

地方政府土地违法的基本特征与行为逻辑

严金海,李鹏程,章国宝

(厦门大学公共政策研究院,福建厦门 361005)

【摘要】地方政府土地违法具有阶段性周期反弹的趋势特征、东部比重降低而中西部比重上升的空间特征以及组织层级越高、大面积违法越严重的主体特征。基于中央—地方土地违法监察的完全信息静态博弈模型,分析发现地方政府土地违法行为与土地监察机制、政绩考核制度和财政体制密切相关,既有土地财政与官员晋升制度提供的内在激励,也有违法成本低与权力制约失衡的制度软约束,是既定制度安排下中央—地方博弈的产物。

【关键词】央地博弈;土地违法;制度基础;行为逻辑

【中图分类号】D922.3 【文献标识码】A 【文章编号】1674-2362(2017)02-0015-06

DOI:10.15963/j.cnki.cn12-1401/f.2017.02.003

1 问题的提出

随着我国城市化和工业化进程的加快,土地违法行为日趋严重,尤其是本应担当土地监管责任的地方政府,常常成为土地违法行为主体。2001—2014年全国共发现土地违法行为104.13万件,涉及土地面积63.40万平方公里,其中地方政府违法案件数量和违法面积占比分别为10.02%和23.28%。针对地方政府土地违法行为,学者们主要从土地违法特点、影响因素以及土地督察效果等方面进行了研究。研究发现,地方政府土地违法行为具有盲从性、直接侵害性、权威性和查处执行难的特点,^[1]在空间上存在显著区域差异,^[2]既受到经济增长、城镇化发展和产业结构调整等客观因素的影响,^[3]也有土地财政^[4]、寻租^[5]等经济利益驱动。尽管土地督察制度对遏制土地违法行为具有显著作用,^[6]但监管不力仍被认为是土地违法行为普遍出现的一大诱因。^[7]建立、健全地方政府及土地主管部门首长负责制^[8]、完善遥感监察系统^[9]、创新土地产权制度^[10]等举措被认为能够抑制土地违法行为。

由于目标不一致与信息不对称,中央政府与地方政府在土地利用与管理上存在着博弈问题。^[11]已有研究对地方政府土地违法行为的驱动机制虽有论述,但较少在中国式政治集权而经济分权的体制

下,运用博弈分析工具对地方政府土地利用行为逻辑及其制度基础进行分析。为此,很有必要在对地方政府土地违法的基本特征进行描述的基础上,从央—地博弈的视角,对地方政府土地违法行为的决策逻辑进行阐释,并剖析影响地方政府行为选择的制度基础,以便为完善地方政府土地利用行为的治理机制提供理论依据。

2 地方政府土地违法的基本特征

本文利用《中国国土资源统计年鉴》(2002—2015)统计数据,从时间、空间和主体三个维度对地方政府土地违法的基本特征进行描述分析。

2.1 趋势特征

从2001年以来地方政府土地违法查处案件来看,地方政府土地违法具有明显的周期性波动特征,在经历一段时间的下降后会出现显著的阶段性反弹。根据表1,在“十五”期间,地方政府违法查处案件数在2003年达到13655件的高位,随即出现了较大幅度的下降。但是,在“十一五”期间,地方政府土地违法出现明显反弹,在2007年达到顶峰。此后,经历了近五年的持续下降后,地方政府土地违法查处案件数在2013年再次出现大幅上升。从地方政府违法面积占土地违法总面积的比重和地方政府土地违法平均单件面积来看,这种周期性波动

收稿日期:2016-12-20

基金项目:国家社会科学基金青年项目“转型期土地供给管制政策对住房价格波动的影响机制与政策效果评估研究”(11CGL085)

作者简介:严金海(1980—),男,江苏靖江人,副教授,博士,主要从事土地与住房政策研究;李鹏程(1991—),男,江西婺源人,硕士研究生,主要从事土地政策研究;章国宝(1989—),男,福建大田人,硕士研究生,主要从事土地政策研究。

特征也很明显。因此,尽管长期来看地方政府土地违法严重程度呈现下降趋势,但是在短期内,地方政府土地违法呈现出周期性波动变化(大约5年/周期),政府换届前后年份往往是地方土地违法阶段性反弹的年份。

