

转型期农村土地 冲突研究

王桂芳 彭代彦 著



中国社会科学出版社

转型期农村土地 冲突研究

王桂芳 彭代彦 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期农村土地冲突研究/王桂芳, 彭代彦著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8508 - 7

I. ①转… II. ①王… ②彭… III. ①农村—土地问题—
研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 152191 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 林 木
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13
插 页 2
字 数 207 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本成果由2013年教育部人文社会科学研究规划基金项目“我国城镇化进程中
农地冲突的经济原因和对策研究”（13YJA790112）资助

内容提要

农村土地冲突是农民为了取得、捍卫、行使或者排除他人干预自己的土地权益而采取的谩骂、中伤、聚集、斗殴、上访和诉讼等造成人员伤亡、财产损失或较大社会影响的行为。一般来说，中国的农村土地冲突发生在村民—村民、村民—村干部、村民—政府、村—村、村支部—村委会和村干部—政府以及村民和开发商等主体之间，涉及农村土地使用权、农村土地征收、农村土地污染和宅基地使用等诸多方面，主要表现为口角、斗殴（械斗）、砸抢财物和围攻政府机关（群体性事件）等形式。2006年全国废除农业税后，农民种田负担明显减轻，基层政府因为难以继续“搭便车”而向农民收费，对农村土地的依赖度进一步提高。这一期间房地产持续火爆，价格也不断攀升，进一步加剧了农民、地方政府和房地产开发商对农村土地的争夺，农村土地已取代税费成为农民维权抗争的焦点，由此引发的农村土地冲突和群体性事件也相应增加。

农村土地冲突是一种有害品，卷入其中的村民和乡村干部不得不耗费时间、精力、体力和费用，降低了福利，破坏了农村邻里和睦与干群关系，对社会稳定构成了直接威胁，在一定程度上阻碍着中国从传统社会向现代社会的转型，探讨农村现阶段农村土地冲突的原因对于制定有效预防措施和缓解农村矛盾具有重要的意义。

本书在实证研究农村土地分配制度对农村土地冲突的影响和村干部行为特征的基础上，分析村干部在农村土地冲突中的角色及其影响，以期揭示农村土地冲突的管理体制原因并探讨有关对策。

本书研究表明，农村土地分配制度不是农村土地冲突的显著原因，村干部的逐利动机诱发其在承包地、机动田、宅基地、农村土地征用、建设用地等各类农村土地的分配和使用以及农村土地承包经营

2 转型期农村土地冲突研究

权登记中的各种非规范行为，加剧甚至直接导致了农村土地矛盾和冲突。依靠宣传、说服和教育难以遏制村干部腐败。为了缓解村干部诱发农村土地冲突，既要完善冲突化解机制，惩处村干部违法犯罪行为，也要改革农村土地制度，弱化村干部的农村土地分配和管理职能，还要改革村级治理结构。完善冲突化解机制和惩处村干部违法犯罪行为只能解决冲突发生之后的燃眉之急，仅是治标；改革农村土地制度、弱化村干部的农村土地分配和管理职能也只会削弱冲突发生的基础，不能治本；只有根本改革村级治理结构、落实村级自治才能防止冲突发生，才是治本。

前 言

村干部是村级各类组织中所有干部的简称，是区别于国家公务员的特殊群体，游离于国家行政干部体制之外，不在编，不脱产。村级组织主要是指村级党组织和村民委员会，在部分集体经济发达地区，还建立有村集体经济组织。村干部主要是通过村民自治机制选举产生的、在村党组织和村民委员会及其配套组织中担任一定职务、行使公共权力、管理公共事务、提供公共服务，并享受一定的政治经济待遇的工作人员，包括村党支部书记、副书记、委员、村委会主任、副主任、治保主任、委员、村民小组长、民兵连长、妇女主任、团支部书记、村会计和村集体经济组织负责人等。其中，村党支部书记、村委会主任和村集体经济组织负责人是主要村干部，有的地方由一人兼任。村干部有广义和狭义之分，广义的村干部包括党支部书记、村委会主任、治保主任、民兵连长、妇女主任、团支部书记和村会计；狭义的村干部仅指党支部书记、村委会主任等村里的主要干部。本书中的村干部主要指狭义的村干部。^①

