

近代以来中国土地制度变迁的探索与启示(1851—1949)

沈 昊 姜秀玉

(延边大学人文社会科学学院,吉林 延吉 133002)

【摘要】土地问题一直与中华民族的命运紧密相连,1851年至1949年期间,中国的土地制度经历了三次重大变迁。有的仅停留在探索阶段,如太平天国的《天朝田亩制度》,孙中山的“平均地权”。有的则彻底改写了中国历史上留存下来的土地制度,如以毛泽东为首的共产党领导的土地革命。这三次尝试的历程告诉我们,谁解决了土地问题,谁就能赢得农民,也就能获得最广泛的支持。纵观这三次探索,可以梳理出近代以来中国土地制度变迁的特点与启示意义,这对于当下中国农村土地制度的探索与改革依然具有借鉴意义。

【关键词】近代中国;土地制度;探索;启示

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2022)06-0089-09

Explorations and Enlightenment of Land System Changes in Late Imperial and Modern China (1851-1949)

SHEN Hao JIANG Xiu-yu

(College of Humanities and Social Sciences, Yanbian University, Yanji 133002)

Abstract: The land issue has always been closely related to the fate of the Chinese nation. From 1851 to 1949, the land system in China experienced three major changes. Some only stay in the exploration stage, such as the Taiping Heavenly Kingdom's "Tian Mu System in China" and Sun Yat-sen's "Average Land Ownership". Others have completely rewritten the history of China. The land system, such as the land revolution led by the Party Central Committee headed by Mao Zedong. The course of these three attempts tells us that whoever solves the land problem will win. Farmers can get the widest support. Throughout these three explorations, we can sort out the characteristics and enlightenment significance of the changes of China's land system since late imperial and modern times, which is of great significance to the exploration and reform of rural land system in China at present.

Key words: Late imperial and Modern China; land system; explorations; enlightenments

引 言

万国鼎曾言:“吾侪生中国,亟待解决者中国土地问题。”因为“土地问题影响于国计民生之巨”。万国鼎之后,研究中国土地制度的学者众多,如朱贤枚、张履鹏、孙陶生、李扬、王昉、龙登高、韩长赋、齐蘅

[收稿日期] 2022-06-10

[作者简介] 沈 昊(1994-),男,延边大学人文社会科学学院博士研究生,研究方向为近现代政治史;

姜秀玉(1970-),女,延边大学人文社会科学学院历史系教授,博士生导师,研究方向为近现代政治史。

等^①。虽然中国农史学界和中国农业经济学界的相关学者对于中国土地制度的变迁已经有了较为丰富的研究成果,但是现有成果当中研究某一特定领域、特定时期的较多,而分析近代中国土地制度演变规律和启示的研究相对较少,对接当下全面乡村振兴视域下的土地制度变迁问题的研究也稍有欠缺。基于此,本文通过回顾近代以来中国不同时期对于土地制度的相关设想与实践,进一步挖掘中国土地制度变迁的特点,从而全面分析各类土地制度的利弊得失,以古为今用,探讨当下适应经济社会发展的土地制度的实践与推行。

1851年至1949年期间,中国的土地制度经历了三次重大变迁。这三次尝试的历程告诉我们,谁解决了土地问题,谁就能赢得农民,也就能获得广泛的支持。第一次,1853年,太平天国定都南京,洪秀全张榜公布《天朝田亩制度》。核心内容是推翻土地私有制,建立天朝所有制,实行“耕者有其田”。第二次,1895年,孙中山正式确立了资产阶级革命党人的革命纲领,“驱除鞑虏,恢复中华,创立民国,平均地权”。简言之,平均地权也是要在实现“耕者有其田”。第三次,中国共产党领导的无产阶级革命,从1928年毛泽东在井冈山起草了《井冈山土地法》,到1947年,以毛泽东为首的党中央制定了《中国土地法大纲》,其核心要义就是“打土豪,分田地”,“耕者有其田”。三次探索的意图都是“耕者有其田”,但结果却天差地远。

