

# 地权的时空切割：农地新政如何 受到制度路径依赖的制约

陈 颀 燕红亮

**摘 要** 农地新政是否能实现赋权于农的目标，是引发关注的议题。基于路径依赖理论，本文发现，旧制度下地方政府实施的“地权时空切割”机制仍可能延续于新政的实施环境下，制约农地新政的目标实现。与强调土地发展权国有化和民有论优势的观点不同，本文强调，农地新政是否能够有效推进，不取决于国有或民有的制度方案具有怎样的优势，而在于如何克服地方政府“地权时空切割”机制所形成的路径依赖。只有在财税体制、土地管理体制等宏观层面上理顺央地关系，新政才可能激励地方政府赋权于民，才能进一步拓展国家回应农民诉求的空间。

**关键词** 农地新政 制度路径依赖 地权的时空切割

作者陈颀，华中科技大学社会学院副研究员（湖北武汉 430074）；燕红亮，华中科技大学社会学院博士研究生（湖北武汉 430074）。

中图分类号 C916

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)03-0133-13

## 一、导论

在城市化频频诱发社会冲突的背景下，自党的十八大以来，国家陆续推动“农村土地征收制度改革”“集体经营性建设用地入市”“宅基地制度改革”（简称“三块地”改革）等新政，<sup>①</sup>完成了《土地管理法》的修订。新政的核心即赋予农民土地发展权——让他们享有土地增值收益分配的权利。此前，旧制度以行政限价约束农民的收益空间，禁止农村集体土地进入市场，造成农民很难建构实体意义上的土地发展权。而新政涉及“以市场机制来补偿失地农民”“允许农地入市”“宅基地有偿退出”等举措，力图突破旧制度的束缚。新修订的《土地管理法》于2020年1月1日开始实施。在此背景下，农地新政是否能够实现夯实农民土地发展权的目标，将产生怎样的制度后果，亟待深入考察。

<sup>①</sup> 本文新政指的是，党的十八大以来以习近平总书记为核心的新一届国家领导人推动的新一轮土地改革，包括了“三块地”试点和《土地管理法》的修订；旧制度指的是，以1998年《土地管理法》为中心的土地制度。相比于1998年的版本，2020年开始实施的新《土地管理法》的修订幅度颇大，包括35处修改，所涉内容主要是“三块地”改革（陈小君：《〈土地管理法〉修法与新一轮土地改革》，《中国法律评论》2019年第5期）。在党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，“建立城乡统一的建设用地市场”“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”“缩小征地范围”是重要内容，这些战略目标在新一轮土地改革中均得以实践。可以说，土地改革是以习近平总书记为核心的新一届国家领导人推动国家治理现代化战略的重要组成部分。

在相关研究中,土地发展权指相关方改变土地用途并获取其中的增值收益的权利,<sup>①</sup>其归属决定城市化衍生的土地收益如何分配,由此最为关键。围绕着此议题,学界形成了两种学说。一派可归为“地权国有论”,认为土地发展权是国家公共财产分配权和国家管制权的具体范畴,即土地发展权属于国家,由此国家可限制私人土地开发、维持土地利用的公共秩序以及进行土地收益分配。此派学说提出,土地发展权国有化具有显著的制度绩效,应维持现行征地制度和土地财政模式,以推进城市化的高速发展,保障土地的增值收益归全民共享,杜绝少数人蚕食公共利益。<sup>②</sup>

另一派可归为“地权民有论”,认为土地发展权是所有权自然派生出来的权利,即所有权人在土地用途改变或是开发强度加大后而相应被赋予的新的权利,由此农民和村集体应作为土地发展权的享有方。<sup>③</sup>他们反对主张土地发展权属于国家的公有财产权或管制权范畴的学说,指出现行土地管理制度以国家管制权来限制农民的土地发展权,有滥用警察权之嫌;提出征地制度以行政定价作为农民的土地补偿有违公平原则,压制了后者的议价权利,且剥夺了农民对征地说“不”的权利,是公权对私权的压制。<sup>④</sup>此外,民有论还指出土地发展权国有化造成土地资源滥用问题无从杜绝,难以长期维持中国经济发展,甚至制约中国经济发展模式向“人的城镇化”转型的路径。<sup>⑤</sup>

在农地新政推行的前后,即国家推动“三块地”改革试点以及修订《土地管理法》的时期,“国有”和“民有”学说的支持者持续争论,影响政学两界。<sup>⑥</sup>上述研究呈现土地发展权在中国改革背景下的知识脉络,比较不同地权归属下的制度方案的意义,启发我们分析农地新政的绩效并探索下一步的改革路径。然而,学界争辩不同制度主张的优劣,尚没有深入考察这些主张如何兼容新旧制度的矛盾,存在局限性。究其根本,既有研究缺乏整体连贯的时间分析思路,使得我们对土地发展权制度从何而来,具有怎样的路径依赖,在新政中又面临怎样的问题,缺乏清楚的认识。以至于面对学界关于农村土地产权制度的改革方案,我们依然难以辨明这些主张的可行性如何,而未来改革将怎样发展,与理论方案具有怎样的张力,更是既有研究无法解答的议题。

“路径依赖”理论认为,制度变迁的路径常常遵循原初选择形成的利益结构和惯性,而不会发生大的改变。<sup>⑦</sup>这一概念强调新旧制度融合的困难,即“特定制度安排所筑起的壁垒将阻碍初始选择中原本容易的转换”。<sup>⑧</sup>其核心的命题是:在制度变迁中,原初的制度选择强化了特定的权力和利益结构,且形成了合法性约束,使得后来制度的推行受到原有制度的制约。该理论强调不同事件发生的顺序和特定事件发生时点的影响。研究者关注具有重要影响力的事件发生的时间点,认为初始发生的事件比后来发生的事件对最终结果产生的影响更大。<sup>⑨</sup>路径依赖的产生即源自“初始事件”。由此,该理论聚焦初始事件形成的利益

① 孙弘:《中国土地发展权研究:土地开发与资源保护的新视角》,北京:中国人民大学出版社,2004年,第11页。

② 沈守愚:《论设立农地发展权的理论基础和重要意义》,《中国土地科学》1998年第1期。贺雪峰:《地权的逻辑II:地权变革的真相与谬误》,北京:东方出版社,2013年,第1—12页。陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期。贾康、梁季:《市场化、城镇化联袂演绎的“土地财政”与土地制度变革》,《改革》2015年第5期。赵燕菁:《土地财政:历史、逻辑与抉择》,《城市发展研究》2014年第1期。

③ 孙弘:《中国土地发展权研究:土地开发与资源保护的新视角》,第11页。胡兰玲:《土地发展权论》,《河北法学》2002年第2期。刘国臻:《中国土地发展权论纲》,《学术研究》2005年第10期。

④ 程雪阳:《土地发展权与土地增值收益的分配》,《法学研究》2014年第5期。刘明明:《论我国土地发展权的归属和实现》,《农村经济》2008年第10期。

⑤ 文贯中:《吾民无地——城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑》,北京:东方出版社,2014年,第21—36页。周其仁:《为什么城市化离不开农地农房入市》,《经济观察报》2014年9月8日,第50版。

⑥ 刘守英:《直面中国土地问题》,北京:中国发展出版社,2014年,第159—174页;贺雪峰、桂华、夏柱智:《论土地制度改革的方向与思路——〈土地管理法修正案(草案)〉解读》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

⑦ B.盖伊·彼得斯(B. Guy Peters):《政治科学中的制度理论:“新制度主义”》(第二版),王向民、段红伟译,上海:上海人民出版社,2011年,第71页。

⑧ Margaret Levi, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis,” in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, ed., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, New York: Cambridge University Press, 1997.

