

农村宅基地流转利益主体博弈研究

关江华, 黄朝禧

(华中农业大学 土地管理学院, 湖北 武汉 430070)

摘要 采用文献研究和博弈论方法研究农村宅基地流转过程中土地隐形溢出效益在利益主体之间的分配。研究表明:当前农村宅基地流转中,农户是利益主体中的弱势群体,其合法利益难以得到有效保障;农村宅基地流转补偿方式单一,农户保障水平低;现行农村宅基地制度制约了农村宅基地流转,是利益主体之间冲突和矛盾的产生根源。基于此,提出了缓解农户与农村基层政府、宅基地使用者之间矛盾的建议;界定宅基地产权,重构三方产权关系,建立和完善农村宅基地流转市场;规范基层政府行政主体行为,确保农户主体地位,保障农户宅基地财产权益;强化农村集体组织在宅基地流转上的主导作用,引导建立农村宅基地流转的激励与约束机制;选择适宜宅基地补偿替代物,建立完善的农村社会保障体系。

关键词 农村集体组织; 宅基地流转; 利益主体; 博弈理论; 补偿替代物; 土地制度

中图分类号: F 301.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2013)03-0030-06

近 10 多年来,随着城乡统筹和城市化进程的推进,大量农村土地转为非农用地。农村宅基地作为农村建设用地的构成部分,其流转成为当前保护耕地、缓解城乡建设用地供需矛盾的有效途径,同时也成为地方政府获得预算外收入的源泉。在目前农村宅基地流转过程中,严格限制宅基地流转的法律制度与基层政府和农户自身的利益诉求之间产生了较大的矛盾和冲突。究其原因,主要是由于农村宅基地流转后的“土地隐形溢出效益^[1]”与置换农户补偿之间存在的差异以及宅基地流转后补偿不足致使农户福利水平下降。尽管许多学者对我国农村宅基地流转存在的障碍^[2]、流转模式^[3-4]、流转制度创新^[5-7]和流转收益分配^[8-11]等方面进行了研究,但是这些研究主要是从宏观角度进行的,从微观层面分析农村宅基地流转的文献较少。本文基于农村宅基地流转现状,拟用博弈论的方法分析农村宅基地流转过程中微观主体利益变化,评析其分配的合理性,并由此提出相关的政策建议。

一、农村宅基地流转现状及利益分配

农村宅基地是指农村集体经济组织为满足本集体经济组织内成员的生活需要和从事家庭副业生产

的需要而分配给其家庭使用的住宅用地及附属用地^[12],是农民生存和发展的基本物质条件。随着城市化进程的加快、农业人口向城镇的大规模转移,农民宅基地及其房屋流转牵涉到几亿农民的生产、生活、社会保障和财产权益,关系到社会稳定与城乡统筹发展。党的十七大三中全会明确提出要完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权,这一决定对农村宅基地流转具有很强的现实指导性。

目前,农村宅基地流转大致有买卖、租赁、国家征收^[4]或买卖、交换和赠送与继承^[13]等方式。农户宅基地流转包括 2 个方面,一是整理补充为耕地,变成地方政府获取城市建设用地的指标;二是农户与其他成员之间的流转:包括与集体组织内成员流转(主要用于集体组织内成员住房建设,这属于法律规定形式)和与非集体内成员流转(如小产权房,这种流转是法律禁止的)。由于农村宅基地具有财产收益功能,流转后具有“隐形溢出效益”,因而,对农户补偿合理与否成为宅基地的流转关键。

而对于流转宅基地的补偿,可以分为土地补偿和地上物补偿。其中土地补偿包括宅基地所有权和宅基地使用权的补偿,对于宅基地所有权补偿参照耕地补偿标准;而宅基地使用权补偿目前存在争议;

而地上物的补偿主要采用重置价等方式。由于宅基地补偿标准低、补偿程序不规范,且宅基地流转后农户就失去了再获得宅基地的权利,尤其是政府主导下宅基地流转,政府、宅基地使用者和农户的收益比例为 5 : 3 : 2,真正补偿到农户个人手中的就更少^[6],所以,在宅基地置换中农户宅基地财产权益得不到完全保障。

