

中国土地制度 改革三十年

吴次芳 靳相木 编著



科学出版社
www.sciencep.com

中国土地制度改革三十年

吴次芳 靳相木 编著

D651.1
W751

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书在揭示社会主义土地公有制 1978 年之前和之后各三十年这两个阶段之间的内在联系和继起关系的基础上,对过去三十年农村土地制度改革、城市土地制度改革和土地管理制度改革进行系统回顾和展望,提出土地公有制的改革和创新既要从中国的政治、经济、文化和社会建设的实际出发,也要遵循人类社会和历史发展的普遍规律。建设中国特色的土地制度要将走自己的路与走人类历史的必由之路结合起来,大胆借鉴、吸收人类文明成果,在土地公有制的框架内逐步确立起适应市场经济要求的公民个体对公有土地的处分机制以及促进工业化、城市化和社会主义新农村建设联动发展的公共土地政策体系。

本书可供土地政策和法律领域的专业研究人员以及国土管理、城市管理和农村管理等部门人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国土地制度改革 30 年/吴次芳,靳相木编著. —北京:科学出版社, 2009

ISBN 978-7-03-025722-2

I. 中… II. ①吴…②靳… III. 土地制度-经济体制改革-中国-1978~2008 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 175953 号

责任编辑:朱海燕 罗 吉 刘希胜/责任校对:陈玉凤

责任印制:钱玉芬/封面设计:王 浩

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新 蕾 印 刷 厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 10 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2009 年 10 月第一次印刷 印张: 16 3/4

印数: 1—1 200 字数: 330 000

定价: 50.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

以 1978 年十一届三中全会为起点，中国的改革开放已经整整三十年。三十年，在中国的传统文化中，往往是一个颇有深刻意义的时间周期。例如，孔夫子曰：“三十而立”；岳飞凭栏长啸：“三十功名尘与土”；百姓间也有“三十年河东，三十年河西”的俗语。由此看来，改革三十周年应该是一个值得纪念的日子。这一场三十年的历史性大改革、大开放，极大调动中国亿万人民的积极性和创造性，成功实现从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭的社会形态到全方位开放的伟大历史转折，取得举世瞩目的经济、政治、文化和社会建设的伟大成就。今天，在全球化的时代，一个繁荣、兴盛的中国正和平崛起于世界东方。

在这场历史性的大改革、大开放中，土地制度的改革和创新是中国改革开放全局中最为困难的一环，是已经取得重大成果、同时也留有重大难题还没攻克的关键领域之一。1978 年以来三十年土地制度改革，是对新中国成立之后在土地改革、社会主义改造和人民公社化运动中逐步建立起的社会主义土地公有制传统模式的改革，是新中国土地改革的延伸、发展和提高。因此，在纪念改革开放三十周年之际，总结过去三十年土地制度改革取得的成就、经验和存在的问题，探索深化土地制度改革的必由之路，有必要在新的历史起点上追溯 1949～1978 年这三十年社会主义土地公有制传统模式的形成、发展和演变的曲折过程及历史意义，探索 1978 年之前和之后各三十年这两个阶段之间的内在联系和继起关系。六十年时间，整整一甲子，应该可以对一项制度的优劣、长短做出初步的历史性审视。在六十年的时空变迁中，我们基本具备在当今世界文明多样化和全球一体化背景下总结土地制度改革进程中“中国道路”的认识条件。

然而，与改革开放初期相比，当前各方面改革的推进举措，总似乎多了份稳妥和按部就班，少了些改革激情和思想解放的冲击力；多了些口号和决心，少了些制度层面的创新和突破。中国的土地制度改革如何深化，如何使快速城市化和深刻的社会变革与土地制度安排更加匹配，如何使土地的多功能和多目标与根植于经济发展和社会进步之间的矛盾越来越协调，如何使土地之上的公共利益、集团利益和私人利益更好地得到平衡，似乎仍然任重而道远。本书是作者长期从事土地管理教学、科研、服务社会所积累的资料、思考和成果的集结。值此纪念改革开放三十周年之际结集出版，其目的主要是为了表明我们对推进土地制度改革的一种积极态度。作者在撰写过程中，对多年的积累主要做了修正、补充和体系

