

金德群 主编

# 中国国民党 土地政策研究

(一九〇五——一九四九)

海  
军  
出  
版  
社

# 中国国民党土地政策研究

(1905—1949)

金德群 主编

左用章 金德群  
洪大用 夏晓华 撰稿

海洋出版社

1991年·北京

## 内 容 简 介

本书是一部研究中国国民党土地政策的专著。它系统地论述了国民党土地政策产生的社会条件、基本内容、演变过程及经验教训。尤其对孙中山“平均地权”和“耕者有其田”的理论与实践作了全面分析研究，并涉及国共两党在土地政策上的合作与斗争。本书史料翔实，立论公正，可供研究中国现代史、革命史、民国史、国民党史和经济史的学者，以及大专院校政史专业的师生阅读参考。

本书为“国家社会科学基金”资助的一项研究课题。

### 中国国民党土地政策研究

(1905—1949)

金德群 主编

海洋出版社出版（北京市复兴门外大街1号）

新华书店北京发行所发行 中国青年政治学院印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：11.75 字数：250千字

1991年8月第一版

1991年8月第一次印刷

印数：1—1100

ISBN 7-5027-1566-5/F·76 定价：5.50元

中国国民党  
土地政策研究

屈武题





# 目 录

绪 论 .....	( 1 )
<b>第一章 中国土地问题的历史回顾 .....</b>	<b>( 10 )</b>
一、古代中国土地关系发展概况 .....	( 11 )
二、清朝人口激增与封建土地制度的危机 .....	( 27 )
三、太平天国的土地政策问题 .....	( 32 )
四、帝国主义列强对中国土地的侵夺 .....	( 41 )
五、资产阶级维新派与土地问题 .....	( 47 )
六、清末民初的地权变动与土地经营 .....	( 53 )
<b>第二章 孙中山的平均地权纲领 .....</b>	<b>( 67 )</b>
一、平均地权纲领产生的历史条件 .....	( 68 )
二、平均地权纲领的发展过程 .....	( 78 )
三、平均地权纲领的内涵 .....	( 90 )
四、平均地权的进步性和局限性 .....	( 105 )
五、广东政府实施平均地权纲领的尝试 .....	( 111 )
<b>第三章 国民革命时期的土地政纲 .....</b>	<b>( 117 )</b>
一、国民党“一大”的土地政纲和 “耕者有其田”的提出 .....	( 117 )
二、农民的减租斗争和广州革命政府的态度 .....	( 129 )

三、“二五减租”政策的确定 .....	(142)
四、农民土地斗争的兴起和武汉国民政府的 态度 .....	(158)
<b>第四章 十年内战时期的土地法规 .....</b>	<b>(183)</b>
一、南京国民政府镇压农民运动， 维护农村旧秩序 .....	(183)
二、浙江等地“二五减租”的风波 .....	(189)
三、《土地法》的制定及其施行 .....	(200)
四、各政治派别关于土地问题的主张 .....	(222)
五、“收复区”的“田还原主” .....	(233)
六、修改《土地法》的争议 .....	(238)
<b>第五章 抗日战争时期的土地政策 .....</b>	<b>(243)</b>
一、国民党战时土地政策的演变 .....	(244)
二、抗战时期“二五减租”的实施 .....	(253)
三、地籍整理和地价申报 .....	(260)
四、田赋征实征借征购 .....	(267)
五、扶植自耕农政策之实施 .....	(280)
六、土地关系恶化，农业生产萎缩 .....	(295)
<b>第六章 抗战胜利后的土地改革方案 .....</b>	<b>(301)</b>
一、豁免田赋一年和减租四分之一的真相 .....	(302)
二、《土地法》的修正公布 .....	(308)
三、《绥靖区土地处理办法》 .....	(320)
四、《农地改革法草案》的不了了之 .....	(328)
五、“兵农合一”挽救不了危局 .....	(337)

<b>第七章 关于中国国民党土地政策的反思 .....</b>	<b>(343)</b>
一、关于近代中国土地制度极不合理的问题 .....	(344)
二、关于蒋介石集团与“耕者有其田” 的问题 .....	(347)
三、关于民族民主革命与土地改革的问题 .....	(352)
四、关于土地改革与现代化运动的问题 .....	(356)
五、关于国共两党在土地政策上的合作与分裂问 题 .....	(359)
<b>本书主要参考书目 .....</b>	<b>(365)</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>(368)</b>

# 绪 论

土地，乃自然万物之母体，社会立足之根基。古代中国的政治思想家认为土地是“政之本也。”<sup>①</sup>指出：“诸侯之宝三：土地、人民、政事。”<sup>②</sup>将土地列为国家的三宝之首。纵观中国历代王朝统治者，对于关系国计民生的土地问题，曾制定出种种制度和对策，成败俱有，一一为历史所抉择。到了20世纪上半叶，中国国民党（它的前身是中国同盟会）登上历史舞台，面临着近代日益复杂和严重的土地问题（尤其是农村土地问题），也遇到同样的检验和乖舛的命运，需要我们认真地研究。

## 一

土地的重要性，是由土地的自然属性和社会属性所决定的。

先说土地的自然属性。土地是自然物，具有“三不”“三有”的性能。

土地的“三不”：即不增性、不移性、不灭性。

土地的面积有一个限额，作为地球的表面层，总面积是不

---

①《管子·乘马篇》。

②《孟子·尽心下篇》。

会增的，而人口却日益繁衍，人与地是一对矛盾，人类必须珍惜土地。

土地的位置不能移动，不能象粮草、货币、金银等随身可带，任意转移，故此称为“不动产”。

土地物质是毁灭不了的，土地作为一个三维空间，它不忧水火，不忧窃盗。水和火只能冲毁地表上的庄稼、建筑，却不能消灭这块土地，所谓沧海桑田，亦只是土地形状的变异。而盗贼也不能“负之以趋”，故此称为“恒产”。

土地的“三有”：即有博大的承受性、广泛的使用性、持续的生产性。

土地有博大的承受性。土地是万物的载体，使植物、动物、矿物……都有其一定的着落，万灵化育于其怀，和谐协调，无厚此薄彼，皆一视同仁，这就需认识和尊重其自然生态的平衡。

土地有广泛的使用性。土地的多功能使用，包括种植、养殖、开矿山、造水库、筑路、建厂、造房、旅游等等。土地使用的广泛性，虽然受土地条件（诸如位置、土壤种类、土地肥力等）不同的差异所限制，但从土地的总体来说，就产生了如何开发、合理使用和保育的问题，随着科学生产力的发展和社会进步，土地的使用功能就会越来越多。

土地有持续的生产性。土地和阳光、空气、水的有机结合能生育万物，古人就明白“百谷草木丽乎土。”<sup>①</sup>万物自生自灭，永久不息，即遇荒芜草宅，一经开辟则新，可说是青春常在，潜力无穷。清人张英称赞：“天下之物，有新则

---

<sup>①</sup>《易·离》。

必有故……独田之为物，虽百年千年而常新。”<sup>①</sup>所以，自古以来，土地就为人们所特别珍重。

土地的自然属性，概括来说，“土地是一切生产和一切存在的源泉”。<sup>②</sup>它是先人类而存在的不可移动而永恒的工具，数量有限，潜力无穷。

再看土地的社会属性。它是随着人地关系的产生而产生的。没有人类前，土地不会有社会属性。社会属性是从自然属性中派生出来的，人类本身就是土地的产物（从人的起源来说）。孙中山说过：“土地，为人类所依附而存者也，故无土地无人类”。<sup>③</sup>并且随着自然属性的充分发挥或极度受阻，表现得日益明显。在生产力十分低下的原始公社时期，社会属性是不大明显的，随着生产力的发展，在土地私有化的情况下，问题就复杂起来了。

土地的社会属性，主要有二：

一是独占性（也可叫排他性）。土地一旦被某个集团或个人所（占）有，就能够独占地排他地支配它。马克思说：“土地所有权的前提是，一些人垄断一定量的土地，把它当作排斥其他一切人、只服从自己个人意志的领域。”<sup>④</sup>土地的独占性，体现在所有者有任意处置支配的权利，如开发、利用、租赁、抵押、买卖、世袭、赠与等权利，旁人不得染指。

二是财产性。土地本是自然物，不是劳动产品，不具有

---

①张英：《恒产琐言》。

②《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版第109页。

③《孙中山全集》第2卷，人民出版社1982年版第510页。

④《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1972年版第695页。

价值。“土地实为社会所有，人于其间又恶得而私之耶？”<sup>①</sup> 但当某个集团或私人独占某一部分土地后，土地就逐渐成为人们置产、保值、攫利的主要对象之一。在私有制社会里，一切官宦，军阀、地主、富豪，只要一有机会就扩张其私有土地面积，增殖其财富，炫耀其权势；商贾、高利贷者也纷纷“以末致财，以本守之”，广置田园，作为“恒产”，甚至大肆进行土地投机，待价而沽，坐享其成。

正因如此，人与地之间所发生的关系，实际上是人与人之间的关系在土地问题上的反映。土地为少数人所独占垄断，作为剥削的手段，多数人则无土地而仰他人之鼻息，富者愈富，贫者愈贫，社会的不平不宁由此而生。古今中外为了争地权，争地利，不知发生了几多的冲突和流血事件？！

## 二

中国自古以农立国。“民以食为天”，“食以土为本”。土地问题是历代王朝所面临的重大问题。早在公元前4世纪，商鞅变法，“改帝王之制，除井田，民得买卖。”<sup>②</sup> 承认土地私有，逐步确立封建土地所有制，土地兼并和租佃制度就相继出现。“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”，贫富悬殊；贫者“耕豪民之田，见税什五”，<sup>③</sup> 田租苛重。地主不劳而获，农民劳而不获，这种极大的不公平，造成地主与

---

①《孙中山全集》第2卷第514页。

②《汉书·食货志》。

③《汉书·食货志》。



农民的矛盾对立，这是历代封建王朝动乱的根本原因。

“地主阶级对农民的残酷的经济剥削和政治压迫，迫使农民多次地举行起义。”<sup>①</sup>自秦朝陈胜吴广直至清朝太平天国，大小数百次的农民起义，“从历史的本质看来，却只有一个土地问题，即农民和地主争夺土地所有权问题。”<sup>②</sup>农民起义“目的当然在要求土地，但很少有人提出明确的主张。长长二千年，农民起义被地主摧残压迫，牺牲是无限的。”<sup>③</sup>

特别是到了19世纪30—40年代，中国人口逾越4亿大关，人地关系十分紧张，植根于封建主义土地制度之上的封建社会险象丛生。外国资本主义列强乘虚入侵，改变了中国自身独立发展的方向，把中国一步步拖进殖民地半殖民地半封建社会的深渊。资本主义列强通过强迫我国签订一系列不平等条约：割地、租借地、开商埠、辟租界、建教堂、修铁路、开矿山、办工厂等等，肆无忌惮地侵占我国大量的国土民田。而且它们与中国的买办地主阶级、商业高利贷资产阶级相勾结，致力于保持封建半封建的土地关系，致力于保持资本主义前的一切剥削形式（特别是在乡村）并使之永久化。

因此，近代中国的土地占有日趋集中，土地使用却日益分散，这种严重矛盾的现象在资本主义发展正常的国度里是非常罕有的。它深刻地反映了中国农村土地关系的症结：地主富豪占有土地愈多，出租土地的比例愈大，榨取地租的数额愈重，而地块碎分使用也愈厉害。这就造成生产力水平十

①《毛泽东选集》合订本1967年版第588页。

②③范文澜：《研究中国三千年历史的钥匙》。《范文澜历史论文集集》，中国社会科学出版社，1979年版第108、110—111页。



分低下，农业生产长期停滞不前，严重地破坏和阻碍了中国城乡商品经济的正常发展。中国人民（特别是农民）的贫困和不自由的程度，实是世界所罕见的。所以说，根深蒂固的封建半封建的土地关系，“是我们民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源，是我们国家民主化、工业化、独立、统一及富强的基本障碍。”<sup>①</sup>因而，彻底的土地改革，乃是反对帝国主义和封建主义的基本社会内容，是资产阶级民主革命的中心问题，是解放社会生产力的一个重要步骤。近代中国的一切党派和领袖，都要在农民土地问题上表态亮相，受检验、被取舍，这不是以人们意志所转移的。

### 三

中国国民党，是20世纪中国最先成立的资产阶级政党，是最早举起革命旗帜的政党。该党的缔造者孙中山，在中国同盟会成立时期就宣传国民革命，创立三民主义，主张以“平均地权”作为解决中国土地问题的方针。孙中山历经“排满”、“倒袁”“护法”的挫败，仍然坚韧不拔寻找着中国民族民主革命的道路。他在共产党人的帮助和推动下，“合乎世界之潮流，合乎人群之需要。”<sup>②</sup>不愧为时代的伟人，毅然改组国民党，实行国共合作，发表《中国国民党第一次全国代表大会宣言》，宣布土地政纲。后来又进一步提出

---

<sup>①</sup>刘少奇：《关于土地改革问题的报告》，1950年6月14日。《刘少奇选集》下卷，人民出版社，1985年版第33页。

<sup>②</sup>《孙中山全集》第6卷第228页。

“耕者有其田”和“二五减租”，指明了切实解决农民土地问题的途径，产生了巨大的号召力，并采取积极措施宣传农民、组织农民和武装农民，为谋农民之解放、增进国民革命之实力奠定了基石。

但是国民党是一个很庞杂的组织，始终存在着一股代表地主豪绅阶级利益的右翼势力。在广州革命政府时期，就有一伙人对孙中山的革命主张和政令（如二五减租等），阳奉阴违，处处作梗。当孙中山逝世，廖仲恺被刺后，他们更加仇视农民对减租、对土地的要求，欲置之于死地而后快。

“三·二〇”中山舰事件后，蒋介石集团日益得势，当国民革命军北伐占领长江流域，他们发动“四·一二”反革命政变，完全背叛了国民党的“一大”宣言，非但不实现孙中山所主张的“耕者有其田”，而且将在北伐战争中衷心拥护国民党并作出巨大牺牲的广大农民，打入十八层地狱，屠杀了大批的共产党人和工农积极分子，葬送了国民革命的前途，使中国失去了一次向现代化转换发展的有利时机。

国民党执掌全国政权后，1930年难产了一部“土地法”，却阉割了孙中山的“平均地权”和“耕者有其田”的革命精神，强调封建地主的“私有土地”不得侵犯，维护反动腐朽的封建半封建土地关系。蒋介石的信条是：“今日不患地主、资主之压迫农民，而反恐农民之转而压迫地主、资主。”<sup>①</sup>一再申令：“承认业主地权，保持目前农村秩序。”<sup>②</sup>这就

①蒋介石：《对于关税之联想》1923年2月1日。《先总统蒋公全集》第1册，台北1984年版第573页。

②《蒋委员长对于解决土地问题意见》。《政政月刊》第1卷第11期，1933年11月。

是把中国人民推进十年内战的苦海，纵容日本侵略军占领东北的主要原因。

“七七”事变，国难当头，国共第二次合作，同仇敌忾，两党都对土地政策作了相应的调整。但是战时的土地政策和战区的“二五减租”，刚刚开了个好兆头，蒋介石集团又唯恐共产党“坐大”，接二连三制造反共磨擦，致使一再搁浅。1941年12日颁布的《土地政策战时实施纲要》，虽然重申了“平均地权，为总理民生主义实行之要道”，并视之为“适应战时需要”的“当务之急”，但它不是以培植国计民生为重，而是以增加政府收入为重。结果是“减租无由”，“增税有着。”扶植自耕农等措施收效甚微，田赋征实征购却是杀鸡取蛋，袒护特权阶级，民怨沸腾，土地关系更加恶化，农业生产明显衰退。

八年抗战胜利，人民付出高昂的代价，换得和平民主建国的良机，国民党本来可以遵循政治协商会议决议的精神，建立民主联合政府，在全国范围内实现减租减息，再采取适当方法有步骤地达到“耕者有其田”。可是，国民党顽固派却拒绝民主联合政府，使中国又一次丧失了大好时机。结果是国民党没有解决土地问题，土地问题却“解决”了国民党，把它从大陆上抛出去。尔后，踢促台湾一隅的国民党人也反思到“惜当时坐误时机，而举国懵懵然，忽其为根本之图”<sup>①</sup>，从而“铭记大陆的惨痛经验，锐意改进土地制度。”<sup>②</sup>这也是历史的辩证法吧！

---

① 萧铮：《中国人地关系史》，台北1987年修订版第329页。

② 殷章甫：《中国之土地改革》，台北1984年版第162页。

综观20世纪上半叶的中国国民党土地政策，经过了产生、发展、前进、倒退的历程，对中国革命、民族解放与社会经济曾起了促进或阻碍作用，转回跌宕，直至最后在大陆上完全失败，有其极深刻的经验教训。这些问题，从50年代以来，大陆上很少有人去深入全面研究，尚未见之于专著论述，一些历史教科书（如中国现代史、中国近现代经济史等）亦略而不谈，或者过于简略，一般是笼统地加以否定，忽视它的存在、演变与作用，缺乏应有的分析研究。在台湾方面，出版的萧铮回忆录：《土地改革五十年》（1980年）、殷章甫：《中国之土地改革》（1984年）等等，也失之于客观、公正，且有文过饰非之嫌。为此，我们这本小册子，本着实事求是的精神，研究中国国民党土地政策产生的社会条件及其演变的规律，以还历史的本来面目。我们认为，在近现代中国历史上，衡量一项土地政策的成败得失，应该看它是否符合中国国情，是否符合最基本群众（包括占全国人口80%左右的农民）的利益，是否有助于民族解放和社会进步，归根结底，看它是否有利于社会生产力长期稳定的发展。

# 第一章

## 中国土地问题的历史回顾

中国是个古老的农业大国。农业中最基本的经济关系就是人与地的关系，而土地所有制则是其核心。随着土地私有制的确立和发展，不可避免地产生产周期性的土地兼并和小农破产等问题，造成人地关系紧张的局面，并成为社会动乱的导火索。历代封建统治者曾制订过各种各样的土地政策，以调整人地关系。但是，他们解决不了封建社会的根本矛盾，因而也不可能彻底解决封建社会的土地问题。

清朝，人口激增，土地兼并加剧，人地关系出现前所未有的紧张局面。尤其是鸦片战争后，外国资本主义、帝国主义势力大肆侵占国土民田，而且与国内封建主义相勾结，竭力维持落后的封建土地关系，既妨碍了农业生产的发展，又抑制了民族资本主义工商业的发展，造成国弱民贫的局面，土地问题因而变得更加复杂、尖锐，引起社会各方面的关注。不同的阶级、阶层，从各自的立场、利益出发，开出了各种解决土地问题的“药方”。但是，消除“病根”的“药方”却并没有找到。

## 一、古代中国土地关系发展概况

### 1、土地私有制的确立和发展

原始社会，土地归部落共有。人类进入奴隶社会后，土地逐步地归奴隶主贵族国家所有，即所谓“普天之下，莫非王土”。史籍记载的最早的土地制度为商周的“井田制”。它把耕地划成方块田，叫“井田”，即所谓“方里而井，井九百亩，其中为公田。八家皆私百亩，同养公田。公事毕，然后敢治私事。”<sup>①</sup>这里所谓“私百亩”指的是耕者使用之田，并非私有土地。关于当时“田里不鬻”的记载，表明土地是不能随便买卖和私相授受的。只有国王可以随时将土地收夺或转赐给别人。

西周末年，由于铁制农具和牛耕的广泛使用，社会生产发展，荒地大量开垦，各诸侯、卿、大夫的私田数量不断增加。同时，为了在公田上确立自己的私有权，争夺公田的斗争日趋激烈，许多诸侯、卿、大夫，纷纷把公田逐渐变成了私田。<sup>②</sup>在局部地区，住宅地及农作园地的买卖现象已经发生，“中牟之人，弃其田耘，卖其宅圃，而随文学者，邑之半”；<sup>③</sup>“今括一旦为将……而日视便利田宅，可买者买

---

①《孟子·滕文公上》

②参见徐喜辰著《井田制研究》，第216页。

③《韩非子·外储说左上》。



之”。<sup>①</sup>诸如此类的现象，初步表明了住宅地及农作园地的私有性质。

各国诸侯，为了富国强兵，巩固自己的统治，扩张势力，纷纷调整土地关系和赋税制度。如齐国的“相地而衰征”，晋国的“作爰田”，尤其是鲁国的“初税亩”（即“履亩而税”）。这些作法，加速了土地的私有化进程。战国时，商鞅相秦，“废井田，开阡陌”，摧毁旧贵族的土地世袭占有权，使“民得买卖”田地，并“任其所耕，不限多少。”<sup>②</sup>实际上，这就是承认封建土地私有制和土地自由买卖的合法性，因而具有划时代的意义。

公元前216年，秦王朝颁布了文告，“令黔首自实田，以定赋”。<sup>③</sup>这就是要全国百姓向政府如实申报各自占有的土地数量，登记于自己的名下，以确定租赋。从此，全国范围内，在法权关系上确立了土地私有制。

西汉文帝时，法律规定，土地“买卖由己”<sup>④</sup>，巩固了土地私有制，出现土地兼并，“至武帝之初，罔疏而民富，役财骄溢，或至兼并、豪党之徒，以武断于乡曲”，<sup>⑤</sup>“田连阡陌”的大土地所有者已经比比皆是，而且不断地侵占公有土地。

魏晋南北朝时期，社会动乱，人口迁移频繁，北方少数民族南下，曾产生过类似于西周的大小领主采邑制和计口授

---

①《史记·廉颇蔺相如列传》。

②《通典·食货》。

③《史记·秦始皇本纪》。

④《前汉纪·文帝纪》。

⑤《汉书·食货志》。

田制筹土地制度。土地私有化势头减弱。但是，即便如此，豪强地主的势力也有所发展。西晋政权就是靠豪强地主势力支撑的。罢屯田为郡县，占田制取代屯田制，“应当说是国有土地削弱，私有土地发展的反映”。<sup>①</sup>东晋南朝，土地买卖也很盛行，甚至国家需要的土地也得比照市价，进行购买。<sup>②</sup>因此，土地私有权的法权观念仍然是加强了。有的地主还开始大量侵占山泽。

唐初，完善北魏及隋以来的“均田制”，缓和人地关系，发展生产。到“开元、天宝之中，耕者益力，四海之内，高山绝壑，耒耜亦满”，<sup>③</sup>“官田益少”，封建国家已失去实行屯田、占田、均田等制度的条件。因之，土地垄断产生，土地私有制进一步得到巩固。即使是外逃户口，其土地私有权也得以保留，“有复业者，宜并却还”。<sup>④</sup>

宋代，由于“不立田制”，土地私有制更是以空前的规模发展，封建国家土地所有制继续衰落。在全部垦田中，国有土地“不过占百分之五左右”。<sup>⑤</sup>后来，国家甚至成立专门机构，公开拍卖公田。官田通过新的途径转化为私有财产。在土地买卖方面，也建立了税契制度，政府以法律手段保护地主的产权。宋王朝不仅坚决维护地主的土地私有权，而且公开出面，为地主索租讨债，保护地主的剥削利益。因

---

①胡如雷：《中国封建社会形态研究》，三联书店1979年版，第29页。

②参见《宋书·羊玄保传附羊希传》及《梁书·武帝纪下》。

③《元次山集·问进士》。

④《唐会要》85《逃户》。

⑤《中国封建地主阶级研究》，中国社会科学出版社1987年版，第94页。



此，宋代以后，地主分子的社会地位大大提高，正如清初顾炎武指出的那样，“汉武帝时，董仲舒言：‘或耕豪民之田，见税什五’；唐德宗时，陆贽言：‘今京畿之内，每田一亩，官税五升，而私家收租，有亩至一石者’，谓之兼并之徒。宋以下，则公然号为田主矣。”<sup>①</sup>

与宋代几乎同时并存的辽、金等少数民族政权，以及后来的元王朝，将分地分民、领地领民等落后的土地关系带入中原，曾使土地私有化的进程出现历史的回溯。

明清时期，由于商品经济日益发展，并且向农业部门渗透，产生了土地投机者，土地成为商品化的私有财产。康熙、雍正年间，朝廷改革税法，行“摊丁入亩”之制。从此，土地作为一个主要的征税对象取代了人丁，完成了自中唐“两税法”开始的由度地而税取代度人而税的艰难历程。

总之，自从土地私有权确立以来，土地私有制就逐步得到发展和加强。各朝各代的公有土地则时刻面临着私人占有的威胁。土地私有化的历史潮流，一步一步地冲垮了各类官田与民田之间的藩篱，以至后来谈到官田、民田时，“以官田，民田并言之，无复差别。”<sup>②</sup>

## 2. 土地兼并的起伏及土地政策的变化

大土地所有制的发展，必然引起统治者的注意。因为，大地主都有一种贵族化的趋势。他们占有大量土地，并且大

---

<sup>①</sup>顾炎武《日知录》10。

<sup>②</sup>顾炎武：《天下郡国利病书》23。

量蓄奴，荫占人口，极力逃避国家赋役，甚至发展为对抗中央政权的地方割据力量。正如东汉末年荀悦所说：“豪强富人占田逾侈，输其赋大半。官收百一之税，民收大半之赋。官家之惠优于三代，豪强之暴酷于亡秦。是上惠不通，威福分于豪强也。”<sup>①</sup>同时，由于地主大量兼并土地，导致小农大批破产，流离失所，成为社会不稳定因素，危及国本邦安。鉴于此，历代统治者提出了各种各样的对策，以调整土地关系。概括起来，有以下几类：

### （1）培植小农

战国时代，各国纷纷变法，把“井田制”下的耕作农民大批转化为自耕小农。“一夫挟五口，治田百亩”<sup>②</sup>成为普遍模式。

汉初，执行轻徭薄赋、与民休息的政策，采取“赋民以田”、还地、赐爵、赦奴等措施，培植了大批小农。后来，土地兼并之风骤起，而限田之法又难以收效，封建统治者就通过经常开放一部分苑囿、公田，给予贫民耕种；或者徙民于“宽大地者”<sup>③</sup>等手段，以缓和小农经济的破产。汉武帝时，还任用酷吏，发动“告缗运动”，强行剥夺大地主土地，并将这些土地分配或出租给贫民耕种。但是，这些政策很快就被放弃了。

西汉后期上台执政的王莽，采取了一项极端的措施，颁布“王田令”，“更名天下田曰王田，奴婢曰私属，皆不得

---

①《汉纪》10。

②《汉书·食货志》。

③《汉书·景帝纪》。

买卖。其男口不盈八，而田过一井者，分余田九族邻里乡党。故无田今当受田者，如制度”，并宣称：“敢有非井田圣制，非法惑众者，投诸四裔，以御魑魅。”<sup>①</sup>“王田令”违背了经济发展的规律，得不到社会上任何阶层的支持，颁布后的第三年就被迫取消。东汉政权也曾推行过“度田”之制，即检核全国的垦田数与户口数，以抑制土地兼并，扶植小农。但是，这项措施由于遭到贵族大地主的反对，很快就走向失败。

封建王朝重视对自耕小农的培植，是由于小块土地所有者肩负着赋税的重担，而“赋税是……行政权力整个机构的生活源泉。强有力的政府和繁重的赋税是同一概念。小块土地所有制，按其本性说来，是全能的无数的官僚立足基地。”<sup>②</sup>因而，自耕小农素有“天子之农”之称。历代封建统治者，尤其是经过大规模战争夺取统治权的“开国之君”们，大多采取扶植小农，奖励垦辟的重农政策。

自魏晋南北朝到隋唐，培植小农的具体做法主要有三种形式：即曹魏的屯田制，西晋的占田制和北魏至唐中叶的均田制。

曹魏之屯田制，乃是带有军事色彩的屯垦制度。在这种制度下，被招抚的流亡农民屯垦政府控制的荒地。自己有耕牛的，政府征取收获物的十分之五；使用官牛的，征取收获物的十分之六。西晋时的占田、课田制规定，丁男占田七十亩，课田（收取田赋）五十亩；丁女占田三十亩，课田二十

---

<sup>①</sup>《汉书·王莽传》。

<sup>②</sup>《马克思恩格斯选集》第1卷，第697页。

亩。此外，还规定了品官占田限额。北魏至唐代中叶实行的均田制，其大致内容是把政府控制的土地计口分配给农民耕种，征收赋税。唐代的均田制比较完善。唐制规定，成年男子给永业田二十亩，口分田八十亩，狭乡（人多地少的地方）口分田减半。永业田优先授与，并可以世代相传。口分田在受田者身死后或年满六十岁时交还政府。

但是，到唐代中叶，一般较易垦辟的土地大量被垦，地主土地所有制也明显占据了绝对优势，加上封建政权直接控制的土地已经不多，因此，大规模地授田已经不可能。实际上，此后也就没有完整的授田制了，“给田之制不复见矣。”<sup>①</sup>除了少数民族政权带进一些落后的土地关系，出现土地制度的一些回溯外，基本上没有产生新的土地分配制度。但是，每次大规模战争（尤其是农民战争）之后，仍会出现一些无主荒地，地主力量往往受到削弱，封建小农有所增加。明代的移民垦田，清代的更名田，都可以说是培植小农的重大措施。

培植小农的另一项主要措施就是反对各类地主大量蓄奴，荫占人口。“隐占王民”是历朝“王法”所不许的。汉初宣布，“民以饥饿自卖为人奴婢者，皆免为庶人”。新莽、后汉一再发布诏令，放免奴婢。魏晋南北朝，门阀世族凭借特权，曾大量荫占户口，“编户之命，竭于豪门；王府之蓄，变为私藏”，<sup>②</sup>“天下之半，并为部曲”。<sup>③</sup>针对这种

---

①《困学纪闻》15。

②《宋书》42。

③何之元《梁典总论》，见《文苑英华》745。

编户虚耗的情况，有人就主张对客户、部曲“征之势门，使返田桑”。<sup>①</sup>北魏的三长制，南朝的土断，隋代的输籍定样、“大索貌阅”，唐代的括户，都是统治者为了争夺劳动人手而实行的制度和措施。宋代，租佃制度发达，并得到法律确认。但是，统治者也不许地主剥夺客户（佃户）作为皇帝子民的一些人身权利。明清的佃仆、世仆，王朝也都严令禁止。即使允许养奴，也严格控制数量。

一般说来，每个王朝初期，自耕小农占的比例较大，在社会经济生活中有着举足轻重的作用，并支撑着封建政权。而每个王朝的后期则生产衰退，动乱不已。其中一个重要因素就是土地兼并造成大批自耕农破产。在某种意义上，自耕小农数量上的增减，往往是社会经济和封建王朝兴衰的标志。

## （2）改革赋税制度

中唐以前，各类小农或多或少地都带有国家佃农的性质。租税往往是合一的。而且，度人而税是一个比较普遍的法则。

中唐以降，土地私有制逐步“硬化”。“开元、天宝以来，法令废弛。兼并之弊，有逾汉成、哀之间”。<sup>②</sup>均田制及与其相应的租庸调制遭到破坏，地主土地私有制占据主导地位，迫使统治者接受客观现实，调整赋役制度。从唐后期实行“两税法”开始，一直到明代的“一条鞭法”、清代的

---

<sup>①</sup>《晋书》《颜含传》。

<sup>②</sup>《通典》。

“摊丁入亩”，不断发生税制改革。而历次改革的基本精神是一致的，即按亩征收的田税和按财产征收的赋税越来越重要，而按丁、按户征收的赋税越来越退居次要地位。

赋税制度的改革固然是为了保证封建国家的赋税收入，但是也可以藉此抑制土地兼并。北宋王安石变法时，实行“方田均税法”；南宋朱熹推行“推排经界”；明初大规模丈量土地，制定比较完善的鱼鳞图册和黄册以及后来张居正变法等等，都是针对地主的飞洒、诡寄等逃税伎俩而采取的技术性税地方式，在经济上给大地主一定程度的打击。

### （3）限制土地买卖

土地的自由买卖是土地私有制的基本特征。中国封建王朝的法律是允许土地买卖的，但又有所限制，有时甚至下令取缔。王莽不许卖田就是一个极端的例子。均田制下的露田和桑田也是禁止买卖的，“禁买卖世业口分田”，“若有违犯，科遣赦罪。”<sup>①</sup>唐制还规定：“凡买卖均须经所部官司申牒……若无文牒辄买卖，财没不追，地还本主”。<sup>②</sup>

有的时候，政府也利用土地买卖限制土地兼并，增加政府收入。南宋时期实行的“公田法”就是一个明显的例子。这项法令采取国家支付地价，收买地主一部分土地的做法，以“限民名田”，“救今日之急”。<sup>③</sup>

值得注意的是，宋代以后，日渐完善的宗法家族制，在

①《册府元龟》495《田制》。

②《通典》2《食货·田制下》。

③《水心先生别集》16。



控制土地买卖、间接阻止土地兼并方面，起着一定的作用。族田是不能买卖的，“百亩之田，或传十数世而不失一”。<sup>①</sup>即使要出卖，也应当“让他的族人优先购买”。<sup>②</sup>如果族内无人购买，才可“凭中售予某人，得价若干”，并要报官府批准。<sup>③</sup>

#### （4）制定遗产的“多子均分制”

自唐代始，有关法律明确地把土地作为可以继承的私有财产，规定：继承者“应分田宅及财物者，兄弟均分”。<sup>④</sup>直至清代，依然如此，“其分析家财田产，不问妻妾婢生，止以子数均分。”<sup>⑤</sup>这种多子均分制，造成了地权分散，从而缓和了地权集中的趋势，客观上抑制了土地兼并。史书上有不少大地主自行解体的例子。有人对此赋诗叹曰：“庄田置后频移主，书画残来亦卖钱”。<sup>⑥</sup>

值得一提的是，“井田制”——作为一种理想的社会经济模式——往往成为历代封建统治者制定田制（如“王田”、“占田”、“均田”等制）和打击土地兼并的理论依据。每至土地兼并剧烈之时，或者大乱之后，人口减少，荒地增多之际，“限民名田，以贍不足”<sup>⑦</sup>，“行王田”，“复井田”

①《后村先生大全集》93。

②③李文治：《中国近代农业史资料》第1辑，三联书店1957年版，第53—49—50页。

④《唐律疏议·户婚·卑幼私辄用财条》。

⑤《大清律例·乾隆六十年》8第32页。

⑥《后村先生大全集》1。

⑦《汉书·食货志》

诸论便为许多人所乐道，希望藉此“塞兼并之路”。

但是，也有许多人认为上述办法往往是不可行的。宋元之际的马端临说：“欲复井田，是强夺民之田亩以召怨毒言。书生之论，所以不可行也”。<sup>①</sup>明代邱浚则冷静地分析到：“井田既废之后，田不在官而在民，是以贫富不均。一时识治体者，感慨古法之善而卒无可复之理，于是有限田之议，均田之制，口分世业之法。然皆议之而不果行，行之而不能久。何也？其为法虽各有可取，然不免拂人情而宜于世俗，可以暂而不可以常也。终莫若听民自便之为得也”。<sup>②</sup>明代的另一位学者刘定之则主张对“井田制”要取其意，不能“取其法”。实质问题是要“抑强之兼并，均赋役之轻重”。

明末清初的王夫之则自有一番新的见解。他怀疑“井田制”的存在，认为“大抵井田之制不考者甚多”，“归田授田”是“千古所必无之事”，<sup>③</sup>土地自古就是私有的，“天地之间，有土而人生其上，……其有力者治其地，故改姓受命而民自有其恒畴，不待王者授之”，<sup>④</sup>即人民自己耕种自己的土地，不需要别人“恩赐”。

关于“井田制”的争论，对近代土地思想的发展也有很大的影响。王夫之的思想就曾被人概括为“耕者有其田”。<sup>⑤</sup>

---

①《文献通考·自序》

②邱浚：《大学衍义补》14“制民之产”。

③王夫之：《四书稗疏·孟子》上篇。

④王夫之：《噩梦》

⑤《范文澜历史论文选集》第108页。



### 3. 自耕农的佃农化和租佃关系的发达

从中国封建土地所有制的发展来看，自唐代均田制最终破坏后，自耕农民在农业人口中的比重有日益下降的趋势，佃农、半佃农则逐步占了绝对优势。宋代，一般地方已是“客户多而主户少”。<sup>①</sup>主客制度的建立，标志着地主土地所有制的巩固，租佃制度已经成为一种主要的经济制度。明初，由于移民垦田等原因，自耕农半自耕农（或半佃农）有所上升，但也只达到50—60%。明代末年，这一比例迅速降到10%。正如顾炎武所说，“吴中之民，有田者十一，为人佃作者十九”。<sup>②</sup>自耕农的佃农化由此可见一斑。

导致自耕农佃农化的根本因素，在于小土地私有者经济自身的不稳定性。

小土地私有者经济是个体经济，经济力量比较薄弱，很难抵抗自然灾害的袭击。“饥荒之年，中产之家，自给不足”。<sup>③</sup>历代地主政权尽管也都有所谓“荒政”，然而，“天高皇帝远”，远水不济近渴；况且，统治者认为小农拥有一定的财产，不是最贫困的阶层，从而也不是首先需要赈济的对象。所以，小农受惠最少。宋代人董煟说：“自井田制坏而兼并之法行，贫民下户极多。而中产之家，赈贷之所不及，一遇水旱，狼狈无策，只有流离饿莩耳。”<sup>④</sup>这里所说的“中产之家”，即自耕小农。自耕小农的经济力量不如

---

① 《澹园集》14，转引自胡如雷《中国封建社会形态研究》第394页。

② 《日道录》10《苏淞二府田赋之重》。

③④ 《救荒活民书》1，转引自《中国封建社会形态研究》第129页。

地主，所受的赈济和“保障”又不如佃农，这种不利的经济地位使自耕农经济具有极端不稳定性。

自耕小农经济不稳定的又一个重要原因是：国家课役增减的幅度往往超过私租增减的幅度。地租剥削是经济关系，不易受其它因素干扰。而自耕小农承担的赋税和徭役，都是经济关系之外的一种法权关系。课役负担的轻重，除了与阶级力量的对比、农民生产的状况等有关外，还取决于封建统治者消费需求的大小、和平还是战争、有无大规模的工程兴修，以及政策的执行情况等等条件，其伸缩性是很大的。每当战争纷起、官僚腐化、统治者大兴土木之时，就是课役负担加重之日，并往往是以几倍到几十倍的幅度增长。对于不能转嫁赋役，更不能通过种种合法、非法手段逃避课役的广大自耕小农来说，其破产之日也就到了。

在这种情况下，为了逃避沉重的课役，避免破产的厄运，许多自耕小农甘愿依托豪门、沦为佃农或奴仆。正如王夫之所云，农民“得田而如重祸之加乎身，则豪强之十取其五而奴隶耕者，农民具甘心焉”。①

在土地兼并规律经常发生作用的前提下，由于自耕小农经济的不稳定性，不可避免地出现两极分化，“每时每刻都产生着地主经济”，即少数自耕小农上升为地主，而大量小农则完全破产，其土地为地主所兼并，小农自身则作为劳动力转化为受地主剥削的佃农和雇农，或者成为流民。

而地主经济中最基本的生产关系就是租佃制。所谓租佃制，最简单的解释，就是关于“贫者无田而取富人田耕种，

---

① 《读通鉴论·汉哀帝》。

共分其利”<sup>①</sup>的一系列制度。汉代的董仲舒提到，“或耕豪民之田，见税什五”，就是租佃制的一种形式，即农民佃耕地主之地，与地主对半分配产品。

唐代中叶，“制度弛紊、疆理隳坏，恣人相吞，无复畔限。富者兼地逾万亩。贫者无容足之地，依托豪强，以为私属，贷其种食，赁其田庐，终岁服劳，无日休息……有田之家，坐食租税”。<sup>②</sup>这表明租佃关系有了进一步的发展。

汉、唐间租佃关系的主流是隶属性十分严格的租佃制。租佃农民对地主、封建国家的人身隶属性非常强。交租方式以分成租制为主。

宋代，自耕小农佃农化的速度加快，规模扩大。地主大土地所有制空前发达。当时，约占全国人口1%的官僚地主，拥有的土地占全国耕地面积的十分之七，而占全国人口80%多的佃农和半自耕农，拥有的土地仅占全国耕地面积的十分之二还不到。<sup>③</sup>因此，宋代租佃制度更加发达。官定契约样文普遍使用，内容大致包括：（一）田亩数量、座落、四至；（二）田亩类别；（三）每亩缴租数量；（四）佃业双方姓名等。<sup>④</sup>契约型租佃制成为租佃关系的主流。交租方式已大量遵照定额租制。宋人苏洵对当时的租佃制作过较详细、较确切的描述：“井田废，田非耕者之所有，而有田者不耕也。耕者之田，资于富民。富民之家，地大业广，阡陌连接，募招浮客，分耕其

---

① 《汉书·食货志。》

② 《陆宣公集》22“均节赋税恤百姓”

③ 转引自谢天佑等：《中国农民战争简史》，上海人民出版社1981年版，第202页。

④ 参见林增杰等：《土地法学》，中国人民大学出版社1989年版，第67页。

中。……亩之所入，已得其半，耕者得其半”。<sup>①</sup>宋代官田出租的现象也日益普遍。在租佃关系上，官田与民田别无二致。

宋代，包佃制（萌芽于唐代）也有了进一步发展。“官田宅私家借得，令人佃食；或者私田宅有人借得，亦令人佃作”。<sup>②</sup>这条史料说明，宋代租佃关系中存在着“本主”、“借主”、“佃食者”三种人。“借主”即包佃土地之人。南宋时，包佃者更复杂，其中有贵族、官僚，也有寺院地主。宋代学田中，也盛行包佃制。

另外，宋代还出现了“割佃”现象。何谓“割佃”？“旧时许民请佃，岁利厚而租轻。间有增租以攘之者，谓之割佃”。<sup>③</sup>可见“割佃”即增租夺佃。“割佃”的原因比较复杂。有时是土地所有者为了增加地租而采取的[手段]；有时，地主豪强发现某地官田地租较轻，包租官田有利可图，于是便增租“割佃”，剥夺别人的佃权。另外，也有个别客户急需土地，利用“割佃”，增租以取得土地使用权。“割佃”的出现，表明租佃竞争的激烈和租额的加重。

明清时期，租佃制度的发展突出表现在永佃制的形成、土地所有权的分割上，即，在同一块土地上，业佃双方各自拥有其田底（田骨）权和田面（田皮）权。佃农不仅获取了长期耕作“田面”的权利，而且还可以出卖或转佃这一部分地权。

永佃制萌芽于宋代。明代中叶以后，佃农为了对抗地主的夺田增租展开种种斗争，使永佃制得到进一步发展。永佃

---

① 《嘉佑集》5“田制”。

② 《宋刑统》27。

③ 《建炎以来系年要录》180 绍兴二十八年。

制的形成大致有以下途径：（一）佃农作为开垦荒地的生产垫支之报酬而获得；（二）佃农交纳一笔押租，以此为代价获得；（三）自耕农典卖土地时，只出卖土地所有权，而保留了永远佃耕的权利，如此等等。在某种意义上，永佃制的形成是广大农民长期的生产斗争和阶级斗争的结果。永佃制成为地主豪绅任意撤佃增租的障碍，对于封建土地所有制是一种冲击。

永佃权的发展，对农业经济的发展有一定的促进作用。地主出卖田底，无妨佃户对田面的所有权和使用权。通过“换主不换佃”，“卖田不卖耕”的习惯法，佃耕者得以保持相对稳定的土地关系。拥有田面权的佃户，如无欠租等情况，地主不得随意撤佃。富裕的佃户在土地经营中，可以从事土地改良的工本投资，而不必担心撤佃，从而有利于农业经济的发展。

在存在永佃制的地方，土地所有权的权能结构以及剩余产品的分配形式发生了一些变化。享有永佃权的佃农，其耕作权变成了得以长期经营的“田面权”，租额也比较轻些；而地主的土地所有权则成了在经济形式上不能全部实现的“田底权”。“田面者佃农之所有，田主只有田底而已，盖与佃农各有其半。故田主虽易，而佃农不易；佃农或易，而田主不易。有时购田建公署、架民屋，而田价必田主与佃农面议而瓜分之，至少亦十分作四六也”。<sup>①</sup>这就出现了“一田二主”的现象。当土地再转租时，土地的直接生产者要向土地所有者交纳大租，又要向佃权所有者交纳小租，出现“一田三主”之现象，“一曰大租主，一曰业主，一曰佃户。同此田也，买主只收税谷，不供粮差，其名曰业主；粮

---

<sup>①</sup>《周庄镇志》（光绪）4“风俗”



割寄他户，配之受业而得租者，名曰大租主。佃户则出租佃田，大租业税，皆其供纳，亦名一主。此三主之说也”。<sup>①</sup>明清时期，这种“一田二主”、“一田三主”、“一田二租”的情况在南方已普遍存在，形成了多层复合的租佃关系。

以上所述古代中国土地关系的三个方面，是在漫长的历史时期逐步发展变化的。到清代，由于人口激增等因素的影响，这种土地关系已面临着危机。

## 二、清朝人口激增与封建土地制度的危机

在封建小农经济时代，由于“有户口而后田野辟，田野辟而后赋税增”，因此，从某种程度上讲，“天下盛衰在庶民。庶民多则国势盛，庶民寡则国势衰”。<sup>②</sup>封建社会前期，历代统治者为了成就霸王之业，无不企望土广民众。为了增殖户口，成者招募邻国百姓，如秦之“徕三晋之民”，成者强行打破宗法大家庭，鼓励建立小家庭，“民有二男以上者，倍其赋”，<sup>③</sup>“女子年十五以上至三十不嫁，五算”，<sup>④</sup>或者鼓励生育，“民产子，复，勿算二岁”。后来，统治者又把户口增减作为考察地方官政绩的一项标准，“刺史以户口增减为其殿最”。<sup>⑤</sup>但是，明清之时，人口增多却引起了

---

① 顾炎武：《天下郡国利病书》94“福建南靖县”

② 邱浚：《大学衍义补》卷13。

③ 《史记·商君列传》。

④ 《汉书·惠帝纪》。

⑤ 《唐会要》84，《杂录》。

人们的忧虑。有人担心人口“只增不减，何以养之”（冯梦龙）；有人则考虑节制人口增长的办法了，包括下令晚婚，“推广溺女之法”，甚至不惜“以刀兵消息之”。<sup>①</sup>

为什么会出现这么大的转变呢？这主要归因于清朝以降，人口的急剧增长和封建土地制度的危机。

回顾一下我国人口发展史，可以看出一些问题。据《后汉书·郡国志》载，夏禹时期，我国人口已经有1000多万。汉代是我国第一个人口高峰期。汉元始二年（公元2年），有5959万人。此后，唐天宝14年（755年），有5291万人；南宋一金之际1190年，有7395万人；明万历六年（1578年），有6069万人。<sup>②</sup>由此可见，由汉至明，人口总数一直在6000万左右摇摆。

清朝康雍乾时期，封建农业高度繁荣，人口迅速增长。康熙二十三年（1684年），我国人口一举突破1亿大关，开始了第二个高峰期。康熙五十一年（1712年），宣布“滋生人丁，永不加赋”；雍正元年（1723年），又实行“摊丁入亩”，不再以田亩与人丁为双重标准征税，取消了沿续二千多年的人头税，只按土地多少征取财产税，从而大大刺激了人口增长。到乾隆二十七年（1762年），人口就超过2亿；乾隆五十五年（1790年），人口跃过3亿；道光十四年（1834年），人口总数竟突破4亿！难怪人们惊呼有“人多之患”了。

在人口迅速膨胀的同时，耕地面积增加的幅度却并不

---

① 汪士铎：《乙丙日记》3。

② 何博传：《山坳上的中国》，贵州人民出版社1988年版，第224—225页。

大。把《清实录》中所载各年人口数与耕地面积加以比较，可以很清楚地得出下列结果：

年 代	耕地面积 (顷)	人均耕地 (亩)
1724	7236429	5.54
1753	7801142	4.25
1766	7807156	3.75
1812	7913939	2.19

由此可见，在不到一个世纪中，人均耕地面积由5.54亩下降到2.19亩，其速率不可不谓惊人。

如果再参照另一组数字：每个家庭按5人计算，劳动力按2个计算。据考察，每个劳动力可耕地15亩左右，<sup>①</sup>很明显，人口与耕地的比例已经失调。

人口与耕地的比例失调，给社会带来了巨大压力。乾隆皇帝在其晚年也已觉察到人口过多并非好事。他说：“承平日久，生齿日繁，盖藏自不能如前充裕。……生之者寡，食之者众，朕甚忧之”。其时，著名学者洪亮吉（1746—1809年）也十分关注人口问题，并在中国最先提出比较完整的人口理论。他在其《治平篇》、《生计篇》等文章中指出，当

---

<sup>①</sup>（美）黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局1986年版，第164—166页。



时人口的增长已大大超过了生活资料的增大，“田与屋之数常处其不足，而户与口之数常处其余也”，从而出现了严重的人口过剩现象。按照他的计算，在当时的生产力水平下，“每人四亩，即可生计”。但自18世纪下半叶开始，人均耕地已不足4亩了。这就表明，人口过剩已经导致了生计问题。

在封建土地制度下，不可避免的土地兼并又加剧了人口与耕地的比例失调。清代开国之初，八旗贵族就大肆圈占民田。仅直隶地区就达16.7万顷（1顷=100亩）。到嘉庆时，直接掌握在皇室、贵族和官僚手中的土地就达到83万顷，占全国耕地的10.3%。这种情形，实际上就是“兼并之家，一人据百人之屋，一户占百户之田”。<sup>①</sup>

占有大量土地的地主，实际上并不使用土地。他们“知兼并而不知尽地之利”，<sup>②</sup>只是凭着对土地的所有权，利用佃户之间的竞争，榨取高额地租。据记载，道光前期，“佃户一人所耕不过十亩，每亩所收不过一石。以其半与粮户，曰‘租米’，而自食其半”，还要交纳苛捐杂税，所剩无几，只得以糠糲糊口，“佃户有不可终日之势”，最终都免不了破产流亡的命运，“流民之入山者，按老携幼，千百为群，到处络绎不绝”。<sup>③</sup>这样一来，整个社会生产力遭到破坏，生活资料匮乏，直接威胁着人们的生存。

---

① 洪亮吉：《洪北江诗文集·意言》。

② 《古今图书集成·职方典》

③ 彭端：《一得齋言》《无近名斋杂集》。

咸（丰）同（治）之际，有人分析道：“今地不加广于汉，垦田不能加多。夫民倍于昔，而田不加增，则民之乏本业者众。山陬海澨，苟可种艺，尺土寸壤，无不开垦。而土工商之外，无末业可治。散而游幕，去而僧道，隶为胥役，投为奴仆，流为地棍盐徒，每省不下二十余万人，此皆游民耗斁于农者也”。<sup>①</sup>

著名思想家龚自珍也认为，“生齿日繁，气象日隘，不士、不农、不工、不商之人，十将五六，贫富大不相齐”是社会危机的根本原因。为此，他曾提出“农宗制”，主张在农村中，按照封建宗法制，通过以血缘为纽带的宗法关系来确定土地占有，并组织农业生产，以安顿无地农民，解决游民问题。<sup>②</sup>这种设想，有调整土地占有关系的打算，试图改变多子均分的田产继承制度，有其积极的一面。但是，因为繁琐、不切时宜而终难施行。

实际上，维护日趋腐朽的封建土地制度和发展生产、安置大量过剩人口之间，存在着深刻的矛盾。而且，随着外国资本主义的人侵，潜在的矛盾日益激化，造成了社会各方面的危机。1851年，马克思就尖锐地指出：“在这个国家（中国），缓慢地但不断地增加的过剩人口，早已使它的社会条件成为这个民族的大多数人的沉重枷锁。后来，英国人来

---

<sup>①</sup> 《皇朝经世文续编》34第5页。转引自《中国近代史农业资料》第1辑，第943页。

<sup>②</sup> 参见张光照、杨致恒等著《中国人口经济思想史》，西南财经大学出版社1988年版，第330—331页。

了，用武力达到了五口通商的目的。成千上万的英、美船只开到了中国，这个国家很快就为不列颠和美国的廉价工业品所充斥。以手工劳动为基础的中国工业经不住机器工业的竞争。牢固的中华帝国遭受了社会危机。”<sup>①</sup>很明显，这种危机的爆发，必然产生大量的经济结构调整时期的过剩人口，正如恩格斯所说：“旧有的小农经济制度也随之而日益瓦解（在旧有的小农经济制度中，农家自己制造必要的工业品），同时，可以安插比较稠密的人口的那一切陈旧的社会制度，亦随之而崩坏。千百万人将无事可做”。<sup>②</sup>而且，随着贸易中心从广州向上海的转移，还造成了大批的地域性失业人口。所有这些过剩人口，都不可能为落后的封建土地制度——中国当时的主要经济制度——所容纳，从而成为社会中的不稳定因素。在某种意义上讲，19世纪中叶的太平天国革命就是受了人口压力的影响。所有这一切，都标志着封建土地制度的危机。

### 三、太平天国的土地政策问题

1851年，农民出身的洪秀全在广西桂平县金田村发动起义。1853年，定都天京（今南京），建立了太平天国。当年，颁布《天朝田亩制度》。

《天朝田亩制度》（以下简称《田亩制度》）是太平天国革命的纲领性文件。它全文约3300字，以土地问题为核心，包括政治、军事、经济、文化等各个方面的内容，从经

---

① 《马克思恩格斯全集》第7卷，第284页。

② 《马克思恩格斯论中国》，人民出版社1957年版，第143页。

济基础到上层建筑，绘制了一幅“天国”蓝图。

《田亩制度》是以全国土地问题为背景提出的土地纲领，但更直接地反映了广西农村的土地关系。广西农村人多地少，加上地权分配不均，人地关系很紧张。以桂平县为例，据县志记载，该县境内“田多为富室所有。荷锄扶耜之伦，大半为富人之佃”。<sup>①</sup>在这种佃户多，土地少的情况下，地主还常常以夺佃相威胁，导致地租不断追加，“租或短供，则易佃之声立至”，所以，佃户们“三年耕作不足二年食料，一年耕作不足一春之食”，乃是常见现象。<sup>②</sup>《田亩制度》的制定者想必是切身体验到这种土地关系的不合理性，从而提出他们的理想。

《田亩制度》规定：一切土地和财富都归上帝所有，所谓“天下皆是天父上主皇上帝一大家，天下人人不受私，物物归上主”，“凡天下田，天下人同耕”。实质上，这就是否定封建地主阶级的土地私有制，把全部土地按人口平均分配给广大农民耕种，也就是把土地的使用权分给广大农民，“不论男妇，算其家口多寡，人多则分多，人寡则分寡”（15岁以下减半分配）。无疑，这些口号具有反封建的革命意义。

分田的办法是：田分九等，好丑各半。即，按土地常年产量，把土地分为上、中、下三级九等。以亩产（每年）两熟1200斤为上上田，产量每减100斤降低一等，年产400斤的为下下田。分配时，好田坏田互相搭配，“如一家六口，分三人好田，分三人丑田，好丑各一半”，以求得数量上、质量上都能平均。同时，主张“此处不足，则迁彼处；彼处不

---

①② （民国）《桂平县志》卷29《纪政》

足，则迁此处。凡天下田，丰荒相通”，以求“无处不均匀，无人不饱暖”。

《田亩制度》还规定，“凡天下，树墙下以桑。凡妇蚕绩缝衣裳。凡天下每家，五母鸡，二母彘，无失其时”。耕种土地者不得自由经营自己的土地，及完全占有自己的劳动成果。一切生产与分配，都由农村的基层组织“两司马”来管理。每当收成时，除足二十五家（每二十五家为一“两”）每人所食可接新谷外，其余都归国库。“凡麦、豆、苧麻、布帛、鸡、犬各物及银钱亦然”。这样做的理由都是前文提到的“物物归上主”。至于每家有“婚娶弥月喜事，俱用国库，但有限式，不得多用一钱”，“通天下皆一式”。而且，在每个“两”内，陶冶、木、石等匠，“俱用伍长（每5家为一“伍”）及伍卒为之，农隙治事”。这样，每个“两”也就是一个农业和手工业相结合的独立的生产组织和经济单位，而不只是一个行政组织。

综上所述，《田亩制度》是以农民小生产者的狭隘眼光制定的绝对平均主义方案。他们幻想在一个模式的小农经济基础上，让每个农户永远保持一份均等的财产，从而建立起“有田同耕，有饭同食，有衣同穿，有钱同使，无处不均匀，无人不饱暖”的理想社会。这正是农民的“乌托邦”。它把自给自足的自然经济理想化、固定化，既严重违背了社会发展规律，又限制了农民自由发展经济的意愿。因此，从理论上讲，《田亩制度》有其内在的缺陷。事实上，《田亩制度》也并未普遍推行。据有关学者（如荣孟源先生等）研究，《田亩制度》至多只在天京周围，依靠太平天国政权的强力，曾短时间实行过，而且效果并不好。此后，太平天国

的官方文书（包括《资政新篇》）中也没有再次提及。

实际上，在太平天国控制的大多数地区，迫于现实的财源、粮源的压力，还是保持着封建土地制度，承认租佃关系。早在1853年5月，杨秀清就颁布《安抚四民诰谕》，针对当时民情不稳的情况，号召“士、农、工、商，各安其业”，也就是维持旧有的经济秩序。1854年，杨秀清、韦昌辉、石达开等向天王洪秀全提出建议，认为“兵士日众，宜广积米粮，以充军储而裕国课”，要求“照旧交粮纳税”。<sup>①</sup>洪秀全批准执行，从此成为法定的土地政策之一。根据现有材料，太平天国前期，在安徽、江西、湖北等地，都是推行这一政策的。<sup>②</sup>

太平天国后期，在江浙一带，太平军凡光复一地，在肃清清朝官兵、选举乡官、建立地方政权之后，就举行土地编查工作，制造田亩清册，颁发“田凭”、“荡凭”，然后照凭征粮办赋。

