
土地制度和基层民主建设

荣敬本

一、在工业化过程中土地制度变迁的两种模式

前几年，我们在无锡市作调查，获益不小，认识到“土地问题既可以说是了解我们经济政治体制变迁的核心，也是打开经济政治体制改革门户的一把钥匙。”¹

后来，我又参加无锡市商会的研究工作，曾经对商会的各种模式作过比较，这种比较对我们如何推进商会改革也很有启示。

我一直在考虑土地制度和地方政府的治理是否有这样或那样的模式，是否可以作些比较，从中得到启示呢？

最近青木昌彦在其新著《比较制度分析》中讲了这样一段话：“市场发展侵蚀了自耕农社区流行的社会规范，促进了地主和农民形成一种替代性的社会交换方式。整个转型过程没有导致政治和经济的不稳定，这可能得益于城市市场和政治制度的发展，吸收了从乡村部门转移出来的劳动力，使得城市劳动阶级之间的社会资本得以重建，顺利进入自由民主型国家的政治结构，实现其政治利益。上述解释和长期富有影响的马克思主义的解释形成鲜明对比，后者认为，圈地运动通过创造失业后备军，为资本主义发展扫清了道路。”²

众所周知，马克思和恩格斯提出过这种一种历史预测：“俄国公社，这一固然已经大遭破坏的原始土地公共占有形式，是能够直接过渡到高级的共产主义的公共占有形式呢？或者相反，它还必须先经历西方的历史发展所经历的分崩瓦解过程呢？对于这个问题，目前惟一可能的答复是：假如俄国革命将成为西方工人革命的信号而双方互相补充的话，那么整个的俄国公有制便能成为共

¹ 参见荣敬本等著：《再论从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社 2001 年版。

² 参见青木昌彦：《比较制度分析》，上海远东出版社 2001 年版，第 263 页。

产主义发展的起点。”³

在这里，我们至少可以看到两种模式。一种是英国圈地运动的模式，一种是俄国土地公社或村社制度的模式。几百年过去了，我们可以根据最新的研究对这两种模式加以比较。

二、英国的敞开地围圈地模式

中国的所谓圈地，是清代满族统治阶级用政治强制手段掠夺土地的一种方式，也是所掠土地的名称。在顺治、康熙年间，即 17 世纪对近京五百里内州县进行三次大规模圈地，设置皇庄，八旗官兵庄田。而同一时期英国的围圈土地和清朝入关后的圈地实质上是风马牛不相关的两回事，把英国的围圈土地等同于中国清朝的圈地将会引起误解。

英国的围圈土地主要是集中分散的敞开地及其使用权，然后再以短期租佃的方式租给雇佣劳动力和大规模经营的农民。

所谓敞开地实际上是指公有地，这种公有地是开放的，农民都可以到这块公有土地上去放牧，这就出现了所谓“公有地悲剧”问题，如过度放牧，而对维护诸如排水之类的集体产品积极性不高。同时，因为集体决策问题，最缺乏企业家精神的农民会阻碍可能的创新。近来的研究，无论是微观的、宏观的，还是比较的，都表明 17 世纪当自耕农仍然占据着土地的时候，亩产量或劳动生产率已经实现了大部分的增长，而 18 世纪敞开地或公有地生产率的差异都很小，没有多少增长。这是 18 世纪出现敞开地围圈浪潮的重要原因。

在 18 世纪的英国，迅速的城市化使得农作物如小麦的市场价值随之上升，而它们的大规模管理的方式种植效率更高，城市化和工业革命导致对农产品需求上升，推动着农产品价格上涨，地主的绝对地租增长，自耕农租地后获得的相对地租也会增长。

公有地围圈要求圈地所涉及的小农的一致同意。在这种情况下，任何小农都有索取额外支付的动机。因为议会通过圈地议案自然需要得到小农大多数的投票，在小农社区的凝聚力比较强大的地方，向大规模农业经营的转型仍然是

