



百年来中国共产党领导下的 农村土地改革历程与展望

黄敏 丁娟 吴晓伟

摘要:百年来中国共产党领导下的农村土地改革历程折射出中国共产党的执政智慧与治理能力。回顾百年来中国共产党领导下的农村土地改革历程,始终坚持“以人民为中心”的政治立场、始终坚持中国共产党对农村土地工作的绝对领导、始终坚守保障人民基本利益的改革底线、始终坚持以公有制为基础的渐进式改革方式。在新的发展阶段,中国共产党领导农村土地深化改革还面临承包地经营效率亟待提升、集体经营性建设用地入市制度尚需完善、宅基地“三权分置”制度尚待落实等问题。其解决路径和治理方案为:以农业现代化为抓手,努力提升承包地的生产经营效率;以城乡融合发展为契机,深化改革农村集体经营性建设用地入市机制;以乡村振兴战略为驱动,落实宅基地“三权分置”制度改革。

关键词:中国共产党;农村土地改革;改革历程

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.05.003

收稿日期:2021-06-28

基金项目:本文系国家社科基金项目“农业农村优先发展的体制机制与政策体系研究”(19BJY205)、四川哲学社会科学规划“四川统计发展专项课题”(SC20TJ017)、四川师范大学建党 100 周年专项项目“百年来党领导下的农村土地变革与发展”的研究成果。

作者简介:黄敏,女,四川广汉人,经济学博士,四川师范大学经济与管理学院副教授、硕士生导师,研究方向为中国农村土地制度改革,E-mail:huangmin_gh@sina.com;

丁娟,女,福建仙游人,经济学博士,四川省统计科学研究所高级统计师;

吴晓伟,女,山东烟台人,四川师范大学经济与管理学院讲师。

自古以来,土地就是国家兴邦安民的根基。中国历代王朝都曾努力采取各项土地政策防范土地兼并,维护政权稳定,但都难以避免“富者阡陌连田,穷者无立锥之地”,最终激化社会阶级矛盾,导致统治政权崩塌^①。在过去的一百年,中国共产党始终坚持土地制度的顶层设计与基层探索的良性互动,带领中国人民完成了新民主主义革命和社会主义革命,创建了具有中国特色的公有制土地管理体系。但是我们也清醒地认识到,在新的发展格局下,中国特色社会主义建设最艰巨最繁重的任务还是在农村,农村土地制度改革仍然是深化农村改革的主线,也是全面推进乡村振兴战略的内在需求。回望历史,总结中国共产党领导下的中国特色社会主义土地利用管理经验,辩证分析农村土地制度改革的新变化、新特征,对推进农村土地深化改革、实施乡村振兴,以及丰富党领导的中国特色土地管理制度体系具有重要的理论与实践意义。

一 中国共产党领导下的农村土地改革历程回顾

(一)新民主主义革命时期“耕地农有”的土地革命斗争

建党初期,中国共产党清醒地认识到封建土地所有制并没有随着封建统治政权的瓦解而消亡。1922 年

^①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,第 24 页。

7月,《中国共产党第二次全国大会宣言》提出“中国三万万的农民,乃是革命运动中的最大要素”,并将制定“规定限制田租率的法律”作为中国共产党构建民主主义联合战线的目标之一^①。这一时期开展的土地斗争主要基于新三民主义思想的指导,主张以“渐进程序”的方式“用政治和法律”来改变地权配置不均的剥削状况^②。然而,封建佃租关系根深蒂固,开展土地斗争困难重重,成效甚微。1926年9月,《中国共产党第三次中央扩大执行委员会会议决议案》提出了“全体农民起来反抗贪官污吏劣绅土豪,反抗军阀政府的苛税勒捐”的斗争口号^③。之后,全国掀起了风起云涌的农民土地运动。共产党人意识到农民参与土地运动的重要性,仅仅依靠“减租、抗捐”难以撼动封建土地所有制的根基。1927年《最近农民斗争的决议案》提出了“没收大地主及中地主的土地”、“不提出没收小田主土地”的口号^④。同年11月,《中国共产党土地问题党纲草案》明确了“一切私有土地完全归组织成苏维埃国家的劳动平民所公有”^⑤。这为我党在革命根据地深入开展土地革命奠定了指导基础。在1928年的《井冈山土地法》和1929年的《兴国土地法》中,中国共产党以立法形式明确了“耕地归农”的土地性质。1942年1月28日,《中共中央关于抗日根据地土地政策的决定》指出,抗战以来,中国共产党在各抗日根据地实行“一方面减租减息,一方面交租交息的土地政策”,这一政策,获得了广大群众的拥护,团结了各阶层的人民,支持了敌后抗战^⑥。1947年10月10日,《中国共产党中央委员会关于公布中国土地法大纲的决议》,再次明确“废除一切地主的土地所有权”,“按乡村全部人口,不分男女老幼,统一平均分配”^⑦。

