

基于博弈思想的集体建设用地入市收益分配思路

——以承德市为例

郭瑞雪¹, 付梅臣², 郭文华¹

(¹ 国土资源部信息中心, 北京, 100034; ² 中国地质大学土地科学技术学院, 北京, 100083)

摘要: 研究目的: 探究集体建设用地入市过程中各方利益主体之间的价值分配关系, 为促进集体建设用地公平入市、保障农民权益提供合理化意见和建议。研究方法: 文献统计与理论分析法和四方博弈理论法。研究结果: 以承德市为例, 集体建设用地入市价值分配思路是以农民的主体地位为出发点, 得出分配比例为政府等社会层、用地企业、集体经济组织和农民个体分别获取 23%~30%、25%~30%、15%~20%和 20%~25%。研究结论: 集体建设用地入市价值的分配核心在于土地产权功能的完善, 城乡建设用地市场的统一及权利人地位的保障。

关键词: 集体建设用地; 入市价值; 博弈理论; 收益分配

中图分类号: F301 文献标识码: A

1 引言

随着城镇化进程的加快, 集体建设用地参与到土地市场的交易活动中呼声越来越高。8月1日, 五部委联合发布《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》, 开展集体土地确权登记发证工作^[1], 探索建立城乡统一有序的市场新途径。学界对集体建设用地入市流转收益分配进行了大量的理论研究, 如袁枫朝、马智利、付凤春等针对不同的交易情境, 采用问卷调查、博弈模型等方法来模拟中央与地方政府、集体经济组织和用地企业等之间的博弈关系^[2-4], 研究关注相对于其他主体处于较弱地位的失去土地的农民权益的较少。因此, 本文将以农民、集体经济组织、政府及用地企业为研究主体, 从保障农民权益的角度出发, 利用博弈理论, 探寻集体建设用地入市收益分配思路。

2 不同市场条件下集体建设用地流转过程

集体建设用地的流转, 可以理解为土地所有权的转移或使用权的交换, 入市途径主要有两种: 一是, 在公开市场的条件下, 按照国家法律与政策的限定的方式, 通过对集体建设用地进行征收并储备, 再通过招标、拍卖、挂牌等方式将建设用地出让、出租给用地企业(图1);

收稿日期:

修稿日期:

第一作者: 郭瑞雪, 女, 辽宁鞍山人, 硕士研究生, 主要研究方向为土地利用评价。

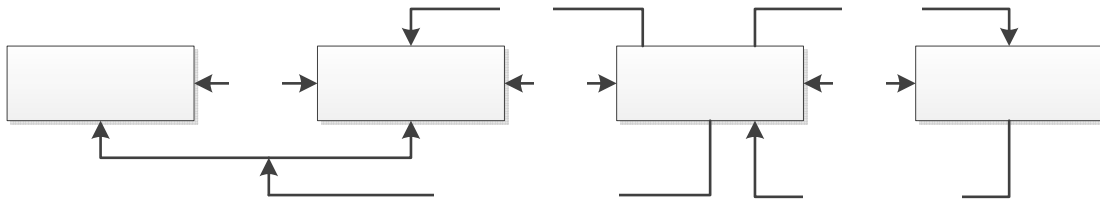


图1 公开市场条件下集体建设用地流转过程

二是，在隐形市场的条件下，农民、集体经济组织与用地企业三者之间进行沟通协商，发生所有权或使用权的转移，产生集体企业改制、**农民**“小产权房”、**集体**集体建设用地经济组织等现象，以获取流转利益的最大化（图2）。

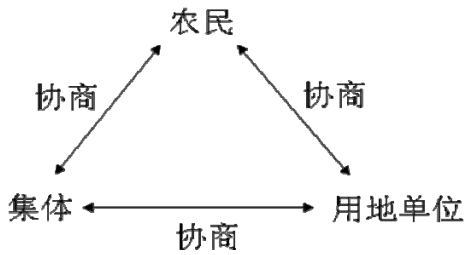


图2 隐形市场条件下集体建设用地流转过程

虽然第二种方式利用供需矛盾，一定程度上缓解了集体建设用地“入市难”的问题，但由于集体建设用地同国有建设用地还未实现“同地、同权、同价”，国家有关流转政策及补偿标准、增值分配等制度尚未形成，因此，此种方式仍旧存在一定的盲目性和浪费，政府有权力进行查处并收取一定的处罚。这两种情形使参与集体建设用地流转的主体产生不同的利益驱动，进而产生不同的行为策略。

