

# 保障農民退出集體所有制的自由

文景中

## 一 沒有自由退出機制的現行土地制度

改革開放三十年後的中國，國民經濟突飛猛進，成為世界上舉足輕重的經濟、貿易大國。可是，三十年後的今天，城鄉隔離的壁壘依然森嚴，城鄉收入的差距日益擴大，不少農村地區的破敗景象令人感到觸目驚心。造成這一局面的制度原因之一是現行的土地制度。

中國現行土地制度有兩個特點：其一，所有的土地被分為農用地和非農用地；非農用地一律國有，農用地則一律為農民集體所有。兩者之間要轉換只有通過行政手段，無法基於市場信號和自由交易，因而為行政圈地留下極大的空間，同時大量土地又很難和其他要素自由組合。結果是，在耕地最為珍貴的國家，土地的配置效率奇差，導致土地極為浪費的城市化。

其二，農民個體對土地只擁有定期的使用權和名義上的集體所有權，而且這些權利只限於土地用於農業的場合。一旦因居住、工業化、城市化等原因，農用土地需要轉作非農用地，無論是基於公益性理由，還是商業性理由，除經特殊批准後作為農村宅基地和集體建設用地處理外，農民對原有土地的所有權及其大部分增值一律為國家壟斷徵用，收歸國有，農民只能得到很低的補償。例如，為農民和城市下階層歡迎的小產權房，至今仍屬違法。這說明，農民即使作為集體組織也無權攜帶土地退出農業，自由進入非農部門，以獲取土地的增值。

顯然，具有以上兩大特徵的現行土地制度，無論對農民個體還是農民集體來說，既帶有強制性，又帶有歧視性。

2008年10月通過的〈中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定〉（以下簡稱〈新農改決定〉）在提倡土地流轉的同時，明確重申：「土地承包經營權流轉，不得改變土地集體所有性質，不得改變土地用途，不得損害農民土地承包權益。」而且，和以前一樣，無論是農地、農村建設用地，還是宅基地，都繼續不得用作抵押，更不得買賣。這表明，現行土地制度的主要特點仍然沒有基本改變。新土改（如果有的話）仍然任重道遠。

2008年10月通過的〈新農改決定〉在提倡土地流轉的同時，明確重申無論是農地、農村建設用地，還是宅基地，都不得用作抵押，更不得買賣。這表明，現行土地制度的主要特點仍然沒有基本改變。

在現行土地制度下，農村土地既無法從強制性的集體所有制中自由退出，也無法從遭受歧視的農業中自由退出，因而無法自由地對市場上的價格信號做出反應，和其他生產要素組合。圖為惡劣的農村居住環境。



據說，現行土地制度本意要保護農民、農業和農村。可是在實施了三十年的今天，卻使農民、農業和農村以嚴峻的「三農問題」突顯出來。這說明現行土地制度並不適應於中國經濟迅猛的市場化、城市化和全球化。改革的初衷是將中國的經濟和社會從中央計劃經濟的束縛中解放出來，結束均貧的現狀，向真正的市場經濟體制過渡，通過讓所有的生產要素自由流動和組合，達到均富的目標。

可是，在現行土地制度下，農村土地既無法從強制性的集體所有制中自由退出，也無法從遭受歧視的農業中自由退出，因而無法像城市部門的所有要素那樣，自由地對市場上的價格信號做出反應，自由地和其他生產要素組合。對將土地作為最重要的生產資料來使用的農民來說，作為集體的時候，他們僅僅是土地名義上的所有者，而無權獲得土地的全部增值；作為個人的時候，他們事實上也喪失了在市場經濟中和其他階層的個人一樣，全方位地運用自己的生產資料，包括將生產資料作為資產使用的權利，這嚴重影響他們脫貧致富的機會和自由。