与此同时,尽管地方政府违法涉地面积和违法

查处案件数呈长期减少态势,但是,从土地违法平均单件面积来看,地方政府涉案平均面积持续远高于各类违法主体的平均水平,并且长期处于高位态势。由此表明,地方政府土地违法案件多涉及大面积土地,影响也更大。

表1 2001—2012年地方政府土地违法情况统计

年份	各类土地违法总面积/hm ²	地方政府违法查处案件数	地方政府违法涉及土地面积/hm ²	地方政府违法面积占土地违法总面积比重	地方政府土地违法平均单件面积/hm ²	各类土地违法平均单件面积/hm ²
2001	26 465.08	11 071	10 387.89	39.25%	0.94	0.20
2002	27 737.23	11 024	8 746.16	31.53%	0.79	0.24
2003	51 711.81	13 655	15 836.78	30.63%	1.16	0.41
2004	70 130.37	8 932	13 284.19	22.36%	1.76	0.84
2005	43 041.13	6 521	8 383.68	19.48%	1.29	0.54
2006	69 558.88	8 433	17 295.47	24.86%	2.05	0.77
2007	80 873.14	9 353	20 933.04	25.88%	2.24	0.88
2008	50 430.2	6 811	10 728.57	21.27%	1.58	0.84
2009	31 850.47	4 695	7 469.32	23.45%	1.59	0.76
2010	39 330.14	4 083	7 509.58	19.09%	1.84	0.93
2011	46 063.57	4 222	7 555.32	16.40%	1.79	1.07
2012	28 489.6	3 842	4 407.51	15.47%	1.15	0.76
2013	34 882.26	7 399	5 885.14	16.87%	0.80	0.61
2014	33 412.93	7 192	6 773.11	20.27%	0.94	0.61

资料来源《中国国土资源统计年鉴》(2002—2015)。

2.2 区域特征

从空间分布来看,地方政府土地违法呈现出从东部地区为主向中、西部地区为主的转变。根据表2,2001年以来中、西部地区地方政府土地违法面积占比持续增加,而东部地区地方政府土地违法面积占比持续下降,特别是,2010年以来西部地区已经成为地方政府土地违法面积最大区域。与此同时,从违法耕地面积占土地违法总面积的比重来看,东部和中部地区地方政府土地违法行为涉及耕

地情况尽管有所好转,但是依然很严重,在2014年仍然高达40%左右,而西部地区土地违法涉及耕地情况相对好些。

在大面积土地违法方面,从土地违法平均单件面积来看,以2007年为分界点,中、西部地区的大面积土地违法行为已经显著超过东部地区,特别是西部地区尤为严重。2007年以来,除了2009年以外,西部地区各年土地违法平均单件面积都接近或超过1公顷。

表2 2001—2014年分区域土地违法情况统计

年份	各区域违法面积占全国违法总面积的比重			各区域违法耕地面积占本区域违法总面积比重			各区域土地违法平均单件面积/hm ²		
	东部	中部	西部	东部	中部	西部	东部	中部	西部
2001	48.88%	26.90%	24.23%	42.44%	36.24%	32.79%	0.31	0.20	0.12
2002	55.43%	23.32%	21.25%	49.98%	39.51%	36.22%	0.38	0.19	0.14
2003	59.29%	22.08%	18.62%	58.17%	39.73%	43.45%	0.54	0.37	0.25
2004	52.00%	12.64%	35.36%	60.46%	53.01%	42.18%	0.95	0.44	0.98
2005	52.62%	25.07%	22.31%	64.98%	55.86%	29.91%	0.64	0.47	0.45
2006	46.70%	29.89%	23.41%	53.74%	60.88%	25.27%	0.81	0.78	0.70
2007	44.43%	29.05%	26.52%	53.54%	48.29%	28.56%	0.81	0.94	0.93
2008	42.72%	22.95%	34.33%	46.50%	46.71%	26.23%	0.64	0.87	1.31
2009	45.97%	32.24%	21.79%	48.20%	48.13%	31.43%	0.83	0.81	0.61
2010	31.83%	33.99%	34.18%	45.16%	44.29%	34.64%	0.72	1.04	1.12
2011	26.05%	30.84%	43.11%	37.96%	36.10%	28.53%	0.70	0.41	1.52
2012	28.07%	32.53%	39.40%	34.57%	38.06%	31.92%	0.51	0.63	0.99
2013	26.71%	30.16%	43.13%	30.82%	39.32%	24.24%	0.33	0.73	1.07
2014	23.58%	34.54%	41.88%	37.31%	42.27%	20.10%	0.30	0.66	1.01

