

宅基地的生产资料属性及其政策意义*

——兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑

张清勇¹ 刘守英²

摘要：宅基地制度改革的深化对乡村振兴战略的实现具有重要意义。认识宅基地的生产资料属性，理解历史上宅基地集体化的过程和逻辑，是推动下一步宅基地制度改革取得突破的基础。本文梳理了马克思主义经典文献对农业用地和非农业用地的属性认定以及对土地和生产资料公有制的论述，分析了二十世纪五六十年代宅基地政策的制定过程。研究发现：当年制定《中华人民共和国宪法》和宅基地相关政策时将宅基地看作生产资料，这与马克思在《资本论》中将非农业用地视为一般生产资料是一致的；1956年组建高级农业生产合作社时没有将宅基地集体化，不是缘于现有研究所指出的“宅基地是生活资料”，而是因为组建高级农业生产合作社的中心问题是将耕地等主要生产资料集体化，而宅基地作为一般生产资料，并不在主要生产资料之列；人民公社强调进一步提高公有化程度、消灭生产资料私有制的残余，这开启了作为一般生产资料的宅基地的集体化进程；宅基地集体化不是一次性完成的，这一进程始于1958年，到1963年完成，期间各地政策差异较大。这些发现为厘清宅基地的生产资料属性、明确宅基地制度改革的方向提供了重要启示。

关键词：宅基地 生产资料 生活资料 集体化

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、问题的提出

农村宅基地是农村居民用于建造住宅及其附属设施的土地，包括住房、辅助用房和小庭院的用地以及房前屋后的绿化用地等。作为农村土地的一个重要类型，农村宅基地的规模很大。据自然资源部估算，2016年农村人均宅基地面积约为204平方米，全国共有宅基地约1.84亿亩，占集体建设用地面积的57.5%，占全国建设用地面积的近1/3（魏莉华等，2019）。宅基地不仅与广大农村居民解决落

*本文是国家自然科学基金面上项目“部门利益、官僚结构与政策的制定和执行——以中国若干重大土地政策为例”（编号：72074216）、教育部人文社会科学研究一般项目“部门利益对政策制定与执行的影响研究：动机、资源与策略”（编号：20YJA630092）和中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金）项目“政府行为、土地利用与中国经济增长”（编号：13XNJ028）的阶段性成果。本文通讯作者：刘守英。

脚栖身之所、实现安居乐业紧密相关，而且是他们很重要且越来越重要的财产。同时，宅基地制度是农村土地制度中最特殊的制度安排（刘守英，2015），该制度的基本内容是集体所有、农户长期使用、免收地价、不准出租和买卖。这一制度形成于人民公社时期，在改革开放后得到延续，在耕地保护目标的挤压下不断强化行政管制，身份和成员属性的烙印愈加明显，这与遵循一视同仁的“非人格化规则”的权利开放秩序背道而驰，越来越不适应经济较快增长、区域发展不平衡、农村劳动力大量流动和不同世代农民工分化的新情况，造成实际工作中出现了大量突出问题（张清勇等，2021）。2008年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出：“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”^①。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、宅基地制度改革试点工作的意见》，强调推进包括宅基地在内的农村土地制度改革试点。宅基地制度改革的深化对乡村振兴战略的实现具有重要意义（刘守英、熊雪锋，2018）。

随着宅基地有关问题的凸显以及宅基地制度改革的推进，学术界越来越重视对宅基地问题的研究。根据对中文社会科学引文索引（Chinese social sciences citation index，缩写为CSSCI）数据库（<http://cssci.nju.edu.cn>）的检索结果，2005—2020年CSSCI来源期刊论文篇名中包含“宅基地”一词的论文共有612篇，其中，2005年、2010年、2015年和2020年这方面的论文量分别为3篇、36篇、52篇和70篇，呈较快增加态势。然而，现有相关研究几乎都认为宅基地是生活资料，而不是生产资料；讨论宅基地制度变迁、宅基地的集体化时，也都基于“宅基地是生活资料”的判断来解释宅基地集体化的原因；还有大量研究基于这一判断提出了将宅基地私有化的建议。但是，宅基地真的是生活资料而不是生产资料吗？这不是一个不言自明的简单问题，而是一个需要仔细辨析的基础性问题，事关对宅基地属性的认识、对过去相关政策的反思以及当下和将来相关政策设计的方向选择。而且，将宅基地看作生活资料并由此入手解释宅基地集体化的原因，与只将生产资料公有化的社会主义改造理论是相悖的^②，无法逻辑自洽地解释宅基地也被集体化的历史，与当前以所有权、资格权、使用权“三权分置”为重点，探索宅基地使用权流转制度，显化宅基地财产功能的宅基地制度改革也是相悖的。

^① 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，《人民日报》，2008年10月20日第1版。

^② 社会主义改造针对的是生产资料，生活资料仍保持私有。恩格斯在《反杜林论》中阐述马克思的观点，指出在未来的社会里，“公有制包括土地和其他生产资料，个人所有制包括产品即消费品。”“资本主义的占有方式，即产品起初奴役生产者而后又奴役占有者的占有方式，就让位于那种以现代生产资料的本性为基础的产品占有方式：一方面由社会直接占有，作为维持和扩大生产的资料，另一方面由个人直接占有，作为生活和享乐的资料。”参见《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971版，第143页、第304~305页。毛泽东1955年10月29日在资本主义工商业社会主义改造问题座谈会上说：“我们现在对资本主义工商业的社会主义改造，实际上就是运用从前马克思、恩格斯、列宁提出过的赎买政策。它不是国家用一笔钱或者发行公债来购买资本家的私有财产（不是生活资料，是生产资料即机器、厂房这些东西），不是用突然的方法，而是逐步地进行”。参见中共中央文献研究室，2011：《建国以来重要文献选编》第7册，北京：中央文献出版社，第295页。

诺贝尔经济学奖得主乔治·斯蒂格勒曾指出：“如果我们不清楚我们的社会实行某些政策的原因，便无法就如何改进这些政策提出有价值的建议。”（Stigler, 1975）钱穆（1998）在《中国历代政治得失》中写道：“某一项制度之逐渐创始而臻于成熟，在当时必有种种人事需要，逐渐在酝酿，又必有种种用意，来创设此制度。这些，在当时也未必尽为人所知，一到后世，则更少人知道。……在当时，乃至在不远的后代，仍然有人知道得该项制度之外在需要与内在用意，有记载在历史上。这是我们讨论该项制度所必须注意的材料。否则时代已变，制度已不存在，单凭异代人主观的意见和悬空的推论，决不能恰切符合该项制度在当时实际的需要和真确的用意。”同理，如果想要更好地认识从二十世纪五六十年代形成并延续至今的宅基地制度进而为其改革提出有价值的政策建议，那么，回望宅基地制度发生重大转变的历史时期，分析当时相关政策的制定过程，了解政策制定者当时的需要和用意，理解相关政策转变的真实原因，就是一项十分有价值的工作。需要追问：宅基地到底是生活资料还是生产资料？在宅基地制度发生重大转变时，政策制定者将宅基地看作生活资料还是生产资料？为什么1956年组建高级农业生产合作社（下文简称“高级社”）时耕地集体化了，而宅基地没有集体化？为何后来宅基地也集体化了？在深入研究的基础上回答这些问题，不仅有助于认识宅基地的属性和宅基地集体化的历史，而且有助于反思当下宅基地制度改革的困境，对明确下一步的改革方向和拓宽改革思路也会有所助益。

为此，本文试图对宅基地的属性进行理论溯源和辨析，讨论中国农村宅基地集体化的过程和逻辑，进而得出政策含义。具体来说，本文试图梳理马克思主义经典文献对农业用地和非农业用地的属性认定、对土地和生产资料公有制的论述及其对中国土地制度变革的影响，分析二十世纪五六十年代组建高级社、建立人民公社和制定《农村人民公社工作条例修正草案》时有关宅基地制度的设计思路，讨论高级社没有将宅基地集体化的原因以及1958—1963年宅基地集体化的经过，并得出了与以往研究完全不同的发现。

二、文献回顾

（一）宅基地的属性

现有相关研究几乎都认为宅基地是生活资料而不是生产资料。例如，曾业松（2004）认为：“从理论上说，宅基地属于生活用地”，是生活资料；徐国元（2005）也指出：“从理论上讲，宅基地属于生活用地，是属生活资料范畴”；高永平（2007）写道：“人民公社化运动以后，在耕地的集体化之后，农村的所有土地都集体化了，包括重要的生活资料——宅基地。”韩清怀（2015）认为：“农村土地中的宅基地不属于生产资料的范畴。……在农业合作社阶段，只是将作为主要生产资料的土地通过集体所有的方式公有化了，而对于作为生活资料的宅基地依然维持其私有性。”

