

集体土地所有权主体制度运行状况的 实证分析*

——基于全国 10 省 30 县的调查

高 飞

(中南财经政法大学法学院)

内容提要: 本文在 2007 年对全国 10 省 30 县田野调查获得的数据的基础上, 通过对农村土地所有权主体状况的描述, 以及对集体土地所有权主体制度在农村社会运行状况的统计数据进行分析, 结合中国相关法律制度与访谈材料, 对中国农村土地所有权主体制度进行了研究。研究结果显示: 行政权力严重干扰了集体土地所有权主体制度的正常运行; 集体经济的发达水平与集体土地所有权主体制度的运行状况存在正相关性; 对农村土地进行确权并颁发相应权利证书, 对集体土地所有权主体制度的明晰化极为重要; 农户对集体土地所有权主体制度未来变革的期盼与中国当前的制度精神不相符, 但其中的矛盾并非不可协调。

关键词: 集体土地所有权主体 行政权力 土地确权 实证分析

一、调查方式和数据来源

法律的生命在于实现, 而一项法律的颁布与该法律的实施并非同义语, 因为法律要在一定的社会环境中运作, 必然会受到各种因素的干扰, 从而使实践中的法律与文本中的法律出现偏离。为了解当前集体土地所有权主体制度的运行状况, “农村土地问题立法研究” 课题组于 2007 年 5 月初至 8 月初进行了历时 3 个月的田野调查。该项调查采用多段抽样和自然抽样相结合的抽样方法。首先, 根据东部、南部、中部、西部、北部的区域划分分别选取了江苏、山东、广东、湖北、湖南、河南、山西、四川、贵州、黑龙江 10 个农业大省作为调查地点。其次, 在上述 10 省内又根据地理位置、经济结构、地形地貌等因素各选取 3 个县。最后, 从每个县选取 3 个乡镇, 每个乡镇选取 2 个村, 每个村随机选择大约 10 户农民进行调查。调查采取问卷和访谈相结合的方法, 每村原则上要求做 10 份问卷和 1 份访谈, 访谈对象既可以是村干部也可以是普通村民。访谈为半结构式, 调查组先拟订访谈提纲供调查人员参考, 再由调查人员根据实际情况决定需要深入访谈的问题。此外, 调查组要求对每个县的基层法院进行访谈, 以了解土地纠纷及解决机制等的相关情况。

本次调查在 10 省共发放问卷 1800 份, 收回有效问卷 1799 份, 获得的样本数量分布如表 1 所示。此外, 这次调查还收集到 200 余份访谈记录和数十份土地纠纷判决书、调解书。本文在分析中使用的材料, 均取自于本次调查的成果。

*本文是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“农村土地问题立法研究”(项目批准号: 05JZD0005)的阶段性成果。

表 1 10 省有效样本分布状况表 单位: 份

	山东	江苏	广东	贵州	四川	山西	黑龙江	河南	湖北	湖南	合计
样本数	178	180	181	181	176	180	181	178	181	183	1799

二、受访农户承包地所有权主体分析

根据中国现行法律规定,除由法律规定属于国家所有的土地外,农村和城市郊区土地均属于农民集体所有。农民集体的表现形式有村农民集体、村民小组农民集体和乡镇农民集体三种。可以说,农村土地所有权的归属状况在法律上非常明确。但是,在集体土地所有权的实际确权过程中,却经常发生村农民集体、村民小组农民集体和乡镇农民集体之间的权属争议。这种情况下,集体土地所有权主体应当根据法律所规定的经营、管理主体的不同而确定,具体来说有两个标准:其一,实行土地承包经营的,以土地发包人为所有权主体;其二,实行土地集体生产经营的,以实际生产经营单位为所有权主体(王卫国,1997)。

同时,根据1995年国家土地管理局发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》,乡镇农民集体所有的土地主要包括:部分乡镇企业、事业单位使用的农民集体土地;依法批准的乡镇公共设施、公益事业使用的农民集体土地。由此可知,乡镇农民集体所有的土地均为非农用地,故在各级集体之间,农业用地和农民住宅用地原则上应确定为村农民集体或村民小组农民集体所有(王卫国,1997),这就决定了乡镇农民集体不拥有用于发包的农村土地。而且,根据《农村土地承包法》第12条的规定,村农民集体所有的土地,由村集体经济组织或者村民委员会发包;村内农民集体所有的土地,由村内该农村集体经济组织或者村民小组发包;国家所有的农村土地,由使用该土地的农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组发包。这表明,国家不是其所拥有的农村土地的发包人,乡镇农民集体对于国家所有的农村土地也不享有发包权。既然国家和乡镇农民集体没有农村土地的发包权,而且村农民集体和村民小组农民集体既有权发包自己拥有的农村土地,又可以发包国家所有的农村土地,由此可以得出如下结论:除国家所有的农村土地外,农村土地的发包人就是该土地的所有权人,如果能够确认农村土地非国家所有,通过考察承包地的发包人,就可以明确该农村土地的所有权人。

