

# 土地违法行为是一种“堤内损失堤外补” 的策略吗?

## ——基于审批约束与效率损失的研究视角

张耀宇<sup>1</sup>, 陈会广<sup>2</sup>, 林奕冉<sup>2</sup>

(1. 南京邮电大学 人口研究院, 江苏 南京 210042; 2. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:** 基于审批约束与效率损失的研究视角, 文章剖析了以未经批准占地为主要案由的土地违法成因, 并运用1999-2013年的省级面板数据和随机边界模型完成了实证检验, 证明了工作假说。研究发现, 在审批制度过于繁琐耗时的情况下, 建设项目以未批先占的方式突破审批制度, 居然能够部分弥补由于过强审批约束带来的效率损失, 从而导致了以违法手段拉升地方经济发展效率这一有悖常理的情况出现。正是因为存在这样的土地违法收益, 才导致了该类土地违法行为屡禁不止。可见, 已有的建设项目审批制度既造成了效率损失, 也有着催生土地违法行为的负向作用, 审批制度已经处于“制度危机”之中。所以, 无论从效率层面还是法治层面, 都有必要深入推进相关的审批制度改革, 一方面继续推进“简政放权”, 减少不必要的审批项目; 另一方面, 对于确有必要的审批项目, 应积极探索制度创新, 避免僵硬的审批管理方式。

**关键词:** 审批; 效率; 土地违法; 未经批准占地; 随机边界模型

**中图分类号:** F203.9   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1009-0150(2017)06-0060-12

### 一、问题提出

难以遏止的土地违法问题一直是中国土地管理工作中的痼疾。1999年至2005年, 全国共有土地违法100多万件, 涉案土地近500万亩(孟祥舟, 2009)。近十年来, 土地违法案件宗数虽然呈现三阶段的波浪式下降态势, 但涉案面积并未得到有效控制(王良健等, 2014)。对于土地违法的成因, 学者们(李全庆等, 2009; 梁若冰, 2010; 张莉等, 2011; 龙开胜和陈利根, 2011a; 龙开胜和陈利根, 2011b; 陈志刚和王青, 2013; 龙开胜, 2013; 李尚蒲等, 2013)主要从地方政府发展竞争行为出发进行解释, 并通过实证检验证明了以下情况的发生: 土地违法有着与地方经济总量、非农产业比重之间同方向增长的趋势(龙开胜和陈利根, 2011b), 在经济增长速度加快的背景下, 政府和企业的土地违法面积均显著增加(陈志刚和王青, 2013)。在发展竞争驱动下, 地方政府自身有着土地违法的冲动, 而且还对其他主体的土地违法行为采取了默许与纵容的态度

收稿日期: 2017-03-27

基金项目: 南京邮电大学人文社会科学研究基金引进人才项目(NYY217003); 江苏教育厅高校哲学社会科学基金项目(2017SJB0078); 中国法学会2016年度部级法学研究重点课题(CLS2016B02)。

作者简介: 张耀宇(1987-), 男, 黑龙江哈尔滨人, 南京邮电大学人口研究院讲师;  
陈会广(1972-), 男, 山东莒南人, 南京农业大学公共管理学院教授;  
林奕冉(1987-), 男, 浙江桐庐人, 南京农业大学公共管理学院。

(梁若冰, 2010)。

同时,从土地违法具体的案由<sup>①</sup>来看(见表1),未经批准占地类案件无论是案件数目还是涉案土地面积都占历年的绝大多数,且占比逐年递增。未经批准占地的定义为:单位或个人未经批准擅自占用土地、采取欺骗手段骗取批准占用土地以及超过批准数量多占土地的行为<sup>②</sup>。在现实中,一般表现为建设项目没有完成齐全的审批手续,就已经拿地占地甚至开始施工,即未批先占。那么,土地违法为何主要以未批先占的形式爆发出来?面对审批制度,为何相当比重的用地项目选择了“先上车后买票”<sup>③</sup>?对于这些问题的回答,应从当下中国建设项目审批制度的过强约束作用着手,即建设项目落地开工前要经历繁琐耗时的审批程序,审批事项多、时间长、手续繁杂,是企业和社会反映强烈的一个热点问题(吴香国, 2011)。由于审批制度的过强约束造成的建设项目在时机和时间上的延误,以及对地方招商引资环境的负面影响,将会导致地方整体上的经济发展效率损失。这一情况自然会同地方政府推动经济增长的发展竞争行为之间产生抵牾冲突。所以,中国土地违法问题的成因,可以由服务于政府间发展竞争的初步结论,进一步聚焦到政府推动建设项目落地与审批制度间的冲突之上,而这种冲突则以未批先占为主要表现形式。

表1 本年发生本年立案的土地违法案件中未经批准占地的比重<sup>④</sup> 单位:%

年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
案件占比	65.55	74.35	74.98	77.94	78.05	83.69	85.81	87.54	89.49	90.22	88.60	93.06	95.77	95.85	95.30
土地占地	46.59	57.33	71.33	80.22	84.43	84.58	85.70	79.50	87.78	90.14	88.46	90.63	94.48	97.65	95.54

有鉴于此,本文在论述已有的建设项目审批制度为何对地方经济发展有着过强的约束作用的基础上,通过实证研究来检验突破审批制度约束的未批先占行为,以及其是否能够满足各相关利益主体的需要并拉升地方经济发展效率,由此揭示土地违法的成因。本文的主要贡献有二:一是从审批约束与效率损失之间的关系出发来解释土地违法的成因,提供了一个土地违法的新的研究视角;二是不同于既有研究以理论分析为主、缺乏定量分析,本文在论述中国审批制度对社会经济的约束作用时,运用随机边界模型对土地违法行为与效率损失之间的关系进行了实证检验,提供了相关的经验依据。

## 二、理论框架:审批约束、效率损失与土地违法

20世纪初,在加入WTO的大背景下,中国开始了行政审批制度改革(王保成, 2003)。仅前六次审批制度改革,中央部门取消的审批事项,据统计已达到69.3%,但公众感受与这一比例之间存在着巨大的落差,社会普遍感觉改革的效果和管制放松的程度非常有限(王克稳, 2014)。审

