

◎ 国家自然科学基金项目(No. 70573036)资助

◎ 昆明理工大学校基金项目资助

征地过程中 土地权益分配博弈关系研究

——基于土地冲突视角

RESEARCH ON GAME DISTRIBUTION OF
LAND RIGHTS AND INTERESTS
IN THE PROCESS OF LAND EXPROPRIATION

◆ 李红波 著



中国大地出版社

序

土地权益分配的矛盾冲突问题是世界各国从农业国走向工业化过程所面临的课题，老的工业化国家对此问题的处理常以“掠夺农民”而被称为“资本主义早期的原罪”。我国工业化、城市化加速进程中，在人均有效可利用土地资源有限，政策准备不足，制度准备不完善的情况下，这一过程引发了相当突出的征收农地冲突问题。因此，寻求解决该问题的理论支撑与相应的政策、制度办法，对于我国将长期演进的工业化、城市化过程，对于建设社会主义和谐社会有着重要的理论价值和实际意义。

作者在大量阅读国内外文献资料，对相关研究成果作简要梳理之后，作出了为解决征地矛盾冲突的理论选择。作者把征地活动视作一个特定的系统，运用系统分析方法和借助数理模型，以建立适合我国国情的、合理有效的土地冲突调适机制为中心，沿着“土地冲突的诱因分析→土地冲突的（权益）动力分析→土地权益分配的博弈过程→建立合理有效的调适机制”的逻辑结构而展开研究，最后，从制度建设、社会环境、政府组织和征地过程运作四个方面，全面而又具体地提出了解决征地矛盾冲突的方式与方法。

(1)系统分析征地冲突的诱因。作者力求把征地冲突问题置于其发生和发展的大背景中进行把握和分析。征地冲突问题的产生形成并不是由于单个诱因在起作用，而是

多种诱因综合起作用，这就决定了冲突的缓解或化解也不能从某一方面孤立地进行，必须采取整体系统地分析研究，将其纳入经济环境、社会环境、制度环境、政府的行政管理体制和农民生存状况等多方面内在联系，探索其发展的规律性，才可能最终找到解决征地冲突问题的正确方向和途径。

(2)构建征地冲突动力模型。作者在界定了冲突动力学的概念及冲突要素之间的相互作用关系的基础上，结合行为原理和效用理论，从微观主体追求效用最大化为逻辑起点，构建了征地冲突动力模型，推演出征地冲突动力变化规律。冲突动力激发了征地冲突的发生，而征地冲突动力是基于土地相对冲突主体的效用不一致而产生的。对地方官员而言，征地为官员带来两类效用：第一类主要是从货币收益带来的有形效用；第二类则主要是从政府官员政绩的提升带来的无形效用。两类效用与征地规模大小成正相关关系，这两类效用越大，征地冲突的动力就越大。对被征地的农民而言，其抗争的动力源于其失地之后所面临的风险状况。处于不同风险状况的农民，其抗争风险的动力是不同的。农民的抗争动力源于：①抗争行为获得的补偿收益相对于自身的效用状况；②失地农民抗争在不确定条件下的期望补偿数额的大小；③失地农民抗争所面临环境的不确定性；④失地农民的主观投机性。根据政府征地的效用函数与征地补偿对失地农民的效用函数成反向变化，冲突一方以对方的负效用为效用，征地冲突动力的大小取决于双方反向变化的差距。根据冲突动力变化规律，本研究引入了 Kaldor - Hicks 补偿检验模型指导征地政策的

