

国家所有权概念史的考察和反思

程雪阳*

目次

引言

一、马克思列宁主义与“国家所有”

(一) 马克思与“土地国有”

(二) 列宁对马克思理论的继承和发展

(三) “国家所有”在苏(俄)联的落实和发展

二、“国家所有”引入中国

(一) 模糊的土地公有

(二) “国家所有”含义的明确化

(三) “国有化运动”的狂飙突进

三、历史的启示

摘要 如何科学合理界定我国宪法上的“国家所有”,现已成为了一个非常重要且紧迫的问题。要完成这个任务,就需要对“国家所有”的知识源流,特别是这一术语进入汉语和中国法秩序的历史做系统考察。我国现行宪法中的“国家所有”这一术语和相关制度源自对马克思列宁主义理论的继承,但后者并不是要取消所有权制度,而是希望由国家来控制土地、矿产等自然资源的所有权来避免剥削和社会不公。法律学者要做的工作,不应当是质疑这种法秩序的正当地性,而是要在尊重过往历史和现行法秩序的基础上,为其权利行使设定必要的规则,以确保“国家所有”这一项制度不脱离民主和法治的轨道。

关键词 国家所有 知识源流 马克思列宁主义 宪法解释

* 苏州大学王健法学院副教授、法学博士,中国人民大学法学院博士后研究人员。

本文系国家社科基金项目“提高农民在征地过程中土地增值收益分配比例立法研究”(13AFX006)、“中国地权制度的变革与反思”(14FFX010)、中国博士后科学基金第七批特别资助项目(2014T70157)的阶段性研究成果。韩大元、胡锦光、张翔、王旭、朱虎、王克稳、李忠夏等师友在本文的写作和修改过程中提出了很多宝贵的意见,在此表示感谢。

引 言

“国家所有”这个术语在我国宪法中出现过三次。第一次出现是在第9条第1款关于“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”的规定中。第二次和第三次则是出现在第10条第1款和第2款“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”的规定中。

如何理解我国宪法上的“国家所有”，目前已经成为理论界和实务界的一个热点问题，近几年围绕乌木、太阳能、风能和“狗头金”是否属于国家所有，学术界进行了热烈的讨论和较为深入的研究，并已经提出了数种可能的解释方案，比如国家所有权双阶构造说、公权说、国家所有制说、三层结构说、制度性保障说等。^{〔1〕}

上述研究成果是非常重要的，也为我们理解相关问题带来了许多启发。不过，依照笔者的浅见，要合理解释我国现行宪法上的“国家所有”，还需要再从知识考古的角度做一些基础性工作，比如，“国家所有”这一术语是如何进入我们的话语和宪法秩序当中的？其进入我们的话语、法秩序和宪法时，最初的含义是什么，是在何种意义上使用的？今天这些含义是否发生变化，发生了哪些变化？等等。

应该看到，任何由语言组成的法律规范都深深地嵌在其所存在的环境当中，因此对法律术语和法律规范的解释，不是粗略的中外比较、简单的咬文嚼字或者公理式的逻辑演绎就可以完成的，我们还需要对解释对象的发生学和发展史进行深入地了解。本文所要从事的工作，就是通过考察中国宪法上“国家所有”这一术语的知识源流，来为我们理解和解释“国家所有”提供更扎实可靠的知识背景和智识资源。

一、马克思列宁主义与“国家所有”

现行宪法将土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源一并规定为国家所有，而且还建立了“国家所有=全民所有”这种等式结构，并不是偶然的，其表明现行宪法确实受到了“马克思列宁主义”的强烈影响。对此，我们无需进行过多的论证，宪法序言关于“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的”历史叙事，以及《宪法》第6条第1款关于“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度”等的相关规定就清晰地揭示了这一点。

那么，马克思和列宁是在什么样的背景下提出“国家所有”这个主张的，他们提出这项主张的目的是什么，他们又是在何种意义上来使用这一术语的呢？这些问题的答案似乎已经为国人所熟知，但实际上相关问题的复杂性并不如同想象地那般简单，需要我们对历史进行细致地梳理和分析。

（一）马克思与“土地国有”

在1872年的《共产党宣言》中，马克思和恩格斯是这样描述他们对于共产主义的理想和理论的。

〔1〕 比如，可以参见《法学研究》2013年第4期发表的系列文章。税兵：《自然资源国家所有权双阶构造说》；巩固：《自然资源国家所有权公权说》；徐祥民：《自然资源国家所有权之国家所有制说》；王涌：《自然资源国家所有权三层结构说》；张翔：《国家所有权的具体内容有待立法形成》；林来梵：《宪法规定的所有权需要制度性保障》；等等。

他们提出,“共产党人可以把自已的理论概括为一句话:消灭私有制……最先进的国家几乎都可以采取下面的措施:1. 剥夺地产,把地租用于国家支出;2. 征收高额累进税;3. 废除继承权;4. 没收一切流亡分子和叛乱分子的财产……”〔2〕私有制消灭以后怎么办呢? 马克思和恩格斯在《共产党宣言》中称:“资本因此不再是个人的,而是社会的(Capital is therefore not only personal; it is a social power)。把资本变为公共的、属于社会全体成员的财产,这并不是把个人财产变为社会财产。这时所改变的只是财产的社会性质。它将失掉它的阶级性质。”〔3〕

什么叫做“资本变为公共的、属于社会全体成员的财产”呢? 这种“属于社会全体成员的财产”在法律上应当如何界定,是共同共有,按份共有,总有,抑或不再保留法律上的财产权制度,让全体成员随意享用所有的财产? 在《共产党宣言》中,马克思和恩格斯并没有回答这个问题。但在同年的《论土地的国有化》一文中,马克思较为清晰地描述了他对这个问题的设想。他认为:

“地产(The property in the soil)是一切财富的来源,现在成了一个依赖于未来的工人阶级解决的大问题。……我断言,社会的经济发展,人口的增长和集中等因素,将迫使资本主义农场主在农业中采用集体的、有组织的劳动,并利用机器和其他类似的工具,而这种情况将导致土地国有化越来越成为一种‘社会必然趋势(Social Necessity)’,这是任何关于财产权(the rights of property)的主张都阻挡不了。……如果放任少数个人按照他们的意愿和私人利益进行(农业)生产或者浪费地力,那么我们对于产品日益增加且紧迫的需求就无法得到满足。一切现代方法,如灌溉、排水、蒸汽型耕作、化学处理等等,都应当在农业中广泛采用。如果不实行大规模的耕作,我们所拥有的耕作技术手段,如机器等,就不能有效地加以利用。

“……从经济(学)的角度来看,既然规模经营比小块的和分散的土地耕作更为优越(即使在目前这种使耕作者本身沦为役畜的资本主义形式下),那么,要是采用全国规模的耕作,难道不会更有力地推动生产吗? ……(法国)的农民土地所有权(peasant proprietorship)和零碎的耕作模式虽然保障法国农民都可以拥有土地,但是却排除了应用所有现代农业设施的可能性,将农民变成了社会进程,尤其是土地国有化(the nationalisation of land)最坚定的反对者。农民土地所有权因此成为土地国有化最大的障碍。

“……社会运动(social movement)将会导致土地不得不属于国家所有(the land can but be owned by the nation itself)。如果将土地交给联合起来的农业劳动者,就等于使整个社会受制于一个排他性的生产阶级。土地国有化将彻底改变劳动和资本的关系,并最终完全消灭工业或农业中的资本主义生产方式。到那时,阶级差别和各种特权才会随着它们赖以存在的经济基础一同消失。靠他人的劳动而生活将成为往事。与社会相对立的任何政府或国家权力将不复存在! 农业、矿业、工业,总之,一切生产部门,将以最合理的方式逐渐组织起来。生产资料的全国性集中将成为由自由平等的生产者联合起来所构成的社会的全国性的基础,这些生产者将按照共同的合理的规划进行社会活动。这就是19世纪的伟大经济运动所追求的人道目标。”〔4〕

由此观之,马克思并不是在其他意义上,而完全是在财产法和财产权意义上使用“国家所有”这个术语的。在他看来,随着现代科技的发展,大规模的机械化耕作将取代个体经营式的农业

〔2〕 Marx/Engels, *The Communist Manifesto*, Marx/Engels Selected Works, Volume One, Translated by Samuel Moore in cooperation with Frederick Engels(1888), Progress Publishers, Moscow, USSR, 1872/1969, pp. 98-137.