且看“田凭”、“荡凭”的样式和内容：

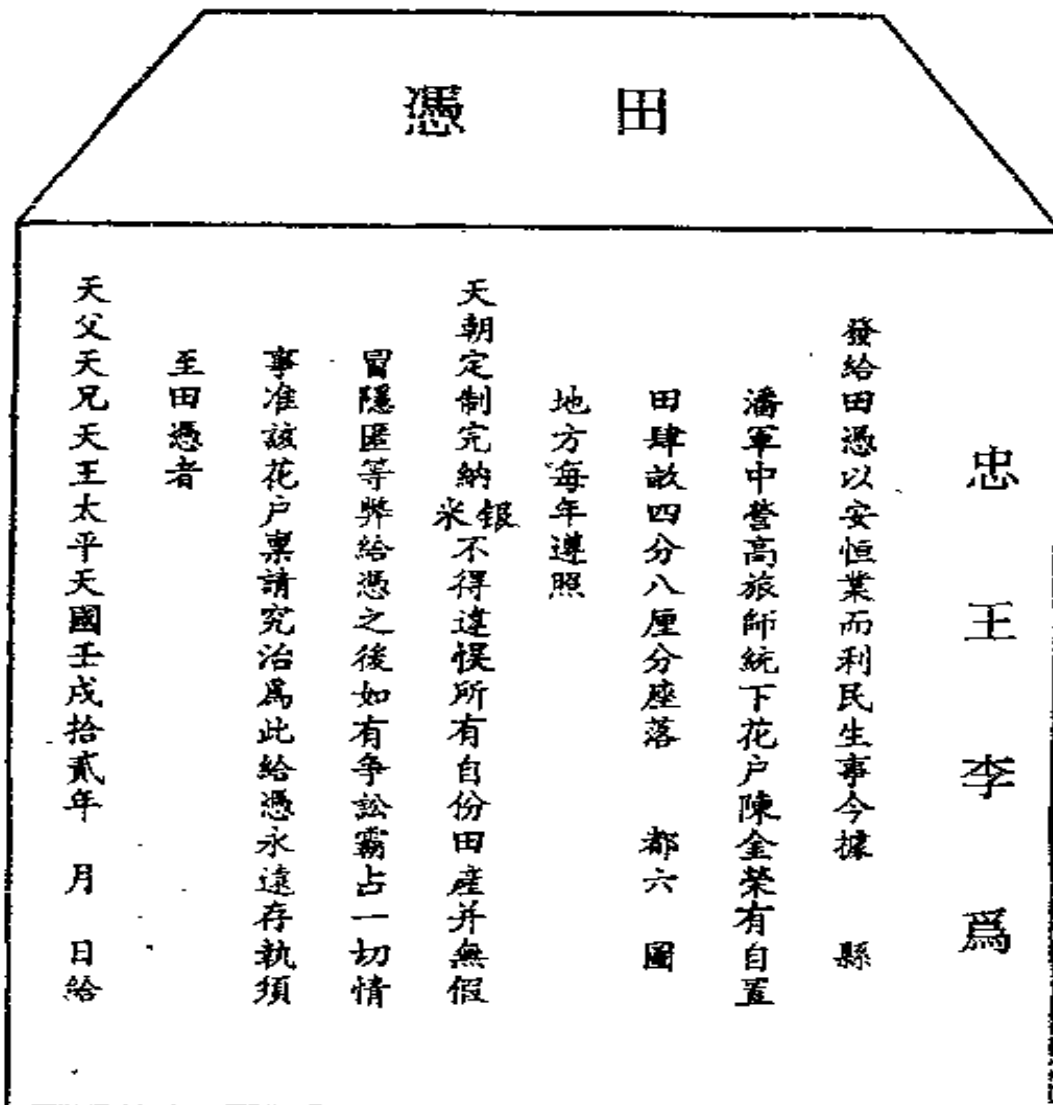
---

① 《太平天国》丛刊书，第3册，第203页。

② 参见郭毅生：《太平天国经济制度》，中国社会科学出版社1984年版，第89页。



(1) 忠王李秀成发给江苏常熟陈金荣的田凭①

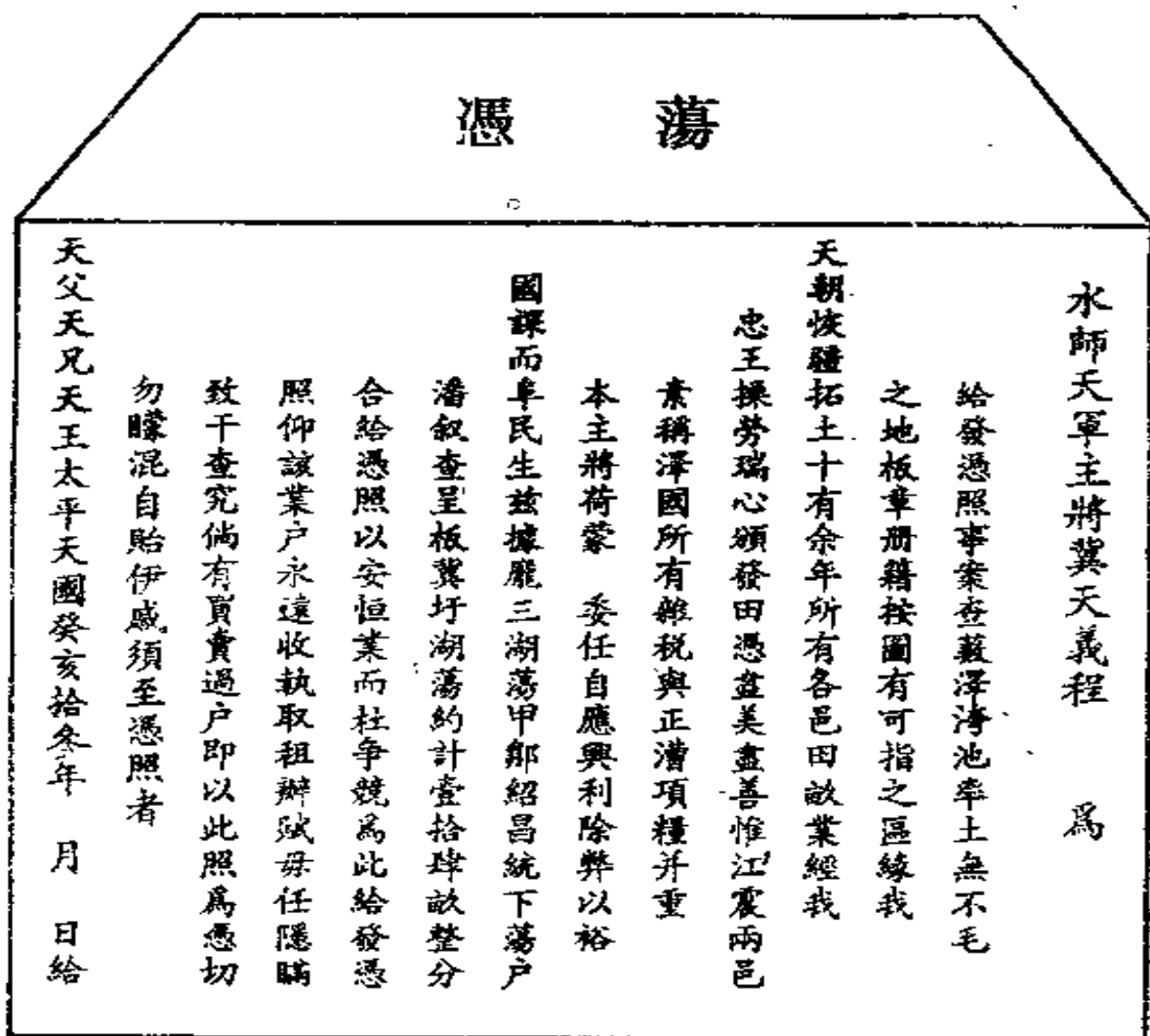


说明:这一张忠王李秀成发给陈金荣田凭,原件高三〇〇公分,寬二七·五公分,连史紙疊刷,在“忠王李为”上蓋“天父天兄天王太平天國福福福李生香”长方朱印,在月日上蓋“天父天兄天王太平天國……”长方朱印,現陈列在南京堂子街太平天國某王府内。

①罗尔绍:《太平天國文物图釋》第139页。



(2) 冀天义程发给江苏吴江潘叙奎的荡凭<sup>①</sup>



说明:这一张冀天义程某发给江苏吴江潘叙奎荡凭,原件高二九.八公分,宽三五.0公分,连史纸墨刷,墨笔填写,字号处横盖龙纹大朱印,印文模糊,“壹拾肆亩”数字上盖有“口賦总口图记”篆文小朱印,现陈列在南京堂子街太平天国某王府内。

<sup>①</sup>罗尔纲:《太平天国文物图释》第140页。

从所附“田凭”、“荡凭”中可以看出以下几点：

其一，太平天国后期十分重视土地所有权的确认。颁发的“田凭”、“荡凭”，都有统一的内容和格式，以防止“假冒隐匿”。这些做法的目的在于“以安恒业，而利民生”。

其二，明确规定，按“田凭”、“荡凭”，“完纳银米，不得违误”，“以裕国课”。

其三，“田凭”、“荡凭”是“取租办赋”，“买卖过户”的凭证，说明田主不仅可以自行收租，而且可以自由买卖田地。因此，太平天国后期是承认土地私有权的。

其四，太平天国颁发的土地凭证，其样式因土地性质不同而不同。一般是先办理“田凭”，再办理“荡凭”。

毋庸置疑，太平天国运动在客观上打击了地主阶级，动摇了封建地主土地私有制。太平军所经之处，高擎“奉天诛妖，斩邪留正”的义旗，“凡陷一城，尽戮官吏”，<sup>①</sup>把清朝官吏、地主豪绅当作妖孽，痛加诛锄。原先耕种他们土地的佃户，则成为事实上的土地所有者。如江苏常熟一带，“以实种作准，业户不得挂名收租”。<sup>②</sup>即使承认地主土地私有权，对地主仍然有许多限制。地主必须领“田凭”、“荡凭”，并据凭收租办赋。“不领凭收租者，其田充公”。<sup>③</sup>太平天国还设立“租息局”等机构，制订《收租章程》或《取租办赋章程》，监督地主收租。总的说来，地主收取的地租额也被迫大幅度下降。不少记载透露，地租“照额三

---

① 张德坚：《贼情汇纂》，见《太平天国》第3页，第319册。

② 《太平天国》第5册，第307页。

③ 李文治：《中国近代农业史资料》第1辑，第128页。

折”，“照额二成”。①浙江海宁则“十不还一”。

太平天国失败后，“居民转徙，十室九空”，②“皖南及江宁各属，市人肉以相食，或数十里野无耕种，村无炊烟”。③长江中下游一带，人口普遍锐减，耕地荒弃，人地关系有所缓和。具体表现为：

第一，小土地所有者大大增加。清政府“以无主之田招人认垦，官给印照，永为世业；仍自垦熟之年起，三年后再令完粮”，④此即鼓励客民迁徙开垦。因此，在一些地方，“不数年，客即十倍于主”。⑤长江以南，“十分之九的土地为耕者所自有”，“乡民自种自食，每户不过十余亩而止”。⑥

第二，原先已在一些地区发展着的“田面权”、“永佃权”，有了进一步的发展。太平天国后，浙江巡抚左宗棠曾经下令招集客民垦田。垦熟之后，许其有“佃种权”，固有之业主只能收取租息，完粮管业。佃户除欠租一年以上允许业主撤佃外，可以永远耕种，“且无须完纳粮税”。该地民间称完粮管业者的田底权为“民田”，又称大买；佃户的田面权为“客田”，又称小买。⑦在江苏、安徽等地则有大田、小田，大业、小业之称。佃农的田面权可以买卖、顶押，地主不得干预；地主出卖田底时，“换主不换佃”。这类“永佃权”一直延续到民国。

---

① 《庚癸记略》。

②③④⑤⑥ 李文治：《中国近代农业史资料》第1辑，第153、157、164、171、173页。

⑦民国司法行政部：《民商事习惯调查报告录》（1），第462页。

以上都是太平天国斗争的积极后果。同时，也应看到，战后荒地增多，官僚军阀兴起，并乘机兼并土地，造成土地集中的趋势。湘军曾国荃“每克一城，奏一凯战，必请假还家一次，颇以求田问舍自晦”。<sup>①</sup>淮军李鸿章及其家人，在合肥东乡占有土地50万亩以上，相当于全乡田产的三分之二。<sup>②</sup>此类例子，举不胜举。

总的说来，太平天国提出了绝对平分土地的方案，反映了广大农民废除封建土地所有制、迫切要求得到土地的愿望。而且，太平天国的土地纲领否定了土地私有制，认为天下土地是大众之公产，应以公耕公享为目标。这种设想，对于后来谋求土地问题之解决者，也有一定的启迪作用。但是，太平天国也只做到了这一步，它并没有真正解决当时的土地问题。1859年，太平天国颁布的又一个施政纲领——《资政新篇》，甚至根本没有涉及土地问题。这表明：太平天国不可能再提出任何新的切实可行的解决土地问题的方案。不必讳言，太平天国的革命者，如同历史上许多次起义农民一样，实际上并未摆脱封建剥削制度的束缚，终于导致革命失败。农民是封建社会里受压迫最深、反抗最烈的阶级，但又是和旧的生产方式相联系的小生产者、小私有者阶级。他们充当着历史前进的“发条”，但是不可能自己解放自己。没有先进阶级的领导，农民革命不能彻底摧毁封建社会的根基——封建地主土地所有制，建立新的社会制度，充其量只能打击当时的封建统治，缓和一下封建制度下的人地关系。

---

<sup>①②</sup>李文治：《中国近代农业史资料》第1辑，第178、182页。

## 四、帝国主义列强对中国土地的侵夺

从鸦片战争开始，殖民主义势力不断侵入中国，目的就在于掠夺土地、财富与劳动力，要把中国变成它们的殖民地、半殖民地。这里且看帝国主义列强对中国土地的侵夺。

### 1. 割地

1842年的《南京条约》，英国就霸占了中国的香港。1858年的《璦琿条约》、1860年的《北京条约》、1864年的《中俄勘分西北界约记》、1881年的《伊犁新约》和1892—1894年间的几份勘界协定，沙皇俄国攫取了中国约160万平方公里的领土。1895年的《马关条约》，日本又强割了中国的辽东半岛、台湾和澎湖列岛（后来，接受俄、法、德三国的“劝告”，退还辽东半岛，另索白银3000万两赎款）。中国领土被一大块一大块地肢解、侵占。

### 2. 租界

1844年的《虎门条约》（《南京条约》的附件之一）规定，在通商口岸，英国人可以在规定地区向中国人租赁房屋或租地建屋。后来，帝国主义列强都以此规定为基础，先后在上海、广州、福州、厦门、天津、烟台、镇江、芜湖、九江、汉口、沙市、重庆、苏州、杭州、鼓浪屿、长沙等通商口岸划设租界（包括北京东交民巷的“使馆区”）分别由英、美、法、日、德、俄、比、意、奥匈等国共同或单独霸

占，并建立起殖民统治机构，俨若国中之国。而且，租界范围不断随意扩大。在上海，“美界定线最后，尤无限制。同治初年，所租止九百余亩。嗣后，美领事西华不商关道，自画界线，将未租民地圈入万余亩”。<sup>①</sup>

### 3. 租借地和“势力范围”

葡、法、俄、德、英先后强租澳门、广州湾、旅顺大连湾、胶州湾、威海卫和九龙北部。列强在租借地设立陆、海军基地，作为在中国划分势力范围的军事据点。

经过一连串的“盗窃”和“分赃”活动，帝国主义列强在中国划定的“势力范围”大致如下：德占山东；法占两广、云南、四川；英长江流域、云南、西藏；俄先占整个满洲，后保有北满；日本先占有福建，后又加上南满。在所谓“势力范围”内，各帝国主义国家握有筑路、开矿、办厂等特权，可以为所欲为地侵夺国土民田。如帝俄在吉林省兴修铁路时，东自绥芬河交界起，西至阿什河车站止，共占地55000垧（每垧合10市亩）；在黑龙江省，自满洲里以西入境起，至哈尔滨松花江北岸止，共占地126000垧，“民地则强买之，官地直夺占之”。<sup>②</sup>德国以青岛为中心，北自泊河起，南到会前角一带，“收买”土地约14000多亩。其他如日本在东北，英国在苏州，都以修筑铁路为由，在铁路沿线“征购”不少土地。

---

<sup>①</sup> 《张文襄公奏稿》，转引自李文治：《中国近代农业史资料》第1辑第244页。

<sup>②</sup> 章有义：《中国近代农业史资料》第2辑第87页。



#### 4. 教会侵夺民田

鸦片战争后，外国传教士就利用其特权，在中国各地侵占土地，修建教堂、住宅和坟地。第二次鸦片战争后，传教士“谋田地房产，不先禀商地方官，硬立契据”<sup>①</sup>的事件已遍及全国。中国人民曾为此进行了正义的反洋教侵略斗争。但是，甲午战争后，“外国教堂，依条约应特别认为法人，得享有土地所有权”，<sup>②</sup>因而教堂占地现象更为普遍。绥远一带（今内蒙），教堂林立，“每一个教堂各领有蒙地数百千顷，筑室耕田，自成都邑，仿佛一个个的小独立国”。<sup>③</sup>“从绥远西部直趋甘肃境之黄河后套区域，土人通称之为天主教国，几乎全在天主教神父之势力下”。<sup>④</sup>据统计，绥远省265所天主堂就占有土地500万亩，“此间种地农民，非入天主教不能种地”。<sup>⑤</sup>在四川西部，天主教会也占有30万亩土地<sup>⑥</sup>。在直隶（今河北），以法国天主教献县张家庄总堂为例，从1856年建堂到1949年解放前夕，在其教区内不断侵夺地产，共占土地5975亩，民房3330间<sup>⑦</sup>。由此可见一斑。

教会土地几乎全部分割为小块租给教民耕种，并强迫他们将收获物的四、五成，甚至高达八成交纳给教会，采取的

---

①《李文忠公集》“朋僚函稿”，卷12，第32页。

②④ 章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑，第40、41页。

③ 李文治：《中国近代农业史资料》第1辑，第238页。

⑤⑥ 章有义：《中国近代农业史资料》第3辑，第463、465页

⑦ 《天主堂在献县等地的田产》，载《近代史资料》1982年第1期。



仍是落后的残酷的封建剥削方式。佃农们除了交租外，还要献纳鸡、鸭、鱼、肉及其他土特产，以供传教士们享用。传教士们还强制佃农建造教堂，充当教会武装打手等，进行超经济奴役。佃农如不履行以上义务，则要受严厉处罚。

## 5. 外商“盗买”强占土地

外国在华公司、洋行、工厂及其投资者，往往勾结封建买办势力“盗买”、强占田地。在河南，1914—1915年间，英美烟草公司依靠买办，在许昌西门外，用永安堂的名义，“半霸占、半收买的得到了数百亩土地”。<sup>①</sup>在内蒙古，1918年2月，日本人新井泰治贷款15万元给巴林札萨克亲王札噶尔，作为附带条件，他就取得了该亲王旗内的15000町步（1町步合16市亩）土地，用于经营畜牧业<sup>②</sup>。在热河开鲁（今属内蒙），1918年，日本人名峰八十一，用廉价强购肥沃农田2000方（1方合450亩）<sup>③</sup>。在东北，日俄战争后，日本设立了东亚劝业株式会社，更是一个“收买”土地的专门机构。到20年代，共强买土地124672町步。其他日本个人或团体强买的土地也达226万亩<sup>④</sup>。日本人“买”地的手段十分狡猾卑鄙。正如他们自己所说，他们“一向是用自己所雇用的中国人的名义买入，或者利用堂号，向例并不表明资本主为日本人”。<sup>⑤</sup>

此外，帝国主义列强还利用拖欠其赔款的名义强占民田。如在内蒙古的达拉特旗，因拖欠“庚子赔款”14万两，

---

①②③④⑤ 章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑，第31、30、25、27、35页。

就被迫“以河套卜尔地亩一段，计地2090余顷，以为抵押”。<sup>①</sup>

总之，帝国主义列强在中国见地眼开，能夺即夺，能占即占，手段层出不穷。

帝国主义列强对中国土地的肆意掠夺，造成中华民族的深重灾难，这实在是罄竹难书。

第一，列强直接侵吞我国的大片领土，实行殖民地统治，中国人沦为“亡国奴”，就象“洋人畜圈里的牛羊，锅子里的鱼肉，由他要杀就杀，要煮就煮”。<sup>②</sup>当年，台湾抗日将领邱逢甲的血泪篇：“往事何堪说，征衫血泪斑。龙归天外雨，鳌没海中山。银烛麈诗罢，牙旗校猎还。不知成异域，夜夜梦台湾”。<sup>③</sup>痛诉了400万台胞沦于亡国奴的悲绝心情。

第二，列强利用租借地，建立军事据点，作为扩大侵略的桥头堡，随时威胁着中国的安全；在中国划分势力范围，肆无忌惮地侵夺路权、矿权，把侵略魔爪从沿海伸向内地。特别是在北京设立使馆区，“由使馆管理，中国人概不准在界内居住”，并且“常驻军队分保使馆”。<sup>④</sup>实际上，这里帝国主义军队的炮口就对着紫禁城；所谓“公使团”成了中国政府的“太上皇”，肆意干涉中国内政。

第三，列强在租界内建立殖民统治机构（如上海公共租

---

① 章有义：《中国近代农业史资料》第2辑，第10页。

② 陈天华：《警世钟》。

③ 许涤新：《百年心声》，三联书店1979年版第30页。

④ 《辛丑条约》。

界的工部局等），行使一切权利，中国无权过问。租界成为“国中之国”，是殖民者、冒险家的乐园。租界公园竟挂牌宣布：“狗和中国人不准入内”，这是对中国人民的极大侮辱。

第四，遍布全国的教会、传教士，侵夺了大量民田。要佃租教会的土地必须先入教；不入教不许租。这实际上是一种殖民者的土地所有制。它不是带来先进的生产方式，而是同样采取分割成小块出租的方式，致力于保持封建主义的重租盘剥。它与中国传统的封建地主土地所有制相比，只不过多了一层“天主”、“上帝”赐给的外衣而已。这种殖民者的土地所有制给中国人民套上了经济上、精神上的双重枷锁。

第五，因为列强有“在各省租买田地，建造自便”的特权，所以，一些外商在各地（尤其是通商口岸）大肆盗买、强占民田，投资办厂，经营洋行，直接利用中国的廉价劳动力和原料，攫取超额利润。而且，他们还造成一个买办的和商业高利贷的剥削网，撒向中国的穷乡僻壤，进行不等价的交换，倾销商品和掠夺原料，残酷地剥夺广大农民，使农业经济逐步殖民地、半殖民地化。这正是中国近代农村经济衰退、土地关系恶化的重要原因。

综上所述，帝国主义列强对中国国土民田的疯狂侵夺，造成了一种殖民者的土地所有制。他们在中国土地上为所欲为，势必激化中华民族与帝国主义的矛盾。秋瑾女士在八国联军侵入北京时曾作《宝刀歌》，“痛哭梅山可奈何？帝城荆棘埋铜驼。几番回首京华望，亡国悲歌涕泪多。北上联军八国众，把我江山又赠送。白鬼西来做警钟，汉人惊破奴才

梦”。<sup>①</sup>这首诗强烈反映了广大中国人民的爱国救亡精神。近代中国社会的主要矛盾就是帝国主义和中华民族的矛盾。因此，要解决近代中国的土地问题，首先必须考虑解决土地属于中国人的问题，即赶走帝国主义侵略者，争取民族独立。与此关联，还要将勾结帝国主义的一切封建买办势力一并打倒，才谈得上有条件彻底解决土地问题。

## 五、资产阶级维新派与土地问题

帝国主义列强勾结封建买办势力，致力维护的落后腐朽的封建土地制度，日益成为农业生产发展的严重桎梏。清朝末年，农业生产出现严重衰退。从全国范围来看，19世纪80年代以后，很少有七成以上的收成。据统计，河南省的107个州县，1885年到1910年，夏秋两季收成均不足6成者几乎是100%；<sup>②</sup>浙江76个州县，同期秋季收成不足6成者亦占四分之三以上。<sup>③</sup>

由于连年歉收，使自命为崇本抑末、以农立国的清政府，竟面临粮产不敷民食的严重问题。光绪后期，“谷米日贵，粒食日艰。无论凶荒之岁也，即年岁顺成，米价曾不少落，几几乎农田所出有不敷海内民食之患。试就广东而论，向仰食于广西、江西已也。今则两粤并仰食于暹罗、安南之米矣”。<sup>④</sup>1895年，清政府进口大米10096448担，折银15622509两；进口面粉折银1465895两。1907年，进口大米

① 许涤新：《百年心声》，第96页。

②③④ 李文治：《中国近代农业史资料》第1辑，第763、765、771页。

12765189担，折银34417307两；进口面粉折银13984546两。

① 当时，中国已成为世界上最大的粮食市场。粮食的大量匮乏，受苦最深的自然还是广大下层民众，包括贫苦农民，他们的生计日益艰难。如何变革土地制度，改善土地经营，增加土地产出，成为当时严重的社会问题。因此，在19世纪末登上中国政治舞台的资产阶级维新派，就不能不对土地问题表明其立场和态度。具体说来，有以下三点：

第一，主张土地公有。据梁启超介绍，康有为曾在《大同书》的前身——《人类公理》一书中提出：“略仿井田之意，凡地球之土地，皆归公有，民不得私名田；政府量其地能出之富力几何，随时定其率，约十而税一。惟此一税，他皆除之”。② 土地虽为公有，仍可分给私人经营；按土地“能出之富力”而征收的什一税，去掉了那些“名目繁，则民且滋不便”的租税，有利于私人资本的自由经营。实质上，其土地公有之主张，不过是实行资本主义的土地国有，国家以赋税形式征收一部分级差地租而已。

后来，康有为在《大同书》中又提到土地公有，主张“公农”。他设想，在“大同”社会中，由“公政府”设立农部，作为统一领导和全面计划安排整个社会农业的最高机构。地方由“度界小政府”设局。基层的生产经营单位是农场。农场中的劳动者和领导者都是领取工资的职工。这种设想具有很大的空想性，无助于当时土地问题的解决。就连康有为自己也认为，实现这种设想，要“待之百年”以后。

① 李文治：《中国近代农业史资料》第1辑，第773—774页。

② 梁启超：《南海康先生传》，见《饮冰室合集》文集六，第79—80页。

谭嗣同是资产阶级维新派中的激进分子。他在《仁学》中所说的“行井田”，也只是与“均贫富”相联系而提出的关于土地问题的模糊主张。他既没有批判封建主义的根基——地主土地所有制，也没有提出解决土地问题的现实纲领。他只是劝说开明地主把从地租、高利贷剥削上得来的财富，转化为工商业资本。

由此可知，维新派在土地所有权问题上，从一开始起，态度就不甚明朗。他们只是提出了一种模糊的公有主张。这正是由其阶级性质所决定的。

第二，提倡发展工商业，使用农业机器生产，促进地力发挥。如果说维新派的实行土地公有，建设“大同”社会的构想，只是对远景的描绘，那么，发展工商业则是他们的现实主张。康有为曾提出过“以商立国”，或把中国“定为工国”；<sup>①</sup>后来，梁启超也主张“以工立国”。<sup>②</sup>似乎他们认为，发展工商就能解决一切经济问题。

严复还从商品交换的角度，指出工商业对农业有促进作用。他认为，如果工商业和交通运输业都很发达，自然会便于农产品的生产和销售，从而刺激地力的发挥。否则，就不利于农业生产的发展。因此，他说，农业和工商业按“理实有本末之分”，但决不应该“贵本而贱末”，而应把两者看成“于国为并重”，<sup>③</sup>要统筹兼顾。

维新派强调发展工商业，正是为了“以西法治农”，促

---

① 《戊戌变法》第二册，第227页。

② 《饮冰室合集》文集一，第70页。

③ 《原富》，第144页。



进地力的发挥。他们批评中国的“牧民者但知收其赋税，不预为谋”，<sup>①</sup>也可以说是对封建剥削方式的批判。维新派还提倡设立农学会、茶学会等农业团体，考察国土资源、翻译西方农书，办农报，推广种植新技术，宣传农业机器生产的先进，以促进农业近代化。

为此，维新派还抨击地主阶级顽固派所宣扬的“黜奢崇俭”论。“黜奢崇俭”的实质就是不许从西方引进科学技术和新式工业，而要坚持反动、落后的封建主义生产方式，企图将广大农民永远束缚在封建土地制度中，强迫他们接受地主惨重的封建剥削和奴役。就此，谭嗣同警告说，久而久之，必将导致农民的反抗，使地主富户自身也“随之煨尽”；即使不到这般地步，“崇俭”的结果，阻碍了社会经济的发展，造成“民智不兴”，“物产凋窳”的局面，从而对富户的财富增殖也无好处。因此，维新派希望地主富户开明一些，自觉适应形势，改变经济观念和剥削方式，多做增进地力和社会财富的事，以转移农村中矛盾冲突的焦点。

第三，维新派还希望减轻封建剥削，发展农业资本主义，改变土地的经营方式。梁启超在1896年就写过一篇《说橙》<sup>②</sup>的文章，采用他自己和一个愿意投资经营“新会橙”的“老农”对话的方式，盛赞经营资本主义农场的好处，希望封建统治者不要百般压制，而应积极扶持，以振兴农村经济，缓和土地问题。

在《说橙》一文中，梁启超提到了“橙园”中的三种

---

① 康有为：《日本书目志》卷7。

② 《饮冰室合集》文集一，第115页。



人：作为土地所有者的地主，作为“橙园”主人的“老农”和橙园中雇用的“长工”或“散工”。“老农”不再是封建剥削关系下的佃农或自耕农，而是向地主租入土地，自己进行大量投资并使用雇佣劳动的租地农场主；“长工”或“散工”也已经是资本主义条件下领取工资并为雇主生产剩余价值的雇佣劳动者了；地主虽然拥有土地，但是，所采取的剥削方式也与传统的封建剥削方式不同了，地租剥削量受到限制。

由此可以看出，梁启超等人所向往的，是在不触动地主阶级土地所有制的前提下，建立租地经营的资本主义农场，走“普鲁士式”的农业资本主义发展道路。

而且，在维新派中，已经开始有人实践农业资本主义了。张謇（1852~1926）就是其中之一。这个人是近代中国“实业救国”论的典型代表，提倡“棉铁主义”（或叫“棉铁政策”）。甲午战争后，他在家乡江苏南通筹办了“大生纱厂”。后来，陆续扩展为大生资本集团。

戊戌政变前，张謇就提出举办资本主义机器农场，“以振兴农务”，从而更好地解决民食问题和工业原料问题。他要求清政府把“欠荒之地，听绅民招佃开垦，成集公司，用机器垦种”。<sup>①</sup>

1901年，张謇率先创办了通海垦牧公司。这是一个带有资本主义性质的新式农垦企业。在经营中，他进一步认识到资本主义的农场经营比封建主义的租佃经营优越，曾经产生过完全用资本主义方式经营垦牧公司的念头：“今以公司之

---

<sup>①</sup> 张謇：《农工商标本急策》，见《张季子九录》，“实业录”，卷1，第5页。

资本而自营垦，如美之大农，上矣；不则参用人工牲力，为中农之法可也。……故公司而果自垦也，害固可以即去，而利亦将见矣”。<sup>①</sup>但是，由于种种原因，他始终未尽心愿。随后，他在苏北的东台、阜宁等地设立的“通遂”、“华成”、“新南”等垦殖公司，采用的是“公司自垦”，“垦熟又佃”的做法。<sup>②</sup>结果，这类公司成为一种蒙着资本主义外壳的封建剥削组织。它们不是真正进行资本主义经营的股份公司，而是挂着公司招牌的收租机构。因此，时间不长，这类公司就纷纷倒闭，或者完全退变为封建性的租佃经营。<sup>③</sup>

总而言之，资产阶级维新派多数是从地主士绅蜕变而来，带着封建性的尾巴，本身就很软弱。他们没有能够提出完整的、有效的解决土地问题的纲领和政策。他们虽然提出过土地公有的主张，但是很微弱无力，连自己都缺乏信心。他们更多的主张通过发展工商业和农业资本主义，充分发挥地力，从而缓和土地问题，但事实上也未能奏效。

值得注意的是，这些主张改良的维新派人物，并没有因为种种改良愿望与设想的破产而醒悟。相反，随着时代的发展，当一些激进的资产阶级革命派提出“土地国有”，“平均地权”等口号时，他们都极力反对，唯恐社会革命会触动自己的利益，唯恐农民在革命中提出土地要求。他们充当封

---

<sup>①②</sup> 张謇：《整理盐垦公司刍议》，见《张季子九录》，“实业录”，卷6，第19页。

<sup>③</sup> 参见郑庆平、岳琛：《中国近代农业经济史概论》，中国人民大学出版社1987年版，第129页。

建土地制度的忠诚卫士，竭力为地主土地私有制辩护。在康有为、梁启超等人撰写的一系列文章（如《理财救国论》、《驳某报之土地国有论》、《杂答某报》等）中，无不充斥着这类论调。针对这些论调，资产阶级革命派一一加以反击。这场论战就是中国近代史上所谓的关于土地制度问题的论战，在下一章中将有详细论述。

## 六、清末民初的地权变动与土地经营

### 1、地权变动

清末民初，由于禁垦区开放，官公地买卖限制的突破；政局动荡，军阀官僚的兴起；资本主义经济的畸形发展等原因，地权变动很剧烈。

地权变动的第一种形式是大量官公地的私有化。

清代的东北和内蒙地区本是大片禁垦区。但是，自道光以后，迫于流民的压力，商业资本的发生，铁路的建筑及政府财政困难等原因，禁垦的政策日渐松弛。在东北地区，到光绪年间，奉天省“除必须的放牧地及不可耕种的土地之外，全都开放了，“允许民人永占为业”；<sup>①</sup>吉林省则“全部落到移民之手”。<sup>②</sup>光绪三十年（1904年），黑龙江省也设立垦务总局，全部土地放垦，“自1905~1929年，24年的时间，黑龙江省的95%的土地皆归私人所有，其中大部分又

---

<sup>①②</sup>李文治：《中国近代农业史资料》第1辑第776、777页。

转入大地主之手”。<sup>①</sup>在西北、内蒙地区，光绪八年（1882年）设立了专为丈放蒙地的特定垦务机构——丰宁押荒局。光绪二十七年（1901年），清政府任命贻谷为督办垦务大臣，开始全面丈放内蒙土地。光绪二十八年（1902年），清政府批准设立了一系列垦务机构：归化垦务总局、丰宁垦务分局、宁远垦务分局、西蒙垦务局、察哈尔左翼垦务张家口总局等，办理蒙地全面放垦事宜。<sup>②</sup>后来，还一度成立垦务公司揽放土地。

清政府所管理的旗地原来也是不准买卖的，“凡八旗官兵所受之田，毋许越旗卖价及私售于民，违者以隐匿官田论。”<sup>③</sup>但是，到19世纪末，“满洲人可以自由地把土地卖给汉人，……土地出卖以后，就变成一般民田”。<sup>④</sup>到光绪三十三年（1907年），鉴于以上实情，清政府的度支部正式批准旗地自由买卖。于是，旗地的转让也就合法了。

光绪二十七年（1901年），清政府还裁撤卫所，将屯响改为丁粮，统归州县经征。从此，政府准许屯田出售或升科。于是，原来禁止买卖、与民田有别的屯田逐步变为民田，或为私有土地。

至于其他类型的官公地，如庙田，学田等等，大多也逐步得以自由买卖，从而转化为私有土地。在四川，民国以后，“公共田地被官卖、私卖、提卖殆尽，使三分之一的土

---

<sup>①</sup>章有义：《中国近代农业史资料》第2辑第74页。

<sup>②④</sup>李文治：《中国近代农业史资料》，第1辑第216、198页。

<sup>③</sup>《大清会典》10。

地完全加入自由买卖之商品化过程”。<sup>①</sup>在另外一些省份（如广西），公有林地和旷地，也有被一般地主、富农割取，并投资经营，据为己有的。

另外，在清政府鼓励垦荒政策的指导下，由于战争等原因造成的一般官荒也通过地主占有或客民开垦等方式，变为私人财产。

地权变动的另一种形式就是土地兼并。清末民初，土地兼并不仅非常剧烈，而且表现出新的特征：

第一，军阀、官僚掠占大量土地，形成军阀大地主阶层。戊戌政变后，特别是辛亥革命失败后，北洋军阀及其他军阀、官僚掠夺的土地最多。“河南的袁世凯、湖南的赵恒惕、四川的刘湘等，都占有很多的田地。几乎在有名的大地主中，找不出几个不是出身于军阀、官僚的”。<sup>②</sup>

袁世凯在其家乡河南彰德、汲县、辉县等地占有土地400顷左右；他的部属倪嗣冲、张敬尧在安徽各占土地七、八万亩以上。<sup>③</sup>张作霖则在东北窃据土地150余万亩。<sup>④</sup>曹錕是天津静海一带最大的地主，并垄断了那里的水利设施。<sup>⑤</sup>

其他地方军阀也大多拥有万亩以上的土地。如，云南总督刘楷堂有土地25,000亩，福建督军李厚基有土地2万多亩。湖南督军赵恒惕有田1万多亩。<sup>⑥</sup>广东军阀陈炯明则在

---

①章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑第70页。

②③⑤⑥章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑第14—16页。

④吉迪：《北洋军阀政客资产纪闻》，载《近代史资料》1978年第1期。

其海丰老家让士兵拿着“将军府”的竹签，随意插圈民田。①

第二，商人地主和高利贷地主有很大发展。辛亥革命前后，一些商人和高利贷者，在赚取了大量钱财之后，大多用于购田买地。特别是在通商大邑附近及新建铁路沿线地区，商人、高利贷者争购土地十分活跃。如上海，拥有4个钱庄以上的9个家族，除进行高利贷活动外，还经营进出口贸易，是糖业、丝业、五金、洋布、颜料等行业的大商人。这9个家族几乎都与土地有联系。有的原来就有一些土地，属于地主出身；有的则在经营商业致富后在家乡购置了大量土地。其中，镇海李家还专门设立“天一垦牧公司”、“三大公司”等，在东三省收买土地。②又据1922年的调查，安徽芜湖36户地主中，商人地主就有23户，占地主总户数的63.9%；这些商人地主平均每户占地1300亩，所占土地总数占全部地主土地的75%。③

第三、一些新兴的工业资本家成为重要的土地兼并者。他们当中的多数人本来就是地主兼资本家，赚钱后又大量投资于土地买卖活动，进行封建剥削。如前文提到的张謇，他在苏北一带兴办了许多垦殖公司，兼并了大量土地。中国最早的民族资本纱厂之一的恒丰纱厂资本家聂辑棻，除了任上海道台和经营工商业外，还在1904年领垦洞庭湖畔的土地5万多亩，然后分别出租，坐收地租。④此外，如无锡业勤纱

---

①③章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑第22--23、324页。

②中国人民银行上海市分行编：《上海钱庄史料》，第737页。

④中国科学院上海经济研究所等：《恒丰纱厂的发生、发展与改造》，上海人民出版社1959年版，第27页。



厂主杨宗濂、杨宗瀚兄弟等，都在农村占有大量土地。如此等等，举不胜举。

需要提出的是，受商品经济发展规律影响，加上中国地租收益历来比较优厚可靠，这已成为军阀、官僚、买办、商人、高利贷者和一些新兴工业资本家，竞相在城乡兼并土地的重要原因。近代中国的地租，虽然基本上还不是资本主义地租，但已受到资本主义地价规律的影响。近代中国的地价，从全国来看，“自1864~1914年，土地的价格差不多增加到两倍；自1914~1923年，增加到1.5倍至2倍。”<sup>①</sup>以上海为例，鸦片战争以后的数10年间，地价甚至上涨万倍以上。其它工商业城市，一般也上涨几十倍乃至数百倍。广大农村的地价也腾贵不少。以南通农村为例，从1905~1924年，每亩地价上涨的情况是：<sup>②</sup>

单位：元

年 代	上 等 地		中 等 地		下 等 地	
	地价	地租	地价	地租	地价	地租
1905	39.28	1.79	28.06	1.31	19.32	0.88
1914	59.76	2.63	39.24	2.06	28.48	1.53
1924	98.09	4.10	67.76	3.14	49.23	2.24

由上表可知，20年间，地租随着地价的上涨而上涨，大

①章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑第57页。

②转引自：《辛亥革命史论文选》（下），第1097页。



致都涨了1.5倍。随着商品经济的发展，地价和地租仍会持续上涨。这样一来，投资于土地，既可坐收高额地租，又不担什么风险。因此，在工商业发展艰难且充满风险的半殖民地半封建社会中，土地对人们的吸引力就越来越大，以至成为竞相兼并的对象。

## 2. 土地经营

清末民初，由于资本主义工商业的发展，帝国主义市场经济的刺激，农村中工商品经济也有所发展，并出现了带资本主义色彩的新的土地经营方式。除了富农经营和经营地主外，还产生了一批农牧垦殖公司。

关于富农经营，按其土地占有关系和使用方式，可分为二个类型：旧式富农经营和新式富农经营。其中，前者的比重较大。这种旧式富农经营，一般还出租部分土地，并兼营商业、高利贷，带有浓厚的封建性。

新式富农即马克思所说的农业资本家或租地农场主，大多在大城市附近，从事某些经济作物的生产和园艺种植以及饲养奶牛、家禽、蜜蜂等。据记载，1915年，广东商人杨某，“在江湾租地50亩，仿照西法种植靛青”，3个月就得净靛30余筒，比种稻谷可多得2倍的利益。第二年，他就租了200多亩土地，进行扩大经营。<sup>①</sup>其它省市也有一些类似的新式富农。

富农经营在当时代表了农业中一种比较先进的经济成

---

<sup>①</sup>章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑，第343页。

分。这种经营，规模大些，生产资金多些，有较充足的劳动人手，拥有较完善的生产工具和较丰富的生产经验，又比较注意改良生产技术，因此生产效率较高。但是，整个富农经营在旧中国的土地经营形式中所占的比重并不大。即使到了20世纪30年代，我国富农也大约只占总农户的6%，所经营的土地占土地总数的18%左右。而且，富农经营在全国的发展也不平衡，使用机器生产的并不多。受制于不良的经济、社会和政治条件，富农经营很难得以发展。

所谓经营地主，即地主将其所有土地的全部或大部分雇工经营，进行一定量的商品生产。经营地主本人不参加劳动，这是区别于富农经营形式的根本标志。经营规模较大的经营地主，往往由“大伙计”或管家代为管理，本人过着地主式的剥削生活。这类经营地主在全国并不多，主要集中于山东、直隶两省。据山东大学对山东42县197个自然村的调查，清末民初，经营地主在山东各地部有。其中突出的是淄川县栗家庄树荆堂毕家，共占地900亩，除在外村的300亩出租外，在本村周围的600亩雇工经营，有长工30多人，包括大伙计1人，二伙计20人，牛、羊、猪官各1人，做饭女工8人等。季节性短工，最多时达120人。毕家备有比较齐全的生产和运输工具，畜力、肥料也较充足。因此，其亩产量高出当地一般水平的一倍左右。毕家还开设有雇工上百人的丝织手工工场，可以说是比较典型的大经营地主。<sup>①</sup>

所谓农牧垦殖公司，兴起于20世纪初，背景是清政府开放禁垦区，放垦官荒。

---

<sup>①</sup>参考《清代山东经营地主的社会性质》山东人民出版社，1959年版。

光绪二十七年(1901年),张謇首创通海垦牧公司。光绪三十年(1904年),类似的垦殖公司发展到了8家。据1912年,北洋政府农商部的统计,全国17省登记成立的垦殖公司有171家,已缴资本总计6351672元。<sup>①</sup>1912~1919年,仅据江苏、安徽、浙江、山东、河南、山西、吉林、察哈尔8省的不完全统计,这类公司由59家增为610家,投资额由286万元增到4576万元。<sup>②</sup>

这些公司的投资人主要是军阀、官僚、地主、商人、买办、归国华侨等,也有一些工业资本家。公司的经营范围包括农、林、牧、副、渔各个方面,如种棉、种粮、植桑养蚕,园艺,种植桐树、漆树、橡胶,养殖牲畜、家禽、水产等。

这类垦殖公司的经营多少都带有一些资本主义色彩。如早期民族资本家穆湘瑶、葛敬中,曾在上海郊区杨思乡创办蔬菜种植场,租地180余亩,雇工40余人,职员3人,专种蔬菜花卉,以供上海市民之需。<sup>③</sup>宁波李云书等3人,1915年曾在黑龙江合伙经营一个大农场,投资60万元,经营面积为3600晌,其中垦熟地有600晌。该场备有大型拖拉机5台,25匹马力拖拉机2台,打谷机8台,收割机8台,播种机8台,大型犁3台等农机具,雇工45人,主要种植小麦及燕麦,并附设面粉厂。这个农场更是一个比较典型的资本主义企业。<sup>④</sup>

但是,这类垦殖公司也有封建性的一面。例如,名噪一时的通海垦牧公司,其所垦种之土地中,除一小部分雇工经

---

<sup>①</sup>李文治:《中国近代农业史资料》,第1辑第697页。

<sup>②③④</sup>章有义:《中国近代农业史资料》第2辑第339—341、343—344、350页。

营外，绝大部分土地垦熟后都分给各股东，然后由各股东或公司出面租与佃农，种植棉豆杂粮等，收取地租，“视收成丰歉，公司得四，佃人得六”。<sup>①</sup>

附：通海垦牧公司部分年份垦种面积统计<sup>②</sup>

单位：亩

年代	合计	自种面积	自种占总面积 (%)	出租面积	出租占总面积 (%)
1904	8104	288	3.5	7816	96.5
1906	14716	1199	8.2	13517	91.8
1908	28704	2710	9.4	25994	90.6
1910	30413	3021	9.9	27392	90.1

在一些垦殖公司中，地租收入甚至占公司收入的大部分、乃至全部。

为什么这类拥有大片土地和大量资金的农牧垦殖公司也同地主、富农一样，还采取封建性的剥削方式呢？究其原因，乃是由于“（一）他们虽有大片土地，但因地租很高，所以宁愿分割开来租给农民，不肯自己经营；（二）他们虽有多量资金，但因利息极高，所以宁愿放债，不肯用来购买机器；（三）劳力太不值钱，使用机器反不合算。”<sup>③</sup>另外，处于国外帝国主义与国内封建主义的夹缝中间，这些农牧垦殖公司生存尚属挣扎，发展更是艰难。到20世纪30年代初，由于受世界范

①②李文治：《中国近代农业史资料》，第1辑第706、704页。

③薛暮桥：《旧中国的农村经济》1980年版第135页。

国内资本主义经济危机的冲击和频繁的自然灾害以及国民党执政后的种种反动措施的影响，这类农牧垦殖公司迅速衰落，大多负债累累，不得不“割地了债”，宣告倒闭。

概而言之，清末民初地权的剧烈变动，并没有导致农业资本主义的长期稳定发展。无论是富农经营、经营地主，还是一些农牧垦殖公司，虽然作为一个整体，带有资本主义倾向，并也初具规模；但是，由于其先天不足，后天失调，受制于社会环境而无正常发展的机会，所以大多畸形发展，带有不同程度的封建性。在半殖民地、半封建的中国，农业资本主义的发展是不可能有的出路。

事实上，清末民初的土地经营方式仍然是以封建租佃制下分散的小块经营为主。而且，伴随着土地所有权的不断集中，土地的使用还在日益分散。无论是自耕农、半自耕农，还是佃农，他们经营的土地面积都很小，而且每户土地大多十分细碎，散在各地。据1922年对浙江、江苏、安徽、山东、河北等5省9县田场面积的统计，5亩以下的占32.9%，6~10亩的占25.2%，11~25亩的占24.1%，26亩以上只的占17.8%<sup>①</sup>。再看昆山、南通、宿县3个县的田场面积的变动情况：<sup>②</sup>

单位：亩

地 区	年 份	自 耕 农	半 自 耕 农	佃 农
昆 山	1905	23.1	23.4	24.6
	1914	14.5	20.5	24.3
	1924	9.4	16.9	23.2

<sup>①②</sup>章有义：《中国近代农业史资料》，第2辑第381、385页。

南通	1905	16.6	18.8	19.0
	1914	12.8	14.2	15.0
	1924	10.0	11.0	11.8
宿县	1905	53.4	62.6	119.2
	1914	37.7	47.8	106.7
	1924	33.9	47.9	90.3

由上表可知，原本就是小规模的土地经营，由于土地兼并、分家析户等原因，其规模还在日益变小。尤其是自耕农，其田场规模的缩小更为显著。这种分散的小土地经营，有着传统小农经营的种种弱点，限制着土地改良、水利设施的修建以及使用机械，等等，很难提高生产力水平。

与封建时代的小农经济相比较，这时的小农经济还具有浓厚的殖民地性。因为，“帝国主义列强从中国的通商都市直至穷乡僻壤，造成了一个买办的和商业高利贷的剥削网”，<sup>①</sup>广大农民都束缚于这张大网之中。随着农业商品化程度的提高，工农剪刀差的扩大，广大农民对这张剥削网的依赖性日益加强，因而也就倍受帝国主义垄断组织的操纵、奴役和压榨。

在国内，封建势力对小农的压迫也比以前更为沉重。鸦片战争以来，“旧税更加繁重而难以担负，旧税之外又增加

<sup>①</sup>《毛泽东选集》合订本第592页。



了新税。”<sup>①</sup>清政府和北洋军阀，为了赔款、战争、维持其腐朽反动的封建统治，日益加紧对农村的搜括。地租、商业剥削、高利贷、苛捐杂税、田赋附加及预征，还有天灾战祸等等，无一不成为农民的灾星。

因此，农民破产现象越来越严重。在长江中下游一带，到20世纪20年代，太平天国后曾大为增加的小土地所有者已经所剩无几了。在广东海丰，“20年前自耕农有10户之乡村，最近只有二、三户”；<sup>②</sup>在广西，“往时（40年前）之自耕农多变为佃农，半自耕农多（变）为雇农”；<sup>③</sup>在四川北部，昔日务农的中产之家还不少，现在则除了城市附近外，多成了贫农，所以“大有今不如昔之慨”。<sup>④</sup>

另据1922年对浙江、江苏、安徽、直隶4省9县的调查，若将全年收入在150元以下的农民定为“贫人”，则这种“贫人”占上述4省9县总农户的74.8%；其中，年收入低于50元的特别贫困户就占44.9%。<sup>⑤</sup>这表明了广大农民生活状况的恶化。

农民问题的实质就是土地问题。要防止农民破产，改善农民生活，就必须发展生产力；而要发展生产力，就必须调整人地关系，改革土地制度。土地问题成为近代中国社会的要害问题。

综上所述，土地问题自产生以来，就是一个关系到国计

---

①《马克思恩格斯论中国》第24页。

②③④⑤章有义：《中国近代农业史资料》第2辑第435、436、436、471—473页。

民生的大问题。土地问题既是经济问题，又是社会问题，更是一个政治问题。问题的关键是：土地在社会经济关系中起什么作用。土地的面积有限，潜力无穷。它作为一种最基本的生产资料，在与劳动者结合时，应该特别加以珍惜和合理利用，使之成为促进社会经济良性运行和协调发展的基础，从而成为社会良性运行和协调发展的基础，而不应该成为经济运行的障碍，延缓经济的发展，甚至造成恶性循环，进而妨碍整个社会的良性运行和协调发展。倘若到了这种地步，势必恶化人地关系，激发社会矛盾，导致暴力冲突。

封建地主土地所有制的产生及其发展，有其历史的合理性。但是，由于其本身所固有的矛盾，由于封建上层建筑经常性的不良导向，使它日益落后于历史发展，成为社会前进的障碍，并导致过许多次暴力冲突。历代封建政权虽然作过一些政策上的调整，但是，在封建土地制度下的传统农业和家庭手工业相结合的自然经济结构中，土地的占有、使用等方面的问題，始终不能得到妥善解决。

近代中国，商品经济有了很大发展，外国资本主义又侵入中国，资本主义生产关系开始在中国社会中发展起来，封建时代自给自足的自然经济基础被破坏了。辛亥革命赶走了封建皇帝，结束了封建帝制，创造了一个自上而下解决中国土地问题的机会。但是，由于“封建剥削制度的根基——地主阶级对农民的剥削，不但依旧保持着，而且同买办资本和高利贷资本的剥削结合在一起，在中国的社会经济生活中，占着显然的优势”，<sup>①</sup>即封建势力还很强大，辛亥革命并没

---

<sup>①</sup>《毛泽东选集》合订本第593页。

有导致一个大的农村变动。而且，民国政权很快被封建军阀、买办、官僚所窃据，成为继续维护反动腐朽的封建土地所有制和封建剥削关系的工具。

总之，土地问题发展到近代，明显地具有不同于古代中国土地问题的一些特点。它与近代政治、经济、民族、社会等等问题交织在一起，日益复杂化、尖锐化。解决土地问题是一项十分艰巨的历史任务，是一个系统工程，涉及到中国社会的方方面面。哪个阶级、哪个政党，如果找到了突破口，解决好了这一问题，就能成功地改造中国社会；否则，就会给中国带来灾难，其自身也将被土地问题所“解决”。土地问题成为考验一切阶级、政党的“试金石”。

## 第二章

### 孙中山的平均地权纲领

孙中山（1866——1925年），是伟大的革命先行者，中国国民党和中华民国的缔造者，也是中国国民党土地政策的创始人和奠基者。

孙中山在青少年时期，就深切了解农民的疾苦。他在投身和领导中国反帝反封建革命斗争中，很重视土地问题，毅然决然地担负起历史上农民起义和资产阶级维新派没有解决的变革封建主义土地制度的任务。

本世纪初，孙中山以洪秀全、康有为、梁启超等人不曾有过的姿态，提出“平均地权”作为解决土地问题的政纲。这一政纲，是中国同盟会时期民生主义的唯一内容。在中华民国元年，孙中山又从中派生出“节制资本”。平均地权和节制资本紧密相联系，一起构成了孙中山的思想体系，是最具特色的民生主义的内核。

“平均地权”是中国国民党土地政策的基本原则，所产生的影响既深且巨。如果把中国国民党土地政策的产生、发展、演变过程，比作一条曲折多姿的长河，那么，平均地权纲领，就是这条长河的源头，是国民党各个时期土地政策的参照系。因此，研究平均地权纲领，就成为研究国民党土地政策首先的和必要的部分。

## 一、平均地权纲领产生的历史条件

任何政纲的提出，都是特定历史条件下经济的、政治的和思想理论的反映。

这个时期，中国经济状况的基本特点是：第一，中国封建半封建的经济制度，依旧保持着；第二，中国资本主义有了初步的发展，迫切要求破除列强和封建势力的压迫和束缚；第三，外国资本主义商品的大量倾销，中国农村自然经济日趋解体。但是，封建主义的土地制度，仍然牢牢地束缚着广大农民。农民在土地高度集中，封建剥削日益严重的情况下，走向破产和赤贫化。他们迫切要求改变现状。这些基本特点和状况，成为平均地权纲领赖以产生的肥沃土壤。

辛亥革命前后，中国阶级关系的变化，尤其中国资产阶级的的发展、壮大，是平均地权纲领得以产生的政治条件。

从甲午战争到第一次世界大战前，中国民族资本主义获得了初步迅速的发展。据统计，1895——1913年间的18年与1872—1894年间的22年相比，民族资本主义厂矿企业，由72个发展到548个，增长了6.6倍，资本总额由2089.3万元增至12029.7万元，增长了4.7倍。其中，商办厂矿单位增长了7.7倍，资本额增长了18.3倍<sup>①</sup>。随着中国民族资本主义经济的迅速发展，中国民族资产阶级队伍，也迅速的发展壮大起来。到1912年，全国商务总会发展到57处，商会分会增加到871处，两会合计928处，拥有会员20多万人<sup>②</sup>。

---

<sup>①②</sup>薛建平、柳恩维：《中国近代经济史问答》，广西人民出版社1986年版第201页。

资产阶级队伍的发展、壮大，必然在政治上提出本阶级的愿望和要求。面对清王朝的腐朽统治和强邻环列，虎视鹰瞵，“蚕食鲸吞”、“瓜分豆剖”的严峻形势，资产阶级革命派发出了“亟拯斯民于水火，切扶大厦之将倾”的呐喊<sup>①</sup>。兴中会等资产阶级革命团体，在甲午战争后，相继登上了中国的政治舞台。民族主义、民权主义，以平均地权为核心内容的民生主义，也次第刊布在资产阶级革命团体、政党的纲领中。

辛亥革命前后，国内外若干有较大影响思想和理论，是平均地权纲领的重要思想来源和理论源泉。

从国内思想理论源泉来看，中国古代的大同思想，农民的“均贫富”思想，尤其是太平天国的空想社会主义，是平均地权纲领的直接而重要的思想来源。

孙中山在创立民生主义的过程中，曾与章太炎、冯自由等晤谈，“恒以我国未来之社会问题及土地问题为资料。如三代之井田，王莽之王田与禁奴，王安石之青苗，洪秀全之公仓，均在讨论之列<sup>②</sup>”孙中山等人把太平天国的均田公仓（圣库制度），与古代解决土地问题的方案，一起加以研究，认为太平天国的公仓，“亦民生主义之一端也”<sup>③</sup>后来，孙中山在解释民生主义的时候，也说：“诸君或者还有不明白民生主义是什么东西的，不知道中国几千年以前，便

---

①《孙中山全集》第1卷第19页。

②冯自由：《革命逸史》第2集，中华书局1981年版第133页。

③冯自由：《录中国日报民生主义与中国政治革命之前途》，《民报》第4号第105—106页，科学出版社1957年影印本。



老早有行过了这项主义的。象周朝所行的井田制度，汉朝王莽想行的井田方法，宋朝王安石所行的新法，都是民生主义的事实。”<sup>①</sup>他还说，实行民幼有所教，老有所养，各尽其事，各执其业之政策，“幸福不平而自平，权利不等而自等，自此演进，不难致大同之世”。<sup>②</sup>孙中山在许多言文中，都把民生主义与农民的“均贫富”思想联系起来，甚至把两者视为一体。他说：“民生主义，即贫富均等，不能以富者压制贫者是也。但民生主义，在前数十年，已有人行之者，其人为何？即洪秀全是。”<sup>③</sup>受太平天国的空想社会主义的直接而又深刻的影响，是十分明显的。

同时，应当指出，孙中山的平均地权思想，与太平天国的空想社会主义思想，是有质的区别的。前者摒弃绝对平均主义；主张用资本主义生产方式代替封建主义生产方式；主张用资产阶级土地国有化方式，解决封建主义的土地问题。后者植根于绝对平均主义，囿于小生产的生产方式，最终不可能用先进的土地制度代替封建主义的土地制度。

