

# 政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响与路径

魏 威, 陈丹玲, 代 立\*

(华中农业大学公共管理学院, 湖北 武汉 430070)



**摘 要** 基于共建共治共享视角分析政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响, 构建政府和社会资本的演化博弈模型, 采用湖北省全域土地综合整治的调研数据, 对政府和社会资本的演化趋势和行为策略进行动态仿真。研究发现: 共建共治共享从主体、工具和价值维度指明了政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响因素和行为逻辑; 共建共治共享有助于促成政府和社会资本的正向合作博弈, 初始意愿、政府补贴、政府监管、企业成本是影响双方行为策略的关键因素; 关键因素的变化能对社会资本的行为策略产生不同性质和程度的影响。对此提出: 政府通过出台激励政策, 整合部门资源, 落实奖罚措施等手段, 有助于科学引导社会资本赋能全域土地综合整治, 促进整治模式从政府强势主导向多元主体共建共治共享转型。

**关键词** 共建共治共享; 全域土地综合整治; 社会资本; 演化博弈; 数值仿真

**中图分类号:** F301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2025)01-0206-09

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2025.01.018

全域土地综合整治作为实施乡村振兴战略的重要平台, 是对特定区域进行全面整治的系统性工程, 是涉及多主体协同、多环节实施、多要素投入的综合性治理<sup>[1-5]</sup>。撬动社会资本投资全域土地综合整治, 已经成为政府高度重视的问题。2021年国务院办公厅发布的《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》, 明确了促进社会资本参与生态建设, 开展全域土地综合整治<sup>[6]</sup>。从社会治理层面来说, 党的十九大报告提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”, 二十大报告进一步强调要“健全共建共治共享的社会治理制度”。构建政府主导、多元参与、合作共赢的治理新格局, 反映出国家治理理念、模式、路径的巨大跨越和深刻变革, 是解决社会复杂需求的新方案<sup>[7-8]</sup>。因此, 在共建共治共享视角下, 研究政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响和路径, 不仅是为土地整治贡献中国式现代化新道路, 也是为构建中国本土治理理论提供实践场景, 对新发展格局下推进国家治理体系和治理能力现代化, 具有新的科学内涵和理论意蕴。

社会资本对土地整治具有积极意义, 国内外学者在此领域取得了一些重要成果<sup>[9-10]</sup>。德国、日本、荷兰、法国的研究表明, 社会资本显著提高了项目的生产效率和资金绩效, 有助于实现土地整治的效益最大化<sup>[11-14]</sup>。国内学者结合我国土地整治中存在的资金不足和过度依赖财政投入等问题, 围绕社会资本在土地整治中的机制、模式、路径开展了研究<sup>[15-17]</sup>。周厚智等从成本收益函数出发, 研究了政府和社会资本在土地整治中的博弈模式, 探讨了两者的投资决策边界并进行了验证<sup>[18]</sup>。石峡等提出了社会资本参与土地整治的具体途径, 强调了社会资本对公众参与土地整治起到的正面作用<sup>[19]</sup>。申树云以上海某土地整治项目为例, 对比了不同融资模式下政府和社会资本的投资和收益, 指明了

收稿日期: 2024-02-18

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项“基于多智能体模拟的政府-农民良性互动提升全域土地综合整治项目效益的机理研究”(2662022GGQD002)、“共同富裕目标下全域土地综合整治的‘元治理’研究”(2662023YJ003); 国家自然科学基金项目“全域土地综合整治对农村人居环境的影响机制及路径选择研究”(42101307)。

\*为通讯作者。

社会资本对拓宽资金来源和缓解财政压力的帮助<sup>[20]</sup>。陈慧等构建了地方和社会投资者的演化博弈模型,以南京某土地整治项目为例,指出了政府的帮扶可以提高投资者参与项目的积极性<sup>[21]</sup>。刘新卫等结合在国内湖北、广西等省份的调研资料,通过具体案例归纳了政府和社会资本合作的三种典型模式,阐释了社会资本在土地整治的规划、建设、管护等多个环节发挥的积极作用<sup>[22]</sup>。现有研究为本文奠定了坚实基础,但一方面,学者普遍习惯于从土地整治入手研究社会资本的作用,作为不同主体参与和互动的场域,土地整治的理念需要结合社会治理的新动态升级;另一方面,自2019年12月自然资源部部署开展全域土地综合整治以来,多数全域土地综合整治项目尚处在探索和建设期,学者在研究视角上多聚焦于全域土地综合整治的特征、内涵和意义等宏观层面,较少研究政府如何正确引导社会资本赋能全域土地综合整治<sup>[23-25]</sup>。此外,在当前经济环境面临多重挑战的大背景下,正确引导社会资本参与全域土地综合整治,对于缓解地方政府财政压力,整合多方力量共建整治项目亦具有积极的现实意义。为此,本文在共建共治共享视角下,构建政府和社会资本的博弈模型,推导博弈主体的演化稳定策略,采用湖北省全域土地综合整治项目的数据在Matlab软件中进行动态仿真,揭示影响政府和社会资本的演化趋势和行为策略的关键因素。