化的工作，大部分章节内容仍保持当初成稿时的原貌。

本书具有四个特点。一是资料性。本书追溯和记录中国共产党领导的土地革命以及新中国成立以来土地制度变革、创新的历史事件、政策和立法，尤其是追溯和记录改革开放以来土地制度改革的重大事件，为相关讨论和研究提供素材。二是学术性。从本书的逻辑线索和整体结构看，本书各章均有作者独立思考的部分，反映了作者的学术思想。三是大众性。在改革开放三十年之际，作者之所以将自己积累的资料、思考和成果集结起来，就是希望更多的人参与这一历史性改革的回顾、反思和讨论，故在体例上本书力求通俗、易懂。四是政策性。本书各章着墨最多的是土地政策变动的轨迹及其趋势，作者希望本书的讨论能为国家土地政策制定和土地立法提供思想来源和参考素材。

本书的定位、体例和纲要由吴次芳教授提出，靳相木教授参与讨论。本书共有十一章。从内容上看，这十一章可以分为四个部分：第一部分包括第一、第二章，这一部分具有总论的性质，试图对过去三十年土地制度改革发生的背景、改革的对象和过程从总体上进行梳理、概括；第二部分包括第三、第四章，这两章讨论农村土地制度改革问题；第三部分包括第五、第六、第七章，这三章讨论城市土地制度改革问题；第四部分则是从国家公权力的角度，讨论土地管理制度改革问题。本书第五、第六、第七、第八、第九、第十一章由吴次芳教授完成，第一、第二、第三、第四、第十章由靳相木教授完成。全书由吴次芳教授通纂定稿。

面向现代化、面向世界、面向未来审视过去三十年甚至六十年我国土地制度发生的变革和创新，是一个极具挑战性的难题。对此，两位作者深感学识水平和智慧有限。诚挚欢迎对中国土地问题感兴趣的同仁批评指正，共同促进中国土地制度改革的讨论走向深入。

作 者

2008年10月于浙江大学华家池

目 录

前言

第一章 对土地公有制传统模式的再审视	1
第一节 从土地革命到土地改革.....	1
第二节 从土地改革到社会主义改造.....	5
第三节 社会主义土地制度传统模式的历史地位	12
参考文献	15
第二章 土地制度改革的整体演进及其历史性成果	16
第一节 1978 年以来土地制度改革的整体演进特征	16
第二节 对土地制度改革历史性成果的透视	26
参考文献	34
第三章 集体土地所有权的结构性变化及历史趋势	35
第一节 从所有权到所有制的“否定之否定”	35
第二节 集体土地所有权的治理结构及实现形式	43
第三节 集体土地所有权的历史趋势	52
参考文献	56
第四章 集体土地用益物权的基础构造及发展方向	57
第一节 公有土地用益物权的基本原理	57
第二节 土地承包经营权制度	59
第三节 宅基地使用权制度	66
参考文献	68
第五章 城市土地制度变迁	69
第一节 1978 年以前的城市土地制度变迁	69
第二节 1978 年以来的城市土地制度改革	73
第三节 现行城市土地基本制度	93
第四节 城市土地市场的发育程度评价.....	100
参考文献.....	112
第六章 城市土地和房地产政策及重要事件记录	113
第一节 1978~1989 年的重要政策和事件	113
第二节 1990~2000 年的重要政策和事件	115
第三节 2001 年以来的重要政策和事件	118

第四节 深圳土地和房地产发展记录·····	124
第五节 中国楼市的“杭州现象”·····	137
参考文献·····	145
第七章 城市土地制度改革的成效、问题和方向·····	146
第一节 城市土地制度改革的主要成效·····	146
第二节 城市土地制度改革存在的主要问题·····	151
第三节 城市土地制度改革的理论难点·····	155
第四节 城市土地制度改革的地方政府阻力·····	157
第五节 城市土地制度改革的方向和路径·····	158
参考文献·····	163
第八章 土地管理体制和机制变革·····	164
第一节 1978 年以前的土地管理体制·····	164
第二节 1978~1986 年的土地管理体制·····	165
第三节 1986 年以来的土地管理体制·····	167
第四节 各级政府土地管理职能的分工·····	187
参考文献·····	190
第九章 耕地保护和建设用地管理制度变迁·····	191
第一节 耕地保护制度的演变·····	191
第二节 现行主要耕地保护制度·····	196
第三节 耕地保护制度的运行效果·····	200
第四节 建设用地管理制度的演变·····	204
第五节 现行建设用地管理制度的主要内容·····	207
第六节 建设用地管理制度运行中存在的主要问题·····	213
参考文献·····	214
第十章 对征地制度改革的反思和再设计·····	215
第一节 对“公益性目的学说”的审视·····	216
第二节 对“让利于农民”改革思路的反思·····	217
第三节 以区分征收和征用为取向的征地制度改革方案设计·····	222
参考文献·····	229
第十一章 土地管理的深层次问题·····	230
第一节 土地管理深层次问题的主要表现·····	230
第二节 土地管理深层次问题的系统成因·····	237
第三节 制度性因素对农地非农化影响的实证分析·····	240
第四节 土地管理深层次问题的治理路径·····	245
参考文献·····	261

