

城中村改造中的主体利益分析与应对措施

——基于土地发展权视角

何元斌^{1,2}, 林 泉¹

(1. 云南财经大学 城市管理与资源环境学院, 昆明 650000; 2. 天津大学 管理与经济学部, 天津 300072)

摘要: 加快城中村改造是城市与区域经济发展的必然要求,也是顺应城市化趋势、统筹城乡协调发展、实现城乡一体化的重要环节。从土地发展权的视角,以提高城市土地利用效率为核心,从制度设计和制度变迁动力的角度分析城中村形成机制,对城中村改造各参与主体在改造的制度选择中的行为进行博弈分析。结果表明,集体土地的发展权属收益成为城中村改造中地方政府与村集体博弈的关键;土地产权制度创新是城中村改造的首要前提;实现城乡一体化是城中村改造的必然选择;城中村居民社会保障制度的建立与完善是城中村改造的根本保证。

关键词: 城市化;农地发展权;集体土地;城中村

中图分类号: F293.27

文献标志码: A

文章编号: 1003-2363(2012)04-0124-04

0 引言

近20年来,伴随着中国城市化进程而产生的城中村现象一直是各城市政府和学术界关注的主要课题。依据中国城乡二元的空间、经济、社会以及土地结构的特征,城中村可以定义为我国快速工业化和城市化进程中,基于城乡二元管理体制、文化背景和现代城市经济发展的特殊制度产物,即空间上形成在城市建成区内使用集体土地、以租赁经济为支撑、以村委会为组织管理形式、保留原来农村居住的区域(包括土地、房屋等要素)、人员及社会关系且滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理并实行原有的农村集体所有制、农村经营体制的农民聚集村落^[1]。对城中村问题的主要研究角度有:社会学角度——关注城市的社会改造(城中村的形成、在现实社会中的功能以及社会结构的变迁等,城中村的演变伴随着利益的摩擦和文化的冲撞)^[2];城市规划角度——研究城中村的空间结构与布局(城市土地的空间合理优化配置),更多从城市个案研究^[3];经济学角度——研究影响城中村改造的因素、城中村的土地产权制度安排、土地流转模式选择、土地收益以及政府土地管理法规政策等。本研究以提高城市土地利用效率为核心,从制度设计和制度变迁动力的角度分析城中村的形成原因,对各参与主体在城中村改造的制度选择中的行为进行博弈分析,进而提出城中村改造的对策建议。

1 城中村存在问题与形成机制

1.1 城中村存在的突出问题

城中村不仅仅是制约城市可持续发展、集约利用城市现有土地资源的矛盾焦点,而且直接或间接地引发城市治安混乱、环境低劣等一系列社会问题^[1]。具体表现为:一是社区管理混乱,城中村的人员结构复杂,加之对大量外来居住人口缺乏有效管理,使城中村成为城市中藏污纳垢、社会治安混乱之地;二是由于城市规划滞后和监督管理不力,受经济利益驱动,城中村的“一线天”、“握手楼”等违法违规建筑大量存在,使得城市发展极不协调;三是社区道路、供水、供电、给排水、垃圾处理等基础设施和公共服务设施不完善,脏、乱、差现象严重,建筑抗震、消防等安全方面存在严重隐患;四是土地资源利用的低效与无序,导致土地利用率低,土地收益流失。

1.2 城中村的形成机制分析

关于城中村形成机制的研究,主要从二元体制、城市发展的空间分布、转型经济城市化的特殊性等不同角度分析。李培林^[2]将城中村的产生归结于土地和房屋租金收益的刺激以及“类单位制”的块状管理;谢志岩^[4]从土地集体所有制和宅基地政策、利益驱动、城市化模式以及监管和调控不力等角度分析城中村的产生原因;黎云等^[5]由外而内对城中村空间进行解析,指出城中村是城市发展过程中形成的一种空间类型,具有被挤迫和封闭的外部空间特征;阮梅洪^[6]认为我国长期存在的城乡分离的二元体制是村庄难以融入城市、导致城中村问题的深层次原因之一;万举^[7]在分析转型经济城市化特殊性的基础上,将城中村产生的根源归结为两方面:一是制度原因,即国家垄断城市化;二是经济原因,即政府

收稿日期: 2011-07-18; 修回日期: 2012-05-24

作者简介: 何元斌(1971-),男,云南曲靖市人,教授,博士,主要从事土地政策、房地产经济、产业组织理论等方面的研究, (E-mail) heyuanbin_0097@163.com。

