

近十年来我国土地管理中 地方政府角色的研究述评

操 小 娟

[摘 要] 地方政府的角色是解决土地管理问题和土地利用问题。1998 年新的《土地管理法》出台之后,学者们对地方政府角色的研究日益增多。目前,地方政府角色的研究主要集中在地方政府应当具有的角色、实际的角色、角色问题的理论分析和制度原因、角色转换机制等方面,但是在研究中仍存在一些不足。

[关键词] 土地管理;地方政府角色;研究述评

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)04-0520-07

改革开放以来,土地管理体制和制度经历了多次变革,尤其是 1998 年《土地管理法》(修订)之后,不仅各级政府土地管理的职权重新进行了划分,而且中央和地方的土地收益分配关系也得到了调整。然而,这些变革并没有带来地方政府行为的根本转变。随着土地管理问题的日趋严重,许多学者从不同的角度对地方政府进行了研究。多数研究涉及土地管理中的地方政府行为、地方政府作用,也有一些论及地方政府职能,但专门进行“角色”研究的并不多^①。本文选择有代表性的一些学者的观点进行回顾和总结,并予以简单的评述。

一、土地管理中地方政府角色的应然和实然

(一)土地管理中地方政府的应然角色

我国土地管理中地方政府的权力来源于《土地管理法》的专项授权。随着法律的修订,地方政府的角色发生了变化。土地管理中地方政府的角色主要有以下两种:

1. 土地管理政策的执行者。1998 年之前,由于地方的土地管理部门服从于地方政府的领导,因此土地实际上是由地方政府分块来进行管理。各级地方政府的管理权没有本质的差别,只有地域范围的不同。1998 年修订的《土地管理法》“对各级政府的土地管理职权进行了重新划分,即将土地利用总体规划的审批权、农地转用和土地征用的审批权、耕地开垦的监督权、土地供应总量的控制权集中在中央与省两级政府,同时将执行性权力下放到市县政府,如土地登记权、规划和计划的执行权,在已经批准的建设用地区域内具体项目的审批权,土地违法案件的查处权”(甘藏春,1999)。因此,从角色来说,地方政府一个重要的职责是执行中央的土地使用审批和监督管理政策。2004 年国家实行土地垂直管理之后,由于省以下土地管理部门直接由上级土地管理部门来管理,多数市、县、乡级地方政府不再涉足具体的土地使用项目,其政策的执行转向较为宏观的领域。学者们主要的研究包括:

土地征用。戴冬阳、邹红亮(2004)认为,虽然法律规定国家是唯一合法的征地主体,但是在实践中由于被征用的土地具有地域性,土地征用范围广、涉及的被征地农民人数多而且分散,如果国家直接介

入土地征用活动中,势必形成很高的交易成本。因此,国家一般授权地方政府代理行使土地征用权,地方政府是土地征用的实施者。赵黎明等(2008)认为,地方政府在土地征用中的角色不仅由政府的法律地位所决定,同时也由农村土地所有者在现实中的实际虚位所决定,地方政府在土地征用中的角色可以进一步细化为:土地征用的决策者、执行者、监督者、服务者。

城市土地市场。王文革(2005)对(城市)政府的作用进行了论述。他认为城市土地市场的失灵有局限性市场失灵、缺陷性市场失灵、负面性市场失灵等。对市场机制天生固有的(功能)局限性市场失灵,(城市)政府应当通过规划、计划等行政手段予以解决;对于现实市场条件正常偏离理想市场条件而产生的缺陷性市场失灵,(城市)政府需要通过干预来弥补;对于土地市场发育不成熟而形成的负面性市场失灵,政府应当促进土地市场的发育和规范^[1](第258-268页)。张飞等(2005)认为,地方政府是本地土地市场的管理者,负责对本地区土地市场参与者的行为进行监督;地方政府也是较大的土地需求者,政府机关、基础设施建设都需要用地;地方政府还是土地市场唯一的供给者,每个地区每年要进入土地市场的土地数量、位置和用途等,都由该地政府根据市场发展和土地利用规划、计划等确定。

