

# 公平博弈与拆迁秩序\*

## ——基于两种拆迁补偿模式的比较分析

仇 叶

**摘要：**权利政治与利益博弈是研究农民维权的主导视角，但这两者并未更进一步关注农民行动的伦理逻辑。通过将公平价值纳入到国家与农民的互动关系中，建立以利益分配均衡性为分析基础的公平博弈模型，本文试图扩展农民维权行为的解释维度。研究发现，国家能够塑造社会内部的利益分配关系，农民基于所处利益关系的均衡度进行公平感知，做出博弈选择。保障型安置与市场价值补偿是当前主导的拆迁补偿模式，前者强调居住权公平，塑造了高度均衡的利益分配关系，农民的公平感较强并倾向进行有限博弈；后者强调对价公平，塑造低度均衡的利益分配关系，这激发了农民的非公平厌恶与普遍博弈。农民的博弈选择将持续影响拆迁政策的落实，形塑出差异化的拆迁秩序。公平博弈模型有助于更好地理解农民的行为逻辑，拓展对国家与社会关系的分析，并为合理拆迁政策的制定提供启示。

**关键词：**公平博弈 农民维权 国家与农民关系 利益分配关系

**中图分类号：**D601 **文献标识码：**A

### 一、问题的提出

在城市化高速发展的背景下，拆迁成为普遍现象，然而拆迁的推进却伴随着大量社会冲突的出现。在土地利益的激发下，农民成为维护自身权利与利益的积极主体，农民的维权行动不仅深刻影响拆迁秩序的形成，更构成了重要的学理问题。

#### （一）文献综述：农民维权逻辑的研究转向

当前，针对农民的维权行动学界形成了两种基本解释路径：一是权利政治视角的解释路径。延续“底层抗争”的视角，李连江与欧博文（2008）最先将农民和地方政府的冲突与政治权利关联起来，他们指出，农民的权利意识正在逐渐强化，能够以中央政策与法律进行“依法抗争”，对地方政府的不规范行为做出抵制，维护自身的正当利益。于建嵘（2004）在此基础上进一步强调农民维权的政治信仰与公民自觉性，他指出，农民维权已经进入“以法抗争”的阶段，“是一种旨在宣示和确立农民

\* 本研究获得国家社科基金后期资助项目“地权结构与地方秩序比较研究”（项目编号：20FSB024）的资助。

这一社会群体抽象‘合法权益’或‘公民权利’的政治性战争”。由此，作为有公民主体意识的政治权利主体，抵制地方政府治理不规范的行为、维护自身合法权益构成了农民维权行动的基本逻辑。

二是利益博弈的解释路径。它强调淡化农民维权的政治属性（何绍辉，2008），农民与地方政府都被视为客观的利益博弈主体，农民将通过各种策略行为与政府进行博弈，实现自身利益最大化。董海军（2008）指出，农民并不是纯粹被侵权的弱者，道德性话语与抗争行为属于“弱者的武器”，潜藏于“权利弱者”背后的是更为积极的利益博弈主体，能够根据情势调整博弈策略、增加谈判资本。吕德文（2012）通过对“宜黄事件”的细致分析发现，农民在土地冲突中的“维权”与“抗争”源于媒体的塑造，“利益表达”与“利益博弈”仍然是农民最根本性的行动逻辑。正是拆迁带来利益流量的客观增加激化了国家与农民的博弈，农民将自身利益最大化作为“维权”逻辑（耿羽，2014）。

权利政治与利益博弈视角的研究充分阐释了农民维权的政治逻辑与经济理性逻辑，具有重要的启示意义，也解释了大量的社会现象。但上述研究在很大程度上忽略了农民行动的伦理取向，无论是采取带有政治取向的权利争取行动还是利益博弈，农民的行为都被“描述为经过理性计算的、具有明确目标的、风险最小化的策略，却忽视了那些夹杂其中的较为模糊的伦理因素”（吴长青，2010）。这也导致很多现象无法得到解释，例如何以更高的拆迁补偿价格与完善的土地财产权利保障，无法带来更高水平的稳定秩序？正是在这一背景下，如何深入理解农民维权行动的伦理逻辑构成了扩展现有研究的重要面向。不少学者从“抗争伦理”“生存伦理”等角度展开了一定的分析（斯科特，2007；董海军，2008）。在众多伦理中，公平价值始终占据重要地位，是农民底层心理结构的重要构成部分。

近年来，笔者在实践中也发现，不同的拆迁补偿方案因利益分配规则存在差异，引发了农民完全不同的博弈选择，产生出迥异的拆迁秩序，利益分配的公平性是决定农民博弈选择的关键。尽管一些学者注意到了公平伦理的重要性，但现有研究更多地将其作为一种价值背景，尚未真正建立分析性的框架。因此，如何将公平价值纳入到国家与农民的互动关系中构成了本文的重要出发点。同时，随着近年来国家对拆迁程序与补偿规则的不断规范化，地方政府侵害土地权益的行为日益减少，程序与规范公平日益完善（郭亮、王丽惠，2015），本文更加关注国家制定的正式拆迁补偿政策与农民公平价值偏好的碰撞及所产生的影响。在具体拆迁方案的比较中，理解农民的公平感知与博弈行为。

## （二）研究路径：公平价值与“国家-社会”关系

重视农民维权行动的公平价值取向，并不是抽象论述公平价值，而是将其纳入国家与农民互动关系中，进行社会学意义的操作化，这也是扩展“国家-社会”分析框架的重要过程。

国家与社会关系是中国乡村研究的一个重要分析范式，它的应用与实践打破了“国家中心主义”与“社会中心主义”的分析路径，快速推进了学界对国家与农民互动关系的认识。该框架为包容国家与农民的复杂互动关系提供了重要支撑，但在应用中，学者们通常容易陷入将农民与国家的概念抽象化、实体化的窠臼，在简单的双边关系模型中展开分析（赵德余，2009）。因此，如何打破二元化的简单认识，进行更深层次与多维度的国家与社会关系分析构成了学界长期努力的重要方向。在这一方面，学界探索出两条较为成功的研究路径。一个方向是通过进入国家机器内部，剖析政府的运转逻辑，丰满国家与农民的关系（周飞舟，2006）；另一个重要的方向正是通过进入社会内部，理解农民在特

定社会文化结构中的行动逻辑，还原国家与社会关系的复杂性。例如，贺雪峰（2012）立足村庄社会结构，剖析农民行动逻辑的区域差异，呈现了国家与农民互动关系的丰富性；吴毅（2007）指出，农民的行动嵌入在地方性“权力-利益的结构之网”中，国家与农民的博弈始终受到这一网络的约束。

可见，农民的行动逻辑与国家-社会关系密不可分，一方面，农民的行动在国家与社会的互动关系中得以展开完整的逻辑，另一方面，它也构成了打开国家与社会互动的“黑箱”，扩展对国家与社会关系分析的有效方向。从公平伦理的角度，国家是利益分配与调控的重要主体，农民对公平价值的追求很大程度上正是在国家与社会关系中的铺陈展演。基于此，本文将依托国家-社会关系分析，引入“公平博弈”理论，实现对公平价值的机制化分析。公平博弈框架的建立有利于包容更多实践逻辑，解释在不同拆迁规则下，农民差异化的博弈选择等诸多问题，也有利于在理论上深化对农民维权行动的认识，拓展对国家与社会关系的分析。需要说明的是，公平博弈并不试图解释农民维权行动的所有逻辑，而是旨在剖析特定价值偏好对国家与农民博弈互动关系的影响，丰满现有理论。

具体分析上，笔者将比较两种较为普遍的拆迁补偿方案，以呈现农民与国家的公平博弈互动。笔者分别于2018年5月与2018年9月对两种模式下的典型乡镇进行了为期一个月的田野调研。鉴于学界对农民维权策略的论述相当详细，本文不再赘述，而将研究重心放在呈现国家塑造的利益分配规则如何影响农民的博弈选择，形成特定的博弈秩序上。

