

中國土地私有化的意義、 時機與方式

王偉彬

中國的土地要不要私有化？長期以來這成為國內外關注的重大問題。從改革開放初期實施家庭聯產承包責任制到現在，這一問題已議論了三十年了，而從建國初期的土地改革到現在則有近六十年了。土地私有化後對農業、農村的進一步發展有利還是有弊？如同土地對農民有着巨大的誘惑一樣，土地私有化同樣對下一步的農業改革有着難以抗拒的魅力。但土地問題目前十分複雜，它困擾着農民，也在某種程度上困擾着整個中國。

2008年10月，中共十七屆三中全會就土地和「三農問題」提出了許多新的措施，如允許轉包、出租、互換、轉讓、股份合作等形式流轉土地承包經營權，發展多種形式的適度規模經營。這比起單純的家庭聯產承包責任制向前邁進了一步，但在人們最關心的土地私有制問題上並沒有取得突破性進展。此次中央全會在土地私有化問題上是十分謹慎的，這也充分說明了土地這一問題的複雜性和艱難性。可以說，其最關鍵的問題就是，土地問題解決不好會造成成千上萬的農民在失去土地後離家出走，流浪街頭；另外一個問題就是，土地問題解決不好還會影響到農業生產，甚至影響到整個國家的糧食供給問題。

其實，這些顧慮並不是現在才有。貫穿二千多年傳統社會的「重土輕商」之風氣，就表明了自古以來中國的為政者，因懼怕土地荒蕪造成饑荒而鼓勵百姓務農而不是經商的思想傾向。改革開放後，重土輕商的習俗被打破了，家庭聯產承包責任制的實施，使土地私有化的問題已進入人們的視野，但面對農民生計和城鎮居民的吃飯問題，任何一屆政府都不敢輕易做出土地私有化的決定，都想等待中國經濟進一步發展後再來解決這一問題。但中國的經濟發展到甚麼時候才可以向土地私有化轉變呢？抑或一直保持目前的土地制度更符合中國的國情？這是今天需要認真探討的問題。

關於土地制度，中國有着從私有制走向公有制（合作社、人民公社）的經驗，但卻沒有從公有制走向私有制的經驗。考慮到中國目前的國情，未來的土地私有化只能成功不許失敗。為此，本着他山之石可以攻玉的精神，本文在討

改革開放後，家庭聯產承包責任制的實施，使土地私有化的問題進入人們視野，但面對農民生計和城鎮居民的吃飯問題，任何一屆政府都不敢輕易做出土地私有化的決定。

論中也介紹一下近鄰日本等國家在處理土地與農業問題方面的一些經驗與教訓，以供參考。日本與中國有很多相似的地方：如短時間內實現了經濟的騰飛和城市化率的提高，都受到過儒教的影響，國民對土地等不動產多有偏好等等。與歐美國家相比，日本的經驗對中國更具有參考價值。

一 土地私有化的意義

土地問題，無論是對社會主義還是對資本主義制度下的國民經濟或國民生活來講，都是個最基本的問題，直接關係到社會的安定與發展。在多數發達國家，基本不存在土地制度的問題，它們需要對待的問題是怎樣管理土地，怎樣使與土地相關的法律細節更加完善，如怎樣促進農產品出口、怎樣保護本國農業不受外來農產品的衝擊，或穩定農民收入使其不至低於城鎮市民的收入等等。但在中國，土地制度的問題可以說基本上還沒有解決。

建國以來，中國的土地制度有過數次變動：土改、合作社、人民公社及改革開放後實施的家庭聯產承包制。中國農業在這段時間得不到大的發展，與當時的土地制度不無關係。

(一) 現今中國土地制度的弊端

從中華人民共和國成立到改革開放伊始，中國的土地制度有過數次變動：土改、合作社、人民公社及改革開放後實施的家庭聯產承包制。一個國家在約三十年左右的時間內就有這麼多的變化，這在世界上是少有的。中國農業在這段時間得不到大的發展，與當時的土地制度不無關係。2008年10月，中共中央又不得不召開全會專門研究以土地問題為核心的三農問題，這本身就說明了土地關係還沒有理順這一事實。

