

复旦政治与行政研究丛书 No. 13

土地政策的 政治逻辑

——农民、政权与中国现代化

叶国文 著

叶国文 著

土地政策的政治逻辑

——农民、政权与中国现代化

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地政策的政治逻辑:农民、政权与中国现代化/叶
国文著. —天津:天津人民出版社, 2007.8
ISBN 978-7-201-05619-7

I. 土… II. 叶… III. 土地政策—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 107680 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbe@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 9.875 印张 1 插页

字数:240 千字

定 价:25.00 元



叶国文，1968 年生于浙江武义。1992 年就学于杭州大学政治学与行政管理系，2000 年考入复旦大学并提前攻读政治学博士学位。现供职于中共浙江省委党校（浙江行政学院）。曾经发表论文多篇，参与多项课题研究和教材编写，对政治学理论、中国政治略有涉猎。

丛书目录

- 《中国现代政治的成长 —— 一项对政治知识基础的研究》
- 《信息社会的政府治理 —— 政府治理理念与治理范式研究》
- 《正义之善 —— 论乌托邦的政治意义》
- 《地域本位与国族认同 —— 美国政治发展中的区域结构分析》
- 《所有的子弹都有归宿 —— 发展中国家军人政治研究》
- 《自由与秩序 —— 西方保守主义政治思想研究》
- 《制度变迁与行政发展 —— 公共行政之制度理论的比较研究》
- 《知识分子与中国革命 —— 近代中国国家建设研究》
- 《城市社会重构与新生国家政权建设 —— 建国初期上海国家政权建设分析》
- 《风险、知识与公共决策》
- 《民族权利与国家整合 —— 以中国西南少数民族社会形态变迁为研究对象》
- 《制度变迁中的政府行为分析 —— 以苏南模式为研究对象》
- 《土地政策的政治逻辑 —— 农民、政权与中国现代化》

此书为中共浙江省委党校
学科建设成果资助出版项目。

中文摘要

中国是一个以农民为主的国家,在整个国家的平衡和稳定中,国家与农民是中轴。因而,中国国家建设必须与平衡农民结合起来。

土地对于国家和农民来说既是资源,也是一种权力,通过土地政策调整起到了平衡国家建设与农民关系的作用。本研究以中国土地政策作为对象,考察中国国家采取不同土地政策的政治意义,从而揭示不同时期土地政策是如何平衡农民、国家政权和现代化三者之间关系的。

本研究用五章篇幅探讨当代中国土地政策如何平衡农民、国家政权与中国现代化三者关系。第一章对中国共产党土地政策的形成与演进进行历史考察,阐述土地政策的政治意义,即动员农民、夺取政权。中国共产党在动员农民基础上建立新生国家,动员农民的手段是实行不同于以往的土地政策。然而,一个在中心城市建立的政党,如何会通过土地政策调整来动员农民呢?中国共产党在失败和成功中认识到传统中国的核心问题不是城市而是农村。在革命战争中,中国共产党在汲取古典政治文明以及国民党土地政策的基础上,运用不同的土地政策,动员了农村的土地和人力资源,在夺取国家政权的革命中获得胜利。

第二章以新生国家建立初期的土地改革为研究内容,探讨土改对解放农民和巩固国家政权的作用。新生国家面临着解放农民和政权建设的任务。中国共产党在秉持孙中山“耕者有其田”土地政策的基础上,通过土地改革运动,消灭了地主阶级,解放了农民

阶级,实现了农民对土地的私人占有,把土地的所有权和使用权还给农民,从而获得农民对新生政权的认同。同时,在土地改革运动中,新生国家消解了以地主阶级为核心的农村政权,建构了以农民为核心的农村政权,使新生国家治理权延伸到农村社会,实现了几千年来国家政权在农村建立的任务,为现代化建设提供了保障。

2

第三章通过对合作化运动的研究,阐述农民土地私人占有变革到集体所有的意义。土改的土地安排诱发了农村社会的不平衡,土地开始流转,出现自由买卖,对新生国家秩序产生了压力,产生了国家政权合法性问题。因此,通过合作化方式,实现农民对中国共产党政权认同成为必然。然而,农民私人占有土地的初级合作化无法完全弥补有限土地资源下农民的生存压力,而且土地私人占有方式与社会主义国家建设产生了冲突。社会主义建设包含两个方面的内容:首先,社会主义社会形态的建立。按照经典马克思主义作家的理解,无产阶级政党在夺取国家政权后,通过消灭阶级剥削,渐次建立社会主义,最终建立共产主义的社会形态,实现自由人的联合。中国共产党在夺取国家政权后,建设社会主义国家政权是符合经典马克思主义作家理论设计的,也与苏联社会主义国家建设经验相一致。这样,建设社会主义国家的内在要求,决定了变革土地占有关系的必然,从土地农民私人占有转变为集体所有;其次,以工业建设为核心的现代化建设。按照经典马克思主义作家的社会形态理论,社会主义是一个比资本主义更高级的社会形态,是建立在高度现代工业基础上的。因而,在一个落后的农业国家建设社会主义,大力发展工业不仅有其必要性而且具有紧迫性。同时,现代工业能够促进农业现代化,实现农村社会生产力大变革,从而把一个落后的农业国转变为一个先进的社会主义工业国,满足农民富裕愿望。然而,一个落后的农业国家建设工业最主要的资源就是土地和农民,但是农民私人占有土地后,个体、分散的土地经营方式限制了工业建设的资源提取,所以集聚土地资

