

<<谁是中国土地的拥有者>>

图书基本信息

书名：<<谁是中国土地的拥有者>>

13位ISBN编号：9787509703052

10位ISBN编号：7509703050

出版时间：2008.09

出版时间：中国科学文献出版社

作者：何·皮特 (Peter Ho)

页数：316

译者：林韵然

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

<<谁是中国土地的拥有者>>

内容概要

《谁是中国土地的拥有者？

：制度变迁、产权和社会冲突》启用了“可信度”和“空制度”两个概念。

一种为社会群体所信赖并确认为可信的制度，其创生在相当程度上取决于该群体根据其所面临的社会经济和政治因素所做出的选择和安排。

无视这一条件，不仅会导致对社会行为人的行为方式作用甚微的空制度的产生，而且会导致社会不公加剧，甚至引起社会冲突。

《谁是中国土地的拥有者？

：制度变迁、产权和社会冲突》指出要正确理解中国农村改革所取得的成功，其诀窍在于理解政府所采取的放手政策，及其所刻意坚持的制度模糊原则的意义，因为这两者促成了适合不同地方特性并具有可信度的制度的产生。

<<谁是中国土地的拥有者>>

作者简介

何?皮特 (Peter Ho) 为荷兰格罗尼根大学 (University of Groningen) 终身教授及发展研究中心主任。其知识渊博，研究著作成果涉及制度变迁、可持续发展、技术与风险、环境保护、以及新兴经济体所面临的自然资源冲突等当今社会研究领域前沿问题。因有大量学术论文发表于SSCI 检索系统世界著名学术期刊，并在Routledge， Frank Cass， 和 Blackwell 等世界权威出版社出版了一系列专著，从而得到国际学术界的一致公认。同时作者还担任经济合作与发展组织 (OECD)，荷兰与中国等国家政府的政策顾问专家，并经常被邀请接受荷兰电台、美国PBS、英国BBC等国际知名媒体的专访。

<<谁是中国土地的拥有者>>

书籍目录

绪论第一章 农地产权制度的可信度,即“有意的制度模糊”之所以生效的原因第二章 为什么农民没有权利——土地产权纠纷和习俗权第三章 中国的草原管理:“空制度”的创建第四章 争议地带——森林权、登记和社会矛盾第五章 “四荒”拍卖政策174第六章 国有化和私有化之间——作为第三条道路的共有财产?

结论 过渡时期的政治经济学附录一 两个村庄的土地权属界线认可书附录二 国营林场和村庄之间的土地纠纷材料附录三 乡村学校的土地权属界线认可书附录四 某砖窑的土地权属界线认可书附录五 “第二轮”土地承包(农民持有的副本)附录六 “第二轮”土地承包(村民委员会持有的副本)附录七 责任山承包合同附录八 长城村拍卖宜林“四荒地”造林合同附录九 官厅村“四荒地”拍卖合同书附录十 将农村土地转让给一家企业的手写合同附录十一 上垣村草原界线四至范围的手写协议书(不包括地图)附录十二 某村庄的草原使用合同附录十三 某农户的草原承包合同中英文专有名词索引

<<谁是中国土地的拥有者>>

章节摘录

第一章 农地产权制度的可信度，即“有意的制度模糊”之所以生效的原因 大多数情况下，农民承包的土地由行政村的村委会进行分配。

但是在过去，这项工作往往由自然村完成。

不知不觉中，土地的所有权似乎从自然村转移到了更高一级的集体单位手中。

然而由于中国农民尚未充分意识到所谓的“财产”问题，所以土地权利方面的冲突并不是太多。

但是在不久的将来，这些问题必定会涌现出来……（李生，1999年口头交流） — 调整与分散：土地是维护社会安定的手段？

开篇的引言来自农业部的一位高级官员。

这段话恰到好处地点出了中国政府当前所面临的敏感问题，即农村土地集体所有制所暴露出的问题。

对于中国农村土地所有制和土地掌控方式来说，其历史转变过程可谓历经了太多的波折。

清朝末年和前民国政府统治时期（1912～1949年），中国农村土地所有制主要采用两种机制：第一种沿用了中国社会的传统方式，即由地主权贵阶层、宗教机构或乡村的家族制度等分配土地的使用权；第二种机制套用的是德国和日本的民法制度，政府通过制定类似的法规分配土地的使用权。