## 二、分析框架：公平博弈理论与国家-社会关系

### （一）公平博弈理论与公平价值的基本内涵

区别于传统博弈论将博弈主体假设为追求利益最大化的经济理性人，公平博弈理论将主体的公平偏好纳入博弈分析中，强调公平价值对博弈主体的影响。Rabin（1993）提出，博弈中存在一种“善意函数”，即博弈主体将根据对方的善意程度调整博弈行为，当对方增进你的利益，主体也将提高善意程度，让渡一定的利益。Fehr和Schmidt（1999）提出的“非公平厌恶模型”则认为，博弈主体对非公平行为感到厌恶，尤其当对方利益结果大于自己时，主体有强烈的非公平感，此时，他们甚至愿意牺牲自身利益，以缩小与他人的利益差距或是惩罚对方的不公平行为。在公平价值引导下，主体博弈形成的均衡不同于一般博弈模型下达成的纳什均衡的子集或超集，而是一种“公平均衡”，博弈双方处于相互利益最大化或最小化的状态，即实现互利共赢的正向公平均衡或相互受损的负向公平均衡。

可以看到，公平博弈理论不仅能够包容主体的公平偏好，更重要的是将主体间的相互利益关系纳入到主体博弈选择中。因此，公平偏好不是一种抽象价值，公平的重要实质内涵正是在相互利益关系中得到界定，本文将其定义为利益分配关系的均衡性，它是指博弈主体分配到的利益处于低度分化水平。公平偏好与利益分配的均衡性相互照应，利益分配的均衡性正是主体公平感的重要来源。这对分析农民的行动逻辑显然适用，农民有获得比较公平的强烈诉求，“农民不是根据自己实际能够得到的好处来计算得失，而是根据与周围人的收益比较，来权衡自己的行动……这种心理构成了他们特殊的公正观念”（贺雪峰，2004）。这种公平观本质上正是以追求利益分配关系的均衡性为目标。

由此，抽象的公平价值就在主体间的相互利益关系中得到具体化，并获得了重要的分析性意义：

第一，公平价值呈现了博弈主体间的关联。农民既不是统一实体，也不是毫无关联的个体，而是嵌入在特定的利益分配关系中；第二，公平价值重新定义了农民博弈的动力与目标。农民并不是为了追求绝对的利益与权利，而是追求利益分配关系的均衡性，且利益分配关系越均衡，主体公平感越强，反之亦然。公平博弈理论以双边博弈关系为基本模型，农民利益分配关系均衡性的诉求则在国家与农民的互动中展开，需要进一步在国家-社会关系中建立公平博弈框架，并考虑拆迁的特定治理情境。

## （二）国家与社会关系下的公平博弈模型

农民相互间的利益分配关系与国家密切相关，国家通过制度与政策的执行能够调整社会内部的利益关系。这在拆迁中表现得尤为明显，国家与农民是拆迁过程中的主要利益主体，但征地拆迁不仅涉及到国家与社会关系的协调，更是社会内部利益结构的重大调整（赵燕菁，2013）。拆迁补偿规则在界定拆迁利益的同时，也将农民置于相互的利益关系中，从很大程度上来说，农民的博弈反应不完全基于客观补偿规则与绝对补偿金额，补偿规则塑造的利益分配关系是农民行动嵌入的基本结构，追求这一利益分配关系的均衡性是农民博弈动力的重要来源。在国家提高拆迁规范性，保障农民权利的背景下，公平价值的重要性将进一步凸显。正是在这个意义上，农民并不追求抽象的利益最大化，也不仅是在与国家的关系中审视利益分配的公允性，农民的公平感知同时嵌入在纵向的国家-社会与横向的社会内部利益关系中。

这使国家与农民的博弈呈现出更加多元复杂的面向。一方面，尽管国家作为拆迁主体，但农民的行动始终将国家与其他农民的利益关系作为基本背景，并不断与其他农民进行利益比较，形成基本的公平感知，做出博弈选择。社会内部的相互利益关系构成了农民衡量国家政策是否公允的重要依据。另一方面，国家始终是利益分配关系的塑造与协调主体，农民不是与其他农民进行直接的博弈互动，而是必须在与国家的博弈中，调整自身在所处利益分配关系中的位置。农民与国家的互动包含了农民调整社会内部利益关系的诉求，农民的博弈也将进一步影响国家利益分配政策的执行状况。

因此，公平博弈模型下的国家与社会关系呈现出独特性：国家与农民不是简单的双边关系，而是国家与众多农民形成相对分散的多边关系，多边关系的汇聚正是整体利益分配结构的体现。其中，国家构成了利益分配规则的制定与协调主体，农民嵌入在国家塑造的利益分配关系中，相互参照，形成公平感知；在不同利益分配均衡度下，农民将采取不同的博弈行动，以使自身与国家的利益关系不弱于其他对组中的国家-农民关系，国家成为了农民进行公平博弈，调整社会内部利益关系的重要中介。一般来说，利益分配的均衡性越低，农民越认为自己未被公平对待，倾向做出激烈的博弈反应。实践中，农民很难比较所有利益分配关系，但他们仍然可以获知区域内部的利益分配规则与利益分配均衡性的总体状况。

更重要的是，利益分配关系不是静态的，分散的农民所形成的整体性博弈选择将成为一种社会压力，作用于地方政府，从而形成新的利益分配关系；新的利益分配关系与政府行为将再次进入到农民博弈选择的参照体系，引发新的博弈决策。由此，整体的利益分配关系、农民的博弈选择、政府的行为调整三者将不断地发生互动，见图 1。

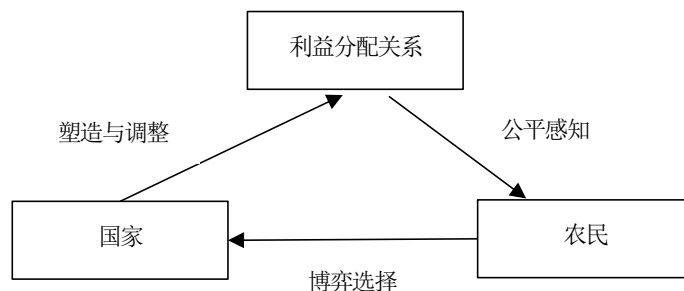


图1 国家与农民关系中的公平博弈模型

随着公平博弈的反复进行，农民将对利益分配关系的均衡性与地方政府的反馈行为形成相对稳定的预期。此时，农民的博弈选择与政府的反馈将趋于结构化，并最终形塑出相对稳定与刚性的利益分配结构，形成拆迁秩序。它既有可能是农民公平感不断提升下的正向公平均衡，也有可能使农民公平感下降，进入负向公平均衡。

### （三）拆迁补偿模式与比较维度

拆迁是国家与农民进行公平博弈的具体治理场景，其中的利益焦点正在于拆迁补偿规则的设定。学界对此的争论高度聚焦，并存在两种基本主张：一是强调农村房屋的财产属性，倾向按照市场价值进行拆迁补偿（张千帆，2005），本文称之为“市场价值补偿模式”；二是强调农村房屋的保障属性，倾向按照农民基本居住需求对拆迁户进行安置（印子，2018），本文称之为“保障型安置模式”。在实践中，拆迁补偿的方式较为多样且有一定融合性，但这两者的理念深刻影响了各地拆迁补偿政策的制定，具有重要的辨析意义。珠三角和苏南是分别采取这两种补偿模式的典型地区，也是拆迁秩序分化极大的两个地区（夏柱智，2019），这为本文的比较提供了现实基础，本文的案例即来源于此。

