

农地政策演变机理及其启示*

□ 张鹏 刘承

内容提要 农地政策是农业政策的基础与核心,也是贯穿中国共产党百年奋斗史的一根红线。党的百年农地政策演变大抵经历了“个体自主经营——集体统一经营——家庭承包经营”三个阶段,目前正处于“三权分置”下多元主体经营阶段。各阶段农地政策的目标与绩效虽有很大差异,但其演变历程蕴含着清晰的逻辑进路。基于马克思主义基本原理,借鉴吸收诺斯的制度变迁理论、金登的多源流理论,从演变动因、演变原则、演变核心、演变方式、演变目标五个维度构建理论框架分析其演变机理。新时代农地制度改革必须坚持集体所有制性质不变,坚持家庭承包经营基础性地位不动摇,提高农地资源配置效率与农地生产力,大力发展农村集体经济,推动农村土地经营形式创新,助力乡村振兴与推动共同富裕取得实质性进展。

关键词 农地政策 演变机理 逻辑进路

作者张鹏,经济学博士,西南财经大学马克思主义学院、科研处副研究员;刘承,西南财经大学马克思主义学院硕士研究生。(成都 610074)

DOI:10.14167/j.zjss.2021.12.001

一、引言

土地是“一切生产和一切存在的源泉”^①,是农业生产的基本要素,是农民生活的基本保障,是粮食安全的基本依托,也是社会稳定的基本前提。自古以来中国就是一个农业大国,农民对土地有着浓厚的感情,承载着农民太多的希冀,并始终将其视为最珍贵的财富。但土地与土地问题往往相伴而生,由于封建土地制度、赋税制度以及土地兼并等的长期存在,越来越多的土地被集中到少数人手中,导致绝大多数农民对土地的渴望不断加剧。几千年的王朝更迭基本都是围绕土地分配展开:王朝初期的相对平均分配——王朝中期的兼

并——王朝末期的起义(对土地重新分配的诉求)。因此,农地问题一直以来都是中国农村的核心问题,是中国社会的重大问题,直接影响社会发展与政权稳固,是经济与政治交织统一的问题。而农地政策作为解决农地问题的关键所在,它是调整人地关系、化解矛盾冲突、实现社会稳定的首要逻辑。中国共产党自1921年成立以来,就敏锐地抓住了中国封建社会陷入周期性历史“怪圈”的要害——封建土地私有制,始终坚持以人民为中心,真心实意为农民解决好土地问题,使广大农民“翻身”实现了几千年始终追逐的“土地梦”,使我国传统落后的土地制度得到根本性变革,更使我国长期徘徊不前的农业生产步入稳定发展的轨道。

* 基金项目:四川省社会科学规划项目“我国统筹城乡民生保障制度现代化的历史进程、基本经验和效能提升研究”(SC19ZT006);西南财经大学中央高校项目“新发展阶段统筹推进城乡民生改善的目标、重点与路径优化研究”(JBK210506);成都市新时代基层社会治理现代化研究基地2021年度课题“基层党建引领土地股份合作社经营的内在机理研究——基于四川省战旗村的案例分析”(CDSZ21B002)。

土地政策往往与土地制度紧密相联。马克韦(1991)在《土地大辞典》中指出:土地政策是“党和政府为发挥土地的生产力作用”,“实现一定历史时期的任务”,而“提出对土地合理利用和调整土地关系的要求而制定的政策”,“是党和国家一定时期的路线、方针的体现”。可见,土地政策具有动态性与历史性,随着时间、现实条件的变化而调整。土地制度是生产资料所有制的一个重要组成部分,是“人们在一定社会条件下,因利用土地,而产生对土地的所有、占有、使用处分等诸方面关系的总称”。土地所有制与使用制是土地关系中最重要两个方面,前者是土地关系的核心,后者是在一定的土地所有制下产生的土地使用关系。目前,我国实行的土地制度是土地的社会主义公有制,农村土地实行劳动群众集体所有制。

政策和策略是党的生命。在不同的时代背景下,党为解决我国农地问题进行了艰辛探索,与之相应的农地政策也一直处于动态的演变过程,大抵经历了“个体自主经营——集体统一经营——家庭承包经营”三个阶段,目前正处于“三权分置”下多元经营主体经营阶段。各阶段农地政策的目标与绩效虽有很大差异,但从整体来看其有着既明确又清晰的内在机理。准确把握农地政策演变的内在机理,无疑会为新发展阶段我国农村土地经营形式创新与政策制定提供理论依据与逻辑起点。

二、文献回顾与研究框架

学术界关于政策、制度变迁的理论学派众多,以诺斯为代表的制度变迁理论和以金登等为代表的多源流理论较有代表性。

以诺斯为代表的制度经济学派将制度变迁与经济发展相结合创建了制度变迁理论,认为制度变迁的重要动因就在于追求制度创新的收益。从制度和经济增长的关系来看,诺斯支持制度决定论,这明显有别于马克思主义政治经济学“生产力的发展是社会制度变迁的根本动力”这一观点(孙圣民和徐晓曼,2008)。农地政策调整涉及多方利益,新政策的预期收益是否大于旧政策,即是否存在变革的预期净收益,对农业经济、乃至国民经济的发展至关重要。我国作为一个农业大国,农地政策的演变与调整不仅关涉经济发展,更关切到民

