



在1984年，我国的农村联产承包责任制改革取得了巨大的成功。农村出现了一片欣欣向荣的景象。农民的收入大大增加，城乡差距也处于建国以来最小的时期。农村经济呈现出勃勃生机与活力。我国农牧渔业生产连续6年获得丰收，主要生产指标已经完成或超额完成了“六五”计划。长期以来盘亘在我国农业问题上的粮、棉紧缺的局面已经全面缓解，这就为我国农业向大规模商品生产转化、向现代化农业转变，提供了非常有利的物质条件。可令人不解的是，就在这个关键时候，我们的农村改革政策却出现了空白，而改革的连续性也遭到中断。致使到目前为止，我国的农业规模化经营和农业现代化也迟迟未能实现。这究竟是怎么一回事呢？

据中共中央政策研究室和农业部1990年的一份调查表明，当时我国平均每个农户从事家庭经营的劳动力为2.1人，经营耕地8亩；粮食总产量约为5300斤，当年出售商品粮食1700斤，从种植业获得的收入约为2300元。[1]由此可见，我国农业经营规模是相当小的。1978年开始的农村承包责任制改革，就农业经营制度来说，其最大的变化也就是由二、三十户左右的生产队集体生产经营转为以家庭为单位的生产经营了。这段时间里我国农业获得了如此巨大的恢复性发展，其实也就是在农业经营制度上的一种调整而已。从这里我们也可以看出，在土地制度不变的情况下的所谓承包经营制度改革的意义更多地体现在意识形态上，仅就制度改革而言其实算不了什么大的改革，就像八十年代末国企改革是提高企业自主权那样，仅仅是对当时农业经营制度的一种改良而已。

因此，这种制度上的调整所带来的恢复性增长是不可能持久的。农业的持续发展或者说农业的现代化必须靠规模经营、资金投入以及技术进步以大幅度地提高农业的生产效率来予以保证。而所谓农业的规模经营及其高效益，也就是农业投入产出的最大化，却需要通过一系列现代产权制度的改革以建设一个健全而严谨的制度和法律体系作为其坚实的基础方有可能。这个论据从那时我国的国企改革的过程也可获得支持。

那时，我们在国有企业改革问题上移植了农业大包干做法，推行企业承包责任制，将企业所有权与经营权分开，也在一定程度上调动了职工的积极性。[2]但其促进生产发展的积极意义并没有持续多久。由于

现代产权制度没有建立起来，仅仅是将所有权与经营权分开还是解决不了企业的长期发展问题。在经过短时间的效益恢复性增长之后，与农业大包干情况一样，国企短期行为盛行，普遍亏损局面仍然未能扭转。后来直到1993年，第八届全国人大常委会第五次会议通过的《公司法》，明确规定公司是企业法人，有独立的法人财产，享有法人财产权，公司资产股权化；[3]而且当年底，中共中央又发布了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，正式提出：建立现代企业制度也是国有企业的改革方向，所以必须实行规范的公司制改革。[4]经过多年的摸索，到这个时候，我国的国企改革才出现了转机。国企这段改革历史表明，如果不能建立起现代产权制度，无论是什么产业，工业也好，商业也好，还是农业也好，即便你搞什么承包经营制，将所有权和经营权分开，它都是不可能持续发展下去的。

由此可见，尽管我们在国有企业改革问题上很早就有了比较清醒的也是正确的认识，但在农业发展问题上我们始终有一个很大的认识误区，即普遍认为只有所谓集体经济才可以搞规模经营，而个体经济就无法达致规模经营，更无法实现农业的现代化。当年，我们按照前苏联模式在中国强制性推行土地集体所有制以及合作化和人民公社化以及后来毛泽东之所以反对并扼杀了包产（干）到户经营制度等等农村的经济改革或反改革的做法，其理论依据和认识根源无不在此。但是我们什么时候认真地想过：我们历史上所推行的、到现在还在坚持的这个完全否认并剥夺了农民土地所有权的集体所有制真的是符合农民的根本利益以及现代农业产权制度的基本要求的吗？显然是没有的。