一、近代以来土地制度变迁的历程

(一)农民运动的摸索与尝试:《天朝田亩制度》

虽然史学界对于太平天国是否真正实行了“分田制”仍有争议,但是不可否认的是太平天国运动中农民阶级对于土地制度进行了探索,这一探索的标志性实践就是太平天国运动所倡导的《天朝田亩制度》。内容如下:(1)废除私有制,实行上帝所有制。(2)以家为单位,按照人口多少,不分男女,重新分配土地,将土地按质量高低分为九等,授田者只有使用权,没有所有权,不得买卖转让。(3)除分给每家田地外,还规定每家种树栽桑养蚕,规定每家五母鸡,二母猪。(4)农家自己不能生产制造的生产工具、器皿、房屋等,凡陶冶木石等匠艺,由伍长及伍卒在农隙时制作。(5)建立守土乡官制,以家为基础,二十五家为“一两”,把政治、军事、经济三者合为一体,寓兵于农。(6)以“两”为基层组织,管理一切社会生活事项^②。

《天朝田亩制度》充分反映了中国封建社会末期农民对于土地的渴望,“集中反映了亿万农民要求废除封建剥削,摆脱贫困生活……的善良愿望。……它对封建土地所有制的任何冲击、破坏,客观上都是在为中国资本主义的发展开辟道路。”^③然而,太平天国运动的领导者试图在封建小农经济的基础上实现绝对平均主义,这是严重脱离生产力发展实际的。历史虽然给予洪秀全以机会,但是探索的脚步却未能

① 这些成果主要有:朱贤枚:《中国历代田制概述》,《赣南师范学院学报》1982年第3期;张履鹏、孙陶生、李扬等:《中国农田制度变迁与展望》,中国农业出版社,2009年;刘正山:《当代中国土地制度史》,东北财经大学出版社,2015年;王昉:《中国近代化转型中的农村地权关系:经济思想变迁与制度构建》,上海财经大学出版社,2019年;龙登高:《中国传统地权制度论纲》,《中国农史》2020年第2期;韩长赋:《中国农村土地制度改革》,《农村工作通讯》2018年第1期;高海燕:《20世纪中国土地制度百年变迁的历史考察》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2007年第5期;齐衡、吴玲:《中国农村土地制度变迁的历史溯源与现实观照》,《吉首大学学报》(社会科学版)2017年第3期;柳建平:《中国农村土地制度及改革研究——基于土地功能历史变迁视角的分析》,《经济问题探索》2011年第12期;李先东、李录堂、米巧:《中国土地制度的历史追溯与反思》,《农业经济问题》2018年第4期;江思怡、谭智心:《中国土地制度历史变迁及其启示》,《古今农业》2019年第2期;[日]长野郎:《中国土地制度的研究》,强我译,中国政法大学出版社,2004年。

② 郭文涛、陈仁端:《中国农业经济史论纲》,河海大学出版社,2011年,第64页。

③ 朱贤枚:《中国历代田制概述》,《赣南师范学院学报》1982年第3期。

在实践中走下去。一则史料可以证明。

太平军西征的时候,东王杨秀清,北王韦昌辉,翼王石达开鉴于天京粮食供应紧张,上奏天王洪秀全:“建都天京,兵士日众,宜广积米粮,以充军储而裕国课。弟等细思,安徽、江西米粮广有,宜令镇守将佐在彼晓谕良民照旧交粮纳税。”洪秀全批复:御照:胞等所议是也。即遣将佐施行^①。对话中的“照旧交粮纳税”,就是按照清朝旧例向地主征收田赋,向所有农民征收地丁银和漕粮。此例可知,《天朝田亩制度》发布之后,仅是摸索,并未付诸实施。罗尔纲也表示:“照旧交粮纳税,准许地主收租,却不得不承认封建土地所有制。”太平天国没有从根本上解决土地问题,也就不可能在更广泛的范围内把广大农民发动起来,应该说这是太平天国走向失败的原因之一。

简言之,太平天国运动试图在土地和主要生产资料方面实行绝对的平均主义,“它企图在落后小生产的基础上消灭私有制度,把一切剩余产品收归国有”^②,并且“《天朝田亩制度》的‘分田’与‘均耕’只是平均劳动者的劳动条件和劳动强度,以实现在此基础上的产品的平均分配和‘同享’”,^③“是一种绝对平均主义思想。它不代表历史前进的方向,不反映生产力进一步发展的要求。”^④生产者只保留生存部分的生产资料,对于社会生产力的发展起不到促进作用,违背了生产关系一定要适应生产力状况的规律,这也决定了其必然走向失败。

