

学好党史必修课

建党百年与土地制度变迁的理论和实践探索

刘 伟 刘守英

□ 土地是人类赖以生存和发展的基本资源。土地制度是一个国家基础性、根本性、全局性的制度。我们之所以能够实现伟大飞跃，重要的原因就在于赢得了农民，赢得农民的根本就在于解决土地问题。

□ “以往知来，以见知隐”。中国共产党百年土地制度演变史，是一部以土地赢得农民和富裕农民、以土地稳固和壮大江山的历史，是马克思主义与中国革命和建设具体实践相结合的伟大创造，是马克思主义政治经济学中国化的生动体现。进入新时代，解决好土地问题仍然是中国共产党带领中国人民开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要议题。

刘守英在《求是》杂志发表文章《论中国土地制度百年变迁》

土地是人类赖以生存和发展的基本资源。土地制度是一个国家基础性、根本性、全局性的制度，是构成生产关系和一切经济关系的重要基础。中国社会的性质和特点决定了中国共产党领导的中国革命，包括新民主主义革命和社会主义革命及建设，必须依靠广大农民、把广大农民作为革命的推动力量。我们之所以能够实现伟大飞跃，重要的原因就在于赢得了农民，赢得农民的根本就在于解决土地问题。中国共产党从一开始就把解决土地问题作为中国革命的中心问题，成功解决农民的土地问题。正如毛泽东同志1936年在延安回答美国记者埃德加·斯诺提问时所说，“谁赢得了农民，谁就会赢得中国”“谁能解决土地问题，谁就会赢得农民”。“以往知来，以见知隐”，进入新时代，解决好土地问题仍然是中国共产党带领中国人民开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要议题。

革命时期的土地制度变革：

赢得农民并取得了政权

不同社会制度的历史差异和演进特征，很大程度上受土地制度的特点所影响。中国封建社会与西欧封建社会尽管都是封建地主阶级统治，通过垄断土地资源，形成封建地主阶级与农民的对立。但在土地所有制形式上又存在许多不同，突出表现在：一方面，中国封建社会不存在西欧封建社会的大量封土封臣关系，而是封建地主土地私有制，相对而言产权排他性更清晰，可以继承、转让、买卖；另一方面，中国封建社会的地主土地所有权不同于西欧中世纪土地所有权与政治统治权合一的特点，地主在其土地上只有经济权力而无司法行政权力，因而土地的流动可以更多地接受经济规则约束，超经济性质相对淡化。这一土地制度的特征不仅使中国封建社会发展具有不同于西欧

刘守英在《求是》杂志发表文章《论中国土地制度百年变迁》

中世纪演变的特点，而且深刻影响了近代以来中国逐渐变成半殖民地半封建社会的进程，进而深刻影响了中国社会性质的特点并对民主主义革命提出了深刻的历史要求。中国共产党领导革命和建设必须正确把握这种土地制度及其对中国社会性质和演变特征的影响，顺应其历史要求才可能成功。回望历史，中国共产党始终把解决农民土地问题作为中国革命的中心问题。中共二大便提出“中国三万万的农民，乃是革命运动中的最大要素”；国民革命时期领导农民运动在广东、湖南等省开展限租、减租、铲除高利贷和苛捐杂税的斗争；土地革命时期在各根据地开展以消灭封建地主土地所有制为主要内容的土地革命运动，在实践中逐步形成了一套比较适合中国实际的土地革命路线、政策和方法，如依靠贫农、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；抗日战争时期发出《中央关于土地政策的指示》，没收一切汉奸卖国贼的土地财产等，没收地主阶级的土地、粮食、房屋、财产，对于小商人和手工业者等小业主、献身于抗日事业者的土地和富农的土地及其多余的生产工具均不予没收；解放战争时期发布“五四指示”满足农民的土地要求，1947年发布的《中国土地法大纲》明确要求，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，分配给人民的土地，由政府发给土地所有权。

在这一时期，中国共产党通过解决土地问题赢得了农民，进而形成了最广泛和充分的革命力量。土地革命时期各根据地通过“耕者有其田”使广大根据地农民掌握了土地权利；抗日战争时期通过减租减息，在最广泛地团结和调动一切抗日力量的同时，减少了地主的地租和利息收入，农民用增加的收入购置垦荒地及农具、繁殖耕畜、增施肥料、精耕细作，提高农业产量；解放战争时期实现了农民的土地要求，为分得土地的农民颁发土地所有证，由土地所有者存执，极大提高了农民的生产积极性。

