

许成钢：国家垄断土地所有权带来的基本社会问题

改革开放以来，中国不断推进经济体制改革，但是，在产权制度改革和政治体制改革方面，是在不触动现有体制的条件下，以通融的办法来不断改革中国的经济。中国过去 30 余年改革的成功，实际上核心就在于成功地部分改变了中国的经济体制，但是，这些改变是静悄悄地进行的。经济体制里面最重要的改变，就是在以制造业为主的领域里，允许私有企业进入，并且快速扩张。私有部门的快速发展，是 30 余年来推动中国经济发展的最大动力。

土地私有制不容回避

这里讲的私有部门，可以讲得更宽一点，即在中国经济改革早期到中期，也就是上世纪 90 年代中以后，越来越清楚地变为私有部门。除这种静悄悄的私有化，中国也有非常重要的经济以外的体制改革上的成绩，以法律的形式，来保护中国的私有经济，保护中国改革的成果。最突出的就是 2004 年中国的宪法修正案，首次明确国家保护公民的私有产权，这是中国人民在改革以来获得的一个值得歌颂、值得庆贺的伟大进步。

必须看到，虽然 2004 年的修宪表明了重大进步，但是，宪法对中国公民私有产权的保护仍然极其有限。最突出的问题是宪法仍然规定中国公民没有私有土地产权。从简单的跨国研究就可以看到，世界上所有工业化国家都保护私人土地产权，而且，在所有这些国家里，多数土地为公民私人所有。世界上只有少数不发达国家不允许公民拥有私有土地产权，例如，古巴、朝鲜。为什么要特别强调私有土地产权问题？道理非常简单。因为在所有经济里，产权最基本的部分是土地产权。可以毫不夸张地说，私有产权的基础是土地私有产权。当公民的土地产权没有保障、随时可能被剥夺的时候，其他所有私有产权的保护都可能形同虚设。当个人没有土地产权的时候，个人其他所有产权方面的保护也会形同虚设。

经过 30 余年的改革，中国的经济发展已经从以工业化为主变为城市化为主。在这种情况下，土地产权问题就成了中心问题，不仅决定中国能否顺利地推进城市化进程，不仅决定中国经济是否能够进一步发展，而且决定中国社会的稳定。土地私有产权问题已经成了中国政治经济的中心问题，成了中国经济改革与发展和社会稳定的基本问题。

土地私有化是中国经济改革不可回避的基本问题。此问题同时又深刻影响其他方面的经济体制改革和政治体制改革。当前，非农用土地的所有权问题及强制拆迁问题日益成为社会核心问题。中国现行法律规定，一切农用地转换为非农用土地的时候，必须先国有化。这为许多地方政府剥夺农民土地的劣行提供了法律和制度的支持。虽然，在国家相应的法律中，有关于征地时补偿农民的条文，但是，法律关于土地产权的规定已经设定了前提，即只要作为土地所有者的政府决定征地，所有不愿出让土地的农民的意愿已经被剥夺，补偿是强加给农民的。对城市公民，情景亦为相同。中国现行法律规定，一切城市土地均为国家所有。这为地方政府强制拆迁奠定了法律基础。

国家垄断土地所有权带来的五大问题

土地所有权的问题，广义地说是土地权益的控制权问题。在世界上的所有国家，这一基本问题不仅与农民有关，同时与全体公民、整个国家的经济、政治利益都密切相关。最基本的一点是，保护土地私有产权，是保证社会稳定的必要条件。之所以如此，是因为土地的所有权关乎所有公民的巨大权益。在任何一个社会里，当有巨大利益相关时，有权有势的人侵犯普通公民权益的动机就会强烈，引发严重后果。在任何社会里，最有权最有势的机构是国家，是国家的各级政府，包括地方政府；最有权最有势的人是政府官员。当有巨大的利益可获得时，他们就有可能、有兴趣去侵犯公民的利益。中国现行的法律规定国家对土地拥有最终的控制权，这给了各级政府不受束缚的巨大的侵犯公民利益的权力，是造成社会经济根本问题的根源。

国家对土地的垄断权带来的第一个问题即是，这使得政府可以“依法”剥夺农民和市民对土地的权利。最常见的表现方式是强制拆迁。最近这些年，恶性社会问题大都涉及强制拆迁。有人会以为，强制拆迁只是某个地方政府的不恰当行为。实际上，强拆有其基本的法律和体制根源，即不承认公民对土地的基本权利。强制拆迁显然是最重要的社会不稳定因素之一。

