

对央地土地博弈的制度分析

李万新

摘要: 面对地方政府对土地的饥渴及由此引发的农地减少、社会不稳定等并发症, 中央政府的管治是否有效? 本文对 1947 至 2012 年间中央制定的土地利用政策法规进行制度分析, 揭示了治理目标、决策主体、决策机制随社会经济的发展而不断演变的特征。分析结果表明, 在缺乏公众和社会组织 (CSO) 自下而上的参与和监督的情况下, 中央采用自上而下的治理模式无法有效地治疗地方的土地综合症。公众参与土地利用决策的制度化程度低和城乡二元结构普遍存在的现状降低了农民在体制内平等参与经济和社会生活的机会, 因此他们对地方政府的信任不足, 甚至与其发生激烈冲突。由此, 中央政府不仅需要控制地方政府在土地利用决策制定方面的自由裁量权, 同时也应赋权公众对地方政府的土地利用决策进行问责。

关键词: 地方政府; 制度分析; 中央地方关系; 国家社会关系

中图分类号: F323.211 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)01-0135-14

DOI: 10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.93.015

一、引言

中国是一个人口众多但资源相对匮乏的国家。需要养活十四亿人口的中国人均耕地面积只有约 0.10 公顷, 而美国和欧盟的人均耕地面积分别是 0.47 公顷和 0.69 公顷^[1]。自 1949 年建国以来, 中央一直实行自给自足和农业反哺工业的国家发展战略, 因此耕地保护是我国土地利用政策的核心理念^[2]。土地不仅是农业生产的要素, 还是承载其他经济和社会活动的基础。迅猛发展的制造业和房地产市场对建设用地的需求不断扩大^[3]。市区重建和征用农村集体所有的土地是建设工业和商业设施、住宅屋苑以及道路和其他公共设施所需土地的主要来源。

中央政府代表全国人民管理土地资源, 并授权地方政府 (包括省、市、县、乡镇、村) 根据当地情况决定土地用途。法律禁止将未经政府征用的农村集体土地使用权出让给非农或商业用户 (第 43 条和第 63 条)^[4]。但地方政府可以出于公共利益的需要征用和占用农村集体土地^{[4][5]}。但是, 到底何为公共利益, 政策法规并未明确界定, 因此建设项目的公共利益属性完全由具有管理权属的政府自行定义。地方政府往往滥用其自由裁量权并过度征用或占用农村集体土地, 将其转化为建设用地, 然后将土地使用权出让给商业用户。被征地的农民所得到的补偿往往低于土地市场价, 甚至难以维持基本生活^{[3][6]}。国务院中央财经领导小组办公室副主任陈锡文公开承认, 由于征地和补偿标准的确定和发放缺乏公众参与, 农民的利益得不到保护, 土地抗争已经成为中国农村社会不安定的首要原因^{[7][8]}。

以前的研究大多关注土地利用方式及其对粮食安全的影响^{[9][10][11][12][13][14]}, 地方政府采用何种方法征收和征用农村集体土地及其背后的经济和政治动机^{[15][16][17][18][19]}, 以及在土地使用权交易的

作者简介: 李万新, 公共事务与政策博士, 香港城市大学公共政策学系副教授 (香港 九龙)

不同阶段因为价格差异而导致农民、地方政府、土地开发商获利水平产生巨大差异^{[6][20][21][22][23]}。参与式的集体共有资源管理建立相关机制,保障利益相关者有机会参与设定管理目标和进行决策,能够产生理想的经济、环境和社会效益^{[24](P280)[25][26]}。研究者指出在中国需要推广参与式的土地利用规划和决策的方法,以减少社会矛盾^[27]和建立一个有效的土地市场^[28]。

“制度是人类创设的,用以规范和制约行动主体在政治、经济和社会生活中的互动关系。”^[29]人类活动经过正式或非正式的制度化过程建立合法性。然而,已有文献尚未系统地分析在中国城乡二元结构的条件下,土地利用的相关制度安排如何规范农民及更广泛的公众与其他社会主体之间的互动关系。因此,本文旨在评价公众参与在土地利用决策中的制度化程度及其影响。通过对1947年至2012年中央制定的土地利用政策法规进行文本分析,可以阐释中央对地方土地利用问题的关注点如何及其历史演变,以及在特定历史条件下所采用的解决方案。分析结果可以揭示中国土地治理的制度变迁及其对治疗地方土地综合症所产生的效果,从而为讨论善治和中央地方关系提供新的资料。

二、研究方法

本文的研究对象是1947年至2012年间由全国人大或全国人大常委会颁布的法律法规以及由中央政府制定的关于土地利用的政策规章。数据通过以下两种方法获得:(1)搜索北大法宝这个数据库中以全国人大、全国人大常委会、国务院、国家土地管理局、国土资源部为颁布机构的与土地利用相关的政策法规,(2)以滚雪球的方式记录学术文章中所引用的相关政策法规,与北大法宝的搜索结果进行比照后对其尚未收录的部分用谷歌搜索全文,目标是穷尽公开可得中央所颁布的土地利用的政策法规。采用分析性叙事法进行数据分析和结果展示,阐释这些政策法规确立了哪些目标、赋权于哪些社会主体、建立了什么样的决策机制和程序,以及这三方面如何交织在一起,赋权或限制公众参与土地利用决策过程。由于政策法规往往无法完全落实^{[30][31]},可以认为正式制度对公众的赋权反映中国土地利用决策中公众参与制度化水平的上限。

对政策法规进行文本分析包括定性和定量评价两个阶段。第一阶段,作者在阅读的基础上提炼出政策法规所规定的治理目标、决策主体、决策程序等关键信息。《奥胡斯公约》(《在环境问题上公众获得信息、参与决策和诉诸司法的公约》)^[32]继《里约环境与发展宣言》^[33]第十项原则之后,对公众参与环境和自然资源管理进一步合法化,并明确界定公众的权益和政府的责任。以此为指导,作者提炼出政策法规对信息透明、公众咨询、正当程序、问责机制的具体规定。第二阶段,作者对以上分析得到的质化信息以频率分析的方法进行量化。词频按照静态和动态两种模式进行统计分析:每一年的词频统计结果在一定程度上反映中央政府对相应的治理目标、决策主体的重视程度以及信息透明、公众咨询、正当程序、问责机制等实现善治的必备要素在我国制度化的程度;并按照国民经济社会发展五年规划从先到的顺序,分析词频随时间变化的趋势,追踪土地利用决策的制度安排随经济社会发展而不断演变的过程。