表 2 受访农户承包地的发包人状况分布表 单位: %

	山东*	江苏	广东	贵州*	四川*	山西*	黑龙江*	河南*	湖北	湖南*	平均值 ^a
国家	3.37	0.00	1.10	10.50	3.41	5.56	2.21	12.36	2.21	6.01	4.67
乡(镇)集体	7.30	0.00	1.10	12.71	11.36	5.00	3.87	11.24	3.31	7.10	6.28
村集体	78.65	44.44	92.27	38.12	27.84	83.89	83.43	44.38	73.48	18.03	58.48
村小组	6.18	55.56	4.97	4.97	25.00	3.33	2.21	25.38	14.92	34.43	17.68
个人	1.12	0.00	0.56	2.76	1.70	1.11	1.66	1.12	0.00	0.00	1.00
其他	2.25	0.00	0.00	29.28	29.55	0.00	5.52	4.49	6.08	33.33	11.06

注:带*者表示因存在受访农户未作答的情形,故各项数据总和不为100%。

a“平均值”根据每行对应的实际选择人数与总样本量之比算出。

因本次调查未涉及国有农场的土地承包经营问题,故可以完全确定受访农户的承包地属于村农民集体或村民小组农民集体所有。鉴于集体拥有的农村土地的发包人和所有权人身份重叠,课题组为弄清楚受访农户承包地的发包人的实际状况,提出了“您承包农地(田)时,是和谁签订的承包合同”这样的问题。从表2可以看出,调查中平均有4.67%的受访农户表示发包人是“国家”,平均

有 6.28% 的受访农户表示发包人是乡（镇）集体，平均有 58.48% 的受访农户表示发包人是村集体，还平均有 17.68% 的受访农户表示发包人是村小组。同时，由于一些受访农户因年代较远，已记不清与之签订土地承包合同的相对人，本文将这类情况的发包人笼统地归为“其他”。另外，由于土地承包经营权的流转，一些受访农户已不是承包地的初始承包人，或由于其他各种较为复杂的原因，已经不能确切知晓发包人，本文将这类情况的发包人也笼统地归入“其他”。这种受访农户不清楚发包人的情况在贵州、四川、湖南等省比较普遍。但是，就调查数据统计结果来看，大多数受访农户表示自己所承包经营的土地的发包人是村集体和村小组。

但是，同时也有一部分受访农户表示其承包经营土地的发包人是乡（镇）集体或国家。通过对这部分受访农户的深入访谈发现，其中大多数人认为村集体是代表“国家”对土地进行发包的，故虽然明知与其签订土地承包合同的相对人是村集体，却仍然将发包人（或签订土地承包合同的相对人）认定为国家^①。前文已述，国家和乡（镇）集体在实践中根本不能作为发包人从事农村土地的发包活动，因此可以认为，将其承包地的发包人认作是国家和乡（镇）集体的受访农户显然存有认知上的错误。通过梳理访谈材料了解到，受访农户这种认知上的错误主要在于将村集体误解为国家或乡（镇）集体的代表而进行土地发包，但事实上该承包地的发包人一般为村集体。

因此可以认为，尽管本次调查涉及的农村土地的所有权主体是村农民集体和村民小组农民集体，但农户对承包地发包人的了解与法律规定存在一定出入，使得从对受访农户对承包地发包人认知的调查中不能准确判断承包地的所有权主体。

三、农户对集体土地所有权主体的认知状况

虽然此次调查涉及的农村土地均为村农民集体或村民小组农民集体所有，受访农户对其承包地所有权的归属状况却缺乏基本了解。在回答“您认为您的承包地（田）的所有权是谁的”这一问题时，受访农户的回答结果证实了上述观点。

表 3 受访农户对集体土地所有权主体之认知状况表 单位：%

	山东	江苏	广东	贵州*	四川*	山西*	黑龙江*	河南	湖北*	湖南	平均值**
A.国家	42.70	3.33	14.92	53.04	64.20	38.33	41.99	58.43	49.72	53.01	41.91
B.乡（镇）集体	3.93	0.00	1.11	4.42	6.25	2.78	2.21	3.93	9.94	1.09	3.56
C.村集体	37.64	66.11	76.24	14.92	7.95	23.89	19.89	19.10	16.57	13.11	29.57
D.村小组	6.74	22.78	4.97	2.76	3.41	1.11	1.10	6.74	6.08	6.56	6.23
E.个人	8.99	7.78	2.76	20.99	16.48	31.67	32.60	11.80	16.57	26.23	17.62
F.其他	0.00	0.00	0.00	3.31	1.14	1.67	1.10	0.00	1.10	0.00	0.83

