

柬埔寨土地产权制度变迁及其影响

郭介末

摘要：近代以来，柬埔寨的土地产权制度经历了从建立、废除、改革到发展的复杂演变。与西方现代产权学派以“经济效率”为基点进行的制度变迁研究有所不同，政治力量的变化是柬埔寨土地产权制度变迁的主要动力，而产权制度变迁对柬埔寨政治秩序、经济增长模式和社会发展等方面又会产生深远影响。殖民统治时期（1863—1953年），法国殖民者在柬埔寨引入了私有产权概念，将土地资源从封建关系中释放出来，重构了权力关系，孕育了资本主义生产关系的萌芽。独立后的政权更迭时期（1953—1993年），柬埔寨土地制度频繁变动，不但殖民时期的遗留问题未能有效解决，反而加剧了社会矛盾。相对稳定时期（1993年至今），柬埔寨开始实施以发展为导向的渐进式土地改革，旨在巩固政权、促进经济增长和社会稳定。在土地改革的过程中，柬埔寨面临着历史遗留问题、不健全的制度安排、庇护关系网络和国内外利益的角力等多重挑战。为了应对改革所带来的挑战，提升国家治理水平，柬埔寨政府通过调整发展战略、完善法律制度和优化行政措施，推动土地改革的进程。作为发展中国家，柬埔寨长期受到殖民统治的影响，缺乏自主现代化的基础和动力，土地在其国家发展中始终扮演着关键角色。提升土地制度的设计合理性，确保公平的土地利益分配，缓解日益加剧的人地矛盾，是柬埔寨实现可持续发展的重要途径。

关键字：柬埔寨土地；土地产权制度；制度变迁；土地改革

收稿日期：2024—08—08

作者简介：郭介末（1992—），中国农业大学人文与发展学院博士研究生，主要研究领域：国际发展政策与治理、东南亚区域研究。

土地产权制度，作为构成社会经济关系和上层建筑的基石，是组成国家基本制度和治理体系的关键要素。^①在1863年之前，柬埔寨所有土地归属国王，人民可以根据传统占有和使用土地。随着法国殖民统治的扩张，柬埔寨于1884年引入土地产权制度，触发了政治、经济和社会结构的深刻转型。1975年，民主柬埔寨夺取政权后，全面废除私有财产权，直到1989年土地所有权才得以恢复，并开启了复杂漫长的土地改革历程。对于柬埔寨这样一个曾长时间受殖民统治、现代化进程缓慢的发展中国家而言，土地的重要意义不仅体现在经济层面上，也反映在国家发展的多个维度上。因此，对柬埔寨土地产权制度的演变进行系统性梳理，并深入分析其对国家发展的影响，不仅有助于深化对柬埔寨历史和现状的认识，也可为理解其未来的政策制定和社会发展提供参考。

西方现代产权学派认为，制度变迁是对构成制度框架的规则、准则和实施组合的边际调整，^②引起产权制度变迁的根本动力是相对价格的变化和追求制度创新的收益。在这一理论框架下，效率的提升被视为制度变迁的驱动力，通过成本—收益分析，他们认为高效的产权制度变革，将带来区别于旧制度所能产生的利润。一个交织紧密的群体倾向于通过习惯或法律，创造一个成本最小化并且足以应对风险、技术、需求以及其他一些经济条件变化的土地制度。^③然而，柬埔寨土地产权制度变迁的根本动力兼具现实利益性和阶级倾向性，政治体制的差异和利益结构中不同阶级力量的博弈是推动土地产权制度变迁的主要动力。制度的效率和效能并不总是引起土地产权制度变迁的主要因素，土地制度的演进有赖于各种力量的博弈与均衡。^④纵观柬埔寨历史发展可以发现，政权的更迭、政党之间的斗争以及保护统治阶级利益等政治因素，是土地产权制度变迁的主要动力。同时，这些制度变迁所产生的影响不仅限于政治领域，还会扩展至更广泛的社会层面，并产生持久的效应。

柬埔寨不同时期的土地制度变迁问题受到了中国学者的关注。关于法属时期柬埔寨土地制度的研究，陈显泗、朱昌利、周中坚、梁志

① 曲福田、马贤磊、郭贯成：《从政治秩序、经济发展到国家治理：百年土地政策的制度逻辑和基本经验》，《管理世界》，2021年第12期，第1—2页。

② 道格拉斯·C. 诺斯著，杭行译：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店1995年版，第113页。

③ 罗伯特·埃里克森、唐纳德·威特曼编，苏力等译：《法律经济学文献精选》，法律出版社2005年版，第115页。

④ 刘守英：《分析土地问题的角度》，《学海》，2017年第3期，第45页。

明等资深东南亚研究专家进行过深入探讨，但研究时间较早，主要作为历史资料参考。当代柬埔寨土地问题的研究多集中于国别概况，如列国志系列和“一带一路”国别概况系列，这些研究通常只是对国土资源和投资等议题进行概述性说明。有学者研究了较为具体的问题，比如通过对柬埔寨农地流转问题的研究，为“一带一路”倡议下的走出去战略提供参考。^①探讨柬埔寨土地兼并引发的投资风险，^②以及关于柬埔寨社会经济活动对土地等自然资源的影响等问题。^③本文将1863年作为研究起点，是由于法国殖民力量的介入，使柬埔寨的政治、经济、社会结构发生了显著变化，从而开启了与封建王朝时期截然不同的发展路径。围绕时间主线，可将柬埔寨土地产权制度变迁划分为三个阶段：1863年至1953年的法国殖民统治时期、1953年至1993年政权更迭频繁的动荡时期、1993年至21世纪初的柬埔寨王国相对稳定发展时期。本文通过梳理各个阶段土地政策的主要变化，进而分析制度变迁的主要原因以及制度变迁对柬埔寨各时期发展的影响。

一、1863年至1953年：王权的衰弱 产权的引入

从1863年被法国殖民统治到1953年柬埔寨独立的90年间，殖民力量推动了柬埔寨土地制度的变革，柬埔寨的政治、经济和社会结构随之发生了巨大变化。这期间土地产权制度变革的显著特征是土地资源从国王的绝对所有制中释放出来，以及私有产权制度的引入。

（一）柬埔寨独立前的土地产权制度

19世纪中叶，面对泰国和越南的领土扩张威胁，柬埔寨为了维护国家主权和领土完整，被迫寻求外来力量的保护。1864年，柬埔寨与法国签订了《法柬条约》，正式成为印度支那半岛上第一个接受法国“保护”的国家。^④柬埔寨丰富的自然资源为法国的殖民地经济提供了开发潜力，然而，柬埔寨传统的政治经济结构，特别是以国王为核心的

① 杨承刚：《柬埔寨农户土地流转对中国“一带一路”倡议的启示》，《海南大学学报》（人文社会科学版），2020年第4期，第70—79页。

② 王钊：《土地兼并及其引发的对外投资社会风险》，《东南亚纵横》，2015年第12期，第40—46页。

③ 黄子雍、王军德、张育斌：《柬埔寨洞里萨湖流域土地景观变化与人类活动关系浅析》，《中国农村水利水电》，2020年第4期，第30—36页。

④ 段立生：《柬埔寨通史》，上海社会科学院出版社2019年版，第126页。

土地所有权制度，限制了殖民者对土地资源的控制和开发。为了在柬埔寨获得经济利益并确保其合法性与便利性，法国殖民者迫切需要将土地产权制度的改革作为其统治策略的重要部分，以便打破传统的土地所有权结构，实现对土地资源的有效控制和利用，为法国在柬埔寨的经济活动铺平道路。

