

# 工业化转型与农村土地产权制度的历史变迁

## ——基于敞田制到圈地制与家庭承包责任制到三权分置的比较

黄少安 谢冬水

**内容提要:**本文基于英国敞田制到圈地制与中国家庭承包责任制到三权分置土地制度变迁的比较,发现以工业化为核心内容的经济社会转型过程中,农村土地产权变迁具有基本的规律:无论一国土地产权制度的初始安排如何,因为工业化、城市化、市场化和农业产业化引致对土地非农用途的巨大需求,使其作为基本动力,驱动农村土地产权制度朝着明晰产权主体、保障土地转让权、方便土地流转的方向演进。尽管中国和英国土地产权制度的初始状态和变迁过程中的具体称谓有所不同,但它们变迁背后的推动力量和演变方向是一致的,都是为应对工业化转型而作出的反应,最终建立起能够适应工业化转型要求、最大限度促进土地流转的产权制度。通过构建包含工业化转型和土地产权变迁的一般均衡模型,进一步证明了工业化转型是推动农村土地产权制度向有利于土地流转方向演变的重要因素。

**关键词:**工业化转型 土地产权变迁 敞田制与圈地制 家庭承包责任制与三权分置

### 一、引言

工业革命开启了人类的现代化过程。现代化的具体内容当然是相对变化的,不过落后国家现代化基本上都是以工业化为核心,包括工业化、城市化、市场化以及农业产业化(即农业像工业一样大规模、标准化地进行生产,本质上也是工业化)为主要内容的经济社会转型过程,<sup>①</sup>本文将这一过程统称为工业化转型。伴随着工业化转型所带来的技术进步、人口流动、社会需求以及产业结构变化,引起了一系列重大的制度变迁,其中最为引人注目的就是农村土地产权制度变迁。例如,在英国的工业化转型中,经历了从产权模糊的敞田制到通过圈地运动逐步建立土地私有产权的制度变迁过程;<sup>②</sup>中国自改革开放以来,经历了从改革之初将集体土地所有权与农户承包经营权分离确立家庭联产承包责任制,到逐步允许、鼓励土地流转,进而将土地承包经营权细分为承包权和经营权,最终形成土地所有权、承包权和经营权“三权分置”的制度变迁过程。<sup>③</sup>那么,从历史的角度看,在工业化转型过程中,土地产权制度变迁的方向和发展阶段是否存在某种一致的规律?为什么会出现这种变迁?是什么力量在推动土地产权变迁?其背后的逻辑机理是什么?本文试图从中国和英国土地产权变迁的历史比较视角,对这些问题作出逻辑一致的解释,以期为理解和认识当前我国农村土地产权制度改革提供理论依据和经验支撑。

[作者简介] 黄少安,山东大学经济研究院教授、教育部长江学者特聘教授,济南,250100。谢冬水(通讯作者),湖南工商大学经济与贸易学院副教授,长沙,410205,邮箱:xiedongshui8012@163.com。

① 黄少安:《中国改革开放以来主要的经济理论创新》,《学术月刊》2019年第3期。

② R. C. Allen, *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, London: Cambridge University Press, 2009, pp. 83-120; 保尔·芒图:《十八世纪产业革命》,杨人楩等译,商务印书馆2016年版,第118—160页。

③ 黄少安:《改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》,《经济研究》2018年第12期。

作为工业化转型过程中的重要问题,土地产权长期以来一直受到众多学者广泛关注。围绕这一主题,研究者们主要从土地产权的经济作用与土地产权变迁的决定因素两个方面展开研究。

在土地产权的经济作用方面,已有文献主要聚焦于探讨土地产权的安全性和稳定性对农业投资、劳动力转移以及农业生产率的影响。贝斯利(Besley)的研究发现,土地产权不稳定对农业生产投资具有显著的负面影响,地权越不稳定,越将抑制农户的投资积极性。<sup>①</sup>马兰(Mullan)等利用中国的调查数据研究了土地使用权稳定性与农村劳动力转移的关系,发现土地使用权不稳定是阻碍农村劳动力转移的重要因素。<sup>②</sup>基于墨西哥经验证据的研究也表明,不稳定的土地使用权导致许多农村劳动力为保住土地使用权而选择滞留农村,阻碍了劳动力转移,而通过土地确权、赋予农民稳定的土地使用权则显著促进了劳动力转移。<sup>③</sup>类似地,切宁(Chernina)等利用俄国1906—1911年的历史数据进行研究发现,俄国通过土地改革赋予农民自由的土地转让权,增强了土地的资产属性和流动性,显著促进了劳动力转移。<sup>④</sup>此外,还有大量文献研究了地权稳定性与农业生产率的关系。这些研究发现,安全稳定的土地产权有助于推动土地流转,从而对农业劳动生产率具有显著的正向影响。<sup>⑤</sup>

在土地产权变迁的决定因素方面,研究者对影响土地产权长期变迁背后的原因进行了广泛探讨。诺斯(North)和托马斯(Thomas)从相对要素价格变化的视角,系统研究了西欧土地产权制度的长期变迁,认为人口和土地相对价格变化是影响西欧历史上土地产权制度演变的重要决定因素。<sup>⑥</sup>艾伦(Allen)通过对英国圈地运动历史的研究发现,城市经济的扩张是推动圈地运动兴起的重要驱动力。<sup>⑦</sup>还有文章研究了土地产权制度变革的政治经济学逻辑,发现政治稳定、国家能力、对政治决策者的约束以及政治和法律制度的包容性等因素,对土地产权制度变革具有重要影响。<sup>⑧</sup>张曙光和程炼考察了中国农地产权从合作化到家庭联产承包再到土地规模经营的变迁过程,认为技术进步和市场扩展是导致土地产权从权能合一到产权细分的重要原因。<sup>⑨</sup>黄少安回顾了改革开放以来中国农村土地产权变迁过程,认为生产力决定生产关系、经济基础决定上层建筑的历史唯物主义基本原理以及社会主义初级阶段理论,是指导我国农村土地产权制度变革和完善的理论依据。<sup>⑩</sup>

① T. Besley, "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana," *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 5, 1995, pp. 903 - 937.

② K. Mullan, P. Grosjean and A. Kontoleon, "Land Tenure Arrangements and Rural-Urban Migration in China," *World Development*, Vol. 39, No. 1, 2011, pp. 123 - 133.

③ M. Valsecchi, "Land Property Rights and International Migration: Evidence from Mexico," *Journal of Development Economics*, Vol. 110, 2014, pp. 276 - 290; Alainde Janvry, et al., "Delinking Land Rights from Land Use: Certification and Migration in Mexico," *American Economic Review*, Vol. 105, No. 10, 2015, pp. 3125 - 3149.

④ E. Chernina, P. Dower and A. Markevich, "Property Rights, Land Liquidity, and Internal Migration," *Journal of Development Economics*, Vol. 110, 2014, pp. 191 - 215.

⑤ K. Deininger, S. Jin and F. Xie, "Moving off Farm: Land Institutions to Facilitate Structural Transformation and Agricultural Productivity Growth in China," *World Development*, Vol. 59, 2014, pp. 505 - 520; C. Gottlieb and J. Grobovšek, "Communal Land and Agricultural Productivity," *Journal of Development Economics*, Vol. 138, 2019, pp. 135 - 152; A. Chari, et al., "Property Rights, Land Misallocation, and Agricultural Efficiency in China," *Review of Economic Studies*, Vol. 88, No. 4, 2021, pp. 1831 - 1862; 冒佩华等:《农地经营权流转与农民劳动生产率提高:理论与实证》,《经济研究》2015年11期。

⑥ D. C. North and R. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, London: Cambridge University Press, 1973, pp. 3 - 180.

⑦ R. C. Allen, *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, pp. 83 - 102.

⑧ P. Bhattacharya, et al., "The Political Economy of Land Reform Enactments: New Crossnational Evidence (1900 - 2010)," *Journal of Development Economics*, Vol. 139, 2019, pp. 50 - 68; M. Cai, I. Murtazashvili, and J. Murtazashvili, "The Politics of Land Property Rights," *Journal of Institutional Economics*, Vol. 16, 2020, pp. 151 - 167.

