

中 国 农 村 土 地 制 度 的 世 纪 变 革

王景新 著 Author: Wang Jingxin

中国农村 土地制度的 世纪变革

Centurial Innovation
of China's Rural Land System

 中国经济出版社
www.economyph.com



中 国 农 村 土 地 制 度 的 世 纪 变 革

中国农村土地制度的世纪变革

王景新 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地制度的世纪变革/王景新著. - 北京: 中国经济出版社, 2001.12

ISBN 7-5017-0993-9

I. 中… II. 王… III. 农村—土地制度—变革—中国
IV. F832.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 01265 号

责任编辑: 苏耀彬

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

电子信箱: fbshs@263.net

联系电话: 010-6835-4197

传真电话: 010-6835-9421

平面设计: 侯 明

联系电话: 010-6831-9283

中国农村土地制度的世纪变革

王景新 著

*

中国经济出版社出版发行

(<http://www.economyph.com>)

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

各地新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

*

开本: A5 14.375 印张 400 千字

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 7-5017-0993-9/F·0640

定价: 26.00 元



2001 年度海南省社会科学研究资助课题

前 言

(一)

就农村土地问题研究的机遇而言，我是十分幸运的！上世纪末期我国土地制度改革的丰富实践和经验积累为研究奠定了坚实基础；全国第二轮土地承包工作中的政策需求为研究提供了舞台；中国（海南）改革发展研究院为研究创造了前所未有的条件。

我调入中国（海南）改革发展研究院工作，正赶上执行联合国开发计划署（UNDP）第二期国别援助项目——“中国人力资源、区域和行业持续发展策研究”。（UNDP）第二期国别援助项目1996年立项，政府执行机构是中国国际经济技术交流中心，政府实施机构是中国（海南）改革发展研究院（CIRD）。该项目共有三个子课题：第一个子课题是“通过发展消除贫困”；第二个子课题是“农村土地政策研究”；第三个子课题“中国农村土地使用权立法和制度安排”。在项目主任迟福林教授领导下，我作为第一个课题的主要成员、第二个课题的执行负责人、第三个课题的副组长，参与并具体组织了这一国别援助项目的实施和执行，特别是组织和承担了农村土地政策和立法问题的研究。在执行过程中，根据新的农村土地立法需要，2000年又延伸研究一年，包括跟踪第二轮农村土地承包、农民尤其是妇女土地权益保护、立法需要解决的一些重大理论和现实问题等。

本书选题为“中国农村土地制度的世纪变革——理论、实证、比较”。其中：“理论分析”篇是作者在完成上述项目和课题中形成的已有研究成果基础上进行的归纳、提炼和理论概括；“实证研究”和“国际比较”两篇是由作者个人承担和完成的大量实证和比较研究成果的汇集。

(二)

20 世纪已经离我们而去。20 世纪前 50 年风云变换的农村土地革命和后 50 年土地制度深刻变革的成果却深深扎根于中国大地。记录和研究这 100 年中国农村土地制度变迁的历史,研究农村土地制度的基本内容、总体特征、个体差异及其变革规律,无论是对理论还是实践、对现实还是将来,毫无疑问都是十分有意义的。从理论意义上看,通过研究,总结中国 20 世纪土地革命和制度变迁,特别是中国改革开放以来农村土地制度改革的经验和规律,探索具有中国特色的“土地集体所有,家庭承包经营”制度的理论依据和实践模式,能够填补 20 世纪百年中国土地经济理论和政策思想史的空白。从应用价值上看。本课题的研究,有助于把上个世纪后期的农地制度改革的成果,尤其是把“农民土地承包期限再延长三十年不变”,而且“三十年以后也没必要再变”的政策和认识,通过具体的制度安排予以固定,通过立法予以保障。它将有助于推进中国农村土地制度建设,最终实现“坚持家庭承包经营制度长期不变”,“赋予农民长期而有保障的土地使用权”的政策目标。一句话,深入研究 20 世纪中国农村土地制度变革的历史经验、教训,总结其规律,并用以指导 21 世纪的农村土地法律和制度建设,是非常有意义的。