(二)资产阶级的探索与努力:平均地权

“平均地权”是孙中山土地思想的核心。1895年8月,孙中山在创立同盟会时提出“驱除鞑虏,恢复中华,创立民国,平均地权”的纲领。关于平均地权,究竟是采用和平手段,还是暴力方式,在纲领里没有言明,因此可以探索的空间巨大。遗憾的是,辛亥革命后,中华民国虽然创立了,但是孙中山仅仅担任了一届临时大总统,平均地权也就无从谈起。1924年,孙中山在《中国国民党第一次全国代表大会宣言》中指出:“关于民生主义,其原则,一是平均地权,即由国家制定土地法、土地使用法、土地征收法及地价税法,以防止‘土地权之为少数人所操纵’;‘农民之缺乏田地沦为佃户者,国家当给以土地,资其耕作’。”上述讲话包含两层意思,一是国家需要对土地制定各种法规,二是实行“耕者有其田”的国策。国家从哪里才能获得大量的资金呢?孙中山提出了四个设想:一是核定地价,由地主自由申报;孙中山认为,如果地主报价高,则照价征税,若报价低,则国家有权收买。二是涨价归公,核定地价后,若地价上涨,上涨部分归国家所有。三是照价收税,“征收地价百一之税”。四是照价收买,必要时国家可以按照规定收买土地,将买来的土地分给佃农,以实现“耕者有其田”^⑤。

孙中山语义明确,地主的土地是合法的,国家可以制定政策,利用土地涨价部分归公的方式积累资金,用这部分资金购买土地分给农民,逐步实现耕者有其田。对此,后来有学者做出如下评述:孙中山的土地改革规划对地主土地所有制做出了妥协,他试图通过涨价归公以及收取地税的办法来实现“耕者有其田”。但是,从地主那里所得资金甚少,而无地或少地的农民人数太多,可见这一方案并不现实^⑥。

1925年,孙中山去世。1927年,国民政府形式上统一了中国。但是,孙中山“耕者有其田”的理想遥遥无期。孙中山的“平均地权”思想是其结合了中西方理论与现实情况之后提出的,“平均地权”思想无论是针对城市还是农村,都充分体现了全社会利益与公众福祉的考量。孙中山的“平均地权”思想在一定程度上弥补了太平天国运动中的《天朝田亩制度》以及资产阶级改良派的不足之处。然而,“平均地

① 王宇、王天蛟:《从〈天朝田亩制度〉看太平天国的小农经济政策》,《理论观察》2016年第9期。

② 张履鹏、孙陶生、李扬等:《中国农田制度变迁与展望》,中国农业出版社,2009年,第162页。

③ 王国平:《〈天朝田亩制度〉新议》,《江海学刊》2005年第1期。

④ 戎笙:《如何看待太平天国的平均主义》,《历史研究》1981年第3期。

⑤ 郭文涛、陈文端:《中国农业经济史论纲》,第66页。

⑥ 欧阳白果:《孙中山土地法思想及其现实启示》,《电子科技大学学报》(社科版)2013年第6期。

权”的实施是基于一个高效率的政府为基础的。在孙中山逝世后,作为总理遗嘱的“平均地权”并没有得到很好的落实。同时,“平均地权”本身也存在着理想主义浓厚的问题,“在女性出嫁、家庭人口成员结构变动、人口流动、耕作能力等变量的影响下,初始的平均状态很快被打破;加之其他变量的影响,很难维持土地与劳动力的动态结合。”^①1930年,国民政府出台了《土地法》,该法三章七十六条,无一条议及“平均地权”,无一条议及“耕者有其田”。于是,在国民政府统治大陆的22年里,中国社会尤其是中国农村,一直处于动荡之中。1933年5月3日,万国鼎写道:“年来农村凋敝,盗匪横行,各方益感其(指土地问题)重要,亟亟谋有以解决之。”^②直到蒋介石、蒋经国父子退败台湾,对比共产党的胜利,从一片乱麻中理出头绪,首先推出土改,终于在中国台湾地区实现了孙中山的遗愿。平均地权,让耕者有其田,但这已是后话了。

(三)共产党人的革新与成功:《井冈山土地法》《兴国土地法》和《中国土地法大纲》

中国共产党历来重视土地制度建设,在土地革命时期,中央苏区的土地制度建设经历了从起步到不断发展深化的重要历程。《井冈山土地法》是现存的中国共产党的历史上的第一部土地法。这部法律是以毛泽东为代表的中国共产党深入田间地头的经验总结,标志着封建土地法制在中国局部地区的崩溃,让井冈山的生产力得到了空前的发展。