⑨ 张曙光、程炼:《复杂产权论和有效产权论——中国地权变迁的一个分析框架》,《经济学(季刊)》2012年第4期。

⑩ 黄少安:《改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》,《经济研究》2018年第12期。

上述研究大大丰富了关于土地产权问题的探讨,为我们理解土地产权制度变迁提供了重要启示。然而,这些文献尚未从工业化转型的视角,运用比较经济史的研究方法来探讨土地产权制度变迁的基本规律和内在逻辑。本文试图以中国和英国的历史比较为切入点,探讨土地产权变迁背后的工业化转型因素。根据经典的制度变迁理论,制度的环境适应性是影响制度变迁的重要因素,制度的变迁是对环境变化所作出的积累性和渐进性的反应。<sup>①</sup>当制度面对的环境发生变化,制度与环境产生相当程度的矛盾冲突时,将驱使制度朝着符合环境要求和具有更高效益水平的方向演进。<sup>②</sup>从历史发展的角度看,工业化转型是一国经济社会发展过程中最深刻的环境变化。因此,为了全面理解农村土地产权制度变迁背后的经济逻辑,需要从工业化转型的环境变化这一大背景中去考察。基于以上认识,本文试图建立的理论逻辑是:工业化转型增加了对农产品的消费需求,提高了土地的经济价值,同时也引起土地运用方式和经营方式发生变化,使得规模化的农场经营方式日益成为农业中重要的经营方式和农地运用方式,从而在客观上增强了人们对实现土地流转和规模经营的迫切需要。而传统小农经济下的土地占有和使用制度,阻碍了土地流转和规模经营,不能适应工业化转型环境的需要,从而激励着土地制度变迁的主体为适应新环境、获取潜在收益而进行土地制度创新,由此引致土地产权从传统小农经济社会中注重稳定土地使用权、实行家庭分散经营的制度,向工业化转型过程中更加注重土地转让权、便于土地规模经营的制度演进。

为论证上述理论逻辑,本文基于中国和英国的历史经验证据,对两国工业化转型中土地产权变迁的规律和内在逻辑进行了理论解释。本文的研究表明,工业化转型是推动农村土地产权制度朝着明晰土地转让权、实现土地顺畅流转方向变迁的重要驱动力。虽然中国和英国土地产权制度的初始状态及其演变过程中的具体称谓不同,但它们变迁背后的推动力量和演变方向是一致的,具有异曲同工之效——都是为应对工业化转型而作出的反应。在英国,伴随工业化转型所引起对农产品的旺盛需求,刺激了农业经营者为提高农业生产率而扩大土地规模、改良耕作技术以及实行资本主义农场化经营,而敞田制下土地的零碎分割以及产权界定不清,束缚了先进技术的应用和土地的有效流转。为了适应工业化转型对农业发展的新要求,英国最终出现了圈地运动,完成从敞田制到圈地制的制度变迁。在中国,农村土地产权制度变迁是对工业化转型创造的经济机会的制度回应。在改革开放之初,由于工业化和城市化水平较低,农民主要以土地耕作为生,在这种情况下推行家庭联产承包责任制,适应了当时中国农村的生产技术特点和小农经济生产方式的需要。然而,随着工业化转型的快速推进,土地的承包者与经营者已经发生了分离,客观上要求实现土地流转和规模经营。为了应对新的环境变化,需要重构土地产权体系,放活土地经营权,由此推动土地产权结构进一步细分,实现土地所有权、承包权和经营权的三权分置。

与已有文献相比,本文的特点和贡献在于:一是在研究视角上,本文从中国与英国的历史比较视角,研究工业化转型影响农村土地产权变迁的逻辑机理,丰富和拓展了有关土地产权变迁影响因素的研究,从工业化转型的视角重新认识了农村土地产权变迁的必然趋势及其背后的经济逻辑;二是在研究方法上,本文结合中国和英国土地产权变迁的历史经验,通过历史比较且构建一个城乡两部门模型,探讨工业化转型引致农村土地产权制度朝着明确和保护土地流转方向演变的逻辑机理,丰富了制度变迁的理论研究;三是在政策实践上,本文的研究不仅为正确理解中国农村土地产权变迁的历史过程提供了新的视角,也为促进未来农村土地产权制度完善提供了思路。

本文余下内容安排为:第二部分探讨英国工业化转型与土地产权制度变迁的经济逻辑;第三部

① D. C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990, pp. 23 - 130.

② 黄少安:《关于制度变迁的三个假说及其验证》,《中国社会科学》2000年第4期。

分分析工业化转型与中国改革开放以来农村土地产权变迁的关系;第四部分概括工业化转型与土地产权制度变迁的一般规律;第五部分为一个理论模型,第六部分是结论与政策含义。

## 二、英国工业化转型中的地权变迁:从敞田制到圈地制

### (一)英国敞田制的产权结构特征

敞田制是英国在中世纪盛行的土地制度,直到19世纪中期,随着圈地运动的推进,这种土地制度才最终被圈地制所取代。敞田制主要涉及三种类型的土地利用:一是耕地,这是敞田制涉及的最主要的土地类型,之所以被称为敞田,即因为是敞着的、没有围垣的耕地。在敞田制下,耕地被分割成许多条形地块,每块条地的面积十分狭小,通常在半英亩至1英亩之间,其所有权在不同村民之间分配。在这种土地分布格局下,每个村民(土地产权人)的小块土地都与其他人的土地相互毗邻、彼此混杂交错在一起。土地的狭小和零碎分割是这种土地制度最明显的特征。<sup>①</sup>与这种土地细碎化分布安排相对应,敞田制要求实行共同耕作制。每一片敞田内部都有严格统一的耕作要求,种植什么作物、何时犁地栽种、何时收割都要按照一致的惯例或由集体决定来同时进行,单个耕作者不得根据自己的想法随意耕作土地。<sup>②</sup>此外,敞田制还要求实行公共放牧制度。通常耕地在收获之后和休耕期被敞公开用,成为村庄集体的公共牧场,村民可以任意在那里放养自己的牲畜。这意味着在敞田制下,只有在庄稼生长时期耕地的产权才得到排他性保护,一旦收获之后,土地就成为村民的公共财产。敞田制涉及的第二类土地是草地。与耕地的情形相似,草地也被划分为一块块狭小的条形地块在村民之间进行分配,分配的原则是根据村民个人占有耕地的多少决定。草地同样实行公共放牧制度,每个草地所有者都只拥有头茬草的收割权,在收割头茬草后,草地将向所有村民开放用于公共放牧。除耕地和草地之外,每个村庄都留有一些终年处于未开垦状态的敞地,包括各种沼泽地、荒地、森林地等,人们称之为公地,这是敞田制所涉及的第三类土地。这种公地属于村庄集体的共同财产,其使用权归村民成员共同分享,村民拥有在那里放养牲畜、砍伐树木、捕鱼、挖泥炭等公共使用权。<sup>③</sup>

从产权结构来看,敞田制是一种将小土地个人所有权与集体共同使用权相互掺杂在一起的土地产权制度。单个村民虽然拥有对小块土地的所有权,但土地产权的界定模糊不清,土地的使用受到集体力量的控制,缺乏明确的排他性使用权。不过,在中世纪英国的经济环境下,由于当时生产力水平低下,农民仅靠土地自给自足谋生,农业生产以土地耕作与牲畜饲养结合为基础。<sup>④</sup>在这种经济环境下,敞田制的制度安排具有一定的积极作用,它是基于适应英国中世纪的经济环境而出现的。通过敞田制的安排有利于分散歉收的风险,满足村庄农民尤其是穷人的基本生活需要,并能够有效地实现农业和畜牧业的有机结合。<sup>⑤</sup>因此可以说,敞田制是一种与中世纪英国经济环境相适应、有利于促进英国传统小农经济发展的土地产权制度。<sup>⑥</sup>

然而,作为中世纪的制度遗产,敞田制的产权结构确实存在着明显的弊端,它严重束缚了经营者的自由支配权。在敞田制下,每个村民的土地都散落四处,夹杂在他人的土地之间。由于每块土地过于狭窄,每个农人都必须服从共同耕作的惯例。人们不能自主决定播种和收割时间,也没办法在缺乏邻人同意和协助下单独排去自己田里的水,也不能因地制宜地选择自己认为有利的作物品种。

① 克拉潘:《现代英国经济史》(上),姚曾廛译,商务印书馆2009年版,第26—30页;保尔·芒图:《十八世纪产业革命》,第118—160页。

② 马克·布洛赫:《法国农村史》,余中先等译,商务印书馆1991年版,第37—80页;徐滨:《英国议会圈地投资中的个人权利》,《世界历史》2015年第5期。

③ 保尔·芒图:《十八世纪产业革命》,第118—160页;王章辉:《英国经济史》,中国社会科学出版社2013年版,第6—10页。

④ 马克·布洛赫:《法国农村史》,第37—80页。

⑤ Donald N. McCloskey, "English Open Fields as Behavior towards Risk," *Research in Economic History*, Vol. 1, 1976, pp. 124 - 170.

