

博弈论视角下城中村的演变及对策

杨金梅

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年3月19日; 录用日期: 2023年3月30日; 发布日期: 2023年5月24日

摘要

城中村是中国特有的城市发展景观, 它的形成与发展由多样的社会制度文化因素推动, 如城乡二元管理体制和城市扩张等, 但随着我国发展进入新的历史阶段, 城中村的治理难度也大幅上升, 需要用动态、辩证的思维方式审视当下的城中村问题。因此, 本文基于博弈论和产权理论视角, 通过定性理论分析总结出城中村的形成以及演变是社会制度、城市发展、民风民俗等多方博弈的结果, 具有博弈性的特征, 而不是简单的影响因素组合。同时, 本文从制度、城市发展、民风民俗等视角出发, 为城中村的管理及改善提出明晰产权等相关建议, 为我国城中村的治理注入博弈视角的考量。

关键词

博弈论, 产权理论, 城中村

The Evolution and Countermeasures of Urban Village from the Perspective of Game Theory

Jinmei Yang

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 19th, 2023; accepted: Mar. 30th, 2023; published: May 24th, 2023

Abstract

Urban villages are a unique urban development landscape in China, whose formation and development are driven by various social institution and cultural factors, such as the urban-rural dual management system and urban expansion. However, as China enters a new historical stage of development, the difficulty of governance of urban villages has also increased significantly, and it is necessary to examine the current issue of urban villages with a dynamic and dialectical way of

thinking. Therefore, based on the perspective of game theory and property rights theory, this article summarizes through qualitative theoretical analysis that the formation and evolution of villages in cities is the result of multiple games involving social systems, urban development, folk customs, and other factors. It has the characteristics of a game rather than a simple combination of influencing factors. At the same time, from the perspective of system, urban development, folk customs, and other aspects, this article proposes relevant suggestions for the management and improvement of urban villages, such as clarifying property rights, and injects a game perspective into the governance of urban villages in China.

Keywords

Game Theory, Property Right Theory, Urban Village

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 引言

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二零三五年发展前景目标纲要》明确提出“实行都市创新活动”“改建提高旧城居民小区、老旧厂区、旧的街道和城中村等存量片区能力”，都市创新将成为“十四五”时期的我国经济重要发展策略。城中村问题既承载着中国传统时期城市化的高速粗放经济发展，又越来越变成了“以人民群众为主要中心”城市化目标和城市建设高质量快速发展所需要治理的问题对象[1]。目前，学者们在城市扩张、城乡二元治理体系和流动人口的迁移机制等方面关注城中村的发展，不少学者在考虑城中村的驱动力时，还融入了产权理论的机制。本文从博弈论的角度探析了城中村发展中来自多方面的冲突，并从不同角度出发提出了改善城中村的建议。

2. 理论介绍及概念界定

博弈论：“博弈论(game theory)，也称‘对策论’，是研究决定主体的行为在产生直接作用的时候，所做出的决定和对这些决策的均衡问题的理论[2]。”因此，这是一种关于相互争斗形式的抽象模式(或称为博弈模式)的数学原理与方法，即“当结果没办法由个人所完全掌控，而结果须视群体的共同行动而定时，以个人为胜利，应该选择何种策略”的数学理论与方法[3]。博弈论最先探究的争夺场所为棋类、扑克、桥牌等娱乐性斗争形势，现在也已运用到了国民经济、政治学、军队和行政管理科学研究等众多领域。博弈论发展了原则上适用于各种互斗情况的一种方式，并进一步深入研究这种方式在各种具体应用中导致的结果。

产权理论：所谓产权，意指从自身或他人获得所损失的权利权力[4]。产权就是受制度保护的利益[5]。经济学家们所说的产权学说的基础命题是：“产权是一束权利”，亦即所有权理论界定了产权拥有者对资本运用、资产经营所创造的收入、资本转移等多方面的权力。产权为社会人的活动创造了一定的激励机制，从而保证了资源分配和使用的效率[6]。土地所有权的主要功能是要清晰划分土地上的各种权益，以便促进其在市场上交易，达到效益的最优化[7]。笔者认同以上学者对产权的界定，并认为清晰的产权界定有助于规范社会乱象，为法律判决提供依据，助力城中村治理。产权的实际确定离不开交易成本。