⑨ 河连燮:《制度分析:理论与争议(第二版)》,李秀峰、柴宝勇译,北京:中国人民大学出版社,2014年,第93页;保罗·皮尔逊:《时间中的政治:历史、制度与社会分析》,黎汉基、黄佩璇译,南京:江苏人民出版社,2014年,第53页。

结构以及具有优势地位的权力者如何在后来的制度变迁中维持地位。<sup>①</sup>特别是在国家—社会关系格局不均衡的情况下，原初的制度选择可能强化了特定的权力和利益结构，且弱化了社会的博弈能力，从而让后来的制度路径仍然延续不均衡的利益格局。<sup>②</sup>

借鉴路径依赖理论的涵义和命题，本文将1990年代以“国家垄断城镇一级土地市场”为中心目标的土地制度改革作为路径依赖形成的“初始事件”<sup>③</sup>，并聚焦此事件后形成的政府权力机制如何稳定存在且影响当前的农地新政。循着上述思路，本文关注如下问题：与土地发展权相关的旧制度的基本框架和运行机制是什么？农地新政的基本框架和目标是怎样的？旧制度的路径依赖如何制约新政？在此基础上，本文总结农地新政如何受到旧制度制约的发现，提供一个不同于“地权国有论”和“地权民有论”的视角，对农地新政的实施和走向提供解释。

## 二、新政的缘起：旧制度及其运作机制

农地新政的缘起，即为了克服旧制度对于农民土地发展权的约束。旧制度是在1990年代中期中国全面推动市场经济建设的背景下形成的。此时期国家改革土地管理制度，极大地约束了农民建构土地发展权的制度空间。其中，1993年《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》提出“国家垄断城镇一级市场”，以及1998年贯彻此战略思路而修订的《土地管理法》，是旧制度的形成基础。本节以此时期国家的制度建构为中心，分析旧制度形塑的“城乡二元地权”，以及地方政府切割农民土地发展权的机制，以此发现旧制度形成的路径依赖。

### （一）旧制度：“城乡二元地权”的形成

1980年代末开始推动的国有土地使用权有偿出让制度改革，以及1998年修订的《土地管理法》是形塑旧制度的核心。这一系列制度改革在如下背景中展开。

首先，在1980年代以来中国经济快速发展的背景下，农民建房、乡镇企业占地发展、集体土地的流转以及城市工商企业下乡，造成农村土地滥用、耕地资源流失等问题，由此，国家在1998年《土地管理法》的修订中采取更严格的改革举措——全面约制农村集体土地入市。该法的第六十三条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。其他法条还规定：“建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续”（第四十四条）；要求“农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股联营等形式共同举办企业”“乡（镇）村公共设施、公益事业建设”“农村村民住宅”等涉及占用农用地的，同样必须办理农用地转用审批手续（第六十条、六十一条、六十二条）。以上条款意味着：无论是农民的承包地、宅基地还是农村的集体建设用地都不能直接用于非农用途，而必须通过农村集体土地转变为城市国有土地的形式才能进入土地市场，由此，村集体组织和农民进行土地开发的制度渠道被全面取消。

然后，同时期国家推动了国有土地使用权有偿出让、土地储备、土地“招拍挂”等一系列制度，确立了市/县政府在城镇土地市场中的垄断地位。在此基础上，土地管理法的修订使市/县政府得以进一步垄断农村土地。在上文提及的限农条款基础上，1998年《土地管理法》第二条规定，“国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用”；第四十七条规定，“征用土地的，按照被征用土地的原用途给予补偿……每公顷被征用耕地的安置补助费，最高不得超过被征用前三年平均年产值的十五倍”。以上规定

① Margaret Levi, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis,” in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, ed., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, New York: Cambridge University Press, 1997.

② 吴毅、陈硕：《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》2015年第5期。

③ “国家垄断城镇一级土地市场”思路是在1993年《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》中提出的，这一思路被1998年《土地管理法》修订实施的“土地用途管制”以及同期推广的国有土地使用权有偿出让制度、土地“招拍挂”制度等夯实。学界一般将这一系列土地制度改革视为影响市场化改革时期国家与农民关系的核心事件（谭明智：《严控与激励并存：土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》，《中国社会科学》2014年第7期；吴毅、陈硕：《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》2015年第5期）。



让地方政府得以借征收来垄断农村土地，且此种垄断的成本极低，与农村土地转为城市土地并经由土地“招拍挂”所产生的巨额收益相比，几乎微不足道。此外，在新实施的土地用途管制制度下<sup>①</sup>，市县拥有新增建设用地指标（即农用地转为建设用地）的使用权，这使得它们能够决定农地转非农用地的规模。一系列改革实现了市县对于城乡土地市场的垄断地位，且此种垄断是在农地转非农用地的过程中实践起来的。城市化的权力机制越是扩张，市县吸纳农村土地收益的空间就越广阔。

上述制度变革形塑了“城乡二元地权”模式。即，城市国有土地拥有进入市场的完整权利，从土地使用、出让到抵押等权利，无一不备；农村集体土地则被禁止直接用于非农用途，由此缺乏上述权利。两种产权相关方的地位不平等。城市国有土地的产权相关方——地方政府、城市工商企业、房地产开发商获得二元地权制度模式的便利；农村集体土地的产权相关方——村集体组织、农民无法享有城市化带来的土地增值收益。

市场经济时期形成的“城乡二元地权”有别于计划经济时期。在计划经济时期，土地出让不被允许且国家严格控制城市发展规模，无论是城市还是农村，土地资源的利用形态长期固化。这是一种没有市场机制刺激且土地资源不流动的“城乡二元地权”模式。国家通过控制并完全吸纳农村土地收益的方式来支持城市工业。在市场经济时期，大规模的农地转为工商业用地并被市场化的招拍挂方式激活价值，由此，土地作为要素资源的流动效应已经彰显。只不过，国家以行政机制约束农村土地的入市权能，将农地增值收益转移到地方政府的土地财政当中，由此建构了一种新的二元地权模式。市场经济时期的“城乡二元地权”模式还通过“行政嵌入产权”的机制来扩展收益，兼具了行政和市场的双重逻辑，有效刺激了地方经济发展。与计划经济时期相比，新的二元地权模式更具有效率和可持续性，因而自 90 年代国家推动城市化战略以来，建构在“城乡二元地权”基础上的经济发展模式仍在延续。

市场经济下的“城乡二元地权模式”的主导者和受益方是市县。在 1990 年代中期，国家推动分税制改革改变了乡村工业化时期地方政府经营企业的发展模式，市县亟待通过经营土地来实现转型。<sup>②</sup> 国有土地使用权有偿出让制度以及土地管理制度的改革给市县提供了转型契机。它们借用制度改革赋予的空间发展出了一系列机制来维系“城乡二元地权模式”。这些行为机制提供了考察旧制度的重要窗口。

