

新中国农地产权制度变迁： 历程、动因及启示

郑淋议¹,张应良²

(1. 浙江大学 公共管理学院,浙江 杭州 310058;2. 西南大学 经济管理学院,重庆市 400715)

摘要:土地制度是农村的基础性制度,梳理新中国成立以来农地产权制度变迁具有重要价值。新中国成立以来,农地制度的变迁先后经历了新中国成立初期的“产权合一”、集体化时期的“两权分离”、改革开放以后的“两权分离”和新常态以来的“三权分置”四个阶段。每个阶段的农地制度变迁都是特定时空条件下现实环境约束以及发展战略选择的结果,产权演变存在短期强化和长期分割的相互交织,演变目标则在共时和历时上都呈现多重性特征。未来农地制度的变革应当根据环境约束调整发展战略,坚持自上而下和自下而上相结合,稳步推进农地产权制度改革。

关键词:新中国;农地制度;产权演变;大历史观;土地“三权分置”

中图分类号:F301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)01-0046-09

一、引言

“三农”问题的关键是农民问题,农民问题的关键是土地问题,土地制度是农村各项制度中的基础性制度^[1]。一方面,中国的农地制度问题是一个历史性课题,有学者指出,围绕着中国农地制度的变迁,中外学者进行了大量深入的探讨与研究,截至目前已经形成比较丰富的研究成果,经济学、政治学、社会学、法学、历史学等多个学科都能在其中发挥自己的“比较优势”^[2]。另一方面,农地利用效率低下的资源配置问题与实现农业现代化战略问题交织而成的现实问题迫切需要农地制度的改革与创新。过去、现在和未来,三位一体、不可分割。制度经济学家诺斯认为,改革路径的选择是历史在起作用,经济的发展也是如此,如果我们不知道自己是如何过来的,就不知道今后前进的方向^[3]。有鉴于此,对新中国成立以来农地制度的政策调整以及农地制度的历史演变进行概括和梳理就显得尤为必要。

新中国农地制度的变迁先后经历了新中国成立初期的“产权合一”、集体化时期的“两权分离”、改革开放以后的土地“两权分离”和新常态以来的“三权分置”四个阶段^①。本文的主要观点和重要

^① 《中华人民共和国农村土地承包法修正案》将“以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权”,而农地流转伴随家庭承包后不久就已经发生,不过均为小规模流转,较大规模的流转发生在2008年之后,而2014年增幅较之前最为明显,据原农业部统计,流转面积占家庭承包经营耕地面积首次超过30%,同时2014年分别提出“新常态”概念和“三权分置”意见,有鉴于此,为便于分析和比较,本文暂定出台“三权分置”文件之后的阶段为新常态以来的“三权分置”阶段。

收稿日期:2018-09-11

作者简介:郑淋议,浙江大学公共管理学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“三权分置、农地流转与农民承包权益保护研究(15ZDA023)”,项目负责人:张应良。

发现是,农地产权作为一组权利束,在短期内很可能得到进一步强化或是在长期内得到进一步分割^①。中国未来农地制度的变迁在注重农地配置社会公平的同时也需考量农地配置的经济效率,其安排意蕴将是政治、经济等目标的多重演绎。未来农地制度的变迁依然会内嵌于国内国际环境的变化以及发展战略的转换,而且其变迁的速度与程度很大程度上也是受制于两者并与之成近似正比关系,亦即,环境约束条件和发展战略转换激烈可能引起农地制度的激进式变迁,反之则可能是渐进式变迁。未来农地制度变迁趋向于市场主导而非政府主导,而且变迁过程会更加注重自下而上与自上而下的结合。

二、文献综述

国内学者对于新中国农地制度变迁的研究关注较多,从研究内容来看,涉及农地制度变迁阶段的划分^[4-6]、农地制度变迁的动因^[7-9]、农地制度变迁及其展望等诸多方面;从研究方法来看,既有古典经济学的供求分析和博弈模型^[4,8],制度经济学的变迁方式^[10-13]、路径依赖和均衡性分析^[14-15]、产权合约分析^[16-18],还有历史学的史实论述^[9,19]等等。