衡量土地制度適當與否的標準應該是看它是否能促進農業發展，是否能推動中國整體經濟繼續向前發展，是否符合中國的國情。可以肯定，家庭聯產承包責任制與過去的人民公社相比是成功的，但其弊端也愈來愈見明顯。從農業發展角度來講，它限制了土地的合理使用，限制了土地的規模經營；從土地的產權角度來講，它使農民不能行使土地所有權，以致村民與掌握土地產權的村委和地方政府之間的矛盾不斷，也使得徵收土地時真正受益的不是農民，而是部分村幹部、部分地方政府和土地開發商；從促進「農轉非」的角度來看，它使進城打工的農民得不到完全解脫，總是有土地這個後顧之憂。總之，三十年的改革使中國農業有了長足的發展，但土地制度問題卻好像一個瓶頸，限制着農業和農村的進一步發展，也限制着城鎮化的進一步發展。因此，解決土地制度問題事關緊要，意義重大。

(二) 土地制度與城鎮化率

筆者認為，土地私有化是今後發展的方向。它不僅關係到土地的規模化經營及農民進城打工無後顧之憂等問題，還關係到城鎮化率的問題，而城鎮化率

表1 歐洲與亞洲部分國家城市化率的變化
單位：1萬以上城市的人口佔總人口的比例(%)

國家	1500年	1600年	1700年	1800年	1890年
比利時	21.1	18.8	23.9	18.9	34.5
法國	4.2	5.9	9.2	8.8	25.9
德國	3.2	4.1	4.8	5.5	28.2
意大利	14.9	16.8	14.7	18.3	21.2
荷蘭	15.8	24.3	33.6	28.8	33.4
英格蘭／ 威爾士	3.1	5.8	13.3	20.3	61.9
蘇格蘭	1.6	3.0	5.3	17.3	50.3
葡萄牙	3.0	14.1	11.5	8.7	12.7
西班牙	6.1	11.4	9.0	11.1	26.8
日本	2.9	4.4	—	12.3	16.0
中國	3.8	4.0*	—	3.8	4.4

* 此數字為1650年

資料來源：アンガス・マディソン (Angus Maddison) 著，金森久雄監譯：《經濟統計で見る 世界經濟2000年史》(東京：柏書房株式會社，2004)，頁290。

則關係到一個國家的發展成熟度問題。從表1可以看出，除了中國以外，包括日本在內的多個歐亞國家的城市化率在十九世紀末期都已進入了兩位數。除葡萄牙外，其他歐洲國家的城市化率則已達到20%以上。日本的發展起步較晚，但其城市化率也達到了16%。與部分歐洲強國及日本的快速發展相反，中國在1500至1890年的近四百年間，其城市化率從3.8%上升到4.4%，升幅只有0.6個百分點。這說明中國在此期間不僅僅是資本主義沒有萌發，也不僅僅是科學技術並不發達，更重要的是，中國長期以來95%以上的人口是農民。這是近代以來中國落後於西方國家的一個原因。但這一點幾乎沒有被引起注意。

從這一角度來講，及早解決土地的私有制問題，排除農民離開土地後的後顧之憂，對促進城市化率的提高和促進中國經濟的持續發展有着不可低估的意義。儘管目前的家庭聯產承包責任制在今後還會保留一段時間，但解決上述問題的最終方式應該還是土地制度的私有化。但何時轉變、如何轉變則值得深入探討。

中國在1500至1890年的近四百年間，其城市化率從3.8%上升到4.4%，升幅只有0.6個百分點。這說明中國長期以來95%以上的人口是農民。這是近代中國落後於西方國家的一個原因。