城中村：指因为对城市的建设投资、征地和拆迁安置的困难，城市在空间拓展进程中远离或绕过了近郊的乡村聚落，而采用开发成本相对较小的农田、空地进行新区发展，并由此在地理上产生了都市包

围乡下、与城市混杂的二元都市景观的空间结构,即通常所说的城中村[8][9]。代堂平(2002)则指出,城中村矛盾主要是指从地理层面上来说,已被划入都市范围内的农村局部地区,从其社区功能上来说却仍然处于与传统的“农”区社会的矛盾状态,是一种特殊的社区[10]。城中村是中国快速城镇化之初政府部门和广大农民理性反应下的必然产物,其形成和发展减轻了城市居民对廉租房屋需求压力、大大降低了城镇化发展门槛,对城镇化产生了一定的促进作用。笔者赞同以上学者对城中村的界定,城中村是我国独特的城市发展景观,主要出现在我国发达城市。

3. 我国城中村演变的研究现状

我国城中村的形成具有复杂多样的社会因素,根据不同的学术背景,学者们提出了不同的城市中村产生机制:中国城市地理学界把城中村当作城镇化进程的视为一个特殊现象,认为城镇化是促进城中村形成的总动能、是城中村蔓延的导火索(闫小培等,2004)[11]。城市规划界与城市管理学术界共同提出,城市的二元管理体制才是城中村形成的最根本原因(孙明洁、林炳耀,2000;王小冬,2004)[12][13]。社会学专家则指出,失地农民的存在、失地农民的数量增长及社会利益驱使逻辑才是城中村存在的主要原因(李培林,2002)[14]。人口学的研究者则倾向于通过剖析流动人口的流动机制来探讨城中村形成的过程(魏立华、闫小培,2005)[15]。虽然各方学者在对城中村发展机制的认识上各有侧重,但都不否认的是,城中村位于大城市的腹部,其内部沿用了乡村集体土地的管理制度,这一体制是使他们拥有建屋出租的权利和时间[16]。与此同时,城市化快速增长造成大量外来人口的涌现,他们既不能公平获得基础公共服务,也因为工作职业、户籍等因素一直处于较低收入的状态,工作与居住地转换频繁[17]。由于消费意识淡薄,大部分低利润流动居民把“价格便宜”视为择居的第一目标,不太在意居住环境是否舒适安逸。在这种由市场背景产生的总需求与由政策背景产生的供给机会共同影响下,城中村经济迅速成长发展起来。城中村的演变中,多方博弈的影子处处可见。

4. 城中村的演变

国家土地管理法规定,本村社会集体拥有的耕地是全村农民共有的耕地,由村集体经济小组和本村委员监督、治理;如果分别归属镇里二个以上农业集体经济组织的农户共有的,由镇里各一个农业集体经济组织的镇民小组监督、代管;如果归属乡(镇)镇民共有的,由乡(镇)乡村集体经济的建设、管理工作。农业集体土地主要包含了农用地和非农建设用地两个方面,而非农建设用地通常是直接指向农户居住地的集中产业开发地块,而城中村通常就是以这些工业用地为主体开发出来的。城中村在形成之初、发展以至于成为城市治理难题时,其构成机理具有博弈性的特征。

4.1. 城中村形成的原因

我国的乡村和县城采取不同的农村土地制度,目标是保护农户将耕地作为生存资产的权益不被侵害,忽视了在耕地作为经营资产流入社会后应如何经营。简单的来说,当地政府只想给村民们一种永远不会被砸烂的“金饭碗”维持生计,并没有想到“金饭碗”可以变成“金鸡蛋”用来继续繁衍生财[18]。在新体制确立之初,农村事态经济确实是完全依靠财政进行发展的:农村集体和农户必须在当地政府给其划出的工商生产发展土地和宅基地红线范围内自给自足。但在后来,随着城市扩张而慢慢延伸至乡村地区,因为城市建设投资、征地和拆迁安置等问题,地方政府围绕着乡村,并在其附近选择了成本相对低廉的农田和空地进行新区发展,最终在地理上造成了都市包围乡村、城市混杂的二元都市景观格局。所以今天大家在谈论城中村的由来时,多数都会将责任归咎于农村城镇化之初政策迂回路线的短视性,但如果从博弈论角度分析,当时政府的行为并非无章可循。Harold Demsetz 他在《关于产权的理论》中认为,