## （二）运作机制：“地权的时空切割”

“城乡二元地权”模式是宏观制度改革的产物，其还不足以完全涵盖制度改革的强大惯性以及由此形成的路径依赖。本文发现，在制度运作的地方层面，经由地方政府对顶层制度的再构，国家与农民、城市与农村之间不均衡的利益结构逐渐固化，其不仅稳定地存在于 1990 年代至今的时段，甚至还主导未来的城市化转型。根据经验考察<sup>③</sup>，本文提炼出“城乡二元地权”模式的核心运作机制——“地权的时空切割”，其涵盖了地方政府行为机制的核心面向，可清晰地说明地方政府如何形塑有利于自身的制度空间。

“地权的时空切割”指地方政府嵌入、控制并切割农民的土地发展权，使得后者无法享有与土地收益相关的时空权利链条。地权具有时空权利链条的命题可从地租理论获得启示。该理论认为，在城市化和工业化背景下，一方面，土地随着产业辐射范围的扩展和投资密度的增加而总体呈现价值递增的时间链条；另一方面，城市化的空间布局存在着从“中心到边缘”的级差效应，决定了不同区域的土地价值。由此，地租（即土地增值收益）通过土地的空间居所及其所处的增值时点而进行分配。<sup>④</sup> 根据上述理论，如果农

① 土地用途管制将土地分为农用地、建设用地和未利用地，明确各类土地的使用边界，严格限制用途变更。其中，建设用地指标关系着土地从农地向非农用途的变更，是土地开发最重要的资源。中央政府通过土地利用总体规划、土地年度使用计划来控制地方政府获得建设用地的规模和时间节点，要求各级政府不得突破指标限定的土地开发数量。

② 周飞舟：《生财有道：土地开发和转让中的政府和农民》，《社会学研究》2007 年第 1 期。

③ 土地开发中的政府行为是颇为热门的研究领域，分布在社会学、政治学、政治经济学、人文地理学、城市规划学等学科。不过这些研究多属于就事论事的类型，呈现的事实和经验较为碎片化，本文根据政府行为研究呈现的经验现象和作者的田野经验来提炼出“地权的时空切割”概念。

④ 周诚：《土地经济学原理》，北京：商务印书馆，2003 年，第 336—354 页。郑雄飞：《地租的时空解构与权利再生产——农村土地“非农化”增值收益分配机制探索》，《社会学研究》2017 年第 4 期。

民完整参与土地增值过程的时间链条，并凭借土地的空间居所分享市场化地租，他们就有可能公平地享有城市化带来的土地增值收益。然而，地方政府发展出一系列“时空切割”机制，制约了这种可能性。“时空切割”包括“地权的时间切割”和“地权的空间切割”两种策略。“时间切割”让农民、村集体组织等集体地权相关方失去了参与土地在未来时间中的增值收益分配的可能；“空间切割”则将农民、村集体组织等限定在无法进行非农建设、土地价值低迷的“地域空间”内，压抑了集体地权的市场价值。

#### 1. “地权的时间切割”

其一，通过征地将集体地权转为国有地权。征地一般发生在城市化边界尚待扩张的地价低迷时期，其让农民只能一次性地享有土地补偿，且补偿是一种行政限价而非反映市场价值的赔偿，由此让农民丧失了未来参与土地增值收益分配的机会。这是在享有收益的时间机制上，行政权力对于社会权利进行的压制。由此，征地模式可视为一种地权的时间切割机制。值得注意的是，在各地推动城市化的实践中，市/县政府普遍通过“预征地”“提前征地”“分批上报、化整为零”的策略大规模圈地，甚至在未获得上级许可的情况下违规征地。<sup>①</sup>此种变通行为更为显著地切割了农民权利的时间绵延链条。因为违规征地发生在城市化还未辐射到农村地区的时候，在农村土地价值尚未凸显的情况下，市/县政府突破了国家制度限定，更大范围地“抢先”控制具有升值潜力的农村土地；农民则因政府的违规而难以获得法定的征地补偿。

其二，通过规划权力将集体土地“无偿”地国有化。此种权力实践与征地实践类似，都是地方政府在土地价值未凸显时就“抢先”占有农村土地的增值链条，且其剥夺效应更突出。一方面，与征地权力受到土地利用计划按年度来供给用地指标的约束相比，地方政府可以通过组合实施地方总体规划、土地利用规划、城乡建设规划等权力（见下文）来绕开约束，从而更快地控制农村土地的开发权。这是为什么各地常常出现“先规划后征地”现象的缘故。另一方面，征地切割的是农民个体的承包地和宅基地权利，而规划权力切割的是范围更大的集体经营性或公益性建设用地。<sup>②</sup>这是因为，当城市化改变了农村社区组织模式和土地产权属性时，相关制度虽强调农民个体获得补偿的权利，但集体建设用地如何补偿却处于模糊地带。1999年《土地管理法实施条例》第2条第5项规定——“农村集体经济组织成员全部转为城镇居民的，原属于其成员的土地属于全民即国家所有”。由此，只要变更农民的身份和农村社区的行政属性，地方政府就可以大规模地吸纳农村的集体土地。许多地方政府借助城市总体规划和建设规划来设置新开发区，进而推动村改居工程，以改变农民的户籍身份和集体土地所有制的属性，将大部分农村集体土地无偿地国有化。<sup>③</sup>可见，以上规划权力的组合实施所切割的是份额更大的、农村集体建设用地的增值链条，此种权力切割成本更低，剥夺效应更为显著。

其三，借助“增减挂钩”及其政策变体来抢占农村土地的增值收益空间。“增减挂钩”全称为“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”，是为了放宽土地用途管制中的建设用地指标管制对地方政府的约束。<sup>④</sup>在实践中，地方政府常常将“增减挂钩”政策与村庄合并、土地整治、农民上楼、易地扶贫搬迁等大型社会工程捆绑实施，以借调整地权的时机来强化“增减挂钩”的绩效。在重庆、成都、河南等

① 谢志岩：《弹簧上的行政：中国土地行政运作的制度分析》，北京：商务印书馆，2015年，第107—128页。

② 集体建设用地的补偿标准和集体土地增值后的开发权如何落实是焦点议题。一般政府会给农民留用部分土地来发展集体产业，允许农民通过股权制来分享收益。但是，哪些集体建设用地被留用，哪些被政府开发，在实践中却不是那么清楚的。实际上，在农村集体土地转变为城市土地的过程中，许多法律制度无从界定的模糊地带仍然存在，在制度模糊下，地方政府的规划权力具有更强的垄断能力，且常常能够绕开农民社会而运作（陈颀：《产权实践的场域分化——土地发展权研究的社会学视角拓展与启示》，《社会学研究》2021年第1期）。调查表明，地方政府通过土地规划吸纳农村土地，一些地区的土地部门不向社会公开村庄土地分类情况，村干部和村民并不确切知道本村有多少集体建设用地可用，大量的村集体建设用地由此被悄悄地用于县市级的工业园区（李昌平：《我为什么主张把村集体建设用地的使用审批权下放到乡镇政府或村民代表大会》，“土地法制研究院”微信公众号，2020年3月31日）。有案例还发现，在土地被分配给村集体组织之后，地方政府借助信息不对称，以回购留用地的方式来重新垄断土地（管兵：《农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例》，《社会学研究》2019年第6期）。

③ 程雪阳：《中国地权制度的反思与变革》，上海：上海三联书店，2018年，第115—117页。陈甦：《城市化过程中集体土地的概括国有化》，《法学研究》2001年第3期。

