

基于主体利益博弈分析的土地制度与政策初探

王扬,张全景

(曲阜师范大学地理与旅游学院,山东日照 276826)

摘要:当前,部分地方政府为了大幅提高当地财政收入,加快地方经济的快速发展,通常会运用自身优势去违背中央所制定的土地相关制度及政策的初衷。这就会使中央制定的土地制度与政策很难发挥保护耕地和粮食安全、保护农民自身利益等作用,从而导致了中央与地方政府在土地制度与政策制定与实施上的博弈现象。基于决策与执行主体利益的视角对当前的土地制度与政策的制定与实施中出现的问题进行了分析,并通过博弈论对其进行探索与研究,得出结论:应严格落实和加大国家土地督察制度的执法力度,严格控制地方政府行为,合理完善政策执行机制,提高公民对其相关政策的认同程度。

关键词:博弈分析;土地政策;土地制度;中央政府;地方政府;主体利益

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

引文格式:王扬,张全景.基于主体利益博弈分析的土地制度与政策初探[J].山东国土资源,2018,34(3):65-70.
WANG Yang,ZHANG Quanjing. Primary Study on Land System and Policies Based on Game Analysis of Subject Interests[J].Shandong Land and Resources, 2018,34(3):65-70.

0 引言

博弈论于20世纪80年代引入我国,国内相关研究学者先后展开了一系列各学科方向理论与应用方面的研究。当前,博弈论的概念已大范围应用于各种行业、各种专业以及各种利益主体间的行为决策及行为关系研究之中。事实上,博弈论是研究其决策者在决策主体间相互作用状态下如何实施决策以及如何对决策方式进行均衡的分布处理的理论。并且博弈包含了两个重要方面,分别为信息和均衡。在任意的博弈过程中,一定会存有纳什均衡现象:任意一方博弈者所执行的策略组合对另一方博弈者所执行的策略组合是最佳的策略选择方案,由此二者达到均衡状态。博弈论为人们深刻理解和准确把握各类社会经济现象提供了一份独特的视角,同时对制定社会规则和经济政策具有现实的指导意义^[1]。

土地制度与政策的变化发展,通常都是代表着相关利益的重新调整以及相关财产的再次分配,由此决定着国家经济发展的方向与社会生产的稳定。

当土地制度与政策实现从某一种均衡状态到另一种均衡状态的演变,需要一个完整的动态调整过程^[2]。土地政策与制度的制定过程越趋于民主,越趋于科学,相关土地制度与政策在现实执行过程中所遇到的阻力也就会越小^[3]。我国相关土地制度与政策的决策与制定主要涉及中央政府、地方政府、城乡居民个体等多个相关利益主体,所以各利益主体间均会产生权利、责任和利益等关系。在当前的体制下,个别地方政府为追求实现“政绩”而进行的土地违法行为缺乏强制性约束条件^[4]。在此关系中,虽然有相同的利益交叉点,但是也存在着不同之处,各个部门、各个方面都希望可以在土地制度与政策的制定与实施的过程之中实现其最佳目标或达到自身利益最大值。在一定的环境中每一个主体都会有目的有计划的处理各项事务,并且都会充分考虑其所作出的决策行为会对其他人可能造成的影响,同样,其他人的决策行为对其可能造成的影响会经过最优选择的行动目的而实现可以接受的收益或者结果效用的最理想状态。决策与执行主体为了实现其各自利

收稿日期:2017-09-01;修订日期:2017-12-18;编辑:王敏

基金项目:山东省软科学研究计划项目(2014RKB01659)

作者简介:王扬(1992—),男,山东济南人,硕士研究生,研究方向为土地利用管理;E-mail:wangyang920730@163.com

益,经常会出现非合作博弈现象^[5]。当处于这种博弈过程中,各相关主体同时会在保证最大化自身偏好的同时去选择相互合作,在相互合作的同时自然会发生冲突。为保证取得相互合作的潜层次利益,采取合理有效的方式方法去解决各种冲突类问题,这就必须要创建有利于我国土地制度与政策高效实施的措施及方法,以避免和减少违规行为的发生。

