

从政治秩序、经济发展到国家治理：百年土地政策的制度逻辑和基本经验*

曲福田 马贤磊 郭贯成

摘要：纵观中国共产党百年土地政策实践，呈现出探索、确立、改革、发展不断成熟完善的过程，形成了中国特色社会主义土地政策体系。基于土地政策是国家发展的底层逻辑这一认知，本文运用“政策变迁—行为机制—路径回应”的分析框架，从政治秩序、经济发展、国家治理3个维度系统分析了党的百年土地政策实践的伟大贡献及其制度逻辑，充分揭示了土地政策对实现党的第一个百年奋斗目标所发挥的巨大作用。围绕着马克思主义土地思想的中国化，土地政策百年实践也为实现党的第二个百年奋斗目标积累了重要经验。基于此，未来的土地政策需要积极回应新时代现代化建设提出的新命题，在土地产权结构、城乡土地关系、空间治理体系和统筹发展与安全等方面做出积极探索和有效变革。

关键词：中国共产党 土地政策 政治秩序 经济发展 国家治理 底层逻辑

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2021.0181

一、引言

以土地权利制度为核心的土地政策，构成国家经济关系与上层建筑的重要基础，决定着国家的基本制度体系和治理体系。中国的历史变迁都与农民和土地问题息息相关，几千年朝代的更迭很大程度上反映在土地政策及相应的土地制度的变迁上。中国共产党成立百年来的土地政策，关乎人民生计、经济发展与立国安邦之大计，一直是党领导革命、建设、改革、发展的核心政策。党的百年史也是土地政策的实践史。革命时期，废除封建土地所有制，实现耕者有其田，取得了中国革命的伟大胜利；建设时期，以社会主义改造为依托建立了土地公有制，形成了国家工业和国民经济体系；改革开放时期，以市场化改革为导向实现土地要素市场化配置，促进了工业化城市化进程；进入新时期，以土地市场配置与国土空间管制治理相统一，推进国家治理体系建构。党的百年土地政策的接续探索，为中国革命胜利、经济转型与快速发展和国家治理体系现代化提供了不懈动力，为实现党的第一个百年奋斗目标做出了巨大贡献。基于中国的基本国情和土地问题的特点，在社会主义现代化国家建设的新征程中，土地政策仍是国家全面深化改革的重要内容，将对党的第二个百年奋斗目标的实现起到关键性作用。

在两个百年交汇点，学界针对中国共产党第一个百年土地政策或土地制度的探索开展了相关研究。一是基于百年来土地政策发展的历程，系统梳理了不同时期的土地政策特征与核心理念，指出党在制定和调整土地政策时始终以实现和维护人民根本利益为目标，构筑了一套适应中国特色社会主义道路的土地政策体系（俞明轩等，2021）。二是着重梳理了中国共产党百年土地政策的演进历程与辉煌成就，点明土地制度之于革命胜利、农业农村现代化与国家发展的重要作用（刘守英，2021；慕良泽、赵勇，2021）。三是从历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑分析中国共产党不同时期土地政策的基本经验，并以此提出党土地政策的未来实践逻辑（严金明等，2021）。这些研究对于土地政策自身的发展历程以及对革命历史和经济发展的贡献进行了多视角的讨论，得出许多有益的观点和结论。

我们认为，土地是民生之本、社稷之基，由此决定了以土地权利制度为核心的土地政策是国家发展的一种底层逻辑，作为国家制度体系的基础性制度，从根本上影响着政治秩序、经济发展和国家治理的行为和组织规范的具体实践。因而，从底层逻辑的视角研究党的百年土地政策实践有助于系统揭示其历史脉络和伟大成就

*郭贯成为本文通讯作者。

庆祝建党一百周年

背后的制度逻辑,从而能更加科学地总结所取得的基本经验和把握未来发展的主要趋势。土地政策是中国共产党领导中华民族实现伟大复兴的底层逻辑。作为政治秩序的底层逻辑,党的土地政策实现了耕者有其田,成功实现了大众动员和集体行动,建立了工农政治联盟和党的统一战线,最终取得中国革命的胜利,建立了社会主义新中国;作为经济发展的底层逻辑,党的土地政策建立了土地公有制框架下的土地市场化配置体系,为中国经济快速发展提供了有效产权激励、要素供给和资本积累,加速了工业化和城市化进程;作为国家治理的底层逻辑,党的土地政策不仅为国家治理提供了政治、经济、生态文明等领域的基础制度,也提供了国家宏观调控的有效政策工具,不断丰富和发展着国家治理体系。总之,党的土地政策是革命胜利之本、经济发展之源和国家治理之基。基于底层逻辑的认知,本文运用“政策变迁—行为机制—路径回应”的分析框架,从政治秩序、经济发展、国家治理三个维度系统分析党的百年土地政策实践的伟大贡献、制度逻辑和基本经验,不仅对土地政策分析体系的理论构建有重要意义,对未来党的土地政策创新乃至全面深化改革也至关重要。

二、百年土地政策探索实践和阶段性特征

由于战略目标、价值导向、目标任务、战略需求等因素的差异,中国共产党的土地政策呈现出鲜明的阶段性特征(丁志刚、王杰,2019)。从演变逻辑上看,党的百年土地政策实践可以划分为新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放时期、中国特色社会主义新时期4个阶段,总体上呈现出土地政策探索、确立、改革、发展的不断成熟完善的过程。

(一)探索阶段:以夺取政权为目标实现“耕者有其田”

新民主主义革命时期,旧中国社会的基本问题是农民问题,其核心则是土地问题。占全国人口的80%以上的农民仅占有20%~30%的土地,而约占农民人口10%左右的地主和富农则占有70%~80%的土地,农民劳动所得的50%,甚至是70%~80%被地主和富农占有,使广大农民处于极端贫困之中(刘继曾,1987)。因此,中国共产党在成立之初即对农民和土地的问题予以极大的关注,土地政策则经历了土地国有、耕地农有、减租减息到耕者有其田的艰难探索历程。而正是通过土地政策不断的调整,党建立了广泛的工农联盟,探索出了农村包围城市、武装夺取政权的道路,取得了新民主主义革命的胜利。这一艰难的探索过程,经历了3个明显的转折。

从土地国有到耕地农有。中共一大、二大在马克思主义公有制思想和苏俄实践的双重影响之下,提出了没收一切土地归社会所有的“土地国有”政策主张。但是“土地国有”主张有悖于中国传统小农思想,制约了广大农民阶级参与革命的政治热情,党领导的中国革命也因此几经周折。中国共产党在海陆丰、鄂豫边、赣西南、赣东北等地区建立的众多根据地中,海陆丰根据地建立的工农民主政权坚持土地国有的主张,仅存在4个多月便宣告失败。随着中国共产党对马克思主义理论与中国革命形势认识的不断深入,以及对过往革命经验教训的总结,党在六大之后,特别是在遵义会议以后,逐步明确了耕地农有的政策方向,并在革命根据地实行没收地主阶级的一切土地分给农民的政策,激发了农民参与革命的积极性,极大地助推了党及革命事业的蓬勃发展。

从没收土地到“减租减息”。随着抗日战争的爆发,中国的主要矛盾由推翻豪绅资产阶级政权的内部斗争转向中日民族矛盾的外部斗争。中共中央为推进形成以国共两党合作为基础的抗日民族统一战线,提出“取消一切推翻国民党政权的暴动政策及苏化运动,停止以暴力没收地主土地的政策”^①,并决定以“减租减息”作为抗日战争时期解决农民土地问题的基本政策^②,有效地维持了抗日民族统一战线的稳定,为全国人民的抗日事业做出了巨大贡献。

从“减租减息”到“耕者有其田”。在解放战争初期,中国共产党实行的“减租减息”政策已经难以满足农民愈发强烈的取得土地的诉求以及高涨的革命形势。在此背景下,中央先后出台“五四指示”和《中国土地法大纲》,将“减租减息”政策调整为没收地主土地,废除封建剥削土地制度,实行“耕者有其田”的政策。此举极大地赢得了农民的支持,为解放战争的胜利奠定了坚实基础。

党在新民主主义革命时期的土地政策总体上处于积极探索阶段,并呈现出两个显著特征与意义:一方面

以破除封建统治和剥削体系为主要目标,以动员广大农民开展土地革命,满足农民对土地的需求为主要内容,为中国共产党奠定群众基础和武装夺取政权提供了有力的保障;另一方面以具体的革命实践不断完善马克思主义,促进了马克思主义中国化的进程。

(二)确立阶段:以社会主义改造为依托实现土地公有制

在新中国成立后,中国共产党面临的基本问题是如何把中国建设成一个伟大的社会主义国家。毛泽东提出了两步走战略:由半殖民半封建经济过渡到新民主主义经济,奠定生产力基础和物质基础;通过互助合作、集体化等途径实现新民主主义经济向社会主义经济的跃迁^③。在中国共产党领导下,新中国的土地制度完成了从废除封建土地所有制到建立农民所有制再到土地公有制的快速转变,成功建立了社会主义国家的制度基础。这一阶段的土地政策经历了四次重大调整。

