

# 国外土地冲突的比较分析:样态特征与治理启示

杨 磊



(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

**摘要** 土地冲突是世界各国在转型中必将遭遇的重大挑战,但其在各国间的表现形式又有很大差异。通过对国外土地冲突研究的梳理发现,发达国家在工业化早期的土地冲突表现为土地所有制改造中对贫农和原住民的强制剥削,成熟稳定后则表现为土地开发中公私利益的张力和地利共享与利益补偿的价值追求差异;亚非拉发展中国家的土地冲突表现为后殖民时代地权垄断格局下无地农民的反抗和地权流通过程中权力和资本对小农利益的侵害。在不同的发展经验背景下,国外土地冲突治理产生了“市场主义”和“国家主义”的价值取向。越来越多的学者意识到土地冲突的诱发因素是多样的,基于“国家-市场”地权二元化改革路径通常失效。中国农村土地冲突与国外土地冲突既有相似又有很大不同,应走出地权改革的“国家-市场”二元化困境。

**关键词** 土地冲突;比较分析;地权变革;二元困境;治理启示

**中图分类号:**D 321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)04-0156-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.04.018

土地冲突是世界范围内一种典型的社会冲突,是各国经济社会转型中都会遇到的重大挑战。当代发展中国家的土地冲突最为突出,土地资源的占有、分配和利用是引发持续的大规模暴力冲突的重要根源。海外中国问题研究著名学者邢幼田教授用“土地政治”来描述中国城市化大转型中的土地冲突,指出与土地有关的纠纷和冲突已成为中国政府治理议题中的一个重大挑战<sup>[1]</sup>。近年来,中国农村土地冲突问题也引起了国内学者的广泛关注,引发了地权变革方向和土地冲突治理路径价值取向的争论。这种争论的一个重要根源就是:国内学者对国外土地冲突缺乏完整的经验认识,未能对不同国家的土地冲突进行比较分析,未能把握中国土地冲突与其他国家土地冲突的相似性与差异。因此,需要对国外土地冲突的样态进行梳理和比较,为中国土地冲突的治理和地权变迁提供国际经验。

## 一、土地冲突的概念、类型与影响

土地冲突是一个高度抽象的学术概念,是与土地要素有关的一种社会冲突,在我国主要指不同利益主体围绕土地资源配置及其利益分配发生的矛盾纠纷、利益冲突、农民上访和维权抗争以及群体性事件等社会现象。国外不少学者对土地冲突的内在要件进行了分析:Alston 等将土地冲突界定为农民、政府和其他利益主体在土地所有权和使用权领域发生的纠纷或者财产侵害,土地冲突不仅发生在对土地资源配置的初始环节,还发生在土地管理过程中的制度系统之中<sup>[2]</sup>。Simmons 指出土地冲突是无地农民为了获得土地使用权,通过暴力、侵占等非正规手段来抗争拥有大量土地的大地产阶级,其实质就是对土地产权归属的争夺<sup>[3]</sup>。Ramirez 从微观到宏观的系统角度将土地冲突划分为纠纷、冲突以及斗争等三大类型,认为土地冲突表现在利益相关者的摩擦、外部情景因素的塑造、规则和法律约束以及组织建立和治理工具选择等全部过程,在这个过程中土地冲突的发生频率和强度不断

收稿日期:2017-08-17

基金项目:国家社会科学基金青年项目“地权变革背景下农村治理转型与机制创新研究”(17CSH009)。

作者简介:杨 磊(1988-),男,讲师,博士;研究方向:城市化与农村发展。

演变<sup>[4]</sup>。

不同国家土地冲突的内涵和边界有所不同,因而土地冲突的发生层次和涉及的主体也不同。Fonmanu 等指出土地冲突可以划分为低强度的纠纷和高强度的冲突两种类型,主要包括惯例土地拥有者之间、土地拥有者和政府、土地拥有者和外来投资者等主体间的利益冲突<sup>[5]</sup>。Wehrmann 和 Loode 等通过对来自不同国家土地冲突的案例进行梳理和比较分析,发现土地冲突发生的层次包括以下多个层面和表现形式:家庭内部;家庭、邻里以及社区间;土地分配中的性别歧视;外来者和本地土地占有者;传统地方性组织与现代土地管理部门间;土地增值收益分配冲突;利益关联者对土地利用方式的价值追求冲突;土地改革中大规模的社会歧视和暴力<sup>[6-7]</sup>。透过以上学者对土地冲突内涵和表现形式的界定可以发现,按照不同的观察视角或划分标准,土地冲突的基本表现形式也就各不相同。国外对土地冲突类型的划分主要包括发生范围、产权属性、冲突内容、冲突主体和冲突强度等五个层面,这五个划分标准的边界虽有重叠,却比较清晰地描绘了世界范围内土地冲突的基本图景和类型,见表1。