在共产党内,毛泽东的地位是由毛泽东的历史功绩决定的。毛泽东既善于从前人的胜利中总结经验,又善于从前人的失败中汲取教训。他熟知中国各阶级的真实情况,他知道要建立一个新中国必须从哪里入手。毛泽东在会见美国作家斯诺时指出:“谁赢得了农民,谁就会赢得了中国”,“谁解决土地问题,谁就会赢得农民”^③。毛泽东于1927年在井冈山创建了第一个革命根据地,1928年12月亲自主持制定了《井冈山土地法》,多年后毛泽东做出如下总结,“一切土地重新分配,是能得到大多数人拥护的。”^④但是,由于缺乏相关的经验和可以参考的范本,《井冈山土地法》在土地买卖和没收对象上存在着一定的不足。并且,由于照搬苏联经验所主张的“土地国有化”在实际过程中形成了“制度缺陷”,与当时的中国革命存在着不相符合的成分,而当时的“耕者有其田”的制度变革更多的是要求“土地农有”。

1929年4月,毛泽东率领红四军来到江西省兴国县,协助那里的党组织制定了《兴国土地法》。《兴国土地法》把“没收一切土地”改为“没收公共土地及地主阶级土地”,明确了土地革命所打击的主要对象是地主阶级,是消灭封建土地所有制,毛泽东将这称之为“这是一个原则的改正”^⑤,《兴国土地法》也成为马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的典范。毛泽东通过两次探索和两次实践,对土地革命的意义、如何开展、开展后的效果有了新的认识。1947年,为了充分调动广大农民参与革命的积极性和主动性,中共中央于1947年9月在西柏坡召开了全国土地会议,制定了《中国土地法大纲》。大纲共计十六条,其中最重要的是第一条,废除封建及半封建性剥削的土地制度。第二条,废除一切地主的土地所有权。第四条,废除一切乡村中土地制度改革以前的债务。第十一条,分配给人民的土地,由政府发给土地所有证,并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。即通过土改,广大的贫雇农翻身成为自耕农。实践证明,毛泽东通过土地改革,成功地将“阶级话语”嵌入乡村,实现了对乡村小农民众巨大的政治动员^⑥。政治动员产生的效果是:翻身的农村青年积极参军参战,还有千千万万的农民以支前民工的身份推着车子,挑着担子,往前线为战士们输送粮秣、衣被乃至弹药等。“在著名的‘三大战役’中,解

① 龙登高:《中国传统地权制度论纲》,《中国农史》2020年第2期。

② 《中国田制史》自序,《万国鼎文集》,中国农业科技出版社,2005年,第302页。

③ [美]路易斯·惠勒·斯诺:《斯诺眼中的中国》,王恩光等译,中国学术出版社,1982年,第47页。

④ 《毛泽东选集》(第一卷),人民出版社,1991年,第69页。

⑤ 余伯流、凌步机:《中央苏区史》(上),江西人民出版社,2017年,第338页。

⑥ 纪程:《话语视角下的乡村改造与回应——以山东临沭县为个案(1941—2005)》,华中师范大学博士学位论文,2006年。

放区人民出民工 539 万,出动牲畜 103.63 万头,支援粮食 9.5 亿斤。”^①

由于《中国土地法大纲》汲取了土地革命时期与中央苏区的土地政策探索经验,又结合解放战争的实际,从土地的所有制改革着手,宣布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,所以它进一步将土地改革推向了新的高潮。在这之后,仅“中原全区四千五百万人口”中,共产党就掌握了“控制的区域约两千万人口,游击区约一千万人口。”^②《中国土地法大纲》通过农村土地所有制的变革,适应了当时的生产力发展要求,是一部彻底的,较为完备的新民主主义纲领,其贯彻实施也成为中国共产党取得革命胜利的基本条件之一。

二、近代以来土地制度变迁的特点

近代以来中国的土地制度变迁,是社会基本矛盾逐渐变化的必然结果,充分体现了国家、集体、农民等各主体与土地要素之间的联系,其主要特点概括如下:

(一)生产力与生产关系决定土地制度的变迁

从历史角度来看,近代以来的数次土地制度变迁中,只有与当时的生产力水平相适应的土地制度设想才能够取得真正的成功,而与生产力发展水平不相符合的土地制度不能起到推动生产力发展的作用。太平天国运动的《天朝田亩制度》和孙中山的“平均地权”思想没有取得重大成果的主要原因,就是与当时的生产力发展以及实际状况不符。孙中山“平均地权”思想的主要针对领域是城镇土地,他并没有将重心放在矛盾更为突出的农村。虽然孙中山也对“耕者有其田”做出了设计,但是其土地思想的重点还是在以城镇为主的“平均地权”。正因如此,孙中山在推行土地制度的改革过程中,更多的是以温和的改良为主,没有真正意义上在全国推行,导致忽略了农村的生产力与生产关系的变革,忽略了农村生产力发展过程中农民对于废除封建剥削制度和获得土地的迫切需要。后期蒋介石所领导的南京国民政府更是背离了“三民主义”,作为大资产阶级的利益代表,从根本上否认了中国存在的农民土地问题,这也是国民党必然失去民心、走向失败的原因之一。

“农村土地制度变革的根本动力,表面上看是人地矛盾,深层次看还是生产关系要适应生产力发展的客观规律。”^③中国共产党领导的土地制度的改革与变迁中,能够对当时的生产力发展水平与实际情况进行全方位的把握,《中国土地法大纲》将农民的意愿充分吸收,农民拥有了自主经营和全部的收益权。农民阶级在获得了法律保护的完整的土地产权之后,其积极性被极大地调动起来,农业生产得到迅速发展,最终促进了革命事业的成功。

(二)土地制度的变迁本质上是国家、集体和农民的利益相协调

“土地是农民赖以生存的基础,……土地制度则是一切土地问题的源头和总根源。”^④ 1851 年至 1949 年的历次土地制度变迁证明,只有正确处理好国家、集体和农民的关系,权衡好各利益主体的博弈关系才是土地制度改革能否取得成功的关键性因素。太平天国运动的《天朝田亩制度》在处理国家、集体和农民的关系之中,过于强调国家对于生产资料的占有和支配,片面地强调平均主义,导致农民虽然在短时期内收获了部分利益,但在实际的操作中并没有完全摆脱过去封建土地制度的局限性。孙中山的“平均地权”思想中,“平均”的土地是国有土地,这部分土地属于国家和全体国民所有。但是对于私人土地,孙中山的“平均地权”思想并没有进行实质意义上的“平均”,政府对于私人土地所有权的“平均”有所欠

① 郑志廷、焦亚薇:《论〈中国土地法大纲〉的历史地位》,《河北大学学报》(哲学社会科学版)2002 年第 2 期。

② 《邓小平文选》(第一卷),人民出版社,1994 年,第 108 页。

③ 韩长赋:《中国农村土地制度改革》,《农业经济问题》2019 年第 1 期。

④ 齐蘅、吴玲:《中国农村土地制度变迁的历史溯源与现实观照》,《吉首大学学报》(社会科学版)2017 年第 3 期。

缺,这就导致了“平均地权”在实践过程中没有做到“权”和“利”的平衡。另外,在1930年南京国民政府所颁布的《中华民国土地法》中否定了中国存在农民的土地问题,这也是其弊端所在。

土地革命时期,中国共产党领导的土地革命由于缺乏经验和无榜样仿照,在一些政策上是在探索中前进和实施的。例如早期的中国共产党对于土地没收的对象是出现过反复和争论的,存在着将“没收大地主和地主的土地”转变成“没收一切土地”的错误现象。但是,总体来说这一时期的中国共产党的土地政策进行了国家、集体和农民的关系协调探索,特别是所提出的“没收地主、反动派的土地和富农的好地,自耕农的土地不进不出。抽多补少、抽肥补瘦”等因地制宜的土地政策,在正确处理国家、集体和农民的土地利益关系的基础上,维护了一定的公平性。解放战争时期,中国共产党的土地政策进一步对富农、地主和小土地出租者制定了不同的政策,通过反奸、清算、减租、减息退耕、退息等斗争从地主手中夺回土地,推动实现真正意义上的“耕者有其田”。历史告诉我们,国家、集体和农民的土地关系处理好,农民的利益得到保障,社会就更加安定和谐。中国共产党的土地政策兼顾了各方的利益需求,更协调了公平和效率的辩证关系,从而保障了土地制度变革的成果。