通过土地改革完成新民主主义革命的历史任务。新中国成立后,中央颁布了《中华人民共和国土地改革法》,在全国范围内开展土地改革,正式废除地主阶级封建剥削的土地所有制,建立并实行了农民土地所有制,宣告新民主主义革命的胜利。土地改革解放了农村生产力,为国民经济恢复和发展奠定了基础。

通过农业合作化运动初步建立社会主义土地公有制。由于单个农户生产资料不足与阶级分化问题以及工业化战略需要,中共中央召开第一次农业互助合作会议,借鉴苏联通过农业集体化运动将个体小农私有经济转变为社会主义大集体经济,集中力量实现农业机械化和现代化的经验,在各地开始普遍试办土地入股、统一经营、并有较多公共财产的初级农业生产合作社。1953年,中共中央颁布《关于发展农业生产合作社的决议》,农业生产合作社开始进入快速发展时期。1956年,农业生产合作社完成了从以劳动生产合作为主的初级社到以土地、生产资料入社为特征的高级社的转变,至此,社会主义土地集体所有制初步形成。高级社的成立对于克服小农难以解决的生产资料匮乏、抗御自然灾害能力差、劳动生产率低等问题具有积极意义。

通过建立人民公社制度在农村地区完成了从农民私有到土地公有的制度变迁。1958年,党决定在全国农村普遍建立政社合一的人民公社^④,后来逐步将“一大二公”的人民公社体制调整为“队为基础,三级所有”的体制,确定了农村土地集体所有的农村基本土地制度^{⑤⑥}。人民公社制度的建立,有效激发了农民参与社会主义建设的热情,以农业的统购统销等实现了工业化的资本原始积累,为国家工业体系的建立和国际地位的提升奠定了基础。

通过土地国有化政策建立了城市土地公有制。20世纪50年代后期,为解决城市土地利用过程中存在的剥削关系,中央决定通过“国家经租、公私合营”的方法对城市私有土地房屋进行社会主义改造,同时依据城市土地所有人的阶级成分和土地利用状况制定了3种城市土地国有化政策(彭鐔,2016):没收和国有化外国资本家和官僚资产阶级所有的城市土地;对符合国家规定规模的民族资本家所有的城市土地进行社会主义改造,对民族资本家所拥有的低于国家规定规模的城市土地以及小业主的自主土地(包括城市出租房屋以及城市宅基地),国家不予干预。但是上述政策在20世纪60年代中后期转变为国有化一切城市土地,不再以城市土地所有人的阶级成分进行划分,从而实现了城市土地资产国有化改造。

党在这一时期的土地政策是社会主义改造和社会主义建设的核心安排(刘守英,2021),其重要意义,一是通过土地政策的调整顺利完成土地制度从封建主义私有制向社会主义公有制的历史性转变。二是以土地制度为核心的系列制度安排奠定了社会主义的制度基础,从国家层面兑现了党对支持革命的人民的政治承诺,既为国民经济恢复奠定了坚实的基础,也有力推进了国家工业化战略的实施。

(三)改革阶段:以市场化改革为导向实现城乡土地“两权分离”和市场化配置

虽然以土地集体所有、集体劳动、统一分配为特征的人民公社制度在一定时期内解决了生产资料匮乏等问题,但是由于公社内部政治与经济关系难以协调,且无法解决搭便车的问题,致使国家经济发展处于基本停滞的状态。20世纪70年代后期,全国主要农产品供应量持续下滑,难以满足全国人民的基本生活需要。此外,出于推动国家经济建设以及实施对外开放战略、解决外资企业用地难题等多种目的,土地制度完成了由农民集体所有统一经营、国有土地计划使用到城乡土地“两权分离”和市场化配置的历史性转变,为后续四十余年的快速城镇化、工业化进程奠定了坚实的基础。

建立家庭联产承包责任制,构建农村土地“两权分离”的产权结构。安徽省凤阳县小岗村率先实行大包干责任制并取得成功经验促使中央初步肯定或默认了“包产到户”的办法(黄少安,2018)。1982年中央一号文件明确“包产到户、包干到户或大包干都是社会主义生产责任制”,并在同年的《全国农村工作会议纪要》中正式承认了包产到户的合法性,进一步建立起以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,形成土地所有权与承包经营权“两权分离”的土地产权制度,大大提高了农民生产积极性,解决了粮食不足问题。同时,“两权分离”的土地产权制度既释放了大量农村剩余劳动力,也赋予了农民利用集体土地发展工业的权利,此举极大地促进了乡镇企业蓬勃发展和农村工业化进程。随着乡镇企业的发展与国家城镇化进程加快,农地流转需求增加,全国七届人大第一次会议决定放开对农地使用权流转的限制,并提出“增人不增地,减人不减地”的政策,进一步稳定并巩固了家庭联产承包责任制。2002年出台的《农村土地承包法》正式奠定了家庭联产承包责任制和承包地流转制度的法律地位。家庭联产承包责任制改革对保障农民的权益和农村经济社会稳定具有重要意义,为“中国经济奇迹”奠定了坚实基础。

建立城市国有土地有偿使用制度,构建土地利用规划与管制体系。1987年深圳市落下国有土地有偿使用权拍卖的第一锤,次年全国人民代表大会先后修订了《宪法》和《土地管理法》,吸纳了试点地区对国有土地所有权与使用权分离的改革经验,去除了限制土地出租的条款,并增设有关国有土地有偿使用和国有土地使用权可以依法转让的内容,开启了国有土地有偿使用和市场化配置制度改革的序幕。21世纪后,中央逐步明确国有土地使用权招拍挂出让制度的重要地位^⑦,构建起一套完整的国有土地有偿使用制度与土地用途管制制度,发挥了市场在土地配置中的作用,为地方政府“以地谋发展”提供了制度基础。同时中央通过出台、修订《土地管理法》等一系列法律与政策,建立了土地利用总体规划制度与用途管制制度,协调耕地安全、粮食安全与经济发展之间的关系,解决土地市场失灵问题。土地利用规划制度确保了地方政府对于土地发展权初始配置的权利,使地方政府可以通过城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡、建设用地配额管制等政策严格保护耕地总量不减少和土地节约集约利用。土地用途管制制度则强化了耕地保护的法律效力,为设立基本农田保护制度、建设用地配额制度等多项制度奠定了法律基础,对于维护关键资源的存量具有重要意义。

党在改革开放时期的土地政策的主要特征是以市场化改革为导向,以农村土地和城市土地的“两权分离”为依托,建立了长期、稳定且可靠的土地使用权制度,将土地使用权制度与市场经济有机结合,建立社会主义生产资料公有制和市场经济有机融合的多层次土地产权制度^⑧,有力地支撑了改革开放40余年来“中国奇迹”的出现。

(四)发展阶段:以有为政府和有效市场衔接为主线推动国土空间治理现代化

进入新时期,高质量发展成为经济社会发展的主题,土地政策也进入了新的发展阶段。在推动高质量发展和国家治理现代化的大背景下,建立高标准要素市场体系和完善中国特色的国家治理体系成为土地政策发展的重要背景。这一时期党的土地政策,在土地要素市场化配置改革取得突破的基础上,重点突出政府对国土空间资源的科学规划和有效管制。

充分发挥有效市场作用,奠定土地资源高效配置的基础。进入新时期,“两权分离”的农村土地产权制度安排难以满足要素市场化配置改革和农业现代化对土地经营规模与效率的要求。因此,构建现代化要素产权体系,推动农村土地要素市场化配置,是新时期土地要素市场化改革的重中之重。中央沿袭扩权赋能思路开启了“三块地”改革、承包地和宅基地“三权分置”改革^⑨。“三权分置”产权制度形式既完善了农地所有权、承包权、经营权三者的关系^⑩,也有利于显化农地经营权与宅基地使用权的财产性权能,促进资产价值的显化。同时,集体经营性建设用地入市改革与征地制度改革,破除了农村集体经营性建设用地入市法律障碍,完善了征地程序,切实回应了农民的利益关切,增加了农民财产性收入,从制度层面推动了城乡统一的建设用地市场化进程。在城市土地方面,中央在全国34个市县(区)开展城市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点工作^⑪,明确了建设用地使用权转让和出租的形式以及不同权能建设用地使用权转让、出租、抵押的必要条件,提升了建设用地使用权二级市场配置效率。

发挥有为政府作用,实现土地市场化配置与国土空间管制相统一。将国家治理体系构建嵌入土地资源配

置过程,建立国土空间规划和管制体系,推动国土空间治理现代化,是党在新时期发挥有为政府的重要举措和土地政策创新的主要特征。党的十九届四中全会和五中全会特别强调要落实主体功能区战略,建立优化国土空间开发秩序的基础制度,并结合自然资源监测和调控体系加大保护关键资源和生态区域的政策力度。同时,建立“多规合一”的国土空间规划体系以及国土空间用途管制体系,划定城镇空间、农业空间、生态空间三类空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界为主要内容的“三区三线”,进一步为国土空间开发保护提供制度支撑。