源就成为工业建设的保证。因而,无论是社会主义建设还是工业建设都需要土地从农民的私人占有转变为集体所有。

对于社会主义建设,农民是满腔热情的,但是把刚刚获得的土地通过合作化方式转交集体,大多数农民是不情愿的,因而出现了合作化过程中的“退社”等现象,这影响了工业建设。为此,在建设社会主义的压力下,国家必须迅速地从土地农民私有向集体所有过渡,并在两条道路的争论中,实现土地集体所有。然而,由于缺乏市场等外部条件,加上自然灾害,农民自发的“承包”不断挑战集体所有的土地政策。为了保证社会主义建设和工业建设,同时解决农民的生存问题,国家嵌入了人民公社体制。

第四章通过对家庭土地承包制的历史考察,探讨农民与国家的关系。由于人民公社制度破坏了农业的生产,影响了农村社会稳定,导致国家与农民关系紧张,表现为农民自发的土地承包与国家有目的阻止土地承包的场景不断出现。十一届三中全会以来,在思想解放的同时,大力推进工业化建设所形成的城市也能够容纳土地流转。于是,由农民创造的土地承包获得国家认同,家庭土地承包制成为一项新的土地政策。这项政策之所以获得农民的支持,也获得国家的认同,在于把土地所有权和使用权进行分离,在集体占有土地所有权前提下,把土地使用权还给农民,从而激发了农民经营土地的积极性。

第五章探讨市场与现代化背景下,通过调整土地政策,平衡农民、国家、市场与现代化的关系。市场体系的建立和完善,要求土地资源进行流转,才能实现资源有效配置,同时农民经营土地的收益不及进入市场获得的收益,出现土地被闲置和抛弃的现象。这为以工业化和城市化为内容的现代化建设蚕食农村土地提供了可能,导致农民生存和国家粮食安全问题凸现。

可见,在市场和现代化建设中,农民一方面需要土地作为其生存底线但受到蚕食,另一方面不愿经营土地,而国家则必须稳定农

民保证粮食生产。因而,平衡农民、国家、市场与现代化建设之间的关系,还是需要土地。通过调整土地产权,平衡上述关系,从而保证国家建设的顺利进行。

由此,得出本研究的一般结论:土地政策有效地平衡了农民、国家政权和现代化建设三者关系。在中国国家建设逻辑中,当土地政策同时考虑三者关系时,国家建设就比较顺利。当其中某一要素处于相对边缘时,就会出现或者农民与国家关系紧张,或者现代化建设受阻,这导致调整土地政策成为必要。因而,在中国国家建设中,土地政策是平衡农民、国家政权和现代化的一种重要手段。

Abstract

China is a country dominated by peasant agriculture, where the state and the peasantry serve as the backbone of society. That is why the national construction of China should bring the relationship into consideration that is between the state and the peasantry.

A resource as well as a type of power for the state and the peasantry alike, land can be used to optimize the relationship between national construction and the peasantry by adjusting state land policies. The thesis, thus, discusses China's land policies, examines the political significances of different land policies and clarifies how the land policies in different periods optimize the relationship among the peasantry, the state regime and modernization.

To that end, the main body of the thesis includes five chapters. Chapter one makes a historical review on the establishment and evolution of the land policies of the Communist Party of China (CPC), and reveals the political significances of CPC's land policies: to mobilize the peasantry and to take over the state power. CPC, through gains and losses, was convinced that the essential problem of China came from the rural areas rather than the cities, and achieved the final victory by applying different land policies that thoroughly mobilized the peasantry.

Chapter two focuses on the land reform at the early years of PRC, trying to explain why the reform helped liberate the peasantry and stabilize the new state regime. CPC, based on the land policies promoted by Dr.

Sun Yat - sen and with the help of the land reform, eliminated the class of landlords as a whole, liberated the peasantry, returned land ownership to the peasantry and won the support of them. At the mean time, the old rural regime was destroyed and was replaced by a new one dominated by the peasantry, which made possible the ruling of the rural areas directly from the central government.

6

Chapter three discusses the significances of the change from the private ownership of land to the collective land ownership. One of the results of the land reform was that land began to be on the move and could be bought and sold freely. Thus the private ownership of land clashed with the socialist national construction, including the construction of a socialist society and the modernization/industrialization construction. Classic Marxist writers noted that the ruling proletarian party should eliminate class exploitation and construct a socialist society that will eventually lead to the formation of a communist society. Therefore the private ownership of land should be transformed into the collective ownership. Furthermore, the socialist society, according to the classic Marxist writers, is more advanced than the capitalist society in the sense that it has a more advanced and modernized industry, which determines that industrial development is especially important when constructing socialism in a relatively underdeveloped country. As the centralization of land resources is the premise of industry development, the private ownership of land, again, should be transformed into the collective ownership of land.