主导的城市化坚持了成本最小化道路;刘梦琴^[8]认为城乡二元制度是城中村形成和延续的制度根源,制度供给失衡加速了城中村的蔓延,城中村是主要利益主体最大限度获取外部利润的制度安排。以下将从制度设计、社会管理以及各参与主体的利益驱动等方面来分析城中村的形成机制。

1.2.1 城乡二元土地所有制是城中村形成的根本原因。根据《宪法》修正案第20条“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或征用并给予补偿”和《土地管理法》第43条“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”的规定,国家征用农地是城市化过程中利用农地资源的惟一合法途径。这种集体土地所有权的单向国有化途径存在着征地目标泛化、征地程序不规范和补偿标准偏低等缺陷。地方政府利用其垄断和行政权威独占土地增值收益,导致村民及集体组织在国家控制和主导的城市化进程中处于被动和权利受损状态,从而引发大量社会矛盾。正是由于国有土地与集体土地所有权主体地位的不平等,集体土地产权权能的各产权主体行使产权权利时要付出比国有土地产权更多的成本^[7]。在城市化进程中,一方面,地方政府为降低征地的经济和社会成本,选择了试图绕开村落的规划思路,结果城市近期建设的低成本换来的是城市未来发展的高代价,甚至是土地资源的浪费;另一方面,城市政府依靠对土地一级市场产权的垄断地位,完全掌控城市土地利用的规模 and 开发进度。

1.2.2 城乡分治二元化社会管理失控是城中村形成的主要原因。按照城市化的一般规律,卷入城市化浪潮的村庄必然“终结”为城市。然而,在我国长期二元化社会管理体制(城市建设由政府的公共财政支持,乡村建设由集体经济组织自治)下,被城市包围的村落依然保留和实行农村管理体制,使得城市公共财政对城中村的规划、建设和管理的投入不足,城中村游离于城市管理系统之外,而城中村集体经济组织既要承担本村内的基础设施和公共服务设施的建设,又要履行维护本村的社会福利、计划生育、社会治安、卫生保洁、消防及纠纷调解等社会管理职能^[9]。由于城乡居民之间的身份壁垒尚未打破,城中村的居民尽管享受物质形态的城市化,但在就业、教育、医疗、社保等方面仍存在差别,无法与现代城市文明相接轨。

1.2.3 利益驱动是城中村形成的内在推动力。制度变迁理论认为,制度变迁的根本诱因在于获取既有制度安排下无法获取的“外部利润”。因此,城中村的形成就是地方政府、开发商、村民及集体组织等各方在现有的制度环境和制度变迁成本的约束下最大限度地获取城市化进程中集体土地国有化带来的收益,而政府和村集体组织尽可能降低城市或城中村建设和管理成本的过程。在城市化进程中,由于地方政府、开发商、村民及集体组织等各方之间的利益博弈,“征地不征村”的战略选择直

接导致城中村的形成^[10]。具体表现为:地方政府为了短期利益和降低城中村改造的经济和社会成本,缺乏对城中村改造的动机,只注重城市建设的外延式拓展,选择绕开村落的耕地和闲置土地的开发。村集体组织迫于地方政府对征地权的垄断,只能被动地接受低廉的征地补偿而无法享受土地发展权带来的增值收益。同时,城市化进程的预期使村集体组织缺乏投资改造城中村基础设施的意愿,形成城中村基础设施不足和疏于管理的问题。城中村的村民可以享受到土地集体所有制及宅基地使用权由于城市化的区位变化带来的潜在收益,并对此收益方式产生了依赖;城市住宅需求推动村民根据区位调整出租房屋价格,使城中村的廉租住房成为大量外来人口的聚集之地,也促使城中村内出现大量违法建设。低成本获取土地是开发商参与城市开发建设的首要战略选择,而村集体从增加村民和村集体福利的角度出发,具有与开发商合作建房的意愿,进而促使大量集体土地出让。

2 城中村改造中的主体利益分析

改造城中村,不仅要使村民获得良好的居住环境和现代文明生活,而且要使开发商获取合理的利润,使社会、城市政府赢得良好的投资环境与城市品味的提升^[11]。以下从提高城市土地利用效率为核心的城中村改造角度,分析各参与主体在城中村改造的制度选择中的相关利益及博弈分析。