说明：带*者表示因存在受访农户未作答情形，故各项数据总和不到 100%。

a “平均值”根据每行对应的实际选择人数与总样本量之比算出。

如表 3 所示，受访农户认为自己耕种的承包地所有权属于国家的平均占 41.91%；认为承包地所

^①笔者在以往的调查中也发现，很多农民把国家与集体相混淆，视国家和集体为同等，认为土地是“公家”的而不是“私人”的，以致“公家”是用“国家”还是“集体”来表述，他们自己也不知道或者认为没有区别，参见陈小君等（2007）。同时，将表 2 与表 3 加以对比可以看出：①受访农户表示自己承包地的所有权人是国家的占 41.91%，而表示自己承包地的发包人是国家的仅占 4.67%；②受访农户表示自己承包地的所有权人为村集体或村小组的共占 35.8%，而表示自己承包地的发包人是村集体和村小组的共有 76.16%。由此可见，即使在非国有农村土地上，受访农户也不一定认为承包地的发包人就是其所有权人，这在一定程度上反映出农户将村集体（或村小组）误认作是国家代表的情况较为普遍。

有权属于乡（镇）集体的平均占 3.56%；认为承包地所有权属于村集体的平均占 29.57%；认为承包地所有权属于村小组的平均占 6.23%；认为承包地所有权属于个人的平均占 17.62%。由于本次调查的承包地所有权人实际为村农民集体或村民小组农民集体，可见当前中国农民对于农村土地归属的基本认知状况与政策预期水平相差之远。进一步分析可以发现，认为承包地所有权人是国家的受访农户所占比例最高（41.91%），甚至超过了认为是乡（镇）、村、村民小组三级集体比例的总和（即 B+C+D=39.36%）。这种情形的存在与受访农户将村集体（或村小组）误认为是国家（的代表）有关，而行政权力深深地介入集体土地所有权的行使过程中，使集体土地所有权承载的公法义务淡化其私权属性，更是加深了农户的这种误解¹³，以致于农户难以认清农村土地归属的真实状态。以下本文以受访农户对“政府在土地承包经营权调整中的地位”的认知为例详细论述以上观点。

表 4 受访农户对政府在承包地调整过程中地位的认知状况 单位：%

	山东*	江苏	广东	贵州*	四川	山西*	黑龙江	河南	湖北*	湖南*	平均值 ^a
A	2.25	0.00	6.63	1.66	2.84	5.00	1.10	6.18	4.97	7.65	3.84
B	34.27	65.56	35.91	11.05	20.45	26.67	19.34	42.13	55.25	38.80	34.96
C	2.81	0.00	15.47	3.87	2.84	8.33	2.76	5.06	7.18	6.56	5.50
D	55.62	8.89	40.89	60.77	63.64	33.33	57.46	35.95	9.36	22.95	38.80
E	0.00	24.44	0.55	14.36	6.25	2.22	8.84	8.43	11.60	10.93	8.78
F	3.37	1.11	0.55	7.18	3.98	23.89	10.50	2.25	11.05	12.57	7.67

注：A 代表“发包人决定即可”；B 代表“发包人制定调整方案+村民（代表）大会通过”；C 代表“发包人制定调整方案+政府批准”；D 代表“发包人制定调整方案+村民（代表）大会通过+政府批准”；E 代表“其他”；F 代表“不能调整”。带*者表示因存在受访农户未作答情形，故各项数据总和不到 100%。

a “平均值”根据每行对应的实际选择人数与总样本量之比算出。

土地承包经营权是一种用益物权，在性质上属于民事权利。在承包期内对承包地进行调整，实际上是要农民把获得的权利暂时让出来，应当遵从自愿的原则，任何人不得干涉。如果不顾农民意愿硬性调整承包地，就是对农民已经取得的物权的剥夺和破坏（陈小君等，2004）。因此，中国法律和政策对土地承包经营权的调整采取了极为慎重的态度。为了杜绝不合理的土地承包经营权调整行为，《农村土地承包法》第 27 条规定：“承包期内，发包人不得调整承包地”；“承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的，按照其约定”¹⁴。由于土地承包经营权的调整是集体土地所有权的权能之一，所以，是否调整土地承包经营权纯粹是发包人与承包人之间的事情，公权力完全不应当介入（陈小君等，2007）。立法赋予基层政府决定集体土地承包经营权是否调整的管制权，其后果是给了基层政府干预农民行使土地权利的“尚方宝剑”，打开了基层政

