所有权局限与政府作用：英美土地资本化流转经验对我国“三权分置”的启示

张期陈　胡志平

〔摘要〕 有效的农村土地资本化流转依托广义的土地产权结构，而不仅仅是狭义的土地所有权。英美国家的崛起历史表明，就促进土地资本化流转而言，土地所有权的公有或私有属性不是关键，关键是地权的流动性。自由资本主义的英美两国政府在其土地资本化流转过程中发挥了重要的地权构建作用，政府对国内外开放性经济条件的合利利用则使其在很大程度上摆脱了既定的土地禀赋限制。社会主义国家更有理由充分发挥政府的地权构建作用。当前我国应着重促进公有产权与农村土地资本化流转市场有机融合，但同时也要认识产权作用的局限性，做好地权构建后的系列制度匹配。

〔关键词〕 英美土地资本化；地权构建；地权流动性；政府作用；三权分置

〔中图分类号〕F301.3 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000－4769（2019）05－0083－08

一、引言

土地所有权的本质差异体现了社会制度的根本差异，但是从资源利用的角度，土地所有权的本质差异并不是问题的关键，问题的关键是以所有权为基础的整个土地产权体系如何运行以促进沉睡的土地资本融入市场经济洪流。近现代世界经济史表明，纵然是老牌资本主义国家，其土地产权体系的运行也明显受到政府作用的推动。14－17世纪末，英国的“圈地运动”（即早期圈地运动），19世纪后期美国的土地法案均对两国经济发展产生了深远影响。而工业革命前后（18世纪末－19世纪），英国以“圈地运动”（即晚期圈地运动）形式进行的土地资本化活动更是促进了英国经济实力的快速提升。英国被视为资本主义自发演化的典型，如果能从英国该时期的经济发展过程中发现政府的地权构建作用，将有助于全面认知所谓的自由资本主义。至于美国，它是资本主义后发国家成功赶超的典型。既有的研究往往只看到已经完全私有化的美国土地制度，很少理性回溯美国私有土地制度创设这一历史起点的重要组成部分——美国独立战争后西部地区的国有地权私有化——这段历史时期实际上恰恰伴随着美国西部土地的快速资本化过程。对此，研究的

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下新型城乡关系研究”（17ZDA066）；国家社会科学基金重大项目“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究”（16ZDA081）；上海市哲学社会科学“十二五”规划课题“城乡一体化进程中的公共服务均等化机制研究”（2014BGL008）

〔作者简介〕张期陈，上海商学院商务经济学院副教授、博士，上海 201499；
胡志平，华东政法大学政治学与公共管理学院副教授、博士，上海 200042。

目光不应该仅仅聚焦于土地“私有化”，而应该聚焦于“政府作用”的发挥——过程比结果更值得关注和思考，否则容易陷入“唯产权论”。此外，美国政府的金融制度创新在其近现代土地资本化过程中发挥了重要作用。当前，我国农村土地（所有权、承包权和经营权）“三权分置”已经入法，英美两国相似历史阶段的经验对后续我国进一步推动农村土地资本化流转颇具启示意义。

二、农村土地资本化流转的必要性及其产权逻辑

德·索托（2017）认为发展中国家之所以守着丰富资源（如土地）而依旧贫穷，根源在于其资产“资本化”的路径障碍重重。[①]

1．关于农村土地资本化流转的国内共识

张海鹏、逄锦聚（2016）认为土地资本化即土地产权让渡的资本化过程[②]，包括两部分：土地资本化的交易过程和土地资本化的生产过程。《中国土地问题》课题组（2010）认为农业土地资本化流转是农业现代化的基础和前提。[③]刘守英（2019）指出，自20世纪80年代中期以来，我国土地流转与规模经营便自发发生并持续至今，各类专业大户、合作社、农业企业等新型经营主体大量涌现，土地流转面积不断扩大，规模化经营水平不断提升，已日益呈现出“家庭承包，多元经营”格局。[④]与此同时，农村地区非农用的土地资本化支撑了我国乡镇企业的崛起，配合了国企改革，促进了就地“城市化”，催生出大量小城镇，成为我国土地城市化的重要组成部分。

土地资本化流转和规模化经营提高了我国农业生产效率、农民收入和城市化率。顾天竹、纪月清等（2017）从地块层面考察了农村土地规模经济及其来源情况，通过对小麦、玉米和水稻三种粮食作物生产的实证分析得出了存在成本方面的地块规模经济的结论，而这意味着地块合并整理、地块规模扩大有利于降低成本和增加农民收入。[⑤]冒佩华和徐骥（2015）的实证结果表明，土地流转能显著提高农户家庭收入水平，在平均意义上，土地流转能使任意样本农户家庭和已流转土地的农户家庭的收入分别增加19%和33%。[⑥]周文、赵方等（2017）发现，允许1单位农村“宅基地”流转置换为0.5单位城市建设用地，则2000年和2011年的城市化率比实际值可分别提高1个和2.5个百分点。[⑦]

