

# 土地国家所有法权秩序的内在逻辑 与实现机理

王 怡\*

**摘 要:**我国宪法上的“国家所有”指向国家所有的权力而非国家所有权,从“城市的土地属于国家所有”的宪法规定中不能直接析出土地国家所有权的概念。土地国家所有权系由宪法上国家所有的权力所创设,并经国家立法确认后形成,其功能在于形成土地国家所有的物权实现机制,在确保土地所有权人不变的基础上实现土地使用权的流转,以同时满足社会主义公有制与市场经济的价值追求。土地国家所有法权秩序的运行,既涉及对土地国家所有权的保障,也涉及对土地国家所有权的限制;既要求土地行政管理机关积极履职,也强调对土地行政管理权的行使予以制约和监督。要确保土地国家所有法权秩序的运行切实服务于公共利益,关键在于健全和完善公共性保障机制,平衡好土地国家所有权与土地行政管理权之间的关系。

**关键词:**全民所有制 国家所有权 土地制度改革 法权秩序 公有制

改革开放 40 多年来,为规范土地的利用与管理,以土地公有的宪法原则为基础,我国逐渐形成以《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)为核心的规模庞大的土地法律制度体系,不仅确立了土地公有私用、所有权与使用权两权分离的权利结构,而且在土地所有权不变的前提下,不断探索土地物权体系的拓展方案。独特的土地法律制度安排与其他市场经济改革举措合力创造了中国奇迹,但在“两权分离”基础上形成的土地法权秩序错综复杂,催生了层出不穷的理论争议和实践困惑。迄今为止,围绕“国家所有”的宪法规范、土地国家所有的实现路径等展开的理论研讨,已经形成学说林立的格局。有学者认为,国家所有权概念背离了物权理论逻辑,“统一唯一的国家所有权”事实上并不存在;<sup>①</sup>也有学者指出,私法技术的援用导致“全民所

\* 中国社会科学院法学研究所助理研究员

基金项目:国家社会科学基金重大项目(18ZDA151)

<sup>①</sup> 参见孙宪忠:《“统一唯一国家所有权”理论的悖谬及改革切入点分析》,《法律科学》(西北政法大学学报)2013年第3期。

有”这一宪法规范要求的价值扭曲与效力消解。<sup>①</sup>

“国家所有权的主体、性质、行使等每个课题都蕴含着全民、国家、私人之间利益关系的冲突与协调”，<sup>②</sup>研究者从不同的学科立场和研究视角出发，难免得出迥然不同的判断结论。学术观点的争鸣与交锋，极大地促成了相关主题的学术繁荣，但认识上的龃龉，也在某种程度上阻滞了理论通说的发育，不利于充分发挥理论对实践的指导作用。鉴此，本文尝试突破公私法二元分立的研究范式，对土地国家所有法权秩序的发展历程及其宪法基础、土地国家所有法权秩序中政府的职能定位、土地国家所有权与土地行政管理权的理论界分、土地国家所有的公共性保障等问题做一体化探讨，以期理顺土地国家所有法权秩序的内在逻辑，厘清土地国家所有的实现机理，为既有制度安排贡献一种学理解释方案，也为未来的制度改进提供一种方向性指引。

## 一、土地国家所有法权秩序的形成与塑造

以中国共产党十一届三中全会作为分水岭，我国土地国家所有法权秩序的建构可划分为两个阶段：前一阶段以确立土地公有制和扩大土地公有程度为重心，解决的是土地所有权的归属问题；后一阶段依托于土地使用制度的改革，致力于实现土地资源高效利用的目标。此种阶段性转换也可概括为，从公有制下的所有权与使用权不分，向所有权与使用权相对分离转换；从土地国家所有法权秩序的公私不分，向土地公法秩序与私法秩序的二元分立及相互协调转换。

### （一）土地国家所有法权秩序的形成

虽然我国现行土地制度确立于20世纪90年代，但是在公有制基础上形成土地国家所有制体系的历史，却溯源至20世纪40年代的新民主主义革命时期。

1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）明确提出，中华人民共和国必须取消帝国主义国家在中国的一切特权，没收官僚资本归人民的国家所有。当时，中央人民政府取得城市土地的方法主要是没收，即有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制。为此，1950年通过的《中华人民共和国土地改革法》在已有土地改革实践的基础上宣布废除封建剥削的土地所有制，并将一部分土地划归国家所有。同年，依据中央人民政府政务院通过的《城市郊区土地改革条例》第3条和第9条，中央人民政府决定在城市郊区进行土地改革，陆续将城郊土地征用为国有土地。

1953年初，中共中央提出过渡时期的总路线，“总路线也可以说就是解决所有制的问题”。<sup>③</sup>由新民主主义社会向社会主义社会过渡，就是要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经济基础。此种限制私有产权、逐步改造直至最终实现土地公有的意图，在1954年颁布的《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）中也有鲜明的体现。1954年《宪法》第7条指出，合作社所有制只是“过渡形式”；第10条指出，国家对资本主义工商业采取利用、限制和改造的政策，要逐步以全民所有制代替资本家所有制；第13条进一步规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”。在

<sup>①</sup> 参见张力：《国家所有权遁入私法：路径与实质》，《法学研究》2016年第4期。

<sup>②</sup> 单平基、彭诚信：《“国家所有权”研究的民法学争点》，《交大法学》2015年第2期。

<sup>③</sup> 《毛泽东文集》（第6卷），人民出版社1999年版，第301页。

1954年社会主义改造前,城市私有土地与国有土地仍在一定程度上并存。在社会主义改造的过程中,国家逐步针对不同的土地和地上财产采取不同办法使之变为国有,如通过“公私合营”使私人所有房屋下的土地变为国家所有,对其他城市私有的土地及财产,则以支付定息的方式作价购买。<sup>①</sup>1967年《国家房管局、财政部税务总局答复关于城镇土地国有化请示提纲的记录》指出:“无论什么空地(包括旗地)无论什么人的土地(包括剥削者、劳动人民)都要收归国有。”该文件并无法律效力,但其是“目前已知最早的,主张一次将城镇土地全部收归国有的政策性文件”。<sup>②</sup>1975年《宪法》和1978年《宪法》未对城市土地的所有制予以明确,而是规定“中华人民共和国的生产资料所有制现阶段主要有两种:社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制”,且国家可以依照法律规定的条件对土地实行征购、征用或者收归国有。这也能在一定程度上表明,从1954年《宪法》颁布到1982年修改《宪法》的这段历史时期,我国城市土地的国有化进程一直没有中断,且始终未曾脱离宪法轨道。<sup>③</sup>

