

Study on the Internal Driving Forces on Allocation of Urban and Rural Construction Land—Based on the View of the Benefit Games among the Participants

Guoli Cai^{1,2*}, Yingen Hu^{1#}

¹College of Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan Hubei

²Huizhou Jiecheng Project Consultation Limited Company, Huizhou Guangdong
Email: 845440777@qq.com, #hyg@mail.hzau.edu.cn

Received: Sep. 10th, 2016; accepted: Sep. 27th, 2016; published: Sep. 30th, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Purpose: The purpose of this paper is to study the internal driving forces in order to optimize the allocation of urban-rural construction land. The paper analyzes the issues from the view of the benefit games among the participants (local government, enterprises and farmers). **Methods:** The cost-benefit and the game analysis methods are used in the paper. **Results:** The results of this paper show that the different allocation ways of urban-rural construction land, which includes the land expropriation, the rural land rearrangement and the trade in an asymmetric information market, involve the different participants and their cost benefit including the local government, enterprises and farmers, based on the cost-benefit and the game analysis methods. **Conclusion:** The paper concludes that the scarcity of land economic supply leads to the interest conflict among the participants, and the results of the allocation of urban-rural construction depend on their different roles and the choice of benefit in the allocation process. At the same time, the following conclusions can be made: In the way of land expropriation, enhancing farmers' consciousness of protecting their land rights as well as governments' cost of violation can effectively curb governments' motive of seeking profit by depressing land compensation. In the way of rural land remediation, when no companies participate, the game outcome of the government and the farmers is uncertain. Governments prefer to provide preferential policies implemented by the business-led. However, in this case, there is no pure strategy Nash equilibrium, and the game outcome depends on monitoring costs of farmers, the possible cost savings and intensity of penalties for non-compliance. In the way of market allocation, due to the presence of asymmetric information, companies may choose to damage the interests of farmers leaving the fair trade. This means that gov-

*第一作者。

#通讯作者。

ernment's regulation is needed in the course of land market transactions to raise the cost of violations and standardize the market behavior of the business.

Keywords

Allocation of Urban-Rural Construction Land, the Internal Driving Forces, the Participants, the Benefit Game Analysis

基于参与主体利益博弈视角的城乡建设用地配置内在动力探讨

蔡国立^{1,2*}, 胡银根^{1#}

¹华中农业大学土地管理学院, 湖北 武汉

²惠州市杰诚工程咨询有限公司, 广东 惠州

Email: 845440777@qq.com, #hyg@mail.hzau.edu.cn

收稿日期: 2016年9月10日; 录用日期: 2016年9月27日; 发布日期: 2016年9月30日

摘要

研究目的: 本文从地方政府、企业和农民三个参与主体的利益博弈视角探讨城乡建设用地配置的内在动力, 有利于促进建设用地优化配置。研究方法: 成本效益法, 博弈分析法。研究结果: 现有的征地、农村土地整治和信息不对称市场交易等三种不同城乡建设用地配置途径, 涉及到地方政府、农民与用地企业等不同利益主体及其成本效益, 采用成本效益法与博弈分析法进行系统分析。研究结论: 土地经济供给的稀缺性决定了不同主体间的利益冲突必然存在, 建设用地配置的结果取决于各参与主体在整个过程中所扮演的角色及其利益选择。同时, 可以得出以下结论: 在征地途径下, 提高农民土地权利的保护意识和政府违规的成本能够有效遏制政府通过压低征地补偿牟利的冲动。在农村土地整治途径下, 当没有企业参与时, 政府与农民的博弈结果具有不确定性。政府更愿意选择提供优惠政策, 由企业主导实施, 在这种情况下, 企业与农民的博弈没有纯策略纳什均衡, 博弈结果取决于农民的监督成本、企业违规可能带来的成本节约以及违规处罚的力度。在市场配置途径下, 由于信息不对称的存在, 企业可能选择不公平交易而使农民利益受损, 这意味着城乡建设用地的市场配置离不开政府的有效监管, 以提高企业违规的成本, 规范企业的市场行为。

关键词

城乡建设用地配置, 内在动力, 参与主体, 博弈分析

1. 引言

在我国, 随着工业化和城镇化进程的加快, 城市建设用地需求快速增长, 但供给却日益紧缺; 而在农村, 因历史原因, 建设用地尤其是宅基地使用呈现出面积超标、一户多宅、布局分散等现象[1][2], 且农村建设用地退出机制缺失, 随着农村人口的非农化转移, 农村陷入了村庄空心化与“人减地增”并存

的怪圈[3], 导致建设用地大量闲置, 使用效率下降。为了充分、合理地利用农村闲置土地, 遏制其建设用地“逆向扩张”, 就必须改变以往城乡分割的土地配置模式, 通过建立城乡统一的配置平台, 促进建设用地优化配置。因此, 探讨城乡建设用地配置的动力势在必行。

