

【庆祝中国共产党成立100周年】

中国共产党百年农村土地制度改革的“变”与“不变”^{*}

罗玉辉

摘要:从中国共产党百年农村土地制度改革中,可总结出“变”与“不变”的经验和启示。“变”是依不同历史时期的具体矛盾而变,包括因应不同历史时期的政治需要而变,因应经济社会发展需要而变,因应不同历史阶段农民的内在需要而变,因应国际农业竞争的需要而变;而“不变”是坚守的初心使命不变,包括始终遵循生产力与生产关系的基本原理,始终坚持中国共产党的领导,始终坚持为农民谋福利,始终追求农村土地公有制。这些“变”与“不变”的经验,将在新时代农村土地制度改革中继续发挥纲举目张的作用,助推中国社会主义新农村建设迈入新的发展阶段。

关键词:中国共产党;百年农村土地制度;“变”与“不变”

中图分类号:F014.4

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)08-0009-08

伟大的无产阶级革命导师列宁同志指出:“为了更好地了解今天的政策,有时不妨回顾一下昨天的政策。”^①2021年,中国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,进入了构建新发展格局的新发展阶段,“三农”在未来中国经济中的地位将更加凸显,没有农业农村的现代化,就没有整个国家的现代化。因此,在中国共产党成立100周年之际,本文研究中国共产党百年农村土地政策的变化历程,让我们从历史中汲取智慧与经验,以更好地指导今后的农村土地制度改革,并有力推动农业农村现代化,这在当下具有重要的理论意义与现实意义。

一、中国共产党百年农村土地改革历程

(一) 消灭封建土地所有制阶段(1921—1951年)

正如毛泽东同志所言:谁赢得农民,谁就赢得中国;谁能解决土地问题,谁就能赢得农民。在新民主主义革命中,中国共产党汲取历史教训,始终如一地将解决农村土地问题作为工作重心。建党之初,共产党就提出了土地公有、分地于民的设想。1921

年,党的一大宣布,将“机器、土地、厂房、半成品等,归社会所有”^②。1923年5月,党的三大再次提出“没收地主土地,没收寺庙土地并将其无偿分给农民”^③。土地公有、分地于民的设想旨在消灭封建社会土地地主所有制和阶级剥削关系,直到1951年土地改革完成,其一直是我党土地政策的根本出发点。

1. 北伐战争时期(1924—1927年)

1924年国民党一大的召开,标志着国共第一次合作的实现。在共产党人主持下,广州国民政府举办多次农民运动讲习所,掀起了全国农民运动的高潮。这一时期我党的土地政策有如下特点:

第一,提出“耕地农有”。1925年,中共中央第二次扩大执委会指出,“如果农民不得着他们最主要的要求——耕地农有,他们还是不能成为革命的拥护者”^④,并要求没收大地主、军阀、寺庙的土地交给农民。

第二,实行减租减息。1925年,中共中央四大通过《对于农民运动之议决案》,认为“限定最高租额,农民所得至少要占收获百分之五十”,同时“限制高利盘剥,每月利息最高不能过二分五厘”,并规

收稿日期:2021-03-20

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“乡村振兴背景下农村基层党组织领导集体经济建设能力研究(19BD013)”。

作者简介:罗玉辉,男,中国农业大学马克思主义学院讲师,经济学博士(北京 100083)。

定了借贷利率的最高额度。

第三,强调“一切权力归农会”。共产党在湖南、湖北、江西等地积极组建农民协会。1926年,随着北伐战争的胜利进军,共产党领导农民打垮劣绅土豪,根除旧秩序,将农会确立为农村的唯一权力机关,掌握土地、生产资料等分配事宜。

2. 土地革命战争时期(1927—1937年)

这一时期我们党的土地政策有如下特点:

第一,加强土地立法,指导各地开展土地革命。在国民大革命中,共产党领导的农民运动已经摧毁了部分乡村的旧秩序,但封建土地所有制依然存在,广大贫农、雇农缺田少地的问题仍未解决。为此,从1927年开始,各苏区相继出台了《井冈山土地法》《兴国土地法》《土地暂行法》《中央军事委员会土地法》等相关土地法律。1931年中华苏维埃举行第一次全国代表大会,表决通过了《中华苏维埃共和国土地法》,成为土地革命时期适用时间最长的一部土地改革法。该法规定无代价没收地主、军阀、官僚的土地,经苏维埃政府分配给贫农和中农。

