# 多种所有制并存是我国土地制度创新的现实选择

来源：网络 作者：寂静之音 更新时间：2024-01-28

*[摘要]关于我国 农村 土地制度创新， 目前 理论 界主要有三种观点：一是继续坚持集体所有制，但要加以完善；二是国有化；三是私有化。三种主张各有其优点，也各有局限。选择土地制度创新路径首先要明确如下几点：第一，不同地区的土地有不同的功能，因...*

[摘要]关于我国 农村 土地制度创新， 目前 理论 界主要有三种观点：一是继续坚持集体所有制，但要加以完善；二是国有化；三是私有化。三种主张各有其优点，也各有局限。选择土地制度创新路径首先要明确如下几点：第一，不同地区的土地有不同的功能，因而应有不同的制度安排；第二，农业生产的特点决定了农业生产应当有不同于 工业 生产的特有经营方式及其所有制基础；第三，任何土地制度的创新都应建立在对现行土地制度全面、客观评价的基础之上：第四，要辩证地、 历史 地看待土地制度创新所带来的后果。基于这种认识，本文提出了实行国有制、集体所有制、私有制三者并存的多元土地制度的创新思路。

[关键词]土地制度；集体所有制；国有制；私有制；家庭经营

一、我国土地制度创新的主要路径

随着“三农” 问题 的日益严重，创新农村土地制度的呼声越来越高。目前理论界在关于我国土地制度创新的必要性上已达成共识，但在如何创新上，则存在较大分歧。概括起来，主要有以下两大路径：

第一，经营权路径。其主要思路是，主张在坚持土地集体所有不变的前提下，通过制度建设，进一步硬化农民的经营权，包括延长农民的承包期甚至实行永佃制，允许继承和转让，促进土地流转，保护农民的合法权益等。这种主张以现有土地制度为基础，重点在于稳定农民对经营权的预期，其优点在于，适应了农民“怕变”的心理，有利于发挥土地的 社会 保障功能，从而有利于社会的稳定，因而容易为政府所接受。但这种思路有明显的缺陷，主要表现在：一是难以解决当前最为突出的因产权关系不清导致的对农民土地权益的剥夺的现象；二是在这种制度下，土地流转比较困难，土地的规模化经营难以实现，不利于土地资源的有效利用和提高农业产出与效益；三是可行性不强，因为农民对土地的经营期限的长短，表面看来由政府政策乃至国家 法律 所决定，但实际上取决于占有不同数量土地的农民之间的博弈，而且其改变承包期的主要根据就是人口的变动和集体所有制下人们对土地的均等、公平占有权利。同时严格讲来，这种思路不能说是创新，只是现有土地制度的进一步完善而已。

第二，所有权路径。其主要思路是对现行土地制度进行根本改革。这又有两种观点：一是主张将土地收归国有，然后将土地永佃给农民；另一种主张是实行私有化。这种思路针对当前最突出的问题，试图从所有权角度对土地制度进行革命性变革，以便从根本上解决问题，但同样存在局限。

首先看国有化途径。从理论上讲，实行土地国有应该能够防止侵害农民权益的现象，但实际上却不一定。因为第一，产权关系不清、所有权虚置是公有制 经济 的共性，而国有制是范围更大的公有制。相对于集体所有制，国有制经济的产权关系更难以清晰，所有权主体更难以落实(这已从国有 企业 改革的经验得到证明)。所以，试图通过土地国有化来明晰农村土地产权关系，以便从源头上避免农民土地权益被剥夺，无异于南辕北辙。第二，实行土地国有化，村集体负责人在理论上已无权干预土地的处置过程。但是他们无权处置并不等于所有人都无权处置，况且国家也不是抽象的，其所有者权益也需具体的个人来行使，而这个具体的个人无疑是基层政府及其主要负责人。而且从现实看，在严重侵犯农民权益的土地征用过程中，起关键作用的恰恰不是理论上有权代表农民处置土地的村委会负责人，而是基层政府官员。所以，即便是实行土地国有化，如果缺乏对土地的有效保护和对基层政府的有效监督，他们完全有可能像现在这样侵犯国家赋予农民的土地经营权。此外，按国有化思路，将土地收归国有之后，国家再将土地交给农民耕种，而且实行永佃制，可以继承，也可以转让，甚至鼓励土地经营权流转。但这样一来，除了在理论和法律上与集体所有制有区别外，单纯从经营权角度看，和集体所有制没有实质性区别，因而存在和现行土地制度相类似的问题，如土地流转困难、农民经营预期不稳定等。此外，还存在一个两难选择问题：如果不鼓励甚至禁止经营权流转，就会阻碍土地集中和农业的规模化经营，从而不利于农业从传统农业向 现代 农业转变；但若允许和鼓励经营权流转，农民均等占有土地的现状必然会被打破，导致一部分农民失地，甚至出现不是所有者的地主，而这种结果和实行土地私有制有殊途同归之效。

