

新中国成立以来 农民财产保护制度的嬗变

秦剑军 副教授 河南农业大学马克思主义学院 郑州 450046)
基金项目：本文为国家社科基金项目“中国特色社会主义财产理论与实践”(09CKS012)的阶段性成果，河南省高校人文社科重点研究基地“科学发展与农民权利研究中心”基金项目阶段性成果(KYZX201304)
中图分类号：D422.7 文献标识码：A

内容摘要：农民财产保护是一个关乎国家兴衰、社会安定的重大问题。长期以来，农民问题始终是党和政府工作的重中之重，而农民问题的核心是财产权保护问题。新中国成立以来我国农民财产保护制度经历了三次历史性变迁，每一次制度变迁都为我国农民财产保护制度的下一轮变革提供了宝贵的经验教训。当下，我国农民财产保护面临着新的机遇和挑战，顺应时代发展的客观要求，积极推进农民财产保护制度改革和建设，是实现城乡协调发展、加快农村现代化进程的必由之路。

关键词：农民 财产保护制度 变迁

引言

党的十八届三中全会指出：“赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。因此，认真总结新中国成立以来农民财产保护问题的经验教训，探寻一条不损害农民财产权益而实现城乡协调发展的突围之路，具有重大的现实意义。

土地改革运动

土地改革使农民获得了土地等财产所有权，调动了广大农民的生产积极性，大大解放了农业生产力，使国民经济迅速得

到恢复和发展。

1949年7月至9月，中共中央工作委会员会在河北省平山县西柏坡村召开全国土地会议，制定了《中国土地法大纲》。该《大纲》明确规定：“废除封建性剥削的土地制度，实行耕者有其田的土地制度”，“废除一切地主的土地所有权”。“没收地主的牲畜、农具、房屋、粮食及其他财产，征收富农的多余财产，分给农民和贫民，并分给地主同样一份”。新中国成立后，在中国共产党的领导下，土地改革在新解放区轰轰烈烈地开展起来。1950年6月，中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，它规定：“废除封建地主阶级的土地所有制，实行农民的土地所有制，保护农民的土地及其他财产不受侵犯”。到1953年春，全国除新疆、西藏等少数民族地区以及台湾省外，基本上完成了土地改革任务。3亿多无地、少地的农民先后无偿获得了7亿亩土地和其他生产资料，免除了过去每年向地主缴纳大约350亿公斤粮食的地租(李文，1997)。土地改革运动使我国存在两千多年的封建土地所有制被彻底消灭，农民获得了土地、房屋等财产权利，调动了广大农民的生产积极性，大大提高了农业的生产力水平。但是土地改革的出发点并不是保护农民的财产权，而是对原有财产权的重新调整，是通过政治运动变更财产所有权。因此，土地改革运动决定了我国当时条件下的农民私有财产权的命运只能是短暂的，必将被后继的财产权变革所取代。因为“通过政治运动制造了所有权的国家，同样可以通过政治运动改变其所有权”(周其仁，2004)。

在土地改革运动中，通过强力再分配使占农村人口绝大多数的普通农民获得土地、住房和宅基地等财产，这同时意味着一部分人财富的剥夺，这是中国社会革命的重要组成部分。土地改革的完成，使广大农民的土地财产所有权得到保障，极大地调动了农民的劳动积极性，农业经济增长中的制度变革的绩效表现明显，1952年与1949年相比，粮食总产量年均递增13.14%，棉花总产量年均递增43.15%(张红宇，2002)。但是不久，通过土地改革建立的农民土地所有制，就被匆匆而来的农业生产合作化运动所取代。

农业集体化运动和高度集中的人民公社制度

农业集体化运动和高度集中的人民公社制度，使农民的土地等私有财产权被消灭，束缚了农民的手脚，逐渐成为生产力发展的桎梏。

土地改革完成后，我国农村普遍建立了农民的土地所有制，但是，“党中央从来认为要克服很多农民在分散经营中所发生的困难，要使广大贫困的农民能够迅速地增加生产而走上丰衣足食的道路，要使国家得到比现在多得多的商品粮食及其他工业原料，同时也提高农民的购买力，使国家的工业品得到广大的销路，就必须提倡‘组织起来’，按照自愿和互利的原则，发挥农民互助合作的积极性。这种互助合作在现在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”(《建国成立以来重要文献选编》)。正是由于土地改革所形成的农民家庭经营方式不易为国家控制、掌握，难以提供国家工业发展所需的原材料和资金，因此农业集体化运动也就不可避免了。