党在新时期的土地政策以构建有为政府与有效市场衔接的现代化治理为主要方向,既通过构建城乡统一的建设用地市场,建设高标准土地市场体系发挥市场配置资源的作用,又通过国土空间规划和用途管制制度初次配置国土空间开发权、保护关键资源存量,确定土地资源市场配置基础和边界,发挥有为政府的调控作用,为经济的健康发展保驾护航,是土地政策改革在新时期的重要突破和重大发展。

三、百年土地政策实践的伟大贡献及其制度逻辑

土地问题始终与江山社稷和人民福祉息息相关。从中国共产党百年奋斗历史和土地政策实践历史中发现,作为国家发展的一种底层逻辑,土地政策改革不仅是中国革命历程的主要组成部分,也是国家经济发展的主要政策支柱,更为国家治理体系建设奠定了基础。图1呈现了中国共产党百年土地政策实践的制度逻辑,系统评价了土地政策对政治秩序、经济发展和国家治理的伟大贡献及其作用机制。

(一)奠定了中国革命胜利的政治基础和群众基础

在中国共产党领导下,以土地制度改革为核心的新民主主义革命,就是一场打破旧中国土地秩序,建立一个新的土地秩序进而建立新的政治秩序的伟大历程(刘守英、颜嘉楠,2021)。在这个史无前例的政治秩序变革中,党将中国革命的奋斗目标、政治基础和道路选择嵌入农民和土地问题之中,通过以民主秩序代替传统精

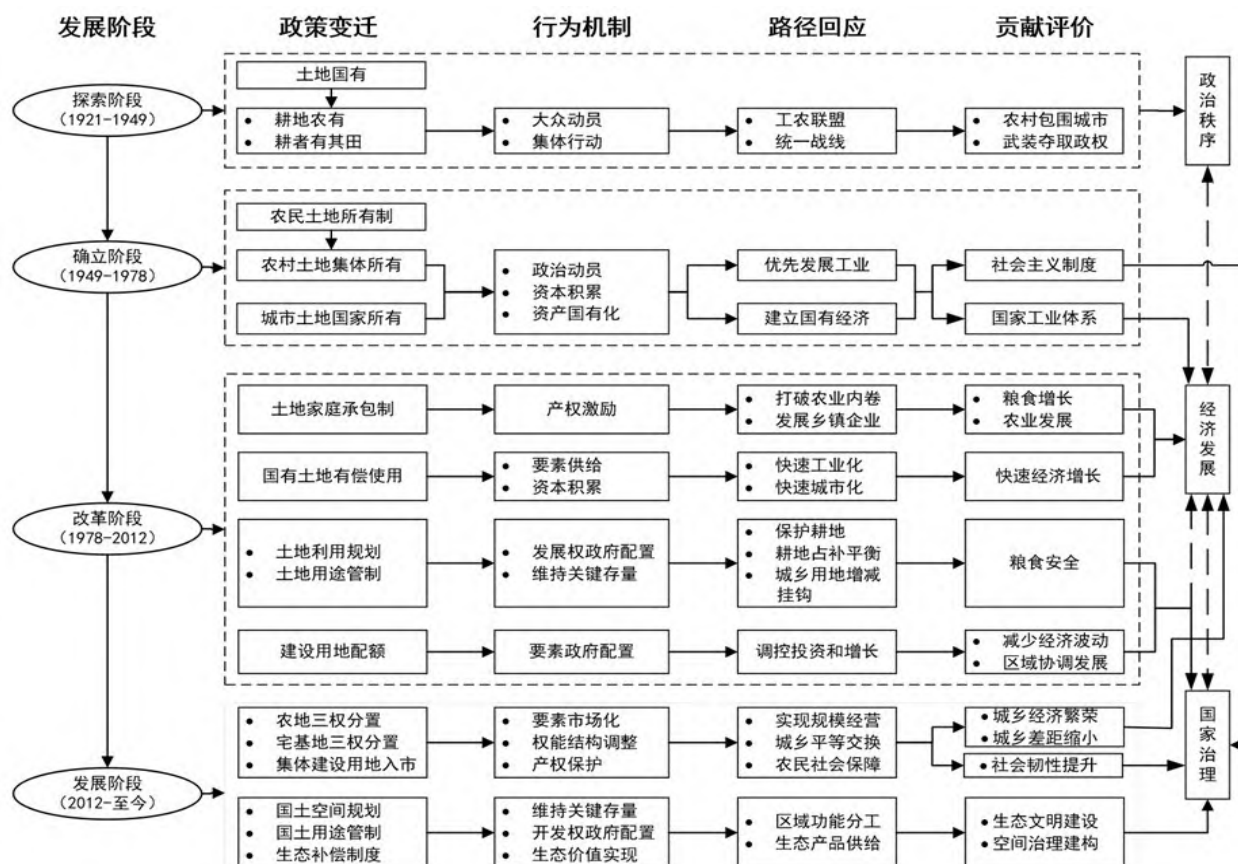


图1 党的百年土地政策的制度逻辑

庆祝建党一百周年

英秩序的方式形成了中国革命的集体行动逻辑,进而建立新的土地秩序和政治秩序,取得了中国革命的胜利。

首先,中国共产党通过土地政策的调整重塑了土地秩序,为武装夺取政权奠定了广泛的群众基础。中国共产党通过不断完善以“打土豪分田地”为核心的土地政策,适应了广大农民的真正需求,实现了农民千百年来“耕者有其田”的梦想,激励他们积极参加、支持党的革命事业,建立了与广大农民群众的血肉联系,形成了坚强的工农政治联盟,创造了一条具有中国特色的革命道路,即农村包围城市、武装夺取政权(俞明轩等,2021)。土地革命使中国共产党在农村中动员起了巨大的人力、物力和财力,为武装夺取政权奠定了群众基础(严金明等,2021)。

其次,中国共产党通过土地政策的调整建立了中国革命的集体行动逻辑,推翻了旧有的精英体制秩序并构筑了新的民主秩序,为夺取中国革命胜利奠定了政治基础。第一次国内革命战争时期,党以“耕者有其田”土地政策为核心内容形成了反帝反封建的集体行动逻辑,为推翻封建军阀秩序作出了重要贡献。抗日战争时期,通过缓和土地政策构筑的抗日民族统一战线明确了共同合作、抵御外敌的斗争目标,形成了抗日战争期间的集体行动逻辑。解放战争时期,中国共产党通过从减租减息到践行“耕者有其田”的土地政策调整所建立的人民民主统一战线,既以“一条批准,九条照顾”的方式满足农民的土地要求,也为中国共产党争取了民主党派和其他革命阶级的支持(张峰,2021),建立了人民当家作主、多党派参政的新民主秩序,形成了反对蒋介石集团内战独裁政策、满足农民土地需求的集体行动逻辑,为夺取解放战争的最终胜利奠定了政治基础。

(二)为中国经济快速发展提供产权激励、要素供给和资本积累

产权清晰界定、要素配置效率提升和资本积累是保障市场经济快速发展的关键因素。中国共产党领导中国人民建立新政权后,尤其是改革开放后,通过一系列土地政策的调整与变革,有效解决了中国市场经济发展中的3个关键问题,即构建了有效的产权激励结构,建立了高效的要素供给机制,完成了经济发展的资本积累。总体上看,建党百年土地政策通过提供产权激励、要素供给和资本积累,有效促进了农业经济和乡镇企业的发展,推动了我国快速低成本的工业化、城镇化进程,解构着城乡二元结构,从而助推和支撑了经济快速增长,为创造中国奇迹起到了基础和关键作用。

一是通过农村土地产权制度的接续变迁,增加产权激励和要素供给,发展了中国农业,解决了粮食供给问题。中国共产党在新中国成立初期所建立的农民土地所有制,打破了封建土地所有制对农民生产力的压迫,通过建立清晰的农地产权,显著释放了农业生产能力。研究表明,土地的封建所有制长期以来通过在有限的土地上投入大量劳动力进行的农业生产模式已经难以促进农业产量的提升(黄宗智,2000)。通过对封建土地所有制的革命性扬弃破除了传统土地制度对农业生产积极性的制约,新中国所建立的农民土地所有制重塑了产权激励模式,赋予农民土地经营的收益权能,极大地提升了农业生产积极性与粮食产量。1949年新中国成立时,全国粮食单产仅有68.6公斤/亩,人均粮食占有量仅为208.95公斤。至1952年底,全国约3亿无地、少地的农民免除过去每年向地主缴纳的3000万吨以上的粮食地租^②,粮食单产上升至88.13公斤/亩,人均粮食占有量上升至288.12公斤。