¹³ 从规范法学的分析框架出发，所有权是私权的一种，其享有者是利益与义务的承担者，虽然其也应当受到某些限制。但事实上，村集体享有的所有权却与此种私法意义上的“所有权”大相径庭。农业税费取消之前，村集体每年向农户收取的费用中一半上交国家，另一半留在村里，用以承担集体公共开支。无论是上交税费，还是在本社区内贯彻各项政策，或是从事必要的公共建设，村集体扮演的都是国家代理人的角色（陈小君等，2004）。当前，虽然随着农业税费的取消，村集体扮演的角色与以往相比有所变化，但其“国家代理人的角色”在农户意识中恐怕还没有根本改变。

¹⁴ 《物权法》第 130 条对土地承包经营权的调整也做出了规定，与《农村土地承包法》无实质性差异，且其在该事项方面明文规定与《农村土地承包法》的有关规范相一致。因此，本文虽然仅依据《农村土地承包法》第 27 条进行分析，分析的结论无疑也符合《物权法》第 130 条的规范内容。

府利用强势行政权力从土地上谋取不当利益的“方便之门”（张广荣，2007）。而且，行政权力的过多介入掩盖了作为土地所有权人的农民集体的私权利主体属性，也一定程度上造成了农户对村集体（或村小组）与国家之间界限的混淆。

在农户的意识中，行政权力对土地承包经营权的调整能够发挥多大影响力，也是一个值得关注的问题。因此，本次调查设计提出了“在承包期内，您认为承包地（田）经过什么样的程序可以调整”这一问题。如表4所示，受访农户中认为仅需“发包人决定即可”调整承包地的平均占3.84%；认为需要“发包人制定调整方案+村民（代表）大会通过”方可调整承包地的平均占34.96%；认为需要“发包人制定调整方案+政府批准”就能调整承包地的平均占5.50%；表示通过“发包人制定调整方案+村民（代表）大会通过+政府批准”就能调整承包地的平均占38.80%；还有8.78%的受访农户认为需要通过“其他”程序调整承包地；也有7.67%的受访农户表示承包地不能够调整。在调研访谈中，多数农民虽然期盼承包地能够保持稳定，但对承包地长期不调整也存有疑虑，认为一味地保持承包地的稳定会导致并强化不公平的人地关系。他们比较赞同在总体稳定的情况下进行小范围调整，而“大稳定、小调整”也为中国的有关政策所认可。

通过对调查数据的统计分析可以发现，受访农户对承包地调整的自治权有较为强烈的需求，认为必须经过“村民（代表）大会通过”（即B+D）的受访农户平均占73.76%。同时，由于法律三令五申，不允许发包人调整土地承包经营权，该制度精神经过各级政府的大力宣传已深入人心，因此受访农户基本上都认为发包人不能单方面决定土地承包经营权的调整事宜。但是，平均还有高达44.30%的受访农户认为土地承包经营权需要“政府批准”（即C+D）才能够调整，这表明，行政权力在土地承包经营权调整中的影响力不容忽视。而且，在主张能够调整承包地的受访农户中，大部分人认为土地调整的权力必须来自于政府。在访谈中，不少农户反复表示，承包地的调整必须且只能由政府推动，如果政府不允许调整土地或者政府不介入土地调整，即使村民（代表）大会通过的承包地调整方案符合法律规定，承包地也不可能得到调整。受访农户对政府权力的这种认识虽然不无偏差，却与中国相关法律规定的基本精神相吻合。由此可见，在集体土地所有权制度的运行过程中，行政权力的越位、农民集体的缺位与村民委员会（村小组）的错位导致了农户对国家与村民委员会（村小组）角色认识上的混淆，这种情形很大程度上成为农户误将集体土地所有权等同为国家土地所有权的重要根源。

然而，应当注意的是，受访农户对农村土地所有权主体认知的地区性差异较大。在贵州、四川、河南和湖南四省，表示承包地所有权人是国家的受访农户均超过50%，但在广东、江苏两省，表示承包地为国家所有的受访农户的比例却非常低，分别为3.33%和14.92%。广东省的受访农户认为承包地为国家所有的比例较低，与当地经济发达，且村民能够从集体所有的土地中切切实实获得较多经济利益有关。例如，作为此次调查地点之一的佛山市南海区，位于珠江三角洲腹地，紧连广州，毗邻香港、澳门。从1986年下半年开始，南海区作为国务院农村综合改革试验区之一，便开始了土地规模经营试验，其思路就是用股份合作制把土地集中起来，进行统一规划、管理、使用和开发。实行土地股份合作制后，南海区稳定了农业基础，加快了非农产业的发展速度，改善了农民的生活环境，增加了农民的收入。因南海区的土地股份合作制在将土地所有权折算成财产后划分为股份，并把土地股份按照村民男女老少的村龄分配到农民手中（孙宪忠，2006），使农民直接参与了集体经济利益的分配，因此，对这一地区的农户而言，集体是实实在在的，与国家具有明显的区别。所以，承包地属于集体所有的观念通过实际的利益享有根植于农户的意识中。这种制度安排在广东省具有

