

乡村振兴视域下农村土地利用利益相关者分析

张悦悦^{1,2}, 李翠珍^{1,2}, 周德^{1,2}, 夏浩^{1,2}

(1. 浙江工商大学公共管理学院, 杭州 310018; 2. 浙江工商大学土地研究所, 杭州 310018)

摘要: 乡村振兴的实施使得农村土地利用与管理面临更多的挑战。应用利益相关者分析、博弈均衡分析和实证案例分析, 探讨乡村振兴视域下土地利用各利益相关者的关系演变。研究结果显示: (1) 1949年至今, 农村地区土地利用利益相关者主体数量增加, 博弈关系呈现复杂化、多样化和多向化; (2) 乡村振兴时期主要有六种博弈关系, 并探讨了案例村实施下山脱贫、发展乡村旅游、新型经营主体进驻、城市居民促进农村发展四种博弈决策过程; (3) 乡村振兴视域下, 农村地区发展应关注基础设施配套、土地利用效率与生态环境协调、农户生计可持续性等问题。乡村振兴中应注重实现土地利用各利益相关者的最优均衡, 降低各方风险, 保护生态环境并寻求多方利益平衡。

关键词: 土地利用; 利益相关者; 博弈均衡; 乡村振兴; 丘陵生态功能区

中国三农问题由来已久, 建国初我国确立了重工业优先发展战略, 城市由此优先获得较快发展, 然而随着城乡二元分割格局逐步形成并长期存在, 农村劳动力大量转移, 农业生产能力停滞不前, 乡村衰退现象凸显。为了缓解三农问题, 中央政府相继推动实施了城乡统筹发展、社会主义新农村建设、新型城镇化、美丽乡村建设等战略, 该时期可称之为“乡村振兴战略萌发时期”。新时期, 城乡发展不平衡、农村地区发展不充分依然是中国经济社会的主要现象和问题, 人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾成为乡村地区最为突出的矛盾^[1]。因此, 十九大确立实施“乡村振兴战略”, 乡村振兴战略是国家在新时期关于三农问题的全新部署, 强调农业农村现代化发展。2018年中央1号文件、《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》、2019年中央1号文件细化实化了乡村振兴的工作重点和政策措施。乡村振兴战略中农村土地利用与管理依然是关键基础问题, 土地流转关系着农业生产规模化和现代化经营、是否可持续利用关系着生态宜居环境建设, 兴起的旅游休闲业等新型产业则伴随着土地利用方式的较大调整。同时, 土地权属问题复杂深刻, 是许多矛盾的根结点。因此, 农村土地改革的顺利实施、农村土地的合理利用与管理, 亦是实施乡村振兴战略的基石。这也反映在一系列国家发布的乡村振兴政策里, 强调“确保粮食安全”“推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理”“全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作”和“完善三权分置制度”等。

随着政策的不断推进和更新, 农村土地利用方式、管理形式随之发生改变。农村地

收稿日期: 2019-04-02; 修订日期: 2019-07-29

基金项目: 2018教育部人文社会科学研究规划基金项目(18YJA630049); 浙江省新兴优势(特色)专业工程项目(2014); 浙江工商大学公共管理学院行政管理重点学科建设经费

作者简介: 张悦悦(1991-), 女, 安徽凤台人, 硕士, 研究方向为农户生计与土地利用。

E-mail: zhangyuey11@163.com

通讯作者: 李翠珍(1979-), 女, 河北定州人, 博士, 副教授, 研究方向为土地利用与管理、农户生计变化。

E-mail: licuizhen2003@126.com

区土地利用利益相关者涉及中央政府、地方政府、村集体、农户、城市居民、农业企业或农村经济合作组织等。在不同时期,各利益相关者之间的关系和影响均有侧重,并随着宏观战略实施产生优化类演绎。乡村振兴战略实施后,农村地区将面临更多经营主体、社会资金的进驻,也将需要增加公共基础服务设施用地的供给和提高土地生态系统价值和功能的发挥;同时,城市居民作为重要的消费者,其需求也紧密关联着农村地区的产业振兴,这些均会驱动农村地区的土地利用变化。各类土地利用利益相关者,其需求目的存在差异,利益关系复杂。并且,各利益相关者在乡村振兴战略中担负着宏观制定者、区域制定者和实施者、微观区域实施者、个体实现者、重要影响者、关键媒介等非常重要的角色和职责,是农村地区人、地、业的关键实现方、管理方和影响者。因此对于各阶段土地利用相关者的关系演变、新时期各利益相关者与乡村振兴战略的系统耦合关系,亟待深入研究,以获得多面多主体视角的战略实施支撑。

目前关于乡村振兴的研究较多集中在乡村振兴与城乡融合^[2,3]、土地利用转型^[4]、土地整治^[5]、可持续发展^[6]、乡村发展过程及模式^[7,8]和土地制度改革^[9]等;而土地利用相关者的研究则主要集中在“两规”及征地冲突、城中村改造、生态补偿、产业开发管理和区域土地利用/覆被变化等方面^[10-17]。但将两者结合,从乡村振兴视角分析土地利用利益相关者的演变的文章还不多见。

因此,本文从三农问题逐渐凸显、乡村振兴思想萌发、乡村振兴战略确立与实施这三个阶段来分析农村土地利用利益相关者的关系演变(图1),并重点探讨乡村振兴战略实施后,农村土地利用利益相关者的发展变化与博弈,以浙江生态功能区某村庄为例进行了实证剖析,以期为乡村振兴的实施提供新视角和新观点的借鉴。

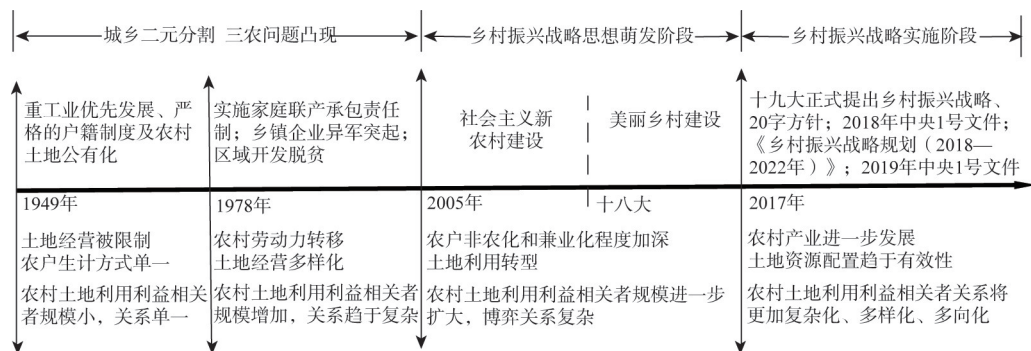


图1 乡村振兴战略形成与土地利用相关者发展的阶段特征

Fig. 1 The characteristics of the formation of rural revitalization strategy and development of land use stakeholders at different stages

1 1949年以来农村土地利用利益相关者的历史演变

1.1 1949年后至改革开放前(1949—1977年)

1949年后,农村地区经历了土地改革、农业合作化、人民公社化及“文革”时期,一家一户的小农经济变成集体经济^[18]。并且中央政府政策偏向发展重工业,政策单一,农村土地由私变公,且农业现代化水平不高,生产能力较低。同时,实施严格的户籍制度^[19],农民被限定在土地上,家庭劳动力非农就业或向城镇流动几乎不可能实现,也因此农户关注点主要是解决温饱问题,土地经营的主要目的也仅是满足生计需求,生计方