中国共产党在改革时期构建的家庭联产承包责任制,通过调整农民与土地的关系,赋予农民长期稳定的承包经营权,进一步重塑了产权激励模式,重新激发了农民生产积极性,为20世纪80年代的“十年黄金时期”奠定了制度基础。家庭联产承包责任制开创了土地所有权和使用权分离的制度先河,实现了土地产权关系与经济关系的对应,充分显化了土地生产要素价值(朱道林,2021),土地权利和家庭经营的回归极大促进了农民的生产积极性以及农产品产出和供给的增长(刘伟、刘守英,2021)。1980~1989年,我国主要农作物生产量由32056万吨跃升至40755万吨,粮食产量增幅接近三成^③。Lin(1992)的测算显示,家庭联产承包责任制对农业经济增长的贡献率高达46.9%。

新时期的“三权分置”制度通过分离土地承包权和经营权激励了土地流转,提高了土地市场配置效率,有力地推动了农业现代化,进一步保障了我国粮食安全。已有研究显示,1995~2009年,农地流转发生率从4.68%攀升至19.70%(李尚蒲、罗必良,2016),农地“三权分置”制度的创新进一步促进了农民的土地流转热情,2018年耕地流转面积已经占承包耕地面积的38%^④。土地资源市场配置既促进了农业规模经营与农业技

术进步,也调整了农业生产结构和生产组织形式,为21世纪以来我国粮食产量的跨越式发展奠定了坚实基础(杜志雄,2019)。相关数据显示,自2014年农地“三权分置”改革以来,我国农民专业合作社的数量逐年攀升,从2015年的133.6万个发展至2019年的193.5万个,粮食年总产量从66060.27万吨跃升至66384万吨,农业现代化发展及粮食增收效果显著^⑤。

表1汇报了新中国建立以来,农业发展与粮食产量相关指标均呈现高速增长态势,表明我国农业发展已经解决了粮食供给问题,正在逐步走向农业现代化,创造出独特的“大国小农”的农业现代化道路。中国共产党百年土地政策为改造传统农业和粮食持续增长奠定了核心制度基础。

二是推进土地要素的市场化改革,促进社会经济体制成功转型,并以要素驱动和投资驱动两种方式有力支撑了快速的工业化和城市化进程。在党的十四大和十五大提出建立社会主义市场经济目标以及发挥市场在资源配置中的基础性作用后,中央通过允许国有土地使用权转让,建立国有土地有偿使用制度,推进土地要素市场化,在底层逻辑上强有力支撑了我国社会经济体制的市场化改革,同时建立的国有土地有偿使用制度以及招拍挂出让政策,加快了土地要素市场化进程,提升了劳动力要素和资本要素的市场化配置水平,对经济体制成功转型及经济高速增长发挥了重要影响(刘凯,2018;中国经济增长前沿课题组等,2011)。与此同时,党的土地政策也通过要素驱动和投资驱动有力促进了中国的经济增长,探索出的“以地谋发展”模式显著拉动了地方工业化、城市化和经济的跨越式发展(刘守英等,2020)。

要素市场化推动了土地要素的有效供给,促进了快速的工业化进程。改革开放以后,中国共产党通过调整农村土地政策,以允许农村剩余劳动力利用农村集体土地要素经营工业的独特方式,极大地促进了乡镇企业的快速发展。数据显示,1981~1994年,乡镇企业总产值上涨56倍,1992年乡镇企业的总产值占当年全国工业增加值的1/3(刘守英,2018)。国有土地有偿使用和招拍挂制度的建立,增加了建设用地供应规模,提升了土地要素的市场化配置水平,激发了地方政府建设开发区和工业园区的热情,奠定了工业用地出让与招商引资的制度基础。相关数据显示,自2002年招拍挂制度正式确立以来,国有建设用地出让规模总量及以招拍挂出让面积比例快速攀升,2018年国有建设用地出让规模相较于2002年增长70.53%,以招拍挂市场化方式出让的工业用地比例则从2003年的27.98%增加至2016年的92.03%^⑥;2006年全国符合条件的开发区数量为1568家,截止到2018年数量增至2543家^⑦。此外,政府利用建设用地配额制度等调控政策,配置城乡之间土地要素规模,促进土地要素向城市与工业部门转移;通过产业用地政策缓解了土地禀赋对快速工业化的约束。

总体来看,土地要素市场化带来的城乡之间要素流动以及工业快速发展、工业用地规模增长使得劳动力大量转移成为可能,土地、劳动力要素红利加速了经济发展。相关数据显示,1993~2020年全国工业增加值年均增长10.0%,规模达到313071.1亿元^⑧,成为世界第一大制造国。在土地要素市场化浪潮以及出口导向战略的指引下,通过出让土地方式推进高速工业化,为中国成为世界工厂奠定了重要作用(刘守英,2012)。

利用土地资本化规律与土地杠杆作用,通过“土地资本”和“土地金融”两条路径,为快速的城市化积累资本。随着20世纪90年代进行的分税制改革与住房制度改革不断深化,土地的资本价值不断攀升,通过土地征用和商住用地出让获得了土地收入(王媛、杨广亮,2016)。仅在2001~2010年10年间,中国土地出让总收入增长近24倍,2013~2018年间土地出让收入累计达28万亿元(冯淑怡等,2021),极大地促进了经济增长,成为我国GDP增长速度始终保持在8%~10%中高速区间的有力依托。有效的资本积累通过投资驱动促进了中国的经济增长。2002年国有土地招拍挂制度的建立,为商住用地价格最大化提供了制度基础,加速了土地从资源到资产再到资本的形态转换(刘守英,2018),同时土地的资本化及其融资功能,帮助地方政府获取了大量土地增值收益及银行资金,既为城市基础设施建设和园区开发条件改善提供了充裕的资本支持,也带动了城市产业发展和人口的集聚(蒋省三等,2007;石敏俊等,2017)。

表2汇报了改革开放以来,我国经济发展、土地要素市场发

表1 建国后农业发展进程与国家粮食生产

年份	粮食产量 (万吨)	人均粮食占有量 (公斤)	单位面积粮食产量 (公斤/公顷)	农业机械总动力 (万千瓦)
1949	11318.40	208.95	1029.33	8.10
1957	16391.50	306.00	1459.55	121.40
1978	30476.50	318.74	2527.30	11749.91
1988	39408.10	357.73	3578.57	26575.00
1998	51229.53	412.50	4502.21	45207.71
2000	46217.52	366.04	4261.15	52573.61
2005	48402.19	371.26	4641.63	68397.55
2010	55911.31	417.96	5005.69	92780.48
2015	66060.27	481.74	5553.02	111728.00
2020	66949.20	474.22	5733.41	105550.00

数据来源:粮食作物产量、人均粮食占有量、单位粮食面积产量、农业机械总动力整理自国家统计局官方网站。

庆祝建党一百周年

育和土地资本积累情况。可以发现,随着国有土地有偿使用制度以及土地招拍挂制度的建立,工业增加值和城市化率显著提升,土地要素市场化以要素驱动和投资驱动方式有力支撑了快速的工业化和城市化进程。

三是城乡土地关系的积极调整深刻解构着城乡二元结构。新中国成立后,基于当时对国家制度设计的理解、农业支持工业的理念、服从并服务于“工业赶超英美”的战略目标,通过人民公社制度、农产品统购统销制度以及户籍管理制度三大举措,强化了城乡二元体制(国务院发展研究中心农村部课题组,2014)。中国城乡二元结构的形成,既是发展中国家早期发展过程中的普遍规律,也是极具中国特色的制度性的二元结构,帮助国家实现了资本原始积累,对国家工业化体系的形成和政权的巩固发挥了重要作用。但是随着城乡差距的持续拉大,城乡二元结构对经济持续发展的阻力愈发明显。改革开放后,特别是党的十六大以来,基于城乡一体化发展的理念,通过推动农村集体土地扩权赋能、农村集体建设用地入市等政策调整,旨在打破城乡二元土地制度结构,解构城乡二元结构的政策思路,成为拉动经济实现快速增长的新动能。

首先,农地“三权分置”改革促进了农地的流转、抵押以及新型农业经营主体发展,推动先进生产要素下乡和土地规模经营,提高了农业的比较利益。农地“三权分置”改革通过赋予与强化农地流转与抵押权能,激励了农地规模化经营与工商资本、人才、技术等要素下乡的积极性,打破了城市资本与农村土地要素结合的壁垒,提升了农业土地产出率和劳动生产率(刘魏等,2018),冒佩华和徐骥(2015)的实证研究显示,平均来说土地流转能使所有农户家庭和已流转土地的农户家庭的收入分别增加19%和33%。

其次,宅基地“三权分置”改革有效提升了资源配置效率,扩大了农村就业创业,推动乡村振兴。宅基地“三权分置”改革有效解决了宅基地低效利用以及宅基地资产属性难以显化的问题,优化了农民住房保障的多元形式,有效满足了农民的居住需求,增加了农民收入,既解决了进城农民的后顾之忧,又激励新型农业经营主体带着技术和资本入乡创业,对人口城镇化和乡村振兴具有重要的激励效果。相关研究显示,宅基地“三权分置”改革促进了城乡之间劳动力要素和资本要素的平等交换,有利于构建合理统一的城乡经济空间发展格局,也有利于弥合城乡之间在基础设施、公共服务、医疗保障等方面的巨大差异(冯淑怡等,2021)。