这类认识在20世纪90年代就已经较为普遍，以至于纪坡民（1997）指出：“我们通常认为，宅基地和住房，属于生活资料。”进入21世纪后，王利明（2002）在《物权法研究》中写道：“应当指出的是，由于宅基地主要是作为生活资料提供的，所以权利人不能将宅基地作为生产资料使用”。这一观点被后续研究广泛引用（例如陈小君，2009；李勇，2011），还被写进了大量民法学、民商法、

物权法、房地产法的教科书（例如陈耀东，2006；何炜炜，2015）。于是，“宅基地是生活资料、不能作为生产资料使用”的观念几乎成了一种习以为常、不假思索的常识^①。

笔者所见的对宅基地是不是生产资料的讨论仅有两处：一是纪坡民（1997）写道：“可对农民来说，（宅基地和住房）是属于生活资料还是生产资料，却未必能分得那么清楚。尽管在偏僻的农村，农民不太可能将自有的宅基地或住房拿来出租，但在靠近城市的近郊、沿海和旅游区，这种情况却并不鲜见。而且，我们不是号召发展‘庭院经济’吗？在烟台，有的农家在庭院种葡萄，一年能收入好几千元，甚至比农田的单位面积的收益率还高得多。至于在庭院发展养猪、养鸡等家庭副业，更是常见的事。这时，你说它是生活资料呢，还是生产资料呢？”二是赵树枫（2015）提出，随着郊区农户接待城镇居民来休闲度假，“农民的宅院不再仅仅是生活资料，而且也变成了生产资料，可以经营旅游休闲产业，带来可观的收入”，认为宅基地及其上房屋的“生产资料功能、环境功能、文化功能和财产功能日益显现”。

（二）宅基地为什么被集体化

对于宅基地的集体化，少数文献进行了较深入的探究。其中，周其仁持“糊涂说”或“顺手划归公有说”。周其仁（2013）指出：“宅基地归集体所有，是人民公社化三年之后才实行的”“我习惯以1962年划线。此前，农民的房产是私产，所占宅基地也是私产”；1962年《农村人民公社工作条例修正草案》通过后，“原本私有的生活资料宅基地，就一下子被集体化了”。周其仁（2014）将宅基地的集体化看作“一段公案”，他指出：“宅基地本来是生活资料，按标准的社会主义改造理论，必须实行公有制的应该限于生产资料。所以，20世纪50年代农村的集体化高潮，从高级社到人民公社，归集体公有的是耕地、耕畜、生产设施和大型农具，一般并不包括农民家居的房屋连同其下的宅基地”，但“人民公社化冲击了这一点，例如河南《崆峒山卫星人民公社试行简章》，干脆规定‘在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员转入公社，应该交出全部自留地，并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为公社公有’”。而20世纪60年代初“大跃进”后纠正“左”的错误时，中央“顺手把宅基地这土改以来一直明明白白的归农民私有的财产，一句话就划归了公有”，他认为那个时代的反左、反右等“是一笔糊涂账，根本就不是任何讲形式逻辑的人所驾驭得了的”。

程雪阳的观点可以归纳为“人民公社既组织生产又组织生活说”。在与周其仁教授的商榷文中，程雪阳（2015）认为宅基地集体化发生在1958年而非1962年：1958年，毛泽东修改了《崆峒山卫星人民公社简章（草案）》并批示给《红旗》杂志全文刊发，作为“全国人民应该也必须学习的样板”，而该简章第五条规定“社员转入公社，应该交出全部自留地，并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为公社公有”。程雪阳（2015）指出，宅基地作为生活资料原本是农民私有的，而作为生活资料的宅基地也被公有化，是因为“人民公社不仅要组织生产，还要组织生活，那么宅基地自然要归公，然后统一分配了。”“人民公社运动之所以要将宅基地‘集体化’，主要不是因为担心其会滋生出‘资本主义’，而是因为这场运动的领导者希望通过人民公社这个运动，改变基本的社会、经济和政治系

^①例如，有的介绍农村法律常识的书就写道：“不得将宅基地作为生产资料使用”。参见钟鸣、李瑞芝（2010）第62页。

统的基本结构，然后建立一个不但管理政治事务，直接从事经济生产活动，而且还要干涉公民日常生活事务的超级巨无霸社会组织。”

田传浩（2020）持“解决新增宅基地化公为私困境说”，认为农业集体化改造的最初目标是耕地等生产资料的集体化，却由于无法解决新增宅基地化公为私的困境，不得不将作为生活资料的宅基地也集体化。其思路是：耕作用的土地是生产资料，宅基地是生活资料，农村建房通常是将耕地转变为宅基地；1956年高级社组建后，作为生产资料的耕地变成了集体所有，而宅基地作为生活资料不在社会主义改造的范围之内，仍保持私有，在此情况下，如果农民要建房，“新增宅基地的来源就变成一个尴尬的难题”——禁止新增宅基地就无法解决农村新增人口的住房问题，而允许新增宅基地的话，就需要将已属于集体的耕地私有化；1958年《嵯岬山卫星人民公社试行简章》第五条强调“在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员在转入公社的时候，应该将仍然属于本人私有的全部自留地、房屋基地、牧畜、林木、农具等生产资料转为全社公有。”这种规定和实践“并非出于解决新增宅基地生活资料与生产资料转换的理论困境，而是一个农村基层政权的‘类国有化’改造”，却也解决了新增宅基地化公为私的困境；1962年《农村人民公社工作条例修正草案》正式在国家政策层面上认可了1958年地方自发制定的宅基地集体化，“原因就是生产资料和生活资料相互转换所带来的集体所有权向私人所有权转换的困境”，而解决困境的办法是默认宅基地集体所有但不强调其属于生产资料。田传浩（2020）总结指出：“1956—1962年宅基地名义所有权的‘集体化’既不是城乡户籍制度的结果，也不仅仅是人民公社运动过程中头脑过热的产物。而是当（作为）‘生产资料’的土地全部集体化之后，农村基层无法解决新增宅基地‘化公为私’的困境，在实践中通过‘制度创新’将所有宅基地所有权都进行集体化改造，并最终由中央政策文件所接受并认可的结果。”

这3项研究对宅基地集体化的解释不同，但有以下共同点：第一，三者都认为宅基地是生活资料，并将解释建立在这一判断基础上。可能是先入为主地认定了宅基地是生活资料，所以，虽然三者都援引了《嵯岬山卫星人民公社试行简章》中的“私有的房基、牲畜、林木等生产资料”，但都未提出宅基地是不是生产资料的疑问；第二，基于“宅基地是生活资料”的判断，三者都认为，按照社会主义改造理论，宅基地本不必集体化；第三，3项研究都是逻辑推理，没有提供论据以支持其观点，尤其是缺乏宅基地相关政策制定过程方面的直接证据。

（三）基于“宅基地是生活资料”的改革设想

如上所述，基于“宅基地是生活资料”的判断，不少研究认为，按照社会主义改造理论，宅基地本不必集体化。在此基础上，大量研究提出将作为生活资料的宅基地私有化的思路。曾业松（2004）写道：“农民宅基地能不能私有？我以为是可以研究的。从理论上说，宅基地属于生活用地。作为生活资料私有，有利于资源合理利用。”他认为，宅基地私有“对农村经济发展将产生重要的促进作用”，例如有效防止乡村干部乱批宅基地、以权谋私以及节约宅基地、防止继续扩大侵占耕地等。江平（2004）认为：“宅基地是生活资料，并不是生产资料，这是住房用的，但是今天也不好突破。按道理，宅基地私有化对国家有什么了不起呀，这是个生活资料嘛，但这不太能够实现。”王景新（2008）指出，宅基地属于农民生活用地，是生活资料，应该私有或个人所有，认为“那些祖传的农民宅基地，经过

新中国土地改革分配和重新确认，由县人民政府颁发过《土地房产所有证》的农民宅基地，应还权与农民，实行宅基地农民所有。”李津逵（2009）指出：“农村土地归集体所有，理论依据是城乡土地的公有制。但是所有制是对生产资料而言（的），宅基地却是农民的生活资料，宅基地本来无关所有制”，因而建议“彻底回归宅基地私有的制度”。程雪阳（2015）指出，现在“人民公社运动已经偃旗息鼓了，人民公社体制也已经解体了，那么人民公社体制下的‘既管生产，又管生活’式的集体所有是不是也应当放弃呢，作为生活资料的宅基地是不是也可以归农民私人所有呢？从理论上来说，答案应当是肯定的”，只可惜宅基地属于集体所有在1982年被写入《中华人民共和国宪法》，“由此导致了今天的许多问题难以解决”。

