因是承认在社会上，那些最有能力窃取所有权人的财产或滥用其权力的人，往往就是那些担任负责职位的人，不论这个人是在为个体户工作，还是为公司工作，或者是为政府工作。换句话说，一个为商业性地产公司工作的人和在一个在国有土地登记和地籍机关的人，在履行服务义务和基本道德方面，不存在任何根本的区别。由此，这些原则决定了完善治理中需要考虑两个重要的方面。首先，要反对看似微不足道的腐败行为，例如，为提供常规性服务的人行贿。再者，行业廉政意味着，当国家被强势集团“俘获”时，土地行政管理人员不应当仅仅是一个沉默的见证人、一个心甘情愿的合作伙伴，更不应该是为重大腐败行为提供方便的人。这些原则之所以对完善治理十分重要，是因为其要求个体的土地行政管理人员担负起各自的责任。

2.10 完善治理的衡量。完善治理并不是绝对的。确实实地，不当治理与完善治理之间有着不可分开的连续性。这表明应该寻找各种办法，衡量一个国家的治理情况，并将其同其它国家加以比较。现在，可以通过一些指标对一个国家内部的治理趋向进行长时期的观察。

2.11 治理的每个不同层面都有大量潜在的指标，如腐败、选举、司法制度的功效和媒体的自由等。治理指数的编制方法通常是，选取确定一系列指标，并将其赋值并加权。这些指标可以量化，如选民投票人数等，也可以是定性的指标如政府清廉度。可以使用基数偏离差值，而不是绝对数值。指标选择得当的话，能够鉴定出因果关系，一些指标的变化可以反映出治理质量的变化。考虑到易受影响的群体，还可以对指标进行修订，例如采用对性别敏感的指标。选择指标的标准包括指标采集的便利性、普遍性、相关性和可信度。广为使用的治理指标中，有世界银行治理指标和企业行为指数、联合国人居署城市治理指数、贝塔斯曼转型中国家排名指数和透明国际政府清廉度指数。指数属于用以比较的工具，特别有益于确定发展趋势。但是，指数有其局限之处，在用其进行解释时应当谨慎行事。在土地行政管理方面，尽管一些主要的指数列入了有关土地管理领域，但是目前还没有特定的有关治理的指数。

2.12 表 1 列举了完善治理的特点。从中可总结出土地权属及行政管理工作中完善治理的特征，以及有利于推进完善治理的一些政策。

在土地权属及行政管理中的完善治理

2.13 最后这一节概述了完善治理的具体内容以及这些想法在土地权属及行政管理方面的含义。完善治理内涵的侧重点不同会产生巨大的政策性影响。土地行政管理制度的设计，如果注重善待穷人，尊重性别差异，就可能对以下方面给予高度重视：即保障承租人和收益人成分的佃农的权利、承认非正式的和传统的财产权，并且倡导

表 1
完善治理的特点

完善治理是：	不当治理是：
1 有效的、高效的和有能力的：拟定政策并通过提供高质量服务而加以有效地执行。	效率低下的和无能的：无法拟定有效政策或高效提供适当质量的服务。
2 有回应的：提供公民希望并且需要的服务。	未回应的：未提供公民希望并需要的服务。
3 合法的：有权势者通过努力凭贡献赢得治理权，经民主程序获得社会的认可，公民若不满意尽可加以更换。	非法的：有权势者未得到社会的认可，也没有通过努力凭贡献赢得治理权，而是以非民主的方式获得权力，并且公民无法剥夺其权力。
4 透明的：公开性。	不透明的：不公开的。
5 一致的，可预见的和公正无私的：经过治理进程来产生的后果是可预见的，符合已公布法律、规则和条例。具有法律补救办法，一旦出现不一致时，有公正无私的司法机关负责执行法律。	不一致的，无法预见的和有偏袒性的：经治理过程产生的结果是无法预见的，未遵循可以识别的规则，偏袒形式的司法机关未提供任何补救办法。
6 勇于承担责任的：通过对询问作出回应，对其行动加以解释并提供如何运作的证据来显示管理能力。	未承担责任的：不对其行动承担责任，未提出显其业绩的证据。不存在可强迫其承担责任的有效的制约与平衡。
7 公平的：公平无私地对待个人和群体，在开放记录和服务方面做到不歧视。	不公平的：其形式方式是不公平和有偏袒的，段有权势的特定群体给予特别照顾，还对其它群体进行性别、族、宗教等歧视。
8 可持续的：平衡兼顾现在和未来各代人的经济、社会与环境需求。	无法持续的：未平衡兼顾未来和现在各代人的需求。
9 在当地作出回应：按照有效率和有成本效益的方式，向公民提供与其最为接近的服务。	未就地作出回应的：在就地提供服务时未考虑到给公民提供便利。
10 参与性：使公民得以充分参与通过缔造共识进行治理的工作，与民间社会保持密切联系，对媒体或言论和结社自由不作限制。	排斥性的：对公民进行排斥，不容许其参与治理，对媒体、言论和结社实施限制。
11 保障安全与稳定：保障生计、免于犯罪和不宽容的自由、免于人类冲突和自然灾害的保障和权利的保障。	不愿意或无法提供保障与稳定：公民无法期望政府提供保障，政府甚至可能就视其缺乏保障的源由。
12 致力于廉政：政府官员勤勉客观地履行职责，同时不索贿，提供独立的咨询意见和判断，并且政府尊重隐私。明确区分政府官员和政治家的私利与政府的事务。	为腐败提供支柱：政府官员在向公民提供其本应有权得到的服务上接受贿赂。政府官员扭曲其决定，特别照顾向其提供回报者，利用机密信息为个人谋利。政府官员和从政者将政府视为谋取个人私利的工具。

在继承权上对性别不作区分。土地行政管理制度的设计，如果以促进经济发展为其目的，就可能对以下方面给予高度重视：财产变卖后重新登记的速度、用于贷款目的的财产收费情况的检索速度和准确性，规划与建筑条例以及土地使用转变程序的明确。这两种不同设计目标的解释并不表示，必须在根除腐败与改进服务回应性和效率这两者之间作出选择。其实，在付出同样的努力情况下，土地行政管理可既对穷人有利，同时又能促进经济发展。相形之下，目标有限的土地行政管理对社会整体发展所作的贡献也同样是有限的。

2.14 实现土地行政管理的完善治理需要有关人员作出坚定的承诺。在变革进程中，如果土地政策沟通得当，并具有法律和机构改革的目标明确，那么将有助于建立这批人的物主身份。表 2 列举了一些体现完善治理价值的范例。

表 2
体现完善治理价值的实例

土地权属和行政管理中的完善治理的价值	体现完善治理价值观的实例	与表1的关系
土地行政管理制度应该是高效、有效和胜任的。	工作准确及时，对提出的查询在一段合理时期内给予答复。工作由胜任者完成。 表现良好受到奖励。效率低下的行业人员受到纪律惩罚或予以解聘。	1
体现价值判断的土地政策应由当选政治家经与具有厉害关系和受到影响的当事人各方协商后核准。	土地利用计划由民主选举产生的政治家经过有效的公众协商之后批准。	2, 3, 10
在保护隐私的前提下，土地信息自由公开。	土地登记信息可自由查询（但以隐私限制为前提） 不动产支付的价格可在土地登记册中查阅 可对土地税收评估实行检查，从而纳税人可以对评估的公正性提出置疑。 在向公众开放的会议上作出关于改变土地使用用途的决定，公民可以对决策者提出争辩。	4

土地权属和行政管理中的完善治理的价值	体现完善治理价值观的实例	与表1的关系
土地法规应可自由查阅，以共同参与和透明的方式起草，字斟句酌，具有针对性和前后一致，并且能够由政府 and 公民加以执行。	公民可将土地纠纷提交独立和公正的司法机关，该机关应酌情拥有技术专家的支持。 法律明确，前后一致，并且被译成当地语言。设有解决纠纷的替代程序，以便可以通过作为替代法院行动的调停和调解解决纠纷。 政府在土地利用规划、土地税收和强行购买等领域的决定，公民可以根据法律条款向法院提出置疑。 公民可对政府实行征税和强行购买时使用的估价值提出置疑。	5
土地管理机构应实行独立审核，并应公布其帐目和执行情况指标。	土地管理机构公布其帐目和关键执行情况指标，接受独立审核。 政府帐目的管理实行应计制。 行业机构将宣传活动和纪律行动划清界线。	6
应毫无歧视地向所有人提供土地管理服务，例如不分性别、种族、宗教、年龄或政治归属。	继承法没有性别歧视。 包括文盲人口在内的所有人都可查阅信息。 少数民族的土地权利受到土地登记的保护。 土著居民的土地权利受到承认。 土地登记的费用是可以负担的起的。 登记不需要昂贵的服务或审查。	7
可持续的土地开发应受到鼓励。	实行防止不可持续开发的条例。	8
应就近向使用者提供土地服务。	土地档案可以使用互联网技术远程查询。 居住在远离登记处的公民可前达服务点。	9
土地登记和法律制度应向拥有宗地合法利益的人提供权利保障。	个人已登记的权力受到法律保护，对抗其它人所主张的权力。 所作记录只能由经授权的官员根据法定程序更改。 如果遭到自然灾害或冲突的损坏，土地登记的后备系统可重建所作记录。	11
土地管理官员的行为应当正直，应当根据官员本人最大限度的职业判断提供独立的咨询。	实行政策、防止和发现腐败行为、内部交易和裙带关系，并对从事这类行为者给予纪律处分或提起诉讼。 从政策上保护“举报者”并为他们提供奖励。 要求官员和政治家们公布潜在的利害冲突，并在这类情况下采取行动加以规避。 政府财产登记入帐。	12