<sup>①</sup>依据是《中国国土资源年鉴》,土地违法案件的案由可细分为买卖和非法转让土地、未经批准占地、破坏耕地、非法批地、低价出让及其他。

<sup>②</sup>未经批准占地的定义源自《中国国土资源年鉴》。在《中国国土资源年鉴》的统计中,2011年之后统计条目中将“未经批准占地(用地)”改为“非法占地”,但定义却没有变化。本文中统一称为未经批准占地。

<sup>③</sup>根据中国土地市场网的数据,2010年全国成交的土地交易件数为179 766件,2011年为203 502件,2012年为195 505件,2013年为228 389件。而当年发生当年立案的未经批准占地案件数目为26 015件、23 903件、22 198件、17 944件。据此可以算出,2010—2013年,采取未批先占方式获取土地的占比均值约为10%。

<sup>④</sup>《中国国土资源年鉴》的统计口径有年度发现的土地违法(含本年发生和历年隐漏)、本年立案(含本年发生和历年隐漏),其中仅有本年发生本年立案这项下面有详细的不同成因的违法案件相关数据的统计,因此本研究仅统计分析这一口径下的数据。

批改革呈现运动化、形式化,审批项目边减边增、明减暗增问题严重(沈岗,2014)。所以,长期以来审批制度对社会经济事务约束力度过强的问题始终存在。

本文所研究的建设项目审批制度,从审批流程上来看,从开始申请立项到拿到土地<sup>①</sup>,可以分为投资项目审批和建设用地审批两个主要环节。前者为投资项目通过审批,允许立项的审批环节;后者为用地者提出用地申请,由政府各部门层层审批并最终允许拿地用地的审批环节,审批工作多集中在允许立项之后。二者间虽有部分审批项目交叉,但整体上可以看作是一前一后两个独立的环节,因此,本文下面也将分别针对这两个环节进行系统分析。

### (一)中国的投资项目审批制度:目录管理,多部门、多层级的审批设置

2004年出台的《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号,以下简称《决定》)和《政府核准的投资项目目录》(以下简称《目录》)基本奠定了延续至今的投资项目审批制度。同年生效的《中华人民共和国行政许可法》<sup>②</sup>(以下简称“行政许可法”)则为政府的审批制度提供了法律依据。

从整体上来看,中国已有的投资项目审批管理制度可以归纳为三个方面:

第一,目录管理,分类对待。根据《决定》,政府投资或使用政府资金的投资项目依然受到“审批”<sup>③</sup>管理;非政府投资项目实行目录管理,目录内外的项目分别采取“核准”制和“备案”制,这种目录管理的制度成为我国非政府投资项目审批制度改革的方向(王克稳,2015)。在三种方式中,“审批”最为严格和复杂,“核准”比“审批”简单,但程序依然复杂,与“审批”并无质的不同;“备案”则与“审批”、“核准”有质的差别<sup>④</sup>,它更为简洁,可看做是市场进入类审批的一个替代制度(王克稳,2015)。根据《目录》(2014版),核准的范围包括了农业水利、能源、交通、信息、机械制造、轻工、城建等12大类,范围很宽。根据管制经济学的观点,管制是现代经济中的普遍现象,是重要的政府职能(王俊豪,2007)。管制的范围应集中于容易存在市场失灵和垄断的领域(约瑟夫·斯蒂格利茨,1988;小贾尔斯·伯吉斯,2003;Robert和Martin,1999)。《目录》中很多行业则不存在这些问题,以此标准判断,中国政府核准的适用范围有过宽过广之嫌(王克稳,2015)。过宽的核准范围使得很多企业投资项目被迫要走一个较为复杂的审批流程,使得一般

<sup>①</sup>事实上,在通过用地审批、获取土地之后,仍需要继续办理其他多项的审批手续,如需要办理施工许可证,否则算是违章建筑,又如建设项目竣工环境保护验收。在本研究中,针对的是未批先占行为,因此对用地审批之后的问题暂不讨论。

<sup>②</sup>《行政许可法》规定:“本法所称行政许可,是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为”,属于政府机关许可社会各界某种行为的行政审批。在定义上,“行政许可”属于“行政审批”,但是“行政审批”则无论是在法律文本上还是在实践中,都是一个内涵外延宽于但又涵盖“行政许可”的术语(沈岗,2014)。行政审批中还包含了非行政许可审批。《国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知》(国办发〔2004〕62号)中保留了211项“主要是政府的内部管理事项,不属于行政许可”的非行政许可审批项目,但其中很多项目并非是纯粹的政府内部事务,该类审批项目被认为是政府权力不断膨胀的灰色地带。2015年《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》(国发〔2015〕27号)废除了非行政许可审批,并将其许多项目转为政府内部审批(如政府出资的投资项目审批、农用地转用审查、土地征收审查)。此后政府的行政审批行为仅包含行政许可和政府内部审批。

<sup>③</sup>注意,《决定》中的“审批”这一词汇,与学术意义上的、代表了政府管制行为的审批二者不相同,是指具体的一套办事程序,本文中加上双引号以示区别。“审批”、“核准”、“备案”这三个管理方式、办事流程,都是由一系列的审批手续组成,只是流程顺序不同、手续多寡不同。

<sup>④</sup>根据《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》(国办发〔2007〕64号),审批流程分别是:“审批”上,(1)发展改革等项目审批部门报送项目建议书;(2)依据项目建议书批复文件向城乡规划、国土资源和环境保护部门申请办理规划选址、用地预审和环境影响评价审批手续;(3)发展改革等项目审批部门报送可行性研究报告,并附规划选址、用地预审和环评审批文件;(4)依据可行性研究报告批复文件向城乡规划部门申请办理规划许可手续,向国土资源部门申请办理正式用地手续。“核准”上,办事程序为(2)—(4),不需要发改委批准项目建议书、可行性研究报告,但需要在环节(3)提交项目申请报告。“备案”上,仅需向发展改革等备案管理部门办理备案手续,然后向城乡规划、国土资源和环境保护部门申请办理规划选址、用地和环评审批手续。

