

利益扩张型虚假城市化现象的激励机制探析

——一个基于序贯博弈的分析框架

李 学*

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

【摘要】: 在国家实施城市化战略的进程中, 地方政府以推进城市化为名, 利用现有市制制度与相关政策的缺陷, 有选择的进行掠夺性征地, 将获取土地增值的收益作为基本目标, 逃避提供公共服务的职责, 致使名义上实现城市化的农民, 未能获取城市化的应有收益, 难以获得城市居民对等的公共服务, 造成城市化水平虚假提高, 由于其间政府与民众的行为具有强烈的利益扩张冲动, 概称之为利益扩张型虚假城市化现象; 它突出表现为在城市的建成区内, 存在者大量的农村建制区域, 这种社会现象背后潜存着稳定的制度结构与激励机制, 本文以博弈分析为视角, 具体阐释了利益扩张型虚假城市化现象的生成机制。

【关键词】: 利益扩张 地方政府 虚假城市化 激励机制 博弈分析

Analysis on Incentive Mechanism of

Interests Expansion Fake Urbanization Phenomenon

-----An Analytical Framework Based on Extensive Game Theory Perspective

Li Xue

(School of Public Administration at Xiamen University, Xiamen Fujian 361005,
China)

Abstract: During the process of urbanization strategy implementing, In order to seize the profit of land increments, The local government official make full use of the

* 李学 (1975—), 厦门大学公共事务学院讲师, 主要研究领域为行政管理学。

shortcoming of urbanization mechanism and correlative policy, confiscate the peasant lands with ferociously, evade the responsibility of supplying public services. Therefore, the peasants can't get the benefits of urbanization and the public services, so the level of urbanization has improved ostensibly. We called the phenomenon as interests expansion fake urbanization, the reason is the behaviors of the local government and the peasants with the impulsion to expand interests; There are a lot of rural administration regions in the city, which is the most prominent sign of this phenomenon. There are stable latent institution structure and incentive mechanism behind the phenomenon. This study employs the Game Theory to cast light on the mechanism of interests expansion ostensible urbanization in detail.

Keywords: Interests Expansion; Local Government; Fake Urbanization; Incentive Mechanism; Game Analysis

由于受城乡二元结构制度安排的影响, 我国的城市化水平滞后于经济发展的整体水平, 成为诸多社会问题的根源。在国外学者将中国的城市化作为 21 世纪影响人类发展的两大关键性因素之一的话语背景下, 政府与部分理论研究者, 盲目遵循“刘易斯—拉尼斯—费景汉”模型的分析思路, 把农村城市化作为作为解决“三农”问题与提高现代化水平的重要政策抉择。但是, 由于现有的城市化政策设计, 忽视了合理推进城市化的制度环境要求与具体条件限制, 盲目追求城市化水平的提高, 致使在城市化发展的过程中, 涌现出了大量的利益扩张型虚假城市化现象, 将城市建设与城市扩张作为城市化的基本途径, 侵吞农民的土地权益, 违背了城市化的真实内涵, 一定程度上激化了社会矛盾, 是一个非常值得关注的社会问题。利益扩张型虚假城市化现象的持续蔓延, 表明该现象背后隐藏着稳定的制度结构与激励机制, 本文尝试借用博弈论的基本原理, 构建一个序贯博弈分析框架, 探究利益扩张型虚假城市化现象的激励机制。

一、利益扩张型虚假城市化现象的内涵与表象

城市化一词是由英文 Urbanization 翻译而来的, 是西方国家对在社会发展过程中, 农业人都向城市或城市地带集中的现象或过程的概括; 其实质是在农业生产力和非农业生产力的基础上, 非农产业和人口在城市或城市地带集聚, 从而使城市规模扩大、城市数量增多、城市人口增加的过程。国内学术界尚未对城

市化的内涵形成共识，但一般比较认同下述基本观点“城市化是指人口、地域、社会经济关系、生活方式由农村型向城市型转化的自然历史过程。”[1](P9) 从中不难看出，社会经济关系的转变是城市化进程的应有之意；由于我国长期受城乡二元结构问题的影响，城市与农村处于两种不同的管理体制下，因此，实现由农村管理体制向城市管理体制的转变，是我国农村地域城市化过程中的一个核心问题；否则，就违背了城市化的真实内涵。