3.土地权属及行政管理中 不当治理的后果

不当治理的根源

3.1 在法律复杂、不一致或过时等情况下，往往会出现不当治理的现象。制度安排不成体系，机构薄弱，法律规定模糊以及司法机关执法不力，这些情况导致形势更加恶化。治理工作的诸多问题中，腐败是一个常见的因素。我们时常可以发现，缺乏激励机制、工资低下以及员工培训机会欠缺是腐败问题产生的核心根源。裙带关系是另一个重要因素；工作岗位往往留给某个种族或宗教群体，或某个政党支持者或受青睐的性别，而不是择优分配。通常，工资低意味着有关官员会优先考虑其它的收入来源。在发生了暴力冲突或紧急事件之后，这些地方的土地机构的行政管理特别低效，治理工作也相对薄弱。在缺乏监管措施加以阻止的情况下，违法违纪现象会迅速蔓延。不当治理往往与两大腐败类型密切相关：即“掠夺国家”和“行政腐败”，每种类型都具有一套特有的行为表现。

3.2 掠夺国家是一种大规模的腐败。它是以非法或不适当的手段将经济资源从国家转移到私人手中。个人、家庭、氏族、集团或商业公司都可能“掠夺”国家。掠夺国家者能够为其自身的利益而主导政府政策的方向。这可以包括法律和条例的通过、民事和刑事法庭的裁决、税收的优惠和海关待遇以及资金的贪污挪用。土地管理可为那些掌权者的利益服务，其方式多种多样，例如：

- 国有土地和公共土地非法转移为拥有控制权者或盟友的私人占有；
- 有关重新分配的政策和法律在实施方面偏袒那些掠夺国家者；
- 操纵银行系统，在担保不足的情况下提供低廉的信贷贷款；
- 优惠的财产税评估和付税豁免
- 随意决定改变土地利用，但根据客观理由无法证明其正确性；
- 对土地被征用者给予不合理的补偿。

在经济权力集中和政治社会利益制衡不力的情况下，最有可能

3.3 发生掠夺国家现象。相反，政治竞争激烈和民间社团活跃可建立起信誉机制，从而限制掠夺国家。活跃的民间社会团体可包括调查和评估的行业机构，这些组织提倡道德和技术标准，对违规者给予纪律处分。公开透明的土地登记体系以及民主和负责任的土地利用规划制度，有助于减少国家掠夺的范围。从其特征来看，掠夺国家是一种隐蔽的制度，因此难以发现或估量。在国家已被掌握权力的官员所掠夺情况下，行政腐败等容易察觉的问题可能实际上并不多见。

3.4 行政腐败涉及个别官员滥用职权，他们利用手中的权力为自己敛财，而不是为其所担任的职责履行公务。与国家掠夺不同之处是，行政腐败并非有组织地为某个集团或个人目的服务。更准确的表达是，大量单个的官员各自为自身利益而工作所导致的后果。行政腐败制度下官员索贿后，为行贿者避免或加快行政程序而提供便捷之利。行政管理的混乱和程序不明确，索贿官员们则有机可乘。例如，土地登记服务中，使用者可能必须支付额外的、非正式的费用才能让官员们处理他们的文件。官员对行贿者给予区别对待。行政腐败的严重性往往被弱化为无关轻重的送礼，但其影响却十分严重。其中，一个意义深远的问题是，行政腐败维持了社会的排斥和不公平性，曲解了发展的重点。而那些没有资源贿赂腐败官员的人被排斥在外；不可避免的结果是穷人遭殃，而且妇女比男子尤其遭难。

3.5 欺诈行为是行政腐败的一个共同特点。官员们可签发虚假的报表、帐单、评估单和职员记录表以换取酬劳。官员们还可能进行勒索，要求个人和商业公司支付报酬以避免骚扰。可能要求付款的情形包括：为申请改变土地利用而提出的作出不合理和不公正的决定，或为了避免所指控的违背建筑条例而遭受任意的罚款。官员们可操纵税收评估以制定有利的评估价格。他们可能提供公共合同以换取私人付款。

不当治理的症状

3.6 当一个国家被某个特定集团掠夺时，国家机器即可能被用于削弱各竞争群体的利益。根据种族、性别、区域、宗教或政治归属不同而成立的团体会遭受不同的歧视。相比之下，其它人则可能在不公平条件下享有裙带关系所带来的利益。这样一来，决策的制定缺乏客观性、透明度、责任感及合法性。插图1中列出了国家掠夺中可能产生的一些行为。插图2中列出了行政腐败的后果所导致的治理工作薄弱的一些特征。插图3中列出了在能力缺乏的制度中不当治理的一些表现。

插文 1

不当治理和国家掠夺

- 机关被当权者控制，目的是利用国家权力达自己个人目的。
- 法院对土地纠纷作出的裁决偏袒当权者，而不论案件的是非曲直。
- 采取行动后不承担任何责任，因为无人追究决策者的责任。如警察局和司法机关等国家机构本应担负责任，但却为掠夺国家的集团利益服务。
- 权势集团通过非法手段强制驱赶和掠夺穷人的土地。
- 使用强行购买方法低价取得个人和集体的土地。然后再重新开发这块土地以获取私利。
- 不遵守土地利用规划原则，重新进行区划，提高当权者拥有土地的价值。
- 国有土地被无偿或低价转让给当权者。
- 通过非正式付款方式，国有土地私有化并转让给第三方。
- 采矿或伐木权被调配给当权者，而不考虑现有惯例或其它权利，也不考虑对环境所产生的影响。

插图 2
不当治理与行政腐败

- **贿赂。**腐败官员索取报酬提供免费服务，规避条例的执行，获得有利的决定，或加速办事程序。这方面的实例包括，进行贿赂以加快办理土地登记，不履行建筑条例规定，以及获得优惠的土地利用规划决定。如果花钱买通官员，违法行为则不会受到惩罚。通过付费可以绕行而不必排队。
- **雇佣“中介”。**为了克服制度中的阻力，使用代理人。代理人给官员们提供好处，让他们为其委托人的利益办事。有时候还使用威胁或讹诈手段。这些代理人从委托人那里收取费用，他们甚至可能与腐败官员串通起来共同敛财，向委托人收取费用。
- **盗窃。**盗窃和出售国家财产以谋取私利。政府承包商可能为私人项目工作，例如利用政府付费的材料和劳力，为官员和政治家们建筑房屋。
- **欺骗。**提供虚假的付款凭证。土地价值被低估以尽量降低税赋，或被高估以支持抵押作假。使用虚假发票，工资单上罗列有名无实的员工。
- **敲诈勒索。**公民们花钱买通官员以防止不利的待遇，例如防止官员们执行不合理的或不一致的条例或税收要求。当低效的行政管理和不清晰的操作成为合法行为的障碍时，企业可能受到威胁。一旦有非法行为，企业会被敲诈，必须花钱买通以避免罪行被揭发。
- **任人唯亲和裙带关系。**官方们利用其权势照顾家人、政治同僚和朋友。官员职位通过购买或影响力获得，而不是通过公开竞争聘用。
- **渎职。**官员滥用职位谋取私利。工作中获得的机密信息被用以谋取私利，例如在拟议的政府开发信息公布之前，进行股票或土地的买卖获取利益。还有，工作岗位所供使用的设备，例如公车，常常被用于私人目的。

不当治理所产生的影响

- 3.7 贫穷和社会排它性。不当治理对穷人的影响尤为严重。穷人无钱支付必要的贿赂金以从腐败中获益，或无钱寻求法律保护以捍

插图 3
不当治理与缺乏能力

- **资源缺乏。**治理工作差的原因可能是因为技术资源有限，难以确保完善治理。土地利用的规划工作可能因为缺乏办公室和实地考察的资料而效率低下。可能存在土地权属的非合法化和大量案件积压，因而缺乏足够的力量来应对和处理。
- **合格或有能力的工作人员缺乏。**负责实现完善治理这一管理目标的工作人员可能缺乏资格、技能或经验。不够格的工作人员到处可以找到。有关规定可能没有被译成地方语言，或负责土地管理的人可能还没能掌握当地语言。
- **机构能力缺乏。**尤其是在发生冲突后，土地管理机构可能已被完全摧毁。机构的沉淀、能力及工作氛围丧失了，致使一个良好工作环境散失，治理工作处于薄弱状态。同样地，一个社会很可能失去其对公共所有土地的管理能力。
- **疏忽。**疏忽行为是缺乏认真而不是能力的结果。本应当做的事情却没有做实也是疏忽的一种。这里包括了本可以合理预计的前发问题，或支持特定的弱势群体，例如贫穷的妇女，以捍卫其法定的权力。如果疏忽成了惯例，这表明将不可能指望官员们对其行为负责。
- **管理失误。**对行政管理上的失误认识不到或不予纠正。这可能是因为能够发挥作用的上诉机制还不存在。

卫他们对土地的权利。因为缺少文化或其它因素造成的边缘化，他们甚至不知道他们所拥有的权力或不知道如何捍卫这些权力。不当治理可能加剧男女性别之间的不平等，因为贫穷妇女往往文化水平较低，资源非常有限。不当治理还可能促成社会各阶层之间的不平等，因为富人能够有机会为自己增添财富，而穷人则可能丧失其土地和集体财产资源，如集体放牧区和森林。穷人无法支付正式法律服务费用，只有依赖非正式的和司法外的安排，实际上他们是被排除在法律保护的范畴之外。从政治来看，这样的后果可能会很严重，因为穷人积压在胸中的怒气可能会助长暴力的冲突。