## 一、政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响分析

在共建共治共享视角下,将从主体、工具和价值三个维度,剖析政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响。

(1)共建锚定了社会资本在全域土地综合整治中的主体地位。全域土地综合整治任重道远,单靠任何一方都无法应对当前的挑战,政府、社会资本、集体、农户等多元主体的共建至关重要<sup>[26]</sup>。共建从整治主体的维度回答了“全域土地综合整治依靠谁”的问题,锚定了社会资本的主体地位。传统的土地整治模式往往依靠政府解决“钱从哪里来”的问题,不仅带来了沉重的财政负担,也引发了资金使用效率偏低等一系列问题。考虑到全域土地综合整治的综合收益,社会资本有高质量完成项目的内在诉求,因此,最佳共建之策是在政府领导下,对社会资本进行结构性整合形成整治共同体,强化社会资本的主体地位,培养社会资本的主体意识,以政策激励为杠杆,引导社会资本对全域土地综合整治积极参与,充分撬动社会资本的资本、技术、人才、管理等优势。

(2)共治指明了社会资本在全域土地综合整治中的治理工具。全域土地综合整治要实现多元主体的参与和互动,必需以现代化的治理工具作为支撑。共治从整治工具的维度回答了“全域土地综合整治如何治”的问题,指向了不同主体在共同价值和共同目标下的协同共治<sup>[27]</sup>。传统的土地整治模式下,政府是绝对核心,通过运用政策工具和监管手段实现项目的管理,这种“家长式”指挥忽视了其他主体参与土地整治的意愿,使得各主体之间结构性矛盾日益凸显,不仅无法提升管理效率,还额外增加行政成本。在全域土地综合整治中,“共治”意味着建立以政府为核心,充分整合调动社会资本、农户等主体的优势与资源,通过合作、监督、激励、协商等多种工具开展主体间的良性互动<sup>[28]</sup>。另一方面,治理模式的转变也改变了不同主体之间的博弈空间。传统模式下,政府直接对各类事务进行包办,社会资本博弈空间较小;共治模式下,社会资本深度参与项目的运转和合作,政府减轻了琐事的负担,更多专注于政策激励和日常监管。这种转变极大扩展了政府和社会资本之间可供博弈的空间,有利于社会资本发挥自身特长,高质量推动全域土地综合整治。

(3)共享确立了社会资本在全域土地综合整治中的价值导向。全域土地综合整治作为一项惠民工程,共享从整治价值的维度回答了“全域土地综合整治为了谁”的问题,明确了全域土地综合整治成果的全民性享有。传统的土地整治模式往往过度重视指标带来的资本收益,缺少保障公众的知情权和参与权,忽视了农户的切身利益,最终对土地整治的积极意义产生了负面影响。共享理念赋予了土地整治融合性特点,既要适应不同主体的个性需求,实现效益的最大化,更关键的是要广大群众共享土地整治成果,满足人民对美好生活的向往<sup>[29-30]</sup>。为此,在农用地权属调整、居民点迁并等涉及农民利益的整治环节,社会资本要把人民致富作为重要指标,通过增加一定量的成本投入,将政府和农户各自分散的利益目标不断整合,以规模化效应着力解决农户不易办到、政府不便包办的事情,建立互惠共生的利益联结机制和长效保障机制,推动多元主体共享全域土地整治的成果。

## 二、博弈模型构建

### 1. 基本假设

前文在共建共治共享视角下,分析了政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响,涉及政府、社会资本、集体、农户等不同主体。为突出研究的针对性,在博弈模型中只选取政府和社会资本作为研究对象,将集体和农户的行为设定为影响政府和社会资本行为的若干参数。同时,本文参考部分学者建立博弈模型思路方法<sup>[21,31]</sup>,并结合全域土地综合整治的实际情况,在模型中作出以下假设:

假设1:政府和社会资本都是有限理性的,在博弈过程中存在两种行为策略:一是选择共建共治共享理念进行全域土地综合整治(以下简称“三共”理念),二是不选择“三共”理念,即选择传统理念进行全域土地综合整治(以下简称“传统理念”)。设政府选择“三共”理念的概率为 $x(0 \leq x \leq 1)$ ,选择传统理念的概率为 $1-x$ 。社会资本选择“三共”理念的概率为 $y(0 \leq y \leq 1)$ ,选择传统理念的概率为 $1-y$ 。 $x$ 和 $y$ 的值随时间 $t$ 的变化而变化。

假设2:影响政府行为策略的损益参数如下:

(1)收益 $R_g$ :当社会资本选择传统理念时,政府收益为 $R_g$ ;当政府和社会资本都选择“三共”理念时,政府的收益为 $\alpha R_g$ ( $\alpha$ 代表大于1的政府收益系数,包括高质量完成项目后带来的经济效益、生态效益和社会效益)。

(2)治理成本 $C_g$ :当社会资本选择传统理念时,政府为缓解社会资本和集体、农户等其他主体之间利益矛盾所产生的治理成本。

(3)政策成本 $I_p$ :当政府和社会资本都选择“三共”理念时,政府为社会资本创造的良好政策环境所生产的成本,包括进行部门间统筹协调、“放、管、服”改革以及为社会资本纾解资金压力等。

