地权分配与地权交易联动视角下农地产权制度变迁的路径特征

——基于江苏农村百年变迁数据的分析

陈德仙 胡 浩 李 楠 虞 祎

摘要：本文从政府主导的地权分配与市场主导的地权交易联动视角出发，构建农地产权制度变迁的理论分析框架，并结合江苏农村百年变迁数据，系统分析典型区域农地产权制度变迁的路径及其关键特征。研究表明，百年来农地产权制度历经从近代私有制向当代公有制的演进，以及公有制框架内的边际调整，围绕地权分配与地权交易的联动而变迁，呈现以下关键特征：由市场主导下的租卖市场交易自由化及土地所有权集中化，经政府再分配变革为土地所有权分配平均化，同时租卖市场交易延续化；继而在政府主导下土地所有权分配组织化、地权交易市场明显收缩，经产权分割推进为承包经营权分配平均化；其后土地承包关系进入边际调整及稳定化，经营权流转市场自发形成并不断发展壮大。相较于近代私有制，当代公有制下的地权分配关系更为公平稳固，农户市场主体地位显著增强，经营权流转价格运行更为平稳，地权交易市场明显壮大，规模经营稳步发展。地权分配与地权交易的良性联动，有效缓解了资源配置中因有限理性与市场失灵造成的局限，协同优化了资源配置效率，为农业经济绩效的长期增长提供了重要制度支撑。上述基于江苏农村百年变迁的发现，可为先行发展区域深化农地产权制度改革提供实践参照。

关键词：农地产权制度 地权分配 地权交易 制度改革

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A

[资助项目] 教育部人文社会科学研究青年基金项目“气候灾害冲击与地权分配不平等：理论机制与近代中国经验研究”（编号：25YJC790006）；国家社会科学基金重大项目“超大规模人口国家农业农村现代化建设研究”（编号：23&ZD109）；杭州师范大学校级科研创新团队项目（编号：TD2025020）。

[作者信息] 陈德仙，杭州师范大学经济学院、复旦大学经济学院，电子邮箱：chendexian@hznu.edu.cn；胡浩（通讯作者），南京农业大学经济管理学院，电子邮箱：huhao@njau.edu.cn；李楠，复旦大学经济学院，电子邮箱：nanli@fudan.edu.cn；虞祎，南京农业大学经济管理学院，电子邮箱：yuyi@njau.edu.cn。

[致 谢] 感谢原金陵大学农业经济系主任卜凯教授开创中国农村微观调查先河，留存珍贵调查资料；感谢南京农业大学经济管理学院整理建设卜凯农户调查电子数据库，并传承卜凯调查传统开展中国土地经济调查；感谢审稿专家及卜凯研究团队青年师生对本文的学术指导与修改建议；感谢宋成校博士对本文的修订完善。

一、引言

百年来，中国农地产权制度历经深刻变迁：经土地改革由地主土地所有制转向农民土地所有制，再到确立农村土地集体所有制，并在土地集体所有制下实行家庭联产承包责任制和“三权分置”（刘守英，2022；严金明等，2022a）。当前，全面实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化，需要因地制宜、分类有序推进乡村振兴，着力提升农业综合生产能力并促进农民增收（魏后凯等，2025）。深化农地产权制度改革，对推进农业农村现代化和乡村全面振兴具有基础性作用。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》等政策文件，围绕巩固和完善农村基本经营制度，对稳定土地承包关系并推进延包、完善承包地“三权分置”、发展农业适度规模经营以及规范农村产权流转交易等作出衔接性部署。在此过程中，如何在成员权平等分享约束下处理地权分配调整（Kung，2000），并推动与市场相衔接的要素配置和经营安排（钟甫宁，2021），进而构建公平合理的地权分配调整机制和高效规范的地权交易市场体系，有效防控制度改革中的潜在社会风险，成为关键性难题。系统梳理农地（耕地）产权制度的长期变迁路径，尤其是深入探究政府主导的地权分配与市场主导的地权交易如何联动塑造制度变迁，对深化农地产权制度改革、破解分配调整与市场深化协同难题具有重要参照价值。由此，农地产权制度研究需直面以下深层问题：若地权交易市场能够有效配置土地资源，为何仍会周期性地引发政府对地权的再分配？若政府主导的地权再分配已较为充分，其后为何往往仍会内生性地出现地权交易市场与相关自发实践？地权分配与地权交易之间究竟存在怎样的联动关系？

基于上述问题，本文融合制度变迁理论、产权理论和发展经济学理论，从地权分配与地权交易的联动视角出发，提出农地产权制度变迁的理论分析框架；并以江苏[①]农村百年变迁数据为基础（涵盖卜凯农户调查数据、中国土地经济调查数据及各类统计资料），系统分析典型区域农地产权制度变迁的具体路径及其关键特征。本文的研究贡献主要体现在三个方面：第一，在理论视角上，结合农地产权制度的百年变迁历程，构建基于地权分配与地权交易联动的理论分析框架。该框架强调政府主导的地权分配与市场主导的地权交易之间的动态联动，而非单一依赖政府或市场力量，亦非将

① 江苏作为经济发达地区，农地产权制度改革长期处于先行位置。一方面，地方政府政策执行力较强，村集体对土地等资源的统筹能力突出，苏南等地尤为典型；另一方面，市场化发育较早，要素流动更为活跃。政府主导与市场驱动相协同的发展特征，使江苏适合作为从地权分配与地权交易联动视角分析农地产权制度变迁的典型区域。

二者视为静态并置关系，从而更贴近中国农地产权制度变迁的内生路径。第二，在经验刻画上，基于系统整理的江苏农村百年变迁数据，围绕地权分配与地权交易联动关系深入考察农地产权制度变迁的塑造路径及其关键特征；并在近代私有制与当代公有制的对照中，进一步揭示当代公有制在形成更公平合理的地权分配调节机制和更高效规范的地权交易市场体系方面所展现的制度性优势。第三，在政策讨论上，江苏这一典型区域的百年变迁经验，可为乡村振兴背景下先行发展区域深化农地产权制度改革提供实践参照，包括坚持地权公平分配的基本原则、更好地发挥市场在地权资源配置中的积极作用、稳步拓展多元化的地权交易市场体系，以及完善地权分配与地权交易的联动实施机制。

二、文献综述

正如科斯定理和制度变迁理论所揭示的，农地产权制度安排会影响农业资源配置效率与经济绩效。农地产权制度变迁明显改善了农业生产投资、土壤质量和资源配置效率（黄少安等，2005；孙琳琳等，2020；严金明等，2022b；Li and Zhu，2024），显著提高了粮食产量、农业生产效率、农户收入及福利（林毅夫，2005；周力和沈坤荣，2022；盖庆恩等，2023），并有助于农业新质生产力发展（钱忠好等，2025）。从更长历史时期看，农地产权制度变迁还深刻影响着社会结构的演化、更迭与发展，并与兴衰治乱、公私地权往复更替的历史循环相联系（黄祖辉和王朋，2009）。正因其意义重大，农地产权制度变迁成为学术界高度关注的核心议题，并形成三种主要的研究范式。

一是制度的历史演化分析范式，其主要通过梳理不同历史时期的政策演进，来描述农地产权制度变迁的阶段和历程。近代中国延续着私有制，地权高度集中，严重制约了农业生产力的发展，亟须从根本上变革以地主土地所有制为核心的私有制，调整地权分配（陈翰笙等，1988）。中华人民共和国成立后，农地产权制度发生根本性变革，逐渐从私有制转向公有制，并经历土地改革和农民土地所有制、互助合作和集体化等阶段，此后在土地集体所有制下实行家庭联产承包责任制和“三权分置”。中国共产党建党百年之际，学术界进一步梳理农地产权制度的百年变迁，分别围绕土地产权与市场交易（张兰和冯淑怡，2021）、农业家庭经营的政策演变逻辑（于福波和张应良，2021）、土地权利与社会秩序关系（刘守英和颜嘉楠，2021），以及政治秩序、经济发展和国家治理（曲福田等，2021）与历史、理论和实践的统一逻辑（严金明等，2021）等方面展开，总结历史经验并为改革提供启示。在乡村振兴阶段，农地产权制度呈现新的变迁方向，主要包括深化“三权分置”改革（叶兴庆，2025），稳定

土地承包关系和提升地权稳定性（Adamopoulos et al.，2024），完善农地流转市场等产权交易体系（石锐等，2025），促进土地流转和规模经营（黄少安和谢冬水，2022）等。