2．土地资本化流转的所有权局限

狭义的土地所有权（公有或私有）不是土地资本化流转的关键。科学地优化土地产权结构至关重要。而土地资本化流转的关键在于广义土地产权（所有权、占有权、经营权、收益权等）结构的合理设计和有效保护。

阿尔钦和德姆塞茨（1973）认为没有权利的保护，权利便不存在。[⑧]Denys Nizalov（2016）认为，对于转轨经济体而言，（对经营者的）产权保护制度的改变是影响农村土地资源利用的特殊因素，同时Denys Nizalov也揭示了产权保护制度的不确定性影响农业投资、土地利用和农产品生产组合的逻辑机理。[⑨]在这篇文献中关于乌克兰的案例分析表明，由于大规模农地市场的租佃权的不确定，乌克兰建立土地市场的努力多次受阻，导致出现大量非正式（或非书面的）租地合约。尤其该文的重要结论很有意思：对土地使用权的低水平法律和政治保护，以及对土地交易市场的管制预期，导致资本密集型农产品用地的投资不足；小规模土地经营者难以像大规模土地经营者那样享受同等的土地产权保护，导致土地经营者偏离最优的农产品生产组合，土地租赁经营的效率降低。以农村土地股份制为例，Kan（2018）认为，该模式是想通过厘定村民对集体资产的控制权和分配权，以便使村民加强对集体资产自下而上的管理，但是这些“权利”的实际行使往往受制于村内精英的“权力”，如果缺乏对精英权力的有效监控，股份制容易成为强者侵吞集体资产的途径，而不是赋权于弱者。[⑩]

除了产权之外，土地资本化流转过程还受到各种非产权因素的制约。姚万军（2016）认为土地产权制度仅仅是土地资本化流转的必要制度基础。[⑪]土地资本化流转是市场作用的必然结果，离不开土地供给者的流转意愿和流转能力，也离不开土地需求者的经营意愿和经营能力。土地的“资本化之旅”不是土地（产权人）和潜在土地经营者自身一厢情愿的坦途，往往需要承受资本、劳动力基于利益考量的傲慢与偏见。在诸如我国这样的转轨经济国家，影响土地资本化流转的非产权因素往往表现为各种制度约束，具体包括土地资本化的融资体系、农民工市民化体系、农产品价格形成体系、农业经营保险体系和土地资本化流转信息平台体系等等，这些非产权的制度因素会直接影响土地资本化流转市场供求的形成，如果这些非产权的制度因素不妥善解决，单纯的土地产权构建将无法有效运转。因此，即使土地产权设计是合理的，有效的土地资本化流转仍需要一系列制度的支撑，恰如Peter Ho（2014）所

言，关键是制度在社会中“如何”起作用。[12]

英美两国崛起的历史经验也表明，土地私人所有权虽然是土地自由买卖的产权基础，但是它未必带来符合社会需要的有效土地流转。土地私有和土地流转没有必然联系，土地私有更不是土地有效流转的充分条件。有效的土地流转有赖于政府的地权构建作用和非产权性的制度搭配作用。

三、英国崛起：工业革命、地权构建和土地资本化

自 12 世纪以来，英国的土地只是在名义上属于英国女王，绝大部分土地的各项实际权益都是由私人保有，土地所有者对土地享有永久业权，有权进行土地的自由流转。从（近现代）女王的国家象征意义看，所谓“归女王所有”的英国土地从“领土”角度理解更恰当。从本质上而言，英国土地所有制是私有制，这一点与我国土地国有制和土地集体所有制有根本的差别。然而，自 1066 年土地保有制[13]确立以来，英国地权长期存在所有者、占有者、使用者、收益者不统一的情况。我国自改革开放以来随着农地产权分离和流转演进路径的日益清晰，所有者、使用者（或经营者）、收益者并存的情况已越来越多，因此，本文的研究中暂时撇开中英地权的本质差异，主要从地权结构的相似性中提取经验。

1．工业革命和英国土地“三权分离”