(二)社会主义革命和建设时期农村土地集体所有制的建立

土地革命彻底实现了“耕者有其田”的革命目标,为中国共产党巩固政权打下了坚实的民心基础和制度基础。1950年6月28日,中央人民政府委员会第八次会议通过的《中华人民共和国土地改革法》强调了“耕地农有”的法律地位。1954年9月20日,《中华人民共和国宪法》的颁布使农村土地农民所有的制度得到进一步巩固。随着土地革命的完成,农民分到了土地,但由于中华人民共和国成立之初农业生产资料匮乏、劳动力短缺,许多农民濒临破产,不得不卖出土地靠劳动力谋生。中国共产党意识到生产资料不均是小农生产难以克服的弱点,为了避免再次出现阶级悬殊,1953年12月,《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》指出,发展互助合作运动以提高农业生产率是今后党领导农村工作的中心^⑧。之后,农业生产互助合作社在全国加速推广,迅速改善了农民的生产生活条件,避免了农村再次出现两极分化。1956年3月,《中共中央关于农业生产合作社扩大、合并和升级中有关生产资料若干问题的处理办法》指出,在初级社转为高级社的时候,社员的土地转为合作社公有,取消土地报酬^⑨。在这一时期,土地是农业合作社的生产资料,农业生产合作社对社员公有的土地进行统一规划、统一管理、统一生产,农民则通过参加集体劳动获得基本生存保障,农村土地的产权性质也从“耕地农有”转变为“合作社公有”,由此,农村土地集体所有制逐步建立起来。在当时特定的历史环境下,农村土地集体所有制不仅调动了农民的生产积极性,也为我国实施“以农养工”的政策、完成工业化发展积累、稳定城乡社会秩序作出了重要贡献。

(三)改革开放和社会主义现代化建设新时期家庭联产承包责任制的确立与完善

人民公社时期,农业生产按照“一平二调”的方式进行收益分配,农民生活则按照“大锅饭”的方式维持,农民生产积极性下降,农业生产发展缓慢。“文革”结束以后,在解放思想、拨乱反正大势的推动下,为了改善生产生活现状,各地农民自发进行了包产到组、包产到户、包干到户的探索,在生产中取得了显著成效。1982年,《全国农村工作会议纪要》明确指出:“包产到户、到组,包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经