(4)激励成本 $I_s$ :当政府和社会资本都选择“三共”理念时,政府付出的财政奖励、专项补贴和金融优惠等激励成本,包括将增减挂钩和补充耕地指标的收益按比例返还给社会资本,设立项目的奖补资金,在产业导入阶段给予社会资本特许经营政策和金融贴息等优惠。

假设3:影响社会资本行为策略的损益参数如下:

(1)收益 $R_s$ :选择传统理念时收益为 $R_s$ ,选择“三共”理念时收益为 $\beta R_s$ ( $\beta$ 代表大于1的社会资本收益系数)。

(2)增量成本 $C_a$ :选择“三共”理念时,为高质量完成项目所付出的增量成本。

(3)激励收益 $R_a$ :选择“三共”理念时,获得来自政府的额外收益,包括获得的增减挂钩和补充耕地指标的收益,项目的专项奖补资金,产业导入阶段的特许经营政策和金融贴息等优惠, $R_a$ 在数值上等于 $I_s$ 。

(4)增量惩罚 $F$ :选择传统理念时,政府加大对项目的质量、安全生产、财务等方面的监管力度后产生的增量惩罚。

### 2. 收益矩阵和期望收益

政府和社会资本的博弈策略可分为:都选择“三共”理念、都选择传统理念、选择不同理念,结合其损益参数,可得到博弈收益矩阵如表1所示。

根据表1,设政府选择“三共”理念的期望收益为 $U_{11}$ ,选择传统理念的期望收益为 $U_{12}$ ,平均期望收益为 $U_1$ 。 $U_{11}$ 、 $U_{12}$ 、 $U_1$ 的计算如下:

$$U_{11} = y(\alpha R_g - I_s - I_p) + (1-y)(R_g - C_g - I_p + F) \quad (1)$$

$$U_{12} = yR_g + (1-y)(R_g - C_g) \quad (2)$$

$$U_1 = xU_{11} + (1-x)U_{12} \quad (3)$$

表1 政府和社会资本的博弈收益矩阵

策略	社会资本	
	“三共”理念 $y$	传统理念 $1-y$
政府 “三共”理念 $x$	$\alpha R_g - I_s - I_p, \beta R_s + R_a - C_a$	$R_g - C_g - I_p + F, R_s - F$
传统理念 $1-x$	$R_g, \beta R_s - C_a$	$R_g - C_g, R_s$

注:每项中逗号前代表政府的收益,逗号后代表社会资本的收益。

同样地,设社会资本选择“三共”理念的期望收益为  $U_{21}$ ,选择传统理念的期望收益为  $U_{22}$ ,平均期望收益为  $U_2$ 。 $U_{21}, U_{22}, U_2$ 的计算如下所示:

$$U_{21} = x(\beta R_s + R_a - C_a) + (1-x)(\beta R_s - C_a) \tag{4}$$

$$U_{22} = x(R_s - F) + (1-x)R_s \tag{5}$$

$$U_2 = yU_{21} + (1-y)U_{22} \tag{6}$$

### 三、博弈模型演化

#### 1. 政府的演化稳定策略

政府的复制动态方程为:

$$F(x) = x(U_{11} - U_1) = x(1-x) \{ y[(\alpha - 1)R_g - I_s - F] - I_p + F \} \tag{7}$$

$F(x)$ 关于  $x$ 求导可得:

$$F'(x) = (1 - 2x) \{ y[(\alpha - 1)R_g - I_s - F] - I_p + F \} \tag{8}$$

令  $F(x) = 0$ 可得以下3个解:

$$x_1 = 1; x_2 = 0; y^* = \frac{I_p - F}{(\alpha - 1)R_g - I_s - F} \tag{9}$$

分析式(7)~(9)可得:

当  $y = y^*$ 时,  $F(x)$ 和  $F'(x)$ 的值始终为0,复制动态相位如图1(a)所示,政府选择“三共”理念和传统理念没有区别。当  $y < y^*$ 时,  $F(0) = 0$ 且  $F'(0) < 0$ ,复制动态相位如图1(b)所示,  $x$ 的数值逐渐减小为0,政府选择传统理念是演化稳定策略。同理,当  $y > y^*$ 时,  $F(1) = 0$ 且  $F'(1) < 0$ ,复制动态相位如图1(c)所示,  $x$ 的数值逐渐增大为1,政府选择“三共”理念是演化稳定策略。