式过于单一。基层生产单位主要发挥执行国家政策和组织管理的基本功能。因而，该时期土地利用利益相关者及其关系的特点表现为，主要涉及中央政府、地方政府、基层组织 and 农户四方，其利益关注点单一，主要呈现单向决策传递关系，博弈关系少有(图2、图3a)。



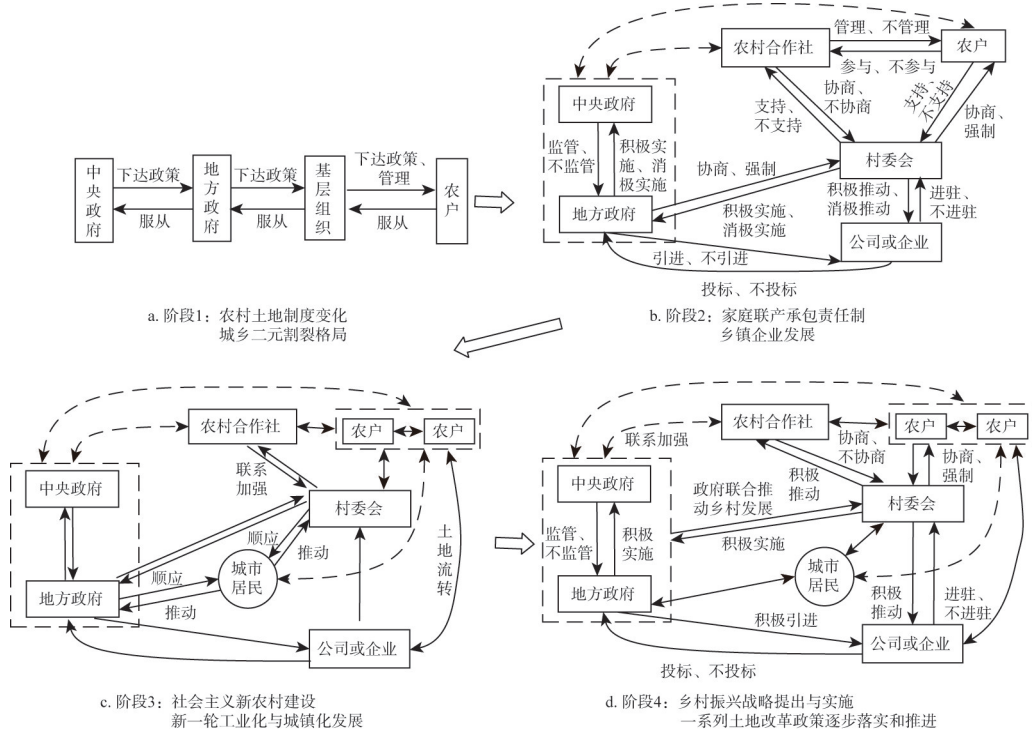
注：1. 图中列出了各时期土地利用主要利益相关者的作用，并大致描绘了有关利用相关者的行政权力大小和规模等的发展趋势。2. 城市居民处“影响程度增大”指的是其对农村地区社会经济的影响程度增大。

图2 土地利用各利益相关者及作用的变化

Fig. 2 Transformation of land use stakeholders and their roles

1.2 改革开放后至社会主义新农村建设提出前(1978—2004年)

1978—1984年，确立和完善家庭承包责任制度，农地流转得到法律允许^[20,21]，农业生产结构得以调整，农业生产能力增加，但农业增长速度并不稳定^[22]。1985年取消人民公社化制度，确立农村基层组织地位^[20]。其后，中央取消统派统购制度，农村资源配置机制开始从计划向市场过渡^[23]，同时，城镇化的推进及土地“三允许”政策的实施使得大



注：文中未重点分析的博弈关系使用虚线双向箭头表示。

图3 土地利用各利益相关者关系的变化

Fig. 3 Transformation of the relationships among land use stakeholders

量农村剩余劳动力出现，劳动力的非农流动成为现实^[24]，乡镇企业也进入发展“黄金期”^[19]。而1994年开始的分税制改革及1998年出台的《土地管理法》，制约了农村工业化的发展，却加速了民营经济和城镇化发展，很多小城镇演化为大中城市，城市集聚现象显现^[25]。随之，乡镇企业进入稳定调整阶段，农村劳动力进入公平转移阶段^[26]，并逐步呈现进入城镇、集镇、本地就业的空间转移层次结构^[27]。值得注意的是，由于农民“恋土”情节及农民落户城市后公共政策的缺位，该时期农村外出劳动力呈现出“季节性迁移”特点^[19]，并且，工业化与城市化的快速发展也使得城乡发展不协调的问题日益凸现。可见，该时期，农户、村集体在农村土地利用与管理中的主体地位确立，农户土地投入、种植多样性增加，并且由于劳动力的非农转移，诱发了农户生计方式的改变。

从这一时期农村地区的发展脉络来看，农村土地利用利益相关者呈现出以土地集体所有制为中心，各利益相关者规模增加，关系趋于复杂化的特点。利益相关者由上一时期的四方增加为六方，主要涉及中央政府、地方政府、村委会、农户、农村合作社和公司或企业（图2、图3b）。中央政府开始重视城乡发展不平衡问题，制定实施一系列土地政策，地方政府也相应制定区域性政策。农村专业合作社逐步发展，村委会职能更加明确，但村委会管理不善、村干部以权谋私的现象也时有发生。农户获得长期稳定的土地承包经营权，农业生产、土地经营的积极性和灵活性大幅提高，生计选择趋向多样化。同时，少数公司或企业进驻。各利益相关者间以利益为导向的博弈关系也趋向复杂。

1.3 社会主义新农村提出至乡村振兴战略提出前(2005—2016年)

十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设,进行城乡统筹,实施城乡建设用地增减挂钩,新一轮工业化与城镇化得到快速发展,继而十八大提出新型城镇化与美丽乡村建设的发展方针,该时期成为城乡关系的重要转折时期^[23],实施的一系列政策和措施,例如精准扶贫、深化农村集体产权制度改革、推进农业供给侧结构性改革、调整农村土地利用结构与布局和耕地轮作休耕制度试点方案等,进一步推动了城乡融合,促进了乡村地区恢复与发展。这一时期,农业生产能力大幅提升^[28],粮食总产量“十二连增”,乡村旅游逐步发展并趋向成熟^[29],农民收入不断提高,新型农民合作社迅速成长^[20],新型经营主体多类化趋势明显,公共服务体系更加完善。该时期的农村劳动力仍然大量从农业生产中解放出来并向非农部门转移^[30],且较多跨地区向城市转移^[26],工资水平快速增长^[31],但2008年金融危机后省内转移也成为主要趋势^[32],甚至部分地区或时期出现“民工荒”“非转农”等逆城市化现象^[33]。