生保障。可见,该理论对研究农地政策演变机理及其启示提供了有益的视角,但在探究过程中要充分注意到引致政策、制度变迁动力的多样性,其中最重要的就是生产力的根本动力作用、中央与地方的良性互动作用(即政府的政策诱导与地方的基层实践创新)与局部突破、渐进式的制度变迁扩散方式。

美国著名公共政策学家金登建立的多源流理论是当前研究政策变迁的重要理论,其认为政策变迁的逻辑可以表示为:问题源流或政治源流内发生变化→政策之窗打开→政策企业家有效利用机会→三条源流实现交汇→政策变迁发生(柏必成,2010)。总的看来,该理论中的政策变迁动力因素主要有四种:问题的凸显、政策形势的变化、政策方案的完善与政策企业家的大力推动(柏必成,2010)。一百年来,农地政策演变始终围绕时代变迁与国家社会主要矛盾的变化、生产关系要适应生产力的发展、农村土地产权归属、顶层设计与基层实践创新良性互动、保障农民权益进行。时代变迁与国家社会主要矛盾的变化、生产关系要适应生产力的发展、农村土地产权归属的演变,“呼唤”新政策的制定。顶层设计与基层实践创新良性互动是围绕解决这些“呼唤”而进行的政策建议与提议,以便找到更好解决办法。保障农民权益、牢记初心使命是党的执政理念,农村居民内在有对美好生活的长期向往。多源流理论可以为分析农地政策演变机理提供有益借鉴,但必须坚持马克思主义与时俱进的理论品质,坚持马克思主义关于人类社会发展的基本规律。

马克思主义理论以“生产力和生产关系、经济基础和上层建筑”互动的制度变迁框架,研究人类社会的经济和社会发展史(孙圣民和徐晓曼,2008)。强调制度变迁是内动力(生产力)、外动力共同作用的结果,内动力是制度变迁的根据,外动力是制度变迁的条件(孙方和李振宇,2014)。因此,本文在坚持马克思主义制度变迁理论基本原理的基础上,借鉴吸收制度变迁理论、多源流理论等,基于长时段的视角、跨学科的方法考察党百年农地政策的演变机理,从演变动因、演变原则、演变核心、演变方式、演变目标五个维度构建理论分析框架(见图1),以期为新阶段农地政策制定提供有益建议。

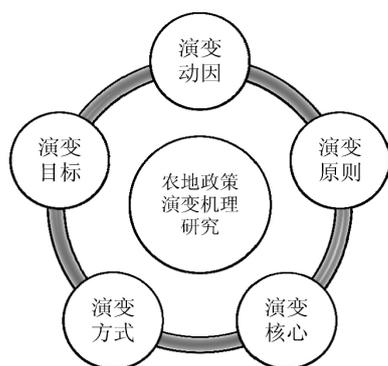


图1 农地政策演变内在机理的研究框架

三、演变动因： 时代变迁与社会主要矛盾的转化

习近平(2014)指出：“只有制定符合实际的政策措施，采取符合实际的工作方法，党和人民事业才能走上正确轨道，才能取得人民满意的成效”。党的农地政策始终立足我国具体国情，紧紧围绕国家发展大局，通过准确把握时代变迁与社会主要矛盾的变化而做出相应的调整，因时制宜、因地制宜不断调整人地关系。

近代中国内忧外患、民不聊生。在资本主义生产方式冲击下，传统自然经济遭遇重大打击，但旧有的封建土地所有制在农村仍占据统治地位，且随着同买办资本与高利贷资本的结合而不断强化，财富分配更加失衡，贫富差距进一步扩大。在急剧的社会大变革背景下，党在成立之初就准确认识到解决农民土地问题的重要性，并随着革命实践的不断深入，对近代中国社会的性质、主要矛盾与任务等有了科学把握。从建党初期的“限租”“限田”“减租减息”，到土地革命时期的“没收地主土地”、抗日战争时期的“地主减租减息，农民交租交息”与根据地开展大生产运动，直至解放战争时期的“耕者有其田”。新民主主义革命期间四个时期的土地政策，是围绕近代中国社会两大主要矛盾——“帝国主义和中华民族的矛盾，封建主义和人民大众的矛盾”的地位变化而调整的结果，是民族矛盾和阶级矛盾互相转化造成的。但是，必须明确“帝国主义和中华民族的矛盾，乃是各种矛盾中的最主要的矛盾”^②。

新中国成立初期，多种经济成分并存，“那时在农村中的主要矛盾是封建主义与民主主义之间的矛盾，而不是资本主义与社会主义之间的矛盾”^③。

由于长年战乱，人民生活极其困难，农村的基本问题就是农民的饥饿问题。党和政府为解决全国人民的温饱问题，通过在解放区开展方法与步骤更加稳妥的土地改革以恢复和发展农业生产。随着土地改革的基本完成，我国社会主要矛盾转化为“无产阶级和资产阶级的矛盾，社会主义道路和资本主义道路的矛盾”^④。党按照1953年制定的过渡时期总路线，通过合作化道路，遵循自愿互利、典型示范和国家帮助的原则，采取三个互相衔接的步骤对农业进行社会主义改造，使小农经济逐步改造成为社会主义集体经济，土地成为“公共财产”。随着社会主义改造的基本完成，党的八大明确指出我国的社会主要矛盾已经转变为“人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾”与“人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”，随后通过再次调整土地政策，集体经济进一步壮大，农业生产条件逐步改善，为实现农业国向工业国的转变奠定了一定的基础。

