

宅基地是如何被集体化的*

田传浩

摘要: 与重工业优先发展战略相匹配的农业集体化改造,最初的目标是耕地等生产资料的集体化,然而由于无法解决新增宅基地化公为私的困境,而不得不将宅基地所有权集体化,并由集体解决新增宅基地使用权分配,与宅基地具有类似特征的坟地也基于同样的逻辑被集体化。1956~1962年,宅基地名义所有权的集体化既非自上而下理性设计的结果,也非资源禀赋和技术变化导致的诱致性制度变迁,而是国家理性设计中遇到了难以处理的议题,而不得不进行的制度调整。

关键词: 宅基地 生产资料 农村住房 制度变迁

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A

一、导论

本文试图回答:为什么到了1956年高级社阶段,当耕地等生产资料都被集体化时,作为生活资料的宅基地还属于私人所有,而1958年后在人民公社运动中就被基层转变为集体所有,并于1962年的《农村人民公社工作条例(修正草案)》^①(以下简称《人民公社六十条》)中得到了中央文件的确认。在这个过程中,仅仅是宅基地的名义所有权改为了集体所有,宅基地使用权仍然属于私人。与农村耕地等生产资料用地的集体化不同,宅基地名义所有权的集体化并没有给集体和国家带来直接的经济收入或者损失,也并没有影响农民对宅基地的使用和控制,在当时并不是一个以经济为诱因的土地制度变革。但是从长期来看,宅基地名义所有权的集体化具有非常重要而长远的经济影响。

农村住房与宅基地是中国农民最重要的财富,但是与城市住房与住宅用地相比,其收益权和交易

*本文是国家社科基金项目“宅基地使用权市场发育与增值收益分配研究”(编号:17BJY224)和教育部后期资助项目“赋予农民稳定而有保障的土地财产权”(编号:17JHQ028)的阶段性成果。非常感谢审稿人专业而宝贵的意见和建议,帮助笔者更加准确地表达了论文的观点。论文写作过程中,刘守英教授给了非常中肯的建议。论文初稿和观点的形成过程中,韩桐魁、贾生华、张翔、王景新教授给笔者很多启发,郭贯成、马贤磊对本文提出了非常宝贵的修改建议,浙江大学中国土地制度课程的助教和同学也提出了有益的问题和建议,特此致谢。一切错误由笔者自担。

^①该工作条例的前身是1960年邓子恢主持起草的《农村人民公社内务条例(修改稿)》。1961年3月29日由中央正式发布《农村人民公社工作条例(草案)》,1961年6月进行过一次修订,1962年又进行了两次修改。本文利用的是1962年颁布的最终版本《农村人民公社工作条例(修正草案)》,参见http://www.china.com.cn/cpc/2011-04/15/content_22370613.htm。

权受到了严格限制（刘守英，2015；Wu et al.,2018）。同为住宅用地，城市住宅用地配置中早就引入了市场机制。近年来城市土地市场地王频出，城市住宅用地价格屡创历史新高，城市居民也拥有相对完整的土地使用权以及房屋所有权、使用权、收益权和经营权等，住房已经成为城市居民家庭最重要的资产（杨赞等，2014）。同为农村用地，市场机制也早就在农用地配置中发挥了重要作用，农民已经拥有耕地的使用权、收益权和相对完整的交易权。根据浙江省农业厅的数据，2013年底浙江省已经有超过40%的耕地使用权由市场机制进行配置。^①

一些学者对中国宅基地的政策进行了梳理，非常准确地指出中国现行的宅基地制度建构于1962年的《人民公社六十条》，形成了宅基地所有权属于集体、宅基地使用权根据社区成员身份无偿分配、一户一宅、无限期使用、严格禁止流转、缺乏退出机制等主要制度特征（高圣平、刘守英，2007；丁关良，2008；喻文莉、陈利根，2009；董新辉，2019）。然而，1962年的中央制度文本也并非无根之木，1958年的《嵊岙山卫星人民公社试行简章》^②（以下简称《简章》）中就已经提出了宅基地所有权集体化。正如孔祥智、刘同山（2013）所指出的，1956年之前中国的土地制度改革针对的都是“生产资料”所有制的改造，宅基地所有制并不属于改造的范围。更重要的，虽然这些研究指出了1962年宅基地被集体化的事实，但并没有回答为什么1962或者1958年，宅基地所有权要被集体化。

此外，如果仅仅将注意力集中于宅基地，也没有办法回答为什么当其他类型土地在1978年之后逐渐引入市场机制，并于1998年之后得到了进一步发展的同时，农房（含其下的宅基地使用权）市场交易从1990年之后反而被进一步限制了。随着中国的改革开放，属于集体所有的耕地，通过家庭承包制改革而逐渐赋予了农户稳定而有保障的使用权、收益权和比较完整的交易权；城市住宅与住宅用地，也逐渐引入了市场化因素，城市住房在1998年福利分房制度终结之后成为城市居民最重要的、可交易的财产和资本；与此同时，为什么农房和宅基地的收益权和交易权仍然受到很大的限制？如果仅仅关注宅基地的制度变迁，而缺乏相关土地制度变迁的比较，难以更好地理解中国农村土地制度变迁的逻辑。这些都是本文研究试图回答的问题。

本文余下部分安排如下：第二部分是文献述评；第三部分，聚焦于生产资料所有制改造的理论基础，指出不论是马克思的经典理论还是毛泽东等中央领导人在有关生产资料所有制改造的相关论述及实践中，生产资料所有制的变革都针对的是农用地、生产用地等；第四部分聚焦于生产资料所有制改造的历史过程，分析随着生产资料改造的推进，宅基地为何也不得不进行名义所有权集体化改造；最后一部分是本文的结论与研究展望。

二、文献述评

自从North and Thomas（1991）提出制度变迁理论以来，有关制度变迁的理论得到了大量学者的关注。大体而言，从经济学视角看，制度变迁可以分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁（Lin，1989）。

^①资料来源：http://nynct.zj.gov.cn/art/2014/6/9/art_1589298_30569500.html。

^②参见：<http://www.71.cn/2011/0930/632493.shtml>。

前者强调中央政府自上而下地推动制度变革，后者强调个人响应获利机会时自发推动的变革。

中国的农地制度变迁已经吸引了大量的学者关注。一些学者强调农地制度变迁是一种诱致性制度变迁，在中央已经给定的政策框架下，地方结合本地的约束条件和资源禀赋，做出了不同的制度安排（龚启圣、周飞舟，1999；姚洋，2000）。但是这些研究没法解释为什么中央会进行土地制度政策框架的调整，很显然，这是一个自上而下的过程。因此，一些学者强调农地制度变迁的强制性特征。然而，正如周其仁（1995a；1995b）所指出的，1978年之后中国农地制度变迁的一个重要原因在于，在原来的人民公社体制下，经济效率低下，人民生活水平提高缓慢，并伴随着高昂的体制运行费用。中央政府通过农地制度改革以满足经济发展和农产品增长的需要。地方农地制度创新的经验在中央认可之后具有了合法性，从而为农地制度变革在全国大范围推广提供了可能。这次农地制度变革是中央与地方互相作用的产物，既非单纯的强制性制度变迁，也非单纯的诱致性制度变迁。