从宏观方面讲, 城乡之间人口、资金和科技等要素的流动, 促进了城乡建设用地在一定时间和空间内的配置, 这是其配置的外在动力; 而从微观方面讲, 建设用地配置的过程和结果取决于各参与主体的利益选择, 这是其配置的内在动力。研究表明, 现有文献更多地关注城乡建设用地配置的外在动力[4]-[7], 而对内在动力关注较少。本文拟从微观方面参与主体利益博弈的视角对城乡建设用地配置的内在动力进行博弈分析。由于在城乡建设用地配置过程中涉及到的参与主体包括地方政府、农民和企业, 而土地经济供给的稀缺性决定了不同主体之间的利益必然存在冲突, 在不完全市场下, 建设用地配置的结果将取决于各参与方在此过程中所扮演的角色及其利益博弈。

为简化分析, 本文先提出如下三个假设: 1) 各参与方是理性的, 其行为符合利益最大化原则; 2) 城乡建设用地产权是清晰的, 不存在因土地产权不明确而引起的用地矛盾; 3) 集体经济组织和农民具有利益一致性, 因此下文的分析中, 我们对集体经济组织和农民的身份不加区分。

2. 参与主体的利益诉求分析

2.1. 地方政府的利益诉求

地方政府的利益诉求实际上就是地方官员利益诉求的外化。从个体角度讲, 地方官员作为“经济人”, 其利益诉求有两个: 一是经济诉求, 即追求经济利益; 二是政治诉求, 即谋求仕途发展, 并且在很大程度上后者是前者实现的基础。

1) 政治诉求。在我国, 由于政绩考核结果与官员的仕途息息相关, 因此政绩考核体系的主要指标自然成为地方干部的工作重心。因此, 地方官员热衷于招商引资上项目并大搞“形象工程”、“路边工程”等以获得短期经济效益, 导致资金和土地极大浪费, 并可能在将来要付出高昂的环境代价。此外, 社会稳定也是官员考核的重要方面。稳定的社会环境既是经济发展的保障, 也是官员执政能力的重要体现, 因此政府官员不希望在任期内发生官民冲突或大规模群体性事件。而在建设用地配置问题上, 由于配置标的物价值量大, 配置过程中还涉及到人口的安置以及资金来源和利益分配等问题, 这些问题将直接影响到生活在土地上的人们的利益, 因此政府必须妥善处理好与农民之间的利益关系, 防止侵害农民利益而造成社会的不稳定。

2) 经济诉求。政府的经济诉求主要体现在对财政收入的追求上。雄厚的财政收入是地方政府履行各项职能的重要保障。但 1994 年分税制改革后, 中央政府将财权上收的同时把责任下移, 财权和事权的不对等造成地方财政收不抵支的局面。例如, 在改革前的 1993 年, 地方政府掌握的财政收入占全部财政收入的比重为 78%, 到 1994 年这一比例已下降到 44.3%; 但地方政府财政支出的比重却增加了, 1990 年为 68%左右, 而到 2004 年已经上升了 75%左右[8], 形成巨大的财政收支缺口。虽然中央政府会通过转移支付的形式将部分税收返还给地方, 但由于存在分配不科学、监管不到位等问题, 财政转移支付没有起到应有的作用。在这种情况下, 游离于政府预算之外的土地出让金收入成为地方政府开源的最佳选择, 甚至已经成为“第二财政”。随着经济的发展, 城镇土地价格不断攀升, 政府通过土地财政获得的收益也越来越大。有数据显示, 2004~2012 年间, 土地出让收入占地方财政收入的比例多在 40%~70%之间[9], 地方对土地财政的依赖程度可见一斑。

但显然地方政府不可能无限制地卖地, 土地利用要受到规划、用途管制等制度和耕地保护等政策的制约。为了获得更多的建设用地指标, 政府开始向农村“要地”, 通过推进农民集中居住、土地整治并

结合城乡建设用地增减挂钩, 政府能够在维持区域耕地总量不减少, 建设用地总量不增加的基础上获得土地出让指标。

2.2. 企业的利益诉求

作为市场经济的微观主体, 企业的行为遵循利润最大化原则, 即追求以最小的成本投入获得最大的收益。企业趋利的本质决定了其在城乡建设用地配置过程中的选择无不是以获得近期或长远利益为前提的。

随着经济的发展和城镇化进程的加快, 作为重要的生产要素之一, 土地的需求不断增加, 同时随着城镇的市政、公用、交通、通信等设施逐步配套齐全, 投资环境不断改善, 企业间的用地竞争不断加剧, 用地成本也不断提高[10]。作为工商业建设用地的主要需求者, 企业选择投资地区的依据是不同地区之间投资的比较净收益。当城镇用地成本过高时, 企业便将目光转向城郊交通便利的农村集体非农建设用地。但受现行法律的限制, 企业无法通过合法途径直接获得集体非农建设用地的使用权。在这种情况下, 企业有两种选择, 一是通过隐形土地市场与农民直接交易, 但要承担违法处罚的风险; 二是参与政府推动的农村土地整治, 为政府分担土地整理复垦和新农村建设过程中所需的资金。第二种途径下, 企业需要付出较高的前期成本, 但也能够获得诸多利益, 如借助与政府的合作关系以低廉的价格获取商业开发用地, 并如能够享受相关政策性补贴及税费减免; 依托当地资源发展特色产业, 并能够就地吸收农村剩余劳动力, 降低生产成本。