但是,目前国内外对“20 世纪中国农村土地制度变革的经验、规律及 21 世纪农地制度安排”尚无系统总结和探索。这并不等于说农村土地问题无人研究,相反,由于农村土地问题本身的价值和巨大的实践需求,研究“中国土地经济理论和政策思想”,特别是研究 20 世纪最后二十年中国农村土地制度改革的国内外专家学者却非常多,成果非常丰富。国外机构以美国华盛顿大学(西雅图)农村发展研究所最有建树,其所长罗伊·普罗斯特曼教授所带领的中国农地制度改革研究小组,十余年来跟踪中国农村土地制度改革进程,调查足迹遍及中国二十多个省区,撰写了大量的调查报告及政策建议。日本九州大学农学部也有一些研究中国农村土地问题的专家、学者。但是,由

于文化背景和思维方式的差异，他们的研究成果在中国并未流传开来，需要中国学者介绍传播或再研究。国内近年来研究中国农村土地制度改革学者和机构相当多而有建树。其中最有代表性的：一是中国农业部农村改革试验区办公室，他们在对农业部农村土地制度改革试验区进行方案设计和经验总结的基础上，进行了大量的基础理论和政策法规方面的研究。二是国务院发展研究中心农村经济研究部、中国社会科学院农村发展研究所以及中国人民大学农村发展研究所等等，这些院校和研究机构有的侧重于农村土地制度改革的政策、法规研究；有的侧重于中央决策咨询需求方面的研究；有的侧重于基础研究；有的侧重于办试验示范区，着力制度创新和推广。其三，就是作者所在的中国（海南）改革发展研究院，在迟福林教授带领下，集合了院内外一批专家学者研究农村土地问题。他们在联合国开发计划署国别援助项目下，在近四年的农村土地问题研究中，与上述国内高等院校和研究机构合作，产出了一批有价值并直接影响中央决策的研究成果。没有他们开创性的研究成果的滋润，我的这本小册子是绝对不能够出版的。

（三）

从历史和现实出发，本课题主要研究 20 世纪中国农村土地革命和制度变迁的历史经验，总结 20 世纪百年中国土地经济理论、政策思想及其发展规律，尤其是总结中国自 20 世纪 80 年代以来 20 余年农村土地制度改革的经验及其发展趋势。研究 21 世纪新的农地制度安排的经济理论、政策背景和法律基础，以及影响新制度安排的非成文政策和法律因素。研究解决新世纪农村土地制度安排的重大理论和现实问题。探索全面贯彻落实党的十五届三中全会《决定》关于“坚持家庭承包经营制度长期不变”，“赋予农民长期而有保障的土地使用权”的制度性措施。

土地问题历来是决定民心向背的关键问题，中国农村土地问题及其解决办法的历史经验教训值得总结。我认为：其一，影响新世纪中

NA213/06

国农地制度安排有三大因素：古代中国土地经济理论和政策思想的历史积累和沉淀；20 世纪百年中国土地革命和制度变迁的历史经验和教训；中国现行农村土地政策、法律法规及其非政策、法律因素。其二，在这三大因素中，现行土地政策、法律法规的影响是主要的。但是也应该看到，政策、法律法规是制度安排的依据和基础，而现实的农村土地制度安排并非就是政策、法律法规的具体化。农村浓厚的土地文化背景及其他非政策、法律因素在农村土地制度安排中占有很大的空间。其三，农村土地“集体所有，家庭承包经营”制度极强的适应性和生命力，不仅被当前国内外农业现代化发展的实践所证明，而且家庭经营越来越显示出其农业生产的规律性，因此，在短期内试图打破家庭经营格局必将受“规律”的惩罚。其四，新世纪农村土地制度建设的方向应该是农民土地使用权长期化、物权化、资本化。其五，所谓新的制度安排，无非是对农村土地的一束权利，按照“明确所有权、稳定承包权、放活使用权、保护收益权、尊重处分权、给予农民谈判权”的逻辑分别进行政策和法律界定，并在制度层面进行具体的构造。这些重要观点实际上构成了全书的主题和中心思想。