从1953年中共中央提出过渡时期总路线和三大改造的任务,到1982年《宪法》正式宣告城市土地归国家所有,我国的土地所有制一直在逐步向单一的国家土地所有制过渡。在“城市的土地属于国家所有”被正式写入宪法文本前,国家已在事实上享有城市土地的所有权。城市空地、符合改造条件的私房和企业所占地等地产几乎已全部实现国有化,余下的城市私有土地只是少量不符合改造条件的出租房屋和自住房。正如1982年11月26日彭真同志代表宪法修改委员会做报告时所强调的,宪法修改草案关于土地所有权问题的规定,是从我国现实状况出发的。<sup>④</sup>尽管此前宪法并未将城市土地明文纳入国家所有的范围,但并不意味着1982年《宪法》的生效于一夜之间对所有城市土地实行了国有化,而毋宁是对上述国有化进程之完成式的制度确认。

## (二)土地国家所有法权秩序的分化

改革开放前,我国实行高度集中的计划经济体制,国有单位可无偿取得和使用国有土地;在国家所有的土地上实施经济活动,几乎不可能服务于私人利益。收取地租或土地使用费,非但不能增加国家收入,反而会带来不必要的成本。既然没有支付土地使用成本的必要,也就不存在具备可交易性的土地私权。发端于20世纪70年代末的城市土地有偿使用制度改革,开启了我国土地要素从“无偿、无限期、无流转”的计划配置模式向“有偿、有限期、有流转”的市场化配置模式的转变过程。<sup>⑤</sup>以此为契机,我国土地国家所有的法权秩序开始在公有制目标与市场化需求的共同引导下,走上公法秩序与私法秩序双轨并进的发展之路。

### 1. 土地国家所有私法秩序的确立

计划经济下的土地划拨制度至多只能在消极意义上杜绝土地的私人所有,对于实现土地资源利用效率最大化的目标则力所不及,且土地划拨领域一直没有形成统一齐备的制度规范,实践中行政机关对土地的划拨具有较大的随意性,难以确保划拨土地的使用真正服务于公共利益。改革开放后,传统的土地使用制度陷入更大的困境,也无法适应对外开放的要求。为此,1979年

<sup>①</sup> 参见杨俊峰:《我国城市土地国有制的演进与由来》,《甘肃行政学院学报》2011年第1期。

<sup>②</sup> 参见杨俊峰:《我国城市土地国有制的演进与由来》,《甘肃行政学院学报》2011年第1期。

<sup>③</sup> 参见张海明:《新中国成立以来城市土地所有权演变研究》,《人民论坛·学术前沿》2018年第11期。

<sup>④</sup> 参见彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载《彭真文选:一九四一——一九九〇年》,人民出版社1991年版,第445页。

<sup>⑤</sup> 参见高富平:《土地使用权的物权法定位——〈物权法〉规定之评析》,《北方法学》2010年第4期。

通过的《中华人民共和国中外合资经营企业法》第5条规定,我国兴办中外合资企业时,可以将场地使用权作为出资。该法的出台拉开了城市土地使用权制度改革的序幕。<sup>①</sup> 1987年底,国务院陆续在深圳、上海、广州、福州等城市开展土地使用权改革试点,在国家保有土地所有权的前提下,允许通过拍卖、招标、协议等方式将土地使用权以一定的价格、年期及用途出让给使用者,且出让后还可以转让、出租、抵押。<sup>②</sup> 为配合上述变革,1988年宪法修正案在1982年《宪法》第11条中增加了“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理”的规定,在第10条中增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的表述,同时删除了土地不得出租的规定。1988年修订的《土地管理法》将“国家依法实行国有土地有偿使用制度”写入其中。1990年颁布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(以下简称《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》),从性质上将我国国有土地使用权分为划拨土地使用权与出让土地使用权,确定了我国土地有偿使用法律制度最终的实践模式。2007年出台的《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》),在用益物权编分别规定了土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)吸纳了《物权法》的相关规定,并增设了土地经营权,使得土地使用制度体系的规定更加科学化、系统化。至此,我国土地使用权的规范架构初步形成,土地国家所有的私法秩序也基本成型。

## 2. 土地国家所有公法秩序的演进

土地有偿使用制度建立在承认土地所有权和土地使用权均为民事权利的基础上,可谓我国土地使用观念的第一次重大变革。只不过,即便实现了有偿使用,对土地民事权利的行政管理方式仍然存在。<sup>③</sup> 在为实现土地资源高效利用而建构土地私法秩序的同时,土地公法秩序也在并驾齐驱地发展演进。这既是因为土地市场的有序运转离不开政府的规范引导,也是因为我国的土地市场在社会主义公有制的基础上运行,服务于社会主义公有制的目标,必须在追求效率的同时兼顾公平,防止私人利益对公共利益的侵蚀。

20世纪80年代初,我国国民经济迅速发展,各项建设用地的数量急剧增长。在利益驱动下,违法侵占或使用土地的现象日渐蔓延。为此,1986年制定的《土地管理法》将“加强土地管理”作为首要的立法目的。1990年的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》明确了土地无偿划拨和土地有偿出让须符合的条件和遵循的程序,1992年的《划拨土地使用权管理暂行办法》又对划拨取得土地使用权进行了细化规定,这两部法规为土地的规范使用以及政府部门的监管提供了基本依据。改革之初,由于地方公共支出依赖出让土地使用权所取得的收入,一度出现了建设用地供应总量失控、国有资源流失等不良现象。为此,中央层面陆续出台政策措施并开展了大量立法修法工作。1994年出台的《中华人民共和国城市房地产管理法》为我国土地市场的运行、房地产开发交易等提供了必要的制度依据。该法既要求国务院对土地使用权出让的最高年限、土地使用权出让金上缴和使用的具体办法、划拨土地的房屋出租收益如何上缴国家等问题作出具体规定,还要求国务院定期确定基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格并公布具体办