⑥ 向荣:《敞田制与英国的传统农业》,《中国社会科学》2014年第1期。

此外,这种散在式农业还阻碍了先进农业生产技术的应用,使得农业中先进的农具和新的改良技术都因土地的狭小和分散而无用武之地。因此,敞田制成为阻碍农业技术进步、限制农业生产率提高的重要制度因素。<sup>①</sup> 正如芒图(Mantoux)所指出的那样,敞田制下的土地“大多数都耕种得很坏:耕地虽有休耕年,但被同类的庄稼无变化的轮种所耗竭了;几乎任其自流的牧场则长满了灌木和金雀花”。<sup>②</sup> 随着英国工业化转型所引起的对农产品需求的增加,土地的经济价值日益提高,农牧分离成为大势所趋,敞田制的弊端愈加明显,越来越不能适应经济环境的变化,促使人们重新界定个人产权、消除土地共有权束缚,一场以废除敞田制为主要内容的圈地运动便应运而生。<sup>③</sup>

## (二)工业化转型对英国土地产权制度变迁的影响

大约从1500年起,英国经济开始发生转型,逐渐从一个停滞不前的农业社会向充满活力的现代工业化社会转变。英国工业在16世纪初出现了强劲有力的飞跃,从而开启了渐进式的工业化进程。<sup>④</sup> 在这一工业化过程中,英国的产业结构发生了巨大的变化,农业占GDP比重从1500年前的70%以上,降至1700年的37%,到1800年进一步下降至26%。与此同时,就业结构也发生了相应变化,从事农业的就业比重从1500年的70%,降到1700年的55%,1800年又下降到35%。<sup>⑤</sup> 伴随工业化带动的生产要素集聚和经济活动向城市集中,英国从16世纪开始了快速的城市化进程。根据里格利(Wrigley)的估计,英国城市人口在16—19世纪初经历了前所未有的快速增长。城市人口占总人口的比重从1520年的5.25%持续上升到1801年的27.50%(见表1)。到1851年英国城市人口占总人口的比重达到50.20%,成为世界上第一个实现城市化的国家。<sup>⑥</sup> 在英国的城市化进程中,伦敦是城市人口增长速度最引人注目的城市,如表1所示,伦敦人口从1520年的5.5万爆发性增长到1801年的96万,增加了17倍。在城市人口规模不断扩大的同时,英国这一时期的城市数量也在持续增长。5000人以上规模的城市数量在1520年只有10个,到1700年则达到32个,至1801年进一步增加到94个。<sup>⑦</sup> 这种工业化、城市化大转型对英国农村土地产权制度变迁产生了深远影响,成为刺激英国农村土地制度变迁的重要驱动力。

表1 英国城市人口数与城市人口占总人口的比重(1520—1801) 单位:万人、%

年份	1520年		1600年		1670年		1700年		1750年		1801年	
	人口数	比重	人口数	比重	人口数	比重	人口数	比重	人口数	比重	人口数	比重
所有城市	12.5	5.25	33.5	8.25	68.0	13.50	85.0	17.00	121.5	21.00	238	27.50
伦敦	5.5	2.25	20.0	5.00	47.5	9.50	57.5	11.50	67.5	11.50	96	11.00
其他城市	7.0	3.00	13.5	3.25	20.5	4.00	27.5	5.50	54.0	9.50	142	16.50

资料来源:E. A. Wrigley, "Urban Growth and Agricultural Change: England and the Continent in the Early Modern Period," *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 15, 1985, pp. 683 - 728。

说明:表中的“其他城市”为除伦敦外5000人以上的城市。

首先,工业化和城市化的发展引起对农产品的需求增加,刺激了农村土地产权制度变革。由于城市经济扩张和人口不断增长,大大增加了对农产品的消费需求,从而引起农产品销售市场扩大和

① 徐滨:《英国议会圈地投资中的个人权利》,《世界历史》2015年第5期。

② 保尔·芒图:《十八世纪产业革命》,第143页。

③ 圈地运动主要发生于15世纪末到19世纪中叶这一段历史时期。其中,从15世纪末至18世纪初为早期圈地运动,从18世纪到19世纪中叶为议会圈地时期。

④ 费尔南·布罗代尔:《十五至十八世纪的物质文明、经济与资本主义》第3卷,顾良、施康强译,商务印书馆2018年版,第700—712页。

⑤ 范赞登:《通往工业革命的漫长道路:全球视野下的欧洲经济,1000—1800年》,隋福民译,浙江大学出版社2016年版,第283,301页。

⑥ 王章辉:《英国经济史》,第232页。

⑦ E. A. Wrigley, "Urban Growth and Agricultural Change: England and the Continent in the Early Modern Period," *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 15, 1985, pp. 683 - 728。

价格上升。农产品价格的提高增加了土地的相对价值,这对更加有效地利用土地资源、改进农业经营模式来提高农业产量提出了新的要求。为了向城市部门提供充足的产品,农业生产需要扩大土地经营规模,采用新技术并实行产业化经营。而要实现这种土地运用方式和经营模式转变,先得消除敞田制下共有产权与私有产权混杂的弊端,由此推动英国从敞田制向圈地制的变革。

具体来说,先是城市人口的迅速增长大大增加了农产品的需求。以伦敦为例,在城市化快速推进过程中,伦敦人口对谷物的需求在1500—1600年间增加了两倍,而从1600—1700年间则又增长了两倍。正如考特(Court)指出,“好几个世纪以来,伦敦的市区市场对奶酪、肉类、苹果汁、蛇麻子、家禽和其他许多农产品的迫切需求是显而易见的。在十八世纪,这样的需求超过了以往任何时期……十八世纪上半世纪出现了一大批城市,结果为数众多的供应牛奶、肉类的牧场发展起来了。英格兰和苏格兰农场饲养家畜的重要性日益体现了出来,这是人口和收入增加的直接结果。”<sup>①</sup>接着,在市场供求规律作用下,农产品需求量的大幅增加势必引起其价格上涨。数据显示,从1500—1600年间英国农产品价格上涨了将近400%。<sup>②</sup>类似地,随着城市人口持续增加引起对农产品的旺盛需求,英国的小麦价格从1745—1754年至1785—1794年期间上涨了46%,而从1785—1794年至1800—1814年期间又提高了92%。大麦价格从1780—1794年至1795—1814年期间上升了45%以上,肉食品的价格1750—1840年则平均上涨了76%。<sup>③</sup>农产品价格持续上涨,意味着土地经济价值提高,对一块土地的专有权便更加吸引人,从而刺激了土地所有者和农场主们想方设法去寻找对土地更加专有的使用和更为自主的经营,消除土地中的共有权,提高土地利用效率,由此推动了从敞田制到圈地制的土地产权制度变迁。

其次,工业化和城市化的发展吸引大量农业劳动力向城市非农部门转移,为农业部门提供了扩大土地规模、改善经营模式的激励。根据艾伦(Allen)的研究,英国从16世纪初开始的城市扩张和工业发展,推高了城市的工资水平,使得英国在前工业革命时代成为了一个高工资的经济体。<sup>④</sup>这种城市高工资现象不断吸纳大量农业劳动力转移到城市和工业部门就业,从而提高了农业劳动力就业的机会成本。面对城市的高工资和农业劳动力成本上升,农业部门的生产者(自耕农和农场主)为使自己的收入水平与城市居民保持同步增长,纷纷作出了反应。他们中的一部分人选择将自己名下的土地尽快卖掉并迁移到城市去谋生;另一部分人则积极摸索可以减少农业用工量、提高农业生产率的有效途径。于是各种圈地和全新的农业经营模式便应运而生,如收购那些迁往城市谋生的农人的小块土地,将其合并成集中连片的大地产进行统一经营;圈占公用土地,并将其转化为牧场从事畜牧业经营;等等。这些变革的一个共同结果,就是推动了英国土地制度从敞田制向圈地制转变,建立起土地所有者可以自由转让、自由耕作的土地私有产权制度,加速了土地的流转和集中,使农业经营方式从传统的小农经营模式转变为资本主义农场化经营模式。

再次,工业化和城市化发展引起的技术进步和组织方式变革对农业土地产权制度改革起到了积极的推动作用。已有的制度变迁理论表明,技术和社会科学知识的进步是影响制度变迁的重要原因。技术进步增加了安排制度变革的潜在利润,可以调动制度变迁主体为了获得潜在的利润而对资源进行更为有效使用的积极性。而商业、管理、组织方式等方面的社会科学知识进步,也有助于增加制度变迁的供给,并降低制度变迁的成本。<sup>⑤</sup>英国从敞田制向圈地制的制度变迁很好地印证了这一

① W. H. B. 考特:《简明英国经济史:1750年至1939年》,方廷钰等译,商务印书馆1992年版,第26页。

② D. C. North and R. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, pp. 3 - 180.