改革开放前，我国落后农业国的面貌还没有得到根本改变，城镇化水平与农业生产机械化水平极低，农产品始终处于供不应求的状态，大批农民的温饱问题没有得到完全解决，因而发展农业成为首要任务。1981年党的十一届六中全会指出：“在社会主义改造基本完成以后，我国所要解决的主要矛盾，是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。为充分调动我国几亿农民的生产积极性，解决温饱问题，改革从变革农地经营形式拉开序幕。家庭联产承包责任制（以下简称承包责任制）通过调整农民和土地的关系，使集体的优越性和农户的积极性同时得到发挥，并在不断稳定土地承包关系的基础上允许集体土地使用权依法有偿转让与有序流转。

随着城镇化与工业化的快速发展，承包责任制已暴露出其推进农村发展的局限性。党的十九大指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”（习近平，2017）。农业农村依然存在许多短板与不足，实现农业农村现代化仍有很长的路要走。因此，深化农村改革势在必行，而主线应该仍是处理好农民与土地的关系。通过扎实推进土地确权登记颁证工作，延

长土地承包期,土地“三权分置”改革,引导经营权依法有序流转,进而不断提高土地产出率、劳动生产率与资源利用率,推动农业农村现代化发展。

对时代背景与社会主要矛盾的准确把握,是我党制定与调整农地政策的前提。新发展阶段推动我国农地经营形式创新必须立足国情、立足地方实际,稳定农地承包关系,全面深化农村改革,不断解放农民、发展农民、富裕农民。

四、演变原则:

生产关系适应生产力发展的要求

生产关系必须适应生产力发展的要求,是百年来土地制度变迁“不变”的理论出发点(严金明等,2021)。习近平指出:“马克思主义基本原理认为,无论什么样的生产关系和上层建筑,都要随着生产力的发展而发展。如果它们不能适应生产力发展的要求,而成为生产力发展和社会进步的障碍,那就必然要发生调整和变革”。农地政策的演变历程就是不断变革生产关系使其适应并推动生产力发展而不断调整的过程。

新民主主义革命时期,资本主义生产方式虽在全国范围内得到了一定程度的发展,但封建土地所有制在农村仍占据统治地位,土地仍高度集中在地主手中,土地经营所带来的大部分利润仍归地主占有。这种旧的生产关系严重阻碍农村生产力发展水平的提升,沉重的生存危机使农民迫切呼唤新的生产关系的产生。党自成立之日起经过几年的实践摸索,逐步确立了土地革命与武装斗争的总方针。土地革命是党在新民主主义革命时期的一项基本内容,也是一项基本政策,以消除旧的生产关系、建立新的生产关系为主要目标。从《井冈山土地法》到《兴国土地法》到《中国共产党抗日救国十大纲领》再到《中国土地法大纲》,从“没收一切土地归苏维埃政府所有”到“没收一切公共土地及地主阶级的土地”到“减租减息”再到“实行耕者有其田”,广大农民在党的领导下“打土豪,分田地”,通过变革旧有生产关系将农民的生产积极性调动起来,进而不断提高解放区农业生产力。虽然在抗日战争时期党将土地政策“让了一大步”修改为“减租减息”,但减轻农民负担与消灭封建生产关系的目标并没有改变。

新中国成立后随着土地改革的推行与完成,

我国农村形成了以小块土地农民分散私有经营为特征的小农经济,劳动者和生产资料实现直接结合,封建生产关系与制度根基得到彻底消灭,农村生产力得到极大解放,农村各方面事业迅速恢复发展。同时,农业生产也出现许多问题,集中体现在生产资料的严重短缺与土地买卖现象的发生。一方面,久经战乱的新中国不仅农业生产技术落后,缺乏现代机械设备,抗灾能力脆弱,而且农户间耕种所需牲畜与工具也严重匮乏,邻里之间共用生产工具和种植误时现象时有发生;另一方面,随着农民生活水平的逐步提高,经济上升较快的农户开始买地雇工,而由于种种原因导致自身生活困难的农户则开始卖地租地,土地兼并与农地买卖现象在一些地方抬头。这违背了土地改革的宗旨与初心,与实现向社会主义过渡与工业化建设的要求相悖,我国农地政策的调整处在十字路口。为解决这一时期出现的问题,克服小农分散经营的局限与适应国家工农业发展的需要,农业合作化运动在全国范围内陆续开展起来。合作社改造实现了从小农经济的分散式积累到集体经济的集中式积累的转变(孙乐强,2021),加上农产品的“统购统销”与“城乡分治”的户籍制度,有效保障了农业生产、工业发展与城市经济稳定。但是这种“集体所有,集体经营”的土地经营形式不可避免地出现劳动激励缺乏问题。特别是“大跃进”与人民公社化运动超越了当时国家经济发展的实际水平,农民难以维持农业生产积极性,农业生产力连续下降,导致农村地区仍然贫困。探寻一条兼顾社会主义性质和生产力发展要求的农地政策是一项亟需解决的难题。