跟上一时期对比,该时期(图2、图3c)农村土地利用各利益相关者及关系的特点主要有以下几点。一是农户非农化和兼业化程度加深,农业现代化和土地市场的快速发展促进了土地规模经营,小农户土地利用趋于集约化,但因农业劳动力老龄化等原因所造成的土地边际化问题也普遍存在;二是乡村旅游等新兴产业和农民专业合作社的发展,带动了农村地区经济发展,促进了农村土地的有效利用和转型;三是土地利用利益相关者除上时期的六方外,还涉及城市居民,其消费需求影响了农村土地利用方式和效益;四是更多类公司或企业主体的进驻,农村土地实现多样化经营;五是每一方的“利益”关注点及关注面在演变,例如中央政府对生态环境保护的关注、地方政府和村委会对区域发展规划的调整和重置、农户在相应环境下做出地生计策略应对等,促使各土地利用利益相关者的博弈关系更为复杂。

2 乡村振兴战略提出后农村土地利用利益相关者分析

2.1 乡村振兴战略提出及实施(2017年至今)

乡村振兴战略可以撬动农村活力,加快推动农村制度改革,以实现乡村地区的复兴与发展,这其中“地”是关键性基础资源,农村土地的利用与管理是极其重要的内容,是乡村振兴稳定发展、主体活力良好发挥的重要保障;“人”是关键性主体资源,涉及农户这个微观实现主体,城市居民这个关键驱动主体,广义讲当然也包括农村集体、农业合作社、公司或企业这类组织型机构;“业”是极核点,联系着人与地,产业发展需要城市居民的间接(直接)消费、农户的参与与实现和交通、活动、办公类场地(土地)供给,当然也需要政府的政策支持与有效管理。农村土地的良好利用与管理、土地生态系统的功能和价值发挥、农村土地问题的有效整治及土地生产能力的提升,可以为乡村振兴提供承载基础、收益来源和生态宜居环境保障,是破解三农问题的关键核心问题。因此,乡村振兴战略的实施过程中,土地利用各利益相关者均有着至关重要的角色和责任(图4)。

该时期,农村土地利用利益相关者仍主要涉及七方,但他们之间的关系将更加复杂化、多样化、多向化(图2、图3d)。其中,中央政府等级、权限最高,制定政策,引导形成整体经济社会发展环境,重点关注农村繁荣问题,兼顾农村经济、生态环境变化和

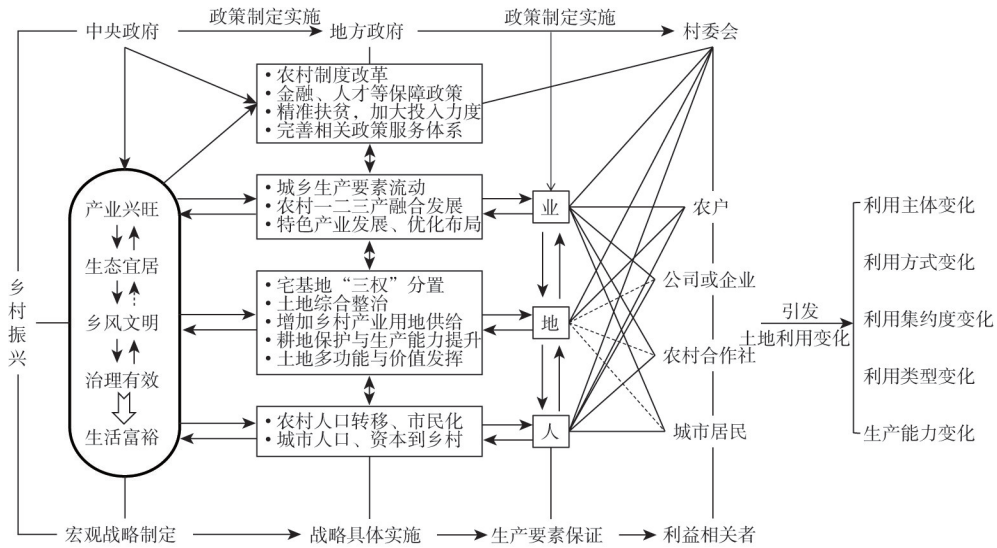


图4 乡村振兴与土地利用各利益相关者的影响机制

Fig. 4 The impact mechanism of rural revitalization and land use stakeholders

老百姓生活水平的多方面平衡；地方政府等级、权限次高，响应国家政策，感知基层组织、农户等各方问题，实施管理制约，两者位于利益群图的核心位置。目前中央政府实施一系列乡村振兴改革，地方政府响应实施地区性改革，落实于村庄，影响农户决策，联合推动农村发展，推动新形态产业和特色产业的兴旺；而城市居民则是重要的消费群体，可以是间接或直接的消费者，甚至可以同时成为生产者和经营者；由于新兴产业发展，村委会或农户以宅基地经营农家乐、以集体建设用地参与厂房、商业空间的出租等；农村合作社多样化，且专业性变强，性质类似农业企业^[64]，其经营效果直接影响土地利用情况；而公司或企业的主体趋向多源化，除了较多本地转出劳动力回流后进行创业，也有一定数量的省内外公司或企业进驻。

因此，各方利益基点存在差异。中央政府利益基点主要从国家尺度，地方政府多从地方尺度，村委会、农户则较多从本位经济利益出发，公司或企业、农村合作社则作为经营主体，也主要从本体经济利益和生产利益出发，而城市居民则会从消费者、生产者和经营者等多重角色的利益角度出发。这也造就了土地资源的一体多职，既承担国家粮食安全、生态安全的重任，也是城镇发展的必需空间资源和农户的财产性资源。随着农地确权、宅基地“三权分置”、宅基地确权和土地流转等土地改革政策的逐步落实和推进，农户土地利用决策将更具灵活性，公司或企业的经营也将更有保障和发展空间，农村土地利用各利益相关者间的博弈关系、过程和结果也将更趋于最优化。

2.2 博弈关系及博弈均衡分析

政策制定实施与利益相关者间的博弈相互影响^[14,35,36]。乡村振兴战略中土地利用各利益相关者寻求使其利益最大化的政策措施，但各利益方具有有限理性和不完全信息性。因而，各利益相关者间的最优博弈均衡是演化博弈的结果，存在重复博弈关系^[13]。

2.2.1 各级政府

(1) 中央政府与地方政府

乡村振兴战略实施过程中，中央政府制定政策鼓励发展宜时、宜地、宜人产业，保

护资源环境，提高农民收益，地方政府制定适合区域发展的具体实施细则和规划。该过程中，地方政府博弈决策为积极实施或消极实施，中央政府为监督或不监督（图5a）。地方政府积极（消极）实施时，中央政府获得的综合收益为 R_{11} (R_{12})，自身所获的收益为 R_{13} (R_{14})，成本为 C_{13} (C_{14})；中央政府对地方政府监督的成本为 m ，消极实施时的罚款为 F ，不监督时的政治风险为 p 。中央政府采取监督的概率为 α_1 时，地方政府积极和消极实施的期望效益分别为 $\alpha_1(R_{13}-C_{13})+(1-\alpha_1)(R_{13}-C_{13})$ 和 $\alpha_1(R_{14}-C_{14}-F)+(1-\alpha_1)(R_{14}-C_{14})$ ，两种策略的期望效益相等时，当 α_1^* 为 $(R_{14}-C_{14}-R_{13}+C_{13})/F$ ，即 $\alpha_1 < \alpha_1^*$ 时，地方政府消极实施，保持原有发展模式获得的效益大，反之，积极实施将获得更大效益。类似地，地方政府积极实施概率为 β_1 时，当 β_1^* 为 $(F+p-m)/(F+p)$ ，即 $\beta_1 < \beta_1^*$ 时，中央政府的最优决策为监督，反之，最优决策为不监督。