第二,主张通过没收方式,废除封建土地所有制,实现土地公有和平均分配。当然,没收范围也有一定调整。1927年8月颁布的《最近农民斗争的决议案》提出:“只没收大地主土地,而不没收小地主土地。”仅过去3个月,中共中央即决定将一切私有土地完全归苏维埃国家的平民所共有。到了1929年4月,《兴国土地法》又将“没收一切土地”改成“没收一切公共土地及地主阶级的土地”。

第三,对地主和富农采取打压态度。1929年4月,红军进行“打土豪、分田地”运动试点,将地主阶级列入打击范围。对于富农阶级,中国共产党也曾采取打压态度,如王明主张“地主不分田,富农分坏田”“抽多补少,抽肥补瘦”。毛泽东表示反对,指出要区别对待富农和地主阶级。但直到1935年年底,中央才予以纠正:“富农之土地,除以封建性之高度佃租出租于佃农者,应以地主论而全部没收之外,其余富农自耕及雇人经营之土地,不论其土地之好坏,均一概不在没收之列。”^⑤

第四,让农民真正获得土地并保障其转让租借土地的权利。1930年,“二七会议”提出了“一要分,二要快,三要按照人口数量平均分配”的政策要求。1928年颁布的《土地问题决议案》强调:“中国农民的斗争,是反对一切封建的束缚,反对农业之中的一

切中世纪式的剥削;而斗争的主要目标,是要推翻地主的封建式的剥削和统治。”1931年,毛泽东提议,允许农民租借和买卖土地革命中分得的田地。

3. 抗日战争时期(1937—1945年)

1937年5月,共产党宣布将土地革命的口号改为减租减息;同年8月,共产党召开洛川会议,将“减租减息”确定为抗日战争的土地政策。“七七事变”后,日本发动全面侵华战争,共产党从团结一切可以团结的抗日力量出发,大力推行“三三制”^⑥,最终形成了抗日民族统一战线的土地政策。该政策规定地主对农民减租减息,且农民对地主交租交息,具有灵活性,体现出因应时局而变的大局观。

第一,在地权归属上,暂缓土地的公有化及分配进程。1937年2月,中国共产党致电国民党五届三中全会,保证只要国民党联共抗日,中国共产党即“停止没收地主土地的政策,坚决执行抗日民族统一战线之共同纲领”。

第二,对待地主和富农,配合“三三制”的政权组建形式,落实“地主减租减息,农民交租交息,团结富农”的政策。一方面,将那些愿意执行“双减”政策的开明地主作为联合对象;另一方面,将富农视为“抗日与生产的一个不可缺少的力量”,他们同样享有减租减息的权利和履行交租交息的义务。

第三,切实减轻贫农、中农的负担。1937年10月,八路军115师进军晋东北,首次提出“二五减租”“一分利息”。1938年2月,晋察冀边区政府颁布《晋察冀边区减租减息单行条例》,规定“地主之土地收入,不论租佃半种,一律照原租额减少百分之二十五”,“地主之利息收入,不论新债旧欠,年利率一律不超过一分”^⑦。随后,各根据地相继开展减租减息运动。1942年出台的《关于抗日根据地土地政策的决定》再次强调:“农民是抗日与生产的基本力量,必须扶助农民减轻地主的封建剥削。”^⑧

4. 解放战争时期(1945—1949年)

抗日战争胜利后,阶级矛盾重新上升为社会主要矛盾。为调动人民群众投身解放战争的积极性,共产党在解放区开展了土地改革,其基本方针如下:

第一,停止减租减息政策。早在抗日“大反攻”阶段,华北、华中很多解放区群众已经开展了以偿债为特征的清算地主运动,以清算方式迫使地主赔偿积欠的农民权益。这种做法已经突破了抗战时期的“双减双交”政策。1946年上半年,鉴于清算地主所

引发的土地重新分配已成既成事实,中共中央决定停止减租减息政策,实施土地改革。

第二,废除封建土地所有制。1947年出台的《中国土地法大纲》明确指出,要废除封建土地制度,没收地主土地收归农会所有,农村中所有土地按照人数进行分配,在土地面积和质量上不分男女老幼,人人平等。这是一个在全国彻底消灭封建剥削制度的纲领性文件,调动了农民革命与生产的积极性,对保证战争胜利起了决定性的作用。

第三,对地主和富农采取斗争策略。在1947年召开的杨家沟会议上,毛泽东作了《目前形势和我们的任务》的报告,指出彻底的土地改革是巩固工农联盟的关键,必须牢牢坚持土地改革路线。会议上大家还详细讨论了土地改革中的具体政策问题,纠正土地改革中出现的“左”倾错误倾向。

