

宅基地流转中的主体行为分析

——兼论农民利益保护

孙秋鹏*

摘要：征收宅基地成为地方政府增加城市建设用地和弥补农地占用的重要渠道。现有宅基地制度和土地征收制度，赋予了地方政府宅基地垄断征收权和城市建设用地一级市场垄断供给权，严重损害了农户的经济利益，降低了土地配置效率和全社会福利水平。对农户宅基地流转范围的限制，使农户选择中存在角点解，进一步降低了农户的谈判能力。宅基地征收过程中，农户的抵制和政府的惩罚，大幅增加了交易成本，降低了政府使用行政权力整理土地的效率，也减缓了城镇化推进速度。改革的方向应当是彻底破除地方政府宅基地垄断征收权，政府只负责土地规划、用途管制和使用过程的监管，通过税收方式分享土地增值收益，赋予农户宅基地与城市居民住宅相同的权利，允许自由的进行市场交易。

关键词：宅基地 土地征收 土地垄断 地方政府 农民利益保护

一、引言

任何国家和地区的城市化、工业化发展都会出现农业和农村建设用地减少，农村居民向城市转移，城市边界扩张的情况。农村土地转化为城市用地是在市场机制推动下的资源优化配置，是提高土地综合利用水平、提高土地利用效率、发掘土地价值的过程。我国一部分农村土地转化为城市用地，是经济社会发展的必然趋势。同时，我国也是一个人均耕地极为紧缺的国家，必须保证基本的耕地面积。基于粮食安全的考虑，中央政府提出到 2010 年和 2020 年，全国耕地应分别保持在 18.18 亿亩和 18.05 亿亩，即“18 亿亩红线”。在中央政府“18 亿亩红线”的硬性约束下，地方政府需要为经济和城市发展寻找增量土地来源。通过整理农村宅基地盘活土地资源就成为各地政府的必然选择。本文研究的宅基地流转并不是在农村范围内的流转，也不是宅基地复耕成农地的流转，是指农村宅基地向城市用地转变和经营性用途转变的流转方式。

本文的结构安排如下：第二部分对相关文献进行梳理和评述；第三部分分析宅基地流转中涉及到的相关主体，并初步得出各自的利益函数；第四部分研究宅基地征收过程中的相关利益主体行为及对交易价格、市场效率和社会福利的影响；第五部分给出结论和政策建议。

二、文献综述

本文关注的相关文献包括：对现有宅基地和土地流转制度存在问题及形成原因的分析；关于是否允许宅基地自由流转的争论和理论依据及对相关主体利益的影响；土地增值收益分配；对现有宅基地流转方式的评价和改进措施等。

众多学者对宅基地管理制度等农村集体土地制度和征地制度存在的问题给予了批评。多数学者认为：市场价格机制不能在工业化、城市化的土地资源配置中发挥正常作用；现有的宅基地制度和政府垄断土地征收制度保证政府能够低价征地，并在市场中高价转让，牟取暴利；中央政府规定的土地征收补偿标准过低，剥夺了农民分享土地增值的权利；各级官员和乡村权力人物在土地征收中以权谋私，侵占农民利益等（郑振

* 孙秋鹏，中国社会科学院马克思主义研究院 - 琼州学院理论创新基地，邮政编码：100732，电子信箱：sunqiupeng@126.com。

源,2000;黄祖辉、汪晖,2002;陈江龙、曲福田,2002;钱忠好、曲福田,2004;周其仁,2004;曲福田等,2004;刘守英,2004;温铁军,2005;国务院发展研究中心“中国土地政策改革”课题组,2006;蔡继明、苏俊霞,2006;刘守英,2008;韩康,2008a、2008b)。Guo(2001)通过实地调研的方式研究了中国地方政府征地过程中引发的利益冲突和对农民利益的剥夺。Cai(2003)指出在政府征地中,由于农民处于劣势地位,不能采取事前行动,面对利益受损事后行动往往是无效的,主要是因为中国的土地制度安排和科层管理的政治制度安排。钱忠好(2004)进一步指出组织化程度偏低及政府的土地征用垄断导致农民土地供给不足,土地征用“科层困境”刺激了地方政府土地征用的欲望。Ho和Lin(2003)、Lin和Ho(2005)也指出中国实行的是一种独特的双轨制土地制度,存在显著的不对称套利机会,致使违法违规用地相当普遍。中国土地市场仍处于初期发展阶段,农村土地向非农用途转变的过程仍将持续,但目前速度较为缓慢。这些学者提出的政策建议主要有:废除宅基地交易限制,打破政府土地征收权垄断,允许宅基地自由交易;将政府的征地范围严格限制在公益性领域;提高征地补偿标准,按市场价格给予补偿等。上述学者对宅基地和土地征收制度存在的问题和改革方向的论述较为充分,采用的主要是规范性研究方法,存在的缺陷是基本没有使用数理研究工具,也没有构建宅基地和农村土地征收方面整体的经济学分析框架。

近几年,学术界开始出现运用博弈论研究工具分析中国政府征收宅基地等农村土地的文献。谭术魁和涂姗(2009)、谭术魁和齐睿(2010)研究了地方政府和失地农民之间在征地过程中的利益博弈,使用的主要是静态和动态博弈分析。李菁和刘玉琴(2009)通过使用委托代理和博弈论相结合的方法分析了征地过程中的中央政府、地方政府、村集体和农民的策略选择。邹秀清等(2012)通过设定中央政府是否监察违规征地、地方政府是否违规征地和农户是否反抗,来分析征地过程中的主体行为,虽然涉及三方主体,但只是通过两方博弈进行论述。曾桢和朱玉婷(2013)使用进化博弈分析方法分析了基层组织和农户之间分配土地征收款问题。这些文献都使用了相同或相似的假设前提:地方政府的策略选择为合法征地和非法征地;农民的策略选择为抵制和不抵制;中央政府的策略是查处和不查处。在此假设下,就无法分析我国农村宅基地管理制度和土地征收制度的内在缺陷。本文认为,宅基地征收中农民利益受到损失和土地资源低效配置的主要原因是宅基地管理制度和国家的土地征收制度,地方政府是否合法征地并不是一个重要的考量因素,即使是在地方政府合法征地的情况下也存在着制度上对农民利益的侵害。