③ G. E. Mingay, *The Agrarian History of England and Wales, 1750 - 1850* (Vol. VI), London: Cambridge University Press, 1989, pp. 104 - 114.

④ R. C. Allen, *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, pp. 83 - 102.

⑤ 拉坦:《诱致性制度变迁理论》,罗纳德·H·科斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2014年版,第229—259页。

理论。一方面,随着工业化、城市化的快速推进,工业部门能够为农业部门提供大量先进的农具、农用机械设备和农业生产技术,这为农业实现规模化经营、提高农业生产效率创造了条件,使得农业能够在大规模的土地上像工业一样,实现在机械化操作基础上的劳动分工和专业化生产。这种规模经济效应的存在,为刺激农业生产者通过合并和集中土地来实现规模经营提供了必要的客观条件。另一方面,伴随工业化和城市化发展,工业的企业组织模式对农业经营提供了重要的示范作用,推动农业组织方式向农场制转化。这种技术和组织方式的进步成为诱致农业土地制度变迁的重要力量。由于敞田制下的土地细碎化妨碍了农业机械技术设备的推广使用,无法提高农业生产效率。因此,面临工业部门技术和组织方式进步所带来的潜在收益,刺激了农业部门对改革敞田制的制度需求,从而加速了土地产权从敞田制到圈地制的变迁步伐。

最后,随着工业化、城市化的发展,经济体中资源配置方式的市场化水平不断提高,这种市场化进程加速了土地的市场化交易,推动土地产权制度从敞田制到圈地制变迁。从1500年开始,伴随着工业化、城市化的快速推进,英国农村被纳入到全国的市场网络之中,农业经营中以市场为导向的牟利观念和商业精神获得了快速发展,私有财产制度也被广为接受。在这一过程中,市场经济和商业精神支配着整个英国农村社会,农业同工商业之间形成了相互渗透、密切往来的亲缘关系。<sup>①</sup>这种市场化过程中形成的牟利观念和商业精神,改变了人们的传统土地观念,标志着从中世纪的土地观念向现代土地观念的转变,即从视土地作为政治功能和义务的基础,转变为视土地为能够增加利润的经济投资。<sup>②</sup>正如芒图指出:“改变英国乡村的东西,造成圈地、瓜分公地、囤购农场的东西,都是用到农业上的商业精神。这就是地主们把土地视为资本的欲望,他们力图通过有系统的经营来从中获得更大的收入。”随着市场化的土地观念日益明确,旧敞田制的弊端越来越突出,迫切需要废除。在这样的背景下,农业经营者对于敞田制的态度发生了根本变化,“从前的农场主,认为农业只是当作遗产接受下来的传统职业,好歹可以养活其手下人,因而能够适应这样的制度(笔者注:即敞田制)。至于近代的农场主,则把农业视为一种企业,精确地计算其费用和利润,因而对于强制的浪费和实际上不能做出任何事情来增加产出二者,都是完全不能容忍的。因此,敞田制必须消灭。”<sup>③</sup>由此可见,市场化在推动敞田制向圈地制转变的过程中发挥了重要作用。

### 三、工业化转型与中国改革开放以来的农村土地产权变迁

#### (一) 中国从家庭联产承包责任制到三权分置的地权制度演进

改革开放以来,中国农村土地产权制度发生了巨大的变迁,经历了从改革之初确立家庭联产承包责任制,到逐渐鼓励土地使用权流转,最终实施土地三权分置的制度变迁过程。这一变迁过程的核心内容体现在土地产权结构不断细分、土地权属不断清晰、土地流转权能不断明确。<sup>④</sup>因此,根据土地产权结构细分和流转权能的调整过程,可以将改革开放以来我国农村土地产权变迁大致分为以下四个阶段:

第一阶段(1978—1988年),家庭联产承包责任制的确立阶段。这一阶段土地产权改革的目标是要调动农民的生产积极性,解决农民的温饱问题。因此土地产权改革的重点是赋予农民稳定的土地使用权,关键措施就是推进家庭联产承包责任制,取消人民公社下土地所有权和经营权合一的集体

<sup>①</sup> R. C. Allen, *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, pp. 83—102; 费尔南·布罗代尔:《十五至十八世纪的物质文明、经济与资本主义》第3卷,第700—712页。

<sup>②</sup> 大卫·兰德斯:《解除束缚的普罗米修斯:1750年迄今西欧的技术变革和工业发展》,谢怀筑译,华夏出版社2007年版,第66—70页。

<sup>③</sup> 保尔·芒图:《十八世纪产业革命》,第143—144、159—160页。

<sup>④</sup> 黄少安:《改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》,《经济研究》2018年第12期。

经营制度,创造性地将土地所有权与承包经营权分离,在保持集体所有制不变的前提下,把土地分散承包给农户,实行一家一户的家庭经营。这是农业生产关系的重大变革,它有效地解决了人民公社体制下的劳动监督困难和激励不足问题,极大地激发了农民的生产积极性。

第二阶段(1989—2002年),家庭联产承包责任制的稳定和土地使用权流转的探索阶段。家庭联产承包责任制的确立,极大地推动了20世纪80年代上半期农业经济的高速增长。然而,从1985年开始,农业生产率转向停滞,承包制制约农业进一步发展的缺陷逐渐暴露出来。一方面,土地的频繁调整导致农户对承包使用的土地缺乏长期预期,抑制了农户的投资积极性;另一方面,土地使用权的流转受到限制,影响了土地资源的配置和使用效率。在这种情况下,这一阶段土地产权改革的主要措施是强调土地承包关系的稳定性,赋予农民较长期的土地承包经营权,与此同时,积极探索鼓励土地流转的政策。1993年11月,中共中央、国务院发布的《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》明确提出“为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加农业投入,在原有耕地到期以后,再延长30年不变”,同时指出“在保持土地集体所有制不变和不改变农业用途的前提下,经发包方同意,允许土地使用权依法有偿转让”。随后,中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》进一步指出,在坚持土地集体所有的前提下,延长耕地承包期,允许土地使用权依法有偿转让。

第三阶段(2003—2012年),土地使用权流转的规范发展阶段。随着前一阶段对土地流转的探索,农村土地流转的规模和范围不断扩大,但由于缺乏明确的对土地流转权能的法律确认和保护,土地流转在实践中依然遇到许多障碍和限制条件。由此加剧了土地的零碎分割,使得农户规模狭小,无法实现规模经营,成为制约农业进一步发展的一个瓶颈。针对这一问题,从2003年开始,国家在继续强调稳定承包关系和承包期的基础上,进一步强调土地确权,赋予农民更加自由的土地流转、交易和可抵押等权能,推动土地资源有效配置、实现规模经营。<sup>①</sup>这一阶段最标志性的事件是于2003年3月1日开始实施的《中华人民共和国农村土地承包法》,它以法律形式明确规定“国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转”,并规定土地承包经营权可以采取转包、出租、互换、转让等方式流转,从而在法律上赋予了农民对承包地完整的转让权,为土地流转提供了明确的法律依据,土地流转由此进入规范发展阶段。

第四阶段(2013年至今),土地三权分置的改革阶段。自2013年以来,为了进一步鼓励土地流转和规模经营、提高土地资源配置和使用效率,中央政府决定在农村推行“三权分置”的土地制度改革,在坚持农村土地集体所有制不变的基础上,延续两权分离的制度变迁逻辑,进一步把农民的土地承包经营权细分为承包权和经营权,实现所有权、承包权和经营权三权分置的状态。这是中国农村改革继家庭联产承包责任制后的又一次重大制度创新。2013年召开的中央农村工作会议,首次提出“把农民土地承包经营权分为承包权和经营权,实现承包权和经营权分置并行”的政策思想。2014年中共中央办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展适度规模经营的意见》,正式提出“坚持农村土地集体所有,实现所有权、承包权、经营权三权分置”的政策规定,其后中央一系列相关文件对完善三权分置作出了系统的制度安排。在三权分置的产权制度下,农民对于所承包的土地不仅拥有完整的使用权和收益权,而且这种承包权还能自由转让、抵押、继承,而且可以较长期不变。这种土地产权制度创新,为实现土地优化配置、促进土地流转和规模经营创造了条件。