国家层面与土地利用相关的政策法规明确了13种不同的治理目标(如表1所示),包括保护个

表1 中央颁布的土地利用政策法规所设定的目标

代码	治理目标
p1	保护个人财产权
p2	为建设社会主义和共产主义社会而奋斗
p3	维护社会稳定
p4	提高农民福利
p5	确保政府宏观调控
p6	优化土地资源分配
p7	增加农业生产确保粮食安全
p8	促进工业化
p9	促进城市化
p10	自然保护或修建公共设施
p11	满足除农民以外的其他个体的利益
p12	保障政府税收
p13	规范地方政府的土地决策

人财产权 (p1)、为建设社会主义和共产主义社会而奋斗 (p2)、维护社会稳定 (p3)、提高农民福利 (p4)、确保政府宏观调控 (p5)、优化土地资源分配 (p6)、增加农业生产确保粮食安全 (p7)、促进工业化 (p8) 及/或城市化 (p9)、自然保护或修建公共设施 (p10)、满足除农民以外的其他个体的利益 (p11)、保障政府税收 (p12) 以及规范地方政府的土地决策 (p13)。

共赋权于 21 个不同的社会主体参与土地利用的相关决策。包括两个集体组织：乡镇企业和村民委员会；四类私营机构或个人：商业机构、民间社会组织、农村和城镇居民；十五个分属于以下类别的公共机构：立法、行政、司法、经济、监督、纪律检查（如表 2 所示）。

表 2 中央颁布的土地利用政策法规所赋权的社会主体

代码	社会主体	性质	层级	类别
a1	全国和地方人民代表大会	公共	中央、地方	立法
a2	中国共产党中央纪律检查委员会	公共	中央	监督、纪检
a3	监察部	公共	中央	
a4	国家审计署	公共	中央	
a5	国务院	公共	中央	行政
a6	国家发展与改革委员会	公共	中央	
a7	国土资源部 ^①	公共	中央	
a8	财政部	公共	中央	
a9	住房和城乡建设部 ^②	公共	中央	
a10	农业部	公共	中央	
a11	环境保护部	公共	中央	
a12	人力资源和社会保障部	公共	中央	
a13	地方政府 ^③	公共	地方	
a14	国有企业	公共	中央、地方	经济
a15	乡镇企业	集体	地方	
a16	商业机构	私营	地方	
a17	村民委员会	集体	地方	社会组织
a18	民间社会组织	私营	地方	
a19	城镇居民	私营	地方	公众
a20	农民	私营	地方	
a21	法院	公共	中央、地方	司法

公众参与并对决策产生影响需要具备以下条件：可获得决策相关信息、具有充分时间思考和表达意见、拥有畅通的参与渠道。根据《奥胡斯公约》，当公众对既有决定持有异议时有权诉诸法律。针对土地利用的决策制定过程的各项要素，本研究提炼出中央就公众参与的机制和程序所做出的如下规定：（1）政府机构公布土地利用决策的相关资料：土地利用规划 (s1)、土地开发项目 (s2)、征地补偿方案 (s3)、政府对土地利用申请的审批结果 (s4)、土地使用权的交易记录 (s5)、相关政府部门或土地开发项目负责人的联系方式 (s6)；（2）政府在审批土地利用规划 (s7)、土地开发项目 (s8) 和征地补偿方案 (s9) 之前，提请公众咨询的时间期限；（3）正当程序及救济措施：听证会 (s10)、行政上诉 (s11)、司法诉讼 (s12)；（4）对地方政府的问责机制：政府内部的自我监督 (s13)、中纪委 (s14)、监察部 (s15)。

除了依据上述主题词对中央所颁布的土地利用政策法规进行文本分析之外，国家统计局公布的土地利用数据和新闻报道被用来佐证在现实中公众被赋权或被限制参与土地利用决策制定的过程，

① 国家土地管理局于 1986 年 8 月 1 日成立，于 1998 年升格为国土资源部。

② 2008 年，建设部更名为住房和城乡建设部。

③ 中央政府以下所有层级的政府均被称为地方政府，包括省、市、县、街道、乡镇、村。

及中央治理地方土地问题的效果。下一节以叙事分析的方法介绍土地利用相关政策法规所确定的治理目标、决策主体、决策程序和机制的历史变迁。

三、研究结果

(一) 治理目标和土地利用决策主体及变迁

中央政府一贯秉承务实的精神,根据当时国家发展目标和面临的挑战与问题,决定哪些个人、团体和单位参与制定地方土地利用的相关决策。总体而言,政府占据主导地位,其他社会主体则被视为拥有人力、经济和社会资源从而可以帮助实现国家发展目标的工具。1947年至1962年期间所颁布的十项政策法规中有九项都是以建设社会主义、共产主义社会和促进农业生产为目标。农民、村民委员会是实现这些目标所必须依靠的最重要的力量。村委会负责在土地改革中把土地分配给农户^[34],后来负责组织公社集体耕作^{[35][36][37]}。财政部则负责征收农业税^[34]。

在“三五”及“四五”计划期间(1966—1975),中国经历了“大饥荒”和“文化大革命”。小岗村的实验于1980年(“五五”计划期间)获得了中央政府的认可,并在全国推行家庭联产承包责任制。村委会再次承担起分田到户的责任并由其与农户签订土地承包合同^[38]。从此,经济增长成为国家发展的首要任务。

“六五”期间(1981—1985),五项政策法规中有四项以建设社会主义社会、推动工业化以及控制地方政府为目标。相应的,地方政府、农民和乡镇企业被多次提到,是中央实现政策目标所依靠的重要力量。