³ 参见《马克思恩格斯选集》第 2 版，第 1 卷，第 250-251 页。

一个很难的过程。

在围圈敞地运动开始时，地主把土地以短期租佃合同的方式租给农民。在大多数情况下，合同得到续签。这种长期租佃的方式，赋予农民改进生产技术的积极性，他们倾向于把自己的财富多少与土地联系在一起，而不再与其邻里乡亲联系在一起，地主也因为佃农长期与土地联系在一起而获益。

不过，在这里，似乎还应该注意这样一点，农业和规模经营特别是在小麦等生产上有其优越性，但是，有证据表明，18世纪中叶当英国赶上甚至有点超过以小农经营为主的荷兰和比利时之后，其人均产量已停止增长了⁴。

下面的场景可以反映英国18世纪圈地浪潮时的真实情况。“我们必须抛弃关于乡村议会议员的老一套想法：这是一个有土地的绅士、纯洁而简单、没有受到依附与政府的污染或者受到与伦敦的商业民办的联系的污染，他喜欢乡间生活的那种和平单纯，而不喜欢资本的混乱和腐败与宫廷的繁文缛节，因此，在家里而不是在国会里更容易找到他。这种理想化的‘独立乡绅’存在于我们的时代，但没有所想象的那么多。少数一些乡村成员确实过着一种大庄园主的生活……其他人勉强地过着一种卑微的生活，是‘普通的绅士’或‘小鱼小虾’，或者他们自己就是‘商人’而不是‘地主’，有些人还不仅仅是‘地方性的商人’，而是大伦敦的‘商人利益’的代表……其中，两名是英格兰银行的经理，两名是东印度公司的经理，一个是南海公司的经理。”⁵

青木昌彦根据最新的研究资料说明，市场发展引起的敞地围圈运动没有导致政治和经济的不稳定。这是否符合事实呢？在英国，在1688年即光荣革命以前，议会常常分裂为宫廷党和乡村党。宫廷党由国会中有行政职务的官员和王室政策的其他支持者组成，乡村党由与国王没有联系的人主要代表在各地看来是国家利益的人组成。两党都没有长期固定的党员，个人根据自己的意向从这个党转到那个党。1688年以后，当辉格党和托利党第一次出现在政治舞台上，表明政党可以变成执政党和反对党。在1689-1714年辉格党与托利党在许

⁴ 以上参见青木昌彦：《比较制度分析》，上海远东出版社2001年版。

⁵ 参见荣敬本、高新军主编：《政治比较研究资料》，中央编译出版社2002年版，第48-49页。

多重要的问题上存在深刻的分歧，其中包括王位继承问题，对市场镇选举的控制问题以及国教与持异议的新政之间的争吵问题。“商业利益”集团在伦敦兴起，这激怒了纳税的“土地利益集团”，但这种情况没有持续下去，在 18 世纪两党再也没有如此明确的界限。因此，18 世纪敞开地围圈运动的浪潮，并没有引起政治和经济的不稳定，这是符合事实的。

按照青木昌彦的分析：这里有两个原因，一是得益于城市市场经济本身的发展，二是城市工业的发展吸收了乡村部门转移出来的劳动力，使得城市劳动阶级的社会资本得以重建。这两条，需要作一些解释。

关于第一条，我们不妨引证上面提到过的《政党比较研究资料》一书中的一段话：“虽然所有这些发展都显得非常重要，但是它们只是社会和人类理性发展的宏伟画卷的一部分。宗教迫害逐渐被‘自由’和启蒙的观念所取代。对不列颠的地主阶级来说，定期召开的议会为他们中的许多人把当议员作为他们终身的职业提供了可能，其他类型的职业也相继出现，使得中产阶级发展起来，他们开始要求在政治生活中发挥一定的作用。不断有成为议员的地主家庭在伦敦长期居住，同时商业的财富在增长，两者结合产生了一个范围更广的婚姻市场，使中产阶级和上等阶级更紧密地联系起来。”

