

集体土地归属中的制度模糊与地权冲突

刘 杰, 贺东航

(华中师范大学 政治学研究院, 湖北 武汉 430079)

[摘要]我国集体土地的地权归属划分存在着“制度模糊”,而正是这种制度模糊成为当下地权冲突的重要成因。这种制度模糊包括“有意识的制度模糊”与“无意识的制度模糊”,前者导致了地权的外部冲突,即国家与乡村之间的冲突;后者导致了地权的内部冲突,即村民集体内部成员之间的冲突。解决冲突的现实路径分别在于构建更具包容性的产权形态和搭建集体内部的商议机制。

[关键词]土地产权;地权冲突;制度模糊

[中图分类号] F301.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1007-8487(2014)12-0061-06

城市化伴随着城市向农村的扩张、并将农用地转化为非农用地的过程,中国改革开放以来的高速发展也是以“家园的消逝”为代价的。当前,新一届领导人更是将城镇化上升到国家战略的高度,土地问题再次引发学者、政策分析家和官员的热烈争论。其实,在有关农村的研究中,土地问题始终是焦点和核心。这不仅仅是因为土地资源的配置牵涉到千千万万个农户家庭的根本利益,还因为土地在中国历史时空场景中承载着超越其本身的价值蕴涵,因而土地不仅是国家政治经济问题的根本,也是万民生计的根本,更是社会长治久安的根本。有关土地问题的争论与研究,可以粗略地界分为三个层面。就宏观层面而言,一边是“大兴土木”带来的土地财政绑架了国民经济,一边是国家三令五申要保住“耕地 18 亿亩红线”以确保粮食安全;就中观层面来讲,关于土地流转的学术争辩常常异变为颇具意识形态色彩的价值站队,对“土地是否应当私有化”的不同回答,也成了划分派别的新尺度;就微观层面上

讲,土地征收与房屋拆迁引发了大量的社会冲突。社会冲突中的个体,无论是加入“公开文本”的群体对抗,还是选择“隐藏文本”的消极应对,他们在彰显与伸张自己权利意识的同时,也付出了血和泪的代价。在转型期的中国,土地产权问题已经成为近十年来公共冲突的火药桶,有相当比例的群体性事件是由地权归属不明晰所导致的。现实生活中农村集体内部矛盾——看似流转收益和补偿分配的纠纷,实质上是土地产权权属争议,因此,清晰界定土地产权,保护农村土地流转中的农民权益,是化解地权冲突、维护社会稳定的关键^[1]。

本文拟从微观层面(纠纷与冲突)来理解产权的逻辑,并以“地权纠纷的发生与解决”作为研究的价值底色。在对既有的研究做一个简单梳理的基础上,重点研究地权归属界定过程中隐藏在冲突背后的内在紧张,对现有的地权冲突做一个抽丝剥茧式的分析,总结冲突发生的动力机制,即“有意识的制度模糊”和“无意识的制度模糊”,最后探讨解决冲突的理论对策。

[收稿日期] 2014-09-20

[基金项目] 国家社会科学基金重大招标项目“中国集体林权制度研究”(09&ZD045);复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心学术工作坊基金项目(CCPDS-FudanNDKT13046)。

[作者简介] 刘杰(1990-),男,江苏徐州人,华中师范大学政治学研究院硕士研究生,研究方向为国家治理与基层政权;贺东航(1967-),男,湖南益阳人,华中师范大学政治学研究院教授,博士生导师,研究方向为国家治理与中国政治发展。

一、既有研究的梳理:产权研究诸范式

产权问题一直都是经济学研究的重要范畴。在产权的经济学范式中,“产权是一束权利”作为其基本的命题,具有德莫塞茨指出的“排他性”和“可转移性”^[2]。而“权利产权”的思路可以追溯到著名的科斯定理,即所有权的明晰界定可以促使人们通过市场机制来有效率地分配风险和激励。产权明晰是市场得以有效运行的先决条件,作为经济学的基本信条,这已成为转型期中国产权制度改革理论指针。