资料来源《中国国土资源统计年鉴》(2002—2015)。

2.3 主体特征

从土地违法案件总数和涉及面积来看,地方政府土地违法的主体为乡镇政府和村级基层组织。根据表 3 和表 4,自 2001 年以来乡镇政府和村级基层组织两个主体的违法案件数在各级政府主体中的比重长期超过 85%,违法面积占各级地方政府违法总面积的比重几乎都在 60%以上。由此看来,在各级地方政府主体中,乡镇政府和村级基层组织土地违法行为更为庞大。

表 3 2001—2014 年分主体地方政府土地违法情况统计

年份	违法件数乡镇和村级基层组织占比	违法件数(省、市、县三级)占比	违法面积乡镇和村级基层组织占比	违法面积(省、市、县三级)占比
2001	84.12%	15.88%	61.45%	38.55%
2002	84.88%	15.12%	61.86%	38.14%
2003	83.69%	16.31%	58.73%	41.27%
2004	87.96%	12.04%	64.46%	35.54%
2005	83.94%	16.06%	71.60%	28.40%
2006	89.77%	10.23%	65.97%	34.03%
2007	86.24%	13.76%	62.68%	37.32%
2008	88.65%	11.35%	68.98%	31.02%
2009	87.39%	12.61%	64.01%	35.99%
2010	83.30%	16.70%	46.22%	53.78%
2011	85.41%	14.59%	49.48%	50.52%
2012	88.34%	11.66%	55.02%	44.98%
2013	91.46%	8.54%	68.98%	31.02%
2014	90.64%	9.36%	65.98%	34.02%

资料来源:《中国国土资源统计年鉴》(2002—2015)。

表 4 2001—2014 年各级地方政府土地违法平均单件面积情况统计(单位:公顷/件)

年份	省级机关	市级机关	县级机关	乡级机关	村委基层组织
2001	6.71	4.69	1.61	0.83	0.65
2002	2.25	3.15	1.70	0.70	0.55
2003	1.76	6.70	2.55	1.24	0.71
2004	1.04	11.40	4.57	2.16	1.13
2005	0.90	1.87	2.52	2.32	0.88
2006	2.03	9.19	6.60	3.71	1.14
2007	10.80	7.84	5.13	3.61	1.20
2008	7.04	8.59	3.50	2.85	1.00
2009	9.05	3.80	4.29	2.23	0.92
2010	5.81	6.69	5.86	2.34	0.73
2011	22.02	8.94	4.71	2.22	0.71
2012	10.50	5.05	4.02	1.43	0.56
2013	2.86	3.11	2.85	1.36	0.48
2014	13.45	4.24	2.76	1.75	0.45

资料来源:《中国国土资源统计年鉴》(2002—2015)。

与此同时,从土地违法平均单件面积来看,地方政府层级和单件违法土地面积总体呈现反比关

系,随着政府组织的层级不断下降,单件土地违法面积总体呈现逐渐变小的变化趋势。这表明乡镇和村级基层组织违法较多表现为小面积、多案件的形式,而省、市、县三级地方政府较多表现为大面积、少件数的形式。特别是,自 2006 年以来,省、市级机关主体单件违法土地面积剧烈增加,已经成为地方政府大面积土地违法的典型主体。

3 地方政府土地违法的行为逻辑

3.1 中央—地方土地违法监察博弈假设

在中国式政治集权而经济分权的分权式体制下,地方政府既是有着独立利益的利益主体,又是中央政府的代理人,两者关系可用委托代理关系来表示。由于中央与地方政府利益目标不相一致,在信息不对称的情况下,地方政府为实现自身利益最大化,在土地利用与管理上会做出违背中央要求的各种机会主义行为,导致中央利益受损。为此,中央通过加强土地监管来遏制地方土地违法行为。然而,地方政府会采取各种方法规避或应对中央督察,导致土地违法不易被发现。