然而，农地制度变迁与宅基地制度变迁并不相似，早期的农地制度变迁是国家重工业化优先发展的产物，聚焦于生产资料所有制的改造，而宅基地并非生产资料，一直到1956年农用地集体化之后，宅基地仍然属于私人所有。20世纪80年代开始的土地制度第二次改革，市场机制重新被引入到城市住宅、城市用地和农用地资源配置中来（Ho et al., 2003），但是，农房（含其下宅基地）不仅没有引入市场化机制，在1990年之后，其市场交易范围反而受到了进一步限制（田传浩，2018）。

与农地制度变迁相比，学者们对宅基地制度变迁关注相对较少。通过梳理国家层面的宅基地相关制度与政策，学者们普遍认为，现行的宅基地制度框架构建于1962年的《人民公社六十条》（例如 Tian and Fang, 2018；陈小君、蒋省三，2010；高圣平、刘守英，2007；丁关良，2008）。但现有文献几乎都没有进一步追问，为什么1956年高级社阶段还属于私人财产的宅基地所有权到了1962年却被集体化了。可能很多学者都默认宅基地集体化是农业集体化的产物，然而，正如孔祥智、刘同山（2013）所指出的，1956年之前的中国土地制度改革，仅仅关注的是“生产资料”类型的土地公有化，比如农用地的集体化，并没有将属于生活资料的宅基地也集体化。为什么到了1962年，属于生活资料的宅基地就被集体化了呢？值得注意的是，同为生活资料的农村住房仍然保持私有。

喻文莉、陈利根（2009）尝试对1962年的宅基地所有权集体化的原因进行了解释，他们将其归因为1959年城乡二元户籍制度，认为宅基地所有权集体化、使用权福利分配是为了将农户束缚在农村。虽然户籍制度与宅基地所有权集体化有时间上的先后关系，但两者并非因果。1956年《高级农业生产合作社示范章程》中，就已经明确了合作社有责任解决农村新增宅基地的分配问题^①，而此时宅基地仍然属于私人所有。由此可见，在宅基地所有权并没有集体化的1956年，新增宅基地就已经是由集体福利分配了。即使认为宅基地福利分配是一种对农民的束缚，那么不需要宅基地所有权集体化，束缚已经存在。

^① “社员原有的坟地和房屋地基不必入社。社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地，由合作社统筹解决，在必要的时候，合作社可以申请乡人民委员会协助解决。”参见：《高级农业生产合作社示范章程（1956年）》，http://guoqing.china.com.cn/2012-09/07/content_26746703.htm。

也有学者强调，宅基地集体化是人民公社头脑发热的产物。1958年开始了人民公社的类国有化改造（罗平汉，2006），一大二公的人民公社运动，不仅将宅基地所有权集体化了，而且连存量宅基地的所有权也被集体化。如果宅基地所有权的集体化是头脑发热的运动产物，当然就没有讨论的必要。这可能也是大部分学者不讨论宅基地所有权集体化的原因。不过，如果比较1958年《嵯岬山卫星人民公社试行简章》和1962年《人民公社六十条》的文本，会发现两者之间存在很大差异。虽然宅基地所有权集体化被1962年《人民公社六十条》保留下来，但是原有的一些制度都改变了。以“三级所有、队为基础”和有关自留地的政策为例，这些原本属于1956年《高级农业生产合作社示范章程》的内容^①，在1958年人民公社运动中全部被取消，而在1962年的《人民公社六十条》又全部恢复了。考虑到《人民公社六十条》是在承认“大跃进”失败的基础上修改定稿的，这意味着，此时被中央认为不符合实际的人民公社运动中的很多做法在《人民公社六十条》中都要进行了修正。而之所以仍然保留宅基地所有权集体化，必然是因为这个操作有其必要性。那么，宅基地所有权集体化、使用权无偿分配符合什么现实需要，就是需要探讨的内容。由于宅基地所有权集体化并非经济驱动的产物，因此基于经济学基础的诱致性制度变迁理论难以解释1956~1962年宅基地名义所有权的集体化现象。

三、农业集体化与生产资料公有制的理论基础

中国共产党是一个注重意识形态理论的党。马克思、恩格斯等共产主义理论家提供的理论一直是中国共产党指导实践、建构新世界的重要理论资源。一方面，共产主义理论所描绘的具有“按需分配、没有压迫、没有剥削、自由人的自由联合”等特征的理想社会为共产党人提供了一个美好的愿景，在面临巨大压力下共产党人可以为了这个愿景（理想）抛头颅、洒热血；另一方面，共产主义理论还有助于说服群众，为共产党的政策提供合法性支持，比如打土豪、分田地；第三，在这些理论基础上的政策文本可以成为党员和行政组织统一认识、有效执行的基础。^②

即使在某些情况下，中国共产党人已经发现原封不动地照搬马列主义中的教条会导致失败，并对教条主义进行了严厉的批判，但中国共产党人并没有因此而抛弃马列主义，而是将马列主义与中国实践相结合，重新创造和解释了符合中国实情的马克思主义。正因为如此，伴随着马列主义与中国实践相结合，马列主义中有关生产资料所有制的部分成为中国共产党制定政策的重要理论依据。^③随着“耕者有其田”的土地改革完成，中国很快就从“新民主主义社会”阶段过渡到“社会主义建设”阶段。

^①《高级农业生产合作社示范章程》第十六条规定：“农业生产合作社应该抽出一定数量的土地分配给社员种植蔬菜。分配给每户社员的这种土地的数量……一般地不能超过当地每人平均土地数的5%。”第三十一条规定：“第三十一条生产队是农业生产合作社的劳动组织的基本单位……。”

^②毛泽东在一九四八年二月二十日给刘少奇的电报中说：“这个文件实际上带着党纲、政纲、政策几重性质。我们如果要取得全国胜利，需要有这样一个文件，党内外才有明确遵循的政治、经济与社会生活的章程。”（毛泽东，1996：《中国的社会经济形态、阶级关系和人民民主革命》，载《毛泽东文集》（第五卷），北京：人民出版社，第69~77页。）

^③从毛泽东等党中央领导人的文献来看，生产资料所有制问题一直是当时中共中央领导人在理论上重点关注的议题。

军事威胁、苏联经验都提醒着中国领导人，重工业化优先发展是当时中国急需解决的优先问题（林毅夫等，1994）。然而，由于当时中国的资源禀赋是劳动力充足而资本不足，重工业是资本密集型产业，只能吸纳较少的劳动力就业，重工业发展战略与中国的资源禀赋相冲突。在这种情况下，市场机制无法将资源自动配置到重工业领域中，因此，国家需要干预资源流动，将有限的资源优先配置到重工业，以满足国家战略的需要（林毅夫等，1994）。在这种背景下，计划经济体制和农产品统购统销制度被逐渐建立起来^①。为了压低城市劳动力的成本，需要将农产品低成本地供应给城市，农产品统购统销就可以完成这个任务，然而，从分散的农户手中低价收购农产品成本很高，而从集体手中收购农产品的成本相对降低，因此，农业合作化和集体化的进程被加快推行^②。

