中國大陸集體土地所有制變革與折股合作之研究

許　光　泰

（國立政治大學國際關係研究中心
第四研究所研究員）

摘　要

中共在建政前後都曾允許農民私有土地，也曾推動「初級社」，以土地所有權入股分紅，退社自由。經過「高級社」、「人民公社」後，土地產權完全公有化，重挫農民工作積極性。經改以後，企圖在農村推行土地承包制來解決問題，卻又產生其他問題，例如土地產權不明等等。為此，在廣東一些地區試行將土地承包權折股合作並且可以分紅，此舉似顯示已將土地所有權歸還農民，農民擁有的股權收益，實質是行使土地所有權能所獲得的所有權收益。農民的土地承包權成為土地金融資產（股票）所有權，進而形成集體擁有土地所有權之外加上農民對承包土地也擁有個人所有權的複合土地所有制形態。

關鍵詞：土地所有權、折股合作

*　*　*

一、前　　言

一般以爲，地權制度之所以產生，主要是因爲土地本身的稀缺特性所造成，而其之所以得以發展，是隨著人口的增加和社會的進步而發展，亦即人地比例和生產方式決定了地權制度，只要人地比例和主要生產方式有所改變，地權制度也隨之改變，並且隨各時代的政治、經濟、社會而改變①。中國大陸建政以後，土地總供給一定，人口也因爲戰亂停止而逐步增加，但社會並沒有立即有所進步和發展致使地權制度變動。土地生產資料由私有制改爲公有制是因爲社會主義改造所造成，而社會主義改造是共

註①　張德粹編著，**土地經濟學**，二版一刷（台北：國立編譯館，民國七十九年），頁三二二～三二六。

產黨人以政治力強制介入，是建立在虛幻的政治理想之上。土地所有權究應歸屬公有或者私有，或許利弊皆有，但是如何公平、合理分配、有效利用土地資源以造福人群，使人民生活幸福更幸福，這才是爲政之道。

大陸實行土地公有制最激進的措施莫過於人民公社，該制度所代表的是今天大陸農村所追求的規模經營，而且還是大規模經營，但是人民公社的基本特徵是「一大、二公、三拉平」，特別是在後者大拉平下，否定個體差別，不承認按勞分配原則，這種平均分配的供給制度，重挫了廣大農民生產勞動的積極性，社會生產力自然下降，造成社會「一窮二白」，農民生活困苦自不待言，可見大規模經營並不意味著大生產，能否成功是有條件的。

經濟體制改革以來，在農村實行土地由家庭承包制度，實現了土地所有權和經營權的分離，打破人民公社高度集中的大規模經營體制，建立集體統一經營和家庭分散經營的雙層經營體制。此承包制度的精神，是承包的成果只要「交夠國家的，留足集體的，剩下的全是自己的」，而承包制度使農民在交夠國家、留足集體後的剩餘產品對之擁有所有權和支配權的誘因下，工作積極性自然提高，使農民從此有了積累私有財產的可能，等於承認農戶之間應存有或貧或富的差異性，也爲未來投資理財、創業提供可能條件。八〇年代初期，土地承包制度一時受到廣大農民歡迎，明確顯示農民對大規模經營的人民公社的反彈和極度不滿。

對外開放政策允許土地使用權依法作價投資合營、合作企業，即使是集體土地使用權也只要經過「徵收」手續②。上述農民承包集體土地初期雖然頗受農民歡迎，承包制度確有其歷史性、階段性的貢獻，卻好景不長，集體土地承包制度一開始就出現四個主要特徵，即均田化、分散化、凝固化和產權不明朗化③，這些基本特徵隨著承包制度的逐步推廣而日益浮現出內在固有矛盾，諸如阻礙農業生產的規模經營，不利於農村勞動力的流動，不利於農村二、三產業的發展，甚至造成土地產權關係的混亂等等④。其解決方法，有從經營方式的角度提出改革者有之，也有從土地產權角度提出改革者也不乏其人，不論何種改革，農民是最主要的利害關係人，其以集體經濟組織成員之一的身份對於集體土地能否具體享有一定比例的權利或權益？這些權利或權益將以何種方式反映？農民能否以其承包的土地作爲自己私有資產從事類似作價投資外商企業的活動？重點在於農民基本權益有無獲得承認和給予具體保障，是未來土地

註②　根據一九七九年七月一日由五屆全國人大二次會議通過的「中外合資經營企業法」第五條規定，「中國合營者的投資可包括爲合營企業經營期間提供的場地使用權」，一九八八年四月十三日由七屆全國人大一次會議通過的「中外合作經營企業法」第八條規定，「中外合作者的投資或者提供的合作條件可以是……土地使用權」。至於「徵用」規定，一九八六年六月二十五日由六屆全國人大常委會十六次會議通過的「土地管理法」第二條規定「國家爲了公共利益的需要，可以依法對集體所有的土地實行徵用」，此條徵用規定雖經一九八八年、一九九八年兩次修正，條文及基本精神隻字未改。

註③　南路明、蕭志岳，**中華人民共和國地產法律制度**，一版二刷（北京：中國法制出版社，一九九二年十一月），頁二〇七。

註④　王琢、許濱，**中國農村土地產權制度論**，一版一刷（北京：經濟管理出版社，一九九六年一月），頁一九二。

C.E.P.S.