1949年以后，中国成为一个社会主义国家。

一方面，国家在土地产权制度中占据着主导地位；另一方面，私有土地租赁市场也在迅速发展。

然而历经数次土地制度改革之后，有关土地权属的诸多历史遗留问题依旧悬而未决。

过去很长一段时间内，土地所有制结构发生了几次重大变革。

纵观这数次变革，决策者和学者或许都抱有这样的疑问：中国土地产权制度的历史、现状和未来究竟是怎么样的？

土地的使用权是否可以自由流转？

土地能否可以作为抵押物？

土地的所有权是否属于个人？

个人究竟拥有多少土地权利？

长期以来，人们一直被这些疑问所困扰。

造成这种结果的部分原因是法律并没有明文规定个人不允许享有上述权利，而就算法律条文中有明确的规定，政府也不能保证违法乱纪的现象就一定不会出现。

了解了以上这些历史背景，我们就不难理解为什么关注中国农村问题的东西方学者都强调，中国土地产权结构不但模糊而且含混不清。

过去数十年来，在中国东南沿海经济发达地区，随着市场化和城市化进程的飞速发展，这种情势对农村土地造成了与日俱增的压力。

房地产业的发展一方面导致了农业用地的大量流失，另一方面也促使农村劳动力流向非农业地区，其结果是造成了土地使用权和所有权形式的多样化。

中国土地产权制度的体制架构中存在不少模糊含混的成分。

这些不确定的因素是什么？

造成这些因素的原因又是什么？

只有首先弄清楚这些不确定因素，一系列关键问题才可能迎刃而解：有关历史更迭对土地所有权要求的合理性；引发政府、集体、个人三者之间利益冲突的法律盲点；现有土地产权制度的整体运行状况；等等。

后者涉及一个非常重要的概念——“制度的信用”。

借用迪耶梅格（Dahiel Diermeyer）等人的说法，即“产权的基本问题：在政治经济活动中，社会行为者是否认为他们拥有的产权具备可信度？

”学术界对“信用”的讨论大多侧重于社会行为者之间的关系问题。

迪耶梅格则有所不同，他使用了“可信度”一词，将研究的关注点引向了制度本身的性质以及制度与社会行为者之间的关系。

不少制度理论认为，制度结构是理性选择或人为设计的产物。

<<谁是中国土地的拥有者>>

不仅如此，它们还认为社会行为者对制度的特殊选择直接影响到制度的可信度以及制度在社会中的实施状况。

综观全章我们可以看到，中央政府决定为地方性法规保留一定的生存空间，而不是通过制定全国性法律的手段将其规范化。

这或许能从根本上解释为什么这样的制度不但具备可信度，而且能够获得社会行为者的普遍认同。

我曾在“绪论”中指出，承包耕地的频繁调整仍然是中国现行集体土地产权制度的重要组成部分。

许多经济学家和社会学家担心，预期地权的不稳定性可能会造成农民对土地的投入下降，从而最终导致土地资源的浪费。

然而与此同时，不少研究人员也发现，自20世纪80年代末以来，农民对政府依照人口变化的情况调整土地分配的政策还是很赞同的。

中共中央政策研究室于1987年开展了一次调查活动。

调查结果显示在10679个农户中（占调查总数的40%），80.6%的农户认为他们承包的土地会随着家庭人口的增加而增多。

到了1997年，中共中央政策研究室又进行了一次调查，这次人们发现，取样农户中依然有62.8%的人赞成对耕地进行重新分配。

龚启圣（James Kai-sing Kung）和刘守英也注意到了类似的情况。

他们走访了4个省共800户农民，发现62%的被访者都支持“根据农民家庭人口的变化，定期重新分配土地”的农村政策。

此外在调查了135家农户之后，龚启圣和蔡永顺得出了这样的结论：“农民不重视保持其承包土地的土壤肥力，这样的论断是缺乏事实依据的。”