3 集体建设用地流转博弈模型构建

集体建设用地流转收益的分配可以模拟为微观经济学模型——博弈模型进行分析，探寻一个稳定的分配状态，找到利益相关者的最佳策略。通过设定假设“各利益相关主体都是理性经济人且相互之间的是非合作的关系，追求自身利益的最大化^[6]”这个前提，确定分配主体，分析在公开市场条件下和隐形市场的条件下，各利益相关主体的投资与回报。

3.1 利益分配主体

中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任陈锡文指出，“在现实情况下，至少有五个主体的利益要统筹考虑：第一是政府，政府需要获得一部分土地增值收益，为社会提供公共服务，建设公共设施等；第二是开发土地的企业，如果没有一定利润，就没有企业愿意开发土地；第三是市民；第四是贡献出土地的农民；第五是远离城镇的农民。应逐步建立兼顾国家、集体、个人三者利益的土地增值收益分配机制，适当、合理提高个人收益。”集体建设用地的入市流转涉及社会层、所有层、使用层和他项权利层等，本文选定作为分配的主要参与者，即宏观调控和管理的政府、作为农村土地所有权人的集体和集体中的农民个人，以及土地最终的使用者用地企业作为研究集体建设用地流转收益分配的权利主体（图3）。

征收

协商

支付征地补偿

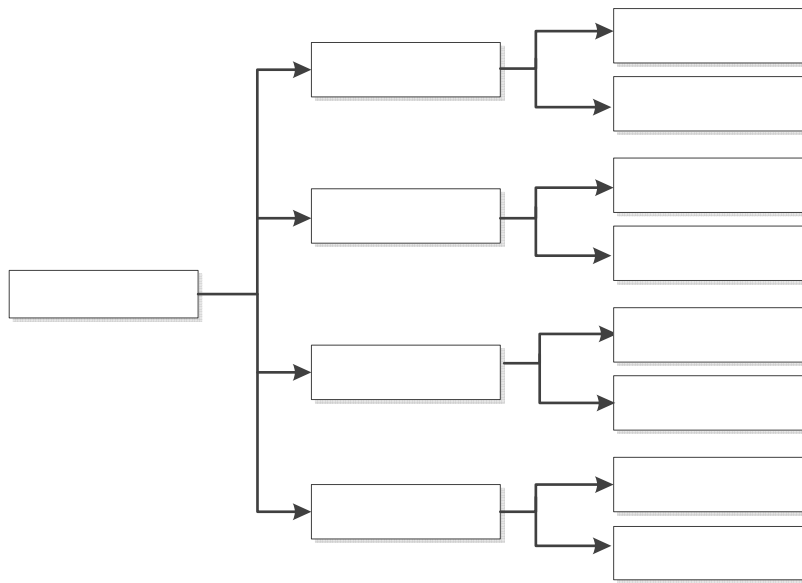


图3 集体建设用地流转收益分配主体

社会层

所有层

3.2 四方战略选择

分配主体

(1) 在公开市场条件下

首先，设定政府通过土地征收后出让所获取的土地收益为 G ；农民、集体经济组织、政府与用地单位之间协商谈判的成本为 C ，这个协商谈判成本包括时间、资本的贴现等，假设四方协商谈判所耗费的成本相等；用地企业获取土地后利用土地获取的利润为 P ； α 与 β 为政府和集体经济组织参与到集体建设用地入市分配的比例，农民分配比例为 $1-\alpha-\beta$ 。在公开市场的条件下，政府参与到集体建设用地流转的土地增值分配，则四方所分配到的土地增值收益 U 为：