所有权界定本身也是有成本的，所以在确定所有权的交易代价大于其所能产生的利润之时，我们就宁愿不设立产权制度[4]。Demsetz 也曾引用过关于美国印第安人“划定狩猎边界”与“毛皮贸易”之间关联的故事：在毛皮交易还并未开展起来之时，人们狩猎都是出于自给自足，而不会产生竞争，在那种情形下划定捕猎界限就会得不偿失；但随着毛皮生意的越来越兴隆，美国印第安人内部也因为争夺猎物而矛盾上升，在这时划分捕猎界限就显得十分必要了，而这种情况下与我国城中村的存在存在着许多类似的情况。在城镇化之前以及城中村雏形刚形成之时，由于城中村内部的住房出租交易市场还没有建立，所以村内住宅多是由农民自住，而且数量不多，面积不大，也不会对城市的景观产生恶劣影响。尽管当时当局有可能利用征地破坏农业格局或是用一个较为健全的机制阻止农户建设住宅或经营农田，但上述措施所花费的成本可能大大超过收益，并且二者都无法具体量化。因此，在当时作出阻碍城中村形成的额外管制措施是无意义的。

4.2. 城中村发展的原因

政府对城中村的土地权属定义并不清楚，这就难免农民要承受其权利被他人侵犯的风险。而尽管在城镇化之初，政府对城中村迂回路线是有一些合理性的，但由于城中村规模不断扩大，当地政府仍无法通过实施有效的土地管理制度进行加以控制，致使直至今天，尽管面临着城中村巨大的经营利益，但当地政府与村民之间仍未能达到统一认识：农民认为在祖辈遗留的土地上盖房子赚取房租天经地义，而当地政府则主张城中村的主要经营利益来自于违章建筑的非法收入。从根本上来讲，当地政府和农民的这一纠纷主要源于双方对耕地使用权和随之产生的建筑处分权和土地收入权等有关权利束划分并不清楚，使得各方均无法合理地实现上述权益。尤其是地方政府城市规划、基建投入、经济发展管理、城市环境提升等的大量投资，产生了包括土地价值增加、住宅需求增加等的外部效用，但这种外部效用却由于土地所有权划分并不清楚，被城中村集体和农户所拥有，从而导致土地增值利润无法合理利用、无法回馈社会[19]。在实践中，集体土地发展权的获得方式已趋于多元化：既有通过合法规范的土地征收、取得建设项目预留地、办理宅基地、进行乡镇企业土地等途径获取对用地发展权人的补偿，也有通过违法违规的土地租赁、少批多占、违规使用土地等途径，获取了实质上的耕地开发利用利益。在一定情况下，城中村之所以无法得到治理，都是基于政府部门、市场、农村集体与农户各方博弈的成果。