从1978年11月小岗村“大包干”开始,土地再一次回到农民手中,农户再一次获得农业经营的剩余索取权,突破了“一大二公”与“大锅饭”的旧体制。在充分调动农民生产积极性的基础上解放了农村生产力与劳动力,提高了农业生产率,增强了家庭生产的自主性,促进了粮食产量的快速增长。农村剩余劳动力就近转移,“离土不离乡”“进厂不进城”,乡镇“务工市场”出现(郭东杰,2020),为非农产业、城镇化发展提供了强大支持。但是农业生产碎片化、粗放化,土地使用效率低又成为制约我国农业现代化的瓶颈,土地规模化经营、集约化经营势在必行。土地流转是农村劳动力

流动的市场化反应,两者互为因果(朱冬亮,2020)。土地流转使建立在原有承包经营基础上的土地权益关系发生分化,为了激励工商资本在土地流转中进行长期投入(朱冬亮,2020),“三权分置”改革应运而生。通过运用市场化方式推动农村土地资源再配置,在土地所有制、经济激励和规模经营三者间找到了平衡点,为农业农村现代化发展提供了新动能。

总之,民主革命时期与建国初期所进行的土地制度改革,究其实质就是要建立一种能够与生产力发展相适应的土地制度(郭栋,2018)。改革开放以来党在坚持农地集体所有制的基础上,不断推进农村农业改革并创新土地经营形式,旨在实现“两个飞跃”(邓小平,1990),即从“废除人民公社”到“实行家庭联产承包责任制”,再到“发展适度规模经营,发展集体经济”。总的来看,农地政策始终是通过调整生产关系来不断适应生产力发展的要求,进而促进生产力水平提高(见图2、图3)。

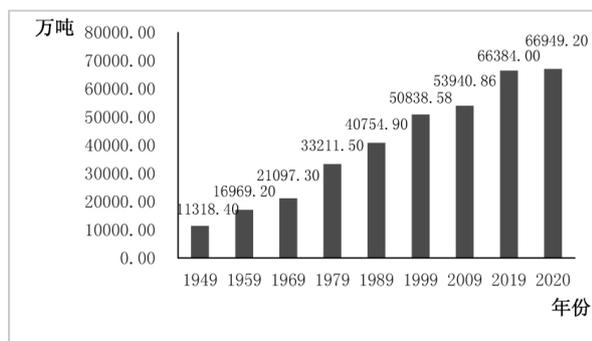


图2 1949—2020年我国粮食产量

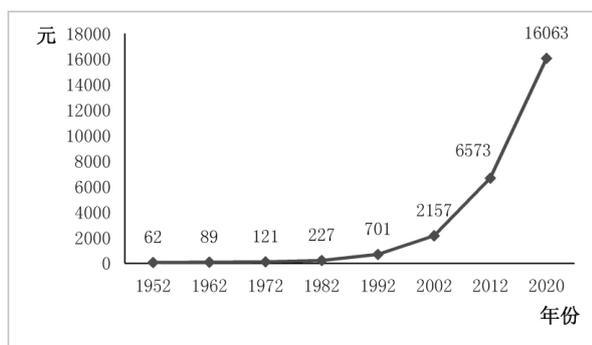


图3 1952—2020年我国农村居民消费水平

数据来源:国家统计局

(注:粮食产量指农业生产经营者日历年度内生产的全部粮食数量;居民消费水平指按常住人口平均计算的居民消费支出)

五、演变核心:农村土地产权归属

“三农问题”背后的核心是土地问题,而土地问题的关键在于产权(王敬尧和魏来,2018)。党成立以来,从土地革命到土地改革,从农业合作社到人民公社,从家庭联产承包责任制到土地流转再到“三权分置”,基本围绕着土地所有权和经营使用权展开(王建华等,2019)。整个过程我国农地产权经历了“私有私用”——“私有公用”——“公有公用”——“公有私用”,目前正处于“公有多用”阶段。

社会主义改造之前党所制定的各种农地政策,其核心就是要废除封建土地所有制而实行“耕者有其田”。新民主主义革命时期通过在根据地与解放区进行土地革命,致力于废除封建土地所有制而实行农民土地私有制,将地主占有、佃农经营转变为农户所有、农户经营,即实现“私有私用”。从1949年新中国成立到1953年三大改造开始前,这一时期土地政策基本沿用了革命时期消灭封建土地制度的政策,依据1950年6月颁布的《中华人民共和国土地改革法》在新解放区推进土地改革运动。农民土地所有制代替封建旧有生产关系,使全国农民实现“耕者有其田”,并使农民拥有几乎完整的土地产权。这种所有制是一种集所有权、使用权、收益权、处置权于一体的“单一产权结构”(慕好东,1998),保障了农民土地产权强度的最大化。农民不仅获得土地所有权与使用权,更重要的是获得对剩余产品的索取权。因此,这种具有比较完整的排他性产权的获得,极大地激发了农民的生产积极性,提高了土地的产出水平。

由于建国初期各种主客观条件的限制,农民土地所有制未能满足国家发展的要求与农民的期盼,需要进一步改革。随着1953年对农业社会主义改造的开始,全国农村陆续开展土地合作化运动,经历从互助组(部分地区在土地改革时期便已开始)到初级合作社,再到高级合作社,并最终演变为“劳动群众集体所有,集体统一经营”的人民公社。整个过程土地产权实现了从“私有私用”到“私有公用”再到“公有公用”的转变,土地从分散的农民手中“合”起来,农民对土地的所有权、使用权、收益权与处置权发生分离并逐步转移到集体(除少量自留地外),农民土地产权强度达到最小化。人民公社采用“一平二调”的方法调拨和分配