随着我国城市化进程的加快、税收制度的改革和房地产政策的调整,农村土地成为研究中国产权问题的新场域。很显然,农村土地产权不同于企业产权和城市社区的产权,前者具有明显的地理属性上的差别,存在自然要素禀赋上的不均衡性,再加上农村经济生产方式的特殊性,在运用传统的制度经济学的产权理论来进一步解释中国地权问题时,出现了理论和实践严重分离的现象,因而,对于农村土地产权的讨论便无法囿于传统制度经济学的学科范畴,对集体土地产权界定的内在逻辑进行探讨的学术努力是由社会学人完成的。社会学人立足本土意识的建构,注重产权概念的本土化,开辟出一条理解中国农村土地产权的社会学视角,并打开了一个广阔的学术成长空间。如张小军提出土地产权不只是经济资本的实物产权,还作为象征资本的象征地权^[3]。地权界定的关键是实物产权和象征地权归属的社会广泛接受性。申静、王汉生对集体产权在中国乡村生活中实践逻辑的研究表明,集体产权内部分配在实践中最为复杂,一般的逻辑表现在成员权始终是集体内行动者在争取自己权利时所能援用的最为有力的资源^[4]。张静指出了中国土地使用规则的不确定性表现在具有多个合法性声称的系统,产权界定是一个政治协商的过程^[5]。周雪光提出“关系产权”理论,认为一个组织的产权结构和形式是该组织与其他组织建立长期稳定关系、适应其所处环境的结果^[6]。以上是作为经济学范式,对“产权是一束权利”视角的一种扩展和超越。

在制度经济学与社会学范式之外,仍有一

种对地权研究的历史人类学进路。如张佩国运用历史人类学的方法,从农民村落共同体的意识着手考察村落和地权的关系,认为村籍和地权有着内在的联系,在农民的村籍观念中,村落和宗族是合二为一的,其逻辑是封闭的族群关系网络背后隐含着村民对本村土地资源的独占观念^{[7](P62)}。这种研究路径,“搭建了一个具有整合意义的平台……将人类学的民族志方法引入对历史的考察,强调对历史时期的‘地方性知识’的理解”^{[8](P67)}。追求地权的“在地化理解”的研究进路同时呈现了社会实践的历时性和共时性,从而将结构与过程的维度融为一体,纳入当地人应对现代范畴的经验和理解,整体体现当地人的历史主体性,是一种“历史民族志”的研究策略^[9]。我们可以看出,前两种范式,强调结构与关系,而此范式则将视角侧重于历史传统,寻找解释地权的本土视角,并试图糅合历时性与共时性。

我们看到,中国语境下的土地产权,不仅关涉到经济问题、法律契约问题、国家制度设计问题,还包含了家庭、祖业等文化传统,因而也就无法简单而自足地将其放在一个单一的范式中来考察。比较来看,产权的经济学范式主要在产权的经济属性层面探讨问题,进而在制度层面从产权的视角界定人与物之间的关系。产权的社会学范式则注意到除财产上的权利关系之外还蕴涵着人与人的关系,关注了社区视角、地方社会生活方式和地方社会文化^[10]。历史人类学传统则强调将历史感与地方感相结合。之所以笔者不吝笔墨地对诸范式进行总结,是因为研究范式的差别在很大程度上反映着具体的社会结构、形态、组织、制度的内在差别,也就是说,人们对于产权或者说土地产权存在不同的理解方式和理解视角,因而也就说明了中国土地产权属性的复杂性和多样性,而这正为讨论中国农村土地产权冲突提供了分析的背景。

