

# 1.

## 土地与城市土地的理论概述

研究我国城市<sup>①</sup>土地价格及其运行机理，必须率先对土地及城市土地的一些基本问题有清醒的认识和科学的判断，从而才能够使城市地价及其运行规则与机制构架具有坚实而稳固的根基。

### 1.1 土地的概念与土地的二重属性

#### 一 土地的概念

土地(Land)，首先应该理解为一种自然资源(Natural Resource)即自然界所有的包括处女地在内的与天然水、野生林、草原、沙漠、山丘、戈壁滩、海洋、湖泊、河流、空气、阳光等物质并存的自然物；它是人类生存、繁衍、发展的前提条件和必要条件。英国

作者把“城市”作为广义来理解。作为广义的城市，它不仅包括狭义的大、中、小城市，还包括建制镇和非建制的小城镇和集镇。

经济学家马歇尔对土地概念进行了广义的界说：“土地是指大自然为了帮助人类在陆地、海上、空气、光和热方面所赠与的物质和力量。”<sup>①</sup> 美国土地经济学家伊利·莫尔豪斯说：“土地这个词……的意义，不仅包括指土地的表面，它还包括地面上下的东西。”<sup>②</sup> 马克思认为：“只要水流等等有一个所有者是土地的附属物，我们也把它作为土地来理解。”

笔者认为，土地可以从广义和狭义两个层面来理解。广义的土地是一种垂直应当包括地球表面至地心乃至大气层一定垂直距离的空间面积，它由多种因素组成，包括土壤、地貌、岩石、植被、水文、气候以及受人类活动影响的地理位置组成的一个独立的自然综合体。狭义的土地一般指地球表面构成的土壤层，通常称之为地皮或地表。

广义土地的生成原因和演变发展及其轨迹，不属于本课题考察的内容，而是地质学、地貌学、气象学等多种自然科学研究的对象。因此，除特别有所指外，作者一般都以狭义的土地及其价格作为考察和研究的对象。

## 二 土地的二重属性

从马克思主义经济学的基本分析方法着眼，任何经济事物都可以从生产力与生产关系两个角度来进行扫描。作为基本生产要素之一的土地也不例外。鉴于此，土地的二重属性可以具体化为自然属性即生产力方面的属性、社会属性即生产关系方面的属性。

### （一）土地的自然属性

#### 1. 土地效用的二重性

① 马歇尔：《经济学原理》上卷，商务印书馆，1982年版，第157页。  
② 伊·莫：《土地经济学原理》，商务印书馆，1982年版，第19页。  
③ 《马克思恩格斯全集》第25卷，第695页。

仅从土地效用即土地的使用价值<sup>①</sup>的角度剖析，土地效用本身又具有二重性：

——土地是人类的劳动对象。马克思曾指出，土地是广袤无机的自然界，最初是“处在原始状态中的‘粗糙的混沌一团的天然物’”；<sup>②</sup>也就是说，“经济学上所说的土地是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象。”<sup>③</sup>“土地在经济学上也包括了水最初以食物、现成的生活资料供给人类，它未经人的协助，就作为人类劳动的一般对象而存在。所有那些通过劳动只是同土地脱离直接关系的東西，都是天然存在的劳动对象。”<sup>④</sup>土地作为一种自然资源，是指人类可从土地直接获取、用来生产和生活的物质和能力。所有土地都可作为人类劳动的对象，有些荒漠、戈壁滩至今尚未成为人类劳动对象，不是这些土地不具有劳动对象的属性，而是由于人类认识能力和改造能力的限制。严格地讲，土地不仅是一般的劳动对象，而且是率先被人类所开发利用的劳动对象。

——土地是人类的劳动资料。劳动资料是使人的劳动和劳动对象联系起来的媒介物。在劳动资料中，最重要的是各种各样的生产工具。众所周知，人类最初使用的工具，例如捕猎所用的投掷、磨利的石块作为当时最原始的劳动资料，是土地提供的。诚如马克思所说：“土地是一个大实验场 是一个武器库 既提供劳动资料，又提供劳动材料，还提供共同体居住的地方，即共同体的基础。”