(三)土地制度的变迁影响革命事业的进程

土地制度是事关农民生存的根本、事关国家发展的基础性和根本性制度。近代以来中国土地制度的变迁对于革命事业的发展起到了至关重要的影响,特别是中国共产党所进行的土地制度变革,极大地促进了革命事业的成功。太平天国运动所提出的《天朝田亩制度》“是太平天国农民阶级同封建地主阶级激烈斗争的产物,具有反封建的革命意义。”^①孙中山所倡导的“平均地权”也在一定程度上促进了中国民族资本主义的发展,但是国民政府并没有很好地予以贯彻。而中国共产党所进行的土地制度实践,则从根本上促进了革命事业的成功。《中国土地法大纲》使当时解放区彻底消灭了封建剥削制度,满足了最为广大的贫下中农对于土地的需要,自此工人阶级和农民群众通过土改建立起了巩固的联盟,存在于中国几千年的封建制度被完结,从生存根基上基本消除了地主阶级和反动势力的生存基础,解放区的农村发生了巨大变化,获得解放的群众立即投入到生产生活中,促进了生产力的提高。

经过土改运动,一亿多的农民分得了土地。解放战争中,中国共产党和解放军获得了强大的政治和军事力量的支持,广大农民积极支持参军参战、保卫胜利果实,解放区人民的支持与保障促进了解放战争的胜利。相比之下,国民党虽然也出台了土地法规,在部分区域也实行了土地制度的改革,但是这些措施从效果上来看都是微乎其微的。蒋介石本人对于土地制度改革的关注也只是改革后能够增加多少“田赋”,这就使得国民党的土地制度改革实践只能导致土地更加集中,地权的状况也急剧恶化。最终导致农民对于国民党的认同越来越低,离心离德成为必然趋势。显然,土地制度的不断变迁与完善是在不断适应和满足生产力的需要,也是各方面利益协调、不断改善民生的需要。

三、近代以来土地制度变迁的启示

新中国成立以后,在充分借鉴中国历代土地制度改革经验和教训的基础上,顺利完成了“土改”,经过农业合作化与人民公社的实践以及改革开放之后的分田到户,乃至现在全面乡村振兴战略的施行,近代以来的中国土地制度变迁历历在目,犹如一面镜子,既让我们看到了成绩,同样让我们看到了问题,这对新中国成立后历次土地制度的改革都有着深远的影响。

(一)坚持公有制的地位不动摇

近代以来中国土地制度的变迁,有个一以贯之的主题就是土地公有制。土地公有制是各种土地制度设计中都无法回避的问题,只是由于政权与时代的不同而导致建立的公有制有所差异。《天朝田亩制

^① 周术槐:《从〈天朝田亩制度〉看古代农民的思维方式》,《贵阳金筑大学学报》2002年第1期。

度》、孙中山的“平均地权”思想、土地革命时期的《井冈山土地法》与《兴国土地法》以及解放战争时期的《中国土地法大纲》，都充分体现了应该坚持土地公有制的思想和内涵。或许有不同观点认为如果按此推论，则商周以来的“溥天之下，莫非王土”都是公有制，其实不然。“溥天之下，莫非王土”的论断其最初是以宗法制与分封制结合而推行的，是私有的最大化，即“王”的私有，如果说“王”即是国家，也只能算是一种早期的土地国有。土地制度是不是公有制，其重要的指标之一就是农民是否获得了土地使用权。《天朝田亩制度》中“凡天下田，天下人同耕”，这同耕的是天下之田而非个人之田，反映了太平天国公有制的特点。而孙中山所提出的“平均地权”也正是出于对中国古代土地私有制之下的兼并频发而做出的反应，他认为“土地公有”或土地国有远胜于土地私有^①。需要指出的是，《天朝田亩制度》的设想和孙中山“平均地权”的思想反映的都是公有制最终取代私有制，因而都是进步的，因为公有制的实行可以防止大规模土地兼并，可以保护农民“耕者有其田”，由此也更加深刻地证明了当今中国土地实践过程中始终坚持公有制地位的正确性。