第四,保障贫农、中农利益,实现“耕者有其田”。1946年,中国共产党发布《五四指示》,拥护群众参与反奸、清算、减租、退租、退息等斗争,从地主手中获得土地。1948年,毛泽东进一步强调,要“依靠贫农、团结中农、有步骤、分别地消灭封建剥削制度,发展农业生产”^⑨。

5. 新中国成立初期土地改革的完成阶段(1950—1951年)

新中国成立初期的土地政策,是解放战争时期的延续和发展,具体体现在以下三个方面:

第一,彻底废除封建土地所有制。1949年9月,中国人民政治协商会议发布《共同纲领》,决定逐步“将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”。1950年通过的《中华人民共和国土地改革法》进一步强调,要废除封建土地所有制,解放和发展农村生产力,为实现国家工业化奠定基础。

第二,对待地主和富农的态度,经历了“右—左—中”的调整。土地改革之初,部分地区对地主阶级采取孤立策略,适当保留富农经济。如在内蒙古牧区,只对大地主、中等地主的土地余粮予以没收,暂时放缓对小地主的土改措施。在新疆地区,如果寺院所占土地涉及宗教信仰问题,则给予尊重和保护。在闽粤沿海,农村乡绅往往兼具华侨和工商业者身份,故对其进行土改的手段较为柔和,这是相对“右”的。^⑩1951年4月,这种“和平土改”遭到批判,各地将那些租赁土地的富农、商人和华侨错划为地主,扩大了打击面,此时又明显偏“左”。从1951

年下半年开始,中央对土改进行复查纠正,在“右”和“左”之间找到平衡点,将特殊地区、特殊人群的土地问题适当延后,放到由新民主主义转向社会主义的过渡阶段去解决。

第三,让贫农、中农真正成为土地的主人。据统计,新中国成立前贫农拥有土地的数量只占全国耕地总量的8%。而经过新中国成立初期的土改,3亿农民分到了7亿亩土地,除新疆、西藏外全国各地农民均获得了土地;从相对比例上来看,占农村人口90%以上的贫农、中农占有全部耕地的比例也达到了90%以上。^⑪农民生产积极性得到激发,为后续的农业合作化运动铺平了道路。

(二) 探索农业集体化阶段(1952—1977年)

土改运动后,中央认为社会主义农业生产的关键在于让农民的个体经济行为转变为集体决策的组织行为,进而提升集体范围内的经济效率,让集体成员受益。1952—1977年,随着新民主主义向社会主义的过渡,中国共产党开始了农业集体化探索。

1. 农业互助组和合作社阶段(1952—1956年)

1952年开始的农业社会主义改造是从个体经济向集体经济转变的必由之路。1953年年底,党中央通过了《关于发展农业生产合作的决议》,标志着农业生产合作社在制度层面正式确立。按照决议指示,各地引导农民进行土地的统一经营、评工计分、按工分配,新中国农村由此进入农业互助组的发展阶段。据1953年10月的中央第三次互助组会议统计,当时全国参加互助组与初级合作社的农户约有4790万户,占农村总户数的43%。毛泽东在此次会议上提出,要按照积极领导、稳步前进、自愿互利的原则,帮助农民实现农业互助合作,解决他们的实际困难,争取下一年度农业互助组数量再翻两番。^⑫1956年,我国进一步完成高级合作化,继而又出现了更大规模的联队和联社。

2. 人民公社阶段(1956—1977年)

按照苏联经验,农业改革的最终目标,是建立大型的、专门的高级农业合作社。从1956年下半年开始,各地互助组以村为单位,成立了农业、渔业、畜牧业联合社。以联合社为基础,农村的组织模式由“小互助”向“大合作”迈进。1954年至1958年,高级社数量从13.8万个发展到75.3万个,1958年后这些高级社逐步被改编为5.4万个人民公社。^⑬

但是,苏联经验移植到中国难免“水土不服”,

各地在推进农业集体化过程中存在速度过快、手段过激等问题。1960 年,中共中央提出“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,为农村发展的道路纠偏。刘少奇提出“三自一包”,即“自由市场”“自留地”“自负盈亏”“包产到户”四项措施。1962 年 9 月,党的八届十次全会通过了《农村人民公社工作条例(修正草案)》,允许人民公社分配自留地,由社员耕种,此举调动了农民的生产积极性,并持续至“文革”结束。

(三) 改革农村集体所有土地制度阶段(1978 年至今)

在党的十一届三中全会上,邓小平指出解放和发展生产力是社会主义的本质,为包括农村土地制度改革在内的全面改革铺平了道路。

1. “两权分离”: 实行家庭承包经营制(1978—2012 年)

