

# 论中国共产党领导下土地制度和政策演进的民生逻辑<sup>\*</sup>

刘凤义，赵豪杰

[关键词] 土地的民生属性；土地集体所有制；家庭联产承包责任制；三权分置

[摘要] 土地是一个国家的民生之本，是具有典型民生属性的生产要素。中国共产党从诞生的第一天起，就始终坚持土地的民生属性，遵循土地制度演进的民生逻辑，紧紧围绕如何解决好土地问题，保护和增进人民利益，不断推进民生建设。依据中国经济社会发展的具体实际，我们党在百年历史上土地制度和政策经历四次重大演变：让农民拥有土地所有权、建立土地集体所有制、实行家庭联产承包责任制和推动“三权分置”改革。中国共产党百年土地制度改革和政策演进表明，坚持党的领导是保持保证土地民生属性的根本政治保障；坚持土地公有制是实现土地民生属性的根本制度保障；坚持推动土地公有制实现形式不断改革创新是增强土地民生属性的体制机制保障。中国共产党领导下土地制度和政策演进百年历程所取得的巨大成就充分证明了土地公有制的巨大制度优势，那种企图把我国农村土地改革引向私有化的主张是完全错误的。

[作者简介] 刘凤义，南开大学马克思主义学院、南开大学政治经济学研究中心教授（天津 300074）；赵豪杰，郑州大学马克思主义学院讲师（河南 郑州 450001）。

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》明确提出，“坚持人民至上”。坚持人民至上在不同历史时期有不同的具体内容，但贯穿党的百年历史同时又体现人民至上的一个事关民生的重要问题，就是土地问题。土地通常被看作是一种生产要素，但不同于其他生产要素的是，土地具有明显的民生属性，因为社会民生所需一切物质资料都来源于土地。土地具有民生属性，但并不是在任何社会制度下，土地的民生属性都能得以贯彻和实现。在土地私有制的社会里，土地所有者凭借对土地所有权的垄断，剥削和压榨失去土地的农民，尽管奴隶社会、封建社会和资本主义社会，对农民的剥削和压榨的方式有所不同，但土地制度演进的本质都遵循着少数人占有利用土地剥削劳动者的逻辑。中国共产党从诞生的第一天起，就始终坚持以人民为中心，坚持土地的民生属性，遵循

<sup>\*</sup> 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国特色社会主义政治经济学理论体系与话语体系建设研究”（项目编号：19JJD790006）的阶段性成果。

土地制度演进的民生逻辑，那就是逐渐消灭土地私有制，破除少数人利用土地剥削劳动者的制度基础，建立土地公有制，实现土地由人民共有，土地产品由人民共享，同时依据发展变化了的客观实际探索土地公有制实现形式，不断推进民生建设。在新时代我们党依然牢牢抓住土地的民生属性，坚持以民生逻辑来推进土地制度改革，正如习近平总书记指出的：“‘土地者，民之本也。’处理好农民与土地的关系，仍然是深化农村改革的主线。”<sup>①</sup>他反复强调“农村改革不论怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了、把耕地改少了、把粮食生产能力改弱了、把农民利益损害了。”<sup>②</sup>本文试就中国共产党百年土地制度和政策演进的民生逻辑进行归纳和分析，以期能够以史为鉴，面向未来，更好地从民生需要上把握我国土地制度和政策的未来走向，同时也从理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑相结合的角度，对那种企图推动我国农村土地私有化主张的人说“不”。

## 一、让农民拥有土地所有权：为保障和改善民生初步奠定了制度基础

近代中国的农村，土地制度在性质上是封建地主土地所有制。土地的占有极度不均，地主掌控绝大部分土地，广大农民无地或仅有少量土地。1927年《中国国民党中央执行委员会农民部土地委员会报告》指出，中小地主和大地主人口仅占14%，他们拥有的土地却占62%，如果加上富农，则占全部土地的比例高达81%。<sup>③</sup>由于土地是社会民生所需一切物质资料的初始源泉，地主阶级占有和控制了土地，农民阶级不得不将自己的剩余产品甚至是一部分必要产品都要交给土地所有者阶级，农民阶级处于被支配、被奴役和被统治地位。因此，在封建土地私有制下，地主通过各种方式加大对农民的剥夺，农民及其家庭的劳动力再生产常常陷入困境，从而造成中国农村民生危机，极大地阻碍了生产力进一步发展和土地民生属性的实现。那时在农村能够维持衣食无忧的农民不过6%，94%的农民无法维持最低生活。<sup>④</sup>在此生活环境下，“层出不穷的天灾人祸，使得大多数人民都陷于破产的境地，粮食的缺乏，逼着一般的灾民连种子和耕畜一齐吃尽，草根树皮都变成他们维持生活的资料，有的竟取滑石粉充饥。他们要想得着一丝苟延残喘的生机，只有东奔西窜的逃亡”<sup>⑤</sup>。根据当时人口普查，农村人口的普通死亡率达到30%。<sup>⑥</sup>

