

TUDI ZHENGZHIXUE

吴次芳 杨雪峰 鲍海君 著

# 土地政治学

 浙江人民出版社

# 土地政治学

吴次芳 杨雪锋 鲍海君 著

 浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地政治学 / 吴次芳, 杨雪锋, 鲍海君著. —杭州: 浙江人民出版社, 2014.9

ISBN 978-7-213-06246-9

I. ①土… II. ①吴… ②杨… ③鲍… III. ①土地问题—研究 IV. ①F301

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第194165号



## 土地政治学

作 者: 吴次芳 杨雪锋 鲍海君 著

出版发行: 浙江人民出版社(杭州体育场路347号 邮编 310006)

市场部电话:(0571)85061682 85176516

集团网址: 浙江出版联合集团 <http://www.zjcb.com>

责任编辑: 吴 江

责任校对: 张彦能

封面设计: 王 芸

电脑制版: 杭州兴邦电子印务有限公司

印 刷: 浙江新华印刷技术有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16 印 张: 21.75

字 数: 34.8万 插 页: 2

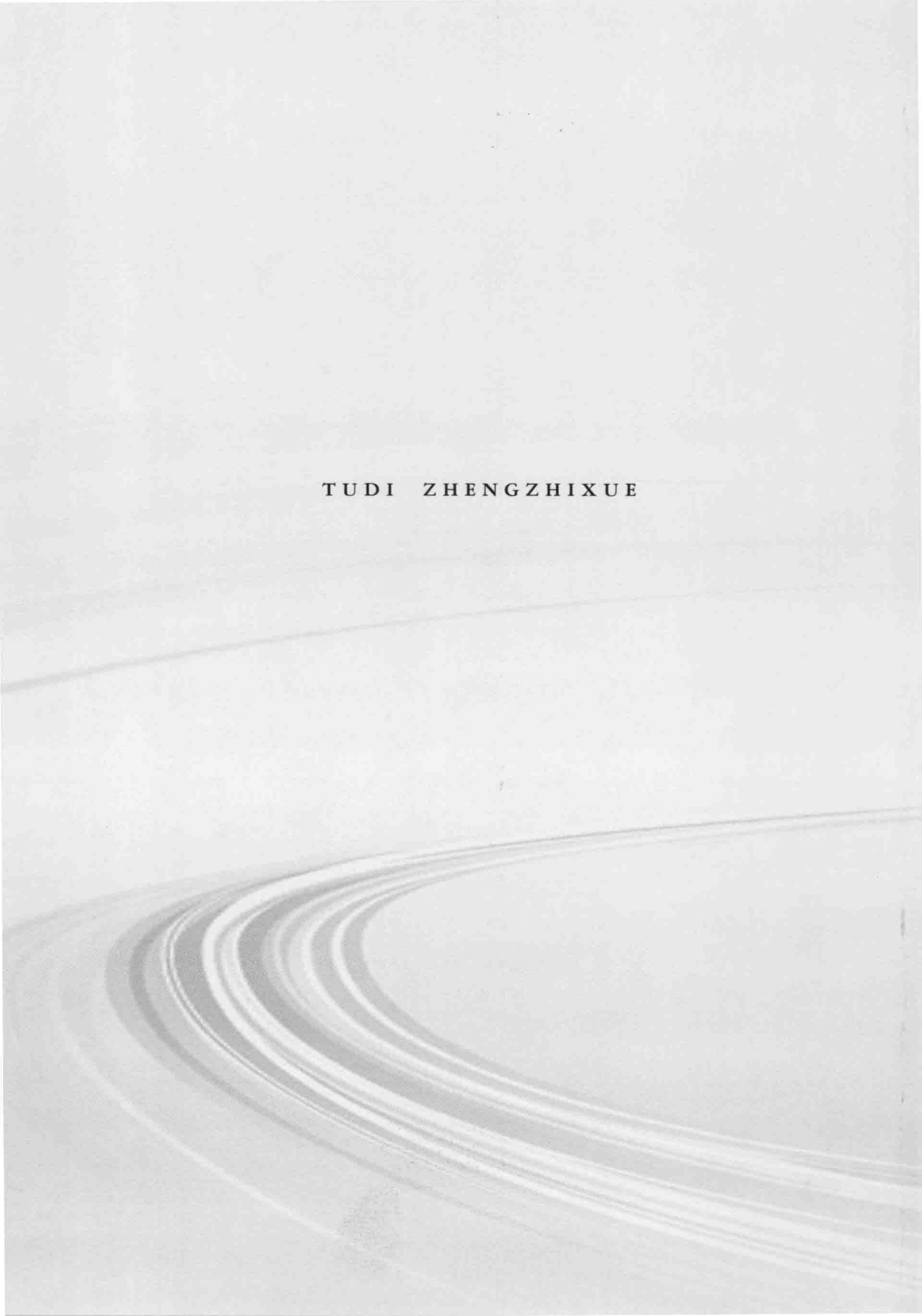
版 次: 2014年9月第1版 印 次: 2014年9月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-213-06246-9