制定和实施。检验模型表明：征地决策的 Pareto 效率趋向要缩小农民与政府官员之间的冲突动力，以提高农民的服从度，降低征地冲突的强度。

(3)构建征地冲突过程博弈模型。作者把博弈局中人设为政府官员与被征地农民，展开型威胁博弈模型模拟了冲突参与主体展开讨价还价的博弈过程，求得纳什均衡解表明：①冲突各方的土地效用收益随土地冲突升级而降低，相应土地社会总效用收益减少，造成土地资源的浪费；②冲突一方获取土地面积份额随自身的冲突成本与收益的比值的增大而增加，随另一方的冲突成本与收益的比值的增大而减少，在土地收益相对稳定情况下，支付冲突成本能力越强的一方，其获取土地权益份额越多。在博弈过程中，博弈双方为达到要价目标而采取的进攻型威胁策略和防御性威胁策略是建立在双方互动中形成的对对方的判断的基础之上的。由于失地农民和政府官员是有差别的非对称有限理性博弈群体，双方的冲突处于非对称信息的动态博弈的状态中。这样，有限理性博弈方通过多次互相的了解和策略调整，一方面，政府官员采取的策略是对农民的控制与安抚，另一方面，农民采取的策略是对政府官员的抗争与妥协。控制与抗争的策略构成了政府官员与农民冲突的一面，而安抚与妥协的策略反映了政府官员与农民和谐的一面，而各方采取哪种策略的时机可借助鹰鸽博弈模型及其复制动态分析。

(4)征地冲突的调适机制。征地矛盾冲突的缓解或化解有待构建冲突的调适机制，必须使法律、环境和个体效用等各方面相互适应。征地冲突调适的策略选择有多种方

式，但最根本的保障是制度调适。

综观全书，本研究呈现出多个创新点。例如，把征地权益博弈活动视作“经济人”的经济行为与“管理人”行政行为、“社会人”社会行为的结合体，这就为本研究的理论展开与寻求解决征地矛盾冲突问题，建立了区别于同类研究的理论基础：构建了严谨的逻辑数理模型；关于征地权的确认机制、征地补偿机制、参与机制、社会保障机制、征地动力平衡机制、组织运行机制等旨在构建矛盾冲突解决的长效机制。

在我国，如何建设适合国情的社会主义市场经济的土地管理体制，仍处于探索、改革和完善的过程中，关于征地问题研究尚处于不成熟的起步阶段，从土地学科发展的历史角度考察，本研究可视为本学科特定专题和开拓性研究的尝试。作者在书中提出的一些观点需要进一步的研究和深化，毕竟征地过程中出现的问题是一个十分复杂的问题，涉及经济、社会、土地管理体制、发展效率、公平与正义等多方面议题。我希望作者在已取得的研究成果基础上，发挥特长，进一步地从多视角深入探索，取得新的成绩。

中国土地学会常务理事

华中农业大学土地管理学院教授、博士生导师

张安录

2008年2月于武汉狮子山



1 引言	(1)
1.1 选题背景	(1)
1.2 研究的目的及意义	(6)
1.3 国内外文献综述	(8)
1.4 基本概念	(18)
1.5 研究方法	(24)
1.6 研究思路及框架	(26)
2 征地及其冲突产生的理论分析	(28)
2.1 土地经济学理论	(28)
2.2 博弈理论	(30)
2.3 效用理论	(34)
2.4 公共选择理论	(37)
2.5 行为学原理	(38)
3 征地冲突的诱因	(42)
3.1 征地冲突的法律制度诱因	(43)
3.2 征地冲突的社会环境诱因	(61)
3.3 征地冲突的政府组织诱因	(71)
3.4 征地冲突的行为主体诱因	(74)
3.5 小结	(75)
4 征地冲突的动力机制	(77)
4.1 征地冲突动力的形成及原理	(77)

4.2	地方政府官员征地效用最大化模型	(81)
4.3	失地农民抗争的效用最大化模型	(89)
4.4	征地冲突动力的变化规律	(101)
4.5	征地权与公众的服从	(104)
4.6	Kaldor - Hicks 补偿检验模型的应用	(107)
4.7	小结	(112)
5	征地冲突参与主体博弈关系	(114)
5.1	土地收益分配攸关者关系	(114)
5.2	征地冲突展开分析	(115)
5.3	征地冲突博弈支付模拟	(117)
5.4	征地冲突博弈互动策略分析	(121)
5.5	征地冲突博弈互动策略模拟	(123)
5.6	小结	(133)
6	征地冲突的调适机制	(134)
6.1	冲突调适的有效策略	(134)
6.2	征地冲突的法律制度调适	(136)
6.3	征地冲突的社会环境调适	(149)
6.4	征地冲突的政府组织调适	(158)
6.5	征地冲突的博弈方式调适	(162)
6.6	小结	(173)
7	总结	(174)
7.1	结论	(174)
7.2	可能的贡献与创新之处	(177)
7.3	有待进一步研究的问题	(179)
	参考文献	(182)
	后记	(194)