^① 近年来，为加强农村工作，上级还选派一些机关干部到部分农村地区任职（即驻村干部）和选聘大学生村干部，但驻村干部一般都保留原单位待遇，大学生村官也享受公务员工资福利待遇，因此不在本书考察范围之内。据北京市人社局公布的“北京市2013年选聘应届高校毕业生到村任职工作公告”，北京市2013年将选聘2400名大学生村官，其中，村党支部书记助理、村委会主任助理2282名，农民专业合作社理事长助理118名，与去年和前年相比总人数分别减少了600人和727人。北京市规定，大学生村官工资将普遍上涨近一倍，和新入职的公务员及事业单位在编人员的待遇基本相当。大学生村官聘期统一为3年。2013年新选聘的大学本科毕业生村官，第一年平均月工资约3800元，比往年的2000元几乎翻一倍，之后每年增加约500元，即第二年和第三年的平均月工资分别约为4300元和4800元。此外，优秀大学毕业生村官还有被重点培养、录入公务员系列乃至晋升的机会（《北京村官待遇与公务员看齐 工资升了一倍》，<http://www.tdzyw.com/2013/0226/27036.html>，原载《京华时报》2013年2月26日）。

2 转型期农村土地冲突研究

村干部负责贯彻、落实上级各项路线、方针、政策,行使村级组织公共权力、管理公共事务、提供公共服务,并享受一定的政治经济待遇。村干部不属于国家公务员,是游离于国家行政干部体制之外的、不在编、不脱产干部,应通过村民自治机制选举产生。农村税费改革前,村干部报酬主要由村集体和村民负担;农村税费改革后,虽然财政转移支付为村干部报酬提供了主要保证,但为了尽可能增加额外收入,有的村干部仍然会利用土地等集体资源以权谋私,因此诱发了很多农村土地矛盾和冲突。

本书所说的农村土地即农村土地,又称农用地,是指城镇以外的土地,包括承包地、机动田、宅基地和建设用地。《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)第二条规定:“农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。”第三条规定:“国家实行农村土地承包经营制度。农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式,不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地,可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。”

农村土地冲突是指农民为了取得、捍卫、行使或者排除他人干预自己的农村土地权益而采取的谩骂、中伤、聚集、斗殴、上访和诉讼等造成人员伤亡、财产损失或较大社会影响的行为。

农村土地冲突不仅在中国,而且在许多其他发展中国家如肯尼亚(Campbell and Oichohi, 2000; Yamano and Deininger, 2005)、印度尼西亚(Joomla, 2006)、菲律宾(Olano, 2007)、巴西和津巴布韦(Baranyi and Weitzner, 2006)都普遍存在。在肯尼亚,牧民和农民之间为了争夺土地和水资源经常发生激烈的农村土地冲突(Campbell and Oichohi, 2000)。在印度尼西亚,起源于土地占有和权属争议的农村土地冲突随着无地和少地农民的参与愈演愈烈,有的还上升为暴力冲突,其强度与参与人数、冲突的位置、土地面积和卷入的州组织等因素有关(Joomla, 2006)。

在中国,农村税费改革前,农村土地冲突发生在村民—村民、村民—村干部、村民—政府、村—村、村支部—村委会和村干部—政府以及村民和开发商等主体之间,涉及农村土地使用权、农村土地征

收、农村土地污染、宅基地使用和农村土地承包经营权登记等诸多方面，主要表现为口角、斗殴（械斗）、砸抢财物和围攻政府机关（群体性事件）等形式。

2006 年全国废除农业税后，农民种田负担明显减轻，基层政府困难以为继而“搭便车”向农民收费，对农村土地依赖度进一步提高，而这一期间房地产持续火爆，其价格也在不断攀升，进一步加剧了农民、地方政府和房地产开发商对农村土地的争夺，农村土地已取代农业税费成为农民维权抗争的焦点，由此引发的农村土地冲突和群体性事件也相应增加，其影响还因为知识精英和新闻媒体越来越多的介入得以扩大。山东省宁阳县 2005 年农村信访统计数据显示，在农村土地冲突中，有关土地调整、补偿的占 35%，有关宅基地纠纷的占 30%，有关财务和工作作风问题的分别排在第三位和第四位。^① 某县级市仅 2003—2004 年上半年就发生农村土地纠纷 106 起，其中上访到省级以上部门的 3 起，县级以上的 21 起，乡镇内部解决的 43 起，村组调解的 39 起，导致 2 人死亡，6 人致残，50 多人受伤。^②