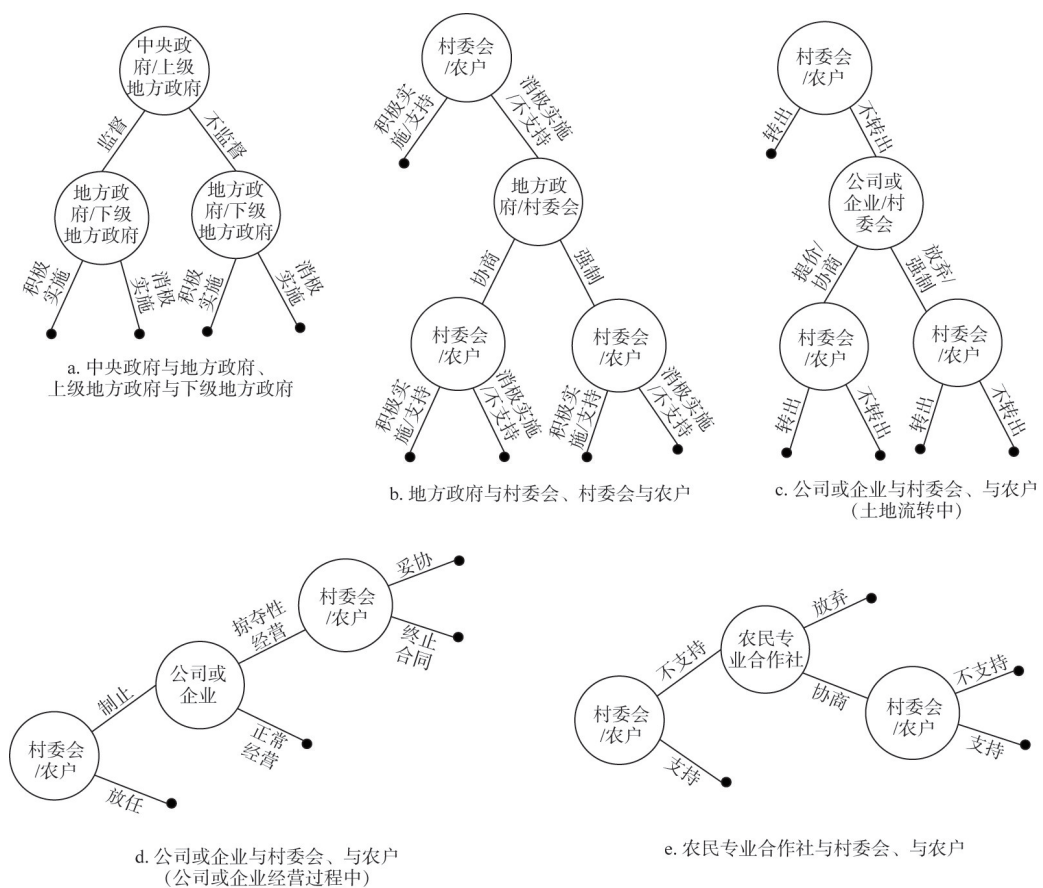


图5 土地利用利益相关者间的博弈树

Fig. 5 The game trees of rural land use stakeholders

地方政府积极实施和中央政府有效监管将促进地区综合发展^[37]。基于乡村振兴战略及各利益方的目标，两方最优博弈均衡为（监督，积极实施），即两方采取主动性博弈，获得效益最大。但具体过程中，不可避免与当地其他规划、政策偶有冲突，中央政府监督力度不够、不及时，导致两方被动性博弈^[35]。在此基础上，借助雅可比矩阵稳定性分析，分析影响动态博弈最终达到最优博弈均衡的因素^[13,36]。当中央政府对地方政府消极实

施的处罚力度 F 小时, 中央政府监督概率小, 两方博弈均衡将趋于 (不监督, 消极实施), 这不利于实现乡村振兴; 当不监督政治风险 p 大而监督力度 m 、 F 小时, 均衡将趋于 (监督, 消极实施), 长期来看, 消极实施政策给中央政府带来的低效益, 会使其加大监督处罚力度, 最终博弈均衡演化为 (监督, 积极实施)。因此, 中央政府加强监督和处罚力度, 将有利于两方达到最优博弈均衡, 减少因重复博弈带来的不必要的成本。

(2) 各级地方政府

地方政府分为省、市、县、乡不同级别, 均属于乡村振兴战略落实方, 区域政策制定实施上存在层层隶属关系。各级地方政府间存在层级间博弈关系, 下级博弈决策为积极实施或消极实施, 上级为监督或不监督, 博弈过程复杂而交互^[10]。目标一致时, 大多层级选择主动性积极实施和监督; 目标有差异、甚至冲突时, 会存在消极实施的博弈过程。地方政府间博弈均衡分析与上一级类似。

2.2.2 地方政府与村委会

村委会是地方政策的村庄尺度落实者, 也是农户利益的集中表达者, 双方目标并不完全一致, 时有矛盾。例如, 农村土地综合整治中, 两方在新增土地目标取向上的背离^[12]。因此, 两方的博弈复杂而细碎, 村委会博弈决策为积极实施或消极实施, 地方政府为协商或强制, 主动或被动性博弈过程因具体情况而异 (图 5b)。

乡村振兴战略实施过程中, 政府联合推动农村发展, 村委会将更多地采取积极实施的决策。政府间达成最优博弈均衡时, 两方的最优博弈均衡应为 (协商, 积极实施)。该过程中, 村委会积极和消极实施的政策所获收益分别为 R_{23} (R_{24}), 成本为 C_{23} (C_{24}), 给地方政府带来的收益为 R_{21} (R_{22}), 协商所得额外优惠为 v ; 地方政府协商 (强制) 的成本为 f_1 (g_1), 相应村委会的成本为 f_2 (g_2)。村委会消极实施时, 两方存在第二阶段博弈, 该过程中, 于村委会而言, 当地方政府协商概率为 α_2 时, 村委会积极和消极实施的期望效益分别为 $\alpha_2(R_{23}-C_{23}-f_2+v)+(1-\alpha_2)(R_{23}-C_{23}-g_2)$ 和 $\alpha_2(R_{24}-C_{24}-f_2)$, 当 α_2^* 为 $(f_2+C_{23}-R_{23})/(f_2+v-R_{24}+C_{24})$, 即 $\alpha_2 > \alpha_2^*$ 时, 村委会积极实施收益高, 消极实施强制成本高, 则村委会积极实施所获效益高, 反之, 消极实施所获效益高。于地方政府而言, 当村委会积极实施概率为 β_2 时, 地方政府协商和强制的期望效益分别为 $\beta_2(R_{21}-f_1)+(1-\beta_2)(R_{22}-f_2)$ 和 $\beta_2(R_{23}-f_2)$, 当 β_2^* 为 $(f_1-R_{22})/(g_1-R_{22})$, 即 $\beta_2 > \beta_2^*$ 时, 地方政府协商获得效益高, 反之, 强制获得效益高。该结果表明, 地方政府降低强制成本, 加大协商力度及村委会消极实施的机会成本时, 两方博弈均衡将趋向最优均衡 (协商, 积极实施)。

