

土地管理和土地政策

WT54 分组的引言性文件

中欧论坛

米歇尔·梅莱（1）

约瑟夫·孔比（2）

2007年7月11日

一. 分组简介:

从严格的字面上来说，土地是万物的根基，无论现代技术的发展或整个农业的生产条件，土地乃是人类生存的基础。它为人类活动提供了住宅、基础设施、交通、经济活动、娱乐、建筑等物质支持。从这个意义上来看，土地必然成为人们讨论的重要对象，各种竞争和用途规定及其使用原则、各类活动、凝聚社会基础的各行各业、仲裁和争议、公共和私人权利、公共决策机构等都同土地这个领域相关。

在中国和欧洲，土地政策涉及两个方面，一是关于为农业生产确保土地质量和肥沃并涉及农民土地使用方式的政策规定，以期达到既符合社会的公平合理和经济效益，同时满足土地生产的长期维护，在这一方面，农业政策一直是欧洲和中国社会治理的关注中心；第二方面，尤其涉及城市的土地政策和针对保障各种经济开发、社会活动的土地规定用途和调整各种土地使用之间的竞争条件、保护土地未来的政策。

在欧洲各国，所有权和农业土地使用方式以及城市土地管理方式都不尽相同，且经验各异。中国于2007年初颁布了物权法，从而导致了社会新的裂痕。此外，中国经济和城市的快速发展（有别于欧盟的措施）加剧了土地使用的竞争，而且构成社会众多冲突的根源。

本小组的研讨目的在于促进欧中双方在该领域的经验交流，鉴定什么是对未来最有益的，并确定双方未来在该领域的最有效合作。

二. 小组的工作内容。一项欧洲提议，由三部分组成。

考虑到小组的工作时间，我们只能选择提交一份着重于有限主题的欧洲提议，在我们看来，这些主题对中国和欧洲均有着重要的意义。当然也不排除还有另外有趣且可用的选择。我们着重处理了以下的问题：

*自耕田结构的现代化和因农业功能增多所作的调整措施

*城市化和工业区将势力扩展到农业用地，并由此引发争议和冲突（3）

第三点涉及土地的管理（土壤学方面），腐蚀、污染、混凝土建筑和用水管理问题，以及这些问题对社会时事问题（食物供给不足，气候变暖，能源问题）的影响。这一点也将作为讨论的提案（4）

三. 自耕田结构的现代化和因农业功能增多所作的调整措施（5）

1. 引言

农田结构中占主导的是自耕田，也就是说农田中大部分的可耕田都是由几乎不用雇工的家庭生产单位来耕作，这些田地如今仍然代表着地球上相当大的一部分农田面积。由于历史、家庭结构和文化的原因，不同地区的农田结构也大相径庭。它们以不停增长的速度处在持续的变化中。贸易的全球化对这种变形产生了深远的影响，几百万小生产者的生存受到了威胁。

制定专门的农业政策应该被提上各个国家的首要记事日程，这些政策将伴随着这些变化的进行，保证个体农场的现代化，并使生产单位的家庭属性不再受到质疑。在法国，此类政策被称为“结构政策”，在本提案中还会继续提到这个术语。然而事实却正好相反，无论是政府，或是国际财政组织，都几乎从未如此来讨论这个问题。即便是那些曾经把这些政策放在发展战略核心地位的国家，如今都尽量避免再次谈起它们，而代之以完全相异的政策。其首要原因很可能是在这个被自由贸易和任其发展这唯一的思想充斥着的世界里，谈论对市场的“管制”看起来是不合时宜的。

在这种形势下，想要从积累的经验中得出教训，或是交换成功和失败的经验，甚至就是简单地了解一下在不同年代下世界其他地区在这个领域的所为都是难上加难了。

2. 中国和欧洲面临的挑战

今天中国和西欧，除了它们共同的小商品家庭生产特征，二者的农田结构可以说是背道而驰。

尽管“结构政策”这个术语是特定的法国说法，关于此类政策的实施，欧洲无疑是世界上积累了最多经验的地区之一。以前这些政策对于奠定经济基础具有关键的重要意义。它们在风云变幻的经济和社会背景下在三个世纪的时间内分期实行，从十八世纪的丹麦一直到二十世纪末的法国等国。在某些情况下，它们作为正式的公共政策由国家负责实施。但其他时候，“政策”则语义不明，比如需借助于司法体制和税务政策的演变，而并没有国家机构的直接干预。由于从未被编入欧洲公共政策，它们一直停留在国家的范围内，正因如此，它们几乎不被人所知，与其相关的文献资料也经常只能在政策实行国的语言系统中才能得到。以劳动力被吸收到工业和服务业的可能速度为参照的对土地流失的管制，由中国农田改革衍生出的平均主义自耕田结构现代化，很显然这些属于近几十年关键的重大问题。因此在我们看来，这是中欧论坛必须面对的最重要的论题之一。