有必要进一步深入探讨的问题是：为什么农民的空想社会主义，成为平均地权纲领的直接而又重要的思想来源？我们认为，其主要原因有以下几点。

一是太平天国农民起义，与孙中山领导的辛亥革命，都处在“中国人民反对外国侵略者和反对国内的反动封建统治

---

<sup>①</sup>见黄季陆主编：《总理全集》（中），演讲，联友出版社1944年版第30页。

<sup>②</sup>《孙中山全集》第2卷第524页。

<sup>③</sup>孙中山：《欲改造新国家当实行三民主义》，黄季陆主编：《总理全集》（中）演讲，第27页。

者的伟大斗争时代”，①具有若干内在的联系。首先，尽管太平天国农民反封建斗争，与资产阶级革命派领导的反封建斗争，在许多方面有质的重大的区别，但是，他们的斗争手段和目标，都是以暴力推翻清王朝的统治。其次，太平天国农民战争，沉重地打击了清王朝的专制统治，使其对资本主义籍制有所松动。太平天国在广大区域里冲击了封建地主阶级，削弱了地主土地所有权，不仅是小土地能存在的自耕农大量增加；而且是“昔时大户，今皆中落，稍有力者皆别谋生计，视田业为畏途”。②使一些地主转而把部分资金投入工商业，也促进了民族资本主义工商业的发展。太平天国这一历史作用，有利于资产阶级革命党人所从事的反帝反封建革命事业。

二是以孙中山为代表的中国民族资产阶级中下层人士，与农民有血缘联系，深知农民的疾苦，决心继续洪秀全的未竟事业。

孙中山“生而为贫困之农家子。”他幼年时，常听参加过太平天国起义的老战士，“谆谆语当年之战状，谈洪氏之风貌，”从而产生了敬慕洪秀全的思想。③他刚刚6岁，就经常跟随姐姐上山砍柴草，捞猪草；年龄稍长，便下田插秧、除草、排车、打禾、放牧，到15岁才有鞋子穿。由于孙中山对农民的痛苦和要求，有着较深刻的了解和切身感受，因此，他“早年还是贫农家里的贫儿的时候，”就“下了决

---

①《毛泽东选集》第5卷第47页。

②《刘坤一遗集》第2册，《奏疏》第16卷。

③宫崎滔天：《孙逸仙传》，《宫崎滔天全集》第1卷第478页。

心，认为中国的儿童应该有鞋穿，有米饭吃。就为这个理论，他献出了他40年的生命”。<sup>①</sup>后来，孙中山到香港读书，“平时常常谈起洪秀全，称为反清第一英雄”。他自己则以洪秀全第二自命。<sup>②</sup>

资产阶级革命党人，由于太平天国的影响，而产生革命思想或向革命道路的，不止孙中山一人。黄兴曾回忆说：“我革命的动机，是在少时读太平天国的杂史而起”。<sup>③</sup>章太炎因《苏报》案被捕后，在狱中写下了“衡岳无人地，吾师洪大全，中兴殄诸将，永夜遂沉眠”的诗句，表达了他对太平天国英雄的崇敬之情。<sup>④</sup>赵声早年在广西清军中任管带时，“日与兵士演说民族主义，其论洪秀全事，人尤乐听”。<sup>⑤</sup>由此看来，孙中山等人，由对洪秀全及其事业的尊敬，到受其“有田同耕”，“均田”、“圣库”等思想的直接影响，就不足为奇了。

三是太平天国将士用鲜血和生命凝聚成的宝贵经验和惨痛教训，为孙中山等人领导资产阶级民主革命，提供了重要的“前车之鉴”。孙中山曾指示刘成禺编撰《太平天国战史》，并为该书作序，称该书是“今日吾党宣传排满的好资料”。<sup>⑥</sup>资产阶级革命派认真地总结太平天国的经验和教训。太平军与清军作战十余载，取得许多重大胜利的史实，

①宋庆龄：《为新中国奋斗》，人民出版社1952年版第5页。

②《辛亥革命》丛刊（一），上海人民出版社1957年版第26页。

③李贻燕：《纪念黄克强先生》。

④《章太炎政论选集》（上）中华书局1977年版第237页。

⑤柳诒徵：《赵伯先传》。

⑥刘成禺：《先总理旧德录》，《国史馆馆刊》创刊号。

使革命派相信可以用武力推翻清王朝的统治，因而坚持了长期的武装斗争，前仆后继，决不松懈。从“太平天国奄有中国大半，终亡于曾国藩等儒生之领兵”的事实中，使革命派认识到“士大夫以为然，中国革命成矣”的道理，<sup>①</sup>因而采取了重视知识分子的政策。资产阶级革命派吸取了太平天国与三合会、哥老会，捻军“同为清廷之仇敌，而不能联为一贯”的教训，认识必须加强对全国革命力量的统一领导，以期“义旗一举，大地皆应”。<sup>②</sup>

孙中山的平均地权纲领，虽然和农民的空想社会主义有较直接而又重要的联系，但是，孙中山并不是以农民家庭出身的“农家子”的资格，而是以受过西方资产阶级高等教育的知识分子的资格；不是以农民运动领导人的资格，而是以资产阶级革命家的资格，来解决土地问题的。他在平均地权纲领中，吸取得更多的，则是西方资产阶级的社会经济思想和理论。

从国外思想、理论来源来看，西方资产阶级的社会经济思想和理论，尤其是亨利·乔治的单一税理论，是平均地权纲领的最重要的理论来源。

19世纪中叶，英国资产阶级经济学家就提出土地国有的主张。如斯宾塞曾主张“全部土地不是属于个人所有，而是归一个大的法人团体——社会所有”。<sup>③</sup>约翰·穆勒认为：“谁都不能创造土地，它是全人类的固有遗产。……土地

---

①同上。

②宋教仁：《程家桢革命大事略》，《国史馆馆刊》第1卷第3号第71页。

③斯宾塞：《社会静力学》1850年版第54页。

所有者对土地的要求，必须完全服从于国家的一般政策。”<sup>①</sup>为着解决地主阶级的土地私有制，穆勒主张对全国土地进行估价，一切土地的现有价值归地主永远享有，估价后因社会进步而自然增加的价值，用赋税的形式交付给资产阶级国家。上述土地国有和征收地价税的主张，对孙中山的平均地权纲领的形成，都有重要的影响。但是，影响最大的还是亨利·乔治的单一税理论。

亨利·乔治（Henry·George 1839—1897年），是19世纪末期美国知名的社会活动家和经济学家。他提出了单一税理论。这一理论的代表作是1879年出版的《进步与贫困》一书。其中心内容是：（一）造成近代资本主义社会“财富日增，贫困也日深，生产力愈是提高，工资反而愈被压低”的总根源是由于“土地被垄断了”。（二）要摆脱贫困，要使工资达到公正所要求的地步，即劳动者的全部果实的途径和目标，是“以土地公有制代替土地私有制”，“所有的人都有使用土地的平等权利”。（三）解决土地被垄断的“救济办法”，既不是收买私人的地产，也不是没收这些地产，而是“废除一切租税，单独征收地价税”。（四）运用这一“顶顶重要的救济办法定能提高工资，增加资本收益，消除苦难，使人们的力量得到自由的发挥，减少罪恶，提高道德、风尚和知识，澄清政治，并把文明提到一个更壮丽的高度”。其结果，能“去实现社会主义的理想”。<sup>②</sup>

亨利·乔治的这一理论，反映了产业资本家对土地垄断

---

<sup>①</sup>约翰·穆勒：《政治经济学原理》第492页。

<sup>②</sup>以上引文均见亨利·乔治：《进步与贫困》。



者的仇视，及其进一步发展资本主义的要求。这是有进步意义的。另一方面，它迎合了垄断资产阶级的需要，把资本主义社会日趋严重的贫富分化，完全归结为土地问题，从而掩盖了资本主义生产资料私人占有和生产社会化之间的矛盾；它披着社会主义的外衣，主张在丝毫不触动资本主义生产方式的条件下，作些微小的改良，借此麻痹无产阶级和广大劳动人民的思想，巩固资产阶级的统治。这是反动的。这一理论，正如马克思在1881年深刻指出的那样：他们“说什么把地租变成交给国家的赋税，资本主义生产的一切弊端就一定会自行消灭。可见，所有这一切，无非是在社会主义的伪装下，企图挽救资本家的统治，实际上是要在比现在更广泛的基础上来重新巩固资本家的统治。”<sup>①</sup>

1896—1897年，孙中山在欧美考察期间，接触到亨利·乔治的单一税理论时，即着手研究和认真吸取这一理论，并建议朱执信将《进步与贫困》译登《民报》。孙中山认为，亨利·乔治之学说，“深合于社会主义之主张，而欲求生产分配之平均，亦必先将土地收回公有，而后始可谋社会永远之幸福也”。<sup>②</sup>于是作为平均地权纲领的一个重要理论依据。

为什么亨利·乔治的单一税理论，成为平均地权纲领的最重要的理论来源呢？究其原因，主要是因为：

第一，单一税理论关于反对垄断土地，主张土地国有，符合孙中山在中国发展资本主义的思想。资产阶级的土地国

---

①《马克思恩格斯全集》第35卷第193页。

②《孙中山全集》第2卷第514页。



有化主张，是比较彻底地废除封建主义土地关系的主张。它的实现，最有利于资本主义的发展。这与孙中山的愿望是完全一致的。

第二，乔治所采取的社会改良主义的方法，符合半殖民地半封建中国民族资产阶级的心愿。乔治虽然反对土地的私人垄断，并主张土地公有制，但他并不主张收买或没收土地。他认为：没收土地不公平，收买土地不必要。他主张保留土地所有者的土地所有权，通过征收单一税，把地租的绝大部分征收到国家手里，以达到土地公有之目的；他主张在丝毫不触动雇佣劳动制度的条件下，对私有土地征收高额的国税，来消除人民群众的贫困，以及资本主义社会的一切弊端。乔治的这一套资产阶级改良主义的土地理论，适合经济力量薄弱的中国民族资产阶级，使他们在反对强大的封建统治者的斗争中，有可妥协的余地。

第三，乔治的理论，打着社会主义的旗号，适合孙中山主张社会主义的需要。孙中山考察欧美资本主义国家时，看到了“欧美各国，善果被富人享尽，贫民反食恶果，总由少数人把执文明幸福，故成此不平等的世界”。并接触了各色各样的“社会主义”方案。<sup>①</sup>于是，他对资本主义经济制度产生疑虑，憧憬中国资产阶级未来的前途，企图“一劳永逸”地“举政治革命、社会革命毕其功于一役”。因此，乔治自以为既能增进劳动人民福利，又能刺激资本主义发展，并能防止社会主义革命的单一税理论，就成了孙中山的平均地权纲领的重要的理论来源。

---

<sup>①</sup>《孙中山全集》第1卷第327—328页。

孙中山虽然吸取了亨利·乔治的单一税理论，但是，他的平均地权纲领与乔治的理论，仍有许多相异之处。其主要表现：一是两者的出发点不同，乔治要解决的是资本主义社会里大资产阶级与土地所有者之间的矛盾，以及资产阶级与无产阶级之间的矛盾；孙中山要解决的是半殖民地半封建中国资产阶级、农民阶级与地主阶级之间的矛盾。二是两者的手段也不完全相同，乔治只主张“照价征税”，采取重税率的单税法反对收买土地；孙中山除了主张照价征税之外，亦征他种税款，还主张照价收买。

孙中山的平均地权纲领，还接受了马克思主义的影响。孙中山也许是中国最早的对马克思主义抱有好感的政治家。他在1912年就认定马克思主义，关于“收回土地、公有资本之二说，为谋国是者所赞许，而劳动应得相当酬报之说，又为全世界学者所赞同也。”<sup>①</sup>后来他进一步指出：“马克思所著的书和所发明的学说，可说是集几千年来人类思想的大成。所以他的学说一出来之后，便举世风从，各国学者都是信仰他，都是跟住他走。”<sup>②</sup>而且认为：“民生主义就是共产主义，就是社会主义。所以我们对于共产主义，不但不能说是和民生主义相冲突，并且是一个好朋友”。<sup>③</sup>虽然孙中山对马克思主义缺乏全面地正确地了解，还批评过马克思主义，但是，他对马克思主义抱有好感，他的平均地权纲领接受马克思主义的影响，却是十分明显的。

任何进步的政纲，都是在吸取前人思想和理论基础上的

---

①《孙中山全集》第2卷第520页。

②③《孙中山全集》第9卷第362、386页。

创造。孙中山在创立平均地权纲领的过程中，也是积极吸取了中、外前人思想、理论中的养料，但他没有照抄照搬前人的东西，而是在革命斗争实践中，逐步地创立了自成体系颇具特色的平均地权理论。

## 二、平均地权纲领的发展过程

任何政治纲领和理论的提出，都有个酝酿、产生、发展和完善的过程，孙中山的平均地权纲领亦然。纵观平均地权纲领的发展过程，是一个与时俱进，不断地向高层次迈进的过程，大致可以分为三个阶段。

第一阶段，是平均地权纲领的酝酿和确立阶段。从时间上看，大致是从1896年到1912年3月。

从大量的史料，尤其是孙中山本人的著述来看，孙中山的平均地权思想，是产生于1895年广州起义失败后，漫游欧、美、亚诸国期间，而不是在此之前。

1899年，孙中山在日本东京精养轩同梁启超谈论土地问题时，孙中山说：“今之耕者，率贡其所获之半于租主而未有已，农之所以困也。土地国有后，必能耕者而后授以田，直纳若干之租于国，而无复有一层地主从中朘削之，则农民可以大苏。”<sup>①</sup>可见，孙中山为解决农困，“使农民可以大苏，”提出了“土地国有”的思想。

1902年春，孙中山在日本横滨与章太炎讨论改革土地、

---

<sup>①</sup>梁启超：《杂答某报》，《梁启超选集》，上海人民出版社1984年版第515页。

赋税制度时说：“兼并不塞而言定赋，则治其末已。夫业主与佣耕者之利分，以分利给全赋，不任也。故取于佣耕者，率参而二。……方土者，自然者也，非材力。……以力成者其所有，以天作者其所无，故买鬻者庚偿其劳力而已，非能买其壤地也。夫不稼者，不得有尺寸耕土，故贡彻不设，不劳收受而田自均。”<sup>①</sup>这里，孙中山提出了堵塞土地兼并和均田的思想。

从这两段谈话中，我们不难看出：孙中山的平均地权思想，已经在积极酝酿之中，而尚未用明确的文字来表达它。顺便指出，有人说孙中山在《上李鸿章书》中，甚至在《致郑藻如书》中，已有平均地权思想，我们对此观点不敢苟同。

1894年6月，孙中山在《上李鸿章书》中，虽然提出了“地尽其利”等主张，但并没有提出地权问题。他的“所谓地能尽其利者，在农政有官，农务有学，耕耨有器也。”<sup>②</sup>至于他在1890年的《致郑藻如书》中，提出的“仿泰西兴农之会”，以“振兴农桑”的主张，更不能认为已有平均地权思想。<sup>③</sup>事实上，孙中山的平均地权思想，是孙中山在1896—1897年旅居欧美期间萌发的。他说：“两年之中，所见所闻，殊多心得。……予欲为一劳永逸之计，乃采取民生主义，以与民族、民权问题同时解决。此三民主义之主张所由完成也。”<sup>④</sup>因此，说孙中山在1895年之前，就产生了平均地权

---

①②③《孙中山全集》第1卷第213、10、1—3页。

④《孙中山全集》第8卷第232页。

思想，是站不脚的。

1903年8月，孙中山在日本东京主持青山革命军事学校学生的宣誓中，提出了“驱除鞑虏，恢复中华，创立民国，平均地权”的誓词。<sup>①</sup>这是孙中山第一次明确提出“平均地权”的主张。此时，孙中山在复友人函中，进一步说明了他的“主张在于平均地权”。<sup>②</sup>

1904年5月，孙中山在美国旧金山，亲自为华侨致公堂重订章程时，明文规定“本堂以驱除鞑虏，恢复中华，创立民国，平均地权为宗旨。”<sup>③</sup>这是他第一次把平均地权的主张确定为革命组织的政纲。

1905年7月30日，在日本举行的筹建同盟会的会议上，当孙中山提议用“驱除鞑虏，恢复中华，创立民国，平均地权”作为革命宗旨时，会上有少数人提出异议，要求取消“平均地权”。孙中山乃起而据理力争。他说：“现代文明国家最难解决者，即为社会问题，实较种族、政治二大问题同一重要。我国虽工商业尚未发达，……欲解决社会问题，则平均地权之方法，乃实行之第一步。本会系世界最新之革命党，应立志远大，必须将种族、政治、社会三大革命，毕其功于一役”。<sup>④</sup>孙中山的解释，达一小时之久，众始无言。同盟会的一些会员，虽然对“平均地权”抱有自己的想法，但是，在1905年8月20日同盟会的成立大会上，大会仍正式确定“平均地权”为同盟会的宗旨。它不但反映了“平均地权”纲领前进的脚步，也反映了以孙中山为代表的中国资产

---

<sup>①②③</sup>《孙中山全集》第1卷第224，228、252页。

<sup>④</sup>冯自由：《革命逸史》第2集第132页。

阶级革命派，执着地要求改变封建主义土地制度的立场。大会一致选举孙中山为总理。

同盟会成立之后，革命风潮日涨。革命派努力宣传“社会革命”和民生主义。1906年秋冬季，孙中山与黄兴、章太炎等制定中国同盟会革命方略，将“平均地权”纲领的具体内容，布告天下。这就是：“文明之福祉，国民平等以享之。当改良社会经济组织，核定天下地价。其现有之地价，仍属原主所有；其革命后社会改良进步之增价，则归于国家，为国民所共享。肇造社会的国家，俾家给人足，四海之内无一夫不获其所。敢有垄断以制国民之生命者，与众弃之！”<sup>①</sup>在这里，孙中山等第一次概括了平均地权的目的、步骤和方法。这是早期平均地权纲领的经典性表述。

1906年12月初，孙中山在东京《民报》创刊庆祝大会上，发表三民主义的演说，论述了平均地权的必要性和可能性，以及实施平均地权的意见。<sup>②</sup>在此前后，胡汉民、朱执信、冯由自等，也发文阐述平均地权纲领。

“民主革命是经过长期辩论的。”<sup>③</sup>革命派关于社会革命和民生主义的宣传，遭到改良派的疾视和反对。梁启超在《新民丛报》上载文发难，攻击“平均地权”纲领。孙中山率领朱执信、胡汉民等人“以鲜明的中国革命民主派立场，同中国改良派作了尖锐的斗争。”<sup>④</sup>论战的时间主要集中在1906年1月至1907年8月，论战的焦点是维护封建主义的土

---

①②《孙中山全集》第1卷第297、326—329页。

③《毛泽东选集》第五卷第413页。

④毛泽东：《纪念孙中山先生》，《毛泽东选集》第5卷第311页。



地制度，还是以资产阶级的土地国有制代替封建主义的土地私有制。其具体内容如下：

（一）平均地权是否有必要？改良派说：“在我国，则汉魏时患土地兼并最甚，而其后则递减，逮今日而几复无此患。”<sup>①</sup>企图从根本上否定平均地权纲领。对此，革命派依据历史事实进行了驳斥。他们指出“中国自古迄今，授田之法，均属失平。”<sup>②</sup>汉魏以后，土地兼并，不但没有递减，而是“较汉为尤增”。宋以后，土地集中，更为严重，“民之为佃者亦愈众。”<sup>③</sup>到近代，地主“操蕴利之术，以殖其财，财盈则用以市田，田多则恃以攘利，民受其厄与暴君同。”<sup>④</sup>“农民终岁勤动，仍无以瞻其身家也”；“名为佃人，实则僮隶之不若。”<sup>⑤</sup>革命派有力地驳斥了改良派的谬论。

（二）“平均地权”是否正确、合理？改良派为着反对平均地权——土地国有的主张，还杜撰了一个“地主勤劳起家论。”他们说，地主及其祖先，原为普通小农，由于“勤俭贮蓄，”成为地主，地主收租是“勤劳所应享之报酬，”如果实行土地国有，那就是“掠夺人民勤劳之结果。”<sup>⑥</sup>革命派指出，土地“非人为造成，同于当日空气，本不当私有。”<sup>⑦</sup>“今日之田主，均大盗也。”<sup>⑧</sup>土地者，一国之所共有也。

①梁启超：《驳某报之土地国有论》，《饮冰室合集》第18册第28页。

②③④⑤⑧韦裔：《悲佃篇》，《民报》第15号第19、25、34、32、34页。

⑥梁启超：《驳某报之土地国有论》，同前书第28—29页。

⑦胡汉民：《民报之六大主义》，《民报》第3号第12页。

一国之地，当散之一国之民。”革命派论证了平均地权的合理性。

(三) 平均地权是否紊乱社会秩序？是否有利于社会经济的发展？改良派说：“经济之最大动机，实起于人类之利己心。”私有制“为现社会一切文物之源泉，”废除土地私有制，“个人勤勉殖富之动机将减去泰半，”并会“牵一发以动全身，则其紊乱社会秩序之影响，必有不可思议者。”<sup>①</sup> 革命派认为，实行土地国有，不会产生消极影响，反而会激发人们的生产积极性。由于土地国有解决了地权失平和封建地租的“剥削”，就会出现“民日趋业而无旷土，地主夙者坐而分利，今亦与平民比而转为生利之企业”之生动景象。其必将使国民经济“著莫大之良果。”<sup>②</sup> 相反，土地私有制“可使地主有绝对之强权于社会，可使为吸收并吞之原因，可使农民废业，可使食艰而仰给于外，可使全国困穷而资本富厚悉归于地主。”<sup>③</sup>

(四) “平均地权”是否是绝对均分土地？改良派别有用心地把“平均地权”歪曲为绝对平分土地，来诘难革命派。他们说，有农业机械者和躬耕者，只有租得相同数量的土地，才算是平均地权，若标准不一，则是不公平。<sup>④</sup> 革命派明确指出：国家对出租土地的面积，将来取“依其业异其标准”的办法，“如用机者，得租可以用机之地。能耕者，

---

①梁启超：《驳某报之土地国有论》。同前书第24页。

②③胡汉民：《民报之六大主义》，同前书第13、12页。

④梁启超：《杂答某报》，《梁启超选集》第515—516页。

得租可以躬耕之地，”“各如其分，何所不平。”<sup>①</sup>革命派驳斥了改良派对平均地权的歪曲。

孙中山在论战中，除了出题目组织专人批判文章外，还经常采用口授大意，提供论点、论据的办法，让别人执笔，写成专文，参加论战。<sup>②</sup>“他在这一场斗争中是中国革命民主派的旗帜。”<sup>③</sup>论战取得了积极的成果。孙中山的“平均地权”纲领，使资产阶级革命在思想上进一步得到明确，并且扩大了“平均地权”纲领在群众中的影响。

辛亥革命时，孙中山于1911年12月25日归国，在上海中国同盟会本部欢迎大会上的演说中指出：“民生主义至今未少着手，今后之中国首须在此处着力。”<sup>④</sup>并在12月30日的《中国同盟会意见书》中强调：“吾党之责任，不卒之于民族主义，而卒之于民权、民生主义者，则固无庸疑也。”<sup>⑤</sup>可惜的是，孙中山就任临时大总统的3个月期间，因种种原因，南京临时政府未能颁布一道有关变革土地制度的法令，只字不提“平均地权”。仅在1912年3月3日的《中国同盟会总章》中的第二条规定“本会以巩固中华民国，实行民生主义为宗旨。”<sup>⑥</sup>没有任何具体措施。

总之，在这个阶段，“平均地权”从酝酿发展到明确的革命政纲，经受住了论战的考验。但其步骤和方法，还是粗

---

①胡汉民：《告非难民生主义者》，《民报》第12号，第123页。

②方汉奇：《中国近代报刊史》（下），山西人民出版社1981年出版第395页。

③毛泽东：《纪念孙中山先生》，《毛泽东选集》第5卷第311页。

④⑤《孙中山全集》第1卷第574、578—579页。

⑥《孙中山全集》第2卷第160页。

线条的不全面的，有待于进一步具体化和系统化。特别是在南京临时政府时期，孙中山并没有将平均地权纲领付诸实施。

第二阶段，是平均地权纲领的发展、充实阶段，从时间上看，大致是从1912年4月到1925年底。

1912年4月1日，孙中山被迫辞去临时大总统职位后，即以贯彻民生主义政策为己任，当年就先后在南京、武昌、上海、广州、北京、南昌、杭州等大中城市，演讲“平均地权”的意义、步骤和方法达18次之多。<sup>①</sup>此后，孙中山还不断总结“排满”、“倒袁”、“护法”的失败与土地问题的关联，使“平均地权”纲领得到进一步发展，并充实丰富起来，其要点如下：

第一，强调解决土地问题关系到革命的成败。1912年4月1日，孙中山在辞去临时大总统职位的当天，鉴于同盟会同志以表面上的推翻满清、建立民国为满足，而不谈“平均地权”，实现民生主义，遗忘中国革命之真正目的，“隐忍已久”，而今于下野之日，在南京同盟会会员饯别会上，发表以“民生主义与社会革命”为主题的演说，借以“重新唤回国魂。”<sup>②</sup>他指出：“50年前，太平天国即纯为民族革命的代表。但只是民族革命，革命后仍不免成为专制，此等革命，不能算成功。……今日满清退位，中华民国成立，民族、民权两主义俱达到，唯有民生主义尚未着手，今后吾人所当努力的即在此事”。<sup>③</sup>我们从中可以看出：孙中山借鉴

---

<sup>①</sup>参见万国鼎：《平均地权思想之演进》。载张继、萧铮编《平均地权与土地改革》，商务印书馆1943年版第40—46页。

<sup>②</sup>参见萧铮：《中国人地关系史》，台湾1987年修订版第245页。

<sup>③</sup>《孙中山全集》第2卷第319页。

太平天国失败的教训，隐喻在清帝退位，中华民国成立，土地问题未解决的条件下，不能称革命已经成功。并且强调社会革命最难，“若能将平均地权做到，那么社会革命已成七、八分了。”<sup>①</sup>

随着历史的推移，对革命斗争实践经验的进一步总结。1921年3月，孙中山在广州的演讲中明确指出：“今日革命事业并未成功，想革命成功，当先解决土地问题。”<sup>②</sup>可见，孙中山这时已经清楚地认识到土地问题关系着革命的成败。他在阐述土地问题时讲到：“幸免欧美贫者愈贫、富者愈富的恶例，非讲民生主义不可。讲民生主义，又非用前同盟会所定的平均地权的方法不可。”<sup>③</sup>孙中山在这里用双重否定句，强调了“平均地权”纲领的重要性。

第二，阐明“平均地权”纲领对于改良政治制度的重要性。

1916年，袁世凯复辟帝制失败，羞愤而死。孙中山回国悉心研究地方自治，把实行地方自治与平均地权联系起来，即把解决土地问题与政治制度的变革联系起来。

孙中山认为：“地方自治者，国之础石也。”而自治之开始，必先“清理地亩”和“定地价”，以“全县土地测量完竣”为完成一县自治的必要条件。自治经费即取给于土地的税收或收益，及其未来涨价。他在宁波演讲“地方自治为社会进步之基础”中指出：欲求自治之有效，在于振兴实

---

①《孙中山全集》第2卷第320页。

②③《孙中山全集》第5卷第479页。

业、讲究水利（指开发海上交通）、整顿市政，此经费经何由出乎？“殆莫如组织一公共团体，收土地为地方公有。”

“莫如先行报价抽税之法。”<sup>①</sup>

1920年春，孙中山在《地方自治实行法》一文中，进一步地论述了实行地方自治的关键措施在于实施平均地权纲领。此事“实吾国民生之根本大计，”“不可不以此为着手之急务。”<sup>②</sup>正为列宁所说：“不彻底推翻地主权力和消灭地主土地所有制，要建立真正有一点民主的地方自治是不可能的。”<sup>③</sup>

通过实施“平均地权”纲领，建设地方行政、发展地方经济，来实现资产阶级的地方自治。这就是要从基层政权机构方面完成资产阶级民主革命的任务。这在孙中山以前的思想中，是找不到的。

第三，进一步论述了“平均地权”的目标，是在于资产阶级的土地国有化。

以资产阶级的土地国有制代替封建主义的土地私有制，是孙中山的一贯思想。孙中山的这一思想，在平均地权纲领的酝酿、确定阶段就有明确的反映。在这一阶段，孙中山关于这方面的论述很多。其突出反映是：（一）提出“节制资本”的主张；（二）“土地国有”的内容具体化。

关于“节制资本”。1912年之前，孙中山对于民生主义的解释，只限于平均地权一项。他说，关于民生主义，“兄

---

①《孙中山全集》第3卷第351页。

②《孙中山全集》第5卷第222页。

③《列宁全集》第13卷第309页。



弟已定有办法，就是实行‘平均地权’。”<sup>①</sup>到1912年10月，孙中山在论述平均地权——土地国有之同时，提出了节制资本的思想。孙中山认为社会变化与资本发达的程序是：最初由地主，后由地主而商人，而资本家；且根据经济学上的土地定义，山林矿产水力等均属土地范围之内，而铁路码头港湾等虽属人工设施，亦附丽于土地，言土地国有，则此等大经营亦归国有。故积极性之节制资本，亦隐含于平均地权之中，其后由此引申而出，“遂成民生主义之双翼”。<sup>②</sup>孙中山认为：“资本原非专指金钱而言，机器、土地莫不皆是。”<sup>③</sup>他以铁道为例：“我国铁道应提倡归为公有，则公家于铁道一项，每年顿增六万万之收入。再以之兴办生产事业，利仍归公，则大公司大资本尽为公有之社会事业，可免为少数资本家所垄断专制矣。”<sup>④</sup>这里对于节制资本不仅含有防止大资本家操纵国计民生之意，而且含有必须由国家经营实业，增殖国家资本，发展国家资本主义之意。它和平均地权在思想原则上有着内在的和本质的联系，孙中山指出，土地国有化加之资本国有化，“则国家之富，可以立致”。<sup>⑤</sup>可见，平均地权纲领引申出节制资本，表明了孙中山对于土地问题的认识，有了进一步深化。

关于“土地国有的具体内容。”孙中山在《中国实业当如何发展》一文中说：“凡天然之富源，如煤铁、水力、矿

---

①《孙中山全集》第5卷第477页。

②万国鼎：《平均地权思想之演进》。同前书第46页。

③④⑤《孙中山全集》第2卷第521、521、523页。

油等，及社会之恩惠，如城市之土地、交通要点等，与夫一切垄断性质之事业，悉当归国家经营，以所获利益，归之国家公用。”<sup>①</sup>他在《建国方略》实业计划（物质建设）篇中，则详细地论述了市地国有、天然富源地国有，铁路、港口等交通建设用地国有，荒地公有、移民垦植等问题的重要意义，及其实行的步骤和方法。他强调指出：“土地应由国家收买，以防专占投机之家置土地于无用，而遗毒害于社会。”<sup>②</sup>孙中山亲手绘制的“整个实业计划，不啻一极大规模之全国土地利用计划。”<sup>③</sup>实业计划的制订，突出地反映了平均地权——土地国有目标的进一步明确化及其内容的具体化，反映了平均地权纲领的发展和充实。

1923年，孙中山在广州重建大元帅府时，在广东对实施平均地权作了初步尝试，尽管收效甚微，但精神难能可贵。

第三阶段，是平均地权纲领的不断完善和新的 发展过程。从时间上看，大致是1924年1月至1925年3月。

1924年1月，中国国民党“一大”的召开，在中国现代史上具有重大的意义。大会通过的关于土地问题的政纲，集平均地权纲领之大成，使平均地权纲领理论化、系统化、法规化。在这个阶段，孙中山站在时代潮流的前头，接受共产国际和中国共产党的帮助，在革命实践中不断地完善了平均地权纲领，并使其发展到一个新的阶段。其主要内容有：（一）确定扶助农民的政纲；（二）明确提出“耕者有其田”的主

---

①《孙中山全集》第5卷第135页。

②《孙中山全集》第6卷第264页。

③万国鼎，《平均地权思想之演进》。同前书，第55页。

张；（三）拟定“二五减租”办法。将解除农民的痛苦，当做实行“三民主义”的“第一件事”。<sup>①</sup>从而将民生主义升华到了一个新的高度。关于这部分内容，详见下一章。

### 三、平均地权纲领的内涵

孙中山关于平均地权纲领的阐述，散见于各种谈话、誓词和演讲中，内涵是广泛的，多解的，又是有争议的。我们认为，平均地权纲领的内涵，可以分为平均地权纲领的目标和实现途径这两个方面。

平均地权纲领的目标，是要求否定封建主义的土地私有制，实现资产阶级的土地国有制。

对此观点，国内外研究者基本上认同，但是萧铮、殷章甫等人持有不同看法。萧铮认为：“平均地权论之结果，根本无单纯所有制之存在，无从指为私有制或国有制。”<sup>②</sup>他还说：“无政府主义者，主张根本消灭所有权，共产主义者主张国有制，三民主义则于二者之外，主张将所有制之内容，分属国家及个人，无单一之所有权主体。”<sup>③</sup>殷章甫也认为：“平均地权并非土地国有制”，<sup>④</sup>“平均地权系一种均权制，国家享有土地的上级所有权，但人民亦有下资所有权”。它“采取土地均权制，故有土地国有之利，而无土地

---

①《孙中山全集》第10卷第464页。

②③萧铮：《平均地权真论》，《地政月刊》第1卷第1期，1933年1月版。

④殷章甫：《中国之土地改革》第14页。

国有之弊，又有土地私有之利，却无土地私有之弊。”<sup>①</sup>萧铮和殷章甫的观点是基本一致的，后者的观点来自前者。

对于萧铮、殷章甫的观点，我们是难以苟同的。首先，他们在理论上认为：土地国有化是共产主义者的主张。这是不符合事实的，在世界近代史上，最早提出土地国有主张的，恰恰是一些资产阶级的思想家、活动家，如斯宾塞、约翰·穆勒、亨利·乔治等人，“土地国有正是彻底的资产阶级口号。”<sup>②</sup>“土地国有是资产阶级的措施，……它不会阻滞而会加强资本主义的发展，它是土地关系方面资产阶级民主改革的最高限度。”<sup>③</sup>由于资产阶级害怕消灭土地私有制会动摇资本主义私有制，由于资产阶级需要联合土地所有者，以对付无产阶级，还由于一部分资产阶级分子本人也拥有土地，因此，他们往往在理论上主张土地国有，在实践上却缺乏实行的勇气。其结果，出现了某些资本主义国家对部分土地实行国有化，但并不废除土地私有制的情形。萧铮等人为某种政治斗争的需要，不敢正视这个问题。第二，萧铮等人关于“平均地权并非土地国有制”的解释，是背离孙中山关于平均地权的原意的。

平均地权纲领之目标，是要求否定封建主义的土地所有制。孙中山的这一思想是一贯的，而且是坚定的。他在许多场合鞭笞“食税衣租，无所用心，”为“蛀米虫”的地主。<sup>④</sup>

---

①殷章甫：《中国之土地改革》第16页。

②《列宁选集》第3卷第697页。

③《列宁修改工人政党的土地纲领》，《列宁全集》第10卷第153页。

④《孙中山全集》第2卷第365页。

他认为：中国社会贫困、社会经济受莫大影响之原因，“实由于生产分配之不适当耳”，“故根本解决，有不能不从分配上着手也。”<sup>①</sup>显然，孙中山把解决“生产分配”问题，看作是根本解决社会贫困、社会经济向前发展的核心问题。孙中山的这一思想，反映在土地问题上，必然归结为否定封建主义土地制度，从分配上解决地权失平问题。孙中山曾大声疾呼：“敢有垄断”土地“以制国民之生命者，与众弃之！”这鲜明地表明了孙中山否定封建主义土地制度的坚定立场。

否定封建主义的土地制度之后，要建立什么样的土地制度呢？孙中山不主张将全国的土地平均分配给全体国民。他说：“吾前言平均地权，有疑为从实均地者。岂知地有贵贱，从实均分仍是不平。”<sup>②</sup>他主张资产阶级共和国的土地属于国民全体。他曾深刻地指出：“土地若归少数富者之所有，则可以地价及所有权之故，而妨害公共之建设。平民将永无立锥之地矣！苟土地及大经营皆归国有，则其所得，仍可为人民之公有。”<sup>③</sup>“平均之法：（一）即照价纳税，（二）即土地国有。”<sup>④</sup>为国民所平等共享。这也就是说，土地不应归少数富者所有，而应属于国民全体。全体国民人人都有享受土地权利的平等地位和机会。每个国民都可以向国家租得土地；同时，每个租地国民，都有向国家交纳土地税的义务，至于每个租地国民的租地面积，可以不等，也不应该一概相等。“地租是土地所有权在经济上的实现，即不同的人借以

---

①《孙中山全集》第2卷第517页。

②③④《孙中山全集》第2卷第370、338、355页。

独占一部分土地的法律虚构在经济上的实现”。<sup>①</sup>把地租收归国有，实际上是取消了私人对土地的所有权，基本上实现了土地国有化。孙中山要建立的土地制度，正是资产阶级的土地国有制度。

在平均地权纲领中否定封建地主阶级的土地制度和实现资产阶级的土地国有，是同一个问题的两个方面。前者是破，后者是立。两者紧密相连，相互促进。孙中山在很多场合，反复论证过它的必要性和重要性。

首先，从自然法的观点，论证了土地应为公有，而不归私人占有。孙中山说：“原夫土地公有，实为精确不磨之论。人类发生以前，土地已自然存在，人类消灭以后，土地必长此存留。可见土地实为社会所有，人于其间又恶得而私之耶？或谓地主之有土地，本以资本购来，然试叩其第一占有土地之人，又何自购乎？”<sup>②</sup>故此“欲求生产分配之平均，亦必先将土地收回公有，而后始可谋社会永远之幸福也。”<sup>③</sup>这也就是说，土地买卖必须以土地私有为前提。如果早先没有一批地主强占土地为私产，也就谈不上出现土地买卖问题。地主起家的根源，在于对土地这一自然资源的霸占和掠夺。由于地主“独占自然富源”是不公平的，所以，为谋社会永远之幸福，就必须否定地主阶级土地私有制，将土地收归公有。它为否定封建地主阶级的土地私有制，实现资产阶级的土地国有制，找到了理论根据。

第二，从发展资本主义的工商业和交通运输业的要求出

---

<sup>①</sup>《马克思恩格斯全集》第25卷第715页。

<sup>②③</sup>《孙中山全集》第2卷第514页。



发；从发展民族经济，使中国进入世界富强国家行列的热诚愿望出发，论证了土地国有的必要性。

孙中山认为，封建主义的土地制度，是发展资本主义工商业和交通运输业的桎梏，只有“改良社会经济组织，”即改良包括封建土地制度在内的社会经济组织，实行平均地权纲领，才能发展资本主义工商业和交通运输业，“地权即均，资本家必舍土地投机业，以从事工商，则社会前途将有无穷之希望。”<sup>①</sup>

孙中山“爱国若命。”他目睹中国的贫穷落后和欧美的繁荣富强，立志要改变中国“国贫民瘠”的状况。如何改变中国的落后状况，并赶超欧美富强国家呢？孙中山认为：中国实行了平均地权的办法之后，“文明越进，国家越富，一切财政问题断不致难办。现今苛捐尽数蠲除，物价也渐便宜了，人民也渐富足了。……私人永远不用纳税，但收地租一项，已成地球上最富的国。这社会的国家，决非他国所能及的。”<sup>②</sup>显然，孙中山把平均地权纲领，看成是发展中国社会经济，使中国成为世界上最富强国家的重要纲领。

第三，从均贫富以“防止后来的社会革命”的思想出发，从缓和资产阶级与地主阶级之间的矛盾，论证了实行平均地权纲领的必要性。

因为要均贫富，防止后来的社会革命，所以，要实行平均地权纲领。这一因果关系，在孙中山的思想中，是十分突出的。他曾高度地概括指出：“我人所抱之唯一宗旨，不过

---

①《孙中山全集》第1卷第355—356页。

②《孙中山全集》第2卷第329页。

平其不平，使不平者底于平而已矣。”<sup>①</sup>

1896—1897年，他在欧美考察期间，看到欧美资本主义国家“文明越发达，社会问题越着紧。”例如：“英国财富多于前代不止数千倍，人民的贫穷甚于前代也不止数千倍，并且富者极少，贫者极多。”“英国大地主威斯敏士打公爵有封地在伦敦西偏，后来因扩张伦敦城，把那地统圈进去，他一家的地租占伦敦四分之一，富与国家相等。贫富不均竟到这地步，平等二字已成口头空话了！”<sup>②</sup>他了解到欧美各国“凡有识见的人，皆知道社会革命，欧美是决不能免的。”<sup>③</sup>

他认为：“欧美为甚不能解决社会问题？因为没有解决土地问题。”欧美的这一社会问题对中国来说：“真是前车可鉴，将来中国要到这步田地，才去讲民生主义，已经迟了。”“与其将来弄到无可如何，才去想大破坏，不如今日子筹个防止的法子。”<sup>④</sup>

究竟采取什么样的法子，解决中国的社会问题呢？孙中山不赞成采用“夺富人之田为己有”的办法。他“所信的，是定地价的法子，”即土地被“少数人把持垄断的弊窦自当永绝”的法子。<sup>⑤</sup>具体地说，就是主张在承认地主阶级原有的土地所有权的前提下，采取定地价、照价收税等办法，逐步解决土地问题。比方说，某地主的地价值2000元，将来因交通发达地价涨至10000元，某地主得益2000元，已属有益

---

①《孙中山全集》第2卷第509页。

②③④⑤《孙中山全集》第1卷第327—329页。

无损；盈利8000元，当归国家。孙中山认为，这是于“国计民生，皆有大益”的“最简便易行之法。”<sup>②</sup>显然，孙中山是以欧美资本主义国家贫富对立而出现社会革命的现实为借鉴，从中国需要均贫富，防止将来发生社会革命的思想出发。同时，又是从缓和资产阶级与地主阶级之间的矛盾，避免地主阶级激烈反抗的角度，论述了中国实施平均地权纲领的必要性和重要性。

在上述三点中，孙中山着重强调的是第二、三点，尤其是第三点。

“平均地权”纲领是否包含着“耕者有其田”的思想？史学界和理论界对这一问题的回答，存在着分歧。

有人认为，对孙中山来说“平均地权”和“耕者有其田”是一回事，是同时提出的。<sup>②</sup>有人认为，在20世纪初年，孙中山所宣传的平均地权，“实际上仅仅限于解决城市的土地问题，而没有提到解决广大农民的土地问题。”<sup>③</sup>还有人认为：“孙中山在旧民主主义革命阶段的土地纲领中没有‘耕者有其田’的内容，在他的前期著作中也找不到解决农民土地问题的具体主张。”<sup>④</sup>

我们认为，孙中山的“平均地权”纲领和耕者有其田的

---

①《孙中山全集》第1卷第327—329页。

②谢刚：《论孙中山的“平均地权”》，《孙中山研究论文集》（1949—1984）（下）第874页。

③金冲及、胡绳武：《辛亥革命史纲》第2卷，上海人民出版社1985年版第228页

④刘枫、曾均伟：《孙中山的民生主义研究》，上海社会科学院出版社1987年版第30页。

思想，在内涵上，及提出的时间上，是有若干区别的，但又有本质的联系。在1912年以前，平均地权纲领的重心，是在城市土地问题上，但是，它同时也包含着耕者有其田的思想。这一思想，虽然是初步的，朦胧的，但它确是存在着的，并且是趋向明确的。

前面已经提到，1899年，孙中山曾对梁启超说过：“土地国有后，必能耕者而后授之田。”1902年，他和章太炎讨论土地问题时也谈到：“夫不稼者不得有尺寸耕土。故贡彻不设，不劳收受而田自均。”这两段话，清楚地表明了，孙中山的土地国有主张含有耕者有其田的思想。

胡汉民在解释土地国有纲领时，也曾指出：“吾人用国有主义，其为施行政策不一。然其目的，则使人民不得有土地所有权，惟得有其他权（如地上权、永小作权、地役权等）。且是诸权必得国家许可，无私佃，亦无永贷。如是，则地主强权将绝迹于支那大陆。国家之课于土地上者，必经国会之承认，亦必无私有营利之弊，以重征而病农。地利既厚，而非躬耕无缘得授诸国，则民日趋业而无旷土。”<sup>①</sup>胡汉民在这里所说的“国有主义”和“非躬耕无缘得授诸国”，与孙中山说的土地国有后“必能耕者而后授之田，”是一样的意思，同样表明了，孙中山的土地国有主张中，含有耕者有其田的意思。

有人以孙中山在论述“平均地权”纲领时，只举上海、香港等城市地价上涨的例子为由，说“平均地权”纲领，只是讲城市的土地问题，而没有涉及到农村的土地问题。我们

---

<sup>①</sup>胡汉民：《民报之六大主义》，《民报》第3号第13页。

难以同意此解释。

仔细察看孙中山的全部论述，不难发现，他所主张的土地国有的范围，是包括全国城乡所有的土地。孙中山以上海、香港为例，说两地的地价比内地高数百倍，并不是没有考虑包括农村在内的“内地”的地价，而是由于上海等地地价与“内地”相比，是地价上涨得快的“最显明的证据。”并且，他在举上海、香港地价上涨为例的同时，也即指出：

“假如他日全国改良，那地价一定是随着文明日日涨高的。到那时候，以前值一万银子的地，必涨至数十万、数百万。”<sup>①</sup>这里所说的，“他日全国改良，那地价一定是跟着文明日日涨高的，”是指革命后，包括农村在内的全国土地的价格定会逐渐上涨。就在这次演说中，孙中山还指出：

“中国内地文明没有进步，地价没有增长，”倘若仿行地价税法，“一定容易。”<sup>②</sup>这里的“内地”包含着农村土地，是很明显的。

在其它场合，孙中山曾更为明确地指出：“譬如黄浦滩一亩纳税数元，乡中农民有一亩地亦纳税数元，此最不平等也。若照地价完税，则无此病。”<sup>③</sup>这就十分清楚地表明了，平均地权——土地国有的范围，是包括农地在内的全国土地，而不仅仅是城市的土地。

更进一步的研究表明：平均地权纲领中所包含的耕者有其田的思想，归根到底，是由平均地权纲领和耕田有其田的

---

①②《孙中山全集》第1卷第328、329页。

③《孙中山全集》第2卷第320页。

思想之间内在的本质的联系所决定的。

如前所述，平均地权纲领的目标，是反对私人垄断土地，要求实现土地国有，使每个国民都有享受土地收益的平等权利。在此总目标下，当然不赞成少数人独占土地所有权，使利用土地的人，反而没有较自自地利用土地的权力。就农业用地来说，当然不赞成封建主义土地制度下的高额地租，更不赞成大多数利用土地的耕者没有耕地的支配权。所以，在平均地权纲领的目标中，必然要包含着耕者有其田的思想。

再从平均地权——土地国有的核心措施来看，其核心措施是“地租国有，”即一切农地、林地、牧地、建筑地、矿源地、……等各种土地的素地地租，均以地价税的方法收归国有，耕者有其田条件下的素地地租，也是收归国有。平均地权是反对垄断土地，主张利用哪种土地的人，取得哪种土地的支配权。耕者有其田的思想，亦是主张能利用耕地的人，取得耕地的支配权。这两者原则相同。因此，平均地权纲领必然要推衍出耕者有其田的主张。

1912年，孙中山曾对袁世凯明确表示：“中国以农立国，倘不于农民自身求得彻底解决，则革新非易，欲求解决农民自身问题，非耕者有其田不可。”<sup>①</sup>这是平均地权纲领与耕者有其田思想之本质联系所得出的必然结论。

1924年，第一次国共合作正式实现之后，孙中山在讲解民生主义时，曾明确指出：“中国的人口，农民占大多数，至少有八九成，但是他们由很辛苦勤劳得来的粮食，被地主

---

<sup>①</sup>《三水梁燕生年谱》卷上第123页。



夺去大半，自己得到手的几乎不能自养，这是很不公平的。……我们要怎么样能够保障农民的权利，要怎么样令农民自己才可以多得收成，那便是关于平均地权的问题。”<sup>①</sup>认为“将来民生主义真是达到的目，农民问题真是完全解决，是要‘耕者有其田’。”<sup>②</sup>显然，孙中山是把耕者有其田看成平均地权纲领的有机组成部分。在这里及其之后，孙中山进一步阐述的耕者有其田思想，同样地是由平均地权纲领与耕者有其田思想的本质联系所规定的。

孙中山是如何论述平均地权纲领的实现途径呢？

一般地说，实现资产阶级的土地国有可以有三种途径：一是踢去地主，即用强制的手段，没收地主的土地归资产阶级的国家所有；二是买去地主，即用收买的办法，把地主的土地变为国有土地；三是税去地主，用征收地价税和土地增值税的办法，实现土地国有。

孙中山的基本主张，是采取第三条途径，同时也不排斥第二条途径和第一条途径。他对买去地主的办法，也是很重视的。其具体步骤和方法如下。

第一，“规定地价”。这是实施平均地权纲领的第一步。只有规定地价，才能实施“照价征税”，“照价收买”、“涨价归公”等措施。因此，它成了实施平均地权纲领的前提条件，是一项基础措施。

如何规定地价呢？其办法是“调查地主所有之土地，使定其价，自由呈报……，国家据其地价，载在户籍，所报之

---

<sup>①②</sup>《孙中山全集》第9卷第339页。

价即为规定之价。”①

后来，在《地方自治实行法》中进一步指出，“定地价”为地方自治开始实行的必要步骤，强调“所报之价，则永以为定，此后凡公家收买土地，悉照此价，不得增减。而此后所有土地之买卖，亦由公家经手，不能私相授受。原主无论何时，只能收回此项所定之价；而将来所增之价，悉归地方团体之公有。”②表明规定地价是对土地的私有权已加以法定的限制，而为土地公有准备了条件。

第二，“照价征税”。这是实现平均地权纲领的重要方法，是重要的一着。

孙中山说：“求平均之法，有主张土地国有的，但由国家收买全国土地，恐无此等力量。”因此，“最善者莫如完地价税一法。”③即由国家收取土地经济地租的方法，征收地主坐食之利，使土地私有制名存实亡，来实现土地国有的目标。

按照什么尺度来征收土地税呢？孙中山主张按地价征税，反对按面积征税。这是因为：“从前人民所有土地，照面积纳税，分上中下三等。以后应改一法，照价收税。因地之不同，不只三等。”“但分三等，必不能得其平”，“若照地价完税，则无此病。”④

关于照价收税之地价的计算方法，孙中山认为：“地价是单指素地来讲，不算人工之改良及地面之建筑。比方有一

---

①③④《孙中山全集》第2卷第522、321、320—321页。

②《孙中山全集》第5卷第222页。

块地地价值 1 万元，而地面楼宇是 100 万元，那么照价抽税，照值百抽一来算，只能抽一百元。如果照价收买，就要给 1 万元地价之外，另要补回楼宇之价 100 万元了。其他之地，若有种树、筑堤、开渠各种人工之改良者，亦要照此类推。”<sup>①</sup> 这样征税凭素地地价而不及改良物，有促进土地利用的效能，裨益于“地尽其利”。

关于地价税的税率，孙中山主张“征收地价百一之税。”<sup>②</sup> 即地价值 100 元的抽税 1 元，值 10 万元的便抽 1000 元。孙中山也有地价税税率 1% 至 2%，或 2% 的意见，但都不是肯定性的结论。他说，地价税抽法，“或抽 2%，或抽 1%，他日由省会议决，然后执行。”<sup>③</sup>

关于地价税税率，孙中山还主张采用累进税率。他说：“盖累进之法，地价愈高，其税愈重，我之所谓平均之法亦然，非一律加税也。”<sup>④</sup> 这样，税重无多利可得，使土地兼并受到抑制。

此外，孙中山还主张征收土地印契税。他说：“中国近来患贫极了，补救之法，不但收地税，尚当收印契税。”关于印契税的税率，他主张：“每百两取三两至五两，逾年不换新契者，按年而递加之。”<sup>⑤</sup>

第三，“照价收买”。这一步骤和方法，是准确地核定地价和实施照价征税、涨价归公、土地国有之目标的重要保

---

①《孙中山全集》第 9 卷第 391 页。

②③④⑤《孙中山全集》第 2 卷第 522、374、364、321 页。

证，是关键的一环。

孙中山认为：地主出于私有心，总想低报地价，以企图少交地价税。要令地主自报之地价符合实际，即要准确地核定天下地价，国家必须在采取照价征税措施的同时，采取照价收买的办法。其具体办法是“国家在地契中，应批明国家当需地时，随时可照地契之价收买。”<sup>①</sup>在此规定条件下，“地主如果以多报少，他一定怕政府要照价收买，吃地价的亏。如果以少报多，他又怕政府照地价抽税吃重税的亏。”因此，地主“一定不情愿多报，也不情愿少报，要定一定折中的价值，把实在的市价报告到政府。”<sup>②</sup>只有这样，地主自报地价才达公平，政府才能达到公平地征收地价税之目的，并且不致吃少收地价税和收买时多付地价的亏。

“照价收买”，还表明国家拥有随时照价收买私人土地的权力。孙中山指出：“公家将来必需多用地，以谋地方之发达，如省会欲谋推广，收地建设，为必有之事。故定价时声明照价收回，可免日后定价之繁杂，是两利之事也。”<sup>③</sup>他还指出：如果国家开铁路、马路或建一大工场等需要土地，“可以随时收归国有。”<sup>④</sup>这些办法，为实现土地国有的目标，提供了保障。正因如此，照价收买，“意谓国家有随时照报价收为国有之权，故有时亦遂称之为土地国有。”<sup>⑤</sup>

第四，“涨价归公。”这是实现平均地权纲领目标的一

---

①③④《孙中山全集》第2卷第321、370、372页。

②《孙中山全集》第9卷第389页。

⑤见万国鼎：《平均地权思想之演进》。同前书第83页。

大手段，是最重要的落实措施。

“涨价归公”，即地价定了之后，土地“所加之价完全归为公有。”<sup>①</sup>“比方有一个地主，现在报一块地价最一万元，到几十年之后那块地价涨到一百万元，这个所涨高的九十九万元，照我们的办法都收归众人公有。”<sup>②</sup>

孙中山十分重视“涨价归公。”他认为：地价之所以涨高，是因为社会改良和工商业进步的结果。由于“这种进步和改良的功劳，还是由众人的力量经营而来的；所以由这种改良和进步之后所涨高的地价，应该归之大众，不应该归之私人所有。”<sup>③</sup>他对地主侵占土地因社会进步而产生的利益攻击最力，称其人为“地棍”和“蛀米虫”，称其事为“天下不平之事。”

孙中山认为，只有实行涨价归公，才能防止私人垄断土地，去掉社会上的不平等现象，“使不平者底于平”；不平可免，乱源可除；只有实行涨价归公，才能“以酬众人改良那块地皮周围的社会和发达那块地皮周围的工商业之功劳，”<sup>④</sup>有利于资本主义工商业和整个民族经济的发展；只有实行涨价归公，国家才能有钱“照价收买”土地，合理利用土地，使中国成为地球上的最富国。因此，孙中山强调：“这种把以后涨高的地价收归众人公有的办法，才是国民党所主张的平均地权，才是民生主义”，<sup>⑤</sup>甚至认为“三民主义之中的民生主义，大目的就是要众人能够共产。不过我们所主张的共产，是共将来，不是共现在。这种将来的共产，是很

---

①②③④⑤《孙中山全集》第9卷第389页。

公平的办法”<sup>①</sup>，可以解决土地问题。

综上所述，实施平均地权纲领的四个步骤和方法是紧密相联的。这16个字：规定地价、照价征税、照价收买、涨价归公，是环环相扣，互补互促，合则为一，分则为四，各得其所，各司其职，若缺一环，失之过半。归纳起来，可以这样说：

基础在**规定地价**，重点是**照价征税**，  
关键有**照价收买**，落实于**涨价归公**。  
字字归**平均地权**，句句为**共享其利**，  
四环连相互为用，一环缺俱失本意。

它的最简赅的表述，是国民党“一大”通过的《建国大纲》第10条所记载：“每县开创自治之时，必须先规定全县私有土地之价，其法由地主自报之，地方政府则照价征税，并可随时照价收买。自此法报价之后，若土地因政治之改良、社会之进步而增价者，则其利益当为全县人民所共享，而原主不得而私之。”<sup>②</sup>

总之，平均地权的基本精神，是为着实现资产阶级土地国有制，消除封建主义土地私有制，使土地分配合理，土地利用得体，促进社会生产力发展，有利于国计民生、“国利民福。”

#### 四、平均地权的进步性和局限性

列宁曾指出：“判断历史的功绩，不是根据历史活动家

<sup>①②</sup>《孙中山全集》第9卷第330、127页。



没有提供现代所要求的東西，而是根据他们比他们的前辈提供了新东西。”<sup>①</sup> 根据这一正确的指导思想，我们不难看出平均地权纲领具有巨大的进步性。

第一，它超过中国历史上以往一切改良或变更封建主义土地制度的纲领，成为中国历史上第一个最具革命性和进步性的土地改革纲领。

土地问题是困扰中国历史上若干朝代政治家、思想家的一大难题。包括王安石在内的古代政治家，都企图用抑制豪富的方式来缓解严重的土地问题。但是，他们都不能走出封建主义土地制度的框架。以洪秀全为代表的农民起义领袖人物，虽然曾经提出了带有否定封建主义土地制度的纲领——《天朝田亩制度》，并领导农民战争打击了封建主义土地制度，但是，他们没有也不可能找到从根本上废除封建主义土地制度的途径，其结果只能是封建主义土地制度的回复。

平均地权纲领，在中国历史上破天荒地把否定封建主义土地制度，与实现资产阶级土地国有化联系起来。它的实现，有利于解放和发展生产力，有利于资本主义生产方式代替封建主义生产方式，对于夺取民主革命的胜利，加强和巩固资产阶级的统治地位，具有重大的意义。不但如此，实现资产阶级土地国有化，还会促进资本主义在农业中得到最顺利的发展，为后来的无产阶级社会主义革命，创造了最为有利的条件。因为：“土地国有化不仅是资产阶级革命的‘顶峰’，而且是走向社会主义的一个步骤。”<sup>②</sup> 因此，从平均地权纲

---

①《列宁全集》第2卷第150页。

②《列宁选集》第1卷第776页。

领要实现的目标来说，它是资产阶级民主革命阶段解决土地问题最彻底的办法和最理想的前途。是“进步的、战斗的、革命的资产阶级民主主义的土地改革纲领。”<sup>①</sup>