现实农村土地问题牵动全局。我国是以 8 亿多农民为最大社会群体的农业大国，农村稳定则社会稳定，而土地关系稳定农村才稳定。这一国情要求必须加强农村法治、用法律保护农民以土地权利为核心的合法权益。农民的土地权利是实现其它各种权利的基础。农民的生存权、发展权、知情权、利益表达和谈判权、选举权、自我管理权、监督权等等，一方面以土地权利为基础，另一方面以基层民主建设为条件。但是，在两轮土地承包过程中种种有令不行、有禁不止和侵害农民土地权益的现象时有发生，农村土地纠纷呈扩大蔓延之势，表明农村土地法律和制度建设已经成为现实中国农村的基本矛盾。当前研究农村土地问题有极强的现实针对性。现实农村农民的权益保障方面还存在很多问题，因此急需研究农民以土地权利为核心的一束权利的保障。第二轮土地承包在统计上已经“全面”完成，而事实上有许多遗留问题需要进一步研究。按中央的要求，全国在 1999 年底以前必须全面完成第二轮土地承包工作。但根据我们的问卷调查，到 2000

年8月底止,全国全面完成第二轮承包的只占60.5%(以农户是否具有承包合同和经营权证为标准)。尤其值得指出的是,现实农村许多地方利用“规模经营”、“产业化发展”、利用土地优惠政策“招商引资”等旗号,侵占农民土地使用权,导致农村土地纠纷已上升为各地的主要矛盾。这些纠纷都与第二轮土地承包没有严格执行中央政策和国家法律紧密相关。如何通过研究,寻找到即保护农民土地使用权,又能妥善解决所谓“分散经营与社会化大生产的矛盾”的法律和具体制度安排。

本书在内容上分三部分。第一部分是中國农村土地革命和土地制度改革的理论总结,这是本书的最重要的内容,包括:(1)文化背景——中国传统的土地经济理论、政策思想和制度特色。(2)起点和基础——新中国农村土地制度的历史变革(包括:土地改革——建立农民土地私有制;互助合作及人民公社运动——向集体所有、统一经营过渡;新时期的改革——集体所有,家庭经营)。(3)中国农村土地制度创新线索——村本位和两极分享的产权主体;长期而稳定的承包期限;充分而有保障的土地使用权;适度规模经营中的“三权分离”和土地流转;非耕地的制度安排)。(4)稳定中国农村土地权利的制度构造和法律保障(包括:所有权界定及政府行为约束;稳定承包权的制度安排及法律规范;农村非农化及城镇化发展与农地制度稳定)。(5)中国农村土地使用权立法和制度创新需求,包括:现实农地制度安排与成文政策、法律的偏差;新的立法必须着重解决的重要问题:如何界定和实施“至少三十年不变、承包期限内调不调地、土地流转和规模经营、耕地使用权抵押、继承、妇女土地权益等。(6)农村土地政策和立法选择。第二和第三部分分别为“实证”和“比较”研究。这两部分的内容主要是我在参与和组织农村土地政策和立法研究中,由自己撰写的国内外调查和研究报告。为了尊重历史和事实,这些调查和研究报告都保持了原样。

研究内容决定研究方法。在研究中我比较注意充分利用已有的实证和比较研究成果(包括美国、日本等国的农地制度及法律的考察报告,国内海南、广东、云南、贵州、陕西、河北、黑龙江等省的大量

调研资料、数据、典型案例)进行基础理论研究。比较注意综合运用经济学、统计学和社会学的研究方法,将前期实证和比较研究的成果归类、整理,在此基础上进行总结、归纳、提炼。比较注意把基础研究与应用研究结合起来,独立创作与利用已经拥有的研究成果结合起来,并对一些重要理论、政策、法律问题进行研究,提出见解。