具体地讲,对于农地制度变迁阶段的划分,主要从以下三条线索进行:一是公有私有的演变,如瞿商将新中国成立以来的农地制度变迁划分为“小农私有独立经营”“集体所有集中经营”和“集体所有分散经营”等三个阶段^[5];二是单纯的时间先后顺序,如李继刚根据时间先后顺序,将新中国农地制度变迁划分“建国后的土地改革时期”“合作化运动时期”和“家庭联产承包责任制时期”三个阶段^[6];三是政策内容的变化,如徐美银和钱忠好根据不同时期土地政策的关注重点,将改革以来的农地制度变迁分为“家庭承包经营形态的确立”“土地承包期限的延长”“承包权利的强化”以及“其他产权安排的尝试”等四个阶段^[4]。对于农地制度变迁的动因分析,方浩运用制度经济学方法从国家(或政府)与农户两个利益主体对各自利益追求的角度出发,认为中国农地制度变迁是国家追求自身利益的必然逻辑结果^[11]。徐美银和钱忠好基于拓扑模型的分析则指出,变迁的原动力在于农民对农地制度的认知水平不断提高^[4]。孙希芳通过构建一个动态博弈模型,认为农地制度变迁的关键在于行为主体是否能迅速发现所有潜在的获利机会并完全认识到现有社会科学知识提供的全部可选择的制度^[8]。蔡继明从纯历史梳理的角度分析,认为领导人的意志是农地制度变迁的重要原因^[9]。可见,上述学者对于农地制度变迁主要着眼于微观经济主体的行为选择或策略互动。

从已有研究来看,国内学者在积累大量有益研究成果的同时,也至少存在以下缺陷:首先,尽管制度经济学在制度变迁研究中应用甚广,可是鲜有学者从产权演变的角度来划分新中国农地制度变迁的阶段,也少有学者从政策文本的梳理来确定新中国成立以来农地制度变迁阶段的划分。其次,制度变迁作为一个动态而宏观的变化过程,其内在原因是复杂而多样的,仅从某个主体出发难以真正理解制度变迁的演变过程。最后,虽然多数学者已经指出国家自身利益、领导人意志以及农户认知等微观因素影响了农地制度的变迁,但鲜有学者从宏观视野来考察阶段性农地制度变迁的基本动因。故而,与已有研究相比,本文的边际贡献主要体现在两个方面:一是对于农地制度阶段的划分,本文尝试结合政策文本从产权演变的角度客观再现农地制度变迁的历史轨迹,而这样的做法,除了可提供一个新的理解视角之外,与带有部分主观性的历史叙事相比,也可显得简短而客观。二是受教于著名历史学家黄仁宇的“大历史观”和经济学家萨缪尔森关于经济周期变动解释的启发,构建一个以时代背景和发展战略为大框架的经济叙事,具化到特定的历史事件,尝试从跨学科

^① 根据产权分割理论,产权作为一组权利束,可以在不同经济主体间细分和组合。归纳而言,目前学术界对于农地产权的分割大致有两种理解:一种是指狭义的权利分割,即权能的分割,比如土地占用、使用、收益和处置等权能;另一种是广义的权利分割,比如所有权、承包权和经营权。前者往往依附于后者而存在,中国讲的农地三权分置实质上是所有权、承包权和经营权的分置,因此本文采取后一种理解。

角度以宏观视野来解读新中国成立以来的农地制度变迁的基本动因。

三、新中国成立以来农地制度的变迁历程：一条产权演变下的政策脉络

为明晰新中国农地制度变迁的演变逻辑，有必要首先对其变迁的历史轨迹进行梳理。基于产权演变的视角，结合新中国成立以来的农地政策调整，总的来说，新中国农地制度变迁的历史轨迹，大体可以分为四个阶段，具体的图表及其阐述如下：