①中央档案馆编《中共中央文件选集》第一册,中共中央党校出版社1989年版,第113、116页。

②胡德《论建党初期党的“耕地农有”思想的形成》,《湖南行政学院学报》2005年第6期,第31—32页。

③中央档案馆编《中共中央文件选集》第二册,中共中央党校出版社1989年版,第209页。

④中央档案馆编《中共中央文件选集》第三册,中共中央党校出版社1989年版,第295—296页。

⑤中央档案馆编《中共中央文件选集》第三册,第501页。

⑥中央档案馆编《中共中央文件选集》第十三册,中共中央党校出版社1991年版,第280页。

⑦中央档案馆编《中共中央文件选集》第十六册,中共中央党校出版社1992年版,第547—548页。

⑧《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》,《人民日报》1954年1月9日,第1版。

⑨中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》第二十二册,人民出版社2013年版,第321页。

济的生产责任制。”^①党的政策支持充分肯定了群众的实践探索结果,家庭联产承包责任制在全国迅速推广,极大地解放了农村生产力。从农村土地的性质而言,农村土地集体所有的基本性质没有改变,但农民获得了对承包地的承包经营权^②。1991年,党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中,把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制,作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来,并不断充实完善^③。2002年8月,《中华人民共和国农村土地承包法》再次明确了家庭联产承包制在社会主义经济中的基础性地位^④。2007年3月,《中华人民共和国物权法》将农村土地承包经营权界定为用益物权,为保护农民承包土地经营权提供了法律保障。家庭联产承包制激发了农民的生产积极性,农业生产效率得到极大提高。有数据显示,1979—1984年间,农业产出水平年均增长6.69%,这相当于改革前的3倍^⑤。家庭联产承包责任制的实施在提高劳动生产率的同时降低了劳动成本,农村开始出现大批富余劳动力,这不仅为农村副业生产和乡镇工业的发展奠定了物质基础和人力资源,同时也为日后城镇化和工业化的迅速推进提供了重要的制度条件和宝贵的劳动储备^⑥。

(四)中国特色社会主义新时代农村土地“三权分置”改革

20世纪90年代,城乡要素市场化流动加速,农村土地所有权与使用权“两权分离”的产权制度格局已无法满足市场对农村土地资源的多元化需求,束缚了农村生产力的进一步发展,成为制约我国农业经济发展和农民增收的体制性障碍,农村土地产权格局面临进一步调整的制度变革需求。进入21世纪,中国共产党把“三农”问题作为治国理政的重中之重,致力于改善农村社会经济的制度环境。土地资源作为基础性资源是促进农业农村实现市场化改革的“排头兵”,要充分发挥土地在农业农村发展中的基础性作用,必须先解决农村土地集体产权制度难以适应市场化进程的“牛鼻子”问题。一方面,农民对承包地的承包权限具有时限性、收益预期的不确定性,导致农民对农地资源的投资缺乏长期性,不利于农地资源的可持续利用;另一方面,农村土地集体所有,农民享有承包经营权,但集体土地不得向集体外部流转,这一制度初衷在于保护本集体成员的承包权益,但却阻断了农地资源实现优化配置的关键路径。面对新的制度变革需求,党中央不断深化农村土地制度改革。2008年10月,中国共产党第十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,要求“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”^⑦,为健全农村土地承包经营权市场和发展多种形式的适度规模经营做好制度保障。2014年1月,中共中央、国务院印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,提出在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权^⑧。党的十九大正式提出“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”^⑨,这为农地实现规模经营、农业实现现代化扫清了预期性的障碍。2020年中央一号文件指出,以探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”为重点,进一步深化农村宅基地制度改革试点^⑩。2020年10月,党的十九届五中全会提出,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式^⑪。“三权分置”明确了土地所有权、承包权、经营权属于三种不同的可以独立行使的权利^⑫。“三权分置”的农村土地制度改革是中国共产党在历史新时期的一项重大理论创新,也是党中央着眼于“两个一百年”奋斗目标导向和农业短腿短板问题导向作

①《全国农村工作会议纪要》,《中华人民共和国国务院公报》1982年第8号,第316—326页。

②刘雨露、黄敏《新中国农村土地制度改革70年:经验、挑战与展望》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第5期,第108页。

③《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1991年第42号,第1464—1479页。

④《中华人民共和国农村土地承包法》,《中华人民共和国国务院公报》2002年第28号,第5—9页。

⑤孟祥林、张悦想、申淑芳《中国农业经济增长中的制度分析》,《江西农业大学学报(社会科学版)》2003年第4期,第1页。

⑥孙家坤《论我国农村家庭联产承包责任制的历史贡献》,《唯实》2008年第12期,第8页。

⑦《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,《人民日报》2008年10月20日,第1版。

⑧《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,《中华人民共和国农业部公报》2014年第2号,第4—10页。

⑨习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日,第1版。

⑩《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,《人民日报》2020年2月6日,第1版。

⑪《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,中华人民共和国中央人民政府网站,2020年11月3日发布,2021年6月28日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

⑫胡小平、钟秋波《新中国农业经营制度的变迁》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第4期,第55页。

出的战略安排,不仅满足了新时代农业农村进一步释放生产力的现实需求,也兼顾了坚持“公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线原则。

