

新中国农村集体土地制度形成和演进的历史逻辑以及若干热点问题探究*

程漱兰¹ 李 爽²

摘要：本文运用唯物史观基本原理，依据中国现代化发展的起步、起飞和繁荣成果全民共享这三大阶段客观发展要求，回答了农村集体土地制度为什么能横跨计划经济和市场经济两大时期而存在和发展，以及其形成和演进的内在逻辑和制度绩效。计划经济时期以合作社—人民公社体制运行的农村集体土地制度，为中国现代化起步确保了资本原始积累的农业剩余来源；市场经济时期以家庭承包经营体制运行的农村集体土地制度，为中国现代化起飞提供了可靠的“三农”保障；现时农民土地权益矛盾冲突的新难题，要根据集体土地制度的内在规定性，探索破解的基本途径；农村集体土地制度发展的历史逻辑，预示着未来的可能变动和前景。总之，中国农村集体土地制度，不仅适应于、服务于中国现代化的起步和起飞，支撑中国人民“站起来”和“富起来”，而且正在以其内在规定性弥补发展不平衡不充分中的“三农”短板，助推中国人民“强起来”；让亿万农民均等按份共有总计占国土面积近60%的集体土地资源所有权，共享繁荣成果，最终实现中华民族伟大复兴的中国梦。

关键词：农村集体土地制度 内在逻辑 唯物史观 新中国史

中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A

一、引言

新中国的农村集体土地制度，是党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史（后文简称“四史”）学习中不可缺少的重点内容。准确把握这一制度，须回答以下问题：农村集体土地制度为什么能横跨计划经济和市场经济两大时期而存在和发展，其内在的历史逻辑是什么？中国“用占世界9%的耕地养活了世界20%的人口”^①的农业发展绩效，与这一基本土地制度有什么关系？其内在的作用途径是什么？更一般地，新中国七十余年举世瞩目的发展成就所依赖的基础性制度是否包括土地制度？从形式到本质，土地制度是如何同整体制度契合的？

*本文是国家社会科学基金一般项目“农村集体土地管理问题研究”（编号：08BJY099）的阶段性研究成果。

^①资料来源：《从根本上确保国家粮食安全——中央农办主任、农业农村部部长唐仁健谈2021年“三农”工作热点话题》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/03/content_5576342.htm。

搞清楚这些问题，对于中国，可以坚定“三农”领域中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信；对于世界，可以展示中国“三农”领域的发展理念、发展道路和发展成就；对于当下，可以根据农村集体土地制度的本质属性、内在规定性，破解现实中围绕农民集体土地财产引发的利益矛盾甚至冲突，回应来自不同方面的误解、质疑、预判和期待；对于将来，可以根据农村集体土地制度演进的内在逻辑，来展现其随着经济社会发展而完善、改革和创新的可能方向，建立起中国农业和农村土地制度发展的可信预期，以保持变革的正确方向，避免颠覆性错误。这样，一方面，以唯物史观对不同方向和似是而非的误读、误判和误解进行理论辨析，铲除农村集体土地制度理论方面的历史虚无主义认识论土壤；另一方面，以唯物史观贯通中国农村集体土地制度的内在本质逻辑，依据这种制度的内在规定性，解决现实中农民集体土地权益相关矛盾和冲突，“切实为群众办实事解难题”，“学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行”^①，更好地在“三农”领域践行党的初心使命、践行新中国农村土地制度的初心使命。

二、中国农村集体土地制度溯源

中国农村集体土地制度是：在中国农村一定地域范围内（通常是一个自然村落），全体依赖土地尤其是农业土地生存的住民，对该地域范围内包括农业土地在内的全部土地，按生存人口均等按份、但不可分割地共同所有的土地制度。这样的—个农村土地共有产权主体即农村集体经济组织。

农村集体土地制度开始于20世纪50年代中期的农业合作化运动，跨越了计划经济时期和市场经济现时期，迄今已近70年。计划经济时期的集体土地制度，实行的是合作社—人民公社体制。农村集体土地的产权主体依次经历了自然村（初级社）、行政村（高级社）、乡镇（人民公社），又最终恢复到自然村（生产队）。生产队作为基本核算单位—集体土地产权主体，统一经营、集体劳动、按劳分配。市场经济时期，农村集体经济组织实行的是“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。通常在自然村（原生产队或村民小组）范围内，集体农地按人口平均分包到户，农民家庭独立经营，集体提供服务。

农村集体土地制度的起点是土地改革。土地改革特指为了实现从传统社会向现代社会的转变而对封建土地制度进行的改革。中国的土地改革（后文简称为“土改”）被表述为“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，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路”^②。也就是说，中国农村集体土地制度的前身是“农民的土地所有制”；后来的农村集体，是同一个村落范围内的农民家庭将土地改革分给或确认给自己的土地集中起来而组合成的土地产权主体。

20世纪80年代在家庭承包经营制度实行之初，就有“早知今日，何必当初”的嘲讽。直至今日，将人民公社时期实行的集体土地制度视作党的农村政策的偏差、走过的弯路的观点，仍然十分常见。更有甚者认为，土改之前，中国农村不就是家庭经营的吗？当时的一些地主，只不过更有头脑、更加