1884年，柬埔寨国王诺罗敦在法国殖民政府的压力下，签署了一系列全面改革的政策文件，将行政、司法和商业等关键权力转让给殖民政府，这标志着法国对柬埔寨的殖民统治进入了新阶段。同年，殖民政府颁布了具有里程碑意义的《土地法》，该法律的核心是土地私有化。相关条约明确指出：“由法国和柬埔寨王国共同建立一个柬埔寨土地所有权制度”，并宣称“柬埔寨土地至今为止为国王所有，但现在开始为国家所有”，其中“国家”实际上指的是法国殖民政府。在法国“保护”之前，柬埔寨的土地制度规定土地归国王所有，且不得买卖。^①土地不仅是财富的象征，也是社会地位的标志，国王通过分配土地来巩固其权威。然而，随着土地私有化的推进，殖民政府打破了这一传统束缚，为殖民者和法国殖民政府在柬埔寨合法获取土地资源创造了条件，提供了法律保障。^②

1887年，法国政府下令将越南东京、安南和交趾支那3个地区与柬埔寨一同组成法属印度支那联邦，1899年老挝被并入，确立了法国对印度支那地区的完全殖民统治。^③原本法国在越南试行的租让地制度被推广至柬埔寨和老挝，^④该制度规定，欲获得土地者，需向政府申请，经过审查批准，以有偿或无偿名义，在临时租让地或固定租让地范围内，能够被给予一定数量的土地。^⑤关于租让地的获得者资格要求明确要求，只有“法国公民或法国臣民和保护国公民可作为承租（买）人”。^⑥这一规定为法国资产者占有大量印度支那土地提供了保障，一定程度上规避了来自殖民国内部的竞争。

① 陈显泗：《柬埔寨两千年史》，中州古籍出版社1990年版，第503页。

② 朱昌利：《法国统治时期柬埔寨社会经济结构的变化》，《东南亚研究》，1990年第4期，第89页。

③ 梁英明：《东南亚史》，人民出版社2010年版，第135页。

④ 梁志明：《论法国在印度支那殖民统治体制的基本特征及其影响》，《世界历史》，1999年第6期，第50—51页。

⑤ 朱昌利：《法国统治时期柬埔寨社会经济结构的变化》，《东南亚研究》，1990年第4期，第90页。

⑥ Christoph Oldenburg and Andreas Neef, “Reversing Land Grabs or Aggravating Tenure Insecurity? Competing Perspectives on Economic Land Concessions and Land Titling in Cambodia”, *The Law and Development Review*, Vol.7, No.1, 2014, pp 52-53.

在法国殖民统治之前，柬埔寨国王拥有土地所有权，但土地的使用权和占有权界定并不明确，具有一定的灵活性。当地居民通过耕作和纳税，可以在任何闲置超过7年的土地上定居，并成为该土地的实际使用者。之后，1912年法国殖民政府又引入了地籍测绘和土地登记制度，进一步明确区分了“土地所有者”和“土地占有者”的概念。^①1920年，柬埔寨王国颁布《民法》，其中第74条法令进一步强调了土地所有权的排他性，并规定“不动产事项中的占有权只有在被列入登记册后才能转化为所有权”。^②同时，第723条法令维持了柬埔寨“通过犁获得”土地的传统，即农民通过耕种可以获得土地使用权，但一旦放弃耕作，便会失去该权利。该法律指出，“在土地财产问题上，当连续5年公开和实际占有未登记的土地时，该土地占有者可成为合法的所有者。”^③法国殖民政府在确立了对土地的控制之后，仍在民法典中保留了一些柬埔寨的土地传统，一方面是为了避免因土地所有权重新划分而引发的冲突和反抗。另一方面因为当时柬埔寨存在大量未开垦或未标记土地，殖民者无需与当地居民直接争夺土地资源。

随着土地产权制度的变化，法国殖民当局对土地税法进行了调整，确立了土地私有产权和土地测量登记制度，为征税提供了合法且明确的依据。1940年之前，由于柬埔寨人民的持续抗税和土地登记制度的不完善，税收方法大体沿用旧制，但税制标准在实际操作中不断调整。^④1940年新土地税法实施，^⑤加剧了柬埔寨人民的税负，也增加了他们反抗斗争的难度。

（二）独立前土地产权制度变迁对柬埔寨的影响

王权的弱化，使得权力结构面临重建。掌握土地的占有权、使用权、分配权曾是柬埔寨国王权威的重要来源，但随着产权制度的引入，土地所有权私有化，国王无法再通过土地来维持与王公贵族及政治精英的庇护关系，王权威信受损。国王不再具备分配土地以及依托于土地之上的其他生产资料的权力，王权的控制力减弱。国王也不再能通过土地征收赋税，重要财政来源被切断。传统的中央集权体系逐步瓦解，

^① Ray Russell, "Land Law in the Kingdom of Cambodia", *Property Management*, Vol.15, No.2, 1997, p.105.

^② Ibid., p. 107.

^③ Ibid., p. 108.

^④ 朱昌利：《法国统治时期柬埔寨社会经济结构的变化》，《东南亚研究》，1990年第4期，第91页。

^⑤ 段立生：《柬埔寨通史》，上海社会科学院出版社2019年版，第137页。

而殖民力量得到进一步加强。法国殖民政府在接管了柬埔寨国王的行政权力后，对行政和法律体系进行了重建。通过掌握立法权，殖民政府不仅拥有了法律的解释权，而且在自己设定的框架内拥有了操作的空间。这一新的话语体系使得殖民政府能够将土地和劳动力等关键生产资料推向市场，为殖民地经济的发展提供了必要的条件。原本依附于王权的政治权贵和精英团体转而向殖民政府寻求支持，并获取经济和社会资源，形成了新的依附关系和权力结构，殖民统治的长期稳定提供了政治基础。

奴隶制的废除，使得权力关系实现了重构。在进入殖民时期以前，柬埔寨保留了大量的奴隶，法国殖民政府竭力废除柬埔寨奴隶制度。除了道义层面的说辞，其动力更多地来自现实需求。经济上，奴隶制度限制了劳动力数量及人口流动，无法满足殖民经济发展对劳动力的需求，而大量被释放出的土地也需要充足的劳动力进行耕作，在由法国殖民者掌控的橡胶、甘蔗等大种植园中，这种需求尤为强烈。政治上，柬埔寨各地的权贵及上层阶级不但享有丰富的自然资源，还通过蓄奴掌控了大量劳动力资源，基本处于自给自足状态。法国殖民当局难以有效约束这一阶层，^① 奴役制的废除成为瓦解地方和上层权力的可行方式之一。1876—1884年，殖民政府开始渐进推进奴隶制的废除，向债务奴隶提供信贷服务，以摆脱奴隶主控制，并不断建议诺罗敦国王进行改革以取消奴隶制。到1884年，在一系列改革举措的推动下，奴隶制被取消。^② 虽然实质上的奴役关系没有立即在柬埔寨社会中消失，但地方权贵直接控制奴隶人身自由的特权被取缔。原本封闭固化的主奴关系发生变化，国王不再是“最高的奴隶主”，如金字塔般的主奴关系层层瓦解，取而代之是作为新“奴隶主”的法国殖民政府，权力关系得到重塑。王公贵族难以再享受充足的贡赋，只能寄生于殖民政府的行政拨款，原本的奴隶主受雇于殖民政府行政体系，领取固定薪水。大量自耕农、奴隶被解放，满足了殖民政府对劳动力的需求。殖民当局通过对征税权的控制，直接掌握着庞大的农民阶层。社会中每一个阶层，都以不同的形式直接受制于殖民政府的统治。^③

法国对柬埔寨进行殖民统治的时期，正值西方殖民扩张的最后一波浪潮中，资本主义处于垄断资本主义阶段。资本积累加速，对原材料的需求加剧，对倾销商品的市场规模提出了更高要求。殖民活动的

