

中国共产党百年土地制度变革

朱道林简介

朱道林，现任中国致公党中国农业大学支部主委、中国农业大学土地科学与技术学院教授、副院长，长期从事土地经济、土地政策与土地价格评估方面研究工作，先后主持完成科技部、国土资源部等相关研究课题 20 余项，编著出版著作与教材 8 部，公开发表学术论文 120 余篇，多次接受中央电视台新闻频道等媒体采访，就农村土地制度改革、房地产市场调控、地价变化等方面发表观点。



在庆祝中国共产党成立 100 周年之际，朱道林教授结合其专业研究特点，带领我们深入了解中国共产党百年土地制度变革的历程。古今中外，土地制度历来是人类社会的重要基础制度。中国共产党自成立之初，就敏锐地发现，广大人民群众深受地主资本家剥削的根源在于封建的土地制度，因此推动“打土豪分田地”的土地革命，并取得革命的胜利；新中国成立后，通过公有化改造建立了土地公有制；改革开放后，为适应发展生产和促进市场经济的需要，在坚持公有制体系不变的前提下，在农村实行家庭联产承包责任制，在城市实行土地有偿使用制度改革等。共产党百年经验证明，不同时期往往面临不同的土地问题，而土地问题的合理解决是推动革命成功和生产发展、经济建设的重要内容和基本保障。

“打土豪分田地”的土地革命实现了耕者有田

从 19 世纪中期到 20 世纪初，中国社会面临国内国外双重矛盾冲击，社会极度动荡。中国在长达两千多年的封建帝制统治下，政治上管理体系复杂而官僚，经济上仍处于依赖自然生产系统的农耕社会，加之土地私有体系所引起的财富分配失衡，贫富差距悬殊，社会矛盾异常尖锐。国际上，通过工业革命发展起来的资本主义豪强，利用其先进的工业和坚船利炮，一边推行信仰自由贸易，一边以武力强迫按其既定规则实施货物交易。导致资源广袤的东方帝国成为列强争夺的主要目标，遭到强烈冲击。中华民族内外交困，各层仁人志士群策护国，从鸦片战争（1839-1842 年）、甲午战争（1894-1895 年）抗击列强入侵，到百日维新（1898 年）、辛亥革命（1911-1912 年）、“五四运动”（1919 年）进行内部治理革命，

再经抗日战争（1937-1945 年）、解放战争（1945-1949 年），生死存亡，艰苦卓绝，可歌可泣。

在如此社会大变革背景下，土地制度变革依然首当其冲。中国共产党在成立之初，就提出以土地革命为突破口，并成为革命成功的重要经验。从 1928 年 12 月制定的《井冈山土地法》、1929 年 4 月的《兴国土地法》、1931 年 12 月发布的《中华苏维埃共和国土地法》，到 1947 年 10 月颁布的《中国土地法大纲》，及 1950 年 6 月颁布的《中华人民共和国土地改革法》，基本构成了当时土地改革的基本框架，明确规定“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制”。主要内容为：一是废除封建及半封建的土地制度，没收地主的土地及其一切财产，征收富农多余的土地和财产；二是废除土地改革前的一切债务；三是实行平均分配土地，按乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配，在数量上抽多补少，质量上抽肥补瘦；四是分配给农民的土地，由政府发给土地所有证，并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。

总之，这一阶段土地制度变革的基本特征是，通过革命性的方式实现了土地制度重建，抓住了土地作为生产要素对于广大人民基本生产生活保障的不可或缺性，奠定了革命的民众基础和经济基础。变革的基本精神是遵循土地作为生产要素的基本要求，摧毁了存在两千多年的封建地主土地所有制，转变为农民土地所有制；遵循“耕者有其田”原则，使农民得到了土地，使土地与劳动力两大生产要素相结合，调动了社会生产力，农村生产迅速恢复发展，奠定了变革的政权基础。

实行公有化改造，建立土地公有制

土地公有化的改造过程是十分复杂的，历经人民合作化运动，到大跃进、人民公社，腥风血雨，甘苦曲折。

农村合作化运动起始于 1951 年 9 月召开的全国第一次互助合作会议，决定“按照自愿和互利原则，发展农民劳动互助的积极性，但也不能忽视和粗暴地挫折农民个体经济的积极性”。到 1953 年，毛泽东认为当时国内主要矛盾已不是人民大众和帝国主义、封建主义及国民党反动派残余势力的矛盾，而是工人阶级和资产阶级之间、社会主义道路和资本主义道路之间的矛盾，因此在 1953 年 6 月 15 日的中央政治局会议上，将过渡时期总路线和总任务阐述为：“要在一个相当长的时期内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资