第一章 对土地公有制传统模式的再审视

以 1978 年的十一届三中全会为起点，中国的改革开放已经整整三十年。在这三十年中，土地制度的改革和创新是中国改革开放全局中最为困难的一环，是已经取得重大成果、同时也留有重大难题还没攻克的关键领域之一。1978 年以来三十年的土地制度改革，是对新中国成立之后在土地改革和社会主义革命运动中逐步建立起的社会主义土地公有制传统模式的改革，是新中国土地改革的延伸、发展和扬弃。

今天，总结三十年土地制度改革取得的成就、经验和存在的问题，探索深化中国土地制度改革的方向和必由之路，我们有必要在新的历史起点上追溯 1949～1978 年这三十年中国社会主义土地公有制传统模式的形成、发展和演变的曲折过程及历史意义，探索 1978 年之前和之后各三十年这两个阶段之间的内在联系和继起关系。

在六十年的时空背景下，我们大致具备了在全球一体化和中国和平崛起的时代背景下总结土地改革的“中国道路”的认识条件。六十年，整整一甲子，基本可以对一项制度的优劣、长短做出历史性结论。在世界文明多样化视野里，在纪念改革开放三十周年之际，对土地改革的“中国道路”的内涵及其适应性做出提炼、概括和宣示可谓恰逢其时。

第一节 从土地革命到土地改革

中国的社会主义土地公有制是在中国共产党领导的土地革命和新中国成立以后的土地改革的基础上，逐步建立和发展起来的。回顾中国的土地革命和新中国成立后的土地改革，有助于揭示中国社会主义土地公有制传统模式的形成和演变脉络，有助于深化对最近三十年中国土地制度改革的认识。

一、中国共产党领导的土地革命

科学社会主义经典作家刻画了未来社会土地制度的基本规定性。马克思在《论土地国有化》指出：“社会的经济发展、人口的增加和集中——这些情况将迫使资本主义农场主在农业中采用集体的和有组织的劳动以及利用机器和其他发明——将使土地国有化越来越成为一种‘社会必然性’，抗拒这种必然性是任何拥

护所有权的言论都无能为力的。社会的迫切必须而且一定会得到满足，社会必然性所要求的变化一定会给自己开辟道路，并且迟早总会使立法适应这些变化。”

在半殖民地半封建的中国，地主阶级利用占有的大量土地残酷剥削农民，严重阻碍了生产力的发展和社会进步。中国共产党一经成立就是马克思主义政党。1921年，中国共产党第一次全国代表大会通过的《中国共产党纲领》提出“废除资本私有制，没收一切生产资料，如机器、土地、厂房、半成品等，归社会所有”。至1927年第五次全国代表大会，中国共产党在土地问题上的政纲已趋成熟，这次大会做出的《对于土地问题决议案》明确提出：“中国共产党第五次大会以为必须要在平均享用地权的原则之下，彻底将土地再行分配，方能使土地问题解决，欲实现此步骤必须土地国有。共产党将领导农民从事于平均地权的斗争，向着土地国有、取消土地私有制度的方向而努力进行。土地国有确系共产党对于农民问题的党纲上的基本原则。”1927年8月7日，中共中央在汉口召开了紧急会议，确定实行土地革命和武装起义的总方针。

