

郭 亮 / 著

地根政治

江镇地权纠纷研究 (1998—2010)

CONTENDING FOR LAND INTERESTS

The Case of Land Disputes in Jiang Town
(1998—2010)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

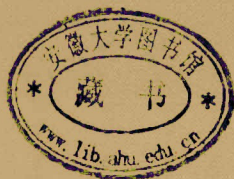
地根政治

江镇地权纠纷研究 (1998—2010)

CONTENDING FOR LAND INTERESTS

The Case of Land Disputes in Jiang Town
(1998—2010)

郭 亮 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

地根政治：江镇地权纠纷研究：1998~2010/郭亮著.
—北京：社会科学文献出版社，2013.5
（田野中国）
ISBN 978-7-5097-4505-2

I. ①地… II. ①郭… III. ①土地问题-研究-中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 072444 号

· 田野中国 ·

地根政治

——江镇地权纠纷研究 (1998—2010)

著 者 / 郭 亮

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 刘 荣

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 李海雄

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 16.4

版 次 / 2013 年 5 月第 1 版

字 数 / 262 千字

印 次 / 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4505-2

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

“土地是财富之母。”从土地一轮承包 15 年不变到二轮承包 30 年不变，国家不断延长农民的土地承包期，并欲通过“确权确地”的土地新政在法律关系上进一步明确和扩大农民对农地所享有的权利与收益，这本应是惠及农民的好事，却遭遇来自农民社会本身的挑战与阻力……

——题 记



▲盛开的油菜花（2009年3月）



▲打麻将正酣的普村村民（2009年3月）



▲俯瞰张村 (2009 年 5 月)



▲不规则的、细碎化的土地 (2009 年 5 月)



▲江镇中心街道上的民房 (2009 年 3 月)



▲放牛的老农 (2009 年 3 月)



▲张村原石榴园所在地（2009 年 5 月）



▲丰收农业开发公司的生态养殖基地（2009 年 7 月）

序

吴 毅

在有关“三农问题”的研究中，土地问题是焦点和核心，研究热度一直不减。之所以如此，除了因为农地资源配置确实关乎千万农户的根本利益，还因为这一问题在中国历史时空场景中所承载的超越土地本身的价值意涵，以至于有关农村土地制度改革的问题，实际上一直是近年来被学界所称的“新左派”与“自由主义”论战的一个焦点。因此，许多关于农地问题的讨论，都不太可能只局限在具体的技术层面，总会或多或少地被涂抹上某种意识形态的色彩。

郭亮的这部著作并不想简单地纠缠于这种集体化或非集体化孰是孰非的思维窠臼。作者不是没有立场，而是更愿意以扎实的田野材料为基础，深入讨论这一改革在进入由历史积淀而来的现实农村社会时可能遭遇的各种远比理论预期更为复杂的问题。这些问题，作者在书中称作农村社会围绕土地而形成的若干“非正式制度”，而在我看来，其实就是作为土地制度变迁承受对象的农民在这六十多年复杂曲折的历史中沉积下来的各种相互冲突和互构的价值观念和传统土地认知。作者认为，如何面对和处理这些历史“路径依赖”的纠缠，将在很大程度上决定农地制度改革的顶层设计是否能够取得实效。我以为，作者提出了一个真问题。

让我们跟随作者一起去体验他所揭示出来的问题。这些问题包括他所称的农民的“策略性抗争”。所谓策略性抗争，即农民在面对国家一再延长土地承包权，不断强化土地在实质上的民有属性这

一法律与政策取向时的回应。应该说，对于执政者回归历史与经济秩序常态化的努力，农民从总体上是欢迎的，尽管多年的教育可能让他们已经不太记得土地本来就是自己的这一常识，但利益的比较与算计不可能让他们不知道这一变化对自己有利。但是，事情好像又远不是这么简单，因为变革不是发生在一张任由改革者涂画的白纸上，它是实实在在地发生在经由多次大的历史转折所积淀下来的现实中，而这些由历史所堆积的现实，可能会让一个理论上能说得通的道理操作起来却面临意想不到的困难。现实中，一个十分重要的困局便是，自 20 世纪 90 年代以来，由于打工经济所造成的人口流动以及前些年一些地方的税负沉重，农村土地的承包关系实际上在不断改变，一些土地已经几次易主，如果地权就此稳定，那么谁将有权利获得土地新政之后的实惠呢？在政策厘定上，这看似并不困难，土地承包权在谁手里，就确权给谁。但是在实际操作中，这可能是一堆剪不断、理还乱的乱麻，因为村庄内的承包关系未必都是那么清晰或手续完备，更何况平均主义的生存权利观与价值伦理由来已久，且仍旧获得制度与政治文化的认可。由此，我们便看到，土地新政在农村中所引发的就不仅仅只是叫好与喝彩，它同时还可能将自 1949 年以来经由历次土地变动所沉积下来的诸种矛盾引发。围绕农地“长久承包”这一具有物权性质的产权确定，农民在基层政府和村级组织无法有效操作的困境中，展开了各种站在农民和村庄的角度看属于理性反应的策略性维权。

