

# 谁是中国土地的拥有者？

——制度变迁、产权和社会冲突

何·皮特(Peter Ho) / 著

林韵然 / 译

**Institutions in Transition :**

Land Ownership,

Property Rights and social conflict in China



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

Institutions in Transi



Land Ownership, Property Rights  
and social conflict in China

# 谁是中国土地的拥有者？

——制度变迁、产权和社会冲突

何·皮特(Peter Ho)/著

林韵然/译



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

图书在版编目 (CIP) 数据

谁是中国土地的拥有者?: 制度变迁、产权和社会冲突/皮特著; 林韵然译. -北京: 社会科学文献出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-5097-0305-2

I. 谁... II. ①皮... ②林... III. 土地制度-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 113868 号

谁是中国土地的拥有者?

——制度变迁、产权和社会冲突

---

著者 / 何·皮特 (Peter Ho)  
译者 / 林韵然

---

出版人 / 谢寿光  
总编辑 / 邹东光  
出版者 / 社会科学文献出版社  
地址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号  
邮政编码 / 100005  
网址 / <http://www.ssap.com.cn>  
网站支持 / (010) 65269967  
责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872  
电子信箱 / [pishubu@ssap.cn](mailto:pishubu@ssap.cn)  
项目经理 / 邓泳红  
责任编辑 / 任文武  
责任校对 / 王凤兰  
责任印制 / 岳 阳

---

总经销 / 社会科学文献出版社发行部  
(010) 65139961 65139963  
经销 / 各地书店  
读者服务 / 市场部 (010) 65285539  
排版 / 北京中文天地文化艺术有限公司  
印刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

---

开本 / 787 × 1092 毫米 1/20  
印张 / 16.5  
字数 / 267 千字  
版次 / 2008 年 9 月第 1 版 印次 / 2008 年 9 月第 1 次印刷

---

书号 / ISBN 978-7-5097-0305-2/F·0111  
著作权合同 / 图字 01-2008-3634 号  
登记号  
定价 / 39.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

For my wife and daughter

# 序

本书对中国的土地政策进行了深入研究，分析了这些政策对中国农村在社会经济各方面所造成的影响。这样一本书理应获得人们的关注。首先，正如我们今天亲眼目睹到的，书中所关注的问题已经在中国农村社会涌现出来。其次，本书通篇关注的主题是中国农村土地产权制度的建构。在中国土地问题的研究方面下如此工夫的，该书似乎还是第一部。最后，近几年来，中国在政治、社会、法律等方面都有所发展，正是本书，以细致的眼光，独到的见解，分析和研究了这些发展同土地问题的联系。

这样一部集上述亮点于一身的专著出自何·彼特（Peter Ho）教授之手，坦白地说，对此我一点也不感到意外。我在荷兰政府曾担任过两任政府部长，在任职期间，很荣幸得到了他的帮助。出于各种原因，我以政府部长的身份多次访问过中国。自1997年起，何·彼特教授就一直陪同我出访，每一次他那精湛的翻译技巧都使我受益匪浅。没有他的帮助，我和中国政府官员之间的交流就无法顺利进行。

记得在一次正式访问期间，我和中国前外交部长唐家璇谈到了土地改革这一话题，当时何·彼特作为我的中文翻译也在场。1999

年春，我参加了在德国首都柏林召开的为亚欧首脑会议（ASEM）做准备的亚欧外长会议。在其中的一次会议上，我和唐家璇外长讨论了中国在世界舞台上所扮演的角色的问题。当时，唐家璇外长和我一致认为，毋庸置疑，中国必将成为影响全球发展和国际关系格局的重要力量，而这一时刻的到来仅仅是时间早晚的问题。此外，我还补充道，中国要想在未来的国际舞台上有所作为，还有许多问题需要解决。

特别是最近，中国加入了世界贸易组织（WTO），在中国经济向以市场为基础的开放型经济转型时，进行全面而且必要的改革就显得尤为重要。土地市场的改革也是其中重要的组成部分，这一改革已经滞后了多年。以下列举了几个理由可以说明，为何中国在加入世界贸易组织之后，中央政府应该牢牢抓住这一机遇，对农村集体土地所有权进行适当的改革。

首先，中国农村的土地使用权处于高度分散的状态。这在很大程度上归结于两点：一是农村存在大量的失业人口；二是为了维持生计，农民的命运与土地紧密地联系在一起。土地使用权的高度分散不但妨碍了农业机械化的推广，而且也不便于大规模农业活动的开展，因此这种状态从总体上危害了农村事业的发展。如果能够建立一个土地市场，允许土地的自由交易和转让，那么这一问题就可以得到部分解决。