还有文献将 Rubinstein 的讨价还价博弈模型运用到对征地问题的分析之中。晋洪涛等(2010)借助于双边讨价还价模型对我国农村征地过程进行了研究,认为农民的不利地位主要源于现行征地程序安排的不公平。王培志和杨依山(2013)采用讨价还价模型对政府、企业和农民三方利益主体在被征农地增值分配中的短、中、长期博弈关系进行了分析。上述两篇文献较好地分析了土地征收中相关主体的动态博弈过程,但仅仅是将讨价还价模型简单地应用到土地征收问题的分析之中,双方总收益是外生给定的,也没有建立起完整的经济学分析框架。实际上,地方政府征收宅基地过程中,相关主体的总收益是由交易各方所处地位和行为来内生决定的。

从宅基地流转的实践来看,主要有农村经济主导的土地合作社模式、以天津为代表的“宅基地换房”模式、重庆农村土地交易所以“地票”交易为核心的农村宅基地置换流转模式、以建设新型农村社区为代表的宅基地流转模式,除此之外还有宅基地换社保、换养老等模式。这些模式都没有突破地方政府垄断征收宅基地,也没有突破关于宅基地自由流转的限制。

通过对已有文献的梳理,可以得出目前为止还没有通过数理方式从供求角度详细分析宅基地流转过程中主体行为的研究成果。本文力图构建一个宅基地和农村土地征收方面整体性经济学分析框架,来研究相关制度缺陷引致经济主体采取的行为、交易过程中各自的收益和损失及对土地资源配置效率和社会福利的影响。

三、宅基地流转中的相关利益主体

如果所有者对宅基地拥有完全的产权,或者农村居民对房产拥有与城市居民相同的权利,宅基地流转就是相对明确的所有者对资产的交易行为,在机理上与其他资产的交易并没有显著不同。之所以要分析我国宅基地流转中的主体行为及由此导致的对资源配置和福利水平的影响,就是因为我国特殊的宅基地管理制度和土地征收制度。

(一) 制度框架

我国法律法规规定,农村宅基地属于农村集体所有。2004年《宪法》规定“城市的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。1999年颁布的《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定:农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅。2004年颁布的《土地管理法》规定:(1)任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;(2)农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准;(3)农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中要求城市建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。

关于征收宅基地的补偿标准,基本上参照耕地补偿标准。2004年《土地管理法》中规定:每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍;土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。如果按照耕地的标准,按每亩平均年产值2000元计算,预计一亩耕地的征收费用最多为6万元,显然目前标准很低。

关于宅基地的限定的制度框架可以概括如下:农村居民以集体成员身份无偿或者支付少部分费用取得宅基地,一户居民只能获得一处;对宅基地享有占有和使用的权利,并享有部分收益权;农户转让宅基地只能在集体成员内部,不能转让给城市居民;将集体所有性质的宅基地转化为城市用地必须通过国家征收的方式,不能通过农户与土地需求者直接交易的方式。

(二) 农户的利益

农户享有宅基地的占有权和使用权,即农户从集体组织获得宅基地后可以具有排他性的占有和使用权利,集体组织不能任意收回农户的宅基地。但是农户的占有和使用并不具有绝对的独占性或排他性,因为在我国二元土地所有制下,政府拥有强制性的征收权。国家严格限制宅基地向城市居民和非集体经济组织流转,农户基本不具有宅基地处置权,也很难享受到资产增值收益。

农户从宅基地获得的收益可以表示为 $u = f(k(p_k), s(p_s))$, 其中 u 代表宅基地及房产给农户带来的总效用水平; $k(p_k)$ 为房屋居住和出租给农户带来的效用,由于农户居所往往还承担部分生产场所的功能,如饲养家禽牲畜、从事农业生产等等,还应包括此部分收益; p_k 为农户连续消费宅基地情况下,农户主观评价的价格水平,如果能出租即为出租价格; $s(p_s)$ 为转让收益。农户面临的预算约束为宅基地的数量,即 $q_k + q_s \leq q$ 。

在既定宅基地数量的情况下,农户的最优选择是达到 $\frac{\partial u / \partial k}{\partial u / \partial s} = \frac{p_k}{p_s}$, 即在对资产的两种处置中,边际收益相等,农户达到了利益最大化。^①

(三) 地方政府利益

地方政府征收农户宅基地带来的收益可以表示为 $R = F(C, P, T)$, 其中, R 为地方政府获得的总收益, C 为征收成本, P 为获得土地后转让的价格, T 为出让收益之外为财政带来的收益,主要指税收。 C 中主要包括以下几部分: 支付农户补偿的费用; 土地整理的费用; 防止农户抵制的费用, 如调动相关人员游说、说服农户同意支付条款, 动用资源对不合作农户进行惩罚。 T 是未来时期增加的可支配财政收入, 由于官员有限任期, 未来收入的折现值会快速下降。在征收成本一定的情况下, 地方政府会优先征收变现后增值空间更大的宅基地, 表现为城市周边的宅基地首先被转变为城市用地。有些边远地区的宅基地也会被地方政府征收, 主要原因是通过“占补平衡”的方式, 征收城市周边的耕地。为了简化分析, 本文设定政府征收宅基地过程中除去补偿费用外并不支付其他成本, 唯一的支出为给予农户的补偿款, 价格为 p 。未来的税收收益可以通过折现的方式归并入土地转让价格 P 中。政府的收益函数可以简化为 $R = F(p, P)$ 。

