



新中国土地政策 变迁的历史与逻辑

History and Logic of Land Policy
Changes in China



杨璐璐 著

国家行政学院出版社

新中国土地政策 变迁的历史与逻辑

History and Logic of Land Policy
Changes in China

杨璐璐 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

新中国土地政策变迁的历史与逻辑 / 杨璐璐著. —
北京 : 国家行政学院出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5150-1660-3

I. ①新… II. ①杨… III. ①土地政策—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 273519 号

书 名 新中国土地政策变迁的历史与逻辑
作 者 杨璐璐
责任编辑 王美丽
出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
编 辑 部 (010) 68928761 68929009
网 址 <http://cbs.nsa.gov.cn>
经 销 新华书店
印 刷 三河市祥宏印务有限公司
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷
开 本 16 开
印 张 24.5
字 数 350 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1660-3
定 价 58.00 元

序

十八届三中全会全面深化改革使土地制度改革步入新阶段。十三五规划的编制，土地制度作为改革的重要内容迎来新的时代篇章。当此重要节点，杨璐璐论著《新中国土地政策变迁的历史与逻辑》的出版，恰逢新的历史机遇，迎合了中国改革发展的需要。

自人类进入农业社会以来，人与土地的关系就成为人类社会的一项重要重要的社会关系。土地是重要的生产资料，在农业社会的历史阶段中，存在着人对土地的依赖。即使进入工业社会，人类赖以生存的众多生产、生活资料，也离不开土地。

人类对土地的依赖和使用构成了人与土地的关系，人与土地的关系是最天然、最本源的关系，关系到个体的生存、家族的繁衍、村落的维系以及国家的兴亡。人类对土地的使用不仅是技术问题，更是经济问题、社会问题，不仅仅是个人行为，更是具有较强外部性的整体性行为。土地作为最基本的生产资料，反映生产资料的所有关系，其本质是人与人之间的关系。人类社会的发展是现代秩序替代传统秩序的过程，而这个替代首先冲击的就是人与土地的关系。纵观人类发展史，在从传统向现代发展的历程中，由无数次大大小小的变革推动，而其中又是以人与土地关系的变化开始：从原始社会共同使用土地资源，到国家出现后土地作为统治阶级占有的生产资料，到工业时期土地作为商品具有资本属性，受到不同秩序体系的重塑，人与土地的关系又不断发生变化，而人与土地关系的变化又反映特定历史时期人类社会的特征和内涵，并且随着人类社会的发展，其要义已超过了粮食供给和生存空间的内涵，在生产关系、人与人的关系等更高的层面体现出来。

人与土地的关系伴随社会发展而处于动态演进中。在不同的国家、不同社会、不同发展阶段，依据不同的自然条件、社会环境形成特定的秩序体系，秩序体系决定了人与土地的关系。而这种关系不是一成不变的，生产力决定

生产关系，当生产力向前发展，引起生产关系的变化，人与土地的关系要做相应的调整以适应生产力的要求。如果人与土地关系没有适应生产力的发展需要，就会阻碍经济发展，积累社会矛盾，当这种矛盾积蓄临界点就会引起大的社会变革；而每到社会矛盾积累到一定程度上，都会首先要求土地关系的变化。所以，土地关系的任何一项变动都是与社会、经济发展联系在一起的，任何试图推动社会向前发展的努力，都必须从合理地处理土地问题开始。因而，研究人与土地的关系以及社会治理过程中土地政策的变动，是一个重要的课题，《新中国土地政策变迁的历史与逻辑》抓住了人地关系与经济社会发展的互动性，以新中国成立以来土地政策发展为主线，努力去揭示这一发展过程中所包含的逻辑，以求借此而预测未来中国土地政策的发展方向，找到当下中国土地政策调整与改革的重点，其理论价值和现实意义可见一斑。

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，推进国家治理体系和治理能力现代化。土地作为一个“牵一发而动全局”的利益载体，影响到每一个人、每一类群体、每一个社会层面的利益。加上处于社会转型的特殊历史时期，聚焦在土地上的矛盾越发尖锐、复杂，传统农业、现代工业、城镇化进程的交织赋予了土地前所未有的功能和意义，农产品供给、资源可持续利用、效率和公平、社会稳定都紧密地与土地问题相联系，如果土地问题解决不好，治理体系就会出现問題，也就谈不上治理的现代化。