汉口“八七会议”后，毛泽东作为中央特派员到湖南改组省委并领导湘赣边界秋收起义。起义于1927年9月9日发动。在进攻长沙受挫后，毛泽东率部到达江西宁冈县茅坪，开始了创建井冈山革命根据地的斗争。随着工农红军和农村革命根据地的建立和发展，土地革命也日益广泛和深入地开展起来。在井冈山根据地建立的初始阶段，主要任务是发动农民打倒土豪劣绅，分田工作只在个别地区试行。随着根据地的逐步稳定，1928年5~7月，在边界各县掀起全面分田的高潮。在1928年底，根据井冈山地区一年来土地革命的实践经验，毛泽东主持制定了《井冈山土地法》。这个土地法否定了封建土地所有制，规定“没收一切土地归苏维埃政府所有”，“以人口为标准，男女老幼平均分配”，主要以乡为分配单位。

1929年4月，在总结赣南土地斗争经验的基础上，毛泽东主持制定了《兴国土地法》，将《井冈山土地法》中规定的“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地”。同年7月，在毛泽东的指导下，中共闽西第一次代表大会通过的《政治决议案》提出：“自耕农的田地不没收”；富农多余的土地要没收，但在革命初期“不没收其土地”，也“不废除其债务”；“对农村小地主要没收其土地，废除其债务，但不要派款及其他过分打击”；“对大小商店应取一般的保护政策（即不没收）”。大会通过的《土地问题决议案》还规定：“分田时（在原耕地基础上）以抽多补少为原则，不可重新瓜分妄想平均以烦手续”。1930年2月，毛泽东召开了红四军前委及赣西、赣南特委和红五军、六军两军委联席会议，即著名的“二七会议”。会议强调平分土地是当务之急，决定一要“分”，二要“快”。

1931年春，毛泽东总结土地革命的经验，制定出一条完整的土地革命路线，

那就是：依靠贫农、雇农，联合中农，限制富农，保护中小工商业者，消灭地主阶级，变封建、半封建的土地所有制为农民的土地所有制。这条路线调动了一切反封建的因素，保证了土地革命的胜利。为了保证土地革命的顺利进行，县、区、乡各级都建立了土地委员会。分田的大体步骤是：①调查土地和人口，划分阶级；②发动群众清理地主财产，焚毁田契、债约和账簿，把牲畜、房屋分给贫雇农，现金和金银器交公；③丈量土地，进行分配，公开宣布分配方案，插标定界，标签上写明田主、丘名、地名和面积。

1931年12月1日，中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会认为：“平均分配一切土地，是消灭土地上一切奴役的封建关系及脱离地主私有权的最彻底的办法”。这次大会通过的《中华苏维埃共和国土地法》规定：所有封建地主、豪绅、军阀、官僚以及其他大私有主的土地，无论自己经营或出租，一概无任何代价地实行没收。被没收来的土地，经过苏维埃由贫农与中农实行分配。

1937年抗日战争爆发后，由于国内形势和主要矛盾发生变化，中国共产党的土地政策也随之变化。当时的土地政策是：地主减租减息、农民交租交息。农民是抗日和生产的基本力量，实行减租减息，减轻农民负担、改善农民生活，大大提高了广大农民抗日与生产的积极性；实行交租交息，保存地主对土地和财产的所有权，就联合了地主阶级一致抗日。这一政策是中国共产党在抗日战争时期处理根据地土地问题的基本政策，有利于团结各阶层人民一致抗日。

抗日战争胜利以后，以减租减息为主要内容的土地政策，已不能满足广大农民的需求，他们迫切希望获得土地。中共中央决定在解放区实行土地改革运动。1947年，中国共产党召开全国土地会议，制定《中国土地法大纲》。大纲规定：没收地主土地，废除封建剥削的土地制度，实行耕者有其田的土地制度，按农村人口平均分配土地。在土地改革中，中国共产党贯彻依靠贫农雇农、团结中农，有步骤有分别地消灭封建剥削制度，发展农业生产的土地改革总路线。轰轰烈烈的土地改革运动在解放区开展起来。经过一年多斗争，解放区有一亿多农民获得土地。这样土地改革运动深入发展起来，到1948年底，在已解放的地区，土地改革任务基本完成。

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第二十七条规定：“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。”