- 3.8 对经济发展的限制。**不当治理和腐败会限制发展。这种情况下，不仅增加风险，而且对企业的投资、节约和开创精神的激励作用将降低。激励作用失效后，企业的生产能力也会下降。对国际投资者来说，在一个国家掠夺或行政腐败现象猖獗的国家进行投资，无疑将面临道德方面的挑战，他们的声誉会遭到损坏。更有甚之，在这些治理不当的国家进行投资，公司还将面临的问题就是在它国为谋取公司利益所使用的行贿手段，需要承担公司所属国的法律责任。即使投资者没有做错任何事，也难以说服其本国的股东们、雇员和公众，这些人全都以为公司不使用行贿手段仍然可以在治理不当的国家正常运作。
- 3.9 环境退化。**不当治理会造成环境问题。为免于受到建筑或土地利用规划方面的管制，以及对抽水或开采矿产的管制，人们可能向腐败官员进行行贿。对国有土地包括国家公园在内的管理不力，会造成土地的滥用和退化。这种非法的付款方式或政治影响可以阻挠环境保护方面的条例的执行。不可持续的发展有不同的表现形式，包括非法伐木；非法狩猎；过度抽水；向大气、水流、海洋和土地填埋场中排放污染物；采矿造成的破坏；以及发展的边界朝着生物多样性保护区和国家公园扩展和入侵。工资收入低的官员可能会禁不住诱惑接受非法的收入来补充不足，从而对违法行为视而不见。治理不当还将体现在环保人士因为缺乏资源而无法完成其保护的任任务。例如，野生动物保护的官员可能会受到武装更加精良的偷猎者的威胁。
- 3.10 公共收入减少。**不当治理还意味着用于卫生保健和教育等公共服务的财政支持的减少。人们可能通过各种非法付款方式争取降低付税评估而逃税缴税。为了降低税收负担，以税收为目的的财产评估会被人为地低估。而且，造假的售价可以减少财产交易税的支付。此外，由于会计制度的不完善和缺乏信誉度，导致各种收费项目中可能获得的收益转移到了私人手中。

- 3.11 权属没有保障。**不当治理会降低权属的安全性。非法转让可能造成合法的所有人或占有人丧失其权力。非正式转让和非正式所有权不受法律保护，传统的权属性质所提供的保护会因为受到外部压力而削弱，而且也不可能延伸到新来者。国家掠夺者可能利用土地登记制度加强其对土地的主张权，即使这些土地是通过强行掠夺而取得的。边缘化的群体是可以提供其所拥有的土地权凭证，但是这会受到官员的压制。权属的不安全性对劳动力的供应将产生不利影响，因为一个家庭的成员可能需要呆在家中保护其财产而不是去寻找工作。
- 3.12 土地纠纷。**不当治理会导致纠纷。它为当权者提供了对它人土地或对国家土地提出主张的机会。快速城市化地区土地价格日益飞涨，尤其在土地从农业用途转为住房和商业用途时，这种涨价进一步激发土地上的纠纷。面对不公平的竞争，穷人难以捍卫其权力并可能丧失其生计。在偏远地区发展农业或采矿业，极有可能与当地土著居民发生冲突。那些获得土地的人会阻碍当地群众去获取其生活所需的自然资源。与此同时，治理不当还会阻碍纠纷的解决。激增的诉讼案件可以塞满所有的法庭，而受审理的案件不一定得到有效处理。如何减轻法院的工作负担，为处于困境中的司法机关提供透明性的可供选择的方案，这种解决纠纷的替代机制目前是难得见到的。
- 3.13 薄弱的土地和信贷市场。**在那些正在建立市场经济的国家中，土地登记的交易费高昂时，治理不当导致非法的土地交易。购买一块非正式拥有的地块，买主在确定卖主是否有该宗地块的出售权时，需要支付高昂的费用。治理不当的地方，往往会鼓励人们去寻求贷款，而这种贷款超过借款人收入所能偿还的限度；甚者，这种贷款比该宗土地作为合法的担保物价值还高，而通常出贷人只是按照贷款价值与抵押物价值间的一定比例约定来发放贷款的。非正式的付款方式让借款人对抵押品价值的高估，或开出高估的收入证

明。而这种不准确的估价给银行系统的安全性带来隐患。如果贷款的偿还出现了问题，债权人可能就难以按所预计的价格出售抵押品。这种情况的发生，反过来会威胁到银行对存款客户的偿还能力。信贷市场的缺乏安全保障，直接造成银行增加贷款的利率，从而减缓市场的发展速度。

3.14 负面的社会行为。腐败行为对道德和社会行为产生腐蚀性作用。目睹他人的腐败行为，可能会降低本人的社会责任感和遵纪守法的意愿。宪法规定要对其它群体的财产进行保护，该规定往往可能被忽略或违反。快速变革的社会中，拥有受尊敬地位的人群经不住诱惑而多方寻找机会谋取私利。例如，一个负责收取象征性费用进行分配传统土地使用权的主管官员，可能会开始索要接近土地价值的巨额金钱。所谓的社会规范和价值观，可能会发生改变以适应新的概念即腐败属于正常现象范畴。当别人都不拒绝个人利益的时候，我为什么要这样做？当可以通过花一小笔钱买通官员就可以避税的时候，我为什么还要付税？可见，价值观受到侵蚀将会带来政治上的不稳定。

3.15 滥用强行购买手段。大型基础设施项目(如公路、铁路、管道运输)可能需要从许多土地所有者那里征用土地。如果任何一个土地所有者拒绝出售的话，那么项目将不可能执行。因此，国家出台了为公共目的可以强行征用土地的机制，但同时要求确保土地被征收的人获得补偿。治理不当的地方，无法保证被征地人得到公平或者及时的补偿。有的征地甚至不给补偿；有的则按照虚假的低额或高额的补偿金标准进行赔付；还有的要拖延很长一段毫不必要的时间后才支付补偿金。对于拥有土地使用权的承租人或小佃农，一旦土地被征用，他们一无所获。在腐败盛行的地方，强行购买可能成为自我发财致富的一种强有利工具。通过强行购买这一途径，官员和政治家们利用其掌握的内部情况从原土地所有人手中廉价取得土地，然后再以高价出售。由于国家掠夺的存在，强行购买被用来剥夺反对现行制度者的合法财产。

4. 土地行政管理中完善治理原则的经验

4.1 本章关注土地行政管理的治理改善，具体包括土地登记、国有土地管理、财产征税、私有化和偿还、土地利用规划、行业服务、传统土地管理及项目开发等。尽管土地管理的各个方面因内容不同需采取不同的解决途径，但在改善治理方面却具有些相同的方法。

4.2 防止腐败行之有效的办法包括：编制机构手册，对职员的行为进行规范，明确其角色定位、工作流程和工作预期。制定计划提高职员的认识，使其了解什么行为可以接受、什么行为不可接受。通过职员轮岗，将有过失的职员置于新加入官员的监督之下。将外包和招标视为腐败高风险领域而认真监管。多人决策制等制衡措施有助于防止问题的产生。必要时可进行有效的内部审计和制裁。

4.3 将每个部门转变为“学习型组织”是非常重要的。学习型的机构善于从经验中学习。通过试点项目帮助测试有关概念和程序。并组织培训，将试点中取得最佳成效的实践经验传播至各个机构，那些曾在该机构其它部门经历过变化积累了经验的职员可以担任实践工作的传播人。

土地登记

4.4 土地登记解决方案必须与其所处环境相适宜，尽管如此，仍可洞察趋势和挑战并从中学习。自二十一世纪80年代起，许多发达国家重新调整并更新了土地登记系统，而在此之前这些系统却几十年未变。更近一段时间，越来越多的国家开始引进土地登记系统，有时是作为向市场经济转型的一部分，通常得到捐赠方的支持。提高土地权利的安全性、减少转让成本通常被视为通过鼓励投资和发展

金融市场以刺激经济发展的最为关键的两条方法。主要趋势如下。

- 4.5 **以客户为导向的方法。**在许多发达国家和转型国家中，登记系统已经越来越便宜了。表格变得越来越简单易用。流程更为高效，登记因而更为迅捷。服务时间和地点对于客户更为便利。职员服务意识强、态度谦恭，登记因而也变成更为愉悦的事情。流程越来越透明，人为扭曲越来越无机可乘。
- 4.6 **法律改革。**令人费解、前后矛盾的法律已被结果更为清楚、更为明确的法律所代替。土地法律之间的空白已被填补。法律改革的重点在于，权利的澄清、登记流程与费用、增加透明度、信息准入以及支持对行政决定提出异议的权利等。
- 4.7 **业务运营。**登记系统通过技术改进不断提高效率。该系统财务稳定、透明，在很多情况下通过收费实现自我维持。它们有稳定的多年计划编制流程。重视培训人力资源，鼓励职员爱岗敬业，为他们提供良好的工作环境，从而提供良好的服务。登记部门与其它土地部门合作共同提供服务，共同为客户开发新产品，提供新服务。
- 4.8 **计算机化。**已广泛使用计算机以改善服务质量。起初，计算机仅限于内部使用—提高检索速度、扫描文件入档、地图电子化从而容易更新。后来，计算机技术被用于帮助人们从远程计算机查阅文件（主要是通过互联网），而不用前往土地登记部门。土地记录更易获取，降低了腐败官员非法控制信息存取的能力，从而改善了治理。而最近一段时间，土地转让和抵押等领域引入了电子交易；在这类交易中，所有文件均以电子形式存在，并以电子方式传到登记部门。计算机化有时较为复杂，特别是大型系统。计算机化可以带来利益，但并不是与生俱来。投资时需认真考虑长期是否可行。

- 4.9 **人力资源与外包。**成功的土地行政管理需要有能力、有动力的人员。人力资源政策是系统解决这一问题的良好出发点。非歧视性的就业政策会提升该系统在边缘人群和弱势人群中的合法性。各部门需雇佣专家组，而专家又需不断更新技能。事实证明，要土地登记部门掌握高超的信息技术能力是件勉为其难的事情。这些部门越来越多地将土地管理数据库的开发与管理进行外包。许多国家的地籍测量均由私营部门进行。转型国家的经验表明，私营部门在公共部门的支持下，能有效恢复或建立地籍测量职业。
- 4.10 **单个部门及“一站式服务”。**一些国家已将相关土地管理功能归集在某个部门的管理之下，并已创立了“一站式服务”，允许客户在一个办公地点办好所有事情，无需再跑不同的部门。一站式服务的好处是客户无需逐个部门取文件、签字及付款。此外，由单个部门负责土地管理可减少依法设立但相互重叠的头衔与职责的机会。然而，机构的全面整合并非创建一站式服务的必要条件；所需的是将不同的土地部门放在同一办公场所，并将它们的信息系统互相连接起来。