二 土地私有化的時機

在中國實施土地私有化，應選擇適當的時機，也就是在私有化條件成熟後再實施為宜。這是為避免出現混亂而導致改革失敗的先決條件。

(一) 選擇時機的重要性

土地私有化，是市場經濟發展的必然方向，可以說，在中國只是個早晚的問題。但何時才是最佳時機值得研究。按理來說，土地私有本來就像人們擁有房屋一樣是很自然的事情，但在經歷了土地公有制後，中國人反而對土地私有制有點不太熟悉了。就像1990年代剛開始恢復股票買賣一樣，人們對股票的期望值較高，一時竟出現了大肆搶購股票的狂潮。同樣，有朝一日中央一旦宣布土地私有化，為了能使金錢保值、升值，很難說在某些地區不會出現購買、兼併或囤聚土地的狂潮。儘管現在民間的資金還不甚豐厚，但當土地可以自由買賣時，一方面，原本遊蕩在城市房地產的大量游資很可能就會轉向土地進行投機，以致短期內把地價哄抬上去。另一方面，有些農民為了進城打工或因某些原因急於用錢也很可能把土地廉價賣掉，以致斷掉了自己將來的退路。以上兩種情況的任何一種，都將構成對農業發展和社會穩定的威脅因素。

在農村人口多、城市人口少的時候，土地對農民來說是不可缺少的生計來源，因為農民一旦失去土地而未能在城市找到工作，當他們想要再回到農村獲得土地時，將會遇到地價上漲等因素而有一定難度。那時，失地農民將會聚集在城鎮或其周圍，形成貧民窟，或出現非法佔地搭棚等現象。這是許多發展中國家曾經有過或現在依然存在的問題。在一些國家和地區，貧民窟及非法佔地搭棚的人口曾佔有相當大的比例。如1969年，香港362萬人口中有60萬，佔17%、首爾460萬人口中有132萬，佔29%；1970年，曼谷304萬人口中有60萬，佔20%、德里388萬人口中有140萬，佔36%、里約熱內盧485萬人口中有146萬，佔30%；1971年，孟買600萬人口中有248萬，佔41%、加爾各答800萬人口中有532萬，佔67%^①。為避免類似現象出現，中國應在土地私有化的時機選擇上慎之又慎。

一旦宣布土地私有化，為了能使金錢保值、升值，某些地區或會出現購買、兼併或囤聚土地的狂潮。另一方面，有些農民為了進城打工或急於用錢也很可能把土地廉價賣掉，以致斷掉了自己將來的退路。

(二) 時機成熟的條件

目前，中國正處在從農業化國家走向工業化國家的過渡階段。中國人多地少，2005年全國人均耕地1.4畝，不到世界平均水平的40%。而人均耕地少、優質耕地少、後備耕地資源少等因素，更使中國的土地問題變得比較複雜。面對這一國情，尤其是目前全部土地不屬於個人、在中國沒有任何私有土地的特殊情況下，筆者認為中國不宜急於馬上實施土地私有化。換言之，目前在中國實行土地私有制的條件還不成熟，原因有三：

第一，目前農村人多地少，部分農民一旦賣了地，將很難再以平價買回來。而他們在沒有找到新的生計之前，他們將處於生活無着的狀況。

第二，在農村人口多於城市人口，即後備失業大軍大量存在的情況下，失地農民很難輕易在城市裏找到穩定的工作。

第三，在住房、交通、電力、用水，以及就學、醫療、福利等方面，大多數城市還不具備短時間內大規模接受離土農民進城的能力。

當上述這幾個條件尚不具備時，中國實行土地私有化將是冒險的。那麼，中國何時才能滿足上述條件呢？是不是還要長久等下去呢？其實，這個時機已經為時不遠了。

(三) 日本和中國城鄉人口變化比較

滿足上述條件的關鍵將取決於中國工業化的進程與速度。目前中國正處於城鎮化、工業化快速發展的階段，預計到2010年城鎮化率將達到48%，到2020年城鎮化率將達到58%^②。隨着第二產業及第三產業的發展，城市還將吸收大量的勞動力。在此不妨看一下日本的農村人口向城鎮轉移的情況。