4.3. 城中村屡禁不止的原因

界定土地所有权本身就是有成本的，因为它要求人与人双方协商甚至争论，而不是一厢情愿的事。划分所有权和设立产权制度，是人类之间最初始的合作，这一合作的内涵正是用对别人所有权的尊重来交换别人对自身所有权的认可[5]。近年来城中村政策与法规落实状况表明，城里村农民普遍认同的政策与法规，他们都实实在在执行着(如每户一栋的宅基地政策)，但对于农民不认同的法规，他们却一概不理睬。也就是说，在土地所有权划分过程中，当地政府一直与城中村的农户都没有取得各方共识；同时，对于某些长期无法取得共识的重大问题，各方也一直采用了避而不谈的对策，也没有进一步磋商达成共识的力量(如关于城中村土地权属和使用期限的提问等)。就算是城中村改造，其建设中出现了困难：为获取巨大利润，他们继续加盖房子，并和当地政府讨价还商，从而降低了改造的赔偿效率和支付效率；政府部门的成功整改，默许农民的非法施工活动，助长了投机非法施工的活动，造成城中村整改前后各方资金投入很大，提高了整改过程中的技术成本、资金成本和机会成本[20]。但在实际中，各乡镇的基层人民政府、乡镇、自然村、农户等各方，究竟在多大程度上真正掌握了集体所有耕地的所有者、使用者和管理权，仍是中国理论界长期争议的焦点提问。何佩生在阐述我国的集体土地所有权时，指出中央在颁布法规时意采取模糊的方法，这样给各地按照其所在的社会经济环境、政治要求建立适应当地的真正土地

所有权规定创造了必要条件。因为在这一阶段常常缺乏具体的依据和执行机制，常常要通过还不是法律化的法律沟通、协商和讨价还价，或者说依据来自于多种政治合法性体系，或者说涵盖了原理矛盾、说明矛盾多重的政策规范体系，法律规定的实施进程就成为了规范的筛选程序，符合政策竞争而不是以法治体现的程序准则[21]。农村集体土地使用权中的村级“集体所有”，常常被虚化，村集体组织并没有很好地融合农户权益，反而受制于社区政府部门，他们常常沦为联系村集体和开发者中间的“地产经纪人”。

5. 总结及对策建议

在中国城市改造的诸多形式中，城中村基于体制的二元性、产权的复杂性、服务功能的多元化以及受益主体的多元化，是理论上最不完善、困难度最大、体系构建上最不健全的类型形式[22]。当前学者们把影响城中村形成与发展的主要因素，总结为快速城市化与城市增长、城乡二元的管理体制、城市规划与管理疏漏、流动人口的流动机制、农民的逐利心理和投机情结等因素影响，同时还应从土地所有权划分与维护层面分析了城中村形成与发展过程的客观性和合理性，随着中国城市化深入发展，在农村集体土地上的房屋建设事实上已构成了多样化产权，明确城中村表现背后的各类土地产权，是本文所强调的重点。同样，本文从制度、城市发展、民风民俗等视角出发，为城中村的管理及改善提供一定建议。

首先，城中村是中国快速城镇化之初当地政府与广大农民之间理性反应的产物，其形成和发展减轻了城市居民对廉租房屋需求压力、大大降低了城市化发展门槛，对城镇化产生了一定的促进作用，所以人们对城中村发展应该抛弃“改造”的思想惯性，以对城中村客观评价为出发点寻找城市住区的优化途径。村民个体和家庭并不能够随意改变，只能遵循各类产权的特定规则，通过渐进式发展的方式，实现了城中村的有机更新，具体措施包括翻新住宅、节点式改建、扩大街道等公共空间等。

其次，破解城中村问题的关键在于形成明确、为各利益主体接受、具备操作性的产权制度，政府部门是体制改造的实施方，并付出相应的成本与城中村村民协商并取得协议。更应考虑城中村村民在改造中能够获得充分利益补偿，按照乡村的城市化水平、经济发达程度划分成为生存权的住宅权益与作为开发权的住宅权益，前者应当按照平等原则，保证农户得到相应数量的自住住房面积(保障)，而后者则更多要求兼顾效益原则，按照对其住宅的实际投资情况赔偿给用以运营、租赁的住宅。

再次，要区别于宅基地上各种产权形式的房屋，必须细化法规、条例与管理细则，让正式规定和非正式规范可以相向而行，而不是彼此相悖。比如呢，针对城中村中的祖房、自住房屋等，可引导农户共同制订村庄协议，并以此实现自身制约和自身治理；在宅基地上建设自建出租屋则必须通过政府与农户之间的集体商议，确定较为科学合理的土地开发权政策，并以合法形式发放，同时必须完善政府对于自建出租屋土地的开发制度，并合理制定补贴标准，以减少农户对通过增加违章建筑而在房屋中收益的不合理预期；小产权房则应当确定为政府保障房的政策属性，以保护外来人口长租利用住宅的权益，但也不应当变更土地所有权归村经营合作社的政策属性。