求解土地问题，我们需要反思历史、总结经验、反思教训，把握土地制度在历史发展中的车辙轨迹及其存在历史意义，梳理土地制度改革的策略和路径，寻找土地制度改革的逻辑。这个逻辑不是简单的政策文件的时间序列和变更说明，而是发现土地制度改革在经济社会发展中的“嵌入”和对经济社会发展的“触动”。回眸历史，才能发现土地改革的逻辑是什么？逻辑恰当与否？今后沿着这个逻辑推进下去是否有效？《土地政策变迁的历史与逻辑》在历史发展中探寻土地政策改革的逻辑，在经济社会发展的视域下评价土地政策改革的成效，在对现实深入剖析的基础上，论证土地制度改革逻辑面临的挑战，直指深层次的突破口。可谓融历史与未来，融规律与现实，深刻敲击土地制度改革的“根子”。

研究中国土地制度、政策问题，最重要的是要“立好脚跟，选好视角”。一是要立足于历史选择的经验教训。土地政策本身作为一个历史范畴，其存在的合理性和有效性需要用历史的眼光来考察。在历史发展中，土地政策的“工具理性”折射出其在国家治理中的重要位置和“价值理性”的选择；土地政策制定的时代背景、政策初衷、改革策略反映了政策变迁的逻辑；政策执行后的短期效果和长期效应是检验土地政策改革逻辑是否有效的重要标杆。历史的经验和教训可以告诉我们所面临的道路选择有哪些？与各种社会需要和社会问题相匹配的道路方向是什么？在每个价值选择上不能或必须做到什么？应尽量避免什么？……未来改革设计的思维起点尽在于此。二是要放在经济社会发展的视域下统筹看待。土地政策与经济社会发展是相互联系的辩证统一体，土地政策是特定历史时期生产力发展水平和社会结构下的选择，而土地政策的改革和执行又会促进或阻碍经济社会发展，即土地政策变迁是影响经济社会发展的内生变量，因此，对土地政策的研究离不开对经济社会发展的认识，只有从土地政策产生的经济效应和社会效应着手，才能客观科学地认识已有的土地政策改革逻辑的优点和缺陷，也只有依据经济社会发展的客观需要和客观条件的改变才能制定科学的改革路径。三是要把握未来改革方向勇敢触及深层次问题。在社会转型、转变经济发展方式、经济全球化的大背景下，土地问题所带来的刺痛是多方面的，改革开放以后建立的土地政策框架，在释放土地经济功能促进经济建设方面表现出较强的激励，但是随着土地开发规模的扩大，围绕土地出现了大量与可持续发展相悖的现象，制约着中国未来的发展，土地制度的改革是不可回避的历史选择。然而现实出现的土地问题在既有的改革中并没有很好地解决，表明在改革的逻辑上，旧有的改革策略没有触及问题的“根子”，我们需要正视困难和挑战，敢“啃硬骨头”、敢于触碰深层问题、敢于打破原有利益格局和制度框架。

杨璐璐对新中国成立以来土地政策的历史描绘，向我们呈现了土地政策变迁与中国经济社会发展之间的逻辑关系，不仅是一部土地政策变迁历史，也呈现了新中国经济社会发展的轨迹。结合经济社会发展环境、执政集团的意识形态、土地政策要素的改革，将土地政策变迁划分为四个阶段，通过揭

示土地政策变迁的外生性和内生性原因，比较研究不同时期土地政策特征和效应，理清了不同阶段土地政策改革所包含的经济关系和改革逻辑。在这样的历史深刻认知下，分析了当前尚待解决的具体土地问题，并对其产生的原因进行了深层解析，全面深刻审视了中国土地政策。对未来土地政策变迁的设计体现了对以往改革逻辑和路径的突破，凸显了年轻一代对中国未来的关切和蓬勃的科研热情。

纵观全文，应该说立论明确，分析比较清晰，有一定的创新性，可供相关领域的专家学者以及广大读者参考。

青年是中国的未来。中国的发展需要年轻人的热情和创造，给予他们更多的指导、帮助的同时，也应给他们更多的发展平台、机会和发展的空间，我相信这是每一个老一辈科研人员的心愿。

A handwritten signature in black ink, appearing to be the name '李锐' (Li Rui), written in a cursive style.