與一些歐美發達國家在1950年代初就已完成了農村人口向城鎮轉移的情況相比，日本的這一轉變過程相對較晚，是在1970年左右實現的。日本的城市化發展是隨着工業化的發展實現的。在工業化發展時期，工業生產基本上都是集中在城市及其近郊進行的。工業的發展使城市吸收了大量的人口，而城市人口增加後，又衍生了各種維持人們生活的產業及工作崗位，這使第三產業得到不斷發展並吸收了大量的勞動力。特別是在1960年代以後的經濟高速增長時期，大批的年輕人湧入東京、大阪和名古屋等都市群，農村人口遂大幅減少。

二次世界大戰結束初期，日本以恢復經濟為主，農業人口變化不大。隨着工業的發展，農村人口大量進入城市。1970年代以後，農業人口減速開始放緩。這說明日本在1970年前，農村向城市的大規模人口轉移已基本完成。

表2 日本農業人口的變化

單位：千人

年份	全國人口	農業人口	佔全國人口比例 (%)
1920	55,391	26,711	48.2
1950	83,200	37,811	45.4
1960	93,419	34,411	36.8
1970	103,720	26,282	25.3
1980	117,060	21,366	18.3
2007	127,053	7,940	6.2

資料來源：1950年以前的數據引自日本財團法人矢野恒太紀念會編：《昭和30年版 日本國勢圖會》（東京：國勢社，1954）；1960、70、80年的數據引自日本財團法人矢野恒太紀念會編：《日本國勢圖會（1987）》（東京：國勢社，1987）；2007年的數據引自農林水產業關連主要指標／總括表／土地和人口，日本總務省統計局網站，www.stat.go.jp。

從表2可以看出，在1920年，日本農業人口佔總人口的比重為48.2%。第二次世界大戰結束後初期，日本以恢復經濟為主，農業人口變化不是很大。此後隨着工業的發展，農村人口大量進入城市，到1970年，日本的農業人口減少到25.3%。1950和1960年代平均每年農業人口減少1%左右。1970年代以後，這個減速開始放緩。這說明日本在1970年前城市對勞動力的需求已基本飽和，農村向城市的大規模人口轉移已基本完成。但這時農村也保留了一定比例的勞動人口，因為農村除了自給自足以外，還擔負着生產和供應城市生活必需品的任務。1980年以後，隨着農業生產自動化程度的提高，農業人口繼續減少，到

直到1980年，中國人口八成是農民的格局幾乎沒有改變。其主要原因是，中國的政治運動等多種因素干擾了經濟的發展，加上中國對「農轉非」戶口的嚴格限制等因素，導致城鎮化率沒有提高。圖為日本農村中新型機器的使用。



2007年，農業人口的比重減少到6.2%，但其減速已大大降低。從1980到2007年，農業人口共減少了12.1%，平均每年減幅為0.45%。

再看中國的農村人口變動情況。從表3可以看出，1950年時，農村人口比例為88.8%，也就是說近九成的中國人生活在農村。到1960年農村人口減少為80.3%，此後直到1980年，中國人口八成是農民的格局幾乎沒有改變。其主要原因是，中國的政治運動等多種因素干擾了經濟的發展，加上中國對「農轉非」戶口的嚴格限制等因素，導致城鎮化率沒有提高。到1980年代改革開放後，這一局面才開始改變，特別是從1990至2007年這十七年間，農村人口比例從73.6%減少到55.1%，平均每年約減少1.1%。可以說，這期間中國的城市化率並不低於日本在1950、60年代經濟高速增長的時期。

