

孙中山土地法思想及其现实启示

□ 欧阳白果 [电子科技大学中山学院 中山 528402]

[摘要] 孙中山主张变革土地的法权根据、涨价归公,用法律手段实现平均地权和耕者有其田。“涨价归公”旨在保障地权公平,实行“全部”归“私”基础上的“间接归公”、“部分归公”。孙中山土地法思想涉及物权法、土地税法等方面,蕴含土地的物权保护及其增值收益分配的税收调控二者辩证统一的理念。孙中山土地法思想对完善土地法律制度,保护土地物权尤其是农村集体地权,加强房地产增值收益调控,保障民生改善和社会公平,防治土地矛盾以构建和谐社会,均具有重大的现实指导意义。

[关键词] 孙中山; 土地物权; 涨价归公; 税收调控; 土地法思想

[中图分类号] DF082

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2013)06-0055-05

孙中山法律思想的研究,在中国法律思想以及孙中山思想等领域的研究中均属于薄弱环节。对于孙中山部门法思想的研究,笔者曾于2010年提出包括土地税法在内的“孙中山经济法思想”命题^①。就笔者视野所及,理论界此前尚未提出此概念或论断,目前也无他人对此给予论证。综观孙中山的经济主张及其立法实践可知,孙中山具有国家经济调节管理的基本思想,重视运用法律手段调节管理国家经济,因此孙中山具有现代经济法思想^{[1]220}。孙中山以法律手段变革土地制度、振兴农业的主张,体现出土地调节管理、农业促导调控和监管等方面的经济法思想^{[1]223}。其中,以“平均地权”与“耕者有其田”为核心的土地制度改革规划,体现土地物权、土地调控管理等方面的土地法思想。孙中山土地法思想涉及物权法、土地税法等方面,是其经济法律思想的重要组成部分。本文即主要基于土地物权保护与土地税收调控角度,力图初步论证“孙中山土地法思想”这一有待论证的命题并探讨其现实启示。

一、承认土地所有权人权益,主张“涨价归公”以平均增值收益权、实现土地国有

“酿成经济组织之不平均者,莫大于土地权之为少数人所操纵。”^{[2]120}孙中山主张,通过征收单一税的办法(地价税法)以平均地权、实现土地国有,防止土地被少数人垄断及其可能引发的土地投机。

孙中山当时提出的“平均地权”,主要用来解决城市土地问题,防范城市土地增值被垄断而可能产生的贫富不均。从一般意义而言,“平均地权”可以运用于城市土地,也可以运用于农村土地^[3]。

在平均地权、土地国有的措施上,孙中山主张变革土地“法权根据”,征收地价税,土地增价(增值)归公^②。“资本家得以贱价购地,垄断其利,穷民又何利之有。故乘此革命大变动之际,土地必须有换契之举,……实行地价税法。”^{[4]473}为此,孙中山曾明确指出:“新政府一成立,就必须改变不动产的全部法权根据(tous lestitres)”^{[4]326},“当由国家规定土地法、土地使用法、土地征收法及地价税法”^{[2]120},即国家以法律手段保障平均地权的实施,解决地权不均问题。“平均地权有一最善、最简之法,即按价收税。”^{[4]473}孙中山平均地权主张的具体内容及措施可归为四个方面:“核定地价”、“照价征税”、“涨价归公”以及必要时“按价收买”。“平均地权”的“权”,主要是指土地的“时效价值”^{[5]137},即土地增值收益权,并非包含全部权能的土地所有权。“平均”也不是平分土地,而是通过税收调节方式二次分配土地的增值收益,“收利益平均效果”^{[4]492}。“平均地权”是以承认当时社会土地私有的既存现状以及土地的“时效价值”归土地所有者为基本前提的,同时又力图通过税收法律手段以“涨价归公”,实现土地国有(公有)的目标理想。

