

20 世纪中国土地制度百年变迁的历史考察

高海燕

(浙江大学 东南土地管理学院, 浙江 杭州 310029)

[摘要] 土地制度是一个时代命题。在 20 世纪的中国,以土地私有制为主体和以土地公有制为主体的两种土地制度的对峙与冲突是土地制度变迁中的两条主线。而延续千年的平均主义传统原则和多元复合的土地所有制结构成为其贯穿始终的重要特点。究其原因,主要是路径依赖、国家设计和集团博弈合力作用的结果。20 世纪中国土地制度独特的变迁轨迹有力地说明,农民意愿与国家决策之间的平衡仍是土地制度变迁的重点之一,而“公平”、“平均”的观念仍将是长期制约土地制度变迁的重要因素。

[关键词] 土地制度; 百年变迁; 历史考察

[中图分类号] P301.1 [文献标志码] A [文章编号] 1008 - 942X(2007)05 - 0124 - 10

A Historical Review of the Change of Chinese Land System in the 20th Century

GAO Hai-yan

(College of Southeast Land Management, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

Abstract: The system of land is an issue of its historical context. As to the 20th-century China, the land system correlated much more with the successive great political changes, and it involved the controversies of political systems between the public and the private as well. This produced the opposition and conflicts between the two kinds of land systems of the public and the private ownership. Nonetheless, the idea every tiller should possess his own farmland advocated by Dr. Sun Yat-sen is all the time the most important land policy during both the period of the Republic, the War of Resistance Against Japan, the Civil War, and the People's Republic including the reform and opening-up period. By the first half of the 1950s, both the Mainland and Taiwan had realized every tiller should possess his own farmland, although one by way of revolution and the other moderation, and both used the same term land revolution as their stance for as long as one century. In fact, the process both in the Mainland and Taiwan yielded such a result that to develop the small private ownership system (the system of land ownership of petty farmers) with a negation of the big private ownership system (the system of land ownership of landlords).

From the second half of the 1950s onward, however, the Mainland and Taiwan have finally

[收稿日期] 2006-12-25

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 高海燕(1967-),女,内蒙古乌盟人,浙江大学东南土地管理学院博士后,海南大学社会科学研究中心研究员,主要从事中国近代史和土地管理研究。

stepped on two quite different roads in accordance with their different political directions. One of them started to go towards a new goal of land owned by the state and developed into some new forms of collective ownership, while the other, through its successful practice of land reformation, had acted out the idea of every tiller should have his own farmland' into the private land ownership. In the said history of change of land systems in the Mainland and in Taiwan, there is something going through all the time, that is, the traditional principle of equalitarianism which has lasted for a thousand years, and a poly-composite structure of land ownership system. These phenomena are mainly attributed to the resultant force of route dependence, state designing and groups arguing and contesting with each other, and so on. The route-dependence played a much more important role in the change of the land system in the 20th century. The choice people made in the past determines the possible choices they may make at present. It is for this reason that the two regimes coincidentally display the spirit of equalitarianism, and the ideas of petty peasant ownership of land haven't been terminated despite repeated revolutions and reformations. As to the composite structure of various ownership systems, it has never gone beyond the traditional frame. Such a particular change of Chinese land system in the 20th century has once more confirmed the truth: the balance between the peasants'/farmers' will and the state's designing is one of the determinants for a successful land system. Whereas the ideas of equalitarianism and impartiality will remain an important inhibiting factor for land system changes in a considerably long time.

Key words: land system; century change; historical review

时代已经步入 21 世纪,但上个世纪土地制度变革的影响并没有消逝,相反,20 世纪上半叶进行的轰轰烈烈的土地革命及下半叶开展的举世瞩目的制度变革,都在今天留下了太多值得研究和思考的材料。土地制度的研究是一个庞大而复杂的系统,本文的局部整理只能算是一种抛砖之举,目的还在恭迎专家的美玉。

一、20 世纪前叶中国土地制度之变迁轨迹

20 世纪的中国是一个政权更迭频仍、土地制度异常复杂的社会。清政府和民国政府、中华人民共和国和中华民国、国共两党,这些耳熟能详的名词总是无法回避地与土地问题联系起来。百年一瞬间,一个土地问题,两条土地路线(一者以土地公有制为主体,一者以土地私有制为主体),在历史上留下的却是土地制度的差异性、复杂性和变迁性。饶有趣味的是,公私双方奉为麾帜的都是孙中山先生坚持的“耕者有其田”,都以同一词汇“土地改革”来称呼其土地实践,也都在 20 世纪 50 年代上半叶不约而同地实现了“耕者有其田”,虽然一者使用革命办法,而另一者采用和平方式,但在以否定大私有制(地主土地所有制)来发展小私有制(小农土地所有制)的问题上却又殊途同归。但从 20 世纪 50 年代下半叶开始,双方因政治取向的相异又复走上不同的改革道路。当一方开始向“土地国有”的更高目标迈进并发展出集体所有制的新形式时,另一方则在土地改革的成功实践中将“耕者有其田”引向“土地私有”的方向。这些改革成为后半世纪制度变迁的两条主线。