中国农业的集体化运动经历了从“互助组”到“初级社”，再到“高级社”的过程。到1955年，“农村社会主义高潮”到来了，虽然农业合作社是“自愿参加”，但在政治运动的强大压力下，绝大多数农民都不得不“自愿”放弃了自己对土地等财产的所有权，转而归集体所有。从本质上说，对农业进行社会主义改造的目的就是将农民的私有财产权转变为社会主义性质的集体产权。在农业集体化运动中，由于追求纯粹的单一的社会主义公有制形式，在公有制实现形式的理解上过于简单化，以及工作中存在的一些失误，在一些地方

出现了任意剥夺属于农民个人所有的私有财产和生产资料,伤害了部分农民的生产积极性,使农业生产受到严重破坏。实践证明,农业合作化运动中排斥农民的一切财产私有,既脱离了生产力发展的需要,也违背了自愿互利的原则,在入社时对农民的牲口、农具等私有财产补偿极低或根本没有补偿,引起了农民群众的不满,导致1956年秋至1957年夏全国许多地方出现“闹退社”现象。1958年8月,中共中央政治局在北戴河召开扩大会议,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》。随后,全国迅速形成了人民公社化运动的热潮。在“人民公社好”的号召下,全国农村几乎在一夜之间都实现了“公社化”,到1958年底,全国74万多个农业生产合作社改组成2.6万多个人民公社,参加公社的农户有1.2亿户,占全国总农户的99%以上。农村的土地等财产归农民所有的制度被土地的社会主义集体所有制所取代了。1962年,中央颁布《农村人民公社工作条例》,将人民公社的产权定义为社会主义劳动群众集体所有制,实行公社、生产大队和生产队三级所有,以生产队为基本核算单位,强调“宅基地一律不准出租和买卖”。从某种程度上说,以“一大二公三拉平”、“三级所有、队为基础”、“政社合一”为主要特征的农村人民公社,否定了私有产权的价值,剥夺了部分农民的私有财产权,并取消了农民的选择自由,将公有制在中国农村的试验推向到了历史的巅峰。

在文化大革命期间,农民,一度被看作随时都会产生资本主义的群体,他们所拥有的任何可能产生财富的生产手段和些许资本,都被当成“资本主义的尾巴”无情地割掉。高度集中的人民公社管理体制严重束缚农民的自由,农民不能从事农业以外的工作,甚至不能到城市工作,导致农村经济长期发展缓慢,农民普遍贫穷,吃饭成为最紧迫的大事,更不要说创造个人财富了。1957到1978年二十多年间,农民的生活水平几乎没有多大改变,个人财产极少,来自集体分配的人均财产性收入只增加了33.3元,年均只增加1.17元,多数家徒四壁。还有2.5亿人吃不饱肚子,处在绝对贫困线以下,长期忍受贫穷的煎熬(王景新,2008)。

总之,政社合一的人民公社体制和城乡二元户籍制度将农民牢牢地束缚在土地上,没有流动的自由。由于农民个体财产

的丧失,人身依附集体就成为必然,并随着集体对国家的依赖而依附于国家。在人民公社体制下,分配上的平均主义,不能为农民提供持续有效的激励机制,同时,自然资源等基本生产资料不能形成市场的优化配置,造成了经济效率的丧失。因此,“一大二公”的人民公社制度,否定了农村土地等私有财产存在的合理性,严重挫伤了农民的生产积极性,根据这一制度设定的财产制度违背了市场价值规律,随着时间的推移,这一财产安排制度肯定要被新的财产制度所代替。

家庭联产承包责任制

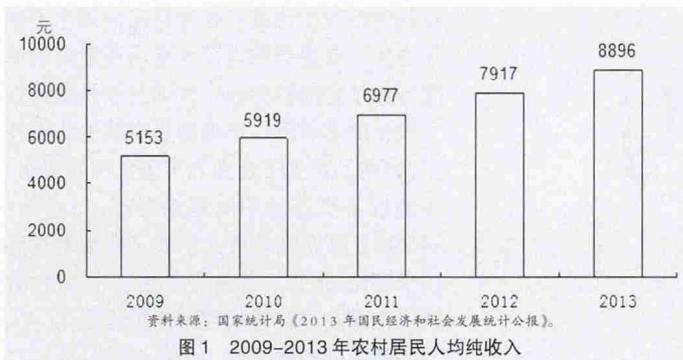
家庭联产承包责任制的推行,保障了农民的生产经营自主权和部分财产权,大大调动了广大农民的生产积极性,极大地解放和发展了生产力。