表 1 农地制度变迁的政策梳理

阶段	时间	政策文件	政策要点
新中国初期的 “产权合一”	1950	《中华人民共和国土地改革法》	废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制
	1953	《关于发展农业生产合作社的决议》	发展农业合作化，无论何时何地，都必须根据农民自愿这一个根本的原则，绝对不能够用剥夺的手段去把农民的生产资料公有化
	1955	《农业生产合作社示范章程》	将农业合作社的发展分为初级阶段和高级阶段
集体化时期的 “两权分离”	1956	《高级农业生产合作社示范章程》	高级社具有社会主义性质
	1956	《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》	按照社会主义的原则，把社员私有的主要生产资料转为合作社所有
	1962	《农村人民公社工作条例修正案》	建立“三级所有，队为基础”的基本制度
	1978	《农村人民公社工作条例（试行草案）》	不许包产到户，不许分田单干
改革开放以后 “两权分离”	1979	《关于加快农业发展若干问题的决定》	除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，不要包产到户
	1980	《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》	对于包产到户应当区别不同地区、不同社队、采取不同方针
	1983	《当前农村经济政策的若干问题》	地权释放范围进一步扩大
	1983	《关于实行政社分开建立乡政府的通知》	宣告人民公社体制的终结
	1984	《关于一九八四年农村工作的通知》	首提“土地使用权”，土地承包期应在十五年以上
	1993	《中共中央国务院关于当前农业和农村经济发展若干政策措施》	在原定的耕地承包期到期后，再延长 30 年不变
	2008	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	现有土地承包关系要保持稳定并长久不变
新常态以来 “三权分置”	2013	《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》	全面推进农村土地确权登记颁证工作
	2014	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，初步确立“三权分置”框架
	2014	《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》	坚持农村土地集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，正式提出“三权分置”的概念
	2016	《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》	顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权分置并行

（一）新中国初期的“产权合一”：农户所有、家庭经营

1949 年 10 月，中华人民共和国成立，并于次年 6 月颁布《土地改革法》，宣布着手进行新中国第一次大规模大范围的土地改革。该法律明文规定：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。”“土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由

经营、买卖及出租其土地的权利。”就上述规定而言，农地产权已实现从地主所有向农户所有转变，农民充分享有占有、使用、收益以及处分等权能。《土地改革法》为 1952 年的土地改革奠定了法律基础，在接下来的合作化运动中，农民的土地产权仍得到法律的维护。无论是 1953 年《关于发展农业生产合作社的决议》，还是 1955 年《农业生产合作社示范章程》，“发展农业合作化，无论何时何地，都必须根据农民自愿这一个根本的原则……绝对不能够用剥夺的手段去把农民的生产资料公有化”“对于社员交来统一使用的土地和别的生产资料，在一定的期间还保留社员的所有权，并且给社员以适当报酬”等规定也表明，尽管在合作化后期产权权能在某种程度上已经开始出现从农户到合作社的分离，但都是基于农户自愿的原则，当时土地产权归属主体仍然是农户，农户对土地占用、使用、收益以及处置等权能实现了高度统一，可以说是农地产权制度在农户层面的“产权合一”。

（二）集体化时期的“两权分离”：集体所有、集体经营

集体化时期的“两权分离”是伴随着短期内农业合作化政策的渐次调整而逐步形成的。在农民成立互助组和初级合作社不久，中央政府于 1955 年颁布《农业生产合作社示范章程》，指出将农业合作社的发展分为初级阶段和高级阶段，并分属于半社会主义性质和完全社会主义性质。社会性质预示着当时中央已经有改变农民土地所有制的打算。1956 年公布的《高级农业生产合作社示范章程》和《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》再次强调，高级社具有完全社会主义性质，要求高级社要“按照社会主义的原则，把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有”，显然土地等重要的生产资料也在其中，因此农民享有的土地所有权已经发生分离，占用、使用、收益以及处分等权能已经大部分地从农户转移到了高级社，集体土地所有制渐具雏形。人民公社是高级社的近似替代，1962 年《农村人民公社工作条例修正案》颁布，宣布建立“三级所有，队为基础”的基本制度，“公社在经济上，是各生产大队的联合组织，生产大队是基本核算单位，生产队是直接组织生产和组织集体福利事业的单位”。可见，那时公社和生产大队已经成为“所有权”主体，而生产队成为事实上的“经营权”主体，农地产权已经从农户所有转向集体组织所有，可以说是农地产权制度在集体组织内部层次两分的“两权分离”。

（三）改革开放以来的“两权分离”：集体所有、家庭承包

发轫于中国农村的改革开放，肇始于家庭承包责任制。尽管 1978 年十一届三中全会开启了改革开放的新时代，但是大会通过的《中共中央关于加快现代农业发展若干问题的决定（草案）》和《农村人民公社工作条例（试行草案）》等都明确规定，“不许包产到户，不许分田单干”。政策变化的转折点出现在 1979 年，当年通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》指出，“不许分田单干，除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户”，为包产到户留出一定政策空间。1980 年公开的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》文件指出，“对于包产到户应当区别不同地区、不同社队、采取不同方针”，这表明对包产到户实施了差别化处理。1983 年的《当前农村经济政策的若干问题》宣布，家庭联产承包责任制“是在党的领导下我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。同年，《关于实行政社分开建立乡政府的通知》则正式宣告了人民公社体制的终结。1984 年通过的《关于一九八四年农村工作的通知》明确指出，“土地承包期应在十五年以上”，并首次提出“土地使用权”的概念。1993 年《中共中央国务院关于当前农业和农村经济发展若干政策措施》进一步指出，“为稳定土地承包关系，鼓励农民增加收入，提高土地生产率，在原定的耕地承包期到期后，再延长 30 年不变”。2008 年中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步承诺，“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。在此阶段，经营权从生产队渐次下放到农户，以“所有权属于集体、承包经营权属于农户”为内容的集体和农户层次两分的“两权分离”农地制度正式确立并逐渐完善。