二 中国共产党领导下的农村土地改革经验

中国共产党领导下的农村土地改革,始终以唯物史观为指导,聚焦不同历史时期社会矛盾运动发展的突出问题,探寻与解放和发展生产力相适应的生产资料配置关系,确立了“以人民为中心”的思想主线,制定了明确的土地革命方针和路线,形成了具有中国特色的土地管理制度体系。

(一) 始终坚持“以人民为中心”的政治立场

在早期革命运动中,中国共产党就认识到“中国三万万的农民,乃是革命运动中的最大要素”^①。20世纪二三十年代,毛泽东从大革命失败中看到中国革命必须基于国情、党情和民情走自己的道路,要借助广大农民群众的力量,用“平民式”的革命手段,发动农民开展自下而上的土地革命斗争。解放战争时期,毛泽东更加坚定地认识到,“谁赢得农民,谁就能赢得中国!谁能解决土地问题,谁就能赢得农民”^②。中国共产党第七次全国代表大会正式通过的《中国共产党章程》中明确指出:“中国共产党人必须具有全心全意为中国人民服务的精神。”^③在“全心全意为人民服务”的宗旨下,中国共产党带领中国人民从根本上消灭了封建土地所有制,实现了向人民民主的伟大飞跃。中华人民共和国成立后,中国共产党始终将“以人民为中心”作为治国理政的出发点和落脚点。建国初期,面对农民生产资料匮乏无法开展有效生产的现实困难,党中央及时调整土地政策,将农村土地农民所有制调整为集体所有制,最大限度地保障了农民的生产需求和生活质量;在经历了“大跃进”和“共产风”后,农民生产积极性受挫、农村生产力发展受阻,党中央肯定了农民“包产到户”、“包干到户”的实践探索,在保证集体所有制不变的基础上实行家庭联产承包责任制。随着社会主义市场经济的发展,为了进一步盘活农村土地资源、维护农民土地权益,党中央在充分调研和论证的基础上提出了农村土地“三权分置”的制度创新,与此同时,为了稳定农民和承包大户的生产预期,党中央强调“稳定农村土地承包关系”、“土地承包关系长久不变”,并几次延长土地承包期,为农村土地资源融入城乡要素流动创造制度条件,为农民分享农业农村高质量发展红利提供了坚实保障。

(二) 坚持中国共产党对农村土地工作的绝对领导

百年来的土地革命和改革实践告诉我们,坚持中国共产党对农村工作的领导是中国共产党取得新民主主义革命和社会主义革命胜利的决定性因素,是社会主义建设和改革开放取得成功的基本前提,是推动“三农”问题不断取得新进展的有力保证,是历史和人民的正确选择。中国共产党对农村土地工作的领导经历了曲折的探索过程。大革命时期,李大钊提出“最革命的无产阶级站在领导地位”,而农民“天然是工人阶级之同盟者”的正确判断^④。土地革命时期,在风起云涌的“没收大中地主土地”的斗争中,中国共产党领导农村土地工作改造了旧有的社会结构,保证了革命政权对农村社会资源的有效管控,充分体现了中国共产党领导下的资源管理体系的优越性。建国初期,如果没有中国共产党对农村土地工作的绝对领导,土地极有可能再次集中在少数人手中,社会结构很可能随之发生剧烈变化,革命成果则会付之东流。从“包产到户”、“包干到户”的推广到家庭联产承包责任制的确立,实际上是中国共产党审时度势,通过双层经营体制调整农业生产方式,为中国特色社会主义市场经济的探索和成功奠定了坚实的基础。在工业化、城镇化迅速推进的今天,只有坚持中国共产党对农村土地工作的领导,国家才能对土地的调配使用拥有绝对话语权,才能在较短时间内开展大面积基础设施建设,才能为经济社会迅速发展提供保障条件。可以说,没有中国共产党对农村土地工作的坚强领导,就没有所谓的“中国速度”。只有坚持中国共产党对农村土地工作的绝对领导,才能使国家不断靠近“地尽其利、地利共享”的福利最大化局面。