土地可以向人类提供若干原始的、野生的、天然的食物，如象各种可食性野生动植物、天然矿泉水，等等；为人们提供生活居住

土地的使用价值有广义和狭义之分。狭义的土地使用价值是对非所有者而言的有用性。这里所指的土地使用价值是广义的使用价值，即泛指土地对人类的有用性。

① 《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 920 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 23 卷 第 668 页。

③ 《马克思恩格斯全集》第 23 卷 第 202—203 页

④ 《马克思恩格斯全集》第 46 卷(上) 第 472 页。

场所 提供娱乐、休息空间 等等。从原始社会人的游牧、守猎、采集野生植物 逐水草而居 到其后的耕作、放牧、饲养家禽 都离不开土地。土地为人类生存、栖息、繁衍、发展提供了必不可少的空间。直到今天，现代人能够发明航天卫星、宇宙飞船翱翔太空，但人类仍然未能脱离土地而定居。正象恩格斯所说：“土地是我们的一切 是我们生存的首要条件。”

土地对于人类而言，究竟是作为劳动对象还是作为劳动资料，关键看土地在人类生产和生活中所处的地位。如在农业的垦植中，土地是当作劳动对象而被开垦的；而在工业和其它产业中，土地一般是当作场所，为之提供活动空间，因而成为劳动资料中的一个要素。

## 2. 土地的特征

### (1) 土地资源的稀缺性

经济学意义上的有限性即是稀缺性。土地不能象阳光、空气一样相对地取之不尽、用之不竭 而是数量有限 并且 土地还是非再生性资源，不能在数量上被人们再创造出来。人们可以挖山开地，填海造田，以此增加可用土地的面积。但是，人类却不能增加或再生产广义的土地。事实上，人类挖山填海、改变自然环境和条件的活动，都只能在现有的地球面积之内进行。这些活动只是改变了土地的利用形态，而不能增加广义土地的面积。

迄今为止，地球是唯一适合人类居住的星球。地球表面总面积为 5.1 亿平方公里。其总面积的  $\frac{3}{4}$  是海洋、湖面 即有 3.61 亿平方公里的面积覆盖着水，占地球总面积的 71% 其中 97.3% 是海水，既不能饮用，也不能灌溉；淡水只占地球总水量的 2.7%。地球陆地总面积 1.49 亿平方公里，占地球表面面积的 29%。这就是我们通常所说的狭义土地的数量。

目前，全球陆地有定居人口的各大洲面积为 13,584 万平方公里，未包括尚无定居人口的南极洲。即使包括南极洲，全球陆地总面积才达到 14,950 万平方公里。其中，耕地总面积 137,343 万公顷，森林面积 407,770 万公顷，草原面积 321,284 万公顷。

我国国土面积（陆地部分）960 万平方公里（约合 144 亿亩）。我国 960 万平方公里的国土面积若按地形分类：山地约 320 万平方公里，占总面积的 33%，高原约 250 万平方公里，占总面积的 26.0%，山地、高原面积超过一半，盆地约 180 万平方公里，占总面积的 18.8%，平原约 115 万平方公里，占总面积的 12.0%，丘陵 95 万平方公里，占总面积的 9.9%，盆地、平原、丘陵面积合计不到一半。我国耕地约 9,572 万公顷，人均耕地不足 1.5 亩，只占世界人均耕地 4.7 亩的 1/3 不到。<sup>①</sup>可见，我国属于人均土地资源少，特别是人均耕地资源少的国家。所以，我国的土地尤其宝贵和稀缺。

