

中国共产党土地制度百年变迁

胡岳岷

摘要:一切历史都是思想史。回眸中国共产党土地制度百年变迁,对于开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军,实现中华民族伟大复兴的宏图伟业,都具有极其重大而深远的指导意义。新民主主义革命时期中国共产党的土地政策,历经28年的艰辛探索与完善之于中国新民主主义的革命胜利具有极其伟大的意义。正所谓“看似寻常最奇崛,成如容易却艰辛”。新中国成立以来的土地制度变迁,波澜壮阔,风起云涌,为中国社会主义革命和建设谱写了光辉灿烂的篇章。中国共产党土地制度的百年变迁昭示我们:中国共产党的坚强领导是中国土地制度改革取得成功的政治基础和根本保证,地权变革攸关经济发展和国家兴衰,农地制度改革必须用大历史观算政治账,历史研究就是为了奔向未来而对既往的追问与反思。历史照亮未来,征程未有穷期。

关键词:中国共产党;土地政策;土地制度;家庭承包制;百年变迁

作者简介:胡岳岷,经济学博士,吉林财经大学公共管理学院二级研究员、博士生导师。

中图分类号:D922.32;F321.1 文献标识码:A 文章编号:1671-8402(2021)06-0011-14

中国共产党创立以降,历经一个世纪。它的百年发展史就是一部不懈求索、筚路蓝缕、风起云涌的历史,就是一部不畏艰险、勇往直前、接续奋斗的历史,就是一部坚持真理、修正错误、自我革命的历史。在中国共产党波澜壮阔的宏大叙事中,土地制度始终在变迁中发挥着十分重要的作用。回眸中国共产党土地制度百年变迁,对于开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军,实现中华民族伟大复兴宏图伟业,具有极其重大而深远的指导意义。

土地制度变迁一直是备受学术界关注的问题。马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》一文中写道:“人们自己创造自己的历史,但是他并不是随心所欲地创造,并不是在自己选定的

条件下创造,而是在直接碰到的,既定的,从过去承继下来的条件下创造。”^①那么,中国共产党的农地制度变迁又是在一个什么样的条件下按照一个什么样的轨迹创造演进的呢?马克思在《英国状况》中说过:“历史就是我们的一切,我们比任何一个哲学学派,甚至比黑格尔都更重视历史。”^②因为“历史是最好的老师”^③，“党的历史是最生动、最有说服力的教科书。”^④所以,我们必须让历史事实说话。历史不是一连串的事实,而可能是从许多条“溪流”汇集到一条思想“河流”中来的事实。因为“一切历史都是思想史”。因此,梳理百年变迁史不能像翻流水账那样做,必须采取抓大放小、宜粗不宜细的“春秋”笔法,这就要求对事实的叙述和思想的提炼必须高度凝练。

一、新民主主义革命时期土地政策的演进

对于新中国成立前中国共产党土地政策演进的讨论,虽然还有一些细枝末节的小分歧,但对这28年的艰辛探索与完善之于中国新民主主义革命的胜利所具有的极其伟大的意义,则有高度的共识。放在历史长河中看这28年的不懈探索,正所谓“看似寻常最奇崛,成如容易却艰辛”。

(一)早期土地理论的产生与政纲的形成

在中国共产党第一次全国代表大会极简的会议决议中,虽然没有明确提出农地的权属问题,但是却将农地归为生产资料,并主张将其“归社会公有”。这虽然只是还相当模糊的“土地公有”理念,但是在当时的历史条件下能提出这样的政治主张并达成共识,当是中国共产党历史上弥足珍贵的政治思想遗产。我们绝不能小觑那极短的文字所表达的思想对其后中国共产党带领广大农民打下今日江山的伟大意义。习近平总书记讲,江山就是人民,人民就是江山。^⑤而在那烽火硝烟的革命战争年代,土地就是农民的江山,农民就是中国共产党的江山,从而土地制度就是中国共产党取得伟大胜利的法宝。

党的一大召开两个月后,在浙江萧山的减租减息运动中,农民就举起了“世界上土地应该归农民使用”的大旗。农民的实践坚定了党的主张,1922年6月,党的二大首次将“没收军阀和官僚的财产,将他们的田地分给贫苦农民”的政治主张写入了会议决议之中。1923年6月,中共三大再次明确了“没收地主土地,没收寺庙土地并将其无偿分给农民”的政治主张。1925年的“十月扩大会议”则提出了比较明确的土地政纲,即没收大地主、军阀、官僚、庙宇的田地交给农民,实现“耕地农有”。这是中国共产党直接解决农民土地问题的首个政策文件。一个月后,中共发布的《中国共产党告农民书》明确提出,只有“耕地农有”,才能解除农民困苦,但是要实现“耕地农有”就必须让工农取得政权。这样,中国共产党就明确地将土地问题与政权问

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第603页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第650页。

③ 习近平:《在党史学习教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第3页。

④ 习近平:《在党史学习教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第2页。

⑤ 习近平:《在党史学习教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第15页。

题直接联系起来,正式将只有取得政权才能保证没收和分配土地的政治主张公诸于世。这是从当时中国实际出发,并且也是非常符合当时中国实际的政治主张,更是把中国共产党引向正确发展方向和道路的政治主张。