中国共产党坚持以马克思主义为指导，深刻认识到土地是整个社会民生资料的基础，认识到封建土地私有制是民生危机的总根源，明确提出彻底推翻封建土地私有制的土地纲领，并在革命实践中不断完善。中国共产党无论是在土地革命时期，还是在解放战争时期，都将推翻封建土地制度作为自己的工作重心，根本目的是推翻封建土地制度，让农民拥有土地，为保障和改善民生奠定初步的制度基础。1922年6月15日《中国共产党对于时局的主张》中提出肃清军阀，将他们的田地分给贫苦农民。“八七”会议确立了开展土地革命的方针。1928年以毛泽东为代表的共产党人制定了《井冈山土地法》，主张彻底否定封建土地制度。1928年党的“六大”通过了《土地问题决议案》和《农民问题决议案》，主张没收一切地主土地分配给无地或少地的农民。在毛泽东的主持下，根据“六大”的精神制定了《兴国土地法》，主张没收一切公共土地及地主的土地，分给无地及少地的农民。1931年中

① 习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社，2018年，第397—398页。

② 《习近平谈治国理政》，第3卷，外文出版社，2020年，第262页。

③ 中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组：《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，新华书店，1981年，第142页。

④ 朱其华：《中国农村经济的透视》，中国研究书店，1936年，第4页。

⑤ 冯和法：《农村社会学大纲》，黎明书局，1934年，第366页。

⑥ 乔启明：《中国农村社会经济学》，商务印书馆，1945年，第101页。

国共产党推出的《中华苏维埃共和国土地法》，规定没收所有地主、豪绅、军阀、官僚、富农及其他大私有主的土地，经过苏维埃由贫农与中农实行分配。抗战时期，为了保护农民利益，实行减租减息的土地政策。1947年制定《中国土地法大纲》，主张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。1950年颁布《中华人民共和国土地改革法》，提出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。同时在全国开展了轰轰烈烈的土改运动。

封建地主土地所有制转变为农民的土地所有制，彻底废除了两千多年的封建土地私有制，广大农民翻身得解放，为满足农民基本生存需要创造了根本的社会条件。在土地革命期间正是因为农民有了土地，才有了生存保障。以革命根据地龙岩为例，“农民分得了土地，不交租、不还债、不纳捐税（当时土地税很轻），每家每户都在自己的土地上积极劳动，精耕细作、增施肥料，每个乡村都兴修水利，因此是年夏季水稻普遍丰收，农民收入增加，生活改善，农村中一片欢乐声，市场交易也日益繁盛。由于大家生活改善，盗匪绝迹，夜不闭户、道不拾遗，这是土地革命的伟大成果”<sup>①</sup>。

新中国成立后的土地改革，废除了封建土地私有制，保障和改善农民民生。农民土地所有制“使大约占农业人口60%—70%的无地或少地的农民无偿地获得了大约7亿亩耕地，免除了每年交给地主的大约700亿斤粮食的苛重地租”<sup>②</sup>。我国人口死亡率由1949年的20%下降到1956年的11.40%，人口自然增长率由1949年的16%上升到1956年的20.5%。<sup>③</sup>1953年我国粮食比1949年增加了47.4%。<sup>④</sup>这些都是农民拥有土地后获得并改善了基本生存保障的结果。更重要的是对于无地和少地的广大农民来说，推翻封建土地制度意味着彻底废除封建剥削制度基础和地主对劳动者的奴役，翻身站立起来，成为自己命运的主人；意味着扫除封建时代愚昧落后的意识形态；意味着妇女解放和男女平等关系的建立；意味着废除封建土地制度下乡村政权，代之以由中国共产党领导下由村民选举产生的新的乡村政权机构。

一言以蔽之，中国共产党带领广大农民推翻封建土地制度，打破了一个因土地私有制不断酿成民生危机的旧世界，建立了一个以土地为基础的保障和改善民生的新世界。由此可见，推翻封建土地私有制，为农民的民生保障初步奠定了制度基础。

## 二、建立土地集体所有制：为保障和改善民生提供了坚实的社会主义制度保障

土改后形成的农民土地所有制虽然消灭了封建土地所有制，把土地分配给农民大大调动了农民生产积极性、主动性，但依然不能从根本上解决农民的民生问题。因为农民的土地所有制本质上是小私有制，以这种土地制度为基础的是小农经济，而小农经济是一种小生产方式，阻碍土地生产力的发挥，“它既排斥生产资料的积聚，也排斥协作，排斥同一生产过程内部的分工，排斥对自然的社会统治和社会调节，排斥社会生产力的自由发展”<sup>⑤</sup>。同时，小农经济在保障和改善民生方面存在三个明显局限性。

一是容易产生农民失地并由此带来农村土地兼并，土地占有两极分化，再次酿成社会民生危机。在土地小私有制下，生产不稳定，抗风险能力弱，农民很容易失去土地，从而失去确保民生的基础性生产资料，陷入贫困化。在小农经济条件下，偶然事故如疾病、天气、市场波动等，都可能使得农

① 邓子恢：《龙岩人民革命斗争回忆录》，福建人民出版社，1961年，第33页。

② 沙健孙主编：《中国共产党与新中国的创建 1945—1949（下）》，中央文献出版社，2009年，第629页。

③④ 国家统计局：《中国统计年鉴 1983年》，中国统计出版社，1983年，第105、162页。

⑤ 马克思：《资本论》，第1卷，人民出版社，2004年，第872页。

民生产生活陷入困境。一旦农民生产生活陷入困境，农民只有转向高利贷借债，如果债务不能及时偿还，就不得不出卖自己的土地，此时农村中的富农就会趁机兼并土地，农村不可避免地重新出现土地兼并和两极分化。