二是制度变迁分析范式，其主要借鉴制度变迁理论，多采用描述、案例和比较等方法，分析农地产权制度变迁的动因和特征。中央政府、基层政府和农户是相关制度演进中的重要主体，各方基于自身利益诉求互动与协调，进而影响相关政策和制度的演进方向与变迁路径（李万君等，2023）。学术界从不同角度剖析了农地产权制度变迁的动因及相关机制，主要包括现行制度安排之外的利益诱致或外部利润（钱忠好和牟燕，2013），公平与效率目标之间的权衡（严金明等，2021），政权变化与政治转型（Bhattacharya et al.，2019），国家能力及其政治约束（Cai et al.，2020），地权安排对劳动力流动与迁移决策的约束（Mullan et al.，2011），以及农地产权制度如何适配农业新质生产力发展要求（钱忠好等，2025）等。从变迁方式看，既有研究借助强制性变迁与诱致性变迁的分析框架讨论制度变革类型（Lin，1989），并指出农地产权制度变迁常呈现强制与诱致相结合、“中央—地方—个体”互动共演、渐进推进的特征（丰雷等，2019）。在变迁特征方面，既有研究强调路径依赖与边际上的调整（钱忠好和牟燕，2013），多样性、创新性与渐进式演进（张红宇，2022），政策执行的区域差异与“中央—地方”互动（丰雷等，2013；丰雷，2018），以及正式制度与非正式制度的互动（Qiu et al.，2021）等。

三是产权的经济分析范式，其主要借鉴产权理论，聚焦于产权界定与产权实施，并注重运用量化研究方法，探究农地产权制度变迁。产权界定方面，呈现出逐步分割、明晰化和稳定化的过程。改革开放后，农地产权完整性和完全性不断增强（冀县卿和钱忠好，2009）；继而由集体所有权与农户承包经营权的“两权分离”，进一步细分为所有权、承包权与经营权，并分别归属于集体、集体经济组织成员与经营主体，产权关系日趋明晰，农民获得的地权亦更为充分（冀县卿和钱忠好，2019）。张曙光和程炼（2012）着重从产权细分角度解释农地产权制度变迁。刘守英和蒋昱珺（2025）则从地权分割、地权稳定性与产权强度等维度，刻画集体地权性质的定型特征。当前，经营权成为产权界定深化的关键方向，其权能落实有赖于土地承包关系稳定的预期，并需强化其使用、收益与转让等权能。产权实施方面，既有研究多强调促进农地市场化流转、优化地权配置并推动规模经营，以发展现代农业。黄祖辉和王朋（2009）指出，随着产权制度变迁，土地经营权和承包权的供给曲线逐渐表现出价格弹性；在稳定土地所有权、不允许买卖并严格限制所有权重构的前提下，农地流转市场逐步发育。Brandt et al.（2017）区分市场与非市场机制，分析土地再分配、出租、村集体流转和征地等不同的地权再配置途径。罗必良

（2019）提出，应借助迁回交易及交易制度与组织创新，推动从产权界定转向产权实施，以促进规模经营。与地权配置相关的研究还指出，土地调整和分配规则演变可推动地块层面的规模化分配与经营（陈品和钟甫宁，2025）。此外，既有研究亦提示，农地与相关要素市场摩擦可能带来农地配置扭曲，农地流转市场发育仍不完善，并可能加剧收入分配不平等（Benjamin and Brandt，1999；Adamopoulos et al.，2022）等。

既有研究对农地产权制度变迁的规律作了较为系统的梳理，但仍存在进一步拓展的空间：第一，鲜有研究从政府主导的地权分配与市场主导的地权交易之联动关系出发，贯通考察农地产权制度百年变迁路径是如何被塑造的。为此，有必要在制度变迁理论、产权理论与发展经济学相关理论之间寻求融合，并结合中国及其典型区域的长期制度实践，构建基于地权分配与地权交易联动的理论分析框架，以增强对制度变迁路径形成机制的解释力。第二，需进一步立足典型区域，从地权分配与地权交易联动的视角，深入刻画农地产权制度百年变迁的动态路径和关键特征，并在此基础上比较、归纳当代公有制相对近代私有制的制度特征和效能差异。第三，既有研究较多依赖理论分析、政策梳理和描述性统计；对此，有必要更好地结合农户微观调查数据与官方统计资料，构建覆盖较长历史跨度的区域性农村变迁数据库，并加强与全国性资料的衔接，从而支撑农地产权制度变迁的量化分析与跨时期比较。

三、理论分析框架

为把握农地产权制度百年变迁的内在逻辑，本文从制度变迁动力出发，考察其变迁路径特征，并进一步讨论制度变迁与农业经济绩效的关联，进而在地权分配与地权交易联动的视角下构建理论分析框架。

（一）农地产权制度变迁动力：公平分配约束下追求更高农业生产效率

戴维斯和诺思（2019）指出，外在条件变化可能带来外部利润，但受规模经济、外部性内部化困难、风险及交易费用等因素制约，这些外部利润往往难以在既有制度安排内实现；当行为主体预期新制度安排的收益大于成本时，便可能推动制度安排变迁。钱忠好和牟燕（2013）、冀县卿和钱忠好（2019）亦从外部利润视角指出，农地产权制度变迁的重要动力在于获取制度环境变化所带来的外部利润，尤其是潜在更高的农业生产效率和农业产值。结合长期历史演化看，在追求上述外部利润的同时，农地产权制度变迁还受到需大体保障土地公平分配这一约束。平均地权与“耕者有其田”的观念深刻植根于中国历史文化传统，构成历次土地制度改革的重要

准则[①]。过度偏离公平分配原则，可能带来较大的经济和社会成本。因此，农地产权制度变迁的根本动力是在公平分配约束下持续追求更高的农业生产效率，这一动力形塑了农地产权制度的百年变迁方向。例如，土地改革将集中于地主的土地平均分配给贫下中农，并依托小农经营释放生产潜力；集体化意在防止土地再度分化，并尝试以集体规模经营提升农业生产效率；家庭联产承包责任制在按成员大体均分土地承包经营权的基础上回归家庭经营优势；“三权分置”则在坚持承包权公平分配的前提下，通过土地经营权流转优化经营权配置、推动家庭适度规模经营，从而进一步提升农业生产效率。

（二）农地产权制度变迁路径：私有制向公有制演进及公有制框架内的边际调整

诺思（2014）提出，决定社会经济演化的关键制度变迁往往具有路径依赖特征：一旦进入某一路径，便可能在报酬递增、不完全市场和交易费用以及行为人的主观模型与意识形态等因素的作用下自我强化，并沿该路径长期延续。从较长历史时段看，农地产权安排在公权与私权之间的往复调整，构成理解制度演进的重要线索（黄祖辉和王朋，2009）。近代至中华人民共和国成立初期，农地产权由私有制转向集体所有制，既与学习苏联等外部经验以降低路径选择中的不确定性有关，也体现中国农地产权制度演进中的路径依赖。在土地集体所有制确立之后，家庭联产承包责任制在坚持土地集体所有制的前提下作边际调整：对集体所有权进行产权分割，实现土地所有权与土地承包经营权的“两权分离”，其中土地所有权仍归集体，土地承包经营权由村集体按成员大体均分到户，由农户自主经营。其后，“三权分置”继续在土地集体所有制框架内作边际调整：将土地承包经营权进一步分割为承包权与经营权，形成所有权、承包权与经营权“三权分置”，并分别归属于集体、集体经济组织成员与经营主体。因此，私有制向公有制的演进及公有制框架内的边际调整，共同形塑了农地产权制度的百年变迁路径。

（三）农地产权制度变迁特征：政府主导的地权分配与市场主导的地权交易联动

从长期演进看，农地产权制度变迁的核心在于产权主体间地权分配关系与地权交易关系的演化，具体表现为政府主导的地权分配与市场主导的地权交易之间的联动。发展经济学亦强调，地权分配不平等、土地租佃和买卖交易市场以及土地改革，对发展中国家农业生产具有重要影响（瑞，2002）。中国农地产权制度的百年变迁，正集中展现了地权分配与地权交易相互交织、联动演进的过程。

