

〔荷〕何·皮特 (Peter Ho) / 著

林韵然 / 译



# 谁是中国土地的拥有者

(第二版)

INSTITUTIONS IN  
TRANSITION,  
LAND OWNERSHIP,  
PROPERTY RIGHTS  
AND SOCIAL  
CONFLICT IN CHINA

制度变迁、产权和  
社会冲突

[荷] 何·皮特(Peter Ho) / 著

林韵然 / 译

谁是中国土地的  
拥有者  
制度变迁、产权和  
社会冲突  
(第二版)

**谁是  
中国土地的  
拥有者**

制度变迁、产权和  
社会冲突

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)

## 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/  
(荷)皮特(Ho, P.)著；林韵然译。—2 版。—北京：社会科学文献出版社，2014.10

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6013 - 0

I. ①谁… II. ①皮… ②林… III. ①土地政策 - 研究 -  
中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 099584 号

## 谁是中国土地的拥有者(第 2 版)

——制度变迁、产权和社会冲突

著 者 / [荷] 何·皮特 (Peter Ho)

译 者 / 林韵然

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 任文武 王凤兰

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：[www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：22.5 字 数：301 千字

版 次 / 2014 年 10 月第 2 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6013 - 0

著作权合同 / 图字 01 - 2008 - 3634 号

登 记 号

定 价 / 48.00 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



Peter Ho  
Institutions in Transition  
Land Ownership, Property Rights and  
Social Conflict in China  
Copyright ©2005 by Oxford University Press

Chinese (Simplified Characters) Trade paperback Copyright ©2008 by Social Sciences Academic Press Published by arrangement with Oxford University Press All Rights Reserved

---

本书中文简体字版根据牛津大学出版社 2005 年英文版译出

**For my wife and daughter**

我对中国土地政策的研究始于 1996 年，当时我被荷兰政府派往中国，担任中国土地政策的顾问。在那一年，我开始对中国的土地政策进行深入的研究，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。这样一本理应获得人们关注的书，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功夫的，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·皮特 (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·皮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·皮特作为我的中文翻译也在场。1999

## 序

## 2 [谁是中国土地的拥有者]

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另一个原因是，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，而且全国尚未具有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。

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法设法，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·皮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·皮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。

荷兰海牙市长，前外交部长、前农业部长  
卓吉亚斯·范·阿特森 (Jozias van Artsen)

在“土地”这个话题上，大家都有许多不同的看法。我当然希望读者能够从我的书中获得一些启示，但同时，我也希望读者能够自己去思考、去研究、去实践。只有这样，我们才能真正地理解“土地”这个概念，才能更好地利用它。

## 致 谢

首先感谢我的家人和朋友，是他们的支持和鼓励让我坚持完成这本书。特别感谢我的妻子，她一直陪伴我度过了许多困难的时期，她的理解和支持是我最大的动力。

其次感谢我的编辑和出版社，是他们的专业精神和辛勤工作使得这本书能够顺利出版。特别感谢我的责任编辑，他的细心和认真让我对这本书充满了信心。

《谁是中国土地的拥有者》的英文版由英国牛津大学出版社出版。该书的中文译本出版时，社会反响强烈，这是在出版前我所没有料到的。实际上，该书强调了土地和房地产在经济发展中的重要性，并以其在中国发展中的作用为重点内容。

在该书出版后的几年里，中国发生了很多意义深远的制度性变革，例如两分两换的进一步自由化、小产权房的新发展，以及进行开征房产税试点，等等。然而，人们却很少注意到一个关键的制度性变革，这种变革不是我们能够察觉到的表面的变革。在这种背景下，此次新修订的版本对原来的内容进行了扩充，将“这种”制度性变革包含在本书中。书中有一个新的章节专门解释了这种变革：中国建立地籍或者土地登记的进程。

这个章节可以看成是一个独立的章节，同时也向读者介绍了中国土地确权制度的概况。该章节也是本专著的各个章节的背景。本书各章节涉及的内容有：国家和集体土地权利；土地权利的历史发展过程；草地、林地和荒地的财产权；关于财产权的一些核心学术观点。从理论而言，这个新的章节是在之前版本的概念基础之上发展起来的。