表1 不同划分标准下土地冲突表现形式

划分标准	土地冲突的表现形式
产权属性	惯例性非正式地权和正式地权;土地所有权和使用权;土地开发权和流转权;土地管理权和自由处置权
发生范围	个体层面;家庭层面;邻里层面;村庄或社区层面;地方性社会层面;整个社会层面
冲突内容	土地资源占有;利用和分配冲突;土地增值收益的分配冲突;土地管理制度和系统引发的利益冲突
冲突主体	土地拥有者;传统土地使用者;土地管理者;资本主体;外来占有者;中央政府;地方政府;地方性力量或组织
冲突强度	纠纷;强制;群体暴力;小规模冲突;流血冲突;社会运动;武装斗争;革命事件

按照产权属性划分是国外研究的主流,这是受制度经济学的产权理论影响的结果,国家大多数学者认为土地冲突的本质是产权冲突,地权是一种制度化的权利关系和规则系统,由于地权规则体系的非统一性或者模糊性,土地冲突会发生在所有权和使用权之间、惯例性地权和现代地权之间等产权层次<sup>[8-9]</sup>。从土地冲突发生强度和频率来划分的情况也比较普遍,不少学者从社会学层面来研究土地冲突,认为土地冲突是不同利益相关者在社会系统中的博弈和抗争过程,土地冲突就会表现为强制、群体暴力、社会运动以及战争等形式<sup>[10-11]</sup>。因此,土地冲突与多种因素联结在一起,对经济、社会以及政治层面都会产生影响,这是各国政府治理都必须面对的难题。

土地冲突是社会冲突的表现形式之一,具有发生强度和影响烈度两个纬度。从爆发强度看,土地冲突具有微弱、较强以及剧烈等表现;从爆发烈度和后果看,土地冲突既有可能仅造成社会主体间较少的利益纠纷,也有可能引发大规模的群体斗争和社会动荡。Boone 观察到当土地冲突以战争、群体对抗、社会运动等更为激烈的方式表现出来时,土地分配会引发政治性冲突,并对当地的社会秩序和国家政权产生深远影响<sup>[12]</sup>。实际上,小规模的土地纠纷与衍生性的利益冲突,也是各国政策议程必须关注的问题。土地冲突是一个复杂的社会过程,其化解过程也需要充分地考虑各种情景性因素和各国在土地资源禀赋和管理制度等方面的具体情形,因而世界各国都在探寻其有效治理体系与政策工具,制定适应实际情况的发展规划与土地资源管理系统<sup>[13]</sup>。

## 二、国外土地冲突的样态特征与比较

世界各国由于发展经验和历史条件等因素的不同,土地冲突的样态特征也各有差异。通过对国外文献的归纳和梳理,按照各地区土地冲突的特征和显著表现形式,笔者将聚焦以下四个地区比较典型的土地冲突样态:欧美发达国家、拉美国家、非洲国家、南亚与东南亚国家。在对这些国家土地冲突图景勾勒的基础上,对这地区土地冲突的内在属性进行比较。

### 1. 欧美发达国家的土地冲突

发达国家现代化历程比较长,土地冲突在工业化早期和成熟稳定后的特征有明显差异。在工业

化和城市化的初期,传统土地所有制关系不再适应经济发展的需要,欧美早发国家对传统土地产权进行了私有化、市场化改造,这一时期土地冲突主要表现为新兴工商资本主体对小农经济形态下的农民、农场主以及庄园所有者的剥削,由此引发了后者对土地所有制关系改造的反抗和抵制<sup>[14]</sup>。例如,英国的“圈地运动”损害了传统小农的土地权益,出现了城市资本家对小农的无情暴力剥削,也破坏了农村地权传统贵族的既得利益,造成了大规模的失地农民和流浪者<sup>[15]</sup>。在英国第一次工业革命之后,工商资本主体与农民、贵族、地主之间的土地冲突长期存在,土地所有制关系市场化改造引发的利益冲突是英国当时政治不稳定的重要根源<sup>[16]</sup>。在德国工业化早期,土地所有制关系变迁严重地损害了农民和其他小农生产者的利益,新兴资产阶级通过工商资本在土地所有制关系市场化改造中控制了大量土地,这种改革过程被称之为“是对农民群众和无产阶级连续地、有计划地施加暴力和剥削”<sup>[1]</sup>。由于美国特殊的国情和优越的资源禀赋条件,其土地所有制改革的道路相对顺利,但一定程度上也产生了较为严重的社会矛盾和冲突,表现为对土著群体和其他地方利益代表者的土地剥削和西进运动中的社会运动<sup>[17]</sup>。