① 大卫·钱德勒著，许亮译：《柬埔寨史》，中国大百科全书出版社2013年版，第172页。

② 段立生：《柬埔寨通史》，上海社会科学院出版社2019年版，第135页。

③ 顾佳贇：《柬埔寨政治文化研究》，北京外国语大学博士学位论文，2021年，第70页。

宗旨是使殖民统治维持下去，并为宗主国带来利润，相比于调度本国大量的财力、物力、人力进行远距离殖民统治，最经济、持久的方式是直接在殖民当地进行妥善的人、地安排。首先，为把土地大量转化为私有财产和商品，法国进行了自上而下的土地改革，同时通过干预殖民地土地分配和土地使用制度，解放自耕农、奴隶以满足对劳动力的需求。其次，阶级在新的土地制度下进一步分化，这一分化体现在整个社会阶层中。法国殖民政府在推行改革时废除了奴隶制，重塑了权力关系，直接、大量地掌握了柬埔寨各阶层的劳动力，打破了传统柬埔寨社会中各阶层维持生存的模式以及地租模式。掌握大量土地的封建农奴主，在殖民当局的土地改革下，逐渐转化为地主阶级，其中包括王室地主、官僚地主、教会和寺庙地主以及新资产阶级地主。^①农民阶级依据占有土地的多寡、拥有生产资料以及雇佣劳动的情况，随之分化出“贫农”“中农”和“富农”及大量的农业工人。半无产阶级化（雇佣劳动+债务奴役）、无产阶级化、“家庭”劳动力（农民的小商品生产）形式也都体现在了当时的劳动力体制中。^②最后，传统自然经济受到冲击，被动陷入了国际资本主义经济体系中，“强制商品化”的特征出现，^③但生活资料的商品化并没有促进农业产出，更没有提升农业生产率。^④被解放出来的自耕农和奴隶在重新背上了沉重的赋税和地租负担的同时，还需要大量种植宗主国所需要的经济作物。印度支那的胡椒产量在当时占世界第二位，主要由华侨在柬埔寨的磅湛平原上种植，但悉数运往法国。^⑤胡椒种植园在柬埔寨主要集中在磅湛省附近，大种植园多为法国人所有，并转租给佃农耕种。^⑥发展的不均衡性，使得地区发展差异随之凸显，湄公河、洞里萨湖和巴萨克河区域，自然条件相对优越，商品经济发展程度较高，而其他地区受地势、水源、气候等自然条件的影响，发展滞后。这一差异直到今天仍体现在柬埔寨农业发展特征之中。西方殖民主义的双重使命：破坏和重建，^⑦在柬埔寨这一时期得到了突出的体现。

① 朱昌利：《柬埔寨独立前土地制度的演变》，《历史研究》，1979年第10期，第73—74页。

② 亨利·伯恩斯坦著，汪淳玉译，叶敬忠译校：《农政变迁的阶级动力》，社会科学文献出版社2011年版，第75页。

③ Krishna Bharadwaj, "A View of Commercialisation in Indian Agriculture and the Development of Capitalism", *The Journal of Peasant Studies*, Vol.12, No.4, 1985, pp.9-11.

④ 亨利·伯恩斯坦著，汪淳玉译，叶敬忠译校：《农政变迁的阶级动力》，社会科学文献出版社2011年版，第76页。

⑤ 道比著，赵松乔等译：《东南亚》，生活·读书·新知三联书店1958年版，第296页。

⑥ 同上。

⑦ 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1995年版，第768页。

二、1953年至1993年：政权更迭与 土地产权制度的变动

对于柬埔寨来说，1953—1993年是动荡且曲折的。虽然摆脱了殖民统治获得独立，但柬埔寨并没有因此走上独立自主的发展道路，而是在内战、政权更迭中消耗着国家发展的能量。这一时期的土地产权制度变迁，既不是源自生产力和生产关系发展的客观需要，也不是为了追求更高的制度效率和边际效益，权力斗争和分配在其中起到了关键作用。

（一）动荡时期的柬埔寨土地产权制度

柬埔寨王国于1953年获得独立，成为独立主权国家。柬埔寨第一部宪法起草于1946年，并在1956年修订后颁布实施。这部宪法明确保护私有财产，^①规定土地作为私有财产可以交易。1970年，美国和南越联合部队入侵柬埔寨东部，西哈努克国王被赶下台，开始海外流亡生活。同年10月由美国扶持的傀儡政权——朗诺政府，建立了仅存续4年的高棉共和国。^②1972年的全民公决通过了高棉共和国新宪法，宪法承认土地作为私有财产的合法性，^③但由于柬埔寨大部分地区被卷入了内战的混乱中，作为生存要素和生产要素的土地产权制度在这一时期受到了严重冲击。

1975年4月，柬埔寨开始了为期三年的民主柬埔寨时期。民柬实施了旨在彻底改变柬埔寨的极端社会变革，废除了所有旧的法律制度，包括土地私有权的相关规定，土地产权证明文件被销毁，统一推行集体化政策。1976年新宪法颁布，任命波尔布特为总理。宪法明确规定：经济上一切重要生产资料都属于集体财产，是人民团体的共同财产。^④

1979年，越南的军事介入导致柬埔寨的政治格局发生剧变，柬埔寨人民共和国在越南的扶持下成立。1981年，国民议会通过了新的《柬埔寨人民共和国宪法》，该宪法继续确认了集体产权制度，对私有产

① Ray Russell, "Land Law in the Kingdom of Cambodia", *Property Management*, Vol.15, No.2, 1997, p. 110.

② 大卫·钱德勒著，许亮译：《柬埔寨史》，中国大百科全书出版社2013年版，第245页。

③ 同上，第246页。

④ David P. Chandle, "The Constitution of Democratic Kampuchea (Cambodia): The Semantics of Revolutionary", *Pacific Affairs*, Vol. 49, No. 3, 1976, p. 508.

权持否定态度。^① 新政府贯彻集体主义理念，规定建立由多个家庭组成的“团结组”，作为集体单位耕种土地，^② 并根据人口和团结组的生产能力制定了相应的土地分配政策。^③ 1985年，柬埔寨政府进一步控制农业用地，严禁土地的购买、出售或出租。^④

1989年越南撤军，柬埔寨人民共和国更名为柬埔寨国。同年5月颁布了《柬埔寨国家宪法》，宪法规定：柬埔寨公民完全有权拥有和使用土地，并有权继承国家授予的用于居住和开发的土地；公民的私有财产、劳动所得、合法收益和其他合法财产受法律保护；禁止强行没收公民的财产。^⑤ 1989年第25号次级法令规定：将土地所有权授予柬埔寨人民，所有土地和建筑都是人民的集体财产。根据这项立法，私人可以开始向特定的个人出售住房；省市地方有权决定其管辖范围内出售给非政府组织的房产价格；有能力自己建造房屋的人不用支付土地费用，并被正式给予所有权；地方当局被赋予对财产登记的控制权，并可根据土地的大小每年征收土地税。^⑥

1991年关于柬埔寨问题的国际会议在巴黎召开，根据协议，由柬埔寨时任政府代表和1981年以来的反对派代表在金边组成临时政府。^⑦ 柬埔寨进入了为期两年的由联合国牵头组成的过渡权力机构时期。1992年，国民议会通过了《土地法》，第一条明确规定：柬埔寨的所有土地都属于国家，应由国家根据协议进行管理和保护。国家不承认1979年以前存在的土地产权，^⑧ 但承认通过占有获得所有权，希望通过占有获得所有权的土地所有者，必须满足以下条件：占有土地至少5年；向地方当局提交书面申请；定期纳税。^⑨ 由于1989年土地

^① Ray Russell, "Land Law in the Kingdom of Cambodia", *Property Management*, Vol.15, No.2, 1997, p. 104.