为了简化问题的分析,对参与人、战略行动和支付水平做出如下假定:(1)中央政府和地方政府都是理性“经济人”,中央政府追求国民经济发展、社会稳定等目标,地方政府追求地方政绩、财政收入等目标;(2)中央政府可选择对地方政府土地利用行为进行严格监管,也可以选择不监管,土地监管概率为 P_1 ,不监管概率为 $1-P_1$,地方政府也有土地违法和依法依规用地两个策略行动可供选择,土地违法概率为 P_2 ,依法依规用地概率为 $1-P_2$;(3)中央政府实施土地监管需要支付成本 $C_{监}$,监管发现土地违法概率为 P_3 ,可挽回的经济、社会和生态利益损失为 $Y_{中}$,地方政府若依法依规用地可获得收益 $Y_{地1}$,若通过违法用地来加快经济发展可获得收益 $Y_{地2}$, $C_{地}$ 为地方政府土地违法被发现后受查处而承担的惩罚成本;(4)中央政府与地方政府对对方的特征、行动规则及效用函数有准确的认识,即信息是完全的。

图 1 给出了不同情形下中央政府和地方政府的支付水平,当中央政府选择严格监管时,如果地方政府选择守法,那么中央政府和地方政府的支付水平分别为 $-C_{监}$ 和 $Y_{地1}$,如果地方政府选择违法,那么中央政府和地方政府的支付水平分别为 $P_3Y_{中}-C_{监}$ 和 $Y_{地2}-P_3C_{地}$ 。当中央政府选择不监管时,如果地方政府选择守法,那么中央政府和地方

政府的支付水平分别为 0 和 $Y_{地1}$ ，如果地方政府选择违法，那么中央政府和地方政府的支付水平分别为 $-Y_{中}$ 和 $Y_{地2}$ 。

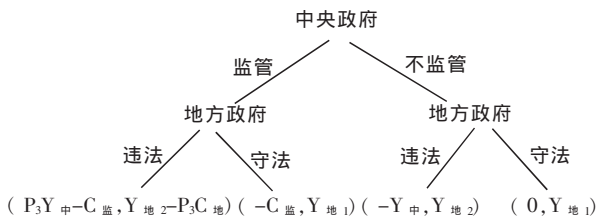


图1 中央政府与地方政府土地违法监察博弈模型

3.2 博弈模型混合战略均衡分析

利用支付均等化方法，求解混合战略纳什均衡。给定地方政府混合战略 $(P_2, 1-P_2)$ ，设中央政府选择纯战略土地监管的期望收益为 U_1 ，选择不进行土地监管的期望收益为 U_2 ，则：

$$U_1 = P_2(P_3Y_{中} - C_{监}) + (1 - P_2)(-C_{监}) = P_2P_3Y_{中} - C_{监}$$

$$U_2 = -P_2Y_{中} + (1 - P_2) \times 0 = -P_2Y_{中}$$

当 $U_1 = U_2$ 时，混合战略 $P_2 = C_{监} / (Y_{中} + P_3Y_{中})$ ，这时中央政府选择纯战略土地监管与不进行土地监管没有差异，总的期望收益最大。当地方政府土地违法概率 $P_2 > C_{监} / (Y_{中} + P_3Y_{中})$ 时，中央政府选择进行土地监管。否则，监管主体会缺乏对地方政府进行土地监管的积极性。

给定中央政府混合战略 $(P_1, 1-P_1)$ ，设地方政府选择纯战略土地违法的期望效用为 V_1 ，选择土地守法的期望效用为 V_2 ，则：

$$V_1 = (Y_{地2} - P_3C_{地})P_1 + Y_{地2}(1 - P_1) = Y_{地2} - P_1P_3C_{地}$$

$$V_2 = Y_{地1}$$

当 $V_1 = V_2$ 时，混合战略 $P_1 = (Y_{地2} - Y_{地1}) / (C_{地}P_3)$ ，这时地方政府选择纯战略违法用地与不违法用地没有差异，总的期望收益最大。当中央政府土地监察概率 $P_1 > (Y_{地2} - Y_{地1}) / (C_{地}P_3)$ 时，地方政府选择守法用地。当中央政府土地监察概率 $P_1 < (Y_{地2} - Y_{地1}) / (C_{地}P_3)$ 时，地方政府选择违法用地。