二、对现实的透视:地权归属中的隐性张力

土地产权的乡村实践,在经济社会发展进程中逐渐暴露出许多冲突与矛盾。这些冲突和矛盾主要存在于两个方面:一是集体成员内部之间,这一冲突主要表现为在推进农业规模化

经营和新型社区建设中,涉及到土地流转、房屋拆迁及土地征收所引发的农民之间关于土地承包经营权权属纠纷、宅基地使用权和房屋所有权之争及土地征收补偿分配争议;二是存在于发展中国家与乡村社会之间,主要表现为地产资本力量与地方政府权力对农村土地的任意强征,从而引发了大规模的群体性冲突。我们可以对这两种冲突形式及其背后的逻辑做一分析。对于第一类冲突,具体在乡村社会表现为“情理”与“法理”的拉锯。伴随工业化与城镇化的推进,农村劳动力大量涌向城市,导致农村土地抛荒现象日益严重。为提高土地利用率,抛荒土地通过村民之间或村集体协调,由本集体务农村民进行种植,期间的各项提留与农业税由种植方缴纳。时过境迁,地方政府往往为推进农业规模化经营,实施土地综合整治之后,组织土地大规模流转。当土地流转产生收益时,抛荒方与种植方就土地流转收益发生了争执。抛荒方认为自己仍然是本集体经济组织成员,理应享有承包经营权,流转收益归土地承包经营权所有人;但按种植方的意见,自己缴纳了提留与农业税,对土地进行了投资改良,且抛荒方已不再种植土地,有的居住地已经迁出(只是户口还未迁走),流转收益应归种植方所有。按《土地承包法》第五条规定:“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制村集体经济组织成员承包土地的权利。”第三十六条规定:“流转的收益归承包方所有,任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。”第四十一条规定:“承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源的,经发包方同意,可以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户,由该农户同发包方确立新的承包关系,原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。”

由此可以得知,有没有确立新的承包关系直接关系到土地流转收益的归属问题,但由于农村土地管理存在漏洞,新的合同没有确立或者只是口头协议。在这种情况下,如果诉诸法律,按照第四十一条规定,流转收益则归抛荒者

所有;然而,不仅种植方不同意,大部分村民也赞成流转收益归种植方所有,则招致了“法”与“理”的冲突,“农村社会固有的正义观和价值系统与从外部引入的、更多反映现代生活方式的外来正义观和价值系统之间出现了紧张和对立”^[11]。如折晓叶、陈婴婴所指出的,“产权作为社会基本权利关系的一种制度表达,它与法权的不同之处在于,实践中的产权不是一种条文、律例或规定,而是一种留有解构和建构空间的制度安排。因而,在一个人格化的交易世界里——集体内部,产权界定需要实现法与理的相融。”^[12]

对于第二种冲突,无论在冲突的剧烈程度还是在影响范围上,都要远远超过第一种冲突,也正是此种权属的模糊与混乱,在为城市扩张和工业发展带来充足的后备土地从而实现经济高速增长的同时,也因此付出了相当大的牺牲社会稳定的代价,因而也是我们重点分析的对象。如果说第一种冲突是集体成员内部的权属混乱,而第二种冲突则是“集体”概念的混乱。依照制度经济学的定义,也如前文所述,“产权是一个权利束”,它是占有权、收益权、使用权以及转让权等权利所组成的一个完整结构,但在中国农村土地制度中,农户只享有土地的承包权,而对于土地的所有权,国家法律和政策的规定则较为模糊。对于土地的所有权问题,目前的《土地管理法》《土地承包法》以及最高人民法院对土地纠纷的法律解释中,都没有给出一个明确的界定。在目前所有的关于地权法律体系中,对农村土地所有权的阐述主要来自《土地管理法》第十条规定:“农村集体所有的土地依法属于村集体所有的,由村集体经济组织或者村民委会经营管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营管理;已经属于乡镇农民集体所有的,由乡镇农村集体经济组织经营、管理。”