作者系中国工程院院士、中国社科院学部委员

自序

自人类进入农业社会以来，人与土地的关系就成为人类社会的一项重要社会关系，其中包含着矛盾以及矛盾的解决。土地是重要的生产资料，在农业社会的历史阶段中，存在着人对土地的依赖，即使进入工业社会，人类赖以生存的众多生活资料，也来源于土地。因而，研究人与土地的关系以及社会治理过程中土地政策的变动，是一个重要的课题。旧中国社会的发展历史是一部土地政策变革的史诗。新中国成立以来，伴随生产力水平的提高和经济社会的向前发展，中国由计划经济体制转变为市场经济体制，土地产权制度形成了城乡不同的权利体系，并沿着城乡分治的格局发生了三次重大变革。改革开放以后，中国经历了快速的经济周期，在农地的非农转用有利地支撑了工业化和城镇化进程的同时，土地的资源禀赋、土地承载的社会功能及土地资产的收益分配，使土地快速大量开发产生了一系列问题，这些问题不仅取决于经济发展阶段的特征，更与该阶段的制度和政策环境有着密切关联。进入 21 世纪，在科学发展观的指导下，土地政策目标和内容都发生了变迁。然而要解决土地问题，还有很长的路要走。十八届三中全会，作出全面深化改革的部署，土地制度改革关系全局改革，任重而道远。如何重建中国土地政策使其有利于中国经济社会发展的需要，就成为任何要承担起未来中国现代化发展使命的力量都必须共同面对的核心问题。

目前，学术界不乏从史学、经济学、政治学等角度对土地（制度）政策变迁进行研究，但是存在单一历史表述、突出政治意义、线条划分粗略、缺乏与现时代衔接等问题，缺乏在经济社会整体发展中定位土地政策，淡化了土地政策的经济社会发展的根本目的。在变迁逻辑上，主要存在制度变迁、产权变迁、资源配置方式变迁、土地利用方式变迁四个变迁视角，然而，单独的每一个视角都不能深刻地揭示或反映土地政策变迁的本质，仅仅是从某

一个侧面诠释了政策内容的变动，因此，我们需要一个更全面的视角。本书试图在研究视角和内容上做创新，以新中国成立以来的土地政策发展为主线，构建一个经济社会效应导向的综合性研究视角，运用这个分析框架努力去揭示新中国成立以来土地政策发展过程中所包含的历史变迁逻辑和土地政策变迁史与经济社会的互动关系，以求借此而预测未来中国土地政策的发展方向，找到当下中国土地政策调整与改革的重点。

对土地政策变迁的研究思路分四条主线：一是按时间发展的土地政策的历史演进；二是土地政策效应的作用要素，既是土地政策本身所包含的关系，也是土地政策与经济社会互动的作用机制；三是土地政策制定和执行后在一段时期对中国宏观经济社会发展的影响；四是改革土地政策的构思。其中第一条主线是纵向的，构成全文的主干；第二条主线是横向的，提炼出土地政策的要点，并反复出现在不同的历史阶段，以此呈现土地政策在不同阶段的特征和变化；第三条主线以经济社会发展为依托，揭示了政策变迁的原因、政策变迁与经济社会发展的互动关系，是全文的核心部分。这三条主线是交织在一起，构成了研究土地政策变迁的网络结构。第四条主线是一个交汇点，在分析当前土地政策与经济社会之间的关系及其土地政策的不适应的基础上，指出新的历史时期土地政策将向何处迈进。

运用经济社会效应导向的综合性研究框架，将新中国从计划经济时期开始至今的土地政策变迁分为四个阶段：计划经济时期的土地政策（1950—1978年）、改革开放以后的土地政策（1979—2002年）、科学发展观时期的土地政策（2003—2012年）、全面深化改革时期的土地政策（2013年至今）。根据土地政策的效应，将四个阶段的土地政策归纳为“效率缺失型”“扩张型”“规范型”“合理型”。

在四个历史阶段分析结论的基础上，本书最后与前四个阶段政策要素相对应，将未来中国土地政策改革的着力点定位在产权、配置方式、土地利用方式及政府治理等配套措施，进而提出未来土地政策改革的政策框架。