二是土地小私有制不利于社会化大生产。现代农业的基本特征是社会化大生产，而社会化大生产要求土地连片，形成规模，便于机械化、现代化耕种，同时也便于土地灌溉、喷洒农药等。然而，在农民土地私有制下，土地条块分割，分散利用、分散经营，无法实现土地集约和有计划利用，这就限制了通过规模经济，提高和发展农业生产力，增加农业产出的可能性。“这种土地所有制形式以及它所要求的小地块耕作的方式，不仅不能采用现代农业的各种改良措施，反而把耕作者本人变成顽固反对社会进步，尤其是反对土地国有化的人”<sup>①</sup>。

三是土地小私有制不利于走社会主义道路。中国共产党带领人民群众革命的根本目的是建立社会主义制度，“这种制度将给所有的人提供健康而有益的工作，给所有的人提供充裕的物质生活和闲暇时间，给所有的人提供真正的充分的自由”<sup>②</sup>。社会主义制度的首要前提是建立社会主义土地和生产资料公有制，但是在当时农村土地所有制是小私有制，且这种“小生产是经常地、每日每时地、自发地和大批地产生着资本主义和资产阶级的”<sup>③</sup>。因此，土地的小私有制存在将使农村发展偏离社会主义方向，潜伏着使中国农村陷入资本主义民生危机的可能性，必须建立土地集体所有制。

土地集体所有制能消除小农土地私有制酿成民生危机的弊端，为保障和改善农村民生提供了根本的制度保障，进而从根本上消除因土地私有而酿成的民生危机。土地的集体所有制有利于促进农业生产力的发展，有利于促进土地的民生属性在更高层次上实现，有如下优势：第一，打破土地条块分割，有利于采用社会化生产方式进行生产。第二，克服小农经济局部利益计较，集中更多的农业剩余和劳动力，从整体发展农业生产的角度去构建农业生产的一般条件。农业生产的一般生产条件包括水利、肥料、机械、种子等，这些生产条件决定着农业的生产力。第三，发挥协作劳动的力量。马克思指出：“生产越是依然以单纯的体力劳动，以使用肌肉力等等为基础，简言之，越是以单个人的肉体紧张和体力劳动为基础，生产力的提高就越依赖于单个人的大规模的共同劳动。”<sup>④</sup>而劳动协作“与同样多的人分散劳动相比，通过协作能够在较短的时间里生产出同一些东西，或者说通过协作能够生产出在另一些情况下是根本不可能生产的使用价值”<sup>⑤</sup>。在当时我国整体生产力水平比较低的情况下，尤其是对于一些大型工程的修建，缺少现代化的机械设备，必须通过协作劳动来完成。第四，土地集体所有制有利于禁止土地买卖，从根本上杜绝农村土地兼并现象，消除了因购买土地而产生的“虚假的生产费用”，回归土地的民生属性。

新中国成立不久，我们党开始推动农村土地集体所有制改造。土地集体所有制需要有相应的组织形式，我国采取了人民公社制度，实行“三级所有、队为基础”的经营形式。人民公社组织形式在实践中经历了不断演进的过程，最初是引导小农户开展互助合作，由互助组到初级社，由初级社到高级社，再由高级社发展到人民公社，在这个过程中实现了土地制度的根本变革。我们党根据社会实践的发展变化，相应出台了各种不同的政策：比如中共中央于1951年12月印发《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》；1953年12月印发《关于发展农业生产合作社的决议》；1955年10月通过《关于

① 《马克思恩格斯选集》，第3卷，人民出版社，2012年，第177页。

② 《马克思恩格斯全集》，第28卷，人民出版社，2018年，第652页。

③ 《列宁选集》，第4卷，人民出版社，2012年，第135页。

④ 《马克思恩格斯全集》，第30卷，人民出版社，1995年，第526页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》，第32卷，人民出版社，1998年，第292页。

农业合作化问题的决议》，推动初级社的发展；1956年6月通过《高级农业生产合作社示范章程》；1958年8月印发《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》，全面推动高级社向人民公社过渡。

以人民公社为组织形式的集体土地所有制，打破小农经济条件下的土地兼并和分散生产，伴随土地制度革命而来的，是耕作方法的改进，劳动者之间协作的扩大，土地的集中和集约利用，生产资料的积聚等等，显著解放了农业生产力，增加了农产品的产量和供给，满足人民生活对粮食和农产品的基本民生需要。同时人民公社制度下大规模生产协作，扩大了劳动者生产实践范围，也发展了生产力。人民公社制度通过劳动者的共同劳动，构建了较为完善的农业生产所需的一般条件，例如化肥厂、机械厂、水利设施等，为保障和改善民生提供了基础。截至1979年全国已建成水库86132座，总库容量是4081亿立方米，已建成水库有效灌溉面积16806千公顷。<sup>①</sup>“从1949年到1978年，我国全国的有效灌溉面积由2.4亿亩增加到近6.8亿亩，即增加了4.4亿亩。”<sup>②</sup>农业机械总动力由1952年的18.4万千瓦，增加到1976年的8629.6万千瓦；化肥的用量1952年是7.8万吨，1976年是582.8万吨；农业用电量1952年是0.5亿千瓦时，1976年是204.8亿千瓦时。<sup>③</sup>一般生产条件的改善带来的是粮食产量的增长，除了20世纪60年代个别年份的粮食总产量下降外，其余年份的粮食产量都在上涨，1949年是11318万吨，1978年是30476.5万吨，1978年是1949年的2.7倍。<sup>④</sup>