^② Viviane Frings, "Cambodia after Decollectivization (1989-1992)", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 24, No. 1, 1994, p.49.

^③ Ray Russell, "Land Law in the Kingdom of Cambodia", *Property Management*, Vol.15, No.2, 1997, p. 105.

^④ Hor Peng, Kong Phallack and Jörg Menzel, eds., *Introduction to Cambodia Law*, Phnom Penh: Konrad Adenauer-Stiftung, 2012, p.315.

^⑤ Viviane Frings, "Cambodia after Decollectivization (1989-1992)", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 24, No. 1, 1994, p.51.

^⑥ Sik Boreak, *Land Ownership, Sales and Concentration in Cambodia*, Working Paper of Cambodia Development Resource Institute, 2000, p.21.

^⑦ Dolores A. Donovan, "Cambodia: Building a Legal System from Scratch", *International Lawyer*, Vol. 27, No.2, 1993, p. 447.

^⑧ *Land Law 1992*, Open Development Cambodia, https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/en/laws_record/law-on-land, Article 1.

^⑨ *Ibid.*, Article18.

改革和1992年土地法缺乏权属文件，掠夺土地和滥用权力的空间被打开。1992年的《土地法》仓促通过，在某种程度上使各种形式的土地“占用”合法化。法律为少数人“快速致富”提供了途径，他们知道如何满足合法的正式土地登记要求，然而，大部分农村家庭既没有途径也缺乏资源获得证明其土地所有权的文件。^①

（二）动荡时期土地产权制度变迁对柬埔寨发展的影响

二战结束后，殖民制度随之瓦解，与全球大部分欠发达国家一样，柬埔寨也渴望在获得独立后实现快速发展。但是，取代帝国主义的不是自由、独立、民主与和平，而是新一轮的强权争霸。在1953年至1993年冷战期间，柬埔寨增强国家自主性、保持外交中立、实现独立发展的努力不断受到挑战。脆弱的政治土壤使得柬埔寨在摇摆过程中举步维艰，政治体制经历了从君主立宪制到议会共和制的转变，再到短暂的“社会主义”制度，最终又回到了君主立宪制。经济体制经历了从市场经济的尝试到高度集中的计划经济，再向自由市场经济的快速转变。无论在什么样的政治制度下，稳定的产权制度都是社会制度的重要组成部分，只有合理地安排和保护产权，才能构建有序的政治秩序，形成稳定的行为预期，营造规范的社会环境。^②在40年的动荡过程中，柬埔寨的土地产权制度随着政权、经济体制的转变经历了维系—废除—重建的过程。自上而下的制度改革始终停留在国家法律层面，国家能力在频繁的内战中不断被削弱，国家制度对社会的渗透能力因为国家能力的不足，缺乏强制力和行政合法性而浮于表面。特别是在民主柬埔寨时期，产权制度的彻底颠覆和国家机器的破坏，导致了政治秩序与产权制度的相互冲突，严重阻碍了柬埔寨的发展。

不健全的土地制度进一步削弱了经济增长潜力。首先，作为传统的农业国家，柬埔寨在这一时期（1953—1993年）农业人口占比高达80%—90%，其中在1975年甚至达到96%，^③大部分农民主要从事种植业，土地对于农民来说是赖以生存的唯一可靠资源。然而，这一时期的土地产权制度变迁并没有通过改进耕种技术和增加投入资本来实

^① Anders Engvall and Ari Kokko, *Poverty and Land Policy in Cambodia*, Working Paper of Cambodia Economic Forum, 2007, p.7.

^② 刘守英、路乾：《产权的安排与保护：现代秩序的基础》，《学术月刊》，2017年第5期，第47页。

^③ 数据来源：世界银行（World Bank）数据库，<https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=KH>，访问时间：2023年4月25日。

现土地增产。^①冲突频繁、家庭农业剩余生产不足、农民缺乏生产设备和措施抵御自然灾害等原因，使得土地的生产力难以得到提升。传统种植业无法在产量上实现突破，也就意味着整个经济体没有足够的盈余投资到工业发展中。该时期的农民群体基本处于自给自足的温饱阶段，人均收入较低，国内市场对工业消费品需求小，本国制造业缺乏发展的基础和动力。其次，产权的不断调整，导致土地高度集中在权贵和精英阶层，严重影响到土地的平均产出。富裕阶层占有大面积的土地，而占多数的贫困人群只有小块土地可以维持生计。据估计，占总人口20%—30%的少数群体占据了将近70%的农业用地。^②对于占有大量土地的“地主”来说，对土地进行投资，如完善灌溉系统、提高土壤肥力、升级农机设备是不划算的。相反，把土地租给贫困的农民，在获得地租的同时还可以占有一定数量的收成，才是实现土地盈利的最好方式。

脱节、断裂的土地产权制度安排同样加剧了柬埔寨社会结构的扭曲。土地占有的不平等势必导致长期低增长，低增长会影响穷人的收入，但不会降低富人的收入。^③1989年柬埔寨宪法及相关法律法规的变革，批准了土地的渐进式私有化，改革维护了新政权的合法性，也使得市场经济活动急剧增加。^④然而，这一时期经济的快速增长并没有给整个社会带来普遍的收益，在向自由市场转变的过程中，社会阶层加速分化，享有土地资源分配权、处置权的权力机构，以及利用土地私有化进行投机的上层阶级迅速富裕起来。在有限的空间和资源下，一部分人的获益往往意味着另一部分人的损失。这一时期，被边缘化的、无产无地的贫困群体大量涌现。土地制度的变迁对阶级分化的影响，同样体现在农村地区。随着集体化经济的取消，农村中缺乏生产资料、生产工具的农民，被排除在了土地分配之外。到1989年，柬埔寨森林、河流、湖泊和农业用地等大面积的公共资源已被私人控制。数百万公顷的森林被当作特许经营地批给了私营公司，这些公司建立大型种植

① Viviane Frings, “Cambodia after Decollectivization (1989–1992)”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol.24, No.1, 1994, p.50.

② Sik Boreak, *Land Ownership, Sales and Concentration in Cambodia*, Working Paper of Cambodia Development Resource Institute, 2000, p.30.

③ Klaus Deininger and Lyn Squire, “New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth”, *Journal of Development Economics*, Vol. 57, No. 2, 1998, p. 261.

④ Caroline Hughes, *The Political Economy of Cambodia's Transition (1991–2001)*, New York: Routledge, 2003, p.32.

园并开采了大量木材，主要的河流和湖泊附近建立起大量私人渔场。^①过去开放的资源被私人占有，曾经可以自由获取这些资源的农民被迫支付使用费，农民生存、生活、生产成本进一步提高。这一时期涌现的许多“大地主”是“高级政府官员、警察、军官或商人”。他们掌握足够的政治、经济、武装力量条件以获取包括土地、森林、水源和渔场等资源，而且还能获得国际发展援助和政府支持，而失地人民反抗的机会和能力不断被削弱，必然要被边缘化。^②

农民处境的恶化不仅源自土地本身的低生产力，更重要的是当农民陷入土地纠纷后，难以通过合理合法的途径及完善的政策法规维护自身的权益。柬埔寨政府法律和政策的不连贯性，致使土地所有权和使用权的识别与证明变得困难，^③土地使用权的无保障性也剥夺了农民提高产出的意愿和能力。^④在不健全的法律框架下，即使农民诉诸法庭，也可能因司法腐败而失去土地的合法权利。^⑤土地制度的缺陷及有限的司法约束力，不仅引发了大量因土地纠纷带来的暴力驱逐事件，也为权力机构滥用职权提供了机会，使得柬埔寨饱受腐败问题的困扰。^⑥

这一时期内，柬埔寨各种政治势力轮番上台，其背后不只是美、苏、越的直接控制，还有利益集团和权贵势力的相互角力。同时，大量的国际组织涌入，以提供援助为条件，对柬埔寨的发展道路施加影响。^⑦每一次政权的更迭和法律变革，都伴随着与利益相关方的激烈博弈，而这些博弈的成果又为后续的制度变迁注入了新的动力。政策的不连贯性严重阻碍了柬埔寨的发展进程，而执政当局的软弱性和利益各方的制约，进一步加剧了这一问题的复杂性，影响着柬埔寨的前进步伐。

① Sik Boreak, *Land Ownership, Sales and Concentration in Cambodia*, Working Paper of Cambodia Development Resource Institute, 2000, p.23.