拆迁补偿方案是政府基于特定理念建立的利益分配规则体系，它整体性地塑造利益分配格局，将农民置于相互利益关系中。不同的拆迁补偿方案，将产生出不同的利益分配关系结构与均衡度。它们将与农民的公平伦理偏好相碰撞，最终形塑农民特定的博弈选择以及与国家的互动关系。基于此，本文将在分析拆迁补偿模式塑造的三组基本利益分配关系的基础上，在以下几个方面建立比较：第一，两者的基本价值观念与利益分配规则；第二，利益分配关系均衡度的差异性，以及由此引发的农民博弈选择的差异；第三，农民博弈行为对政府的反馈性影响，以及由此形成的拆迁秩序的差异。

## 三、经验呈现：两种拆迁补偿政策与两种拆迁秩序

### （一）市场价值补偿模式与农民的普遍博弈

沙溪镇位于中山市西部，全镇 53.34 平方公里，户籍人口 6.3 万人，常住人口 12 万人，2017 年全镇 GDP 达 128.93 亿元，是该市的工业强镇。中山市将农村房屋的拆迁补偿分为房屋重置补偿与宅基地补偿两个基本部分，前者按建筑成本估算，后者以区域基准地价作为参照，且农村房屋最低补偿单

价不低于同片区城市房屋拆迁价格，这是典型的市场价值补偿模式。<sup>①</sup>

自 20 世纪 90 年代以来，为了推动集镇与工业园建设，沙溪镇一直推行较大规模的征地拆迁。市场价值补偿模式给予的拆迁补偿价格较高，但农民的博弈仍然十分激烈，解决各类上访、群体性事件一度是该镇主要的重点、难点工作。早期，通过提高拆迁补偿价格、采取强拆等手段，乡镇政府仍能顺利推进拆迁工作。2000 年中期以来，随着市政府严格禁止暴力拆迁，乡镇政府强制拆迁权被约束，而农民的博弈却没有减少。这使征地拆迁陷入困境，乡镇的拆迁规模快速缩减，已经影响到该镇的发展。由于土地供给有限，不少有意愿入驻的规模企业都难以落地，集镇规划水平也较低，公共设施建设受阻。但为了避免矛盾，除了上级交办的任务，近年来该乡镇政府都尽量避免拆迁。

2014 年，中山市南外环线扩展，沙溪镇不得不承担起 2 个村 46 户农民的拆迁任务。按照中山市的规定，2014 年沙溪镇宅基地的基准地价为每平方米 1250 元，房屋重置价在每平方米 2000 元左右。基于与农民博弈的经验，该乡镇政府在拆迁之初就提高了拆迁补偿标准，将房屋重置价与宅基地价格分别设置为每平方米 2500 元与每亩 90 万元。但 26 户拆迁户仍普遍不同意拆迁，与政府僵持了 3 年。面对农民的强硬态度，乡镇政府不得不持续提高补偿价格。2017 年，房屋重置价已达到每平方米 4000 元，宅基地补偿价为每亩 300 万元。但在如此高昂的拆迁补偿标准下，农民仍然有强烈的不公平感，选择与政府持续博弈。农民的博弈动力主要基于以下几个方面：

其一，基于土地增值收益上涨的强预期。事实上，农民的博弈已经带来了收益。拆迁期间，因深中通道建设，该镇的区位优势凸显，这几年基准地价以每年 25% 的速度快速增长，乡镇政府持续加价也进一步强化了农民对拆迁补偿价格上涨的预期。其中一名拆迁户说道：

“拆迁补偿是不少，但现在拆太吃亏了，土地价格还会一直涨。你看以前那些拆了的，现在后悔都来不及。我们可不想拆迁以后，土地增值，看别人拿钱，不想吃亏就要挺住。”

其二，补偿价格的区域分化激发的不公平感。沙溪镇属于二类地价区，拆迁补偿标准较高，但因毗邻市区，不少拆迁户将市区的补偿标准作为公平准绳，甚至疑心乡镇压低了补偿金。但事实上，乡镇政府是顶着巨大的行政压力，以远超基准地价的水平，提高拆迁补偿标准。乡镇干部对此十分无奈：

“再怎么解释区位地价有差异，农民就是都觉得是中山市的农民，凭什么别人的房子就值钱。……一些农民去市里上访被告知价格没有问题，还是不服气，坚决要求按中山市的标准补偿，否则就不拆，觉得政府没道理，欠公道。”

其三，房屋面积不均衡激发的不公平感。沙溪镇早期“一户一宅”政策执行不彻底，一些农民并未遵守拆除旧房，新建新房的规定，各村也以低价大量出售过宅基地，且这些宅基地在 2000 年前大多都确权完毕。农民的宅基地面积存在显著分化。本次拆迁最大的矛盾就在于，有一户拆迁户的宅基地面积多达 3 亩，仅宅基地补偿费就有 900 万。<sup>②</sup>巨大的利益分化激发了农民强烈的不公平感，尤其

<sup>①</sup>中山市共辖 6 个街道、18 个乡镇，全市基准地价分为五类，中山市市区属于一类地区，沙溪镇属于二类地区。

<sup>②</sup>该农户在上个世纪 90 年代申请取得宅基地，由于宅基地周围荒地较多，他就建了较多的附属房。2000 年中山市对宅基地进行统一确权，该农户将包含荒地在内的 3 亩土地都进行了确权登记。

是仅有一宅的农户，他们反复强调，“都是集体的土地，他们原来就占便宜，现在还要得好处，凭什么我们要吃亏”。这些农民要求政府除给予正常补偿金外，再对一宅户进行额外的宅基地安置，以平衡房屋补偿价值不平衡引发的分化。

在乡镇政府持续抬高补偿价格后，大部分农民接受了这一拆迁补偿价，但截至2018年3月仍然有3户农户不同意。此时，乡镇政府也不敢继续提高拆迁补偿标准，僵持三个月后，通过法院仲裁，对3户“钉子户”进行了强制拆迁。耗时三年多，沙溪镇完成了拆迁任务，但高额的拆迁补偿价格极大地激发了早期拆迁户的不公平感。不少农民都觉得“吃了亏”，以政府拆迁手续不完善、补偿不合理等理由反复上访。较为典型的事件有，该镇4年前征收的一块土地正处于施工期，该地原属集体的农民阻拦工程，要求政府增加补偿；该镇正在推动落实的“三旧改造”项目也遇到农民的阻拦，该地块在上个世纪90年代就完成了征收程序，当前农民要求企业必须缴纳额外的补偿费，弥补农民无法分享地价上涨收益的损失。<sup>①</sup>

同时，沙溪镇也面临后续的拆迁困境，拆迁补偿价格推高将进一步增强农民的博弈动力，拆迁更难以进行。事实上，补偿价提高、农民博弈激烈化、补偿价持续提高的循环过程始终主导着沙溪镇的拆迁秩序。该乡镇政府明确意识到这一拆迁方式只具有短期效应，但面对农民激烈的博弈，又不得不妥协，拆迁陷入到“越拆越难拆、越拆价格越高”的困境中。

## （二）保障型安置模式与农民的有限博弈

望亭镇位于苏州市西北部，总面积56平方公里，户籍人口6.07万，外来人口13.13万，2017年该镇的GDP在180亿左右，也是典型的东部工业镇。望亭镇起初采取宅基地安置模式，2000年以来，按照苏州市规定集中建设小区安置拆迁农民。根据2018年的标准，望亭镇的房屋重置价为每平方米1600—2300元，宅基地以户为单位定额补偿6万元。安置面积根据拆迁户的家庭人口结构进行配置，三口人的核心家庭可按每平方米1400元的价格购入110平方米安置房，有老人的家庭可按同一价格增购70平方米，双子女户则可按每平方米2000元的价格再增购110平方米。

保障型安置模式的拆迁补偿价格较低，农民购入安置房后剩余的补偿金十分有限，但望亭镇却未出现明显的拆迁困境。2004—2017年，该镇共拆迁3000多户，高峰期时每年拆除安置可达1000多户。2006年，省级工业园在望亭镇落地，该镇6个行政村被划入园区，涉及拆迁户7000多户。2018年拆迁基本完成，仅有5户未拆。在大规模拆迁下，农民与政府的冲突并不多。在上述工业园项目中，因拆迁引发的上访仅有3例。省级工业园拆迁是望亭镇近年来最大的拆迁项目，能够较为典型地呈现该模式下国家与农民的互动。