英国的现代农业是在 18 世纪中叶出现的。殖民体系为英国工业生产（工场手工业以及第一次工业革命后的新兴产业）准备了充足的原材料和可用于资本化的货币财富，也为英国资本主义的发展提供了巨大的“海外需求市场”。在 1775 年英国工业革命前后，随着农业机械的进步，零散的佃农自耕地不再受欢迎，以致大量英国农民（主动或被迫）卖掉自己的土地，成为雇佣劳动者，受雇于农场、乡村或市镇的大规模工厂。家族小农场最终被以资本主义方式经营的农庄所取代；（散布于乡间且以毛纺织业为主的）工厂经济的迅速发展进一步促使大量农村耕地变成牧场，此即如火如荼的新兴工业资本主导的“圈地运动”，详见表 1。根据威尔·杜兰特（2010）的研究，在 18 世纪晚期和 19 世纪前期，英国土地资本化明显受益于英国的工业革命和殖民体系，并从属于英国资产阶级政府主导的劳资关系和产业升级进程。[14]以向荣（2014）所介绍的英国敞田[15]圈地为例，它实际上限制了英格兰敞田的公共产权性质，强化了土地使用权和收益权，促进了农村土地更有效地利用，改善了农村土地的劳动投入和产出比。[16]

表 1　18 世纪中期至 19 世纪中期英格兰国会的圈地法令

圈地时间	针对敞田耕地的法令数目	针对公地和荒地的法令数目
1730 – 1739	27	12
1740 – 1749	28	11
1750 – 1759	87	30
1760 – 1769	318	77
1770 – 1779	481	159
1780 – 1789	152	85
1790 – 1799	413	163
1800 – 1809	591	289
1810 – 1819	430	349
1820 – 1829	107	109
1830 – 1839	79	46
总计	2771	1330

数据来源：文礼朋：《近现代英国农业资本主义的兴衰——农业与农民现代化的再探讨》，北京：中央编译出版社，2013 年。

然而，彭慕兰（2008）认为尽管有国会圈地法令的推动，在 19 世纪中期以前，英格兰全部土地中仍然有 50% 由聚居的家族占有，以致土地几乎不可能被出售；而且由于限定土地的继承权，大量土地不能进入土地市场。[17]克拉潘（2014）认为，直到 19 世纪晚期（1882 年前后），英国克恩斯勋爵授地条例才使得终身佃户取得土地出租权，从而英国在永佃土地制度的基础上形成了土地所有权、土地租佃权和土地经营权的“三权分离”格局[18]，加速了土地的自由入市。此外，洪闫华和何洪涛（2012）指出，不同于早期英国贵族主导的“羊吃人”式的旧圈地运动，在第一次工业革命前后，地主、农民及教会代表等利益相关者共同参与了议会圈地的民主决策过程，通过“被圈地权的再配置”促进了当时英国农村土地的快速资本化流转。[19]

2．英国土地资本化的历史特征

英国的两种资本化活动（以经营牧场为主的农用地资本化和以纺织生产为主的非农用土地资本化）具有紧密的、彼此促进的上下游生产关系。第一次工业革命所带来的产业革新和生产力飞跃是英国土地资本化流转的经济动因或动力基础。土地资本化首先发生在地理条件优越的乡村，而城市周边的土地资本化则具有“引致”特征，是由于乡村土地资本化的利益获得者向城市集中而带动的城市化和工业化过程引发的，即当时英

国的城市化很大程度上是其工业化和相对应的土地资本化的产物。殖民地经济对英国的附庸关系给英国本土的土地资本化创造了宽松的约束条件，使英国的城市化大大突破了自身（土地）资源禀赋的局限，也深刻影响着英国的土地资源利用形式，甚至导致过度城市化问题，以致在 1865 – 1875 年这段英国圈地时代基本结束的历史时期，“靠海外喂饱”了的英国都市化社会逐渐转而关注公用地的保护问题。总体上第一次工业革命前后的农村土地资本化流转是一个由多方利益主体参与民主协商的政治过程，地方议会的立法行为发挥了重要作用。从该角度看，尽管当时英国处在自由资本主义时期，但是市场推动下的政府引导作用显而易见。