在农业合作化和集体化的进程中，必然涉及土地产权的处理问题。根据马克思的生产资料所有制理论，为了提高农业生产效率促进农业规模经营和机械化，土地应该全民所有（Nationalization）。按照中国实践与马克思理论的结合，由于新中国经济还非常不发达，因此存在全民所有和集体所有两种公有制形式，同时允许一部分私有产权的存在。

（一）生产资料公有制：马克思的理论建构

生活在19世纪中后期欧洲的马克思，观察到资本主义社会的种种弊病，提出了社会主义和共产主义社会的理论构想。他认为，资本主义的生产资料私有制与社会大生产存在不可调和的矛盾，随着生产力的进步，生产关系（包括生产资料所有制）必须进行调整以适应生产力的发展，生产资料公有制必将取代生产资料私有制，从而有助于形成一个生产力更加发达的社会。

既然土地属于生产资料，而生产资料又应该公有制，则土地公有制也是马克思生产资料公有制理论的自然结果。特别地，马克思还专门写过文章来讨论土地这种特殊的生产资料的所有制问题。

1872年，为了回应国际工人协会曼彻斯特支部成员关于土地所有制问题的观点冲突，马克思写了《论土地国有化^③》一文。文中明确指出，“一方面，居民的需要在不断增长，另一方面，农产品的价格不断上涨，这就不容争辩地证明，土地国有化已成为一种社会必然性。一旦土地的耕作由国家控制，为国家谋利益，农产品自然就不可能因个别人滥用地力而减少。”^④

在马克思《论土地国有化^⑤》的论证中，土地国有化的证据都聚焦于农业生产用地。他指出：“一

^①1949年8月召开的上海会议，研究了各大区的财政收支、物资调拨等问题，会议决定，各区共同努力来维持上海的运转，承担粮、油调拨任务。从这时起，全国开始实行粮、油等关系国计民生的重要物资的统一调拨（薄一波，2008）。

^②合作化和集体化还有其他的考虑，比如土地改革之后又出现了农村贫富分化，毛泽东觉得这不合适，合作化可以部分解决贫富分化的难题。不过，虽然合作化和集体化有多种动因，但是经济动因是其中最重要的动因。

^③英文版用的是nationalization，准确的翻译是全民所有。

^④马克思、恩格斯，2012：《马克思恩格斯选集（第三卷）》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，北京：人民出版社，第175~178页。

^⑤马克思、恩格斯，2012：《马克思恩格斯选集（第3卷）》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，北京：人民出版社，第175~178页。

切现代方法，如灌溉、排水、蒸汽犁、化学处理等等，应当在农业中广泛采用。但是，我们所具有的科学知识，我们所拥有的耕作技术手段，如机器等，如果不实行大规模的耕作，就不能有效地加以利用。大规模的耕作（即使在目前这种使耕作者本身沦为役畜的资本主义形式下），从经济的观点来看，既然证明比小块的和分散的土地耕作远为优越，那么，要是采用全国规模的耕作，难道不会更有力地推动生产吗？”出于生产效率的考虑，马克思认为大规模农业生产有利于机械化，从而有利于生产效率的提高，而分散的“法国的农民所有制，比起英国的大地主所有制离土地国有化要远得多”。因为这种分散的农民所有制导致了土地的零碎化，更不利于农业生产规模经营，从而是低效率的。很显然，马克思的土地国有化的论据是因为生产率，因此讨论的都是农业生产用地。虽然此文并没有讨论工业用地，但工业也有规模效应，因此工业社会化大生产更有效率。马克思也指出（工业）土地“为劳动者提供立足处所，为整个劳动过程提供工作场所”，^①因此工业用地以及工业厂房作为“生产资料”，也应该国有化。然而，马克思和恩格斯从来就没有论证过，农村宅基地和坟地这一类非生产资料用地也应该公有化或者国有化。

（二）毛泽东关于生产资料公有制的理论分析和决定

作为中国共产党的领袖和毛泽东思想的主要贡献者，毛泽东同志多次论述了生产资料所有制改造问题。1942年3月20日，毛泽东在《如何研究中共党史》^②一文中第一次提到了生产资料，他认为“如果我们不知道主要的农业生产资料土地和牛这些东西是在谁的手里，不把地主与农民对土地的所有关系搞清楚，就不会知道土地革命^③的必要”。

1948年2月25日，毛泽东在《中国的社会经济形态、阶级关系和人民民主革命》^④中首次对生产资料和生活资料进行了定义。他指出：“人们为着要生活，就要生产生活资料，例如粮食、衣服、房屋、燃料、器具等。人们为着要生产生活资料，就要有生产资料，例如土地、原料、牲畜、工具、工场等。”很显然，在毛泽东的定义里，住房属于生活资料。而这里的土地，很明显是作为生产用途的土地，比如，耕地、林地、工业用地（工场、工业厂房），等等，不包括住宅用地。在这篇文章中，毛泽东强调要改变地主、资产阶级占据大量生产资料的社会，通过中国共产党领导的革命战争来摧毁旧的生产关系，完成土地革命等新民主主义的生产关系。在这篇著作中，毛泽东对新民主主义革命的理论阐释，

^①马克思、恩格斯，2012：《马克思恩格斯全集（第23卷）》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，北京：人民出版社，205页。

^②毛泽东，1991：《如何研究中共党史》，载《毛泽东文集》（第二卷），北京：人民出版社，第399~408页。

^③这里的土地革命，指的是耕者有其田的土地改革，在1942年，这个土地革命的形式是通过减租减息等方式来实现的。

^④毛泽东，1996：《中国的社会经济形态、阶级关系和人民民主革命》，载《毛泽东文集》（第五卷），北京：人民出版社，第69~77页。这是《中共中央关于土地改革中各社会阶级的划分及其待遇的规定》（草案）中的第一章和第二章。

成为1949年以后中国共产党领导的生产资料所有制改造的理论指导^①。

1950年6月4日，毛泽东在《关于土地改革报告的修改》^②中指出，“所谓生产资料，在农村中，首先是土地，其次是农具、牲畜、房屋^③等。”而且，毛泽东强调：“过去许多同志在这个问题上犯了二元论（甚至是多元论）的错误，……，又将生产资料与生活资料并列，作为划分阶级的标准，把问题弄得很糊涂，划错了许多人的阶级成分。”很显然，如果在生产资料所有制改造为公有制的同时，将生活资料所有制也改造了，在当时看来也是不符合马克思主义和毛泽东思想的错误行为。

1953年12月，毛泽东在《革命的转变和党在过渡时期的总路线》^④一文中指出：“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的经济基础。”这段文字是毛泽东在审阅中共中央宣传部编写的《为动员一切力量把我国建设成为一个伟大的社会主义国家而斗争——关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》（以下简称《宣传提纲》）时，加写或改定的。《宣传提纲》中指出：“……分散的个体的农业经济和手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又积极地引导它们向着现代化和集体化的方向发展的……单有国营经济而没有合作社经济，我们就不能领导劳动人民的个体经济逐步地走向集体化……。”^⑤

在毛泽东亲自参与制定的《中华人民共和国宪法（1954年）》第五条中清楚地列出了生产资料的四种所有制形式，即“中华人民共和国的生产资料所有制现在主要有下列各种：国家所有制，即全民所有制；合作社所有制，即劳动群众集体所有制；个体劳动者所有制；资本家所有制”。同时也将生产资料与生活资料区分得明明白白。