制度改革成敗的關鍵。

大陸農村土地基本政策是穩定承包制度⑤，等於是穩定農民的土地承包權，但是這個穩定政策並不表示農村土地承包分散經營應該長期繼續，改革舊的、創新新的土地制度，是人類發揮生命力改革創造的例證之一。大陸學者認爲，「土地股份合作制度」是農村集體土地制度改革的最佳目標選擇⑥，其試點在大陸若干地區已經成功，例如最早實施的廣東省南海市、中山市的土地股份合作案例，既解決土地承包制度上述本身固有的局限性，又或可爲未來土地制度改革提供方向。但是將集體土地折股到農民個人，是否象徵大陸建政初期實行的土地私有制已借屍還魂，本文擬作此觀察。

二、農民土地私有制與中共政權

政黨是一個有政治理想的政治團體，針對現實社會提出政見，企圖通過執政將現實社會改造成其理想中的社會。中共是一個不折不扣的政黨，其政治理想表現在政黨最早成立的綱領上，聲稱要將土地、建築物等生產資料收歸「社會所有」⑦。因此，土地公有制是中共建黨的政治理想之一。惟理想和實際不免會有一段距離，理想如果不能聯繫實際，理想將成爲空想而已。理想如果根植於實際，不脫離實際，是可以實現的。中共主張土地收歸「社會所有」，事實證明是一種不易實現的空想，中共在土地「革命」過程中結合軍事動員，企圖試驗土地收歸公有的可行性，卻不利於軍事動員。相反地，主張「減租減息」、「耕者有其田」，是使生產者和生產資料相結合，符合、反映廣大農民群衆眞正的需求，才促使軍事革命得以順利進行。

從大陸建政以來農村土地制度的演變過程來看，農村土地眞正收歸公有，推動「高級社」是個轉捩點，到人民公社時期達到最高峰，從此建立「三級所有、隊爲基礎」的集體所有土地制度。在此之前土地制度並非如此，即使在中共政權建立之前，也非完全如此。

大陸建政後到農村土地在轉爲集體土地所有制之前，在短短幾年期間，大陸相關

註⑤ 一九九三年中共中央、國務院頒布「關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施」，指出「爲了穩定土地承包關係——在原定的承包期到期之後，再延長三十年不變」；去（一九九八）年十月十二日至十四日召開的中共第十五屆中央委員會第三次全體會議，又通過「中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定」，再次重申「要堅定不移地貫徹土地承包期再延長三十年的政策」。甚至中共總書記江澤民去年九月二十一日至二十六日在考察農村改革發源地安徽時，有更進一步的重要講話，指出土地承包期不但再延長三十年不變，而且三十年之後也沒有必要再變，見石沙，「中共三中全會基調還是『樹江』」，**中央日報**（台北），民國八十七年十月三日，第八版。

註⑥ 史萬里、李玉珠、徐柏圓，**中國農村改革 20 年**，一版一刷（鄭州：中州古籍出版社，一九九八年十二月），頁一〇〇。

註⑦ 中共臨時中央於一九二一年七月二十日在上海舉行第一次全國代表大會，曾通過「一九二一年中國共產黨第一次代表大會黨綱」，該黨綱共有十五個條文，其中第二條第三款規定：「推翻私有資本，沒收一切生產手段諸如機器、土地、建築物、半製造物品等，並將其歸於社會所有」，見郭華倫，**中共史論**（第一册），四版二刷（台北：政治大學國際關係研究中心，民國七十八年六月），頁三四～三五。

C.E.P.S.

法律皆承認農民的土地所有權，包括第一部「憲法」也有明確宣示⑧。期間經過有「互助組」和「初級社」兩種合作社運動組織，都是以農民私人土地所有權爲基礎而經營土地的形式。「互助組」從一九五一年開始，這種合作形式是從抗日戰爭時期陝甘寧邊區的「變工隊」演變而來，包括土地在內的生產資料仍歸個人所有，實行個體經營，親戚、朋友、鄰居之間在生產、經營上彼此合作換工。而「初級社」係在農民保留土地所有權下進一步將土地等生產資料作價折股入社，實行集體耕種，收益則按股分紅⑨。特別是「初級社」，在這種過渡組織形式的土地合作社中，除土地所有權之外，凡入社的土地使用權和其他生產資料的使用權都集中在合作社中，土地使用權入股、退股是自願的，其分配依據是土地的數量、質量，入股前後土地產量及常年產量的差別和原來土地上施肥的增產效果，但土地合作社的潛力在當時尚未完全發揮出來，旋被強制轉爲「高級社」的集體土地所有制，土地在「高級社」中不再是農民參與分配的依據，完全歸公⑩。

至於在建政之前，中共也有一段不算短的時期內承認私有土地所有權。中共在「蘇維埃時期」根據土地要收歸「社會所有」的黨綱要求，強力執行土地沒收的激烈政策，結果卻全面失敗⑪，因而在一九三一年十一月七日於江西瑞金召開的「中華工農兵蘇維埃第一次全國代表大會」所通過的「中華蘇維埃共和國土地法」中，土地政策才配合當時統戰需要而改弦易轍，其第十二條規定「不禁止土地的出租和土地的買賣」，等於允許土地可以合法私有、出租、買賣，並將以往沒收土地的口號改爲主張「減租減息」。

這項「減租減息」政策並不是中共所獨創，也不是中共當時土地「革命」經驗失敗的總檢討，而是根據當時蘇俄的指示⑫。這項政策經過「邊區政府時期」，又延續

註⑧　一九四九年九月二十九日由中國人民政治協商會議第一屆全體會議通過的「中國人民政治協商會議共同綱領」第二條規定：「必須……有步驟地將封建的土地所有制改變爲農民的土地所有制」，第二十七條也相應規定：「凡已實行土地改革的地區，必須保護農民已得的土地所有權。凡尚未實行土地改革的地區，必須發動農民群衆……實現耕者有其田」；一九五〇年六月二十八日由當時中央人民政府委員會第八次會議通過、同月三十日公布施行的「土地改革法」第一條也規定：「廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的土地所有制」；一九五四年九月二十日由第一屆全國人大第一次會議通過的「憲法」第八條規定：「國家依照法律規定保護農民的土地所有權」。

註⑨　賈德裕、朱興農、郗同福，**現代化進程中的中國農民**，一版一刷（南京：南京大學出版社，一九九八年九月），頁二一四～二一五。

註⑩　胡文政，**地產供求與中國的經濟發展**，一版一刷（西安：陝西人民出版社，一九九五年一月），頁一〇八。

註⑪　這個時期始於一九二七年八月一日的「南昌暴動」，中共在國民政府圍剿下，一面流竄逃命，一面在各地先後建立「蘇維埃區域」從事武裝鬥爭，而且分別通過「井岡山土地法」、「興國縣土地法」、「軍委會土地法」、「上海土地暫行法」以及「蘇維埃共和國土地法」，爲沒收土地歸蘇維埃公有提供依據。其中「蘇維埃共和國土地法」根據一九三〇年六月共產國際執委政治秘書處所通過的「共產國際執委秘書處關於中國問題的決議」，接受指示「暫時不要禁止土地買賣」，等於允許土地可以合法私有、出租和買賣。

註⑫　一九三〇年六月共產國際執委政治秘書處所通過的「共產國際執委秘書處關於中國問題的決議」，接受指示「暫時不要禁止土地買賣」，等於允許土地可以合法私有、出租和買賣。

C.E.P.S.