耕地保护。耕地保护是1998年《土地管理法》修订的指导思想。与许多学者对农地保护的研究不同,钱忠好(2003)利用经济学中的外部性理论,对政府在农地保护中的行为作出了解释和说明。他认为土地资源利用中私人理性与社会理性之间的张力表明,以净收益最大化为决策基础的私人土地资源分配不能自动实现土地利用的社会帕累托最优,而私人最优决策与社会最优决策的不一致是政府实施农地保护政策的重要原因。农地保护政策往往通过上下级行政组织之间签订责任状和目标责任制的形式来实施。

2. 土地经营制度的创新者。制度变迁是制度的替代和转换过程,它既可以被理解为一种效益更高的制度对另一制度的替代过程,还可以被理解为对一种更有效益的制度的生产过程。通过分析制度变迁的一般过程,徐建春(2002)认为,土地储备制度是一种供给主导型的制度变迁,兼具外生型和内生型变迁的特点,是在制度创新需求与实际制度供给均衡点的区间选择的制度安排。制度变迁的“第一行动集团”是具有可分享剩余索取权和拥有资源配置权且有独立目标的地方政府。

以农地制度为例,陈天宝等(2005)分析了农地制度的三种模式,即两田制、“增人不增地、减人不减地”、“土地股份合作制”中的地方政府行为后,认为地方政府在农村土地制度变革中发挥了重要的作用,地方政府是制度创新的“第一行动集团”。其优势表现为:可以及时发现社区和农民的制度(创新)需求,提供相应的制度供给;其制度创新可以从形式到内容与本地区实际情况相结合,充分开发和利用制度资源,从而和农民达成一种现实的理解和共识;地方政府作为一定地域内的权威组织,可利用政治力量主动追求本地经济利益最大化,从而节约制度创新成本。

(二)土地管理中地方政府的实然角色

在土地管理中,地方政府是土地管理政策的执行者和土地经营制度的创新者,具有举足轻重的作用。但是地方政府实际的行为往往背离了角色的要求,出现角色错位的现象。

地方政府的角色错位首先表现在土地征用中。郭春华、林秋蓉(2005)认为,地方政府土地征用权的滥用和泛化,致使地方政府在土地征用中职能错位,主要表现为:保护土地资源职能的缺位,保护粮食安全与生态环境安全的职责缺失,保护农民的职能缺失。

土地管理中地方政府角色错位也表现在政策执行上。钱忠好(2003)认为,农地保护政策执行失效原因首先在于,农地保护政策执行合约的不完全性使农地保护政策不具有执行性;而且农地保护行为是一个典型意义上的“奥尔森”式的集体行动,机会主义的存在往往使农地保护政策的执行陷入“集体行动的困境”。其次,地方政府对土地利用人行为管理的缺失。笔者曾撰文(2006)认为,由于缺乏中央政府的监督,地方政府不仅自己违法,而且对用地人的行为缺乏规范^[2](第122页),如一些基层政府默许、纵容、操纵甚至迫使违法违规用地,手段和形式更加隐蔽(汤小俊,2007)。再次,土地市场调控失效。邬丽平(2006)认为,我国土地市场上的地方政府作为农地征用市场的唯一买方和市地一级市场供应的唯一

卖方,享有绝对的垄断地位。另外,由于其对土地收益第二财政的高度依赖,他们与开发商和金融机构形成利益同盟。因此在土地市场中既是运动员,又是裁判员的地方政府,其调控难以真正公正和有效率。

