

权力的边界

—中国黑龙江省的承包土地纠纷—

隋嘉滨

Abstract

Land dispute has become the most important form of civil disputes in rural areas in Heilongjiang Province. Based on field survey, institutional factors and the solutions of rural land dispute are studied in this paper. After the second land contract, the state introduced a large number of preferential agricultural policy, which caused changes in land value, resulting in differences reactions between the farmers, thus lead to the farmers who have go out returned home. Institutional factors were the most important reason of rural land dispute in recent years.

Key words : Land dispute, Institution

一、问题引出和研究范围界定¹

2004年前后黑龙江等省农村土地纠纷突然增多。2008年笔者从绥棱县信访办得知：税费改革后，特别是“一免两补”政策出台后，因土地问题引发的纠纷十分突出，土地纠纷一度占农村信访总量的80%，到省、市的越级上访、集体上访也时有发生。县内一位司法干部曾对我说：“近年来农民为了争夺土地利益，互相干仗（意为：打架），邻居也不是邻居了，朋友也不是朋友了，亲哥们儿也不是亲哥们儿了，连亲爹都不认了。”制度的变化何以会使人们陷入土地纠纷，甚至连亲情都不顾了呢？土地纠纷造成社会的不安定，有必要对此进行深入研究。

关于黑龙江省农村承包土地经营纠纷的报道时常可见。黑龙江省近年来土地纠纷的严重程度可见一斑。

“近年来，黑龙江红兴隆垦区和农村关于土地承包权的矛盾纠纷越来越多，有的甚至导致了集体上访和刑事案件的发生，使社会矛盾增加了30%以上。”²

“桦川县是典型的农业县……，农村人均3.2亩，人地矛盾十分突出。两轮土地承包又引发了大量土地矛盾和纠纷，曾出现了大规模的群体性越级上访，有的村屯还发生了械斗和刑事案件。县法院仅2003年春受理的土地案件就达300多起。”³

“在2004年中央出台的对种粮农民‘一免两补’政策的激励下，黑龙江绥化市掀起了新一轮耕地热，也由此引发了新的‘人地矛盾’。入春以来，绥化市各地涉及土地问题发生的民间纠纷和上访事件激增，市信访办和市农委日接待量最高达200多人次。……据兰西县农委统计，今年以来提出要地的农户多达4500户，涉及耕地10万多亩。”⁴……

ICCS Journal of Modern Chinese Studies Vol.3 (1) 2011
里笔者得到司法系统工作人员的热心支持，参阅档案资料，还访问了多位乡镇和村干部；获得了近来各类纠纷的地方统计数据。

除土地承包经营纠纷外，还有因征地引发的涉及农民失地及经济补偿的土地矛盾。根据已有的研究，近年来土地问题已取代税费问题成为农民维权抗争的焦点。“目前有关农村土地问题的争议，主要集中在征地和占地两大类型上，争议的问题较为明确。而属于征地方面的纠纷是目前农民反映的主要问题，占总数的60.1%。其中非法征地或强行征地占总数的33.1%。……与农民抗税费主要集中在中部农业省份不同，目前农村土地争议最集中的地区是沿海较发达地区。其中以浙江、山东、江苏、河北、广东最为突出。这些地区的争议主要是非法或强制性征地，农民控告的对象主要是市、县政府。在中部地区的安徽、河南、以及黑龙江等地区所表现出来的问题主要是对农民土地承包权的侵犯，控告的对象主要是乡镇及村级组织。”⁵因征地引发的矛盾，主要集中在经济发达地区和城市周边。在城市化进程中，城乡间土地价格差距巨大，政府、开发商、农村集体组织、农民为获得差额利益而开发征用土地，引发矛盾。对这类矛盾的相关研究较多也相对比较充分。⁶本研究不涉及此类矛盾。

二、研究过程和方法

2008年4月至6月，2009年8月至9月，笔者先后两次对黑龙江省绥化市的绥棱县、肇东市昌五镇进行了实地调查。昌五镇与绥棱县同属农业地区，都属于绥化市管辖，所以两地处于相同的制度环境中。选择两个研究地区，除了与笔者开展研究的“权力资源”⁷有关外，对于同一制度背景下的不同地区土地纠纷的研究，可以减少地方性社会权力结构，对制度作用的干扰，从而得出更具普遍性的认识。调查期间每天跟随司法干部，行走于村里田间解决各种土地纠纷，看到、听到了农民在土地纠纷中的行动和话语，也体验到了司法调解人员的策略和艰辛。使笔者通过现场参与观察收获了大量的案例和直观印象。在调查的后期笔者集中了解土地纠纷的整体情况和制度原因，在这

三、黑龙江省农村的日常土地纠纷

3.1 因边界模糊所造成的纠纷

在黑龙江农村，人们往往因为相邻地界不清而发生纠纷。

案例1：关某在翻地起垅时，占了王某半根垅⁸，但关某不承认，并说按照惯例王某今年应该给他甩半个垅，王某不干，双方因言语不和就动起手来。⁹

案例2：汶澄村有两户村民是地邻，被告在耕种时占了原告不足100米的一条垅，双方发生争执，最终闹到法院。法院办案人在查明事实后三次进行调解，指出被告侵犯他人耕地使用权的行为的违法性，原告对待纠纷不能冷静处理的错误做法，使双方在庭上握手言和，还成了好朋友。¹⁰

案例3：某村村民王某与其侄子的承包田相邻。多年来，两家一直因地界问题发生争执。今年，王某称，自己的地又被侄子占了两垅，经村里多次调解，始终没有结果。克音河乡调委会刘主任和村调委会主任一起来到现场，并找到当事人了解情况。经过查看村里的台账和实地丈量：王某家的承包田确实少了两条垅，而其地邻侄子家却多了两条垅。于是刘主任带领双方当事人到承包地里当场为其进行丈量，确定两家的地界，并设立了标识。在事实和证据面前，王某的侄子羞愧地低下了头，主动将自己抢种的两垅地退还叔叔，并向叔叔承认了错误。¹¹

除了农户之间常常因地界不清而发生纠纷，由于历史原因，许多黑龙江省的农村建立之初并没有明确的边界标记，很多村集体与单位之间也往往因为地界不清而发生纠纷。

案例 4: 梨丰乡的某村和中伏乡某村因 1000 多亩耕地发生纠纷。为主张权利,各自都举出一些证据材料,但又都不够充分。这块地的权属争议早在文革期间就形成了,由于年代太久远。很难查清事实。于是法院多次进行了调解,并请当地党委和政府出面做工作,最终形成双方各得 500 亩的协议。¹²

地界不清与土地家庭承包制度的关系也很大。黑龙江农地主要是连续不断的平原,土地绵延伸展,给人一眼望不到边的感觉。而家庭承包制度将土地在农户间平均分配,使连绵的土地在产权上呈现“碎片化”¹³,农户一般只占百余垌甚至几百垌的大片土地中的十垌左右。整片的土地在经各家各户承包后,变成了分属不同农户的一条一条、一块块的紧邻的承包地。这种划分方式就造成土地边界的模糊。笔者在调查期间就遇到这样一件事。

案例 5: “早上,司法所的干警说,昨天某村的一户农民在耕地的时候,把别人家的三十多垌地当成自己家的地种了,现在正由村里处理着。农民怎么会连自己家和别人家的地都分不出来呢,除了自然环境的原因,这户农民还真是太‘刺牯(音 lǎ gū)’(做事马马虎虎)了。”¹⁴

可见,绵延的地貌特征和碎片化的家庭承包产权关系是土地边界模糊的客观原因。

土地边界不清还因为耕地的边界每年都在变化。由于耕种技术要求,每年春耕的时候都要将土地重新“破垌”、“背垌”¹⁵,客观上要求土地的边界每年必须向旁边“滚”半垌,所以,大块土地中各家各户的土地边界就处于相对变动的状态中。为解决这种矛盾,通常一般是农民间对于“滚垌”的方式自行商定,形成了一些习惯。例如:有的农户间约定,两家中间的一垌地,由两家隔年轮流耕种(这就是案例中一方应向另一向“甩”半垌的原因);也有少数的农户约定,中间的地垌,两家从中间为界两家各种半垌;但是,绝对没有约定中

间的一垌空着不种的(后面的讨论中,我们会知道,从历史的角度看,这是土地边界划分习俗的重大变化)。而这种情况下,如果双方对于地界发生争议的,一般是自行协商解决或由村干部重新丈量划定地界,就可以解决了。但是,由于土地是农民的“命根子”,加上农村社会关系复杂,这种看似“计算错误”的纠纷也往往会发生激化。

案例 6: 2007 年秋天¹⁶的一个清晨,乡调委会何主任的手机突然响起来,打电话的是某村村民宋某,诉称¹⁷: “自己家的大豆被地邻张某割了两垌,现在两家正在地头争吵,希望何主任能马上来处理此事。”

接到报案后,何主任脸都没顾得上洗,立即骑上摩托车,赶到案发现场。看到眼前的情景,何主任出了一身冷汗:宋某的媳妇正躺在收割机前不让收割,张家坚持要非割不可,两家的男人正手持镰刀互相吵骂……

何主任立即制止了两家的过激行为,控制了局面。随后进行现场调解,通过调查询问得知:这两家地邻因地界不清,过去就曾闹过矛盾,早就有积怨。

何主任派村调委会主任将村里分地时的台账和米尺拿来。经过实际测量,宋某家根本不少地。发生争议的两垌大豆是张某家的。

在事实面前,宋某低下了头,承认了自己的错误。为确保不再发生争吵,何主任和村调解员一直等到张某把这两垌大豆割完才离开。

一场因地界而引发的即将激化的矛盾得到了化解。¹⁸

从更大的范围看,由于以上地界变动的的原因,平常使连在一起的土地在各家独立耕作过程中边界变得更加混乱,因左右邻地的农户播种完后,在中间或两边的农户发现留给自己的土地不足的情况甚为多见。这“丢失”的土地就要在其他农户的土地中,一户一户地去找了。