② Judy Ledgerwood and Kheang Un, "Global Concepts and Local Meaning: Human Rights and Buddhism in Cambodia", *Journal of Human Rights*, Vol.2, No.4, 2003, p.540.

③ Jonathan Rigg and Peter Vandergeest, *Revisiting Rural Places: Pathways to Poverty and Prosperity in Southeast Asia*, Singapore: NUS Press, 2012, p.124.

④ 冈纳·缪尔达尔著，方福前译：《亚洲的戏剧：南亚国家贫困问题研究》，商务印书馆2015年版，第10页。

⑤ Caroline Hughes, *The Political Economy of Cambodia's Transition (1991-2001)*, New York: Routledge, 2003, p.50.

⑥ Dolores A. Donovan, "Cambodia: Building a Legal System from Scratch", *International Lawyer*, Vol.27, No.2, 1993, p.453.

⑦ Ozay Mehmet, "Development in a Wartorn Society: What Next in Cambodia?", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No.4, 1997, p. 682.

三、1993年至21世纪初：以发展为导向的 渐进式土地改革

自1993年柬埔寨王国政府成立以来，国内政治斗争和国际势力的角逐依旧激烈，直至20世纪末，局势才逐渐稳定下来。这一时期的土地产权制度在沿用1992年版《土地法》的10年后，于2001修订出台了《土地法修正案》（以下简称《土地法》）。在随后的发展阶段中，土地产权制度并没有发生根本性改变，只是通过颁布次级法令及其他配套政策对土地制度进行补充调整，制度变迁呈现出渐进性的转型特征。这一阶段的制度转型的主要动力在于确保人民党绝对统治地位和国家稳定，政府试图通过对现有土地制度的不断补充完善，解决土地分配不公、土地纠纷等问题以换取民众对执政党的支持，同时通过改善投资环境吸引外资，促进经济发展以增强执政党的合法性和权威性。

（一）1993年以来的土地制度

1993年柬埔寨王国政府成立后，颁布了柬埔寨第六部宪法，其中涉及土地产权的条款明确规定：只要拥有柬埔寨国籍的法人和自然人，就能拥有土地所有权；因为公共事业而征用公民财产时，应按法律事先向被征用者提供合理公正的补偿。^①尽管宪法确立了土地所有权的基本原则，但具体的土地相关规定仍以1992年的《土地法》为依据。1992年版的《土地法》是在复杂的政治背景和时间压力下制定的，并未有效地解决历史遗留问题，难以满足小农户、少数民族和战乱时期被迫离开的返乡者、战争难民等群体的需求。^②此外，模糊的产权、滞后的土地测绘和登记制度，以及松散低效的法律约束，持续影响着柬埔寨的发展。新政府成立后的沿用策略，不仅搁置了历史问题，还在柬埔寨后面几十年的发展中埋下了无尽的隐患。

2001年，柬埔寨政府对1992年的《土地法》进行了关键性修订，此次修订明确了土地的三种主要分类：国有土地、集体所有土地和私

^① Constitution of The Kingdom of Cambodia 1993, Open Development Cambodia, https://data.opendatacambodia.net/en/laws_record/the-constitution-of-united-kingdom-of-cambodia, Article 44.

^② Dolores A. Donovan, "Cambodia: Building a Legal System from Scratch", *International Lawyer*, Vol. 27, No.2, 1993, pp.448-449.

人土地。国有土地中包含两类即国家公共用地和国家私有用地；^①集体所有土地包括寺庙所有和土著社区所有两类；^②私人土地包括公司或个人合法拥有的土地。^③这一法律的显著变化在于：将私人所有权扩大至住宅和农业用地；取消“临时占有”和“通过犁获得”等传统；所有权申请者需要经政府文件认证，才能获得“产权证明”；严格执行土地测绘制度和地籍登记制度，并建立地籍登记机构负责确定产权、颁发所有权证明、登记土地相关信息等工作；对土地特许制度给予明确说明。^④柬埔寨土地特许制度的提出是为了适应社会和经济需求，主要分为社会特许、经济特许、开发或开采特许。社会特许准许在国有土地上修建住宅或开垦耕地；经济特许准许在国有土地上经营工业企业或农业开发；开发和开采特许包括矿产开采特许、港口特许、机场特许、工业开发特许、渔业特许等具体类别。^⑤

经济特许地制度在促进土地资源开发和经济增长方面发挥了积极作用，但同时也引发了众多的土地纠纷。这一制度起源于法国殖民时期，当时法属印度支那通过法令将“未占用”土地授予特许权获得者，以促进土地耕种。^⑥1993年柬埔寨王国政府成立后，为快速恢复经济发展，政府沿用了经济特许地制度，为本国和外国私人投资打开了开发利用国家自然资源的大门。在1993年第一次大选后，政府设立了30余个林业特许区，面积约650万公顷，并对这些区域进行了私有化开发。在2001年《土地法》生效的一年后，私有森林特许权又被取消，原先的特许林地恢复为国有资产。^⑦2005年，柬埔寨出台了146号二级法令，正式确立了“经济特许地”制度，明确了通过特定合同将国家私有土地授予投资者用于农业和工农业开发的规定。该法令规定了使用经济特许地的具体要求，包括提升农业生产力、创造就业、提高

① Sub-Decree No. 129 on Rules and Procedures on Reclassification of State Public Properties and Public Entities 2006, Open Development Cambodia, https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/en/laws_record/sub-decree-on-the-rules-and-procedures-on-reclassification-of-state-public-properties-and-public-en.Article 3.

② *Land Law 2001*, Open Development Cambodia, https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/en/laws_record/law-on-land, Chapter 3.

③ Ibid., Chapter 2.

④ Ibid., Chapter 4.

⑤ Ibid., Chapter 5.

⑥ Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, Singapore: NUS Press, 2010, p.53.

⑦ Andreas Neef and Siphath Touch, *Land Grabbing in Cambodia: Narratives, Mechanisms, Resistance*, Working Paper of Conference on Global Land Grabbing, 2012, p.3.