经过几百年的发展,西方发达国家的地权发育已经高度市场化,伴随着经济社会的变迁,土地冲突的表现形式也发生了明显改变。当代西方发达国家的土地冲突的规模和发生频率已经明显减少,但仍存在着两种主要类型的土地冲突:第一,土地开发权不对称中的利益冲突,在政府严格地土地规划和管制下,土地拥有者不能够自由地将农地转换为建设用地,造成了不同主体间的利益不兼容<sup>[18]</sup>。这种土地冲突本质是增值收益分配冲突,集中地表现在公用地开发时政府与社会公众之间<sup>[19]</sup>。第二,在公共设施建设过程中,为了维护和实现公共利益需要征用私有者的土地,容易出现公共利益对个体利益的损害,导致公民个体或社会团体极大的利益反抗。此外,Mcclaran 研究了欧洲农村土地利用中的冲突现象,由于土地具有经济、生态、社会以及文化等价值,而土地开发者更强调经济价值,从而导致了公私利益之间的利益冲突及公民团体的不满<sup>[20]</sup>。为了化解上述形式的土地冲突,发达国家已经建立起了包括合理补偿、开发权转移和价值捕获等内容的土地资源管理制度。

## 2. 拉丁美洲国家的土地冲突

拉丁美洲在殖民统治过程中形成了高度集中的土地产权,外来殖民者和移民者以暴力手段控制了该地区大多数土地资源,强制实行新的土地管理制度,引发了土著居民持续性的社会抗争<sup>[21]</sup>。这一特点和美国早期西进运动中对土著群体的土地掠夺有很大相似性,但在之后的现代化历程之中,拉丁美洲国家没有成功地实现土地平权,土地分配不公在其近百年的政治议题中始终是一个难题,土地产权的市场化变革不仅没有解决土地公平分配的问题,反而诱发了其他形式的土地冲突<sup>[22]</sup>。例如,巴西在历史上逐渐形成了大地产土地制度,土地所有权高度集中在掌权者和资本家手中,无土地者往往因贫困而沦为社会底层,不公平的土地分配制度已成为国家不稳定和社会冲突的主要原因<sup>[23]</sup>。在尼加拉瓜,除了高度集中的土地产权之外,由于土地管理制度系统中的信息不对称和市场信用缺乏,工商资本家也更容易控制更多的土地资源,这种情形加剧了少地或无地农民的抗争<sup>[24]</sup>。在玻利维亚,土著无地农民与正式性的农民工会相互抵抗,这个抗争过程最终被引入到国家政治议程之中,导致了极为严重的社会运动<sup>[25]</sup>。此外,在拉丁美洲城市化进程中,高度集中的土地产权导致外来者难以从市场中获得土地,农民只能在城市边缘修建不法房屋,这又造成了贫民窟和社会不公问题,诱发了与土地相关的其他衍生性冲突,比如外来者和本地人的土地争夺、不法房屋清理中的官民冲突等<sup>[26]</sup>。

## 3. 非洲国家的土地冲突

非洲土地冲突的特征与拉美有很大差异性,但由于国家治理体系缺乏协调和控制能力,土地冲突造成的影响更为广泛。非洲在殖民主义统治的历史背景下,也留下了所有权高度集中的土地制度,农民缺少土地作为生产资料导致了大量的土地冲突,土地分配不公成为社会运动、农民革命、种族冲突、战争和国家动乱的重要根源<sup>[27]</sup>。国内官员和国际资本家控制垄断了土地所有权,高度集中的资源控制体系下有着大规模的无地群体,大多数非洲国家的土地冲突就表现为无地农民、种族、部落为了获

得土地使用权和所有权而进行的抗争。此外,殖民时代留下的土地产权多为先占先得、身份继承等惯例地权,他们被家庭、宗族、部落等地方性势力占有,任何一个主体都不具备完整的土地权利,且土地资源的范围和边界通常是不清晰的,甚至部分土地资源的归属权也尚未界定,这种情形就造成不同势力依据不同的规则体系对土地资源展开争夺,结果就是日益严重的土地冲突和社会危机<sup>[28]</sup>。实际上,农民对土地的传统财产权利观念与现代产权并不相同,惯例性的土地产权观念必然和市场化的土地产权观念发生冲突<sup>[29]</sup>。

自20世纪60年代以来,不少非洲国家对殖民主义土地制度进行了改革,通过国家和市场的力量将土地使用权分配给没有土地的农民,建立起严格的土地行政管理制,但该地区的土地冲突仍然十分严重。在当代非洲,在人口增加、人口迁移、战争等因素的影响下,传统的土地管理制度遭到破坏变得更加脆弱,而适应经济发展的正式土地产权制度又无法建立,致使穷人、妇女、儿童以及其他弱势群体无法获得土地保障,在社会系统中积累了广泛的社会冲突<sup>[30]</sup>。撒哈拉以南的非洲,长时间的土地剥夺和强制占有造成了贫困、社会不公平以及扭曲的土地分配等社会问题,发生了一系列与土地有关的冲突、战争和反剥削运动,导致了严重的粮食危机,严重地影响到了社会经济发展和国家政治稳定<sup>[31]</sup>。在苏丹,来自不同部落的农民和牧民之间因为生产方式的不同,经常为了土地资源的占有和利用发生冲突<sup>[32]</sup>。由此可见,非洲国家在漫长的历史中长期地经历着土地冲突,土地资源的占有和利用是该地区国家治理中的重要课题。