④ 谭明智：《严控与激励并存：土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》，《中国社会科学》2014年第7期。

地，“增减挂钩”置换的建设用地指标被作为地票卖给企业，催生了巨大利益空间。<sup>①</sup>地方政府借“增减挂钩”发展出抢占农村土地收益的新机制。按照“增减挂钩”的要求，市县政府在完成特定数量耕地的整理任务的前提下，置换出相应的建设用地指标用于地方工商业发展，从而绕开一般征地模式的约束。如此，与传统征地模式对于政府垄断地利的的时间限制<sup>②</sup>相比，“增减挂钩”能够让市县“更快”地占有偏远农村土地的控制权。而农村土地在被置换为耕地后，就要受到国家严格的耕地保护制度约束而不能进入市场。无论对农民个体还是村集体来说，这都是一种权利限制。

## 2. “地权的空间切割”

其一，通过不均衡的政策资源分配，将农村集体土地置于价值低迷的空间地域。典型反映于各地政府出台的土地集约利用政策，其以用地指标作为开发许可，将用地指标集中用于中心城区或城郊地区的项目建设，区位不佳的农村地区的用地因得不到建设用地指标而无法获得土地开发许可。缺乏了投资的合法性空间，农村集体土地普遍处于价值低迷的空间地域中。<sup>③</sup>一方面，这与土地制度改革有关。自 1998 年《土地管理法》修订后，中国实行“土地用途管制”制度，并以新增建设用地的定额分配来控制农地转非农用地的规模。基于经济效益最大化的逻辑，市县一般将新增建设用地指标用于规模较大的经济项目中，而不是农村地区的经济项目，由此加剧城乡之间的资源不均衡。调查表明，市/县政府截流国家下达的资源，限制下级城镇的土地利用、产业布局及发展空间——“国土资源部下达的大部分土地指标都留给了省会城市、地级市，到县里就很少了，到镇基本就没有了”。<sup>④</sup>市/县政府还将乡镇执行“增减挂钩”政策所置换的建设用地指标用于城市化项目中，加剧了农村地区的指标紧张。<sup>⑤</sup>另一方面，这与地方政府的空间规划权力有关。地方政府一般将城市总体规划、土地利用规划和城乡建设规划统合使用，以建构“中心-边缘”的空间发展格局来推进城市化边界的向外扩张。如，地方政府一般通过规划设置新城区或开发区以作为城市扩张的中心区域，并布局中心镇和中心村。在此引领下，市/县政府通过建设用地指标分配圈划了“合法”从事土地开发的边界：具有巨大经济效益、分布着各类大型产业园和开发区的中心地区是“合法”区域，经济效益较差、产业聚焦程度不佳的边缘地区是不准“私自”开发的“非法”区域。在“空间切割”机制下，农村土地的价值空间和投资机遇均被压抑，约束了农民通过征地补偿获得收益的空间。<sup>⑥</sup>更重要的是，基于空间切割机制的作用，农民、村集体组织、下乡的投资者均不能获得土地开发的政策支持，由此不能分享城市化带来的土地增值红利。可见，此种空间切割带来隐性而固化的不平等格局，广大中西部欠发达地区农村经济凋敝，第二、三产业的“空心化”等问题，与地权的空间切割存在关联。

其二，针对农村被限制开发区域的违规者，市/县政府开展“禁建”运动和治理“违法违建”运动，强

① 周飞舟、王绍琛：《农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究》，《中国社会科学》2015年第1期。曹亚鹏：《“指标漂移”的社会过程——一个基于重庆“地票”制度的实证研究》，《社会发展研究》2014年第2期。

② 在征地模式下，市县受制于和建设用地指标限制，更倾向于征收离城市更近的农村土地，这使得一般农村地区的征地程序会被押后。这是征地模式对于市县垄断偏远地区农村土地的时间约束。

③ 农村土地被制度约束的直接后果是土地资源的大规模荒置。据统计，截至 2013 年底，中国农村集体建设用地面积达 3.1 亿亩，其中经营性建设用地面积 4200 万亩，约占到集体建设用地的 13.3%，但大部分处于荒置状态。2015 年中国的城市建成区面积约 7350 万亩。按照这样的数据，被荒置的农村集体经营性建设用地面积超过了全国城市建成区面积的一半（参见陈明：《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望——兼论农村“三块地”改革的市场化方向》，《农村经济问题》2018年第10期）。

④ 陈竹沁、刘臻：《专访经济学家李铁：打破区域行政管理界限，释放中小城市活力》，澎湃新闻，2017年3月11日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1636197](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1636197)，访问时间 2019 年 1 月 6 日。

⑤ 曹亚鹏：《“指标漂移”的社会过程——一个基于重庆“地票”制度的实证研究》，《社会发展研究》2014年第2期。

⑥ 一般来看，在地方制定的征地补偿政策中，不同区域的补偿标准与当地的产业布局和经济水准相关联。地方政府按照耕地、园地、林地和建设用地的类型，划分不同地区不同类型土地的补偿标准。越是“偏远”的地区，征地补偿越低。上述征地补偿和地价标准与政府规划息息相关。因为政府规划决定了不同地区的基建水平和投资政策导向。需要指出的是，学界在批评农民在享有土地产权收益方面的不平等时，聚焦的是征地补偿制度的不平等问题，而忽略了这一不平等背后更大的诱因——地方政府以规划权力和政策投资导向所建构的地租“中心-边缘”格局。正是此格局下，农村土地被行政限定在低迷地价空间下，农民自然很难获得享有高额的补偿，且容易因此让政府利用地价低迷的优势嵌入和垄断农地。



化土地市场的空间垄断。这也是典型的“空间切割”策略。近年来，由于严格的土地管理体制约束了农村社会的利益诉求，农村地区普遍出现大规模的农地违规开发、以租代征和建设“小产权房”现象。这些违规现象挑战了市县政府的垄断权，引发后者一系列控制土地市场的策略。例如，近年来各地地方政府普遍推动“中心城区禁建”运动，以治理民众修建私房行为。田野观察表明，地方政府把城中村地区、城郊农村地区乃至部分的偏远农村地区等作为禁建范围，大大超过了城市规划区的范围。<sup>①</sup>这些运动以“节约土地资源”“改善居住环境”为名义，来垄断土地市场。由此，“禁建”运动具有压制社会产权的空间机制，即将农民的宅基地和住房产权排除在外。市/县政府治理土地违法违规也呈现类似的逻辑。研究表明，市/县政府建立“目标考核责任制”，加强基层国土机构的组织建设和治理责任，展开“多部门联合执法（国土、城建、司法等部门）”和“运动式执法”，以尽可能地约束农民、村集体和外来企业对农地资源的占有。<sup>②</sup>在城中村和城郊农村地区，借助“解决社会治安隐患”“保护土地资源”和“改善居住环境”的名义，市/县政府推动拆违行动，将违规占地用地者驱逐出场，重建由政府 and 资本联合主导的空间秩序，打造大型商业服务业。<sup>③</sup>总之，就这些经验观察来看，治理违规成为了一种空间排斥机制：将违规占地的挑战者排除在土地增值收益过程之外。可以想见，近年来，在公益合法性和强大的利益驱动下，市/县政府以治理土地违规来“驱逐”乡域空间下集体地权相关方的行为逻辑也许正在不断发展和扩散。