[收稿日期] 2012-09-13

[基金项目] 电子科技大学中山学院科研启动基金、科研团队培育项目(407YKQ02、412YT03);广东省依法治省办、法学教育实践教学基地项目(GDFZ201204、S2012SJD02);中国法学会部级法学研究课题(CLS2012D143)。

[作者简介] 欧阳白果(1974-)男,副教授,电子科技大学中山学院法律系、法学研究中心主任。

孙中山主张涨价归公,主要是出于土地自然增值的来源及其分配的社会公平性角度考虑的。土地涨价“非由地而生”,“土地价值之增加,咸知受社会进化之影响。”^{[4]473}具体而言,“地价涨高,是由于社会改良和工商业进步。……这种改良和进步的功劳,还是由众人的力量经营而来的;所以由这种改良和进步之后所涨高的地价,应归之大众”^{[2]389},归于国家,不应归私人所有^{[6]297}。而因个人的人力改良而增涨的地价,应归出人力者享有^{[5]138}。孙中山主张应该通过立法,“使地产价值的增值额,成为创造这一价值增值额的人民的财产,而不是那些侥幸成为土地私有者的个别资本家的财产”^{[4]326}。

征收地价税是以“涨价归公”实现平均地权构想的基本手段,孙中山重视运用土地税收法律手段以推行平均地权。地价定了之后,我们更有一种法律的规定:对涨高之地价另外加税,涨价归为公有^{[2]389}。1919年间,孙中山在《三民主义》中提出:照地主所报之地价,纳百分之一或百分之二的地税。以后公家有用其地,则永远照此价收买,不得增加;至若私相买卖,则以所增之地价悉归公有,地主只能得原有地价,而新地主则照新地价而纳税^[7]。孙中山于1923年10月18日批示颁布的《广东都市土地税条例》^{[8]303},明确规定照价征收普通地税和土地增价税(土地增值税),即集中体现其以涨价归公为核心的土地税法思想。该《条例》规定土地税分为两种:一为按地价征收的普通地税,凡价值同等之同种土地,一律受同等之待遇(税率为0.4%~1.5%)。二为土地增价税,按土地增价之大小,分别课以10%~30%等不同税率的增价税。对于因人工改良而非自然增价者,免除改良费之半数;地价较低以及土地增价未超过10%的,免征土地增价税。普通地税和土地增价税的纳税人,原则上为土地所有人,特定情形下为土地的永租人或典主等。

理论界对孙中山涨价归公思想的理解与评价各异,其中既有真知灼见,也不乏机械片面或扭曲的观点。综上所述,尤其是从集中体现孙中山土地税法思想的《广东都市土地税条例》来看,笔者认为孙中山主张的“涨价归公”,旨在保障地权的公平性,实行的是“全部”归“私”基础上的“间接归公”、“部分归公”^[9];从而,以间接归公方式,辩证地解决了增值收益权之“归属”与收益分配之“调控”这两类先后不同层次、性质的法律问题。具体而言,从归公的对象范围来看,涨价归公主要是土地的“自然增值”归公,并非“人为增值”归公。从归公的

方式和数额来看,涨价归公是“间接归公”、“小部分归公”——对土地增值征收一定比例的土地增价税(如税率上限为30%),将土地自然增值收益的部分份额归公。孙中山在理论上主张土地涨价原则上完全归公,但在立法实践上“涨价归公”实行的是“部分归公”,从而实质上是“公私兼顾”。从物权归属的主体来看,“涨价归公”事实上坚持了“土地增值收益权归土地所有权人”的基本原则,即“涨价归公”以涨价原则上归“土地所有权人”为前提。从“间接归公”的方式可知,土地增价税纳税人原则上是土地所有人。在征收土地增价税前,土地所有人事实上已享有土地增值全部收益。当时社会实行土地私有制,涨价归“土地所有权人”,客观上就表现为涨价归“私”。因此,涨价“归公”的前提即表现为涨价全部“归私”、尊重土地私人产权——私有土地增值收益原则上归享有土地所有权的私人。

