

王维洛

作者王维洛，德国工程博士，曾在南京大学以及德国多特蒙德工业大学任教，地理学者、国土规划工程师以及科技作家，长期研究中国环境和水资源问题

中国民主季刊

第3卷 第1期
2025年1月
CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发，但须注明
作者与出处，并不得修改及商用

恢复与重建 中国私有土地 制度

摘要：中共是全球最大的地主，占有面积最大，土地价值最高。根据 2024 年底国务院发布的 2023 年度国有资产管理情况综合报告，国有土地总面积 5,237,140 平方公里，其中建设用地 18.394 万平方公里，均是城市土地，分布在土地价值最高的地段。依照宪法，截至 1982 年 12 月 4 日中国实行的还是土地私有制，这点可由中国政府在 1950 年代初发放新的土地房产所有证得到印证。《八二宪法》第十条宣布城市土地国家所有，不但肯定了文革中损害公民权利的错误做法，还造就了史上从未有过的对本国公民的大规模抢劫，是对中国民众的一场无声革命。对于未来的中国民主化，恢复与重建中国的私有土地制度，是必须走的一步。

有土斯有财。未来中国民主化的经济体制必将是自由市场经济。因此恢复与重建中国的私有土地制度，是必须走的一步，而且很可能是一个能获得绝大多数民众支持的第一步。

恢复与重建中国的私有土地制度，有很好的宪法与法律基础，包括 1946 年《中华民国宪法》制定的土地私有制一直持续到《八二宪法》的出台。1978 年安徽省凤阳县小岗村 18 位农民冒险签下的“生死契约”，拉开了中国改革的序幕，18 位农民要的就是土地私有。《零八宪章》也提出了确立和保护私有财产权利，开展新土地运动，推进土地私有化，切实保障公民尤其是农民的土地所有权。

根据中国人民银行 2019 年 10 月举行的涉及全国 3 万余户城镇居民家庭的调查结果显示，中国城镇住房拥有率达到 96%。另根据 2017 年 12 月公布的第三次全国农业普查数据显示中国 99.5% 的农户拥有自己的住房。中国居民住房拥有率名列世界前茅。根据任泽平团队的研究，2023 年中国住房市值为 432.5 万亿，是公民财产的最大组成部分。

所以恢复与重建中国的私有土地制度，不但能提高公民财产的价值，而且能提供对私人财产更加有效的保障。恢复与重建中国的私有土地制度，是广大民众的希望。

一、1982年宪法之前的中国土地所有制是私有制

1.1. 中华人民共和国何时实现城市土地国有化

2007年笔者在《当代中国研究》发表了题为《1982年的一场无声无息的土地“革命”——中国的私有土地是如何国有化的？》的论文。¹文章一开始提出一个十分简单的问题：中华人民共和国何时实现土地国有化的？

许多中国人或许会想当然地回答：1949年10月1日。然而这个答案是错误的。正确的答案是：依照中华人民共和国的宪法，从1949年10月1日到1982年12月3日，中国实行的还是土地私有制；直到1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过、同日全国人民代表大会公告公布施行的《中华人民共和国宪法》（又称《八二宪法》）第十条才宣布城市土地国家所有，从这一刻起，中国城市土地国有化了，并且国有土地面积不断地迅速扩大。

1.2. 《中华民国宪法》确立的是土地私有制

1949年10月1日前，中国实施的是《中华民国宪法》。1946年12月25日国民大会通过的《中华民国宪法》第一百四十三条明确了土地所有制，为后续讨论提供了法律基础；其所指土地所有权，包括了土地上的房屋的

所有权，房屋只是土地的附属。第一百四十三条还规定，土地价值非因施以劳力资本而增加者，应由国家征收土地增值税，归人民共享之。

根据该宪法第一百四十三条，“中华民国领土内之土地属于国民全体。人民依法取得之土地所有权，应受法律之保障与限制”。必须承认，这是一个经得起时间考验的、相当睿智的规定。这里要指出的是，关于征收土地增值税，这是在一个在许多国家讨论过，但只是在不多国家实现的税种。中国大陆就实行征收土地增值税。征收土地增值税能否达到抑制土地价格的抬升，则是另外一个话题。