人民公社下的集体土地所有制所焕发的农业生产力为我国工业体系的构建做出了贡献，这反过来推动了全国整体民生事业的发展。工业发展水平决定着一个国家的经济实力和劳动工具的技术装备程度，并从根本上决定一个社会的劳动生产率，唯有实现工业化，才能实现整个社会劳动生产率的大幅度提升，从而满足人民的生活需要。当时我国的工业基础极度落后，毛泽东指出：“现在我们能造什么？能造桌子椅子，能造茶碗茶壶，能种粮食，还能磨成面粉，还能造纸，但是，一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造。”<sup>⑤</sup>而我国当时的条件下要实现工业化，只能利用农业剩余来支持工业建设。只有建立集体土地所有制，才能打破因土地私有制度而产生的局部利益计较，从人民整体利益出发支援工业建设。同时也只有在人民公社制度下，通过劳动协作提高农业生产力，创造更多的剩余，才能更好地支持工业建设。农业对工业的贡献分为三种方式，分别是税收、“剪刀差”和储蓄。1952年到1990年，通过税收的方式为工业发展贡献了1527.8亿元；通过“剪刀差”的方式贡献了8708亿元；通过储蓄的方式，1978年以前贡献大都在10亿元以下，1980年为28.6亿元，1985年为92.6亿元，1990年为319.4亿元。<sup>⑥</sup>“依靠农业农村支持，在一穷二白的基础上推进工业化，建立起比较完整的工业体系和国民经济体系”<sup>⑦</sup>。我国工业体系的建立为农民生活提供了满足民生需要的工业品。到1978年农村家庭平均每人消费化纤布1.24市尺，呢绒0.07市尺，毛线及毛线织品0.04市斤，胶鞋、球鞋和皮鞋0.32双。<sup>⑧</sup>农村家庭每百户拥有的主要耐用品自行车是30.73辆，缝纫机是19.8架，收音机是17.44台，手表27.42只。<sup>⑨</sup>其他日常生活用品也逐渐丰富，结束了中国人民在生活中处处依赖“洋火”“洋油”等外国日用工业品的时代。

人民公社下的农村土地集体所有制在社会产品分配方面扩大了公共积累，提高了农村民生事业的发展。这些民生事业主要包括应付不幸事故和自然灾害的保险基金、学校和医疗保健等共同需要的部

① 中华人民共和国水利部编：《中国水利统计年鉴2009》，中国水利水电出版社，2009年，第34页。

② 王曙光、王丹莉：《维新中国 中华人民共和国经济史论》，商务印书馆，2019年，第69页。

③④ 国家统计局国民经济综合统计司编：《新中国六十年统计资料汇编》，中国统计出版社，2010年，第36、37页。

⑤ 《毛泽东文集》，第6卷，人民出版社，1999年，第329页。

⑥ 冯海发、李激：《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》，《经济研究》1993年第9期。

⑦ 《习近平关于“三农”工作论述摘编》，中央文献出版社，2019年，第43页。

⑧⑨ 国家统计局农业统计司：《中国农村统计年鉴1985》，中国统计出版社，1986年，第199、201页。

分,以及为鳏寡孤独和丧失劳动能力设置的基金。在集体土地制度为基础的人民公社制度下,剩余由集体共同占有和支配,虽然是从各个成员的总收入中扣除,“又会直接或间接地用来为处于社会成员地位的这个生产者谋利益”<sup>①</sup>。更重要的是在土地公有制背景下,全体劳动者通过人民公社的组织形式,以集体经济为依托,创造平等的教育、医疗和养老等民生条件,且实现这些民生条件的平等共享。1949—1981年我国教育事业取得了巨大成就,在此期间扫除了1.4亿青年文盲,农村青壮年中的文盲,由建国初的80%以上,降到30%。<sup>②</sup>同时在农村形成合作医疗体系,“到1976年,全国90%以上的生产大队都办起了合作医疗,从而基本解决了农村人口在医疗保健方面缺医少药问题”<sup>③</sup>。“我国人口死亡率已由解放前的25%左右下降到6.2%,婴儿死亡率的下降幅度更为突出。”<sup>④</sup>我国的人均寿命从1949年的35岁增长到1976年的65岁。<sup>⑤</sup>