坚持公有制的主体地位，是近代以来中国土地制度变迁的历史过程中所蕴含的深刻道理。2020年召开的中央全面深化改革委员会第十五次会议强调，要坚决守住农业农村改革三条底线，其中第一条是守住土地公有制性质不改变。新中国成立初期，中国共产党领导全国人民进行了土地改革运动，真正实现了推翻封建地主土地所有制的剥削制度，在几千年的发展史上第一次真正实现了“耕者有其田”。改革开放以后，家庭联产承包责任制的实施进一步调动了广大农民的积极性，保障了农民的土地承包经营权，促进了中国经济的发展。与此形成鲜明对比的是，中外几千年来土地私有化的结果都是土地高度集中，使大量农民失去了土地，流离失所。当前的土地制度改革，要进一步坚持社会主义性质和方向，促进基层对土地公有制的价值追求与认同，找到合适的产权结合方式，从而探索出公有制土地进入到市场的正确方式与合理途径。在坚持土地公有制的前提下，要进一步将土地所有权和使用权相分离，既要保障土地所有权的强制性，又要维护土地使用权的收益性。事实证明，土地的所有权和使用权相分离，并不影响公有制的根本性质，也不影响农民对于土地的使用和日常经营。

（二）构建立体的土地收益制度

不可否认的是，历次土地制度变迁的同时，国家、集体和农民三个主体之间也在进行着利益变化，其中最为核心的就是关于土地的收益问题。因此，权衡好各利益主体的关系是土地制度改革成败的关键，而其中最为关键的是要保障农民利益。土地问题是国家与私人在生产关系上最为重要的关系之一，土地制度的变迁更是关系到方方面面，与农民利益直接相关。作为最为庞大的社会层面的农村，土地制度的转型对其具有至关重要的影响。《天朝田亩制度》作为封建社会农民运动最高峰的太平天国运动的纲领性政策，期望通过平均来消灭不平等的阶级，从而建立平等的社会，反映了农民阶级对于维护自身利益的要求。孙中山的“平均地权”思想也充分考虑农民利益，其中的“涨价归公”思想更是为乡村振兴中土地征用征收提供了重要借鉴。中国共产党从土地革命时期开始，就将土地制度的探索与改革作为革命的重要工具之一，以“耕者有其田”为目标逐渐实现了中国农民阶级最为根本的利益诉求之一，那就是拥有土地。这维护了农民的利益，满足了农民夙愿，从而使中国共产党赢得了最为广大的农民的信赖与支持，并进而实现了革命胜利。

近代以来中国土地制度变迁对乡村振兴中土地制度的又一重要启示就是要坚持保护农民利益为根本，而农民最为重要的权益之一就是农民土地权益。“农民土地权益是农民综合利益的体现，是经济、政治、社会等多方面权利的集中形式。”^②农民社会作为中国社会最为广大的社会层面，维护农民利益对于

^① 《孙中山全集》（第六卷），中华书局，1985年，第636页。

^② 李长健、张伟：《农民土地权益的利益结构与利益机制研究——基于农村社区的发展》，《华中农业大学学报》（社会科学版）2016年第1期。

维护社会发展的长治久安具有重要意义,这就要求新时代的乡村振兴战略要坚持以保护农民利益为根本,更加全面地认识农民的利益诉求,特别是在保障农民的土地权益的基础上,进一步延展农民利益的外延,从而实现农民在发展性利益方面的延伸,进一步保障农民的政治权利、经济权利、文化权利、社会权利等,从而增强农民的获得感与认同感。在乡村振兴过程中,政策的制定与实施要充分尊重农民的自主选择,政策的推进中要注重“强制性”与“自发性”的协调,“不搞一刀切。”在政策范围内,给予农民更大的自主权,从而搞活农民经济,提升农民的积极性和创造性,以农民为主体实现乡村振兴。同时,对于因土地征用、流转等脱离土地的农民,要进行妥善安置,进一步做好社会保障。大部分农民脱离土地后可以利用得到的补偿金进行自主创业、自主择业,改善生活条件,实现很好的过渡。但是不可否认的是,因为失去土地,并且又不能对补偿金很好地规划利用的农民,他们的生活水平下降的现象也比较普遍和常见。因此要对这部分人进行早期的介入和帮扶,积极帮助其就业,加强社会保障,从而解决脱离土地的农民的后续生活问题,实现社会的稳定。

(三)形成新时代的农业经营体系

近年来,中国土地流转规模日益增大,构建新时代的农业经营体系的重要性日益凸显。按照当今世界农业较为发达的国家和地区的发展经验来看,农业生产经营必然要经历以聚集土地、资本等要素为基础向规模化和集约化的方向发展。作为社会生产生活最基本的要素,土地在古代、近代和现当代,都是财富的象征,也是农业经营体系的核心变量。