^①习近平，2021：《在党史学习教育动员大会上的讲话》，《求是》第7期，第4-17页。

^②参见《中华人民共和国土地改革法》第一条，<https://www.pkulaw.com/chl/67dfe430ee34868cbdfb.html>。

辛劳和更加节俭，祖辈积攒下了较多的土地。在这样的错误认知下，新中国头 30 年建立起来的农村集体土地制度，成了现时期土地家庭承包经营制度的对立面，因“失败”“错误”而被抛弃、被批判；以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，被直接联系上的是土改后的家庭经营，甚至是土改以前的家庭经营。

中华人民共和国成立前的农业家庭经营、土改后的农业家庭经营、合作化—集体化近 30 年后因农村改革重现的农业家庭经营，踏入的分别是中国现代化发展历史长河中的前现代、端点和起飞阶段完全不同的“水流”；处于端点与起飞阶段之间的近 30 年，是必不可少的现代化发展的起步。而合作化—集体化所形成的农村集体土地制度，从组织形式上保障了新中国头 30 年完成现代化发展起步所必需的资本原始积累。

三、计划经济时期农村集体土地制度对中国现代化起步的保障作用

计划经济时期的集体土地制度，为中国现代化起步确保了资本原始积累的传统农业剩余来源，才以此开启了中国现代化起飞新时期。马克思主义的资本原始积累理论和发展经济学的发展阶段理论都认为，工业化启动、现代化起步，是需要“第一桶金”的。资本原始积累不可能来自初始萌芽期的现代工业自身，也不可能来自与传统社会中传统产业的等价交换。工业化资本原始积累，特指一个社会在现代化起步时，新兴的现代产业利用“国家暴力”对传统产业剩余的强制无偿剥夺，以从无到有蓄积起现代经济启动的初始资本，快速而有力地构建起现代生产的运行方式，从而实现传统社会向现代社会的过渡。对于当时“百年挨打”和百废待兴的中国，现代工业起步所需初始资本的唯一可能来源是国内的传统农业剩余。

中国必须尽快实现工业化、现代化的内在逻辑是：落后就要挨打，要摆脱挨打，就必须摆脱落后；要摆脱落后，在先进国家已经率先工业化、进入现代发展轨道的背景下，后起国家就必须尽快工业化、实现现代化——“百年挨打”的痛苦经历就这样凝聚起了全体中国人的共识。

跟踪新中国工业化资本原始积累所必需的传统农业剩余的流向，人们可以清晰地看到农村集体土地制度形成和演进的内在历史逻辑。

第一，民族独立，使得中国从帝国主义列强手中夺回本国的传统农业剩余；土地改革，使得农民从封建地主手中夺回自己的传统农业剩余。

在旧中国封建地主土地所有制下，传统农业剩余在封建地主手里；同时，封建统治的无能腐朽招致“百年挨打”，中国的传统农业剩余大量地成为他国（如日本）现代化起步资本原始积累的来源。

新中国成立后，传统农业剩余的外流被阻止，中国获得了为自己进行工业化资本原始积累的权利，从而取得了现代化发展起步的资格。土地改革将传统农业剩余从腐朽没落的封建地主手中剥离出来，并公平地分配给农民，激发起亿万农民极大的生产积极性。至此，中国站到了现代化起步的端点。

第二，通过对主要农产品进行统购统销，国家从农民手中集中传统农业剩余，启动了工业化；辅之以合作化—集体化形成的集体土地制度，确保了传统农业剩余悉数被国家掌控。

农民手中的农业剩余主要通过工农产品“价格剪刀差”被集中到国家手中，成为国家工业化起步

的资本原始积累,但农民的眼前直接利益因此受损。合作化—集体化运动形成了统一经营和集体劳动、对国家无偿贡奉(“工占农利”)、内部按劳分配(“农农互利”)的土地集体所有制。面对千家万户,低价强制收购农产品无法实现,只能通过强制性的集体经营和集体贡献来保证传统农业剩余顺畅而稳定地被掌握在国家手中,但农民的生产积极性受挫。

可见,保障国家工业化起步和保护农民眼前直接利益这两者,在工业化资本原始积累这个特定阶段,只能有一个成为现实。不损害农民眼前直接利益,就实现不了国家工业化起步,这样做实属“两害相权取其轻”。直至亿万农民30多年集体贡献的传统农业剩余,托起了一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,这种强制性的统购统销制度及其配套的人民公社体制中的集体土地制度,才被市场经济体制和集体土地的家庭承包经营体制所替代。至此,中国实现了现代化发展的起步。