1.3.《中国土地法大纲》所要建立的土地制度是以土地私有制为基础的

1947年7月17日至9月13日，在即将夺取政权之前，中共中央在河北省平山县西柏坡村召开了全国土地会议，通过了《中国土地法大纲》，产生了中共第一个关于土地法的系统性和纲领性文件。《中国土地法大纲》的基础是1945年5月4日刘少奇为中共中央起草的党内文件《关于土地问题的指导》。《中国土地法大纲》提出的实行“耕者有其田”的土地中制度，是土地私有制，并承诺政府发给土地所有证为产权凭据。对于城市房地产的政策是：承认一般私人所有的房产的所有权，并保护这种产权所有人的正当合法经营；禁止任何机关、团体或个人任意占用私人房屋。²《中国土地法大纲》所要建立的土地制度，显然是以土地私有制为基础的。

1.4.《共同纲领》没有将私有土地国有化的内容

1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一次全体会议在北

京召开，会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）。这个《共同纲领》可以说是中华人民共和国的临时宪法。其中第 3 条规定：中华人民共和国有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制，保护国家的公共财产和合作社的财产，保护工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及其私有财产，发展新民主主义的人民经济，稳步地变农业国为工业国。第 27 条规定：土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件。凡已实行土地改革的地区，必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤，实行耕者有其田。《共同纲领》在土地所有制问题上继承了《中国土地法大纲》，即坚持土地私有制，未曾提到过土地的国有化问题。

下面是 1950 年辽西省法库县颁发的房产执照、1952 年湖北省枝江县颁发的土地房产所有证和 1952 年北京市颁发的房地产所有证这些都说明，在 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立之初，并没有改变土地私有制

度，而且使用的是《中华民国宪法》中的定义，土地与土地上的房屋是不分离的。



图 1：1950 年辽西省法库县颁发的房产执照，包括对约 311 平方米土地和三间房屋的所有权，图片来源：上海阳明拍卖有限公司³



图2：1952年湖北省枝江县颁发的土地房产所有证，图片来源：湖北日报⁴

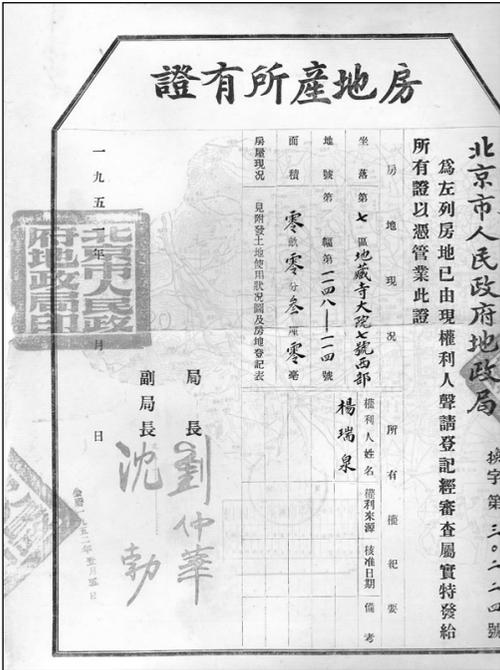


图3：1952年北京市颁发的房地产所有证，图片来源：华新民⁵

1.5.《五四宪法》也没有将私有土地国有化的内容

1953年1月13日，中共成立了“宪法起草委员会”，毛泽东任主任。1954年3月，该委员会全盘接受了中共中央提出的宪法草案，随后在全国范围内组织了8千多代表，用两个多月的时间讨论并修改宪法草案。1954年6月14日，中央人民政府公布了修改后的宪法草案，供全国人民讨论。两个多月后，“宪法起草委员会”根据所提意见作了一些修改，此宪法草案在1954年9月9日的中央人民政府第34次会议上讨论通过，交第一届全国人大第一次会议讨论批准。1954年9月20日，全国人大第一次会议通过了中华人民共和国的第一部宪法，称《五四宪法》。

《五四宪法》虽然在第五条到第十二条明确了对土地私有权给予保护，但是并没有对土地国有或集体所有做出新的规定。不过，第十三条也首次提到“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。为了公共利益可征收私有土地”，这为后来的土地国有化提供了模糊空间。

50年代初期和中期，在城市里，私人之间的房地产自由买卖相当活跃，一些文化名人为了在北京安家落户购置了房地产，如吴祖光购买了一套有十八间房的四合院（原本的主人是林巧稚医生），艾青、老舍和赵树理等也都在附近买了房产。⁶当时的四合院包括土地和房屋建筑，这些私人财产都受到《五四宪法》的保护。

1.6.《七五宪法》没有建立国有土地制度

1975年1月17日，第四届全国人大第一次会议通过了第二部中华人民共和国宪法，称《七五宪法》。这部“文革”后期通过的历史上“最左”的宪法，其第5条规定两种所有制形式，删除了资本家所有制，但仍承认私有制的存在。第9条基本形式：社会主义全民所有制和劳动群众集体所有制；并允许个体劳动者从事合法劳动，引导其走向集体化。与《五四宪法》相比，《七五宪法》缩减了所沿用了《五四宪法》第11条的规定，仅将“合法收入”改为“劳动收入”。