当然,不可否认,我国在探索人民公社组织制度的过程中,存在速度过快、规模过大、分配平均主义等问题,暴露出严重弊端,尤其是在“大跃进”期间,存在“浮夸风”“共产风”“瞎指挥”等问题,侵害了农民利益,破坏了农业生产力。在“文革”期间,也出现了大搞“穷过渡”、阶级斗争及扩大化,挫伤了农民生产积极性。同时在分配领域,存在平均主义严重问题。尽管针对这一问题,党中央于1962年通过《农村人民公社工作条例修正草案》,重新确立了按劳分配,但“在国家征派购任务、口粮制、集体提留、各种政治运动等刚性制度和因素的挤压下,实施20余年的结果是分配上的日益平均和社员劳动积极性的日益销蚀”<sup>⑥</sup>。

### 三、实行家庭联产承包责任制:创新激励制度更好发挥土地保障和改善民生作用

人民公社组织制度一方面发挥了集体所有制优势和生产协作产生的集体生产力优势,大大改善了民生。但另一方面,由于公社的规模问题和分配制度问题等产生的严重弊端,阻碍土地满足民生需要的属性在更高层次实现,挫伤了农民生产积极性。因此,改革农村土地集体制度,激发农民积极性和农村经济活力势在必行。改革开放新时期,我国开创了新的土地公有制实现形式,实行家庭联产承包责任制,在土地集体所有制性质不变的前提下,创新土地所有权和经营权分离的产权制度,调动农民生产积极性、创造性,更好发挥土地保障和改善民生的作用。以家庭联产承包责任制为主的农村改革的突出特点主要包括:一是实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。废除了政社合一、高度集中、机制僵化的人民公社体制,从体制上解决了人民公社“一大二公”“一平二调”的问题,极大地激发了广大农民的生产主动性和积极性,迅速解放和发展了农村生产力。二是改革了农村集体所有制单一的经济结构,鼓励多种经济成分、经营主体和经营形式存在和发展,使农村经济的所有制结构得到了重大调整,调动了各类要素主体的生产积极性。我国的改革从农村家庭联产承包责任制取得突破,由此在农村基本经营层面创新产生的充满新的活力的制度,不但有力地促进土地民生属性在更高层次上实现,也为我国整体经济体制改革,为传统的指令性的计划经济向社会主义市场经济体制的转变开了先河。

① 《马克思恩格斯选集》,第3卷,人民出版社,2012年,第362页。

② 《中国教育年鉴》编辑部编:《中国教育年鉴1949—1981》,中国大百科全书出版社,1984年,第86页。

③ 宋士云:《中国农村社会保障制度结构与变迁1949—2002》,人民出版社,2006年,第125页。

④ 中共中央文献研究室编:《〈关于建国以来党的若干历史问题的决议〉注释本(修订本)》,人民出版社,1985年,第188页。

⑤ 韩立红:《中国共产党的社会管理创新之道》,人民出版社,2017年,第29页。

⑥ 辛逸:《农村人民公社分配制度研究》,中共党史出版社,2005年,第167页。

1978年,家庭联产承包责任制首先发轫于小岗村。1980年5月,邓小平在《关于农村政策问题》的谈话中对包产到户进行肯定。1982年中央发布一号文件,明确指出家庭联产承包责任制是社会主义集体经济经营方式的新形式。1983年再次发布一号文件,认为联产承包制是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。“1984年,家庭联产承包责任制扫尾工作全部结束,实行各种联产承包制的队数达100%,其中实行大包干的队数达536.6万个,占总数的99.1%。”<sup>①</sup>2004年至2012年,中央连续9年发布一号文件,其中7个要求完善家庭联产承包责任制,引导和规范土地经营权流转,保障农民权益,其中2006年一号文件要求在全国范围取消农业税,这一惠民生的措施创造了我国土地制度改革的历史,有力地促进农民增收和农村发展。

家庭联产承包责任制还推动了土地使用权流转,在更高的层次上实现土地的民生属性。在政社合一的人民公社组织制度下,土地的所有权和经营权合一,土地由人民公社集体所有和集体经营,这种土地经营高度集中,尤其是在集体土地规模过大的情况下,造成了管理幅度过宽,容易产生“偷懒”行为。在家庭联产承包责任制下,土地的所有权和承包经营权分开,且承包经营权可以流转,这就发挥了产权的激励功能,便于以更加灵活的组织形式来实现土地的集中和规模经营。在权责明确的前提下,土地公有制基础上的土地使用权流转可以适应不断提高的生产力发展水平,实现社会主义社会化大生产条件下的专业化和规模化,使得土地满足民生需要的属性得以在更高的生产力水平上实现。

土地制度的变革激发了农民的生产积极性、主动性和创造性,解放了农业生产力,使农民收入不断增长、农民生活不断改善。1978年农民的可支配收入是134元,2012年则增长到8389元,2012年的收入是1978年的62.6倍。相应地,农民生活也带来了极大改善,“食用油由1978年的人均消费2公斤增加到2007年的6公斤,增长了2倍;肉禽类由1978年人均消费6公斤增加到2007年的19公斤,增长了2.1倍;蛋类由1978年人均消费0.8公斤增加到2007年的4.7公斤,增长了5倍;水产由1978年人均消费0.8公斤增加到2007年的5.4公斤,增长了5.4倍;奶及奶制品由1982年人均消费0.7公斤增加到2007年的3.5公斤,增长了4.3倍;瓜果由1983年人均消费3公斤增加到2007年的19公斤,增长了5.4倍”<sup>②</sup>。