今年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的开局之年，也是《标准》《实施意见》《促进法》印发实施的第一年，要真抓实干好贯彻落实，通过扎实有效的工作为实现全体人民住有所居补短板、强弱项。在这一过程中，要坚持中央统筹指导，深入落实农村危房改造“省（自治区、直辖市）负总责、市（地、州）县（市、区）乡（镇）抓落实”的责任机制，建立服务对象住房安全动态监测机制，对于监测发现的住房安全问题建立台账，采取妥善措施及时消除房屋安全隐患。比如，对于经住房安全性鉴定为C级或D级的危房，可纳入农村危房改造支持范围，根据房屋危险程度和农户改造意愿选择加固改造、拆除重建等方式解决住房安全问题；对于居住在7度及以上抗震设防地区的农户，住房安全性鉴定达不到当地抗震设防要求的，也要实施农房抗震改造。为帮助农村低收入群体解决住房安全问题，中央财政继续安排补助资金给予支持，地方政府也要结合实际，加大财政资金支持力度，逐步建立农户主体、政府补助、社会帮扶等多元化资金筹措机制。此外，还要探索建立农村房屋保险政策，减轻自然灾害等原因为农户住房和生活的影响；探索建立农村住房保障信贷等政策，减轻农村低收入群体的负担，等等。

改善农村居住环境、提升农村住房品质，是广大农民群众对美好生活的向往，是新发展阶段满足国内需求、构建新发展格局的重要着力点。各地要结合农村危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造，加强农房设计，因地制宜推广绿色建材应用和新型建造方式，不断提升农房居住功能和建筑风貌。比如，北方地区可同步实施建筑节能改造，降低能耗和农户采暖支出；有条件的地区推进水冲式厕所入户改造和建设，改善农户住房条件和居住环境。同时，还要提升农房建设和管理水平，确保改造后的农房让农民群众住得安心、住得舒心，让农民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

（作者系国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员）

刘守英在《求是》杂志发表文章《论中国土地制度百年变迁》

求，为分得土地的农民颁发土地所有证，由土地所有者存执，极大提高了农民的生产积极性。改革时期的土地制度变革：激励农民并支持了经济发展

建设时期的土地制度变革：**联合农民并有力推进了工业化**

中华人民共和国成立后，中国共产党始终把土地问题放在稳定与发展的重要位置。国民经济恢复时期，通过《中国人民政治协商会议共同纲领》以及《中华人民共和国土地改革法》，要求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；社会主义过渡时期，经由互助组—初级社—高级社的农业合作化运动，基本完成了农业社会主义改造，实现农村土地私有制向公有的转变；探索中国社会主义道路时期，在经历大跃进、人民公社化运动等集体化运动后，农村集体土地所有制退回到“三级所有、队为基础”。与此同时，中国展开大规模的经济建设，大力推进工业化，同时颁布《关于国家建设征用土地办法》，对国家建设征用土地问题进行了规定。

社会主义建设时期以土地制度为重点的一系列制度变革奠定了相关制度基础。首先是从土地私有制向公有制的变革联合了农民，将亿万松散的农民组织到社会主义建设中。土地改革使3亿多无地、少地的农民获得了7亿多亩土地和其他生产资料，极大地调动了农民的生产积极性，农村生产力水平与农民生活水平明显提高。进而是合作化运动将农民土地私有制变为社会主义公有制，农村土地归劳动人民集体所有，从土地所有制层面保障了农民不至于因为土地兼并而破产和流离失所。尤其是集体化运动中农村集体土地所有制退回到“三级所有、队为基础”以及恢复社员自留地制度，体