首先，政府主导的地权分配，体现为政府对不同产权主体间地权关系的界定与安

① 公平分配原则不仅贯穿于中国历史上历次农地产权制度的重大变革，也深刻体现在民间分家析产等日常实践中，这与西方农地分配制度形成了鲜明对照。

排。在不同制度阶段，政府通过土地改革、行政分配、土地调整和整理等方式，重新界定并塑造地权分配格局，推动地权分配关系由土地所有权集中化转向土地所有权分配平均化，再到土地所有权分配组织化、承包经营权分配平均化，以及对土地承包关系的边际调整。其次，市场主导的地权交易，表现为市场对不同产权主体间地权关系的交易与配置。地权交易市场所涉及的土地权利和配置效力随制度阶段变化，大致经历了租卖市场交易自由化、租卖市场交易延续化、市场交易明显收缩，以及经营权流转市场的自发形成和发展壮大。最后，政府主导的地权分配与市场主导的地权交易之间存在密切的动态联动。在私有制向公有制的演进阶段：由市场主导下的租卖市场交易自由化及土地所有权集中化，经政府主导的强制再分配转变为土地所有权分配平均化，同时租卖市场交易延续化；渐进为政府主导下的土地所有权分配组织化，而市场交易明显收缩。在公有制框架内的边际调整阶段：由政府主导下的土地所有权分配组织化及市场交易明显收缩，经产权分割推进为承包经营权分配平均化；其后周期性地边际调整土地承包关系并促进其稳定化，同时经营权流转市场自发形成并不断发展壮大。上述联动关系将在后文结合江苏农村百年变迁数据加以验证。

（四）农地产权制度变迁绩效：地权分配与地权交易联动促进农业经济绩效增长

长期自由运行的地权交易，可能导致土地兼并和农民失地、土地租佃流转效率下降，以及土地市场不活跃等问题（瑞，2002）。由此，土地市场可能失灵，地权资源配置偏离较优状态，农业生产效率提升受阻。上述困境将周期性地诱致政府主导的土地制度改革，以重新调整地权分配格局。然而，由于执行主体存在有限理性，特别是难以准确、及时掌握人口和土地的数量与质量等微观信息，加之分配执行可能出现偏差，初期的地权分配同样难以实现地权资源的最优配置。随着人地关系和技术进步等条件发生变化，地权资源配置困境加剧，并再次催生地权交易市场的发育，推动地权资源再配置。因此，政府主导的地权分配与市场主导的地权交易经反复联动，可以在相当程度上弥补单一机制在信息条件与激励约束等方面的不足，持续优化地权资源配置效率，并趋向更有利于提升农业生产效率和农业产值的配置均衡状态。在此作用机制下，中国农业经济绩效实现了显著增长。

综上所述，农地产权制度变迁可概括为：在公平分配约束下追求更高农业生产效率的动力驱动中，沿着私有制向公有制演进及公有制框架内边际调整的路径展开；其关键特征体现为政府主导的地权分配与市场主导的地权交易反复联动，并由此持续优化地权资源配置效率，促进农业经济绩效增长。如图1所示，“动力—路径—特征—绩效”构成完整逻辑链条；其中，地权分配与地权交易并非彼此替代，而是在不同制度阶段相互联动、彼此补充：前者侧重权利关系的界定与公平安排，后者侧重权利的再配置与效率改进。这种联动，构成理解百年农地产权制度变迁路径特征的核心机制。

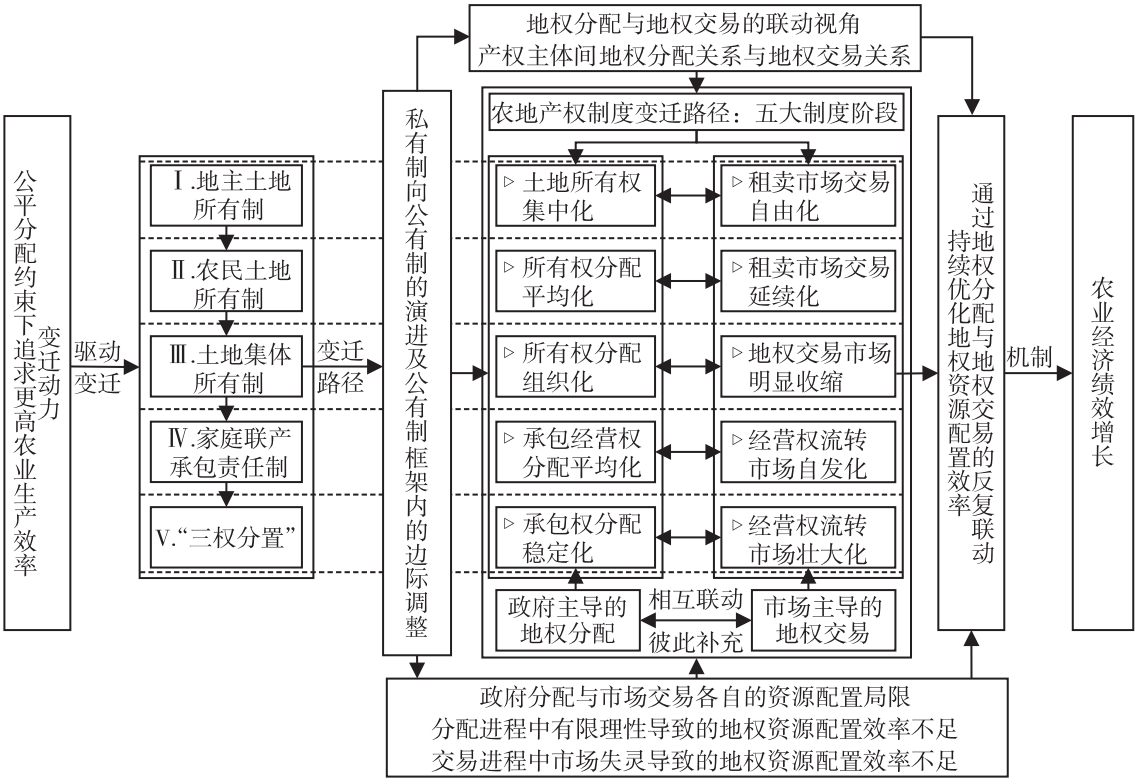

图1　农地产权制度变迁的理论分析框架

四、数据来源

本文侧重从微观视角出发，以江苏为典型区域，分析农地产权制度变迁的路径特征。选择江苏，主要因其农地产权制度改革起步较早、基层政府对土地资源的统筹能力较强，且地权交易市场发育相对充分。据此，本文主要采用《卜凯农户调查数据汇编.江苏篇：1929—1933》和2021年中国土地经济调查等农户微观调查数据，并结合各类官方统计资料，整理形成江苏农村百年变迁数据。

1929—1933年，金陵大学农业经济系主任卜凯主持了中国土地利用调查。其田场调查覆盖22个省168个地区16786个农场，内容涉及农地利用、农业生产和农家生活等。调查形成的中间统计表格按类别分列各户数据，为还原农户微观信息奠定了基础。2000年，该调查的中间统计表格在南京农业大学被重新发现，相关整理工作随之展开；经资料电子化及逐项录入、核对与整合，将分类统计资料还原为可资计量分析的微观数据；至2016年卜凯农户微观调查数据得以系统还原。2017—2020年，相继出版《卜凯农户调查数据汇编：1929—1933》共13部，江苏调查数据汇编即为其中一部。该汇编主要恢复了人口与劳动力、家畜、土地、肥料、作物产量及用途、借贷、

特殊支出等22个方面的数据；就土地而言，资料包含“农场中不同用途的土地面积”“农场租用面积的百分比”等多张信息表（胡浩等，2017）。

2020—2022年，中国土地经济调查在调查设计上承接卜凯调查传统，在江苏连续开展3个年度调查。综合考虑数据年份与样本规模，本文选取2021年中国土地经济调查数据进行分析。该年度调查覆盖江苏12个地级市、24个县级市、96个行政村及2420个农户，问卷在土地方面重点采集了承包、经营与流转等信息。中国土地经济调查与卜凯中国土地利用调查的调查地点在部分区域有所重叠，具体包括盐城、昆山、无锡、武进、灌云、淮阴（淮安）6地[①]。

中国土地经济调查在调查设计上与卜凯中国土地利用调查相衔接，构成罕见的长时段农村变迁研究资料。尽管两次调查的农户样本并不相同，但借助微观数据比较不同历史阶段的农地产权制度特征仍具有可行性。据此，本文将两类调查数据相结合，整理跨越百年的两阶段江苏农户微观调查数据，聚焦江苏这一典型区域，量化对比近代私有制与当代公有制下农地产权制度的特征差异。此外，本文进一步结合多套县志（以下简称“县志资料”）[②]、统计资料及各类农村调查数据，分别刻画地主土地所有制、农民土地所有制、土地集体所有制，以及土地集体所有制确立后家庭联产承包责任制和“三权分置”等阶段的农地产权制度变迁过程。通过百年尺度下对上述数据的定量分析，可更清晰地揭示区域层面农地产权制度长期演进的路径特征，并为理解农业经济绩效显著增长的制度机制提供实证依据。

