

乡村工业化模式与农村土地制度变迁

——一项对沿海地区集体经营性建设用地制度的研究

仇 叶

摘要：不同于一般的农地制度创新，沿海农村的土地制度变迁属于集体经营性建设用地的范畴，其核心是土地开发权的界定问题。乡村工业化既推动了土地开发权从国家向集体转移，也影响了这一权利的配置方向。本文研究发现，不同乡村工业化模式形塑出不同的土地制度，珠三角的外资充裕型、苏南的外资竞争型、浙江的内生资本稀缺型工业化模式，分别产生了保护股民利益的土地共有制，强调政府统筹能力的土地集体所有制与有利内生资本积累的“公有私占”的土地制度类型，三者都在一定程度上推动了区域性工业生产要素的优化配置。这表明，评价土地制度的绩效，必须着重考虑具体的工业化模式。当前，中国正处于全球资本竞争与产业升级的重要时期，仍然需要发挥土地集体所有制统筹土地开发权的优势，为建立服务于工业发展的高水平公共服务体系提供保障，同时，也应当加强土地的再分配功能，保护农民共享经济发展成果的权利，提高土地集体所有制的制度合法性。

关键词：工业化模式 土地制度变迁 集体经营性建设用地 土地开发权 土地集体所有制

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A

一、问题意识与研究综述

（一）问题意识与研究主题

以家庭承包制为基础的集体所有制是中国农村土地的基本制度。20世纪80年代以来，随着国家权力的相对退出与生产条件的变革，地方性的土地制度创新不断涌现。在众多土地制度创新实践中，集体经营性建设用地将土地用于二三产业的发展，涉及土地用途性质的转变，区别于一般的农地制度创新（韩松，2014）。近年来，国家不断强化对这部分土地的关注，积极探索集体经营性建设用地的改革路径，试图以此撬动更深层次的土地制度变革。党的十八届三中全会明确提出要逐步建立城乡统筹的建设用地市场，实现土地的同价同权，2014年12月31日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地改革试点的意见》，集体经营性建设用地的改革进入实践层面。2019年新修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）正式赋予集

体经营性建设用地在符合相关规定下入市的权利^①。

在此政策背景下，学界对是否应当赋予集体经营性建设用地与国有土地同等的权利展开了激烈争论（刘守英，2008；文贯中，2014；周其仁，2004；贺雪峰等，2018）。尽管立场不同，但上述讨论的出发点高度一致，即集体经营性建设用地构成了区别于一般农地制度的独立类型。作为国有土地之外唯一享有土地开发权的集体土地，对它的讨论直接关涉到中国土地制度的变革。不过，当前大部分研究仍以政策争论为主，尚未注意到集体经营性建设用地制度的实践状态。全国现存大约 3000 万亩该类型的土地，并主要集中于珠三角、苏南、浙江三个早期乡村工业化蓬勃发展的沿海地区（贺雪峰，2017）。这些集体经营性建设用地具有一定规模，且各地经过多年实践已然形成了差异化的区域性制度模式。^②

研究沿海地区的集体经营性建设用地制度具有重要意义，它不仅能够丰富学界的讨论，更重要的是，沿海地区土地制度的变迁与中国 20 世纪 70 年代末期兴起的乡村工业化直接相关，后者构成了土地制度变迁的基本诱因，不同区域的工业化模式更带来土地制度中土地开发权的不同配置，对土地的制度绩效产生了重大影响。因而，对沿海地区集体经营性建设用地的研究能够有力揭示土地开发权与工业化之间的紧密关联，并为当前中国的土地制度改革提供重要的经验支撑与理论启示。基于此，本文将以乡村工业化模式与土地开发权的配置为核心，分析沿海地区土地制度的变迁逻辑，以从根本上揭示土地开发权的配置在何种工业化模式中能够被接纳且成为一项有效制度，并回答当前的土地集体所有制是否仍然适应中国工业发展的需求。

（二）研究综述与分析路径

制度变迁是制度经济学关注的核心命题，中国学者对 20 世纪 80 年代以来的农地制度变迁做出了丰富的解释。不过，现有研究忽略了集体经营性建设用地的独特性，未能够为沿海地区的土地制度变迁提供合理解释。这集中表现为，学者们倾向于建立统一的分类标准，将沿海地区的集体经营性建设用地纳入一般农地制度创新的谱系中，并以统一的制度变迁分析框架对其进行解释。

姚洋（2002）的研究具有代表性，他较为全面地概括了中国的六种土地制度创新，分别为大多数农村实行的农户经营加“大稳定、小调整”模式、山东平度的“两田制”、苏南的集体经营模式、贵州湄潭县的“生不增、死不减”制度、浙江温州的土地租赁市场模式、广东南海区的“土地股份制”。土地权利在集体与农民之间不同程度的配置是土地制度划分的核心标准，其中，前三者地权的集体化程

^①新修订的《土地管理法》允许集体经营性建设用地在符合规划、依法登记，并经本集体经济组织三分之二以上成员或村民代表的同意下，通过出让、出租等方式交由集体经济组织以外的单位或个人直接使用。同时，使用者取得集体经营性建设用地使用权后还可以转让、互换或者抵押。参见《中华人民共和国土地管理法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1ecc345eba23796c6e8473347.shtml>。

^②乡村工业化是全国性的发展浪潮，但在大部分中西部省份，乡村工业的规模十分有限，且大多在 20 世纪 90 年代的市场化浪潮中解体。这些地区的集体土地大多仍然维持了原有的农地制度。浙江、苏南、珠三角三地的乡村工业化则形成了规模效应，推动集体土地大规模非农化，产生了大量集体经营性建设用地。

度较高，后三者地权的个体化程度较高。以这一分类标准为基础，姚洋提出了土地制度影响经济绩效的三个途径，即地权稳定效应、资源配置效应和社会保障效应，认为诸种土地制度变迁是不同生产条件下农民对土地制度不同经济效应追求的结果。姚洋（2002）试图以土地制度的集体—个人权利分配体系，解释所有的制度变迁类型，沿海农村的土地制度也被置于这一框架中。与姚洋的思路一致，很多学者也都尝试用统一的分类标准与解释体系，将沿海地区的土地制度变迁纳入分析，例如王小映（2000）、张红宇（1998）根据农村对土地的不同需求、是否集中经营等标准建立的分类标准；Turner et al.（1998）以土地制度对生产剩余之和的影响，曲福田、陈志刚（2003）等以农村人口非农化的程度，纷纷解释了不同区域的农地制度变迁。但是，上述研究都忽视了沿海地区用地制度的独特性。

无可否认，沿海地区同样存在一定规模的农地，但集体经营性建设用地却是其农村土地中不可忽略的重要组成部分，尤其是珠三角与苏南两地大部分农地均转化为工业用地。因此，必须区分沿海地区的土地制度变迁与一般农地制度创新的制度变迁差异。从根本上来说，农地制度创新的核心从来都是对土地使用权归属的界定，是土地经营制度层次上的变革（张红宇，1998），并未涉及土地开发权的配置问题。与之相对的，集体经营性建设用地为了适应乡村工业化的发展，直接改变了土地的用途性质，打破了国家对集体土地非农开发的限制，触及土地所有权最根本的权能（周其仁，2004）。在此意义上，沿海地区的集体经营性建设用地事实上已成为国有土地之外享有土地开发权的特殊土地制度类型，因而必须将其视为土地制度变迁中的独立类型，并在工业化的背景中探索其权利内涵与变迁机制。

20世纪70年代末期，沿海地区大规模兴起的乡村工业化直接诱发了集体经营性建设用地的出现（王小映，2014）。然而，乡村工业化浪潮下，沿海各地的发展模式却不尽相同。费孝通（2004）最先意识到了区域经济的“发展模式”问题，并针对乡村工业发达的沿海地区，先后总结出了苏南模式、温州模式、珠三角模式。其中，苏南模式是以“公社制里脱胎出来的集体企业”为核心，温州模式由私人企业进入大市场谋求发展，珠三角模式则依托外资实现了“借船出海”。以此为基础，不少学者进一步对苏南、浙江、珠三角三地的工业化形态进行探索，基本都认可了基于资源禀赋、发展背景的差异，这三个区域的确形成了独特的发展路径，具有突出的模式特征（潘维，2003；冯兴元，2000）。早期的工业化模式持续对沿海地区的发展产生影响，仍然是解释当前苏南、浙江、珠三角三地经济发展方向差异的核心变量。学者们发现，无论是城市化发展模式（赵伟，2009）、区域经济特征（谢健，2006），还是集体经济模式（孙敏，2018）、农民工问题（汪建华等，2018）等，都可以通过引入乡村工业化模式这一变量而得到一定程度的解释。显然，作为直接嵌入地方工业发展中的土地制度，更需要结合早期乡村工业化模式来理解（贺雪峰，2017；林永新，2015）。

基于以上分析，本文将乡村工业化作为解释沿海地区土地制度变迁的核心变量，并借助巴泽尔的产权理论，力图建构一个基本的分析框架，对沿海地区的土地制度变迁做出说明。下文将证明，沿海地区的集体经营性建设用地与普通农地不同，土地制度变迁的核心问题是对土地开发权的重新界定，而乡村工业化则是影响土地制度的权利集合变化、土地开发权再界定的关键因素。在具体的结构安排上，本文将从以下三方面展开：其一，总结沿海地区集体经营性建设用地的基本权利结构与差异化的模式特征；其二，建立基本分析框架，证明乡村工业化模式是造成集体经营性建设用地制度形成与区

