

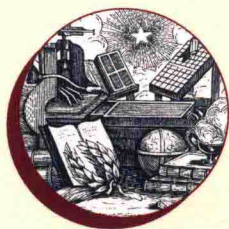
教育部人文社会科学研究青年基金项目资助（项目批准号：12YJC820048）

BIANGE YU CHONGGOU  
JITI TUDI ZHENGSHOU CHENGXU YANJIU

# 变革与重构： 集体土地征收程序研究

透视集体土地征收程序的变革历程，阐释当下集体土地征收程序的困境，探究重构集体土地征收程序的路径，处处闪烁着作者的终极关怀，即寻找预防和减少集体土地征收纠纷的程序法治之路。

李春燕 / 著



法律出版社 | LAW PRESS

非  
外  
借

教育部人文社会科学研究青年基金项目资助（项目批准号：12YJC820048）

# 变革与重构： 集体土地征收程序研究

---

李春燕 / 著

## 图书在版编目(CIP)数据

变革与重构：集体土地征收程序研究 / 李春燕著

— 北京：法律出版社，2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1446 - 8

I. ①变… II. ①李… III. ①农村—集体所有制—土地征用—土地管理法—研究—中国 IV. ①D922.364

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 237872 号

变革与重构：集体土地征收程序研究

BIANGE YU CHONGGOU: JITI TUDI

ZHENGSHOU CHENGXU YANJIU

李春燕 著

策划编辑 郑 导

责任编辑 郑 导

装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任校对 杨锦华

责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 18.5

字数 260 千

版本 2017 年 9 月第 1 版

印次 2017 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995



书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1446 - 8

定价: 68.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

# 目 录

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 导论 .....                              | 1  |
| 一、研究旨趣：寻找预防和减少集体土地征收纠纷的<br>法治之路 ..... | 1  |
| 二、研究对象：集体土地征收程序 .....                 | 4  |
| （一）集体土地概念的形成 .....                    | 4  |
| （二）土地征收与集体土地征收 .....                  | 11 |
| （三）集体土地征收程序：程序在规制土地征收行为中的<br>作用 ..... | 16 |
| 三、研究内容与分析思路 .....                     | 22 |
| （一）研究内容 .....                         | 22 |
| （二）分析思路 .....                         | 22 |
| 四、研究方法 .....                          | 23 |
| （一）规范分析 .....                         | 23 |
| （二）实证分析 .....                         | 25 |
| （三）比较分析 .....                         | 27 |
| （四）历史分析 .....                         | 27 |
| <br>第一章  1982 年以前的集体土地征收程序 .....      | 28 |
| 一、集体土地征收的立法概况 .....                   | 28 |
| 二、集体土地征收的程序：立法考察 .....                | 30 |

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| (一)《国家建设征用土地办法》关于集体土地征收程序的规定 .....                 | 30 |
| (二)《国家建设征用土地办法》(修正)关于集体土地征收程序的规定 .....             | 35 |
| 三、集体土地征收的程序:实践考察 .....                             | 40 |
| (一)国家建设征用土地检查报告揭示的信息 .....                         | 40 |
| (二)人民法院裁判文书揭示的信息 .....                             | 45 |
| 四、小结 .....                                         | 50 |
| <br>第二章 1982~1998 年的集体土地征收程序 .....                 | 52 |
| 一、集体土地征收立法概况 .....                                 | 52 |
| (一)《国家建设征用土地条例》 .....                              | 52 |
| (二)《土地管理法》(1986 年)与《土地管理法》(1988 年) .....           | 54 |
| (三)《关于国家建设用地审批工作的暂行规定》和《土地管理法实施条例(1991 年)》 .....   | 58 |
| 二、集体土地征收的程序:立法考察 .....                             | 58 |
| (一)《土地条例》中的集体土地征收程序 .....                          | 58 |
| (二)《土地管理法》(1986 年)与《土地管理法》(1988 年)中的集体土地征收程序 ..... | 63 |
| (三)《关于国家建设用地审批工作的暂行规定》中的集体土地征收程序 .....             | 65 |
| (四)《土地管理法实施条例》(1991 年)中的集体土地征收程序 .....             | 67 |
| 三、集体土地征收的程序:实践考察 .....                             | 69 |
| (一)来自行政机关的观察 .....                                 | 69 |
| (二)来自权力机关的观察 .....                                 | 72 |
| (三)人民法院裁判文书认定的事实 .....                             | 74 |
| 四、小结 .....                                         | 79 |