定 价: 42.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

TUDI ZHENGZHIXUE



## 前 言

土地政治学是一门全新的学科,是一道极其复杂、宏大和崭新的论题。作者之所以不顾学识的浅薄和功力的缺乏,积极主动地写出这部书稿,除了兴趣使然,主要出于以下几点考虑:

第一,试图深入研究土地问题形成的深层次原因。土地为生活之所寄、生存之空间、生产之资料和财富之来源,衣、食、住、行、育、乐均需依赖土地。所谓“地者万物之本源,诸生之根菀也”,正深刻揭示了人与土地的关系乃是最天然和最本原的关系。人类居住在地球上,土地是维护传统秩序体系的根本,也是决定现代社会生活的关键,同时关系着个体与共同体的生存和发展。随着人口的增长、工业化和城市化的推进以及世人生态保护意识的觉醒,如何合理配置土地资源、如何维护土地财富分配的公平正义、如何保障弱势群体的土地权益已成为维护社会稳定的主要问题。政治是通过权力维护集团统治、维护社会共同利益和分配社会资源的活动,也是一项管理众人之事的活动。因此,自从有了国家和私有制以后,人类生活就伴随着政治对土地问题的强烈干预。然而,人类至今并不清楚从远古到现在的这种干预,是有利于土地问题的解决,还是加剧了某些土地问题的形成和扩大,这是一个值得认真探索的重大问题。

第二,试图进一步阐明土地与政治的互动关系。春秋时期的政治思想家管子说:“地者,政之本也,是故地可以正政也。地不平均和调,则政不可正也。政不正则事不可理也。”意思是说,土地是

社会一切关系的枢纽与根本,土地正了社会就正了。事实上,土地作为立国之本和财富之母,世界上无论何种主义的国家,都会对如何正确治理土地问题给予极大的关注。无论是封建社会的朝代变换,还是近代社会的党派更迭和国体变革,或是现代国家治国思路的转换,都与土地有莫大的关系。当今中国,土地已成为最大的政治与社会问题。政治力量和政治制度决定土地配置的制度安排、区域结构和具体方式。但是,由于政治模式中个人的目标与组织目标之间缺乏一致性,政治过程中的任何决策都可能是一种冲突过程的随机结果,政治权力对减少土地利用的外部性不总是有效的,土地系统有其自身的内在运行规律。至少,土地资源的自然禀赋、空间结构、生产能力、区位价值、环境容量、生态适宜性、用途多样性、工程承载性、开发潜力等也会影响国家的生存方式、政治体系结构、政治行为方式和政治发展方向。因此,在第一个问题查明成因的基础上,需要在理论上深入探索土地与政治的互动关系,以便更好地实现土地的社会功能并促进土地资源的可持续利用。