<sup>①</sup> 参见王作堂、王文珍:《论我国城市土地使用权制度的改革》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)1990年第3期。

<sup>②</sup> 参见高富平:《土地使用权的物权法定位——〈物权法〉规定之评析》,《北方法学》2010年第4期。

<sup>③</sup> 参见刘俊:《划拨土地使用权的法律问题研究》,《江西社会科学》2007年第1期。

法。这一系列举措,都指向对地价的调控以及对国有资产流失之势的遏制。

为进一步消除在土地使用权出让过程中发生的腐败现象,避免国有资产流失,2001年国务院发布《关于加强国有土地资产管理的通知》,要求商业性房地产开发用地和其他土地供应计划公布后,同一地块有两个以上意向用地者的,都必须由市、县人民政府土地行政主管部门依法以招标、拍卖方式提供,且国有土地使用权招标、拍卖必须公开进行。该文件被视为经营性土地由非市场配置向市场配置转变的分水岭。针对地方政府人为压低工业用地出让价格,致使工业用地遭到严重浪费的现象,2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》明确要求,“工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让”,要根据土地等级、区域土地利用政策等,统一制订并公布各地工业用地出让最低价标准。2007年,国土资源部统一制定了《全国工业用地出让最低价标准》。为有效解决土地管理中的地方政府违法高发多发的问題,2006年国务院办公厅印发《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》,开始对省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府土地管理和土地利用情况进行督察。国家土地督察制度实施以来,在监督地方政府依法管地用地、查处违法案件等方面发挥了重要作用。2019年修正的《土地管理法》正式确认了该项制度的法律地位。

随着土地要素市场化改革的不断推进,城市土地作为城市建设生产资料的价值不断显现,这与土地国家所有法权秩序的渐进式变革互为因果,得益于国有土地公法秩序与私法秩序的衔接配合。不过,在土地要素市场化配置的实践中,也有一些根本性问题尚未解决。例如,国家实行招标、拍卖、挂牌的初衷是为防止在土地使用权出让过程中发生腐败现象,避免国有资产流失,但招标、拍卖、挂牌也间接加剧了商业用地、居住用地的地价上扬。这些现象反映出来的问题,在本质上可归结为所有权人权益未充分落实、土地国家所有的公共性未得到充分保障,由此也引发学界对于所有权与使用权两权分离构造的反思,以及关于国家所有权理论能否自圆其说的疑问。<sup>①</sup>然而,一个现象先于另一个现象出现,并不意味着两个现象之间具有必然的因果关系,将国有土地在利用过程中存在的现实问题归咎于土地法权秩序的二元分立,恐怕难谓合理。要对当前的制度安排予以客观评价并找准症结,还须回归宪法秩序,在解释土地国家所有宪法意涵的基础上,探寻两权分离构造的宪法逻辑。

## 二、土地国家所有法权秩序的宪法基础

不论是对国家所有权理论的质疑还是为其辩护,都绕不开对宪法上“国家所有”之规定的解释。在现行宪法文本中,“国家所有”的表达仅出现在第9条和第10条之中。这两个条文均未对“国家所有”的规范意涵予以明确,在修宪材料中也缺少对相关历史背景的权威说明,要理解“国家所有”,只能诉诸学理解释。目前,“所有权公权说”<sup>②</sup>“民法所有权说”<sup>③</sup>“所有制说”<sup>④</sup>“制度性

<sup>①</sup> 参见孙宪忠:《“统一唯一国家所有权”理论的悖谬及改革切入点分析》,《法律科学》(西北政法大学学报)2013年第3期。

<sup>②</sup> 参见巩固:《自然资源国家所有权公权说》,《法学研究》2013年第4期。

<sup>③</sup> 参见王利明:《国家所有权的法律特征研究》,《法律科学》(西北政法学院学报)1990年第6期。

<sup>④</sup> 参见徐祥民:《自然资源国家所有权之国家所有制说》,《法学研究》2013年第4期;谢海定:《国家所有的法律表达及其解释》,《中国法学》2016年第2期。

保障说”<sup>①</sup>“双阶构造说”<sup>②</sup>等皆不乏支持者。各种学说的基本共识是,“社会主义公有制”“全民所有制”“全民所有”“国家所有”4个概念之间存在紧密的逻辑关联,理解“国家所有”须从理解“全民所有”入手,要理解“全民所有”,则须回到“全民所有制”的概念,探寻其与社会主义公有制之间的关联。而观点上的分歧,则主要源于对“国家所有”与“全民所有”之关系有不同的认识。

#### (一)社会主义公有制目标下的“全民所有”

1982年《宪法》第6条规定:“社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”由此可以推知,全民所有制是社会主义公有制的表现形式之一,但并不完全等同于社会主义公有制。由于所有制是一定社会生产力发展水平上的生产关系的总和,其指向一定社会中因占有生产资料和劳动产品而发生的经济关系,<sup>③</sup>而无法直接指涉上层建筑,<sup>④</sup>因此全民所有制作为经济基础,若要在宪法上发挥规范效力,则必须借助某种法权的外观。至于全民所有制要通过何种法权构造予以落实,在1982年《宪法》第6条中并无明示。唯一可以确定的是,此种法权必须能够体现“全民所有”的价值要求,服务于“全民所有”的根本目的。在我国人民民主专政的背景下,“全民所有”蕴含着全体公民共同所有的意思,具有消灭私有制、确保国有资源获得有序开发的政治及社会意义。虽然全民直接支配所有物在理论和实践中都无法实现,但是全民所有既排斥个体的单独所有,也否认按份共有。只要全民所有制所对应之法权能够起到排除任何组织或个人所有的规范效果,就不违背“全民所有”的根本目的和价值追求。