中国的农业生生不息，它吸收了绿色革命的成果，而并没有造成最贫困者穷苦境遇的大批量加剧。在食物方面，中国在整体上已达到自给自足。源于个体化改革的农田结构十分平均（6），从北到南情况非常类似（南方每家庭平均 0.5 公顷，北方（7）每家庭平均 0.8 公顷）。自耕农业最主要的特征是自己消费，但也会用于出售，其中收入所得用来支付税费。活动的多样性是准则，但城乡收入差距的加大使得越来越多的农民以临时移民的方式进城打工，却因为人口登记政策和农村人口依附于出生地政策而不能永久定居在城市。农业用地上的城市化经常造成十分紧张的形势。仅举几例：为了向城市提供食品，在大城市附近发展起来的占用耕田的密集养殖单位；向市场粮食价格的过渡；加入世界贸易组织的影响等都为仍然占多数的自耕田结构转变设置了阻碍。

在农业领域，新近出台的关于田产的法律并没有从根本上改变进入到农民土地的局面，也没有提高（或是降低）农民财产权的保障水平。不过，这却标准着总指令的改变。现如今，带着对各种权利共存的尊重，包括个人的、家庭的、集体的甚至是国家的，而不是在产业的范围内，去理解、讨论农村土地的性质，去发掘提高保障的多种可能选择将成为于中国于欧洲均关系重大的领域。

对于经常实行与发展农业和经济背道而驰政策的欧洲国家，“结构政策”也构成一个现实的挑战。另外对最近加入欧盟的东欧国家和处在欧洲边界线上的国家，如阿尔巴尼亚，俄罗斯，乌克兰，这种挑战同样具有现实意义。

法国曾经是最排斥实行结构政策的国家之一。但在今天，定居的农民中有一半人在不受安置资助的情况下自己实施了结构政策。结构政策开始越来越受到关注。

扶持政策的演变（主要是单独付款权，DPU）由土地使用权创造出一种受独立资助的产权，从而彻底改变了分配方式。同样的，新的公共农业政策创建了一个全新的模式，它促使人们

再次提出了关于农业结构演变的管理问题。

西班牙和葡萄牙的自耕农业加入欧洲模式，引起了很少被提及的快速的演变，其中伴随着自耕农业在所有地区的解体和消失。东欧国家农业的加入带来了更严重的问题，它们高度集中的农田结构直到此时都不被欧洲所熟知。

3. 欧洲的经验

在此我们只在几个方面展开，有关于欧洲在结构政策方面的经验。这几点实际上就是我们用于挑选欧洲参与者的参考评价。

(1) 需要考虑的因素

人类学数据。家庭类型和养殖类型。

家庭体系的性质（父母和子女的关系）和养殖体系的特征（平均的或不平均的）具有极其重要的意义，因为它们在很大程度上决定着农田体系从一代向下一代再现或演变的形态。

在这一领域，欧洲的境况呈多样性，以下图例出自艾马纽埃尔·多德（10）的作品，正反映了这一点。图中的边界与今天欧洲的现状大相径庭。

历史数据。盎格鲁撒克逊海岛和欧洲大陆。东欧国家（第二次农奴制）。

另外，历史决定了彼此相异的特征，尤其在土地权利的性质和规定如何将权利付诸实施的规章制度方面。在盎格鲁撒克逊海岛上，由于法国大革命在法国和欧洲的中断，封建制度持续地演变。随着对各种产权的承认，或者说对一种绝对财产（所有权）的承认，一方面是公共法律，一方面又是拿破仑民法典的制度导致了土地权利截然不同的管理局面。

农田体系和耕作体系的分配，大田产拥有的不等重要性也都是这些复杂的历史演变造成的结果。左侧所附的图示同样出自艾马纽埃尔·多德的作品，它简单反映了这段历史。

土地经营者不直接经营农田（土地收益分成制，土地租佃）在土地经营模式中所占的份额有大有小，这也构成一个重要的差别。

在法国,关于土地租佃的法律优先保障农民的使用权利。在其他国家,土地所有权的获取得到优先地位。

在欧洲,大多盎格鲁撒克逊海岛却是例外,地主在这里进行了大规模的生产,圈地运动带来了自耕农业的解体。不过,这些海岛的另一部分历经了特殊演变,比如苏格兰小田地,在封建农田体制下,农场主的权利得到很大保障。