“七五”期间(1986—1990)国家共颁布了七项土地利用政策法规。城市化首次成为国家的发展目标之一,这意味着新的建设项目将会陆续上马。同时,中央政府也将开发商写入了政策文本,在历史上首次确立其与国家土地决策制定中的重要地位。国家土地管理局于1986年成立,成为隶属于国务院的最重要的土地管理部门。1986年颁布的《土地管理法》第25条规定:“征用省、自治区行政区域内的耕地不超过一千亩,其他土地不超过两千亩,由省、自治区人民政府批准;省辖市、自治州人民政府的批准权限,由省、自治区人民代表大会常务委员会决定”^[39]。1987年,国家土地管理局通报了地方政府严重非法占用农业用地将其转化为建设用地的情况。为了规范地方政府行为,国务院和国家土地管理局开始采用以下行政和经济的手段:对农业用地转化为建设用地进行指标控制、在土地利用总体规划中划定农田保护区以确保粮食安全^[40]、明晰划拨国有土地使用权的批准权限、征收非农用地土地使用费^[41]以及实行城镇国有土地使用权商品化^[42]。但是1990年颁布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第十三条只是宽泛地指出国有土地使用权可以通过协议、招标和拍卖三种方式出让给有兴趣的土地使用者,却并没有规定这三种方式分别在何种条件下适用^[42]。

“八五”期间(1991—1995)出台的国家层面的土地利用的政策法规和所设定的目标与“七五”期间类似。值得指出的是,国务院1994年颁布的《基本农田保护条例》第二十六条授权“环境保护行政主管部门对基本农田保护区内耕地环境污染进行监测与评价”。第二十七条规定“因特殊情况确需占用基本农田保护区内耕地兴建国家重点建设项目的,必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。在建设项目环境影响报告书中,应当有基本农田环境保护方案;环境保护行政主管部门在审批时,应当征得同级农业行政主管部门对基本农田环境保护方案的同意”^[43]。环保部门在历史上首次被赋权参与制定土地利用决策。但环评并不是建设项目审批通过的前置条件,因此环保部门能否有效地防止建设项目造成土壤等环境污染尚需质疑。此外,国有企业、乡镇企业、土地使用者、村民委员会和农民在这些政策法规中均出现了两次,反映他们的重要性大致相同。

“九五”期间（1996—2000）中央共颁布了七项和土地利用相关的政策法规。中央要求地方政府坚持保护耕地。1994年制定、1998年修订的《基本农田保护条例》第四条指出：“县级以上地方各级人民政府应当将基本农田保护工作纳入国民经济和社会发展规划，作为政府领导任期目标责任制的一项内容，并由上一级人民政府监督实施”^[2]。此外，中共中央和国务院于1997年4月15日联合发布《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》^[44]。同时，修订的土地管理法第二十五条将省政府在土地征用和占用方面的审批权限调整为农业用地不超过525亩、其他用地不超过1050亩^[4]。农业部第一次成为土地利用决策制定的参与者^[2]，说明耕地流失和粮食安全受到中央的高度重视。此外，监察部开始被赋予监督地方土地利用的职责，在土地利用决策制定方面发挥重要作用，提高了中央政府的威慑力。受中共中央和国务院委托，监察部、城乡建设部、国家土地管理局于1997年对包括开发区和农村宅基地使用等建设项目进行了联合检查^[44]。1998年颁布的《土地管理法》第七十条正式建立监察部作为监督土地利用决策的执法者的地位^[4]。

尽管中央积极采取措施规制地方土地利用，但是结果显然差强人意。中央屡屡发现地方政府违规将农业用地转化为建设用地、征地补偿水平低而且不到位、地区之间为了招商引资竞相减免土地使用费、政府官员参与土地使用权的违法交易和其他腐败活动^[45]。为了加强宏观经济调控、维护社会稳定，仅“十五”期间（2001—2005）中央又颁布了28项和土地利用相关的政策法规，意在通过更严格的控制措施进一步增强其威慑力，治疗地方的土地综合症，并逐渐推进系统性的政策改革。通过颁布《报国务院批准的土地开发用地审查办法》，国务院和国土资源部将土地利用的决策权收归中央^[46]。2003年7月18日，国务院颁发了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》^[47]。同月30日，国务院办公厅发布了《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》，责成国家发改委、财政部、国土资源部、建设部、商务部会同监察部、审计署等有关部门组成联合工作组，制定清理整顿的具体标准和政策界限，组织检查验收，并在此基础上，提出政策建议进一步加强宏观调控、规范开发区的建设^[45]。

中央逐渐增强的威慑力成为执行这些政策的后盾。仅在2004年，国务院就开展了以下四项执法行动：国土资源部和监察部联合开展了针对经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况的执法监察工作^[48]；监察部等对征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况开展了专项检查^[49]；国土资源部深入开展土地市场治理整顿严格土地管理^[50]；国土资源部和农业部开展了基本农田保护的检查督查工作^[51]。中央政府认可土地使用权市场化，认为政府官员不可避免地会介入土地使用权的交易。因此，中央禁止共产党员滥用或/和利用职权违反规定干预和插手建设工程招投标、经营性土地使用权出让、房地产开发与经营等市场经济活动，为个人和亲友谋取私利^{[48][52]}。国家审计署、中纪委、监察部成为中央倚重的监管和纪律检查部门，中纪委也会就耕地保护和土地利用的宏观调控对地方政府进行问责^[50]。此外，国务院认为有必要进行系统性的改革以推动土地市场良好运作。2004年颁布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》列出25项行动旨在不同利益群体之间取得更好的平衡^[53]。此外，国务院要求人力资源和社会保障部制定相关政策为被征地农民提供就业培训和社会保障^[53]。

“十一五”期间（2006—2010），中央政府着力抓政策落实并推出新的机制以加强对地方土地利用的控制和改善农民福利。在此期间，中央一共颁布了24项国家层面与土地利用相关的政策法规。国务院和国土资源部仍然是土地利用决策最重要的部门。除监察部和中纪委^{[54][55][56]}之外，2006年颁布的《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》令国家审计署成为监督检查土地利用相关政策法规执行情况的重要力量^[57]。人力资源和社会保障部在土地利用决策中的参与程度也越来越高。2006年其颁布《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》，提出“确保被征地农民生活水平不因征地而降低”的原则，这为保障农民利益提供了一个重要的政

策依据。此外,该政策要求地方政府为失地农民提供就业培训和社会保障^①,使其长期有固定收入而不能只是给予一次性的征地补偿费^[58]。同时,人力资源和社会保障部还被赋权参与执行物权法、农村的发展战略等的实施,以保障农民的福利^{[55][59][60]}。

从2011年开始实施“十二五”规划以来,先后出台了四项和土地利用相关的国家政策。其中三项都旨在提高农民的福利和优化土地资源配置。农业部、国土资源部、地方政府、村民委员会以及农民都是重要的持份者。