1 我国土地制度与政策现状分析

现阶段的土地制度是一切社会形态和生产活动中最关键的制度之一。在国家一定时期的上层建筑层面,土地制度起到了决定性的作用。当前,我国的土地制度参与到宏观调控是因为这是在当前这一特殊历史时期下的特殊选择,应更好的调整并完善土地宏观调控政策,将人口城市化和促进就业的目标统一纳入到土地宏观调控政策的具体目标控制体系^[6]。相关土地制度与政策的制定与实施的核心目的是为了减少和约束地方政府对于中央政府的机会主义行为,最终使其行为策略可达到中央政府的预期要求^[7]。土地政策是保证和顺应土地制度可以顺利实行的行为规范和措施体系。因此,土地制度决定着土地政策的制定与实施,也是土地政策的根本因素。同时,土地政策还是土地制度的具体体现及运行形式。土地政策表现为国家为了保护和顺利实施土地制度,能够保证其土地资源的最佳优化配置形式,严格执行并组织土地利用而研究确立的行为准则或体系结构。

我国土地利用总体规划所制定政策的主要方针和目的是为了全方位开展土地利用总体规划完善调整、改进与提高土地利用计划管理、实施区域土地利用规划和新兴的村镇级土地利用规划。我国制定的耕地保护政策的重点是进一步完善和实现耕地占补平衡制度,全面提高和落实永久基本农田的划定要求及加强耕地的生态环境保护控制。我国制定的节约集约用地政策主要集中于制定和顺利实施人地挂钩政策、控制降低土地消耗的目标规定、控制完善节约用地技术和用地标准范围制定等方面。不动产登记政策主要包括:进一步细化制度建设、推进开展基础性工作及严格规范相关管理等几个方面。我国的土地管理工作在坚持以加大提高重大工程和基础设施的用地保障、顺应新产业、新业态的高速发展和解决过剩产能消耗、提高当前新型城镇化建设等层

面制定了相关的土地政策,包括:顺应产业发展和解决过剩产能的相关土地政策、加强实施大中型水利、水电工程建设的相关土地政策、加快新型城镇化建设发展进程的相关土地政策。与此同时,还包括了加强扶贫攻坚土地政策和“三块地”改革等相关政策等。我国的土地政策坚持以五大发展理念为指导,坚持实施最严格的耕地保护和节约用地制度重点围绕经济发展的任务,推动供给侧结构性改革,坚持改革创新,提高土地利用方式的转变和经济发展方式的转变,并且做到提高经济社会平稳发展的土地资源控制与保障能力。主要包括:继续实行稳增长、调结构、促改革、惠民生的用地政策,进一步完善国土空间规划体系和国土用途管制制度,进一步创新耕地保护和耕地占补平衡制度,坚持以创新完善存量用地盘活利用政策,更好的推动土地领域的各项改革的实施。

当前,我国土地制度与政策的制定与实施对于深化土地改革、加强土地市场体系规范化、阻止国土资源违法违规的不良现象起到了关键作用。中央政府制定和实施土地政策的目的是为了高效实现国家宏观调控、保护粮食安全、保障耕地红线不被干扰、保证广大农民实现其最根本利益,但是许多相关政策在实施过程中会有落空情况的发生,导致最后的预期目标未能实现。因为中央政府是地方政府进行土地行为的监督管理者,而农民有时则会因个别地方政府的个别违法违规行而成为被动受害者^[8]。两者的土地行为都会不同程度的影响到地方政府土地行为的具体成本,因此,会对地方政府土地行为的正常实施造成一定的影响。

2 相关问题反应

2.1 土地制度或政策层面

2.1.1 土地利用规划的制定与实施

1987年至今,我国已经组织三次全国土地利用规划编制,从当时的“指标分区”到现在的“指标分区公共政策”,我国的土地利用规划在有政策有计划的实施着,其组织形式是以政府组织、专家领衔、部门协作与公共参与等相结合,但政府组织的监管程度还是不够,专家的地位不够牢固,话语权的重要程度也不能完全体现,当地政府会对其进行干预,导致部分地区出现了“根据发展快慢给指标”这一不良现

象。在土地规划实施过程中,中央政府与地方政府经常会就指标的下达与执行阶段产生分歧,主要是因为指标分配不均,各地很难全力配合其顺利执行。

2.1.2 农地转用审批制度

农地专用审批制度是我国当前土地用途管制制度的重要组成部分,对于全面控制农用地非农化现状起到了决定性作用。虽然中央和地方政府所执行的农地转用审批同样都会受到经济、财政及社会等因素的共同影响,但中央政府和地方政府所执行的农地转用审批制度的资源管理控制体系和目标导向体系差异较为明显。总的来说,中央政府会更侧重于国家农地管理控制规则的严格遵守而进行审批工作。农地保护管制反映了中央政府对于农用地转用的态度^[9],是资源管控的关键要素之一,中央和地方政府对于资源管控的认知和需求可能不尽相同,由此影响其不同层面管控的具体发挥。较之中央政府,地方政府所执行的农地转用审批工作在一定程度上可能会受到当地的耕地资源配置情况和财政收支与分配等各类因素的影响。

