



## 建国六十年来我国农村土地政策的变迁

张雁翎

2009-11-17 15:53:45

**摘要：**建国六十年来，我国农村的土地政策发生了几次重大变迁，根据不同时期的土地制度大致可将农村划分为土地改革、农业合作化、人民公社和家庭联产承包责任制四个时期，土地问题的逐步解决，使广大农民由翻身做主到摆脱贫困，最终走向共同富裕，给我国农村带来了翻天覆地的变化。

**关键词：**建国六十年 农村土地政策 变迁

1949年10月1日，中华人民共和国成立，从此掀开了中国历史的新篇章。建国后，中国共产党始终把农村、农业、农民问题作为新中国建设和发展的中心任务，尤其把解决农村的土地问题当作工作的重中之重。建国六十年来，我国农村的土地政策发生了几次重大变迁，使广大农民由翻身做主到摆脱贫困，最终走向共同富裕，给我国农村带来了翻天覆地的变化。前事不忘后事之师，对建国六十年的土地政策进行认真的总结和思考，将对我党更好地处理“三农”问题产生巨大的借鉴和指导意义。

### 一、1950—1952 土地改革时期

我国经历了两千多年的封建制度，其赖以生存的经济基础，地主阶级封建剥削的土地所有制极不合理，“占乡村人口不到 10% 的地主、富农，占据着 70%—80% 的土地，而占农村人口 90% 的贫雇农和中农，却只占有 20%—30% 的土地” [1]，导致农村生产力水平低下，农民极端贫困。新中国成立后，建立了统一的人民政权，人民当家作主，迫切需要推翻原有的封建剥削制度，使老百姓拥有自己的土地。土地改革便被提上恢复和发展国民经济的议事日程。

1950年6月，中央人民政府委员会通过和颁布了由刘少奇主持制定、经党的七届三中全会讨论后提交政府的《中华人民共和国土地改革法》。它明确地提出：“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，为新中国工业化开辟道路。土地改革的总路线是依靠贫农、雇农，团结中农，中立富农，有步骤、有分别地消灭封建剥削制度，发展农业生产。”土地改革法是在总结以往的土地改革的经验和教训的基础上，适应建国后的新形势的情况下，确定的新政策，成为指导土地改革的基本法律依据。此后，在全国三亿一千万人口的新解放区，开始了轰轰烈烈的土地改革运动。从1950年冬开始到 1952年底，全国有三亿农民分得了约七亿亩土地，免除了过去每年向地主缴纳七百亿斤粮食的地租，除新疆、西藏等少数民族地区和台湾省外，基本完成了土地改革任务。

土地改革任务的完成，使广大农民真正拥有了土地，不仅解放了农村生产力，调动了农民的生产积极性，促进了农村经济的发展，为整个国民经济的恢复和发展奠定了基础，而且提高了农民的政治觉悟和对共产党的拥护，巩固了工农联盟和人民民主专政，为农业的社会主义改造创造了有利条件。

## 二、1953—1957 农业合作化时期

土地改革运动后，我国农村以生产分散、技术落后、资金和生产资料匮乏为特点的小农经济不仅导致农村出现了两极分化的状况，而且严重制约了水利建设、自然灾害防御等农村基础性建设的发展，农业生产仍处于较低水平。

为了克服这些家庭分散经营带来的困难，一些农民自发结成农业互助组。1951年9月，中共中央召开全国第一次农业互助合作会议，制定了《中共中央关于农业生产互助合作的决议(草案)》，它不仅认同了互助组的做法，而且引导农民在一些比较巩固的互助组内试办初级社。1953年12月，中共中央做出《关于发展农业生产合作社的决议》，指出：“经过简单的共同劳动的临时互助组和在同共同劳动基础上实行某些分工分业并有少量的公共财产的常年互助组，到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的初级农业生产合作社，到实行完全的社会主义集体所有制的高级农业生产合作社。这种由具有社会主义萌芽、到具有更多社会主义因素、到完全的社会主义的合作化的发展道路，就是我们党所指出的农业逐步实现社会主义改造的道路。”1955年7月31日，毛泽东在省、市、自治区党委书记会议上作《关于农业合作化问题》的报告，对实现农业社会主义改造的途径、步骤、方针、原则作了系统的论述。同年10月4日至11日，中共七届六中全会(扩大)根据毛泽东的报告，通过了《关于农业合作化问题的决议》，把党内合作化速度问题上的不同意见，当作右倾机会主义来批判，使合作化的发展速度越来越快，以至偏离了健康发展的轨道。据《中国的经济体制改革》统计：“1955年加入合作社的农户达到1.18亿户，占全国总农户的96.3%，参加高级社的农户占总农户的3%，但是1956年底却猛增到87.8%”。1956年6月30日，第一届全国人民代表大会第3次全体会议通过并颁布了《高级农业生产合作社示范章程》，章程规定社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有。在党的各项政策的支持下，1956年底，我国完成了对农业的社会主义改造，5亿农民走上了社会主义道路。