但是，在城市化赶超思潮思想的影响下，地方政府不顾城市化内在规律的限制，盲目追求城市化水平的提高，不计成本、不顾社会制度与社会资源约束的推动城市化进程，诱发了大量的虚假城市化现象；城市化问题的研究者指出“目前，一些地方产生了‘城市化=城市补课性的规模扩大化’和‘城市化=城市建设现代化’的错误认识，陷入了将城市化理解为单纯的城镇建设，进而将城市化推向计划模式的危险。”[2](P14)具体而论，所谓利益扩张型虚假城市化是指：地方政府在突进城市化的进程中，觊觎土地增值的收益，以推进城市化政策为名，进行带有掠夺性特点的选择性征地，逃避提供公共服务的职责，致使名义上实现城市化的农民，未能获取城市化的应有收益，难以获得城市居民对等的公共服务，造成城市化水平虚假提高的社会现象。由于其间政府与农民的行为具有强烈的经济利益动机，概称之为利益扩张型虚假城市化现象。利益扩张型虚假城市化典型的外在表现是“城中村”的大量涌现，凸现了我国城市化进程中存在的制度缺陷和政府行为的缺失，是地方政府在推进城市化的过程中，以获取土地增值的收益为根本目的，逃避政府公共职责的产物。

“城中村”形成的过程既是利益扩张型虚假城市化的产生过程，分析“城中村”形成的复杂机制，有助于解释利益扩张型虚假城市化现象的深层次原因，具有很强的现实意义与理论意义。从城市化规划的角度而言，所有处于城市规划区内的村庄，都可以认定为“城中村”，但这种界定过于泛化，不宜作为确立“城中村”的标准。结合国内的相关研究该项研究，将“城中村”界定为“城中村是城市建成区内实行农村管理体制的职业已经非农化农民的聚集村落”。采取这种界定既可以概括出“城中村”的共同特点，又能突出“城中村”是我国城市化进程中虚假城市化现象的典型体现，即对失去土地、职业已经非农化的农民采取传统落后的农村管理体制。作为利益扩张型虚假城市化现象外在表现的“城中村”，通常

具有以下几个特征：

1. 居民职业的非农化

居民职业的非农化是“城中村”的一个非常重要的特点。“城中村”多半位于城市建成区内，农民基本上脱离了农业生产活动，已经不在为城市提供农副产品，“村民”在地方政府征地的过程中，由于失去了土地等基本农业生产资料，职业和生活习惯已经逐步非农化，比较有才能的原农村居民，多半从事自己的商业活动或在“村”集体经济组织里就业，而大部分居民多依靠村集体经济的股份收入和出租房屋的屋业收入来维持生计。

2. 实行农村管理体制

“城中村”作为利益扩张型虚假城市化现象的外化形式，最典型的特征就是实行农村管理体制。根据国家相关法律规定，城市社区一般是由城市政府派出机构的“街道委员会”进行管理，农村社区则由村民自治组织“村民委员会”进行管理，“街道委员会”与“村民委员会”之间存在着较大的差异。“城中村”位于城市建成区内区域，理应顺应城市化发展的步伐，纳入城市的管理体制。但是由于城乡二元结构的影响，加上地方政府在土地征用过程中，采取机会主义策略，逃避提供公共服务的职责，仍将位于城市规划区内的自然村或行政村的管理体制，沿袭农村传统的管理体制与运行机制，加上“村民”对计划生育、宅基地、村集体分红等福利待遇的固守，致使城市建成区内的旧有的农村社区，仍然实行农村的管理体制。

3. 公共服务自主化

公共服务自主化，是确定“城中村”为虚假城市化现象的核心衡量指标。我国长期存在的城乡二元分割管理体制，对农村和城市实行不同的社会管理方式，在城市的基础设施等公共服务基本上由政府的公共财政来提供，而农村则采取制度外供给的形式，由农村居民自身来承担公共服务的提供。“城中村”位于城市的建成区内，已经完成了城市化，理应享受城市居民所能够享受到的公共服务；但是，在农村区域城市化的进程中，政府在获取土地增殖的收益后，逃避政府责任，最大限度内降低政府城市化的成本，将其转移给失去土地的农民和村集体，未将非农化地区的公共服务纳入制度内供给，迫其依靠村集体的经济组织提供公共服务。