(二)从“没收一切土地”到“区别对待”的转变

从1927年到1930年是中国共产党历史上一个比较特殊的时期。中国共产党是在共产国际帮助下创立的,因此就不能不受到共产国际和苏联的影响。“没收土地”和“土地国有”是苏共已经掌握了国家政权机器的情况下提出的,是苏联正在做的,是符合苏联实际的。而当时的中国共产党距离掌握国家政权机器还相当遥远,因此,“没收土地”和“土地国有”的主张只能是一个口号而已。特别是1927年共产国际的“五月紧急指示”敦促中共加快土地改革,武装夺取政权,导致刚刚建立起来的国共合作破裂,中国革命形势发生了急转直下的重大变化,中国革命进入了危机时期。即使在如此严峻的形势下,中共五大仍然通过了《关于土地问题决议案》,提出:“(甲)无代价的没收地主租与农民的土地,经过土地委员会,将此等土地交诸耕种的农民。(乙)属于小地主的土地不没收。(丙)革命军人现时已有的土地不没收”等三项原则,同时还提出“没收一切所谓公有的田地以及祠堂、学校、寺庙、外国教堂及农业公司的土地,交诸耕种的农民。此等没收的土地之管理,应付诸土地委员会”。^①这些提法的产生是有一定时代背景的。当时武汉国民党土地委员会已经提出了一个《解决土地问题的决议案》。该决议案提出要没收大地主的土地,而不主张没收小地主的土地。当时中共是出于争取国民党内拥护土地改革的左派,维护国共合作的统一战线而提出的一个“区别对待”的折中方案。现在看来,尽管这个纲领被搁置了,但它对此后一段相当长的时期党内有关土地改革的指导意义是不可低估的。^②

1927年,中共在湖北汉口召开著名的“八七会议”。关于土地革命,这次会议根据共产国际的指示,审慎分析当时形势,明确了土地革命是当时革命的中心问题和主要内容;并再次强调要用比较温和的手段来解决土地问题,亦即只强调没收大地主、中地主以及祠堂庙宇等土地,分给佃农或农民,对于小地主则应减租。^③在这次会议上,毛泽东提出应明确大地主的标准,对小地主也要有办法。他认为,小地主问题是土地问题的核心,一定要解决好。但会议否决了毛泽东的意见,仍然主张土地问题的根本解决办法是实行土地国有,并将其写进了会议通过的《告全党党员书》。到了1927年11月,由瞿秋白主持的“十一月扩大会议”通过的《中国共产党土地问题党纲草案》明确提出了“土地国有”的主张。这是在没有共产国际干预的情况下,中国共产党在土地问题上第一次发出属于自己的声音。这个文件也是中国共产党历史上第一个关于土地问题的纲领性文件,对推动土地革命的开展起到了一定的积极作用。由于缺乏经验,这次会议在土地政策上出现了一些“左”的错误。在“左”的错误路线影响下,各地相继实行了一些“左的”政策,造成了一些不良影响。

1928年6月18日至7月11日,中共六大在莫斯科举行。会议通过的《土地问题决议案》提

① 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第3册,中共中央党校出版社1989年版,第70页。

② 陈洪模:《试析南昌起义土地政纲与起义前后中共中央土地政策的关系》,《党的文献》2013年第3期。

③ 刘正山:《当代中国土地制度史》(上),东北财经大学出版社2015年版,第30、35页。

出了一系列的极“左”的土地方针,其中包括:国有土地归苏维埃,分配土地给工农红军的士兵,销毁豪绅政府的一切田契,销毁一切剥削农民的契约等。其实,这些举措在当时条件下是根本无法实行的。^①这个决议案比较突出的进步之处是主张将土地分给士兵,并在一定程度上纠正了过去打击一大片的极“左”路线。

(三)从《井冈山土地法》到《兴国土地法》

这是毛泽东独立思考的土地改革思想的第一次比较系统的阐发和实践。1927年秋收起义失败后,毛泽东率领部队上了井冈山,创建了我党历史上第一个红色根据地。为了巩固革命根据地,毛泽东开始了他的农村土地状况调查研究,并开始在他能够主导的地区进行土地改革实践。首先在宁冈地区开始了打土豪、分田地运动。对此,毛泽东在《井冈山的斗争》一文中有比较详细的总结。1928年底,在总结一年土地革命实践经验教训的基础上,根据地颁布了《井冈山土地法》,这是毛泽东同志亲自主持起草的第一个土地法案。该法案保留了要没收一切土地归苏维埃政府所有,并分配给农民耕种的主张。该法案还规定:经苏维埃政府没收并分配的一切土地,禁止买卖;土地主要以人口为标准分配,有特殊情况的地方,也可以以劳动力为标准分配;区域标准主要以乡为单位分配;得到分配土地的人,除老幼疾病者外,均需强制劳动。这个法案第一次将农民分配土地的权利以法律的形式确定了下来。它不仅对当时井冈山地区的土地革命具有重要的指导意义,而且也对后来更大范围的土地革命具有重要的指导意义。这是革命根据地的第一个土地法,也是中国共产党历史上第一个土地法,仅仅从这个意义上讲,毛泽东作为中国共产党土地制度的奠基人的地位,是毋庸置疑的。随着毛泽东领导的红四军在赣南地区不断取得胜利,1929年春天,毛泽东在兴国地区做了更加深入的调查研究,随后颁布了《兴国土地法》。在一定程度上,这个法案较《井冈山土地法》更加贴近当时根据地的实际。毛泽东主持制定的这两部土地法,为后来的闽西根据地《土地问题决议案》奠定了基础。

