

## 博弈与协调：新型城镇化的现实难题与应对之策

### The challenges of new urbanization in real life and coping strategy – trade-off and coordination

胡雪萍 李静 中南财经政法大学经济学院 中国湖北

**摘要** 新型城镇化作为国家发展战略，是经济、政治、文化、社会与生态文明建设相融合的“五位一体”的可持续发展战略。在新型城镇化推进中，尤其是在我国目前已进入加速城镇化发展阶段，会遇到来自方方面面的问题，其中涉及城乡间、利益主体间、代内代际间、人与自然间的诸多利益博弈，成为新型城镇化所不得不面对的现实难题。要解决这些现实难题，需要在理论上对城镇化发展方式转型、解决二元经济结构矛盾和公平、协调合作等进行综合考量，需要在现实中找出协作点、平衡点，并通过协调合作来建立健全生态补偿、代际补偿、市场运作、土地流转等机制，以有效熨平利益博弈矛盾。

**关键词** 新型城镇化；利益博弈；协调合作；健全机制

**免责声明** 本文仅代表作者个人观点，与中国 21 世纪议程管理中心、中国可持续发展研究会及联合国均无关。

*Disclaimer: This brief was submitted through the Administrative Centre for China's Agenda 21 (ACCA21), Ministry of Science and Technology, China, and the Chinese Society for Sustainable Development (CSSD). The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of, and should not be attributed to, the Secretariat of the United Nations, the ACCA21 or the CSSD. Online publication or dissemination does not imply endorsement by the United Nations. For further information, please contact Mr. Sun Xinzhang (sunxzh@acca21.org.cn)*

新型城镇化已全面上升为国家战略，其目标是要达到经济、政治、文化、社会与生态文明建设“五位一体”的融合，以形成可持续发展战略。在实现这一目标过程中，难以避免诸多利益博弈，成为新型城镇化需要面对的现实难题，需要从理论上作出考量，需要从现实中寻找平衡点，通过协调合作来建立健全机制，有效熨平利益博弈矛盾。

### 1 利益博弈：新型城镇化需要应对的现实难题

利益博弈，是新型城镇化过程中所涉及的要素、所涉及的参与方，按照一定的规则，相互影响，形成对自己有利的结果或收益的过程。利益的博弈也是一个利益分配，甚至再分配的过程。在新型城镇化的建设过程中，主要涉及以下利益要素和参与方的博弈：

#### 1.1 城乡间的利益博弈

新型城镇化的内核是要实现人的城镇化，也就是要通过城镇化的过程促使农村人口向城镇转移，成为城市居民，在这一转移过程中，会增加城镇人口的聚集，引发城乡之间关于生态承载力、生态产业、城乡居民间等方面的博弈。

**1.1.1 生态承载力的博弈** 生态承载力是指在城镇化过程中，随着城镇居民的迁入和聚集，在水资源、交通资源等生态资源的消耗和承载上的最高能力。农村人口向城镇迁徙，将成为城市发展的又一生力军，但同时也意味着在城市有限的资源和空间中，将要容纳更多的人口，形成生态承载力的博弈。这种博弈很直观地反映在两个方面：一是水资源的博弈；二是交通资源的博弈。

**1.1.2 生态产业的博弈** 生态产业，尤其是生态核心产业群的形成是新型城镇化的经济核心。这些产业的迁移和培育既拉动了城镇化的经济发展，也为城镇化的劳动力提供了就业岗位。现实中，生态产业形成的难题，往往是一些企业为了追求利润的最大化，却以牺牲生态环境为代价，在城镇化中引入的产业往往对当地环境破坏严重，无法达到最优的“纳什均衡”，陷入非合作的博弈状态，20 世纪 90 年代中期，我国乡镇企业的盲目发展所造成环境严重污染和破坏的情况，可以视为这种博弈的典型。

**1.1.3 城乡居民的博弈** 新型城镇化是人的城镇化，它既是农村人口进入城市的过程，更是农村人口融入城市

的过程。在这个过程中，由于生活理念、行为方式、收入水平的差异，城乡新老居民之间容易产生矛盾。一是一些农业转移人口对城市缺乏家的归属感，没有经济能力和物质条件享受城市生活。二是一些城市原居民对农业转移人口的接纳和包容不足，排外情绪严重。