ICCS Journal of Modern Chinese Studies Vol.3 (1) 2011
包后，机动地成为了村集体仅剩不多的公共资源。²¹对机动地、荒地的发包成为村级组织主要的经济性工作。另一方面，农民往往只了解自家土地的位置和数量，而对于村里具体各家各户的土地承包情况，往往只有村里的干部才能了解。因为换界、并村等原因，干部之间工作不连续，存在很多“糊涂账”，引发了一些土地纠纷。这在一个侧面也反映了土地管理中还存在一些混乱的环节。

案例 7：“长山乡山后的旱地共涉及 13 户，多年来，这 13 户在种地、趟地、耙地时互相啃咬，每年都因边界问题发生纠纷，有时还动手打架。”¹⁹

3.2 涉及机动地的土地纠纷

村里没有被承包分配掉的土地，成为村域中的公共资源。村集体需要有一些收入来完成公共事务和进行公共建设，笔者在调研的过程中对此深有感触。

案例 8：去往长胜村的路都是平整的水泥路，然而路并不宽，每当有相向行驶的两车相遇时，就要有一辆车紧靠路边停下，等另一辆车小心的开过去，才能继续行程。听村里的干部说，按常规修路要四米宽，可是这里的路只修了三米半宽，因为“没有那么多钱”，就是在这样的条件下，这个村成为当地少数各自然村都通水泥路的行政村。而钱的来源则“得益于”土地纠纷。

这个村与临近的一个农场间长期因土地边界不清而存在矛盾，甚至双方甚至曾派民警隔断双家之间的道路。根据农场成立时的规定，双方的边界是以中间的一条河为界，多年来许多农民过河开垦土地，而几十年间河道也多次变更，河界早已失去了意义，到前些年农民已在河对岸开垦了大量的土地，成为既定事实。村里和农场为此断断续续地打了两年的官司，最终村里获得了部分土地，而村里并没有把这些地作为承包田分给农民，而是留作了机动地，村里修路的钱，就是从这块地的发包收入中获得的。如果没有这块地，长胜村是修不了村村通的水泥路的。²⁰

为完成各种公共事务和公共建设，村集体需要资源来获取收入，所以保留一部分公共资源具有合理性。由于历史形成的制度路径，村里的公共资源也还是由村级正式组织管理，主要就是机动地、路边地、荒地荒山等。土地承

案例 9：2006 年春，某村郭某就其土地问题来到乡调委会请求调解。

郭某因为家庭困难，从小没念过几天书，是一个耿直憨厚的庄稼人，在实在没有办法的情况下，已过了结婚年龄的他娶了个体弱多病的老婆，婚后八年他才知道妻子没有生育能力，于是两口子合计领养了一个女儿，不料女儿十七岁那年，老伴就因病去逝了，留下了因病欠下的六万元的外债。为了还债，在第一轮土地承包时，郭某就将承包地顶债了，自己领着女儿到七台河市打工。在 1998 年第二轮土地承包时，郭某因为仍在七台河市打工，根本就不知道分地这事。2003 年秋，郭某回乡要地时，自己原来所在的村已经并到了另一个村，2004 年冬，村委会主任答应将 2006 年到期的本村村民陈某承包的某块机动地给郭某，并和他签订了承包合同。

2006 年村委会换届选举，和郭某签订合同的原村委会主任落选了，在办理交接的时候，原村委会主任并没有和新任村主任进行说明，于是村里又将此地继续包给陈某 10 年。

到了播种的季节，郭某雇个四轮车拉着种子乐呵呵地来播种，可一到地却看到这块地已经被别人种上了，傻了眼，一打听才知道事情的原委，于是，郭某就去找陈某，可陈某说他也有合同。面对这种情况，郭某想不出什么好办法，啥也没说就走了，想：“合同是我先签的，地应该我种，现在你种不在理，到时候我就去管地，你能把我咋样？”5 月末，地里的

苗都长出来了，郭某就去铲地，被陈某拦住，锄头杆也给摔折了，还被打了几拳。郭某才找到乡调委会。

乡调委会马主任详细了解情况后，通过多方面做陈某的工作，陈某同意将地让给郭某，郭某同意将种子、化肥和机耕等费用补给陈某。至此，一起因村委会工作的疏忽，引起的土地纠纷终于得以化解。²²

机动地是村干部可以相对自由处理的村集体资产，村干部在发包机动地、荒地、路边地的过程中也往往暗箱操作，常常造成村民很大的意见。大多村民都想多种点地，增加收入，但有限的机动地远远满足不了村民种地的需求。有的村民就说，“同样是一个村里的村民，大家都承包同样数量的承包地，可是有的家还能种机动地，你比方说，他家里包着承包地和机动地，还照样领粮食补贴，这下收入就差不多。谁该包谁不该包也没个规矩，说不清楚，老百姓都有意见。”²³机动地成为农民与村干部产生矛盾的诱因，村干部利用职权在机动地中取得私利，引起很多问题，有些地方机动地成为一些农村干部滋生特权和腐败的根源，这种矛盾造成大量的上访。

案例 10: 进军村共有耕地面积 14000 多亩，1998 年土地承包时有人口 3300 人，村民人均 4 亩多地，机动地仅有 310 亩，每年村民承包集体机动地时都存在手续不合法、费用不合理现象，甚至还存在机动地不如实登记、上报的情况。²⁴

案例 11: 某乡一个农民，在他儿子任支部书记期间以很低的价格将实际 320 亩的林地、荒地按 180 亩承包，而且承包期一签就是 15 年。在详细调查取证、多次做思想工作未果的情况下，乡政府依法废止了合同，撤销了其儿子党支部书记职务。²⁵

案例 12: 黑龙江省桦川县苏家甸镇朱家村 350 户村民联合画押，要求分种村里近万亩“机动地”。村民反映，该村严重违反农村土地承包法规定，机动地面积几乎达到了总耕地面积的 50%，一些村领导视土地为己有，随意发包敛财，机动地背后存在着巨大的利益黑洞。²⁶

土地是村域内村民的公共资源，村民具有平均占有公共资源的意识，为了获得更多的发展资源，农民在土地承包的过程中往往希望把村里的公共资源多分一些。在第二轮土地承包过程中，有的村的村民大会决定把包括机动地在内的所有土地分掉，村集体没剩一点土地。另外，由于地方上制定了对于长期在外的人员可以不分土地的规定，所以，第二轮土地承包过程中很多地方没有给长期在外的农民留出土地，把大部分的土地都分了，造成 2003 年以后回乡农民依法要地，而村集体的已经没有土地可分的局面。

四、近年来土地纠纷的制度原因

4.1 近年来农业制度的变迁与农村土地纠纷的关系

近年来，中国党和政府高度重视农业发展和农民利益，相继出台了大量关于农业和农村的制度，各项制度的相继推出直接影响了农业收入和土地价值。

首先简单回顾近些年来土地承包政策的变化历程。²⁷1978 年，中国农村土地制度从单纯集体所有向“集体所有、家庭经营”的两权分离模式转变。1982 年的一号文件《全国农村工作会议纪要》，突破了传统的“三级所有、队为基础”的体制框框，明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”。这个文件不但肯定了“双包”（包产到户、包干到户）制，而且说明它“不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分”。1983 年中共中央颁发了《关于印发农村经济政策的基本问题的通知》，这个

ICCS Journal of Modern Chinese Studies Vol.3 (1) 2011
定, 农业税条例自 2006 年 1 月 1 日起废止, 中国农民告别了有 2600 年历史的“皇粮国税”。

在大幅度地减少向农业索取的同时, 国家加大对农业和农村的投入, 开始由工业向农业的反哺。2004 年, 中央下发《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》, 该文件提出按照“多予、少取、放活”的方针, 采取一系列措施, 尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。主要的措施就是国家开始实行粮食直补、良种补贴和农机补贴。具体为“提高农业机械化水平, 对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴。”“在小麦、大豆等粮食优势产区扩大良种补贴范围。”“为保护种粮农民利益, 要建立对农民的直接补贴制度。2004 年, 国家从粮食风险基金中拿出部分资金, 用于主产区种粮农民的直接补贴。其他地区也要对本省(区、市)粮食主产县(市)的种粮农民实行直接补贴。”此外, 2004 年国家还开始施行最低收购价政策。³⁰

国家惠农政策为农民带来大量实惠。黑龙江省, 2004 年就免征农业税 19.5 亿元; 分别发放农村粮食直补资金 15.2 亿元、良种补贴资金 2.9 亿元。农民人均政策性增收的 219 元, 占农民纯收入的 7.3%, 占当年农民收入增长量的 43.7%。农民种田的积极性大大提高, 同年, 全省粮食作物播种面积 1.2 亿亩, 比上年增长 4.5%, 全省粮食总产量为 313.5 亿公斤, 比上年增长 62.5 亿公斤, 增幅为 25%。仅市县部分 2004 年粮食总产达 439.5 亿斤, 比 2003 年增加 88.16 亿斤, 因粮食产量增加和价格提高, 农民人均种植业纯收入达 1820.2 元, 占农民人均纯收入的 60.5%³¹。另外, 2004 年, 国家为增强粮食生产能力, 投资 7000 万元在全国实行农机具购置补贴试点。合计在东北三省投入 3800 万元, 占全国农机具购置补贴总投资的 54.3%。其中在黑龙江垦区投入了 3000 万元。³²