土地的非再生性，决定了土地的供给缺乏弹性。一方面，土地不能象其它物品一样，可以从工厂里不断地制造出来；另一方面，随着人类社会的发展，对土地的需求又不断增加。因此，土地资源不仅是十分重要的社会资源，而且是极为稀缺的自然资源。不仅如此，狭义的土地中有一部分还会沙漠化。据联合国的有关统计资料，地球每年有 5 万到 7 万平方公里的土地沙漠化。据联合国粮农组织于 1993 年 9 月发表的一份报告指出，全球土壤流失的速度已经加快，导致可耕地面积减少，并使非洲地区发生饥荒的可能性大增。这份报告预测，在未来 20 年内，人类滥伐林木、放牧过度以及从事不正当的国土开发活动等，可能导致全球多达 1.4 亿公顷的可耕地成为不毛之地。联合国粮农组织秘书长萨欧玛曾表示，“我们对人为造成地力丧失现象进行深入分析后不禁要问：人

<sup>①</sup>《中国统计年鉴》(1989 年)中国统计出版社 1990 年版,第 915、916 页。

类是否有办法在公元 2025 年前，喂饱届时可能增加的 26 亿人口？许多科学家指出，全球每年流失的土壤总数量多达 250 亿吨，这些土壤多半先流入河流内，再冲入大海，导致河道淤积，土壤所含的养分也丧失殆尽。他们还强调，全球已有多达 3.95 亿公顷——几乎相当于西欧地区的总面积——的可耕地遭到严重破坏，生产力也随之严重受损。联合国粮农组织的报告指出：“一旦土壤的地力遭到严重破坏，再也难以恢复原貌。一般而言，丧失地力的土地必须过 3,000 年到 12,000 年休养生息，始能恢复原貌。”这个国际组织宣称，全球每年丧失的可耕地面积约与爱尔兰的国土面积相当。如果人类再不迅速扭转这种趋势，照此下去，到本世纪末，全世界将损失约 1/3 的耕地。据中国科学院兰州沙漠研究所的调查，我国的沙漠化土地包括正在沙漠化的地区共有 31 万平方公里，约占全国土地面积的 3%。我国沙漠科学工作者在考察中曾发现不少古代城市被埋没于沙漠之中。例如，新疆的塔克拉玛干沙漠埋没了尼雅、楼兰等古丝绸之路的一批古代城市。这些被沙漠埋没的城市，原来周围都有广阔的田园、草地、溪流。此外，由于水土流失，也会丧失一部分狭义的土地。

正因为土地资源具有稀缺性，所以，地价会不断上涨。因此，我们在利用土地资源、开发土地资源时，应按客观经济规律办事，十分珍惜和节约宝贵的土地资源。

## (2) 土地资源的区位固定性

土地是一种不动产 (Real Estate)，它只能固定在一定的区位空间上，谁也不能把它搬走。土地作为处于直接生产过程之外的生产过程的条件(在农业中，土地是直接生产过程之内的条件)连同加于其上的基础结构如道路、桥梁、渠道等，都具有区位固定性。也就是说，凡同土地有机结合在一起的固定资产都具有不可移动性，它们不能象其它自然资源或产品一样，可以从一个地方转移到另一个地方。

正因为这样，我们在开发和利用土地资源时，应由人的流动性去适应土地资源的区位固定性。所以，土地的价格与土地区位有着密切的关联度；人口的密集程度对土地资源的开发、利用率之间有密切的相关关系。

### (3) 土地资源的永续利用性

土地不仅具有效用的广泛性，而且在一定程度上经久耐用，具有相对的永续利用性。一般物品的使用价值一旦进入消费领域之后，即使是生产消费的物品，其原有的使用价值亦将逐步丧失，或转化为新的使用价值。土地的使用价值则不然。在一般情况下，土地的使用价值具有相当程度上的永续利用性。只要人们利用得当，其使用价值将长久不衰，可以不断反复利用。