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 第三章 1998 年以来的集体土地征收程序 .....              | 81  |
| 一、集体土地征收的立法概况 .....                      | 81  |
| (一)《土地管理法》(1998 年)与《土地管理法》(2004 年) ..... | 81  |
| (二)《土地管理法实施条例》(1998 年)及其修正 .....         | 87  |
| (三)其他相关立法和规范性文件 .....                    | 88  |
| 二、集体土地征收的程序:立法考察 .....                   | 91  |
| (一)农用地转建设用地审批 .....                      | 92  |
| (二)集体土地征收的审批机关与审批权限 .....                | 94  |
| (三)集体土地征收的程序 .....                       | 95  |
| 三、集体土地征收的程序:实践考察 .....                   | 110 |
| (一)来自行政机关的观察 .....                       | 110 |
| (二)对行政机关法律文书的观察 .....                    | 116 |
| (三)来自权力机关的观察 .....                       | 127 |
| (四)人民法院裁判文书认定的事实 .....                   | 131 |
| 四、小结 .....                               | 135 |
| 第四章 集体土地征收程序的变革轨迹 .....                  | 139 |
| 一、集体土地征收审批前程序的变革 .....                   | 139 |
| (一)被征地在建设项目选址勘查程序中的地位逐渐<br>弱化 .....      | 139 |
| (二)征地补偿、安置方案确定程序的协商性逐渐降低,<br>且逐渐后移 ..... | 141 |
| (三)预征土地公告及听取意见程序的初步确立 .....              | 146 |
| 二、集体土地征收审批程序的变革 .....                    | 150 |
| (一)审批机关及其审批权限的变革 .....                   | 150 |
| (二)审批程序启动方式的变革 .....                     | 154 |
| (三)征地审批过程的变革 .....                       | 155 |
| 三、集体土地征收批后实施程序的变革 .....                  | 159 |
| (一)集体土地征收批后实施主体 .....                    | 159 |
| (二)集体土地征收批后实施方式 .....                    | 160 |

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| (三) 集体土地征收批后实施程序的内容 .....                     | 162 |
| 四、集体土地征收程序违法的法律后果的变革 .....                    | 164 |
| 五、小结:行政主导型土地征收程序 .....                        | 165 |
| <br>                                          |     |
| 第五章 集体土地征收程序的困境 .....                         | 166 |
| 一、立法困境:集体土地征收程序立法背离依宪治国的基本<br>要求 .....        | 166 |
| (一) 集体土地征收程序立法违背法制统一原则 .....                  | 167 |
| (二) 集体土地征收程序立法将公共利益予以泛化和虚化 .....              | 174 |
| (三) 集体土地征收程序立法不利于国家履行“尊重和保障<br>人权”的宪法义务 ..... | 183 |
| 二、执法困境:集体土地征收程序立法弱化了行政正当性 .....               | 192 |
| (一) 政治正当性的形成及其维系 .....                        | 192 |
| (二) 集体土地征收程序对行政正当性的弱化 .....                   | 194 |
| 三、司法困境:集体土地征收程序立法使行政行为合法性审查<br>无法全面推进 .....   | 200 |
| 四、小结 .....                                    | 201 |
| <br>                                          |     |
| 第六章 域外土地征收程序及其发展趋势 .....                      | 202 |
| 一、法国的土地征收程序 .....                             | 202 |
| (一) 土地征收立法概况 .....                            | 202 |
| (二) 土地征收的程序 .....                             | 204 |
| (三) 土地征收程序的特点 .....                           | 208 |
| 二、德国的土地征收程序 .....                             | 209 |
| (一) 土地征收立法概况 .....                            | 209 |
| (二) 土地征收的程序——以建设活动中的土地征收为例 .....              | 210 |
| (三) 土地征收程序的特点 .....                           | 212 |
| (四) 空间规划与城市规划制度 .....                         | 213 |
| 三、日本的土地征收程序 .....                             | 215 |
| (一) 土地征收立法概况 .....                            | 215 |