2.3. 农民的利益诉求

美国心理学家马斯洛将人的需求层次由低到高分别为基本生理需要、安全需要、社交需要、尊重需要以及自我实现需要[11]。需要的层次不是一种刚性的结构, 各层次需要之间也没有截然的界限, 而是相互叠合, 互相交叉的。马斯洛认为个体行为的内在动力是其动机, 而动机是由多种不同层次与性质的需求所组成的。

从我国农村现状来看, 农民的需要主要体现在前三个层次上。目前, 温饱等基本生理需要已经得到了较好的满足; 随着收入水平的提高, 农民越来越重视安全需要, 主要体现在对改善居住条件, 以及病有所医、老有所养等社会保障的需要方面; 此外, 和谐的邻里关系, 丰富的社区文化娱乐活动等社交需要对农民来说也是不可或缺的。

除上述三个层次的需要外, 长期以来农民的政治需要一直被压抑, 表现为农民对公共事务的决策中缺乏话语权, 在涉及到农民切身利益的问题上, 农民都是被动的接受者, 无法表达自己的声音。这一点在征地过程中尤为明显, 补偿和安置标准均由政府确定, 农民没有讨价还价的余地。但是, 政治诉求的实现是其他方面诉求顺利实现的基础, 如果农民的意愿无法得到有效表达, 农民利益保护就会沦为空谈。

在建设用地配置问题上, 农民是增量建设用地的供给主体。在农村土地整治和新农村建设过程中, 农民基于自身利益的理性选择对项目实施过程和效果的影响是不可忽视的, 包括宅基地和承包地在内的农村土地是农民最大的利益所在, 也是农村最大的稳定因素, 农村土地制度和政策的变动会在第一时间引起农民的强烈反应。作为宅基地的使用主体, 农民对土地的处置意愿构成了农村土地配置的心理环境和社会环境。农户的意愿与行为对土地的流转及其机制和途径的选择有着根本性的影响, 并由此对土地配置效果产生重要影响[12]。因此, 在实行村庄整治和集中居住过程中必须充分考虑农民的态度和意愿, 了解农民迫切需要的是什么, 最根本的利益是什么, 从而有针对性地制定相关补偿和安置措施。如果不能妥善处理好相关利益关系, 就有可能引起农民的不满, 甚至造成农民与政府的对立与冲突, 影响社会的稳定。

根据市场化程度的差异, 在此我们着重分析在征地、农村土地整治和市场配置三种途径下各参与方的利益博弈。各种配置途径的基本对比关系如下表 1 所示。

3. 征地途径下各参与主体的利益博弈分析

当前在土地征收(以下简称“征地”)行为中存在的主要问题是农民的补偿问题。政府对农民补偿的

Table 1. Comparison of the three allocation ways
表 1. 三种配置途径的对比

	土地征收	农村土地整治	不完全市场交易
政府角色	决策者, 主动参与者	发起者和推动者	管理者
农民角色	被动参与者	主动/被动参与者	主动参与者
企业角色	用地需求者	需求者、投资者和劳动力需求者	用地需求者

合理与否是决定农民是否合作的关键, 而地方政府所拥有的强制性特权则往往成为农民最终妥协的筹码。下面对征地过程中地方政府与农民的策略博弈进行分析。

地方政府的策略空间: {合理补偿¹, 不合理补偿}; 农民的策略空间: {合作, 抵制}, 因此, 地方政府与农民之间可能形成四种策略组合。

第一种策略组合: {合理补偿, 合作}, 征地过程得以顺利进行。地方政府的付出的成本包括: 给农民的征地补偿 GC_1 , 如拆迁补偿、安置补助、地上附着物补偿等; 地方政府在实施拆迁过程中投入的综合行政管理和行政执法成本 GC_2 , 这部分成本与拆迁工作量正相关。因此, 地方政府的征地总成本为: $GC = GC_1 + GC_2$ 。设地方政府的收益主要包括三部分, 一是土地“招拍挂”出让的收益², 二是非农产业发展带来的地方财政税收收入增长, 三是城镇化建设和经济发展带来的地方政府政绩收益, 将这三部分的收益总计为 GR , 由此得到地方政府的净收益为: $GNR = GR - GC$ 。

农民认为政府补偿合理的情况下, 选择合作的成本包括: 被拆迁房屋的价值 FC_1 ; 因迁居带来的生活成本和生产成本的增加 FC_2 ; 因生活环境变化带来的幸福感的损失成本 FC_3 , 这种变化虽很难用货币的方式准确衡量, 但其对农民生活质量的影响却是不可忽视的。农民的总成本为: $FC = FC_1 + FC_2 + FC_3$ 。收益方面, 在政府许诺的征地补偿能够按时按量到位的情况下, 农民获得总收益即为 GC_1 。因此, 农民的净收益为: $FNR = GC_1 - FC$ 。