二、农村宅基地流转的经济学分析

1. 假设条件

(1)“理性经济人”假说。“理性经济人”假设是西方经济学最基本的前提假设。经济学家把人类行为界定为追求经济利益最大化,并同时集体地促进公共利益^[14]。农村宅基地流转中涉及到利益主体是基层政府、农户和土地使用者。宅基地作为一种资产性资源,通过市场配置,使其资产性得到显化。作为理性的利益主体基层政府、农户和土地使用者,都想从宅基地流通过程中获得预期收益最大化,即地方政府以保持社会稳定和财政收入的最大化为目标、农民以维持最基本的生存利益为目标、宅基地使用者以能够以低价获得宅基地使用权、实现商业价值最大化为目标^[15]。

(2)几个相关的假设条件。在上面分析的农村宅基地流通过程中存在 2 种模式,即农户自发流转模式和政府征收过程中的政府主导下的农村宅基地流转模式。前一种主要发生在农户与集体经济组织内农户之间流转或农户与市民之间流转,在这种模式下参与者为农户、集体和宅基地使用者。后一种宅基地流转市场是一种垄断市场,市场参与者是政府、农户和土地使用者,每一种模式都可以看做是一个独立的流转市场。

设市场上单位面积宅基地平均价值定义为 e , e 显然为一常数;农户初始获得宅基地成本为 0。农户宅基地面积为 Q ,农户流转宅基地利润为 $e \times Q$;获得新宅基地单位成本为 $C(C \geq 0)$,总成本为 $C \times Q$ 。

2. 自发流转模式下农村宅基地流转利益主体博弈分析

在宅基地自发流转市场中,涉及利益主体主要是农户、宅基地使用者和集体组织。在这种流转形式中,宅基地主要用于建设住宅,没有改变宅基地使用用途,只存在集体组织、农户和宅基地使用者之间

利益博弈。

(1)宅基地自发流转模式中集体组织与农户利益博弈分析。对于宅基地农户策略选择有 2 种:流转与不流转。如果流转,其流转对象有集体内部成员或外部成员,这种选择在于有关制度安排。假设宅基地农户集体内部流转的概率为 P ,农户内部流转的利润为 $C \times Q - A$,外部流转利润为 $e \times Q - A - X$, X 为外部流转农户必须付出制度费用(如租金、管理费用等)。流转集体调节费为 A ,集体干预成本为 B 。

农户流转宅基地期望利润:

$$E(p) = P(CQ - A) + (1 - P)(eQ - A - X) \\ = P(CQ - eQ + X) + (eQ - A - X)$$

集体组织博弈策略为干预与不干预。根据上面假设分析可知,这是一个集体组织先行,农户后行为,双方都有自己和对方收益的完全信息动态博弈^[14],如图 1 所示:

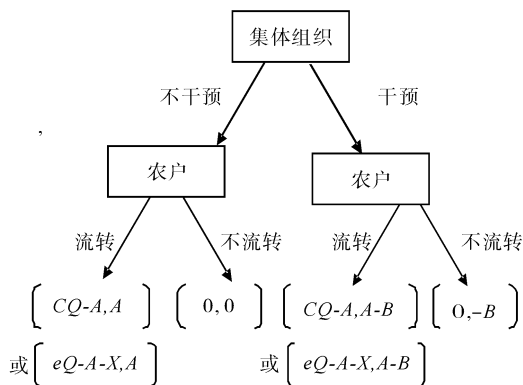


图 1 农村宅基地自发流转模式利益主体博弈图

由农户预期利润表明:农户宅基地是否流转,是集体内部流转还是外部流转,取决于 $C \times Q - A$ 和 $e \times Q - A - X$ 大小,特别是与制度规则有关费用 X 高低。从上面博弈分析来看,集体组织会选着“不干预”,农户选择“流转”。即双方均衡策略选择为(不干预、流转)。在自发流转模式下,由于宅基地流转存在各种制度约束,是一种完全信息但不完美动态博弈。尽管有“看不见的手”在发挥作用,但是农户为从宅基地流转中得到一定的收益,可能尽快把宅基地转让出去,农户获得收益不可能达到预期效益,往往会使价格低于宅基地真实价值,从而使农户宅基地资产性受损。

(2)宅基地自发流转模式中农户与宅基地使用者利益博弈分析。农户策略选择可能是流转与不流转,农户进行宅基地流转收益为 $C \times Q - A$ 或 $e \times$

$Q-A-X$, 宅基地使用者有 2 种情况: 接受与不接受。如果是集体组织内成员, 其付出成本为 $C \times Q$, 如果是集体组织外成员, 则其成本为 $e \times Q$ 。农户与宅基地使用者之间支付矩阵见表 1。其中 $e \times Q > C \times Q$ 。

