

博士生论坛

中国农地制度变迁 70 年：历程与逻辑

——基于历史制度主义的分析

郭 哲，曹 静

(复旦大学国际关系与公共事务学院，上海 200433)

摘要：以产权变革的角度而言，新中国成立 70 年来，中国农地制度经历了农民私有型、计划控制型、两权分离型到三权分置型的变迁历程。运用历史制度主义分析范式考察中国农地制度，可以发现该制度创立、延续和变更背后稳定存在的一些规律性、机制性的逻辑。具体说来，共时性的制度情境是促使农地制度生成的结构动力；历时性的路径依赖是维系农地制度存续的历史惯性；即时性的关键节点和历史否决点是影响农地制度变迁的机会结构。制度情境、路径依赖、关键节点和历史否决点贯穿中国农地制度变迁的整个过程，它们共同绘制和造就农地制度特定的变迁图景与变迁逻辑，型塑出农地制度独有的特征，并带来一系列改革难题。未来需进一步理顺农地产权关系和完善产权权能，改革“双轨制”的农地制度安排，不断优化农地治理结构，推动中国农地制度的良序变迁。

关键词：农地制度；历史制度主义；制度变迁；变迁逻辑

中图分类号：F321 **文献标志码：**A **文章编号：**1004-3160(2020)02-0116-13

DOI:10.16479/j.cnki.cn43-1160/d.2020.02.012

在纵向的历史发展脉络中，从制度变迁的惯常性和广泛性来看，一部新中国发展史，就是一部反复调试、突进以释放活力与能量的制度变迁史。新中国成立70年来，主要的制度变迁几乎都落定在政治、经济和社会领域。值得注意的是，有一项制度变迁贯穿政治、经济和社会领域，即中国农地制度变迁^①。作为党内最资深的农村问题专家之一，杜润生先生始终认为，“中国最大的问题是农民问题，而农民最大的问题是土地问题”^[1]。

收稿日期：2019-12-19

作者简介：郭哲，男，陕西西安人，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生，主要研究方向：行政改革，地方治理；曹静，女，山东日照人，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生，主要研究方向：公共政策。

^①从广义上说，中国农地制度包括农村农用地、宅基地和建设用地的政策设计和制度安排；从狭义上说，中国农地制度主要指农用地制度。本文是从狭义上使用农地制度，聚焦于农用地（主要指耕地）制度变迁的研究。

土地问题的解决与土地制度的安排息息相关，作为一个集“政治意义、经济意义和社会意义”于一体的制度安排，中国农地制度走过了70年的变迁史，对中国发展产生了极其重要的影响。无论在革命、建设还是改革年代，中国农地制度变迁都成为撬动各领域改革的有力杠杆。文章把新中国成立后中国农地制度的变迁历程分为农民私有型—计划控制型—两权分离型—三权分置型四个阶段，将新制度主义政治学中的历史制度主义引入中国农地制度变迁分析之中，以期从一个宏阔的历史视野检视中国农地制度的生成、存续与变迁的进程，探究中国农地制度变迁的基本逻辑。

一、历史制度主义：理论内涵、主要观点与适用性分析

（一）历史制度主义的理论内涵

20世纪80年代以来，政治学领域掀起了一场以批判行为主义和理性选择主义为标志的“国家复归”运动，制度重新回到政治学研究的中心舞台，促使新制度主义政治学的兴起。政治学中的新制度主义主要包括社会学制度主义、理性选择制度主义和历史制度主义三个流派，而“最早成为方法论意义上的新制度主义并产生重大影响的就是历史制度主义（Historical Institutionalism）”^[2]。历史制度主义的概念首次出现在特伦（Thelen）和史泰默（Steinmon）1992年出版的《建构政治学：比较分析中的历史制度主义》（Structure Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis）一书中，而“霍尔、泰勒于1996年发表的《政治科学与三个制度主义》一文标志着历史制度主义以公认的理论身份出现了。”^{[3][4]}

从理论渊源来说，历史制度主义是在完善传统制度研究、吸收集团理论与结构功能主义的基础上产生。一方面，历史制度主义打破了传统制度研究的静态观，以动态的历史视角分析制度；另一方面，历史制度主义接受集团理论的观点，将政治起源归结于各个集团竞争稀缺资源所产生的冲突，汲取结构功能主义的结构观，“将某一政体的制度组织或政治经济结构看作构造集体行为，并产生差异性结果的主要因素。”^[4]从理论张力来说，“在广泛意义上，历史制度主义代表了这样一种企图，即阐明政治斗争是如何受到它所得以在其中展开的制度背景的调节和塑造的”^[5]。就此而言，作为描述、解释和预测政治现象的历史制度主义，其最大特色是将历史维度纳入制度变迁分析，从历史棱镜中折射制度变迁，从制度变迁中探寻历史规律，从而形成一种纵向的、动态的制度研究观。从理论层次来说，历史制度主义是一种架通宏大理论和具体经验分析之间的中层理论分析范式，它将目光集中在影响微观行为的基本制度的次一级制度——中层制度——之上。有学者认为，“历史制度在中观层面，向下整合微观的心理分析和行为分析，用于分析集团运动和政策网络，向上整合宏观的结构分析和法律分析，用于分析制度变迁和变迁结构。”^[6]