目录

第一章 导论	3
第一节 问题的提出	3
第二节 研究对象界定	12
第三节 研究视角——经济社会效应导向	15
第四节 研究思路和主要内容	23
第二章 土地政策研究评述	29
第一节 国外相关研究及其评述	29
第二节 国内相关研究及其评述	34
第三章 计划经济时期“效率缺失型”的土地政策	49
第一节 国家控制的现实选择	50
第二节 国家介入土地产权	53
第三节 国家控制土地利用	64
第四节 效率的有限提高与效率缺失的冲击	74
第四章 转型初期“扩张型”的土地政策：城乡分割的土地政策改革	89
第一节 社会转型与变革因素	90
第二节 农地产权新格局	95
第三节 城市土地产权市场化分离	114
第四节 社会主义市场经济体制下的土地资源市场配置	133

第五章 转型初期农地转用政策变迁及其“扩张”效应145

 第一节 农地转让权与国家管制146

 第二节 政策内生性均衡157

 第三节 地方政府的牟利冲动169

 第四节 建设用地扩张与经济快速增长175

第六章 科学发展观时期“规范型”的土地政策199

 第一节 社会转型对土地政策的挑战199

 第二节 中央强化公共管理220

 第三节 保护农民产权的合法化244

 第四节 最严格的耕地保护政策253

 第五节 提高土地配置市场化程度267

第七章 全面深化改革时期土地政策由“重管理”向“重合理”转变 ...285

 第一节 十八届三中全会对土地制度改革的布局287

 第二节 深化土地制度改革的政策推进295

 第三节 中国土地政策面临的挑战及原因297

第八章 中国土地政策的未来发展趋势311

 第一节 未来中国土地政策改革的目标、原则和着力点311

 第二节 推进土地政策改革的基本思路322

 第三节 推进土地政策改革的政策框架329

参考文献347

附录356

后记377

新中国土地政策变迁的
历史与逻辑

【第一章】

导 论



第一章 导论

第一节 问题的提出

一、选题背景

社会的前进是一部土地政策变革的史诗。土地问题的核心是土地政策问题，在一定的社会制度条件下，土地政策是调整土地配置和土地关系的关键。土地政策的重心是土地利用和地权的归属，这些构成了社会、经济思想以及政府的政策措施的中心。从某种意义上讲中国五千年社会发展的历史就是土地政策变迁的历史。土地占有观念出现以后，土地共同利用被各氏族（部落）分割，形成以氏族公社为单位的共同利用，原始群土地共有制向土地氏族公社内部的土地公有制发展，社会由原始社会进入奴隶社会。夏商周时期，全国的土地属于最高统治者“王有”¹，“普天之下，莫非王土”²，土地是国家

1. 早期的甲骨文有记载“戊午卜，贞，王其田”“乙未卜，贞王其田，忘灭”。国家拥有法律上最高形态的土地所有权和经济上的所有权——对剩余产品的占有。在西周，周天子是最高层次的土地所有者。《大盂鼎》记载王语，谓“丕显闻王受王有大令，在武王嗣文王作邦……我其橘相先民受民疆土。”《胡钟》云“王相文武勤疆土”，《尔雅·释诂》：“橘，循也”。记载表明，康王或厉王都人文疆土是在文王、武王时代有“天”所赐予的，周王是土地的最高所有者。王有思想下，国家由于政治上的优势对土地契约关系具有强制性，表现为不对等的契约关系，土地所有权控制土地使用权；政治权力是主要的影响力量，土地所有权的获得和占有由政治权力决定，政权高于产权。