2.2.3 村委会与农户

乡村振兴战略实施过程中, 引入工业企业进驻发展产业, 需要落实厂房; 发展生态旅游、生态农业, 需扩道路、农家乐客房改造、景观建设等; 发展规模农业, 需规范农户、村集体和企业间的农地流转; 同时, 宜居环境、乡风文明建设也需配套公园、文化大礼堂等设施。此时, 土地利用方式、结构、类型会产生较大变化, 土地管理也更为复杂。该过程中, 村委会作为政策执行者和村庄实务管理者, 博弈决策为协商或强制, 农户为支持或不支持 (图 5b)。两方博弈大多会呈现复杂拉锯状态。例如农村土地综合整治^[12]、土地流转^[11,35]中, 村委会考虑全体成员利益, 分配集体资源权益, 而农户是异化群体类利益相关者, 个体差异大, 即使面临同一政策, 也会有不同的决策选择。当然如果村干部以权谋私, 损害农户权益, 则会出现非一般的博弈交互。

若村委会在上一级博弈中选择积极实行政策,则会更多地与农户进行协商,乡村振兴视域下,(协商,支持)应是村委会与农户达成的最优博弈均衡结果。与上一级博弈分析类似,村委会加大协商力度,增加农户不支持成本,将促使博弈趋向最优博弈均衡。

2.2.4 公司或企业与村委会、与农户

乡村振兴背景下,越来越多的公司或企业进驻农村地区,但他们只能与村委会或农户签订土地承包合同,获得土地(承包)经营权。其中,经村委会集中农户土地再流转的过程,涉及公司或企业、村委会、农户三方,三方目标一致时,为主动积极性博弈,一旦其中任何两方冲突,博弈过程会复杂化^[12,35](图5c)。土地租金是三方的重要博弈点,租金、合同等的规范性将促使博弈达到最优博弈均衡(转入,转出)^[38]。若农户不愿意转出,村委会与农户将会进行第二阶段博弈。该过程中,农户转出农地的租金为 t ,农业种植活动的收入为 y ,因转出农地而从事非农活动的收入为 w 及由此产生的风险为 x ,与村委会协商(强制)的成本为 $s_1(p_1)$,协商所得的额外优惠为 i ;村委会因土地流转获得的收益为 R_{31} ,与农户协商(强制)的成本为 $s_2(p_2)$ 。通过分析两方于博弈过程中的利益取舍可知,降低协商成本和生计风险性、提高补贴,将有助于两方达到最优博弈均衡(协商,转出)。

此外,公司或企业经营过程中也存在利益相关者间的博弈关系。当公司或企业对土地进行掠夺性经营时,短期利益明显,但存在环境危害。起初,村委会/农户可能因高收益而放任其掠夺性经营,但负外部性的累积会阻碍村庄可持续发展,从而使村委会/农户采取制止决策。公司或企业知道若继续掠夺性经营,会引起村委会/农户采取妥协或终止合同的决策,从而其采取继续或停止掠夺性经营的决策予以应对^[37](图5d)。因而,提高终止合同概率和终止经营机会成本,将促使两方形成最优博弈均衡(制止,正常经营)。

2.2.5 农民专业合作社与村委会、农户

近些年,农民专业合作社发展迅速,《中华人民共和国农民专业合作社法》规定合作社成员可以是企业、事业单位或社会组织,但农民至少应占成员总数的百分之八十。可见,农村专业合作社是一个机构组织型利益相关者,在具体土地利用管理方面与村委会存在协商情况。该过程中,村委会博弈决策为支持或不支持,在增加收益方面与入社农户目标往往一致,对于专业合作社的实施措施,农户博弈决策为支持或不支持^[34,38](图5e)。通常村委会选择积极实施,农户参与意愿会增强,而降低协商成本、提高规模收益及补贴等将促使三方达到最优博弈均衡(协商,支持)。

2.2.6 城市居民与其他利益相关者

城市居民是农产品或非农产品的异地型消费者,乡村振兴战略实施过程中将会有更多城市居民作为农村生态旅游的同地型消费者。城市居民是非常重要的间接型利益相关者,其需求群体数量和空间差异直接决定了农村土地利用方式和结构。地方政府制定政策,农村地区发挥自身优势,共同推动产业发展以满足城市居民对乡村旅游及绿色产品的需求。该过程中,农村地区的行政管理能力、规范流程、生态环境和农户生活均会有所改善。甚至城市居民可能会响应政策成为农村地区的种粮大户、公司或企业经营者等,此时城市居民会与地方政府、村委会和农户就土地利用问题存在多方直接博弈。因其与其他利益相关者间的博弈复杂、多变甚至存在与前文分析的博弈相同的情况,该部分将不对此展开分析。

3 实证分析——基于浙江省生态功能区某村庄

3.1 研究区概况

浙江省开化县目前以全域旅游为基础推进乡村振兴。本文选取开化县池淮镇潭头村为案例村，该村属丘陵生态功能区，是县级特色文化村和国家级3A景区村，共辖5个自然村，地域面积9.3 hm²，其中耕地72.8 hm²，林地697.3 hm²，茶园42.9 hm²。户均耕地0.27 hm²，户均农地流转面积0.04 hm²，以水稻、油菜和玉米为主要作物。

案例区位于生态功能区，生态旅游和特色产业发展是其乡村振兴的主要模式。该区域乡村振兴战略是在前期新农村建设、精准扶贫、美丽乡村建设、案例区实施的“生态立县”战略等政策实施的基础上的深化和提升。因此本部分内容主要从下山脱贫政策实施、乡村旅游发展、新型经营主体进驻、城市居民促进农村发展四个角度来剖析该区域乡村振兴视域下的土地利用各利益相关者的关系。

3.2 乡村振兴视域下的主要博弈过程分析

3.2.1 下山脱贫政策实施

中央政府在制定新农村建设、精准扶贫、生态移民等一系列政策基础上提出乡村振兴战略，地方政府层级落实，中央政府监督实施，双方目标大多一致，属于积极主动性博弈关系。例如，开化县政府协调衔接土地利用总体规划、经济社会发展规划、生态功能区规划、移民搬迁规划及人口集聚规划等（图6），并对基层政府实施监督，以确保政策落实。

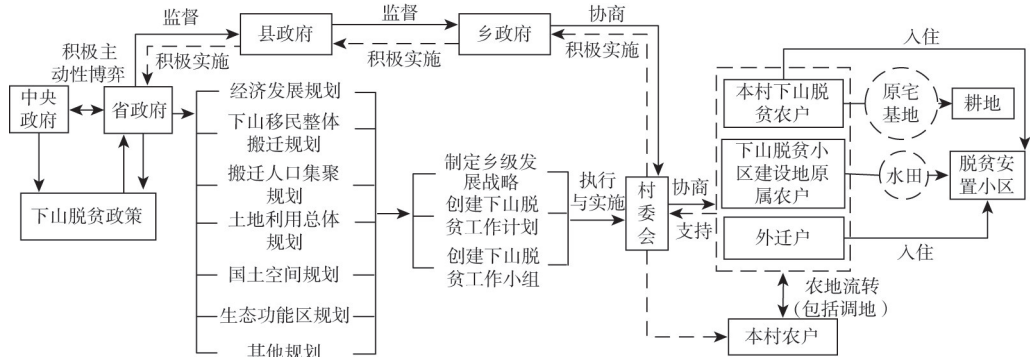


图6 下山脱贫中的博弈过程

Fig. 6 The game process of the poverty alleviation

2008年，案例村原白渡和庵堂自然村的72户农户整体搬迁，该村用30亩农地建设下山脱贫安置小区，目前约110户农户迁入。该过程中，县乡政府、村委会、农户间为动态合作性博弈，村委会积极落实下山脱贫政策，但由于农户有本村下山脱贫农户、外迁户、下山脱贫小区建设地原属农户、本村其他农户等群体，群体间利益点不同，需各方平衡。因而，该村针对建设安置小区占用的水田以约28000元/亩的价格补偿给农地承包经营者；如果农户不愿失去农地，村委会则给予调地解决；本村农户可以在安置小区购房；并在小区临马路一面规划建设一排商铺，供本村和外村的农户开商店、农家乐等。目前，该村已全面实现下山脱贫。