域差异的根本原因；其三，对沿海地区的集体经营性建设用地制度展开绩效分析，并为中国当前的土地制度改革提供政策建议。

二、分析框架与研究方法

不同于道格拉斯·诺斯（1994）等人所认为的制度变迁将沿着减少交易费用的方向自然演进的观点，约拉姆·巴泽尔（2017）更加强调产权公共领域的存在与利益主体间的博弈在制度变迁中的重要性，巴泽尔的产权不完全理论为解释沿海土地制度的变迁提供了启示。巴泽尔指出，当产权无法完全界定时，部分价值将留在“公共领域”并引发利益主体的“寻租”博弈，实现产权的再界定。在博弈中，对资产平均收入影响更大的一方将获得最大的剩余索取权，决定产权的基本配置。也就是说，乡村工业化既产生了产权需要重新界定的公共领域，也决定了利益主体间的博弈关系。

（一）权利转移与公共领域：沿海农村土地制度的产权构成

土地的非农使用是工业化和城市化发展的自然结果，土地用途性质转变的焦点问题就是土地开发权的配置。一般来说，土地开发权同时包含了土地非农使用与获取土地增值收益这两项基本权利，它的配置将直接影响一国城市化的进程与社会利益的协调（华生，2013）。因此，在任何国家，土地开发权的配置都受到公权力的调控。中国则试图通过城乡二元的土地制度设置，保障国家的土地开发权。

城乡二元土地制度的基本特征就在于限制集体土地的非农化。农用地转为建设用地，不仅受到规模限制，且必须经过政府审批。更为重要的是，集体土地非农化的用途也受到管制，农村建设用地主要用于满足乡（镇）公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡村建设的需求。在2019年新修订的《土地管理法》^①颁布前，对集体土地的非农开发与经营性使用的限制更严，农村土地必须由国家通过征用制度转变为国有土地，才可以进行城市开发（刘守英等，2012）。可以说，国家始终是土地开发权的主导权利主体。因此，在正常的制度框架中，尤其是2019年《土地管理法》修订前，集体土地的非农化只限定在满足农民基本生产生活需求的范畴内，并不具备经营与开发的权能。沿海地区的乡村工业化却在事实上打破了土地制度的二元分割结构，改变了集体土地的权利集合。

20世纪80年代乡村工业异军突起。为解决工业发展的用地问题，沿海地区的集体土地被大规模用于二三产业的发展。集体土地在事实上被非农使用，改变了用途性质，并具有了经营属性。因而，所谓的集体经营性建设用地，本质上就是原本由国家垄断、国有土地独享的土地开发权在一定程度上向集体土地转移形成的特殊土地制度类型。相比国有土地，集体经营性建设用地在出让、抵押等权利上仍然受限，但它的确超越了一般农地，享有了土地开发权中土地非农使用与地租收益这两项最核心的权利。更为重要的是，相比其他权利，土地开发权触及土地所有权最核心的权利内容，佟柔（1996）等学者就将土地增值收益的分配看作判断土地制度性质的关键。正是在此意义上，集体土地被赋予了

^①2019年新修订的《土地管理法》删除了原文第43条关于“任何单位和个人进行建设，需要使用土地，必须使用国有土地”的规定。参见《中华人民共和国土地管理法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eccc345eba23796c6e8473347.shtml>。

以土地开发权为核心的新权利，推动了沿海地区土地制度产权性质的变革。

然而，权利集合的变化并不带来产权的直接界定。集体所有权具有模糊性的特征(何·皮特, 2014)，尤其是在工业化的早期阶段，集体土地“三级所有”的公共属性使乡镇、集体、农民共同构成了产权的相关主体，集体土地产权主体的多元属性更为突出。因而，从国家手中转移出来的土地开发权，事实上处于巴泽尔意义上的“公共领域”，新的产权制度需要通过这些权利主体的互动进行界定，形成新的制度规则。这也就勾勒出了沿海地区土地制度变迁的本质，即如何在国家、集体与农民的互动中，重新界定从国有土地中转移出来的土地开发权。土地开发权的变革触及土地所有权性质的再界定，也对土地的经营制度产生影响，但经营制度本质上是权利主体让渡使用权形成的合约模式，无法改变地权的基本结构(周诚, 1989)，土地开发权的再配置始终是分析沿海地区土地制度变迁的关键。

(二) 乡村工业化模式：要素相对价格与利益主体的地权博弈

一旦存在产权的“公共领域”，相关利益主体将进行广泛的“寻租”活动，对资产收入流影响最大的利益主体将掌握剩余索取权，成为决定产权配置的主导力量。具体于沿海地区的土地制度，工业化既诱发了土地制度的变迁，又提出了限定条件。在乡村工业化的早期阶段，土地价值的实现依赖乡村工业本身的发展，后者构成了利益主体获取土地增值收益这一外部利润的先决条件。从博弈的角度来看，这意味着谁具备更大的推动乡村工业化的能力，实现土地的资本化，谁就能够更大程度内部化土地开发权，影响土地制度的产权结构。

那么，哪些因素影响了乡村工业化的实现与扩张？笔者认为，乡村工业化必须具备三个关键要素，即土地、工业资本、公共物品^①。在新古典经济学的局部均衡模型中，企业被视为独立、封闭的生产单位，劳动力、资本、土地构成了企业生产的基本要素与充足条件(马歇尔, 2009)。但工业生产的集聚性、外部性决定了企业在一个地区的落地与发展，通常会超越企业内部的要素均衡，而必须依赖外部的公共物品供给，在最基础的层次上就表现为企业对供电系统、交通道路、环境治安等基础设施与环境的需求。新古典经济学的代表人物马歇尔也意识到了这一点，他指出，生产的扩大依赖产业的普遍发展，这是区别于企业内部经济的外部经济(马歇尔, 2009)。外部经济的存在必须依赖解决外部性问题的公共物品供给。事实上，相比农业，工业资本具有较强的流动性，通常自动集聚于具有更优公共物品供给的区域，公共物品供给有强大的影响工业分布的能力。对此，张五常(2009)就形象地比喻为，“一个县可以视作一个庞大的购物商场，由一家企业管理。租用这商场的客户可比作县的投资者”，投资者集聚必须以提供公共物品的“购物商场的存在”为前提。

不同的工业化模式对要素的需求程度不同，从某种程度上来说，要素的组织形态本身就塑造了工业化的模式特征。显然，工业化对某一要素的依赖程度越高，该要素的相对价格就越高(速水佑次郎、

^①劳动力也是推动乡村工业化的必要条件，但中国的劳动力资源充沛，尤其是乡村工业化的早期阶段，国内存在大量剩余劳动力，劳动力是丰度最高、相对价格最低的要素，对沿海地区土地制度变迁的影响较小，因此，此处不做讨论。此外，土地与资本都属于基本生产要素，公共物品在广义上属于资本的构成部分。但是，公共物品具有很强的外部性，它的供给主体与工业资本的经营主体通常并不一致，因而，本文将公共物品作为相对独立的影响乡村工业化的要素。

弗农·拉坦, 2000)。对资本要素与土地要素来说, 其相对价格主要取决于要素的供求比, 供求比越小, 资源越稀缺, 价值越大。工业化对公共物品的需求则略有不同, 它与工业的空间形态和发展阶段相关。企业规模大、分布密集, 外部性就强, 对公共物品的需求就相对较大。同时, 工业发展逐渐成熟, 随着产业规模的不断扩大、经济分工迂回的程度加深, 产业之间的协调与合作增多 (Young, 1928), 必然要求企业更深地嵌入到经济体系中, 而经济体系的密切互动依赖高水平的公共物品供给。在城市经济逐渐成为经济发展的主导动力时, 城市就构成了整体性的公共物品供给体系, 具有至关重要的作用 (董利民, 2016)。文一 (2017) 在工业发展的胚胎理论中, 详细论述了不同工业发展阶段依赖的核心要素, 指出工业发展程度越高, 经济发展对公共物品的依赖越强。

因而, 在不同模式的乡村工业化中, 地方政府、村集体、农民这三个产权相关者拥有的初始资源禀赋将被赋予不同价格, 并决定谁将对收入流产生更大影响, 这是影响利益主体博弈能力的关键。此外, 任何利益主体均有属于自身独特的效用函数, 并对利益主体的博弈选择产生影响 (汪丁丁, 1995)。一般来说, 效用函数主要由利益主体所处的利益结构决定, 同时, 乡村工业化带来的巨大利益也将改变整体利益格局, 对利益主体的博弈动力产生影响。这是影响利益主体博弈关系的另一个重要因素。可见, 沿海地区土地制度的变迁正是在不同乡村工业化模式下, 由农民、地方政府、村干部基于不同的资源禀赋与效用函数, 对土地开发权的界定展开博弈的结果。基于此, 本文提出两个基本命题:

命题 1: 乡村工业化是沿海地区农村土地制度变革的诱致性因素, 引发土地开发权的再界定问题, 促使相关利益主体为内部化外部利润展开博弈。

命题 2: 乡村工业化模式是利益主体博弈能力与博弈动力的基本函数, 决定农民、村集体、地方政府谁将掌握最稀缺的生产要素而成为主导利益集团, 不同的工业化模式导致土地制度形态的差异。

围绕以上两个命题, 本文力图论证, 珠三角、苏南、浙江三地在不同乡村工业化模式的推动下, 土地、公共物品、资本分别成为影响工业发展的关键要素, 这三种关键要素又分别强化了掌握土地控制权的农民, 供给公共物品的乡镇政府, 提供经营资本的经营者的土地权利, 促成珠三角的土地共有制、苏南的集体所有制、浙江“公有私占”的集体所有制的产生。(见图 1)