(三) 始终坚守保障人民基本利益的改革底线

习近平多次指出,深化农村土地制度改革,主线是处理农民与土地的关系,底线是不能把农村集体所有

①《中国共产党第二次全国大会宣言》,中央档案馆编《中共中央文件选集》第一册,第113页。

②时东、王伟斌、田时嫣《新民主主义革命时期国共两党土地政策》,《中国金融》2020年第21期,第96页。

③《中国共产党章程》,中央档案馆编《中共中央文件选集》第十五册,中共中央党校出版社1991年版,第117页。

④张世飞《坚持党的领导的历史逻辑与基本规律》,《学术研究》2019年第8期,第1-2页。

制改垮了、把耕地改少了、把农民利益损害了,农村土地产权改革的目的是健全农村要素市场化配置机制,最终实现乡村振兴^①。事实上,坚守保障人民基本利益的改革底线贯穿了中国共产党领导下的整个农村土地改革历程。即便是在市场经济的环境中,中国共产党关于农村土地制度改革的系列政策都始终以保障农民的基本利益为前提,农民的利益始终是必须坚守的改革底线。2014年12月2日,习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议强调,坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线^②。2020年6月30日,中央全面深化改革委员会第十四次会议再次强调,坚决守住三条底线,“实现好、维护好、发展好农民权益”^③。市场经济的探索经验告诉我们,完全依靠“看不见的手”实现均衡的理论假说具有浓烈的“乌托邦”色彩,绝对市场化的理论主张并不是效率改进的“万能药”,农村土地制度作为国家的基础性制度,必须承担为市场主体提供“兜底”作用的保障功能,才能保证农村社会的长治久安。在新的发展阶段,我们探索农村土地产权制度改革,必须继续坚守农村土地的社会保障功能,把握土地参与市场的度,使改革措施与城乡发展进程和资源要素转移相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。这是新发展阶段农村土地制度改革的总体要求和基本遵循。

(四) 始终坚持以公有制为基础的渐进式改革方式

我国实行社会主义生产资料公有制,土地不是个人财产,农村土地属于农村集体成员共同所有。自中国共产党成立以来,土地所有制先后经历了“苏维埃国家劳动平民公有”、“农村土地农民所有”、“农村土地集体所有”的制度探索过程。社会主义改造完成以后,农村土地集体所有制一直是我国生产资料公有制的重要组成部分,是中国共产党出于对历史经验的不断总结和对国情、民情的准确判断所做出的适宜性制度调整。改革开放以后,中国共产党始终坚持土地集体所有的公有制度毫不动摇,其根本原因就在于农村集体所有制能够最大限度地保障农民在制度改革进程中获得相对平等。进入新时代,农村发展的历史内涵、约束条件、发展方式均发生着深刻的变化,生产力和生产关系的矛盾运动赋予了农村土地新的社会经济功能,农村土地在城乡融合发展中扮演着重要角色。为了顺应城乡资源要素互通的客观需求,中国共产党在坚守农村土地集体所有制的“底线”原则下,首先对农村集体建设用地制度进行了试点改革,积极推动农村集体经营性建设用地入市,不断完善社会主义公有制制度体系下的城乡建设用地使用管理制度。与此同时,为了顺应城乡人口流动新趋势,满足农民日益增长的土地财产权利诉求,中国共产党在保证农村土地集体所有权不变的前提下努力探索承包地和宅基地的“三权分置”制度改革。承包地“三权分置”制度改革将使用权拆分为承包权和经营权,农民可以通过流转承包地经营权获得财产收益;宅基地“三权分置”制度改革将宅基地使用权细化为资格权和使用权,农民可以在本集体范围内流转宅基地使用权获得财产收益。

三 新发展阶段中国共产党领导农村土地深化改革所面临的新问题

站在建党一百周年的历史方位,我国实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题。一百年来中国共产党领导下的农村土地改革,从改革方式到改革政策,再到制度安排均发生着深刻的变化,我国承包地、集体建设用地、宅基地在新发展阶段也面临新的问题。