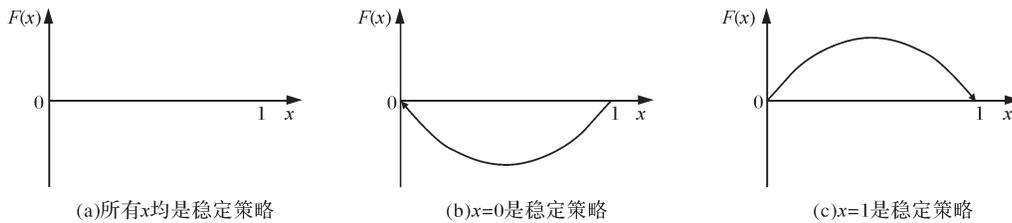


图1 政府的复制动态相位

#### 2. 社会资本的演化稳定策略

社会资本的复制动态方程为:

$$F(y) = y(U_{21} - U_2) = y(1-y) [x(R_a + F) - C_a + (\beta - 1)R_s] \tag{10}$$

$F(y)$ 关于  $y$ 求导可得:

$$F'(y) = (1 - 2y) [x(R_a + F) - C_a + (\beta - 1)R_s] \tag{11}$$

令  $F(y) = 0$ 可得以下3个解:

$$y_1 = 1; y_2 = 0; x^* = \frac{C_a - (\beta - 1)R_s}{R_a + F} \tag{12}$$

参照政府的演化稳定策略,分析式(10)~(12)可得:

当  $x = x^*$ 时,  $F(y)$ 和  $F'(y)$ 的值始终为0,社会资本选择“三共”理念和传统理念没有区别。当  $x < x^*$ 时,  $F(0) = 0$ 且  $F'(0) < 0$ ,  $y$ 的数值逐渐减小为0,社会资本选择传统理念是演化稳定策略。同理,当  $x > x^*$ 时,  $F(1) = 0$ 且  $F'(1) < 0$ ,  $y$ 的数值逐渐增大为1,社会资本选择“三共”理念是演化稳定策略。

#### 3. 模型的稳定性分析

对政府和社会资本的复制动态方程  $F(x)$ 和  $F(y)$ 求偏导,得到雅克比矩阵  $J$ 为:

$$J = \begin{bmatrix} \frac{\partial F(x)}{\partial x} & \frac{\partial F(x)}{\partial y} \\ \frac{\partial F(y)}{\partial x} & \frac{\partial F(y)}{\partial y} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (1-2x)\{y[(\alpha-1)R_g - I_s - F] - I_p + F\} & x(1-x)[(\alpha-1)R_g - I_s - F] \\ y(1-y)(R_a + F) & (1-2y)[x(R_a + F) - C_a + (\beta-1)R_s] \end{bmatrix} \quad (13)$$

矩阵 $J$ 的行列式和迹为:

$$\det J = \frac{\partial F(x)}{\partial x} \times \frac{\partial F(y)}{\partial y} - \frac{\partial F(x)}{\partial y} \times \frac{\partial F(y)}{\partial x} \quad (14)$$

$$\text{tr} J = \frac{\partial F(x)}{\partial x} + \frac{\partial F(y)}{\partial y} \quad (15)$$

令 $F(x)=0, F(y)=0$ ,得到5个均衡点分别为 $O(0,0), A(0,1), B(1,1), C(1,0), D(x^*, y^*)$ ,将上述均衡点代入前文表达式中,得到博弈模型的稳定性分析如表2所示。结果表明: $O(0,0)$ 和 $B(1,1)$ 是模型的两个稳定均衡点,表示政府和社会资本同时选择传统理念或“三共”理念; $A(0,1)$ 和 $C(1,0)$ 是模型的两个不稳定点,表示政府和社会资本选择的理念不同; $D(x^*, y^*)$ 是模型的鞍点,根据前文中 $x^*$ 和 $y^*$ 的表达式可知,鞍点坐标与激励成本 $I_s$ ,增量惩罚 $F$ ,增量成本 $C_a$ 等参数有关,需结合实际案例作进一步分析。

表2 博弈模型的稳定性分析

均衡点	$\det J$ 的符号	$\text{tr} J$ 的符号	稳定性结果
$O(0,0)$	$>0$	$<0$	稳定
$A(0,1)$	$>0$	$>0$	不稳定
$B(1,1)$	$>0$	$<0$	稳定
$C(1,0)$	$>0$	$>0$	不稳定
$D(x^*, y^*)$	-	0	鞍点

#### 四、博弈模型仿真与路径分析

研究团队在2022年10月到2023年9月先后实地走访了湖北省鄂州、恩施、黄石、黄冈、荆门、宜昌、孝感等地的10多个全域土地综合整治项目,与当地政府,自然资源局、农业农村局、财政局等主管部门,社会资本、村集体、农户等不同主体进行了深入交流,参照文献的做法,对采集的调研数据按照政府和社会资本的成本及收益作大类合并和取均值,使之能较好地适配博弈模型参数设置条件<sup>[32]</sup>,对模型中涉及到指标收益的参数,还参考了调研项目所在地区近三年增减挂钩和补充耕地指标的交易情况。综合上述因素,本文在仿真中设置如下参数,考虑到各个参数的单位相同,在仿真中略去单位对结果的影响,聚焦于数值的相对变化,政府收益 $R_g=15$ ,政府选择“三共”理念后,带来的政策成本 $I_p=0.4$ 。社会资本收益 $R_s=2.2$ ,社会资本选择“三共”理念后,带来的政府收益系数 $\alpha=1.28$ ,社会资本收益系数 $\beta=1.25$ ,政府对社会资本的激励补贴 $I_s=0.35$ ,社会资本付出的增量成本 $C_a=0.8$ 。政府对不选择“三共”理念的社会资本加大监管力度后,产生的增量惩罚 $F=0.01$ 。为研究不同因素对博弈主体策略选择的影响,根据本文建立的演化博弈模型,采用Matlab软件模型进行仿真,基于仿真结果,探讨政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的实现路径。