(四) 中央政府利益

在保持现有宅基地管理制度方面, 中央政府和地方政府的利益是一致的。一方面, 可以通过变通的方式, “占补平衡”来减缓农地占用, 为地方政府提供土地支持, 促进经济增长; 另一方面, 在宅基地征收之后, 地方政府通常需要给农户安置新的住宅, 这也符合中央促进农村居民集中居住, 推进新农村和城市化建设的方针; 同时, 地方政府财政收入的快速增长, 也使中央政府能够更为顺利地将一些地方事务方面的支出让地

^①此处并没有考虑角点解的情况,通常一个农户只有一处宅基地,只能选择服从政府征收或者抵制政府征收,连续的预算约束情况下的多种选择往往不适用于绝大多数农户。但是在做整体性分析时,假设为连续的情况并不影响最终的结论,本文后面将会放宽这一假设。

方政府承担,如医疗改革、养老改革和城乡基础设施建设等等。只有在地方政府征收农户宅基地触犯了粮食安全(因为宅基地并不是农用地,所以不涉及此方面问题),或者引发严重的群体性事件,中央政府才会出面干预地方政府的行为。鉴于在征收农户宅基地方面,中央政府与地方政府具有较高的利益一致性,在分析中并不需要单独列出中央政府的收益函数。

(五) 土地使用者利益

政府转让的土地大致可分为两种用途:住宅、写字楼、商场等商业物业;为企业提供厂房等生产用途的工业用地。在第一种用途中,房地产开发方会通过成本收益的核算,在土地“招、拍、挂”中确定出价,能够最大发掘土地价值者最终获得土地开发权。第二种用途中,土地成为企业考虑的众多成本中的一项,由于企业在选址方面具有一定的灵活性,加之地方政府之间“招商引资”竞争,使投资企业具有了市场优势。投资企业可以借助地方政府的政绩需求和未来财政贡献来压低土地价格。在两种土地用途中,在不考虑贿赂政府官员的情况下,土地使用者的利益最大化,即实现使用土地的收益 $R_u = U(Q) - F(P, C_u)$ 在既定投资约束下的最大化,其中: R_u 为净收益; $U(Q)$ 为总收益函数,为土地数量 Q 的增函数; $F(P, C_u)$ 为成本函数,为土地价格 P 和开发成本 C_u 的增函数。

四、交易行为与价格形成机制

通过分析交易过程中价格形成机制和各交易主体的交易行为,可以揭示出与土地征收制度相结合的宅基地制度对相关利益主体、土地资源配置效率和社会福利水平的影响。

观点一:在农户可自由交易宅基地的情况下,市场竞争会使土地资源得到最有效利用,农户获得公平的市场价格。

在不存在政府对征地权的垄断,也不存在土地供应一级市场垄断的情况下,农户会依据 $\frac{\partial u / \partial k}{\partial u / \partial s} = \frac{p_k}{p_s}$ 的原则,随着市场价格的变化来供给土地;市场需求者也会根据土地带来的边际收益变化来确定需求量。供给和需求决定市场的均衡价格 P^* 和交易宅基地的数量 Q^* 。假设征地过程中并不存在外部性,自发的市场交易就能够实现帕累托最优的社会福利水平。^① 本文将由此形成的价格、宅基地流通数量作为衡量我国与土地征收制度相结合的宅基地流转制度对土地资源配置效率破坏程度的标准,如果交易的价格和数量与自由市场决定的水平差距越大,则现有制度对市场效率的破坏就越为严重。

观点二:地方政府垄断农户宅基地征收权和拥有的行政力量,使其能够以极低的价格获得土地。农户选择中的角点解使土地供给缺乏弹性,进一步增强了政府的垄断力量。

宅基地转让的价格水平取决于两个因素:能否转变宅基地的经济用途;是否限制购买者的范围。现有制度规定要将农户宅基地集体土地性质转变为国有土地性质,成为城市建设用地,只能通过政府征收的方式。

地方政府将会采取垄断购买者的方式来实现经济利益的最大化,其行为可表述为:

$$\max_q PF(q) - p(q)q$$

其中, P 为地方政府以垄断者身份将土地转让给土地使用者的价格, q 为征收的宅基地数量, $p(q)$ 为在征收宅基地数量为 q 下的征收价格,即农户宅基地供给函数, $F(q)$ 为征收 q 数量土地后能够整理出可供地方政府转让的土地数量。满足上式最大化条件为 q 的一阶导数等于零:

$$PF'(q^e) = p'(q^e)q^e + p(q^e)$$

$PF'(q^e)$ 为征收的宅基地而在最终转让过程中获得的边际收益,因为 $p'(q^e)q^e > 0$,所以地方政府征收宅基地的边际成本大于农户的供给价格,即 $p'(q^e)q^e + p(q^e) > p(q^e)$ 。如果,地方政府不具有征收宅基地的垄断权,市场均衡条件为 $PF'(q^E) = p(q^E)$,地方政府拥有征收垄断权时均衡条件为 $PF'(q^e) = p'(q^e)q^e + p(q^e)$,这时得出的均衡数量 $q^e < q^E$,同时政府会根据农户供给函数来确定补偿价格, $p^e < p^E$ 。地方政府垄断宅基地征收权导致的结果是更少的征收数量和更低的补偿价格。