〔3〕 Ibid.

〔4〕 Karl Marx, “The Nationalisation of the Land, A Paper Read at the Manchester Section of the International Working Men’s Association”, 11 *The International Herald* (June 15, 1872).

生产模式，所有农民都将工人化，届时将出现既可以避免土地私有和土地私人垄断所带来的地租剥削，又可以促进生产力大发展的“土地国有化”趋势。而所谓“土地国有化”就是要建立国家对土地所有权的垄断。

土地国有化是否只有在社会主义才能实现呢？马克思并不这么认为。在他看来，社会的经济发展，人口的增长和集中，机械化大生产的实现，资本主义也需要而且必然要求进行“土地国有化”。社会主义所要做的，仅仅是对“土地国有化”的继承。请注意，这个结论不是笔者的推测，在《剩余价值理论》一文中，马克思明白无误地指明了这一点。他认为：

“在资本主义生产方式下，资本家不仅是一个必要的生产当事人，而且是占统治地位的生产当事人。相反，土地所有者在这种生产方式下却完全是多余的。资本主义生产方式所需要的只是：土地不是公共所有，土地作为不属于工人阶级的生产条件同工人阶级对立。如果土地国有，因而国家收地租，这个目的就完全达到了。土地所有者，在古代世界和中世纪世界是那么重要的生产当事人，在工业世界中却是无用的赘疣。因此，激进的资产者在理论上发展到否定土地私有权（而且还打算废止其他一切租税），想把土地私有权以国有的形式变成资产阶级的、资本的公共所有。”〔5〕

（二）列宁对马克思理论的继承和发展

列宁继承了马克思对于“土地国有化”的看法。但他之所以这样做，除了马克思所提供的理由之外，还是因为俄国在 20 世纪初的特殊政治和社会形势使然。在 19 世纪的后半期，在谢尔盖·维特和斯托雷平两任首相的努力下，致力于推进本国资本主义发展的沙皇政府，不但废除了俄国的“农奴制”，而且推动农民从传统的村社-公社控制中摆脱出来。这种改革尽管确实有利于农民从公社-村社中解放出来，也有力地推动了俄国资本主义的发展，但却由于改革的不公正，引发了农民对于土地改革的反对。用列宁的话来说，就是“撇开了一切‘按照宪法的’法律，以便使用暴力来摧毁村社”，“让掌握金钱的人去‘任意洗劫’中世纪的农村”，“赋予了富农一种 *carte blanche*（政府机关的空白用签），让他们去掠夺农民群众，去打破原有的土地所有制，使成千上万的农户破产”。〔6〕

1905 年革命发生以后，针对土地制度改革，当时的俄国主要出现了三种不同的主张。（1）杜马中的农民代表主张“104 人土地”，提出要以“土地国有化”对抗不公正的公社土地私有化，并提出要由“普遍、直接、平等和无记名投票选举”的方式成立地方土地委员会来管理国有土地；（2）孟什维克（以普列汉诺夫和马斯洛夫为代表）赞成把没收来的土地变成公有财产（森林、水域和移民所需的土地国有化，私有土地地方公有化）；（3）以 A. C. 斯季申斯基和古尔科为代表的政府编纂委员会主张土地私有制，反对任何形式的土地公有制，地方公有化也好，国有化也好，社会化也好，都一概加以反对。〔7〕

〔5〕 当然，马克思批评资产阶级和资产阶级的理论家（比如大卫·李嘉图）仅仅试图从理论上否定土地私人所有权，在实践上却缺乏勇气。在马克思看来，资产阶级害怕攻击土地私有制会引起连锁反应，进而影响和威胁到他们对工业资本等财产私人所有权的拥有。马克思的原话是，“然而，他们在实践上却缺乏勇气，因为对一种所有制形式——一种劳动条件私有制形式——的攻击，对于另一种私有制形式也是十分危险的。况且，资产者自己已经弄到土地了”。马克思：《洛贝尔图斯先生·新的地租理论》，载《剩余价值理论》（第二册），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，人民出版社 1975 年版，第 38～39 页。

〔6〕 列宁：《社会民主党在 1905—1907 年俄国第一次革命中的土地纲领》，《列宁全集》第 13 卷（1907 年 6 月—1908 年 4 月），人民出版社 1959 年版，结束语，第 400～401 页。关于这段历史的详细梳理还可以参见金雁、秦晖：《农村公社、改革与革命：村社传统与俄国现代化之路》，东方出版社 2013 年版，第 4～6 章。金雁、秦晖通过对俄国斯托雷平土地改革经验教训的观察，得出了一个十分重要的结论，即不是“改革会引发革命”，而是“不公正的改革会引发革命”。

〔7〕 各方的主张参见列宁在 1907 年 11—12 月份在《社会民主党在 1905—1907 年俄国第一次革命中的土地纲领》（第五章）中所做的梳理和分析。该文收录在前注〔6〕，列宁书，第 243～399 页。

在这三种方案中,列宁认为,第三种方案极端保守,有退回到农奴制的危险,不应该支持;第二种方案所提出的“地方公有化”是一个反动的口号,其不但将“各个区域中世纪式的各自为政理想化”,而且“助长了农民那种乡巴佬的偏狭落后和地方上的闭塞愚昧”,更重要的是,其还将削弱而非激化阶级斗争,因此也应该反对。在列宁看来,无产阶级应当“鄙弃小市民改良主义方法,因为我们感兴趣的是进行斗争的自由,而不是享受市侩幸福的自由”,所以第一种关于“土地的国有化”最值得支持。理由是:

“这是用农民方式为资本主义‘清洗土地’。……资本主义要求土地上的任何经营一律适应市场的新条件和新要求,适应农业技术的要求。土地国有化就是农民用革命的办法来实现这一要求,一下子把人民身上的种种中世纪土地占有制的腐败物全部抛掉。地主土地占有制和份地占有制都不应该存在,应该存在的只是新的自由的土地所有制——这就是激进农民的口号。这一口号最忠实、最彻底、最坚决地表达了资本主义的要求(尽管激进农民出于幼稚,画着十字来抵御资本主义的侵袭),表现了在商品条件下尽量发展土地生产力的要求。”〔8〕

不过,列宁认为,农民议员们虽然提出了“土地国有化”这一主张,但这仅仅是“受尽农奴制大地产压迫的农民群众自发地要求土地,……农民所想象的只是把地主大地产转到他们自己手中,用所谓土地归人民所有的词句来表达‘全体农民群众在这场斗争中态度一致’这一模糊的思想”的幼稚主张罢了,他们“根本没有把土地转归人民同任何稍微确切的经济概念联系起来”,〔9〕而且“他们之所以赞成国有化,并不是因为他们想要建立或者能够建立社会主义的农业,而是因为他们过去和现在都想要建立而且能够建立真正资产阶级的小农业”。〔10〕

那什么叫做“土地国有化”呢?列宁认为,土地国有化的理论概念是与马克思主义的地租理论不可分割地联系在一起。他提出:

“资本主义社会的土地国有化问题分为两个本质上不同的问题:级差地租问题和绝对地租问题。国有化更换级差地租的占有者,而根本消灭绝对地租。因此,土地国有化一方面是资本主义范围内的局部改良(更换一部分剩余价值的占有者),另一方面是取消阻碍资本主义充分发展的垄断权。……土地国有化不仅是资本主义迅速发展的结果,而且也是资本主义迅速发展的条件。认为土地国有化只是在农业资本主义高度发展时才能实现,那就等于否认土地国有化是资产阶级的进步的措施。土地国有化就是全部土地收归国家所有。所谓归国家所有,就是说国家政权机关有获得地租的权利,并且由国家政权规定共同的土地占有和土地使用的规则。在土地国有化的情况下,这种共同的规则当然包括禁止一切中介行为,即禁止转租土地,禁止将土地让给自己不经营的人,等等。再者,如果这里讲的是真正民主的国家(而不是像诺沃谢德斯基所说的那种孟什维克意义上的国家),那么国家土地所有制丝毫不排斥,反而要求在全国性的法律范围内把土地转交地方和省区自治机关支配。”〔11〕

所以,在列宁看来,所谓“国家所有”就是通过“国有化”措施将土地所有权人变更为国家,然后由国家政权机关获得地租,从而从根本上消灭绝对地租。土地国有化以后如何分配和利用呢?在马克思那里,这个问题的答案并不明确,他仅仅强调要“废除绝对地租并将级差地租转交给国家”,并没有提供具体的方案。1907年的列宁除了重复马克思的这个论断,并没有(也不愿)给出进一步

〔8〕 见前注〔6〕,列宁书,第255、258页。

〔9〕 见前注〔6〕,列宁书,第三章,第272页。

〔10〕 见前注〔6〕,列宁书,结束语章,第403页。

〔11〕 见前注〔6〕,列宁书,第276、298、314页。

有操作性的方案。他只是强调说届时将“由国家政权规定共同的土地占有和土地使用的规则”。对于“土地国有化是否是向土地分配的过渡”这个问题，“目前还不能做明确的答复”，因为“土地国有化以后革命的、勇于战斗的资产阶级（这里指的是农民——本文作者注）会转向反革命方面，要求（重新）分配土地，进而引起土地私有制的‘复辟’，而无产阶级不应该支持安于现状的资产阶级，要坚持反对所有这类要求的革命传统”。^[12]

（三）“国家所有”在苏（俄）联的落实和发展

1917年11月7日（俄历10月25日），“十月革命”发生，俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国成立。次日，第二次全俄苏维埃代表大会发布了《土地令》及其附件《农民关于土地的意见书》。根据该法令及其附件的规定：

“土地之所有权立即取消，并永远废除，对原来土地私有者亦不与任何赔偿。一切土地——国家土地，皇室土地，宫廷土地，寺庙土地，教堂土地，工厂土地，长子继承土地，私人地主土地，公有土地，农民土地，等等——都成为全民的财产。……应以全民的国家土地所有权代替土地私有权，……禁止土地的买卖、租赁及抵押。……地下矿产、森林及水流之所有权亦同样取消，但是普通农民及普通哥萨克的土地并不没收，仍归原主占有并使用之。”^[13]

1918年2月19日，第三次全俄苏维埃代表大会又发布了《土地社会化法》，该法在《土地令》的基础上，要求将“全部可供使用的土地，平均分配给一切有‘土地使用权’的国民。为此，必须规定每一有劳动能力的人分地之劳动标准及消费标准；这标准……必须符合土地使用之历史习惯，但决不可超过每一个别农家之劳动能力，同时又使耕田者之家人都能得到充裕的生活”（第12条），不过，在土地使用权分配时，要“把土地使用权优先给予那不为私人收益而为公共福利工作的人们”（第21条），而农业公社及农业合作社应占此中之首位。^[14]

1918年7月10日，第五次全俄苏维埃代表大会通过了苏俄第一部宪法。该宪法第一篇《被剥削劳动人民权利宣言》的第3条第1、2项就规定：“为实现土地社会化，废除土地私有制，宣布全部土地为全民财产，并根据土地平均使用的原则无偿地交付劳动者使用。全国性的一切森林、矿藏与水利，全部家畜与农具，实验农场与农业企业均宣布为国有财产。”1936年通过的《苏维埃社会主义共和国联盟根本法（宪法）》（即“斯大林宪法”）第6条进一步将上述规定明确为，“土地、矿藏、水流、森林、工厂、矿井、矿山、铁路运输、水上和空中运输、银行、邮电、国家所建立的大型农业企业（国营农场、机器拖拉机站等等），城市和工业区的公用企业和主要住宅，都是国家的财产，即全民的财产”。1977年10月7日通过的《苏维埃社会主义共和国联盟根本法（宪法）》则将1936年宪法的规定调整为“国家所有制是全体苏联人民的共同财产，是社会主义所有制的基本形式。土地及其矿藏、水流、森林，均全部为国家财产。工业、建筑业和农业的基本生产资料，运输工具和邮电设备，银行，国家组织的商业企业、公用企业和其他企业的财产，城市基本房产以及为执行国家任务所必需的其他财产，均归国家所有”（第11条）。

那么“国家的财产，即全民的财产”的法律含义是什么呢？什么叫做“国家所有”呢？苏联的法

[12] 见前注[6]，列宁书，第300页。金雁和秦晖两位学者由此得出结论说，列宁完全是从“破”的意义上去理解土地国有化的，他关于土地国有化的主张除了消灭绝对地租并把级差地租交给国家以外，并没有肯定（“立”）任何确定的方案。在列宁看来，党“不应该用必须支持某种经济形式的决议来束缚自己”，也不要老是从“官吏的观点”去纠缠土地分配的具体问题。“问题的提法应当是：打倒农奴制。”见前注[6]，金雁、秦晖书，第282页。

[13] 转引自[苏]卡山节夫等：《苏联土地法教程》，杜晦蒙译，大东书局1950年版，第46~47页。

[14] 见前注[13]，卡山节夫书，第48~49页。

学家们对此进行了系统的研究,并在计划经济时代逐渐发展出了一套所谓国家所有权的“统一性和唯一性”学说。^[15]

所谓“统一的、唯一的国家所有权”的含义是,首先,国家对土地之所有权,与国家对森林、矿产及水流之所有权一样,是社会主义国家独享的权利,他们只能属于国家不能属于其他。用苏联法学家的人来说,国家所有权的内容是“国家财产只有一个主人——即苏维埃国家。国家是每个国家工厂、每个矿井的设备和产品的所有人,是国家贸易网所属一切商品的所有人。因此我们说国家财产是统一的财产”;^[16]其次,国家对土地以及森林、矿产及水流所独享的所有权使这些标的物都成为不能移转的。在苏联,国家可把相关所有财产交由国家机关或者国营企业进行管,并通过后者“来实现所有人的全部权能,即占有、使用和处分财产的权能”,但这些机关或者企业无权转让这些财产。在苏联,国家管理机关亦无权转让。所以苏联土地法中只有关于土地“配给”及国家从土地使用者收回土地之条文,而没有“移转”(即脱离所有权人)之条文。成为所有权要素之一的处分权,即移转所有物之全权,在苏联法中是完全不适用的;^[17]最后,由于国家独享土地所有权的,在苏联境内就不会有任何“无业主”之土地。苏联境内一切地面,及森林、水流都是有“业主”的,其业主就是苏维埃国家。任何一块儿荒地(无人居住、无人使用、无人占有的土地),都不是“无业主”的,未得国家的同意,任何人皆不得占用。^[18]