#### 4. 南亚与东南亚国家的土地冲突

东南亚和南亚虽经历了殖民统治的历史,但却没有留下高度集中的土地产权,土地冲突集中地表现为两种类型:一是城市扩张中土地利用方式转化中的占地冲突,这主要集中在印度等人口较多和经济发展较快等国家;二是地权改革后的市场化流转中对农民利益侵害和小农边缘化等现象,这一类型的土地冲突在南亚与东南亚国家较为普遍。因此,南亚与东南亚大多数国家与非洲和拉美国家不同,土地冲突不是集中在多所有权的争夺,而是对较为均等化地权和使用权收益的维护,防止工商资本对农民土地使用权的侵害。国际土地联盟(International Land Coalition)指出在经济体系中,随着土地变为经济交易的资产,土地使用者将会更容易遭具有经济、政治和社会优势群体的侵害,而他们的弱势地位将无法保证他们的土地权利。Borras等对菲律宾的情形进行了研究,认为市场化流转造成了土地权利和财富迅速向精英阶层集中,破坏了原有的国有土地使用系统,土地权属流转损害了农民的利益,贫困和粮食安全的形式更加严峻<sup>[33]</sup>。在印度尼西亚,农村土地要素市场化是重要的改革措施,但由于土地市场中公共权力和私人财产权利之间的边界模糊,二元化土地管制系统损害了农民的土地权益<sup>[34]</sup>。在柬埔寨,不同的利益主体侵入到土地系统之中,土地流转呈现出无序状态,国际土地资本投资者和地方官员的腐败威胁着他们的生计安全<sup>[35]</sup>。此外,在印尼等国家的沿海地区,中央政府和地方政府都卷入驱离不法土地占有者的冲突之中,外来占有者和土地拥有者间不断抗争,政府却找不到一种有效的治理手段<sup>[36]</sup>。但总的来说,土地使用权流转中对农民利益侵害造成的冲突是东南亚国家土地冲突的主要特征,外来者对土地占有引起的矛盾相对较少。

通过对上述四个地区不同国家的土地冲突分析可以发现,由于不同国家经济发展阶段和地权演变历史等因素的不同,世界范围内土地冲突的内涵存在着巨大差异,土地冲突发生频率和强度也不相同,但可以发现这些地权冲突的样态特征呈现出以下特点:

第一,欧美发达国家早期土地冲突集中在所有权之中,工商资本家对小农、地主等传统势力的土地资源强制剥夺,这一时期的土地冲突影响范围较大,对国家治理的稳定性构成了威胁;经过成熟稳定之后,发达国家土地冲突集中在增值收益分配和土地多元价值保护,冲突也主要发生在公私利益主体之间,由于有良好的利益调节机制,土地冲突发生频率低、影响范围也相对较小。

第二,拉丁美洲国家土地冲突表现为地权高度垄断下无地群体的反抗,争夺土地在这些国家引发了全国性的社会运动,冲突主体发生在无地群体、地方官员和土地资本家之间,土地冲突发生频率较高且持续事件较长;此外,拉美国家也存在着贫民窟和外来者占地等问题。

第三,非洲国家的土地冲突与拉丁美洲国家相似,但由于该地区复杂的社会环境,土地冲突总是与种族、部落等因素联系在一起,由于缺乏健全的国家治理机制,土地冲突常常引发部落冲突、战争和革命事件,发生频率极为频繁、负面影响深远。此外,土地分配的不公也常常引发粮食危机等问题,成为非洲国家经济社会发展的重要障碍。

第四,南亚与东南亚国家农村土地市场化程度较高,土地冲突表现为土地所有权流转中的利益冲突,即商业投资者利用资本控制侵害农民土地权益,土地管理系统中的腐败和公私双轨制更是加剧了这种情形。

### 三、土地冲突的“国家主义”与“市场主义”治理方案

土地冲突的治理一直是一个世界性的难题,土地与冲突、土地与贫困等问题受到了各类国际组织的高度关注,也提出了具有不同价值取向的治理方案。在治理实践中,世界各国主要通过各种形式的土地改革举措来化解土地冲突,尤其是亚非拉国家经历了非常复杂的土地改革,逐渐演变出“国家主义”和“市场主义”两种改革路径,而两种改革所带来的影响引发学者们对土地变革和土地冲突治理的激烈争论与反思。