国家的惠农政策用农民的话说就是: “现在种地不但不用向国家交钱, 国家还倒找钱。”

文件宣布家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造, 是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。全国农村开始普遍推行包干到户。到 1983 年底, 98%左右的基本核算单位都实行了包干到户, 家庭承包经营的土地面积占耕地总面积的 97%左右, 实现了土地所有权与使用权的分离。这种模式在保证农地集体所有权的基础上保证了农户的独立经营权, 并对农村土地的经营收益分配关系进行了调整, “交足国家的, 留够集体的, 剩下的都是自己的”。这也就是通常人们所说的“第一轮土地承包”。1984 年中共中央《关于一九八四年农村工作的通知》, 提出了土地承包期延长到 15 年。1997 年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》中规定: 土地承包期再延长 30 年和土地承包应坚持“大稳定、小调整”的原则。²⁸根据这一规定, 1998 年各地完成了第一轮土地承包 15 年到期后的“第二轮土地承包”。2002 年国家颁布《中华人民共和国农村土地承包法》, 《农村土地承包法》赋予农民长期而有保障的土地承包经营权, 明确规定耕地的承包期为三十年; 同时规定: 承包期内, 发包方不得收回承包地, 不得调整承包地, 并对承包方全家迁入城镇落户的, 全家迁入设区的市、转为非农业户口的土地承包经营权问题作了规定。

我们再回顾一下近年来国家惠农政策的发展。2000 年农村税费改革²⁹在安徽省启动, 2002 年国务院发布了《国务院办公厅关于做好 2002 年扩大农村税费改革试点工作的通知》, 同年作为试点省份的黑龙江省出台《中共黑龙江省委、黑龙江省人民政府关于印发〈黑龙江省农村税费改革试点实施方案〉的通知》和《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省农村税费改革有关配套文件的通知》, 从而黑龙江省在全国率先免征农业税。2005 年 12 月 29 日, 十届全国人大常委会第十九次会议经表决决

农民种地热情空前高涨，直接导致土地的价值也大幅度的上涨。以下是关于土地价值变化的一些情况。“尽管土地承包价格上涨，姜家镇双安村大部分农户在外承包地，却比上年增加800多亩。绥化市北林区新华乡今年早田土地承包价格最低的都在每亩140元以上，比上年高出40元左右。而那些沿公路用于种植瓜菜、烤烟等经济作物的土地，承包价格更是高达每亩200元，即使这样的价格，农民依然很难承包到土地。”³³昌五镇的干部也说：“现在地价上涨，当年每垧1000元的水稻田，现在已经涨到4000到5000元。”

过去，因为农民觉得土地不值钱，对于自己的土地利益也觉得不值得去争，所以很多潜在的矛盾不满并没有升级为纠纷，新政策出台后，由于土地价值突升，使这些矛盾集中的暴露出来，从而土地纠纷大量增加，这其中最突出的是“归燕还巢”所引发的矛盾。³⁴

4.2 “归燕还巢”式的土地纠纷

在1998年左右的第二轮土地承包时，由于农民负担重、农产品价格低、种田收益低下，很多农民对种地失去了兴趣，放弃了自己的土地，把土地转包给亲属或朋友，纷纷外出打工或另谋生计，成了“离巢南飞的燕子”。在第二轮土地承包过程中，而占农村人口多数的未外出农民³⁵都希望得多得土地，加上绥化市根据实际调研情况制定了“对于户口在，本人长期在外的农民不分配土地”的指导政策，多数行政村都没有给外出农民分配承包地，也没有为外出农民预留土地。

另外很多农民在得到土地后，由于农业收益低，就离开家乡，把承包地抛荒了，村干部为了保证各种税费的征收对抛荒地的处理方式无非就是两种：一是低价转租给愿意种地的农户，二是由村集体收回，作为机动地再以合同的方式承包出去。还有很多农民口头承诺不要承包地，村里为了不让承包地负担的税费落空，就将其承包地转包给其他农户。在调查过程中，

（按国家规定应该是在）分地的时候，户口在这的人，就得给人留出地来，人在户口在的，可以挑好的分。人走了多少年了，户口在的，甩到一边去啊，都无所谓，搞点策略，活泛活泛，人啥时候回来要啥时候给，不回来之前按机动地处理呗。

（可实际情况）不一样啊，（要求多分土地的）老乡嗷嗷的抱团，因为涉及到切身利益啊。有的地方干部顶不住，把该留出来的地也分掉了。³⁶

2002年开始，由于中央的惠农政策，农民尝到了种地的甜头，当初不要承包地的人转而回乡要田要地，成了“农村人人享有土地承包权利”³⁷与“土地承包权30年不变”³⁸政策之间的矛盾。这样就引发了两类人之间的纠纷冲突：一方面是失去承包地的农民要求得到其依法应有的承包地；另一方面是握有合法承租合同的现经营农户，不愿放弃已经承包到手的土地。这些要地的案件情况复杂，理由多种多样，但共性的难题是，多数乡村眼下都没有充足的耕地满足这些要地户的要求。

“海伦市祥富镇新设村党支部书记李义说：‘全村共有577户，（2004年）今春一下就回来99户要求分地，没走的户都抢着包地。’”³⁹“安达市中本镇共有165户农民提出要地要求，其中有38户因第二轮土地承包时与村里签订协议明确不再承包土地，按照《农村土地承包法》规定不给承包地，其余127户全部如数分到了承包地。解决办法是：对于第二轮土地承包时包了地又弃耕，承包地被村里作为机动地发包出去的，由村里依法收回，原数退还给回来要地的农户，这占到127户的一半；对于另一半因各种原因在第二轮土地承包时没包到地、按政策又该分地的农民，由村里

从预留的机动地里拿出一部分如数分给农民。

40

调研时,大家这样描述 2003 年后农民回乡要土地的情况。

案例 13: 镇里干部说:“二轮土地承包之后, 社会环境变了, 土地, 中央实行惠农, 粮食直补, 种地不但不要钱, 国家还得给钱, 这家伙(外出的农民)回来要地, 现在(因为)二轮土地承包回来要地的, 自从粮食直补到现在没消停。”

司法局的干部接过话说:“没有。天天司法所(的干部)在下面调解这个事情, 昨天我还接到一个电话咨询, 他哪, 粮食直补, 取消农业税之前, 地不值钱, 而且还要交农业税, 要交统筹提留, 这样呢他出去打工去了, 他把这地全贱不喽嗖地给亲属啦、屯民啦都签了协议出手了。取消农业税, 粮食给直补, 土地值钱了, 他回来要往回要(土地), 承包那(音: nèi)方不给, 造成矛盾, 亲属也不是亲属了, 亲哥们都不是亲哥们了, 干仗。法院在这种情况下一般不受理, 因为有协议和合同, 合同一旦签订双方就得去履行。可是情况变了, 签订转包合同的时候和现在不能比, 当时是当时的政策, 当时的情况, 和现在比比不了, 所以农民有个心理不平衡, ⁴¹有一个不是太明显的不公平, 这种转给别人的都是签订的长期合同, 一转十年, 二十年, 一看不合适了, 完了回来再要。”⁴²

案例 14: 2007 年 5 月, 村民张某的耕地被王某抢种了, 发生了纠纷。张某在 1998 年二轮土地承包时, 由于外出打工, 没有分到耕地。2007 年初, 张某回来向村里要地。按照国家政策, 应该分给张某耕地。经村委会研究决定, 把王某承包到期的 7.5 亩机动地划分给了张某。可王某非常不理解, 坚持不肯让出这块耕地。于是, 就发生了抢种现象。⁴³

案例 15: 某村村民周老四于四年前携妻带子赴天津打工, 当时将自己家四口人 26 亩承包田转包给其弟周老七, 约定承包期为五年, 转让费 1.3 万元。⁴⁴

周老四在天津打工三年, 突发脑病, 基本丧失劳动能力, 无奈之下, 回到家乡。当他与七弟协商提前解除土地转包合同时, 周老七俩口子就是不同意。为此事, 乡调委会主任和村调解员反复做周老七俩口子思想工作, 但周老七俩口子不管说啥, 就是不同意提前退地。周老四俩口子把退地钱摆到了周老七家炕上, 好话说了三千六, 可钱还是被周老七媳妇搬到了门外, 达到了僵化程度。

周老四俩口子想出了先抢种上然后再说的主意。于是, 周老四在克音河乡的亲属家找了两台车, 起早抢播大豆, 等周老七发现时, 整块地已快播完了。周老七看到这一幕, 用镰刀将播地的四轮车三角带割断, 并开着自己家的车将周老四的腿撞伤。为此, 乡派出所对周老七进行了处罚, 但两家的这起土地纠纷案件仍然没有得到解决。

在这种情况下, 乡党委、政府及时组成由 G 绥化法庭、乡调访办、派出所和村调委会有关人员参加的专门工作组, 深入到该村, 由乡领导亲自主持, 通过各部门的联合调解,⁴⁵最终使该案得到了妥善处理。周老四退给周老七少种二年的转包费 5,400 元和利息 1,080 元, 周老四种上了自己这 26 亩地, 使自己家今后生活有了保障。⁴⁶