(一) 苏维埃政府的土地制度变迁

研究 20 世纪上半叶的土地制度,至少需考察两个区域:一为根据地或解放区,一为国统区。日军侵占的敌占区因限于篇幅,将另行讨论。而在此之前的北洋政府时期,土地问题虽到了极其严重的地步,但在制度上却并没有多少可资发掘的材料,因此,以 20 年代作为一个起点应该还是比较合适的。其中,苏维埃政府的土地制度大致经历了以下五个阶段:

第一阶段为中国共产党早期土地理论与纲领即“耕者有其田”的形成时期,时间为 1921 年至 1926 年。1921 年 7 月召开的中共一大尚未提到农民问题和土地问题,只是强调在进行社会主义革命时,要“没收机器、土地……生产资料,归社会公有”^{[1]47},这只是一种模糊的“土地公有”理念。不过在两个月后的浙江萧山农民运动中,“世界上土地应该归农民使用”^{[2]2}的观念已被渗透到减租减息的早期实践中。这也可算做早期农民运动最早提出的明确的土地纲领,但它并未涉及到土地所有权的归属问题。及至 1922 年 6 月,中共中央的正式文件首次提出“没收军阀和官僚的财产,将他们的田地分给贫苦农民”^{[2]4},其具体行动纲领是限田、限租,即将私人地权限制在若干亩内,超出限额部分归佃农所有,租额也由佃农协会按收成的丰歉来议定。当时限田、限租的目的只在于解除农民困苦,尚未认识到土地问题自身的严重性,但这一时期关于限田的规定,已具有了没收部分地主土地使其归佃农所有的含义,这是后期“耕地农有”纲领的基础。1923 年 5 月,中共三大再次提出“没收地主土地,没收寺庙土地并将其无偿分给农民”,“建立农民自治机构,并由此机构负责分配没收的土地”^{[2]13}。在这里,“耕地农有”的精神已呼之欲出。1925 年 10 月,中共提出了较为明确的土地政纲,“没收大地主、军阀、官僚、地主的田地交给农民”,“耕地农有”是农民“最主要的要求”^{[1]76}。同年 11 月,中共发布《中国共产党告农民书》,提出只有“耕地农有”才能解除农民困苦,但要实现“耕地农有”,必须得让工农“得了政权”。这种认识开启了“耕地农有”理论向“土地国有”理论转化的契机。从早期模糊的“土地公有”理念发展到“土地农用”观念,再到明确的“耕地农有”政纲的颁布,以及对土地的要求落实到耕地,对权属的要求由使用权上升到所有权,“耕者有其田”的理论开始形成。

第二阶段是“耕者有其田”与“土地国有”理论相背离的时期,时间从 1927 年至 1931 年。土地问题从 1926 年起“开始紧急起来,成为现在局面的中心问题”^{[3]105}。1927 年 4 月,中共五大决定要实行激进的土地改革,《土地问题决议案》确定了当前实行“耕地农有”政策和最终实行土地国有制的方案。八一南昌起义拉开了土地革命的序幕;八七会议(1927 年 8 月 7 日召开)则进一步明确了“没收大地主土地”、“耕者有其田”和“土地国有”的基本原则,实现了土地政策由“耕地农有”向“土地国有”的根本转变;十一月扩大会议则进一步决定实行没收一切土地归为公有和立即实现土地国有的方案。从没收大地主土地到没收一切土地,再到一切土地归公,土地制度开始滑向极端(或称极“左”)。1928 年 6 月 18 日召开的中共六大纠正了没收一切土地的政策,确立了没收地主阶级的一切土地和“耕地归农”这两项原则,这不仅在事实上承认了中农的土地所有权,也明确了农民只有土地使用权的政策。因此,十一月扩大会议关于土地国有立即付诸实行的主张并没有被彻底改变。由“耕地农有”转向“土地国有”,这是一个重大的制度变革,这意味着之前奉行的“耕者有其田”与实际奉行的“土地国有”产生了严重的背离。究其原因,主要是共产国际根据苏联经验所主张的“土地国有化”严重地影响了中共从五大到六大的重要决策,这可说是“耕者有其田”制度变迁中的一个断裂。“耕者有其田”的制度形式应该更接近“耕地农有”,这样势必与“土地国有”产生理论与实践上的冲突。由于奉行土地国有,土地买卖、出租和抵押被禁止,农民只有土地使用权,土地所有权归政府,“农业社会化”、“共耕共费”和“集体农场”要马上实行,使得农民延续几千年的土地私有要求无法得到缓冲,最终的结果必然是回到原来“耕者有其田”的老路上去。