生活水平、保护环境等。^① 尽管该制度为柬埔寨的经济发展带来了新的机遇，但也存在明显的隐患。由于土地登记制度的滞后和土地测算评估水平的低下，在当时许多经济特许地划分在林区、野生保护区及国家公园等地方，导致柬埔寨森林资源受到破坏、森林面积大量减少。^② 另一个严重隐患在于，在该法中明确规定 1000 公顷以上的面积须由农业部长审批，而 1000 公顷以下的由所在地的省长或市长审批。^③ 对于当时的柬埔寨来说，法律的约束力有限，且执政党出于对选票的考虑，柬埔寨中央政府对地方长官及地方行政事务的强制力和威慑力也相对有限，一旦授予了地方对土地的审批权，随之而来的腐败和土地纠纷也就不可避免。

2012 年 5 月，时任柬埔寨王国政府总理洪森签发了题为《提高经济特许地管理效率》的政府令，宣布自即日起暂停批准新的经济特许地。该法令要求政府各部门、各有关单位必须认真执行政府关于提供经济特许地的合同规定，不能影响社区和当地居民的生活环境；对于已经获得经济特许地，但未按法律原则和合同规定进行开发，或者利用特许地经营权擅自扩大开垦面积、转售闲置土地、违背合同、侵犯社区人民土地的公司，政府将收回其经济特许地；对于此前已获政府批准的经济特许地，政府将继续依照法律原则和合同执行。2012 年 9 月底，洪森宣布将从投资开发的第 6 年起对经济特许地征收租金，每公顷 5 美元，逐年增加 1%，还强调不再重新审批经济特许地，直至其政治生涯结束。2014 年，柬埔寨政府开始清查现有经济特许地开发情况，对于不按计划进行开发的公司，政府将收回其经济特许地。^④

社会特许地制度，是将国家私有土地转让给缺乏居住地或家庭农业用地的穷人的一种福利制度。^⑤ 2001 年柬埔寨《土地法》规定：将国家私有土地分配给土地贫乏和没有土地的家庭或社区人群，^⑥ 允许

① Sub-Decree on Economic Land Concessions(2005), Open Development Cambodia , https://data.opendevelopmentcambodia.net/en/laws_record/sub-decree-on-economic-land-concession , Article 3.

② Mark Poffenberger, *Cambodias Forests and Climate Change: Mitigating Drivers of Deforestation*, Working Paper of Natural Resources Forum, 2009, p.294.

③ Sub-Decree on Economic Land Concessions(2005), Open Development Cambodia , https://data.opendevelopmentcambodia.net/en/laws_record/sub-decree-on-economic-land-concession , Article 29.

④ 《对外投资合作国别(地区)指南——柬埔寨(2022年)》，中华人民共和国商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/jianpuzhai.pdf>，访问时间：2023年11月20日。

⑤ Sub Decree On Social Land Concessions(2003) , Open Development Cambodia , https://data.opendevelopmentcambodia.net/en/laws_record/sub-decree-on-social-land-concession , Article 2.

⑥ *Land Law 2001*, Open Development Cambodia, https://data.opendevelopmentcambodia.net/en/laws_record/law-on-land, Article 51.

社会特许地持有者在授予土地上修建住宅或耕种，除了满足家庭基本需求外，社会特许地不得用于赢利用途。根据“社会土地转让”的第19号二级法令规定，可为无土地的种植园工人、残疾军人家庭或自然灾害受害者提供生存用地，^①可授予面积为2—5公顷不等。^②柬埔寨王国政府在《2006—2010年国家战略发展计划》中规定：2006年至2010年间在试点基础上向至少10000户家庭提供社会特许土地。然而，这一目标并没有实现，主要原因在于提供合适土地给合适对象的界定和审核过程复杂，相应的公共投资成本巨大。^③

（二）柬埔寨王国政府成立后的土地产权制度的影响

经历了40年的动荡后，柬埔寨摆脱了冲突状态并积极融入世界发展趋势中。在政治制度安排上，柬埔寨并没有完全照搬西方的民主模式，而是通过多党协商机制来维护政局的总体平衡与稳定。这种政治实践，加之其显著的发展成就，为洪森政权提供了坚实的统治合法性基础。经济方面，柬埔寨在全球化浪潮的推动下，进入了经济发展的快车道，整体发展态势积极向好。然而，受金融危机的外部冲击以及内部产业结构和增长模式方面的缺陷的影响，柬埔寨贫富差距和阶级分化等问题有所加剧。

在政治层面，这一时期的土地改革在一定程度上缓和了柬埔寨人民党政府所面临的挑战。政权的频繁更迭，使得统治阶层既缺乏合理化的制度基础，又难以贯彻完整、连贯的意识形态。为了获得民众的支持，统治阶层倾向于通过立竿见影的“国家目标”或“发展计划”来巩固其权威，而经济增长自然成为衡量政府政绩的关键指标，进而转化为统治合法性的来源。要想获得支持，新的继任政权需要显示出具备引导经济增长、社会发展和改变民众生活状况的能力。洪森政权深谙民众在经历动荡、波折的几十年后，对经济发展、社会安定的渴望。如果政府政绩平平，无法让民众感受到明显的改善，缺乏对国家发展目标的共识和认可，那么瓦解的不仅是统治者在任的合法性，更是现有体制下的制度合法性。^④这一时期的土地改革给予了洪森政府证明

^① Sub Decree On Social Land Concessions(2003) , Open Development Cambodia ,https://data.opendevelopmentcambodia.net/en/laws_record//sub-decree-on-social-land-concession, Article 3.

^② Ibid. , Article 17.

^③ Matthias Bickel, “Pro-poor Land Distribution in Cambodia”, *International Journal for Rural Development*, 2011, p.34.

^④ 塞缪尔·菲利普斯·亨廷顿著，刘军宁译：《第三波：20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店1998年版，第59页。

自身治理水平的契机，国家基于自由市场原则推行现代化经济政策，进一步提高了柬埔寨的投资吸引力，土地交易盛行、特许地大量涌现，柬埔寨经济在沉迷几十年后，开始快速增长。“以土地谋发展”策略带来的经济增长成就和政府绩效为洪森政权提供了一定的统治基础。

在经济层面，土地产权制度变迁刺激了柬埔寨独立后的第一次经济转型。20世纪90年代初期，柬埔寨第二产业规模有限，农业占比仍然最大。1995年GDP的44.6%以上来自农业，其中稻米种植是最重要的活动。^①80%—90%的人口仍依赖于自给农业、林业和渔业，且劳动生产率低下。在这一背景下，丰富的森林资源就成为快速获取财富的途径，森林砍伐业因此迅速扩张。然而，由于缺乏长期战略规划，森林资源面临枯竭，环境问题日益凸显。^②同时，木材缓慢的生长周期，使其作为资产投资的吸引力进一步下降，资本的投资目标直接转向土地，尤其是可用于工业和住宅开发的土地。^③为应对这一趋势，柬埔寨政府进行了制度调整，颁布了《土地法》和《森林法》。在市场刺激和法律支持下，大量土地被释放到市场中。尤其是在亚洲金融危机冲击后的世纪之交，推动经济增长的动力不仅来自柬埔寨自身，融入全球化区域和国际生产贸易网络的过程也为柬埔寨提供了增长条件，充足的土地资源使得柬埔寨有足够的底气承接全球发展链条中的“初级产业”，出口导向型制造业成为柬埔寨重要的增长引擎。大型跨国公司工厂及其附属设施项目纷纷落地柬埔寨，政府大力修建港口、机场、产业园区，进一步加速了柬埔寨产业结构的转型。

与大部分东南亚国家一样，经济增长并没有随之带来城市化进程的加速，相反，柬埔寨在这一时期的城市化进程被动且缓慢。随着农村劳动力快速增长，农民可用土地减少，农村人口的生计压力增加，以自我雇佣为基础的经济向以依赖他人雇佣为基础的经济转变，农村人口向城市迁移的速度加快，^④大量具备劳动能力的青壮年农民不得不从农村迁往城市寻找谋生机会。区别于西方象征经济增长和发展的城市化，农村的贫困导致农民难以维持生计，成为柬埔寨迈向城市化的推动力。这一城市化进程不是通过社会转型主动自然形成的，而是

① Ozay Mehmet, “Development in a Wartorn Society: What Next in Cambodia?”, *Third World Quarterly*, Vol.18, No. 4, 1997, pp. 673-674.

② Caroline Hughes and Kheang Un, *Cambodia's Economic Transformation*, Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press, 2011, p.18.

③ Ibid., p.20.

④ Arnim Scheidel, Mario Giampietro and Jesús Ramos-Martin, “Self-sufficiency or Surplus: Conflicting Local and National Rural Development Goals in Cambodia”, *Land Use Policy*, Vol.34, 2013, p.37.