（四）新常态以来的“三权分置”：集体所有、家庭承包、多元经营

农地流转的实践探索先行于农地“三权分置”的制度建构，农地流转差不多自农地实行家庭承

包初期便已产生。中央政府一直重视农业农村经济发展变化,实际上早在 2005 年还专门针对农地流转出台相关意见,即《农村土地承包经营权流转管理办法》,对流转原则、流转合同、流转方式以及流转管理等作了明确的规定。不过,正式体现农地“三权分置”精神的中央文件则出自于 2014 年新常态以来的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》。文件指出要“坚持农村土地集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权”。“按照全国统一安排,稳步推进土地经营权抵押、担保试点,研究制定统一规范的实施办法,探索建立抵押资产处置机制。”就农地“三权分置”而言,上述规定有以下层层递进的含义:第一,首次明确了实行集体所有权、农户承包权和土地经营权的分置取向;第二,针对分置之后的权利安排提出了各有侧重的总体要求,即“坚持”“稳定”和“放活”;第三,农地“三权分置”的重点目标是要赋予经营权抵押、担保等处置权能,搞活经营权的制度绩效。2016 年《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》的颁布,则正式定调要“将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行”,“土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利”,并指出农地三权分置“是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新”。可见,相较于之前的文件,首先是明确指出经营权的来源,其次是充分保障经营权的权能,最后是高度肯定“三权分置”的时代价值。总体而言,新常态以来的上述文件,不仅正式确立了“三权分置”的农地制度框架,同时也为未来农地制度的改革指明了方向。

四、新中国成立以来农地产权制度的动因分解:一个“大历史观”下的经济叙事

(一)大历史观及其应用

制度变迁是历史演变过程的重要组成部分,将历史研究方法应用于经济学领域的制度变迁是一种有益尝试。“大历史观”(Macro-History)既是一种研究历史的方法,也是一种历史的叙事手法,由著名历史学家黄仁宇在借鉴经济学界将经济学分为宏观经济学(Macro-Economics)和微观经济学(Micro-Economics)两大类做法的基础上提出。他认为,历史研究应该从较为宏观的角度出发,构建一个“大历史观”的研究基点,即“将宏观及放宽视野这一观念引入到中国历史研究里去”^[20]。其基本要义有二:内容上,认为历史的演变都是有原因的,而历史的整体意志(客观因素),并非人(主观因素)可以完全掌控的;形式上,不对历史作细致而系统地描述,仅仅对重要且相关的事件进行归纳梳理。从内容来看,经济学家萨缪尔森关于经济周期变动的解释与历史学家黄仁宇的“大历史观”有异曲同工之妙,都强调宏观视野,萨缪尔森在其经典著作《经济学》里指出,宏观地讲,经济周期变动主要受外生变量和政策变量两大类因素的影响^[21]。

综合两位学者对历史演变或制度变迁的见解,本文认为,制度变迁往往是特定时空条件下现实环境约束(外生变量)以及发展战略选择(政策变量)的结果,时代背景的倒逼催生制度变迁的可能,发展战略的选择促成制度变迁的实现。农地制度嵌入在整个经济社会发展的运动过程之中,是战略目标和时代背景交互作用于土地领域的具体反映^[22]。新中国农地制度的逻辑生成过程可见图 1。

简而言之,新中国成立以来农地制度变迁就是在时代背景和战略目标的互动过程中形成。通过对现有史料的高度压缩,特定阶段重要且相关的时代背景和发展战略对农地制度变迁的核心传导可作如下概括:一是新中国成立初期的农地制度变迁主要是基于政治层面的新兴政权的巩固和经济层面的恢复国民经济的需要;二是社会主义建设的需要和国际环境的恶劣则分别从内部驱动和外部约束两个渠道具体影响着集体化时期“两权分离”的农地制度变迁;三是集体化时期的积弊以其必要性影响着改革开放以后“两权分离”的农地制度变迁,而以小岗村为代表的基层探索以及邓小平等领导人的大力支持则促成了农地制度变迁的可能性;四是经济新常态的倒逼以及适度规模经营的需要则从以其现实互动深刻影响着新常态以来“三权分置”农地制度变迁。