因此，中央—地方土地违法监察博弈的混合战略纳什均衡为： $P_1 = (Y_{地2} - Y_{地1}) / (C_{地}P_3)$ ， $P_2 = C_{监} / (Y_{中} + P_3Y_{中})$ 。此时，中央政府以 $(Y_{地2} - Y_{地1}) / (C_{地}P_3)$ 的概率水平进行土地监察，或者在全国随机选取 $(Y_{地2} - Y_{地1}) / (C_{地}P_3)$ 比例的地方政府进行土地监察，地方政府以 $C_{监} / (Y_{中} + P_3Y_{中})$ 的概率进行土地违法，或者在全国有 $C_{监} / (Y_{中} + P_3Y_{中})$ 比例的地方政府选择土地违法。

3.3 地方政府土地违法的影响因素与制度基础

通过使用比较静态分析方法，可以发现地方政府土地违法概率受到土地监察成本、监察发现土地违法概率和监察收益等因素的影响。土地监察成本越高，地方政府越可能进行土地违法，相反，监察发现土地违法概率越高，地方政府土地违法概率就越小。中央政府通过土地监察获得的收益越高，地方政府土地违法可能性也越低。类似地，分析发现中央政府土地监察概率受到地方政府土地违法收益、被发现概率和惩罚成本等因素的影响。当地方政府通过土地违法获得比合法用地更多的收益时，中央政府进行土地监察的概率提高，相反，当地方政府违法受到的惩罚成本越高时，中央政府土地监察可能性降低，土地监察越能够发现地方政府土地违法行为，中央政府土地监察概率也越小。这反映出地方政府土地利用行为和中央政府土地监察行为与监管机制、政绩考核制度以及财政体制等制度设计密切相关。

在监管机制方面，中央政府监察成本不仅与监管机构设置和监管程序设计有关，而且受到监管工具选择和监管技术运用的影响。部门冗杂和程序繁琐会导致监管成本增加，手段单一和技术落后也会增加监管成本。同样，监管发现土地违法概率也与监管机制有关，监管主体愈加单一，监管技术方法愈加落后，那么发现土地违法的难度会越大。此外，监管收益也与所发现的土地违法行为能否得到及时纠正和严肃查处有关。

在政绩考核制度方面，地方政府土地违法收益和惩罚成本都与中央政府制定的地方官员政绩考核和晋升制度有关。如果政绩考核制度以 GDP 为核心，那么地方政府官员通过非法批地、未批先用、违规出让、违规抵押融资等土地违法行为就越可能在短期内实现更高的经济增长，获得更多的官员晋升机会。相反，如果政绩考核制度突出土地违法行为的责任追究，那么地方官员进行土地违法的代价就会很高。由于监管收益不仅包含经济收益，还包含难以量化的社会收益、生态收益乃至政治收益，中央政府对经济发展、民生保障、社会稳定和资源安全等经济社会发展目标的权衡也会影响到中央政府和监管机构对土地监管收益的主观评价。

在财政体制方面，地方政府土地违法收益与财权和事权制度安排以及土地出让收入分配和管理制度有关。当地方政府越依赖于土地出让收入和抵押融资来弥补财政缺口时，地方政府进行违法征

地、违规出让和违规抵押融资等土地违法行为的财政动机就越强。

基于上述分析,可以认为,地方政府土地违法行为是一定经济、社会与政治环境下地方政府与中央政府和监管部门等利益主体反复博弈的产物,它既有经济利益与政治利益的自我驱动,也有成本低与权力制约失衡的制度软约束。

第一,地方政府土地违法存在内在的财政激励与晋升激励。在中国式政治集权和财政分权的体制下,地方主要官员的利益考量不是追求辖区内所有居民的社会福利的最大化,而是追求任期内地方财政收入的最大化和以GDP为核心的政绩最大化。土地作为地方政府可掌控的稀缺资源自然成为地方政府实现经济利益与政治利益的重要工具。无论是违规供地行为,还是非法占地行为,抑或违规抵押融资行为,都是地方政府在以土地为核心的发展模式下所做出的理性选择。在分税制改革后,财权上收、事权下放,随着政府层级的下降,财政权力越小、事务愈杂,对土地财政的需求愈加强烈,因此土地违法行为随着政府层级下降而上升。