关于归公的土地增值的具体归属以及如何开支得以实现平均地权,孙中山多次提出土地增价归国民大众、国家和社会,并由人民大众、社会共享之。他也曾主张地价税为地方税,“土地之税收,地价之增益……皆为地方政府之所有”^{[2]123}。人民平等共享土地增值收益权,并非将归公的土地增值收益按实直接平均分配。政府征收的土地增价税,用以“经营地方人民之事业”^{[2]123}以及“办社会事”之“公共需要”^{[8]309}。可见涨价“归公”、人民“共享”,即运用财税手段调节社会财富(土地增值)的分配。土地增价税收入(归公的土地增值)的开支主要用以解决社会福利问题,从而以财税收支方式间接地实现人民共享地权地利。

孙中山以涨价归公实现平均地权的方案,仍保留地主的土地所有权。但“地租的占有是土地所有权借以实现的经济形式”^[10],而土地价格是资本化的地租,将土地增值部分收归国有,也就是将大部分地租收归国有;革命后地租增长迅速,地主所保留的租额更只在全地租中占一个很小的份额。因此,这实质上就是限制甚至变相地取消了私人对土地的所有权,在一定程度上实现了土地的国有化^[11]。正如列宁所说:孙中山的“经济革命”,归结起来“就是把地租转交给国家”,即以“单一税来实行土地国有”。“地价是资本化的地租,使‘增加的’土地‘价值’成为人民财产,也就是说把地租即土地所有权交给国家,或者说使土地国有化”^[12]。孙中山也正是在这种意义上认为:“平均地权”不把土地“从实分配”,也可以实现“土地国有”。

二、主张耕地所有权国有而使用权归农民,以法律手段实现“耕者有其田”

孙中山主张用政治和法律手段来实现“耕者有其田”。孙中山认识到土地问题对农民的重要性,认为“欲求解决农民自身问题,非耕者有其田不可”^{[5]190},只有实现“耕者有其田”才可能调动农民的劳动积极性,有效发展农业生产也才可能解决“民生问题”。他指出,农民“所耕的田,大都是属于地主的。有田的人自己多不去耕。照道理来讲,农民应该是为自己耕田,耕出来的农产品要归自己所有。现在的农民都不是耕自己的田,都是替地主来耕田,所生产的农产品大半是被地主夺去了。这是一个很重大的问题,我们应该马上用政治和法律来解决,如果不能解决这个问题,民生问题便无从解决。”因此,要“民生主义真是达到目的,农民问题真是完全解决,是要‘耕者有其田’,那才是我们对于农民问题的最终结果。”^{[2]399}国民党一大后,孙中山又正式提出“耕者要有其田”口号,认为“解决农民的痛苦,归结是要耕者有其田”,而这“才算是彻底的革命”^[13]。“耕者有其田”是用来解决农村的土地问题,针对着使农民与土地分离而备受剥削的封建土地制,目的在清除经济发展的路障^[3]。孙中山构想“耕者有其田”的实施途径主要有:一为“授田法”。“土地国有后,必能耕者而后授以田”^{[5]126},对无地或缺地的佃农,“国家当给以土地,资其耕作。”^{[2]120}对地主的土地,“照地价去抽重税;如果地主不纳税,便可以把他的田地拿来充公,令耕者有其田。”^{[2]558}二为“贷田法”。“国家所得土地,应均为农庄,长期贷诸移民。而经始之资本、种子、器具、屋宇应由国家供给,依实在所费本钱,现款取偿,或分年摊还。第一年不取现值,以信用贷借法行之。”^[14]三为允许“承垦权的继承与转移”^{[8]447}。