上面函数中并没有考虑地方政府转让土地价格 P 的变化。地方政府同时也是土地市场的垄断供给者,所以 P 是土地供给数量的函数,土地供给数量与宅基地征收数量直接相关,也是宅基地征收数量的函数。地方政府作为宅基地垄断征收者和土地一级市场垄断供给者,其利益最大化可以表示为:

^①即使在完全竞争的市场中,土地征用过程中,也有一部分成本没有被交易者内部化,而是由全社会来承担,但由此引发的效率损失主要是市场机制本身的缺陷造成的,在本文中不考虑此部分的效率损失。

$$\max_q P(q) F(q) - p(q) q$$

一阶条件为: $P(q^e) F'(q^e) + P'(q^e) F(q^e) = p'(q^e) q^e + p(q^e)$

因为地方政府在土地转让市场上,增加土地供给会导致价格下降,所以 $P'(q) < 0$, $P(q^e) F'(q^e) + P'(q^e) F(q^e) < P(q^e) F'(q^e)$, 这样与上面单纯垄断宅基地征收权相比交易的土地数量更少,支付的价格更低。

图1-图8较为直观地说明了地方政府双边垄断对交易价格、数量和福利水平的影响。如图1所示,政府的边际成本曲线 $p'(q)q + p(q)$ 要高于农户的供给曲线 $p(q)$, 所以与地方政府的边际收益曲线 $PF'(q)$ 决定的征收宅基地数量 q^e 将小于 q^E , 而政府会按照 p^e 的价格支付农户补偿,这也将小于 p^E , 由此导致的福利损失为三角形 emE 。如图2所示,考虑到地方政府在土地出让市场的垄断地位,地方政府的边际收益曲线 $PF'(q)$ 将会向左下移动,转变为 $P(q^e) F'(q^e) + P'(q^e) F(q^e)$, 征收宅基地数量和支付给农户的补偿会进一步下降,数量和价格关系为: $q^{e_1} < q^e < q^E$ 和 $p^{e_1} < p^e < p^E$ 。

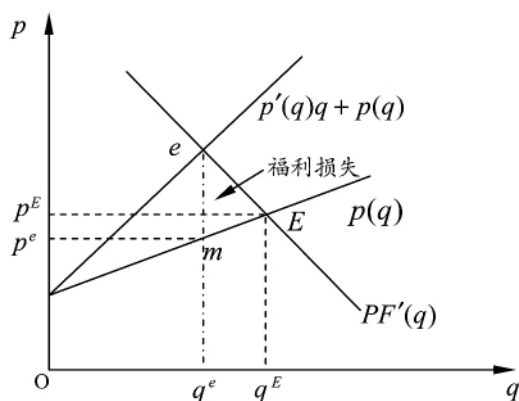


图1 地方政府垄断宅基地征收权的市场均衡

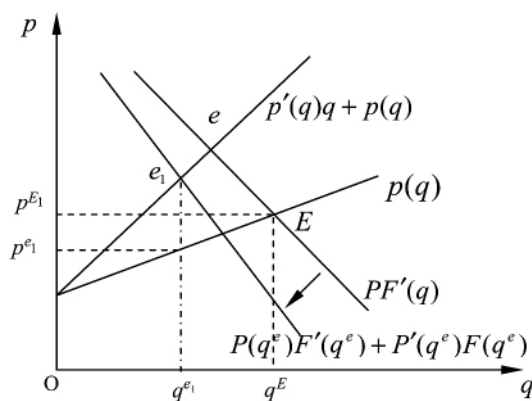


图2 地方政府垄断土地出让市场和宅基地征收时的市场均衡

角点解的存在会使农户在交易中处于更为不利的地位。上文给出的农户最优选择条件为 $\frac{\partial u / \partial k}{\partial u / \partial s} = \frac{p_k}{p_s}$, 形

成的解是内部解。农户通常只有一处宅基地可以转让,所以宅基地转让并不是连续的,在比价 $\frac{p_k}{p_s}$ 到达某一比

例时,会使农户的任何选择都有 $\frac{\partial u / \partial s}{p_s} > \frac{\partial u / \partial k}{p_k}$, 即农户最优选择为全部转让宅基地。如图3所示,我们假定

农户只有一处宅基地,农户的预算约束线为 $m = p_k x_k + p_s x_s$ 。因为假定农户只有一处宅基地,我们可以将预算约束线的横纵坐标转化为价格 p_s 和 p_k , 并假定 p_k 不变。农户的选择分为两种情况:一种情况为连续选择 $0 \leq x_k \leq 1, 0 \leq x_s \leq 1, x_s + x_k = 1$; 另一种情况为只能选择其一, $x_k = 1$ 则 $x_s = 0$, 或者 $x_s = 1$ 则 $x_k = 0$, 即农户只能选择自用或者接受政府征收。

第一种情况会出现两种解的形式,图3中 e 点的内部解,农户会选择自用部分宅基地和向政府出让部分宅基地,出让的数量会随着征收价格 p_s 提高而增加,在图形上为向右上方倾斜的连续的农户宅基地供给曲线。当政府征收价格上升到 p_{s_1} 水平时农户将会全部转让宅基地。在连续情况下,并假定农户的效用函数不变,农户是否全部转让宅基地取决于 p_s 和 p_k 的比价关系,这也就是为什么处于城市郊区的农户能够获得更高的征收价格。处于城市郊区的农户相比于偏远农户能将宅基地用于更多的经济用途,如收取更高的租金、用于经营服务业或商业等等,但是由于转让限制、用途限制和资金限制,农户只能获得出让土地中非常有限的经济价值,这就导致 p_k 较低,对政府征收价格替代性也较低。如果让农户全部转让出宅基地,政府的补偿价格需要提高到 p_{s_1} 的水平。