三、宅基地集体化的理论来源

马克思主义经典文献对生产资料和生活资料的区分，对土地在农业和非农业部门中扮演的不同角色，对土地以及生产资料的公有化问题等，有大量的论述。这些论述及其在苏联的实践，对中国包括宅基地制度在内的土地制度的建设产生了深远影响。

在马克思的分析中，社会产品因为用途的不同，可以区分为生产资料和生活资料。生产资料是劳动对象和劳动资料的总和。其中，劳动对象是人们在物质生产过程中将劳动加于其上的一切东西，可分为两类：一类是未经劳动加工的自然物；另一类是经过劳动加工的物质，称为原料。劳动资料也称“劳动手段”，是人们在劳动过程中用于改变或影响劳动对象的一切物质资料 and 物质条件，包括劳动过程中除劳动对象以外所必需的一切物质条件，其中最重要的是生产工具。生活资料也称“消费资料”或“消费品”，是用于满足人们物质和文化生活需要的物质资料（马洪、孙尚清，1988）。

在《资本论》中，马克思区分了土地在农业和非农业部门的不同作用，指出土地是农业的主要生产资料，而在非农业部门是一般生产资料^①。在农业中，“土地本身是劳动资料”，“作为人类劳动的一般对象而存在”^②，也“作为生产工具起作用”^③。而在非农业部门，“土地只是作为地基，作为

^①考茨基（1955）也多次提及土地是“一切生产资料中最重要的生产资料”。例如，“为要以马克思理论的精神来研究土地问题，只是回答小生产在农业中是否有前途的问题是不够的。最重要的是要研究农业在资本主义生产方式下所起的一切变化。我们必须研究，资本是否掌握农业，假如掌握住，那么是怎样掌握的：农业是否产生一种变革，是否捣坏旧的生产形态，是否引出新的生产形态。只有回答了这些问题，我们才能决定，马克思的理论是否适用于农业，是否注定要使生产资料私有制消灭过程恰好就在一切生产资料中最重要的生产资料——土地之前停止下来。”又如，“中欧的人口，虽然还未达到在当时经营方法之下可能达到的最大限度，可是已大大繁殖了，已不再感到人口的缺乏，劳动力的缺乏了，土地已经不像先前不给价的土地那样丰富了。于是，垄断一切生产资料中最重要的生产资料就有了可能，同时也表现为一种倾向了。”见考茨基（1955）第16页和第29页。

^②马克思：《资本论》第1卷，人民出版社2004年版，第209页。

^③马克思：《资本论》第3卷，人民出版社2004年版，第882~883页。

场地，作为操作的空间基地”^①或“既供给劳动资料又供给劳动材料的兵工厂”以及“居住的地方”来发生作用^②。马克思指出：“广义地说，除了那些把劳动的作用传达到劳动对象，因而以这种或那种方式充当活动的传导体的物以外，劳动过程的进行所需要的一切物质条件都算作劳动过程的资料。它们不直接加入劳动过程，但是没有它们，劳动过程就不能进行，或者只能不完全地进行。土地本身又是这类一般的劳动资料，因为它给劳动者提供立足之地，给他的劳动过程提供活动场所。”^③按照马克思的论述，宅基地正是这类土地中的一种，是一般的劳动资料，属于生产资料。

对于生产资料，马克思、恩格斯强调要消灭私有制，建立公有制。恩格斯认为：“资本主义生产方式日益把大多数居民变为无产者，同时就造成一种在死亡的威胁下不得不去完成这个变革的力量。这种生产方式迫使人们日益把巨大的社会化的生产资料变为国家财产，同时它本身就指明完成这个变革的道路。无产阶级将取得国家政权，并且首先把生产资料变为国家财产。……国家真正作为整个社会的代表所采取的的第一个行动，即以社会的名义占有生产资料”^④。他还指出：“在向完全的共产主义经济过渡时，我们必须大规模地采用合作生产作为中间环节，这一点马克思和我从来没有怀疑过。但事情必须这样来处理，使社会（即首先是国家）保持对生产资料的所有权”^⑤。对于土地这种生产资料，马克思和恩格斯在1848年《共产党宣言》中提出“剥夺地产，把地租供国家支出之用。”^⑥1872年，马克思指出，社会经济发展、人口增加和集中“使土地国有化愈来愈成为一种‘社会必然性’”，土地国有化“将使劳动和资本之间的关系彻底改变，归根到底将完全消灭工业和农业中的资本主义生产方式。……生产资料的全国性的集中将成为由自由平等的生产者的联合体所构成的社会的全国性基础，这些生产者将按照共同的合理的计划自觉地从事社会劳动。”^⑦

列宁和斯大林也强调土地公有化的重要性。列宁明确指出“土地无疑是农业的主要生产资料”^⑧，认为“要终止资本对劳动的剥削，只有采取一种手段，就是消灭劳动工具的私有制，所有工厂和矿山以及所有大地产等等都归整个社会所有，实行由工人自己进行管理的共同的社会主义生产。”^⑨他还指出：“俄国革命只有作为农民土地革命才能获得胜利，而土地革命不实行土地国有化是不能全部完成其历史使命的。”土地国有化“是走向社会主义的一个步骤”^⑩。1917年11月8日，全俄工兵代表

^①马克思：《资本论》第3卷，人民出版社2004年版，第883页。

^②马克思：《资本主义生产以前各形态》，人民出版社1956年版，第5页。

^③马克思：《资本论》第1卷，人民出版社2004年版，第211页。

^④《马克思恩格斯全集》第19卷，人民出版社1963年版，第241~242页。

^⑤《马克思恩格斯全集》第36卷，人民出版社1975年版，第416页。

^⑥《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1965年版，第490页。

^⑦《马克思恩格斯全集》第18卷，人民出版社1964年版，第65页、第67页。

^⑧《列宁全集》第19卷，人民出版社1989年版，第320页。

^⑨《列宁全集》第2卷，人民出版社1984年版，第81页。

^⑩《列宁选集》第1卷，人民出版社2012年版，第783页、第788页。

苏维埃第二次代表大会通过列宁起草的《关于土地问题的报告》，规定“永远废除土地私有制”“一切土地：国家的、皇族的、皇室的、寺院的、教会的、工厂占有的、长子继承的、私有的、公共的和农民等等的土地，一律无偿转让，成为全民财产”^①，开始实行土地国有制。后来，斯大林领导苏联农业的社会主义改造，在农村推行全盘集体化，并在20世纪30年代宣布苏联已经建成了以社会主义公有制（包括全民所有制和集体所有制）为基础的社会主义。20世纪50年代初，在《苏联社会主义经济问题》一书中，斯大林总结指出：“现今在我国，存在着社会主义生产的两种基本形式：一种是国家的即全民的形式，一种是不能叫作全民形式的集体农庄形式。在国家企业中，生产资料和产品是全民的财产。在集体农庄这种企业中，虽然生产资料（土地、机器）也属于国家，可是产品却是各个集体农庄的财产；因为集体农庄中的劳动以及种子是它们自己所有的，而国家交给集体农庄永久使用的土地，事实上是由集体农庄当作自己的财产来支配的，尽管它们不能出卖、购买、出租或抵押这些土地。”^②

受马克思主义经典理论与苏联实践的影响，中国也曾追求将一切土地国有化。1921年7月《中国共产党第一个纲领》提出“消灭资本家私有制，没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料，归社会公有”^③。1927年中共五大通过的《土地问题议决案》指出：“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。”^④1928年中共六大通过的《土地问题决议案》写道：“革命完全胜利之后，在全国或在重要省份中已经建立了坚固的苏维埃政权之后，中国共产党，将进而帮助革命的农民去消灭土地私有制，把一切土地变为社会的共有财产，因为共产党认为土地国有，乃消灭国内最后的封建遗迹的最坚决最彻底的方法。”^⑤1928—1929年，毛泽东主持制定《井冈山土地法》和《兴国县土地法》，分别规定“没收一切土地归苏维埃政府所有”^⑥“没收一切公共土地及地主阶级的土地归兴国工农兵代表会议政府所有”^⑦。

后来，相关政策有所调整，改为实行“耕者有其田”的政策。这种调整是策略性和阶段性的，土地国有仍被看成彻底解决中国土地问题的办法，将在取得全国性政权后实施。1931年，中共苏区中央