有人可能会说,苏(俄)联人对于“所有权”这个术语的理解是错误的,因为他们混淆了所有权与主权之间的关系,误将国家对领土的主权当作对领土管辖内的土地所有权。这种意见是站不住脚的。因为苏(俄)联人明确意识到了主权与所有权之间的区别,但他们的目标就是要将“领土”与“国有土地”合二为一。在当时权威的《土地法教程》里面,苏联法学家清楚地指出了这一点。他们指出:

“国家独享的土地所有权,与社会主义国家领土主权有着密切的关系。社会主义国家对领土的关系,与资产阶级国家对领土的关系根本不相同。在资产阶级国家中,所谓领土者,只是国家权力的空间界限。在资产阶级国家中,所谓领土主权者,是国家在地球上某一地面(作为他的权力空间)政治统治权之表现。但作为生产手段之土地,作为一切经营活动固定地盘之土地,大多数是私人的私有物,而且大多数是剥削阶级的私有物。有时土地也是资产阶级国家的所有权之标的,但这时所谓国家者也,不过是一个集体的资本家而已,不过是剥削阶级的社会组织而已。……但在社会主义国家中,领土不仅是国家权力的空间界限,而且是国家独享的所有权之标的,而且是全民的财产。他是社会主义经济的对象。”^[19]

请注意,在这里只是想指出,苏联法学并没有混淆国家对领土主权与财产法上土地所有权之间的关系,并不是说苏联法学所建构起来的“统一的、唯一的且由公权力来行使的国家所有权”的理论是正确的。这个问题随后我会讨论,这里暂且按下不表。

[15] 根据孙宪忠教授的考证,“国家所有权的统一性和唯一性学说”最初是由苏联法学家维涅吉克托夫在《论国家所有权》(1948)一文中提出的。在得到斯大林高度评价之后,该理论对于社会主义国家定性国家所有权的性质产生了极为重要的影响。参见孙宪忠:《“统一唯一国家所有权”理论的悖谬及改革切入点分析》,载《法律科学》2013年第3期。

[16] [苏]C. H. 布拉都西编:《苏维埃民法(上)》,中国人民大学民法教研室译,中国人民大学出版社1956年版,第212页;相似的观点还可以参见前注[13],卡山节夫书,第97页。

[17] 参见上注[16],C. H. 布拉都西书,第213页;前注[13],卡山节夫书,第98页。

[18] 参见前注[13],卡山节夫书,第99页。

[19] 参见前注[13],卡山节夫书,第100页。

二、“国家所有”引入中国

诞生于1920年的中国共产党接受了来自德国和俄罗斯导师的教诲，决心要没收包括土地在内的所有生产资料，以期在中国建立社会主义乃至共产主义。但是对于如何理解《共产党宣言》关于土地制度的主张，以及未来要在中国建立何种土地产权制度，这个年轻的政党最初并不确定，为此它进行了很长时间的探索。

（一）模糊的土地公有

在最初的一段时间里，生产资料“公有”被理解为“共有共用”。1920年通过的《中国共产党宣言》第1条即宣布：“A. 对于经济方面的见解，共产主义者主张将生产工具——机器工厂，原料，土地，交通机关，等等——收归社会共有，社会共用。要是生产工具收归共有共用了，私有财产和凭银制度就自然跟着消灭。社会上个人剥夺个人的现状也会绝对没有，因为造成剥夺的根源的东西——剩余价值——再也没有地方可以取得了。……”^[20]

1927年11月湖南醴陵地区暴动后，实行的就是“共同耕种、共同消费”的土地政策。他们打破私有制度，凡属田地一概没收，牛只、肥料、犁具、猪一概公用，“真是‘你的就是我的，我的就是你的’”。^[21] 1927年12月爆发的广州起义则使用的是“苏维埃公有”这个术语。中共中央在总结这次起义的经验和教训时指出：

“……因此中央特训令各级党部更有决心更正确地执行中央暴动的策略，主要的是对于没收土地和建设苏维埃政权的执行。……（一）没收一切地主祠庙等土地，一切土地归苏维埃公有，由苏维埃支配——凡是能耕种的都可以分到土地。（二）一切土地实行共有后，从新分非农民耕种，由县苏维埃政府的名义发给土地使用证（县苏维埃未成立时由当地最高苏维埃发给）。旧时田契佃约一概宣布废除，土地不能买卖，并打破耕者有其原来耕地之观念，即从地主没收土地交给原佃和自耕农土地不摇动的观念。”^[22]

到了20世纪30年代以后，社会主义的土地制度革命目标开始被解释为“土地国有”。1931年2月8日，在第九号通告《土地问题与反富农策略》中，苏区中央局明确提出：

“土地问题的彻底解决是‘土地国有’，土地国有的实现，只有在全国苏维埃胜利与全国工农专政实现的条件下才有可能。农民是小私有生产者，保守私有是他们的天性，在他们未认识到只有土地社会主义化，才是他们的经济出路以前，他们是无时不在盼望着不可求得的资本主义前途。所以，他们热烈地起来参加土地革命，他们的目的，不仅要取得土地的使用权，主要的还是要取得土地的所有权。……所以目前正是争取全国苏维埃胜利斗争中，土地国有只是宣传口号，尚未到实行阶段。必须使广大农民在革命中取得他们惟一热望的土地所有权，才能加强他们对于土地革命和争取全国苏维埃政权胜利的热烈情绪，才能使土地革命更加深入。”^[23]

1934年1月颁布的《中华苏维埃共和国宪法大纲》再次重申了“只有土地国有才能彻底解决中国土地问题”这一主张。其规定，“中华苏维埃政权以消灭封建剥削及彻底地改善农民生活为目

[20] 《中共中央文件选集》（第1册），中共中央党校出版社1989年版，第547页。

[21] 转引自郭德宏：《第二次国内革命战争时期党的土地政策的演变》，载《中国社会科学》1980年第6期。

[22] 《中央通告第三十七号——关于没收土地和建立苏维埃》，载《中共中央文件选集四（1928）》，中共中央党校出版社1983年版。

[23] 《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，人民出版社1981年版，第121页。

的,颁布土地法,主张没收一切地主阶级的土地,分配给雇农、贫农、中农,并以实现土地国有为目的。……在苏维埃领域内,帝国主义的海陆空军绝不容许驻扎,帝国主义的租界租借地无条件地收回,帝国主义手中的银行、海关、铁路、航业、矿山、工厂等一律收归国有,在目前,可允许外国企业重新订立租借条约继续生产,但必须遵守苏维埃政府一切法令”。^[24]

(二)“国家所有”含义的明确化

如果说上述宪法性文件或政治文件在提到“国家所有”时,只是进行抽象素描或者只是提出没有具体落实方案的抽象口号的话,那么1949年10月建政以后,作为执政党的中国共产党,就必须明确“国家所有”的准确含义,并界定“国家所有”的时空范围了。

1950年6月底,《土地改革法》颁布。依据这部法律的规定,除没收和征收所得土地外,(1)(农民)分配土地时,县以上人民政府得根据当地土地情况,酌量划出一部分土地收归国有,作为一县或数县范围内的农事试验场或国营求救农场之用;(2)大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等,均归国家所有;(3)使用机器耕种或有其他进步设备的农田、苗圃、农事试验场及有技术性的大竹园、大果园、大茶山、大桐山、大桑田、大牧场等,由原经营者继续经营,不得分散。但土地所有权原属于地主者,经省以上人民政府批准,得收归国有;(4)沙田、湖田之属于地主所有或为公共团体所有者,均收归国家所有,由省以上人民政府另定适当办法处理之;(5)铁路、公路、河道两旁的护路,护堤土地及飞机场、海港、要塞等占用的土地,不得分配。已划定线路,并指定日期开辟的铁路、公路、河道及飞机场等应保留土地者,须经省以上人民政府批准。^[25]