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| (二) 土地征收的程序 .....                         | 215 |
| (三) 土地征收程序的特点 .....                       | 225 |
| 四、英国的土地征收程序 .....                         | 226 |
| (一) 土地征收立法概况 .....                        | 226 |
| (二) 土地征收的一般程序 .....                       | 228 |
| (三) 土地征收程序的特点 .....                       | 234 |
| 五、美国的土地征收程序 .....                         | 235 |
| (一) 土地征收程序立法概况 .....                      | 235 |
| (二) 土地征收的程序——以亚拉巴马州为例 .....               | 236 |
| (三) 土地征收程序的特点 .....                       | 240 |
| 六、中国台湾地区的土地征收程序 .....                     | 240 |
| (一) 土地征收立法概况 .....                        | 240 |
| (二) 土地征收的程序 .....                         | 242 |
| (三) 土地征收程序的特点 .....                       | 250 |
| 七、小结:域外土地征收程序的发展趋势 .....                  | 251 |
| <br>第七章 集体土地征收程序的重构 .....                 | 253 |
| 一、重构集体土地征收程序的必要性 .....                    | 253 |
| 二、集体土地征收程序立法的价值选择 .....                   | 254 |
| 三、集体土地征收程序的立法体例 .....                     | 258 |
| (一) 从分散式立法到法典式立法 .....                    | 258 |
| (二) 集体土地征收程序立法应当以“法律”为核心 .....            | 260 |
| (三) 集体土地征收的程序性规范和实体性规范应当共存于<br>法律之中 ..... | 261 |
| 四、集体土地征收程序立法的基本原则 .....                   | 262 |
| (一) 公开原则 .....                            | 262 |
| (二) 参与原则 .....                            | 263 |
| (三) 程序性权利救济原则 .....                       | 266 |
| 五、集体土地征收审批前程序的重构:以协议取得土地程序<br>为核心 .....   | 267 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| (一)将协议取得土地程序作为审批前程序的核心 .....    | 268 |
| (二)协议取得土地程序的构建 .....            | 270 |
| 六、集体土地征收审批程序的重构:公开与参与贯穿始终 ..... | 275 |
| (一)集体土地征收申请的提出 .....            | 275 |
| (二)集体土地征收申请资料的公开和相关权利的告知 .....  | 275 |
| (三)听取异议、意见和建议 .....             | 276 |
| (四)对集体土地征收申请做出决定 .....          | 277 |
| 七、集体土地征收批准后实施程序的重构:补偿在先是底线 ...  | 277 |
| (一)发布集体土地征收公告 .....             | 277 |
| (二)集体土地征收补偿安置协议的签订与履行 .....     | 279 |
| (三)集体土地征收补偿安置决定的作出与履行 .....     | 281 |
| 八、结语:公众参与型集体土地征收程序的期待 .....     | 282 |
| 致 谢 .....                       | 285 |

## 导 论

中国的土地制度,是中国社会、经济、政治的根源。中国的治乱,基于土地制度的兴废,国民生活的安危,也基于土地制度的整理与否。<sup>①</sup>

——[日]长野郎

### 一、研究旨趣:寻找预防和减少集体土地征收纠纷的法治之路

人类区别于其他动物之处在于人类能够思考。对同一问题,经过思考,当存在不同认识时,争议及由争议演化而成的冲突就在所难免。不过,历史上没有争议的事情之一是人类对粮食的依赖,“民以食为天”的谚语正是对这一事实的精准表达。当进一步追问“粮食从何而来”时,人类对土地以及从事农业生产的农民便有了深深地敬畏。于是乎,与土地或农民相关的争议或冲突以及相关信息就格外引人注目——

2011年9月21日,广东汕尾陆丰发生的“乌坎村事件”,起因是土地征收和村委会选举;

2012年9月8日凌晨,云南彝良县发界村村民梁永兰拦截前来视察地震灾情的时任国务院总理温家宝的车辆,后被当地警方行政拘留,而她要向总理反映的是当地的征地问题;<sup>②</sup>

2014年3月21日,山东平度凤台街道杜家疃村发生纵火案,起因是土地征收;

.....