到政權建立，期間的「陝甘寧邊區土地所有權條例」、「晉冀魯邊區土地使用權暫行條例」以及「中國土地法大綱」，皆允許「土地私有」以及採取「減租減息」政策，甚至實行「耕者有其田」政策⑬。土地政策由沒收歸公到承認土地私有，政策大逆轉卻促成當時「革命」的順利進行，論功行賞，土地政策允許私有，予中共以大量兵源和糧源，應居功厥偉。

因此，農村土地在經過「高級社」轉爲集體所有之前，不論大陸當時是基於「革命」的需要，還是基於建設「新中國」的需要，法律文獻皆白紙黑字規定農民可以合法擁有土地所有權，卻因爲共產黨人迷信土地生產資料必須歸於社會公有才能免除人剝削人的可能，才能及早建立理想的共產主義社會，其最後卻引起天怒人怨的結果，社會生產力大幅下降不說，人民死的死，活著的人也是一生貧窮。究竟共產黨人當時爲何將農民原享有的土地所有權剝奪而代之以集體所有，或許共產黨人有自己的政治信仰，不予置喙。不過，大陸學者事後提出的辯解，指出係基於社會公平的考量大於土地利用的效率問題⑭。事實上當時根本沒有關於公平與否的爭論，更無涉土地利用的效率問題，所重視的只是農業合作化發展速度快慢問題⑮。而農村土地快速集體化的結果，雖然土地經營規模變得越來越大，農民土地權益卻越變越小甚至被剝奪，加上土地產權不明造成社會生產力無法大幅提升，至今仍存在這些後遺症。經改後實行的土地承包制度只暫時解決土地大規模經營效率不彰問題，沒有觸及土地產權，生產者和生產資料仍未結合，其不易爲廣大農民接納是可以想像的。

註⑬ 中共於一九三九年四月四日發布的「陝甘寧邊區土地所有權條例」第三條規定：「確定土地私有制，人民經分配所得之土地，即爲其私人所有」，第十五條亦規定：「土地使用以土地私有制及尊重各種合法之契約合同爲根據」，所謂尊重契約合同，用意在於第十七條所規定「土地出租時，業、佃雙方須定合同，除保證業戶利益外，須保證佃戶使用土地之一定年限及租額之不致過高」，即一方面要求「減租減息」以保護佃農，另一方面要求「交租交息」以保護土地所有人即業戶的佃權；一九四二年十月修正通過的「晉冀魯豫邊區土地使用暫行條例」也承認土地私有制，第五條規定：「土地經人民依法取得所有權者，爲私人所有之土地」，第六條進一步規定：「公私土地之所有權，均受政府法令保障，任何人不得侵犯」。至於租地問題，第十七條規定「所有租地均以契約爲證」，第十八條亦規定「承租人……訂立契約後，即取得租地使用權，凡承租人在租期內按期交清租額，出租人不得收回土地，承租人不得轉租他人」，以平等保護雙方；一九四七年九月十三日中共全國土地會議通過「中國土地法大綱」，第一條開宗明義規定「實行耕者有其田政策」，第十一條也相應規定「分配給人民的土地，由政府發給土地所有證，並承認其自由經營、買賣及在特定條件下出租的權利」。

註⑭ 大陸學者周其仁解釋說，在大陸人地矛盾尖銳情況下，當時土地如果私有化並不能同時滿足廣大農民對效率和公平的要求，原因有二：第一，不同的農民家庭處在其不同的家庭生命周期，有不同的勞動人口比率，因此對於土地分配有不同的變化的要求；第二，把人口作爲分配土地權利的依據，無論如何得不到穩定的產權邊界。如果保留集體社區作爲土地最終所有者對付變動的人口對土地分配壓力的某些手段，是包含一部分效率損失，但卻有利於農民對公平的要求，見韓俊等著，**農村市場經濟體制建設**，一版一刷（江蘇：江蘇人民出版社，一九九八年十二月），頁五一～五二。

註⑮ 薄一波，「農業合作化發展速度之爭」，載薄一波著之**若干重大決策與事件的回顧（上卷）**，一版二刷（北京：一九九一年八月），頁三四二～三五一。

C.E.P.S.

三、土地集體公有化與農民權益

農村土地集體化就是土地公有制，農村土地所有權歸集體所有。一般主張土地公有的論點，大都強調土地爲自然的產物，由土地上所產生的所有利益理應歸全體人類共同分享，每人都有平等地占有和耕作土地的權利，與呼吸空氣一樣應享有同樣的自由和權利。大陸將農村土地歸集體所有，也有如此觀點。由「互助組」、「初級社」、「高級社」以及人民公社的發展軌跡，顯示大陸政府當年想把「新中國」引向富強似具使命感，也體現對意識形態績效的追求，刻意縮小收入分配的差別，並以土地等生產資料的產權不斷公有化作爲縮小分配差別的手段。「初級社」之所以短命，在於「高級社」有較完整的公有產權。人民公社取代「高級社」，說明大陸政府要用產權的公有化來實現對社會經濟資源的絕對控制，以及對農民及其思想的全面控制⑯。難怪人民公社被認爲是過渡到共產主義社會最好的組織形式，所謂「一大二公」，當時認爲人民公社組織戶數越多越大越好，公有化程度則要越高越好，原屬「高級社」的土地等生產資料無償收歸人民公社統一所有、統一分配，勞動力和產品也歸人民公社統一調配，皆可無償調撥⑰。這種土地公有體制，要達到形式公平並不是問題，但是公平以外的問題也有，最主要是土地屬於集體所有的眞正主體不一致，農民權益也被忽視了。人民公社雖然已在一九八四年取消了，但是當年農村集體意識、集體組織架構仍在，可說陰魂不散。