1 引言

1.1 选题背景

我国经济社会的全面持续发展,特别是近 10 多年的持续高速发展,驱动了城镇化进程加快^①。从 1980 年到 2005 年年底,我国城市数量从 193 个增加到 661 个,建制镇由 2361 个增加到 17726 个,城镇化水平由 17.9% 提高到 43.7%^{[1][2]}。城镇化发展趋势见表 1-1 和表 1-2。

表 1-1 20 多年来我国建制镇数量统计表

年 份	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005
建制镇数	2361	9140	12084	16992	20312	17794	17726

说明:最近几年建制镇数量减少,是因为城镇规划体系的调整和合并,但建成区规模在扩大,参见 2004、2005 年村镇建设统计公报。

资料来源:建设部网站 <http://www.cin.gov.cn/> 行业统计。

“十一五”时期尽管有人口基数的影响,每年城市化率仍将提高 1.0 ~ 1.3 个百分点,到 2010 年我国城市化率将达到 48% ~ 50%,2020 年将达到 55% ~ 60% 左右^[3]。尤其在以

①城镇化是伴随着区域工业化、经济现代化必然出现的社会发展趋势,它是一个发展过程,国际上的通用提法是城市化 (Urbanization)。在我国,城市系统包括市和镇两个部分,它们都是国家通过一定法律程序设置的行政单元。因此,城镇化、城市化在我国本质上是一致的,本书在引述国外学者观点以及进行国际比较时,沿用“城市化”的名称;在论述我国情况时则采用“城镇化”的概念。

“工业化推进城镇化”发展思路指导下，各级政府以多种形式的土地征收、招商引资等手段大办开发区。到2004年8月，国土资源部在全国范围内清理出各类开发区6866个，规划用地面积3.86万平方公里（超出全国现有城市建成区的面积）。据不完全统计，全国已撤销各类开发区4813个，核减开发区规划用地面积2.49万平方公里，占原有规划面积的64.5%^{①[4]}。

表 1-2 主要年份非农化过程用地统计表

年 度	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
建成区面积 (万平方公里)	1.3	1.9	2.2	2.4	2.6	2.8	3.3
道路长度 (万公里)	9.5	13.0	16.0			20.8	21.8
道路面积 (亿平方米)		10.2	16.5			23.8	31.6

说明：人行道面积单独统计，不在道路面积统计之列（来自建设部网站的指标解释）。

资料来源：中国统计摘要 2005 年/中国主要年份城市建设基本情况统计（1990~2004）和建设部网站 <http://www.cin.gov.cn/城市建设>。

“城镇化”和“工业化”的浪潮使得大量的农地被征为非农用地，同时产生了大量的失地农民。从近5年的统计资料来看（如图1-1），1999年度失去耕地的农民数量最少也多达610多万人，2003年度最多达2304多万人。倘若每年再加上

①如果按人均占地0.8亩计算，仅核减的2.49万平方公里的农地将产生4668.75万个失地农民。尽管一些土地回到原承包农民的手中可以继续从事农业生产，但大量的农民经历了征地折腾的阵痛。另一些土地被水泥硬化之后，不能恢复农业生产，又由于取消开发区资格也没有第二、第三产业的经济支撑，失地的农民将陷入生活困境。

失去园地、林地等农地的农民就更多。在现行的严格二元社会结构背景下，众多失地农民已面临“种田无地、上班无岗、创业无钱、低保无份”的艰难境地。城镇化过程将农民拒于分享城镇化成果之外，是以牺牲农村和农民利益为代价的城镇化，是出现几千万农民失去土地又没有保障的城镇化。据有关报告指出^[5]，近3~4年城镇化过程中，政府从征地中获收益近6000亿元。一方面农村土地被低价征收，变成地方政府官员和商人的寻租场所，另一方面是失地农民没有享受到社会保障。工业化和城镇化加速推进，大量农地被征收，土地资源争夺越来越激烈，利益矛盾也空前凸显，诱致农村土地制度和利益格局重构，其趋向又总是不断强化政府利益而削弱集体和农民权益^[6]。在强势政府弱势农民的情境下，面对征地过程不公平分配土地权益的现状，弱势农民选择了多种抗争方式以应对政府的征地行为，又由于现有法律制度缺乏有效约束政府征地冲动，导致各土地权益主体争夺农地蕴含的巨大利益而引发许多土地冲突事件^①。

