

城市土地国有规定的由来

○ 程雪阳

1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过了新修订的《中华人民共和国宪法》。与之前的历部宪法相比,这部宪法的一个突出特点是,首次对土地所有权制度进行了明确规定,并增加了“城市的土地属于国家所有”(第十条第一款)这一条款。对于这一规定,当时的人们并没有给予高度关注,也没有认真考虑其可能带来的后果。然而,随着1987年以后城市土地逐步的“市场化”、城市住房制度的改革(特别是“住房商品化”的出现)、旧城改造范围的扩大,以及随之而来的城市房屋征收矛盾的增多和激化,人们逐渐发现,房地产领域中种种矛盾以及这些矛盾的根源,都与现行宪法关于土地制度的规定有关。那么,“城市的土地属于国家所有”是何时以及如何被提出的?1982年宪法为什么要宣布“城市的土地属于国家所有”呢?

一、城市土地国有的由来

1949年年初,全国解放在即。这年的4月25日,毛泽东、朱德签署的《中国人民解放军布告》宣布,“农村中的封建的土地所有权制度,是不合理的,应当废除”,但是“城市的土地房屋,不能和农村土地问题一样处理”。^{注1}同年8月,《人民日报》刊登文章论述了共产党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。……”^{注2}同年9月通过的《共同纲领》第三条规定:“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”。

根据这一规定,在1950-1953年间,各地政府不但给城市土地所有权人换发了新政权的土地房屋所有证,^{注3}而且还要求“土地房屋之买卖、典当、赠予或交换,均应凭土地房屋所有证,并由当事人双方订立契约,由承受人依照本条例缴纳契税”。^{注4}

到1954年,五四宪法依然规定“保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权”。^{注5}因此,城市的私有土地,无论是作为生产资料还是作为生活资料,都受到了宪法的承认和保护。据中央书记处第二办公室的统计,1955年之前,在北京、天津、上海、济南、青岛、沈阳、哈尔滨、南京、无锡、苏州这10个城市,私人房地产分别占这些城市全部房地产的53.85%、53.99%、66.00%、78.00%、37.90%、36.00%、40.20%、61.30%、80.25%、86.00%。私人房产主当中不少人拥有大量房产,比如李鸿章的后代在上海即占有房屋面积10万多平方米。^{注6}

1955年年底,中央书记处第二办公室提出了《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》,该意见认为必须“对城市私人房



1954年的天津市土地房产所有证内页

产进行社会主义改造”。改造的总目标是“加强国家控制,首先使私有房产出租完全服从国家的政策,进而逐步改变其所有制”。另外,该意见还要求,“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”。^{注7}

1956年1月18日,这份最早以“城市”为标准提出要将部分土地“国有化”的意见被中共中央转批,成为具有强制力的规定。不过,该份意见希望解决的是“日益增多的城市人口与城市住房短缺之间的矛盾”,具体规定的内容也是关于房租如何收取和分配的问题,并不涉及城市私有房屋地基的征收或者国有化问题。另外,因为种种原因,这份意见在全国也并没有得到迅速落实。到1960年底为止,“在全国依然还有14%的市及2/3左右的县还未进行或者没有完成改造工作”,以至于中央工商行政管理局和商业部不得不再次呼吁各地“加速城市私人出租房屋社会主义改造工作”。^{注8}

到1963年,国家房产管理局向国务院报告:“除少数大城市对私营房产公司和一些大房主实行公私合营以外,绝大多数是实行国家经租。经租的办法是,凡房主出租房屋的数量达到改造起点的,即将其出租房屋全部由国家统一经营,在一定时期内付给房主原房租20%至40%的固定租金。改造起点的规定,大城市一般是建筑面积150平方米(约合10间房),中等城市一般是100平方米(约合六、七间房),小城市(包括镇)一般是50到100平方米之间(约合三至六间房)。按照上述办法,全国各城市和三分之一的镇进行了私房改造工作。纳入改造的私房共约有1亿平方米。这对于充分利用城市已有的房屋为社会主义建设事业服务,起了积极作用,取得了很大成绩。”^{注9}