孙中山主张土地所有权应由国家所有,而使用权则经由国家许可归人民所有,实行土地所有权和使用权分离。孙中山关于革命后实行“土地国有、农民租种”以“耕者有其田”的思想,大约萌发在19世纪末。1899年,孙中山在日本同梁启超谈话时指出:“土地国有后,必能耕者而后授以田,直纳若干之租于国。”^{[5]126}1905年,孙中山在介绍“中国社会主义者”的纲领时指出:“土地全部或大部为公共所有,就是说很少或没有大的地主,但是由公社按一定章程租给农民。”^{[6]273}1907年,由孙中山授意、胡汉民执笔、署名“民意”发表的《告非难民生主

义者》文章中称:土地国有后,只要拥有简单生产工具的无地农民,就可向国家租种耕地^{[15]145}。1916年,孙中山首次较明确地提出耕者可“领地耕种”的主张。他设想在将来照价将土地收买归为公有后,人民可领地耕种,但“人民领地,须纳地税”^[16]。地权主要涉及土地所有权和土地使用权等方面,其核心是土地所有权。国家对土地资源的管理,主要是通过规定其所有权制度和使用权制度实现的^[17]。对于孙中山的土地国有以及土地物权具体权能分配的思想,胡汉民在他按孙中山原意而写成的《告非难民生主义者》、《〈民报〉之六大主义》等文中做了相关解释:“使国家为唯一的地主,而国内人人皆为租地者”^{[15]145},“土地国有是使人民不得有土地所有权,惟得有其他权(如地上权、耕作权、地役权等)。且是诸权必得国家许可,无私佣亦无永贷。”^{[15]112}

土地制度改革是“民生主义”的一项“最要之原则”,也是实现民生主义的基本措施。土地问题得不到解决,也就没法解决民生问题。因此,“民生”和“土地制度改革”是目的与手段的关系,解决民生问题乃孙中山土地制度改革的宗旨和真谛^{[1]227}。作为土地改革纲领的“平均地权”和“耕者有其田”,二者构成孙中山土地制度改革规划的有机整体。孙中山土地制度改革规划一以贯之的基本思路和目标:渐进式改革,人民共享地权,土地归于国有,保障民生改善。综上所述,孙中山主张变革“法权根据”、“涨价归公”,用法律手段来实现“平均地权”和“耕者有其田”。孙中山在承认土地物权人权益的基础上,主张运用以涨价归公为核心的税收法律手段调控土地增值收益分配。从而,孙中山的土地制度改革规划体现土地物权、土地税收调控管理等方面的土地法律思想。孙中山土地法思想涉及物权法、土地税法等方面,涵盖民法、经济法等领域,蕴含土地的物权保护及其增值收益分配的税收调控二者辩证统一的理念^[9]。孙中山关于平均地权的理论主张及其实践,在体现土地调控方面的宏观调控法思想的同时,也体现限制私人垄断土地和豁免国家垄断土地等土地资本领域的反垄断法思想^⑧。

三、孙中山土地法思想的现实启示

孙中山的土地改革规划对地主土地所有权有所妥协,从而他试图运用涨价归公为核心的土地税收法律制度,实现平均地权、土地公有的效应是有限的。但孙中山的“平均地权”、“耕者有其田”思

想承前启后,对中国农民盼求土地之千年梦想进行了有益探索。孙中山土地制度建设的思考与实践,不失为近代中国土地改革的先声,具有较大的进步意义和深远的历史影响。

我国现行的土地公有制与孙中山的土地制度思想是一脉相承的。当前土地物权仍然存在着多种不同情形的权益主体,地权受侵、地权垄断、增值收益分配不公以及房价居高且过快增长等涉及土地的纠纷矛盾和民生问题,已成为社会矛盾的重要方面。在不需变革土地所有制根基的和平建设年代,孙中山土地法思想对于我们运用法律手段保障地权与调控土地增值收益,处理解决新形势下的土地问题,保障民生改善和社会公平,防治涉及土地的社会矛盾以构建和谐社会的现实借鉴意义。