这些年里，我们只知道亦步亦趋地按照十九或二十世纪国际经典马克思主义理论家们的语录去理解并实践社会主义公有制及其两个组成部分（全民所有制和集体所有制），但我们却不知道这些拥有丰富的政治经济学理论和实践知识的革命理论家们其实都没有研究过现代产权制度。因此，在他们所有的著作中，只说到过“集体所有制”这个词，但从来没有向我们描述过“集体所有制”的产权结构和保障这种产权所必要的法律制度。因此，无论是比我们早二十年实践所谓集体所有制的前苏联还是我们自己，都不知道如何让这种集体所有制做到产权明晰化并设计出适当的法律制度对其加以保障。

在第二和第三产业，即工商业方面，我们早已很明智地认识到即便是全民所有制的国有企业，其要想生存或者有所发展，也必须进行现代产权制度的改革，采用股份制明晰企业产权，除了让国家拥有其应有的国有股控股权之外，还应该让企业的经营者和所有员工也都有机会和条件分享到所在企业的部分股权及其收益，以体现社会主义公有制的优越性。为此，我们于上世纪九十年代颁行了第一部符合国际基本原则的《中华人民共和国公司法》。《公司法》在其第一条就开宗明义地规定了如下条款：“为了规范公司的组织和行为，保护公司、股东和债权人的合法权益，维护社会经济秩序，促进社会主义市场经济的发展，制定本法。”另在第四条也明确规定：“公司股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利。”[5]最近十年的国企改革中，我们还将几乎所有非竞争性行业的国有企业的数以千亿元人民币计的国有股权

允许企业员工用国家支付的买断工龄收入冲抵或另行购买，可是我们为什么到现在为止始终未能在第一产业，也就是农业方面，就所谓土地的集体所有制进行必要的产权制度改革并将本来就是属于农民的土地还给农民以实行土地资产股权化呢？难道我们那么多政治家和经济学家们真的就没有意识到这个问题吗？显然也不是的。但如果不是，那又会是什么原因呢？

这里只能有两种解释：一是这种土地的集体所有制的载体——“集体”概念非常模糊而无法在法律上实现法人化。按照现代汉语词典注释，所谓“集体”是指“许多人合起来的有组织的整体”。[6]但这个“有组织的整体”究竟应该是一种什么样的组织呢？迄今没有答案。我国的众多法律都明确了集体所有的土地可以由“集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权”，[6]但是，这只是代表，而且这两种农村组织所代表的拥有那么多集体土地所有权的“集体”到底是一种什么样的组织却是眼下我国任何一部法律和法规的空白。人们要问：我们为什么不可以明确这个“集体”的组织概念呢？如果实在明确不了，干脆将这些所谓的拥有土地所有权的“集体”明确为代表它的行使人——村集体经济组织或村民委员会，不也是一种选择吗？这样也许不是很合理，但不是可以省却了很多无谓的理论纷争与司法纠葛了吗？奇怪的是我们非要长期地维持着这么一种模糊的土地集体所有权人概念。为此，人们不能不认为这是政府为了自身利益而有意而为之的一种政策。

其二，由于我们必须坚持自己确定了的意识形态，即集体所有制乃社会主义公有制不可或缺的组成部分，于是便担心如果否定或废止了这么一种公有制形式，我们就必然会背离社会主义道路而走上所谓资本主义道路，从而动摇我们的社会主义社会制度的经济基础。历史上，我们几乎所有的与所谓反对集体化和人民公社化的思想和人做斗争的理论依据都在这里。何况，我国有一个传统，那就是农村工作与其它工商业工作不同，从来都是由执政党的领袖而不是由负责产业经济发展问题的国务院亲自抓的。因此，历史上的涉农政策，如果是错误的，就会要执政党本身而不是某个其他领导人个人全部承担起来。这里便涉及到事关整个执政党权威和信誉的重大问题了。