表3按照时间顺序,罗列出不同持份者在国家层面土地利用的法律法规和政策中出现的频次。

表3 1947—2012年国家土地利用的法律法规和政策中不同持份者出现的频次

Five-year Plan 五年计划	a1	a2	a3	a4	a5	a6	a7	a8	a9	a10	a11	a12	a13	a14	a15	a16	a17	a18	a19	a20	a21
1 st (1953—1957)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	5	2
2 nd (1958—1962)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	1	0	2	0	1	5	0
3 rd -4 th (1966—1975)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 th (1976—1980)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
6 th (1981—1985)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	3	0	1	0	0	4	0
7 th (1986—1990)	1	0	0	0	4	0	4	4	0	0	0	0	7	4	3	3	1	0	1	2	1
8 th (1991—1995)	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	3	2	2	2	2	0	1	2	1
9 th (1996—2000)	2	0	2	0	2	0	7	1	1	1	1	0	7	2	2	3	4	0	0	4	2
10 th (2001—2005)	1	3	10	8	14	8	17	5	6	7	1	1	26	1	3	2	4	1	1	5	3
11 th (2006—2010)	1	1	3	1	7	1	16	5	1	3	0	4	18	1	3	3	5	1	3	7	1
12 th (2011—2015)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	3	0	0	0	2	0	0	2	0
合计	5	4	15	9	28	9	46	16	8	13	3	5	71	10	17	13	26	2	7	37	10

相对于政府部门,土地使用者等经济主体和民间社会组织在国家层面的土地利用政策法规中出现的频次较少。1980年代,中央将乡镇企业定位为“农村发展的重要推动力和农民增加非农收入的重要来源”,因此制定了一系列优惠政策鼓励各地大力发展乡镇企业^{[61][62][63][64][65]}。1990年代,针对大量村集体借发展乡镇企业为名将农业用地转化为建设用地的情况,中央从此开始致力于控制过度占用耕地^{[4][43][44][66]}。进入21世纪后,中央开始强调乡镇企业需要提高技术水平和改善公司治理^{[60][67][68][69][70]}。国有企业改革是中国经济改革的重中之重,中央鼓励国有企业以转让土地使用权创收用以补偿下岗职工和企业未来发展^[71]。从1991年到1995年间,商业机构和国有企业、乡镇企业、村民委员会和农民在国家层面的土地利用政策法规中出现的频次相同。农村专业技术协会是中央认可并鼓励发展的民间社会组织,在中央“一号文件”中出现了六次^{[60][67][68][69][72][73]}。城镇居民在四项政策法规中出现,但都是中央明确禁止城镇居民直接从村集体或农民手中购买土地使用权或房屋^{[56][60][70][74]}。

(二) 土地利用决策和问责的机制和程序

在国家利益至上的中国社会,国家政策法规所建立的土地利用决策的机制和程序不断巩固政府的核心地位,并体制性地视其他社会主体尤其是农民为实现国家发展目标可供使用的工具,而非平等参与土地利用决策制定的利益相关者。政府可以单方面决定征地补偿的标准并征用和占用农村集体土地。1986年制定、1998年修订的《土地管理法》第二条明确规定,“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”^{[4][39]}。1986年的《土地管理法》第二十三条甚至明确要

① 在1998年国企改革和住房改革之前,成功征用农村集体土地的必要条件是为失地农民提供非农就业机会。但是国企改革和住房改革造成劳动力市场流动性提高,用人单位在人事决定方面的自主性增强而且招聘行为市场化,很难保障失地农民在非农产业的就业机会,征地安置就业转变为提供一次性的经济补偿。

求“国家建设征用土地时，被征地村集体和单位应当服从国家需要，不得阻挠”（全国人大常委会，1986）。同样，《城市房屋拆迁管理条例》第五条也要求“被拆迁人必须服从城市建设需要，在规定的搬迁期限内完成搬迁”^[75]。由表4可见，公众参与公共决策制定的必要条件，包括信息透明、公众咨询、社会问责的机制和程序，基本不存在。

表4 土地利用决策和问责的机制和程序

Five-year Plan 五年计划	s1	s2	s3	s4	s5	s6	s7	s8	s9	s10	s11	s12	s13	s14	s15
1 st (1953—1957)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0
2 nd (1958—1962)	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0
3 rd -6 th (1966—1985)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 th (1986—1990)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0
8 th (1991—1995)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
9 th (1996—2000)	4	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	2	3	0	2
10 th (2001—2005)	4	6	4	8	4	0	1	0	1	3	1	3	11	3	8
11 th (2006—2010)	1	2	1	2	1	1	1	0	0	1	0	0	7	0	1
12 th (2011—2015)	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
合计	9	11	8	13	7	1	4	0	1	6	4	9	27	4	11

1990年代后期，中央政府开始要求地方政府公布已获批准的建设项目申请（s4）和土地使用权的交易的记录（s5），负责土地招标拍卖的政府机构或项目业主的联系方式（s6），以便投标^[76]。

有九项政策法规要求公布土地利用规划（s1），但其中只有两项规定了公众咨询的时间期限（s7）^{[76][77]}。有十一项法规和政策要求地方政府公布土地开发项目资料（s2），但并没有明确公众咨询的时间范围。有八项政策要求公布征地补偿方案（s3），但只有《国土资源听证规定》中明确了公众咨询的时间期限^[77]。一般来讲，公众咨询的时间范围为十天到三十天，但没有任何一项政策说明有关政府在进行相关决策时如何处理这些公众意见。

中央政府为在征地过程中利益受损的群众提供以下三种寻求救济和公正的途径：听证（s10）、行政上诉（s11）、法律诉讼（s12）。有六项政策法规允许公众要求举行听证会（国土资源部，2004 # 8775；国土资源部，2006 # 8776；国土资源部，2008 # 8778；国务院，1950 # 8789；全国人大常委会，1998 # 8788；中共中央，2004 # 8764）。当对土地利用决策有异议时，有四项法律法规和政策允许公众向当地政府提出上诉，其中两项于土地改革时期制定^{[34][78]}，一项于人民公社时期制定^[37]，另外一项是2002年颁布的《国土资源部信访规定》^[79]。虽然向法院提起诉讼始终是公众进行维权的途径之一，但是因为中国的司法体系缺乏独立性从而降低了通过法律诉讼维权的有效性^[80]。