案例 16: 2000 年 11 月, 家住泰来县宁姜蒙古族乡黄花村的刘某打算全家搬迁去外地打工, 在同村居住的李某)知道此事后来刘家想买下刘家的房屋、林带和承包田, 经双方协商最后达成协议, 房屋作价 5500 元, 林木作价 3000 元, 刘某欠县卫生局的 1000 元扶贫款的利息由李凤梅支付, 72 亩耕地由李凤梅耕种并交纳土地税费。刘某和李某当时说好了他什么时候回来就把耕地的经营权还给他。签字的时

ICCS Journal of Modern Chinese Studies Vol.3 (1) 2011
约观念，其目的在于使契约规范、强制性契约和自由化契约内化为个人人格，促使个人行为转化为社会规范行为……”⁴⁹ 从上面的事实中我们看到的是：在制度与利益的变迁下，契约已经死亡。⁵⁰

4.3 土地的价值

中国耕地资源稀缺，到2007年底，中国耕地总面积为18.26亿亩，人均不及1.4亩，仅为世界人均水平的40%。在31个省(区、市)中，耕地面积超过1亿亩的只有4个，其中内蒙古、山东、河南的耕地面积均在1亿亩到1.2亿亩之间，而黑龙江省耕地面积为1.77亿亩，人均耕地超过4亩。但这些人均四、五亩的土地也只是农民温饱的界限。王雅林在1999年出版的《延伸地带—昌五社区研究》一书中指出，“就黑龙江省的多数农民来说，在目前的生产水平条件下，凭借土地资源种植粮食作物，即使各级政府采取降低农民负担的措施，农民的生活也只能在‘温饱’上徘徊。”⁵¹

一街村马书记介绍说：“集镇里的耕地人均不足3亩，集镇外各村也就4亩多。……有接近15—20%的农民流转土地(租给他人)，自己开摩的载客，卖水果，开皮革店去了。还有一些外来户没有土地，只能自谋出路。昌五镇农民的土地收入在减少，但仍是农民最主要的收入来源。土地制度30年不变，也带来了很多问题：年轻人没地，死了的人还占有土地，土地分配不均衡。我们村有个村民39岁都没有土地。村里的机动地又少又不好，租金还贵。”⁵²

同时近年来农资价格上涨也减少了农民的收益。根据经管站和村干部的估算，2004年国家出台减免农业税的政策，并给每亩地补贴15元(个别地方补贴13元)，但是到2005年化肥的价格就由规定的每袋80元上涨到了105元。仅此一项就使农民每亩地的种植成本增加

候刘某问李某承包时间为什么写30年，李说：“咱们都是亲属，别看我这么写，我保证你家什么时候回来，我就把地还给你，绝不差事。”可是刘某一家在外生活了一年就生活不下去了，只好又回到乡里，他找到李某想把地要回来，李说：“协议上写的明明白白时间是30年，地我不能还你。”一口否认当初承诺的什么时候回来什么时候还地的话。以后每年刘都向李要地，李就是不给，无奈之下刘只好将李告上法院，索要土地经营权。⁴⁷

在近年来“归燕还巢”式的土地纠纷中，农民间签订的转包合同，农民与村集体间签订的机动地承包合同都因为利益的变化而成了一纸空文。一位司法干部，为笔者讲了当初如何将已公证的合同都撤消的过程。

案例17：后五村和后五村后来合成一个村。其中有不少(土地转包、发包合同经过)公证的。农民说要认定(将其他农民的承包地作为机动地发包的)合同无效，公证费得退，我就分析合同，合同上写的是机动地，机动地发包，合法，没写是农民的承包田，虽然事实是农民的承包田。合同得变的无效，是村里欺骗了乡里，乡里欺骗了公证处，我们公证处是受欺骗了做的公证，《公证法》上有规定，受欺骗做的公证不具有法律责任(效力)，同时公证无效，(公证机关)不负法律责任，公证费我们不给你退。

公证书怎么办呢，农委也好，乡里也好列出单子，我都给撤消，结果涉及到好几百户，又派工作组，把地又划回来了，(其实在发包土地的时候)有的根本没动钱，就是化解村级债务吗，你欠他的，他欠你的，就这么划三角的这个关系。(后来)把地都整回来了，把上访的农民(问题)都解决了。⁴⁸

有学者指出：“现代社会控制机制的主要功能是契约调节功能……最为关键的是培植契

了15元左右。同一时期种子的价格涨幅更大,玉米种子一般从2004年底的每公斤5-5.50元上涨到每公斤7-8元,水稻种子由原来的每公斤3到3.50元上涨到每公斤3.50到4元。每亩的杀虫剂、杀菌剂涨价1元,除草剂每亩涨价3元。按中等地力正常年景的每亩水稻、玉米农资用量,种植1亩水稻最低涨价57.5元,最高64元,种植1亩地玉米最低涨价52元,最高涨价63元。有报导指出“尽管国家出台了扶持粮食生产和抑制农资价格的各项政策,但由于煤、电、油等的能源性涨价以及运费、人工成本等增加,造成农业生产成本过高,农业生产效益低下。几年来,由于生产资料价格上涨和粮食价格涨幅不同步,生资上涨幅度过大,且持续上涨,粮价上涨缓慢又不稳定,大豆出现阶段性暴涨暴跌,玉米价格上涨幅度小,水稻生产效益低,导致农民在粮食生产上基本处于微利或者保本经营。”⁵³SJ村李副主任在介绍当地情况时说:近年来农民的收入普遍滑坡,60-70%的老百姓刚刚能维持温饱。在有二千多人口的三街村,每年大约有五、六百人利用农闲时短期外出务工,大多是去往省内的齐齐哈尔、大庆以及北京、山东等地。男的大部分是在建筑工地给人当力工,女的则基本上是初中毕业不愿务农的女孩,主要是给人家卖服装,做服务员等。⁵⁴种地不挣钱是普遍现象。“由于制度性因素和经济因素等客观条件的限制,昌五镇人种植的经济作物比较少,主要还是种粮食作物,其中占比重最大的是玉米。玉米的比较利益很低,以致有受访者戏称,‘农民种苞米就是锻炼身体’。”⁵⁵

从现实情况看,人均少量的土地使大部分的农民不能通过土地获得更大的发展。而且,农民要需支付日常生活、农业投资、子女教育、子女婚嫁、礼金支出等日常支出。还有要为养老和疾病的预作防范。几亩土地又能提供多少保障呢?

有研究者认为,农民土地制度选择偏好的影响因素由强到弱,依次是人均收入、年龄、

人均土地、教育程度、性别和区位。⁵⁶但是只从农民自身情况研究对于土地的偏好还不全面。事物对于人们的价值往往是与其他人比较来确定的。虽然土地对于很多已经离开乡村的人来说经济利益不再重大,但是由于制度的变化造成了对于土地价值期望的改变,造成了离土农民相对剥夺的心理,人们为了消解心理上的不平衡,从而引发纠纷。

4.4 分裂的共同体

尤根·埃利希认为社会共同体是决定人们遵守规则的基础。“一个社会共同体是这样一群人,他们在相互关系中,承认一些行为规则具有拘束力,并且至少在通常情况下,是按照这些规则来调节他们的行为。”⁵⁷在现实中每一个村落都有自己特殊的社会共同体结构,这种社会结构能够决定人们的选择。

案例 18: 2006年春,乡调解委员会马主任受乡党委、政府的指派,在乡长的带领下,进驻某村,处理解决一起违反政策、私分土地的信访案件。

在二轮土地承包的第二年,该村对全村在二轮土地承包后出生的孩子进行了核查,经核实共出生69人。当时村委会领导考虑村里的机动地较多,就按村里当时分地的标准,将土地分给了他们。2005年,陆续有群众到乡里就此事上访,引起了乡主要领导的高度重视,随即派驻调查组进行调查处理。

经查,该村共有59户村民,四个大家族,涉及的人多、面广,其中有7个人不符合条件,应该把地退回来,而这7个人就是四大家族的成员,工作难度可想而知……

工作组找来党员干部和村民代表,让他们去做四个家族的工作,没有结果,村委会召开村民大会,除了党员干部和这7户外,其他人就是不来参加。

经过调查了解到:有80%的农户与这7户是直系亲属,爱面子不想来;有10%的单姓农

户，不敢来；其他的农户觉得自己家摊不了几分地，也不想得罪人。

于是驻村工作组将工作人员分成两个小组，分别深入到农户家中，宣传《土地承包法》、二轮土地承包有关政策和相关法律知识，告知了全体村民分给这7人土地的违法。最后工作组采取流动票箱的形式，抓了顺序号，将这7个人的土地分给了应该得到土地的人，及时化解了这起土地纠纷案件。⁵⁸

案例 19：正本村有个单身汉叫刘才，第二轮土地承包时与村里签协议，放弃包地权利外出打工。这次又提出要地，按政策不该分地，但刘才说自己年纪大了，打不动工，又是孤身一人，没地种就断了活路，请求村里照顾。村民小组会上讨论刘才的要地申请，大伙儿都同意给他分地。刘才如愿以偿分到了5亩承包地。

在涉及“四大家族”的案例中，明明分地是违法的，可是，村民们并不愿去“惹事”，最后是乡村干部，采用“流动票箱”的办法使村民不想投也得投票，才使得“法律正义”⁵⁹得以强行通过。而刘才回乡要地的案例中本来刘才已经不要土地了，根据法律和协议都可以或者说应该不给他土地，可是村民们还是一致同意从自己合法的生存资源中，分给他土地。人们之间的关系越近，法律适用的可能性就越小。⁶⁰这与农民间为了土地“兄弟也不是兄弟，连亲爹都不认了”形成了反差。