《七五宪法》涉及土地所有权的条款很少。其第6条规定：矿藏、水流、国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有。国家可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。这是事实上仍然承认非国有土地的普遍存在，**与《五四宪法》第13条的征地条款相比，《七五宪法》删除了最重要的前提条件，即“为了公共利益的需要”，这就无限地扩大了国家的权力，为滥征非国有土地打开了大门。**

虽然《七五宪法》是“文化大革命”时期的产物，但它并未用宪法条文承认从1954年到1975年间国家通过各种“运动”所获得的土地为合法。根据当时中国的政策条例或者文件，无论是把农村的私人土地所有权变为农民集体土地所有权，还是把城市私人房地产业主的产权没收，都不是《八二宪法》意义上的土地国有化。

1.7. 《七八宪法》也没有建立国有土地制度

文化大革命之后，中国再次修改宪法。1978年3月5日，第五届全国人大第一次会议通过了中华人民共和国宪法的修改草案。《七八宪法》同样

没有关于土地国有化的任何规定，而土地私人所有（不管是实行以生产大队为基本核算单位还是以生产队为核算单位的农民集体所有制）仍然在宪法的保护或容忍范围内。

《七八宪法》第6条关于征地的规定，与《七五宪法》一样，删除了《五四宪法》中的“为了公共利益的需要”。总之，《七八宪法》没有关于土地国有化的规定。

1.8.《八二宪法》之前中国依然是延续《中华民国宪法》所规定的土地私有制

《共同纲领》、《五四宪法》、《七五宪法》和《七八宪法》都没有规定新的土地制度。那么就是在土地所有制方面，只能是延续1946年的《中华民国宪法》所规定的土地私有制。

周其仁教授在《城市土地国有化之谜》⁷一文中指出：

即便到了“文革”，我国城市的土地也并没有完成全盘国有化。1975年“文革”高潮中修宪，拿出的文本还有如下表述：“国家可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”（1975年宪法第6条）。为什么国家对“城乡土地”都可以“征购、征用或者收归国有”呢？那一定是城乡皆有非国有土地就是了。乡下的好懂，因为农民的集体土地本来就不是国家的。城里呢？还不是部分民地上盖有居民的私房，才使得“文革”宪法也不得不强调国家有权对城乡土地实施征购、征

用或收归国有！谜一样的问题：1975 年之后的中国，究竟发生了什么，才使得进入改革开放的 1982 年宪法，突然宣布“城市的土地属于国家所有”？

二、《八二宪法》是一场针对全体中国人的无声革命

2.1. 城市土地国有化是一场革命

一个国家的土地制度，哪怕只是城市土地制度的改变，从私有制变为国有制，通常都要经过一场轰轰烈烈的革命，因为这要涉及公民的权利和根本经济利益，甚至是人头落地的事。

中国民主革命先驱孙中山先生提出了“平均地权”、“地利共享”、“耕者有其田”的主张，并将土地改革作为其“三民主义”的最重要措施加以实施。中国共产党在夺权的过程中提出了更激进、更简易、更受贫困农民欢迎的“打土豪、分田地”的口号。在某种意义上讲，“打土豪、分田地”是中共最成功的口号，它赢得了广大农民的支持，从而推翻了国民党在大陆的统治，夺取了政权，完成了一场革命。在这场革命中，一些人的土地成为了另一些人的土地，土地私有制没有变，只是占有土地的人群发生了变化。

《八二宪法》将城市土地国有化是一场革命，而且是一场无声无息的革命。在很多年之后，人们才懂得这场革命的意义。

2.2. 制定《八二宪法》的目的

《五四宪法》的制定较为严谨，许多内容借鉴了国外宪法，但此后《七五宪法》和《七八宪法》加入了更多“中国特色”的内容，如“阶级斗争”和“无产阶级专政下继续革命”学说，宪法修改变得随意。1982年后，《八二宪法》经历了五次修订（1988、1993、1999、2004、2018年），进一步体现了宪法修改的柔性。

1980年8月，邓小平提出宪法改革建议，强调完善宪法以保障公民权利、民族区域自治和权力分散。⁸同年9月，全国人大成立宪法修改委员会，由叶剑英任主任，最终于1982年12月4日通过了《八二宪法》。