“或许，最重大的变化是社会习俗。经历了内战的创伤和 1688 年的革命以后，暴力减少了，它逐渐被有序的讨论所替代，正如刀光剑影逐渐被更文明的政党政治斗争所替代一样。虽然最初政党的领袖们来回地相互指控，但最终没有任何人受到惩罚。与此同时，过去宗教之间斗争的紧张程度逐渐减小了，树立了新的行为规范，为维多利亚时代的社会风气奠定了基础。从 17 世纪政治宗教斗争中释放出来的无穷能量开始服务于进一步发展的商业和工业竞争，开始服务于一个议会制的帝国与别国的竞争。”⁶

关于后一条，即城市劳动阶级的社会资本得以重建，需要作些说明。18 世纪，差不多所有的伦敦技术性行业都有自己的互助会或结社，“过去曾经有过一个织造业计件工资议定书，它究竟是非正式议定的，还是由一个专门会议，

⁶ 参见荣敬本、高新军主编：《政治比较研究资料》，中央编译出版社 2002 年版，第 29 页。

或者由工匠师傅和职工互助会的代表共同议定的，不得而知。在 1773 年，工匠师傅委员会和工人委员会共同商定了工资率，法官随即给以法律上的效力。这是工人之间的良好组织。”⁷过去在乡村，农民靠着家族和邻里之间的联系，这是农民的社会联系，也可称之为农民的社会资本，而农民进了城，当了工人，有了工人的组织，因此，劳动阶级的社会资本得以重建。

因此，从 18 世纪英国敞开地围圈新浪潮以后，从总的来说，土地、资本、劳动的利益是得到了增进的。最近，我们到英国去访问，凭吊了马克思的墓地，访问了爱丁堡，这是亚当·斯密和休谟从事学术活动的地方。亚当·斯密是市场经济理论的缔造者，大卫·休谟是妥协和合作理论的倡导者，马克思是劳动解放的导师，马克思揭示了劳动、资本和土地利益的矛盾。但是，马克思也指出了在英国具体历史条件下可以用和平的方式来解决这些利益的矛盾。英国 18 世纪土地围圈运动的历史经验证明，这三位历史先驱的观点是正确的，即通过市场经济的发展，资本、土地、劳动的利益的矛盾是可以合作的方式解决的。

当代英国撒切尔进行的改革实际上是继承并发扬了过去土地围圈运动的精神的。不过，围圈的不是公有地，而是某些国有企业。在第二次世界大战以后，在工党上台后，采取了国有化的措施，并且大大提高了劳动者的社会福利，但是，国有企业的效率不高，在国际上没有竞争力，而社会福利开支日益增加，国家财政不堪重负。撒切尔夫人执政后采取了把国有企业进行招标拍卖的办法，让私人来经营，这就像当年把公有地拍卖给私人经营一样，都收到了很好的效果。同英国历史上一样，实行土地围圈时，并没有引起政治上的不稳定，使英国保守党和工党更为和谐。现在执政的工党被称为新工党，因为它推行的恰恰是撒切尔夫人的政策，推行公私伙伴政策。英国现在的某些市镇甚至把环卫工作都给私人公司来经营，以节省政府开支，其效果当然还有待于观察。

在英国围圈运动以来的历史演变中可以看出，实行资本、土地和劳动的合作对经济发展和政治稳定都是有好处的。

⁷ 参见克拉潘：《现代英国经济史》，商务印书馆 1979 年版，第 267 页。

三、俄罗斯的村社模式

村社制度是俄国沙皇统治下长期实行的土地制度，它以村为单位，分给农奴一份地，农奴为了得到这块份地，必须给沙皇及其分封的贵族即农奴主交纳各种实物租和劳役租，但农奴必须终身束缚在这块土地上，人身不能自由转移，份地不能转让。家长当农奴，整个家庭也必须当农奴，以服务于沙皇及其统治。