第二,政治性经济周期加剧了地方政府土地违法行为。一方面,长期以来中国经济发展呈现出政府主导、投资驱动的显著特征;另一方面,在特定的政治时期(如换届前后),中央政府的精力受到分散,对地方政府的土地违法行为的监管力度也必然受到影响。在这些情况没有得到显著改变的前提下,地方政府主导的投资建设与中国政治周期有很强的关联性。^[12]以2013年土地违法反弹为例,2013年是“十三五”规划实施的开局之年,此前一年又是政府换届年。由于中央政府精力分散导致监管力度下降以及不良投资后果主要由下任政府来“买单”,为博短期政绩,部分政府抓紧任内时间“大干快上”,致使2013年违规出让土地、政府主导的重点工程和开发区非法占地、政府融资平台违规抵押融资等各类土地违法行为出现加剧。由于重点工程和开发区的规模往往与政府层级密切相关,层级越高规模越大,一旦出现土地违法问题,涉及的单件土地违法面积也会更大。而自2009年开始,国家加大了对西部地区基础设施的投资力度,西部地区基础设施供应用地迅速上升并在全国基础设施供应用地中的占比超过东部地区,^[13]与此相一致,西部地区的土地违法行为也超过东部地区排在第一位。

第三,地方官员合谋和政企合谋是导致地方土地违法行为居高不下的主要原因。根据合谋理论,

在央地信息不对称和利益不一致的情况下,在土地利用和管理中,可能存在地方政府官员间的组织合谋和政府与企业间的政企合谋。^[14]地方官员合谋既表现为不同层级之间的政府合谋,也表现为不同政府部门之间的合谋。虽然省级政府作为辖区内土地管理的责任主体,对本辖区市县级政府土地利用和管理行为负有监管责任,但是在共同的经济利益和政治利益驱动下,省级政府官员有动机与下级地方官员合谋,放松对土地利用行为的监管。在省级以下土地垂直管理的体制下,地方国土部门在人、财和事等方面仍受制于地方政府,被动甚至主动地参与地方土地违法成为地方土地部门的理性选择。政府与企业间的合谋则表现为,地方政府通过违规出让土地、违规抵押贷款、纵容土地非法占用等形式使得企业获得更多利润,而企业通过税收和GDP增长对地方政府给予政治支持和经济利益上的回报。

第四,问责有限的分权为地方政府土地违法行为提供了制度软约束。无论是来自中央政府以人事权为核心的纵向控制,还是地方立法和司法机构对同级地方政府的权力制衡,都无法有效抑制地方政府以土地违法为代价来发展地方经济的行为冲动。尽管国家土地督察制度实施以来在监督检查地方土地利用和管理情况方面发挥了重要作用,但是,对土地督察中发现的地方土地违法问题,按照《国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》(国办发[2006]50号),国家土地督察机构并不直接查处,而是采取提出纠正整改意见、责令限期整改、暂停建设用地审批和通报监察部等几种处理方式。即使国土资源部将督察成果在耕地保护目标责任制考核、土地利用年度计划指标奖惩等方面加以应用,在国家土地督察机构与组织、人事、监察、审计、银监会等中央其他部门之间的土地违法共同纠错机制尚未建立的情况下,地方政府土地违法行为仍无法得到有力问责和根本纠正。

4 结论与政策建议

使用2001—2014年省际土地违法数据对地方政府土地违法特征进行了描述分析,并通过构建中央—地方土地违法监察的博弈模型,分析了地方政府土地违法的行为逻辑及其制度基础。研究认为,地方政府土地违法具有阶段性周期反弹、从东部地区为主向中、西部地区为主转变以及组织层级越高、大面积违法越严重的基本特征,根源于监察体制、政绩考核机制和财政体制等制度安排,既有地