农村集体土地所有权改革非常必要的第二个原因是，中国现行的农地产权制度既不明晰也不稳定。不但登记在册的土地数量不足，而且全国尚未具备一套完备的地籍管理系统。这使得土壤质量下降的问题尤为严重，并给土地资源的空间规划带来了一定的困难。人们使用土地的方式不当而且效率极低：乡镇企业带来了土壤沙化、滥砍滥伐和工业污染等问题，这些问题现在已经极为普遍。与此同时，由于缺少地籍簿可供参考，土地不能用作担保物，外商对土地的投资也受到了限制。对于中国经济的整体发展来说，上述问题也许会带来一些负面的影响。至于国外的投资者，包括那些来自欧盟的外商，他们不太可能把中国的私营企业视为可靠的合作伙



伴，除非这些私营企业手中掌握有稳定的土地产权。因此，潜在的投资商不得不想方设法，以降低不明晰的土地产权给投资造成的风险。尽管中国现在已经成为世界贸易组织的一员，但这只会使问题更加明显，并增加中国政府采取适当的改革措施的必要性。

何·彼特教授就中国土地问题进行了广泛的调查和研究，他为中国的改革进程，以及中国进一步发展成为世界市场的主导之路，作出了重要的贡献。随着中国经济开放程度的逐步扩大，中国土地市场的改革已是箭在弦上。对于中国乃至全世界的研究者、决策者和立法者来说，怎样策划和落实适当的改革措施将是一个极大的挑战。但是，何·彼特教授在本书中已经阐述得很清楚了，人们也许可以回避这一挑战，但正确的抉择应该是勇敢地迎接这一挑战。

荷兰政府前外交部长、前农业部长

卓吉亚斯·范·阿特森 (Jozias van Aartsen)

## 致 谢

马克·赛尔登（Mark Selden）是看着本书从孕育走向成熟的。他亲眼目睹了研究问题的不断转换，并且一直给予我可贵的支持和建议（尽管他的建议有时令我难以接受，但是绝大多数还是合理的）。我向他致谢，感谢他作为一个睿智的辩论对手、一位好朋友和“活百科全书”，感谢他无数次与我讨论中国的农村发展问题和政治问题。

我要感谢的另一个人是宁夏回族自治区社会科学院经济研究所所长高桂英教授。如果没有她的支持，这项研究工作就不可能顺利地进行。在整个实地考察过程中，她不但始终伴随着我，和我一样住在简陋的窑洞里——而且还借鉴毛泽东的“乒乓外交”，去安抚那些性格暴躁的地方官员和党员干部。不仅如此，只要我提出请求，她总是能通过她广泛的“关系”网，为我安排好每一次的采访活动。在农村考察的岁月中，自来水和电视机似乎离我们十分遥远，大家过的是宁静而朴素的生活。对于我来说，这些日子不但成为一段美好的回忆，而且也是我梦寐以求的世外桃源。谈到高桂英，我就不能不提到内蒙古大学的施文正教授。出于极为偶然的机缘，他的有关中国草原法的开创性著作，最终竟然促成了我此项研



## 2 谁是中国土地的拥有者？

究的核心问题：谁是中国土地的拥有者？我由衷地钦佩和尊敬施文正先生，在土地产权方面，他那渊博的知识令我叹为观止；他还像中国人所说的“导师”一样，令我受益匪浅。此外，还有许多人曾给予我建议，帮助我理清思路，或是忍耐我的喜怒无常。如果没有他们的无私帮助，本书就不会是现在的样子。