全民所有制对应的法权的性质究竟是公权还是私权,在宪法文本中无法找到直接证据。但有两点值得注意:其一,“全民所有”的表达并非1982年《宪法》首创,1954年《宪法》第5条和第6条中便有关于全民所有制以及全民所有的规定。不过,在1954年《宪法》制定之时,公法与私法之划分尚未被国内主流学界所接受。直到在改革开放之后,尤其是市场经济被确立为中国的经济体制改革目标后,公法与私法相区分的观念才逐渐形成和发展。在计划经济的背景下,“公有物既无必要更无可能在公有体范围内形成市场交易”,<sup>⑤</sup>即便从全民所有制中可以推出全民对于生产资料享有占有、使用、收益和处分的权能,此种权能也并非私法意义上所有权的权能,而毋宁是源于一种支配性的权力。其二,公有制具有显著的政治意义,并凭其政治性严格区别于其他经济制度。我国宪法对于公有制的规定,能够发挥与“人民主权”条款相似的功能,是宪法对国家政权性质的界定要素之一。<sup>⑥</sup>与全民所有制相适应的法权也不免要同主权发生勾连,故其首先是负载着支配职能的“全民所有”的权力,而非民法意义上的所有权。综合上述两点来看,在我国宪法传统中,全民所有制所对应的法权宜被理解为主权意义上的权力而非所有权。这一论断并不意味着全民所有制与民法意义上的所有权彻底绝缘。从历史看,主权与财产权不论是合一还是分离,两者始终都保持着密切的联系。主权者可以通过立法为财产权的实现提供必要的实体规范和程序安排,也可以为其创造稳定的社会秩序和良好的经济环境。服务于“全民所有”之价值

① 参见张翔:《国家所有权的具体内容有待立法形成》,《法学研究》2013年第4期。

② 参见税兵:《自然资源国家所有权双阶构造说》,《法学研究》2013年第4期。

③ 参见《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社2012年版,第195页。

④ 参见马俊驹:《国家所有权的基本理论和立法结构探讨》,《中国法学》2011年第4期。

⑤ 谢海定:《中国法治经济建设的逻辑》,《法学研究》2017年第6期。

⑥ 参见谢海定:《国家所有的法律表达及其解释》,《中国法学》2016年第2期。

目标的支配性权力,随时能够为实现经济职能而创设出特定的财产权利。

## (二)作为“全民所有”实现手段的“国家所有”

“……自然资源,都属于国家所有,即全民所有”的规范结构为1982年《宪法》首创。有学者认为,该规定意在使全民所有具有可操作性。由于“全民所有”只是一个经济或社会意义上的概念,且在构成上具有不确定性,不能成为特定个体权利意义上的法律概念,<sup>①</sup>因此要在法律制度层面实现全民所有,必须由国家代表全民。也有持反对观点的学者认为,公有制中的全民所有并不必然体现为国家所有权意志和利益,国家所有权与公有制并不存在必然联系。<sup>②</sup>实际上,这两种立场并非没有调和的余地,而是能够相互兼容,共同解答何以“国家所有,即全民所有”的问题。

首先,“国家所有,即全民所有”的规范表达,不能直接简化为国家所有等同于全民所有。如果两者之间是等同的关系,那么宪法完全没有必要创设两个不同的概念,否则有违法律文本之表意准确、语言简练的要求。宪法之所以规定“国家所有”即“全民所有”,是因为其试图将“全民”这个政治概念拟制为一个法律实体,以使“全民所有”具备法律上的可操作性。不过,这并不意味着全民所有必须借助国家所有的中介,而是表明在当前的历史阶段,相较于其他实体,国家更适于代表全民利益。或许在未来,全民所有的实现不再需要任何中介,这在马克思主义经典的国家消亡论中并非毫无可能性。从这种意义上讲,“国家所有”作为“全民所有”之实现手段,可以理解作为一种暂时的制度安排。

其次,将国家所有与国家所有权直接等同起来的逻辑有待证成。<sup>③</sup>有必要破除将宪法中的“国家所有”直接理解为“国家所有权”的思维定式。这也正是“所有制说”的立论基础。<sup>④</sup>不过,所有制说也有未能解决的问题。若将1982年《宪法》第9条和第10条规定的“国家所有”视为有关所有制的政治判断,则有致使宪法条文丧失规范意义之虞。<sup>⑤</sup>同时,“全民所有”并不等于“全民所有制”,将“国家所有”解释为“国家所有制”,似乎也并不合适。如果既要承认宪法中并无“国家所有权”的事实,又要确保1982年《宪法》第9条具有规范意义,那么似乎更宜将1982年《宪法》第9条解释为:“国家”代表“全民”,行使“全民”基于“全民所有制”所应享有的全部权力,即“国家所有”指向的是国家所有的权力而非国家所有权。若一定要采用国家所有权的提法,则不妨将国家所有权视为一个偏正短语,真正的中心词是“权”而非“所有权”。

将“国家所有”理解为“国家所有的权力”并非简单的话语转换,其深层考虑在于:其一,结合1954年《宪法》的时代背景和现实语境,当时与全民所有制相匹配的法权,仅为主权意义上的公权力。尽管我国宪法历经多次修改,但是在理解“全民所有制”的法权要求时,应当保持宪法语词规范意涵的延续性。“国家所有”作为“全民所有”的权宜之计,承继了“全民所有”的法权内容,自然指向的是公权力而非所有权。其二,国家所有权公权说相较于私权说更为合理,但该说并不否

<sup>①</sup> 参见王广辉、谭家超:《“国家所有”的本质回归及其现代法理》,《学术研究》2018年第1期;马俊驹:《国家所有权的基本理论和立法结构探讨》,《中国法学》2011年第4期。

<sup>②</sup> 参见周林彬、王焯:《论我国国家所有权立法及其模式选择——一种法和经济学分析的思路》,《政法论坛》2002年第3期。

<sup>③</sup> 参见谢海定:《国家所有的法律表达及其解释》,《中国法学》2016年第2期。

<sup>④</sup> 参见薛军:《自然资源国家所有权的中国语境与制度传统》,《法学研究》2013年第4期;徐祥民:《自然资源国家所有权之国家所有制说》,《法学研究》2013年第4期。