（二）历史制度主义的主要观点

对于制度如何产生、发展和变化的问题，历史制度主义学者进行了深入探究，进而促使历史制度主义成为一个富有解释力的制度变迁理论。就制度变迁而言，历史制度主

义的主要观点集中于结构观和历史观之中。

就结构观而言，历史制度主义着力分析制度变迁背后的结构性因果关系。任何制度都同与之相关的诸多要素处于结构性关系之中，结构反映的是制度与相关诸要素在互动过程中所形成的固定化、稳定化的关系形态。制度与诸多相关因素的结构性互动是引起制度选择的重要原因，这样的结构性因果关系包括：（1）宏观制度背景与具体制度之间结构性关系，包括政治、经济、社会等基本制度与具体制度安排之间的关系；（2）影响政治结果的政治变量与具体制度之间的结构性关系，包括经济、利益、意识形态与观念等因素与具体制度安排之间的关系。

就历史观而言，历史制度主义着力分析维系制度长期运转和推动制度变革的历史性因果关系，探究制度如何一步一步走过来的原因，在此基础上尝试回答以下三个问题：（1）制度为什么能够在一段时期内保持相对稳定？（2）什么因素阻碍了制度变革？（3）制度在什么时候能够实现变革？这三个问题分别对应历史制度主义的路径依赖、历史否决点和关键节点思想。具体而言，历史制度主义认为，前一阶段的制度安排在运行中会产生自我强化机制，对后一阶段制度选择产生某种制约，这表明制度变迁过程中存在路径依赖；制度变革难以发生是因为受到“历史否决点”的牵制，“制度变迁存在着历史否决点，即一套制度的脆弱之处。在历史否决点上，反对力量的动员可以阻挠政策的革新”^[7]；制度变革往往在关键历史时刻由特定事件触发，关键时刻的制度选择很大程度上会框定了制度之后的变迁路径，这意味着制度变迁中存在关键节点。

（三）历史制度主义在分析中国农地制度变迁中的适用性

历史制度主义分析范式在解释中国农地制度变迁中的适用性，体现在三个方面。首先，历史制度主义关注政治领域中的制度变迁现象，将政治制度的构建与完善置于分析的核心地位。中国农地制度本质上是一项关涉领域极广的政治制度，其制度变迁无疑是重大的政治现象，将历史制度主义引入中国农地制度变迁的分析具有合理性。其次，作为一种中层理论，历史制度主义着重对中层制度进行分析，“其主要议题在于国家内部的制度安排与公共政策之间的关系，在于中层制度安排的绩效。”^[8]作为国家基本制度框架内的一项具体政治制度，中国农地制度深刻影响中央政府、农民、地方政府等多元主体的行为与利益。因此，中国农地制度是一种介于宏观制度与微观行为之间的中层制度，处于历史制度主义的研究范畴之内。再次，历史制度主义中的制度背景、政治变量、关键节点与历史否决点等理论内容所表述的制度变迁观点，与中国农地制度的变迁实际具有内在契合性，比如，中国农地制度产生于一定的环境，变迁过程中受制于既有的制度安排，受到特定因素的阻碍，并且阶段性的出现变革的关键时机。

一般来说，制度变迁过程包含三个循环往复的环节：制度生成、制度延续和制度变迁。那么，什么是制度变迁逻辑？文章认为，制度变迁逻辑就是制度变迁过程中稳定存在的机制和规律，它们塑造出相应的行为方式，探究制度变迁逻辑实际是回答制度如何一步一步走过来的问题。在制度生成、制度延续和制度变迁的每个环节背后，都有一些稳定存在的机制性、规律性的逻辑因素，它们是解释制度变迁逻辑的关键。从历史制度主义

结构观与历史观的理论内容中，可以抽取和提炼出制度变迁过程背后一些稳定存在的逻辑因素，探究中国农地制度的变迁逻辑，这些因素是：（1）制度情境，即农地制度面临的阶段性情境，包括宏观制度背景、经济、利益和观念等因素，制度情境是促使农地制度生成的结构动力；（2）路径依赖，它是维系农地制度存续的历史惯性；（3）关键节点和历史否决点，它们形成了影响农地制度变迁的机会机构。综上，可以将制度情境、路径依赖、关键节点与否决点作为切入点，探究中国农地制度变迁的逻辑，如下图 1 所示。