第二，它反映了中国社会发展的客观要求和中国人民要求民族独立、民主权利、发展经济的强烈愿望，对中国人民进行反帝反封建斗争起了重要的动员作用。

土地问题是近代中国社会颇具关键性质的问题。从政治上看，中国近代社会的主要矛盾是帝国主义与中华民族的矛盾、封建主义与人民大众的矛盾。要解决这一主要矛盾，就必须打倒帝国主义和封建主义赖以统治的基础和墙角——寄生于封建主义土地制度之上的地主阶级。从经济上看，封建主义的土地制度，是我们民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源。中国要富强，要发展资本主义经济，就必须废除封建主义的土地制度，因为“封建主义是帝国主义和官僚资本主义的同盟者及其统治的基础。”<sup>②</sup>因此，废除封建主义土地制度具有从根本上完成反帝反封建的民主革命双重任务之性质，成为解决近代中国社会主要矛盾，推动中国社会向前发展的中心问题。平均地权纲领正是为着解决这一中心问题而提出，它作为三民主义的重要组成部分，和民族主义、民权主义一起反映了中国人民要求民族独立、民主权利和发展经济的共同愿望，体现了对劳动群众的真诚关怀。它象一面旗帜，指导和动员了中国人民参加反帝反封建的伟大斗争。

第三，它是衡量真假资产阶级民主革命派的试金石。

---

①《列宁选集》第2卷第426页。

②《毛泽东选集》合订本第1208页。

平均地权纲领是进步的、战斗的、革命的资产阶级民主主义的土地改革纲领。是坚决实行它，还是背弃反对它？是完善发展它，还是阳奉阴违它？对于民主革命时期的每个党派和人士都是一次严峻的考验。孙中山创立并坚持和发展它，因而成为中国资产阶级民主革命的伟大旗手。梁启超等人反对这个纲领，暴露了他们的资产阶级改良派的立场。孙中山逝世以后，以宋庆龄为代表的国民党左派坚持这个纲领，表明了革命派的坚定立场。蒋介石集团在大陆执政的长时期里，把平均地权纲领束之高阁，阳奉阴违，暴露了他们背叛孙中山亲手制定的三民主义的大地主大资产阶级立场。其结果，是被中国人民所唾弃。

中国共产党人，是孙中山“革命事业的继承者，”<sup>①</sup>是“革命三民主义的最忠诚最彻底的实现者。”<sup>②</sup>到中华人民共和国创建初期，中共富有创造性地发展并在大陆上彻底地实现了“耕者有其田”，大大地推进了中国社会向前发展的历史进程，得到中国人民的衷心拥护。

过去的历史表明：对平均地权纲领的态度，不但是衡量真假革命民主派的试金石，而且是衡量各个阶级、政党、集团是否代表绝大多数人的利益，站在时代潮流前头，推动历史前进的利器。

平均地权纲领的局限性，主要表现在以下两个问题上。

第一，“毕其功于一役”是理论上的主观社会主义的空想。

---

①毛泽东：《纪念孙中山先生》，《毛泽东选集》第5卷第311页。

②《毛泽东选集》合订本第962页。

孙中山提出平均地权纲领的重要原因之一，是为着防止社会革命，即为着避免中国资本主义的发展会“酿成欧洲革命流血之惨剧”，是为着趁中国资本未发达，地价未增加之“极佳时期”先行解决土地问题<sup>①</sup>。他还主观地认为：平均地权，“主张土地公有”，“实为社会主义之政策”<sup>②</sup>；实行平均地权纲领，消灭了绝对地租，便是消灭了资本主义，中国便可避免资本主义所造成的贫富不均等祸害，就可以使中国一劳永逸地进入“家给人足，四海之内无一夫不获其所”的理想社会。

土地国有化的实现，意味着封建主义土地关系的彻底废除和资本主义农业、工商业的迅速发展。“在经济方面，土地国有化在资产阶级土地变革的条件下是最彻底的手段，因为它能摧毁全部中世纪土地占有制”。<sup>③</sup>但它不是反对资产阶级关系的斗争，而是反对农奴关系的斗争。平均地权纲领则是“纯粹资本主义的、十足的土地纲领。”<sup>④</sup>把它当作防止资本主义的社会主义纲领是错误的。

当时的“中国是多了一个外国的帝国主义和一个本国的封建主义，而不是多了一个本国的资本主义，相反的，我们的资本主义是太少了”。“拿资本主义的某种发展去代替外国资本主义和本国封建主义的压迫，不但是一个进步，而且是一个不可避免的过程。”<sup>⑤</sup>企图防止和超越这一过程，

---

①②《孙中山全集》第2卷第521、522页。

③《列宁全集》第13卷第305页。

④《列宁选集》第2卷第427页。

⑤《毛泽东选集》合订本第961页。

“举政治革命和社会革命毕其功于一役。”<sup>①</sup>是反科学的主观社会主义空想。企图在半殖民地半封建中国社会经济、政治、文化等都十分落后的基础上，马上就实现“四海之内，无一夫不获其所”的理想社会，只能是乌托邦式的幻想。

第二，是它的目的与手段的矛盾性，也即方法上的改良性和软弱性。

如前所述，孙中山关于平均地权——土地国有的纲领目标，不可不谓急进，并表现出理论上的勇气。但是，他对实行这一纲领目标却长期缺乏勇气。他关于实现这一纲领目标的步骤和方法，是改良的、缓和的。他既不赞成“夺富人田为已有”的方法，也不主张在革命取得胜利之前就实施“涨价归公”等措施，而是主张“将来的共产”，即“革命后社会改良进步之增价，则归于国家，为国民所共享。”不仅如此，他关于平均地权的步骤和方法，与其目标之间还包含着自相矛盾的成分。

首先，从平均地权步骤和方法的前提条件来看，它是在承认地主阶级现有土地所有权的条件下，核定地价。并且，“其现有之地价，仍属原主所有。”这种带有保留封建主义土地所有制残余的步骤和方法，与要求改革封建主义土地制度、实现土地国有的目标之间是有矛盾的，照此办理，不可能是完全彻底的土地国有。

其次，从平均地权步骤和方法的指导思想来看，曾考虑靠立法手法使“地主不至害怕”；使“以前有产业的人绝不

---

<sup>①</sup>《孙中山全集》第1卷第289页。



至吃亏”；使“政府和地主自然是两不吃亏。”<sup>①</sup>这一指导思想，忽视发动群众，带有恩赐观点，所产生的平均地权方法，只能是美好想像中的“于国计民生，皆有大益”的“最简便易行之法。”<sup>②</sup>它与实现土地国有这一目标必然发生阶级利害冲突，存在着巨大的矛盾。这些消极因素则往往被其不肖信徒所利用，以致阉割了平均地权的革命精神。

辛亥革命缺少一个农村大变革，最后失败了。其失败与平均地权纲领的局限性有关。

从总体上看，平均地权纲领的进步性是主要的。它的局限性是次要的。

## 五、广东政府实施平均地权纲领的尝试

1912年，中华民国政府在南京成立时，孙中山曾“提议平均地权，试行本党的民生政策。”但是，“吾同志中有不表赞同”，<sup>③</sup>孙中山的倡议没有得到实施。为此，孙中山还批评了不赞同实行平均地权的人，诘问他们：“君等不曾宣誓不违背党义的吗？”<sup>④</sup>并深表遗憾。此后，孙中山一有机会，就把实施平均地权纲领提到议事日程上来。

1921年5月，孙中山在广州就任非常大总统。在广东局势稍微稳定的情况下，孙中山即下令设立土地局。其目的是为着整理田土，整顿税收。而且还曾约请德国土地问题专家

①《孙中山全集》第9卷第389—390页。

②《孙中山全集》第1卷第329页。

③④《孙中山全集》第5卷第477页。



单维廉博士来华<sup>①</sup>，商谈地价税问题。但这回也因陈炯明叛变而中止<sup>②</sup>。

1923年2月，孙中山在广州重建大元帅府，即令设立广东全省经界总局。8月，审查并颁发了《广东省经界总局规程》<sup>③</sup>。全文13条，其主要内容是：（一）经界总局以厘正经界、确定民业为宗旨。（二）在全省屋宇田土均由该局次第清丈。（三）屋宇田土典当买卖应税契登记事项，概归该局办理。（四）屋宇田土未经税契验契者，清丈后均责令补税，补验并登记，始得营业。（五）屋宇田土清丈及登记费，均各照价值百分之一计算，契税率及附加等概照章程办理。

这一章程的制颁，为建立广东全省经界总局，清丈土地，压抑豪强，整顿税收，增加大元帅大本营财政收入，作了准备。

10月，孙中山审批、颁发了广东省长廖仲恺主持拟定的《广东都市土地税条例》<sup>④</sup>。在条例草案“理由书”中指出：“平均地权之说，以为改良社会经济之方，整理国家租税之具，其要旨系土地皆有税，且重课其不劳而获之收益。”该条例分：总则；普通地税；地价之判定及登记；普通地税之

---

①单维廉博士(Dr. Schrameier)(1859~1928年)，生于德国之爱森，1897年任上海德国总领事馆一等通译官。1898年升充胶州湾租借地之行政委员。德国土地改革大师马·熙克的秘书。他与中国国民党有深长之历史关系。孙中山的平均地权之学说，得他之襄助良多。(见萧铮：《中国之土地制度译者序》，《地政月刊》第1卷第9期第1171页，1933年9月。

②张继：《平均地权史话》，见张续、萧铮等编：《平均地权与土地改革》第4页。

③④《陆海军大元帅大本营公报选编》1923年2月—1924年4月，中国社会科学出版社1981年版，第128—129、202—210页。

纳税人；土地增价税。共5章37条。另附说明6条。其基本内容是：（一）城市、商埠、乡镇，其人口在5万以上者，均适用本条例。（二）每年征收普通地税之税率如下：有建筑宅地，征收地价15%；无建筑宅地，征收地价15%；农地征收地价8%；矿地征收地价4%。（三）各种地价由当事人依限申报后，由地价评议会审查、判定。土地所有人，永租人或典主，认判定地价为不合时，得自收到通知书之日起，30日内向地价评议会申述异议，请求复判。（四）土地所有人，永租人或典主，认复判地价为不满意时，得自收到通知书之日起，15日内申请都市税务官署将土地征收之。（五）凡土地现时价额，超出于前判定之地价，其超出之价数，即为增价。（六）土地增价税率如下：土地增价，超过10%至50%者，课10%；超过50%至100%者，课15%；超过100%至150%者，课20%；超过150%至200%者，课25%；超过200%者，课30%。

这一土地税条例，系孙中山亲手审定，直接体现了孙中山的平均地权纲领，在中国土地改革史上和在中国国民党土地政策史上，具有重要地位。但这一条例的土地增价税尚未实行涨价完全归公。而且，条例内容仅限于都市土地征税，先由广州市试办。

11月6日，孙中山颁发了广东财政厅长邹鲁拟定的《广东田土业佃保证章程》12条，及《广东全省田土业佃保证局组织简章》。《广东田土业佃保证章程》，旨在“保障农民承租权利，及维持业主所有权之安全。”<sup>①</sup>这个章程有利于

---

<sup>①</sup>同上，第233页

调整业佃关系，增加财政收入。

同年11月26日，孙中山批准、颁发了大本营建设部长林森拟订的《国有荒地承垦条例》32条。该条例规定：对开垦国有荒地有成绩者，采取优惠政策<sup>①</sup>。

但是，广东革命基地不巩固，加上原有户口册籍、粮册根据多有失散，广东“各县自反正以来，因水旱、天灾、兵燹对于地丁钱粮滞纳者有之，县知事催征不力者亦有之。……各乡户口积欠钱粮，间有数年，或自反正以来，未有清厘者不知凡几。”<sup>②</sup>这对于实施地价税等土地政策，确实是困难重重。为此，孙中山认为“清丈田亩”刻不容缓，于12月19日，指令广东省长廖仲恺按照民生主义，参酌地方情形，拟具实行清丈章程呈候核定施行。廖仲恺亦即督令经界局“拟具实施规则，积极筹备赶速进行。”<sup>③</sup>

在此期间，孙中山再次聘请德国人单维廉为广州市府顾问，襄助其实现民生主义。单维廉拟出《土地登记测量及征税条例草案》<sup>④</sup>。共9章95条。其主要内容是：（一）土地测量收费。乡落者，每亩收费1元，11—20亩，每亩收费4元；21—50亩，每亩收费6元；51—100亩，每亩收费7元；100—200亩，每亩收费15元。都市者，每亩收费5元；（二）凡土地登记表上所应填各款，有不尽数填报者，每次处以50元之罚金；凡有意妄报者，处以50元以上1000元及下之罚金；各业主有不将契据文件交验，或有怀疑案件，而该业主不将法定之证人或证据交出者，一经察觉，得没收其产业。（三）土

①②③同上，第249、257、320页。

④《地政月刊》第1卷第9—11期1933年9月。

地稅率須與流行之銀行利率相等。廣州市現行之銀行利率為周息一分，因是地稅之率亦須如此數。（四）土地增價稅當為百分之百，即土地所有之增價，當征其全數，歸諸公家。

（五）倘納稅人延遲完稅者，處以 5 倍稅額之罰金。如延遲期間逾 3 年者，該土地由市政府拍賣之。所得之價，扣除罰款及關於此事之各項費用暨周息一分外，所餘之數統歸原所有人。（六）土地局對於應行沒收之產業，一經決定，在 6 個月後，將該項產業拍賣，所得之款，全部撥入市庫。

縱觀單維廉起草的《土地登記測量及徵稅條例草案》，有以下几个特点：其一，有一定的理論闡述；其二，有周詳的土地管理樣本；其三，有強有力的嚴厲的經濟制裁措施；其四，設立土地裁判所，有較強的土地管理機構。

單維廉認為：地價稅與土地增價稅條例，斷無調和遷就之余地。否則，土地徵稅的全盤計劃必然遭到破壞。惟對於高率之增價稅或容例外之可能。此為獨有之少量的遷就。增價稅率可降至 50%，過此無再之余地。土地增價，如抽 75%，而留 25% 以歸業主，而業主所得者亦為利不少，若以半數歸業主，則業主所得之利息較大，此亦投機之一種也。單維廉在地價稅和土地增價稅率上的這些見解，的確是頗有見地的。

由於孫中山、廖仲愷的相繼逝世，不久單維廉也不幸車禍遇難；由於廣東政局發生變化，單維廉起草的《土地登記測量及徵稅條例草案》，並沒有得到貫徹執行。但是，“條例草案”較好地體現了孫中山的平均地權綱領，為後來國民政府制訂的土地法提供了參考資料。可是，1930 年的《土地法》離開此條例的基本精神甚遠。

孙中山在广东省实施平均地权纲领的努力，虽然收效“甚微”<sup>①</sup>，却显示了孙中山矢志不渝地躬行平均地权纲领的精神。

---

<sup>①</sup>参见《地政月刊》第1卷第11期第1530页，1933年11月。

## 第三章

### 国民革命时期的土地政纲

国民党“一大”的召开，国共合作正式形成，标志着国民党的改组新生。“一大”确立的土地政纲，是孙中山的“平均地权”纲领的新发展，是国共合作后扶助农民政策的共同建树。随着国民革命的兴起，孙中山深知广大农民对土地的迫切要求，又进一步提出了“耕者有其田”的口号，积极支持农民的减租斗争，厘订了“二五减租”的措施。从而激起了南方几省农民运动的蓬勃开展，推动了北伐战争的胜利进军。两湖等地农民的觉醒，日益自动地进到争取土地的斗争，土地革命的进展使一切革命政党和领袖遇到了试金石。在此紧要关头，蒋介石集团和汪精卫集团先后背叛了“一大”宣言和政纲，实行“分共”、“清党”，国民党原先的革命土地政纲偃旗息鼓，国民革命的大好形势遭受致命的破坏。

#### 一、国民党“一大”的土地政纲 和“耕者有其田”的提出

##### 1. 国民党“一大”土地政纲

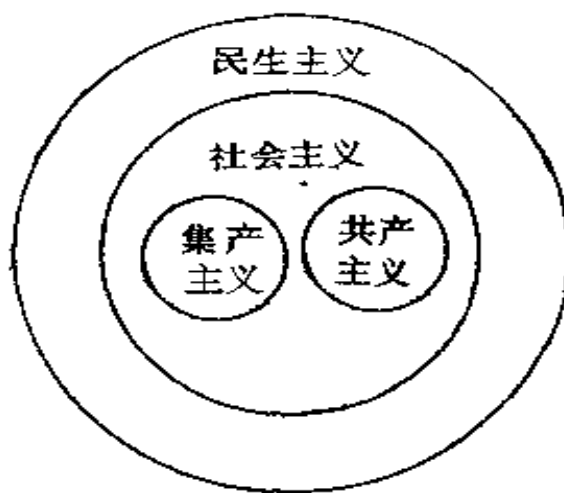
1924年1月20日～1月30日，在广州召开的中国国民



党第一次代表大会，以改组国民党进而改造国家为宗旨。大会的重大成果，是通过了大会“宣言”。“宣言”分析了中国的现状、重新解释了三民主义、确定了国民党的政纲。政纲对内政策的15条中半数有关“民生主义”内容，内有4条则涉及土地问题。孙中山称“这个宣言，系此次大会之精神生命。”<sup>①</sup>是“将国民党之精神、主义、政纲完全发表，并应使之实现”。<sup>②</sup>所以，孙中山自着手筹备改组国民党始，就十分注重起草这个大会宣言。于是，围绕“宣言”问题，曾展开了一番曲折而激烈的斗争。

在国民党“一大”审议宣言时，对国民党政纲中的反帝外交政策和土地政策，有人提出了种种责难。海外华侨也纷纷致函电询问。在土地问题上，胡汉民与鲍罗廷就曾发生激烈的争论。而且，许多代表类似1905年同盟会成立大会上讨论“平均地权”时那样产生疑虑。为此，孙中山特在1924年1月21日大会上专门发表《关于民生主义之说明》，指出

“本党之基础问题……即为民生主义。本党多数同志对于此重要主义，向不甚留心研究，故近日因此主义而生误会，因误会而生怀疑，因怀疑而生暗潮，刻既有此现象，恐兆将来分裂，发生不良结果。故本总理对于此主义必须再行剖解。”<sup>③</sup>他边演说边图示：



<sup>①②③</sup> 《孙中山全集》第9卷第101、110、110页、

旨在说明共产主义与民生主义的关系，是“毫无冲突，不过范围有大小耳。”认为“诸君既能明白民生主义之真义，则新旧同志误会怀疑而生之暗潮，从此便可打消。”<sup>①</sup>

孙中山看到这个问题的矛盾和冲突，重视统一党内思想是很可贵的。后来的事态发展也证明了这一点。但是，学理是深奥的，共产主义和民生主义的宇宙观不同，孙中山忽视两者的差别，还认为民生主义包括了社会主义、共产主义的说法是不妥的。而本着两党合作的求同存异的精神，则是许可的。

事情也并非这样简单。会上的右翼势力迫使孙中山把将“大土地所有者的土地收归国有”的条文，从“宣言”中删去后，还妄想得寸进尺，把整个“宣言”抹了，不要公布了。

为此，1924年1月23日大会在审议表决“宣言”前，孙中山特地单独邀请顾问鲍罗廷洽谈，是否取消大会宣言，以另拟的政府纲领（即《国民政府建国大纲》）来代替。鲍罗廷当时非常严肃的指出：“取消宣言草案，就意味着召集全国代表大会是毫无益处的。”强调“乌托邦的政府纲领是没有实际意义的，而宣言回答了与中国命运攸关的问题，因此它必将成为运动指导性和决定性的文件。”<sup>②</sup>终于说服了孙中山，使孙中山“拿定主意”成功地主持大会通过了这个“宣言。”

在此背景下，国民党“一大”宣言中关于民主主义和其

---

①《孙中山全集》第112—113页。

②鲍罗廷：《关于中国国民党“一大”的笔记》1924年1月23日。见《中国现代史资料选辑》第2册，中国人民大学出版社1988年版第7—11页。

土地政纲赋予了新的内容，要点如下：

其一，是集“平均地权”学理之大成，言简意赅，确立了国民党的土地政纲。宣言明确指出：“国民党之民生主义，其最要之原则不外二者：一曰平均地权；二曰节制资本。盖酿成经济组织之不平均者，莫大于土地权之为少数人所操纵。故当由国家规定土地法、土地使用法、土地征收法及地价税法。私人所有土地，由地主估价呈报政府，国家就价征税，并于必要时依报价收买之，此则平均地权之要旨也。”<sup>①</sup>其目的，是革除地主阶级对于土地的垄断和由此产生的绝对地租，而达到“土地之税收，地价之增益，公地之生产，山林川泽之息，矿产水利之利，皆为地方政府之所有”。<sup>②</sup>以便兴办各种公共事业，为国民所共享。其方法：“由国家规定土地法、土地使用法、土地征收法及地价税法。私人所有土地，由地主估价呈报政府，国家就价征税，并于必要时依报价收买之。”<sup>③</sup>这里强调运用国家的法律力量来解决土地问题，为日后制订土地法规奠定了基础。

其二，是将“平均地权”的重心，着力于解决农村土地问题，增进农民的生计，增强国民革命的实力。宣言明确指出：“中国以农立国，而全国各阶级所受痛苦，以农民为尤甚。国民党之主张，则以农民之缺乏田地沦为佃户者，国家当给以土地，资其耕作，并为之整顿水利，移植荒徼，以均地力。农民之缺乏资本至于高利借贷以负债终身者，国家为之

---

①②③《孙中山全集》第9卷第120、123、124—125页。

筹设调剂机关，如农民银行等，供其匮乏，然后农民得享人生应有之乐。”<sup>①</sup>显然是非常重视解决贫苦农民缺乏土地和生产资金的问题。并且“严定田赋地税之法定银，禁止一切额外征收。”<sup>②</sup>“清查户口，整理耕地，调正（查）粮食之产销，以谋民食之均足。”<sup>③</sup>以求“改良农村组织，增进农人生活。”<sup>④</sup>等等。这比同盟会成立以来，“平均地权”的论说主要侧重于“防患未然”的“市地”问题，是个重大的发展，而且从国民革命的成败来提出这个问题。这是由于孙中山为代表的国民党人长期武装斗争的失败，深感革命“艰难顿挫”、“孑然无助”，再不能单独依靠兵力，而“当以人民的心力为基础。”农民占全国人口的百分之八九十，所受痛苦又以农民为尤甚，农民不参加革命，革命就没有基础。唤醒国民，就要关注农民的疾苦，不能不重视农村的土地问题。而且受俄国十月革命胜利的鼓舞和共产党人的积极推动，于是毅然确定扶助农工的政策，强调“国民革命之运动，必待全国农夫、工人之参加，然后可以决胜，盖无可疑者。”<sup>⑤</sup>明确表示国民党对于农夫、工人之运动，以全力助其开展、辅助其经济组织，使日趋于发达，以期增进国民革命之实力。国民党现正从事于反抗帝国主义与军阀，反抗不利于农夫、工人之特殊阶级，以谋农夫、工人之解放。“质言之，即为农夫、工人而奋斗，亦即农夫、工人为自身而奋斗也。”<sup>⑥</sup>

所以，当大会宣言通过后，孙中山非常兴奋的发表演

---

①②③④⑤⑥ 《孙中山全集》第9卷第120—121、124、124、124、121、121页。

说：“这是本党成立以来破天荒的举动。”<sup>①</sup>应该记取“排满”、“倒袁”、“护法”三役没把革命旗帜竖起的失败教训，“此次我们通过宣言，就是从新担负革命的责任，就是计划彻底的革命。”<sup>②</sup>

但是，国民党组织庞杂，党内始终有一股暗势力，对于新三民主义，尤其对于列为民生主义第一要点的平均地权，是一概持以怀疑和否定的态度。何况，“一大”的土地政纲本身，由于右翼势力的干扰已删去了大土地所有者的土地收归国有的条文，而且对于贯彻执行也缺乏具体有力的措施。

## 2. “耕者有其田”的提出

国民党“一大”闭幕之翌日（1924年1月31日），国民党中央就决定设立农民部，由孙中山提名老同盟会员、现是共产党员的林祖涵担任部长，澎湃为秘书。农民部的职责，其中有详细调查农民状况及各省田地面积并其分配办法，订立本党的土地政纲，负责领导农民运动等。1924年5月，国民党中央决定组织农民运动委员会，委员除农民部成员外，聘请廖仲恺、戴季陶、谭平山、法郎光等人参加，加强对农民运动的领导。

1924年6月，孙中山亲自审定公布《农民协会章程》，开宗明义“农民协会为本三民主义解放劳动阶级之志意，合全国受压迫之贫苦农民而组织之。其目的在谋农民之自卫，并

---

<sup>①②</sup> 《孙中山全集》第9卷第125、126页。

实行改良农村组织，增进农人生活。”<sup>①</sup> 确定了农民协会的性质、任务和会员的权利与义务等等，这是中国近代农民运动中第一个全国性的组织纲领，有效地推动广东等地农民运动的开展。

1924年7月，根据国民党中央第39次会议决议，“为养成农民运动之指导人材，以实现本党救济农民政策。”<sup>②</sup> 创办中国国民党中央执行委员会农民运动讲习所，鼓励中国国民党党员志愿从事农民运动者积极报考。

此时，孙中山特别重视民生问题的研究，作了《民生主义》的系列讲座。他认为“民生问题，今日成了世界各国的潮流。”<sup>③</sup> 欧美资产阶级国家民生还没有真正解决，就由于土地问题所生的弊病。我们解决民生问题“头一个办法，是解决土地问题。”<sup>④</sup> “土地问题能够解决，民生问题便可以解决一半了。”<sup>⑤</sup>

为此，1924年8月17日，孙中山在《民生主义·第三讲》中则正式提出了“耕者有其田”的口号。而且多次演讲阐述了这一基本思想。

孙中山早年和梁启超关于土地问题的谈话中，曾有过朦胧的耕者有其田的思想。1912年，孙中山在北京时，也曾和袁世凯、梁士诒谈到“欲求解决农民自身问题，非耕者有其田不可。”但作为一项土地政策明确提出则是1924年8

---

① 《农民协会章程》1924年6月24日，载《广州大本营公报》1924年第18号。

② 载《广州民国日报》1924年7月24日。

③④⑤ 《孙中山全集》第9卷第355、388、390页。



月，其时有两件事对孙中山是很有影响的。

第一件事，是国民党中央一次例会上，广东大学校长邹鲁提到农民有了农民协会组织，不但要求减租，还抗缴沙田附加捐（该捐原是拨给广东大学充作教育经费的），指责农民运动矛头不应该指向政府当局。列席例会的彭湃（代替因病不能出席的农民部部长彭素民）即发言讲述无地农民租种沙田难以偿付重租苛捐等等的苦楚。孙中山听后说：农民既然耕沙田要亏本，何以不谋别业。彭湃当即答以沙田佃户犹如池中鱼，池水干涸，可他不得不困在池塘里，那能到别的池塘去呢？！此事引起孙中山的默然沉思。①

第二件事，是7月28日彭湃主持的广州农民联欢大会，孙中山偕同宋庆龄到会发表了“农民大联合”的演讲，号召农民结成团体，结成农团军，做中国第一等的主人翁，讲很有力的话。指出“今日的这个大会，要大家合力来实行民生主义，就要大家合力来谋幸福。”②当时，许多农民冒着烈日赤着脚走了好些路赶来开会的，情绪非常激烈挚诚。孙中山很受感动，深信革命政府帮助农民联合起来，“这是革命成功的起点。”③深信中国被压迫的人民在自救中所必须起的作用。

尔后，孙中山在《民生主义·第三讲》和农民讲习所第一届毕业典礼上大讲“耕者要有其田。”他说“民生主义真是达到目的，农民问题真是完全解决，是要‘耕者有其

---

① 见《回忆彭湃烈士几件事》，载《广东文史资料》第26辑第5页。

② 《孙中山全集》第10卷第463页。

③ 见宋庆龄：《为新中国奋斗》第6页。

田’，那才算是我们对于农民问题的最终结果。”<sup>①</sup>在这里用了两个“真是”，强调了“耕者有其田”的深邃的道理，其依据是什么呢？

一是消除佃租不公平的问题。孙中山说：“民生主义的第一个问题，便是吃饭问题。古人说，‘国以民为本，民以食为天。’可见吃饭问题是很重要的。”<sup>②</sup>现在中国民穷财尽，每年饿死千万，最痛苦的是农民。“中国的人口，农民是占大多数，至少有八九成，但是他们由很辛苦勤劳得来的粮食，被地主夺取大半，自己得到手的几乎不能够自养，这是很不公平的。”<sup>③</sup>这是因为“他们所耕的田，大都是属于地主的。有田的人自己多不去耕。照道理来讲，农民应该是为自己耕田，耕出来的农产品要归自己所有。”<sup>④</sup>使农民得其所应得。因而，孙中山认为“耕者有了田，只对于国家纳税，另外便没有地主来收租钱，这是一种最公平的办法。”<sup>⑤</sup>这样才能消灭封建土地所有制，消除地主对农民的残酷剥削，才算是“彻底的革命”。

二是发展农业生产的问题。孙中山说：“农民耕田所得的粮食，据最近我们在乡下的调查，十分之六是归地主，农民自己所得到的不过十分之四，这是很不公平的。若是长此以往，到了农民有知识，还有谁人再情愿辛辛苦苦去耕田呢？”<sup>⑥</sup>这种不公平，使许多农民不高兴去耕田，许多田地便渐成荒芜不能生产了。这是我国农业不进步生产落后的最大原因。孙中山认为，耕者有了田，“耕田所得的粮食完全

---

①②③④⑥ 《孙中山全集》第9卷第399、394、399、399、400页。

⑤ 《孙中山全集》第10卷第556页。

归到农民，农民一定是更高兴去耕田的，大家都高兴去耕田，便可以多得生产。”<sup>①</sup> 这样就会彻底改变分配不公的情况，农民自享其利，乐于勤耕，才能提高劳动者的生产积极性，促使社会生产力的发展。

三是唤醒民众的问题。孙中山说，“农民就是中国的一个极大阶级。要这个极大阶级都能够觉悟，都能明白三民主义、实行三民主义，我们的革命才是彻底。”<sup>②</sup> 否则、我们的革命就没有基础，革命便要失败。那么，怎样使一般农民都容易觉悟呢？便先要讲农民本身的利益，把农民的痛苦讲得很清楚，让农民一般都知道。指出“我们解决农民的痛苦，归结是使耕者有其田。这个意思，就是要农民得到自己劳苦的结果，要这种劳苦的结果不令别人夺去了。”<sup>③</sup> “耕者要有其田”，农民只要知道了这个道理，便一定会觉悟起来，会向政府求救，要解除他们的痛苦。这样，“一般农民都是同政府一致行动，不顾成败利钝来做国家的大事业，这便是我们的基础可以巩固，我们的革命便可以成功。”<sup>④</sup> 孙中山在这里悟出了唤醒农民的奥秘。

所以，孙中山一再强调：“这是一个很重大的问题，我们应该马上用政治和法律来解决，如果不能解决这个问题，民生问题便无从解决。”<sup>⑤</sup>

如何实现“耕者有其田”呢？孙中山设想：“在政治、法律上制出种种规定来保护农民”<sup>⑥</sup> 同时做好宣传农民、组织农民的工作，农民结成团体，有自己的农团军（农民自卫队），政府便可以靠农民做为基础。“对于地主，要解决农

①⑤⑥ 《孙中山全集》第9卷第400、400、399页。

②③④ 《孙中山全集》第10卷第555、558、555页。

民问题，便可以照地价去抽重税；如果地主不纳税，便可以把他的田地拿来充公，令耕者有其田，不至纳租到私人，要纳税到公家”。<sup>①</sup>可是，他又说：“象这样的办法，马上就拿来实行，一定要生出大反动力。”<sup>②</sup>因此，我们一定要很谨慎，“要联络全体的农民来同政府合作，慢慢商量来解决农民同地主的办法。让农民可以得利〔益〕，地主不受损失，这种方法可以说是和平解决。”<sup>③</sup>

孙中山这种观点，过去被看成是资产阶级革命派的软弱性、妥协性的表现，看成是不相信农民力量，不敢放手发动农民，而加以否定。诚然，一味幻想采取所谓使农民与地主“两不吃亏”的“和平解决”办法，去消灭封建土地所有制，肯定是不现实的，甚至会堕入改良主义的泥坑。

其实，孙中山当时也考虑到另一种办法，即“仿效俄国的急进办法，把所有的田地马上拿来充公，分给农民。”<sup>④</sup>让耕者有其田。只是他认为条件还“没有预备”。虽然孙中山对此未有详尽的阐释，也有对农民的觉悟估计过低，对地主的势力估计过高的问题。

但当时中国的现状我们还是应该加以客观分析：

其一，孙中山说：“要民生问题能够解决得通，便要先从政治上来着手。”<sup>⑤</sup>这是有道理的。革命的根本问题是政权问题。当时中国最大的政治，是推翻帝国主义和封建主义的统治，夺取政权。有了政权，才能有效地解决民生问题。俄国革命党是在十月革命胜利取得全国范围的政权以后，才没收地主土地，让耕者有其田；而中国革命党还没有取得全国

①②③④ 《孙中山全集》第10卷第558、558、558、556页。

⑤ 《孙中山全集》第9卷第424页。

政权（当时只是取得广州一隅的政权，尚未达到广东全省，也很不巩固），如果政权不掌握在革命党手里去全力支持农民，农民自发的向地主夺田是不大可能的，即使一时夺得也是不稳固的，一旦地主反攻过来，带给农民的将是更大的灾难。这是中外历史无数事实所证明了的。

其二，孙中山说：“农民是多数，地主是少数，实在的权力还是在农民手内。”<sup>①</sup>“我们要做成这件事，基本上还要农民自己先有觉悟，自己知道自己的地位是重要的。”<sup>②</sup>但是，千百年受苦受难的农民，觉悟起来，团结起来，要有一个发动组织的过程，不是一朝一夕、一个法令、一项决定、一次集会，一番号召就能奏效的。孙中山认为，“此时农民没有联络之先，便要暂时忍耐。”<sup>③</sup>绝不能操之过急，需要长期的宣传发动工作，需要“实行宣传的人，居心要诚恳，服务要勤劳，要真是为农民谋幸福。”<sup>④</sup>方能在最快的时间之内，用极好的联络方法把农民团结起来。“农民都联络了之后，我们的革命才可以成功。”<sup>⑤</sup>这是孙中山晚年一个很重要的思想；解除农民的痛苦，必须发动和组织农民，自己起来解放自己。

其三，“耕者有其田”本身并不是根本目的，目的是使“地尽其利”，“人尽其力”，调动劳动者的积极性，解放社会生产力，发展农业生产。至于如何“耕者有其田”，是“革命手段”抑或“和平解决”，要从中国的国情出发，从当时当地的主客观条件出发，通过实践来检验。并不是不顾时间、地点和条件，越“革命”、越“急进”、越“左”越好。从中国共产党人对待解决农民土地问题来看，也是如此。

①②③④⑤ 《孙中山全集》第10卷第557、464、558、558、558页



中国共产党成立时，也没有马上提出解决农民土地问题，直到1925年10月在北京召开的中共中央扩大会议，才第一次在党内提出了农民土地问题，把满足农民土地要求，实行耕地农有列入自己的纲领，但也还没有如何实现耕地农有的办法。后来的抗日战争时期，中国共产党为了团结国民党、团结地主一致抗日，改变十年内战时期的没收地主土地政策，而采取减租减息和交租交息的办法，使农民与地主在服从整个民族抗战利益的条件下，“双方的合理要求必须满足。”<sup>①</sup>也可见，在特定的条件下，“改良”的“和平解决”的办法也是可取的。

由此可见，孙中山在1924年继国民党“一大”的土地政纲之后，很快就正式提出“耕者有其田”，将“平均地权”的内涵，直接与解除农民的痛苦、解决农民的土地问题密切地联系起来，并且提到议事日程上来，作为实行民生主义的起点，实在是非常可贵的。同时，“耕者有其田”的口号，把亿万农民千百年来渴望土地的意愿，用最简炼的语言科学地概括起来，旗帜鲜明，通俗易懂，富有极大的吸引力和号召力。对于唤醒民众，动员亿万农民为解决土地问题而奋斗，成为彻底反帝反封建的社会内容，实在是了不起的卓绝贡献。

## 二、农民的减租斗争和广州革命政府的态度

### 1. 封建地租严重侵占佃农的必要劳动

中国农村封建地租的残酷剥削是世界所罕见的。

---

<sup>①</sup> 见《中共中央关于抗日根据地土地政策的决定》1942年1月28日。



中国农民要求减轻地租的斗争是历来被取缔的。

据澎湃 20 世纪 20 年代初在家乡的调查，海丰一县约 7 万余户 40 余万人，其中 5.6 万的农户，自耕农占 20%，半自耕农占 25%，佃农占 55%。“最苦者莫如大数之佃农”，主要是每年辛辛苦苦耕种所得的产品，半数以上白白被地主所剥夺。

海丰一个单身的佃农向田主佃一石种田地（相当于 12 市亩），中等年景两造收获 27 石，其收支情况如下：

**(1) 收入部分**

- ① 田场收获 27 石，每石时价 6 元，计 162 元
- ② 禾稻 3 元
- 共计 165 元

**(2) 支出部分**

- ① 生产资料：肥料种子农具折旧费等 40 元
- ② 生活资料：工食（1 天以 0.15 元计）54 元
- ③ 地租（以产量 50% 计）13.5 石 81 元
- 共计 175 元

收支相抵尚亏缺 10 元。①

按此基本情况，该佃农的剩余劳动收入；是田场收入 165 元，去掉补偿生产资料 40 元、生活资料（仅指工食）支出 54 元，尚有 71 元。剩余劳动率是剩余劳动收入 71 元除以生活资料（即“必要劳动”）54 元，即 131%。

公式如下：

$$\text{剩余劳动率} = \frac{71 \text{元 (剩余劳动)}}{54 \text{元 (必要劳动)}} = 131\%$$

① 以上引文及数字均见澎湃《海丰农民运动》。

需要交待的，这里的必要劳动支出量，仅是单身佃农的工食而已，其实，还要有娶妻育儿、养家糊口的开支，穿衣修房的开支等等，如果加上这些必要开支，剩余劳动收入是大大减少了。

即使这样，该佃农要交地租 81 元，不仅将全部剩余劳动收入的 71 元吞没光了，还要侵占必要劳动量的一部分，即 10 元，计算如下：

地租量 81 元等于剩余劳动量 71 元的 114%  $\left(\frac{81 \text{ 元}}{71 \text{ 元}}\right)$ 。

地租侵占必要劳动量的 18.5%  $\left(\frac{81 \text{ 元} - 71 \text{ 元}}{54 \text{ 元}}\right)$

那么，它的剥削程度如何呢？通常以地租率

（即： $\frac{\text{亩地租量}}{\text{亩收获量}} = \%$ ）来表示是不大精确的。若以资本主义

生产方式下的剩余价值剥削率的计算公式来看待，封建主义生产方式下的地租剥削率，应以地租量除以必要劳动量来计算。其公式如下：（求出该佃农受剥削程度）

$$\text{封建主义地租剥削率} = \frac{\text{地租 81 元}}{\text{必要劳动 54 元}} = 150\%$$

地租剥削率高达 150%（大大超过地租率 50%），这就深刻揭示了封建地租的剥削程度。

还需要指出的，海丰这位佃农所交的地租量，只是正额地租按田产收获的 50% 计，其实，当地普遍有“伙斗钱”、“田信鸡”、“三下盖”等超经济的剥削，有的还有

押租、预租的剥削，加上这些，地租量也绝不是此数81元。何况，还常常出现“加租易佃”之事，肆意加害于佃农。

海丰的佃租如此，全国各地的佃租也是相差无几。

孙中山在《民生主义·第三讲》中提到最近在乡下的调查，农民大多是耕地主的田，一般是主六佃四分成。

《农民运动》第25期上刊载：江西62个县中地租量对收获量的比率如下：未滿50%的12个县，50-60%的26个县，60-70%的17个县，70%以上的6个县。<sup>①</sup>

毛泽东1926年在湖南湘潭西乡对佃农张连初的调查，一个3口人的佃户租种15亩田，地租额是主七佃三的收支情况。

(1) 收入部分

① 田场收入：15亩产谷60石（每石4元）240元

② 副业收入：喂猪、砍柴等 60元

共计300元

(2) 支出部分

① 生产资料：种子、肥料、牛力、农具折价等38.4元

② 生活资料：食粮、猪油、盐、灯油、茶叶、杂用等92.96元

③ 帮工相抵短缺（要归入生活资料支出）20.28元

④ 地租、交谷42石（每石4元） 168元

共319.64元

收支相抵亏缺19.64元。<sup>②</sup>

---

① 原分县统计数少1个县。引自，章有义：《中国近代农业史资料》第2辑，第102页。

② 见《中国佃农生活举例》1926年，载《毛泽东农村调查文集》人民出版社1982年版，第28-34页。

该佃户剩余劳动是148.36元，剩余劳动率是131%

$$\left( \frac{148.36 \text{元}}{113.24 \text{元}} \right)$$

地租等于剩余劳动的113%  $\left( \frac{168 \text{元}}{148.36 \text{元}} \right)$ 。

地租侵占必要劳动的17.3%  $\left( \frac{168 \text{元} - 148.36 \text{元}}{113.24 \text{元}} \right)$

$$\text{封建主义地租剥削率} = \frac{168 \text{元 (地租)}}{113.24 \text{元 (必要劳动)}} = 148\%$$

再看，黑龙江流域1922~1924年间的佃户耕种每垧（1垧合10市亩）地收支情况：

(1) 农业收入	67.19元
(2) 生产资料支出	12.32元
(3) 生活费用支出	49.64元
(4) 田租	19.22元
(5) 田租侵占必要劳动	11.99元
(6) 田租侵占必要劳动的百分率	24.15% <sup>①</sup>

以上所举的三例：广东（中国南部）、湖南（中国中部）、黑龙江（中国北部）的佃租示例，都是侵占了必要劳动的20%上下，表明佃农的最起码的生活条件都不得保证，哪有可能积累资金扩大再生产，而只能勉强维持简单再生产，这是近现代中国农业生产长期停滞的重要原因。

再从20世纪20年代的地租购买年（地价与地租的比率）来看，江苏平均是12年，安徽宿县是10.5年，浙江镇海是

<sup>①</sup> 见章有义：《中国近代农业史资料》第2辑第117页。

15.4年，山西五台县是4.6年，山东莱阳县是9.3年，全国平均是10年上下。<sup>①</sup>就是说某块地交了10年租额的累计数就等于该地的地价，这个年数的多少也就表示地租额的高低。购买年短则地租率高，购买年长则地租率低。而西欧在第一次世界大战后的地租购买年，德国为20年，英国为27~30年，也说明中国的地租剥削是异常苛重，世所罕见的。

正因为如此，现代中国的贫苦佃农在残酷重租的剥削下，渐渐觉醒懂得联合起来为减轻佃租而斗争。

## 2. 20世纪20年代初期农民的减租斗争

1921年，浙江萧山衙前一带农民，先在本地人老同盟会员（也是上海共产党发起组成员）沈定一的宣传鼓动下，后有宣中华等人的协助，于9月间成立了衙前农民协会，通过了中国现代史上第一个农民革命斗争纲领——《衙前农民协会宣言》和《衙前农民协会章程》。《宣言》声明“农民在中国历史上是被尊敬的人民”，“土地是农民传播气力来养活人类的工具”。“我们不要忘记世界上土地是应该归农民使用。我们不要忘记土地该归农民所组织的团体保管分配。”《章程》共14条，开宗明义衙前农民协会的组织目的：“本村农民，基于本村农业生产者还租的利害关系，求得勤朴的生存条件”（第一条）。规定：“凡本村亲自下气力耕种土地的，都得加入本会，为本会会员”（第二条）。公开宣布：“本会与田主地主立于对抗地位”（第三条）。具体阐明了农民协会的组织形式和减租政策。不久，该地农

---

<sup>①</sup> 同上，第113页

会就作出了“三折还租”的决议，（即按原定租额减少三成交纳），反对“预租”，取消“脚费”，并改大斗（每斗17市斤）量租为公斗（每斗15市斤）量租，等等。反映了广大农民的愿望，影响日益扩大。

附近三四百里内的农民，纷纷起来效法，萧山和邻县绍兴、上虞先后有80多村成立农民协会，有10多万会员，引起了地主豪绅和反动统治当局的恐惧。浙江省府下令，诬称农民协会的减租，“不特影响税收，且妨碍地方之安宁者甚大。”叫嚣要“严行拿捕惩治”。<sup>①</sup>随后调派大批军警开赴衙前等地血腥镇压。据当时报载“萧绍两县农人被捕入狱者几百人，亡命者动万。”1922年1月，农会主要领导人李成虎坚贞不屈，在狱中被严刑凌虐致死。现代农民第一次有组织的减租运动就这样被淹没在血泊之中。当时，邵力子主编的上海《民国日报》，在2月7日刊登了《李成虎小传》，痛斥反动势力摧残农民协会的罪行，揭露封建剥削制度的残酷，歌颂李成虎烈士的光辉业绩，激起了社会对反动当局的公愤。<sup>②</sup>

1922年夏天，广东海丰一带的农民在彭湃的启导下，张妈安等6人开始联络活动，9月成立赤山农民协会，有500多名会员。农会动员农民的口号：减租；取消“三下盖”；取消“伙头鸡”等。（农会当时认为“对于实行减租一层，预备五年的训练之后实行，目前不能办到。”）到1923年1月，成立海丰总农会时，加入的会员已达2万户（约10万人），占全县人口的四分之一了。每个会员都领

<sup>①</sup> 《元江日报》1921年12月21日。

<sup>②</sup> 以上参见《萧山县志》附录“衙前农民运动”。1987年版第1057-1065页。



到一张印有红星和犁头的会员证，上面写着“不劳动、不得食，宜同心、宜协力。”地主陈月波、陈开庭（军阀陈炯明的亲房）等组织“粮业维持会”（农民称“斗盖会”）相对抗，散布农会“共产”、“共妻”。业佃双方不断发生磨擦。

不料，6月风灾，一夜之间即将收获的稻粮几乎颗粒无收。农会组织救灾队援救农民，同时，作出“至多三成交租”的决定。发表了《为减租而告农友书》，其大意如下：

“农民们呵！地主的田地本不是钱买来的，是他们的祖先占夺我们的。姑认为是用钱买的，但是他买田的钱一次过投下去，便千千万万年有租可收有利可获了。农民耕田年年是要下本的，如种籽、肥料、牛租、农具，工食是要很大的血本，才有谷粒生出来。地主不动一脚一手便得取去一大半，我们农民亏去血本不知几多大了，也不知几世了！今年不幸，遇着风灾水祸，农产品完全失收，地主的田地毫无损伤，我们所下的血本被大风吹了，被大水洗了，我们的血本已无存，地主哪里有利租可收！我们须与残暴无良的地主一抗，主张最多三成交纳，如无租可还者只可免交！”<sup>①</sup>宣言接着又将地主掠夺农民血本的情况一一加以图示，通俗明瞭，说之以理，动之以情，揭示了封建地租剥削的无理性和残酷性，分析了当今“至多三成交租”的合理性和必要性，并且通电全国各团体声请援助。

这是现代中国第一份申张正义的“减租”宣言书，喊出了千百年沉积在中国佃农胸中的呼吼声，控诉了封建土地剥削制度的残暴性，理直气壮的提出了佃农的合理要求，搅乱了地主豪绅任意撒佃加租的老皇历！

<sup>①</sup> 彭湃《海丰农民运动》。

有的地主迫于威慑，愿按三成收租。但是反动地主诬告彭湃等人煽动农民“造反”，7月5日，反动当局派来大队军警弹压，当场捕去农会主要干部杨其珊等25人。地主乘机逼租，肆意拘押佃农。公平白水湖被捕的5户佃农，逼得破家荡产，一家卖子，一家卖女，一家卖牛……刚交完钱从县署释回，公平警署又向他们勒索几十元。此类事情屡见不鲜。农会会员忍无可忍，组织“同盟罢耕”，地主则扬言“辞田也要还租。”终因权柄子操在地主和反动官吏手里，1923～1924年海丰一带的减租运动也没有多大奏效。直至1925年2月下旬，国民革命军东征时，海丰等地农民奋起支援，打跨盘踞东江十多年的陈炯明部。海丰农民吸取上年斗争的经验，提出减租、取消苛捐和发枪武装的三项要求，得到革命政权和国民革命军的大力支持，才有了转机。

### **3. 广东革命政府支持广宁等县农民的减租斗争**

此时，广东革命政府管辖地区的情况，则不完全一样。

在国民党“一大”的宣言精神鼓舞下，广东广宁农民在1924年春组织农会，地主豪绅见其不利于己，曾以民团武装捣毁农会，殴伤职员。农会领袖坚持奋斗。夏天，农运特派员周其鉴和彭湃先后来广宁指导工作，农民运动又蓬勃开展起来，到10月已有50多个乡、1万多农户入会，并组织农民自卫军1000多人。10月，召开全县第一次农民代表大会，作出了减租决定。

土地豪绅则先后组织“保产大会”和“业主维持会”，以“乱世无王，强权反主，大祸压眉，武力反抗”等口号纠合反动势力，张贴标语“不承认减租，从农会者自误”来恐

吓农民，叫嚣“有田主无农会，有农会必攻破”，扬言要武力解散农民“以遏乱萌”。并且进行武装收租，强行拉牛、烧屋、锁人。甚至在11月下旬几次出动民团进攻古楼营等处农会，烧杀了两个村子，反动气焰十分嚣张。

广宁县长蔡鹤朋于12月1日出面调停，主张召集双方代表开会和平解决，却为地主方面所拒绝。农会被迫实行“人不犯我，我不犯人”，一方面加强组织，放哨、会操，联络各界，严阵以待，击退了民团多次对社岗农民的进犯，另方面报请广东革命政府派兵保护。国民党中央农民部长廖仲恺对事态的发展极为关切，特此，为大元帅孙中山手拟命令，全文如下：

“四会郑师长、广宁蔡县长、铁甲东队廖党代表乾五、彭特派员湃钧览：

前派大本营铁甲车队开赴广宁，保护农会，剿办匪徒，续经第三师派兵一营，前往当地协同动作。谅匪徒不难平定，惟此次调兵，全为护卫农民，清除土恶，务使横霸乡曲、损人肥己者，绝迹销声，不为农害。凡属良民，毋许侵扰丝毫，用符政府捍卫人民之本意。兹为顾全地方秩序起见，特委蔡县长鹤明，彭特派员湃，廖委员乾五为委员。并请郑师长即派高级副官一人前往广宁，会同蔡、彭、廖三委员，组织委员会，办理该地方绥辑善后事宜，并将情形随时具报。事完之后，各队伍即当调会原防，毋得违误。”<sup>①</sup>

由于广东革命政府的果断有力的措施，由共产党员徐成章、周士第等率领的铁甲车队，和大元帅府卫士队等先后开

<sup>①</sup> 《关于广宁农民运动为大元帅草拟的命令》，载《廖仲恺集》增订本，中华书局1983年版，第229-230页。

赴广宁全力援助农民，严令县长、防军不得偏袒地主民团，纠正了粤军第三师一营军官对地主的妥协调摇，撤换了和地主劣绅相勾结的卫士队队长，历时3个月，农会干部陈桂荣等30多人牺牲，终于攻下了地主民团负隅顽抗的炮楼，收缴了最反动的一部分武装，迫使广宁地主承认农民的减租要求，使“广宁农会在社会上有了相当的地位”<sup>①</sup>这是“国民党有史以来第一次武装帮助农民之伟举。”<sup>②</sup>正如蔡和森所说的：“广宁农潮的一大幕，是地主阶级接着买办阶级而起的反革命。这两件历史的大事变，最足以显明工农阶级自觉的参加国民革命后的影响与特性。”<sup>③</sup>

在广东花县等地也发生类似的事件。花县于1924年春在元田等地建立农会，到10月19日成立县农民协会时，会员有13000多户，农民自卫军800多人，作出了减租决定。地主则组织“花县田土业主维持会”和“花县民团总局”对抗减租，收回农会干部和积极分子的租耕地，悬重金暗杀农会干部（每名花红500元），并胁迫自有耕地15亩以上的农户，一律要加入地主会，承担各项派款等等，极其嚣张。

1924年12月20日（农历11月24日）民团400多人武装袭击县农会驻所，农会仓猝应战，县农会委员长王福三身负重伤后被地主割耳断手而牺牲，县农会被全部捣毁，民

<sup>①</sup> 《广宁农民减租运动的经过》。载《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》人民出版社1983年版第231页。参见《大革命时期的广宁县农民运动史实纪要》载《广东文史资料》第30辑。

<sup>②</sup> 阮啸仙：《广东农民运动之现势》1926年1月6日。载《阮啸仙文集》广东人民出版社，1984年版第169页。

<sup>③</sup> 蔡和森：《今年五一之广东农民运动》1925年4月26日。《蔡和森文集》人民出版社第759-760页。

团乘机将元田村洗劫一空，烧掉农会会员房屋 20 多间，引起社会极大公愤。

廖仲恺得知后亲自接见受害的农民代表，严令惩办祸首，并通知石井兵工厂，按生产成本价格售给花县农会七九步枪 40 余支，每支配足子弹 200 发，另从省府里抽出驳壳手枪 7 支，赠给花县农会，鼓励农友自己武装起来，争得自身利益。

为此，广州革命政府又发布《对于农民运动第二次宣言》。首先，重申了国民党“一大”的宣言精神和扶助农民的政纲，痛斥了反动势力对于农民运动的摧残和迫害。该宣言指出“由政府发表第一次对农民运动宣言，未及匝月，各地农民协会即已次第成立，迄今为时未及一年，在广东已十五县有协会之组织，为区至五十余，于此可见农民要求解放之情如何迫切。”然而“在此萌芽时期，一切反动势力凭藉余威，横肆毒害，故凡有农民协会组织之区，即有豪绅仇视摧残之事，捣掠会所，杀害会员之案屡见。广宁、花县、东莞诸县则尤彰著。”可是，“地方官吏及驻防军警有时亦竟漠无所视，甚至有与劣绅土豪互相勾连戕贼农民，因缘为利以自肥者，凡此举措，均与本党主义及政纲背道而驰。”是本党纪律所绝对不能容许的。

其次，阐明了耕者有其田，农民要求减轻田租的必然性和合理性。宣言指出：“三民主义之实现，在有群众力量以拥护之”，“农民是赖，目为国本。”“危及国本”之“主因”“唯有田租过重，实为农民永远之致命伤。”按理说，“土地本由天赋而以养人，‘天下为公’不应专属。农且欲求土地之使用，莫善于自为地主而自力耕耘。至地主不自耘



其田，不劳而坐获多额之租，实为不当之利。”现今“查广宁、花县等处田租，佃四主六，九龄稚子即操作田间，六十老翁犹荷重郊野，襦不蔽体，食杂芋薯，称贷输租，责偿倍徙，高利盘剥，吮血吸膏。其他各县大都如此。”是极其不合理的。故此，“近日减租之案屡见，是诚农民万不得已之要求。苟田主减租若干，尚不致累及生计；若农民耕作过苦，所得不足以为生，则强者必将弃农为匪，弱者亦将失业而为乞丐流氓，虽有善者无从施治，此岂独农民之不幸，抑亦国家根本之大故也。”因而不能不急求解决之道，使农民“资以为生”、“耕而获利”。

第三，责令国民党员、党政部门服务的军人官吏，务必遵奉党纲保护农民利益。宣言指出，农民组织协会，要求减租，本来是合情合理的，却“不为地主土豪所喜”，土豪劣绅甚至勾结地方官吏，驻防军警造谣中伤，肆意破坏政府“重田兴业”措施，政府自应厉行禁绝，“苟再有从事仇视及摧残者，政府必从严办，不稍轻贷。”凡是涉及政府之军人官吏，则是“褫夺官职，永不叙用。”最后申明：“本政府为实行历史上之使命，谋最大多数人民之最大幸福起见，对于农民利益自当竭力拥护，党纲之规定既如上述，凡吾党势力所及之地，当必以全力赴之。”<sup>①</sup>

这份宣言，观点鲜明，言词深切，是再次郑重表示了广州革命政府支持农民运动的立场态度和原则，大大鼓舞了广大农民为实现减租而斗争。但从宣言的字里行间中可以看到，当时广东的政局，从党内到党外，从政府到民间，存在

<sup>①</sup> 以上引文均见《广州大本营政府对于农民运动第二宣言》。载《广州大本营公报》1925年第7号。



着一股十分猖獗的反动势力，反对农会运动，反对减租，反对解决农民土地问题。

这时，还值得注意的一个新动向是：“广宁地主对农民说，我失败了不打紧，可以直卷所有到沙面居住，谁都莫奈我何。”<sup>①</sup>使农民觉察到地主与外国侵略者（洋人）有关，渐知帝国主义是“仇敌的靠山”。认识到打倒帝国主义的重要性。喊出“冲破帝国主义、军阀、贪官污吏、劣绅土豪、买办阶级、大地主之联合反革命战线”的口号。农民迅速地由经济斗争走上了反帝反封建的民族解放斗争。如积极争取和参加广州市选，纷纷拥护孙中山总理北上，举派代表参加国民会议促进会，强烈要求废除不平等条约，随国民革命军第一次东征讨伐陈炯明，驱逐军阀刘震寰、杨希闵，援助省港大罢工等等，这都是广东农民努力于国民革命的壮举，显示出觉悟起来的农民是“不顾成败利钝来做国家的大事业。”

### 三、“二五减租”政策的确定

#### 1. 谁是“二五减租”的倡导者

“二五减租”最早是谁倡导的，众说不一。

第一种说法，认为“二五减租”最早是国民党员沈定一所倡导的。这是萧铮《土地改革五十年》一书中提出的。萧说：1922年（实际上是1921年）沈定一“在萧山的衙前镇（他住的乡村）组织农会首先实行二五减租”。<sup>②</sup>又在同

<sup>①</sup> 阮啸仙：《广东农民运动之现势》同前书第169页。

<sup>②</sup> 萧铮回忆录《土地改革五十年》台北1980年版第7页。

书第13页记述：“‘耕者有其田’是国父遗教十三年（1924年）中国国民党第一次全国代表大会即已列入党纲。‘二五减租’在浙江虽有沈定一倡导甚早……但浙南一带农民还是闻所未闻。这个口号正式列为本党政策是民国15年秋后，国民党中央与各省联席会议时通过的工作纲领。这是‘二五减租’第一次见之于党的文件。”殷章甫编著《中国之土地改革》沿袭萧氏之说。其实，1921年萧山衙前的减租斗争，提的是“三折还租”口号，并不是“二五减租”。（顺便说一下，孙中山正式提出“耕者有其田”，也不是在1924年1月召开的国民党“一大”列入党纲，而是1924年8月所作的《民生主义·第三讲》中提出的。）