1978 年冬,安徽省凤阳县小岗村的 18 位村民签订了包干责任书,开启了向土地要收益的时代。次年,小岗村迎来了史无前例的粮食丰收,得到中央领导的褒奖和支持,“包干到户”在全国范围内得到迅速推广。这种“包干到户”被命名为“家庭联产承包责任制”。后来,为进一步放开管理权,赋予农民更加自由、更加市场化的生产决策权,中央将“联产”与“责任”两词去掉,改为“家庭承包经营制”。此后,各地农民的生产积极性空前高涨,粮食产量快速提高,乡镇企业异军突起,乡村经济全面发展。

这场“草根农民”发起的经济改革,拉开了中国改革开放的第一幕。经济学者将这次改革运动称为“自下而上的诱致性制度变革”,农民是这场运动的主角,他们应社会变化与自身需求而进行土地制度探索;党和政府是裁判,对农民取得的优异成绩给予高度认可,并在政策上给予高度重视与支持。为进一步凝聚力量,提升农村经济体制改革的效果,党中央在 1982 年到 1986 年连续发布五个中央一号文件,聚焦农业、农村、农民问题。家庭联产承包责任制适应了生产力的发展要求,使农村经济发展水平和农民生活水平得到显著提高。从粮食总量来看,1977 年我国粮食产量为 2.83 亿吨,1986 年的粮食产量已达到 3.92 亿吨,短短几年内粮食产量提高了 1 亿多吨。从人均粮食产量来看,1977 年我国农村人均粮食产量为 298 公斤,1986 年的人均粮食产量已达到 364 公斤,人均粮食产量提高了 66 公斤。从

农民人均收入来看,1977 年农民人均收入为 117.1 元,到了 1986 年农民人均收入达到 423.8 元,增加了近 3 倍。^⑭这一阶段的土地制度改革,为农村经济发展积累了改革经验。

2. “三权分置”: 完善农村基本经营制度(2012 年至今)

家庭承包经营制实施之后,农村粮食产量和农民收入均能保持正常增长。但是,“三农”在我国经济社会发展大局中仍处于弱势地位。我国改革开放缘起于农村,但其最大受益者却是城市和二、三产业,尤其是在 20 世纪 90 年代以后,城市得到快速发展,城乡差距日益扩大。同时,我国单位面积粮食生产成本远高于美国等发达国家,农业生产现代化水平远落后于发达国家平均水平。为改变这一状况,中国共产党应农民需要,开始探索新一轮的土地制度改革。

2013 年中央一号文件提出在五年时间内,由中央和地方政府出资,对土地的所有权、承包经营权进行确认,颁发农村土地承包经营权证。2014 年中央一号文件首次正式使用“土地经营权”概念,并提出“鼓励有条件的农户流转承包土地的经营权,加快健全土地经营权流转市场”^⑮。2014 年 11 月,《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》首次提出“实现所有权、承包权、经营权三权分置”。“三权分置”旨在顺应农民早已在实践中形成的保留土地承包权、流转土地经营权的趋势,将土地的承包经营权进一步细分为承包权和经营权,实现了土地所有权归集体所有、承包权归农户所有和经营权市场化流转的“三权分置”模式,拉开了我国新一轮农村土地制度改革的序幕。

“三权分置”改革释放了土地活力、实现了土地价值,从根本上改变了“三农”的弱势地位。一方面,“三权分置”坚持土地所有权归集体所有,解决了土地“归谁所有”的问题,承包权归农民所有,土地是否流转、流转形式如何确定、收益将有多少,这些问题都要尊重农民意愿,土地作为一种财产为农户提供了生活保障。同时,将土地流转出去的农民可以向二、三产业转移,通过兼业经营获得更高的收入。另一方面,以专业大户、家庭农场、农民专业合作社组织和龙头企业为代表的新型经营主体将在农村拥有更广阔的天地,可以解决“谁来种地”“如何种地”的问题,能够将土地和资本、技术等要素结合得