然而,由于各个地方政府在建国初期颁发给房地产所有人的房产证和土地执照(土地证书)并没有更换或没收,所以国家经租房及其所属土地的产权如何界定,在法律和实施上都不清楚。另外,对资本主义工商业和私有出租房屋进行社会主义改造,并不意味着所有的城市房屋都变成国家的了,因为根据国家房产管理局的报告,“自住房”和“账目结清后退还给房主的房子”就属于私有房屋,土地也属于私有土地。

文革开始后,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”,成为被“革命”的对象。1966年6月上旬,北京十四中的红卫兵们首先贴出了一张《告全国同胞书》,宣称要“彻底铲除一切剥削现象”,其中包括:“房产一律归公。住户们一律不向房主交租子!各地房管局的革命同志们,望你们办理好房产归公手续,马上把房产接收下来。”^{注10}

红卫兵抄家一时成风,“1966年8月18日后的一个月里,北京市被抄家的达11.4万多户,被赶回原籍的有85198人。上海市从8月23日至9月8日,红卫兵共抄家84222户。到9月下旬,天津市红卫兵抄家1.2万户。”^{注11}

同年9月26日,北京市房地产管理局出台了《关于接管私房的若干规定》。该规定要求“对固定租金已自九月一日起暂停发放”,并决定“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”。尽管该规定最后声明“上述意见,政策性很强,应报市人委批准后再正式执行”^{注12},但是在没有得到北京市人民委员会正式批准的情况下,这一规定已经在“革命洪流”中被迅速执行了,甚至一些房屋承租人也以“1966年文革开始后,土地属于国家”为由,拒绝再依照房屋租赁合同向原房地产所有权人交租金了。^{注13}

1967年11月,在接到某地领导关于城镇土地国有化的请示之后,国家房产管理局、财政部税务总局做出答复称:

对土地国有化问题,一九六三年研究过一次,有两种意见,一种是所有城镇土地一律收归国有,另一种是先解决空闲的出租的土地收归国有,各执一词,不得解决。一九六五年又进行了调查,当权派的意见是分两步走,在目前文化大革命期间造反派的意见要一次解决,并批判了原来两步走的意见。……关于(城镇)土地范围问题,无论什么空地(包括旗地)无论什么人的土地(包括剥削者、劳动人民)都要收归国有。……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。”^{注14}

也就是说,在文革中,国家房产管理局、财政部税务总局不但以答复的方式将中共中央书记处二办文件中的“街基”扩大到“城镇上建有房屋的私有宅基地”,而且要求地方政府按照造反派的意见将所有的城镇土地都收归国有。1968年2月20日,北京市革命委员会发布了《关于无产阶级文化大革命中红卫兵查抄财物、房地产处理的通知》,要求“上述范围(指地富反坏右及其子女等)应没收的房地产,产权归国家”。^{注15}其他一些地方也陆续开始了“城市土地的国有化”运动,没收城市居民的私有房地产,一直到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。^{注16}

应当如何看待文革期间各地革委会所制定的城市土地国有化的政策呢?一些人可能会认为,从1954年开始,宪法就有了关于“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”的规定,1975年宪法又删除了“为了公共利益的需要”这一前提,直接规定“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”,所以这些“土地国有化”的革命行动是符合宪法的。事实上这样的辩护并不成功。这是因为:(1)无论是1954年宪法,还是1975年宪法,对于“土地收归国家”都有前提性限制,即必须“依照法律规定的条件”,而在这一时期,拥有立法权的全国人大及其常委会并没有制定任何关于土地国有化的法律或法令;(2)1975年宪法并没有明确承认各地在文革中的“城市土地归国家所有”的行为的合宪性;(3)即便是1975年宪法被解释为支持“国家对城乡土地收归国有”,那也是没有意义的,因为这部“革命宪法”本身就是文化大革命的产物,在改革开放后已经被彻底否定了。

二、城市土地国有入宪过程中的讨论和争议

文革结束后,1978年重新修订宪法。尽管仍处于极“左”思维盛行的年代,但这次修宪仍然没有任何关于城市土地国有化的规定。国家城市建设总局在1982年3月27日发布的《关于城市