第二种说法，“二五减租”是中国共产党在1926年7月率先提出来的。<sup>①</sup>依据是1926年7月的中共中央四届三中扩大会议《对于广东农民运动议决案》中，“目前最低限度的政纲”关于经济的第一条规定：“一般佃农的要求为佃租之减少。在广东已屡次发生减租运动，但口号必须切实而能行并且要普遍，故主张分别依照向例纳税的方法‘减原租百分之二十五’”。<sup>②</sup>尔后，1926年10月中下旬召开的国民党中央及各省市代表联席会议，即根据中共这一主张而作出“二五减租”的，原件提法是“减轻佃农田租百分之二十五”。这种说法，几乎成为定论，在史学界流行。

第三种说法，“二五减租”是孙中山在1924年11月北上前夕所签定的命令。根据是1926年10月1日鲍罗廷在两次报

---

<sup>①</sup> 参见《中共党史研究论文选》下册，湖南人民出版社1984年版第88页。

<sup>②</sup> 见《中共中央文件选集》（2）中共中央党校出版社1983年版第164页。

告中提到这件事。那天，鲍氏对国民党中央军事政治学校第四期毕业学员所作的演讲，题目是《土地问题》，他讲到：

“二年前总理曾说自（己）签字一个命令，即减少农民现纳租税——从百分五十中减少百分之二十五。使此命令能执行，农民即可减少十二石半谷了（以百石为标准）。此命令为我在广州所亲见，现仍存在政府公文库中，使此命令早日实行，则农民将老早起来拥护国民党了，每家农民将以总理的像挂在他们家中，当神一样看待了。此命令我认为是总理遗嘱中最重要的一项。为何此命令未执行？”“即因党员未明此命令的意义。”这个演讲是“至精笔记”，原载在《黄埔军校第四期纪念册》上的。

同一天，鲍氏对中央党部的演讲，题目是《中国革命的根本问题——农民问题、土地问题》，他也讲到：“我曾记二年前孙总理亲自下过一道命令，将田租在百分之五十者减成（少）百分之二十五，但没有见诸实行，就是因为乡村、县、省的人民，很少是为党的，所以党就无此力量去实行。平时别人谈话，很少说起这道命令，我以为这个命令也是孙总理最重要的一个遗嘱。但因党无坚固的堡垒，恐难实行罢了。”这个演讲是“陈导平笔记”，原载在《黄埔潮》周刊第12期上，黄埔同学会印行，1926年10月10日出版。<sup>①</sup>

两次演讲，涉及“二五减租”的内容，文字表达略有出入，但基本内容是清楚的：

（1）减租命令是孙中山亲自签定的，鲍罗廷是见过这原件的；

---

<sup>①</sup> 以上两篇引文录自《鲍罗廷在中国的有关资料》中国社会科学出版社，1983年版，第103页和第111页。

(2) 签定的时间是“二年前”，即1924年10~11月，孙中山北上前；

(3) 规定现纳田租（率）的50%中减少25%；

(4) 认定这是孙中山最重要的一项遗嘱；

(5) 命令压在公文库里未付诸实施，原因是“党员未明此命令的意义”，而且“很少”说起这道命令。

恽代英也曾说起这道命令。

恽代英在1926年12月30日关于《国民党中央及各省区代表联席会议之经过》的报告中。谈到联席会议作出的“最近政纲决议案”时指出：“有一条政纲，就是要规定要减少田租百分之二十五。这条政纲，总理在北上前，已经定下，但因总理北上之后，有种种关系省政府的人，把他放在箱子里锁起来，现在找了出来，依然规定下来了。”原载国民革命军第十三军《革命军》上。<sup>①</sup>也是确认“二五减租”是孙中山北上前所定下的政策。由于“总理北上以后，有种种关系省政府里的人，把他放在箱子里锁起来”了，一直到此次联席会议时才找出来作了这项规定。

现在虽然尚未找到孙中山签定的“二五减租”命令的原件，但这个说法应该是可靠的。因为鲍罗廷是当时广州国民政府的特别顾问，恽代英是国民党“二大”当选的中央执委，于1926年10月召开的联席会议前后，在重要的场合公开演讲，都曾提到这件事，应该说是有凭有据的，是可信的。

我们认为孙中山在北上前夕做出这个规定，亲自签署命令，决不是偶然的。

自国民党“一大”始，孙中山在共产党人的帮助和推动

---

<sup>①</sup> 见《恽代英文集》下卷，1984年版第893页。

下，对中国农民问题有一个认识上的飞跃，认清亿万农民是中国革命的基础，将解决农民的痛苦，当作今日实行三民主义的“第一件事”。一方面反复强调农民要组织起来，武装起来，自己解救自己；一方面采取种种有力措施扶助农民，特别是主张“耕者有其田”要用政治和法律来解决农民土地问题。在当时广东地区的农民已经纷纷起来迫切要求减轻田租的情况下，孙中山做出“二五减租”的决定，是完全合乎他的“顺天应人”的思想逻辑的；而且确定原租额减少百分之二十五，也是合乎情理的。

“二五减租”不是灾年减租，而是正常年景下按原租额减少25%，意义非是同日而语的。

中国历史上素有凶年（如天灾战祸等）减租的惯例，一般是因灾歉收几成，官府的田赋减征几成，田租亦相应减免几成。近代中国虽然有“铁租”、“硬租”的现象，但是到了颗粒无收时，也不得不免租。刁顽地主则以“欠租”记帐，要待丰年时勒令佃户补还。有的地主则以“押租”相抵，或事先已拿“上打租”，即头年收了“预租”，而不管收成多少，不顾佃农死活，如此等等，剥削手段，层出不穷。表明地主是不甘愿“减租”的。1923年，海丰的减租风波，则是凶年减租，其阻力尚且如此之大，可见一斑。

在这种情况下，正如彭湃所说的：“凶年减租虽可救死，而田主施惠佃户感恩，有时反易没却阶级的意识，故无甚价值；反之，丰年减租，则直是劳动全收权的主张，故有价值。”<sup>①</sup>这是因为中国的田租一般在收获量的一半以上，

---

<sup>①</sup> 李春涛：《海丰农民运动及其指导者彭湃》。见《李春涛文集》广东人民出版社1985年版第52页。

正常年景减租是对“田租过重”的反叛，承认佃农应得其所获，使佃农的必要劳动不受侵占，无疑是对地主阶级的挑战，能够削弱封建剥削的土地制度。

如果只有笼统地“限定最高租额”的提法，而减租没有一定章法，减租多少没有明确规定，其作用是极其有限的。地主是会生出种种借口拒绝减租的。地主们会说什么：“田租本来就不高嘛！”“今年丰收，不能减了！”“我的田土比别人好，别人许减，我不许减！”“我的田租额原先就比别人轻，别人减一点，我可不兴减了！”有的地主甚至以此借口夺耕换佃，如此等等的租佃纠纷，会有打不尽的官司，佃农往往是耗费时日，一无所得。

所以，减租定数不定数大不一样。“二五减租”有了定数，按原租减少25%，以法律形式公之于众，简易明瞭，便于执行，各方监督，减少纠纷。这样按一定之规，有章法可循，佃农可以理直气壮，地主难能强词夺理。当然，对于懒汉、不肖之徒不能无故抗租、欠租也是一种约束。

减租本是一项改良措施，并非废除封建土地制度，它还承认地主收取一定租额的权利。那么，“二五减租”的定数比例是否合宜呢？这是涉及政治经济学的问题，需要有定量分析。以孙中山所说的“二五减租”，是指原租收获量50%中减去25%，按此计算则是 $50\% \times (100\% - 25\%) = 37.5\%$ ，也就是后来1930年国民党《土地法》中规定地租不得高于年收获量的千分之三百七十五的由来。

我们从上面罗列的海丰、湘潭等地的佃农情况来看，地租普遍侵占佃农的必要劳动量的20%上下，若按原租减少25%，一般则能保护佃农的必要劳动量不受侵占，而且还可



获得部分的剩余劳动量。

以湘潭西乡的那户佃农为例(见第 132 页)：原来地租率是 70%，要交租稻谷 42 石(每石以 4 元计)共 168 元，吞没了全部剩余劳动量 148.36 元，尚差 19.64 元，还侵占了必要劳动量 113.24 元的 17.3%。现按“二五减租”规定，那么，按原租额的地租就减少 42 元(168×25%)，不仅没有侵占必要劳动量，而且收支相抵还有 22.36 元节余(即剩余劳动量的一部分)。如果原租额是按收获量的 50% 计算，实行“二五减租”，该户所净得的剩余劳动量就会更多了，这样，佃农的生活就比较安定，也有条件去扩大再生产，佃农的日子会好过多了，有利于社会经济、文化的发展。

“二五减租”对于地主来说，虽然减少了地租收入，但“尚不致累及生计”，还是能够承受得了的。

反之，减租过少(仅减去原租的 5—10%)，对佃农无多大补益，则影响佃农的革命和生产的积极性，减租过多(减去一半以上)，则对地主打击太大，会产生很大的阻力，将难以奏效。从后来的实践检验，“二五减租”的定数比例是适度的，也是可行的。

## 2. 孙中山的“二五减租”令为什么未能下达？

这样一项由孙中山签定的，有利于推进“耕者有其田”，使农民受益最快最现实的减租措施，本能增强国民革命的实力，为什么压在公文库里不下达呢？

问题出在哪里？鲍罗廷说是“党员未明此命令的意义”“党无坚固的堡垒。”恽代英说是“有种种关于省政府的人，把他放在箱子里锁起来。”是点破了问题所在的症结。

孙中山是位永远奋进的人，不断实践，不断探索。国民党“一大”对民生主义的核心“平均地权”赋予新的内容后，不到一年时间，先后提出“耕者有其田”和“二五减租”，为解决农民土地问题迈出坚实的一步，不愧为时代的伟人。孙中山的奋进精神，廖仲恺是深明其理，不遗余力地付诸实现。

但是，许多老国民党员，本是“一民主义”、“二民主义”者，对于民生主义的平均地权，一贯不以为然，有的反诬孙、廖是被共产党“赤化”了，更加格格不入。

当时，广东省政府、广州市政府是被胡汉民（中央执委，广州大本营代元帅、广东省省长）、古应芬（广州大本营财政部长兼广东省财政厅长）、伍朝枢（广州大本营外交部长）、吴铁城（广东警卫军司令）等一批国民党的右翼势力所把持，他们和地主买办有千丝万缕的关系，整天价日被为地主买办说话的民团商团头子所包围，中伤农会“勾结土匪”、“干涉行政”，借口减租“影响田赋预征”、“影响财政收入”等等，势必将“二五减租”的命令扣压不发。而且纵容驻防军勾结民团、商团、土豪劣绅等摧残农会，撕毁总理肖像，惨杀农会干部。<sup>①</sup>在广宁、花县、东莞、香山、番禺、南海、顺德、高要、德庆、宝安、普宁、惠阳、海丰等县一再发生类似事件。

当孙中山病逝、廖仲恺被刺后，他们更是有恃无恐，凡大地主与贫苦农民之间发生冲突时，“总是站在大地主一边”<sup>②</sup>广东农村形势更加严峻。

<sup>①</sup> 参见蔡和森：《今年五一之广东农民运动》，1925年4月26日。

<sup>②</sup> 见《谭平山文集》人民出版社1984年版第400页。

1926年1月，国民党“二大”通过的“大会宣言”和“农民运动议决案”，声言“中国的国民革命，质言之即是农民革命。”但还是笼统地说“保护农工团体，扶助其发展”，“规定最高租额及最低谷价”等等，措施欠缺具体明确，并无多大建树。

国民党中的共产党人对于农民土地问题的认识也有一个过程。在国民党中央农民部负责实际工作的彭湃、阮啸仙、罗绮园、谭植棠等均是共产党人，派赴各地的农运特派员如周其鉴、蔡和平、黄学增等人，多数也是共产党人，他们为举办农民运动讲习所，制订《农民协会章程》，协助各地组织农民协会和农民自卫等，支持农民抗捐减租斗争等，做出杰出贡献，难怪国民党右派邹鲁也不得不承认“农民部由共党主持”列为《中国国民党史稿》中的一目。

但是从当时整个中国共产党来看，认识也是不足的。共产国际执委会1923年5月给中共中央的指示，曾明确提出“没收地主土地，没收寺庙土地，并将其无偿分给农民。”可是，中共在6月召开的“三大”所通过的党纲却没有提到土地问题。瞿秋白事后谈到《关于“三大”党纲》时说，“第三次大会的党纲，是我起草的。”<sup>①</sup>“我自己的严重的错误，正在于没有具体的认识农民问题之解决，所以党纲草案原文上虽有‘不得农民参加，革命不能成功’一语，然而农民要求中，只有减租，而没有土地问题。当时谭平山同志与国民党谢英伯‘耕地农有’之争，已经过去。我在争论时虽然很赞成‘耕地农有’，或广东文法的‘耕者有其田’的口号，然而起草党纲时，我屡经思索，始终不敢写上去，而

<sup>①</sup> 《瞿秋白选集》人民出版社1984年版第342页。

平山同志也没有提起。这可见当时大家都在无意之中恐怕认清了农村中的阶级分化，会使农民的阶级斗争过于激烈，或是根本不承认中国有土地问题。”<sup>①</sup>“我直到五卅之后的北京十月的扩大会议，才首先坚决赞成‘耕地农有’的主张。是因为我受着实际的革命时势及群众的教训了。”<sup>②</sup>

其时，恽代英看到陶行知他们搞乡村工作，写信给毛泽东，“毛泽东同志说，我们现在做城市工人工作还忙不过来，哪有空去做乡村工作。”<sup>③</sup>直到1925年春，毛泽东在湖南老家养病，作了一些农村调查，才开始注意农民问题。

这些事实说明参加国民党“一大”的共产党人代表谭平山、瞿秋白、毛泽东等人，虽然举手通过一大宣言赞成扶助农民，而并未马上注重农民问题。对于孙中山的“耕者有其田”号召也并未采取相应的行动。

1925年1月，中共“四大”的决议，非但没有提出农民土地问题，反而抱怨“农民提出的口号太高，范围太大”，“犯了一种幼稚病”，“不宜轻率由农会议决实行减租运动。”<sup>④</sup>等等。结果模糊了自己在农民运动中的立场和观点。

1925年10月在北京召开的中共中央四届二中扩大会议，首次明确提出要解决农民的土地问题：“应当没收大地主、军阀、官僚、地主的田地交给农民。”“如果农民不得着他们最主要的要求——耕地农有，他们还是不能成为革命的拥护

①② 《瞿秋白选集》第343、343~344页。

③ 参见《周恩来选集》上卷第179页。

④ 《中国共产党第四次全国代表大会对于农民运动之议决案》1925年1月。

者。”<sup>①</sup>但是尚未规定“耕地农有”的实施办法，而且在会议通过的《中国共产党告农民书》中则说：“至于‘耕地农有’，更须革命的工农等平民得了政权，才能够没收军阀官僚寺院大地主的田地，归耕地的农民所有。”<sup>②</sup>“耕地农有”也还只作为奋斗目标，并非立即着手付诸实施。

到了1926年7月，国民革命军已经出师北伐，中共中央在上海召开四届三中扩大会议，通过了两个“农民运动议决案”涉及土地问题。一是应广东（粤）区委的要求，专门对广东地区而作的；从文字看也是由广东区委自己起草经中央批转的；一是对全国而言的。两个议决案都指出农民（特别是广东农民），已经自动的（不管自觉的或不自觉的，原始的或有组织的）起来反抗剥削和压迫他们的阶级（地主、土豪劣绅、买办阶级、帝国主义）了，但均没有再提“耕地农有”的口号，其他方面不妨作些比较：（见下页）

由于农民运动发展不平衡，分立两个议决案以区别对待，是可理解的。但相比之下，对广东的议决案，条文内容从实际出发，具体明确，体现积极进取的精神，引发向上；对全国的议决案，条文内容比较笼统抽象，有许多条条框框的限制，表露消极保守的观点，深恐“越轨”。两者差别之大，也反映了广东地区党组织和中共中央领导层对农民问题的不同立场和观点。共产党内部的分歧同样是错综复杂的。

正是由于这样吧，上述鲍罗廷关于土地问题的演讲，认定孙中山的“二五减租”命令被冷落，是“因党员未明此命令的意义”，也可能是包括国民党中的共产党人吧？！

---

① 《中国现时的政局与共产党的职任议决案》1925年10月。

② 见《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》1983年版第27页。

决议名称	《对于广东农民运动议决案》	《农民运动议决案》
时 间	1926年7月	1926年7月（有误作9月）
范 围	对广东地区而言	对全国而言
决 议 部 分 内 容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 广东已屡次发生减租运动，主张分别依照向例纳税方法，“减原租百分之二十五。”</li> <li>2. 废除一切杂捐附加税及不法苛抽（如民团团费等）。</li> <li>3. 废除业佃的不平等条约，如铁租、押租、上期租和田信鸡等。</li> <li>4. 规定借贷利率不得超过二分，违者以法论罪。</li> <li>5. “民团团员必须是有业的土著，团长必须由乡民大会公举。”</li> <li>6. “在乡农民协会中发展党的组织。”</li> <li>7. 劣绅士豪假借团局抽税，“号召农民起来反抗，不必犹豫。”</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 限定最高租额，农民所得至少要占收获百分之五十。</li> <li>2. 反对预征钱粮及苛捐杂税。</li> <li>3. 要求免除陋规，一切征收按市价折算。</li> <li>4. 限制高利盘剥，月息最高不超过二分五厘。</li> <li>5. 民团“团总人选主张由乡民大会选举”或“以正绅代替劣绅为团总。”</li> <li>6. 农民协会组织“尚不能带有阶级色彩。”</li> <li>7. “不可简单的提出打倒地主的口号。”</li> </ol>



我们研究国民革命时期的国民党土地政策，是不能忽视共产党的立场和观点。因为共产党员以个人身份加入国民党，亦是国民党的成员，有的还在其中担任重要职务，特别是国民党中央和有些省党部有关农民问题、土地问题的文件、指令，很多是共产党人起草和经办的。由此可见，不仅在两党组织关系上，你中有我，我中有你（也有不少国民党员加入共产党）；而且在立场观点上也是你中有我，我中有你，所以在这里多花点笔墨，说明共产党的农民政策和土地政策是有必要的。

### **3. 国民党中央和各省市代表联席会议决定了“二五减租”的政策**

农民的权益是斗争得来的。

1926年8月17日召开的广东省农民协会执委扩大会议，到会的除省协执委外还有各县农民领袖，共108人。国民党中央农民、工人、妇女三部部长甘乃光、陈树人、何香凝等到会致词，中共中央委员瞿秋白、张国焘和农民运动讲习所所长毛泽东等也应邀参加。会上通过了《广东农民目前最低限度之总要求》等议决案。“总要求”关于经济方面的第一条，就是强烈要求“减原租最少百分之二十五”；关于政治方面的第一条，就是强烈要求参政，“乡长由乡民大会选举充任”，同时提出“乡村财政，绝对公开”，“凡已有农民自卫军组织的地方，不得再有别种武装团体之成立”；关于教育方面的第一条，要求“普及乡村义务教育”等等。25日，扩大会议结束那天，全体与会代表和近郊各乡农民千余人，列队前往国民党中央党部，国民政府、省政府请愿要求惩办：

摧残农民之逆党，压迫农民之贪官污吏，焚劫农村屠杀农民奸淫妇女之不法军队，剥削敲榨农民之劣绅土豪，苛抽惨杀农民之民团，劫掠农村之土匪。沿途高呼口号，引起各界群众的同情和支持。中央党部常务委员彭泽民和国民政府秘书长陈树人分别出面接见，表示诚意接受。<sup>①</sup>此次扩大会议和请愿活动产生了极大的积极影响。

1926年9月7日，国民政府发表了《对农民运动第三次宣言》，列举无数事实，充分肯定“自农民组织团体之后，对于政府社会有绝大之援助。”而“彼等所受之痛苦与艰难，则仍一切如故，未尝稍减。”为此本宣言再次宣言：“国民政府当永远领导民众与人民之公敌奋斗”；“当遵先总理之遗嘱，设法解决土地问题，务使农民能自由使用田土”；“当援助农民反对贪官污吏，参加乡村统治权，以改善农民之政治状况。”<sup>②</sup>

1926年9月18日，国民党中央政治会议决定改组广东省政府，免去勾结土豪劣绅反对农民减租要求的财政厅长古应芬和农工厅长刘纪文的职务，而由国民党左派的陈树人和陈其瑗接替。

其时，北伐战争在广大工农（特别是沿路农民）的大力支援下，国民革命军节节胜利进军。《中国农民》9月号上发表了毛泽东的《国民革命与农民运动》，明确指出“农民问题乃是国民革命的中心问题。”国民革命军总司令部也在

---

<sup>①</sup> 参见《广东省农民协会扩大执行委员会会议》载《犁头周报》第15期，1926年9月23日。

<sup>②</sup> 《国民政府对农民运动第三次宣言》，载《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》第40—42页。

9月20日发出扶植农民的通令。

1926年9月底、10月初，鲍罗廷在黄埔军校和中央党部分别作了三次演讲，中心内容是讲中国革命的根本问题是农民问题、土地问题。他认为中国人民80%的农民，所生产的劳动成果有50~65%被不生产的特殊阶级占去了，“这个剥削数目，就是一切问题的来源。”太平天国、义和团、辛亥革命的失败，“即因无坚固的基础，即未能解决大多数人的土地问题。”今后若还不解决，反帝反封建斗争将是一句“空话”，所谓革命政府也是“空的”，“中国人民将继续穷下去，国民运动将仍沉下去。”鲍罗廷就是在这几次讲话中一再提到孙中山北上前有个“二五减租”的命令，迄今未付诸实现。提出“推测这人是否真正革命党员，只问他是否有决心去解决土地问题。”<sup>①</sup>

“二五减租”的政策，终于在1926年10月15日~10月28日广州召开的国民党中央和各省市代表联席会议上规定下来了。参加会议的有中央执监委34人，地方代表52人，其中国民党左派和共产党人占半数以上。会上通过激烈的斗争，作出《关于本党最近政纲决议案》，涉及政治、经济、军事、教育、妇女、华侨等各个方面。其中“关于农民者二十二条”，全文如下：<sup>②</sup>

1. 减轻佃农田租百分之二十五。
2. 统一土地税则，废除苛例。
3. 遇饥荒时，免付田租，并禁止先期收租。
4. 改良水利。

① 以上均见《鲍罗廷在中国的有关资料》第91—111页。

② 见《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上，第286—287页。

5. 保护森林，并限期令各省童山、荒山造成森林。

6. 改良乡村教育。

7. 设立农民银行，以年利百分之五借贷与农民。

8. 省公有土地，由省政府拨归农民银行作基金。

9. 荒地属省政府，应依定章，以分配与贫苦农民。

10. 禁止重利盘剥，最高利率，年利率不得超过百分之二十。

11. 政府应帮助组织及发展垦殖事业。

12. 政府应帮助农民组织各种农民合作社。

13. 政府应设法救济荒灾，及防止荒灾之发生。

14. 不得预征钱粮。

15. 政府应组织特种委员会，由农民协会代表参加，以考察农民对抗不正当租税，及其他不满意事。

16. 禁止租契及抵押契约等之不平等条件。

17. 乡村成年人民公举一委员会，处理乡村自治事宜。

18. 农民有设立农民协会之自由。

19. 农民协会有保障农民之权力。

20. 农民协会有组织农民自卫军之自由。

21. 禁止对农民武装袭击。

22. 禁止包佃制。

这些规定，是国民党改组以来，作为农民问题和土地问题的最近政纲，是最现实最富有革命性的措施，无疑能够唤起农民更加积极地投身国民革命，将对封建剥削制度及其反

动势力是一个沉重的打击。与会的张静江预感不妙，就曾狡辩地说：“这会议纵多数通过，亦不能算本党的意思。”<sup>①</sup>为日后推翻决议、拒不执行，打下了埋伏。

## 四、农民土地斗争的兴起 和武汉国民政府的态度

### 1. 两湖等地农民土地斗争的兴起

联席会议“最近政纲”下达前后，随着国民革命军的北伐胜利，农民运动的迅猛拓展，在湖南、湖北、江西等地农村出现减租热潮，要求土地革命。

在湖南，北伐军1926年7月10日连克醴陵、株洲、宁乡、湘泽，12日进占省城长沙，8月19日克平江，22日攻下岳阳。湖南农民参战非常勇敢，随着北伐战争的胜利，到1926年11月底，50多县建立农会，会员由北伐前的40万激增为120万。此时农民最普遍的要求是减租减息，取消苛捐杂税，改组乡村政权，打倒土豪劣绅，成立农民自卫队。

10月间，衡阳减租减息斗争参加农民群众已达7万人。12月1日湖南省第一次农民代表大会在长沙召开时，据湘泽、衡山、平江、常德、宝庆、汉寿6个县所报的材料，地租已由原来占收获量的60%降为30%，利息由八分降为三分。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 《国民党中央地方联席会议经过情况》。见《广东区党国研究史料》（1921—1926）广东人民出版社，1983年版第464页。

<sup>②</sup> 参见《中国大革命武汉时期见闻录》，中国社会科学出版社1985年版第221页。

大会期间，中共中央执委、湘区委员会书记李维汉、中共中央农民运动委员会书记毛泽东、委员易礼容（中共湘区农民部部长）到会致词、作报告。会上作出了“铲除贪官污吏土豪劣绅”、“乡村自治问题”、“地租问题”、“取缔高利贷”、“拥护中国国民党新政权”等40个决议案。“大会宣言”强调指出在铲除土豪劣绅的封建政权，建立农民政权与武装的问题上“不是东风压倒西风，就是西风压倒东风，怎能不严厉些？若是害怕‘纠纷’，采取怀疑或反对的态度，这不算是革命党。”大会尚未明确提出立即解决土地问题的决议案，只是“希望党与政府在最短期间，贯彻‘耕地农有’的政纲”。<sup>①</sup>

会后，湖南的农民进一步动员起来，农民与土地豪绅的冲突空前激化，到处发生土豪劣绅纠集民团土匪残杀农会干部，而农会通过特别法庭审判或自己枪决土豪劣绅的事也常有发生。农会的梭镖队使土豪劣绅看了打颤，不少县份（如湘乡、衡山、湘泽等县）已经“一切权力归农会”，将封建地主的特权打得落花流水。

此时，土豪劣绅恶言攻击农民运动是“痞子运动”，减租减息是“惰农表现”，也有变换手法，组织各种名目的假农会，欺骗农民，制造分裂。以湖南国民党省党部农民部长刘峙岳为首组成的所谓“左社”，则主张阶级合作，鼓吹农民和地主“联络感情”，妄图破坏农民运动。遭到了革命者的痛斥，国民党省党部决定将刘峙岳等8人开除出党。

到1927年4月，湖南已有63个县518万农会会员。农民

<sup>①</sup> 《拥护国民党国民政府决议案》。见《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》第444页。



都说，“现在的革命是我们的，今年减租不成问题，连田地都应归我们插标号。”<sup>①</sup>个别县乡农民已经丈量、插标和自行夺取地主的土地了。插标不过是佃农和失业农民将田土的耕种权重新支配，分田的意义就根本不同了，是根本的否认地主的所有权而将它分给农民。据林祖涵当时向国民党中央的报告：“分田制，系由长沙附近霞凝镇农民，自行提出。其分配之法以人口为标准，每男子一人每年作谷八石，有妻室者倍之，有子或女者，每丁加谷四石，田地依此标准，被分者甚多。迨县农民协会派人前往说明，始停止继续分配，此外湘潭、醴陵县，亦类有此事发生”。<sup>②</sup>

在湖北，北伐军1926年10月10日攻克武昌，随后国民政府由粤迁汉，又大力支持农民运动，农会会员到1927年2月，已由原来的7万人猛增为80万人，特别是黄冈、阳新、罗田等县的农民斗争已十分激烈。黄冈的土豪劣绅残杀了坚持要求减租的两位农会会员。<sup>③</sup>阳新土豪劣绅勾结会匪将省农协特派员成子英等9人毒刑后，淋以煤油活活烧死。

1927年3月4日，在武昌召开了全省第一次农民代表大会，代表情绪激昂，一个边远农村代表在会上流着泪说：“农民嘱咐我们，如果不在土地问题和救济贫农问题上作出有利的决定，就不要回去……。一天，甚至一小时都不能再等待了……。在我动身离家的时候，家里总共只剩三斤大米了。”<sup>④</sup>

---

① 转引自华岗《中国大革命史》，文史资料出版社，1982年版第229页。

② 林祖涵：《湖南的土地问题》1927年5月。载《中国农民》第2卷第1期1927年6月。

③④ 《中国大革命武汉时期见闻录》第77、106页。

大会由陆沉致开幕词。邓演达作政治报告。省农协的工作报告，指出“现在横在农民协会面前有两个严重问题，一是农协接受乡村政权，一是土地不受地主支配，此外，如农民武装，是一件很重要的事情。”中共中央代表张国焘致词，提出“土地问题，是农民最迫切的需要，反对解决土地问题的人必定是反革命，这次代表大会，必定对于各位农友的痛苦，有一个解决的法子”。<sup>①</sup>孙科代表国民党中央致词，“竭力以革命者的口吻说话，却闭口不谈根本性的土地问题。”<sup>②</sup>鲍罗廷发言明确提到非夺取政权不可，但在土地问题上，只是笼统的提到要“规定每个农民应得的最低土地份额。”<sup>③</sup>

大会通过了35个决议，其中谈到“只有消灭土地私有制，才能根本解决土地问题”，“农民协会应当领导夺取土地的斗争。”<sup>④</sup>这是各省农民代表大会中第一次明确提出解决农民的土地问题。会后，湖北农民运动继续高涨，到5月，农会会员达284万人。

在江西，1926年11月8日，北伐军克定省城南昌后，19日成立省农协筹备处积极开展工作，仅3个月农会会员由原来的6276人发展为30多万人。1927年2月下旬召开全省第一次农民代表大会，蒋介石在开幕式上讲话，娓娓动听：“现在革命尚未成功，我们大家都应当为革命牺牲一切，甚至牺牲自己的生命。一旦革命胜利，农民将从解决土地问题中获得利益。”<sup>⑤</sup>方志敏在会务总报告中，则陈述了农民的痛苦，

---

① 见《汉口民国日报》1927年3月9日。

②③④⑤ 《中国大革命武汉时期见闻录》第107、107、106、91页。

指出：“锄头不拿起，世人皆饿死；拿起锄头来，饿死了自己”。<sup>①</sup>

大会通过了25个决议案，决议认为“中央联席会关于农民的新政纲，更能适合目前农民群众的需要。此新政纲完全实现之时，即封建制度在乡村的基础根本消灭之时。”<sup>②</sup>决定自民国16年（1927年）起“一律减轻佃农租佃百分之二十五”，等等。<sup>③</sup>

其时，蒋介石非法改组的江西省党部，已经排斥了国民党左派和共产党人，在张静江、陈果夫等人的操纵下，指派国民党的右派充当省党部农民部长，通令各县取消农民自卫队，封闭革命报刊，妄图控制农运。省党部的一批特派员，分别到九江、丰城、抚州、永丰、零都等地，与土豪劣绅勾结捣毁坚持革命三大政策的县党部、县工会、县农会，惨杀工农领袖，引起全省工农大众极大愤慨。省农协公开声明反对非法的右派的反动的摧残工农的假省党部的暴行。<sup>④</sup>江西的农运处在十分艰难的环境中坚持奋斗。

在河南，北伐出师前已有秘密农会会员27万人，加入农民自卫军者约10万人，并成立省农协，肖人鹄任委员长。茶阳县农会因提出打倒劣绅讼棍，并驱逐天主教传教士，执行委员张虎臣全家11口，被土豪劣绅和天主教会所杀绝。在此之前，当地农民为了反抗剥削和压迫，自发组织红枪会等，利用军阀混战时散落在民间的枪支，实行武装自卫，但带有较

---

① 当地的这首山歌是“我不犁地——大家将饿死，我若犁地——我首先饿死”。同上，第92页。

②③④ 见《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》第560、580、602页。

重的封建迷信色彩。河南的农会自卫军不少是由此种红枪会演化而来的。

为了统一河南全省农民武装组织，迎接国民军北伐，1927年3月中旬在武昌召开了河南武装农民代表大会，起了很好的作用，有效地配合北伐军向河南进军。

在浙江，原来的农运基础较好，北伐军未到之前，慈溪、奉化、萧山、宁海、永嘉、金华等县就建立了秘密农会。当1926年10月中旬夏超宣布浙江独立时，农会就公开活动。到1926年12月北伐军先遣队<sup>①</sup>入浙时，永嘉全县已建立500多个农会，会员9万多人。宣传口号是“耕者有其田”和“二五减租。”<sup>②</sup>共产党人陈志亭以国民党的名义在永嘉菇溪桥头一带组织了8个农会，发放农会会员证，证上印有青天白日 and 犁的图徽，带领农民开展“二五减租”，取得相当成效。<sup>③</sup>

从上述几个省份来看，贫苦农民为了解除自身痛苦，蕴藏着极大的革命原动力，在国民党（许多共产党人也是以国民党的身份出面）的启导下，迅速地组织农会 and 自卫队，大力支援国民革命军北伐，作出了巨大的贡献。但是，国民党中央联席会议的农民政纲，多数地方未能切实的贯彻，遇到顽固封建势力的抵制和抗拒，农民往往付出许多代价而没有得到多少实惠。只是在政权真正掌握在革命党人手里的地方，农民才取得一些减租减息等实惠，而且能进一步提出对

---

① 先遣队由东路军前敌总指挥部政治部主任胡公冕率领。胡是永嘉人，参加国民党一大后曾奉命回乡（永嘉）宣传革命。

② 参见萧铮《土地改革五十年》第13页。

③ 参见《桥头镇志》海洋出版社1989年版第193页。

土地的要求。

所以，毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中认定：“农民有了组织以后，第一个行动，便是从政治上把地主阶级特别是土豪劣绅的威风打下去，即是从农村的社会地位上把地主权力打下去，把农民权力长上来。这是一个极严重极紧要的斗争。这个斗争是第二时期即革命时期的中心斗争。这个斗争不胜利，一切减租减息、要求土地及其他生产手段等的经济斗争，决无胜利之可能。”<sup>①</sup>

其他北伐军影响所及的地方：广西、江苏、安徽、陕西等地，则处于农会的组织时期，刚刚开展减租减息的活动。在北方，农民协会大多还处于酝酿之中。整个农民运动的发展是极其不平衡的。而革命党人对于农运的认识，也由于各人所处的地位和环境不同，势必各有各的看法。有的奋进，有的消沉，有的从而走向反动。

## 2. 国民党二国三中全会《对农民宣言》

国民政府从广州迁移武汉，第一批党政要员陈友仁（外交部长），宋子文（财政部长）、孙科（交通部长）、徐谦（司法部长）以及宋庆龄和总顾问鲍罗廷等，1926年12月上旬途经江西时，在庐山牯岭同蒋介石等国民党高级将领会晤，大家一致表示贯彻国民党“一大”、“二大”及联席会议的精神，继续奋斗，认为“工运主缓和，农运积极进行，以为解决土地之张本。”所以武汉国民政府成立后，陆续颁布了一系列符合农民利益的法规和条例。如对阳新惨案的处理，武汉当局组成查办委员会，派遣军队进剿，逮捕了反动县长

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》合订本第23页。



和公安局长，迅速恢复和发展了农会、工会，严厉镇压了肇事的凶犯。

国民党二届三中全会排除了蒋介石蓄意不到会的干扰，1927年3月中旬在武汉召开。重申国民革命的方针是彻底打倒帝国主义和封建军阀势力，反对任何妥协，通过了维护孙中山三大革命政策，统一革命势力，加强国共合作，扶助农工运动等多项决议案。

全会发表的《对农民宣言》有以下要点：

首先，指出了国民革命“需要一个农村的大变动”，肯定最近迅猛发展的农民运动，“除参入战争扶助革命军得到胜利外，就是打倒土豪劣绅，推翻封建地主阶级在乡村的特权。”全会表示支持农民“建设农民领导的民主的乡村自治机关”和“农民应有自卫的武装组织”，使“农村的革命胜利即民主势力推翻封建势力胜利”得以确实的保障。

其次，重申了联席会议决议案有关农民的政纲，又决定佃农使用土地权，改良田税法则，规定农民自治机关，并有主管地方经济事务的权力等等，指出这些政纲，皆属农民初步的经济争斗之纲领。“在国民政府管辖区域内，当用政治的力量帮助农民达到目的。”

第三，阐明了“贫农问题的中心问题，就是一个土地问题”，指出当前革命的进展，农民的要求，已是很迅速的由初步进到了第二步，即在许多地方（特别是广东湖南湖北农民运动发展的地方）农民对于土地的要求已甚迫切。认为“广大的贫农阶级之存在，乃一切纷扰变乱的根源，同时即为革命动力的要素”。不解决这个问题，革命亦将终久没有完成的一日，根据总理的“平均地权”和“耕者有其田”的



原则，“本党决计拥护农民获得土地之斗争，至于使土地问题完全解决而后止。”<sup>①</sup>

国民党中央农民部部长邓演达在全会讨论农民问题决议案时指出“目前农民运动为党的生死关头，亦即估量国民革命之成功，亦即总理农工政策之意”。全会根据邓演达等人的提议，“经过很认真的考虑，决定组织土地委员会，负责讨论这个问题，并拟定解决的办法”。<sup>②</sup>于是在4月2日成立了中央土地委员会，由邓演达、徐谦、顾孟余、毛泽东、谭平山五委员组成，立即着手工作。

### 3. 武汉中央土地委员会关于土地问题的争论

土地委员会从1927年4月2日召开第一次会议，到5月6日结束，历时一个多月。由于这个土地问题太复杂、太重大了，非征集各方面的材料和意见，很难得到一个确实的解决办法。为此召开了六次扩大会议，到会人员除土地委员会五委员外，还有在武汉的国民党中央执监委，中共中央领导人，各省区国民党党部和各省农运在武汉的负责人，以及军事负责人等应邀参加，每次多时40余人，少时10余人，先后与会的有：邓演达、徐谦、顾孟余，毛泽东、谭平山、唐生智、夏曦、凌炳、江浩、李希逸、陈克文、易礼容、彭湃、邓良生、王法勤、丁陶庵、张宗一、李品仙、詹大悲、董用威、吴玉章、彭泽民、陈公博、李国暄、宋霁青、高语罕、乌文献、多寿、李云杰、吴尚、李靖庵、孙科、韩阳初、江

<sup>①</sup> 引文均见《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》第45-48页。

<sup>②</sup> 见陈克文《土地委员会开会经过》，《中国农民》第2卷第1期，1927年6月。

铭、范予遂、韩中权、郑东藩、何印川、刘进先、王培之、董清廉、彭泽湘、黄经芳、陈其瑗、邓恩铭、夏明翰、李绍朴、周以栗、程维新、穆景周、何键、谭延闿、石醉六、李文堂、汪精卫、林祖涵、丁晓先、邓懋修、郑南朴、陆沉、耿丹、张曙时、韩静远、恽代英、王乐平、经亨颐、朱一鹤、杨复石、谢晋、刘德荣、王鸿钧、张振翹、陈独秀以及苏俄顾问鲍罗廷、岳尔克、达哈诺夫等70余人。

扩大会议听取了谭平山关于全国土地分配状况报告，苏俄顾问岳尔克关于苏俄解决土地问题之经过，林祖涵、夏曦、凌炳关于湖南最近之土地问题，直隶、热河省党部关于各该省土地分配情形的报告，其他如广东、福建、湖北等省代表也作了各该省土地问题的报告。会议讨论的问题有：解决土地问题的意义；解决土地问题的方法；佃农保护法；处分逆产条例；农民政权问题；革命军人土地保障条例等。为了进一步讨论和整理出决议案，会议决定组织审查委员会，分别推选和指定对土地问题有研究的人员组成，拟定各种决议草案后交扩大会议讨论。“每一次会议中间，出席的同志都很热烈的发表意见，很详细的讨论问题，每次会议的时间有延长至四五小时以上的，常常在下午七八时开会，一直到深夜一二时才散会。”<sup>①</sup>

会议期间，正值风云突变，发生了一系列重大事件。

北敌未靖，革命营垒分裂，蒋介石集团发动“四·一二”反革命政变……，宁汉对立、粤汉对立、武汉当局面临错综复杂的时局，军事北伐抑或东征，立脚点是移向西北抑或

<sup>①</sup> 见陈克文：《土地委员会开会经过》。

南下，革命是扩大抑或深入，各种观点势必反映到会议上，影响着土地问题的解决，展开激烈的争论。主要问题归纳如下：①

### (1) 关于解决土地问题的意义

谭平山在《土地分配状况的报告》中，以大量的数字论证了土地革命的必要性。他引用北洋政府1922年的统计，全国4.47亿人口中，农民占85%，其中雇农和贫农（赤贫）1.52亿，占农村人口的40%，只占有全国耕地的6.16%，小农（次农）占人口30.5%，也只占土地13.2%，而拥有土地百亩以上的农户，占农村总人口的5.3%，却占有土地43.7%。在中国的土地集中是很显著的，地主拥有千亩万亩的为数也很多，这就是说无地少地的农民占绝大多数，“土地问题，在中国农民运动是很严重的。”②

毛泽东发言指出：“革命势力，目前虽见发展，但亦到了一个危机，此后非有一支生力军必归失败。要增加生力军保护革命，非解决土地问题不可。其作用，在解决土地问题后，即能够解决财政问题及兵士问题。兵士能否永久参加革命，亦即在土地问题解决。因农民要保护他们的土地，必勇敢作战”。③夏曦认为解决土地问题还有两个意义，即可推倒地主阶级的政治统治和可发展工商业。彭湃认为解决土地问题后可提高文化。

邓演达综合大家的意见，指出“解决土地问题，实有六

---

① 参见沈庆林：《一九三七年国民党中央土地委员会会议情况》。载《党史研究资料》1982年第9期。

② 《谭平山文集》，第435页。

③ 《土地委员会第一次扩大会议纪录》1927年 月1 9日。

个重要的意义：（一）解放农民；（二）增加生产；（三）保护革命；（四）打破封建制度，推翻帝国主义的基础；（五）使中国工业化；（六）提高文化。”<sup>①</sup>以此作为起草《解决土地问题之意义议决案》的纲要。

### （2）关于农民政权问题

讨论中有两种意见：一种意见认为建立农民政权是解决土地问题的必要条件，其形式是区、乡自治政权，并要建立农民武装，为其保障。持这种意见的有邓演达、毛泽东等，邓演达提出建立农民政权的三个步骤，毛泽东认为农民政权的建设，各省需要有几个中心的县份做出榜样，湖南已经颁布了区乡自治条例，湖北也可开始。鲍罗廷也特别强调建立农民政权的重要性。他说“在国民政府之下的，最重要为实行农村自治的建立，必要强健的农村自治组织，才可以执行解决土地的办法，不致发生毛病。”

另一种意见以凌炳为代表，对是否要等农民有了政权才可以解决土地问题表示异议，并认为建立农民政权不必分步骤，乡村自治机关马上可以普遍建立，也不必以农协和国民党组织的健全为前提。

经过讨论，会议大体统于第一种意见。会议通过了相应的决议。<sup>②</sup>

### （3）关于如何解决土地问题

这是会议讨论的中心问题，分歧很大。先是由会议推定的邓演达、毛泽东、陆沉、易礼容、苏俄顾问岳尔克五人专门委员会提出一个草案，原则是“平均地权”，实现“耕

<sup>①</sup> 《土地委员会第一次扩大会议纪录》1927年4月19日。

<sup>②</sup> 见《中国农民》第2卷第1期。

者有其田”，最终实行土地国有；目前因农民力量尚未充实，为不损害统一战线，第一步实行政治的没收，则先没收反革命的土地，第二步实行经济的没收，没收一切出租的土地；分配土地的对象包括佃农、失业游民、革命军的士兵等；分配的标准以人口为准则，以乡为单位；由农民组织乡区自治政权，为执行机关，负责没收分配；土地没收后，土地税需减轻，其数额由政府与农协商定；土地禁止买卖等等。

扩大会议展开讨论时，主要是涉及政治没收抑或经济没收的问题，会上有三种意见：

第一种是主张普遍实行经济没收，如彭泽湘、夏曦、凌炳等。彭泽湘认为：“政治的没收，虽然可以将土豪劣绅打倒，唯非农民的整个要求，……实际上，政治的没收，不能解决农民的要求，不过是避免解决全部土地问题的，我们应该无条件的没收。”<sup>①</sup>夏曦认为没收不能分两步走，规定政治没收，实际上必超过政治没收的规定，所以分两步走实际上办不到。但现在对小地主应联合，应顾及小地主的利益，可规定小地主的标准，如百亩以上者没收，以下者不没收，采取政府发给债券，每年付息的办法解决之。这样给小地主以相当保障。凌炳也大致持此主张，认为如只规定没收土豪劣绅的土地，小地主也必然蒙此恶名，其土地也一律没收，小地主仍不能安心无恐。因此小地主的土地还是一律没收为好，其利益可以用发债券，给以代价的办法保障。

第二种是主张政治没收，如汪精卫、徐谦、谭延闿等。汪精卫提出：所谓“耕者有其田”，是否今日即须做到。如

---

<sup>①</sup> 《土地委员会第三次扩大会议纪录》1927年4月22日。



不明确规定，即可用政治没收之名，补经济没收之实。因为一切大、中、小地主都可加以反革命头衔而没收其土地。他主张中小地主和革命军人土地要保护。他还认为解决土地问题应俟全国统一之后，在此之前只能试办。徐谦认为现在草案中的政治没收办法同逆产没收没有区别。为唤起农民革命，只没收逆产不够，必须连大地主的土地一并没有收。他又认为按决议草案的办法，不啻放一把火，这把火究竟是烧向敌人还是烧向自己，还是个问题。表示出很大的忧虑。谭延闿则很坚决“必须保护小地主，由政府来收买他们的土地，都不能使他们安心，因为他们还不相信国民政府呢？我们如果给他们以国家纸币，他们也不能将这种纸币当作饭吃。必须使他们的土地存留下来。”孙科也不含糊，指出：“必须规定没收的限度。小地主的土地是不能没收的”。<sup>①</sup>

第三种意见认为应从各省的实际情况出发来决定。毛泽东在对决议草案作说明时即认为“就湖南的状况说，用政治没收的形式是不够的，但就一般论，只能用政治没收，故国民政府应明定这样的法规（属于普通的），同时又须颁布单行的（如湖南）法规。湖北不能与湖南比，河南不能与湖北比，其解决当然不同”。<sup>②</sup>主张不同省份，区别对待。

经过激烈争论，大多数与会者认为“经济没收是不能做得到的，大家都赞成用政治没收，并如何保障佃农”。<sup>③</sup>

其次是土地没收后归谁所有，如何分配的问题。徐谦的意见：没收土地不要交给农民，而交给国民政府，以便地租

① 见《六大以前》，人民出版社1980年版第964页。

② 《土地委员会第三次扩大会议记录》，1927年4月22日。

③ 《土地委员会第四次扩大会议记录》1927年4月24日。



收入归入国家。实质上是主张土地国有。① 苏俄顾问达哈诺夫则认为，“国民党的主义，对土地问题的根本办法，是土地国有。但现在有许多小地主存在如立即宣布土地国有办法，恐怕他们都离去革命的战线，故最好提出耕者有其田的主张，不宜动摇小地主及自耕农的土地。”② 邓演达也认为“现时如果象俄国十月革命时，立刻公布土地国有法令，农民是否获得利益呢？实在是一个疑问。因为现时农民的力量尚未十分充实，……我们对于解决土地问题分为两个步骤：我们在原则上是‘平均地权’、‘耕者有其田’以至‘土地国有’这是我们总理的主张。”③ 他主张“第一步用政治的解决，是把政治上仇敌扑灭，把他们经济上的特殊利益打毁，经过了 this 历程之后，然后到最终目的。”④

何键（三十五军军长）提出：“土地没收后，归到政府或党部，必起纠纷；如归到农民协会，纠纷更大。”⑤ 他以不置可否的方式否认没收土地的必要性。谭延闿也提出许多疑问，如军官士兵不满、农民自由行动、湖南是否处处都有土地要求、给小地主发债券的办法是否可行等等，他认为没收容易，分配甚难，不是马上可以做到的，可等军事完了之后再提出解决，究竟何时能够办到，应从长计议。这种主张实际上是把土地问题的解决，推到寅时卯月以后再说了。

陈独秀也是这种看法：“土地问题已成了重要的舆论了。但是到了实际问题便发生困难，如军人的土地问题，中

① 参见《六大以前》第965页。

② 《达哈诺夫的意见》，《中国农民》第2卷第1期。

③④ 邓演达：《土地问题的各方面》，《中国农民》第2卷第1期。

⑤ 《土地委员会审查委员会纪录》，1927年4月23日。

小地主问题，策略问题等等，都有困难，各方面都不能满意”。<sup>①</sup>于是，他向会议提出七点意见的同时，表示他个人对土地问题的意见“原则不是马上实行的”，而且原则应由中央和各省详细规定，至于实行的方法不可能在这种会议上得到结果，即使有结果，亦不过是武断式的。

会议最后通过的《解决土地问题决议草案》全文如下：

#### A、原则

(一) 在国民革命过程中必须解决土地问题，即是  
将大地主的土地及官地荒地分配于无土地或土地不足之  
农民，对于小地主及为革命而努力之军人的土地应由政  
府加以保障。

(二) 为使土地问题得到解决，必须使农民有充分  
力量，以取得政权及保障政权。因此，国民政府应承认  
并援助乡村农民对大地主及其他一切封建势力之斗争。

#### B、实行办法

(三) 国民政府农政部应从速拟定乡区县自治机关  
的组织条例颁布之。

(四) 国民政府农政部应督促各省政府，切实执行  
本党历次对农民问题的决议，尤其是最近第三次全体会  
议及联席会议之决议。

(五) 各省省党部应从速会同各省农民协会根据上  
述之原则，斟酌各该省实际状况，拟具解决土地问题之  
实施细则，呈请中央党部核准后交省政府执行之。

(六) 为肃清乡村封建势力，防止反革命势力向农

<sup>①</sup> 《陈独秀先生的意见》，《中国农民》第2卷第1期。

民进攻起见，对于土豪劣绅及一切妨害人民利益之反动分子，应由各省党部会同农民协会、省政府组织人民裁判委员会，以严厉方法处分之。

(七) 凡国民政府所管辖之兵器制造机关，应以出品百分之五至百分之十供给农民，组织农民自卫军。其保管及分配军械事项，由中央党部组织‘人民武装委员会’处理之。

(八) 国民政府应即颁布保护佃农法规及保障革命军人土地法规。

(九) 关于土地问题之宣传纲领，应由土地委员会迅行拟定，呈请中央党部决定执行之。”<sup>①</sup>

#### (4) 关于革命军人的土地问题

绝大多数与会发言者都同意对革命军人的土地应加保障，战后应分配给士兵土地，如邓演达、谭平山、毛泽东、陈独秀、汪精卫、夏曦、徐谦等。会上也有不同意见：一种主张军人的土地或没收或由政府收买，如凌炳；一种是坚决反对凌炳的主张，何键认为“本军”的官兵许多是有土地的，如没收，要动摇他们的作战精神。谭延闿则认为政府分配土地给军人的规定是空的，因为政府并无土地。会议最后通过《革命军人土地保障条例决议案》，规定“政府对于革命军人现有土地，予以特别保障”；“革命军人之无土地者，于革命战争终了时，由政府给以土地资其耕作。”<sup>②</sup>会议决定不公布这个条例，由总政治部通知各军政治部，湘鄂赣三省党部和政府进行宣传。

---

<sup>①②</sup> 载《中国农民》第2卷第1期。

### (5) 关于保护佃农利益问题

由于采取政治没收的办法，没有完全消灭地租剥削，佃农还存在，因此会议讨论了如何保护佃农的问题。谭平山向会议报告了起草保护佃农法的经过，说明制定此法规的必要性。在讨论中对于草案规定地租不得超过收获量的40%，有不同的意见。徐谦、邓演达都提出40%的租额过高，可定为30%~35%。谭延闿则认为40%的规定可行，佃户既不吃亏，地主亦好过。毛泽东认为40%不过是最高的租额，各地党和政府还可按照当地情况酌量减少。他还提出减租额究竟多少，是否有利于农民，要看政府是什么政府。会议最后通过的《佃农保护法决议案》全文如下：

“（一）凡租种官有、公有、私有田圃、山场、湖池、森林、牧场等之佃农，皆应受本法之保护。

（二）佃农缴纳租项等，不得超过租地收获量百分之四十，实际交纳数量，由各地地方政府，会同当地农民协会，按照当地情况规定之。

（三）佃农对于地主除缴纳租项外，所有额外苛例，一律取消。

（四）佃农缴纳租项，应在收获时缴纳。

（五）凡押金及先期缴租项全部或一部分等恶例，一概禁止。

（六）如遇岁歉或天灾战事等，佃农得按照灾情轻重，有要求减租或免租之权利。

（七）凡佃农对地主之要求，经乡村自治机关审查后，即认为正当之要求，地主应予承认。

（八）佃农对于所耕土地，有永佃权，但不得将原

租土地转租别人。

(九) 包田及包租制、应即废止。 ”

(十) 凡佃农与地主之契约，必须报请区乡自治机关备案。”<sup>①</sup>

此外，会议通过了《处分逆产条例决议案》和《解决土地问题之纲领决议案》。前者规定：凡军阀、贪官污吏、土豪劣绅及一切反革命财产，“皆为逆产”，“一经合法发觉即没收之。”<sup>②</sup>后者内容除见之于第一次扩大会议上毛泽东的发言外，未见到其他文字材料。

#### 4. 国民党中央背弃革命的土地政纲

根据土地委员会决定，一切决议案须报请国民党中央审查核准后，方能公布生效。

5月9日，国民党中央执行委员会政治委员会第19次会议，开始讨论审核土地委员会五委员署名的报告和所附的上述七个决议案。会上，邓演达作了补充说明，讨论时争议最大的仍是《解决土地问题决议草案》，谭延闿反对公布，认为现在不能讲分配，要讲分配，必惹起极大的纠纷。就是革命军人土地保障条例公布后，也不能安慰武装的同志，反而使普通人感到非革命军人的土地不受保障。陈友仁认为“土地问题的影响大而且远，应由全国代表大会来讨论，尤其是关于大地主方面的，更应当费思索。在俄国，有几百万英亩的大地主；在中国，除了张作霖以外，没有几个够得上称大

---

<sup>①</sup> 载《中国农民》第2卷第1期。后称《国民政府佃农保护法》在1927年5月10日的汉口《民国日报》上公布。

<sup>②</sup> 《中国农民》第2卷第1期。

地主的……如果实行分配土地，帝国主义者更要说我们是共产。……国民政府则表示过不是共产的政府，若是将这个决议案通过了，则有口也说不清”。汪精卫主张此议案不公布，只对湖南省党部通知。邓演达提议“秘密公布”。谭延闿当场反对：“要公布，就大大方方的公布；不公布，那就暂时保留。这样偷偷摸摸的办，不好”。<sup>①</sup>最后举手表决，赞成通过而不公布者，只有林祖涵、吴玉章、邓演达3人。其余出席的8位政治委员会委员未举手，就等于是否决了这个议案。结果，只通过了《处分逆产条例》和《佃农保护法》两个议案，并以武汉国民政府的名义公布。

从上述土地委员会开会的情况及其主要议案被国民党中央所否决的结局来看，有以下几点认识。

第一，土地委员会开了一个多月的会议，武汉当局党政军要员（包括国共两党的主要领导人）都先后与会讨论，对于农民迫切要求解决土地问题，不能不说是十分重视的，而且作出了七个决议案。但当议案提交国民党中央审批时，却把最主要的《解决土地问题》议案否决了，而公布了《佃农保护法》。这就意味着武汉当局在农民土地斗争和减租斗争热火朝天的时候，非但不支持农民没收与分配土地的要求，且把最高地租规定为收获量的40%。这样不仅没有从上年10月的联席会议所规定的‘二五减租’（交租的最高额37.5%）前进一步，反而将最高地租规定得比过去高。难怪农民把《佃农保护法》看作是“地主保护法”。<sup>②</sup>它既不能动摇封

---

<sup>①</sup> 以上引文见《中国国民党执行委员会政治委员会》第19、20次会议速记录。

<sup>②</sup> 《中国大革命武汉时期见闻录》第239页。



建土地所有制，又保护了地主的40%的地租率。不是前进，而是后退，这的确是虎头蛇尾十分令人遗憾的。

第二，在土地问题上的后退，是武汉当局领导人开始向右转的标志。国民党从“一大”开始到二届三中全会，历次的决议案和对农民的宣言，对解除农民的痛楚特别是对农民的土地问题都是抱积极进取的态度，此次土地委员会会议开始时也有一般土地问题非立即着手解决不可的势头。但从4月中旬上海、广州等地连续发生“四·一二”、“四·一五”反革命政变后，武汉处于四面反革命势力包围之中，经济呈现恶化，势必反映到会议上来影响着土地问题的解决。谭延闿公开反对“分配土地”，就散布说是群众“不相信国民政府”。汪精卫强调“解决土地问题，必定在全国统一之后”。他还拿河南前线于树德的来电作为依据，说在河南，连“宣传的口号尚不能提出打倒土豪劣绅”。<sup>①</sup>更不用说夺取地主土地的口号了。本来对解决土地问题很坚决的邓演达，这时在各方面的压力下，也说“现在的局势是否容许公布我们的决议案——这个问题应当由中央党部决定”。<sup>②</sup>他自己也认为先通过而“不宜公布”。

第三，表明国民党在真正要解决土地问题时是软弱无力的。废除封建土地制度本是资产阶级革命的历史范畴，可是代表民族资产阶级和上层小资产阶级利益的国民党，许多人并不明此理。陈友仁竟怕别人说这是“共产”；“有口也说不清”而退却。一旦遇到和其阶级私利发生冲突就动摇、变卦，他们就忙不及待地提出种种限制土地没收范围的意见

<sup>①</sup> 《土地委员会第六次扩大会议记录》1927年5月6日。

<sup>②</sup> 《中国大革命武汉时期见闻录》第238页。

见。武汉方面的实力派唐生智就说“湖南农民已经暴动了，已经把土地分配了。在国民革命军各军中，都有很多的湖南人。因此，这个事实不能不反映到军队的情绪中来。必须想出具体的办法，以保证国民革命中军官们的土地”。<sup>①</sup>当时许多与会者是看唐生智的眼色行事，保护军人的土地、保护占有50~100亩的地主的土地，成为会议的主旋律。有人曾对《解决土地问题》议案中最有价值的部分，没收“大地主”土地这几个字，建议改成“土豪劣绅和反革命分子”就可以公布了。实际上是企图取消了这个议案的主要精神，而与《逆产处理条例》无多大差别了。这个建议虽然遭到吴玉章的坚决反对而没有改动，但是结果国民党中央未得通过，更谈不上公布了。这就充分暴露了中国民族资产阶级政党的怯懦性和妥协性。