集体到底指的是什么?集体土地到底是谁的土地?集体产权到底是何种范畴意义上的?问题的症结即在此处。集体在现实中缺少一个相对应的主体。在人民公社旧体制下,土地的

产权结构为“三级所有、队为基础”,但随着人民公社体制的解体、生产队的消亡以及村委会作为村庄合法组织的地位被确立,土地所有权的归属再次模糊不清。在基层的政治结构与治理制度已经发生了重大变革之后,相应的、配套的、关于土地所有权的规定并没有跟进,以至于土地的所有权究竟由谁代表成为当前各方争论的一个焦点问题^[13]。对土地所有权的这种含混的表达加剧了问题的复杂性,因为它事实上承认了村民小组、村委会乃至乡镇政府都有可能成为土地的所有权单位。在中国农村大部分的村庄中并不存在所谓的“集体经济组织”,究竟是村民委员会还是继承了生产队建制的村民小组能代表集体享有土地的所有权?集体一词并不具有严格的现实指向。当前,家庭联产承包责任制这一土地制度最受诟病的即是这种产权边界的模糊,是农村土地产权制度在表达上的混乱。正如一些学者指出的:“一是集体土地所有权边界不清,即农村土地哪些归国家,哪些归集体,界定不清;二是土地所有权主体与成员之间的权益关系不清,集体与成员之间是什么关系,法律上没有界定;三是集体土地所有权残缺,它不具有与国有土地同等权能结构,事实上国家通过法律保持了对集体土地所有权的最终控制权。”^[14]当然最值得注意的是《土地管理法》第二条第四款的规定:“国家为公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”可见,符合“公共利益”是土地征用权行使的依据。正是这一条规定,带来了这种集体概念模糊的潜在性危险。

在地方政府大力发展经济的冲动支配下,地方官员在政绩考核的“晋升锦标赛”^[15]中单纯追求经济指标的上升,往往采取简单粗暴的发展主义思维。此外,我国现行的土地征用制度给予地方政府充分的自由裁量与控制权,在缺乏明确的或可操作性的界定法规和有效监管的情况下,征地权滥用、征地程序不规范、征地补偿标准偏低等现象屡见不鲜。在对土地征用以及集体建设用地流转问题上,政府追求的城市化目标、地方经济发展与农民的地权促进取向存在明显的冲突和紧张,政府无法或缺乏动

机去提高农民对征地和集体建设用地流转等问题的参与和控制权力^[16]。地方政府充当了一个经济寻租者的角色,企业政府或者政府企业,单纯追求经济效益最大化。

除了地方政府本身的企业化倾向之外,地产资本通过土地转让收入“绑架”了在宪法意义上作为公共利益代言人的地方政府,甚至地方政府权力和地产资本的结合形成了一股强大的“合谋”力量。在这样一种现实的政治生态与治理结构之下,个体农户难以抵抗权力与资本的进入,附着在地权上的合法权益就常常遭到戕害。

三、归属混乱的症结:“无意识的制度模糊”与“有意识的制度模糊”

通过前文对两种地权冲突的分析,我们不难发现,二者有一个相同之处,即制度的模糊。在前一种村民集体内部成员的冲突当中,个人产权本应是一种制度性表达,需要现代物权法的成文法确认,但在中国的乡土实践中,往往并非如此。实践中的产权理念和制度更是一种非正式的、习惯法的和人格化的,是一个充满“情”与“理”的角力与建构过程。之所以称其为“无意识的”,是因为这种冲突形态背后的结构性诱因并不存在“主观故意”,它更多地指向一个村落共同体的生活习惯、风俗、文化传统在与国家法律相冲突的过程中所激发出的争执与纠纷,是由于法律的操作性与政策性解释不足、村庄法律-契约意识与传统约定方式的冲突所导致的。平心而论,这并不算是一种很严重的冲突形态,是可以通过村庄内部的协调机制和道德联结得到化解。

而在后一种冲突形态即国家与农村的冲突当中,法律规定的“两可性”导致了“集体”概念混乱的“模糊”情形。我们有必要援引何·皮特在对中国现行土地制度进行分析时所指出的,土地权属的现状是国家所追求的一种“有意识的制度模糊”。之所以是“有意识的”,他认为这种“模糊”来自中央政府的支持^{[17] (P56)}。正是这一类模糊,带来了更剧烈的冲突形态和更严重的冲突后果。