这样做使本书容量较大。在时间跨度上,以中国传统的土地经济理论、政策思想为背景,总结 20 世纪百年土地制度变革的经验教训,重点总结中国改革开放的新时期农地制度改革的经验和问题,从而保证研究成果覆盖面宏大,主次分明,逻辑清晰。在空间上,既包括美国、日本等不同农业地理条件、文化传统的农地制度比较;又包括中国东、中、西部不同发展水平条件下农地制度安排的共性和差异。在内容上,采纳了前期研究成果中较有价值并对社会产生了影响的、成果的主要观点和内容。比如:公开发表《赋予农民长期而有保障的土地使用权》(与迟福林等合作,《人民日报》1999 年 1 月 5 日理论版,此文获得全国“五个一工程”第七届入选作品奖)、《巨变的农村土地——中国农村土地制度变革与社会变迁》(《天津日报》经济版,1998 年 12 月 8 日)。(3)《农村土地权利的制度构造与法律保障》、《建立怎样的土地使用制度》(《天津日报》1999 年 2 月 23 日)、《农村土地使用权改革方向》(论文)(世界银行主办《转轨》(英文版,1999 年第 2 期)、《美国的土地立法和土地政策》(考察报告,经济科学出版社主办《经济研究参考》1999 年 5 月 1 日第 41 期)、《农村土地怎样才能有效配置》(《天津日报》经济版,2000 年 2 月 8 日)、《关于制定农村土地使用权法的思考》(人民日报《内部参阅》2000 年 1 月 28 日)。《新世纪中国农村土地制度安排和法律建设》(中国社会科学院《中国农村经济》2000 年第 4 期)、《进一步稳定农村土地关系——完善农村第二轮土地承包制度的调查》(《中国改革报》理论周刊 2001 年 3 月 12 日)。把这些文章的观点甚至主要内容纳入本书的体系,能够体现本书的现实针对性。这是本书不同于一般的理论总结的一个比较突出的特点。

绪论：百年回眸与瞻望

我们已经跨过 21 世纪的门槛！在进入新世纪新千年的非常时刻，每一个人都感到异常兴奋，且本能地顾后瞻前。

回眸 20 世纪中国农村土地革命和制度变迁百年的历史进程，它给人们带来的不仅仅是强烈震撼。没有哪一个国家的农村土地关系演化有中国之剧烈、之频繁；也没有哪个国家能像中国那样，其农地制度变革常常成为社会革命的动因和前导，引发社会经济、政治、文化乃至整个社会结构的深刻变革。中国农村土地问题对整个社会发展的历史进程究竟有什么特殊作用和影响，它又为什么这么特殊？20 世纪中国农村土地革命和制度变迁有哪些经验和教训，在 21 世纪又将如何发展？这些都是必须冷静思考的问题。

一、中国传统的土地经济理论、 政策思想、制度特色

中国是一个最古老的农民国家，五千年文明史，其主体是农耕文明发展史。自周建立民族国家始，至明清以前的全部封建社会的经济政策思想史，其实也是一部土地经济思想史。中国的农耕文明孕育了丰富的土地经济理论和政策思想，从而构筑了中国封建土地制度，并使之成为中国封建社会的经济基础。它不仅维系和支撑着中国封建社会大厦沿袭两千多年不倒，甚至深刻而全面地影响着 20 世纪百年的土地革命和制度变迁，乃至整个社会革命和经济发展。

中国封建社会前期相当长一个时期，并没有成熟的土地经济理论和成型的土地制度，但统治阶级以及为统治者服务的学者却对土地问题对国家经济发展及政治统治的重要作用的认识十分深刻。在春秋战

国时期就达到了相当的高度。当时认为：“地者，万物之本源”，“夫民之所生，衣与食也。食之所生，水与土也。”^① 这就是说，社会的物质财富主要来源于土地，土地是人民的生存之本、发展之源。因此，“意民之情，其所欲者田宅也”^②。追求物质利益是人类的本性，而土地作为最基本的生产资料、特殊的社会保障，必然是人们心目中主要欲望所在。既然如此，国家要维持政局稳定，就要在一定程度上满足人们这种欲望，所以《管子》认为“地者，政之本也，是故地可以正政也”。又说“理国之道，地德为首”，“地不平均和调，则政不可正也。政不正，则事不可理也”。显然，有无土地，以及土地占有关系是否均衡，这是民心趋从的重要条件。正因为如此，土地历来成为决定民心向背的重大问题。

由于中国封建社会历史漫长，土地占有制度、土地变动和调整作为主要社会经济问题成为历代统治者所关注和重视的政务。以土地兼并为代表的社会弊端往往导致对封建统治的威胁，为维护封建地主的阶级统治，各朝人士纷纷提出以“限田”为核心理论的土地调整主张。“兼并”和“拟制兼并”周而复始，形成了中国封建土地政策思想和制度的特色。

