

当代中国土地制度变迁的历史与逻辑^{*}

蔡继明 李蒙蒙

摘要:本文构建了一个动态发展目标与利益主体约束相结合的分析框架,从产权管制的视角出发,将新中国成立七十多年来土地制度变迁的历史划分为三个阶段:土地所有权与使用权两权合一的管制时期、土地所有权与使用权两权分离的弱管制时期和城乡土地产权同权化的放松管制时期。通过对不同时期政府对土地产权管制的梳理发现,我国土地制度的变迁始终和国家整体发展目标紧密相关,并和政府与农民的土地权益分配交织推进,这为深化当前土地制度改革提供了启示和借鉴。

关键词:土地制度 制度变迁 产权

一、问题的引出与研究进展

在新中国成立七十余年的历程中,我国的土地制度经历了从所有权与使用权两权合一到所有权与使用权两权分离,再到城乡土地产权同权化(主要是收益权)的历史变迁。将土地制度的历史变迁放置于我国经济体制转型的背景下思考,我们不难发现,土地制度的变迁与国家整体发展目标紧密相关,并始终和中央、地方与农民的土地权益分配交织推进。在我国,经济体制转型是政府逐步放松对微观经济组织、资源配置制度管制,并调整产权结构的过程(林毅夫等,1995;厉以宁,2013),而土地制度变迁实际上也是不断调整土地产权结构和土地权益分配的动态过程。从理论上揭示这一历史变迁的逻辑,将有助于认识当前全面深化土地制度改革进程中遇到的困难和挑战。

本文试图从较长时期的历史脉络中重新审视我国土地制度变迁的逻辑。在展开下文的讨论之前,首先有必要对本文的核心概念管制(regulation)^①做出解释。管制即政府对经济活动的干预,^②是国家通过“强制权力”,对产业、企业活动和资源配置的限制(Stigler,1971; Spulber,1989;植草益,1991)。20世纪70年代左右,管制理论正式成为一个新兴经济学分支,^③是经济学家分析政府干预微观经济活动的重要工具(余晖,1994)。早期的管制理论主要集中于电力、管道运输、通讯、交通等自然垄断产业研究(Kahn,1988;Joskow & Noll,1981)。随着工业化、城市化的快速发展,出于对土地过度开发的担忧和耕地保护的重视,许多国家开始采取规划等手段对土地使用进行管制,和土地管制相关的研究也开始大量涌现。与西方国家对土地使用的管制不同,在我国个人或组织拥有的土地权属都来自政府授权(周其仁,1995;曹正汉、史晋川,2009)。政府对土地的管制既包括对土地产权权属的界定,也包括对资源配置方式和土地用途等的规定。从内容来看,土地产权管制必然涉及

^{*} 蔡继明,清华大学政治经济学研究中心,邮政编码:100083,电子邮箱:jmcai@tsinghua.edu.cn;李蒙蒙,清华大学经济学研究所,邮政编码:100083,电子邮箱:lmm2020@sina.cn。基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治经济学探索”(16ZDA241)。感谢审稿专家意见,文责自负。

^① 在相关研究中,由于翻译习惯以及不同领域学者的研究重点不同,对英文 regulation 存在管制、规制、监管等不同译法,尽管不同领域的学者对于这一理论给予了极大关注,并尝试通过系统化分析使该术语的表达规范化,但至今没有形成统一的译法和定义,本文则沿用经济学家们习惯的“管制”译法和定义。

^② 参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》(第四卷),经济科学出版社1996年版,第135页。

^③ 政府的管制活动自古以来就存在,但学界对管制的正式研究从20世纪70年代左右开始。

政府与市场的关系、土地增值收益分配等问题,对国家财政、经济波动和社会治理具有重要影响。因此,从产权管制视角解读土地制度变迁逻辑是一个重要议题。

既有研究运用制度分析范式和博弈互动范式对土地制度变迁进行了诸多探讨,并产生了大量优秀研究成果,但从产权管制视角切入的研究并不多。自20世纪60年代以来,很多学者利用制度变迁理论解释我国土地制度变迁过程(孔泾源,1993;王小映,2000),分析土地制度变迁的动因和绩效(林毅夫,1994;张红宇,2001),并运用产权理论探究农村土地制度的合约结构与产权结构(刘守英,1993;叶剑平,2000)。既有研究认为,制度制约影响农户土地产权权能(刘守英,1993),文化、道德、平均主义、中央集权体制、国家意识形态等非正式制度对土地制度变迁亦具有重要影响(钱忠好,1999),而正式制度与非正式制度的互动贯穿整个制度变迁过程(王敬尧、魏来,2016)。此外,外部社会经济宏观环境、要素结构也是影响土地制度变迁的重要因素(温铁军,2000)。林毅夫(1994)、杨瑞龙和杨其静(2000)将博弈论思想,以及中央、地方政府和微观主体之间的博弈互动纳入分析框架,建立了制度—博弈互动分析范式,对制度变迁理论进行了拓展。而周其仁(1995)、Liu et al(1998)、吴毅和陈颀(2015)、丰雷等(2019)基于相关主体互动、共演的动态视角,从国家与农民的土地所有权关系分析了土地制度变迁的逻辑。

以上研究虽然各有一定的解释力,并对强制性与诱致性、正式与非正式互动的土地制度变迁方式以及相关利益主体博弈行为达成基本共识,但囿于西方经济学理论本身的局限,尚不能反映我国土地制度变迁的复杂性与特殊性。在我国,土地制度变迁受多重制度逻辑制约,简约的理论模型往往与多因素影响的制度变迁过程产生较大偏差(周雪光、艾云,2010)。此外,与许多西方国家不同,我国的土地制度变迁是在政府主导下推动的,这也就意味着我国土地制度变迁蕴含着不同的演变逻辑。近些年来,有学者从产权管制视角对我国土地制度改革进行了积极探索,对新中国成立以来宅基地制度“强管制,弱产权”的演变逻辑(刘守英、熊雪峰,2019),产权管制对我国农业经济制度绩效的影响(何一鸣、罗必良,2010),以及土地规划管制、土地用途管制和所有制管制三重管制所带来的问题做了分析(刘守英,2014)。但结合我国经济体制转型背景和整体性的土地制度变迁理论框架仍然有待于完善。