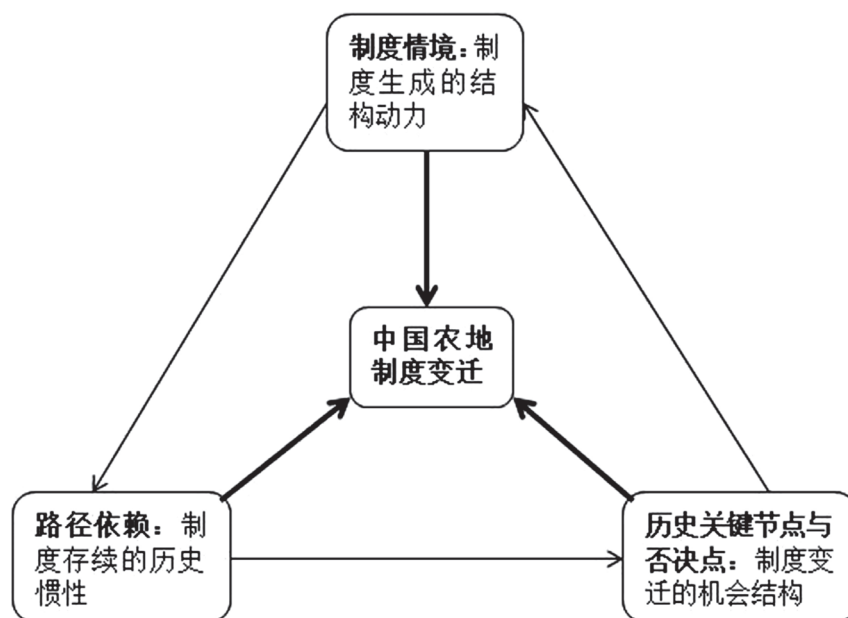


图 1 历史制度主义与中国农地制度变迁的逻辑

二、中国农地制度的历史演变（1949—2019 年）

从历史的长时段来看，新中国建立以来，中国农地制度经历了复杂而曲折的演变。对于中国农地制度的变迁历程，学界多以时间轴和重大历史事件为准对其进行阶段性划分^①。文章在吸收已有划分标准的基础上，以产权变革为切入点，以重大历史事件或关键性政策文件为依据，将新中国成立70年来中国农地制度的演变历程分为四个产权发展时期。

（一）农民私有型：农民土地所有制（1949—1955 年）

1949 年 10 月中华人民共和国成立后，为恢复和发展生产，巩固新生的人民政权，在《中国人民政治协商会议共同纲领》（1949 年 9 月）基本精神的指导下，国家于 1950 年 6 月颁布《中华人民共和国土地改革法》，发起了大规模的“土改”运动，广大农民分到了土地，“至 1952 年底，国家通过制度供给和强制力量使 3 亿无地、少地农民获得了 7 亿多亩土地。”^[9] 地主土地所有制被废除，农民土地所有制得以建立，实现了广大农民“耕者有其田”的朴素愿望。不久之后，在农地仍属于农民私有的前提下，为提高农业生产率，国家大力发展农业生产互助组和初级社。1954 年的宪法，进一步巩固

^①例如，杜润生. 杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实 [M]. 北京：人民出版社，2005. 江雪萍. 中国农村土地制度改革的综述研究 [J]. 当代经济，2016（30）：33-35.

了农地属于农民私有的产权合法地位。农民土地所有制的建立不仅产生了巨大的政治绩效，增强了民众对新生政权的认同和支持，更释放出显著的经济绩效，“在农业生产方面，1952年与1949年相比，农村收入增加了48%，粮食生产增加了36%，其他生产也都有所发展。”^[10]这一时期，党和国家相继出台一系列政策性文件，对农民私有型的农地产权制度确认、巩固与完善。

（二）计划控制型：国家控制下的土地集体所有制（1956—1981年）

随着国家工业化的推进，农民土地所有制逐渐产生种种弊端：（1）小农经济的分散经营限制了农业大规模生产，在农田水利设施不完备的情况下难以抵御自然灾害，影响农业生产率的提高；（2）农业生产率难以提高、农产品私人收购以及农民的惜粮情节与满足城市和工业化巨大粮食需求之间矛盾突出，有学者认为，“在本质上，这是一个地租被农民平分完毕的小农经济与雄心勃勃的工业化目标之间的矛盾冲突”^[11]；（3）农村出现两极分化现象，在1955年《关于农业合作化问题》的报告中，毛泽东指出，农村出现“新富农”，资本主义势力抬头，两极分化日益严重。为消除这些弊端与隐患，经过互助组—初级社—高级社的农业合作化运动，到1956年国家基本完成了对农业的社会主义改造，将农民土地所有制改造为集体土地所有制。1958年人民公社化运动将土地集体所有的产权形态发挥到极致，经过三年严重困难后，1962年土地制度退回“三级所有、队为基础”的集体土地所有制，并由“人民公社六十条”予以确立^{[12][157]}。集体土地所有制下的农地受到国家严格控制与干预，在“统购统销”制度和“人民公社”体制的配合之下，国家利用农地制度为国家工业化提供了大量农业剩余，使得这一时期的农地制度呈现计划控制型的产权形态。

（三）两权分离型：土地集体所有、家庭承包经营制（1982—2015年）

集体土地所有制虽在短期内促进了农业生产率的提高，推动了国家工业化，但长期来看，这项制度缺乏有效的生产激励，挫伤了农民生产积极性，反而造成农业生产率长期低下，给农民带来严重的生存危机，进而牵制了国家各个领域的发展。严峻的形势迫使底层农民寻求变革之法，安徽小岗村农民发起的“包产到户”和“包干到户”冲破了既有农地制度的钳制，产生了巨大的效果。之后经过地方的大胆试验与极力争取，中央对“包产到户”和“包干到户”的态度由坚决反对、妥协让步转向默许承认。1978年十一届三中全会审议通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》明确规定，“不许分田单干”和“不许包产到户”。1979年《农村工作座谈会议纪要》指出，包产到户是历史倒退，要坚决纠正。1979年《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》将“不许分田单干”和“不许包产到户”改为“不许分田单干”和“不要包产到户”，对“包产到户”态度发生微妙变化。1980年《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》规定包产到户只能在边远山区和贫困落后山区实行。1982年到1986年连续五年发布的五个“中央一号文件”确立了包产到户的合法地位，推动了家庭联产承包责任制的形成、稳定和完美。作为取代集体土地所有制的新型农地制度，家庭联产承包责任制将农地所有权赋予集体，使用权交给农户，以农户家庭为单位进行承包经营，使得农地制度呈现“两

