

经济法价值目标中公平与效率的纳什均衡

——以土地征收补偿制度为视角

何宗泽

(安徽广播电视大学 文法学院, 合肥 230022)

摘要:我国现行土地征收补偿制度既不公平又缺乏效率。通过分析现行补偿制度实践中的一系列弊端,引入纳什均衡原理,阐述了如何在保证被征地农民得到公平补偿的同时,也使得土地征收者效率达到最大化。在此基础上,提出了在经济法其他法律制度设计中也应该体现公平与效率价值目标的纳什均衡。

关键词:公平;效率;土地征收;纳什均衡;精炼纳什均衡

中图分类号:D912.29

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2017)04-0015-04

学界对经济法的价值目标论述不一,多数学者认为,经济法的价值目标是经济法在调整社会经济关系时所追求的社会整体利益最大化,公平和效率是经济法价值目标的永恒追求^[1]。笔者认为,经济法的价值目标应该是社会公平与效率的纳什均衡。

一、经济法公平和效率关系的观点阐述

近二百年来,公平与效率问题一直是哲学家、经济学家、社会学家和法学家不断探索与争论的重大问题,法学与经济学交叉的经济法理论研究更是概莫能外。

依据通俗观点解释,公平是指社会活动参与者自然人、法人、国家以及其他社会组织之间的利益关系及该关系的原则、制度、措施、行为等正当合理。公平观念是社会存在的反映,具有客观性。效率指资源投入和生产产出的比率,从利益分配角度看,是指社会分配制度和分配政策要以提高社会整体效益为目标。

公平和效率是对立统一关系,其统一表现在:效率与公平是相互依存、相互促进的。一方面,效率是实现公平的物质基础和根本途径。另一方面,公平是效率的必要条件和力量源泉。实行公平分配,可以调动社会各阶层和群体的生产经营的积极性,促进人们增加投入和提高效率。效率和公平又是矛盾的。片面的效率原则有可能导致人们的收入差距扩大,从而

会威胁社会公平;片面的公平原则会导致平均主义,从而会抑制效率的提高和经济与社会的发展。

因此,在经济法理论和实践中,经济法律制度的设计与适用不可能完全做到公平和效率的兼顾。是优先考虑公平,还是优先考虑效率,还是选择其他的结合方式,对此,理论界有不同的观点。主要有效率优先说、公平优先说、二者兼顾说。实践中,我国经济政策曾逐步由效率优先,向二者兼顾发展。党的十四届三中全会第一次提出“以按劳分配为主体,效率优先、兼顾公平的收入分配制度,鼓励一部分地区和一部分人先富起来,走共同富裕的道路”。十五大与十六大报告都再次强调效率优先、兼顾公平理念。十六届四中全会提出构建和谐理念,强调公平的重要性,但仍倡导鼓励一部分地区、一部分人先富起来的效率理念。党的十八大以来,效率与公平兼顾理念加强,提出并深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,引领中国在破解发展难题中增强动力、厚植优势,不断朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的方向前进。但是,当前我国的贫富差距,城乡差别、地区差异等现象已经深刻影响着我国社会的政治、经济、外交事务,社会不稳定因素、多种社会矛盾,如群体性事件的爆发,都与社会发展的经济政策,以及由此制定的有关经济法律法规价值目标导向有很