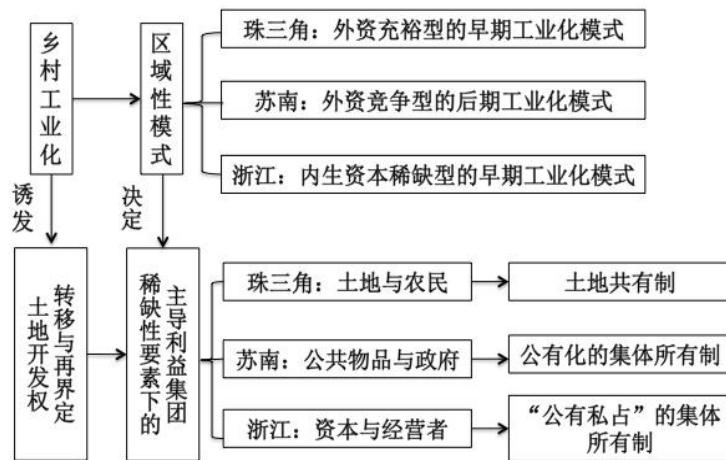


图 1 沿海地区土地制度变迁的基本机制与类型

（三）研究方法与数据说明

为了对以上命题进行验证，自2015年4月到2017年9月，笔者所在的研究团队在珠三角、苏南和浙江农村展开了广泛的实地调查，并对不同区域的乡村工业化模式与土地制度进行持续关注。在珠三角地区，主要以广州、深圳、中山、东莞这四个具有代表性的地区为主要调研范围；在苏南地区以苏州、无锡、常州为典型区域；在浙江省将宁波、杭州、绍兴作为主要调研点，这三地均属于浙江省内乡村工业化较为发达的地区。

田野调查在若干典型乡镇展开，同时进一步将调研范围扩展至县域、市域，以形成区域性的总体认识。调查方式主要为半结构式访谈，通过与多方主体的访谈，并借助地方性年鉴、地方志、政策文件，对乡村工业化与土地制度模式，以及两者的一般性关系进行考察。同时，为了更好地说明不同区域的总体状况，本文运用各地乡村工业化时期的宏观经济统计数据以及国家的基本政策，辅助说明区域性的经济模式与土地制度变迁的基本逻辑，弥补微观经验的不足。文中未具体标注的数据，均为调查访谈所得，下文不再重复说明。

三、沿海地区集体经营性建设用地制度的区域差异

（一）土地共有制：珠三角的股份合作制改革

珠三角的集体经营性建设用地规模庞大，占区域内总建设用地面积的比例超过50%。以被纳入国务院33个建设用地制度改革试点的广东佛山市南海区为例，该区集体经营性建设用地面积达到25.65万亩，占区域总建设用地的54%^①。珠三角自20世纪90年代开始在全域范围内推广土地股份合作制改革，这一改革对当地的土地制度产生了深远影响。

股份合作制的核心是将土地集体所有权分割为个体化的股权，使土地从不可分割的公有生产资料变为农民的财产权利。尽管股份合作制实现了土地经营权的整合，为集体对土地的统一开发提供了可能，但集体所有权仍然被“个人化”了（姚洋，2002），并转化为具有突出财产属性的股权。股权的财产权属性集中表现在股民享有控制土地非农开发与收益的权利。其一，股份合作社开发土地得到的集体收入属于法人财产（折晓叶，1997），股民有权获得与股份数量相应的分红收益，并作为自身排他性的私人财产。其二，基于股权建立的公司化法人治理结构，赋予股民选举股份合作社的董事会、监事会、股东代表的权利，且股东大会作为最高权力机构，能够对土地开发、投资、使用等方案进行表决。这表明，土地的集体所有权已经转化为农民的财产权，农民享有对集体土地的最终控制权。

更重要的是，股份合作制能够限制国家对土地的干预。在这一制度中，土地增值收益以分红与福利的形式转化为农民的私人财产，国家不具备对土地收益进行汲取与再分配的权力。近年来，“政经分离”政策的实施使集体经济逐步退出村庄的公共物品供给，集体经济排他性法人财产的属性进一步凸

^①数据来源于2019年南海区政府发布的《探索集体建设用土地利用的“南海实践”》，参见：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3173064。

显。^①另外，股份合作制还限制了国家对土地进行管理 & 征收的权力，农民在事实上成为土地自主开发使用的主体。以深圳为例，根据深圳市的统计，全市违法建筑达到 37.30 万栋 4.28 亿平方米^②，国家很难突破股份合作制履行土地管理的职能（仇叶，2018）。可以说，农民已经在很大程度上获取了原本由国家垄断的土地开发权，并通过股份合作制的形式得到合法保障。事实上，股份合作制强调的正是保护股民财产，展现“集体作为权利主体对国家公权力的对抗性”（胡萧力，2015）。

在此基础上，学界普遍认同珠三角的股份合作制并非传统意义上的集体所有制，而是土地共有制^③。与否定私人财产、强调国家最终支配权的集体所有制不同，土地共有制以承认农民个体性的财产权为根本前提，将制约国家公权力的干涉，保障股民土地利益的最大化与排他性占有作为基本制度目标。

（二）公有化的土地集体所有制：苏南的土地制度模式

苏南的集体经营性建设用地面积少于珠三角，但仍相当可观，以被纳入 33 个建设用地制度改革试点的常州武进区为例，该区集体经营性建设用地面积达到了 11 万亩，集体经营性建设用地构成了集体土地的重要组成部分^④。苏南的集体经营性建设用地同样实现了土地经营权的统一，但并未变革土地集体所有制的基本属性，土地开发权受乡镇政府的干预，呈现出较强的国家性与公共性特征。

首先，土地开发权并没有财产化，仍然归属于集体所有并由村级组织进行管理。苏南通过与农民建立租赁关系，实现土地经营权的统一，在这一契约关系中，农民土地权利的性质不发生改变，仍然属于承包经营权，只是租用给集体获得与市场价格基本一致的农地出租收益。集体对土地的开发权具有相对的独立性，表现在：其一，土地开发产生的增值收益属于集体资产，用于保障农民的基本福利，承担村庄公共治理与公共物品供给的费用，任何个体无权分割与私有化这一收益；其二，土地的管理主体仍然为村两委，而非法人组织，农民通过村民代表、村民监督委员会等方式监督村干部的土地管理行为，实现集体土地的民主化管理。在苏南的土地制度模式中，无论是村干部还是农民的土地管理权利，均不基于私人财产权，而是作为集体组织的代理人 & 成员享有土地集体所有权赋予的权利。

其次，苏南的集体经营性建设用地尽管分享了原本由国家垄断的土地开发权，但并不排斥国家的公权力，而是服从于乡镇政府的统一协调 & 支配。苏南的集体经济收入不仅承担村干部工资、政府项目落地等行政开支，且乡镇政府拥有对集体经济收入进行再分配的权力。苏南的乡镇政府一般会根据

^①2011 年，广东省佛山市南海区实施“政经分离”政策，即要求股份合作社成为独立的经济组织，并与村两委在人员、经济、组织等多个方面进行全面分离。政经分离后，集体经济收入不再承担村庄公共物品供给与各类行政开支。

^②数据来源于深圳市 2014 年对全市违法建筑面积的统计，https://www.sohu.com/a/58568030_124752。

^③土地共有制是指共有人对土地权利进行共享的土地制度，对共有人的土地财产权利进行保护是该制度的基本目标。因此，尽管土地共有制的权利主体多元，但仍然是一种土地财产制度，区别于公有化的集体所有制。相关研究参见：王乐夫、陈干全（2003）；蒋省三、刘守英（2003）。

^④马浩剑：《武进：全省首宗农村集体经营性建设用地入市》，http://www.zgjssw.gov.cn/shixianchuanzhen/changzhou/201702/t20170225_3691868.shtml。

各村集体经营性建设用地面积汲取部分地租收益为农民统一缴纳社会保障费用^①，并以各种方式平衡各村集体收入的差异。对集体经济强村，各村通常需要自行承担各类公共开支；对集体经济弱村，乡镇政府则会通过项目分配、提供发展渠道等多种方式，提升村集体的经济实力，尽量保证农民享有均等化的公共服务。同时，苏南的集体经营性建设用地具有可退出性，服从更高层级政府的土地开发权。这一点突出表现在地方政府不仅能够调控集体经营性建设用地的扩张程度^②，且可以行使土地征收权，以普通农地的征收价格将集体经营性建设用地转化为国有土地。在实践中，苏南的土地征收较少遭遇集体与农民的抵抗，国有土地能够随地方发展需要快速增加^③。这表明，集体经营性建设用地并没有阻碍国家土地开发权的行使，集体的土地开发权是服从于国家公权力的次级权利。

由此可见，获得了土地开发权的集体土地在苏南并未固化为排他性的财产权，仍然保持了集体所有的产权性质，认可公权力的优先性，具有突出的公共属性与国家属性。事实上，国家对土地开发权的垄断并不是以权利的独占为目标，国家是作为公权力主体对这一公共权利进行统筹与调控（陈柏峰，2012）。因此，在苏南，土地开发权的集体赋权构成了一种独特的再分配模式，即国家以集体为中介实现土地增值利益的公平分配，这仍然是公有制实现社会利益分配平衡的一种形式。

（三）“公有私占”：浙江的土地制度模式

苏南与珠三角的乡村工业化都推动了农地大规模转化为经营性建设用地，而浙江的集体经营性建设用地则主要来源于农民对集体宅基地、荒地、空地的占用，大部分耕地仍然保持了农业用地的属性。集体经营性建设用地的数量根据区域经济发展水平存在差异，但一般来说几乎村村都有一定数量占用集体土地的家庭作坊和小工厂，在浙南、浙东、浙北等经济较为发达的地区，不少村庄三分之一左右的宅基地都被用于经营与生产。