权分离”型的产权形态。此后，为推动工业化、城镇化、农业现代化发展，在“两权分离”的前提下，国家在承包期限、流转、征地与耕地保护等方面对农地制度做出了一系列调整。

（四）三权分置型：土地确权赋能基础上的三权分置（2016-2019年）

农地“三权分置”被视为继家庭联产承包责任制之后农村改革的又一重大制度创新。所谓三权分置是指农地所有权、承包权和经营权分别设置并行，在落实集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活经营权。三权分置的前提是对农地确权赋能，只有农地产权权属明确之后，才能保证所有权、承包权和经营权各自主体权利和利益的实现，释放完善的农地产权权能的最大功效。2016年之前，农地确权赋能工作已经陆续展开。2008-2016年“中央一号文件”相继对农地确权登记颁证工作的展开、完善、落实做出了要求和部署。农地确权工作为明确产权权属提供了坚实的基础，推动了农地三权分置的出现。2016年印发实施的《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》标志农地三权分置的正式形成。此后，就农地制度的推行和完善，国家做出了一系列决策部署：2017-2018年的“中央一号文件”要求完善和落实三权分置方案；2018年修改的土地承包法进一步将农地三权分置制度化；2019年“中央一号文件”要求完善“三权分置”的法律法规和政策体系。

三、历史制度主义视角下中国农地制度变迁逻辑的分析

新中国成立70年来，中国农地制度经历了农民私有型、计划控制型、两权分离型与三权分置型的变迁历程。那么，农地制度如何一步一步走过来的？即农地制度变迁的逻辑是什么？为探究这一问题，文章从历史制度主义理论内容中抽取和提炼出决定或影响农地制度生成、延续和变迁的逻辑因素——制度情境、路径依赖和关键节点与历史否决点，对中国农地制度变迁的逻辑进行解释。

（一）制度情境：农地制度生成的结构动力

任何制度都处在它与相关因素构成的结构性关系之中，受相关因素的影响和制约。这些因素是制度在发展变化过程中面临的具体情境，它们与制度的结构性互动促使了制度的生成。作为贯通政治、经济和社会领域的农地制度，必然与诸多因素发生结构性关联，其变迁受到这些因素所构成的制度情境的影响与制约。广义上讲，制度情境比制度环境的外延更广，制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则，而制度情境不仅包括政治、经济和社会等基本制度，还涉及意识形态、观念等因素。就中国农地制度来说，它在历史变迁的不同时期受到宏观制度背景、经济、利益、意识形态与观念等制度情境的影响，共时性的制度情境在与农地制度的结构性互动中推动农地制度产生，成为中国农地制度生成的结构动力。

新中国成立初期，农民私有型的农地制度作为一项现实的制度选择，主要取决于以下制度情境。（1）新民主主义政治经济制度的内在要求。1919年新民主主义革命开启后，解决农民的土地问题一直是新民主主义不变的制度基调和实践内容。1949年新民主主义革命胜利后，继续完成“废除地主土地所有制，建立农民土地所有制”的目标是新民主主

义历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的必然要求。(2)经济压力。1949年新中国成立后,新生政权面临严峻的经济形势:国内经济凋零,百废待兴;国外经济封锁,敌对打压。为巩固新生人民政权,恢复和发展国民经济成为迫切任务,而“地主阶级对土地的垄断严重影响农民从事农业生产的积极性,制约着其他行业的发展。”^[13]因此,将土地分给农民,建立农民土地所有制成为恢复和发展国民经济的突破口。(3)意识形态和观念诉求。1940年《新民主主义论》将“没收地主的土地,分配给无地或少地的农民,实行孙中山先生“耕者有其田”的口号,扫除农村中的封建关系,把土地变为农民的私产”作为建立新民主主义经济的核心内容。从1919年到1949年新民主主义革命的三十年,实现“耕者有其田”的目标是中国共产党一以贯之的革命型意识形态,这样的意识形态与广大农民“平均地权”的思想观念相契合。可以说,废除地主私有、建立农民土地所有制是新民主主义革命革命型意识形态的逻辑延续和广大农民思想观念的必然诉求。

由农民私有型的农地制度转向计划控制型的农地制度是基于以下制度情境。(1)社会主义制度的本质要求。为建立社会主义制度,1953年党中央提出过渡时期的总路线,“一化三改”正式启动,将农民土地所有制变为集体土地所有制成为国家对农业进行社会主义改造的基本要求。(2)实现国家利益的需要。通过工业化将中国从贫穷落后的农业国变为强大的工业国符合整个国家利益,而小农经济的局限性、农产品私人收购以及农民的惜粮情节与国家工业化对粮食的巨大需求产生矛盾。为此,将农民土地所有制转为集体土地所有制便于国家对农业生产的控制,推动国家工业化的发展。(3)意识形态和观念的影响。“建设社会主义”是当时主流的意识形态,为顺利实现“一化三改”,党和国家做了大量的政策宣传工作。同时,广大分地农民对新生政权心存感激,“一体化”和“革命化”的思想观念较为强烈。在上层意识形态和底层农民思想观念的互动下,1956年国家将农民土地所有制改造为集体土地所有制。