生产资料,实行“政社合一”体制。后经过多次调整,最终实行“三级所有,队为基础”的经营形式,在一定程度上促进了农业的恢复和发展。

广大农民为了生存与发展,强烈要求农地政策改革。从1978年小岗村“大包干”创新试验开始,以“包产到户”、“包干到户”为主要形式的承包责任制在全国范围内逐步得以全面推进。通过将土地所有权与使用权有效分离,使得农民家庭不仅获得土地使用权,同时也获得经营剩余索取权(唐忠,2018),实现了产权关系与经济关系的对应,还实现了农民土地产权强度的适度化,激发了农民的生产积极性。从1984年开始,通过延长承包期,颁布法律法规,明确农村集体与农民家庭所拥有的土地权利,强化土地承包经营权的法律地位,不断稳定承包关系,推动土地流转,逐步增强农民土地产权强度。新时代以来,通过“土地确权”与“三权分置”稳定了农民的土地承包权、放活了土地的经营权,使农民获得更多的土地权益与收益。“三权分置”将承包经营权一分为二,通过经营权流转为土地实现适度规模经营、集约化经营提供保障,土地逐步由“公有私用”向“公有多用”转变。

从新民主主义革命与土改时期的农民土地所有制下的产权合一,到合作化与人民公社时期的集体土地所有制下的产权集中,再到承包责任制时期的集体土地所有制下的产权二分,再到土地流转与“三权分置”时期的集体土地所有制下的产权三分。总的来看,农地政策演变是以农地产权归属为核心,紧紧围绕“土地所有权归谁”、“所有权与使用权是否分割以及如何分割”两大问题展开。

六、演变方式:

顶层设计与基层实践创新良性互动

理论源于实践并指导实践。农地政策演变是顶层设计与基层实践创新良性互动的结果,前者为后者提供方向与保证,后者为前者提供来源与依据。习近平(2014)指出,“要鼓励地方、基层、群众解放思想、积极探索,鼓励不同区域进行差别化试点,善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找改革切入点,推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合”。

党在创建初期就意识到通过解决土地问题争

取农民支持的重要性,为如何消灭封建土地私有制展开了艰辛探索。这一时期党的农地政策是在领导工农革命实践中,随着外部环境的转变而不断调整与完善的。1921年爆发的萧山衙前农民运动提出“世界上的土地应该归农民使用”(丁晓强,2002)的主张,这为1922年6月党以正式文件(即《中共中央第一次对于时局的主张》)的形式将“田地分给贫苦农民”土地政策的提出奠定了实践基础。随着国共合作的开始,党在孙中山“耕者有其田”主张下带领发动人民在广东、湖南等地纷纷成立农民协会,开展减租减息运动,并于1925年10月提出“实行耕地农有”的主张。1929年毛泽东根据党的六大指示与土地革命实践经验在《井冈山土地法》“没收一切土地归苏维埃政府所有”的基础上主持制定出《兴国土地法》,指出:“没收一切公共土地及地主阶级的土地”归工农兵政府所有,“分给无田地及少田地的农民耕种使用”且禁止买卖。《井冈山土地法》一是使相当数量的自耕农感到不满;二是农民(包括自耕农)只有使用权,而他们更渴望得到所有权。因此,它在实施过程中遭到农民的抵触,未能达到发动农民进行土地革命的初始目的。总之,这一时期以毛泽东为主要代表的中国共产党人从中国革命实际出发,区别对待来自共产国际的错误指导与党内连续出现的认识错误,经过长期的基层探索实践与理论总结,党的农地政策在抗日战争前后趋于成熟,并最终成为新民主主义革命理论的“三大经济纲领”之一。

新中国成立后,党通过基本沿用土地革命时期的政策在新解放区进行土地改革,在此过程中中央也开始对农业生产互助合作进行深入探索。时任山西省长治地委书记的王谦经过调查,由中共山西省委向中央提交了《把老区的互助组织提高一步》的报告,毛泽东对此表示支持,并于1951年底起草通过了《关于农业生产互助合作的决议(草案)》,该文件指出三种主要互助形式:“简单的劳动互助”、“常年的互助组”、“土地合作社”。这三种互助形式是在革命时期老解放区生产过程中逐步探索出来的,特别是前两种形式在该文件通过之前就已经在农村农业生产过程中大量出现并满足了群众在生产中的需要。随后进行的农业合作化与人民公社化不仅是基层与中央为实现农业生产发展而不断尝试的结果,也是完成土地所有制