第一，土地王权占有基础上的封建土地私有制。土地占有王权化，在封建领主制社会中表现得尤为突出。在领主制社会中，“溥天之下，莫非王土”，或者说“封略之内，何非君土”。土地所有权归天子所有，天子对封邑的土地有予取予夺之权。中国自秦汉以来，主要实行的是地主土地私有制，这是中国封建经济体制的特色。但是，封建地主制时期，在至高无上的皇权统治下，任何土地私有制也都是相对的。为了巩固权位，皇族垄断了土地所有权，并且“实行领主分封食邑与地主占有的双重体制，即在朝廷上有食邑的领主贵族，在地方上有食租的地主豪绅，两个阶级盘根错节，形成为封建统治阶级的总

① 《管子》，转引自马伯煌《中国经济政策思想史》，云南人民出版社，1993年第1版，第116~117页。

② 商鞅《商君书·徕民法》，转引自马伯煌《中国经济政策思想史》第117页。

体结构”。对于除皇族垄断以外的包括封建地主土地所有制，自耕农小土地所有制等私有的土地权利，在中国的封建社会也并非永远不变的固定体制。“在改朝换代、政权易主的机遇下，或在经济起落、得失反常的情况下其贵贱地位的更迭，阶级内容的转换，随时出现”^①。田产可以随时易主，贵族、勋臣、豪绅、富户也可以乘机换位，在这样的宏观背景下，中国小农的土地占有与使用也是随着地主经济的消长和地主阶级及政权更迭而变化 and 转移的。因此可以说，中国封建社会的农民只有土地的使用权而对地主和地主阶级的国家承担义务，并没有任何私有产权的保障。

第二，强制兼并与掠夺。秦汉时期，封建土地所有制形成了大致格局。随着土地私有制的深化，随之而兴的是皇帝、士族阀阅、豪族强宗等特权阶层对土地的侵夺。封建皇朝以超经济干预为特征的强制手段公开掠夺土地，典型案例如两宋时期的“公田法”，清代前期的“圈地令”。诸侯王族及世族大家不仅是政治上的当权派，随其势力的增长也日益兼并土地，并形成对中央集权的直接威胁。豪强地主在乡村的兼并行为直接导致阶级矛盾激化和社会动荡。其后果则是农民不断起义以反对皇族和地主阶级的统治。中国历史上农民起义次数之多、规模之大远远超出西方国家，主要原因就在这里。因为兼并而失去土地的农民达到一定数量时，王朝便也到了它的末日，在揭竿而起的农民暴动和战争中归于毁灭，一个新的王朝取而代之。王朝更换了，但土地制度并未改变，于是，前朝的命运又在等待着新朝。中国封建社会的历史就在这种王朝更换中循着治乱相因的轨迹律动着。

第三，抑制兼并——均田和限田。“井田制”作为古人理想中的土地制度，集中体现了确定土地疆界平均分配土地的均衡原则^②。晋代的“占田制”即按政治权势分配土地的条例，是在维护统治集团利

① 马伯煌《中国经济政策思想史》，第25页。

② “井田制”带有三个历史特点：其一，土地按劳动力平均分配使用；其二，土地有公私之别。“百亩”公田由受田的“八家”共同耕种，而“私田”也非私家所有，只是在若干年限中归各家使用；其三，无论各家受领之用或者公田均有固定疆界，严禁系乱。（见《中国经济政策思想史》，第106页。）

益前提下制约贵族勋戚。北魏的“均田制”，是中国历史上一项重要的土地制度，它给予农民基本的生产和生活资料，将农民束缚在少量土地上，对于发展经济、增加国家税收、缓解阶级矛盾、稳定社会秩序等方面，在当时的社会产生了深刻的影响。隋唐的均田思想有了发展，逐渐趋于完备，包括了农民按年龄不同的受田数（“男女三岁以下为黄，十岁以下为小，十七岁以下为中，十八岁以上为丁”。“其丁男、中男永业、露田，皆遵齐制”）；各级官吏的永业田职分田及其占田数。总体来看，封建社会的均田对稳定社会和繁荣经济是有积极意义的。不过，这种均衡并不是指全体社会成员占有土地的绝对平均，而是指某社会阶层中各成员占有土地相对平衡。