现了中国共产党在实现国家工业化目标的同时对农村稳定与发展的重视。改革时期的土地制度变革：激励农民并支持了经济发展

党的十一届三中全会拉开农村改革大幕，农村土地制度进行变革调整，通过“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”形成国家、集体与农户之间的承包合约，农户家庭经营成为农业经营主要形式，农民对承包土地的使用权、收益权和转让权等逐渐清晰并不断完善。改革初期允许农民利用集体土地办企业等，促进了乡村工业化进程。1982年宪法规定，城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。这就建立了城市土地国有和农村土地集体所有的土地制度。后来颁布施行的《中华人民共和国土地管理法》对土地所有权和使用权，对所有权归属、土地登记、登记发证、登记保护等方面都有明确规定。总的来看，改革之后的土地制度安排保障了国家粮食安全，在坚持集体所有制、保证国家和集体利益的前提下，实现了集体成员土地权利和家庭经营的回归，带来农民从事农业积极性的高涨及农产品产出和供给的增长。同时，通过配置工业用地，创办园区，提供良好的政策环境，促进了快速的工业化和城市化，创造了中国经济长期高速增长的奇迹。

党的十一届三中全会拉开农村改革大幕，农村土地制度进行变革调整，通过“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”形成国家、集体与农户之间的承包合约，农户家庭经营成为农业经营主要形式，农民对承包土地的使用权、收益权和转让权等逐渐清晰并不断完善。改革初期允许农民利用集体土地办企业等，促进了乡村工业化进程。1982年宪法规定，城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。这就建立了城市土地国有和农村土地集体所有的土地制度。后来颁布施行的《中华人民共和国土地管理法》对土地所有权和使用权，对所有权归属、土地登记、登记发证、登记保护等方面都有明确规定。总的来看，改革之后的土地制度安排保障了国家粮食安全，在坚持集体所有制、保证国家和集体利益的前提下，实现了集体成员土地权利和家庭经营的回归，带来农民从事农业积极性的高涨及农产品产出和供给的增长。同时，通过配置工业用地，创办园区，提供良好的政策环境，促进了快速的工业化和城市化，创造了中国经济长期高速增长的奇迹。

新时代的土地制度改革：**为实现农业农村现代化打下基础**

处理好农民和土地的关系，是深化农村改革的主线。党的十八大以来，进一步深化土地制度改革成为实现农业农村现代化的关键举措。以习近平同志为核心的党中央推行了一系

理论热点

以绿色发展引领乡村振兴的五个机制

罗小锋

付力度，为生态补偿机制和生态补偿标准体系的建立提供保障。

以绿色发展引领乡村振兴要完善市场机制。一是高度重视运用市场化手段和价格机制促进绿色发展。特别是可积极运用信贷、债券等金融产品工具，建立完善促进农村绿色发展的金融市场，鼓励支持企业对农村节能环保项目投资，积极引导和鼓励社会资本参与农村绿色发展。二是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步加强相关资源性产品市场价格的监管机制，促使市场价格能够更好地反映市场供求状况，为农村自然资源开发提供重要的市场价格信息。三是要建立健全用水权、排污权、碳排放权交易制度，形成森林、草原、湿地等生态修复工程参与碳汇交易的有效途径。

以绿色发展引领乡村振兴要强化监督机制。一是加快出台涵盖农产品、环境要素、农业模式、生产技术、加工质量等内容的绿色农业标准体系和农业监管体系，规范市场主体行为，促进农业生产绿色化、标准化。特别是要强化农产品“三品一标”和食用农产品达标合格证证执行力度，建立和完善农产品质量安全追溯体系，构建全环节的农产品质量监管长效机制。二是统筹安排、规范资金管理方式，建立资金考核指标体系，强化绩效管理，加强日常监督和专项检查，引进社会监督机制，扩大监督范围，加强专项资金的监督和管理，为科学合理使用农村绿色发展资金提供可靠保障。三是不仅要建立健全以绿色发展引领乡村振兴为核心工作内容的干部监督制度体系，强化自我监督和日常监督，而且要建立健全村务监督制度，完善“四议两公开”、村务公开、党务公开、村规民约等民主监督制度，鼓励和支持社会各界力量参与绿色发展。

以绿色发展引领乡村振兴要明确考核机制。考核机制的建立和完善有助

列土地制度改革，从所有权、承包经营权“两权分离”到所有权、承包权、经营权“三权分置”，落实所有权、稳定承包权、放活经营权，在保留农户承包权的同时推动经营权有序流转，促进多种形式适度规模经营和新型农业经营体系的构建；积极探索落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地和农民房屋使用权的具体路径和办法，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线；建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价；完善征地程序和征地补偿安置，建立对被征地农民合理、规范、多元的保障机制；加大土地要素市场化改革，提高土地配置效率，促进土地高效利用；等等。这些新时代的土地制度改革，都有利于切实保障农民土地权益，更好用活乡村土地资源。