土地管理中地方政府的角色错位还表现为作为管理者的地方政府直接参与土地资产经营。1998年《土地管理法》修订之后,一些学者提出了土地资产经营的概念和意义,如叶艳妹等(1999)认为,“深化土地资源的资产化管理,是合理配置土地资源的内在要求,也是适应经济体制改革的必然趋势”。王玉琼等(2003)提出从资源管理型转变为资产经营型是我国城市土地管理改革的必然选择与现实取向。但是就地方政府如何处理好资产经营和资源管理的关系,并没有提出建设性的意见。虽然王文革(2005)提出以信托方式建立国有土地资产经营公司,保证国有土地资产的保值增值,但是这一制度如何能在实践中发挥作用还有待于继续研究。从目前各地负责土地资产经营的土地储备中心运作的情况看,效果并不理想。高聚辉、伍春来(2006)认为,由于土地财政进一步扩大了地方政府的用地冲动,因此地方政府往往忽略管理责任,更热衷于土地经营开发和城市建设。

二、土地管理中地方政府角色问题的理论分析和制度原因

(一)土地管理中地方政府角色问题的理论分析

对于地方政府的角色问题,多数学者从委托代理的角度阐释。李殿伟、赵黎明(2008)认为,中央政府和地方政府在土地管理和利用上形成了委托—代理关系,然而在财政分权和行政分权的背景下,这种

的动力。如果地方政府从土地财政中获得的收益大于其在土地经营中承担的成本,那么地方政府作为土地经营者的动力就会产生道德风险,并表现为利用代理人权力强烈地偏好于地方经济的短期增长,而对中央政府难以有效观察到的其他重要宏观目标出现不同程度的忽视。吴剑辉、李尚蒲(2005)认为,中央和地方之间委托—代理关系的实质是信息不对称下的契约关系,地方官员既具有经济人特征,又有机会主义倾向。由于信息不对称和不完全,在既得利益集团的影响下,地方政府滥用土地征用权,造成对农民权利的伤害。

有的学者从地方主义的角度进行分析。张昕(2008)认为,在计划经济体制下,中央政府包揽了全部的投资和资源配置,地方政府处于执行中央政策的地位。在经济转型期间,地方政府获得更多的区域内经济控制权,并强化了区域调控权限和微观管制的职能。因此,在社会固定资产投资逐渐由中央主导型向地方主导型转变的过程中,地方政府有了作为独立的经济主体的地位和能力,有了更大限度的决策权。其他学者也表达了同样的观点。宋佳佳、高明(2008)认为,放权让利改革和“分灶吃饭”财政体制的实施,使得地方政府担当了推动地区经济增长的重任,其掌握的经济决策权和可支配资源也得到相应拓展。这种财权和事权的分工以承认地方利益为前提,中央与地方在法律上更接近于对等的契约主体,而非单纯的上下级关系。地方政府有其独立的政治、经济私利,符合经济人和政治人的假设,具备了与中央政府讨价还价的能力,进而成为独立的利益博弈主体。徐德富、涂云龙(2007)认为,分税制改革一个重要的变化是地方政府的财权和事权不对等。财权和事权不对称表现为,中央政府把财政高度集中,在税收上降低了地方政府所能取得的比重;事权方面,中央把更多的事权下放给地方,使得地方政府以税收为代价来完成中央的某些政策……地方收入减少而支出增加,是其走上“土地财政”道路的关键原因。

也有学者从地方政府间竞争来分析地方政府行为。在亚当斯的自由主义经济和凯恩斯的干预经济理论中,政府都被作为一个整体来研究。后来,蒂伯特(1956)研究发现,在真实的经济活动中,政府不是单一的,在国家的不同层次存在大量的政府组织。只要经济要素(投资、人口)和资源在不同区域可以

自由流动,这些区域的地方政府之间就会产生竞争。在此观点的基础上,吴旬(2004)提出,我国政治上的集权与经济上的分权导致地方政府之间为了政治利益而展开经济资源的争夺,导致地方政府竞争关系的产生。为达到引资的目的,受地方政府控制的土地资源成为一个重要的诱导工具。对此,张飞、曲福田(2005)表达了同样的观点,认为我国地方政府的竞争与西方国家地方政府的竞争都是为了吸引生产要素而进行的竞争,但是竞争的动力有所不同。我国地方政府竞争动力来源于上级政绩考核的压力和官员晋升的动力,而西方竞争动力来源于选民的压力。为了竞争,在土地利用中我国地方政府不仅自身违法违规,而且默许土地市场其他主体违法违规,地方政府不当竞争成为当前我国土地市场混乱的重要根源。