家庭联产承包责任制带来的农村经济发展也促进了农村教育的发展。我国小学学龄儿童净入学率由1978年的94%提升到2017年的99.9%,初中阶段毛入学率由1978年的66.4%提升到2017年的103.5%,2017年我国九年义务教育巩固率达到93.8%,远高于世界第二大国的44.81%。<sup>③</sup>改革开放初期全国文盲约有1.4亿,绝大部分在农村,随着经济的发展,我国人口识字率不断上升,1982年、1990年、2000年和2010年我国的识字率分别为65.51%、77.79%、90.92%和95.12%。<sup>④</sup>

在提高医疗和社会保障水平方面,家庭联产承包责任制也发挥了重要作用。20世纪80年代的农村土地制度改革实现了由传统人民公社到家庭联产承包责任制的转变,而建立在前者基础上的传统农村合作医疗制度已经不适应新变化的经济实践。1981年我国开始逐步探索利用市场机制改革农村医疗卫生服务体系,在这一过程中,也曾造成医疗费用上涨很快,农村合作医疗呈现“网破、线断、人散”的局面。<sup>⑤</sup>但中共中央在逐渐总结经验的基础上,于1993年11月在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出发展和完善农村合作医疗制度,建立新的农村合作医疗

① 王琢、许浜:《中国农村土地产权制度论》,经济管理出版社,1996年,第155页。

② 国家统计局农村社会经济调查司编:《历史的跨越——农村改革开放30年》,中国统计出版社,2008年,第17—18页。

③④ 邬志辉:《中国农村教育:政策与发展(1978—2018)》,社会科学文献出版社,2018年,第13、14页。

⑤ 孙淑云:《中国农村合作医疗制度变迁70年》,人民出版社,2020年,第36页。

制度。此后多个地方结合自身的实际对重建农村合作医疗进行了探索,并取得了有益经验。2002年中共中央、国务院发布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》(以下简称《决定》)要求:“到2010年,在全国农村基本建立起适应社会主义市场经济体制要求和农村经济社会发展水平的农村卫生服务体系和农村合作医疗制度。”<sup>①</sup>同时《决定》要求建立以大病统筹为主的新型合作医疗制度和医疗救助制度。“2012年,新农合参保率达98.3%”<sup>②</sup>。

家庭联产承包责任制提高了农业劳动生产率,使农村出现了大量的剩余劳动力,这些剩余劳动力转移到城市,既为我国迅速工业化提供了劳动力,也有利于农民增加收入,改善生活条件、提高生活水平。大量进城的农民工定居在城市,创造和享受着现代城市文明,这个过程本身既是打破城乡二元结构的一个组成部分,也是农民自身不断获得新生活的一部分,实现了城乡经济社会良性循环。正是由于有农村土地作为保障,我国几亿农民工在城乡之间长时间、大范围有序有效转移,不仅没有带来社会动荡,而且成为经济社会发展的重要支撑。因为他们即使在城市临时失去工作,也不会普遍遇到生存问题。这就大大避免了资本主义国家的两极分化和城市贫民窟的出现,为我国改革开放以来实现稳定和发展的两大奇迹做出了贡献。

可见,我们党根据发展变化了的客观实际,创新家庭联产承包责任制这一新的土地公有制实现形式,促进土地满足民生需要的属性在更高层次实现,使中国广大农民不仅逐渐解决了饭碗的问题,而且还从站起来走向富起来。

#### 四、推动“三权分置”改革:在坚持土地集体所有制前提下 为更好保障和增进农民福祉创造制度条件

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,坚持以人民为中心的发展思想,从实施乡村振兴战略、推动经济高质量发展、走向共同富裕的战略目标出发,提出了一系列新的土地制度改革政策,促进土地的民生属性在实现共同富裕层次上实现,其中推动农村土地改革的“三权分置”是核心内容。习近平总书记指出:“承包经营权流转的农户越来越多,土地承包权主体同经营权主体发生分离,这是我国农业生产关系变化的新趋势。”<sup>③</sup>农村土地的“三权分置”改革,是为了克服家庭联产承包责任制中“两权分离”的局限性,实现土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,旨在确保农村土地集体所有制的前提下,更加有效地促进土地经营权流转,更好地提高农村土地利用、收益率,在新时代促进共同富裕的层次上实现土地的民生属性,增加农民的民生福祉。

2013年中央一号文件明确要求用5年的时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。2014年11月中央办公厅、国务院办公厅印发《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》明确要求:坚持农村土地集体所有,实现所有权、承包权、经营权三权分置。2016年中央一号文件明确要求继续扩大农村承包地确权登记颁证整省推进试点。根据农业农村部发布的信息,截至2020年11月2日,全国农村承包地颁证率已超过96%。农村承包地确权登记颁证工作基本完成,农民吃了长效“定心丸”。“三权分置”还包括改善农村宅基地的利用和收益问题,2013年中央一号文件提出改革和完善农村宅基地制度。党的十八届三中全会提出保障农户宅基地用益物权。2017年,习近平总书记提出:“要完善农民闲置宅基地和闲置农房的政策,探索宅基地所有权、资格