## 1.2 利益主体间的博弈

新型城镇化建设中，涉及的利益主体主要有政府、企业和居民。这三者之间既有利益共同点，又有矛盾冲突的地方。

**1.2.1 政府与企业的博弈** 政府与企业的博弈，主要是指当地政府与当地企业的利益共同性和矛盾性。一方面，政府为了发展地方经济，会出台优惠政策，大力引进企业，促进企业的良好发展；企业的良好发展又会促进地方经济的发展，增加地方政府的税收收入，政府与企业形成利益共同合作体。另一方面，政府赋有管理调控和保护生态环境的责任，企业也有追逐利润的本能，为了减省成本开支，一些企业环保意识淡薄，违背政府制定的法律法规，废水废气排放量超标、有害垃圾未处理排放、资源粗放式使用等情况时有发生，在这时政府与企业的目标又极为不一致，政府有责任对这些破坏环境的行为进行管理和惩处。

**1.2.2 政府与居民的博弈** 政府与居民的博弈比较集中地反映在土地的征用和确权上。近十年来，我国土地出让金的收入占地方财政收入的比例普遍超过 40%。一方面，政府通过征收土地和出售土地来增加财政收入，并用出让土地所获得的收入投入当地的基础设施建设和社会福利建设，这时政府与居民的利益是一致的。另一方面，政府出让、出售土地又极大地减少了农业用地，压缩了农业生产的空间，同时在征收农民土地的过程中，由于土地制度还不完善，土地流转和确权还不充分，虽然给了一定的补偿金额，却远远不能保证农民的权益，政府与居民之间的利益矛盾和利益差异性又十分明显。

**1.2.3 企业与居民的博弈** 企业的发展，为城镇居民提供就业机会，提高居民的收入水平，而且企业为了自身的发展，会加强当地交通运输、路灯安置、水电系统等基础设施建设，从而提高当地居民的社会福利；然而企业，尤其工业企业的逐利性也可能对当地自然环境造成伤害，有损居民的身体健康。在土地资源上，企业为了建设厂房或投资性房地产，租用或购买城镇居民用

地，不仅使城市人口的活动范围减少，人口密集度增加，还会减少农业用地，影响到农民收入增加。

**1.2.4 企业与企业的博弈** 新型城镇化中，企业与企业之间的利益问题主要体现在公共资源的使用和生态环境的保护上。在公共资源的使用上，如果每个企业都只谋求自己的经济利益最大化，对于一些公共的资源，毫无限制地开发使用，反而会陷入“公地悲剧”。在生态环境保护上，如果每个企业由于逐利性而舍弃环境保护措施，在创造物质财富的同时带来严重的环境破坏和资源浪费，最终还会导致企业整体利益受损。

## 1.3 代内与代际之间的博弈

新型城镇化的目标，应该满足可持续发展的要求。可持续发展既要求追求代内公平，也要求追求代际公平，即在满足当代人发展需求的同时，又不会严重影响到后代人的发展需求。但是市场经济的动机往往更多考虑的是当代人的利益，而忽略后代人的利益，于是在当代人和后代人之间的福利与资源分配上出现了分歧。一方面，资源是有限的。对于我国来说，不仅资源总量有限，而且庞大的人口数量使得人均占有量少，如人均矿产资源仅为世界人均水平的 58%，人均水资源占有量不足世界人均的 1/4，人均森林面积不足世界人均的 1/4。而且有些资源，如土壤资源、矿石资源、煤资源、石油资源等均具有不可再生性。另一方面，资源使用率低。我国目前经济正在快速发展，而这种发展仍未摆脱资源的粗放型经营模式，资源回收率低，资源的浪费现象严重。到时候我们的后代该有什么资源使用将成为一个困扰我们的难题，这就产生了代内与代际间矛盾，形成了利益博弈。

## 1.4 人与自然间的博弈

新型城镇化要求人与自然和谐相处。但在新型城镇化建设中，人与自然的和谐随处可见：一些地方将城镇化等同于土地城镇化，不断征收农用土地，引起“征地运动”。一些企业将工业废水直接排入河流，对江河产生严重污染，不仅影响河流生态环境和河流里生物的生存环境，还产生了人类的饮用水问题。工业的发展带动了经济的发展，然而工业排放出的废气、汽车的尾气都对大气造成了污染，近期全国各地雾霾天气频频，雾霾黄色预警频出。这些都是人与自然间博弈后，形成的自然对人的警告。