表 1 宅基地农户与宅基地使用者流转支付矩阵表

| | | 宅基地使用者 | | |
|-------|-----|---|-------------------------------|-------------------|
| | | 接受 | 不接受 | |
| 宅基地农户 | 流转 | $C \times Q - A$ 或 $e \times Q - A - X$, | $-C \times Q$ 或 $-e \times Q$ | $-A$ 或 $-A - X$, |
| | 不流转 | 0, | 0 | 0, |

在农户与宅基地使用者之间利益博弈可以看出, 如果在 $e \times Q > C \times Q$ 和存在 X 趋于 0 前提下, 农户总会设法将宅基地对外流转。因此, 无论宅基地农户采取何种策略, 宅基地使用者都会采取接受策略, 由于 $e \times Q > C \times Q$, 宅基地使用者都会采取措施以集体成员身份获得。在此博弈中的纳什均衡为 (流转, 接受)。另一方面也可以看出相关制度约束对农户流转宅基地有很大影响。如果 $(C \times Q - A) > (e \times Q - A - X)$, 农户最终还是选择集体内部流转, 减少农村住房建设占用耕地, 保护耕地。

3. 政府主导下农村宅基地流转利益主体博弈分析

政府主导下宅基地流转模式涉及主体为基层政府、农户和宅基地使用者。

宅基地使用者策略有 2 种: 高价或低价使用宅基地。而基层政府要实现农户宅基地流转, 涉及到对农户宅基地及其附属物的直接补偿以及社会保障补偿合理与不合理, 因而要实现宅基地流转有 2 种策略选择: 政府的直接补偿及社会保障补偿合理与不合理。宅基地农户针对政府的策略选择也有 2 种: 对补偿及保障满意或不满意, 即满意就接收宅基地流转, 或不满意拒绝宅基地流转 (基层政府、农户与宅基地使用者之间博弈见图 2)。

假设宅基地使用者低价为 a_1 , 高价为 a_2 , 政府对于农户的补偿与保障费用为 s ; 其中 s_1 为合理补偿, 不合理补偿为 s_2 , 政府在不合理前提下对农户宅基地实施强制措施流转, 付出成本为 h 。

宅基地使用者想以低价获得宅基地, 作为“理性主体”的政府不会强制农户流转宅基地。因为政府必须满足农户相应的补偿, 倘若政府增加流转成本, 补贴农户, 增加财政负担, 这样的事情政府是不会去做的, 除非有寻租行为。因此宅基地使用者在具有

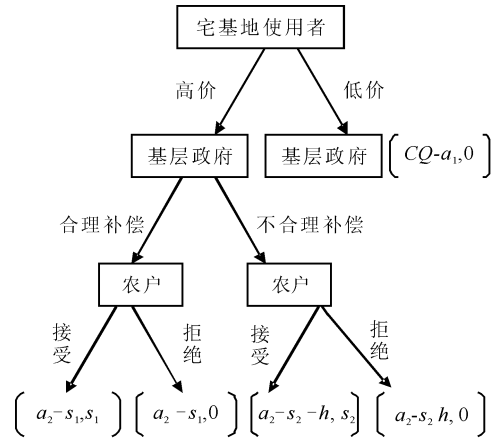


图 2 政府主导下农村宅基地流转模式利益主体博弈图

一定利益空间前提下只能用高价获得宅基地。政府在获得高价保证前提下, 如何对失去宅基地农户补偿是成为能否促成宅基地流转的关键。政府为了发展本地经济, 获得预算外的财政收入, 在获得宅基地流转利益最大化以及相应的财政收入同时, 要尽可能对宅基地农户进行适当的补偿, 因而就会采取适当的政策和措施, 尽可能压低对农户的补偿来实现宅基地流转, 最终导致农户宅基地合法权益受损。

(1) 政府主导下宅基地流转中政府与宅基地农户之间的利益博弈分析。根据上面假设, 基层政府的策略有空间为: (补偿合理, 补偿不合理); 宅基地农户的策略有空间为: (接收, 不接收)。农户不流转的收益为 0, 在合理条件下收益为 s_1 , 在不合理条件下收益为 s_2 ; 基层政府的收益补偿合理为 $a_2 - s_1$, 在不合理条件下为 $a_2 - s_2$ 或 $a_2 - s_2 - h$ 。基层政府与农户宅基地流转的支付矩阵见表 2。