从有关部门的统计信息来看，2002年国家信访局受理征地的来信来访4116件，大部分集中在农民的失地失业问题上；国土资源部信访部门在2002年上半年受理土地问题的事件中，农民群众反映征地纠纷、违法占地等问题的所占比重为73%，其中40%是征地纠纷问题，这之中又有87%反映的是征地补偿安置问题；2003年，国土资源部信访接待部门受理8000多件次群众上访，其中70%反映征地纠纷、违法占地问题，其中30%反映的是征地补偿安置问题^[7]。可见，在我国过去高

①以“土地冲突”为关键词仅在“baidu”或者“google”网站搜索就显示出大量的土地冲突事件。

速发展的一段时期, 征地矛盾冲突成为土地问题的主要焦点。

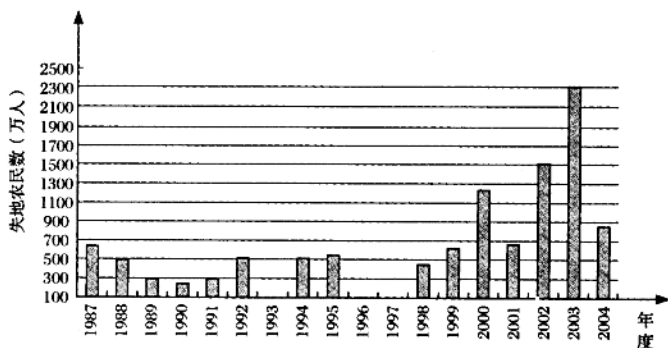


图 1-1 1987 ~ 2004 年失地农民数量统计图

说明:

1. 1987 ~ 1995 年的数据根据 1996 年《中国统计年鉴》和 1987 ~ 1995 年《全国土地管理统计资料》有关数据整理而成。

资料来源: 李元主编.《中国土地资源》. 北京: 中国大地出版社, 2000。

2. 1995 年以后的数据根据《中国农业发展报告 2005》的有关数据整理而成。

资料来源: 中国统计数据库 <http://www.bjinfobank.com/lrisBin/>。(1993 年、1996 年、1997 年的数据不全, 未能测算出当年失地农民数量)。

由于我国区域发展极不平衡, 北京、上海和天津已进入工业化的后期阶段, 东部沿海地区和东北三省处于工业化中期阶段, 而中部、西北和西南地区则仍处于工业化的中前期^[8], 根据国家发展战略, 大部分地区继续推进工业化和城镇化过程。根据农地消耗增长的规律, 工业化前期对农地资源消费速度平缓; 工业化中期对农地消费速度急剧增加; 后工业化时期对农地消费速度有三种趋势: 第一是集约利用, 速度降低; 第二是粗放式利用, 速度就加大; 第三是介于两者之间^[9] (如图 1-2)。按照这个发展规律推断, 在未来相当长一段时期, 东部沿海地区、东北、中部、西北和西南地区的工业化过程将

高速消耗掉大量农地资源。这意味着大量农地将被征收，如果不改变征地过程中土地权益分配机制，那么，从发达地区到发展中地区将继续上演一幕幕土地冲突事件。

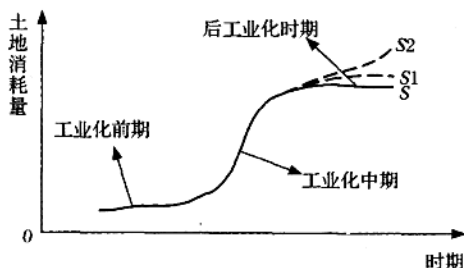


图 1-2 工业化与土地资源消费增长耗竭曲线^[9]

土地冲突的产生与和谐社会的构建相悖，其现实存在由来已久，严重性和危害性也已经显现出来。尽管中央政府在2005年提出了建设和谐社会的理念，2006年国务院正式批准建立国家土地督察制度，授权国土资源部代表国务院对各省（区、市）以及计划单列市人民政府土地利用和管理情况进行监督检查，从2006年至今国土资源部也发布了一系列提高征地补偿标准的通知，《中华人民共和国物权法》的生效实施等政策措施在一定程度上抑制了有些地方在执行补偿标准时就低不就高的现象，但仍未找到有效解决土地冲突的制度化手段和系统的理论支撑，实际所采取的权宜性措施又往往以高压为特征，这样的权宜性措施不但不能从根本上解决导致土地冲突产生的问题，反而往往会激化矛盾和冲突。由于长期缺少理性解决土地冲突的共同的规范和共同使用的语言^①，整个社会