---

① [日]长野郎著:《中国土地制度的研究》,强我译,中国政法大学出版社2004年版,原序。

② 参见李超:《彝良农妇跪访总理两月后被拘》,载《新京报》2012年11月22日。

除有图、有真相的个案新闻报道外,相关数据的披露也让笔者震撼。如在2005年,有学者调查发现,给中央某媒体近2万封的群众来信中,“涉及农村土地争议的占30.8%;在有关土地争议的上访信中,涉及征地问题的占60.1%;在对720名进京上访农民进行的专项问卷调查中,上访原因涉及土地问题的占有效问卷的73.2%;在课题组收到的172封农民控告信件中,涉及土地问题的占63.4%;课题组收集的130起农村群体性突发事件中,有87起因土地而发生了警农冲突,占总数的66.9%”。<sup>①</sup>中国社会科学院2013年发布的《社会蓝皮书》指出,近年来,每年因各种社会矛盾而发生的群体性事件多达数万起甚至十余万起。其中,征地拆迁引发的群体性事件占一半左右。<sup>②</sup>

.....

数字本身没有温度,但数字之后的征地者、被征地者以及用地者之间因土地而频繁上演的悲剧不仅让社会公众无法平静,更让中共中央和国务院无法平静——“加快土地征用制度改革”<sup>③</sup>“加快推进农村土地征收、征用制度改革”<sup>④</sup>“加快修改土地管理法,完善农村集体土地征收有关条款,健全严格规范的农村土地管理制度”<sup>⑤</sup>“加快推进征地制度改革”<sup>⑥</sup>“加快推进征地制度改革”<sup>⑦</sup>“稳步推进农村土地制度改革试点……分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度

---

① 于建嵘:《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》,载《调研世界》2005年第3期。

② 参见小文:《社科院:征地拆迁引发的群体性事件占总数一半》,载南都网:<http://ndnews.oeeee.com/html/201212/18/10129.html>,2017年5月10日访问。

③ 《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》,载《人民日报》2004年2月9日,第1版。

④ 《中共中央、国务院关于进一步加强对农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》,载《人民日报》2005年1月31日,第1版。

⑤ 《中共中央、国务院印发〈关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见〉》,载《人民日报》2012年2月2日,第1版。

⑥ 《中共中央、国务院印发〈关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见〉》,载《人民日报》2013年2月1日,第1版。

⑦ 《中共中央、国务院印发〈关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见〉》,载《人民日报》2014年1月20日,第1版。

改革试点”<sup>①</sup>“推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点”<sup>②</sup>“统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点”<sup>③</sup>等语句出现在“中央一号文件”中;<sup>④</sup>“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”<sup>⑤</sup>“缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”等语句写入中国共产党的报告;<sup>⑥</sup>同时,农村土地管理制度改革问题被国务院政府工作报告反复提及,如“加快改革土地征收、征用制度,完善土地征收、征用程序和补偿机制,确保占补平衡”;<sup>⑦</sup>“坚持实行最严格的土地管理制度……严格控制农用地转为建设用地”;<sup>⑧</sup>“促进土地集约利用”;<sup>⑨</sup>“坚决实行最严格的土地管理制度……禁止擅自将农用地转为建设用地”;<sup>⑩</sup>“努力解决土地征收征用、房屋拆迁、企业改制、环境保护等方面损害群众利益的问题”;<sup>⑪</sup>“有序推进农村土地管理制度改革”;<sup>⑫</sup>“制定出台农村集体土地征收补偿条例”;<sup>⑬</sup>“慎重稳妥进行农村土地制度改革试点”;<sup>⑭</sup>“做好土地确权登记颁证工作,审慎开展农村土地征收、集体经营性建设

① 《中共中央、国务院印发〈关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见〉》,载《人民日报》2015年2月2日,第1版。

② 《中共中央、国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》,载《人民日报》2016年1月28日,第1版。