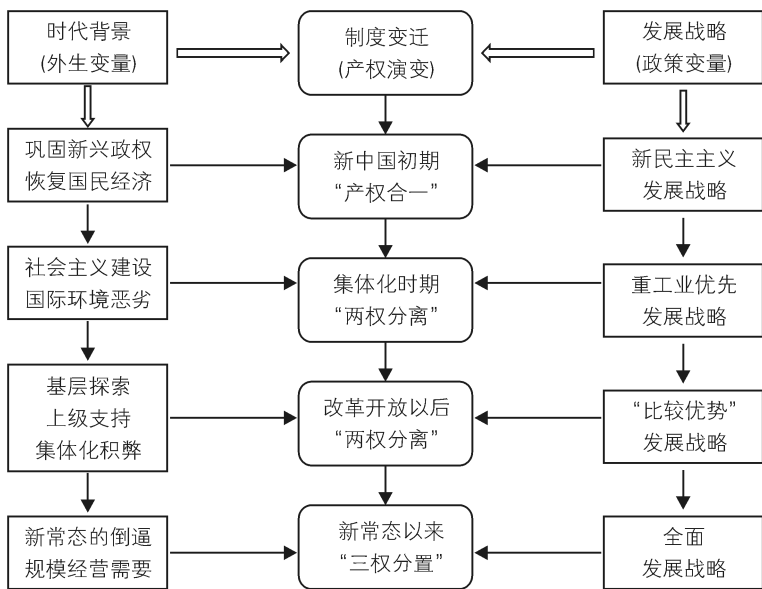


图1 新中国农地制度变迁的逻辑过程

对应于上述阶段,在新中国成立初期,当时主要实行的是包括私人资本主义和国家资本主义在内、多种经济成分并存的“新民主主义”发展战略^[23]。而到集体化时期,中国实行的则是斯大林“生产资料优先增长”理论指导下的重工业优先发展战略。到了改革开放时期,我国实行的基本上是以经济建设为中心的“比较优势”发展战略^[24],十八大以来,中国经济发展进入新常态,在这个时期,实行的是以全面建成小康社会与现代化为主要内容的全面发展战略^①。

(二)新中国成立初期“产权合一”的农地制度生成(1950—1955年)

新中国成立初期内忧外患,一方面,经过长年的战争摧残,农业和工业都遭到了极大破坏,百废待兴,恢复国民经济成为首要的经济任务。另一方面,新中国刚刚成立之时,全国实际上并未实现完全稳定和统一,除了担心来自国民党的反攻之外,抗美援朝战争也愈演愈烈,直接威胁着新兴政权的稳定。为此,出于对国民经济恢复与新兴政权巩固的考虑,当时毛泽东等党中央领导人立足于农业产值占国民生产总值的绝对比重(经济基础)、农民是中国人民的绝大多数(政治基础)的最大国情,决定实行私人资本主义和国家资本主义在内、多种经济成分并存的新民主主义发展战略,启动维护最大多数人利益的农地产权改革,通过调节土地这一中枢要素赋予农民完整充分的土地产权,形成微观激励机制,最大限度地调动绝大多数农民的积极性,形成了“产权合一”的农民土地私有制。截止1953年春,除了少部分地区之外,中国大陆的土地改革基本已宣告完成,三亿多无地或少地的贫困农民获得七亿多亩土地,农民真正实现“耕者有其田”。当然,其成效也是显著的,从1949年到1952年,粮食总产量由11318万吨增加到16392万吨,年平均递增13.14%;棉花总产量由44.4万吨增加到130.4万吨,年平均递增43.15%;油料由256.4万吨增加到419.3万吨^[25]。农民土地私有制改革迅速提高了农业生产力,并为国家工业化奠定了初步基础,为新兴政权的巩固提供了物质保障。

(三)集体化时期的“两权分离”的农地制度生成(1956—1978年)