^①《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第349页。

^②《斯大林文集（1934—1952年）》，人民出版社1985年版，第608页。

^③中央档案馆，1989：《中共中央文件选集》（1921—1925）第1册，北京：中共中央党校出版社，第3页。

^④中央档案馆，1989：《中共中央文件选集》（1927）第3册，北京：中共中央党校出版社，第66页。

^⑤中央档案馆，1989：《中共中央文件选集》（1928）第4册，北京：中共中央党校出版社，第353页。

^⑥中共中央文献研究室、中央档案馆，2011：《建党以来重要文献选编》（1921—1949）第5册，北京：中央文献出版社，第814页。

^⑦中共中央文献研究室、中央档案馆，2011：《建党以来重要文献选编》（1921—1949）第6册，北京：中央文献出版社，第184页。

局第九号通告写道：“农民是小私有生产者，保守私有是他们的天性，……他们热烈地起来参加土地革命，他们的目的，不仅要取得土地的使用权，主要的还要取得土地的所有权”，“目前正是争取全国苏维埃胜利斗争中，土地国有只是宣传口号，尚未到实行的阶段。必须使广大农民在革命中取得了他们唯一热望的土地所有权，才能加强他们对于土地革命和争取全国苏维埃胜利的热烈情绪，才能使土地革命更加深入。”“土地问题的彻底解决是‘土地国有’，土地国有的实现，只有在全国苏维埃胜利与全国工农专政的实现的条件下才有可能。”“我们应该预先向广大农民宣传，他们现在虽然是得到了土地，若资本主义一日存在着，他们散漫的小经济依然是不可免的日趋于破落的悲惨前途，他们的黄金前途只有在土地国有的条件下，实现集体的社会主义的土地生产。”^①到了1949年前后，毛泽东、刘少奇多次谈土地国有化，仍将土地国有化作为一个重要目标。不过，在后来的实际工作中，中国多次搁置了农村土地国有化的方案，先后推行土地改革、土地集体化和维持土地集体所有制。

四、宅基地集体化的过程和逻辑

1949年以来，中国农村宅基地制度发生了根本转变。其中，最大的变化是宅基地由最初的私人所有转变为集体所有。1950年公布施行的《土地改革法》规定，没收地主的土地及其在农村中多余的房屋等，分配给无地少地的贫苦农民所有，“由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”^②所颁的土地房产所有证写明了每家拥有的耕地、房产、地基的数量，房产部分需填写坐落、种类、间数、原地基单位数、折市亩数、地基四至、地基长宽尺度、附属物等信息。1954年，第一届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法》，规定“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。”^③

1954年9月20日正式通过的《中华人民共和国宪法》还规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”^④在1954年3月23日中国共产党中央委员会提出的《宪法草案（初稿）》和1954年6月14日确定的《宪法草案》两个文本中，也都有“对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”的内容（见表1）。从表述方式可以看出，与马克思在《资本论》中的论述一致，1954年《中华人民共和国宪法》的制定者认为包括宅基地在内的城乡土地属于生产资料^⑤。另外，在这一宪法制定过程中对生产资料、生活资料有较多讨论，却不见对城乡土地都是生产资料的质疑（参见韩大元，2004）。可以说，包括宅基

^①中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组，1981：《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，北京：人民出版社，第492~493页。

^②《中华人民共和国土地改革法》，《新华月报》，1950年第3期，第498~500页。

^③此处和下一段第一句的资料来源为：《中华人民共和国宪法》，人民出版社1954年版，第9页。

^④1975年通过的《中华人民共和国宪法》有关条款改为“国家可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”参见《中华人民共和国宪法》，《文史哲》，1975年第1期，第3页。

^⑤房屋、住宅属于生活资料。

地在内的城乡土地属于生产资料，这一点在当时是广受认同的。

表1 1954年《中华人民共和国宪法》制定时关于城乡土地、房屋的条款

版本	对房屋等生活资料的规定	对城乡土地等生产资料的规定
《中华人民共和国宪法草案（初稿）》 (1954年3月23日)	“国家保护公民的劳动收入、储蓄、住宅和其他生活资料的所有权和继承权。”	“国家在公共利益需要的时候，可以根据法律所规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”
《中华人民共和国宪法草案》 (1954年6月14日)	“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权。”	“国家为了公共利益的需要，可以按照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”
《中华人民共和国宪法》 (1954年9月20日)	“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权。”	“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”

资料来源：《中华人民共和国宪法草案（初稿）》，中共北京市委办公厅印，1954年，第4页；《中华人民共和国宪法草案》，人民出版社1954年版，第5页；《中华人民共和国宪法》，人民出版社1954年版，第9页。

（一）高级社为什么没有将宅基地集体化？

20世纪50年代，在推进土地改革和制定宪法的同时，中国开始着手解决所有制问题，目标是逐步将“劳动人民的和资产阶级的”私人所有制改变为集体所有制和国营^①。1951年底印发的《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》提倡“组织起来”。1953年12月16日，中共中央通过《关于发展农业生产合作社的决议》，指出农民在生产上逐步联合起来的具体道路是：经过互助组，“到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的农业生产合作社，到实行完全的社会主义的集体农民公有制的更高级的农业生产合作社（也就是集体农庄）。”这一文件强调稳步前进、逐步过渡，要求以私有土地入股、统一经营的初级社为过渡形式，“随着生产的增长、劳动效率的发挥和群众的觉悟，逐步而稳妥地提高劳动报酬的比例。”使农民在“进到农业的完全社会主义的经济制度的时候不感到突然，而是事先有了精神的和物质的准备的，因而能够避免由于突然变化所可能引起的种种损失。”^②与该文件的精神一致，1954年6月中共中央批转中央农村工作部《关于第二次全国农村工作会议的报告》，要求“在未具备必需的条件以前不要轻率地转变到高级合作社”；1954年8月中央农村工作部《关于半社会主义性质的农业生产合作社如何逐渐社会主义化问题复东北局电》指出：“当条件尚不具备时，绝不可跳越尚未完结的运动形式，勉强转变，形成冒进。这里所指的条件，基本是生产力的发展和群众觉悟水平的提高。”^③1955年12月农业合作化转入以高级合作化为中心。根据邓子恢1956

^①毛泽东1953年10月15日谈互助合作时说：“私人所有制有两种，劳动人民的和资产阶级的，改变为集体所有制和国营（经过公私合营，统一于社会主义），这才能提高生产力，完成国家工业化。生产力发展了，才能解决供求的矛盾。”参见中共中央文献研究室，2011：《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社，第407页。

^②《关于发展农业生产合作社的决议》，《人民日报》，1954年1月9日第1版。

^③本句和上一句的资料来源为：中共中央文献研究室，2011：《建国以来重要文献选编》第5册，北京：中央文献出版社，第235页、第375页。

年5月7日在全国先进生产者代表会议上的讲话，为顺利推进初级社转为高级社，国家“对社员私有的耕牛农具和果树林木等仍如初级社一样采取作价收买政策，对社员私有的较好的渔塘及水利设备等亦采取作价补贴或个别照顾等办法，许多地区对果树林木还采取了照旧比例分红的过渡形式。这样，高级化的中心问题只是取消土地报酬”（邓子恢，1956）。可见，当时中央规划逐步推进农业的社会主义改造和生产资料的集体化，而组建高级社的中心问题是改变初级社时期的耕地参与分红状况，废除土地报酬，实现耕地的公有化，还不涉及宅基地。

从时间上看，高级社是各地在中央的指导下先行试办的，然后中央肯定，最终全国人民代表大会通过《高级农业生产合作社示范章程》予以规范。就笔者查阅到的资料，各地组建高级社时都规定宅基地归个人私有。例如，1956年1月18日中共河南省委批转省委农村工作部《关于召开试办高级农业生产合作社会议的报告》，指出“社员所有之耕地（包括生荒、熟荒、可耕场地、休闲地等），应全部入社，归全社公有，不给土地报酬。社员之宅基地、宅旁小园地，包括这些土地上的附属物，以及家禽、家畜、小农具，均归社员自己所有。”1956年1月21日中共山东省委发出的《关于办好第一批完全社会主义性质的农业生产合作社的指示》在写明社员原有的私有土地一律归社员集体所有、由社统一经营的同时，还规定“社员私有的宅基、柴园、莹林地均不入社，仍归社员所有。”^①1956年1月25日，湖北省委向中央提交《关于发展高级社问题的请示报告》，提出“要正确执行互利政策。除了土地荒山无偿转为合作社集体所有以外，对于私有的耕畜、农具、树林、果园及其他土地上的作物，要采取折价入社办法转为合作社集体所有。对于社员的房屋宅基、家畜、家禽、小块园地、零星树木、果树和竹园以及小农具、家庭副业和手工业所用的工具等等，都仍归社员个人所有。”对此，中央批复“同意你们所采取的方针和你们所提出的关于发展高级社的规划和做法的七点意见。”同年1月27日，湖北省委发布《关于高级农业生产合作社的若干政策问题的规定》，规定“社员原有的土地（包括耕地、荒地、山地、牧场），应当无代价地转为合作社集体所有。”同时，规定“社员私有的房屋、宅基、家畜、家禽、小块菜园、宅旁的少量树木、果园和竹园，以及家庭副业和手工业所用的工具等，均仍归社员个人所有。”“社员私有的房屋、宅基，仍然应当属于社员个人所有”，并强调要特别注意“高级社只是把土地、耕畜、大型和中型农具等主要生产资料由个体私有转为合作社集体所有，不是‘一切归公’。其他如房屋、家具、粮食、衣服等生活资料以及其他财产和家畜、家禽等，仍然属于社员个人所有。”（中共湖北省委党史研究室，1999）