## 2 平衡协调：解决城镇化利益博弈的理论考量

解决城镇化中利益博弈的理论起点源于现实及对现实的判断。根据国家统计局资料，2013年我国的城镇化率已高达53.73%。按照国际经验，当一个国家的城镇化率处于30%—70%之间的时候，城镇化在总体上处于加速阶段，我国现已进入这一阶段。在此阶段，利益博弈会更多元、更复杂，需要从理论上作出综合考量，通过理性的分析，规避和减少矛盾冲突，熨平利益纠葛，使得新型城镇化的整体利益最大化。解决新型城镇化中现实利益博弈的理论考量主要有：

### 2.1 城镇化发展方式的转型

目前我国的城镇化仍然还是一种粗放式的发展模式，在这种模式下，会造成资源的大量浪费和环境的严重破坏，而以集约、智能、绿色、低碳为特征的新型城镇化不仅有利于经济发展方式的转变和实现可持续发展，而且有利于将生态文明与城镇化建设相融合，形成经济、政治、文化、社会与生态文明建设“五位一体”的和谐。通过发展方式的转变，可以促使城镇化在推进过程中，寻求各方利益平衡，从而使新型城镇化中的矛盾得以大大减弱，直至实现协作共赢和利益最大化。

### 2.2 解决二元经济结构矛盾的切入点

在我国二元经济结构一直存在，这种局面使得地区经济发展不平衡、城乡贫富差距不断扩大，农业转移人口更加难以融入城市，进一步扩大了城镇化中二元经济结构的矛盾。新型城镇化作为以人为核心的城镇化，立足于统筹城乡发展，有效协调城乡间发展不均衡的矛盾，是实现城乡二元经济结构向现代经济结构转换的主要途径，也是解决城乡二元经济结构的有效切入点。

### 2.3 公平是解决利益博弈的出发点

新型城镇化中的公平原则，即指代内公平，又指代际公平，还要求在协调各方利益、处理各种矛盾时注重公平。代内公平要求当代一部分人的发展不能以损害另一部分人的发展为代价。代际公平要求当代人的发展不能以损害后代人的发展为代价，探讨的是当代人与后代人之间福利与资源的利益分配问题<sup>[1]</sup>。新型城镇化注重公平，无论是代内还是代际公平原则，都有助于解决博弈主体间的利益协调问题。

### 2.4 协调合作是解决利益博弈的理性原则

博弈的结果主要有负和博弈、零和博弈和正和博弈三种类型。负和博弈导致两败俱伤，零和博弈意味着博

弈主体间总的利益不变，是一个利益此消彼长的博弈，而正和博弈是一种双赢或多赢的状态。在城镇化涉及的利益竞争中得到的若是负和博弈或零和博弈，则与我们追求的正和博弈的目标相悖。企业之间的恶性竞争会造成“囚徒困境”，使得整体利益水平最低，政府可通过建立奖惩机制和单边承诺机制促进与企业的协调合作<sup>[2]</sup>，实现总体利益最大化。协调合作是实现共赢的理性选择，也是解决城镇化利益博弈的理性策略。

## 3 健全机制：熨平城镇化现实利益博弈的应对之策

新型城镇化中多方利益博弈现实存在，忽视这种矛盾显然不现实，理性的选择在于怎样去减少和化解矛盾和冲突，谋求正和博弈。熨平城镇化现实利益博弈关键是要在协调合作中建立健全机制。

### 3.1 生态补偿机制

在经济发展与环境保护的抉择上，针对环境污染和资源浪费问题，应建立生态补偿机制，这是调整环境保护和经济建设相关各方之间利益关系的环境经济政策，也是熨平城镇化现实利益博弈的基本思路。生态补偿机制坚持谁开发谁保护，谁破坏谁恢复，谁使用谁付费的原则，将外部效应内部化。建立生态补偿机制主要从以下几个方面考虑：第一，搞好顶层设计。对于相关环境保护区域，建立环境测量、监督、评价体系，制定科学补偿标准，完善生态补偿立法<sup>[3]</sup>。第二，对排污企业实行政府征税和补贴政策。征税政策可以让企业为自己的污染行为付出代价，使私人成本等于社会成本；而补贴政策可以调动企业保护环境的积极性，使私人收益等于社会收益；对于污染严重的企业，采取更强硬的手段，坚决处罚，罚得倒闭、破产。第三，设立生态补偿基金，加大对环境保护的投入，积极治理污染、积极绿化造林。第四，按照科斯定理，通过明确产权和市场交易，来谈判解决环境污染所带来的外部性问题。