③ 《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,载《人民日报》2017年2月6日,第1版。

④ 中共中央、国务院每年发布的第一份文件,被称为“中央一号文件”。自1982年1月1日至2017年2月5日,中共中央、国务院已经发布19份“中央一号文件”,它们的主题都与农村、农业和农民相关。现在,“中央一号文件”已经成为中共中央、国务院重视“三农问题”的代名词。

⑤ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》(胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告)。

⑥ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)。

⑦ 《2004年国务院政府工作报告》。

⑧ 《2005年国务院政府工作报告》。

⑨ 《2006年国务院政府工作报告》。

⑩ 《2007年国务院政府工作报告》。

⑪ 《2008年国务院政府工作报告》。

⑫ 《2011年国务院政府工作报告》。

⑬ 《2012年国务院政府工作报告》。

⑭ 《2014年国务院政府工作报告》。

用地入市、宅基地制度、集体产权制度等改革试点”。<sup>①</sup>

可见,包括集体土地征收在内的农村土地管理制度备受中共中央和国务院的关注,而且是持续性关注。同时,集体土地纠纷似乎并没有显著减少。这从侧面揭示了该问题的复杂性,也引发了笔者的思考:在“依法治国,建设社会主义法治国家”“国家尊重和保障人权”已经入宪十余年的中国,是否存在预防和减少集体土地纠纷的法治之路?诚如马克思所言:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”<sup>②</sup>集体土地征收纠纷最终是利益之争,那么,号称“利益关系的调节器”的法律,在其间能够扮演怎样的角色?而且,在“推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>③</sup>的语境之下,预防和减少集体土地征收纠纷更具有了别样的意蕴。

## 二、研究对象:集体土地征收程序

土地问题,包括土地征收问题,是学术界的研究热点。不过,本书中,笔者仅研究集体土地征收程序的变革与重构。或者说,笔者拟通过对集体土地征收程序的观察与反思,试图通过重构征收程序,来预防和减少集体土地征收纠纷。从词语构成角度看,准确界定“集体土地征收程序”,离不开对“集体土地”“土地征收”和“土地征收程序”等概念的梳理。

### (一)集体土地概念的形成

“集体土地”不是一个法律概念,它是“集体所有土地”的简称,是从土地的所有权人角度对土地的类型化划分——与“国有土地”“农民所有土地”等概念相并列。集体土地概念的形成,与土地所有制度的改革与发展密不可分,主要经历如下历程:

1. 土地改革运动:从封建土地所有制到土地的农民所有制和国家所有制

众所周知,中国是农业大国,人均土地资源比较少。同时,农民对土地的依附性非常强,甚至视土地为自己的“命根子”。中国共产党能够领

---

① 《2015年国务院政府工作报告》。

② 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1956年版,第82页。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)。

导中国人民取得新民主主义革命的胜利,与其准确把握了农民的革命诉求——“耕者有其田”<sup>①</sup>——不无关系。早在井冈山革命时期,毛泽东就开始了土地改革的尝试。1947年9月13日通过的《中国土地法大纲》<sup>②</sup>第1条明确规定:“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。”这是法律文件中首次对“耕者有其田”作出明确规定。1949年9月29日,中华人民共和国成立前夕通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第27条规定:“土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件。凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区,必须发动农民群众,建立农民团体,经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤,实现耕者有其田。”这部在中华人民共和国历史上发挥了“临时宪法”作用的纲领性文件成为新中国成立后国家开展土地改革的最高依据。

1950年6月14日~23日,全国政协一届二次会议讨论由中共中央建议的《中华人民共和国土地改革法(草案)》。刘少奇代表中共中央作的《关于土地改革问题的报告》指出:中国原来的土地制度极不合理,<sup>③</sup>而“这就是我们民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源,是我们国家民主化、工业化、独立、统一及富强的基本障碍……而要改变这种情况,就必须按照土地改革法草案第一条的规定: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”。1950年6月30日,《中华人民共和国土地改革法》(以下简称《土地改革法》)正式颁布,成为在全国新解放区实行土地改革的法律依据。《土地改革法》第1条将土地改革的目的确定