①用地单位：用地单位与政府协商获取土地的使用权，因此用地单位获取的土地纯收益 $U_1=P-G-C$ ；

②政府：政府参与到土地出让收入的分配，要与集体经济组织和用地企业进行协商谈判，其所获收益 $U_2=\alpha G-2C$ ；

③集体经济组织：集体经济组织与政府、农民进行协商谈判，其所获取的土地收益 $U_3=\beta G-2C$ ；

④农民：农民与集体经济组织进行协商，确定集体建设用地的流转，其所获土地增值收益 $U_4=(1-\alpha-\beta)G-C$ 。

(2) 隐形市场条件下的战略分析

在隐形的市场条件下，政府没有直接参与到集体建设用地流转的过程中，而是以监管者的身份对私下流转进行查处，查处成本为 F_0 ，从三方中所获罚金为 F ，各方所获处罚相等；设定用地单位与集体经济组织、农民进行谈判协商的成本为 C' ，给予集体经济组织和农民的补偿为 G' ， β' 为集体经济组织参与到集体建设用地入市分配的比例，则四方所分配到的土地增值收益 U' 为：

用地单位：用地单位与集体经济组织或农民进行协商谈判，直接获取土地使用权，其所获收益 $U_1'=P-G'-C'$ ；如果被政府查处，则所获收益 $U_1''=P-G'-C'-1/3F$ ；

政府：在隐形市场条件下，政府所获取的土地收益实质为违法用地处罚收益为 $U_2'=F-F_0$ ；

集体经济组织：集体经济组织与用地企业、农民进行协商谈判，其所获取的土地收益 $U_3'=\beta'G'-2C'$ ；如果被政府查处，则所获收益 $U_3''=\beta'G'-2C'-1/3F$ ；

农民：农民与集体经济组织进行协商，确定集体建设用地的流转，其所获土地增值收益 $U_4'=(1-\beta')G'-2C'$ ；如果被政府查处，则所获收益 $U_4''=(1-\beta')G'-2C'-1/3F$ ；

使用层

他项权利

表 1 不同市场条件下四方利益相关主体战略

市场条件	用地单位	政府	集体	农民
正常市场	$P-G-C$	$\alpha G-2C$	$\beta G-2C$	$(1-\alpha-\beta)G-C$
隐形市场	$P-G'-C'$	$F-F_0$	$\beta' G'-2C'$	$(1-\beta')G'-2C'$
政府查处	$P-G'-C'-1/3F$	—	$\beta' G'-2C'-1/3F$	$(1-\beta')G'-2C'-1/3F$

3.3 四方战略选择

政府、用地单位、集体经济组织和农民个人在集体建设用地流转过程中，所获取的分配收益取决于上述所涉参数，影响其在不同市场条件下的差值大小。对于用地企业来讲，政府要求的土地出让金较高，取得土地时间较长，且政府将协商谈判的成本转嫁与用地企业，用地单位更愿意选择直接给予集体经济组织和农民补偿和协商成本来获取土地使用权；政府对于集体土地私下流转的违法查处相对比较困难，所收取的经济处罚有时并不能补充查处成本的消耗，但政府是市场调控的主体，负有监督与管控的责任；虽然政府在积极探寻提高集体经济组织和农民的补偿标准，但按照“产值倍数法”及设定“最高倍数”等方式所获得的补偿G较为固定且偏低，且农民个人通过公开方式获取的土地补偿仅仅是地上附着物及青苗补偿费等部分补偿费，同时，政府禁止集体建设用地中宅基地的买卖，而农民对于宅基地内部或外部交易的意愿较高，这也就导致了“小产权房”现象的产生，农民更愿意将自己的土地进行流转、出租、置换等，来获取更高的补偿G'。

4 集体建设用地入市收益分配思路

承德市位于河北省东北部，近年来承德市经济总量稳步增长，经济发展较快，城市发展对于集体建设用地的需求较大。现今，集体建设用地入市流转还处于研究和探讨的阶段，从各地试点的情况来看，一般建设用地入市流转分配比例主要为中央和地方政府等社会层面通过税收、投资等占有25%~35%，用地单位占40%~50%，集体经济组织占到25%~30%，农民仅占5%~10%。即在用地单位占有收益的40%~50%前提下， α 与 β 所得比例分别为35%~50%，35%~45%，农民所获得比例仅为7%~14%。从农民主体的角度出发，现有的建设用地流转收益分配弱化农民作为使用权人，同时也是所有权人的地位，农民未来的生存权益和发展权益无法保障，这也给社会造成不稳定因素，因此，应适度调整土地权利人的土地收益分配比例，转变流转收益分配思路。