惟「集體」究指什麼，構成集體組織的農民與集體組織之間又有何關連，這問題根據大陸首部有關民事共同性問題的立法——「民法通則」⑱來看，該法第七十四條規定，勞動群衆集體組織的財產屬於勞動群衆集體所有，這些財產包括法律規定爲屬於集體所有的土地，因此集體所有的土地依法屬於由勞動群衆所組成的集體組織，這個勞動群衆集體組織就代表全體成員享有和行使對集體土地的所有權，至於構成集體組織的成員個人如何定位，包括「民法通則」在內相關法律並無明確條文規定集體組織的成員得以個人身份享有和行使此項集體土地所有權，亦即個人依法是不得在集體土地中享有任何特定份額，農民唯一擁有的只有土地使用權。農民與農民所組成的集體組織之間的關係，表面上看起來有關聯，實際上沒有，正如藕斷絲連，農民並非土地所有權人。

上述「民法通則」同一條規定，集體所有的土地若是屬於「村」農民集體所有，則由「村」農業生產合作社等農業集體經濟組織或者村民委員會來經營、管理，若是已經屬於「鄉（鎮）」農民集體經濟組織所有的，可以屬於「鄉（鎮）」農民集體所有，而此項經營、管理的收益分配與一般農民個人無關，土地所有權在經濟上的體現—

註⑯　馮開文，「論中國農業合作制度變遷的格局與方向」，**中國農業觀察**（雙月刊）（北京），一九九九年第三期（總第二十七期）（一九九九年五月十日），中國社會科學院農村發展研究所，頁一七～一八。

註⑰　王琢、許濱，**中國農村土地產權制度論**，前揭書，頁一二七～一二八。

註⑱　「民法通則」於一九八六年四月十二日第六屆全國人大第四次會議通過。

C.E.P.S.

—地租　，土地集體化後從地租的收取、流向，事實證明與農民無關。因此，在性質上，大陸有學者認爲，「民法通則」這一條規定等於界定集體所有的土地不是以個人所有權爲基礎的共有，不論是按份共有或者共同共有，也不是傳統民法上的合夥，更非現代商法上的公司組織⑲。也有學者認爲，集體公有制既不是一種共有的、合作的私人產權，也不是一種純粹的國家所有權，它是由國家控制但由集體來承受控制結果的一種中國農村特有的制度安排⑳。這些學者看法，有一個共同點，就是「集體」不是共有，也不是合夥，因此構成集體組織成員的農民與集體之間的關係就不是相關法律可以明確界定的。

大陸農村土地屬於集體所有，不承認農民個人對集體土地有權行使「民法通則」第五章第一節所規定的「財產所有權」，其中最重要的處分權沒有，連收益權恐也要同集體組織分享，農民法律上是組成集體經濟組織的成員，實際上卻只能享有殘缺不全的權利。如果農民只是集體土地的使用者，就像集體土地的所有者將其所有的土地出租予農民使用，農民只是集體土地的承租人，絕對不能成爲集體組織的成員之一。反過來說，如果農民是集體經濟組織的成員之一，卻沒有土地所有權，又如何證明農民是集體經濟組織的成員？事實上在大陸能夠承包農村土地的人必須具有農民身份，非農民身份是無權承包土地，就只能承租農地。

像過去人民公社的經驗一樣，農民事實上只能是勞動者，不能是主人，主人應該擁有對土地的所有權、占有權、使用權和處分權，是土地的所有者㉑。「民法通則」第七十一條對「財產所有權」的立法解釋，也明確規定是「指所有人依法對自己的財產享有占有、使用、收益和處分的權利」。因此，農民的角色定位究竟是集體土地的所有者還是土地的使用者，直接關係其權益甚大，土地承包制度初期具有的發展優勢，恐來自於農民對集體土地在人民公社中集體大規模經營的不滿，而農民要求長期而穩定的土地承包權，期使土地承包權至少予以物權化，也恐對過去農村土地產權可以私有仍存有若干眷戀和期待所致。

農民在集體經濟組織的身份之所以有疑義，主要是因爲農民雖說是集體經濟組織的成員之一，但是「集體」究竟指什麼，並不清楚。如果是以現行三級體制而言，過去政社合一下的「三級所有、隊爲基礎」的三級，作爲行政部門兼經濟組織雙重性質的人民公社，現在成爲單純的行政部門——鄉（鎮），而過去的生產大隊則成爲現在的社區自治組織——村，至於過去的生產隊則成爲村的組成部分——村民小組。因此，所謂「集體」究竟指上述三級中的那一級集體，相關法律若有似無，而農民身份是天生自然的，重疊表現在既是鄉（鎮）民、村民，同時也是村民小組成員。相關法律規定不明確，連帶影響農民權益甚大。

註⑲　皮純協主編，**新土地管理法理論與適用**，一版一刷（北京：中國法制出版社，一九九九年一月），頁四〇。

註⑳　韓俊等著，**農村市場經濟體制建設**，前揭書，見周其仁對集體所有制所下的定義，頁四九。

註㉑　趙民、鮑桂蘭、侯麗，**土地使用制度改革與城鄉發展**，一版一刷（上海：同濟大學出版社，一九九八年七月），頁一九六。

C.E.P.S.