由於現行土地制度嚴重限制着農民自由運用自身最重要的生產資料，在改革開放三十年後的今天，我們發現，農業缺乏內在活力和後續發展能力，新農村建設的口號在無法激起民間的主動性的同時，圈地運動屢禁不止，城市化的成本卻居高不下。本來應該構成內需主體的農村人口購買力低下，使畸形發展的製造業依然必須依賴外需，導致一系列問題。由於土地在農業和非農業之間無法進出自由，更不能抵押，使土地的證券化難以發展，資本市場和農村金融的正常發育嚴重受阻。同時，由於圈地的衝動和土地財政的巨大引誘，土地成為貪污、腐敗的巨大陷阱。無地農民的隊伍日益龐大，構成社會穩定的巨大隱患。由於迴避對現行土地制度的徹底改革，三農問題在改革開放三十年後日益嚴峻。成為鮮明對比的是東亞其他允許土地私有的經濟體，在人地比例比中國更為不利的條件下卻能避免三農問題的出現和惡化。

這表明，中國現行的土地制度和市場經濟的本質要求仍然相差很遠。儘管中央頒布了許多有關土地承包和管理的條例、規定、法律、決定、通知，然而，直至最近才隆重通過的〈新農改決定〉，主要目的仍在於嚴禁農地的自由交易。簡言之，現行土地制度排斥市場機制的主要特性，三十年來基本沒有被觸動過。相對於人民公社下的大鍋飯，現行土地制度通過允許土地使用權的定期私有化，大大促進了農業生產。但這一農地制度卻在沒有給出任何論證的前提下，排斥了農民攜帶土地退出集體所有制和退出農業的自由。這種基於強制性和歧視性原則的現行土地制度，與所有要素必須自由而平等地流動的市場經濟原則嚴重不相容。當中國進入市場化、城市化和全球化的快車道，城市居民又獲得各種權利和機會可以放手致富的時候，現行土地制度卻極度束縛了農民致富的機會和權利，成為三農問題日益惡化、城市化走上畸形道路的制度根源。

## 二 從慘痛的歷史教訓看進退自由原則的重要性

在中華民族走向全面復興的征途上，最大的敵人往往來自認識中的誤區。現行不合時宜的土地制度就是一個典型的例子。面對新的形勢，在改革開放三十年後的今天重新審視這一制度，相對其有限的優點來說，其嚴重弊病已暴露無遺<sup>①</sup>。

對於當年沒有退出自由的合作化和集體化，很多人至今尚沒有清醒的認識，仍然抱有浪漫的幻想，認為合作化和集體化就代表高尚、先進和未來的方向。然而，隨着農民逐漸喪失退出集體的自由，中國的合作化和集體化的經驗其實是一部血淚史。不管當年農民是否自願地加入合作社以及後來的人民公社，只要農民加入之後就不准再自由退出，那麼這種制度就一定是強制性的，並必然帶來嚴重的後果。

從經濟學理論可以知道，無論甚麼樣的組織，其生命力在於有沒有自由加入和自由退出的機制。沒有進退自由，也即沒有退出已有組織、另組新組織的自由，那麼現有組織的領導就不用擔心已有成員的離去，也不用擔心他們另外成立新的組織，帶來競爭性的壓力，因而可以有恃無恐，大搞腐敗、濫權，而不用害怕競爭帶來的市場懲罰；其成員則因失去進退自由，被迫忍受貪污、濫權的領導，以及貪懶、混飯吃的成員，結果必然導致全體士氣低落，消極怠工，使生產力大大下降<sup>②</sup>。這種狀況在發生重大的人禍之前難以自我糾正。中國當年強制性的集體化歷史充分證明了這一點。

根據筆者的研究，在農民尚有退社自由的合作化早期，農業的全要素生產力和單幹時相比，至少沒有惡化。這是因為農民本身最清楚合作社究竟有沒有給自己帶來實惠。如果加入合作社後，農民的生活水平相對單幹時降低了，就會產生回到單幹去的願望和行動。所以，在農民有進退自由的時候，合作化的生產力至少不會比單幹更壞，不然農民可以退出單幹，這反映在全要素生產力的表現至少到1957年為止仍能保持在單幹的水平上下。但是，當農民喪失了退