浙江的集体经营性建设用地具有突出的私人开发与私人收益的特点。在早期，农民将自己的住宅作为小作坊发展生产，使宅基地具有经营属性。随着生产规模的扩大，各类“私搭乱建”开始在浙江广泛出现，房前屋后的土地，村内的荒地、空地等都被广泛占用。也有不少农民违反“一户一宅”原则，通过多批宅基地的方式扩大生产面积。因而，尽管农民占用的土地为集体所有，但土地开发则属于私人行为，并不与集体发生契约关系。土地非农使用带来的增值收益也由个体经营者以经营利润的形式取得，集体不参与土地利益的分配。因而，与苏南、珠三角发达的集体经济相比，浙江的集体经济高度匮乏。全省 29429 个集体经济组织，无经营性收益的村庄高达 14523 个，大部分村庄都依赖地方政府的转移支付（陈渭山，2017）。这是土地非农开发与土地收益向个体经营者转移的自然结果。不

^①不同村庄的集体经营性建设用地规模不同，乡镇一般会按照一定的比例汲取集体经营性用地出租产生的租金收益。因此，乡镇从各村汲取的租金数量不同，但统一用于承担全镇农民的社会保障支出，以确保公共福利的公平分配。

^②2000 年中后期，苏南地区开始大规模发展以国有土地为基础的工业园。在乡镇的干预下，各村的集体经营性建设用地逐步停止扩张。这与珠三角屡禁不止的违建形成了鲜明的对比。

^③以苏州的相城区为例，该区从 2001 年到 2010 年，国家出让、划拨的土地面积就达到 76267.15 亩，拆迁面积达到 895.34 万平方米。数据由笔者根据《相城区县志》的历年征地数量计算所得。

过正因为属于私人行为，农民单个占用的集体经营性建设用地的面积相对较小，很少超过 10 亩。

个体经营者虽然在事实上对集体土地进行非农使用并获取收益，但很难将这些行为称为权利。权利以集体的认可为前提，是集体赋予个体保有自身权利不受侵犯的能力（康芒斯，2006）。浙江农民对土地的处分行为不仅被社会性地认定为违建，且国家与集体作为合法的所有权主体均有权收回农民非法占用的土地。20 世纪 90 年代以来，浙江各级地方政府就开始对违建进行认定，并要求违建者缴纳少量罚款。在浙江本地，无论是普通农民还是经营者都明确认同超出合法审批面积的建设属于违章建筑，承认村集体作为集体土地所有权主体的地位。事实上，集体与国家仍然掌握了合法改变土地用途性质的权力，其中，集体掌握宅基地的审批权，国家掌握土地管理与土地征收权，两者都能够合法收回个人占用的土地。

近年来，浙江各级政府都开始严格土地执法，大量历史违建在这一过程中被拆除，个体占用的土地被重新收回国家与集体。以浙江 2014 年开始在全省开展的“无违建运动”为例，三年内全省共拆除违建 8.99 亿平方米，大部分都属于农民非法占用、用于经营的集体土地^①。如此大规模的违建拆除，突出表明，个体经营者对土地的占用并不具有权利的性质。

因而，个体经营者对集体土地的处分本质上是一种占用，而非所有。占用是主体对有形物的“实际管领关系，这种关系使一个人可以控制对该物的使用”（甄克斯，2010），但却是一种临时、不稳定的事实状态。“所有”则是集体认可的权利，具有合法性且受到集体保护。两者的核心差异表现在，所有权主体能够打破占用的事实状态，收回属于自身的合法权利，而占用主体必须服从所有权主体的权利行使。在浙江，集体与国家仍然是土地所有权的合法主体，能够通过合法程序强制收回私人占用的土地，由此，可将浙江的集体经营性建设用地制度称为“公有私占”的集体所有制。这一制度属于非正式制度，但却是 20 世纪 80 年代以来长期存在于浙江乡村的土地制度形态。

（四）集体经营性建设用地制度的区域比较

基于上述分析可知，围绕着土地开发权的再界定，珠三角、苏南、浙江三个沿海区域形成了差异化的集体经营性建设用地制度。不同的土地制度类型，土地开发权的权利主体不同，这些权利主体与作为土地开发权合法垄断主体的国家的关系也不同。同时，基于地方生产的具体需求，集体经营性建设用地的经营模式也存在差异。详见表 1。

表 1 沿海地区集体经营性建设用地制度的区域差异

	土地制度类型	经营模式	土地开发权主体	权利主体与国家的关系
珠三角	土地共有制	股份合作制	股民	排斥
苏南	公有化的集体所有制	反租与集体经营	村集体	服从
浙江	“公有私占”的集体所有制	私人经营	个体经营者	规制

总体而言，珠三角的土地共有制中，土地开发权的主体为股民，土地共有制是一种保护股民排他

^①数据来源于浙江省人民政府发布的《2017 年浙江省政府工作报告》，http://www.ce.cn/culture/whcyk/136795/qywhdt/201705/18/t20170518_22975135.shtml。

性财产权的土地制度。苏南的集体所有制中，土地开发权的主体为村集体，但这一权利服从于国家的土地开发权，保障了政府对土地进行协调与再分配的权力。浙江“公有私占”的集体所有制中，土地开发权由私人占用，这一制度强化了个体经营者的利益，但国家与集体仍然作为土地权利的合法主体，能够对个体的占用行为进行规制，并在需要时合法收回个人占用的集体土地。

四、乡村工业化的演进与差异化模式

（一）乡村工业化的演进：沿海土地制度变迁的诱致性因素

新中国的乡村工业化发轫于 20 世纪 50 年代的合作化运动，但真正实现大规模发展则是在改革开放以后。珠三角、苏南及浙江几个沿海地区是全国乡村工业化的核心地区，在这些地区，乡村工业化的大规模发展同时带来了土地制度的权利集合与外部利润的变化，这是诱发沿海地区土地制度变迁的根本原因。

首先，国家对乡村工业化的支持为集体土地权利集合的扩大与制度变革提供了基础条件。1979 年国务院颁布了第一个发展社队企业的指导性文件，即《关于发展社队企业若干问题的规定（实行草案）》；1985 年中共中央在《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中，进一步将乡村工业化的发展纳入“七五计划”，提出“发展乡镇企业是振兴我国农村经济的必由之路”，并予以乡镇企业税收、信贷、土地等多方面的优惠政策。从土地制度的角度，这直接带来国家对集体土地用途管制的放松。1986 年的《土地管理法》规定，兴办乡镇企业经依法审批，可以使用本集体经济组织农民集体所有的土地^①。由此，以发展乡村工业为目的的土地开发在制度上被允许。

其次，中央政策进一步在地方得到响应。对地方政府而言，乡村工业化的推进有利于地方经济的发展与财政收入的增加，地方政府有很强的动力推动土地非农化，以支持工业发展（白苏珊，2009）。原本为国家垄断的土地开发权就在国家政策与地方政府的支持下开始向集体土地开放。

显然，一旦国家放松管制，土地的非农化与乡村工业化的结合迅速带来土地价值的上升，并与农地形成巨大的价值差。这来源于，其一，土地用于工业生产能带来土地边际效率的提高；其二，随着地区工业化的不断推进，土地价值越来越成为整个区域经济发展的载体，形成成长性增值（王小映，2014）。在沿海地区，土地价值早期主要源于前者，但随着资本不断地进行再生产、区域性人口增加，以及政府、企业投入越来越多的公共物品，土地价值逐渐具备了社会剩余的属性，成为经济发展与城市扩张在特定位置上的价值表现，生产出越来越大的价值。珠三角与苏南地区大规模的集体经济最能说明这一点，两地均以集体经营性建设用地出租获取收益。截至 2017 年，珠三角的集体经济总收入达到 4954.9 亿，行政村的平均收入为 9043 万；苏州市的集体经济总资产高达 1840 亿，行政村平均收

^①1986 年的《土地管理法》第 37 条、39 条、40 条均对乡镇企业经依法审批使用集体土地做出了相关说明。虽然在政策文本上，仅有乡镇企业享受使用集体土地的权利，但在实际执行中该条款也被各类私人企业与外资企业广泛借用。具体参见《中华人民共和国土地管理法》，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5004471.htm。

入达到 815 万元^①。集体经营性建设用地扩张带来的巨大的土地增值收益，对农民、集体与地方政府来说，都构成了一项不可忽略的外部利润，成为推动沿海地区土地制度变迁的重要利益基础。

以上分析表明，乡村工业化是沿海地区土地制度变迁的诱致性条件，这是集体经营性建设用地产生的基础。但是，由于发展背景与资源禀赋的不同，珠三角、苏南、浙江三地形成了完全不同的乡村工业化模式，这将导致集体经营性建设用地制度的区域差异。

（二）要素相对价格差异：乡村工业化的模式特征

1. 珠三角：外资充裕型的早期工业化模式。珠三角大规模的工业化始于 20 世纪 70 年代末期。作为改革开放的前沿地带，国家赋予的众多特殊优惠政策与国内廉价的生产要素，使珠三角地区在短时间内吸引了大量外资，成为发达国家与港澳地区转移制造业的核心区域。^②1983 年，广东境内的外资投资量达到 24523 万美元，占全国外资总量的 26.8%，远远超过同时期的江苏与浙江（见表 2）。不仅如此，外资投资总量在相当长的一段时期内保持持续性增长，1983~1995 年，外资投资的平均增长速度达到 34.6%^③。因此，从资本供给的角度看，招商引资的特殊条件使珠三角迅速实现了资本的快速集聚与积累。

	1983 年	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年
全国	91600	195600	348700	3752100	4071500	6032500
广东	24523	51529	145984	1018028	1223720	1236391
江苏	—	1191	14110	478058	642358	1318339
浙江	—	1634	4844	125775	161266	772271