的民间经济活动仍受到较强的审批约束。

第二,多部门审批。根据《决定》,企业拿到地方机关或中央发改委颁发的项目可行性研究报告批复或项目核准文件,要使投资项目最终通过“审批”和“核准”并得以立项,需要先“依法办理环境保护、土地使用、资源利用、安全生产、城市规划等许可手续和减免税确认手续”,完成多项前置性审批,如用地预审、环境影响审批、节能审批等。且不同部门之间互不共享审批结果,每个部门都有一套自己的流程,每个流程都必须走一遍。有的部门在审查时需要其他部门给出意见或进行协调的时候,部门间公文往来可能就要耗时一周<sup>①</sup>。

第三,多层级审批权限设置。项目投资规模越大、影响越大,则具有批准权限的政府级别越高。如在《目录》和《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》(2009)中,将审批权限分为地方、省级、中央三级,且很多情况下需要逐级上报审批,如上报国务院核准的项目需要省级政府先初审。根据Oates(1972)的分权定理:为了提高供给效率,地方性公共产品只要不存在规模经济效应,其决策权和供给权都应归属地方政府。所以,在项目不存在跨区域影响的情况下,多个层级的审批设置将会造成效率损失,杭州的地铁就是一个典型的例子。1993年启动地铁建设报批程序,2005年6月获得建设地铁的授权,2006年国家发改委才下文同意建设,2012年地铁通车,等待上级审批耗时13年之多(曹正汉等,2014)。

#### (二)中国建设用地审批制度:耕保目标下的层层审批约束

中国的建设项目用地审批制度,主体框架形成于1998年前后。1997年《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》中明确提出“必须认真贯彻‘十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地’的基本国策”,严格把关农地占用和新增建设项目的用地申请。次年《土地管理法》修订完成,构建了号称“世界上最严格”的耕地保护制度,其后该制度不断完善,最终形成了一套层层审批、程序繁复的建设用地申请审批制度。

具体而言,中国的建设用地申请审批制度可以归纳为如下四个方面:

第一,用地预审制度。用地预审通过是项目得以立项的基本条件。1997年《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》中提出了“在建设项目可行性研究报告评审阶段,土地管理部门就要对项目用地进行预审”,预审中发现不符合土地利用总体规划、城市总体规划等情况,“都不得批准用地,项目不得开工建设”。2001年正式出台了《建设项目用地预审管理办法》。2004年项目审批制度改革,同年修订的《建设项目用地预审管理办法》中也详述了“审批”、“核准”、“备案”三类审批方式所对应的用地预审办理要求。

第二,两级征地批准权限。经济的快速增长需要大量的新增建设用地,而在我国的二元土地制度框架下,新增建设用地主要源自对集体农地的征收。1998年《土地管理法》修订之后,批准征地的权利被设置为两级:基本农田,以及基本农田以外的耕地超过三十五公顷的、其他土地超过七十公顷的,需要由国务院批准。除此之外的新增建设用地由省、自治区、直辖市的人民政府批准,报国务院备案。相对于1988年版本的《土地管理法》,原来地级、县级政府也拥有的征地批准权上收到国家和省级政府,且省级能够批准的征地面积也大大缩小。

第三,层层上报的政府内部审查审核。项目通过审批、立项后,用地单位可以向地方政府提出正式的用地申请,地方政府受理后拟定征转等方案上报,逐级进行政府内部审批,即土地主管部门审查、人民政府审核。1999年出台的《建设用地审查报批管理办法》规定“市、县人民政府土地行政主管部门对材料齐全、符合条件的建设用地申请,应当受理,并在收到申请之日起

<sup>①</sup>见新闻《799个审批工作日缩短为30个:“万里审批图”成历史》, <http://news.163.com/17/0227/21/CEAGSH73000189FH.html>。

30日内拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案和供地方案,编制建设项目用地呈报说明书,经同级人民政府审核同意报上一级土地行政主管部门审查”,“有关土地行政主管部门收到上报的建设项目呈报说明书和有关方案后,对材料齐全、符合条件的,应当在5日内报经同级人民政府审核。同级人民政府审核同意后,逐级上报有批准权的人民政府,并将审查所需的材料及时送该级土地行政主管部门审查”,“有批准权的人民政府土地行政主管部门应当自收到上报的农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案和供地方案并按规定征求有关方面意见后30日内审查完毕。建设用地审查应当实行土地行政主管部门内部会审制度”。在上报的各方案获得批准后,所制定的实施方案仍然需要审批。根据《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)规定,“省级国土资源管理部门按照有关规定和省级人民政府要求,负责本行政区内城市农用地转用和土地征收方案的审查汇总上报;农用地转用和土地征收实施方案的审核、实施、监督检查和报国土资源部备案等工作”。

第四,用地申请提交国务院批准的“班车”制。《关于报国务院批准的建设用地审查报批工作有关问题的通知》(国土资发〔2000〕201号)规定了“需报国务院批准农用地转用和土地征用的城市分批次建设用地拟开发地块中,涉及使用国有建设用地、未利用地和农村集体经济组织使用本集体经济组织所有建设用地、未利用地的,一同报批”、“每个城市每年度申请分批次建设用地一般不超过3个批次”。即意味着各城市的建设用地申请需要提交国务院审批时,必须要合并分批上报,统一坐“班车”而不能零星自由申报。在2006年出台的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)中进一步提出“在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内,依法由国务院分批次审批的农用地转用和土地征收,调整为每年由省级人民政府汇总后一次申报”,将上报到国务院审批的许可次数再次收窄到了一年一次。

