

实现农民土地产权：新中国成立以来农地制度改革的核心问题*

◎张佑 周俊强 李停

摘要：土地是农民最为重要的财产，实现土地产权是中国农民自古以来的不变追求。新中国成立以来，中国农民在土地改革中实现了产权平等，通过社会主义土地公有制摆脱了产权异化，从“两权分离”中获得了土地使用权，经由全面深化改革走向土地财产权。实现农民土地产权是新中国成立以来农地制度变迁的中心问题。

关键词：土地产权；农地制度改革；农民土地权利

习近平总书记强调，要把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点。对于农民来说，土地就是他们最为重要的财产。新中国成立以来，中国农村的一切变革都围绕土地进行，十八届三中全会以来，中国农村掀起的新一轮改革亦从土地制度开始。当前，农村承包地“三权分置”改革已经取得初步成效，宅基地领域的改革试点正在进行当中。有必要结合历史，分析新中国成立以来农地制度改革的核心问题，阐明农民与农村土地制度改革间的关系，对明确未来农村土地制度的改革方向具有重要意义。

一、中国农民对土地产权的千古追求

洛克认为产权是一种天赋的自然权利，自然物的产权归属由人们劳动的确定。中国古代农民躬耕不辍、跬步不休，崇尚这种自然权利，突出表现为对“耕者有其田”的不倦追求。

（一）中国古代人民对平等的向往

《圣经》勾勒了西方视野下的平等：基督将亲自为王治理世界，撒旦将被锁链，福音传遍世界，建立一个公正、平等和幸福的千年王国。在中国，人们对平等的追求先是出现在《诗经》中，款款诗句中饱含的是劳动人民对剥削的愤慨和对“乐土”“乐园”“乐郊”的热情向往。再后来，则集中蕴涵在先哲们的“大同”和“均平”思想之中，成为历代的贤人的政治主张。如在以孔孟为代表的儒家“大同”思想中，“仁者爱人”在相当程度上体现的是对人与人之间平等的主张和追求。三国时期阮籍构想一个无君无臣的“太初社会”。陶潜则在《桃花源记》中，描绘出一个“桃花源”式的理想社会。总而观之，一代又一代先哲们试图建立一个“大同”社会，以实现人与人之间的“均等”的设想，折射的正是中国古代人民的追求平等的夙愿。

（二）中国古代人民对“耕者有其田”的渴求

在农业社会里，土地是人们至关重要的财产，这些追求平等的思想元素和政治抱负必然会注入这一领域，形成关于“耕者有其田”的原始雏形。管仲强调土地对于朝政稳定的重要性，所谓“地者，政之本也，是故地可以正政也”。并主张“均地分力”以发展农业生产，增强国力。孟子认为君

王的“仁政”“必自经界始。”也即通过划整田界，实施井田制，让百姓获得安家乐业的“恒产”才是治国之道。孟子所设计的这种“井田制”的土地所有制里，已经存在着“耕者有其田”的思想萌芽。东汉的何休研究了春秋鲁国的兴衰史，阐明了社会的治乱同农业经济问题息息相关。实行土地均分的“井田制”，能使社会进入“太平世界”。明末清初的著名思想家黄宗羲也提出恢复“井田”的政治主张，在相当程度上反映了广大农民群众“耕者有其田”的正当要求。中国古代土地制度几经变革，但恢复“井田”的主张不绝于史，体现的正是中国古代人民对土地产权的千古追求。

（三）农民起义是土地产权诉求的激烈表达

历史总是和先哲们的夙愿及人民的追求步步发生矛盾，现实往往是背离平等，甚至走向“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”的两极化。隋唐以降，中国封建社会发展日渐式微，社会的各种矛盾，特别是土地产权上的矛盾日趋尖锐，从而爆发了许多次农民起义。如唐代黄巢起义，宋代王小波等起义，明末李自成起义，清末太平天国运动。批判的武器总是打着“均贫富，等贵贱”“均田免粮”等口号，每一次运动会使得土地财产在一定程度上重新分配，并维持一段时间的社会繁荣，但随之又产生新一轮的分化，再次积累出新的农民运动。中国历代农民起义，就是土地所有制矛盾以及以此引致的社会问题最为激烈的表达，集中体现了农民对土地产权的追求。