资料来源：国家统计局国民经济综合统计司（编），2010：《新中国六十年统计资料汇编》，北京：中国统计出版社。

外资的涌入迅速凸显了土地要素的重要性。由于早期中国对外开放的程度有限，珠三角凭借特区优惠政策与自身的区位优势，在很大程度上成为国家吸纳外资最核心的区域，2000 年前，珠三角的外资投资总额占全国外资投资总额的比重始终超过 25%。因此，尽管中国的土地面积广阔，但在改革开放早期，珠三角却构成了土地供给的相对垄断区域，区域内的土地获得了比全国其他地区更多的与资本相结合的机会。充裕的资本与土地的区域性供给引发土地要素价格的快速上涨。以东莞市为例，该

^①珠三角的数据来源于广东省农业厅对全省集体经济的统计，参见：<http://cyfz.chinadevelopment.com.cn/cjyw/2018/04/1250638.shtml>。苏州市的数据来源于 2018 年苏州市出台的《关于进一步加强集体经济相对薄弱村帮扶工作的实施方案》，参见：<http://www.suzhou.gov.cn/szsmzf/szyw/201802/L7LV4500JW0XDBQBY7JRC16BHEJTB6YX.shtml>。

^②1980 年，第五届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过《广东省经济特区条例》，为珠三角吸引外资提供了一系列的优惠政策，包括企业经营自主权、税收、土地使用、外汇管理、产品销售、出入境管理等。

^③招商引资的早期阶段，广东省与江苏省引入的外资分别集中于珠三角与苏南。因此，省一级的数据仍然能够作为两地引进外资数量的重要参考。

市集体的固定资产在 1980 年为 5153 万元, 1990 年已经达到 120873 万元, 每年以 34.7% 的速度增长^①, 在 20 世纪 80 年代末期, 东莞核心地区集体厂房的年租金已经飙升到每平方米 12 元, 而同区域的厂房租金价格即便在 2018 年也仅维系在 7 元左右。在更微观的经验上, 当时众多企业为了在集体土地上落地, 普遍存在拉拢村干部, 给村干部送礼的行为。这些都有力表明, 充裕的外资涌入引发珠三角区域内土地价值的快速攀升, 土地要素的控制主体在市场上具有极强的谈判能力。

相比土地要素, 公共物品对早期工业化的推动作用相对较弱。工业化的初始阶段, 进入珠三角的企业基本都属于“三来一补”的劳动密集型企业, 企业生产的技术、市场、资金都来自国外或港澳台地区, 进入国内更大程度上是为了获取低廉的生产要素与优惠政策, 很少与国内的经济体系发生互动。从这个角度, 对外部资本而言, 早期的珠三角更类似于企业的生产车间, 只要能够为企业的道路、水电、厂房等维持生产必需的基本设施, 这些资本就可以开展生产。这也是何以, 集体在早期招商引资时依靠一些简易厂房, 进行简单的供电供水, 同样能够吸引络绎不绝的资本的原因。从根本上来说, 珠三角早期的工业化是一种要素驱动的工业化模式, 并不依赖高水平的公共物品供给。

基于以上分析, 可以将珠三角的工业化模式概括为外资充裕型的早期工业化模式, 它以充裕的外资、相对稀缺的土地要素、低水平的公共物品供给为特征。在这一工业化模式中, 如何吸引更多的外资落地构成了乡村工业化发展的关键因素, 显然, 相比公共物品供给, 土地要素具有更加重要的作用。

2. 苏南模式: 从集体经济到外资竞争型的后期工业化模式。苏南的乡村工业化在 20 世纪经历了两个基本阶段, 一是自 50 年代萌芽, 80 年代崛起的乡镇企业发展阶段。不过相比镇级工业, 社队企业的规模不大, 非农使用的土地规模有限。二是 90 年代中后期, 集体企业全面转制后, 地方政府通过招商引资形成新的苏南模式(陈晓雪、谢忠秋, 2014), 大规模的集体经营性建设用地主要在该阶段形成。

江苏的招商引资在 1995 年左右实现了总量的大飞跃, 从 1990 年的 14110 万美元突增到 478058 万美元, 是原来的 33 倍, 到 2005 年则赶超广东省(见表 2)。苏南作为江苏经济发展的核心区, 是吸纳外资的主要区域。但是, 苏南的外资进入并没有引发类似于珠三角的土地迅猛增值的现象。原因在于, 苏南引入资本时, 全国性的资本竞争市场已经初步形成。改革开放不仅在沿海地区普遍化, 国家更通过各种发展战略推动中西部地区的发展。1992 年《关于加快改革、扩大开放、力争经济更好更快地上一个新台阶的意见》颁布, 中西部地区成为资本可落地的广阔腹地。这意味着, 资本所面对的不再是一个封闭区域, 而是全国性的土地供给市场。苏南不仅要与沿海各省竞争, 也必须与中西部地区争抢资本。因而, 土地要素的谈判能力开始下降, 土地增值的幅度也相对较小。事实上, 为了能够引进外资, 包括苏南在内的各地政府都试图以低廉的土地价格增加本区域的招商能力(向永辉, 2014)。

与之同时, 公共物品在招商引资中的重要性则不断凸显。公共物品需求的增加首先就来自全国各地政府对资本的激烈竞争。赵燕菁(2011)就指出, 在招商引资中, 只有不断改进区域内的公共服务与有竞争力的定价, 才能够吸引“用脚投票”的资本。相比中西部地区, 东部沿海地区的土地与人工

^①参见梁国英主编, 1997:《东莞市年鉴(1978~1990)》, 北京: 中国统计出版社。

成本相对较高，更不得不提高各类公共设施与公共服务的质量，增加对资本的吸引力。其次，不同于早期的“三来一补”企业，国内经济的快速发展促使企业越来越依赖全国性的销售、服务、技术市场，并高度嵌入到整个经济体系中。因此，区别于早期工业化，更成熟的工业发展模式下，企业对大规模交通系统、通信设施、城市经济体系，教育、卫生、文化等基础设施，以及环境、治安、城市规划都提出了更高要求。不少实证研究也表明，高水平公共服务与公共设施的有效供给，而非区域位置的便利性，是外资选择在苏南落地的根本原因（例如张兆同，2010）。

可见，随着全国性供地市场的形成与经济发展程度的深化，苏南构成了一种竞争流动性资本的后工业化模式。在这一工业化模式中，资本的流动性进一步增强，竞争这些资本构成了乡村工业发展的关键，土地要素的相对价格开始下降，高水平公共物品供给的重要性开始凸显。

3. 内生资本稀缺型的早期工业化模式。浙江乡村工业化的主要推动力来自 20 世纪 70 年代末期兴起的私营企业。相比其他两地，浙江的乡村工业化面临着更为匮乏的资本条件。在 1985 年前，全省每年平均社会固定资产投资总额仅为 13.5 亿，这一水平甚至低于一般的中西部省份^①。直到 20 世纪 90 年代后期，随着民营经济的不断成长并形成规模，省内的投资总量才逐渐增加，在全国形成优势。

相比于珠三角与苏南，浙江既没有充裕的外部资本，也缺乏国家投入的支持。在 2000 年之前，浙江境内的外资投资总额占全国总量的比重微不足道，一直到 2000 年，这一比重也仅为 3% 左右（见表 2），远低于珠三角与苏南。在国有与集体资本的投资上，由于历史原因，国家在浙江的投资严重不足，投资数量不到全国平均水平（李炳焱、唐思航，2006），这也是浙江集体经济难以有效发展的重要原因。正是外资与体制内资本的同时缺乏，私人资本的重要性开始凸显，成为推动乡村工业化最为重要的力量。1979~1997 年，私营经济对全省经济增长的贡献率达到 70.6%（王自亮、钱雪亚，2003）。不过，浙江的民营企业大多起步于小规模的家庭作坊，这些家庭作坊的生产依靠家庭劳动力与相对微薄的家庭积累，利润规模在早期十分有限。可以说，在民营经济腾飞前，浙江的乡村工业化始终受到资本稀缺的制约，与珠三角和苏南存在显著差异。有限的私人资本必须经历有效积累与成长才能走出规模限制与资本紧缺的困境，真正成为地方经济的支撑。

资本的稀缺性决定了，在三个区域中，浙江土地要素的丰裕度最高。同时，初期以家庭作坊为主的企业组织模式大多利用村庄原有的道路、供电等基础设施，对公共物品的需求程度极低。因此，可以将浙江的工业化模式概括为内生资本稀缺型的工业化模式，这一工业化模式具有资本相对稀缺、土地资源充裕、公共物品低度需求的特征，壮大稀缺性内生资本是乡村工业发展需要解决的核心问题。

五、稀缺要素与主导利益集团：区域性土地制度的产生

（一）土地与农民：珠三角土地共有制的产生

在珠三角外资充裕型的工业化模式中，土地要素的重要性使掌握土地控制权的农民成为主导利益

^①全社会固定资产投资总额是衡量一个地区资本投资水平的重要指标。1993 年，浙江的社会固定资产投资总额达到了 1006.39 亿，开始与江苏省持平。数据源于国家统计局，2009：《新中国 60 年》，北京：中国统计出版社。