再次,集体经营性建设用地入市改革与城乡用地增减挂钩政策赋予集体建设用地与国有建设用地同等权能,促进了城乡要素平等交换和自由流动。集体经营性建设用地入市改革在制度层面上解决了长期以来城乡土地市场分割、权能不平等的难题,有效促进了城乡要素平等交换和流动,充分发挥了市场在土地资源配置中的决定性作用,有利于激发农村土地要素活力,保障农民土地收益的平等分配。截至2018年底,集体经营性建设用地已入市地块1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.6亿元,办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗、涉及38.6亿元^⑨。城乡用地增减挂钩政策则在土地政策工具层面上促进了城乡融合发展,有利于加强工商资本在城乡之间有效流动,对稳步推进城乡同地同价与城乡土地优化配置具有重要意义(刘彦随,2011;严金明、王晨,2011)。

总体来看,城乡土地关系的积极调整,一是为城乡要素实现平等交换和自由流动奠定了底层逻辑,既实现了土地利益的平等处置、农村资产的增值和共同富裕,也鼓励了非农化就业和农村的创新创业;二是优化了城乡空间结构,缩小了城乡在收入和公共服务等方面的差距,解构城乡二元结构,促进经济可持续发展。由图2看出,21世纪以来农业增加值所占份额稳定下降,但随着城乡土地关系的积极调整,城乡居民收入比从2003年起上升幅度明显减小,且从2009年后呈逐年下降趋势。

(三)为国家治理体系有效建构发挥基础而独特的作用

国家治理体系是指国家的制度体系及其运行机制。由于土地特有的自然和经济属性,决定了土地制度是国家治理体系的基础性制度安排。中国共产党从中国的实际出

表2 改革开放以来土地要素市场化与工业化城市化进程

年份	GDP增长率(%)	城市化率(%)	工业增加值(亿元)	国有建设用地出让规模(万公顷)	国有建设用地出让总价款(万亿元)	招拍挂出让面积占比(%)
1978	11.70	17.92	1621.40	—	—	—
1988	11.20	25.81	5814.00	—	—	—
1998	7.80	33.35	34133.90	—	—	—
2000	8.50	36.20	40258.50	4.86	0.06	5.71
2005	11.40	43.00	77958.30	16.32	0.59	34.56
2010	10.60	49.90	165123.10	29.15	2.75	88.35
2015	7.00	56.10	234968.90	22.14	3.12	92.19
2020	2.30	63.89	313071.10	31.49	8.04	90.51

数据来源:国有建设用地出让规模、国有建设用地出让总价款、招拍挂面积占比整理自历年《中国国土资源统计年鉴》、Wind数据库及财政部;GDP增长率、工业增加值整理自国家统计局官方网站。城市化率整理自《中国住户调查主要数据2020》及国家统计局官方网站。

发,通过土地政策的变革和创新,为国家治理提供了基本制度和重要制度安排,也有效参与了国家宏观经济调控,为中国特色社会主义国家治理体系现代化做出了贡献。

一是土地及生产资料公有制为中国特色社会主义国家制度奠定基础。首先,“在一切社会形式中都有一种一定的生产决定其他一切生产的地位和影响,因而它的关系也决定其他一切关系的地位和影响。”^③社会生产关系建立在生产资料所有制的基础之上,其性质由生产资料所有制的性质决定,而生产资料所有制的性质进一步由所有制主体决定(宋冬林、谢文帅,2021)。因此土地及生产资料公有制形式既决定了社会生产关系,也决定了社会主义国家的政治性质和基本经济制度的性质。其次,土地及生产资料公有制作为社会主义基本经济制度的主要范畴,不仅决定了生产的目的和性质,也决定了分配、消费等环节生产关系的基本性质(方敏,2020)。土地及生产资料公有制在经济上客观要求利益公平、共同富裕,这为社会主义分配制度奠定基础。最后,土地及生产资料公有制,决定了国家管理者和资产所有者的双重身份。继八二宪法将城市土地国有化后,我国建立了农村土地集体所有、城市土地与自然资源国家所有的土地公有制。国家作为全民所有土地及其他自然资源资产的所有权主体,同时承担着对土地的占有、使用、收益、处分等多项权能。因此,土地制度是国家治理的逻辑起点,决定了中国特色社会主义国家治理结构的特色。

二是建立国土空间治理体系,丰富了国家治理体系建构的内涵。由于土地和空间资源利用所呈现出显著的收益非排他性与消费非竞争性特征,仅依靠市场治理无法消除资源利用的外部性。因此,以土地和空间资源的发展权国家配置为核心,建立起政府对国土空间实行初始配置和在此基础上市场对国土空间实行二次配置的治理体系,既实现了土地政策的拓展和发展,解决了资源治理的难题,也实现了国家治理体系构建的创新和完善,是国家治理体系与治理能力现代化的重要体现。

政府对国土空间实行初始配置的制度安排包括土地利用规划、土地用途管制、国土空间规划、国土用途管制、建设用地配置等多种制度。融合土地利用规划、城市规划、主体功能区规划等多项规划的国土空间规划,通过设定永久基本农田红线、生态保护红线与城市开发边界“三条边界”,严格保护和维持耕地、生态用地等关键资源存量,对实现国土开发权的国家初始配置具有决定性意义(严金明等,2017)。土地用途管制、国土用途管制制度则发挥着制衡与协调政府利益与政府公权力关系的作用,也是发挥政府对市场经济和社会发展的有效干预的重要途径。例如在土地发展权的配置方面,用途管制制度既保障了政府在规模、区位等方面发挥了初次配置的作用,同时也保留了市场发挥二次配置的空间(岳文泽等,2021)。总体上看,基于“多规合一”思路构建的国土空间规划与用途管制制度,成为在经济高质量发展背景下实现政府有为治理与市场有效作用之间的重要连接点(林坚等,2018)。此外,在国土空间规划与用途管制指导下,开展区域间和耕地保护的生态补偿制度,探索政府主导、社会和企业积极参与的生态产品价值实现路径,有利于促进经济产品和生态产品的平衡发展,实现区域间功能划分与区域分工以及人与自然和谐的高质量发展(张京祥、夏天慈,2019)。

三是为国民经济宏观调控提供主要政策工具。根据国民经济周期性特征和发展需要,中央政府通过对土地要素的时空配置政策,有效调控国家投资规模、经济增长和区域协调发展。这些政策包括建设用地配额制度、建设用地指标的跨区间交易、产业用地政策等。建设用地配额制度可以通过控制地区建设用地的总量、增量等途径,对区域投资规模与投资方向进行调控,进而达到调控或者稳定经济发展的目的(张素兰、严金明,

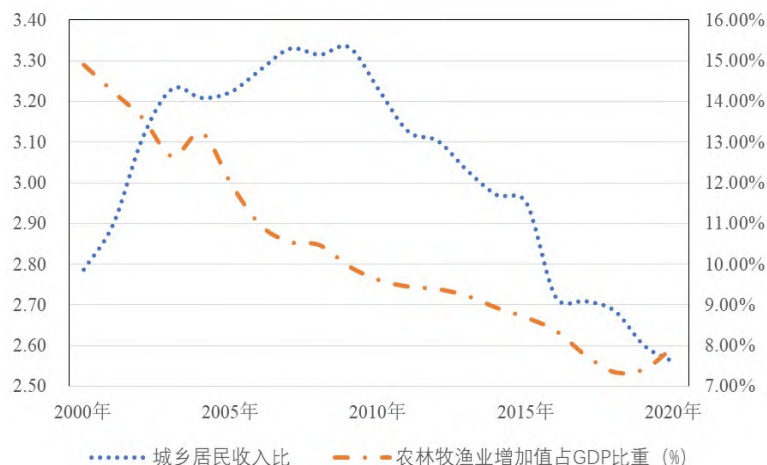


图2 21世纪以来城乡居民收入差距的变动

数据来源:城乡居民收入比由《新中国农业60年统计资料》、《中国农村统计年鉴》、国民经济和社会发展统计公报、国家统计局官方网站中相关数据计算得出;农林牧渔业增加值占GDP比重由历年《中国统计年鉴》数据计算得出。

2009)。城乡建设用地增减挂钩节余指标跨区交易既可以解决深度贫困地区的发展难题,也可以促进区域间的协调发展(甘藏春,2008;郑子敬,2017)。利用产业用地政策进行宏观经济调控主要包括供地优惠政策等,例如,瞄准基本产业、优势产业和新产业新业态发展方向,建立优先供应、限制供应、禁止供应的城乡产业用地目录。产业用地政策对于调整产业结构和经济结构至关重要(唐健,2021),国家可以通过减少供应住宅用地,加大工业用地供应量的方式激励制造业发展,或者通过增加住宅用地供应来稳定房地产市场。