(1) 社会层面

以工业用途为例，从承德市集体建设用地流转的平均水平情况来看，在社会层面上，主要由政府来进行控制分配，通过税收杠杆（表2）调节土地收益分配比例，主要用于城市基础设施建设，促进区域经济发展，社会层面所获得的土地增值收益为8%~12%左右。

表 2 集体建设用地入市缴纳税目表

类型	税种	文件	税率或税额
建设用地入市费	城镇土地使用税	《河北省城镇土地使用税实施办法》	8~12 元/m ²
	新增建设用地有偿使用费	《新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法》	21 元/m ² （8 等）
资源税	耕地占用税	《河北省人民政府关于各县（市、区）耕地占用税适用税额的通知》	30 元/m ²
	耕地开垦费	《河北省土地管理条例》	15 元/m ²
	征地管理费	《关于涉及农民负担部分收费项目修改意见的通知》	2%

政府的土地收入主要是通过收取土地出让金来获取土地增值收益，用以进行基础设施建设，维护政府运营成本，保障国有资产不流失等，其收益标准可参照国有划拨土地转为出让补交出让金的形式。以公布的2012年承德市城区基准地价作为出让金计算基数并进行适当个别因素修正，以测

算所得增值收益率为基础确定土地所在级别的土地出让金补交比率，确定工业用地补交出让金比率（图 3），即政府所获得土地收益平均为 15%~18%。

表 3 城区划拨转出让补交出让金比率区间

土地级别	I	II	III	IV	V	VI
商业用地	27%-24%	25%-22%	23%-20%	21%-18%	19%-16%	17%-14%
住宅用地	25%-22%	23%-20%	21%-18%	19%-16%	17%-14%	15%-12%
工业用地	23%-20%	21%-18%	19%-16%	17%-14%	15%-12%	13%-10%

（2）所有层面

政府获得集体建设用地所支付的土地取得费为支付所有权人的费用，包括征地补偿、安置补助费，地上附着物及青苗补偿费等。通过对承德市城区土地征收实际状况，城区经济发展水平，按照征地区片价值确定征地补偿费用，平均为区片价 160 元/m²（表 4），青苗及地上附着物补偿平均 45 元/m²~75 元/m²，不可预见费平均 30 元/m²~45 元/m²，即集体建设用地入市流转所有权人获得补偿为 235 元/m²~280 元/m²，集体经济组织和农民可以获得近四成。在统一安置的情况下，农民可以获取部分安置补助费、地上附着物及青苗补偿费用等，一般为 80 元/m²~110 元/m²。参照山东省淄博市集体建设用地流转的相关利益分配比例，集体经济组织所得收益纳入集体经济组织统一管理，其中 20%为集体经济组织所存留，另 30%留作集体建设等用，其余 50%作为农民个体生活保障。因此，集体经济组织和农民对于这部分土地收益两者分配比例均为 50%。

表 4 征地区片价表

级别	I	II	III	IV	V
区片价（元/m ² ）	207	180	155.25	138	120

余下的土地收入则为土地使用者所有，土地使用者所占土地收入比重为 30%~40%。这是在土地使用者仅考虑用地企业的情况下，其所获的土地收益最低应满足用地单位获取土地所支付的成本，后续追加投资的成本并获取一定的投资利润来维持企业未来的发展。参考调查样点资料与《承德市城区土地级别与基准地价更新报告（2012 年）》，确定在 1 年开发期内，工业用地的投资利润率平均取 16%，同时根据河北省出台的《关于实施工业转型升级攻坚行动的意见》，到 2017 年，技改工业项目投入产出比有望达到 1:2.8 以上，通过用地企业节约集约利用，降低产业成本，提高产出效率，可以看出用地企业在维护企业用地成本、保障未来发展所需的成本所占的比重为 20%~25%。

（3）使用层面

从“理性经济人”的角度来看，用地企业追求经济效益最大化，占有全部土地预期收益。但是在集体建设用地流转的过程中，农民同样作为土地使用者，一次性支付的土地补偿使农民脱离生产生活的重要资料，而没有享受到土地增值特性所带来的收益。因此，在满足用地企业发展的需求下，应保障农民未来的生活发展水平，完善集体建设用地抵押、作价出资、入股等权利，使农民参与到集体建设用地入市流转后的土地增值收益当中。