表3 中國城鄉人口的變化

單位：萬人

年份	全國總人口	城鎮人口比例 (%)	農村人口比例 (%)
1950	54,196	11.2	88.8
1960	66,207	19.7	80.3
1970	82,992	17.4	82.6
1980	98,705	19.4	80.6
1990	114,333	26.4	73.6
2000	129,533	36.1	63.9
2007	132,129	44.9	55.1

資料來源：1990年前的數據引自三菱總合研究所編：《情報ハンドブック》(東京：蒼蒼社，1992)，頁84；2000年的數據引自第五次全國人口普查公報，參見中華人民共和國國家統計局網站，www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20020331_15434.htm；2007年的數據引自中華人民共和國國家統計局：〈2007年國民經濟和社會發展統計公報〉(2008年2月28日公布)，www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20080228_402464933.htm。

(四) 最佳時機的定義與選擇

如果今後中國的經濟能繼續保持一定的增長速度，農村人口繼續按照每年1.1%的速度減少的話，到2020年農村人口比例將降低到40.8%，城鎮化率將達到59.2%；到2030年農村人口將降低到29.8%，城鎮化率將達到70.2%。從日本城鎮化率的數據，即在城鎮人口達到75%以後才進入減緩時期的情況看，中國城鎮化率在達到70%以後仍然會繼續上升。但城鎮與農村人口的比例達到7：3之後，農村就業人口的壓力將大大減少，農民收入將大大提高，因為供應城市所需要的生活物品也需要相當數量的勞動力留在農村。那時，在糧食及肉奶蛋禽產地將出現大批的加工企業，並吸引一部分農民就業。同時，隨着城市人口的增加，人們對漁業、牧業、林業的需求也將進一步增加，土地作為農民唯一生存手段的狀況將會極大地改變。

那麼，在甚麼樣的城鄉人口比例下實施土地私有化最好？根據以上分析，筆者認為當城鄉人口比例達到7：3以上時應為最佳時機。只有在這一階段，農民的生活手段與就業方式多樣化了，失地農民有了多種出路，才能保證不出現社會不穩定的因素或引起農業經濟混亂。

就實施土地私有化的時機而言，自然是城鎮化的比例愈高保險系數愈大，但及時實施土地私有化本身也是促進城鎮化率的重要方式之一。從全國來看，等到城鄉人口比例都達到7：3以上也許還要相當長一段時間，但有的地方已經達到或已超過這一標準。因此，不妨在條件已成熟的省、市、縣先行實施土地私有化。

城鎮與農村人口的比例達到7：3之後，在糧食及肉奶蛋禽產地將出現大批的加工企業，並吸引一部分農民就業。隨着城市人口的增加，土地作為農民唯一生存手段的狀況將會極大地改變。

三 土地私有化的方式

與土地私有化的時機非常重要一樣，土地私有化的方式也同樣重要。為避免混亂和造成損失，現列舉以下幾點建議以供參考。

(一) 土地私有化的實施階段

土地私有化的實施，可以分為幾個階段：

第一階段：準備階段

(1) 可以訂一個土地私有化的目標年限，廣而告之，做好各種思想、理論及調查研究的準備工作。這個期限可以設定為五到十年。在此階段，以調查研究和統一思想認識為主要工作。在這方面也可以借鑒日本組織「諮問委員會」的辦法，廣泛徵集意見。日本政府的做法是，在對某一方面的重要問題進行改革時，為吸取民意，會先成立諮問委員會，由有關方面的專家、學者、權威人士或一般民間知名人士，如作家、評論家、社會活動家等參加。這類委員會涉及

各行各業，如有農業、教育、文化、法律、社會等各種諮問委員會。該類委員會在調查研究的基礎上，在規定的期限內向有關政府部委提出初期、中期及最終報告，也可以根據要求每年提出年度報告。而此類諮問委員會的設立年限，根據需要有兩、三年的，三、五年的，也有十年或更長期的。