搬迁农户土地利用和生计变化较大。被调农户中有20户下山脱贫农户和7户外村搬迁农户，其中，多数农户租入本村农地进行小规模耕种，并从事非农打工或个体经营等。例如某被调农户未下山前，以砍伐树木、打零工和耕种2亩农地为主；下山后租商铺开小卖部，并租入本地村民1亩地用于种植水稻和蔬菜供自家消费。

3.2.2 乡村旅游发展

开化县从2000年提出“生态立县”战略，到国家公园体制试点、2016年“国家全域旅游示范区”，以“乡村生态旅游+茶叶、体育、节庆活动等”发展模式推动乡村振兴战略实施。2016年接待848.1万人次、收入超53亿，分别是2003年的21倍、25倍。开化县政府举措包括建设特色小镇和景区村庄、配套生态公厕、停车场等，实施全域旅游综合管理体制。案例村所属乡政府配套潭头公园、爱心休闲公园等基础设施，举办四届省油菜花节和畲乡文化节。该过程中，中央政府鼓励发展休闲农业和乡村旅游，地方政府落实推动，双方于土地利用管理上为主动积极性博弈，决策目标一致（图7）。

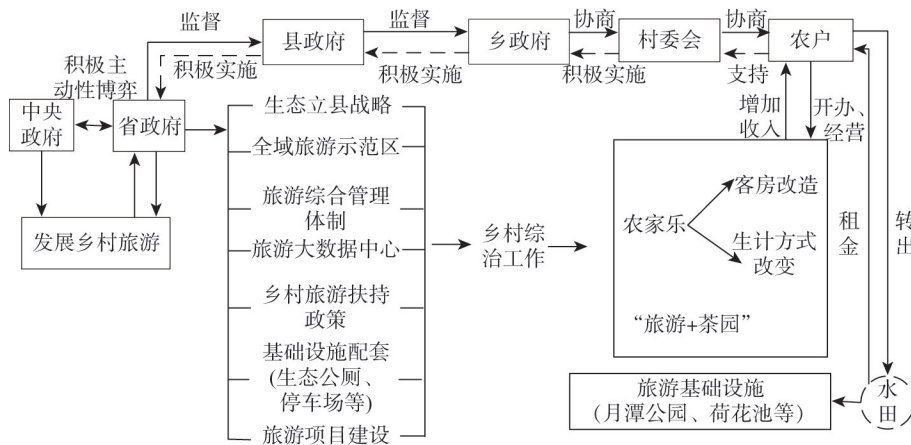


图7 乡村旅游发展中的博弈过程

Fig. 7 The game process of the development of rural tourism

案例村村委会是村级尺度土地利用的关键利益相关者，建设月潭公园，租用农户水田建设荷花池景观，将废弃粮仓改建成景区游客接待中心，鼓励农户开办农家乐并给予补贴等，农户的土地利用与生计也因而发生较大变化。例如，一被调农户在乡村旅游发展之前以打零工和种植6亩水稻为主，而在之后租出1亩水田用于荷花池建设，并以种桂花苗和开办农家乐为主，年收入约10万元。目前，该村有30户农家乐，配备专业旅游接待人员，2017年接待15万游客，旅游收入56万元。该过程中，大多数农户支持村委会做法，但不排除部分农户采取消极态度，需要村委会反复与其协商。

3.2.3 新型经营主体进驻

乡村振兴战略规划要求实施新型农业经营主体培育工程，鼓励工商资本到农村投资产业化、规模化经营的农业项目。地方政府通过制定和实施区域政策和措施推动新型经营主体进驻。该过程中，中央政府和地方政府主动博弈，决策目标大多一致（图8），但新型经营主体和村委会、农户的博弈过程相对复杂，但总体呈合作博弈模式。

开化县、乡政府制定招商引资考核办法，联合案例村村委会吸纳和培育多方新型经

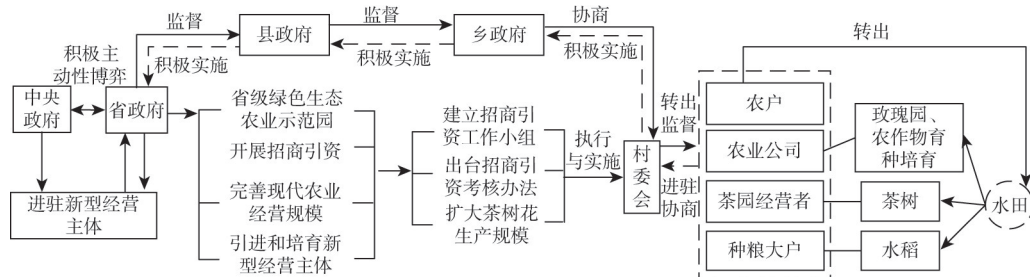


图8 新型经营主体进驻中的博弈过程

Fig. 8 The game process of the entry of new business agents

营主体。具体包括：某农业开发公司玫瑰庄园建设，2015年与农户签订合同，以每年600元/亩的租金租入农地种植玫瑰；2014年，一种粮大户租入村民130亩农地实施规模经营，年租金100斤稻谷/亩，当地政府和村委会给予扶持，提供规模生产配套设施及优惠政策等；2017年，某公司与村委会签合同租入200亩农地种植高新技术农作物。该过程中，新型经营主体、农户、村委会间的博弈大多为积极主动性博弈，但不排除存在冲突的可能，三方应规范合同，控制风险并保障利益。

3.2.4 城市居民促进农村发展

城市居民选择到农村地区进行旅游观光休闲度假，地方政府也采取许多举措吸引多地城市居民消费者，并对农家乐数量、停车场和公共场所等基础设施配套进行更新，适时扩展本地乡村旅游规模的同时进行生态宜居整治。该过程中，中央政府、地方政府与城市居民之间产生间接影响与博弈，但大多为积极主动博弈，直接驱动农户土地利用和生计的变化。案例村多家农户对宅基地进行改造，开办农家乐、民宿等，不少农户从事乡村旅游服务相关产业，例如某被调农户回乡加入整理村容工作，负责定点运输垃圾，工作时间和收入稳定，兼顾家庭照顾。

4 结论

为了缓解中国城乡发展不平衡、农村地区发展不充分的问题，乡村地区的全面发展势在必行，乡村振兴战略的确立与实施成为撬动农村地区人、地、业等生产要素良性发展与循环的极优型政策驱动器。该过程中，农村地区需要多点、多面、多程序的改革，运行系统复杂，土地资源的管理与利用面临着巨大挑战，这需要极其丰富和深厚的研究支撑，但目前这方面的研究主要侧重于宏观尺度、理论探讨。因此本文对1949年后至乡村振兴战略萌发时期的土地利用利益相关者发展演变进行归纳梳理，并对乡村振兴战略实施后土地利用利益相关者的主要博弈关系、村级尺度的主要博弈过程进行了实证性探讨，从历史长时序、前后时期的战略实施对接、微观区域尺度和多个利益主体等多角度进行了一定的研究探讨。