其次看私有化途径。从理论上看，实行土地私有最有利于土地产权明晰化和保护农民土地权益，而且农民对土地经营权长期不变是顺理成章的必然结果。同时从长期看，实行土地私有制，土地集中便是必然的，而土地集中则是从传统农业向现代农业转变的前提条件。但问题在于，农民是各社会阶层中最弱势的群体，如果没有相应的严格保护农民土地私有权益的法律制度，剥夺农民权益的现象依然难以避免，此其一。其二，土地集中的前提是一部分农民甚至多数农民失去土地，而这种状况会使相当多的农民失去重要的谋生条件，甚至从根本上取消了土地对大部分农民的社会保障功能，从而引发一系列社会问题。其三，基于 政治 、意识形态和历史等方面的原因，让政府接受这种思路并实施，难度较大。

二、我国土地制度创新的背景 分析

上述创新思路基本上是在现有条件下人们所能够想到的全部主要思路，人们只能在其中做出选择，特别是从所有权角度来看，只能在国家所有、集体所有、农民个人所有三者中做出选择。但问题在于，三种路径各有其优点，又各有局限，因而在其中做出选择是相当困难的。正因如此，所以在此问题上人们长期不能形成共识。不过，这种状况也给我们以深刻的启示：在土地制度创新问题上，既然非此即彼的单选方式是不现实的，那么探讨多元创新思路就是一种现实选择。而在进行多项选择时，至少下述几个方面的问题首先需要考虑：

(一)不同地域的土地具有不同的作用和功能

我们大致可以将目前的农村土地分为两大类型：

一是发达地区和城郊地区的土地。这些地区经济发达，而且已经进入或正在进入城市化进程，这些地区的土地的功能和作用发生了重大变化，表现在：第一，其农业生产要素的作用、农民收入和社会保障功能大大降低了。由于该地区经济发达，农业占GDP的比重已经很小，农业本身的重要性大大下降了，以前从事农业生产的相当部分农民都已转入第

二、三产业就业，农业收入只占全部收入的很少一部分，地方政府不仅很少向农民乱收费，而且有财政能力为农民提供经济和社会保障，土地已不再对保障农民基本生存具有决定性作用。第二，该地区土地资源本来就极为紧张，再加上城市规模的外延式扩张，使土地本身的价值和增值潜力大为提高，引起各

利益当事人的高度关注。土地征用制度不完善、集体所有制所导致的土地产权关系的模糊和虚置、农民的弱势群体地位等，导致地方政府与村集体合谋，占有了过多的应归农民占有的剩余，引起了农民群众的不满，甚至出现激烈的群体性事件。这部分土地虽然占全国农村土地总量的比重较低，但却是“三农”问题的一个焦点。当前理论界所认同的现有土地制度的一个重要弊端以及媒体关注的热点指的主要就是这种情况。这类农村土地制度安排，与全国大部分农村地区的土地制度安排有着完全不同的背景，解决问题的侧重点应该放在所有权角度，以合理分配土地剩余为目标，兼顾城市 发展 和农民向市民转化的需要。而且这部分土地并不是我国农村土地的主要构成部分，涉及的农民数量较少，因此可以采取较为激进的改革策略。但需要注意的是不能将该地区的土地问题扩大化，不能将主要适应于该地区的改革路径视为普遍经验。

二是广大远离城市的农村落后地区的土地。远离城市的广大农村地区，既是我国农民的主要居住地，也是 中国 “三农”问题的核心所在，其土地是中国农村土地的主要构成部分，也是中国农业经济的主要要素。正是这部分土地的制度安排，对于解决中国现代化过程中可能出现的问题，具有全局性、决定性的意义，理应成为我们关注的重点。