历来坚持“以人民为中心”“没有调查就没有发言权”的毛泽东并没有就此停步。在建立革命根据地的过程中,他越来越迫切地感到,不仅需要切实掌握农村的土地状况,更需要掌握城镇中各阶级的经济、政治状况,以便及时制定正确的方针、政策以管理城镇。1930年初夏,他深入寻乌县的集市、商店、作坊、城郊农村,同调查对象同吃同住同劳动,历时20多天,深入调查了22个行业、130多家商店、21户大地主、111户中小地主。1932年2月,在江西宁都小布圩,毛泽东将寻乌调查得到的丰富材料进行了认真整理、分析研究,写成了一本5章39节8万余字的《寻乌调查》。这是一部今天仍然光芒璀璨的马克思主义文献。其后,毛泽东同志又写了《兴国调查》《长冈调查》《才溪乡调查》等,并在一系列调查研究之后,完成了他调查研究的集大成之作《调查工作》,就是现在《毛泽东选集》中的《反对本本主义》一文。在这篇光辉文献中,毛泽东同志提出了一系列关于调查研究振聋发聩、耳熟能详的著名论断。毛泽东同志发端于对农村土地制度实践的思想,对当时乃至新中国的土地制度的变革都发挥了极其重要的指导作用。

^① 刘正山:《当代中国土地制度史》(上),东北财经大学出版社2015年版,第30、35页。

(四)在探索中拿捏“富农政策”的分寸

中共六大以后,斯大林一方面在苏共党内开展以肃清“富农代理人”的反右倾斗争;另一方面出尔反尔,以共产国际的名义批评中共六大提出的“富农政策”。从此之后,迫于斯大林和共产国际的“高压”干扰,中共就开始了在“富农政策”问题上相当漫长的拉锯式的“心电图”状运动。在这场运动中,中共虽然未能完全摆脱以斯大林为主导的共产国际的“左”的控制,但却一直在不断前行中探索拿捏“富农政策”的分寸。这一探索是一个“剪不断,理还乱”的过程,并一直持续到新中国第一次大规模土地革命的完成,才算画上了一个休止符。

(五)王明的土地政策将中国共产党逼上了绝路

在土地革命形势向好的情势下,革命的红船却发生了逆转,突然受到了以王明为代表的“左”倾冒险主义错误的干扰和危害。1931年1月,在共产国际的操控下,王明掌握了中共中央的领导权。王明得权后,开始不折不扣地贯彻苏俄和共产国际关于中国的土地政策。王明主持起草的第一个《土地法草案》就明确规定:“重新平均分配一切土地”,“地主不分田,富农分坏田”。这是一个企图在“在肉体上消灭地主,在经济上消灭富农”的极“左”土地政策。王明把毛泽东在土地革命中的正确主张,斥责为“狭隘经验论”“富农路线”和“极严重的一贯右倾机会主义”,强调“要集中火力反右倾”,并开始中央苏区排挤毛泽东对党和军队的正确领导,从而为在中央苏区全面推行王明的“左”倾土地政策扫清道路。王明“左”倾错误土地政策在各个革命根据地的全面贯彻和毛泽东对根据地党和红军领导权的被剥夺,导致第五次反“围剿”在军事上的节节败退,丢失了大部分红色根据地,红军被逼上了绝路,不得不退出中央根据地,开始了二万五千里长征。王明在中共党内的执政时间虽然很短暂,但是其所造成的危害是长期的、极其严重的。

(六)遵义会议后的土地斗争

1935年1月,在遵义会议上,确立了以毛泽东为代表的新的中央的正确领导,结束了王明的统治地位,清算了他的“左”倾冒险主义错误,在中国革命处于危险时刻,挽救了党和红军,挽救了中国革命。1935年10月,中共中央率领中央红军胜利达到陕北革命根据地,旋即着手纠正王明的“左”倾错误,进一步完善了根据地的土地政策。中共土地政策的完善是从对待富农的政策开始的,主要推行两项纠偏政策:一是宣布停止执行“加紧反对富农”和“富农分坏田”的“左”倾政策,实行保存和发展富农经济的新政策;二是改变过去“地主不分地”的政策,给地主以生活出路,并根据地主对日本帝国主义侵略的不同态度,实行区别对待的政策。当时,之所以能够根据中国实际国情,制定并采取正确有效的土地政策,主要得益于毛泽东领导的党中央摆脱了共产国际的干扰而能够自主决策。^①

(七)抗日战争时期积极稳妥的土地政策

抗日战争时期,为了结成广泛的统一战线,中共中央制定了团结抗战、共同对敌的战略方针。著名的洛川会议通过了《中国共产党抗日救国十大纲领》,将减租减息政策确定为抗日战争初期的土地政策,并做了一些必要的有利于团结抗战的调整,之后就一直坚持减租减息的

^① 佟静:《论三十年代中期党的土地政策的转变》,《党的文献》2000年第4期。

土地政策,并没再做大的改变。停止没收地主土地,保障两种土地产权,标志着当时的土地制度已经转向农民、地主并行的土地所有制。这种调整适应了国共合作的需要,为中共赢得了政治上的主动权,奠定了抗日战争胜利的物质基础。

(八)从“五四指示”到《中国土地法大纲》

抗日战争胜利后,国内的主要矛盾发生了深刻变化,国共两党争夺全国政权,农村、农民和土地成为双方争夺的新焦点,解放战争爆发。战争初期,中共在对外宣传上强调“减租减息是为减轻封建剥削,扫除农业生产发展道路中的障碍,而非限制私有财产,限制富农和其他私营经济的发展”,仍然把缓和地主和农民的矛盾而非直接改变土地所有权作为“一切工作的基础”。1946年5月4日《中共中央关于土地问题的指示》(一般称为“五四指示”)是一个中共从“保护全部土地所有制”向“有条件、有偿没收地主、富农土地”土地政策转变的重要标志。由此,解放区向没收分配地主土地,实现耕者有其田的新阶段过渡的土地改革的大幕徐徐拉开。由于“五四指示”是在全面内战有可能爆发却还没有爆发的特殊情况下作出的,因此,其所制定的政策是具有一定策略性的。它虽然提出要改变减租减息政策,继续土地改革,达到耕者有其田,但是并没有提出要没收地主的土地,而是明确提出除了没收大汉奸的土地外,对其他土地则采取有偿转移的赎买政策。