法律在大陸的特色帶有階段性，對於相同事項在不同時期有不同的立法要求，走一步算一步的立法指導原則來自所謂的實事求是，其實就是摸著石頭過河的具體顯現。「憲法」向爲最高法律位階，也只以模糊的「集體」用語一語帶過㉒，應是無法確定「集體」究指那一級的集體而不得不然。至於「民法通則」，如前所述，第七十四條對於所謂「集體」一詞，在立法當時也只界定爲「鄉（鎮）」、「村」兩級，而「農業法」和「土地管理法」則增加村內集體經濟組織爲第三級㉓，可見所謂「集體」土地的主體在不同時期有不同內涵，並且可以是三級經濟組織中的任何一級，完全視當時土地所有權歸屬的實際狀況。在立法技術上使用「由」或者「已經屬於……所有，由……經營、管理」，其立法用意已極爲明顯，應在反映業已形成的土地所有權的歷史劃分，採取承認現狀的做法㉔。這裡所謂承認「歷史劃分」，應是指農村土地經過「高級社」、人民公社過程後所形成的歷史劃分，是經改前舊的集體土地「三級所有、隊爲基礎」的產物，自然存在著主體不明確、組織形式混亂的問題㉕。

既然「集體」土地所有者的主體不明，農民也不是土地的眞正所有者，在法律上「集體」的權利、義務就無法確定，農民恐怕連掛名爲集體土地的所有者都沒資格。農村土地屬於「集體」所有，理論上「集體」可以依法行使土地所有者的所有權，包括行使占有權、使用權、收益權和處分權，但是農民實際上並無法行使土地所有權，只能委由農村集體經濟組織三級中的一級來代表農民集體行使土地所有權。農村土地是屬於由農民組成的經濟組織的產權，土地產權在現代社會已經分解，主要指土地所

註㉒　自從農村土地經過高級社後歸集體所有，歷部「憲法」都只含糊規定土地的集體所有制，例如一九七五年「憲法」第五條規定「生產資料所有制現階段主要有兩種：……社會主義勞動群衆集體所有制」，第七條規定：「農村人民公社是政社合一的組織。現階段農村人民公社的集體所有制經濟，一般實行三級所有、隊爲基礎，即以生產隊爲基本核算單位的公社、生產大隊和 生產隊三級所有」；一九七八年「憲法」第五條也有相同的規定，即「生產資料所有制現階段主要有兩種：……社會主義勞動群衆集體所有制」，第七條也規定：「農村人民公社經濟是社會主義勞動群衆集體所有制經濟，現在一般實行公社、生產大隊、生產隊三級所有，而以生產隊爲基本核算單位」；一九八二年現行「憲法」第六條規定：「社會主義經濟制度的基礎是生產資料的社會主義公有制，即——勞動群衆集體所有制」，第十條更只有籠統規定「農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有」。

註㉓　「農業法」係於一九九三年七月二日由第八屆全國人大常委會第二次會議通過，該法第十一條規定：「集體所有的土地依照法律屬於村農民集體所有，由村農業集體經濟組織或者村民委員會經營、管理。已經屬於鄉（鎮）農民集體經濟組織所有的，可以屬於鄉（鎮）農民集體所有。村農民集體所有的土地已經分別屬於村內兩個以上農業集體經濟組織所有的，可以屬於各該農業集體經濟組織的農民集體所有」。「土地管理法」最早於一九八六年六月二十五日由第六屆全國人大常委會第十六次會議通過後不久，旋於一九八八年十二月二十九日首次由第七屆全國人大常委會第五次會議修正，第二次修正係於一九九八年八月二十九日由第九屆全國人大常委會第四次會議，該法第十條規定：「農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有，由村集體經濟組織或者村民委員會經營、管理；已經分別屬於村內兩個以上農村集體經濟組織的農民集體所有的，由村內各該農村集體經濟組織或者村民小組經營、管理；已經屬於鄉（鎮）農民集體所有的，由鄉（鎮）農村集體經濟組織經營、管理」。

註㉔　韓俊等著，**農村市場經濟體制建設**，前揭書，頁二八。

註㉕　趙紅梅，**房地產法論**，一版二刷（北京：中國政法大學出版社，一九九六年八月），頁一〇五。

C.E.P.S.

有權及由其派生出來的其他權利，因此土地產權的主體，在土地所有權方面，農村集體經濟組織爲享有土地所有權的主體，而農民個人作爲農村集體經濟組織的成員則只能是土地使用權和部分收益權的主體。農民的土地使用權在經改以後具體稱爲土地承包權，隨著市場經濟的發展，農民將本身承包土地卻不經營的權利交由經營高手經營而再派生出經營權，產生由土地所有權和土地使用權的「兩權分離」演變爲「三權分離」，或者將所承包的土地承包權折股委託集體組織集中經營，顯示包括「民法通則」在內的法律規定已滯後於社會發展，也與人民眞正需要相違，恐需立法修改、補正，以確保農民權益。

四、折股到戶與農民土地所有制之重建

大陸建立農民承包集體土地制度，當年鄧小平曾比喻爲農業改革和發展的第一個飛躍，發展適度規模經營則爲第二個飛躍㉖。基本上，鄧小平這兩個所謂飛躍是矛盾的，土地由每個農戶承包的制度造成土地分散經營，而所謂規模經營則需要將已分散的土地集中經營，因此第二個飛躍等於要在土地承包制度的框架下尋找出規模經營的出路，這並不容易。土地承包制度代表兩層意義，其一是土地所有權歸集體所有，土地承包制度再次承認了這一層意義，集體組織不因農民承包其土地而喪失其土地所有權；但是，其二是土地使用權歸農民所有，長期而穩定的承包制度則弱化了集體組織的土地所有權能，並且強化了土地承包權具有物權特質。

土地承包權之所以具物權性質，尤其是具土地所有權特性，是由承包權分離出經營權開始變異。爲了實現土地規模經營，承包經營期又要維持長期不變㉗，這「矛」與「盾」要如何統一，確實需要高度智慧，特別是改變經營方式要如何兼顧承包農戶的基本權益，是一大挑戰。土地承包制度固有的矛盾是衆所周知，規模經營在於解決承包分散經營的特性，又是大陸未來農村發展的政策目標，如何尋找出路，各地提出農村土地改革方案甚多。其中，以廣東省一些城市以明確的土地股份合作制度代替模糊的集體所有制度較受矚目。