在这层层审批、程序繁复的用地审批制度下,建设用地从批准到供应环节多、程序复杂、周期长(田志强等,2012)。从开始准备预审到国土资源部批复完成,一般需要半年以上,完成项目立项、初步设计之后,组织用地报批也至少需要半年或一年以上时间。总的来看,从准备用地预审材料到获得预审批复,再到建设项目组卷报批、完成供地,没有一两年时间,一个建设项目很难获得批准开工建设(刘振国,2016)。

### (三)制度危机中的未批先占行为:效率损失与“堤内损失堤外补”

建设项目最终落地之前,要经历多个部门、多个层级的审批流程,其中既包含行政许可审批,如用地预审、环境影响评价文件审批、节能评估和审查、发改委最终核准;也包括政府内部审批(非行政许可审批),如上级政府对下级政府提交的征地方案、农用地转用方案等方案的审批<sup>①</sup>。审批手续繁琐复杂、费时费力,乃至被戏称为“万里长征”。而过宽、过多、过严的审批约束必然会带来效率损失。以杭州市为例,多次被世界银行评为“中国城市总体投资环境最佳城市”第一名,政府的服务效率相对较高,但即便如此,一个项目从立项到开工,仍需办理各种手续40多道,涉及部门30多个,顺利的情况下,仍需要10-11个月左右(袁涌波,2009)。2015年一季度审计部门抽查了600个项目,到2015年3月底,有43个项目向中央主管部门申报超过半年未获批复,最长4年零7个月;有557个已批准项目未能按计划开工,其中56个是2013年及以前批准的<sup>②</sup>。

在地方政府间发展竞争的背景下,推动经济增长对处于“晋升锦标赛”之中的政府官员而

<sup>①</sup>现实中,存在有的地方将该类审批作为行政许可审批,有的地方将其列为非行政许可审批,并不一致。本文基于《行政许可法》的定义,将该项审批定义为政府内部审批(非行政许可审批)。

<sup>②</sup>参见新闻《投资项目审批周期有多长:最长超期4年7个月》,网址:<http://finance.sina.com.cn/china/20150629/075222540114.shtml>。

言是头等大事(周黎安, 2007)。推动经济增长, 其微观基础则为吸引并推动企业的建设项目落地, 完成招商引资。而且, 推动项目落地带来的巨额土地出让收入, 也是地方政府发展竞争的重要支撑(李勇刚等, 2013)。所以, 审批的繁复耗时与地方政府官员推动辖区内、任期内的经济发展最大化的目标之间产生了不可避免的冲突。致力于推动辖区经济发展的地方政府官员和追求效益的用地企业, 面对这种由于行政审批过强约束带来的效率损失, 自然而然地会想办法进行突破。同时, 企业往往和政府存在某种千丝万缕的联系, 政企间的利益联盟关系一直存在于中国市场之中(孙早和刘坤, 2012)。政企二者在面对审批制度约束过强所导致的项目延误、效率损失时, 存在着一致的利益导向。

政企二者之间具备了“合谋”的基础之后, 考虑到审批制度的刚性、中央权威, 政府各部门出于自身利益考虑有着对更多审批权力的谋求(布坎南, 1989), 以及现实中地方政府官员纵容、默许土地违法行为并非是毫无风险<sup>①</sup>, 因此, 用地单位和地方政府为了抵消审批约束带来的效率损失, 并不会硬性对抗审批制度, 地方政府部门也不会主动自减审批权, 往往采取打“擦边球”的方式来突破审批约束: 面对繁琐耗时的审批制度, 对一些具备相关条件、未来肯定能通过审批的项目, 直接越过多重审批手续, 在多项前置性审批没有办理或办结的情况下, 直接跳到用地环节, 采取先占地开工、边建设边审批的方式来提升效率。这种情况下的土地违法, 成为一种独特的“过程性违法”, 即该违法案件随时间推移、手续完善, 会实现从“违法”向“合法”的转变。面对这种类型的违法案件, 地方国土资源管理部门, 出于职责所在和维护地方发展大局的考虑, 以及考虑到这种案件“过程性违法”的特征, 往往选择“程序性执法”的方式来处理, 即不断地走执法程序但尽量不采取强制措施, 催促相关单位尽快完成审批程序<sup>②</sup>。通过这种边建设边报批、“过程性违法”的方式, 既能够满足效率要求, 同时通过这种打“擦边球”式的“过程性违法”, 也最大限度地降低了违法成本<sup>③</sup>。由此可见, 选择未批先占, 可以视为是地方政府、用地单位在审批制度约束过强、带来效率损失的情况下, 一种“堤内损失堤外补”的权宜之计: 以打“擦边球”式的“过程性违法”作为对策, 在法律之堤内外双管齐下, 边建设边办理审批手续。部分突破审批制度、以土地违法带来的效率提升冲抵依法审批带来的效率损失。此时的未批先占行为, 以打“擦边球”式的违法行为拉升了地方经济效率, 使得政企双方各得其利。不难看出, 正是有着这样的违法成因和违法收益, 才使得未批先占这类土地违法行为始终难以被遏制。

在这里提出有待下文实证检验的工作假说: 突破审批制度的未批先占行为, 能够以违法收益来冲抵审批制度约束带来的经济效率损失, 从而产生了一种“堤内损失堤外补”的弥补作用。下文将通过模型对工作假说进行实证检验, 若实证检验证明工作假说成立, 则可认为现实中存在的以未经批准占地为成因、规模庞大的违法用地, 是各利益主体面对过强过严的审批制度约束而采取的打“擦边球”的突破方式。由此可见, 复杂繁琐的审批制度不仅未能阻止土地违法, 反而起到了反作用, 表明我国已有的建设项目审批管理制度陷入了“制度危机”中: 一旦许多参与人开始同时修改其决策启用集, 系统实施新决策, 那么, 现存制度在新出现的决策组合下就

<sup>①</sup>2000年到2006年, 全国因为土地违法违规受到党纪政纪处分的有8 698人。有1 221人被追究刑事责任, 其中包括国土资源部部长田凤山。2006年的一年中, 受到党纪政纪处分的有3 094人, 其中501人被追究刑事责任。参见政府官网新闻《前8月893人因土地违法受到党纪政纪处分245人被追究刑责》。