1947年6月,人民解放军已经掌握了战场的主动权,由战略防御转入战略进攻。为了战胜蒋介石反动集团,必须彻底解决解放区还没有完成土地改革的1/3地区的农民的土地问题,中共中央于1947年7月至9月在西柏坡召开了中国共产党历史上规模最大、历时最长的专门研究土地改革的全国土地会议。会议的最主要成果是通过了《中国土地法大纲》,共16条,政策明确,要言不烦,并于10月10日公布实施。它的最鲜明的特征表现为中共的土地制度从农民、地主土地所有制并行转变为农民所有。这是一个伟大的历史性飞跃。其后,对新解放区的土地改革也是按照这个土地政纲推进的。美国人韩丁曾将《中国土地法大纲》与林肯的《解放黑奴宣言》相媲美。^①中国共产党带领中国人民历经艰苦卓绝的斗争,在中国历史上第一次大规模地废除了封建土地制度,使农民和土地直接结合,这就从根本上动摇了旧中国半殖民地半封建的社会基础。经过土地改革的亿万农民踊跃参军参战。人民解放战争与土地改革相辅相成、相互促进,解放战争的伟大胜利就是中共土地改革成功的集中体现。对此,毛泽东在中共七届三中全会上指出:“有了土地改革这个胜利,才有了打倒蒋介石的胜利。”^②新民主主义革命时期,中国共产党土地政策演进的历史就是一部践行初心使命的历史,就是一部党与人民心连心、同呼吸、共命运的历史,就是一部中国共产党坚持真理、修正错误、自我革命、自我完善的历史。它向我们表明,正确的土地政策能够使人民群众成为党和人民军队的铜墙铁壁,能够使一切侵略者和反动派陷入人民战争的汪洋大海。习近平总书记指出:“淮海战役胜利是靠老百姓用小车推出来的,渡江战役胜利是靠老百姓用小船划出来的”^③,这一切都得益于深受人民群众拥护的土地政策的实施。一个政党不仅要依靠可以依靠的人,而且要团结

^① 罗开富:《万里长征的第二步——西柏坡唤起的深思》,《经济日报》2001年6月21日。

^② 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第73页。

^③ 习近平:《在党史学习教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第15页。

一切可以团结的人,还要中立可以中立的人。运用正确的土地政策,调动一切可以调动的积极因素,支援人民解放战争的胜利,这个问题是革命的首要问题。跌宕起伏的峥嵘岁月镌刻着中国共产党人的信念之坚,激荡着中国共产党人的求索之志。正所谓行程万里,初心不改,矢志不渝。

二、新中国成立以来土地制度的变迁

中华人民共和国成立,宣告中国共产党领导的新民主主义革命胜利完成,中国的历史进入了一个新纪元。

(一)《中华人民共和国土地改革法》的形成

新中国的土地改革是首先在拥有2600万农民的华北地区开展的。在华北新区土地改革中,没有再把减租减息作为过渡办法,而是直接没收地主土地进行分配。土改开始时,由于受过去土改中某些“左”倾思想的影响,华北新区农村中各阶层情绪都不够稳定,存在着贫农怕退、中农怕斗、干部怕整、富农怕打、地主怕杀等现象。为了稳定各阶层的情绪,正确完成华北新区土改,经中共中央批准,华北局颁布《关于新区土改决定》,除了继续沿用《中国土地法大纲》中的一般原则外,还提出了若干比《中国土地法大纲》更为宽松的政策。一是在中农政策方面,摈弃了《中国土地法大纲》中平分一切土地的原则,明确规定“坚定不移地实行中间不动两头平的平分政策,废除除人口除土地的绝对平分办法”。二是在地主富农政策方面,严格区分封建主义剥削和资本主义剥削。除了重申坚决保护地主富农在城乡的工商业外,还规定了几种情况下不予没收分配。对地主、富农和中农都采取了比较宽松的政策,对于消除原来农村中各阶层的种种顾虑起到了积极的稳定作用,并且,为其后的《中华人民共和国土地改革法》的制定积累了一定的经验。

中国共产党关于新区的土地改革政策也不是一蹴而就的,而是经过了一个充分准备和认真酝酿过程的。1950年6月召开的中共七届三中全会将讨论新区的土地改革问题作为重要内容列入会议议程。毛泽东在向大会提交的书面报告中,把完成新区的土地改革作为争取国家财政经济状况的基本好转的首要条件。^①同时,毛泽东在《不要四面出击》的讲话中郑重告诫全党:“在土地改革中,我们的敌人是够大够多的。”“我们要同这些敌人作斗争,在比过去广大得多的地区完成土地改革,这场斗争是很激烈的,是历史上没有过的。”^②这次会议审议了新区土地改革的3份文件:一是《中华人民共和国土地改革法(草案)》;二是拟向全国政协一届二次会议提交的刘少奇同志《关于土地改革问题的报告》;三是《农民协会组织通则(草案)》。在审议《中华人民共和国土地改革法(草案)》时,富农问题仍然是焦点。尤其是中南局的同志主张在富农土地问题上要有所松动和机动。会议接受了他们的建议并赋予了一定的政策回旋空间。1950年6月14日至23日,全国政协会议讨论通过了《中华人民共和国土地改革法(草案)》和刘少奇同志代表中共中央所作的《关于土地改革问题的报告》。在会议结束时,毛泽东指