鉴于现有研究的不足,本文将土地制度变迁上溯至建国初期,将新中国成立七十多年来的土地制度变迁划分为三个阶段,对不同经济发展时期国家整体发展目标下,土地产权管制的方式和特征进行梳理。同时,构建动态发展目标与相关主体行为约束的分析框架,解读我国土地制度的变迁及其内在逻辑。

二、土地所有权与使用权两权合一的管制时期(1949—1977年)

中国共产党七届二中全会决议指出:“在革命胜利以后,迅速地恢复和发展生产,对付国外的帝国主义,使中国稳步地由农业国转变为工业国,由新民主主义国家转变为社会主义国家。”新中国成立以来,改变经济落后状况,实现社会主义工业化,促进生产力发展是贯穿70多年经济建设的总体发展目标。^①在这一总体发展目标下,在不同的经济发展时期,随着生产力发展水平的提升,国家整体发展目标重心略有不同。相应地,为了与特定经济发展阶段生产力水平相适应,土地产权管制的目标和方式也在动态改变。

(一)稳定新政权与新民主主义土地制度

新中国成立初期,从当时中国具体实际出发,中央把稳定政权、恢复和发展国民经济作为所有工作的中心,^②创造性把马克思主义理论与中国实际相结合,推进广大农村土地改革运动,并以《宪法》

^①参见《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第125—131、403—418页;《毛泽东选集》第7卷,人民出版社1999年版,第2页。

^②中共中央党史研究室著,胡绳主编:《中国共产党的七十年》,中共党史出版社1991年版,第283页。

的形式确认了农民土地所有权。^① 在城市,同样保留了土地私人所有制为主的现状,^②并“承认一般私人所有房产的所有权”。^③ 这种调整迅速恢复了生产,农业、工业都得到了较大发展。同1949年相比,1952年全国粮食产量增长46.1%,农业总产值增长48.47%;全国70%以上的农户生产条件和生活水平明显改善。^④ 借助土地改革运动,实现了政权的平稳过渡和政治变革的目标,打破了横亘于国家与农民之间的屏障(黄宗智,2008),彻底推翻中国传统乡村旧秩序,重新塑造了基层组织和权力结构,为在农村贯彻中央经济计划奠定了政治和经济领导基础(帕金斯,1969;麦克法夸尔、费正清,1987;杜润生,2005)。国民经济的快速恢复和发展得到了广大人民群众的支持,为向社会主义过渡创造了经济条件和政治条件,但当时土地性质和社会主义公有制目标并不一致。当国家的优先发展目标由稳定政权、恢复经济发展转向全面建设社会主义制度后,改变这种不一致,为整个经济提供整体性制度支撑就成为土地制度变革的内生性要求。这与社会主义国家对经济基础的内在要求具有天然的一致性。

(二)全面建设社会主义与城乡土地公有制

新民主主义的前途是向社会主义发展,新民主主义经济中本来就有社会主义因素。随着国民经济的迅速发展,在农村和城市开始逐步进行社会主义改造已经成为必要并有现实可能,建立社会主义公有制、实现社会主义工业化成为社会主义过渡时期的任务。^⑤ 第一个五年计划实施以后,工业发展需求和落后的农业生产之间的矛盾愈发突出。为解决这一矛盾,在农村通过改造农业生产方式,引导农民成立互助合作组织、初级合作社、高级合作社和人民公社,推进合作化和集体化,有计划地逐步将农民土地私有制改造成集体所有制(表1)。在此基础上以指令性计划安排农业生产并以工农业产品价格“剪刀差”实现了原始积累迅速推动工业化。在城市,针对不同性质的土地所有权,分阶段,通过接管、没收、“国家经租”、公私合营等方式,^⑥逐步实现全部城市土地国有化(毕宝德,2016)。

表1 农村土地制度的变迁(1949—1962年)

时期	所有权主体	使用权主体
新中国成立初期	农民私人所有	农民私人所有
初级合作社	农民私人所有	初级社内社员集体
高级合作社	劳动群众集体按份共有	高级社内社员集体
人民公社	公社—大队—生产队三级所有	公社—大队—生产队三级集体

资料来源:作者整理。

按照社会主义过渡时期总路线,在较短时间内,就完成了计划用十五年或者更长时间才完成的社会主义改造。农民家庭土地所有制,经由互助组—初级社—高级社—人民公社,很快实现向集体

^①1954年颁布的宪法第八条规定:国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。

^②据统计,1949年,全国的城市土地,20%由外国资本家和官僚资本家所有,10%由民族资本家占有,70%由小业主占有。参见李元主编:《中国土地资源》,中国大地出版社2000年版,第339页。

^③《关于城市房产、房租的性质和政策》,《人民日报》1949年8月12日,第1版。

^④参见中国社会科学院、中央档案馆编:《中华人民共和国经济档案资料选编:农村经济体制卷(1949—1952)》(前言),社会科学文献出版社1992年版,第2—3页。

^⑤毛泽东同志提出党在过渡时期的总路线和总任务,是要在相当长的时期内,逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,实现国家的社会主义工业化。“党在过渡时期的总路线的实质,就是使生产资料的社会主义所有制成为我国国家和社会的唯一经济基础。”参见毛泽东:《革命的转变和党在过渡时期的总路线》,《毛泽东文集》(第6卷),人民出版社1999年版,第316页。

^⑥中央工商行政管理局、商业部:《关于加速城市私人出租房屋社会主义改造工作的联合通知》(1961年5月13日(61)工商办字第2号,(61)商办联字第217号)。