1861年，进行自上而下的改革，沙皇宣布废除农奴制，解放农奴，使农奴可以自由离开土地。但是，土地所有权仍然掌握在农奴主手中。1861年的改革并不成功。

1906年，斯托雷平进行改革，改革的中心思想是消灭村社，把份地引入自由流通的市场轨道，在确立土地所有制的基础上，使俄罗斯农业走向市场。斯托雷平的改革虽然取得很大的成绩，俄国面向市场的资本主义农业获得了一定程度的发展，但是，90%的农民仍然停留在村社中生活，俄国的阶级矛盾扩大了。

马克思和列宁对这种村社制度都作过批评。

“马克思有一位朋友，叫海尔曼·克利盖，1845年，他迁居美国，他主张：‘每一个穷人一旦保证他有从事生产劳动的可能，他立刻就变成人类社会有用的成员，假如社会给他一块土地使他能养活自己和家庭，那他就永远有这种劳动的机会。如果这巨大的土地（即北美的14亿英亩国有土地）不用来买卖而以一定数量交给劳动人民，那时，美国的贫困现象就会一举消灭。’”

“马克思反驳这个意见时说：‘本来应该懂得，想用一道法令来阻止克利盖所期望的宗法制度发展为工业制度，或者使东海岸的工商业各州倒退到宗法的野蛮状态上去，这是立法者办不到的。’”

“列宁说：‘马克思当时还只是个未来的经济学家，但他以卓越的洞察力指出交换与商品经济的作用。他说，农民将来要进行交换，如果不是交换土地，就是交换土地的产品，这就什么都说清楚了。’”

“列宁认为，否定土地交换和土地产品交换是不可能达到乌托邦的目的的，‘结果不是友爱，而是小资产阶级的孤立，不是农民的份地的不可割而是土地卷入商业周转，不是打击投机掠夺者，而是扩大资本主义发展的基

而你妄想避免的资本主义的恶，却是历史上的善，因为它将惊人地加速社会的发展，使共产主义运动新的高级形态更早地到来。’ ”⁸

后来，马克思对这种村社制度的某种肯定，主要是从革命的角度提出的。即假如俄国革命的信号将成为西方工人革命的信号而双方相互补充。列宁在村社问题上，同俄国民粹派作了长期的争论，但后来为了夺取政权，列宁和布尔什维克接受了社会革命党人的土地制度。这样，村社不仅在十月革命中发展了，而且发展到空前的程度，甚至包括了那些历史上本来早已没有村社的地方。在主要商业区，几乎全部土地都属于村社。苏联的集体农庄制度就是在村社的基础上建立起来的。在村社的基础上很容易建立财产公有，集体协作，平均分配，自给自足，封闭排他的农庄制度。众所周知，苏联的工业化是靠农民的“贡赋”进行的，这种“贡赋”来源于人为地压低农产品的价格，以保持工人的低工资，使国家能用高积累、高投资、高补贴来发展国营工业。但是，这种国营工业在市场上没有竞争力，因此，苏联的最终解体在一定程度上还是来源于这种村社制度。

在苏联解体后，一直在致力改革这种村社模式，让土地能够自由流转，但至今收效甚微。原因是这种土地改革仍被政府操纵。“土地分配的决定不是由市场作出的，而是通过官僚程度实现的。政府控制土地分配意味着土地并没有完全分配到应该拥有它的人手中，大多数得到土地的人并非是应得到它的人。据估计，这些人约占 60-79%。它们多半是没有劳动能力和需要支付养老金者。它们的共同特点是得到土地以后不愿离开集体农庄或者改变农庄的户籍。而且他们也不愿意卖掉或出租自己的土地。这种现象是俄罗斯 10 余年土地改革后翻牌的集体农庄仍旧占优势的根源所在，也是俄罗斯土地市场发育不良的重要因素之一。”