国家剥夺农民和市民对土地的权利产生的第二个问题是导致社会、经济的严重不平等。原因非常简单，因为政府有法律依据来剥夺农民和市民的时候，就会挤压他们的利益。当有人在剥夺过程中致富的时候，就有人由于利益被严重挤压，变得更加贫穷。这一问题对农民尤其严重。由于农民没有对土地的处置权，农民不可能在对他有利的出让方式下自主自救。基本权益被剥夺导致许多农民的贫困，也严重阻碍了农民变成企业家。

第三个问题是，政府对土地的垄断严重扭曲土地市场，土地的严重供给不足是造成城市房价飞涨的基本因素之一。中国现在经济发展的重点已经变成了城市化，其中核心的问题就是土地开发。中国土地供给严重不足根源在于由政府对土地的垄断权带来的以下问题。

其一，地方政府利用对土地的垄断权试图最大化其收入。任何一个垄断者，无论是垄断权的商人还是有垄断权的政府，当他追求收入最大化的时候，垄断者一定要限制供给。在土地问题上也不例外。因此，中国城市高房价问题的核心就是由政府垄断土地而有意识地减少供给带来的。

其二，利用对土地的垄断权，政府可以无约束地推行错误政策，全面限制土地供给。例如以保护可耕地，即所谓“18亿亩红线”为理由限制土地供给的国家政策。“18亿亩红线”的理由完全站不住脚。道理特别简单，因为18亿亩耕地，即120万平方公里耕地，只占中国960万平方公里的约八分之一。但是，占国土八分之七的绝大部分不可耕地是完全可以用于城市建设的，是没有理由限制的。中国人口密度最高的江苏和浙江省，人口密度和中国台

湾及韩国差不多，而中国台湾及韩国大都是山区，可耕地少。如果没有人为限制土地供给，如果像中国台湾及韩国那样，大量不可耕地被用于城市建设的话（由于土地是私人拥有的，是在市场上交易的，除小范围的区域规划外，没有人为的全面限制土地供给。因此，除了在中国台湾台北市及韩国首尔市中心和个别的几个市中心地价高以外，与其经济发展水平相比，中国台湾及韩国普遍地价并不高），中国的地价不会这么高，房地产市场不会像今天这样。核心的问题就是只要坚持政府对土地的垄断，所有的房市调控政策除了会损坏市场之外，解决不了高房价的问题。

第四个问题，政府限制土地供给造成的高房价，不仅严重阻碍中国的城市化进程，而且是导致内需不足及城市劳动力短缺的基本原因。世界所有工业化国家的内需的很大部分都是同住房紧密相关的。随着住房的扩大和改善，消费水平稳定大幅上升（例如，美国从 19 世纪以来的长期发展）。当住房的扩大和改善缓慢时，内需发展就会受严重影响（例如，日本上世纪 80 年代以来的经历）。同时，城市住房又直接影响城市工人的生活质量及生活成本。因此，城市住房的高度短缺和高价会大大推高城市劳动力价格。即土地的问题引发劳动力供给不足。

第五个问题，国家对土地的垄断制度是制造腐败的温床。国家对土地的垄断权不仅给了官僚很大的机会在土地交易中贪污腐败，而且给了他们以国家的名义侵吞公民权益的法律保护伞。与土地相关的腐败是中国最大的腐败之一，这是影响中国社会稳定的基本因素。

经过以上讨论，我们可以看到中国改革遇到的许多严重问题的体制根源所在。在改革开放 30 余年里，我们一直试图回避把体制改革讲出来，但实际上，凡是比较成功的改革，都是在静悄悄地改变中国的体制，都是在进行体制改革。

土地私有制是社会进步的必要条件

体制改革的目标是最终建立民主政体和市场经济。为此，体制改革最基本的内容就是逐渐建立宪政和市场，以削弱政府在政治、经济、社会中的作用。在改革的早期，在削弱政府在政治、经济中的作用这一方面，有了相当大的成就。改革的起点就是把土地的使用权，产权的一个重要部分，分配给农民。接着是制造业和商业里面私有部门的大发展。至今中国经济主体已经是私有部门，而除土地之外的私有财产得到 2004 年宪法修正案的承认和保护。政府在制造业和商业中的作用已经有了明显削弱。但是，自从 2004 年宪法承认除土地之外的私有产权之后，土地产权方面的体制非但没有向着改革的方向进步，反而出现退步。