<sup>②</sup>“过程性违法”和“程序性执法”, 是笔者在对东部某市的调研中, 从基层工作者中了解到的一种普遍存在的情况。

<sup>③</sup>笔者在这里做了一个简单的计算, 以2000—2013年土地违法案件查处结果中“收回土地”的总面积与“本年发生本年立案的非法占地涉案土地总规模”和“本年发生本年立案的违法用地案件涉案土地总规模”, 其占比分别为23.07%和19.42%, 可以粗略看出, 得到严厉惩处、被收回的土地面积仅占四分之一不到, 大多数(未批先占)违法用地案件并没有得到真正意义上的惩罚, 大部分未批先占行为最终都会随着手续的完善而被“追认”为合法用地。

不再是有效的概要表征,因而,不再有助于降低参与人预期的不确定性,也就不再成为有用的指导和约束了(青木昌彦,2001)。这亟待改革以实现整体上的帕累托改进。

### 三、实证设计

实证设计中,由于各地方审批制度安排不一致,且相关政策文件的繁冗复杂,很难给出统一的规范,将各地方的审批制度做量化处理<sup>①</sup>,所以也很难量化审批约束与效率损失之间的关系。而从上文分析可知,突破审批制度的未批先占的违法行为若是能使效率提升,则说明未批先占能够弥补效率损失,也能间接证明审批制度会导致效率损失。因此,本文选择对突破审批制度的未批先占的用地面积与经济效率之间的影响关系进行定量分析,并将其作为审批约束导致效率损失的“镜像”,来侧面证明审批约束导致的效率损失。在方法选择上,参考已有研究(Wang, 2007; 连玉君和苏治, 2009; 白俊红等, 2009; 顾乃华, 2010)。本文选择异质性随机边界模型(Heteroscedastic Stochastic Frontier Model)进行实证检验。

#### (一)模型设计

在随机边界模型(Stochastic Frontier Model)中,将理论产出边界与实际产出二者之间的“差距”分解为两个彼此独立的方面:一个是不可控因素决定的随机损失(如天气因素),另一个则是由可控因素(如激励机制、管理制度)决定的效率水平 $TE_{it}$ ,在模型中分别表示为 $\exp(v_{it})$ 和 $\exp(-\mu_{it})$ ( $0 < TE_{it} \leq 1$ ),如式(1)所示。等式两边取对数后如式(2)所示,其中 $\mu_{it}$ 为无效率项(inefficiency term),且有 $\mu_{it} = -\ln(TE_{it}) \approx 1 - TE_{it} \geq 0$ 。在SFA模型中,首要关注的问题是 $TE_{it}$ ,而 $\beta$ 则处于次要地位。

$$Y_{it} = [f(x_{it}, \beta) \exp(v_{it})] \times TE_{it} \quad (1)$$

$$\ln Y_{it} = \ln f(x_{it}, \beta) + v_{it} - \mu_{it} \quad (2)$$

下面本文选择更为复杂的异质性随机边界模型来进行实证检验。如式(3)所示,模型设定为经典的C-D生产函数,包含了非农GDP、非农建设用地(land)、二三产业从业人数(laobur)、资本投入(capital); $v_{it}$ 表示随机干扰,服从正态分布; $\mu_{it}$ 为无效率项,服从指数分布<sup>②</sup>。根据指数函数性质, $E(\mu_{it}) = \sigma_{it}$ 和 $Var(\mu_{it}) = \sigma_{it}^2$ , $\sigma_{it}$ 越小则无效率项均值和标准差越小。且在异质性随机边界模型中,设定了 $\mu_{it}$ 的分布中 $\sigma_{it}^2 = \exp(\beta\omega_{it})$ 和 $\sigma_{it} = \exp(\beta\omega_{it}/2)$ , $\omega_{it}$ 中包含了一系列可能有影响的变量(Belotti等,2013)。所以,本文在 $\omega_{it}$ 中放入取对数后的未经批准占地的土地面积,如果该变量的系数为负,根据指数函数的单调性,则未批先占的土地面积增长会导致 $\sigma_{it}$ 取值变小,即导致无效率项 $\mu_{it}$ 的均值和标准差减小、乃至趋近于零,也就表示可能的效率损失减少。

$$\ln GDP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln labour_{it} + \alpha_2 \ln capital_{it} + \alpha_3 \ln land_{it} + v_{it} - \mu_{it} \quad (3)$$

$$v_{it} \sim N(0, \sigma_v^2), \mu_{it} \sim \varepsilon(\sigma_{it}), \sigma_{it}^2 = \exp(\beta\omega_{it}) \quad (4)$$

#### (二)数据来源

本文选取省级行政单元<sup>③</sup>、时间跨度为1999–2013年的面板数据进行实证检验。其中,土地违

①各地方的审批制度设置明显不同:分类(行政许可和非行政许可)不一致;项目多寡不一致;同样的审批项目,有的省份还会将其细分为若干个子类;各级政府间的制度设计也不同。因此仅仅从政策文件的角度来看,各地方的审批制度设置大不相同,在具体的执行中更是千差万别,因此很难将审批约束量化处理。

②服从单边分布(one-side distribution)的 $u$ 可以选择多种分布形式:半正态分布(hnormal)、截断正态分布(tnormal)、指数分布(exp)等多种形式,根据已有研究,采用不同的分布假设对结果并没有实质性的影响(Kumbhakar和Lovell,2000),所以本文采用形式较为简单的指数分布。

③不含港澳台地区。同时,由于重庆市于1997年才设立,所以存量资本的数据计算无法将四川和重庆分开计算,我们在模型估计中将二者合并为一个单元。

法的相关数据源自《中国国土资源年鉴》，城市建成区的面积源自国家统计局官网和中国社会经济发展统计数据库，二三产业GDP源自国家统计局官网，二三产业从业人员数目源自中国社会经济发展统计数据库。各省存量资本的数据来自张军等(2004)提供的数据，并根据张军等(2004)的方法对缺失年份的数据进行了计算以补充完整。扣除数据不全的样本后，形成有效样本440个，并以1999年为基期进行定基处理。