(一) 承包地生产经营效率亟待提升

首先,从小农户经营承包地的情况来看,长期以来,承包地经营关系都是建立在“共有使用”的土地制度框架下,集体与农户对应,各司其职,集体组织主要解决农业生产公共设施问题,化解小农户分散生产面临的公共服务难题。然而,农业税全面取消后,由于资金上的难题,村集体组织的公共服务能力逐渐减弱,单家独户难以实现大小水利之间的有效衔接,农地灌溉等诸多问题无法妥善解决。与此同时,随着农民职业选择多样化,农民对土地的依赖程度也开始减弱,导致农户之间在农地经营上的合作越来越难以达成,熟人社会内部原有的农业互助合作体系逐渐瓦解,进而增加了生产经营成本。其次,从承包经营权流转后的规模经营情

①洪银兴等《“习近平新时代中国特色社会主义思想”笔谈》,《中国社会科学》2018年第9期,第58页。

②《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议强调 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3日,第1版。

③《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议强调 依靠改革应对变局开拓新局 扭住关键鼓励探索突出实效》,《人民日报》2020年7月1日,第1版。

况来看,资本下乡进入农业生产领域不仅要支付较高的流转费用,还要大量雇佣农业工人,并不具备比较优势。资本下乡的用途主要是种植经济作物或是发展休闲农业和乡村旅游。前者需要面临市场风险和自然风险,后者需要依托区位和自然条件优势。因此,资本下乡项目存活率较低,一些资本下乡项目甚至只是为了套取国家惠农补贴,无益于农地经营效率的提升。

(二)集体经营性建设用地入市制度尚需完善

从现阶段各地的改革试点情况来看,农村集体经营性建设用地入市主要存在以下几个方面的问题。一是缺乏对入市地块的管理规划制度,已经试点入市的地块存在分布不集中、项目类型单一、布局规划不完善等问题。二是集体经营性建设用地入市的金融融资与社会融资渠道不畅。当前我国农村建设用地项目与社会资本对接的形式还比较有限,没有形成一套标准化的社会资金进入农村的操作办法,“一事一议”在一定程度上制约了用地项目的快速落地。三是鉴于集体建设用地宗地具体情况不同,其测算标准和参照系数存在不确定性,加上入市途径的差异,导致了“土地增值收益”的不统一,难以制定合理的集体经营性建设用地入市收益的分配比例。

(三)宅基地“三权分置”制度尚待落实

一方面,农村宅基地“三权分置”改革设立所有权人、资格权人、使用权人,但缺乏对各项权利主体受益方式、受益标准的配套政策,各项权利缺乏可操作性的实现路径。划定农民资格权的同时,实际上强化了农民对宅基地使用权的权利意识,这种产权关系的强化在一定程度上对进一步放活宅基地使用权形成阻碍,导致宅基地使用权参与市场流转的交易成本过高。另一方面,农民对宅基地权能的新诉求与严格的使用权流转限制存在冲突。农村宅基地属于集体所有,农民不具备宅基地的所有权,宅基地使用权只能在本集体范围内流转使用。然而,随着城乡融合发展格局的逐步形成,农民渴望像城镇居民一样获得实实在在的宅基地使用权权利以及房屋的财产权利,但私自将宅基地及其房屋出租、出售给本集体以外的社会人员的行为不受法律保护,双方违约的风险概率极大,给宅基地的使用管理和农民权益的保障埋下隐患。

四 新发展阶段深入推进农村土地制度改革的展望

在新的发展阶段,我们回望历史,总结经验,聚焦新形势下生产力与生产关系矛盾运动发展的突出问题,倾听群众追求美好生活的呼声,对农业农村现代化和乡村振兴战略实施中出现的新矛盾、新问题,提出科学的解决路径和妥善的治理方案。

(一)以农业现代化为抓手,努力提升承包地的生产经营效率

承包地的经营效率问题反映的是生产关系和制度匹配的深层次问题。在农业农村的现有条件下,无论是农户分散经营还是资本流转经营都存在操作障碍。实现农业现代化必须提升农地的生产经营效率,关键在于如何提升。

1.重新树立集体统筹功能,引导农地集中连片经营。现阶段,全国绝大部分区域都已经完成农地确权工作,重树农村集体统筹功能的条件已经具备。针对农地经营效益提升的现实需求,可以借助农村集体的统筹功能,降低农户间农地流转的交易成本,在保证农户耕种土地面积基本不变的条件下,以承包权互换和经营权流转的形式,使农户耕种的土地连成一片,实现以户为单位的农地集中经营。