(镇)房地产产权、产籍管理暂行规定》(城发房字77号)中提出:“根据宪法规定精神,我国城市房屋存在着几种不同的所有制。应加强房屋和土地产权产籍管理。……(对于)城市土地,城市房地产管理机关,要依照法律的规定,确认产权,区别各种不同的土地所有权及使用权状况,进行土地普查登记,并建立产籍资料及各项管理制度。”很明显,此时的国家城市建设总局并不承认文革期间的“城市土地国有化”行为,而且试图对各种不同的土地所有权进行普查和登记。不过,这种情况很快被该年12月4日通过的宪法所改变,该宪法在第十条第一款(属于“总纲”部分)明确规定“城市的土地属于国家所有”。那么,八二宪法为何要增加这一新的规定呢?这一规定出台前的讨论中又有过什么意见?

八二宪法的修改是从1980年开始的。这年的8月18日,邓小平在著名的《党和国家领导制度的改革》中提出,“中央将向五届人大三次会议提出修改宪法的建议”。^{注17}8月30日,中共中央向五届人大三次会议提出《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议》。9月10日,五届人大三次会议根据中共中央的建议通过了宪法修改委员会名单,共103名委员,叶剑英为主任,宋庆龄、彭真为副主任。9月15日,宪法修改委员会召开了第一次全体会议,会议决定设立宪法修改委员会秘书处,胡乔木为秘书长,吴冷西、胡绳、甘祠森、张友渔、叶笃初、邢亦民、王汉斌为副秘书长。9月17日,宪法修改委员会秘书处举行第一次会议。^{注18}10月5日,宪法修改委员会秘书处起草班子集中到北京玉泉山,并就宪法修改草案起草进行了分工:序言部分由胡绳、龚育之、卢志超起草,总纲部分由胡绳、顾明、肖蔚云、王叔文、许崇德起草,权利义务部分由王汉斌、张友渔、王叔文、杨景宇起草,国家机构部分由王汉斌、邢亦民、顾明、顾昂然、许崇德、孙立、许孔让起草。^{注19}

在最初的一段时间内,对于是否要在宪法中规定土地所有权以及如何规定这一问题,宪法修改委员会秘书处并没有确定的意见。在1981年2月10日上午召开的宪法修改委员会秘书处第十次会议上,胡绳报告说,“有些问题我们还拿不准,如有关土地的所有权问题、关于农村人民公

社经济的一些问题、关于中外合资经营的问题等”。^{注20}事实上,在最初的两个草案,即2月20日形成的《宪法草稿》,以及《宪法讨论稿(2月28日)》中,并没有出现关于土地制度的规定。1981年3月11日到25日,宪法修改委员会秘书处对《宪法讨论稿(2月28日)》进行讨论和修改。正是在此期间,秘书处首次提出应当在总纲“经济制度”一节增写关于“全民所有和集体所有的土地”的条款。^{注21}

为什么要在宪法中规定土地所有权制度呢?王汉斌后来回忆说,“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”。^{注22}这一说法可以与宪法“总纲”部分起草小组成员的肖蔚云的说法相互印证,肖蔚云在1986年出版的著作中提到:

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作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。^{注23}

1981年7月,因为胡乔木身体不好,中共中央决定由彭真领导宪法的起草工作。1981年10月到11月,彭真数次主持召开宪法修改委员会秘书处工作会议,对宪法修改草案进行逐章逐节反复讨论。^{注24}12月16日,彭真与项淳一、顾昂然集中讨论了宪法修改过程中的11个具体问题。在谈到土地所有权时,他认为:

关于土地所有权,过去宪法和法律没有明确规定,但历来对城市土地是按国有对待,农村土地是集体所有。这次宪法明确规定,城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,包括个人使用的宅基地和自留地,除法律规定为国家所有的以外,属于集体所有。任何单位和个人不得买卖和租赁土地。这对坚持社会主义是必需的。^{注25}

12月19日,彭真向邓小平、胡耀邦并中共中央写了《关于宪法修改草案几个问题的报告》。

该报告主要就宪法修改过程中存在的16个问题进行说明和请示,其中所列的第9个问题主要就是土地所有权问题。^{注26}12月中下旬,邓小平两次审阅宪法修改草案初稿,随后中央政治局和书记处也对这个草案初稿进行了讨论。不过,从现有的资料来看,小平关心的主要是实行“一院制”还是“两院制”、是否设置国家主席等与政治体制相关的问题,对宪法修改草案关于土地所有权的规定没有表示明确意见。^{注27}