这里我想将毛泽东于1962年全会八届十中全会上所做的那个著名的《关于阶级、形势、矛盾和党内团结问题》讲话中一段话引述如下，“在无产阶级革命和无产阶级专政的整个历史时期，在由资本主义过渡到共产主义的整个历史时期（这个时期需要几十年，甚至更多的时间）存在着无产阶级和资产阶级之间的阶级斗争，存在着社会主义和资本主义这两条道路的斗争。被推翻的反动统治阶级不甘心于灭亡，他们总是企图复辟。同时，社会上还存在着资产阶级的影响和旧社会的习惯势力，存在着有一部分小生产者的自发的资本主义倾向，因此，在人民中，还有一些没有受到社会主义改造的人，他们人数不多，只占人口的百分之几，但一有机会，就企图离开社会主义道路，走资本主义道路。在这些情况下，阶级斗争是不可避免的。这是马克思列宁主义早就阐明了一条历史规律，我们千万不要忘记。”据史料记载，这次会议就是根据毛的这个讲话精神最终通过了那个走向防止资本主义复辟为宗旨的文化大革命第一步的八届十中全会公报。

尽管意识形态问题历来是建国后前二十九年所有改革和革命的最大理由，但是改革开放以来仍然以意识形态问题作为工作出发点的所谓改革并不多。执政党的决策越来越趋于务实。而且，中共中央在其第十五次代表大会时虽然一如既往地重申了集体经济的优越性，但却专门提及了“所有制实现形式可以而且应当多样化。一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式。”当时的总书记江泽民还明确地指出，“股份制是现代企业的一种资本组织形式，有利于所有权和经营权的分离，有利于提高企业和资本的运作效率，资本主义可以用，社会主义也可以用。不能笼统地说股份制是公有还是私有，关键看控股权掌握在谁手中。国家和集体控股，具有明显的公有性，有利于扩大公有资本的支配范围，增强公有制的主体作用。目前城乡大量出现的多种多样的股份合作制经济，是改革中的新事物，要支持和引导，不断总结经验，使之逐步完善。劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济，尤其要提倡和鼓励。”[8]这是一个很有远见、也是非常富有创新的改革思路。这表明中共对集体经济的改革在思想上得到了一定的解放。

然而，人们期望中的对农村集体经济，尤其是土地集体所有制的改革却始终没有出现。人们也没有想到，对工商业和农业在现代产权制度上的改革我们竟然一直奉行一个双重标准，即我们在工商业领域不惜冒着国有资产可能流失和大幅度降低全民所有制在国民经济中的比重等政治和经济风险，也要实行公司资产股权化并将大量的国有资产有偿或无偿地出让给国企员工以推进改革，但我们却在农业领域仍然刻意地保持着一种土地资产产权模糊的状态。尽管在1986年的最后一个中央一号文件中提出了“各地可选择若干商品集中产区，特别是出口商品生产基地，鲜活产品的集中产区，家庭工业集中的地区，按照农民的要求，提供良种、技术、加工、贮运、销售等系列化服务。通过服务逐步发展专业性的合作组织”这样的发展农村合作社经济的正确思路，[9]但之后一直没有加以试验和实践。后来我们也没有如“十五大”报告中所说的那样去在农村的改革实践中“努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制形式”。相反，这时的中国“三农”问题随着农民收入的日渐降低而日趋严重。中国的农村改革在上个世纪末期终于迷失了方向。这种在理论上似乎已经清楚但实际上却被弃置脑后的做法至今想起来也是很令人感到困惑的。

与此同时，我们几乎同时在全国范围内开始了发展迅猛的城市化的进程。所谓城市化是由产业结构非农化而引发的生产要素由农村向城市流动和集中以及农村的生产和生活方式逐渐转变为城市的生产和生活方式的过程。在我国，城市化是由政府而非市场的力量主导的。城市政府在城市化中利用原本已经过时并需要及时修订的法律规定通过大量征用农用土地并将其改变用途以推向市场的做法聚敛了巨量的财富。1994年实行分税制后，虽然宪法规定土地归国家所有，但土地出让金却作为地方财政的固定收入全部划归地方所有，并在此后逐渐成为地方政府的主要财政来源，也叫“第二财政”。而获益于土地、尝到经营土地甜头的地方政府，也因此有了足够的征地冲动。虽经几番调控，全国各地依然