廣東省南海市在經改初期，每戶農戶所承包土地極小㉘，但是由於南海市係經濟

註㉖　鄧小平說：「中國社會主義農業的改革和發展，從長遠的觀點看，要有兩個飛躍。第一個飛躍，是廢除人民公社，實行家庭聯產承包爲主的責任制……第二個飛躍，是適應科學種田和生產社會化的需要，發展適度規模經營，發展集體經濟」，見鄧小平，「國際形勢和經濟問題」（一九九〇年三月三日），載**鄧小平文選**（第三卷），一版一刷（北京：人民出版社，一九九三年十月），頁三五五。

註㉗　大陸在農村實行土地承包制度，初期絕大多數規定承包期爲五年，一九八四年中共中央第一號文件規定，土地承包期一般應在十五年以上，生產周期長和開發性項目如林木、荒山等承包期應當更長一些，一九九四年中共中央農村工作會議又決定把土地承包期延長爲三十年，等於實行五十年不變政策。

註㉘　大陸農戶承包土地的方式一般有三種方式，一是按當地人口平均承包；二是按自然勞動力平均承包或者以勞動力的強弱計分承包；三是按人勞承包，即一部分按人口承包，另一部分按勞動力承包，其承包比例可以是「人七勞三」、「勞七人三」或者「人勞各半」。當年南海市係按第一種人口平均承包方式，並按土地遠近和質量優劣來搭配，因此每戶農戶只能承包 2.9 畝耕地，見王琢、許濱，**中國農村土地產權制度論**，前揭書，頁一五五～一五六、二〇九。

C.E.P.S.

比較發達的農村，隨著經改的逐步推動，所承包的土地在不同經改時期對承包農戶產生不同意義㉙，特別是市場經濟的推動，政府徵收農業土地用於建設，使農村土地價格化暗爲明㉚，地租開始顯化出來，引起徵地補償、補助等相關費用分配問題，造成國家和集體之間的矛盾，也造成集體經濟組織內部成員之間的矛盾㉛，最後南海市在保障農民承包土地的既得利益下，將農民所承包的土地折股合作，交出土地使用權，量化成等額股份配置給農民，按股分紅，土地則歸集體組織統一規劃、開發和使用（又稱「農業型」土地股份合作制度）；或者將集體全部所有土地、資金和其他固定資產作價折股，量化爲社區範圍內農民的股權（又稱「綜合型」土地股份合作制度），也按股分紅。不論何種類型的土地股份合作制度，組成集體經濟組織的農民，其股權如何在制度中獲得確認至關重要，農村發展能否達到第二次飛躍恐亦繫於此。

由於農村土地屬於集體組織所有，土地所有權不屬於農民，這是現行所有法律包括「憲法」、「民法通則」、「土地管理法」等等都一再明確如此規定，因此，農民所能入股者只能是土地承包權，不論是「農業型」或者「綜合型」的股份合作制度，土地承包權終究不是土地所有權。然而，土地股份合作制度只能以土地所有權入股，就像五〇年代社會主義改造過程中的「初級社」一樣，係以農民的土地所有權來入股，實行按勞分配和按股分紅相結合的原則。爲了解決這些法理上的困擾，廣東省南海市平洲鎮「夏南一股份經濟聯合社」的改革模式，係屬於「綜合型」股份合作制度，採用兩階段方式處理。第一階段實行「無償配股、虛股實紅」，第二階段實行「有償認股、實股實紅」。

「綜合型」股份合作制度係以全部土地折股量化到農民，不存在土地承包權入股問題，等於同原先各農戶所承包的土地數量無關，係以農民年齡檔次作爲配股依據（16 歲以下配一股，17～35 歲配二股，36 歲以上配三股），自然是無償的，所謂「無償配股」用意即在此。而「虛股實紅」中的「虛股」指的是土地股權不准繼承、轉讓和

註㉙　有學者認爲，承包初期，土地對承包農戶是作爲生存保障手段；解決溫飽後，土地則作爲發展生產的手段；第三階段，非農產業收入占農戶收入比重增大以後，土地又轉變爲財產保值、增值的手段，見王琢、許濱，**中國農村土地產權制度論**，前揭書，頁二〇七。

註㉚　土地作價折股方法有三：其一是以徵地價作爲折股依據，一般每畝二萬元（人民幣，以下同），適用於徵地較多地區，土地價格基本顯現，土地市場已初步形成地區；其二是以徵地價和當地土地的純收益作爲折股依據，採用加權平均方法計算，一般每畝一萬元，適用於已有少量土地被徵用，土地價格開始顯化，但尚未形成土地市場的地區；其三是以當地各類土地的純收益作爲折股依據，一般禾田每畝 200 元，旱地每畝 400～600 元，漁塘每畝 600～800 元，菜地每畝 800～1000 元，適用於土地基本尚未被徵用，土地價格未顯化地區。見王琢、許濱，「論中國農村土地制度變革六十年」（續），**中國農村觀察**（雙月刊），一九九六年第四期（總第十期）（一九九六年七月二十五日），中國社會科學院農村發展研究所，頁一〇。

註㉛　國家和集體之間的矛盾，是由於徵地所給的補償、補助費與經營開發者所獲得的高額利潤對比懸殊而造成，開發土地所帶來的利潤有的比徵地價格高出五～十倍，使集體經濟組織和原承包農戶認爲徵地越多，吃虧越大。至於集體經濟組織內部的矛盾，是由於徵地補償費如何分配所造成，有的農戶所承包的土地被徵用，如果徵地補償費給原承包戶，其他農戶會認爲土地屬於集體所有，徵地補償費應該大家一起分配；如果把徵地補償費平均分配給全體農戶，被徵地的承包農戶會認爲，徵地補償費分給其他農戶，今後原承包農戶沒田可種，誰來負責原承包農戶的生活。見王琢、許濱，**中國農村土地產權制度論**，前揭書，頁二一二。

C.E.P.S.