4. “村域”内土地利用混乱

土地利用混乱是“城中村”的外观表现，主要表现在两个方面。一是用地功能比较混乱，“城中村”的居住用地与商业用地，常常交织在一起，有的还混合有工业用地，布局混乱，土地利用和产出率很低；二是“村民”住宅建设失控。在利益的驱动下，村民往往违章改建房屋，住宅建设缺乏统一规划，脱离城市规划与引导，造成建筑容积率超高，密不透风的“握手楼”与“接吻楼”屡见不鲜，采光、通风条件差，道路狭窄、生活环境恶劣，消防等公共安全隐患严重。“城中村”的土地利用混乱的核心问题在于其落后的土地管理体制，政府在征地的过程中，为了降低农民对土地征用的抵制，给农民预留了部分土地，并维持农村集体土地的性质，超出了城市规划部门管理的权限，难以对其土地使用进行有效地监管。

5. “村籍”与“户籍”共存，政府管理缺位

在城市化的进程中，地方政府虽然在表面上将村民的户口转变为城市户口，实现了表面上的城市化；但是村民仍然保留着“村籍”，并未对管理体制进行根本的变革，仍然依托“村民委员会”进行管理；同时，“城中村”往往是外来流动人口的集聚区，这就造成“村域”内“村籍”与“户籍”共存的现象。由于“城中村”村域范围内的社会事务未纳入城市公共管理的范围之内，其公共服务依靠村委会提供，而村委会在对外来人口进行管理方面，不仅资源不足，而且由于缺乏法定的管理权限，往往难以取得良好的效果；在政府管理缺位的前提条件下，加上流动人口成分比较复杂，难以管理，“城中村”常常成为犯罪与丑恶现象的滋生地。“现在的流动人口管理几乎都还停留在追求诸如办证率等标准化的机械管理层面上，而对流动人口的特质与心理给予更多的关注与研究，并在此基础上带有科学内涵与人文关怀意义的管理则是空白。”^{[3](P331)}其问题的根源在于政府在推进城市化的过程中逃避提供公共服务。

二、地方政府与农民的序贯博弈分析框架

作为利益扩张型虚假城市化现象外化形式的“城中村”，一直是我国城市化过程中比较普遍存在的现象。地方政府习惯的将其间土地利用混乱等问题，归结为“村民”素质的低下与行为的非理性；在城市化进程中，地方政府工作人员亦

将其视为一种难以避免的现象。任何社会现象都是相关行为主体在既有的激励结构下，积极行动交互作用的产物。法国的社会研究者认为：“在每一种场景之中，关键在于理解和揭示诸种机制和过程，通过这些机制和过程，组织成员在日常生活的基础上共同协作，调整他们的行为，形成并维系必要限度上的协作和行为规范”。^{[4](P21)} “城中村”是利益扩张型虚假城市化的外在表现，其背后隐藏的是相关行为主体的激励结构与行为策略。质言之，“城中村”的出现是地方政府与农民在现行的法律与政治秩序下交互作用产物，行为主体各自的策略潜藏着稳定的激励结构。

本文试图以博弈论的基本理论为指导，构建一个简单的序贯博弈模型，分析利益扩张型虚假城市化现象产生的生成机制，揭示这一社会现象背后的利益动机与激励结构。利益扩张型虚假城市化现象的产生是地方政府与农民利益博弈交互作用的产物，所以在建构博弈分析框架之前，首先需要对政府与农民的激励结构与策略选择进行分析。

（一）地方政府的激励机制与微观行为

制度设计决定了行为主体策略选择的上限，如果相关的制度安排存在重大的缺陷，就会激励机会主义行为的产生。地方政府制造虚假城市化现象背后的激励机制比较复杂，一方面，现有市制制度的不合理与政绩考核体系，为地方政府制造虚假城市化现象提供了潜在的制度激励；另一方面，土地征用制度的不合理性，为地方政府一任官员最大限度内获得土地增值的预算外收入，力争在“政绩锦标赛”中获得晋升，提供了直接的制度激励。