回顾改革开放40多年来我国农村土地产权制度变迁的历程不难发现,产权的分解和细分是农村土地产权制度变迁的重要途径和演变方向。推行家庭联产承包责任制,把土地所有权与承包经营

<sup>①</sup> 张曙光、程炼:《复杂产权论和有效产权论——中国地权变迁的一个分析框架》,《经济学(季刊)》2012年第4期;黄少安:《中国改革开放以来主要的经济理论创新》,《学术月刊》2019年第3期。



权分开,赋予农民稳定和较长期不变的承包经营权,这是土地产权的第一次细分。而推行三权分置改革,在维持集体土地所有制不变和不损害农民承包权的基础上,进一步把农民的土地承包经营权分为承包权和经营权,这是土地产权的又一次分解和细分。那么,如何理解中国改革40多年来农村土地产权制度变迁过程,为什么中国农村土地产权制度会经历从家庭联产承包责任制下的两权分离到三权分置的变迁?回答这个问题需要从中国的工业化转型背景入手进行分析。

## (二) 工业化转型对中国农村土地产权制度变迁的影响

中国的改革开放,本质上是作为落后的、以农业为主的发展中国家的现代化和工业化转型过程。伴随着工业化转型引起的劳动力转移、土地耕作者身份变化以及市场范围扩展,对我国农村土地产权制度变迁也产生了深刻影响。

在改革开放之初,由于长期实行计划经济和一系列城市偏向的经济政策,使得城市部门对农村劳动力的就业吸纳能力极为有限。在这种情况下,当时中国的工业化、城市化和市场化水平还很低,农业在国民经济中处于支配地位,农村劳动力缺乏非农就业机会只能停留在农业内部就业,耕作土地是农民维持生计的主要甚至是唯一来源,农业生产依然是一种高度依赖劳动投入和传统技术的过密型农业。<sup>①</sup> 在这种以农业为主的经济结构和传统技术水平下,农业生产的核心是耕作者的积极性问题,而稳定的土地使用权是保障耕作者积极性、刺激农业投资的制度基础。<sup>②</sup> 此时,作为耕作者的农民最为关心的是获得稳定的土地使用权,在土地上合家合力进行精耕细作,以提高粮食产量满足家庭自身的消费需求。因此,在这样的经济社会环境下,如何向以土地为生的耕作者设权,赋予耕作者长期稳定的土地使用权,是土地制度设计中需要考虑的头等问题。中国历史上在明清时期曾经流行永佃制,这种制度将土地产权分割为两层独立的、受到同等保护的田底权和田面权,就是一种在传统经济社会里向耕作者设权、赋权的制度安排。<sup>③</sup> 改革开放之初,我国推行家庭联产承包责任制改革,也是在工业化和城市化水平较低、以农业为主的经济社会背景下,向作为耕作者的农民设权、赋权的制度安排。

这种家庭承包制下土地所有权与承包经营权分离的制度设计,适应了改革之初工业化和城市化水平较低、经济结构以农业为主的环境,从而发挥了土地在较低技术、较低规模下的潜力,为改革之初农业增长、解决农民的温饱问题提供了制度基础。然而,家庭联产承包责任制依然是一种传统小农经济的土地制度安排和农业经营形式,它虽然能解决农民的温饱问题,但却不能持续提高农业效率和竞争力、解决农业的现代化问题。从20世纪90年代初开始,随着中国工业化、城市化、市场化进程加快,客观上需要提高土地配置效率和利用效率,促进土地流转和规模经营。这种分散的、小规模、依靠传统技术自给自足的家庭经营方式,已经不能适应工业化、城市化、市场化和农业产业化的要求,从而诱致土地制度从家庭联产承包责任制逐渐向适应新环境的三权分置方向演进。具体而言,这种工业化转型从三个方面推动着我国农村土地产权制度变迁。

首先,随着工业化和城市化的发展,吸引着大量农村人口和劳动力向城市非农部门转移,使得土地承包者与经营者的分离成为常态,从而增加了人们对完善土地产权、实现土地流转的需要。数据显示,2018年农村外出务工劳动力占农村劳动力总数的42.3%,其中常年外出务工的劳动力达到34.5%。<sup>④</sup> 随着农民向城市非农部门转移成为常态,大量农民已不再依赖耕作土地维持生计。在

① 黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,中华书局2000年版,第167—255页。

② T. Besley, "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana," *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 5, 1995, pp. 903 - 937; A. Chari, et al., "Property Rights, Land Misallocation, and Agricultural Efficiency in China," *Review of Economic Studies*, Vol. 88, No. 4, 2021, pp. 1831 - 1862.

③ 赵冈:《永佃制研究》,中国农业出版社2005年版,第1—75页。

④ 农业农村部农村合作经济指导司、农业农村部政策与改革司编:《中国农村经营管理统计年报(2018年)》,中国农业出版社2019年版,第1页。

家庭联产承包责任制下,由于缺乏非农就业机会,农民承包土地主要是用于自家耕作,农民作为自耕农,既是土地的承包者也是经营者,因此承包权和经营权是合一的。而在工业化和城市化快速发展的背景下,大量进城务工的农民已不再直接经营土地,同时,大量种植大户、外部涉农企业、土地合作组织加入到了农业经营中来,成为了新的农业经营主体,土地的承包者与经营者已经发生了分离。在这种情况下,土地制度设计的关键是如何增强土地财产的流动性,保护土地承包者和经营者的权利,一方面使进城务工的农民无后顾之忧,不用担心在没有补偿的情况下失去土地;另一方面为新型土地经营主体提供稳定的土地使用和投资预期,推动土地有序流转。正是在这样的工业化转型力量推动下,促使中国农村土地制度从两权分离向三权分置演变。

其次,工业化、城市化、市场化过程导致城市部门对农产品需求的大量增长,调动了农业生产者对面向市场需求而实行规模化与专业化生产以提高农业产出的积极性,从而为改革土地产权、促进土地顺畅流转进而提高土地资源配置效率提供了激励。而伴随工业化、城市化、市场化的持续推进,进一步大大增加了全社会对农产品的消费需求,这对更加有效地利用土地资源、改进农业经营模式来提高农业产量提出了新的要求。为了向城市部门提供充足的产品,农业生产需要扩大土地经营规模,实行产业化经营。要实现土地运用方式和经营模式转变,先得改变家庭联产承包责任制下土地细碎分割和分散经营的局面,在土地权能上放活土地经营权,促进土地流转和规模经营。正是在这样的现实环境下,促使政府为适应工业化转型对土地流转和规模经营的现实要求而对土地产权作出调整,将土地承包经营权进一步细分为承包权和经营权,由此推动土地产权从两权分离向三权分置变迁。

最后,工业化、城市化、市场化引起的技术和社会科学知识的进步,使得土地流转和规模经营变得更易于操作和有利可图,降低了家庭承包制的相对效率,增加了对与新技术、新知识相适应的制度需求。随着工业化转型的推进,城市工业的发展为农业提供了先进的农具、农业机械设备和生产技术。同时,工业的企业组织方式为农业经营提供了重要的示范。这些因工业化转型而引起的技术和社会科学知识进步,为推动农业实现科学种田和专业化、产业化经营创造了技术和组织条件,提高了人们对领会和创造这些新制度安排的能力,使得规模化、农场化经营变得有利可图。而家庭联产承包责任制下的土地细碎化和家庭经营,是一种在技术和组织方式上均较为落后的传统农业和经验农业,它较难实行全面的社会分工和专业化生产,也无法大规模应用先进的农业工具和生产技术,实现科学种田。为了推进农业专业化、产业化经营和科学种田,提高农业生产效率,必须放活土地经营权,促进土地流转和规模经营,从而引致土地承包经营权进一步细分为承包权和经营权,以适应工业化转型对土地流转和规模经营的现实需要。

