党领导三大土地革命 让农民站起来富起来

【核心提示】中国共产党百年奋斗的历史表明:中国革命的首要问题是农民问题,而农民问题最根本和核心的是土地问题。我国

农业、农村、农民为中国革命和建设作出了重大贡献,因此,“三农”也是党的革命之本和执政之基。回顾中国共产党百年奋斗历程,是我们党领导农民进行了三大土地革命,让农民站起来富起来,走上了小康富裕幸福的康庄大道。

□顾晋浩

一、根据地的土地革命(打土豪,分田地,实行耕者有其田)

土地革命是中国新民主主义革命的基本内容之一,也是党践行初心和使命的具体体现。党领导农民“打土豪、分田地”,就是要让广大农民翻身得解放,就是为人民根本利益而斗争。随着红军和革命根据地的建立和发展,土地革命也广泛地开展起来。

第一次土地革命,1927年,大革命失败,党开始探索马克思主义中国化的途径,懂得了进行土地革命和掌握革命武装的重要性。主要是没收大地主和中地主的土地,没收一切所谓公产的祠堂庙宇等土地,分给佃农及无地的农民,强调贫农是农民运动的主要力量。9月,中共中央提出:“对于小地主的土地必须全部没收,实现‘耕者有其田’的原则。”当时,毛泽东在赣南、赣西根据地提出了一系列深入进行土地革命的政策和原则。1929年4月,他主持制定兴国县《土地法》,将井冈山《土地法》规定的“没收一切土地”改为“没收一切公共土地和地主阶级的土地”。7月,在他的指导下,使赣西300多里的地区分了田,60多万贫苦农民得到了土地。1930年2月,在按人口平均分配土地的原则下,兴国等6县全境和永丰等县部分地区全面开展了分田运动。

第二次土地革命,1931年春,为了保证革命根据地的建设和满足农民对土地的需求,根据地实行依靠贫农、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土地所有制的土地革命政策,使各根据地的土地革命轰轰烈烈地开展起来。1931年2月,毛泽东又修改井冈山《土地法》中关于农民只有土地使用权、禁止土地买卖的规定,肯定了农民对土地的所有权,使根据地农民实现了耕者有其田,具有强烈的翻身感。

第三次土地革命,1934年10月至1935年10月,红军长征胜利结束,此后又粉碎了国民党三次反共高潮,抗日战争进入战略相持阶段,也是最困难时期。1942年,为巩固根据地和争取抗战胜利,对地主实行减租减息,减轻地主对农民的封建剥削,改善农民的物质生活,提高农民抗日和生产的积极性,也有利于联合地主阶级抗日。

二、解放初期的土地改革与农业合作化(土地由封建地主所有向农民所有到集体所有转变)

(一)1950年的土地改革

新中国成立时,全国还有占人口一多半的新解放区尚未完成土地改革,严重阻碍了社会生产力的发展。因此,从1950年冬到1952年底,党领导广大新解放区进行了废除封建土地所有制度的改革。1950年6月30日中央人民政府公布施行《中华人民共和国土地改革法》,共6章40条。它总结了党过去领导土地改革的经验和教训,又适应新中国成立后的新形式确定了新的政策,明确提出:保存富农经

济,不动中农土地,限制没收地主财产范围等,以保护中农和分化地主阶级,减少土地改革阻力,促进生产的恢复和发展,成为土地改革的基本法律依据。到1952年底,全国土地改革基本完成。包括老区在内,全国约3亿无地少地农民无偿获得约7亿亩土地,免除了过去每年向地主交纳的3000万吨以上粮食的地租。土地改革的完成,标志着我国延续了几千年的封建制度基础——地主阶级的土地所有制,至此彻底消灭了。农民真正成为土地的主人,这是一个伟大的胜利,为新中国工业化开辟了道路。

(二)农业合作化时期的土地改革

早在1949年,毛泽东在《论人民民主专政》一文中就说过:“严重的问题是教育农民,农民的经济是分散的,根据苏联的经验,需要很长的时间和细心的工作,才能做到农业社会化。没有农业社会化,就没有全部的巩固的社会主义。”我国对农业的社会主义改造大致经历了互助组、初级社、高级社和人民公社四个阶段。

一是农业互助组。由于土改后广大贫困农民缺乏劳力、农具、资金等,存在着新的两极分化的趋势,于是,党中央在1951年就作出了农业互助合作的决定,并专门成立了中共中央农村部。互助组不改变土地农民个人所有,克服了农户劳力、畜力、农具等不足困难,实现了合作共赢。据统计,1949年到1952年,全国建立了830余万个互助组,参加农民达2亿余人。