第四，中共中央的立场和态度，大大助长了武汉国民党当局的急剧右转。国民革命三年以来，尽管许多共产党人积极领导农民运动，但其主要领导人陈独秀等对待农民土地问题一直是被动应付的，曾阻挠毛泽东的《湖南农民运动考察报告》的发表，追随国民党右派咒骂农民运动“过火”。在土地问题上，当时无产阶级政党面临着严峻的抉择：是支持农民坚决与资产阶级的妥协调摇作斗争，还是屈服于资产阶级受国民党的摆布。事实上，在土地委员会的一个多月会议中，每当国民党人作这样或那样的摆动时，与会的共产党人也往往跟着改变自己的观点。在最后一次扩大会议上，谭平山就表示赞同土地问题决议案“暂不发表”。<sup>②</sup>差不多与此

<sup>①</sup>见《六大以前》第964页。

<sup>②</sup>《土地委员会第六次扩大会议纪录》1927年5月6日。

同时，中共“五大”通过的《土地问题议决案》，其内容也是与土地委员会所通过的各项决议案，基本是一致的。中共中央领导人的一个基本立场：“他们认为，核心问题是不要破坏同国民党的关系，如果国民党领袖不想解决土地问题，那就不必要求他们解决”。<sup>①</sup>正因为如此，打着“扩大乡村联合战线的口号，去阻滞湖南高涨的土地革命。”<sup>②</sup>“国民党的向右进化更是向前突变一步了。”<sup>③</sup>

后来事态的发展，中共中央领导陈独秀的右倾投降主义在对待农民土地问题上，向国民党步步退让，更是暴露无遗。

武汉国民党中央断然拒绝《解决土地问题》议案的通过和公布，引起两湖地区农民的极大不满，纷纷自行起来开展争取土地的斗争。

国民党湖南省党部鉴于本省农民已纷纷清丈、插标、分田的事实，在中央土地委员会会议期间，就发表《告全省农民书》（4月10日），明确提出农民运动的目的，不仅在打倒土豪劣绅，尤在打倒土豪劣绅、地主所赖以生存的封建制度；不在减租减息，而在解决土地问题。5月13日，召开全省县市特区党部代表联席会议，听取凌炳等关于中央土地委员会会议的情况后，认定“现在国民革命进到了严重时期的时候”，“本党尤须竭力援助，使农民有力量推翻封建势力及镇压反动派，以进行‘土地革命’，解决土地问题”。<sup>④</sup>5月16日，湖南报刊登载了《长沙市政委员会和市民会议联

---

① 《中国大革命武汉时期见闻录》第242页。

② 蔡和森：《论陈独秀主义》。《蔡和森文集》第811页。

③ 《六大以前》第966页。

④ 《湖南的土地问题》，《中国农民》第2卷第1期。

席会议通过的决议》，宣布“把没收来的地主土地和荒地分配给无地的农民和复员士兵”等等。<sup>①</sup>湖南农民运动更加猛烈地向纵深发展，向土地革命方向发展。

湖北也是这样。罗田县召开农民大会要求立即没收大地主的土地。阳新县许多乡的农民不通知县农民协会，就自行丈量乡里的所有土地（包括农民的土地）统计乡里的人口，准备重分土地。<sup>②</sup>黄冈县“农民却在等待政府颁布土地法。如果到秋季还不颁布土地法，农民就把沉默理解为同意……贫农说：‘现在是我们农民的天下’。可以预料，政府要打算限制农民运动，只搞什么减租那一套，贫农就要起来反对”。<sup>③</sup>黄冈县还发生过这样的事情，有一个地主把地契交给农民协会时说：“请收下这些土地，快点实现共产吧——到那时我也能获得自己的一份。”<sup>④</sup>可见湖北农民争取土地的斗争已有相当声势。

两湖地区如火如荼的土地斗争，使武汉国民党中央日益恐惧，尤其撼动了那些代表封建豪绅势力的国民党军人。于是5月17日湖北发生夏斗寅叛乱，5月21日何键部下许克祥在长沙发动马日事变。就在这同一天，汉口《民国日报》刊登了国民党中央《保护公正绅耆训令》，诬蔑农民向地主的斗争是“扰乱破坏公共秩序”，“无异于反革命，应由各地党部随时制裁。”5月24日，武汉国民政府指责农民运动“幼稚过当”，“骚扰后方，挠动人心，实可痛恨。”<sup>⑤</sup>发布保护军人田产的命令，要各级政府严禁土地革命，清查和

---

①②③④ 《中国大革命武汉时期见闻录》第303、246、180、247页。

⑤ 汉口《民国日报》1927年5月25日。

发还所有没收的财产。<sup>①</sup> 5月底，武汉国民政府公然下令解散湖北黄冈和黄陂两个革命工作开展得好的县农民协会。反动的恶浪陆续继起，遵循孙中山的“耕者有其田”、争取土地的农民纷纷倒在鲜血染红的土地上。到6月底，两湖农民被豪绅军队所杀的不下万人。在江西、河南发生朱培德、冯玉祥“欢送”或“遣送”共产党员出境，工农团体被摧残的也非常之多。武汉国民党当局反对土地革命、背叛革命昭然若揭。“七·一五”政变后的武汉乃由革命的中心变成反革命的中心了，轰轰烈烈的国民革命终于流产了。

<sup>①</sup> 见《武汉国民政府资料选编》（内部发行）1986年版第526页。

## 第四章

### 十年内战时期的土地法规

国民党蒋介石集团和汪精卫集团先后背叛了国民革命，宁汉合流，在南京建立了国民政府。反映在土地问题上，从1927年到1937年的10年中，国民政府制颁的“地政法规及各省市地政单行章则不下240余种。”<sup>①</sup>在这些地政法规中，也有反映孙中山平均地权思想的规定。但是，在许多方面阉割了孙中山的平均地权纲领的革命精神，背叛了“耕者有其田”的主张，维护封建主义的土地制度和生产关系。

它与国民革命时期的土地政纲相比较，十年内战时期，国民党的土地政策，发生了历史性的倒退。其主要特点，一是由原来的国共合作，推进农民运动，反对土豪劣绅的政策，倒退为清党反共镇压农民，支持地主豪绅的政策；二是由原来的注意民生和扶植农业生产的土地政策，倒退为注重财政收入和土地赋税之政策。

#### 一、南京国民政府镇压农民运动， 维护农村旧秩序

##### 1. 南京国民政府镇压农民运动

国民政府建立之后，为着维护大地主大资产阶级的统

<sup>①</sup> 朱子爽：《中国国民党土地政策》。



治，在血腥镇压共产党人、工人和革命知识分子的同时，还血腥地镇压农民运动。这是国民党反人民集团实行倒退性土地政策的先声。

1928年2月，蒋介石、丁惟汾、陈果夫等人在国民党二届四中全会上关于“暂行停止民众运动”的提议案被通过。<sup>①</sup>1929年2月，蒋介石公开声称：“吾人应绝对取消共产党阶级斗争的抗租、罢工、怠工、减工之亡国灭种政策。……今日不患地主、资主之压迫农民，而反恐农民之转而压迫地主、资主。”<sup>②</sup>1930年12月30日，国民政府颁布《农会法》。其第5条规定：“农民应答复政府自治机关之谕词，并接受其委任。”其第16条规定：“凡中华民国人民住居该区域内年满20岁，具有下列资格之一者，得为乡农会或市区农会会员：（一）有农地者；（二）耕作农地面积在十亩以上或园地面积在三亩以上之佃农；（三）中等以上学校毕业习农业者；（四）经营与农业有直接关系之事农业者。”<sup>③</sup>这就是要求成立既没有雇农参加，也没有拥有耕作农地在10亩以下或园地面积在3亩以下之佃农参加的农会，以取代国民革命时期孙中山亲自审定的农会章程。后来，蒋介石以浙江平阳县农会“不谋农业生产，专门阶级斗争”为名，自南昌行营密令“该省府查照飭属迅将该县各农会勒令解散，凡凭借农会作恶人，一律指名拿办。”<sup>④</sup>显然，国民党中央及其最高决策者，

---

① 《革命文献》第16辑，中国国民党中央执委会党史史料编纂委员会编，台北版总第3164页。

② 《先总统蒋公全集》第一册，台北1984年版第573页。

③ 陶履谦：《内政年鉴》（三）1935年版第1071页。

④ 国民党党部档案。中国第二历史档案馆藏。

对农民运动采取镇压的方针，其下级机关则坚决执行之。

在湖北，国民党湖北省政府成立了清乡督办公署，并令各县成立清乡委员会，“对革命民众，差不多见人就杀，见屋就烧。尤其是阳新，割耳朵、挖鼻孔、钉铁钉、油烧、棍压、刮心、碎尸，极力用残忍、非人性的野蛮手段，实行其肉体消灭革命的企图。至于奸淫抢劫，勒索敲诈，更属常见。”<sup>①</sup>在湖南，1928年5月4日，成立了省清乡督办署，“各县由反动县长任委员长，指派土豪劣绅担任委员，组织“清乡委员会，”“对凡列名农会者，概加拘罚，未列名者亦行之。且一人罚至三四次，一案之事，县署、清委、团局累拿之。”至于“借端敲诈，”依势擅行毙人及捉捉拷打，“拦路行动”则几为常事。<sup>②</sup>

在江西南部，“各地豪绅地主，统统回来了；将各地工会、农会完全解散和取消；将各地工会、农会执委常委，捉的捉，杀的杀。白军、靖卫队天天在各地清乡清党，把城市的工人、乡村的农民，弄得破产失业，无家可归，妻离子散。各县的北门外或西门外，每天能见四、五个工人农民尸首。”<sup>③</sup>

在国民政府统治下的其它省区，残酷镇压农民的情况，也大致这样。

## **2. 扶植和依靠地主豪绅，维护农村封建主义秩序**

1928年5月23日，蒋介石致电国民政府内政部长薛笃弼，

---

① 《布尔什维克》第1卷第20期，1928年5月30日。

② 《湖南省志》第1卷第572页。

③ 《红旗》第114期，1930年1月28日。

提出要治理地方，“莫若兴保甲，办团练。此法虽古，可行于今，且甚易兴办而能确实。”同一天，蒋介石还致电浙、皖、苏等省政府主席及各委员，指示“办理清查户口，编练民团与订立保甲法等急务。”<sup>①</sup>这表明蒋介石和南京国民政府所属各省，要效法曾国藩，利用乡村地主豪绅，恢复封建主义秩序。

在国民政府的统治下，“中国的农村行政，为地主的广大势力所渗透，税收、警务、司法、教育，统统建筑在地主权力之上。”<sup>②</sup>

一般来说，无论是新式或旧式的区长，常为当地的大小地主所包办。这在北方各省尤为显著。例如农村复兴委员会在陕西和河南两省所调查的66个区长中，拥有土地百亩以上的地主在70%左右。

陕西22个区长的所有田亩

占有土地	户数	百分数
共计	22	100.0
100亩以下	7	31.8
100~200亩	6	27.3
200~500亩	7	31.8
500亩以上	2	9.1

（资料来源：《陕西省农村调查》第149页。）

① 《中华民国重要史料初编》（对日抗战时期）续编（三）第350页。

② 《陈翰笙文集》复旦大学出版社，1985年版第61页。

### 河南44个区长的所有田亩

占有土地	户 数	百 分 数
共计	44	100.0
100亩以下	12	27.3
100~300亩	26	59.1
300亩以上	6	13.6

(资料来源：《河南省农村调查》第76页。)①

### 江苏无锡 6 个区的乡长的成份 (1933年调查)②

总 户 数	地主(户)%	富农(户)%	中农(户)%
合计 235	184 78.3	32 13.6	19 8.1
乡镇长 119	107 89.9	8 6.7	4 3.4
乡镇副 116	77 66.4	24 20.7	15 12.9

南方各省的区长，也不乏大地主的例子。江苏邳县有位姓戴的，常熟有位姓金的，都拥有极多的放租的土地。

广西省思恩县，“讲到政治，可说完全是封建的政治。自从农村有组织以来，无论最初的保卫局，后来的民团局，以及最后的区、乡、村一律由豪绅所包办，换汤不换药，而且已成世袭。父亲是个有名的人物，他儿子将来也必然独霸一方。他们藉着超经济的力量，任意敲诈农民以自肥。”③

从上述资料中，我们不难窥见地主阶级在农村行政上的

①② 章有义：《中国近代农业史资料》第3组第378页。

③ 冯和法：《中国农村经济资料续编》(上)，第330页。

力量之大。

1929年，浙江瑞安某地因灾害严重，农民要求地主出售陈粮，地主“竟召青帮党徒挟枪威胁，”政府派军警下乡，协助地主捕人，“弄得十多多乡鸡犬不宁，被害数十户。”<sup>①</sup>

1933年3月，江苏南通平湖镇保卫团，因征收田亩捐与农民发生冲突，“枪杀农民，激起民变，势态严重。”<sup>②</sup>同年底，省保卫处派兵一连前往扬中县镇压农民抗税斗争。<sup>③</sup>

在江苏常熟，每届收租时间，总要设立追缴处来执行地主们的要求。1933年最盛时期，拘押佃农多至800余人。“1934年追缴处成立以后，一个月內，接到申请书已达万份，被追缴佃农达万余人，一时雷厉风行，四乡各镇满布催租员吏踪迹，押佃所內的佃农也自四十余人激增至一百余人，而且有增无已，大有人满之患。”<sup>④</sup>

1934年，“安徽来安县时派卫队下乡催农民纳粮，每担须缴1.08元。该县乌衣镇又常有军队下乡勒令农民送马草，每担仅给代价200文，农民以秋收全无，生命尚难保，又受此累，叫苦连天。”<sup>⑤</sup>南陵县政府为催完田赋，“勒令吏书挨户严催，如逾限不完，即拘案严惩。”<sup>⑥</sup>

国民党政府的田赋制度，“袭用千年成例，狃于旧习。”<sup>⑦</sup>  
“全国各省的田赋征收，无不操在一般胥吏及土豪劣绅之

---

① 《浙江文史资料选辑》第1辑第165页。

②③ 国民党党部档案，藏中国第二历史博物馆。

④ 章有义：《中国近代农业史资料》第3辑第308页。

⑤ 《农报》第2卷第6期第196页，1934年。

⑥ 《农报》第2卷第10期，1935年4月10日。

⑦ 《地政月刊》第2卷第5期第752页。

手。……这股胥吏大率旧日县衙门的房课出身，无不代有师承，自成一派。”<sup>①</sup> 全国田赋附加税则有 673 种之多，各省附加税几乎无不超过正税，一般超过一倍，甚至超过十几倍的。连陈立夫也承认：“田赋之重，日复一日；附加之多，超过正税而数倍之，甚有田赋之重，无力负担，挂田契于门，弃地而逃”的事实。<sup>②</sup> 在国民政府的统治下，中国农村社会，从政权机构到田赋制度，都表现出封建性。

## 二、浙江等地“二五减租”的风波

1926年，国民党中央及各省市联席会议曾作出关于“减轻佃农田租百分之二十五”的决定。此后，湖南、湖北、江苏等省国民党当局，虽然于1927年分别颁布过减租实施办法。但是，由于国民党反人民集团叛变了国民革命，“这些实施办法未经实行即相继取消。湖南在同年7月15日省政府改组后，即以“二五减租”是共产党的政策为名，宣布取消。湖北到1928年2月以妨碍地主利益以致危及税收的理由明令取消。江苏用怠工的方法让它自然消灭。”<sup>③</sup> 江苏之办理“二五减租”，“毫无成绩可言。”<sup>④</sup> 全国其它省份，除了浙江之外，几乎连“二五减租”都没有提起，当然更谈不上实行了。

---

① 薛暮桥、冯和法：《〈中国农村〉论文选》（上册）第366—367页。

② 陈立夫：《举行全国土地调查之经过及其所得结果》，《地政月刊》第4卷第7期，1926年7月。

③ 冯和法：《中国农村经济资料》（上）第621页。

④ 马寅初：《中国经济改造》第678页。



唯浙江省的“二五减租，”喧闹和折腾的时间，比其它省都长。

1927年11月4日，国民党浙江省临时党部和省政府联席会议，议决通过《浙江省本年佃农缴租实施条例》。该条例共4条14则。其主要内容是：定正产全收百分之五十为最高租额，佃农依最高租额减百分之廿五缴租；正产全收是指本年正业农产之全收获量，副产业之收入为佃农所有；正产全收的估定，由当地农民协会与党部并通知业主议决公布之；限制预租，禁止业主以“租鸡”、“租力”、“人事”、“脚米”等名目榨取农人。禁止佃方以“和水”、“掺秕”、“过蒸”糟塌米谷；业主撤佃，须先一年通知佃户；乡村农民协会与区分党部，及地方行政人员，为处理佃业纠纷之初级仲裁者。县党部与县政府，省党部与省政府，分别为佃业纠纷之高级仲裁者和最后仲裁者。此外，还有量衡器具标准和米谷质地标准的规定。<sup>①</sup>

这一条例，体现了国民革命时期规定的“二五减租”精神，并为实现“二五减租”在组织保证方面作出了规定。这是一个值得肯定的条例。

但是，该条例颁布之日，佃农租谷均已交纳。各县奉行之后，又复观望。“减租运动除萧山几县素在实行者，尚有相当成绩外，余则皆无声无息，绝未推行。”<sup>②</sup>这一时期，“可谓仅有减租条例，而尚未予以推行之时期。”<sup>③</sup>

---

① 《浙江省本年佃农缴租实施条例》中国第二历史档案馆藏卷宗号——(2)1001。

②③ 萧铮：《民国二十年中国大陆土地问题资料》第65册第33967页，台湾1967年版。

1928年7月26日，浙江省党部和省政府联席会议，议决公布了《十七年度佃农缴租章程》和《佃业理事局暂行章程》。这两个章程和1927年的“实施条例”原则上基本相同。其主要不同点是：（一）正产全收获量的估定，由佃业理事局乡区办事处，会同当地党部、农民协会及街村委员会会议议决，呈报县佃业理事局核准公布之。这一规定，除去业主参加正产全收获量估定之机会，便利减租之推行；增加上级机关核准之手续，减少弊端。（二）设立省、县佃业理事局，县以下设立区办事处，作为处理业佃纠纷案件的机构。这三级机构，由熟悉农民情况的国民党员和农民协会成员组成，有指定的经费，因而能较有力地保证减租章程的施行。（三）明定违章罚则：佃农如有和水、搀秕、过蒸等行为，处以应缴租额十分之二之罚金；业主违章多收，罚以多收数之五倍；如果业主以威迫欺诈手段而多收者，没收其应得租额之全部；不遵章无故撤佃者，处以本年应得租额价值加倍之罚金。（四）除了下列各项事情及有契约规定者外，业主不得撤佃：（甲）佃农不遵照章程缴租，经佃业理事局区乡办事处查明裁决者；（乙）先一年通知，由于佃方愿意，有业佃双方签字之证明书者；（丙）自耕农或自耕买得田亩，经佃业理事局区乡办事处证明确系自耕者。<sup>①</sup>这些不同点表明：1928年的“章程”比1927年的“实施条例”比较严密和完备，从而也较有利于减租运动的开展。

1928年的两个“章程”公布之后，国民党浙江省、县两级党部，即举行减租运动宣传周，向农工商学及自由职业者

<sup>①</sup> 萧铮：《民国二十年代中国大陆土地问题资料》第65册，第34014页及34018页。

各界讲解二五减租之学理根据、社会需要及施行方法，使减租声浪遍及全省。国民党浙江省各级党组织，还派员组建省级佃业理事局及其区乡办事处，派员指导减租运动。因此，1928年减租实施的范围比1927年扩大了许多。

同时，也受到了地主的顽强反抗。其反抗的主要办法有：第一，诬农民为共产党，报警逮捕，使农民再不敢要求减租；第二，借口收回自种，撤退佃农，另招需要土地十分急切的农民，缴纳较高的租额来承种；第三，组织产权联合会，公然反对“二五减租。”第四，贿使暴徒侮辱、杀害减租运动领导人。武义县党务指导委员，兼佃业理事局理事胡福，以推行减租运动比较精明努力，遂引起一班凶恶地主与土豪劣绅之怀恨，乃贿使暴徒，伏县党部门首，值胡外出之时，用手枪袭击，致使胡负重伤。<sup>①</sup>天台县党务指导委员，兼县佃业理事局常务理事朱庆良，以努力宣传“二五减租”，督率各乡区办事处认真工作，佃农颇蒙其利。某日夜，朱庆良及其仆役一人，竟同时被击毙。<sup>②</sup>遂安县党务指导委员王学权，亦因减租关系被豪绅地主等侮辱声诉无门。<sup>③</sup>又有某县党务指导委员兼该县佃业理事局理事被凶恶地主率领暴徒殴打投入粪池，并捣毁县党部，撕毁党旗及总理遗像等。<sup>④</sup>

由于地主们凭借他们在地方自治机关里面的政治地位，再有民团、警察，甚至驻防军队作后盾，在乡下是“为所欲为”，因此，1928年的减租运动，虽较1927年为普遍，“然仅可谓全省各县，皆已推行而已，而县以下之各乡各区，则

---

<sup>①②③④</sup> 萧铮：《民国二十年大陆土地问题资料》第65册，第33971—33972页。

亦颇有推行未尽之处。”<sup>①</sup>毋庸置疑，在地主阶级“为所欲为”的情况下，尽管减租的范围，比上一年扩大了许多，但其收效也毕竟是有限的。

1928年11月，张静江任浙江省政府主席。翌年4月，张静江为着便于向地主预借田赋，在第217次省府会议上提议：“‘二五减租’办法自实行以来，纠纷迭起，佃业双方均受其害，洵属有弊无利，拟民国十八年份起取消‘二五减租’”。<sup>②</sup>省府会议遂通过了自本年起暂行取消减租的决议，并同时议决预征田赋。这两项决议案发表后，省党部即详呈理由，痛述其失当，书请复议，省府以不便修改相拒。于是，双方大起争论。

省党部向国民党中央弹劾省府“僭越职权，违反党义政纲，弁髦法令，摧残党务，混乱财政制度，增加人民痛苦……”<sup>③</sup>省党部还利用其主办的杭州《民国日报》大登社评，指斥省府之非法，连篇累牍地刊载省及各县党部反对取消“二五减租”的文电。

省府固执己见，公然将“暂行取消减租的决议”通令各县遵照执行。于是诸暨、武义等县政府则发表“保护业权，如有反对取消‘二五减租’者，即反革命，无论何人，拿办严惩”之文告。业主无故撤佃，补追前租等压迫佃农，无县无之。省府各委员亦大发言论，辩护取消“二五减租”之合法。省府又以杭州《民国日报》每日登载各县通电暨社评等有损政府威信，乃先提出警告，继则勒令停刊，复于4月30日派武警多名，逮捕了浙省候补监察委员兼杭州《民国日

<sup>①②</sup> 同上，第65册第33980页。

<sup>③</sup> 《浙江党务》第37期，1929年5月。

报》社长胡建中。省党部乃电请国民党中央解决。

国民党中央电令浙江省府将胡建中送南京。胡到京后翌日即恢复自由。5月4日，国民党中央执行委员会训令浙江省党部，主要内容如下：（一）浙江省政府此次取消二五减租暂行办法一案，中央可以核准，唯在其原提议书本系为目前实行上之困难，暂行停止其办法，而并非取消二五减租之原则。应令浙江省政府修正文字，以除误解。（二）有的地方田主、佃户间之租额已经实行减租而无纠纷者，不得因此次省政府停止暂行办法之故再将租额复旧，以免再起佃业两方之纠纷，而招来人民生活之不妥。（三）浙江省政府应赶速于此后两年间，将乡村自治机关组织健全，土地调查办理清楚，而将“二五减租”之办法规定详密，以便施行。<sup>①</sup>仔细地观察这训令内容，就可以发现其实质是敷衍浙省党部，支持浙省府取消“二五减租”。国民党中央在发此训令时，曾考虑到：“二五减租为党之政策，遽尔停顿，亦似非计。”<sup>②</sup>为着应付国内外舆论，因而在“训令”中，保留“二五减租”之名，阉割“二五减租”之魂。

浙江省党部仍以已经实行减租的地方，地主会利用以前减租中的“纠纷”，作为其取消减租的借口等由，向国民党中央力争继续实行“二五减租”。在此情况下，国民党中央乃派戴季陶到杭州调解。戴到杭州后，召开浙省党政联席会议三次，勉力折中，于1929年8月，拟订了《浙江省佃农二五减租暂行办法》15条，《浙江省二五减租暂行办法施行细

---

① 《解放前的中国农村》（二）第263页。

② 萧铮《中华地政史》台湾1984年版第273页。



则》26条，《佃业争议处理暂行办法》57条。<sup>①</sup>这些暂行办法和实施细则，与上述1927年的“实施条例”，及1928年的“章程”相比较，还保留“以正产全收获量37.5%为缴租额”（暂行办法第2条）；业主收租不得有额外苛索，佃业缴租不得有不正当行为，否则惩处；业主不得任意撤佃等规定。但是，其本质上却有许多重大区别，主要的有：第一，暂行办法第二条规定，由业佃双方重订新租约，以确定常年正产收获量。由于业、佃在政治、经济和文化等方面处于不平等地位，因此，这一规定，极利于地主把常年正产收获量订高，从而增加收租量，使“二五减租”名存实亡。

第二，暂行办法第6条规定，佃业双方，因协定新租约及缴租撤佃而发生争议时，由村里委员会调处之；调处不协，由县佃业仲裁委员会裁决之；如再不协，由省佃业仲裁委员会复决之。这就取消了前一年的省县佃业理事局及其区乡办事处。

问题不在于佃业仲裁机构名称之变更，而在于其由什么人组成，代表什么人利益。首先看村里委员会。“每有村里委员会之村里长为业主，”<sup>②</sup>或系豪绅地主，因减租政策与其本身利益发生冲突，故每不惜曲解法文，以遂榨取之目的。村里长或是不谙文义之忠厚长者，没有能力调解业佃纠纷。全浙之村里委员会，无力调解纠纷案件的在半数以上。不久，村里制改编为乡镇制，以地主豪绅所掌握的乡镇公所代掌村里委员会职权。再看省、县两级仲裁委员会。省级由省党部、省政府代表各二人，及省高等法院院长一人组成。

<sup>①</sup> 萧铮《民国二十年中国大陆土地问题资料》第65册第34020页。

<sup>②</sup> 同上，第65册第33994页。



县级由县党部、县府代表各2人，及县法院院长1人组成。其成员中没有农民协会的代表，即取消农民团体之仲裁地位。其办事人员由各级党、政、法机关职员兼任，不专设人员，不支給薪金，不独立设置机构，均附寄于党部、政府或法院的机关以内。此后，省县两级党部，或迫于环境、或趋向腐化，很少过问业佃纠纷案件。因此，省、县两级仲委会“几等各级政府之独立包办。”<sup>①</sup>“一般政府当局以行政手腕上的种种关系，势不得不出而与豪绅地主相妥协，而减租法令遂等于弁髦矣。”<sup>②</sup>这也恰好反映了省府取消“二五减租”之意。

第三，没有禁止预租的规定。预租是地主剥削佃农，阻碍农业生产发展的一个弊症。“暂行办法”中对此不作规定，其目的是允许地主收取预租。

显然，1929年的减租办法，比1927和1928年相比，发生了根本性的大倒退。

1929年10月，“暂行办法”颁行后，出现了下列局面：  
（一）业主在与无所凭借的农民定新租约时，故意提高租额，使农民受到许多损失，有的农民因此失去土地而“无法营生。”<sup>③</sup>（二）鄞县、余姚、新昌等28县，地主勾结警吏，压迫佃农，追租、无端撤佃、补租等事件频繁发生。（三）县府多袒护地主。浦江东乡勾结县长，“联合东南两乡少数土劣地主，压迫农民，绝对不准减租，”并“诬告要求减租的佃户为共产党。”<sup>④</sup>奉化金溪区徐蔡村，佃业双方会同该村委员会估定业主应得租谷每亩为50斤，但业主定欲称足75斤，

<sup>①②③</sup> 同上，第65册第34057、33997、33958页。

<sup>④</sup> 《解放前的中国农村》（二）第264页。

双方争议。业方径向县仲裁会请求仲裁。县仲裁会遽下判词：“着佃方应缴业方租谷每亩七十五斤。”<sup>①</sup>（四）国民党浙江省各级党部，均因环境之推移，引起各级负责人员思想行动之软化，“举凡前彻底坚决之精神，逐渐消失，对于减租运动之各种工作，皆抱得过且过和有事还须无事好之态度。”<sup>②</sup>

因此，1929年“暂行办法”颁行后，“佃农之能真获减租之实惠者，除在十七年度，业已减定或有较高知识之佃农能谙识减租条例外，几属寥寥。”<sup>③</sup>“浙江‘二五减租’乃名存实亡。”<sup>④</sup>

1932年7月初，国民党浙江省执委会以“本省实行‘二五减租’后，利弊互见”为由，会同省府召开联席会议，通过了《修正浙江省佃农二五减租暂行办法》。这一修正办法，除坚持1929年“暂行办法”的基本原则之外，还规定：（一）撤销原佃业仲裁机关，业佃纠纷归法院办理（修正暂行办法第16条）。<sup>⑤</sup>此决定貌似公允。但是，由于业佃双方在政治法律地位、经济基础、文化知识能力诸方面十分悬殊，因此，法院之仲裁，实为保护业主，压迫佃农。（二）禁止预租，但公产、学产、会产、祀产等不在此限；并禁止收取押租金，如预租或押租金较当地通常为轻者，得暂依习惯办理（修正暂行办法第14条）。惟现无预租及押租金之田

① 《解放前的中国农村》（二）第264页。

②③ 萧铮：《民国二十年大陆土地问题资料》第65册第33993、34057页。

④ 萧铮：《中华地政史》第273页。

⑤ 《浙江省佃农二五减租法规释例》中国国民党浙江省执行委员会编印，1935年版第103页。

地，业主不得创设或收取，其已照习惯收取押金者，不得再增数额(施行细则第6条)。这一规定，实质上是承认和允许业主收取预租和押租。(三)核算租额以业佃关系成立时间之先后，分成三种办法：(甲)1932年7月以后的租额，依照常年正产全收获量37.5%算定；(乙)若在1929年时依法改订新租约者，照约缴租；(丙)在1927年以前之旧租，未经1929年时依法改订者，照1927年前最后订定之租额减少25%。

一般地说，到1932年7月，仍按1927年以前之旧租额收租而未协定新租约者，其原因并不是由于佃农之愚笨，而是由于刁顽业主借口其旧租额在37.5%原则以下，不属减租之范围而逃避减租。在1929年时依法改订新租约者，其新租额都较高，即都有利于业主。“修正暂行办法”同时承认三种有利于业主的核算租额方法并存，反映了立法者保障和满足地主阶级利益之立场。

“修正暂行办法”如此规定，浙江省“二五减租”的结果，也就可想而知了。据陈翰笙、孙晓村等人1934年的调查：“‘二五减租’的办法，实际在东阳还是白纸写的黑字，效果很少。”<sup>①</sup>永嘉县“谷租租额，永佃田较低，通常占收获量百分之三十至四十，一般田地则总在收获量半数以上。”<sup>②</sup>永嘉第八区徐家湾乡“租额甚重，约为全收获量的百分之六十。”<sup>③</sup>可见，这些地方并没有实行“二五减租”。另据中央政治学院地政学院1936年7月的调查，平湖全县租额，“占生产量50%以上”，“自‘二五减租’推行以后，

---

<sup>①②③</sup> 《浙江省农村调查》行政院农复会编，商务印书馆1934年版第93、188、259页。

平湖农民，并未享得利益。”<sup>①</sup>

纵观浙江省“二五减租”之喧腾过程，我们可以看出，国民党浙江省当局是在国民党中央的支持下，一步一步地向地主阶级让步，以致完全维护地主阶级利益。其结果，是该省的“二五减租”，仅仅在1927年底到1928年底短短的一年时间里，施行了两次。其中，主要是1928年施行的一次。但是，并“未能普遍施行，不独全省各县未完全实行，而各县之中，无完全实行之者。”<sup>②</sup>就是在实行减租的部分地区，也收效甚微。并且，从1929年起，就取消减租，恢复以前的状态。更有甚者，许多地主还向农民反攻倒算，追缴以前所减之租，致使农民失去土地无以为生。<sup>③</sup>国民党自己办的刊物也承认：浙江的“二五减租”，“条例一下，纠纷丛生，结果至今还是一纸空文。”<sup>④</sup>

总而言之，十年内战时期，包括浙江省在内的全国各地的“二五减租”，确如昙花一现。1948年，国民党国防部政工局编印的书中也承认：20年代，中央作出“二五减租”的决议，浙江省首先制定条例实行，桂、湘、鄂、赣、皖、苏及绥远宁夏等省亦有类似办法，“但因当时地方未定，‘二五减租’，不但没有通行全国，即是实行的省份，也阳奉阴违，鲜有成效。”<sup>⑤</sup>

---

<sup>①</sup> 《平湖之土地经济》中央政治学院地政学院与平湖县政府编印，1937年版第119页。

<sup>②</sup> 洪瑞坚：《浙江之二五减租》第67页。

<sup>③</sup> 参见冯和法：《中国农村经济资料》（下）第624页。

<sup>④</sup> 《汗血周刊》1935年2月出版。

<sup>⑤</sup> 吴英荃、林超：《中国土地问题教程》1948年版第57页。

### 三、《土地法》的制定及其施行

#### 1. 《土地法》的制定及其基本内容

1928年，南京政府立法院院长胡汉民、副院长林森拟出土地法原则九项。翌年1月，国民党中央执委会政治会议，通过了土地法原则，并交立法院起草土地法。“土地法原则”九项：

（一）征收土地税以地值为根据；（二）土地税率采渐进办法；（三）对于不劳而获的土地增益行累进税；（四）土地改良物之轻税；（五）政府收用私有土地办法；（六）免税土地；（七）以增加地租或估高地值方法促进土地之改良；

（八）土地掌管机关；（九）土地权移转须经政府许可等。<sup>①</sup>草拟者标榜“本土地法原则系以总理主张为根据，参以单维廉顾问在广州时讨论之结果。”<sup>②</sup>实际上是有很大的差别。

其一，根本不触动现存的封建土地所有者，丢掉了孙中山的“耕者有其田”的思想。

其二，以征收赋税为目的，“先拟都市土地法。”<sup>③</sup>对于十分紧张的农村土地关系置于一旁，没有任何保护佃农的原则。

其三，“对于不劳而获的土地增益行累进税，”<sup>④</sup>背离孙中山关于不劳而获的土地增益全部归公的主张。

1929年2月，立法院推定吴尚鹰等5人着手起草土地法。一年半以后，土地法草案始告完成。<sup>⑤</sup>1930年6月初，

<sup>①②③④</sup> 《土地法原则》，《东方杂志》第27卷第14号第122—124页，1930年7月。

<sup>⑤</sup> 吴尚鹰：《平均地权与土地法》，商务印书馆1935年7月出版。

立法院三读通过《土地法》。同月30日，国民政府明令公布《土地法》。

《土地法》全文分为：总则；土地登记；土地使用；土地税；土地征收；共计5编397条。其中属于土地行政的条文占半数以上。<sup>①</sup>

《土地法》的基本内容是有反映孙中山的平均地权纲领的部分，但更多的是严重地背离、以至背叛了孙中山平均地权纲领的精神。

《土地法》在哪些方面反映了孙中山的平均地权纲领呢？首先，《土地法》规定了对个人或团体的土地私有权的限制。《土地法》第7条规定：“附着于土地之矿物，不因取得土地所有权而受影响。”第8条规定：可通运之水道，公共交通道路；公共需用之天然水源地；名胜古迹等关于国计民生的土地不得私有。为着进一步限制个人或团体的土地所有权，《土地法》还规定：国民党中央地政机关有权根据地方需要，土地种类，土地性质限制个人或团体所有土地面积之最高额；国家因实施经济政策、调剂耕地、国防军备、教育学术及慈善事业等公共事业之需要，得依土地法之规定征收私有土地。《土地法》的这些规定，基本符合孙中山的平均地权纲领，因而是可以肯定的。其次，《土地法》规定：征收地价税、征收土地增值税时，对不在地主，即不住在其地产所有地而远离其地产的地主，既要逐年增高地价税率，又要加倍征收土地增价税。这些规定或多或少地体现了孙中山的照价抽税、涨价归公思想。再次，《土地法》第

---

<sup>①</sup> 《土地法》，《东方杂志》第27卷第13号。以下关于《土地法》的引文同此。



177 条规定，“地租不得超过耕地正产物收获总额千分之三百七十五”，出租人不得预收地租，并不得收取押租。第 183 条规定，出租终止契约时，应于一年前通知承租人。第 186 条规定，不定期限租用耕地之契约终止时，承租人得向出租人要求偿还原租用耕地上所实施的特别改良费等。这些规定或多或少地反映了孙中山关于保护佃农利益的主张。

与此同时，《土地法》更多的内容却是严重地背离和背叛了孙中山的平均地权纲领。

第一，关于土地所有权方面。土地所有权的问题是一切土地法的关键问题，它是反映统治者立法的阶级意志。该土地法第 7 条规定，“中华民国领域内之土地，属于中华民国国民全体。其经人民依法取得所有权者，为私有土地。”从条文上看，全国土地“属于国民全体”是抽象的，而维护“私有土地”则是具体的。对于“私有土地”虽然也有一些限制，如附着的矿物不得私有；又如第 14 条规定，“地方政府对于私有土地，得斟酌下列情形，分别限制个人或团体所有土地面积之最高额。但应经中央地政机关之核定，（一）地方需要；（二）土地种类；（三）土地性质。”第 15 条也有对于超过最高额的土地，政府将依法征收等等的字样。乍一听，似乎要限制个人或团体对土地的垄断，反对地权的集中。但是仔细一琢磨，条文中用了“斟酌”两字，就大有伸缩的余地了。试想，在大小地主官僚当道的形势下，所谓限制“土地面积之最高额”，岂不是与虎谋皮形同虚设的官样文章了吗？！这样既说了动听的话，又不损既得利益，岂不两全其美？！地主阶级占有的大量土地不可能有所改变，封建土地所有制势必依然如故。既然“私有土地”是“依法取

得”的，“所有权”不得侵犯，承认现实中普遍存在的，不耕者有田、有大量的田和耕者无地少地是法律所允许的，这就不难理解草拟者为什么对于孙中山的“耕者有其田”思想置若罔闻？为什么《土地法》中连“耕者有其田”的字样也不敢出现的背后原因了。这正是完全秉承了国民党中央政治会议所决定的“土地法原则”的旨意，确认地主阶级土地所有权并加以保护。因而，《土地法》其他条文不论是如何烦琐、如何冗长也就万变不离其宗了。

第二，关于征收地价税方面，《土地法》严重地背离了孙中山关于“照价抽税”的主张。

《土地法》第291—302条对税率作了较琐碎的规定。其主要内容是：（一）市地和乡地的改良地之地价税，分别以其估定地价数额10~20%为税率和以10%为税率。（二）市地和乡地的未改良之地价税，分别以其估定地价数额的15~30%和12~15%为税率。（三）市地和乡地的荒地之地价税，分别以其估定地价数额30~100%为税率和以15~100%为税率。（四）市地和乡地的所有权人之自住地及自耕地，于自住或自耕期内，其地价税，按应纳税额八成征收。与（四）密切相联系，《土地法》还规定：“所有权人之自住自耕包括其家属在内”；“自耕地地价税之八成征收，不因自耕人雇佣助理工人致受影响。”

从上述地价税税率标准来看，我们不难发现它存在着三个严重的缺陷：其一，地价税税率不问地产大小，都采取同一比例税率，而不是采取累进税率。一般地说，地产愈大，则所得愈多；所得愈多，则愈易化为资本；资本愈厚，则地产愈大。在地价税税率问题上，只有采取累进税率，使地产

愈大者，纳税愈多，才能一达公平，二达抑制土地兼并，防止土地投机之目的。按照《土地法》所规定的同一比例税率征收地价税，不但不能抑制大地主兼并土地，相反，却给大地主兼并土地提供资助。这简直是鼓励大地主兼并土地。这与孙中山关于实施地价税的宗旨是背道而驰的。其二，地价税税率很低。地价税能否实现平均地权之目的，全视地价税税率规定得是否得当。《土地法》规定的市地和乡地的改良地之地价税率为10~20%。这种很低的税率根本不能实现平均地权之目的。其三，以所谓自住地及自耕地的名义，进一步让地主少纳地价税。什么叫“自住地及自耕地？”包括土地所有人的家属在内的自住地及自耕地的面积应当是多大？“自耕人”雇佣助理工人的限额是多少？对此，《土地法》没有作出规定。但是，《土地法》却规定了凡符合上述所谓条件的地价税都按八成征收。显然，这种规定，为地主在缴纳符合上述所谓条件的地价税时又降低了20%的税率。

第三，关于征收土地增值税方面。《土地法》名义上是采用征收土地增值税的办法来贯彻孙中山关于“涨价归公”的主张的。其实际情形怎样呢？只要我们认真研究，就不难发现它与孙中山关于“涨价归公”的思想是大相径庭的。

《土地法》规定先计算出土地增值的总数额和确定好土地的原价税额，然后再计算出土地增值的实数额。如何计算土地增值的总数额呢？《土地法》第305~306条有冗长的规定，简言之，就是用征收土地增值税时的现卖地价（或估定地价）数额减去原来的申报地价（或原卖价或原估定地价）数额后所得的差额，即土地增值的总数额。

如何计算土地增值的实数额呢？《土地法》第308条规

定：“土地增值之总数额，市地在其原地价数额百分之十五以内，乡地在其原地价数额百分之二十者，不征收土地增值税。其超过者，就其超过之数额征收土地增值税。依前项规定计算所得之超过数额，为土地增值之实数额。”

十分清楚，按照《土地法》规定的方法计算出来的土地增值实数额，并不是土地增值的实际数额，而是对土地增值实际数额打了折扣的数额。《土地法》要在征收土地增值税之前，先让市地在其原地价数额的15%以内的土地实际增值部分，乡地在其原地价数额的20%以内的土地实际增值部分免税。这是用法律来保障地主侵占土地涨价得益的规定。它对孙中山关于土地涨价的所有利益归人民所共享的原则打了一次很大的折扣。

关于征收土地增值税的税率，《土地法》第309条作了详细的规定。这就是：（一）土地增值之实数额，为其原地价数额50%或在50%以内者，征收其增值实数值20%；（二）土地增值之实数额，超过原地价数额50%者，就其未超过50%部分，依前规定征收20%，就已超过50%部分，征收其40%；（三）土地增值之实数额，超过其原地价数额100%者，除照前款规定分别征收外，就其已超过100%部分，征收60%；（四）土地增值之实数额，超过其原地价数额200%者，除照前款规定分别征收外，就其已超过200%部分，征收80%；（五）土地增值之数额，超过其原地价数额300%者，除照前款规定分别征收外，就其已超过300%部分，完全征收。我们不难发现：《土地法》所规定的土地增值税的税率是累进税率，但税率也是很低的。孙中山对于地主侵占土地因社会进步而产生的利益，攻击最力。可是，《土地法》在土地增值税的

税率方面，对孙中山的涨价全部归公的主张又打了一个很大的折扣。

关于征收土地增值税的时间，《土地法》第 286 条第 1 款规定，对于所有权并无移转的土地，必须届满 15 年时再征收土地增值税。由于我国无论市地还是乡地的价格，在 15 年内的变动都是较大的，所以，《土地法》的这一规定，实质上就是用法律来保障地主在政府不征收土地增值税的 15 年内，可以独占土地的自然增值。

关于征收土地增值税的对象。《土地法》虽然规定向土地所有权人征收土地增值税（第 236 条），但是，《土地法》同时又规定了“乡地所有权人之自住地及自耕地于十五年届满无移转时不征收土地增值税（第 286 条第 2 款）。”又由于《土地法》还规定土地所有权人之自住地及自耕地，包括其家属在内；自耕人可以雇佣助理工人。所以，这就大大地减少了课征土地增值税的对象。为地主以所谓自住地及自耕地的名义永远免缴土地增价税提供了法律依据。

上述几点清楚地表明：《土地法》关于征收土地增值税的实际内容严重地背叛了孙中山关于涨价归公的主张。

第四，关于对不在地主课以重税方面。《土地法》第 331 条规定：“不在地主之土地，除改良物外，得由主管地政机关按其应纳地价税率，逐年增高之。”这似乎要对虽然已离开其地产，但是仍然依靠其地产进行封建剥削的地主课以重税了。但是，其实际内容却并非如此。

先从《土地法》关于不在地主的定义来看。《土地法》第 329 条规定：（一）土地所有权人及其家属，离开其土地所在地之市县，继续满 3 年者；（二）共有土地，其共有人



全数离其土地所在地，继续满1年者；（三）营业组合所有土地，其组合于其土地所在地之市县停止营业，继续满1年者。有上列情形之一者，称为不在地主。紧接此条，《土地法》第330条规定：“土地所有权人因兵役、学业或公职，离开其土地所在地之市县者，不适用前条之规定。”从《土地法》关于什么叫不在地主的規定来看，我们不难发现：其一，如果地主及其家属在3年内回到他土地所在地之市县住上半年或两个月，甚至只住上十几天或几天，那么，他们在法律上是不能作为不在地主看待的。其二，如果一位地主置地产在其本市县，不问这地产离开他的住所有多远，他在法律上也是不能称之为不在地主的。其三，如果其地主在其它省、市占有地产，但是他在军界、学界或政界谋一职业，那么，他也不能被看作不在地主。结果，剩下來的，按《土地法》规定课征重税的不在地主的人数是非常少的。

不在地主是不住在其地产所在地而远离其地产的地主。他们通常住在城市中，只是收租时下乡收租，或者派人代理收租。他们从事农业以外的职业，或专靠地租生活。他们与农业的关系，纯粹是收租关系。他们对佃农的生产、生活漠不关心，有的甚至不知其佃农的名字。不知其土地之地理位置。他们是地主阶级中最为腐朽、寄生和反动的部分。一般地说，在乡地主多是小地主，不在地主多是大地主，是与政界、军界关系较为密切的大地主。不在地主有很大的势力和能量。《土地法》关于不在地主定义的规定，无疑地是给大量的不在地主（其中主要的是与国民党党、政、军各界关系较为密切的大地主）不劳而获，坐享地租而不课以重税以法律的保护。



再从《土地法》对不在地主课征重税的税率来看。《土地法》第331条虽然规定：对不在地主征收地价税的税率逐年增高。但不得超过该土地应纳税率之一倍。第332条又规定，对不在地主征收土地增值税，“按其应缴税额加倍征收之，但不得超过其增值之实数额。”这样，对不在地主课征重税时，也是留有余地，仍然让不在地主侵占实际增值的一部分数额。这些规定，使孙中山关于对不在地主课征重税的主张又打了一个折扣。

第五，关于保护佃农权益方法，《土地法》是表面上讲得好听，实际上，同样严重地背离和背叛了孙中山关于保护佃权的主张。

首先，《土地法》是在承认地主阶级土地私有制，承认地主利用土地剥削农民为合法的前提下，来讲减租和保护佃权的。并且，在《土地法》中，丝毫没有关于佃农地位和权利的规定。试问，在国民党政府维护地主阶级利益，地主与佃农的阶级利益根本对立的情况下，在佃农无权过问地租额，无权确定耕地正产物收获总额的情况下，怎能真正实现37.5%减租？怎能禁止预租和押租？怎能阻止地主撤佃，又怎能在地主撤佃时，使佃农获得其原租用耕地上所实施的特别改良费呢？离开佃农的参与和过问，《土地法》中即使带有改良性的内容也是不可能实现的，任何保护佃农权益的条文都不免流于具文。

其次，《土地法》第175条虽然有“同一承租人继续耕作十年以上之耕地，其出租人为不在地主时，承租人得依法请求征收其土地”的规定，但是，由于《土地法》关于不在地主的定义很窄；即使是“不在地主”，他于10年将满前，

也可以将其土地改租给另一佃农，因此，承租人就极少有依法请求征收不在地主的土地之可能性。

再次，《土地法》第180条关于撤佃的规定写道，依不定期限租用耕地之契约，仅得于下列情形之一时终止之：

（一）承租人为死亡而无继承人时；（二）承租人抛弃其耕作权利时；（三）出租人收回自耕时；（四）耕地依法变更其使用时；（五）违反民法第432条（承租人应以善良管理人之注意保管租赁物有生产力者，并应保持其生产力。承租人违反前项义务致租赁物毁损灭失者，负损害赔偿责任。）及第462条第2项（耕作地之租赁，附有农具牲畜或其它附属物者，当事人应在订约时，评定其价值，并缮具清单，清单所载之附属物，如因可归责于承租人之事由而灭失者，其承租人负补偿之责任）规定时；（六）违反《土地法》第174条（承租人纵经出租人承诺，仍不得将耕地全部或一部转租于他人）的规定时；（七）地租积欠达二年之总额时。我们不难看出上述规定的（一）、（二）款纯属具文；（三）、

（四）款，地主可以随时借口“收回自耕”或“变更使用”而撤佃；（五）、（六）款，地主可以借口佃农违反上述规定而撤佃；至于（七）款不管灾荒战祸一律不得欠租，则是赤裸裸地保护地主权益，苛待佃农的条款。《土地法》立法者站在地主阶级立场上立法的态度是很鲜明的。

从上可见，这部《土地法》虽然有体现孙中山平均地权纲领的一些条文，但其基本方面没有触动封建主义的土地制度，充其量只不过带有某些改良色彩，而阉割了“平均地权”纲领和“耕者有其田”的革命精神，深刻地反映了国民党土地政策的历史性大倒退。

## 2. 《土地法》的“施行”

国民政府在《土地法》“施行”过程中，对于《土地法》中已规定的反映孙中山平均地权纲领的条文，采取推、拖等办法，再三延宕其施行；即使“施行”，又将反映孙中山“平均地权”纲领的条文大打折扣，甚至另搞一套。

国民政府是如何拖延《土地法》施行的呢？

先是，颁布《土地法》，却不打算马上施行。《土地法》第5条规定：“本法之施行法另定之”；第6条规定：“本法各编之施行日期及区域，分别以命令定之。”离开《土地法施行法》和施行《土地法》的命令，《土地法》等于一纸空文。按照孙中山的思想，实施平均地权纲领，应当从早从快，以免欧美主要资本主义国家的土地垄断、土地投机等弊病再现于中国。国民政府在制颁《土地法》时，就没有打算立即施行《土地法》。

1934年1月，国民党四届四中全会上，部分中央执委鉴于中国土地问题日趋严重，而土地法公布后却迟迟不能实施，纷纷提案督促中央从速推行孙中山的平均地权政策。国民党中央政治会议才于1934年2月作出决议：“由全国经济委员会、内政部、财政部合组一土地委员会。先将各省市土地实况，于6个月内，为比较系统之调查，再行拟具体办法，提请中央政治会议核定。”<sup>①</sup>中国是一个大国，土地情况又极为复杂。如果不投入大量的人力财力，不花费较长的时间，就不能完成全国土地调查任务。等待全国土地比较系统地调查完之后，再拟具体办法由中央核定实施，《土地

<sup>①</sup> 萧铮：《土地改革五十年》第74页。

法》的真正施行，真不知要等到何年何月？

再是，《土地法施行法》产生以后，《土地法》仍不能施行。

《土地法》颁布后，国民政府立法院土地委员会，曾会同国民党中央地政筹备处，担负起草《土地法施行法》的任务，由于推、拖的因素在起作用，延至1934年5月《土地法施行草案》总算拟订出来了。其后，经过两届立法院审查，先后开审查会达58次之多，审查了近一年时间，到1935年3月初，才通过了这部非常难产的《土地法施行法》，<sup>①</sup>于1935年5月公布，它距离《土地法》的公布日期竟达5年之久。

《土地法施行法》公布后，《土地法》即可以施行了吗？不！这是因为《土地法施行法》第2条规定：“本法之施行日期及区域与土地法同。”<sup>②</sup>我们从上文已知，《土地法》的施行日期及区域必须依靠具体的命令来执行。因此，离开具体的实施命令，《土地法施行法》和《土地法》的命运是一样的，都属于具文。

国民政府又是如何背离《土地法》中进步性的规定，甚至另搞一套的呢？

第一，改变《土地法》规定的地籍整理的性质。

按照土地法规定，地籍整理的基本内容是清丈土地，办理土地登记和规定地价。整理地籍的目的是为了实施孙中山关于“照价抽税”和“涨价归公”的主张。但是，南京政府在《土地法》公布后，在允许各地办理地籍整理的过程中，

<sup>①</sup> 南京《中央日报》1935年3月2日。

<sup>②</sup> 沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续辑》第581辑第52期第32页。...