2006年，小区化的安置模式推行不久，为推进拆迁工作，望亭镇规定农民在一年内同意拆迁可获得一定奖励金，并优先挑选安置小区楼层。起初，农民对这一模式有所顾虑，对奖励政策反响较低。但经过一段时间的观察，农民很快发现，由于拆迁补偿政策强调公平保障主体的居住权，农民能够获

<sup>①</sup>2009年广东省出台“三旧改造”政策，即“旧城镇、旧厂房、旧村庄”改造，在办理一定的手续补交地价以后，原有的土地可以改变土地用途性质，例如工业改商用，工业改商住等。

得的安置面积与补偿收益差异不大，各个乡镇之间的政策也不存在显著分化，拆迁政策长期保持了较为稳定的状态。因此，在村干部、党员等积极分子同意拆迁后，大部分农民的态度就松动了。望亭镇的一名村民说道：

“大家都相互看着，怕拆早了吃亏，后来看大家都差不多，自己拆了也不吃亏……又不是你一家这样，大家都是这样，村干部拿的和农民也一样。大家的想法就变了，还不如早点拆，挑个好楼层……我还是签得慢了，没有挑到高层，不过也不算太吃亏。”

然而，并不是所有农民都愿意接受政府的拆迁补偿方案。有两种农民倾向选择博弈。一是宅基地较大或是刚装修完的家庭。按照统一补偿价格，农民觉得划不来，尤其是宅基地面积大的农户，一般都要求乡镇政府给予更多安置面积。二是房屋处于较为重要的规划区的家庭。他们的谈判能力更强。不过，在望亭镇，坚持博弈的农民数量有限，且大多属于政府做了工作可以完成拆迁的“软钉子”，真正的“硬钉子”很少。以望亭镇一个 800 户的拆迁村为例，乡镇政府自 2008 年开始推动拆迁，2009 年末仅有 10 户还未拆除，真正的“硬钉子”只有 1 户。

尽管如此，乡镇与区政府推进拆迁工作仍然十分谨慎。保障型安置模式的补偿价格不高但农民愿意拆迁，这在很大程度上来源于补偿安置差异不大，农民认为拆迁不吃亏。因此，一旦政府难以保持稳定的拆迁政策，或是满足部分“钉子户”的要价，就会引发强烈的社会不满情绪，甚至产生较大的冲突。望亭镇所在市就发生过一起重大群体性事件，且该事件仍然影响着该市相关拆迁政策的制定。

2011 年，望亭镇的邻近镇为快速推进市级重点项目，其乡镇政府不仅调高了宅基地补偿价，且给了几个“钉子户”更多的安置面积。这导致该镇已经同意拆迁的农民在乡镇政府前大规模聚集。望亭镇与周边乡镇的拆迁户听到消息后，认为自己的拆迁补偿也存在被压低的可能性，大量聚集在安置小区，要求政府给农民一个说法，一些小区的聚集人数超过了 1000 人。区政府采取紧急疏散安抚行动，并撤了违规乡镇的乡镇党委书记，才平息了社会情绪。该事件后，区政府多次召开会议，特别下发文件，要求拆迁安置政策必须保持连贯性，并对拆迁补偿价格的调整幅度做出了严格规定。

可见，在保障型安置模式下，地方政府的策略主义行为更显性，波及的农民更多。为了维持社会稳定，乡镇政府一般很少通过抬高拆迁补偿价格的方式解决拆迁问题，区政府对此也有严格管控。2000 年中期以来，望亭镇同样面临着强制拆迁权收缩的问题<sup>①</sup>，但乡镇政府主要通过建立拆迁办公室、提高拆迁补偿透明度等工作流程的改进推进拆迁。<sup>②</sup>如果拆迁户的要价超出了合理范围，在不影响大局的情况下，乡镇政府一般都倾向于暂时不拆除；同时，针对一些重大公共项目，乡镇政府可以申请进行强制拆迁。由于农民普遍认同拆迁补偿方案，政府针对少数“钉子户”的合法强拆行为，也能够获

<sup>①</sup>2004 年国务院办公厅颁布《关于深化改革严格土地管理的决定》明确提出要强化农民征地的知情权。同年，国务院办公厅又颁布了《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》，叫停拆迁中的各种暴力行为。这两项政策对规范基层拆迁产生了持续性影响，沙溪镇与望亭镇拆迁政策的调整与此高度相关。

<sup>②</sup>望亭镇在镇村两级抽调经验丰富的乡村干部，成立专门的拆迁办公室。这些干部专职负责拆迁工作。同时，该镇不断完善拆迁补偿的透明度，所有农民均可查阅本村其他农民的拆迁补偿协议。



得农民的理解与认可。这些都有效保证了政府维持拆迁补偿标准的稳定性。

2010年，望亭镇政府大楼随集镇扩展进行重建，涉及15户拆迁户，有两户始终不同意拆迁，协商一年无果后，乡镇政府做出了不拆除这两户农民的决定，并修改了大楼的建设规划，改变了乡镇大门的朝向。几年后，这两户农民不得不同意拆迁，接受了统一的拆迁价格。

稳定的拆迁政策在望亭镇产生了良性的影响。政策推行几年后，该镇的拆迁速度逐渐加快。2006—2008年该镇每年平均拆迁500户，2009—2010年拆迁速度加快，最高峰每年可拆1000多户。相比沙溪镇“越拆越难”的拆迁困境，望亭镇的拆迁规则不断为农民所接受，拆迁能够稳步有序地推进。事实上，基于稳定公平的拆迁补偿政策，不少处于非拆迁区的农民都产生了较强的拆迁愿望。苏州市为了满足这部分农民的需求，允许符合条件的农民申请提前拆迁与安置。<sup>①</sup>近五年，望亭镇每年约有80个“预拆迁”指标，但仍然供不应求，不得不通过村级民主决议的方式分配指标。

沙溪镇与望亭镇的情况并非个例，因此需要进一步分析拆迁补偿模式是如何塑造特定的利益分配关系，引发差异化博弈选择，并形塑特定的拆迁秩序。

#### 四、利益分配关系与农民的博弈选择

基于拆迁补偿与房屋价值的差异性，农民客观上被置于紧密的利益关系中，这些利益关系将在拆迁中被激活显化，并根据拆迁补偿模式的差异呈现出不同的均衡状态。利益分配关系的均衡度与农民的公平价值相碰撞，最终形塑出农民特定的博弈选择。

##### （一）利益分配关系与农民的博弈参照

由于房屋建筑成本定价的差异性较小，房屋价值更多地取决于宅基地的定价（孔骏，2007），它既受到时空因素的影响，也与农民的宅基地面积高度相关。<sup>②</sup>基于这一基本规律，农民主要被置于三组紧密的利益分配关系中，拆迁补偿方案很大程度上也正是对这三组利益关系的界定。其一，不同区位农民间的利益分配关系。房屋价值受区位影响，具有不均衡性（马歇尔，2005）。在城市化背景下，房屋越是毗邻城市中心地区，经济与人口密度越大、区域公共服务质量越好，房屋价值就越高。这就决定了，农民尽管彼此间没有直接联系，但在拆迁中仍然被置于紧密的利益关系中，拆迁补偿政策将影响处于不同区域农民的利益分化程度，这是农民密切关注其他区域农民拆迁补偿结果的重要原因。

其二，不同拆迁时期农民间的利益分配关系。房屋价值在纵向时间向度上存在差异，会随着区域经济的整体发展产生增值（郑雄飞，2017）。在城市高速发展时期，城市经济的发展和大规模公共物品与基础设施的持续投入，都将转变为房屋价值可预期的增值。因此，拆迁时间节点的差异将带来利益分配的差异，不同拆迁批次的农民处于利益关系中，他们将密切关注彼此的利益：不仅即将拆迁的