虽然在改革的早期，政府的权力已经开始有所收敛，但是，当经济发展的重点转到城市化，当土地在城市化中起的作用越来越大，利益越来越大的时候，借助于未改革的体制，即中国公民没有私有土地产权，政府的权力开始重新扩张。政府权力扩张的核心内容是侵吞公民的权利。可以说，中国早期推行的没有私有化计划的私有化已经走到了尽头。原因在于，

土地带来的巨大利益对于以法律保护的无处不在的政府威权产生了不可抑制的占有动机。法律赋予政府的不可限制的对土地的权力，使得腐败随政府的权力一起扩张，也更使得政府不会像早期改革那样，静悄悄地自行削弱其力量。社会的基本问题已无法以通融的方式解决。回避经济体制改革和政治体制改革的基本问题，中国的改革已经碰壁。继续回避这些基本问题，中国改革的问题会越来越多、越来越严重。

人类进步的历史表明，土地所有权是任何经济体制里最基本的产权，而土地私有制是决定社会进步的必要条件。人类近代历史上最重要的一个关键性发展阶段是英国和美国的产业革命。其之所以发生于英国和美国而不发生于欧洲大陆，也不在中国，基本原因之一就是产业革命发生之时，美国和英国已经有了相对的完善的土地私有制，有了法律对私有土地的强有力的保护。这正是最不同于其他欧洲大陆国家以及中国的地方。

与此相似，所有战后成功发展的东亚经济体都经历过一个相同的体制改革：土地改革。日本、韩国、中国台湾都实施了大规模的土地改革。一方面把土地平均分配给农民，另一方面法律充分承认和保护农民以及全体公民对土地的所有权。如同早期英美的发展，土地私有制不仅奠定了这些经济体内人民的平等、经济和社会的稳定和发展的基础，而且奠定了政治体制向民主化健康发展的基石。

2004年中国的宪法修正案，首次明确国家保护公民的私有产权，这是中国改革获得的一个伟大进步。但是，中国宪法仍然规定公民没有私有土地产权。中国仍然是世界上极少数不允许公民拥有私有土地产权的国家之一。

人类进步的历史表明，土地所有权是任何经济体制里最基本的产权。土地所有权具有特殊性是由于所有其他经济实体都只能存在于土地之上。土地的所有权最终决定一切其他经济实体的所有权。不保护土地私有产权的经济，最终会侵犯建筑于土地之上的其他私有产权。因此，如洛克及哈耶克等先哲早已论述过的，土地私有制是决定社会进步，推动民主宪政转变的必要条件。世界上所有的以演化方式建立民主宪政的国家，在政治体制转变之前，多数土地都不是政府或君主独占的。拥有土地的社会力量对政府或君主的制衡是推动民主宪政体制改革的基础。即土地私有制是建立宪政的必要条件。

实际上，中国经济改革的成功起源于土地制度改革，土地联产承包制的核心内容就是把土地的使用权分派给农户，并且是以平均的方式，实际上是朝着土地私有化实施的重大改革。后来，乡镇企业快速发展，民营企业快速发展，都离不开中国早期土地改革奠定的基础以及后来开放城市土地市场。但是，由于在法律上农民和所有公民都只有土地使用权而没有所有权，强权强势侵犯公民土地权益的问题愈加严重。在没有法律保护条件下，改革很脆弱，公民的权利很脆弱，社会稳定很脆弱。尤其当中国经济发展从以工业化为主逐步转向以城市化为主的时期，许多农民丧失了改革初期得到的部分土地产权。土地带来的利益越大，没有法律保护的公民就越脆弱，社会冲突就变得更为尖锐、更为危险。

土地私有制与宪政

土地私有制是宪政的最基本部分，是中国政治体制改革不可回避的基本问题。宪政的核心就是限制政府的权力，使得政府不能为所欲为，不能无处不在，使得公民自由能够得到保护。保证宪政最基本的体制就是民主制度。除美国、澳大利亚等殖民地起源国家以外，历史较为悠久的国家都是从君主制过渡为民主制度。在此过程中，历史的经验和教训告诉我们，土地私有制是前提条件。在 20 多年前的中国，关于政治改革和经济改革孰前孰后有过很激烈的辩论。在今天，在不少东中欧、前苏联国家成功转型，经济已经有了良好的发展之后，在中国面对越来越尖锐的社会问题之时，关于中国是不是亟需推动民主宪政改革已经是无需辩论的问题。需要辩论的是具体怎么做。