① 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(下),人民出版社,2003年,第2597页。

② 孙淑云:《中国农村合作医疗制度变迁70年》,人民出版社,2020年,第53页。

③ 习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社,2018年,第71页。



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。”<sup>①</sup>

推进农村土地的“三权分置”改革，是新时代乡村振兴的必然要求，是我国农村土地制度改革的重重大创新。在我国经济社会发展中，农村还是处于相对滞后的局面，“同快速推进的工业化、城镇化相比，我国农业农村发展步伐还跟不上，‘一条腿长、一条腿短’问题比较突出。我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分”<sup>②</sup>。同时就农业发展本身而言，一方面农业发展面临向集约化和现代化转变的历史重任，另一方面我国还存在碎片化的以家庭为单位的农业经营方式，如何进行土地制度创新以适应这种客观经济现状，成为推动农业发展的重中之重。而实施“三权分置”的土地改革有助于农地经营权流转双方稳定经营预期和利益平衡，推动新型农业经营主体及其现代化经营方式的发展，更好地促进小农户与现代农业有机衔接。有助于推进农业供给侧结构性改革与农业高质量发展，促进城乡资源要素双向流动和合理配置，更好地推动“四化同步”与乡村全面振兴。有助于更好激活农村集体经济，助力农民脱贫致富，推动农业农村的现代化。有助于缩小城乡差距、推动人的全面发展和实现共同富裕。这些都在新时代促进共同富裕的层次上实现了土地的民生属性，更好地保障和增进农民的福祉。党的十八大以来，党的一系列新的土地制度改革，解放和发展了农业生产力，取得了辉煌成就，农民的民生福祉有了显著提高。

一是土地制度改革稳步推进，既巩固了农村基本经营制度，又促进了土地承包经营权有序流转，推动土地集约利用。农村基本经营制度进一步巩固完善，2亿多农户领到土地承包经营权证。农村承包“三权分置”改革取得重大进展。农村集体资产清产核资基本完成，6亿多人集体成员身份得到确认。2011年底全国家庭承包耕地流转面积仅2.28亿亩，2017年底是5.12亿亩，截至2019年底，流转面积超过5.5亿亩。

二是农民收入明显增加。根据农业农村部消息，14亿中国人的饭碗端得更牢，农民收入提前实现翻番目标。截至2020年，粮食产量连续6年超过1.3万亿斤，水稻和小麦的自给率保持在100%以上。农村居民人均可支配收入2019年突破1.6万元，提前一年比2010年翻一番，2021年更是达到18931元，增速连续12年高于城镇居民。

三是脱贫攻坚取得决定性成就。党的十八大以来，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，创造了又一个彪炳史册的人间奇迹。

四是农村公共服务日益均等化。党的十八大以来，党中央不断推进农村公共服务均等化，医疗、低保、养老三项制度不断得到完善和加强。“农村公共卫生服务网络不断健全，基层医疗卫生机构运行新机制全面建立，2016年城镇地区83.6%的户所在社区有卫生站，农村地区87.4%的户所在自然村有卫生站，分别比2013年提高3.9个和5.8个百分点，新型农村合作医疗和医疗救助制度实现全覆盖”<sup>③</sup>。同时“以低保、五保为核心的农村社会救助制度为几千万困难群众提供了基本生活保障，农村养老服务网络不断完善，新型农村社会养老保险制度实现全覆盖”<sup>④</sup>。

五是农村教育水平显著提升。通过推动优秀师资向农村倾斜，实施9年制义务教育和“两免一补”政策，免除所有学生学杂费，为农村学生和城市家庭经济困难学生免费提供教科书，对家庭经济困难的寄宿生提供生活补助，农村办学条件逐步改善，办学水平稳步提升。2016年农村地区84.6%

① 习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社，2018年，第399—400、73页。

② 《习近平谈治国理政》，第3卷，外文出版社，2020年，第256页。

③④ 《十八大以来治国理政新成就》（上），人民出版社，2017年，第449页。

的户所在自然村可以便利地上小学，比2013年提高3.8个百分点。<sup>①</sup>

六是乡村振兴不断推进。2021年7月在国家发展和改革委员会举行的新闻发布会上，发布了关于《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》实施中期评估情况，“总的来看，《规划》实施3年来，乡村振兴取得阶段性成效。主要指标完成情况看，总体符合预期。《规划》提出的22项主要指标，有6项提前完成，11项达到2020年阶段性目标”<sup>②</sup>。2021年10月16日习近平总书记在《求是》杂志上发表《扎实推动共同富裕》，明确要求促进农民农村共同富裕，现在正在向这一目标迈进。

## 五、简短结论

在中国共产党领导中国人民革命和社会主义建设的一百年间，中国的土地制度发生了天翻地覆的变化，推翻了封建土地私有制，建立了社会主义土地公有制，并且在公有制基础上推动土地制度不断改革创新，让土地遵循和发挥民生属性。总结中国共产党一百年来的土地制度和政策演进的民生逻辑，可以得出以下三点结论：