一定的普遍性。至于江苏省,由于政府部门积极进行农村土地确权并加速发放土地所有权证^①,因此,集体土地的权属状况十分明晰,受访农户认为承包地为国家所有的比例也就大大降低。

如果将受访农户对承包地发包人的认知状况与受访农户对农村土地所有权主体的认知状况结合起来考察,不难发现,在江苏、广东两省,表示承包地发包人为村集体和村小组的受访农户比例最高。其中,江苏省的全部受访农户表示其承包经营的土地以村集体或村小组为发包人;在广东省,有97.24%的受访农户表示其承包经营土地的发包人是村集体或村小组,与这两省表示承包地为国家所有的受访农户比例最低的统计数据相对应。该情形一定程度上也印证了如下假设:经济发达,或使农民能够以农民集体的一份子切实享有土地所有权利益,或政府积极确权并加速发放集体土地所有权证,能够减少甚至避免农户对集体土地所有权的归属状况出现认知上的较大偏差。

此外,还有相当一部分受访农户表示承包地的所有权人是农民个人。如表3所示,受访农户认为承包地之所有权人为农民个人的平均占17.62%,尤其是在贵州、山西、黑龙江和湖南四省,持该种看法的受访农户分别占20.99%、31.67%、32.60%和26.23%。访谈中还发现,造成这种错误认识的主要原因在于,受访农户对土地承包经营权和农村土地所有权的性质没能做出准确区分,从而将自己拥有的土地承包经营权理解为土地所有权。而且,从维护农民的合法利益,调动农民的生产积极性,保持农村社会的长期稳定以及实现农业和农村经济的可持续发展的角度出发,中国的有关政策和法律均以“赋予农民长期而有保障的土地使用权”为宗旨,也为受访农户将土地承包经营权当作土地所有权提供了某些支持。同时,农户长期拥有土地承包经营权,尤其是农业税费的取消,使农户在土地上只享有权利而不再承担任何义务,这些弱化集体土地所有权、强化土地承包经营权的措施也容易导致农民产生上述错误认识。

可见,在农村实际生活中,由于村民委员会作为集体土地所有权的行使主体一直依附于国家,而国家又一直以各种方式从集体资产中获取收益,同时,农民集体也未能独立、自主地表达自身的意愿,不能发挥作为集体土地所有权主体的应有作用,从而农民集体的集体土地所有权人身份逐渐从村民的意识中淡化。农业税费取消之后,农民集体彻底丧失了从土地所有权中获取利益的渠道,以致于其作为农村土地的所有权人与农户的联系更为疏远,作为农村土地所有权之主体的村集体(村小组)在土地权益方面的作用基本上从农户的意识中消失。综上所述,受访农户对集体土地所有权主体认知状况较为混乱的原因纷繁复杂。

四、农户对集体土地所有权未来归属的期望

中国现行集体土地所有权主体的制度存在诸多缺陷,使其制度功能未能得以较好地发挥,所以,不少学者主张,应当从根本上改变现行的集体土地所有权制度。改革方案多种多样,且均被认为是最符合农民利益并最能促进农业发展的措施。本文在此暂且不从理论上探讨是否应当以及如何改革现行集体土地归属的制度,而是试图了解在当前形势下,农民对集体土地未来归属状况的基本看法,以此来为完善相关制度建构提供参考。

如表5所示,面对“您觉得农村的承包地(田)的所有权归谁最好”这一问题,平均有21.23%的受访农户认为承包地的所有权归国家最好;平均有1.50%的受访农户认为归乡(镇)集体最好;平均有22.18%的受访农户认为归村集体最好;平均有5.06%的受访农户认为归村小组最好;平均有

^①按照江苏省的有关规定,2003年必须完成“两证”发放工作,即发放集体土地所有权证书和农民土地承包经营权证书(陈小君等,2004)。同时,笔者估计,江苏省较为发达的经济水平也对受访农户准确认定农村土地所有权主体产生了影响,但本次调查的材料不足以支持这个假设。