2.1 地方政府与村集体在土地发展权分享上的博弈

城中村改造的实质就是附加在集体土地产权上的各种权力主体进行权力重构的产权博弈^[12]。周其仁^[13]认为集体产权实质上是国家控制但由集体来承受其控制结果的一种农村社会制度安排。周诚^[14]、王小映^[15]等从物权法和权能划分等角度对集体土地产权权能进行分析。徐汉明^[16]则提倡应强调农民土地持有产权,即农民在一定年限内对集体所有土地依法承受、持有利用、收益分配、有序流转的结构性关系权利。基于法学和产权理论的农地发展权为农村集体土地国有化问题的研究提供了一个新的视角。实践证明,只有合理界定国家和所有者之间的发展权收益比例,才能实现发展权收益分配的公平与效率。根据农地发展权的界定、价值构成和对产权人的经济功能,把农地发展权分为体现农地外部价值的基本发展权、体现农地非农化开发增值收益共享的实体发展权和体现特定农地开发限制补偿的虚拟发展权^[17]。在城中村改造进程中,村集体组织及村民是国家土地征用权的承受者,在卖与不卖问题上基本没有选择,只有在决定征用补偿时具有一定的讨价还价能力,并在土地增值收益中尽可能争取一些补偿^[18]。而实体发展权价值是农村集体土地国有化增值的主要来源,按照农村集体土地发展权收益共享的原则,实体发展权价值应由政府和农村集体共同分享。可见,集体土

地的发展权属收益成为城中村改造中地方政府与村集体博弈的关键。

我们通过一个简化的完全信息静态博弈分析地方政府与村集体在土地发展权上的博弈,即地方政府与村民及集体组织之间在集体土地发展权实施与交易上的博弈。地方政府利用权力进行土地发展权的交易收益的策略为“不让出”和“让出”;村民及集体对此的行为选择为“不抗争”和“抗争”。假设集体土地发展权交易带来的收益为 a ,政府采取“不让出”策略和村民及集体采取“抗争”策略都会产生成本 c_1 和 c_2 ,其中一方只要采取进攻性策略都会导致集体土地发展权收益的损失,即社会利益总和将小于 a 。从博弈得益矩阵可以看出,如果政府不让出土地发展权收益的冲突成本大于让出的部分土地发展权的收益,则双方博弈的纳什均衡为 $(a-w, w)$,即地方政府采取“让出”策略,村民集体采取“不抗争”的策略,而集体土地发展权交易中效率损失达到最小;如果政府不让出土地发展权收益的冲突执行成本小于让出的部分土地发展权的收益,且村民集体获得土地发展权的收益大于冲突的执行成本时,则双方博弈的纳什均衡为 $(a-c_1, 0)$,即地方政府的“不让出”和村民集体采取“不抗争”的策略组合,将造成集体土地发展权交易中效率损失(即地方政府依靠权力不让出土地发展权收益的冲突执行成本)。“二元”土地制度的安排使得城市政府代表国家掌握全社会资源并决定其利益分配,集体土地发展权收益免不了受到政府权力的掠夺,而村民及集体获得土地发展权收益的大小就取决于村集体对其发展权保护抗争的强度和成本以及为此支付的成本。

2.2 城中村改造的主要相关利益者

地方政府在城中村改造中的利益和成本:收益 B_g 包括政府的政绩、城市空间形态和功能完善带来的公共利益、土地出让金的收入以及城市土地资源实现合理配置的效益等;成本 C_g 包括农村集体土地征用费用、居民的安置补偿以及村民享受城市同等社会保障的福利。

村民在城中村改造中的利益和成本:收益 B_p 包括村民改造中获得拆迁安置补偿和享受城市居民的同等待遇而增加的效用等;须支付的成本 C_p 为既有的房地产租金收益以及由于区位升值带来的潜在收益、村民未来生活保障的风险等。

开发商在城中村改造中的利益和成本:追求企业利润最大化是其参与城中村改造建设的根本出发点,作为开发商,在城中村改造中的收益 B_d 是获取利润(至少是以平均收益为主要目标)、形象工程带来品牌宣传和开拓市场的潜在收益等;其成本 C_d 为改造中拆迁安置以及开发过程中涉及的各种费用、拆迁中矛盾和利益冲突以及土地、规划、金融等相关政策带来的风险等。

2.3 城中村改造制度选择的博弈分析

作为政策的制定者,地方政府的决策是根据其自身的效用函数做出的,并不能保证完全遵循全社会效用均

衡的原则。故对基于博弈视角分析的3个参与者做出2个假设:一是地方政府、村集体(村民利益的代表者)、开发商三方利益主体均为理性经济人,并以实现自身利益最大化为目的;二是在信息对称上,政府是制度设计者,即在大多数情况下,充当信息制造者的政府在行动上占据主动。下面采取3个阶段不完全信息动态博弈模型分析在城中村改造中各参与主体利益均衡。第一阶段,地方政府在城中村改造中采取的态度有积极“推动”和“不介入”2种策略选择,而村集体和开发商都能够看到;第二阶段,村民及集体又有“支持”和“不支持”2种策略选择;第三阶段,开发商则有“参与”和“不参与”2种策略选择,考虑到信息的不完美,2种策略的行动概率分别为 P 和 $1-P$ 。从博弈树的策略组合(图1)看,开发商选择参与的期望收益为 $P(B_d - C_d)$,只要 $P_d > C_d$,即开发商只要达到其预期收益,参与是其合理选择;地方政府和村民及集体的期望收益分别为 $B_g - C_g$ 和 $B_p - C_p$ 。因此,只要各参与主体的收益大于成本,即地方政府积极推动、村民及集体支持、开发商参与,将是城中村改造的合理策略选择。