二、新中国的土地改革

新中国成立后，1950年6月28日，中央人民政府委员会随即按照《中国人民政治协商会议共同纲领》确立的原则，制定了《中华人民共和国土地改革法》，决定在新解放区内全面实行土地改革。《中华人民共和国土地改革法》规定了土地改革的基本目的，就是废除封建剥削的土地所有制，实行农民阶级的土地所有制，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。为了更好地孤立地主，减少阻力，有利于发展农业生产，这次土地改革实行了保护富农经济的政策。土地改革从1950年冬开始，到1952年冬结束，除少数民族地区以外，全国基本完成了土地改革，3亿多无地或少地农民分到了7亿亩（1亩=1/15公顷）的土地及其他生产资料，并免除了过去每年向地主交纳的700亿斤（1斤=0.5千克）粮食的苛重地租，实现了农民的土地所有制，在我国延续了数千年的封建剥削制度被彻底废除，解放了农业生产力，大大地促进了农村经济的发展。

1950年11月10日，政务院第五十八次政务会议通过《城市郊区土地改革条例》（简称《条例》）。《条例》第三条规定：地主在城市郊区的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋，照土地改革法第二条规定予以没收。地主的其他财产不予没收。祠堂、庙宇、寺院、教堂、学校和团体在城市郊区的农业土地和荒地，照土地改革法第三条规定予以征收。工商业家在城市郊区的农业土地和荒地及原由农民居住的房屋，照土地改革法第四条规定予以征收。富农在城市郊区的农业土地，照土地改革法第六条规定处理。中农（包括富裕中农在内）、贫农、雇农在城市郊区的土地及其他财产，均予保护不动。城市郊区所有没收和征收得来的农业土地，一律归国家所有，由市人民政府管理，连同国家在郊区所有的其他可分的农业土地，交由乡农民协会照土地改革法第十一条及十二条规定的原则，统一地、公平合理地分配给无地少地的农民耕种使用。

三、从土地革命到土地改革的历史意义

综上所述，无论是中国共产党领导的土地革命，还是在解放区和新中国成立后在新解放区进行的土地改革，其首要特点都是运用暴力革命的手段，进行阶级斗争，在阶级斗争中破坏旧的社会秩序，剥夺地主阶级的土地予以按人头平均分配，逐步建立起新的社会秩序。从外观上看，土地革命和土地改革都表现为“打土豪，分田地”。第二个特点是，土地革命和土地改革针对的都是农业和农村土地，没有涉及城市和工商业用地。新中国成立后颁布的《城市郊区土地改革条例》针对的也仅是城市郊区的农业用地。

中国共产党领导的土地革命和新中国成立后的土地改革，适应了当时的生产力发展要求，代表了最广大人民群众的根本利益。这是因为，旧中国的主要经济部门是农业和传统的经济。在1933年，现代制造业、采矿业及公用事业部门仅占国内生产净值的3.4%。但是，旧中国的广大农村，占农村人口不到10%的地主和富农，占有70%~80%的土地，借此残酷地剥削农民。佃户要交纳收获量50%~70%的地租，终年劳动，不得温饱。这种封建的土地所有制和封建的剥削关系，阻碍着社会生产力的发展，是中国长期以来穷困和落后的根源（费正清和费维恺，1994）。经过土地革命和土地改革，就可以在一个公平、公正的土地占有关系的基础上建设全新的社会主义土地占有秩序。

第二节 从土地改革到社会主义改造

在半殖民地半封建的中国，地主阶级利用占有的大量土地残酷剥削农民，严重阻碍了生产力的发展和社会进步。新中国成立后开展的土地改革是中国共产党领导的土地革命的继续，土地革命和土地改革都是新民主主义革命的基本内容，它彻底解决了旧中国土地占有不公的问题。在这个基础上，中国共产党进一步领导人民群众把新民主主义革命推进到社会主义革命的新阶段。1952年，中国共产党提出了过渡时期的总路线：“从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。”对土地占有关系的社会主义改造，是对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造的基础和重要方面。通过对土地占有关系的社会主义改造，形成农村土地劳动群众集体所有制和城市土地国有制。

一、对农村土地的社会主义改造

1951年12月15日，中共中央印发《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，要求在一切已经完成了土地改革的地区组织实行农业互助合作，认为按照自愿和互利的原则发挥农民劳动互助的积极性，这种劳动互助是建立在个体经济基础上（农民私有财产的基础上）的集体劳动，其发展前途就是农业集体化或社会主义化。《关于农业生产互助合作的决议（草案）》规定了互助合作的三种主要形式：第一种形式是简单的劳动互助，这是最初级的，主要是临时性的、季节性的。第二种形式是常年的互助组，这是比第一种形式较高的形式。它们中有一部分开始实行农业和副业的互助结合；有某些简单的生产计划，随后逐步地把劳动互助和提高技术相结合，有某些技术的分工；有的互助组逐步地设置了一部分公