值得指出的是，中央政府主要依靠内部检查向政府官员进行问责。分别有二十七项政策法规指出政府官员的错误做法将会被内部调查（s13）、四项指出中纪委介入调查（s14）、十一项指出监察部及其下属机构会介入调查（s15）。

四、讨论：土地利用政策的变迁和中央与地方的博弈

中央制定的晋升和绩效考评机制是指导地方政府官员工作的指挥棒^[81]。在考核GDP的年代，由于投资可以迅速拉动GDP的增长，因此地方政府在招商引资上相互竞争，以降低税率、减免土地使用费、降低环保标准等方式吸引投资^{[3][6]}。现实中，地方政府往往以服务公共利益为名征地，然后将土地使用权转让给企业等非公益机构，发展地方经济并创造财政预算外收入^[82]。《土地管理法》第四十七条规定给被征地农民的“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年

平均年产值的三十倍”^[4]，而地方政府能以征地补偿标准的 75 倍的价格将土地使用权出让，合法地从中获取高额利润^[3]。

除了 GDP 增长，中央政府在土地利用政策法规中也列出值得追求的其他目标。根据出现频次（括号内）由高到低的顺序可以将这些治理目标罗列如下：规范地方土地利用决策（55）、提高农业生产（33）、改善农民福利（29）、建设社会主义社会（25），优化土地资源配置（16）、城市化（13）、宏观经济调控（12）、工业化（10）、基础设施建设和生态保护（10）、个人财产权（7）、搞活民间经济（7）、社会稳定（5）、政府税收（5）。可见在土地决策方面，地方政府和中央政府所追求的目标及优先顺序未必完全一致^[3]。

因为缺乏公众咨询，在土地利用决策制定之前，公众没有机会向决策者表达自己的偏好、维护自己的利益。因为缺乏有效的行政上诉和法律救济程序，在土地利用决策制定之后，公众也难以对其进行反驳。因此，只能寄希望于地方政府在进行土地利用的决策时具备服务人民的良知和自我约束的觉悟。当认为自己的利益被损害时，公众也不介意走上街头抗议或者运用其他体制外的方法来争取公义^[7]。乌坎事件正是因为地方政府官员涉嫌贪污，在未征得村民同意的情况下，擅自将集体土地使用权出让给开发商以获取私利，却没有妥善补偿村民。从 2011 年 9 月到 11 月，这场反腐败的抗议活动演变成一场村民与政府旷日持久的对峙，导致已经掌权几十年的村干部被革职^[83]。该事件被西方媒体广泛报道，包括纽约时报、华盛顿邮报、英国广播公司、路透社以及总部在香港的南华早报^[84]。人民日报发表的两篇文章中也提到乌坎事件，敦促政府好好总结中国发展过程中所面临的挑战和积累的经验教训。

中国土地利用综合症的症状可以总结如下：过度征用农业用地、政府出让土地使用权的过程信息不透明、土地使用权交易和征地补偿分配过程中贪污腐败。这些都严重影响了土地的优化利用^{[9][12][85]}、助长社会不公^{[19][22]}、破坏了公众对政府的信任^[86]并导致社会不稳定^[87]。为了改变这种状况，中央政府以颁布新的法律法规和政策的方式频频向地方政府传递信号，表达其在土地利用方面的偏好，旨在规范地方政府的行为。以一年中所颁布相关法律法规和政策的数量计算，1986 年、1998 年、2004 年和 2006 年是中央颁布国家层面的土地利用政策法规的高峰，见证了土地利用在地方层面已经失控，成为国家土地利用政策变迁的重要时间节点（如图 1 所示）。

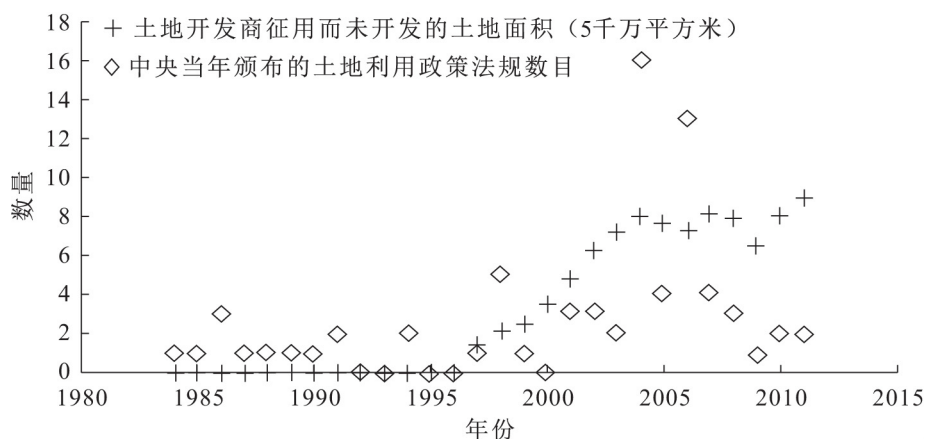


图 1 1984—2011 年国家层面土地利用法律法规和政策的数量及房地产商征用但尚未开发的土地面积^①

① 来源：每年由中央政府颁布的土地利用相关的政策法规的数量由作者自行统计。地产公司征用但尚未开发的土地面积来源于 1985 年至 2012 年发布的《中国统计年鉴》。图中加深符号代表 1986 年、1998 年、2004 年和 2006 年颁布的国家层面土地利用政策法规的数量。

从改革开放到 1986 年成立国家土地管理局（于 1998 年升格为国土资源部）之前尚处于工业化的初期，地方政府对土地使用权的需求不明显，中央政府尚无迫切需要规范地方土地利用决策。一旦意识到地方政府以发展工业园区为名大量圈地改为其他用途，从 1987 年到 2002 年间，中央政府采用收取土地使用费、限制地方政府对农用地征用的审批权、制定土地利用规划、保护耕地等策略，希望能够控制这种局面，避免继续恶化。但由图 1 可见，从 1996 年到 2004 年间，房地产公司已经征用但尚未开发的土地的面积持续增加。从 2003 年开始，中央直接干预土地使用权的交易，并频繁开展执法行动以提高违规的成本来威慑地方政府。即便如此，在 2004 年，房地产公司征用但未开发的土地面积高达 396.353 平方公里，较 2003 年同比增长 82%^{[88][89]}。绝非巧合的是，单单 2004 年中央就开展了四项土地利用的全国执法行动，到目前为止是历史之最。此外，中央政府在 2004 年颁布《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，认可土地市场化改革并强调国家严格监管的必要性。2005 年，国务院制定《省级政府耕地保护责任目标考核办法》，将耕地保护纳入政府绩效考评的指标体系，加强对地方政府官员的控制并为其保护耕地提供激励。2006 年，劳动和社会保障部发出《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》，为被征地农民提供了可持续的生计，维护社会稳定。