四、美国崛起：地权构建、金融创新和土地资本化

1．美国国有土地走向私有的资本化过程

根据黄绍湘（1957）的研究，在美国独立战争胜利以后，新诞生的美国政府代表美国人民拥有了大量老西部（阿巴拉契亚山脉至密西西比河以西）的国有公共土地。以汉密尔顿为代表的工商业利益集团主导了国有土地私有化过程，相关土地立法（如美国 1785 年和 1796 年的土地法令）鼓励工商业集团（以及大土地投机者）大肆向西部投资购地。[20]然而，乔纳森·休斯等（2013）认为，对小农土地所有制作用的忽视阻碍了西部农业资本主义的发展。因为随着美国国土面积的迅速扩张，美国的大资本集团们已无法满足西部（尤其新西部）经济迅速发展的需要，同时美国中低等收入阶层在获取西部土地的竞争中处于资金不足的劣势，对大资本利益倾向的土地立法极为不满。因此，美国联邦政府在 1800 年、1804 年、1817 年、1832 年 4 次降低西部土地购买条件，并在 1841 年通过《公地优先购买权法》（简称先占法案），使大量中等收入水平的美国人有能力和机会购买西部土地，从而极大地促进了西部地区的土地资本化活动，甚至导致了“土地投机热”。[21]根据 Major L（1974）和 Daniel Feller（1984）的研究，直到 1862 年林肯签发无偿分配西部土地的《宅地法》之后，美国的低收入群体（尤其小农）才大量涌入西部地区。[22]此间，通过公共土地的立法，美国联邦借助政府对土地的公权力塑造了符合资本利益的土地权利基础，为拓荒者、土地投机商和银行机构参与西部土地市场奠定了产权基础。此后，在与资本化经营的大土地所有者进行农业生产竞争的过程中，小农土地所有者逐渐走向破产。自 19 世纪末 20 世纪初至第一次世界大战后的农场兼并过程中，资本主义大农场在美国大量涌现，形成了一个人数颇多的农业资本家阶层和庞大的农业雇佣劳动大军。何黎萍（1998）认为这最终促使美国走上了“农场主和雇佣劳动”的农业资本主义发展模式。[23]在该历史时期，美国的相关土地法案及其效果详见表 2。

表 2　美国国有土地资本化法案

时间	法案	重要效果
1785	1785 年土地法令	土地财政 西部开发
1796	1796 年土地法令	
1800	1800 年土地法令	
1804	印第安领地土地法令	
1817	1817 年土地法令	西部开发 土地财政
1832	1832 年土地法令	
1841	公地优先购买权法	
1862	宅地法	战时需要 西部开发

资料来源：黄绍湘：《美国早期发展史（1492 – 1823）》，北京：人民出版社，1957 年；乔纳森·休斯、路易斯·凯恩：《美国经济史》（第八版），杨宇光等译，上海：格致出版社、上海人民出版社，2013 年。本文根据上述文献相关信息进行了整合。

在联邦政府主导土地私有化以后，美国土地流转和规模化经营的主体主要是私人，市场在其中发挥着极其重要的作用。乔纳森·休斯（2013）指出，从全美国来看，1860 – 1916 年，美国的农场数目从 200 多万增加到近 640 万；农场土地总面积从 4.07 亿英亩跃升至 8.79 亿英亩。农场耕地面积的扩大逻辑上促进了“农业带”的形成，集约化利用土地使大量家庭农场成为农业机械（收割机、脱粒机）等先进技术的重要需求者，反过来也为先进技术与相关发明提供了动力。由于先进技术的采用，19 世纪 50 – 60 年代，美国中西部的农业产量大幅增加。[24]吉尔伯特·C·菲特等（1981）认为，以私有地权和资本主义市场经济为基础，美国农民变得更加商业化，农产品市场价格的形成作用越来越重要，农民和农业越来越依赖于非农业领域的经济力量，时常陷于“成本 – 价格两面夹击的困境”，即农民一方面对自己需要购买的工业品价格很难施加影响，另一方面更难控制自己生产的农产品价格，以致农产

品成本与价格往往出现倒挂现象[25]，这在很大程度上限制了美国的农用地资本化。

2．现代金融体系助力美国的土地资本化流转

20 世纪 30 年代以后，在第二次工业革命的推动下，美国经济进入快速城市化阶段。面对城市扩展引发的土地资源利用矛盾，美国的土地政策逐渐转向农业用地非农化流转管制和土地资源公平分配。该时期，美国土地的资本化流转主要体现在土地发展权转移和土地金融创新方面。根据刘英（2015）的研究，土地发展权是指土地变更成不同性质的使用权，作为土地变更其用途的机会性权利，土地发展权是可以与土地所有权分离的单独进行处分的财产权。土地发展权通过土地发展权征购（PDR）和土地发展权转移（TDR）进行流转，其主要目的是防止城市化发展对农村耕地的侵占，而土地抵押贷款制度和土地信托制度便是美国土地资本化流转的金融实现机制。美国的农地抵押贷款制度始于 20 世纪初，其主要目的是缓解农业发展战略推进初期的资金匮乏状况，该制度是在美国联邦政府信用基础上建立起来的，以流转土地使用权做抵押，通过市场发放债券（即土地流转证券化），联邦土地银行向取得土地使用权的农场和土地合作社等发放贷款。美国的土地信托包括公共土地信托和社区土地信托。前者是社会公众（信托受益人）监督美国联邦政府（即委托人）将公共的土地或环境资源转让给合适的中介机构或保护组织（受托人），以实现对公共资源的有效保护和运营；后者是社区居民或组织作为信托发起人（即委托人）委托信托公司（受托人）购买土地以便为社区低收入家庭（即信托受益人）提供有限使用权的房屋和土地，两者都是非盈利性质的。[26]