费里德曼指出，“每个新的法律行为起源于并反映努力产生、阻碍或改变该行为的社会势力。”⁶¹法律的变革、发展的动力在于社会内部的矛盾运动所形成的社会力量的变化。如今的乡村共同体是一个正在分裂的共同体。上面提到过，在二轮土地承包过程中，农民分为两派，一种是未离开本乡本土农民，一类是长期流动在外的农民。虽然户口制度把农民规定在一个村子范围内⁶²，但是原来共同生活、共同劳动、共享各类资源的村落共同体已经分裂

成两个明显的群体。一个是人数众多的，仍然延续或部份延续旧的生活方式的农民群体。另一类，是因做生意、打工、躲债等原因，离开了乡村的人。他们虽然有共同的过去和残留的亲属、朋友关系，但是也多多少少是“外人”了。“归燕还巢”的土地纠纷，就是这两个群体之间的矛盾。

农民个体的自主行为形成了历史的发展。⁶³孟德拉斯在《农民的终结》一书以法国农村的现代化道路为背景，分析了欧洲乡村社会二次世界大战以后的变迁过程。认为：传统意义上的自给自足的农民已经不存在了，目前在农村从事家庭经营的是以营利和参与市场交换为生产目的的农业劳动者，这种家庭经营体从本质上说已属于一种“企业”，但较工业企业又有其自身的特点，传统意义上的农民正走向终结。“农民的终结”，并不是“农业的终结”或“乡村生活的终结”，而是“小农的终结”。⁶⁴有些学者认为，“最近十几年来，市场经济原则的浸透和冲击使农村社会不再是传统意义上的乡土中国”，由于家庭经济 and 人口再生产都逐渐脱离了村庄而具有较强的外向性特点，当下农村社会正在“从社区生活到社会生活转变”。原先具有血亲关系的“自己人”不断“外化”，“熟人社会”日益“陌生化”，村庄的交往日益摆脱“血亲情谊”和“人情面子”的束缚，走向以利益算计为旨归的共识规则体系。⁶⁵“被一个共同体，如家庭、居民区、国家或国际专业协会，广泛共享的制度及构成其基础的价值观，界定着该共同体。”⁶⁶当我们还在用传统、习俗、本土资源、法律意识、公民意识等概念分析中国的乡村时，我们也要注意，我们面对的是一个分裂的共同体。

4.5 转租还是抵债？

虽然土地的保障意义是有限的，但国家法律和法规还是尽力的保护农民的承包土地权力。其中，国家为了保证农民不失去土地，明确禁止用土地还债。1995年《国务院批转农业部关于稳定和完善土地承包关系意见的通知》

第4条指出,在承包经营权转让时,必须保护实际耕地者的权益,各地要制定土地承包经营权转让费的最高限额。债务人不得以土地抵顶债款。最高人民法院2005年9月《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第15条规定,承包方以其土地承包经营权进行抵押或者抵偿债务的,应当认定无效。

然而,农民往往会为治病、生产经营、子女升学、结婚盖房等原因欠下债务。虽然用承包田抵债是非法的,但还是存在很多规避法律的现象。

案例20:2006年5月,乡调委会的调解员在某村处理一起土地纠纷时遇到了前来求助的王某,王某称自己的8亩旱地已经10多年没种上了,问其原因,他不好意思地说出了实情。

原来在第一轮土地承包期间,因王某的父母欠王某叔叔家钱,父母就将全家三口人的承包田交由其叔叔家耕种抵债,当时王某尚未成年。后来王某成了家,一直在外打工,近几年,由于身体有病,无法继续打工,就想回家种地。可当王某去向叔叔要地时,叔叔坚决不同意,于是前来求助。

乡调解员了解事实后,就将王某的叔叔找到调委会,向其宣讲了有关法律、法规和国家的土地政策,告诉他用承包田抵债是违法的,已经侵犯了王某的权益。经过耐心的工作,王某的叔叔明白了这个道理,认识到了自己的错误,表示同意将王某本人的这份承包田还给王某,但王某人父母的那份不能返还,因为王某的父母欠他家钱太多了,到现在也没还清。王某仍然坚持要父母的地,双方僵持不下。调解员耐心做王某工作,并告诉王某没有权利要父母承包田的经营权。双方终于达成了协议,王某依法要回了属于自己的那份耕地。

一起因父母还债而将孩子承包田转包抵债而引发的纠纷就此划上了名号。⁶⁷

案例21:2003年3月的一天,双岔河镇调访办主任苏占有刚刚回到办公室,一位气喘吁吁的男子就闯进了办公室,“不好了,要出大

事了!你们快去看看吧!”苏主任来不及细问案情,急忙随同此人驱车来到了现场。一进屋,就看见有四五个男子正虎视眈眈地围着一个人。

原来2002年春天,某村村民王某为了去建三江种水稻,以年1.5%的利息向张某等7户村民共抬了9万元钱,当时双方约定,到2002年底连本带息一次性还清。由于王某经验不足,加上天公不作美,一年下来,王某不仅自己几年的积蓄付之东流,还欠了10万多元的外债。为了躲债,王某腊月二十七才回家。当时张某等七户债主考虑到就快要过年了,也就没好意思上门讨债。正月初四,王某合计着债主快上门了,于是就和妻子商定,将承包田委托亲属耕种,全家外出打工。为了不让债主们知道,王某一家当晚连夜动身。可纸毕竟包不住火,张某得到了这个消息,于是连夜带人追赶,最后,在王某亲属家将王某找到,追债的一伙人采取软硬兼施的办法,将王某带回村。第二天一大早,其他债主听到消息后一拥而上,再加上看热闹的,将王家低矮的小房围得水泄不通。虽然王某这时一再向大家解释,但愤怒的债主们已无法抑制心中的怨气,说啥也不让王某动身,非要他立即还钱,大有一触即发之势。看到形势急迫,张某就跑到乡里报了案。

苏主任了解清楚事情经过后,决定采取乡、村两级调解员现场办公的办法,对此案进行调解。首先,调解员控制了局面,劝散了围观群众,然后,又分别对7户债主进行了相关的法律知识宣教,告诉他们欠债还钱是天经地义的事,但决不能乱来,限制人身自由是违法的。“再说了,你们这么看着他,他也还不上钱哪,总得想办法解决问题。”最后,调解员又对王某的逃债行为进行了严厉的批评。王某当场表示,愿意想办法还清债务。

接下来,调解员对双方当事人债权债务情况进行了调查核实,王某共欠张某等7人本金及利息10.35万元,而目前王家除了45亩承包田外,没有其它任何财产。根据王某的现状,

ICCS Journal of Modern Chinese Studies Vol.3 (1) 2011
取费用，而是由行政村从集体积累中统一给支付了。”⁶⁹“观念与制度的混乱直接影响到农民对税费性质及其用途的理解……因而他们回避交‘钱’的行为与抗粮、抗费、抗租（承包费）和抗集资混合在一起，难以区分；应该交的和不该交的混合在一起，难以区分，许多村庄因此连合法的税务也不能完成。”⁷⁰也有很多村主动把农民撂荒的土地承包出去，用包地的收入抵交农民应要的各项税费。

案例 22：喇嘛甸镇在 1998 年全国农民第二轮土地承包过程中，通过抓阄的方式分配土地，落到每个人的名下只有 8 分承包地，可是在划分地块后，富强村有一百多农户嫌土地少不能养家糊口与村委会之间没有签订书面合同。村委会为了不撂荒土地，便主动将这些地集中起来，以村委会的名义统一发包给了三户农民，而且一包就是 30 年。

案例 23：2004 年国家调整土地税收政策，和平村二轮土地承包时外出打工或户在人不在的 145 名村民回来要地。而早在 3 年前，由于农业连年歉收，有大片土地无人耕种，为此村委曾在齐市媒体及扎旗发布广告向外发包，均无人承包。村委便将 2344 亩土地以折抵承包费的形式发包给村上欠其款的 29 户农民。为了解决返村农民和 29 户承包户因土地而引发的矛盾，和平村委当年为返村农民每人每亩地补偿 100 元，共支出 13.9 万元。同时为彻底解决问题，该村向乡、县两级农村合作经济承包合同仲裁委员会申请仲裁，仲裁委员会确认该村与 29 家农户签订的土地承包合同无效。15 名承包户联名向齐齐哈尔市人大上访，市人大立即向市中级人民法院发函，指示认真研究，要依法立即妥善处理；而返村的 145 人及少地户共需土地 1600 亩。

立案后，民二庭庭长张晓明立即召集办案人员研究案情，并要求急事特办。随即办案人员、主审法官巴鑫、王霖虹等一行四人赶赴龙

调解员通过耐心细致的劝解，做通了 7 户债主的工作，债主们一致同意只要求王某还本金，放弃利息的调解方案。王某同意将自己的承包田一次性转包他人 10 年，将所得的 9 万元现金全部用于还清 7 户村民的欠款，在调解员的主持下，双方当事人当场签订了协议书。

法律规避并不是漠视法律的尊严，相反，规避行为本身就表明规避者意识到国家制定法的存在。当他们努力规避国家制定法时实际上也正是在一定程度上接受国家法律的规则。在上面的两个案例中，同样是以土地承包的形式还债，司法干部却采用了两种方式，在第一个案例中虽然王某利用法律收回了用来抵债的土地，但是他父母的土地还是用来还债了。另一个案例中，司法干部主动促成先把土地转包，再用转包款抵债，因为不这样就会“出大事”。究竟如何能使“债务人不得以土地抵顶债款”这条法律真的得到落实，而不再出现借转包之名、行抵债之实的法律规避，不只是个立法技术问题，还要重新考察这条法律施行的可能性。