① 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第70页。

② 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第73—74页。

出：“中国的主要人口是农民，革命靠了农民的援助才取得了胜利，国家工业化又要靠农民的援助才能成功”。所以，他号召大家：“打通思想，整齐步伐，组成一条伟大的反封建统一战线”，像过好战争关一样，过好“土改一关”。^①1950年6月30日，这个法案由中央人民政府颁布实施，成为全国新解放区开展土地改革运动的法律依据。虽然土地改革并没有结束农民的贫困，但却使那些最贫困的农民从所得到的土地中重新燃起了生活的希望。

(二)《中华人民共和国土地改革法》对《中国土地法大纲》的超越

《中华人民共和国土地改革法》共六章40条。它在许多方面超越了《中国土地法大纲》，其进步之处有：一是没有将富农一棍子打死，对富农由征收其多余土地和财产，改为保存富农经济。这种中立富农、孤立地主的政策，在当时条件下是完全正确的。二是对地主也只没收其“五大财产”，而其他财产不没收。这是基于对过去过激的“左”的历史教训的汲取而所作出的正确抉择。这种纠偏在当时对社会秩序的稳定是有积极作用的。三是提高小土地出租者保留土地的标准。四是中农的土地由彻底平分改为完全不动。这一点也是根据历史经验做出的。五是增加了照顾少数民族的政策。这是新中国土地改革中一个非常重要而又必须审慎解决的问题。这样做不仅有利于社会的稳定，而且增进了全国人民的大团结。这个法律颁布后，在清剿、反霸、减租运动基础上，新区的土地改革开始在全国各地陆续展开。从此，农民种地不再交租，不再为地主“扛活”。解放了农业生产力，农村及农民生活发生了前所未有的变化。总之，这个考虑比较周详的法律，从根本上改变了延续了几千年的不合理的土地占有关系，激发了农民的革命和劳动积极性，对于保证土地改革顺利进行，支援革命战争，促进国民经济的恢复和发展，巩固新生的革命政权，都具有极为重要的意义。

(三)从合作化到人民公社期间的土地制度变迁

这是在土地制度改革历史上非常特殊的一个时期。以确立“耕者有其田”的农民土地所有制的新区土地改革运动还没有完全结束，1951年12月，中央下发了《关于农业生产互助合作的决议(草案)》。1953年12月，中央又下发了《关于发展农业生产合作的决议》，由此，农业合作化运动的大幕已经拉开。中国的农业合作化经历了互助组、初级合作社、高级合作社、人民公社四个阶段。互助组是农民在当时生产力条件落后且不充足的情况下的自发创造，农民的土地权利得到了完全的保证，因此得到了农民的认可。在初级合作社时期，虽然农民的土地所有权已开始被弱化，但是土地权利也还有一定的保证，对此农民基本上也是接受的。

到了高级合作社时期，土地分红被渐次取消。土地的集体所有权开始萌芽，并一步一步得到强化。合作社社员的土地所有权、支配权被渐次转移到集体手里。1958年，人民公社制度确立，农民的土地所有权和经营权都收归集体所有。农民曾经拥有的约占5%的自留地也被集体收上去了。一切生产资料皆归全民所有，所生产的农产品由国家统一进行调拨使用，生产利润完全上缴；社员的生活和消费实行全社统一的供给制，即吃公共食堂；劳动实行工资制，即记工分，按工分分配农业剩余。

1959—1961年的三年自然灾害，使中共中央意识到必须纠正人民公社操之过急的问题。

^① 《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第79—80页。

1960年11月,中央发出了《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,决定把合作化的形式退回到高级合作社时的合作化水平,土地实行“三级所有,队为基础”,生产队是基本核算单位,农民可以保留少量的自留地和小规模的家庭副业。1962年,中共中央颁布的《农村人民公社工作条例(修正草案)》(即著名的人民公社“60”条)规定,农村人民公社是“政社合一”的组织,实行“三级集体所有制”。^①这个草案带有明显的折中倾向,向广大农民发出了向后退的明确信号,使农业合作化又向后退了一步,退回到初级合作社时的水平了。

1966年,又一次把农村社员仅有的一点集体经济之外的农产品剩余当作“资本主义尾巴”给割掉了,同时,还割掉了农村的个体经济,即不能做商业经营,否则,就是投机倒把。但是,人民公社的“三级所有,队为基础”的制度并没有改变,而是一直延续了长达近30年之久。^②在1962—1978年的16年时间里,中国农村的土地制度基本上没有发生什么变化,但如何提高农民生产积极性的问题也没有从根本上得到解决。

在笔者看来,许多研究人民公社制度的文献并没有抓住问题的根本。问题的根本是什么?就是农地的所有权问题。所谓的“三级所有”中的“所有”是指什么?而“队为基础”中的“基础”又是什么?其实,指涉的都是农地的权属问题,也就是,农地到底应该姓什么?