首先，现有的市制制度与政绩考核体系，为地方政府以推进城市化为名，获取土地增值收益的微观行为提供了制度前提。市制制度主要指城市的行政区划制度，严格意义上的市制制度则指的是城市建制制度。我国现行的市制设立制度与国际通行的市制制度相违背的，国际上通行的市制为“统一型”模式，城市行政辖区与城市建成区范围相差甚微，城市辖区内的农业用地比较少，作为郊区农业发展的需要或者城市发展的备用土地，这种市制设立方式在理论上比较合理，在实践中也比较容易操作和把握；我国现行的市制设立方式为“广域型”，是 80 年代以来由“切块设市”模式为主向“整县改市”模式转变过程中形成的。在城市管理的辖区内允许存在大量的农村地域，改变了市是纯粹城市地区地方行政建

制的性质，从而使市兼具一般地域性地方行政建制的特点。由于现行的市制制度模糊了城市的概念与客观存在的城乡的地域界线，在城市中允许大量的农村地域与城市地域并存，地方政府可以利用这一制度缺陷，在城市化的进程中，强制性的扩大城市管理区域的范围，侵吞农民的土地权益，逃避提供公共服务，以推进城市化为名，获取自身利益，制造虚假城市化现象不用承担任何被惩罚的风险。

与市制制度相类似，现行的政绩考核体系与官员任用制度，激励了地方政府的短期主义行为，成为地方政府在城市化进程中，以获取土地增殖收益为行为取向，逃避公共服务行为的直接诱因。现有官员的考核体系比较偏重于经济发展指标，比如 GDP、税收增长量等显形的指标，社会发展等隐性指标的比重较低，常常诱发政府官员在行政管理的实践活动中，利用组织管理中信息不对称的特点，采取短期机会主义行为，政府官员晋升制度，则进一步加剧了地方官员的短期主义行为倾向。周雪光教授认为官员的晋升制度具有下列特点“早期的成功非常重要，因为它可以发出强烈的信号，有助于进入晋升快道；而一旦在某一个级别上滞留，就会对未来的职业生涯产生长久的影响。另外，现行干部晋升制度还对年龄限制有着明确的规定：当干部在规定年龄期限内不能晋升到某一个级别，他的晋升过程就会从此停滞不前。” [5](P143)地方政府是由关心自身利益与职业生涯的大大小的官员组成的，有着自身特殊的目标函数，在这种制度激励下，理性的地方政府官员会偏重于短期内的政绩工程建设，隐藏地方发展中存在的问题，使一届政府的行为具有短期性。在城市化的进程中，短期行为主义表现为地方官员逃避公共服务与政府责任，漠视“城中村”问题的存在，以获取的土地收益进行政绩工程建设，寻求快速的升迁为目标导向的行为。

其次，现有的财政体制与土地征用制度，为地方政府制造的虚假城市化行为提供了直接的利益刺激。财政管理体制是一个国家行政管理的重要制度基础，财权与事权的有效统一，是各级政府履行职能的重要前提。我国 1994 年的财税管理体制改革，违背了事权与财权相统一的原则，虽然抑制了中央政府财政收入下降的趋势，增强了中央政府的宏观调控能力；但是伴随着财权的上收，事权并未同期上移，过分偏重财权的分配，忽略了事权的划分，形成了由省级以下政府负责提供所有重要的公共服务的局面。随着事实上的支出责任下放，地方政府制度内资金难以有效的满足提供公共服务和用于提供“政绩锦标赛”的需要，加上自