第三,试图有利于更好地解决土地现实问题。在市场结构条件下,土地是一种资源、资产和资本的综合体。在解决土地问题和分配土地的博弈中,必然牵涉不同社会阶层的利益关系,存在着明显的强势和弱势的分野。任何一块土地,尤其是区位和质量优良的土地,其适宜用途往往具有多样性,而不同用途的经济价值可以相差几十倍、上百倍甚至更多。例如城乡接合部的一块优质耕地,若用于生产粮食,每亩纯收益或许不到1000元;而用于房地产开发,每亩纯收益则可以达到几十万甚至几百万元。土地用途之间的转换和竞争,就内生出使用方式与社会公共利益的协调问题。在土地资源开发利用过程中,私人利益和社会利益相冲突的情况是经常出现的。随着土地资源稀缺性的不断加剧,土地供求矛盾日益尖锐,土地垄断经营、土地腐败、地租地价猛涨、土地投机泛滥、农民利益受损、弱势群体买不起房、土地污染、地力退化等土地现实问题大量涌现。这些不断涌现的土地现实问题,仅仅依靠市

场机制是很难得到解决的。为了保证社会的公平正义、人类的共同利益和土地资源的可持续利用,政治就成为在任何年代和任何地区人类解决这些土地问题所必须掌握的一门艺术。由于土地问题涉及人类社会与自然两个系统,而每一个系统本身又都极其复杂,因此应用政治艺术处理土地现实问题就具有双重的复杂性。通过阐明土地问题的政治属性、内在规定性以及政治介入土地问题的基本准则,应该能为人类更好地用政治艺术来处理土地现实问题提供帮助。

第四,试图有助于推进土地学科的建设和发展。土地问题一直是治国的核心问题。在农业文明时期,土地是整个社会最大的社会资源并具有最大的社会价值,是国家或集团进行统治的经济基础。统治阶级或统治集团对土地的占有和分配,就成为当时社会最大的政治核心问题。在工业文明时期,土地问题仍然深刻影响着国家或区域的经济基础和产业结构,进而影响政治权力的分配、政治文化的功能、政治体系的结构、政治行为的方式和政治发展的方向。在当代社会,土地更加成为生态政治、环境政治、地球政治和资源政治所关注的对象和媒介。可见,在漫长的人类历史社会演化中,土地问题实际上已经深深地烙上了政治属性。在社会形态中,土地不仅是一种资源,还是一种权力。无论是自然人还是社会人,都会有对土地资源需求的强烈欲望。但是满足人们需求的土地资源是稀缺的,不可能每个人都如自己期望的那样占有土地资源。况且,要想占有土地资源,人们必须付出经济、时间甚至生命的代价。所以,任何一个社会都必须寻求一种途径以决定土地资源和代价是如何分配的,这个分配过程就是政治。就当前的土地学科而言,土地经济学、土地管理学、土地规划学、土地生态学、土地社会学、土地利用学等一批学科的著作已经先后问世。但是,对于土地问题中处于支配地位的政治,至今尚未形成土地政治学。对于政治系统是如何影响和控制土地系统运行的、土地系统对政治系统运行的反馈路径和机制、土地资源权威性配置的行为

机理和过程模式等,人类有义务和责任去进行探究和学习。目前,土地资源管理学科置于公共管理学科之下。从公共管理角度来看,政治学和社会学应该是土地资源管理的主要依据和理论基础。但学科现实的情况是,不少人更多地将经济学作为土地资源管理的主要依据和理论基础,这可能是违背公共管理主旨要求的。因为公共管理的主体是政府,政府更强调社会的公平和正义;经济学着力于市场机制,试图通过发挥市场的作用来提高资源利用的效率。政府与市场是社会的两个不同范畴,把A范畴的核心价值取向作为另外一个完全不同的B范畴的核心理论依据,可能就混淆了不同范畴之间的本质区别。因此,出版本书也是希望促进土地政治学这一新兴学科的生成、建设、完善和发展。

