求是学刊　2021年第4期

中国共产党农地制度百年变革的规律、经验与模式

房绍坤，周敏敏

摘　要：中国共产党的农地制度百年变革之所以取得成功，是因为遵循了“土地配人口，耕者有其田”的政治规律和“从所有到利用，释放土地价值”的经济规律。在此前提下，中国共产党因应不同的社会条件和革命形势，形成了集党的领导、以人民为中心和尊重农民首创精神为一体的基本经验，找到了一个有效应对私有化、土地兼并怪圈的理想方案。我国由此形成社会主义特色的农地制度模式，即具有多层权利结构、产权清晰的集体所有制。未来农地经济价值的进一步释放，依赖于农村集体产权改革的推进和城乡融合机制的建立。

关键词：农地制度；百年变革；党的领导；以人民为中心；集体所有

作者简介：房绍坤，吉林大学理论法学研究中心、法学院教授、博士生导师（长春 130012）；周敏敏，吉林大学法学院民商法博士研究生（长春 130012）

基金项目：国家社科基金重大项目“农村集体产权制度改革的法治保障研究”（19ZDA156）

DOI编码：10.19667/j.cnki.cn23-1070/c.2021.04.001

中国是农业大国，也是农业古国，农地问题始终是中国社会的核心问题。历史经验告诉我们，农地问题处理好了，社会就趋于稳定，国家就日益富强；相反，农地问题处理不好，社会就会陷入动乱，国家就孱弱甚至分裂。在中国古代，自井田制废除以来，历代封建统治者多奉行抑制土地兼并的政策，但依然无法走出土地高度集中、民不聊生的历史周期律。与历史上任何政治力量相比，中国共产党作为工农联盟的政党，不仅走上了“以农村包围城市”的革命道路，也摸索出了一套正确处理土地问题的方案，这是马克思主义中国化的实践结果。自1921年建党以来，中国共产党已走过100年的辉煌历程。于此历史时刻，总结中国农地制度百年变革的规律和经验，展望由此形成的农地制度模式，对于实现“两个一百年”目标无疑具有重大的历史和现实意义。

一、中国共产党农地制度百年变革遵循的基本规律

由于社会规律的存在，人在面对历史传统和社会条件选择上，会呈现出一种必然性：符合社会规律

就产生积极效果，违背社会规律则会适得其反。中国共产党的成立是开天辟地的大事件，其领导的农地制度变革取得成功的深层原因，是因为摸准了土地制度变革的基本规律，此又可以从政治、经济两个维度来分析。

（一）政治规律：土地配人口，耕者有其田

传统中国历史发展表现为政权更迭和盛衰交替，其原因与土地制度紧密关联，而对此种关联因果的探寻也吸引了诸多学者的关注。一种有力的主张认为，“传统中国的‘盛’是建基在‘农本’之上，以‘治’即社会稳定为前提的。满足了这两个条件，社会就盛，反之则衰”[①]。此种解释切中要害，但对何谓“农本”则未予言明。对此，有学者认为，土地制度的“农本”应为“土地配人口”，而“土地配人口的基本理念历朝历代都不曾彻底抛弃，只不过有时固守，有时松弛，固守之时社会相对稳定，松弛之时，社会动荡”[②]。应当说，此种见解符合史实，颇值赞赏。

在土地国有的框架下，土地配人口使得田有定分、民有定产、赋有定法，起到了兴国安邦、稳定社会的作用，因而颇具政治智慧。井田制及后世政权的抑制土地兼并政策均体现了这一理念。值得注意的是，历史上践行土地配人口理念的朝代不在少数，为何无一例外不能对抗私有化的潮流？本文认为，在政治规律上，土地分配除了土地配人口的理念外，还存在“耕者有其田”的内在限制。虽然土地配人口包含了农民的土地分配，但由于官僚、地主等“非耕者”也掌握土地，而统治者为维护其统治，在严格限制土地买卖的同时又留出余地，[③]这就从制度内部植下了私有化的基因，从而在生产力发展、人地关系紧张的社会条件下，对土地买卖、兼并无实质抵抗能力。历史上，井田制的衰亡始于贵族土地的私有化即为范例。[④]

土地私有化的后果有二：一是土地集中在少数地主、官僚、豪强和商人手中；二是大量的农民失去土地，不得不背井离乡，成为流民、客户，从而造成“人不能尽其力，地不能尽其利”的不利后果。[⑤]因此，要真正实现“人口配土地”，必须消灭统治阶级的团体私利，排除不事耕作的人对土地的占有，由从事生产、种植的耕者来占有、利用土地，这才是“耕者有其田”的真正含义，而这在封建社会是无法实现的。

中国共产党作为中国人民和中华民族的先锋队，代表了中国最广大人民的根本利益。因此，它领导下的农地制度变革实现了土地配人口和耕者有其田的真正统一：无论是社会主义改造前的农民土地私有，还是改革开放后形成的土地集体所有，均实行按照人口平等分配土地的原则；即便在“三级所有、队为基础”的人民公社时期，土地收益的平等分配也获得了保障。而且，土地分配限于从事生产、种植的农民，从而排除了非耕者破坏土地制度的可能。如果说农民所有权旨在唤起农民的革命热情因而允许买卖的话，那么从服务于工业化的“三级所有、队为基础”开始，土地买卖就失去了合法性。

此外，在土地集体所有的背景下，承包经营户的蓄水池功能，还可以缓和集体成员间土地不均的张力，而集体所有也意味着集体“还保留着村庄社区作为最终所有者对付变动的人口对土地分配压力的某些手段”[⑥]。因此，有学者指出：“农村集体公共拥有农地是历史选择……深刻理解了农村集体对于土地所有权的历史与应然，自然会对今日农村土地承包经营权进行深刻的历史与现实的对照。”[⑦]