欧洲极南部地区呈现各种特点,土地获取权高度集中,这便使土地改革成为必需之举(葡萄牙,西班牙,意大利)。

在东欧国家,农田发展史也各式各样,表现出与西欧国家不同的特点。(11)

税务制度曾经种类繁多,地产、交易、遗产都可成为征税的对象。

最终,土地政策只能在被还原于其历史背景下时才能得到领会。必须考虑政治形势(表决议,立法方面采取决定的模式,…)还有因时而异的农产品价格变化大趋势,土地价格变化趋势,农业地位变化,农业的荒弃(农村人口外流和远距离移民),农业的复兴,与城市化的冲突,当然还有技术革新以及与新的生产系统的局部相容性。最后,很重要的一点是,必须考虑生产者的组织水平和农村社会的运转,这些要素在不同的地区间差距极为明显。

没有把一项结构政策重新定位于它的历史、地理背景中,就相当于阻断了阐述它成败的所有可能性,也妨碍了对其他背景下可能实施的战略分析。同样,土地租佃法律的转换曾在法国取得了非常积极的结果,但在西班牙却以整体失败而告终,往往生出与租赁土地减少几乎相反的影响。

正是由于这些困难,需要进行足够具体的分析,这样才能从这个巨大实验室得出教训,因为其利益已远远超越欧洲大陆。

关于工作小组, 得益于一些熟知欧洲的人才资源支持, 现今我们已掌握到足够的信息, 可以邀请一批能分析考虑到这种多样性的人才。

(2) 欧洲一些国家全国性政策实施概况

在这里我们依据的是马里贝尔·艾尔南多 (12) 作于 2001 年的综述, 它为法国, 意大利, 西班牙, 葡萄牙, 丹麦在这个问题领域作了第一次的探索。我们用荷兰和英国的部分数据对第一个比较性表格作了补充。

表 1. 欧洲几国土地政策的特点: 第一个草图.

国家	主要土地政策	特点
丹麦	家庭农业支撑的政策, 伴随着避免土地分成小块和土地过分集中的结构干预 土地所有者自己经营农田优先	早熟的农业政策从十八世纪末起即成功应用
荷兰	独创措施, 如为弥补地区间潜在区别的 地区价格措施	强大的国家干预与生产者组织相关联
英国	极少的直接干预, 多种权利系统中 专有权利的增强 税务政策/继承政策 辅以地方例外(苏格兰小田地土地政策)	截然不同的土地制度和农业史(在一部分领土上的圈地) 殖民帝国对于满足人口粮食供应需求的重要性 封建法律的维护和演变 公共法, 土地垄断
法国	关于有效土地租佃的法律. 农场主使用优先权 小块土地合并的深入执行 对农业结构和土地市场的控制 对老年人搬迁和安顿的援助	二战后激进政策的实施 农业现代化与农产品生产的强大影响
意大利	南部地区土地改革 促进小生产者获取土地的政策 水利治理政策	
西班牙	水利治理政策以及灌溉土地的土地再分配政策 小块土地合并困难 土地租佃法律应用的被延迟与遭质疑	

葡萄牙	南部地区短暂的土地改革 市镇土地征用,而后其中一部分的权利转归 北部非土地所有者经营农田的改善试验	
-----	---	--

(3) 最近的演变

共同农业政策的实施, 以及一方面欧盟贸易政策的变化, 另一方面欧洲拓展的不同阶段, 从根本上改变了农业发展的条件。这些演变要求有突破现今局限的重要发展。参与国应该着手讨论当前欧洲老牌国家农业结构变化问题, 以及东欧国家土地结构变化的特殊问题。

IV. 欧洲城市扩张的相关土地问题

A. 城市的扩张需求

随着长期以来生活水平的提高, 人均住宅面积也相应增加 (在法国, 从 1972 年至 2002 年, 人均首要住宅的面积提高了 48%)。

除住宅之外, 其他用途 (办公室、经济活动、企业、各种设施) 的建筑份额经历着缓慢却持续的增长, 直到今天, 在体积上它相当于整体建筑活动的一半略多。

农村向城市的历史性移民过程现今已结束, 人口增长几乎为零, 出生率的下降只能靠寿命的延长来填补。但是, 外国移民尤其是向大都市移民的增长也促进着城市的扩张需求, 尽管这种作用并不大。