却使地籍整理脱离了孙中山思想的轨道。

1932年，蒋介石在地政研究所的一次讲话中说：“常闻土地专家谈论，我国土地如果实行清丈以后，田赋收入，比较现在可望加多20倍，即每年可望收入20亿元，岂不是于国家财政大有裨益。”<sup>①</sup>显然，蒋介石是把地籍整理与田赋收入联系起来看待的，而不是把地籍整理与“规定地价”、“照价抽税”等孙中山平均地权纲领的全面实施步骤联系起来。蒋介石认为清丈土地整理地籍的目的是为着征收田赋，是为着封建主义生产关系的不变更，而增加其大地主大资产阶级国家的财政收入。蒋介石接过了孙中山整理地籍的形式，却改变了其性质。蒋介石是这样讲的，南京政府统治下的各省，也是这样做的。

1930年之前，因《土地法》尚未订定颁布，各省市举办土地整理，无所依据。其方法“有先办陈报调查而后着手测量者，有不办土地陈报调查即着手测量者。”<sup>②</sup>尽管各省市办理土地整理的方法不同，但都是为着划归地方财政的田赋收入。

1930年《土地法》颁布后，“因未有施行命令，各省市虽先后举办土地行政，而多不能遵照《土地法》进行，甚至不事土地整理利用，而专以财政为目的者。”<sup>③</sup>

于是各地办理地籍整理中具体为害农民的事例，那是“数不胜数”的。其主要的有：（一）旧市亩折算市亩，市亩较旧市亩小，同样一块田，市亩数较旧市亩较大。丈量

---

① 《先总统蒋公全集》第一册第654页。

② 陶履谦等编：《内政年鉴》（三）第177页，1935年版。

③ 王祺：《一年来我国土地政策之推行》，《地政月刊》第4卷第4、5期合刊第607页，1936年5月。



后按市亩缴纳租、赋、捐，增加了租、赋、捐额。（二）复丈（即先土地陈报后土地复丈）费每亩3元，代书费每一起（即一块地，不计亩）2分，等等，费用很大。营业登记，本和佃户无关，但有些登记员竟以局方名义，向佃户征收3分、4分一亩的租田登记费。登记员通过保甲长的手，间接向农民索诈等也是常事。<sup>①</sup>

十年内战时期，各省市在地籍整理方面究竟取得了什么样的成绩呢？“若测量工作，在江浙，则由大三角测量，顺次进行，以及于户地清丈。在皖、赣、湘、滇、豫、闽、粤、桂等省，则以经费所限，仅能由小三角测量办起。”<sup>②</sup>江苏省是办理地籍整理最有成绩的省份。到1937年7月，也只苏南各县，清丈已毕，苏北各县一半县份丈量将竣，另外一半县份还正在开始。<sup>③</sup>1936年10月，浙江平湖地政实验县，完成了地籍整理和地价申请登记，便拟废止田赋改征地价税。结果却由于中央财政部不批准，“全县实行地价税与增值税之事，国父‘平均地权’的主张，不能见诸实现。”<sup>④</sup>正如万国鼎在中国地政学会第五届年会论文集导言中所说，南京政府建立十多年，“除地籍稍有整理外，总理土地政策见于行事者，可谓绝鲜。”<sup>⑤</sup>萧铮也说：“当时地籍整理，中央与地方已渐加注意，然其动机，大半出于整理赋税，增加收入；而未曾着眼于全国土地之应有组织。”<sup>⑥</sup>可见，南京政府改

---

① 参见易明燾：《做了三个月的土地登记员》，《中国农村》第3卷第6期1937年6月。

② 陶履谦：《内政年鉴》（三）第177页。

③④ 参见萧铮：《土地改革五十年》第91、189页。

⑤⑥ 《中国土地政策》中国地政学会第五届年会论文集1939年4月。



变了《土地法》规定的地籍整理的性质。这是南京政府土地问题专家也承认的历史事实。

第二，以举办土地陈报代替《土地法》规定的地籍整理。

1934年6月30日，南京政府行政院颁布了《办理土地陈报纲要》，命令各地举办土地陈报。土地陈报分为：（一）册书编查，（二）业户陈报，（三）乡镇长陈报，（四）审核复查或抽丈，（五）县府公告，（六）编造征册发给土地营业执照，（七）改定科则等项内容。<sup>①</sup>简言之，土地陈报就是避免正式测量手续，由业主将其所有土地面积陈报于政府，然后由政府略施清查，予以登记造册。土地陈报既不见之于孙中山的平均地权纲领，又不见之于《土地法》。与地籍整理相比较，举办土地陈报是一种严重的倒退行为。为什么这样说呢？这是因为：首先，从举办土地陈报的导因来看。按照《土地法》规定实施地籍整理，需要大量的人力、物力、财力和时间。并且还遭到地主阶级的反对。地主阶级特别是大地主阶级中“有田无粮”，逃纳田赋者很多。他们反对测丈其占有土地。

其次，从举办土地陈报的目的来看。其目的是“以便政府编造征册，更订科则”，即是为着整理田赋，多收钱粮。<sup>②</sup>

《土地法》规定的地籍整理与实施孙中山的平均地权纲领有较密切的联系。可是，纯粹以整理田赋为目的而举办的土地陈报，与孙中山的平均地权纲领相违背的。

再次，从办理土地陈报的具体政策来看，《办理土地陈

---

① 《办理土地陈报纲要》，《地政月刊》第2卷第5期第757页。

② 《国民政府公报》1934年第1478号。

报纲要》第19条规定：“凡有地无粮或地多粮少之田亩概不究既往，一律准予免费升科，不得征收补粮费及手续费，无地之粮即予开除。”第20条规定：“未税契，准予缓期报税，并免征罚金。”<sup>①</sup>举办土地陈报还准许“和平占有准予依法陈报。”<sup>②</sup>这些十分宽厚的政策，公开地保护地主阶级利益，特别是承认地主所谓“和平”侵占贫苦农民的土地为合法，都大大地超过了《土地法》中既保护地主权益又部分地限制地主权益的规定。

举办土地陈报的结果是中断了地籍整理的进程。萧铮回忆说：“民国22年以后，中国地政学会正积极推动地籍整理，……但财政当局却严令办土地陈报，因此，各省政府不能不遵办，至少可以说不能不敷衍，于是地籍整理就无法推行了。”<sup>③</sup>

此后，国民政府一直以土地陈报代替《土地法》规定的地籍整理。1936年6月，国民政府颁布的《各省市地政施程序大纲》第31条规定：“各省市清理地籍办法，与《土地法》，《土地法施行法》及本大纲之规定有不符者，应即停止办理。但依照院颁办理土地陈报纲要之规定办理土地陈报之地方，仍照案进行。”<sup>④</sup>按此指令去做，《土地法》的实施就必然以土地陈报做为前提了。十分明显，国民政府坚持以土地陈报代替《土地法》规定的地籍整理。

第三，开征地价税的城市，地价税税率再打折扣。

---

① 《国民政府公报》1943年第1478号。

② 《内政年鉴》（三）第255页。

③ 萧铮：《土地改革五十年》第96页。

④ 《地政月刊》第4卷第2、3期合刊第449页。

在十年内战时期，国民政府开征地价税的城市只有广州、杭州、上海、青岛四市。广州市地价税税率，宅地为地价的1%，农地为5%，旷地为2%。1928年开始征收时，为推行顺利起见，即为照顾地主利益起见，按原定税率五折征收。1930年起才按原地价税率征收。<sup>①</sup>杭州市从1933年1月起开征地价税，不论土地之肥瘠及地位之优劣，均照价征税8%。上海市从1934年度起，开始征收地价税，税率为6%。<sup>②</sup>其征税面积约54220亩，地价总额为1.89亿元，预计征收税额115.6万元，但实际只征起50余万元。<sup>③</sup>青岛市地价税率，在德国人侵占时期为6%。1922年，我国收回青岛后，沿用此税率。到1932年，因与《土地法》不符，改为2%，同时重估地价。<sup>④</sup>我们可以清楚地看出，青岛市的地价税税率在四个城市中虽属于最高，但是已大大地低于德国人管理时标准，并重估了地价，使实际税率低于2%。广州市宅地税率为《土地法》所规定的地价税税率的最低限度。《土地法》所规定的地价税税率已经够低了，广州等3市却采取比《土地法》规定还要低得多的税率。这样做，不但不能达到抑制土地兼并，防止土地投机的目的，却是为土地兼并者和土地投机者提供资助。

#### 第四，加租、押租、预租盛行。

《土地法》虽然有“地租不得超过耕地正产物收获总额千分之三百七十五”，“出租人不得预收地租，并不得收取

<sup>①②</sup> 《地政月刊》第2卷第11期第2323、2240页。

<sup>③</sup> 国民党上海市土地局档案。转引自张薰华、俞健主编：《土地经济学》上海人民出版社1987年版第347页。

<sup>④</sup> 《地政月刊》第2卷第11期第2240页。

押租”的规定。但是，南京政府在实施中却做得与这些规定相反。

首先，从南京政府对“耕地正产物收获总额”的解释来看，《土地法》对什么是“耕地正产物收获总额”并没有作出规定。《土地法》颁布后，南京政府司法院对此先后作了两次解释，该院院字第2519号解释是：“土地法 177 条第一项所称正产物，非专谓主要季节之产物，乃指每季之主要产物而言，水田与山地合并租用，约定以稻谷支付地租者，应并算水田与山地主要产物之价值，以定正产物之收获总额。”该院院字第2601号解释是：“（一）租用之耕地，依约种植桐杉后，其隙地在桐杉成长前，每年均有两季节可收益者，以两季节之主要产物为正产物。桐杉成长后，其桐子之收益及桐杉出售之利益，固皆为正产物。（二）在租用之耕地种麦所应有之产量，因夹种茶豆而减少者，其正产物之收获总额，应将麦、茶、豆三者之主要产物，一并计算在内。（三）租用之耕地边沿所长之树类，如非耕作所出之产物，依民法 766 条之规定于分离后，仍属该地之所有人。”<sup>①</sup>显然，按照司法院的上述解释，地租的剥削反较《土地法》公布之前一般按主要季节的产物计算地租量的剥削还要多。

其次，从减租的实际结果来看。十年内战时期，国民政府统治下的各省，不但没有真正实行“二五减租”（已如前文所述），却造成加租盛行。国民党全国土地委员会1935年的调查承认：“单以租额而论，本会调查16省 144 县，平均租金与通常农产收获总值比较，在39%以上，比《土地法》的 37.5%尚高 1.5%。有许多省份，如浙江、湖南、福建、

<sup>①</sup> 《地政通讯》第16期第 3—5 页。

广东则在40%以上，山东、山西则在50%以上。且缴租方法，多为佃农送租，运输损失，无从取价。正额之外，另有需索。租约所定，甚至有订明‘丰年不加，荒年不减’者。佃农冒险太大，遇有凶年，非特粒米无收，冻馁堪虞；甚至卖妻鬻子，以偿田租。”<sup>①</sup>关于加租的高度，“若干年来，地租颇有增加，有些地方，在几年内，增20%~60%，甚至增一倍。”<sup>②</sup>

再次，在禁止押租、预租方面，各地基本上没有实行。据国民政府立法院统计处1933年的调查：在有报告的23省359个县中，押租的县数为169，占47%。<sup>③</sup>安徽当涂县在数十年前押租之数目极少，1935年则每亩至少5角，多则高达3元。广东灵山从1929年起到了1934年的5年中，押租增加了80%。<sup>④</sup>“预租不特发展于江、浙、闽、粤、冀、鲁等沿海各地，内地各省亦有之。”<sup>⑤</sup>

国民政府的上述做法，不但完全背叛了孙中山的平均地权纲领，也违背了《土地法》中有积极意义的规定。

### 3. 《土地法》不能施行的主要原因

国民党政府为什么制定了《土地法》而不实行呢？主要的和决定性的原因是由于国民党统治集团“所代表的是中国的大地主，大银行家、大买办阶层的利益。”<sup>⑥</sup>同时，也

<sup>①</sup> 《地政月刊》第4卷第7期。

<sup>②③</sup> 吴文晖：《中国土地问题及其对策》商务印书馆1943年版第181、172页。

<sup>④⑤</sup> 章有义：《中国近代农业史资料》第3辑第265、267页。

<sup>⑥</sup> 《毛泽东选集》合订本第946页。



因为《土地法》含有改良的内容，如果真的施行，即实施核定地价，照价抽税、涨价归公等内容，也会触动他们的既得利益，动摇封建的土地制度，危及国民党南京政府赖以统治的经济基础和阶级基础。

第一，从国民党南京政府的经济基础来看。

列宁指出：“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。”<sup>①</sup>南京政府的基层政权主要是靠地主阶级的财政支持。1928年，南京政府把田赋划归地方管理后，田赋成为各省市县收入的大宗。据统计，“1931～1935年度，各省、市、地方预算中，若将借款收入除外，则田赋平均占岁收入三分之一。至于田赋在地方预算中所占地位，多者占全县总额十分之九，少者亦占十分之六七。”<sup>②</sup>由此可见，田赋在国民党基层政权财政上占有很重要的地位。1928年浙江省刚推行“二五减租”，各地豪绅纷纷到杭州活动，力说浙江省主席张静江“谓减租引起地方不安，地主将无力缴付田赋，明年（1929年）起将不缴田赋。”<sup>③</sup>其时，张静江正在筹建杭州至江山铁路，深恐地主不缴田赋，乃于1929年4月省府会议上“正式提议取消“二五减租”，并同时通过预征田赋一年以筑杭江路。”<sup>④</sup>就是一例。“二五减租”都要取缔，《土地法》的改良措施同样遭到厄运。

南京政府的中央财政主要靠大资产阶级，大地主阶级和帝国主义的支持。但是，中国的大资产阶级和帝国主义的侵华势力无不与中国封建、半封建的土地关系有着很密切地联

① 《列宁论工农联盟》第581页。

② 关吉玉：《田赋·土地陈报·土地税》，1943年版。

③④ 萧铮：《中华地政史》第273页。



系。他们采用高利贷、不等价交换、农产统制等方式掠夺农民的产品而自肥。其时，在南通地区，则对未成熟的棉花用“期买”的形式预购，其估价往往不及十分之三四。在河南许昌，国民党当局下令，除英、美烟草公司外，“禁止任何人收买烟草”，被外资垄断组织任意压价，致使许昌农民蒙受巨大损失。<sup>①</sup>而且，遍布全国各地天主、耶稣教会，往往和地方官绅串通一气，肆意霸占民田，依然采取前资本主义的剥削方式，维护封建土地所有制。所以说，封建、半封建的生产关系是南京政府赖以统治的重要的经济基础。

第二，从南京政府赖以统治的阶级基础来看，

南京政府在农村中，完全依靠地主阶级。据陈翰笙等人在30年代初，对江苏无锡104个村长的调查，其中91.3%为地主，7.7%为富农，1%为小商人。内有45家占地百亩以上，平均每家244亩；其他59家，平均每家有地44亩。<sup>②</sup>就可见一斑了。

至于国民党党、政、军的许多大员本身既是大官僚、大买办、大军阀，同时又是大地主已比比皆是。1930年春，江苏省民政厅“调查全省514个占有土地千亩至6万亩的大地主，其中374人均有主要职业，其余140人，虽未确知其所操职业，但纯粹以收租生活者为数不多。在374个地主中，44.39%为各级军政官吏，34.49%为当铺及钱庄之老板或放高利贷者。”<sup>③</sup>万国鼎写道：“南京自国府成立后，三数年间，城内除若干僻静处外，地半易主，某也壤地连绵，

<sup>①</sup> 见千家驹编：《中国农村经济政策》第628页。

<sup>②</sup> 《陈翰笙文集》第62页

<sup>③</sup> 《民国二十年中国大陆问题资料》第87册第46155页。

某也山陵整座，权贵以大地主闻名三、四辈，而商人无论焉。宜宾南岸坝一带，则不二年而几悉易主。连云港之投机尤剧。自建港之计定，三阅月市政筹备处成立，主地政者，乃履视四境，地已悉入豪右之手。检其主名，则附近军阀也，远省权贵也，京师地主也，沪津富商也，类皆知名之人也。”<sup>①</sup>毋容赘言，这两段资料，清楚地说明了国民党上层官吏、军阀同时是大地主的情况。

南京政府成立以后，不仅保护了历史上原有的地主阶级，还使与国民党新军阀有密切关系的新兴地主阶级迅速地上升，使新兴地主阶级压倒历史上原有的地主阶级。据1935年四川省10个县的统计，占地主户数31%的新兴地主，占了全部地主所占土地的92%；而占地主户数69%的旧地主，只占全部地主所占土地的8%。<sup>②</sup>30年代初的几年中，广东省罗成江三角洲和南康附近，收买田产的富商占十分之二，军政界人物占十分之八。<sup>③</sup>这些新兴的地主阶级是南京政府的阶级基础中的重要组成部分。

上述可见，国民党南京政府是与地主阶级血肉相连的政府，要求这样的政府来改变封建地主阶级的土地所有制，无异是要求南京政府自己拆毁自己赖以生存的基础，自己抛弃自己赖以生存的支柱使自己垮台。要求这个政府的大小官吏不剥削广大农民群众，无异于要求豺狼自动地从嘴里吐出肉块，都是不可能的。这就是南京政府阻挠和延宕《土地法》施行的根本原因。

---

① 《人与地》第1卷第90期。

② 严中平等编：《中国近代经济史统计资料选辑》第277页。

③ 陈翰笙：《广东农村生产关系与生产力》第60-61页。

也许有人认为，南京政府不施行《土地法》是由于其内部矛盾较多，全国不统一，日本帝国主义侵华等原因所致。这些观点是失之偏颇的。请看萧铮是怎样看待这种观点的，他说：“实行民生主义土地政策，本来急不可待。当时虽是国难严重，财政困难，如果剑及履及于若干行得通的省份，次第办几件积极性的改革，也未始不可为的。”<sup>①</sup>“问题的焦点在于决心不够。只要我们有推行土地政策的决心，法令不完全，可以修正，人力不够，可以培育罗致，经费不足，可以筹拨。所以，这些问题都不足以影响土地政策的推行。唯有决心不够，确实可以影响一切。”<sup>②</sup>显然，把南京政府不能施行《土地法》的原因推向客观的观点是难以成立的，只能从其政权性质上找原因。

#### 四、各政治派别关于土地问题的主张

国民革命失败后，除中国共产党人确定了武装反抗国民党反动派和实行土地革命的总方针，采取“‘平民式’的革命手段来解决土地问题”<sup>③</sup>外，各种政治派别，许多名人学者，纷纷探讨土地问题，提出种种解决土地问题的方案和主张。关于这方面的文章、讲话和论著，连篇累牍，不绝于当时的报刊杂志。

---

① 萧铮：《土地改革五十年》第75页。

② 《地政通讯》第23期。

③ 《中共“八七”会议告全党党员书》1927年8月7日。

## 1. 第三党的土地改革方案

第三党是1928年春在上海成立的中华革命党，1930年8月，正式改组为中国国民党临时行动委员会。它的早期领导人，是著名的国民党左派邓演达。该党从成立的那天起，就高举孙中山的革命旗帜，坚持反帝、反封建、反蒋立场。它十分重视农民的土地问题，其政策“在原则上主张土地国有，而用耕者有其田为过渡的办法。”<sup>①</sup>其实现耕者有其田的具体方案与程序如下：

（一）立行宣布耕者有其田的法令，不耕作的人不能有耕地。

（二）立行宣布免纳佃租，其耕作中的佃农及雇农可暂行保有原来佃耕土地的使用权与收益权，听候详细办法解决。但地主回村并能实际耕作者，主佃两方，暂时共享土地使用权与收益权，其形式以契约定之。

（三）由国民会议规定土地法，并斟酌各地方状况，分别规定农户占有耕地的最高额与最低额，以及国家收买土地定价法。

（四）在允许私人占有耕地最高额以外的土地，应由国家以全国国有土地为抵押，发行50年长期土地公债，收买归为国有。在最低额以下的土地，应强迫使其相互合并或加入合作社经营之。

（五）国家以外的公共团体所有土地亦由国家收买为国有。

---

<sup>①</sup> 《中国国民党临时行动委员会政治主张》，《邓演达文集》人民出版社1981年版第363页。

(七) 所有一切收为国有的土地，应由土地管理机关按照土地分配原则及各地方标准，负责分配于耕作的农民。原日佃耕的佃农，及无地的雇农与退伍的革命军人等，应有同等的机会领用土地，但只限于使用权与收益权。

(八) 领用土地而不行耕作，或怠工、耕作不力的农民，应被剥夺其土地使用权与收益权。耕作私有土地的农民如犯以上条件，则并剥夺其占有权。

(九) 不准私行买卖土地，必不得已时的土地占有权及使用权的移转，应按土地法得土地管理机关的允许而后行之。<sup>①</sup>

纵观邓演达和第三党的土地改革方案，就其消灭封建主义土地制度，实现耕者有其田制度等内容来说，反映了他们解决农民土地问题的真诚愿望。但是，他们不赞同武装暴动，“反对采取无条件地没收土地的方法。”<sup>②</sup>认为“共产党现时所采取的手段——烧田契、铲田界……烧杀等手段，不过是代表极端情感的爆烈，而不是革命的正当的手段。”<sup>③</sup>而是主张：待“平民革命”取得胜利，由平民国家通过立法手段“和平收买”的办法解决农民土地问题。

那么，如何实现“平民革命”呢？他们提出由人民群众组成各种职业的和准职业的团体，然后“自动去开国民会议，”“以推翻军阀官僚的统治形成人民自己的政权。”<sup>④</sup>试想在蒋介石集团的专制独裁的统治下，怎会可能呢？！结果是邓演达在1931年11月被蒋介石秘密杀害，第三党遭受

---

<sup>①②③④</sup> 《邓演达文集》第366-367、308、308、375页。

极大打击。

## 2. 国民党改组派和中国托派关于土地问题的主张

国民党改组派的全称，是“中国国民党改组同志会”。它是1928年至1931年1月间，国民党统治集团内部分裂出来的一个既反蒋又反共的政治集团。它的成份很复杂，可分为上、中、下三层。其上层代表是汪精卫、陈公博等人。他们是改组派的头面人物，与蒋介石集团在本质上同是大地主，大资产阶级利益的代表。其时，他们与蒋介石集团也有朝野之分和主次之分。王乐平、施存统等是改组派的中层代表，他们代表民族资产阶级和上层小资产阶级的利益。改组派的下层，是信仰和坚持孙中山三民主义的青年学生、知识分子和其他人士。由于改组派的上层和中、下层所代表的阶级利益不同，因此，他们对土地问题的态度也是不同的。

陈公博认为，中国没有土地可分，因为中国没有大地主。一般地主家庭，“每人也不过十余亩。”<sup>①</sup>顾孟余认为：“封建制度的基础（封建的土地制度），在中国早已消灭。”<sup>②</sup>“中国地主与农民的关系，不类似主人与农奴的关系，而是近于一种资本家与劳动者的关系。”<sup>③</sup>他们否定中国封建主义土地制度的存在，也就从根本上否定了实施孙中山平均地权纲领和耕者有其田主张的必要。

与此相反，施存统认为，在蒋介石的统治下，“国民党已失却民众的基础了”！“中国革命依旧没有成功。大多数

<sup>①</sup> 陈公博：《国民革命的危机与我们的错误》上海复旦书店1928年版。

<sup>②③</sup> 顾孟余：《中国民农问题》，《前进》第1卷第4号，1928年7月。



被压迫民众，依旧没有解放。帝国主义和封建势力，依旧没有打倒。三民主义的革命纲领，依旧没有实现。”<sup>①</sup>因此，他们要求改组国民党，恢复1924年《中国国民党第一次全国代表大会宣言》中所规定的农工政策和土地政策。

1930年2月，改组派总部负责人王乐平被蒋介石派遣的特务杀害。从此，改组派组织上陷于瘫痪状态。1931年1月，汪精卫在香港发表声明，宣布解散改组派。改组派存在的时间不长，也未曾提出一个象样的解决土地问题的方案，其影响不大。

中国托派正式名称叫“中国共产党左派反对派，”是国民革命失败后，以托洛茨基主义为旗帜，从中国共产党中分裂出去的一个反共的派别。它也是一个复杂的政治派别。薛暮桥认为，托派有三种，第一种是以陈独秀为首的托陈取消派，第二种是无党派组织的文人同情托派思想；第三种是投靠国民党反动派的托派，如任曙、严灵峰等人。<sup>②</sup>

托派三种人，虽然有政治立场上的差别，但是，他们几乎都认为：1924～1927年的大革命后，封建势力已“变成残余势力之残余”；中国社会是资本主义占优势的社会。他们由此观点出发，都否认土地问题是中国农村问题的核心，否定土地革命的必要性。任曙断言：“中国土地问题，主要的已不是封建关系而是资本主义关系了。”<sup>③</sup>持托派观点的

---

① 施存统：《恢复十三年国民党改组的精神》，《革命评论》第5期1928年6月。

② 《薛暮桥给左用章的信》，1986年3月20日。

③ 任曙：《中国经济研究绪论》，《中国社会性质问题论战》（资料选辑）第481页。

王宜昌说：“中国现阶段农村问题的核心，仍是土地分配问题吗？这是很成问题的。据我的意见，资本分配问题才是重要的，土地分配问题在1927年大革命以后便过去了。”<sup>①</sup> 陈独秀则诬蔑中共领导的土地革命和红军战争是“盲动”、“投机”、“冒险”、“阴谋”。<sup>②</sup>

“所谓托派见解，实际上就是托洛茨基和拉狄克的中国社会的分析，”<sup>③</sup> 没有自己的创见。因此，中国托派关于土地问题的意见，是背离中国社会和中国革命的实际的，被人们所唾弃。

### 3. 乡村建设派与平教会关于土地问题的主张

乡村建设派（简称“乡建派”），是30年代初，由梁漱溟在山东邹平创办“乡村建设研究院”，推行“乡村建设”运动，逐渐形成的政治派别。

梁漱溟否认旧中国农村存在着地主阶级与农民阶级之间的对立和斗争。他说，中国“土地集中垄断之情形不著；一般估计，有地的人颇占多数。”<sup>④</sup> 以此否定变更封建主义土地制度的必要性，反对中共领导的土地革命运动。污蔑“共

---

① 王宜昌：《论现阶段的中国农村经济研究》1935年3月16日，天津《盖世报》“农村周刊”第55期。

② 陈独秀：《我们的政治意见书》。《中共党史教学参考资料》第5册，第407页。

③ 濮清泉：《中国托派的产生和灭亡》，《文史资料选辑》第71辑。

④ 梁漱溟：《中国文化要义》第165页。

产党‘杀人放火’，其为害亦与土匪差不多。”①

梁漱溟避开土地问题而大谈“乡村建设，”其内容和意图是什么呢？

梁漱溟认为：“帝国主义不是真正革命对象。”②“军阀不是革命对象。”③“中国根本问题不是对谁革命，而是改造文化。”④唯一的出路是搞“乡村建设”，即依靠“乡村自治”组织来建设“乡村文明”。具体内容是：建立“乡农学校”，“乡农学校”的校长校董大多数由当地豪绅担任，用村学代替村公所，用乡学代替区公所，“政教合一”，加强地主豪绅对农民的统治。所谓“文化改造”就是恢复封建的伦理、道德。所谓“经济建设”，“就是散漫的农民，经知识分子领导，逐渐联合起来为经济上的自卫与自立；同时从农业引发了工业、完成大社会的自给自足，建立社会化的新经济构造。”⑤其实质就是要恢复和维持1840年以来已经日益解体了的中国古代的封建社会经济。

梁漱溟自己也不得不承认“乡村建设派”是“站在政府一边来改造农民，而不是站在农民一边来改造政府”，我们“与农民处于对立的地位。”⑥因此，“号称乡村运动而乡村不动。”⑦农民“不惟不动，”而且“闹得很不合适，几乎让我们作不下去。”⑧

平教会的全称是“中华平民教育促进会。”它是20年

---

①①④⑤ 梁漱溟：《乡村建设理论》第279、366、329、374页。

② 梁漱溟：《中国民族自救运动之最后觉悟》第162页。

③⑦② 梁漱溟：《我们的两大难处》，《乡村建设》第6卷第14期，1937年10月。

代，晏阳初在国内推行以青壮年文盲为主要对象的平民教育运动，逐步形成的政治派别。在30年代，晏阳初曾一度 and 梁漱溟合作，成为“乡村建设”运动的主要代表人物之一。他关于土地问题的主张，与梁有许多类似之处。

晏阳初认为：中国社会的根本问题是“愚、穷、弱、私”四大患；解决这四大患的根本办法是教育；由于愚、穷、弱、私四大患在农民身上尤为严重，故要用教育来“改革社会，复兴农村。”他主张各省市县都要设立平教会，开办平民学校，以文艺教育教“愚”，以生计教育教“穷”，以卫生教育教“弱”，以公民教育教“私”。

30年代，晏阳初在美国洛克菲勒基金会和国民党政府的资助下，在河北省定县创办平民教育实验区，并搞“平民教育”和“县政建设”实验，很受国民党当局的赏识，定县也被吹捧为“模范县”。

平教会在实验区搞的识字运动，平民教育，讲究卫生，传播农作物栽培技术，改良农作物和家畜品种等是取得了一些效果。但是，平教会和乡建派一样，根本否认帝国主义的侵略和封建剥削关系是农村的主要问题，丝毫不触动封建主义土地制度。

实验的结果如何呢？平教会的社会调查处主任李景汉也无法否认：

“民国20年内，在定县因债务破产而为债主没收一切家产之家数不过50家左右，21年内增至300家左右，22年竟达2000家之多。破产之主要原因为重利盘剥……”。

“目下定县欠债之家数占全县总家数67%；约4.6万

家。……。”<sup>①</sup>

千家驹在《定县的实验运动能够解决中国农村问题吗？》一文中曾尖锐地指出：“李先生虽然以这种原因来自怨：‘定县是中国 1900 余县中 1 个县，终不免卷入一般的农村破产的旋涡里。’但就这句话还不是足以充分地证明平教会的工作丝毫不能挽救定县农村经济的危机？所谓‘生产教育’不唯不足以救‘穷’，而且甚至不能维持前 5 年‘穷’的水准，使得‘许多贫民连这仅免于冻死饿死的最低限度的生活程度也要维持不住’。”<sup>②</sup>这就是所谓“模范县”的政绩，岂不令人啼笑皆非！

#### 4. 阎锡山的“土地村公有”主张

阎锡山统治的山西，紧靠中共领导的陕北革命根据地。阎锡山认为：陕晋两省，隔河相望，上下游相距长至千余里。晋省“内既有土地问题，媒介其扰乱，外又防线太长，……万难满布兵力，防其潜入；此为补助军事防共之不足，不得不解决土地问题。”<sup>③</sup>基于这一目的，1935 年 8 月底、9 月初，阎锡山特地召开防共会议，并通过“土地村公有办法。”

阎锡山在《土地村公有大纲及说明》中，规定了“土地村公有”的内容及办法，共 13 条。其主要内容是：

（一）由村公所发行无利公债，收买全村土地归村公有。（二）由村公所，按田地之水旱肥瘦，以一人能耕之量

---

① 章有义：《中国近代农业史资料》第 3 辑第 997 页。997—998 页。

② 《阎伯川先生言论辑要》第 8 辑，第 97 页。

为一份，划为若干份地，分给 18 岁至 58 岁的村籍农民耕作。村民满 18 岁，即有向村公所呈领份地之权，到 58 岁将原领之田缴还村公所。在适当期间，将份地重新分配，

（三）土地公债，由下列税项担保，分年偿还：（甲）产业保护税，凡动产不动产，均年抽 1% 的产业保护税。（乙）不劳动税。（丙）利息所得税，凡以资产生息者，应按所得利益征收 30% 为基之累进所得税。（丁）劳动所得税：农业劳动取田地收入十分之一，其它劳动 1% 为基的累进所得税。（四）推行之初，耕农对省县地方负担，仍照旧征收田赋。（五）农地经营，如得村民大会议决为合伙耕作者，即定为合伙农场。①

我们从上述内容可以看出：其一，土地村公有办法，实质上并不否定地主阶级的土地所有权。由于“乡村公所是地主阶级的御用机关”，②所以，土地村公有，等于将原来单个地主占有土地的制度，变为村地主集体占有土地的制度。还由于土地长期控制在村公所手中，这就保证了村地主集体占有土地制度的长期性和永久性。其二，农民只有在满 18 岁后到 58 岁期间，才有土地的使用权，没有也不可能有机会取得土地的所有权。原来自耕农的小块土地所有权反而被剥夺，而且农民承担的租税、劳役等负担，并不因实行土地村公有办法而减轻，甚至还加重。不但如此，农民还被固定在村子里，受村长、村副、闾长等地主豪绅的控制，和村以

---

① 参见陈翰笙等：《解放前的中国农村》（二）第 207 - 209 页。

② 孙冶方：《私有？村有？国有？》《中国农村》第 2 卷第 1 期，1936 年 1 月出版。



上区长、县长等各级官吏的管辖，且村民之间，互相监督，不得随便离开村子，更不得有“越轨”行为。其三，阎锡山的目的是“要用土地村有的办法，替封建残余做更有力的保留，”<sup>①</sup>是以此遏止中国共产党领导的土地革命的影响，以巩固其在山西的封建割据统治。其四，土地村公有办法，虽然是为着保持地主阶级土地所有权的长期不变，但是，也含有改变封建主义土地占有形式之成份，也会变动地主、尤其是大地主的土地所有权。而此办法的提出者，又是阎锡山这样的国民党中央大员。因此，当阎提出“土地村公有”的主张之后，国民党中央“颇感为难。”<sup>②</sup>国民党的内外，许多专家名流，对阎的“办法”提出批评，所以，阎并没有将他的“办法”提交国民党中央全会讨论。<sup>③</sup>

山西的土地村公有办法，“曾经轰动全国，引起许多人的广泛讨论，但是，也只进行到‘真调查假分配’为止。”<sup>④</sup>结果，由于各方面（特别是当地农民）的质疑和反对，没法搞下去。山西的封建主义土地制度依然如故。

此外，社会名流黄炎培、吴景超、高一涵、马寅初等，围绕如何实现孙中山的“平均地权”和“耕者有其田”的原则也纷纷提出解决土地问题的主张。<sup>⑤</sup>此不一一赘述。

综观社会各政治派别对土地问题的关注及其主要观点，

---

① 钱俊瑞：《谈谈“土地村有”》，《解放前的中国农村》（二）第209页。

②③ 萧铮：《土地改革五十年》第148、149页。

④ 万国鼎：《泛论土地改革》，《地政通讯》第3卷第4期第23页，1948年1月。

⑤ 见鲁豫洋：《第二次国内革命战争时期几种土地主张评述》，《北京师范大学学报》1984年第6期。

我们可以得出以下几点结论。

第一，土地问题的严重性，是不可否认的事实。尽管各种政治派别和各界人士所代表的阶级利益不同，政治分野有别，但都卷入土地问题的讨论，就这点，可证明当时土地问题的严重。

第二，除第三党坚持从根本上变革封建主义土地制度的方向之外，许多政治派别是主张用改良主义的方法解决土地问题。但是，改良主义道路走不通。

第三，国民党蒋介石集团，不仅反对任何变更封建主义土地制度的方案，而且连改良封建主义土地制度的主张，也都难以容纳而加以反对。

## 五、“收复区”的“田还原主”

1927年，国民党背叛国民革命后，中国共产党独立地撑起中国革命大旗，深入农村，发动农民，开展土地革命，实行耕者有其田政策。中共的这一正确举动，却遭到国民党反人民集团的极端仇视和疯狂镇压。从土地革命开始的那一天起，“任何一个独立的红色游击队或红军的周围，任何一个革命根据地的周围，经常遇到的是敌人的‘围剿’，敌人把红军看作异物，一出现就想把它捕获。”<sup>①</sup>

由于敌人的强大，红军的弱小等原因，红军在反“围剿”战争中也有失利，以至被迫退出部分农村革命根据地。国民党军队进驻后，把这些地区称之为“收复区”或“剿匪区”。

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》合订本第167页。

1932年6月中旬，蒋介石在庐山召集赣、鄂、豫、皖、湘五省主席及其代表开会，通过了《剿匪区内各省农村土地处理条例》。这是研究国民党反人民集团处理“收复区”土地问题的主要文件。该条例共8章65条。其主要内容是：

（一）在“收复区”成立县、区、乡或镇各级农村复兴委员会，处理土地或其它不动产所有权之纠纷，及办理一切善后事宜（第2条和第3条）。农复会成员多由地主豪绅充任。

（二）农复会处理“被匪分散之田地，及其他不动产所引起之纠纷，一律以发还原主，确定其所有权为原则”（第11条）。

（三）对被匪分散之田地，有契据经界者，以契据交农复会审查；无契据有经界者，由业主开具亩数座落界地，本乡镇2人出证明书，交农复会审查，农复会办理完竣，一律发还原主（第12条和第14条）。凡经界已坏，地失原形，不易恢复原状，契据复失者，则召开原地主业主会议，公开审查，互相承认后，乡镇农复会即为业主划定界址（第19条和第21条）。

（四）承佃人按年缴纳田租，其租额，查明各地习惯，在低减于“赤匪”分田以前之原定租额范围内，由乡镇农复会决定之（第42条）。

（五）农复会根据当地土地肥瘠、人口稀密，业主家庭状况，限制每一业主所有田地面积之最高额，自100亩起至200亩止（第48条）。

（六）最高额范围内之田地，依普通税则征收地

① 《地政月刊》第1卷第6期，1933年6月。

税。对于超过最高额部分之田租，以累进法征收其所得税。每多加50亩，即以3%累进，递征其田租额，至80%为止。（第49条）。

上述内容主要是恢复土地革命前农村封建土地制度和封建剥削原状。其目的是“使武断乡曲，包办粮税，放行高利借款及勒买贫农土地等等土豪劣绅大地主之势力复活，压迫贫农雇农”。<sup>①</sup>同时，迫于形势，对大地主所占有的土地面积，和地主对农民的剥削程度稍加以某些限制。

但是，湘、赣等省人均耕地面积甚少。据国民党政府统计局1932年公布的数字：江西省农家329万户，耕地4163万亩，平均每户12.7亩；湖南省农家390万户，耕地4561万亩，平均每户11.7亩。<sup>②</sup>再看中央地政研究所汪浩对湘赣两省平江、浏阳、广昌、瑞金、宁都等28个县1994家农户的实地调查，每户平均耕地也是11.7亩。在1928年土地革命前，土地分配不均十分悬殊。其中无地者有785户，占38.1%，土地在5亩以下的有564户，占28.3%，5~10亩的有343户，占17.2%，这三者占总户数的83.6%，占有的耕地数均低于两省的每户平均数。即使这样，大地主也并不乏在。拥有田地2000亩以上的在广昌有十余家，其中1家占地万余亩；在宁都有名为“十万富”的萧家收租则达万担。<sup>③</sup>

可是，该“条例”规定地主所有田地面积之最高限是100~200亩，这是当地每户平均耕地数的8~16倍。而且对

---

① 唐启宇：《“匪区”土地整理管见》，《地政月刊》第1卷第6期第816页，1933年6月。

② 参见殷震夏：《中国土地新方案》，正中书局1934年版第79页。

③ 汪浩：《收复匪区之土地问题》正中书局1935年版第4—6页。

占有土地超过500亩的地主征税，依累进法也只征到田租额的80%为止，仍让大地主保留20%之地租剥削。可见，“条例”制订者维护地主阶级、尤其是大地主阶级的立场，是十分坚定和鲜明的！何况，这还是官样文章呢？！

国民党内部，对于“收复区”土地采取“田还原主”政策，曾出现过不同意见，归为三类：（一）主张乘此土地所有权纠纷动摇之际，一律将“收复区”土地收归国有；（二）是由各省发行公债收买；（三）由国家给价收买，分与人民耕种。<sup>①</sup>

当时任国民政府立法院院长的孙科，也曾认为，“收复区”实行“田还原主”政策，“无异一种自杀政策。”他说：“本人意见，政府可令灾区农民仍占用耕地，承认已成事实，更免纳年赋三年，实行放款，……。”<sup>②</sup>尽管孙科是想从根本上消灭中国共产党及所领导的土地革命，为着巩固南京国民政府的统治，而提出自己的这一主张，但是，孙科等人的主张，还是被国民党最高当局所否定。1933年11月，蒋介石针对孙科等人的主张，特地从南昌行营致电汪精卫、叶楚傖、指责国民党“各方同志中，尚有以政府未能仿效其（指中共——本书作者注）土地政策为可惜者”，强调“今日中国之土地，不患缺乏，并不患地主把持。……中正对于土地政策，认为经营及整理问题，实更急于分配问题”。<sup>③</sup>而且一再申令“承认业主地权，保持目前农村秩序”。<sup>④</sup>

---

① 《剿匪区内各省农村土地处理条例说明书》，《地政月刊》第1卷第1期1933年7月。

② 《时事新报》1933年9月18日第2版。

③④ 《蒋介石对于解决土地问题的意见》，《地政月刊》第1卷第11期1933年11月。

《匪剿区内各省农村土地处理条例》推行的结果，据汪浩等人1934年9月在江西和湘闽边“收复区”30余县92村的调查，“各收复区之土地问题，大都听其自然。限田之规定未行，土地分配不均如故也。荒田虽暂不纳税，而熟田租额之高如故也。新收复区虽暂准其减免田赋，而收复较久之后，田赋及其附加之紊乱与繁重如故也。收复区虽是资本异常缺乏，而高利贷之盘剥如故也”。<sup>①</sup>

汪浩等人所见上述地区四个“如故”的“故”情如何呢？他们调查得出：（一）在土地分配方面，“大地主极少，中小地主不少，无地及地少之农民占农民全数之大多数。”自耕农日渐减少，无地农民尤多。（二）租额甚高，普遍占收获50%左右，最高者多至70%~80%。此外，有些地方佃农还有押租、交租饭、交租鸡等负担。（三）高利贷利率甚高，公开固然只说二分，实际上有高利五分者，“借新谷”、“买青苗”等利率尤不至此。（四）正附田赋甚重，平均每亩年约纳七、八角，有多至1.5元。此外，尚有各种苛捐杂税。由于上述原因，农民日穷，无力经营土地，土地荒芜，农村生产日益低落，人民生活日益痛苦，不免死于饥馑。<sup>②</sup>

汪浩等人的调查系受地政学院之派遣，兼受国民政府土地委员会之委托和资助。他们调查所得材料，“均经再三审查，非类辗转传闻之警词，研究纯取科学之客观态度，不杂丝毫成见。”<sup>③</sup>因此，汪浩等人的调查报告当属可信。

而且，“自国民党占领苏区以后，其中一部分被驱逐的逃

---

①② 参见汪浩：《收复匪区之土地问题》第三章。

③ 汪浩：《收复匪区之土地问题》，萧铮序第1页。



亡地主以及一部分投降敌人的反叛分子，他们利用国民党的反动权势，在政治上压迫群众反对革命，在经济上敲诈勒索人民，发财起家。这样不仅在苏区一部分老地主完全恢复起来，同时又产生了一部分新的地主。”<sup>①</sup>这种恢复和维护农村封建秩序的作法，无疑地是历史性的倒退。

毋容赘述，“田还原主”政策，深刻地反映了国民党反人民集团维护封建地主阶级的立场，及其对孙中山民生主义土地政策的背叛。

## 六、修改《土地法》的争议

从1934年1月起，中国地政学会的有识之士，发起了一个修改土地法的活动，颇有影响。

中国地政学会，1933年1月8日成立于南京。它是由1932年7月的土地问题讨论会发展而来的。其负责人是萧铮。蒋介石对该会的重大活动、资金来源都有指示和安排。何应钦、张继、宋子文、居正、孙科、陈果夫、陈立夫等也是该会的赞助会员。立法院土地委员会、国民党南京市党部以及各省市土地局等单位是该会的团体会员。集中了国民党中研究土地问题的专家、学者。是国内称为“研究土地问题，促进土地改革”的一个最有权威的学术机关。它有组织、有计划地研究孙中山的民生主义土地政策，翻译和研究近代各国的土地政策和理论，研究当时的中国国情和国民党实行的土地政策。它为国民党当局制定土地政策，提供资料，出谋划策，也是蒋介石集团处理“收复区”土地问题的

<sup>①</sup> 陈翰笙等编：《解放前的中国农村》（三）第455页。

“智囊团”。它举办地政研究班，创办地政学院，培养了一批地政专门人才。并创办《地政月刊》等刊物，作为学会的喉舌。<sup>①</sup>

依照中国地政学会章程，每年开会员大会一次（简称年会）。

第一次年会于1934年1月在江苏镇江召开，中心议题为“确定中国土地之重心”。争议甚为激烈，无法形成统一的结论。从到会者50多人所发表的意见可归纳于三种：第一种，认为分配问题为中国土地问题的重心，有21人；第二种，认为生产问题为中国土地问题的重心，有7人；第三种，认为分配与生产同为中国土地问题的重心，有24人。<sup>②</sup>反映了国民党内部在当时中国土地问题上的看法有严重的分歧。

其时，中国地政学会中的一些成员，认识到当时严重的土地问题，以致使“吾国今日处于危难之中，旦夕有覆亡之惧。”<sup>③</sup>不解决严重的土地问题，势必危及国民政府的统治。而1930年公布未行的《土地法》亦存在问题较多。《土地法》“立法精神上仍不免缺陷，而所采办法，方诸实际国情，又多扞格。”<sup>④</sup>土地法不仅在理论上未称稳固，即在实际上亦诸多困难。”<sup>⑤</sup>《土地法》不能解决严重的土地问

---

<sup>①②</sup> 参见《中国地政学会会员录》，《地政月刊》第3卷第4期第593—615页，以及萧铮《土地改革五十年》第54—59页。

<sup>③④</sup> 萧铮：《拟请修改土地法导言》，《地政月刊》第3卷第1期，1935年1月。

<sup>⑤</sup> 《中国地政学会拟请修改土地法意见书》，《地政月刊》第3卷第1期第10页。

题。因此，他们在1934年1月掀起修改《土地法》的活动，要求《土地法》在未施行之前就修改。

为着修改《土地法》，中国地政学会组织了《土地法》研究会，开了30余次会议，对《土地法》逐编逐条加以研究，并由专家们就土地法有关问题分别作专题研究，提出专题报告。在此基础上，1934年冬，中国地政学会通过了《拟请修改土地法意见书》，送交国民党中央政治委员会下设的土地专门委员会。土地专门委员会（委员多数是中国地政学会的理监事和《地政月刊》的编委）又经过一年的努力，于1935年11月，将“意见书”归纳成为《土地法修改原则二十四项》。其主要内容是：（一）国家得设立土地银行发行土地债券，以实施土地政策及调整土地分配。（二）扶植自耕农。

（三）应明定地租最高额，为地价8%。（四）承垦人于荒地垦熟后，应无偿取得土地所有权，并予以相当长期之免税。（五）以申报地价为法定地价，删去原《土地法》中关于估定地价之条款。（六）地价税率拟采用累进制，不分税地区别，起税点为地价10~20%，惟荒地及不在地主之土地税，得酌量加重。<sup>①</sup> 这些内容，同原《土地法》相比，虽然仍是确认地主阶级“土地私有之铁则”<sup>②</sup> 不变，但还是较多地反映了孙中山的平均地权纲领的精神。

1936年底，国民党中央政治委员会，开会审议《土地法修正原则廿四项》，通过了其中的廿三项，而将其中的第十九项“交由立法院商讨后，再行核议。”<sup>③</sup> 第十九项的全文

<sup>①</sup> 萧铮：《土地改革五十年》第1939—144页。

<sup>②③</sup> 李紫翔：《对于修正土地原则的意见》，《中国农村》第3卷第6期 1937年6月。

是：“地价税率依照第五届全国代表大会之决议，采用累进制，不分税地区别，起税点为地价千分之十至二十，惟荒地及不在地主之土地税，得酌量加重。”<sup>①</sup> 1937年6月25日，立法院开会审理《土地法修正原则廿四项》，决议“对于土地法中关于地价税规定各项，认为无变更必要。”<sup>②</sup> 立法院也否定了第十九项，通过了其它廿三项。

立法院所持的主要理由是：（一）地价税率应从轻，以达施行便利之目的。（二）《土地法》条文极多，应作整个的研究，而公布后迄未有整个施行计划与实验；无事实与经验之根据，不可遽作重大之变更与修改。（三）财政部从行政经验上反对累进税制，实有相当理由。<sup>③</sup> 这三条理由中的所谓“施行便利”，其实质是对地主有利；其“不可遽作重大之变更与修改”，完全是搪塞之词，即不愿在《土地法》的基础上向前迈进一步；至于财政部从田赋收入着想，害怕地价税收入抵不上田赋收入，不管田赋制度如何落后，如何有害于国计民生，只要不得罪于“巨室”有利于大地主、大资产阶级的统治，就反对实行累进税制。可见，国民党中央政治委员会和国民政府立法院，对《土地法修正原则廿四项》第十九项的否定，反映了国民党最高当局拒绝执行孙中山的平均地权纲领，维护地主阶级，尤其是大地主阶级利益的立场是不动摇的。

随后，国民党政府立法院根据修正土地法原则中的二十三项，起草了修正《土地法》5编275条。但是，国民政府

<sup>①</sup> 萧铮：《土地改革五十年》第143页。

<sup>②③</sup> 万国鼎：《论地价税率》，《中国土地政策》，中国地政学会第五周年会论文集，1939年4月版。

尚未颁布，“七·七卢沟桥事变”爆发。中国历史车轮从此转到抗日战争时期。修正《土地法》又被搁置下了。

## 第五章

### 抗日战争时期的土地政策

“七·七”事变发生、日本帝国主义全面侵华，企图变中国为日本的殖民地。中日民族矛盾成为主要矛盾，中国人民面临着进行民族解放战争，“中国土地属于日本人，还是属于中国人，这是首先待解决的问题。”<sup>①</sup>而国内阶级矛盾，土地属于地主抑或属于农民的问题，则比较起来已降为次要地位。但是“抗战之胜负，不仅取决于兵力，尤取决于民力。”<sup>②</sup>中国是一个农业国，农民占总人口80%以上，沿海大中城市和工业区又陷于敌手。在这种情况下，民力的大小主要表现为如何动员广大农村，集中人力、物力支援抗战。农村的主要问题就是土地问题。为此，国民党对战时的土地政策做了一些调整。

可是，民族矛盾和阶级矛盾总是交织在一起。当民族大敌深入国土，直接危及国民党政府统治的中心地盘时，国民党被迫应战，并提出《抗战建国纲领》和《战时土地政策案》，对抗战建国起了积极的推进作用。但当抗战进入相

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》合订本第240页。

<sup>②</sup> 《中国国民党临时全国代表大会宣言》。《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，第468页。



持阶段，人民力量在抗战中壮大大起来，不利于国民党专制独裁时，它们对人民力量就加以种种防范和限制，也搁下了战时土地政策的实施，使土地兼并加剧，租佃关系紧张。到了粮价飞涨，军粮告急，难以支撑抗战时，国民党又提出《土地政策战时实施纲要》，实行田赋征实全归中央等措施。可见8年抗战国民党战时土地政策经历了提出、搁下，再提出的曲折过程，充分暴露了国民党统治集团既抗日又反人民的两面性，其根本目的在于维护自身特权阶层的既得利益。

## 一、国民党战时土地政策的演变

### 1. 国民党临时全国代表大会关于《战时土地政策案》的提出

日本帝国主义全面侵略中国，民族矛盾取代阶级矛盾居于首要地位。中国共产党为了建立和扩大抗日民族统一战线，改变了十年内战时期所实行的没收地主土地的政策，而以减租减息作为抗日战争时期解决农民问题的基本政策，产生了积极的效果。

1938年3月29日至4月1日，国民党在武昌召开了临时全国代表大会。大会宣言指出：“中国为农业国家，大多数人民皆为农民。故中国之经济基础，在于农村。抗战期间，首宜谋农村经济之维持，更进而加以奖进，以谋其生产力之发展。”<sup>①</sup>并强调“吾人谓三民主义之实行，当于抗战期间

---

<sup>①</sup> 《国民党临时代表大会宣言》，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，第470页。

求之，且当于此求得抗战之胜利，决非俟抗战胜利之后始从事于民生主义之开始。”<sup>①</sup>大会通过的《抗战建国纲领》也规定了战时“经济建设应以军事为中心，同时注意改善人民生活。”<sup>②</sup>

鉴于国民党土地政策长期以来“实施未著”，且“战事发生后，环境突变，生死存亡之间，不容再循常规，循序渐进。”<sup>③</sup>大会根据代表的4件提案，合并讨论后通过了《战时土地政策案》，列出了“战时土地政策大纲”9条，主要内容：（一）中央及地方应设土地利用指导管理机关，改善农业生产技术，严格统制生产种类，以提高土地利用的精度。（二）应特设垦务机关，制定开垦计划，统筹办理全国垦务。（三）扶导和组织农业合作。（四）工业原料和出口品等由特设之国际贸易机关所统制。（五）地籍整理实行地价税，增价税，遗产税，一律采累进制。（六）设土地银行，发行土地债券。（七）奖励人民以土地呈献政府，并应没收汉奸土地，征收利用不良之土地，依法分配于伤兵难民等。（八）公私荒地之承垦，首为受伤之阵亡将士家属，次为战区难民以及各地无土地之贫农。（九）“规定地租额不得超过地价百分之七，并严禁任意撤佃抗租。”<sup>④</sup>

根据以上提案及大纲，临全大会作了以下三点决议：

（一）土地税采用累进制，原则通过。（二）贷款农民，以裕农民生活，应由中央继续扩大贷款范围，交由行政院办理。

（三）其余交中政会详细讨论，分别采择施行。”<sup>⑤</sup>而关于

---

<sup>①②③</sup> 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，第471、481、506页。

<sup>④⑤</sup> 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，第508页。

土地分配问题，在《非常时期经济方案》中则认为“农村土地问题之根本解决，当依照本党平均地权政策，使耕者有其田，劳者得食。在此抗战时期，固不宜操之过急，亦须积渐施行，稳健推进”。<sup>①</sup>

在这里，不论是提案，还是决议、方案，其出发点，是为了增强抗战力量，争取最后胜利，达到“足食”，“足财”，“恤功及安定社会”的目的。具体来说有以下特点：其一，针对战时难民大量拥向后方，后方人口突增的现象，大纲规定统筹办理全国垦务，并没收汉奸的土地和征收利用不良之土地等以扩大生产面积，安置伤兵难民，这对安定后方，打击叛国投敌者、调动民众的积极性具有重要作用。其二，统制机构的设置，累进税制的采用，农业合作的提倡，土地银行的设立，在一定程度上可以增加政府的财政收入，以保障抗战的需要，也有利于平均人民的负担，改善农民的生活。其三，大纲中关于地租额不得超过地价7%的限制，体现了“二五减租”的原则，而且它与1930年“土地法”中规定地租不得超过耕地正产物的收获量37.5%，与1936年土地法修正原则所定地租最高额为地价8%相比，租额是减轻了。减轻佃农负担，削弱封建剥削，在一定程度上承认了佃农因勤勉加工而增加的劳动成果归己所有这一事实，有利于发挥农民生产的积极性，体现了战时土地政策上的一大进步。尽管大会对此提案的三点决议有些条文态度不甚明朗，但也认识到土地问题仍是一个不可忽视的问题，贯彻民生主义的土地政策，改善农村生产关系，发展农村生产力，是保

---

<sup>①</sup> 朱子爽：《中国国民党土地政策》，国民图书出版社1943年版第57页。

证抗战建国顺利进行所必须的。正因为如此，国民党在提出战时土地政策的前后，部分省区已有不同程度的实施，并取得相应的效果。遗憾的是，抗战进入相持阶段，国民党的战时土地政策却出现了一个大的波折。

## 2. 战时土地政策的中辍

武汉、广州失守后，抗日战争进入相持阶段，为持久作战计，国民党本应该进一步积极推行战时土地政策，以调动农民抗日和生产积极性，开辟更广泛的兵源和财源。但是国民党没有这样做。国民党战场的丧师失地，一再败退，使蒋介石的抗日初衷大为受挫；日本的“诱降”和英美的“劝降”，他们对抗战日益动摇；尤其对中共领导的人民革命力量和敌后抗日根据地的壮大发展更加恐惧不安。在此复杂局势下，蒋介石集团那种代表大地主大资产阶级利益的本性又一次大暴露。1939年1月召开的国民党五届五中全会上，确定了“溶共，防共，限共，反共”的方针，推行对外抗日不力，对内反共加紧的政策。与此相适应，在土地政策方面，也出现了大的逆转，在1939年4月召开的中国地政学会第五届年会上，蒋介石发表训词，高唱“彻底推行民生主义的土地政策的良好时机”，乃在“抗战胜利之日”。<sup>①</sup>一反临时全国代表大会宣言的精神。而此届年会也秉承蒋的这一意旨，以“战后”的土地政策的实施问题作为中心论题，从而泡制了一个《中国战后土地政策》，共5项19条。其要点仍是重弹“整理地权”，“地政整理”，“涨价归公”，

<sup>①</sup> 《新华日报》1939年4月25日。

“创设自耕农场”等老调。<sup>①</sup>而对战时最迫切的保障佃农、减轻佃农负担的减租办法等避而不谈。即使在另一个决议案《西南经济建设与土地问题》中，也只是笼统地提到：“在垦区内租佃制度，应依照民生主义原则力谋改善。”<sup>②</sup>而如何改善，则无明确规定。至于垦区之外的租佃制度，则又避开了。对于这种无视抗战的现实要求，而空谈战后的土地实施问题这一举措，地政学会理事黄通却冠冕堂皇地解释为“抗战胜利已可预测，而国家经此大的剧变，将来社会状况及制度，必然杂乱，所以讨论战后土地政策，以备政府在将来的采择”。<sup>③</sup>其实这是国民党当局在土地问题上“缓其可当急，急其可当缓”的“逃避现实”<sup>④</sup>的表现，是政治上趋向反动，“对本国真正革命力量壮大的恐惧心之再一次暴露。”<sup>⑤</sup>这种逃避现实的政策不仅使战时土地政策中断，而且使本已严重的农村土地问题更加恶化，顿呈军粮民食短缺，危及抗战的根本，迫使国民党当局不得不重新考虑战时土地政策的实施问题。

### 3. 《土地政策战时实施纲要》的公布

1941年12月15日至23日，国民党在重庆召开了五届九中全会。此会在土地政策方面，针对当时日趋严重的土地问题

①② 《中国战后土地政策》。《中国土地政策》1939年版 第104—106、107页。

③ 《新华日报》1939年4月25日。

④ 钱俊瑞《略论抗战中几个农村经济的问题》，《〈中国农村〉论文选》下，第791页。

⑤ 中共中央《关于国民党五中全会问题的指示》1939年2月25日。《六大以来》上，第104页。

和粮价物价暴涨，军粮民食短缺等问题，通过了蒋介石提交的《土地政策战时实施纲要》。《纲要》的前言中蒋介石有一段说明：“查平均地权为总理民生主义实行之要道，原应积极推进。抗战以还，土地问题更见重要。如何调整分配，促进使用，以应战时需要，尤为当务之急。经今有关机关会同研究，拟具土地政策战时实施纲要草案，兹特提请公决”。①纲要10条全文如下：

“（一）为适应抗战需要，推行本党土地政策起见，制定本纲要。

（二）主管地政机关，应加强整理地籍工作，限期完成。

（三）私有土地应由所有人申报地价，照价纳税，税率起税点为百分之一至百分之二，累进至百分之五。

其土地之自然增价，应即征收土地增值税，暂依累进制征收之。

（四）国家为调剂战时军粮民食起见，对于农民地价税折征实物，其实物全归中央。在折征实物期间，由中央按各该县（市）地价税实收金额，以百分之五十之现款，拨归各该县（市）作为补助。

（五）为实施战时经济政策或公共建设之需要，得随时依照报定之地价征收私有土地，其地价之一部并由国家发行土地价券偿付之。

（六）私有土地之出租者，其地租一律不得超过报定价百分之十。

（七）土地之使用应受国家之限制，政府并得依国

---

① 朱子爽：《中国国民党土地政策》第66页。



计民生之需要，限定私有农民之耕作种类。

(八) 农地以归农民自耕为原则，嗣后农地所有权之移转，其承受人均以能自为耕作之人民为限。

不依照前项规定移转之农地，或非自耕农所有之农地，政府得收买之，而转售于佃农，予以较长之年限，分年偿还地价。

(九) 荒地之可为大规模经营者，由国家垦务机关划设垦区，移殖战地难民或后方有耕作能力之人民，并供给生产工具，以资耕作。

私有荒地，由政府征收高额地价税，并限期使用；逾期不使用者，得由政府估定地价，以土地债券征收之。

(十) 立法机关应根据此纲要迅速制定实施办法，由中央专设地政机关，克期实施。”<sup>①</sup>

这一《纲要》的公布，表明国民党将推行民生主义的土地政策视作“当务之急”，态度有所转变，把“中辍”了的土地政策的实施，又由“战后”改为“战时”了。

就“纲要”本身而言，其中关于土地赋税的改制、地租最高额之限制，以及土地使用与地权转移之规定，农地自耕原则之确立等等，如果真能本着“适应战时需要”而“积极推进”，将有助于达到“地尽其利”，“人尽其力”这一目的。但对有些问题需要具体分析。

如《纲要》第三条规定：照地价纳税，税率起点为1%至2%，累进至5%。其土地之自然增价应即征收土地增价税，暂依累进制征收之。当时大后方地价扶摇直上，较战前

<sup>①</sup> 朱子爽：《中国国民党土地政策》第66—68页。

高涨数倍乃至数十倍，银行利息率亦高达30%~50%，甚至70%，在这种情况下，《纲要》规定的地价税税率起税点，仅及地主报价1%~2%、累进至5%，虽说这样的低税率在实际中易于实施，不致引起地主太强烈的反对。但是如果照此抽税则是有利于地主，因为地主按地价10%收取地租，缴纳地价税（最高5%）以后，尚能坐得5%以上，以这样低的税率，去达到“税去地主”，“平均地权”的目的，只能是“缘木求鱼”。而《纲要》中关于土地之增价也只依累进制征收的规定，不仅有背于孙中山的涨价“全部归公”的遗教，同时也不利于战时增加财政收入这一目标。

又如关于土地使用和开垦荒地的问题。早在临时全国代表大会通过的战时土地政策案中，就提出这一问题。1938年10月公布了《非常时期难民移垦规则》，1939年5月又颁布《非常时期难民移垦条例》。“纲要”第7条重申“土地使用应受国家之限制”，第9条再次鼓励开垦荒地等等，这些对于增加中央财政收入和安置难民增加生产曾起了一定的作用。但是与此同时，由于政府采取统制生产，独家专卖的政策，以及对于垦竣后的荒地地权问题未作明确规定，以致在垦区内仍盛行分成租佃制，严重地影响了农民垦荒生产的积极性。

就是关于佃租最高额的规定，也是弊端百出。中国的佃农数量很大，佃租历来苛重，最明显的是租额太高，盛行押租预租，租期过短，业主自由撤佃，佃权没有保障等等。而《纲要》第六条规定“地租一律不得超过报定地价百分之十”。从条文上看，比1930年土地法规定；比战前1936年的提法，地租不超过地价8%；比抗战初期的地租不得超过地

价7%来说，租额是提高了。但实际上，1941年各省谷租普遍是主六佃四，甚至有主八佃二的，原来是钱租的纷纷改为实物地租。如果当今真能按照“纲要”的规定，地租不过超过地价10%，以地价比率定地租限额，在目前粮价涨速超过地价的情况下，对佃农还是有利的。问题在于“政府既无决心，也无准备，更无可能‘照价收买’不耕地主之土地，地主低报地价自是有恃无恐。反之，广大佃农在经济上既无产无业，在政治上无权无势，纵使明知法律上对于地租有一定限额，对于地主之‘低’报、‘高’收也无可奈何，其结果难免产生‘增税有着，减租无由’之效”。<sup>①</sup>而政府对于“如何有效的抑减违额地租，并防止地主‘明减暗增’或‘明减暗不减’等违法行为，则徒有白纸黑字之空洞条文，未见有任何足以有利于广大农民的具体设施”。<sup>②</sup>加之“纲要”上关于限制地租的办法，依旧交由现为豪绅地主所把持的所谓“基层政治组织去执行，则无异于与虎谋皮”。<sup>③</sup>