新中国成立初期工业基础薄弱,全国工农业总产值中,农业总产值比重为70%,工业总产值比重为30%,而重工业产值占农业总产值的比重仅为7.9%^[24],为进行社会主义建设,实现民族自强与国家独立,必须建立起自己的重工业体系,实施重工业优先发展战略。资本的原始积累是重工业发展的先决条件,可是前期迫于以美国为首的西方资本主义国家的政治孤立和经济封锁以及后期

① 新常态以后,中央相继提出“四个全面”战略,更加强调发展的整体性,因此本文暂将该阶段的发展战略定义为“全面发展战略”。

中苏关系恶化引起的工业化建设压力,在依靠外国资本融资行不通的情况下,新中国只能依靠自身力量从历经土改之后的高度分散的小农户群体中提取农业剩余以完成工业化的原始资本积累。不过如何在国内社会主义建设压力和国际形势持续紧张的情景下,最大限度地减少政府与小农交易成本以提取农业剩余?显然以自愿互利的互助合作为特征的组织载体远远不能满足国家需要,只有带有强制意味的农业集体化才是农业发展的方向。1955—1956年全国高级农业生产合作社迅速发展,加入高级社的农户占全国农户总数的62.6%^[23],全国多数省份均实现了高级形式的农业合作化。由此短时期内便产生了由互助组到初级社(生产队)到高级社(生产大队)再到人民公社的迅速更替,农地产权从农民私有迅速向集体所有转变,不过组织载体规模是农业发展和交易成本的函数,国家在无偿提取农业剩余的同时,既要考量集体内部农业的生产发展,也要关注政府与农户交易成本的变化,经营权在动态调整过程中最终被确定为生产队。农地制度便由新中国成立初期“产权合一”的农民土地私有制向“三级所有,队为基础”的所有权与承包经营权在集体内部层次两分的土地集体所有制转变。

(四)改革开放以后“两权分离”的农地制度生成(1979—2013年)

长期重工业优先发展战略的推行以及土地集体所有制的配套实施,累积形成了“资本增密、排斥劳动”的城乡二元结构^[23],已然导致农轻重比例严重失调,国民生活水平长期处于低水平徘徊状态,土地集体所有制度已到非改不可的境地。在此情景下,安徽省小岗村等地农民奋不顾身地开始自主探索包产到户改革,并取得了不错的成效,这引起了知名农村工作者杜润生等学界的重视,同时也得到了中央邓小平、安徽万里等领导的默许和支持,这为农地制度的改革提供了可能。于是,中央决定以农村改革撬动改革开放,充分利用我国自然资源、劳动力等要素充裕的比较优势,实施以经济建设为中心的“比较优势”发展战略。历史影响着改革的路径,党中央决定在坚持集体所有的农地产权制度框架下再次思考从微观经营机制入手,将承包经营权从生产队下放到农户,在维护公平的前提下,试图通过建立劳动激励机制,诱发劳动者生产积极性^[26],提高农业生产率^[24]。有赖于基层的自主有效探索、政学两界的有效沟通和中央地方的有效互动^[27],包产到户、包干到户逐渐得到中央大多数领导人的肯定和支持,并在全国范围内迅速推行。由此,起源于农村的土地制度改革,逐步建立起了家庭承包责任制,开启了以集体所有权和农户承包经营权为内容的“两权分离”时代。

(五)新常态以来“三权分置”的农地制度生成(2014年—)

随着经济社会的发展和变化,“两权分离”分离的农地产权制度越来越难以适应农村经济社会发展的新情况。一方面,适度规模经营有赖于农地承包经营权的分离。自实行家庭承包制度以来,伴随着工业化和城镇化的持续推进,“人地分离”逐步成为趋势,农地闲置等利用效率低下问题推动大多数外出务工的农民开始自发进行农地经营权流转^[28]。经济发展步入新常态以后,农地经营权流转加快,原农业部部长韩长赋指出,全国土地流转面积占家庭承包耕地总面积在35%左右^①。这表明,以新型农业经营主体为主导的适度规模经营并行正逐渐打破家庭经营占主导的农地分散化经营的局面,农地经营权流转已事实上造成承包经营权的部分分离。另一方面,经济新常态倒逼农地制度的变革。中国经济步入新常态以后,经济增长速度有所放缓,农产品竞争力不强,农民收入增长缓慢等因素深刻影响着全面小康社会的建成和农业现代化的实现,而农地制度作为农村的基础性制度也迫切需要进行调整。然而经由集体化形成的所有制是锁定的,农地制度改革不能动所有制,只能强化使用权^[29]，“三权分置”成为我国农地权利制度改革的既定选择^[30]。全面建成小康社会重点和难点都在农村,现代化实现的短板和短腿都在农业,为配合实施以全面建成小康社会与实现现代化为主要内容的全面发展战略,在当前承包经营权已然分离的农业多元主体经营格局下,有必要建立符合当前农业发展实际与未来农业发展方向的“三权分置”农地制度框架,进而推动