46.41%的受访农户认为归个人最好；还有平均 2.83%的受访农户认为归其他主体最好。综上，认为集体土地所有权将来归个人最为理想的受访农户所占比例最多，而认为归集体（B+C+D）所有最好的受访农户的比例仅有 28.74%。并且，除山东、江苏两省外，其他各省受访农户均表示未来农村土地所有权的理想主体应为农民个人，同意该选项的受访农户所占比例在广东、四川、山西、黑龙江、湖北和湖南六省都达到了 50%以上。

表 5 农户对农村土地归属之期盼状况 单位：%

	山东*	江苏	广东	贵州*	四川*	山西*	黑龙江*	河南	湖北*	湖南	平均值**
A.国家	23.60	3.33	5.53	31.49	31.25	11.67	12.71	34.83	29.28	28.96	21.23
B.乡(镇)	4.49	0.00	0.00	0.55	1.14	1.67	1.10	2.25	3.31	0.55	1.50
集体											
C.村集体	42.13	63.33	39.78	8.29	6.82	16.11	13.26	19.66	4.97	7.65	22.18
D.村小组	2.25	25.56	2.21	4.45	3.98	1.11	2.21	6.18	0.00	2.73	5.06
E.个人	25.28	7.78	51.38	49.17	50.00	65.00	67.40	35.96	57.46	54.10	46.41
F.其他	1.12	0.00	1.10	4.42	5.11	3.89	2.21	1.12	4.42	4.92	2.83

注：带*者表示因存在受访农户未作答情形，各项数据总和不为 100%。

a “平均值”根据每行对应的实际选择人数与总样本量之比算出。

另一方面，尽管认为农村土地最好归农民个人所有的观点在受访农户中占绝对优势，但在山东和江苏两省，认为未来最为理想的农村土地所有权主体是集体的受访农户比例最高，分别 48.87%和 88.89%。山东省的比例如此之高的原因，从本次调查材料中还无法得知，但可以肯定，江苏省绝大多数受访农户持此看法与该省集体土地所有权的确权发证工作做得好有关。此外，还有相当一部分受访农户觉得农村土地归国家所有最好，其中，山东、贵州、四川、河南、湖北、湖南六省持该看法的受访农户比例都在 20%以上，但江苏和广东两省认为国家所有是未来最为理想的农村土地所有权制度的受访农户比例最低，分别为 3.33%和 5.53%。这种状况可能与江苏和广东两省集体经济较为发达有关，是否还有其他因素的影响则有待进一步考察。

在访谈中还了解到，有部分受访农户认为土地集体所有使农民对土地的开发利用受到很多制约，若土地所有权归个人则可以摆脱这些限制，获得更多的收益。他们迫切希望个人能够获得农村土地所有权。另外也有很多农户误以为其承包了集体土地就会成为该承包地的所有者，将土地承包经营权混淆于农村土地所有权。必须指出的是，有许多受访农户虽然表示农村土地归个人所有最好，但其真正意图不是希望实行农村土地私有化，而是希望能够享有更稳定且更少受到干预的土地承包经营权。还有一些受访农户表示土地属于谁并不重要，关键是要保持农村土地承包经营政策的稳定，并切实推行减轻农民负担的政策。

五、结论与启示

通过分析 2007 年全国 10 省 30 县的田野调查数据，并结合相关法律制度和访谈材料，可以就集体土地所有权主体制度在中国农村社会的实际运行状况得出以下认识：

第一，行政权力严重干扰了集体土地所有权主体制度的正常运行。集体土地所有权是一种民事权利，但在中国农村土地法律制度实践的过程中，行政权力已经深深嵌入集体土地所有权主体制度运行的各个环节，造成了集体土地所有权制度内涵的异化（刘俊，2006）。即使在中国已经实行社会主义市场经济体制的情况下，法律中仍然存在允许行政权力介入集体土地所有权主体制度运行过程

的条文,例如,在承包期内调整土地承包经营权,必须由乡(镇)人民政府和县级人民政府等行政主管部门批准。这种情形无疑在集体土地所有权主体制度的运行中增添了来自行政权力的障碍。正是由于行政权力的过度介入,农户对集体土地所有权主体的认知极为混乱,主要表现为将土地的国家所有与农民集体所有混淆起来。

第二,集体经济的发达水平与集体土地所有权制度的运行状况存在正相关关系。一般情况下,集体经济愈发达,集体土地所有权制度的运行状况愈好,因为它在一定程度上抑制了集体土地所有权主体制度的设计缺陷所带来的消极影响。作为集体土地所有权主体的“农民集体”是一个团体,从法律关于集体土地所有权制度运行的零散规范中可以看出,行使该权利的主体应当遵循经济民主的基本形式¹。尽管目前中国法律对集体土地所有权主体行使权利的民主程序尚未有细致且系统的规定,但在集体经济发展较好的农村地区,由于作为团体的农民集体获得的利益最终将在集体成员间分配,因此,为使农民集体的利益公平合理地在各集体成员间分配,各农民集体所选择的分配决策方案往往是成员民主协商的结果²。在农民集体经济发展缓慢或极为落后的地区,集体土地所有权的行使主体也往往缺乏动力,很多成员会因不能从该农民集体获得实际利益而放弃参与权。因此,农民集体经济的发展将有助于其成员有意识地行使成员权,从而享有相应的权利并承担相应的义务。同时还应指出,无论作为集体土地所有权主体的农民集体是否具有可资分配的财产,该农民集体的成员都享有参与权。