---

① 张中秋：《中国经济法律传统及其与社会盛衰之关联》，《法学》2006年第10期，第116页。

② 郑尚元：《土地上生存权之解读——农村土地承包经营权之权利性质分析》，《清华法学》2012年第3期，第90页。

③ 统治者一方面限制土地买卖，另一方面又不予彻底的限制，从而形成某种“漏洞”现象。参见张中秋：《中国经济法律传统及其与社会盛衰之关联》，《法学》2006年第10期，第117页。

④ 陈锋：《中国古代的土地制度与田赋征收》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2007年第4期，第6页。

⑤ 参见张中秋：《中国经济法律传统及其与社会盛衰之关联》，《法学》2006年第10期，第116页。

⑥ 周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化（下）——一个经济制度变迁史的回顾》，《管理世界》1995年第4期，第149页。

⑦ 郑尚元：《土地上生存权之解读——农村土地承包经营权之权利性质分析》，《清华法学》2012年第3期，第93页。

值得注意的是，在当下的城市化进程中，由于许多农民家庭均维持着半城市化状态，正在城市化的农民家庭已然分化为耕者和非耕者，二者的行为逻辑存在显著区别且相互冲突：耕者希望低价扩大经营规模、增加家庭收入，最终提高进城安居能力；非耕者则主张巩固个体地权，以地权换取理想的财产性收入。[①]而当下的农地制度改革实质上有利于非耕者，不利于耕者的利益保护。因此，如何平衡二者矛盾，保障耕者的权利，是摆在决策者面前的现实问题。尤其是在构建集体成员权的有偿退出机制时，必须坚持耕者利益的保护原则。

（二）经济规律：从所有到利用，释放土地价值

人们在讨论所有权或产权问题时，离不开合约、激励机制、排他性收益权、组织成本等概念，但这只涉及社会成员的私人考虑和私人之间的关系。[②]建立在这一基础上的土地私有化主张，从一开始就误解了所有权或产权理论：所有权或产权从来离不开国家的保护，受国家保护的土地所有权，即便在权能上不受公权干预，也必须以税收的形式作为交换。因此，所有权或产权的本质，不在于采国有或私有的立场，而在于私人利益与国家保障如何相互配合，从而实现国家干预的最小化和私人利益的最大化。唯此才能解释，为何英国这样的资本主义国家借以实现产权有效保护的路径竟是土地国有（女王所有）制。

上述原理同样可以用来分析我国历史上的土地制度。关于封建社会土地所有形式，存在土地国有和土地私有两种对立主张。国有论的着眼点是，国家虽不占有土地，却具有驾凌于实际使用人的权力，可以要求后者提供徭役、赋税等；私有论的依据则是，除井田制外，战国以来的土地使用人享有使用、收益和处分权。但诡异的是，性质上如此相异的制度却实际上并存于同一土地之上，二者“相互挹注，彼此包容”。并且，“国家空前强化的土地权力并没有断绝民间土地私有化之路，反而促进了民间土地私有化的发展，以至催生了新兴的地主阶级”[③]。这是纯粹私有说和纯粹国有说解释不了的现象。

中国共产党领导下的农地制度也同样可以运用该原理进行分析。在土地革命时期，农民通过打土豪、分田地获得了土地所有权（1930年以后），但与基于市场交换的权利取得不同，此种所有权是在中国共产党的领导下取得的，“他受惠于政治运动和国家，因为单凭他个人的努力，不可能平分地主的财产”[④]。这就为后来社会主义改造中农民所有权的变化提供了合法性。申言之，社会主义改造消灭了农民的土地所有权，而农民之所以不情愿但也可以接受，即在于此种所有权已承载了公权力的要素。人民公社形成的“三级所有、队为基础”更是体现了国家权力的强力干预，以至于严重挫伤了农民的生产积极性。直到实行包产到户的集体所有，才较好地实现了公私平衡。

但是，土地权利上的公私交融不是目的，如何协调国家公权力和农民利益、释放土地的财产权能，才是客观经济规律。土地革命时期形成的农民土地所有权，虽然国家对土地权利的干预最小化，农民对土地不仅可以占有、使用和收益，还可以自由进行买卖，但这只是革命时期的权宜之计。长期来看，土地的私有化最终会破坏“耕者有其田”的原则，从而陷入历史的兴衰更替怪圈。在人民公社时期，农地虽然归集体所有，但土地上的产出最大化地服务于国家工业化目标，农民所得收益被严重限制了，因而效率低下、难以持久。在集体所有基础上实行的包产到户，虽然赋予农民土地承包经营权，却又对其

① 参见陈文琼、刘建平：《城市化、农民分化与“耕者有其田”——城市化视野下对农地制度改革的反思》，《中国农村观察》2018年第6期，第26页。

② 参见周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化（上）——一个经济制度变迁史的回顾》，《管理世界》1995年第3期，第178页。

③ 李根蟠：《官田民田并立，公权私权叠压——简论秦汉以后封建土地制度的形成及特点》，《中国经济史研究》2014年第2期，第3、7页。

④ 周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化（上）——一个经济制度变迁史的回顾》，《管理世界》1995年第3期，第183页。

流转施加严格限制，无法充分释放其财产价值。在集体土地的价值释放层面，中国共产党主要做了如下三方面的有益探索：

1. 承包地“三权分置”改革

承包地“三权分置”肇端于2013年11月十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》。该决定指出，要赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。对此，政策专家认为这是改集体土地所有权、土地承包经营权“两权分离”为所有权、承包权、经营权“三权分离”或称“三权分置”[①]。此后，中央系列文件逐步明确了“所有权、承包权、经营权三权分置”的方针。[②]2015年2月，中共中央、国务院印发的《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》进而指出，要抓紧修改农村土地承包方面的法律，界定农地所有权、农户承包权与土地经营权之间的关系。