综上所述,改革开放以来中国农村土地产权变迁内嵌于工业化转型的背景之中,是为应对工业化转型的要求,实现土地流转而作出的反应。正是由于工业化转型程度的深入,驱动着政府顺势而为,加快土地产权制度改革,促使农村土地产权制度不断朝着有利于明确和保护土地转让权、实现土地顺畅流转的方向转变,最终确立了三权分置的土地产权制度。因此从总体上看,是工业化转型带动了农村土地产权变迁,而农村土地产权变迁则顺应了工业化转型的趋势,由此推动了工农业之间的互动发展。

#### 四、工业化转型与土地产权制度变迁的一般规律:中国与英国的比较

根据制度变迁理论的基本观点,制度的环境适应性是影响制度绩效及其变迁的重要原因。一般而言,不同制度的社会适应性受制于经济体制所面对的历史、技术、社会以及经济环境的影响。当制度面对的环境发生变化时,制度效率的边际效益将呈现下降的趋势,此时意味着该制度已经进入成熟期,再往后将可能进入衰落期。在这种情况下,制度与环境之间已产生了相当程度的矛盾冲突,由

此将引致制度进入新的变迁路径,向能适应环境变化要求、具有更高效益水平的制度演进。<sup>①</sup>在这一过程中,因制度外部环境变化所引起的生产要素相对价格变化、技术以及社会科学知识进步等,可能促成了潜在收益机会的形成,但这些潜在收益无法在现有制度安排结构内实现,这为制度变迁提供了激励,引致着制度变迁主体(组织和相关个人)为得到潜在获利机会带来的收益,而对旧有制度安排进行革新。<sup>②</sup>

值得注意的是,现实的制度变革都是在一定的约束条件和历史路径依赖下进行的,制度变革的实现都是现实中不同经济主体或利益集团之间在追求自身权利中相互博弈、相互妥协让步、给对方留有余地或台阶,从而达成彼此都过得去的“均衡”的结果。<sup>③</sup>同时,这种均衡结果往往是由连续的边际调整所导致的一个渐进性的制度变迁,而这种渐进变迁过程一般都具有路径依赖的特征,是以历史确定的制度结构为条件,建立在先前的制度安排基础之上的。<sup>④</sup>具体来说,上述这种制度变迁的路径可以采用图1表述如下:

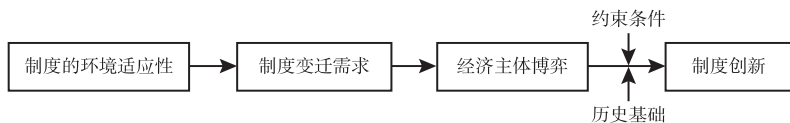


图1 制度变迁的路径框架

本文通过对英国和中国工业化转型中的土地产权变迁的分析,验证和拓展了上述制度变迁理论。我们的分析表明,工业化转型是一国经济社会环境发生重大变化的关键时期,因工业化转型带来的外部制度环境变化,构成了诱致农村土地产权制度变迁的一个现实视角。正是由于工业化转型提高了土地的经济价值,增强了对土地流转和规模经营的需求,从而引起土地产权制度变迁。尽管由于现实历史起点和约束条件差异,中国和英国的土地产权制度变迁在初始状态和演变过程中的称谓有所不同,但它们变迁背后的驱动因素和演变方向却是一致的,即都是在工业化转型的驱动下,随着工业化转型的持续推进,导致大量农村劳动力不断向城市非农部门转移,农民身份发生重大变化,同时也引起土地运用方式和经营方式发生变化,使得规模化的农场经营方式逐渐成为农业中普遍的经营方式和农地运用方式,从而在客观上增强了人们对实现土地流转的迫切要求。而为了实现土地顺畅流转,就必须改变原有制度下对土地转让权的限制,推动土地交易的市场化,最终引致着土地产权制度朝着有利于明确和保护土地转让权、方便土地顺畅流转的方向演变。

从产权结构的比较上看,敞田制是一种土地个人所有权与集体共同使用权相互掺杂,以分散经营为主,且土地使用受到集体力量控制的土地制度;家庭联产承包责任制则是一种土地所有权归集体所有,土地使用权由农户分散承包,实行家庭经营的土地制度。两者的共同特征是土地分散经营,土地使用权的流转受到限制。从历史过程来看,敞田制和家庭联产承包责任制都适应了土地在较低的技术与规模条件下,农民以务农为主的传统小农经济环境的需要,都是能够促进小农经济稳定和发展的土地制度安排。然而,随着工业化转型所引起的环境变化,使得敞田制和家庭承包责任制的环境适应性越来越差,改革现有土地制度,使其朝着适应工业化转型需要的方向演进,就成为一个不依主观意志为转移的必然选择。从这个意义上说,中国和英国的土地产权制度变迁具有异曲同工之效,都是为了应对工业化转型过程中伴随的人口结构、土地运用方式、农业经营方式等改变发生的重大变化,为有效推进土地流转而对传统细碎化、分散式经营的土地产权制度进行的改革,最终建立有

① 黄少安:《关于制度变迁的三个假说及其验证》,《中国社会科学》2000年第4期。

② 拉坦:《诱致性制度变迁理论》,罗纳德·H·科斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,第229—259页。

③ 黄少安:《中国改革开放以来主要的经济理论创新》,《学术月刊》2019年第3期。

④ D. C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, pp. 23—130.

助于实现土地顺畅流转的产权制度。这说明推动土地产权从传统小农经济形态下注重稳定使用权、实行一家一户分散经营,向更加注重土地转让权、实现土地顺畅流转和规模经营转变,是工业化转型的内在要求和必然历史趋势,这是工业化转型过程中农业土地产权制度变迁的一般规律。尽管中国和英国在土地产权变迁中的现实起点和约束条件不同,但它们在土地产权变迁的方向上是一致的,即都遵循了工业化转型过程中农村土地产权制度变迁的一般规律。

上述分析揭示了中英两国土地制度变迁的背景以及变迁本身的共性。然而由于约束条件、制度历史基础以及制度变迁的经济主体和利益集团存在差异,使得两国的土地产权制度变迁在遵循共同规律的同时也存在各自的独特性。具体来说,英国在工业化转型过程中,之所以发生从敞田制到圈地制的制度变迁,它的历史基础在于,敞田制下已经确立了小土地个人所有权,只是产权人的土地产权界定模糊不清,土地使用缺乏明确的排他性,共有产权和私有产权掺杂在一起。因此,在工业化转型过程中,随着土地经济价值的提高,英国土地产权制度变迁的路径主要是朝着取消公共使用权约束、建立完全的个人财产权利方向演变,最终确立了土地私有产权制度。同时,在光荣革命之后,英国的国家权力已经从君主手里转移到了拥有土地的贵族和绅士这一土地利益群体手中,<sup>①</sup>土地利益群体不仅掌控了土地制度变迁的主导权,而且他们将农业经营方式从传统的小农经营模式引向了资本主义农场化经营模式,<sup>②</sup>这是英国实现从敞田制到圈地制变迁的政治基础。

与英国不同,中国是社会主义国家,《宪法》规定农村土地归集体所有,这是中国土地产权制度改革的历史起点和基本约束条件,也是中国从家庭联产承包责任制向三权分置变革的历史基础和制度条件。在这样的现实背景下,中国农村土地产权改革的方向是形成一种既能适应工业化转型的客观要求、最大限度地促进土地流转,又能与国家的社会性质和政治体制保持一致,让国家、农民以及社会各方面都能够接受的土地制度,最终在这种现实起点、约束条件和历史制度基础上,中国创造出了“三权分置”这样一种达到社会均衡的土地产权制度。

需要提及的是,关于中国土地产权制度改革,有一种声音是主张土地私有化,认为土地私有化是中国土地制度改革的当务之急。<sup>③</sup>如果不考虑现实起点、约束条件和历史制度基础,单纯从抽象的理论观点来看,这种主张可能是符合逻辑的。那么,为什么中国土地产权制度改革是“三权分置”而不是“私有化”?这正是经济学的精髓所在。经济学的科学价值观之一是要在一定的现实约束条件下寻求均衡。因此,我们研究现阶段的、现实的土地制度改革问题,必须考虑现实起点和中国特殊的国情以及实际的约束条件。那些符合古典和新古典经济学逻辑的政策主张,未必与中国的现实起点、约束条件和制度基础相容,因而未必是适用的制度安排。