很多人至今尚沒有清醒的認識，仍然抱有浪漫的幻想，認為合作化和集體化就代表高尚、先進和未來的方向。然而，隨着農民逐漸喪失退出集體的自由，中國的合作化和集體化的經驗其實是一部血淚史。

出自由的時候，農業全要素生產力極度惡化，並長期處於低下水平<sup>③</sup>。儘管國家向農業投入大量資金和設備，卻始終無法提高全要素生產力。

農業全要素生產力的徹底崩潰正好發生在所謂的「三年困難時期」，也就是國際上普遍稱為大饑荒的這段時期。根據筆者和張欣的研究，大饑荒的發生在很大程度上是因為公社食堂連農民的口糧都加以強制性的集體化<sup>④</sup>。在這種制度下，不但農民退出集體生產的自由被剝奪了，而且連退出口糧集體化的自由都被剝奪了，甚至連歷年來自己節餘的糧食都成為抄家、沒收的對象。由於全體農民的口糧都被扣留在公社食堂的倉庫裏，家中已經顆粒無存，農民生存的最基本權利實際上已被操縱在公社幹部手中。因此，儘管公社食堂一開始是以免費吃飯為號召，農民興高采烈地加入食堂，但由於沒有預設自由進退的機制，在過早耗盡存糧後，食堂便會逐漸蛻變為農民最痛恨的機構。楊繼繩在力作《墓碑：中國六十年代大饑荒紀實》一書中，便描繪了這樣的場景：一邊幹部利用掌管食堂倉庫的特權，獲得了大吃大喝、貪污、腐敗的最大便利，一邊農民淪為農奴，輕則被罰站、罰飯，重的被處以吊打、穿耳等各種肉刑<sup>⑤</sup>。

大饑荒結束之後，農民仍然沒有獲得從強制性的生產集體化制度中自由退出的權利，農民的生活雖然較大饑荒時期為好，但是仍無法和單幹時期相比。在整個公社時期，農村全要素生產力始終低於單幹時期。

食堂這種人們本應該享受腸胃之樂的地方，在一些地方一時間竟成為刑場一樣的可怕去處。面對這種強制性的公社食堂，農民唯一能做的是極度的消極怠工，使產量進一步下降，使城市的供應逐漸惡化，並迫使許多工業項目下馬。隨着大躍進變成「大躍退」和饑荒的蔓延，經過整整三年的博弈，農民極度的消極怠工和幾千萬生命的犧牲，終於迫使政府允許農民有攜帶口糧退出公社食堂的權利<sup>⑥</sup>。儘管1961到1965年間，農民口糧標準仍顯著低於1952到1959年的任何一年，饑荒卻沒有再度發生<sup>⑦</sup>。

但饑荒結束之後，農民仍然沒有獲得從強制性的生產集體化制度中自由退出的權利，農民的生活雖然較大饑荒時期為好，但是無法和單幹時期相比。在整個公社時期，農村全要素生產力始終低於單幹時期。其結果是，從1961年直到改革開放早期，全國的農產品供應普遍匱乏，大部分農民處於絕對貧困之中。

這說明，當時的公社制度確如董輔礪所說的，乃是一種農奴制，嚴重阻礙生產力的發展<sup>⑧</sup>。這也是為甚麼安徽鳳陽縣小崗村農民在1970年代末要冒着坐牢和殺頭的危險，偷偷地「逸出」這一害人的制度。不深刻認識公社制度對生產力的嚴重束縛和對農民意願的嚴重違背，就無法解釋為甚麼包產到戶會促使農業生產力的突飛猛進，也無法保持對今後農業改革方向的清醒認識，甚至有重犯強迫合作化和集體化的錯誤的可能。