为解决土地兼并带来的严重的经济和政治后果，“限田”思想和政策主张在封建社会也有重要地位。从两汉时提出限田主张，经过唐宋时期拟制兼并思想的演变，到明清时已经形成了相当完备的理论。比如：面对西汉豪强大量兼并土地，诸侯王的土地逾制造成对中央集权的直接威胁，博士贾谊提出“割地定制”的主张，即按分封等级规定相应的土地，严禁强夺超占。东汉荀悦曾提出“耕而勿有”和以“口数占田”的主张，即主张土地占有者只有使用权而没有所有权。这里的土地占有关系中两权分离，是中国封建土地政策思想中的一个非常重要的观点，它反映了中国专制体制下私有土地的不完整性。“限田”的出发点首先是为了维护 and 稳定封建生产关系与社会秩序，这在一定程度上促进了生产力的发展和社会的稳定，但从根本上看，它反映了维护封建生产关系和社会秩序的内在实质。

中国封建王朝更替的历史充分表明：土地占有是否均衡，土地关系是否稳定，决定着整个社会阶级和利益结构是否均衡和稳定，从而直接影响社会发展和政权稳固与否。这就是中国土地问题特殊性。在这方面，孟轲的恒产理论非常有代表性，他向当政者进言：“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心，苟无恒心，放辟邪侈无不为己”。恒产的具体内容是什么，孟轲认为，“五亩之宅，树之以桑，五十者可以衣帛矣”，“百亩之田，勿夺其时，八口之家可以无饥矣”。把“恒产”政策作为社会稳定的基础，这一思想仍有其现实意义。

上述这些土地经济理论和政策思想即是中国的土地革命和制度变迁的财富，又是土地制度创新的历史文化包袱。20 世纪土地革命和制度变迁就是在上述文化传统和制度基础上开始的。

一百年的历史大致可以划分为两个 50 年。第一个 50 年是中国革命和风暴的年代，其间先有孙中山的“民生主义”——耕者有其田；后有共产党主张的“耕地农有”；蒋介石则竭力维护地主土地的所有制关系，因此成为革命的对象。中国人民在中国共产党的领导下，空前的团结起来，冲破重重难关，最终还是按照中国社会发展的历史规律，“得民心者得天下”。第二个 50 年是中国全面建设和迅速发展的 50 年，其间，土地制度经历了土地改革、农业生产资料的社会主义改造乃至人民公社运动、家庭承包经营等三次重大变革，至今已基本形成一套新的完整的政策和制度框架体系，奠定了中国经济持续发展和社会长久稳定的基础。

二、建国前 50 年土地经济理论和政策思想发展的三条主线

第一个 50 年，土地经济理论和政策思想的发展有三条线索。即孙中山领导的民主革命中的土地经济理论和政策思想；蒋介石控制下的南京政府实际执行的土地政策；中国共产党领导的以土地革命为中心内容的农民运动，及其对未来新中国土地制度的探索。

1. 孙中山领导的民主革命中的土地经济理论和政策思想

应该看到，孙中山先生平均地权的思想，是对封建土地政策思想的继承和发展。封建社会后期，产生了新的具有一定时代特征和深度的土地政策思想，比如：王夫子提出的“土地民有论”；王源在反对兼并基础上，提出“有田者必自耕”主张土地耕者所有。这些思想必然影响后人。更重要的是，19 世纪 40 年代开始，清王朝的腐败统治，是中国自鸦片战争之后沦为半殖民地半封建社会，国内的封建压迫和外国帝国主义侵略交向为恶，农民阶级和地主阶级的矛盾空前激化，迫使农民走上反抗道路。这一切促使一批仁人志士在投身救国救