4.6 弃户觅补

农业税已经成为历史，然而在税费改革之前，因税费征收形成的各种关系还对现在乡村产生各种各样的影响，⁶⁸其中一种就是农民拖欠各种税费所形成的村级债务。村级债务产生的原因很多，有因集体经营的产业亏损造成的，也有因公共事业建设造成的，等等；但有一种很重要也很普遍的原因是，许多农民离开乡村后，多年拖欠村集体各种税费所形成的债务。在近年多项惠农政策出台前，村集体征收农业税费很困难，税费征收矛盾是当时最主要的干群矛盾，调查中很多干部都反映，“大部分农民都欠村上钱。”税费征收在税费改革前是村干部工作的难点，很多农民长期离土、离乡，其应交的税费很难收上来，成了他们“欠村上的账”。因为税费征收困难，“有的村集体经济有些收入来源，村干部根本不到农户那里收

江，同当事人谈完后，又召开所有当事人参加的座谈会，并邀请当地乡长及县、乡两级主管农业的领导参加。办案人员向承包户征求解决人地矛盾的办法，缓和了双方当事人对抗的态势，缓解了承包户激动的情绪，取得了承包户的理解。

同时说明座谈会只是沟通思想，不做结论，给大家时间回去同亲属、朋友商量后再寻求解决问题的最佳方法。回去后乡里又分别做工作，并召开党员及村民代表会议，全方位多途径做工作。随即办案人员又再下龙江，进行调解。

最后双方在既要解决人地矛盾，又要维持合同相对稳定的前提下达成协议，即每户按比例退回一部分土地，以解决村上人地矛盾，剩余土地适当延长承包期，以使承包户的利益不受损害。⁷¹

乡镇和村上的干部为了完成各项税费征收任务，自主决定把农民荒弃的土地再发包出去，用发包的钱来补偿税费，虽然没有什么法律依据，却也合情合理，并不是什么新生事物。历史上就有“弃户觅补”和处理“地照重复”的习惯做法。

弃户觅补办法。通化自设治后，两遭水患，三遇兵灾，报地人携照回籍，十数年不返（报地山东人居多，间有奉天金海盖人报领），俗谓之“逃弃户”。县署为重捐起见，不得不觅户顶补，历任仿办已三十余年。此项办法相沿已久，成为习惯。

附觅补印谕原文：觅户某人，顶补某人，领名逃弃中地几亩几分，坐落通化县某乡某段，计地几亩几分，东（西）至某岗沟南（河山）至某岗沟（河山）。

案：据警察几区呈请，管界某保某人领名地几段几亩，该户逃弃多年，历届捐赋久悬无着，现觅有某人甘愿顶补，经查无论，开列四至，具结请核等情前来。某查保某人领名地几亩，自民国某年至民国某年，钱粮亩捐既系某

可见为的保证国家税收，基层官员主动收回“逃弃户”土地对外发包，早就“相沿已久，成为习惯。”否则，农户占着国家的土地，又不交税，想来就来，想走就走，基层官员的工作就没法完成了。不交粮捐，不事农务，基层政府还会取消其种地的资格。

地照重复办法。通化设治伊始，报领荒地各户多山东人，或因土地瘠薄不堪耕种，或因资本缺少无力开垦，辄携照回籍，任其荒芜。后至之人不知地已有主，又复报领开垦，先报者携照回通，见地已垦熟，辄起讼端。以先例判决此等案件，以地系何人开垦，粮捐何人完纳，该地即归何人管业，重复地照取消。此等办法相沿，成为惯例。⁷³

种地纳粮是中国两千年的传统，在税费与种地之间形成了一种必然联系。农业税取消后，开始了农民无条件获得土地的历史。可是农民以前欠下的各种农业税费又如何处理呢，日前还没有相关的规定。《黑龙江日报》报道了这样一件事：

案例 24：饶河县 5 位农民，因为不分担“村集体债务”，被剥夺土地承包权长达 5 年之久。报道说：“1999 年东升村开始第二轮土地承包。当时村集体有一笔 14 万余元的债务，村党支部和村委会制订了一个分地的土政策，其目的是借第二轮土地承包之机，让该村全体农户‘消化掉’这笔债务。这项土政策的‘要点’是：凡第二轮土地承包分到田地的农户，在分到承包田的同时，每亩必须承担村集体债务 70 元：不同意分摊债务者不给地。”东升村有 5 个农户不愿意承担这笔债务，村委会毫不留情地把应分给他们的土地承包给其他农户。这 5 农户多次找县乡两级政府，要求恢复承包土地的权

ICCS Journal of Modern Chinese Studies Vol.3 (1) 2011
制度因素相互作用，例如乡村干部收公粮行为的权威，受到多边制度变化的影响；粮食交易市场价格（之规则或制度）的出现，给了农民其他的选择机会，这种变化提高了传统渠道收公粮的机会成本。但收粮的“强制性”契约可以达成，乃是因为土地（“公有”或“集体”）所有权制度惯例的原因，在这种制度下，不签订上述合约，收回该农民土地的行为（策略）便成为正当。这两个方面，都蕴涵了制度体系对农民和乡村干部两方面行为预期的指引，市场规则的出现是降低干部收粮权威的因素，而土地集体所有制又是加强这种权威的因素。所以结论是，基层政权收粮的“有力”程度以及农民行动的基本策略，随着他们所处的各种（实际运行着的）制度关系的作用而变化。而这些制度分别代表着不同的权利分配体系，其中有利于强化基层政权力的权力，也有些则有利于农民选择权的增强。⁷⁷近年的土地制度的变化无疑使得基层政府与农民间的权利分配体系更加向农民倾斜。

提供权力保障与促使人们自觉的遵守法律规定似乎并没有必然的联系。⁷⁸现在很多人也想在法律的空隙中获得额外的好处。在回乡要地的农民中，很多人已经在外地安家落户，获得了土地，但仍然回乡要地，用干部的话说就是想“多吃多占”。绥棱县，近年曾根据户籍，对当地群众按政策是否应得承包地进行清查。经过对7个省120个县的调查核实，共清查出已在外分得土地的农户215户，涉及土地4305亩。⁷⁹在农民积极的利用土地承包制度和逃避农业税费制度的行为对比中，农民对于国家政策的选择动机不是价值认同而是利益权衡。而对于农业税历史问题的搁置无疑促使农民对于法律和政策采用一种机会主义的态度。

总之，近年来的土地纠纷并不完全是经济情况变化所引起的，而主要是制度变迁过程中，不同制度对于人们的行为导向不断变化从而引发人们之间的冲突。

利，可是县乡政府默许东升村的土政策。几年中，东升村的村干部虽换了两茬，但是那项土政策还是延续下来。⁷⁴

村干部的行为却也情有可愿，村干部不能按期足额上交各类款项就会影响自己的职务，所以在税费改革前，村干部会想办法甚至借钱上交各种款项，而农民多年未交的各种税费也就形成村级债务。据干部所说：“近年来回村要地的农民，多数长年在外出，基本都欠村上钱”。

以偿还债务作为承包土地的条件显然不符合土地承包政策，而且采用平均分配债务而不问债务形成原因的作法确实也有欠妥当，然而这样的作法也非仅有。在被调查地区，通过土地承包化解村级债务，甚至还具有的普遍性。

“制度为一个共同体所共有，并总是依靠某种惩罚而得以贯彻。”⁷⁵在土地承包30年不变的政策出台之前，收回农民的承包地是村集体对农民最有效也最严厉的惩罚手段。现在村集体缺少对农民违规行为的惩罚手段，有时还会想到收回农民的土地。但这种作法已经失去了合法性。

案例25：村里陆氏两兄弟因为多年在外，二轮土地承包时没有分到耕地，2004年两人到村里要回了承包田，随后他们又将补分的这部分耕地转让给了村民王某。2005年春天，村里在补给陆氏兄弟的耕地中划出了10亩，分给义务兵家属黄某耕种，理由是陆家属计划外生育，违反了国家政策。转包土地的王某多次找村委会要这10亩地，村里以王某不是原承包人为由拒绝了他的要求。⁷⁶

上一个案例中，村干部的作法违反了法律的规定，当然最终得以纠正。但另一方面也反映了村干部没有惩罚的手段，所以对很多农民违法行为也没有办法，所以干部们都说，“现在下面的工作越来越不好干。”张静教授在研究乡村基层政权的过程中指出：一些矛盾性的

附录：与土地纠纷及土地纠纷解决相关的文件列表

1. 1984年1月1日，中共中央《关于一九八四年农村工作的通知》，提出了土地承包期延长到15年；
2. 1995年3月28日，《国务院批转农业部〈关于稳定和完善土地承包关系的意见〉的通知》；
3. 1997年8月27日，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》；
4. 1999年12月21日，《国务院办公厅关于进一步做好治理开发农村‘四荒’资源工作的通知》国办发[1999]102号；
5. 2002年3月27日，《国务院办公厅关于做好2002年扩大农村税费改革试点工作的通知》国办发〔2002〕25号；
6. 2002年7月20日，《中共黑龙江省委、黑龙江省人民政府关于印发〈黑龙江省农村税费改革试点实施方案〉的通知》（黑发[2002]9号）；
7. 2002年7月26日，《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省农村税费改革有关配套文件的通知》（黑政办发[2002]38号）
8. 2002年8月29日，《中华人民共和国农村土地承包法》（2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 2002年8月29日中华人民共和国主席令第73号公布 自2003年3月1日起施行）；
9. 2002年9月26日，《人民调解工作若干规定》，自2002年11月1日起施行；
10. 2003年12月1日，《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》（农业部令第33号），生效日期2004年1月1日；
11. 2004年，中央下发《中共中央 国务院关于促进农民增收增加收入若干政策的意见》；
12. 2004年4月30日，《国务院办公厅关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知》（国办发明电〔2004〕21号）；
13. 2004年5月13日，《黑龙江省人民政府办公厅印发关于妥善解决农村土地承包纠纷问题若干意见的通知》（黑政办发[2004]17号）
14. 2005年9月，最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》；
15. 2009年6月27日，《中华人民共和国土地承包经营纠纷调解仲裁法》（2009年6月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过 2009年6月27日中华人民共和国主席令第14号公布 2010年1月1日起施行）。