(一)完善并有效实施物权和土地管理法律制度,切实保障土地尤其是农地权利人权益

近些年,不少地方政府往往在土地征收中采取“低价征进、高价出让”的方式,直接抽取土地增值收益。从而,农民所得被征土地的补偿费用低,难以或者基本上未能享有土地增值收益。对此表示支持的人士认为,政府直接获取增值收益是土地自然增值的社会性来源的必然要求,甚至直接运用涨价归公理论加以辩护。事实上,这是对孙中山涨价归公思想的误读或扭曲。政府直接抽取增值收益的做法及其理由,实质上是糅合或混淆了收益权的“归属”与财产分配的“调控”这两类先后不同层次、性质的法律问题。土地增值收益归谁所有,必须遵循物权归属的基本原则和制度。我们不能因为考虑土地增值收益分配之“公平”层次的问题,而先行剥夺地权人的土地增值收益权。被征农地的涨价归公,首先应立足于土地增值归属于与农民私人利益直接关联、作为“土地所有权人”的“集体”所有(集体再将其依法分配给农民,从最终归属上来说,事实上它是归农民私人所有),即首先立足于保障地权人的收益权,然后才以间接方式部分归“公”(国家或地方政府)。同理,在国有土地上房屋征收与补偿中,土地增值亦应立足于归被征收房屋之所有权人(国有土地使用权的有偿受让者)所有为前提。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》出台后,还应尽快修改作为母法的《土地管理法》,制定集体土地及其上房屋征收与补偿、商业性开发土地征购与补偿等方面的法规,构建完整的土地征收征购补偿制度体系,以全面规范房地产征收征购行为,有效保障城乡土地物权人权益。有关立法应进一步明

确规定土地征收应严格限于公共利益需要,并明确界定公共利益范围。商业性开发征购,必须坚持“契约自由、平等自愿、协商一致”等民事活动的基本原则。房地产尤其是集体土地征收补偿,应坚持市场定价的原则,通过平等协商、谈判的方式形成补偿价格。从而,依法有效遏制肆意强征暴拆行为,切实保障失地农民的利益,确保丧失田地的“耕者”、丧失房屋的“居者”的不动产权不受侵害。

(二)完善土地税收法律制度,加强土地增值收益调控以保障社会公平

囤地、“炒地”、“炒房”不时盛行,主要靠占有土地自然增值而获暴利者大有人在,这既不公平也往往诱发投机投资性需求而助长房价上涨。为此,应强化对房地产保有和交易中土地增值收益的税收调控,有效遏制土地自然增值收益由“炒地”、“炒房”者独占多占的不公平现象。从而,也可遏制过度的投机投资性需求,在一定程度上抑制房价过快上涨。近年来,部分地方“城中村”的农民“坐地收租月入数万”,或因征地拆迁的高价补偿而暴富,引发人们对其公平合理性的激烈争议。征地拆迁补偿中,在充分保障房地产所有权人直接享有土地增值收益的前提下,应大力发挥土地增值税在收益再分配中的调节作用。从而,在城镇居民个人或农村集体(农民)和国家、地方政府之间,以税收“二次分配”的间接方式公平分配土地增值收益。

国家应尽快完善土地增值税以及相关财政支出等财税法律制度,加强增值收益分配调控以保障社会公平。1)优化土地增值税征收范围。将转让集体土地及其地上房产的增值收益,纳入土地增值税的征税范围。以其他形式发生房地产物权变动而取得的土地增值收益,也应据情考虑纳入其中。2)优化土地增值税税率。对于投机投资性、经营性和征收补偿中非经营性等不同性质的房地产物权变动而取得的土地自然增值收益,应适用高低不同的差别化税率。3)强化土地增值税征收与支出监管。加强各环节领域的土地增值税征管力度的同时,应建立完善相应的财政支出法律制度。明确土地增值税收入作为“特税特用”——专用于土地开发、基础设施建设以及保障性安居工程建设。政府以往以及当前所征农地的出让收益应主要用于农村农业土地开发,避免“以乡补城”。国家应加强对地方政府开支土地出让金和土地增值税的监管,以有效发挥特定财政支出的调节作用,实现地权地利真正共享。