表 2 地方政府和宅基地农户之间利益博弈支付矩阵表

| | | 宅基地使用者 | |
|------|-----|----------------------|--------------------|
| | | 接受 | 不接受 |
| 地方政府 | 合理 | $a_2 - s_1, s_1$ | $a_2 - s_1, 0$ |
| | 不合理 | $a_2 - s_2 - h, s_2$ | $a_2 - s_2 - h, 0$ |

图 2 博弈的纳什均衡为“(合理, 接受)”即“($a_2 - s_1, s_1$)”。但是, 它的出现得有一个基本的前提, 即农户宅基地合法权益受到法律的充分保护, 基层政府必须以谈判方式解决宅基地问题。但是由于基层政府拥有强制性的征收权利, 可以通过不合理的补偿与社会保障的方式来实现宅基地流转行为。在强行宅基地流转的情况下, 交易由原来的均衡状态 ($a_2 - s_1, s_1$) 变成 ($a_2 - s_2 - h, s_2$), 即 (不合理、接收)。在 (不合理、接收) 条件下, 农户可能采取过激手段如“对抗”等阻止宅基地流转。这种由基层政府利用强

制力达到的均衡状态,不仅导致农民与地方政府的对抗升级、双方矛盾不断加深,最终致使安置制度和社会保障变得无效^[9]。在此博弈中,政府为了获得利益最大化,必然会使 $s_1 > s_2$,同时 $s_1 > s_2 + h$,否则政府会选择(合理,接受)双方满意的均衡。

(2)政府主导下宅基地流转中政府与宅基地使用者之间的宅基地流转博弈。由图2可知,在政府与宅基地使用者之间博弈中,宅基地使用者的策略有空间为:(高价,低价);基层政府的策略有空间为:(接收,不接收)。

作为“理性”决策者政府由于低价流转宅基地会产生很重的财政负担,其收益为 $-s$,会拒绝宅基地使用者低价流转要求。宅基地使用者只有在高价条件下才可能获得宅基地。基层政府与宅基地使用者的支付矩阵见表3。

表3 宅基地流转中基层政府
与宅基地使用者之间利益博弈支付矩阵表

| | | 宅基地使用者 | |
|----------|-----|---|------------------------|
| | | 高价 | 低价 |
| 地方 政府 | 接收 | $a_2 - s_1$ 或 $a_2 - s_2 - h, CQ - a_2$ | $-s, C \times Q - a_1$ |
| | 不接收 | 0, 0 | $0, C \times Q - a_1$ |

从上述的博弈分析可知,在此博弈中仅有一个均衡为(高价、接收),也就是说宅基地使用者在高价条件下才可能获得宅基地。但是基于宅基地使用者追求利益的最大化,只有在 $CQ > a_2$,才能与基层政府达成用地协议。因此在宅基地使用者保证利益最大化和基层政府获取高额收益前提下,实现农户宅基地流转,但宅基地农户作为弱势群体,宅基地财产权益得不到保障,还无法享受宅基地流转的增值收益,致使基层干群关系紧张,矛盾更加深化。

4. 政府主导下宅基地流转最终博弈均衡分析

在政府主导下宅基地流转中,基层政府、农户与宅基地使用者策略空间选择对最后均衡有很大的影响。根据“理性经济人”假说,在各自利益最大化前提下,三方博弈的最后纳什均衡为高价(宅基地使用者)—接收(基层政府)—合理(基层政府)—流转(农户)。但是在现实的宅基地流转过程中往往表现为高价(宅基地使用者)—接收(基层政府)—不合理(基层政府)—流转(农户)。在我国城市化水平不断提高过程中,在某些寻租行为存在情况下,低成本的宅基地流转致使农户利益受到严重的侵犯。从一定程度上也说明了让农户参与市场,直接与宅基地使用者进行交易,可以实现三者之间利益最大化。

三、结论与建议

农村宅基地流转通过一系列产权调整与交易行为,实现了土地资源优化配置与土地利益再分配。基于博弈分析发现,农村集体、农户、宅基地使用者和地方政府由于各自利益最大化的要求引发彼此之间以宅基地“隐形溢出效应”为争端的利益冲突,从而导致整个社会福利受损,其根源在集体宅基地产权设计与治理结构的内在缺陷。作为土地所有权的代表——农村基层政府(村集体和地方政府),容易通过宅基地所有权,凭借强制手段征收或转让宅基地;农户对宅基地虽然具有使用权,但宅基地作为一种资产,农户产权主体界定模糊,在利益分配上存在很多弊端。在宅基地流转过程中,由于缺乏相应制度约束,或存在事实上寻租行为,农户作为弱势主体,其宅基地资产在流转过程中极易受到损害。在保障农户宅基地流转利益的前提下,政府应采取有效的措施,缓解农户与农村基层政府、宅基地使用者之间的矛盾,以促进宅基地的有效流转。针对博弈分析的结果,提出以下4点建议。