在中央加强控制地方土地利用决策的期间发生了两件大事。一是 2002 年召开的中国共产党第十六次全国代表大会及新一届政府的成立；二是 2006 年开始的第十一个五年计划。新一届政府倡导科学发展观、改善农民福利、和谐社会和人民的幸福感。土地利用决策关系到农业、农村和中国社会的可持续发展、农民的福利和幸福感以及社会和谐，与国家发展的大方向密切相关，因此中央政府必须理顺土地利用决策的相关制度安排。但是总的来说，对地方政府土地利用决策的问责仍然是自上而下，缺乏公众参与和社会问责，从而形成地方政府的信息优势，往往导致中央管制失灵。

当然，在公众参与方面也有个别好的例子。为了推进基层民主政治建设，沟通干部与群众的感情，松门镇于 1999 年 6 月 25 日率先举办了首期“民主恳谈”活动，150 多名农民自发前来参加，镇党委、政府有关同志对他们提出的问题进行了当场答复、承诺、解决，并对一些一时解决不了的问题做出解释。1999 年底，温岭市委肯定了松门镇的做法，在全市推广温岭民主恳谈制度，村民直接参与包括基础设施建设、土地利用、预算等村集体事务的决策。温岭民主恳谈制在国内外都获得了广泛的认可^[90]。然而，民主恳谈制度的创始人陈奕敏等对这项制度创新的未来并不乐观，中央尚未正式认可温岭民主恳谈机制，基层的人事调动很容易造成人走政息的局面^[91]。这也从反面证明以颁布政策法规为手段将公众参与制度化的重要性。因此，尽管有很多不足，本文从中央政府的视角，对国家层面土地利用政策法规进行文本分析，评价公众参与在土地利用决策中的制度化水平，在理论和实践两方面都具有重大的意义。

五、结 论

根据《土地管理法》，农民需要进行的土地利用决策仅限于其所承包的耕地和分到的宅基地，开展生产和投资的决策。对于政府来说，土地利用的决策包括以下三个方面：土地利用总体规划、征用或占用村集体土地、出让土地使用权。农民对土地的依赖是制度性的，土地对农民来说既是创收又是抵御风险的工具，但在农村集体所有的土地转为其他用途的决策过程中，他们只具有极小的发言权。地方政府本来应该代表中央政府和人民决定国有和集体土地如何集约化有效地使用，却滥用其自由裁量权从土地使用权交易中获利。对此，中央政府以颁布新的政策法规的方式向地方政府传递信号，表达其偏好并试图治疗地方政府的土地综合症。但是缺乏自下而上的公众参与和社会监督，那些自上而

下的努力往往徒劳无功。被剥夺的农民不得不上访或者走上街头以求被公正地对待。

随着时间的推移,国家土地利用的政策法规更加重视农民的权益。但是从决策机制和程序来看,公众尤其是农民却仍然被体制性地排除在政府的土地利用决策之外。法律所规定的征地补偿的最高水平已经远远低于土地的市场价格,这更加限制了农民的议价能力,体制性地处于劣势。地方政府征用和占用农村集体土地并出让土地使用权从中获利。缺乏公众参与的机制,农民和其他弱势群体在土地利用决策中无法表达自己的意见和偏好,也难以在体制内寻求救济和进行维权。因此,中央政府自上而下推出的新政策很难收到实效,地方政府在很大程度上仍然可以操控土地利用决策。

土地利用决定农村和城市的空间形态、经济活动和社会阶层的空间分布,以及中国发展的可持续性^{[15][92][93]}。中国广大民众最终承受土地利用决策对经济、社会和环境所产生的深远影响,因此他们应该被赋权参与决策过程。本文对国家土地利用政策法规的系统分析以及现实的土地抗争案例都证明公众参与尚未在土地利用决策中制度化。更糟糕的是,地方政府在行使权力时往往会优待在政治经济方面占据强势的个人和团体,而农民往往缺乏发声的渠道从而导致其权益得不到足够的关注和保护。同时,由于民间社会团体在注册和运作上都面临很多挑战,很难有效地代表农民等弱势群体的利益^[94]。因此,农民远未享受到公平的机会,公众对政府的信任发生动摇,社会不稳定的风险增大。显然,社会公正和中国政府公平执政的水平有待提高^{[95](P285)}。在未来,国家和社会能否建立互信从而公众能够有序地参与土地利用决策的制定过程?公众参与能在多大程度上保障农民和其他弱势群体的利益、提高透明度、减少腐败、增强中国政府公信力、实现社会经济的可持续发展?这些问题留待未来的实证研究来回答。

感谢李果、Philip Ivanhoe, Volker Mauerhofer、Alasdair Roberts 和三位匿名评审专家对本文的早期版本所提出的宝贵意见。赵亚薇帮助收集了中国土地利用的数据。Nicolas Oullette 帮助编辑本文的英文稿。刘译蔓对英译中的工作做出了一定的贡献。香港研究资助局项目“环境信息公开在中国:分析个人、组织、区域在供给和需求上的差异”(GRF 9042115 / CityU 11405814)为本文的研究提供了资金支持。文中所有的遗漏和错误都由作者负责。

参考文献

- [1] Lichtenberg, E., C. Ding. Assessing farmland protection policy in China[J]. *Land Use Policy*, 2008, (1).
- [2] 国务院. 基本农田保护条例(国务院令[1998]257号)[Z]. 1998.
- [3] Ding, C., E. Lichtenberg. Land and urban economic growth in China[J]. *Journal of Regional Science*, 2011, (2).
- [4] 全国人大常委会. 中华人民共和国土地管理法[Z]. 1998.
- [5] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法[Z]. 2004.
- [6] Lin, G. C. S., S. P. S. Ho. The state, land system, and land development processes in contemporary China[J]. *Annals of the Association of American Geographers*, 2005, (2).
- [7] 任芳, 陆裕良. 中国以严格的耕地保护制度保障农民权益[EB/OL]. 新华网, 2006-02-22.
- [8] 国务院新闻办. 陈锡文介绍推进社会主义新农村建设情况并答记者问[EB/OL]. 新华网, 2006-02-22.
- [9] Chen, J. Rapid urbanization in China: A real challenge to soil protection and food security[J]. *Catena*, 2007, (1).
- [10] Deng, X., J. Huang, S. Rozelle, et al. Cultivated land conversion and potential agricultural productivity in China[J]. *Land Use Policy*, 2006, (4).
- [11] Ding, C., X. Zhao. Assessment of urban spatial-growth patterns in China during rapid urbanization[J]. *The Chinese Economy*, 2011, (1).
- [12] Lichtenberg, E., C. Ding. Land use efficiency, food security, and farmland preservation in China[J]. *Land Lines*, 2006, 18.