《八二宪法》的基础是《五四宪法》，《八二宪法》的主体也来自《五四宪法》。在制定《八二宪法》的初期并没有关于建立新的土地制度，将城市土地国有化这样的动机。

2.3.1981年在制宪过程中才发现《五四宪法》缺失对土地所有权的规定

《五四宪法》是《八二宪法》的基础，但其缺失对土地所有权的规定，后续《七五宪法》和《七八宪法》也未确立新的土地所有制。这就意味着《中华民国宪法》规定的土地所有制要延续到1982年新宪法出台之前。换句话说，1949年10月1日至《八二宪法》出台之前，中国的一切关于土地的政策、条例和文件，可能都是违反《中华民国宪法》的！

根据程雪阳《城市土地国有规定的由来》⁹一文，第五届全国人大常委会法制委员会副秘书长兼办公室主任王汉斌回忆说，“起草宪法才发现1954年宪法对土地所有权根本没有规定。奇怪了，土地这么重要的事情怎么能

不做规定，所以这次就要规定土地所有制”。王汉斌的说法得到了宪法“总纲”部分起草小组成员的肖蔚云的印证。

因此，制定《八二宪法》必须弥补《五四宪法》对土地所有权的缺失。但是《五四宪法》没有对土地所有制做出规定，这件事难以启口。中华人民共和国立国三十几年，制定了三个宪法，对土地所有权都没有规定，一直处于“无法无天”的状态！

2.4. 城市土地国有化源自“城市土地是按国有对待”

1981年12月，彭真指出，过去的宪法和法律未明确土地所有权，但城市土地历来按国有对待，农村土地为集体所有。此次修宪明确规定“城市的土地属于国家所有，农村和城郊土地归集体所有”，并强调禁止土地买卖和租赁，这是坚持社会主义的必要举措。

彭真基于过去北京城市土地管理经验，将“城市土地归国家所有”写入宪法草案，并在报告中特别提出土地所有权问题。¹⁰ 尽管邓小平未对土地条款明确表态，但修宪委员会认为该规定符合实际需求。

1982年初，宪法修改委员会提出了包括第十条的修宪草案，强调城市土地国有化的明确规定有利于城市建设和农村集体经济的发展。《宪法修改草案（讨论稿）说明》将这一条款解释为符合实际情况的补充，但未提及《五四宪法》缺失土地所有权规定的历史背景，仅从原则层面说明其重要性，也未讨论具体法律实施细节。

在后面的宪法草案的讨论中，委员们大谈征地的难处，如时任全国政协副主席的荣毅仁、国防部部长耿飏、国家科委主任方毅等等。规定城市土地属于国家所有，有利于城市建设，成为了制定《五四宪法》第十条的最主要理由。

1982年4月22日宪法修改委员会向五届全国人大常委会第二十三次会议提交了《中华人民共和国宪法修改草案》，包括草案第十条关于城市的土地属于国家所有的规定。

同一天，宪法修改委员会副主任彭真向全国人大常委会做了《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》的报告。不过，彭真在报告中并没有提及宪法草案关于土地问题的规定，更没有提到《五四宪法》没有对土地制度做出规定一事。

1982年5月8日是全民讨论《中华人民共和国宪法修改草案》的时间。对宪法草案中关于土地制度的规定，第一是民众反映不强烈；第二虽有疑问或者不同意见，但是没有击中要害。这些反馈回来的意见基本没有起到作用，据说第十条第五款“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地”是最后加进去的。

1982年11月26日下午，五届人大五次会议在人民大会堂开幕，宪法修改委员会彭真副主任受叶剑英主任的委托，代表宪法修改委员会做了《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》。这一次彭真谈到了土地所有权，强调了这些原则规定，对于保证国家的社会主义经济建设，特别是保证农业经济发展的社会主义方向，具有重大的意义。

1982年11月27日到12月3日，全国人大各代表团对宪法修改草案和彭真的报告进行了讨论，最后修改了近30处，不过没有涉及“城市的土地属于国家所有”这一规定。

1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过了《八二宪法》。

第十条：城市的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。

一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。

《八二宪法》第十条的内容与彭真在1981年12月16日的讲话没有实质性差别。

程雪阳《城市土地国有规定的由来》一文结束时指出：在1982年的宪法修改过程中，修宪机关似乎并没有认真反思“城市的土地属于国家所有”这一主张的正当性和合法性，反而以国家发展需要为由，将这一“文革遗产”宪法化，为之后中国城市化的健康发展和社会的和谐稳定埋下了隐患。

