

Analysis on Stakeholders' Game of Regulation on Urban Renewal Compensation

Jie Sun

Center for Assessment and Development of Real Estate, Shenzhen
Email: anleylovely@qq.com

Received: Nov. 6th, 2012; revised: Dec. 16th, 2012; accepted: Dec. 25th, 2012

Abstract: In the paper, I have chosen the Shenzhen Expropriation of houses in urban renovation as case study, comprehensive analysis that the process of construction of benefit equilibrium platform and requisition of compensation standard of land reflects the main problems of the interests existing and the cause of the problem. In order to realize the balance of interests among the three, it must be established according to the market price the compensation standard. The management of the Expropriation of houses in urban renovation is the governmental administration. So the government must act in accordance with the law, neither inaction, nor action as the chaos. Therefore, only if that the government establish fluid communication channels, that dwellers and developers can fully grasp each other's information to make a rational choice, and then the Game can form Nash equilibrium.

Keywords: Urban Renovation; Expropriation of Houses; Stakeholders; Theory of Game

城市更新房屋征收过程中利益主体博弈分析

孙洁

深圳市房地产评估发展中心, 深圳
Email: anleylovely@qq.com

收稿日期: 2012年11月6日; 修回日期: 2012年12月16日; 录用日期: 2012年12月25日

摘要: 本文选取深圳市城市更新房屋征收的典型案例为实证研究对象, 综合分析在利益均衡平台构建和征地补偿标准制定的过程中体现出的利益主体参与方面存在的问题及问题原因。要真正实现政府、开发商和动迁居民三者之间的利益平衡, 就必须确立按市场价格补偿的标准。城市更新房屋征收管理属于行政行为, 政府此时必须依法办事, 既不能不作为, 又不能乱作为。因此, 只有在政府建立畅通的沟通渠道的基础上, 动迁居民和开发商在充分掌握对方信息的前提下做出理性选择, 形成纳什均衡。

关键词: 城市更新; 房屋征收; 利益主体; 博弈论

1. 引言

城市是一个建立在自然和历史发展基础之上、持续更新的有机整体, 有其形成、发展和衰落的生命周期。城市发展的历史全过程就是一个不断更新、改造的新陈代谢的过程^[1]。城市更新房屋征收是城市建设、规划永恒的主题, 也是城市化进程中的必然选择。城

市更新房屋征收是一个涉及多方利益的复杂过程, 本文以利益为主线分析政府、开发商和村民之间的相互关系, 并结合深圳的一些实例, 总结其成功经验和不足之处, 研究实现三方利益共赢的改造方法或模式, 对于其余具有类似情况的旧村庄改造具有重要的借鉴意义, 同时也为政府成功开展征收工程提供指导。

2. 相关利益主体的构成

深圳的城市更新问题早在上世纪 90 年代末期已经产生,城市更新活动伴随着大规模的城市建设也逐步展开。从上世纪末开展的深圳城市更新到目前,经历了三个阶段。2007 年,《深圳市城市更新办法》明确了原权利人可作为更新改造实施主体,改造项目无需一定由“发展商”实施,鼓励权利人自行改造。该项规定也就明确了原权利人可作为城市更新的房屋征收实施主体,如果原权利人具备相当能力,城市更新的房屋征收过程中就不需要开发商介入。对于深圳市城市更新房屋征收的动迁居民来说,这种探索增强了他们的主动性与积极性。村股份合作公司作为动迁居民的代言人,以前是既无土地资源,又没有政策支持,在管理体制和运行机构上仍维持着类似计划经济模式的“大锅饭”体制,业务结构单一,绝大多数以集体经营性物业租赁为主,缺乏新的经济增长点。这种探索会对城市更新房屋征收的动迁居民带来重大利好,但由于其代言人的自身资质、开发经验的欠缺,短期内会对政策有所疑虑。也就是说,倘若资金不足,资质不够,到最后还是需要引入开发商参与城市更新的房屋征收与开发。同样还是回到上述的三方博弈的利益矛盾中,继续寻求利益均衡。

深圳市的城市更新房屋征收的依据主要是《国有土地上房屋征收补偿办法》、《深圳市城市更新办法》、《深圳市公共基础设施建设项目房屋拆迁办法》、《深圳市城中村(旧村)改造暂行规定》而制定的配套措施等。根据相关规定,深圳市城市更新房屋征收从申请到实施拆迁一般需要经过以下主要程序:

- 1) 市主管部门应当会同有关部门及各区政府制定年度房屋征收项目计划,经市政府批准后实施。
- 2) 由各管理局或土地整备事务机构根据年度房屋征收项目计划,提出预征收意见。
- 3) 各管理局或土地整备事务机构依据预征收意见,组织协调有关部门对项目征收范围内的房屋、土地及其他不动产进行权属调查及认定。
- 4) 各管理局或土地整备事务机构委托市评估中心拟定补偿方案,征收补偿方案经各管理局或土地整备事务机构初审后报市土地整备局复审。土地整备局复审同意后,报市(区)政府审批。
- 5) 多数被征收人认为征收补偿方案不符合《国有

土地上房屋征收与补偿条例》规定的,土地整备局(各管理局)应开展项目实施的社会稳定风险评估。社会稳定风险评估由各管理局或土地整备事务机构委托非营利机构进行。

- 6) 征收补偿方案经市(区)政府常务会议批准后,由各管理局或土地整备事务机构作出房屋征收决定。
- 7) 市(区)政府将房屋征收决定在被征收范围内进行公告。
- 8) 房屋征收决定公告生效后,各管理局或土地整备事务机构应委托市测绘大队对征收范围内的房屋及其他不动产进行测量查丈。
- 9) 各管理局或土地整备事务机构将房屋征收范围内的房屋调查情况公布后,组织被征收人选定评估机构。
- 10) 各管理局或土地整备事务机构负责与被征收人协商补偿事宜。
- 11) 《房屋征收补偿协议书》报各管理局或土地整备事务机构分管领导审批同意后,由各管理局或土地整备事务机构与被征收人签订《房屋征收补偿协议书》。
- 12) 各管理局或土地整备事务机构执行房屋征收工作。

通过以上的程序,可以看出房屋征收所涉及的群体:首先是政府决策部门,如发展计划部门、房屋管理机构、规划部门等;第二是第三方参与者(开发商),直接征收人很多情况下是委托开发商;最后是动迁居民,即被要求征收的原有居住者。另外,征收是一个非常复杂的系统工程,还有很多部门涉及其中,如法院、仲裁机构、工商部门、土地部门、估价机构、环保部门等,本文主要探讨分析前述三种群体。这三类群体代表不同的利益关系,同时他们占有不同的社会资源,城市更新房屋征收所产生的问题实际上就是三类群体的利益冲突^[2]。

3. 博弈模型的建立

征收实施过程中,政府、开发商、动迁居民之间会发生三重关系——政府和开发商、政府和动迁居民、开发商和动迁居民。征收的合理关系应该是政府对整个征收过程进行监督、指导、协调和管理;开发商支付土地出让金和征收补偿费,取得土地使用权;征收

实施单位和动迁居民进行谈判协商,完成征收具体工作,动迁居民交出房屋并获得补偿^[3]。

首先,建立假设前提。假设政府、开发商、动迁居民作为征收主体,具有特殊的经济利益目标,并在一定条件下采取一切可能的行动追求自身目标。因此,征收过程中各征收主体追求自身利益最大化、需求偏好多样化、有限理性选择及机会主义倾向等经济行为均可能存在,这些也都是进行征收主体行为分析的基本前提^[4]。

其次,明确各个博弈要素。城市更新房屋征收博弈模型中的各要素主要包括:

1) 参与人:政府、开发商、动迁居民。

2) 策略:政府是制度的制定者,他的行动策略是供给旧征收制度、现行征收制度、进行征收制度创新;开发商可以自行征收,也可委托征收实施单位,他们的行动是一致的,行动策略是强制征收、谈判协商征收;动迁居民的行动策略是同意、拖延后同意、不同意。

3) 信息:假设每个参与人都不知道其他参与人采取了什么行动,也不知道其他参与人的支付值。

4) 支付:参与人的支付有诸多因素影响,由于资料有限,很难给出具体的函数解析式,只能尝试进行假设,利用逻辑分析得出有意义的结论。

4. 利益主体博弈分析——以坪山中心区为例

深圳市坪山中心区的占地面积是 4.82 平方公里,涉及园地、林地、其他农用地等非城市建设用地,总面积 43.67 公顷。是深圳市典型的工业与居住混住的片区,现状建筑面积总量是 235.5 万平方米,旧村的容积率大概为 1.2~1.6,基础设施和公共服务设施建设薄弱,涉及产权类型较多、较复杂。坪山中心区包含了六和、老坑、同乐三大社区(如图 1),利益关系复杂,包括了社区、村民、街道办、企业、开发商、城投公司等利益主体。