### 3.2 代际补偿机制

在代内与代际间的利益博弈中，从可持续发展的战略角度考虑，代际补偿要重于代内补偿。代际补偿通过以下方式来实现：第一，坚持可持续发展的战略，贯彻代际公平的思想，充分发挥市场对自然资源的配置。第二，对自然资源进行合理定价，设立代际补偿基金，建立补偿标准，这样可以减少当代人对资源的过度消耗。第三，进行科技创新，寻找新的可替代资源<sup>[4]</sup>，并利用科技手段对破坏的资源进行修复。目前已有海水淡化技术、恢复沙漠化土地技术和退田还湖技术，从一定程度

上缓解了淡水资源、土地资源紧缺的问题，改善了生态环境。科技的发展，可以为后代的可持续发展提供了技术支持。第四，注重远景规划，考虑设立代际委员会，维护每代人的利益，制定和共同遵守总体效益最大化的政策规定。

### 3.3 市场运作机制

市场运作机制的总体原则就是坚持市场的决定性作用，与政府的引导作用相结合。市场机制通过供求、价格和竞争实现资源的有效配置，推动新型城镇化的有序发展。政府的引导作用可有效调控经济发展，推进社会公平建设。正确处理政府与市场的关系，发挥各自的功能作用，需要建立和完善市场运作机制。政府是政策的制定者，是管制不经济行为的权利方，是生态环保政策的制定者和管理者，应引导企业从谋求新型城镇化利益最大化的角度来发展经济，实现政府、企业、居民间的正和博弈。

### 3.4 土地流转机制

完善土地流转机制，是在发展城镇化中保障农民利益、解决政府与居民利益博弈的重要方向。通过完善土地流转机制，一方面将大片土地的使用权归于一个权利方后，进行规模生产会产生规模效应<sup>[5]</sup>，另一方面更有利于用市场的定价原则和方式，实现土地流转和集中，减少政府征地过程中对农民利益的侵害。完善土地流转机制可从以下方面着手：第一，明确产权主体。确定农民宅基地和承包地的产权，使其可以转让、交易，强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护，落实土地产权的归属，有效地保障流转主体的权益。第二，由市场来决定土地流转价值。建立更加开放、透明、普遍的市场，让土地流转主体根据公开的信息作出自己的最优决策，有效解决政府征用土地补偿标准较低的问题。第三，规范土地流转价格制定程序。支持农民参与到土地流转价格的制定程序中，运用讨价还价策略，更好地保障农民的利益。第四，采取多元化的转让方式。具体可以采取土地入股，委托经营等方式，培育家庭农场和专业大户，使土地能够真正流转起来，使农民能从土地转让中真正获得收益，促进新型城镇化建设真正向着现代化和规模化的方向推进。

### 参考文献

[1] 黄乾. 论代内公平与代际公平[J]. 南方人口, 2001, 16(2): 16-20.

[2] 曾小春, 李娟. 城镇化建设中地方政府与当地企业的协调机制—基于陕西省的调研结果分析[J]. 社会科学研究, 2013, (4): 9-13.

[3] 欧阳志云, 郑华, 岳平. 建立我国生态补偿机制的思路与措施[J]. 生态学报, 2013, (3): 686-690.

[4] 史伟, 魏晓平. 不可再生资源代际公平的测定及实现策略[J]. 商业时代, 2010, (8): 116-117.

[5] 樊增强, 张迎涛. 我国农村土地流转的现实障碍与战略选择[J]. 山西师大学报: 社会科学版, 2011, 38(6): 43.

### 作者简介

胡雪萍, 女, 中南财经政法大学经济学院教授、博士生导师, 研究方向为发展经济学、宏观经济学、消费经济学。主持国家社会科学基金项目、国家重点图书项目、部级、省级课题及国外合作项目7项。出版学术专著2部, 其中专著《消费转型与经济发展》获武汉市社会科学优秀成果奖。发表学术论文40余篇。地址: 湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道182号, 中南财经政法大学南湖校区经济学院。邮箱: 370854758@qq.com。