五、江苏农地产权制度百年变迁路径分析

（一）农地产权制度百年变迁路径的概括描述

百年来，在公平分配约束下持续追求更高农业生产效率的动力驱动下，农地产权制度经历了地主土地所有制、农民土地所有制、土地集体所有制，以及土地集体所有制框架内的家庭联产承包责任制和“三权分置”等重大制度变革。不同阶段的农地产权制度在地权配置方式、地权分配的公平性与地权交易的市场化等方面呈现明显差异（见表1）。

① 限于篇幅，跨越百年的两阶段江苏农户微观调查数据相关统计结果详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录中的附表1。

② 本文所用县志资料包括：《盐城县志》（江苏人民出版社1993年版）、《昆山县志》（上海人民出版社1990年版）、《无锡县志》（上海社会科学院出版社1994年版）、《武进县志》（上海人民出版社1988年版）、《淮阴县志》（上海社会科学院出版社1996年版）。

表1　　农地产权制度百年变迁路径的阶段特征

制度阶段	地权配置方式	地权分配特征	地权交易特征	制度变迁动力
Ⅰ.地主土地所有制	市场交易主导，政府分配不足	土地所有权集中化，大量土地被地主等富有群体占有	租卖市场交易自由化，包括租佃、抵押、典押、绝卖等交易	实现地权公平分配，并释放广泛小农耕作的农业生产效率改进空间
Ⅱ.农民土地所有制	政府分配主导，市场交易补充	土地所有权分配平均化，贫下中农所持土地比例提高	租卖市场交易延续化，包括自主租赁、买卖、互换等交易	避免地权分配再次失衡，并获取集体规模经营的农业生产效率改进空间
Ⅲ.土地集体所有制	政府计划主导，市场交易明显收缩	土地所有权分配组织化，土地在公社、大队、生产队之间配置	地权交易市场明显收缩，土地买卖、租赁等交易被禁止	改善集体经营效率，并拓展家庭承包经营的农业生产效率改进空间
Ⅳ.家庭联产承包责任制	政府推进“两权分离”，市场发挥作用	集体成员承包经营土地，土地承包经营权分配平均化	经营权流转市场自发形成，逐渐发育	稳定土地承包关系，并释放家庭适度规模经营的农业生产效率改进空间
Ⅴ.“三权分置”	政府周期性调整，市场日常性交易	土地承包关系边际调整及稳定化，如确权、延长承包期、小调整等	经营权流转市场发展壮大，并出现抵押、入股等交易	调节地权分配关系，以更好适配农业新质生产力发展

注：①Ⅳ、Ⅴ为土地集体所有制下的经营制度安排。②制度变迁动力是指推动本阶段转向下一阶段或深化发展的主要动因。

1.地主土地所有制。1912—1948年，市场交易主导地权配置，政府的地权分配功能不足，其特征为土地所有权集中化、租卖市场交易自由化。民国土地所有制以私有制为主，私有田地占93.30%（卜凯，1937）。私有制下，土地主要由市场配置，租佃和买卖较为自由；但大量土地被地主等富有群体占有，形成地权高度集中的地主土地所有制，地主和富农占有50%～60%的土地（章有义，1988）。据县志资料记载，20世纪30—40年代，江苏盐城、昆山、无锡和淮阴各县地主所占土地比例均达到或超过三成。佃农比例也较高，例如，无锡的佃农比例高达67.90%。虽然土地租佃市场为佃农、半自耕农提供了获取田面权和使用权的交易机会，但多数农户经营面积仍十分有限。全国经营面积不足5亩和不足15亩的家庭比例分别高达24.38%和60.73%[①]。集中化的地权分配严重制约了传统时期小农效率优势的发挥，阻碍了农业生产效率的提升（胡浩和于敏捷，2015），并对广大农民的基本生计构成了重大威胁。民国政府及其构建的地权交易机制出现市场失灵问题，也难以实现平均地权及地权的有效配置。由此，实现地权公平分配并释放广泛小农耕作的农业生产效率改进空间，构成农地产权制度向下一阶段变迁的动力。

2.农民土地所有制。1949—1955年，政府分配主导地权配置，市场交易起到补充

① 土地委员会，1937：《全国土地调查报告纲要》，第26页。

作用，其特征为土地所有权分配平均化、租卖市场交易延续化。为纠正传统土地市场在地权配置中的失衡问题，中国共产党开展土地改革，重新进行地权分配，真正实现了“耕者有其田”。1950年，《中华人民共和国土地改革法》颁布实施，废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民土地所有制。据县志资料记载，江苏盐城、昆山、无锡、武进和淮阴5地，土地改革没收和征收的土地面积分别为25.00万亩、50.94万亩、42.59万亩、35.63万亩和49.60万亩。土地改革后，昆山、无锡和武进3地贫下中农所占土地比例均超过了80%。土地改革将地主土地所有制迅速转变为农民土地所有制，根本性地改变了地权分配格局。全国地权分配基尼系数由此大幅下降了78.72%（庞浩等，2021）。农民土地所有制在实现地权公平分配的同时，也带来经营细碎化问题。例如，无锡11村的调查显示，1952年人均土地仅1.63亩，人均农业用地低至1.47亩（陈翰笙等，1988）。这种细碎化经营模式较为脆弱，也不利于农业生产效率提升。土地改革完成后，土地所有者可以自由经营、买卖及出租其土地。在市场化买卖交易下，部分经济困难农户再次失去土地。据县志资料记载，1953年昆山周墅区有158户贫农和24户中农先后卖出土地732亩，昆山西宿乡有39户卖出土地。由此，避免地权分配再次失衡并获取集体规模经营的农业生产效率改进空间，构成农地产权制度向下一阶段变迁的动力。

3.土地集体所有制。1956—1982年，政府计划主导地权配置，其特征为土地所有权分配组织化、地权交易市场明显收缩。相较于散而小的农户经营模式，集体化被视为更有效的地权配置方式。循此路径，土地由农民私人所有逐步转为集体所有。互助组和初级社时期，主要是土地等要素互换合作、土地入股和统一经营，土地仍归农民所有。1956年，《高级农业生产合作社示范章程》规定，入社农民必须把私有的土地等主要生产资料转为合作社集体所有。1958年，《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》通过后，各地纷纷建立“政社合一”的人民公社。据县志资料记载，1958年江苏盐城、昆山、无锡、武进和淮阴5地分别建立15个、13个、39个、40个和22个人民公社。1962年，《农村人民公社工作条例修正草案》明确“三级所有，队为基础”，规定生产队范围内的土地归生产队所有。此时，地权由集体统一安排；社员家庭可长期使用自留地，但其规模有限。据县志资料记载，江苏盐城、昆山、无锡、武进和淮阴5地自留地占生产大队耕地面积的比例为2%～7%，人均自留地约为0.1亩。此外，土地买卖、租赁等交易基本停止。地权配置主要依靠计划，在公社、大队、生产队之间组织生产与核算，地权资源配置效率和农业生产效率一度徘徊。因此，在坚持土地集体所有制前提下，改善集体经营效率并拓展家庭承包经营的农业生产效率改进空间，构成农地产权制度变迁的动力。此后，在土地集体所有制框架内，经营制度转入家庭联产承包责任制。

4.家庭联产承包责任制到“三权分置”。1983年以来，政府周期性调整地权配置，市场在政府引导下进行日常性交易，其特征为从土地承包经营权分配平均化到土地承包关系边际调整及稳定化，从经营权流转市场自发形成到发展壮大。1978年，小岗村实行“大包干”，开启了家庭联产承包责任制的实践。1983年，中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》印发后，家庭联产承包责任制在全国范围内进一步推广。该制度在坚持土地集体所有的前提下，将土地承包经营权按集体成员大体均分到户，由农户自主经营，形成有统有分、统分结合的双层经营体制，土地承包经营权由此实现公平分配。《江苏农村经济50年》的数据显示，1983年，盐城、昆山、无锡、武进和淮阴人均承包耕地面积分别为1.53亩、1.88亩、1.01亩、1.15亩和1.59亩[①]，各地差异不大。然而，受初期承包安排与人地关系变化影响，人地不协调问题逐渐显现。基层开始自发通过市场流转调整地权配置。此后，一系列政策和法律出台，鼓励并规范土地流转。2016年，《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》就完善“三权分置”办法作出部署，强调始终坚持农村土地集体所有权的根本地位，严格保护农户承包权，加快放活土地经营权。此后，土地流转和规模经营达到较高水平。2016—2022年，江苏耕地流转率基本保持在60%以上，经营耕地100亩以上的农户数也稳定在5万户以上[②]。地权交易形式也逐渐丰富，并出现经营权抵押、入股等交易。与此同时，在两轮承包期内（1984—1998年、1999—2028年），政府通过法律赋权、登记颁证、扩权赋能以及延长承包期等举措，稳定土地承包关系。未来，如何在促进承包权分配稳定化的同时，更好地释放家庭适度规模经营的农业生产效率增长潜力，并有效适配新质生产力，将构成农地产权制度深化发展的动力。