這類諮問委員會在報告中提出的建議，經政府部委負責人批准後，由政府部門負責實施。此種做法的特點是可以排除政府單方面的先入之見，也可以排除政府的本位主義或官僚主義，盡可能地聽取社會各階層的意見和呼聲。同時，諮問委員會各種報告的公布也可以起到引起公眾注意或引導社會輿論的效果。牽扯到全國性的重大問題，如經濟改革，日本也曾成立過由首相牽頭，由相關省、廳(相當於部、委)大臣和金融、財政、企業等界別人士及學者參加的諮問委員會。如2001年由日本首相小泉純一郎擔任議長的「經濟財政諮問會議」就是一例。

在準備階段，可以考慮在中央及各級地方政府層次成立有關籌備性的委員會，設立諸如農業和土地方面的專家諮詢組織、法律諮詢組織，進行各種理論或法律方面的論證，並借鑒西方各國和發展中國家在這方面的經驗教訓，提出適合中國國情的指導方針、理論框架及實施辦法。

(2) 制訂土地私有化的相關法律、規章及各項實施細則，做好法律及制度方面的準備工作。

(3) 事先預測估計可能出現的各種問題及制訂相應對策。

第二階段：試點階段

為保證土地私有化實施的順利進行，不搞一哄而上，不搞全國一刀切，可以先在條件成熟的地區搞試點，然後再逐步推廣。但在落實試點時，要注意以下三點：

(1) 土地私有化試點地區，在一定時期內要注意防止城鎮的游資搞土地投機，或外地居民到試點地區來搶購土地。此外，不限制城鎮居民到農村置地務農，但禁止閒置土地，荒廢土地。

(2) 加強土地私有化後的管理，採取嚴格措施防止農地流失。農地用於非農業建設開發，應根據其開發的規模由較高一級如省、市級人民政府審查，並交由同級人民代表大會批准後方可實施。此種手續應予公開，且不應下放到較低一級政府處理。審查批准手續寧可繁瑣一點，也不要簡單從事，一定要嚴格把關，在土地問題上不應追求速辦速決。

(3) 對於土地兼併問題，可設定兼併上限，防止囤聚土地、置地保值。對購買土地後閒置不用(可設定年限)的戶主，應罰款、沒收或依法處置。

設定土地兼併的上限，可防止未來出現跨村、跨鄉或更大規模的大地主的產生。因為大地主不同於大資本家，他可能是一個守法或能振興一方的好地主，也可能是一個控制或影響在他土地上的村委或鄉級政府，影響民主選舉、影響地方政務的為維護個人利益不擇手段的大地主。因此，各地可根據本地情況設定適當的兼併上限。

在土地私有化的準備階段，可以考慮在中央及各級地方政府層次成立有關籌備性的委員會，並借鑒西方各國和發展中國家的經驗，提出適合中國國情的指導方針、理論框架及實施辦法。

第三階段：推廣階段

在推廣階段，應吸收土地私有化試點地區的經驗教訓，逐步推廣。對尚達不到實施私有化條件的地區，寧可推遲進行，也不要勉強實施，避免出現不應有的混亂。

(二) 制訂包含土地所有稅等方面的法律

國家應制訂相應的土地立法和土地私有化的細則以加強管理。除了訂立有關土地買賣、使用、管理，以及防止投機、兼併、囤聚和非法開採等方面的法律外，還應在稅收方面做出相應的立法。在稅收方面，日本及外國的某些經驗也值得借鑒。

中國現在還沒有不動產稅，這使不動產(土地、房屋)很容易當作被保值的對象被人囤聚，導致了有些人可以擁有若干套房產(等待升值)而不用付稅。這在外國是難以想像的。如果將來土地私有化後土地所有者仍然不承擔稅負，同樣容易引起土地囤聚的問題。對此，單純用政策或行政手段來解決的難度比較大。目前中國的稅收制度是「不買不稅，不租不稅」。在土地開發時，由於取得土地時的耕地佔用稅和使用時的城鎮土地使用稅的稅額標準較低，在付清此類稅費後，土地所有者就可以等待土地升值。而只要土地未進入流通，土地所有者就無須為土地的增值而納稅。這樣做實際上等於鼓勵了土地保有，助長了土地投機。