^①一般把农民的某些维权行动称为“闹”、“纠缠”，把这些农民称为“刁民”等歧视性用语。

对土地冲突的看法往往是非常僵硬的,一旦发生征地冲突就很难进行对话和协商,往往表现出来的更多是相互的恐惧。世界其他国家的发展实践表明,城市化是经济社会发展的客观过程,农地转用过程产生的土地权益调整等问题,不可避免地引发土地矛盾冲突^{[10][11][12][13]}。因而,正视存在的征地矛盾冲突问题,保护被征地农民的利益,探索如何合理有效地及时协调或者化解各种土地矛盾冲突,不仅关系土地制度改革的持续推进,而且影响到社会主义新农村建设和和谐社会构建。

1.2 研究的目的及意义

1.2.1 研究的目的

征地冲突问题在我国城镇化阶段是不可能隐藏和回避的问题。对当代我国征地过程土地冲突问题进行深入研究,具有十分的政治敏感性和学术挑战性。其政治敏感性在于执政者及主流意识对“土地冲突”具有高度的警惕,且基本上持否定态度而将其视为影响社会稳定甚至“危及政权”的重要因素;而学术挑战性则在于我国学界多将其视为研究的“雷区”而不敢深入涉及,没有形成基本的学术语境和逻辑,学术界常把农民的维权抗争以“制度外参与”、“非制度化参与”^[14]和“土地纠纷”来描述征地过程中的土地冲突现象,这种带有政治倾向和学术忌讳的用语,一方面是明显夸大了土地冲突的严重性,另一方面是回避了土地冲突问题的真实性。从2001~2004年有关调研结果来看,大量土地冲突事件都是利益问题,冲突目标有限,一般不存在政治或意识形态的因素^[15]。

本书从土地冲突各参与主体以争夺土地利益目标为出发点,通过土地经济学、公共管理学、行为科学和系统论的视

角,来研究失地农民在征地过程中维权抗争活动事实逻辑及土地冲突本来涵义。

本书根据该领域研究现状,试图在广泛阅读国内外文献和搜寻大量案例的基础上,对征地冲突的特点、诱因、动力和冲突各参与主体之间的互动关系等内容深入分析和归纳研究,并努力提出征地冲突的调适策略,以此为后续研究提供借鉴,并为推动我国征地制度改革提供理论参考。

1.2.2 研究的意义

1. 现实意义

(1) 有关征地过程中土地冲突来源、诱发因子、参与主体等问题的研究,能为政府有关部门调整有关征地政策、协调各方关系提供基础参考资料。

(2) 有关征地冲突来源、诱发因子、参与主体博弈、冲突过程与机理的研究,为土地权益主体知己知彼、规范行为,减少土地冲突、避免冲突升级,保证财产生命安全,提供行动指南。

(3) 能为征地冲突协调管理提供方法论指导。

(4) 对我国正在实施的加速城镇化战略和构建社会主义和谐社会目标有一定的积极效果。

2. 理论意义

(1) 厘清征地过程中土地冲突的诱发因子。

(2) 弄清征地过程中土地冲突的发育过程与机理。

(3) 剖析征地过程中土地冲突各参与主体之间的博弈关系。

(4) 探索征地冲突解决及协调机制。

1.3 国内外文献综述

1.3.1 国内文献回顾

目前国内对征地问题予以很大的关注,现有的文献对其研究主要集中在如下几个方面。

1. 征地冲突的制度性诱因的规范性研究

陈江龙、钱忠好、黄祖辉、汪晖等学者侧重于征地制度的缺陷探讨,并就征地补偿、征地范围和社会保障提出了一些规范性建议^{[16][17][18][19]}。也有一些学者从事相对经验性的研究^{[20][21][22]}。他们从建立征地改革试点和实地调研去发现征地过程中存在的问题,认为土地增值部分由国家和各级政府、权力部门瓜分,土地征收价格低,土地补偿费的分配和使用管理不规范,失地农民的生活和社会保障受到影响,然后总结问题并有针对性地提出建议。