3．美国土地资本化的主要特征

资本主义国家阶段性的总体发展需要是联邦政府土地资本化政策动向的经济根源。随着美国工业化水平的不断提升，美国土地资本化活动的总体方向是规模经营，但是资本化的资金和被资本化地区市场空间的有限性决定了其土地资本化的大规模形成存在一个过渡期。在过渡期内，大土地所有者、中等土地所有者和小土地所有者并存，直到 19 世纪中后期，市场（自发的）优胜劣汰竞争最终使小土地所有者消亡。而美国联邦政府的政策取向成为土地资本化的催化剂。只要有足够的刺激，土地就会比较快地转移。一方面，美国政府的政策取向直接影响了民间投资的门槛，民众基于利益导向的参与程度则成为土地资本化成败的关键；另一方面，美国政府的政策倾向在影响土地资本化效率的同时，也导致了（土地）资源利用过程中的经济公平问题。其资本主义市场经济的本质表明，尽管最初在程序上国有土地私有化和资本化的流转政策可以部分地兼顾机会公平，但是最终的市场竞争还是效率取胜，毕竟资本在土地资本化竞争过程中的优势明显。

美国的公共土地信托制度和社区土地信托制度分别反映了市场失灵与市场有效的问题，恰如公共资源存在“公地悲剧”的市场失灵问题一样。美国的公共土地信托制度显然是市场失灵时政府有效干预土地资源利用的产物。但是政府在补救市场失灵时并没有始终亲自参与相关资源的经营管理，而是依托专业性的市场中介或社会组织。美国的社区土地信托制度则完全是土地资本化流转活动中市场专业化分工的产物，是由土地资本化流转和集约化利用所面临的信息和交易成本问题催生的。具体而言，分散的广大低收入者无法也没有能力承担对土地的大规模开发利用，所以出现了社区土地信托这种类似“集资建房”的“众筹”模式。虽然社区土地信托的目的是非营利性的，但是该制度的运作机制仍然是纯市场性的，是在利用市场机制实现对公平问题或收入分配问题的补救。总之，美国的土地信托制度总体上是市场主导的，与土地的产权性质无关。

五、英美两国土地资本化对我国的重要启示

1．全面看待促进土地资本化流转过程中政府的地权创设作用

首先，基于地权体系的土地资本化活动离不开政府公权力的加持。需要注意的是，英美资本主义经济的自由主义信条与其历史实际的差异。以私有地权为基础，英国政府的地权设计（如克恩斯勋爵授地条例）为农村土地资本化流转提供了相对明晰的产权划分，强化了既有的私有地权；以国有地权为基础，美国政府的土地私有化是为资产阶级的土地资本化服务的，即使在私有地权主导的产权体系建立以后，资本主义的政府也没有退出土地流转市场，而是在土地流转失灵的地方积极发挥补救作用，例如美国的公共土地信托。总之，无论以市场利益还是公共利益为导向，英美国家政府对本国土地产权均存在创设和维护的能动作用。这启示我们，在土地资本化过程中，英美资本主义国家尚且如此，社会主义中国更要善于运用政府公权力促进我国农村土地的有效流

转和相关利益的公平分配。

其次，产权仅仅是土地资本化流转的必要制度基础。促进土地资源有效配置的关键在其产权流动性，而非产权属性，哪怕私有地权也未必具有天然的流动性，其内在结构也会导致地权的流动性障碍，如三权分离以前的英国土地租佃制。在这方面，私有地权与公有地权的差别主要在于限制地权流动性的具体障碍不同，而这些具体障碍取决于各国的历史和国情。在此背景下，政府合理创设地权结构，促进并保障地权合理流动是最重要的。至于美国西部的国有土地私有化，我们认为不可将研究的关注点放在土地“私有化”上，而应该放在土地的“流动性”性上。因此，在当前我国农村土地集体所有制框架下，重点应是创设足以形成土地市场的流动性土地产权，我国农村土地“三权分置”改革体现了这一要点。三权分置创新的制度设计功能在于顺应农村土地市场化趋势，坚持集体土地所有权，做稳农户土地承包权，推动土地经营权流转，赋予农村土地财富属性，唤醒其资本基因，促进农村土地资本化和规模化经营，推动新型农业现代化和工业化、城镇化、信息化协调发展。我国农村土地“三权分置”已经迈出重要一步，客观上将更多的土地权益赋予了个体农民，这实际上即是以法律的形式体现了农村集体对个体农民的土地权益的让渡。后续须充分保障农户经营权的流动性，合理厘清农村土地产权当事人的利益边界，促进集体土地所有权与市场经济有效融合。农户土地经营权的可流转作为我国农村集体土地产权制度改革的重要抓手，必将成为中国特色社会主义土地市场运行机制与西方资本主义土地市场运行机制的关键区别。