从现实来看,我们进行土地制度创新不是为了追求符合古典和新古典经济学的逻辑,而是在中国现有土地制度的约束和历史条件下,追求适应工业化转型需要,既能保证土地流转,也能保障农民权益的土地产权制度。从这个意义上说,三权分置是一个更符合中国现实、满足帕累托效率的制度创新。通过三权分置改革,首先,使农民对于所承包的土地不仅拥有长期不变的使用权,而且这种承包地还能自由转让;其次,这种制度安排也为新型土地经营主体提供了稳定的土地使用和投资预期,有助于促进土地高效流转,提高土地利用效率;再次,这种制度安排还与国家已有法律相一致,符合我国的社会属性。因此,总体而言,三权分置改革是一项在现实起点、实际约束和历史土地制度基础的条件下,顺应工业化转型要求的重大制度创新。它解决了农民实际的土地权益与现行相关法律法规以及制度经济学理论上“所有权”之间的矛盾,这是其理论意义。<sup>④</sup>更重要的是,它是对工业化转

① 徐滨:《英国议会圈地投资中的个人权利》,《世界历史》2015年第5期。

② 大卫·兰德斯:《解除束缚的普罗米修斯:1750年迄今西欧的技术变革和工业发展》,第66—70页。

③ 文贯中:《吾民无地:城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑》,东方出版社2014年版,第20—60页。

④ 黄少安:《中国改革开放以来主要的经济理论创新》,《学术月刊》2019年第3期。

型作出的制度回应,在宪法框架下最大限地促进土地流转的同时,还保障了农民的土地权益。

综上所述,工业化转型是推动农村土地产权制度变迁的重要驱动力。正是因为工业化转型增加了对土地流转的要求,才引致土地制度朝着有利于实现土地自由流转的产权方向演变。据以上理论分析,我们提出这样一个理论假说:推动农村土地产权制度从注重稳定使用权并实行分散经营,向注重土地流转并实行规模经营的产权制度转变,是工业化转型中土地产权变迁的一般规律。无论一国土地产权制度的初始状态、产权结构以及变迁过程中的具体称谓如何,随着工业化转型的深入,将驱动农村土地产权制度朝着保障转让权、方便土地顺畅流转的方向演变。

## 五、工业化转型中土地产权制度变迁的理论模型

在以上理论和历史经验分析基础上,本部分将借鉴结构转型的相关研究,<sup>①</sup>构建一个城乡两部门的一般均衡模型,来刻画工业化转型与土地产权制度变迁之间的关系。为简化起见,这个模型主要侧重于从总体上揭示工业化转型对土地产权变迁的驱动作用,而对于土地产权变迁过程中各经济主体和利益集团之间的谈判决策,则没有纳入模型的分析之中。

### (一) 模型基本设定

考虑这样一个经济体,经济中存在农业部门 a 和城市工业部门 u 两个部门。其中农业部门由两种生产方式构成,生产方式 1 为传统农业,生产方式 2 为现代农业。两种农业生产方式相应的生产函数为:

$$Y_{1t} = L_{1t}^\alpha T_{1t}^{1-\alpha} \quad (1)$$

$$Y_{2t} = A_t(\theta_t) L_{2t}^\alpha T_{2t}^{1-\alpha} \quad (2)$$

其中  $Y_{1t}$  和  $Y_{2t}$  分别为 t 时期传统农业和现代农业的产出,  $L_{1t}$  和  $L_{2t}$ 、 $T_{1t}$  和  $T_{2t}$  分别为 t 时期传统农业和现代农业两种生产方式中的劳动力和土地要素投入量。 $\alpha$  为劳动的产出弹性 ( $0 < \alpha < 1$ )。现代农业生产方式采用规模化经营,因而需要依赖土地产权的流转来集中土地。设定  $\theta_t$  为 t 时期农村土地产权制度下土地转让权的权能强度 ( $0 \leq \theta_t \leq 1$ ),  $\theta_t$  值越大,意味着土地转让权的权能越强,土地转让权越受到保护,从而土地越能实现顺畅流转,这为应用先进技术采用现代农业生产创造条件,起到提高现代农业生产率的作用。<sup>②</sup> 因此,在现代农业生产方式的生产函数中,  $A_t(\theta_t)$  刻画了 t 时期现代农业生产率水平,体现了土地产权流转对农业生产效率的正向促进作用,  $\theta_t$  值越大,农业生产效率越高,即  $A_t'(\theta_t) > 0$ 。此外,由于现代农业生产方式的生产率高于传统农业,因此,我们假设  $A_t(\theta_t) > 1$ 。

值得注意的是,农业中现代农业生产方式和传统农业生产方式所占的比重,与土地转让权权能、土地流转程度存在很大的关联。一般而言,土地转让权越受到保护,土地越能自由流转,越有利于人们选择现代农业生产方式,而土地转让权权能越弱、土地流转程度越低,则会阻碍现代农业的发展,使得农业更多地采用传统农业生产方式。在这种情况下,农业部门的总产出为:

$$Y_{at} = \theta_t A_t(\theta_t) L_{2t}^\alpha T_{2t}^{1-\alpha} + (1 - \theta_t) L_{1t}^\alpha T_{1t}^{1-\alpha} \quad (3)$$

为简化起见,假定现代农业和传统农业两种生产方式在劳动力和土地投入量上的生产规模相同,这样我们可以将(3)式转化为一个更为精炼的形式:

$$Y_{at} = [\theta_t A_t(\theta_t) + 1 - \theta_t] L_{at}^\alpha T_{at}^{1-\alpha} \quad (4)$$

① D. Gollin, et al., "The Role of Agriculture in Development," *American Economic Review*, Vol. 92, No. 2, 2002, pp. 160 - 164.

② A. Chari, et al., "Property Rights, Land Misallocation, and Agricultural Efficiency in China," *Review of Economic Studies*, Vol. 88, No. 4, 2021, pp. 1831 - 1862.

假设城市工业部门的生产函数只使用劳动力这一要素进行生产,物资资本、人力资本等其他要素都纳入到技术进步上,相应的生产函数为: $Y_{it} = M_i L_{it}$ 。其中, $Y_{it}$ 为t时期城市工业部门的产出, $L_{it}$ 表示t时期城市工业部门劳动力要素投入量, $M_i$ 表示t时期城市工业生产效率。

为了刻画经济结构转型过程,我们在经济中考虑无限延续的代表性家庭,该代表性家庭在t期的成员数量为 $N_t$ ,家庭成员通过消费农产品和工业产品两类商品来获得效用,家庭成员的瞬时效用函数设定为: $u(c_{1t}, c_{2t}) = \rho \ln(c_{1t} - \gamma) + \ln c_{2t}$ 。其中, $c_{1t}$ 和 $c_{2t}$ 分别为t期单个家庭成员的农产品消费量和工业产品消费量。 $\rho$ 为一个大于零的外生参数,表示农产品的消费权重, $\gamma$ 表示满足维持家庭成员生存的基本农产品消费量。假设家庭成员的主观贴现因子为 $\beta$ ,那么,这个代表性家庭的成员加总贴现效用函数为:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t N_t [\rho \ln(c_{1t} - \gamma) + \ln c_{2t}] \tag{5}$$

### (二)代表性家庭决策

现在考虑代表性家庭的决策问题,假设经济中由一个代表性农村家庭和一个代表性城市家庭组成。其中,农村家庭和城市家庭的初始人口数分别为 $N^a$ 和 $N^u$ 。为了便于分析,我们设定人口数量等于劳动力数量,并假定经济中总的劳动力数量固定为1,因此, $N^a + N^u = 1$ 。在后续分析中,我们将用上标 $a$ 和 $u$ 分别表示农村代表性家庭和城市代表性家庭的相关变量。

工业化转型的主要特征是大量农村人口和劳动力从农村向城市、从农业部门向工业部门转移。因此,这里我们借鉴已有研究,<sup>①</sup>从城乡两部门就业结构的角度,用农村劳动力转移数量占劳动力总量的比重来刻画工业化转型过程。假设t期农村家庭的劳动力转移量为 $x_t$ ,由于我们已经假定总的劳动力数量固定为1,因此 $x_t$ 刻画了工业化转型的发展过程。此外,在工业化转型过程中,工业生产率不断提高。因此,本文还从工业生产率提高的角度,选择工业生产效率 $M_i$ 来衡量工业化转型。