注释

①笔者于2010年7月撰写《孙中山经济法思想体系研究》，当年12月在两岸四地首届孙中山法治思想理论研讨会上提出：孙中山不乏具有现代意义的经济法思想，孙中山经济法思想是中国现代经济法的重要思想理论渊源之一，涵盖市场规制法（反垄断法）、国家投资经营法和宏观调控法等现代经济法体系构成的基本方面。

②孙中山的有关表述及《广东都市土地税条例》等语境中的“涨价（增价）”，大多等同于“增值”。基于此，本文也不再将“涨价（增价）”做文字表述上的更换。

③笔者在两岸四地第一、二届孙中山法治思想理论研讨会（2010、2011年）上提出：孙中山反垄断法思想主要体现在资本节制主张中，涉及限制私人垄断大资本、鼓励私人中小资本发展和豁免国家垄断等方面。土地属于社会生产中重要的不变资本。土地资本领域的反垄断法思想，也是孙中山反垄断法思想的重要方面。

参考文献

- [1] 欧阳白果. 孙中山经济法思想体系研究[M]//蒋先进, 等. 孙中山法治思想研究(一). 广州: 广东人民出版社, 2011.
- [2] 孙中山全集: 第九卷[M]. 2版. 北京: 中华书局, 2006.
- [3] 黄明同, 卢昌健. 孙中山经济思想——中国建设前瞻者的思考[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 81.
- [4] 孙中山全集: 第二卷[M]. 2版. 北京: 中华书局,

2006.

[5] 陈旭麓, 郝盛潮. 孙中山集外集[C]. 上海: 上海人民出版社, 1990.

[6] 孙中山全集: 第一卷[M]. 2版. 北京: 中华书局, 2006.

[7] 孙中山全集: 第五卷[M]. 2版. 北京: 中华书局, 2006: 193.

[8] 孙中山全集: 第八卷[M]. 2版. 北京: 中华书局, 2006.

[9] 欧阳白果, 蒋先进. 孙中山与中国法治[J]. 华中科技大学学报: 社科版, 2013(2): 135.

[10] 马克思恩格斯全集: 第四十六卷[M]. 2版. 北京: 人民出版社, 2003: 714.

[11] 严国海. 孙中山的土地国有思想及其现实意义[J]. 江西财经大学学报, 2005 (5): 52.

[12] 列宁全集: 第二十一卷[M]. 2版. 北京: 人民出版社, 1990: 430-431.

[13] 孙中山全集: 第十卷[M]. 2版. 北京: 中华书局, 2006: 556.

[14] 孙中山全集: 第六卷[M]. 2版. 北京: 中华书局, 2006: 264.

[15] 《民报》报馆. 民报(第1、2册)[C]. 影印合订本. 北京: 科学出版社, 1957.

[16] 孙中山全集: 第三卷[M]. 2版. 北京: 中华书局, 2006: 346.

[17] 漆多俊. 经济法基础理论[M]. 4版. 北京: 法律出版社, 2008: 31.

On Sun Yat-sen Thought of Land Tax Law and Its Enlightenment

OUYANG Bai-guo

(University of Electronic Science Technology of China Zhongshan Institute Zhongshan 528402 China)

Abstract Sun Yat-sen advocated land appreciation belonging to the public, whose goal was to achieve equalization of land right and land to the tiller by means of law. Land appreciation belonging to the public was intended to guarantee the equal right of land and it carried out the method of indirectly and partly belonging to the public based on return to private. Sun Yat-sen took his stand on adjusting and controlling the benefit from land appreciation by the tax system, basing on acknowledging the rights of the land holder. For the protection of land real rights and strengthening of the real estate income regulation, Sun Yat-sen's thought of land law is of great inspiration and practical significance nowadays.

Key words Sun Yat-sen; real right of land; land appreciation belonging to the public; tax regulation; thought of land law

编辑 张莉