为了使土地资源的永续利用性成为永久的现实，人们应该遵循土地利用的自然规律，对土地追加投资，进行改良。人类可以通过对土地投入一定的物化劳动和活劳动，从而改革土地原有的物理性质、化学结构。如盐碱地可以改造，荒地可以深翻为熟地，城市土地一般都要经过平整，开发成为建筑地段，以适应各种建设的需要。马克思曾在《资本论》中指出：“所谓永久性改良，——这种改良通过各种所费资本的方法来改变土地的物理性质，部分地也改变土地的化学性质，因而可以看作是把资本并入土地，——几乎可以说，这就是使一块位置在一定的有限的地方上的土地，拥有另一块位置在别的地方（往往就在邻近）土地所天然具备的那种属性。一块土地天然平坦的，另一块必须加以平整；一块土地有天然的排水沟，另一块则需要人工排水；一块土地天然有很深的泥土层，另一块则必须用人工去加深；一块粘性土地天然含有适量的砂，另一块则只有靠人工造成这种情况；一块草地天然能灌溉或覆盖着一层淤泥，另一块则必须通过劳动。”<sup>①</sup>可见，人类对土地利用不

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 840—841 页。

是无能为力的，人类劳动一旦并入土地，有时会对土地潜在功能永续性地发挥，起奇迹般的作用。

与土地原有的使用价值具有永续性相联系，在土地上的追加投资及其效益亦具有永续性。一次投资只要使用得当，不会一次使用就失去效力，反而可以延续使用。所以，在土地上的投资效益具有积累性。马克思曾指出：“在生产力的—定发展阶段上，机器只会日益陈旧。在生产迅速发展时，全部旧机器必然会被更有用的机器所取代，也就是说，必然会丧失作用。与此相反，只要使用得当，土地就会不断改良，土地的优点是，各个连续的投资能够带来利益，而不会使以前的投资丧失作用。”<sup>①</sup> 土地资源的永续利用性也是其价格不断会攀升的一个重要原因。

#### (4) 土地资源的不可替代性

土地资源不仅不可以再生，而且不可以替代。某些非再生性资源或稀缺产品虽然数量有限，但是，人们可以通过化学合成方法或其他方法，生产出另外的性能大体相同、甚至更好的人工合成材料，从而可以替代这些非再生性资源或稀缺产品。然而，就目前人类征服和改造自然的水平来看，尚未能找到替代土地资源的手段和方法。

因此，土地资源是一种非常重要的、人类对它的依赖性极大而又不可替代的宝贵天然财富。这也是土地在市场经济条件下会被人们垄断，进而会被商品化的自然物质基础。所以，人类应当十分注意保护和更有效地利用土地资源。

#### (二) 土地的社会属性

土地的社会属性即是与土地相契合的生产关系方面的属性。在市场经济条件下，土地表现为有价格的形式。因此，为了进一步揭示其土地价格背后隐藏着的社会属性，必须率先搞清楚价格同

<sup>①</sup>《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 880 页。

价值的联系与区别。

——在市场经济的条件下，价格同价值的联系在于：有价值的东西必然有价格，价值是价格的本质或内容；价格是商品价值的货币表现形式。也就是说，本质决定现象，内容决定形式；现象是本质的反映，形式表现内容。

——在市场经济的条件下，价格同价值的区别在于：有价格的东西不一定有价值。根据唯物辩证法的基本原理，作为现象或形式层次的价格既可以正确地反映其本质或内容，也可能扭曲地甚至歪曲地把没有价值本质和内容的东西，表现为有价格的形式。

那末，土地价格究竟是属于什么类型的价格呢？是作为商品价值货币表现形式的价格呢？还是把没有价值的东西虚幻地或歪曲地表现为有价格的形式本身呢？对此，应具体分析，不能一概而论，关键是看指的是什么类型的土地价格。

笔者以为，在讨论土地的价格问题时，一些人士常常把三种层次或类型的土地及相关范畴混淆了，从而引起了若干不必要的纷争。

第一种层次的土地范畴是“土地物质”笔者将其界定为“土地Ⅰ”。

土地Ⅰ是纯自然物。同任何自然资源，如天然水、空气、阳光、野生动植物、矿藏等一样，土地Ⅰ有着特殊的不可替代的使用价值。但是，土地Ⅰ作为一种自然资源，没有人类劳动的凝结。尽管它具有稀缺性和不可再生性，也只能称为物品而不能叫商品，因为商品首先必须是人类劳动的产品。