改革开放之后,中国农地制度由计划控制型走向两权分离型,其制度选择取决于以下制度情境。(1)农民的利益诉求。填饱肚子,维持基本生存是农民底线利益,但是随着集体土地所有制的深化,农民的底线利益受到严重挑战。计划控制型农地制度由于存在监督和计量困难、缺乏激励机制等难以克服的问题,造成“大呼隆”“大锅饭”等“多干少干都一样”的现象,严重挫伤农民的生产积极性,导致粮食大幅度减产,直接威胁到农民的基本生存。在保证集体所有权不变的前提下,以“包产到户”和“包干到户”为标志的家庭联产承包责任制将农地使用权交给农民,极大调动了农民的生产积极性,成为解决农民温饱问题,维护农民底线利益的现实选择。(2)经济危机与合法性危机。有学者认为,改革开放之前的农业发展并没有向非农业部门提供足够的劳动力、向消费者提供充足的粮食、向工业提供丰富的原材料和提高人们的收入。计划控制型农地制度造成农业生产率的大幅度下降,不仅削弱了各个行业发展的基础,引发全局性的经济危机,而且威胁到农民的基本生存,导致农民的长期贫困,进而引发严重的政权合法性危机。为化解经济危机与合法性危机,能够激励农民生产行为、释放农地能量的家庭联产承包责任制逐渐被国家认可和制度化。(3)意识形态与观念的影响。改革开放之后,“以

经济建设为中心”取代“以阶级斗争为纲”而成为党和国家的建设型意识形态。此时，“解放思想，实事求是”“实践是检验真理的唯一标准”成为改变人们僵化思想观念的有力武器。意识形态与思想观念的更新为打破计划经济体制创造了有利的条件，在此背景之下，两权分离型农地制度得以冲破障碍，走上制度前台。

经过 20 世纪八九十年代和 21 世纪初的发展，中国农地制度开始由两权分离型走向三权分置型，具体的制度情境如下。（1）社会主义市场经济体制的内在要求。1992 年中国提出建立社会主义市场经济体制的目标，这一经济体制要求要素的自由流动和市场化配置，以释放最大的经济效能。然而，在两权分离型农地制度下，农地“细碎化”和“分散化”问题突出，承包经营权权能残缺，限制了土地要素的有效流转和规模化经营。在农地确权赋能基础上的所有权、承包权和经营权“三权分置”有利于土地要素的流动与市场潜能的发挥，符合社会主义市场经济的基本精神。（2）农民和国家的利益诉求。两权分离型农地制度造成承包经营权权能残缺（例如没有抵押权、担保权和继承权），限制了土地的市场化流动，是引发城乡收入差距、征地矛盾等问题的重要原因。在确权赋能基础上，以落实所有权、稳定承包权和放活经营权为主要内容的三权分置，有利于农地的市场化流转，促进农地的集约化和规模化经营，确保国家粮食安全，增加农民的财产性收入，推动城乡统筹发展。（3）意识形态和观念影响。进入 21 世纪，“和谐社会”“科学发展观”“以人民为中心发展观”等成为党和国家发展型意识形态，“全面深化改革”“让市场在资源优化配置中起决定性作用”等成为人们普遍的思想观念，深化农地制度改革的思想困扰逐渐消除，三权分置型农地制度得以试点和推行。

（二）路径依赖：农地制度存续的历史惯性

新制度经济学认为，“路径依赖指的是一种制度一旦形成，不管是否有效，都会在一定时期内持续存在。”^[14] 借鉴新制度经济学的路径依赖思想，历史制度主义聚焦制度低效或无效运转所形成的路径依赖，关注历史的无效性和偶然性。具体而言，制度在初始阶段呈现报酬递增状态，从中获利的人们会学习和适应制度，其他相关制度也会同方向配合，进而形成制度的自我强化机制。当报酬递减的出现时，自我强化机制仍会维系制度初始路径的变迁方向，使得制度陷入低效或无效的“锁定”状态，阻碍了新制度的生成。历史制度主义认为，报酬递增形成之后，学习效应、协同效应、适应期预期和退出成本增大等因素是制度自我强化机制形成的重要原因，由此造成制度沿初始方向变迁的路径依赖。从历史维度审视中国农地制度，可以发现，它经历了曲折的变迁历程。之所以曲折，一个重要原因在于变迁过程中历时性的路径依赖造成某个阶段农地制度存续的历史惯性，阻碍了农地制度的进一步变革。

唐宋之后，作为封建统治根基的地主土地所有制保持了长期的“超稳定”运转。虽然地主土地所有制造成劳动和分配极为不公、广大农民生活贫困与地位低下，引发无数次社会矛盾和农民战争，但每一个新生政权却无法撼动土地的产权格局，只能维持地主土地所有制。之所以如此，是因为地主土地所有制在几千年的发展中产生了自我强化机制，形成“恶性”的路径依赖，新中国成立初期，这样的恶性路径依赖严重阻碍了社会