收稿日期:2017-06-18

作者简介:何宗泽(1969-),男,安徽池州人,副教授。研究方向:经济法学、民商法学。

大关系。

效率和公平制度存在博弈,作为经济法价值目标的公平和效率要实现纳什均衡,而不是模糊概念的二者兼顾,更不是谁优先的问题,文章以我国土地征收补偿制度为例阐述这一观点。

二、土地征收补偿制度中公平与效率的纳什均衡

土地历来是农民赖以生存的物质基础。虽然现在在很多农民进城务工,出现大量“农民工”,事实上,在土地征收背景下,大多数农民市民化的过程是一种完全被制度化安排的“被市民化”的过程^[2]。很多土地被抛荒,但这只是暂时现象。绝大多数农民工进城只是为了挣钱改善家庭生活,赡养老人,抚养教育子女。他们很难在城市购买住房长期生活,所以,他们承包的土地仍然是维系他们家庭生活的希望。根据现行《土地管理法》第四十七条第二款的规定,征收耕地主要有以下补偿费用,即土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。而土地补偿费的计算基准是该耕地被征收前三年平均年产值的六到十倍。安置补助费,按人口数计算,每人补助费标准是该耕地被征收前三年平均年产值的四到六倍,还有一限额规定,即每公顷最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。据统计,我国耕地总面积约为 14 亿亩,第六次全国人口普查公布的结果,居住在乡村的人口占全国总人口一半(50.32%),意味着农村人均耕地 2 到 3 亩,按照现行法律规定补偿标准计算,每一位农民失去赖以生存的土地后,仅仅获得几万元的补偿款,而且是“一锤子买卖”。如果不按照市场价格进行交易^①,又不安排被征地农民的生活后路,就是不考虑他们的未来生存基础,因为土地征收后补偿款项并非立即全部交付给被征地农户^②,这种征收就有对土地的“剥夺”之嫌,对于被征地农民来说明显不公平。

有学者^[3]对江西省某市进行征地补偿调研发现,因为征地过程没有有效解决农民社会保障问题,征地补偿政策未能充分体现土地非生产性收益,农民竭力抵制政府征地行为。安置补偿费仅仅支撑被征地农民短期生计问题。与未被征地的农户比较,这一耕地征收制度由于既不公平又失去效率,造成农民失去基本生活保障,他们只有一小部分在当前城镇化政策下转为城镇居民,大部分仍被

排斥在城镇社会保障体系之外。同时由于缺乏必要的职业技术,失地农民很难再就业,养家糊口非常艰难。因此,征地制度是否充分考虑被征地农户的就业、社会保障等等切身利益问题,直接影响农户对征地制度公平性的认可度。

所以,为了公平,对被征地农民的补偿应该足以使其生活水平达到城市居民基本生活水平,或者至少达到该地区未被征地其他农民的基本生活水平,也就是补偿标准应该达到按照被征地农民转化为城镇居民后的生活成本和消费水平,而不应仅仅以土地过去的农业产值为标准进行补偿。

但是,土地征收是国家的一项经济法律制度,经济法以社会整体利益为本位,在有社会公共利益正当需求时,依照法定程序,政府可以对土地予以强制征收,这是世界各国通行做法,只不过各国补偿标准不一,体现的效率与公平价值不一。所以,我们在考虑土地征收补偿制度公平同时,必须考虑效率问题。在此,产生一定程度上公平与效率的冲突,如何解决?

首先,我们分析土地征收制度补偿的效率计算标准。

有学者主张,土地征收的效率可以以成本收益分析法,具体分析每一项土地征收的成本与收益。我们认为,这种方法,针对纯公益性质的征收可能难以计算,因为收益很少,所以为了公平目标,又要补偿很多,就显得没有效率了,除非政府拿纳税人的钱大量补贴。

在经济学上,效率有两个标准:帕累托效率和卡尔多—希克斯效率(以下简称卡尔多效率)。所谓帕累托效率,描述的是指某种利益最优状态,在这种状态下,出现任何使其改变的行为都不可能使任何一个人的境况变得更好而不使别人的境况变坏。即如果一项改变使每个人的福利都增加了,或者部分人福利增加而其他人的福利却没有减少,这种改变就有利;如果某项改变使每个人的福利都减少,或者部分人福利增加而部分人福利减少,这种改变就不利。征地过程中,征收者和被征收者福利都增加,或者一方增加,另一方不减少,便是帕累托最优。与帕累托标准相

①这一交易并非国外土地私有之下的产权交易,国外的市场自由交易价格包括产权变更,价格自然很高。

②我国《土地管理法实施条例》第二十六条规定,土地补偿费归农村集体经济组织所有;地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。