然而，在市场经济的条件下，土地Ⅰ一旦属于某一所有者之后，就可能成为被交换的对象，为其所有者带来“商品化”的收益。商品货币关系的“辐射能量”，使不具有商品内容的土地Ⅰ取得了“商品形式”或被“商品化”了。如同月亮本身并不发光，但受太阳光的普照反射而有光亮一样。

未经人类开发的处女地即土地 I 虽然与空气、阳光一样是自然物质，但土地 I 与空气、阳光毕竟有所不同。空气、阳光对人类来说，虽然也是须臾不可缺少的物质条件，但它们的数量相对来说是无限的，人类无法垄断它们。因此，空气、阳光不具有可垄断性。土地 I 则不同，土地 I 是一种有限的稀缺资源。在一定的历史发展阶段，人类可以将其当作社会财富加以垄断，从而形成一定历史发展阶段上的土地所有权或土地所有者产权。

土地 I 虽然不能“生出”或创造出财富，但土地 I 本身在一定的历史阶段内可以成为人类所占的财富，并且土地 I 一旦与人的劳动相结合，就是创造物质财富的源泉。马克思曾指出：“劳动并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉”，正如“威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”<sup>①</sup>正因为如此，人们如果占有并拥有了土地 I，也就有了垄断的财富。所以，土地 I 虽然本身无价值，但在市场经济的条件下却可表现为有价格的形式。实际上，土地 I 的价格“不是土地的购买价格，而是土地所提供的地租的购买价格。”<sup>②</sup>土地 I 尽管没有价值，但却有价格。“没有价格的东西在形式上可以有价格。在这里，价格表现是虚幻的。”

第二种层次的与土地有关的范畴是投入土地的物化劳动和活劳动的凝结，即马克思所讲的“土地资本”（Land Capital），笔者将其界定为“土地 C”。

马克思曾精辟地指出，应该“把土地物质和土地资本区别开来”。严格地讲，“投入土地的资本……它属于固定资本的范畴。”<sup>④</sup>马克思虽然也说过已开发的土地“有较大的价值”，但他并

① 《马克思恩格斯全集》第 23 卷 第 57 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 703 页。

③ 《马克思恩格斯全集》第 23 卷 第 121 页。

④ 《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 698 页注 28）、第 698 页。

不是说土地物质本身有价值，而是指投入土地的劳动或资本具有价值。土地作为自然物质，没有价值，因而不是商品；土地资本或资金是人类投资于土地形成的，因而有价值。这种投资有的是比较短期的，如化学性质的土壤改良等等；有的是比较长期的，如修排水渠、建设地下基础工程、平整土地等。

需要指出的是，人与土地功能无直接关系的地上投资部分，即能相对独立发挥作用的资本部分，不应作为土地资本，<sup>①</sup> 而应视为其他类型的固定资本。否则，土地与房屋就失去了区别。

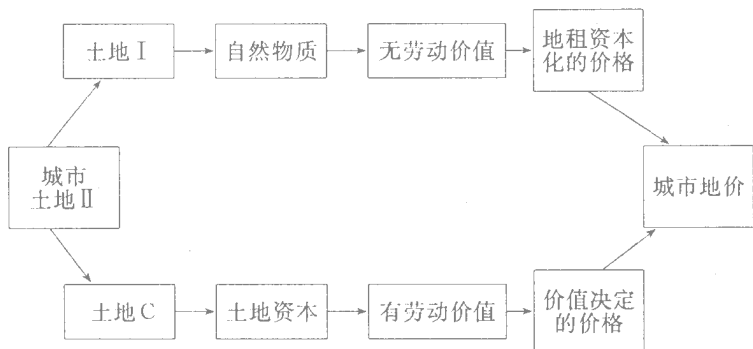
第三种层次的土地范围是“现实经济生活中的土地”或“开发后的土地”笔者将其界定为“土地Ⅱ”。