注释

¹ 本研究得到“2009年度爱知大学国际中国学研究中心青年研究人员研究资助项目”的资助。

² 王金辉、杨宏郁、叶晓阳，《黑龙江红兴隆垦区，调解土地纠纷建设和谐农村》，载于《黑龙江经济报》，2006年11月27日，第2版。

³ 崔光桦、兰花苑、李志杰，《化解土地纠纷促进社会和谐》，载于《黑龙江经济报》，2008年1月31日，第8版。

⁴ 《耕地成“香饽饽”绥化化解争地新矛盾》，载于《黑龙江日报》，2004年7月23日。

⁵ 参见，中国社会科学院农村发展研究所国家社科基金(03BZZ036)课题组和国家软科学重大项目(2003DGS3B027)课题组，联合对我国农村的社会形势进行的专题研究。

⁶ 参见，贾生华、张宏斌著《中国土地非农化过程与机制实证研究》(上海交通大学出版社，2002年)；张林江《围绕农村土地的权力博弈——不确定产权的一种经验分析》(中国社科院博士论文，2003年)，等。

⁷ 参见，朱苏力，《法律社会学调查中的权力资源——社会学调查过程的一个反思》，载于《社会学研究》，1998年第6期。

⁸ 农民中人们往往用垧数来计量自家的土地多少，而正式计算时则只用面积计量。通常一垧约70厘米宽，由农民根据面积自动找齐。此一习惯历史上也历来如此。“按亩之说，系因地形不能皆为方形，无论为犄角式，为椭圆式及其他如何形式，均须分别计算，不失毫厘。按垧之说，则就其宽长，自乘得面积二十四弓即为一亩，其畸零之数，概行蠲(音，juān；意，去除。)除。兴讼以后，应仍视按亩为正当耳。”引自，前南京国民政府司法行政部编，胡旭晟、夏新华、李交发点校，《民事习惯调查报告录(上册)》，中国政法大学出版社，1998，第30-31页。

⁹ “地邻不明大打出手 调解及时化解纠纷”，《调访援工作实例》，水岭县司法局编，2006年8月，第64页。

¹⁰ 《化解土地纠纷促进社会和谐》，载于《黑龙江经济报》，2008年1月31日。

¹¹ “两垧土地起纠纷 调解出面化干戈”，《人民调解实例》，水岭县司法局编，2007年12月，第24-25页。

¹² 《化解土地纠纷促进社会和谐》，载于《黑龙江经济报》，2008年1月31日。

¹³ 虽然1982年的一号文件——《全国农村工作会议纪要，推行家庭联产承包制》——就明确规定，“社员承包的土地应尽可能连片，并保持稳定。这样才能充分调动社员的积极性，提高土地的利用率，……”但为了做到尽可能的平均，在土地承包中还多是将土地分等后，平均分配，往往一个农户在不同的地方有好几块地。而整个土地也就“碎片化”了。

¹⁴ 节选自在昌五镇的调研日记。

¹⁵ “破垄”指为了使玉米、土豆等农作物更好的吸收水分，促进作物根部生长，每年春播时，要把去年的垄台从中间破开，将土推入原有的垄沟中。“背垄”指把破垄后的土重新在原来的垄沟处建起新的垄台。经过“破垄”和“背垄”，上一年的垄台变成了新的垄沟，而上一年的垄沟变成新的垄台。从而使新的地垄相对于上一年的地垄的位置必然出现半垄宽度的偏差。

¹⁶ 地都种了一年了，还分不出的谁是谁的呢！——笔者

¹⁷ 在民间调解中，运用了“诉”这样一个非常法律化的言语。可见民间调解活动的有意无意地法律化。

¹⁸ “当镰刀即将举起的时候”，《人民调解实例》，水岭县司法局编，2007年12月，第25-26页。

¹⁹ “村民多年地界不清纠纷不止 调解人员现场测量补偿到位”，载《调访援工作实例》，水岭县司法局编，2006年8月，第62页。

²⁰ 选自在水岭县的调查记录。

²¹ 机动地最初的形成原因是，一些地方在实施第一轮土地承包过程中，为解决人地矛盾、减少承包地调整次数，或者为解决集体经济组织开支问题，保留一些土地不实行家庭承包，而由集体经济组织统一组织经营或实行招标承包经营的土地。在第二轮承包过程中，根据1997年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完完善农村土地承包关系的通知》要求，对预留机动地必须严格控制。对于尚未留机动地的地方，原则上都不应留机动地。已留机动地的地方，必须将机动地严格控制在耕地总面积5%的限额之内，并严格用于解决人地矛盾，超过的部分应按公平合理的原则分包到户。

《农村土地承包法》第63条规定,本法实施前已经预留机动地的,机动地面积不得超过本集体经济组织耕地总面积的百分之五。不足百分之五的,不得再增加机动地。……本法实施前未留机动地的,本法实施后不得再留机动地。

²² “一块耕地两家包 纠纷起 调解人员献爱心 把事息”,《调访援工作实例》,水岭县司法局编,2006年8月,第67页。

²³ 选自对昌五农民的访谈。

²⁴ 案例引自,姜军、程孝文,“老上访”不上访了,人民日报,2005年1月9日不如实登记、上报土地数量的行为与前书中介绍的移民初期,基层官员不告“浮多”的行为何其相像。参见,“大、小亩”与“浮多”,执法者与违法者的合谋——笔者。

²⁵ 姜军、程孝文,《“老上访”不上访了》,载人民日报,2005年1月9日。

²⁶ 资料引自程子龙、邹大鹏,“350个村民手印怒指集体土地利益黑洞”,新华每日电讯,2004年3月31日第1版。

²⁷ 参见附录《与土地纠纷及土地纠纷解决相关的文件列表》。

²⁸ 该规定的主要内容为,(一)在第一轮土地承包到期后,土地承包期再延长30年。(二)开展延长土地承包期工作,要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定。不能将原来的承包地打乱重新发包,更不能随意打破原生产队土地所有权的界限,在全村范围内平均承包。(三)承包土地“大稳定、小调整”的前提是稳定。“大稳定、小调整”是指坚持上述第二条原则的前提下,根据实际需要,在个别农户之间小范围适当调整。做好“小调整”工作还应坚持以下几条原则,一是“小调整”只限于人地矛盾突出的个别农户,不能对所有农户进行普遍调整;二是不得利用“小调整”提高承包费,增加农民负担;三是“小调整”的方案要经村民大会或村民代表大会三分之二以上成员同意,并报乡(镇)人民政府和县(市、区)人民政府主管部门审批;四是绝不能用行政命令的办法硬性规定在全村范围内几年重新调整一次承包地。

²⁹ 税费改革前,农民需缴纳各种各样的税与费。主要有,农业税、农业附加税、农业特产税、农业特产税附加、屠宰税、村提留、乡统筹、教育附加费、教育集资、书杂费、义务工农业税等。税费改革后,国家取消其他费与杂税,农民只需缴纳一项农业税。

³⁰ 最低收购价政策是指国家规定稻谷、小麦等粮食的最低收购价格,当市场价低于最低价时,

由国家指定的粮食企业以最低价进行收购,稳定市场价格。

³¹ 资料来源,“一免两补”第一年 黑龙江农民人均纯收入增长20%,黑龙江新闻网,2004年12月29日,网址,http://chinaneast.xinhuanet.com/2004-12/29/content_3477654.htm

³² 资料来源,“粮食直补、良种补贴和农机具购置补贴”,振兴东北网,2004年9月9日,网址,http,

//chinaneast.xinhuanet.com/2004-09/09/content_10802859.htm

³³ 江农,《“一免二补”政策将使全省农民人均受益260元左右》,载《中国信息报》,2004年7月14日。

³⁴ “归燕还巢”的土地纠纷古已有之,例如,“晋室南迁后,人民多弃地而流亡江南,到江北稍平,田地大率为他人所占,致使北魏之时,现占人与归农者间颇起田土争执。为此,孝文帝限制还地出诉期限,规定所争之田,宜限年断,事久难明,悉属今主。”参见戴炎辉著,《中国法制史》,三民书局,台北,1979年,第504页;转引自,梁治平著,《法意与人情》,海天出版社,深圳,1992年,第92-93页。

³⁵ 根据对多位乡、县干部的访问结果,在被调查地区,一般乡村的外出农民占农民总数约为五分之一,未外出农民占五分之四。根据土地承包的法律法规,土地承包方案要求经三分之二的农民通过,未外出农民占五分之四,他们的意见很容易的就通过了。在保证少数服从多数的同时,又如何保护少数人的利益呢?