（二）地权分配与地权交易视角下农地产权制度变迁的关键特征

1.土地改革与土地占有平等化。根据10572个卜凯农户调查数据的测度，1929—1933年，中国前10%的农业家庭占有44.52%的土地，按户计算的基尼系数达0.618（陈德仙等，2026）；盐城、昆山、无锡和武进按户计算的土地占有基尼系数分别为0.479、0.650、0.741和0.547（见表2）。县志资料显示，土地改革前，盐城、昆山、无锡和武进4地富裕阶层的占地比例分别为32.20%、65.14%、31.13%和17.63%；盐城、昆山贫农人均占地面积分别仅为0.65亩、0.78亩，无锡、武进贫农户均占地面积分别仅为2.81亩、2.25亩。由此可见，这一时期江苏地权分配很不平等，大量土地被富裕阶层占有，而广大贫农仅占有少量土地。土地改革后，富裕阶层占地比例明显下

① 江苏省统计局，2000：《江苏农村经济50年》，北京：中国统计出版社，第229页、第314页、第339页、第429页、第469页。

② 限于篇幅，2005—2022年江苏耕地流转与规模经营的变化趋势详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录中的附图1。

降，贫下中农土地占有量明显上升：盐城、昆山贫农人均占地面积分别提高至2.50亩、3.53亩，无锡、武进贫农户均占地面积分别增至5.36亩、3.64亩。庞浩等（2021）基于县志数据测算，土地改革前全国地权分配基尼系数均值约为0.47、第一泰尔指数约为0.59，地主和富农占地约为43%；土地改革后分别约为0.10、0.05和11%。因此，土地改革大幅降低了江苏乃至全国农村的土地所有权分配不平等程度，真正实现了“耕者有其田”的历史性目标。

表2　　1929—1933年与土地改革前后江苏农村土地占有状况的变化

地方	1929—1933年（地主土地所有制时期）		土地改革前（地主土地所有制时期）			土地改革后（农民土地所有制时期）		
	户均占有面积（亩）	土地占有基尼系数	富裕阶层占地比例（%）	贫农占地面积（亩）		富裕阶层占地比例（%）	贫农占地面积（亩）	
				人均	户均		人均	户均
盐城	16.98	0.479	32.20	0.65	—	11.02	2.50	—
昆山	6.86	0.650	65.14	0.78	—	9.07	3.53	—
无锡	1.41	0.741	31.13	—	2.81	7.01	—	5.36
武进	11.62	0.547	17.63	—	2.25	3.57	—	3.64

注：①富裕阶层包括地主、富农、工商资本家等，各地统计口径不尽一致。②基尼系数按户计算。

资料来源：1929—1933年的数据根据《卜凯农户调查数据汇编.江苏篇：1929—1933》计算，土地改革前后数据由县志资料整理。

2.承包地均分与经营权配置分化。2021年，盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮安承包地基尼系数分别为0.290、0.249、0.334、0.374、0.247和0.352（见表3）。这表明在第二轮承包期后期，经调整、互换、转让等变动后，农户间承包地分配仍较为公平。1929—1933年，卜凯农户调查的全国样本中，经营耕地基尼系数为0.468；同期盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮阴经营耕地基尼系数分别为0.430、0.318、0.336、0.408、0.500和0.384。进入21世纪后，农业劳动力向城镇转移，加之“三权分置”改革推进，土地流转加快，从事农业生产的劳动力和农户减少，户均经营耕地面积逐渐扩大。2021年，无锡和淮安农户经营耕地最大面积已超过1000亩。2014—2018年，江苏种植型家庭农场平均地块数由24.64块降至12.11块，最大地块面积由79.87亩升至101.84亩[①]。此外，2009—2022年，江苏经营耕地10亩以下的农户占比上升8.73%，10～50亩的占比下降16.60%，100亩以上的占比升幅达266.67%[②]。可见，经营权配置并非单向集中，而是小农户占比有所上升，中等规模占比趋于下降，较大规模经营明显增多。

① 农业农村部政策与改革司、中国社会科学院农村发展研究所，2020：《中国家庭农场发展报告2019》，北京：中国社会科学出版社，第39页。

② 农业农村部政策与改革司，2023：《中国农村政策与改革统计年报2022》，北京：中国农业出版社，第11–12页。

表3　　百年来江苏农户承包地与经营耕地配置的变化　　单位：亩

地方	土地承包经营权		土地经营权			
	2021年（当代公有制时期）		1929—1933年（近代私有制时期）		2021年（当代公有制时期）	
	户均承包地面积	承包地基尼系数	户均经营耕地面积	经营耕地基尼系数	户均经营耕地面积	农户经营耕地最大面积
盐城	7.71	0.290	19.05	0.430	13.68	560
昆山	10.69	0.249	20.77	0.318	0.08	2
无锡	2.99	0.334	6.61	0.336	17.23	1550
武进	2.82	0.374	16.52	0.408	4.62	130
灌云	6.74	0.247	57.16	0.500	10.89	100
淮阴（淮安）	8.22	0.352	25.37	0.384	52.22	1200

注：①昆山2021年户均经营耕地面积和经营耕地最大面积均较小，主要是因为当地非农就业程度较高，农户已转出大量承包地，中国土地经济调查在该地调查到的主要是这类农户样本。②基尼系数按户计算。

资料来源：1929—1933年数据根据《卜凯农户调查数据汇编.江苏篇：1929—1933》计算，2021年数据根据中国土地经济调查数据计算。

3.公平分配原则与宅基地配置。2021年，盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮安户均宅基地面积分别为345.46平方米、367.82平方米、167.90平方米、195.63平方米、396.46平方米、661.00平方米，宅基地基尼系数分别为0.378、0.314、0.324、0.269、0.377、0.480[①]。1929—1933年，盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮阴户均农舍面积分别为578.48平方米、646.97平方米、111.05平方米、306.83平方米、697.51平方米和582.96平方米。与1929—1933年同地户均农舍面积相比，2021年盐城、昆山、武进、灌云户均宅基地面积较小，无锡和淮安户均宅基地面积较大。户均农舍与宅基地面积的变化同农村人口基数、宅基地面积管控和耕地保护约束有关，但这并不意味着集体所有制下农村居民的户均或人均居住面积更小，因为当前农房的空间利用程度往往更高。现行制度下，宅基地申请经本集体讨论、公示后，由乡（镇）人民政府审核批准，使用权原则上限于本集体经济组织成员。这一制度安排使宅基地分配更具普惠性和保障性，有助于实现农民基本居住权利的公平配置。在前文耕地分析的基础上，进一步考察江苏农村农舍与宅基地的配置特征，有助于更全面地评估不同制度安排下各类土地资源配置中可能存在的差异化公平风险。

4.农户土地交易关系的转型。近代私有制时期，佃农和半自耕农向地主租入土地从事生产和维持生计。苏南、浙北等地的地权常分为田底权和田面权。田底权多由不在地主占有，有田面权的农户可以长期耕作，也可以把田面再租给其他农户。1929—

① 限于篇幅，百年来江苏农村农舍与宅基地面积及其分配的变化相关统计结果详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录中的附表2。