- [13] Verburg, P. H. , Y. Chen, T. Veldkamp. Spatial explorations of land use change and grain production in China [J]. *Agriculture Ecosystems & Environment*, 2001, (1-3).
- [14] Wang, J. , Y. Chen, X. Shao, et al. Land-use changes and policy dimension driving forces in China: Present, trend and future [J]. *Land Use Policy*, 2012, (4).
- [15] Ding, C. Land policy reform in China: assessment and prospects [J]. *Land Use Policy*, 2003, (2).
- [16] Ho, S. P. S. , G. C. S. Lin. Non-agricultural land use in post-reform China [J]. *The China Quarterly*, 2004, (179).
- [17] Lichtenberg, E. , C. Ding. Local officials as land developers: Urban spatial expansion in China [J]. *Journal Urban Economics*, 2009, (1).
- [18] Long, H. , G. Tang, X. Li, et al. Socio-economic driving forces of land-use change in Kunshan, the Yangtze River Delta economic area of China [J]. *Journal of Environmental Management*, 2007, (3).
- [19] Zhu, J. Urban development under ambiguous property rights: A case of China's transition economy [J]. *International Journal of Urban Regional Research*, 2000, (1).
- [20] Wei, Y. , M. Zhao. Urban spill over vs. local urban sprawl: Entangling land-use regulations in the urban growth of China's megacities [J]. *Land Use Policy*, 2009, (4).
- [21] Xu, J. , A. Yeh, F. Wu. Land commodification: New land development and politics in China since the late 1990s [J]. *International Journal of Urban Regional Research*, 2009, (4).
- [22] Yep, R. Containing land grabs: A misguided response to rural conflicts over land [J]. *Journal of Contemporary*, 2013, (80).
- [23] Wu, Y. , X. Zhang, M. Skitmore, et al. Industrial land price and its impact on urban growth: A Chinese case study [J]. *Land Use Policy*, 2014, (36).
- [24] Ostrom, E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action [A]. *The Political Economy of Institutions and Decisions* [C]. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1990.
- [25] Reed, M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review [J]. *Biological Conservation*, 2008, (10).
- [26] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What Is Good Governance* [Z]. United Nations, 2009.
- [27] Tang, B. S. , S. W. Wong, C. H. Lau. Social impact assessment and public participation in China: A case study of land requisition in Guangzhou [J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2008, (1).
- [28] Koroso, N. H. , P. van der Molen, A. M. Tuladhar, et al. Does the Chinese market for urban land use rights meet good governance principles? [J]. *Land Use Policy*, 2013, (1).
- [29] North, D. C. Institutions [J]. *The Journal of Economic Perspectives*, 1991, (1).
- [30] OECD. *Environmental Compliance and Enforcement in China: An Assessment of Current Practices and Ways Forward* [Z]. Environment Directorate, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006.
- [31] Shan, X. Z. Attitude and willingness toward participation in decision-making of urban green spaces in China [J]. *Urban Forestry & Urban Greening*, 2012, (2).
- [32] UNECE. *United Nations Economic Commission for Europe* [Z]. 1998.
- [33] United Nations. *Rio Declaration on Environment and Development (E. 73. II. A. 14)* [Z]. 1992.
- [34] 国务院. 中华人民共和国土地改革法 [Z]. 1950.
- [35] 中共中央. 关于在农村建立人民公社的决议 [Z]. 1958.
- [36] 中共中央. 关于讨论《农村人民公社工作条例(草案)》给全党同志的信 [Z]. 1961.
- [37] 中共中央. 农村人民公社工作条例(修正草案) [Z]. 1961.

- [38]中共中央. 关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题[Z]. 1980.
- [39]全国人大常委会. 中华人民共和国土地管理法[Z]. 1986.
- [40]国务院. 国务院办公厅转发关于加强土地统一管理的会议纪要(国办发[1987]5号)[Z]. 1987.
- [41]国务院. 国务院关于出让国有土地使用权批准权限的通知(国发[1989]49号)[Z]. 1989.
- [42]国务院. 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例(国务院令[1990]55号)[Z]. 1990.
- [43]国务院. 基本农田保护条例(国务院令[1994]162号)[Z]. 1994.
- [44]中共中央, 国务院. 中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知[Z]. 1997.
- [45]国务院. 国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知(国办发[2003]70号)[Z]. 2003.
- [46]国务院. 国务院关于国土资源部《报国务院批准的土地开发用地审查办法》的批复(国函[2001]170号)[Z]. 2001.
- [47]国务院. 国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知(国办发明电[2003]30号)[Z]. 2003.
- [48]国土资源部, 监察部. 关于继续开展经营性土地使用权招标投标挂牌出让情况执法监察工作的通知(国土资发[2004]71号)[Z]. 2004.
- [49]监察部, 国土资源部, 国家审计署. 国务院办公厅转发监察部等部门对征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况开展专项检查的意见的通知(国办发[2004]31号)[Z]. 2004.
- [50]国务院. 国务院办公厅关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知(国办发明电[2004]20号)[Z]. 2004.
- [51]国土资源部. 关于开展基本农田保护检查督查工作的通知(国土资厅发[2004]89号)[Z]. 2004.
- [52]中共中央纪委, 监察部. 关于领导干部利用职权违反规定干预和插手建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、房地产开发与经营等市场经济活动, 为个人和亲友谋取私利的处理规定(中纪发[2004]3号)[Z]. 2004.
- [53]国务院. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定(国发[2004]28号)[Z]. 2004.
- [54]国务院. 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)[Z]. 2006.
- [55]国务院. 国务院关于加强土地调控有关问题的通知(国发[2006]31号)[Z]. 2006.
- [56]国务院. 国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知(国办发[2007]71号)[Z]. 2007.
- [57]国务院. 国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知(国办发[2006]100号)[Z]. 2006.
- [58]人力资源和社会保障部. 国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知(国办发[2006]29号)[Z]. 2006.
- [59]国土资源部. 国土资源部关于贯彻实施《中华人民共和国物权法》的通知(国土资发[2007]112号)[Z]. 2007.
- [60]中共中央, 国务院. 中央一号文件: 关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见[Z]. 2010.
- [61]中共中央. 中央一号文件: 当前农村经济政策的若干问题[Z]. 1983.
- [62]中共中央. 中央一号文件: 中共中央关于一九八四年农村工作的通知. [Z]. 1984.
- [63]中共中央. 中央一号文件: 关于进一步活跃农村经济的十项政策[Z]. 1985.
- [64]中共中央. 中央一号文件: 关于1986年农村工作的部署[Z]. 1986.
- [65]中共中央. 关于进一步加强农业和农村工作的决定[Z]. 1991.
- [66]国土资源部. 划拨用地目录(国土资源部令第9号)[Z]. 2001.
- [67]中共中央, 国务院. 中央一号文件: 中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见[Z]. 2004.
- [68]中共中央, 国务院. 中央一号文件: 中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见[Z]. 2005.
- [69]中共中央, 国务院. 中央一号文件: 关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见[Z].