1978年召开的十一届三中全会,使中国实现了历史性的伟大转折,以市场为取向的改革使农民的私有财产得以重新生长起来。家庭联产承包责任制虽没有改变我国农村土地所有权的性质,但是它打破了分配上的“大锅饭”,实现了农村土地所有权与经营权的分离,尊重和保障农民的土地权益和其他财产权,使广大农民的生产积极性大大提高,适应了我国农村的实际,极大地解放和发展了生产力。农村经济体制的改革使农户代替了生产队,成为农业生产与收益分配的基本单位,并重新界定了国家、集体与农户之间的产权关系,形成了农民“交够国家的,留够集体的,剩下的全是自己的”利益分配格局。土地的财产功能得到初步恢复,集体土地所有权和使用权实现了分离,从而开始从集体土地财产权利领域中独立出农民个体的土地财产权利——土地承包经营权,农民和农户的土地权利逐步显现。

1982年《宪法》的实施以及后来的四次修正,为农民私有财产权的生长和发育提供了制度空间。紧接着,1986年颁布的《民法通则》第一次以法律的形式确认了土地承包经营制度,同年的《土地管理法》亦对土地承包经营制度进行了确认,1993年的《农业法》确认了土地承包再延长30年,1998年,《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》认可了承包经营权的财产权性质,1999年修改后的《土地管理法》使土地承包经营权有了更多的法律依据。2002年的《农村土地承包法》规定农民土地承包期30年不变,成为农民土地

财产权发展的里程碑。2004年《中华人民共和国宪法修正案》明确规定:公民合法的私有财产不受侵犯。这就使公权力对私人财产的干预受到宪法的约束,也是对农民土地财产权的根本法律保护。2007年《物权法》的通过,揭开了中国私有财产保护的新篇章,也为农民土地财产权的确立和保障提供了法律依据(李芳,2008)。法律的认可,使农民的财产权利及地位更加突出了。2007年10月,十七大报告首次提出,要“创造条件让更多群众拥有财产性收入”。同年12月,《中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》进一步明确了农民家庭财产的重要地位,提出要保障农民对集体财产的收益权,创造条件让更多农民获得财产性收入。2008年,《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步指出,要“搞好农村土地确权、登记、颁证工作。完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利”。“完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权”。2012年11月,十八大报告指出,要“多渠道增加居民财产性收入”。“着力促进农民增收,保持农民收入持续较快增长”。这一论断为广大农民增加财产性收入指明了方向。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步明确提出,要“赋予农民更多财产权利”。至此,党和政府对加强农民财产保护实现了从政治、经济、法律制度层面全方位保护的飞跃。

可以说,改革以来几乎所有农民家庭的生活得到了巨大改善,农村社会经济面貌发生了翻天覆地的变化。这不仅给中国的农业,也给国民经济的其它部门带来了巨大的利益,为整个国民经济的改革和发展奠定了基础。但是,同时我们也应该清醒看到,家庭承包责任制作为一种农地经营制度,是在我国社会发生重大转折时期的特殊历史条件下形成的,它的产生缺乏系统的理论准备和制度设计,这就注定了制度本身的不完善性。随着农村生产力的快速发展和现代化建设对农业发展的需要,原有的以家庭为单位的经营方式与社会主义市场经济已不相适应,单个的家庭无法抵御市场风险,在加上现代化、城镇化建设对土地的需求十分强烈,如何处理这些矛盾成为一个突出问题。因此,我国农村土地制度又面临着诸多新情况、新问题,从



土地的产权、管理、使用到流动有许多问题亟待解决。

城镇化进程中农民财产保护的新机遇与政策建议

近年来，我国城镇化进程不断加速，党和政府出台的多项惠民措施也为农民增加财产性收入提供了大好机遇，使广大农民得到了实惠，农民财产性收入稳步增长（见图1）。

但不可否认，在城镇化进程中也有有一部分农民的财产性收入受到严重侵害，这严重影响农民的生活质量和幸福感，由此引发的群体性事件甚至危及国家的政治稳定和长治久安。近年来，我国一些地区围绕农民的土地等财产权受损而引发的社会冲突和群体性事件频发，给我们的社会稳定带来许多不确定因素，湖南嘉禾事件、河北定州事件、广东乌坎事件给我们留下了沉痛教训。因此，推进城镇化不仅不能以农民财产利益的牺牲为代价，更需要通过土地增值的收益使农民获取在城市的生存空间。如何在城镇化进程中，既满足经济发展对土地的需求，又不损害农民的土地、住宅等财产权，是我们必须审慎思考的一个现实性难题。为此，2013年中央一号文件明确提出，要“改革农村集体产权制度，有效保障农民财产权利”。所以，各级政府强力推进城镇化时要优先考虑农民的利益，保障农民的财产所有权。

第一，让农村集体土地直接入市，赋予农民平等而完整的土地财产权。首先必须修改现行的土地管理法及相关制度规定，赋予集体土地与国有土地所有权的平等法律地位，在此基础上，赋予集体土地所有者直接进入土地市场的权利（周林彬等，2011）。与此同时，赋予农民完整的土地财产权，让农民拥有土地的占有、经营、收益、处置的权利。只有当农民拥有完整的土地财产权，农民才有可能具备真正的财产主体地位，农村市场经济的产权基础才能真