2.5. 城市土地国有化缺乏法律依据

笔者认为，《八二宪法》第十条关于“城市的土地属于国家所有”的规定，

是对全中国老百姓的一场无声的革命。

1980年8月，邓小平提出修宪目标，强调保障公民权利和规范国家权力。《八二宪法》颠倒了《五四宪法》的架构，优先保障公民权利，但第十条“城市的土地属于国家所有”的规定却与第十三条保护公民财产的条款相矛盾。虽然第十条第三句要求“为了公共利益”才能征用土地并支付赔偿，但宪法修改委员会未考虑城市非国有土地直接转为国有后的赔偿问题，损害了公民的所有权。

张保红在《“城市的土地属于国家所有”的规范解释》中指出，根据国际惯例，国家征收私有财物需满足“公共利益”和“完全赔偿”条件。而1982年中国宪法规定“城市的土地属于国家所有”，并未满足上述要求。1990年，最高人民法院曾致函国家土地管理局，询问宪法实施后原公民所有的城市宅基地是否自然转为使用权，得到肯定答复，但未解决由此产生的正当性和赔偿问题。

土地使用权仅为土地所有权的一部分，且存在70年的期限，而土地所有权没有时间限制。这种所有权向使用权的转变，导致原所有者需补交土地使用金才能获得权证，权益受到实质损害。此外，1992年最高人民法院发布通知，将相关房地产纠纷划为历史遗留问题，不予司法受理，进一步加剧了法律和实践中的矛盾。¹¹

张保红还指出，《八二宪法》第十条城市的土地属于国家所有，违反了法不溯及既往原则，即法律只能向未来生效，而不能向从前生效。法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不溯及既往。法不溯

及既往是立法的基本原理。

2.6. 城市土地国有化是对文化大革命的最大肯定

邓小平提出制定《八二宪法》是为了否定文化大革命，否定自《五四宪法》以来类似文化大革命的做法。

有人认为，中国自从 1956 年社会主义改造以来，土地公有制已经成为历史事实。彭真提出的“历来对城市土地是按国有对待”，就是最典型的代表。

自从 1956 年社会主义改造以来，到 1982 年，中间经历了十年的文化大革命。中共中央书记处和国务院的一些下属机构在没有宪法许可的情况下，极力推行城市土地国有化。文化大革命时期，在红卫兵造反有理的口号声中，城市土地公有制确实成为了事实。

根据美国哈佛东亚研究中心珍藏的 1967 年 6 月 2 日在北京开幕的“首都红卫兵革命造反展览会”的《首都红卫兵横扫牛鬼蛇神主要缴获品统计》¹² 表显示，缴获品中包括地契、变天账 41294 件。¹³1966 年 8 月，北京红卫兵抄家行动涉及 11.4 万多户，平均每 2.76 户藏有一份地契。尽管红卫兵更关注现金、黄金等有形财富，这些房产的真实价值却被忽视。

认同彭真提出的“历来对城市土地是按国有对待”，就是肯定自从 1956 年社会主义改造以来土地公有制确实成为了事实，就是对文化大革命的全面肯定。而制定《八二宪法》的目的是为了否定文化大革命。《八二宪法》否定了无产阶级专政条件下继续革命的理论等，在否定文化大革命的道路上

走了一小步（但又加入了四个基本原则），而宣布城市土地属于国有，则是在正面肯定文化大革命上迈出了一大步。

2.7. 城市土地国有化后对土地资源的掠夺和变卖

一个国家的土地制度，哪怕只是城市土地制度的改变，从私有制变为国有制，通常都要经过一场轰轰烈烈的革命，因为这要涉及许多公民土地所有权，涉及公民的根本经济利益。但是《八二宪法》改变了中国城市的土地制度，从私有制改变为国有制，进行得无声无息。条款没有经过民众的充分讨论，人大代表一举手，土地就属于国家所有了。当年中国官媒对《八二宪法》的制定集中在否定“无产阶级专政下继续革命”的理论和反对领导职务终身制等议题上。很少有人关注到，中国城市土地从私有制变为国有制，这是一场革命。通过这场革命，为中国后面四十多年的经济腾飞和共产党的独裁政权提供了巨大的资金。

1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，修改的内容有两个：宪法第十一条增加规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”宪法第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”

通过1988年《八二宪法》的第一次修正，城市国有土地的使用权可以卖

钱了！

郑义在《中国经济奇迹的核心秘密：变卖土地》¹⁴一文中指出，中共和国经济飞速崛起的奇迹其实是一场这个星球历史上从未见过的大规模抢劫，其中最大一项，即是对土地资源的掠夺和变卖。根据不完全统计，2007年至2024年9月底，国有土地使用权出让收入共计78.8006万亿元人民币，¹⁵其中2021年的收入为8.7051万亿元。大规模抢劫的法律依据就是《八二宪法》第十条的城市土地属于国家所有。

