

# “三农”决策要参

2021年第6期（总第365期）

清华大学 中国农村研究院

2021年5月6日

## 重视把握好新中国土地公有制的思想内涵

**内容摘要：**深化制度改革必须关注制度思想。新中国建立的土地公有制是社会主义土地公有制。它来之不易，与众不同，具有深刻思想和丰富内涵，为确立两种土地公有制的内在一致性提供依据，为处理个人土地利用关系提供原则，为推进土地利用的权责调整改革提供基础。科学把握其思想内涵，是新时代深化土地制度改革的前提和基础。这些思想内涵主要有五个核心内容，形成了一个整体，非常具有创新性，即以解决重大问题为目的，人民群众成为土地的主人，以现代国家为代表统一管理土地，以劳动群众集体为代表占有农地，处理好国家、地区、集体和个人的利益关系。这一制度的建立有历史进步性，它打破土地财产的代际传递，打破土地权力的代际传递，促进劳动和土地的更好结合，促进土地利益分配的更加公平。

**关键词：**土地公有制 思想内涵 五个要点 历史进步

制度设计是人的思想的表达，深化制度改革必须关注思想内涵。社会主义土地公有制是目前我国土地制度的根基。它来之不易、与众不同，在内容设计上具有科学性和开创性，是新中国为了解决土地利用中的公平和效率两个重大问题，促进人与人的合作分工，降低人与人交易的费用的一种制度结构。与其它有关的制度设计相比，是一种历史进步。深入认识这个基本制度设计的深刻思想和丰富内涵，在新时代改革工作中适应社会形势发展变化需求，既坚持土地公有制的核心思想，又完善土地公有制的具体安排，把深化我国土地制度改革谋划好推进好，对于坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理现代化，非常重要且必要。

## 一、科学把握新中国建立的土地公有制的思想内涵意义重大

土地公有制是一个世界范畴和历史范畴。世界上和历史上很多国家和地区的土地制度设计中都存在土地公有制，但不同国家和不同时期建立的土地公有制在客观上存在差异。新中国建立的土地公有制，是社会主义土地公有制，是中国特色社会主义制度的重要内容。科学把握这个制度设计的思想内涵，是新时代深化我国土地制度改革的前提和基础，关系重大，影响长远。正如毛泽东在《实践论》中指出，“感觉到了的东西，我们不能立刻理解它，只有理解了的东西才能更深刻地感觉它”。

第一，这个内容为确立两种土地公有制的内在一致性提供依据。社会主义土地公有制具有思想性。迄今我国在实践中建立了两种土地公有制，即土地全民所有制和土地劳动群众集体所有制，但这两

种制度是有内在一致性的，内在一致性的内容就是其思想内涵。理解这点对于准确把握我国现行土地征用制度的合理性和有限性并科学确定下一步深化改革的方向重点很关键。

第二，这个内容为处理个人土地利用关系提供原则。社会主义土地公有制与个人相关。目前我国的土地公有制是新中国为解决人与人之间的土地问题实行的以保障劳动者权益为核心的一种制度结构，其规定涉及国家、集体和个人。主要内容是从根本上解决土地的私人垄断问题和提高土地资源配置效率，实行土地由劳动者所有、劳动者受益和国家及集体参与管理调节。

第三，这个内容为推进土地利用的权责调整改革提供基础。社会主义土地公有制是基本制度。新时代，我们加强和改进各方面工作、推动各项建设事业发展，都有可能与土地利用相关，受土地公有制的影响。在实践中，既需要为社会各种主体参与土地利用提供可能的机会，也需要对土地利用的基本参与者及其条件、职责、权力和利益关系进行严格界定并提供保护，主要途径就是推进土地利用的权责调整改革，要在土地利用中进行统筹规范、引入条件和明确责任。

## 二、新中国建立的社会主义土地公有制的主要思想内涵

新中国建立的社会主义土地公有制的思想内涵很独特。它是在中国共产党领导下开展新民主主义革命和社会主义革命的重要成果，反映了新中国推进社会主义建设的政策主张和马克思主义政治经济学的基本思想，既与资本主义国家建立和实行的土地公有制有

所不同，也与其他社会主义国家建立和实行的土地公有制有所不同，还与中国在过去历史上建立和实行的土地公有制有所不同。这项制度从 20 世纪 50 年代初开始探索，在经历土地改革和社会主义改造后才最终建立起来，其核心内容主要有五个要点，形成一个整体框架，非常具有创新性。

### （一）以解决重大问题为目的

在新中国建立的土地公有制中，第一个要点是在制度建立目的上，主张要解决新中国土地利用中的公平和效率两个重大问题，促进人与人的合作分工和降低人与人交易的费用，推动建立良好稳定的社会秩序，明确这个制度是新中国为解决人与人之间的土地问题实行的保障劳动者权益的一种制度结构。在制度设计上，就是从根本上解决土地的私人垄断问题和提高土地资源配置效率问题，由国家为解决人与人之间以及个人与社会之间的土地利用矛盾或问题提供原则和基础，实行土地由劳动者所有、劳动者受益和国家及集体参与管理调节。