所有制的转变。^① 1966年,国家停止支付私人房屋租息后,城市私人拥有的大多数房产连同宅基地事实上也变成国家所有。通过城乡土地公有制的建立,国家权力继续向下渗透:一方面构建了体现国家意志的集体产权,实现对农村集体成员生活、生产的全面管理,^②改变了农村原有的人际关系、社会结构和政治体制(张乐天,2012);另一方面,开启了国有建设用地无偿划拨的使用模式。总体看,我国在建立公有制经济基础向社会主义制度转型中实现了对苏联模式的超越,形成了一整套和平过渡的思想和政策。不仅如此,从计划经济运行的内在要求看,这种公有制基础的建立和城乡土地制度的变革符合当时整体目标设定。

(三) 公有制基础上的土地管制

尽管事实上的城乡土地公有制早在20世纪60年代就形成了,但从法律角度看,城乡二元土地所有制的最终确立是通过1982年宪法完成的。^③ 在1982年宪法修订过程中,关于城市土地国有化的规定并没有引起较大争议,原因主要是当时的非国有土地面积规模很小,而有关农村土地集体所有的规定存在争论。有的委员主张全部土地国有化,防止以后国家进行经济建设时,用地成本过高;有的委员则认为,农村土地所有权问题很复杂,合作化之后农村土地已经归集体所有,因此不必宣布国有,可以先规定城市土地国有化,之后靠有关法律法规,完善土地管理制度。^④ 立法者最终采纳了后一种意见。

从有关城乡二元土地公有制的讨论可以看出,为了国家能够顺利进行经济建设,土地国有化是优先选择。但考虑到全盘土地国有化可能带来的不利后果,最终选择将集体所有制保留下来。和建国初期土地制度安排类似,这是受国家整体发展目标和农民利益约束而对土地产权做出的又一次目标调整。

实行土地国有或集体所有,除了要和社会主义公有制相符合外,更重要的是希望通过掌握土地资源,将用地计划和经济建设计划统一起来,顺利开展各项经济建设。计划经济时期,我国借鉴苏联模式,通过计划和行政命令调节经济运行和配置资源。中央对全国经济建设和社会事务实行“条条”为主的计划模式,要求各项基本建设,都必须纳入国家计划,并报送国家计委、建委备案。^⑤ 当时全国的经济计划,通常由中央部门集中制定,确定计划指标,然后向各部门、各省市层层通报和传达。^⑥ 将土地这一重要生产要素纳入计划,为保证计划顺利推进,就必须要求将用地权限纳入国家计划,从而用于国家工业化和社会主义建设。城乡土地公有制的建立,以及计划配置土地资源模式为当时的经济发展做出了重要贡献,在短短不到30年的时间里,我国建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,为改革开放后的工业化进程积累了经验,打下较好的基础(黄群慧,2021)。但高度集权的计划配置资源方式也带来了一些弊端。在城市,无偿、无期限的国有建设用地划拨模式,使土地使用存在低效率问题;在农村,集中经营、集中劳动降低农民生产积极性和农业生产效率。1957—1978年,农业劳动生产率以每年0.2%的速度负增长(麦迪森,2007),全国人均GDP增长缓慢(图1)。此外,所有权与使用权两权合一的管制方式在协调相关主体的利益关系时也暴露了不足。

^① 农村集体所有制的正式确立在1962年,党的八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》(简称“人民公社六十条”)规定:“生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖。”由此确立了以生产队为基本核算单位,“三级所有、队为基础”的农村集体土地所有制。

^② 中华人民共和国国家农业委员会办公厅:《关于人民公社若干问题的决议》,《农业集体化重要文件汇编(1958—1981)》(下),中共中央党校出版社1981年版,第121—122页。

^③ 1982年《宪法》第十条规定:“城市的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”

^④ 许崇德:《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2003年版,第644、645、658、680、681页。

^⑤ 国务院转批国家计委、国家建委、财政部《关于加强基本建设管理的几项意见》,(国发[1972]40号)。

^⑥ 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上),中共党史出版社2008年版,第204页。

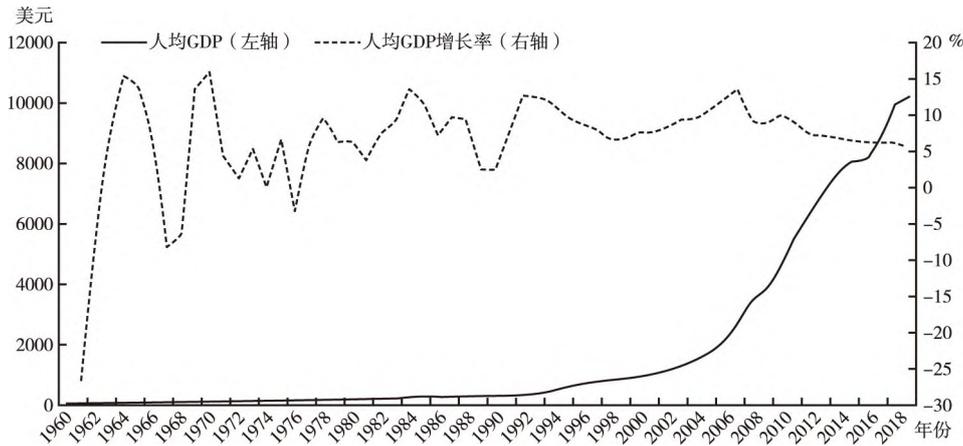


图1 1960—2019年我国人均GDP与人均GDP增长率

数据来源:世界银行, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>.