全球范围来看, 城市建筑范围在四十年间扩张了大约两倍 (由于在这一问题上数据的缺乏, 不能保证此推断的可靠性)。

B. 城市扩张和紧缩的交替

城市建筑范围的扩张可以同时由两种方式来实现: 城市现有面积的紧缩或者是扩大。一般来讲, 公共政策力图优先促进城市紧缩, 其原因有:

- (1) 保护自然和农业区域
- (2) 重新收回无人照管的工业废墟
- (3) 通过减少交通出行而保护环境

然而, 由于众多的原因, 由城市边界的延伸而导致的城市扩张以绝对的优势阻挡了城市的紧缩。

- (1) 保存欧洲古城历史中心的意愿。
- (2) 人们的出行得力于技术和经济上的便利 (除了老年人和一小部分住在大都市中心的市民, 几乎每个家庭都拥有一部私家车); 仍然不算太高的能源价格。
- (3) 作为流行的住宅形式, 单人房屋仍然受到喜爱。
- (4) 围绕生产 (旧式城市手工作坊的消失)、存储、销售 (大型商业购物中心的发展) 而进行的经济活动引发了对大块土地的寻求。
- (5) 无论在住宅还是经济活动中, 都体现着对于大自然的爱好。

总之, 我们往往能够观察到, 在老城区, 城市建筑范围呈明显的紧缩趋势 (以每公顷的地板面积为参数); 但相对于每公顷土地上的居民人数和 (或) 工作岗位数, 我们看到的却

是强劲的扩张形势。

C.城市扩张面临的关键性土地问题

地产市场的单独运行将会导致城市呈油迹状扩张，这一局面通常是不受欢迎的。因此，第一个关键即是掌控这种扩张，维持城市的紧密性。有两种方式达到这种目的：要么继续现行城市化的步伐，要么正好相反，建立卫星城。

第二个关键来自于财政，也就是指需要决定土地整治（施工前的准备工程，污水的排放与处理，自然保护区的引水）的费用承担者。现存四种可采用的措施，但具体情况不同，各种方式所占比重也有很大差异。

（1）公共预算即全体纳税人的资助（如果是市镇财政，指地方的纳税人；如果国家给予资助，则指全国的纳税人）。

（2）建筑商通过向买主收取费用（出售金额或租金）而提供资助。

（3）原农业和自然区域的地产业主本应从已应用于城市化的土地中得到最大利益，现可通过缩减这些收益而得到资助。

（4）未来的用户在使用了每项服务和每台设备后，通过缴纳规定费用而提供资助（例如，通过贷款实现水网的建立和污水的排放与处理，但这些初期工程的费用并不会被加到房价中，而是在未来新区住户缴纳的水费中提取一定数额来偿还这笔借款）。

D.城市扩张的土地治理

郊区城市化土地整治的地理等级决定着不同的管理方法，但是在欧洲国家，拥有国土整治权力的地方行政区域规模差距颇大。

地方当局用于支配土地整治的司法工具分为三类：

（1）规章制定工具，用于决定不同区域的土地被允许和禁止的用途。

（2）用于干涉土地财产分配的司法工具（剥夺所有权，优先购买权）。

有可能通过与土地所有者的协商，在一定条件下取消某些禁令。

（3）可与土地整治者或建筑商展开项目协商的操作性工具，拥有较大的权利。

依靠技术和财政能力，通过直接或间接的方式实现对土地的整治或工事的控制。

土地的运作（购买、搬运、小块土地整合、转卖）在土地整治之前办理，可直接由地方公共权力来执行，委托三分之一拥有技术和财政能力的股份持有者代它处理，或者相反地，可全部由私人代理。

V. 附件

A. 分组的组织

我们建议分几个步骤组织分组

2007年6月

· 准备介绍性文件的第一部分，其中以欧洲的观点介绍大的地区特色和需要解决的主要问题

· 选择发言者，推荐工作主力，以及论坛委员会的有效声明

2007年7、8月

· 与欧洲发言者的组织工作。要求每个人提供一个简短的书面文件。为了避免工作小组过分浪费时间，预计将有一到两个筹备会议召开并被编入预算。

· 论坛组织委员会选择中国发言者，准备介绍性文件的中国部分。

· 为最终完成分组介绍性文件的英文和中文版,与了解中国问题的“改善土地、水文及自然资源的治理”组织成员对话.预计会在八月和九月将与参会者的文件翻译成英文(和中文?).
2007年10月

· 分组的实现

· 综合文件的准备

从现在起将考虑分组准备的后勤工作.