同年11月,政务院则公布了《城市郊区土地改革条例》。依据该条例规定,(1)地主在城市郊区的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋,照《土地改革法》第2条规定予以没收;(2)祠堂、庙宇、寺院、教堂、学校和团体在城市郊区的农业土地和荒地,照《土地改革法》第3条规定予以征收;(3)工商业家在城市郊区的农业土地和荒地及原由农民居住的房屋,照《土地改革法》第4条规定予以征收;(4)城市郊区所有没收和征收得来的农业土地,一律归国家所有,由市人民政府管理,连同国家在郊区所有的其他可分的农业土地,交由乡农民协会按照《土地改革法》第11条及12条规定的原则,统一地、公平合理地分配给无地少地的农民耕种使用。^[26]

1954年,内务部对上述规定进行了再次确认,并对当时的国有土地范围进行了明确界定。其指出:“国有土地,系指土地改革法第十五、十八、十九、二十五、二十六各条及城市郊区土地改革条例第九条所包括的土地以及国家机关、企业、学校、团体等所接收、接管和征用的土地而言……国家机关、企业、学校、团体、公私合营企业、私营企业或私营文教事业等经批准按照本办法征用土地之土地及房屋,根据本办法第十八条的规定,产权均属于国家;并根据本办法第十五条的规定,其产权转移时,一律免交契税。国家机关、企业、学校、团体及公私合营企业使用国有土地时,由当地政府无偿拨给使用,均不须交纳租金。私营企业或私营文教事业使用国有土地时,应当向政府交纳使用费。其合于减免条件者,并得酌情减免。”^[27]

1954年,中华人民共和国制定了第一部正式宪法。在这部宪法的制定过程中,人们对于那些

[24] 《中华苏维埃共和国宪法大纲》(1934年1月),第6、8条。

[25] 《中华人民共和国土地改革法》(1950年6月28日中央人民政府委员会第八次会议通过),第15、18、19、25、26条。

[26] 《城市郊区土地改革条例》(1950年11月10日政务院第58次政务会议通过,1950年11月21日公布),第3、4、5、9条。

[27] 内务部:《关于执行国家建设征用土地办法中几个问题的综合答复》(1954年4月27日内地〔54〕字第30号公函发出),载《江西政报》1954年第9期。

资源或者财产的所有权归属进行了热烈讨论。这一年的3月23日，宪法起草委员会第一次全体会议召开。会上，毛泽东代表中共中央向宪法起草委员会提出了宪法草案（初稿）。该草案（初稿）规定，“中华人民共和国的生产资料所有制现在有下列各种：国家所有制即全民所有制；合作社所有制；个体劳动者所有制；资本家所有制”（第6条）；“中华人民共和国的矿藏、水流、大森林、大荒地和其他由法律规定为国有的资源都属于全民所有，由国家经营或者委托合作社经营，或者租给他人经营”（第8条）。其还同时规定，国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权（第10条）；依照法律保护手工业者和其他非农业的个体劳动者的生产资料所有权（第11条）；依照法律保护民族资本家的生产资料所有权和其他所有权（第12条）；国家保护公民的合法收入、储蓄、住宅和各种生活资料的所有权和继承权（第13条）；国家在公共利益需要的时候，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（第14条）。〔28〕

随后，宪法起草委员会按照各民主党派、无党派民主人士、各人民团体、教科文等单位划分了17个座谈小组，分头讨论和研究了这个草案（初稿）。全国政协和各省市的领导机关、各民主党派和各人民团体的地方组织以及部队领导机关，也通过座谈会等方式对该草案（初稿）进行了多视角的讨论和研究。

在全国政协组织的第一次和第二次宪草座谈会上，有建议认为，应当“参考苏联经验在第2款把有关国计民生的大企业、大工厂等也明文规定为全民所有”，将“第6条第2款中的水流改为河流”。〔29〕而在1954年3月31日到4月9日的第四次和第五次宪草座谈会上，有人提出疑问说：“领海、领空是否包括在资源之内？大森林、大荒地的‘大’是大到什么程度？……城市修马路要拆房屋，房屋的地基是否是生产资料？能否征用？一部分生活资料，比如住宅，是否也可征购、征用或收归国有？”座谈会建议将第5条改为，“中华人民共和国的生产资料所有制现在的形式是：国家所有制即全民所有制、合作社所有制、个体劳动者所有制和资本家所有制”，“第11条可仿照苏联宪法第10条的写法：公民对其劳动收入及储蓄、住宅及家庭副业、家常及日用器具，自己消费及享乐品之个人所有权，以及公民个人财产之继承权，均受法律保护”。〔30〕

1954年4月12—20日，宪法起草委员会办公室陆续接到华北区、西南区、山西、辽东、辽西、热河、青海、北京、唐山、旅大等21个省市的修改意见。有省市提出：“第6条规定山为国家所有，但是山上的药材属于国家所有呢，还是人民可以随便挖？有的山是私有的，山下的矿是否也归私有？水流包括些什么？资源包不包括工厂？中苏石油公司算不算租给他人？中苏联合开采有色金属的经营方式，为什么不写在第6条内？第8条‘保护农民的土地所有权’是否把集体农民和个体农民都包括在内？”还有意见建议将“水流改为水产”。〔31〕

4月21—26日，宪法起草委员会办公室又接到华东区、中南区等26个省市以及解放军工兵司令部和人民革命军事委员会空军小组的意见。有意见提出，希望能够明确“第6条的矿藏是指什么？大荒地是否包括大山地在内？第8条第1款规定‘国家依照法律保护农民的土地所有权’，……少数民族畜牧区的生产资料（牛羊）是否要保护？城市土地所有权是否亦予以保护？”等问题。还有意见建议将第6条第2款中的“矿藏”改为“土地及其蕴藏，如矿山、矿井”，并在这一款中增加“大企

〔28〕 中国共产党中央委员会：《宪法草案（初稿）》。具体条文转引自韩大元：《1954年宪法与中国宪政》，法律出版社2014年版，第110～111页。

〔29〕 本次座谈会讨论记录收录在宪法起草委员会印发的《宪法草案初稿讨论意见汇编（一）》（1954年4月5日），转引自前注〔28〕，韩大元书，第127～128页。

〔30〕 见《宪法草案初稿讨论意见汇编（四）》（1954年4月15日），转引自前注〔28〕，韩大元书，第129、131页。

〔31〕 见《宪法草案初稿讨论意见汇编（七）》（1954年4月27日），转引自前注〔28〕，韩大元书，第165页。

业、交通、银行等操纵国计民生的经济,由国家经营;交通运输、银行、邮电等都属于全民所有”。^[32]

在5月3—13日的意见中,西南区、松江省、西康省、沈阳市等33个省市建议,在第6条增加“牧区草原属于部落所有;粮食归国家掌握,水流下面加内海、大草原、大沙漠、大山脉或自然资源”或者将“水流改为河海、水力或海洋、河川”,在第8条增列“国营企业的土地为全民所有的规定”。^[33]西北区、华东区、中南区、内蒙古自治区等26个地方单位和军委空军小组和炮兵小组则在5月25—31日的意见中提出疑问说,第5条“全民所有制”的“全民”指哪些人?是否包括资本家?第6条小森林是否可以不属于国家所有?他们建议在第10条增列“公司合营企业的生产资料所有制属于国家和资本家的联合所有,是走向全民所有制的过渡形式”的规定。^[34]