ZG ? locations=CN。

(四) 相关利益主体关系的转变

在城乡土地所有权与使用权两权合一下,国家大力推动经济建设,相关主体的利益联结在一起,其中各级政府的利益目标大体一致,但集体与个体,国家与农民的利益存在一些不协调之处。首先,从各级政府关系看,在“统收统支”的财政体制下,中央对地方实行软预算约束机制,地方政府缺乏为自身谋利的积极性。政府虽然尝试改变这种模式,进行行政性分权探索,向下属各级政府放权让利,但由于“体制下放”造成了经济混乱,不得不重新上收管理权限,并强化集中管制,由此,中央与地方并不存在大的利益分歧(吴敬琏,2004)。

尽管中央和地方政府利益大体一致,但国家这一集体与农民个体之间的目标并不完全一致。随着合作化、集体化运动的推进,一方面,为了促进工业发展不得不借助工农产品价格剪刀差将大量农业剩余转向工业;另一方面,为了满足国家建设需要,不得不采用征地方式解决建设用地供应问题,如满足兴建厂矿企业以及其他经济、文化建设等所需用地。^①当时,国家通过社队为农民生存提供基本保障,更侧重经济单位和个体间的平等,也更强调集体和国家利益优先(王绍光,2008)。

总体来看,通过对土地所有权与使用权的管制,国家顺利完成了工业化所需要的原始积累和社会主义改造,建立起包括土地在内的生产资料公有制。但由于这一制度挫伤了农民生产积极性,导致农业生产力发展较为缓慢。从1958年至1978年整整二十年里,农民和工人的收入增加很少,生活水平很低,生产力没有多大发展,^②1978年全国农业人口平均每人全年的收入只有七十多元,农业发展与人民需要之间存在矛盾,^③这促使微观经济行为主体纷纷开始自发寻求变通之法,政府对土地两权合一的管制也逐步放松。

三、土地所有权与使用权两权分离的弱管制时期(1978—2012年)

改革开放后,随着计划经济向社会主义市场经济转型,工作重心转向经济建设,国家开始致力于追求效率和整体经济增长速度最大化(王绍光,2008)。在“发展是硬道理”的目标指导下,政府逐渐缩小对经济社会的直接干预和控制,并允许社会中部分要素自由流动。通过分权和放权,赋予社会

^①当时党内的看法是,在经济落后的农业大国,进行大规模的工业化建设,在开始一个时期内,要求农民多提供一些积累是必要的,不可避免的。参见薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上),中共党史出版社2008年版,第198页。

^②参见邓小平:《政治上发展民主,经济上实行改革》,《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第115页。

^③参见《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》(1979年9月28日中国共产党第十一届中央委员会第四次全体会议通过)。

诸领域一定程度的自主权,激发地方政府、基层人民活力来塑造新型社会主义政治经济体制(渠敬东等,2009)。土地制度进行了一系列调整,比如适度放活城乡土地使用权管制,分离所有权与使用权并推动使用权流转。土地所有权与使用权的分离调动了农民生产积极性,农业生产力被极大地释放出来,地方政府事权的加大形成了其独立利益模式。

(一)以经济建设为中心与城乡土地所有权、使用权分离

为了解放和发展生产力,20世纪80年代初,政府开始支持农民自发将集体土地所有权与使用权分离的行为,^①并下放农地承包经营权,最终形成了家庭联产承包责任制这一中国特有的农村土地制度安排。集体土地所有权与使用权的分离,大幅度提高了农民生产积极性和农业产量。1984年,全国农业产量达到新中国成立后的最高水平,其中,家庭联产承包责任制的贡献率高达42%(林毅夫,1994)。此外,家庭联产承包责任制释放了剩余劳动力,为乡镇企业发展,和农村工业化提供了充足的劳动力要素。改革开放初期,在农村集体建设用地上兴办乡镇企业得到肯定,允许农民个体、私人开办企业,允许农村社队企业、事业单位申请使用建设用地。^②城镇非农业户口居民,经县级人民政府批准也可以使用农村集体建设用地发展经济。农村集体建设用地使用权的放活,使乡镇企业发展异军突起。1978年,全国共有乡镇企业152.4万个,从业人员2826.6万人,产值494.1亿元。到1985年,迅速增至1222.5万个,从业人员6979万人,产值2728.4亿元;^③1987年,乡镇企业总产值开始超过农业产值;到了20世纪90年代占据中国工业总值的三分之一。^④农村集体土地两权分离带来的农副产品不断增加、农村市场持续扩大和大量农村剩余劳动力的转移,强有力地推动了工业发展,共创造工业总产值6万多亿元,平均每年增长21.7%,使整个国民经济上了一个新台阶。^⑤

农村集体土地两权分离获得巨大成功之后,城市国有建设用地使用权有偿流转开始得到支持。1987年12月1日,深圳市政府公开拍卖土地,首开国有土地使用权有偿出让之先河,开启了土地要素按市场配置的历史进程。1988年12月,《土地管理法》修正案正式设立国有土地有偿使用制度,为城市国有土地使用权有偿出让和流转提供法律依据。城市国有土地有偿出让和流转盘活了城市中闲置和低效使用的土地,提高了土地要素配置效率,也促使地方独立利益主体形成。随着土地资产价值的提高,地方政府开始利用土地使用权流转制度和有偿出让,招商引资和以地融资,推动工业化和城市化快速发展。

(二)城乡二元土地产权结构与城乡非均衡市场

对城乡土地使用权的放活,推动了乡镇企业快速发展,增加了地方财政收入,但也造成耕地流失。1985年全国减少的耕地面积高达1500万亩;1986年至1995年间,全国耕地每年以近300万亩的速度递减。^⑥耕地面积的锐减引起政府的高度重视,为了保护耕地,1998年《土地管理法》修订后,农村集体建设用地“入市”通道被关闭,^⑦并明确要求任何单位和个人搞建设,必须依法申请使用国有土地。结果是农村集体土地只能用于农业生产,而农地转用(非农化)必须以征收为国有为前提的土地用途管制模式进行。这就形成了城乡二元土地产权结构(图2),也塑造了城市国有建设用地市场化配置与农村集体建设用地计划配置的“双轨制”。