第五,试图更好地探明土地系统的未来发展方向。不同的社会发展阶段,本质上是从传统迈向现代的变迁,是现代秩序对传统的变革、改良或替代。而在这一过程中,最直接冲击的就是人与土地的关系。人地关系处理的好坏,决定着社会变迁的成败。诺贝尔奖获得者保罗·克鲁岑(Paul J. Crutzen)等一批科学家的研究表明,地球演化已经从“全新世”进入到环境巨大变化的“人类世”(Anthroocene)。人类世的基本特征是,人类活动正成为影响和改变地球的主导力量。建立人类世的主要目的,就是试图解释和阐明人类活动对地球演化的影响机理,建立人与自然和谐相处的新纪元。土地利用作为地球上人类活动最活跃的行为方式,是地球环境变化的基本动力源。地球生态系统的生产、呼吸和分解过程,以及该系统的食物链(网)、营养级和生态金字塔形成过程的能量循环都是通过土地界面进行的。地球上的水循环、碳循环、氮循环等,或者说几乎全部生命物质的生物地球化学循环,土地都是不可或缺的载体和媒介。面对人类世和生态文明时代的到来,从政治学角度揭示土地系统未来的发展走向,可能更契合经济社会发展的历史逻辑、生态前景化和自组织过程,同时也能为土地系统嵌入新的发展契机并提供更大的发展空间,从而为土地系统发



展确立更好的社会生态位、基本样式和努力方向。

本书撰写分工如下：第一章，吴次芳；第二章，吴次芳；第三章，吴次芳；第四章，杨雪锋；第五章，杨雪锋；第六章，杨雪锋；第七章，吴次芳；第八章，鲍海君；第九章，鲍海君；第十章，吴次芳。全书由吴次芳撰写大纲初稿，吴次芳、杨雪锋、鲍海君三人共同商量确定最后的编写大纲。初稿完成后，由吴次芳统稿和定稿。

在本书撰写过程中，笔者参阅了大量国内外学者的文献资料并于各章最后分别列出，衷心感谢各参考文献的作者。写作中可能会有疏漏的文献，敬请作者谅解、包容和宽恕。

土地政治学的研究内容非常广泛，几乎涉及土地问题的所有方面。笔者在研究中采取了类似于计算机断层扫描的分析技术，在难以数计的研究单元中，选择那些对于反映总体状况来说不可或缺的内容，之后再对其进行深入剖析。当然，这种选择难免会缺失内在严密的逻辑性。而更重要的是，这种选择和内容阐述是否正确，是否符合实际，是否反映了学科的内在规定性，都有待进一步研究和实践的检验。我们真诚地等候来自各方的意见、建议和批评。

吴次芳

2014年2月于杭州

<b>第一章 土地政治学:理论与视野 / 1</b>	
第一节 土地问题的政治维度 / 1	
第二节 土地与政治关系的演进 / 14	
第三节 土地政治学的概念内涵 / 18	
第四节 土地政治学的学科结构 / 22	
第五节 政治介入土地的准则 / 28	
第六节 土地政治学的重大问题指向 / 31	
<b>第二章 土地空间的政治图景 / 39</b>	
第一节 土地空间政治的历史与当下 / 39	
第二节 土地用途分区管制的空间政治意蕴 / 46	
第三节 土地空间演化的政治机理 / 52	
第四节 土地价值结构的空间政治分析 / 60	
第五节 土地空间再生产的政治功能 / 69	
第六节 全球土地空间与世界空间秩序 / 73	
<b>第三章 土地安全与政权稳定 / 81</b>	
第一节 非传统安全与土地安全的现代含义 / 81	
第二节 土地安全与政权稳定的内在逻辑 / 86	
第三节 中国土地革命对政权更替的影响 / 91	
第四节 美洲土地冲突与政权稳定的案例分析 / 95	
第五节 荷兰土地安全与政权稳定的关系 / 98	

## **第四章 土地制度与政治制度 / 107**

- 第一节 土地制度的内涵与特征 / 107
- 第二节 土地制度的结构与政治功能 / 115
- 第三节 土地制度与政治制度的关系 / 124
- 第四节 我国现行土地制度演变 / 132

## **第五章 土地政策的政治逻辑 / 137**

- 第一节 土地政策的逻辑起点 / 137
- 第二节 土地冲突与利益协调 / 148
- 第三节 土地政策的政治过程 / 156

## **第六章 土地立法与国家赋权 / 171**

- 第一节 土地资源管理与土地立法 / 171
- 第二节 土地权利边界与土地违法 / 176
- 第三节 土地行政权、土地私权与国家赋权 / 183

## **第七章 土地规划的政治基础 / 207**

- 第一节 土地规划的国家意志 / 207
- 第二节 土地规划的政治本质 / 216
- 第三节 土地规划的政治机制 / 221
- 第四节 土地规划的政治实践 / 224
- 第五节 土地规划与政治文明 / 229