土地Ⅱ作为现实社会经济生活中的土地或开发后的土地，实际是土地Ⅰ和土地Ⅲ的结合体，即纯自然物质与投入土地的资本的结合体。美国土地经济学家 U. 拉特克利夫在为 M. 哥德伯戈等人编著的《城市土地经济学》所作的《绪论》中把现实经济生活中的土地称之为“自然和人类的联合产品”。也就是说，在现实的社会经济生活中，除了原始的处女地之外，一切土地都或多或少地加入了人类的过去劳动或现在劳动，因此都属于土地Ⅱ。

那末在市场经济条件下土地Ⅱ是不是可以直接称之为商品呢？笔者以为，不能。因为，商品的价格是由价值决定的，而土地Ⅱ的价格决定有所不同：相当于土地Ⅰ部分的价格是地租的资本化所决定的，这里的地租是可能性或潜在性的地租；相当于土地投资的价格，是商品价值即土地资本价值所决定的。所以，在市场经济条件下，为了与一般的具有可再生性和可替代性的商品相区别，笔者从严格的意义上将土地Ⅱ界定为“自然物——商品综合体”。“自然物——商品综合体”表明了市场经济条件下，土地Ⅱ所具有的社会经济属性。

作者一般借用资本范畴时，均撇开了它特有的剥削实质，除非加以另外说明。

土地 I、土地 C 和土地 II 及其城市地价的关系，如图（1-1）所示。



图(1-1) 土地 I、土地 C 和土地 II 及其城市地价关系示意图

党的十四大和八届人大已经明确了我国经济体制改革的最终目标，是建立社会主义市场经济体制。目前，我国正处在大力发展社会主义市场经济的过程中。在这样的社会经济环境下，除了原始的未投入人类劳动的土地之外，我国其他的土地即土地 II，一般都具有“自然物——商品综合体”的属性。所以，研究和分析我国现阶段的土地价格问题，一般应以作为“自然物——商品综合体”的土地 II 及其价格作为研究和分析的主要对象。

## 1.2 我国土地的两权形式

### 一 土地所有权的内涵

我国土地<sup>①</sup> 不仅具有“自然物——商品综合体”的一般社会

为了便于集中分析和研究，这里暂时舍象了我国港、澳、台的土地问题

属性，而且具有特殊的社会主义性质的所有权形式。

土地所有权是土地所有制的法律用语，实质上是土地经济关系在法律上的表现。马克思曾经说过，法的关系的内容是由经济关系决定，它不是凭空产生的。而人们对于生产资料的各种权利，不过是生产资料所有制这种经济关系在法律上的表现和反映。<sup>①</sup>土地是重要的生产资料，土地所有制是生产资料所有制的重要内容，并且“把土地当作财产潜在地包含着原料、原始的工具即土地本身，以及把土地上自然生长出来的果实当作财产。”<sup>②</sup>因此，从广义上讲，土地所有权可以从两个角度去理解：

一是，土地所有者将拥有的土地当作自己的财产，亦即土地所有者对土地实行占有、使用、收益、拥有对土地支配的权力。“土地所有权的前提是，一些人垄断一定量的土地，把它作为排斥其他一切人的、只服从自己个人意志的领域。”<sup>③</sup>这种法律意义上的土地所有权是由经济关系决定的，并且只能是经济关系在法权观念上的反映。

二是，土地所有者凭借对土地的垄断获得一定的经济收入，地租就是土地所有权在经济上的实现形式。这是经济意义上的土地所有权。没有这一层意义上的土地所有权，土地所有权就只是一个空泛的虚有的概念。马克思在分析这一层意义上的土地所有权时指出：“土地对土地所有者来说只代表一定的货币税，”<sup>④</sup>“这个货币额不管是为耕地、建筑地段、矿山、渔场、森林等等支付 统称为地租。”“地租是土地所有权在经济上借以实现即增值价格的形式。”<sup>⑤</sup>不同的地租形式都具有这种共性，即“地租是土地所有权在经济上的实现，即不同的人借以独占一定部分土地的法律虚构