因此，如果有人坚持认为预期地权的不稳定性将导致土地管理的质量下降，那么他们就大错特错了。

上述研究成果充分证明，社会行为者普遍认为当前的农村土地集体所有制具备可信度。

更为重要的是，农村土地承包制度为农村广大剩余劳动力提供了社会福利保障。

为了公平起见，政府在重新分配土地时通常会把土地分块处理，这样做的结果导致了土地使用权的高度分散，农业经济的规模效应由此受到了很大影响。

中国当前的国情是：人均可耕地面积仅为0.1公顷。

然而与此同时，从事中国农业发展研究的学者也指出，当保险、储蓄和农村信用制度等风险分担机制不具备可行性或成本过高时，土地使用权的高度分散不失为回避风险的较好策略。

中国政府通过调整土地的分配，不但做到了耕者有其田，而且还确保农民能够获得最基本的生活保障。

中国农村问题专家温铁军在谈到这个问题时指出：“如果你认为土地是保障农民生活的一种手段，那么你其实已经赋予土地以双重的功能：它既是一种生产资料，也是农民谋生的手段。”

根据上述这些原因，我们不妨大胆的假设，不管政府多么频繁地调整土地分配，农业用地（或耕地）的承包制度仍然具备可信度。

在现有的社会经济条件下，无论政府还是农民都已经普遍认可了这一制度。

但与此同时，这也意味着当社会经济因素发生变化时，这种土地承包制度的可信度很可能会随之降低，甚至彻底改变。

对于一些先富起来的省份来说，它们的发展现状已经证明了这一点。

在这些经济较为发达的地区，越来越多的农民背井离乡，走进城镇打工。

一旦农民在城市中找到了工作，他们要么将自己承包的耕地直接转租给他人，要么把承包地归还给农村集体，由集体将这些土地转包给其他村民甚至公司。

长此以往，农村集体中务农的人数势必日益缩减。

种地的人少了，政府无需再对土地进行再分配工作，这样不但农田的承包期限自然而然得以延长，而且农业生产实现规模化经营也成为顺理成章的事情。

单是2001年，湖北省监利县外出务工的农民就高达22万余人次，约占当地农业人口总数的49%。

结果52万余亩（3.5万公顷）的耕地无人耕种（约占当地耕地总面积的三分之一），这些土地随后纷

<<谁是中国土地的拥有者>>

纷转租给了他人。

特别引人注目的一个现象是，在绝大多数情况下，原先的土地承包人必须付给下一位承租者一定的费用，因为从事农业生产实在是无利可图！

这笔费用的金额大约为每亩300元人民币。

这些新近出现的问题迫使中央政府不得不对现有的土地政策进行深刻反思。

1997年以前的土地政策规定，必须确保农村土地承包期“30年不变”。

但是中国政府已经意识到，保障土地承包期稳定本身并不是最终目的，各地在执行这项政策的时候最好能做到因地制宜、灵活变通。

换句话说，在确保土地承包者的法律地位不被削弱的前提下，土地承包期应该存在一定程度的灵活性。

为此，2002年全国人大颁布的《农村土地承包法》对原草案第25条进行了修改，这样在得到原承包者许可的情况下，农村集体就可以收回土地的使用权，或是土地的使用权就可以转让至其他法人或自然人的手中。

本章探讨的主要问题是，哪些全国性的制度安排造就了农地产权制度的可信度？

首先我将回顾国家政策和法规制定的整体历程。

中国农业实现非集体化以后，这些政策和法规形成了当前农业用地（或耕地）的所有制架构。

而在讨论耕地的所有制架构的过程当中，我有时还会参照森林、草原、荒地等其他土地资源的制度问题。

为了总体把握政策和法规的变迁过程，我采取的研究方法是考察政府意愿的变化过程。

政府意愿往往随着时间的流逝不断改变，它主要体现在政治争论或成文的法规及政策之中。

此外，我在撰写本章时还有意遵循了如下三个原则：第一，尽可能关注政策和法规的制定过程而非实施过程；第二，尽可能将分析的对象集中于中央的政策和法规；第三，在前二者的基础上，研究两个对象之间的关系——制度安排和耕地（或农田）的预期可信度。

之所以特意强调上述三个原则，我的理由如下：首先在政策和法规的制定过程中，中国地权制度的现有格局方才得以确定。

而政策和法规的制定是一个极其复杂的过程，以往人们对这一过程的研究又相对不足，因此这里有必要单独对它们进行考察。

此外通过第二章中对一些相关法律案例的分析，我将证明中国地权制度在农村基层造成了深远的影响。

其次从本质上说，农村基层一系列问题的根源都在于中国地权制度的法律和政治架构。

我们只有从国家的土地政策和相关法规入手，才能弄清农村基层究竟在哪些环节出现了问题。

最后，虽然地权制度在农村经济中占据着非常重要的位置，但它毕竟不是后者的全部。

为了回答戴慕珍（Jean C. Qi）和安德鲁·瓦尔德（Andrew G. Walder）提出的一个大问题，即怎样的制度安排才能促成“欣欣向荣的农村经济”，我们必须同时考虑工业部门和土地产权规划等其他因素的作用。