改革開放正是從解放農民開始的。和公社體制相比較，在包產到戶制度下，農民有了退出低效而強制性的集體生產組織、以家庭為單位重新組織生產的自由和權利，因而獲得了農業生產的剩餘索取權。1990年代取消強制性的公糧制度，以及2005年起取消農業稅後，農民對自己的產品更獲得了比較完整的剩餘索取權。難怪中國的農業生產力較公社時期有極大的提高。改革開放三十年間，儘管中國的人口幾乎加倍，農產品的供應始終充沛，絕大部分農產品的

價格普遍低於世界市場上的價格，人民的飲食和營養遠遠優於合作化後期和整個公社化時期。

但是，三十年來，很少有農民自發試驗超越家庭範圍的合作形式。這是因為在現行土地制度下，農民並沒有及時獲得從土地集體所有制中自由退出的權利。相反，國家仍然對農地實行一種強制性和歧視性的集體所有制，無論是農民個體還是農民集體，都沒有獲得因工業化、城市化和市場化的快速發展，以及土地作為資產本來可以帶給他們的眾多的機會和巨大的收入。甚至，土地帶來的這筆巨大財富主要轉移給了城市居民，使城鄉收入差拉大，城鄉對立加劇，三農問題惡化。

在合作化和集體化問題上，中國不應該忘記以往慘痛的教訓。改革開放在農業領域的成功，在於繼1961年允許農民從強制性口糧集體化的食堂制度中自由退出，重新獲得以家庭為單位消費口糧的權利後，又經過二十多年對公社制度的慘淡試驗，終於在城鄉食品供應愈來愈緊張的事實面前和付出極大的代價之後，正式在全國範圍內解散公社制度，允許農民有從生產集體化制度中自由退出的權利。被稱為大包乾的生產組織形式，實際上是允許土地使用權的定期私有化和生產組織的家庭化制度。相對人民公社下的強制性生產集體化來說，這種基於家庭的生產組織大大促進了農業生產力，極大地改善了農民的絕望處境，也極大地改善了城市地區的食品供應，贏得全民由衷的掌聲。

改革開放在農業領域的成功，在於繼1961年允許農民從強制性口糧集體化的食堂制度中自由退出，又經過二十多年對公社制度的慘淡試驗之後，在全國範圍內解散公社制度，允許農民有從生產集體化制度中自由退出的權利。

### 三 強制性和歧視性土地制度的各種弊病

自從三農問題浮現以來，中國政府採取的輔助農民的措施不能說少，包括永久性取消農業稅，增加對農民的各種補助、生產津貼，免除農民子女的教育負擔，發動新農村建設運動，改善農村的基礎設施，提高農產品價格，真可謂用心良苦。雖然支出巨大，可是效果十分有限。眾所周知的一個事實是，城鄉居民收入差距仍在不斷擴大。這說明不觸及農業土地制度的改革，無論實行甚麼財政措施都無法扭轉農民相對貧困化的加劇發展。

道理很簡單。1978年實行改革開放後，對勞動、資本和人力資本這些要素的限制日益放鬆。它們可以私有，而且其所有者有權將自己擁有的要素作為資產，比較自由地追求資產的最大價值。正是在這個意義上，現行土地制度的不合時宜暴露無遺。這種制度犯了市場經濟的大忌，繼續對農民作身份上和權利上的歧視。這種土地制度不但拒絕承認農民作為個體有權擁有土地，而且拒絕承認農民集體在土地市場上擁有平等的身份自由交易土地的權利，拒絕承認土地可以像其他要素那樣，通過在各個行業間自由流動來實現最大價值，因而剝奪了農民或農民集體將土地作為資產來增加收入的權利。當所有其他階層都獲得了擁有資產，並運用資產增加收入的權利的時候，唯有收入最低的農民階層被剝奪了這種權利，連他們的宅基地、住宅，甚至農村的集體建設用地都不能