有农具和牲畜，积累了小量的公有财产。第三种形式是以土地入股为特点的农业生产合作社，因此或称为土地合作社。这种以土地入股的合作社通常是在较好的互助运动基础上发展起来的，是农业生产互助运动在当时的高级形式。经过一年多的试行，1953年2月中共中央决定将1951年12月印发的《关于农业生产互助合作的决议（草案）》作为正式决议执行。

1953年11月19日，政务院决定在全国范围内有计划、有步骤地实行粮食的计划收购（简称统购）和计划供应（简称统销），生产粮食的农民应按国家规定的收购粮种、收购价格和计划收购的分配数量将余粮售给国家。农民在缴纳公粮和计划收购粮以外的余粮，可以自由存储和自由使用，可以继续售给国家粮食部门或合作社，或在国家设立的粮食市场进行交易，并可在农村间进行少量的互通有无的交易。

至1953年底，全国参加临时的和常年的互助组与农业生产合作社的农户，有4790余万户，占农村总户数的43%；其中农业生产合作社有14000多个，参加的有273000多农户。1953年12月16日，中共中央作出《关于发展农业生产合作社的决议》，提出对于互助合作运动的各项工作，对于逐步进行农业的社会主义改造工作，必须积极领导，稳步前进。

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的《农业生产合作社示范章程草案》提出：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。在农业生产合作社的初级阶段，合作社按照社员入社土地的数量和质量，从每年的收入中付给社员适当的报酬。

到1956年，无论资本主义工商业和个体农业、手工业，都已经改造成为社会主义经济，我国的社会主义改造任务基本完成，这时的农村土地占有关系也发生了深刻的变化。1956年6月30日，第一届全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定：农业生产合作社按照社会主义的原则，把社员私有的包括土地在内的主要生产资料转为合作社集体所有，组织集体劳动，实行“各尽所能，按劳取酬”，不分男女老少，同工同酬。农业生产合作社可以抽出一定数量的土地分配给社员种植蔬菜。分配给每户社员的这种土地的数量，按照每户社员人口的多少决定，每人使用的这种土地，一般地不能超过当地每人平均土地数的5%。同时，《高级农业生产合作社示范章程》也明确：社员原有的坟地和房屋地基不必入社。

1957年6月25日，全国人民代表大会常务委员会第七十六次会议讨论了国务院提出的关于适当增加农业生产合作社社员自留地的议案，决定对《高级农业

生产合作社示范章程》第十六条作如下补充规定：“农业生产合作社可以根据需要和当地条件，抽出一定数量的土地分配给社员种植猪饲料。分配给每户社员的这种土地的数量，按照每户社员养猪头数的多少决定。每人使用的这种土地，连同《高级农业生产合作社示范章程》所规定的分配给社员种植蔬菜的土地，合计不能超过当地每人平均土地数的10%。”

可以认为，在高级社中，我国农村土地的私人所有权基本上消失了，除少数民族和部分土地（如坟地、宅基地）外，土地合作社集体所有取得了支配地位，对农村土地占有关系的社会主义改造基本结束。

二、农村人民公社时期的土地制度

1957年9月，中共中央为保证农业合作运动稳步发展和巩固合作制度，着手开展整顿农业生产合作社，提出在多数情况下，一村一社是比较适当的。有些大村可以一村数社，有些距离较近的小村也可以数村一社。各地合作社的组织（包括某些大社在内），凡是业已经过考验，确实办得好，而为群众所满意的，就应该稳定下来，不要轻易变动。

到1957年底，在我国农村中，除了部分还没有进行土地改革的少数民族地区外，还有3%左右的个体农户没有入社。对于个体农户，乡、镇人民委员会可以委托他们所在地或者附近的农业合作社按照他们本人的不同情况分别进行教育和加强领导。受委托的农业合作社，有责任对个体农户的生产活动、播种计划、纳税和农产品交售进行必要的监督。受委托的农业合作社，可以按照国务院和地方人民委员会的规定，向个体农户摊派义务工，也可以按照全村人民的公约，向个体农户摊派兴修与其本人有关的公共水利建设或者兴办其他公益事业所需要的人工和款项。