<sup>①</sup>苏州市将乡村划分为规划区与保留区。规划区被纳入城市发展规划，允许进行预拆迁，保留区短期内不纳入城市发展规划，无征地拆迁计划。处于规划区的农民都可以申请提前拆迁与安置。

<sup>②</sup>基于宅基地的产权性质，宅基地与农村房屋无法进行市场交易，形成市场价值，但仍然能够参照所在区域的房地产市场价值，形成影子价格。本文在这一意义上论述房屋价值。相关研究参见：党国英（2020）。

农民高度关注房屋的未来增值，已拆迁农民也将比较自己获得的利益与后续拆迁农民的差异。

其三，不同房屋面积占有量农民间的利益分配关系。由于早期土地管理政策执行不严，乡村普遍存在一户多宅、宅基地面积过大、土地房屋违建等现象，农民之间的房屋面积存在显著分化。在特定的拆迁补偿规则下，面积分化可能引发拆迁补偿的巨大差异，使农民处于不平衡的利益分配关系中，且房屋面积的分化通常在本村中就能够观察到，这将引发农民强烈的比较心理。

当房屋处于居住状态时，农民对这些利益分配关系可能缺乏明确意识，但拆迁带来利益流量的急剧增加，农民的利益敏感度迅速提高，并将清晰意识到这三组关系的存在。绝大部分农民都会不断比较特定的拆迁政策下，不同区位、批次、面积的房屋得到的补偿价格，自己在这三组利益分配关系中是否处于劣势地位。可以说，农民的公平感知与行动始终嵌入在这三组利益分配关系中，它们构成了农民博弈的基本利益驱动结构。

## （二）拆迁补偿模式的价值取向与利益分配均衡性

市场价值补偿模式与保障型安置模式都是国家试图建立的利益分配规则，以保障农民特定的权利，但它们所秉持的价值理念存在差异，塑造了均衡度截然不同的利益分配关系。

### 1. 对价公平与低度均衡的利益分配关系

市场价值补偿模式秉持对价公平的理念，即一方在获得某种利益时，必须付出与这一利益相匹配的代价。拆迁是国家对个人财产的占有，公共利益有要求个人利益牺牲的合法性，但必须补偿个人的财产损失（张千帆，2005）。在这一理念下，农村房屋的财产属性被高度重视，拆迁补偿与房屋价值越吻合，农民在拆迁中的公平地位就越彰显。从很大程度上来说，价值公平强调的是利益主体之间市场性的契约关系，公平关系建立的核心在于交易双方是否按照市场原则进行平等交易，只要是合法取得的资产，所有人就有权获得等值的交换价值。这也意味着，购买方一旦完成等价支付，他在支付之后按照对价公平原则再与其他资产主体进行交易并不会影响之前交换的公平性，即资产一旦被购买，其后期的增值也与原所有者无关（哈耶克，2001）。

这一公平理念被应用于拆迁补偿时，塑造了高度不均衡的利益分配关系。正是基于对农村房屋财产属性的强调，拆迁补偿很大程度上成为了农村房屋所在区域房地产价值的直接映射。显然，房屋价值的时空分布具有高度的不均衡性。因此，尽管在市场拆迁补偿模式下，农民获得的绝对补偿价格较高，但内部利益的分化也极为显著。在房屋重置价格相对统一的情况下，农民获得的拆迁补偿主要受到宅基地补偿价的影响。以中山市为例，2015年该市公布的五类地区的基准地价分别为，每平方米1615元、1250元、975元、690元和440元，不同区域的基准地价差异较大；同时，在纵向的时间向度上，因公共基础设施建设，近几年沙溪镇基准地价的涨幅达到了25%。这意味着，因所在区域的差异与拆迁时间点的差异，农民间的利益差距被快速扩大，房屋面积的分化又进一步加剧了这一情况。由此，市场价值补偿模式塑造了低度均衡的利益分配关系，农民在利益分配关系中的位置有较大差异。

### 2. 居住权公平与高度均衡的利益分配关系

保障型安置模式主张主体居住权的公平性，在这一补偿模式下，以宅基地为基础的农村房屋不完全是物质性的财产，而是农民基本居住权的表达，国家的房屋征收剥离了农民实现居住权的基本载体，

就需要对农民进行重新安置,使其生活质量不降低(桂华,2015)。因此,保障型安置相对淡化了农村房屋的财产属性,强调主体基本生存与保障权的不可剥夺性以及主体之间权利的平等性。农民的居住需求就成为资源配置的核心原则,所有拆迁农民都能够根据家庭结构与家庭再生产的诉求得到公平安置。可见,与市场价值补偿模式强调的对价公平原则相异,主体权利的公平恰恰无法以房屋的市场价值进行衡量,它根本着重的是主体对物使用中实际获得的效用平等,而非物的交换价值的平等。

在这一公平价值理念下,保障型安置模式能够建构更加均衡的利益分配关系。显然,相比波动、不均衡的市场价格,主体的需求相对稳定,特定人口结构的家庭将匹配特定的房屋面积,较少受到房屋区位空间与拆迁时间节点的影响。这意味着,不同区位、拆迁批次农民获得的利益分化度较低;宅基地面积的分化在保障型安置中也被进一步拉平。最终,农民都将以家庭为单位获得平等居住权,形成高度均衡的利益分配关系。从这一角度看,保障型安置模式正是要打破房屋市场价值的高度分化,以基本保障需求的平等性协调不同区位、时间点、宅基地数量的拆迁户之间的利益,从而塑造更为均衡的利益分配关系。尽管相比市场价值补偿模式,保障型安置模式给予的房屋补偿价格较低,但农民基本且平等的居住权得到了有效满足,农民所处的三组利益分配关系也处于极高的均衡状态。

### (三) 农民的公平诉求与博弈选择

#### 1. 农民公平诉求与缘起

农民对拆迁政策的博弈选择很大程度上体现了其内在的价值诉求偏好。沙溪镇与望亭镇的案例显著表明,农民更倾向于在利益分配关系中追求均衡性,而非形式性的对价公平。农民不断强调的“不吃亏”“都一样”等话语,正是追求利益分配均衡性的体现。更重要的是,在两种拆迁模式中,市场价值补偿模式赋予农民的绝对利益更多,但农民的公平感知与对拆迁规则的遵从度较低,他们反而是在绝对补偿较少的保障型安置模式下有更高的满意度与公平感。这都说明了农民公平诉求的实质内涵。

农民这一公平观的形成基于两个方面的重要原因。其一,小农社会的传统使农民长期以来具有“不患寡而患不均”的平均主义思想,有强烈追求利益均等化分配的价值诉求。集体制度进一步强化了农民的价值偏好,乡村的土地资源与自上而下输入的公共资源均以集体为单位进行配置(仇叶,2020),均等地赋予作为集体成员身份的农民。<sup>①</sup>因此,农民仍然普遍性认同农民之间的平等关系,尤其是在公共资源的分享上。其二,更重要的是,农村房屋的初始取得路径深刻塑造了农民对拆迁补偿均衡性的偏好。宅基地属于集体土地,农民以集体成员的平等身份无偿取得,而不是通过市场交换所得。当土地权利的取得不是基于市场交易而是国家权力的产物,农民的产权观念将与财产权不同(周其仁,1995)。在这一资源取得路径下,农民认同宅基地的集体属性与成员权的平等性,无偿取得的资产在补偿上也应具有平等性,而不认为特定房屋主体有合法享有更高补偿的权利;当房屋按市场价值补偿并引发利益分化时,农民感受到强烈的不公平感,打破了农民对于集体土地平等共享的公正感(陈柏峰,2007)。这也是农民反复强调“都是农民”,要求与他人享有一致性的公平利益的重要原因。