2.发挥集体对“弃耕”农地整合效力,“化零为整”提高农地经营效率。针对农村转移人口的农地经营问题,许多地方都进行了积极探索,形成了诸多实践经验。如上海农村的“反租倒包”、苏州农村出现的“土地换社保”、成都农村出现的“两股一改”等^①。这些做法实际上都是在充分发挥集体统筹功能的基础上,实现对农民的土地经营权的整合。在操作上,建议以保障农民集体成员权为前提,对“离土离乡”和“离土不离乡”区别对待。对“离土离乡”的农户承包地,由集体统一收回再根据土地规模经营需求再发包;对“离土不离乡”农户的承包地,集体只保留少部分口粮田,其余的由集体统一安排。

3.增强农村集体行政权能,激发一线基层组织者战斗力。在家庭联产承包责任制的制度背景下,农村集体权能长期虚化,农地经营缺乏“主心骨”,经营效率迟迟不能提升。因此,必须重树基层干部“领头羊”的组

^①李永萍《土地抛荒的发生逻辑与破解之道》,《经济学家》2018年第10期,第95页。

织风范,坚持“向前看”,将基层干部从机械的政策依赖中解放出来,主动作为求发展;重树村庄的凝聚力,将农民组织起来,共同维护集体内部农业基础设施,将财政惠农补贴资金、土地增值资金、集体经营性建设用地流转资金有效整合,增强农村、农业公共服务供给能力;由村集体组织建立农业社会化服务体系,深入农地经营的具体环节,有针对性地解决生产中的具体困难,解决单家独户“田不好种”、“种田不划算”的问题,降低农地经营成本和经营难度。

(二)以城乡融合发展为契机,深化改革农村集体经营性建设用地入市机制

城乡融合发展要求优化农村土地资源配置效率。深化农村集体经营性建设用地入市改革,实际上是通过改革的办法推进农村土地制度实现适宜性的调整,使土地资源要素的配置符合新发展阶段社会生产力发展的要求,从而进一步释放农村土地资源要素红利。面对新发展阶段的新问题,必须树立系统性思维,找准主要矛盾,完善农村集体经营性建设用地入市的改革路径。

1.建立健全农村集体经营性建设用地入市的参与机制。通过构建社会资金引入、市场主体与农户自主协商、社会多方参与的工作机制,采用市场化手段促进农村集体经营性建设用地的盘活利用,充分发挥市场的主导作用。政府部门通过搭建交易平台,为构建市场机制创造良好的环境,充分发挥政府的引导与监管作用,保障市场行为的规范、有序;出台有利于鼓励农民参与农村集体经营性建设用地入市的相关政策。

2.坚持以市场为导向,加强农村集体经营性建设用地的地价管理。“集体经营性建设用地市场价值的实现,能够促进农民增收,壮大农村集体经济”^①。土地价格不同于一般商品的价格,政府通常在尊重市场的基础上监控地价,并适时采取强制手段管理地价。在城镇国有土地地价管理过程中,基准地价和协议出让最低价通常是地价管理的重点对象。农村集体经营性建设用地在产权性质上属于农村集体所有,在土地用途上属于建设用地范畴。可以借鉴城镇建设用地的地价管理经验,加强对农村集体经营性建设用地的地价管理,这也是保障农村建设用地市场健康发展的必要环节。

3.以保障农民权益为切入点构建农村集体经营性建设用地入市收益分配机制。因农村的产业发展用地、基础公益用地、农民宅基地分散在不同的集体经济组织和成员之中,要注重收益在各项公共建设需求之间的统筹协调,防止畸重畸轻。应将较大比例的农村集体经营性建设用地入市收益用于村公共基础设施建设以及村貌改造。同时,探索构建农村集体经营性建设用地入市的风险监管机制,及时公布交易信息和资金使用信息,切实保障农村集体经营性建设用地入市制度的科学性、有效性和可持续性。