## 2 [谁是中国土地的拥有者]

我衷心希望，本次修订的内容以及更为丰富的版本能够像以往一样吸引中国的广大读者，同时我也热切地期望能够收到评论和有益的意见及建议。

马克·赛尔登（Mark Selden）是看着本书从孕育走向成熟的。他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 Dikötter）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于我来说意味着什么，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晚了。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

## 4 [谁是中国土地的拥有者]

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乐观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穷，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，不止一次地帮助我解决了难题。当然，我还要感谢我的妻子赵珩，她使我深深地爱上了中国，还有她的文化和语言。这一切都为我的研究工作打下了坚实的基础。

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一中国研究基金（ECRFF），以及荷兰科学的研究组织（NWO）。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·皮特（Peter Ho）

中国在制度上进行的改革，是通过“渐进”和“试验”的方式完成的。从制度经济学的角度看，这种改革方式是有效的，但也是有缺陷的。在制度经济学中，对制度的评价，往往以制度是否能促进经济效率的提高为标准。而在中国，由于制度的改革是通过“渐进”和“试验”的方式完成的，因此，制度的评价，往往以制度是否能促进经济效率的提高为标准。

## 对中国发展中制度性变革的重新 审视：土地确权和产权稳定 之迷（代前言）

近年来，中国的经济发展取得了举世瞩目的成就。然而，很多人对中国如何取得这样的成就存在一些误解。一个明显的例子就是中国土地和房地产市场发展过程中地权的稳定问题。经典经济学理论认为，只有人们拥有土地，通过已登记的土地确权证明对土地的所有权，并且能够自由定价和转让土地时，土地的价值才能充分利用，才能实现土地的有效分配。<sup>①</sup> 正如一位西方观察者所指出的：“如果中国希望吸引外商投资并保持新兴市场经济持续发展，那么确保新的可转让土地的使用权稳定就极为重要。”<sup>②</sup> 不遵守这些规则就会导致产权的不稳定、不景气

① 例如，参见 North, Douglass C. and Robert Paul Thomas. *The Rise of the Western World: A New Economic History* [M], Cambridge, Cambridge University Press, 1973. “有效的经济组织是经济发展的关键所在，西欧形成了一个有效的经济组织，促成了西方崛起……我们应该注意到，政府能够比自愿的人群以更低的成本界定和执行财产权……因此自愿群体有动力用税收来交换政府对财产权的严格界定和执行。”何·皮特和斯普尔（Spoor）又回顾了这方面的理论立场，参见 Ho, Peter and Max Spoor. *Whose land? The Political Economy of Cadastral Development in Transitional States*. *Land Use Policy*, 2006, Vol. 23, No. 4, pp. 580 – 587.

② Palomar, Joyce. Land Tenure Security as a Market Stimulator in China, 2002, Vol. 12. *Duke Journal of Comparative and International Law*, p. 7.

## II [谁是中国土地的拥有者]

的投资、市场失灵或经济危机，更糟糕的甚至会导致发展崩盘。<sup>①</sup>但是，中国的发展经验至少在两个方面证实这些预言和理论假设是错误的。首先，中国在过去 30 年中的大量资本积累很大一部分来自土地和房地产行业，这是在没有明确财产权的情况下发生的；其次，制度变迁并不是一个直接的过程，更不是国家带有目的性制度化、私有化保护财产权的结果。相反，它是国家和社会相互作用、不断发展的过程。本前言旨在通过现代社会主要的制度——地籍制度，从理论和实际两个方面提升读者对发展的理解。本前言通过将重点放在地籍制度上，说明新自由主义理论的假设不适用于中国的发展。

除引言和结论部分以外，前言包括四个部分。第一部分，介绍与制度改革相关的土地确权，解释相关性、前提、研究问题和研究方法；第二部分介绍民国时期（1911～1949 年）和从新中国成立至改革开放前（1949～1978 年）中国在土地确权方面所做出的努力；第三部分是 1978 年改革开放至今城乡土地登记的情况和近期发展；第四部分即最后一部分讨论促进和制约中国土地确权的四大主要因素：

- 松散的确权当局；
- 土地和房地产的分离；
- “历史是非常重要的”这一现实；
- 错综复杂的利益关系使得土地确权模糊。

<sup>①</sup> 例如梅塞丽（Micelli）指出，“在土地市场经济学中争议最少的一个原则是：财产权界定越明显，土地市场效率越高”。参考 Micelli, Thomas J., C. F. Sirmans and Geoffrey K. Turnbull. *The Dynamic Effects of Land Title Systems*. *Journal of Urban Economics*, 2000, No. 47, 2000, pp. 370 – 387; De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* [M], Basic Books, New York, 2000.