2016年10月，中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》对承包地“三权分置”进行了系统阐述。依其精神，承包地“三权分置”的初衷是“顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿”，农村土地集体所有权是土地承包权的前提，农户享有承包经营权是集体所有的具体实现形式和农村基本经营制度的基础，土地经营权由农户承包经营权派生而出，要平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。

承包地“三权分置”的改革成果已为《农村土地承包法》《民法典》所明确。2018年修订的《农村土地承包法》第36条规定：“承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权，并向发包方备案。”《民法典》第339条也吸收了上述规定，对土地经营权单独设权、赋权。

2. 宅基地“三权分置”改革

传统所有权和使用权分立下的宅基地制度，在保障农民居住权利、节约农地资源方面发挥了重要作用，但随着城乡经济、人口结构等社会背景发生重大变化，一户多宅、宅基地闲置、隐性交易等现象突出。农民实现宅基地使用权财产功能的需求走在了法律规则前面，宅基地制度受到严重挑战。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”，奠定了宅基地“赋权”的基本方向。

2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，农村宅基地制度改革进入试点阶段。到2017年，试点全面拓展到33个农村土地制度改革试点地区。2018年1月，中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》，要求“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权”。2020年6月，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》。

从法律上说，2007年《物权法》首次专章规定了宅基地使用权，将宅基地使用权定性为用益物权，但宅基地使用权人的权利仅限于占有和使用。宅基地“三权分置”改革，就是要在落实宅基地集体所有权

① 参见冯华、陈仁泽：《农村土地制度改革，底线不能突破——专访中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文》，《人民日报》2013年12月5日，第2版；张红宇：《农业规模经营与农村土地制度创新》，《中国乡村发现》2013年第2期，第3—4页；冯海发：《对十八届三中全会〈决定〉有关农村改革几个重大问题的理解》，《农业经济问题》2013年第11期，第6页。

② 相关文件如《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》（中办发[2014]1号）、《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》（中办发[2014]61号）。

的基础上，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋的使用权，提高农民财产性收益。据统计，截至2018年12月，国务院于2015年授权的33个试点县（市、区）腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩，办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元。[①]可见，宅基地“三权分置”改革有效促进了大量闲置宅基地流转，提高了土地资源利用率。

3.集体经营性建设用地入市

2003年12月，中共中央、国务院印发的《关于促进农民增加收入若干政策的意见》即提出积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法，但直到2013年《关于全面深化改革若干重大问题的决定》才真正取得进展。后者提出，在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。2014年1月，中共中央、国务院印发的《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》进一步提出，加快建立农村集体经营性建设用地产权流转和增值收益分配制度。此后，2015年2月，十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，集体经营性建设用地入市进入试点阶段。2019年8月修订的《土地管理法》吸收了试点地区的经验成果，明确规定集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与、抵押。[②]

二、中国共产党农地制度百年变革积累的基本经验

在中国共产党农地制度起伏跌宕的百年变革中，有很多宝贵的历史经验，但最为重要的，是中国共产党领导下的以人民为中心的土地政策和尊重农民首创精神的改革态度。

（一）坚持中国共产党的强有力领导

西周的井田制曾被作为理想的土地制度广受推崇，其在后世的理论与实践中被不断激活：王莽改制、王安石变法无不以恢复井田制为目标；朱熹虽否认恢复的可能性，但绝不否认其合理性，黄宗羲则主张现实恢复井田制。[③]至民国时期，胡汉民也有“惟土地国有，则三代井田之制已见其规模，以吾种智所固有者行之于改革政治之时代，必所不难”之论。[④]事实上，很难说孙中山“平均地权”的思想与井田制理想没有关系。但随着人地关系的变化、生产力的发展，井田制与其他提倡土地国有、抑制土地兼并的制度在私有化的冲击下无一例外都失败了。

中国共产党的英明之处，就在于通过强有力的政治领导，因应社会条件和革命形势的变化，找到了一个有效应对经济私有化趋势、土地兼并周期律的理想方案。当然，这个方案的形成也不是一开始就设计好或者一蹴而就的，毋宁是在严峻的革命斗争、艰苦的社会主义探索中逐渐形成的。这一过程复杂而漫长，其他任何政治力量都不足以担其大任，这也是中国共产党作为伟大政党的特殊之处。关于中国共产党的领导对中国农地制度百年变革的影响，大体可以分两个阶段来理解：

1.革命战争中赋予农民土地所有权

中国共产党成立之初的土地政策缺乏现实针对性，只是基于反对私有制和实现共产主义的理想，强调土地等生产资料的“公有”属性。但随着革命的深入和对国情的进一步了解，中国共产党越来越意识到工农联合的重要性。为激发农民的革命热情，走“农村包围城市”的革命道路，逐步明确了土地农

① 参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第1期，第293页。

② 参见《土地管理法》第63条。

③ 参见肖瑛：《“家”作为方法：中国社会理论的一种尝试》，《中国社会科学》2020年第11期，第187页。

④ 胡汉民：《民报之六大主义》，《民报》第3号，转引自汪晖：《现代中国思想的兴起》，北京：三联书店，2008年，第937页。

有的方针，最终通过法律的形式确定下来。

（1）从模糊走向明确的“土地国有”。中共“一大”通过的《中国共产党纲领》尚未专门提及农民和土地问题，只是模糊地强调社会主义革命要“没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料，归社会公有”。实际上，农民和土地问题真正引起党的关注是从中共“二大”开始的，“二大”发表的《宣言》提出了制定“限制田租率”的法律、建立工农革命联合战线的方针。1925年10月，中共“四大”中央执委会扩大会议首次提出了较为明确的土地纲领：把减租作为过渡时期的政策，最终实现“没收大地主、军阀、官僚、庙宇的田地交给农民”[①]。1927年8月“八七会议”通过的《最近农民斗争的议决案》则进一步指出：“本党之农民革命问题上的行动政纲，在这一整个的时期中本是‘耕者有其田’这一极通俗的口号，足以引起农民革命运动，一直发展到土地国有及完全重新分配土地。”[②]