我在此将按照字母顺序，一一列举他们的名字。如果中间有所遗漏的话，敬请诸位见谅。感谢丛书的编辑者冯克（Frank Dikotter）和迪恩斯（Phil Deans），感谢他们友善而高效的校对工作；感谢理查德·埃德蒙（Richard Edmonds），他始终鼓励并支持着这份手稿——事实上，当我完成这个研究课题的第一篇文章时，他就给予我热情的支持和肯定，这促使我鼓足勇气，着手进行这部论著的写作；感谢郝克明（Jim Harkness），在“四荒”拍卖政策和北京的生态环境保护方面，他为我提供了详尽的信息；感谢纪昆奇等宁夏回族自治区科学技术厅的所有官员；还有高伟云（Jeroen de Kloet），在我情绪不稳定的时候，他和我都能领会这对我来说意味着什么，情绪的波动有时是因为我的研究工作，而大多数的情况下则与它无关；感谢浙江省社会科学院的赖存理提醒我注意，在中国财产权制度的改革过程中，浙江省扮演的是一个先锋的角色；感谢中国农业科学院的李为民；感谢市长夫人刘瑞华，她让我为大学节省了大笔研究经费；感谢马遥成和他的家人，当我住在他们的窑洞里时，全家人热情好客地款待了我——他还特意为我和高桂英杀了一只鸡，至今我仍然对此深感歉疚；此外，我还想向他的女儿致谢，要不是她及时出手相救，在中国“土炕”上度过的第一晚也许就是我最后一夜了；感谢海因·莫雷（Hein Mallee）多次和我讨论森林和荒地的问题。在北京的时候，他还用上等啤酒和日本料理款待我。而且不要忘了，2001年8月9~12日，第二届国际亚洲研究学者大会在德国首都柏林召开，如果没有他的慷慨援助，其中有关中国土地产权的座谈会就无法顺利举行；感谢上述这个座谈会的全体与会者，特别是彭轲（Frank Pieke）、徐维恩（Vivienne Shue）和王为国；感谢牧场专家托尼·班克斯（Tony Banks）、罗

宾·默恩斯 (Robin Mearns) 和约翰·莫顿 (John Morton), 感谢他们在畜牧业方面的专业评论; 感谢倪东法, 我对他进行的那次采访是所有采访中最有价值的一次; 感谢让-米希尔·奥图 (Jan-Michiel Otto), 他让我分享了他在发展中国家的土地及管理方面的专业知识。此外, 他还纠正了我在写作过程中出现的错误; 感谢“中国通”托尼·赛奇 (Tony Saich), 他令我在各个方面大长见识。尽管他本人的时间十分宝贵, 但托尼还是从理性和后勤上给我的研究工作以支持。此外, 当我因为意外事件而突然成为中国的“非法移民”时, 托尼还为惊魂未定的我提供了住所; 感谢爱德华·W. 弗米尔 (Eduard ‘Ward’ Vermeer) 直率的建议和无私的支持; 感谢曲福田, 他引荐我结识了在国土资源部地籍司工作的人们; 当然, 我还要感谢两位匿名的审稿人, 感谢他们对原稿进行了有益的评点。

我还想向所有的农民和政府官员致以最真挚的谢意, 他们不但为我提供住宿, 给予我款待和信赖, 而且还乐于回答我所提出的一切问题。为了让荷兰人民在电波中了解到中国农民的处境, 我曾试图用磁带录下中国农民开朗的心态和艰难的生活处境。但是, 我却无力帮助这些村庄摆脱贫困, 这种使命感激励着自己为之继续奋斗。至于中国的政府官员, 我特别要感谢的是农业部产业政策与法规司的副司长李生; 还有国土资源部信息中心主任王广华和地籍管理司副司长赵龙, 以及国家林业局的戴广翠和张蕾。在这里我要特别感谢张杰, 一位来自中国社会科学院文献中心的访问学者, 在本书学术用语的翻译校对工作中他倾注了大量心血, 耐心地一遍又一遍地反复阅读原文, 使中译本尽可能做到与原文相符。我还要感谢我的父母, 是他们带着年幼的我们逃离危险和暴乱, 来到了荷兰这个安定而祥和的国度。我的姐姐雯生 (Wenny) 是全家唯一的一名林务员, 她运用自己有关世界发展的知识, 不止一次帮助我解决了难题。当然, 我还要感谢我的妻子赵珩, 她使我深深地爱上了中国, 还有它的文化和语言。这一切都为我的研究工作打下了坚实的基础。

#### 4 [谁是中国土地的拥有者?]

本次研究计划的经费由以下机构提供：荷兰莱顿大学亚洲、非洲和美国印第安人研究中心（非欧研究中心，CNWS），欧盟执行委员会欧盟 - 中国研究基金（ECRFF），以及荷兰科学研究组织（NOW）。本书的某些章节根据早先的一些论文写成。这些论文曾经发表在《中国季刊》（*The China Quarterly*）、《发展与变革》（*Development and Change*）和《农民研究杂志》（*The Journal of Peasant Studies*）上。

何·彼特（Peter Ho）  
格罗宁根，2008年2月

# 目 录

绪 论	1
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	26
第二章 为什么农民没有权利 ——土地产权纠纷和习俗权	65
第三章 中国的草原管理：“空制度”的创建	100
第四章 争议地带 ——森林权、登记和社会矛盾	137
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？	217
结 论 过渡时期的政治经济学	254
附录一 两个村庄的土地权属界线认可书	271
附录二 国营林场和村庄之间的土地纠纷材料	274