应该看到，在这一时期的政策文件中，“土地”是狭义上的土地，即投入农业生产的耕地，不包括作为一种具体土地利用类型的宅基地。1956年4月出版的《怎样办高级农业合作社》一书谈了“建立高级社要切实掌握的几个问题”，强调“对群众进行思想教育”要说明“高级社生产资料集体所有，只是主要生产资料如土地、耕畜、大型农具归社，不是一切生产资料都归社。”而“处理生产资料转归公有，首先要分清归集体所有与不归集体所有的界限。实行集体所有的，只应是主要的生产资料，而不是全部的生产资料，更不是生活资料。这也就是说，高级社要首先把土地、耕畜及为社需要的大

^① 《山东省农业合作化史》编辑委员会，1989：《山东省农业合作化史料集》（上册），济南：山东人民出版社，第171页。

型农具归社集体所有，其他小农具，个人生活用的牲畜等等，不要归集体所有。就是在主要的生产资料方面，如大片山林菜园等，如果社员目前还不自愿，条件还不成熟时，也可以以后再归社所有。总起来说，就是先实行大部（分）的主要生产资料归社所有，然后再实现全部主要生产资料归社所有。”谈“生产资料怎样归社集体所有”时，该书与上文所提及的中共山东省委发出的《关于办好第一批完全社会主义性质的农业生产合作社的指示》一致，指出“关于土地问题。社员私有的土地（包括荒山、山场、草场、荒滩在内），在办高级社时，应一律归社集体所有，由社统一经营，社员不能再以土地向社内取得任何报酬。……社员私有的宅基、柴园、莹林地都不能归社，仍为社员所有。”^①类似地，莫明（1956）在《怎样办高级社》中写道：“关于土地的处理问题。高级社除了每个社员保留一小块自留地（菜园地）以外，其余原为社员私有的土地，应当经社员大会做出决议，一律无代价地转为合作社集体所有，取消土地报酬。……但是，除了一般耕地以外，对于社员私有的场地、坟地、房基地等等一切特殊用途的土地，就不能一律收归公有。”

1956年6月15日，在第一届全国人民代表大会第三次会议上，农业部部长廖鲁言做了关于《高级农业生产合作社示范章程（草案）》的说明，他指出，草案起草“吸收了各地主管农业合作化工作的干部参加起草工作，并且征求了各地负责同志的意见”。他强调：“初级合作社是在私有的基础上，实行土地入股、统一经营的。高级合作社实行主要生产资料的完全集体所有制。这是初级合作社同高级合作社的根本区别。农业生产的主要生产资料，就是土地、耕畜和大型农具（包括集体经营副业所需要的副业工具）。”^②1956年6月30日，全国人民代表大会通过《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，把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有”“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。”“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。”^③可以看出，廖鲁言所做说明以及《高级农业生产合作社示范章程》中的“土地”也是狭义上的，指的是作为主要生产资料的耕地，不包括作为一般生产资料的宅基地。

因此，宅基地在1956年组建高级社时之所以没有集体化，并不是因为众多文献所指出的“宅基地是生活资料”，而是因为按照中央的规划，农业社会主义改造和生产资料集体化要逐步推进，组建高级社作为一个中间步骤，重点在于取消耕地报酬、实现耕地等主要生产资料的集体化，而不是全部生产资料的集体化；宅基地虽是生产资料，但只是一般的、非主要的生产资料，也就没有被列入这一次集体化的范围。这可以从湖北省委的文件得到直接佐证。1956年6月19日，湖北省委发布《关于高级渔业生产合作社政策问题的规定（草案）》，规定“社员私有的房屋、宅基、小块园地、零星树木（包括田边树木）、家禽、家畜、稻场、晒场、小坑牧场、家庭副业和手工业用的工具等，应当一律仍然归社员个人所有。”该文件指出，高级渔业生产合作社将主要生产资料由个体所有制转为集体所有制，取消生产资料的报酬，而宅基地之所以仍保持个人私有，是因为“小型渔具、房屋宅基以及少

^①除最后一句外，本段的引语依次见江帆（1956）第17~18页、第22页、第28~29页。

^②《关于高级农业生产合作社示范章程（草案）的说明》，《人民日报》，1956年6月17日第2版。

^③《高级农业生产合作社示范章程》，《人民日报》，1956年7月1日第2版。

量的园地，少量树木，柴洲、草地、草场等非主要的生产资料，在合作社生产不大必需、社员又有独立经营能力的情况下，应当仍归社员个人所有。”^①

（二）1958—1963年宅基地的集体化

作为一般的、非主要的生产资料，农村宅基地转为集体所有发生在人民公社时期。当时强调进一步提高公有化程度、消灭生产资料私有制残余。1958年8月，毛泽东多次谈到人民公社比高级社更加社会主义，要通过私并公，取消资本主义的残余，实现更高层次的公有化。8月6日，毛泽东指出：“公社的特点，一曰大，二曰公。公社的内容，有了食堂，有了托儿所，自留地的尾巴割掉了，生产军事化了，分配制度变化了，一个小并大，一个私并公，乡社合一了。人民公社还是社会主义性质的，但比合作社高了一级。”8月19日，他说：“人民公社一曰大，二曰公。人多、地大、生产规模大、各种事业大，政社是合一的，搞公共食堂，自留地取消，鸡、鸭、屋前屋后的小树还是自己的，这些到将来也不存在了。”8月30日，毛泽东又指出：“人民公社的特点是两个，一为大，二为公。……公，就比合作社更要社会主义，把资本主义的残余，比如自留地、自养牲口，都可以逐步取消，有些已经在取消了。”^②

1958年9月4日、9月10日的《人民日报》社论具体指出，“办人民公社是一场进一步组织起来并且最后消灭生产资料私有制残余的斗争”^③，人民公社的特点之一是“在所有制方面进一步向‘公有’发展。全部自留地、私有的房基，牲畜，林木等逐步转为全社公有，私人暂时留下小量的家畜和家禽，也将逐步转为公有。这样，个体经济的残余就进一步消灭了。”^④1958年12月20日，中共中央、国务院发出的《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》也指出，建立人民公社使“生产关系进一步改变了，农业合作社时期仍然存在的某些生产资料私有制的残余在消灭中，生产力得到了进一步的解放。”^⑤

伴随着加速推进的人民公社化运动，宅基地的集体化进程也开始起步。1958年8月7日，河南省遂平县制定的《嵯峨山卫星人民公社试行简章（草稿）》第五条写道：“在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员转入公社，应该交出全部自留地，并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为全社公有”^⑥，即将组建高级社时没有集体化的生产资料——宅基地规定为公社公有。该简章是由中央《红旗》杂志常务编辑李友九在总编辑陈伯达的委派下，与河南省委书记史向生、河南省委农村工作部副部长崔光华等人共同研究起草的（参见李友九，2004），不是地方基层一般的“制度创

^①前两处引语依次见中共湖北省委党史研究室（1999）第194页、第192页。

^②本段3处引语依次见中共中央文献研究室，2013：《毛泽东年谱（1949—1976）》，北京：中央文献出版社，第403页、第414页、第425页。

^③《先把人民公社的架子搭起来》，《人民日报》，1958年9月10日第2版。

^④《从“卫星”公社的简章谈如何办公社》，《人民日报》，1958年9月4日第1版。

^⑤《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》，《人民日报》，1958年12月23日第1版。

^⑥《嵯峨山卫星人民公社试行简章（草稿）》，《红旗》，1958年第7期，第16页。

新”。同月，该简章在北戴河中央工作会议上印发，毛泽东审阅后作了几处修改，批示“此件请各同志讨论。似可发各省、县参考。”^①随后，该简章在9月1日的《红旗》杂志刊登，9月4日被《人民日报》转发。经毛泽东批示以及《红旗》《人民日报》刊发，该简章起到了巨大的示范作用，全国许多农村人民公社差不多都是模仿嵯峨山卫星人民公社搭建起来的（罗平汉，2008），各地宅基地的集体化也开始走上快车道^②。