还有的学者从公共选择理论假设的前提出发来分析土地管理中地方政府的行为。彭金玉等(2008)认为,政府行为过程是政府官员追逐个人效用最大化的过程。认为在影响地方政府官员行为的诸多因素中,政治驱动力是最主要、最重要的影响因素。地方政府官员推行农村建设用地的政策的政治驱动力主要包括权力、晋升、政绩和公共声誉等。地方政府官员政治驱动力需要合理的引导和激励措施,从而激发地方政府官员的积极性。张飞、孔伟(2008)将地方政府的行为假设为地方政府官员在一定约束条件下追求自身利益最大化的行为,认为地方政府官员在政治上的目标是追求连任或晋升,其经济目标是追求个人经济收入和本级政府财政收入的最大化。农地非农化不仅可以通过提供非农建设用地和资本两种要素促进经济增长,而且可以使地方政府从中获得财政收入和寻租的机会,所以现实中地方政府热衷于推动农地非农化,甚至不惜违法违规。

(二)土地管理中地方政府角色错位的制度原因

对土地管理中地方政府角色错位的制度原因,学者们做了许多的探讨。大家普遍认为,制度不配套、结构不合理是目前地方政府角色错位的主要原因。学者们研究最多的是土地征用中的制度问题。一般认为,征用范围过宽、征用补偿标准低、补偿范围窄、征用过程缺乏监督与制约是土地征用制度存在的根本问题。在此之外,钱忠好等(2004)对政府征用的经济诱因进行分析,认为我国现行的土地征用制度的典型特征是政府垄断。这种垄断刺激了地方政府的征地欲望,诱使其利用政策漏洞采用机会主义行为,通过对征用土地的权利束进行分解。刘东、张良悦(2007)提出,低价土地征用的垄断购买权是地方政府土地征用过度激励的前提条件,而土地发展权的缺失是地方政府土地征用过度激励的制度因素。这一缺陷使地方政府在土地征用过程中大大减少了征地成本的约束,并形成了征地过程中政府“暴利”的财富效应。程世勇、李伟群(2008)认为,随着资本和土地要素稀缺性的变化,土地征用的规模和成本已成为制约地方投资率的重要因素。中央和地方在土地工业化利用上的权利配置和目标函数的非一致性,导致地方政府目前在土地利用行为上的越位、缺位和错位,问题的关键在于应通过调整制度供给影响成本收益关系并最终影响地方政府的决策。

如果说对土地征用是从“进”的环节来研究的话,中国土地勘测规划院地政研究中心(2006)则从“出”的环节来分析地方政府的行为。课题组认为,我国土地利用的流程为地方政府谋取利益提供条件;土地有偿使用的二元政策使地方政府的土地收益与税收收入互补。因此在财权与事权不匹配,特别是城市基础设施建设开支由地方城市一级财政承担的情况下,地方城市政府以“经营城市”理念为指导,谋求土地收入最大化。周滔等(2006)通过博弈模型分析土地出让市场后认为,出让部门的行为源于其违规行为所得远超过正常收益,且被查处的机会成本小,而监管部门的激励约束机制与监管行为的好坏无直接联系,因此,土地出让市场不正常行为的浅层次原因是利益冲突和非正当的利益均衡,深层次的原因在于制度结构的残缺。

还有的学者运用博弈的方法分析制度系统。唐在富(2007)分析了中央政府和地方政府的多个博弈模型,认为,在中央对违法行为不可能做到百分之百查处的情况下,地方政府行为就具有一定的投机性,加之官员任期存在阶段性,现有的成本收益布局决定了地方政府会在土地调控中采取欺骗行为,从而造成中央土地调控中的梗阻。解决问题的关键在于提高非法用地成本,做好土地监察,降低监督成本等。