#### 2. 农民博弈选择的差异性

<sup>①</sup>农村土地属于本集体的集体成员所有,是社会主义公有资产的组成部分,并不是一种私有产权。

两种拆迁补偿模式塑造的利益分配关系与农民的公平价值观相碰撞，就构成了农民差异化的博弈选择。显然，市场价值补偿模式与农民的公平偏好存在较大张力，农民倾向于做出普遍博弈的选择。普遍博弈是指参与博弈的群体范围较广，且博弈的强度较高，是一种农民博弈的积极性被充分调动的状态。从根本上来说，市场价值补偿模式使三组利益分配关系都处于高度非均衡状态。这意味着，不仅房屋面积较小、区域位置相对偏僻的农民感受到不满，即使是面积较大、处于更好区位的农民，在更高补偿利益的比较参照下，也有强烈的不公平感。因此，基于房屋市场价格的补偿事实上将大部分农民都卷入了非均衡的利益分配关系中，尽管农民获得的绝对补偿金额较高，但却使大部分人都感觉到相对利益的受损；且在这一补偿模式下，补偿标准提高只会进一步扩大农民之间的利益分化。这使大部分农民的不公平感被激发，倾向于选择与政府进行激烈的博弈，以调整自身所处的利益分配关系。这一点，在沙溪镇农民与政府的博弈中得到显著呈现，农民有强有力的动力与政府进行持续博弈。

与之相对的，保障型安置模式不仅在客观上满足了农民基本的居住需求，更重要的是，它与农民的公平偏好较为契合，拆迁引发的利益分化相对有限，农民在这一过程中体验到较强的公平感。这使农民较为认同地方政府提供的利益分配规则，倾向做出有限博弈的选择，即参与博弈的群体范围较窄，博弈的强度也较低，是一种农民的博弈积极性被低度调动的状态。望亭镇的案例充分表明，在保障型安置模式下，农民相对认同政府提供的利益分配规则，仅有小部分群体试图采取博弈策略以争取更大的利益，且农民博弈的激烈程度要低得多，大多属于通过乡镇政府反复做工作就能妥协的“软钉子”。需要注意的是，农民的有限博弈选择与博弈能力无关，望亭镇的经验表明，即使农民认同拆迁补偿规则，但当他们发现被不公平对待时，同样具有强大的反抗能力与集体行动能力，农民的合作态度是其公平偏好与政府提供的利益分配方案相契合的结果。

## 五、公平均衡与拆迁秩序的形成

农民分散的博弈选择最终会形成整体性的社会压力，对拆迁利益规则的执行主体即地方政府的行为产生影响，两者的反复互动最终将形塑出稳定的拆迁秩序。

### （一）农民博弈选择与地方政府的反馈行为

#### 1. 普遍博弈与地方政府的策略主义

在市场价值补偿模式下，大部分农民都成为积极的博弈者。从地方政府的角度看，这意味着地方政府制定的正式利益分配规则遭遇农民的普遍反对，难以得到社会的认同，而陷入执行困境。《土地管理法》明确规定，国家具有强制征收土地与拆迁的合法权力。但是，面对拆迁群体的普遍博弈，这一强制权力在事实上难以完全奏效。正如政治学家杰克曼（2005）指出的，“强制只有施之于相对少数的人，并为许多人，最少是多数人支持和服从，而且有一个牢固的团体在行动上予以支持，它才是现实的”。更进一步，随着国家对拆迁行为的规范，地方政府的强制拆迁权不断收缩，拆迁的推动越来越依赖农民对拆迁规则的认同。在这一关系结构中，地方政府承受着巨大的拆迁压力与维稳压力，面对农民的普遍博弈，强制权力收缩的乡镇政府很大程度上只能采取妥协的方式，即以更高的补偿价格完成拆迁任务。

显然，相比正式的利益分配规则，地方政府为了应对农民普遍博弈而提高拆迁补偿的行为具有策略主义的特征，具体标准通常根据地方政府的财政能力与拆迁压力而定，呈现出非制度化的特征，并很有可能打破一个区域既定的拆迁规则。沙溪镇乡镇政府不断突破中山市规定的基础地价，以更高的补偿价格完成拆迁是策略主义的典型表现。

## 2. 有限博弈与地方政府的规范化

在保障型安置模式中，地方政府与农民的互动关系完全不同。尽管部分农民选择与地方政府博弈，获得溢出制度规范的额外利益，但这一群体的数量始终有限。这既降低了地方政府的拆迁压力，也使他们有更强的治理能力。望亭镇乡镇政府之所以能够暂时不拆除少数“钉子户”，或采取强制手段，正是因为当大部分农民认同正式拆迁规则时，极少数“钉子户”对拆迁整体格局的影响较小，且对这部分群体采取强制手段能够得到社会的基本认同。更为重要的是，大部分农民对正式利益分配规则的认同在一定程度上抑制了地方政府的策略主义行为。原因在于，一旦农民接受正式拆迁补偿规则，他们的利益就高度嵌入正式制度，成为制度的积极认可与维护者。对地方政府来说，为了不引起大部分农民的不满所带来的社会冲突，他们倾向谨慎对待少部分群体的要价博弈，避免政府的策略主义行为对拆迁秩序产生冲击。望亭镇的案例非常典型地说明了这一点，农民对地方政府策略主义行为的强烈反应直接强化了区域拆迁补偿政策的稳定性。可以说，农民的公平博弈成为了地方政府维持正式规则规范化落实的重要约束力量。

任何一项正式制度进入实践，都必然由封闭的规则体系成为允许行动者进入的开放性博弈框架。利益相关的行动者将根据利益偏好对制度做出积极反应：当主体的利益偏好与正式规则相契合，规则就因主体的认同与支持而被强化；相反，制度就将在主体的行动中被修改、扭曲，甚至替代（仇叶，2021）。因此，地方政府的行为倾向具有一定的结构性，它在根本上体现的是作为利益相关者的农民面对与自身利益偏好契合程度不同的政策时，将采取不同博弈行为，并迫使作为政策执行者的地方政府做出回应。这也进一步表明，望亭镇与沙溪镇地方政府的行动差异并不是政府偏好的不同，而是地方政府对农民博弈行为的反馈。

## （二）两种公平均衡与拆迁秩序

在公平价值的引导下，地方政府与农民的博弈行为将逐渐地走向均衡：一方面，随着农民的博弈选择与政府的反馈，利益分配关系将不断调整，形成新形态；另一方面，在反复互动中，新的利益分配关系逐渐成为原有结构的映射，国家与农民的博弈关系也日益稳定。

### 1. 负向公平均衡与拆迁困境

在市场价值补偿模式中，农民通过普遍博弈，推动地方政府妥协，并获得更高的拆迁补偿收益。农民博弈的重要出发点是追求实质公平，改变自身在利益分配关系中相对劣势的地位。但是，这一博弈仍然是高度分散的，由单个农民或特定区域农民与地方政府分别展开讨价还价，使拆迁补偿规则走向更无序的状态。部分农民可能通过博弈增加了补偿金额，但整体的利益分配秩序却变得更为混乱、缺少公平性。沙溪镇的案例就显著表明，地方政府的行为具有策略主义的特征，且缺乏长远规划，“拆一次算一次”成为新的规则，农民之间的相互利益关系事实上处于更不均衡的状态。市场价值补偿模

式尽管与农民的价值偏好存在一定的张力，但仍然基于对价公平的统一规则，农民的普遍博弈与政府的妥协则使规则的不稳定性与利益分配关系的不均衡性进一步增加，补偿标准从一种规则分配进入到博弈分配的阶段，农民的博弈能力成为影响利益分配的重要标准。