存在建设用地总量增长太快、工业用地过度扩张以及违法违规滥占耕地等屡禁不止的问题。

由于地方政府为了躲避中央的监控和收益上缴，大多采取转移和隐瞒等手段不将土地出让金列入财政预算内收入而列入所谓预算外收入，收入和支出都极不规范，或用土地出让金直接支付征地成本及各种税费，甚至用于行政开支和腐败消费，收支漏洞多多。中央和省级财政部门迄今也无法掌握各县市政府土地出让金的准确信息。这是一个扭曲的现实——全国每年真实的土地出让金到底有多少？纯收益有多少？不仅国家财政部说不清楚，甚至连专门负责管理土地管理的国土资源部也说不清楚。即使如此，2004年全国可以统计到的土地出让金就已高达5894亿元，2005年，即使在国家收紧“地根”、信息依然不明的情况下，土地出让金总额仍有5505亿元；2006年，全国土地出让金总额更达到7000多亿元的历史高峰。[10] 如果加上那些隐匿未报的部分，这类来自于政府以“公共利益”名义征收集体所有制土地的暴利式收入估计会高达令人震惊的地步。尽管土地出让金如此之高，土地出让金还并非政府收益的全部，而且仅占政府土地收入的一部分而已。有学者在分析了上海案例后认为，“实收出让金只是政府出让土地使用权收入总额中的30%，还有70%是属于土地的前期开发成本”的回报。[11]

在最近几年里，虽然国家财政每年都在以300-500亿元人民币的增幅（平均约10%-15%增幅）增加对“三农”的投入，但是与各级政府每年高达30%以上的财政收入增幅和每年几千上万亿元人民币的土地收入相比，政府与农民，孰得孰损，一目了然也！[12] 于是，在我国便出现了一个令人感到奇怪的现象：一方面各级政府财政收入出现超常速度和规模增长，另一方面，我国农民的收入却长时间地陷入停滞甚至负增长的恶性循环中。可以认为，我国的现在的城市化依然与五十年代剥夺农民的工业化方式一样在很大程度上是依靠剥夺农民的土地权益去维持其城市繁荣和工业竞争力的。这在提倡民主和法治的现代社会是不能容忍的，因为这是几乎等同于向人民犯罪的错误做法。

人们不能不将这一反常现象与执政党在“十五大”上所提倡的农业集体所有制形式的改革迟迟未能推行的事实联系起来思考，从而得出这么一种推理式的结论：即我国的农业集体所有制改革之所以在1986年之后迷失方向，没有像工商业企业的现代企业制度改革那样顺理成章地推进下去，改革不合理的土地集体所有制度，其最重要的原因恐怕还在于我们的各级政府从现有的土地集体所有制中已经并且还将获取巨大的经济利益。正是这些从土地上攫取的巨大的经济利益才让我们一些地方政府忘记和丢弃了执政党的“为人民服务”的传统宗旨，成为了与民争利的一种强权经济组织。当然，也正是为了扭转这一不正之风，党的总书记江泽民才代表中央于新的世纪来临之际向全党提出了“三个代表”的重要思想。[13] 这是一个不容忽视或否认的历史事实。我们只有承认这个历史事实，我们才能认真地审视过去这些年里我们在农村的一些基本制度上的改革的欠缺与失误之处并为修正这些改革失误而找到正确的改革方向。

但不管怎样，我们现在正处于一个改革农村土地集体所有制的最佳时期。根据财政部的报告，我们去年的财政收入已经高达39343.62亿元

(不含债务收入,下同),比2005年增加7694.33亿元,增长24.3%,比预算增收3920.24亿元。[14]而今年财政收入根据预测至少要达到5万亿元人民币,比去年至少增收1万亿元。[15]如果这个时候推行土地集体所有制改革将土地权益还给农民不仅对于政府而言是完全没有损失的,相反,我们却可以一举解决困扰我国数十年的所谓土地集体所有制的老大难问题。这是因为废止了土地的集体所有制并将土地还给农民后我们至少可以得到如下一些好处:

1、农民拥有了土地所有权,就会像国企员工拥有了自己所在企业的股权一样将这块土地及其附着其上的房屋和种养物视为自身的资产而百倍地珍惜之并竭力提高这块资产的投入产出率并扩大增殖。农民将像土地改革后那样爆发出极大的劳动生产积极性,从而促使中国农业进入一个长时间的持续增长阶段。

2、农民拥有了土地所有权,这块成为个人资产的土地及其附着物的价值就会因具备了交易的条件而自然地得到评估并被纳入农民的总资产中。农民据此就可以摆脱目前的所谓集体的佃农的身份,成为真正的资产所有者。农民拥有了起码的资产便可以解决目前普遍存在的农民作为一个生产者却没有资产可以抵押贷款的奇怪的状况,同时便于农民加大农业的投入。这种藏富于民的制度会使中国的民间财富出现一个巨大到无法预料程度的爆发式增长。我国城乡差距也必将在短时间内大为缩小,甚至不复存在。

3、农民拥有了土地所有权,国家可以通过拟订和颁行新的土地管理法律监督和管理土地所有权的市场化交易,采用严厉的法律措施或者不同的税种税率等经济手段遏制土地非农用途流转并促进土地向规模经营的方向集中,以逐步实现我们一百多年来一直梦寐以求的农业集约化和规模化经营的现代农业发展目标。在现代法治社会里,国家完全可以通过建立完善的立法和司法制度以及覆盖城乡的社会保障制度防止封建式的所谓土地兼并现象的发生并促使土地的规模化经营。可以说,那种担心中国实行土地农民个人所有制会出现失控的土地兼并以及所谓拉美化或印度化的理论不是出于无知,就是别有用心。

4、农民拥有了土地所有权,国家可以摆脱自己在土地市场上既扮演裁判员又担当运动员的令人尴尬的双重角色的困境,通过采用针对不同用途的土地市场交易收取不同的有时差别可能很大的土地交易税的方式以保障和维护国家的利益。这种征收税率不同的土地交易税的制度只要设计得合理和科学就完全可以兼顾国家、农民以及城市开发商的利益,也不会出现各级财政收入大幅度减少的情况。相反,规范财政必须取之于税收的做法不仅符合国际通行的和平年代政府财税原则的,还会遏制目前财政收入竭泽而渔的聚敛式增长势头从而产生“国富民穷”的社会危机。而且,这么做不仅还可以避免或消除地方政府利用公权力去与民争利并丧失公信力的可能性,更可以避免或消除我国日前普遍存在的利用征地进行寻租的丑恶的官场贪腐,从而达致从根本性的制度设计上防止腐败发生的目的。

5、农民拥有了土地所有权,国家可以通过颁行包括社区合作社在

内的新的更符合国际合作社基本原则的合作社法，引导和鼓励农民根据需要去组建各种类型的名实相符的合作社法人或社办企业法人股份制经济组织。这么做既可以消除土地集体所有制现在的无法法人化的法律困境，也可以消除目前重庆和成都两市正在试验的允许土地承包经营权入股合作社或有限公司对农民所造成的法律和经营上的巨大风险。可以肯定，如果现有的土地集体所有权不变，我们仍然坚持推行所谓土地承包经营权入股社企，要不了多少年，我国的几乎所有民法都将会因自己无法解释后者入股后必然出现的反复抵押和转让以及社企债权债务反复冲抵和变换而出现根本性的混乱。

6、农民拥有了土地所有权，失去了征地冲动的各级政府届时将不会再与中央政府上演没完没了的猫捉老鼠的游戏而在私下乱批乱征土地了。那时，它们将不再因土地交易中的利益纠葛而丧失掉人民政府的公信力，而只有一个角色可以扮演，那就是土地市场上的真正公正而严格的管理者和监督者。与此同时，失去了与政府的共同经济利益基础后的开发商也只能按照法律的规定而不是所谓“潜规则”，在一个法治健全的市场条件下依靠自己的竞争优势去赚取合理的利润。那些企图利用政府或部分寻租政府官员的不当行为谋取土地暴利的房地产开发行为将得到根本的遏止，中国的持续高企多年、惹得民怨沸腾的房地产价格也将因此通过合理的制度安排而不是一味的行政压力方式被调整并稳定在一个真正符合市场供需要求的合理的价位上。“居者有其屋”的社会主义理想在中国也才有最终实现的可能。