和发达地区和城郊地区相比较，这些地区土地的功能具有这样的特点：农业生产要素功能和收入功能突出，社会保障功能重要，本身的价值和潜在增值收益不大。虽然从总体上看，我国农业产值占GDP的总量只有15％左右，但却是农村主要的产业和农民收入的主要来源。但农业本身的弱质性使土地本身带来的收益很少，而大量的农村人口不能从农业和农村中转移出去又使土地的社会保障功能凸显出来。但土地的保障功能是以人均占有一个最少量的土地为基础的。可见，这部分土地的功能最复杂，涉及的人口数量最多，由此决定了这部分土地制度创新的困难和目标的多元化。概括起来，主要有三个大的方面要兼顾：一是从农业发展看，既要稳定当前农业经济，又要有利于从传统农业向现代农业的转变；二是从土地本身看，要有利于土地资源的合理配置和优化利用；三是从农民看，既要不断提高农民生活水平，至少要保障其基本生活，又要有利于农民向市民的转化，加快城市化进程的步伐。

(二)农业生产过程的特点

土地制度创新，说到底，是农业生产关系的变革。而生产关系变革，从根本上讲，要适应生产力发展的需要。这也是变革农村土地制度时必须坚持的基本原则。但是过去我们在按着这一 规律 变革生产关系时有简单化倾向，其表现之一就是，没有考虑至少是没有认真考虑工农业生产力的特点及其对生产关系的特殊要求。工业生产过程的显著特点是诸多要素密集在较为狭小的空间之内，因而生产资料占有和使用的社会化程度较高，建立在分工协作基础上的团队式操作方式是基本的、效率较高的劳动方式。这种工业生产的特点的内在要求之一是冲破生产资料私有制对生产要素的占有、使用以及生产过程的社会化的阻碍，实行生产资料所有权的社会化，即公有制。而且工业生产的社会化程度越高，这种要求就越强烈。然而农业生产却具有完全不同的特点。农业生产过程的主要构成部分是田间管理。在田间管理中，土地、生产资料、劳动在一个较大的空间内结合，除土地之外的主要生产资料——工具，即便是现代生产工具，也不需要社会化使用，因而以分工协作为基础的团队式操作方式在此完全不实用，相反，个体劳动者的独立操作是比较有效的劳动方式，因而家庭经营方式几乎成了农业永恒的生产方式，即便是发达国家的现代农业也是如此。农业生产的这种特点，决定了公有制在该领域并不是最有效的生产关系，至少私有制和现代农业生产力并不存在必然的矛盾。况且，虽然从理论上讲只有生产资料的社会主义公有制才能适合社会化的现代生产力，但从资本主义国家的实践看，私有制也并非在任何情况下都阻碍社会化生产力的发展，这里的关键在于生产资料是否实现了社会化占有和使用。现代工业的状况是如此，农业就更不要说了。这是我们进行农村土地制度创新时必须考虑的重要因素。

(三)对现行土地制度要有一个客观的、正确的评价

对现行土地制度是否进行创新以及如何创新首先取决于怎样认识现行土地制度。事实上，本文开始谈到的各种改革思路就是如此。经营权路径过于看重了现行土地制度下经营权的不稳定性，而所有权路径则重点在于现行土地制度下产权关系模糊以及由此导致的农民土地权益的被剥夺。上述认识无疑都是正确的，但都有片面性，且缺乏理论层面上的分析。笔者认为，可以从以下几个方面认识现行土地制度的缺陷。

第一，从经营权角度看，家庭联产承包责任制依然属于小农经济范畴，虽然我们不能笼统地说它是落后的生产方式，但也不能说是现代农业生产方式。前面讲到，家庭经营是农业生产必然的方式，但家庭经营不是判断农业是传统农业还是现代农业的充分条件。如果家庭经营是建立在土地占有过于分散或小土地所有制的基础上，这种方式对现代技术有排斥作用，因而属于传统农业或者小农经济；如果家庭经营和大土地所有制、现代生产工具与技术联系起来，这无疑是现代农业。很显然，我国基本上属于第一种情况。而且按现行政策，经营规模有进一步细小化的趋势。所以从发展角度看，家庭联产承包责任制不是先进的生产方式，对其进行创新是迟早的事情。

第二，从 理论 上看，家庭联产承包责任制本身就存在矛盾。家庭联产承包责任制是建立在 农村 土地集体所有的基础上的，在这种所有制下，农民无疑应当是所有者。既然如此，经营归自己所有的土地难道还要通过承包吗?既然必须承包，那就意味着他不是所有者。现行土地制度在理论上的这种矛盾导致农民在生产经营过程中也常常表现出矛盾现象：或者以非所有者身份对土地进行掠夺式经营；或者以所有者身份在土地流转或转作它用时讨价还价，甚至设置障碍。

第三，从所有权角度看。农村土地所有权关系混乱是不争的事实，其突出表现是产权虚置，所有权主体难落实，从而导致农民土地权益被剥夺。但为什么会这样? 目前 理论界缺乏深入 分析 。笔者认为，导致所有权关系混乱的原因在于集体所有制本身。