更为紧密,从而成为农业农村现代化的主力军。

二、中国共产党百年农村土地制度改革的“变”： 依社会形势而变

(一) 因应政治需要而变：争取一切力量建立社会主义新中国

中国共产党在新民主主义革命时期,为了尽可能地争取最广大人民群众的支持,灵活地调整土地政策。在土地革命战争时期,各苏区主张将土地收归公有,并实施打击地主和孤立富农的政策;在抗日战争时期,各根据地停止没收土地政策,推行“三三制”,团结地主之中的开明分子一致抗日,同时不再过分强调贫、中、富农的阶级差异,将富农视为农民的一部分加以团结,服务于抗日大局;到解放战争时期,解放区又重新实施没收土地政策,废除封建土地所有制,明确划分农村阶级的标准,对地主和富农采取斗争策略。新中国成立初期,中国共产党彻底废除了封建土地所有制,在“右”和“左”之间找到平衡点,顺利完成了土地改革。在风雨飘摇、危机重重的旧中国,中国共产党一方面不忘初心,始终与农民阶级一道进行伟大的革命斗争;另一方面,根据当时社会主要矛盾的变化积极调整土地政策,以争取最大力量进行不同性质的政治运动,最终取得了新民主主义革命的胜利。因此,从某种意义上来看,中国近代史也是一部农民土地制度的改革史。土地始终是中国共产党联结中国农民最好的桥梁,土地制度改革成败在较大程度上决定了中国共产党政治斗争的成效。同时,这一时期土地制度改革的突出特点是:斗争形式较为激烈,属于政治导向型的“巨变”改革,是处理敌我矛盾的一种战时策略。

(二) 因应经济发展需要而变：发展壮大中国社会主义经济

生产力一直向前发展是历史的必然,但生产关系可能迂回型上升。对此,马克思指出,生产关系是适应生产力发展要求而建立起来的,是生产力的发展形式,生产关系的性质必须适应生产力的状况。新中国成立以后,稳定的政治环境推动了农村经济发展,我国快速进入社会主义改造时期,农村先后推行初级农业生产合作社、高级农业生产合作社,夯实了新中国社会主义的农业根基,为进行国防建设、工业建设积累了物质基础;但是在实践过程中,出现了“浮夸风”“共产风”等不良现象,生产力与生产关系

的裂痕逐渐加深。“穷则思变”的农民将目光盯在土地上,自发地探索了“家庭承包经营制”^⑥,这项制度较好地调动了家庭农户的生产积极性,将中国小农的生产效率推向历史顶峰,这也是在特定历史阶段中国农民的必然选择。“家庭承包经营制”通过土地权能的“两权分置”,一方面牢牢把握农村土地集体所有制的公有属性,另一方面提高农民用好活土地承包经营的积极性,进而达到“国家理性”与“农民理性”的和谐统一。但是,21世纪以来,农民如何致富、农村如何振兴及农业如何发展的问题日益严重。为了解决这些问题,党和政府领导广大农民,将改革焦点锚定在土地上,经历了农民自发地探索土地流转阶段、政府鼓励土地规模流转阶段,最后在农民意愿与政策理论高度一致下党和政府推行了“三权分置”的土地改革。这一次制度改革的核心是在坚持集体土地所有权、稳定农户家庭承包权的基础上,重点盘活农村土地的经营使用权,让资本、技术、人才、市场、管理、数据等与土地有机融合,提升中国农业资本的有机构成。同时需要强调的是,土地制度的调整与改变,并非随意而变,而是在遵循马克思主义生产关系相对稳定的规律基础上进行的制度改革。在土地制度改革中,我们始终坚持土地制度的公有属性,并结合中国所处的不同发展阶段,局部进行制度调整以更好地匹配农村生产力的发展要求。

(三) 因应农民需要而变：由“自上而下”改为“自下而上”的改革策略

中国共产党成立百年,无论在革命战争年代还是在和平建设年代,始终尊重农民的发展意愿。毛泽东同志强调:“一切空话都是无用的,必须给人民看得见的物质福利”。^⑦物质利益是最实在的利益,关系到民心向背,关系到革命成败,一点也疏忽不得。在改革开放前的两个历史阶段,我们推翻封建剥削的土地制度和探索农村集体化之路,主要是在马克思主义理论指导下探索符合中国国情的发展之路,这一段历史时期我们主要推行“自上而下”的土地改革政策。改革开放以后,为了尽快弥合城乡差距和工农差距,我们党从农民意愿出发,推行“自下而上”的土地改革策略。对此,邓小平同志指出:“占全国人口百分之八十的农民连温饱都没有保障,怎么能体现社会主义的优越性?”^⑧他从社会主义制度的层面强调了保护农民利益的重要性。邓小