入市交易，化為資產。在如此的制度性歧視下，無論作為個體的農民，還是作為集體的農民，他們能不窮嗎？

在現行的土地制度之下，土地的浪費是必然的，因為土地財政的目的並非在於提高城市的容積率，盡量吸納來自農村的人口來定居，而在於如何在地方官員任內盡可能多佔新的土地，從而獲得新的土地收入。每一任地方官員都意識到，前任留下的土地油水已經榨乾。所以，要擴大自己任內可以支配的土地財政，唯有巧立名目，花樣翻新，另闢戰線，多多圈地。僅上海一地查出的已經圈佔但閒而不用土地，竟高達200平方公里<sup>⑨</sup>。

根據《財經》刊登的〈土地解密〉一文，陝西省咸陽市1986年城市用地規模為18.5平方公里，到1998年已達48平方公里；該市2004年第四次修訂的城市總體規劃裏，城區用地規模為100平方公里，控制面積為500平方公里<sup>⑩</sup>。根據2004年的數據，全國查出的閒置土地高達上萬平方公里，但耕地面積到該年為止的七年內卻減少了1億畝<sup>⑪</sup>，相當於6.7萬平方公里，或兩個台灣的面積。以1950年代初上海人口600萬的一半計<sup>⑫</sup>，6.7萬平方公里應該可以容納20億左右的人口。可是，儘管減少了如此多的寶貴耕地，中國的絕大部分人口依舊生活在農村。

中國現行的土地制度難以提高內需，致使經濟增長不得不過度依賴於外貿，使匯率調整的空間縮小，使人民幣有升值過度的風險，並加劇國際貿易磨擦。我們知道，服務業產品大部分是非貿易品，因而服務業的擴大不會造成出口的壓力，不會造成與各國的貿易磨擦。同時，各國的經驗說明，服務業能提供最大量的就業。發達國家的服務業就業人數佔全部就業人數的80%以上。所以，農村人口的大部分今後應該逐漸流向服務業，而不是製造業，才能緩和製造業的畸形膨脹，以及製造業產品愈來愈需要借助國際市場消化的被動局面。但是，服務業發展的前提是人口的相對集中，所以城市化是服務業發展的主要前提。可是，在目前的土地制度下，城市化主要成了城市居民犧牲農民利益，

當所有其他階層都獲得了擁有資產，並運用資產增加收入的權利的時候，唯有收入最低的農民階層被剝奪了這種權利，連他們的宅基地、住宅，甚至農村的集體建設用地都不能入市交易，化為資產。圖為城鎮對農地的侵蝕。



不斷追求自我現代化的過程。城市愈來愈漂亮，街道愈來愈寬，住房愈來愈大，城市化的成本便愈來愈高，城市土地的容積率也愈來愈小，因而難以吸收低收入的農民群體。

蔡昉、王美艷提出，中國已處於由勞動供應過剩到勞動供應短缺的拐點，民工荒會引起工資上升；據他們的研究，中國是全世界製造業工資上漲速度最快的國家，預計在今後的幾年裏還會加速<sup>⑬</sup>。民工荒和工資上升，已經是不爭的事實；可是，預測工資會不斷上升的前提是目前的土地制度不變。在這種情況下，隨着政府對新農村運動投入的增加，更多的民工也許會選擇回鄉，使民工荒進一步加劇。然而，中國的耕地因城市化只會減少，即使在農村人口不變的情況下，農村人均耕地也只會減少。如果農民工繼續大量返鄉，農村的人均耕地下降必將加劇，使農村的人均收入更難追上城市。結果是，一邊民工荒蔓延，一邊政府必須支出愈來愈多的津貼和補助，才能使農民的收入不至於相對下降。這是一項無法完成的任務。同時，城市地區由於勞動供應的短缺，造成工資水平過快上升，在農村人口仍佔人口總數55%的情況下<sup>⑭</sup>，中國在勞動成本上的比較優勢便會逐漸喪失。