比,卡尔多-希克斯标准的条件更宽^①。即某项变革只要能整个社会的收益增大,变革就可以进行,无非是如何确定补偿方案的问题,卡尔多-希克斯标准是总财富最大化标准。

由于土地征收涉及多方的利益,包括土地使用者、政府、集体组织、被征地农民等,还涉及环境保护等方面问题,因此土地征收补偿的效率就是被征农地资源的高效利用、土地收益的高效配置、失地农民的可靠社会保障以及城镇化的配套措施等。农村土地被征收后转变为住宅用地、商业用地、工业用地和公益事业用地,依据资源配置的最优理论,被转化为建设用地后的土地资源在各类用途之间的配置使得各类用途土地的边际产出相等,达到土地资源的综合利用效率最大化,这就涉及土地征收补偿效率的帕累托最优或者卡尔多效率。

土地资源的重新配置需要达到帕累托效率或者卡尔多效率。如果一次土地征收不是帕累托最优,根据帕累托理论,则存在一些人可以在不使其他人的境况变坏的情况下使自己的境况变好的情形,也就是存在土地征收中的利益主体,如开发商或者政府在不影响公平补偿、生态保护的情况下,只增加自己的福利,而没有使社会福利增加,那么这样低效的产出情况是帕累托和卡尔多都不认可,需要避免的。土地征收补偿制度的效率达到帕累托最优,或者卡尔多效率便是最佳效率选择,这样的征收方案方可批准。

但是,帕累托最优,或者卡尔多效率是在博弈双方合作的情形下实现的,而土地征收补偿博弈双方征地者(主要包括开发商和政府)与被征地者(农户)很难达到合作状态。原因很多,如土地价值的地区差异,开发商的急功近利,部分农民的利益非理性诉求,政府的财政支撑,等等,很难一起坐到谈判桌在合理时间内达成协议,导致土地征收效率低下,要么上访、诉讼,纠纷频发,公平也无从谈起。所以,我国目前土地征收补偿制度属于非合作博弈,因而,要使土地征收补偿制度的公平与效率达到纳什均衡方为最优方案。

^①卡尔多1939年发表的《经济学福利命题与个人之间的效用比较》论文,提出了“虚拟的补偿原则”作为其检验社会福利的标准。他认为,市场价格总是在变化的,价格的变动肯定会影响人们的福利状况,即很可能使一些人受损,另一些人受益;但只要总体上来看益大于损,这就表明总的社会福利增加了,简言之,卡尔多的福利标准是看变动以后的结果是否得大于失。

三、经济法价值目标公平和效率的纳什均衡

(一)纳什均衡原理及其在土地征收补偿制度中的应用

通说认为,所谓纳什均衡是指一种策略组合,使得局中每个参与人的策略是对其他参与人策略的最优反应。纳什均衡,从实质上说,是一种非合作博弈状态。

纳什均衡的数学定义为:在博弈策略集合 $G = \{S_1, \dots, S_n; u_1, \dots, u_n\}$ 中,如果由参与博弈的各博弈方的任一策略组成的某个策略组合 (s_1^*, \dots, s_n^*) 中,任意一个博弈方 i 的策略 s_i^* , 均为其余博弈方策略的组合 $(s_1^*, \dots, s_{i-1}^*, s_{i+1}^*, \dots, s_n^*)$ 的最佳对策,也即 $u_i(s_1^*, \dots, s_{i-1}^*, s_i^*, s_{i+1}^*, \dots, s_n^*) \geq u_i(s_1^*, \dots, s_{i-1}^*, s_{ij}^*, s_{i+1}^*, \dots, s_n^*)$ 对任意 $s_{ij} \in S_i$ 都成立,则称 (s_1^*, \dots, s_n^*) 为 G 的一个纳什均衡。