众所周知，集体所有制是公有制。但公有制本身有其独特的内在矛盾。公有制的一般规定是生产资料归一群人共同所有，在这种所有制下，该公有制的任何个人首先是所有者，拥有所有权。但另一方面他们又不是所有者，因为他们作为个人所拥有的所有权只有同其他人的所有权相结合共同构成公有权时才有效；作为个人，他既没有特殊的所有权决定生产资料的使用和处置，也不能根据特殊的所有权索取总收入中的任何一个特殊份额。可见，在公有制的内部关系中，任何一个个人都既是所有者又是非所有者。他是所有者，是因为他是该群体的一员；他是非所有者，是因为他只是其中的一员。既是所

有者，又是非所有者，这就是公有制中所有者的二重性。

所有者的二重性是公有制的内在矛盾，也是其基本矛盾。这个矛盾首先要外化为公有权主体和公众的矛盾。由于公有制下，任何个人都是所有者又不是所有者，因此任何个人都不能单独行使所有权职能，人们必须通过某种集体行动来行使和实现公有权。但是，事无巨细，都要经过集体行动是极不 经济 的，这就需要设立一个常设机构来负责对属公有的生产资料进行配置、使用、管理及收益的分配。这个机构我们称之为公有权主体。然而这个公有权主体一旦设立，公有制的内部关系就发生了深刻变化：一方面，相对于公有权主体而言，每个个人便处在与这个机构相对立的关系中，作为个人，他们不再是所有者，不再处在所有者的经济地位上履行所有者职能，而是履行其他职能；另一方面，在经济生活中，公有权主体唯一地处在所有者的地位上并行使所有者职能，与作为非所有者的公众相对立，这时，任何个人，即便他是该公有制的一员，也不是所有者。这样，所有者主体二重性的矛盾，就外化为公有权主体与个人的矛盾。

上述公有制的内在矛盾在现实中导致两个 问题 难以解决。第一，谁来充当公有权主体代表。就土地集体所有制而言，就是谁来代表农民行使所有权。在现有条件下，村委会主任乃至村支书代表农民行使所有权是必然选择。所以，有些人提出的试图通过剥夺村官土地处置权、还权于农民的办法杜绝剥夺农民土地权益的设想，在土地集体所有制制度下既是不现实的，也是缺乏根据的。问题的关键在于如何保证村官正确行使公有权，但这又不是一个经济问题，而是一个 政治 问题。第二，农民个人及其权益。既然在集体所有制下农民作为个人不是所有者，因而也就谈不上什么所有者权益，更谈不上对农民个人土地权益的剥夺。退一步讲，即便是剥夺，也是对该组织全体农民土地权益的剥夺。

可见，在集体所有制下，农村土地产权关系不清、产权虚置是必然现象。要想解决这个问题，只能在集体所有制上做文章，这也正是一些学者主张土地私有化改革路径的深层原因。

总之，我国现行土地制度存在多方面的问题，但土地制度的不同创新路径大都在解决某一问题上有效，并不能在所有问题上都有效。这进一步说明：在土地制度创新问题上，我们不能采取一刀切的办法。

(四)关于土地制度创新的后果

关于如何认识土地制度创新的后果，也是人们选择土地创新路径时的重要 参考 因素。前述两种创新路径的重要分歧之一在于如何看待改革后土地占有的非均衡(实际上是非平均)现象。关于这个问题，笔者认为有三个问题要搞清楚：一是土地占有的集中应该不应该；二是能否避免；三是如何看待占有不均衡带来的不良后果。

首先，土地适当集中，实行非均衡占有是应该的。目前我国的土地占有过于分散，不利于土地的规模经营和有效利用，而且随着农村人口的增加，仍在进一步细化，呈现出典型的小农经济特征。因而土地适当集中既是针对现行土地制度的改革措施，而且从长远看，也符合农业 发展 的 规律 。同时我国的现行政策鼓励土地使用权流转，目的也是实现占有的集中化和规模经营，同时也有利于转移农业过剩人口。其次，尽管各种改革路径有重大区别，但在土地非均衡占有问题上，可以说是殊途同归。实行私有制，毫无疑问会导致土地占有非均衡化，但实行国有化或者继续坚持集体所有制，只要允许和鼓励土地使用权流转，土地占有走向集中、一部分农民失去土地，就是必然现象。所以，土地占有集中化以及一部分农民因此失地，既是必然现象，也是进步现象；以此为借口反对某种创新路径是错误的。至于一部分人担心的流民问题，我认为也没有必要。因为 中国 发展到今天，即便是农民失去了土地，也不会出现流民，因为在封建 社会 ，农业是主要的甚至是唯一的产业，农民失地后，几乎失去了就业和谋生的所有途径，因而只能充当流民。但当今中国，农民失地并不意味着失去了一切生存机会和条件，再加上党和政府对失地农民的补偿等政策，所以农民失地，一般不会成为毫无生活保障的流民。而且虽然从短期和道德角度看，一部分农民失地，生活暂时困难，既是不应该的，也会导致一定的社会问题，但从理性和人类社会的长期发展看，一部分农民失地甚至绝大部分农民失地，既是必然的，也是经济发展、社会进步的前提条件，是 历史 进步现象。所以，土地制度创新过程中的关键问题之一不在于不让农民失地，而是如何失地。因此，农民是否失地本身不应当成为我们选择土地制度创新路径的重要因素。