第三,集体土地制度的家庭承包经营体制因集体土地制度的人民公社体制圆满完成历史使命而具备了物质前提。

1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,作出了中国“逐步建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系”的判断^①。这标志着中国工业化资本原始积累圆满完成,现代工业获得了自我积累发展的能力,无偿提取农业剩余已不再必要,工农之间的等价有偿自愿互利具备了物质前提。与农产品低价收购相配套的集体统一经营的人民公社体制就此完成了历史使命,适应农业内在特点的家庭经营就此成为现实,“拧着农民的鼻子干”的人民公社体制可以改革为“顺着农民心思干”的家庭承包经营体制;相应地,整个社会实行等价交换、“让市场在资源配置中起决定性作用”成为可能,计划经济体制因此让位于市场经济体制。

至此,中国开始了现代化发展的起飞,国家整体发展利益与农民眼前直接利益终于实现了一致。

四、新中国头30年农村土地制度若干热点问题的理论辨析

根据中国现代化发展起步的客观需要,来总括梳理农村集体土地制度形成和演进的内在历史逻辑,须对若干常见的误解误读进行理论辨析。

(一) 传统农业剩余能不能由封建地主用于现代工业初始投资?

这个问题的实质是土地改革有没有必要,传统农业剩余能不能由地主直接投资现代工业。其基本事实是:这并没有发生。基本问题是:当封建地租率高达50%^②,有哪种现代工业的总产值利润率能

^①参见《关于建国以来党的若干历史问题的决议》, <http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1040.html>。

^②吉利斯等(1989)指出:“主要的土地所有制形式对农村家庭的福利有很大影响。如果经营一两亩土地的家庭必须将其主要作物收获量的一半交给地主,他就没有多少剩余来维持生活或进行改善农业设施的投资。这样沉重的租金负担可能看起来很苛刻,但是在一些大国,如土地改革前的中国和朝鲜以及今日拉丁美洲和印度的一部分地区,半数以上的农民处于类似的环境,甚至更为恶劣的环境。”根据张五常(2000)的研究,“三七五减租就是把地租在年收成中所占的百分比,从平均估计数的56.8%减少到统一的法定最高比例37.5%。”1949年台湾地区的耕地为私人所有,“其中56%是在租佃制下耕种的”。

达到这种水平？通常只有封建地租率十分之一盈利水平的现代工业，怎么可能让封建地主有动力变身现代产业资本家？薛暮桥（1980）早在 20 世纪 30 年代就用实地调查资料证实：封建地主不可能主动将传统农业剩余用作现代工业初始投资。而按照后来担任全国政协副主席的霍英东（1995）的说法，封建地主即使变身官僚买办，手中资本达“若干亿两白银以上”，也“不肯用于工商投资，而只是购置田产，挥霍享受，或窖藏起来”。

（二）传统农业剩余能不能和平地从封建地主手中剥离出来？

这个问题的实质是能不能“和平土改”。这里需要回答的是：不支付对价（赎买），地主可不可能和平地交出地租率高达 50% 的土地？

要完成中国几千年历史上翻天覆地的一个大变革，充分的动员必不可少，采取激烈的措施往往迫不得已，是理应被推翻的没落阶级的强大和顽固以及他们的抵抗所激起的。相对于反动阶级的暴力，相对于其他国家的革命，相较于其他国家失败的土改，中国土改的强制性或暴力性是最恰当的，是在强大的外部反对势力和顽固的没落阶级存在的情况下，为实现彻底的土改所需采取的最低限度的强制和暴力。费正清和麦克法夸尔（1990）观察到：“在人员缺乏和不熟悉当地情况的条件下，到 1952 年秋，中国共产党在拥有 90% 以上农村人口的地区仍然成功地完成了土地改革。这一成功证明了共产党的早期经验的正确，更证明了领导人决心的正确。”强制性很大而又能够在极短的时间里得到成功实施的这一事实，正说明土改中这种强制的群众基础和历史必然性。

那么，中国台湾地区怎么能够通过向地主赎买来实现“和平土改”？台湾地区的土改并非“和平”。在台湾地区土改时期，陈诚对地方士绅、地主公开说：“三七五减租工作一定要确实施行，我相信困难是有的，刁皮捣蛋、不要脸皮的人也许有；但是，我相信，不要命的人总不会有！”这让人们相信：“只要国民党认为有必要，他是不惜使用武力的，所以地主们才吭都不敢吭，乖乖地服从。”（匡萃坚，2009）美国和台湾当局都站在地主的对立面，这让他们生不出反抗心，也因此可以降低强制或暴力的程度。

台湾地区土改也不可能做到完全补偿。台湾地区土地改革补偿标准是粮食年均产量的 2.5 倍，实际执行下来的标准是 2.32 倍^①；而中国大陆在计划经济时期向农民征地的补偿标准尚且有粮食年均产量的 3 倍，市场经济时期补偿标准上限是粮食年均产量的 20 倍，现时的征地制度改革试点更要求按市价补偿。

台湾地区土改给予 2 倍多粮食年均产量的补偿无疑降低了强制性，增加了平和性。但这需要物质前提，而这个前提不是台湾当局主观政策的产物。中国台湾地区土改的经济代价，由地主、农民、台湾当局、美国，甚至中国大陆都承担了一部分，其中，美国承担了主要成本。在台湾接受美国经济援助期间（1951—1965 年），美援农业项目“在台湾农业纯地区资本构成中占 60%”。（麦克法夸尔和费正清，1992）。1949 年从中国大陆地区运到台湾地区的通过发行金圆券得来的黄金、白银、外汇等共 3.7 亿美元，按台湾地区当时 800 万军民计，人均数额为 46 美元（刘建兴和黄文真，1993）。这些