5月6日—22日,宪法起草座谈会各组召集人召开联席会议。会议对前期的讨论进行了总结,并集中研究了草案(初稿)中的疑难问题。在讨论到总纲“国家在公共利益需要的时候,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”的规定时,陈叔通提出疑问说:“收归国有是不是指原来是国有的,现在要收回来?”李维汉回答说:“不限于原来是国有的,包括把条件已经具备的私营企业收为国家。‘归’字可改为‘为’字。”罗隆基问:“这一条讲生产资料,房屋不是生产资料,包括不包括房屋?”田家英说,“这一条没有包括房屋,但实际上,国家建设也会征购房屋,这可以在单行法里规定”。李维汉说,“这一条不能不写,也不能不谨慎写,所以还加了条件,即‘根据法律规定的条件’”。^[35]

5月27日,宪法起草委员会第二次全体会议在中南海勤政殿召开。会议讨论了《宪法草案(初稿)》中一些重大理论问题。在讨论到“国家保护公民的合法收入、储蓄、住宅和各种生活资料的所有权和继承权”这一规定时,刘少奇和李维汉建议将“住宅”改为“房屋”,薄一波提出,“城市里有房地产公司,他们的房屋与公民的个人财产不同,把住宅改成房屋,包括出租的在内,就包括了房地产公司的房屋,性质就不同了,是否把保护改成依照法律保护”?邓小平说,“城市地产是国家所有的,没有什么问题。房屋出租的,一般是有两所或几所房屋,自己住一所,其余出租,这样也有好处,就是房屋出租也有好处,国家用限制租金、征税来解决这个问题,房地产公司与这个性质不同,可以另外解决”。在讨论到“国家依照法律保护公民的私有财产的继承权”时,田家英认为,“私有财产包括生产资料和生活资料”,对此刘少奇说,“有所有权,就有继承权,只有所有权,没有继承权,就没有道理了”。^[36]

1954年6月8日下午4时,宪法起草委员会召开第六次全体会议。在讨论第6条关于生产资料所有制问题时,叶圣陶认为,“本条第2款‘……都属于全民所有’,可改为‘……都为全民所有’”。张奚若认为,“属于和所有在字义上重复。建议改为‘……都为全民所有’”。李维汉认为,“如果把全民所有当作一个整体来看,这里写属于就不重复了”。黄炎培认为,“恐怕改为都归全民

[32] 《宪法草案初稿讨论意见汇编(十)》(1954年5月6日),转引自前注[28],韩大元书,第167~168页。

[33] 《宪法草案初稿讨论意见汇编(十九)》(1954年6月5日),转引自前注[28],韩大元书,第169页。

[34] 《宪法草案初稿讨论意见汇编(二十三)》(1954年6月22日),转引自前注[28],韩大元书,第171~172页。

[35] 转引自前注[28],韩大元书,第228页。

[36] 转引自前注[28],韩大元书,第277~278页。令人诧异的是,在1949—1954年间,中华人民共和国只规定过“城市郊区的部分土地可以征收或者没收为国家所有”(参见上文所引1950年《城市郊区土地改革条例》),并没有颁布过任何关于“城市的土地属于国家所有”或“城市的地产归国家所有”的规定,但邓小平同志却在1954年制宪过程中称“城市地产是国家所有的,没有什么问题”。为什么会出现这种情况呢?笔者尚没有查到可靠的资料来加以解释。但邓小平的这种观念极有可能是受到了苏联土地法的影响。因为早在1918年8月20日,苏俄就曾颁布《城市不动产私有权废除令》。该法令第1条和第6条规定:“城市中之一切土地,无论是建筑地或空地,不论是属于私人或属于工业企业,或属于城区内之其他机关,其私有权皆一概废除,不得有例外,所有市地皆需移交地方政府机关。”转引自前注[13],卡山节夫书,第52页。

所有比较明确一些”。马叙伦则认为，“归字的意思是指人家的东西，现在归了你；属于的意思就是指自己所有的。我同意还是照原文‘都属于全民所有’”。李济深认为，“可以把属于的于字去掉”。田家英表示不赞成，“只用一个属字，太文了。我同意照原文”。刘少奇认为，“在没有更好的文字之前，就照原文定下来”。〔37〕

此后，宪法修改委员会基本上没有再详细讨论国家所有的问题了。1954年9月6日出席第一届全国人大第一次会议的代表对《宪法草案》进行了讨论，并提出了许多修改意见，其中有代表提出“矿藏等属于全民所有。正在开采的矿产、矿井，以及部分为人民利用的水流如果也属于全民所有，就应明确规定”。但这个建议并没有被采纳。〔38〕

1954年9月20日，第一届全国人大第一次会议通过了中华人民共和国第一部正式宪法。该宪法确认“中华人民共和国的生产资料所有制现在主要有下列各种：国家所有制，即全民所有制；合作社所有制，即劳动群众集体所有制；个体劳动者所有制；资本家所有制”（第5条），规定“矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有”（第6条第2款）。其同时也要求国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权，手工业者和其他非农业的个体劳动者的生产资料所有权和资本家的生产资料所有权和其他资本所有权（第8条第1款、第9条第1款和第10条第1款），保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权，保护公民的私有财产的继承权（第11条、第12条）。同时，其也规定，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（第13条）。

（三）“国有化运动”的狂飙突进

1954年宪法虽然规定国家要保护公民的城乡土地所有权，但这部宪法的序言也清晰地宣告，“从中华人民共和国成立到社会主义社会建成，这是一个过渡时期。国家在过渡时期的总任务是逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造”。

所谓“社会主义改造”，确实如同苏联人所做的那样，其目标就是要在生产资料（包括土地、矿产等自然资源）领域建立“借助公权之手来处理私权之事”的制度——计划经济的本质就是这样的。不过，与苏（俄）联对土地制度的社会主义改造不同，中国大陆在20世纪50年代所进行的社会主义改造并没有采取“通过将领土范围内的所有土地等自然资源所有权全部无偿国有化”这种极端措施，也没有按照“统一的、唯一的国家所有权”来处理所有的自然资源产权问题。〔39〕

在中国的农村，土地产权的社会主义改造被定位为是从“农民土地所有权”向“集体土地所有权”而非“国家土地所有权”转化（请注意：苏联土地全盘所有化之后，集体农庄不享有所有权，只享有土地使用权）。那为何不直接对农村土地实行“土地国有制”，而只是进行“劳动群众的集体所有”呢？在1956年6月第一届全国人民代表大会第三次会议讨论《高级农业生产合作社示范章程》时，针对这一问题，时任农业部部长的廖鲁言在《关于〈高级农业生产合作社示范章程〉的说明》中是这样解释的，“土地归合作社集体所有，容易为广大农民所接受，也同样可以保障社会主义经济建设的正常进行；如果实行土地国有，反而可能引起农民的误解”。〔40〕

〔37〕 转引自前注〔28〕，韩大元书，第294～295页。

〔38〕 转引自前注〔28〕，韩大元书，第365～366页。

〔39〕 事实上，除了苏联以外，东欧社会主义国家也都没有像苏联那样在革命后宣布将全国的土地都收归国有，它们跟中国一样也是“分期分批实行国有化的”，直到1989年，东欧的一些社会主义国家（比如匈牙利、罗马尼亚）仍允许宅基地私有。参见周诚：《土地经济学》，农业出版社1989年版，第151、248页。

〔40〕 廖鲁言：《关于〈高级农业生产合作社示范章程（草案）〉的说明》（1956年6月15日第一届全国人大第三次会议）。由于中国农村土地如何被集体化这一问题不属于本文讨论的重点，感兴趣的读者可以参见笔者之前的研究，程雪阳：《公法视角下的中国农村土地产权制度变迁：1921—2010》，载《甘肃行政学院学报》2010年第1期。