第三个阶段是“耕者有其田”理论在苏区切实实行阶段,时间从1931年至1935年。这一时期土地制度不仅实现了“土地国有”向“耕地农有”的回归,同时也形成了根据地“公田”制与“私田”制的二元复合结构。导致政策发生重大转变的原因有二:其一在于农民对土地国有化的消极抵制;其二在于共产国际的认识转变。1930年7月,共产国际提出“暂时不要禁止土地的买卖”和“没收地主土地归农民”的主张。1930年12月,江西省率先改变了之前土地归苏维埃政府公有的政策。1931年11月,《中华苏维埃共和国土地法》明确规定仍不禁止土地出租与买卖。1933年6月,土地委员会《关于实行土地登记》的布告,以法律形式肯定了“土地农有”制度。另外,“公田”制度在根据地逐渐巩固后也开始确立。所谓“公田”,一般指分配后剩下的不易再分的土地,由全乡农民共同耕种,用于乡村建设、救济、福利或供应红军急需乃至政府费用,也称红军田或红军公田。各根据地可自行规定其数量及用途。这种局部的土地公有制和作为基础的“耕地农有”制形成的二元复合结构,昭示了“耕者有其田”制度在各根据地得到切实实行。在此过程中,根据地虽然经历了地主不分田、富农分坏田的政策转向,但毕竟只限于没收和分配政策的政治倾向,而在土地权属问题上,由于毫不含糊地坚持没收地主土地分给无地、少地农民的原则,反而确保了“耕者有其田”的精髓——“农地农有”。

第四个阶段是“耕者有其田”的战时停顿阶段,也是农民土地所有制与地主土地所有制并行的阶段,时间从1935年至1945年。自九一八事变以来,民族危机的重压直接影响了土地制度的变迁。为团结各阶层抗战,将过去对地主、富农的打击转为联合,没收地主土地变为减租减息,即承认地主土地所有制,停止实行“耕者有其田”的政策。减租减息是一个调和性的政策,兼顾了农民和地主双方的利益,因而具有双重性,它既包括了地主减租减息与保障农民人权、政权、地权、财权的平衡,也包括了农民交租交息与保障地主人权、政权、地权、财权的平衡。而佃农永佃权的规定和最高租额的限定,在实质上保护的仍是农民的土地使用权。随着减租减息运动的开展,农民获得的土地数量日增,地主土地日降,从总体上来看,“耕者有其田”制度仍然得到一定程度的延续。

第五个阶段是“耕者有其田”的最终实现阶段,时间从1945年至1949年。抗战胜利后,减租和减息仍在继续,但“耕者有其田”的纲领重新被提到日程上来。1946年5月4日,中共中央发出《关于清算减租及土地问题的指示》(也称《五四指示》),开始由减租减息逐渐向“耕者有其田”过渡,方法是发动农民运动,通过没收、征购、地主献田、群众反奸清算、减租减息、退租退息等办法,由农民自己从地主手中获取土地,这改变了过去单纯靠没收地主土地来实现“土地农有”的办法。1947年9月10日颁布的《中国土地法大纲》明确规定:废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行“耕者有其田”的土地制度,废除一切地主的土地所有权,废除一切祠堂、庙宇、寺院、学校、机关及团体的土地所有权,土地统一平均分配。至此,“耕者有其田”的土地制度最终以法律形式被确立下来,并在新中国成立后不断发展和完善。此后,土地改革成为一场全民运动,在全国红红火火地开展起来,农民不仅分到土地,而且也拿到写有自己名字并盖有人民政府大印的田契,“耕者有其田”制度得到了普遍的落实。

“耕者有其田”的口号,事实上强调的是“耕者”和“有”这两个问题:前者对应着不同时期的阶级或成分划分政策,譬如小地主、富农、中农的土地所有权的保全或没收问题;后者则区别了土地所有权与使用权在不同时期的制度变迁。经过从“耕地农有”-“土地国有”以及“耕地归农”-公有制与私有制并行-地主所有制与农民所有制并行-“耕者有其田”的反复与波折,“耕者有其田”在1949年终于名至实归,体现出其内含的对土地所有权的要求,但“最终实现土地国有”的最高目标,却又将它与封建社会的“耕者有其田”区分开来,并在新的历史时期将其导向“土地公有”。