^①“在阶级社会中，一切生产关系，都是被阶级的国家权力所保护的。什么样的生产关系，就被什么样的阶级的国家权力所保护，而所谓国家权力，首先就是军队的武力。人们如果要推翻旧的生产关系，建立新的生产关系，人们就或早或迟地要推翻旧的国家权力，建立新的国家权力。中国人民如果要消灭帝国主义的、封建的和买办的生产关系，完成民族独立，实行土地改革，没收官僚资本，建立新民主主义的生产关系，借以发展中国的生产力，他们就必须推翻外国帝国主义，本国地主阶级、官僚资产阶级及旧式富农所结合在一起的反动的腐朽的国家权力，首先就必须消灭一切反动军队。中国人民，中国共产党和中国人民解放军现在所从事的伟大的神圣的正义的革命战争，正是为着这个目的。而这个革命战争，现在正是日益接近于全国的胜利。”（毛泽东，1996：《中国的社会经济形态、阶级关系和人民民主革命》，载《毛泽东文集》（第五卷），北京：人民出版社，第69～77页。）

^②毛泽东，1999：《关于土地改革报告的修改》，载《毛泽东文集（第六卷）》，北京：人民出版社，第63～66页。

^③这里的“房屋”指作为生产资料的房屋。作为人们生活用房的房屋，毛泽东把它列入生活资料。他在《中国的社会经济形态、阶级关系和人民民主革命》中曾指出：“人们为着要生活，就要生产生活资料，例如粮食，衣服，房屋，燃料，器具等。人们为着要生产生活资料，就要有生产资料，例如土地，原料，牲畜，工具，工场等。”（毛泽东，1996：《中国的社会经济形态、阶级关系和人民民主革命》，载《毛泽东文集》（第五卷），北京：人民出版社，第69～77页。）

^④毛泽东，1999：《革命的转变和党在过渡时期的总路线》，载《毛泽东文集》（第六卷），北京，人民出版社，第315～317页。

^⑤参见：http://www.china.com.cn/guoqing/2012-09/05/content_26746480.htm。

（三）房地一体还是房地分离：住宅用地性质认定与所有制改造的实践选择

在生产资料的认定和改造过程中，如果土地上没有建筑物，则属于生产资料，转为公有制。20世纪50年代的三大改造过程中，在城市，“一切私人占有的城市空地，街基等地产，经过适当的办法，一律收归国有。”^①在农村，耕地、园地、林地等其上没有建筑物的土地，也全部作为生产资料转为集体所有。但是，对于土地上有建筑物的情况如何认定与处理，马克思的经典理论并没有回答。因此，需要从逻辑和经验事实中观察政策操作者的方案选择。

对于土地上有建筑物的情况如何认定生产资料还是生活资料，并进行所有制改造，逻辑上只有三种可能性。第一，房地分离的处理原则。在这种原则下，所有土地属于生产资料，在社会主义改造中被国有化或集体化；而房屋的情况视情况而定，既可能属于生产资料（如厂房），也可能属于生活资料（平民自住住宅）。但很显然，直到1982年宪法规定城市土地属于国有之前，城市里仍然有相当面积的土地属于私人所有，主要就是私人住宅之下的土地，这意味着国家并未选择“房地分离”的处理原则。第二，房地一体的处理原则，包含两种可能性：一种是“地随房走”的原则，另一种是“房随地走”的原则。

从所有能公开查阅的文献来看，国家的社会主义生产资料所有制改造，都采用了“地随房走”的原则。在1953~1956年三大改造的资本主义工商业改造和城市手工业改造中，都是通过工商业和手工业的所有制改造，从而将产业及其名下土地的所有权一起国有化，“城市土地私有制的改造是通过资本主义工商业、个体手工业和私有房地产的社会主义改造而实现的，……公私合营的实质是通过赎买方式将资本家私有的包括土地在内的生产资料收归国有”（邹玉川，1998）。“转为地方国营工厂和联社的合作工厂，即是全民所有制性质的，它所占用的土地自然也就随之转为国有土地了”（邹玉川，1998）。又比如，在经租房改造中，1958年原城市服务部张永励副部长在第一次全国房产工作会议上的总结报告指出：“房基地问题：在进行房屋改造时，如房屋与基地同属一人者，基地随房带走。如房屋与基地分属二人者，由房主将所领租金分给基地主一部分”^②，后者的基地所有权也随着房屋一起改造。

很显然，由于三大改造和城市住房改造中，国家在所有制改造中采取的是“地随房走”的原则，可以类推，生产资料的认定也是“地随房走”的原则。因此，自己居住住房下面的住宅用地，也应该和自己居住住房一样，属于生活资料，并不纳入所有制改造。事实也确实如此，三大改造和城市出租房屋的社会主义改造结束后，城市里“剩下的私有土地只是作为个人生活资料的私有住房的宅基地了。……据1982年调查统计，在全国226个城市7438平方公里的建成区中，私有土地有334.7平方公里”（邹玉川，1998）。因此可以类推，在宅基地的认定中，最初也是采用“地随房走”的原则，宅基地属于生活资料，不应进行所有制的公有化改造。

^①参见：1956年中央书记处第二办公室《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》，载《国家房地产政策文件选编：1948~1981年》，《房产通讯》杂志社内部资料。

^②1958年城市服务部张永励副部长在第一次全国房产工作会议上的总结报告，转引自《国家房地产政策文件选编，1948~1981年》，《房产通讯》杂志社内部资料。

四、农村土地的集体所有制改造：从顶层设计到地方自发“创新”

（一）1956年之前的集体生产资料所有制改造

从1949到1956年，中国大陆的生产资料改造都是自上而下的顶层设计^①，按照中央的设想自上而下推行。就土地所有制改造而言，包括两个阶段：第一是耕者有其田的土地私有制改造，属于新民主主义革命阶段；第二是从合作化到集体化的农业生产资料用地的集体化改造，属于社会主义革命阶段。

大致而言，1956年的高级社之前，农村集体所有制改造是自上而下推进的，政策文本的制定具有理论依据，生产资料改造而生活资料不变（孔祥智、刘同山，2013）；1958年开始的农村集体所有制改造和人民公社，其制度创新是自下而上，先有实践，再有文本，最后由中央选择承认的过程。

由于现实的需要，战争压力、重工业优先发展战略要求从农村汲取更多便宜的资源，粮食统购统销体系加快建立起来，与此相适应，农业合作化和集体化的进度也逐渐加快。但即使如此，农业集体化仍然是自上而下根据党和国家的需要推动的，也是在党和国家的意识形态指导下完成的。

毛泽东在1955年7月31日的《关于农业合作化问题》和经过1955年9月、12月两次编辑的《中国农村的社会主义高潮》中，也一直在强调生产资料的所有制改造。这些都表明，毛泽东对生产资料所有制改造与生活资料是区分开讨论的。直到1956年的《高级农业生产合作社示范章程》中，属于生产资料的耕地、林地、园地等都被集体化，而属于生活资料的土地如坟地、宅基地等，仍然归属于农民个人所有。