二是初级合作社。1953年10月26日到11月5日,党中央召开了农业互助合作会议,毛主席发表重要讲话。在毛主席主导下,中国农业合作化进入快速发展阶段。1953年,全国初级合作社发展到15053个,参加农户27.2万户;到1956年,发展到139.4万个,参加农户达10668万户,占全国农户总数的90%,规模从十几户到几十户不等,体制属于半私有、半集体性质,保留了农民的土地分红权。

三是农业高级合作社。1955年,中国进入工业化高潮时期,同年10月,毛主席在《中国农村的社会主义高潮》按语中指出:对条件成熟的合作社,应当考虑使他们从初级形式转到高级形式上去,以便使生产力和生产获得进一步发展。1955年全国高级社只有500多个,参加农户4万户,而到1956年底,高级社增加到54万个,参加农户达11900余万户,占全国农户总数的96%以上。

四是人民公社。1958年,全国又实现了人民公社化,并实行政社合一,工、农、商、学、兵齐头并进,中国农业合作化进入新的高潮,土地经营制度也发生了很大变化。由于人民公社“一大二公”,超越了生产力发展水平,加上三年自然灾害,进入了经济困难期。1962年1月7000人大会后,毛主席深入各地调查,提出要划小核算单位到生产队,修改人民公社《六十条》,明确人民公社管理体制为“三级所有、队为基础”。因此,农村集体土地

的核算单位也下放到生产队。

三、改革开放后的土地制度改革(从“一大二公”向家庭承包和土地“三权分置”的转变)

改革开放后的土地制度改革,主要是在农村土地集体所有制框架下,探索和确立了以家庭承包为基础的农村基本经营制度,并且在实践中不断完善,通过土地“三权分置”,从而创新了农村集体土地的使用制度,这是改革开放以来我国土地制度的重大改革。

(一)家庭联产承包责任制的诞生和推行

1978年党的十一届三中全会,在我们党的历史上是一次具有重要意义的重要会议。它宣告了文化大革命的终结,并实行改革开放,把党的工作立足点从以阶级斗争为纲转变为以经济建设为中心上来,实现了党的思想路线的拨乱反正。

十一届三中全会原则通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题》,总结了新中国成立以来农业发展方面的经验和教训,批判了长期存在的“左”的错误,提出了25条加快农村改革和发展的政策,在农村体制问题上提出了反对平均主义,可以包工到作业组、联产计酬,但明确规定“不许分田单干,不许包产到户”(实际上包产到户在一些边远贫困地区已经自发实行)。因此从1978年到1980年,全国在土地经营体制上又经历了一个突破“两个不许”的争论和探索的过程。

农村土地制度改革的路在何方?当时,安徽小岗村在全国首先实行大包干到户,由此兴起了农村改革的新高潮。回顾历史,1979年2月,安徽凤阳县贯彻三中全会精神,在全县推行“包产到组”,由于包产到组计算比较复杂,基层干部群众创造了“大包干到组”,即只要保证国家的、留足集体的、剩下都是自己的,受到农民的普遍欢迎。1980年,安徽肥西县(山南村)包产到户和凤阳小岗村包干到户的做法得到了小平同志的肯定。9月份,在中央召开省市自治区第一书记会议后,中共中央下发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的75号文件,明确表明了“可以包产到户,也可以包干到户”。1981年,中央召开了十一届六中全会,通过了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,12月,中央政治局讨论通过了杜润生组织起草的放宽农村政策的文件,定名为《全国农村工作会议纪要》,杜润生同志建议“文件在元旦发表,为新年的第一号文件”,这样农村工作的中共中央一号文件就产生了。

因此,从1980年到1983年,是全国农村大包干的推行期。1984年全国粮食产量从1978年的6095亿斤增加到8146亿斤,1998年,我国宣告越过了温饱线。2002年8月29日,全国人大通过了《农村土地承包法》,2003年3月1日起实施,并明确了家庭承包责任制长期不变。

由此可见,从“不许…不许…”,到“可以…也可以…”,再到“长期不

变”,体现了我们党对农村改革实事求是的思想路线,用关键词界定产权和用关键词变更产权来确定和提升制度的合法性,同时也体现了执政党对基层和地方一级创新的容忍、接受和消化能力,以及提升为全国范围可长期执行制度的规范化能力,从而使农业社会主义合作化的具体道路更加符合我国实际。

(二)农村承包地、宅基地和集体建设用地(简称“三块地”)的改革
进入新世纪以来,随着我国工业化、城镇化、信息化水平的不断提高,对农业农村现代化也提出了新的目标和要求。在新的历史条件下,我国加快了对农村承包地、宅基地和集体建设用地的使用制度改革。