(二) 国民党政府的土地制度变革

20世纪上半叶,国民党政府的土地制度仍然是军阀割据时期形成的地主、富农、小农和国家所

有的多元复合所有制。从 1924 年孙中山亲自签署“二五”减租令开始,国民党政府在败退台湾前的 26 年间,也有过一些涉及土地制度的改革,如“二五”减租、“三七五”减租、扶植自耕农、兵农合一,名目繁多,甚至还在 1930 年制定和修订了土地管理基本大法《土地法》,将孙中山先生“平均地权”的宗旨通过“耕者有其田”和“地尽其利,地利共享”来体现,但对土地法实施程序的规定《土地法施行法》却迟至四年后才颁布。到 1937 年抗战开始,原定的“土地改革”自然无法贯彻而开始改行《土地政策战时实施纲要》。之后内战开始,土地改革的实施受阻。国民党在退踞台湾之前,虽然也进行过一些土地改革的实验,但这并不意味着制度革新,相反,最基本的“耕者有其田”和“平均地权”的宗旨被抛诸脑后,土地的畸形集中变本加厉,如我国台湾地区著名土地专家萧铮先生所言:20 世纪来的政治基础,是建筑在地主身上的。这就决定了国民党对地主所有制的维护,正如万国鼎先生所言,土地制度相帮着造成了官僚政治,而官僚政治阻碍土地改革,因此,要希望政府主动切实地实施土地改革,在当时不太可能。这就是为什么国民党只是标榜“平均地权”,而对土地改革推托延宕,只以土地法令政策敷衍时势,搪塞舆论,而不切实厉行。因此,这一阶段国民党政府的土地改革只是流于空谈,“实效未着”,不仅没有引起土地制度的变化,反而出现了理论上的倒退现象。如兵农合一方案,就是参照阎锡山统治山西时所奉行的一种维系封建军事统治的制度,它绝不是一种现代意义上的土地改革。比较有意义的是“扶植自耕农”的土地政策,即通过使佃农或半佃农转变为自耕农来逐步实现“平均地权”和“耕者有其田”。这一制度变革在 1943 - 1946 年的四年中,在 14 省 82 县进行了试验,取得了一定成效,成为“以后台湾实施‘耕者有其田’的前驱”^{[4]231-232}。此外,农民自耕原则的确立也是一个创举。据《土地政策战时实施纲要》第八条规定,“农地以归农民自耕为原则,嗣后农民所有权之转移,其承受人均以能自为耕作之人民为限”,则无论农地的经营、使用或所有权的转移都被限制在自耕农范围内。这对抑制土地兼并、提升自耕农土地所有权有积极意义,且在某种程度上也是对“耕者有其田”制度的一种尝试。只可惜同这一时期的其他政策法规一样,理论创新并没有付诸实践,仍属纸上谈兵。

二、20 世纪中国土地制度变迁特征及规律

土地制度在 20 世纪的中国备受关注,不仅因其变迁轨迹有太多可圈可点之处,也因其变迁规律中渗透着浓厚的中国特色。当流传几千年之久的平均主义仍然影响着中国近代土地制度时,多元复合的所有制结构也以旧瓶装新酒的方式成为中国土地制度发展史上的一大特点。

(一)贯穿始终的平均主义精神实质

平均主义是中国历史上颇具影响的分配观。孔子的“不患寡而患不均”以及儒家的“大同”理想,都是平均主义的思想渊源。这种思想渗透到土地制度中,便有了以确定土地疆界和按劳力平均分配土地为特征的“井田制”,以及其后北魏、隋唐时以确保某一社会阶层中各成员占有土地相对平衡为特征的“均田制”。在几千年的历史长河中,“平均”、“均等”、“大同”的观念经由传统文化诸多流派的演绎及历史上不胜枚举的土地变革和农民起义实践逐渐沉淀下来,并日渐渗透到民众心理、社会习俗、道德规范和价值观的各个层面,最终成为一种影响制度安排的价值观和方法论。

对应 20 世纪的土地制度,平均主义主要体现于孙中山先生“平均地权”的宗旨和“耕者有其田”的口号中,而国共两党为实现“耕者有其田”所进行的土地改革实践的每一个阶段,都散发着平均主义的气息。

从“平均地权”和“耕者有其田”的主张来看,无论是思想渊源还是实质内容,都融合了平均主义的精神实质。众所周知,孙中山“平均地权”思想的一个重要渊源就是中国古代的“均田”思想及土

地公有制度。而他所推崇的欧美“单一税之父”亨利·乔治(H. George)提出的“单一税理论”,其目标直接指向土地国有,以此确定了“耕者有其田”的实现前提。虽然在方法上是用“和平解决”的办法(即照价收买)来实现,但地租收归国有,实际上取消了私人对土地的所有权,所以保持“平均地权”虽不具土地国有的形式,却具备土地国有的实质。