这样的好处可能还有很多，但以上六条已足以说明所有的问题而无须再详细罗列了。最后需要说明的是，废止土地集体所有制并将土地所有权还给农民除了让我们得到上述的好处之外，并没有让我们失去什么，也没有让我们在所谓意识形态上打败仗。相反，普遍实行的股份合作制条件下的农民土地个人产权制度与企业的以个人股权为基础的股份制一样也应该是一种公有制，而且是马克思曾一再指出的那种“在资本主义时代的成就的基础上，也就是说，在协作和对土地及靠劳动力本身生产的生产资料的共同占有的基础上，重新建立个人所有制。”[16]此时，我党的意识形态也才能在务实的基础上获得国民的真正支持。

只有这样，我们才能找回迷失的方向。

[1] 摘引自《全国农村社会经济典型调查数据汇编》，中共中央党校出版社，1992年11月版

[2] 详见中共中央《关于经济体制改革的决定》（1984年10月党的十二届三中全会通过）

[3] 详见《中华人民共和国公司法》（1993年12月29日第八届全国人大常委会第五次会议通过）

[4] 详见中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过）

- [5] 摘引自《中华人民共和国公司法》第一章总则
- [6] 《现代汉语词典》商务印书馆1983年第2版527页
- [7] 《中华人民共和国物权法》第六十条规定，“对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，依照下列规定行使所有权：
（一）属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权；”其它涉及土地集体所有权的法律也大多是这么规定的，有的法律表述甚至几乎一字不差。
- [8] 摘引自江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告（1997年9月12日）
- [9] 中共中央、国务院《关于一九八六年农村工作的部署》（1986年1月1日发布）
- [10] 《改变地方政府收取土地出让金的双重人格》，原载《中国青年报》，新华网2007年8月3日期转载，
网 址： http://news.xinhuanet.com/comments/2007-08/03/content_6467796.htm
- [11] 王炼利《什么是土地使用权出让金？》，中国城投网2007年11月13日期
网址：<http://www.cfacn.com/Profession/NewsPro.asp?ID=1427>
- [12] 据新华社先后披露的数据，2004年，中央财政用于三农的总支出占全国财政支出的9.2%；2005年，全国财政用于三农的总支出2975亿元，比上年增加348亿元；2006年，中央财政用于三农的支出达3397亿元，比上年增加422亿元，增长14.2%。
- [13] 石仲泉 赵自立《关于“三个代表”思想提出经过的考察》说到，在结束了广东高州、深圳、顺德和广州的考察之后，“2月25日上午，在听取了广东省委的工作汇报后，江总书记作了长达两个多小时的重要讲话，……在这个讲话中，他首次完整地提出了‘三个代表’重要思想”。他指出：“总结我们党七十多年的历史，可以得出一个重要的结论，这就是：我们党所以赢得人民的拥护，是因为我们党在革命、建设、改革的各个历史时期，总是代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益，并通过制定正确的路线方针政策，为实现国家和人民的根本利益而不懈奋斗。”他还向全党提出“要深刻认识和牢牢把握这‘三个代表’的问题，”请大家从理论上和实践上共同加以研究”。
- [14] 摘引自《财政部：关于2006年与2007年中央和地方预算的报告》，人民网2007年3月7日期，网址：
<http://politics.people.com.cn/GB/1027/5446259.html>
- [15] 张旭东 刘铮《2007年GDP增速超11%几成定局 财政收入望超5万亿》，原载新华网，中国网2007年11月28日期转载，
网 址： http://www.china.com.cn/policy/txt/2007-11/28/content_9313337.htm
- [16] 摘引自马克思《资本论》第1卷第832页

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载， 敬请注明： 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]