集团，并促成了维护股民利益的土地共有制的产生。

首先，土地要素的高价格为农民强大的博弈能力与博弈动力提供了基础。20世纪70年代末，珠三角地区工业化快速推进时，家庭联产承包责任制的改革基本完成，农民在事实上获得了土地的控制权。工业资本对集体土地激增的需求使农民具有较强的与村集体、地方政府谈判的能力，土地价格快速上涨也强化了农民对土地增值的预期与参与博弈的动力。在这一背景下，村干部的属性发生了重要变化。随着土地收益的不断增加，一方面，村干部作为集体成员获取的利益开始远远超过他们作为政府代理人的利益；另一方面，农民对土地控制的能力与动力，也限制了集体的土地管理。在这一过程中，村干部作为农民利益保护者的角色不断强化，逐渐丧失了国家代理人的身份（贺雪峰，2017）。因而，在珠三角，村集体与农民共同组成了控制土地的强大利益集团，并以追求集体土地利益的最大化为目标。

同时，对土地的控制权进一步转化为村集体与农民的自主开发能力。快速攀升的土地价值赋予农民强大的融资能力，农民通过土地大规模出售、企业自主建设折抵租金、共同筹资等多种方式完成厂房建造，为企业提供基础设施，推动土地的快速开发，一些村庄依靠土地的升值甚至能够提供跨村庄的大型公共物品^①。农民本身并不具备规模化的投资能力，但各方主体对土地增值的预期却使农民能够快速筹集资金，推动企业在村庄的落地。此外，资本对公共物品相对较低的需求又进一步降低了开发难度。因此，农民可以利用政府提供的总体投资环境，以村庄为基本单位自主开发、引入企业，具有强大的内部化外部利润的能力。

其次，随着农民与村干部利益共同体关系的形成，乡镇的土地控制能力无可避免地被弱化。事实上，乡镇任何的土地控制行为都将引发交易成本的急剧上升，影响工业资本的有效落地；相反，众多农民的参与却能够低成本、快速建立资本落地的基础条件。在客观条件的限制下，地方政府均主动出让地利，激励农民与集体招商引资，以最快的方式容纳更大规模的资本。

不过，珠三角能够实现土地共有制将土地开发权转移给农民，另一个至关重要的条件在于，乡村工业化改变了地方政府的效用函数。大规模的资本为地方政府提供了充足的税源，村集体自主的公共物品供给又进一步减少了政府支出。因而，地方政府内部化土地增值收益的动力就相对较弱。事实上，广东省一直以来都因充足的税源，对土地财政的依赖程度低于大部分省份（王玉波、唐莹，2013）。可以说，充裕的资本使地方税收与土地价值同时上涨，分别满足了乡镇政府与农民的利益需求，减少了两者的利益博弈。

农民强大的博弈能力、村干部的成员化、地方政府的妥协，使农民成为土地开发权界定中的主导利益集团。同时，密集的工业资本与公共物品供给的需求则促成土地经营权的集中，并由股份合作社

^①以东莞的高埗大桥为例，这是中国完全由农民集资建设的第一座大桥。大桥于1985年建设完成，由高埗镇的农民集资建造，目的是改变该镇招商引资的区位环境。该桥共投资40万，农民通过招商引资，出租土地收取租金，5年内就收回了桥梁的建设成本。

对土地展开统一经营。以股份制为核心的土地共有制在这一结构中逐步形成。

（二）公共物品供给与乡镇政府：苏南土地集体所有制的存续

苏南外资竞争型的后期工业化模式中，乡镇政府的博弈能力与博弈动力被全面激发，成为推动乡村工业化的主体，并使土地维系集体所有制以保障自身对土地的调控能力。

不同于珠三角，在这一工业化模式中，苏南的集体很难成为独立的土地开发主体，村庄对乡镇的招商引资能力具有较强的依赖性。土地相对价格的下降与公共物品需求的提升意味着，资本的引入需要更大规模的经济投入与更长的回报周期，公共物品供给也通常打破村域范围，尤其是高水平的交通路网、城市化的基础设施必须在更大的空间内进行供给。这些都超出了农民与集体的能力，而土地价值的有限上升进一步弱化了两者的融资能力，使苏南农民不可能拥有像珠三角农民那样强大的土地开发和工业化推进能力。可以说，工业化模式改变带来的投资成本、收益周期、发展单位的变化，大大削弱了农民与集体的博弈能力，乡村工业化的推进必须依赖具有更强公共财政能力、政策调控能力与地域统筹能力的乡镇政府的支持。因而，苏南的乡村工业化一开始就具有较强的分配属性，从招商引资到一系列公共物品的投入，乡镇都作为重要的统筹协调主体，具有主导企业进入与分布的能力。

苏南的乡镇政府也有更强的控制土地开发权的动力。在招商引资的早期阶段，苏南资本的充裕程度显然不及珠三角，更为重要的是，为竞争资本，大规模的公共物品供给不仅需要以一定程度的土地征收与统筹为基础条件，更直接增加了政府的财政支出。地方政府对集体土地的控制成为必要，这既强化了土地整合实现公共物品的低成本供给，土地增值收益也成为政府财政收入的重要来源。在实践中，江苏的土地财政一直占总财政收入较大的比重（王玉波、唐莹，2013）。因此，工业发展模式决定了地方政府在允许集体进行土地开发时，又不得不保持土地的公有属性，强化政府的招商引资能力。

同时，长期的土地公有意识进一步弱化了农民与集体的博弈动力。借助早期乡镇企业的发展，苏南农民在20世纪90年代初期就基本实现了非农化，农民对土地需求的下降，一度引起苏南地区大规模的土地抛荒。为解决这一问题，苏南地方政府要求集体统一经营土地。因此，在集体经营性建设用地大规模产生的时期，苏南的土地仍然维持着集体所有与集体经营的特征。这使地方政府能够以村集体为中介实现对土地的有效控制，尤其是依靠一直以来较为发达的集体经济，苏南的村干部很早就实现了职业化与行政化，村干部与地方政府的利益一致化程度较高。但更为重要的原因是，长期维持的集体所有制与地方政府公平的土地利益分配模式，使本地农民与村干部具有较强的土地公有意识，农民普遍认同土地集体所有的性质，认同地方政府具有对集体进行土地统筹与协调的权力。

因此，一方面是资本竞争带来对高质量公共物品供给的需求，不断强化地方政府的博弈能力与博弈动力，另一方面则是具有较强土地公有意识的农民与行政化的村干部，两者共同维系了地方政府对土地开发权的控制，公有化的集体所有制得以存续。

（三）工业资本与经营者：浙江“公有私占”集体所有制的产生

在内生资本稀缺型的早期工业化模式中，集体成员构成了乡村工业化的主要资本供给主体。资本经营者与集体成员身份的合一是浙江的资本经营主体能够参与土地开发权配置的基础条件。但“公有私占”的集体所有制仍然是利益主体间复杂博弈的结果。

首先，集体成员个体化的土地开发路径既强化了经营者土地占用的能力，也弱化了占用行为的合法性。浙江核心工业化的起步阶段，农村已经完成了家庭联产承包责任制的改革，农民具有对分配所得的承包经营土地与宅基地的直接控制权。小规模私营经济的发展模式决定了，农民对土地进行非农开发与否取决于自身是否从事经营性生产。因此，集体成员间的利益一开始就相对分化，在初始发展阶段，只要土地非农开发的面积不大，且不对其他农民造成影响，土地占用就比较容易进行。但更为重要的是，资本经营者中包含了大量作为村庄能人的村干部，他们也有土地占用的需求与实际行为，这意味着，即使经营者扩大土地占用规模，其他农民也很难形成整合限制这一行为，或由村集体出面与个体经营者形成契约关系。^①浙江的村庄在事实上成为一个缺乏集体规则与集体组织的空间，这既为经营者占用集体土地提供了条件，也使任何占用缺乏集体认可的合法性。正如林毅夫（1994）指出的，当一项制度纯粹由个人完成，而缺乏群体行动的支持，它就只能维系在非正式制度的范畴。

其次，个体化的土地控制与村庄利益的分裂为“公有私占”的集体所有制的产生提供了空间，但它之所以能够以非正式制度的形式长期存在则与地方政府密切相关。高度稀缺的资本使这些经营者成为推动乡村工业化的核心力量，并因此取得乡镇政府的庇护。相比成熟与规模化的外资，以农民家庭积累为基础的工业资本更加稀缺与脆弱，尤其是乡村工业化的早期阶段，这些家庭作坊的生产能力与市场能力并不强，占用土地实现地租豁免是它们减少成本，增强市场竞争与资本积累能力的重要基础。对乡镇政府而言，为了推动地方工业的发展，必须在一定程度上为这些家庭作坊的生存提供空间，尽可能增加经营者的市场能力。因而，在20世纪80年代、90年代，浙江省各级地方政府都积极鼓励家庭作坊的发展，并默许私人的土地占用行为，在宅基地批准上给予各种便利。从很大程度上来说，地方政府试图通过默许违建的方式豁免经营者的地租成本、增强本地资本的发展能力。事实上，正是资本的稀缺使经营者掌握了推动乡村工业化的核心能力，这是稀缺要素控制主体博弈能力的重要体现。

正是在这两个因素下，浙江的土地制度采取了折中方案，即一方面，允许私人对土地进行占用，使经营者豁免地租成本；另一方面，这部分利益又难以被认可，获得合法性，集体与国家仍然是土地诸项权利的合法主体，从而形成了“公有私占”的集体所有制的独特制度。

六、制度变迁的经济绩效与约束条件

长期以来，学界较多关注农地制度的变迁，相对忽略了集体经营性建设用地制度，但事实上，集体经营性建设用地不仅构成了制度变迁领域的重要研究对象，更进一步揭示了土地制度与工业化的密切关联。以下将进一步从工业化的角度，对沿海地区集体经营性建设用地的制度绩效与绩效实现的限制条件进行反思，为中国的土地制度改革提供启示。