## 理论与历史：或者为什么说体制 改革是一个长期过程

### 土地和房地产的相关性

土地开发和房地产是中国经济的重要组成部分。人们经常引用的一个数字就是土地出售总额大约占地方政府预算的 40%。<sup>①</sup> 2010 年，地方政府通过出售土地获得 2.9 万亿元，其中一半是纯收入，剩余的用于重新安置土地被征用的农民和市民。2006 年到 2010 年，地方政府出售土地收入的环比增长率从 9% 增长到 116%。<sup>②</sup>

房地产与土地开发紧密相关。根据国家统计局统计数字，2011 年房地产投资占国内生产总值（GDP）的 13%，与上一年相比涨幅为 27.9%。<sup>③</sup> 房地产与土地开发一样能够获得巨额利润。例如，2004 年北京政府收购北京南四环附近的六圈村，以每平方米 177 元的价格向农民征收土地，两年后，以每平方米 6750 元售出。<sup>④</sup> 2011 年，中国最富有的 50 位亿万富翁（财富按美元计）中有 29

① Chovanec, Patrick. Further Thoughts on Real Estate's Impact on GDP. *Patrick Chovanec; An American Perspective from China*. 2012, January 20. at: <http://chovanec.wordpress.com/2012/01/20/further-thoughts-on-real-estates-impact-on-gdp/> and Lin, G. C. S. (2009), *Developing China; Land, Politics and Social Conditions* [M]. London and New York: Routledge.

② White, Gregory. Key Revenue Source For China's Local Governments Is About To Get Slammed. 2011, March 15, *Business Insider*, at: [http://articles.businessinsider.com/2011-03-15/markets/29967282\\_1\\_local-governments-china-land-salesand](http://articles.businessinsider.com/2011-03-15/markets/29967282_1_local-governments-china-land-salesand); Stein, Gregory M. *Modern Chinese Real Estate Law; Property Development in an Evolving Legal System* [M], Farnham: Ashgate. 2012.

③ 但是，Chovanec 通过计算指出后面这个数据是错误的，因为后者是一个名义速率，而 GDP 增长速率是真实数据（已经对通胀因素进行了调整）。因此，2011 年房地产实际发展速率应该为 20.0%。参考 Chovanec, Patrick. 2012a. BBC: China's 2011 GDP Numbers. *Patrick Chovanec; An American Perspective from China*. January 17. at: <http://chovanec.wordpress.com/2012/01/17/bbc-chinas-2011-gdp-numbers/>.

④ 《北京地价暴涨 50 倍的秘密：征地几乎零成本》，《华夏时报》2006 年 6 月 4 日。

## IV [谁是中国土地的拥有者]

位来自房地产行业。<sup>①</sup> 实际上，近十年来，房地产在中国经济发展中的重要性已经变得非常明显：早在 2001 年时，房地产开发便成为了盈利性最强的行业，而且截止到 2005 年，房地产业一直处于前三位。<sup>②</sup>

### 作为制度的地籍

我们来看以下两个问题：（1）为什么在模糊且不稳定的财产权的条件下，中国土地和房地产市场能够积累大量的资本，即在 2011 年该项数据估计占 GDP 的 13%，占地方政府收入的 40%？<sup>③</sup> （2）透彻理解为什么将复杂的制度变迁看成是很大程度上无意的、渐进的国家和社会相互作用的进程？<sup>④</sup> 如果希望理解以上两个问题，我们则需要清楚地知道中国政府是如何试图进行制度变迁的。在这方面，了解制度的本质是极为重要的。然而时至今日，我们所掌握的中国政策制定者基于土地制度性变革方面的抉择之相关信息仍然不足。

譬如说，与西欧和北美不同的是，中国政府仍然面临着制度设计的根本性选择问题，其中最为生动的例子就是地籍制度。为什么

---

① Hurun, Top 50 Hurun Rich List, 7 September 2011, at: [www.hurun.net/usen/newsshow.aspx?nid=151](http://www.hurun.net/usen/newsshow.aspx?nid=151), accessed on 22 May 2012.