主增税权的缺失，增强预算外资金与制度外融资成为一种理性选择。

在增加预算外资金的财政压力下，利用土地征用制度的缺陷，获取土地增值的巨大利润，扩大预算外收入，无疑最符合地方政府官员的利益。现行土地征用制度不合理，主要体现在以下几个方面：一是征地的范围过宽，我国现行的土地征用范围过于宽泛，给地方政府滥用土地征用权预设了空间。二是补偿标准不合理，我国 1998 年颁发的《中华人民共和国土地管理法》第 47 条规定：“征用土地的，按照被征用土地的原用途给予补偿。征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。”地方政府只需付出较低的成本，就能获取巨大的土地增值收益。而且，在土地管理制度存在着缺陷的前提下，地方政府还可以通过滥用征用土地征用权和威权体制的优势地位，刻意压低法律规定的土地补偿标准、侵吞或拖欠农民征地款，无视农民的土地权益，获得巨额的土地转换的价差，获得预算外收入，加上“耕地占用税属于地方税种，因此征地过程中的税费收入都归地方财政所有” [6](P153)，进行土地征用还可以增加制度内的收入。总之，与其它的预算外收入相比，一方面，土地征用的收入风险小、收益大；另一方面，非农化的土地还可以用于城市开发或开发区建设，为城市提供稳定的税收来源。因此，地方政府纷纷把土地征用收益作为“第二财政”，风行一时的“城市经营”，其实质正是通过土地产权的转换，扩大预算外收入，进行城市政绩工程建设的突出表现。

在既有规则与制度的激励下，在城市化的进程中，地方政府的微观行为选择必然带有很强的机会主义色彩，具体表现为两个方面：其一是在城市发展过程中，地方政府往往绕过原来的“村庄”，进行选择性地征地。进行选择性地征的行为逻辑非常简单，在现有的土地征用制度下，征用耕地的成本较低，而政府征用村庄的土地，势必涉及到农村房屋的拆迁问题，增大土地征用的成本，这与前文分析所指出的政府征地最大限度内的获取土地增值的收益是相矛盾的；虽然征用村庄的土地可以有效的消除城市中的农村聚落问题，有效的改善城市的外部环境，提高土地的集约利用程度，但政府一般选择绕过村庄土地的征地方式，只选择能够带来较大收益的农业用地进行征用，在城市的建成区内保留以往的农村聚落。

其二地方政府对已经城市化的农村社区，保留农村管理体制，放弃城市化改造，规避公共服务的成本。在城市建成区内保留农村管理体制，无疑背离了城市

化的真实内涵；但是，如果对被城市化的农村区域实行城市化改造，势必提高公共服务的成本，违背了利用土地征用获取预算外资金的初衷；尽管在建成区内保留农村管理体制，会给城市的管理带来一定的负面影响，加上现有市制制度的缺陷、政绩考核体系以及官员任用制度负面激励，任期内的政府官员没有任何激励对其进行城市化改造，从而造成城市化水平的虚假提高。值得一提的是尽管地方政府以最大限度内获取土地增值收益为目标取向，但并不意味着其短期主义行为不受任约束；由于社会的和谐与稳定也是现行考核体系的一项重要参数，如果地方政府的行为过于极端，可能引起农民对土地征用的抵制或上访，影响一任官员的业绩考核，这无疑对地方政府的行为构成了一定的限制，也为农民行为主体提供了策略空间。

（二）行政威权体制下农民的策略选择

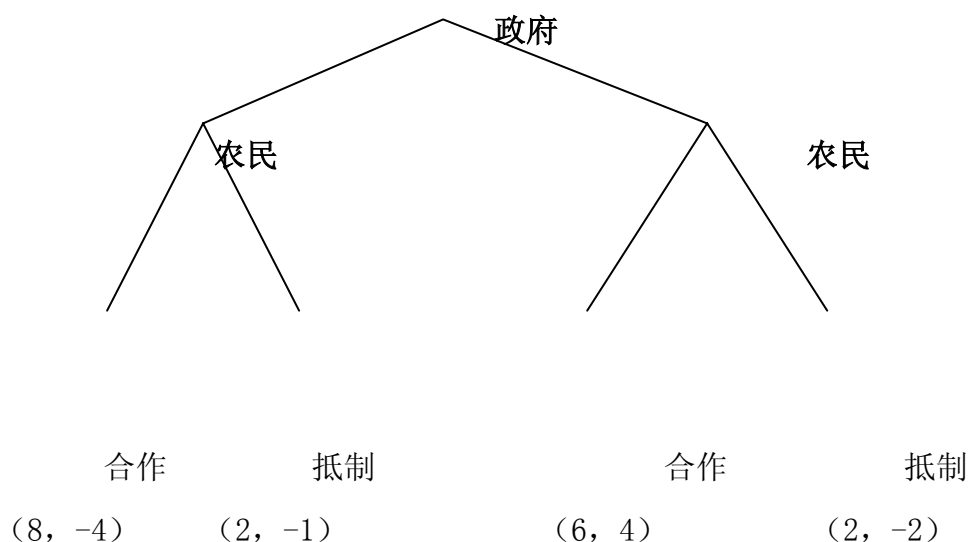
在利益扩张型虚假城市化现象的形成过程中，被征用土地的农民是另一重要的行为主体，其行为方式与策略选择对于“城中村”的形成有着直接的关系。在城市建成区内的“城中村”内，土地的使用的混乱与村民抢建住宅所造成的公共安全隐患，是现有城市化模式的顽疾所在，地方政府通常将其归因为农民的非理性行为，实质上混淆了问题的真正根源。“当研究者发现所谓不可理喻的行为时，通常不是行为者的不理性，而是研究者对行为者的限制条件不了解。”^{[7](P113)}作为理性的行为主体，农民的非使用土地或抢建住房等“非理性”行为，实质上是其在既有的制度约束下，最大限度内维护自身利益的结果。