“俄罗斯这种缺乏制衡的制度必然导致土地流通市场的腐败。一些不法之徒，尤其是不法政府官员将会操纵土地市场。他们或行贿受贿、偷税漏税，或

⁸ 参见荣敬本等著：《再论从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社 2001 年版，第 页。

故意压低土地价格，或肆意对某些土地进行恶炒，不仅使国有资产大量缩水，而且严重阻碍土地市场的正常发育。”

“正常的土地市场需要相应的信贷制度和抵押制度为支撑，但俄罗斯没有令人满意的抵押系统，没有统一有效的土地界定机构，虽然法律允许以土地作抵押来积累资金，但现实生活中很少有银行会接受土地为抵押品。尽管有些地区有农业银行，但它们资金不足，无钱借贷。在全国层面，没有与美国联邦土地银行相似的银行为农用土地买卖提供资金。所以，在俄罗斯购买力不足是对土地市场的一个制约。”⁹

1942年，果戈里出版了他的著名小说《死魂灵》，揭露了俄国的官僚机构用农民的份地，甚至不怕死魂灵的份地来谋取自己的好处。看来，这种现象至今仍未有解决。

2002年6月26日，俄罗斯国家杜马正式通过了《农用土地流通法》，到2003年才正式生效，实施情况也有待于继续观察。

俄罗斯一百多年来的历史说明，这种村社模式的改革是不可逆转的，但也不是一帆风顺的。

四、两种模式的比较

通过以上这两种模式长期历史发展的比较，我们可以看到某些历史趋势或一些规律性：

1、必须打破那种把围圈土地看作资本主义，把村社或公社制度看作社会主义或共产主义的思想的理论教条的框框。从市场经济发展的观点，土地的流转和劳动力的流动，农村的城镇化，是社会生产力的发展，人类文明的发展和人民生活水平增进的必然趋势。用我们党十六大提出的，并已列入党章的“三个代表”观点来看，这个问题是非常清楚的，需要我们进行理论创新，纠正对圈地这个词本身和有关圈地的种种理论误解。围圈土地无非是打破封建领主或农奴主对敞开地的控制，使公有地得到了更好的利用，解决了“公有地”的悲剧问题，使农业生产得到了发展，为工业化奠定了基础。因此，把公有地或村

⁹ 参见黄军甫：“从《农用土地流通法》看俄罗斯土地改革”，载《俄罗斯研究》2002年第3期。

社土地租给私人开发的历史经验，是值得借鉴的。

2、英国围圈土地的经验是比较成功解决了土地、资本、劳动利益之间的协调和合作问题。土地租给租地农场主经营，这是土地和资本之间的合作，双方都得到了利益，地租收入增加了，就转入金融资本，金融资本反过来可以支持地产的开发，土地和资本的合作成功有利于生产力和工业的发展，这样，也就有利于劳动就业的增加和工资的增长。劳动者利益的增加，扩大了市场，又反过来促进资本和土地的利益的增加。这里决不是说围圈土地过程中没有资本、地产和劳动的利益的矛盾。但是，毕竟通过市场经济的发展使这些利益达到某种均衡，得到妥协和合作的解决。村社模式，则与之相反，其宗旨似乎是追求平等，以后成为空想社会主义者追求的目标，但实际上使人身失去自由，受到奴役，生产力得不到发展，使阶级矛盾扩大化，无论通过改革或者革命，只要资本、地产、劳动的利益的矛盾没有得到合作的解决，生产力仍然得不到发展，即使发生了最激进的十月革命，彻底推翻了地主资本家，由劳动人民直接掌握政权，但是，没有地产和资本的经营，单靠劳动，并不能致富。因此，经过了几乎一个世纪，俄罗斯的村社制度仍处于改革之中，至少还看不到明显的成效，这是值得进一步深入研究的。