^①资料来源：《土地改革纪念馆》，<https://www.landreform.org.tw/library/#1604472420031-e5ab281d-1baa>。

外部资金替代了内部积累，使得台湾当局能给予地主部分经济补偿而不致影响工业化大局。这种由外部资金支撑的补偿，直接减轻了台湾地区土改乃至随后以“肥料换谷”这种“稻谷隐蔽税”形式的“工业压挤农业、农业培养工业”的强制性。所以，将台湾地区这种“产生于一个不寻常的各种因素相结合的环境”（麦克法夸尔和费正清，1992）的特点当作与中国大陆比较的因素，无疑是无意义的。

中国大陆土改与台湾地区土改都是彻底的真正的土改，都达到了解放生产力、为工业化开辟道路的目的；两者的实际做法和结果都是一致的，地主完全没有可能像南亚和拉美地区国家的地主那样变通逃避，中国大陆与台湾地区都彻底消灭了封建的土地制度，搬掉了工业化起步的最大障碍。不过，台湾地区土改的强制性是根本性的，和平性是附带的和次要的。台湾地区彻底的土改是中国共产党造就的“竞争局面”的结果，是“人民的选择”促使的；而中国大陆的土改出自中国共产党和新中国的本原特性。

（三）传统农业剩余能不能通过市场交易为现代工业初始投资所用？

这个问题是设想，不搞统购统销而搞市场交易，相应的集体土地制度就没有必要，土改后的农民家庭经营就可以直接延续到现在。实际上，当时承担国家工业化组织工作的人们，早就尝试了“事后诸葛亮们”提出的“其实可以市场交易、其实可以合同订购、其实可以宣传动员合作社主动交售”等而不必统购统销的办法。在“第一个五年计划”开局第一年，主持中国财经领导工作的中央财政经济委员会主任陈云，在以“从根本上找出解决粮食问题办法”为议题的全国粮食紧急会议上作主题报告，解释了工业化起步国家面临的粮食需求的困境：“如果继续采取自由购买的办法，我看中央人民政府就要天天做‘叫化子’，天天过‘年三十’”。……“不实行征购，是不是还有别的办法？我想过很多，从‘改良主义’想起，最后还是想到了这个彻底的办法。……上面这些办法（即8种方案——引者注）看来只能实行第一种，又征又配，就是农村征购，城市配给。其他的办法都不可行。”^①

时任中央财政经济委员会副主任、财政部部长的邓小平受毛泽东委托，在这次会议上专门讲了粮食问题与旨在“基本上实现国家工业化”的过渡时期总路线的关系：“你讲征购不联系过渡时期的总路线，就无法使全党同志赞同这个东西。”（薄一波，1991）这一逻辑十分有力：既然工业化是国家民族的大局，既然加速实现国家工业化是国人的共识，那么，工业化需要粮食，工业化需要用统购统销保障粮食供给，统购统销就是应该的、合理的，不应该受到反对的。用陈云的话说，“不采取这个办法后果更坏，那就要重新走上旧中国进口粮食的老路，建设不成，结果帝国主义打来，扁担（指农民——引者注）也要打来。”（转引自薄一波，1991）这样，问题又回到了原点：落后就要挨打，为摆脱落后必须实现国家工业化，但工业化起步要有资本原始积累，只能剥夺农民抽取传统农业剩余；若放任农民反对国家剥夺，中国就无法启动工业化，在弱肉强食丛林中回复到挨打的状态；这时的农民，也就只能回复到被封建地主和外国侵略者剥夺的状态，农民更不会同意。劳动者的国家为了劳动者的整体剥夺劳动农民，实际上是明天的自己剥夺今天的自己，为了全局长远利益损害局部眼前利益。

^①陈云，1984：《陈云文选》（1949—1956年），北京：人民出版社，第206-210页。

更一般地说，传统农民很难得到经济发展后所结的“第一批果实”。在这一特定时期，农业只能以被人为压低的价格供应城市工业部门食品；发展之初的剩余，不是用来增加人们即期消费的，而是必须用于积累。防止贸易条件不利于工业，不仅需要农业有更大的产出，而且必须使贸易条件不利于农业——这是传统发展学说没有考虑到的。如果不是这样，不是基于农业服从工业的格局来建立一般发展学说的工农“两部门模型”，工业还是会为农业所累。

五、市场经济时期农村集体土地制度对中国现代化起飞的保障作用

市场经济时期，以家庭承包经营体制运行的集体土地制度，提升了中国农业乃至所有产业的国际竞争力，为中国现代化起飞提供了可靠的“三农”保障。

（一）新时期集体土地制度的家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制保障了农产品的充足供应

农业与家庭经营的天然联系众所周知。不仅传统农业主要靠家庭经营，而且发达国家的现代农业，无论是人少地多的美国、加拿大、澳大利亚，还是人多地少的欧洲国家、日本、韩国，都是家庭经营占主导。农地农有、农地农用，是发达国家农业土地制度的基本特征。