³⁶ 选自在水岭县的调查记录。

³⁷ 《农村土地承包法》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农村集体经济组织成员承包土地的权利。按照规定统一组织承包时,本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利,也可以自愿放弃承包土地的权利。

³⁸ 根据《土地承包权证管理办法》第20条的规定,承包期内,发生下列情形之一的,应依法收回农村土地承包经营权证,1、承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的。2、

承包期内，承包方提出书面申请，自愿放弃全部承包土地的。（可是人都见不到，又有多少人会主动提出书面申请呢？——笔者。）3、承包土地被依法征用、占用，导致农村土地承包经营权全部丧失的。4、其他收回土地承包经营权证的情形。

《农村土地承包法》第26条规定，承包期间，发包方不得收回承包地。其中，承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地交回发包方。承包期内，承包人全家迁入小城镇落户的，应当按照承包方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。

《农村土地承包法》第27条规定，承包期间，发包方不得调整承包地。

³⁹ 高欣、范迎春，《绥化农民，今年高高兴兴说‘三情’》，载《新华每日电讯》，2004年7月15日第2版。

⁴⁰ 蒋升阳，《绥化破解新的人地矛盾》，《人民日报》，2004年8月8日。

⁴¹ 在后面的分析中我们会看到，农民要回土地所能获得的经济利益是有限的，往往不能根本改变其生活状况，这位司法干部提醒我，在“归燕还巢”的行为背后的心理因素。“人们的成就改变他们对于哪些报酬能实现以及为了维持满足哪些报酬确实需要实现的一般期望，这些被改变了的期望又影响了未来报酬的意义。人们的成就就会提高他们的期望，其结果又使缺乏一定水平的报酬成为对他们的一种剥夺，而在以前它并不如此。”[美]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，1998年1月，第171页。

⁴² 选自在水岭县的调查记录。

⁴³ “承包地遭抢种 调委会来维权”，《人民调解实例》，水岭县司法局编，2007年12月，第57页。

⁴⁴ 根据我在2001年的调查，税费改革前，农民耕种普通经济作物，一亩地的收益一般在100至150元。所以26亩地转包5年，一共1.3万元，在当时是一个公平价格。可如果从以后几年的土地收益看，买方占了个“大便宜”，难怪调解的结果中要给他补偿很多的利息。

⁴⁵ 一起家庭内部纠纷差不多要乡村两级干部齐上阵了。关于乡镇基层政府在民间纠纷调解中的角色与作用将在第五章中详细论述。

⁴⁶ “哥俩抢种一块田 联合调解合家欢”，《调访援工作实例》，水岭县司法局编，2006年8月，第67页。这可真是一件“兄弟也不是兄弟”的纠纷。——笔者。

⁴⁷ 金丰红、刘晖，《土地 想说爱你不容易》，载《齐齐哈尔日报》，2006年4月3日。

⁴⁸ 选自在水岭县的调查记录。

⁴⁹ 李瑜青等著，《法律社会学经典论著评述》，上海大学出版社，2006年9月，第112页。

⁵⁰ 这里只借用了格兰特·吉尔莫“契约的死亡”的说法，并无理论借用。吉尔莫指出古典契约理论是与自由经济相伴产生的，其理论中有明显的尽可能缩小责任范围、对损害赔偿金采取限制性态度。而随着公正与人权保护思想的发展，古典契约理论已与侵权理论相融合。参见，[美]格兰特·吉尔莫，《契约的死亡》，中国法制出版社，2005年1月。

⁵¹ 王雅林、张汝立，《延伸地带—昌五社区研究》，黑龙江教育出版社，1999年3月，第56页。

⁵² 焉丽平，《农民看病难的体制性因素分析》，哈尔滨工业大学2005年硕士论文未刊稿。

⁵³ 刘伟、贾辉，《避免上涨农资吞噬粮农利益》，黑龙江日报，2008年3月8日第2版。

⁵⁴ 资料转引自，王晶舒，《论农村社区人口流动的制约因素——以黑龙江省肇东市昌五镇人口流动情况为例》，《成人教育》，2007年第11期。

⁵⁵ 王晶舒，《社区人口流动及其制约因素研究》，哈尔滨工业大学硕士论文，2005年，未刊稿。

⁵⁶ 赵其卓、温亚利，《传统农区农民土地制度选择偏好的分析》，北京林业大学学报(社会科学版)，第四卷第四期，2005年，第55-57页。

⁵⁷ [奥]尤根·埃利希著，《法律社会学基本原理》，九州出版社，2007年4月，第81页。

⁵⁸ “讲政策 解群众来访 分土地 还百姓公道”，《调访援工作实例》，水岭县司法局编，2006年8月，第55-56页。

⁵⁹ 对于个体意志的发展与法律正义的关系，美国学者罗斯科·庞德有过一段精彩的描述，“中世纪法律在亲属关系组织的社会中起着作用，法律的目的似乎是在这一社会中和谐一致地维护社会现状。自由竞争式的自我主张，在中世纪社会里，就像在希腊城邦社会里一样，是不能立足的。在亲属组织的封建社会崩溃后很久，人们还可以见到这一类社会的理想继续存在。在十六世纪以后，一种自由竞争式的独立个人的社会理想，随着近代经济秩序的发展而慢慢成长起来。并在法学思想和法律传统中代替了起源于古代并在中世纪建立起来的理想。这种较新的理想在十九世纪得到了充分的发展。诚然，它的最大限度的个人自由和自我主张概念，被康德表述为我们后来所称的法律正义。”[美]罗斯科·庞德著，《通过

法律的社会控制》，沈宗灵、董世忠译，商务印书馆1984年版，第7-8页。

⁶⁰ 美国著名的法社会学家唐·布莱克在研究人们之间的亲密程度与法律应用的关系时，曾经提出了著名的关系距离原理。他认为，人们之间的关系越紧密，介入它们之间事务的法律越少。参见唐·布莱克著，《社会学视野中的司法》，郭星华，等译。北京，法律出版社，2002年9月版。

美国学者格鲁克曼把人们之间的关系分为简单关系和复杂关系两类。简单关系的特点是目的单纯，接触片面，存续时间短暂；而复杂关系的特点则表现为目的复杂，接触面广，存续时间长。在复杂关系中，人们之间有较多相互控制的方法，因此人们一般不会轻易采用法律的方式来解决争端。而在简单关系中，由于人们之间相互控制的方法较少，而且一方面的损失不可能通过其他方面来补偿，因此法律成为解决争端的主要方式。参见，朱景文，“解决争端方式的选择——一个比较法社会学的分析”，载《吉林大学社会科学学报》，2003年第5期。

⁶¹ 参见[美]费里德曼，《法律制度——从社会科学的视角观察》，中国政法大学出版社，2002年。

⁶² 张静指出，“户口制度不仅仅是出于管辖的目的而把农民人丁划为区域，更重要的是，它建立了对农民作为社会成员应有的各项资格/权利进行界定（承认）的单位。”张静，《基层政权乡村制度诸问题》，2007年，世纪出版集团，上海人民出版社，86页。

⁶³ “人类的社会历史始终只是他们的个体发展的历史，而不管他们是否意识到这一点。”《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第532页。

⁶⁴ 参见[法]孟德拉斯著，李培林译，《农民的终结》，社会科学文献出版社，2005年1月版。

⁶⁵ 郭亮，《乡村变迁中的国家与市场——华中科技大学中国乡村治理研究中心第九次硕博论坛综述》，2007年9月24日，<http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-7062/page-1.html>；

欧阳静，《区域比较视野下的村庄与市场——华中科技大学中国乡村治理研究中心第十次

硕博论坛综述》，2007年11月13日，<http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-7897/page-1.html>；

杨华，《自己人“外化”、熟人社会“陌生化”与村庄交往规则的更替》，2007年9月9日，<http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-6890/page-1.html>。

⁶⁶ [德]柯武刚、史漫飞著，《制度经济学》，北京，商务印书馆，2002年，第37页。

⁶⁷ “土地顶债十余载 依法索回本应该”，《调访援工作实例》，水岭县司法局编，2006年8月，第58页。

⁶⁸ 《关注农业税减免“后时代”问题》，载《中国税务报》，2004年11月12日。

⁶⁹ 王雅林、张汝立，《延伸地带——一昌五社区研究》，黑龙江教育出版社，1999年3月，第148页。

⁷⁰ 张静，《基层政权乡村制度诸问题》，2007年，世纪出版集团，上海人民出版社，第75页。

⁷¹ 刘明洲，《缓和对抗态势解决人地矛盾》，载《人民法院报》，2005年5月26日。

⁷² 前南京国民政府司法行政部编，胡旭晟、夏新华、李交发点校，《民事习惯调查报告录（上册）》，中国政法大学出版社，1998年，第30-31页。

⁷³ 前南京国民政府司法行政部编，胡旭晟、夏新华、李交发点校，《民事习惯调查报告录（上册）》，中国政法大学出版社，1998年，第31页。

⁷⁴ 王敏学，“土政策”与歪政策，黑龙江日报，2004年4月12日。

⁷⁵ [德]柯武刚、史漫飞著，《制度经济学》，北京，商务印书馆，2002年，第32页。

⁷⁶ “村委会私自扣地不合法 调访办主动调解纠正它”，《调访援工作实例》，水岭县司法局编，2006年8月。

⁷⁷ 张静，《基层政权乡村制度诸问题》，2007年，世纪出版集团，上海人民出版社，第13页。

⁷⁸ 珀普金在对越南的农村经济研究中认为，农民在进行经济决策时，同样受市场规律支配，他们犹如资本主义的公司一样，瞻前顾后，权衡长期和短期的收益，最后作出利益的最大化的选

择：同样，他们在政治方面，也进行着理性的投入。参见，

Popkin, Samuel. 1979. *The Rational Peasant, The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. University of California Press.

⁷⁹ 姜军、程孝文，“‘老上访’不上访了”，载《人民日报》，2005年1月9日。