3、事实上英国的围圈土地是逐渐进行的。从 16 世纪一直到 18 世纪达到高潮，这种围圈土地甚至到现在也可以看到，例如，一片沼泽地，可以包给你，你用抽水机把水排走，把土地整理调整好，从此把一片旷地或者敞地，租给你来耕种或者养殖，这是英国经济学家克拉潘在《现代英国经济史》中所描写的情况。围圈土地取得了成果，农业发展，这种做法比较稳妥，而且英格兰、苏格兰、威尔士等各郡围圈土地方法也各种各样，有的用石头，有的种树，在苏格兰还有外田内田之分，用条地围圈起来。把土地围圈起来以后，国会才通过围圈的立法，等立法通过后，土地已经围圈得差不多了。而俄罗斯的村社改革则与之相反。1861 年的改革，1908 年的斯托雷平的改革，斯大林的集体农庄运动，戈尔巴乔夫、叶立钦等人的改革，都是自上而下的改革，首先是通过立法和行政命令，然后逐级由政府机构去进行改革，政府中的官僚机构首谋取自己的利益，因此，使这种改革，或者变成一纸空文，或者发生了变

只是为官僚机构谋取利益。例如上面所说的，官僚机构首先从土地的流转和拍卖中谋取自己的好处，这样，就必然使各种利益的矛盾扩大，而不能从市场经济的发展中得到合作的解决。

4、这两种模式的差别会影响到政治体制的差别。

在围圈土地后，农民不再依附于领主、教会、皇室的公用地，他们或者成为租地农场主，或者成为农业工人，或者仍然成为自耕农，或者进城当工人，如果工资较高，还可以回农村购买土地，建立小型牧场。较为普遍的是，有自己的土地和住宅，他们可以自由流动，不依赖于政府的官员。他们的义务是向政府缴税，无论是土地，或者住房，一律要缴纳市政税。但是，正因为他们缴纳了市政税，政府的财政收入、开支必须对选民交代清楚，官员要受到纳税人的监督。但是，在村社制度下，农民因为要取得一份土地，必须依赖地方官员，除了缴纳税收外，还要交纳费，这种费是由官员决定的。在这种经济依附关系下，是不可能建立真正民主的政治体制的。

五、比较中的启示

从以上的比较中，可以得到如下启示：

1、从历史角度看，中国，特别是无锡，比较接近于村社模式，但有自己的特点。例如，各村都有公有地，属于义庄，但是由于地理和生态环境，公有地不是用来放牧，而是租给农民种植稻米，上缴义庄的租米主要用来养人，即应付中国日益增加的人口，这对稳定中国的经济和政治是起了作用的。但是，在鸦片战争以后，这种体制无法应付洋粉、洋布及其他洋货的竞争，无锡农村处于破产的边缘，许多义庄名存实亡。在土地改革以后，我国是有机会通过市场的办法来提高农业劳动生产力的，但是，后来实行苏联式的集体农庄制度和人民公社制度，经过文化大革命，我国经济又处于破产的边缘。经过改革开放以后，无锡的土地制度实际上处于一种混合模式，既有村社制度的残余，例如，保留每人的份地，即口粮田，但是，也有围圈土地的因素，例如，把责任田相对集中，租给善于经营土地的人耕种。应该说，从体制转换看，这是非常聪明、非常成功的做法。既保持了社会的稳定，又促进了经济的增长。但是，从的角度看，这种村社的土地制度及其份地制度必然会随着市场化和城市化

而发生变化的。这是我们应该关注的。

2、在转型过程中，值得借鉴的是注意劳动、资本和地产的合作，而不是对抗。在计划体制下，在农村出现的是劳动的短缺，土地的短缺，资本的短缺，因此，还需要动员城里人下乡以增加劳动，围湖造田，以增加土地。节衣缩食，以节省资本。结果造成产品短缺，这是靠以阶级斗争为纲所不能解决的。在向市场体制转化过程中，我国目前出现的情况则相反，资本过剩，从通货膨胀转为通货紧缩，土地过剩，出现某些土地撩荒现象，最终表现为劳动过剩，失业和待业人员增加。这个矛盾只要通过资本、土地和劳动的合作才能解决。这里的关键还是土地的流转，因为只有土地的流转，才能增加资本的投入，才能让劳动力流动，增加劳动的就业。从这个意义上，土地的流转是资本、土地和劳动合作的基础。