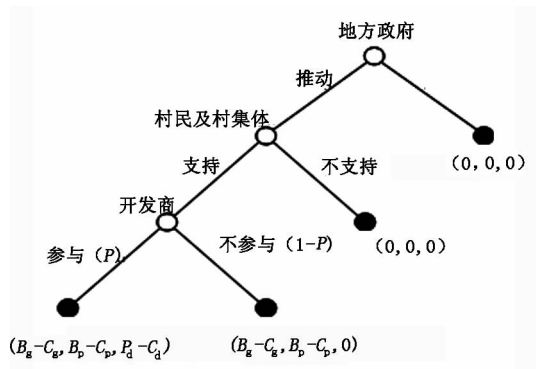


图1 地方政府、村集体、开

商在城中村改造制度选择的博弈树

Fig. 1 The game tree on choice

of local government, the village collective

and developers in urban-village reconstruction

在“城中村”改造的实际操作中,房地产开发商在城市政府实际认可下直接面对村集体进行征地交易谈判,村民的集体土地产权利益实际上就已经在土地权属转换中被开发商和地方政府一起分割了^[12]。

3 对策建议

根据上述分析,城中村改造的过程是多方利益主体博弈而最终趋于和谐的动态过程^[19]。因此,改造的关键在于产权制度创新,即协调和均衡城市政府、村民及村集体、开发商等主要参与主体之间公平合理的土地发展权收益分配,以制度创新为前提、以政策为指导、以合理分配为准绳,促进城市的持续与和谐发展。

3.1 产权制度创新与重构

明晰农村集体土地所有权主体,明确集体土地所有

权的行使,改革农村集体土地产权制度和管理体制,是城中村改造的首要前提,是实现城市土地资源优化配置的根本保障,也是关系到中国城市化进程中深化土地使用制度改革、保护村民切身利益、推动社会经济发展、维护社会稳定和建设社会主义和谐社会大局的必然选择。因此,在城中村改造中,应在“充分尊重和保障集体土地发展权收益”思想的指导下,处理好地方政府、村集体、村民三者之间的利益,在法律上赋予集体土地所有权和国家土地所有权以平等性。

3.2 实现城乡一体化

实现城乡土地市场的一体化,充分发挥市场机制的作用,能带来效率的改进,提高社会总福利水平^[20]。根据十七届三中全会精神,农村集体土地允许流转已势在必行。一是要强化统筹城乡发展的理念,从偏重城市的非均衡发展向城乡统筹的均衡发展转变,通过城中村改造,做好市域城镇体系规划、市域一体化的基础设施规划和村庄规划;二是依据以市场规则来配置集体土地资产,通过农地产权制度的重构来有效约束地方政府的征地行为,逐步实现集体建设用地和国有建设用地“同地、同价、同权”的土地市场一体化,以便有效保护农民土地发展权的增值收益,真正实现“两种产权、一个市场”的管理,提高社会总福利水平;三是实现“农村变城市,农民变市民”的目标,探索统一、动态的城市行政管理体制,把郊区农村融入城市发展之中,实现城乡一体化。

3.3 通过土地证券化解决土地收益分配问题

利用证券化市场的功能使土地资本实现专业化经营——土地证券化,既可以使得土地权能分离,又可以实现土地的资产价值^[1]。具体而言:一是实现城中村居民从实物资产拥有向虚拟资产拥有的转变,管理经营成本低,减少违章建筑强拆的风险;二是土地证券化解决城中村改造的资金瓶颈,有利于城市规划布局的科学性;三是化解城中村改造中的社会不稳定因素,维护村民的长期利益。

3.4 建立与完善社会保障制度

由于福利与社会保障制度的缺陷,使得城中村居民无法摆脱土地作为其赖以生存的基本生产资料的功能,因此,提供公共产品和服务是城市政府的根本职责。在城中村改造进程中,城市政府应将“失地”、“失房”的村民纳入城市居民的社会保障范畴,建立和完善社会养老保险、医疗保险和基本生活保障等社区保障制度;同时,加强村民文化素质教育和职业技能培训,努力提高村民的自主创业和创新能力,把村民就业纳入城市管理的范畴,最终实现城市经济社会的和谐进步。此外,应积极引导社会投资,通过新建、配建、收购等多种形式的保障性住房来解决大量城市流动人口、低收入家庭、夹心层的住房问题。