---

① 1924年,孙中山先生首次提出“耕者有其田”这一主张,即“解决农民的痛苦,归纳是要耕者有其田”,“要耕者有其田,才算是彻底的革命”。孙中山:《孙中山全集》(第10卷),中华书局1986年版,第556页。不过,“耕者有其田”的最早实践者是毛泽东同志。

② 1947年9月13日,中国共产党在河北省平山县西柏坡举行全国土地会议,通过《中国土地法大纲》,并于1947年10月10日由中共中央公布。

③ 这种“极不合理”,指的是:“就旧中国一般的土地情况来说,大体是这样:占乡村人口不到百分之十的地主和富农,占有约百分之七十至八十的土地,他们借此残酷地剥削农民。而占乡村人口百分之九十以上的贫农、雇农、中农及其他人民,却总共只占有约百分之二十至三十的土地,他们终年劳动,不得温饱。”刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,载《新黄河》1950年第5期。

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,藉以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路”,并通过“土地的没收与征收”“土地的分配”“特殊土地问题的处理”“土地改革的执行机关和执行方法”和“附则”等章节,比较详细地规定了土地改革的步骤。同时,为配合《土地改革法》的实施,政务院还通过了《农民协会组织通则》、<sup>①</sup>《人民法庭组织通则》<sup>②</sup>和《关于划分农村阶级成分的决定》<sup>③</sup>等一系列法律文件。

根据前述法律文件,土地改革从1950年冬开始到1952年年底,除西藏等少数地区外,土地改革在全国农村基本完成。连同老解放区的土地改革,全国大约有3亿多无地和少地的农民分得了大约7亿亩土地和其他一些生产资料。土地改革的胜利,彻底消灭了封建土地所有制,建立起土地的农民所有制和国家所有制。<sup>④</sup>

## 2. 农业社会主义改造:土地集体所有制的出现

获得土地等基本生产资料、并摆脱人身束缚的农民爆发出极大的劳动热情,促进农村经济迅速恢复和发展。但是,这种建立在农民土地私有制基础上的小农经济不仅与中国革命的目标——建立社会主义社会背道而驰,而且具有天然的局限性。<sup>⑤</sup> 基于此,1953年2月15日,中共

---

① 1950年7月14日政务院第四十一次政务会议通过,同年7月15日公布施行。

② 1950年7月14日政务院第四十一次政务会议通过,报请中央人民政府主席批准,1950年7月20日公布施行。

③ 1950年8月4日政务院第四十四次政务会议通过,同年8月20日公布施行。

④ 《土地改革法》除将没收和征收的土地分配给农民外,还将一部分土地收归国有。例如,第19条规定:“使用机器耕种或有其他进步设备的农田、苗圃、农事试验场及有技术性的大竹园、大果园、大茶山、大桐山、大桑田、大牧场等,由原经营者继续经营,不得分散。但土地所有权原属于地主者,经省以上人民政府批准,得收归国有。”又如,第25条规定:“沙田、湖田之属于地主所有或为公共团体所有者,均收归国家所有,由省以上人民政府另定适当办法处理之。”对于国家所有的土地,该法第27条规定:“国家所有的土地,由私人经营者,经营人不得以之出租、出卖或荒废。原经营人如不需用该项土地时,必须交还国家。”因此,就土地改革的结果而言,不仅是农民实现了“耕者有其田”,国家也获得了进行国家建设所需要的土地。

⑤ 一是分散生产使农民无力采用先进的农业机械、农业技术和抵御自然灾害,对生活水平的改善缺乏持久性;二是土地改革保留了富农经济,并允许土地在私人间自由出租、买卖和转让,为形成新的贫富分化埋下了隐患;三是生产效率低,无法满足广大城市居民和工业建设对粮食和其他农副产品的需求,限制了工业化的进一步发展。参见孙鹤汀著:《征地纠纷的政治学分析——以Y市Z区域郊村为例》,知识产权出版社2011年版,第51~52页。

中央通过《关于农业生产互助合作的决议》，要求农民在生产上逐步联合起来，而其具体道路“就是经过简单的共同劳动的临时互助组和在共同劳动的基础上实行某些分工分业而有某些少量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农业生产合作社，到实行完全的社会主义的集体农民公有制的更高级的农业生产合作社（也就是集体农庄）。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对农业逐步实现社会主义改造的道路”。