2. 诗经·小雅·北山。

政治统治的工具，其政治意义高于产权；“土地王有”思想下，为了调节统治阶级内部的利益关系，国君将土地向下分封，形成分封制¹；同时，井田制²的出现，对土地边界有了清晰的区分，土地所有权、占有权、使用权得到了明确的归属。国王、诸侯拥有土地的终极和占有所有权，农奴从事具体的农业生产，领主通过劳役地租剥削农奴，出现了国家土地收入的雏形，更重要的是这种土地占有关系构成了奴隶社会的基本制度特征。春秋战国时期分封制度崩溃，各诸侯力量成长为能够与周王相抗衡的程度，诸侯之间爆发了战争，政治制度、经济制度剧烈变革，土地政策向私有化发展³，井田制时共有的使用权向授田制私有的使用权发展。土地关系中，作为中间层次的诸侯占有权消失了，国家（皇帝）仍然具有法权意义上的所有权地位，同时承认私人土地所有权，地主和自耕农拥有经济上的所有权；土地的所有权和使用权分离，农民拥有土地使用权，农民耕种向国家或地主缴纳地租或税赋；土地所有权仍占据绝对控制地位，土地使用权的发生、变更和消灭都由所有权决定和支配。到秦汉时期形成了我国封建土地私有制的雏形，自此打开了中国2300多年封建社会的大门。从整体上看，封建社会的土地政策反映的土地关系是封建主（或地主）占有土地，社会主要生产者（农民）没有土地，但是，农民耕作封建主（或地主）占有的大量土地，这种土地使用关系是通过封建

1. 国君将土地向下分封，对各级贵族按照等级（公、侯、伯、子、男）和军功授予土地，即“封邑”，各诸侯享有实际的占有权，无论君王和诸侯都不会直接从事农业生产，土地的所有权和使用权是分离的，农民拥有使用权，形成了君主——诸侯——农民三级土地关系。其中君王所有权是至高无上的，是一种绝对性权力，君王拥有最终的控制权和支配权，分封制下各诸侯是国家所有权的分级代理人，是连接所有权和使用权的中介。分封制下，各诸侯在各封地内拥有最高的支配权，诸侯再把受封的部分土地分给诸子，即卿大夫，从而形成“天子——诸侯——卿大夫”这样一个层级网络，《礼记·礼运》记载“天子有天以处其自孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度”，土地可以交换但是不能买卖。

2. 关于井田制的记载，最早见于《孟子》。《孟子·滕文公上》载：“方里而井，井九百亩。其中为公田，八家皆私百亩，同养公田，公事毕然后敢治私事。”即土地被划分为方块状，每一块一百亩（相当于今30多亩），成井字形。其中一百亩为公田，周围八块为私田。私田是分给农村公社成员使用的土地。农村公社成员是无偿的耕公田（“同养公田”）为统治者提供剩余劳动。这就是井田制下的剥削关系的基本内容。

3. 公元前252年魏国废除“仕者世禄”的制度，确立国家所有、农民使用的土地制度。战国时期，商鞅两次变法，“改帝王之制，除井田，民得买卖”。公元前216年，秦国商鞅变法，提出“制辕田”“废井田，开阡陌”“令黔首自实田”，同时各国通过土地法令，承认和保护私人产权。

主（或地主）利用他们所掌握的土地和封建特权，对农民进行封建剥削（主要是封建地租）和压迫来完成的，这也构成了封建生产关系的内容。从不同时期看，土地政策随着社会条件和统治者的需要不断调整，历朝历代的变革都是以土地政策的变革为开端。汉代以后随着社会的发展，私有产权不断扩张，豪强地主土地膨胀、土地兼并，田庄面积扩大，“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”，并且出现超占等现象。汉代以后出现限田和国家控制土地的土地思想和土地政策，如董仲舒提出最早的限田主张，西汉贾谊提出“割地定制”，汉武帝制定了诸侯王至吏民占田的最高限额法令¹，两汉之间的统治者王莽提出“王田制”，爆发了制止土地兼并的绿林赤眉起义，太康元年颁布实施“占田制”²。北魏时期出现“均田制”³，隋代和唐代都沿用了均田制。从唐代中叶到宋代，商品经济得到发展，私有土地买卖和租佃关系的盛行，国家控制的越来越少，均田制也就失去了存在的条件，特别是在“安史之乱”以后，均田制无法继续执行，国家政策从以前的控制土地私人所有权转向承认既有的土地私人所有权并且向私人土地所有权提供保护。北宋推出方田法、推排法，南宋使用经界法，界定土地产权边界，同时，通过法令法规的形式，向私人的土地产权提供保护，如宋朝有了官府正式颁发的“红契”、典卖法律化。为土地私有制的发展开了方便之门，并进一步促进了商品经济的发展。元明清的土地政策进一步促进了私有土地的占有⁴，中国封建土地私有制进入