1933年，卜凯农户调查的全国样本中，有租佃土地的农户占比为51.20%；同期昆山、无锡有租佃土地的农户占比分别高达81.93%、100.00%，租佃土地面积占土地总面积的比例分别为68.91%、79.93%[①]。在地权分配较为集中的地区，租佃往往更为普遍。当代公有制时期，农户土地交易主要表现为承包地流出。2021年，盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮安有流出地的农户占比分别为34.00%、68.32%、83.41%、15.00%、27.55%和65.19%，流出地面积占承包地面积的比例分别为20.23%、67.96%、77.74%、14.75%、18.39%和38.90%。农户、合作社和家庭农场成为主要流入方。工商企业等社会资本流转土地经营权，须按规定通过资格审查和项目审核，并办理流转备案。2021年，全国家庭承包耕地土地经营权流转总面积为5.57亿亩，流入农户最多，占48.27%；其次为合作社和家庭农场，分别占20.46%和14.12%；流入企业较少，占10.13%[②]。当前流转主要发生在农户及相关农业经营主体之间，流出农户获得流转租金，转入主体获得经营收益。土地集体所有制下，流转不再主要表现为农户向地主租入土地，而是承包农户向经营主体转出经营权。

5.地权交易市场调整与价格机制重构。近代私有制时期，农地可以租佃、买卖，还有抵押、典押和活卖等，交易形式较多，但价格随市场风险波动较大。1912—1931年，田地价格指数上涨71.67%（卜凯，1937）；1931—1934年受经济危机冲击下降14.48%，其后田价进一步大幅下跌[③]。田价涨跌使小农赖以生存的土地遭遇较强冲击，地权稳定性受到影响。为规避地权分化风险，土地集体化以后，土地所有权买卖被禁止，所有权交易市场随之退出，土地价格机制一度中断。此后逐渐形成以土地经营权流转为主的交易市场。相关制度和政策鼓励经营权流转，经营权供给具有弹性，在供需双方共同作用下形成相对稳定的流转市场和价格信号。2021年，盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮安耕地流转价格分别为881.28元/亩、1282.90元/亩、870.04元/亩、1337.00元/亩、789.39元/亩和1101.11元/亩。在坚持土地集体所有、稳定土地承包关系的前提下，土地经营权流转价格总体波动较小。2016—2024年，江苏土地经营权（含耕地）的平均流转价格未出现剧烈震荡，总体呈小幅增长[④]。与近代田价大幅涨跌相比，土地集体所有制下经营权流转价格运行

① 限于篇幅，百年来江苏农村土地租佃与土地流转的变化相关统计结果详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录中的附表3。

② 农业农村部政策与改革司，2022：《中国农村政策与改革统计年报2021》，北京：中国农业出版社，第16–19页。

③ 土地委员会，1937：《全国土地调查报告纲要》，第57页。

④ 限于篇幅，2016—2024年江苏农村土地经营权流转交易价格的季度变化趋势详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录中的附图2。

更为平稳。

6.地权交易合约形态的演化。近代私有制时期，土地租佃合约以固定谷租合约为主。1929—1933年，卜凯农户调查的全国样本中，分成租佃、固定钱租和固定谷租分别约占22%、25%和51%；同期盐城、昆山、无锡和武进固定谷租占绝大多数，占比分别为91.67%、92.75%、93.22%和98.08%；灌云和淮阴分成租佃较多，占比分别为77.42%和90.57%[①]。当代公有制时期，土地流转合约以固定货币合约为主。2021年，盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮安固定货币合约占比分别为100.00%、94.92%、97.65%、100.00%、95.65%和96.92%，而固定实物合约占比多不足5%。百年来，地权交易合约总体上由实物转向货币，分成租佃进一步收缩。张五常（2017）指出，合约选择取决于分散风险所得的收益与不同合约所涉交易费用之间的权衡。随着农业风险防控体系不断健全、农业保险日益完善，农业经营中的产出波动风险较民国时期大幅降低。大量农民进入城镇从事非农就业后，难以及时监督分成或清点实物，交易成本提高，因而更倾向于固定货币合约。农业市场化程度提高，也推动合约向固定货币形态集中，分成和实物合约明显减少。

7.农地流转的规模化、跨村化、平台化与规范化。当前，农地流转市场在参与广度、配置范围与运行机制等方面有所扩展，但各地发展情况不尽相同。一方面，部分地方农地流转率和流转规模已达到较高水平。2021年，昆山和无锡有流出地的农户占比分别为68.32%和83.41%，流出地面积占承包地面积的比例分别为67.96%和77.74%，昆山农户流出地最大面积达25亩（见表4）。这表明，在昆山和无锡，多数农户参与了农地流转，并将大部分承包地转出。流转对象中，村集体、合作社、企业等规模经营主体占有相当比例。盐城、昆山、无锡、武进、灌云和淮安流向规模经营主体的农地流转占比分别为35.29%、100.00%、59.65%、33.33%、25.93%和21.80%，体现了农地资源通过市场化流转被整合集聚的态势。另一方面，部分地方的农地流转市场已超越了传统村界，呈现跨村乃至跨乡镇的流转，反映了农地配置范围的扩大和市场边界的延伸。例如，武进和淮安分别有40.00%和46.62%的农户将承包地跨村流转给其他经营主体。此外，农地流转平台化特征在一些地方尤为明显，昆山、无锡和淮安农户通过村集体或中介组织平台流转的比例分别为88.41%、93.57%和84.96%。与此同时，农地流转行为更加规范化，盐城、无锡和武进签订正式书面合同的农户占比分别为97.06%、89.47%和86.67%。总体来看，江苏农地流转已形成规模化、跨村化、平台化与规范化等特征，并在各地持续推进。

① 限于篇幅，百年来江苏农地租佃与流转租金形态的比较相关统计结果详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录中的附表4。

表4　　2021年江苏农地流转的结构特征

地方	有流出地的农户占比（%）	流出地面积占承包地面积的比例（%）	农户流出地最大面积（亩）	流向规模经营主体的流转占比（%）	跨村化流转占比（%）	平台化流转占比（%）	合约化流转占比（%）
盐城	34.00	20.23	16.00	35.29	19.12	61.76	97.06
昆山	68.32	67.96	25.00	100.00	0.00	88.41	68.12
无锡	83.41	77.74	15.00	59.65	14.04	93.57	89.47
武进	15.00	14.75	4.80	33.33	40.00	40.00	86.67
灌云	27.55	18.39	13.00	25.93	18.52	55.56	51.85
淮安	65.19	38.90	25.00	21.80	46.62	84.96	71.43

资料来源：根据2021年中国土地经济调查数据计算。

8.地权交易形式的扩展。除经营权流转外，经营权抵押、入股等新的交易形式开始出现。2021年，中国土地经济调查样本中江苏参与经营权抵押、入股的农户分别为8户、14户。此外，样本中有79户农户涉及征地补偿。交易形式的创新正从耕地经营权延伸到宅基地使用权和集体经营性建设用地使用权。宅基地方面，2021年，盐城、无锡、武进和淮安分别有2.03%、3.47%、4.00%和6.45%的农户参与了宅基地流转，另有5.43%~9.25%的农户有进一步流转的意愿，3.19%~12.71%的农户有意退出宅基地，反映出宅基地使用权交易市场正稳步发展。集体经营性建设用地方面，部分村庄已开展出租或入市实践。例如，2021年，盐城和昆山各有1个村庄出租集体经营性建设用地，面积分别为10亩和6亩；无锡有2个村庄出租集体经营性建设用地，面积分别为10亩和650亩；武进则有2个村庄完成集体经营性建设用地的入市交易，面积分别为200亩和19.40亩。随着耕地经营权流转扩大、宅基地使用权出租增加以及集体经营性建设用地入市推进，涵盖各类农村土地权利的多元化、全方位交易市场体系正逐渐形成。这一进程表明，农村土地制度改革已从早期的土地经营权市场放活，迈向系统性、整体性的农村地权交易市场发展新阶段。

（三）地权分配与地权交易联动对农业经济绩效的影响

江苏农地产权制度百年变迁历程表明，地权分配、地权交易与农业经济绩效之间存在密切关联。

1912—1948年，租卖交易缺乏有效约束，土地所有权趋于集中。民国农业虽有所增长，但未能实现平均地权，又受内外危机影响，出现多次较大的农业衰退，生产波动剧烈。例如，1916年、1934年和1936—1947年，江苏粮食总产量分别骤降12.08%、14.39%和23.90%[①]。

1949—1955年，所有权分配趋于平均，租卖市场交易继续发挥作用。地权分配更

① 许道夫，1983：《中国近代农业生产及贸易统计资料》，上海：上海人民出版社，第23–24页。

为公平，小农经营和市场交易共同作用，地权资源配置效率得到改善，农业生产较快增长。同期，江苏粮食总产量提高57.54%。

1956—1982年，土地所有权分配组织化，地权交易市场明显收缩。集体经营意在发挥规模优势，其间农业生产效率既有进步，也一度徘徊。1956—1961年，江苏粮食产量下降16.45%；1962—1966年和1971年，粮食产量增长较快；1967—1970年和1972—1976年，粮食产量增长缓慢，乃至出现负增长；1977年，粮食产量骤降14.05%。