三、我国土地制度创新的现实选择

根据上述四个问题的分析，我认为，我国土地制度创新可以采取以私有制为主体，国有制、集体所有制为补充，家庭经营为基本经营方式的土地制度。具体讲就是：

第一，高度发达和城市近郊地区的土地通过赎买的方式实行国有化。前文已经谈到，该地区土地的生产要素、农民收入和社会保障功能大大降低，土地资源极为紧张，其突出问题表现在土地征用过程中对农民补偿太低，并且土地所有权私有化理论上最有利于明晰产权关系，保障农民权益。但笔者并不主张在该地区实行私有化的土地制度创新路径。基本原因在于：第一，从实践看，土地权益是否得到保障，关键不在于归谁所有，而在于是否有一套完善的土地产权保护制度。第二，由于该地区经济发达，城市化过程进展较快，特别是土地资源紧张，未来增值潜力巨大，所以如果实行私有化，农民有可能将土地作为投资或储蓄要素长期持有。这显然不利于城市的发展。因此，在该地区实行土地国有化应该是一种兼顾国家、农民、当地城市发展各方需要的最为理想的选择。况且，这种创新途径实施起来也比较简单，完全可以借助于现行土地征用的方式来进行。而且实施过程中应注意的重点问题也非常明确，即通过完善土地征用制度，保障农民权益，给农民合理补偿。

第二，在广大农村实行土地私有化。如前所述，这部分土地是我国农村土地的主要构成部分，而且涉及人口多，功能复杂，选择较为困难。但相比较而言，我认为实行土地私有化创新路径更好一些。主要根据是：第一，可以为农业的基本经营方式——家庭经营奠定制度基础。第二，可以有效解决土地产权关系不清的问题，也满足了农民几千年来长期形成的对土地的拥有心理，有利于稳定农民预期，也有利于避免农民对土地的掠夺式经营。第三，有利于土地流转和农业的规模化经营。实际上，家庭联产承包制是不利于土地流转的，因为在这种土地制度下，各家拥有的土地不仅数量是经常变化的，而且地块也是不稳定的。只要土地数量和地块发生变化，原来的转包协议就失效了。而实行土地私有化，不管是经营权的流转还是所有权的变更，都是两个当事人的行为，预期明确，交易费用低，因而非常有利于农业的规模化经营。第四，从可行性角度看，操作也比较简单。可以以最后一轮承包期为限直接宣布经营权就是所有权，也可以采取过渡措施，首先明确经营权永久化、私有化，待时机成熟后，直接规定经营权就是所有权。第五，至于说实行土地私有化后土地占有的两级化现象，从短期看，不会成为严重的现实问题，因为农民历来将土地视为“命根子”，所以农民一般不会将土地所有权出让，有可能出让的，主要还是经营权；从长期看，这是必然现象，也是历史进步，而且采取任何土地制度都难以避免。关键在于农民失地过程中，要防止对农民利益的侵犯，这是我们需要关注的重点。

第三，在广大农村地区拿出少量土地，继续实行集体所有制，主要是满足农村公共基础设施建设的需要。

上述创新思路的合理性至少有以下几个方面：第一，适应了不同地区土地的不同功能。第二，目前我国在总的经济制度方面实行公有制为主体、多种所有制并存的政策，其基本含义之一是公有制不一定在每个产业都要占主体。目前我国农业的产值占全部产值的15％左右，农业实行私有制不会 影响 全国范围内公有制的主体地位。然而目前农业是单一的集体所有制，这和我国的整体政策不相符。而实行私有制、集体所有制、国有制三者并存，可以在农业领域形成多元所有制体系，有利于发挥各方面的积极性。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！