日本在這方面的做法是，對不動產在流通和保有環節上都課稅。土地的稅額是根據地價(每個地區根據市場行情，按與市中心繁華地段的距離來按片、按路段劃分不同價格)和質量，除此以外，房屋的稅額還根據建築年限等因素來決定。只要擁有不動產，每年都要交稅，這是每個不動產所有者的義務。這種辦法，在相當程度上有效地抑制了對不動產的投機行為，其效果遠大於行政手段或金融政策的調節作用。

考慮到將來土地私有化後各種投機行為的可能性，事前制訂好包括稅負在內的相關法律十分必要。各省也應制訂相應的具體實施條例，但在稅務方面，省以下單位以不再訂立細則為好，免得地區間因細則不同出現混亂。各種細則及條例應在試點中不斷修改完善，保證土地私有化後不出現波動。

(三) 土地私有化後出現問題時的對策

土地是農民的命根子。在私有化過程中，牽扯到個人與集體、個人與個人的具體利益，可以設想會出現各種各樣的矛盾和衝突。有的地區因某些問題處理不當也有可能出現混亂。因此，土地私有化的實施，應以和諧為指針，採取溫和而循序漸進的方式。政府不與群眾對立，不施行高壓政策。對不公、不正等問題要採取調整、補償等方式耐心細緻地加以解決，決不能用簡單粗放式管理的辦法處理土地問題。

土地是農民的命根子。在私有化過程中，牽扯到個人與集體、個人與個人的具體利益，可以設想會出現各種各樣的矛盾和衝突。因此，土地私有化的實施，應以和諧為指針，採取溫和而循序漸進的方式。

中國在1950年代曾實施過土地改革、合作化運動和人民公社，在各地或多或少都出現過一些波動。為今後的土地私有化得以順利進行，在此介紹一下日本過去實行土地改革時的一些做法，以供參考。

二戰後日本實施了一次土地改革(日本一般稱「農地改革」)。日本雖然是資本主義國家，但戰後卻在美國佔領軍的主導下於1946至1947年由日本政府自己推行了土地改革。其目的是為了在解除戰前成為日本軍國主義經濟基礎的壟斷財閥和寄生地主的制度，解決戰後因糧食危機、通貨膨脹及大量失業而導致的經濟危機，同時也為了防止因貧困而發生共產主義革命。日本的做法主要有以下幾點：

- (1) 以低廉價格強制性收購地主擁有的土地，再將其以低廉價格出售給佃農；
- (2) 土改後禁止地主再收買土地；
- (3) 佔用農地事宜由農地委員會及都道府縣知事嚴格管制；
- (4) 殘存的出租佃戶的佃租改為低微比例的繳付金錢制度。

為了實施改革，日本還制訂了內容非常詳細的一些細則規定。

日本的土改給人們一個提示：細緻入微的規則及溫和的處理方法，特別是對不滿情緒留有一個排洩方式，並對不公平的歷史問題給予糾正，有利於社會的穩定和經濟發展。

土地改革後，一部分地主以土改違反了日本憲法第二十九條第三款保障財產權為由，要求以正當價格購買土地而提起了訴訟。法院以正當補償不等於正當價格為由駁回了上訴。雖然此後地主沒有再次提起訴訟，但其不滿情緒一直存在。為了平息地主的不滿，1965年日本政府制訂了新的法律，以發行國債的方式，對被強行收買土地的地主給予了補償，共補償地主損失(個人107萬件，團體及法人92,000件) 1,237億日元。在實行土地改革補償後，沒有再發生任何爭議。