民的道路思考农村土地问题。

早在1905年孙中山成立中国同盟会时就提出了“驱除鞑虏、恢复中华、创立民国、平均地权”的十六字纲领；同年11月，孙中山在创立的同盟会机关报《民报》发刊词中第一次把同盟会的十六字纲领概括为三民主义，即民族主义、民权主义、民生主义。而民生主义的基本内容就是“平均地权、节制资本”。当时孙中山先生倡导的平均地权的具体办法是：“核定天下地价，仍属原主所有；其革命后社会改良之增价，则归于国家，为国民所共享”^①。这种主张说到底是要在地价上涨之前，国家按较低价把私人所有的土地买下来，使国家成为土地的主人，由国家收取地租，从而增加国家财政收入。1923年，中国南方革命形势发生了急剧变化，孙中山思想也发生了变化。当年10月，他接受中国共产党人的建议，确定了联俄、联共、扶助农工的三大政策。在国共第一次合作的背景下，1924年国民党第一次全国代表大会通过的《中国国民党第一次全国代表大会宣言》对三民主义做了适应潮流的新的解释，“所谓平均地权就是私人所有的土地，由地主估价呈报政府，国家就价征税，并于必要时依报价收买之；农民之缺田地，论为佃户者，国家当给以土地，资其耕种”^②，这就是孙中山先生的“耕者有其田”的思想。但是，平均地权的纲领，并没有被全体国民党人所接受。针对蒋介石的背叛和倒行逆施，国民党左派人物宋庆龄、何香凝等人一再呼吁并积极试图恢复孙中山先生的三大政策。不少中间人士也主张实行“耕者有其田”，以解决农民问题。第三党也有人主张第一步实现耕地农有，第二步实现耕地国有，并提出发行50年长期土地公债，将土地收买为国有，再分配给农民耕种，农民对土地只限于耕作和收获权等等主张。这些主张都没有能够实现。

2. 蒋介石控制下的南京政府实际执行的土地政策

蒋介石及其控制的政党和政府在孙中山先生逝世以后，完全背叛

① 杜虹：《20世纪中国农民问题》，中国出版社，1998年第1版，第2~4页。

② 杜虹：《20世纪中国农民问题》，中国出版社，1998年第1版，第2~4页。

了三民主义的主张，极力维护封建土地所有制，甚至不承认中国存在农民土地问题。1933年蒋介石曾说过“今日中国之土地不患缺乏，亦不患地主把持。统计全国人口，与土地之分配，尚属地浮于人，不苦人不得地，唯苦地不整理”。为了缓和广大农民与地主阶级日益发展的矛盾，国民党政府虽然宣布过要在不触动地主土地所有制的前提下实行二五减租并在部分省市试行，但因遭到地主阶级的强烈反对而最后宣布取消。1930年6月30日颁布的《土地法》也根本否定中国存在的土地问题，其“地租不得超过耕地收获总额之37.5%”的规定也是一纸空文。蒋介石政权反动的土地政策，横征暴敛，加上天灾人祸，造成民不聊生。使蒋介石没有想到的是，这种做法实际上为中国共产党以“耕地农有”为号召，动员农民参加革命推翻反动政权创造了条件。

中国共产党领导的以土地革命为中心内容的农民运动及其对未来新中国土地制度的探索

中国共产党人在早期的革命实践活动中，逐步认识并明确地把农民问题看成是民主革命的中心问题，并以主要精力领导农民运动。毛泽东曾精辟地指出，农民问题的实质是贫农问题，贫农问题的实质是土地问题。从那时开始，中国共产党人就一直把土地问题看成是中国革命的根本问题来对待。在土地经济理论和政策思想上，中国共产党人十分明确的主张是彻底推翻封建地主土地所有制，这和中国共产党的反帝反封建的鲜明政治纲领是分不开的。但是，剥夺地主豪绅的土地财产后到底归谁所有？即农民应该是土地的所有者，还仅仅只是土地的使用者？却一直是党内外长期争论不休的问题。

第一，土地归谁所有？中国共产党第一次提出解决农民土地问题的文件是1925年10月中共中央在北京召开的第四届中央执行委员会第二次扩大会议的《告农民书》，其基本主张是“没收地主的土地，实现耕地农有”。认为“耕地农有”是解除农民贫困的根本办法。会议还认为，如果农民得不到他们最主要的要求——“耕地农有”，他们便不能成为革命的拥护者。然而此后不到两年，在1927年蒋介石集团发动的“四一二”反革命政变后，中共中央于4月27日～5月