为了打破高度垄断的土地所有权,独立后的非洲国家试图通过国家力量来实现土地平权的目标,即建立起土地资源管理的全国性行政机构,利用政府力量从土地所有者手中购买土地,再将土地资源国有化之后再平均地分给无地农民,这种土地改革举措的价值取向被称之为“国家主义”。然而,在实践中,“国家主义”的改革方案没有成功的化解土地冲突,更没有实现土地平权的目标,反而诱发了许多新的问题:首先,Kagwanja认为非洲国家在20世纪70年代的“国家主义”土地改革方案虽适度解决了农民没有土地问题,但却造成了共有土地和私有土地的边界不清晰,土地使用权面临着更大的不确定性<sup>[37]</sup>;其次,在对高度集中的土地产权改造时,遭到了部落首领、地方官员等社会精英的强烈反对,打破了惯例性产权的稳定性和延续性,国家治理面临着巨大的政治压力,造成了新的社会动荡和政权不稳定。第三,“国家主义”原则下建立的土地制度缺乏良好的激励机制,土地生产效率低下诱发了严重的粮食危机<sup>[38]</sup>。第四,在严格的土地行政管理制度下,政府官员通过权力获得了土地的使用权,甚至是以公共利益的名义将土地所有权控制在手中,土地腐败导致了无地农民和土地官僚之间的利益冲突<sup>[39]</sup>。

在土地改革“国家主义”失败之后,不少学者将土地改革的价值取向指向了“市场主义”。受西方发达国家在工业化早期对土地所有制关系改造成功的经验影响,不少学者认为要化解亚非拉国家日益严重的土地冲突,必须打破高度集中的土地所有权,实现土地使用权向无地农民的转移。Haggard等从后社会主义国家改革的经验出发,认为实行包括土地资源在内的要素市场化改革,是实现经济增长和化解社会冲突的必然选择<sup>[40]</sup>。这种土地改革逻辑体现了新制度学派的思想,改革路径主要有:第一,对国有公共土地进行私有化、市场化改造;第二,对国有和集体公共农村进行市场化、社会化管理;第三,发展土地使用权租赁市场;第四,构建土地所有权交易机制<sup>[41]</sup>。

世界银行于最终提出了土地制度改革的“市场主义”方案,通过市场力量实现土地使用权向农民、外来者等弱势群体有效转移和流动。这种改革方案至今仍在亚、非、拉等许多发展中国家实施,核心目的在于在土地制度系统中引入一种激励机制,保障每一个农民可以参与到土地市场之中,通过价格机制自由地获得土地使用权,政策内容包括以下几个方面:第一,明确土地产权,建立土地使用权租赁和所有权流转市场,通过增进流动性来提高土地资源配置的效率,减少高度行政化管理中的信息不对称和土地腐败行为;第二,鼓励土地权属在市场中自由流转交易,利用农村银行向小农提供贷款资金,按照100%的土地市场价值从地主手中购买土地,通过市场化流转手段来减少土地资本家和其他既得利益群体的政治压力;第三,降低农村家庭私人投资的门槛,引入工商资本提高农场经营效率,实现农业生产经营的专业化、市场化和规模化,不断适应经济全球化、农业资本化发展的需要<sup>[42]</sup>。

土地改革的“市场主义”方案在东南亚等国家取得了一定效果,源于这些国家土地所有权垄断程度原本就相对较低,在拉美和非洲国家没有取得很好的效果。Tique对莫桑比克的农村土地所有制关系市场化改革进行了研究,指出国家并没有建立起土地市场化流转的原则,在土地契约不完整的情况下,小农群体常常遭到大型农业商业组织驱离,永久性地丧失土地使用权<sup>[43]</sup>。Borras以巴西、哥伦比亚等国家为例,指出市场化改革举措没有打破土地垄断的局面,也没有带来经济学家们预言的效率<sup>[44]</sup>。Berry以西非国家为例,认为土地改革的“市场主义”方案进一步加剧了土地冲突,官僚资产阶级在土地流转和市场交易中攫取土地利益<sup>[45]</sup>。由于小农和大地主在土地市场中所处地位和掌握的资源不同,在缺乏必要的约束机制下,大地产阶级反而合理地通过资本从市场交易中控制更多的土地资源<sup>[46]</sup>。对世界范围内发展中国家土地产权市场化改革政策的绩效进行了综合研究,发现这项改革政策在实践中存在着诸多问题:第一,没有从根本上改变土地资源高度集中的局面,贫困农民的土地权利没有得到满足;第二,土地所有者和无地农民之间的利益冲突仍然严重,土地使用权流转破坏自给自足的传统小农利益,出现了大量的失地农民,在有的国家反而诱发了更为严重的社会矛盾和利益冲突。

土地所有制关系变迁为何未能从根本上化解亚非拉发展中国家的土地冲突,这引起了部分西方学者的反思,他们开始系统地探究诱发土地冲突的因素,从古典自由主义和制度经济学之外的理论视角来解释土地冲突,他们认为土地市场化改革与来自政治、经济和社会等层面的因素广泛地联系在一起,由于缺乏相应的保证机制,处于弱势地位的农民无法通过市场获取土地使用权,自由化的交易反而导致大量的土地资源又重新地掌握在少数资本家和官员手中<sup>[47]</sup>。由此可见,在土地产权实施的过程中,市场力量不是完全的决定作用,发展中国家不健全和低效率的国家治理也影响着地权的实施效果。Binswanger等通过构建一个土地冲突诱发因素的系统化模型,认为政治过程、物质基础、治理结构、社会行为以及经济环境构成了一个复杂的土地产权实施系统,系统性因素的失衡导致了土地冲突愈演愈烈<sup>[48]</sup>。因此,产权不完整不是诱发土地冲突的唯一因素,来自政治、经济、文化、社会、法律、行政以及价值观等因素都是诱发土地冲突的根源,这是导致土地改革“市场主义”和“国家主义”都失效的重要原因。