4.11 “前台/后台”分离。现代土地登记机关通常按照“前台/后台”概念运作，公众接触实际登记流程的机会不多。前台接待客户，那儿有职员帮助客户答疑、收取法定的费用。有关信息材料（如服务、收费及客户权利等）和表格通常摆放在外，由客户自行免费选取而无需索要。在一些文盲率较高的国家，信息材料必须适宜。后台进行交易的处理并存放档案。严格限制客户进入后台，保证职员不受干扰从而提高效率，同时减少了他们向客户索要非法钱财的机会。允许客户预约，这样可避免排长队而浪费时间，且杜绝了官员因帮客户免于排队而索要非法钱财的机会。

4.12 绩效监督。登记部门应监督其效率及效能。监督通常需要关键的利益相关者的参与。交易的准确性、系统所提供的权属安全性、交易处理的耗时情况、交易的成本、系统的财务稳定性、客户对系统的满意度、职员的满意度和精神状态以及与其它机构的合作等领域通常需要一些有代表性的绩效指标来衡量。登记机构也使用投诉箱、热线、假扮客户及客户满意度调查等方法进行外部绩效监督。

国有土地管理

4.13 总的来看，国有土地及其它资产在世界各地均面临管理不力的问题。大家对于国有土地管理不力的后果以及如何改善现状等两方面都认识不足。国有土地通常都倾向于无偿使用，这往往成为腐败行为的焦点所在。国有土地的分配通常不够透明。有可能因“强取豪夺土地”而使国家失去其重要的资产，如通过置疑（即使不是非法的）手段将国有土地转入私人手中。一些非法的土地交换，留给国家的只是劣质财产。登记信息不到位使得真相被隐瞒。一些特殊的利益集团可以获得优惠采伐及采矿权。管理层决策可能受到政治的干涉，强制购买土地可能使用不当而让人中饱私囊。

4.14 很显然，有关国有土地的现状和国家对土地所拥有的权利等信息都很缺乏。国有土地管理的职责往往分散在不同的部委和机构，国有土地的使用或管理标准没有或鲜有明确的政策规定。国有土地应该发挥何种作用，现有政策常常含混不清或互相矛盾。土地管理面临着决策不透明、缺乏问责制以及土地管理水平较低等困难。

4.15 一些国家在改善国有土地治理方面取得了显著的进步。这些进步包括以下几方面。

4.16 生成准确记录。好几个国家已经认识到，准确、全面及实时更新的国有土地及权利的记录是高效管理的基础。国有土地应与其它土地一并登记。国有土地存货记录、登记及地籍系统包括国有土地分类和资产描述（如地块地点、边界及附属的权利）。国家对私有土地通常也具有一些权利，如水气管道及电线的通道权。同等地，个人通常也享有对国有土地的使用权、传统权或资源权。公众可以随时取得土地的记录是有助于加强国有土地的保护。

4.17 责任的鉴定。如果每一块国有土地均有具体部门清楚负责的话，国有土地管理就有了良好基础。可是，不同部委或部门之间也许会责权交叉，需要进一步厘清。好几个国家都选择让监管部门或国有土地管理委员会与托管部门合作。还有些国家将公共土地管理权下放至地方政府。

- 4.18 设定清晰的政策目标。**土地政策日益关注国有土地的管理问题。国家应该明确为什么要拥有土地，是否需要它来实现政策目标。有的情况下，国家对土地的所有权是为了保障国家安全或其它重要的公共利益。另外一些时候，国家有可能出售土地。这是非常微妙的管理问题，因为公共土地经常被错误地出售，让不该获利的人有利可图。国有土地的出售应加以认真管制，履行透明的审批程序，通过一套检查与平衡体系操作执行，确保相关人员不超越权限，以国家利益为重。当国家需要占用土地但并没需要拥有这块土地时，该宗地可出售并回租给政府。因提供公共服务所需但却无投资潜力的土地就属于这种情况。
- 4.19 采用权责发生制。**房屋等长期资产的成本应按照其使用年限和使用折旧价值之间进行分配。这是公司的惯用手法，但政府机构最近才开始将这些理念运用于公共部门。它需编制公共部门平衡表，列出国有资产清单及其估值。国有资产应按照市场价值予以评估。
- 4.20 设定投资与国有资产的目标回报率。**现在，一些政府在出资前利用按现值计算的现金流技术进行投资评估，以改善教育、卫生和交通等公共服务。按现值计算的现金流分析需要使用目标回报率，该回报率可根据私营部门赢利的可比水平进行设定。这么做的逻辑是，政府投资效率应与私营投资者能接受的效率水平相当。与私营借贷方相比，政府为低风险借贷方，投资者因而可能喜欢将资金借给政府，从而使私营部门缺乏投资资金。如果国家决定让国有资产使用者按市价偿付使用租金（有些国家就是如此），这就会引发一些问题，如这项设施本身是否是必须的，以及该设施是否应从私营部门租借等。该流程是促使国有土地获得更高效率的强大驱动力。在许多国家，国家只有在私营部门无法有效运作时才进行投资。这种方法强化了私营部门，而减少了国家的影响和成本。

- 4.21 对国家帐户进行独立审计。**公共部门已经开发了与私营部门相衔接的会计标准。要确保这些标准得以遵循，就必须进行独立审计。政府机关及地方政府可由审计委员会进行审计，该委员会是由中央政府成立并对中央政府负责。中央政府则由向议会负责的机构进行审计。审计时应能完全接触记录和个人。审计不应仅满足于查找假帐以及确保政府支出为物有所值。它还可能包括对关键绩效指标的审计。
- 4.22 公共报告。**如果政府账务、审计报告以及来自政府部门的监管机构和地方政府的报告都能向社会公开的话，就能确保透明度和问责制。正如公司向股东做报告一样，一些政府要求公共部门向市民及立法委做报告。尽管单个市民也许无力评估政府报告和账务，但一些强势的民间团体可以做到。

财产征税与土地评估

- 4.23 财产税**是一种通常基于地产资本或租税价而征收的年度税赋。几个世纪前，财产税是国税和地税最重要的税收来源。近些年来，由于税基不断扩大，财产税的相对重要性不断下滑，现在仅占经合组织（OECD）税收来源的约 5%。财产税的潜在重要性对发展中国家而言则更高。财产税仍然是许多地方政府的重要收入来源。财产税的原则走向与治理之间的关系如下。

- 4.24 **房产税与权力下放。**房产税不仅因其与国税基础相关而显得重要，它作为地方政府的税基也同样重要。由于房产税可能是地方政府自主收入的最大来源，对税基、税率或已征税收的影响力是非常重要的条件。这些税收使用的透明度和责任制对于在地方层次获得成功至关重要。
- 4.25 **避免利益冲突。**在估价和设定应收税率之间不宜发生利益冲突。一些国家已采取税基评估与税率设定之间相互分离、相互独立的原则。房产税基的估算由评估师进行，整个估价清单公诸于众，接受投诉，从而使整个过程变得透明。即便确定税基与设定税率两项工作均由同一层次的政府部门操作，这两项工作之间也应有责任分工。
- 4.26 **评估系统与再评估的必要性。**国际评估标准不断被采用。评估师应按照法律要求，采用适当的方法和技术进行评估，以获得可接受的评估结果。标准化的批量评估系统在单位评估成本低的前提下允许进行大规模评估，该系统运行方式通常是纳入到土地行政管理系统之中。财产价值实时变化，需要开展定期的再评估，法律应对其有所规定。
- 4.27 **计算机化。**目前，许多国家运用计算机辅助批量评估技术进行房产税评估清单的定期再评估工作。在评估技术力量雄厚和信息技术管理经验丰富的地方，可以开发成本低、功能合理的计算机系统。辅以适当的质量保障，对大部分标准财产实行评估流程计算机化，这样可较大程度地防止评估流程中出现腐败的机率。

- 4.28 **工作实践。**清晰、准确地公布税收和财政收入使用信息有助于获得公众支持，防止滥用。对新增、扩大或改进的房产税种应该进行影响评价，以了解税收系统拟进行的修改会对不同目标群产生何种影响。应适当考虑分步征税，比如逐渐增加税赋，以易于纳税人接受。
- 4.29 **申诉。**申诉制度被视为房产税的重要组成部分。它应独立于评估责任。针对评估的申诉应在一段合理的时间范围内，首先向在当地法院和法院系统提出申请。由于法院案满为患，可以根据实际情况建立行政机构进行一审或调解。申诉制度应规定向更高一级法院就法律问题提出申诉的权利。
- 4.30 **征收**通常是一项重要的地方职能，对于所征得税赋均上缴地方财政的情况下更是如此。区域性或中央的会计系统在人力资源和所需技术方面创造规模经济。当所有税赋均上缴地方财政时，地方政府会产生经济趋动力实行有效的税赋征收，而中央可能就缺乏这种趋动力。当地方政府无力征收税赋时，中央政府部门可为地方政府提供税赋征收服务。应利用适当的质量控制手段和政策措施，确保所有应征房产税均已纳入财产缴税清单。房产税应完全透明，对于谁缴税、缴税额及税赋去向均应一目了然。
- 4.31 **绩效监督。**通过记录工作流程速度和准确性以及用户满意度指标等措施，税收和评估机构可以监督自身工作效率和效果。绩效指标通常针对既定目标而言，包括评估准确性衡量、评估申诉解决率、税赋征收的完整性和覆盖度、其它工作的覆盖度、其它机构财务绩效审核、客户对政府部门的满意度以及职员自身的满意度等。

私有化与偿还

4.32 中欧、东欧和非洲、亚洲及拉美一些国家在从中央计划经济向市场经济转型时，土地私有化成为社会、经济和政治机构激烈变革的根本组成部分。在许多转型经济国家，已经国有化的土地被归还给先前的所有者，而非被私有化。在其它一些地方，一些土著居民利用偿还政策，要求归还殖民统治时期被掠夺的土地。此外，偿还政策已被用于帮助流离失所的人们在暴力冲突结束后重返家园。但是，该政策不会总是有效。有时，私有化导致政府资产以过低价格被出售，结果造成国有财产向有实力的个人或组织转移。再者，偿还政策有时还体现出差别待遇。结果也是问题重生，有的土地被分配给那些根本无意劳作的人群。下面，我们从成功实施私有化或偿还计划的国家中汲取有关政府治理的经验。