再次，“三权分置”后应持续推进相应的配套制度创新。从产权束角度看，所有权、占有权、使用权（或经营权）、收益权的清晰界定在逻辑上基本可以满足市场经济运行的需要，至此，英美国家政府的任务算是基本完成了。然在我国农村土地集体所有制的硬约束下，三权分置逻辑上似乎已是农村地权体系的最高形态。由于我国特殊的国情，中国特色社会主义市场体系还存在诸多不完善的地方，如城乡劳动力面临二元户籍问题、农村金融抑制问题、农产品价格形成问题等，这些问题无不反映了影响我国土地资本化流转的非产权因素，而这些非产权因素会进一步演化成为制度障碍。因此，为了促进农村土地有效流转，在三权分置后政府仍然需要持续发力，从制度创新上突破上述障碍。若三权分置是发动机，农村土地资本化流转市场是车体，则相应的制度创新便是在安装车轮，作用是为三权分置功能的实现“打补丁、做配套”。我国政府对此肩负责任。

2．政府应为我国土地资本化活动创造开放性经济条件

英国崛起的最大历史背景是第一次工业革命及由此缔造的开放性“日不落”殖民经济体系；对美国而言，则是独立战争前后美国西部极其广袤的土地资源；而我国需要为土地资本化活动创造开放性的国内外经济条件。

首先，应构建城乡协调和跨区划协调发展的土地资本化体系。美国的土地发展权制度设计实际上起到了调整城乡之间土地资本化互动关系的作用，我国作为社会主义国家，政府可以做得更多、更好。其中最关键是要立足本国有限的土地资源，重视国内不同地区土地资本化活动的协同发展问题，妥善处理城乡之间农用地资本化和非农用地资本化的平衡问题，盘活农村沉睡的土地资本；促进农村非农建设用地与国有土地在资本化过程中机会均等，尤其是改变传统的乡村布局思路，推动农村宅基地资本化流转和农村人口集中，为非农建设用地需求开辟新出路，减轻耕地资源被征占的巨大压力，使农村人居格局和产业布局适应新型工业化、城镇化、农业现代化和信息化发展的要求，为城乡公共服务均等化提供人口密度条件。此外，也要注意对中国经典村落文化的保护和开发，发挥政府宏观调控的优势，重视不同行政区划之间土地资本化的不同发展机会，彰显东部地区的非农用土地资本化优势和中西部地区的农用地资本化优势。

其次，应重视“一带一路”过程中国际土地资本化的作用。我国身处全球化的世界经济体系之中，“开放性”是我国土地资本化活动面临的重要外部经济条件，应从国际土地资本化视角和高度认识我国的对外直接投资活动，尤其是农业领域的对外直接投资活动。与英美帝国主义侵略性的国际土地资本化历史不同，我国政府应始终秉持“互利共赢”的经济理念，充分利用非洲、拉美和中亚等区域的国际土地资源，为国内土地资本化创造更宽松的全球化经济环境。同时，要充分认识到我们是人口大国、土地稀缺的特殊国情，做到不过度依赖外部经济，尤其是要严守、严控开放过程中的耕地安全和农产品的国际供应风险，这是我国开放性土地资本化活动必须具有

的政治意识和大局意识。

3．谨慎对待土地资本化的信托模式

岳意定等（2008）认为英美国家的土地信托流转模式在本质上是社会资本参与土地资本化的信用委托行为，它彰显了土地产权分离的市场空间，是委托人、受托人以效率为原则进行市场选择的结果，突破了土地使用权流转的规模局限。[27]只要地权束中各类产权的边界是清楚的，那么当市场条件具备时便会产生对（逐利或非逐利型）专业化土地信托的需求。究竟应基于土地所有权构建信托，还是基于经营权构建信托，首先取决于土地产权本质属性的约束，其次取决于相关经济主体自身对市场利益的考量。所以重视发挥中国特色集体经济组织的信托中介功能很有必要。