生产力的发展。我们可以从以下四个方面分析地主土地所有制路径依赖形成的原因。(1) 学习效应。地主土地所有制在形成初始阶段呈现报酬递增状态, 从中获利的地主和农民主动学习它, 积累生产和生活经验, 由此维系了这项制度的运转。(2) 协同效应。由于存在报酬递增, 与地主土地所有制配套的制度安排(如赋税制度和劳役制度)被创造出来, 它们与既有农地制度相互支撑, 形成“制度矩阵”, 保持地主土地所有制的存续。(3) 适应性预期。几千年来, 地主和农民对地主土地所有制给他们带来的有利和不利之处已有稳定预期, 形成获取利益和规避风险的能力。农地制度的根本性变革会使地主和农民难以产生稳定预期, 所以他们宁愿维持既有农地制度不变。(4) 退出成本增大。与地主土地所有制共生共存的利益群体(如地主阶级)极力维护既有农地制度的稳定, 加大了农地制度的变革成本, 有学者认为, “直到1949年, 平均地权的主张非但没能实现, 土地问题反而比任何时期都严重。”^{[12]156}

新中国成立初期的土地改革运动打破了地主土地所有制的路径依赖, 建立了农民土地所有制。农地属于农民私有的制度安排在初始阶段产生报酬递增效应, 在短期内释放出巨大的制度红利: 粮食增产, 农民收入增加, 国民经济迅速恢复, 民众对新生政权充满信心。随着农民私有型农地制度的进一步发展, 其弊端逐渐凸显: 小农经济限制了农业规模化经营; 农民对土地产出的自由支配无法满足国家工业化的需求; 农村重新出现两极分化现象。从1950年到1956年, 农民土地所有制虽然存续时间不长, 但依然产生了自我强化机制, 造成不利的路径依赖, 原因在于两个方面。(1) 学习效应。农民从农地私有的制度安排中积极学习, 找到最有利于自己的方案, 例如, 将土地产出出售给市场比国家收购或以更大等。因而, 他们维护这项土地制度。(2) 适应性预期。在农民私有型农地制度安排下, 农民能根据自我需求安排生产, 形成稳定的生产和收益预期, 他们已经适应了这项制度。对农民来说, 维护农民土地所有制就是维护自己利益。改变农地产权归属必然受到农民的一定阻碍, 这从合作化时期“拉牛退社”风潮和“互助组-初级社-高级社”的渐进改革中可以看出。

通过农业的社会主义改造, 国家克服了农民土地所有制的路径依赖, 将农地制度由农民私有型转为计划控制型。计划控制型农地制度在初始阶段促进了农业规模化经营, 推动了国家工业化。长期来看, 这项制度导致农业大幅减产, 农民基本生存受到威胁, 农民常年贫困, 国民经济增长乏力。虽然存在以上严重问题, 但计划控制型农地制度却产生了自我强化和自我捍卫机制, 造成恶性的路径依赖, 使得农地制度从1956年到1978年延续了20多年的低效运转, 其原因可以从以下四个方面分析。(1) 学习效应。计划控制型农地制度便于国家为推动工业化和满足城市粮食需求而提取农业剩余, 由于存在巨大的获利机会, 国家通过学习, 不断强化这项制度, 使其沿着初始路径不断运转;(2) 协同效应。由于初始阶段存在报酬递增效应, 国家又推出统购统销、户籍制度和人民公社体制等制度安排与计划控制型农地制度同方向匹配, 相互拱卫, 形成牢固的制度矩阵, 极大的维系了计划控制型农地制度的稳定。(3) 适应性预期。对国家来说, 计划控制型农地制度能产生稳定的预期收益(如满足工业化需求)。对农民来说, 常年在计

划控制型农地制度下生产生活，已形成了规避风险和适应形势的能力，在成本和收益不明确的情况下，他们不愿冒险变革农地制度。（4）退出成本增大。随着计划控制型农地制度在意识形态和思想观念层面合法性的形成，变革这一制度涉及路线问题，政治风险巨大。另外，变革这一制度会触动既有的利益格局，牵一发动全身，成本巨大。

改革开放之后，上下互动的制度变迁方式冲破了集体土地所有制，中国农地制度由计划控制型走向两权分离型。以家庭联产承包责任制为标志的两权分离型农地制度在一段时间内呈现报酬递增状态，释放出惊人的制度红利：极大地解放和发展了生产力，化解了农民的生存危机、国家的经济危机与合法性危机。随着这项制度的深入发展，一些问题逐渐浮现：人口增长、分地以及农地流转之间的矛盾；承包经营权权能残缺阻碍农地有序流转，损害农民利益。两权分离型农地制度在发展过程中受到学习效应、协同效应和适应性预期的影响，产生自我强化机制，导致不利的路径依赖，给农地制度的进一步革新造成障碍。（1）学习效应。国家和农民从农地家庭承包制中学到了促进发展和化解危机的经验，革新现有制度与既有经验有所出入。（2）协同效应。为巩固、扩大农地家庭承包制的制度红利，一系列配套制度安排应运而生：宪法对农地家庭承包制的确认；土地管理法对农地家庭承包制的保护；土地承包法对土地家庭承包制的制度化；征地制度形成等，它们强化了既有农地制度的稳定。（3）适应性预期。无论国家还是农民均能从农地家庭承包制中获利，形成稳定的生产生活预期，革新两权分离型农地制度会暂时扰乱人们的预期，因而会受到一些思想和行为的牵绊。