从放活土地使用权的目标来看,将承包经营权赋予农民,农地的非农转用和城市建设用地使用权赋予地方政府,是为了实现经济发展和保护耕地的双重目标。实践中,这种城乡二元分割的土地

①《全国农村工作会议纪要》(1982年1月1日)。

②1982年国务院发布《关于村镇建房地管理条例的通知》第十六条规定,农村社队企业、事业单位申请建设用地,经社员代表大会讨论通过后,报县级以上人民政府批准。

③《当代中国土地管理》(上),当代中国出版社1998年版,第142页。

④《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社2005年版,第173页。

⑤《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》(1992年1月18日—2月21日),《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第376页。

⑥除了乡镇企业用地,农民建房也是造成耕地面积减少的重要原因。数据来源:《中国农村统计年鉴》(1986—1996),中国统计出版社;《当代中国土地管理》(上),当代中国出版社1998年版,序言。

⑦兴办乡镇企业、村民建设住宅、乡(镇)村公共设施和公益事业建设依法批准使用集体建设用地除外。

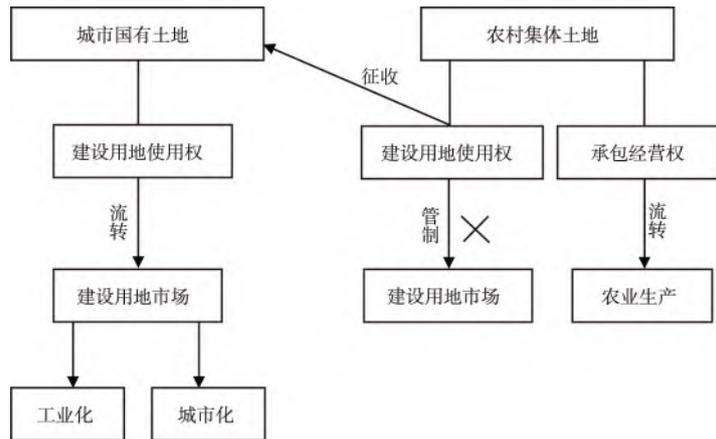


图2 城乡二元土地产权结构

产权结构虽然创造了我国经济快速增长的奇迹,但却是在城乡土地市场非均衡发展下推动的,导致了耕地流失和农民土地权益受损(张曙光,2007;蔡继明、程世勇,2010;郑振源、蔡继明,2019)。土地征用和开发权被赋予地方政府以后,在“经营土地”和“经营城市”理念下,“以地谋发展”成为地方政府的主要发展模式(周飞舟,2006;曹正汉、史晋川,2009;刘守英,2017)。在“以地谋发展”增长模式下,农村居民土地经营权以及农村建设用地的价值不能得以充分实现,使农民的财产性收入不能得到提高(表2)。

表2 农村居民家庭人均纯收入构成和增长贡献率(1991—2013年)

指标	1991—1997年	1998—2009年	2010—2013年
人均纯收入	100.0	100.0	100.0
工资性收入	26.8	50.5	52.5
家庭经营收入	67.9	34.4	33.8
财产性收入	1.7	4.7	3.4
转移性收入	3.6	10.4	10.3

数据来源:魏后凯(2016)。

(三)土地相关利益主体目标分化

在城乡土地所有权与使用权两权分离的弱管制下,中央政府对承包经营权的放活,改变了利用工农业产品价格“剪刀差”加快工业化原始积累的方式(渠敬东等,2009),兼顾了农民个体权益,使农民个体所有权得以成长和发展。对城乡建设用地不对等的放权,却使中央与地方政府的目标出现了某种分化,也使地方政府与农民的矛盾开始显现。

从中央与地方的关系来看,20世纪80年代初,国家通过分权、放权,以及“分灶吃饭”的财政新体制,打破了计划经济时期中央与地方管制与服从的僵化关系,地方政府逐渐成为有明确经济利益的主体。在中央放活城乡土地使用权的有利条件下,为了获得更多财政收入促进地方经济发展,地方政府开始兴办乡镇企业,努力“经营企业”,扩大信贷和投资规模(Oi,1992;Qian & Weingast,1997)。1994年分税制改革后,中央政府财政汲取能力增强,地方政府财政收入下降,财政支出却大大增加(图3),^①在土地资产价值显化的驱动下,地方政府利益主体意识进一步增强,并开始凭借一级土地市场垄断权,大力推进“经营土地”的发展模式。这一时期,中央与地方政府虽然有共同的经济发展诉求,但出于对耕地保护重视程度不同,地方政府的发展目标开始偏离国家整体发展目标。

为了保护耕地,中央政府严格控制农地的非农转用审批,设立耕地保有量、新增建设用地使用量

^①1993年中央财政收入占全国财政总收入的比重为22%,到1994年上升至55.7%;1993年地方财政收入占全国财政总收入的比重为78%,到1994年下降至44.3%;数据来源:《2019中国统计年鉴》,中国统计出版社2019年版。