土地私有制问题是经济和政治改革的决定性问题。关于土地私有制和宪政的关系，一个基本的要点就是，当一个国家的土地不是私有的时候，就意味着政府的权力大到了不可限制的程度。当宪法不承认土地的私有产权时，惟一留存的对政府的限制是政府的自愿，而不存在外在限制的机制。这本身就从产权的基础上违反宪政的原则，使宪政成为不可能。的确，世界上任何一个宪政国家都是以土地私有制为基础的。中国已经到了必须对土地的法律从基本上实施改革的阶段了。

土地私有制是宪政的必要条件

土地私有制究竟是宪政的必要条件还是宪政的充分条件，还是说土地私有制和宪政只是鸡和蛋的关系，是一同演变互为因果关系？无论从逻辑上还是从历史上看，土地私有制都是宪政的必要条件。如上所说，逻辑上的道理是，当国家所有的土地都是由政府拥有的时候，政府不受任何限制，这样的政府不可能演变出宪政的制度来限制自己。历史上的事实是，世界上不存在任何一个通过演变宪政的体制，其起源是土地完全由政府掌控。历史上所有通过演变产生的宪政，它的制度前提都是土地私有制。

世界史上第一个也是最重要的通过演化产生宪政的例子是英国。推动从绝对君主制向宪政转变的一个决定因素是社会已经存在的对王室有制约力量的基本社会力量（例如贵族），他们拥有和控制大量土地。而宪政的核心就是使他们对政府、对君主的制衡制度化。根据诺斯等记录（2009 年），在 17 世纪末的光荣革命建立君主立宪制之前，英国的王室（国家）就只拥有相对很少的土地，绝大多数土地控制在私人 and 教会手里。在 1436 年，英王室只拥有 3% 的土地，而私人拥有约 45% 的土地（多数由贵族和绅士拥有），教会拥有其他 20%-25% 的土地。

实际上，在 13 世纪以前，在被认为是宪政起源的《大宪章》之前，英国的多数土地就已经控制在私人 and 教会手里，王室（国家）只拥有较少土地。作为君主立宪制的起源和体制安排，《大宪章》中的核心问题就是由谁来决定税收。而谁能决定税收是由土地所有者决定

的。正是由于王室并不拥有所有的土地，因此，王室没有权力随意决定在别人的土地上收税。王室必须和地主商量，二者互相制约。《大宪章》明文规定，王室（政府）必须承认并保护私有土地产权。这是对政府权力制衡的制度基础，是产权基础。

美国的民主宪政体制产生于独立的那一天。在殖民地时期，当殖民者冒着生命危险进入美国的时候，他们的理想就是获得私有土地。按当时的殖民法律，每个到达美国的殖民者都获得了相等数量的土地。当时的殖民法律保护了他们在北美殖民地的土地产权。但是，当时英王乔治三世公开宣布所有英国在北美占领的土地最终权利属于英国政府。这样英国自赋了向殖民者随意征税的权力。这是导致独立战争的基本原因。当时，支持绝大多数美国人民争取独立的主要动机就是希望保护私人对土地的产权。从获得独立的那一天起，美国就有充分的、相对平等的对私人土地产权的保护。这是美国建立民主宪政体制的基础，也是几百年持续发展的基础。

在战后出现的“东亚奇迹”中，东亚新兴经济体不仅经济快速稳定发展，而且大多成功转变为民主宪政。奠定这些成功变化的共同基础之一就是土地改革。战后日本、韩国、中国台湾都实施了大规模的土地改革，以平分的方式把土地分给农民，还以法律形式充分承认和保护农民以及全体公民对土地的所有权。土地私有制不仅奠定了这些经济体内人民的平等、经济和社会的稳定及发展的基础，而且奠定了这些经济体的政治体制向民主化健康发展的基石。

当然，人们也会在世界历史中找到很多例子，一个国家实行土地私有制，却并没有完善的宪政，比如，菲律宾和许多拉丁美洲国家。这表明，土地私有制是宪政的必要条件却不是充分条件。土地私有制仅仅是土地私有制，并不能保证一定会有完整的宪政。