以上是本文根据经验考察提炼的“地权时空切割”的两种逻辑。实际上，“时间切割”和“空间切割”是相辅相成的。“时间切割”兼具“空间切割”内涵：当市/县政府实施征地或“增减挂钩”政策割裂了农民享有土地增值的时间绵延链条时，政府就得以占有农村土地的空间控制权，且为其实施“空间切割”策略提供了可能性。另一方面，“空间切割”压制了乡域空间内农民、村集体组织等获取土地升值收益的可能。这是市/县政府切割农民分享土地增值时间链条的基础。由此，市/县政府才能在地价低迷的时点中抢抓农村土地的控制权。基于上述分析，本文认为，在城市化背景下，“城乡二元地权”之所以具有稳定的制度基础，是因为市/县政府对于农民土地发展权进行的时空切割。在此运作下，两种地权被安排在不平等的地位格局下。此种机制不仅稳定地存在于1990年代以来的城市化运动中，还作为旧制度的路径依赖影响当前的农地新政。

### 三、赋权于农：农地新政的目标和制度框架

1990年代的土地制度改革推动了中国经济的腾飞，但此时期的制度对农民土地发展权的约束引发了严重的社会冲突。而且，以集权化和行政配置土地要素资源为中心的土地管理模式还导致土地资源的配置扭曲。旧制度下地方经济对于土地财政的依赖以及债务风险，亦成为影响中国经济转型的因素。在此背景下，自2012年中国共产党第十八次全国代表大会以来，国家推动的农地新政聚焦于解决上述问题。其中，如何给农民和村集体组织赋权，让农民公平地分享城市化带来的土地增值红利，是新政的中心目标。

#### （一）新政的制度框架：“三块地”改革

农地新政的核心制度框架是“农村土地征收制度改革”“集体经营性建设用地入市”“宅基地制度改革”（简称“三块地”改革）。三项议题是互为促就的关系：在征地改革缩小政府征地范围和规范政府权力的基础上，集体经营性建设用地入市才可拓展农民分享城市化增值收益的空间和自主权，宅基地改革才可落实农民之于宅基地的用益物权，增加农民的财产性收入。由此，三项改革建构了整体性的赋权框架。

① 这一发现源自本文第一作者对于中部M省N市在2016年开展的“中心城区禁建”运动的调研。他观察到，类似的“禁建运动”在各地已经十分普遍。例如，笔者考察的M省M市、H市、W县就早于N市开展了这项运动。他的家乡——S省的Q市则全面禁止城市和农村地区的民众修建私房。

② 何艳玲：《中国土地执法摇摆现象及其解释》，《法学研究》2013年第6期。杨磊、李云新：《谋利空间、分利秩序与违建现象的制度逻辑》，《公共行政评论》2017年第2期。甘霆浩：《资源依赖与保护性执法：基于基层土地执法机构运作的解释》，《思想战线》2017年第4期。

③ 项飙：《跨越边界的社区——北京“浙江村”的生活史》，北京：生活·读书·新知三联书店，2018年，第339—393页。刘景琦：《工业园区产业转型的“拆违”路径——以上虞经济技术开发区为例》，《城市问题》2018年第10期。

“三块地”改革的制度过程包括地方试点和《土地管理法》修订。2015年2月27日，第十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》全面铺开“三块地改革”试点工作。《土地管理法》在吸纳试点经验的基础上开始修订，2019年8月26日，《中华人民共和国土地管理法（修正案）》在全国人大常委会审议通过，并从2020年1月1日开始实施。

## （二）“三块地改革”的赋权逻辑

考察《土地管理法》的修订和试点经验，可以看到，“三块地改革”对旧制度进行了如下调整。

### 1. 征地改革

缩小政府征地的范围，取消旧制度关于征地补偿上限的规定，是新政给农民赋权的关键。

1998年《土地管理法》第二条规定，“国家为了公共利益，可以对集体土地进行征用”，但其配套制度对于国家以公共利益进行征地的范围未作明确规定，因而在实践中常常出现地方政府对征地权力的滥用，侵犯了农民的权利。2019年修订的《土地管理法》对公益征地范围和具体项目进行了明确规定<sup>①</sup>，这有利于缩减政府征地范围，克服以往地方政府在征地过程中存在的权力滥用问题。

1998年《土地管理法》第四十七条规定，“征用土地的，按照被征用土地的原用途给予补偿”。这让农民几乎无法分享城市化带来的土地增值收益。2019年修订的《土地管理法》取消了这一规定，采用新的片区综合定价模式进行补偿，并将社保费用纳入征地补偿中（第四十八条）。值得注意的是，“片区综合定价”根据土地产值、区位、供求关系以及经济社会发展水平等因素来确定地价，且可动态调整。这突破了以往设置上限的征地补偿的制度约束，能让农民更充分地享有区域经济增长——尤其是土地价格上涨的收益。

### 2. 集体经营性建设用地入市

对集体经营性建设用地入市的范围、条件进行规定，是新政拓展集体土地入市权能的核心举措。集体经营性建设用地入市侧重拓展村集体组织的土地发展权，其可拓展农村社区的集体收益，推进乡村公共品供给，夯实村集体的资产性收入，由此构成村集体和农民分享城乡经济发展红利的制度载体。

具体而言，2019年修订的《土地管理法》不但删除了旧法中的第四十三条和第六十三条，解除了集体建设用地不能出让的禁令，而且提出“符合土地利用总体规划和城乡规划的集体经营性建设用地，土地所有权人可以采取出让、租赁、作价出资或者入股等方式由单位或者个人使用。集体经营性建设用地使用权可以转让、出租、抵押”。由此，集体经营性建设用地入市获得合法性空间。目前，中国农村闲置的集体经营性建设用地大部分是以前乡镇企业的闲置用地。新政赋予这部分土地进入市场的权利，可有效激活农村土地的价值，有助于推进新时期乡村工业化的发展，由此也为重建村集体和农民的土地发展权提供契机。

新的《土地管理法》尚处于推广时期，其制度效应尚未明朗。从试点地区的经验中，可以看到新政对于村集体和农民的意义。数据显示，截至2018年12月，试点地区的集体经营性建设用地入市地块有1万余宗，面积9万余亩，总价款约257亿元。<sup>②</sup>收益分配建立在夯实村集体组织和农民的土地发展权的基础之上。研究表明，试点地区的入市主体包括：村民委员会、股份经济合作社（联合社）、土地股份合作社或土地专营公司、集体资产管理公司。这些主体或属于村集体组织的不同类型，或属于村集体直接介入管理的组织，或与村集体建立了委托—代理关系，总之是不同地区的治理逻辑和经济基础下的组织产物。这

① 新的《土地管理法》第四十四条规定的政府征收项目包括：（一）国防和外交的需要；（二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；（四）由政府组织实施的保障性安居工程、搬迁安置工程建设的需要；（五）在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内，由政府为实施城市规划而进行开发建设的需要；（六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

② 《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日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上》，中国人大网：[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-12/23/content\\_2067609.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm)，访问时间2020年2月18日。



些地区初步探索了集体和个体的利益协调方式：入市收益被作为村集体资产的公益资金，用于壮大集体经济和投入社区公共建设；试点地区的农民通过民主参与村集体资产管理、入股参与、承包经营小型工商业、进入企业就业等方式来分享入市收益。<sup>①</sup>