在《关于农业合作化问题》一文中，毛泽东论证了农业生产合作化的必要性，强调农业生产合作社在经济效率上更高，“农业生产合作社，在生产上，必须比较单干户和互助组增加农作物的产量。……已经建立起来了的六十五万个农业生产合作社有百分之八十以上的社都增加了农作物的产量，……证明农业生产合作社社员的生产积极性是高的，合作社胜过互助组，更胜过单干户。”要增加作物产量，需要“……增加生产资料（土地、肥料、水利、牲畜、农具等）。”^②

在《中国农村的社会主义高潮》一书的按语中，毛泽东评价“他们主要地是要看合作社对于他们的生产资料入社是否使他们不吃亏”“现在的小社和初级社，对于充分地利用劳动力和诸种生产资料，还是一种束缚。到了办大社和高级社的时候，就可以……使整个生产力和生产向前发展一大步。”^③很显然，从互助组到初级社和1955年的农业合作化，毛泽东和中央领导人强调的合作社都是要改造生产资料所有制，而不包括住房、宅基地、坟地等生活资料。而改造的理论基础，是生产资料所有制改造能够提高合作社的生产效率，是一个经济目标为主导的改革。

可以说，一直到1956年，中国农村的生产资料所有制改造都是在中央理论指导下完成的。由于党

^①这里的“顶层设计”包括两种含义，第一，是中央决策层根据正统的马克思列宁主义的相关理论，有意“设计”并自上而下地推行一套政策方案；第二，是中央决策层为需要推行的一套政策方案塑造一套理论，对政策的正当性进行理论支持。

^②毛泽东，1999：《关于农业合作化问题》，载《毛泽东文集》（第六卷），北京：人民出版社，第418~443页。

^③毛泽东，1977：《〈中国农村的社会主义高潮〉的按语》，载《毛泽东选集（第五卷）》，北京：人民出版社，第225~259页。

的理论中，清楚地界定了生产资料和生活资料，因此 1956 年前中国农村的土地集体化，仅仅是针对生产资料性质土地的所有制改造。对不属于生产资料的土地，比如宅基地和坟地，仍然属于私人所有。

事实上，1956 年 6 月 30 日第一届全国人民代表大会第三次会议通过《高级农业生产合作社示范章程》，要求作为生产资料的耕地、园地等都要入社，由私人所有变为集体所有。该章程第三章第十三条规定：“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。”同时明确指出，坟地和宅基地还是属于私人所有，“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。”农业生产合作社、高级农业生产合作社、嵯峨山卫星人民公社试行简章和农村人民公社工作条例修正草案中的有关土地所有权、宅基地、自留地等政策的异同如表 1 所示。

表 1 高级社、人民公社试行简章与农村人民公社条例的比较

	《农业生产合作社示范章程草案(1955年)》 ^①	《高级农业生产合作社示范章程(1956年)》	《嵯峨山卫星人民公社试行简章(1958年)》	《农村人民公社工作条例修正草案(1962年)》
土地所有权	它统一地使用社员的土地……等主要生产资料，并且逐步地把这些生产资料公有化	入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。	自留地……房基……全部土地……等生产资料转归公社所有	生产队范围内的土地，都归生产队所有。
存量宅基地	—	社员原有……房屋地基不必入社。	将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为全社公有。	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。
新增宅基地	—	社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地，由合作社统筹解决，在必要的时候，合作社可以申请乡人民委员会协助解决	按照规划新建住宅，由公社统一备料派工。……新建的住宅归公社所有，社员居住要出租金	社员的房屋，永远归社员所有。……社员新建房屋的地点，要由生产队统一规划。
自留地	应该允许社员有小块的自留地……至多不能超过全村每口人所有土地的平均数的百分之五	农业生产合作社应该抽出一定数量的土地分配给社员种植蔬菜……，一般地不能超过当地每人平均土地数的 5%。	社员……应该交出全部自留地	自留地一般占生产队耕地面积的百分之五到七，归社员家庭使用，长期不变。……自留山，由社员经营。自留山划定以后，也长期不变。
生活资料是否入社	社员所有的生活资料和小块园地、零星树木、家禽、家畜、小农具、经营家庭副业所需要的工具，都不实行公有化	社员私有的生活资料和零星的树木、家禽、家畜、小农具、经营家庭副业所需要的工具，仍属社员私有，都不入社。	可以留下小量的家畜和家禽，仍归个人私有	要保障社员个人所有的一切生活资料，包括房屋、家具、衣被、自行车、缝纫机等，和在银行、信用社的存款，永远归社员所有
是否有	社员有退社的自由	社员有退社的自由	—	—

^①参见：http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4296.htm

宅基地是如何被集体化的

退社权				
什么是集体	农业生产合作社应该是劳动农民互相有利的联合，特别是贫农和中农互相有利的联合	生产队是农业生产合作社的劳动组织的基本单位。	各个农业合作社合并为公社，根据共产主义大协作的精神，应该将一切公有财产交给公社	人民公社的基本核算单位是生产队。……人民公社的组织……可以是三级，即公社、生产大队和生产队。
制定者	中央文件、全国人民代表大会常务委员会	中央文件、全国人民代表大会	地方文件	中央文件、中国共产党第八届中央委员会

注：《农业生产合作社示范章程草案（1955年）》参见 http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4296.htm。

资料来源：笔者整理。

（二）生产资料公有制与生活资料私有制面临的现实挑战

作为生活资料的坟地和宅基地与作为生产资料的土地采取了不同的土地所有制，这个方案符合马克思和中国共产党生产资料改造的理论。然而，在实践中，这个方案马上就面临巨大的挑战。原因在于，作为生产资料的土地和作为生活资料的宅基地和坟地在用途上可以互相转化。新增的宅基地和坟地虽然并不属于生产资料，但是总有一部分要通过原来的农业生产用地（生产资料）转换而来。土改结束后，新中国不同时期的新增宅基地来源与权属转变如表2所示。

表2 土改结束后新中国不同时期的新增宅基地来源与权属转变

	合作化之前	1952~1956年	1956~1958年	1958年之后
新增宅基地来源	自家农地或荒地转为宅基地	自家农地或荒地转为宅基地；可能也存在集体划拨宅基地	集体划拨宅基地	集体划拨宅基地
新增宅基地所有权转变	私有→私有	私有→私有；公有→私有	公有→私有	公有→公有
存量宅基地所有权与使用权	私有私用	私有私用	私有私用	公有私用

注：这里的“公有”指集体所有。

从表2可以看出，将自家农地转变为“宅基地”，是土地私有制时期农民建房土地的主要来源。1949年之前，中国土地私有制时期农民建房的宅基地来自自家拥有的土地（农地和未利用地为主）。农村建房，主要是将自家拥有的农地转变为宅基地，从“生产资料”转变为“生活资料”^①。此时对于土地所有者的农民而言，是否将农地变为宅基地是一个经济决策：宅基地少占一些土地，就可以多留一些农地用于生产，获得农业经营收入。而这些转变，仅仅与土地用途有关，而不需要发生土地所有权的变革。

大量的农村人口增长要求提供更多的农村住房和相应的宅基地。1949年之后，由于相对和平的国内环境以及卫生医疗条件的巨大改善，婴幼儿的死亡率快速下降，中国的人口增长进入了一个快速发