张飞(2006)通过博弈模型分析农地非农化中地方政府与中央政府的行为,认为中央政府的行为取向存在矛盾,对违规行为的查处也不具有恒定性。虽然中央政府对农地非农化政策进行了多次变革,但由于没有彻底改变地方政府在农地非农化中的成本收益格局,使得违规仍然是其最优选择,因而制度变革没有达到预期目标。

三、土地管理中地方政府角色规范的基本思路

对于地方政府角色的规范,学者们提出了许多建议。分析的角度不同,提出的建议会有一些差别。概括起来主要包括以下几个方面:

规范地方政府的行为。中国土地勘测规划院地政研究中心(2006)认为,需要从体制上消除地方对“土地财政”的过度依赖。毕继业等(2003)认为,要解决中央政府与地方政府之间在土地收益分配问题上的矛盾,中央政府应当降低收益分配比例,同时在财政监督体制、产权体制、土地基金专项管理体制上加大对地方政府的约束力。在耕地保护和农地非农化方面,汪阳洁、李世平(2007)提出,要保护好耕地,必须抑制地方政府耕地非农化冲动,将耕地保护纳入地方政府的主要政绩考评,补偿地方政府因保护耕地所导致的机会成本的损失,提高不保护耕地的成本,打破地方政府对土地一级市场的垄断。曲福田等(2005)认为,未来协调经济发展与耕地保护矛盾应当是供给新的制度,包括,调整土地价格收益分配关系,抑制地方政府为获取年巨额土地收益而推动农地非农化;提高土地资源市场化配置程度,发挥土地市场对农地非农需求的调控作用;加强土地产权建设,完善土地产权体系。

加强监督和制约。从土地管理的立法和执法角度,程烨(2004)提出,我国物权法、土地法和土地管理法不完善,现行法律体系中的法律冲突,“三权”(行政执法权、土地财产权和经营管理权)主体不分以及权力制衡机制不完善是执法不严的主要影响因素。建议完善立法,建立权力制衡的内控机制,健全社会监督措施,根据整体功能的需要对管理系统进行整合与优化。胡传景等(2007)则从权力制约角度提出,解决地方政府的土地违法问题,首先必须做到执法必严、违法必究;其次,要针对政府土地违法背后所暴露出来的行政、司法以及立法等深层次问题进行改革,从制度上预防政府违法行为的发生;再次,树立科学的发展观和正确的政绩观,建立可持续发展的经济增长机制。

赋予农民参与管理的权利。秋风(2006)从我国土地征用的过程来分析,提出调整土地管理制度,需要突破原来的思维模式,在中央除以行政手段监督地方之外,再引入民众权利一维,从而形成中央政府、地方政府与民众之间的“稳定三角”,让各方相互制约而又各得其所。王骚等(2007)从决策科学的角度提出,为解决地方政府土地利用中出现的问题,保障土地可持续发展和保护农民利益,进行土地管理制度和官员绩效考核制度的改革固然重要,但更重要的是,要改变土地管理模式,使农民能够真正参与到土地管理决策中来。

四、简 评

综观近十年来学者们对土地管理中地方政府角色的研究,可以看出,许多学者涉足这一领域并取得了成果。但是目前对这一问题的研究,仍存在一些不足:

1. 目前对土地管理中地方政府角色的研究,虽然对一些具体行为过程(征用、农地非农化、土地市场等)有所描述,但是缺乏对某一个地方政府角色转变过程的实证研究。同一级地方政府,在不同的制度约束条件下,其角色和行为选择有所不同。同一级地方政府,在相同的制度约束条件下,其角色和行为选择也会不同。由于中央和地方、地方内部没有形成有效的权力制约机制,地方政府及其行政长官的个体差异成为影响各地土地利用问题解决的另一个重要因素。目前需要对改革开放以来地方政府角色及角色转变的过程进行实证性的个案研究,在此基础上,建立对地方政府角色研究的分析框架。