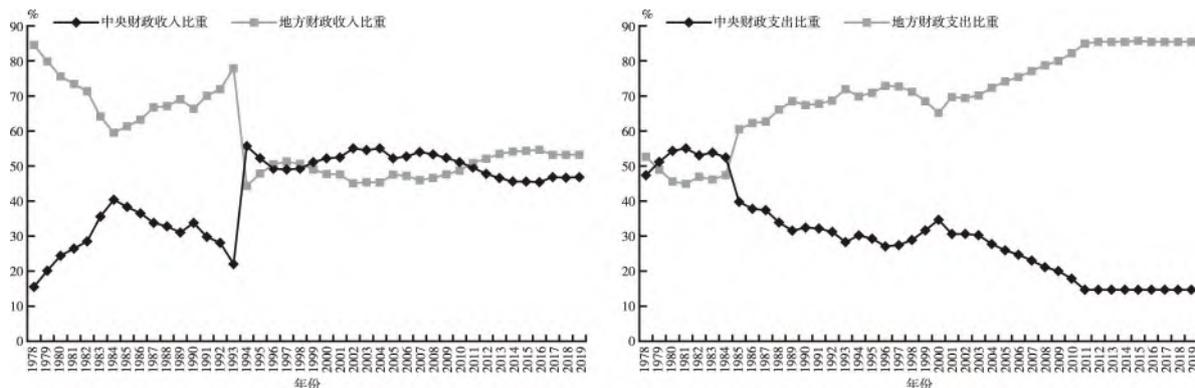


图3 1978—2019年中央、地方财政收入、支出占比

数据来源:2020年《中国财政年鉴》。

等约束性指标,然而地方政府总是试图利用制度漏洞绕过监管。这其中,既有信息不对称,监督成本高昂的原因(郭洁,2013),也是“以地谋发展”的经济增长模式下,土地开发不仅关系到政府财政收入,更直接影响经济增长速度的原因。因此,尽管存在目标分歧,但基于发展经济的考虑,政府仍然默许了地方政府“以地生财”的“灰色空间”(刘守英,2017),这是受国家整体发展目标和地方政府利益约束对土地产权做出的再一次目标调整。

从地方政府与农民的关系来看,在地方政府被赋予农地非农转用的垄断权后,地方政府替代农民集体成为土地的实际所有者和城市土地的经营者(刘守英,2017),也成为土地权益分配的重要决策者。基于土地财富的特有性质(陈抗等,2002),地方政府不断获取土地财政用于城市建设。取之于乡,用之于城的土地权益分配方式加重了城乡的不平衡、不协调发展,进一步扩大了城乡居民收入差距,地方政府与农民的利益不协调开始显现,并阻碍了我国经济体制的进一步转型。

总体来看,在城乡土地所有权与使用权两权分离的弱管制下,农民获得农地承包经营权,农民处境和农业生产效率得到极大改善。而中央对城乡建设用地不对等的放权,则影响了相关利益主体之间的平衡关系。在城乡二元土地产权结构下,地方政府片面追求经济利益,与保护耕地的目标产生不一致,同时也损害了农民的土地权益。这促使国家再一次放松土地产权管制,并开始探索建立城乡统一的建设用地市场。

四、城乡土地同权化(2013年至今)

中国共产党十八届三中全会之后,我国进入全面深化改革的新时期,国家整体发展目标转变为完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。^①完善和发展中国特色社会主义制度的整体发展目标,要求由追求效率和经济增长速度最大化的发展转向效率和公平并重的高质量发展,由城乡不平衡、不协调发展转向城乡融合发展。为了实现这一目标,发展依然是解决问题的关键。与此同时,进一步对城乡发展以及相关利益主体的关系进行调整。在土地制度方面,重新放松土地产权管制,激发土地要素活力;赋予农民更多财产权利,打破城乡二元土地产权结构,推动城乡土地产权同权化,探索建立城乡统一的建设用地市场体系(李江涛等 2020;陈小君,2014)。

(一)完善中国特色社会主义制度与城乡土地产权同权化

2013年中国共产党十八届三中全会之后,开始推进城乡土地产权同权化。一方面,对农民赋权强能,全面推进农地确权,开展农村土地确权登记颁证工作,^②推进农地承包经营权长期化;另一方面,推

^①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社 2014 年版。

^②《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》国办函〔2013〕34 号, http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2332767.htm。

进农村承包土地经营权和农民住房财产权的抵押、担保和转让工作,以盘活农村建设用地资源。^①此外,进一步将农地承包经营权分离为承包权、经营权,从而建立所有权、承包权、经营权“三权分置”的制度,大力推进农地流转。^②农地确权和“三权分置”加快了农地承包经营权的流转速度。截至2017年底,全国土地经营权流转面积达到5.12亿亩,流转率为37%,流转合同签订率达到68.3%。^③

在对农地承包经营权赋权、放权的同时,集体建设用地使用权也得到放松。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,并与国有土地同等入市、同权同价。此外,开始探索构建城乡统一的建设用地市场。

(二)探索建立城乡统一建设用地市场

围绕着建立城乡统一建设用地市场的目标,2015年2月,在全国33个试点县(市、区)开展“三块地”改革试点工作,^④从集体经营性建设用地一级市场的交易主体、入市范围和途径、土地增值收益分配的比例、宅基地的权益保障方式、有偿使用和自愿有偿退出机制等方面进行积极探索,效果显著。截至2018年底,试点地区共入市集体经营性建设用地1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.6亿元,办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗、38.6亿元;腾出闲置宅基地约14万户、8.4万亩,办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元。^⑤

在33个试点地区改革的基础上,2019年《土地管理法》修订之后,已经依法登记的集体经营性建设用地可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用;已经进城落户的村民在自愿前提下可以有偿退出宅基地,而宅基地的审批权则下放给乡镇人民政府。2020年9月,中央农办、农业农村部会同有关部门,在全国104个县(市、区)和3个设区市启动新一轮农村宅基地制度改革,继续探索农村宅基地“三权分置”、有偿退出、有偿使用等方面的改革。2021年7月颁布新《土地管理法实施条例》,进一步明确集体经营性建设用地入市交易规则,并将“宅基地管理”单列一节,以保障农村村民的宅基地权益。

农村集体经营性建设用地入市,稳慎推进宅基地制度改革,打破了地方政府对集体建设用地的垄断权,限制了行政性征收。尽管政府仍然通过规划、计划对入市后的集体建设用地进行管制,但总体而言,集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革,激发了农村土地资源活力,赋予农民更多剩余索取权和收益支配权,增加农民土地财产性收入;正确处理了农民和土地关系。