第三,农村土地的确权并颁发相关的权利证书对集体土地所有权主体制度的明晰化极为重要。集体土地所有权是一种物权,由于物权具有排他性质,且其变动产生的又是排他性效果,如果不能加以明晰,就会使权利关系复杂化,给第三人带来难以预测的损害。因此,为保护以第三人为代表的社会秩序,法律要求物权在变动时必须向社会公示,以便通过公示达到保护第三人的目的。各国物权法一般均确立了公示原则,中国《物权法》第6条也规定了物权的公示制度,即“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,应当依照法律规定登记。动产物权的设立和转让,应当依照法律规定交付”。因为集体土地所有权为不动产物权,因此,其公示方式应为登记。集体土地所有权在登记后,将具有使社会公众相信其正确性的法律效力,从而有助于农户准确识别作为集体土地所有权主体的“农民集体”,方便农民积极参与该集体的决策及利益的分配。

第四,农户对集体土地所有权主体制度未来变革的期望与中国当前的土地制度精神不相符合,但其中的矛盾并非不可调和。关于农村集体土地未来理想的所有权人,很多受访农户选择了农民个人。虽然由于农户对农村土地所有权和土地承包经营权存有误解等因素,从本次调查成果中不能得出农户普遍期盼农村土地私有化的结论,但调查数据的确反映出农户为追求其作为“农民集体”的一员应享有的相应利益,以及希望农村土地承包经营政策长期稳定的心声。同时,基于中国的基本国情和制度环境,即使农户真正具有农村土地私有化的愿望,也不可能从法律上得到满足。因此,如果能够通过完善集体土地所有权主体制度,使农民切身感受到作为农民集体成员能够享有的各种

¹例如《农村土地承包法》第18条关于土地承包原则的规定、第27条关于承包期内承包地调整的规定、第48条关于将农村土地发包给本集体经济组织以外单位或个人的程序规定,《村民委员会组织法》第19条关于村民委员会必须将涉及村民利益的有关事项提请村民会议决定的规定,《物权法》第59条关于农民集体所有财产权行使中重大事项决定程序的规定等,均表达了集体土地所有权的行使应当坚持经济民主的精神。集体土地所有权行使应遵循经济民主的精神在《土地管理法》、《农业法》以及其他相关行政法规和农村土地政策中亦有体现。

²例如在广州市白云区,农村土地基本归经济社(即生产队)所有,经济社有自己行使权利的机构、方式,重大事项需经成员(代表)大会通过。重大事项主要包括:①集体资产经营方式的确定和变更;②经济项目、公益事项投资;③年度集体收益分配方案(含收益分配资格的确定)。参见陈小君等(2004),第114—115页。

利益,即使目前的集体土地所有权制度不变,也不会违背农户的真实意愿。

根据此次田野调查的结果,虽然只能对集体土地所有权主体制度的现实运行状况做粗略的研究,但仍能够从各种调查素材中发现集体土地所有权主体制度存在的大量不足以及可以采取的若干补救措施。而且,就集体土地所有权主体制度领域的研究而言,尽管本次调查有待于进一步系统和细化,但仍能较完整地反映出现行集体土地所有权主体制度的弊病及其在运行中导致的各种偏差。当然,如果要对集体土地所有权主体制度的实际运行进行更详尽的研究,还有待于今后通过更加具体深化的田野调查获取更加丰富的资料。

参考文献

- (1) 王卫国:《中国土地权利研究》,中国政法大学出版社,2007年。
- (2) 陈小君、高飞、张红(执笔):《湖北省农村土地承包权动作调研报告——以对湖北26市(县、区)的田野实证调查为依据》,《地方立法问题研究》,陈小君、张绍明(主编),武汉出版社,2007年。
- (3) 陈小君等:《农村土地法律制度研究——田野调查解读》,中国政法大学出版社,2004年。
- (4) 陈小君:《农地法律制度在后农业税时代的挑战与回应》,《月旦民商法杂志》第16期,2007年。
- (5) 张广荣:《我国农村集体土地民事立法研究论纲——从保护农民个体土地权利的视角》,中国法制出版社,2007年。
- (6) 孙宪忠:《争议与思考——特权立法笔记》,中国人民大学出版社,2006年。
- (7) 刘俊:《中国土地法理论研究》,法律出版社,2006年。
- (8) [日]我妻荣(有泉亨修订):《日本物权法》,李宜芬校订,台湾五南图书出版有限公司,1999年。