4.33 **灵活的土地市场。**偿还政策还引发了一些现实问题。在很多案例中，最终获得土地的是继承人而非土地的最初所有者。这就产生了一些问题，如新主人是否有权在土地上耕作、如何应对现任占有者及其在地产上的投资，以及如何确保过渡期的粮食生产。如果有活跃的租赁市场，这些问题都能迎刃而解。新主人可出租土地，现任占有者可作为承租人继续使用，而无需筹集资金购买土地。尽管偿还及私有化造成了农田拥有权分散，但租赁可帮助农民改善经营规模和布局。当土地无法全部偿还时，可以用替换土地或住宅的方式进行补偿，或者以现金或代金券的方式购买其它土地予以补偿。

4.34 **土地行政管理框架**应在私有化或偿还之前建立起来。该框架中包括法律框架的建立，旨在保护私有土地权利、明确国家的地位、强制购买执行的条件以及冲突解决方法等。土地转让的基础设施和流程（例如土地登记）应有效运作。然而，对于正在经历社会、经济与政府机构剧烈变革的国家而言，要在短时间内建立行之有效的土地管理制度绝非易事。这些国家要履行新的职能，就必须进行能力建设，同时还需解决好既得利益者对增加法制清晰度的抵制问题。

4.35 **透明、负责的制度。**所有程序的执行必须遵嘱法律和制度，而执行的结果必须是可预测的。这就需要程序透明化、审计独立、帐目公开和审计结果的公报来保障。任何资产的拍卖或出售都必须在尽可能宽泛的市场范围内将出价人的情况公开。

4.36 **有效的评估制度。**在转型过程之初，土地市场因交易量小而非常脆弱，国家面临双重挑战，即如何确定市场价值以及在土地管理新阶段如何进行能力建设。在进行私有化过程时，应评估土地的市场价值，从而确定公平的价格。在进行偿还时，会面临到底是进行补偿还是偿还原有土地的问题。如现任土地占有者已追加了投入，极大提高了土地的价值，他们应有权获得升值部分的补偿。有效的评估制度需要法律或标准，以确定市场价值或可接受的评估实践。市场中应有足够的资质合格、经验丰富的评估师。市场价格应记录在案并公诸于众。个体评估师所作的评估需要进行反复核对，以确保其能反映市场的真实价格。

土地利用规划

4.37 土地利用规划和监控土地利用的政策、程序与制度都是土地合法使用和土地价值的关键决定因素。在规划制度执行有效的情况下，土地用途的预期变更，会对受变更影响的土地的市场价值评估产生较大影响。这也许是城乡土地流转地带最普遍特点，同时也是

城市地区和农村地区的突出特点。农业用地转为城市住宅或商业用地时，土地价值将成倍增加，滥用土地的潜在动力也是很大的。治理不力时，有人就会置森林及湿地禁止转为农业用地或农田禁止转为城市用地等环保措施于不顾。近期内实施有效的土地利用规划可以总结如下。

4.38 提前采取行动的土地管理。土地行政管理人员在推动农村土地向城市用地的合法化流转过程中发挥着重要作用。这种流转因具有高回报而易于出现治理方面的问题。这些问题的解决可以通过鼓励土地使用者共同参与透明的规划过程。

4.39 制定规划。土地用途的管制需要有适当的法律，这样以来，在政府相关政策框架内，可以发挥出土地利用规划的作用；同时，法律的有效实施是建立在负责土地用途管制和许可的规划基础上。制定规划也可大大地减少因城市不断开发与扩张所引发的冲突。

4.40 参与。法律与规划应在包容的、透明的程序中加以制定，鼓励建立全面参与型的机制，使所有利益相关者均有机会在规划编制过程中参与意见并且这些建议能得到考虑；不考虑参与者意见的磋商就不是真正的磋商。强化参与过程中应考虑性别因素，关注妇女们可能面临的文化、教育及资源限制。

4.41 避免利益冲突。加强透明度能最大限度地减少土地利用规划中出现的利益冲突。所有相关利益应在规划过程中予以声明。与相关法律与政策相符的规划制定及其实施，都应该互相分开、相互独立，通常应由不同层次的政府部门准备。每一项符合既定规划的土地用途变更申请的决定应公开、透明，且应根据开发项目的大小，经过相应级别的技术与政治决策机制来审定。应大力加强利益声明机制。

4.42 申诉和利益平衡。规划的采用、许可证的拒发等等，都必须赋予相关利益各方在政府的法律政策框架内进行申诉的机会。

4.43 监督绩效。规划管制会影响市场所需的用途的土地供给。因此，负责土地利用规划的地方政府及其它部门的行为应经常受到监督，以衡量其工作效率和效果。绩效指标包括决策所需时间。

专业服务

4.44 高效的土地管理需要一些专业服务的投入。律师、会计等职业在经济社会的各个领域都是需要的；而其他的职业如测量师、评估师等专业人士的从业仅仅限于土地管理领域。专业主义意味着裁量权与判断力。例如，评估师在选取哪块土地作为市场价格的参照以及如何调整等方面拥有裁量权。密切监督他们的工作并非易事。传统上只能依赖专业人士自行遵守道德规范。但是，专业人士可以利用其职位获取个人利益。客户也可施加压力或予以好处以获得于己有利的结果。

4.45 各国均采用了一些方法以提升对专业的管理。对于土地管理刚处于起步阶段的地区，这一点显得尤为重要。例如，那些由中央计划经济转型的国家，已将土地管理转向服务公民、服务市场。此类改进有如下做法。

- 4.46 设立教育和培训标准。**这些标准决定了谁有资格成为专业人士。标准规定了专业人士所须的教育程度、须拥有的知识与技能以及如何评估。与此同时，标准规定了道德与职业规范以及技术技能等。标准中还规定了在工作期间必须进行继续教育以不断提高专业技能。这些标准由政府或行业协会实施。许多国家的专业人士在获得执业许可或成为行业协会成员前应通过证书考试。
- 4.47 设立专业活动标准。**这类标准与专业人士所采用的方法有关。例如，在评估方面，设立标准时应明确房屋如何测量、某类财产应如何评估以及特定目的的评估应如何进行等。不遵守标准的专业人士很可能因失职而受到起诉或受到某行业组织的惩戒。一些国家的行业组织要求其成员进行职业赔偿保险，这样，当客户有确凿证据证明他们失职的话，就能得到充分的赔偿。
- 4.48 设立专业人士道德标准。**道德法则中规定了专业人士的行为标准。同时，法则中还涵盖了对专业人士从业中各种问题的有关规定。条款中明确了专业人士禁止涉足的情况，以保持公正。法则对成员个人生活中有可能对客户产生负面影响的行为均进行了限制，如破产及不诚实行为等。
- 4.49 规范审查过程。**这一点是确保对某专业人士的裁决可以用来测试对另一专业人士的裁决。例如，纳税人可就评估提出申诉，他们提供有关评估师的证据可通过司法程序与政府提供的证据相比较。同样地，土地被征用的人士可质疑所提供的赔偿评估价格。这样以来，政府就对评估不再具有垄断权，而必须对司法程序负责。所使用的职业流程和方法可能受到同行审查，即由外部专业人士对某项工作进行独立审查。

管理传统土地与权属

- 4.50 改进土地管理的行动**大部分是针对现代社会正规部门的机关、职能与服务。但是，对强化传统社会的有关机构的重要性越来越取得共识。确实，传统的权属管理机构和法定的土地管理制度都面临类似的治理问题。传统领袖(通常是土地权利的监护者)在传统受到商业利益和经济变化影响下，而变得腐败起来。那些领导人可能会抵不住诱惑而将土地出售给外人，而不是以象征性收费分配给社区中的年青成员(即便是传统成员)。拥有附属权利的人最没有利益保障，如拥有种树收获水果的权利或收集薪火的权利等，这种权利很可能被取消而无法得到任何补偿。一些国家对待传统土地的治理方面作了以下改进。
- 4.51 对传统权利予以法律承认。**一些国家(特别是非洲国家)已赋予传统土地的权利与其它正式承认的土地权利同样的法律地位。因此，强制购买传统土地，目前是有权得到补偿的。将传统权利合法化能增加传统土地管理的透明度和问责制。缺乏法律的认可，传统制度就可能被边缘化，因为它们与法律所保护的商业利益会相冲突。要取得法律承认也许需要修改一些法律，如采矿法等，以防止法定利益与传统利益在获取土地和其它自然资源时发生冲突。

- 4.52 确定传统土地的边界及责任。**对一些传统社区的土地进行划界和登记是一种正式承认，使社区能利用法律手段捍卫权利，防止他人夺取。就同一宗土地提出的不同传统权利要求应加以解决。应划清传统机构、中央和地方政府的责任。
- 4.53 改善记录的保管。**提高能力，保管与维护好有关土地分配的记录，能减少将同一宗土地分配给不同人员的情况。绘制社区土地地图可标明用于分配给新家庭的储备土地。建立并保管与土地交易相关的财务记录是引进问责制的一个重要步骤。
- 4.54 与外部投资者谈判的能力。**一些国家视传统占有的土地为国有。社区因而完全或部分失去其传统使用的土地，而投资者却可直接从国家获得优惠土地。允许社区与投资者谈判就能解决这个问题，也就是说可以在不剥夺人民传统权利的条件下允许对农田进行商业开发。应予以传统社区提高管理经验的机会，以防谈判不够平衡。
- 4.55 参与城市开发。**城市化加剧是大多数发展中国家(特别是非洲国家)的特点，那里城市边界不断扩张，侵入到相邻的传统社会占有的土地。在一些国家，地方政府与传统领袖协商，在将农田用于城市化目的时提供基础设施建设。
- 4.56 改善法律框架。**尽管传统权利受现代正规土地管理的影响不大，但仍经常提交到法庭进行裁决。某些裁决也许会与其它法律、法规相冲突。通过解决法律间的矛盾或消除条文间的不一致，改善法律框架，减少了利益集团借机解释法律，将他人传统的土地占为己有的机会。