^① 资料来源:《全国土地流转面积占家庭承包耕地总面积35%正试点土地使用权抵押贷款》,人民网, <http://finance.people.com.cn/n1/2017/0307/c1004-29129227.html>, 2017年03月07日。

五、新一轮农地制度变革的当代启示：稳步推进农地产权制度改革

新中国农地制度的变迁先后经历了新中国成立初期的“产权合一”、集体化时期的“两权分离”、改革开放以后的土地“两权分离”和新常态以来的“三权分置”四个阶段。史可明鉴，历史的梳理总是伴随着对现实的追问。新中国各阶段的农地制度变迁呈现何种特征？中国现阶段的农地制度改革将如何深化？下一阶段的农地制度变迁又将怎样进行？观照新中国成立以来从“产权合一”到“两权分离”再到现在的“三权分置”的农地制度变迁轨迹以及“大历史观”的分析逻辑，也许可以大体窥知：

(一)从产权演变的历程来看，农地产权作为一组权利束，在短期内很可能得到进一步强化或是在长期内得到进一步分割。一方面，从历史演进的整体来看，自新中国建国以来，农地制度产权呈现由“一”到“三”的分离趋势；另一方面，具体到特定的历史阶段，农地产权又存在渐进性强化，在改革开放以后的“两权分离”时期，农地承包期限经历了从十五年到三十年再到长久不变的变化。由此可以大体推断，若在短期内，约束条件与战略目标不发生根本性变化，那么农地产权依然可能会存在数十年的“三权分置”形态，权能更加丰富，保障更加充分，其产权表现为强化；在长期内，农地产权依然会沿着由“一”到“多”的趋势演进，仍然可能出现“四权分离”“五权分离”等“多权分离”的形态，其产权表现为分割^①。不过，值得说明的是，产权是否强化与分割并非简单依赖于时间的长度，而是内含于时间背后的产权权能或产权演变的目标。

(二)从产权演变的目标来看，新中国农地制度的历史变迁，都有明显的阶段性特征，在国家干预的农地配置过程中，一幅以社会公平为原则底线和以经济效率为追求目标的要素配置图景日趋明显。农地制度变迁不仅表现在产权演变的各个时期有着不同的目标取向，还表现在同一时期也存在多重目标的交织，现阶段“三权分置”的制度变革既维护了公平，又体现了效率^[31]。由此，不难得知，未来中国农地制度的安排意蕴也将是多样性的，往往是政治、经济等目标的多重演绎，既有时间截面的目标多重性，也有时间序列的目标多重性。

(三)从农地制度变迁的动因来看，未来国内国际环境的变化以及发展战略的转换必然引起农地制度的新一轮变迁，而且其变迁的速度与程度很大程度上也受制于两者并为之成近似正比关系，亦即时代背景和发展战略的转换激烈可能引起农地制度的激进式变迁，反之则可能是渐进式变迁。明显的例子是：新中国成立初期，“新民主主义”发展战略向重工业优先发展战略的急剧转变以及社会主义建设环境的持续恶劣在很大程度上引起了农地制度的迅速变革表现为激进式变迁，而家庭承包的“两权分离”时期，农地承包期限由最初的“十五年不变”到后来的“三十年不变”再到最后的“长久不变”则表现为渐进式变迁。

(四)从农地制度变迁的方式来看，自下而上的改革会越来越受到重视，注重自下而上与自上而下的结合应该是新一轮农地制度变迁的共同选择，同时，未来农地制度变迁应该是市场主导型而非政府主导型。新制度经济学认为，制度变迁可分为政府主导的强制性变迁和市场主导的诱致性变迁，回顾新中国成立以来农地制度的变迁历程，除改革开放以前的制度变迁都属于强制性变迁以外，改革开放以来的两次制度变迁都属于诱致性变迁，都有着明显的自下而上的实践推动。

参考文献：

- [1] 陈金涛，文君．农村土地“三权分置”的制度设计与实现路径探析[J]．求实，2016(1)：81-89．
- [2] 罗必良．产权强度、土地流转与农民权益保护研究[M]．北京：经济科学出版社，2013：14-15．