一是承包地的“三权分置”。2012年党的十八大以后,习近平总书记提出了农村承包地“三权分置”的改革要求。就是要通过土地确权颁证,稳定完善农村土地承包关系,进一步明确集体所有权、落实农民土地承包权、放活土地经营权。2017年党的十九大进一步提出:巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地“三权分置”制度。保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年。通过承包地“三权分置”,促进了承包地流转,发展适度规模经营,并逐步形成家庭农场和农民专业合作社为主要的新型经营主体,大力发展科技服务、龙头企业、电商平台等专业化社会化的农业服务体系,使家庭承包责任制进一步得到完善和发展,从而也进一步提高了土地产出率、劳动生产率和科技贡献率。

二是宅基地“三权分置”。农村宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地,包括住房、附属用房和庭院等用地,不包括与宅基地相连的农业生产性用地、农户超出宅基地范围占用的空闲地等土地。新中国成立以后,我国农村宅基地制度框架基本形成。其基本特征是:集体所有、成员使用,一户一宅、限定面积,无偿取得、长期占有,规划管控、内部流转。这一制度安排在保障农村“户有所居、民不失所”等方面发挥了极为重要的作用,促进了农村经济发展和社会稳定。党的十九大以后,根据社会主义新农村建设和乡村振兴的需要,中央又提出了农村宅基地实行“三权分置”的改革政策。2018年中央一号文件在深化农村土地制度改革中提出:探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,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。2019年8月,第十三届全国人大常委会第十二次会议对《中华人民共和国土地管理法》进行了第三次修正。明确了一户一宅、户有所居的宅基地分配制度,统筹合理安排宅基地用地的村庄规划编制制度;明确宅基地由乡(镇)人民政府审核批准,可以依法自愿有偿退出,鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅等,标志着我国

农村宅基地管理从管理机构、制度设计到政策指导、监督检查,进入了规范管理的新时期。这是新时代我国农村土地制度的又一重大改革,对于赋予农民财产权,盘活农村沉睡的土地资源,促进农村一二三产业融合发展,加快乡村振兴具有十分重要的意义。

三是集体经营性建设用地制度的改革。长期以来,我国建设用地必须首先为国有土地才能入市交易出让的制度,使改革开放以后农村大量土地被征用过程中由于补偿较低而作出了巨大的牺牲和贡献。为了改革这一制度,2014年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地改革试点工作的意见》,在全国部署农村土地三项制度改革试点工作。改革的主要目标是:健全程序规范、补偿合理、保障多元的农村土地征收制度,同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度,依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的农村宅基地制度。探索形成可复制、可推广的改革成果,为科学立法和修改完善相关法律法规提供支撑。2015年2月,经全国人大常委会授权国务院在北京市大兴区等全国33个试点县(市、区)启动了农村土地三项制度改革的试点工作。这是新中国成立以来集体经营性建设用地首次与国有土地实行同地同价进入市场交易的试点,是我党领导的又一重大土地制度的改革,从根本上维护、保障和发展了农民在集体土地上的合法权益。

在土地三权分置政策的引导下,上海郊区进一步完善了土地二轮延包政策,至2020年,郊区承包土地确权登记颁证率达到99.7%,承包地流转率达到88.5%,土地规模经营面积达到70%以上,形成了家庭农场、农民专业合作社和农业产业化龙头企业等新型农业经营主体,盘活农民宅基地和农村集体建设用地入市的试点正在稳步推进,有力地推动了都市现代农业和美丽乡村的建设,以绿色田园、美丽家园、幸福乐园为标志的乡村振兴行动取得了显著成效,农村面貌和农民生活发生了显著变化。农村现代化、农村城镇化、农民市民化、城乡一体化使郊区农民养老医疗有保障,收入年年有提高。据统计,2020年,上海郊区农民人均年可支配收入达到33615元,比改革开放前的1978年增长了110多倍。上海农民正昂首阔步奔向富裕幸福的新时代!

回顾党的百年奋斗历程,深切体会到,我们党之所以能够领导中国人民从站起来富起来到强起来,最根本的原因是我们党不忘初心,牢记使命,坚持人民至上,全心全意为人民服务的宗旨;坚持道路自信、理论自信、制度自信和文化自信;坚持改革创新,走中国特色社会主义道路;同时也坚持把三农工作作为全党工作的重中之重,从而永远立于不败之地,不断开创新局面。

(作者系上海市农经学会原副会长)