人民公社制度的初衷是要解决当时极为突出的社会矛盾——粮食匮乏的问题,但是人民公社制度的推行不仅没能解决粮食匮乏问题,反而使中国粮食匮乏的历史在“统购统销政策体制下”延续了20多年。一个经济组织的效率取决于它对每个人投入与报酬的计量精确度。如果它的计量精确度很差,那么,在生产率与报酬的联系比较松散的条件下,生产率就会比较低;反之则相反。人民公社的集体化运动的初始目的可能在于寻求利用合作生产的组织优势,以力图获取一个比在单独生产时更大的农产品剩余。但是,基于人民公社的生产水平,要达到这个目的却遭遇到一个现实而致命的难题,那就是在人民公社组织内,每个成员劳动的投入和成果并不像在单独生产时那样易于观察和计量。其所能够计量的只是一个组织的总产出,但无法确定每个成员对产出的贡献份额;对投入和产出计量的困难,又使得对每个人应得的报酬无法准确地确认,从而造成对合作成员努力的低激励。这就是广大农民想跳出这个体制窠臼的症结之所在。如果这个观察是有意义的,那么,在土地所有制的法律意义上做意识形态的纠缠的实际意义就显得微不足道了。

(四)小岗村的“生死契约”是农地制度改革的分水岭

党的十一届三中全会是中国农地制度改革的分水岭,也是中国经济改革的一座界碑。1978年12月,安徽省凤阳县小岗村的自发性“大包干”“生死契约”是中国农地制度变迁迈出关键性第一步的标志,是一个历史性巨变的分水岭。

1980年9月,中共中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制几个问题的通知》指出:“群众对集体丧失信心,因而要求包产到户的,应支持群众的要求,可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长的时间内保持稳定。”这份文件充分肯定了各种形式的生产责任制,在中国农村发展史上具有独特的位置。

^① 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第14册,中央文献出版社1997年版,第385页。

^② 张乐天:《告别理想——人民公社制度研究》,东方出版中心1998年版,序言。

1981年底,全国大部分农村实行了家庭联产承包责任制。1982年,中共中央发布了改革开放后第一个关于“三农”工作的“中央一号文件”,正式肯定了家庭联产承包责任制的合理性。文件指出:“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”,“包干到户这种形式……是建立在土地公有制坚持上的,农户和集体保持承包关系……不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分”。1983年1月,中共中央下发《当前农村经济政策的若干问题》强调:“当前农村工作的主要任务是稳定和完善的农业生产责任制;发展林业、开发荒山等,都要抓紧建立联产承包责任制。”

回眸过往,中国农地制度变迁过程就是在制度边际上做持续不懈的调整。在小岗村的“大包干”被中央高层认可并渐次推开之后,“尽管各地施加的制约有些不同,但在制度安排内容上却在以下几方面十分一致:一是,差不多都用家庭组织替代了原来的生产队来作为农业生产和经营的决策单位;二是,差不多都选择了‘交足国家的,留够集体的,剩余是自己的’承包合约结构;三是,在将集体土地分包给单个农户时,都强调了要‘坚持土地的集体所有制不变’”。^①正是当时农民这些理性选择,才大大降低了包干到户的制度变迁成本,由此获得的是巨大的制度变迁收益。家庭经营之所以受到上下一致的认可,在于“家庭责任制下的劳动者劳动激励最高,这不仅是因为他获得了他努力的边际报酬率的全部份额,而且还因为他节约了监督费用”^②。事实证明,中国农村从生产队体制向家庭联产承包责任制的制度变迁效应是极其显著的。

1984年,为了让农民心里踏实,中央再次明确指出:“土地承包制一般应在15年以上。在延长承包期以前群众有调整土地要求的,可以本着‘大稳定,小调整’的原则,经过充分协商,由集体统一调整。”20世纪90年代初期,土地15年的承包期将满之时,为了进一步给农民吃上定心丸,1993年,中央规定:“在原定的承包期到期后,再延长30年不变;开垦荒地、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的,承包期可以更长。”在第一轮土地承包即将到期之前,中央再次发出通知,要求“土地承包期限再延长30年”,“要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定。不能将原来的承包地打乱重新发包,更不能随意打破原生产队土地所有权的界限,在全村范围内平均承包”。^③这一文件精神在2002年的《中华人民共和国农村土地承包法》中得以确认。

中国农村的土地改革发展到大包干阶段,情况就发生了深刻的变化。大包干在实质上是一种农民分户经营的制度。分户经营是农民既不与集体“联产”,也不对国家承担除了税费以外的“责任”。1998年,党的十五届三中全会正式在党的文件中,将早已失去实际意义的“联产”和“责任”取消,正式将家庭联产承包责任制改为家庭承包制。

(五)《中华人民共和国农村土地承包法》是长期磨合博弈的产物

历时20多年形成的《中华人民共和国农村土地承包法》是一个非常典型的范例。2002年

① 刘守英:《中国农地制度的合约结构与产权残缺》,《中国农村经济》1993年第2期。

② 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店1992年版,第55页。

③ 中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》(中办发[1997]16号)。

8月29日,全国人大常委会通过了《农村土地承包法》,第一次对已经实施了20多年的农民家庭承包经营权有了比较完备的法律表达。它不仅确认了农户的农地使用权和收益权,而且确认了农户的土地转让权。这就在一定意义上明确了长期实行的农地集体所有制全面改革为土地的农户私人承包经营制。农地制度的变迁是一个磨合期相当漫长的制度完善过程。虽然《中华人民共和国农村土地承包法》是对长期实行的农村集体土地所有制的深刻革命,但是这种变革仍然是不彻底的。这主要表现在两个方面:一是承包年限偏短。农地的承包期与城镇住宅用地的批租期差距悬殊。二是对农地的用途做了明确的限制性规定,而“转让权”问题仍然没有解决。