迄自中共“六大”，中国共产党均未改变土地国有的方针，各个根据地仍继续执行土地国有政策。[③]如1928年12月《井冈山土地法》规定：“没收一切土地归苏维埃政府所有……一切土地，经苏维埃政府没收分配后，禁止买卖。”1929年4月《兴国土地法》在《井冈山土地法》基础上进行了修改，将“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地”，土地分给无田地及少田地的农民耕种，但仍然禁止土地买卖和出租。1930年出台的《土地暂行法》也延续了上述规定。可见，中国共产党最初的土地主张是“土地国有”，农民只有使用权而无所有权，无权买卖、出租土地。

（2）农民土地所有权在苏区的初步确立。随着土地革命的不断深入，土地国有的弊端在根据地逐渐暴露。毛泽东同志在对兴国、寻邬等地进行调查后发现，农民对土地国有存在消极抵抗情绪，因为没有土地支配权就不能“安心耕种”。同时，共产国际也提出了“暂时不要禁止土地的买卖”和“没收地主土地归农民”的指示。[④]基于上述原因，1931年2月，毛泽东同志以中央军事委员会总政治部主任的名义致信江西省政府，要求各级政府发布命令和公告，明确宣布：过去分好的田即算分定，“这田由他私有，别人不得侵犯”“生的不补，死的不退；租借买卖，由他自由”。该指示迅速得以贯彻实施，中国共产党的土地政策由此完成了从土地国有到农民个体所有的转变。[⑤]此亦为1931年11月颁布的《中华苏维埃共和国土地法》所明确。[⑥]

（3）农民土地所有权的全面确立。抗战爆发后，民族矛盾上升为主要矛盾，为建立抗日民族统一战线、团结地主抗日，中共中央在1937年2月《给中国国民党三中全会电》中提出了停止没收地主土地的方针。同时明确，根据地农民通过土地革命分得土地的，其所有权仍受保护。但为了平衡地主和农民的利益，1937年8月，洛川会议通过的《抗日救国十大纲领》提出了减租减息政策。[⑦]此后，中共中央一方面细化了减租减息的执行办法，[⑧]另一方面还对农民此前已分得的土地进行登记确权，并颁发土地所

---

① 参见赵效民：《中国土地改革史（1921—1949）》，北京：人民出版社，1990年，第76页。

② 参见王琢、许浜：《中国农村土地产权制度论》，北京：经济管理出版社，1996年，第24页。

③ 参见赵效民：《中国土地改革史（1921—1949）》，第142—147页。

④ 参见高海燕：《20世纪中国土地制度百年变迁的历史考察》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2007年第5期，第127页。

⑤ 参见赵效民：《中国土地改革史（1921—1949）》，第173页。

⑥ 值得注意的是，从立法过程中可知，党中央仍然坚持国有才能彻底消灭农村中一切封建关系的立场，只是在当时的革命阶段条件不成熟而已。例如，《中华苏维埃共和国土地法》第12条规定：“在目前革命阶段上，苏维埃政权应将土地与水利国有的利益向群众解释；但现在仍不禁止土地的出租与土地的买卖，苏维埃政府应严禁富农投机与地主买回原有土地。”

⑦ 参见赵效民：《中国土地改革史（1921—1949）》，第224—227页。

⑧ 即要求地主进行“二五减租”（将租额下调25%）和年利率一般为一分（10%），不得超过一分半（15%），并取消了各种杂租、劳役和高利贷，农民则要加租加息支持抗战。参见俞明轩、谷雨佳、李睿哲：《党的以人民为中心的土地政策——百年沿革与发展》，《管理世界》2021年第4期，第25页。

有权证。[①]

抗战胜利后，出于维护国内和平的考量，中国共产党并未立即废除减租减息政策，但解放区出现了农民要求突破减租减息政策、直接分配土地的事件。在此背景下，中共中央于1946年5月作出了《关于土地问题的指示》（史称“五四指示”），决定改变减租减息政策，实行土地改革。值得注意的是，“五四指示”虽然支持群众实现“耕者有其田”，但并未延续土地革命时期的没收分配政策，而是采取清算、购买等和平有偿的方式来解决农民土地问题。所以，“五四指示”是由减租减息转向彻底土地革命转变的一个过渡性政策，在一定程度上具有“不彻底性”。

1947年，为了全面支持解放战争，彻底解决土地问题提上日程。7月，在西柏坡召开的全国土地会议通过了《中国土地法大纲》，规定了彻底废除封建土地剥削制度、实行耕者有其田的土地政策，并承认农民自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。[②]此后，1949年9月《中国人民政治协商会议共同纲领》、1950年6月《土地改革法》延续了这一制度，后者同时规定土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。1954年《宪法》也明确：“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。”