B. “改善土地、水文及自然资源的治理”组织希望组织关于“农业结构”部分的续篇

我们展开这一部分只是作为信息,而不是意味着FPH方面作出提供活动经费的承诺.“改善土地、水文及自然资源的治理”组织将竭力建立必要的合作关系以促进它们的实施.

这个分组的意义只在于今后引导中国和欧洲伙伴展开工作.为了使其成为可能,我们希望从现在开始准备:

· 建立一个持续一至两年的关于欧洲结构政策的研究平台,这便同时意味着将需要一个人才资源集体准备一份文件,其中包括:

· 一系列关于欧洲结构政策最重要经验的内容翔实的资料

· 一部分交叉分析,得益于不同参与者提供的资料,这些分析达成的提议要能够引起政府和需要自耕农业现代化政策国家的农业组织的兴趣

· 准备对欧洲问题感兴趣的中国与会者的研究旅行,以便让他们亲历并了解关于结构政策方面挑战的性质.同时,准备参与了中国工作的一小组人员的行程,目的是使他们更好地领会这个国家特色和面临的困难.

· 平台的工作只有在旅行的参与者提交了问题和资料后,才能算最终完成,工作的成果将以各种形式的出版物而得到认可,其中包括“改善土地、水文及自然资源的治理”组织的文件资源网站.

考虑到涉及世界性主题的大时事,如果能够将研究旅行这个部分扩展到来自其他不同地区的合作者,那将会很有意义.我们考虑到一些前社会主义国家(阿尔巴尼亚,格鲁吉亚,越南,…)和一些拉丁美洲国家,(阿根廷,巴西,乌拉圭,智利,秘鲁,…)一些非洲国家,包括北非、西非、东非,以及印度的几个州.

所以,我们的提议寓于有关此主题的可参与研究平台之中,其中包涵一个本质部分,出于政府和农业组织的迫切要求,它准备着与各国家要求的接壤.

在这个机构中,未来和中国合作的发展占据着关键的位置,但如果这个进程扩大到其他国家和大陆,它将会大获全胜.

注释1:“改善土地、水文及自然资源的治理”组织(AGTER, <http://www.agter.asso.fr/>)的主席

注释2:《土地研究杂志》的主编,土地研究发展组织(ADEF, <http://www.adeff.org/>)的建立者之一

注释3:因此,关于城市土地的专业问题将不会被如此讨论.负责城市治理的WT42分组需要将这些问题的考虑纳入考虑范围.

注释4:一份引言性文件,正在由拉巴·拉马尔准备.

注释5:米歇尔·梅莱,获得“改善土地、水文及自然资源的治理”组织成员西尔维·迪德隆的支持,2007年6月.

注释6:在中国,收入的分配并不是此番情景.参看克洛德·奥贝尔关于中国的著作.

注释7:唯一的例外是满洲里,平均可耕种面积为1.5公顷.

注释 8: 为了减轻地方农业税务负担, 从 2000 年初开始税费已开始被强制减少, 在最贫穷的地区甚至已被取消。

注释 9: 参照“被束缚的土地”组织的研究成果 (<http://www.terredeliens.org/>)。

注释 10: 艾马纽埃尔·多德。《欧洲的创造》。巴黎“瑟伊”出版社。1990 年 5 月。

注释 11: 第二次农奴制下俄国特殊的封建制度, 农村公社的保存和极为独特的家庭结构使得西欧推理方式的整体转换显得微妙, 正如弗拉基米尔·叶飞莫夫令人钦佩的论点。(弗拉基米尔·叶飞莫夫。《俄国农田变革的制度经济》。“哈麦丹风”。2003 年) 若要了解关于东欧国家更多的内容, 可以查看: 勒尔曼, 萨基, 菲德尔《中东欧和前苏联的土地政策和变化中的农田结构》, 2001 年。

注释 12: 艾尔南多先生《西欧不同土地政策范例》, 2001 年 8 月。马里贝尔·艾尔南多是“改善土地、水文及自然资源的治理”组织 (AGTER, <http://www.agter.asso.fr/>) 的成员。

注释 13: 约瑟夫·孔比, 2007 年 7 月 11 日。

关键词:

Politiques de structure 结构政策

Le mouvement des enclosures 圈地运动

Urbanization 城市化

Faire-valoir direct 土地所有者自己经营农田

Ferme 土地租佃

Extension 扩展

Densification 密集

Viabilisation 施工完成前工程准备

Enjeu 关键

译者: 周春悦 孙磊