由妨碍经济发展的各种被动因素造成的。^① 无论农村以外的地区和生产部门是否已经具备了充足的吸纳劳动力的能力，失地农民的生计方式都发生了转变，与土地的脱离导致他们只能进入城市寻找谋生机会。大量廉价劳动力成为继廉价土地后柬埔寨在新一轮发展中的又一优势，为其提供了融入地区和全球经济的新契机。

土地产权制度的改革减去了“看得见”的贫困，但又产生了一系列隐性问题。“减贫”一直是洪森政府执政后国家的重要发展目标。总体来看，柬埔寨的减贫数据呈现出了较好的减贫成果。2009年至2019年10年间，柬埔寨国内生产总值年均增长7%，人均国内生产总值年均增长5.4%。贫困率几乎减半，近200万柬埔寨人摆脱了贫困。^② 政府一方面通过分拨大量经济特许地给投资商，新的投资带来了新的就业岗位并提高了劳动收入。另一方面政府又通过社会特许地制度来缓解无地、少地的弱势群体的发展困境，这种社会特许地的分配在一定程度上对冲了经济特许地可能引发的纠纷和反抗。不过，土地产权制度改革存在的问题同样不容忽视。政府在重视国家经济发展、就业创造和收入提高等显性指标的同时，往往忽视了土地对农民的社会保障和失业保险功能。^③ 虽然一部分失地者受到了“攫取”其土地的企业雇佣，但是他们得到的报酬不一定高于其失地前的收入。另外，一些失地者虽然得到了重新安置，但他们的安置地点不具备良好的生产、生活条件，导致了这类失地者生活质量、生产能力下降等问题。^④ 此外，用于衡量减贫效果的就业和收入数据，并不能将计算对象准确地指向失地农民，即使在就业环境和收入水平确有提高的情况下，失地农民是否具备匹配新就业岗位的技能，柬埔寨政府是否能为他们提供稳定长久的就业保障，仍是未知数。

① 冈纳·缪尔达尔著，方福前译：《亚洲的戏剧：南亚国家贫困问题研究》，商务印书馆2015年版，第76页。

② Wendy Karamba, “Cambodia Poverty Assessment Toward A More Inclusive and Resilient Cambodia”, The World Bank, <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/forging-more-inclusive-and-resilient-post-pandemic-recovery-cambodia>, 访问时间：2023年3月29日。

③ Andreas Neef, Siphath Touch and Jamaree Chiengthong, “The Politics and Ethics of Land Concessions in Rural Cambodia”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2013, pp.1100-1101.

④ “Land and Housing Rights in Cambodia Parallel Report 2009”, Land and Housing Working Group Cambodia, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/CHRE_Cambodia_CESCR42.pdf, 访问时间：2023年10月5日。

四、土地制度与国家能力建设： 对柬埔寨土地产权制度改革的思考

在新的发展阶段，柬埔寨正面临着通过土地改革实现土地资源的合理分配与高效利用的迫切需求，这不仅是提升国家治理效能和加强能力建设的重要内容，也是推动社会发展的关键。尽管这一进程充满挑战，包括历史遗留问题的长期影响、法制化进程的滞后、庇护网络的盘根错节以及国内外利益的角力，柬埔寨政府依然积极地通过修订法律、简化行政程序和制定国家规划等多重手段推进土地改革，以确保改革的顺利推进，为国家的现代化建设和可持续发展奠定基础。

（一）土地产权制度改革的困境

第一，柬埔寨的土地产权制度改革面临一些由历史遗留问题引起的重大挑战。首先，土地所有权文件和地块登记资料的丢失，未能在后续的土地管理制度中得到有效解决，导致土地纠纷频发。柬埔寨在独立后经历了政权更迭和土地制度的不断调整，特别是在民主柬埔寨时期，私有制被废除，所有土地权属文件被销毁，伴随着大规模的人口迁移，城市居民被迁往农村从事集体耕作。随着洪森政权的逐步稳固，战争和强制驱逐导致的流离失所者开始回流，正常的生产生活逐步恢复。然而，土地权属证明的丧失和战争破坏导致大量农民成为无地者，贫困人口激增。与此同时，政治精英利用权力和法律知识迅速积累土地，加剧了社会贫富差距和阶级分化，社会矛盾日益尖锐。其次，战乱期间各方在柬埔寨埋设了大量地雷，使得柬埔寨成为世界上受地雷影响最严重的国家之一。尽管开展了长期的扫雷工作，但地雷的威胁依然存在，雷区附近的农田无法正常耕作，灌溉系统和道路等基础设施时常因地雷爆炸而遭到破坏，严重影响到民众的生产生活和国家的经济发展。土地权属文件的丢失和地雷等历史遗留问题，增加了土地测绘、登记、确权等工作的难度，阻碍了土地的生产、交易和开发，影响到柬埔寨的土地改革进程，也对国家的经济发展和社会稳定构成了挑战。

第二，柬埔寨土地登记制度在中央与地方之间存在显著差异，执行标准和程序不一致，影响了土地登记的统一性和权威性。柬埔寨现行制度将土地登记分为中央和地方两个层级。在登记之前，登记机关必须对土地所有人、土地性质、土地测量、土地变更、建筑状况、所

有权变更等进行详尽调查。登记机构根据登记文件和不动产登记簿发放不动产所有权、占有证明、抵押证明和其他材料和文件。中央层面确认的土地所有权证明称为“硬地契”或“硬卡”，而地方层面的称为“软地契”或“软卡”。硬卡作为正式的不动产所有权证明，由土地管理城市规划和建设部核发，包含准确的坐标、边界、所有人等信息。尽管办理费用较高、程序繁琐、周期长，但在交易过程中受国家法律保护，纠纷风险小。相反，软卡作为一种权益性、暂时性的土地所有权证明，由地方官员签发，办理费用便宜、程序便捷、速度快，但在法律效力上不及硬卡，权益保护不充分。另外，土地登记制度的执行过程中存在偏差。在偏远农村地区，由于土地交易成本的不断上升，低价值土地的转让往往不遵循正式法律程序，交易后也不进行及时登记。土地登记机构面临人力、技术、财政等资源匮乏的影响，难以及时跟进更新信息。^①不透明和滞后的执法过程进一步削弱了土地测量和登记制度的客观性和公平性，^②土地登记效率及准确性不断受到冲击，影响着土地确权过程和土地改革的进程。

第三，根植于柬埔寨的政治文化中的庇护网络对资源分配和政策实施提出了根本挑战。柬埔寨实行君主立宪制下的多党自由民主制，且立法、司法和行政三权分立，但政治文化中依然根深蒂固地存在着庇护制的社会结构。这种结构不同于传统的集权和等级制庇护关系，而是以政党政治、选举投票和经济利益交换为核心，公私领域的界限模糊，个人化关系在官僚体系中无处不在。柬埔寨人民党控制着国家和地方政府官僚机构，通过资源、职位和经济利益的分配，强化关键阶层的联系，如政治、军事和商业精英群体。尽管柬埔寨通过一系列改革提升了民主政治的水平，但庇护关系作为一种政治交换模式，仍然在个体交往和宏观决策中存在。柬埔寨的土地改革的目的是通过正式确认土地所有权来巩固强民众与官僚机构的联系。然而，在官僚体系制度化不足的情况下，这种土地制度可能会导致土地资源进一步集中于少数精英手中，加剧资源配置的不公平性，使得土地纠纷的解决更多依赖于个人关系网络中的申诉，而非通过制度化的法律途径。尽管土地改革被宣扬为促进经济增长和减少贫困的手段，但实际上可能更多地服务于政治和经济精英阶层的利益。在历史遗留问题、不完善

^① Sophal Chan and Sarthi Acharya, “Land Transactions in Cambodia: an Analysis Transfer and Transaction Records”, CDRI Working Paper 22, 2002, p.34

^② Kheang Un and Sokbunthoeun So, “Land Rights in Cambodia: How Neopatrimonial Politics Restricts Land Policy Reform”, *Pacific Affairs*, Vol.84, No. 2, 2011, pp.303-305.