随着我国农村土地使用权直接进入非农建设用地市场，类似美国的社区土地信托不可避免地会在一定程度上表现出来，比如全体村民委托村委会进行新农村建设和集体建设用地的资本化运作，村委会受农户委托进行农用地“转包”活动等。这些土地的流转利用在很大程度上已具有了土地的信托性质，体现了土地信托流转在“效率”上的明显优势。但是，基于耕地和粮食安全，考虑到对受托人（村委会）的有效监督问题，我国农村土地资本化的类信托模式还存在集体与个体的利益冲突，需要在促进土地有效流转和维护个体农民利益之间寻求平衡。同时须防范农村外部资金参与集体土地资本化时可能出现的“脱实向虚”风险。

美国西部开发时期的土地投机热和我国城市化对农村土地的过快侵占在逻辑上是相似的，都是由于工业化和实体经济的高速发展，在土地资产运营的巨大利润诱惑下，社会资金、银行资本和政府资金过度附着于土地资源之上，使土地价值资本化的虚拟本性迅速放大，导致实体经济的资金流失，实体企业严重失血。未来我国农村土地资本化必须直面信用风险问题。由于非农用地资本化收益比农用地资本化收益更高，因此，非农用地资本化（尤其宅基地资本化）更容易步城市化过快的后尘，并激化社会矛盾。当然，该风险不是社会资本参与农村土地资本化的必然风险，政府对此需要的是加强引导和防范，而不是禁止。

六、结语

英美资本主义国家崛起的土地资本化历史表明，（狭义的）地权公有或私有虽然有社会制度的本质差别，但是从促进土地资源合理有效利用的角度，地权属性不是根本约束，促进地权的流转才是关键。

马克思主义政治经济学表明，生产关系在人类社会经济关系体系中居支配地位，其中，生产资料所有制起决定作用。作为经济范畴，生产资料所有制反映了人们在生产过程中对土地、厂房、机械设备等基本生产资料的所有、占有、支配和使用等各种经济关系。作为生产资料所有制的法权形式，（广义）生产资料所有权在市场经济运行过程中不断派生出相应的占有权、支配权和使用权，产权的分离是现代市场经济发展的必然趋势。随着社会化大分工的深入发展，现代市场经济有效运行所依赖的产权体系基础不再局限于狭义的生产资料所有权或财产所有权，而是更多地植根于已分离的派生产权体系。产权分离奠定了产权流转的制度基础，并促进生产要素有效配置，使得用于分配的社会财富迅猛增长。回顾英美两国资本主义崛起的发展历史和中国特色社会主义市场经济的改革与发展历程，情况皆然，这是由市场手段决定的，更是由社会生产力发展水平决定的。土地是人类社会最广泛且主要的生产资料。我国土地产权改革从所有权和使用权“两权分离”走向所有权、使用权和经营权“三权分置”，是社会主义土地制度与现代市场经济结合的必然要求，是我国城乡社会生产力发展水平进入新时代的必然反映。狭义的土地归属权是土地所有制的根，只要确保农村土地归村民集体，中国特色社会主义集体土地公有制的本质就不会变。社会主义国家逻辑上完全可以基于集体土地公有制促进土地有效流转，但政府的作用在其中不可或缺。我国正走在民族复兴的社会主义大道上，随着新型工业化、城镇化和信息化的持续推进，农村土地资本化会一如既往地成为国民经济持续发展的重要载体。尤如刘守英（2012）所指出的，以往政府主导的“以地谋发展”模式已经难以维系[28]，但这并不意味着政府需要逐渐退出我国土地资本化的后续历程，相反，在“三权分置”以后，我国政府应该有更多的作为。不论是基本产权结构的创设和保护，还是国内外开放环境的营造和充分利用，政府都责无旁贷。基于我国特殊国情，为促进“三权分置”功能的有效实现，由政府推动一系列的匹配性制度创新将是重中之重。总之，作为后发国家，在政府与市场协同发力方面，农村土地公有制为社会主义中国提供了比西方资本主义国家更多的合理性和足够的

制度空间，只要秉持市场决定作用和政府引导作用，充分尊重相关权利主体的基本利益诉求，确保集体土地的资本化流转和实体生产，防范集体土地的资本化投机和虚拟炒作，政府引导市场发展的社会主义制度优势必定会彰显，并且会在“一带一路”的人类命运共同体中得到强化，最终实现国内土地资本化与国际土地资本化的有机统一和互利共赢。