乡村振兴战略实施后，土地利用利益相关者数量多而关系繁杂。但博弈参与者在不同环境下会做出不同决策，形成不同的博弈均衡，该结果取决于各方的策略期望效益大小，而最终形成的博弈均衡与参与者的最终期望目标并非绝对一致^[39]。因此，乡村振兴视域下，应从优化管理体系和降低风险两个方面提高政策实施效率，达成各利益相关者

间的最优博弈均衡。

优化管理体系。随着乡村旅游人数的增加和其他产业的升级,应注意匹配游客与乡村旅游的配套基础设施(如农家乐、道路、停车场和场所等)容量和村庄的生态容量。新型经营主体的进驻可以提高农村土地利用效率,但由于资本逐利的本质,各类新型经营主体非常重视短期内的经济利益,而忽视生态环境保护。因此,中央政府和各级地方政府应慎重选择进入农村的工商资本,合理约束资本运作模式,规范新型经营主体的生产行为,注重优化各级管理体系,提升管理水平,实现农村土地利用效率和生态环境影响的嵌合。

降低风险性。乡村振兴战略是系统复杂性工程,牵涉多方利益,不可一蹴而就,在乡村振兴战略实施过程中农户土地利用和生计方式会产生极大变化。例如,乡、县尺度土地利用的规模变化、搬迁农户原宅基地和农地的放弃与转型、农户开办农家乐的生计转型。农户生计具有较高的脆弱性,农户家庭经营和新型业态经营者也面临多种风险,政府和研究者在制定具体措施时应注意风险控制,实现可持续发展。

参考文献(References):

- [1] 中共中央,国务院. 乡村振兴战略规划(2018—2022年). http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm. [CPC Central Committee, The State Council. National Rural Revitalization Strategic Plan (2018-2022). http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm.]
- [2] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650. [LIU Y S. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the New Era in China. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 637-650.]
- [3] 陈坤秋, 龙花楼. 中国土地市场对城乡融合发展的影响. 自然资源学报, 2019, 34(2): 221-235. [CHEN K Q, LONG H L. Impacts of land market on urban-rural integrated development in China. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(2): 221-235.]
- [4] 龙花楼, 屠爽爽. 土地利用转型与乡村振兴. 中国土地科学, 2018, 32(7): 1-6. [LONG H L, TU S S. Land use transition and rural vitalization. *China Land Science*, 2018, 32(7): 1-6.]
- [5] 龙花楼, 张英男, 屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴. 地理学报, 2018, 73(10): 1837-1849. [LONG H L, ZHANG Y N, TU S S. Land consolidation and rural vitalization. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(10): 1837-1849.]
- [6] 李玉恒, 阎佳玉, 宋传奎. 乡村振兴与可持续发展: 国际典型案例剖析及其启示. 地理研究, 2019, 38(3): 595-604. [LI Y H, YAN J Y, SONG C Y. Rural revitalization and sustainable development: Typical case analysis and its enlightenments. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 595-604.]
- [7] 杨忍, 陈燕纯, 龚建周. 转型视阈下珠三角地区乡村发展过程及地域模式梳理. 地理研究, 2019, 38(3): 725-740. [YANG R, CHEN Y C, GONG J Z. Evolution and regional model of rural development in the Pearl River Delta region, China, under rapid transformation development. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 725-740.]
- [8] 方方, 何仁伟, 李立娜. 京津冀地区乡村振兴地域模式研究: 基于乡村非农就业与农民增收的空间效应. 地理研究, 2019, 38(3): 699-712. [FANG F, HE R W, LI L N. Research of the regional mode of rural revitalization in Beijing-Tianjin-Hebei region: Based on the spatial effect between rural off-farm employment and farmers' income growth. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 699-712.]
- [9] 乔陆印, 刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革. 地理研究, 2019, 38(3): 655-666. [QIAO L Y, LIU Y S. China's rural revitalization strategy and rural homestead system reform in the new period. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 655-666.]
- [10] 林坚, 乔治洋. 博弈论视角下市县级“多规合一”研究. 中国土地科学, 2017, 31(5): 12-19. [LIN J, QIAO Z Y. Research on "Multiple Plans Integration" based on the game theory. *China Land Science*, 2017, 31(5): 12-19.]
- [11] 谭术魁, 涂姗. 征地冲突中利益相关者的博弈分析: 以地方政府与失地农民为例. 中国土地科学, 2009, 23(11): 27-31, 37. [TAN S K, TU S. The game theory analysis on the stakeholders involved in farmland-acquisition conflicts: Taking the local government and land-lost peasants as an example. *China Land Science*, 2009, 23(11): 27-31, 37.]
- [12] 董欢. 农村土地综合整治中的利益相关者分析. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2014, 14(4): 1-7. [DONG H. Analysis of stakeholders in China's rural land comprehensive consolidation. *Journal of Northwest A&F University: Social Science Edition*, 2014, 14(4): 1-7.]