### （二）人民群众成为土地的主人

在新中国建立的土地公有制中，第二个要点是在土地权属界定上，主张中国的土地不能为极少数的个人所有，而要为大多数的人民群众所有，人民群众代表了劳动者，是社会财富的创造者和社会变革的决定力量，明确人民群众及劳动者是土地的主人，坚持走社会主义道路。在制度设计上，就是消除在土地利用上存在的阶级剥削和阶级压迫现象，建立土地全民所有制和土地劳动群众集体所有

制两种制度并进行衔接组合。

### （三）以现代国家为代表统一管理土地

在新中国建立的土地公有制中，第三个要点是在土地资源配置上，主张中国的土地不能任由各地各部门各单位的土地占有者或使用者完全分而治之，而是要在现代国家的集中统一规划和监督管理控制下开发利用，明确实行全国土地统一管理，降低体制成本，降低交易成本，促进土地合理利用。在制度设计上，就是发挥现代国家体制在土地资源配置和土地经济利益分配中的重要作用，从强化《中华人民共和国宪法》有关规定入手，建立和完善党和国家对土地的占有和使用等进行规范管理的政策法律制度体系。

### （四）以劳动群众集体为代表占有农地

在新中国建立的土地公有制中，第四个要点是在特定土地利用上，主张中国的农业生产用地不能由远离农村基层社区和相关劳动者的主体占有，而要加强农村基层社区建设和强调与劳动者家庭相关，明确农村土地主要实行劳动群众集体所有制。在制度设计上，就是针对农业生产用土地，明确划定农村区域范围，引入劳动群众及劳动群众集体，以农村劳动群众集体为代表占有土地并协调管理土地，既调动劳动者个人积极性、主动性和创造性，也对劳动者个人的可能缺陷、经营风险和不确定性进行防控，农村劳动群众集体不能破产。

### （五）处理好国家、地区、集体与个人的利益关系

在新中国建立的土地公有制中，第五个要点是在土地利益分配

上，主张中国的土地不能只讲为个人创造财富服务，也不能只讲为社会创造财富服务，而要讲建立良好的土地利用总体架构，明确贯彻落实劳动价值论，处理好人与人之间以及个人与社会之间在土地上的利益关系，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，加强国家或集体对土地使用的利益分配的规范调节，推进在土地的经济利益分配上建立良好秩序。在制度设计上，就是处理好国家、地区、集体与个人之间在土地利用上的利益关系，实行统筹利用、分区利用、分类利用、有条件使用和规范调节等。

表1 新中国土地公有制的思想内涵和内容创新

制度要素	内容要点	主要内容	重要意义
问题导向	新中国为解决人与人之间的土地问题实行的保障劳动者权益的一种制度结构	从根本上解决土地的私人垄断问题和提高土地资源配置效率，实行土地由劳动者所有、劳动者受益和国家及集体参与管理调节	制度的建立是为了解决新中国土地利用中的公平和效率两个重大问题，促进人与人的合作分工和降低人与人交易的费用
人民群众	人民群众是土地的主人	建立土地全民所有制和土地劳动群众集体所有制两种制度并进行衔接组合	人民群众代表了劳动者，代表了多数人，代表了社会共同利益或根本利益的一致性
现代国家	以现代国家为代表统一管理土地	实行全国土地统一管理，促进土地合理利用	国家对土地的资源配置和利益分配具有重要权力，这种权力是规范的和限额的
劳动集体	以劳动群众集体为代表占有农地	针对农业生产用地，明确划定农村区域范围，以农村劳动群众集体为代表占有土地并协调管理土地	农地利用有特殊性，既调动劳动者个人积极性和主动性，也对劳动者个人的可能缺陷、经营风险和不确定性进行防控

制度要素	内容要点	主要内容	重要意义
处理关系	处理好国家、地区、集体与个人的关系	贯彻落实劳动价值论，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，加强国家或集体对土地使用的利益分配的规范调节	土地利用不能只讲为个人创造财富服务，也不能只讲为社会创造财富服务，而要讲建立良好的土地利用总体架构和按劳分配
与政策实践的关系	国家对土地利用的基本参与者及其条件、职责、权力、利益关系进行界定并提供保护	国家为解决人与人之间以及个人与社会之间在土地利用上存在的重大矛盾或现实难题提供原则和基础	中华人民共和国的基本制度，从保护劳动者权利入手，推进从根本上解决人与人之间的土地问题，建立良好稳定的社会秩序