第二种策略组合: {合理补偿, 不合作}。农民选择不合作的原因可能有两个, 一是农民原有生活环境的依赖, 尤其是对年老者来说, 他们已经习惯了目前的生活环境, 不愿意搬到公寓式的住宅居住; 二是农民预期土地将来会升值, 因而不满足于政府给的补偿标准, 选择待价而沽。在这种情况下, 地方政府面临两种选择, 要么放弃征地从而避免与农民起冲突, 这样双方成本与收益均为 0; 要么借助手中的强制力强行征地(这是更有可能的选择), 但这将导致政府与农民的冲突, 政府在强征强拆中要付出额外的成本 GE , 此时政府的总成本为: $GC + GE$ 。政府的总收益与第一种策略组合相同, 仍为 GR 。因此, 政府的净收益为 $GR - GC - GE = GNR - GE$ 。

由于农民在与政府的利益博弈中处于相对弱势, 并且政府会因所给的补偿标准符合现行法律规定而拒绝进一步增加补偿, 因此农民的对抗最终很可能无果而终。农民在与政府的冲突过程中付出了额外的精神和经济成本 FE , 因此农民的总成本为 $FC + FE$, 而得到的收益与第一种策略组合相同, 仍是 GC_1 。因此, 农民的净收益为: $GC_1 - (FC + FE) = FNR - FE$ 。

第三种策略组合: {不合理补偿, 合作}, 征地过程得以顺利进行。在这种情形下, 设政府实际给农民的补偿与合理补偿的差值为 A , 即实际征地补偿为 $GC_1 - A$, 相应地, 地方政府的总成本为 $GC - A$ 。地方政府的收益与第一种策略组合的收益仍是相同, 仍为 GR 。因此, 政府的净收益为: $GR - GC + A = GNR + A$ 。

农民成本与第一种策略组合下相同, 仍为 FC ; 但由于政府给的征地补偿低于合理值, 农民的收益降为 $GC_1 - A$ 。因此, 农民的净收益为: $GC_1 - A - FC = FNR - A$ 。

第四种策略组合: {不合理补偿, 不合作}, 这是现实中比较常见的情况。政府出于对土地财政的追求, 希望通过压低农民的补偿以节省征地成本, 然而这很可能招致农民的对抗而陷入僵局, 冲突的结果以政府调高补偿标准告终, 设补偿提高幅度为 B , 政府在与农民冲突中付出的额外成本仍设为 GE 。则地方政府的总成本为: $GC - A + B + GE$ 。政府的总收益与第一种策略组合下的收益相同, 仍为 GR 。因

¹ 这里的合理补偿是指在现状法律规定标准范围内的补偿, 但仍可能低于农民的心理预期。

² 分税制改革没有将土地出让金纳入地方财政预算, 中央不参与这部分收益的分配。

此, 地方政府的净收益为: $GR - (GC - A + B + GE) = GNR + A - B - GE$ 。

在这种情况下, 农民的成本为 $FC + FE$, 获得的收益为 $GC_1 - A + B$ 。因此, 农民的净收益为: $(GC_1 - A + B) - (FC + FE) = FNR - A + B - FE$ 。

由此得到地方政府与农民的利益博弈支付矩阵表如下表 2。

设农民选择合作的概率为 α , 则当政府进行合理补偿时, 其期望收益 $E_{G1} = \alpha GNR + (1 - \alpha)(GNR - GE)$; 当政府进行不合理补偿时, 其期望收益 $E_{G2} = \alpha(GNR + A) + (1 - \alpha)(GNR + A - B - GE)$ 。则 $E_{G1} - E_{G2} = (1 - \alpha)B - A$ 。其中 $1 - \alpha$ 和 B 分别意味着征地的难度和政府违规的成本, 这意味着, 从保护农民利益的角度来说, 提高农民土地权利的保护意识和政府违规的成本能够有效遏制政府通过压低征地补偿牟利的冲动。

4. 农村土地整治途径下参与主体的利益博弈分析

长期以来, 地方政府对征地权的滥用, 以及征地过程中不断爆发出的官民利益冲突使得这一原本高效的土地配置形式受到广泛诟病。近年来, 随着统筹城乡发展的理念不断深入人心, 城乡建设用地一体化配置的呼声不断高涨[13]。但直接将农村土地放到自由市场中交易在目前还难以实现, 这首先是受制于相关法律法规的禁止性规定, 其次土地自由交易有可能对耕地保护造成巨大冲击。当前各地开展的城乡建设用地配置实践中广泛采用农村土地整治的方式, 其主要内容就是通过推动农民集中居住, 将农村闲置、低效利用的建设用地(主要是宅基地)进行整理复垦以增加耕地面积, 同时通过增减挂钩平台, 将节余出的建设用地指标转移到城镇, 为城镇发展提供用地空间。

按照目前比较常见的分类方法, 农村土地整治存在着政府主导、企业推动和农民自发等形式, 但农村土地整治的政策性较强, 经常是作为地方的“民生工程”而开展[14], 这就决定了不论是哪一种形式的土地整治都必须得到当地政府的支持才能顺利实施。另外, 由于农村土地整治需要在前期投入大量的人力、物力和财力, 仅靠政府自身难以承担, 因此地方政府通常会引进企业投资建设, 并鼓励企业因地制宜投资设厂, 或者发展农业产业, 盘活农村经济资源。