(责任编辑:凌波)

~~~~~  
(上接第27页)

#### 参考文献

- (1) 周济:《义务教育新形势下面临的新挑战》,新华网(EB/OL)(<http://www.xinhuanet.com>),2006年4月28日。
- (2) 成都市教育局:《成都市进城务工就业农民子女接受义务教育情况》,内部工作总结,2008年。
- (3) 彼得·布劳:《社会生活中的交换与权力》,孙非、张黎勤译,华夏出版社,1988年。
- (4) 保罗·康纳顿:《社会如何记忆》,上海人民出版社,2000年。
- (5) 路易斯·沃思:《城市社区研究》,载R·E·帕克等:《城市社会学》,宋俊岭等译,华夏出版社,1987年。
- (6) 卢纹岱:《SPSS for Windows 统计分析》,电子工业出版社,2002年。
- (7) 彭远春:《论农民工身份认同及其影响因素——对武汉市杨园社区餐饮服务员的调查分析》,《人口研究》2007年第2期。
- (8) 王春光:《新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系》,《社会学研究》2001年第3期。
- (9) 郭志刚:《社会统计分析方法——SPSS 软件应用》,中国人民大学出版社,2003年。
- (10) 杨善华:《当代西方社会学理论》,北京大学出版社,1999年。
- (11) 阿列克斯·英克尔斯、戴维·H·史密斯:《从传统人到现代人》,中国人民大学出版社,1992年。
- (12) 大卫·里斯曼:《孤独的人群》,南京大学出版社,2002年。
- (13) 余秀兰:《中国教育的城乡差异——一种文化再生产现象的分析》,南京大学社会学系博士论文,2002年。
- (14) Halbwachs, Maurice: *Les Cadres Sociaux de la Memoire*, Paris: Presses Universitaires de France, 1952.

(责任编辑:凌波)

**Positivism Analysis on the Implementing Status of Rural Land Collective Ownership Subject System  
——Based on the Field Research in 30 Counties of 10 Provinces in China**

.....Gao Fei (35)

The implementing status of nowadays rural land collective ownership subject system could be described as follow: the normal running of the system is heavily disturbed by the administrative power; there is positive correlation between the rural land collective ownership subject system and the economy degree of the collective; it's rather important to confirm the rural land right and issue the corresponding certificate for the clarification of rural land collective ownership subject system; the anticipation of the farmers toward the innovation trend of the rural land collective ownership subject system does not conform to the present legal system principle, though the contradiction could be reconciled. These conclusions are drawn from the study of the present corresponding legal system and the field research materials, based on the analysis of the actual situation of rural land collective ownership subject system reflected by the statistics collected in the field research. The conclusions are preconditioned on the description of the current situation of the rural land collective ownership subject system mirrored by the field research carried out in 2007 covering 30 counties of 10 provinces all over China.

**Reasonable compensation standard for the peasants' contracting and operation rights loss during agricultural land expropriation in China: a new analytical framework**

.....Zou Xiuqing (44)

**The Land Expropriation Relief: Performance Analysis and Mechanism Improvement**

——An Empirical Study Based on Jiangsu Province.....Zhang Menglin & Chen Ligen(52)

CHINA RURAL SURVEY (CRS) is published bimonthly by Institute of Rural Development of Chinese Academy of Social Sciences.

Editor in Chief: Zhang Xiaoshan

Deputy Editor in chief: Li Zhou

Code No.BM4476

Fax: 65137559

Address: No.5,Jianguomennei Ave., Beijing,100732,China

Overseas Distributor: China International Book

Trading Corporation (P.O.Box 399,Beijing,China)

**《中国农村观察》约稿**

《中国农村观察》(双月刊)由中国社会科学院主管,中国社会科学院农村发展研究所主办,是目前公认农村经济与社会领域的重要刊物,转载率一直遥遥同类刊物之先,在国内外具有广泛的影响。现向“三农”领域的专家、学者诚约高质量的学术文章。来稿可以涉及中国农村经济、社会、政治、文化等各个领域,要求具有较强的理论性和学术性。本刊质量第一,不收审稿费和版面费。

来稿请寄:北京建国门内大街5号《中国农村观察》编辑部 邮编:100732

电子邮件: [ruralsurvey@cass.org.cn](mailto:ruralsurvey@cass.org.cn)

联系电话: 85195649 (稿件查询) 85195650 (编辑部)