假设农村总的土地数量为 $T$ ,土地在农民之间进行平均分配,这样,每个农村劳动力占有 $T/N^a$ 单位土地,为了简化,我们将农村人均土地数量 $T/N^a$ 标准化为1。农村劳动力在转移过程中可以将他们的土地转让给他人,每单位土地的租金为 $R$ 。然而,转移劳动力能否顺利转让土地以及能否得到相应的土地租金,主要取决于土地转让权 $\theta_t$ 的大小。因此,我们假定转让一单位土地的收入为 $\theta_t R$ 。农村转移劳动力在城市的收入主要为城市工业部门的工资收入,而农村部门的产出均归农村家庭所有。这样,农村家庭的收支预算约束为:

$$N^a (p_t c_{1t}^a + c_{2t}^a) = p_t [\theta_t A_t(\theta_t) + 1 - \theta_t] (N^a - x_t) T_t^{1-\alpha} + (w_t + \theta_t R) x_t \tag{6}$$

其中 $p_t$ 表示t时期农产品相对价格, $w_t$ 表示t时期城市部门的工资。在以上设定基础上,我们可以得到农村代表性家庭面临的最优化问题为:

$$\max_{c_{1t}^a, c_{2t}^a, x_t} N^a \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [\rho \ln(c_{1t}^a - \gamma) + \ln c_{2t}^a] \tag{7}$$

结合(6)式的约束条件求解(7)式最优化问题,其一阶最大化条件为:

$$c_{2t}^a = p_t (c_{1t}^a - \gamma) / \rho \tag{8}$$

$$w_t = \alpha p_t [\theta_t A_t(\theta_t) + 1 - \theta_t] (N^a - x_t)^{\alpha-1} T_t^{1-\alpha} - \theta_t R \tag{9}$$

<sup>①</sup> P. Bustos, et al., "Agricultural Productivity and Structural Transformation: Evidence from Brazil," *American Economic Review*, Vol. 106, No. 6, 2016, pp. 1320 - 1365.

另一方面,城市部门的收益在扣除支付给农村转移劳动力的工资之外,余下的均归城市居民所有。这样,城市家庭的预算约束为: $N^u(p_t c_{1t}^u + c_{2t}^u) = M_t(N^u + x_t) - w_t x_t$ 。

与(7)式最优化问题的方法相同,我们可以求出城市代表性家庭所面临的最优化问题的一阶最大化条件为:

$$c_{2t}^u = p_t(c_{1t}^u - \gamma)/\rho \quad (10)$$

$$w_t = M_t \quad (11)$$

### (三)均衡分析

当经济达到均衡时,每个部门的总消费应该等于总产出,因此可以得到:

$$N^a c_{1t}^a + N^u c_{1t}^u = [\theta_t A_t(\theta_t) + 1 - \theta_t](N^a - x_t)^\alpha T_t^{1-\alpha} \quad (12)$$

$$N^a c_{2t}^a + N^u c_{2t}^u = M_t(N^u + x_t) + x_t \theta_t R \quad (13)$$

将(8)一(11)式的结果代入(12)和(13)式进行求解,我们可以得到当经济达到均衡时,农村土地转让权变量  $\theta_t$  由以下方程决定:

$$\frac{M_t + \theta_t R}{\rho[M_t(N^u + x_t) + x_t \theta_t R]} = \frac{\alpha[\theta_t A_t(\theta_t) + 1 - \theta_t](N^a - x_t)^{\alpha-1} T_t^{1-\alpha}}{[\theta_t A_t(\theta_t) + 1 - \theta_t](N^a - x_t)^\alpha T_t^{1-\alpha} - \gamma} \quad (14)$$

(14)式表明,农村土地转让权  $\theta_t$  由表示工业化转型程度的衡量变量  $x_t$  和  $M_t$  决定。为了进一步讨论(14)式的经济含义,我们将(14)式的左边减去右边,并令其表示为函数: $H(\theta_t, x_t, M_t)$ 。在此基础上,我们对函数  $H(\theta_t, x_t, M_t)$  求偏导数,可以得到:

$$\partial H/\partial \theta > 0, \partial H/\partial x < 0, \partial H/\partial M < 0 \quad (15)$$

因此,根据隐函数定理,由(15)式我们可以得到工业化转型对土地转让权变迁,即土地可流转程度的影响如下:

$$\partial \theta/\partial x > 0, \partial \theta/\partial M > 0 \quad (16)$$

上式的结果说明,工业化转型是诱致农村土地产权制度变迁的重要驱动力。随着以城乡两部门就业结构  $x$  和工业生产率  $M$  表示的工业化转型的快速推进,将驱动着农村土地产权制度朝着保障土地转让权、促进土地顺畅流转的方向演变。通过这个理论模型的推导,进一步证明了本文的理论假说。

## 六、结论与政策启示

通过对英国敞田制到圈地制与中国家庭承包责任制到三权分置历史变迁的比较,本文探讨了工业化转型过程中农村土地产权变迁的基本规律。研究发现,在一个国家的经济发展过程中,工业化转型是驱动农村土地产权制度变迁的重要因素。随着工业化转型的深入,将导致农村土地产权制度朝着有利于明确和保护土地转让权、方便土地流转的方向演变,这是工业化转型过程中土地产权变迁的基本规律。尽管中国和英国土地产权制度所处的初始状态和演变过程中的称谓有所不同,但它们变迁背后的推动力量和演变方向是一致的,它们的土地产权变迁过程具有异曲同工之效,都是为应对工业化转型而要求土地实现流转作出的反应,最终都取消了传统小农经济下限制土地流转的产权制度,建立起了能够适应工业化转型要求,有助于实现土地顺畅流转的产权制度。两国的产权变迁路径都遵循了工业化转型过程中土地产权变迁的一般规律。

本文的研究为进一步深化我国农村土地产权制度改革提供了重要启示。根据本文的研究结论,土地流转是城市化、工业化和市场经济发展的内在要求和必然历史趋势。现阶段,我国农业中的土

地流转和规模化、产业化经营方兴未艾,因此,随着工业化、城市化、市场化持续推进,我国应继续坚持和巩固已有的土地产权制度改革成果,进一步完善和落实土地三权分置的产权制度,推动农业继续朝着土地流转集中和规模化、产业化经营的方向发展。随着工业化转型的深入,我们认为今后应着重推进以下三个方面的土地制度改革:第一,进一步完善承包地的三权分置改革,强化土地的财产功能。赋予农民对其承包的土地拥有出租、抵押、有偿退出、继承等自由的转让权,提高土地使用权的资本属性和流动性,进一步激活农民“沉睡”的土地资产。第二,改革和完善农村集体建设用地的产权制度,建立统一的建设用地市场。赋予农村集体土地与城市国有土地同等的使用权、收益权和转让权,拓展农村集体建设用地的流转范围和流转方式,允许农村集体建设用地直接进入城市土地一级市场交易,改变目前由地方政府独家垄断土地供应而导致的土地价格扭曲、土地增值收益分配不公平的局面。第三,改革和完善农村宅基地产权制度,推动宅基地的三权分置改革。适度放活宅基地使用权,赋予农村宅基地以抵押、出售、出租、担保等完整的用益物权,拓宽宅基地使用权的流转范围,允许宅基地使用权在不同村集体成员之间以及在城乡居民之间自由转让,提高农村宅基地流转的市场化水平,增强宅基地的经济价值。

## **Industrialization Transition and Historical Changes of Rural Land Property Rights Institution: A Comparison of the Reform of Open Field System and Household Responsibility System**

*Huang Shaoan, Xie Dongshui*

**Abstract:** Based on the perspective of historical comparison between the changes of open field system to enclosure system in Britain and household responsibility system to three-rights separation in China, this paper find that the change of rural land property rights has a basic law in the process of economic and social transformation with industrialization as the core content, which regardless of the initial arrangement of the land property right, because of industrialization, urbanization, marketization and agricultural industrialization lead to the huge demand for land non-agricultural purposes, so as a basic driving force, it will lead to the evolution of the rural land property right system toward to clarify the subject of property rights, protect land transfer right and promote land circulation. Although the initial state and the specific appellation in the process of change of land property rights in China and Britain are different, the driving force and evolution direction are the same, and finally establish the land property right system that can meet the requirements of industrialization transition and contribute to land transfer. By constructing a general equilibrium model including industrialization transition and land property rights change, it further proves the relationship between industrialization transition and the change of rural land property rights system.

**Keywords:** Industrialization Transition, Rural Land Property Rights Change, Open Field System and Enclosure System, Household Responsibility System and Three-Rights Separation

(责任编辑:马烈)