4.1. 政府和农民的利益博弈

在不考虑企业参与的情况下, 政府与农民之间可能形成四种策略组合, 即{主导实施, 参与}、{主导实施, 不参与}、{政策引导, 参与}、{政策引导, 不参与}, 其中第三种策略组合{政策引导, 参与}即农民自主进行农村土地整治的形式。下面对各种策略组合下双方的成本与收益进行具体分析。

第一种策略组合: {主导实施, 参与}。政府的成本包括两部分, 一是政策宣传和动员成本 M , 如从政策的制定和出台, 选址和建设方案的决策等都需要政府部门的组织发动; 二是集中居住区住房及基础设施建设成本、给农民的安置补偿、旧房拆迁和宅基地复垦投入等, 记为 I ; 政府的收益体现在经济收益 T 和政绩收益 P 两方面, 其中经济收益主要指通过土地整治与增减挂钩相结合产生的城镇建设用地指标的出让收益; 政绩收益主要来源于通过农村土地整治, 实现了农村土地的节约集约利用, 并使得村容村貌焕然一新。因此, 政府的纯收益为 $T + P - M - I$ 。

Table 2. Benefit game between farmers and government in the way of land expropriation

表 2. 征地途径下农民与政府的博弈

参与主体及其策略		农民	
		合作(α)	不合作($1 - \alpha$)
地方政府	合理补偿	(GNR, FNR)	$(GNR - GE, FNR - FE)$
	不合理补偿	$(GNR + A, FNR + A)$	$(GNR + A - B - GE, FNR - A + B - FE)$

农民的成本包括损失的旧房价值、新房获取成本、生活环境改变带来的生产生活成本增量(如水电费、物业费的增加量), 以及损失的庭院经济收入等, 记为 L ; 农民的收益包括新区安置住房的价值、旧房的拆迁补偿以及因居住环境和社会保障水平提高带来的效用提升等, 记为 R_1 。因此, 农民的纯收益为 $R_1 - L$ 。

第二种策略组合: {主导实施, 不参与}。根据之前的假设, 在不存在强迫命令的情况下, 如果农民选择不参与, 则政府推动农村土地整治的工程就搁浅了。在这种情况下, 双方收益均为 0, 政府前期进行政策宣传和动员的支出 M 则变成了沉没成本。在这种情况下, 政府的纯收益为 $(-M)$, 农民的纯收益为 0。

第三种策略组合: {政策引导, 参与}。在这种情况下, 政府付出的成本主要是政策宣传和动员的支出 M , 政府的收益主要是政绩收益 P , 因此, 政府的纯收益为 $P - M$ 。农民付出的成本包括旧房拆迁、宅基地复垦和新房建设等一系列投资, 记为 K , 农民得到利益包括新区安置住房的价值、因居住环境改善带来的效用提升, 此外农民的旧宅基地复垦后既可以选择恢复耕种, 也可以根据当地实际条件发展农业产业, 从而有助于提振农村经济, 提高农民收入。将农民的收益记为 R_2 , 则农民的纯收益为 $R_2 - K$ 。

第四种策略组合: {政策引导, 不参与}。双方的成本与收益与第二种策略组合是相同的, 即政府的纯收益为 $(-M)$, 农民的纯收益为 0。

由此得到农村土地整治途径下政府与农民的博弈支付矩阵如下表 3。

政府的选择取决于 $T - I$ 的符号, 如果政府预期通过土地整治产生的建设用地指标出让收益高于整个工程所需的各项建设成本以及对农民的安置补偿支出, 即 $T - I > 0$, 则政府就会选择主导实施; 反之, 如果政府认为主导工程实施收不抵支, 则会选择给予优惠条件, 鼓励农民自发进行土地整治, 或者引进企业投资, 这样政府仍可能获得一定的政绩收益。

如果政府选择主导实施农村土地整治, 农民参与与否取决于 $R_1 - L$ 与 0 的对比, 如果 $R_1 - L > 0$, 即农民认为政府给的安置补偿条件超过了他们可能的损失, 则会选择参与; 反之不参与, 土地配置失败。需要强调的是, 这一分析结论是建立在农民拥有自由选择权的基础上的。如果抛弃这一前提, 则整个博弈的结果就会朝对政府有利的方向倾斜。

如果政府仅提供政策引导, 在没有企业参与的情况下, 各项建设都需要农民自主完成, 因此农民首先要对 $R_2 - K$ 与 0 的关系做一个评判, 即通过土地整治得到的利益是否能平衡建新拆旧和土地复垦所需的一系列成本投入。事实上, 这种方式对村集体的经济实力要求较高, 现实中也只有城镇近郊的农村才有能力自主实施, 而且由于村集体通常缺乏相关建设和管理经验, 也更容易遇到困难。因此, 相比由政府或企业投资建设的方式, 目前由农民自主进行的土地整治在实际中不很常见。