^①可能也有例外，比如鲁迅小说中的阿Q就住在未庄的土谷祠里，土谷祠属于社区的公产。但是例外总是少数，大部分农房占地，都是将私人所有的农地变为宅基地。

展的阶段。从1949年的5.41亿人到1961年的6.59亿人，增加了一个多亿的人口。这部分增长人口中绝大部分在农村，他们需要住房，需要宅基地。只要耕地、林地等生产资料的土地还有部分可以私人所有，新增“私有”宅基地就可以利用这部分“私有”土地，不存在化公为私的困境，也无需对宅基地所有制进行改造。

然而，农业集体化运动使得农民通过将自家土地转变为宅基地的途径逐渐变得不再可能。20世纪50年代中国大陆开始的集体化运动，逐渐将作为生产资料的农地变为集体所有。1956年高级社之后，全部生产资料的农地都变为集体所有。农民除了自家还拥有的宅基地和坟地，已经不再拥有其他的作为生产资料的土地。在这种情况下，如果农民想要建房，宅基地从何而来？当农地已经全部属于集体的情况下，新增宅基地的来源就变成一个尴尬的难题。如果禁止新增宅基地，就无法解决农村新增人口的住房问题。如果允许新增宅基地，就意味着将已经属于集体的农地“私有化”。在1956年《高级农业生产合作社示范章程》里，政策制定者已经注意到这个难题，从而提出：“社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地，由合作社统筹解决，在必要的时候，合作社可以申请乡人民委员会协助解决。”这个方案事实上意味着新增宅基地需要“化公为私”：合作社的土地，是集体所有的土地，而新建的地基和坟地，是私人所有的土地。不过，由于在1956年高级社的文本中，农户理论上还拥有“退社权”^①，因此这种方案在理论上是可以接受的。

在入社自愿、退社自由的情况下，土地私有和土地集体所有之间的转换也必然是双向自由的。退社的时候，农民要带走入社时的土地，此时土地集体所有权就应该可以转变为土地私人所有权。1956年《高级农业生产合作社示范章程》规定：“社员退社的时候，可以带走他入社的土地或者同等数量和质量的土地……”。退社权的存在，意味着土地集体所有权转变为私人所有权的“化公为私”在逻辑上也能够“合法”。

与新增宅基地的所面临的“化公为私”困境不同，城市住宅用地不存在化公为私的可能性。在城市，私人住宅可以在原有的私人土地上进行房屋的翻新和建设，但是所有国有土地上的房屋建设，都由国家和国家控制的公有制企业来投资和建设，而没有划拨国有土地给私人建房的操作。正因为如此，城市私人住宅用地在社会主义三大改造和之后的经租房改造过程中，只要不属于改造范围，就可以一直保持私人所有。

（三）有退出权与无退出权：土地公有制与私有制相互转化的不同约束

在1956年之前中国共产党政策文本提到的理论逻辑中，集体所有权应该是一种更先进的所有权形态，高级社是一种更有效率的生产组织，个人单干是低效率的。因此，成为高级社社员和土地集体化是一种“权利”和奖励，农民退社和土地变为私有制应该是一种“惩罚”。

1956年《高级农业生产合作社示范章程》的文本中，农民可以“自由”入社，“自由退社”，高级社并非人人可进，“入社由本人自愿申请，经社员大会或者社员代表大会通过。”对那些表现不好的人，还不一定能够进入高级社，《高级农业生产合作社示范章程》第八条规定：“对于过去的地主分子和已

^①事实上，1956年高级社文本颁布后，浙江省等多个地方确实也发生了“退社风潮”（章奇，刘民兴，2016）。

经放弃剥削的富农分子，……，农村中过去的反革命分子，……，以及刑满释放、表现良好的，合作社对于这些人，根据他们悔改的程度和立功的大小，……经过乡人民委员会的审查批准，可以分别吸收他们入社做社员或者候补社员”。

《高级农业生产合作社示范章程》第二章第十一条明确规定“社员有退社的自由”。只有思想上的“落后分子”才会退社。针对河北三个中农退社，三个贫农留在社内的案例，毛泽东指出，“这三户贫农所表示的方向，就是全国五亿农民的方向。一切个体经营的农民，终归是要走这三户贫农所坚决地选择了的道路的。”^①

不过，一旦农户退社权被取消，则“化公为私”的土地所有权转变就不再成为一个可以接受的选项。将集体所有的生产资料“土地”转变为私人所有的宅基地，就面临无法解决的逻辑困境：如果宣布宅基地属于集体所有，则违背了“生产资料”公有制改造的理论；如果保留宅基地属于私人所有，则新增宅基地面临所有权“化公为私”的困难。

（四）退社权取消、人民公社与宅基地集体化

实践逻辑中，并非所有的农民都“自愿”加入高级社。因为组织成本过高，高级社的生产效率并非比所有单干的农户效率都高，那些高效率的农户从经济的角度来考虑，就缺乏加入高级社的动力。^②与此同时，基层干部在1955-1956年的高级公社建立中也采取了一些急于求成的措施，而这些在短时间内成立的高级社并没有能够让入社的农民生活水平都提高。结果，1956年下半年至1957年出现了退社风潮^③，这导致了毛泽东的极大不满。

1957年下半年，随着反右运动的结束和反“反冒进”的推动，农户的退社权事实上被取消（叶扬兵，2003）。1957年9月16日，中共中央发布了《关于整顿农业生产合作社的指示》，对退社进行了严格限定，而且取消了土地的退社权。“对于富裕中农，除极少数坚决要求退社的，可以在适当批评之后允许退社以外，应该根据互利原则，按期归还他们入社生产资料（例如，农具、耕畜、果木，等）折价的款项；……处理他们入社生产资料的遗留问题”。

为了改善农田水利设施，促进农业发展^④，1957年冬季开始了农村水利建设运动。由于一个农田水利设施建设涉及多个高级社，因此1958年三月颁布了《中共中央关于把小型的农业合作社适当地

^①毛泽东，1999：《关于农业合作化问题》，载《毛泽东文集》（第六卷），北京：人民出版社，第418~443页。

^②事实上，这个文件也是在冒进、反冒进和反反冒进中妥协的产物。1955年开始的冒进希望更快地推进农民集体化，由中级社尽快进入高级社，覆盖更多的农业人口。（1955年7月31日毛泽东发表了《关于农业合作化问题》）。但单干的农民在加入农业合作社上并没有地方干部积极，因此导致了矛盾和冲突。

^③据不完全统计，广东已经垮掉的社有102个，闹退社的127000余户；浙江仙居入社农户由91%降到19%。参见中华人民共和国国家农业委员会办公厅（编），1981：《农业集体化重要文件汇编》，北京：中共中央党校出版社。

^④1957年苏联卫星上天，社会主义阵营非常兴奋，毛泽东为代表的中央领导同志也提出了“赶英超美”的目标。苏联社会主义建设的成功经验给了社会主义国家很大的鼓舞，也为1958年的全国热情高涨提供了外部环境。