从中国共产党的土地革命历程看,平均主义在解放前后有不同的表现形式。解放前平均主义主要体现为“平分土地”的主张和实践,并经历了一个发生、发展、完善的过程,其内容也根据形势的需要时有调整,并不是一成不变的,大致经历了绝对平分-中农不平分-平分富农多余土地-“中间不动两头平”-保护富农和中农土地等几次演变。最早的一种“平分土地”方式是“没收一切土地”,“男女老幼,一律平分”,始于1927年冬至1928年冬的井冈山时期。“平分土地”的原则在1928年7月党的六大上确立后,将“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地”,因此按人口平分的土地只包括没收来的地主土地和公共土地,中农若不同意,可以不参加平分。此办法通过1930年10月下旬的《土地问题决议案》和1931年11月颁布的《中华苏维埃共和国土地法》确立下来后,一直到抗日战争时期,才将没收地主土地平均分给农民的政策改为减租减息政策。抗战胜利后,“平分土地”的政策得到恢复,并一直持续到解放战争时期。1947年10月,《中国土地法大纲》将这一办法以法律形式确定下来,土地按乡村全部人口不分男女老幼统一平均分配,继续保护中农土地。中华人民共和国成立后,仍继续贯彻“平分土地”政策。1949年10月26日,中共中央华北局颁发的《关于新区土地改革决定》明确规定:坚定不移地实行“中间不动两头平”的平分政策。1950年6月,《土地改革法》制定后,开始保护富农土地,不再没收一般富农的土地和财产,不再以彻底平分的做法来满足贫雇农的要求。总体而言,平均主义在这一时期主要表现为“平均土地”,它既是土地革命的実施原则,也是土地制度变迁过程中贯穿始终的精神实质。这一“平”、“均”的精神内涵是如此深入人心,以至于解放后至今,仍在土地制度的变迁中若隐若现。

新中国建立后,平均主义在分配领域一度占主导地位。之所以受到普遍认同,是因其在中国革命过程中具有产生和存在的合理性和不可替代性。比如,一度实行的“一大二公”、吃“大锅饭”就是贴着社会主义标签的小农平均主义的写照。土地的平均主义分配潜伏着效率的损失,人民公社的最终失败印证了平均主义在解放后延续不绝的事实。

在20世纪七八十年代的土地使用制度改革中,平均主义仍在影响着制度的诸多层面,比如在土地分配上,仍然持平均主义原则,主张按人口、劳动力或人劳比例分配土地,并不断根据承包人数调整其承包土地;在承包地的质量分配上,主张人人均等;在土地的收益如级差地租的分配上,也持平均主义原则。

从我国台湾地区农地改革的进程看,“耕者有其田”在通过“三七五”减租、公地放领的铺垫后,最终还是通过征收地主私有土地,扶植无地、少地的雇农、佃农及半自耕农,使其成为自耕农而得以实施。无论是“征收”还是“扶植”,都与苏维埃政府的“没收”、“保护”具有相似的精神实质,即平均主义。虽然前者采用的是“农民可以得利、地主不受损失”的“和平办法”,后者采用群众运动的革命办法。而双方在实施“耕者有其田”的问题上之所以不约而同,关键在于平均主义在历史上形成的深远影响仍在起作用。

(二) 万变不离其宗的多元复合土地所有制结构

多元复合所有制结构是指某一所有物同时有两个或两个以上的主体,这主要是相对于单一所有制而言。我国在20世纪的整整一百年中,虽历经政权更迭,制度革新,政策变化,却在内地和港澳台等地区不约而同地出现了土地所有制的多元复合结构,而这也是我国土地制度变迁的一个重

要特征。

1. 20 世纪上半叶的土地所有制结构

20 世纪初,中国正处于晚清时期,农村土地所有制基本上延续了此前的封建土地制度,及至辛亥革命爆发、民国建立,土地所有制并没有发生根本性的变化。土地私有化的速度在加快,国家权力的不断更迭和政局的长期动荡,为军阀、官僚、豪绅巨贾兼并土地提供了机会,过去占耕地总面积约 25% (此为 1887 年的数据)^{[5]176} 的官公田到 1933 年只剩 6.7%^{[5]129}。与此同时,近代公布的不平等条约又使得大量土地流入殖民者手中,从而造就了一批“洋地主”,包括外国政府、传教士、商人及外资垄断企业,由此形成这一时期土地制度的特殊组成部分——殖民主义土地所有制。伴随着土地私有化进程,中国又出现了新的所有制形态,即富农(指农业资本家)土地所有制,亦称农村资产阶级土地所有制。其特点是土地所有者采取资本主义的经营方式,使用自由雇佣的劳力,生产商品以赚取利润,这种所有制形式属新生事物,只在一些地区不同程度地存在。到抗日战争前,新式富农占有土地已达耕地总面积的 18%,成为土地所有制多元复合结构的重要组成部分。如果考虑中国的多民族特性,那么各少数民族独特的封建领主制度、奴隶制度,甚至原始公社制度同样也是土地所有制多元复合结构的重要组成部分。总的看来,解放前,中国土地制度形成了以土地私有制为特征,囊括地主土地所有制、富农土地所有制、农民小土地所有制和国家土地所有制(或称官有公有土地所有制)、殖民主义所有制及少数民族所有制 6 个类型的多元复合所有制结构。这几种所有制在多元复合结构中有主有次,其地位和作用不尽相同。其中,地主土地所有制占主导地位,这是由于民国时期的地权集中于地主。地主土地所有制是土地私有制的典型,制约和影响其他类型所有制的变化。