2007.

- [70]中共中央,国务院.中央一号文件:关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见[Z].2008.
- [71]国家土地管理局.国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定[Z].1998.
- [72]中共中央,国务院.中央一号文件:中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见[Z].2006.
- [73]中共中央,国务院.中央一号文件:关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见[Z].2012.
- [74]国务院.国务院关于做好省级以下国土资源管理体制改革的有关问题的通知(国发[2004]12号)[Z].2004.
- [75]国务院.城市房屋拆迁管理条例(国务院令第78号)[Z].1991.
- [76]国土资源部.关于印发《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》(试行)和《协议出让国有土地使用权规范》(试行)的通知(国土资发[2006]114号)[Z].2006.
- [77]国土资源部.国土资源听证规定(国土资源部令第22号)[Z].2004.
- [78]全国人大.中国土地法大纲[Z].1947.
- [79]国土资源部.招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定(国土资源部令第11号)[Z].2002.
- [80]Wang, Y. Court funding and judicial corruption in China[J]. *The China Journal*, 2013, 69.
- [81]Zhang, Y., B. Li. Motivating service improvement with awards and competitions-hygienic city campaigns in China[J]. *Environment and Urbanization*, 2011, (1).
- [82]Chan, H. S., M. K. Lo. The implementation gap in environmental management in China; The case Guangzhou, Zhengzhou, and Nanjing[J]. *Public Administration Review*, 1995, (4).
- [83]Li, J. Wukan decries official's mixed message[N]. *South China Morning Post*, 2013-03-14.
- [84]Lagerkvist, J. The Wukan uprising and Chinese state-society relations: Toward "shadow civil society"? [J]. *International Journal of China Studies*, 2012, 3.
- [85]Brown, G. P. Arable land loss in rural China: Policy and implementation in Jiangsu province[J]. *Asian Survey*, 1995, (10).
- [86]Li, L. Political trust in rural China[J]. *Modern China*, 2008, (2).
- [87]Page, J., B. Spegele. Land dispute in China town sparks revolt[N]. *Wall Street Journal*, 2011-12-15.
- [88]中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴2004[M].北京:中国统计出版社,2004.
- [89]中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴2005[M].北京:中国统计出版社,2005.
- [90]林应荣.民主恳谈深化国际学术研讨会在浙江温岭举行[N].全国人大新闻,2010-07-14.
- [91]温岭“民主恳谈”:制度化避免人走政息[N].新华每日电讯,2010-10-15.
- [92]Deng, X., J. Huang, S. Rozelle, et al. Growth, population and industrialization, and urban land expansion of China[J]. *Journal of Urban Economics*, 2008, (1).
- [93]Lin, G. C. S. Urban China in transformation: Hybrid economy, juxtaposed space, and new testing ground for geographical enquiries[J]. *Chinese Geographical Science*, 2011, (1).
- [94]Thornton, P. M. The advance of the party: Transformation or take-over of urban grassroots society? [J]. *The China Quarterly*, 2013, (213).
- [95]Rothstein, B. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* [M]. Chicago, London: University of Chicago Press, 2011.

Can the Central Government Control Local Land Use without Public Participation ?

LI Wan-xin

Abstract: This paper aims to fill the void in the literature by answering the following research question: to what extent has public participation been institutionalized in land use decision-making in China? With focus on the purposes, actors, and architecture and mechanisms of public participation and government accountability, an institutional analysis is conducted on the national land use regulations and policies enacted between 1947 and 2012. It is found that without institutionalized input and surveillance from bottom-up by individual citizens and/or Civil Society Organizations (CSOs), the top-down approaches remain ineffective and land use is mainly left for manipulation by local governments. The rural-urban dichotomy and lack of institutionalized public participation in land use decision-making have compromised equal economic and social opportunity for farmers, eroded public trust in local governments, and led to social unrest. Thus, the central government needs not only to directly control the discharge of discretionary power by local governments, but also to empower the public for holding the government accountable for land use decisions.

Key words: local government; institutional analysis; central-local relation; state-society relation

(责任编辑 朱 蓓)

《中国地质大学学报(社会科学版)》

影响力指数位居全国前十

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.01.017

近日, 2016“中国学术期刊未来论坛”在京召开, 论坛上正式发布了《2016年中国学术期刊影响因子年报》(以下简称《报告》), 《中国地质大学学报(社会科学版)》取得可喜成绩: 影响力指数 198.436, 位居全国综合性人文社科学报第 10 位; 复合影响因子位居全国第 5 位, 期刊综合影响因子位居全国第 4 位。

据悉, 《2016年中国学术期刊影响因子年报》由清华大学中国学术期刊(光盘版)电子杂志社有限公司与清华大学图书馆共同研制, 该《报告》基于国际、国内引用大数据, 对拥有较高国际影响力的中国学术期刊进行了量化评价。 (孙洁供稿)