（三）关键节点与历史否决点：制度变迁的机会结构

一项制度生成之后，往往会经历制度存续的正常时期和制度断裂的“关键节点”时期，前者对应制度的路径依赖，后者对应制度的变迁。有学者认为，“关键节点是指在历史发展过程中某个特殊的时间点，在这个点上发生了重大的政治事件，对后面的历史发展产生了重大影响”^[15]。在“关键节点”时期，制度运行存在多种可能的更新、修改或改变的方向，关键节点上的选择有可能将相关的制度安排置于一种随后不大容易改变的路径或轨迹之中^{[3]52}。当即时性的关键节点出现时，能够实现制度创新，除了取决于路径依赖的强弱，更取决于“历史否决点”的大小。所谓历史否决点，“是一套制度之中的脆弱之处，在政策运动的这一否决点上，反对力量的动员可以阻挠政策的创新。”^[7]简言之，历史否决点就是阻挠制度革新的因素或力量。制度能否变迁很大程度上取决于关键节点上的变革力量与历史否决点的博弈结果，关键节点和历史否决点的互动构成了制度变迁的机会结构。从力学原理分析，关键节点上的变革动力大于历史否决点的阻力时，就会推动制度革新；关键节点上的变革动力小于历史否决点的阻力时，就会阻碍制度革新。新中国成立70年来，在即时性关键节点与历史否决点构成的机会结构下，中国农地制度发生了四次显著的变迁。

从地主土地所有制到农民土地所有制的转变阶段，农地制度变迁的关键节点是新中国的成立。这一关键节点上的变革力量有：（1）中国共产党完成新民主主义“耕者有其田”目标的决心；（2）农民对“平均土地”的强烈愿望；（3）恢复和发展国民经济的需要。

与此相对，地主土地所有制既得利益者的反对是农地制度变革的历史否决点。新中国成立后，国家通过强力的土地改革打破历史否决点，建立农民土地所有制，由此农地制度变迁进入农民私有型的路径之中。

从农民土地所有制到集体土地所有制转变阶段，农地制度变迁的关键节点是过渡时期总路线提出的“一化三改”。这一关键节点上的变革力量有：（1）国家为工业化发展提取农业剩余；（2）消除农村两极分化的需要；（3）提高农业生产率。由于农民在农地私有的情况下能够自主决定土地的利用方式，获取利益更加便捷，因而许多人不愿意将土地交给集体，形成农地变革历史否决点。通过强力推行和说服教育相结合的农业改造运动，国家克服了历史否决点的阻碍，将土地产权收归集体所有，由此农地制度变迁进入 20 多年难以改变的计划控制型路径。

从集体土地所有制到家庭联产承包责任制的转变阶段，农地制度变迁的关键节点是 1978 年十一届三中全会的召开。这一关键节点上的变革力量有：（1）《实践检验真理的唯一标准》所引发的真理标准问题大讨论与“解放思想，实事求是”宣言所开启的思想解放运动，撼动了僵化的意识形态和思想观念；（2）生存危机迫使农民冒险改革农地制度；（3）地方政府默许和支持农地制度变革；（4）经济危机与合法性危机倒逼上层对底层农地制度创新合法化。与此同时，阻碍农地制度变革的历史否决点有：（1）计划经济体制僵化的意识形态和思想观念束缚；（2）上层政府、地方政府与底层农民规避政治风险；（3）集体土地所有制获益群体的反对。在诱致性和强制性制度变迁力量的交互影响下，底层农民发起的“包产到户”和“包干到户”的农地制度创新冲破层层障碍，经过了最初的私下偷偷进行，上层明令禁止到小范围允许再到普遍的制度化过程，由此，农地制度变迁走向了两权分离型路径。

从两权分离型到三权分置型转变阶段，农地制度变迁的关键节点是“社会主义新农村建设”、“城乡统筹发展”和“农业现代化”战略的提出与推行。在这一关键节点上，农地制度变迁有三个选择：保持家庭联产承包责任制原封不动；完善农地产权权能，推动农地有序市场化；农地私有化。在集体所有权不变前提下，完善产权权能以推动农地有序市场化成为现实选择，其变革力量有：（1）推动农业规模化经营，确保国家粮食安全；（2）释放农地活力，缩小城乡贫富差距；（3）维护农民产权权益，减少社会矛盾。与此同时，阻碍农地制度革新的历史否决点有：（1）农民因担心无法收回农地承包权而不愿流转土地；（2）一些地方政府和企业的“共谋”导致农民丧失农地，引起中央在农地制度变革上的谨慎；（3）农民集体成员权观念的强化引起频繁的调地，妨碍产权排他性功能的行使^{[12]76}。地方农地制度的改革实践释放出显著的改革红利：农民收入增加，粮食产量增加等，由此坚定了中央调整现有农地制度的决心，改革动力逐渐大于阻力。经过农地确权赋能工作的扎实推进，2016 年中央颁布《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》，正式提出和试行三权分置型农地制度。