农村土地冲突是一种有害品，卷入其中的村民和乡村干部不得不耗费时间、精力、体力和费用，降低了福利，破坏了农村邻里和睦与干群关系，严重影响了农村社会的稳定和发展（于建嵘，2005），在一定程度上阻碍着中国从传统社会向现代社会的转型，探讨农村土地冲突的原因对于制定有效预防措施和缓解农村矛盾具有重要的意义。

从 20 世纪 90 年代起，国内学术界开始关心农村土地冲突问题，对农村土地冲突的概念、类型、诱因和化解对策等进行了探讨（谭术魁，2008；江金启、郑风田，2010；梅东海，2007；刘耀彬、万力，2008），但总的来看，对税费改革后农村土地冲突原因的分析基本上还停留在定性层面，认为农村土地分配制度是诱发农村土地冲突的主要原因（谭术魁，2009；吕蕊，2011），但除涂姗（2009）外，鲜有实证研究。

① http://www.ha.xinhuanet.com/misc/2006-12/05/content_8695191.htm.

② 《农村土地纠纷将成为新一轮农村冲突的焦点》，<http://www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=5864>，2005 年 2 月 21 日，原载中国农经信息网。

4 转型期农村土地冲突研究

农村土地冲突几乎发生在所有类型的农村土地之中，而且大多数冲突都与村干部有关，本书在实证研究农村土地分配制度对农村土地冲突影响和村干部行为特征基础上，按照农村土地的不同用途，分析村干部在农村土地冲突中的角色及其影响，以期揭示农村土地冲突的管理体制原因，为有关对策研究提供基础。

华中科技大学科学技术发展院文科处在本成果前期研究工作中给予了大力帮助，华中科技大学法学院和经济学院提供了便利，特此致谢！感谢华中科技大学科学技术发展院文科处刘洁处长的支持！感谢中国社会科学出版社经济与管理出版中心主任卢小生编审细致的编辑工作！本书部分内容曾以论文形式公开发表在学术刊物上，感谢其他合作者！感谢科研秘书汤俊芳博士和张鹃女士在课题申报过程中的付出！

当然，书中可能存在的不足和错误完全由作者负责。

目 录

第一章 农村土地冲突的原因研究	1
第一节 引言	1
第二节 分析框架与模型	2
第三节 样本概况	5
第四节 实证结果	7
第五节 结语	10
第二章 村干部理性与村级自治下的村干部行为研究	12
第一节 引言	12
第二节 从“斯密悖论”看村干部理性	12
第三节 村级组织的职能	23
第四节 税费改革前村干部的报酬和激励	28
第五节 农村税费改革后村干部对农村土地收益的依赖	37
第六节 结语	39
第三章 承包地冲突研究	41
第一节 引言	41
第二节 农村土地集中冲突	41
第三节 农村土地承包冲突	53
第四节 农田排灌冲突	56
第五节 农业补贴冲突	65
第六节 结语	68

2 转型期农村土地冲突研究

第四章 机动田冲突研究	69
第一节 引言	69
第二节 机动田使用的法律规范	70
第三节 村干部在机动田分配中的非规范行为	71
第四节 结语	74
第五章 宅基地冲突研究	75
第一节 引言	75
第二节 宅基地性质及其使用的法律规范	75
第三节 宅基地使用中村干部的非规范行为	81
第四节 农村宅基地冲突的原因	84
第五节 解决宅基地纠纷的法律规范	86
第六节 结语	89
第六章 建设用地流转冲突研究	90
第一节 引言	90
第二节 农村土地流转收入分配的制度基础	91
第三节 农村土地“非三同”流转冲突	94
第四节 农村经营性集体建设用地“三同”流转冲突	97
第五节 结语	98
第七章 征地冲突研究	100
第一节 引言	100
第二节 经济发展的建设用地需求 ——以湖北为例	101
第三节 农村土地征用法律规定	117
第四节 村干部在农村土地征用中的非规范行为	121
第五节 村干部在农村土地征用中非规范行为的博弈 分析框架	125
第六节 村干部在征地活动中的非规范行为与征地	