在中国，当现代化起步所需资本原始积累完成后，因“工占农利”这个外部因素而实行了近三十年的农业集体经营，当然可以也应该让位于家庭经营。农户成为独立的农业经营主体，内生动力极大迸发，又凭借集体化时代积累的技术进步、基础设施和服务体系，统分结合，从而推动农产品供给从长期短缺变为经常性的“卖难”。人们的食品消费快速且持续改善，成为中国人民“富起来”以及所有产业起飞的基础支撑。家庭承包经营也让广大农民迅速“制度性脱贫”，成为实现从温饱不足到总体小康、进而奔向全面小康的历史性跨越的重要因素。

（二）实行农业家庭经营的同时保留土地集体共有产权，是持续提高农业效率和整个社会公共建设效率的保障

原本为“工占农利”配套的农村集体土地制度，在圆满完成工业化原始积累历史使命、经营主体回归农民家庭的同时，保留了集体土地产权主体这个现成的村落组织资源。不同于日本、韩国等国家以农民社会组织体系来满足农户的共同需要，中国农村土地的集体共有，理论上能以更低的组织成本实现村落范围内农业资源的高效共同利用。

与此同时，在新中国七十余年的基础产业发展和基础设施建设过程中，尤其是在市场经济体制现阶段，农村和城市郊区土地的农民集体所有制显著降低了公共建设的成本。在推动中国城乡面貌日新月异方面，这一土地制度功不可没。

（三）村落范围内农业土地集体共有，能确保“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度动态可持续，从而保持农业乃至所有产业的国际竞争力

中国土地改革创设的“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度，其初心使命不仅是追求公平，更意在效率，这是公平与效率高度统一的理想的土地制度。然而，固化的农地产权会异化土地改革成果。尤其当经济社会加速发展、农业人口高速非农化、城镇化快速推进时，新生的后进入的“耕者”，可

能越来越多地难“有其田”，甚至会因政府农业补贴地租化，面临更高的进入门槛。在这样的情况下，从事直接耕作的农业经营主体的投资能力和动力降低，一度充满生命力的农业和农村活力下降，甚至成为整个社会的包袱。与此同时，当村落的不在村成员固化为“不在村地主”、地租范畴独立化，农产品成本和农产品价格会抬高，农业乃至整个社会各个产业的国际竞争力会降低。尤其在人多地少的地方，这更可能触发土地资源财富化、投资投机化，损毁农业根基。

而中国现代化发展起飞时集体土地共有产权这个“非零起点”，反而让土地的“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度更容易保持“初心使命”。实行土地家庭承包经营制度的这40年间，不在村的集体成员普遍以极低的价格甚至无偿将承包地自主流转给了其他成员（农业税费负担沉重时期某些地方农户甚至倒贴转出）。在土地“农转非”受到严格管制的前提下，低廉的农产品价格以及微薄的农业经营盈利空间，成为土地流转价格（租金）的天然上限；而被转出土地的社区共有及成员无偿获得，又让通常收入更高的不在村成员可以不计较流转租金，使在村成员能以很低的代价扩大农地经营规模。在中国经济起飞、经济总量跃居世界第二、“中国制造”称雄全球的过程中，稳定充裕且相对价格越来越低廉的农产品供给（恩格尔系数从1978年的63.9%下降至2021年的29.8%^①）是基础。尤其世界正经历百年未有之大变局，中国发展面临着前所未有的国内外风险与挑战，维护好这一具有独特优势的集体土地制度，确保国家粮食安全，稳住农业基本盘，就是放稳了总体国家安全的压舱石。

在可预见的时期内，村落地集体共有产权制度将继续让中国的“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度动态可持续，并继续为农地的用途管制、在村成员扩大土地经营规模、农地和村庄综合整治、生态环境保护，提供有利的制度条件。

六、以集体土地制度的内在规定性破解新时代农民土地权益矛盾冲突新难题

如前所述，中国农村集体土地制度成功地服务于中国现代化起步和起飞，是中国人民“站起来”和“富起来”、实现第一个百年奋斗目标的重要制度保证。在向着第二个百年奋斗目标前进的新时代，农村集体土地制度同样是解决发展不平衡不充分问题，让发展成果全民共享，最终全面建成社会主义现代化强国的制度支撑和治理要诀。

（一）农村集体土地产权的法定权源

土地改革确立的农村土地的农民个人所有权和1962年《农村人民公社工作条例修正草案》（以下简称“《六十条》”）确定的农村土地的生产队（自然村、村民小组）范围内农民均等按份集体共有权，是解决现实涉农土地利益冲突、定纷止争的基本产权依据。

物权法定。“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”^②“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体

^①数据来源于国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

^②参见《中华人民共和国宪法》第十条第二款，<http://www.npc.gov.cn/npc/c505/201803/e87e5cd7c1ce46ef866f4ec8e2d709ea.shtml>。