4.2. 政府与企业的利益博弈

农村土地整治工程前期需要投入大量的物力和财力, 仅靠政府自身难以维持, 因此政府希望具有一定经济实力的企业参与, 减轻政府的投资负担。为此政府要制定一系列的优惠政策以吸引企业投资。而企业作为纯粹的理性“经济人”, 首先要根据政府提供的优惠政策判断是否能够盈利, 进而决定是否接受政府的邀请。

Table 3. Benefit game between farmers and government in the way of rural land remediation

表 3. 农村土地整治途径下政府与农民的博弈

参与主体及其策略		农民	
		参与	不参与
地方政府	主导实施	$(T + P - M - I, R_1 - L)$	$(-M, 0)$
	政策引导	$(P - M, R_2 - K)$	$(-M, 0)$

Table 4. Benefit game between farmers and enterprises in the way of rural land remediation
表 4. 农村土地整治途径下农民与企业的博弈

参与主体及其策略		农民	
		监督(β)	不监督($1-\beta$)
企业	合法(α)	$(ER-EC, FR-FC)$	$(ER-EC, FR)$
	违规($1-\alpha$)	$(ER-EC-A, FR-FC+A)$	$(ER-EC+D, FR-D)$

企业作为投资和实施主体, 在承担农村土地整治过程中所付出的成本包括集中居住区的规划和建设成本、农民旧房及其附属物的拆迁和补偿费用, 以及旧宅基地的复垦成本等。企业的获利渠道主要有两个: 一是依托当地资源发展特色产业; 二是借助与地方政府的合作关系优先以低价获得城镇建设用地指标。例如, 如课题组调查的武汉市黄陂区某公司参与的城乡建设用地增减挂钩项目中, 主导项目实施的该公司顺利竞得了建新开发区的一宗 177.25 亩的商住用地用于房地产开发; 又如课题组在调研湖北省鄂州市某社区的迁村腾地项目时了解到, 参与的企业可以获得 61 亩建设用地指标, 企业在该项目中的投入折算到土地上为 490 元/平方米, 低于鄂州市当年 540 元/平方米的城区二级住宅用地基准地价水平, 而一般通过“招拍挂”等形式得到的土地的成本远高于基准地价。

虽然政府仅提供相关优惠政策, 不参与直接的运作过程, 但政府仍能得到可观的政绩和经济收益。如在上述黄陂某公司参与的城乡建设用地增减挂钩项目, 一期的旧村拆迁、小区建设、宅基地复垦等全由该公司投资, “不只农民没花一分钱, 政府同样没花一分钱”; 而且在二期工程中, 当地政府将还能得到 50% 的纯利润; 此外, 作为湖北省城乡建设用地增减挂钩试点区, 这一项目的成功实施无疑成为当地政府的政绩亮点。

4.3. 农民与企业的博弈

在政府仅提供优惠政策的情况下, 企业通过“BT”(Build 建设和 Transfer 转移的英文缩写)模式投资建设农民集中居住区[15]。作为纯粹的理性“经济人”, 企业的行为遵循利益最大化和成本最小化原则, 因此有可能会为节约建设成本而偷工减料的行为, 从而损害农民利益, 并因此造成农民与企业的矛盾。下面我们构建一个企业与农民的博弈模型对这一博弈过程进行分析, 见表 4。在这一博弈中, 企业有两种选择: 合法建造和违规建造; 相应地, 农民也有两种选择: 监督和不监督。

在企业合法建造, 农民监督的情况下, 企业的建造成本为 EC , 收益为 ER ; 农民的成本为监督成本 ER , 收益为 FR ; 在企业合法建造, 农民不监督情况下, 企业建造成本仍为 EC , 收益 ER ; 农民成本为 0, 收益为 FR 。

在企业不合法建造, 即存在偷工减料或多占土地的情况, 并且被农民监督发现, 则企业要受到相应的惩罚 A , 惩罚款归农民所有, 企业的成本为 $EC+A$, 企业的收益仍为 ER ; 农民的成本仍为 ER , 收益为 $FR+A$; 在企业不合法建造, 农民也不监督的情况下, 企业采用偷工减料等舞弊行为而节省了成本 D , 企业的收益仍为 ER ; 农民的成本为 0, 但农民的收益因企业的舞弊行为而损失 D , 并且这种损失很可能远远大于监督成本, 这时农民的收益为 $FR-D$ 。

这样我们就建立了企业和农民在新区住宅建设问题上的博弈模型。经分析可知, 这一模型是一个没有纯策略纳什均衡的博弈模型, 即博弈过程可以无限进行下去。但这个模型具有混合策略的纳什均衡。

农民选择监督的期望净收益: $E_{f1} = \alpha(FR-FC) + (1-\alpha)(FR-FC+A)$; 农民选择不监督的期望净收益: $E_{f2} = \alpha FR + (1-\alpha)(FR-D)$ 。企业合法建设的期望净收益: $E_{e1} = \beta(ER-EC) + (1-\beta)(ER-EC)$; 企业违规建设的期望净收益: $E_{e2} = \beta(ER-EC-A) + (1-\beta)(ER-EC+D)$ 。