补偿改革	126
第七节 结语	128
第八章 农村土地承包经营权登记冲突研究	130
第一节 引言	130
第二节 农村土地承包经营权登记的法律效力与 经济作用	132
第三节 农村土地承包经营权登记过程中村干部的 非规范行为	137
第四节 农村土地承包经营权登记纠纷解决途径和 村干部的作用	139
第五节 结语	142
第九章 农村土地冲突对农民生活满意度的影响研究	145
第一节 引言	145
第二节 计量模型	146
第三节 农村冲突对在家农民生活满意度的影响	147
第四节 农村冲突对农民工生活满意度的影响	152
第五节 结语	155
第十章 对策与出路	156
第一节 引言	156
第二节 完善冲突化解机制	157
第三节 惩处村干部违法犯罪行为	162
第四节 改革农村土地制度	166
第五节 重建村级组织	170
第六节 结语	177
参考文献	179

第一章 农村土地冲突的原因研究

第一节 引言

卷入农村土地冲突，既有期待收益，可以从中得到正效用；也要付出代价，承受负效用。

卷入农村土地冲突的正效用主要是农村土地收益，包括经济收益和社会收益。^① 农村土地主要被用作农业生产资料，对农民增加收入具有极其重要的作用，在经济发达和不发达地区尤其如此。在经济发达地区，如城中村、园中村和城市近郊区，农村土地流转和征收补偿收益巨大，出让使用权可以获得惊人收入，保证下半辈子乃至下一代或几代人衣食无忧。在经济不发达地区，农村土地主要用于农业生产，收益虽然有限，但因为缺乏其他收入来源，来自农村土地的收入占有非常重要的地位。在经济中等发达地区，因为有其他收入来源，农村土地收益所占比重较小，农村土地的重要性也较低。因此可以认为，农村土地的经济重要性与经济发展水平呈 U 形，这也是与中等发达地区相比、经济发达和不发达地区农村土地矛盾和冲突较多的原因之一。农村土地中的一部分是宅基地，是许多农民不可或缺的生活资料，在很大程度上决定了农民的生活品质和社会地位，具有重要的社会价值。

卷入农村土地冲突的负效用包括耗费时间、精力、体力（甚至健康）、金钱和名誉，这种代价有时甚至是巨大的，一旦卷入农村土地

^① 例如，维护面子就是卷入农村土地冲突的社会收益之一，在中国许多农村地区具有巨大的正效用。

2 转型期农村土地冲突研究

冲突,就难以恢复到原有的生活,有的甚至家破人亡。

因此,农民是否卷入农村土地冲突取决于农村土地冲突的正、负效用,农民追求的是农村土地冲突净效用的最大化。

第二节 分析框架与模型

对农民来说,卷入冲突(c)是为了维护自身利益,获得正效用 U ,包括经济利益(Y)等,但为此会付出代价,即负效用 $\bar{U}$,包括时间、精力、体力、费用和可能的人际关系恶化等(W)。农民追求净效用的最大化,即:

$$\max \Delta U = U(c, Y) - \bar{U}(c, W)$$

由此可得农民净效用最大化的一阶必要条件:

$$\frac{\partial U(c, Y)}{\partial c} = \frac{\partial \bar{u}(c, W)}{\partial c}$$

假定净效用函数是凸的,可进一步得到 $c = f(Y, W)$,即农村土地冲突发生与否取决于由此带来的收益和为此付出的代价。

影响农村土地冲突的正效用和负效用进而诱发农村土地冲突的因素被认为主要是不合理的农村土地分配制度,表现在两方面:一是土地产权的不规范。土地产权的不规范被发现是农村土地冲突的一个主要原因(Wehrmann, 2008),在发展中国家(Amman, 2004),如印度尼西亚(Joomla, 2006)、肯尼亚(Campbell et al., 2000; Yamano and Deininger, 2005)和巴西(Deininger and Castagnini, 2006)都是如此。例如,在肯尼亚,一半左右的农村土地冲突是发生在邻居或相邻的亲戚之间的有关边界的冲突,与产权登记在自己名下的情形相比,产权登记为死去的丈夫名下的寡妇卷入农村土地冲突的可能性高12%,产权登记在父母名下的人更担心卷入冲突(Yamano and Deininger, 2005)。二是土地所有权的不平等分配。土地所有权的不平等分配被认为导致了萨尔瓦多、危地马拉、津巴布韦、南非、卢旺达和布隆迪的农村土地冲突(Deininger and Castagnini, 2006)。在巴西,土地的分散和不平等被认为加剧了农村土地冲突(Alston et al., 2000)。