最后，政策措施的全力落实，是破解城中村管理困难的另一重要方法和难题，有关政府部门汲取了以往政策措施屡次“流产”的经验教训，慎重制定了作为基本管理制度安排的管理政策措施，并严格地依据政策措施指引落实了各种管理政策措施。政府部门若想尽快使城中村完全融入城市规划体系之中，就必须在针对城中村既有的违规建设情况同时，充分考虑经济转型阶段的各类背景与客观现实，正确接受和确认现状的合法性，并采取相应手段对违规建设合法化，进而有效行使法规和管理手段指导城中村健康发展。

参考文献

- [1] 张理政, 叶裕民. 城中村更新治理 40 年: 学术思想的演进与展望[J]. 城市规划, 2022, 46(5): 103-114.

- [2] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1996.
- [3] 苟文均. 博弈论与社会经济行为分析[J]. 世界经济, 1995(4): 19-25.
- [4] 哈罗德德姆塞茨, 银温泉. 关于产权的理论[J]. 经济社会体制比较, 1990(6): 49-55.
- [5] 盛洪. 现代制度经济学(上卷) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [6] 周雪光. “关系产权”: 产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究, 2005(2): 1-31+243.
<https://doi.org/10.19934/j.cnki.shxyj.2005.02.001>
- [7] 张磊, 曾雪莹, 孙琳. 城镇化背景下村庄土地发展权的形成机制分析——基于关系产权视角[J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10(2): 91-101.
- [8] 房庆方, 马向明, 宋劲松. 城中村: 从广东看我国城市化进程中遇到的政策问题[J]. 城市规划, 1999, 23(9): 18-20.
- [9] 魏立华, 闫小培. 中国经济发达地区城市非正式移民聚居区——“城中村”的形成与演进——以珠江三角洲诸城市为例[J]. 管理世界, 2005(8): 48-57.
- [10] 代堂平. 关注“城中村”问题[J]. 社会, 2002(5): 44-46. <https://doi.org/10.15992/j.cnki.31-1123/c.2002.05.016>
- [11] 闫小培, 魏立华, 周锐波. 快速城市化地区城乡关系协调研究——以广州市“城中村”改造为例[J]. 城市规划, 2004, 28(3): 30-38.
- [12] 孙明洁, 林炳耀. 珠江三角洲地区农村城市化进程中的问题及对策——以深圳市龙岗区平湖镇为例[J]. 经济地理, 2000, 20(4): 46-49.
- [13] 王小冬. 城中村问题形成的原因及对策[J]. 当代经济, 2004(12): 70-71.
- [14] 李培林. 巨变: 村落的终结——都市里的村庄研究[J]. 中国社会科学, 2002(1): 168-179.
- [15] 魏立华, 闫小培. “城中村”: 存续前提下的转型——兼论“城中村”改造的可行性模式[J]. 城市规划, 2005, 29(7): 9-13.
- [16] 蓝宇蕴, 张汝立. 城中村成因的探析——以广州市石牌村为例的研究[J]. 中国农村经济, 2005(11): 68-74.
- [17] 王如渊. 深圳特区城中村土地收益的理论探讨[J]. 国土经济, 2003(11): 17-20.
- [18] 仝德, 李贵才. 运用新制度经济学理论探讨城中村的发展与演变[J]. 城市发展研究, 2010, 17(10): 102-106.
- [19] 朱晨光. 城市更新政策变化对城中村改造的影响——基于新制度经济学视角[J]. 城市发展研究, 2020, 27(2): 69-75.
- [20] 吴毅. 农地征用中基层政府的角色[J]. 读书, 2004(7): 144-150.
- [21] Ho, P. (2005) *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China*. Oxford University Press, New York.
- [22] 张理政, 叶裕民. 前景理论视角下城中村村民更新意愿研究——基于广州市 25 村问卷调查[J]. 现代城市研究, 2021(12): 19-26.