根据农民的期望净收益表达式, 企业的策略要满足, 无论农民选择监督还是不监督, 其期望收益都相同, 即 $E_{f1} = E_{f2}$, 由此可计算出企业选择合法建设的均衡概率 α , 即: $\alpha = 1 - FC / (A + D)$ 。

同理, 根据企业期望净收益表达式, 农民的策略要满足, 无论企业选择合法建设还是违规建设, 其期望收益都相同, 即 $E_{e1} = E_{e2}$, 由此可计算出农民选择监督的均衡概率 β , 即: $\beta = D / (A + D)$ 。

结合以上两个式子可以得出以下结论: 一是农民的监督成本越高, 企业选择违规操作的可能性越大; 二是企业违规操作受到的惩罚越大, 其选择合法建设的可能性越大, 同时农民选择监督的可能性越小; 三是企业违规建设节省的成本越大, 农民选择监督的可能性越大, 企业选择合法建设的可能性也越大, 因此, 对企业来说, 由于“收益越大, 风险越大”, 企业在选择违规时必然会有所顾忌。

农村土地整治仍然具有较高的政府参与成分, 但这种土地配置方式与征地的本质区别在于缺乏法律强制性。作为地方政府的民生工程, 农村土地整治的实施效果直接关系到地方政府的政绩, 因此政府的目的也不再局限于获得建设用地本身, 这将促使地方政府做出有利于农民的决策, 从而得到农民支持, 使工程顺利开展。

由于企业的参与, 既为政府解决了资金筹措的难题, 实现了农民生产生活条件的改善和土地的节约集约利用, 也为企业本身带来了可观的收益, 并提高了企业的社会影响力。但企业作为理性“经济人”, 在主导进行土地整治的过程中, 可能会出现为节省成本而偷工减料的行为, 这就需要政府和农民进行有效的监管, 提高企业的违规成本。

5. 信息不对称市场配置途径下参与方的利益博弈分析

自 1987 年以来, 我国国有土地使用权市场逐步建立并不断完善, 而农村集体土地流转却一直被法律所禁止。但事实上, 农村早已存在大量的隐形土地市场[16], 珠三角、长三角、环渤海等沿海地区已经有大量的集体建设用地被用于工业和产业建设。通过市场交易, 用地需求者可以以较低的价格获得土地, 农民也得以将手中的土地变现, 用于投资创业或改善生活。但由于信息不对称、缺乏监管, 价格机制无法正常发挥作用, 土地的市场价值无法得到真实体现, 农民的利益得不到保障, 也造成了集体土地资产大量流失。

虽然农村集体建设用地流转仍然存在合法性的问题, 但随着经济体制改革的不断深化, 市场在资源配置中起决定性作用已是大势所趋。2008 年, 十七届三中全会提出要逐步建立城乡统一的建设用地市场, 要求农村集体经营性建设用地必须通过统一有形的土地市场, 以公开规范的方式转让土地使用权[17]; 2013 年, 十八届三中全会进一步提出要“在符合规划和用途管制前提下, 允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股, 实行与国有土地同等入市、同权同价”[18]。尽管与国有土地同权的对象只是“集体经营性建设用地”, 但这为未来集体土地与国有土地同权迈出了革命性的一步。

按照市场规律, 集体建设用地存在一个公平价格, 在农民对市场信息知晓的情况下, 企业没有投机空间, 最终交易价格会在公平价格上下一定范围内浮动(根据地块实际条件进行调整), 因此农民利益能够得到较好的保护。而在信息不对称的情况下, 农民对市场交易情况, 尤其是价格水平缺乏了解, 从而给企业出价留下了一定的浮动空间。作为理性“经济人”, 企业在任何情况下都不会给出高于公平价格的出价, 因此企业面临两个选择, 一是企业给农民以公平价格; 二是给出低于公平价的价格, 以节省成本, 但这样做存在潜在的风险, 如果被政府监管发现, 会对企业进行处罚。

设农村集体建设用地的公平价格为 V , 在信息不对称的情况下, 企业出价与公平价格的差值为 A ; 政府对交易过程进行监管的概率为 p , 当政府发现企业存在不公平交易行为时, 除要求企业补足差价外, 还要对企业罚款, 罚款额为 B 。企业选择不公平价格的期望成本为: $E_1 = p(V + B) + (1 - p)(V - A)$; 企业选择公平价格的期望成本为: $E_2 = V$ 。

因此, 政府的策略要满足, 使企业进行不公平交易的成本与进行公平交易的成本相同(假设企业在土地上的经营收益相同), 即 $E_1 = E_2$, 化简得 $p = A/(A+B)$ 。

当 $p \geq A/(A+B)$ 时, 由于政府加强监管使得企业进行不公平交易无利可图而放弃冒险; 反之, 由于政府监管力度较小, 企业倾向于利用农民对市场信息的闭塞而进行不公平交易。