就单个农户而言,选择并不是连续的。政府征收宅基地绝大多数是进行土地的连片开发,不会允许农户只转让部分宅基地。农户的选择以第二种形式为主,要么接受,要么拒绝,只能出现角点解,而不是内部解。如图4所示,征收价格达到 p_{s_2} 时,农户自用宅基地与转让给政府获得相同的效用水平,但是由于宅基地不能够分割,即非连续,农户不能达到预算线 $p_k p_{s_2}$ 与更高效用水平 u_2 相切的 e 点,更不可能达到 p_{s_1} 的效用水平。只要政府的征收价格水平超过 p_{s_2} , 农户就会供给宅基地。

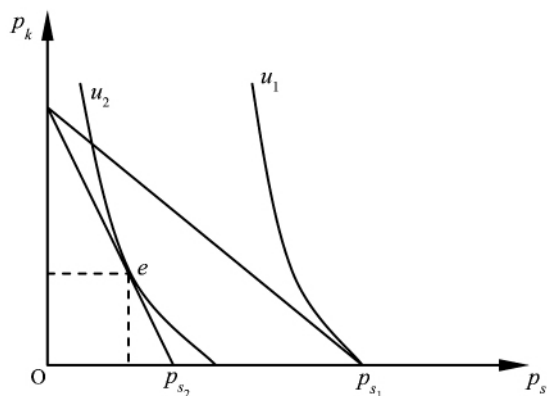


图3 连续情况下农户的选择

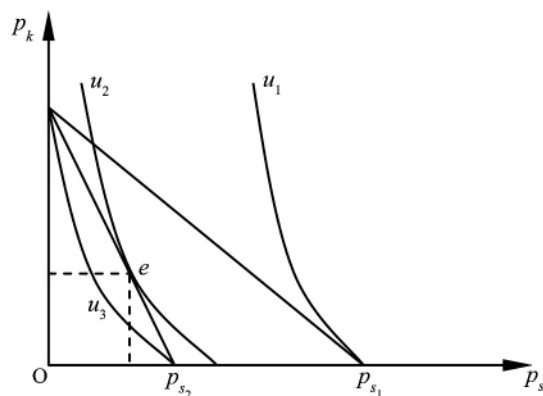


图4 非连续情况下农户的选择

由于存在角点解,农户的宅基地供给曲线将发生变化。我们假定每个农户的 p_{s_2} 价格并不相同,但服从均值 $\bar{p}_{s_2}$ 的正态分布。农户的宅基地供给曲线可以通过正态分布求概率密度的方式获得,具体曲线见图5。农户的宅基地供给曲线就转化为在价格上升到 $\bar{p}_{s_2}$ 之前征收价格上升带来更多的供给,超过 $\bar{p}_{s_2}$ 之后价格上升并不能带来供给数量的显著增加。如图5所示,在不影响分析结果的情况下,按照 $\bar{p}_{s_2}$ 为中心截取其中部分供给曲线进行分析。如图6所示,在征地数量小于 $\bar{p}_{s_2}$ 对应 $\bar{q}_{s_2}$ 的数量时,征收数量的上升并不会引起征收价格显著上升,土地供给富有弹性。在图7中政府的征地数量超过 $\bar{q}_{s_2}$,供给开始缺乏弹性,价格上升的幅度开始大于土地数量上升幅度。但是,地方政府并不一定采取图7中 p^{e_1} 的价格来征收宅基地,可以采取低于此价格并且可能低于 $\bar{p}_{s_2}$ 的价格水平。接下来本文将分析地方政府的差别化定价策略。

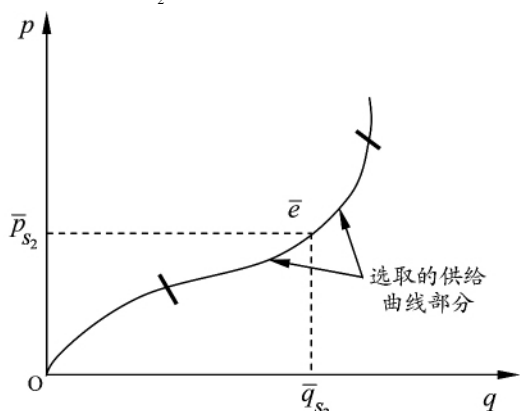


图5 正态分布下农户宅基地供给曲线

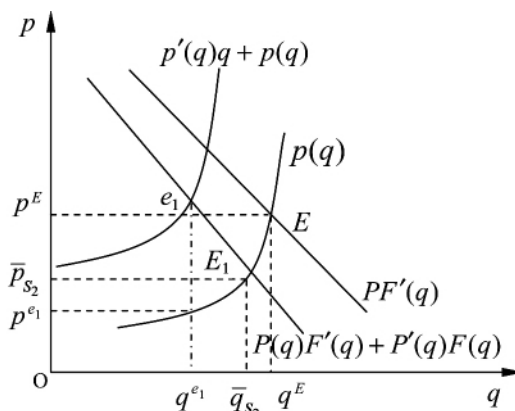


图6 征地数量小于 $\bar{q}_{s_2}$ 的情况

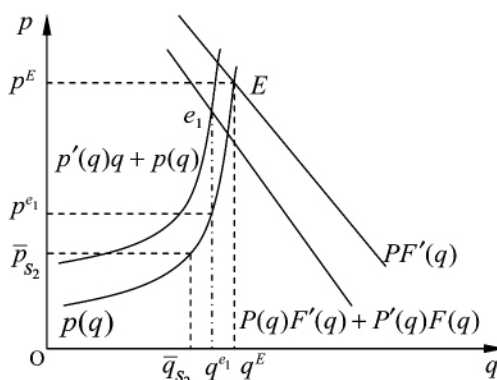


图7 征地数量大于 $\bar{q}_{s_2}$ 的情况

观点三:政府通过农户抵制行为的强度作为差别定价的识别信号。农户的抵制行为会面临政府的惩罚,抵制强度会受到较大限制。地方政府考虑到征收价格只能上升不能下降的棘轮效应,不会轻易提高征收价格。农户的抵制和政府的惩罚行为,大大增加了交易成本,降低了政府使用行政权力整理土地的效率。