在性质上，互助组是农民自愿组成的松散组织，是“逐步引导农民走向社会主义改造的一种初级的过渡的形式”。<sup>①</sup>与互助组不同，“农业生产合作社是劳动农民的集体经济组织，是农民在共产党和人民政府的领导和帮助下，按照自愿和互利的原则组织起来的；它统一地使用社员的土地、耕畜、农具等主要生产资料，并且逐步地把这些生产资料公有化；它组织社员进行共同的劳动，统一地分配社员的共同劳动的成果。发展农业生产合作社的目的，是要逐步地消灭农村中的资本主义剥削制度，克服小农经济的落后性，发展社会主义的农业经济，适应社会主义工业化的需要。也就是说，要逐步地用生产资料的劳动群众集体所有制代替生产资料的私人所有制，逐步地用大规模的、机械化的生产代替小生产，使农业高度地发展起来，使全体农民共同富裕起来，使社会对于农产品的不断增长的需要得到满足。”<sup>②</sup>其中，“初级合作社是在私有的基础上，实行土地入股、统一经营的。高级合作社实行主要生产资料的完全集体所有制，这是初级合作社同高级合作社的根本区别。农业生产的主要生产资料，就是土地、耕畜和大型农具（包括集体经营副业所需要的副业工具）。”<sup>③</sup>简单地说，“初级社与高级社的区别在于，前者是以土地等主要

---

① 《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》（1953年12月16日中共中央通过，1954年1月8日发布）。

② 《农业生产合作社示范章程草案》第1条（1955年11月9日全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过）。

③ 1956年6月15日，时任农业部部长之职的廖鲁言受国务院委托，在第一届全国人民代表大会第三次会议上所做的《关于〈高级农业生产合作社示范章程（草案）〉的说明》，载《人民日报》1956年6月17日，第2版。

生产资料作为农民的股份参加合作社,但生产资料的所有权仍为个人所有,产品分配按所占生产资料与社员劳动工分的比例进行分红;而高级社,农民则需要把生产资料的所有权交给合作社,在分配中生产资料不参与分红,而是完全按社员的劳动工分进行分配。”<sup>①</sup>

在中共中央的积极推动下,1956年4月29日,新华社向全世界宣布:中国农村基本上实现了初级农业合作化。到1956年12月,全国农村96.3%农户加入了农业生产合作社,其中,初级社者占农户总数的8.5%,高级社者占87.8%,这意味着全国农村基本实现了高级农业合作化。<sup>②</sup>到1957年,参加高级社的农户所占比例又进一步增加到了96%。<sup>③</sup>高级农业合作化的实现,意味着农村土地的集体所有制已经基本形成。同时,在高级社阶段,“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地,由合作社统筹解决,在必要的时候,合作社可以申请乡人民委员会协助解决”。<sup>④</sup>因此,就土地所有制形式而言,即便在高级社阶段,依然还有少量土地归农民私有。

### 3. 人民公社运动:农民彻底失去土地

随着农田水利化、耕作机械化程度的提高和“文化大革命”的发展,规模比较小的农业生产合作社在组织生产和发展方面显现出不足。于是,1958年3月,中共中央提出,在有条件的地方,“把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的”。<sup>⑤</sup>随后,1958年8月29日,中共中央在北戴河召开的政治局扩大会议通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,认为“人民公社是形势发展的必然趋势”。1958年9月3日,《人民日报》发表社论《高举人民公社的红旗

① 罗平汉:《1956—1957年农民闹社闹粮事件》,载《党史文苑》2014年第23期。

② 转引自罗平汉:《1956—1957年农民闹社闹粮事件》,载《党史文苑》2014年第23期。

③ 丛进著:《1949~1989年的中国曲折发展的岁月》,河南人民出版社1989年版,第68页。

④ 《高级农业生产合作社示范章程》(1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过,同日中华人民共和国主席公布)第16条第2款。

⑤ 《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》,1958年3月20日成都会议通过,1958年4月8日政治局会议批准。