---

① 赫尔南多·德·索托：《资本的秘密》，北京：华夏出版社，2017 年。

② 张海鹏、逄锦聚：《中国土地资本化的政治经济学分析》，《政治经济学评论》2016 年第 11 期。

③ 北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组：《土地流转与农业现代化》，《管理世界》2010 年第 7 期。

④ 刘守英：《农村土地承包法修改后的地权结构与权利关系》，光明理论（微信号）2019 年 2 月 14 日。

⑤ 顾天竹、纪月清、钟甫宁：《中国农业生产的地块规模经济及其来源分析》，《中国农村经济》2017 年第 2 期。

⑥ 冒佩华、徐骥：《农地制度、土地经营权流转与农民收入增长》，《管理世界》2015 年第 5 期。

⑦ 周文、赵方、杨飞、李鲁：《土地流转、户籍制度改革与中国城市化：理论与模拟》，《经济研究》2017 年第 6 期。

⑧ Armen A. Alchian, Harold Demsetz, “The Property Right Paradigm,” *The Journal of Economic History*, vol. 33, no. 1, *The Tasks of Economic History* (Mar., 1973), pp. 16 – 27.

⑨ Denys Nizalov, Suzanne Thornsbury, Scott Loveridge, Mollie Woods, Olha Zadorozhna, “Security of Property Rights and Transition in Land Use,” *Journal of Comparative Economics* 44 (1) 2016: pp. 76 – 91.

⑩ Kan, K. (n. d.), “A Weapon of the Weak Shareholding, Property Rights and Villager Empowerment in China,” *The China Quarterly*, 2018 (11): pp. 1 – 22.

⑪ 姚万军、曾霞、楚克本：《土地私有化是促进农地流转的必然选择吗？——基于日本经验的实证分析》，《南开经济研究》2016 年第 1 期。

⑫ Peter Ho, “The ‘Credibility Thesis’ and its Application to Property Rights: (In) secure Land Tenure and Social Welfare in China,” *Land Use Policy*, 2014, vol. 40. September, pp. 13 – 27.

⑬ 土地保有制是 1066 年诺曼征服英格兰后确立的一种土地制度，是保有人以承担一定义务为条件，从领主那里取得土地的制度。

⑭ 威尔·杜兰特：《世界文明史：卢梭与大革命》（下），北京：华夏出版社，2010 年。

⑮ 敞田四要素：（1）耕地和草地划分为条田，每个农户占有若干分散条田；（2）在收获后和休耕期，条田敞开用于公共放牧；（3）条田占有者享有条田放牧、拾柴火和泥炭等权利；（3）上述活动由庄园法庭或村民会议统一规定并管理。“敞田”受到一定程度的公共控制，史家通常又称之为“公田”。公田这一称号反映了敞田的公共性质和功能。

⑯ 向荣：《敞田制与英国的传统农业》，《中国社会科学》2014 年第 1 期。

⑰ 彭慕兰：《大分流：欧洲、中国及现代世界经济的发展》，史建云译，南京：江苏人民出版社，2008 年。

⑱ 克拉潘：《现代英国经济史》中卷，姚曾广译，北京：商务印书馆，2014 年。

⑲ 洪闫华、何洪涛：《英国农业现代化进程中土地流转的公共决策》，《社会科学家》2012 年 4 月。

⑳ 黄绍湘：《美国早期发展史（1492 – 1823）》，北京：人民出版社，1957 年。

㉑ ㉔ 乔纳森·休斯、路易斯·凯恩：《美国经济史》第八版，杨宇光等译，上海：格致出版社、上海人民出版社，2013 年。

㉒ Major L. Wilson, *Space, Time and Freedom: The Quest for Nationality and the Irrepressible Conflict, 1815 – 1861*, Praeger Publishers, 1974, pp. 51; Daniel Feller, *The Public Lands in Jacksonian Politics*, University of Wisconsin Press, 1984, pp. 135.

㉓ 何黎萍：《美国西部土地立法与农业的资本主义化》，《社会科学战线》1998 年第 2 期。

㉕ 吉尔伯特·C·菲特、吉姆·E·里斯：《美国经济史》，司徒淳等译，沈阳：辽宁人民出版社，1981 年。

㉖ 刘英：《美国土地流转制度研究》，《世界农业》2015 年第 8 期。

㉗ 岳意定、王琼：《我国农村土地信托流转模式的可行性研究及构建》，《生态经济》2008 年第 1 期。

㉘ 刘守英：《以地谋发展模式的风险与改革》，《国际经济评论》2012 年第 2 期。

（责任编辑：张　琦）