根本转变的需要, 还是推动社会主义工业化建设的需要。

由于主客观多重因素的影响, 改革开放前我国农村生产力发展缓慢, 广大农民仍然贫困, 为了生存他们不得不探索新的出路。此外, 自“大一统”的人民公社建立以后, 家庭经营虽被取消, 但家庭经营的内在冲动却从来没有停止过 (蔡好东, 1998), 这为 20 世纪 70 年代末开始的农村改革提供了诸多经验借鉴。1978 年冬小岗村的基层实践创新之举在施行后并未得到中央的批评, 相反在其进行中引起了各级领导的关注并在取得成功后对其给予充分肯定。1979 年党的十一届四中全会通过的决定将之前强制性的“不许包产到户, 不许分田单干”改为规劝性的“除部分特殊需要和地区外, ‘不要包产到户’”。这充分表现出中央对“包产到户”态度的转变与其做法的初步肯定, 但仍有部分人认为它是发展个体经济, 与社会主义道路相悖。1980 年邓小平指出: “政策要放宽, 要使每家每户都自己想办法, 多找门路, 增加生产, 增加收入。有的可包给组, 有的可包给个人, 这个不用怕, 这不会影响我们制度的社会主义性质。在这个问题上要解放思想, 不要怕”。1982 年至 1986 年连续五年的中央“一号文件”, 紧紧围绕农村改革与农业发展, 肯定并阐述了承包责任制的合法性。总之, 党的十一届三中全会后以邓小平为主要代表的中国共产党人从中国现状出发, 为推动农村改革与稳固改革成果、提高农民生产积极性、发展农业生产进行了艰辛探索。

随着土地允许出租与转让的开始, 农村基层土地流转已开始小规模地进行。特别是伴随着粮食产量不断增长带来的粮食价格逐渐下降, 以及东南沿海地区对大批“农民工”的吸纳引起的农村劳动力大批流失, 使得土地流转呈现出从单个农民之间发展到农民与企业、集体组织之间进行的势头。伴随着 2003 年《农村土地承包法》与 2005 年《农村土地承包经营权流转管理办法》的制定实施, 更加详细地规定了土地发包方与承包方的权利义务, 以及流转原则、流转合同、流转方式与流转管理等所涉及到的相关问题, 为农地流转提供了法律规范, 这进一步促进了土地流转的发展。2007 年《中华人民共和国物权法》的出台, 对土地承包经营权的法律归属进行了明确界定。新时代

以来, 为破解农地流转过程中存在的问题与发展规模经济过程中存在的瓶颈, 新一届领导集体将农地的所有权、承包权、经营权三者之间的关系作为农村改革的突破口, 提出并实施了“三权分置”的农地政策。它更好地适应了我国发展现代农业的需要, 既保障了农民对土地的收益权, 又推动了规模经济的发展, 是对农地政策的又一次重大创新。

邓小平(1993)强调: “农村改革中的好多东西, 都是基层创造出来, 我们把它拿来加工提高作为全国的指导。实践是检验真理的唯一标准”。农地政策演变历程, 是遵循“摸着石头过河”的理论, 通过“试点—完善—推广”的方式渐进推进的; 是在人民群众首创与基层探索的过程中逐步将其总结凝练上升到顶层设计, 然后指导推动农业农村发展变革; 是决策者与农民共同推动的结果 (许庆等, 2019)。正如杜润生(2005)所说: “实践告诉我们, 对于群众要办的事情, 凡有利于发展生产、改善民生, 要敢于支持。如果与我们的理论不一致, 应该反思我们的理论”。

七、演变目标: 保障农民权益

“耕者有其田”是中国人民几千年以来就有的朴素愿望, 但由于封建土地所有制的长期存在, 这一愿望始终不能也不可能得以实现。党自成立之日起就开始对废除封建生产关系, 实现“耕者有其田”进行了不断探索。随着革命的不断深入, 党逐步认识到中国革命的重心在农村, 主力军在农民, 而农村问题与农民问题的焦点在土地。党抓住了作为生产要素的土地对于农民基本生产生活保障的不可或缺性, 通过革命性的方式实现土地制度的重构, 解决土地过度集中的问题, 使广大农民在政治、经济上得以翻身。因此, 农地政策正确处理了农民作为革命者与小私有者的问题, 为革命胜利提供了强大动力: 土地革命极大地激发了广大农民的革命热情, 奠定了革命的群众基础与经济基础, 逐步形成了血肉相联的党群关系与军民关系, 进而为党夺取全国政权提供了坚实阶级基础与社会基础。

1952 年底随着全国 (除部分地区外) 土地改革的基本完成, 我国土地所有制实现了伟大变革——彻底消灭封建地主土地所有制而实行农民

土地所有制,使“耕者有其田”真正变为现实,巩固了工农联盟,使农民的政治热情、政治地位、生产积极性与生活水平得到大幅提升。党通过对农业的社会主义改造保障了农民利益,克服了因土地私有制而导致土地兼并进而出现新的贫富分化的潜在风险,整合了农业生产技术与工具,解放发展了农村生产力,满足了工业化建设要求。为进一步提高集体协作能力,满足“当前广大群众的要求”,全国开展了“小社并大,转为人民公社”^⑨的运动,逐步建立了政社合一、规模庞大的人民公社。这一时期虽出现了一些失误,但它的初衷是为了迅速改变我国贫穷落后的面貌,这也为改革开放后农地政策的调整提供了借鉴。