2. 许多成果不加分别地把中央政府以下的各级地方政府作为一种类型进行研究,忽视了我国地方政府的多样化类型。按照地方政府获得国家法律和中央政府授权种类的不同,可以分为一般地方政府、

直辖市地方政府、经济特区政府、特别行政区政府、民族区域自治地方政府。按照地方政府获得授权的层级不同,可以分为省级地方政府、自治区直辖市地方政府、县级地方政府、乡(镇)地方政府等四个地方政府层级。各地方政府面对的制度环境不同,角色及其行为选择会出现巨大差异。“不同层级政府的政治企业家面临的政治风险及其与地方利益关联度的差异,决定了他们在相近的制度环境下可以作出不同的行为选择,由此形成政府行为模式的层级间差异。”(何星明,2007)因此,对于土地管理中地方政府角色的研究,应当依据其在土地管理中的不同层级,分别讨论。

3. 土地管理中地方政府角色研究与地方政府角色的一般情形有所不同。土地管理中地方政府的角色研究会面临一种与一般情形完全不同的特殊问题。如果说1998年《土地管理法》之后,地方政府还享有部分审批权的话,那么在省以下的垂直管理体制下,市县、乡政府已没有土地审批权。然而,没有了土地审批权的省以下地方政府,仍然可以经营土地,通过土地来扩大财政收入。可见,在土地管理中始终存在一个如何理顺地方政府土地利用和土地管理关系的问题。现在的很多研究在这个问题上虽有所涉猎,但是还没有形成一个比较成熟的理论作为分析研究的基础。如果不能将这一关系处理好,那么对地方政府角色的研究只能是对现象的批判,没有理论框架的支撑。

4. 地方政府角色的研究涉及到经济学、政治学、法学、行政学等诸多学科。目前对土地管理中地方政府角色从经济学角度研究的多,而从其他学科角度研究的比较少。如从经济人假设出发分析地方政府的行为,或者更多的是借鉴西方制度经济学的博弈论模型对制度进行分析;而从其他学科角度的研究虽然都注意到土地管理中地方政府利益的问题,但是在一个理论分析框架下展开的比较少。另外,目前学者们从各学科角度研究得出的结论相互之间关联度不大。以目前对地方政府角色规范的研究来看,学者们的观点主要涉及中央政府和地方政府的分权,地方政府内部立法、行政和司法的分权,地方政府与农民之间的分权,归并在一起实际就是治理理论中的分权观点。虽然分权在发达国家被证明是一个有效的土地管理政策,但是具体运用到我国以及其他一些发展中国家,还存在许多限制性的因素,如管理体制、行政能力、政治民主、法制建设等。对我国土地管理中地方政府角色的研究,我们需要从多学科角度系统地展开。

注 释:

- ① 所谓角色是指“与人们的某种社会地位相一致的一整套的权利、义务规范与行为模式,是对群体或社会中具有某一特定身份的人的行为期待”。政府角色实际是以人格化来定位政府。政府的角色与政府的职能、职权、职责和功能紧密相关,涉及政府的权力界限、行为方式和功能范围等。政府的功能要通过政府行为来实现,政府的作用是政府行为对环境所产生的实际影响。

[参 考 文 献]

- [1] 王文革:《城市土地市场供应法律问题》,上海:法律出版社2005年版。
- [2] 操小娟:《土地利用中利益衡平的法律问题研究》,北京:人民出版社2006年版。
- [3] 赵黎明、王 建:《土地征用中地方政府的角色和责任分析》,载《天津师范大学学报》2008年第1期。
- [4] 张 飞、曲福田:《从地方政府博弈的角度看土地市场秩序》,载《经济问题探索》2005年第6期。
- [5] 钱忠好:《中国农地保护:理论和政策分析》,载《管理世界》2003年第10期。
- [6] 徐建春:《土地储备制度创新及拓展完善》,载《中国土地科学》2002年第2期。
- [7] 陈天宝、许惠渊、庞守林:《地方政府在农村土地制度变革中的行为分析》,载《经济体制改革》2005年第1期。
- [8] 郭春华、林秋蓉:《从我国土地征用看地方政府的责任缺失》,载《农村经济》2005年第11期。
- [9] 何显明:《市场化进程中地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角》,载《浙江大学学报》2007年第6期。
- [10] 叶艳妹、吴次芳:《试论深化土地资源的资产化管理》,载《中国土地科学》1999年第4期。
- [11] 王玉琼、卢海林、曹 红:《从资源管理到资产经营》,载《中国土地科学》2003年第1期。
- [12] 高聚辉、伍春来:《分税制、土地财政与土地新政》,载《中国发展观察》2006年第11期。