#### 四、国外土地冲突治理对我国的启示

在城乡社会转型过程中,我国土地冲突呈现出发生频率高、影响范围广以及表现形式多样的特征,土地冲突的治理和地权变革是一个亟待解决的重大议题。通过对世界范围内土地冲突表现形式和改革价值取向的比较分析,对认识中国土地冲突属性及其治理路径选择具有很大的启示和借鉴意义。

第一,土地冲突表现形式具有历史性、阶段性等特征,是社会转型中不可避免的一种社会冲突。土地冲突与历史演进中形成的土地产权具有很大关系,拉丁美洲和非洲继承了殖民时代留下的地权所有制关系,产权高度集中是这些国家土地冲突频发的重要历史根源。世界各国的案例都还表明,伴随着社会转型,不同土地所有制关系下的国家都会发生土地冲突,而土地冲突的表现形式与经济社会发展阶段有很大联系,经济发展水平较高国家的土地冲突发生频率较低且多具有利益冲突的属性,经济发展水平较低国家的土地冲突发生频率较高且具有社会抗争的属性。当代中国土地冲突之所以如此严重,在于中国经济社会转型多阶段特征的叠加,既有与快速城市化相伴随的征地冲突,也有资本下乡过程中农地流转带来的利益冲突;这些土地冲突既具有土地增值收益分配不公的经济属性,又具有农民抗争、失地农民边缘化等社会属性。

第二,中国的土地冲突与发达国家和亚非拉国家都具有一定相似性,但在历史演进与表现形式上却有很大不同。国内学者在谈及土地改革时多引用国外经验,市场主义的主张者认为发达国家地权所有制关系带来了经济增长和有序治理,中国应该对集体土地产权制度进行私有化、市场化取向的变

革;反对者则采用发展中国家市场化改革失败的例子来辩驳,认为正是市场化改革造成了拉美的“贫民窟”以及其他国家的“粮食危机”或“农民革命”。实际上,两种引证都具有一个逻辑上的缺点,他们都忽视了这些国家土地冲突的历史性、阶段性以及特殊性,且地权变革与经济增长、有序治理之间是一个复杂的动态过程。中国作为后发国家无法向发达国家有较长时间来充分地平衡地权变革中的利益冲突,也没有像拉美和非洲国家一样留下了较为集中的土地产权制度。从发展中国家的经验来说,中国集体土地产权制度不但不是诱发土地冲突的根源,反而促成了农地使用权的分散。因此,中国农村土地产权改革必须实现两个基本目标:一方面需要通过理顺产权关系来保障农民分享土地增值收益;另一方面则要防止地权私有化变革对原有集体产权制度功能的破坏。

第三,地权变革与经济增长、有序治理之间的互动关系极为复杂,政治、经济、社会以及治理等多种因素共同作用于土地冲突的发生过程。在土地冲突发生根源的探究中新古典和制度经济学的产权理论占主流,强调市场化的产权关系在冲突治理中的根本性作用。但亚非拉国家的治理经验表明,产权不是诱发土地冲突的唯一因素,土地产权市场化改造并非自动地带来经济增长与有序治理。著名政治经济学家 Acemoglu 认为应当从政治经济学角度来理解科斯定理,由于受到政治、社会、经济以及文化等因素影响,一个国家和社会有可能选择无效率的制度,制度变革并不天然地带来某种治理绩效<sup>[49]</sup>。因此,在认识当代中国土地冲突时,不应该将所有的根源归咎于集体土地产权制度的模糊性,应当结合我国农村社会的具体场域和情境,运用更多力量视角和引入更多因素来透视土地冲突发生的根源。

第四,走出地权变革的“国家主义”和“市场主义”二元化价值取向,应当引导农村社会内部设计出一种多样性的产权安排。发展中国家土地产权改革的经验说明,在缺乏基础性的制度安排下,单一力量主导的土地变革都面临着失败的风险,市场主义价值取向的改革方案无法实现预设中的效率,国家主义价值主导的方案也无法实现地权分配公平。在土地产权变革中,应当注意到国家整个治理系统的制度性约束,防止传统制度规则对新兴产权关系的抵制和侵蚀。在中国地权变革的过程中,应该充分地发挥市场、政府以及社会等多个主体的力量,从农村集体土地产权内在的演进和功能出发,以一种渐进式改革模式来推动农地产权变革,在适应当地中国经济发展与确保农民利益的情况下,鼓励农民、村集体等主体参与地权变革;充分尊重城乡社区层面农民土地权益的利益结构,使农民的土地权益得到保障。在广泛试点和试验的基础上,最终设计出适合各地实际情况的土地产权关系,平衡土地产权变革中的经济风险与政治风险。