而在城市,虽然1955年年底,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》提出了“土地国有化”的目标,但其仅仅是规定“一切私人占有的城市空地、街基等地产,经过适当的办法一律收归国有”,不是所有的城市土地都收归国家所有。^[41]为何不将城市的土地一律“国有化”呢?主要原因在于,中国共产党认为城市私有房地产的社会主义改造应该通过“和平赎买、支付定息”(即国家经租、公私合营以及政府出台有关租金、房屋修缮等方面的规定)而非“概括无偿国有化”的方式实现。^[42]对此,1958年6月,毛泽东在看到中共中央办公厅编印的《党史资料汇报》(第一号)上刊登的1920年《中国共产党宣言》中文译本时,也曾做出批示说,“不提反帝反封建的民主革命,只提社会主义的革命,是空想的。作为社会主义革命的纲领则是基本正确的。但土地国有是不正确的。没有料到民族资本可以和平过渡。更没有料到革命形式不是总罢工,而是共产党领导的人民解放战争,基本上是农民战争”。^[43]他这里所说的“土地国有是不正确的”应该指的就是“土地概括无偿没收为国有是不正确的”。

不过,“文化大革命”的爆发改变了一切。在“革命行动”和“造反有理”的口号下,私有房屋和城市土地私有制被当作城市资本主义的最后一条“尾巴”,成为“革命”的对象。1966年9月26日,北京市房地产管理局在《关于接管私房的若干规定》中率先提出,“除按农村六十条规定,应归生产队所有者外,城市私有土地一律收归国有”。1967年11月,国家房产管理局、财政部税务总局在对某地方领导关于城镇土地国有化的请示中也答复称,“中共中央批转中央书记处二办文件中‘一切私人占有的城市空地、街基等地产,经过适当办法一律收归国有’,其中街基等地产应包括在城镇上建有房屋的私有宅基地”。此后,“城市土地的国有化”运动开始在全国蔓延,直到1979年,福建省泉州市革委会还在发布“城市土地归国家所有”的规定。^[44]

在1980—1982年宪法修改过程中,如何处理土地、矿产等自然资源的产权归属问题,再次成为宪法修改委员会讨论的重点。在1982年3月10—12日的分组讨论过程中,程子华说,笼统地规定矿藏、水流为国家所有,不够确切,农村有些小煤窑、小河渠是集体搞起来的。乌兰夫说,关于草原、荒地的所有权问题,很重要。他认为,草原、荒地归集体所有,造成无计划无节制地开垦。“文化大革命”期间,内蒙草原开荒650万亩,结果变成了沙漠,破坏了植被,既不长粮食,也不长草,北京的风沙就是从内蒙吹来的。“围海造田”的效果也很不好。草原、荒地的所有权究竟如何规定,全民、集体如何摆,是个很大的问题。4月12日下午宪法修改委员会第三次全体会议上,宪法修改委员会秘书长胡乔木在介绍宪法草案时提到,矿藏、水流、森林、山地、草原、荒地、滩涂和其他自然资源,首先肯定国有,然后才是“除外”。集体的资源,如小煤窑,只有使用权,没有所有权;江华提出,《森林法》应当修改补充。他说,现在一千多万亩荒地,湖南省有一部分国有,大部分是集体的,

[41] 参见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》,1955年12月16日。

[42] 城市私有房产社会主义改造基本方式的详细规定,参见前注[41],中央书记处第二办公室(1955年)文。另外,《人民日报》1958年8月6日发表的《中央主管机关负责人就城市私有出租房屋的社会主义改造工作发表谈话》中也提到,当时对私有出租房屋的社会主义改造,“基本上是按照中国共产党对资本主义工商业的社会主义改造的方针、政策来进行,也就是采取类似赎买的办法,将私有出租房屋通过国家经租或者‘公私合营’等方式纳入国家直接经营管理的轨道,在一定时期内给房主以固定的租息,来逐步改变私房的所有制”。

[43] 《在一九二〇年〈中国共产党宣言〉上的批语》,载《建国以来毛泽东文稿》(第七册),中央文献出版社1992年版,第296页。

[44] 关于这段历史的详细梳理,可以参见程雪阳:《城市土地国有规定的由来》,载《炎黄春秋》2013年第6期;杨俊峰:《我国城市土地国有制的演进与由来》,载《甘肃行政学院学报》2011年第1期。

集体的管得很好，国有的就不行。^[45]

而在谈到土地问题时，“有人提出，宪法对土地问题，包括土地所有权、使用权、租赁、合理利用和征用等问题都应当做出明确规定。土地是重要的生产资料和自然资源，而我国前几部宪法对它都没有做出全面的明确的规定。一九五四年宪法只规定‘矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有’。以及‘国家依照法律保护农民的土地所有权’，但对城市和城市近郊的土地所有权没有规定，山岭、草原、滩涂等也未作规定。宪法修改委员会采纳了这一建议”。^[46]

1982年4月12日下午，宪法修改委员会秘书长胡乔木向第三次全体会议介绍了在土地问题上的分歧。他提到：

“土地所有权做了文字改动。有人提议城乡土地一律规定为国家所有，另有人则认为，农村土地国有，会引起很大震动，没有实际意义。开始的时候，土地为农民个体所有，合作化后已经归了集体。所以不必宣布国有。如果规定农村土地一律国有，除了动荡，国家将得不到任何东西。即使宪法规定了国有，将来国家要征用土地时，也还是要给农民报酬。由于目前没有统一的法律规定，因此出现不好的现象，例如农民要价过高，提出种种苛刻的条件，现在规定征用的统一办法。既然不许买卖，所以国家不用‘征购’，而只提‘征用’。”^[47]

1982年12月4日，现行宪法通过。其第9条第1款规定，“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。第10条第1款和第2款规定，“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”。

通过对1954年宪法制定过程以及1982年宪法修改过程的梳理，我们至少可以得出如下三个结论：

其一，虽然在过去的六十多年间，人们对于“哪些财产应当属于国家所有，哪些财产可以属于公民、个体劳动者以及资本家所有”认识不一，虽然中华人民共和国的两部宪法同时使用了所有制和所有权这两个不同的术语，虽然土地、矿藏、水流等自然资源的产权制度规定在“总纲”而不是“公民的基本权利与义务”之中，但是当时的人们在讨论所有制时，就是希望通过宪法来明确各种财产的所有权归属，宪法在使用“国家所有”这个术语时，就是希望界定国家对哪些财产拥有所有权。

其二，马克思列宁主义的理论和苏联宪法的规定，强烈地影响了当代中国人对于自然资源产权制度和“国家所有”的认识。这不仅抽象地表现为，刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》（1954）中明确表示，“有些外国资产阶级报纸失望地发现，在我们宪法草案中所宣布的道路，就是‘苏联所走过的道路’。是的，我们所走的道路就是苏联走过的道路，这在我们是一点疑问也没有的。苏联的道路是按照历史发展规律而为人类社会必然要走的道路。要想避开这条路不走是不可能的。我们一向认为马克思列宁主义是普遍的真理”，^[48]而且具体体现为1954年《宪法》第6条第2款关于“矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有”的规定，其实就是对苏联1936年宪法“临摹”——上文已经提到，苏联宪法的第6条规定“土地、矿藏、水流、森林、工厂、矿井、矿山、铁路运输、水上和空中运输、银行、邮电、国家所建立的大型农业企业

[45] 转引自许崇德：《中华人民共和国宪法史（下）》，福建人民出版社2005年版，第399、403~404、416、423页。

[46] 肖蔚云：《我国现行宪法的诞生》，北京大学出版社1986年版，第42页。

[47] 见前注[45]，许崇德书，第665~666页。

[48] 这段话是毛泽东同志加上去的。参见《对刘少奇〈关于中华人民共和国宪法草案的报告〉（草稿）的批语和修改》，载《建国以来毛泽东文稿（第4册）》，中央文献出版社1990年版，第548页。