- [13] 周大庆. 旅游景区治理绩效: 政府与利益相关者的博弈. 经济地理, 2013, 33(8): 188-192. [ZHOU D Q. Scenic-spots management performance: Game between local governments and stakeholders. Economic Geography, 2013, 33(8): 188-192.]
- [14] 江源. 矿产资源开发中利益相关者的博弈分析. 统计与决策, 2012, (20): 61-65. [JIANG Y. Game analysis of stakeholders in mineral resources development. Statistics & Decision, 2012, (20): 61-65.]
- [15] STEINHÄÜBER R, SIEBERT R, STEINFÜHRER A, et al. National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders. Land Use Policy, 2015, 49: 183-194.
- [16] EVERINGHAM J, ROLFE J, LECHNER A M, et al. A proposal for engaging a stakeholder panel in planning post-mining land uses in Australia's coal-rich tropical savannahs. Land Use Policy, 2018, 79: 397-406.
- [17] BROWN G, DE BIE K, WEBER D. Identifying public land stakeholder perspectives for implementing place-based land management. Landscape and Urban Planning, 2015, 139: 1-15.
- [18] 张占斌, 宋志红, 王静, 等. 城镇化进程中土地制度改革研究. 石家庄: 河北人民出版社, 2013: 55-57. [ZHANG Z B, SONG Z H, WANG J, et al. Research on Land Institution Reform in the Process of Urbanization. Shijiazhuang: Hebei People's Publishing House, 2013: 55-57.]
- [19] 刘守英, 王一鸽. 从乡土中国到城乡中国: 中国转型的乡村变迁视角. 管理世界, 2018, (10): 128-146. [LIU S Y, WANG Y G. From native rural China to urban-rural China: The rural transition perspective of China transformation. Management World, 2018, (10): 128-146.]
- [20] 周良书, 朱宏霜. 中国农村发展历史逻辑研究(1949—2017). 河南社会科学, 2018, 26(2): 1-8. [ZHOU L S, ZHU H S. Research on the historical logic of china's rural development (1949-2017). Henan Social Sciences, 2018, 26(2): 1-8.]
- [21] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究(IV). 北京: 中国农业出版社, 2014: 112-115. [QIAN Z H. Rural Land Institutional Change and Innovation in China (IV). Beijing: China Agriculture Press, 2014: 112-115.]
- [22] 刘成武, 李秀彬. 1980—2002年中国农地利用变化的时序特征. 农业工程学报, 2006, 22(4): 194-198. [LIU C W, LI X B. Time-sequence characteristics of the annual changes of the agricultural land use in China during the period 1980-2002. Transactions of the CSAE, 2006, 22(4): 194-198.]
- [23] 魏后凯, 刘长全. 中国农村改革的基本脉络、经验与展望. 中国农村经济, 2019, (8): 2-18. [WEI H K, LIU C Q. The outline, experiences and prospect of China's rural reform. Chinese Rural Economy, 2019, (8): 2-18.]
- [24] 黄善林, 张少良. 土地因素对农户劳动力转移的影响研究. 北京: 中国农业出版社, 2013: 1-2. [HUANG S L, ZHANG S L. Study on the Influence of Land Factors on Farmers' Labor Transfer. Beijing: China Agriculture Press, 2013: 1-2.]
- [25] 冯奎. 中国城镇化转型研究. 北京: 中国发展出版社, 2013: 179-181. [FENG K. Study of Transformation to New Type of Urbanization. Beijing: China Development Press, 2013: 179-181.]
- [26] 卢亮. 城市化与农村劳动力转移就业. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2008: 120-139. [LU L. Urbanization and Rural Labor Transfer Employment. Changsha: Hunan Normal University Press, 2008: 120-139.]
- [27] 杨忍. 中国城镇化进程中的乡村发展及空间优化重组. 北京: 科学出版社, 2016: 145-146. [YANG R. Rural Development and Spatial Optimization During the Process of Rapid Urbanization in China. Beijing: China Science Press, 2016: 145-146.]
- [28] 刘玉, 潘瑜春, 唐林楠. 基于Esteban-Marquillas拓展模型的中国农业增长的演进特征. 自然资源学报, 2017, 32(11): 1869-1882. [LIU Y, PAN Y C, TANG L N. Spatial temporal characteristics of China's agricultural growth based on Esteban-Marquillas model. Journal of Natural Resources, 2017, 32(11): 1869-1882.]
- [29] 柳百萍, 胡文海, 尹长丰, 等. 有效与困境: 乡村旅游促进农村劳动力转移就业辨析. 农业经济问题, 2014, 35(5): 81-86. [LIU B P, HU W H, YIN C F, et al. Analyze effectiveness and dilemma: Rural tourism promote rural labor to transfer employment. Issues in Agricultural Economy, 2014, 35(5): 81-86.]
- [30] 刘颖, 南志标. 农地流转对农地与劳动力资源利用效率的影响: 基于甘肃省农户调查数据的实证研究. 自然资源学报, 2019, 34(5): 957-974. [LIU Y, NAN Z B. Impact of farmland transfer on farmland and labor use efficiency: An empirical study of survey data from Gansu province, China. Journal of Natural Resources, 2019, 34(5): 957-974.]
- [31] 卢锋. 中国农民工工资走势: 1979—2010. 中国社会科学, 2012, (7): 47-67, 204. [LU F. Wage trends among Chinese migrant workers: 1979-2010. Social Sciences in China, 2012, (7): 47-67, 204.]
- [32] 李琰. 我国农村劳动力转移的趋势与政策建议. 农业现代化研究, 2014, 35(2): 188-191. [LI Y. Tendency of China's rural labor transfer and policy suggestion. Research of Agricultural Modernization, 2014, 35(2): 188-191.]
- [33] 蔡瑞林, 陈万明, 王全领. 农民工逆城市化的驱动因素分析. 经济管理, 2015, (8): 161-170. [CAI R L, CHEN W M, WANG Q L. Research on driving factors of migrant workers' counter urbanization. Business Management Journal, 2015, (8): 161-170.]

- [34] 黄胜忠, 王磊, 徐广业. 农民专业合作社与超市对接的利益博弈分析: 基于利益相关者视角. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2014, 14(5): 34-41. [HUANG S Z, WANG L, XU G Y. A game analysis on interests of farmer professional cooperatives and supermarkets docking: From a perspective of stakeholders. Journal of Nanjing Agricultural University: Social Sciences Edition, 2014, 14(5): 34-41.]
- [35] 曹阳, 王春超, 李鲲鹏. 农户、地方政府和中央政府决策中的三重博弈: 以农村土地流转为例. 产经评论, 2011, (1): 80-88. [CAO Y, WANG C C, LI K P. Triple game of farmers, local government and central government decision-making: Rural land transfer as an example. Industrial Economic Review, 2011, (1): 80-88.]
- [36] 黄晓杏, 胡振鹏, 傅春, 等. 生态旅游主要利益相关者演化博弈分析. 生态经济, 2015, 31(1): 142-146, 171. [HUANG X X, HU Z P, FU C, et al. Evolutionary game analysis on the main stakeholders in ecotourism. Ecological Economy, 2015, 31(1): 142-146, 171.]
- [37] 安志蓉, 丁慧平, 侯海玮. 环境绩效利益相关者的博弈分析及策略研究. 经济问题探索, 2013, (3): 30-36. [AN Z R, DING H P, HOU H W. Game analysis and strategy research on environmental performance stakeholders. Inquiry into Economic Issues, 2013, (3): 30-36.]
- [38] 苏楠, 杨学军, 文龙娇. 农地流转多重主体博弈分析: 兼论农户权益保障. 中国农业资源与区划, 2011, 32(6): 12-16. [SU N, YANG X J, WEN L J. Game analysis of stakeholders of the farmland transfer and the farmers right protection. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2011, 32(6): 12-16.]
- [39] 丁利. 制度激励、博弈均衡与社会正义. 中国社会科学, 2016, (4): 135-158, 208. [DING L. Institutional incentives equilibrium and social justice. Social Sciences in China, 2016, (4): 135-158, 208.]

Analysis of rural land use stakeholders in a perspective of rural revitalization

ZHANG Yue-yue^{1,2}, LI Cui-zhen^{1,2}, ZHOU De^{1,2}, XIA Hao^{1,2}

(1. School of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;

2. Land Institute, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Land use and management in rural areas is facing more challenges in the implementation of rural revitalization strategy. Therefore, this paper applied stakeholder analysis, game equilibrium analysis, and empirical case analysis to explore the relationship evolution of various land use stakeholders in the context of rural revitalization. The results are as follows: (1) Since the founding of the People's Republic of China in 1949, the number of rural land use stakeholders has increased, the game relationships present a feature of complexity, diversification and multidirectionality. (2) There are mainly six kinds of game relationships in the rural revitalization period. We discussed four kinds of game in the process of decision-making in the study area, namely poverty alleviation, development of rural tourism, entry of new business agents, and rural development promoted by urban residents. (3) In the context of rural revitalization, related policies should focus more on infrastructure construction, the coordination of land use efficiency and ecological environment, the sustainability of farmers' livelihoods, etc. The conclusion is that we should be devoted to achieving the optimal balance of land use stakeholders, reducing the risks of stakeholders, protecting the ecological environment and seeking balanced interests among stakeholders in the process of rural revitalization.

Keywords: land use; stakeholders; game equilibrium; rural revitalization; hilly ecological functional areas