土地私有制与社会平等

土地私有制是否一定会导致不平等？否！世界上最平等的国家，瑞典、丹麦、挪威、芬兰等北欧各国，都是土地私有制国家。更全面地说，土地私有制既不是不平等的必要条件，也不是经济平等、社会平等、政治平等的充分条件。但是，禁止土地私有制一定导致不可救药的不平等。那是因为禁止土地私有制，会使公民丧失经济自由和政治自由；会导致政府的无限权力；会使民主制度成为不可能，也会令宪政成为不可能。换句话说，禁止土地私有制导致最严重的不平等，导致大部分公民受制于政府、丧失基本自由的不平等。

多年来，媒体大量曝光的触目惊心现象（地方政府强制拆迁，以胁迫甚至暴力抢占农民土地、城市居民民宅），清楚表明了公民在没有土地产权的条件下是如何丧失经济自由的。也许有些政府政策原本是为民生利益所设计。例如，国土资源部 2006 年推行的“城乡建设用地增减挂钩”试点。但是，只要公民没有土地的产权，他们就只能听任由地方政府决定的命运摆布。随着国土资源部这一政策推出，许多地方找到曲解政策、强制拆迁的“良好机会”。据报道，河北将拆迁 7500 个村庄，由此“创造”建设用地 50 多万亩，成千上万农民被迫搬

迁（见《河北日报》报道）。再例如，重庆市政府的《重庆市统筹城乡户籍制度改革意见》及《重庆市户籍制度改革配套方案》，计划到 2020 年，要让近 1000 万农村人口出让土地，转为市民。为此，从 2010 年秋季开学起，重庆各高校动员拥有该市农业户籍的学生转为城镇户籍。拒绝转户的学生被以奖学金、入党甚至毕业证等事项相要挟（见《新京报》报道）。《中华人民共和国宪法》规定（第 39 条）“公民的住宅不受侵犯”。在公民没有土地产权的条件下，当地方政府有意侵占公民住宅的地产时，什么是保证公民这些基本权利的法律和物质基础？

产权的基本含义是什么？

有一种说法，任何国家承认的私有产权都是有限的。只要给公民土地的使用权，只要使用权可交换，就已经够好了。因此，并不需推动土地私有化。无论从逻辑上还是从历史事实上，这一说法都站不住脚。没有基本保护的使用权不可能成为产权的法律替代。

在任何法治国家里，承认土地私有权的核心问题是法律保护土地所有者的产权安全；土地所有者拥有其产权的处置权，包括有权独立决定是否出卖，何时出卖以及如何出卖等。的确所有国家对私有产权的承认和保护都是有限制的。但是，在任何法治国家里，这种限制都是很小的问题，从不危及产权的安全，从不危及所有者对财产的处置权。例如，在美国和英国，许多发展好的社区对本社区内房舍的风格颜色有一定的限制。再如，在苏格兰，许多草地牧场都必须允许历史上遗留的步行的小路从中穿过，以方便大众或游客。以上所有限制都是限制私人的产权以保护公众利益。同时，政府必须保护私人的产权。

中国公民对土地所有权和宪政是否有需求

对于中国公民对于土地所有权和宪政是否有渴求，知识界有些人颇有怀疑。但是，无论历史还是现状都告诉我们，中国公民对土地所有权的重要性知道得很清楚，近现代革命、历代农民运动、或者暴乱，例如太平天国、辛亥革命等等，都与农民对土地产权的诉求密切相关。中国共产党领导的革命也是从土地革命开始。中共获得政权后，最重大的政策就是土地改革，平均分配土地产权。中华人民共和国的第一部宪法——1954 年宪法，以基本法的形式承认和保护土地改革给农民带来的权利。该宪法第八条规定，“国家依照法律保护农民的土地所有权。”此条款在“文化大革命”中的 1975 年修宪时被删除，至今仍然未恢复。中国公民同其他国家的人民一样，对产权、自由、民主、宪政有着很强的意识，很强的需求。中国近些年严重威胁社会稳定的冲突大多关系到土地产权。大量媒体曝光许多农民拼以性命保护土地。冲突之所以发生，就是因为农民认为地方政府用强制的手段侵吞他们对土地拥有的天经地义的所有权。这一所有权原本应该是宪法的基础。在地方政府与公民因土地而产生的冲突愈加激烈的时候，保证社会稳定的必要条件就是以法律的形式承认与保护公民对土地的基本权利。以基本法约束政府来保护公民的基本权利原本正是宪政的精髓所在。