(三)以乡村振兴战略为驱动,落实宅基地“三权分置”制度改革

新的发展阶段,农村宅基地制改革的重点方向是在“三权分置”的顶层制度框架下,探索各项权利的实现问题,使宅基地“三权分置”改革成为有效的制度安排。

1.落实宅基地“资格权”,给农民吃下“定心丸”。宅基地“三权分置”的改革思路是在坚持农村集体所有制的前提下,将宅基地使用权分解为资格权和使用权,其中,“资格权”发挥社会保障功能,“使用权”发挥经济效用功能。具体来讲,允许在集体所有权之上设定资格权和使用权的探索本质上是一种产权细分,是对“物权法定”原则的一种突破^②。“保障农民宅基地及住房使用资格”提升了农户对宅基地的权利强度,这是国家尊重农民要求显化宅基地财产权利的具体回应,显示了国家坚守“农民权益不受损”改革底线的决心;“适度放活宅基地及其房屋使用权”强调的是宅基地产权“权利束”的经济意义,是“三权分置”改革释放宅基地财产价值的关键突破口。宅基地“三权分置”改革的“资格权”被置于乡村振兴背景下的城乡资源要素融合发展的时代任务中,“资格权”是国家对农民“居者有其屋”的政治承诺,是农村宅基地制度的底线,其逻辑在于通过制度权威确保农民的居住权益不受损,权属细分给农民吃下“定心丸”之后削弱农民对于宅基地及其房屋参与市场交易的心理阻碍。

2.有条件放开宅基地使用权流转范围,实现农民“权”、“益”统一。农民凭借集体成员身份获取的本集体

①刘湖北、刘玉洋《集体经营性建设用地制度:改革逻辑与未来走向——基于不完全产权—租值耗散的理论分析》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2020年第6期,第54页。

②胡新艳、罗明忠、张彤《权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望》,《农业经济问题》2019年第2期,第78页。

宅基地使用权,本质上是一种财产权利,宅基地“三权分置”的改革目标须为宅基地财产权利提供价值转换渠道。在乡村振兴战略系统、协同、整体推进的背景下,放开宅基地流转范围,实现农民宅基地“权”与“益”的有效统一势在必行。一方面,宅基地使用权流转实行有偿制,流转宅基地使用权的第三方向村集体缴纳相应的手续费用,可以冲抵一部分基础设施建设费用,从而有效缓解乡村基层的财政压力。另一方面,城乡资源要素单向流动的格局正在被打破,越来越多的城市居民选择到乡村消费、创业。未来,随着乡村振兴战略的实施,农村环境逐步改善,农村蓝天白云、繁星闪烁、水清岸绿的田园风光将对城市居民形成较大吸引力。因此,抓住乡村振兴的历史机遇,打通“资源变资产、资产变资本”的渠道,对实现农民持续稳定增收、完成乡村发展资金积累意义重大。

Process and Prospect of Rural Land Reform under the Leadership of the Communist Party of China in the Past 100 Years

HUANG Min¹, DING Juan², WU Xiao-wei¹

(1. College of Business Administration, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610101;

2. Sichuan Institute of Statistical Science, Chengdu, Sichuan 610041, China)

Abstract: The process of rural land reform under the leadership of the Communist Party of China over the past 100 years reflects the ruling wisdom and governance ability of the Communist Party of China. The review of that process reveals the adherence to the political position of “taking the people as the center”, the leading position of the party in rural land reform, the bottom line of the reform to protect the basic interests of the people, and the progressive reform method based on public ownership. In the new development stage, the deepening reform of rural land under the leadership of the Communist Party of China also faces some problems, such as the urgent need to improve the operation efficiency of contracted land, the imperfect market entry system of collective operational construction land, and the system for separating the ownership rights, contract rights, and management rights for homesteads that has yet to be implemented. The solutions and governance schemes are: focusing on agricultural modernization so as to improve the production and operation efficiency of contracted land, taking the opportunity of the integrated development of urban and rural areas as an opportunity to deepen the reform of the rural collective management construction land market entry mechanism, and taking the rural revitalization strategy as a drive to implement the reform of the “separation of three rights” system for homesteads.

Key words: the Communist Party of China; rural land reform; the reform process

[责任编辑:钟秋波]