合并为大社的意见》^①。在“越大越好”“越公越好”背景下，由一些地方基层推动，形成了更大规模的“合作社”。其中，河南遂平县嵒嵒山卫星人民公社扮演了非常重要的角色。最重要的是这个公社制定了《嵒嵒山卫星人民公社试行简章》（以下简称《简章》），而这个《简章》在得到毛泽东的认可后，成为随后全国人民公社的样板。《简章》第五条强调，“在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员在转入公社的时候，应该将仍然属于本人私有的全部自留地、房屋基地、牧畜、林木、农具等生产资料转为全社公有，但小量的家畜、家禽，仍可以留为个人私有。”不仅宅基地公有化了，而且新建住房也被公有化。《简章》第二十条规定，“……按照规划新建住宅，由公社统一备料派工。社员原有住宅的砖瓦木料由公社根据需要逐步拆用。新建的住宅归为公社所有，社员居住要出租金，租金要相当于修理维持所需要的费用。”

1958年8月17日，毛泽东在看过《简章》后，加了批注和修改，批示“此件请各同志讨论。似可发各省、县参考。”嵒嵒山卫星公社的简章很快席卷全国，成为全国各个地区人民公社学习和效仿的重要模板。在毛泽东同志的修改稿中，对其中的教育、武装和人才培养进行了批注和修改，而对宅基地的公有化未置一词，默认了嵒嵒山卫星公社在宅基地生活资料公有制改造的合法性。

嵒嵒山卫星公社的实践，并非出于解决新增宅基地生活资料与生产资料转换的理论困境，而是一个农村基层政权的“类国有化”改造^②（罗平汉，2006）。嵒嵒山卫星公社对工、农、兵、学、商都进行了管理，还包括消费、工资福利、公共食堂、托儿所等。不仅生产资料，而且原来属于生活资料的宅基地也转为全社公有。用于家庭日常消费生活的自留地、牲畜、林木等也被公有化。然而，毫无疑问，这个改造也解决了新增宅基地的“化公为私”的困境。将宅基地全部集体化，不仅对未来需要占用集体农地的新增宅基地宣布为集体所有，同时也将存量的私有宅基地宣布为集体所有。^③在此之后，新增宅基地不再存在化公为私的困难，仅仅是集体所有权不变情况下土地用途间的转换。

（五）人民公社六十条：宅基地集体化从地方实践到国家政策认可

当地方的经验创造开始上升到中央的政策，中央的政策制定者需要在地方创造、实践检验与理论合法性之间进行权衡和修改。由于人民公社很快出现了一系列问题，比如公共食堂、大社对小社的一平二调、农民的生产积极性、粮食产量和饥荒等等，中央需要对政策文本进行修改。这就是《人民公社六十条》。

^①中国农业正在迅速地实现农田水利化，并将在几年内逐步实现耕作机械化，在这种情况下，农业生产合作社如果规模过小，在生产的组织和发展方面势将发生许多不便。为了适应农业生产和文化革命的需要，在有条件的地方，把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的。

^②“人民公社是劳动人民在共产党和人民政府的领导下，……它的任务是管理本社范围内的一切工农业生产、交换、文化教育和政治事务”。参见：罗平汉（2006）。

^③基于同样的逻辑，坟地也被集体化。虽然1956年坟地还属于私人所有——逻辑上好理解，坟地并非生产资料。然而等到其他作为生产资料的土地全部集体化之后，新增的坟地也没有来源。一旦在集体的土地上兴建坟地，与宅基地类似，同样面临着化公为私的困境。

1962年《农村人民公社工作条例（草案）》（简称《人民公社六十条》），在很多方面又回到了1956年的高级社，比如三级所有，队为基础；比如自留地。这意味着，1958年人民公社的类国有化改造被中央承认是失败的，因此进行了政策调整。但是与1956年的《高级农业生产合作社示范章程》相比，农民的退社权没有了。因此，新增坟地和宅基地也不能化公为私，只能全部集体所有，私人使用。《人民公社六十条》第二十一条规定“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。”所有权与使用权的分离在这个阶段就已经出现。1962年9月，中国共产党第八届中央委员会正式通过该条例。

从1958年到1962年，《人民公社六十条》经过三稿，正式在国家政策层面上认可了1958年地方自发制定的宅基地和坟地集体化。重要的是，《人民公社六十条》并非全盘接受1958年的地方方案，而是有选择地进行了认可。比如，农村生产资料所有制形式由“人民公社所有”，变为“三级所有、队为基础”，重新保留了自留地等等。很显然，宅基地和坟地的集体所有化被中央承认，一定有其背后不得不承认的原因。

笔者认为，这个原因就是生产资料和生活资料相互转换所带来的集体所有权向私人所有权转换的困境。而解决这个困境的办法，是默认了宅基地和坟地的集体所有，但并不强调其属于生产资料。从此之后，属于生活资料的宅基地在中央政策层面就转变为了集体所有。不过与耕地不同，宅基地使用权仍然属于家庭所有。究其原因，宅基地集体所有并非出于提高生产效率的考虑，也并非出于降低农产品征购成本的考虑，而仅仅是因为无法处理新增宅基地“化公为私”的困难。宅基地名义上的所有权发生改变，而实际上的使用权并无改变，集体（三级所有、队为基础）仍然要负担集体成员宅基地无偿分配的责任。逻辑上非常自然，既然村庄所有的土地都改为集体所有，那么自然新增宅基地也只能通过集体分配的方式进行解决^①。至此，人民公社体制将所有生产资料和生活资料的土地都纳入集体所有范畴。

1962年定型的宅基地制度具有以下产权特征：集体所有、根据社区成员权无偿分配、无限期使用、缺乏退出机制、严格禁止市场交易。此外，宅基地福利分配制度还伴随着一户一宅、限制宅基地面积上限等规定。这样规定既是为了防止福利被滥用，也是为了提高土地利用效率，保护耕地和农用地。这种宅基地制度在1982年《宪法》修订时继续保存，此后有关宅基地的法规制度基本上是在1982年

^①很显然，宅基地之所以是“福利”分配，是因为这些地本来就是属于农民的生活资料。并不是集体“无偿”分给农民宅基地使用权，而是农民宅基地所有权被“集体化”。因此，这个时期，“无偿分配”的宅基地制度并没有给农民提供“住房保障”，因为实际上是农民损失了宅基地的所有权，而并没有得到什么。

《宪法》框架下进行补充、完善和调整的^①。

五、结论与展望

中国土地制度的改革是由理论指导自上而下推行，或者由地方实践推动自下而上被中央政策承认的过程。从经验上来看，中央推动改革的重要目标之一是国家的经济利益。20世纪50年代国家的经济利益是国家推动的重工业优先发展战略，而当这套战略的支撑体系在经济上濒临破产时，20世纪70年代末期开始了改革开放，走向了契合国家资源禀赋特征的经济发展战略，从而导致了一系列重大的变革。

从这个角度来看，宅基地制度改革不是政府推动改革的优先考虑对象。那些属于生产资料的耕地、林地、园地、城市工业用地等才是政府土地改革所优先考虑的对象，这既是因为政府的改革都是以国家经济目标为重心，也是因为生产资料所有制理论重点关注生产资料改造，而几乎没有讨论非生产资料如何改造的问题。