纳什均衡达成时,并不意味着博弈双方都处于不动的状态,在顺序博弈中这个均衡是在博弈者连续的动作与反应中达成的。纳什均衡也不意味着博弈双方达到了一个整体的最优状态,需要注意的是,只有最优策略才可以达成纳什均衡,严格劣势策略不可能成为最佳对策,而弱优势和弱劣势策略是有可能达成纳什均衡的。在一个博弈中可能有一个以上的纳什均衡,如斗鸡博弈(chicken game)有两个纳什均衡就是一方进另一方退,另一方进该方退;囚徒困境(prisoners' dilemma)中有且只有一个纳什均衡,那就是都选择坦白^[4]。1965年,德国经济学家泽尔滕纳通过对动态博弈的分析完善了纳什均衡的概念,定义了“子博弈精炼纳什均衡”概念,其中心意义是将纳什均衡中包含的不可置信的威胁战略剔除出去,要求参与人的决策在任何时点上都是最优的,决策者要“随机应变”“向前看”,而不是固守旧略^{[4]13},精炼纳什均衡理论出现后,纳什均衡个数缩小到有时候只有一个。

在土地征收补偿制度中,博弈方只有两方,追求土地征收补偿制度的效率者为博弈一方(通常为征地者),而追求土地征收补偿制度的公平者为博弈另一方(通常为被征地农户)。根据纳什均衡原理,既不能为追求征收补偿效率以满足征收者一方的意愿,也不能为追求征收补偿公平以满足每一被征地农户的意愿,而是公平与效率的纳什均衡,征收者与被征收者利益的均衡。根据精炼纳什均衡原理,这一均衡点只有一个,也就是只有一种最佳征地方案最优。此方案

经博弈出现后,任何一个改变,都会出现效率增加而公平受损或者公平增加而效率降低。因而征地者(包括开发商、政府)提出的系列补偿策略方案,必须与被征地农户的系列合理利益诉求^①进行博弈,只有其中某一补偿方案最接近农户合理诉求时候,方为最佳补偿实施方案。为得到农户合理诉求信息,补偿过程中要充分保障农户在征地程序批准后的知情权,参与权与救济权^[5]。

(二)纳什均衡原理在经济法其他制度中的应用
倡导
结合前文对土地征收补偿制度的公平和效率

的博弈情况分析,我们需要在经济法其他制度中同样引入公平和效率的纳什均衡,如反垄断法最初以效率为先,后兼顾公平,实际上要实现效率与公平的纳什均衡,方为科学,学界和实务界对此能直觉感悟,但深入研究者甚少。

如同土地征收补偿制度,要达到土地开发利用者的效率和被征地农户的公平补偿的纳什均衡,实现制度价值目标效率和公平的纳什均衡一样,其他经济法律法规均存在这样一种效率与公平的博弈,最终均应达到二者的纳什均衡,从而真正实现经济法的价值目标。

参考文献:

- [1] 顾功耘,罗培新.经济法前沿问题(2012)[M].北京:北京大学出版社,2013:7.
- [2] 文军.“被市民化”及其问题:对城郊农民市民化的再反思[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2012(4):7-11.
- [3] 钱忠好.农民土地产权认知、土地征用意愿与征地制度改革:基于江西鹰潭市的实证研究[J].中国农村经济,2007(1):158-158.
- [4] 张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:格致出版社;上海人民出版社,2012:11-12.
- [5] 薛军.中国农地征收制度研究:基于效率与公平的视角[D].昆明:云南大学,2013:40.

The Nash Equilibrium of Fairness and Efficiency in the Value Target of Economic Law:

From the Perspective of Land Expropriation Compensation System

HE Zong-ze

(School of Humanities and Law, Anhui Radio and TV University, Hefei 230022, China)

Abstract: The current land expropriation system is neither fair nor efficient. Through analyzing the existing problems and introducing the Nash equilibrium principle, the paper illustrates how to ensure the landless farmers get fair compensation, and also make the land collectors work efficiently. Then, it puts forward that Nash equilibrium should be realized in the other legal systems of economic law.

Keywords: fairness; efficiency; land expropriation; Nash equilibrium; perfect Nash equilibrium

[责任编辑 叶甲生]

^①具体包括合理的土地征收补偿费用以及被征地农民的后续生活保障安排。