1983年以来，随着家庭联产承包责任制推行，地权配置主要表现为承包经营权分配平均化、经营权流转市场自发形成。在产权公平分割和经营权流转逐步展开的作用下，地权资源配置效率得到改善，农业生产增长加快。家庭联产承包责任制正式实施初期，江苏粮食产量已迎来较快增长。1983年、1984年，江苏粮食产量增长率分别为6.91%、9.86%；1985—1999年，粮食产量有所波动，总体小幅上升；2000—2002年，由于产业结构调整，粮食生产受到一定冲击，其后恢复并较快增长。

2016年以来，在“三权分置”改革推进下，土地承包关系总体稳定，经营权流转市场不断发展壮大。在土地承包关系的周期性边际调整和稳定化以及日常性市场化交易的共同作用下，地权资源配置更加合理高效，农业规模经营较快发展，先进技术加快应用，并为适配新质生产力创造条件，农业生产迎来长期且稳定增长[①]。

百年来，政府主导的地权分配与市场主导的地权交易持续联动，塑造了农地产权制度变迁的长期路径。当代公有制时期，这一联动机制更有效缓解了资源配置中因有限理性与市场失灵造成的局限，协同优化了地权资源配置效率，成为推动农业经济绩效长期稳定增长以及农民生活水平显著提升的重要制度支撑。

六、结论与启示

土地资源是关键生产要素，既直接关系农民生计、农产品供给和粮食安全，也涉及社会文化情感维系，更关涉国家长治久安。因此，如何高效合理地配置土地资源尤为重要，这有赖于农地产权制度的安排。对于人多地少、区域差异明显的中国而言，这一问题尤为复杂艰巨。百年来农地产权制度的演进和调整，形成了一条持续探索的变迁路径，江苏这一典型区域的实践为之提供了重要经验。

农地产权制度历经多次关键变迁，由地主土地所有制、农民土地所有制演进至土

① 限于篇幅，1949—2019年江苏粮食总产量与农村居民恩格尔系数的变化趋势详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录中的附图3。

地集体所有制；其后，家庭联产承包责任制和“三权分置”在土地集体所有制框架内相继展开。这一路径可概括为从近代私有制向当代公有制的演进，以及公有制框架内的边际调整。其关键特征在于，政府主导的地权分配与市场主导的地权交易联动展开，在公平分配框架内发挥市场的资源配置作用，使二者优势互补。基于地权分配与地权交易的联动视角，农地产权制度百年变迁的路径特征可概括为：由市场主导下的租卖市场交易自由化及土地所有权集中化，经政府再分配变革为土地所有权分配平均化，同时租卖市场交易延续化；继而在政府主导下土地所有权分配组织化、地权交易市场明显收缩，经产权分割推进为承包经营权分配平均化；其后土地承包关系进入边际调整及稳定化，经营权流转市场自发形成并不断发展壮大。相较于近代私有制，当代公有制下的地权分配关系更为公平稳固，农户市场主体地位显著增强；经营权流转价格运行更为平稳，地权交易市场明显壮大，规模经营稳步发展。随着经营权流转扩大，抵押、入股等交易形式逐渐发展，宅基地使用权流转和集体经营性建设用地入市持续推进，农村地权交易的范围有所拓展。这体现为当代公有制在形成更公平的地权分配调节机制和更规范的地权交易市场方面的制度性优势。

政府主导的地权分配与市场主导的地权交易相互联动，有效缓解了资源配置中因有限理性与市场失灵造成的局限，并塑造了农地产权制度变迁路径。百年探索逐步明确政府与市场在地权资源配置中的合理定位：以周期性的产权关系边际调整与日常性的市场化交易相结合，发挥各自优势，持续优化地权资源配置效率。这一制度安排，为农业经济绩效的长期增长，以及加快农业农村现代化和推进乡村全面振兴，提供了重要制度支撑。

上述江苏农村百年变迁所展现的路径特征与发展经验，可为深化农地产权制度改革，尤其是为先行发展区域的改革提供以下启示。第一，坚持地权公平分配，保持土地承包关系稳定并长久不变。地权公平分配是深化改革必须坚守的制度底线。应在第二轮土地承包到期后再延长三十年的基础上，周期性、适度地推进承包地边际调整，巩固承包关系，确保承包权公平分配格局长久稳固。第二，发挥地权市场在资源配置中的积极作用，防范市场失灵风险。在坚持土地集体所有制、稳定承包权的前提下，继续推进经营权市场化流转，发展适度规模经营，强化规模经营主体对小农户的带动，促进小农户与现代农业发展有机衔接，并警惕市场垄断带来的经营权过度集中风险；土地经营权流转应以家庭经营主体为主，有序引导工商企业等社会资本进入并完善监管，保障土地流转收益公平分配；同时加强流转价格监测和合约管理，降低交易成本。第三，拓展地权交易，促进产权细分与市场创新。在经营权流转已成为主要交易形式、流转率增长放缓的条件下，应继续挖掘流转潜力，尊重农民的主体地位与实践智慧，探索经营权抵押、入股等交易形式；稳步推进农地市场与宅基地、集体经营

性建设用地等市场的协同建设，完善增值收益分配机制。第四，创新地权分配与地权交易的实施机制，推进土地要素空间优化与地权交易市场建设。针对公平分配中伴随的土地细碎化问题，深入推进高标准农田建设和全域土地综合整治等各类土地整理政策，在延包实施中对承包地、经营地作边际上的空间优化；建设数智化交易平台，促进市场信息畅通和交易机会公平；推动地权管理的数智化，提高资源配置效率与过程透明度，使制度执行更加精准。

参考文献

卜凯，1937：《中国土地利用统计资料》，上海：商务印书馆，第35–36页、第57–59页、第149页。

陈德仙、胡浩、虞祎、宋成校、吕航，2026：《近代中国农家地权分配不平等的估计——基于卜凯农户微观调查数据》，《中国经济史研究》第1期，第160–183页。

陈翰笙、薛暮桥、秦柳方，1988：《解放前后无锡保定农村经济》，《中国农业合作史资料》增刊（二），第1–11页、第53–57页、第102–116页。

陈品、钟甫宁，2025：《农村土地调整与分配细碎化——基于诱致性制度变迁的分析框架》，《农业技术经济》第2期，第4–19页。

戴维斯、诺思，2019：《制度变迁与美国经济增长》，张志华译，上海：格致出版社、上海人民出版社，第3–21页。

丰雷，2018：《新制度经济学视角下的中国农地制度变迁：回顾与展望》，《中国土地科学》第4期，第8–15页。

丰雷、蒋妍、叶剑平，2013：《诱致性制度变迁还是强制性制度变迁？——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究》，《经济研究》第6期，第4–18页。

丰雷、郑文博、张明辉，2019：《中国农地制度变迁70年：中央—地方—个体的互动与共演》，《管理世界》第9期，第30–48页。

盖庆恩、李承政、张无坷、史清华，2023：《从小农户经营到规模经营：土地流转与农业生产效率》，《经济研究》第5期，第135–152页。

胡浩、于敏捷，2015：《中国20世纪早期农户耕地面积与土地生产率关系研究——基于卜凯农村社会调查》，《中国经济史研究》第5期，第68–77页。

胡浩、钟甫宁、周应恒，2017：《卜凯农户调查数据汇编.江苏篇：1929—1933》，北京：科学出版社，第1–12页。

黄少安、孙圣民、宫明波，2005：《中国土地产权制度对农业经济增长的影响——对1949—1978年中国大陆农业生产效率的实证分析》，《中国社会科学》第3期，第38–47页。

黄少安、谢冬水，2022：《工业化转型与农村土地产权制度的历史变迁——基于敞田制到圈地制与家庭承包责任制到三权分置的比较》，《中国经济史研究》第6期，第167–182页。