### (三) 变量设置

被解释变量为当年非农GDP，即当年二三产业GDP加总后所得，单位为亿元。解释变量有：(1) 非农从业人数，各省年度二三产业从业人员数目加总后求得，单位为万人。(2) 资本投入，为各省份存量资本数据，单位为亿元。(3) 建设用地规模，为各省城市建成区面积，单位为平方公里。(4) 未经批准占地面积，当年发生当年立案的未经批准占地案件所涉案的土地规模，单位为亩。对全部变量取自然对数后进行模型估计。

## 四、实证结果与分析

我们运用软件STATA 13.1完成了模型估计。如表2所示，本文同时计算了固定效应(FE)和随机效应(RE)的异质性随机边界模型<sup>①</sup>估计结果，并将其分别列示出来。从模型估计结果可知，在FE和RE两个估计结果中，所有变量均通过了显著性检验，其中变量资本投入的弹性系数明显相对较高，说明在1999—2013年这一阶段，资本投入是驱动经济增长的主要动力，考虑到学术界普遍将中国已有的经济增长

表2 估计结果

	固定效应	随机效应
	生产函数	
对数非农从业人数	0.100 <sup>***</sup> (0.000)	0.139 <sup>***</sup> (0.008)
对数资本投入	0.749 <sup>***</sup> (0.000)	0.776 <sup>***</sup> (0.004)
对数建设用地规模	0.131 <sup>***</sup> (0.000)	0.067 <sup>***</sup> (0.009)
常数项	—	-0.327 <sup>***</sup> (0.035)
	无效率项的 $\sigma^2$ 分布函数	
对数未经批准占地的面积	-0.351 <sup>***</sup> (0.067)	-0.333 <sup>***</sup> (0.068)
常数项	-2.278 <sup>***</sup> (0.576)	-2.451 <sup>***</sup> (0.580)
	随机干扰项的 $\sigma^2$ 分布函数	
常数项	-42.816(172.466)	-8.911 <sup>***</sup> (0.435)
观察值	440	440
对数似然值	717.619	562.634

注：\*为 $p < 0.1$ ，\*\*为 $p < 0.05$ ，\*\*\*为 $p < 0.01$ ，括号内为标准误。

模式归纳为投资驱动型，所以这一结果与现实情况是吻合的。而在本文最为关注的无效率项中，在FE和RE两个估计结果中，未批先占的土地面积均对无效率项的 $\sigma^2$ 起到了一个显著的负向作用，说明未批先占的土地面积增加，能够降低无效率项 $\mu_{it}$ 分布中的 $\sigma$ ，即能够降低无效率项的均值和方差，使其分布围绕着零收窄。即未批先占的土地违法行为能够显著抑制效率损失，降低生产函数中实际产出值对理论最优值的向下偏离程度。

进一步，在SFA模型中可以求解出效率水平TE，并绘制出直方图，从而能够更直观地进行观察。在FE和RE两个估计结果中，固定效应模型的对数似然值相对较高，且似然比检验表明固定效应的结果要显著优于随机效应的结果(Prob>chi2=0.000)。因此，本文下面的分析将从异质性SFA的FE结果展开讨论。效率水平TE的基本统计量如表3和图1所示。从中可以看出，TE的均值为0.931，说明整体上的效率损失约为7%。从分布上看，效率水平分布处于一个较为集中的状

<sup>①</sup>使用Greene(2005a、2005b)提出的“真正的固定效应模型”(True Fixed Effect Model, TFE)和“真正的随机效应模型”(True Radome Effect Model, TFE)进行估计。



态, TE在0.8-1的频数大概占了94%的比重。同时, 凭借计算出的效率项 $TE_{it}$ , 可以更为直观地观察

表3 效率项基本统计量

变量	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
效率项(TE)	440	0.931	0.067	0.627	1.000

未批先占用地面积与效率水平之间的互动关系。使用Stata指令center将效率水平( $TE_{it}$ )和未批先占用的面积进行标准化整理, 转化为均值为0、方差为1的标准形式, 然后绘制图2。如图2所示, 可以发现在大多数情况下, 二者之间存在着较为明显的同步波动趋势, 有着明显的同增同减关系, 但是也有部分情况下二者的波动方向相反。所以, 为了更明确地定义二者的关系, 本文对二者进行相关性检验, 计算出相关性系数为0.239, 且在1%的水平上通过显著性检验。可见, 经济增长的效率水平与未批先占行为之间有着明确的正向相关关系。