地方政府作为宅基地垄断征收者,可以在制定的统一价格之上再实行差别定价的方式。垄断购买者差

别定价的条件是,要能够识别各个农户的供给价格 p_{s_2} 的水平,但是对此地方政府并不能从直接问询中得到,只能通过农户传递的信号来确定。如图6所示,地方政府按照收益最大化原则确定以 p^{e_1} 的价格征收 q^{e_1} 数量的土地。如果政府能够采取差别定价,那么按照在 p^{e_1} 征收 q^{e_1} 数量后,对于 q^{e_1} 至 $P(q)F'(q) + P'(q)F(q)$ 曲线和 $p(q)$ 曲线交点决定的数量之间,地方政府需求的价格仍然高于农户的供给价格,按照农户供给价格进行征收,仍然可以增加地方政府的总收益。地方政府可以通过农户是否抵制和抵制的强度来识别 $p_{s_2} > p^{e_1}$ 的农户,但政府的征收价格不会超过 $P(q)F'(q) + P'(q)F(q)$ 曲线和 $p(q)$ 曲线交点决定的价格水平。

在农户抵制地方政府征收时,政府要通过惩罚来确定真实的 $p_{s_2} > p^{e_1}$ 的农户,过滤掉虚假信号。如果政府对抵制行为不处罚或不采取其他方式增加农户抵制成本,理智的农户都会采取抵制行为。我们设定农户接受的收益为 p^{e_1} ,农民抵制成功和不成功的收益分别为 $p^{e_1} + v - c$ 和 $p^{e_1} - c$,成功的概率 $\theta \in [0, 1]$,那么农户选择抵制的预期收益为 $\theta(p^{e_1} + v - c) + (1 - \theta)(p^{e_1} - c)$ 。只有在 $\theta(p^{e_1} + v - c) + (1 - \theta)(p^{e_1} - c) > p^{e_1}$,抵制的预期收益大于接受的预期收益时农户才会采取抵制的策略。一般情况下,农户普遍是风险规避者,抵制的预期收益还要减去风险折算。只有在经过风险折算后的抵制收益大于接受的收益,农户才会采取抵制的策略。这样,政府就可以通过农户的抵制行为过滤虚假信号,确定 $p_{s_2} > p^{e_1}$ 的农户,并对部分抵制较为激烈的农户给予更高的补偿。从各地补偿情况来看坚持到最后签订协议、最后拆迁或者持续上访的农户往往会获得更多的补偿。通常绝大多数农户会选择接受地方政府的征收条件,因为拒绝政府征收的农户要付出较高的时间成本、精神压力成本、较高的不确定性,甚至面临暴力拆迁导致的人身安全威胁。

考虑到农户的抵制行为,地方政府的定价措施是先确定一个征收价格标准 p^{e_1} ,此价格可以保证政府征收到 q^{e_1} 数量的土地。对抵制的农户,政府会采取惩罚措施。政府要权衡惩罚抵制支出的成本,如与农户反复协商成本、动用行政力量成本、农户上访遭到上级政府惩罚和形成恶性事件造成社会影响。政府惩罚成本与抵制的人数和抵制的强度相关,所以政府设定的征收价格一般要高于一半以上农户的预期 p_{s_2} 价格水平,这样就保证绝大多数农户不会真正采取抵制策略。

由于补偿标准存在棘轮效应特征,未来的补偿标准很难低于目前的标准。考虑到提高现在补偿价格会使未来价格进一步上升,地方政府通常都会采取强硬的措施来惩罚农户的抵制行为。前文分析中,农户的 p_{s_2} 数值主要由居住和出租等自用价值决定,通过正态分布的假设确定出均值 $\bar{p}_{s_2}$,实际上决定 p_{s_2} 和 $\bar{p}_{s_2}$ 的因素还有以往征收价格和周边地区的征收价格。农户通常选取不低于以往征收价格中最高价格作为接受价格 p_{s_2} ,并且比较周边类似条件下的征收价格,并希望不低于周边其他地区的征收价格。如果周边地区农户的抵制行为获得了较高的补偿价格,就会产生示范效应,使现有农户的 p_{s_2} 提高到不低于抵制成功地区的征收价格水平。如果政府征收价格低于多数农户的 p_{s_2} 价格水平,将会遇到农户较为强烈的抵制,使征收成本显著上升。地方政府意识到征收价格只能上升不能下降的棘轮效应,就会通过加大对当前抵制行为的惩罚力度来压制未来征收成本上升。

观点四:政府转让用于商业等房地产开发的土地时,会控制土地供应节奏,保证收益最大化,导致土地供给短缺和社会福利损失。

如果政府能够按照竞争性市场来供给土地,虽然政府从农户手中低价获得土地,并出售给土地开发者,政府只是剥夺了本应属于农户的收益,但并不会影响资源配置效率。也就是说在这种假设情况下,现有的土地征收制度和宅基地管理制度并没有造成市场效率下降。但是实际情况并非如此。