平同志还指出：“农业本身的问题，现在来看，主要还得从生产关系上解决。这就是调动农民的积极性。”^①江泽民同志也指出：“我们一切政策是否符合发展生产力的需要，就是要看这种政策能否调动农民的积极性。”^②习近平总书记进一步强调：“不能把农民利益损害了。”^③历史反复证明，我们尊重了农民意愿，我们的革命、建设与发展就能顺利推进；我们忘记或违背了农民意愿，党和国家的建设发展就会遭受挫折。任何时期的土地改革，必须倾听农民的意愿，尊重农民的利益表达，因为他们是充满智慧的。因此，回顾中国共产党百年农村土地制度改革，其经历了一场由“自上而下”转为“自下而上”的改革策略，改革开放以前中国共产党用马克思主义理论带领中国人民推翻三座大山建立社会主义新中国，并巩固社会主义经济基础，这是一场用中国共产党的先进性进行的一场“改天换地”的历史运动，符合农民的利益需要并得到农民的支持；改革开放以后，我们党注重维护农民的利益，汲取农民的智慧，将农村土地“包产到户”的具体实践作为拉动农村土地制度改革的火车头。通过这场“自下而上”的土地制度改革，我们开启了社会主义新农村建设的历史征程。

（四）因应国际竞争需要而变：逐步提升中国农业的现代化水平

21 世纪以来，中国“三农问题”矛盾加剧，城乡之间、工农之间的差距不断拉大。当然，这只是从国内层面来看。若从国际层面来看，中国的农业竞争力与世界农业强国相比，差距则非常明显。以美国 2010 年数据为例，美国家庭农场数量为 220 万个，每个家庭农场平均耕作面积在 2400 亩以上，每个农场平均所需劳动力仅为 1.4 个。美国的家庭农场模式造就了美国的世界农业霸主地位，也让美国用仅占国民总人口 2% 的农业人口养活了其余 98% 的非农人口，而且为世界其他国家输送了大量农产品，其农产品还被贴上了“物美价廉”的标签。美国家庭农场的成功主要得益于美国规模农业、科技农业、现代农业的发展之路。反观当下中国，我国与美国的差距较大，我国许多粮食作物即便在政府补贴的托底下，也难以与美国等农业强国进行竞争。^④在这种局势下，外在的压力倒逼中国农业必须走现代农业、规模农业发展之路。理性的农民也看到了这种趋势，一些外出参加非农就业的农民主动将土地流转

给种粮大户、现代农业企业等。农民的这种诉求也得到了政府的积极回应，自 2013 年始中国政府拿出上百亿元资金对农民承包土地进行确权颁证，并从顶层构建“三权分置”的土地制度体系和相关法律法规，为农民顺畅流转土地创造了最优的软环境，最终目的是要提升中国农业生产的资本有机构成。这场应国际竞争需要和城乡融合发展需要的农业经营方式转变，再一次创造了农村土地集体所有制在新时代的新表达方式，即把家庭承包经营权下的“二元产权”进一步明晰为“三元产权”，并用国家法律保障农民将自己的承包权和经营权分开（见《民法典》《土地流转法》等），目的是要实现土地资源从经营效率低的一方流转至经营效率高的一方，从而全面提升流转双方的经济效益。通过这种方式缩小城乡差距、工农差距、农与非农差距，这是应国内发展需要而形成的改革“推力”；我们还要缩小与世界发达国家在现代农业上的差距，这种国际比较为我们农村改革形成“拉力”。在这“双力”的共同指向下，我们必然围绕土地这种至关重要的生产要素进行改革。

三、中国共产党百年农村土地制度改革的“不变”： 初心使命始终不变

（一）始终遵循生产力与生产关系的基本原理

马克思主义认为，生产力与生产关系是一对矛盾统一体，生产力决定生产关系，生产关系对生产力的发展具有反作用。每一个国家都应结合自身的史情、国情，构建和谐的人—地关系，实现更好的土地产出效率。在中国封建社会，土地制度一直是剥削性的，地主和农民之间存在阶级对立关系。这种阶级矛盾贯穿了整个封建社会，造成农业技术落后、生产效率低下、粮食匮乏等问题。而中国共产党领导新民主主义革命的目标之一，就是打破中国两千多年的封建剥削制度的束缚。新中国成立之前的历次“土地革命”，保证了农民占有和使用土地的权利，激发了他们的劳动积极性，提升了农业生产的经济效率。新中国成立后，中国共产党在马克思主义理论指导下，进行了农业合作社、高级合作社及集体所有制下的“家庭承包经营制”“三权分置”等积极探索，在不同历史时期推动了农村经济的发展，解决了中国农民和全体中国人民的吃饭问题。中国共产党始终代表先进生产力的发展方向，我国土地制度

改革也是围绕这个目标展开的。改革开放至今,我们创造了用占全球9%的耕地养活了占全球20%的人口的奇迹。随着农村土地制度改革的深化,农村的生产结构不断优化,资本、技术、管理、人才、市场、数据等逐步融入农村经济,这将更好地推动农业农村现代化,实现乡村的全面振兴。