本主义工商业的社会主义改造。”随之，在全国大力推动发展农民合作社，尽管期间中央高层认识并不统一，全国各地也是建社与退社此起彼伏，依然在 1956 年宣布基本完成了合作化运动。

紧接着，1957 年反“右”，1958 年“大跃进”、人民公社化运动，到 1961 年制定了《农村人民公社工作条例（修正草案）》，明确人民公社实行“三级所有，队为基础”的制度，基本上完成了农村土地公有化改造。并且，历次土地制度变革均通过《宪法》修订予以法律化。

关于这一时期的土地制度演变，为什么在已经确定了“农民土地私有制”的情况下，又快速实施公有化改造？而且改造过程中，在国家高层领导内部存在巨大争议，地方及农民也反反复复采取各种方式或抗争或退出，这些都没能阻挡制度变革的快速推进，这是值得研究与反思的。1981 年 6 月 27 日通过的《关于建国以来党的若干历史问题决议》指出，农业合作化运动存在“要求过急，工作过粗，改变过快，形式上也过于简单”的缺陷。

从理论上来看，首先是如何适应生产力发展水平的要求构筑生产关系的问题，生产关系适应生产力发展水平要求的基本规律不可逾越。当时之所以坚持公有化改造，就是坚信通过生产关系改造可以提升生产力水平，而且信仰战时的兵团作战、集体化协同配合的经验，认为和平时期的农业生产也可以采取这种模式，以实现生产力快速发展，早日进入共产主义。然而，生产力与生产关系之间的客观规律是无法违背的，一旦违背，要么导致政策或制度失效，要么导致生产力抵抗。因此，尽管政策和制度（生产关系）具有强制性，但必须遵循客观规律（包括自然规律和经济规律）。其次是公共政策决策机制问题，如何建立科学的决策机制是避免错误的关键，尤其是如何避免以“阶级斗争”方式对待理论问题、政策问题、甚至技术问题的讨论与争论等。第三是对待实践的需求与探索，尤其在对理论规律尚不能完全把握的情况下，尊重实践的需求与结果往往是一种可行的选择，后来“实践是检验真理的唯一标准”的讨论引起广泛共鸣，并据此实现了拨乱反正，正说明了这一点。

实行家庭联产承包责任制保障了农业与农村发展

公有化改造完成以后，广大的农村地区基本实现了集体化生产。然而，由于组织管理的缺陷，尤其是产权与利益、责任的不对等，必然导致生产效率的急剧下降，民生受到极大的威胁。加之 1958 年“大跃进”、人民公社化运动，及 1959-1961 年连续旱灾，出现“三

年困难时期”。紧接着到 1966 年“文化大革命”开始，“以阶级斗争为纲”，生产力继续下降，导致农村地区极度困难。广大农民，为了生存，不得不探寻新的生路。

最著名的案例是安徽小岗村。1978 年底，小岗村 18 户农民秘密签署了一份包产到户的协议，私自决定包产单干。到 1979 年秋收之季，这些农民所获得的粮食远高于邻村，引起一些邻村的农民也纷纷效仿。随后引起各级领导关注，尤其是引起中央领导的重视，并最终得到国家政策改革认可，全国推行，并通过法律予以确立。

实际上，自 1951 年合作社运动开始一直到 1979 年，全国不同地区的广大农民一直处于“合作化能够实现生产大发展、快速进入共产主义的良好愿景”与实践中的生产力低下、忍饥挨饿的抗争之中，并不断付出艰苦的努力与探索。早在小岗村包产到户的两年前，四川省蓬溪县群利镇九龙坡村就进行了类似的尝试。1976 年 9 月的一天晚上，公社党委书记邓天元召集一小群干部商讨如何提高粮食产量。经过漫长而激烈的辩论，一致同意采用包产到户的方式来解决生产积极性问题。考虑到面临的政策风险，他们决定先把处在边角的土地分配到其中两个生产队的家庭，其余地方则仍然保持集体耕种不变。结果年终那些边角耕地的粮食产量比集体耕种的肥沃土地的产量高出了 3 倍。第二年就将更多的土地进行包产，更多的生产队加入到包产到户的行列。由于存在违反政策的风险，当地政府始终被蒙在鼓里，这属于“只干不说”。

国家政策层面的变革也是十分曲折的。1978 年 12 月召开的十一届三中全会被认为是改革的转折点，但在《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》中，依然强调“人民公社要坚决实行三级所有、队为基础的制度，稳定不变”。1979 年 9 月召开的十一届四中全会，通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，依然明确规定“不许分田单干”，但也开了个口子“除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户。”