2.工业化目标下的土地集体所有

中华人民共和国成立后，中国共产党决定走工业化道路，尤其是优先发展重工业，农民的土地所有权也由此被改变。值得注意的是，建国以来土地所有制的这一转向有其历史必然性。首先，基于长期反帝反封建的斗争经验，中国共产党对发展工业的重要性有着深刻体会。其典型是，中国虽然取得了抗日战争和抗美援朝的胜利，但武器装备上的劣势也让我们吃了不少苦。正是由于这个原因，毛泽东同志强调：“为着打败日本侵略者和建设新中国，必须发展工业。但是，在国民党政府统治之下，一切依赖外国，它的财政经济政策是破坏人民的一切经济生活的。”[③]其次，赋予农民土地所有权为发动农民参加革命所必需。事实上，中国共产党把农民获得土地所有权作为工业化的条件。毛泽东同志指出：“‘耕者有其田’，是把土地从封建剥削者手里转移到农民手里，把封建地主的私有财产变为农民的私有财产，使农民从封建的土地关系中获得解放，从而造成将农业国转变为工业国的可能性。”[④]《土地改革法》第1条也规定：“土地改革的基本目的是要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，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路。”最后，小农经济自身的局限也是部分原因。土地革命后，农民取得土地所有权，刺激了农业生产力的发展。但土地权利需求得到短暂满足之后，个体经营无力进行扩大再生产，出现了资本积累严重不足、缺乏耕畜和生产资金、抗风险能力低等困难问题，导致新的贫富分化出现。[⑤]对此，毛泽东同志有着清晰的判断：“在农民群众方面，几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位，这种分散的个体生产，就是封建统治的经济基础，而使农民自己陷于永远的穷苦。克服这种情况的唯一办法，就是逐渐地集体化；而达到集体化的唯一道路，依据列宁所说，就是经过合作社。”[⑥]

在此背景下，1953年12月，中共中央发布《关于发展农业生产合作社的决议》，决定逐步实行对农业的社会主义改造。在社会主义改造的初级合作社阶段，土地入股、统一经营，按地股和劳力比例分

① 参见刘正山：《当代中国土地制度史（上）》，大连：东北财经大学出版社，2015年，第62—64页。

② 《中国土地法大纲》第1条规定：“废除封建性及半封建性剥削的土地制度，实行耕者有其田的土地制度。”第11条规定：“分配给人民的土地，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。”

③ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1080页。

④ 《毛泽东选集》第3卷，第1074页。

⑤ 参见丰雷、郑文博、张明辉：《中国农地制度变迁70年：中央—地方—个体的互动与共演》，《管理世界》2019年第9期，第36页。

⑥ 《毛泽东选集》第3卷，第931页。

配，农民仍然享有土地所有权。到了1956年，《高级农业生产合作社示范章程》规定农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有，但社员的生活资料和零星的树木、家禽、家畜、小农具等仍属私有。1958年8月《关于在农村建立人民公社问题的决议》则掀起了“小社并大社”的人民公社运动，最终形成了“三级所有、队为基础”的集体土地所有制。改革开放后，随着人民公社的解体，土地集体所有形成了村民小组集体所有、村集体所有、乡镇集体所有的权利结构。

特别应当指出的是，改革开放后，为发展农业、农村，保护农民利益，中共中央、国务院自1982年开始，连续颁发“一号文件”关注“三农”问题。此种做法1986年后一度中断，但2004年又延续下来。早期“中央一号文件”多聚焦农村生产责任制，2004年“中央一号文件”转向农民增收，并提出了“多予、少取、放活”的方针。时至今日，“中央一号文件”已成为我国“三农”政策的风向标，是包括农地制度改革在内的农村改革的最重要的政策依循。

（二）坚持党的以人民为中心的理念

人们普遍认为，权利的本质是自由或曰利益，因此，祛除公权负担的私有制最有效率，最有利于私人权利的保障。但是，自由与利益只是权利的内容，而权利的保护离不开国家的支持和行动，因此权利有其制度成本。“认真地对待所有权利的预算成本，意味着解除大量对自由主义本质的根深蒂固的确信。”[①]土地权利也不例外：“如果产权纯粹是一种私人之间的合约，并且可以由私人信守来得到履行，那么国家就并不构成产权安排的一个要件。遗憾的是，在任何大规模交易的现实中，不存在这样一个世界。”所以，“所有权从一开始就不那么完整独立，而注定要遭到国家的纠缠”[②]。

在所有权（产权）公私关系的处理上，中国历代的土地制度均偏向了代表统治者利益的“公”的层面。[③]就备受推崇的井田制而言，虽然它寄托了儒家的政治理想，较好地处理了公私关系，但它的“均”或曰平等具有相对性：由于天子、诸侯、卿大夫的层层分封，土地上的负担不仅沉重而且繁杂，农民实际上并不具有主体地位。战国以后，虽然土地国有的制度时有恢复，但因无力扭转土地私有化的趋势，从而导致“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”的情况循环往复，更不用说土地上承载的沉重税赋了。事实上，由于国家兼有地主的身份，即便是国家的土地，也完全按照普通地主的模式进行经营，执行剥削。[④]

中国共产党的诞生改变了这一历史进程。由于中国共产党的宗旨是全心全意为人民服务，因此，它不像其他政治力量一样有着自己的私利，有的只是大无畏的革命信念和实现共产主义的远大理想，它领导下的农地制度变革也始终贯穿着以人民为中心的理念。正因为践行了为人民服务的宗旨，中国共产党获得了人民的热烈拥护，它领导下的革命也获得了人民的广泛支持。虽然由于社会条件和革命形势的原因，以人民为中心的理念在不同的阶段有不同体现，但中国共产党领导下的农地制度最终实现了权利成本的最小化、人民利益的最大化。

1. 打土豪分田地，进行土地革命

在半殖民地半封建的旧中国，土地所有权高度集中在地主阶级手中。农民租种地主土地，不仅要承担沉重的地租、无偿劳役，还要承受高利贷和“贱买贵卖”的商业盘剥，根本没有力量改善生产条件，甚至简单再生产亦难以维持。因此，推翻封建土地制度，进行土地制度改革是农民解放的必由之路，也

① 史蒂芬·霍尔姆斯、凯斯·R.桑斯坦：《权利的成本——为什么自由依赖于税》，毕竟悦译，北京：北京大学出版社，2004年，第165页。

② 周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化（上）——一个经济制度变迁史的回顾》，《管理世界》1995年第3期，第178—179页。