##### 1. 初始意愿对行为策略的影响

考虑到政府和社会资本都有高质量完成项目的初衷,初始意愿下社会资本选择“三共”理念的概率设为0.6,得到不同概率水平下政府行为策略的动态演化结果如图2(a)所示。从图中可知:当社会资本选择“三共”理念时,政府的行为策略均在较短时间内快速收敛于选择“三共”理念。其次,初始意愿下政府选择“三共”理念的概率设为0.6,得到不同概率水平下社会资本行为策略的动态演化结果如图2(b)所示。从图中可知:当政府选择“三共”理念时,绝大部分水平下社会资本的行为策略以较快速度收敛于选择“三共”理念,但少数情况下社会资本的行为策略收敛于选择传统理念。

上述结果可以看出,当一方选择“三共”理念时,另一方的策略亦迅速向该理念靠拢,彰显了该理念对双方合作的正向激励和协同作用。尤其值得注意的是,即便在政府高概率选择“三共”理念的情况下,仍观察到少数社会资本倾向于维持传统理念,这表明了在推动“三共”理念时可能遇到的挑战与阻力,证明了政府通过出台措施来科学引导社会资本的必要性。

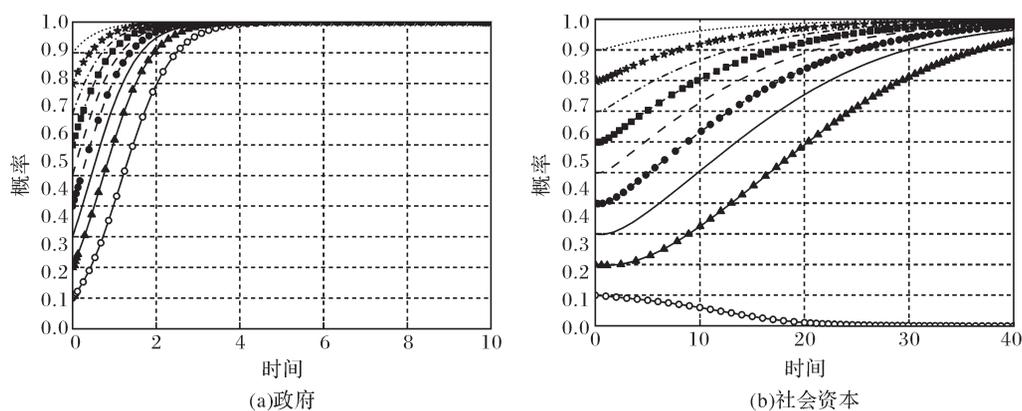


图2 初始状态下博弈模型的演化结果

### 2. 激励补贴对行为策略的影响

将政府对社会资本的激励补贴 $I_s$ 从0.35增长为0.45,其他条件不变,得到不同概率水平下政府行为策略的动态演化结果如图3(a)所示。从图中可知:调整激励补贴后,政府的行为策略仍在较短时间内快速收敛于选择“三共”理念。同样地,得到不同概率水平下社会资本行为策略的动态演化结果如图3(b)所示,对比图2(b)和图3(b)可以发现:提高激励补贴之后,所有水平下社会资本的行为策略均收敛于选择“三共”理念。同时,社会资本在0.1至0.4概率水平上的收敛速度明显变快。

上述结果显示补贴提升后的显著刺激效应,不仅社会资本在所有概率水平下最终均倾向于“三共”理念,而且在中低概率区间的收敛速度明显提升,凸显了财政激励在加速社会资本选择“三共”理念中的关键作用,揭示了通过政府采用激励补贴措施对社会资本行为进行有效调控的潜力。