四、结论与讨论

借助历史制度主义分析范式,从纵向的、长时段的历史维度检视中国农地制度变迁,可以发现,中国农地制度的变迁历程包含制度生成、制度存续和制度变迁三个紧密相连的逻辑环节,呈现出特定的变迁逻辑:在每一个历史时段,由宏观制度背景、经济、利益、意识形态与观念等因素构成的制度情境是决定农地制度生成的结构动力;每一个时段的农地制度生成之后,在学习效应、协同效应、适应性预期和退出成本增大的影响下产生维系农地制度存续的历史惯性,即路径依赖,进而牵制了农地制度的变革;在某一时期,即时性的关键节点与历史否决点构成了农地制度变迁的机会结构,关键节点上变革力量与历史否决点的博弈推动了农地制度的变迁。

新中国成立70年来,制度情境、路径依赖、关键节点与历史否决点不仅支配农地制度的变迁逻辑,还塑造出农地制度的独有特征。(1)所有权归属锁定,计划控制型农地制度的“三级所有,队为基础”产权框架基本没变。改革开放以来,尽管农地制度处于不断完善之中,但所有权属于集体的产权安排始终未变。(2)在所有权不变的前提下,农地制度改革着眼于使用权的优化,最近的改革举措是将使用权分为承包权和经营权,形成三权分置的格局。(3)双轨制的农地制度安排,在农地调整方面:一些地方按照“增人不增地,减人不减地”的原则不再调地;另一些地方根据人口变动要求调地。在农地转为建设用地方面:城市土地可以通过一级市场直接转让;除个别情况外,农村土地必须先通过政府征地而变为国有土地后才能转为建设用地。

由于这些特征的存在,农地制度在运行中产生了许多棘手的问题:(1)村委会成为“集体”化身,以“集体”名义侵犯农民土地权益,如强制流转农民土地和非法征地;(2)承包权与经营权的保护问题,承包权和经营权分离后,“一方面,为保护承包权,可能导致经营权弱化,不利于农地流转和规模化经营;另一方面,一旦强调经营权,政策导向为加大农地流转,又容易引起农地承包权的丧失”^{[12]76-77}; (3)根据人口变化调整土地的行为影响经营主体的稳定预期,给农地的有序流转与规模化经营造成障碍;(4)双轨制的农地转用制度,造成地方政府和农民之间土地增值收益分配的不公,引发社会矛盾。

为推动中国农地制度的良序变迁,未来可能需从以下几个方面展开实践。(1)理顺产权关系。按照2019年“中央一号文件”的要求,完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系。(2)完善承包权权能,在维护占有权、使用权和收益权的基础上,逐步增加抵押权和担保权,进一步盘活农地的金融功能。(3)改革“双轨制”的农地制度安排。在农地调整方面,扩大“增人不增地,减人不减地”政策覆盖面,落实土地承包关系长久不变的要求,以稳定经营主体的预期,促进农业规模化经营。在农地转为建设用地方面,深入推进国有土地和集体土地同地同权的改革试点工作,逐步改变现有的征地制度,构建城乡统一的建设用地市场,增加农民的财产性收入。同时,要遏制非法的农地非农化现象,保护耕地资源,例如,2018年9月份以来的“大棚房”专项清理整治工作应该持久化、制度化。(3)优化农地治理结构。明确农地所有权主体是农民集体,而非村委会,村委会只是代表农民集体管理农地。在

确保农村土地公有制性质不变的前提下，将“农民集体委托，村委会代理”的农地治理结构制度化。

参考文献：

- [1] 王大伟. 城乡关系视角下的农村土地制度变迁绩效 [M]. 北京: 商务印书馆, 2012: 题记.
- [2] Peters, B. Guy. Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism [M]. London and New York, Wellington House, 1999. 转引自何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式 [J]. 国外社会科学, 2002 (5): 25-33.
- [3] 杨光斌. 政治变迁中的国家与制度 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2011.
- [4] [美] 彼得·豪尔, 罗斯玛丽·泰勒. 政治科学与三个新制度主义 [J]. 经济社会体制比较, 2003 (5): 20-29.
- [5] Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen and Longstreth Frank, eds. Structuring Politics: Historical Institutionalism, in Comparative Analysis [M]. New York: Cambridge University Press, 1992: 2. 转引自何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式 [J]. 国外社会科学, 2002 (5): 25-33.
- [6] 庄德水. 论历史制度主义对政策研究的三重意义 [J]. 理论探讨, 2008 (5): 142-146.
- [7] 何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式 [J]. 国外社会科学, 2002 (5): 25-33.
- [8] 杨光斌, 高卫民. 历史唯物主义与历史制度主义: 范式比较 [J]. 马克思主义与现实, 2011 (2): 142-148.
- [9] 王敬尧, 魏来. 当代中国农地制度变迁的存续与变迁 [J]. 中国社会科学, 2016 (2): 73-92+106.
- [10] 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制变革重大决策纪实 [M]. 北京: 人民出版社, 2005: 39.
- [11] 周其仁. 中国农村改革: 国家和所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾 [J]. 管理世界, 1995 (3): 178-189+219-220.
- [12] 刘守英. 土地制度与中国发展 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018.
- [13] 李放, (越) 何文九, 杜春林. 中越两国农业制度变迁的历史考察——基于历史制度主义的分析范式 [J]. 中国农史, 2016 (3): 83-90+142.
- [14] 徐大同. 现代西方政治思想 [M]. 北京: 人民出版社, 2003: 432.
- [15] 刘圣中. 时间中的政治——历史制度主义的制度历史分析 [J]. 甘肃行政学院学报, 2009 (2): 108-116.

责任编辑: 杨炼