1958年4月，中共中央提出为了适应农业生产和文化革命的需要，在有条件的地方，可以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。同时规定了小社并大社的四个条件：①在发展生产上有需要；②绝大多数社员确实赞成；③地理条件适合大社的经营；④合作社的干部有能力办好大社。

1958年8月29日，中共中央作出了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，认为在当前形势下，建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社，是指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针。《关于在农村建立人民公社问题的决议》规定：社的组织规模，就目前说，一般以一乡一社、两千户左右较为合适。某些乡界辽阔、人烟稀少的地方，可以少于两千户，一乡数社。有的地方根据自然地形条件和生产发展的需要，也可以由数乡并为一乡，组成一社，六七千户左右。至于达到万

户或两万户以上的，也不要反对，但在目前也不要主动提倡。社的规模扩大以后，实行政社合一，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会。

人民公社运动的发展很快。从一九五八年夏季开始，只经过了几个月时间，全国七十四万多个农业生产合作社，就已经改组成了二万六千多个人民公社。参加公社的有一亿二千多万户，已经占全国各民族农户总数的百分之九十九以上。

1958年12月10日，中国共产党第八届中央委员会第六次全体会议通过的《关于人民公社若干问题的决议》规定：人民公社是我国社会主义社会结构的工农商学兵相结合的基层单位，同时又是社会主义政权组织的基层单位。人民公社应当实行统一领导、分级管理的制度。公社的管理机构，一般可以分为公社管理委员会、管理区（或生产大队）、生产队三级。管理区（或生产大队）一般是分片管理工农商学兵、进行经济核算的单位，盈亏由公社统一负责。生产队是组织劳动的基本单位。在公社管理委员会的统一领导下，应当使管理区（或生产大队）和生产队在组织生产和基本建设、管理财务、管理生活福利事业等方面，有必要的权力，以利于发挥他们的积极性。

1959年2月27日至3月5日，中共中央在郑州举行了政治局扩大会议，这次会议研究了人民公社运动中出现的一平、二调、三收款的“共产风”和瞒产私分问题，纠正了《关于人民公社若干问题的决议》关于“生产队是组织劳动的基本单位”的做法，提出在人民公社实行生产队的基本所有制，从而放慢了人民公社“一大二公”的步伐，调动并提高了农民的生产积极性。

经过反复地曲折和探索，至1962年9月27日中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过《农村人民公社工作条例修正草案》，农村人民公社的体制才真正稳定下来。《农村人民公社工作条例修正草案》规定：农村人民公社是政社合一的组织，是我国社会主义社会在农村中的基层单位，又是我国社会主义政权在农村中的基层单位。根据各地方不同的情况，人民公社的组织，可以是两级，即公社和生产队；也可以是三级，即公社、生产大队和生产队。

1963年3月20日，《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》进一步明确了宅基地归生产队集体所有：社员的宅基地，包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地，都归生产队集体所有，一律不准出租和买卖。但仍归各户长期使用，长期不变，生产队应保护社员的使用权，不能想收就收，想调剂就调剂。宅基地上的附着物，如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有，社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出卖以后，宅基地的使用权即随之转移给新房主，但宅基地的所有权仍归生产队所有。

从1962年《农村人民公社工作条例修正草案》颁布实施至1978年，我国农村人民公社的体制一直稳定在“三级所有，队为基础”上，这一体制下的农村土地集体制度也一直稳定运行到1978年，并成为1978年之后农村改革的对象。

概括地讲，回顾这一段历史，可以看出，当代中国农村全面的土地集体所有制是在 1962 年确立的。

三、城市土地的国有化

新中国成立之后，1950 年 11 月政务院制定的《城市郊区土地改革条例》规定：城市郊区所有没收和征收得来的农业土地，一律归国家所有，由市人民政府管理，连同国家在郊区所有的其他可分的农业土地，交由乡农民协会统一地、公平合理地分配给无地少地的农民耕种使用。城市郊区土地改革完成后，对分得国有土地的农民，由市人民政府发给国有土地使用证，保障农民对该项土地的使用权。可见，《城市郊区土地改革条例》是新中国成立后城市郊区国有土地的法律依据和来源渠道。

1953 年 11 月 5 日政务院第一百九十二次政务会议制定通过的《中央人民政府政务院关于国家建设征用土地办法》规定：凡兴建国防工程、厂矿、铁路、交通、水利工程、市政建设及其他经济、文化建设等所需用之土地，可通过征用的办法取得土地。《中央人民政府政务院关于国家建设征用土地办法》是新中国成立之后国有土地的重要法律依据和来源渠道。