## **第八章 土地财富分配的国家理论 / 243**

- 第一节 财富及财富的分配 / 243
- 第二节 财富分配的理论基础 / 251
- 第三节 土地财富及土地财富的分配 / 262
- 第四节 土地财富分配的问题及其对策 / 272

## **第九章 土地市场的国家干预 / 287**

- 第一节 土地市场和国家干预的概念 / 287

第二节	英国国家干预土地市场的经验借鉴	/ 290
第三节	我国土地市场的形成与演变	/ 293
第四节	我国土地市场的国家干预政策与措施	/ 300
第五节	土地市场国家干预存在的问题与对策	/ 304

## **第十章 全球土地政治:面对共同的未来 / 313**

第一节	全球变化中的土地政治难题	/ 313
第二节	全球土地退化治理的政治困境	/ 317
第三节	温饱和生态孰重要:土地政治的两难命题	/ 321
第四节	土地产权制度改革的艰难抉择	/ 324
第五节	土地争夺和圈占:世界政治动荡多变	/ 329

## 第一章

# 土地政治学：理论与视野

## 第一节 土地问题的政治维度

### 一、政治的本质属性

#### (一) 对政治本质的多元理解

对于什么是政治、政治的本质是什么,不同的学者有完全不同的理解。韦伯把支配界定为政治的本质,斯密特把划分敌友作为政治的标准,而阿伦特则认为政治的本质在于其公共性,还有无数的学者对政治的本质进行过深刻的阐释。在现代的多元化社会,学者巩建华和付海梅的观点值得关注。他们认为政治可以定义为:建立在一定的经济基础上的上层建筑借助或运作社会公共权力,通过对社会价值和资源的强制性分配来保障利益相关者的权利,确认、保障、实现利益相关者利益的活动过程,以及由此形成的社会关系的总和(巩建华、付海梅,2007)。这一观点涉及三个关键词:权力、权利和利益。

当然,上述所指的利益应该是社会公共利益。所谓社会公共利益,主要是指维持社会共同体生存与发展所必需之有特定内涵的“秩序”,它的作用在于维持人类社会系统及其运行、发展过程的有序性,以满足社会共同体生存与发展的公共利益需求(陈世香,2000)。需要指出的是,社会共同利益的内涵具有历史性和权变性的特征。在牧童经济时期,人与资源环境的矛盾并不突出,社会共同体面临的主要共同性利益矛盾表现为人与人之间的阶级对立斗争。到了现代社会,人与资源环境的矛盾上升为非常突出的矛盾,人与自

然和谐共进成为人类社会的特定共同利益,实现整个人类共同体的更优生存与发展,成为人类社会的共同追求和目标。

关于权力政治本质论,西方一些学者提出了严厉的质疑和批判。例如,戴维·伊斯顿认为,人们直到最近还一直使用的权力概念没有能够面面俱到地描述政治学丰富的题材。他认为,政治生活并非专门包含一种争取控制权的斗争,政治也不仅仅是一个人或一伙人通过权利关系控制着另一个人或另一伙人的行动(李秀林,1990)。但从实然分析的角度看,只要存在社会分工,共同利益与个人利益就会一直存在矛盾。为了使个人利益的发展不危及共同利益的实现,就需要对个人利益进行限制或调整。权力便成为这种限制或调整的一种必备工具,也是政治生态中最高、最严格和最有效的制裁手段。可见,虽然不能说权力是政治的唯一本质,但至少是政治生活的核心问题。

## (二) 本书对政治本质的界说

本书认为政治是通过权力维护集团统治、维护社会共同利益和分配社会资源的活动。权力是政治区别于经济、文化和生态等现象的特殊矛盾性,也是政治的根本属性所在。但无论对政治的本质作何种理解,土地与政治之间的内在联系都是毋庸置疑的,土地问题本质上是一个复杂的社会政治问题,能否解决好土地问题在很大程度上决定了政治改革的成败、政治体制决定了土地问题解决的根本性方向等论断,都存在着充足的历史证据和现实案例(Catherine Boone, 2013; Ernle, 1927; Jack Ward Thomas、James Burchfield, 2000)。