“从农业合作化的整个过程看，它采取了从互助组、初级社到高级社这样一种前进的方式和步骤，适应了不同时期、不同地区的情况，而且培养和训练了一大批农村干部，使他们学会了集体经济管理。从而加速了我国农业社会主义改造进程，又避免了由于生产关系的突然变革可能出现的减产损失，使农业生产稳步上升。”[2]“1956年，我国在严重遭受自然灾害的情况下，粮食产量达到3855亿斤，比1954年增产465亿斤，比丰收的1955年还多176亿斤，比合作前的1952年增加了577亿斤，社员收入普遍提高。”[3]但是，农业合作化也有不足之处，比如速度过快，原定10—15年完成的农业社会主义改造，在两年多的时间内完成；有些农村违背了自愿加入的原则，强迫农民加入合作社，严重挫伤了农民的生产积极性，阻碍了农业生产力的发展。

## 三、1958—1978 人民公社时期

1957年上半年，在反“右”斗争声中，我国开始了“大跃进”的步伐，而土地政策的直接后果就是向“一大二公”迈进。农村人民公社化运动是我们党在五十年代后期全面开展社会主义建设中，为探索中国社会主义建设道路所作的一项重大决策。

1958年春，毛泽东认为，小社不利于大规模经营，不利于共同发展生产，于是提出小社并大社的建议，8月，毛泽东又认为：“还是办人民公社好”。于是，1958年8月中共中央在北戴河召开的政治局扩大会议上，通过了《关于农村建立人民公社的决议》，决定在全国农村普遍建立政社合一的人民公社，并提出扩大公社规模，在并社过程中自留地、零星果树等都将逐步“自然地变为公有”。会议后，在短短的一个多月内，全国农村除西藏自治区外基本上实现了人民公社化，社员自留地等全部收归了公有。至此，个体农民土地私有制宣告结束。

1959年2月27日到3月5日，中共中央在郑州举行了以解决人民公社所有制和纠正“共产风”问题为主题的政治局扩大会议，会议起草了《关于人民公社管理体制的若干规定（草案）》，规定人民公社实行“队为基础，三级所有”的体制，从而确定了我国农村土地以生产队为基本所有单位的制度，并且恢复了社员的自留地制度。1960年11月3日，中共中央发出了《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》（即“十二条”），要求各地彻底纠正“一平二调”的共产风以及浮夸风、命令风、干部特殊化风和瞎指挥风，允许社员经营少量自留地和小规模的家庭副业，恢复农村集市贸易。1966年，文化大革命开始后，自留地又被当做资本主义尾巴割掉了。

农村人民公社化运动是我党受“左倾”思潮的影响，错误地估计了当时农村生产力发展水平而发动的一场冒进的农村土地政策。“人民公社制度特点是‘一大二公’，与之相适应的是经营上政社合一，统一生产经营，集中劳动，统一核算；管理上实行公社、生产大队、生产小队三级管理；分配上全公社统一分配。”[4]这种僵化的生产和管理模式，由于高度集权，社员的劳动投入和利益分配不成等价关系，严重挫伤了农民生产的积极性、主动性和创造性，在集体劳动中出现了出工一条龙，干事大呼哜的形式主义，最终导致农业和农村发展迟滞、缓慢，长期处于徘徊局面，多数地方没有摆脱落后的面貌，农民生活水平没有多大的提高。“1958—1978年的20年间，农民纯收入由87.6元增加到133.6元，年平均增长不到3元，而且几乎全面来自于集体分配收入。粮食总产量也在1958年后一直减产，直到1966年才恢复到1958年的水平”[5]。“到20世纪70年代后期，农业已经成为国民经济中最薄弱的环节，农民口粮人均在300斤以下，连吃饱肚子都不可能。全国有近1/4的生产队年人均分配在40元以下，有2.5亿人吃不饱饭。1977年，平均一个大队的公积金不到1万元，买不上一部中型拖拉机，甚至于简单的再生产都难以维持”[6]。