<sup>①</sup>《马克思恩格斯全集》第46卷(上)第500页。

<sup>②</sup>参见：《马克思恩格斯全集》第46卷(上)第500页。

<sup>③</sup>《马克思恩格斯全集》第25卷第695页。

<sup>④</sup>《马克思恩格斯全集》第25卷第697页。

<sup>⑤</sup>《马克思恩格斯全集》第25卷第698页。

在经济上的实现”。<sup>①</sup>

在通常情况下，法律意义上的土地所有权和经济意义上的土地所有权应当是一致的、吻合的。只有法律意义而没有在经济上实现的土地所有权是没有实际意义的；但是，仅有经济上的实现形式而没有法律意义上的土地所有权也是名不正、言不顺，甚至是没有保障的。只有将两个侧面的意义统一起来的土地所有权，才是完整的土地所有权概念。但是，有时候土地所有权的两重意义并不是统一的。由于各种原因，法律意义上的土地所有权在经济上有时得不到任何实现，而在经济上能得以实现的土地所有权也不一定得到法律的承认。

更为重要的是，土地所有权是土地所有制在法律上的反映，而土地所有制则体现了人与人之间的生产关系，是生产主体支配土地的一种社会形式，是土地所有者通过土地为中介占有社会劳动的一种方式。因此，只有在社会生产关系中才能存在土地所有制。没有人与人之间的生产关系，也就不可能存在土地上的任何利益关系。

土地所有制关系只有在一定的社会历史阶段才能确立。那种把所有制看作是人单纯地占有物质生产条件的自然形式的观点是错误的。马克思指出：“孤立的个人是完全不可能有土地财产的。就象他不可能说话一样。固然，他能够象动物一样，把土地作为实体来维持自己的生存。”<sup>②</sup>他还指出，人们只有在现实的物质生产中，“通过劳动过程而实现的实际占有”<sup>③</sup>才有对土地生产条件的所有制关系，由此才能产生法律上的土地所有权。

建国以来，我国就确立了社会主义制度下的土地所有制。一方面，我们参照了原苏联和其他东欧国家的土地制度；同时，又根

《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 715 页。

《马克思恩格斯全集》第 46 卷(上)第 483 页。

《马克思恩格斯全集》第 46 卷(上)第 472 页。

据我国实际情况，建立了两极板块式的土地所有制结构，即：城市土地属于全民所有的土地所有制；农村土地属于集体所有的土地所有制。由此，形成了城市土地的国家所有权和农村土地的集体所有权。

## 二 农村土地的集体所有权

农村土地的集体所有权规定了农村集体经济组织占有、使用、收益和处分自己所有的土地的权能，是巩固和发展农村集体所有制的一项重要法律制度。

作为农村集体所有制土地关系的法律表现，农村土地的集体所有权具有下列特征：

（一）农村土地的集体所有权主体是具有众多性、分散性和相互独立性的集体经济法人

农村土地的集体所有权主体必须是法人，而不能是作为自然人的公民。换言之，农村土地的集体所有权只能由农村集体经济组织来统一行使而不能由内部各成员去分别行使。因为我国农村土地的集体所有权是公有制类型的所有权，而不是共有制类型的所有权。

公有制不同于共有制。作为公有制类型的集体所有制财产主体是单一的，只有一个主体，即只能是作为法人的集体组织，该集体组织内部的任何成员都不能成为公有财产的主体，这些公有财产不能具体量化到该集体组织内部的各个成员的名下。作为共有制类型的联合体所有制、股份制，其财产主体是复数的，是两个或两个以上的单位或个人，其财产可以在组织内部量化到各个成员的名下。因此，共有财产关系中主体的权利不是一种独立的财产所有权，而是所有权的联合体。所以，那种试图把农村土地的集体所有权量化到农户名下的思考，无疑是混淆了公有制与共有制的规定性所致，因而是欠妥的。