③ 在传统中国，土地国有代表的主要是以皇帝为中心的国家利益，它在很大程度上和个人利益是对立的。参见张中秋：《中国经济法律传统及其与社会盛衰之关联》，《法学》2006年第10期，第117页。

④ 参见赵俪生：《中国土地制度史》，武汉：武汉大学出版社，2013年，第327页。

是国家富强的必由之路。

1927年，中国共产党在井冈山创立第一个革命根据地，建立了工农民主政权和农民组织，发动农民群众打土豪、斗恶霸，由此拉开了土地革命的序幕。1928年12月，毛泽东同志在总结根据地土地斗争的经验基础上，主持制定《井冈山土地法》，以法律的形式肯定了农民的土地权利，《兴国土地法》则进一步完善了土地分配方案。而针对当时的一些左倾政策，中国共产党也给予了坚决、及时的纠正。[①]土地革命的开展，改变了几千年来极不合理的土地占有关系，刺激了农民的生产和革命热情。

至解放战争时期，鉴于减租减息已无法满足农民的土地要求，中共中央发布“五四指示”，拥护群众在反奸、清算、减租、减息、退租、退息等斗争中夺取地主的土地，并分配给无地、少地的农民。《土地改革法》颁布后，彻底的土地改革在全国范围内铺开。经过全面的土地改革，农民获得了完整的土地所有权，经济地位与生活水平都得到大幅度提升。据统计，与1949年相比，在土地改革基本完成的1953年，农民净货币收入增长123.6%，人均净货币收入增长111.4%，农民购买力增长111%，平均每户消费品购买力增长一倍。1953年同1950年相比，农民留用粮食增长28.2%，其中生活用粮增长8.6%。[②]

2.稳定承包关系，废除农业税

1980年9月，中共中央印发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》在肯定包产到户的同时，提出了稳定承包关系的方针。《关于1984年农村工作的通知》进一步规定“土地承包期一般应在十五年以上”。这样，第一轮土地承包期限被确定为15年，即从1982年开始，1997年到期。为进一步稳定农民的经营预期，1993年11月，中共中央、国务院印发的《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》将耕地承包期延长至30年，因此，第二轮土地承包至2027年到期。为继续稳定土地承包关系，2019年11月，中共中央、国务院印发的《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》规定，承包期再延长30年。2018年12月修订的《农村土地承包法》第21条明确规定，在耕地承包期届满后再延长30年，实现了稳定承包关系的法定化。

20世纪50年代，国家优先发展重工业，农业剩余毫无保留地流入工业建设中。但进入21世纪以后，提取农业剩余支持工业发展的时代早已过去，工业发展所需的积累主要来自非农产业部门。[③]在1985年国家基本取消农产品统购派购任务后，自2000年起，国家开始农村税费改革，大幅减轻农民负担。2006年1月，《农业税条例》正式废止，在中国存续长达2600多年的“皇粮国税”退出了历史舞台。废除农业税是中国共产党以人民为中心的服务理念的全面贯彻，对调动农民生产积极性、提高农民生活水平具有重要意义。

（三）尊重农民的首创精神

人民是历史的主体，是历史的创造者。这在中国农民身上体现得尤为明显：他们既是中国革命的主力军，也是社会主义建设的改革者和开拓者。[④]如同商人的创新有其社会基础一样，长期以来缺乏外

① 如1930年5月，李立三主持召开全国苏维埃区域代表会议时通过《土地暂行法》，主张立即实行“土地国有”，不必分配给农民，并组织集体农场，实行共同生产、共同消费。这一立法因不符合当时的生产力水平，遭到农民的普遍反对。于是中共中央在是年9月修改《土地暂行法》，解散已建立的集体农场，重新把土地分给农民。参见赵效民：《中国土地改革史（1921—1949）》，第174页。

② 参见中共中央党史研究室：《中国共产党历史·第二卷（1949—1978）》（上册），北京：中共党史出版社，2011年，第101页。

③ 参见林毅夫：《有关当前农村政策的几点意见》，《农业经济问题》2003年第6期，第4页。

④ 参见孙迪亮、田俊璐：《邓小平关于尊重农民首创精神的理论与实践》，《延安大学学报（社会科学版）》2011年第4期，第9页。

源性支持、只能自食其力的社会环境，是中国农民富有创造性的原因之一。[①]因此，农村改革必须尊重农民的首创精神，这也是中国农地制度变革的基本经验。中华人民共和国成立以来的历史也证明，什么时候充分承认和尊重农民的自主权和首创精神，什么时候农业和农村经济就顺利发展。[②]

在改革开放前的土地集体所有、统一经营阶段，农民缺乏自主经营权，无从发挥创造力，导致土地生产效率低下，甚至吃饭都成了问题。在这种情况下，农民作为土地的耕耘者，开始了为改变这种状况的努力。就农村土地改革而言，包产到户作为农民自发掀起的“边缘革命”，最早出现在1976年的四川省九龙坡村，但两年后发生于安徽省小岗村的事例才让它家喻户晓。在这场由自下而上、最初颇具争议的土地制度改革过程中，中国共产党顺应农民呼声，尊重农民的首创精神，促成了家庭承包责任制的合法化。1980年9月，中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》，明确允许在边远山区和贫困落后地区可以实行包产到户或者包干到户。1982年1月中共中央转批的《全国农村工作会议纪要》则以中共中央的名义明确承认了包产到户的合法性。此后，1983年1月《当前农村经济政策的若干问题》作出了家庭承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造”的判断。1998年10月党的十五届三中全会通过的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》强调：“必须尊重农民的首创精神，依靠群众推进改革的伟大事业。”2008年10月十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》也指出：“我们党全面把握国内外发展大局，尊重农民首创精神，率先在农村发起改革，并以磅礴之势推向全国，领导人民谱写了改革发展的壮丽史诗。”正如有学者指出的：“中国农村改革取得举世瞩目的成就，其中最基本的经验就是尊重农民的首创精神，推动农村一次又一次的制度创新……从包产到组再到包产到户，让农民成为生产主体，杀出一条血路。”[③]