<sup>⑤</sup> 参见程雪阳:《中国宪法上国家所有的规范含义》,《法学研究》2015年第4期。

认国家所有权的所有权身份,这就难免引发“国家所有权”应否被规定在物权法中的疑问。<sup>①</sup> 将“国家所有”理解为“国家所有的权力”,既能保留国家所有权公权说中的合理部分,又能避免该说所面临的逻辑诘难。其三,将“国家所有”理解为“国家所有的权力”,不会阻碍国家所有权概念的提出。根据1982年《宪法》第2条的规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”,“国家所有,即全民所有”的规范效果可表述为:作为国家权力机关的全国人民代表大会,代表人民行使政治主权和经济主权,其能够通过立法等权力行使途径,形成或调整国家所有的具体实现机制,并为其提供必要的制度保障。换言之,国家所有的权力,是围绕土地国家所有而衍生出的诸种公权力与私权利的法权基础,也是土地国家所有之公法规范与私法规范的具体来源。

### (三)从宪法上“国家所有”的权力到民法上的国家所有权

既然认为在宪法中并不存在“国家所有权”,那么就需要进一步回答国家所有权从何而来。在这方面,“所有制说”的思考进路值得借鉴。“国家所有”进入所有权范畴,为的是解决市场经济体制下公有物如何发挥财产效用的问题。<sup>②</sup> 随着市场经济成为社会主义经济发展的方向,生产要素的商品化就成为必然趋势。国家经济制度的相应调整,决定了“国家所有”的实现机制也须作出适当改变。在这一背景下,1986年颁布的《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)首次使用了“国家所有权”一词。1988年宪法修正案正式允许非公有制经济存在,“那种不经过交换环节、国家直接供应的局面开始扭转”。<sup>③</sup>

民法上的所有权强调主体对其所有物具有独立自主的意志能力,也要求所有权的客体能够被处分或自由交易。在我国由计划经济向市场经济转型的过程中,社会上的主要生产资料要进入市场,首先需要实现物权化,在此基础上还要建设市场经济的法治环境。这意味着创设土地使用权的概念,是国有土地进入市场流转的前提。然而,使用权的概念本身并不负担完整的占有、使用、收益、处分4项权能,这就有必要进一步明确所有权主体。基于此种背景,国家所有权的概念得以进入法律体系。国家所有权由宪法上国家所有的权力所创设,并经国家法律确认,这是其法理逻辑所在;国家所有权的功能既在于创设土地使用权,<sup>④</sup>也在于确保土地要素在市场流转的过程中能够保持所有权人不变,恪守社会主义公有制之初心。这是其实践逻辑的体现。这两重逻辑均支持国家所有权的私权地位。

## 三、土地国家所有权的行使主体及其行权逻辑

“国家所有”概念在宪法规范层面的确立,只是在理论上解决了“全民所有”的可操作性问题。国家所有权概念在法律规范层面的确立,也仅是创建“国家所有”之物权实现机制的前提性步骤。国家对特定财产的占有、使用、收益和处分,不能像自然人那样亲力亲为,且国家一词在宪法文本

<sup>①</sup> 参见尹田:《物权主体论纲》,《现代法学》2006年第2期。

<sup>②</sup> 参见谢海定:《国家所有的法律表达及其解释》,《中国法学》2016年第2期。

<sup>③</sup> 王广辉、谭家超:《“国家所有”的本质回归及其现代法理》,《学术研究》2018年第1期。

<sup>④</sup> 参见高富平:《土地使用权的物权法定位——〈物权法〉规定之评析》,《北方法学》2010年第4期。

中的含义也非常多变,<sup>①</sup>要使土地要素市场化改革的理论构想转化为实践,就必须回答由谁代表国家以及如何代表国家行使土地所有权的问题。

### (一)土地国家所有权的行使主体

从理论上讲,将1982年《宪法》第2条与第9条结合起来理解,应当推出全国人民代表大会是行使土地国家所有权的适格主体。然而,1998年修改的《土地管理法》却明确规定,“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”,其后的一些相关立法皆循此例。这种制度选择是理论联系实际的必然结果。国有财产由国务院代表国家行使所有权,并不与人民代表大会制度的政体结构特点相违背。就国务院的职能范围而言,其比全国人大更有经验也更有技术条件代表国家行使土地国家所有权。20世纪80年代,我国立法虽未明文规定国务院是行使国家所有权的唯一主体,但自然资源的管理权事实上一直由国务院相关部委行使。延续这一惯例,由国务院代表国家行使土地国家所有权,既能够发挥国务院的职能优势,又能避免制度变迁可能带来的成本。

实践中的疑问在于,虽然我国法律明文规定国务院是行使国家所有权的唯一主体,但是在事实上对土地等国家财产进行处分的却是各级地方政府。从法律依据看,《土地管理法》和《矿产资源法》均只规定由国务院代表国家行使所有权,而未规定地方政府也享有这一权限。《土地管理法》第5条虽然规定了地方政府的权限,但是该条规定的是土地行政管理权,而非代表国家行使土地国家所有权之权力或参与行使土地国家所有权的权利。从央地关系的角度看,1982年《宪法》第3条规定了“中央和地方的国家机构职权的划分”,提出了中央统一领导,充分发挥地方主动性、积极性的原则,但中央与地方之间的关系如何得到具体落实,并无组织法作出进一步规定。那么,地方政府在事实上处分土地的行为是否具有正当性?