现行的土地管理法规定，农村土地不能直接进入市场进行流转，任何单位和个人进行建设需要使用的土地，必须依法申请使用国有土地；建设占用土地、涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地专用审批手续。这种规定实质上剥夺了农民直接获得土地收益的权利，在利益的刺激下，违反国家规定，集体土地私自转让，获取土地用途转变的巨大收益，就变成了一种理性的选择，是造成“城中村”土地利用混乱的利益动机；另外，在土地征用过程中，村民违章建设住宅，可以最大限度内获得物业收入，收益比较稳定，“具有一定理性的农民处于对自身养老的保障需求和潜在的谈判成本提升预期，具有扩大宅基地面积和强化住宅建设的倾向，将这类投资作为对抗城市土地使用主体低价征用土地的一个重要手段。”^{[8](P194)}因此，“村民”往往尽可能的扩大容积率，成为“城中村”建筑杂乱

无章、居住环境恶化的微观机制。必须强调指出：尽管在农村区域城市化过程中，农民的这种行为违背了现有的管理制度，但是如果政府对其采取严格的管制措施，就会触发农民对土地征用的抵制；在极端的情况下，被征地农民可能采取上访的形式，影响地方政府官员的政绩考核水平。通过分析不难发现，被政府诟病的农民的“非理性”行为，其实是农民在威权体制与不利的土地产权制度下，争取自身利益最大化的有效策略。

（三）地方政府与农民的序贯博弈分析框架

由于在城市化进程中，政府与农民的行为有先后之分，而且行动双方对自身与其它局中人的所有博弈有关的策略空间与支付函数有成分的了解，所以博弈过程属于完全信息的序贯博弈，又称扩展型博弈，该种类型的博弈一般由以下几个要素构成：局中人、行动顺序、行动空间、信息集、支付函数以及外生事件的概率分布。^{[9](P36)}在博弈的过程中，局中人（行为主体）为政府与农民；行动顺序为政府在前，农民行为在后；政府与农民的各自的行动策略为{管制，合作}与{抵制，合作}；其支付函数（收益函数）如下图的博弈树上显示的数据，图中标示的数据不具有实际的意义，其关键在于数值的相对大小，而不是数值的绝对水平。图中的博弈模型，清楚的显示了利益扩张型虚假城市化现象的形成过程，是作为博弈主体的地方政府与农民各自理性选择交互作用的结果。



地方政府与农民的序贯博弈分析树状图

在博弈过程中，一旦政府开始征用农民的土地，农民就会发生抢建宅基地，非法使用农地的行为。如果政府选择管制政策，不允许农民“非理性”的使用宅基地，则农民有两种策略可以选择，即进行合作或者在对征地进行抵制，显然采用抵制的政策比较符合农民的利益，可以实现农民的利益最大化；如果政府在博弈的第一阶段，采取合作政策，对农民的“非理性行为”视而不见，允许农民通过扩占宅基地等行为扩大自身收益，农民同样有两种选择，但选择合作即不对政府征地行为进行抵制，比较符合农民自身的利益。