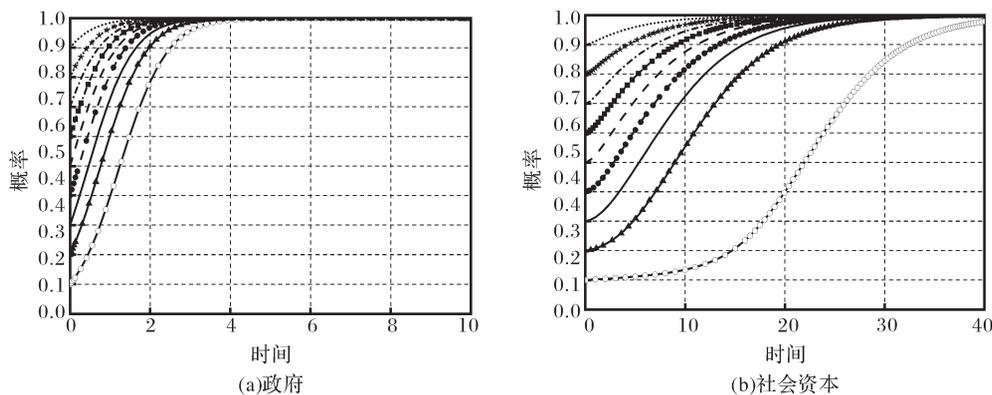


图3 激励补贴影响下博弈模型的演化结果

### 3. 增量惩罚对行为策略的影响

将政府对不选择“三共”理念社会资本的增量惩罚 $F$ 从0.01增长为0.05,其他条件不变,得到不同概率水平下政府行为策略的动态演化结果如图4(a)所示。从图中可知:调整增量惩罚后,政府的行为策略仍在较短时间内快速收敛于选择“三共”理念。同样地,得到不同概率水平下社会资本行为策略的动态演化结果如图4(b)所示,对比图2(b)和图4(b)可以发现:在提高增量惩罚后,所有水平下社会资本的策略均以较快速度收敛于选择“三共”理念。同时,社会资本在0.1至0.4概率水平上的收敛速度没有明显变快,说明提高增量惩罚对社会资本行为策略演化速度的影响较为温和。

上述结果表明,尽管社会资本的总体反应积极,均倾向于选择“三共”理念,但在0.1至0.4的概率区间内,其策略的收敛速度与原惩罚水平下相比变化并不显著,反映了社会资本在规避风险和投入成本之间的内在权衡,显示出惩罚措施在引导社会资本时的作用机理更为复杂,效果更为微妙。

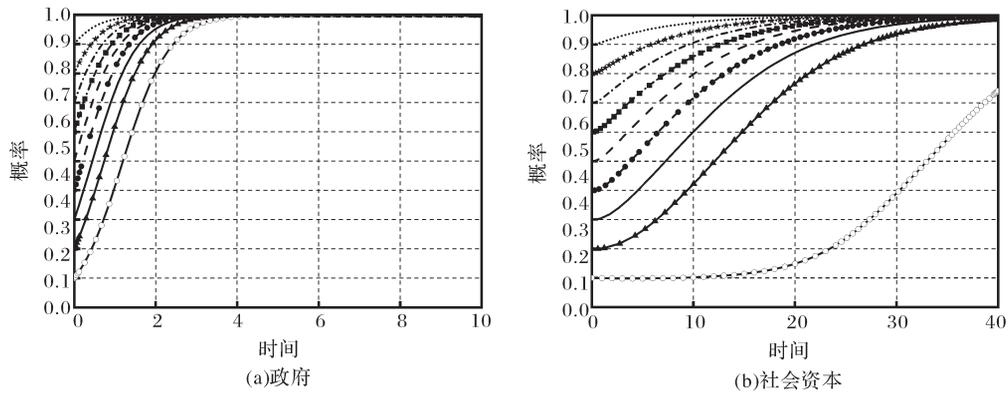


图4 增量惩罚影响下博弈模型的演化结果

#### 4. 增量成本对行为策略的影响

将社会资本的增量成本  $C_a$  从0.8增长为0.85,其他条件不变,得到不同概率水平下政府行为策略的动态演化结果如图5(a)所示。从图中可知:调整增量成本后,政府的行为策略仍在较短时间内快速收敛于选择“三共”理念。同样地,得到不同概率水平下社会资本行为策略的动态演化结果,如图5(b)所示。对比图2(b)和图5(b)可以发现:在提高增量成本后,绝大部分水平下社会资本以较慢速度收敛于选择“三共”理念,且少数社会资本的策略收敛于选择传统理念,说明提高增量成本对社会资本演化速度的影响较为显著。

上述结果揭示了成本增加对社会资本的负面效应,从图中观察到社会资本普遍向“三共”理念收敛的速度减缓,且部分社会资本改变了行为策略转而选择传统理念,突显了经济负担增加对社会资本积极行为策略的抑制作用,提示政府在出台措施时,需要审慎考虑社会资本的成本压力。