## 二、土地问题的内在张力

### (一) 人地关系的结构失衡

地球陆地面积共1.48亿平方公里,其中约1400万平方公里被冰封雪盖,人类可以利用的土地大约只有1.34亿平方公里。可见,陆地上的土地资源是有限的,在其他条件相对稳定的情况下,土地所能提供给人类的生活资料也是有限的。人是消费者,又是生产者,人口的自然繁衍是无止境的。当今世界人口与土地关系的总趋势是:一方面人口数量迅猛增加,另一方面是土地数量减少和土地质量退化。人地关系的结构失衡,且短期内不可逆转。

据有关资料统计,在公元1000年地球上生活着3亿多人,公元1500年生活着4.4亿人,公元1800年生活着9.06亿人,直到第一次世界大战前,世界人

表 1-1 世界人均占有土地数量变动表

公元年	世界人口 (百万)	人均占有土地 面积(亩)	公元年	世界人口 (百万)	人均占有土地 面积(亩)
1	200—400	500—1000	1960	3019	65
1650	545	360	1970	3690	54
1750	728	270	1975	3967	49
1800	906	218	1980	4450	44
1850	1171	168	1990	5246	37
1900	1608	122	2000	6122	32
1950	2516	78	2025	8206	24

资料来源：《中国土地科学》，1990年第1期。

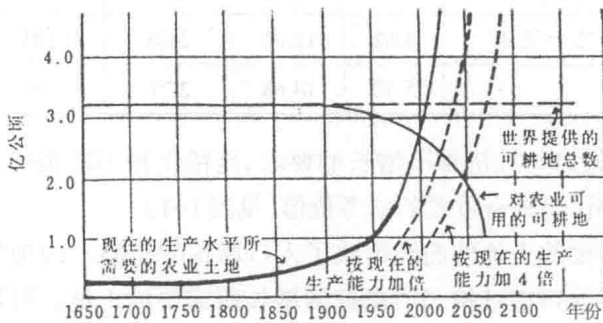


图 1-1 可耕土地的数量分析(米都斯,1972)

口增长十分缓慢,人口平均增长率在0.5%以下。世界人口的高速增长期是20世纪40年代到70年代初,1970年世界人口的年平均增长率超过了2%,到1985年底世界人口已经突破50亿,目前世界人口已突破70亿大关。地球上每增加1倍人口,在古代需要1000年,之后需要200年,而现在只需要35—40年。随着人口的增长,人均占有土地面积不断减少,土地的人口负荷系数急剧增加(表1-1)。

1972年,美国米都斯教授应罗马俱乐部的要求写出了名为《增长的极限》的报告书,他通过大量统计分析,认为按当时人口与经济发展速度继续下去,世界耕地就会绝对不足,自然资源枯竭,人类有毁灭的危险。这一论调一时轰动了西方世界,被认为是代表罗马俱乐部的观点。后来,俱乐部其他成员表示不同意,公开声明米都斯的观点并不代表罗马俱乐部。米都斯的悲观主

表 1-2 历代人口、耕地、粮食产量表(赵冈等,1996)

公元	历史纪年	人口 (亿人)	耕地 (亿亩)	人均耕地 (亩)	粮食单产 (公斤/亩)	人均占有 粮食(公斤)
前 221	秦始皇二十六年	0.2	0.9	4.5	108	461
2	汉平帝元始二年	0.595	2.38	4.0	132	497
755	唐玄宗天宝十四年	0.529	2.11	4.0	167	628
1110	宋徽宗大观四年	1.04	4.15	4.0	154	579
1578	明神宗万历六年	1.30	4.65	3.58	173	559
1766	清高宗乾隆三十一年	2.081	7.807	3.46	183	539
1812	清仁宗嘉庆十七年	3.617	7.27	2.01	183	314
1851	清文宗咸丰元年	4.10	12.00	2.9	122	352
1934	民国二十三年	4.62	12.30	2.66	121	285
1949		5.40	14.68	2.71	88	209