针对国家机关行使国家所有权的制度实践,一直存在“委托代理说”和“代表说”两种解释方案。从国务院代表国家行使所有权的角度看,“代表说”已近乎法学界的通说。<sup>②</sup>但是,在解释国务院与地方政府之间的关系时,应当适用哪种学说尚无定论。若从两种学说在理论基础和适用对象上的差异看,则“委托代理说”或许更有说服力。“委托代理说”源于经济学理论,其关注的是企业主对经理人的激励问题,适于分析和解释私法关系及相关现象。“代表说”主要在政治法律领域适用,不论是公法关系还是私法关系,都可借助“代表说”来加以解释或建构。法律规定由国务院代表国家行使国家所有权,是在考虑国务院身份职能的基础上作出的政治决断。这与“代表说”的理论假设相契合。国务院允许地方政府在事实上处分土地,则是因为地方政府在国有土地资源的市场化配置方面更具便利条件。由于土地资源的市场化配置在本质上是经济理性支配下的市场行为,因此地方政府在此过程中的地位和作用更适于采用“委托代理说”加以解释。“委托代理说”和“代表说”的分歧还在于,代理人往往有着独立于被代理人的利益,代表人则通常没有自己的利益可言。从央地关系的实际情况看,地方政府工作部门的财权和人事任免权仍由地方政府掌控。地方政府虽然不是真正的土地所有者,但是在事实上控制着国有土地,既能够决定土地的利用和转让方式并借此获利,也有动机最大限度地谋求地方土地收益。这些都是地方政府独有利益的体现。此种独有利益的存在,契合了“委托代理说”的适用前提。

### (二)政府的双重角色及其制度逻辑

<sup>①</sup> 参见翟志勇:《宪法中的“中国”——对民族国家与人民共和国意象的解读》,《文化纵横》2010年第6期。

<sup>②</sup> 参见屈茂辉、刘敏:《国家所有权行使的理论逻辑》,《北方法学》2011年第1期。

“代表说”和“委托代理说”能够对政府实际管理和配置土地资源的现象作出解释,但在实践中,国家所有与政府所有的界限仍然不易厘清。为明晰国家所有与政府所有的本质区别,需要进一步探讨政府在土地国家所有法权秩序中的职能身份。

在土地国家所有的物权实现机制中,政府的职能身份是国家从事经济活动的私法组织工具。这一职能身份来源于国家权力机关的立法授权,从理论上讲,其既可被授予国务院,也可被授予其他主体。<sup>①</sup> 在土地国家所有的公法实现机制中,政府的职能身份是代表国家承担公共任务、负责土地的管理和监督工作的公权力机关。这一职能身份既源于宪法,也可从法律中找到依据。首先,1982年《宪法》赋予国务院代表国家管理公共事务的权限,其第89条规定了国务院的职权范围,其中的若干项职能均同国有土地的管理及资源配置有关。1982年《宪法》第107条还规定了县、乡、民族乡、镇人民政府的职权,相应的规范内容也在某种程度上涉及土地管理工作。只不过,土地管理的职权在各级人民政府以及政府职能部门之间如何分配,在宪法文本中并无明确的方案。依据1982年《宪法》第89条的规定,各部委以及全国各级的行政工作由国务院统一领导,相应的职权职责划分也由国务院决定。此外,国务院及各级人民政府在土地管理方面所享有的权限,在全国人大制定的相关法律中也有明确的规定。例如,现行《土地管理法》第5条第1款规定,“国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作”;同条第2款规定,“县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定”。由此可见,政府在国有土地市场中扮演的角色具有双重性。尽管政府的行为有时具有私法上的意义,有时则属于公权力的行使,但是上述两种职能身份的区分客观存在,不同职能身份背后的制度逻辑也相对独立。政府不能因其享有土地管理与监督的权限,而径直主张有权处分土地,亦不能因其有权处分土地,而径直主张对土地的使用享有监督管理权。

政府在国有土地市场中的双重职能定位在逻辑构造上是清晰的,但如果政府不严格依循职能身份所规定的行动逻辑行事,而是“利用物权制度形式,掩盖其逃避宪法实施义务的行为”,那么就会导致“国家所有权遁入私法”。<sup>②</sup> 该现象看似与因双重职能定位有关,但不能完全归咎于此。在公共利益与私人利益共存的情况下,国家以整个社会的人格代表的身份行事,在处理各类经济社会事务时表现出普遍性、排他性和超然性。然而,尽管具体的国家行为以国家的名义作出,却难免要经个体之手,并受到个体特殊利益偏好的影响。以国家名义进行的国家行为,自始内含着公共利益与特殊利益之间的张力。我国是社会主义国家,国家的一切权力属于人民,一切国家行为的都是为了满足人民带有普遍性的利益偏好,而非代表个别集团或群体的私利。这一根本政治制度和其相应的权力架构,能在某种程度上缓和国家行为的公共性与特殊性之间的张力,但终究不能从根本上改变两者之间对立统一的关系。由于公共性与特殊性的张力内在于国家行为之中,因此不论由何种主体代表国家行使土地国家所有权,都可能要面临公共利益与特殊利益的碰撞难题。即便创造出“不行使行政权”的国家所有权行使中介主体,亦无法彻底消解公共利益遭到虚置的疑虑。相反,“当国家所有权行使的各微观环节的内部管理权能,被集中并外置于国家所有权一般权能的行使过程”,不仅这种外部行政监管可能丧失其针对性和专业性,而且“摆脱管理权能有效束缚的使用、收益、处分权能”也可能因失去了有效的公益性目的考

<sup>①</sup> 参见屈茂辉、刘敏:《国家所有权行使的理论逻辑》,《北方法学》2011年第1期。

<sup>②</sup> 张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016年第4期。

量,“退化为一般所有权,使得直接控制人更有机会乘虚而入甚而监守自盗”。<sup>①</sup>因此,要使国有土地资源的配置更为高效,防止土地国家所有的实现机制偏离社会主义公有制的价值目标,关键不在于通过机构改革为国家所有权寻找更为理想的代行者,而在于通过科学有效的公共性保障机制,平衡好土地国家所有权与土地行政管理权的关系,缓解国家行为的公共性与代表者利益特殊性之间的矛盾。

#### 四、土地国家所有的公共性保障机制

不论是将国务院确定为土地国家所有权代行者的立法选择,还是地方政府基于委托代理关系实际处分土地资源的实践做法,都假定政府是公共利益的最佳看护者、央地之间总是能够协调一致。然而,在土地资源市场化配置的过程中,不论是国务院还是地方政府,若缺少有效制约都可能在一定程度上背离公共性的要求。因此,土地资源市场化改革不应也不能脱离公法规制的轨道。为确保土地国家所有的制度安排始终服务于公共利益,国家公权力有必要对土地市场进行合理的干预,而此种干预本身也必须受到有效监督。在我国土地国家所有的法权秩序中,至少存在4种相互关联、密切配合的公共性保障机制。