正建立起来（孙仲彝，2014）。只有城乡土地产权的对等才能使土地使用权在城乡之间依照市场机制自由流动，才能保障农民的土地权益得到体现，让农村居民和城市居民具有均等的发展机会。

第二，建立农民土地、房屋和宅基地的退出机制，保障离地农民土地权益。随着城镇化和工业化的发展，大批农民向城市和非农产业转移，一些城市居民基于各种需要购买农民房屋和宅基地。但是，由于现行的土地制度，农民宁可闲置土地、房屋，也不愿放弃，而急需土地和宅基地的人们又难以获得。为此，应建立农民土地、房屋和宅基地的退出机制，鼓励那些在城市或非农产业有稳定职业和经济来源的农民放弃在农村的土地、房屋和宅基地，由愿意规模经营或在农村发展的城里人使用。对于自愿放弃土地的农民，政府可以给予一定的土地交易的税费减免甚至奖励。这不但有利于非农转移，使农民“既离土又离乡”，而且有利于城镇化及农业现代化的推进。因此，要大力推进农民住房和宅基地财产化。明确农民的住房与城市居民住房同样的财产权利，核发产权证，允许异地交易、置换和银行抵押。

第三，加大征地制度改革力度，实现土地承包经营权的财产权价值。当前，农民土地财产权益受到侵犯的最大威胁来自地方政府的公权力。由于征地可以使土地由农业用地转化为城市用地，再转入土地市场以获取增值，一些地方官员好大喜功，在土地征收中打着公共利益牌子滥用权力，动用国家机器粗暴侵犯农民的土地和房屋财产权，导致社会群体性事件频发。要改变传统的土地征用补偿办法，应根据市场情况，使农民的土地财产权利在征地过程中实现市场交换价值。尤其是要通过宪法加强对政府权力的制约，把权力装进制度的笼子里，切实保护农民的土地权益。

第四，强化农民土地产权主体地位，积极培育和发展农村土地市场。如果不给农民土地财产权进入市场的平等机会，会为其其他利益集团利用农村土地财产权能的缺失夺取农民利益制造空间，从而减少农民财产性收入。因此，在农村土地产权制度改革过程中，须进一步强化农民的土地

产权主体地位，保障农民对土地承包经营权流转的自主权，同时应积极培育和发展农村土地市场，规范土地承包经营权流转，促进农业经济发展。合理的土地转让不仅能促进土地生产力的提高，而且能增加农民的财产性收入，降低城乡收入分配的不平等程度。

综上所述，新中国成立以来，从土地改革到农业集体化，再到人民公社，直到实行家庭联产承包责任制，我国农民财产保护经历了一个曲折的历程。幸运的是，近年来，党中央、国务院高度重视农民财产保护问题，下发了一系列重要文件，颁布和修订了多部法律法规，采取多项措施保障农民合法财产，创造各种条件让农民积累财富，真正体现了执政为民、保障人民基本权利的先进执政理念，为农民生活的改善、保持农村的繁荣稳定，乃至整个国家的长治久安奠定了坚实的政治和法律保障。我们相信，在建设中国特色社会主义现代化的征途中，农民财产将会得到极大保护，广大农民致富的道路愈来愈宽广，收入会不断增加，生活会越来越美好幸福。

参考文献：

1. 李文. 中国土地制度的昨天、今天和明天[M]. 延边大学出版社, 1997
2. 周其仁. 产权与制度变迁—中国改革的经验研究(增订本)[M]. 北京大学出版社, 2004
3. 张红宇. 中国农村的土地制度变迁[M]. 中国农业出版社, 2002
4. 建国以来重要文献选编(第二册)[M]. 中央文献出版社, 1992
5. 王景新. 中国农村土地制度变迁30年: 回眸与瞻望[J]. 现代经济探讨, 2008(6)
6. 李芳. 改革以来中国农村私有财产权成长模式研究[J]. 青海社会科学, 2008(6)
7. 周林彬, 于凤瑞. 我国农民财产性收入的财产权制度研究: 一个法经济学的思路[J]. 甘肃社会科学, 2011(4)
8. 孙仲彝. 关于城镇化与保障农民土地财产权益的思考[J]. 社会科学, 2014(3)
9. 国家统计局河南调查总队综合处课题组. 深化土地制度改革 让农民分享经济发展成果[J]. 调研世界, 2010(7)

作者简介：

秦剑军(1967-), 男, 汉族, 河南新乡人, 河南农业大学马克思主义学院副教授, 硕士生导师, 博士, 主要从事“三农”问题理论与实践研究。