方政府经济利益与政治利益的自我驱动,也有违法成本低与权力制约失衡的制度软约束,是既定制度安排下中央—地方博弈的产物。

根据上述研究,对遏制地方政府土地违法行为提出如下政策建议:首先,建立与完善监管职责明确、监管主体多元、监管技术先进的土地监察机制。进一步加强中央对省级政府土地利用和管理情况的监督检查,建立土地督察和执法机构与有关行业主管部门和审计、监察等相关部门的联合监督检查机制,充分利用卫星遥感等高科技手段,健全“天上看、地上查、网上管”三位一体的土地监察体系,利用网络等现代技术信息手段,有效拓宽社会公众参与土地督察的途径和方式,不断降低土地监察成本,提高土地监察质量和效率。其次,改革政绩考核制度,完善地方政府土地违法的惩处机制。彻底改变重经济发展数量、轻经济发展质量的政绩考核制度,把依法依规用地纳入地方政府政绩考核体系中。建立国家土地督察机构与组织、人事、监察等中央有关部门之间的土地违法共同纠错机制,探索建立重大典型案件线索移送制度,对土地违法违规案件主要责任人严肃追究责任,实行干部提拔的重大土地违法违规行为一票否决制。第三,改革财政体制,降低地方政府土地违法的财政激励。建立财权与事权相匹配的财税体制,推动土地税制和土地出让收益分配制度改革,减少地方政府对土地财政的过度依赖。加强对地方政府融资平台监管,规范地方政府土地融资行为。

参考文献:

[1] 陈鹏. 地方政府土地违法行为探析 [J]. 经济研究导刊, 2008 (8): 129-131.

[2] 王良健, 龚星文, 朱石牛. 土地违法现象的省际差异及其动态分析 [J]. 资源科学, 2014 (7): 1336-1345.

[3] 王雪峰, 葛燕平. 当前土地违法行为的原因分析及对策 [J]. 国土资源, 2008 (8): 40-43.

[4] 操小娟. 地方政府土地违法行为的治理与制度创新 [J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2009 (9): 53-57.

[5] 梁若冰. 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法 [J]. 经济学 (季刊), 2010 (9): 283-306.

[6] 吕晓, 钟太洋, 张晓玲, 等. 土地督察对土地违法的遏制效应评价 [J]. 中国人口·资源与环境, 2012 (8): 121-127.

[7] TIAN L I. The Chengzhongcun Land Market in China: Boon or Bane? —A Perspective on Property Rights [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2008, 32 (2): 282-304.

[8] 李振义. 论农村集体土地监管制度存在的问题及对策——以广东开平土地违法违规案为例 [J]. 农业经济, 2008 (5): 47-49.

[9] 孙蕊, 张景奇. 治理理论对于违法用地遥感监测系统的改进研究 [J]. 资源科学, 2013 (3): 561-568.

[10] 司瑞石, 王有强. 制度诱导与生态驱动: 集体土地内部违法使用对策探析——基于新制度经济学的视角 [J]. 资源科学, 2013 (8): 1542-1548.

[11] 金丽国, 黄凌翔. 土地利用中违规与监管博弈的理论分析 [J]. 城市问题, 2014 (2): 83-87.

[12] 余靖雯, 肖洁, 龚六堂. 政治周期与地方政府土地出让行为 [J]. 经济研究, 2015 (2): 88-102.

[13] 张迪. 近 10 年我国基础设施用地供应变化与区域比较 [J]. 国土资源情报, 2015 (2): 35-39.

[14] 张莉, 王贤彬, 徐现祥. 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为 [J]. 中国工业经济, 2011 (4): 35-43.

Characteristics and Behavioral Logic of Local Government's Illegal Land Use

YAN Jin-hai, LI Peng-cheng, ZHANG Guo-bao

(School of Public Policy, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The local government's illegal land use is characterized by periodic cycle rebound in which the proportion of local governments in the eastern region is going down while the proportion of local governments in the middle and western regions is going up. The higher the organizational hierarchy is, the more serious the illegality of large area land use is. Based on a static game model with complete information about land use and supervision between central and local governments, the article finds that the illegal land use of local governments is closely related to the systems of land supervision, bureaucratic performance assessment and finance. All in all, the illegal land use of local governments is caused by economic and political interests with the soft constraint of systems resulting in low cost of illegal land use and imbalanced power restriction. It is the product of central-local game under the condition of the given institutional arrangement.

Key words: central-local game; illegal land use; institutional basis; behavioral logic

(责任编辑 刘双良)