表2 新中国土地公有制的参与主体

参与主体	土地全民所有制 (土地国家所有制)	土地劳动群众集体所有制 (土地集体所有制)	制度角色
国家（中央政府）	✓▲	✓△	国家代表全国范围相关劳动者参与，承担责任和享有权利
地区（地方政府）	✓▲	✓△	地区代表地区范围相关劳动者参与，承担责任和享有权利
集体（社区）	✓△	✓▲	集体代表社区范围相关劳动者参与，承担责任和享有权利
个人（家庭或单位）	✓▲	✓▲	个人代表直接劳动者范围相关者参与，承担责任和享有权利
各参与者的特征	国家和地区代表土地所有者，集体具有隐含性，个人为土地使用者	国家和地区具有隐含性，集体代表土地所有者，个人为土地使用者	国家、地区、集体和个人都是重要参与者，只是参与方式和相关责权有所不同

注：✓表示在制度中有参与；▲表示在制度中的参与是公开显示的；△表示在制度中的参与是具有隐含性的或者没有公开显示的。

### 三、新中国建立社会主义土地公有制是一种历史进步

从新中国建立的社会主义土地公有制的思想内涵看，有历史进

步性。它有别于过去，面向未来，立足现代国家，着眼现代社会，充满现代思想，从保护劳动者权利入手，对土地利用的基本参与者及其条件、职责、权力、利益关系进行界定并提供保护，实现了有破有立，具有进步意义。

### （一）打破土地财产的代际传递

这一制度明确土地由人民群众所有，消除了土地的私人所有制，也消除了自然人对土地的无限期占有制，实现了土地由活着的劳动者按照劳动条件等占有和使用，个人对土地的排他性占有时间是有限的，个人也不能将土地作为私人财产在死后进行赠与或继承。从历史上看，当土地被个人或集团占有并受法律保护，土地逐渐成为人们置产、保值、逐利的重要对象，具有财产性质，地权可以保值增值和在市场上交易变现。在允许土地私有的社会，不少人一有机会就广置田园及附属的地产和房产，“作为恒产”，不断扩张其土地面积，增殖其财富，乃至大肆进行土地投机，待价而沽，坐享其成。而新中国实行这种制度安排后，土地的财产性质有所减弱，土地财产的代际传递被打破，它有利于实现现代社会人与人之间的经济发展机会均等，有利于促进劳动者的勤奋努力，是一种重要的进步。

### （二）打破土地权力的代际传递

这一制度只设立土地全民所有制和土地劳动群众集体所有制两种所有制，消除了土地的私人所有制，也消除私人对土地的全面完整控制。在土地由国家或集体授权个人按一定条件占有和使用的情况下，个人对土地的排他性控制权是有限的，个人也不能将土地作

为权利因素在死后进行占有或继承。从历史上看，伟大的政治和社会权力是与土地相联系的。比如在美国革命以前的那些年代，在大多数的殖民地，只有地主才有投票权；在英国等国家，地主是有某些政治特权以及社会地位的；在俄国，1917年的革命口号“一切土地归农民”，具有很大的号召力，赢得了大多数人民对更换政府的支持。而新中国实行这种制度安排后，土地的权力因素有所减弱，土地权力的代际传递被打破，它有利于实现现代社会人与人之间的政治参与机会均等，有利于促进劳动者之间的民主治理，是一种重要的进步。

### （三）促进土地与劳动的更好结合

这一制度以现代国家为代表统一管理土地，以劳动群众为代表占有农地，消除了土地利用的私人垄断，拓展了土地利用的选择空间，可以降低组织运行的风险和不确定性，可以实现土地和劳动的更好结合，既可以采用指令经济方式组织运行，也可以采用市场经济方式组织运行。从历史上看，大量土地被私人独占，而且土地的使用也非常分散或集中，土地利用率和土地生产率是有限的。而新中国实行这项制度安排后，土地由现代国家进行统一管理，对全国土地资源和土地利用情况组织开展了全面、系统且专业的调查研究，制定实施土地利用规划和土地管理政策法规，逐步建立和完善全国性的统一、开放、竞争、有序的土地市场体系，有利于调动各种劳动者的积极性、主动性和创造性，有利于优化配置全国土地资源，是一种重要的进步。

#### （四）促进土地利益分配的更加公平

这一制度贯彻落实劳动价值论，坚持按劳分配为主、多种分配方式并存，土地主要为劳动者所有、劳动者所用和劳动者所享，处理好国家、地区、集体和个人的利益关系。从历史上看，土地的利益主要是按土地所有权进行分配，实行谁所有谁收取地租，这对创造社会财富的劳动者是不利的，有大量的地主不劳而获或少劳多获，无偿占有或获取他人的劳动成果。而新中国实行这项制度安排后，土地利益主要按劳动贡献分配，坚持多劳多得、少劳少得，并逐步建立健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价、按贡献决定报酬的机制，强化国家或集体对土地利益分配的规范调节，有利于从根本上解决与土地利用有关的矛盾或冲突，有利于推动社会公平正义，是一种重要的进步。

国务院发展研究中心农村经济研究部 秦中春



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：[cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

( 使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意 )