所有。”^①迄今仍有效的行政法规《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十九条规定：“土地改革时分给农民并颁发了土地所有证的土地，属于农民集体所有；实施《六十条》时确定为集体所有的土地，属农民集体所有。”^②

关于“集体”的范围，法律方面的最后规定是被称为“人民公社宪法”的《六十条》：“人民公社的基本核算单位是生产队”，“生产队范围内的土地，都归生产队所有”，“生产队所有的土地……任何单位和个人都不得占用”^③。将人民公社的“生产队”与现今的“集体经济组织”这一集体土地产权主体连接起来的，是1982年的《第五届全国人民代表大会第五次会议关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》。该决议指出：“‘人民公社基本核算单位’改为‘农村集体经济组织’”^④。承继上述规定，现行有效法律《中华人民共和国村民委员会组织法》规定：“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。”^⑤在具体操作方面，《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》规定：“把农村集体土地所有权确认到每个具有所有权的农民集体”，“凡是村民小组（原生产队）土地权属界线存在的，土地应确认给村民小组农民集体所有，发证到村民小组农民集体。”^⑥

（二）以集体土地制度的内在规定性破解涉农土地纠纷难题

上述现行有效法律政策，展现了农村集体土地制度的现实运行；以此调处土地权属纠纷，多能“案结事了”。但厉以宁等部分学者认为，“集体耕地的所有者一直是模糊的，‘集体究竟是谁’这一点从未明确过”^⑦，进而以农村集体土地产权主体不明晰和产权虚置、农民无法得到土地财产权收益为由，主张进行“第二次”或“第三次”土地改革，让农民放弃承包地、宅基地以及集体成员身份进城，

^①参见《中华人民共和国民法典》第二百六十一条第一款，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>。

^②参见《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十九条，<https://www.pkulaw.com/chl/859f149a504b48a9bdfb.html>。

^③参见《农村人民公社工作条例修正草案》，<https://www.pkulaw.com/protocol/fc4de7cd6b7ec4646db82938883cb493bdfb.html>。

在农村集体土地经营制度改革开始的1982年（以第一个中央“一号文件”为标志），全国600万个生产队中的99%、73万个生产大队中的5%、5万个人民公社中的0.05%是基本核算单位（农牧渔业部计划司，1983）。也就是说，凡是由当初“生产队”转换成的村民小组，凡未有法定事由并经法定程序变动，如今都是独立的集体土地产权主体。

^④参见《第五届全国人民代表大会第五次会议关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》，<https://www.pkulaw.com/chl/dd6aa99237eaa797bdfb.html>。

^⑤参见《中华人民共和国村民委员会组织法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/188c0c39fd8745b1a3f21d102a57587a.shtml>。

^⑥参见《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》，<https://www.pkulaw.com/chl/112a36aa2272beffbdfb.html>。

^⑦资料来源：杨中旭，2008：《关键在于改革城乡二元体制——专访北京大学光华管理学院教授厉以宁》，《中国新闻周刊》第35期，第40-42页。

以承包地、宅基地“置换”城市户口、房产和低保，以此“激活”农村土地要素。这样的观点违背了中国农村集体土地制度的内在规定性和历史逻辑，这种理论指导下的实践会极大损害农民的土地权益。

坚持农村集体土地制度内在规定性的中央决策层，强力坚持农民土地权益不能受损的底线，绝不在根本性问题上出现颠覆性错误，不断提出极具针对性的约束性要求。在以改革为主题的党的十七届三中全会和党的十八届三中全会前，媒体上曾长时间充斥着诸如“（新）土改或令中国一大群人迎来新一夜暴富机会”的内容，却都在两次全会决议文件正式出台后偃旗息鼓。“学史力行”，弄通弄懂中国农村集体土地制度形成和演进的内在历史逻辑及其内在本质规定性，可以有效破解涉农土地纠纷难题，维护农民土地权益，并揭露私利驱动和逆历史而动的相关奇谈怪论。

（三）新时代维护农民土地权益的历史进步性和历史现实性

在“工占农利”失去历史合理性后，随着农产品供需格局从供给紧缺到供给充裕甚至过剩，让农民在初次分配中受损的统购统销和变相统购统销的“合同订购”，分别于20世纪80年代中期和20世纪90年代中期被取消。之后，越来越成为焦点的直接抽取农民当年收入的“税费负担”，也在中国加入世界贸易组织后的第5年（2006年）被全面取消。农民利益受损的典型场景越来越多地表现为农民土地财产权益被侵犯和被剥夺。土地是农民的命根子，侵犯农民土地财产权益严重损害农民的利益。

今天，农民的眼前直接利益就是全局长远利益。农民集体土地被非法侵占，与农村集体经济组织成员均等获得农业土地和宅基地的财产收益、土地农转非增值收益，对发展不平衡不充分这个新时代主要矛盾的影响完全相反，前者加剧而后者缓解了主要矛盾；对社区和国家治理，前者让社会更加畸形，后者让社会更加健康、更加进步。概言之，以中国农村集体土地制度的本质规定性来维护农民土地权益，是发展成果由全民共享、最终全面建成社会主义现代化强国中不可或缺的一环。