如果允許土地私有，通過土地逐漸的兼併，可將農村人口細水長流地逐漸推向城市。這不但有助於留在農村繼續務農人口的人均耕地面積的擴大和收入的逐步提高，而且能夠長期緩解城市的勞動短缺，減輕人民幣升值對中國勞動成本的影響，獲得調整匯率的較大空間。保持勞動密集型工業的比較優勢對解決普遍就業有重要的意義，農村剩餘勞動主要靠勞動密集型的工商業吸收；城鄉居民的普遍就業可以顯著緩和城鄉收入差的急劇拉大。所以，土地私有化能夠有助於中國長期保持勞動成本的比較優勢，使匯率調整能夠比較迅速地到位，減少宏觀調控的難度，有助於減少與各國的貿易磨擦和通貨膨脹的壓力。

在目前的土地制度下，城市化主要成了城市居民犧牲農民利益，不斷追求自我現代化的過程。城市愈來愈漂亮，城市化的成本便愈來愈高，城市土地的容積率也愈來愈小，因而難以吸收低收入的農民群體。圖為進城打工的農民工。



目前的土地制度還使土地市場、資本市場和農村金融市場難以發育，使農村居民相對城市居民的財富積累處於日益惡化的境地。市場經濟主要靠價格配置要素來累積財富，所以市場經濟的發育過程，就是將愈來愈多的實物資產轉化為金融資產，以便它們在市場上的流轉和增值。其中土地便是一項十分主要的實物資產。土地不但可以轉化為金融資產，而且是一切實物資產的載體。在將實物資產轉化為金融資產時，必然涉及土地的各種產權和所有權。如果允許土地私有，土地就可以自由買賣，自由出租，自由抵押。其實，土地在中國成為金融資產的歷史十分悠久，農戶抵押土地以獲得金融服務時，實際上抵押的是地契。這裏，地契便是金融資產的一種形式。幾千年來中國正是靠賴高度發達的土地私有制對農業經濟的強有力支撐，才有中國文明迭起的高潮。可惜中國在歷史上長期實行重農抑末的政策，使工商業難以發展，因而金融業也受到極大的限制，無法向縱深發展。中國近代的落後，與這種重農抑末政策是分不開的。

#### 四 如何走出現行土地制度的困境

由公社延續至今的強制性土地集體化，使農民無權在土地市場上根據致富的需要，平等交易土地，以探索土地、資金、技術和勞動的各種自由組合，包括轉向非農業生產的可能性，以提高效率，增加收入。

〈新農改決定〉正確地指出：

我國農村正在發生新的變革，我國農業參與國際合作和競爭正面臨新的局面，推進農村改革發展具備許多有利條件，也面對不少困難和挑戰，特別是城鄉二元結構造成的深層次矛盾突出。農村經濟體制尚不完善，農業生產經營組織化程度低，農產品市場體系、農業社會化服務體系、國家農業支持保護體系不健全，構建城鄉經濟社會發展一體化體制機制要求緊迫；農業發展方式依然粗放，農業基礎設施和技術裝備落後，耕地大量減少，人口資源環境約束增強，氣候變化影響加劇，自然災害頻發，國際糧食供求矛盾突出，保障國家糧食安全和主要農產品供求平衡壓力增大；農村社會事業和公共服務水平較低，區域發展和城鄉居民收入差距擴大，改變農村落後面貌任務艱巨；農村社會利益格局深刻變化，一些地方農村基層組織軟弱渙散，加強農村民主法制建設、基層組織建設、社會管理任務繁重。總之，農業基礎仍然薄弱，最需要加強；農村發展仍然滯後，最需要扶持；農民增收仍然困難，最需要加快。