3、周小川在《扩大就业的补充研究》¹⁰中提出一个很重要的问题，即不要把香港土地管理制度模式等同于英国模式。如果我们对英国公共地或敞开地围圈模式有一个全面的了解，就有助于我们走出这个误区。在英国把公有地围圈出租的同时，带动了土地市场的发展，凡是可提供的空闲土地都可以进入市场，敞开供应，之后无论土地或在土地上盖的房屋都交市政税。这同香港的情况是不同的。香港是寸土寸金，政府每次拿出很少一部分土地批租，批租出去的价格搞得比较高，地租、房价都很高。但即使如此，前港英政府仍然留下土地公积金，用于香港社会公益事业和安居工程等。英国模式与香港模式不同，不存在由于要批租土地，把土地控制在少数人手里，而抬高土地价格和土地租金的现象。正如周小川所说，这对降低就业门槛是有好处的，“对城市的新就业人口而言，比如需要找一个临街门脸，开个小铺，究竟花多少钱能起步？地价是一个很重要的度量标准。服务业是吸收就业的重要产业，要想就业就要启用一定的土地。创业起步要投入多少，这与土地管理制度是有关系的。”¹¹因此，处理好土地、资本、劳动的合作问题，不只是一个理论问题，而是非常具有意

¹⁰ 参见：《比较》，中信出版社 2002 年第 2 期。

¹¹ 参见：《比较》，中信出版社 2002 年第 2 期，第 2 页。

义的现实问题。从目前来看，应该让空闲的土地进入市场，让土地价格由市场决定，这是实行土地、资本、劳动合作的基础，这是增加劳动就业，创造劳动的新的社会资本的重要途径。

4、土地制度的改革和基层民主建设是相辅相成的。由于农民对土地有了自由的支配权，才有可能在基层进行民主建设。但是，全国的土地制度，由于经济、社会、历史甚至生态环境不同而差别很大，像俄国靠立法整体推进，是很难真正收到实效的。即使在同一地区，不同的乡镇也会有不少的差异。因此，如何让空闲的土地进入市场，在不同的地区会遇到各种不同的问题，这只能根据当地的情况用民主的办法来解决。在苏维埃政权成立时，列宁设想用布尔什维克派到农村去，代替原来俄国的地主，一定可以把俄国管理好，但是，俄国革命和改革的历史说明，这一设想并没有取得成功。因为一些布尔什维克可能会变成官僚，依靠自己对土地的垄断权力谋取自己的特殊利益。这是我们必须引以为戒的。在我国批租土地过程中，出现的大量腐败现象，也一再敲响了警钟。在计划体制下，各级行政机构不仅对土地、资本有了垄断权，而且对劳动也有了一定的支配权，如不许劳动力自由流动等。在计划体制向市场体制转变的过程中，政府职能或行政治理方式的转变，就是要从对土地、资本和劳动的直接管理转变为为土地、资本和劳动之间的合作进行服务。在这种转型过程中，青木昌彦把政府划分为两类，一类是民主型政府，一类是勾结型政府。所谓勾结型政府，是指政府同土地的利益相勾结，而牺牲资本和劳动的利益，或者勾结资本的利益，而牺牲土地和劳动的利益等。所谓民主型政府则是能实现劳动、土地和资本之间的合作。而政府要实现这种合作，必须听取各方面的意见，了解各种利益的差别，才能促进实现这种合作，同时，也必须接受民主的监督，以防止同某方面的勾结。随着计划体制向市场体制的过渡，基层民主合作体制的内容会愈来愈丰富，而且是很有前途的。

作者介绍：本文作者为《经济社会体制比较》杂志主编。