的土地产权制度、薄弱的执法和监督系统的影响下，庇护关系为既得利益群体提供了坚实的保护网，严重削弱了柬埔寨土地改革的彻底性。

第四，全球化对柬埔寨土地改革产生的负面效应，也是一个值得关注的重要问题。政治上，自20世纪90年代以来，柬埔寨国家发展问题就受到国际关注，并依托联合国等国际组织的力量解决国内冲突。同时，在柬埔寨活跃着大量的非政府组织，截至2023年在柬登记注册的非政府组织达6000余家，^①范围涉及教育、医疗、卫生、可持续发展、环境保护、人权、妇女儿童保护以及征地拆迁、土地权益保护等方面。大量的非政府组织力量所带来的援助在一定程度上弥补了政府在财力、物力、人力和治理能力上的欠缺，但也使得柬埔寨的国内问题时常受到不同利益群体的影响和干预。在经济层面，柬埔寨为了吸引外国资本，通过授予特许地等土地优惠政策，以加速融入全球市场。这种经济全球化的趋势为柬埔寨的经济发展带来了资金和技术，但也使得柬埔寨的土地政策受到国际资本的影响，这点在土地分配和使用上尤其明显。全球供应链的加入，以及服装制造业、农业和建筑业快速增长，促使柬埔寨需要提供稳定且成本低廉的土地资源，以维持其在全球市场的竞争力。然而，这种对低成本土地资源的需求可能会威胁到土地改革的长远目标，包括实现土地分配的公正性以及促进农村地区的可持续发展。

（二）土地改革的措施

从柬埔寨土地制度的百年变迁史中可以看出，土地改革的意义超越了单纯的经济考量，经济效率的提升不一定是制度变迁的唯一驱动力，政治因素在其中常常发挥着关键作用。对于柬埔寨而言，加速土地改革不仅是完善国家治理体系的必经之路，也是提升国家治理能力的基石。这不仅关乎保护弱势群体的土地权益，也是建立一个公正合理的土地分配体系的关键。尽管面临诸多挑战，土地改革的重要性和必要性促使柬埔寨政府仍在持续推进这一进程。

首先是法律层面的推动。2023年7月，随着大选的落幕，柬埔寨迎来了以洪玛奈为首相的新一届政府，并迅速将土地改革提上日程。截至2024年6月，新政府更新了三稿土地法修正草案，并承诺将尽

^① 《对外投资合作国别（地区）指南——柬埔寨（2023年）》，<https://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/jianpuzhai.pdf>，访问时间：2024年08月10日。

快通过实施。^①此次修订旨在更新土地及其他不动产管理的原则、规则和程序，以确保通过有效管理促进经济、社会、环境的高效和可持续发展。

其次是战略层面的重视。新政府在其《五角战略》中明确了深化土地改革的方向，包括推动土地登记和庭外解决土地纠纷的程序；加强城市管理能力，为全国各市、区制定土地管理计划，完善基于地形和信息技术数据的土地利用和管理的指导策略；对土地管理、城市化建设相关法律进行可行性研究，使其符合当前的社会、经济、文化和环境需求；继续提升和改善贫困家庭、残疾军人家庭、阵亡军人家庭以及退伍军人家庭的福祉，提供包括土地在内的各种保障，在住房和农业生产方面提供社会土地特许；加强生态系统建设，确保森林覆盖率至少达到国土面积的 60%；推动可持续的种植园发展，减少对木材森林产品的依赖，防止侵占森林土地和自然保护区，加强对自然资源的保护。^②

最后是行政层面的落实。具体措施主要为：第一，柬埔寨国土规划和建设部开始建设开放电子系统，目的是提升土地信息的可访问性和所有权的透明度。该系统便于公众在线查询土地信息，并验证土地所有权的真实性和有效性；第二，建设地籍数据库，通过建设永久卫星测量站，收集土地的位置、权属、类型、面积等信息，建立全国统一的地籍数据库，实现土地登记信息的数字化管理与实时更新，为土地登记提供基础数据，并提高土地测量的准确性和登记效率；第三，调整费率，柬埔寨政府计划重新制定首次登记“硬地契”的收费标准，并授权国土规划和建设部实施。这一调整只为了鼓励公众进行正规土地登记，以获得具有法律效力的“硬卡”，从而加强土地权益保障；第四，建立监督与评估机制，对土地登记工作的质量和效率进行定期检查评估，及时发现并解决问题，确保登记工作的顺利开展。

柬埔寨的土地改革是一个复杂的系统工程，不仅是促进经济增长的手段，更是涵盖权力、社会公平和环境可持续性的关键议题。改革涉及广泛的社会经济重组问题，需要全面考虑国家、社会、土地、环境和文化之间的关系。同时，必须注重在国家 and 地方层面、精英群体和普通民众之间平衡分配和管理土地的权利，以实现土地产权制度的

^① *Draft Land Law, Open Development Cambodia*, https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/en/laws_record/draft-land-law, 访问时间：2024 年 7 月 20 日。

^② *Pentagonal Strategy-Phase I*, <https://www.mfaic.gov.kh/files/uploads/1XK1LW4MCTK9/EN%20PENTAGONAL%20STRATEGY%20-%20PHASE%20I.pdf>, 访问时间：2023 年 11 月 30 日。

长期稳定和可持续发展。

五、结语

柬埔寨土地产权制度的演变反映了不同时期政治权力、经济结构与社会关系的变化。在封建时期，土地不仅是国王权势的象征，也是其维护统治权威的工具。土地的分配与控制体现了国王对国家的绝对控制，同时也是其奖赏忠诚、巩固权力的手段。随着殖民时期的到来，产权制度被引入，土地的角色发生了根本性转变。殖民者通过土地产权的确立，有效地瓦解了传统的权力结构和社会关系，为殖民统治的稳固推进奠定了基础。在动荡时期，土地制度随着政权的更迭而不断变化，其变化不是为了提高生产力或改善生产关系，而是为了更好地服务于统治阶级，满足其统治需要。这一时期的土地产权制度变迁伴随着政治秩序的紊乱，削弱了经济增长动力，扭曲了社会结构，加剧了社会不平等和贫困等问题。1993年柬埔寨王国成立后，对土地制度进行调整，较显著的变化在于通过特许地制度促进经济发展，带动经济转型。发展效果和经济成绩也进一步夯实了政权统治基础，但依靠土地发展的动力有限，随之带来的负面效应，使得柬埔寨贫富差距、阶级分化、腐败等问题滋生。

在产权理论的框架内，产权制度被视作一种适应性机制，通过交易成本和治理成本最小化来响应社会变迁和发展需要。然而，柬埔寨的土地产权制度变迁轨迹表明，这种理想化的制度安排并未在实践中得到充分体现。相反，政党和利益集团间的权力斗争成为主导制度变迁和塑造新制度安排的主要动力。为了应对根深蒂固的历史遗留问题、不健全的制度安排、错综复杂的庇护关系网络以及国内外利益的激烈博弈，柬埔寨政府采取了包括调整发展战略、完善法律制度和改进行政措施在内的一系列举措。在总结历史经验的基础上，柬埔寨政府立足现实需求，通过深化土地改革、优化土地制度、合理分配土地利益、缓解人地矛盾，力图突破发展瓶颈，探索新的发展契机，以此作为提升国家治理能力和实现可持续发展的关键策略。

[责任编辑：王国平]