##### (一)权力机关的制度约束与监督

在现代社会中私权利普遍具有不完整性,为实现私权利与公共性之间的平衡,须使私权利负担一定的社会义务。<sup>②</sup>国家所有权概念的确立,是为了更好地完成特定的国家任务,即在社会主义公有制的背景下,解放生产力,发展生产力,消除剥削,最终达到共同富裕。这一功能定位决定着,不论是国家所有权制度体系的建构还是国家所有权权能的发挥,都要受到特定限制或负担某种义务。<sup>③</sup>这些限制或负担的首要来源,即最高国家权力机关针对国家所有权的行使主体、客体以及行使方式制定的法律。当前,土地国家所有权的主体、客体、行使方式,主要由《土地管理法》《民法典》《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)等法律予以明确规定。国家立法对土地国家所有权权能的限制,具体通过将土地行政管理权嵌入土地国家所有权的方式予以实现。例如,1986年《土地管理法》根据市场经济体制的要求,对政府的土地管理职权和权限进行了明确的界定,其后又通过修法形成以土地用途管制为核心的土地管理模式。在国家立法的规范引导下,地方政府得以在土地权属确认、土地规划和计划的编制审批、土地调查、土地使用权出让、监督检查违法用地等一系列过程中行使土地管理权,<sup>④</sup>进而对土地国家所有权的行使予以规范和监督。“将管理权能嵌入国家(公共)所有权不是为了赋予国家所有权以公权、特权禀赋,而是为了对所有权普通权能进行限制”,<sup>⑤</sup>国家立法对土地行政管理权权责内容的明确,同样起到划定土地公权之边界的作用。这意味着,在国有土地市场中,国家所有权的行使遵循“法无禁止即可为”的原则,而土地行政管理权的行使则要受到“法无授权即禁止”原则的约束。

① 参见张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016年第4期。

② 参见张翔:《财产权的社会义务》,《中国社会科学》2012年第9期。

③ 参见王克稳:《论自然资源国家所有权权能》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2018年第1期。

④ 参见张先贵:《权力束视角下我国土地管理行为法权表达及意义》,《社会科学辑刊》2016年第9期。

⑤ 张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016年第4期。

尽管当前立法并未就全国人大监督国家所有权行使的方式与程序作出明确的规定,但是建立全国人大对于国务院行使国家所有权的监督制约机制,是社会主义公有制下“国家所有”的题中应有之义。从理论上讲,由于1982年《宪法》第62条规定全国人大拥有“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”的职权,因此全国人大还得以通过行使预决算权力,对国务院代为行使国家所有权的履职行为加以约束或监督。

### (二)政府内部的央地博弈与行政权的自我克制

土地国家所有权行使的预期效益是经济效益与社会效益的同时实现。然而,国务院与地方政府在目标设定和行权逻辑上并不完全一致。地方政府考虑更多的是地方上的财政收益,可能忽视环境保护、代际公平等问题。中央政府虽然也重视发展经济,但是强调发展的可持续性,不会为了追求短期经济效益而不作全局考虑。在土地的利用与管理问题上,中央政府与地方政府经常处于博弈关系之中。“委托人预期效用的实现依赖于代理人的行动,同时也取决于委托人在契约中的制度供给、彼此的承诺、相互信任、激励与补偿机制和监督制度的安排。”<sup>①</sup>要实现土地国家所有权的预期效益,地方政府应克制其实现利益最大化的冲动,国务院则须在激励地方政府合理高效配置土地资源的同时,对地方政府的代理行为予以适当的监督和约束。

从我国土地制度的发展历程看,为降低土地国家所有权行使的代理成本,实现中央政府与地方政府的博弈均衡,中央政府在大力推动发展土地市场的同时,也一直注重探索加强政府内部的自我约束机制。2004年之前,我国土地管理实行属地制。各级地方政府在法定范围内享有独立的土地管理权,国土资源管理和土地监察部门受同级政府管辖,土地资源的管理与监督工作很难不受地方政府的掣肘。2004年之后,地方各级政府的土地管理权收归省级政府,实行“垂直管理”体制,省级政府对省级以下政府的土地管理得到强化。但是,省级政府的土地管理权仍然无法受到中央政府的有效监督与制约。2006年,国务院办公厅下发《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》,开始探索实行土地督察制度。国务院将土地督察的权力授予国土资源部,国土资源部通过设立国家土地总督察、副总督察负责行使土地的督察权。由于土地督察的体制构造按照大区半独立式的模式设置,突破了行政区划的设置,且其人财物由中央统一调配,因此土地督察机构及其工作的开展能够相对独立于地方政府,不会受到地方政府的过多干预。

土地督察是中央政府对地方政府土地管理、利用行为的监督而非代管。派驻地方的土地督察局不取代地方政府及其土地主管部门的行政管理职权,不直接参与案件的查处;在发现违法、违规现象后,其既可向地方政府提出整改意见,也可交由国家土地总督察按照有关规定通报监察部等部门处理。可见,土地督察的实质是在行政机关内部加强依法行政的举措,是行政权的自我约束。此种制度安排便于中央在加强地方管控的同时,给地方政府的土地行政管理活动留下必要的裁量空间和变通余地。从此种意义上讲,土地督察不仅具有监督效果,而且具有激励功能。2019年修订的《土地管理法》对土地督察制度作出明确的规定,土地督察制度由此成为正式的土地管理法律制度。这意味着土地督察虽属政府内部的工作机制,但也要受到最高国家权力机关的监督。

### (三)公民参与对制度运行的间接影响

尽管土地国家所有权的主体、客体和行使方式受到国家立法的限定及约束,实践中土地行政

<sup>①</sup> 潘世炳:《委托—代理理论及国有土地产权分级授权管理》,《中国土地科学》2005年第4期。

管理权也能对土地国家所有权的行使进行管理和监督,但是不论是作为立法者的全国人大,还是作为执法者的土地行政管理部门,仍然只是主权者行使权力的中介。既然宪法上“国家所有”的规范意涵应解释为国家代表全民行使全民基于全民所有制所应享有的全部权力,要从根本上确保国有土地的利用服务于公共利益,就必须保证人民意志得到反映。