最终，从农民为主体的角度出发，确定承德市土地增值收益分配比例如图 4 所示，为集体建设用地流转分配制度建立提供思路参考。

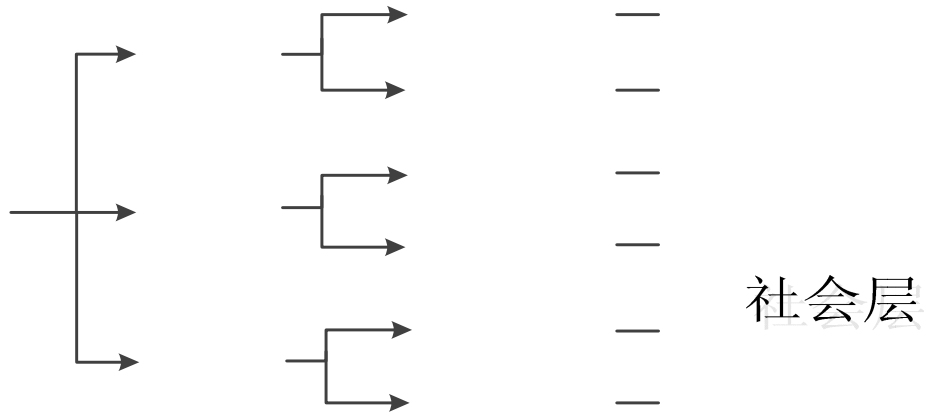


图4 各利益相关主体收益分配方案

5 建议与对策

(1) 完善土地产权权能，引入土地流转权

我国实行城乡有别的二元制土地结构，只赋予农村建设用地部分处分权利，土地承包经营权也仅仅是一种经营权不是一种物权，我国应逐步完善土地权利体系，引入土地未来发展权益^[7]，通过立法规范改变土地使用用途和利用强度所产生的经济利益分配和权利归属的制度，维护被征地农民的基本权益。

(2) 统一城乡建设用地市场，完善不动产统一登记

推动集体建设用地“入市”，促进城乡土地资源的优化配置，建立城乡统一的市场是实现集体建设用地“同地同权同价”的重要基础。目前，我国正进行不动产统一登记，更是进一步明确了将宅基地和集体建设用地使用权确权登记的纳入工作范围，为建立城乡统一的建设用地市场奠定了产权的基础。同时，对“隐形市场”进行清理，按照城市、土地等规划要求对违法用地进行严厉查处，维护土地资源的可持续发展。

(3) 积极转变分配思路，注重农民地位

在集体建设用地流转的过程中，农民是最直接的参与者和贡献者，也应是建设用地流转过程中最大的受益人。征地补偿费用应视当地经济区域环境及未来用途转变增值空间等综合确定适合农民未来发展的合理补偿标准，多渠道、多角度保障农民未来的发展权益，使农民得到公平、公正的对待。

参考文献：

- [1] 张晏，周怀龙. 五部委：加快推进农村房地一体确权登记发证工作 [EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201408/t20140811_1326372.htm. 2014-08-11.
- [2] 袁枫朝, 燕新程. 集体建设用地流转之三方博弈分析——基于地方政府、农村集体组织与用地企业的角度[J]. 中国土地科学, 2009, 23(2): 58-63.
- [3] 马智利, 李军峰. 基于博弈论视角下的成都地票交易制度分析研究[J]. 世界科技研究与发展, 2013, 35(2): 265-268.
- [4] 付凤春, 周宝同, 梁开新. 集体建设用地使用权流转中的博弈分析[J]. 中国农学通报, 2012, 28(8): 166-172.
- [5] 黄庆杰, 王新. 农村集体建设用地流转的现状、问题与对策——以北京市为例[J]. 中国农村经济, 2007, (1): 58-64.
- [6] 杰弗瑞·A·杰里, 菲利普·J·瑞尼. 高级微观经济理论[M]. 上海: 上海财经大学出版社. 2002.
- [7] 高洁. 基于农民权益保护的集体土地流转研究[D]. 北京: 中国地质大学(北京)博士学位论文, 2012.