The peasantry, in fact, were passionate toward the socialist construction and were reluctant as well to deliver their newly - gained land to the collectivity. At the same time, natural disasters and lack of market mechanisms both contributed to the rise of volunteer "contract" farming, which led to the interference of the government and the commune system

enforced by the state.

Chapter four reviews the development of the household contract responsibility system and discusses the state - peasantry relationship. Since the commune system impaired the agricultural productivity and the stability of the rural areas, "contract" farming was accepted by the state after 1978 and the household contract responsibility system became a formal land policy. The success of this policy owed to the separation of land ownership and land access rights, which encouraged the peasants to take better care of land.

Chapter five focuses on the fine - tuning of land policies set in an era of opening and reform. The establishment and improvement of the market system requires that land be on the move to achieve best collocation of resources. Meanwhile, industrialization and urbanization have taken away a great amount of farming land, resulting in graver concern about food security, the living standard of the peasantry, etc.

From above it is clear that land serves as the core element in balancing the relationship among the peasantry, the state, the market and the modernization construction. For the peasantry need enough land for survival but are reluctant to be bound by land, while the task of the state is to guarantee food supply.

The thesis thus concludes that land policies can effectively optimize the relationship among the peasantry, the state regime and the modernization construction. When land policies conform to the requirements of all these three aspects, the national construction achieve more; when any one aspect is overlooked, problems occur.

目 录

序一 / 1

序二 / 5

绪论 / 10

一、研究现状与研究空间 / 10

(一)研究现状 / 10

(二)研究空间 / 16

二、研究视角:土地政策与国家建设 / 17

三、主要思路、研究方法和研究资料 / 22

(一)主要思路 / 22

(二)研究方法 / 25

(三)研究资料 / 26

**第一章 动员农民与夺取政权:土地政策的形成及其
政治意义 / 31**

一、国民党土地政策的演进 / 31

(一)孙中山的土地政策 / 31

(二)蒋介石统治时期的土地政策 / 42

二、中国共产党土地政策的形成及其演进 / 49

(一)对农民问题的认识 / 49

(二)土地政策的形成与演进 / 54

三、农民与政权:土地政策的政治意义 / 59

第二章 阶级解放与政权建设:土地改革运动分析 /73

一、阶级解放与土地改革 / 74

(一)中国共产党的历史任务 / 74

(二)劳动阶级解放 / 78

二、解放农民与政权认同 / 84

(一)土地改革之目的 / 85

(二)富农政策 / 88

(三)统一战线政策 / 95

三、国家政权建设 / 102

(一)政治和社会秩序 / 102

(二)国家政权在农村社会的建立 / 105

小结 / 110

第三章 现代化与社会主义的探索:从合作化到人民公社 / 118

一、土地改革的负面影响 / 119

(一)小农经济 / 119

(二)失衡和流动 / 120

(三)秩序和合法性 / 127

二、合作社与现代化 / 129

(一)合作社:改造小农经济和巩固政权的手段 / 130

(二)工业化:现代化的途径 / 134

(三)封闭和资源:合作化与现代化的契合 / 138

三、社会主义与现代化的歧路:集体化及人民公社
制度嵌入 / 139

(一)社会主义 / 140

- (二)道路之争与合作化提速 / 142
- (三)纠偏和“反右倾” / 150
- (四)人民公社制度嵌入 / 159
- 小结 / 162

第四章 农民行动与国家逻辑:土地承包制的历程 / 175

- 一、人民公社的后果 / 175
 - (一)农业生产 / 176
 - (二)社会秩序 / 183
- 二、农民对抗与国家逻辑:对 1978 年前三次土地承包的分析 / 186
 - (一)制度变革的反应:1956 年 / 188
 - (二)抵制集体化:1959 年 / 193
 - (三)生存诉求:1961—1962 年 / 195
- 三、农民行动与国家认同:1978 年土地承包 / 199
 - (一)自救行动:政策源起 / 199
 - (二)国家认同:变革动力 / 202
 - (三)思想解放与城市发展:政策推广 / 205
- 小结 / 211

第五章 市场与现代化:农民与国家关系的重建 / 222

- 一、土地承包制的政策绩效及其限度 / 223
- 二、市场化与人地关系的疏离 / 230
- 三、现代化:“圈地运动”及其后果 / 235
 - (一)“圈地运动” / 235
 - (二)权力与资本的合作 / 242
 - (三)中央与地方关系 / 245
- 四、农民与国家关系的重建:以土地产权调整为核心 / 247

**结语 土地政策：农民、国家政权与现代化关系的
交汇平衡点 / 263**

参考文献 / 266

后记 / 294