(二) 始终坚持中国共产党的领导

中国共产党一经诞生,就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴确立为自己的初心使命,正是这一初心使命使得中国共产党获得了广大农民群众的支持和拥护。同时,中国共产党不负众望,成功领导开展了一次次的土地制度改革。土地革命战争时期,党中央就发动广大群众参加工农红军、巩固苏维埃政权、投身打倒土豪劣绅的土地革命斗争。抗日战争爆发后,中共中央从全民族利益出发,实行抗日民族统一战线的土地政策,并督促各根据地“双减双交”落到实处。解放战争期间,中共中央曾要求土改运动必须保证两大条件,一是有健全的上级党组织,二是有足够的本支部党员骨干。新中国成立头三年,中国共产党在各级人民政府内增设土改委员会,并依靠各级农协落实党的决定,确保上意下达。土地改革后,党中央又积极探索农业集体化,领导农民在自愿互利的基础上“组织起来”,建设农业合作社。改革开放以后,我们党在准确摸清农民利益诉求的情况下,对农村土地集体所有制进行调整完善,先后推行了“家庭承包经营制”和“三权分置”,提高了农村土地的产出效率。纵观这一过程,中国共产党发挥了坚强的领导作用,这是我国数次土地制度改革得以顺利开展的基础。建党以来历次的土地制度改革,改善了党与农民、国家与农民的关系,不仅巩固了共产党在农村的统治基础,而且让广大农村干部群众越来越拥护党、支持党和追随党。

(三) 始终坚持为农民谋福利

在农民土地问题上,中国共产党以马克思主义理论为指导,不忘初心,始终坚持为广大农民群众谋福利。在党的坚强领导下,中国最广大的农民群众积极参与革命,前赴后继、浴血奋战,使得我们取得了抗日战争、解放战争的伟大胜利。新中国成立后,农民当家做了主人,享有占有权、使用权与收益权相统一的土地权益。为了提高农业生产效率,中国共产党又带领广大农民探索了大规模农业集体化运动,历经初级合作社和高级合作社两个阶段,修建了

大量的水库、沟渠、大坝等水利设施。改革开放以来,中国共产党始终坚持维护农民利益,根据农民在不同时期的利益诉求,进行与之相适应的制度改革。比如“家庭联产承包责任制”的推行,就顺应了民心,调动了农民的生产积极性,实现了增产丰收。“三权分置”也是应农民需要而进行的一项制度设计。基于农村存在大量剩余劳动力和农业生产效率较低的现状,一些农民想离开土地从事非农产业,获取较好的非农就业收入;另一些种粮大户则想集中土地进行规模农业生产,实现更高的土地产出效率。通过“三权分置”改革推动土地流转能够更好地满足双方的利益需要,并使其获取更大的经济利益。历史反复证明,中国共产党从成立之日,一直坚持为农民谋福利,一直坚持维护农民利益,这在当下及未来任何时候都不会改变。

(四) 始终追求农村土地公有制

著名学者米格代尔(Joel S. Migdal)提出,只有在革命者成功地将农民并入一种独立的经济和政治制度之后,农民才会对该种制度产生义务感。中国农村土地制度的公有属性彻底激发了中国农民对社会主义制度拥护的“义务感”。^②中国共产党在取得了新民主主义革命胜利以后,开始着手进行社会主义经济建设,农村地区是社会主义经济建设的重要组成部分。新中国刚成立,中国共产党就着力发展农村的公有制经济,从组建初级合作社,到推广高级合作社,都是为了保障农民有地可耕,而不致沦为失地农民和无业游民。封建社会的历史表明,土地私有终将引发土地兼并,剥夺农民的基本权益。所以改革开放以后,我们在农村地区始终坚持土地集体所有制,并采取“家庭承包经营制”“三权分置”等改革措施,以更好地推进农村生产力的发展。我们牢记历史上的“土地周期律”^③,决不能让失地农民成为社会主义基业的掘墓人。习近平总书记多次强调,农村改革不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了、不能把耕地改少了、不能把粮食生产能力改弱了、不能把农民利益损害了。必须坚持农村土地制度改革的底线思维,集体所有制就是农村稳定之基,是中国社会主义土地制度的“内在基因”,农村土地所有权不能“变”,可以“变”的是应农民诉求盘活土地使用权。因此,我们必须牢记历史顺应国情,不能过于冒险,改革是没有回头路的,一旦出现问题,就会付出高昂的代价和成本。