在筆者看來，上述列舉的三農問題的核心原因是，在現行的土地集體所有制下，農民仍然沒有獲得在不放棄自己土地的前提下，自由退出集體的權利和自由退出農業的權利。這種由公社延續至今的強制性土地集體化，使農民無權在土地市場上根據致富的需要，平等交易土地，以探索土地、資金、技術和勞動的各種自由組合，包括轉向非農業生產的可能性，以提高效率，增加收入。由於沒有退出自由，因而阻礙了農民探索〈新農改決定〉所提倡的有進出自由的新



型合作化或集體化的組織形式。隨着城市化的進展，愈來愈多的農民會考慮轉移到其他部門從事生產和生活，但在現行土地制度下，他們在離開農業部門時無權獲得自己名下的土地資產的全部價值。

如果說，1949年後的前三十年，城市用價格剪刀差的辦法轉移農村財富的話，那麼在最近的三十年中，城市部門正是通過現行土地制度的漏洞，更加大規模地剝奪農民，大量轉移農村的土地財富。所以，三農問題日益惡化，城市化走上排斥農民的畸形道路的制度根源，正在於現行的強制性和歧視性的土地制度。

多年來筆者提倡中國要允許農地私有，實質上就是要還給農民進退自由，這是中共中央從1950年代起所提倡的，但一直沒有真正兌現的進退自由。如果真正給予農民進退自由，那麼現行土地制度就能擺脫強制性和歧視性這種嚴重背離市場經濟原則的困境，脫胎換骨成比較好的土地制度。筆者希望中國政府在允許土地國有和集體所有的同時，也能根據農民的意願允許他們有退出目前的強制性和歧視性的土地集體所有制的權利，允許土地私有，並對不同的土地所有權在法律上和市場交換中，一視同仁地加以保護和依法管理。

唯一一種尊重農民意願，允許各種土地所有，包括允許私有的混合型土地制度，才能使〈新農改決定〉所提倡的具有進出自由的新型經營組織真正出現。不然，如果農民無權退出現行的強制性土地集體所有制，又如何探索能自由進出的新型經營組織呢？這在邏輯上是絕不可能的。在實踐中，也沒有一個發達國家是在實行強制性土地集體所有制的前提下完成工業化和城市化，並順利解決三農問題的。東亞各經濟體能夠在人口密度高於中國的情況下，較快速達至農業現代化和城市化，避免三農問題的長期化，也是和實行允許農地私有的制度分不開的。

所以，要使土地制度真正符合市場經濟的原則，就一定要允許農民有退出目前的強制性土地集體所有制的自由。只有這樣一種允許各種土地所有制(包括允許私有的混合型土地制度)，才能真正體現農民的自主性和自願性，才能和市場經濟體制所要求的要素自由流動原則相洽。從長期看，只有土地私有化才能避免農民境遇的繼續惡化，降低城市化成本，加速農村人口的轉移，推動中國經濟—社會的良性發展，實現分享型現代化。同時，也能加速世界上主要的市場經濟國家承認中國為市場經濟國家，從而大大減少中國在世界經濟上受到的歧視。

當然，這種混合型土地制度並不會立即解決中國所有的三農問題，因為還需要其他配合的條件，例如戶口制度的徹底改革。但是，歷史教訓告訴我們，如果不管農民的意願，先驗地排斥任何形式的土地私有，用意識形態和政治強權推行土地的國有和集體所有，然後又以國家的名義，在工業化和城市化的過程中剝奪集體所有的土地，這種做法由於嚴重違背市場經濟的客觀規律和法治精神，必定使中國無法圓滿地解決三農問題，進而實現均富基礎上的現代化。換言之，雖然實行市場導向的混合型土地所有制並不是解決三農問題的充分條件，卻是不可或缺的必要條件。我們不能無視必要條件，或者混淆必要條件和

如果不管農民的意願，先驗地排斥任何形式的土地私有，用意識形態和政治強權推行土地的國有和集體所有，然後又以國家的名義，在工業化和城市化的過程中剝奪集體所有的土地，必定使中國無法圓滿地解決三農問題。