第五,土地冲突治理的核心在于维护农民土地权益,合理地分配土地增值收益。中国正处于城市化加速发展时期,土地由维持农民生计的物质资源转化为市场配置的要素,应当借鉴西方发达国家土地增值收益分配的制度经验:一方面,建立以维护公共利益为核心的土地征用制度,利用充分市场估值法完整地评估被征土地的价值,确定一个合理的溢价共享机制,保证农民能够通过分享土地增值收益实现市民化;另一方面,为了保证不同主体享有参与城市开发的权利,应当建立土地开发权转移制度,促使土地开发权在不同空间流转与配置。工商资本下乡驱动土地流转是当下中国农村发展的重要现象,应当充分吸取发展中国家大型农业公司利用资本强制兼并土地造成社会危机的教训,既要重视引导城市工商资本与农村土地要素结合,激发乡村发展的内生动力;也要注意工商资本主体对农民利益侵害问题,避免激进地搞大规模强制性土地流转,应当充分地尊重农民的意愿,采取多种形式建立起工商资本主体与农民间的利益联结机制。

## 参 考 文 献

- [1] HSING Y. The great urban transformation[M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- [2] ALSTON L J, LIBECAP G D, MUELLER B. Land reform policies, the sources of violent conflict, and implications for deforestation in the Brazilian Amazon[J]. Journal of environmental economics & management, 2001(2): 162-188.

- [3] SIMMONS C S. The political economy of land conflict in the Eastern Brazilian Amazon[J]. *Annals of the association of American geographers*, 2015(1): 183-206.
- [4] RAMIREZ R. A conceptual map of land conflict management: organizing the parts of two puzzles[C/OL]. (2002-01-20)[2017-08-01]. <https://www.researchgate.net/publication/264232032>.
- [5] FONMANU K R, TING L, WILLIAMON I P. Dispute resolution for customary lands: some lessons from Fiji[J]. *Survey review*, 2003(37): 177-189.
- [6] WEHMANN B. Cadastre in itself won't solve the problem: the role of institutional change and psychological motivations in land conflicts—cases from Africa [EB/OL]. (2006-03-16)[2017-08-01]. [http://www.fig.net/pub/monthly\\_articles/march\\_2006/wehrma\\_march\\_2006.pdf](http://www.fig.net/pub/monthly_articles/march_2006/wehrma_march_2006.pdf).
- [7] LOODE S, NOLAN A, BROWN A, et al. Conflict management processes for land-related conflict[R/OL]. (2015-07-07)[2017-08-01]. <https://www.researchgate.net/publication/46391575>.
- [8] DUKE J M. Institutions and land-use conflicts: harm, dispute processing, and transactions[J]. *Journal of economic issues*, 2004(1): 227-252.
- [9] OLIVEIRA J A P D. Property rights, land conflicts and deforestation in the Eastern Amazon [J]. *Forest policy & economics*, 2008(5): 303-315.
- [10] KOMB W J. Land acquisition for public use, emerging conflicts and their socio-political implications[J]. *International journal of urban sustainable development*, 2010(2): 45-63.
- [11] LUCA G D, SEKERIS P G. Land inequality and conflict intensity[J]. *Public choice*, 2012(1): 119-135.
- [12] BOONE C. Land conflict and distributive politics in Kenya[J]. *African studies review*, 2012(1): 75-103.
- [13] DEININGER K. Land registration, governance, and development: evidence and implications for policy[J]. *World bank research observer*, 2009, 24(2): 233-266.
- [14] 吕新雨. 乡村与革命[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2012.
- [15] WALLERSTEIN I. Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis[J]. *Theory and society*, 1976(4): 461-483.
- [16] ROOT H L. Peasants, landlords, and merchant capitalists: Europe and the world economy, 1500-1800[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- [17] 罗得菲尔德. 美国的农业与农村[M]. 安子平, 译. 北京: 农业出版社, 1983.
- [18] THOMAS L, DANIELS. The purchase of development rights: preserving agricultural land and open space[J]. *Journal of the American planning association*, 1991(4): 421-431.
- [19] KRISTINA M, WOLF. Compatibility of livestock grazing and recreational use on Coastal California Public Lands: importance, interactions, and management solutions[J]. *Rangeland ecology & management*, 2017(4): 192-201.
- [20] MCCLARAN M P. Viewpoint: implications of participatory democracy for public land planning[J]. *Journal of range management*, 1997(5): 473-481.
- [21] MUELLER B, ALSTION L, HAMS E. De facto and de jure property rights: land settlement and land conflict on the Brazilian frontier in the 19th century[J/OL]. (2016-03-21)[2017-08-01]. <https://www.researchgate.net/publication/254391257>.
- [22] JENSEN P S, SORENSEN T V. Land inequality and conflict in Latin America in the twentieth century [J]. *Defence & peace economics*, 2012(1): 77-94.
- [23] SIMMONS C S. Territorializing land conflict: space, place, and contentious politics in the Brazilian Amazon[J]. *GeoJournal*, 2005(4): 307-317.
- [24] DEININGER K, ZEGARRA E, LAVADENZ I. Determinants and impacts of rural land market activity: evidence from Nicaragua [J]. *World development*, 2003(8): 1385-1404.
- [25] FONTANA L B. Indigenous peoples vs peasant unions: land conflicts and rural movements in plurinational Bolivia[J]. *The journal of peasant studies*, 2014(3): 297-319.
- [26] 郑秉文. 拉丁美洲城市化: 经验与教训[M]. 北京: 当代世界出版社, 2011.
- [27] PETERS P E. Inequality and social conflict over land in Africa[J]. *Journal of agrarian change*, 2004(3): 296-314.
- [28] UBINK J M, QUAN J F. How to combine tradition and modernity? Regulating customary land management in Ghana[J]. *Land use policy*, 2008(2): 198-213.
- [29] SJAASAD E, COUSINS B. Formalisation of land rights in the South: an overview[J]. *Land use policy*, 2009(1): 1-9.
- [30] LUND C. The past and space: on arguments in African land control [J]. *Africa*, 2013(1): 14-35.
- [31] BOB U. Land-related conflicts in Sub-Saharan Africa[J]. *African journal on conflict resolution*, 2010(1): 285-291.
- [32] ADAM Y O, PRETZSCH J, DARR D. Land use conflicts in central Sudan: perception and local coping mechanisms[J]. *Land use policy*, 2015(42): 1-6.