鉴于农村集体经济组织众多分散，具有各自独立的经济利益，是互有区别的独立经济实体，因此，各个农村集体经济组织的土地所有权必须明晰，不得混淆。否则，就可能出现相互间的土地平调现象，从而会损害各个独立的集体经济组织及其成员的权益。

### （二）农村土地的集体所有权是一种有限的土地所有权

从严格的科学意义上讲，土地是一个综合的地理概念，它是地表上包括地质、地貌、气候、土壤、植被等多种因素在内的资源综合体。广义的土地概念还包括地上的水面。一般说来，完全意义上的土地所有权是应该包括上述各要素在内的所有权。

然而，农村土地的集体所有权具有特殊性。根据我国《矿产资源法》的规定，我国矿产资源是全民所有制的财产，其所有权属于国家。国家对矿产资源的所有权不因土地权属的不同有所改变。也就是说，农村集体所有的土地中的矿产资源不属集体所有，而属国家所有。在这里，农村土地的集体所有权体现了它的有限性。一般而言，农村土地的集体所有权主要体现在所属土地中与农村用地有关的要素上。农村集体经济组织在行使其土地所有权时，决不能“越位”，它必须经过国家有关部门批准，才能以非所有者的身份对所属土地中的矿产资源进行开发和利用。同时，农村集体经济组织及其土地的经营者还对土地中的矿产资源负有保护的责任和义务，不得滥采和破坏。

### （三）农村土地的集体所有权是一种受限的土地所有权

农村集体经济组织在行使其土地所有权时，不能违背我国的《宪法》和《土地管理法》的有关规定。例如，“土地的所有权不能自由转让，只能依法在一定期限内有偿出租或让渡其使用权”。<sup>①</sup>农村集体经济组织不得擅自征占所属的耕地，也不得随意改变所属耕地的用途，因特殊情况确需征占自己所有的耕地时，也必须经国

参 见：1988 年《中华人民共和国宪法修正案》第 2 条。

家有关部门批准；即使农村集体经济组织是耕地的所有者，也不准荒芜耕地造成耕地污染的，要限期治理造成耕地毁坏的，必须负责复垦；作为农村土地所有者的集体经济组织，占用耕地建房或者从事其他非农业建设，也必须依法缴纳耕地占用税。

农村土地的集体所有权之所以要受到若干限制，是因为土地特别是其中的耕地，是极为珍贵的不可再生的稀缺资源，必须以必要的限制来强化对土地的管理，弱化其所有权行使中的种种风险。

因此，农村集体经济组织对所属土地进行管理，只是土地管理的微观层次；国家作为宏观调控者，必须对全国土地、城乡地政实行统一管理。国家土地管理局作为国家行政管理体系中的土地管理、土地监察和执法部门，有权对农村土地的集体所有权实施宏观调控。它负责制定国家土地政策、法律；统一管理土地资源和城乡地籍、地政工作；制定土地资源利用规划、计划和土地后备资源开发规划、计划，统一审核、征用划拨建设用地，统一查处土地权属纠纷，实施土地监察。作为土地所有者的农村集体经济组织则应积极主动地配合国家各级土地管理局搞好所属土地的管理工作。

（四）农村土地的集体所有权是一种只能单方纵向流转的土地所有权

尽管农村土地集体所有权的主体是相互独立的经济实体，各自以不同的所有者相互独立；同时，又存在社会分工，从而存在土地买卖的客观条件。但是，我国《宪法》和其它有关法律的强制力使土地买卖不能成为合法的现实。然而，我国的法律还规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律对农村集体所有的土地实行征用。农村集体所有的土地被国家征用后，土地所有权的性质发生了变化，即由集体土地所有权转变为国家土地所有权。

国家对农村集体所有的土地实行征用必须支付相应的费用，因而实质上是对土地的征购。征购是具有某种强制性的购买行为，类似于国家以指令性价格收购某种物资。在土地征购活动中，