为尊重农民的首创精神，我国农村改革基本采取了“试点先行，积累经验，逐步推广”的策略。家庭承包经营制度、承包地的“三权分置”、宅基地“三权分置”、集体经营性建设用地入市、集体产权制度改革等一系列的改革无一不是在先行试点的基础上，经过经验提炼，最后在全国推广，并在成熟时上升为国家政策或法律规范。

三、中国共产党农地制度百年变革形成的中国模式

中国共产党领导下的农地制度变革，因遵循“土地配人口，耕者有其田”“从所有到利用，释放土地权能”的政治、经济规律，秉持以人民为中心、尊重农民首创新精神的主要经验，探索出了一条具有中国特色的社会主义农地制度发展道路，这就是以坚持集体所有为前提、充分释放土地价值的农地制度模式。

（一）形成了以集体所有为基础的多层权利结构

在中国共产党的领导下，我国土地制度形成了公有制二元格局，即国家所有和集体所有。[④]同时，国家所有以及集体所有的土地，组织、个人依法可以占有、使用和收益，且实行有偿使用制度（法律另有规定的除外）。[⑤]

在土地集体所有的基础上，土地权利形成了具有中国特色的多层结构。就我国现行法而言，农村

① 参见张新光：《新时期发挥农民首创精神的科学依据与实践基础》，《新疆大学学报（社会科学版）》2004年第2期，第14页。

② 参见陈耀邦：《加强政府宏观指导努力实现农业结构调整目标》，《求是》2001年第9期，第38页。

③ 陈文胜：《实现农民在乡村振兴中的主体地位》，《湖南日报》2018年10月9日，第8版。

④ 《宪法》第10条规定：“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，也属于集体所有。”

⑤ 参见《民法典》第324、325条。

土地上的权利形态包括如下内容：

一是“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”下的土地承包经营权。在家庭承包方式中，农村集体经济组织成员有权承包由本集体经济组织发包的农村土地，但农村土地承包后，土地所有权的性质不变。[①]就家庭承包的土地而言，集体组织并不再对承包地享有占有、使用、收益和处分的权利，其主要功能在于履行保护土地、提供服务等公共职能。土地承包经营权虽然是用益物权，但具有身份属性，只能由本集体经济组织成员享有，因此，其流转性不强。

二是以土地承包经营权为基础的土地经营权。在我国现行法上，土地经营权主要有两种形态：一种是基于承包地“三权分置”产生的土地经营权。现行法规定，承包方有权自主决定依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转土地经营权。其中，流转期限为5年以上的土地经营权，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记；未经登记，不得对抗善意第三人。[②]另一种是“四荒地”的土地经营权，即对于不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等通过招标、拍卖、公开协商等方式而产生的土地经营权。上述两类土地经营权已经祛除了身份属性，属于纯粹财产权，因此，其流转原则上不受限制。但是，目前学界对于这两种土地经营权的法律属性还未形成共识。

三是宅基地使用权。宅基地使用权是农村村民依法利用集体土地建造住宅及其附属设施的权利，是具有居住保障功能的用益物权。因宅基地使用权只能由农村村民享有，故具有身份属性，法律严格限制其转让。这种限制影响了宅基地使用权财产价值的发挥，故国家实行了“三权分置”改革。同时，国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。[③]

四是集体建设用地使用权。集体建设用地使用权包括集体经营性建设用地使用权和集体公益性建设用地使用权，且法律实行不同的规制制度。对于集体经营性建设用地，法律允许采取市场方式入市，且实行与国有土地同权同价的政策；对于集体公益性建设用地，法律实行审批制度，只有依法经过审批后才能取得用地使用权。[④]

事实证明，集体所有是中国共产党为克服历史兴衰周期律，切实保护农民利益而创设的有效制度。它不仅符合社会主义初级阶段的生产力发展水平，[⑤]也构成了释放土地财产价值的制度基础，从而为农村集体产权制度改革等铺平了道路。同时，在农地集体所有的基础上，土地权利的多层结构又为巩固集体所有奠定了基础。

（二）深化产权制度改革促进土地价值释放

近代以来，随着资本主义的兴起，同时也是出于反封建的需要，物权的法律构成发生了从“使用”向“所有”的转移。但是，伴随着资本主义的高度发展，人与资源的关系日益紧张，应重视物本来所固有的使用价值的呼声与日俱增，物权的法律重心重新呈现出由“所有”到“使用”的趋势。[⑥]就我国的农地制度而言，由于《民法典》构建的集体所有的权利结构已相对清晰，因此，“如何在此前提下提高农村土地的利用效率，促进适度规模经营的发展，构建更加完善的要素市场化配置体制机制，是摆在我们面前的

① 参见《农村土地承包法》第4、5条。

② 参见《农村土地承包法》第9、42条，《民法典》第339、341条。

③ 参见《土地管理法》第62条。

④ 参见《土地管理法》第59条。

⑤ 参见王洪平：《集体产权制度改革背景下“坚持农民集体所有不动摇”的认识论》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2021年第2期，第73页。

⑥ 我妻荣：《新订物权法》，有泉亨补订、罗丽译，北京：中国法制出版社，2008年，第2页。

重大命题。”[①]本文认为，未来土地价值的释放应首先推动集体产权制度改革。

2021年1月，中共中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，明确指出：“完善农村产权制度和要素市场化配置机制，充分激发农村发展内生动力。”《乡村振兴促进法》第12条第1款也规定：“国家完善农村集体产权制度，增强农村集体所有制经济发展活力，促进集体资产保值增值，确保农民受益。”事实上，早在2016年12月，中共中央、国务院就公布了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，对农村集体产权制度改革进行了全面部署，确立了以巩固农村集体所有制为法治底线、坚持市场化为法治手段、维护农民根本利益为法治目标的基本进路。[②]