年份	国有土地使用权出让收入 (亿元)
2007	7285
2008	9942
2009	14240
2010	30397
2011	33166
2012	28422
2013	41250
2014	42606
2015	32547
2016	37457
2017	52059
2018	65096
2019	74209 (72517)
2020	84142
2021	87051
2022	66854
2023	57996
2024	23287 (1至9月)
合计	788006

表 1: 2007 年至 2024 年 9 月底，国有土地使用权出让收入

2.8. 小结

因此，要把中国土地制度演变的历史，特别是中华民国、中华人民共和国成立之后，土地制度和政策的演变，对民众讲清楚。1982年12月3日前中国实施的还是土地私有制，《八二宪法》第十条规定城市土地国有，肯定了文化大革命中损害公民权利的错误做法。这个工作很重要，必须让民众理解，未来中国民主化过程中的土地私有化，不是革命，而是土地私有制度的恢复与重建。

三、中国农村土地私有化的道路

3.1. 《八二宪法》中的农村土地集体所有

对于农村土地《八二宪法》第十条规定：农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

3.2. 农村土地集体所有不是土地公有而是土地私有

从本质上讲，土地集体所有和土地国家所有，有着本质区别。农村土地属于集体所有，其本质是私有制。当初东德的农村土地属于集体所有，属于集体农庄所有。东德政权倒台，东西德统一，如何改变东德的土地制度，并没有成为东西德统一过程中要重点关心的问题。¹⁶ 农村土地如何处置，交给各个集体农庄的成员自己处理。东德集体农庄的土地重新归私人所有的过程，为中国农村土地私有化提供了一个有启发意义的实例。

3.3. 安徽省凤阳县小岗村 18 位农民要的是土地私有

1978 年安徽省凤阳县小岗村 18 位农民冒险签下的“生死契约”，拉开了中国农村改革的序幕。契约很短，全文如下：“我们分田到户，每户户主签字盖章，如以后能干，每户保证完成每户的全年上交和公粮，不再向国家伸手要钱要粮。如不成，我们干部坐牢杀头也干（甘）心，大家社员也保证把我们的小孩养活到 18 岁”。¹⁷

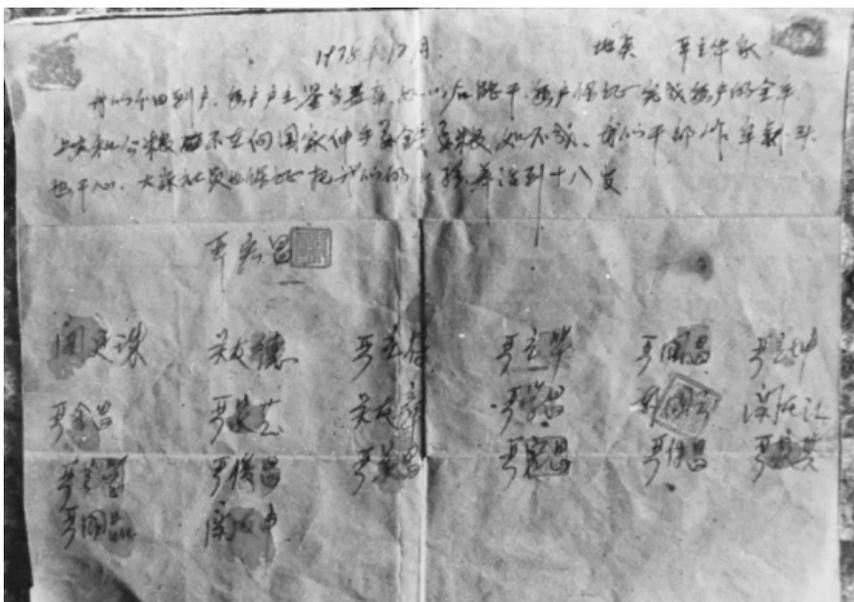


图 4: 1978 年 12 月安徽省凤阳县小岗村 18 位农民冒险签下“生死契约”，要求分田到户，他们要的是每户农民的土地私人所有权，图片来源：北京市文物局¹⁸