采用逆向归纳法对扩展型博弈求解，可以找出子博弈完美均衡的策略组合。该博弈局势中，只有两个阶段的行动，第一阶段为政府在合作与管制之间进行选择，第二阶段中为农民在合作与抵制之间进行选择；显然，农民会在政府管制的情况下选择抵制，在政府合作的情况下，选择合作，相应的收益分别为-1和6；回推到第一阶段的博弈，政府有两种选择，管制或合作，如果政府选择合作，则农民选择合作，政府的策略收益为6，如果政府选择管制，则农民选择抵制，政府的策略收益为2，经过利益权衡，政府理性的选择是合作策略，即不对农民的“非理性”行为进行管理，所以该扩展型博弈的均衡策略为{合作，合作}，收益支付为（6，4）为子博弈完美均衡，地方政府与农民都能获取自身的最大利益，任何行为主体单方面的改变自身的策略都难以获利，没有动机偏离该策略组合形成的均衡态势，构成纳什均衡。

从理论的推理回归到现实世界，不难发现在利益扩张型虚假城市化现象形成的过程中，“城中村”的出现是一种必然的现象，因为在现有的制度格局中，农民与政府的两大决策主体的占优策略，必然诱发出城市建成区内的这种制度安排，也许它不是政府与农民希望出现的结果，更不是政府与农民有意思的设计过程，但却是两类行为主体博弈的必然结果。

三、利益扩张型虚假城市化现象的反思

在城市扩展的过程中，作为利益扩张型虚假城市化现象的外化形式的“城中村”，非常符合安德鲁·肖特构建的社会制度安排的要件规定。肖特认为“在一人口群体中，当其中的成员在一重复出现的境势 Γ 下，作为当事人常规性的 R

（规则）在下列条件下而成为人口 P 共同的知识时，它才成为一种 Institution: (1) 每个人都遵从 R; (2) 每个人都预计他人会遵从 R; 并且 (3) 因为 Γ 是一个协调问题，而一致遵同，又是 Γ 的一种均衡…… (4) 如果任何一个人偏离了 R……在反复出现的博弈 Γ 中采用偏离的策略的得益对于所有当事人来说都 R 相应的得益低。”^{[10](P18)}在原有农村区域向城市区域转变的过程中，囿于现有制度的约束，政府必然选择逃避公共服务，尽可能从土地增殖过程中获取收益的策略，而农民则必然选择抢建、乱建，维护自己在城市化过程中的利益的策略，双方都难以从公共利益的角度调整自身的行为，完全符合肖特教授所描述的重复出现的 Γ 境势，形成了一种局部的制度安排，如若不能因入外生变量，进行制度创新，改变主要行为主体的约束条件，导入增进社会整体福利的目标函数，利益扩张型虚假城市化就会成为一种必然的社会现象。

在利益扩张型虚假城市化现象的形成过程中，地方政府行为是主导性因素，农民的“非理性”行为只是一种无奈的选择。如果政府能够将土地增殖的收益归还给农民，真正的履行政府的公共服务职能，严格的执行城市发展规划与建设规划，杜绝此类现象在威权体制下并不是难以企及的。星罗棋布于现代化城市中的“农村聚落”，暴露了我国城市化政策存在的缺陷，在未对城市化面临的制度约束与政策缺陷进行反思之前，幻想以城市化来解决发展过程中的诸多问题，忽视政策主体面临的约束条件与理性选择产生的“集体非理性”结果，产生的问题可能比预期解决的问题多。我国城市化问题的关键，在于形成一个符合现代市场经济原则的城市化的机制，而不是盲目的制定城市化水平的数字目标，不切实际的赶超城市化水平。

主要参考文献:

- [1] 杨长明. 中国城市郊区化与政府管理[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2001.
- [2] 张波. 中国城市成长管理研究[M]. 北京: 新华出版社, 2004.
- [3] 篮宇蕴. 都市里的村庄[M]. 上海: 上海三联书店, 2005.
- [4] [法] 埃哈尔·费埃德伯格. 权利与规则[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [5] 周雪光. “逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005 (2).
- [6] 贾生华. 中国土地非农化过程与机制实证研究[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2002.

-
- [7] 林毅夫. 经济学方法[M] . 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [8] 牛文元. 中国城市成长管理研究[M] . 北京: 新华出版社, 2005.
- [9] 黄涛. 博弈论教程—理论·应用[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2004.
- [10] [美]安德鲁·肖特. 社会制度的经济理论[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.