1. 这是中国历史上制定的第一个占田与限田相统一的法令。

2. 这是中国历史上第一个正式由政府颁行的土地制度。

3. 均田制的基础是将战后大量的无主土地掌握在国家手中，土地收归国有，然后计口分给有耕种能力的人。均田制的意义在于抑制土地兼并，保证农民基本生产条件和国家的财政收入。和占田制相比，均田制不仅规定了私人占有土地数量的最高限额，而且对农民能使用的土地进行了详细的分配；限田和占田制度规范的是国家所有权和私人所有权的关系，限制私人所有权的的发展，均田制调节的是国家所有权和农民土地使用权的关系，控制土地的利用。

4. 明初对于民田编制鱼鳞册和黄册，确认何种土地权利。土地所有形式表现为皇室所有、贵族所有和一般地主（商人地主、乡地主）所有，皇帝带头掠夺土地，大量设置皇庄和王庄（藩王庄田）是明代土地私有制发展的一个明显特点。明代皇庄始于永乐年间，宪宗、孝宗、武宗王朝是皇庄大量集中土地的时期。明代皇庄之多，超过以往任何一个朝代，标志着皇帝是全国最大的土地所有者。农民拥有很少的土地或者完全没有土地。还有一部分国有土地，如屯田、职田、禄田等，这些土地体现地租与课税合一的某些特点，但它又作为加强中央军事集权制的经济基础或养活一大群国家官吏和军队的需要而存在。到了明末，屯田已经私有化了，官田的管理也出现私有化的倾向，官田的契约文书逐渐借用民田的契约式样。清代贵族庄田和旗地向民田转化，身份性租佃制度向非身份性租佃制度转变。由于农民的反复斗争和统治阶级内部矛盾的展开，上层土地占有权有所变化，但是土地所有制的发展和扩大，虽有通过土地买卖这一途径，主要靠政治上的暴力兼并。

成熟时期，皇帝也是地主阶级的一员，地主阶级的土地无限膨胀，与此同时，农民被剥削、生活困苦，朝代的更替在地主土地膨胀和农民起义的斗争中演进。清朝末期，出现了解决封建土地问题的各种尝试。如洪秀全发动太平天国运动，1858年颁布“天朝田亩制度”，废除地主土地所有制，变私有土地为公有或国有土地，然后平均分配给农民。清王朝灭亡以后，传统社会赖以生存与发展的土地政策失去了存续的政治条件与制度基础，孙中山领导中国进行资产阶级民主革命，致力于民主共和。土地是社会发展的根本问题，孙中山提出了保证资本主义在革命后中国社会顺利发展所需要的土地政策——平均地权，在受到革命挫折以后，孙中山针对农民重税加之没有自己的田地、生存困难、没有革命积极性的情况，为动员农民参与革命，提出“耕者有其田”的政策主张。这一政策成为革命的政策工具，其目的是动员民众进行革命，从而使中国社会彻底走出传统农业社会。真正将这一政策很好运用的是中国共产党，在解放区进行土地革命，开辟出一条农村包围城市的革命道路，取得了新民主主义革命的成功。藉此，中国社会发展的历史也是土地政策的变迁史，每次社会变革都是土地政策的变革，研究土地政策是致力于社会发展的重要课题。

新中国成立以来，伴随生产力水平的不断提高和经济社会的向前发展，中国土地产权制度形成了城乡不同的权利体系，并沿着城乡分治的格局发生了三次重大变革（见表1-1）。

第一次产权制度变迁发生在20世纪50年代早期，新中国建立了社会主义社会制度，需要对封建剥削的生产关系进行变革，废除封建地主土地所有制和官僚资本土地所有制。在具体路径上，考虑到新生国家政权的巩固，在农村实行农民土地私有制；而城市中，除官僚资本以外的私人所有的地产和房产不具有封建性质，而是资本主义性质，不属于新民主主义革命的对象，因此，一方面对官僚资本所有的土地进行国有化改造，另一方面承认私人所有的土地所有权，并保护这种产权所有人的正当合法经营。第二次产权制度变迁发生在20世纪50年代中期，中国共产党领导人民群众把新民主主义革命推进到社会主义革命的新阶段。对土地占有关系的社会主义改造，是对农业、