项目设计与实施

- 4.57 运行有效的土地管理制度对发展中国家十分有利，这一点已有广泛共识，并从双边及多边捐助方所资助的诸多国家项目得到证明。但是，现代土地管理项目的重点应该聚焦在改善治理上，这一点直到最近才引起关注。无论现代土地管理制度下的项目还是传统土地权属下的项目，均与行政治理的改善密切相关。以下是有关土地权属及行政管理方面，如何加强治理工作所面临的问题。**
- 4.58 关注影响。**解决治理问题绝非易事。政府及捐助方总想避免与治理有关的政治风险，而仅关注那些相对容易控制的投入与产出等技术解决方案。政府和捐助方均需勇气面对现实。解决治理问题首先要端正对此问题的认识，并全力支持政府所采取的应对措施。将一个运作紊乱的机关融入到项目之中，可能是推动变革的唯一方法。但是，出现问题的项目也不少。背景是非常重要的因素，如果政府治理不力，完善治理所应带来的成果就变得遥不可及了。那么，管理不力的土地管理机构对项目所能予以的支持程度将非常有限。
- 4.59 全面影响至关重要。**现实社会中，任何可以改善治理标准的机会都应该加以尝试。现代土地管理项目的目标中都有完善治理方面的要求。对运行不力的土地管理制度只是进行技术性修补，不会对社会产生什么利益。只有当某机构缺乏技术能力时，才有必要从技术方法提高入手，但从长远讲需要有魄力迎战困难，不被既得利益所束缚。由此可见，政府和捐助方都应大胆指出土地行政管理中国家掠夺所存在的问题，尽管问题的解决仍然需要有志于变革的地方领袖。

4.60 协调与道德。注意谨慎行事，确保项目设计与实施不会导致治理问题的恶化。如果没有与同一领域其他国家的和international的参与方进行适当协调，就开始设计并实施项目，治理工作很可能被削弱。因为，缺乏充分的协调，很可能为利益集团提供机会，在捐助方中进行“采购”。这样以来，一些项目的设计主要服务于捐助方的发展原则或项目以外各方的利益，而不是服务于目标国及其社会利益。由不同捐助方资助的项目可能集中支持同一部门，但目标可能相互矛盾；还有一种可能就是，不同的捐助方支持不同部门，所执行的责任互相重叠。在捐助项目时，资助了不同的部门，而项目存在着较强的内在关联性，这就是协调不力的后果。协调工作应由接受方政府负责，但如果治理不力，协调能力就会受到限制，捐助方也需承担部分责任。所选择的实施方及其他代理可能不是基于客观标准而作出最佳选择，而是受非法或不道义的诱惑或受政治影响。政府及捐助方应要求项目参与各方保持最高道德标准。

4.61 从项目到计划。捐助方对土地部门的资助正在从孤立的项目资助慢慢向综合的部门计划资助转变，捐助方与受惠方就角色定位、有关投入和各方责任都进行了明确的划定，并告知各方。要取得成功，就需要合作各方具有共同目标和长期承诺，需要地方拥有强大所有权，需要利益相关者进行广泛参与，需要地方具有良好的管理能力。

4.62 绩效监督和影响。从积极层面看，项目的进展及内部治理越发得到有效的监督。进度的衡量必须基于一系列的参数，其中包括直接影响、总体发展问题等等。必须直面治理中的缺陷，改变不成功的作法。一个项目必须树立起一个完善治理的榜样，象灯塔那样将有效的实践传播到全国各个角落。

5.土地权属及行政管理中的完善治理的实用措施

- 5.1 公共机构和私营公司均面临着如何确保职员不以公共利益或持股人利益为代价追求个人私利的问题。私营公司的许多方法均已被证明适用于公共部门。改进土地权属及行政管理中治理的方法也概莫能外，可借鉴其它地方的经验树立良好实践榜样。
- 5.2 有些人可能会抵制治理的变革。这也许因为他们受到个人利益的驱使而不愿失去腐败所得。但是，如果将所有对变革的抵制均归结于自私自利或希望保留腐败机会的话，那就以偏盖全了。抵制也可能是因为对未知的恐惧。仅想自上而下强行变革是难以成功的。仅想通过单一活动领域的变革而改变治理也是不大可能的。然而，重要的是要从一些较易取得成功的方面着手，因为这样能形成变化的势头。
- 5.3 本章所提出的措施适用于治理水平合理、尊重原则的地方。在社会完善治理作为一个整体不断取得进展的社会最为适用。一些国家由于治理水平低下，除非政府制度进行根本变革，否则，土地权属与行政管理难以取得任何改善。如果政府不致力于民主、法治及人权，要想在土地权属及行政管理方面取得治理改善绝非易事。但是，在功能运行紊乱的社会，向土地管理的更高目标迈进可能是改善治理的方法之一。

引入透明框架

- 5.4 **利用反腐机构和举报。**反腐机构能够通过调查手段根除腐败。他们可以积极防治腐败，比如通过行为法则防止腐败。提供违反法则的证明要比提供腐败的证明更为容易，而当事人也同样受到惩处。法则包括对官员和政客接受礼品的规定(不管这是礼尚往来还是出于其它原因)。违规的证据通常是被内部人士曝光的，有时候我们称他们为“举报者”。保护举报人是反腐政策的重要方面。
- 5.5 **有效合同的安排。**政府合同的签订是腐败最猖獗的一个领域。防止腐败的措施之一是将潜在合同广而告知。通过申请入围的有效规范，以及为出局者提供强有力的申诉机制，都可限制官员们根据个人喜好决定哪些商业公司进入签约承包名单的掌控能力。制定严格的条款和限制条件，可以防止合同倾向于特定的公司。公开投标程序可以为所有公司的投标提供平等对待的机会。这里包括明确规定回标及开标的时间和地点，官员们因而无法忽略不想接受的投标，也无法将别人提议的价格通知其心仪的承包商。公共部门还可公示被授予的合同及评估结果，从而增加招标的透明度和竞争性。
- 5.6 **廉政协议。**由透明国际开发的廉政协议有助于改善政府合同的授予。这是政府机构和政府合同投标者之间的协议。协议包括权利与义务，规定双方均不能行贿受贿。协议还规定了独立监督制度与问责制度。
- 5.7 **开始关注公民。**一些国家中出现了一项最重要的变化，就是公共部门更加尊重客户。客户宪章规定了公民应获得的服务标准。衡量是否遵守宪章标准时运用了一些关键绩效指标。当案件处理不力或宪章受到践踏时，投诉制度和调查官员舞弊情况的政府官员会给予当事人寻求正义的机会。在公共部门引入竞争机制，如允许将服务职能承包给私营部门，官员们受到挑战与压力，被迫努力提高服务标准。

设立服务标准

- 5.8 如果服务标准不明晰，比如办事程序需要多长时间以及办完事情后的结果会怎样等，不当治理就会滋生蔓延。缺乏可执行的服务标准，工作效率的低下难以纠查，从而成为贿赂、腐败及裙带关系的温床。只有设定标准，才能减少随意性。通过标准化和清晰的标准说明，可以不断提高投入和产出的质量和可靠性。另外，通过简化办事程序，可以减少非正式付款的机会。
- 5.9 服务标准的引入是将工作重心转向客户的重要部分。所用语言非常重要。将使用土地行政管理服务体系的人们描述为客户，不管他们是登记交易、申请土地用途变更许可或查询征税评估，都要把他们放在重要的位置上加以对待。这意味着，尽管客户不是官员，但是必须为他们提供满意的服务。现在的情形是，官员们的态度和行为还达不到这个标准，他们的出发点是基于公众在使用土地部门的服务方面别无选择；也就是没有竞争。然而，土地部门必须象市场竞争环境下的公司关注客户那样去关注公民。因此，设立服务标准的同时，还需要对官员进行培训，以帮助其树立并强化积极的服务态度。
- 5.10 第一步，标准的设立必须针对所提供服务的各个方面。标准首先要考虑机构所需要达到的目标和需要完成的使命。服务标准不应静止不变，而应与时俱进。标准的设立限制了官员自由裁量的空间，他们不能随意调整服务性收费或降低服务质量。交易过程的处理时间的限定，降低了官员试图通过加快进度而获取贿赂的能力，与此同时，也减少了他们随意惩罚不愿花钱买通他们的人的机会。服务标准人人适用，官员厚此薄彼或歧视他人的机会得以减少。例如，土地登记的目标包括：
- 公众对每项服务的应付费用；
 - 登记的最低出错率；
 - 处理登记的最长耗时；

- 规定时间内应处理的查询比例;
- 规定时间内应解决的投诉比例。

5.11 标准应公诸于众才具有公信力。正如客户所期望的，土地部门应将服务水平等详细信息公之于众，并广泛传播。传播的形式可以多样，可以将服务标准张榜于公共布告栏上，也可通过互联网、电视、广播或报纸加以公布。

5.12 缺乏监督机制，标准设立则毫无意义。土地部门及其客户必须知道什么情况下是符合标准的。行为的监督由多种方式，其中一种方法就是对工作流程进行监督，比如土地登记所需要占用的时间。另外，可使用客户调查方式评估客户对服务的认可情况(插文4)。还有，可由负责服务监督的机构工作人员假扮客户对整个系统进行测试。通常情况下，这种监督方式被机构所采用，针对服务系统进行监督。其中，也有些监督方法对职员来说可能挑战性不强。最初的时候，所采取的方法一般都不太令人畏惧，如监督工作流程。而随着标准被员工广为接受后，就可以引进电话通话录音及分析等措施。最后，可以将是否达到目标与职员薪水和奖金挂钩。