实践中，各地的宅基地政策存在较大差异。笔者尽力查找各省份从1958年8月起所发布的关于建立人民公社的指示、意见或决议，共收集到9个省份的这类文件。大体上有以下四类情况（见表2）：第一类规定了宅基地转为公社所有，例如山西省、江苏省、湖北省、陕西省和青海省；第二类规定宅基地可以转为公社所有，例如云南省和贵州省；第三类规定宅基地归社员私有，例如《中共河北省委关于建立人民公社的指示》指出：“小社并大社建立人民公社时，对各种生产资料的处理，应注意充分进行协商，发扬民主，走好群众路线。按照总路线的精神，本着有利于社会主义集体经济发展的原则，将各小社的一切公共财产转为人民公社集体所有。……除此以外，对于社员的房屋、院中土地、院旁小块地和一些零星的果树，以及社员饲养的猪、羊、鸡、鸭等，都归私有不动”^③；第四类没有明确指出宅基地的处理方法，例如江西省。

各地的宅基地政策有所差别的原因可能有二：一是人民公社是地方先行试办搞起来的，中央最初没有给出明确指示。中共中央1958年8月29日《关于在农村建立人民公社问题的决议》就指出：“大型的综合性人民公社不仅已经出现，而且已经在若干地方普遍发展起来”。二是中央强调各地要根据本地情况，因地制宜。1958年3月《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》指出：“各地农业社是否合并，合并的规模多大，以及进行并社工作的时间和步骤，应当完全由各省、市、自治区党委根据本地区的情况自行考虑和规定。”^④1958年8月29日《关于在农村建立人民公社问题的决议》也要求“社规模的大小，并大社、转公社进度的快慢，以及做法和步骤，都由各省、自治区和直辖市根据当地的情况自行决定。”^⑤在中央未明确指示而地方根据当地情况自行决定的情况下，各地的宅基地政策有所不同是正常的。

^①中共中央文献研究室，2011：《建国以来重要文献选编》第11册，北京：中央文献出版社，第346页。

^②城市人民公社也将宅基地等生产资料规定为公社所有。例如，为了进一步消灭生产资料私有制的残余，“郑州市各人民公社实行生产资料公有制，将私人占有的生产资料如土地、宅基、池塘等转为公社所有”。参见《郑州市怎样办城市的人民公社问答》，北京：通俗读物出版社，1958年，第12页。

^③《中共河北省委关于建立人民公社的指示》，《红旗》1958年第8期，第16页。

^④中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第27册，北京：人民出版社，第316页。

^⑤该句与本段第一句的资料来源为：中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第28册，北京：人民出版社，第406页、第408页。

表2 1958年底9个省份关于宅基地归属的规定

宅基地归属	文件名	具体规定
宅基地转为公社所有	《中共山西省委关于人民公社若干问题的意见》	“社员还没有入社的生产资料，如大牲口、农具、副业工具、运输工具、成片树林、果园、房基等，应一律收归社有。” ^a
	《中共江苏省委关于人民公社的若干问题的意见》	“私人占有的一切土地包括自留田、饲料田、宅基等无偿收归公社所有” ^b
	《中共湖北省委关于在农村建立人民公社问题的决议》	“原属社员所有的自留地、屋基、禾场、山场、荒地、堰塘、池塘、坟地、园地等一切土地，应当无偿地转归公社所有。” ^c
	《中共陕西省委关于人民公社若干问题的指示》	“庄基、空院、场面、私人开垦的荒地以及成片山林，应一律无代价归社所有” ^d
	《中共青海省委关于在农村建立人民公社的决议》	“社员自留地、房基应归公社所有。” ^e
宅基地可以转为公社所有	《中共云南省委员会关于建立人民公社的指示》	“私有的无建筑物的房屋地基，可以归公社所有。” ^f
	《中共贵州省委关于建立人民公社若干问题的意见》	“自留地、房基可以转为公社所有” ^g
宅基地归社员私有不动	《中共河北省委关于建立人民公社的指示》	“对于社员的房屋、院中土地、院旁小块地和一些零星的果树，以及社员饲养的猪、羊、鸡、鸭等，都归私有不动。” ^h
未明确规定	《中共江西省委关于在农村建立人民公社问题的指示》 ⁱ	没有作出明确规定

资料来源：a 李旺明、苗长青（2007）第97页；b 周彪（2002）；c 中共湖北省委党史研究室（2004）第130页；d 陕西省农业合作史编委会（1993）第675页；e 青海省地方志编纂委员会（2003）第665页；f 《中共云南省委员会关于建立人民公社的指示》，《民族工作资料月报》1958年第11期；g 贵州农业合作化史料编写委员会（1987）第362页；h 《中共河北省委关于建立人民公社的指示》，《红旗》1958年第8期；i 《中共江西省委关于在农村建立人民公社问题的指示》，《江西政报》1958年第18期。

中央一直没有出台有关宅基地归属的正式文件，直到1962年通过《农村人民公社工作条例修正草案》。该条例简称“农业六十条”，有人民公社“宪法”之称，在20世纪60年代共有3个版本，分别是1961年3月广州会议通过的《农村人民公社工作条例（草案）》、同年6月北京会议通过的《农村人民公社工作条例（修正草案）》以及1962年9月27日中国共产党八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（辛逸，2012）。从表3对有关规定的比较看，前两个版本均没有列出宅基地等具体土地类型；1962年8月6日的《农村人民公社工作条例修正草案》（修改稿）也只有简略的规定，即“生产队范围内的土地，都归生产队所有。”^①同日，中央发出《关于讨论农村人民公社工作条例修正草案（修改稿）的指示》，要求各中央局、各省（区、市）党委、中央各部委、国务院各部委讨论这一修改稿并将意见报告中央。8月17日，中共山东省委向中央提交《关于讨论“农村人

^①中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月~1966年5月）第40册，人民出版社，第424页。

民公社工作条例修正草案（修改稿）”的报告》，建议将修改稿中的“社员的房屋，永远归社员所有”改为“社员的房屋和宅基地，永远归社员所有”，将“社员有买卖或者租赁房屋的权利”改为“社员有买卖或者租赁房屋、宅基地的权利。”（中共山东省委党史研究室，2015）不过，中央没有采纳山东省委的意见。相反，或许是受山东省委所提意见的提醒，不同于8月6日修改稿的简略规定，9月27日中国共产党八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》在原有“生产队范围内的土地，都归生产队所有”之后具体写明了土地的范畴——“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”^①，从而正式规定宅基地属于集体所有。

表3 不同版本的“农业六十条”中关于土地的规定

日期	文件名	具体规定
1961年3月22日	《农村人民公社工作条例（草案）》	“在生产大队范围内，除了生产队所有的和社员所有的生产资料以外，一切土地、耕畜、农具等生产资料，都属于生产大队所有。” ^a
1961年6月15日	《农村人民公社工作条例（修正草案）》	“全大队范围内的土地，都归生产大队所有，固定给生产队使用。” ^b
1962年8月6日	《农村人民公社工作条例修正草案》（修改稿）	“生产队范围内的土地，都归生产队所有。” ^c
1962年9月27日	《农村人民公社工作条例修正草案》	“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。” ^d

资料来源：a 国家农业委员会办公厅，1981：《农业集体化重要文件汇编（1958—1981）》，北京：中共中央党校出版社，第458～459页；b 国家农业委员会办公厅，1981：《农业集体化重要文件汇编（1958—1981）》，北京：中共中央党校出版社，第478页；c 中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第40册，北京：人民出版社，第424页；d 中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第41册，北京：人民出版社，第100页。

在贯彻执行《农村人民公社工作条例修正草案》时，各地关于宅基地归生产队所有的宣传解释存在较大差别，导致各地宅基地集体化的步调再次不一致。根据1963年3月8日国务院农林办公室整理的材料，“有的宣传社员宅基地，包括已建和未建房屋的宅基地，都归生产队所有，一律不准买卖和出租。有的宣传归生产队所有的宅基地，是指没有建筑物的空白基地。凡是已盖房屋的宅基地，仍归社员私有，可以自由买卖。还有的认为，入社时宅基地没有连同其他耕地一并入社，因此，社员原有的宅基地，不能算是生产队范围的土地，应仍归社员个人私有，社员已建筑房屋的宅基地与房屋一样，应该允许社员自由买卖出租。”^②为此，1963年3月20日，中共中央转发国务院农林办公室“关于社员宅基地问题”的材料，明确指出“社员的宅基地，包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地，

^①中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第41册，人民出版社，第100页。

^②此处和下一句直接引文的资料来源为：中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第42册，北京：人民出版社，第531页。