一方面，新时代的土地制度改革为建设社会主义现代化国家提供了土地制度保障。土地要素市场化配置有利于改变传统发展模式，促进经济发展方式转变；农村土地“三权分置”改革有利于促进农村土地经营权的流转和新型经营主体成长，促进农业现代化；深化农村宅基地制度改革有利于盘活利用农村闲置宅基地和农房，对于激活农村土地资源要素、促进城乡融合发展具有积极作用，有利于促进乡村振兴和农村现代化；探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，有利于发展乡村产业和拓宽发展空间，为乡村振兴提供土地要素保障；审慎稳妥推进土地制度改革，为乡村稳定和保障农民权益筑牢底线。习近平总书记强调，不管怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。这一系列改革都为建设社会主义现代化国家提供了土地制度保障。

另一方面，新时代的土地制度改革重要目的是通过向农民更充分地赋权实现富裕农民和农业农村现代化。农村土地“三权分置”改革赋予经营主体更有保障、预期稳定的土地经营权，新型经营主体有动力和条件提升地力、改善农业生产条件；探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，建立公平合理的增值收益分配机制，有利于农民分享更多的发展机会和增值收益；征地制度改革缩小征地范围、规范征地程序、采取多元化保障机制，有利于更公平合理地保障农民的财产权利；农村宅基地制度改革通过放活宅基地和农宅使用权，特别是探索赋予宅基地使用权作为用益物权更加充分的权能，有利于农民提高财产性收入，加快农业转移人口市民化。

总之，中国共产党百年土地制度演变史，是一部以土地赢得农民和富裕农民、以土地稳固和壮大江山的历史，是马克思主义与中国革命和建设具体实践相结合的伟大创造，是马克思主义政治经济学中国化的生动体现。

（作者单位：中国人民大学）

民生无小事，枝叶总关情。住房安全，不仅关系到人民群众的生命财产安全，更关系着人民群众美好生活的需要。不久前，《国家基本公共服务标准（2021年版）》（以下简称《标准》）发布，将农村危房改造作为“住有所居”公共服务项目中解决农村低收入群体住房安全的重要举措。住房和城乡建设部、财政部、民政部、国家乡村振兴局4部门联合印发《关于做好农村低收入群体等重点对象住房安全保障工作的实施意见》（以下简称《实施意见》），明确了“十四五”期间继续实施农村危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造，逐步建立健全农村低收入群体住房安全保障长效机制。《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《促进法》）提出建立农村低收入群体安全住房保障机制。《标准》《实施意见》《促进法》等一系列政策法规的出台，表明了党中央、国务院持续支持农村低收入群体解决住房安全问题的坚定决心。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把解决农村贫困人口住房安全问题作为实现贫困人口脱贫的重要指标，致力于解决这个数千年未解决的历史难题。相关部门坚决落实党中央、国务院决策部署，聚焦实现贫困户住房安全有保障的目标任务，组织力量开展集中攻坚，全力推进脱贫攻坚农村危房改造工作。经过持续奋斗，790万户、2568万建档立卡贫困户的危房得到改造，2341.6万户建档立卡贫困户住房安全有保障全面实现。同步支持1075万户农村低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭等边缘贫困群体住上了安全舒适的新居。我国脱贫攻坚也取得了全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。

要看到的是，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。实现贫困人口住房安全有保障只是解决了最基本的问题，9899万农村贫困人口全部脱贫之后，保障农村低收入群体住房安全问题需要作为实现乡村全面振兴的一项长期性、系统性的民生工程，持续不断推进。为做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，党中央、国务院已对建立农村低收入群体住房安全保障长效机制作出重要部署。《标准》和《实施意见》中明确，农村住房安全保障对象主要是农村低收入群体，包括农村易返贫致贫户、农村低保户、农村分散供养特困人员，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难家庭等。同时，为接续推进乡村振兴，

为实现人民住有所居补齐短板

张云华

本版编辑 欧阳旭