在不存在与购买者串通等腐败行为的情况下,地方政府的理性选择是实现土地出让收益的最大化。地方政府获得土地转让收益最大化的行为可以表示为:

$$\max_Q P(Q)Q - C(Q)$$

其中, Q 为商业地产开发企业在价格 P 下对土地的需求数量, $P(Q)$ 为商业地产开发企业土地需求的反函数, $C(Q)$ 为获得土地的成本。对上式进行一阶求导,并设地方政府的最优供地数量为 Q^e ,并满足最大化条件得到:

$$P'(Q^e)Q^e + P(Q^e) = C'(Q^e)$$

我们设定土地供应数量不能为负,而 $P(Q)$ 为土地供应数量的减函数,即 $P'(Q) < 0$,则 $P(Q^e) > C'(Q^e)$,代表土地供应的边际成本低于价格,低于社会最优供应量。通过图8可以得出,政府垄断土地供给市场会导致更高的土地供给价格和更少的供给数量。政府在供给的最优选择为以 P^e 价格供给 Q^e 的土地数量,如果政府不是土地供给的唯一供给者,市场的均衡价格和数量分别为 P^E 和 Q^E ,明显 $P^e > P^E$ 而 $Q^e < Q^E$ 。政府的土地供给市场垄断地位造成的社会福利水平下降为图8中阴影部分。

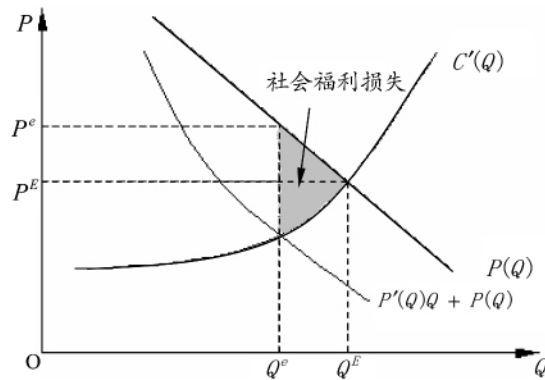


图8 土地供给垄断情况下的市场均衡

观点五: 地方政府招商引资竞争致使工业用地过度供给和土地使用效率低下。

地方政府征收农户的宅基地,除用于公共设施建设、商业和住宅地产开发之外,另一个重要的用途就是通过土地招商引资。

本文进一步设定地方政府收益函数为: $R = P(Q)Q + TQ - C(Q)$, 其中 T 为将未来收益折现后土地综合税率, $C(Q)$ 为征收土地成本,相当于前文中的 $p(q)q$ 。需要加入政绩变量,政绩变量主要取决于地方政府招商引资的数量。招商引资数量越多给地方政府官员带来的政绩也越多,招商引资的数量存在边际效用递减的情况。我们设定在土地征收数量一定的情况下,部分土地将会用于招商引资,用于招商引资增加的土地数量等于用于商业等房地产开发减少的土地数量。地方政府的利益函数或者效用函数可以表示为:

$$R = P(Q^A)Q^A + TQ^A - C(Q^*) + U(Q^C)$$

$$Q^* = Q^A + Q^C$$

Q^A 为用于商业等房地产开发的土地数量, Q^C 为用于招商引资的土地数量, Q^* 为地方政府供给的土地总量,假定为不变的常数, $U(Q^C)$ 为招商引资给地方政府,并为地方政府主要官员带来的效用。假定存在内部解的情况,对地方政府利益函数最大化条件求导得到:

$$P'(Q^A)Q^A + P(Q^A) = U'(Q^* - Q^A)$$

即用于商业等房地产转让土地的边际收益与用于招商引资土地带来的边际收益相等。用于商业等房地产转让土地的边际收益的大小取决于转让价格和需求曲线的斜率(一阶导数),即需求曲线越陡峭,供给减少导致的边际收益下降越缓慢,则用于招商引资土地的边际损失也越小。

用于招商引资的土地数量还取决于地方政府对招商引资的偏爱程度,其中包括如下几个因素:招商引资带来的本地未来税收增加幅度;带来的 GDP 增长对本地官员政绩的影响;相关竞争地区之间招商引资规模对本地主要官员升迁产生的压力。地方政府主要官员的利益主导了效用函数 $U(Q^C)$ 的取值分布。符合地方政府主要官员个人利益或者少部分官员集体利益的选择,但并不一定符合本地区整体利益,即少部分人获得利益却将成本转嫁给外部主体。

由于考核、任命和升迁主要取决于上级领导和上一级部门,地方政府主要官员行为短期化较为普遍。地方政府官员对招商引资对本地区未来经济的影响,尤其是未来税收增加的评价会降低,更看重对当前政绩的影响程度。对地方政府官员而言,招商引资会直接增加本地区的投资规模,投资规模的增长会提升本地官员的政绩,能够在地区间晋升竞争中取得优势。

$U(Q^C)$ 中主要官员主观评价占有的比重高低还取决于地方政府权力集中程度和上一级政府权力集中程度。权力集中度越高则主要官员主观评价在 $U(Q^C)$ 中所占的比重就越高。地方政府基本上是“一把手说了算”,重大决策几乎都掌握在省委书记、市委书记、县委书记等官员手中,非经济因素将会严重影响地方政府用于招商引资的土地规模。现实中,这就表现为:一方面商业等房地产开发土地价格很高,供给短缺;另一方面,地方政府之间几乎采取零地价的方式招商引资,致使工业用地集约化程度低,浪费严重。

五、结论与政策建议

我国现行土地政策和宅基地管理制度使地方政府拥有对农户宅基地的垄断征收权,保证了地方政府能够以极低的价格获得农户土地。地方政府考虑到征收价格只能上升不能下降的棘轮效应,不会轻易提高征收价格。农户的抵制和政府的惩罚行为,大大增加了交易成本,降低了地方政府使用行政权力整理土地的效率。地方政府对宅基地的垄断征收,减缓了农村建设用地转化为城市建设用地的进程,不利于城市化进程推