## 2 [谁是中国土地的拥有者?]

附录三	乡村学校的土地权属界线认可书·····	277
附录四	某砖窑的土地权属界线认可书·····	280
附录五	“第二轮”土地承包（农民持有的副本）·····	283
附录六	“第二轮”土地承包（村民委员会持有的副本）·····	286
附录七	责任山承包合同·····	288
附录八	长城村拍卖宜林“四荒地”造林合同·····	289
附录九	官厅村“四荒地”拍卖合同书·····	291
附录十	将农村土地转让给一家企业的手写合同·····	292
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）·····	293
附录十二	某村庄的草原使用合同·····	295
附录十三	某农户的草原承包合同·····	300
	中英文专有名词索引·····	302

# 绪 论

土地是一切物质财富的源泉。我们使用的一切物品，获取的一切有价值的东西都来自土地；无论是食物、衣服、燃料、房屋、金属还是宝石，这些都与土地密切相关。我们生活在土地上，靠土地养家糊口；而当我们告别人世的时候，土地还是我们肉体（或说是我们的骨灰）的最终归所。能否有效地从土地上获得收益是人类生死存亡的关键所在，而土地的分配和使用状况则同样至关重要。

——《土地法律及注册》（R. 罗顿·辛普森）

几乎是瞬间迸发的灵感，让我产生了写作本书的念头。当前，中国农民正面临着各种难题的困扰：宁夏回族自治区的回族农民正在想方设法，力图阻止流沙侵吞大片农作物的步伐；对于北京市郊区的农民而言，他们的烦恼则来自一家非法的煤炭加工厂，由于工厂的粉尘和噪音污染日益严重，他们不得不向法院提起诉讼；至于内蒙古自治区的牧民们，他们必须时刻提防草原的不速之客，因为有些人为了寻找珍贵的中草药材，常常会对草原的植被造成毁灭性的破坏；还有浙江省农村的农民们，出于城市扩张的需要，他们被

迫卖掉自己的家园，背井离乡，离开祖祖辈辈赖以生存的土地。目睹当今中国农村发生的这一系列问题之后，我突然意识到，这些现象的背后其实隐藏着一个更为基本的问题——土地的掌控方式。这个问题最终成为我整个研究工作的出发点。

无论来到任何一个村庄、乡镇企业或清真寺，我都会从一个简单的问题入手展开调查工作。这个问题就是：“谁是土地的拥有者？”然而我发现，不但同一块土地的所有者可以是诸多截然不同的法律实体或个人，而且每个人对这个问题的回答都不尽相同。举例来说，如果我分别询问一个农民和一个乡镇干部，他们的答案可能大相径庭；而同样是政府官员，这位乡镇干部的看法和另外一位省级官员的观点也许又有着天壤之别。如此简单而基本的一个问题，为何人们的回答却各不相同呢？这个疑问不断盘桓于我的脑海之中。后来我才恍然大悟，原来我无意中触及了一个相当大的问题，借用罗顿·辛普森（Rowton Simpson）的话来说，能否有效地从土地上获取收益是“人类生死存亡的关键所在”<sup>①</sup>。自1993年起，我开始对从事畜牧业的牧民展开调查，并以此为起点正式拉开了研究工作的序幕。但是对于当时的我来说，这个研究课题究竟具有怎样深远的意义，而且在这个错综复杂的研究领域里，我将要花费多少年的工夫才能将所有的秘密一一破晓，我全都一无所知。

## 一 透析制度变迁、信用和产权

全书考察的中心议题是中国的制度变迁，也就是说，我把注意力集中在制度安排的变动情况上。这些变迁全都指向最基本的资源之一，即人类的生存之本——土地。通过对制度变迁的考察，我试图回答这样一个问题：从土地改革到经济改革，当前中国农村经济和社会发展的主要动力究竟来自哪里？要想回答这个问题，我们首

---

<sup>①</sup> 参见 Rowton Simpson, *Land Law and Registration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), p. 3.