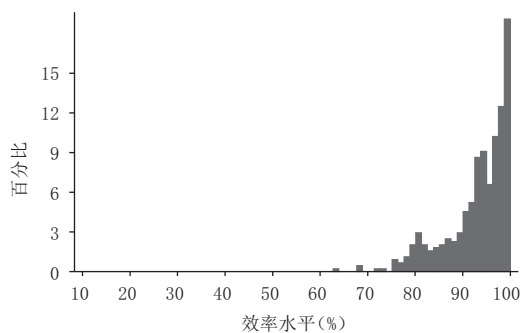


图1 效率水平TE的分布

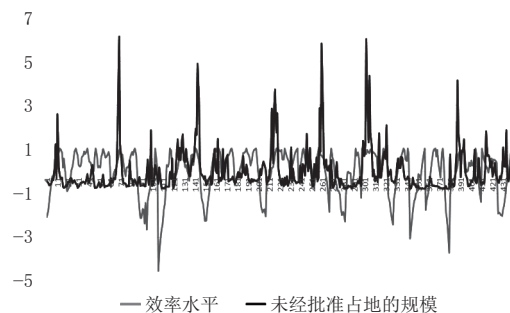


图2 效率水平与未批先占用地之间的关系

综上, 根据异质性随机边界模型的实证结果, 本文所提出的工作假说得以验证。

## 五、结论与讨论

本文针对现阶段的土地违法成因以未经批准占地为主这一基本特征, 结合已有研究中所提出的地方政府发展竞争行为导致了土地违法频繁发生、难以根治这一初步判断, 进一步从一个审批约束、效率损失的研究视角出发, 剖析了已有建设项目审批制度, 解析其为何对社会经济活动有着过强的约束作用, 以及突破审批制度的未批先占行为受到怎样的利益驱动; 从而对以未经批准占地为主的土地违法的成因进行了深入挖掘。研究发现, 由于已有的审批制度程序繁琐、周期过长, 对地方建设项目的约束作用过强, 从而造成了一定程度的效率损失。而为了弥补这种效率损失, 具有一致利益导向、希望项目尽快落地开工的用地单位和地方政府会采取“堤内损失堤外补”的策略, 即在审批手续尚未办理或办结的情况下先行占地开工, 边建设边等待审批结果, 采取一种“过程性违法”的方式来弥补审批程序带来的效率损失。这种情况下的未批先占行为, 对由审批制度过强约束造成的效率损失可能有着弥补作用, 即以打“擦边球”式的违规违法手段来弥补合法渠道(审批)带来的效率损失。这一假说在实证检验中得到了证明: 异质性随机边界模型的估计结果表明, 未批先占的土地面积增加能够显著降低效率损失, 说明未批先占行为确实能够弥补审批制度过强约束带给地方经济的效率损失。正是由于这种违法收益的存在, 才导致了土地违法行为的屡禁不止。

当然, 本文的主旨不是强调“堤内损失堤外补”的弥补作用, 而是更多地聚焦于过强过严的审批制度及过度约束下的效率损失。土地违法固然能够化解部分效率损失, 但是违法的方式并不可取, 也明显不符合依法治国的基本理念。所以, 应采取的对策是继续深化和推进我国当前

的行政审批制度改革,从根本上改革不合理的制度设计,从这一点出发,本文的结论就具有了极强的政策意义,对我国的行政审批制度改革提供了有力的支撑。在当下的行政审批改革中,既提出了“以部门规章、规范性文件等形式设定的,原则上2015年底前全部取消”<sup>①</sup>这样大刀阔斧的改革措施,又较为谨慎地提出了“以法律法规和国务院决定设定的,加快研究论证,成熟一批取消一批”<sup>②</sup>。而本文研究所涉及的对于投资项目的审批制度和土地资源管理中的审批制度,则恰恰有着正式法律法规、国务院及其部门文件的支撑;所以这两类审批项目都属于需要谨慎“研究论证”的改革项目,本研究的结论则为对这两类审批项目进行深入改革的必要性给出了论证和说明,即突破审批制度的土地违法行为能够提升经济效率,从侧面证明了审批制度确实会造成效率损失。这一发现则进一步说明了现阶段繁杂严苛的审批制度不但未能有效抑制违法现象,反而迫使被约束的各行为主体采取违法的方式来弥补审批制度约束所导致的效率损失,从而满足其利益需求。因此,无论是从效率层面还是法治层面,都有必要对现行的建设项目审批管理制度进行优化调整,加快相关审批制度改革步伐。一方面,继续推进“简政放权”,缩小审批范围、缩减审批手续、缩减审批流程、缩减审批部门;另一方面,对确有必要的审批项目,积极探索制度创新以增强审批制度的弹性柔性,构建差别化、多样化的审批管理体系,避免僵硬的审批管理方式。例如《建设用地审查报批管理办法》在2016年修订之后,新增了“国家重点建设项目中的控制工期的单体工程和因工期紧或者受季节影响急需动工建设的其他工程,可以由省、自治区、直辖市国土资源主管部门向国土资源部申请先行用地”,就是一个值得推广的制度创新。

#### 主要参考文献:

- [1] 布坎南.自由市场与国家[M].上海:上海三联书店,1989.
- [2] 白俊红,江可申,李婧.应用随机前沿模型评测中国区域研发创新效率[J].管理世界,2009,(10).
- [3] 曹正汉,薛斌锋,周杰浙.中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证[J].社会学研究,2014,(3).
- [4] 陈志刚,王青.经济增长、市场化改革与土地违法[J].中国人口·资源与环境,2013,(8).
- [5] 李全庆,龙开胜,孙雪峰.基于相关性分析的土地违法结构与经济结构变化关系探讨[J].资源科学,2009,(4).
- [6] 李尚蒲,罗必良,何一鸣.中央与地方博弈:来自1999—2009年土地审批与违法用地的证据[J].上海经济研究,2013,(11).
- [7] 李勇刚,高波,许春招.晋升激励、土地财政与经济增长的区域差异——基于面板数据联立方程的估计[J].产业经济研究,2013,(1).
- [8] 连玉君,苏治.融资约束、不确定性与上市公司投资效率[J].管理评论,2009,(1).
- [9] 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,(1).
- [10] 刘振国.国土资源部第68号令、第69号令解读[EB/OL].中国国土资源报,2016. [http://www.gtzyb.com/zhengcejiedu/20161214\\_101806.shtml](http://www.gtzyb.com/zhengcejiedu/20161214_101806.shtml).
- [11] 龙开胜.土地财政对土地违法的影响及违法治理政策调整[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013,(3).
- [12] 龙开胜,陈利根.经济增长与土地违法的库兹涅茨曲线效应分析[J].中国土地科学,2011a,(7).
- [13] 龙开胜,陈利根.中国土地违法现象的影响因素分析——基于1999—2008年省际面板数据[J].资源科学,2011b,(6).
- [14] 顾乃华.生产性服务业对工业获利能力的影响和渠道——基于城市面板数据和SFA模型的实证研究[J].中国工业经济,2010,(5).

①②中华人民共和国中央政府官网,网址:[http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/14/content\\_2946874.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/14/content_2946874.htm).