维护农民土地权益具有历史现实性。当年传统农业剩余主要通过工农产品“价格剪刀差”被集中到国家手中，成为国家工业化起步的资本原始积累，农民眼前直接利益因此受损。现在农户家庭成了独立经营主体，可以维护自身土地权益，民主监督集体干部，“农农互利”从制度和物质上都有了根本解决的条件。从2003年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》禁止“两田制”、限制“机动地”超过5%^①，到2016年的《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》要求“坚持农民权利不受损，不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了，防止内部少数人控制和外部资本侵占”^②，都极有针对性。

习近平在党史学习教育动员大会上指出，革命战争的胜利是“靠老百姓用小车推出来的”，“靠

^①参见《中华人民共和国农村土地承包法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/cd063e4c0f19465e9d41946001fe839c.shtml>。

^②参见《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm。

老百姓用小船划出来的”^①。而就本文主题而言，国家工业化起步所需资本原始积累来源于近30年间亿万农民每年350亿千克公余粮中无数个几角几分钱的差价。所有交售农产品的牌市价差相当于农业净产出的25%左右，总量相当于1953—1980年全民所有制各行业基本建设新增固定资产总额（程漱兰，1999）。今天早就到了“还账”的历史发展阶段了。

习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上指出，“江山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心”；中国共产党“没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益”^②。1978年党的十一届三中全会就提出了维护农民的根本利益（即经济上保障农民的物质利益、政治上尊重农民的民主权利）这一农村改革的主旨。40多年过去了，谁都可以看到，普通农民所拥有的自己所在集体的均等土地所有权及相关权能，是当今农民群众“最现实的利益”。相应地，那些意图借“新土改”而“一夜暴富”的“利益集团、权势团体、特权阶层”对农民利益的侵犯，成了一些地方“最突出的问题”。“四史”学习要求“防止学习和工作‘两张皮’”，要求“切实为群众办实事解难题”，“从最突出的问题抓起、从最现实的利益出发，切实解决基层的困难事、群众的烦心事”^③。要以农村集体土地制度的内在规定性，抵制“任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层”对普通农民土地权益的侵占，以此疏解相关矛盾冲突。

七、以集体土地制度形成和演进的历史逻辑预示未来可能变动

综上所述，农村土地集体所有的内涵是组成这个集体的每个成员按份均等、联合共有^④：所有生存成员（直接耕作者）均等地、永不分割地对本社区范围内的所有土地享有联合所有权；每个成员享有等额土地权益的前提是保持其成员身份；相应地，承包期内过世成员名下土地的继承权仅限于拥有本社区成员权的继承人；在不影响长期投资激励的前提下，可以定期调整土地以适应成员构成变动并维持生存成员（直接耕作者）均等享有土地所有权。这是从中国农村集体土地制度实际运行的历史和现状抽象出来的“共有”类别界定。

当部分或全部农地非农化、农村城镇化，均等成员权得以部分或全部脱离农地实物而重新被量化或股权化时，集体土地的成员联合共有将部分或全部向普通共有转变。农用地可以按照现存直接耕作者均等承包；其他土地资源及其收益，在国家对土地非农化和城镇化增值收益进行调节后，可以依生

^①习近平，2021：《在党史学习教育动员大会上的讲话》，《求是》第7期，第4-17页。

^②习近平，2021：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，《求是》第14期，第4-14页。

^③习近平，2021：《在党史学习教育动员大会上的讲话》，《求是》第7期，第4-17页。

^④联合共有即“合有”（王铁雄，2003；斯普兰克林，2009）。这种合有产权，与总体共有和普通共有最实际的区别是：总体共有形成法人组织，若法人代表“吃里扒外”（表见代表或表见代理），成员集体无法对抗善意第三人，将丧失土地，只能追究承担不起任何责任的法人代表；普通共有可以分割转让继承，不能保持动态的“耕者有其田”，将形成“不在村地主”现象，导致地租范畴独立化。在人多地少的东亚国家，这将提高地租水平和农地价格，形成农产品及关联产品价格高、农业新进入者高门槛，降低直接耕作者的积极性，降低整个国家的国际竞争力，影响公平和效率。

存现成员、生存原成员的“农龄”（直接耕作年次）股权化以永续，股权可以继承。这就兼顾了农地实物形态完整性与非农地价值化无限细分性。一旦农地转为非农用地，集体成员就人人有份。这反过来有助于不在村成员承包期满后放弃承包地。

换言之，只要还是农地，那么，土地产权就是联合共有的；非农化和城镇化后的土地产权从联合共有转变为普通共有；原成员的集体土地财产性收入，仅限于非农化土地、城镇化地域；现成员的集体土地财产性收入还包括农地利用直接收益。这就是现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，是“农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出、继承”的具体实现形式，是“耕者有其田”这个公平与效率高度统一的理想土地制度可持续发展以及让农民获得更多财产性收入的具体实现形式。亿万农民将带着他们最值钱的土地财产参与、适应和促进健康的新型城镇化和工业化进程，分享农地非农化带来的巨大增值收益，这有助于改善社会结构，促进经济社会可持续发展。在当前农村集体产权制度改革试点中，集体资产均等按份量化到人的成员数通常大于在村的户籍人口数^①，就是上述观点的明证。