1. 界定宅基地产权,重构三方产权关系,建立和完善农村宅基地流转市场

宅基地作为集体无偿划拨给农户使用的,具有福利保障功能,同时又是农户家庭一项重要资产性资源。在工业化、城市化发展进程中,农村建房占用耕地与宅基地闲置、废弃现象并存,对耕地保护产生了巨大压力。宅基地流转是宅基地作为一种资源优化配置、实现宅基地农户家庭财产性收益要求^[6]。实现农户宅基地合理化收益,只有界定农村宅基地产权,给予农户完全产权权能,并对宅基地登记、确权发证,确定政府、集体组织和农户之间产权关系,通过建立农村宅基地流转市场,在自愿、公平的基础上开展宅基地流转。政府要转变角色,利用土地规划、乡村规划和土地用途管制等手段加强对宅基地流转的宏观调控、引导和管理,以保证流转主体利益最大化。

2. 规范基层政府行政主体行为,确保农户主体地位,保障农户宅基地财产权益

当前农村宅基地流转大部分都是政府主导,具有强烈的行政色彩。基层政府成为农户宅基地流转的特殊主体。由于宅基地产权制度的缺陷,相应的监督机制和抗衡主体行为缺失,导致流转过程中主

体不规范,造成农户宅基地资产权益受损。规范基层政府行政主体行为能有效的减少隐形成本,保护农户利益促进流转。规范政府行为在于转变基层政府职能,加强对宅基地的调控与管理,通过培育和健全生产要素市场,建立和完善农户宅基地评估和公共组织性中介机构与制度,使农户宅基地流转在集体土地制度安排下,满足主体利益要求。

3. 强化农村集体组织在宅基地流转上主导作用,引导建立农村宅基地流转的激励与约束机制

要实现资源利用的优化配置,必然要侵害相关主体利益。在宅基地流转过程中,集体组织与农户利益博弈,相关费用致使农户收益减少($C \times Q - A$ 和 $e \times Q - A - X$)。集体组织对于农户宅基地流转有很大的引导作用,如干预、制度制约。目前现有宅基地制度不允许农户非法流转宅基地,作为宅基地所有权主体——集体组织,在流转过程中起到的作用很小;农户宅基地流转缺乏相应的激励和约束机制,存在大量的“隐形”市场和“非法交易活动”。因此应强化农村集体在宅基地流转中的管理作用,以农村集体为平台,对宅基地流转加以引导、调节,掌握宅基地流转动向,并及时为农户提供流转信息;农村集体根据相关法律法规,制定相应宅基地流转激励与约束机制(如减少相应收费或者提高奖励等),可以保证农户流转效益最大化,引导宅基地合法流转,减少宅基地闲置荒芜。

4. 选择适宜宅基地补偿替代物,建立完善有效的农村社会保障体系

农村社会保障体系建设包括最低生活保障、农村养老保险和医疗保障以及安居工程等。实现农村宅基地流转,选好宅基地流转补偿的替代物很重要。宅基地流转补偿的替代物类型有房屋、社保或货币等。当农民失去宅基地后,一方面农户已不再是纯粹意义上的农民,另一方面他们又不能被城市所接受,成了城市中边缘性群体,没有与城市居民一样的最低生活保障^[17]。做好宅基地流转农户安居工程,使他们“居者有其屋”;建立与城市相应的农村最低生活保障制度、农村养老保险和医疗保障制度等补救机制,降低农民对土地养老的依赖,使得流转农户居住安心、生活放心。因此,地方政府要建立涵盖居住、养老、医疗等方面的社会保障体系,以确保农民宅基地流转后社会稳定、并为农户的长远生计以及健康提供有力的保障,从根本上解决农户流转宅基