18 位农民要分田到户，是把集体的土地私有化。中国农民始终如一的要求是土地私有化。所以中国农村也会走集体土地私有化的路。

3.4. 二十一世纪中国对农村土地私有化的讨论

中共把安徽省凤阳县小岗村 18 位农民的诉求解释为中国农民对私人土地使用权的诉求，并称之为农村土地承包经营权，毕竟这不是中国农民的真正愿望。进入 21 世纪后农村土地私有化的呼声再次高起。陈志武、盛大林等是主张农村土地私有化的代表人物。

陈志武在《农村土地私有化后结果不会比现在糟》¹⁹ 的文章开篇就提出了问题：土地私有后会不会有问题？当然会有，但是不是比现在的局面更糟糕？各国的私有制经验证明——不会。现在的事实是，在土地国有或集体所有制度下，土地照样在转为非农用途，在此过程中权力和资本获益最多。相比之下，如果土地私有，在转让过程中拥有地权的农民至少还有点发言权，是交易的主体方，在许多情况下农民的所得不至于像现在这样少。农村土地私有化的制度收益是，农民会更富有；其制度成本是，那些掌权者少了捞钱、捞权的基础。

盛大林在《农村土地到底该不该私有化》²⁰ 一文中总结了农村土地私有化势在必行的六个理由。笔者赞同盛大林的看法，如农地私有化是市场经济体制的必然要求，有利于保护农民利益、提高农民收入；有利于土地保护、提高土地利用率等。

虽然农村土地私有化的建议被中共领导层断然拒绝，理由是通过土地私有与土地自由买卖的最终结果将使大量农民失去土地，最后沦落为城市乞丐。

为此中共的对策是将农村土地集体所有权和农户土地承包经营权进一步划

分为土地集体所有权、农户承包权和土地经营权，并大力促进土地经营权的流转。这样政策的结果，也有极大的可能会使大量农民失去土地，最后沦落为城市乞丐。与土地私有化相比，土地经营权与土地集体所有权以及农户土地承包经营权分离（一权变为“三权分立”），无法保护农民利益、提高农民收入，更不利于土地的保护。土地经营权的期限多长？《农村土地经营权流转管理办法》没有做出规定。当农户按契约收回土地经营权时，土地可能已经被经营者破坏得不成样子，最终是破坏了土地的生产力，破坏了立国的根基。用陈志武的话说，土地私有制不会比“三权分立”的农村土地集体所有权、农户承包权和土地经营权更糟糕。

四、结束语

德国哲学大师康德指出：“财产所有权是个人自由不受强权限制的权利，是使人权受到保护的制宪第一要义”。²¹《八二宪法》第十条规定城市土地国家所有，剥夺了公民对城市土地的所有权，而且没有按市场价格予以赔偿，本身就违反了该宪法第十三条国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权的规定。《八二宪法》出台后已经过了5次修改，这说明在制定《八二宪法》时遗留下许多严重的问题。其中两次修宪涉及土地问题，可见《八二宪法》第十条不能满足社会发展的需求。《八二宪法》的再次修改已是不可避免。

未来中国土地制度走什么路？这是每一个中国人需要考虑的问题。

《零八宪章》在“我们的基本主张”中提出：“开展新土地运动，推进土地私有化，切实保障公民尤其是农民的土地所有权”，为中国民主化指出

了方向。《零八宪章》的不足之处是对城市土地私有化未给以足够重视。

笔者认为，中国恢复和重建土地私有制，可以分两步走：先恢复到《五四宪法》，废除《八二宪法》第十条规定；然后参照《中华民国宪法》的规定，全面恢复和重建土地私有制。这是一条回归传统、回归普世价值的路，恢复和重建土地私有制不再需要什么革命，哪怕是无声的革命。

《孟子·滕文公上》云：民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。苟无恒心，放辟邪侈，无不为已。

注释.....

- 1 王维洛：“1982年的一场无声无息的土地‘革命’——中国的私有土地是如何国有化的？”《当代中国研究》Modern China Studies, MCS 2007 Issue 4, <https://www.modernchinastudies.org/us/issues/past-issues/98-mcs-2007-issue-4/1027-1982-.html>
- 2 1949年4月20日渡江战役开始，共产党在大陆的胜利指日可待。1949年4月25日毛泽东、朱德签署《中国人民解放军布告》宣布约法八章，其中第七章是关于城市土地制度的：“城市的土地房屋，不能和农村土地问题一样处理。”1949年8月11日，《人民日报》《新华社》授权发布题为《关于城市房产、房租的性质和政策》长篇文章，详细论述中共对于城市房地产的政策，指出“中国共产党和人民政府对于城市私人所有的房屋、地产和房租的政策，采取如下的原则：一、承认一般私人所有的房产的所有权，并保护这种产权所有人的正当合法经营；禁止任何机关、团体或个人任意占用私人房屋。”
- 3 上海阳明拍卖有限公司：新中国初期土地证书8份，这是其中一份，拍卖时间：2015年9月20日，<http://www.yangmingauction.com/goodsdetail.html?auctionid=S15092&code=3588&page=35>
- 4 “建国初期‘土地房产所有证’见证人民翻身当家做主”，来源：《湖北日报》，2022年6月28日，刊登在：湖北省人民政府网，https://www.hubei.gov.cn/jmct/dajm/202206/t20220628_4195617.shtml
- 5 华新民：“中国城市土地所有权在1949年以后的历史和现状”，本文为天则经济研究所2016年1月29日举办的第542期[天则双周学术论坛]节选，刊登：私