2.2 具体问题层面

2.2.1 违法使用土地问题

近年来,由于房屋产权不明或违规操作等问题导致的违章建筑拆除现象屡见不鲜。2017年5月,山东省济南市锦绣川办事处组织相关人员500余人,对锦绣川水库南侧的别墅片区依法实施了拆除工作,对其拆除的面积达到了11 000 km²。该现象在表面上体现出政府对违章建筑拆除的强制性与重视程度,但是这也反映和暴露出了当地政府之前对于该问题处理与决定的懈怠性,其中还包括了监督及审批程序与手续办理等相关负责部门的一系列问题。当前,我国土地资源的违法现象非常普遍,现阶段务必要加大查处的力度,坚决预防各地方政府的违法和违规执行现象的发生,与中央政府所制定的目标任务背道而驰。现如今,部分地方政府会为了顺利实现目标,在追求最大利益的各种驱动因素下,会出现违背中央政策的行为发生,制定和实施有利于自身利益违法违规实现的政策。

2.2.2 农村土地流转问题

中央政府与地方政府在农村土地流转工作实施中的利益目标及方向有时也不完全相同。中央政府需要提高农业效益、发展农村经济,特别重视在土地流转中维护农村稳定、提高农民收入、保障粮食安全

全。而地方政府一方面需要落实中央政策,发展农村经济,另一方面也需要获取土地收益,增加政府收入,树立彰显地方GDP的旗帜,突出地方政绩。当前土地流转的相关法规不健全,有些地方政府微观管理中的角色定位不准确与职能履行的欠缺,以及宏观管理中的土地利用总体规划的缺陷,一定程度上制约了农村土地流转^[10]。加之农户的法律意识较淡薄,导致个别乡村违背流转原则,在不尊重农户意愿的情况下强制使其流转,损害了农户的利益。

2.2.3 农村土地纠纷问题

改革开放以来,家庭联产承包责任制对于农业的快速发展构建了坚固的制度基础。但随着我国相关农业政策的提出与实行以及现阶段城镇化水平的高速发展,人地矛盾的突出与农地制度的不完善所引发的纠纷问题日益受到广泛关注,我国农村土地制度与政策历经多次变迁,在这一过程中,与土地政策与制度相关的法律法规政策文件上经常会存在一定的冲突现象来源,从而导致中央与地方政府的博弈形态发生了变化。现阶段,农村土地纠纷事件时有发生,其中包括土地承包过程中的权属问题、土地规划的编制实施问题、农业种植结构所涉及的耕地保护问题以及宅基地退出政策的补偿不合理等问题。

当前,我国耕地面积持续减少。并且,我国的耕地后备资源出现了严重缺乏状态,土地资源利用方式及形式内容缺乏合理性,土地资源利用效益处于相对较低状态。由国土资源部发布的《2015年中国国土资源部公报》称目前全国优高等地面积占全国耕地评定总面积的29.4%,不足1/3,并且部分地区耕地质量有下滑趋势,并且当前生态环境持续恶化。与此同时,相当一部分建设项目制定的补偿标准偏低,被征地农民的合法权益缺少合理有效的保障政策,由以上现象而带来的群体性事件大量增加。不按要求履行中央政府的土地政策与制度以及有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生。

3 利益主体博弈过程分析

当中央政府制定并颁布最新的土地政策时,会通知各地方政府立即下达并实施其具体制定的土地政策,并会严格要求其按照中央规定严格执行并实施。现如今,我国的土地监督机构与机制存在的问题,难免会出现地方政府违规操作现象,所以其

违规操作现象能否被及时发现并妥善处理,还取决于中央政府的查处力度^[11]。由此地方政府所面临仅有的两个选择方式:一个是“不执行(违规)”,另一个就是“执行(不违规)”。当地方政府选择“不执行(违规)”时,地方政府则会被称为是一个违反中央规定的主体。并且当中央政府没有严格的组织监察工作的情况下,则地方政府将会获得的一定的收益;这类收益我们用 $R1$ 来表示;与之相对,当中央政府严格的组织进行监察执法工作时,将会对地方政府进行查处的情况下,这就会要求被查处的地方政府能够改善其违法行为并对其进行行政问责,并且会按照规定一同没收地方政府在之前违规情况下所获得的部分收入,我们对这部分违规收入用 T 来表示。当地方政府选择“执行(不违规)”方式时,地方政府就会被称为是一个守规守法的主体,与此同时,这种守规的行为同样也会带来一定的收益,我们用 $R0$ 来表示。当在中央政府制定的土地政策被严格要求与执行的情况下,我们把在此期间中央政府所获得的收益用 V 来表示;在这类博弈过程当中,假如地方政府进行了一定的违规行为,但是中央政府没有进行监察,当然也没有进行查处的情况下,中央政府将会获得的收益只能是 0。另外,假设中央政府对地方政府的违规行为进行依法监察查处时,其查处成本用 C 来表示。由此可以推出其支付矩阵:

表 1 博弈双方支付矩阵

具体工作	地方政府守规	地方政府不守规
中央不监察	$V, R0$	$0, R1$
中央监察	$V - C, R0$	$V - C + T, R1$

该博弈过程中,中央政府对于地方政府的违法行为所制定的惩罚力度,也就是处罚数额 F 和问责程度,对于地方政府是否按照中央政府要求进行执行的行为选择起到了重要的作用。

(1)若 $R1 > R0$,即地政府采取违规行为受到了中央的查处,但是查处后,所得收益($R1$)大于按照中央政府所规定严格执行土地政策时的收益($R0$),此时出现的博弈状态被称为是纳什均衡状态,也就是说地方政府的违规行为将会持续下去,所以中央政府的土地政策并没有从根本上达到预期的效果。

(2)若 $R1 < R0$,当地方政府因违规行为而受到中央的查处与惩罚之后,地方政府的收益($R1$)将会低于严格按照要求执行中央所制定土地政策时的收

益($R0$)。此类博弈状态被称为是混合策略纳什均衡。

(3)若 $R1 = R0$ 时,也就是地方政府的违规收入恰好等于严格按照要求执行中央政策时的收入。在理论上来说,这种状态下不会存在直接的财政收益带动刺激地方政府去违背中央制定的土地政策而去进行违法行为。但是,如果地方政府的官员个人为获取不正当利益、政商勾结等各类因素的推动引导下,此时地方政府将会具有很强的驱动力去进行“违规”行为的,在这种情况下,中央制定的土地政策仍然是具有较大被违背的可能性。

从以上分析中,可得出三点结论:①当地方政府违背中央政府的初衷时,其采取违规行为所获得的利益($R1 - R0$)越低,地方政府选择实行违规策略的概率也就会越低。②而当中央政府实施监督管理时所要付出的成本 C 越高,地方政府严格遵守中央政府规定的概率也就会越小。③当中央政府想要通过政策与制度的顺利实施而取得更高的收益时,就需要更大的监察管理权利和查处力度,因此,地方政府进行违法违规行为的几率就会越低。

4 结论与建议

4.1 结论

该文首先引入博弈论的概念,介绍了博弈分析过程的纳什均衡现象,这对制定社会规则和经济政策具有现实的指导意义。土地制度及政策的变化发展同样也会引起各主体利益间的博弈现象,该文对我国近年来的土地制度与政策现状进行了分析,并对当前出现的土地制度与政策的现实相关问题进行了列举与讨论,最后运用博弈分析理论以土地政策与制度的执行情况为例对利益主体双方也就是中央政府与地方政府进行了博弈过程分析,并列出了支付矩阵进行假设分析。

(1)我国土地制度与政策的制定与实施对于加强土地市场体系规范化、深化土地制度改革起到推动作用,并对相关违法违规行为的发生起到了制约作用。如果中央政府与地方政府不能妥善的处理好其相关利益关系,则会对当前的土地政策与制度的实施造成一定的影响。

(2)从土地制度与政策的层面从土地规划的制定与实施角度来看,在土地规划实施过程中,中央政

府与地方政府经常会因指标的下达与执行产生一些分歧,主要是由于指标分配不均匀或具体指标落实不到位等不良现象引起的。从农地转用审批制度角度来看,中央政府会更侧重于国家农地管理控制规则的严格遵守而进行审批工作。

(3)从具体问题层面来看,我国土地资源的违法现象较普遍,违法占用土地问题和农村土地纠纷事件较突出,违背中央政策的行为时有发生。中央政府和地方政府在农村土地流转工作实施中的利益目标及其方向也不完全相同,从而会影响具体工作的实施效果。如若在违背农户意愿的情况下强制进行土地流转工作,会对农户的基本利益造成一定的影响。

(4)通过利益主体博弈过程对土地政策与制度的具体执行情况进行分析,随着土地监察管理权利和查处力度的增大,中央政府会因土地政策与制度的顺利落实与实施获取更高的利益与效果,进而使地方政府的违法违规行为发生的概率降到最低。