### 3. 宅基地改革

克服旧制度约束，保障农民分配宅基地的基础权利，推进“所有权、资格权和使用权”的三权分置改革，扩展农民的财产权收益，是新政中宅基地改革的焦点。

其一，新的《土地管理法》保障村庄的“无地无房户”享有分地权。1998年《土地管理法》将农民的宅基地归为建设用地，农村宅基地的总量受建设用地指标约束。然而，建设用地指标是自上而下逐级分配的，县政府获得的指标一般不够用于经济项目，常常不回应甚至限制农民申请宅基地的诉求。2019年的《土地管理法》对此有针对性举措。第六十四条规定，“人均土地少、不能保障一户一宅的地区，县级人民政府应当采取措施，保障农村村民实现户有所居的权利”。同时下拨了宅基地审批权，要求使用存量建设用地的，在“依法经村民代表大会同意后，由乡（镇）人民政府审核批准”，使用新增建设用地即涉及占用农用地的，由县级人民政府批准。由此，县政府获得的自主权克服了1998年的《土地管理法》“将审批权集中在省一级政府”的制度约束，这有助于其根据本地农民的需求分配宅基地。

其二，以宅基地有偿退出的形式赋予农民对于宅基地的收益权。1998年《土地管理法》六十三条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”，这是宅基地入市的“紧箍咒”。2004年，国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》提出，将宅基地流转禁止主体的范围由“城市居民”扩大为“城镇居民”。以上规定导致农民很难享有宅基地（包括农房）附带的财产性收益。农地新政虽没有放开宅基地入市，却通过变通拓展了农民借助宅基地获得收益的空间，那就是“宅基地有偿退出”形式。2019年修订的《土地管理法》第六十四条提及，进城居住的农村村民可以由本集体经济组织协商回购的方式实现宅基地的有偿退出。在新政试点中，国家还推动了宅基地“所有权、资格权和使用权”等“三权分置”的改革，由此拓展了“宅基地有偿退出”的制度空间。<sup>②</sup>从地方试点来看，宅基地“三权分置”在“宅基地有偿退出”方面提供了如下经验。一种方式是将宅基地流转的范围扩大到乡镇乃至市县辖区内的农村居民。<sup>③</sup>这种流转方式建构了更大区域内的宅基地市场，由此增加农民利用宅基地使用权获得收益的可能性。另一种方式是“宅基地置换用地指标模式”。这是捆绑“增减挂钩”政策来实施的。在一些试点地区，地方政府通过回购农民宅基地，整理宅基地来置换建设用地，进而以出让指标的收益来解决回购农民宅基地的费用。<sup>④</sup>这种混合着行政和市场机制的操作方式让农民获得分享宅基地的市场价值的机遇。

## 四、路径依赖：“地权的时空切割”对新政的制约

农地新政具有“赋权于农”的意义，其实践效应也逐渐引发争议。学者认为新政不够彻底，如征地改革仍存在政府权力边界模糊的问题，集体经营性建设用地入市不能完全解决同地不同权问题，宅基地改革

① 唐健、谭荣：《农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察》，《中国人民大学学报》2019年第1期。陈明：《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望——兼论农村“三块地”改革的市场化方向》，《农村经济问题》2018年第10期。

② 在三权中，宅基地“所有权”属于村集体；“资格权”属于村集体成员，保障农民在符合“一户一宅”规定的前提下享有宅基地使用权；“使用权”则是为了让非集体组织的外来户通过出租、共建等方式使用宅基地（住房）的权利。参见宋志红：《宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计》，《法学评论》2018年第4期。

③ 云南大理市将宅基地使用权转让的范围扩展至同一乡（镇）、办事处内符合宅基地申请资格条件的农村村民。湖南浏阳市、青海湟源县、新疆伊宁市、浙江义乌市等试点地方将宅基地使用权转让的范围扩展至县（市）域范围内的村集体经济组织成员（参见宋志红：《宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计》，《法学评论》2018年第4期；刘圣欢、杨砚池：《农村宅基地“三权分置”的权利结构与实施路径——基于大理市银桥镇农村宅基地制度改革试点》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2018年第5期）。

④ 高圣平：《宅基地制度改革政策的演进与走向》，《中国人民大学学报》2019年第1期；张勇：《农村宅基地有偿退出的政策与实践——基于2015年以来试点地区的比较分析》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2019年第2期；高强：《宅基地制度改革试点回顾与未来走向》，《农村经营管理》2019年第3期。

下农民的财产权收益仍受限于政府规制宅基地出让的措施,且宅基地及住房的抵押权未被落实。<sup>①</sup>上述争议凸显了新制度与旧制度的冲突。只不过,这些研究多拘泥于分析新政三项议题各自的局限性,没有进行统一的机制解释。借助本文提炼的“地权的时空切割”机制,可将呈现在不同制度领域的矛盾统合起来,由此总体呈现“旧制度的路径依赖如何制约新政”的问题。

本文在导论中指出,考察“初始事件”形成的政府权力机制是研究路径依赖问题的核心,由此将1990年代土地制度改革诱发的地权时空切割机制定位为制度的路径依赖。循着这一线索,我们通过如下方式研究制度的路径依赖如何影响新政实施。其一,对比分析新旧版本的土地管理法。这是法学界常用的方法。自新的土地管理法启动修订后,法学界对于新法与旧法的比较、具体条款的修订细则、新法修订后将怎样受到旧法的影响等问题,都有详尽讨论。借鉴这些讨论,本文重点考察哪些旧法律条款可能会延续下来构成时空切割机制,从而影响新政实施。这是研究路径依赖的延续效应。其二,考察新政试点经验。在土地管理法修订过程中,全国33个市县的试点工作启动,其中包括土地征收制度改革试点3个,集体经营性建设用地入市改革试点15个,农村宅基地制度改革试点15个。试点被赋予单独实施新政的权力,且采取封闭运作模式,具有典型个案的意义。试点的实践经验已经初步积累了研究文献。本文聚焦这些试点经验并结合我们的田野观察,重点分析地方政府如何借用新制度再构时空切割机制,从而影响新政。这是研究路径依赖的再生产。

#### (一) 征地改革受到旧制度影响的机制

其一,政府征地模式仍然在城市化中占据主导地位,这意味着旧制度下征地权力内含的时间切割机制仍会延续。2019年修订的《土地管理法》第四十五条规定,“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内,经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地的”,仍实施政府征地模式。城镇建设用地实际上是农村地区最有价值的土地,不仅包括城市中心的国有商业服务业用地,也包括乡镇镇区集体所有的经营性或公益性用地。一直以来,这部分土地涉及的土地收益体量庞大,利益关系复杂,政府在征地过程中常常爆发激烈冲突,原因正在于征地补偿与农民预期的土地收益相差较大,换言之,是旧制度切割了农民期待享有的土地增值链条。新政沿用城镇建设用地必须征地的开发模式,实际上就仍在维持着地方政府抢占农村土地发展权方面的优势地位。在此情况下,征地改革“赋权于农”的目标存在实践的局限性,因政府垄断土地收益而诱发的官民冲突很可能在一些地区延续,值得警惕。