1982年2月27日到3月16日,宪法修改委员会举行第二次全体会议。会议预先印发了《中华人民共和国宪法修改草案(讨论稿)》及《宪法修改草案(讨论稿)说明》两个文件。该《讨论稿》第十条规定“城市土地归国家所有,农村和城郊土地归集体所有”。《说明》对此解释说:“明确规定我国的土地所有制的第十条是新增加的。这一条规定城市(不包括城市郊区)的土地属于国家所有,其他的一切土地属于国家或集体所有,并规定‘任何单位和个人不得买卖和租赁土地’。这些规定是我国实际情况的反映。更具体的规定有待于制定土地法,但把原则的规定载入宪法,对于农村集体经济组织的发展,对于城市建设都是有利的。”^{注28}

3月9日上午,宪法修改委员会第二次全体会议开始分成3个小组讨论。在3月10日关于社会主义经济制度的讨论中,时任全国政协副主席的荣毅仁提出:“草案规定,除城市外,绝大部分土地归集体所有,问题很大。现在开矿很困难。建军马场、开采石油等都涉及土地问题。宪法规定任何单位和个人不得买卖、租赁土地。实际上,属于集体的土地就在买卖、租赁。”国防部部长耿飏说:“这个问题与军队关系很大。空军、海军的机场都在郊区或者农村。宪法应考虑到不妨碍国家建设和将来的发展。”^{注29}

在3月12日的分组讨论中,在讨论到土地所有权问题时,国家科委主任方毅说:“这两种所有制的矛盾日益尖锐和严重。国家企业、事业要发展,要用地,而土地有限,郊区和农村土地归集体所有,变成了他们向国家敲竹杠、发洋财的手段。一亩地索要上万元,靠卖地生产队可以安排社员一辈子、三辈子都过好日子,不需劳动了。草案虽然规定‘任何单位和个人不得买卖’,他可

以变相卖地,提出交换条件,如给他办工厂,招收农民当工人,包养到死。矛盾发展到武斗,你盖他就拆。科学院盖房用地,付了三次钱,国家财政开支成了无底洞。现在国家盖房要比登天还难,而农民自己盖房,却大量占用好地。郊区农民自盖旅馆的很多,有的大队不种地,单靠出租旅馆赚大钱。这样下去,富了农民,穷了全民,矛盾越来越尖锐。我国矿藏发现较少,发现了要开采就与农民发生矛盾,要花很大代价,限制了国家的发展。因此,建议土地一律归国家所有,集体只有使用权。这个问题是理论上、实践上面临的一个很大的问题,很值得权衡利弊得失,全面探讨研究。”荣毅仁则主张:“在宪法中明确宣布‘国家依照法律规定,给予机关、企业、集体、个人土地使用权,发给土地使用证’。另外还应当规定‘土地不准买卖和转让’,‘国家需要征用土地时,依照法律规定,给使用单位以补偿’。”他认为,把国家的土地分为全民所有和集体所有不好,集体只能是永久使用权。而全国人大常委会法制委员会副主任杨秀峰认为,“土地所有权问题很复杂,各地情况也不一样。现在,对城市土地再不宣布国有,不得了。”^{注30}

在3月16日的分组讨论中,杨秀峰就宪草中的序言和总纲提出意见。在谈到土地问题时,他表示,“赞成土地国有,但由于关于土地的所有权问题牵涉太广、变动太大,要慎重。现在农村土地为集体所有,城郊哪些土地属于国家或集体所有,很难分,是否跟农民交代清楚。土地国有,他们可以依法长期使用,要他们同意接受,不要硬性规定”。^{注31}

4月12日下午,宪法修改委员会举行第三次全体会议。宪法修改委员会秘书长胡乔木就重新修改的宪法草案向委员们做了扼要的介绍,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”。^{注32}