2008年11月,党的十七届三中全会在强调作为党的农村政策基石的家庭承包制“必须毫不动摇地坚持”的基础上,进一步明确要“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。同时,允许农地流转,目的就是要进一步夯实党的农村土地制度基础,减少现行农村土地产权关系中所暗含的不确定性,更好地稳定农民对土地经营的长远的投资预期和收益预期,给农民吃一个长效“定心丸”。^①

(六)改革向深水区挺进与“三权分置”制度的生成

党的十八大以来,党中央开始向改革深水区挺进的全面深化改革。2013年,根据“中央一号文件”精神,在“要建立归属清晰、权能完整、流转流畅、保护严格的农村集体产权制度”下,开始了全面推进农村土地确权登记颁证工作。2013年7月,习近平总书记提出要深入研究农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权三者之间的关系。2014年,中央《关于全面深化改革农村改革加快推进农业现代化的若干意见》初步确立了“三权分置”框架。2014年11月,中共中央、国务院《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》对“三权分置”中的“三权”做了明确的细分。农地制度从“两权分离”到“三权分置”的变迁,是迈向国家治理现代化的重大变革。2015年初,国家确定在北京市大兴区等33个县(市)进行农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革首批试点。2016年,中央《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,正式定调要“将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行”,“土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。”“在集体所有权的基础上,分设承包权、经营权,让集体所有权承担一定的社会功能,让家庭承包权承担一定的保障功能,让土地经营权只具有经济功能。‘三权分置’在集体所有的基础上最大化产权的经济功能,从而在不损害产权的社会功能、稳定保障功能的基础上最大化产权的经济效率。”^②这既是国家治理现代化的一种必然选择,也是产权制度创新中独特中国经验的时代价值。

2017年,党的十九大报告提出了“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期之后土地承包经营权再延长三十年”的承诺。2018年的《农村土地承包法》以法律的形式确认了这一政策承诺,但却没有明确具体的规制。为了消解社会困惑,2019年11月,中央《关于

① 王立胜:《改革开放40年的农村基本经营制度》,《当代经济研究》2019年第1期。

② 邓大才:《中国农村产权变迁与经验——来自国家治理视角下的启示》,《中国社会科学》2017年第1期。

保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》重申实行“长久不变”,并积极推进“三权分置”制度下的土地流转和确权颁证工作。

三、以大历史观把握土地制度变迁规律和大势

1942年3月30日,毛泽东就在《如何研究中共党史》一文中指出:“如果不把党的历史搞清楚,不把党在历史上所走的路搞清楚,便不能把事情办得更好。”^①习近平总书记在党史学习教育教育动员大会上的讲话中指出:“树立大历史观,从历史长河、时代大潮、全球风云中分析演变机理、探究历史规律,提出因应的战略策略,增强工作的系统性、预见性、创造性”。^②他强调“进一步把握历史发展规律和大势,始终掌握党和国家事业发展的历史主动”。^③习近平总书记的重要论述是对马克思主义唯物史观的科学运用和创新发展,是未来中国土地制度改革的基本遵循。

(一)中国共产党的坚强领导是土地制度成功变迁的根本保证

中国共产党的坚强领导是中国共产党土地制度变迁留给我们的最宝贵的经验。在新中国成立之前,中国共产党所领导的中国革命的社会内容,对占中国绝大部分空间与人口的农村而言,就是土地革命。这就是我们理解中国近现代史所不能回避的基本事实之一。中国共产党一直坚持和强调土地问题就是民主革命的核心问题和首要问题,而国民党中的许多人士也将其失败归结为他们在“土地问题”上犯了颠覆性错误。不了解土地改革就不能理解中国共产党何以赢得中国革命的胜利,更难以理解在伟大的革命战争中,中国共产党领导的无可替代的伟大作用。但问题的关键还不仅仅是中国共产党抓住了土地改革这个“牛鼻子”,而是中国共产党矢志不渝地站在广大劳苦大众的立场上进行有利于劳苦大众的土地制度改革,并且始终牢牢掌握土地改革的主动权和领导权,这才是中国共产党赢得广大人民群众支持,从而取得中国革命和建设一个又一个伟大胜利的关键和秘密之所在。

(二)地权变革攸关经济发展和国家兴衰

马克思在《资本论》第三卷第六篇第三十七章中用了相当长的篇幅来讨论土地所有制问题,他写道:“土地所有权的前提是,一些人垄断一定量的土地,把它当做排斥其他一切人的、只服从自己私人意志的领域。”^④关于这段话,马克思还写了一个很长的注,用反讽的笔法评论了黑格尔在其著作《法哲学》中关于土地所有权的论述。这表明马克思是非常看重地权在经济社会发展中的重要作用的。马克思从来没有否定过私有制在人类社会历史中所起的作用。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中就对以私有制为基础的资本主义的历史作用做了充分的肯定,但同时也对资本主义给人类社会带来的伤痛做了深刻的批判。马克思是非常看重土地所有制的,1858年4月2日,马克思致信恩格斯,告诉恩格斯他的“六册计划”。他在信中说,这