(国营农场、机器拖拉机站等等),城市和工业区的公用企业和主要住宅,都是国家的财产,即全民的财产”。而1982年宪法则是以1954年宪法为基础进行修改的,其在“国家所有”这个问题上继承、延续和发展了“五四宪法”的精神。

最后,无论是1936年苏联宪法,还是中国1954年宪法和1982年宪法,它们之所以要对一些财产实行“国有化”,之所以要规定某些自然资源属于国家所有或全民所有,主要是希望通过用国家垄断这些资源的财产所有权,从而确保相关收益可以归全民共享。不过由于两国先后建立了计划经济体制,因此他们选择通过“行政之手来行使自然资源的产权”的方式,来实现“自然资源收益归全民共享”这个目标——这为今天的很多争论埋下了伏笔。

三、历史的启示

如果说上文对马克思列宁主义理论,苏(俄)联宪法以及我国“五四宪法”相关条款的梳理和知识考古学考察,能对今天我们理解和解释中国宪法上“国家所有”有所助益的话,笔者认为,以下几点是非常重要的:

1. 为我国宪法序言所确认作为“指导思想”的马克思列宁主义确实提出或支持“土地的国家所有”这一主张。在他们看来,无论是基于经济发展的要求,还是为了避免剥削和社会不公,土地“国家所有”都是必须的。不过,他们并不认为“国家所有”与社会主义有必然的、不可分割的联系,他们所主张的“国家所有”也不仅是一种抽象的所有制,而是要通过这一套所有制以及支撑所有制的经济和财产制度,确保“国家作为财产权所有者有获得相应地租的权利”。这意味着,他们主要是从财产法和财产权的角度来分析和处理“国家所有”这个问题的。请注意,我们可以不赞成马克思和列宁对于“国家所有”的界定,但我们必须了解他们在谈论这个问题时究竟在说什么。^[49]

2. 苏联和1949年以后的中国接受了马克思列宁主义的指导,并按照后者的理论来改造了各自的社会。不过,历史的梳理表明,苏联法和中国法在建立“国家所有”这个制度时,并没有误解国家在财产法上的所有权与国家领土的主权之间的关系。相反,它们正是因为看到了这两者之间的区别,所以希望通过公共权力来控制所有权。具体来说,就是将财产法意义上的自然资源所有权界定为国家所有,或者通过其他方式(国有化、征收等)将非国有自然资源变为国家所有,然后由代表人民的苏维埃或者人民政府通过统一行使公权力的方式来确保这些资源和这些资源的收益归于全体人民。

3. 国家独占土地等自然资源的所有权固然可以防止来自资本的剥削和由此导致的贫富分化,但其同时也导致公权力和控制公权力的人以“人民的名义”掌握国有自然资源的开发、利用和收益

[49] 实际上,有很多社会主义和共产主义的支持者都不同意马克思和列宁关于土地国有与社会主义关系的论述。在1888年的《土地国有化、国家社会主义和现代社会主义》一文中,澳大利亚的温斯皮尔(W. R. Winspear, 澳大利亚第一份社会主义报纸的出版商和编辑)就认为,社会主义分为国家社会主义和现代社会主义两种,前者的本质是权力不受制约(State Socialism is unrestricted AUTHORITY),所有的土地、资本和生产资料都掌握在国家的手里,每个个体只是国家的职员,受雇于国家并从国家那里领取薪水。这种社会主义虽然试图用土地国有化等方式实现国家对于土地的垄断,其结果必然是,国家的垄断最终蜕化为国家管理人员,特别是高级管理人员的垄断,人们将因此失去珍贵的自由。现代社会主义的目标则是自由不受制约和平等合作(Modern Socialism aims at unrestricted Liberty and equitable co-operation)。其反对将土地国有化,反对国家垄断土地等自然资源,鼓励通过自由、平等和友爱的原则来解决资源占有不均的问题。See W. R. Winspear, “Land Nationalisation, State Socialism and Modern Socialism”, in *The Australian Radical* (May 26, 1888).

的权利。在“革命热情”高涨的年代，这种假“公权”之手来行使“私权”的机制也许可以节省很多交易成本，并有利于自然资源的合理利用。但革命高潮退却之后，留在自然资源领域的权力则会无可避免地带来大量的贪污、腐败和浪费。最近发生在中国的涉及石油、土地等自然资源管理和产权出让的周永康案、谷俊山案就是最好的注脚。

也许正是因为看到了上述社会现实，所以当下中国的很多学者更愿意将国家所有权定位为公法上的“行政管理权”而非私法上的“财产所有权”，并希望藉此对国家所有权加以严格地公法规制。^[50] 笔者理解这种良苦用心，但并不认为这种思考路径和研究结论值得支持。原因在于，对于法律规范的解释，应该在以现行宪法为基础的法秩序范围内进行，应当注意法秩序内不同规范之间的协调关系，而且除非万不得已，不应当随意突破现行法秩序的基本原则和指引方向。

上文的知识考古和法律规范梳理已经表明，“国家所有”这个术语最初是以“财产所有权的方式”进入到我国法秩序的，而且将这一术语带入中国法秩序的马克思列宁主义迄今为止依然是我国现行法秩序的组成部分，因此对于我国宪法中的“国家所有”的解释，不应忽略这一点。当然，这并不是说我们要教条式地执着于马克思列宁主义的某些具体论述，也不是说要对计划经济时代残留下来的“统一、唯一且由公权力来行使的所有权”理论不加反思地加以维护。相反，我们要在现行法秩序内推动“国家所有权”理论的发展和完善。

如何实现这一目标呢？依照笔者愚见，首先要将现行宪法中的马克思列宁主义理论本身与马克思列宁主义的具体实现形式区分开来。马克思和列宁是在民法/财产法意义上来界定和使用“国家所有”这个术语的，苏联法和大部分中国现行法虽然坚持了这一点，但却用计划经济的方式来落实马克思和列宁的这一主张，所以建立了“政企不分”的自然资源产权和管理体制。然而，历史和实践早已证明，我们完全可以抛弃计划经济时代的国家所有权运行模式，然后在社会主义市场经济的基础上，按照“公权力和财产权相分离”的原则，对现行的“国家所有权”制度进行改造，从而实现自然资源的“行政管理权”与自然资源的“财产权”相分离，就像最近将铁道部和铁路总公司分开设立那样。

其次，要尽快抛弃斯大林体制遗留下的“国家所有权统一性和唯一性”理论，真正按照民法理论来建构国家所有权制度，完善自然资源的国家所有权的取得、转让和灭失等制度，承认地方的国有企业或者相关组织也可以代表国家行使国家所有权，承认自然资源国家所有权与其他所有权一样，也都是具有平等民事法律地位的权利，在市场交易过程中都要遵守同样的法律规则，就像《物权法》所说的那样，要“平等保护，一体遵守”。

最后，国家所有权存在的意义在于服务全民，在于为“全体公民的自由发展提供物质保障”。因此，国家所有权在功能上并不等同于普通的民法所有权，具有特殊性。为此，我们还必须研究合理的国有自然资源资产收益分配制度如何建立和完善，从而确保国家所有权的收益真正用于全民福利。

可以想象，这些制度和制度的建构是极为复杂的，没有细致和系统的研究不能给出合理的答案。所以，请允许我暂且打住，随后专门撰文讨论相关问题。

（责任编辑：蒋红珍）

[50] 除了前文所引巩固的文章以外，持有“公权力说”的研究还有，陈仪：《保护野生动物抑或国家所有权——从私割鲸肉应否处罚谈开去》，载《法学》2012年第6期；王克稳：《论自然资源国家所有权的法律创设》，载《苏州大学学报（法学版）》2014年第3期；等等。