第一，坚持党的领导是保证土地民生属性的根本政治保障。一百年来，中国共产党领导中国人民经过波澜壮阔的伟大斗争，中国人民彻底摆脱了被欺负、被压迫、被奴役的命运，成为国家、社会和自己命运的主人。党领导人民推翻封建土地私有制，建立具有中国特色的社会主义土地公有制并不断创新土地公有制实现形式，在中华大地上彻底终结土地私有制历史，在一个拥有14亿人口的大国开展举世瞩目的土地公有制实践，并在民生领域取得巨大历史成就，彻底消灭了绝对贫困，不仅创造了中国历史，也创造了世界历史。这一伟大历史成就，只有在中国共产党的领导下，才能取得。让土地回归民生属性，只有在中国共产党的领导下，才能真正得到保证。

第二，坚持土地公有制是实现土地民生属性的根本制度保障。土地公有制改变了农村土地小私有制的低效率，也抑制了农村土地被大土地所有者兼并带来的两极分化，让劳动者成为土地的主人，摆脱了被剥削的命运，调动了劳动者的积极性、创造性，提高了农业劳动生产率，增加了农民收益。土地公有制与社会化大生产的根本要求是一致的，这既确保了农民利益不受侵害，也有利于农业领域的社会化大生产，更好地解放和发展土地生产力。在城市，住房是城市居民的重要民生产品，要确保房子是用来住的，不是用来炒的，一个重要前提就是要坚持土地公有制属性。土地公有制在中国推进现代化和城市化的伟大进程中，避免了资本主义国家的两极分化和城市贫民窟问题的出现，为我国改革开放以来实现稳定和发展的两大奇迹创造了条件。土地公有制还有利于公园、城市绿化、城市交通等各种为民生服务的公共产品的提供，更好地满足人民高品质生活需要。今天要确保国家的粮食安全，把饭碗牢牢端在我们自己手中，也必须坚持发挥土地公有制的制度优势。中国特色社会主义所开创的土地公有制以及以此为基础推动保障和改善民生的伟大社会实践，不但是我们党百年奋斗的宝贵历史经验，也为人类社会探索土地制度变革促进民生发展提供了中国方案。那种试图借助所谓的“公地悲剧”观点否定中国特色社会主义土地公有制的观点从理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑上看，都是错误的。持有这种观点的人，应该认真从资本主义土地私有制的历史和实践中反思一下，这种土地私有制给本国人民、给世界人民带来多少“私地悲剧”。<sup>③</sup>

第三，坚持推动土地公有制实现形式不断改革创新是增强土地民生属性的体制机制保障。社会主

<sup>①</sup> 《十八大以来治国理政新成就》(上)，人民出版社，2017年，第449页。

<sup>②</sup> 中华人民共和国国务院办公厅：《国家发展和改革委员会举行7月份新闻发布会》，2021年7月19日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/fzggw/document/1709046/1709046.htm>。

<sup>③</sup> 赵豪杰、刘凤义：《美国资本主义制度下家庭农场的困境分析》，《政治经济学评论》2020年第11期。

义土地公有制有其自身优势，但是在社会主义市场经济中，要发挥这种制度优势，必须与时俱进不断探索土地公有制的实现形式。土地公有制体现的是土地所有制的性质，其实现形式则是对土地的具体使用和经营方式，二者是本质和形式的关系，前者决定后者，后者关系到前者优越性能否有效发挥。改革开放以来，从家庭联产承包责任制，到新时代农村土地“三权分置”改革，都是在坚持土地公有制的前提下不断探索创新土地公有制实现形式的产物。随着扎实推进共同富裕进程和乡村振兴战略的深入实施，中国特色社会主义新的历史阶段内在要求探索创新农村土地公有制新的实现形式，发展农村新型集体经济，这是增强土地民生属性新的体制机制保障，也是保障和改善农民民生，增加农民获得感，加快农村走向共同富裕的必由之路。正如习近平总书记所指出的：“坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路。”<sup>①</sup>

[责任编辑 陈翔云]

## The Logic of Livelihoods behind the Land System and Policy Reforms in China under the Leadership of the Communist Party of China

Liu Fengyi<sup>1</sup>, Zhao Haojie<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Nankai University, Tianjin 300074, China; 2. School of Marxism, Zhengzhou University, Zhengzhou, Henan 450001, China)

[**Key words**] livelihood attribute of land; collective ownership of land; household contract responsibility system; separation of powers

[**Abstract**] From the first day of its birth, the Communist Party of China (CPC) has always adhered to the livelihood attribute of land, followed the logic of the evolution of the land system for people's livelihood, and closely focused on how to address the land-related issues. It is to protect and promote people's interests, and continuously enhance the construction of services that are related to people's livelihood. In the context of China's specific economic and social conditions, the land system and policies have undergone four major changes in the century-old history: granting farmers land ownership, establishing collective land ownership, implementing the household contract responsibility system, and promoting the reform of "separation of rights among the three" in rural contracted land. The century-old land system and policy reforms show that: adhering to the Party's leadership is the fundamental political force ensuring the livelihood attribute of land; implementing the public ownership of land is the basic institutional backbone for realizing the livelihood attribute of land; insisting on promoting the continuous reform and innovation of public land ownership is the mechanism guarantee to enhance the livelihood attribute of land. The great achievements of the land system and policy reforms under the leadership of the CPC have fully proved the significant institutional advantages of the public land ownership system. The proposition that attempts to carry out China's rural land reform through a privatization approach is completely wrong.

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》，第3卷，外文出版社，2020年，第261页。