其二,地方政府可以借助“增减挂钩”的制度实践,避开征地改革的约束,抢占农地的增值收益控制权。征地改革对于政府权力的约束即清晰列出政府可实施征地的项目类型,且规范了征地程序,强化了社会参与的监督作用。但是,本文在第二节中提及,地方政府借助“增减挂钩”发明的各种政策变体,能够避开征地制度的约束,从而抢抓农地控制权。这种时空切割机制仍可能在新政环境下发挥作用。例如,地方政府仍可能借助“增减挂钩”捆绑的农民上楼、土地整治等项目来置换建设用地指标,以用于大型城市化项目。值得注意的是,自党的十八大以来,国家推出的新型城镇化建设、乡村振兴、精准扶贫等新战略诱发了各地借助“增减挂钩”政策强化“地权时空切割”的趋势。例如,河南的地票制度借“增减挂钩”的实施推动了建设用地指标的省内流动性。类似的,湖北等中西部地区借助精准扶贫推动了用地指标的省内交易市场。在此背景下,由于“增减挂钩”具有避开征地改革限制的效用,那些经济条件更佳的地方政府很有可能将经营土地的触角扩张到省内落后的农村地区,从而带来更复杂的城乡发展不平等。由此,如果地方政府以“增减挂钩”经营土地的功利主义并未被有效约束,那么征地改革对地方政府的权力约束很可能发生逆向效应:地方政府以“增减挂钩”作为替代策略。这一替代模式下,不仅地方政府与农民的矛盾并未得到根本解决,还可能引发更大范围的区域不平衡。尤其“增减挂钩”一旦跨越县域,就可

<sup>①</sup>程雪阳:《重建财产权:我国土地制度改革的基本经验与方向》,《学术月刊》2020年第4期。刘守英:《土地制度与中国发展》,北京:中国人民大学出版社,2018年版。陈小君:《〈土地管理法〉修法与新一轮土地改革》,《中国法律评论》2019年第5期。

能将政府经营土地的触角覆盖到更大范围内的农村，产生巨大的资源虹吸效应。在那些“增减挂钩”被作为地方政府扩张城市化工具的地区，新政的征地改革很可能遭遇空转，从而让新政赋权于农的目标打上折扣。

## （二）“集体经营性建设用地入市”受到旧制度影响的机制

征地、规划权力以及“增减挂钩”政策捆绑的大型社会工程，等等，仍作为旧制度下的时间切割机制影响集体经营性建设用地入市。由于集体经营性建设用地入市可强化村集体组织、农民自主开发土地的空间，弱化地方政府的土地控制权，由此，地方政府仍可能延续旧制度下有利于其的制度机制。如，扩大新政中“成片开发建设”对于政府征地的适用范围来抢先控制集体经营性建设用地；以修订城市总体规划、城乡规划建设的方式绕开土地利用规划对于集体经营性建设用地范围的限定，抢先垄断农村集体土地，等等。更重要的是，在改革试点中，已经出现地方政府将“增减挂钩”与旧村改造、拆旧建新、耕地复垦等捆绑实施，将原先经营性建设用地以外的集体建设用地（甚至农用地）通过重新布局和土地整理纳入流转范围。事实上已超出中央试点政策关于“集体经营性建设用地”的限定范围。<sup>①</sup>以上表明，地方政府与集体经营性建设用地入市的新政已经展开了时间控制权的竞争，在其中，以往的时间切割机制发挥了重要作用。

对于集体经营性建设用地入市范围的限定，典型反映了“地权的空间切割”在新政中的延续。2019年修订的《土地管理法》规定，集体经营性建设用地入市的前提条件是“符合土地利用总体规划和城乡规划”，且规定“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内”，仍沿用征地模式。这就引发了集体经营性建设用地入市范围的“圈内”和“圈外”之争。<sup>②</sup>按照规定，“土地利用总体规划确定的城镇建设用地”包含了集镇的集体经营性建设用地，这部分土地的价值潜力是农村土地中最高的。新政规定这部分土地沿用征地模式表明市/县政府仍具有对该类农村土地的空间控制权，由此，市县为了保持“中心—边缘”的级差地租优势很可能对农村集体建设用地开发进行暂时约束，即使在集镇土地获得开发机遇时，这部分土地的收益仍会在“征地—土地收储—招拍挂”模式下被市县政府牢牢控制。可见，这种圈内控制（市县政府掌握控制权）、圈外放开的实践模式仍沿袭着以往地方政府实施的“空间切割”模式。在此模式下，集体经营性建设用地的入市权并不完整——只有偏远地区的农村集体建设用地具有入市权，且一旦其属于新增建设用地则很难获得用地指标，由此，入市新政仍受到空间切割的显著影响。<sup>③</sup>在此情况下，新政是否有助于赋予农村发展二三产业的自主权，增进农民、村集体组织乃至乡镇政府等集体地权的相关方的收益，仍存在相当大的变数。从新政试点地区的情况来看，不少地区因土地区位欠佳、市场需求不旺而难以找到合适的集体建设用地入市；即使有成功入市的，也常常是因为地方政府的积极推动。<sup>④</sup>这表明，如果只允许圈外的边缘地区（即除了土地利用总体规划确定的城镇建设用地之外的集体建设用地）的集体经营性建设用地入市，那么新政对于农村经济发展的意义就相对有限，其更可能有利于解决东部地区的集体建设用地闲置问题，而对于西部产业基础薄弱的农村的激励意义也许不那么明显。

## （三）宅基地改革受到旧制度影响的机制

就宅基地改革来看，农村宅基地受到的制度约束甚于集体经营性建设用地——与集体经营性建设用地入市获得法律上的放开相比，宅基地在《土地管理法》修正案中并未明确获得对外流转的许可。这意味着以往对宅基地对外转让的严格限制仍会发挥效力。换言之，旧制度的地权时间切割机制之一——限制宅基地转让而只能通过土地征收入市的形式——将直接延续在新政环境下。

类似地，在集体经营性建设用地和宅基地均受到农地新政对其入市权利进行约束的情况下，地方政府仍可能沿用另一种“地权的时间切割”机制来垄断宅基地开发的收益。那就是地方政府的捆绑“增减挂

① 张恒：《不一样的一号文件：乡村振兴战略、县级政府扩权》，《经济观察报》2018年2月12日，第3版。

② 吴义龙：《集体经营性建设用地入市的现实困境与理论误区——以“同地同权”切入》，《学术月刊》2020年第4期。

③ 周应恒、刘余：《集体经营性建设用地入市实态：由农村改革试验区例证》，《改革》2018年第2期。

④ 唐健、谭荣：《农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察》，《中国人民大学学报》2019年第1期。陈明：《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望——兼论农村“三块地”改革的市场化方向》，《农村经济问题》2018年第6期。陆剑、陈振涛：《集体经营性建设用地入市改革试点的困境与出路》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2019年第2期。



钩”政策模式，其借推动农民上楼、宅基地换社保、宅基地换地票等形式（本质是借“增减挂钩”政策来整理宅基地并置换为建设用地指标）抢抓农村宅基地的开发权。典型证据是，在试点地区，当地政府通过“异地调整”入市的方式将偏远农村的宅基地平整为农用地，进而将置换出的建设用地指标用于帮助区位更好的农村地区的土地入市。<sup>①</sup>这种运作策略比受到时限约束的征地模式更具有操作的灵活性，其可突破时间限制从而“更快”地抢抓农村土地的开发权，由此可视作地方政府对土地发展权的时间控制逻辑。