四是为中国社会的长期稳定提供制度架构。在经济实现长期快速增长这一奇迹的同时,中国也取得了另一个伟大奇迹——社会的长治久安,而土地政策的体系设计和有效运用为这个奇迹的实现做出了突出贡献。在保护耕地基本国策的指引下,土地用途管制以及耕地生态修复制度有效地保障了我国的耕地安全、粮食安全和社会稳定(傅泽强等,2001)。在保障经济快速增长的同时守住了18亿亩耕地红线,确保了我国粮食的有效供给和粮食价格稳定,避免了社会动荡。同时,通过确立农民土地产权主体地位,强调不得以退出承包地和宅基地作为农民进城落户的条件,农民进城落户必须完全尊重农民的意愿,切实保护农民土地权益,使得农民在城乡之间来去自由,增强了城乡社会的韧性。《2019年农民工监测调查报告》显示,2019年中国农民工总量为29077万人,其中,外出农民工占比60%。这种土地政策设计为进城农民提供了基本保障与生存空间,为工业化、城镇化快速发展中的社会稳定作出了突出贡献(贺雪峰,2021)。

四、百年土地政策实践的基本经验

中国共产党经过百年的探索,系统构建起符合中国特色社会主义本质要求的土地政策体系,不仅有力支持了革命胜利、经济增长和国家治理,也为开启全面建设社会主义现代化国家新征程积累了宝贵的经验。对这些经验的进一步总结,有助于深化对中国特色社会主义制度的认识,增强制度自信,也对以史为鉴、更好实现党的第二个百年奋斗目标进程中土地政策的改革和创新具有重大意义。

(一)坚持马克思主义土地思想中国化的根本道路

中国共产党成立之初,就把土地政策作为党的政治纲领的重要组成部分,并在不同历史时期通过土地政策的调整,形成了中国革命、经济发展和国家治理重要的底层逻辑,发挥了基础性、根本性和全局性作用。其中最重要的经验就是坚持马克思主义与中国实际相结合,与中国传统文化相结合,成功走出一条马克思主义土地思想中国化的道路。

马克思主义土地思想的核心,是必须扬弃资本主义土地私有制,通过土地国有化,建立土地的公有制,通过土地规模经营取代小型土地经营。马克思认为,由于各国国情不同,对农民土地的剥夺“在不同的国家带有不同的色彩”。然而,在以农民阶级为主体的中国,土地问题从来就不只是一个单纯的经济问题,更是一个关系到革命策略和同盟者的政治问题(孙乐强,2021),由此看来,中国农民的土地问题就成了关乎唯物史观的普遍原理向历史道路具体转化的一个重要问题。

党成立之初,在马克思主义土地国有制思想和苏俄革命成功实践的双重影响之下,提出了“土地国有”的政治主张。然而,中国的基本国情是传统的小农思想和“大国小农”的国家农民关系,土地国有政策有悖于中国农民的现实需求,制约农民阶级参与革命的积极性,在早期的革命实践中对党的事业造成了重大损失。因此,党的土地政策选择必须找到一条符合基本国情和革命需要的正确路径。在随后的革命斗争中,中国共产党逐渐掌握了马克思主义关于无产阶级革命的基本原理,对党领导的中国革命的阶段、性质和任务有了清晰和正确的认识,在总结过往革命经验教训的基础上,把解决农民的土地问题作为中国革命的主要问题,并逐步探索出耕地农有、耕者有其田的土地政策方向,实现对农民阶级的经济激励和政治动员,有效解决了中国革命力量的组合问题,开创了“农村包围城市、武装夺取政权”的革命道路,跳出了西欧和俄国“城市中心论”的革命逻辑,取得了新民主主义革命的胜利。可以说,耕者有其田的土地政策成为马克思主义中国化的重要早期成果。建立社会主义公有制,是马克思主义理论的核心和本质,也是中国共产党最重要的历史使命。中华人民共和国成立后,党遵循马克思主义理论的基本要求,基于大国小农的国家农民关系,实现了从农民土地所有制向集体所有制的转变、城市土地私有制向国有制的转变,逐步实现了社会主义土地的二元公有制,但并没有建立城乡土地统一的国有制。实

实践证明,在公有制框架下,土地集体所有较好地解决了农民与土地的关系,对于巩固社会主义政权和动员农民参与现代化建设起到了重要作用。改革开放后,对于土地公有制的实现形式,党坚持从中国长期处在社会主义初级阶段这一现实出发,结合中国传统历史文化,在坚持农民集体所有制前提下,对土地政策进行了系统的市场化改革。党依据以经济建设为中心的现实需要,重视保护小农地权为立国根基这一重要历史经验,注意汲取土地租赁制、土地永佃制等中国历史上重要土地制度及其变迁中的有益成分,注重发挥农户家庭的传统功能和文化,建立农民土地家庭联产承包责任制,逐步实现了“两权分离”、再到“三权分置”的土地政策调整,在维护社会主义基本经济制度、保护农民土地权益的同时,为农业现代化和工业化、城市化提供了高效配置土地的运行机制,有效地实现了土地公有制,从而不断发展和丰富着马克思主义土地思想中国化的理论内涵。

我们认为,马克思主义土地思想的中国化实现了三次重要“飞跃”。第一次是解决了土地政策在中国革命中的地位 and 作用问题,回答了土地政策的使命是消灭封建土地所有制这一根本问题,形成了以工农联盟为基础,农村包围城市,武装夺取政权的中国革命理论;第二次是解决了建立什么样的土地公有制问题,回答了在一个一穷二白、大国小农的国家建立农民集体所有和国家所有的二元土地公有制的必要性和可行性;第三次是解决了土地公有制的实现形式问题,回答了在坚持社会主义土地公有制前提下,如何保护和实现农民土地权益,如何实现土地市场化配置,推动经济发展和现代化建设等重大问题。

(二)坚持以人民利益为中心的价值取向

人民性是马克思主义的本质属性,中国共产党自成立之日起,就坚持把人民利益作为最高价值取向。党的百年土地政策实践中一条重要经验,就是不管政策如何调整,始终围绕人民利益这个中心,使土地政策植根于人民,造福于人民。在新民主主义革命时期,把农民土地所有制的建立作为消灭封建土地私有制的第一步,让人民成为土地的主人,结束了存在数千年的土地私有制,满足了农民拥有土地的渴望。在社会主义革命和建设时期,按照农民自愿的原则,为解决阶级分化、防止贫富差别、抵御自然灾害等问题依托合作化建立了土地集体所有制。改革开放时期,顺应农民意愿,实现了大包干责任制为代表的诱致性制度变迁,建立起家庭联产承包责任制,通过“两权分离”实现了农民家庭与土地的紧密结合,使农民成为了土地真正的主人。进入新时期,鉴于农民保留土地承包权、流转土地经营权的强烈意愿,党积极探索承包地“三权分置”改革路径,保护并稳定农民土地承包权益,赋予土地经营权流转和抵押功能,让农地的资产属性得以显现;探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,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。同时,党领导人民建立起比较完善的国土空间规划和国土空间用途管制制度,以统筹自然资源开发与生态空间保护,推进生态文明建设。习近平总书记指出,良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。由此看出,党的百年土地政策的出发点是人民群众,落脚点也是人民群众。一百年来,党的土地政策的改革与创新,始终围绕“人民利益”这个中心点,其核心在于保护人民土地权益。

(三)坚持与时俱进的时代特征

坚持实事求是、与时俱进,始终保持政策的时代特征,是保证党和国家事业健康发展的关键,其基本点是从实际出发,根据变化了的情况,对政策做出相应的调整和创新,以使政策适应变化了的条件,提高政策的成效。回顾党的百年土地政策实践,始终坚持实事求是、与时俱进,随着形势发展,及时调整、完善土地政策,充分体现其时代特征,成就了中国的革命、建设和发展。从土地革命战争时期的没收地主的土地,到抗日战争时期的地主减租减息、农民交租交息,再到解放战争时期的没收地主土地、废除封建土地所有制,实现耕者有其田,反映了革命时期土地政策服务革命需求的时代特征。新中国成立以后,基于对两极分化的警惕、工业化的目标和社会主义制度的确立,党领导人民实施社会主义改造,逐步将农民土地所有制调整为集体所有制、将城市土地私有制改造为国家所有制,建立了社会主义土地公有制,为国家在最短的时间内建立起社会主义的工业体系,从而为社会主义的发展奠定了基础。改革开放后,党根据以经济建设为中心的发展需要,再一次对土地政策进行了调整,对农村土地实行“两权分离”,促进了中国农业和乡镇企业的快速发展;对城市土地实行使用权与所有权分离并推行有偿使用,为快速推进工业化城市化提供了要素支撑和资本积累,成为整个国家改革开放的时代特征。进入中国特色社会主义新时期,基于高质量发展的要求,党做出了“三权分置”、“农村集