縱觀日本的土地改革，有幾點可借鑒的經驗值得參考：

第一，由於制訂了詳細而切合實際的具體政策及細則，土改進行得比較徹底；

第二，儘管土改在美國佔領軍主導的背景下，由日本政府以高壓方式剝奪了地主的土地，但由於是以低廉價格購買土地，比單純剝奪要相對溫和一些。土改時沒有發生激烈的抵抗行動，沒有出現地主與僱農間的階級對立，也沒有流血衝突；

第三，在法律的框架內，被廉價剝奪土地的地主可以用法律的方式進行抗爭；

第四，為了彌補矯枉過正的毛病，平息社會中的不滿情緒，在事過近二十年之後，政府用財政手段對地主給予補償，使社會出現了平和的氣象。

當然，在過去以階級鬥爭為綱的年代，我們對此也可以理解為是資本主義社會對地主階級的保護。但在中國也確立了私有財產保護法的今天，我們也可以發現這種較溫和的土地改革及其後續處理方法，沒有給此後日本的社會造成階級對立的陰影，也沒有給此後日本的經濟起飛留下隱患。

日本的土改給人們一個提示：細緻入微的規則及溫和的處理方法，特別是對不滿情緒留有一個排洩方式，並對不公平的歷史問題給予糾正，有利於社會的穩定和經濟發展。

四 結語：土地私有化是大勢所趨

土地私有化是中國農業發展的大勢所趨，是農村經濟發展的不可避免的一個環節。為了正確認識這一趨勢，適時做好迎接這一土地制度轉型的準備，本文提出了一些觀點。現將其歸納如下：

第一，土地私有化具有十分重大的意義。目前土地集體所有制的弊端限制着農業和農村的進一步發展，也限制着城鎮化率的進一步提高。實現土地私有化，及早解決土地的自由買賣問題，對解除農民進城的後顧之憂，促進城鎮化率的提高，促進中國的持續發展有着不可低估的意義。

第二，土地私有化應選擇適當的時機，在條件成熟後再實施為宜。當城鄉人口比例達到7：3以上時應為最佳時機。在此階段，土地已不是農民唯一的生計來源，土地私有化後不會出現社會不穩定的因素。土地私有化應本着條件成熟者先行的原則，不妨在條件成熟的地區先行實施。

第三，土地私有化應注重方式。可以分為準備階段(思想、理論及調查研究的準備工作，制訂相關法律及實施細則，事先預測可能出現的問題及制訂相應的對策)、試點階段(先在條件成熟的地區搞試點取得經驗教訓)和推廣階段(在汲取試點地區的經驗和教訓的基礎上全國推廣)三個步驟在全國逐步實施，以不出現混亂為目的。

私有化過程中應特別注意以下三點：第一，制訂關於土地買賣、使用、管理及防止投機、兼併、囤聚等方面的立法；第二，在稅收方面制訂如對土地在流通和保有環節都予以課稅的法律，抑制游資對土地的投機行為；第三，對土地私有化過程中出現的不公、不正等問題應採取調整、補償等方式來解決，避免給以後的社會發展留下情緒對立的陰影。

總之，在適當時機，用適當的方式進行土地私有化關係到農業和農村的進一步發展，也關係到城鎮化率的提高。而城鎮化率則關係到一個國家發展的成熟度問題，也關係到中華文明能否早日重新崛起的重大問題。

目前土地集體所有制的弊端限制着農業和農村，以至是城鎮化率的進一步提高。實現土地私有化，及早解決土地的自由買賣問題，對促進城鎮化率的提高，促進中國的持續發展有着不可低估的意義。

註釋

① 今井清一：《人口增加と都市環境》(東京：晃洋書店，1993)，頁97。

② 〈全國土地利用總體規劃綱要(2006-2020年)〉，中華人民共和國中央人民政府網站，www.gov.cn/jrzg/2008-10/23/content_1129496.htm。