黄祖辉、王朋，2009：《我国农地产权制度的变迁历史——基于农地供求关系视角的分析》，《甘肃社会科学》第3期，第1–5页。

冀县卿、钱忠好，2009：《农地产权结构变迁与中国农业增长：一个经济解释》，《管理世界》第1期，第172–173页。

冀县卿、钱忠好，2019：《中国农地产权制度改革40年——变迁分析及其启示》，《农业技术经济》第1期，第17–24页。

李万君、李艳军、史清华，2023：《中国共产党百年农村经济政策的演进、创新及启示》，《农业经济问题》第5期，第133–144页。

林毅夫，2005：《制度、技术与中国农业发展》，上海：上海人民出版社，第63–85页。

刘守英，2022：《农村土地制度改革：从家庭联产承包责任制到三权分置》，《经济研究》第2期，第18–26页。

刘守英、蒋昱珺，2025：《集体地权性质、土地占有与第二轮土地延包》，《农业经济问题》第9期，第4–21页。

刘守英、颜嘉楠，2021：《体制秩序与地权结构——百年土地制度变迁的政治经济学解释》，《中国土地科学》第8期，第1–14页。

罗必良，2019：《从产权界定到产权实施——中国农地经营制度变革的过去与未来》，《农业经济问题》第1期，第17–31页。

诺思，2014：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社、上海人民出版社，第108–122页、第127–139页。

庞浩、徐之茵、管汉晖，2021：《土改前后地权分配之比较：基于县志的研究》，《中国经济史研究》第1期，第84–100页。

钱忠好、牟燕，2013：《中国土地市场化改革：制度变迁及其特征分析》，《农业经济问题》第5期，第20–26页。

钱忠好、施伟、黄鹂、石锐，2025：《奠定农业新质生产力发展的农地产权制度基石》，《农业经济问题》第9期，第22–37页。

曲福田、马贤磊、郭贯成，2021：《从政治秩序、经济发展到国家治理：百年土地政策的制度逻辑和基本经验》，《管理世界》第12期，第1–15页。

瑞，2002：《发展经济学》，陶然等译，北京：北京大学出版社，第391–435页。

石锐、钱忠好、黄鹂，2025：《制度环境、土地利用价值观与农地产权制度改革——高作镇的实践探索及启示》，《中国农村观察》第6期，第81–100页。

孙琳琳、杨浩、郑海涛，2020：《土地确权对中国农户资本投资的影响——基于异质性农户模型的微观分析》，《经济研究》第11期，第156–173页。

魏后凯、赵长保、叶兴庆、程国强、王亚华，2025：《加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴——权威专家研究阐释党的二十届四中全会精神》，《中国农村经济》第12期，第3–21页。

严金明、郭栋林、夏方舟，2021：《中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”》，《管理世界》第7期，第19–31页。

严金明、郭栋林、夏方舟，2022a：《中国共产党土地制度百年演变：影响历史进程的十大标志性事件》，《中国土地科学》第2期，第1–9页。

严金明、蔡大伟、夏方舟，2022b：《党的十八大以来农村土地制度改革的进展、成效与展望》，《改革》第8期，第1–15页。

叶兴庆，2025：《顺应底层逻辑变化深化承包地“三权分置”改革》，《农业经济问题》第6期，第11–19页。

于福波、张应良，2021：《农业家庭经营：建党百年来的政策逻辑与新阶段的实践取向》，《农业经济问题》第10期，第100-112页。

张红宇，2022：《中国特色城镇化道路的路径探索——由土地制度创新引发的宏观效应》，《求索》第3期，第124-133页。

张兰、冯淑怡，2021：《建党百年农村土地制度改革的基本历程与历史经验》，《农业经济问题》第12期，第4-15页。

张曙光、程炼，2012：《复杂产权论和有效产权论——中国地权变迁的一个分析框架》，《经济学（季刊）》第4期，第1219-1238页。

张五常，2017：《佃农理论》，姜建强译，北京：中信出版社，第82-106页。

章有义，1988：《本世纪二三十年代我国地权分配的再估计》，《中国社会经济史研究》第2期，第3-10页。

钟甫宁，2021：《从要素配置角度看中国农业经营制度的历史变迁》，《中国农村经济》第6期，第2-14页。

周力、沈坤荣，2022：《中国农村土地制度改革的农户增收效应——来自“三权分置”的经验证据》，《经济研究》第5期，第141-157页。

Adamopoulos, T., L. Brandt, C. Chen, D. Restuccia, and X. Wei, 2024, “Land Security and Mobility Frictions”, *The Quarterly Journal of Economics*, 139(3): 1941-1987.

Adamopoulos, T., L. Brandt, J. Leight, and D. Restuccia, 2022, “Misallocation, Selection, and Productivity: A Quantitative Analysis with Panel Data from China”, *Econometrica*, 90(3): 1261-1282.

Benjamin, D., and L. Brandt, 1999, “Markets and Inequality in Rural China: Parallels with the Past”, *American Economic Review*, 89(2): 292-295.

Bhattacharya, P., D. Mitra, and M. Ulubaşoğlu, 2019, “The Political Economy of Land Reform Enactments: New Cross-National Evidence (1900-2010)”, *Journal of Development Economics*, 139: 50-68.

Brandt, L., S. Whiting, L. Zhang, and T. Zhang, 2017, “Changing Property-Rights Regimes: A Study of Rural Land Tenure in China”, *The China Quarterly*, 232: 1026-1049.

Cai, M., I. Murtazashvili, and J. Murtazashvili, 2020, “The Politics of Land Property Rights”, *Journal of Institutional Economics*, 16(2): 151-167.

Kung, J., 2000, “Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey”, *World Development*, 28(4): 701-719.

Li, H., and J. Zhu, 2024, “Property Rights and Land Quality”, *American Journal of Agricultural Economics*, 106(5): 1619-1647.

Lin, J., 1989, “An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change”, *Cato Journal*, 9(1): 1-33.

Mullan, K., P. Grosjean, and A. Kontoleon, 2011, “Land Tenure Arrangements and Rural-Urban Migration in China”, *World Development*, 39(1): 123-133.

Qiu, T., D. Zhang, B. Choy, and B. Luo, 2021, “The Interaction Between Informal and Formal Institutions: A Case Study of Private Land Property Rights in Rural China”, *Economic Analysis and Policy*, 72: 578-591.

Path Characteristics of Institutional Changes in Agricultural Land Property Rights from the Perspective of the Linkage Between Land-Rights Allocation and Transactions: An Analysis Based on a Century of Rural Change Data from Jiangsu

CHEN Dexian[1,3] HU Hao[2] LI Nan[3] YU Yi[2]

(1. School of Economics, Hangzhou Normal University;
2. College of Economics and Management, Nanjing Agricultural University;
3. School of Economics, Fudan University)

Summary: Drawing on the linkage between land-rights allocation and land-rights transactions, this paper develops a theoretical framework for institutional change in agricultural land property rights and examines its pathways and characteristics using a century of rural change data from Jiangsu. The findings show that, over the past century, the agricultural land property rights system has evolved from the modern private ownership regime to the contemporary public ownership regime, followed by marginal adjustments within the framework of public ownership. Institutional arrangements have developed through the interaction between government-led allocation of land rights and market-led transactions in land rights. The pathway can be characterized as follows: market-led liberalization of land rental and sales transactions and increasing concentration of land ownership gave way, through government-led reallocation, to a more equal allocation of land ownership, while rental and sales transactions continued; this gradually evolved into government-led organizational allocation of land ownership and a marked contraction of the land-rights transaction market, followed by the equalization of contractual management rights through the separation of property rights; thereafter, the allocation of contractual rights entered a stage of marginal adjustment and stabilization, while the market for the transfer of management rights emerged spontaneously and continued to expand.

Compared with modern private ownership, contemporary public ownership features a more equitable and stable allocation of land rights, a stronger market position for farm households, more stable transaction prices, a gradual move toward large-scale farming, and a larger agricultural land market. The interaction between allocation and transaction has, to a considerable extent, offset limitations arising from bounded rationality and market failure, improved allocation efficiency, and supported long-term growth in agricultural economic performance.

The contributions of this study are threefold. First, it develops a theoretical analytical framework for analyzing institutional change in agricultural land property rights based on the linkage between land-rights allocation and land-rights transactions, offering greater explanatory power and applicability for understanding the century-long evolution of China's agricultural land property rights system. Second, it shows the institutional advantages of contemporary public ownership over modern private ownership in regulating land-rights allocation and organizing land-rights transactions. Third, the century-long evolutionary trajectory of a typical region provides practical reference for leading regions to deepen reforms of the agricultural land property rights system in the context of rural revitalization.

Keywords: Agricultural Land Property Rights System; Land-Rights Allocation; Land-Rights Transaction; Institutional Reform

JEL Classification: Q15; D02

（责任编辑：柯　宓）