众所周知,20世纪90年代中叶,我国开始

进行分税制改革,旨在改变过去“强地方弱中央”的格局,整个财政分配体制由分权变为集权,将税收资源、金融(银行)资源、国企资源的大部分上缴中央政府。面对财权与事权严重不对等的情形,地方政府必须寻找新的财源才能发展,因而成为了土地市场上的垄断商,获得了土地资源的行政处置权。土地征收和转让行为成了地方政府新的生财之道^{[18](P61)}。自 1994 年起,土地出让金不再上缴中央财政,土地出让金收入逐渐成为地方政府预算外收入的主要来源。有学者指出,这是中央政府为了弥补地方政府在上世纪 90 年代经济分权改革的资源损失,而将土地产权地方化了。中央与地方在事权与财权上存在着严重的不对称,地方发展面临很大的瓶颈。房地产业的全面放开导致了新圈地运动的开启,由此为城市化与工业化扩张提供了大量的土地后备资源,地方经济发展也对土地财政产生高度依赖。

《土地管理法》第十条规定当中对集体概念的语焉不详和“国家为公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”的规定,为地方政府提供了可乘之机。按理说,地方政府将土地征收,将土地发展权收归政府所有,由政府统一行使和处置土地发展权,从而取得与土地发展权相对应的土地增值收益,再将这种收益用于适当的分享人群。但是,在我国目前实行的城乡二元土地所有制和土地所有权与土地使用权相分离的土地使用制度下,加上地方财政短缺、城市发展亟需大量资金,以土地征用实现土地发展权归公和土地涨价归公的制度安排演变成为所谓的“转权让利”的制度安排。由于土地征用后集体土地转变为国家所有,土地出让的纯收益要归于代行国家土地所有权职能的县、市政府,同时把城市建设投资者而非农业经营者视为理所当然的土地增值收益的主要分享者,在工业优先、城市优先的国家发展战略下,土地增值收益以土地出让金、新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费等形式收归县级以上人民政府后,大部分投向了城市土地开发建设,投向农业农村的只是其中一小部分。

可见,现行农地征用制度演变成了城市从

农村攫取利益的一个“抽血机”和“沉默的奶牛”,“转权让利”的制度安排转移了集体土地所有权却没有给予农民多少利益,农民在农地转用过程中应当享有的土地增值收益集体性地受到了剥夺。农村土地虽然是“集体所有”,但实际上集体不能买卖,只能由政府买卖,且由政府定价。政府征收、收购土地之后,再将使用权出让给企业,政府从中获得了巨大的差价,获得城市建设的巨大财富(见表 1)。企业也在以后的出让、转租、开发等经营行为中获取巨额利润。据有关数据统计,改革开放以来,国家通过低价征收制度,从农民手中转移的财富大约在 20 万亿人民币左右,而农民得到的卖地补偿却不到其中的 5%^{[19](P80)}。伴随着这股巨大的土地财政和城市暴富浪潮的是农村居民“相对剥夺感”的上升和利益权利意识的觉醒,从而助长了一波又一波的暴力拆迁与集体抗拆的群体性事件的发生。

表 1:2010 - 2013 年国有建设用地“招标、拍卖、挂牌”出让面积及出让价款情况。

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
出让面积 (单位:万公顷)	29.15	33.39	32.28	33.88
出让合同价款 (单位:万亿元)	2.71	3.15	2.69	4.04

我们透过这个宏观现象,深入其内部微观机理就会发现,土地财政的实现是以千千万万个地方政府征地行动为前提的。地方政府的征地行为要“师出有名”,那么,国家法律中的“公共利益”就成为其行动冠冕堂皇的名义。而这一切行为的法律前提就是前文所述及的——在国家相关法律规定当中存在着极大的模糊性与规则的不确定性。全国人大作为立法机构与规则的制定者,并不是没有看到这一点,但仍然保留了这种模糊性,不能不说这是一种“有意识”的行为。

分析至此,我们需要做一个总结。产权冲突主要表现在两个方面,一是村庄集体成员内部之间的冲突,表现为土地流转过程中流转收益的归属问题,是法理与情理之间的张力。二

是存在于国家－资本与乡村之间,主要表现为土地征收、拆迁过程中的不合理现象,是集体概念在文本－话语上的解释困境。两种冲突都可以总结为地权归属的混乱与土地规则的不确定性,同时都表现出了一种“制度模糊”,但不同的是,前者是“无意识的”,后者是“有意识的”甚至是“刻意”的。那么,对于模糊与混乱,是否在现有的政治框架内可以寻求解决冲突的可能呢?