5.13 通过跟踪投诉情况可以发现一些具体问题。鼓励客户通过多种方式报告问题，如在土地部门设置投诉箱，或通过信函、电子邮件和电话等方式。要使投诉系统具有公信力，就必须保持该系统的透明。政府机构应将其所收到的投诉及解决措施公诸于众。如果有一套独立的投诉监管系统，如果公众可将投诉提交给检查官以便独立审查或对结果不满时可提请仲裁，公众信心就能大大提升。如果投诉属实的话，投诉人可以得到赔偿。应鼓励员工通过电话热线及内部投诉系统报告问题。只有营造良好的环境，即员工们不会因工作过失而受到指责而是作为团队成员共同致力于改善投诉系统，这样，他们才会更愿意将服务中的问题报告出来。

插文 4 客户调查

客户调查包括办理业务所需时间、客户为完成交易来访的次数、客户们的满意度，以及为获得服务所付的正式费用及非正式费用的成本。

对重点客户群进行调查。当某些客户群定期使用某项服务时，这种调查方法更为有用。例如，律师和放贷银行比普通地产业主会更经常地使用土地登记业务。

可以通过电话录音及分析监督服务质量。如采取这种方法，客户和职员均应事先被告知。

5.14 与具有可比性的机构的行为准则进行比较，有助于发现本机构的长处与不足。进而，还可发现需要改进的方方面面。与同行比较，可以发现一些好的做法并加以采纳。各机构之间通常不愿共享绩效数据，但如果标准由可信赖的第三方制定，此问题就可迎刃而解。一些国家公共服务和地方政府的行为标准由国家审计机构监督执行。在这种氛围下，公布执行结果可作为改善绩效的激励措施。因为工作执行不力的机构会被曝光，而好的做法更加透明，很多情况下被明确树立为榜样。

5.15 如果未达到标准，就须采取有效措施。通过分析目标完成的情况，可以揭示出服务中存在的问题。明确补救措施以改善绩效。在查找问题和解决问题时，必须争取广大职员의 共同参与。可从机构的不同层次和部门抽调人员组成质量检查组，也可请经常光顾的客户参加。不同利益相关者的参与有助于确定人们对服务标准的重要预期、服务标准的影响因素以及服务标准的变化态势。

改善制度与流程

5.16 标准的实现需要规划和实施。不同的标准所需的流程必须界定清楚。ISO 9001 质量管理标准认为，要保证机构正常运行，必须界定清楚大量存在着相互关联的活动，理顺关系后加以管理。一个流程的产出很可能就是下一个流程的投入。混乱不清的流程是导致一些不良做法的滋生蔓延且无法察觉的温床。如果移交过程未能妥善记录，不良做法的证据就会遗失。

5.17 管理层认识到其肩负的改进服务质量的责任与承诺非常重要。这样以来，强势利益集团想利用土地行政管理的职权谋取私利，就不大可能实现了。如果管理层不承担责任，下级官员扼制不良做法的可能性就微乎其微了。

5.18 土地行政管理包括一系列的流程。每个流程都可指定一人作为主管，由其对此流程负责。对系列流程进行跟踪分析，可发现哪些流程执行有效、哪些流程执行不力。有些流程可能是几十年前制定的，一直未根据情况变化修改，或者流程中的有些步骤旨在增加腐败机会。只有简化流程，才能降低成本、提高效率。同时，还减少了腐败孳生机会，不断改善治理能力。

5.19 一个流程可由几个机构共同负责完成。一个机构可能向另一机构提供投入，而其产出则又可能成为第三机构的投入。每一次交易都可能降低效率，为程序的拖延提供了借口，为索取非法收益以加快速度创造了机会。要消除交易延迟，机构之间必须加强合作。如果建立了允许客户从一个办公地点办完所有事项的“一站式服务”的话，效率、合力及服务均可大幅度提高。

5.20 简化并整合流程需进行大量的人员再培训，以确保他们能承担新的工作任务。标准化程度提高，伴之以信息技术等工具，可使办事员在专业登记师或测量师的监督指导下完成查询转让申请信息等工作。

5.21 一些简单的变化可大大推进效率和治理工作。例如，土地登记的“前台/后台”概念的引入，并不需要改变法律或政策，只是需要重修几间办公室。

能力建设

5.22 土地管理的完善治理是否合适有效与其所处环境不无关系。在缺乏提供服务所需能力的地方就无从谈起。能力建设需要在人力资源培训与职员发展、包括房屋和设备在内的技术资源等方面进行大量投资。

5.23 充足的人力资源意味着职员们具有相应技能和素质，并能得到相关的培训。机构的每个层次均应如此。仅在审理土地转让登记方面培训律师或在绘制地籍图方面培训测量师是不够的。有必要确保从事各项工作的人员均有充分技能。例如，前台工作人员应具备“客户关怀”技能，来恰如其分地应答来电人员，并尽可能满足他们的需要。应重视挽留那些已经培训过的职员，使其保持高的道德水准。要想取得更长远的影响，需要不断升级国家教育系统，培养出能够满足现代化机构需要的专业人士。

5.24 良好的土地行政管理需高效运用大量的技术资源。要选用合适的设备，且须安装正确、定期保养，所有这些均需不断投资。而在特定的项目或援助计划中，相关的设备只是一次性投入与安装。正如计算机在老化之前应该更换一样，设备总有折旧，必须提供预算，保证设备的更换与升级。

5.25 完备的技术资源并不仅限于设备。前提是办公场所的装备须适合于工作目标的要求。工作记录必须安全保存而不能放在大楼里任其变质毁坏。应定期备份，这样才能在出现灾难性问题时，系统可以恢复。与设备和数据连接的电力系统应不间断运行。职员应配有完备的工作设施和休息区域。公众出入的区域应保证舒适，但又要符合公事公办的特点。办公场所应安全可靠，这样才能保护职员、设备以及公众的安全。

安全财政

5.26 能力建设需要稳定的财政支持。自然环境、职员发展以及日常运营费用均需花费金钱。尽管职员的道德水准至关重要，但要保持这种水准必须依照市场标准按时给他们发放薪水。职员的薪水发放与他们的素质和经验相匹配。如果职员因其收入太低或薪水发放不及时而无法养家糊口、无法满足其住房、医疗和教育所需，就会产生深层次的问题。如果每天被迫使用有限或不足的设备工作，或者办公环境质量低劣，这些人均无意改善治理。而上述的任何一个问题的解决，没有充足和稳定的财政就无法实现。

5.27 土地管理可以采用不同的方法进行融资。征收土地税等一些职能应由政府财政预算出资。其它职能履行及系统维护应该从用户土地登记申请费或土地利用变更申请费等中列支。用户费用可以用来全额覆盖或部分覆盖所提供的服务成本。用户费用应定期审查，效率提高了，费用就应降低。

5.28 公共部门的土地管理传统上都是由政府部门来执行。近期以来，一些国家开始将土地部门转变为独立的国有机构。作为自收自支的机构，它们能筹集资金以支付运营和投资成本，包括提供有竞争力的薪水以激励职员并确保他们无须通过收取非正式费用来弥补收入的不足。这样，这些机构就能克服公共部门薪水均由统管整个公务员系统的监管机构确定的障碍，避免各个政府部门在支付有吸引力薪水方面所面临的困境。自收自支机构可引进绩效薪水和奖金制度，因为提高产出效率就能带来财务效益。政府必须控制收费水平，确保每一项收费老百姓都可以负担的起，而不会造成某些机构利益垄断。政府还可将对这些机构的监督权下放至董事会，董事会的组成包括那些能够理解机构主导业务的利益相关者。

5.29 另一创新就是公私合作。例如，私营公司承包了土地登记计算机系统的开发与维护工作。国有机构在考虑是否建立内部管理信息通讯技术的能力还是将其外包时，应根据数据和系统所需稳定性和安全性认真考虑每个选项的可行性。地籍测量等事务性工作通常可由私营部门承担，公共部门管理人员通常仅限于审定测量工作的质量。在测量行业进行创立或现代化改造时，选择私营测量最为适合。公私合作关系中，签约是一个非常微妙的部分。广告、选择承包商及批准工作均应保持透明，负责此流程的人应对其决定负责。

制定人力资源政策

5.30 人力资源政策体现在雇佣人员的各个不同方面。土地机构必须确保职员拥有合适的技能、准确的态度且愿意服务。为确保所招聘人员具备足够技术和素质，机构应确定合适的岗位分工、设定每位职员应完成的任务以及该职位所需的技术、资格和经验。招聘过程应体现任人唯贤和透明。要保持透明，需要书面记录招聘过程并建立审计线索。招聘过程应摒除用人唯亲和裙带关系。绝不应该有歧视行为，不能因申请人的性别、民族、宗教、区域、党派、残疾或年龄而有所偏好或歧视。职员晋升和报酬也应以考虑采用类似方法。土地部门有意向客户提供公平、透明的服务时，应将这些基本原则来要求自己的职员：如果某个机构对自己的职员无法做到公平公正，就更难相信该机构所声称的对客户采取的不歧视态度了。

5.31 有关招聘的规定与条件，其出发点是提供高效服务。这些政策应着重强调报酬问题，同时还应规定与医疗、产假、退休甚或教育及住房等相关的福利。报酬政策的制定要基于员工的工作能力，且保持透明而不存在歧视。含蓄地说，应有透明、客观的职员评估、绩效审查和职业发展制度。计划的工作量应是是可以实现的。

5.32 管理有序的机构经常审查技术需求和职员的素质。它们经常给职员提供再培训机会，以更新技能、提高自己。为个人发展提供机会是留住职员并调动其积极性的良好途径。除更新技术技能外，培训还可包括按照机构价值观修正自己的行为，以及强化道德原则。

5.33 工作条件应包括职员能如何贡献于机构内部的政策制定，以及他们如何获得信息。应鼓励职员为改进工作而提出建议。应予职员以团队工作的机会，以共同提高服务。可通过职员问卷的形式获取他们对薪水、工作条件、培训机会、医疗和安全事宜以及多样性和平等机会的看法。

5.34 应给职员提供机会，使其能在职业道路上有所发展，向更重要的岗位进步。可让职员在土地机构的不同部门轮岗，以积累不同部门的工作经验。轮岗也可以抵御不良做法的侵袭。