例如对祖业权的伸张。20 世纪 50 年代初期的土地改革确立的是农户土地私有的产权形式，虽然土地改革已经过去了 60 余年，但是历史的记忆并没有完全消失。在当前土地承包权长久不变政策的导引下，对于村庄中一些没有正式确定承包关系的祖业土地，农民们纷纷提出了物归原主的要求。从现行法律看，农民的诉求未必

有道理，但以村庄内部人的视角看，却不能算作无理取闹，因为以祖业来界定土地产权的做法在乡村社会一直存在。地方语境中，所谓祖业，一般指土地改革时由共产党分给的土地。后来，由于土地入社，大部分土地被“集体化”了，但一些形制不规、无人耕种的土地，如荒坡、禾场等，可能没有入社，尽管从理论上讲农村现有土地都属集体所有，但这些边角地集体其实可能没有涉足。所以，在土地重新确权的背景下，农户自然会重提要求。他们说，如果土地仍由集体经营，他们自然无话可说，但既然要确权到户，就理应归他们。在绵延的村庄生活中，产权的历史往往是产权重新界定的依据，但要地方和基层组织按照祖业确权，又并无理据。历史与现实的复杂纠葛，显然给当前的土地确权出了一道难题。

又如平均分地的惯性。一旦某家村民的土地占有低于村庄人均水平，他便会要求调地。在要求者看来，土地关乎生存，更是村庄成员权最重要的体现，所以，这样的要求天经地义。一直以来，土地社会主义集体所有制的宣称已经内化为强大的村庄政治伦理，并通过定期调地来加以体现。但是，这似乎又与近年来土地新政的大方向不相吻合，因为新政是要实现土地确权到人，它内含“增人不增地、减人不减地”的逻辑和土地变动依靠市场（租佃）来解决的思路。这种新的思路一旦落实，自然会让处在特定时点上相对地多人少的家庭受益、相对地少人多的家庭受损。那些利益受损的农户自然不满，甚至对国家的法律和政策感到困惑。两难之下，村集体将对之做出怎样的应对？而这种应对又如何既与土地新政接轨又能有效地化解矛盾？

类似的例子还可以列举。例如，人民公社的制度设计是“三级所有、队为基础”，这决定了土地承包以来生产队的继承者——村民小组的土地所有权的承袭地位。但是在许多情况下，调地的权

力在行政村，且一些行政村还占有不少小组的土地，这在模棱两可的农地法律归属定位下，也并不违规。凡此种种，自然又会横生多种矛盾，土地确权将这些矛盾再一次呈现，导致村—组—农民三者之间围绕各种地权收益及确权归属而展开新一轮的博弈，真可谓“不改没有事，一改还改出事”！

可见，新一轮的土地制度变革本欲确立一种产权更加明晰的地权结构，意在保护农民，但是这一改革必然会扯带出乡村社会种种旧有的历史纠葛，将新旧体制与观念不接轨的矛盾悉数放大，进而打破乡村社会的平静，让新政的推行遭遇种种挑战和阻力。在这个意义上，关于农村土地制度的争议，便由最初的是否变革、如何变革，变成了变革中如何去处理历史与现实的错位与纠结，以让历史能尽可能平稳地过渡到新的制度规范中。正是在这个意义上，郭亮的研究给我们提供了一个极富思考价值的问题，它提醒我们，尤其是那些乐观的改革派，应该如何在渐进改革中将历史的“路径依赖”转换到新一轮土地改革的新路上来。

如此，我们便不能不首先面对这样的问题：在既有的制度架构内，上述农民对土地的种种期待和社会伦理并不会在短期内消失，而对于那些在新产权变革中利益受损或者无法分享新产权收益的农民，支持他们行动的制度遗产和话语资源也将继续存在。在这种情况下，“渐进式”制度转型的困境如何克服？