4.1. 相关利益主体

坪山中心区目前有 4 个明确的旧改项目、多个意向更新改造的项目,城市更新中房屋征收所涉及的利益主体有政府、用地企业、原村民和原农村集体经济



Figure 1. Central area of Pingshan urban renewal range diagram
图 1. 坪山中心区更新范围示意图

组织与开发商,这些利益主体各代表不同的利益关系,同时他们占有不同的社会资源,城市更新房屋征收所产生的问题实际上就是三类群体的利益冲突。在城市更新房屋征收过程中,政府的基本目的是通过有效配置城市土地资源实现公共利益和社会福利的最大化。动迁居民按市场交易价格取得一定数额的货币补偿或实物补偿后让渡其房屋所有权。开发商是以营利为目的,追求资本收益的最大化。在城市更新房屋征收和动迁居民的安置的实施过程中,动迁居民总体上说处于被动和弱势状态。其中:

政府的诉求:要求保留少量的公共服务设施用地,以保障坪山中心区的基础设施建设,确保片区城市更新房屋征收的顺利实施,考虑总体资金平衡;

村集体及村民的诉求:财务补偿,强烈反对土地整备方式的改造,赞成获利最大的房屋征收方式,征收安置的补偿问题,同时还要求考虑村集体经济组织的发展及村民就业、社保等问题;

开发商:二级土地开发或合作开发权,开发利润、实施难度,该片区的功能能满足规划需求,但要求提升片区的开发强度。

综合考虑现状建设状况、城市更新主体的介入情况和社区更新诉求强烈等因素,坪山中心区的改造更新目前面临的主要问题有:

第一,土地房屋的权属复杂,利益主体多,沟通协调难度大;

第二,多层次开发主体介入,政策集成和整合难度大;

第三,旧工业区与旧居住区混杂高度建成区,征收难度大。

4.2. 博弈过程分析

坪山中心区城市更新房屋征收中的相关利益主体博弈过程是：

第一步：政府和原农村集体经济组织(动迁居民的代言人)联合起来，充分考虑实施开发主体(开发商)的意愿，捆绑配套设施，将城市更新的二级开发范围划分成若干个开发单元。综合考虑各单元的区位、功能、贡献率、拆建比、项目实施开发的合理利润等因素，确定各个开发单元的建设规模，强调经济可行性，将各个开发单元打包给开发商或原农村集体经济组织进行房屋征收及开发。

第二步：引入开发商，开发商与动迁居民进行房屋征收补偿的谈判。依据法规政策，开发商委托专业的评估公司拟定补偿方案与安置方案。接着，依据政府的相关法规政策，评估公司测算补偿金额与价格，与城市更新的动迁居民开始谈判。谈判完成，签订协议，实施房屋征收工作。在此，一方面需要政府的法规政策的支持，另一方面，需要考虑动迁居民的利益诉求，结合两者才能够顺利实施房屋征收。还是拿上述坪山中心区的城市更新房屋征收来说，首先确定安置用地与安置标准；其次，计算现状建筑的拆赔成本，共计 32 亿元，包括二次装修补偿、征收补助、临时安置补助、安置房的建设成本。此外，政府为了完善安置区的基础设施设备，又计划投资 28 亿元进行坪山中心区城市更新范围内的基础设施建设。

4.3. 利益均衡

征收实施过程中，政府、开发商、动迁居民各代表各自不同的利益关系，同时他们占有不同的社会资源，城市更新房屋征收所产生的问题实际上就是三类群体的利益冲突，即在博弈的过程中如何掌握有效的信息，从而创造出有利于自己的局面，使自身的利益达到最大化。在博弈过程中，每一个局中人都是追求各自利益的独立决策者；都是在意识到其他局中人对自身决策的反应和反作用存在的情况下，寻求自身最大利益的决策活动^[5]。在坪山中心区的案例中，三方利益诉求如下：

首先，政府效益。通过本次城市更新房屋征收，政府收回土地 1.5 平方公里，其中商务服务设施用地 45 公顷，居住用地 10 公顷，文化设施用地 30 公顷，

主要道路 20 公顷，半月环地下用地 44 公顷。共投入 60 亿元，居住用地、商务服务设施用地和半月环地下商业用地出让收益共 150 亿元。

其次，动迁居民的效益。原农村集体经济组织获得 30 亿元的货币补偿，约 90 万平方米的住宅和商业用房，保障村集体及村民的居住与发展需求；原工业区受益人可部分参与坪山中心区土地价值较高的商业、办公、酒店的开发与建设；此外，动迁居民还能享受半月环的公共开敞空间、公共设施完善等带来的环境效益和土地升值效益。