四、反思与结语:地权纠纷与解决冲突的可能

相对封闭的集体内部成员之间的归属混乱与产权矛盾,若单方面诉诸法律的仲裁,其交易成本过大不说,还会忽略非正式制度对产权界定的作用,以致激化矛盾。正因如此,解决此种层次上的矛盾,需要提供一个平等的协商机制以供各方倾诉利益、讨价还价,最终达成互惠的意见。在这个意义上,村民自治为解决权属争议提供了一个现实途径,而这一路径是以集体成员的资格与权利为前提的——集体成员权在农村议事机制中的重要性,很多时候充当了议事的先决条件。也就是说,对于集体成员之间的产权纠纷,只需将矛盾放置在现有村民自治的议事框架内即可解决。前文所述的土地转让混乱表明,是集体成员资格的界定出现了混乱,通过严格的乡规民约对成员资格、利益划分进行明确的习惯法界定,便可实现法理与情理在乡土社会的共置,“无意的制度模糊”所带来的混乱也就逐渐会得到消解。

溢出集体边界的地权冲突,即国家与农村的冲突,应归因于国家一直以来的宏观经济政策与主流发展思维。土地制度与土地法规的欠缺、行政力量主导的绩效增长考核压力,构成了“有意识的制度模糊”的发生学机制,在为资本的“推土机”大开方便之门时,也为地方政府的土地寻租提供了可能。权利意识已被唤醒的失地农民的利益无法得到均衡与补偿,地权冲突便在所难免。既然地权冲突缘自地权归属的混乱,那么,就表明地权的界分出现了起点上的困境。“解铃还须系铃人。”这一起点正是冲突解决的前景所在,即通过明晰乡村地权边界并构

建一种更具包容性的产权形态,来消解归属混乱和群体冲突,这需要展开进一步的研究,也是我们下一步应当努力的方向。

参考文献:

- [1] 苏玉娥. 国际视角下我国政府推动农村土地流转的政策选择[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2014, (3).
- [2] Harold Demsetz, *Ownership, Control and the Firm* [M]. Oxford: Blackwell, 1988.
- [3] 张小军. 象征地权与文化经济[J]. 中国社会科学, 2004, (3).
- [4] 申静, 王汉生. 集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2005, (1).
- [5] 张静. 土地使用规则的不确定[J]. 中国社会科学, 2003, (1).
- [6] 周雪光. 关系产权: 产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究, 2005, (2).
- [7] 张佩国. 近代江南乡村地权的历史人类学研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2002.
- [8] 赵世瑜. 小历史与大历史: 区域社会史的理念、方法与实践[M]. 北京: 北京三联书店, 2010.
- [9] 张佩国. 走向产权的在地化解释——近代中国乡村地权研究再评述[J]. 西南民族大学学报, 2012, (3).
- [10] 胡亮. 中国农地产权的三重理论述评[J]. 农业经济问题, 2010, (1).
- [11] 董磊明, 等. 结构混乱与迎法下乡: 河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学, 2008, (5).
- [12] 折晓叶, 陈婴婴. 产权怎样界定: 一份集体产权私化的社会文本[J]. 社会学研究, 2005, (4).
- [13] 郭亮. 地根政治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [14] 吴九兴, 王秀兰. 土地产权与失地农民土地权益保护[J]. 经济体制改革, 2008, (6).
- [15] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7).
- [16] 赵德余. 土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动[J]. 社会学研究, 2009, (2).
- [17] 何·皮特. 谁是中国土地的拥有者: 制度变迁、产权与社会冲突[M]. 林韵然, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2008.
- [18] 周飞舟. 以利为利: 财政关系与地方政府行为[M]. 上海: 上海三联书店, 2012.
- [19] 刘承魁. 产权与政治: 中国农村土地制度变迁研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012.