二、新中国成立以来农民土地产权的实现进程

在封建社会里，实现“耕者有其田”的产权平等只是原始的意向、神秘的趋势、天命的目的，无数先哲、政治家乃至农民在经济矛盾的圈子里旋转时从来没能真正改变过它。“物质力量只能用物质力量来摧毁”，不彻底掀开封建统治的经济基础，农民千百年来对土地的产权诉求就永远只能是无稽之谈。这一千年梦想终于在一百多年前得见曙光，并在中国共产党的建国伟业中走向现实，在全面深化改革中走向未来。

（一）土地私有：农民个体土地所有权的实现

孙中山先生汲取了俄国十月革命成功的经验，将实现农

* 基金项目：国家社科基金项目“我国农地金融创新的城乡收入分配效应研究”（项目编号：19BJL104）；安徽省高校人文社会重点课题“乡村振兴战略背景下安徽农村集体经济组织法律人格重构”（SK2019A0599）

民土地产权写入新三民主义,认为只有在中国实现“耕者有其田,才算是彻底的革命”^[1]。后来国民党内反动集团掌权,完全背弃了孙中山的正确主张。但孙中山关于农民土地产权的思想,对共产党人正确认识时局具有积极意义。

中国共产党践行了孙中山的主张,并在土地改革中逐步实现了农民“耕者有其田”的产权目标。早在国共第一次合作时期,毛泽东就清晰地认识到土地的归属和农民的土地权利始终是民主革命中不可模糊的核心问题。但中国共产党早期领导人,大都秉持马克思主义土地国有化的思想理论,并受共产国际影响,采取了土地所有权归国家(政府)的土地政策。随着土地革命实践的日益深入,中国共产党对中国现实国情认识不断深化,土地国有的弊病不断涌现,关于土地所有权的政策逐渐转向农民。1931年,苏区中央局在通告中明确“必须使广大农民在革命中取得了他们唯一热望的土地所有权”^[2]。1947年《中国土地法大纲》,更是明确要剥夺地主土地归农民,“实行耕者有其田的土地制度”^[3]。

1949年10月,中华人民共和国成立,但前一阶段革命的任务还没有完成,其中主要的就是土地改革任务。1950年6月颁布《中华人民共和国土地改革法》,以基本法的形式明确新中国土地改革的基本路线是均等实现农民土地产权,通过继续没收地主土地并无偿分给无地或少地农民,建立农民个体土地私有制。作为土地改革的成果,这一农民土地私有产权很快在新中国第一部《宪法》中得以确认。至1953年春,除去台湾和大陆少数地方外,全国范围内的土改运动基本完成,农民的土地所有权在政治上和法律上以及现实中均得以实现。

(二) 土地公有:农民集体土地所有权的实现

“耕者有其田”的土地私有是在平均地权逻辑下确立的土地所有制,在土地之上建立的是一种初始的产权平等,这种完全自由的土地私有,如果任由其发展,必然要在现实中发生产权异化,走向平等的对立面。中国几千年来,农民多次以“平均地权”为革命口号,胜利地实现了土地产权的重新分配,但某种意义上,这些革命都失败了,他们最终建立起来的是另一个剥削阶级集团,没能摆脱“耕者失其田”的厄运。在封建私有制,或者资本主义私有制社会里,“耕者有其田”的产权平等只能是一种乌邦托式的理想,私有制本身的制度局限决定了它不能实现最终的产权平等。

农民土地私有终究是新民主主义革命的目标,共产党人最终是要在中国建立一个消灭贫困、消灭剥削的社会主义社会。农民土地产权的最终实现不可能在私有制中完成,跳出历史周期律,转向社会主义土地公有越来越成为一种必然。

马克思主义者认为平等既是一种权利上的平等,更是作为社会目标的平等,关心的是人们最终平等地获得了什么。新中国成立初期的农村土地产权的均等化分配能暂时地解决农民的一些贫困问题,但只有在发展中,“并在最后走上社会主义的发展,农民的穷困问题才能最后解决”^[4]。要真正实现农民的土地产权,就必须对农村土地个体私有制度进行社会主义改造。农村土地社会主义公有制是通过合作化谨慎地、逐步地完成的。土地改革中确立的农民个体土地所有权,极大地鼓舞了农民投入生产的积极性,为了不忽视和粗

暴地挫伤这种积极性,中央重视引导农民在自愿的基础上走向公有制。从一开始以互助组为模式的合作化尝试,到转向以合作社为主体的合作化铺开,最终建立了公有制的农民土地权属和使用制度。