再者，开发商的效益。拆赔工作由政府主导，政府预算 56 亿元用于城市更新的房屋征收赔偿，开发商帮助政府具体实施城市更新房屋征收工作，可取的坪山中心区范围内的城市更新二级土地开发单元的优先开发权。坪山中心区的 10 个城市更新发展单元的土地出让时，开发商可打包取得所示地块的城市更新改造与开发权。在协助政府完成房屋征收工作后，可以直接开发各个单元。

由于信息的不对称，所以城市更新房屋征收过程是一个不完全信息博弈，可以得到两种不同的精炼贝叶斯均衡，一个分离均衡和一个混同均衡^[6]。坪山中心区政府的具体做法是：如图 2 所示，以六和社区整个集体未征转用地为城市更新的一级土地开发范围，城市更新的二级开发范围集中在南侧。在这个范围内安排足够的安置用房，用以解决中心区西部零散的集体用地的安置用房问题，以解决北面城市更新片区原农村集体经济的相关安置问题。首先，坪山中心区的更新范围内需解决的安置房。据统计，坪山中心区的原村民私宅面积有 10.86 万平方米，原村民工业厂房建筑面积有 23.29 万平方米，按照私宅 1:1 置换为住宅，工业 1:0.5 置换为住宅的标准计算，需提供 22.5 万平方米的安置房面积。其次，城市更新范围内土地增值的利益分配问题。第一，对于动迁居民，采取货币补偿的方式收回土地，并安排适量的置换用地；第二，对于政府，按一定比例打折，政府收回一部分土地，另一部分土地留给原农村集体经济组织按规划的功能进行开发建设。

综上所述，坪山中心区的动迁居民有房可住，又得到了合理的房屋征收补偿，同时还能够享受更完善的基础设施服务，自然同意征收。开发商获得了城市



Figure 2. Elements of the overall planning of urban renewal model
图 2. 单元统筹的城市更新模式

更新土地二级开发的优先开发权，亦满足了开发商的诉求。政府运用收回的部分土地用以完善坪山中心区的道路路网建设、文化设施基础建设和商务中心区的建设。此外，还有原农村集体经济组织在整个全程都代表原村民参与城市更新的决策，能够及时代表动迁居民与开发商和政府谈判协商，能够降低整个城市更新房屋征收的社会风险。

5. 小结

坪山中心区的城市更新房屋征收是在政府建立畅通的沟通渠道的基础上，动迁居民和开发商在充分掌握对方信息的前提下做出理性选择，形成纳什均衡。在互惠互利的基础上，开发商和动迁居民都考虑对方利益，选择合作是保证结果最优的最佳策略，最后达到城市更新房屋征收三方利益主体的利益均衡^[7]。对利益三方来说都没有实现利益的最大化，但是却实现了各自在既定的条件之下所能得到的最大限度利益。

其整个博弈过程试图寻找各方利益均衡点，为我国城市更新房屋征收工作中面临的问题提供几点决策策略：首先，有必要搭建一个让各方公平博弈的平台，建立一个让各方认可的基本规则，以解决城市更新中的房屋征收矛盾；其次，充分发挥市场在社会利益调节中的基础性作用，充分利用市场机制为不同的利益主体创造公平的竞争环境，调整利益分配格局，

减少不同利益群体之间的不公平感；再者，通过制度建设完善城市更新房屋征收政治体系中的利益表达结构，实现利益表达的规范化和制度化，是实现利益均衡的一项根本性举措；最后，由于非对称信息导致逆向选择而使得帕累托最优的交易不能实现，因此，在充分发挥市场在社会利益调节中的基础性作用的前提下，同时还要充分发挥政府的调控作用，即政府为利益的表达和博弈制定规则，设立制度安排，完善城市更新房屋征收相关制度。政府与开发商的强强联手行为往往会引起动迁居民的逆反心理，增加城市更新房屋征收的成本，加剧冲突。这其中就需要政府在这个市场当中有所为有所不为，完善制度安排。

参考文献 (References)

- [1] 李建波, 张京祥. 中西方城市更新演化比较研究[J]. 城市问题, 2003, 5: 49, 68-71.
- [2] 王唤明, 江若尘. 利益相关者理论综述研究[J]. 经济问题探索, 2007, 28(4): 11-14.
- [3] 聂琦波. 城市建设拆迁中的利益冲突根源及其调整机理研究[J]. 现代经济探讨, 2004, 10.
- [4] 李维安. 利益相关者治理理论研究脉络及其进展探析[J]. 外国经济与管理, 2007, 29(4): 10-17.
- [5] 谢织予. 经济博弈论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1997: 8.
- [6] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海三联书店上海人民出版社, 1996.
- [7] 王正安, 邓小鹏等. PPP 模式在城市更新中的应用研究[J]. 建筑经济, 2008, 29(9): 36-39.