充分條件。是否允許土地私有，涉及到是否尊重市場經濟的必要條件的問題。三十年來的實踐表明，反對農民擁有從強制性土地集體所有制中自由退出的權利，已經損害了中國農民的福利，阻礙了城鄉差別的縮小。

### 註釋

① 早在1980年代，芝加哥大學經濟系的約翰遜(D. Gale Johnson)與舒爾茨(Theodore W. Schultz)兩位大師在指導筆者的博士論文時便一再指出，包產到戶雖然比人民公社有效率得多，但包產到戶所基於的土地制度畢竟不是出於深思熟慮後的精心設計，和市場經濟高度不相洽，並違反效率原則和法治精神，今後一定會引發愈來愈多的社會—經濟問題。約翰遜與舒爾茨兩位大師畢生致力於農業制度和市場經濟的研究，學養深厚，目光尖銳。事實證明，他們的預言極為靈驗。

② Justin Yifu Lin, "Collectivization and China's Agricultural Crisis in 1959-1961", *Journal of Political Economy* 98, no. 6 (1990): 1228-52.

③ Guanzhong James Wen, "Total Factor Productivity Change in China's Farming Sector: 1952-1989", *Economic Development and Cultural Change* 42, no. 1 (1993): 1-41.

④⑦ Gene Hsin Chang and Guanzhong James Wen, "Communal Dining and the Chinese Famine of 1958-1961", *Economic Development and Cultural Change* 46, no. 1 (1997): 1-34.

⑤ 楊繼繩：《墓碑：中國六十年代大饑荒紀實》(香港：天地圖書有限公司，2008)。

⑥ 當1961年中毛澤東終於同意農民有選擇保留或解散公社食堂的權利時，農民馬上選擇退出食堂，並立即在食堂糧倉前排起長隊，領回屬於自己的一份口糧，將起碼的生存權利重新掌握在自己的手中。

⑧ 文貫中：〈現行土地制度違背要素自由流動的市場原則〉，《經濟觀察報》，2008年5月5日，參見[www.eeo.com.cn/eobserve/eeo/jjgcb/2008/05/05/98501.html](http://www.eeo.com.cn/eobserve/eeo/jjgcb/2008/05/05/98501.html)。

⑨ 根據2007年上海社會科學院房地產研究中心的報告，從1988至2005年，上海出讓的土地使用權面積共43,666.37公頃、可建面積42,131.96萬平方米，但1986至2005年，上海商品房建設新開工面積和竣工面積僅分別為25,698.58萬平方米和22,037.45萬平方米。可建面積和商品房供應這兩組數據有着近2億平方米的差額報。參見<http://finance.jrj.com.cn/news/2008-01-08/000003151216.html>。根據筆者的換算，2億平方米也就是200平方公里。

⑩ 蔣省三、劉守英：〈土地解密〉，《財經》，2006年2月22日，引自新浪財經，<http://finance.sina.com.cn/g/20060222/18242364373.shtml>。

⑪ 張立、賈治堂：〈退耕還林政策的進退之道〉，《南方周末》，2004年5月25日。

⑫ 假設今天為了追求綠化率和更多的街道，城市的容積率為當年上海容積率的一半。

⑬ 蔡昉、王美艷：〈勞動成本上漲與經濟增長方式轉變〉，載王夢奎主編：《邁向新增長方式的中國》(北京：社會科學文獻出版社，2007)，頁109-26。

⑭ 張東偉：〈中國邁入城市化加速期 15城市GDP增長世界前20〉，《人民日報(海外版)》，2008年8月12日，引自新華網，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-08/12/content\\_9196030.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-08/12/content_9196030.htm)。

文貫中 上海財經大學高等研究院農業與城鄉協調發展研究中心特聘教授，清華大學政治經濟學研究中心特邀教授，美國三一學院經濟系教授。