(三) 两权分离:农民土地使用权的实现

农村土地社会主义公有制的产权制度是什么?其具体实现形态应当如何?是中国共产党和中国人民一直在求解的问题。农村土地公有制在人民公社的实践中走向绝对化,拘泥于公有公用的目标逻辑,盲目坚持公社一统的土地所有和使用政策,是对农民土地产权的一种低效利用,也不能达致社会主义。

农村土地产权制度的松动是从“包干到户”开始的。缺乏自主权的土地产权制度安排造成的生存危机,让农民拥有决然冒险的勇气。1978年冬,安徽凤阳小岗村18户农民不顾政治风险,在一份“秘密协议”上摁下红手印,拉开了中国农村分田单干、包干到户的改革序幕^[5],是新时期农民实现土地权利的标志性事件。几乎同一时期召开的中共十一届三中全会,深入讨论了农业领域的问题,虽仍申明坚持人民公社体制,但却着力强调了要保障农民的经济权利和政治权利,发挥农民个人在生产中的积极性,已是显著的进步。在解放思想的主旋律和小岗村分地包干实效的共同作用下,中央步步放开对农民自由使用土地的限制^[6]。1983年中央“一号文件”申明,无论是土地集体利用还是交由农户家庭分散经营,都只是土地使用权的具体使用方式,土地等生产资料的公有制性质没变。至1983年底,全国99.5%的生产队已经实行农地包干或包产到户^[5]。

在以家庭承包经营为标志的农村改革中,土地承包经营权得以从集体土地所有权中分置。家庭承包经营的实质是在农村建立起所有与使用分离的土地产权,完成从重所有向重土地使用的转向,耕地使用权以承包为媒介回归农民个体。标志着在土地公有制基础上,农民土地产权实现方式的突破,农民个体获得了土地使用权。

(四) 三权分置:农民土地财产权的实现

农民土地产权的实现是个时代命题。以土地上的“两权分离”为基本特征的家庭承包制,在农业生产力落后的时代激活了农业生产,解决了农民的基本生存问题。但随着城市化的发展以及农业生产力的提升,农村出现了两类新情况。一类是进城务工农民将承包地流转他人耕种的趋势,农民希望获取土地的流转收益,又不失去土地。一类是新型农业经营主体规模化经营的趋势,如家庭农场、农业合作社、农业公司等,它们需要连片集中的土地从事现代规模化农业。社会经济的发展以及人地关系的深刻变迁,农民对土地财产功能的期许,都使得单纯的“两权分离”已难以契合新的时代命题。

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央审时度势,提出要赋予农民更多财产权利。以“三权分置”为特征的新一轮农村土地制度改革大幕拉开。2013年,习近平总书记在武汉考察时提出,土地所有权、承包权与经营权三者的关系值得好好研讨^[7]。2014年中央“一号文件”采用了“三权分置”的思想,明确了稳定农民土地承包权、放活农村土地经营权

是农村土地制度改革的核心内容^[8]。在当年9月份召开的中央深改小组第五次会议上,习近平正式提出“三权分置”的概念(土地所有权、承包权、经营权)^[9],统一了关于农村土地制度改革的基本思想,形成了关于“三权分置”的权威表达。“三权分置”是发挥农民土地承包经营权财产功能的制度设计,后来延伸到宅基地使用权制度领域。2018年中央首次提出要探索宅基地领域的“三权分置”,开启了农民市场化利用宅基地的财富之门。

农民土地产权的政策体系在法治中国建设的进程中逐步转化为土地财产权的法律体系,2019年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》以及2020年实施的《中华人民共和国民法典》,以基本法特别是法典的形式将农民承包地的“三权分置”升格为一项法定内容,是对农民土地财产权的极大保障。