进。政府转让用于商业等房地产开发的土地时,为保证收益最大化,会控制土地供应节奏,造成土地供给短缺和社会福利损失;地方政府之间招商引资的恶性竞争,致使工业用地过度供给、使用低效。

本文的政策建议:在政府规划管制的前提下,政府应当赋予农户宅基地与城市居民住宅相同的权利,允许宅基地自由流转;政府只负责土地规划、用途管制和土地使用过程中的监管;将地方政府的征地范围严格限制在公益性领域,并以市场价格作为征地补偿标准;通过税收的方式明确政府分享土地增值比例,并严格限制税收的使用领域,主要集中在本地区基础设施建设、社会保障等公共福利领域。

参考文献:

1. 蔡继明、苏俊霞,2006《中国征地制度改革的三重效应》,《社会科学》第7期。
2. 陈江龙、曲福田,2002《土地征用的理论分析及我国征地制度改革》,《江苏社会科学》第2期。
3. 国务院发展研究中心“中国土地政策改革”课题组,2006《中国土地政策改革:一个整体性行动框架》,《改革》第2期。
4. 韩康,2008a《宅基地制度存在三大矛盾》,《人民论坛》第7期。
5. 韩康,2008b《启动中国农村宅基地的市场化改革》,《国家行政学院学报》第4期。
6. 黄祖辉、汪晖,2002《非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿》,《经济研究》第5期。
7. 晋洪涛、史清华、俞宁,2010《谈判权、程序公平与征地制度改革》,《中国农村经济》第12期。
8. 李菁、刘玉琴,2009《中国征地中的双重委托代理问题》,《中国土地科学》第10期。
9. 刘守英,2004《土地征用问题专辑(前言)》,《经济学(季刊)》第4期。
10. 刘守英,2008《中国的二元土地权利制度与土地市场残缺——对现行政策、法律与地方创新的回顾与评论》,《经济研究参考》第31期。
11. 钱忠好,2004《土地征用:均衡与非均衡——对现行中国土地征用制度的经济分析》,《管理世界》第12期。
12. 钱忠好、曲福田,2004《规范政府土地征用行为切实保障农民土地权益》,《中国农村经济》第12期。
13. 曲福田、冯淑怡、诸培新、陈志刚,2004《制度安排、价格机制与农地非农化研究》,《经济学(季刊)》第4期。
14. 谭术魁、齐睿,2010《中国征地冲突博弈模型的构建与分析》,《中国土地科学》第3期。
15. 谭术魁、涂姗,2009《征地冲突中利益相关者的博弈分析——以地方政府与失地农民为例》,《中国土地科学》第11期。
16. 王培志、杨依山,2013《被征农地增值分配的动态合作博弈研究——一个讨价还价理论的视角》,《财经研究》第3期。
17. 温铁军,2005《三农问题与世纪反思》,生活·读书·新知三联书店。
18. 曾桢、朱玉婷,2013《基于进化博弈的农村土地征收问题分析》,《贵州社会科学》第6期。
19. 郑振源,2000《征地制度需要改革》,《中国土地》第10期。
20. 周其仁,2004《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学(季刊)》第1期。
21. 邹秀清、钟晓勇、肖泽干、宋鑫,2012《征地冲突中地方政府、中央政府和农户行为的动态博弈分析》,《中国土地科学》第10期。
22. Cai, Yongshun. 2003. "Collective Ownership or Cadres' Ownership? The Non - Agricultural Use of Farmland in China." *The China Quarterly*, 175: 662 - 680.
23. Guo, Xiaolin. 2001. "Land Expropriation and Rural Conflicts in China." *The China Quarterly*, 166: 422 - 439.
24. Ho, Samuel P. S., and George C. S. Lin. 2003. "Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices." *The China Quarterly*, 175: 681 - 707.
25. Lin, George C. S., and Samuel P. S. Ho. 2005. "The State, Land System, and Land Development Processes in Contemporary China." *Annals of the Association of American Geographers*, 95(2): 411 - 436.

Analysis of Subject Behavior in the Transfer of Rural Residential Land: With Additional Studies on the Protection of Interests of Peasantry

Sun Qiupeng

(Theoretical Innovation Base of Academy of Marxism & Qiongzhou University, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: Expropriation of rural residential land has become an important channel for local governments to increase urban construction land and make up for occupied agricultural land. The existing current regulation of rural residential land and land expropriation system, giving local governments the monopoly right to expropriate rural residential land and supply for urban construction land, has caused serious damage to the economic interests of peasantry and reduction in both land allocation efficiency and the whole level of social welfare. The restriction of the rural residential land transaction scope results in the corner solution selection of peasantry, with which further weakens their negotiation ability. During the procedure of the rural residential land expropriation, the transaction cost increases dramatically because of peasantry's resistance and the government's punishment. Increased transaction cost not only leads to the consolidation of land use administrative powers reduced efficiency, but also slows the advanced speed of urbanization. This article also gives a direction for future reform: completely crashing the monopoly right of local governments to expropriate rural residential land; and the local governments are only responsible for land usage planning, usage control and regulatory process, and local governments can share the revenue of land appreciation by land value-added tax; and rural residential land and urban residential land should be given to the same powers, and government should permit the free market transaction.

Key Words: Rural Residential Land; Land Expropriation; Land Monopoly; Local Government; Protection of the Interests of Peasantry

JEL Classification: D61, L12, Q15

(责任编辑: 陈永清)