4.2 建议

(1)严格落实土地督察制度。应严格按照要求执行与实施土地督察制度,合理调整中央与地方政府在土地利用管理方面的综合利益,在切实维护中央政府利益的基础上务必要兼顾地方的利益。土地督察制度的绩效展现形式通过土地督察的例行督察、审核督察、专项督察等成果效应均逐渐展现出多样化的状态,其业务结构体系和行政职责部门均在不断健全与完善,因此,严格落实和加大国家土地督察制度的执法力度具有十分重要的现实意义,是推进土地行政监督管理体制改革和严格实施耕地保护政策的客观要求与制度需要。所以应根据实际情况合理的制定不守规(违法)的惩罚制度及政策,要相应加大惩罚及行政问责的力度。

(2)严格规范政府行为。严格要求和规范政府各种行为,并且能合理的完善政策执行机制体系,提高农户对政策的认同程度。通过加强政府工作人员专业知识和技能培训工作、建立突出能力素质的选拔机制、健全监督考核体系等措施,培育和政府部门政策执行队伍的素质和能力。同时,要简化政府的行政行为体系,提高政府的行政效率。并积极、

广泛地征求农户意见,保证农民的知情权、参与权,让更多农民参与到地方政府的决策实施与过程之中。通过严格规范地方政府的行为,能够保障政策执行机制的实施,加大农户对中央和地方政府政策的制定与实施的认同程度。

(3)合理发挥土地督察机构的权能。通过相关法制建设加强对违法违规行为的惩罚力度,惩罚力度越大,违法违规的概率就越小,说明中央政府的监督起到了明显威慑作用。因此,要使中央政府所制定的土地制度与政策能够高效的落到实处,使中央政府的监督效果得到完全发挥,这就需要根据国家制定的相关法律制度来完善并充分体现出中央政府的权威。正确把握和控制地方政府的各类权力与权限,既有助于加强中央政府的宏观调控能力,又有利于地方政府行使行政职能。

参考文献:

- [1] 李凌,王翔.论博弈论中的策略思维[J].上海经济研究,2010(1):35-41.
- [2] 黄凯南.主观博弈论与制度内生演化[J].经济研究,2010(4):134-146.
- [3] 陈毅.基于政策的中央与地方政府间合作博弈分析——一种博弈分析的视角[J].同济大学学报(社会科学版),2010(3):104-109.
- [4] 操小娟.地方政府土地违法行为的治理与制度创新[J].中国地质大学学报(社会科学版),2009,9(2):53-57.
- [5] 陆效平,孙伟.博弈论与地方政府间土地政策的竞争性选择[J].国土资源科技管理,2008(3):107-111.
- [6] 钟京涛.宏观调控中的土地政策分析[J].中国房地产,2004(9):39-41.
- [7] 王玉波.中央与地方政府土地利用总体规划博弈治理研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2011(4):73-79.
- [8] 张飞,孔伟.地方政府土地违法的博弈论解释[J].国土资源科技管理,2009(4):126-130.
- [9] 龙开胜,杜薇.中央和地方政府农地转用审批动力机制及其差异[J].资源科学,2017,39(2):188-197.
- [10] 张全景,吕晓,于伟.农地流转的障碍因素与政策创新研究——新型城镇化背景下山东省的实证[M].北京:北京师范大学出版社,2018.
- [11] 邹秀清,钟晓勇,肖泽干,等.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[J].中国土地科学,2012(10):54-60.

Primary Study on Land System and Policies Based on Game Analysis of Subject Interests

WANG Yang, ZHANG Quanjing

(Geography and Tourism College of Qufu Normal University, Shandong Rizhao 276826, China)

Abstract: At present, in order to substantially increase local revenue and accelerate rapid development of local economy, some local governments often use their own advantages to violate the original intention of the land—related systems and policies formulated by the central government. Land system and policies formulated by the central government can not play the role of protecting cultivated land and food security and protecting the interests of peasants. It will lead to the game phenomenon between the central and local governments in the formulation and implementation of the land system and policies. Based on the perspective of decision—making and executive interests, problems happened in the formulation and implementation of current land system and policies have been analyzed and studied through game theory. It is concluded that the law enforcement of the state land inspectors system should be strictly implemented and strengthened, the behavior of local governments should be strictly controlled, the policy implementation mechanism should be rationally perfected, and the approval of their relevant policies by citizens should be enhanced.

Key words: Game analysis; land policy; land system; central government; local government; subjective interests