在城市中,同样存在土地所有制的多元复合结构,包括土地公有制和私有制两大类。其中,公有制主体包括历任政府机关及其官僚资本,他们所占土地约为 60%;私有制主体包括民族资本家、外国资本家、军阀官僚、地主及城市个体劳动者,他们所占土地约为 40%^{[6]256}。城市私有土地虽略少于公有土地,但所有制结构仍以私有制为主导,也仍是一种相对于单一所有制更为稳定的复合结构。

在中国共产党开展土地革命的地区,所有制形态虽有不同,但国家所有和农民私有两种制度仍同时存在,也是一种典型的多元复合所有制结构。它包括国营农场的全民所有制、合作社的集体所有制、个体农民私有制和具有资本主义性质的富农所有制。在这个新民主主义的土地制度结构中,虽然存在农民私有土地,但社会主义公有制是发展方向。

2. 20 世纪下半叶的土地所有制结构

新中国的土地制度是国家和集体的二元复合结构。所谓的“二元复合”包含两层含义:一是城市土地国有制与农村和城郊的土地集体所有制的二元复合;二是国家和集体成为农村和市郊土地双重复合所有权的主体,它有别于单一所有制。

我国台湾地区实行的是一种“平均地产权”的土地制度,包括公有和私有两种形式,其基础为土地私有制。2000 年 1 月 26 日,我国台湾地区修订的“土地法”第 10 条规定:“经人民政府依法取得所有权者,为私有土地,私有土地之所有权消灭者,为国有土地。”这是一种公有和私有的复合所有制,既非单一的土地公有制,也非纯粹的土地私有制,而是二者的综合发展。

我国澳门地区也实行土地国有和私有并存的复合所有制。在澳门回归之前,土地类型主要有公有、专有和私有三类,其中,公有土地和专有土地占 90% 以上,私有土地比例很小。1999 年 12 月 20 日澳门回归时颁布的《澳门基本法》规定,除在澳门特别行政区成立前已依法确认的私有土地外,澳门特别行政区境内的土地和自然资源属于国家所有,且自回归之日起,澳门不会有新的私有土地出现。因此,澳门的二元复合制结构仍以“土地国有”为主体。

三、20 世纪中国土地制度百年变迁轨迹探因

土地制度在 20 世纪的中国之所以呈现这样的轨迹,原因是多方面的。本文只能就其中几个方面作一简单的探讨。

(一) 路径依赖的作用

在制度变迁的作用机制中,路径依赖作用在 20 世纪土地制度变迁中格外突出。按照新制度经济学家诺斯(D. C. North)的理论,人们过去做出的选择意味着他们现在可能的选择,这就决定了制度变迁具有历史继承性。如诺斯所强调的:从历史存活下来的表现为社会变化中的知识技能和行为规范使制度变迁绝对是渐进的,并且是路径依赖的。同时,按照新制度经济学的有关理论,制度变迁存在着报酬递增和自我强化机制,这就决定了某种制度一经建立,便具有自我完善的延续性,从而形成了特定的路径。由于沿着原有的制度变迁路径和既定方向前进远比另辟蹊径节约成本,这就决定了路径依赖在制度变迁中的必然性和必要性。

在 20 世纪整整一百年的制度变迁中,无论是制度的精神实质、类型还是所有制结构,无不受到几千年制度文明或隐或现的渗透和制约。在中国文化传统和土地变革实践中淘换出的平均主义精髓,不仅映现在孙中山的“平均地权”宗旨上,也深刻地反映在中国共产党领导的土地革命和土地改革中的“平分土地”原则上。

土地私有制在几千年封建文明中虽有所所有权主体的差别,但土地私有的观念根深蒂固,“耕者有其田”的口号亦在历代农民起义中传颂不绝,使得国共两党不约而同地把它用来发动群众,并作为土地改革的宗旨。值得一提的是,将革命目标定为社会主义和共产主义的土地革命早期就实行过符合农民意愿的保护农民土地所有权的土地制度。及至改革开放,家庭承包经营体制从根本上鼓励的也仍是小农的积极性。土地使用制的改革从某种程度上而言也是所有权意义的改革,因为三十年不变的承包期实际上已经是具有所有权意义的改变。