图1 2007-2020年全国家庭承包耕地流转面积及趋势图

资料来源:朱冬亮:《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》,《中国社会科学》2020年第7期,第132页;刘同山、陈晓萱、周静:《中国的农地流转:政策目标、面临挑战与改革思考》,《南京农业大学学报》2022年第4期,第176-177页;中华人民共和国农业农村部网站:<http://zdscxx.moa.gov.cn:8080/nyb/pc/index.jsp>。

近代中国土地制度变迁中,对于农业经营的相关内容鲜有涉及,这也导致部分农民在获得土地之后又因其他原因失去土地,从而再次出现土地的不合理集中。但是,不可否认的是孙中山的平均地权思想中,按照乔治·亨利的单一税制设计了照价纳税,这对于今天构建围绕土地流转的农业经营体系具有重要意义。因为按照核定地价、照价征收、照价纳税的方式,可以准确地反映土地的收益能力,有利于实现平均地权,增强土地的流转价值。新时代的乡村振兴,要通过土地流转构建农业经营体系,更要重视推进土地流转过程中的问题和矛盾。新中国成立之后,在农业合作化时期和人民公社时期建立了农村土地集体所有制,政策制定的出发点是“美好的”,然而在实际的执行过程中却与实际相背离,“平均化”“搭

便车”纷纷出现。改革开放以后,家庭联产承包责任制实现了土地所有权和使用权的“二权分离”,促进了生产力的解放。近代以来的土地制度变迁以及新中国成立以来的土地制度改革实践都证明,必须构建科学、合理、完善的农业经营体系。

2013年中央农村工作会议指出:“要不断探索农村土地集体所有制的有效形式,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营。”这是对当前的农村土地制度的又一次创新。积极推进所有权、承包权、经营权三权分置,实现经营权流转的格局是基于历史与现实的要求。要积极培育新型农业经营主体,加快培养新型职业农民。还要强化农业经营合作方式,丰富合同制、订单制、委托制、代理制等方式。同时,在推动经营权流转的过程中,要特别注意推进土地适度规模经营,因地制宜、顺势而为,把握适度原则,而在流转过程中,土地的流转要充分尊重农民的意愿,坚持依法的原则,不能以土地流转为名侵害农民的土地权益。另外,承包权与经营权的分离又会在一定程度上出现盲目扩大规模、脱离生产实际的问题,这就造成流转的过程出现风险与危机,甚至影响到国家粮食安全,因此要充分考虑客观实际,尊重农民的生产习惯,客观合理的确定生产规模,从而真正发挥土地经营权流转的效能,构建起以土地流转为核心的农业经营体系,促进农业生产的发展。

结 语

土地是中国农民最重要的生产资料,也是他们最为珍视的资产。在封建社会,自秦汉以来,土地兼并屡见不鲜,“富者田连阡陌,贫者亡立锥之地”。当失地的农民越来越多,矛盾激化到无以复加之时,农民起义就可能发生。近代以来,土地制度受到了诸多有识之士的关注,着眼于“耕者有其田”,先后爆发了洪秀全领导的太平天国运动、孙中山领导的资产阶级革命和中国共产党领导的无产阶级革命。洪秀全颁布了《天朝田亩制度》,意图实现“有田同耕,有饭同食”,结果只有探索,而无实践。孙中山提出“平均地权”,但这样的奋斗目标国民党在大陆期间一直未能实现,直至蒋介石败退台湾后,方在中国台湾地区实行土改,遂了孙中山的遗愿^①。最终,只有中国共产党领导的无产阶级革命带领人民翻身做主,实现了“耕者有其田”这一中国百姓千百年来的梦想。

回顾和梳理近代以来中国土地制度的历史变迁,可以清晰地看到两条主线:一是农民、集体和国家之间的利益关系的协调平衡;二是土地制度的主要目标在不断地动态调整。自近代以来各阶级阶层的仁人志士在土地制度改革中的艰难探索,充分证明了中国共产党采取的马克思主义与中国具体国情相结合的道路的正确性,这是历史与人民共同的选择。鉴往知来,土地制度问题历来事关重大,也将直接关系到当下农村社会的稳定、改革和发展。坚持中国共产党的领导、坚持土地公有的地位不动摇,在此基础上构建适合新时代发展的农业经营体系将成为今天实施全面乡村振兴最为关键的所在。

(责任编辑:胡文亮)

^① 龙登高主编:《中国土地制度史》(第五卷),中国社会科学出版社,2022年,第249页。