② 2002 年《福布斯排行榜》(Forbes) 中的“前 100 位中国商业领袖”排行中，超过 40 位从事房地产业，参见 Hoogewerf, Rupert (2002), China's 100 Richest 2002, Forbes, at: [www.forbes.com/lists/2002/10/24/chinaland.html](http://www.forbes.com/lists/2002/10/24/chinaland.html) accessed on 2 August 2007。虽然后来有些巨头因为涉嫌经济犯罪而被捕，但是 2003 年福布斯排行榜上仍然有 35 位房地产开发商，参见 Flannery, Russell (2003). China's 100 Richest 2003, Forbes, at <http://www.forbes.com/2003/10/29/chinaland.html>, accessed on 2 August 2007.

③ Chovanec, Patrick. Further Thoughts on Real Estate's Impact on GDP. *Patrick Chovanec: An American Perspective from China*. 2012, January 20. at: <http://chovanec.wordpress.com/2012/01/20/further-thoughts-on-real-estates-impact-on-gdp/>. 中国经济网 (2005), 《中国十大暴利行业》，at: [www.chinaeconomy.cn](http://www.chinaeconomy.cn) (now [www.ce.cn](http://www.ce.cn)) accessed on 28 March 2006.

④ Hayek, F. A. Notes on the Evolution of Systems of Rules of Conduct. In: *Studies in Philosophy, Politics and Economics* [M], Chicago, University of Chicago Press, 1967. Knight, Jack. *Institutions and Social Conflict* (4th edition) [M]. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

要这么说？这是因为中国目前在根本的意义上还缺乏地籍制度。然而，目前却很少有人深入思考这个事情。从古典主义发展角度来看，这一事实同时又指向一个令人难以相信的悖论：中国在没有基本的地籍制度的情况下是如何实现爆炸式发展的？这个问题将会是本前言所要研究的核心问题。

土地登记或者地籍制度（引申自法语的 *cadastral* 这个词）被视为现代社会最为关键的制度之一，因为地籍制度不仅是控制土地和财产的经济交易之根本，而且还能够满足空间、基础设施和环境规划的需求，同时能够在保护财产方面作出贡献。在现代工业化的社会，地籍制度犹如全面的制度仓库，存储着众多的权利和权利要求。将地籍制度概念化并使其成为一项制度暗含着众多额外的次级问题。

其一，国家众多的土地资源和房地产是否应该通过土地确权的方式使其正规化？如果这样做，需要什么条件以及该如何进行？

其二，土地或者房地产是应该私有化还是应该保留国有和集体所有制？

其三，在分配冲突<sup>①</sup>的情况下，如何确保产权的稳定？

应该注意的一点是：地籍制度仅仅是一种以土地为基础的制度。它被构想为一种社会规则或者博弈规则<sup>②</sup>，正式的所有权可被看作一种制度，而非正式的所有权，如有关森林、荒地或者草地的非正式法或者习惯法同样也可以被看成是一种制度。<sup>③</sup>但是，非常关键的一点是要认识到正式与非正式的程度对制度性变革没有实质性的影响，因为决定制度变迁成败的关键因素是国家支持制度性创新，不是监控或者强制推行制度变迁，而衡量制度变迁的标准是可

<sup>①</sup> 这里的分配指的是向个体社会角色扮演者和社会团体分配资源。

<sup>②</sup> 这里简单地将其定义为社会里的博弈规则。

<sup>③</sup> 基于土地的制度在这里被定义为“土地治理的社会规则，例如政策和法律，习惯法等，也是一种地籍制度”。这方面的相关研究包括一些著作，如 Oi, J. C. and A. G. Walder, (eds.) . *Property Rights and Economic Reform in China* [M], Stanford, Stanford University Press, 1999.