《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》将集体资产分为资源性、经营性和非经营性三类，并确立了分类推进改革的原则：土地、林地等资源性资产应确权登记颁证，并通过“三权分置”改革实现资源盘活、资源与资本结合和经济价值创造的改革目标；用于公共服务的非经营性资产则由集体统一运行管护，实现政策公益目标；经营性资产则实行股份合作制改革，折股量化到集体组织成员。当然，未承包到户的资源性资产、四荒地、土地征收款的集体留存部分等具有经济价值、不削弱成员利益、能促进集体经济发展的集体资产，经过合法程序也可以折股量化。[③]此外，在股权管理上，应逐步放开集体资产股份流转的限制，提高流转效率和流转价格，但应当对股权流转设置一定限制，如外来资本股权比例和股权权能的限制。[④]

（三）构建城乡融合的市场环境

土地价值的发挥离不开外部的市场环境。但遗憾的是，社会主义改造以后，我国就建立起基于户籍制度的城乡二元体制，以便最大化地利用农村生产剩余服务国家工业化。此种二元体制一方面造成了农村的全面贫困，另一方面则在造就一些特大型城市的同时，带来了一系列复杂的城市治理问题。而在一些资源、区位等优势不明显的城市，又是另一番景象：“应该推进的人口城市化仍长期受到制约，应该控制的土地城市化却如脱缰之马，人口城市化严重滞后与土地城市化超常发展同时并存。”[⑤]因此，不仅农村的发展需要城乡融合，解决城市化的问题也离不开城乡融合。

在新的历史发展时期，党和国家充分认识到了城乡融合对于农村发展的意义。《乡村振兴促进法》第6条规定：“国家建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，推动城乡要素有序流动、平等交换和公共资源均衡配置，坚持以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。”《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》也提出，要大力实施乡村建设行动，加强乡村公共基础设施建设，提升农村基本公共服务水平，把县域作为城乡融合发展的重要切入点，强化统筹谋划和顶层设计，破除城乡分割的体制弊端，加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度性通道。

本文认为，制度的生命在于实施，城乡融合不能停留在政策与口号上。既然城乡二元体制同时造成了农村贫困和城市治理难题，就应寻找时机从财政分配制度入手，从根本上打破城乡二元体制。只有这样，才能真正推动城乡要素有序流动、平等交换，促进公共资源的均衡配置。具备了外部的市场条件，农村土地才能真正发挥其财产功能。当前阶段，要实现各项体制的城乡和全国并轨，中央必须加大对农村和落后地区的转移支付力度。[⑥]

---

① 高圣平：《〈民法典〉与农村土地权利体系：从归属到利用》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2020年第6期，第153页。

② 参见房绍坤：《深化农村集体产权制度改革的法治保障进路》，《求索》2020年第5期，第14页。

③ 参见房绍坤：《深化农村集体产权制度改革的法治保障进路》，《求索》2020年第5期，第22页。

④ 参见房绍坤：《深化农村集体产权制度改革的法治保障进路》，《求索》2020年第5期，第22页。

⑤ 王桂新：《城市化基本理论与中国城市化的问题及对策》，《人口研究》2013年第6期，第48页。

⑥ 参见魏后凯：《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》，《中国农村经济》2016年第1期，第10页。

结　语

中国共产党作为执政党不仅具有远大理想，还以马克思主义为理论武器，因而可以充分发挥自己的领导能力，真正秉持以人民为中心的理念，并实际尊重农民的首创精神。这是中国农地制度百年变革的基本经验，中国共产党也由此探索到了一个有效应对私有化、土地兼并怪圈的理想方案。当然，中国共产党领导的农地制度变革之所以能够成功，是因为它的经验做法契合了“土地配人口、耕者有其田”的政治规律和“从所有到利用、释放土地价值”的经济规律。

经过一百年的变革与发展，中国形成了富有中国特色社会主义的农地制度模式，即具有多层权利结构、产权清晰的集体所有制度。而农地集体所有的未来发展，一是要从内部深化集体产权制度改革，进一步释放土地的经济价值；二是要构建城乡融合的外部市场环境，推动城乡要素有序流动、平等交换，促进公共资源的均衡配置。值得注意的是，城乡融合的关键是打破国家财政分配的城市优先原则，认真对待农村、农民和农业，而不仅仅是“以工促农”“以城带乡”。这对正在提高治理能力、完善治理体系的中国共产党而言，仍是一个不小的考验。

［责任编辑　李宏弢］

Laws, Experiences and Paradigms of Century-long Transformation in Rural Land System of the Communist Party of China

FANG Shao-kun, ZHOU Min-min

Abstract: The success of the Communist Party of China (CPC)'s century-long transformation of the Rural land system is due to its adherence to the political law of "land for the population, land for the cultivator" and the economic law of "from ownership to utilization, releasing the value of land". On this premise, CPC, in response to different social conditions and revolutionary situations, developed a basic experience that integrates the leadership of CPC, people-centredness and respect for the peasants' originality, and found an ideal solution to the strange circle of privatization and land annexation. Our country has thus developed a model of a socialist agricultural land system, namely a collective ownership system with a multi-layered rights structure and clear property rights. The further release of the economic value of agricultural land in the future depends on the promotion of the reform of collective property rights in rural areas and the establishment of a mechanism for urban-rural integration.

Key words: Rural land system, century-long change, the leadership of CPC, people-centred, collective ownership