3.5 科学规划,规范征地制度

在伴随着经济社会转型的城市化进程中,城中村改造将是城市系统复杂的、综合性的、长期的渐进变革过程。各级地方政府必须遵循制度的渐进性,因地制宜,科学规划,合理布局,规范运作,完善城市物质、制度和社会文化等维度的综合建设,对城市整体布局与地域结构进行重新规划和调整,实现城市空间的可持续利用和城市土地资源资产价值的最大化。另外,应科学严格界定“公共利益”和政府行为的约束边界,健全和完善土地征用制度,加强土地利用规划管制和土地征用的监管力度,提高村民在征地过程中的参与度,积极推行征地补偿标准和安置方案的听证会制度,规范土地征用的程序,以保证城中村改造的规范、有序和有法可依。

参考文献:

- [1] 陈淑云,王志彬.土地证券化与“城中村”问题的求证[J].改革,2006,12(12):95—99.
- [2] 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,2002,22(1):168—179.
- [3] 魏立华,阎小培.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[J].管理世界,2005,21(8):48—57.
- [4] 谢志岗.化解城市化进程中的“城中村”问题[J].特区理论与实践,2003,13(8):35—39.
- [5] 黎云,陈洋,李郁.封闭与开放:城中村空间解析——以广州市车陂村为例[J].城市问题,2007,26(7):63—70.
- [6] 阮梅洪.宅基地价值化——一个义乌样本的观察与思考[M].上海:同济大学出版社,2010:5—8.
- [7] 万举.转型中的土地产权冲突与融合[M].北京:经济科学出版社,2010:75—77.
- [8] 刘梦琴.城中村产生与延续机理的制度分析[J].广东社会科学,2010,27(3):157—162.
- [9] 崔艺红.城中村产生的经济根源[J].经济纵横,2009,25(9):45—47.
- [10] 廖海燕.我国城市化进程中的城中村改造问题研究[J].特区经济,2010(4):133—135.
- [11] 张侠,赵德义,朱晓东,等.城中村改造中的利益关系分析与应对[J].经济地理,2006,26(5):496—499.
- [12] 万举.国家权力下的土地产权博弈——城中村问题的实质[J].财经问题研究,2008,30(5):11—16.
- [13] 周其仁.中国农村改革:国家和所有权关系的变化(上、下)[J].经济研究,1995(3):178—189;1995(4):147—155.
- [14] 周诚.论我国土地产权构成[J].中国土地科学,1997,11(3):1—6.
- [15] 王小映.土地制度变迁与土地承包权物权化[J].中国农村经济,2000,16(1):43—49.
- [16] 徐汉明.中国农民土地持有产权制度研究[M].北京:社会科学文献出版社,2009:299—305.

- [17] 王永慧,严金明.农地发展权界定、细分与量化研究——以北京市海淀区北部地区为例[J].中国土地科学,2007,21(4):25—29.
- [18] 敬东.大都市郊区化与城市土地利用控制[M].上海:同济大学出版社,2008:170—172.
- [19] 运迎霞,常玮.博弈·和谐·共赢——“城中村”改造经验借鉴及其策略研究[J].城市规划设计,2006(3):64—49.
- [20] 钱忠好,马凯.我国城乡非农建设用地市场:垄断、分割与整合[J].管理世界,2007,23(6):38—44.

The Countermeasures and Analysis on the Benefit of Main Participants in Reconstruction of Urban-village:Based on the Land Development Rights

He Yuanbin^{1,2}, Lin Quan¹

(1. School of Urban and Environment, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China; 2. School of Management, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Accelerating the reconstruction of urban-village is inevitable requirement of urban and regional economic development, which is also an important part of coordinated development and integration of urban and rural that responding to urbanization trends. From farmland development rights point of view, taking improving the efficiency of urban land reform as the core, this study analyzes the formation mechanism of urban-village from the system design and system dynamic, and the behavior of all participants in the reconstruction of urban-village in the game of choice. The results showed that: The benefit of collective-land development rights is the key to game of local government and the village collective in the reconstruction of urban-village. Land property system innovation is the most important prerequisite. The realization of urban and rural integration is an inevitable choice of reconstruction of the village. Establishment and perfection of social security system of village residents is the fundamental guarantee.

Key words: urbanization; farmland development rights; collective land; urban-village