除以上两个渠道外，国有土地的另一个来源是对城市私有土地的社会主义改造。不过，对于城市中的私有土地和房产的社会主义改造，中国共产党采取了不同于农村土地改革的路线和政策。早在 1949 年 8 月 11 日，《人民日报》新华社信箱《关于城市房产、房租的性质和政策》认为，就私有房屋来说，其所以不能和农村中的土地问题一样处理，是因为这两者的所有权关系，从而产生的这两者的剥削关系一般是不相同的。农村的土地是自然物，人们虽然可以开辟，但是却不能创造出一块土地来。因此地主占有土地并利用土地对农民施行极其残酷的剥削，这种土地所有权制度是封建性质的，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。这种土地制度是必须废除的。废除封建剥削的土地制度，实行耕者有其田的制度，乃是新民主主义革命的基本任务。但是城市房屋问题却与此不同。房屋不是自然物，而是劳动的产品。在商品生产的社会里，房屋就是一种商品，建筑房屋需要一定的投资，而且要经常出资加以修缮，当利用房屋的投资收取租息时，它就成为一种资本。因此城市里私人房主对房屋的占有，一般的不是封建性质，而是资本主义性质的。在新民主主义革命时期，这种资本主义性质的房屋所有权，应当和其他官僚资本以外的私人资本的所有权一样地受到保护。至于和城市房屋相联系的地产的占有，因为城市土地有填平整理关系，有若干投资在内，并且经过几次手的买卖，其情形比较复杂，且已构成房产资本的不可分离的一部分，和农村土地

不同，因此目前亦应暂不处理。对于城市私人所有的房屋、地产，中国共产党和人民政府承认一般私人所有的房产的所有权，并保护这种产权所有人的正当合法经营；禁止任何机关、团体或个人任意占用私人房屋。对于官僚资本的房产，在调查确实后必须加以接收；战争罪犯和罪大恶极的反革命分子的房产，经政府依法判决，则加以没收，属于人民民主国家所有。人民政府的这种关于城市房屋、地产的政策，不是暂时的，而是要长期实行的。

对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造基本完成以后，中国共产党才着手对城市房屋和土地进行社会主义改造。1956年1月18日，中共中央批转中央书记处第二办公室《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》：对私有房产的社会主义改造，总的要求是加强国家控制，首先使私有房产出租完全服从国家的政策，进而逐步改变其所有制。要和对待私营工商业的改造一样，根据“全面规划，加强领导”的方针，采取先大后小，先集中后分散，先试点后推广的步骤，在一两年内完成对私有房产的社会主义改造。对私人房产改造的途径和形式有：

(1) 国家经租，即由国家进行统一租赁、统一分配使用和修缮维护，并根据不同对象，给房主以合理利润。在此基础上，合理地调整租金，取消一切中间剥削和变相增租的不合理现象。

(2) 公私合营，根据各个城市的实际情况，对原有的私营房产公司和某些大的房屋占有者，可以组织统一的公私合营房产公司，进行公私合营。

(3) 工商业者占有的房屋，可以随本行业的公私合营进行社会主义改造。他们出租的与企业无关的房屋可由国家经租。

(4) 对于除了自住外尚有少量房屋出租的小房主，及暂时还不能纳入国家经租的其他房主亦须加强管理，使私人房屋出租必须服从国家政策，服从政府关于租金、房屋修缮等的规定。

(5) 一切私人占有的城市空地、街基等地产，经过适当的办法，一律收归国有。

至1963年底，私房改造的形式，除少数大城市对私营房产公司和一些大房主实行公私合营以外，绝大多数是实行国家经租。经租的办法是，凡房主出租房屋的数量达到改造起点的，即将其出租房屋全部由国家统一经营，在一定时期内付给房主原房租20%~40%的固定租金。改造起点的规定，大城市一般是建筑面积150m²（合10间房），中等城市一般是100m²（合6~7间房），小城市（包括镇）一般是50~100m²（合3~6间房）。按照上述办法，全国各城市和1/3的镇进行了私房改造工作，纳入改造的私房共约有1亿m²。

由此可以看出，1956年开始的对城市土地占有关系的社会主义改造是分两步走的，第一步是先实现城市空地、街基等地产的国有化，第二步是通过城市