家庭联产承包责任制克服了之前土地政策缺乏激励机制和监督机制的不足,在土地所有制不变的前提下将土地“再”分给农民,充分发挥广大农民的生产积极性与自主创造精神,使农民收入大幅度增长,为解决农民温饱问题、实现全面小康提供了重要前提。随着土地流转的不断推行,党的十八大以来,坚持深化农地政策改革与实践,实现从“两权分离”到“三权分置”,推动农村取得了巨大成就、发生了深刻变革。“三权分置”重在逐步破解农业生产碎片化、粗放化困境,实现土地有序、有效流转,进而实现农业生产现代化、规模化、机械化,促使农民从小康逐步走向富裕。

中国共产党百年来的土地政策沿革无不以人民利益为出发点和落脚点(俞明轩等,2021),始终贯穿“以人民为中心”这一主线,从实际入手深入基层体察农民的意愿及其对美好生活的向往,以保障人民的权益为出发点与落脚点,正确解决土地问题进而满足农民的土地要求,充分体现了人民至上的政治立场与维护人民根本利益的宗旨。党立足我国实际,服务广大人民,凝聚人民智慧,依靠人民力量,通过改革不断解放发展农村土地生产力、提高农业经营效益与优化土地要素分配来提高农民群众的生活水平和质量,不断满足人民对美好生活的向往。

八、结论与启示

党的百年农地政策演变史,就是一部践行初心与使命的发展史,也是一部正确解决土地问题赢得农民支持的奋斗史。党始终心系农民、依靠农

民,坚持“以人民为中心”的政治立场,坚守保障人民基本利益的改革底线,一如既往地为广大农民谋幸福,依据不同时代变迁与社会主要矛盾的转化,坚持一切从实际出发的根本原则,通过基层实践创新与顶层设计良性互动的方式,遵循生产关系要适应生产力发展的客观规律,围绕土地产权归属有针对性地制定相应农地政策。新民主主义革命与新中国成立初期,党在内忧外患、多重矛盾交织的条件下领导农民进行土地革命与土地改革使封建土地所有制得以彻底废除;社会主义革命与建设初期,党在经济落后、发展极不平衡的条件下领导农民开展互助合作、进行社会主义改造、通过人民公社化运动使土地所有制发生了根本转变;改革开放时期,党在人口多、底子薄、发展不平衡的条件下领导农民实行承包责任制,逐步打破城乡二元体制,带领农民解决温饱问题并逐步实现全面小康;进入新时代以来,党更加注重“三农”问题,提出并实施“三权分置”,城乡二元结构逐步破除,带领农民消除绝对贫困并向实现共同富裕迈进。历史表明,不同阶段往往面临着不同的土地问题,而土地问题的准确合理解决是推动生产发展、社会稳定的主要内容和基本保障。

纵观党在各个时期制定的农地政策,其演变历程呈现出典型的动态性、关联性与路径依赖性。农地集体所有制作为农地政策演变的外在制度环境,构成了未来农地政策变迁的边界,决定了未来制定农地政策创新方案时必须考虑到其变迁路径依赖的作用。因此,新时代农地制度改革必须坚持集体所有制性质不变,同时也要提高农地的资源配置效率与农地生产力,不断强化村集体和农民的土地产权强度,在土地流转及交易过程中保障农民的合法权益特别是合理分享土地的增值收益。首先,要坚持一切从实际出发,将顶层设计与基层实际结合,以家庭经营为农地基本经营形式,鼓励支持多元主体经营,培育新型农业经营主体,推动农村集体产权制度改革,发展壮大新型农村集体经济(张鹏和刘承,2021),保护永久基本农田,保障粮食安全供给。改革收益分配机制,将农村土地流转的增值收益进行全额或绝大部分“返还”农民,切实保护其享有的土地财产权益。其次,要正确处理好人多地少的人地矛盾、分散经营与规模经营的经营形式矛盾、承包者与经营者的产权利

益矛盾、小生产与大市场的销售对接矛盾以及农民进城与返乡的农地收益问题。再次,要强化农村基层党组织整体功能,发挥好政治引领作用;要发展壮大村级集体经济,夯实党在基层执政的经济基础,并加强对土地流转与新型经营主体经营的领导与指导作用,促进新型农业经营主体高质量发展。逐步解开缠绕在户籍身份上的各种“绳结”,实现城乡要素由“单向流动”向“双向流动”转变(郭东杰,2019),加快城乡一体化进程,缩小城乡差距。最后,要尊重不同地区的差异性,对症下药、循序渐进,鼓励支持各地立足本地资源禀赋、历史文化传统、经济社会发展现状等开展符合自身实际的实践探索和政策制度创新,尽力将改革带来的风险和不确定因素降到最低,维护好农民切身利益与农村稳定团结,为缓解相对贫困、实现乡村振兴与推动共同富裕取得实质性进展而不断努力。

注释:

- ①《马克思恩格斯选集(第二卷)》,人民出版社2012年版,第707页。
- ②《毛泽东选集(第二卷)》,人民出版社1991年版,第631页。
- ③《建国以来重要文献选编(第四册)》,中央文献出版社1993年版,第694页。
- ④《建国以来重要文献选编(第十册)》,中央文献出版社1994年版,第606页。
- 《建国以来重要文献选编(第九册)》,中央文献出版社1994年版,第341页。
- 《三中全会以来重要文献选编(下)》,人民出版社1982年版,第839页。
- 《十八大以来重要文献选编(下)》,中央文献出版社2018年版,第386页。
- 《毛泽东选集(第三卷)》,人民出版社1991年版,第1076页。
- 《邓小平年谱(一九七五——一九九七)(上卷)》,中央文献出版社2004年版,第616页。
- 《中共中央文件选集(一九四九年十月~一九六六年五月)(第28册)》,人民出版社2013年版,第407页。