进而言之，我们可能不得不面对这样一个严峻的问题，即新的制度变革究竟能在多大程度上实现自己的目标。换句话说，渐进式改革是否真的能够超越传统制度的瓶颈与限制，这可能真是需要认真思考的。尽管本书所揭示的只是局部和个案，但反映的问题却具有全局性。面对如此重大的全局性问题，再回过头来检视既有关于土地制度的研究，包括主流经济学和法学，似乎都热衷去思考新的

土地产权设置可能带来的功效，而较少去探究新制度如何在旧土壤里茁壮成长。郭亮的研究告诉我们，改革中真正的难点并不在于争辩哪一种土地配置模式更加适合当下和未来，而在于寻找一条确保土地新政能够顺利成长的路径。

由此，便足见这部著作的价值，由于这一价值，即便作者因年龄和学识所限而略显稚嫩，却也让人期待。因为作者让我们认识到：如何厘清传统土地认知与新地权秩序的关系，在新的基点上形成农民所普遍接受的土地权利意识，将是中国农地制度改革在进入深水区后所要面对的真正挑战。

2012年11月26日于武昌喻家山

目 录

导 论	1
一 问题的提出	1
二 研究综述	3
三 个案方法与乡域研究	21
四 资料来源与田野地点	31
五 核心概念和基本框架	36
第一章 地域社会	41
一 地域社会	42
二 关于土地的基本制度	49
三 关于土地的乡土知识体系	56
四 村庄中的土地交易	65
第二章 前夜：嵌入治理的土地制度	73
一 “中心工作”与基层“利益共同体”	74
二 重赋压力下的农民行动	83
三 “强所有权、弱承包权”的土地产权形态	91
第三章 变革：30年不变的政策是如何可能的？	97
一 从二轮承包到土地确权	98
二 情与法的冲突：土地确权的不确定性	107
三 被隐藏的集体土地	118

第四章 困境：地权纠纷的发生机制	123
一 地权纠纷的类型	124
二 祖业权：地域社会的产权规则	127
三 生存权：产权之上的土地伦理	138
四 土地占有的均分主义	149
五 产权的起点困境	157
第五章 混乱：谁是农村土地的集体所有者？	160
一 两个“集体”：土地所有权的混乱	161
二 归还土地：以村民小组为单位的集体行动	169
三 竞争性占有：围绕土地补偿的村组博弈	175
四 “有意识制度模糊”的意外后果	189
第六章 背离：土地流转的表达与实践	194
一 土地流转的实践形态	195
二 土地流转的基本类型	202
三 “资本下乡”后的土地流转	219
四 表达与实践的背离	235
结 论	238
一 制度转型：从“村社本位”到“个人本位”	239
二 “非正式制度”：农民的策略性抗争	243
三 产权建设的“内卷化”	248
四 地根政治：土地的“去政治化”	253

附录 1 相关重要文件与资料汇编	257
附录 2 白云区土地利用现状结构表（2005 年）	282
附录 3 白云区一份土地出让收入清算单（2009 年）	283
附录 4 江镇 2008 年大事记	284
参考文献	288
后 记	300
索 引	304

一 问题的提出

在中国乡村社会中，如果说存在一项“牵一发而动全身”的制度，那么这个制度就是土地制度。

按照制度经济学的定义，所谓制度是在社会中个人所遵守的一套社会规则。农村土地制度是农村社会中的农民等行为主体在土地关系上所应遵循的一套社会规则。它包含两层含义：一层是人与地的关系，另一层是人与人之间的社会关系。通过对人与地的关系和人与人的关系的界定，可以清晰地表达某一块土地归何人所有，谁有权力支配这块土地，以及谁能享有这块土地的收益权，等等。进而，如果将这种社会规则制度化，那么一个社会中土地的产权结构就得以产生（赵阳，2007：1-3）。

出于对“缺乏退出权”（林毅夫，2008）而导致效率低下的人民公社体制的否定，追求生产效率并赋予农民充分的自主经营权成为国家农地制度安排的基本取向。中国的改革是从农村开始的，改革的核心和根本就是变革原有的土地经营制度，即从原有的集体统一劳作的土地经营方式向“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”过渡。从产权的分项指标来看，土地的所有权主体虽然未发生变化，但农民对土地的支配权和收益权已经大为不