抵押，至於「實紅」則有兩層意義，其一是指按股分紅，其二是指累計分紅額度到土地股值時，股權自動終止，但是分紅不隨股權終止而終止，而是併入「基礎股」繼續分紅。至於第二階段的「有償認股」是相對於「無償配股」而言，由於農民的土地承包權早已被經濟聯合社用分紅累計金額買回去，因而宣布「無償配股」的股權終止時，即是實行「有償認股」的開始，也等於把土地所有權無償還給農民，因而「實股實紅」中的「實股」則可以繼承、轉讓和抵押㉜。

「農業型」土地股份合作制度可以廣東省中山市爲例，該市係以農民所承包的土地入股爲特徵，實行「三改」，即改變農民對土地的實物形態占有爲價值形態占有，將農民所承包的土地以有償折價方式入股交回合作經濟組織，統一經營、統一分配；改變土地分戶承包經營爲投資承包經營；改變農戶對土地的直接經營收益爲按股分紅收益。而土地承包權的價值評估，一方面依據土地面積和徵地補償標準來確定，二方面按照所承包土地三年平均值作爲計價標準，通過上下左右和幾上幾下的平衡對比來作爲股本量化和股金分紅的依據，但是土地承包權折價入股的股份，只能作爲參加集體分配的依據，不能繼承、轉讓、贈與或抵押，而且每三年調整一次，把因出嫁、死亡或者其他原因而應該收回的股份，調配給嫁人、出生應享受股份分紅的人口，以保證集體合作經濟不斷發展，農民股東也能從集體合作經濟的發展中得到好處㉝。

上述廣東省兩個不同的案例，南海市平洲鎮的土地改革模式等於已將最重要的土地所有權返還農民，其私有化特徵極爲明顯。中山市的土地改革模式雖然不涉及土地所有權的變更或移轉，但是農民作爲集體組織的成員之一，因爲農民的土地承包權而使土地生產資料再度聯繫、落實到個人，等於使土地承包權分離出經營權而成爲分紅的股權，也等於在一定程度上承認農民對承包土地有處分權，使原本毫無價值的土地使用權在權利讓渡過程中重新取得價值，這種農民獲得非「使用」農地的種種利益如股權收益、轉包出租收益等，均具有地租性質，而且還是絕對地租的範疇。而新的土地使用者爲獲取農地使用權所必須支付給擁有承包權的農地讓渡者的價值補償，當這種具有地租形態的價值補償，在法律上不歸屬於集體組織所有時，土地承包權則成爲具有土地所有權性質。在中山市的土地改革案例中，農民由承包權所獲得的收益，不是由於使用土地而直接取得的，所取得的承包權收益即股權收益，實質是行使土地所有權能所獲得的所有權收益。農民的土地承包權成爲土地金融資產（股票）所有權，進而形成集體擁有土地所有權之外加上農民對承包土地也擁有個人所有權的複合土地所有制形態㉞。

因此，廣東省南海市和中山市的土地改革模式，最終是或明或暗朝向土地所有制的變革，其之所以能夠改革成功，農民之所以願意支持改革，其動力來源，相信同農村土地產權明晰有關，也同農民感覺到再次恢復實質擁有農地的土地所有權有關。農民在經濟聯合社組織中，既是職工，也是股東；既是勞動者，也是所有者，兩者互爲

註㉜ 見王琢、許濱，「論中國農村土地制度變革六十年」（續），前引文，頁一三。

註㉝ 見王琢、許濱，**中國農村土地產權制度論**，前揭書，頁二三七～二三九。

註㉞ 葉華，「農地承包權具有所有權性質」，**中國農業觀察**（雙月刊），一九九八年第六期（總第二四期）（一九九八年十一月十日），中國社會科學院農村發展研究所，頁一六～一七。

C.E.P.S.

一體。這種新的經濟聯合社，同「初級社」大同小異，農民都享有土地所有權，都可以按股分紅，唯一不同地方是「初級社」的農民有權選擇退社，有權要求退回入社的土地或者相應的數量、質量的其他土地，新的經濟聯合社成員，不論是「綜合型」或者「農業型」土地股份合作制度，皆無權要求退回土地份額。這個唯一的差異點顯示出，雖然農民是集體經濟組織成員之一，但是退社權被剝奪了，這就是集體土地所有制的最基本特徵㉟。但是這個特徵無礙農民取得股權收益，只要集體土地折股後同農民個人聯繫，代表土地生產資料和勞動者相結合，這就是以農民土地所有制爲基礎的生產資料公有制。

五、結　　語

大陸政府八〇年代在農村推行土地承包分散經營制度，固然解決人民公社長期集體經營的弊病，但是土地承包制度本身的發展有其局限性，無法滿足農民眞正的需求，在「農轉非」趨勢的社會壓力下，導致棄荒拋荒情形嚴重，大陸政府爲鼓勵農民增加投資，培養地力，因而將土地承包期限一再延長，由當初的五年延長爲十五年，再延長爲三十年，大陸政府穩定承包權的政策清楚明確。不過，單靠延長土地承包期限的做法很明顯並沒有解決實際問題，農民仍然離鄉不離土，土地承包制度本身的問題不在於承包期限長短而已。

大陸某些地區試驗集體土地折股合作制度，一方面是大陸政府政策允許並且誘導的結果㊱，另一方面是農民在土地承包制度下已積累私人財產的經驗，農民作爲集體經濟組織成員之一對於集體經濟經營收益的產權也有所期待㊲。土地承包制度的弊病及各種改革措施早就存在，而改革能否奏效，土地折股合作能否獲得社區農民的支持，農民預期可得的利益和預期所支出的成本對比結果是重要的抉擇標準。集體土地折股到農戶，等於解決集體土地產權主體的不明確性，重新確認農民作爲集體土地所有者的主人地位，進而對於集體土地、資金及其他資產享有按股分紅的外部經濟利益。

註㉟　韓俊等著，**農村市場經濟體制建設**，前揭書，頁四九。

註㊱　股份合作制度最早出現在八〇年代初期的廣東深圳、山東周南等農村，當初做法是在原集體經濟中採取入股集資的改革辦法，一九八五年中共中央一號文件稱之爲「股份式合作」，從此在全大陸得到推廣，形成「股份合作制度」。一九九七年的中共「十五大」，又再度予以肯定，江澤民在「十五大」上作「高舉鄧小平理論偉大旗幟把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」的報告中說：「目前城鄉大量出現的多種多樣的股份合作制經濟，是改革中的新事物，要支持和引導，不斷總結經驗，使之逐步完善」。