- 有土地产权观察网，<https://www.oldpek.com/2017/04/1646/>
- 6 新风霞、徐尔新：“新风霞家的四合院”，来源：汉嘉女，刊登在：《禁闻网》，2023年11月15日，<https://www.bannedbook.org/bnews/lishi/20231115/1961191.html>
 - 7 周其仁：“城市土地国有化之谜”，城乡中国系列评论二十六，2012年10月12日，北京大学国家发展研究院，<https://www.nsd.pku.edu.cn/syilm/gd/259234.htm>
 - 8 邓小平1980年讲话：党和国家领导制度的改革，1980年8月18日，来源：《人民网》，刊登在：中国改革信息库，<http://www.reformdata.org/1980/0818/15396.shtml>
 - 9 程雪阳：“城市土地国有规定的由来”，《炎黄春秋》，2013年第6期，<https://ks3-cn-beijing.ksyun.com/attachment/d5632f7b5559212e78a087e39d297b3a>
 - 10 中共中央批转中央书记处第二办公室“关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见”，1956年1月18日，刊登在：《和谐历史档案馆》，<https://banned-historical-archives.github.io/articles/09268297f5>
 - 11 “最高人民法院于房地产案件受理问题的通知”，1992年11月25日，刊登在：《法律图书馆》，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=9149
 - 12 Bobzhou：哈佛教授重磅研究红卫兵抄家“战果”（附丁大华：红卫兵抄家战果展览会），《新世纪网》，2024年9月4日，https://2newcentury.net.blogspot.com/2024/09/blog-post_33.html
 - 13 红卫兵所说的变天账应该源自电影《槐树庄》，地主记录了土改时土地房屋被分的情况，埋在了老槐树下，等待变天。变天账应该是对房地产的记录，与地契有相同的功能。
 - 14 郑义：“中国经济奇迹的核心秘密：变卖土地”，自由亚洲电台，2016年4月26日。<https://www.rfa.org/mandarin/pinglun/zhengyi/zhengyi-04262016154733.html>
 - 15 2007年至2024年9月底国有土地使用权出让收入是汇总各种资料所得，包括维基百科、百度百科、国家统计局的统计年鉴等
 - 16 Manfred Görtemaker: *Probleme der inneren Einigung*, 26.03.2009, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/deutsche-teilung-deutsche-einheit/43787/probleme-der-inneren-einigung/>
 - 17 “一纸‘契约’，拉开中国农村改革序幕”，来源：北京市文物局，第七十九集，2023年2月20日，<https://wwj.beijing.gov.cn/bjww/362760/362767/bwgxh/spzl/326039637/index.html>
 - 18 第七十九集，一纸“契约”，拉开中国农村改革序幕，来源：北京市文物局，2023年02月20日，刊登在：北京市文物局网，<https://wwj.beijing.gov.cn/bjww/362760/362767/bwgxh/spzl/326039637/index.html>

- 19 陈志武：“农村土地私有化后 结果不会比现在糟”，原载于《财经时报》，2005年10月9日，刊登在：新浪网（本报有删节），<https://finance.sina.cn/sa/2005-10-09/detail-ikkntiak9589304.d.html?from=wap>
- 20 盛大林：“农村土地到底该不该私有化”，《新浪网》，2006年9月20日，<https://finance.sina.cn/sa/2006-09-20/detail-ikknscsi3765686.d.html?from=wap>
- 21 参见于浩成：“私有财产权是应由宪法保障的首要人权”，2003年2月19日，《人与人权》2003年3月，刊登在：独立中文笔会网，<https://www.chinesepen.org/blog/archives/176280>，于浩成注明：转引自龚祥瑞、姜明安：《再论公民财产权的宪法保护》。龚祥瑞、姜明安未标明出处。笔者尚未找到康德的德文原文。



黄奕信画作