1956~1962年宅基地名义所有权的“集体化”既不是城乡户籍制度的结果，也不仅仅是人民公社运动过程中头脑过热的产物。而是当“生产资料”的土地全部集体化之后，农村基层无法解决新增宅基地“化公为私”的困境，在实践中通过“制度创新”将所有宅基地所有权都进行集体化改造，并最终由中央政策文件所接受并认可的结果。

在1978年开始的开放与改革进程中，宅基地改革仍然和上次一样，并不处于改革的中心。当农村的耕地及其他生产资料的农用地纷纷引入承包制和市场机制，城市住宅与住宅用地也逐步引入市场机制时，1990年后农房（含其下的宅基地使用权）交易反而进一步缩小了。为了实现保护耕地的目的，宅基地还需要进一步减少以满足城乡建设用地增减挂钩的需要。在宅基地仍然福利分配的前提下，一旦在宅基地配置中全面引入市场机制，国家的耕地保护目标和城市发展目标就难以实现（Tian and Fang, 2018）。

由农民自己筹资建房、自力更生的宅基地和农房制度，在勤劳的中国农民的努力下，1978年后逐渐解决了中国农村的住房困难，改善了农民的住房条件，并且实现了极高的住房自有率。然而，这套严格限制市场交易的农房（含其下宅基地）制度束缚了农民住房和宅基地财产权益的实现，当城市居民的住房财富快速增长时，城乡之间的收入和财富差距越来越大，导致了巨大的城乡财富不平等。这

^①关于宅基地，国家层面的法律、法规主要有：《中华人民共和国宪法》（1982）第一章第十条；《中华人民共和国担保法》（1995）第三章第三十七条；《确定土地所有权和使用权的若干规定》（1995）第五章第四十五至第五十二条；《中华人民共和国土地管理法》（1999）第二章第八条以及第五章第六十二条和六十三条；《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（1999）；《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（2004）；《中华人民共和国物权法》（2007）第十三章第一百五十二条至第一百五十五条；《中华人民共和国城乡规划法》（2007）第三章第四十一条；《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》（2007）；《土地登记办法》（2008）第二章第十七条；《国务院关于促进节约集约用地的通知》（2008）第四章第十七第十八条；《农村人民公社条例修正草案》（1962）。

套制度既不公平，也缺乏效率，导致了巨大的宅基地低效利用。

在最新的宅基地改革方案中，“三权分置”作为地方（义乌）提出并被中央接受并认可的宅基地改革制度，成为政策制定者和学术界最关注的焦点之一。在这种方案下，宅基地所有权、资格权与使用权三权分立，试图在所有权属于集体、资格权确认宅基地分配福利的前提下，引入宅基地使用权的市场交易。2019年的《中华人民共和国土地管理法》则强调，“对人均土地少、不能保障一户一宅的地区，允许县级人民政府在尊重农村村民意愿的基础上采取措施，保障农村村民实现户有所居的权利。”这意味着农民集中居住已经成为未来的一种可选方式，一户一宅的新增宅基地分配制度在城乡接合部、城中村等地区有可能逐渐淡出历史舞台。在这种情况下，福利分配的终结和有偿使用制度的出现，为农房（含其下的宅基地使用权）交易提供了可能空间。不少地区已经有比较丰富的宅基地财产权实现案例，但是具体的实施方案、实施绩效、约束条件仍然有待于进一步研究。

参考文献

- 1.薄一波，2008：《若干重大决策与事件的回顾》，北京：中共党史出版社。
- 2.陈小君、蒋省三，2010：《宅基地使用权制度：规范解析、实践挑战及其立法回应》，《管理世界》第10期。
- 3.丁关良，2008：《1949年以来中国农村宅基地制度的演变》，《湖南农业大学学报》第4期。
- 4.董新辉，2019：《新中国70年宅基地使用权流转：制度变迁、现实困境、改革方向》，《中国农村经济》第6期。
- 5.高圣平、刘守英，2007：《宅基地使用权初始取得制度研究》，《中国土地科学》第2期。
- 6.龚启圣、周飞舟，1999：《当前中国农村土地调整制度个案的分析》，《二十一世纪》第10期。
- 7.孔祥智、刘同山，2013：《论我国农村基本经营制度：历史、挑战与选择》，《政治经济学评论》第4期。
- 8.林毅夫、蔡昉、李周，1994：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：格致出版社。
- 9.刘守英，2015：《农村宅基地制度的特殊性与出路》，《国家行政学院学报》第3期。
- 10.罗平汉，2006：《农村人民公社史》，福州：福建人民出版社。
- 11.田传浩，2018：《土地制度兴衰探源》，杭州：浙江大学出版社。
- 12.杨赞、张欢、赵丽清，2014：《中国住房的双重属性：消费和投资的视角》，《经济研究》第8期。
- 13.姚洋，2000：《集体决策下的诱导性制度变迁——中国农村地权稳定性演化的实证分析》，《中国农村观察》第2期。
- 14.叶扬兵，2003：《1956~1957年合作化高潮后的农民退社风潮》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学版）》第6期。
- 15.喻文莉、陈利根，2009：《农村宅基地使用权制度嬗变的历史考察》，《中国土地科学》第8期。
- 16.章奇、刘明兴，2016：《权力结构、政治激励和经济增长：基于浙江民营经济发展经验的政治经济学分析》，上海：格致出版社，上海三联书店，上海人民出版社。
- 17.周其仁，1995a：《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。
- 18.周其仁，1995b：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化（下）——一个经济制度变迁史的回顾》，《管理世界》第4期。

19. 邹玉川, 1998, 《当代中国土地管理》, 北京: 当代中国出版社。
20. Ho, S. P. S., and Lin, G. C. S., 2003, " Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices", *The China Quarterly (London)*, 175(175): 681-707.
21. Lin J Y., 1989, "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change", *Cato Journal*, 9(1):1-33.
22. North, D. C., and Thomas, R. P. ,1991, "The rise of the Western World: A new Economic History". Cambridge University Press. 1973.
23. Tian, C. and Fang L., 2018, " The Impossible in China's Homestead Management: Free Access, Marketization and Settlement Containment", *Sustainability*, 10: 798.
24. Wu, Y., Mo, Z., Peng, Y., and Skitmore, M., 2018, "Market-driven Land Nationalization in China: A New System for the Capitalization of Rural Homesteads", *Land Use Policy*, 70, 559-569.

(作者单位: 浙江大学公共管理学院)

(责任编辑: 陈静怡)

How Did Rural Homesteads Become Collectivized in the 1960s in China?

Tian Chuanhao

Abstract: The agricultural collectivization, which matched the priority development strategy of heavy industries in the 1960s, aimed to collectivize the means of subsistence including farmland at the preliminary stage. However, it could not solve the dilemma of privatization of newly increased rural homesteads. Therefore, the ownership of rural homesteads had to be collectivized and the use rights of newly increased homesteads were distributed by the rural collectives. This logic was applied to the collectivization of the ownership of rural graves too. The collectivization of the de jure ownership of rural homesteads during 1956-1962 was neither a consequence of top-down rational policy design, nor an institutional change induced by resource endowment and technological transformation. It was an institutional adjustment that had to be made because of the difficult issues encountered in the rational design.

Key Words: Rural Homestead; Means of Subsistence; Rural Housing; Institutional Change