4月14日,宪法修改委员会第三次全体会议在讨论到土地问题时,全国政协常委胡子婴说:“国家落后,地下要宝。油田在草地下面,问题常发生。草地所有者不断向国家要钱。迁安铁矿,这个土地纠纷很大,产生工农之间的矛盾。国家是要开发的,所以应规定土地为国家所有。”杨秀峰说:“现在的条文是可以的,现实中发生的问题,那都是政策问题,有的是工作问题,可由土地法、民法去解决。”^{注33}

4月15日,宪法修改委员会第三次全体会议继续举行,彭真主持会议,讨论到第十条关于土地的规定时,意见不一:

钱昌照(全国政协副主席)说:我国人口太多,污染很重,要建卫星城,要开发资源,要建港口,现在规定了土地是集体所有,将来就会扯皮。建议写明:届时国有。

胡子婴说:应规定全部土地归国家所有,人民公社有使用权。国家挖矿藏,都在草地下面,胜利油田、迁安铁矿,挖掉一棵树就要给农民1000元。那不行。还要求把他们全部老少都包养到老。胜利油田给农民盖了房子,安了电灯,每年还闹个没完。社会主义国家土地应该国有,使用权可以固定,以利于乡村建设。

荣毅仁提议把第4款中的“侵占”提在前面,同时把“租赁”去掉,他说,临时用地堆一下材料,是不是必须租赁,可以在土地法中具体规定。荣毅仁又说:我是赞成土地国有的。但该不该国有,是个大问题。过去没有宣布过。所有制纠纷很大,阻挠了国家建设。

耿飏说:外交上修建大使馆,地皮是租给他的,租期99年,所以土地租赁是可以的。

杨秀峰说:土地所有这是一个根本性的问题。生产资料公有制两种形式,是历史发展来的。乔木同志说的农村土地国有没有实际意义,但会引起很大震动。我也认为,这样做有什么意义?没有意义!更会吃大锅饭。土地归国有,如何管理?谁来使用?管理很复杂,还有干部的情况。国有的问题不是当务之急。我看维持原文

还较实在。国有的问题没有必要,也不急于搞。

彭真说:土地问题在起草的过程中,反复了很多次。当初苏联,列宁主张土地全归国有。斯大林没有接受。我国土改时,给农民发土地证。后来合作社,还实行土地分红。到人民公社化,算是解决了。土地所有制牵涉心理状态,其实都是农民使用。你要用地,他1亩地要你30万元。(荣毅仁插话:要100多万!)我赞成国有,但应采取渐进。现在国务院搞了个《土地征用条例》。总之,无论国家所有,还是集体所有,你用土地,他都得向你钱。现在,先把城市定了,规定“城市的土地属于国家所有”,郊区的土地则按照法律。法律规定为国有的,属于国有。农村、镇、城市郊区的土地属于集体所有,这样,震动小一些。侵占、买卖土地是不准的。山是国有的,村子附近的小山有的是集体所有的。先笼统点,作为过渡。

荣毅仁说:应该原则上土地国有,例外是集体所有。现在呢,原则上集体,法律规定的才是国有。

江华(最高人民法院院长)说:宅基地,大城市与中小城市有区别;房改了的与没有房改的,二者也有区别。一下子国有,这些区别全没了。

杨尚昆(中央军委常务副主席兼秘书长)说:我赞成维持原文,土地即使国有,扯皮也解决不了。城市土地国有,天津街道拆迁时有3户硬不搬。北京广安门也有这种情况。宣布国有,震动太大,有征用这一款,就可以了。逐步过渡较好,先通过土地征用条例。

刘澜涛(全国政协副主席兼秘书长)说:我们从井冈山起,农民就为土地而战。党的“六大”曾在党纲上写过搞国有。

杨尚昆说:现在苏联的集体农庄可以自由买卖土地。列宁山的边上有农民户,自己养牛,就是不搬走。

彭真说:我们民主革命没收封建土地分给农民,现在要把农民的土地没收归国有,这震动太大。

……

讨论到第十三条“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”时,彭真说:这一条很重要。贪污、盗窃、损害公共财产。1亩地要30万元,敲国家竹杠。这是侵占国家利益。^{注34}

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》,该草案第十条规定:

城市的土地属于国家所有。

农村、镇和城市郊区的土地,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,可以依照法律的规定对土地实行征用。