- [15] 孟祥舟. 论当前全面开展土地政策评价的重要性和必要性[J]. 国土资源, 2009, (8).
- [16] 青木昌彦. 比较制度分析[M]. 上海: 远东出版社, 2001.
- [17] 沈岿. 解困行政审批改革的新路径[J]. 法学研究, 2014, (2).
- [18] 小贾尔斯·伯吉斯. 管制和反垄断经济学[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
- [19] 田志强, 郭思岩, 彭爱华. 基于土地督察实践的城市建设用地审批制度改革思路研究[J]. 中国土地科学, 2012, (12).
- [20] 袁涌波. 制度变迁、交易成本与行政审批制度的渐进式演进——对杭州审批代办制的新制度经济学分析[J]. 中共浙江省委党校学报, 2009, (6).
- [21] 约瑟夫·斯蒂格利茨. 政府经济学[M]. 北京: 春秋出版社, 1988.
- [22] 孙早, 刘坤. 政企联盟与地方竞争的困局[J]. 中国工业经济, 2012, (2).
- [23] 张军, 吴桂英, 张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算: 1952–2000[J]. 经济研究, 2004, (10).
- [24] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7).
- [25] 张莉, 徐现祥, 王贤彬. 地方官员合谋与土地违法[J]. 世界经济, 2011, (3).
- [26] 王保成. 入世背景下的行政审批改革博弈分析[J]. 南京财经大学学报, 2003, (1).
- [27] 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).
- [28] 王克稳. 我国行政审批制度的改革及其法律规制[J]. 法学研究, 2014, (2).
- [29] 王克稳. 论行政审批的分类改革与替代性制度建设[J]. 中国法学, 2015, (2).
- [30] 王俊豪. 管制经济学原理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007.
- [31] 吴香国. 加快建设项目施工许可行政审批的研究与实践[J]. 工程管理学报, 2011, (2).
- [32] Belotti F, Daidone S, Ilardi G, Atella V. Stochastic frontier analysis using stata[J]. Stata Journal, 2013, 13(4): 719–758.
- [33] Greene W. Fixed and random effects in stochastic frontier models[J]. Journal of Productivity Analysis, 2005a, 23 (1): 7–32.
- [34] Greene W. Reconsidering heterogeneity in panel data estimators of the stochastic frontier mode[J]. Journal of Econometrics, 2005b, 126 (2): 269–303.
- [35] Kumbhakar S C, Lovell C A K. Stochastic frontier analysis[M]. Cambridge University Press, New York, 2000.
- [36] Oates W E. Fiscal federalism[M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [37] Robert B, Martin C. Understanding regulation: Theory, strategy, and practice[M]. Oxford University Press, 1999.
- [38] Wang E C. R&D efficiency and economic performance: A cross-country analysis using the stochastic frontier approach[J]. Journal of Policy Modeling, 2007, 29(2): 345–360.

## Can Violation of Land Laws Be Considered as a Strategy by Hook or by Crook to Offset Efficiency Losses? From the Perspectives of Approval Constraint and Efficiency Losses

Zhang Yaoyu<sup>1</sup>, Chen Huiguang<sup>2</sup>, Lin Yiran<sup>2</sup>

(1. Institute of Population Research, Nanjing University of Posts and Telecommunications,  
Jiangsu Nanjing 210042, China;

2. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Jiangsu Nanjing 210095, China)

**Summary:** Violation of land laws has been a repeated emergence problem in China for a

long time. From the perspective of efficiency losses resulting from the constraint of examination and approval, this paper analyzes the cause of violation of land laws which is named as encroachment of land without approval. Through the theoretical analysis, we analyze the system of investment project examination and approval, & the system of land use, and conclude the unreasonableness in the system design. Then we review the linkage between the constraint of examination and approval, efficiency losses and violation of land laws, and infer that violation of land laws can be considered as a strategy by hook or by crook to offset the efficiency losses. On this basis, we raise the working hypothesis: the behavior encroachment of land without approval, which breaks through the examination and approval system, can make up the efficiency losses because of the constraint of the examination and approval system. So the behavior encroachment of land without approval can be described as a strategy by hook or by crook to offset the efficiency losses. In the empirical part, this paper uses the panel data from 1999 to 2013 at provincial level and stochastic frontier model to complete the empirical test. And the result of the stochastic frontier model shows that the size of the encroachment of land without approval is negatively correlated with efficiency losses, which is significant at the 1% level. It means the size of the encroachment of land without approval can reduce efficiency losses. So we can confirm the working hypothesis. Then we can draw the conclusion: at the situation that the examination and approval procedures about the construction project are too tedious and time-consuming, a breakthrough in the overly strict examination and approval system by the encroachment of land without approval, can make up efficiency losses resulting from the examination and approval system. Because of the existence of this kind of the earnings from the violation of land laws, we can understand why the behaviors of the violation of land laws are so hard to be wiped out. Therefore, current examination and approval system not only harms the efficiency, but also promotes the behaviors of the violation of land laws. What's the most important, we should declare that the purpose of this paper is, of course, not to defend behaviors of the violation of land laws. The key point of this paper focuses on the excessive and strict examination and approval system and the efficiency losses because of the examination and approval system. The behaviors of the violation of land laws can solve the efficiency losses partly, but illegal way is not an option, and they obviously do not obey the basic idea of "law-based governance". Therefore, countermeasures should be taken to continue to push forward current administrative examination and approval system reform in China, and reform the unreasonable system design. So the conclusions of this paper have the powerful policy meanings: as we can see, China's examination and approval system is facing the institutional crisis. Whether at efficiency level or at the rule-of-law level, we must persist in the relevant reformation of the examination and approval system. On the one hand, we should advance the streamline administration and delegate power to the lower levels; on the other hand, we should aim at the examination and approval procedures which are necessary, and the institutional innovation which can make the whole procedure become more flexible.

**Key words:** examination and approval; efficiency; violation of land laws; encroachment of land without approval; stochastic frontier model

(责任编辑: 喜 雯)