5.35 人力资源政策应该对如何惩治违反职业规则的人员有所规定。惩治过程应公正、透明、公平。比如，职员应知道他们被控的理由。他们应有权提出异议和申诉。雇主可根据过错的严重性从一系列惩治措施中加以选择。对轻微过失可予以警告处分。过失重大时，解聘权是一个重要的制裁措施。在某些特定环境下，如收取贿赂等，雇主可对职员采取刑事行动或采取民事行动，如收回雇员接受的财物。对职员采取行动要想取得成功，需要妥善做好有关记录，如所做出的指示及职员的绩效等。

建立独立审计

- 5.36 审计员的职能是审查机构的帐务，以确认其帐务是否真实公正地反映了该组织的情况。在私营公司中，审计职能非常重要，持股人可由此监督董事和经理的运营和活动。独立审计目标在于保证会计透明性。审计不仅仅是查帐，它包括测试机构的财务管理和控制制度。审计员工作也有标准，规定账目如何提交以及审计员如何行使职责。私营部门的审计实践经调整已被采用于不同类型的机构，如慈善机构、合作社、地方政府、中央政府部门及养老金基金会。它们也可运用于传统土地所委托的机构，如土地委员会等。
- 5.37 会计标准仅适用于那些采用权责发生制的机构，也就是使用收入与成本相对应的复式记帐制的机构。主要面临的挑战之一是如何将周期超过一个财政年度的资产成本进行分配。通过调整资产登记，以反映一个财政年度的长期资产的使用情况。一个普遍的难题是，政府部门缺乏合适的资产登记，特别是国有土地的登记。在采用权责发生制并用其生成国有资产负债平衡表方面，政府行动非常缓慢。
- 5.38 独立审计有助于提高资金透明度和政府责任心，从而改善公共部门的治理。它有利于防止政府财政和资产被侵吞，有利于防止官员和政客滥用职权。真正意义上的公共部门独立审计，应该具备将问题报告到相应部门的能力。地方政府如有问题，审计员可向中央政府反映；而中央政府有问题，则可向议会报告。鼓励举报并保护举报人是至关重要的。那些因过错而被告发的人不可能善待举报人，他们的行动可能危及举报人，对他们的事业发展构成威胁。

- 5.39 审计员可在不同机构之间进行比较。他们可就资源的使用是否物尽其值发表意见。审计员可检查一些关键绩效指标，通过对照标准来衡量绩效。审计员也可审计企业治理方面的标准。这些涉及到滥用职权的问题，例如在决策时未声明利益、利用公共资源谋取私利以及决策不公等。审计员发现企业治理存在的问题时，其它机构应采取有效行动。行动包括司法制裁、议会罢免政客以及要求某人对纠正不当决策时所耗费的成本进行赔偿等。这里需要营造公共服务文化，而不是将公共职权作为个人获利手段的文化。

高效利用信息通讯技术

- 5.40 信息通讯技术可以提高土地行政管理的效率、稳定性、可靠性、透明性和通达性，从而改善土地管理的治理。可通过控制手段改善进入系统内的数据质量。查询交易数据可更加迅速地进行。由于可以更低成本进行大批交易，生产力得以提高。数字化的档案可使数据备份存诸于安全地方，在发生意外时可用其恢复系统。
- 5.41 土地记录的计算机化意味着档案不再成为腐败官员的“私有”财产。它可防止官员对正当交易所需取得的档案强行收取非正式费用。取而代之的是，任何符合安全规定的人均可查阅记录。公开的土地登记系统，有利于媒体和公民监督政客和官员的个人利益，有利于减少腐败及国家掠夺。但是，一些国家还做不到这一点，它们为保护公民隐私权而利用宗地标号搜索登记信息而非人名。在引入登记信息的计算机化时，应好好理解这种背景条件。

5.42 记录的计算机化意味着需要进行严格限定，仅有那些能够进入系统且有权批准数据的人才能变更记录。由于消除了纸质记录数据经常被修改的现象，腐败机会也相应降低。计算机化有助于阻止那些企图损害他人所有权的人去破坏记录。但是，腐败的机会并未消除，需要审计线索及安全功能将风险降至最低。自动审计线索应跟踪是谁查询了哪些信息、谁对哪些档案做了些什么以及哪些信息被修改或删除。如果数据被误删、误改或故意更改，应能重新恢复。

5.43 信息通讯技术允许客户从远程查询信息而无需亲自光临土地机构办公场所。信息查询方式的改善也减少了官员对信息的垄断。一些国家现在通过定制服务向律师、测量师和银行提供查询业务。为使公民享受到公开查询电子化的土地记录的便利，应让他们拥有基础设施条件，如互联网，以及计算机技能。还可通过公共查询台或图书馆的计算机提供查询。查询功能的改善使个人对有关自身的数据或土地权的正确与否进行监督成为可能。这有利于土地管理权的下放，使其更贴近终端用户：尽管流程和记录可以集中管理，但查询可从不同的地点进行。

支持专业机构

5.44 土地管理领域的专业机构通常会向成员提供道德法则。法则禁止了导致不当治理的行为，为专业人士的职业行为设定了积极标准。政府通过鼓励土地管理人员成立或参加遵循国际测量师协会 (FIG) 或国际评估标准委员会行为法则的专业团体，从而支持良好的个人行为。

5.45 政府可通过一些不同的方法支持专业团体。他们可仅招聘那些属于某个对口专业团体的会员，作为土地行政管理人员。这表明那些因技能不佳或违反行为准则而被专业机构除名的官员也会被开除。政府还可大力举荐使用对口专业团体的会员。例如，银行可使用抵押评估专业组织的成员作为其评估员。政府对专业组织的支持还可赋予它们相当的权力。因此，政府应将专业组织置于垄断监管之下。这种情况下，专业组织应该将推动成员服务的功能与其监管职能分开。

强化传统机构

5.46 上述部分描述了现代正规的土地行政管理领域中治理的改善，即土地权受国家明确认可并得到法律保护。但是，现代正规土地行政管理并没有能够覆盖到世界大部分人。例如，非洲仅有一小部分实行的是正规的土地行政管理制度，而大多数人通过传统机构获得土地并保障权利。但是，在一些以法律形式正式认可传统权利的国家，法定权利与传统权力的区别已变得越来越模糊。

5.47 正如正规的土地行政管理一样，对于传统土地权利的治理也有好有坏。治理不当的地方，土地的分配几乎没有指望。腐败的传统机构也许更愿将一宗土地以市场价值分配给一位“陌生人”，而不愿以象征性的费用分配给社区成员。由于传统机构从不同人的手中均收取了费用，他们有可能将同一宗土地多次分配给不同的人。

- 5.48 尽管正式权属与传统权属的管理规则可能大相径庭，但关于完善治理的理念却是相似的。也就是说，土地权属管理机构应合格、高效、高能。它们应有服务意识和责任心，应该透明、平等且可预测。
- 5.49 应加强传统机构，改善有关土地的内部行政管理。例子中包括了传统的土地秘书处，通过改善土地分配的记录，减少了将同一宗土地进行多次分配的可能性；通过使流程更加透明，防止了机构未与他人磋商而将土地进行分配。
- 5.50 传统机构之间也应加强相互间的协调。相邻的传统社区小组可就共同边界达成一致，从而解决相互争端。应加强与中央和地方政府的互动能力。

6. 终论

- 6.1 通过治理，社会有条不紊，不同群体的重点和利益冲突得以调解。治理针对的是政府行为，同时也指许多被赋以权力的其他社会机构。土地行政管理中，不当的治理会对整个社会产生负面影响。妥善的治理则有助于经济发展和减少贫困。
- 6.2 土地权属及行政管理中的完善治理有以下特征：
- 土地机构和土地行政管理人员的合法性广为公民认可。
 - 土地机构服务全体公民，不分强弱。
 - 土地机构提供的服务能满足客户需求，如服务的性质和客户的准入程度。
 - 服务的结果稳定、可预见、公正。
 - 服务合格、高效、高能。
 - 服务公正、透明、负责。
- 6.3 扭转不当治理是一个长期持续的过程，而不是一个项目。完善治理不仅需要有意愿战胜现有的不当治理，而且需有意愿面对谋取私利的腐败者的反对。完善治理还需要开展能力建设，以使变革成为可能。要达到土地权属及行政管理中的完善治理绝非易事，不过依然是可以实现的。完善治理能给穷人带来潜在的利益，还能够推动经济发展，因而值得去努力实现。

这份关于“土地权属及行政管理方面的完善治理”的指南是为土地管理工作者和所有对土地、土地权属及其治理感兴趣的读者撰写的。完善治理可以帮助实现经济发展和减贫。相反地，治理不当会对整个社会产生负面的效果。无论在正规的土地行政管理工作中，还是在传统的土地权利配置上，治理不当都意味着所有的土地权利都得不到保护。这一点对穷人的影响尤为严重，治理不当可能会令其游离在社会的边缘，无法得到法律的保护。同时，治理不当还可能意味着土地没有得到适当地利用为社会创造财富。土地问题关乎整个社会，治理有序的土地行政管理制度能够加强地方机构，从而为政府管理作出广泛的贡献。土地行政管理人员所面临的抉择是，究竟是在治理不当的社会中利用腐败为中饱私囊提供的种种机会谋取私利，还是成为推动完善治理、经济发展和脱贫工作的一支强有力的力量。

本指南对治理的含义以及土地权属及行政管理中完善治理的内容作了解释。进而，对这些领域中治理不当所造成的后果进行了认真分析。本指南审视了全面改进土地行政管理方面治理工作和改进存在治理问题的某些具体领域的工作方式。该指南总结了土地行政管理工作中可以吸取的经验教训，包括联合国粮农组织与世界银行广泛开展的实地项目，世界一些城市地区相关联的治理工作，公司的治理和反腐败运动。本指南主要关注的焦点在于法定的土地权利配置及土地行政管理，但又不仅仅局限于此。对于致力于改进全社会治理工作的国家，本指南可能发挥最大的帮助作用。

ISBN 978-92-5-505753-3 ISSN 1020-3117



TC/M/A1179Ch/1/01.08/55C