尽管如此，由于实践中，像安徽小岗村、四川九龙坡村等各种名目的包产到户、包干到户在全国各地暗中蔓延，一些有识之士（包括官员、学者等，如万里、胡耀邦、杜润生等）积极推动，1980 年春末包产到户得到部分中央领导的首肯，尤其邓小平明确肯定安徽肥西县的包产到户和凤阳的大包干，指出“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快”，“有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”“实行包产到户的地方，……只要生产发展了，农村的社会分工和商品经济发展了，低水平的集体化就会发展到高水平的集体化”。正式的政策变化，是 1982 年 1 月 1 日中共中央批转《全国农村工作会议纪要》（第一个“一号文件”），指出“农村

实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。”第一次通过中央文件形式肯定了土地的家庭承包经营制度。直到 1991 年 11 月中共十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，提出把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。

农村集体土地的家庭联产承包责任制改革，作为当时农村经济体制改革的第一步，突破了当时“一大二公”“大锅饭”的旧体制，将农业生产过程的个人付出与产出分配直接挂钩，使农民的生产积极性大增，解放了农村生产力，同时解放了劳动力。总体来看，实行家庭联产责任制，一是实现了土地产权关系与经济关系的对应。即给予农业生产者明确的土地承包经营权，并基于这一土地权利进行土地利用，获得土地产出，实现了产权关系与经济关系的对应，符合科斯定理。二是坚持了土地的生产要素属性。通过包产到户，让农民通过生产增加产出，不仅吃饱了肚子，还由于生产率的提高，及家庭生产的自主性，产生了剩余劳动力，为非农产业、城市化发展也提供了支撑。

适应新时代农业农村发展要求，推动“三权分置”及“三项制度”改革

进入 21 世纪，随着城市化与工业化的快速发展，及市场经济深度运行，农村集体土地使用制度已经难以适应新时期发展的要求，继而国家决定再次进行农村土地制度改革。本轮改革的核心内容，首先是涉及农用地的农村土地承包经营权实行“三权分置”，其次是涉及农村集体土地用于建设的征地制度、集体经营性建设用地入市制度、宅基地制度改革（简称“三项制度”改革）。

涉及农村农用地的土地所有权、承包权、经营权三权分置，改革路径基本是明确的，需要解决的是如何通过法律予以制度化。于是在 2014 年 11 月 20 日中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，于 2018 年 12 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《农村土地承包法》的修订。

而涉及农村集体土地用于建设的“三项制度”改革，通过在全国范围内选择 33 个县市进行试点，一是改革与完善土地征收制度。针对征地范围过宽、程序不够规范、被征地农民保障机制不完善等问题，探索缩小土地征收范围，制定土地征收目录，界定公共利益用地范围等；规范土地征收程序，建立社会稳定风险评估制度，健全矛盾纠纷调处机制，全面公开土地征收信息；完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。二是改革农村集体经营性建设用地入市制度。针对农村集体经营性建设用地权能不完整，与国有土地使用权不能同等入市、同权同价，交易规则亟待健全等问题，通过改革完善农村集体经营性建设用产权制度，赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能；明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径；建立健全市场交易规则和服务监管制度。三是改革完善农村宅基地制度。针对农户宅基地取得困难、利用粗放、退出不畅等问题，通过改革完善宅基地权益保障和取得方式，探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式，探索实行有偿使用；探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地等。改革的主要内容已经体现在 2019 年 8 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过的《土地管理法》中。

总体来说，新时期农村土地制度改革的基本方向是推进市场化，即采取市场化方式实现转型时期农村土地资源再配置，这是发展市场经济体系的基本要求，也是城市化发展中农村转型发展的必然选择。在我国逐步建立与完善的市场经济体系中，在城市土地市场如火如荼地发展和快速城镇化、工业化的背景下，改革集体土地使用制度是大势所趋。允许农村集体土地流转，首先是城乡土地权利公平的要求，其次是农村土地资源有效配置的必然选择，第三也是农村集体及农户财产合理实现的基本要求。实践中农村集体土地流转也普遍存在，不仅是集体农用地流转，集体建设用地流转、农村宅基地流转都很普遍。但是，农村土地制度改革的根本目标应该是充分利用市场机制实现土地资源再配置，利用市场配置资源的基础性作用促进土地生产功能的有效发挥，防止土地闲置和浪费，同时实现转出者的合法土地财产价值。改革过程中必须防止土地过度资本化、地价过快上涨、土地过度增值等对土地生产功能的影响和冲击。

（文字来源：中国农业大学土地科学与技术学院朱道林）

（文章来自中国农业大学“党委统战部”微信公众号）