#### 四、1979—2009 家庭联产承包责任制时期

人民公社化运动严重束缚了农村生产力的发展，到了70年代后期，全国农村有1/3的人不能解决温饱问题。为了摆脱食不果腹的困境，1978年底，安徽省风阳县小岗村的18户农民，冒着风险搞起了大包干，给传统的集体使用土地的制度捅开了缺口。

1980年9月，中共中央召开了省、市、自治区党委第一书记座谈会，讨论了加强和完善农业生产责任制的问题。会后，中共中央下发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知，允许土地承包到户，但同时重申了不准买卖土地。这就是说，分包到户的土地，农户得到的只是土地的使用权，而不是所有权。所以，农业生产责任制并没有改变土地公有的社会主义性质。此后，农业生产责任制在全国迅速得到推广。到1981年底，90%以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制。

1982—1986年中央连续五年相继发出了五个1号文件，对家庭联产承包经营责任制进行了不断完善。其中，1984年1号文件作出了延长土地承包期的决定，规定土地承包期一般应在15年以上，并鼓励农民增加投资，培养地力，实行集约经营。1993年4月，八届全国人大再次对《宪法》进行修正，将“家庭承包经营”明确写入《宪法》，使其成为一项基本国家经济制度，从而解决了多年来人们对家庭联产承包经营制度的争论。党中央和国务院进而规定“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，是我国农村经济的一项基本制度，要长期稳定，并不断完善。为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变”[7]。中共中央又于1998年10月召开了十五届三中全会，决定将农民的土地承包期再延长30年。此后，全国各地政府分别通过行政村与农户签订了土地延包

30 年的合同。这次会议把长期实行的农业生产责任制正式确定为以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，去掉了以前的“联产”限制。2000年，中央《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》指出，要加快农村土地制度法制化建设，长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。此后，农村土地政策的法制化建设进入了快车道。

2002年8月29日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国农村土地承包法》，以法律的形式赋予农民长期的、有保障的农村土地承包经营权，使土地承包权成为目前为止农民享有的最广泛的权益，这标志着中国农村土地承包政策将进入一个相对稳定期。2003年10月，中共十六届三中全会召开并通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出解决“三农”问题三个方面的改革思路：“要长期稳定并不断完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，依法保障农民对土地承包经营的各项权利；要完善土地流转办法，确保农户可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权；要改革征地制度，完善征地程序”。这个决定为进一步规范农村土地制度改革，完善农村经济体制指明了方向。2004—2008年，中央再一次连续五年以“一号文件”的形式发布了有关“三农”问题政策的意见。十七届三中全会提出：“要按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，进一步完善农村土地管理制度。坚持最严格的耕地保护制度，层层落实责任，坚决守住十八亿亩耕地红线。划定永久基本农田，建立保护补偿机制，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。继续推进土地整理复垦开发，耕地实行先补后占，不得跨省区市进行占补平衡。搞好农村土地确权、登记、颁证工作。要加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”。[8]

国家在坚持以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制不变的情况下，不断改革农村经济体制，对其出现的不足和缺陷及时作出补充和完善，并不断加快农村土地政策法规化的进程，使农民的合法权益得到法律的保护，其根本目的在于尽快帮助农民脱贫致富，实现小康，加快农村社会主义建设的步伐。

综上所述，建国六十年来，我国农村的土地政策经历了让土地由人民所有到集体经营、集体所有最后实现国家公有的转变，使农民生活发生了翻天覆地的变化。随着改革的不断深入和党对农村工作的重视，农村的土地政策也将发生更大的飞跃。

#### [参考文献]

[1] 郑建敏. 论建国后党的农村土地政策的发展演变. 石家庄学院学报, 2006(5): 75

[2] [4] 未也, 罗韬, 曾华. 论建国五十年来党的农村土地政策. 四川行政学院学报, 1999(3): 9

[3] 中国农村经济. 1992(6): 208

[5] 中国农村40年. 中原农民出版社, 1989: 131

[6] 武力, 郑有贵. 解决“三农”问题之路. 中国经济出版社, 2004: 278、347

[7] 中共中央, 国务院. 关于当前农业和农村经济发展的若干政策与措施. 1993.

[8] 十七届三中全会. 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定. 2008

文档附件:

编辑: 文章来源: 作者投稿

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载, 敬请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]