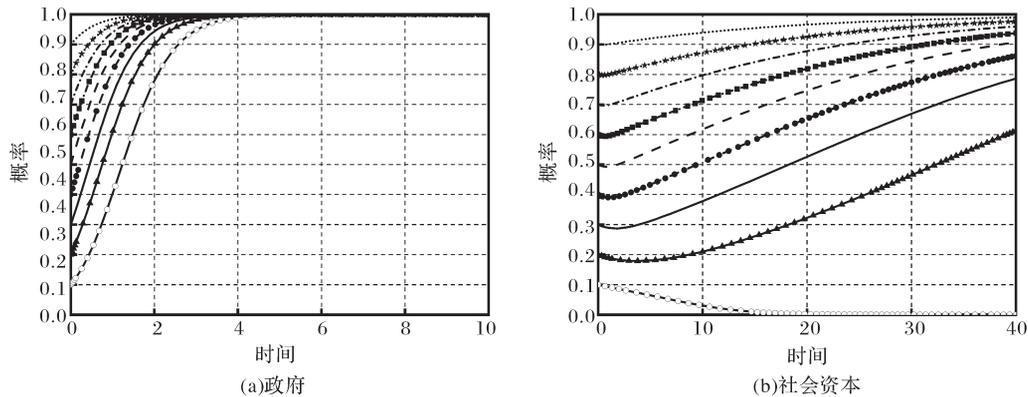


图5 增量成本影响下博弈模型的演化结果

#### 5. 实现路径分析

根据仿真结果可以看出,“三共”理念有助于促进政府和社会资本间形成正向合作,政府在引导社会资本选择“三共”理念参与全域土地综合整治时,首先,财政激励对社会资本的刺激效果最为显著,显示出其在调控社会资本行为中的关键作用。其次,惩罚措施虽能引导大部分社会资本走向合作,但仿真结果表明其效果相对有限,显示其在实际操作中可能需要更加细致的考量。最后,成本增加显著抑制了社会资本的合作倾向,导致向“三共”理念转化速度减缓,甚至在某些情况下社会资本出现策略的逆转。因此,政府应采取多维度政策框架,包括积极的正面鼓励和审慎的负面规制,尽力纾解社会资本负担,科学引导社会资本参与项目,实现共赢。

## 五、结论与建议

### 1. 结论

本文在共建共治共享视角下,剖析了政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响和实现路

径,分析了政府与社会资本的博弈行为,运用仿真方法对两者的行为进行了量化,研究了不同因素对博弈主体策略选择的影响。研究结论如下:①共建共治共享从主体、工具、价值等维度指明了政府引导社会资本赋能全域土地综合整治的影响因素和行为逻辑。共建共治共享有利于锚定社会资本在全域土地综合整治中的重要地位,促进土地整治模式向多元主体合作转型,建立互惠共生的利益联结机制,推动多元主体共享全域土地综合整治成果。②从仿真结果可以看出:在四种不同影响因素作用下,当社会资本以较高概率选择“三共”理念时,政府都倾向于选择“三共”理念。当政府以较高概率选择“三共”理念时,不同因素对社会资本具有不同性质和程度的影响。以初始意愿下的结果作为对比基础可以发现:激励补贴对社会资本具有明显的正向引导作用,能显著改变社会资本的演化结果和收敛速度;增量惩罚对社会资本具有一定的正向引导作用,能稍许改变社会资本的演化结果和收敛速度;社会资本对选择“三共”理念后所产生的增量成本具有较高敏感度,能较明显地改变社会资本行为策略的收敛速度。

## 2. 建议

根据研究结果,提出如下建议:①政府可针对全域土地综合整治项目的具体情况,从共建共治共享理念出发,加强统筹协调,整合部门资源,通过整合“放、管、服”改革,优先采取奖励、补贴、收益分红等激励型政策工具,激发社会资本参与全域土地综合整治的意愿,通过合理共享收益来引导社会资本承担更多的整治任务,充分发挥社会资本的优势。②在保障公平公正和合理收益的前提下,政府要积极落实奖惩措施,营造健康环境,对遵守“三共”理念的社会资本给予奖励或金融帮扶、低息贷款等措施,纾解社会资本在项目中面临的资金压力。对不遵守“三共”理念的社会资本要果断采取惩罚措施,促进政府和社会资本形成正向合作。

## 参 考 文 献

- [1] 戈大专,陆玉麒.面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径[J].地理学报,2021,76(6):1422-1437.
- [2] 易家林,欧名豪,郭杰.国土空间规划时代的土地利用规划:历史贡献与时代使命[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(6):146-158.
- [3] 金晓斌,罗秀丽,周寅康.试论全域土地综合整治的基本逻辑、关键问题和主要关系[J].中国土地科学,2022,36(11):1-12.
- [4] 陈坤秋,龙花楼.土地整治与乡村发展转型:互馈机理与区域调控[J].中国土地科学,2020,34(6):1-9.
- [5] 龚华,全德,张楚婧,等.城乡融合视角下的全域土地综合整治模式优化[J].规划师,2023,39(12):38-44,52.
- [6] 国务院办公厅.关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见[EB/OL].(2021-05-16)[2024-06-19].[https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content\\_5654771.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5654771.htm).
- [7] 姚树荣,周诗雨.乡村振兴的共建共治共享路径研究[J].中国农村经济,2020,422(2):14-29.
- [8] 张广利,濮敏雅.新时代“共建共治共享”社会治理格局的内涵解析及构建途径[J].人民论坛·学术前沿,2020,191(7):108-111.
- [9] GUPTA P, CHAUHAN S, PAUL J, et al. Social entrepreneurship research: a review and future research agenda[J]. Journal of business research, 2020, 113: 209-229.
- [10] WU B, LIU L H. Social capital for rural revitalization in China: a critical evaluation on the government's new countryside programme in Chengdu[J]. Land use policy, 2020, 91: 104268.
- [11] YAN J M, XIA F Z, BAO H X H. Strategic planning framework for land consolidation in China: a top-level design based on SWOT analysis[J]. Habitat international, 2015, 48: 46-54.
- [12] ZHANG B B, NIU W H, MA L Y, et al. A company-dominated pattern of land consolidation to solve land fragmentation problem and its effectiveness evaluation: a case study in a hilly region of Guangxi autonomous region, Southwest China[J]. Land use policy, 2019, 88: 104115.
- [13] LAN H, ZHU Y, NESS D, et al. The role and characteristics of social entrepreneurs in contemporary rural cooperative development in China: case studies of rural social entrepreneurship[J]. Asia Pacific Business Review, 2014, 20(3): 379-400.
- [14] THAPA G B, NIROULA G S. Alternative options of land consolidation in the mountains of Nepal: an analysis based on stakeholders' opinions[J]. Land use policy, 2008, 25(3): 338-350.
- [15] 肖武,侯丽,岳文泽.全域土地综合整治的内涵、困局与对策[J].中国土地,2022,438(7):12-15.
- [16] 吴海洋.“十二五”时期中国土地整治工作思考[J].中国土地科学,2013,27(3):4-9.