此外, 不公平交易达成的可能性与农民对市场信息的了解程度紧密相关, 农民对市场信息了解的越充分, 接受企业不合理出价的可能性就越小, 就越有利于市场正常发展。

6. 结论与讨论

本文主要从微观方面, 围绕征地、农村土地整治和信息不对称市场配置等三种城乡建设用地配置类型, 从主体利益博弈的视角, 对参与的主体包括地方政府、农民和企业进行了利益博弈分析。研究表明: 通过征地途径的建设用地配置动力取决于地方政府与农民的利益博弈; 通过农村土地整治实现城乡建设用地增减挂钩的动力则来自于政府和农民, 政府与企业以及农民与企业利益博弈结果, 而信息不对称下的市场配置则取决于用地企业与农民的利益博弈及其政府监管效率。因此, 土地经济供给的稀缺性决定了不同主体间的利益冲突必然存在, 建设用地配置的结果取决于各参与主体在整个过程中所扮演的角色及其利益选择。在征地途径下, 提高农民土地权利的保护意识和政府违规的成本能够有效遏制政府通过压低征地补偿牟利的冲动。在农村土地整治途径下, 当没有企业参与时, 政府与农民的博弈结果具有不确定性。政府更愿意选择提供优惠政策, 由企业主导实施, 在这种情况下, 企业与农民的博弈没有纯策略纳什均衡, 博弈结果取决于农民的监督成本、企业违规可能带来的成本节约以及违规处罚的力度。在市场配置途径下, 由于信息不对称的存在, 企业可能选择不公平交易而使农民利益受损, 这意味着城乡建设用地的市场配置离不开政府的有效监管, 以提高企业违规的成本, 规范企业的市场行为

至于从宏观方面, 即从城乡人口、土地和资金等要素的互动来探讨建设用地在城乡间配置的外在动力, 以及如何从主体利益博弈视角对城乡建设用地配置的内在动力进行实证, 鉴于本文篇幅所限, 课题组将通过相关论文予以探讨。

基金项目

国家自然科学基金: “城乡统筹背景下建设用地优化配置的动力、绩效与配套机制研究”(编号: 41271191); 国家自然科学基金: “宅基地有偿退出与有偿使用策略对农户决策行为的影响机理、响应阈值与政策优化(编号: 41671173); 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2662015RW015)。

参考文献 (References)

- [1] 田甜. 农村宅基地置换动力机制研究——以湖北鄂州、洪湖、钟祥市为例[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中农业大学, 2013.
- [2] 胡银根, 蔡国立, 廖成泉, 刘彦随. 基于供需视角的城乡建设用地扩张与配置的驱动力[J]. 经济地理, 2016, 36(6): 161-167.
- [3] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1193-1202.
- [4] 陆剑. 集体经营性建设用地入市集体与成员权利配置论[J]. 领导之友, 2016(1): 39-47
- [5] 郑新奇. 城市土地优化配置与集约利用评价: 理论、方法、技术、实证[M]. 北京: 科学出版社, 2004: 30.
- [6] 倪绍祥, 刘彦随. 区域土地资源优化配置及其可持续利用[J]. 农村生态环境, 1999, 15(2): 8-12, 21.
- [7] 杨忍. 城乡发展转型中土地利用优化配置研究——以环渤海地区为例[D]: [博士学位论文]. 北京: 中国科学院大学, 2013.
- [8] 李炜光. 分税制的完善在于财权与事权的统一[EB/OL]. <http://finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20120324/5800299.shtml>, 2012-03-24.

- [9] 今年卖地收入将破 3 万亿 占地方财政收入比重约 50% [EB/OL].
<http://www.yicai.com/news/2013/12/3293617.html>, 2013-12-30.
- [10] 朱木斌. 集体非农建设用地流转制度变迁的动力机制[D]: [博士学位论文]. 南京: 南京农业大学, 2008.
- [11] (美)亚伯拉罕·马斯洛. 动机与人格[M]. 许金声, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 28, 29.
- [12] 龙开胜, 陈利根. 基于农民土地处置意愿的农村土地配置机制分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2011, 11(4): 80-87.
- [13] 王欢, 杨学成. 城乡统一建设用地市场土地交易价格模型初探[J]. 经济与管理评论, 2015(5): 42-47.
- [14] 陈秧分, 刘彦随. 农村土地整治的观点辨析与路径选择[J]. 中国土地科学, 2011, 25(8): 93-96.
- [15] 对新型城镇化建设资金管控问题的思考及建议——赴舞钢、叶县、郟县新型城镇化调研报告[EB/OL].
http://newspaper.dahe.cn/hnrbcnb/html/2013-01/15/content_839862.htm, 2013-01-15.
- [16] 张黎. 对农村土地隐形抛荒的调查与分析[N]. 学习时报, 2008-10-10.
- [17] 叶红玲. 中央明确提出逐步建立城乡统一的建设用地市场[J]. 中国地产市场, 2008(10): 8.
- [18] 三中全会《决定》: 允许农村集体经营性建设用地出让[EB/OL].
<http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1026-23559309.html>, 2013-11-15.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ulu@hanspub.org