先必须对中国农村各类土地的相关制度进行整体回顾，然后再对它们进行逐一研究。总体说来，土地可以分为耕地、草原、森林和荒地等类型。除此之外，我偶尔也会涉及城市的土地。在阐述制度变迁的过程中，我将研究工作分为两个不同的层面进行：一是全国的制度；二是地方的制度。两者之间可能还存在有中间层面，但我并不将其列为本书的研究对象。地方制度由基层官僚<sup>①</sup>的等级制度构成，这些地方官员既和平民百姓的生活密不可分，又和上级的行政管理机制息息相关。结合中国的特定背景，地方制度的实施对象主要是乡、县、地级市（盟）等行政单位。

本书涉及的两个理论术语是“制度”（或制度安排）和“产权”，它们可谓概括了本书的中心思想。根据诺贝尔奖获得者道格拉斯·诺斯（Douglass North）的说法，所谓的“制度”指的是“一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”<sup>②</sup>。但是我们这里所说的“制度”和道格拉斯的定义其实并不完全相同。我使用的“制度”一词要

① 迈克尔·利普斯基（Michael Lipsky）率先提出了“基层官僚”这一术语。参见 Michael Lipsky, 'Street-level Bureaucracy: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats', in Jay Shafritz and Albert Hyde (eds.), *Classics of Public Administration* (Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992).

② 参见 Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 3. 对于社会学家来说，“制度”这一术语指的是某种认同机制，它具有集体生活的某些一般性特点。正如巴比（E. R. Babbie）所说，“制度是一个相对稳定而完整的集合，它由符号、信念、价值、准则、职责和身份等组成，这些要素分别和社会生活的某些方面相联”。参见 E. R. Babbie, *Sociology: An Introduction* (Belmont: Wadsworth, 1980), p. 114. 因此，经济制度就是某种特定的公共制度，它掌管着商品和劳务的生产与分配。经济制度学派的主要代表人之—是康芒斯（J. R. Commons），他对制度的解释是：“有时制度就类似于—栋大楼，大楼的框架结构是法律和法规，个体在其中所处的地位就好比是—栋大楼的居民。有时制度又似乎是居民们自己的‘行为’。”参见 J. R. Commons, *Institutional Economics* (Madison: University of Wisconsin Press, 1961), p. 69. 有关制度改革以及制度和经济行为之间的关系问题，目前已有许多著作可资利用。伍尔夫（C. J. Wolf）于1995年完成了《制度和经济增长》（*Institutions and Economic Development*）一文，它是这方面早期最具影响力的论文之一。参见 *American Economic Review*, Vol. 45 (1955), pp. 867-883.

更为狭义一些，它指的是国家政策、成文法规、习惯规则，以及政府部门背后蕴涵的“制度安排”。我个人认为，制度引发了一系列的社会和经济现象，例如耕地面积日益萎缩，土地管理和使用不当，以及对土地资源的投入滞后等等。但与此同时，这些社会和经济现象也对制度本身造成了一定的反作用力。换句话说，制度并不是高高在上的决定性因素。如果单从理论的角度探讨制度变迁，人们很容易陷入“鸡与蛋”的两难境地：是先有鸡呢，还是先有蛋？是制度先产生呢，还是社会经济状况首先发生了变化？

实际情况就更加复杂了。以中国社会和经济的转型为例，我认为制度在推动社会经济发展的同时，也受到了后者的影响。由此可见，如果制度和社会经济状况都无法在社会经济的转变过程中发挥积极的作用，那么产权的改革就很可能以失败告终。但是对于国家的决策者来说，认识到这一点还远不足以说明问题。在创建和改造制度的工程（“制度工程学”）中，决策者希望了解的是以下两点：一是什么时候必须建立新的制度，以指导社会经济转型的正常进行；二是社会经济状况究竟在多大程度上制约了制度的结构。这两个问题目前都还没有确切的答案，因为无论是制度本身还是支配制度的社会经济因素，二者都处在不断的流变过程当中。诚然我的见解不一定完全正确，但是我在书中确实试图证明，如果当社会经济状况发生了变化的时候，制度变迁反倒停滞不前，或是制度变迁在“错误”的时间进行，这两种情况都会埋下一系列的隐患：首先由于农民的土地权利遭到了粗暴的践踏，社会矛盾将日趋激化直至最终的大爆发；其次一个新兴的农民阶层将由此诞生，这一阶层是由那些丧失土地、一贫如洗的农民组成；最后，由于短期内的过度开发，自然资源将遭受一场浩劫。正如我始终强调的，由国家进行制度建构所具有的另一个缺陷是，政府常常会建立一种没有任何实际作用的制度，即所谓的“空制度”。在这种情况下，新兴的制度只不过是一纸空谈，或是徒有其表，实际上它对社会行为者的行为几乎不构成任何的约