- [17] 冯兴元,鲍曙光,孙同全.社会资本参与乡村振兴和农业农村现代化——基于扩展的威廉姆森经济治理分析框架[J].财经问题研究,2022,458(1):3-13.
- [18] 周厚智,汪文雄,杨钢桥.农地整治项目投资分摊博弈机理研究——以政府和企业为例[J].中国人口·资源与环境,2012,22(6):109-114.
- [19] 石峡,朱道林,张军连.土地整治公众参与机制中的社会资本及其作用[J].中国土地科学,2014,28(4):84-90.
- [20] 申树云.PPP模式在土地整治融资中的应用研究——以上海市某土地整治项目为例[J].上海国土资源,2015,36(2):74-78.
- [21] 陈慧,安春晓,付光辉,等.土地整治PPP模式中政府与社会投资者演化博弈研究[J].中国农业大学学报,2017,22(7):163-172.
- [22] 刘新卫,梁梦茵,郦文聚,等.地方土地整治规划实施的探索与实践[J].中国土地科学,2014,28(12):4-9.
- [23] 郑荣宝,黄永坚,陈美招,等.中国国土整治研究进展[J].资源科学,2022,44(9):1785-1798.
- [24] 汤瑜,于水.全域土地综合整治:线性轨迹、逻辑框架与实践反思[J].中共宁波市委党校学报,2021,43(6):109-116.
- [25] 黄雪飞,吴次芳,廖蓉.中国土地整治政策演进的制度逻辑——分析框架与历史观察[J].经济社会体制比较,2023(2):142-152.
- [26] 姚树荣,周诗雨.乡村振兴的共建共治共享路径研究[J].中国农村经济,2020(2):14-29.
- [27] 刘燕妮.“共建共治共享”社会治理的生成逻辑和制度优势[J].重庆社会科学,2022(1):68-80.
- [28] 李晓壮.用活“千万工程”经验 把准“全域土地综合整治”方向[J].农村经营管理,2024(1):16-17.
- [29] 何佑勇,徐汉梁,虞舟鲁,等.“千万工程”视角下的全域土地综合整治内涵与机制研究——基于浙江省全域土地综合整治的实践[J].浙江农业学报,2023,35(12):2988-2998.
- [30] 董祚继,韦艳莹,任聪慧,等.面向乡村振兴的全域土地综合整治创新——公共价值创造与实现[J].资源科学,2022,44(7):1305-1315.
- [31] 王越,李佩泽,李炫颖,等.基于演化博弈的土地利用冲突缓解机制研究——以沈抚新区为例[J].中国土地科学,2021,35(12):87-97.
- [32] 吕丹,李明珠.基于演化博弈视角的“乡贤”参与乡村治理及其稳定性分析[J].农业经济问题,2020(4):111-123.

## The Influence and Path of Government Guiding Social Capital to Empower Comprehensive Land Consolidation

WEI Wei, CHEN Danling, DAI Li

**Abstract** On the basis of the perspective of co-construction, co-governance and sharing, this paper analyzes the influence of government guiding social capital to empower comprehensive land consolidation. An evolutionary game model of government and social capital is established through the theoretical derivation method. Based on the survey data of comprehensive land consolidation projects in Hubei province, the evolution trend and behavior strategy of government and social capital are dynamically simulated. The research results show that: The concept of co-construction, co-governance and sharing points out the influencing factors and logic of the behavior of government guiding social capital to empower comprehensive land consolidation from the dimensions of subject, tool, and value. The concept of co-construction, co-governance and sharing expands the game space between the government, the initial intention, government subsidies, government penalties, and incremental costs are key factors that affect the behavior strategy of game players. The changes of key factors can have different types and degrees of influence on the behavioral strategies of social capital. In conclusion, the government can effectively guide social capital to empower the comprehensive land consolidation by implementing incentive policies, integrating departmental resources, implementing reward and punishment measures. It will promote the transformation of land consolidation mode from strong government dominance to co-construction, co-governance and sharing among multiple stakeholders.

**Key words** co-construction; co-governance and sharing; comprehensive land consolidation; social capital; evolutionary game; numerical simulation

(责任编辑:金会平)