（一）制度绩效：工业发展要素的优化配置

^①事实上，浙江是典型的富人经营者担任村干部的地区，村庄的资本经营者都有较强的动力攫取集体土地并用于非农经营。因此，本地的村干部难以成为集体利益的代表者，农民也就很难形成组织，维护集体土地不被占用。相关研究参见：仇叶（2017）。

速水佑次郎、弗农·拉坦（2000）指出，制度的变革具有克服生产中资源禀赋不均衡、推动经济发展的作用。从经济效率的角度，对收入流影响最大的要素控制者能够成为界定土地权利的主导集团，本质上正是为了提高稀缺要素的报偿价值，以此激励要素更有效地供给。因而，土地制度变迁中复杂的主体博弈过程同样也是要素再组织与发挥效用的过程，主导利益集团的权利直接影响稀缺要素的回报价值。而沿海地区土地制度的变迁，正是为了应对不同乡村工业化模式对要素的不同需求，实现要素结构的重组与优化，国家对土地非农化管制的放松则构成了土地制度灵活配置的空间。对乡村工业发展而言，特定的集体经营性建设用地都带来了工业发展要素在一定程度上的优化配置，推动了特定模式的工业发展，为沿海地区的经济增长做出了重要贡献。

土地共有制将土地开发权赋予农民，实现土地权利与最广泛的土地承包经营主体结合。土地共有制使农民积极参与到乡村工业化进程中，并为内化土地增值收益积极招商引资、实现土地大规模供给。正是在这一过程中，土地得以低交易成本与工业资本结合，快速推动外资大规模落地。农民权利地位的优化，本质上正是土地要素供给效率的优化，以适应外资充裕型的工业化模式。这也是珠三角能在短期内吸纳如此多外来资本的重要原因。苏南的集体所有制保证了政府对土地开发权的调控，土地权利开始与规划主体、大规模公共物品供给主体结合，使政府成为地方经济发展的有效“经营者”。政府对土地开发权的有效统筹有利于更高效地建设具有强大公共物品供给能力的城市体系，并重新建构了更大范围、更体系化的发展单元，为工业体系提供了更好的发展环境，强化了地方招商引资的能力。土地制度是苏南模式完成转型，在资本竞争中获得优势的重要基础。浙江的土地制度则是将土地的实际开发权让渡给私人资本，土地开发权实现了与资本经营者的结合。由此，私人资本得以同时获取市场利润与土地增值收益，强化了小规模资本的市场竞争与积累能力，使原本稀缺的资本能够得到快速成长。“公有私占”的集体所有制对浙江民营企业的勃发、形成规模优势具有重要意义。

可见，特定的土地制度通过土地开发权的不同配置，使稀缺要素获得最大回报率，以实现该要素低交易成本供给或有效再生产，从而推动总体要素结构的优化配置，并服务于不同模式的乡村工业化的发展。从这一角度，珠三角的集体大规模引入外资、苏南政府主导的发展转型、浙江私营企业的腾飞都与本地的土地制度紧密关联，地方相对灵活的集体经营性建设用地制度在很大程度上实现了土地制度绩效的提升，为沿海地区的发展打下了基础。

（二）制度特征与制度绩效的约束条件

制度变革能够优化要素配置、推动经济发展。抽象而论，沿海地区的土地制度变迁与制度绩效都是这目标的体现。但特定制度的绩效优化仍然有约束条件。事实上，制度变迁理论的基础就在于承认制度能够不断改进以达到更高效率，任何制度的效率均是具体时空条件下的函数，并不存在绝对的优势制度。对土地制度而言，不同的工业化模式需要不同的土地制度，这也是历史性的制度变迁能够为当前的土地制度改革提供借鉴的重要原因。

浙江“公有私占”的集体所有制与珠三角的土地共有制，在一定程度上都将土地开发权向社会让渡。两者在激励资本生长与土地大规模供给上具有重要意义。然而，地权的衍生特征就表现在以个人或集体为单位的土地开发权的分散配置，将限制土地开发的统筹规模与土地增值收益的整合，难以形

成更大规模的工业发展单元，也无法为高质量的公共物品供给提供支持。事实上，两地的土地制度能够产生绩效基于以下约束条件：其一，小规模发展单元能够满足企业的发展诉求，其二，土地增值收益转移后，公共物品供给的成本仍然能够得到满足。这在珠三角是以早期工业的简单生产模式与公共物品的低度需求为前提，且密集资本产生的税源进一步缓解了政府公共支出的压力；在浙江，“公有私占”的集体所有制之所以有效则基于它适应了小规模私营企业的起步阶段，私营企业早期的发展对公共物品的需求相对有限。因而，一旦工业发展必须依托更大的发展单元，或者需要大量高水平的公共物品供给时，这两种土地制度可能会引发土地利用的破碎化与低效，并耗散土地增值收益，成为工业发展的制约因素。同时，私人对土地开发权的占用，更导致土地利益的不公平分配，不利于社会整合。

苏南的集体所有制与中国现行的由国家垄断土地开发权的土地公有制的基本原则大体一致。总体来说，在当前工业化的发展越来越依赖政府主导的大规模公共物品供给，并要求政府对区域进行总体规划，改善招商引资区位条件的背景下，这一土地制度仍然有明显的优势。但是，土地开发权的集中有可能使政府忽略土地增值收益公平再分配的重要性，忽视对农民土地权利的保护（周其仁，2004）。更为重要的是，在集体所有制中，政府土地征收的交易成本取决于农民对土地公有制的认同，苏南地方政府强大的土地控制能力在根本上依赖的正是农民普遍的土地公有意识，而这来源于苏南地方政府对农民公共权利的长期保障。当前，随着农民土地权利观念的不断增强，要获得农民对土地公有制的认同，必须进一步强调土地开发权的再分配功能，保护农民的土地权利，否则国家土地征收的交易成本将不断增加，集体所有制也将同样面临土地征收统筹的困境。

基于以上分析，可以将三种土地制度类型的优势与约束条件总结如下（见表3）：

表3 土地制度的制度绩效与约束条件

	权利主体	制度绩效	制度的衍生性特征	制度绩效的限定性条件
土地共有制	土地承包经营 主体	土地低交易 成本供给	土地开发权分散配置	小规模发展单元与低水平公共物 品供给
“公有私占”的 集体所有制	资本经营主体	资本发展空间	土地开发权分散配置 与有限公平性	小规模发展单元与低水平公共物 品供给
土地集体所有 制	公共物品供给 主体	发展单元整合 与公共物品供给	国家高度集权	农民对土地公有制的认可

七、结论与讨论

随着工业化与城市化的推进，土地开发权的合理配置成为土地制度改革的核心问题。基于沿海地区集体经营性建设用地制度的独特性，以珠三角、苏南、浙江三地的土地制度与工业化模式为研究对象，本文研究得出如下结论：沿海农村区域性集体经营性建设用地制度的形成与乡村工业化及工业化模式高度相关，珠三角的土地共有制、苏南的公有化的集体所有制、浙江“公有私占”的集体所有制，均是乡村工业化的产物，并分别强化了土地、公共物品、资本控制主体的土地权利；同时，土地制度效用的发挥依赖制度与工业化模式的匹配，在不同的工业化模式下，沿海地区差异化的集体经营性建

设用地制度，均强化了特定稀缺要素供给的能力，推动了地方经济的发展。这一分析呈现了土地制度与工业化发展模式的完整逻辑，并构成了当前中国土地制度改革的重要参照。

本文研究表明，对中国土地制度改革的反思需要在新的工业化发展背景下进行思考。当前中国的工业发展与早期乡村工业化面对的处境具有较大差异，并突出表现在以下两点：其一，以土地、劳动力为核心的生产要素的低价优势相对减弱，其二，工业发展正处于产业转型升级的关键时期，需要进一步完善经济体系、提高经济质量。事实上，中国工业化面临的是全球性的资本竞争，大量第三世界国家比中国有更低廉的生产要素，当前国家工业发展的最大优势正表现为具备较为优质与完善的公共服务、公共物品供给的能力（贺雪峰，2014）。经济升级的压力也越来越对跨区域交通系统、区域性经济发展圈、城市公共服务供给体系等大型、高成本、跨区域的公共物品供给提出了要求（文一，2017）。可见，当前经济发展的单位已经日益超出集体，而必须由更高统筹能力的政府在区域间进行规划与整合，并承担大规模、高质量公共物品供给的成本。

显然，这是土地共有制与“公有私占”的集体所有制下，分散配置的土地开发权所无法实现的，相反，碎片化的土地权利将不断提高交易成本，增加土地统一规划与开发的难度，更难以实现土地增值收益的整合，用以投资更高水平的公共物品，服务于工业体系的完善与发展。“公有私占”的集体所有制更将进一步激化土地分配矛盾，引发基层社会的混乱。事实上，近年来珠三角与浙江都开始积极整合原本分散的集体经营性建设用地，使土地制度适应新的发展阶段。在浙江，由政府主导的大规模违建拆除运动全面清除了全省不规范的土地占用与违章建筑。在珠三角，土地共有制造成土地的低效利用和有序扩张，已经成为限制珠三角经济发展最重要的阻碍因素（林锦凤、黄伟，2009），地方政府正试图通过城市更新、“三旧”改造等政策推动土地资源的重新配置^①，由政府对土地进行统一规划，提高土地的利用效率，为建立更高效的城市经济体系与产业升级提供基础条件。