参考文献:

1. 柏必成:《改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角》,《公共管理学报》2010年第4期。
2. 柏必成:《政策变迁动力的理论分析》,《学习论坛》2010年第9期。
3. 丁晓强:《衙前农民运动研究的几个问题》,《中共党史研究》2002年第1期。

4. 邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1993年版。
5. 杜润生:《杜润生自述——中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社2005年版。
6. 郭栋:《现阶段我国农村土地流转模式研究》,经济科学出版社2018年版。
7. 郭东杰:《新中国70年:户籍制度变迁、人口流动与城乡一体化》,《浙江社会科学》2019年第10期。
8. 郭东杰:《制度变迁视阈下中国社会流动机制演进分析》,《浙江社会科学》2020年第11期。
9. 罗平汉:《治国理政这五年:十八大以来中国新巨变》,人民出版社2017年版。
10. 马克韦:《土地大辞典》,长春出版社1991年版。
11. 慕好东:《新中国农地产权结构的历史变迁》,《经济学家》1998年第1期。
12. 孙圣民、徐晓曼:《经济史中制度变迁研究三种范式的比较分析》,《文史哲》2008年第5期。
13. 孙方、李振宇:《诺斯与马克思:制度变迁的动力比较》,《理论学刊》2014年第11期。
14. 孙乐强:《农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑——透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度》,《中国社会科学》2021年第6期。
15. 唐忠:《改革开放以来我国农村基本经营制度的变迁》,《中国人民大学学报》2018年第3期。
16. 王建华、杨才园、谢玉梅:《基于路径依赖、状态和结构依存的农村土地制度研究》,《江南大学学报(人文社会科学版)》2019年第6期。
17. 王敬尧、魏来:《中国农地制度改革:经营制度、地方财政与基层治理的维度》,经济管理出版社2018年版。
18. 习近平:《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社2017年版。
19. 习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社2020年版。
20. 习近平:《鼓励基层群众解放思想积极探索 推动改革顶层设计和基层探索互动》,《人民日报》2014年12月03日第01版。
21. 许庆、杨青、钱有飞:《合久必分,分久必合——新中国农地制度的一个分析框架》,《农业经济问题》2019年第1期。
22. 严金明、郭栋林、夏方舟:《中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”》,《管理世界》2021年第7期。
23. 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。
24. 张鹏、刘承:《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的逻辑机理与实现路径》,《改革与战略》2021年第7期。
25. 朱冬亮:《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》,《中国社会科学》2020年第7期。

责任编辑 郭东杰

ABSTRACTS

The Evolution Mechanism and Enlightenment of Rural Land Policy (4)

Zhang Peng, Liu Cheng

(School of Marxism, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 610074)

Abstract: The rural land policy is the foundation and core of the agricultural policy, and it is also a red line that runs through the one hundred years' history of the founding of the Communist Party of China. It has probably gone through the three stages of "individual independent management–collective unified management–household contract management". At present, it is in the stage of multi–entity operation under the "three–power separation". Although the objectives and performance of the rural land policy at various stages are quite different, the evolution of it contains a clear logical approach and internal mechanism. Based on the basic principles of Marxism, this article draws on North's theory of institutional change and Kingdon's theory of Multi–Streams, then constructs a theoretical framework for the evolution mechanism of agricultural land policy from five aspects: evolution motivation, evolution principle, evolution core, evolution method and evolution goal. The reform of rural land system in the new era must uphold the collective nature of ownership does not change, adhere to the unshakable status of family contract management, improve the efficiency of rural land resource allocation and rural land productivity, vigorously develop the rural collective economy, promote the innovation of rural land management forms, help rural all–round revitalization and promote common prosperity to make substantive progress.

Key words: rural land policy; evolution mechanism; logical approach

Administrative Level, Financial Support and Innovation Capability of City —also on the Impacts of Regional Strategies (13)

Zhang Keyun, Wang Yangzhi, Sun Sanbai

(School of Applied Economics, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: This paper incorporates the administrative level into the research of the urban innovation system. Based on the panel data of prefecture–level cities from 2009 to 2016, this paper uses the mediating effect model to examine the direct promotion of the administrative level to the city's innovation capability, and clarifies government financial support's indirect effect. We find that: (1)The higher the administrative level is, the stronger the innovation ability of the city is to be; (2)The administrative level affects urban innovation mainly through financial support; (3)The administrative level has an increasing promoting effect on innovation; (4) There are differences in the promotion effect of the urban administrative level of different regional strategic areas on innovation. To enhance the city's innovation capabilities, local governments need to actively intervene and formulate targeted policies and measures based on regional development strategies and development foundations.

Key words: administrative level; financial support; innovation capability; regional strategy; mediating effect

Multidimensional Poverty: Cause or Evolution? —Interactive Analysis of Urban Growth and Poverty (24)

Yao Shangjian

(School of Political Science and Public Administration, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620)

Abstract: Urban poverty is closely related to inequality, and urban growth amplifies the social effects of poverty. Urban poverty is not only caused by a variety of factors, but also exhibits different characteristics.