但这个问题并不是我研究的中心问题，有兴趣的读者可以在未来继续探求它的答案。

在我看来，制度的不确定性是体制运行的润滑剂——中国当前正处于经济转型时期，正是因为法律条款在土地权属问题上所具备的不确定性，农地产权制度才能得以顺利运行。

此外，另一部分原因来自中央领导人的努力，他们致力于营造回旋余地，以应对社会发展过程中出现的突发事件。

由此可见，“有意的制度模糊”无疑得到了中央政府的支持。

在集体土地所有权的变化过程中，制度自身的不确定性表现得尤其突出。

人民公社时期，土地所有权属于最低一级的集体单位（生产队）。

但是到了改革开放时期，对于生产队的后继者（自然村或村民小组）来说，它们手中的土地所有权却变得含混不清。

首先，为了避免引发大规模的社会冲突，政府在制定法规时有意模糊了“集体”这一概念。

因此我们无法确定，究竟哪一级的集体单位掌握土地实权。

<<谁是中国土地的拥有者>>

其次，中国首次开展了全国范围内的集体土地登记，但登记工作恰恰在最为关键的环节上戛然而止：自然村并未继承土地原主——生产队——的土地权利。

土地所有权的转移过程存在一个很大的危险，即农村集体的土地所有权可能会惨遭践踏。在中国经济较为发达的东南沿海地区，为了推进土地规划和城市建设，当地政府常常挪用或盗用集体土地所有权。

中央政府推崇的“有意的制度模糊”，恰好成为地方政府强占集体土地的借口。从这个意义上说，制度的不确定性事实上非但不能增加制度的可信度，反而可能成为潜在社会冲突的导火索。

解决这一问题的关键在于，我们需要把制度放在特定的历史和地域背景中进行考察，而不是将其视为脱离时空的铁板一块。

简而言之，某一制度安排可能在特定的历史时期运作良好，但数十年后它也许就不再发挥任何作用。最后我还要特别强调的一点是，我的分析过程蕴涵了一个最基本的问题：谁是农村土地的合法所有者？

在此我有意使用了“所有权”而不是“产权”一词。

紧接着我将一一就此展开论述。

现代民法规定，所有权是一种绝对的、最高的权力，在中国现行的法律和政治背景下，这比德姆塞茨（Harold Demsetz）对财产的定义即“权利束”更适合中国的国情。

当前有关农村地权的政治纠纷主要集中在四个方面的问题上。

（1）土地所有权。

我将从三个方面讨论这个问题：国家机构之间的矛盾、农村集体之间的矛盾，以及国家与农村集体之间的矛盾。

（2）土地权属的登记以及地籍册的建立。

（3）国土资源部的改革。

这一部门的主要职责是进行土地管理。

（4）土地租赁市场的建立。

全章由此分为四大部分，每一部分分别就其中的一个问题展开研究。

二 土地所有权：“权利束”还是“绝对的、最高的权利”？

当我们讨论中国农村土地集体所有制的相关问题时，最好使用“所有权”而不是“产权”一词。根据现代民法的定义，所有权是一种绝对的、最高的权利。

但人类学家长期以来一直表示反对，因为这样的定义带有鲜明的种族主义色彩。

与之相反，习俗法将财产定义为“权利束”，或是更为抽象的“社会关系”。

假如我们在跨文化研究中遇到了地权的差异问题，那么如果在所有权和产权这两个概念之间画等号，这样做也许可以为研究工作带来更多的灵活性。

然而中国的土地所有权更接近现代民法的定义，正如下文所说：所有权是最高的权利，它包括了其他任何一项权利。

所有权是抽象的权利，我们不能通过逐个列举的方式描述它的内涵。

即使列举出了一个相应的具体权利，这些权利不但不需要特别加以合法化，而且还与社会普遍接受的目的无关。

所有权还是绝对的权利：除了法律明文限定之外，所有者可以任意处置他的所有物，未经允许任何人不得侵犯他的所有物，不得损害他的所有权，所有者就是他所拥有的物品的最高裁决者。

.....

<<谁是中国土地的拥有者>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>