三、实现农民土地权利是中国农地制度改革的中心问题

(一) 农民土地产权的实现程度决定着中国命运

悠悠历史,土地财产权制度决定朝政之稳定,国家之命运。在封建社会中,土地所有权与农业劳动者的分离是封建社会的基石,也是农民一切痛苦的根源。田亩之上赋税轻,农民土地产权实现程度高,则出现“文景之治”“开元盛世”等太平盛世。土地兼并严重,农民不堪重压,则出现“揭竿而起”的农民起义。然而封建社会不能彻底地解决农民的土地问题,历次农民起义均未能从政治上和法律上改变农民土地产权状况,历史也总在“治”与“乱”之间循环往复,最终形成一个停滞不前的社会。这也成为近代中华民族“被侵略、被压迫与穷困、落后的根源”^[10]。在一个农民占人口多数的国家,人民只有真正拥有了土地,才能在土地之上激发生产力和创造力,才能谱写出辉煌的历史篇章。中国共产党深谙其中的逻辑,并清晰地认识到“农村广大群众的基本要求始终集中在对土地所有权的渴求上”^[11]。中国共产党正是重视了农民在土地所有权这个问题上的千古夙愿,把农民的根本利益作为革命斗争的口号,作为一项政策来实行,作为一项法律制度来确认,才真正赢得了中国绝对多数人民对革命的支持与拥护。并由此领导中国民主革命走出了“改朝换代”的旧模式,带领中国人民迈入了一个新世界。

(二) 实现农民土地产权是农村改革的稳定器

土地从来都是农民最重要的财产,农村的一切变革都需要关注农民的土地利益和权利,即便是土地公有制的产权安排,其最终利益仍然要落实到作为集体成员的农民个体身上。合作化和人民公社化时期,农民曾自发展开的三次分田到户行动,已经昭示了绝对土地公有制的失败。不顾农民个体土地权利的现实诉求,一味追求高远政治目标的农村改革,终究还是要回到农民土地产权现实问题的轨道上来。至1978年农民再次冒险尝试分田到户的生产责任制,国家政策顺应民意,农村改革也顺利推进,开创了农村乃至国家的新局面。中国共产党从中汲取经验,不断通过政策和法律将农民个体的土地使用权稳定化,促进了农业的大发展。在乡村建设的

进程中,通过将农民土地权利物权化并颁发产权证书,让土地成为农民的基本生存保障,成为可以焕发资本的财产,构成了乡村振兴的不绝动力。

(三) 始终以农民土地权利作为农村土地制度改革的中心路线

新中国70多年来的农村改革告诉我们,党的政策只要代表农民利益,就会取得群众,农村改革就能顺利地推开。无论是土改时期农民拥军参战,掀起的土地革命高潮,还是改革开放时期农村包干到户,开启了市场经济热潮,抑或是现在的土地流转,促进了农业现代化浪潮。这些都是沿着以农民土地产权利益为中心的正确思路展开,取得的丰硕成果。人民公社化时期,农民的土地利益被糅合进集体乃至国家整体之中,这种强集体弱个人的土地产权结构忽视了农民个体的生存和发展利益,难以获得人民群众的支持,在变革中走向异化。新中国成立以来,人民成为国家的主人,农民土地利益成为农村土地产权制度一切变革的中心。在改革中实现好、维护好、发展好农民的权益是我国农村土地制度变革的基本经验。

参考文献

- [1] 孙中山全集(第10卷)[M]. 中华书局,1986:556.
- [2] 沙健孙主编. 中国共产党史稿(第3卷)[M]. 北京: 中央文献出版社,2006:151.
- [3] 中央档案馆. 中共中央文件选集(第16册)[M]. 北京: 中共中央党校出版社,1992:408.
- [4] 中共中央文献研究室. 刘少奇论中国经济建设[M]. 中央文献出版社,1993:159.
- [5] 当代中国研究所. 中华人民共和国史稿(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社、当代中国出版社,2012:129,134-136.
- [6] 国家农委办公厅. 农业集体化重要文件汇编(1958-1981)下册[M]. 北京: 中共中央党校出版社,1981:966-968.
- [7] 习近平在湖北考察改革发展工作时强调坚定不移全面深化改革脚踏实地推动经济社会发展[N]. 人民日报,2013-07-24.
- [8] 中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)[M]. 北京: 人民出版社,2014:282.
- [9] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第五次会议[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0930/c64094-25763751.html>,2022-3-13.
- [10] 李昌远. 彭真与土改[M]. 北京: 人民出版社2002:340.
- [11] 中共中央文献研究室编. 毛泽东思想年编:1921-1975[M]. 北京: 中央文献出版社,2011:392.

●作者单位:

1. 安徽师范大学马克思主义学院 安徽 芜湖 241002
2. 安徽师范大学 安徽 芜湖 241002
3. 铜陵学院经济学院教授 安徽 铜陵 244061