因此，对新进入拆迁序列的农民来说，无论是基于非公平厌恶，还是因政策不稳定强化的机会主义动机，都将刺激他们选择更激烈的博弈以维护利益。用 Rabin 的善意函数进行描述，这意味着，农民不仅越来越缺少对其他农民遵循规则的善意预期，也越来越无法信任地方政府能够公平执行拆迁政策；农民的普遍博弈与地方政府的策略主义行为将相互强化，并不断降低农民的公平预期与善意指数，也就出现了“越拆越难拆”拆迁困境，沙溪镇甚至出现大量早期拆迁户重新进行维权的现象。在双边公平博弈中，善意函数下降带来的“公平均衡”通常使博弈主体相互利益最小化，在国家与社会关系的公平博弈模型中，农民普遍与政府发生博弈关系，农民善意函数下降带来的是拆迁困境的产生。拆迁是社会利益再分配的重要过程，更关涉到城市化的有序推进，负向的公平均衡可能带来部分拆迁农民利益的增加，但它造成的拆迁困境将阻碍城市化的推进，并增加拆迁成本（万举，2008），博弈双方相互利益最小化在国家与农民的互动关系中最终将以公共利益困境的形式呈现。

## 2. 正向公平均衡与拆迁的有序性

在保障型安置模式中，绝大部分农民对正式利益分配规则的认同，在一定程度上抑制了地方政府的策略主义行为与部分农民的机会主义行为。均衡的利益分配关系就不仅源于政策规范，更来自主体公平博弈带来的政策的规范化执行，拆迁补偿政策也真正从国家输入的规则成为主体高度认同且具有执行力的内生规范。在这一过程中，政策稳定性与利益分配结构均衡性得到进一步提高。望亭镇的拆迁补偿政策就十分典型，区政府制度化地要求保持政策的连贯性，这使农民产生了稳定的政策预期。因此，对拆迁农民来说，他将自然产生三方面的善意预期，即大部分农民对规则的遵从、政府履行政策的自律性、机会主义博弈的低成功率。此时，无论是基于理性考虑还是公平价值偏好，农民都倾向于遵从规则。从善意函数的角度看，正是稳定的政策与均衡的利益分配关系，不断增加了农民对其他农民与地方政府的善意预期，并选择善意行为，减少博弈的参与度与强度。这也是望亭镇能够实现高效、低冲突拆迁秩序的基本原因。事实上，整体采取保障型安置模式的苏南地区，区域内的拆迁都相对有序，农民的满意度均较高（夏柱智，2019）。

从根本上来说，两种拆迁秩序的内在逻辑具有一致性，都是农民基于实质公平价值偏好与地方政府进行公平博弈的结果：当政策规则的实质公平度较低，农民倾向进行普遍博弈，迫使地方政府妥协，并进一步降低利益分配关系的均衡度，引发农民善意的持续降低与博弈的激烈化；相反，当政策规则与农民的价值偏好相契合，农民倾向于进行有限博弈，制约政府的策略主义行为，进一步强化利益分配的规范性，这激发了农民善意指数的持续增加与博弈水平的降低。可以说，两种公平模型互为镜像，农民的公平价值偏好将对政策能否得到良好执行产生重要影响，并引向了不同拆迁秩序的形成。需要再次说明的是，这一逻辑不拟对所有的拆迁秩序进行解释，但农民的公平价值偏好以及以此为基础与地方政府进行的公平博弈，的确是导致拆迁秩序不同走向的重要原因。

## 六、结论与讨论

本文的研究表明，农民具有追求实质公平的价值偏好，国家的制度将塑造社会内部的利益分配关系，农民的公平感知嵌入在这一关系中，并做出博弈选择；农民的行为将持续影响地方政府，对正式政策的落实产生巨大影响。公平博弈模型对理解农民维权行动以及农民-国家的互动关系具有重要意义。本研究发​​现可进一步归纳与延伸为以下几个方面。

其一，强调农民维权的伦理逻辑，将公平价值进行机制化分析，实现对农民维权行动更深入的理解。权利政治与利益博弈视角将追求更优的权利保障与利益视为农民维权的重要目标，但两种解释路径都在一定程度上将农民争夺的权利或利益抽象化了，农民习惯于将利益与权利置于公平框架下进行衡量，追求的是一种更加明确的比较利益或权利，在拆迁规范逐渐完善的背景下，农民的这一价值诉求更加凸显。因此，强调农民对公平价值的偏好，正在于将伦理逻辑带回到农民的维权行动中。但不同于抽象讨论某种价值偏好及其作用，本文在具体的利益分配关系中理解公平内涵，利益分配关系既是国家与社会互动的结果，也在具体的治理情境中存在差异。一方面，国家输入的制度规范是塑造社会内部利益结构的重要力量，并客观上将农民置于相互的利益分配关系中，农民被同时嵌入在纵向的国家与社会关系，横向的农民内部关系中；另一方面，在具体治理情境中，利益分配关系能够进一步被具体化，在拆迁中，影响房屋价值的客观因素与拆迁补偿方案成为利益分配关系分化与界定的核心。

由此，农民的公平观念被置于国家与社会的利益关系中与实际利益场景中，获得了结构性的分析基础。在这一分析框架下，农民博弈的伦理动力机制与博弈选择机制得以揭示：利益分配关系的均衡性与农民的公平感相互映射，构成了农民博弈的重要动力与目标；且国家政策塑造的利益分配关系均衡度越高，农民越倾向于进入有限博弈状态，降低博弈的范围与强度；利益分配的均衡度越低，农民越倾向于进入普遍博弈，处于一种博弈积极性高度激发的状态。这将在很大程度上丰富对农民维权行动的理解，也实现对公平价值的机制化分析。基于此，这一分析框架也能够被进一步应用于更多的治理情境中，一些困难问题可以得到解释，如为什么“拆迁利益不断增长，农民的博弈并未减少”的悖论，为什么“满足部分农民的要价需求总是陷入越拆越难拆的困境”。这也再次表明，公平偏好是解释农民维权行动的重要维度，也是理解各类拆迁秩序形成的关键因素之一。

其二，对公平偏好的强调也进一步扩展了国家-社会的分析框架，深化了对国家与农民关系的理解。正如上文指出的，通过进入社会内部结构与农民的行动逻辑，现有研究呈现了更加丰满的国家与农民关系，但总体而言，仍然有两个重要的缺点：一是将国家与社会看作两个相对分离的组织，两者仍然是彼此的外生变量；二是现有研究大多在精英-普通农民的分化结构或农民组织行为中分析农民的行动逻辑，缺乏更加多元地理解农民内部关系与普通农民的视角（焦长权，2014）。以利益分配关系均衡性为依托引入公平观念，本文的研究有利于在以下两方面推进国家与社会关系的研究。

第一，国家并不是相对于社会的外生变量，国家恰恰是社会内部关系的重要塑造主体，农民的相互关系尽管受到社会内生的文化、社会结构的影响，但国家的制度规范却能够渗透到社会内部，使农民处于更直接的利益关联中，且不同的政策将形塑不同的利益关系。这也意味着，国家政策对社会产

生的效应是多路径的，大量效应不是直接效应，而是在进入社会内部塑造社会利益关系的迂回过程中发挥作用。国家对社会内部利益关系的塑造将进一步影响农民与国家的互动状态与模式。与之相对的，农民的不同博弈选择也在触发特定的地方政府行为，并最终影响政策落实的程度。从这一角度，国家与社会并不是彼此外生的变量，两者都能够彼此进入，国家对社会的塑造能力表现得尤其强劲，这使国家与社会的互动呈现出更加复杂与多维的形态。

第二，在精英-普通农民的分化结构或农民集体行动中理解农民行动，有助于剖析社会内部的复杂结构，但国家与农民的互动并不是完全依托这两个行动结构，在拆迁中大量农民就作为独立个体与国家展开博弈。事实上，恰恰是普通农民的博弈选择对拆迁秩序产生了决定性的影响。或者说精英农民对普通农民的动员及其社会集体行动的形成，恰恰是以个体农民的博弈选择为基础。本文强调国家与农民不是简单的双边关系，也并不一定有高度的组织性。以特定的利益分配政策为媒介，国家与单个农民形成相对分散的多边关系，但特定农民在与国家互动时，始终将内部利益关系作为衡量其行动合理性的重要参照；同时，分散农民博弈选择将形成整体社会压力，对政府的行为产生持续影响，最终形塑特定的国家与社会关系。由此，农民尽管分散行动，但始终有相互间的利益关系作为结构参照，其行动就具有可预测性与总体性，就能够进行有效分析。因此，以社会内部的利益分配关系为媒介，就能够把握社会的整体行动动向，呈现更真实的国家与社会互动关系。