庆祝建党一百周年

体经营性建设用地直接入市”等政策决策;面向生态文明战略的要求,改革创立了国土空间治理新体系,进一步丰富了国家治理体系和治理能力现代化的内涵。总之,时代要求党的土地政策与时俱进,党的土地政策改革创新服务时代需求,体现了公共政策不断改革创新以服务国家重大战略和时代需求的基本原理。

(四)坚持有利于生产力发展的检验标准

中国共产党是以中国先进生产力的代表走上历史舞台的,党的一切方针政策都是要促进生产力尤其是先进生产力的不断发展。从党的土地政策的百年实践可以看出,生产力的发展始终是土地政策变革的检验标准。中国几千年封建土地制度束缚了农业生产力的发展,党发动农民群众开展土地革命斗争,废除了封建土地所有,极大地解放了农业生产力。新中国成立后,通过土地改革,农村生产力得到进一步解放,有力地促进了农业经济和整个国民经济的恢复和发展,为中国早期的工业化奠定了坚实的基础。但是,我们曾实行了一大二公的人民公社制度,这一政策实际上拔高了生产关系,压抑了农民的积极性、主动性和创造性,严重地束缚了农村生产力的发展。改革开放后,党顺应人民土地政策变革的呼声,率先在农村实行了联产承包责任制,实现了农村生产力要素的有机结合,大大提高了粮食产量、发展了农业经济;对城市土地有偿使用制度改革,将土地、劳动力和资本等要素更好地结合起来,极大推动了中国的快速工业化和城市化,实现了中国的经济腾飞。家庭联产承包责任制实施20多年后,其制度创新所产生的边际收益已经释放殆尽,一家一户分散经营方式与农村生产力的进一步提高逐渐产生了矛盾,小农户与大市场不能有效对接,分散经营难以形成规模经济,制约着农业现代化进程。在此背景下,党领导人民积极探索农村土地“三权分置”政策,实现土地、劳动力、资金、技术、信息等生产要素的优化配置和组合,进一步促进了现代农业体系的建设和城乡的统筹发展。总而言之,党把有利于生产力发展作为检验土地政策成效的重要标准,一次又一次推进了土地政策的改革创新,促进了生产要素的优化配置和有机组合,为中国经济发展和国家治理做出了突出贡献。

(五)坚持政策创新的法治化方法

法治化是具有普遍意义的治国理政的价值理念,是人类社会自身组织行为的经验总结,有利于最大限度地凝聚共识,通过人们行为的激励和约束,推动政策的改革和实施,从而增强执政党的执政能力,提升国家的治理能力。中国共产党历来重视法治化,将依法治国作为治国理政的基本方略、人民当家作主的根本保证。一百年来,中国共产党深深认识到,土地不仅是立国之本,也与广大人民的利益息息相关,是国家改革与发展的底层逻辑,始终将法治化作为推动土地政策改革创新的重要方法。革命时期,党的“五大”通过的《土地问题决议案》确立了没收大地主及反革命派的土地、推翻土豪乡绅政权、建立农民政权的方针;1928年,毛泽东主持制定、颁布和实施了中国共产党第一部较为成熟的土地法——《井冈山土地法》,改变了几千年来地主剥削农民的封建土地关系,从法律上保障了农民对土地的合法权益,不仅指导了湘赣边界的土地革命斗争,而且为以后中国共产党领导伟大的土地革命斗争提供了宝贵的经验;1931年,中华苏维埃第一次全国代表大会正式通过了《中华苏维埃共和国土地法》,批准和决定没收地主的土地及其他大私有者的土地,以土地法令作为解决土地问题的最好保障;1947年9月,在西柏坡制定了具有历史意义的《中国土地法大纲》,有力促进了解放战争的胜利进行。建设时期,中央人民政府1950年颁布实施了《中华人民共和国土地改革法》,为发展农业生产、新中国的工业化开辟了道路。改革开放时期,1986年颁布实施了土地管理法,确立了耕地保护这一基本国策,在随后的修订中,扫清了土地作为生产要素进入市场的法律障碍,为我国工业化、城市化的快速发展奠定了重要基础。新时期,党通过改革和立法的同频共振,注重发挥立法在土地政策改革中的引领作用。一方面,将依法经过试点、各方面认识比较一致的土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理方面的制度创新经验及时上升为国家法律制度,推动相关改革的全面实施。另一方面,确保改革于法有据,通过立法推动改革。例如,在“三块地”改革初期,全国人大对33个改革试点县区进行授权,使改革合法化;在国土空间规划体系和国土用途管制改革过程中,通过立法确立其法律地位,引领和推动这项土地制度的改革创新。党注重土地法治化建设的实践经验表明,运用法治思维和法治方式推动土地政策改革,充分发挥法治化在土地政策改革中的固根本、稳预期、控风险、利长远的重要作用,是推动国家改革和发展的重要方略,是国家治理能力提升的重要体现。

五、结语

一百年来,中国共产党在每个重要历史时期都对土地政策进行了积极探索和实践,为革命胜利、经济发展、国家治理提供了重要的制度安排和底层逻辑,有力助推了党的第一个百年奋斗目标的实现。党的土地政策取得的伟大成就,是由中国共产党人的理论创新引领的、创造的,是与中国共产党人对所处时代土地问题的科学认知分不开的,这很大程度体现在党的百年土地政策实践所积累的基本经验上,这就是土地政策的变革必须坚持马克思主义土地思想中国化的根本道路,坚持以人民为中心的价值取向,坚持政策实践与时俱进的时代特征,坚持有利于生产力发展的检验标准,坚持运用法治化的重要方法。

面向党的第二个百年奋斗目标,党的土地政策还将面临许多重要的理论和实践命题:如何转变小规模且分散的土地经营模式促进农业现代化进程,如何改革土地财政化倾向实现经济的高质量发展,如何形成城乡统一的土地市场体系实现城乡融合,如何转变土地管理方式提高国家的治理效能等。土地政策作为国家发展底层逻辑的定位并没有改变,中国共产党人应按照马克思主义唯物史观,坚持马克思主义土地思想中国化的根本道路,充分借鉴党的百年土地政策实践的基本经验,以新发展理念指导理论创新,以新的理论创新引领新的政策实践,构建起土地政策有效满足现代化建设新要求的制度逻辑。坚持农村土地集体所有制,坚持家庭承包权长久不变,通过放活土地经营权,充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,吸纳更多先进生产要素,扩大土地经营规模,促进农业现代化进程。围绕人民利益这个中心,切实尊重农民意愿,保持历史耐心,以“三块地”和农地、宅基地“三权分置”的深化改革实现农民权益保障,推进城乡居民共同富裕。面向构建新发展格局的战略部署,充分体现土地政策与时俱进的时代特征,统筹发展和安全,通过管制制度、保护体系和利益机制的调整,科学建立区域和土地保护生态补偿制度,健全和完善守住耕地红线的政策体系,持续夯实粮食生产“根基”,提升粮食和重要农产品供给保障能力,为有效应对世界百年未有之大变局、构建中国新发展格局提供坚实的物质基础。坚持有利于生产力发展的检验标准,以调整城乡土地关系为主线,实现要素在城乡之间平等交换和自由流动,以集体建设用地直接入市变革土地财政和利益分配格局,实现经济结构理性调整、现代要素流向乡村,全面提高全要素生产率,推动经济高质量发展。坚持运用法治化的重要方法,将农地“三权分置”和空间规划与管制等改革实践的成功经验上升为国家法律制度,为土地政策创新促进现代化进程提供法律依据,推动国家治理体系和治理能力现代化。

(作者单位:南京农业大学中国资源环境与发展研究院、南京农业大学中国土地问题研究中心)

注释

- ①《中共中央为公布国共合作宣言》,《建党以来重要文献选编》第十四册,2011年。
- ②1937年8月洛川会议。毛泽东:《为动员一切力量争取抗战胜利而斗争》,《毛泽东选集(第二卷)》,1991年。
- ③毛泽东:《做一个完全的革命派》,《人民日报》,1950年6月24日。
- ④《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,《建国以来重要文献选编》第十一册,1995年。
- ⑤《关于人民公社管理体制的若干规定(草案)》,《建国以来重要文献选编》第十四册,1996年。
- ⑥《农村人民公社工作条例修正草案》,《建国以来重要文献选编》第十五册,1997年。
- ⑦《关于坚持和完善土地招标投标挂牌出让制度的意见》,自然资源部官方网站,2011年5月13日。
- ⑧程雪阳:《中国共产党对于社会主义土地产权制度的创新与发展》,中国江苏网,2021年4月28日。
- ⑨2014年《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,中国人大网,2018年12月23日。
- ⑩《中共中央办公厅国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,中国政府网,2016年10月30日。
- ⑪《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的试点方案》,中国政府网,2019年7月19日。
- ⑫廖鲁言:《三年来土地改革的伟大胜利》,《人民日报》,1952年9月28日第二版。
- ⑬相关数据整理自国家统计局官方网站。
- ⑭韩俊、宋洪远:《新中国70年农村发展与制度变迁》,人民出版社,2019年。
- ⑮数据来源:粮食产量数据引自国家统计局网站,农民专业合作社数据引自农业农村部网站。
- ⑯数据来源:整理自历年《中国国土资源统计年鉴》。
- ⑰数据来源:2006年版《中国开发区审核公告目录》及《中国开发区审核公告目录》(2018年版)。
- ⑱数据来源:整理自国家统计局官方网站。
- ⑲《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》,中国人大网,2018年12月28日。
- ⑳《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民文学出版社,2012年,第707页。