这些规范性研究采用共同的策略是:对诱致征地冲突的制度性缺陷特征进行静态分析,然后得出研究结论或建议。固然,静态分析对征地冲突的制度性诱因的把握有其特定的功效,它可以准确地剖析制度性诱因存在的问题。但是,这些结论或者建议隐含条件是对征地制度改革进行理性预期设计,这种设计潜在的假定征地制度改革决策者会同意或者接受这个建议,就可达到一定的理性制度均衡。这种理性预期集中于即期制度均衡的不稳定性,随后就设计出稳定性的预期制度均衡,均衡的形成和迁移是瞬时完成的。不容否认的事实是:专家学者提出征地制度改革方案,并不意味着进入征地制度改革的日程,而农民的抗争行动才使得地方政府意识到“问题”的确

实存在,中央政府才“承认”并着手解决征地制度改革问题。但这些问题并不存在于既有的静态结构之中,而恰恰是静态结构无法显示制度主体之间,以及制度性诱因要素之间的复杂关联,无法分析征地冲突制度性调适的动力和过程。

2. 农民利益损失程度的测算研究

霍雅勤、蔡运龙从对土地各种功能效用的支付意愿即边际机会成本定为土地价值的量化标准来修正征地价格^[23];朱道林、强真等则通过大样本统计测算出1990~2003年间现行征地补偿制度对农民利益损失总量,应推进征地补偿方式和补偿标准改革^[24];而诸培新、曲福田根据资源环境经济总价值理论,阐述了农地资源的功能特征以及相应的价值构成,以此确定征地补偿价格包括土地资源的使用价值和非使用价值的全部价值,被补偿的对象既包括农村土地所有者,也包括因农地征收后的其他利益受损者^[25]。这些研究结论对征地补偿政策改革具有重要的参考价值,但离个案征地补偿可操作性还存在巨大差距,因为现行的征地冲突产生于征地补偿过程,而不是在制度和政策修订过程。另一部分学者则借用西方主流经济学的“范式”分析征地价格形成问题,基本可用三个对等分析来说明。其一是“最高限价”说,曲福田和钱忠好等^[26]认为,我国征地过程中政府采取了“最高限价”的价格管制;其二是“边际”对等说,张宏斌等^[27]认为,农用土地边际收益与建设用地边际收益相等时决定了土地征收量,但忽略了农民与非农土地需求者之间存在政府一方,供地一方和需求者之间并无讨价还价的现实基础;其三是“买方垄断兼卖方垄断”说,钱忠好和李涛等^{[26][28]}认为,政府在征地中扮演着买方垄断和卖方垄断,但标准垄断理论仅通过货币准则达成交易,绝不意味着政府可对其他交易主体进行产权限制。此外,还有一些学者声

称^[29]，政府征地存在规模收益和交易成本节约，但他们忽视了政府因逐利导致的租金耗散和交易成本的提高。

3. 对地方政府征地行为的讨论

有些文献^[30]指出了地方政府在征地过程中越权征地和“两公告一登记”制度不落实，再现的是地方政府的违法行为，这种“上有政策，下有对策”的违法行为强调的是地方政府与上级政府（或中央政府）的博弈过程，其直接后果是由被征地农民来承担。然而，这些文献都不提及农民如何应对或简单一句话提到农民的反应却一带而过。

4. 失地农民维权决策行为研究

刘杨、黄贤金等学者^[31]分析了失地农民维权决策行为、维权选择行为的微观家庭影响因素。令人欣慰的是，有学者开始注意到研究被征地农民维权行为，但遗憾的是，失地农民如何维权应对，采取什么措施维权、维权成效的决定性因素等在文献中没有阐述。

5. 社会学视角下的征地冲突问题研究

对征地冲突现象翔实再现的成果莫过于来自法律社会学方面的研究，这些研究的一个共性就是在“强国家—弱社会”的隐含条件下，认可国家管理与社会成员之间的互动关系。并在引入福柯等人的理论后，将国家与社会成员的行为理性化、技术化。如应星的研究就以一个大型工程征地移民区上访告状的故事为明线，展示了国家及其官员面对移民们的种种花招而进行的“技术化摆平”，以及移民们为达到自我目的而屡战屡败但又屡败屡战的“技术性上访”^[32]。于建嵘在一份农村土地问题调研报告中分析指出，土地问题已成为农民维权抗争的焦点^[33]。他认为，由于土地是农民的生存保障，而且土地问题