从所有制结构来看,我国几千年的制度文明已形成一条特定的路径,即多元复合所有制。无论是奴隶社会实行的王和奴隶主双重复合所有、多层分管使用制度,还是封建社会中皇帝、地主和自耕农的复合所有制,都为 20 世纪各政府政党提供了土地制度的一种模式。路径依赖的惯性和必然性可以很好地解释 20 世纪我国仍实行多元复合所有制的现状。换言之,解放前革命根据地的全民、集体、个人三元复合所有制和解放后国家、集体二元复合所有制,其实都是对几千年制度文明史的继承和扬弃。

(二) 国家设计的作用

国家设计之所以成为影响 20 世纪制度变迁的重要因素,与我国的集权文化传统及制度变迁的特殊性密不可分。建立在宗族与君主结合基础上的集权专制,是一种具有极强凝聚力的且超稳定的政治经济制度,它在几千年的历史长河中所向披靡,已将“统一”和“集权”的观念深深烙印在民族文化的心理上,使民众对中央权力具有自觉的依赖感与认同感。这就决定了组织、引导或推进制度变迁的主角只能是国家或政府,而非民众。另一方面,中国土地制度的核心是产权制度,产权具有公共产品的属性,它的建立或改变必须有国家的参与。国家作为一个具有合法暴力和自然垄断性质的机构,处于确立和保护产权的优势地位,由它确立的制度安排首先体现的是一种国家意愿,因此,我国制度变迁的历史在很大程度上是国家设计的结果。比如 20 世纪二三十年代,中国共产党作为一个代表无产阶级利益的政党,其最高目标是实现公有制,因此,当时在确立土

地路线时,最早写入党纲的是“土地国有”而非土地农有。及至土地改革确立了农民所有制后,共产党作为执政党,才开始站在一个国家的高度考虑规模经营和实现社会主义的革命目标。这样,土地由农民私有向集体所有转换就成为必然,以合作社和人民公社为代表的集体所有制就是国家设计的结果。此外,在某些制度的变迁过程中,国家虽不是初创者,却也是必不可少的支撑者。比如第二次国内革命战争时期,土地分配由国有转为农有的制度变迁,其诱因虽是当时农民对土地国有制的抵触情绪,但最终确立并广泛推行土地农有制的仍然是苏维埃政府。同样,改革开放后承包制作为对人民公社制度的创新,尽管是农民利益诱致的结果,但它最终确立并在全中国范围内推行都离不开政府的支持或默许。因此,在我国这样一个有着千年集权史的国度里,无论是制度的变革还是创新,都无法忽视政府的制度安排意愿,国家设计始终是决定制度变迁轨迹的众多力量中的主要方面。

(三) 集团博弈的作用

我国土地制度的百年变迁之所以有阶段性演化的特征,并不是土地制度自发演化形成的,而是不同利益集团在相互博弈的过程中,由集团力量的消长决定的,它代表了不同利益的制度规则的走向。基于追求利益最大化的原则,这些不同的制度规则形成了制度变迁过程中不同的阶段性特征。比如 1927—1931 年间,根据地最大的利益集团是农民(或套用阶级的概念,称其为“农民阶级”)。对于一个有着根深蒂固土地私有观念的群体来说,其最大的利益要求就是拥有一块属于自己的土地,但这与当时在党的五大上确立的“土地国有”原则相悖。“土地国有”原则要求“没收一切土地重新分配”,这样,土地归苏维埃政府所有,农民只有使用权,政府可以随时变更土地使用者,使得农民感到土地不属于自己。由于农民没有享受到符合自己意愿的最大利益,便开始消极抵制,迫使政府不得不考虑将国有转为私有的可能性,几经犹疑,几经批判,集团博弈的最终结果便是土地农有制度的确立。而农民集团作为博弈的胜方,成为从“土地国有”到“土地农有”这一制度变迁的主要推动力量。事实上,每一个制度变迁阶段都有利益集团或合力或博弈的作用。因此,最终确立的制度是各方对抗、妥协或均衡的结果。改革开放初期,农民作为长期僵滞制度的牺牲品,显然是一个受损的集团。而土地承包经营为政府提供了一种制度创新的选择,同样几经论证,几经试验,家庭联产承包责任制得以确立,这一次仍然是各集团在追求利益最大化的过程中达成一致的结果,可以说也是一种合力的作用。事实上,博弈与合力的作用是一个过程的两个步骤,前者是制度创新的要求,后者是制度确立的保障。

四、土地制度百年变迁的启示

百年弹指一挥间,土地制度变迁史留下的却是宝贵的历史经验教训和启示,最深刻的莫过于以下四个方面:

第一,农民意愿与国家设计之间的平衡仍将是土地制度变革的重点之一。无论是古代“意民之情,其所欲者田宅也”^{[7][117]},还是近现代“耕者有其田”和“平均地权”的思想和主张,反映的都是农民的意愿,特别是“耕者有其田”已成为农业国家农民的理想。因此,中国共产党提出了“耕地农有”的主张后立刻被认同,最终促成了“土地改革”的成功及“耕者有其田”理想的实现。而国民党政权在不触动地主土地所有制的前提下进行的“二五减租”,却无法使农民得到土地,不仅农民反对,地主也不支持,最后只能以失败告终。由此可知,未来的中国仍将在一个时期内坚持以农为主,而农业、农民的根本仍在土地,所以土地制度的变革仍离不开农民,只有尊重农民的意愿,达成国家与农民意见的一致,才能确保制度变革的成功。

第二,“公平”、“平均”的观念仍将是长期制约土地制度变迁的重要因素。在中国,无论过去、现在还是将来,农民土地权利的“公平”性始终而且仍将是比效率更重要的因素。在今后相当长的时期内,土地仍然是农民相当重要的经济资源和经济保障,因此,对土地的分配和使用仍会受到几千年沿袭下来的平均观念的影响。尽管市场经济运作机制在不断完善,但“平均地权”的观念并不会泯灭,任何试图以效率优先配置土地资源的行为都会受到平均主义的挑战,所以,未来的土地制度只有在尊重土地权利的公平基础上才能求得发展或变革。当然,在经济发展水平不同的地区,公平与效率孰重孰轻还要因地制宜,比如经济发达地区并不排斥以平等为基础,但其逐渐向以效率为重心过渡的制度安排以及非农产业的迅速发展,使得追求效率逐渐成为一种不容忽视的现实前景。

第三,国家和各利益集团的博弈仍将是决定土地制度的重要因素。首先,国家角色须由主导地位向辅助地位倾斜,适当减少其使用强制性手段,逐渐将其演变为制度变迁中辅助性的必要力量。其次,由于重复博弈是避免制度陷入长期“僵滞”的前提,所以国家应提供宽松的环境,允许利益集团有自由选择的权利。选择的自由度越大,博弈和重复博弈的几率就越大,制度变迁的僵滞周期就越短,制度更新的几率也就越大。

第四,在土地制度保持长期稳定的基础上,土地使用权制度的多方位、多层次变革将成为重心。基于土地承包经营三十年不变,且“三十年以后也没有必要再变”的政策,同时也是基于现代化大生产与“小农”家庭经营关系的理论考察,江泽民总书记在1998年视察安徽时的讲话中,有一个重要的结论,即“家庭经营再加上社会化服务水平提高后就要改变家庭经营的问题”。因此,土地家庭经营与现代化的规模经营并不矛盾,特别是在土地使用制度日益完善的发展趋势下。而“明确所有权,稳定承包权,放活使用权”的土地基本政策,又保证了土地使用制度的细化和灵活应变性,所以,未来的土地制度应该是规范化与灵活性、稳定性与应变性完美结合的制度,变革的重心仍将是土地使用制度的多方位、多层次变革。

[参 考 文 献]

- [1] 赵效民. 中国革命根据地经济史(1927 - 1937) [M]. 广州:广东人民出版社,1983. [Zhao Xiaomin. The Economical History of Chinese Revolutionary Base Areas:1927 - 1937[M]. Guangzhou: Guangdong People's Publishing House,1983.]
- [2] 高熙. 中国农民运动纪事(1921 - 1927) [M]. 北京:求实出版社,1988. [Gao Xi. A History of Chinese Peasant's Movements:1921 - 1927[M]. Beijing:Qiushi Press,1988.]
- [3] 李维汉. 回忆与研究:上[M]. 北京:中国党史资料出版社,1986. [Li Weihai. Memoir (I) [M]. Beijing: The Historical Material of CCP, 1986.]
- [4] 萧铮. 土地改革五十年[M]. 台北:中国地政研究所,1980. [Xiao Zheng. Fifty Years of Land Reform[M]. Taipei:Chinese Institute for Land and Politics,1980.]
- [5] 金德群. 民国时期农村土地问题[M]. 北京:红旗出版社,1994. [Jin Dequn. The Rural Land Problems in the Period of the Republic of China[M]. Beijing:Red Flag Press,1994.]
- [6] 岳琛. 中国土地制度史[M]. 北京:中国国际广播出版社,1990. [Yue Chen. The History of Chinese Land System[M]. Beijing:Chinese International Broadcasting Press,1990.]
- [7] 马伯煜. 中国经济政策思想史[M]. 昆明:云南人民出版社,1993. [Ma Boyu. A History of the Economical Policy Ideas in China[M]. Kunming: Yunnan People's Publishing House,1993.]