(三)相关利益主体关系重构

在城乡土地产权同权化过程中,国家的政策中心开始偏向农村。国家、集体和农民的利益关系由“人民群众需自觉地服从国家、人民的长远利益”转向“兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”,并落脚于“维护农民群众根本利益,促进共同富裕”(表3)。原有城市偏向的发展模式逐渐被摒弃,对农村、农民赋权,推动城乡土地产权同权化发展模式得以确立,并开始构建城乡统一建设用地市场,从而改善了相关利益主体间的关系。

从中央政府与地方政府的的关系来看,随着“以地谋发展”模式对经济增长拉动效力的减退,累积的金融风险等诸多问题的显现(刘守英等,2020),以地谋利行为得到进一步约束。一方面,打破地方政府对土地一级市场的垄断权,降低地方政府以地谋利的空间;另一方面,划定生态保护红线、永久

^①《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》,国发〔2015〕45号, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/24/content_10121.htm。

^②中共中央办公厅国务院办公厅《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》, http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm。

^③农业农村部,《关于政协十三届全国委员会第一次会议第3282号(农业水利类281号)提案答复的函》,农办案〔2018〕55号。

^④“三块地”改革是指农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度三项改革。

^⑤参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》——2018年12月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议。

基本农田保护红线、城镇开发边界线,严格限制新增建设用地审批,倒逼地方政府对存量、低效利用的土地进行再开发,以实现经济发展和保护耕地的复合目标。

表3 国家、集体和农民的利益关系(1949年至今)

时间	会议和法律文件	利益关系变化
1953年12月	国家建设征用土地办法	人民群众在切身利益得到适当照顾的情况下,需自觉地服从国家、人民的长远利益
1956年6月	高级农业生产合作社示范章程	社员必须服从和保护全社的集体利益,合作社要把全社利益和国家利益正确地结合起来
1979年12月	关于农村人民公社收益分配问题的意见	兼顾国家、集体和个人三者关系前提下,把增产和增收较大分配给社员,适当增加集体提留,生产费基金
1982年5月	国家建设征用土地条例	保证国家建设必需的土地,妥善安置被征地单位群众的生产和生活
2013年11月	党的十八届三中全会	建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益
2018年1月	中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意义	把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点

对地方政府用地行为的约束和对农民的强权赋能,在很大程度上缓和了农民和土地的关系。首先,农地确权和承包经营权“三权分置”的实行,提高了农村粮食产量;其次,集体经营性建设用地直接入市,使农村集体土地所有权人变为集体经营性建设用地的供应主体,土地收益分配开始向农村集体经济组织和农民个人倾斜,地方政府则开始退出“运动员”角色,只基于公共权力参与土地增值收益分配,以地谋利空间缩小;最后,宅基地自愿有偿退出,保障了农村居民的宅基地权益。

总体来看,在城乡土地产权同权化的放松管制时期,中央通过调整产权结构,改变土地利益“取之于农,用之于城”的分配格局,从而缓和了地方政府与农民由于土地权益分配不均而产生的不协调,并使经济发展和耕地保护的复合发展目标得以兼顾。中央、地方与农民开始建立共享发展的收益分配关系。

五、结论

回顾和梳理我国土地制度变迁的历程,两条清晰的主线可见(表4):一条是不同经济发展阶段,国家的发展目标在进行动态调整;另一条是围绕土地的相关利益主体关系的平衡。⁷⁰多年来,在这两条主线的推动下,我国的土地制度经历了从所有权与使用权两权合一到所有权与使用权两权分离,再到城乡土地产权同权化的演进过程。结合经济体制转型背景的梳理可知,土地制度的变迁路径由特定经济发展阶段下,国家的动态发展目标,相关利益主体间的关系共同决定。家庭承包经营、国有建设用地使用权有偿流转等之所以能在实践中不断深化、发展和壮大,既源自基层自发的制度创新,也得益于当时国家宏观层面的分权、放权,思想解放的大环境,以及与相关利益主体关系的契合(张晓山等,2018)。国家宏观层面的整体发展目标,制约着土地产权制度的性质和结构。随着生产力发展水平的提升,国家整体发展目标动态转变,对土地产权的管制目标也不断改变。当管制结果与下一经济发展阶段国家的整体发展目标,以及相关利益主体的权益分配产生冲突的时候,又需要重新调整土地产权结构。

表4 土地制度的历史变迁(1949年至今)

时期	土地所有权、使用权两权合一 (1949—1977年)	土地所有权、使用权两权分离 (1978—2012年)	城乡土地产权同权化 (2013年至今)
国家整体发展目标	社会主义制度确立和经济建设实践探索	以经济建设为中心	完善和发展中国特色社会主义制度
管制方式	所有权、使用权管制	适度放宽使用权管制	放松集体土地产权管制
制度结构	城乡土地二元所有制	城乡土地二元产权结构	城乡土地产权同权化
相关利益主体关系	政府与农民的利益关系	政府与农民的利益关系	政府与农民共享发展

在我国,土地制度改革是多利益主体参与,贯穿经济发展始终,影响城乡统筹发展和全面深化改革的重大现实问题,动态发展目标和利益主体约束框架的提出,为我国土地制度变迁的逻辑提供了一个经济体制转型宏观背景下的解释视角。这个规范框架的构建表明,在不同经济发展时期,土地制度变迁在国家动态发展目标和相关利益主体的平衡中交织推进。当土地制度的变迁与特定经济

发展阶段下国家的整体发展目标和相关利益主体的目标契合时,土地制度改革将继续推进,反之,土地制度改革将遭到阻滞,并影响整个制度结构的效率。这一视角启示我们,在国家推动城乡融合发展的当下,契合城乡土地产权同权化的发展目标,将多元主体利益诉求嵌入制度规范,提高农民土地权益,重塑相关利益主体围绕着土地权益的分配格局,将有助于解决全面深化土地制度改革进程中遇到的困难和挑战。

参考文献:

- 安格斯·麦迪森,2007:《中国经济的长期表现:公元960—2030年》,上海人民出版社2008年中译本。
- 德·希·帕金斯,1969:《中国农业的发展(1368—1968)》,上海译文出版社1981年中译本。
- R. 麦克法夸尔 费正清,1987:《剑桥中华人民共和国史:革命的中国的兴起(1949—1965)》,中国社会科学出版社1992年中译本。
- 植草益,1991:《微观规制经济学》,中国发展出版社1992年中译本。
- 温铁军,2000:《中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思》,中国经济出版社。
- 吴敬琏,2004:《当代中国经济改革》,上海远东出版社。
- 毕宝德,2016:《土地经济学》,中国人民大学出版社。
- 杜润生,2005:《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社。
- 厉以宁,2013:《中国经济双重转型之路》,中国人民大学出版社。
- 林毅夫,1994:《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店、上海人民出版社。
- 林毅夫 蔡昉 李周,1995:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,中文大学出版社。
- 钱忠好,1999:《中国农村土地制度变迁和创新研究》,中国农业出版社。
- 叶剑平等,2000:《中国农村土地产权制度研究》,中国农业出版社。
- 张乐天,2012:《告别理想:人民公社制度研究》,上海人民出版社。
- 周黎安,2017:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海三联书店、上海人民出版社。
- 蔡继明 程世勇,2010:《地价双向垄断与土地资源配置扭曲》,《经济学动态》第11期。
- 曹正汉 史晋川,2009:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》第4期。
- 陈抗 Arye L. Hillman 顾清扬,2002:《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,《经济学(季刊)》第1期。
- 陈小君,2014:《我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会〈决定〉相关内容解读》,《法学研究》第4期。
- 丰雷 郑文博 张明辉,2019:《中国农地制度变迁70年:中央—地方—个体的互动与共演》,《管理世界》第9期。
- 郭洁,2013:《土地用途管制模式的立法转变》,《法学研究》第2期。
- 何一鸣 罗必良,2010:《产权管制、制度行为与经济绩效——来自中国农业经济体制转轨的证据(1958—2005年)》,《中国农村经济》第10期。
- 黄群慧,2021:《中国共产党领导社会主义工业化建设及其历史经验》,《中国社会科学》第7期。
- 黄宗智,2008:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》第2期。
- 孔泾源,1993:《中国农村土地制度:变迁过程的实证分析》,《经济研究》第2期。
- 李江涛 熊柴 蔡继明,2020:《开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程》,《管理世界》第6期。
- 刘守英,1993:《中国农地制度的合约结构与产权残缺》,《中国农村经济》第2期。
- 刘守英,2014:《中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革》,《国际经济评论》第3期。
- 刘守英,2017:《中国土地制度改革:上半程及下半程》,《国际经济评论》第5期。
- 刘守英 熊雪峰,2019:《产权与管制——中国宅基地制度演进与改革》,《中国经济问题》第6期。
- 刘守英等,2020:《“以地谋发展”模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究》,《管理世界》第6期。
- 渠敬东 周飞舟 应星,2009:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 王敬尧 魏来,2016:《当代中国农地制度的存续与变迁》,《中国社会科学》第2期。
- 王绍光,2008:《大转型:1980年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》第1期。
- 王小映,2000:《土地制度变迁与土地承包权物权化》,《中国农村经济》第1期。
- 魏后凯,2016:《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》,《中国农村经济》第1期。
- 吴毅 陈颀,2015:《农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权—限权”下行动互构的视角》,《社会学研究》第5期。
- 杨瑞龙 杨其静,2000:《阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用》,《经济研究》第3期。

- 余晖,1994:《管制的经济理论与过程分析》,《经济研究》第5期。
- 张红宇,2001:《中国农村土地制度变迁的政治经济学分析》,博士学位论文,西南农业大学。
- 张曙光,2007:《城市化背景下土地产权的实施和保护》,《管理世界》第12期。
- 张晓山等,2018:《改革开放40年与农业农村经济发展》,《经济学动态》第12期。
- 郑振源 蔡继明,2019:《城乡融合发展的制度保障:集体土地与国有土地同权》,《中国农村经济》第11期。
- 周飞舟,2006:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- 周其仁,1995:《中国农村改革:国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》,《管理世界》第3期。
- 周雪光 艾云,2010:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- Joskow, P. L. & R. G. Noll(1981), "Regulation in theory and practice: An overview", in: G. Fromm(ed), *Studies in Public Regulation*, MIT Press.
- Kahn, A. E. (1988), *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, MIT Press.
- Liu, S. et al(1998), "Dimensions and diversity of property rights in rural China: Dilemmas on the road to further reform", *World Development* 26(10):1789—1806.
- Oi, J. C. (1992), "Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China", *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations* 45(1):99—126.
- Qian, Y. & B. R. Weingast(1997), "Federalism as a commitment to reserving market incentives", *Journal of Economic Perspectives* 11(4):83—92.
- Spulber, D. F. (1989), *Regulation and Market*, MIT Press.
- Stigler, G. J. (1971), "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1):3—21.

The History and Logic of Contemporary China's Land Institutional Changes

CAI Jiming LI Mengmeng

(Tsinghua University, Beijing, China)

Abstract: This paper constructs an analytical framework combining dynamic development objectives and constraints faced by stakeholders, divides the history of land institution changes in the past 70-plus years since the founding of the People's Republic of China into three stages: the regulation period of the integration of land ownership and use right, the weak regulation period of the separation of land ownership from use right, and the deregulation period of the homogenization of urban and rural land property rights. Through examining the regulation of land property rights by the government in different periods, we find that the change of China's land institution have been always closely related to the overall national development goals, and intertwined with the distribution of land rights and interests between governments and farmers, which provides enlightenment and reference for deepening the current land institution reform.

Keywords: Land Institution; Institution Change; Property Right

(责任编辑:刘新波)

(校对:何伟)