① 《毛泽东文集》第2卷,人民出版社1993年版,第399页。

② 习近平:《在党史学习教育教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第14页。

③ 习近平:《在党史学习教育教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第13页。

④ 《马克思恩格斯文集》第7卷,人民出版社2009年版,第695页。

“六册计划”是“一堆讨厌的东西”，而土地所有制则是“这一堆讨厌的东西”的基础。他说：“从资本向土地私有制的过渡同时又是历史的过渡，因为现代形式的土地所有制是资本对封建土地所有制和其他土地所有制发生影响的产物。同样，从土地所有制向雇佣劳动的过渡不仅是辩证的过渡，而且也是历史的过渡，因为现代土地所有制的最后产物就是雇佣劳动的普遍确立，而这种雇佣劳动就是这一堆讨厌的东西的基础。”^①马克思指出：“从一个较高级的经济的形态的角度来看，个别人对土地的私有权，和一个人对另一个人的私有权一样，是十分荒谬的。甚至整个社会，一个民族，以至一切同时存在的社会加在一起，都不是土地所有者。他们只是土地的占有者，土地的受益者，并且他们应当作为好家长把经过改良的土地传给后代。”^②由此我们不难看出，马克思是土地私有制的坚定的反对者。这与他设想的重建个人所有制的主张是完全一致的。马克思在《资本论》第一卷第七篇第二十四章的结尾处写道：“从资本主义生产方式产生的资本主义占有方式，从而资本主义的私有制，是对个人的、以自己劳动为基础的私有制的第一个否定。但资本主义生产由于自然过程的必然性，造成了对自身的否定。这是否定的否定。这种否定不是重新建立私有制，而是在资本主义时代的成就的基础上，也就是说，在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的基础上，重新建立个人所有制。”^③马克思认为，土地公有制是重建个人所有制社会的物质基础。恩格斯也非常赞同马克思的观点，恩格斯指出：“历史方面的情形也没有两样。一切文明民族都是从土地公有制开始的。在已经超越某一原始阶段的一切民族那里，这种公有制在农业的发展进程中变成生产的桎梏。它被废除，被否定，经过了或长或短的中间阶段之后转变为私有制。但是，在土地私有制本身所导致的较高的农业发展阶段上，私有制又反过来成为生产的桎梏——目前无论小地产还是大地产方面的情况都是这样。因此就必然地产生出把私有制同样地加以否定并把它重新变为公有制的要求。但是，这一要求并不是要重新建立原始的公有制，而是要建立高级得多、发达得多的共同占有方式，这种占有形式决不会成为生产的束缚，恰恰相反，它会使生产摆脱束缚，并且会使现代的化学发现和机械发明在生产中得到充分的利用。”^④由此可见，土地所有制的性质及其变革，不仅关乎经济社会发展，而且决定一个国家的兴衰存亡。

(三) 农地制度改革必须用大历史观算政治账

毫无疑问，地权问题在马克思时代是重要的，在中国革命战争年代是重要的，在中国社会主义革命和建设时期是重要的，在今后的中华民族伟大复兴中仍然是重要的。因此，我们要始终充分认识和高度重视土地在中国农村改革发展乃至实现中华民族伟大复兴宏图伟业中的极端重要性。在中国，政治经济的基础在农村，农村的核心问题在土地。中国的改革开放就是从农村发轫的，从土地发端的。建设中国特色社会主义伟大事业依旧要夯实农村土地制度。农业是国民经济的基础，粮食是基础的基础，土地则是粮食的基础、农民的命根子和永远

① 《马克思恩格斯文集》第10卷，人民出版社2009年版，第158页。

② 《马克思恩格斯文集》第7卷，人民出版社2009年版，第878页。

③ 《马克思恩格斯文集》第5卷，人民出版社2009年版，第874页。

④ 《马克思恩格斯文集》第9卷，人民出版社2009年版，第145—146页。

的精神家园。地权的革命必须审时度势,慎之又慎。推进土地制度变革必须着眼战略性,明确针对性,坚持原则性,体现时代性,把握规律性,代表先进性。^①

现在有人认为,乡村将会消亡,乡村建设是浪费,农地改革要算经济账,土地在谁手里有效率就交给谁。这是一种非常危险的论调。诚然,随着城市化水平的提高,乡村的比重会下降,但是,城乡融合不是消灭乡村;乡村振兴也不是消灭农民,更不是剥夺农民的田地。土地是农民的安身立命之本,也是国民经济发展的基础要素。农地制度改革是牵一发而动全身的事情。凡是涉及农民切身利益和根本权益的事情,都必须用大历史观来审视,必须看准了再动。对农村土地问题决不能简单地算经济账和眼前账,必须算政治账谋划长远,更不能把它视为一般的不动产来对待,要有足够的历史耐心,决不能犯战略性颠覆性的错误。因此,要用大历史观算政治账,辩证地看待土地权属的“公”与“私”。土地是人类赖以生存的最重要的资源,是一切生产和一切存在的源泉。自有人类社会以来,有关土地权属和利用的制度设计和制度运行,便始终与社会安宁、经济发展、国家的兴衰和人民的福祉紧密相连,息息相关。农地权属是土地制度改革无法逾越的坎。今天,当我们站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上,谋划中华民族共同富裕的美好未来,我们就必须以大历史观把握土地制度变迁的历史规律和大势,顺势而为,守正创新,奋发有为,固本培元,坚毅前行,努力开创属于我们这一代的宏图伟业。

(四)为了奔向未来而对既往进行追问与反思

研究一个国家的某种制度的变迁,100年也是一个合适的时间长度。我们不能仅仅将历史当作一面镜子或一部教科书,而且应该把它理解为一种追问、一种反思性的追问,更在追问中思考那藏匿于历史丛林中的经验与教训。追寻中国共产党土地制度革命史,使我们深刻认识到,“红色政权来之不易,新中国来之不易,中国特色社会主义来之不易”;使我们深刻领悟到,中国共产党为什么能,马克思主义为什么行,中国特色社会主义为什么好。

(责任编辑:陈燕)

^① 胡岳岷:《新时期粮食安全的行动指南——学习中共十七届三中全会决定札记》,《当代经济研究》2009年第7期。