此外，空间切割对于农民宅基地产权的实践也会在新政中延续。例如，地方政府还可能以征地权和建设用地指标控制权来约束农村集体土地——尤其是宅基地的开发，且在宅基地不允许转让<sup>②</sup>的背景下而将其纳入政府征地的范围。由于上述策略圈定了哪些区域和空间范围内的农村土地（包括宅基地在内）能够开发，即可视为一类空间切割机制。又如，在目前国家强调农村“一户一宅”的规定且要求严格治理各地多占宅基地的背景下，还出现地方政府借整治宅基地违规占用行为来控制农村土地空间的现象，<sup>③</sup>这是空间切割机制的另一典型表现。

以上是比较新旧《土地管理法》以及考察新政地方试点经验所获得的研究发现。实际上，地权的时空切割机制的影响不限于上文的讨论。在这一政府权力机制中，“以规划权来切割农民的土地发展权”“以增减挂钩政策抢抓农地增值收益权”“以治理土地违规来控制农村土地市场”“以不均衡的建设用地指标分配来约束农村的土地市场”等行为模式并不是农地新政涉及的问题，因而这一旧制度下的行为机制仍会延续于新政的制度环境下。由此，未来地权的时空切割机制如何在地方实践层面发生效应，新政下的官民博弈及利益分配模式如何演化，值得进一步研究。

## 五、结论

基于制度变迁的路径依赖视角，本文研究旧制度的惯性以及相应的政府行为机制如何影响农地新政的问题。路径依赖理论强调制度变革的初始事件如何锁定后来的制度演化路径。本文指出，1998年《土地管理法》的修订可被视为影响后来制度变革的初始事件。在此次法律修订后，地方政府借助土地规划、管理等权力发展出了“地权的时空切割”机制——切割在未来时间中农民享有土地升值收益的可能性以及对农村区域内的土地开发者的空间限制和排斥。通过考察党的十八大之后农地新政的试点经验，本文还发现，地权的时空切割机制包含了多重策略形式，且在农地新政的环境中仍然会延续下来，影响新政三块地改革的地方实践效应（见表1）。由此，农地新政赋权于民的目标仍存在局限性，其具体如何发展取决于新政与制度的路径依赖如何融合，以及地方政府与农民的利益如何实现兼容。

表 1 农地新政如何受到旧制度的制约

新政议题	赋权的主要内容	如何受到“地权时空切割机制”的制约
征地改革	缩小征地范围，以片区综合地价补偿农民	征地、规划权、“增减挂钩”政策的时间切割效应仍会延续。
集体经营性建设用地入市	允许农地在符合规划的前提下入市	征地、规划权、“增减挂钩”的捆绑政策作为时间切割制约农地入市；新政规定的规划权力所切割的“圈内征收、圈外出让”是空间切割的延续。
宅基地改革	推动宅基地有偿退出，实行“所有权、资格权和使用权”的分置	征地、规划权、“增减挂钩”的捆绑政策作为时间切割制约农民的宅基地权利；以违规名义整治宅基地也是空间切割机制。

① 唐健、谭荣：《农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察》，《中国人民大学学报》2019年第1期。陈明：《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望——兼论农村“三块地”改革的市场化方向》，《农村经济问题》2018年第6期。

② 在宅基地的“所有权、资格权、使用权”等“三权分置”的改革试点中，一些地区或将宅基地出让群体扩大到“市县”辖区范围内的农民，或以“宅基地换用地指标”模式扩大宅基地的市场转让权能。不过，这不属于完全意义上的宅基地的市场转让权能（即未将宅基地的出让群体扩大到城市居民），且这些试点的操作并未在《土地管理法》的修订条款中得到体现，其推广的可能性存疑。

③ 本文第一作者2020年7月在湖北某地调研发现，当地市国土局借治理农村宅基地违规占用行为来进行土地整治，以置换为“增减挂钩”政策允许的用地指标。

值得注意的是，以上问题并非仅仅源自国家与农民的关系矛盾，而是出自国家体制内部的央地矛盾——1994年分税制改革、土地用途管制改革后中央与地方政府的利益不兼容问题。这两项改革虽是为了强化国家在财政和土地管理方面的宏观调控能力，却引导地方政府发展出经营土地的行为模式，进而出现地方—基层政府将经营触角伸向农民和社会冲突现象。<sup>①</sup>可见，国家与农民的利益不兼容问题深受市场化改革以来中央—地方关系的互动模式的影响。由此，要解决新政背景下可能延续的地方权力切割农民土地发展权问题，应聚焦于如何突破产权改革的政治约束问题。只有从财税体制、人事考核、金融监管、土地管理体制等宏观层面理顺央地关系，中央政府才可能在地方政府已深度嵌入农民土地发展权的情况下予以后者赋权于民的制度激励，才能进一步拓展回应农民诉求的制度空间。

以上延伸讨论亦有助于反思有关土地权利配置的研究。学界围绕着国家和农民谁应享有土地开发的自主权和收益分配权的议题展开，形成了“地权国有论”和“地权民有论”等学说。二者揭示不同权属模式的优劣，形成了理论上的互补。然而，任何制度方案都并非在历史和现实的真空中展开，而中国农村土地产权制度在40年的变革路径中几经转折，积累了一系列历史遗留问题，这更决定了该制度很难以两种方案的理念目标为转移。由此，本文认为，制度如何建构并不取决于国有化或私有化具有怎样的比较优势，亦不取决于国家能否设计出具有兼容性的制度，而是决定于农地新政是否能够克服旧制度的路径依赖。在此意义上，当前的改革就不是如何选择更优制度或如何吸纳不同制度模式优势的问题，而是如何在权力控制的前提下重构农民土地权利的问题。在不断推进的城市化进程中，农民和村集体的地权将继续依附于地方政府的权力实践下，前者的实践有赖于新政如何再构地方政府的利益空间。在未来的制度周期中，农民的博弈行为和地方政府的地权时空切割机制也许将不断演化，成为官民矛盾的再生产机制。这也许正是中国渐进性改革所形塑的制度路径。

（本文为华中科技大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目（2021WKZDJC007）的阶段性成果）

（责任编辑：牧秋 见习编辑：朱颖）

## The Mechanism Cutting Land Property Rights in Space and Time: How the Agricultural Land System Reform Restricted by the System Path Dependence

CHEN Qi, YAN Hongliang

**Abstract:** It is an issues of concern that whether the agricultural land system reform can achieve the goal of empowering the farmers. Based on the path dependence theory, this article finds that the mechanism cutting land property rights in space and time which implemented by local governments under the old system may still continue, and restrict the realization of the goals of the agricultural land system reform. Unlike the point of view that emphasizes the nationalization of land development rights and the advantages of private ownership, this article emphasizes that whether the new policy of agricultural land can be effectively promoted does not depend on the advantages of state-owned or private institutional programs, but on how to overcome local government's power embedding in land proper rights. Only when the fiscal and taxation system and the land management system are rationalized at the macro level can the system reform encourage local governments to empower the people and further expand the country's space to respond to farmers' demands.

**Key words:** the agricultural land system reform, the system path dependence, the mechanism cutting land property rights in space and time

<sup>①</sup> 周飞舟：《生财有道：土地开发和转让中的政府和农民》，《社会学研究》2007年第1期。