都归生产队集体所有，一律不准出租和买卖。”至此，从中央政策规定的角度看，作为一般生产资料和组建高级社时没有集体化的生产资料，农村宅基地全部被界定为集体所有。

五、“宅基地是生产资料”的政策意义

二十世纪五六十年代，中国对宅基地是生产资料、房屋是生活资料的属性认定是明确的、一以贯之的：1954年制定《中华人民共和国宪法》、1956年组建高级社、1958年成立农村人民公社时，均将宅基地视为生产资料；1954年《中华人民共和国宪法》将房屋视为生活资料，1958年通过的《关于人民公社若干问题的决议》指出：“社员个人所有的生活资料（包括房屋、衣被、家具等）和在银行、信用社的存款，在公社化以后，仍然归社员所有，而且永远归社员所有。”^①1962年通过的《农村人民公社工作条例修正草案》规定：“要保障社员个人所有的一切生活资料，包括房屋、家具、衣被、自行车、缝纫机等，和在银行、信用社的存款，永远归社员所有，任何人不得侵犯。”^②

然而，随着时间的推移，不少人对于宅基地是生产资料还是生活资料的认识发生了偏差，误以为宅基地是生活资料^③。之所以会产生这种属性认识的偏差，可能是由于宅基地与房屋紧密相连，人们容易将宅基地看成是与房屋一样的生活资料；也可能与语言或用词有关——如前所述，生活资料与生产资料相对应，也称“消费资料”或“消费品”，要是当初翻译、后来广泛使用的词语是“消费资料”或“消费品”而不用“生活资料”的话，那么，把宅基地视为生活资料的概率可能就会大大降低。这种认识上的偏差，不仅使得大量有关宅基地为何集体化、宅基地制度应如何改革的讨论走上了歧途，还可能与中国宅基地制度由权利开放到趋向封闭并造成实际工作中出现超占限不住、应批批不了、免费给不起、流转刹不停、违法管不好、数量控不下以及闲置资产不流动等突出问题有莫大的关系，而且在很大程度上限制了宅基地制度改革思路的拓宽和深化。

因此，需要正本清源，正确认识宅基地的生产资料属性。宅基地上所建的房屋具有居住功能，是农户家庭生活的主要场所，本身是生活资料，但这并不意味着房屋之下的宅基地就是生活资料。相反，按马克思的说法，宅基地给劳动者提供了立足之地和活动场所，没有它，劳动过程就不能进行或者只

^①中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第29册，北京：人民出版社，第311页。

^②中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集》（1949年10月～1966年5月）第41册，北京：人民出版社，第112～113页。1978年《宪法》规定“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他生活资料的所有权”。参见《中华人民共和国宪法》，人民出版社1978年版，第11页。

^③近些年行政主管部门的政策文件也有将宅基地当作生活资料的。例如，2019年农业农村部发出的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》写道：“农村宅基地和住宅是农民的基本生活资料 and 重要财产”。参见《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，《中华人民共和国农业农村部公报》，2019年第10期，第9～10页。

能不完全地进行，因此，宅基地是一般的劳动资料^①，属于生产资料。实际上，除了给劳动者提供立足之地、活动场所外，宅基地还具有重要的生产功能，例如农民可以在其上存放粮食、农资和农具，干部分农活、制作修理农具，发展庭院经济（在庭院种葡萄等瓜果和发展养猪、养鸡等家庭副业）以及在房前屋后种植果树、茶树等。改革开放后，尤其是新世纪以来，随着城镇居民回归自然、下乡放松心情、体验农趣的需求上升，农村尤其是城市近郊的大量宅基地成了经营“农家乐”、发展休闲旅游产业的重要场所。

党的十八大以来，中国宅基地制度改革迈出了实质性步伐，中央提出宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，探索宅基地使用权流转制度，力求盘活闲置宅基地和闲置农房，为此出台的一系列政策与宅基地是生产资料的属性是相契合的。2016年，中央“一号文件”提出支持有条件的地方通过盘活农村闲置房屋发展休闲农业和乡村旅游；《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》也明确支持返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展农家乐；2017年中央“一号文件”要求“探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入”，提出允许通过宅基地整理节约的建设用地“采取入股、联营方式，重点支持乡村休闲养老等产业和农村三产融合发展”^②；2019年，《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》指出：“鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等。”“鼓励村集体积极稳妥开展闲置宅基地整治，整治出的土地优先用于满足农民新增宅基地需求、村庄建设和乡村产业发展。”^③农业农村部印发的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》提出：“鼓励利用闲置住宅发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目。支持采取整理、复垦、复绿等方式，开展农村闲置宅基地整治，依法依规利用城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障。”^④2020年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《深化农村宅基地制度改革试点方案》将探索宅基地使用权流转制度作为宅基地制度改革试点的主要内容之一，要求“探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式，盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的有效途径。”^⑤下一步需要从理论上、政策上正式确认宅基地的生产资料属性，进而清理相关政策、完善宅基地制度设计，推进宅基地制度改革的深化。

^①马克思：《资本论》（第1卷），人民出版社2004年版，第211页。

^②《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，《人民日报》，2017年2月6日第1版、第6版。

^③《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》，《中华人民共和国农业农村部公报》，2019年第10期，第6~8页。

^④《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，《中华人民共和国农业农村部公报》，2019年第10期，第9~10页。

^⑤《关于印发〈深化农村宅基地制度改革试点方案〉的通知》（厅字〔2020〕18号文件），2020年8月15日。

六、结论

过程分析对于认识制度的形成和发展是十分重要的。Peters（1999）指出，“最初的政策选择及由其生发出的制度化承诺决定了后来的决策。如果我们不理解政策制定过程中的最初决定，就很难理解政策发展的逻辑。”然而，由于各种原因，“形成当前中国地权格局的政策和法律制定过程是相当复杂而又缺乏研究的。”（Ho，2005）本文分析了中国宅基地制度设计的理论来源和政策制定过程，探究了宅基地的生产资料属性以及宅基地所有权转变的来龙去脉，得到了以下与现有研究完全不同的发现：

第一，二十世纪五六十年代中国制定宪法和宅基地有关政策时，将宅基地视为生产资料。在当时的政策文件中，“土地”多指狭义上的土地，即投入农业生产的耕地，是主要生产资料；宅基地属于生产资料，却是一般的、非主要的生产资料。这与马克思在《资本论》中将农业用地看作主要生产资料、将非农业用地视为一般生产资料是一脉相承的。1954年《中华人民共和国宪法》中“城乡土地和其他生产资料”、1958年《嵊岙山卫星人民公社试行简章（草稿）》中“私有的房基、牲畜、林木等生产资料”等内容，均表达了这一信息。现有文献几乎都认定宅基地是生活资料，并基于此来解释组建高级社时宅基地没有被集体化以及后来也被集体化的原因；还有不少研究基于“宅基地是生活资料”的判断，认为宅基地不该公有化，提出了宅基地私有化的建议。这类先入为主地对宅基地属性下定论的处理方式，与当年的实际情况相去甚远，使得相关的判断、解释和建议失去了坚实的根基。

第二，在1956年组建高级社的高潮中，耕地集体化了，而宅基地没有入社，仍归社员私人所有。之所以有这种差异化的制度安排，并不是因为现有文献所主张的：耕地是生产资料，按照社会主义改造理论必须集体化，而宅基地是生活资料，不在农业社会主义改造的范围内。相反，高级社没有将宅基地集体化，是因为按照当时中央的规划，农业社会主义改造和生产资料集体化要逐步推进，组建高级社的中心问题是改变初级社时期的耕地参与分红，取消土地报酬，只将耕地等主要生产资料集体化，而宅基地虽是生产资料，却只是一般的生产资料，不在主要生产资料之列，也就没有被纳入高级社集体化的范围。

第三，作为一般的、非主要的生产资料，宅基地转为集体所有发生在人民公社时期。1958年中国建立人民公社时强调人民公社比高级社更加社会主义，要求通过私并公进一步提高公有化程度，消灭生产资料私有制残余。于是，宅基地的集体化被提上了议事日程。这与马克思、恩格斯、列宁、斯大林等关于生产资料和土地的公有化论述是一致的，和中国共产党自1921年成立以来把一切土地公有化的追求是一脉相承的。现有文献推测的“顺手划归公有”“人民公社既组织生产又组织生活”或“解决新增宅基地化公为私困境”等解释，不符合当年的情境。1958年《嵊岙山卫星人民公社试行简章（草稿）》规定将私有房基转为集体所有。该文件是中央派员直接参与研究制定的，经中央批示和《红旗》《人民日报》刊发后，起了巨大的示范作用，使各地宅基地的集体化走上了快车道。

第四，农村宅基地的集体化不是一次性完成的，而是有一个过程，始于1958年，到1963年最终确定，中间各地的政策存在较大差异。1958年下半年各地建立人民公社时，有的规定宅基地归集体所有，有的规定宅基地可以归集体所有，有的仍规定宅基地归私人所有，有的没有明确规定。1962年中