不同于抽象的土地制度争论，从工业化与城市化发展的角度，特定的经济发展结构需要匹配合适的土地制度。即使在大量实行土地私有制的国家，现代土地制度的基本特征仍然是将土地开发权从所有权中分离出来，由国家进行严格的土地规划与管制，并征收高额土地增值税，保障土地开发权的统一性（华生，2013）。从这一角度，在当前全球竞争与产业转型升级的大背景下，中国的土地集体所有制仍然具有相当的效率，应当进一步扬长避短，即一方面，持续发挥集体土地制度对土地开发权的整合功能，实现土地高水平的规划与公共物品的有效供给；另一方面，必须警惕政府对公平再分配的忽视，切实保障农民的土地权利，使农民成为共享经济发展的主体，从而提高政府土地开发的合法性，降低土地征收的交易成本。只有在这一基础上，为工业发展提供更优质的配套服务、推动工业体系的有机整合才是有可能的，国家对土地进行有效开发的能力与合法性也能够得到保障。

^①在“三旧改造”与“城市更新”政策中，基于珠三角土地共有制的传统以及地方政府相对充沛的经济能力，集体经营性建设用地被允许直接入市，或者由政府以市场价进行征收。但是，这一过程中，土地从集体土地转变为国有土地，土地非农使用与规划的权力逐渐向政府集中。

参考文献

- 1.白苏珊, 2009:《乡村中国的权力与财富: 制度变迁的政治经济学》, 郎友兴、方小平译, 杭州: 浙江人民出版社。
- 2.陈柏峰, 2012:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》第4期。
- 3.陈渭山:《破解村级集体经济发展难题》, http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/zjxw/201702/t20170206_3034609.shtml。
- 4.陈晓雪、谢忠秋, 2014:《苏南模式嬗变》, 北京: 中国经济出版社。
- 5.仇叶, 2017:《富人治村的类型与基层民主运行机制》,《中国农村观察》第1期。
- 6.仇叶, 2018:《集体资产管理的市场化路径与实践悖论——兼论集体资产及其管理制度的基本性质》,《农业经济问题》第8期。
- 7.董利民, 2016:《城市经济学》, 北京: 清华大学出版社。
- 8.道格拉斯·诺斯, 1994:《制度、制度变迁与经济效益》, 刘守英译, 上海: 上海三联出版社。
- 9.费孝通, 2004:《志在富民》, 上海: 上海人民出版社。
- 10.冯兴元, 2000:《市场化——地方模式的演进道路》,《中国农村观察》第1期。
- 11.韩松, 2014:《论农村集体经营性建设用地使用权》,《苏州大学学报》第3期。
- 12.何·皮特, 2014:《谁是中国土地的拥有者: 制度变迁、产权和社会冲突》, 林韵然译, 北京: 社会科学文献出版社。
- 13.贺雪峰, 2014:《城市化的中国道路》, 北京: 东方出版社。
- 14.贺雪峰, 2017:《沿海发达地区农村国家与农民关系》,《社会科学战线》第9期。
- 15.贺雪峰、桂华、夏柱智, 2018:《地权的逻辑——为什么说中国土地制度是全世界最先进的》, 北京: 中国政法大学出版社。
- 16.胡箫力, 2015:《模糊的清晰: 农村集体土地所有权概念的再建构》,《法学杂志》第2期。
- 17.华生, 2013:《城市化转型与土地陷阱》, 北京: 东方出版社。
- 18.蒋省三、刘守英, 2003:《土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查》,《管理世界》第11期。
- 19.康芒斯, 2006:《制度经济学(上)》, 于树生译, 北京: 商务印书馆。
- 20.李炳焱、唐思航, 2006:《苏南模式与浙江模式之异同》,《科学决策月刊》第7期。
- 21.林锦凤、黄伟, 2009:《产业升级视角下珠江三角洲土地利用问题与对策探讨》,《河北农业科学》第11期。
- 22.林毅夫, 1994:《关于制度变迁的经济学理论: 诱致性变迁与强制性变迁》, 载 R·科斯、A·阿尔钦、D·诺斯等著,《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, 上海: 上海人民出版社。
- 23.林永新, 2015:《乡村治理视角下半城镇化地区的农村工业化——基于珠三角、苏南、温州的比较研究》,《城市规划学刊》第3期。
- 24.刘守英, 2008:《集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 25.刘守英、周飞舟、邵挺, 2012:《土地制度改革与转变发展方式》, 北京: 中国发展出版社。

26. 马歇尔, 2009: 《经济学原理(上)》, 朱智泰译, 北京: 商务印书馆。
27. 潘维, 2003: 《农民与市场: 中国基层政权与乡镇企业》, 北京: 商务印书馆。
28. 曲福田、陈志刚, 2003: 《农地产权制度变迁的绩效分析——对转型期中国农地制度多样化创新的解释》, 《中国农村观察》第1期。
29. 速水佑次郎、弗农·拉坦, 2003: 《农业发展的国际分析》, 郭熙保、张进铭译, 北京: 中国社会科学出版社。
30. 孙敏, 2018: 《三个走向: 农村集体经济组织的嬗变与分化——以深圳、苏州、宁海为样本的类型分析》, 《农业经济问题》第2期。
31. 佟柔, 1996: 《佟柔文集——纪念佟柔教授诞辰75周年》, 北京: 中国政法大学出版社。
32. 汪丁丁, 1995: 《从“交易费用”到博弈均衡》, 《经济研究》第9期。
33. 汪建华、范璐璐、张书婉, 2018: 《工业化模式与农民工问题的区域差异——基于珠三角与长三角地区的比较研究》, 《社会学研究》第4期。
34. 王乐夫、陈干全, 2003: 《从“公有”到“共有”——对深圳市万丰村共有制模式的公共管理分析》, 《中国行政管理》第5期。
35. 王小映, 2000: 《土地制度变迁与土地承包权物权化》, 《中国农村经济》第1期。
36. 王小映, 2014: 《论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配》, 《农村经济》第6期。
37. 王玉波、唐莹, 2013: 《中国土地财政地域差异与转型研究》, 《中国人口·资源与环境》第10期。
38. 王自亮、钱雪亚, 2003: 《从乡村工业化到城市化——浙江现代化的过程、特征与动力》, 杭州: 浙江大学出版社。
39. 文贯中, 2014: 《吾民吾地: 城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑》, 北京: 东方出版社。
40. 文一, 2017: 《看得见的手——政府在中国工业革命中扮演的角色》, http://www.guancha.cn/WenYi/2017_02_06_392730.shtml。
41. 向永辉, 2014: 《区位、集聚与地区间FDI竞争——基于空间互动的研究》, 上海: 上海交通大学出版社。
42. 谢健, 2006: 《区域经济国际化: 珠三角模式、苏南模式、温州模式的比较》, 《经济理论与经济管理》第10期。
43. 姚洋, 2002: 《自由、公正和制度变迁》, 郑州: 河南出版社。
44. 约拉姆·巴泽尔, 2017: 《产权的经济分析》, 费方域、段毅才、钱敏译, 上海: 上海人民出版社。
45. 张红宇, 1998: 《中国农村土地产权政策: 持续创新——对农地使用制度变革的重新评判》, 《管理世界》第2期。
46. 张五常, 2009: 《中国经济制度》, 北京: 中信出版社。
47. 张兆同, 2010: 《企业区位选择与区域招商引资政策安排——基于苏南企业区位选择影响因素的调查》, 《经济体制改革》第1期。
48. 赵伟, 2009: 《工业化与城市化: 沿海三大区域模式及其演化机理分析》, 《社会科学战线》第11期。
49. 赵燕菁, 2011: 《城市增长模式与经济学理论》, 《城市规划学刊》第6期。
50. 折晓叶, 1997: 《村庄的再造》, 北京: 中国社会科学出版社。
51. 甄克斯, 2010: 《中世纪的法律与政治》, 屈文生、任海涛译, 北京: 中国政法大学出版社。

52.周其仁, 2004:《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学(季刊)》第4期。

53.周其仁, 2019:《深圳如何化解土地房屋历史遗留问题(一)》, <http://www.chengshigengxin.com/index.php?g=Wap&a=shows&catid=97&id=1671>。

54.Turner, R., L. Brandt and S. Rozelle, 1998, "Property Rights Formation and the Organization of Exchange and Production in Rural China", http://xueshu.baidu.com/usercenter/paper/show?paperid=e43f947ffc5bfea6c85c90d05ec73dc7&site=xueshu_se.

55. Young, A., 1928, "Increasing Return and Economic Progress" . *The Economic Journal*, 38 (152): 527-542.

(作者单位: 武汉大学社会学院)

(责任编辑: 陈静怡)

Rural Industrialization Pattern and Rural Land System Change: A Study on the System of Collective Construction Land in Coastal Areas

Qiu Ye

Abstract: Different from the general agricultural land system innovation, the change of land system in coastal areas in rural China refers to the dimension of collective construction land, the core of which is the definition of land development right. Rural industrialization not only promoted the transfer of land development right from the state to the collective, but also affected the allocation direction of this right. This study finds that different patterns of rural industrialization have shaped different land systems. The pattern of industrialization with abundant foreign capital in Pearl River Delta, that with competitive foreign capital in Southern Jiangsu and that with scarce endogenous capital in Zhejiang have all produced the common ownership of land to protect the interests of shareholders, emphasizing the collective ownership of land to ensure the overall planning capacity of the government and the land system of "public ownership and private possession". All of them promoted the optimal allocation of regional industrial production factors to a certain extent. This shows that the evaluation of the performance of the land system must focus on specific industrialization patterns. At present, China is in an important period of global capital competition and industrial upgrading. It is still necessary to give full play to the advantages of collective ownership of land in coordinating the development of non-agricultural land, so as to provide guarantee for the establishment of a high-level public service system for industrial development. At the same time, the redistribution of land should be emphasized to protect farmers' interests so as to improve the institutional legitimacy of collective ownership of land.

Key Words: Industrialization Mode; Land System Change; Collective Construction Land; Land Development Right; Collective Ownership of Land