在中国,农村土地属于村集体所有,由农民家庭承包经营。20世纪80年代初推行家庭联产承包责任制时,以村民小组(也有少数地方以“村”)为单位按家庭人口或(和)劳动力平均分配,造成了农户经营规模狭小和地块零碎的农村土地经营格局。30多年来,各地在大稳定的前提下,适应人口变化需要和农村土地转用形势,实施了范围不等、规模不一的调整,一些地方的农民也因家庭人口变化和劳动力流动自发地进行了农村土地转包和流转。这些调整和转让可能导致了农户间农村土地分配的不平等,因此,农村土地分配制度也被认为是诱发中国农村土地冲突的主要原因(谭术魁,2009;吕蕊,2011)。本章用农村土地承包满意度、家庭人均耕地面积及其基尼系数三个指标表示农村土地分配制度。农民对农村土地承包越满意,表明农村土地分配越合理,农村土地冲突发生的可能性应越小;农民家庭农村土地越多,农户间差距越小,农民对农村土地的争夺会越少,农村土地冲突发生的可能性也应越小。

诱发农村土地冲突的其他因素可能还有:

(1) 非农就业。非农就业可能会从两个方面影响农村土地冲突(Yasmi et al., 2010):第一,农户非农业收入越高,对农村土地和农业收入依赖程度越低,卷入农村土地冲突的可能性就会越小。第二,农户间非农业收入差距也可能影响农村土地冲突:如果这种差距不具有“隧道效应”,即如果现在他人较高的非农业收入不能作为自己未来非农业收入增加的信号,农民对农村土地的争夺会更激烈,农村土地冲突发生的可能性会上升;相反,如果具有“隧道效应”,人们可以预期今天他人较高的非农业收入也是自己将来可以享受到的,就会尽量增加非农业收入,对农村土地的争夺将会下降,农村土地冲突发生的可能性会因此降低。实证分析用家庭人均非农业收入及其基尼系数表示非农业收入及其差距。

(2) 农村土地稀缺性、农业的商业化程度和地块位置。农村土地越稀缺,农业的商业化程度越高,农村土地的位置越好^①,农村土地

^① Deininger 和 Castagnini (2006) 发现,地块到住户的距离对农村土地冲突具有显著的负面影响。

的价值就越高 (Boserup, 1965), 对农村土地的争夺和发生农村土地冲突的可能性也就越大。本章分别用灌溉缺水、农户离最近的水泥路距离和农村合作医疗表示农村土地 (农业) 的价值。农村土地灌溉缺水程度越高, 农户离最近的水泥路距离越远, 农村土地 (农业) 的价值越低。农村合作医疗提高了农民的健康保障, 相当于提高了从事农业的收益。

(3) 家庭人力资本。这是一个被学术界普遍忽视却可能非常重要的因素。农村土地冲突大多伴随着打架、斗殴等肢体冲突, 因此家庭人力资本越多, 在冲突中越有利, 发生冲突的可能性越大。在农村土地冲突中可能发挥重要作用的家庭人力资本有五项: 一是健康状况。身体状况越好, 卷入冲突的可能性越大, 本章用上年全家医疗费用表示。全家医疗费用越多, 表明家庭人力资本越少。二是儿子数。三是兄弟人数。在农村, 男性具有明显的性别优势, 因此儿子和兄弟越多, 卷入冲突的可能性越大。四是干部资源。干部的调解或裁决对农村土地冲突的解决具有重要作用, 亲属中干部资源越多, 在冲突中越有利, 卷入冲突的可能性就越大。五是人际关系。对人际关系处理得越好, 对人际关系就越满意, 就越不容易卷入农村土地矛盾, 农村土地冲突发生的概率就越小。

农村土地冲突 (c) 是 0—1 二值变量, 不发生取值 0, 发生取值 1, 应用 Logit 概率模型进行回归分析, 笔者设定的模型如下:

$$\ln \frac{P(c = 1)}{1 - P(c = 1)} = \beta_0 + \sum_i \beta_i x_i + u \quad (1.1)$$

其中, x_i 是影响农村土地冲突的第 i 个变量, β_i 是相应的系数向量, β_0 是常数项, u 是误差项。

在模型 (1.1) 中, 回归系数 β_i 度量的是, 当其他因素都保持不变时, x_i 变化一个单位所导致的农村土地冲突发生概率与不发生概率比自然对数的变化量。 e^{β_i} 为发生比率 (Odds Ratio, 即 OR 值), 度量的是自变量 x_i 变化一个单位所导致的农村土地冲突发生概率与不发生概率比是变化前的倍数。