任何组织或者个人不得侵占或者买卖、租赁土地。^{注35}

同日,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,其在报告中并没有提及宪法草案关于土地问题的规定。4月23-24日,全国人大常委会对宪法修改草案进行了分组讨论,常委们的讨论也没有涉及土地及集体经济组织的问题。

1982年4月26日,五届人大常委会第二十三次会议通过了《关于公布〈中华人民共和国宪法修改草案〉的决议》。该决议要求:“全国各级机关、军队、政党组织、人民团体以及学校、企事业单位组织和街道、农村人民公社等基层单位,在一九八二年五月至一九八二年八月期间,安排必要时间,组织讨论《中华人民共和国宪法修改草案》,提出修改意见,并逐级上报。”^{注36}

在历时4个月的全民讨论中,全国各地的群众表现出了高度的政治热情和积极性,对该《宪法修改草案》提出了大量的意见。比如,贵州省就组织了2286次讨论会,参加的有42600多人,宪法修改委员会秘书处办公室也先后收到民众来信1538封。^{注37}中央和国务院各部门、人民解放军、各民主党派和各人民团体共91个单位都报来了材料,29个省、自治区、直辖市报了两次材料。宪法修改委员会秘书处把各方面的修改意见编成《全民讨论宪法修改草案意见汇集》(共五集),分送宪法修改委员会各位委员,供讨论修改时参考。^{注38}

在各地民众和党政机关干部的来信中,我们可以看到,并非所有的人都同意宪法草案关于土地所有权的规定,有些干部和公民对第十条第一款的规定就提出了疑问甚至批评,比如:



1982年11月宪法修改委员会第四次全体会议场景

湖南省建委办公室吴民瑞说,草案第十条规定“城市的土地属于国家所有”,这个规定“概念难解释清楚,执行时也不好办”。原因是:(1)现有城市的市区范围是不断变化的,如长沙市解放时市区仅6.7平方公里,现在是53平方公里,今后还可能扩大。而新发展的市区与原有郊区犬牙交错,很难准确地划分清楚。(2)今后还将有越来越多的县镇和工矿区升级为城市。如1957年以前湖南省有9个城市,现在有15个城市。这些新增城市的土地以前属于集体所有,批准为市后是否就变成属于国家所有呢?

还有不少群众对宪法修改草案关于宅基地所有权的規定提出不同意见。河北纪维涛等人提出“宅基地应属于国家所有,但应明文规定社员使用权。”北京王永泉等提出“宅基地是属于个人的,不应归国家或集体所有。尤其是土改以前属于贫农的宅基地,是祖祖辈辈传下来的,宪法应给予保护。”^{注39}

全民征求意见结束后,宪法修改委员会继续修改宪法草案,多名委员发表意见。尽管我们目前无法找到宪法修改委员会在这一段时间的讨论记录,也无法知晓该委员会内部是否就上述官员或民众提出的意见进行过讨论,但可以确定的是,这些意见并没有受到应有的重视,也没有得到采纳。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《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》。该报告提到:

关于土地的所有权问题,宪法修改草案从我国的现实状况出发,作出了明确规定。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,归农户长期使用,但是不属于农户私有。对于集体所有的土地,国家为了公共利益的需要,可以依照法律实行征用。“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。”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。这里需要说明一下,草案第十条中原来是把镇的土地和农村、城市郊区一律看待的。全民讨论中有人指出,全国各地情况不同,有些地方镇的建制较大,今后还要发展,实际上是小城市。因此删去了有关镇的规定。镇的土地所有权问题,可以根据实际情况分别处理。^{注40}

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。依照宪法修改委员会秘书处秘书顾昂然的回忆,“大会经过逐章逐条审议,提出不少好意见,根据代表意见进行了修改,涉及的条文有19条,有的条文修改不只一处,如果连序言、总纲的修改都算上,一共修改了近30处”。^{注41}不过,这些修改不包括“城市的土地属于国家所有”这一规定,因为后来12月4日通过的宪法对此没有做出任何改动。

上文关于1949年以来土地产权制度史的梳理表明,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。■

注释:详见本刊网站。

(作者为中国人民大学法学院博士后研究人员)

(责任编辑 洪振快)