义观点及其对人口与经济都不增长的要求,是错误和不现实的。但他对耕地需求的数量分析,仍具有重要的参考价值(见图 1-1)。

图中,所需要的土地的曲线反映了人口增长的态势。1970年以后的细线表示,假定世界人口继续按当时的速度增长所需要的土地。可耕地的减少是因为其随着人口的增加而被用于城市工业。虚线表示,如果生产能力翻一番或者翻两番所需要的土地。

据估计,中国历史上人均耕地最多时(1724)曾达到 31 亩,而 20 世纪最高水平也仅为 3.53 亩(1910),随着人口的不断增长,人均占有耕地面积不断下降(表 1-2)。

人类食物的 98%是由土地资源所产生的。随着人口增长和社会生活水平的提高,人类对食物的期望,无论是在数量方面还是在质量方面,都提出了更高的要求。有人做过计算,若要满足未来全球人口的需要,必须生产出与农业历史上过去 8000 年总产量相等的食物。而目前许多地区耕地资源的潜力已接近极限,亚洲已普遍面临土地资源不足(蔡运龙,2000)。在人地关系结构不断失衡的情景下,土地是否能够生产出足够数量的食物以满足人类需要,上升为人类社会的共同利益。



## (二) 文明衰落的历史呼唤

向土地索取衣食,一直以来都是人类社会的基本任务之一。为了索取更多的动植物产品,人们受一种简单的逻辑支配:扩大耕地,增加投入,改良技术,就会得到更多的产品。但是,历史常常违背这一逻辑,甚至产生相反的结果。因为人们无意中破坏了森林和土地生态,使农地失去保护。埃克霍姆在《土地在丧失》一书中举了不少这样的例子:一个索马里的牧人把他的畜群扩大到创纪录的规模,造成草地过度放牧,他的牛群消瘦了,到头来沙丘埋没了牧场。巴基斯坦北部的一个农民,砍尽山坡上的树去种小麦,结果汹涌的洪水冲毁了下游的农田。从非洲赤道地带至中东阿拉伯沙漠,经过俄罗斯、中亚细亚,直至中国西部,在这片横贯两大洲的沙漠地带中,埋藏着许许多多灌溉渠道和城堡,正是几千年来农业土地过度开垦造成文明毁灭的证据。

### 1. 苏美尔文明。

苏美尔文明也叫两河文明或两河流域文明,指在两河流域间的新月沃土——底格里斯河和幼发拉底河之间的美索不达米亚平原上发展起来的文明,是西亚最早的文明。公元前3500年,苏美尔人在美索不达米亚南部开掘沟渠,依靠复杂的灌溉网,成功地利用了底格里斯河和幼发拉底河湍急的河水,从而在美索不达米亚南部创建了第一个文明。由于两河流域的自然条件恶劣,降雨量稀少,甚至整年无雨,导致土壤盐化严重,加上地形平坦和土地渗透性低,上游森林植被的破坏引发洪水,使土壤涝化和盐化加剧,土地生产力逐渐下降,到公元前1700年,这块土地上已见不到小麦了。随着人口的增长,苏美尔人为了生存被迫开垦大量新的“边际”土地,从而导致土壤盐碱化加剧。吉尔苏出土文献表明:约公元前2400年,大麦每公顷收2537公升,到公元前2100年,降到1460公升。约公元前1600年,吉尔苏城已完全被弃,土地已经严重盐化了。此时,其邻近的拉尔萨城某一地区的大麦产量仅为每公顷897公升(吴宇虹,2001)。由于人口超过了土地的适宜承载量,使文明的“生命支持系统”濒于崩溃,并最终导致古代文明的衰落。

### 2. 玛雅文明。

玛雅文明是古代位于墨西哥东南部、危地马拉和犹加敦半岛等中南美洲区域的文明,最早的定居记载是公元前2500年。这是世界上唯一诞生于热带丛林而不是大河流域的古代文明。古代玛雅人以玉米为主食,所以又称为“玉米文明”。在热带雨林地区,一旦森林覆被消失,土地将随之流失。玛雅社会为了庞大人口的生存,不断拓展农业用地,不断砍伐森林以满足燃料的