註㊲　大陸有學者認爲，農村社區股份合作制度的變遷原因有三：其一是實行承包責任制，農戶日益積累私人財產，與集體經濟之間的界線十分分明，喚起農民對集體經濟收益的產權要求，成爲一種「外部利潤」，也應當成爲農民個人財富增長的一個泉源；其二是人民公社時期的「工分制」，曾經提供農民參與分配集體經濟收益的一個尺度，雖然承包制度已使農民獲得自己獨立經營的絕大部分剩餘，但是集體經濟經營仍存在，而且不斷增長，農民卻喪失分享集體經營收益的尺度，分配制度形成眞空，有待塡補；其三快速的工業化和城市化進程對傳統集體經濟的產權矛盾的爆發起著催化作用，「農轉非」不是個別現象，但是農民如果「農轉非」，就會失去成員資格，同時也就失去財產權利，並且得不到補償。見傅晨，「論農村社區型股份合作制制度變遷的起源」，**中國農村觀察**（雙月刊），一九九九年第二期（總第二十六期），一九九九年三月十日，中國社會科學院農村發展研究所，頁五。

C.E.P.S.

這種土地折股到戶的新制度究應如何定性，在相關法律上皆明確規定集體土地分別爲各級集體經濟組織所有，集體經濟組織所享有的土地所有權能就具有永久性和排他性，即永久占有、使用、收益、處分和排除他人享有同樣權利，在理論上也就不可能在集體經濟組織享有土地所有權之外另外存在一個土地所有權，而且在折股合作制度中通常都設有「集體股」，顧名思義按股分紅的經濟利益用於社區公共支出。因此，農民個人所享有的「土地股」股權，係由農民的土地承包權轉變而來，顯示農民是集體所有土地的實際占有人，農民占有承包農地的事實爲政策、法律所規範和保護，所承包的土地經過折股合作流轉到集體組織統一經營、規劃使用，其經營收益則由集體經濟組織和農民共同分享，並且在「實股實紅」下股權還可以轉讓、抵押、繼承，等於農民享有部分處分權，唯一的限制就是不論是「虛股實紅」中的「虛股」還是「實股實紅」中的「實股」，都不能因爲退股而要求退回、分配一定比例的集體土地。這種新的土地改革制度造成集體經濟組織和農民都只享有殘缺不全的土地所有權權能，是以農民土地所有制爲基礎的集體土地所有制。這都是由於大陸相關法律對於集體土地所有權的行使缺乏規範，使得集體和農戶之間在所有、占有、使用等權能上雙方的權利義務極不明確㊳。

新制度形成公、私皆有的重疊土地所有權，應屬於大陸學者所說的「混合所有制」㊴，似難以簡單認定是屬於生產資料公有制還是私有制。在五〇年代初期的「初級社」，農民是以自己的土地所有權入股分紅，集體經營，當時被認爲是「半社會主義」性質，只有否定入股分紅，實行生產資料歸隊，不再同個人聯繫，才具有完全社會主義性質㊵。現在的集體土地折股合作制度根據這個標準來衡量，雖然也有集體經營的事實，但是土地折股也量化到農戶，並且按股分紅，顯然不能算是完全的社會主義性質。農村土地屬於集體所有的事實不能否認，相關法律也如此規範，而農民個人在現行法律上雖非眞正的土地所有權人，但是卻能實質以股權形式享有土地所有權利益，這也是一項事實，不能予以否認，證明集體土地在折股到戶下具有私有化傾向。

新的土地制度既照顧到農民的基本權益，對於經改以後的土地承包制度所帶來的土地分散經營、效率過小問題也同時一併解決，似較能滿足所謂的公平與效率的要求㊶。惟新制度能否無條件普遍推廣於大陸各地，則有待進一步比較研究。

*　　*　　*

註㊳　朝路明、蕭志岳，**中華人民共和國地產法律制度**，前揭書，頁二〇六。

註㊴　陳家新，「應當建立股份所有權法律制度」，**中國法學**（雙月刊），一九九九年第四期（總第九十期），一九九九年八月九日，頁一〇〇。

註㊵　張卓元主編，**中國經濟體制改革和經濟發展戰略研究**，一版一刷（陝西：陝西人民教育出版社，一九九七年十二月），頁八八。

註㊶　中國社會科學院農村發展研究所、國家統計局農村社會經濟調查總隊，**一九九八～一九九九年：中國農村經濟形勢分析與預測**，一版一刷（北京：社會科學文獻出版社，一九九九年四月），頁三六。

C.E.P.S.

Land Ownership Reform and Land Contract Right Sharesholding in Mainland China

Kuang-tai Hsu

Abstract

Both before and during the early years of the establishment of the Beijing government, the Chinese Communists permitted land ownership by peasants on the Chinese mainland. They also promoted the establishment of elementary agricultural producer cooperatives, encouraging peasants to become shareholders by contributing their land ownership rights. The peasants who joined the co-operatives enjoyed profit distribution in proportion to their shares of land contribution while voluntary withdrawal from the cooperatives was allowed. Later, with the establishment of the advanced agricultural producer cooperatives and the people's communes, all land became publicly owned. The consolidation of public ownership seriously dampened the productive enthusiasm of the peasants. Since the beginning of economic reforms, Beijing has tried to solve the problem by introducing a rural land contract system. However, the new practice produced other problems-such as uncertainty over the property rights of collective land. Some areas in Guangdong Province have therefore introduced on a trial basis a system of cooperation under which land contract rights are converted into shares qualifying the shareholders for proportionate profit distribution. The system seems to have returned land ownership rights to peasants since the income that they receive from their shares is in essence the result of their exercises of land ownership rights. The land contract rights have become land financial assets (share) ownership rights. Thus, a dual land ownership system-collective ownership of land plus ownership by individual peasants of their contracted land-has taken shape.

Keywords：land ownership system; cooperation in terms of land contract rights shareholding

C.E.P.S.