- [33] BORRAS S M, DANILO C, JENNIFER C. Anti-poverty or Anti-poor? The World Bank's Market-Led agrarian reform experiment in the Philippines[J]. *Third world quarterly*, 2007(8):1557-1576.
- [34] FITZPATRICK D. Private law and public power: tangled threads in Indonesian land regulation[J/OL]. (2006-05-25) [2017-08-01]. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2019779>.
- [35] NGIN C, VERKOREN W. Understanding power in hybrid political orders: applying stakeholder analysis to land conflicts in Cambodia[J]. *Journal of peace building & development*, 2015(1):25-39.
- [36] RUDIANTO, TANTU A G. An analysis of coastal land conflict in the North of Jakarta coastal area: (A general algebraic modeling system approach)[J]. *Journal of coastal conservation*, 2014, 18(1):69-74.
- [37] KAGWANJA P. Ethnicity, land and conflict in Africa: the cases of Kenya, Uganda, Tanzania and Rwanda[R/OL]. (2009-07-30) [2017-08-01]. <http://hdl.handle.net/11295/85027>.
- [38] ATWOOD D A. Land registration in Africa: the impact on agricultural production[J]. *World development*, 1990(5):659-671.
- [39] OCHEJEP D. "In the public interest": forced evictions, land rights and human development in Africa[J]. *Journal of African law*, 2007(5):173-214.
- [40] HAGGARD S, WEBB S B. What do we know about the political economy of economic policy reform? [J]. *World Bank research observer*, 1993(2):143-168.
- [41] BORRAS S M. The underlying assumptions, theory, and practice of neoliberal land policies[R/OL]. (2006-01-15) [2017-08-01]. <http://www.landaction.org>.
- [42] DEININGER K, BINSWANGER H. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges [J]. *World Bank research observer*, 2001(2):247-276.
- [43] TIQUE C. Rural and land markets in Mozambique; it's impact on land conflict[R/OL]. [2017-08-01]. [http://www.sarpn.org/EventPapers/mozambique\\_april2002/tique/rural\\_land\\_markets.pdf](http://www.sarpn.org/EventPapers/mozambique_april2002/tique/rural_land_markets.pdf).
- [44] BORRAS S M. Questioning the pro-market critique of state-led agrarian reforms[J]. *The European journal of development research*, 2003(2):109-132.
- [45] BERRY S. Property, authority and citizenship: land claims, politics and the dynamics of social division in West Africa[J]. *Development and change*, 2009(1):23-45.
- [46] NTSEBEZA L. Land reform politics in South Africa's countryside[J]. *Peace review*, 2007(1):33-41.
- [47] SHEARER E B, LASTAMA COMHIEL S, MESBH D, et al. The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory, and policy implications[C/OL]. [2017-08-01]. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABI011.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI011.pdf).
- [48] BINSWANGER H P, DEININGER K. Explaining agricultural and agrarian Policies in developing countries[J]. *Journal of economic literature*, 1997(4):1958-2005.
- [49] ACEMOGLU D. Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics[J]. *Journal of comparative economics*, 2002(4):620-652.

(责任编辑:陈万红)