总之，本文的结论是：中国农村集体土地制度，不是不让农民拥有土地产权的制度，而是不让农民放弃土地产权的制度。这种制度，不仅适应于、服务于中国现代化的起步和起飞，支撑了中国人民“站起来”和“富起来”，而且正在以其内在规定性弥补发展不平衡不充分中的“三农”短板，助推中国人民“强起来”；让亿万农民均等按份共有总计占国土面积近60%的集体土地资源所有权^②，共享现代化繁荣成果，最终实现中华民族伟大复兴的中国梦。

参考文献

- 1.薄一波，1991：《若干重大决策与事件的回顾（上卷）》，北京：中共中央党校出版社，第263页、第266页。
- 2.程漱兰，1999：《中国农村发展：理论和实践》，北京：中国人民大学出版社，第280-286页。
- 3.费正清、麦克法夸尔，1990：《剑桥中华人民共和国史（1949—1965）》，王建朗等译，上海：上海人民出版社，第88页。
- 4.霍英东，1995：《中国的现代化与香港“九七”》，《参考消息》8月11日第3版。
- 5.吉利斯、帕金斯、罗默、斯诺德格拉斯，1989：《发展经济学》，李荣昌、杨建文、黎丽、胡和立、张显平、程麟荪、荣月林、杨国汛译，北京：经济科学出版社，第69-82页、第627-628页。
- 6.匡萃坚，2009：《我所了解的台湾农地改革》，《炎黄春秋》第9期，第48-55页。
- 7.刘建兴、黄文真，1993：《台湾经济介评》，北京：中信出版社，第123页。
- 8.麦克法夸尔、费正清，1992：《剑桥中华人民共和国史（1966—1982）》，金光耀等译，上海：上海人民出版社，

^①资料来源：《农业农村部：18个省份完成农村集体产权制度改革试点任务 9亿人确认集体成员身份》，http://china.cnr.cn/NewsFeeds/20210502/t20210502_525477830.shtml。

^②根据农业农村部发布的数据计算。原始数据来源于《农业农村部介绍农村集体产权制度改革进展情况》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/19/content_5299654.htm#allContent。

第 957 页、第 935 页。

9.斯普兰克林, 2009: 《美国财产法精解》(第二版), 钟书峰译, 北京: 北京大学出版社, 第 122-140 页。

10.王铁雄, 2003: 《集体土地所有权制度之完善——民法典制定中不容忽视的问题》, 《法学》第 2 期, 第 41-47 页。

11.薛暮桥, 1980: 《旧中国的农村经济》, 北京: 农业出版社, 第 21-22 页、第 55 页。

12.张五常, 2000: 《佃农理论——应用于亚洲的农业和台湾的土地改革》, 易宪容译, 北京: 商务印书馆, 第 5 页、第 11 页。

(作者单位: ¹ 中国人民大学农业与农村发展学院;

² 山东财经大学会计学院)

(责任编辑: 光 明)

The Historical Logic of the Formation and Evolution of Rural Collective Land System in New China and Research on Several Hot Topics

CHENG Shulan LI Shuang

Abstract: China's Rural Collective Land System (RCLS or System) is an indispensable key content for learning the history of the Socialist Development, the history of the Party, the history of New China, and the history of China's Reform and Opening up. New China's economic history can be divided into two periods, namely, a planned economy and a market economy. From another point of view, there are three phases in China's modernization development, namely, the phase of the start, take-off, and sharing the prosperity by all. Based on the principles of historical materialism, together with the objective development requirements of the three phases, this article answers why RCLS can exist across the two periods and gain development, explains the internal logic of the formation and evolution of the System, and evaluates the performance of the System. During the planned economy period, the RCLS operated by the People's Commune ensured the source of agricultural surplus with the primitive accumulation of capital for the start of China's modernization. During the period of market economy, the RCLS operated by the household contract management system provided a reliable guarantee for China's modernization. At present, the new problem of the contradiction and conflicts of farmers' land rights and interests should be explored according to the inherent stipulations (internal logic) of the RCLS. The historical logic of the RCLS development indicates possible changes and prospects of the System in the future. In short, the RCLS has adapted to and served the start and take-off of China's modernization, thus supporting the Chinese people to stand up and become rich. Further, through its inherent stipulations, the System is making up for the shortcomings of "agriculture, rural areas and farmers" in the unbalanced and inadequate development. Hence, hundreds of millions of farmers are able to equally share the ownership of collective land resources accounting for nearly 60% of China's total land area, share the fruits of take-off and prosperity and finally realize China's dream of national rejuvenation.

Keywords: Rural Collective Land System; Internal Logic; Historical Materialism; the History of New China