共中央通过《农村人民公社工作条例修正草案》、规定宅基地属于集体所有后，不同地方的宣传解释不一，各地的宅基地所有权制度安排再次出现步调不一致的情形。1963年中央转发国务院农林办公室“关于社员宅基地问题”，在中央政策层面上最终明确了农村宅基地全部归集体所有。

最后，党的十八大以来，中国开展农村宅基地制度改革试点，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，修改《土地管理法》的相关条款，迈出了宅基地制度改革的实质性步伐。总体上，改革是十分稳慎的，法律调整的主要是行政管理、审批、规划方面的，还没有大的突破。在上一轮改革试点的基础上，针对农村宅基地制度中依然存在的深层次矛盾和问题，2020年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》，要求巩固试点成果，拓展试点范围，丰富试点内容。新一轮农村宅基地制度改革试点地区包括104个县（市、区）和3个地级市^①。目前，城市国有土地使用权交易制度已经较为完善，农村集体所有的耕地被赋予了稳定而有保障的使用权、收益权和相对完整的转让权。与之相比，同为生产资料的农村宅基地的财产权受到了极大限制。这可能与不少人在认识上误将宅基地看作生活资料有着密切联系。近几年，中国探索宅基地使用权流转制度、盘活闲置宅基地和闲置农房的一系列政策与宅基地是生产资料的属性是相契合的。笔者建议，正本清源，正确认识宅基地的生产资料属性，在下一阶段的宅基地制度改革中，从理论上、政策上突出宅基地是生产资料，由此出发拓宽改革思路；着重显化宅基地的财产功能，在停止宅基地无偿分配、实行宅基地有偿使用和有偿退出等方面多做有益探索；在切实保护宅基地农民集体所有权、农户资格权的基础上，全面放活使用权，让宅基地使用权以自营、出租、出让、转让、入股、合作、抵押等方式参与乡村振兴和产业发展。

参考文献

- 1.陈小君，2009：《农村土地制度的物权法规范解析——学习〈关于推进农村改革发展若干重大问题的决定〉后的思考》，《法商研究》第1期。
- 2.陈耀东，2006：《房地产法》，上海：复旦大学出版社。
- 3.程雪阳，2015：《地权的秘密：土地改革深度观察》，上海：上海三联书店。
- 4.邓子恢，1956：《半年来农业合作化运动发展的情况和今后的工作任务——在全国先进生产者代表会议上的发言》，北京：通俗读物出版社。
- 5.高永平，2007：《执着的传统：平安村的财产继承研究》，北京：中国文史出版社。
- 6.贵州农业合作化史料编写委员会，1987：《贵州农村合作经济史料》，贵阳：贵州人民出版社。
- 7.韩大元，2004：《1954年宪法与新中国宪政》，长沙：湖南人民出版社。
- 8.韩清怀，2015：《农村宅基地使用权制度研究》，北京：中国政法大学出版社。
- 9.何炜炜，2015：《民法学》，厦门：厦门大学出版社。

^①2015年启动农村宅基地制度改革试点时，33个试点县（市、区）中有15个开展了这一试点。2017年11月，国家对农村土地制度改革三项试点工作进行深化统筹，农村宅基地制度改革试点范围拓展到全部33个试点县（市、区）。

- 10.纪坡民, 1997:《听农民侃“产权”所想到的》,《中国税务》第6期。
- 11.江平, 2004:《论公民私有财产的保护》,载孟勤国、黄莹《中国物权的理论探索》,武汉:武汉大学出版社。
- 12.江帆, 1956:《怎样办高级农业合作社》,济南:山东人民出版社。
- 13.考茨基, 1955:《土地问题》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 14.李津逵, 2009:《彻底回归宅基地私有的制度》,载樊纲、武良成《城市化:一系列公共政策的集合》,北京:中国经济出版社。
- 15.李勇, 2011:《农村宅基地使用权制度研究》,《哈尔滨市委党校学报》第3期。
- 16.李友九, 2004:《李友九回忆录》,太原:山西省新闻出版局。
- 17.李旺明、苗长青, 2007:《当代山西经济史纲》,太原:山西经济出版社。
- 18.刘守英, 2015:《农村宅基地制度的特殊性与出路》,《国家行政学院学报》第3期。
- 19.刘守英、熊雪锋, 2018:《经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究》,《中国农村经济》第6期。
- 20.罗平汉, 2008:《关于第一个人民公社的几点考辨》,《党史研究与教学》第6期。
- 21.马洪、孙尚清, 1988:《经济社会管理知识全书》(第1卷),北京:经济管理出版社。
- 22.莫明, 1956:《怎样办高级社》,北京:中国青年出版社。
- 23.钱穆, 1998:《中国历代政治得失》,台北:联经出版事业股份有限公司。
- 24.青海省地方志编纂委员会, 2003:《青海省志·附录》,西宁:青海人民出版社。
- 25.陕西省农业合作史编委会, 1993:《陕西省农业合作重要文献选编》(上册),西安:陕西人民出版社。
- 26.田传浩, 2020:《宅基地是如何被集体化的》,《中国农村经济》第11期。
- 27.王景新, 2008:《中国农村土地制度变迁30年:回眸与瞻望》,《现代经济探讨》第6期。
- 28.王利明, 2002:《物权法研究》,北京:中国人民大学出版社。
- 29.魏莉华等, 2019:《新〈土地管理法〉学习读本》,北京:中国大地出版社。
- 30.辛逸, 2012:《“农业六十条”的修订与人民公社的制度变迁》,《中共党史研究》第7期。
- 31.徐国元, 2005:《建立多元化的土地产权制度》,《中国改革》第7期。
- 32.曾业松, 2004:《新农论》,北京:新华出版社。
- 33.张清勇、杜辉、仲济香, 2021:《农村宅基地制度:变迁、绩效与改革——基于权利开放与封闭的视角》,《农业经济问题》第4期。
- 34.赵树枫, 2015:《农村宅基地制度与城乡一体化》,北京:中国经济出版社。
- 35.中共河南省委党史研究室, 2004:《河南农业合作化运动》,郑州:河南人民出版社。
- 36.中共湖北省委党史研究室, 1999:《湖北农业合作化》,北京:中共党史出版社。
- 37.中共湖北省委党史研究室, 2004:《“大跃进”运动·湖北卷》,北京:中共党史出版社。
- 38.中共山东省委党史研究室, 2015:《中共山东编年史》(第9卷),济南:山东人民出版社。
- 39.钟鸣、李瑞芝, 2010:《农村实用法律常识》,哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社。
- 40.周其仁, 2013:《城乡中国(上)》,北京:中信出版社。

- 41.周其仁, 2014: 《城乡中国(下)》, 北京: 中信出版社。
- 42.周彪, 2002: 《人民公社分配制度的形成——以江苏为例》, 《社会科学研究》第6期。
- 43.Ho, P., 2005, *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights, and Social Conflict in China*, Oxford: Oxford University Press.
- 44.Peters, B. G., 1999, *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*, London: Pinter.
- 45.Stigler, G. J., 1975, *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago: The University of Chicago Press.

(作者单位: ¹中国人民大学农业与农村发展学院;

²中国人民大学经济学院)

(责任编辑: 陈秋红)

The Nature and Institutional Changes of Rural Homesteads in China: The Origin, Distinctions, and Policy Implications

ZHANG Qingyong LIU Shouying

Abstract: The further reform of the homestead system is of great significance to the realization of China's rural revitalization strategy. Understanding the nature of homesteads as a means of production, and hence the process and logic of the collectivization of rural homesteads, is the basis for a breakthrough in the next-stage reform. By tracing Marxist classic literature on the attribute identification of land for agricultural use and non-agricultural use, as well as the arguments on the public ownership of land, this article discusses the process and logic of the collectivization of rural homesteads in the 1950s and 1960s. The study finds that, when the Constitution and policies concerning homesteads were made, homesteads were regarded as a means of production, which was in line with Marx's view of land for non-agricultural use as an ordinary means of production. When advanced agricultural producers' cooperatives were established in 1956, the central problem was to collectivize key means of production. That was why homesteads which were viewed as an ordinary means of production, were then not collectivized. The People's Communes emphasized eliminating private ownership of means of production and initiated the collectivization of homesteads. However, the collectivization of homesteads in China was not completed at one time. The process began in 1958 and ended in 1963 with great regional variations. These findings help to clarify the nature of homesteads as a means of production and to choose the right direction of the homestead system reform.

Keywords: Rural Homesteads; Means of Production; Means of Subsistence; Collectivization