- [13] 孙文华:《地方政府道德风险与农民失地问题》,载《中国土地科学》2008 年第 6 期。
- [14] 吴剑辉、李尚蒲:《征地过程中地方政府行为的制度经济学分析》,载《农村经济》2005 年第 7 期。
- [15] 吴 旬:《土地价格、地方政府竞争与政府失灵》,载《中国土地科学》2004 年第 2 期。
- [16] 张 飞、曲福田:《土地市场秩序混乱与地方政府竞争》,载《社会科学》2005 年第 5 期。
- [17] 彭金玉、鲁先锋:《农村建设用地整理与地方政府官员的政治驱动力分析》,载《浙江学刊》2008 年第 1 期。
- [18] 王骚等:《地方政府土地管理模式的更新》,载《南开学报》2007 年第 4 期。
- [19] 秋 风:《中央政府、地方政府、农民群众“地政三角”缺了谁》,载《人民论坛》2006 年第 11 期。
- [20] 钱忠好、曲福田:《中国土地征用制度:反思与改革》,载《中国土地科学》2004 年第 5 期。
- [21] 刘 东、张良悦:《土地征用的过度激励》,载《江苏社会科学》2007 年第 1 期。
- [22] 程世勇、李伟群:《国家土地征用中地方政府违规的制度性原因探析》,载《经济体制改革》2008 年第 1 期。
- [23] 中国土地勘测规划院地政研究中心:《地方政府土地利用行为分析》,载《中国土地》2006 年第 7 期。
- [24] 周 滔、杨庆媛、丰 雷:《土地出让市场的博弈分析:利益背景与政府行为过程》,载《中国土地科学》2006 年第 4 期。
- [25] 唐在富:《中央政府和地方政府在土地调控中的博弈分析》,载《当代财经》2007 年第 8 期。
- [26] 胡传景、张宏武:《从“三权”角度透析地方政府土地违法行为》,载《资源与产业》2007 年第 3 期。
- [27] 中国土地勘测规划院地政研究中心:《从体制上消除地方过度依赖“土地财政”》,载《中国土地》2006 年第 7 期。
- [28] 毕继业、朱道林、邹晓云:《政府内部土地收益分配的博弈分析》,载《中国土地科学》2003 年第 2 期。
- [29] 程 烨:《土地管理立法、执法思考》,载《中国土地科学》2004 年第 1 期。
- [30] 汪阳洁、李世平:《耕地非农化中的利益动因分析——基于中央和地方政府的博弈》,载《农村经济》2007 年第 6 期。
- [31] 曲福田、陈江龙、陈 雯:《农地非农化经济驱动机制的理论分析与实证研究》,载《自然资源学报》2005 年第 3 期。
- [32] 甘藏春:《〈土地管理法〉的修订与自然资源立法的发展趋势》,载《中国法学》1999 年第 1 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Comment on Research of Role of Local Government in Land Management in Recent Decade

Cao Xiaojuan

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: The role of local government is an important factor in solving problems of land management and land use. After new Land Management Act in 1998, scholars have more and more studies on local government. At present, the studies focus on proper role and actual situation of local government, determining factors and changing mechanism of local government role. There are insufficient in study of local government's role.

Key words: land management; role of local government; comment on research