土地国家所有权的权益和成本虽然无法量化于个人,但是国有土地作为公有资源,其任何实际利用都带有公共性,不能在根本上违背“服务全民、为全民所共享”的固有要求。<sup>①</sup>不论是土地国家所有权的行使还是土地行政管理权的行使,都须服务于“全民所有”的目标。虽然全民作为一个政治概念无法成为法律上的权利主体,但是全民意志的彰显与公共利益的保障,可以借助公民参与予以实现。<sup>②</sup>我国宪法规定了公民的一系列基本权利,其中的财产权,选举权和被选举权,批评和建议权,申诉、控告、检举权,均有可能成为公民参与的权利基础。公民参与的具体途径包括但不限于:针对具体的土地法律法规或规范性文件提出备案审查建议,对发现的土地违法行为进行举报,在符合起诉条件的情况下直接向人民法院提起相关诉讼。

随着社会主义民主政治的不断发展,公民行使参与权业已成为其影响和监督土地法律法规的制定与执行的重要渠道。《中华人民共和国立法法》明确规定了面向一般公众的立法征求意见制度,也规定了涉及重大意见分歧或涉及利益关系重大调整的法律草案,可以通过召开听证会听取有关基层和群体代表等有关方面的意见。在一些关涉公共利益的行政过程中,公民也有法定的参与渠道和表达意见的权利。例如,《城乡规划法》第26条要求城乡规划草案公布前必须要进行公告,并要采取多种方式征求专家和公众的意见;《土地利用总体规划编制审查办法》第13条规定,在土地利用总体规划编制中直接涉及行政相对人合法利益的规划内容,应当举行听证会。在重要的土地利用环节引入公民参与制度,有助于政府在充分考量各种利益关系的基础上作出科学决策,也能起到监督行政的效果。

#### (四)对土地违法行为的司法监督

在中国特色社会主义法治体系中,司法监督是科学有效的权力运行和监督体系的重要组成部分。针对土地国家所有权和土地行政管理权的行使,司法监督主要有两种途径,分别是由检察机关提起行政公益诉讼和由私人提起行政诉讼或民事诉讼。

现实中的土地违法行为多样且频发,不论是权力机关对行政机关的监督与制约,还是行政机关的自我克制,都可能存在盲点与疏漏。由于行政诉讼法对诉讼主体资格有着严格限制,因此即便普通公民关心土地资源的分配和利用,有监督行政机关积极履职的主观意愿,他们也无权对已发生的土地违法行为或行政机关的不作为提起诉讼。正是这些现实问题的存在,催生了行政公益诉讼制度。2017年修改的《中华人民共和国行政诉讼法》明确规定,人民检察院若发现国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责;行政机关不依法履行职责的,人民检察院可依法向人民法院提起诉讼。行政公益诉讼制度推行以来,土地行政公益诉讼案件以两类案件为典型:一是行政机关不依法履行土地资源管理者职责案件,二是行政机关不依法履行国有土地资产所有者职责案件。在这两类案件的具体审查过程中,均可能涉

<sup>①</sup> 参见谢海定:《国家所有的法律表达及其解释》,《中国法学》2016年第2期。

<sup>②</sup> 参见陈端洪:《人民主权的观念结构》,《中外法学》2007年第2期。

及对中央与地方、国家与第三人利益的平衡。<sup>①</sup> 这表明在土地国家所有的公共性保障机制中,土地行政公益诉讼能够在其他3种机制无法发挥作用的场合起到重要的补充作用。

除土地行政公益诉讼外,普通的行政诉讼或民事诉讼也能起到监督行政机关履职的效果。例如,在国有土地使用权出让过程中,作为土地出让人的行政机关有可能侵犯合同相对人或第三人的利益,此时公民可通过诉讼的方式追究其民事责任或行政责任。在土地规划阶段,地方政府行使土地规划权时,往往会对行政相对人利益产生直接影响。若行政行为的作出不符合依法行政的制度性要求,对行政相对人的权益造成侵害,则行政相对人有权诉诸司法途径寻求救济。

上述4种公共性保障机制内含于我国的宪法体制之中,其能否发挥实际作用,既有赖于法律制度层面的充分激活,也有赖于各种机制之间的衔接配合。当前,我国土地国家所有的公共性保障机制还有其短板。例如,权力机关对土地行政机关的制约机制有待进一步完善,中央政府对地方政府的监督与制约仍须加强,土地行政管理过程中的公众参与还有待进一步发挥实效,应否赋予公民提起土地行政公益诉讼的权利还值得深入探究。“制度更加成熟更加定型是一个动态过程,治理能力现代化也是一个动态过程,不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸。”<sup>②</sup> 沿着宪法预设的逻辑轨道,因应实践需求而不断发展和变迁,中国特色土地法律制度必将日臻完善,其制度优势也将更为彰显。

---

**Abstract:** The “state ownership” in our Constitution refers to the power of the state rather than the ownership of the state. The concept of state ownership of land cannot be directly precipitated from the stipulation that “the land in the city belongs to the state”. State ownership of land is created by the constitution on the state power, and confirmed by the national legislation, its function lies in the formation of property rights mechanism of land owned by state, and ensure that the transfer of land use rights could proceeded without changing the landowner, thus to satisfy both the value pursuit of socialist public ownership and market economy. The operation of the legal right order of the land owned by state involves not only the guarantee of the state ownership of land, but also the restriction of the state ownership of land. It requires the land administrative organs to perform their duties actively, and also emphasizes the restriction and supervision of the exercise of the land administrative power. To ensure that the operation of the legal right order of the land of by state effectively serves the public interests, the key lies in perfecting the public guarantee mechanism, and balancing the relationship between the state ownership of land and the land administrative power.

**Key Words:** ownership by the whole people, state ownership, land system reform, the order of legal right and power, public ownership

---

责任编辑 谭冰霖

<sup>①</sup> 参见郑磊:《土地行政公益诉讼的类型建构及展开》,《行政法学研究》2020年第6期。

<sup>②</sup> 习近平:《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第127页。