地后的生活、养老、医疗等问题。

总之,不管是农户自发流转还是政府主导,农村宅基地流转市场真正主体应该是农户自身。在经济条件下,作为微观经济主体的农户,要真正获得自身利益最大化,就必须以宅基地产权明晰为前提。但在目前流转现状下,保障农户权益,一方面选择适宜宅基地流转补偿替代物,建立和完善农村社会保障体系,保障农户合法权益和生活安全;另一方面要建立规范的宅基地流转市场,实现农户宅基地的财产收益。通过改革农村宅基地制度、户籍制度等,缩小城乡差距,建立“同地同权同价”土地市场;同时要强化基层组织在宅基地流转中的职能作用,实现由权力机构部门向执行机构、控制部门向服务部门转变^[18],杜绝流转过程中各种寻租行为,在基层组织引导、管理下,制定相应集体激励与约束机制,确保农户宅基地流转方向和农户宅基地财产收益权得到实现。

参 考 文 献

- [1] 王作安. 中国城市远郊失地农民生存问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2007.
- [2] 陈佳, 李红叶. 关于农村宅基地使用权制度的价值思考[J]. 经济论坛, 2006(18): 13-15.
- [3] 韩清怀, 王海军. 论市场机制在宅基地使用权流转中的限度[J]. 经济问题, 2010(6): 75-78.
- [4] 章波, 唐健, 黄贤金, 等. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究[J]. 中国土地科学, 2006(2): 34-38.
- [5] 张红星, 桑铁柱. 农民利益保护与交易机制的改进[J]. 农业经济问题, 2010(5): 10-15.
- [6] 韩康. 启动中国农村宅基地市场化改革[J]. 国家行政学院学报, 2008(4): 4-7.
- [7] 毛维国. 农村住房及宅基地流转制度研究[J]. 法学论坛, 2012, 27(4): 102-108.
- [8] 欧阳安蛟, 蔡锋铭, 陈立定. 农村宅基地退出机制建立研究[J]. 中国土地科学, 2009(10): 26-30.
- [9] 诸培新, 曲福田, 孙卫东. 农村宅基地使用权流转的公平与效率分析[J]. 中国土地科学, 2009(5): 26-29.
- [10] 严金海. 农村宅基地整理中土地利益冲突与产权制度创新研究[J]. 农业经济问题, 2011(7): 46-53.
- [11] 吴明发, 欧名豪, 钟来元, 等. 宅基地流转农户行为影响因素的实证研究——基于广东省 19 个县市 34 个行政村的抽样调查[J]. 广东海洋大学学报, 2012, 32(2): 63-69.
- [12] 倪静, 杨庆媛, 鲁春阳, 等. 重庆市江津区农村宅基地流转收益分配探析[J]. 西南大学学报: 自然科学版, 2010(12): 150-153.
- [13] 朱识义. 欠发达地区农村宅基地使用权流转法律制度的完善[J]. 求索, 2010(1): 146-147.

- [14] R·科斯,A·阿尔钦,D·诺斯.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度经济学译文集[M].上海:上海人民出版社,2004.
- [15] 彭开丽,张鹏,张安录.农地城市流转中不同权利主体的福利均衡分析[J].中国人口资源与环境,2009(2):137-142.
- [16] 张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海人民出版社,1997.
- [17] 张思路.我国农村宅基地现状研究与建议[J].农业经济,2009(5):64-65.
- [18] 李宵.农村土地使用权流转的博弈分析[J].农业经济问题,2003(12):4-7.

Study on Stakeholders of Rural Homestead Conversion Based on Game Theory

GUAN Jiang-hua, HUANG Chao-xi

(College of Land Management, Huazhong Agricultural University,
Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Based on literature review and game theory, this paper studies the allocation of land invisible overflow efficiency among stakeholders in the process of rural homestead conversion. The result shows that farmers are the disadvantageous groups in the rural homestead conversion, whose legal interests couldn't be guaranteed; ways of compensating farmers are single and social security of farmers is inadequate; the existing rural homestead system constraints the conversion of rural homestead land, all of the above is the root of conflicts and contradiction among stakeholders. Therefore, this paper proposes several suggestions on how to alleviate the contradictions among farmers, rural local government and homestead users. First, property rights of homestead should be defined, tripartite relationship of ownerships should be reconstructed and rural homestead conversion market should be established and perfected. Second, body behaviors of local governments should be standardized to ensure the dominant position of farmers and protect the interests of farmers' homestead property. Third, the leading roles of rural collective organizations should be strengthened and the collective incentive and restrained mechanisms should be established in homestead conversion. Finally, suitable homestead compensation substitutes should be selected and perfect rural social security systems should be established.

Key words rural collective organization; rural homestead conversion; stakeholder; game theory; alternatives; land system

(责任编辑:陈万红)