在这一意义上，公平偏好的纳入丰满了国家与社会关系的分析框架。它也有助于解释部分问题，如为什么“在大量土地问题中，农民内部的利益冲突会转换为国家与农民的冲突”，为什么“国家输入资源时，必须处理社会内部的利益关系”等。

其三，对农民公平利益偏好的强调，表明了政策执行与社会偏好之间的复杂关系。本文的分析表明，政策能否得到有效执行与社会利益偏好高度相关。当政策规则与农民偏好的契合度较低，即使政策以保障农民的权利为目标，也有可能带来执行的失效，引发农民激烈的博弈。事实上，哈耶克（2001）很早就区分了外部规则与内部规则的区别，外部规则的作用有限，即使是国家以最高权力制定的规则，“只要这种权力颁布了任何不具有内部规则所具有的实质性特征的指令，那么它就会失去对它来说不可或缺的意见对它的支持”。任何政策的有效执行都必须完成从外生规则向主体认同的内生规则转换。因而，政策规则与主体偏好的契合具有重要意义。

这为当前拆迁政策的调整提供了一定的启示。本文表明，单纯提高补偿标准，而不考虑这一标准是否能够形成公平均衡的利益分配关系，反而会引发农民强烈的非公平厌恶，并带来拆迁困境。当前，拆迁制度逐渐完善，但要更好保障农民的权利则必须充分考虑农民主体的内生需求，强调政策的相对公平性，将农民之间的利益分化保持在一定限度内，不可因征地拆迁过分拉大农民之间的补偿差距。市场价值补偿模式能够保障农民对土地开发权的共享，分享城市发展带来的土地增值收益，但有可能引发巨大的利益分化，降低农民的公平感，应当以更为公平的利益分配方式，协调不同地区农民对土地增值收益的共享，充分满足农民城市化与家庭再生产的需求，保证农民得到公平、公正的补偿。



参考文献

- 1.阿弗里德·马歇尔, 2005: 《经济学原理》, 廉运杰译, 北京: 华夏出版社。
- 2.陈柏峰, 2007: 《农村宅基地限制交易的正当性》, 《中国土地科学》第4期。
- 3.仇叶, 2020: 《基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决》, 《中国行政管理》第11期。
- 4.仇叶, 2021: 《县级政策转换与有效治理——对中国公共政策过程的反思》, 《经济社会体制比较》第3期。
- 5.党国英, 2020: 《关于中国土地影子市场的一个研判与延伸分析》, 《农村经济》第11期。
- 6.董海军, 2008: 《塘镇: 乡村社会的利益博弈与协调》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 7.耿羽, 2014: 《征地拆迁过程中的政府—农民博弈机制分析》, 《甘肃行政学院学报》第6期。
- 8.桂华, 2015: 《制度变迁中的宅基地财产权兴起——对当前若干制度创新的评析》, 《社会科学》第10期。
- 9.郭亮、王丽惠, 2015: 《房屋征收中的定价困境与冲突》, 《中国行政管理》第1期。
- 10.哈耶克, 2001: 《哈耶克论文集》, 邓正来编译, 北京: 首都经济贸易大学出版社。
- 11.何绍辉, 2008: 《隐性维权与农民群体性利益表达及困境——来自湘中M村移民款事件的政治人类学考察》, 《人文杂志》第6期。
- 12.贺雪峰, 2004: 《熟人社会的行动逻辑》, 《华中师范大学学报》(人文社会科学版)第1期。
- 13.贺雪峰, 2012: 《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》, 《开放时代》第10期。
- 14.焦长权, 2014: 《中国的国家与农民关系研究: “再认识”与“再出发”》, 《中国农村观察》第1期。
- 15.孔骏, 2007: 《基于城乡征地拆迁补偿政策一体化的区位价补偿政策研究》, 《南京农业大学学报》(社会科学版)第3期。
- 16.李连江、欧博文, 2008: 《当代中国农民的依法抗争》, 载吴毅(编)《乡村中国评论(第3辑)》, 济南: 山东人民出版社, 第1-17页。
- 17.罗伯特·W·杰克曼, 2005: 《不需暴力的权力——民族国家的政治能力》, 欧阳景根译, 天津: 天津人民出版社。
- 18.吕德文, 2012: 《媒介动员、钉子户与抗争政治——宜黄事件再分析》, 《社会》第3期。
- 19.万举, 2008: 《国家权力下的土地产权博弈——城中村问题的实质》, 《财政问题研究》第5期。
- 20.吴毅, 2007: 《“权力-利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》, 《社会学研究》第5期。
- 21.吴长青, 2010: 《从“策略”到“伦理”: 对“依法抗争”的批判性讨论》, 《社会学研究》第2期。
- 22.夏柱智, 2019: 《城市化进程中的土地制度改革比较研究——基于苏南和珠三角的经验》, 《社会科学》第2期。
- 23.印子, 2018: 《论宅基地使用权实现的法律制度模式——兼评〈土地管理法(修正案)〉(征求意见稿)》, 《思想战线》第3期。
- 24.于建嵘, 2004: 《当前农民维权活动的一个解释框架》, 《社会学研究》第2期。
- 25.詹姆斯·C·斯科特, 2007: 《弱者的武器: 农民反抗的日常形式》, 郑广怀、张敏、何江穗译, 南京: 译林出版社。
- 26.张千帆, 2005: 《“公共利益”的构成——对行政法的目标以及“平衡”的意义之探讨》, 《比较法研究》第

5期。

27.赵德余, 2009: 《土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动》, 《社会学研究》第2期。

28.赵燕菁, 2013: 《中国城市化过程中的阶层分析》, 《北京规划建设》第6期。

29.郑雄飞, 2017: 《地租的时空解构与权利再生产——农村土地“非农化”增值收益分配机制探索》, 《社会学研究》第4期。

30.周飞舟, 2006: 《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 《社会学研究》第3期。

31.周其仁, 1995: 《中国农村改革: 国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》, 《管理世界》第3期。

32.Fehr,E., Schmidt, K. M,1999, “A theory of Fairness: Competition and Cooperation”, *Quarterly Journal of Economics*, 114(3): 817-868.

33.Rabin, Matthew, 1993, “Incorporating Fairness into Game Theory and Economics”, *The American Economic Review*, 83(5): 1281-1302.

(作者单位: 武汉大学社会学院)

(责任编辑: 杨园争)

## Fair Gambling and Demolition Order: A Comparative Analysis Based on Two Demolition Compensation Modes

QIU Ye

**Abstract:** Political struggle and interest game are the dominant perspectives in the research of farmers' rights protection, but they do not pay more attention to the ethical logic of farmers' actions. By incorporating fair value into the interactive relationship between the state and farmers, this article attempts to expand the explanatory dimension of farmers' rights protection behavior. It finds that the state can shape the interest distribution relationship within the society, and farmers perceive fairness based on the equilibrium degree of the interest relationship and make game choices. The compensation-priority and the resettlement-priority are the dominant modes of demolition compensation. The former emphasizes the fairness of the right of residence and creates a highly balanced distribution of interests. That gives farmers a strong sense of fairness, driving them to play limited games. The latter emphasizes the fairness of consideration and shapes a low balanced interest distribution relationship, which stimulates farmers' aversion to unfairness and universal game. The game choice of farmers will continue to influence the implementation of demolition policies and shape a dissimilated demolition order. The fair gambling model is helpful to better understand the behavior logic of farmers, expand the analysis of the relationship between the state and society, and provide enlightenment for the formulation of reasonable demolition policies.

**Keywords:** Fair Gambling; Farmer's Struggle; Relationship Between the State and Farmer; Distribution of Interest