参考文献

- (1) Lin, J. Y., 1992, "Rural Reforms and Agricultural Growth in China", *The American Economic Review*, 82(1), pp.34~51.
- (2) 丁志刚、王杰：《中国乡村治理70年：历史演进与逻辑理路》，《中国农村观察》，2019年第4期。
- (3) 杜志雄：《70年中国粮食发展的成效与经验》，《人民论坛》，2019年第32期。
- (4) 方敏：《基本经济制度是所有制关系、分配关系、交换关系的有机统一》，《政治经济学评论》，2020年第2期。
- (5) 冯淑怡、鲁力翡、王博：《城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革研究》，《农业经济问题》，2021年第4期。
- (6) 傅泽强、蔡运龙、杨友孝、戴尔阜：《中国粮食安全与耕地资源变化的相关分析》，《自然资源学报》，2001年第4期。
- (7) 甘藏春：《构建中国特色的土地政策参与宏观调控体系》，《中国土地》，2008年第1期。
- (8) 国务院发展研究中心农村部课题组、叶兴庆、徐小青：《从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》，《管理世界》，2014年第9期。
- (9) 贺雪峰：《宅基地、乡村振兴与城市化》，《南京农业大学学报(社会科学版)》，2021年第4期。
- (10) 黄少安：《改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》，《经济研究》，2018年第12期。
- (11) 黄宗智：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局，2000年。
- (12) 蒋省三、刘守英、李青：《土地制度改革与国民经济成长》，《管理世界》，2007年第9期。
- (13) 李尚蒲、罗必良：《中国城乡土地市场化：估算与比较》，《南方经济》，2016年第4期。
- (14) 林坚、吴宇翔、吴佳雨、刘诗毅：《论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系》，《城市规划》，2018年第5期。
- (15) 刘继曾：《中国共产党土地政策发展史(研究大纲)》，《中南财经大学学报》，1987年第6期。
- (16) 刘凯：《中国特色的土地制度如何影响中国经济增长——基于多部门动态一般均衡框架的分析》，《中国工业经济》，2018年第10期。
- (17) 刘守英：《以地谋发展模式的风险与改革》，《国际经济评论》，2012年第2期。
- (18) 刘守英：《土地制度变革与经济结构转型——对中国40年发展经验的一个经济解释》，《中国土地科学》，2018年第1期。
- (19) 刘守英、王志锋、张维凡、熊雪锋：《“以地谋发展”模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究》，《管理世界》，2020年第1期。
- (20) 刘守英、颜嘉楠：《体制秩序与地权结构——百年土地制度变迁的政治经济学解释》，《中国土地科学》，2021年第8期。
- (21) 刘守英：《土地乃江山之基 人民乃江山之本——中国共产党推动土地制度百年变革的历史昭示》，《中国领导科学》，2021年第2期。
- (22) 刘伟、刘守英：《建党百年与土地制度变迁的理论和实践探索》，《经济日报》，2021年7月5日。
- (23) 刘魏、张应良、李国珍、田红宇：《工商资本下乡、要素配置与农业生产效率》，《农业技术经济》，2018年第9期。
- (24) 刘彦随：《科学推进中国农村土地整治战略》，《中国土地科学》，2011年第4期。
- (25) 冒佩华、徐骥：《农地制度、土地经营权流转与农民收入增长》，《管理世界》，2015年第5期。
- (26) 慕良泽、赵勇：《中国共产党“三农”战略：百年回溯与展望》，《中国农村观察》，2021年第3期。
- (27) 彭聿：《八二宪法土地条款：一个原旨主义的解释》，《法学研究》，2016年第3期。
- (28) 石敏俊、范宪伟、郑丹：《土地开发对城市经济增长的作用机制和传导路径——基于结构方程模型的实证检验》，《中国人口·资源与环境》，2017年第1期。
- (29) 宋冬林、谢文帅：《中国社会主义基本经济制度的历史演进与实践愿景》，《社会科学战线》，2021年第4期。
- (30) 孙乐强：《农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑》，《中国社会科学》，2021年第6期。
- (31) 唐健：《释放土地要素改革新动能》，《中国自然资源报》，2021年4月8日。
- (32) 王媛、杨广亮：《为经济增长而干预：地方政府的土地出让策略分析》，《管理世界》，2016年第5期。
- (33) 严金明、陈昊、夏方舟：《“多规合一”与空间规划：认知、导向与路径》，《中国土地科学》，2017年第1期。
- (34) 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。
- (35) 严金明、王晨：《基于城乡统筹发展的土地管理制度改革创新模式评析与政策选择——以成都统筹城乡综合配套改革试验区为例》，《中国软科学》，2011年第7期。
- (36) 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。
- (37) 岳文泽、钟鹏宇、王田雨、夏皓轩：《国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考》，《中国土地科学》，2021年第4期。
- (38) 张峰：《“江山就是人民，人民就是江山”：中国共产党百年政权建设的核心理念》，《人民论坛·学术前沿》，2021年第11期。
- (39) 张京祥、夏天慈：《治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构》，《自然资源学报》，2019年第10期。
- (40) 张素兰、严金明：《土地利用规划视角下土地政策参与宏观调控的作用》，《经济体制改革》，2009年第4期。
- (41) 郑子敬：《深度贫困地区增减挂钩节余指标跨省交易的路径研究》，《中国土地》，2017年第12期。
- (42) 中国经济增长前沿课题组、张平、刘霞辉：《城市化、财政扩张与经济增长》，《经济研究》，2011年第11期。
- (43) 朱道林：《中国共产党百年土地制度变革》，《乡村振兴》，2021年第7期。

Institutional Logic and Major Contribution of Centennial Land Policy to Political Order, Economic Development and National Governance

Qu Futian, Ma Xianlei and Guo Guancheng

(China Center of Land Policy Research, Nanjing Agricultural University; China Academy of Resources & Environment and Development, Nanjing Agricultural University)

Summary: Since the founding of the Communist Party of China (CPC) in 1921, a century of development has passed. A systematic summary of institutional logic and major contribution of the CPC's centennial land policy contributes to clarifying why the CPC has made glorious achievements in the past century, and also suggesting the way forward for the second century goal. Based on the recognition that land policy is the underlying logic of national development, this paper establishes an analytical framework of "policy change-behavior mechanism-path response-institutional performance", and systematically analyzes major contribution of the CPC's land policy practice and internal institutional logic from three dimensions: political order, economic development and national governance. It fully reveals the great role of land policy in achieving the CPC's first 100-year goal, and systematically condenses the important experience of land policy reform in achieving the second 100-year goal. The development history of the CPC and the practice of economic and social development, and the method of historical induction are used for analysis. The research results show that the century-long land policy practice of the CPC is the course of the Chineseization of Marxist land ideology with the process of exploring, establishing, reforming, developing and improving the socialist land policy system tailed to Chinese characteristics. Land policy is the underlying logic of the CPC in leading China to achieve great rejuvenation, as follows: (i) As the underlying logic of political order, the land policy of "the land to the tiller" successfully realized mass mobilization and collective action, established the political alliance of workers and peasants and formed the Party's united front, and finally won the Chinese revolution; (ii) As the underlying logic of economic development, the land policy establishing a market-oriented land allocation system under the framework of public ownership of land has provided effective property rights incentives, factors supply and capital accumulation for rapid industrialization and urbanization; (iii) As the underlying logic of national governance, the land policy has not only provided the basic system for national governance in the fields of politics, economy and ecological civilization, but also furnished effective policy tools for national macro regulation, and continuously enriched national governance system. In a word, the CPC's land policy is the key of revolutionary victory, the source of economic development and the foundation of national governance. Based on the conclusions above, the future land policy needs to actively respond to the new propositions put forward in the new era of modernization, and make active exploration and effective adjustment in land property rights structure, urban-rural land relations, spatial governance system and integrated development and security. This paper contributes to the existing literature by: (i) building a systematic analytical framework and elaborating systematically the important mechanisms and paths through which land policy played a vital role in the century-long development of the CPC, (ii) revealing the institutional logic of land policy as the underlying logic of national development in terms of Chinese political order, economic development, and national governance system, and (iii) providing a completely new historical perspective for further research on the great achievements of development under the leadership of the CPC.

Keywords: the CPC; land policy; political order; economic development; national governance; underlying logic

JEL Classification: Q15, R14, P2