四、结语

回顾百年征程,伟大的中国共产党领导中国农民砥砺前行,构建了和谐紧密的人地关系。通过总结百年实践探索历程,我们归纳出一系列“变”与“不变”的历史经验:“变”与“不变”具有对立统一性,“变”是应不同时代的具体矛盾需要而变,是为了更好地服务于“不变”,“不变”是我们解决矛盾的根本遵循,与“变”具有内在统一性。无论未来国内国际形势如何变化,我们党对农民的初心使命始终坚如磐石。在社会主义发展道路上,我们要继续深化农村土地制度改革,保障农民的利益,让土地物尽其用,让农民人尽其能。我们坚信:在以上“变”与“不变”的经验指引下,在中国共产党与时俱进的多措并举之下,农村土地制度改革能够为伟大复兴的中国梦补齐“三农”短板,让农民在社会主义现代化建设的广袤舞台上焕发风采,让中国农业走近世界舞台中央并为世界粮食安全作出更大贡献。

(本文历史回顾部分得到北京交通大学马克思主义学院讲师、历史学博士王楠的指导,在此表示感谢!)

注释

①《列宁全集》第 12 卷,人民出版社,1987 年,第 21 页。②《中国共产党党章汇编》,人民出版社,1979 年,第 1 页。③《共产国际、联共(布)与中国革命文献资料选辑 1917—1925》,北京图书馆出版社,1997 年,第 456 页。④《中国现时的政局与中国共产党的任职决议案》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》,中共中央党校出版社,

1989 年,第 399 页。⑤李捷主编:《毛泽东著作辞典》,浙江人民出版社,2011 年,第 658 页。⑥“三三制”是抗战时期中国共产党的民主政权建设制度,即在抗日根据地的政权组成中,代表工人阶级和农民阶级的共产党员、代表小资产阶级的左派进步人士、代表中等资产阶级和开明地主阶级的中间分子各占三分之一,共同维护统一战线的完整性。⑦《晋察冀边区法律法规文件汇编》(下),中共党史出版社,2017 年,第 390 页。⑧《中共中央文件选集》第 13 册,中共中央党校出版社,1991 年,第 280 页。⑨《毛泽东选集》第 4 卷,人民出版社,1991 年,第 1317 页。⑩马克伟主编:《土地大辞典》,长春出版社,1991 年,第 821 页。⑪高清海主编:《文史哲百科辞典》,吉林大学出版社,1988 年,第 34 页。⑫曾培炎主编:《新中国经济 50 年 1949—1999》,中国计划出版社,1999 年,第 752 页。⑬国家统计局:《中国统计年鉴 1981》,中国统计出版社,1981 年,第 367 页。⑭《中国二十世纪通鉴 1901—2000》第 1 册,线装书局,2002 年,第 5773 页。⑮《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,人民出版社,2014 年。⑯“家庭承包经营制”的最初叫法是“家庭联产承包责任制”,这是一种谨慎的做法。后来,实践证明赋予农民对土地的自主权是正确的,经理论界与政界的一致同意改为“家庭承包经营制”。⑰《毛泽东选集》第 2 卷,人民出版社,1993 年,第 467 页。⑱⑲《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社,1994 年,第 255、362 页。⑳《江泽民文选》第 2 卷,人民出版社,2006 年,第 209 页。㉑《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2014 年,第 658 页。㉒美国的国情、史情决定了美国规模农业的成功,其实质是依托殖民时期对印第安人的土地掠夺完成了土地“流转”和集中。随着社会向前发展,规模农业、现代农业是未来农业发展主方向,我们应结合自身的国情、史情推行渐进化的发展之路。㉓[美]J.米格代尔:《农民、政治与革命——第三世界政治与社会变革的压力》,李玉琪、袁宁译,中央编译出版社,1996 年,第 43 页。㉔罗玉辉:《新中国成立 70 年农村土地制度改革的历史经验与未来思考》,《经济学家》2020 年第 2 期。

责任编辑:澍 文

The "Changed" and "Unchanged" of the Centennial Rural Land System Reform of the Communist Party of China

Luo Yuhui

Abstract: From the centennial rural land system reform of the Communist Party of China, we can sum up the experience and enlightenment of the "changed" and "unchanged". The "changed" refers to the changes that occur according to the specific contradictions in different historical periods, including changes in response to the political needs in different historical periods, changes in response to the needs of economic and social development, changes in response to the internal needs of farmers in different historical stages, and changes in response to the needs of international agricultural competition. The "unchanged" refers to the unchanged original mission, including always following the basic principles of productivity and production relations, always adhering to the leadership of the Communist Party of China, always seeking welfare for farmers and always pursuing public ownership of rural land. These experiences of the "changed" and the "unchanged" will continue to play an important role in the reform of the rural land system in the new era and help China's new socialist rural construction enter a new stage of development.

Key words: the Communist Party of China; centennial rural land system; the "changed" and "unchanged"