^① 未来的产权分割更可能体现在狭义的权利层面即将占有、使用、收益和处置等权能部分地界定给不同行为主体，而不太可能体现在广义的权利层面即所有权和承包经营权的细分等，因为经营权本身从承包经营权分离出来，就目前而言，经营权和承包权难以再做类似地细分。当然，限于篇幅在这里将不做深入讨论。

- [3] 诺斯. 诺贝尔奖得主诺斯答京城听众问[N]. 经济消息报,1995-04-08.
- [4] 徐美银,钱忠好. 农民认知视角下的中国农地制度变迁——基于拓扑模型的分析[J]. 农业经济问题,2008(5):61-67.
- [5] 瞿商. 新中国农地制度的变迁与绩效[J]. 中国经济史研究,2009(4):76-82.
- [6] 李继刚. 中国农地制度变迁:复归抑或常态——一个经济解释[J]. 经济地理,2010(4):652-656.
- [7] 唐忠. 中国农村土地制度:争议与思考[J]. 世界农业,2015(1):196-202.
- [8] 孙希芳. 一个制度变迁的动态博弈模型[J]. 经济学动态,2001(12):26-29.
- [9] 蔡继明. 新中国土地制度改革 60 年:回顾与展望[J]. 中国国情国力,2009(9):4-7.
- [10] 张红宇,刘玫,王晖. 2002:农村土地使用制度变迁:阶段性、多样性与政策调整[J]. 农业经济问题,2002(2):12-20.
- [11] 方浩. 中国农地制度变迁:一个分析框架——对 1949 年以来我国农地制度变迁过程的理论分析[J]. 中共浙江省委党校学报,2006(1):89-93.
- [12] 丰雷,蒋妍,叶剑平. 诱致性制度变迁还是强制性制度变迁? ——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究[J]. 经济研究,2013,48(6):4-18.
- [13] 张燕纯,韩书成,李丹,等. 农村土地“三权分置”的新制度经济学分析[J]. 中国农业资源与区划,2018(1):17-22.
- [14] 蒋永穆,安雅娜. 我国农村土地制度变迁的路径依赖及其创新[J]. 经济学家,2003(3):54-59.
- [15] 王敬尧,魏来. 当代中国农地制度的存续与变迁[J]. 中国社会科学,2016(2):73-92.
- [16] 李宁,何兴邦,王舒娟. 地权结构细分视角下中国农地产权制度变迁与改革:一个分析框架的构建[J]. 中国农村观察,2017(2):2-14.
- [17] 李怀. 产权、合约与农地制度变迁[J]. 经济体制改革,2017(2):89-93.
- [18] 王振坡,梅林,詹卉. 产权、市场及其绩效:我国农村土地制度变革探讨[J]. 农业经济问题,2015(4):44-50.
- [19] 齐蘅,吴玲. 中国农村土地制度变迁的历史溯源与现实观照[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2017(3):72-77.
- [20] 黄仁宇. 中国大历史[M]. 北京:三联书店,2007:1-7.
- [21] 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯. 经济学[M]. 萧琛,主译. 北京:人民邮电出版社,2008:413-414.
- [22] 高帆. 农村土地承包关系长久不变的政策演进与阶段性特征[J]. 改革,2017(10):119-123.
- [23] 温铁军. 三农问题与制度变迁[M]. 北京:中国经济出版社,2009:18-205.
- [24] 林毅夫. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 北京:北京大学出版社,2014:20-120.
- [25] 王景新. 中国农村土地制度的世纪变革[M]. 北京:中国经济出版社,2001:7-8.
- [26] 温涛,何茜,王煜宇. 改革开放 40 年中国农民收入增长的总体格局与未来展望[J]. 西南大学学报(社会科学版),2018(4):43-55.
- [27] 刘守英. 中国土地制度改革:上半程及下半程[J]. 国际经济评论,2017(5):29-56.
- [28] 肖鹏. “三权分置”下的农村土地承包关系长久不变研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):113-120.
- [29] 刘守英. 直面中国土地问题[M]. 北京:中国发展出版社,2014:5-6.
- [30] 蔡立东,姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会科学,2017(5):102-122.
- [31] 王亚华. 农村土地“三权分置”改革:要点与展望[J]. 人民论坛·学术前沿,2017(6):56-60.

责任编辑 张颖超

网 址:<http://xbjb.swu.edu.cn>