以上几点可以看出，“纲要”以“土地政策战时实施”的名义公布有其进步的一面，但考察其基本精神，田赋征实全归中央，则是以增加政府财政收入为重，而不是以解决中国国计民生中最根本的问题——农民土地问题为重。其结果，就只是“重税政策”的“战时实施”，而不是“土地政策”的战时实施。这种“本末倒置”的政策在抗战建国中所能发挥的积极作用则是有限的，其消极影响在抗战进入后期且日益暴露。

国民党战时土地政策之提出、搁下、再提出的曲折过

---

①②③ 成全：《国民党〈战时土地政策实施纲要〉研究》，《解放日报》1942年5月26日—29日。

程，充分暴露了国民党统治集团既抗日又反人民的两面性，为了详细揭示这一问题，我们逐个分析一下战时各项土地政策的实施情况。

## 二、抗战时期“二五减租”的实施

抗战以后，兵和粮主要来自农村，为缓和国内阶级矛盾、动员全民进行民族解放战争，国民党政府着手实施减租，减轻地主对佃农的重租剥削。国民党临时全国代表大会在《战时土地政策案》中明确规定“地租额不得超过地价7%”。并在部分省区先后不一、程度不同地加以推行。

在山西，日寇铁蹄压境，国共关系尚好，在中共推行减租减息的同时，阎锡山当局颁布了民族革命十大纲领，这个纲领的第8条规定“切实执行合理负担，逐渐减租减息，改善人民生活”。<sup>①</sup>接着山西省各乡村便开始减租减息。在具体执行中，政府并不规定减租减息的数额，而是采用说服的办法。其效果良好，很多地主债主自动宣布减租减息。如晋中赵城县的许多地主自动减租四分之一到二分之一，债主自动减息年利一分，甚至宣布在抗战时期免租免息。<sup>②</sup>又如武乡县有名的士绅李祖寿，响应政府和牺盟会的号召，自动减租减息，换契约，村公所向他借20石军粮，他自愿出了10余石；为了解除贫民的痛苦，他自动废弃60多张契约，约值

---

<sup>①②</sup> 薛暮桥：《现阶段土地问题与土地改革》，《〈中国农村〉论文选》上，第350页。

1600多元，还有40余张约值1000元的契约捐给公家办合作事业，得到政府的奖励和民众的赞扬。<sup>①</sup>

在浙江，1928年前后，曾有过轰轰烈烈的“二五减租”，当时在“减租引起地方不安，地主将无力缴付田赋”等流言的攻击下，有的名存实亡，有的半途而废。抗战开始后，中共浙江省委和浙江省政府达成国共合作协议，省政府于1938年3月颁布了《浙江省战时政治纲领》，主张在政治上改革的同时，“设法减轻地租，改善农民的生活”。随后各地建立政治工作队，有许多中共党员参加，开展抗日救亡宣传，组织农民协会，积极推行“二五减租”。因此，“二五减租”运动又在浙江各地活跃起来，遍及诸暨，余姚，慈溪，永嘉等几十个县，在刷新县制上较有成绩的云和县，减租地区约占全县的60%。

在广西，省政府在1932年曾颁布了《耕地租用暂行条例》，但因“地主方面多欲维持其已得利益，以致虽颁行数年，而收效无几”。<sup>②</sup>抗战爆发后，广西当局再次宣布准备依据耕地租用条例实行“二五减租”，并在各乡宣布了减租办法。

在湖北，六战区司令长官兼湖北省政府主席陈诚到鄂主政后，他总结昔日的经验教训，为防备共产党的再起，解决“土地多为豪强所占，对政府反抗不纳税”<sup>③</sup>这一严重问题，增强抗战力量，非常注意农民问题，甚至不顾省里许多高级官员的反对，在他的战时驻地鄂西（曾是贺龙率

① 《新华日报》1939年11月27日。

② 《〈中国农村〉论文选》上，第349页。

③ 潘信中：《湖北之减租运动》，《人与地》第2卷第7期，1942年7月。



领红军长期活动的地区），实行减租运动。1939年先在鄂西的宣恩、咸丰、来凤各县，着力推行“四六分摊”租率。1940年6月省政府公布《湖北省减轻鄂西农地佃租暂行办法》12条。正式规定佃租正产物总收获量40%，其约定租超过40%者，应减为40%，不及40%者，依其约定。<sup>①</sup>1941年4月又颁布《湖北省租租实施办法》5条。其内容：（一）依据土地法177条之规定，确定租额制标准。（二）限期令地主佃户陈报登记，由省制发陈报登记单，登记后制发应纳租额证，（三）办理陈报登记前，认真督导宣传。（四）规定登记后之租约保障。（五）规定租佃纠纷之处理程序。<sup>②</sup>这个“办法”首先在宣恩县试行，后又扩大到鄂西的利川，来凤，宣恩、鹤峰、咸丰、建始、巴东等县；1942年又在鄂北的郧西、均县、房县、行山、竹谿等县推行。到1943年，上述各县减租已先后办竣。

湖北“二五减租”能较为顺利的推行，是与陈诚的大力提倡分不开的。1941年7月陈诚曾对减租工作人员训词，强调指出：“减租政策是目前本省势必贯彻的一项中心工作……现在省政方面已下了最大的决心，务必将土地问题予以根本的解决，而解决之方法，自减租始。”<sup>③</sup>并且动员了一批爱国学生参加减租工作，雷厉风行，才有成效。

此外，“二五减租”在陕北的绥（德）米（脂）地区，皖南和江苏西南各地乡村中部分地实施，并取得一定成效。广东、江西等省也拟订了保障佃农，实行减租的办法。可是

---

① 潘信中：《湖北之减租运动》，《人与地》第2卷第7期，1942年7月，

② 《扶植自耕农之概况》，《地政通讯》第3期，1943年9月。

③ 《人与地》第2卷第7期，1942年7月。



大后方的西南，西北几个省，对于“二五减租”几乎没有什么动静。

1942年9月地政署拟订了《非常时期限制地租实施办法草案》15条。<sup>①</sup>其要点为：（一）农地地租约定以农产物缴付时，每年所缴农产物之总数量之比例依土地法第177条之规定，于农产物收获后缴付，并不得以任何名义索取额外租费或令佃农负担力役；但地主供给耕畜、种籽、肥料或其他生产工具者则得给予相当之报酬。（二）地方发生灾难收获荒歉时，地租应依照该管地方政府勘定荒歉成数比例减免之。（三）租佃契约无论定期或不定期不得任意终止。设立承租权之农地非有下列情形之一时，其所有人不得撤佃：承权人死亡即无继承人时；农地依法变更其使用时；承佃权人将承佃农地出租于他人时、永佃权人积欠佃租达二年之总额时。（四）地主典当或出卖土地，佃农有优先承典或承买权、土地所有权除移转于自耕农外，佃农有继续承租权。（五）佃农对于耕地有特别改良之实施、于解约时得向地主要求适当之赔偿等等。

此草案中对于保障佃农权利的规定，比起土地法第177条和土地政策战时实施纲要第6条来，则较为详尽，具体，有助于缓解抗战以来佃农日见增多和租额、押金日见增加的趋势，可以减轻佃农的痛苦，提高农民抗战与生产的积极性，增强国力。但是，全面贯彻的阻力仍是很大，尤其是川、云、贵等省，阳奉阴违，并没落实。综观战时二五减租政策的实施，意义重大，阻力不少。

首先，实行“二五减租”是国民党战时在土地政策上的一大进步。十年内战时期，国民党背弃了国共合作时期关于

<sup>①</sup> 《一年来之地权调整》，《地政通讯》第2期，1943年7月。

“扶助农工”和“耕者有其田”的主张，竭力维护地主的权益，保持农村封建秩序。1930年土地法虽然把孙中山倡导的“二五减租”的原则写进了法律条文，但实质上只是白纸黑字而已，并没有什么实际意义，地租率普遍在50%以上，甚至高达80%。而且押租日益加重，预租更为盛行。尽管如此，但“二五减租”的原则，却始终未被中国国民党所抛弃。而进入抗战以后，在全民族奋起抗日救亡的大目标下，国民党当局能以大局为重，重新提出并在部分省区（主要是接近战区的地方）切实推行“二五减租”政策，这对于动员亿万贫苦佃农起来保乡卫国，争取几百万户地主共同抗日有不可低估的意义。从这一点来说，大敌当前，实施战时“二五减租”政策，服从于整个民族抗战的利益，能够增强民族的凝聚力，不但显示了民生主义的“二五减租”政策具有一定的号召力，对于民族解放，社会进步发挥了重大作用，而且成为争取抗战胜利的一大重要保证。

其次，“二五减租”是最适合于抗战阶段的土地政策。“二五减租”政策与“耕者有其田”政策相比，它是一种改良政策。但是减租政策使农民最迅速地感受到它的好处。减租多少，农民就能得到多少实惠，不象“耕者有其田”政策要经过相当长的过程才能受益，特别是土地私有观念根深蒂固；租佃制度历史悠久的我国更是如此。抗战时期既然不能通过没收地主土地，也无力通过收买政策来解决土地问题，那么比较切实的办法只有“二五减租”，所以农民对于“二五减租”政策都是普遍拥护的，而且来自地主的阻力也可减少。

战时“二五减租”政策的实施，一方面规定减租，不许

“撤佃”，保障佃权，减轻地主对佃农的封建剥削，借以改善农民的生活，提高他们生产和抗战的积极性。如浙江，由于实行了“二五减租”，解决了农村中最为棘手的征兵问题；而在其他省份凡是这一政策的积极推行的地区，农民的抗战情绪也特别高涨，乡村各阶层的合作也比较协调。另一方面规定交租，不许“抗租”，承认地主阶级中大多数有抗日要求，使他们仍保有一定的经济地位，这有利于团结地主阶级建立起广泛的抗日民族统一战线。因而在抗战这一特殊而复杂的情况下，“二五减租”政策更显示出它的重大意义，是最适合于抗战阶段的土地政策。

第三，战时实行“二五减租”也充满着尖锐复杂的斗争。“二五减租”虽是一项改良政策，不废除封建土地所有制，但毕竟要削弱封建剥削。在中国，就一般情形而论，“一切减轻封建剥削的改良政策，比较容易得到中央和若干省政府的同情，但很难得到县政府尤其是区乡长的拥护。”<sup>①</sup>战时“二五减租”政策也不例外。这说明在中国这个半封建社会里，政治机构愈到下层，便带着愈浓厚的封建色彩，尤其是乡村政权大多为地主豪绅封建势力所把持，很难希望它来忠实执行触犯他们自身利益的反封建的改良政策。而且战时政府要加码征粮，要派捐筹款，又不免多依赖地主豪绅的合作。因此在战区由于大敌压境推行“二五减租”政策收效较好些，但在其他地区特别是在大后方的四川、云南、贵州等省是很难得到各县政府和地主豪绅的真正赞助，其结果难免流于形式，被地主豪绅“明减暗不减”，“换汤不换药”地敷衍过去。以湖北为例，实施减租态度坚决，恩施地区就曾

<sup>①</sup> 《〈中国农村〉论文选》上，第313页。

因反抗减租而枪毙过地主，<sup>①</sup>这虽是一种了不起的举动，但同时也说明其阻力是相当大的，斗争是尖锐复杂的。随着陈诚调升参谋总长，湖北的减租也随之夭亡。这些事实告诉人们，一项符合时代需要的改良政策也是徒法不能自行，需要执政者坚决贯彻，调动社会力量，造成舆论压力，才能产生实际的社会价值。

第四，国民党的反共磨擦严重影响“二五减租”的实施。

抗战初期，国民党和共产党团结抗日，在土地政策方面各自做了调整、都是赞同“二五减租”的，成为两党合作的一个重要环节，并在山西、浙江等省卓有成效地推进“二五减租”。但从国民党五届五中全会以后，随着一系列的反共磨擦的发生，就不同程度的影响“二五减租”在国统区的贯彻推行。前一阶段“二五减租”曾有成效的山西、浙江等省遭受挫折，甚有中辍；正欲部署“二五减租”的地区因而止步不前，打入冷宫。

最明显的是陕北绥米地区。抗战初期该地区国民党专员何绍南迫于形势曾和八路军防区警备司令部联合发出“土地维持现状”的通告，承认红军时期已没收分配了的土地；同时颁发了减租减息的布告，规定未分配土地的区域，地租最高额不得超过收获量的30%，按上、下、中地减租为3斗，2.5斗、1斗。<sup>②</sup>何绍南还表示要在该地区实行“平均地权”，和八路军商量拟定分配土地的办法。但为时不长，当

<sup>①</sup> 《扶植自耕农在鄂西》，《人与地》第3卷第7、8期，1943年8月。

<sup>②</sup> 柴树藩、于光远等《绥德、米脂土地问题初步研究》人民出版社1979年版第53页。

1939年第一次反共磨擦发生时，何绍南就公开破坏了土地维持现状的协定，煽动地主富农“收复失地”，下令：凡是农民不交土地的枪决，并且要还旧租旧债，一时间，一部分土地从农民手里夺走，再也不提减租。<sup>①</sup>几乎重演“马日事变”的故伎。这再一次表明国共合作政治开明是与二五减租的命运息息相关。

### 三、地籍整理和地价申报

1941年12月五届九中全会通过的《土地政策战时实施纲要》第二、第三条规定：主管地政机关应加强整理地籍工作，限期完成；私有土地应由所有人申报地价，照价纳税。依据土地法规定，地价税应在土地整理完成之后开征，也就是说，事先必须举办地籍整理。地籍整理，须先清丈土地；而清丈土地，须时过久，费用太高。法国土地面积比我国少17倍，清丈之期达30年；日本土地面积比我国少25倍，清丈之期也达9年。而中国由于种种条件限制，光南京一市的清丈就用去80~90万元，费时7年多；南昌也用去45万元，耗时4年多，就连清丈江苏之宝山、昆山这样的小县，就分别用了7年，13年之久。又据国联专员拉西曼1936年报告书估计，当时中国以最经济的航空测量统计，即需1亿5千万元之巨。<sup>②</sup>而国民党政府之所以整理土地，主要是为了整顿田赋增加收入，当然不愿预先支付一笔巨款。于是政府当局从节省经费出发，并为战时“应急”计，除少数地区继续办理

<sup>①</sup> 同上，第27页。

<sup>②</sup> 参见成全：《国民党“土地政策战时实施纲要”研究》解放日报1942年5月27日。



土地测量外，主要是采取土地陈报和地价申报这样变通的办法来为开征地价税作准备。

## 1. 土地陈报

早在十年内战时期，国民党就曾在全国积极推行土地陈报工作，借以整顿全国复杂而不合理之田赋。1941年4月，国民党五届八中全会决定“田赋暂归中央接管”，并在财政部内设整理田赋筹备委员会，具体负责土地陈报工作。1942年5月行政院以“土地陈报为推行土地政策的基本工作，复通令各省市加速举办，各省县土地陈报，限于本年（1942年）内办理完竣”。<sup>①</sup>并于田赋改订科则办法中规定：“各县办理土地陈报，于战时应先将全县划分为若干地价区，查照各该区三年内土地价格，分别等则，估定标准地价揭示公告；然后由业户依照标准地价之等则陈报”。<sup>②</sup>于是全国除沦陷区外按此分区分期举办。

土地陈报的目的是为了整理田赋，并为开征地价税作准备，若能切实积极推行，则有利于增加战时财政收入。但在实际上，业主对于土地陈报“疑惧派款收税，多方隐匿不报，加以保甲组织不完善，办理人员亦多徇情舞弊，仍难得精确数字”。<sup>③</sup>因此当时就有人指出土地陈报“表面上是一件很简便的工作，其实一无所用，”因为“办理所谓土地陈报者，随便分发表格，令各县长调去填报，结果敷衍了事，并不能得到确实可靠的资料，以不可靠的资料为施政基础。

① 朱子爽：《中国国民党土地政策》第84页。

② 关吉玉：《战时财政与地价税》，《中央周刊》第四卷第21期。

③ 成全：《国民党“土地政策战时实施纲要”研究》。



实在是一件最不经济的冒险事情”。<sup>①</sup>况且，只进行土地陈报，而不测量面积，各户所有土地面积之多少不实，在这种情况下，地价自然不能公允估定，由此地价税也难于公平征收，其结果“‘征’税也好，‘增’税也好，都不过是名义上拥有几亩薄田的农民遭殃而已”。<sup>②</sup>正是因为这样，所以国民党自内战时期就开始的土地陈报，至1942年1月，七、八年间只有300多个县报称完竣，占全国总县数的七分之一。<sup>③</sup>照这种速度，要办理全国土地陈报，至少要半个世纪的时间。而现在政府工作效率依故，规定要在不足一年的时间内，办妥全国土地陈报，实效是可想而知的。结果是到抗战结束后在形式上也未办完。且看下列的土地测量，土地陈报登记成果的统计表。

#### 1934—1946年24个省市土地测量成果<sup>④</sup>

单位面积：市亩

年 度	办理测量省市	办理测量省市所辖面积	实测面积
1934年	2	364385250	3539480
1935年	12	1677857625	23073719
1936年	9	2384269125	40370909
1937年	4	1077013500	6872113

① 《论土地分配与生产问题》，《财政评论》第6卷第3期。

②③ 成全：《国民党“土地政策战时实施纲要”研究》。

④ 《地政通讯》第17期第38页。1947年6月1日。

续表

年 度	办理测量省市	办理测量省市所辖面积	实测面积
1938年	4	1286378625	6437665
1939年	5	1359338375	4601217
1940年	7	2178368625	8291110
1941年	8	2486753625	15023823
1942年	13	4413556125	5937659
1943年	15	5046853875	8165143
1944年	16	5795041500	17386615
1945年	14	5198338875	16087445
1946年	21	6123641625	16676134
合 计			172463032

1942—1946年土地陈报登记成果①

单位：号数

年度	地区单位数				所有权登记			他项权利登记		移转变更登记	
	城区	场镇	全县	地衣	申请登记	覆丈	发状	申请登记	发给证明书	申请登记	换发权状
1942年	69	64	13	15	9379045	34748	234919	962	1230	3139	2053

① 《地政通讯》第20期，1947年9月1日。

续表

年度	地区单位数				所有权登记			他项权利登记		转移变更登记	
	城区	场镇	全县	地农	申请登记	覆丈	发状	申请登记	发给证明书	申请登记	换发权状
1943年	384	472	7	4	5760264	102920	1508071	45948	29470	93093	16650
1944年	132	122	4	12	4786104	62589	5304286	15072	1596	95237	235970
1945年	40	11	—	19	7537010	168458	331758	2678	3132	54278	10466
1946年	48	6	—	12	6265623	298046	3335458	6835	3729	240440	36010
总计	673	645	24	62	33723646	666761	13750315	71495	45157	892177	268740

## 2. 地价申报

1941年4月国民党五届八中全会及二届国民参政会通过了由陈果夫等10人提出的《为实现本党土地政策应从速举办地价申报案》。在这一提案中，承认近年来地价日涨不已，地主“悉数饱其私囊，于是挟其多金盛行兼并。……不仅妨碍当前之战时经济，且贻将来土地问题之患，尤与本党之民生主义大加背谬。故亟应举办地价申报，以实现本党之土地政策”；<sup>①</sup>并附列申报地价办法大纲6条，限令全国除沦陷区外3年之内办理完竣，企图以此达到照价征税，照价收买，及涨价归公的目的。根据这一提案，中央随即拟订了计划，准备分区限期办理。并于12月11日，国民政府公布了《非常时期地价申报条例》21条。1942年10月7日又公布

<sup>①</sup> 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下。第691页。

了《修正非常时期地价申报条例》，要点如下：<sup>①</sup>

（一）申报地价的范围：公有及私有土地应依本条例之规定申报地价。

（二）申报地价主管机关：在中央由地政机关主办，在各省由省地政局主办，在市县设市县地籍整理机关办理之。

（三）办理地价申报之程序：（1）测量地角，（2）查定标准地价，（3）业主申报，（4）编造地价册。

（四）申报地价之标准：以最近三年内土地收益之市价以为评定标准地价之依据；标准地价公告后业主应于2个月内按照标准地价向主办地价申报机关申报地价，申报之地价将依照标准地价为20%以内之增减；依照前条申报之地价为征收地价税及土地增价税之依据。

（五）逾期不申报者的处分：逾期不申报地价者即以标准地价为申报地价；逾期三个月无人申报地价之土地即由市县府暂为管理。

（六）其他规定：申报地价每5年办理一次，但有重大变动时将于申报满一年后重新申报；各地方地价申报办理完竣后举办地价税及土地增值税，其原有田赋及各项附加税捐不再征收；各省及院辖市举办地价申报，依本条例之规定拟具计划及实施细则，送请中央地政机关核定；办理地价申报之区域期限由行政院以命令定之。

本条例公布后，政府责令各省县以此条例作为申报地价之准则。1942年，地政署成立后，这一工作便开展起来。在实际开办过程中，各市县设立地价申报办事处或地籍整理办事处负责办理。其成果见下表：

<sup>①</sup> 《地政通讯》第3期，1943年9月。

1942~1946年各省市办理规定地价成果①

年 别	地 区 单 位			税地面积(亩)	价地总额(元)
	全县	城区	场镇		
总 计	26	656	656	11458455	88219645950
1942年	5	65	59	3111854	2392281438
1943年	8	432	482	5065596	11973946669
1944年	4	114	97	2046680	9394673314
1945年	6	32	16	966058	3821509557
1946年	3	13	2	268267	60637434972

以上可以看出，地籍整理、土地陈报进展缓慢，而地价申报也收效甚微。其原因是多方面的，首先政府举办地价申报的目的，在于根据申报地价而核定标准地价，并照此征收地价税，这对土地兼并与土地投机之风无疑是一种打击，而维持现有的田赋制度却对地主有利。因此为逃避重税地主们对地价申报纷纷拖延或阻挠。其次，即使政府明知道地主少报地价，由于财力所限也不可能真正做到一一照价收买地主的土地，这就使地价申报工作又失去了支持力。加上办理人员的敷衍塞责，营私舞弊。因此从1942年至1946年办理地价申报仅有税地面积1145.8万亩，这与政府预期的指标相差甚远！

① 《地政通讯》第22期，1947年11月。

赋从田出。为增加政府财政收入，平均人民的负担，地籍整理进行土地测量是属必须而且关系重大。战时为节省时间，节省经费，对地籍整理实行变通办法，在以采用土地陈报的基础上进行地价申报，这固然不大科学，但只要执行有力，也不失为一种应急措施。但是由于国民党在此问题上的措施不配套，尽管中央三申五令，其成效仍然不大。

## 四、田赋征实征借征购

### 1. 国民党田赋征实之由来

1928年7月南京国民党政府召开的第一次全国财政会议，将田赋正式划归地方税，各省将田赋列为省收入，其附加列为县收入。

抗战爆发以后，由于沿海富庶地区沦于敌手，国民党的主要税源关、盐、统三税大为减少。如1939年比1936年关税减少77%，盐税减少56%，统税减少89%。<sup>①</sup>结果财政收支严重失衡，赤字增加。1941年岁入11.84亿元，岁出达100.03亿元，赤字达88.19亿元。<sup>②</sup>这时田赋成了财政收入的最大来源。

随着抗战的持久，战区的扩大，军事的失利，以及战区难民大量迁移后方等原因，后方的粮价物价突飞猛涨。1938年粮价就开始上涨，1940年7月以后进入猛涨阶段。四川最为突出。1940年7月8日，成都市米价每石售价100元，

<sup>①</sup> 中国通商银行：《五十年来之中国经济》，转引自沈元瀚：《简明中国近代农业经济史》第179页。

<sup>②</sup> 杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社1985年版第102页。



9日涨至108元，10日，又涨至115元，至10月1日每石涨至200元。1941年6月重庆米价较1937年上半年平均价格增长约31倍，居全国首位，每市斗41.87元。<sup>①</sup>著名的产粮区川西平原，1937年至1941年，仅四年时间，米价上涨26倍多。1937年1石米的商业利润为0.54元，到1941年大到84.19元。上升了155倍。<sup>②</sup>随着粮价的飞涨，其他物价也相继上涨。1941年6月，国民参政会第二届第一次大会上，参政员刘家树等22人提出的一份提案中写道“近来物价飞涨，人民生活感受威胁。据经济部报告：民国26年（1937年）7月重庆日用必需品价格指数为100，到29年（1940年）12月，涨至1217.8，即较战前增涨12倍。与此有同等现象者，尚有成都，昆明等地。至桂林、衡阳、吉安、福州、金华亦各涨3倍至5倍不等。……在时间方面表现，自去年（1940年）5月起成突飞猛涨之势，在空间方面表现，愈到后方增涨愈烈。”<sup>③</sup>

粮价物价的暴涨，也就为市侩奸商的囤积居奇，大量游资的投机倒把创造了机会。他们乘机大发国难财，导致军粮民食的短缺日趋严重。为着平稳物价；安定后方人民的生活，筹措军粮，以保证抗战的胜利。1941年4月，国民党五届八中全会通过了《各省田赋暂归中央接管以便统筹而资整理案》，该案第4点指出：“为调剂各地军民粮食起见，得由中央统筹斟酌各地方供需情形，改征实物，收储运济，

<sup>①③</sup> 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》西南财大出版社1988年第29、30页。

<sup>②</sup> 王洪峻：《抗战时期国统区粮食价格》，转引自史全生：《中华民国经济史》第480页。

俾产销得其平衡，粮价赖以稳定”。<sup>①</sup>6月，在全国第三次财政会议上蒋介石再次强调“如果目前这个问题不能解决，不仅是关于抗战建国的问题，而且是社会问题亦无从解决”。<sup>②</sup>12月在国民党五届九中全会上通过的《土地政策战时实施纲要》则进一步规定“国家为调剂军粮民食起见，对于农地地价税折征实物，其实物全归中央。”这就是抗战时期国民党田赋征实之由来。

## 2. 田赋征实、征购、征借的演变

抗战时期田赋征实，最早在山西省开始实行。该省地处抗战前线，驻军数十万，随着全省重要城市沦陷，战区农民逃亡，缺粮问题随之而生，并且趋严重。为解决这一问题，二战区司令长官兼山西省主席阎锡山于1937年冬就下令实行田赋改征办法。规定田赋每正银一两改征小麦一石（市秤155斤）为标准。阎锡山声明：“田赋改征粮食，一方面是为解除人民评价购粮之痛苦，一方面是为解决军队吃饭问题的困难。……现在开始实行，当然不免有许多不合适之处，军政民各方应大家协力解决，如不能解决者，报我解决”。<sup>③</sup>实际上，山西以产麦为主，20亩负担正银一两。把每两改为一石，每亩平均不过5升，尚称公允。这种改征颇得军民拥护。

继山西省之后，福建，浙江，陕西等省也开始征实。这些是国民党地方实力派因抗战所需搞的田赋征实。

---

① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，第689页。

② 蒋中正：《第三次全国财政会议训词》，《财政评论》第1卷第3期，1941年7月。

③ 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》第36-37页。

国民党中央政府在田赋征实这一问题上，则经历了很长时间的斟酌。先是1940年7月28日行政院颁布的《本年度秋收后军粮民食统筹办法》中，对田赋征实办法就作了初步规定，至于是否征收实物及折征多少，则由地方政府及征收机关决定。同年11月13日行政院第490次会议，通过“为救济军粮民食，平均民众负担起见，拟准各省田赋酌征实物，其征率分别标准规定”案。<sup>①</sup>不过这也还是“酌征”，并未作强制性规定。1941年3月29日行政院颁布《田赋改征实物办法暂行通则》10条，规定“田赋改征省份，应自即日起，尽量征收实物。各省征得的粮食，应尽先充作军粮。”<sup>②</sup>这一规定虽较“酌征”更进一步，但各省亦可“尽量”执行，并非必须执行，其后由于各地粮价暴涨不已，军粮民食筹措更感困难，并由此引起社会不安，田赋征实已刻不容缓。所以，1941年6月，第三次全国财政会议，正式通过了改征实物的三项原则：

（一）自民国三十年（1941年）下半年起，各省田赋战时一律征收实物。

（二）田赋征收实物以三十年田赋正附税总额每元折征稻谷二市斗（产麦区得征等价小麦，产杂粮区得征等价杂粮）为标准。其赋额较重的省份，得请财政部酌量减轻。

（三）各省征收实物，采用经征经收制度。凡经征事项，由经征机关负责。经收事项，由粮食机关负责。<sup>③</sup>

从此以后，田赋征实转入实施阶段。1941年7月23

① 《中国国民党土地政策》第64页。

② 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》第37页。

③ 参见《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》第38-39页。

日，财政部公布《战时各省田赋征收实物暂行通则》16条。1942年7月行政院会议又通过《战时田赋征实通则》25条，对1941年的《通则》略有增减。综合两“通则”内容，摘其要点如下：

（一）征实目的：调剂战时各地军粮民食及平均各地人民负担。

（二）征实标准：各省田赋征收实物依三十年省县正附税总额。1941年“通则”规定每元折征稻谷二市斗（产麦区得征等价小麦，产杂粮区得征等价杂粮）为标准。1942年“通则”规定每元折征稻谷4市斗，或小麦2市斗。其赋额较轻较重之区域，由中央酌予增减。又各省土地，如已依法办完测量登记开办地价税者，亦应依其税额，按上项标准改征实物。

（三）征实种类：征收之实物以稻谷为主，其不产稻谷之地方，以其收获之小麦杂粮等缴纳之。其缴纳小麦杂粮之比例，另订之。

（四）征收单位：征收实物之单位，概以市石为单位，其尾数至合为止，以下四舍五入。

（五）征收制度：各省征收实物采用经征经收划分制度。凡经征事宜，由经征机关负责；经收事宜，由粮食机关负责。1942年“通则”又加以补充，规定征收国币或兼征国币的地方，其已实行公库银行代收税款制者，经收款项事宜由代理公库之银行办理；未实行公库银行代收税款制者，应依《未设国库地方各国税机关收解税款临时处理办法》办理；其无法依照上项办法办理者，得呈准由经收机关之经收部分办理之。

(六) 滞纳与匿粮处分：征收实物应于稻麦收获后两个月内征齐。愈期不缴纳者，应予以滞纳处分。凡业户如有缺匿粮额情事，准由人民告密，经查属实后，即按其短匿之粮额，科以二倍之处罚，其罚款以半数归公，其余半数奖给告密人。

(七) 迫缴旧欠：自征收实物之日起，6个月内，所有田赋正附旧欠，仍准以法币缴纳，并照原有滞纳罚缓处分办法办理。1942年“通则”又加以变更，规定三十年度上期以前旧欠田赋正附各税，一律按其应纳国币照三十年度核定征实标准，折征实物。

(八) 积谷与摊派：各省田赋征收实物后，其积谷一项，作照旧征收。其他一切以土地为对象所摊筹派募之款项，悉予豁免。

(九) 其他规定：征收机关应以辖区收粮数额之多寡，附设仓库，办理实物之收储拨交事宜；田赋征收经费，应列入预算作正开支，不得另征；各省县(市)政府对于田赋征收实物，应负责督饬办理，并列为该省县(市)政府中心工作等等。

两“通则”的规定作为全国各省县推行田赋征实的基本规定。与此相适应，各省于1941年7月以后先后成立了田赋接管处，正式接管了各省田赋，并着手进行征实工作，而且进展顺利。按征实标准，每年征实所得3000余石。但这并不能保障当时的军公粮需用。据1941年11月2日延安《解放日报》一文估计，“当时全国军警公务员为1500万人‘共需稻谷7500市万石’”。于是在田赋征实的同时，政府还向大户定价征购余粮，以之补充，并发行粮食库券作为支付粮价之用，这就是田赋征购。

其实，粮食征购从1938年4月就已开始，不过征购的



办法各地不一。1942年起改为随赋征购。征购的办法，是以征购额的三成平价付给现金，七成发给粮食库券。征购的粮食于秋后随同田赋征实一次收足。为此，1941年8月国民政府颁布了《民国30年粮食库券条例》8条。规定于1941年9月1日起发行粮食库券，从征购后的第三年起，每年以面额五分之一抵缴田赋应征之实物，5年全数抵清。由此看来。征购与无偿缴纳无异，只不过是一种披着商业行为外衣的征实手段，是变相的田赋征实。

1943年，川、滇、康、陕、甘、闽、桂、粤、浙9省，又将征购改为征借，不再发给现款，全部付粮食库券。之所以改为征借，是因为1943年“各地粮物工价均远较上年为高，为顾及农业生产、农村经济计，征购价格不能不随同提高。但为战时财政计，不能使国库负担过分加重。筹维再四，经先商得川省府同意改征购为征借”。<sup>①</sup>因此1943年9省实行征借的结果节约现款达11亿元以上，大大减轻了国库的负担。

1944年5月，国民党五届十二次全会通过《加强管制物价方案紧要措施案》，其中规定“粮食征购一律改为征借，采用累进法提高其数额。……除征收征借粮食及地方积谷外，其他地方私立名目摊派粮食者均应禁止。”<sup>②</sup>随后就将各省征购粮食一律改为征借，不发库券，不计利息、只在交粮的票据上另加注明，作为借粮凭据。其实这仍然是变相的田赋征实，只不过以借贷关系掩盖着征实。

与此同时，蒋介石还发动大户献粮。1944年8月，蒋

<sup>①</sup> 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》第44页。

<sup>②</sup> 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，第889页。



介石手令：“为谋改善士兵生活与优待征集新兵，令飭趁本年农产丰收，发动大户献粮，其总额为2000~3000万石，用纾国困。”<sup>①</sup>令是下了，但既为“献”，则是自愿的，而非强制性，大户献不献粮是其自己的事。到1945年6月，仅甘肃折收货款20万石，绥远4.4万石，四川58万余石外，其余各省连收数都未呈报。<sup>②</sup>所以这项手令的实际效果是不大的。

### 3. 田赋“三征”的评价

在全民族反抗日本侵略者的条件下，为了有效的动员全国的人力，财力，物力支持持久的抗战，求取最后胜利，必须统一经济力量。从这一点来说，国民党的田赋收归中央并改征实物的措施，是无可非议的，所取得的成效也毋容讳言。

蒋介石在第三次全国财政会议上的训词中指出，“我们中国的田赋，从古于来，就是国家的税收，亦就是中央的税收。……国家之所以成立，除了主权之外，最重要的就是土地与人民，而且这两个要素，是完全连带着的。”进而阐述如果田赋划归地方，会使人民只向地方政府完粮纳税，这无异于将国家整个的土地与人民完全与国家脱离关系，使人民只知有地方，而没有国家观念。“现在如要使一般人民知道他们完纳田赋的道理，是为整个国家，尽其公民纳税的义务，而享受其应享的权利，从而启发他们的国家思想，提高他们的国家观念，就必须将田赋收归中央。”并认为“这是立国的根本精神，万不能忽略的”。接着他还强调“过去我们民众对抗战尽义务的口号是‘有钱出钱’‘有力出力’，而今日

①② 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》第44、62页。

③ 蒋中正：《第三次财政会议训词》，《财政评论》第1卷第3期，1941年7月。

应该加上一个‘有粮出粮’的口号。”<sup>③</sup>在这里，我们不必揣测蒋介石的所谓提高“国家观念”到底是什么含义，或者是否是冠冕堂皇；就其实际来讲，国民党田赋改征实物这一举措，不仅意味着一项重大的田赋改制，而且在增强抗战财力，保证军粮民食方面的作用，应予公正的评估。

据统计，从1941年到1945年6月的四个年头，国民政府通过征实、征购、征借所得，甚是可观。现将1941年至1945年度国民政府“三征”所得实物数量，列表如下：<sup>①</sup>

单位：百万石

年度	征 实			征 购			征 借			“三征”总数		
	谷	麦	合计	谷	麦	合计	谷	麦	合计	谷	麦	总计
1941-1942	25.6	—	25.6	30.6	—	30.6	—	—	—	56.2	—	56.2
1942-1943	27.0	7.7	34.7	26.5	4.4	30.9	—	—	—	53.5	12.1	65.6
1943-1944	28.8	7.2	36.0	11.0	2.0	13.0	13.8	2.5	16.3	53.6	11.7	65.3
1944-1945	23.2	6.2	29.4	—	—	—	24.4	4.0	28.4	47.6	10.2	57.8
共计	104.6	21.1	125.7	68.1	6.4	74.5	38.2	6.5	44.7	210.9	34.0	244.9

由上表可见，国民政府通过“三征”，在4个年头中共收谷麦达24490万石，每年平均在6000万石以上。其中征实占51.3%，征购占30.4%，征借占18.2%。这样，国民党政府就掌握了大量的粮食，对于军粮的拨发，公粮的供应和民食的调剂等方面就有了极大的主动权；在充裕财力和平

<sup>①</sup> 参见杨荫溥：《民国财政史》第119页。

抑物价方面的作用也不可忽视。

田赋征实和定价征购及征借所得粮食，主要拨充军粮之用。据统计，1941年至1944年，实际拨交数，米3553万大包；麦2511.7万大包；占所征谷麦数，1941年为79.85%，1942年度为57.07%，1943年为52.99%。<sup>①</sup>4年中军队受“三征”所得粮食补给人数，据何应钦在《日本侵华八年抗战史》中所列统计资料：1941年为425万余人，1942年为512万余人，1943年为546万余人，1944年为681万人。说明在很大程度上“三征”保证了军粮的来源与供应。

公粮的供应。据统计从1943年到1945年配发给中央及省县各级公务教员工食粮，其免费配发的现品部分，共拨谷5920万余市石，麦828万余市石；其中属于随赋带征县级公粮者，谷2808万余市石，麦502万余市石。<sup>②</sup>在当时物价不断上涨的情况下，对于稳定公教人员的生活，坚定抗战心理有积极作用。

民以食为天。对此蒋介石在第三次全国财政会议训词中说“足食之道，亦断不能只顾军粮而不顾民食，要知道战时后方的人民，无论农工商学的服务，其性质都是与士兵一样的，尤其战时全体人民的粮食，更不能不由政府来统筹兼顾”。<sup>③</sup>因此政府把田赋“三征”所得充作军公粮后余粮还用于调剂民食，并在后方各省设立民食调节处26个，于青

---

<sup>①</sup> 参见《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施究研》第47—48页。  
米每大包100公斤（合谷2.667市石），麦每大包100公斤（合麦1.429市石）

<sup>②</sup> 同上书第50—51页。

<sup>③</sup> 蒋中正：《第三次全国财政会议训词》。

黄不接之际出售粮食缓解城市平民和战时工矿企业职工的食粮困难。据统计，1941年至1944年，四年间用于拨供售济民食，调节市场者，共计谷3035万余市石，麦37万余市石，其范围遍及后方17省。<sup>①</sup>对于平衡供需，稳定市场，发挥了一定的作用。

国民党采取田赋征实和以粮食库券征购粮食等措施，财政上减少了大量现金开支。同时一部分余粮投入市场售济民食，还回收大量货币。据统计1941年至1945年6月，“三征”所得谷麦24490万石，按当时价格折合法币：1941至1942年度为51.14亿元，占该年国民政府税项（包括盐税、关税、货物税、直接税等）收入的441%；1942至1943年为41.69亿元，是该年税项收入的239%；1943至1944年为496.28亿元，是该年度税项收入的269%；1944至1945年为1009.76亿元，是该年税项收入的281%，各年平均则为税项收入的3倍多。<sup>②</sup>其结果是既增加了财力，有利于稳定财政预算，又保证了军公粮等各项开支。

尽管因赋征实有功于抗战，政府也一再申明田赋收归中央并改征实物的动机与目的，是为整个国家财政与国计民生着想，调剂军粮民食和平均人民负担。但是，在征实过程中，政府只顾调剂军粮民食之需，强调“得粮第一”，而忽视了“公平原则”。加上办理人员的争功夺利，中饱私囊，致使征实弊端丛生，愈演愈烈。

首先，是地区负担不公平。由于田赋征实的依据是旧有赋额，因此旧有赋额中的畸轻畸重的情况也沿袭下来，故各

<sup>①</sup> 参见《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》第52页。

<sup>②</sup> 杨荫溥：《民国财政史》第120—121页。

地的负担常有悬殊。如四川的长寿、江津，每亩应纳丁粮银数与峨眉、三台比较，同为上田差12倍、中田差11倍、下田差9倍。<sup>①</sup>西康省地本贫瘠，但征实负担，却超过四川一倍以上。<sup>②</sup>河南1941年度征实税率平均每亩为三市升另五勺，四川每亩平均征收六市升二合三勺，比河南高出一倍以上。<sup>③</sup>

其次，是贫富负担不公平。蒋介石在1942年6月全国粮政会议上曾指出“现在一般贫苦的老百姓，自动的贡献他们应出的粮食，而且远道输将，并无异议。倒是一般地主富绅，反而计较多寡，实在丧失了现代国民的资格，也可以说丧尽了天良。”<sup>④</sup>并强调“政府既定的办法，必须贯彻，不能由少数富户来阻扰。而且对于有余粮的富户，要以累进比例，多加征收。”<sup>⑤</sup>照理、田赋征实征购征借的负担，当由土地所有者负担，并推行累进征收。但在实际上，拥有土地上百、上千乃至几万亩的军阀官僚及大地主“不纳赋税，不缴军粮”，而地方政府和乡镇保甲也“不敢过问，置不追科”。其结果，“豪绅大户之负担，转嫁于贫苦之小民，其不公不平为尤甚”。<sup>⑥</sup>所谓累进征购更是无从谈起。如四川长寿一个收入4500市石租谷的大地主，只纳田赋150市石，仅占其总收入的3.3%；而在四川高县，一个收入10市石的小

① 彭雨新：《川省田赋征实负担研究》，商务印书馆1943年版第68页。

② 胡恭先，陈士林：《改征实物后三十年度川省田赋征额比较》，《中国农民》第1卷第4期。

③ 参见《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》第58页。

④⑤ 《新华日报》1942年6月6日。

⑥ 沈元翰：《简明中国近代农业经济史》第182页。

自耕农却要纳田赋1.336石，占总收入13%强。<sup>①</sup>而中小地主则通过加租加押把负担转嫁给佃农。在湖南还曾明确规定征实、征购的负担“东七佃三”，更是给了地主以转嫁负担的合法依据。除此而外，每年数千万担粮食的集运均以农民为征派劳役对象，又加了一层负担。

第三，附加摊派有增无已。行政院《通则》规定，田赋改征实物之后，除“积谷”外，“其他一切以土地为对象所摊筹派募之款项，悉予豁免”。此规定非但始终未能实践，而且有增无减，层出不穷。1942年四川隆昌征实征购后，农民还得交纳“薪谷”、“优待谷”、“积谷”以及乡镇保长任意附加的税捐。单就“薪谷”一项就相当于征实十分之四。1944年汉中一带地方摊派名目达43种，军队过境临时就地的摊派还不算。<sup>②</sup>1945年2月20日，《新华日报》发表文章列举重庆附近一个县较大的摊派5条22项；大部分均以赋额为依据向小业主、自耕农、佃农摊收。至于田赋征实征购中，各类人员的徇私舞弊更是无法言尽。由此可见，国民党田赋征实征购征借加于农民的负担是很重的。以1942年四川为例，平均每亩负担的征实、征购、征借、县公粮附加，地方积谷以及规定的“折耗”等项共计2.38市石，要占稻田平均亩产量4市石的59.5%。在湖南，以湖滨10个县为例，每亩所负担的额数，计合收获物的52.8%，在云南也达49%。<sup>③</sup>这当中还不包括杂派及浮收中饱等。在征实负担如此之重的情况下，

① 《新华日报》1944年7月3日。

② 《目前大后方农业生产的危机》，《解放日报》1945年1月9—10日。

③ 参见杨荫溥：《民国财政史》第121页。



“三征”还能顺利进行，就在于这一政策是国民党以抗日救国相号召。激于爱国热忱的后方农民为保家卫国，支持政府抗战，甘愿忍辱负重，咬紧牙关，以极大的牺牲精神积极配合政府的田赋征实政策。但是，田赋“三征”年年加码，1944年豫湘桂战役大败退，丢掉了几十万平方公里，加上严重的灾情，征实征借数却未见减少。而不管人民的负担能力，更不顾人民的死活，其结果政府通过征实是掌握了大量粮食，老百姓却难以为生，苦不堪言。从这一点来说，国民党的田赋征实政策无异于“杀鸡取卵”。

## 五、扶植自耕农政策之实施

### 1. 实施扶植自耕农政策的确立

扶植自耕农在第一次世界大战之后，许多国家都非常重视。欧洲的德国，丹麦，爱尔兰，罗马尼亚，立陶宛，拉脱维亚，爱沙尼亚，希腊以及亚洲的日本等，均依据各自的国情，创设自耕农，取得程度不同的成效。

我国是一个农业国家。数千年以来，国计民生，都是托命于农，农村经济的荣枯，直接关系到国力的强弱。作为国民党总裁的蒋介石也是深明此理的，他说：“我们农村和农民生活，如果一天不改善，我们的革命，我们的复兴民族的工作，便一天不能完成。所以农村建设，是各种建设事业最重要的基础。”<sup>①</sup>并强调“土地问题，实为一切问题中之根

<sup>①</sup> 转引自黄石华：《扶植自耕农的理论与实际》，《人与地》第3卷第7、8期合刊，1943年8月。

本问题，必须土地政策能够推行，土地问题获得真正的解决，然后我们三民主义革命的思想，才能全部贯彻，而目前建国的大业，才能得到最后的成功。”<sup>①</sup>

但是，抗战以来，土地投机之风甚嚣尘上，土地兼并愈演愈烈，封建剥削也非常沉重。有田不耕，耕者无田的矛盾很突出。这样的土地关系难达人尽其力，地尽其利之目的。如“四川因实行大春归主，小春归佃之结果，致令佃户只顾小春生产。倘遇旱荒，则因雇工不易，宁坐视绿禾枯死，不加灌溉。又如川湘鄂粤等省，则农民以生产多归地主；不愿采用优良稻种肥料，以增加产量。”<sup>②</sup>其结果，大后方生产锐减，大量土地抛荒。据统计大后方在抗战后有840余万亩良田变成了荒田，15省谷物“1941年比1938年减少18500万市担。”<sup>③</sup>在这种情况下，改进农佃制度，缓和业佃矛盾，以增加农业生产，并提高农民生产的积极性，支持和保证抗战的胜利与建国的成功，已刻不容缓。

为此，1941年12月国民党五届九中全会所通过的《土地政策战时实施纲要》第8条作出规定：“农地以归农民自耕为原则，嗣后农民所有权之移转，其承受人均以自为耕作之人民为限，不依照前项规定移转的农地，或非自耕农所有之农地，政府得收买之，而转售于佃农，予以较长之年限，分年摊还地价。”国民党在抗战期间扶植自耕农的最高原则确立。

实际上，早在1936年国民党中央通过的“土地法修改原

---

① 蒋中正：《在第三次全国财政会议上的训词》。

② 《新蜀报》1941年8月13日。

③ 《国民政府农村部中央农业实验所逐年公布的农情报告》。

则”中就提出“扶植自耕农”，但决而未行。直到1941年4月，国民政府在中国农民银行设立了土地金融处，9月公布了《中国农民银行兼办土地金融业务条例》，才有协助政府办理扶植自耕农放款业务。1942年6月地政署成立后，则以扶植自耕农为中心工作。9月1日拟订了“非常时期自耕农实施办法草案，”并呈行政院备案。草案的基本精神体现了《纲要》的第8条内容。鉴于当时环境，行政院为“审慎”起见，仅许可在各省择定少数县份试办，在10月行政院586次会议上作出了“暂从缓议，惟各省政府如有请求就极少数县份试办者，可酌予准办”<sup>①</sup>的决议。同年11月，地政署又召集全国地政业务会议，遵照行政院上项决议制定并通过了《试办扶植自耕农实验区方案》。其要点为：就后方各省择定适宜区域，配合土地金融征收私有土地，重划为标准自耕农场，转发农民耕作。而关于扶植自耕农试办区的选择，应就下列情形之一的地方，尽先为之：（甲）由政府举办水利工程或其他土地改良事业之地方；（乙）有大面积荒地可资利用的地方；（丙）业佃关系恶劣，亟待调整之地方。<sup>②</sup>从此以后，各省纷纷拟订扶植自耕农单行办法，一时间扶植自耕农成为各省时髦之新政。

## 2. 扶植自耕农示范区之概览

抗战时期的扶植自耕农，因各省情形不一，其办法也不尽一致。大致可分两种：第一种（或称甲种），是由国民政府依法征收非自耕农的土地，发给农民自耕，称直接创设；

<sup>①</sup> 《一年来之地权调整》，《地政通讯》第2期，1943年7月。

<sup>②</sup> 《扶植自耕农之概况》，《地政通讯》第2期，1943年7月。

第二种（或称乙种），是由中国农民银行附属的土地金融机关贷款给无地农民，购买或赎回土地自耕，又称间接创设。而全国扶植自耕农示范工作最早试办的是甘肃和广西两省，接着便是四川、广东、湖北、福建，陕西等省。

甘肃省湟惠渠灌溉区是办理扶植自耕农示范工作最早的区域之一。湟惠渠灌溉区地处兰州之北的黄河北岸，属干旱地区，土地面积41550市亩，已耕水地仅4700市亩，占总面积11.31%，已耕旱地21300市亩，占总面积51.26%，未经开垦之土地计有15550市亩，占总面积37.43%。<sup>①</sup>也就是说，可供灌溉的水地少，不能利用的荒地多。因此，在湟惠渠开凿之前，巨富土豪并不以土地为积财的对象，因而农民能保有一部分土地，不至完全沦为佃农，租佃问题亦不如其他地方严重。谷正伦接任甘肃省主席后，热心推行民生主义的土地政策，1939年省政府下令开凿湟惠渠。湟惠渠的开通，灌溉面积达万市亩，灌溉区内经济利益大增，土地投机者以为有利可图，竞相购置，土地集中日见明显。据调查达家川一带已有40%的土地移转于不在地主手里，张家河湾、大沟岗子、夹滩堡子等地的土地，亦纷纷落于不在地主之手，而此等不在地主，多系官宦缙绅、巨商大贾及其他大发国难财者。<sup>②</sup>针对这种情况，1941年9月甘肃省政府明令禁止湟惠渠灌溉区内土地之转移。然令行不止，土地买卖之风愈演愈烈。为此，甘肃省政府于1942年4月，拟定“湟惠渠灌溉区

---

① 魏宝珪：《湟惠渠灌溉区之扶植自耕农》，《人与地》第3卷第7、8期合刊，1943年8月。

② 参见《人与地》第3卷第9期第62页。

土地整理办法。”<sup>①</sup>并呈国民政府行政院和国防最高委员会备案。其条文有关创设自耕农之规定：（一）本区域之土地经征收后加以整理，除渠道道路占用之土地，及政府保留之公用地外，一律划为单位农场依法放领。（二）单位农场之面积水田定为20—30亩，旱田50—100亩。（三）本区域之农场之承领人，以自耕农为限。（四）承领农场之地价，承领人如不能一次交付，得分年缴付之，但最长不能超过十年，延期偿付之地价应按年加付利息一分。（五）承领农场不得转移于非自耕之人。（六）本区域内之单位农场不得分割，以一子续承为原则，无人继承时，由政府按其承领之原则收归公有。以此作为办理灌溉区内扶植自耕农原则。

当年6月，在达家川设立“湟惠渠土地整理事务所”，具体负责湟区内扶植自耕农的工作。随后就向中国农民银行承借甲种扶植自耕农放款400万元，经行政院核准，征收该区域私有土地25600市亩。<sup>②</sup>到1945年8月共办1162个单位农场，其中59个因土质太差，无人承领。<sup>③</sup>1942至1945年，放款数额共达7691355元。<sup>④</sup>

湟惠渠灌溉区是全国运用土地债券扶植自耕农的早期典型之一，对其它地区试办扶植自耕农有积极的影响。广西也于1941年冬拟定《非常时期广西省扶植自耕农暂行办法草案》，内容与“湟惠渠灌溉区土地整理办法”关于创设自耕农之规定大致相同。经行政院核准后，1942年9月于省府委员会第613次会议上通过了“广西扶植自耕农实施办

①① 《扶植自耕农之概况》，《地政通讯》第3期，1943年9月。

③ 《民国三十七年中华年鉴》（下）第1385页。

④ 殷章甫：《中国之土地改革》第44页。



法”，并选定桂平、郁林、全县等三县为扶植自耕农试办县。<sup>①</sup>

抗战时期以国民政府的名义举办的北碚扶植自耕农示范区，投入的人力最大，经费最多。北碚位于陪都所在地重庆的郊区，目的是想以此为试点取得经验，然后再向全国推广。

北碚地区农民9551户，占全区总户数16299户的58.6%，其中自耕农占16%，半自耕农占14%，佃农占70%。<sup>②</sup>土地集中严重，租佃制度畸形发达，土地利用极不合理。1942年初，北碚管理局奉四川省政府训令与中国农民银行土地金融处合作办理扶植自耕农事宜。但因事属草创，既无成规可循，又为财力所限，未便于全区推行，该局会同农民银行以及地方人士一再磋商，决定选择朝阳镇第十九保首先办理。此一地区经土地整理面积为1428.41亩，其中山地、旱地、水田约各占三分之一。该保共126户，其中地主36户，自耕农39户，半自耕农3户，佃农47户。地权主要集中于不在地主手里，极合于整理改良重划分配。<sup>③</sup>

为此，北碚管理局拟订了《北碚扶植自耕农示范区实施办法》，将土地征收与土地放款详细加以规定，作为实施的依据。又拟订了《北碚自耕农示范区办理程序大纲》，作为实施的准则。在实际实施过程中，则依据北碚管理局拟具的《扶植自耕农示范区土地区段征收计划书》，实行区段征收原业主的土地，通过现金补偿买下原业主的土地所有权，共需款项200万元，全部向中国农民银行土地金融处借款，限

<sup>①</sup> 《扶植自耕农之概况》，《地政通讯》第3期，1943年9月

<sup>②③</sup> 参见李挚宾：《北碚扶植自耕农示范区之鸟瞰》，《人与地》第3卷第7、8期，1943年8月（原文户数，分项计算少1户）。



期15年，以所征收的全部土地房屋为担保。这些钱最初由管理局出面承借，以偿付业主被征地价，以后再由领地农民换约承借。当时规定凡符合下述原则者，则有权享受被扶植为自耕农民的权利：（一）原为自耕农或佃农有耕作经验及耕作能力者；（二）信用良好，未负高债者；（三）身体健康而无不良嗜好者。这样选拔的结果，有权承领的农民为70户。其余不合规定的10户及依法被征去土地的不耕地主36户则根据其情形，另行设法安置。<sup>①</sup>而变成自耕农的农户，其土地面积都在18~25亩。这样既消除了租佃关系，也避免了土地的过小分散。

在鄂西，山多地少，地瘠民贫，人民生活极为困苦。因抗战的烽火烧到宜沙，省政府西迁恩施，于是鄂西就成为湖北的政治中心。在行政院下令各省试办扶植自耕农工作后，省主席兼战区司令长官陈诚继二五减租后也力行倡导，并在鄂西择县试办。1942年秋，省政府与中国农民银行土地金融处协商扶植自耕农办法，<sup>②</sup>其要点为：（一）实施区域：先从恩施、咸丰两县举办，以后再逐渐推及其他各县。（二）贷款对象：凡各级合作社员有耕作能力而缺乏田地自耕，或原有田地典当与人无力赎回者，均得申请贷款购赎土地。（三）贷款限额：每一社员贷款购赎之土地，以能维持其一家之生活并适合其耕作能力为限，在鄂西水田为15~30亩，旱地倍之。（四）贷款条件：利息8厘，时间最长可至15年，采取分

---

<sup>①</sup> 参见李肇宾：《北碚扶植自耕农示范区鸟瞰》，《人与地》第3卷第7、8期合刊，1943年8月。（原文如此。户数分项合计不到126户，差10户，是否系原自耕农中有土地不需承领的户数，存疑）。

<sup>②</sup> 《扶植自耕农在鄂西》，《人与地》第3卷第7、8期，1943年8月。

年偿还办法。1942年11月，向中国农民银行承借乙种放款200万元。<sup>①</sup>随即在恩施，咸丰两县开始举办扶植自耕农工作。从1942年12月至1943年5月，共放款160万元，扶植自耕农500多家，购赎田地6000市亩。<sup>②</sup>

在赣南，行政区专员蒋经国举办新政，其中就包括扶植自耕农。其实施的原则与目的是“用出价收购的方法，使地主之土地让渡于自耕农”，以解决抗战以来赣南日益严重的土地问题。1943年8月16日的第四行政区（赣南）地政会议上，蒋经国正式决定在各县普遍设立地政科，专管土地问题；在赣县、南康、信丰、上饶、大庾、龙南6个县同时举办“示范区”，推行所谓“扶植自耕农，耕者、有其田”的土地政策。计划从1944年起，在第四行政区11县，举办甲种扶植自耕农，每年预约总扶植面积为42500市亩，5年内预约扶植总面积为212500市亩。在全区265个乡镇，举办乙种扶植自耕农，每年预约购赎土地为795000市亩，5年内预约为3975000市亩，<sup>③</sup>并向中农行承借乙种放款550万元。<sup>④</sup>但是，由于蒋经国调升离开赣南，扶植自耕农的政策同其他规划一样，成了“一幅美丽的油画，挂在专员的客厅里当作装饰品。”<sup>⑤</sup>赣南扶植自耕农的政策实际上没有实施。

在陕西，1942年3月成立省地政局，负责地政工作。在全国纷纷举办扶植自耕农示范区之际，陕西省主管当局也于

---

①④ 《扶植自耕农概况》，《地政通讯》第3期，1943年9月。

② 《扶植自耕农在鄂西》，《人与地》第3卷第7、8期，1943年8月。

③ 殷章甫：《中国之土地改革》第46—47页。

⑤ 曹聚仁：《蒋经国论》。香港1954年版第47页。

1943年4月颁布“陕西省扶植自耕农办法”8条。其中第3条规定限制非耕者对农地的兼并，除无地及耕地不足之农户外，其余人民一概不得购买农地。但经呈准特许者不在此列。第5条规定限制自耕农地的处分权，“耕地不足自耕农户非经主管机关核准不得出卖典当其土地，但因失去耕作能力及改业者，不在此限。”<sup>①</sup>随后，陕西省地政局与西安农行商洽，核准扶植自耕农放款1000万元，<sup>②</sup>选定高陵、扶风、三原三县试办。

在河套，国民党第八战区副司令官兼绥远省政府主席傅作义，1940年春在五原大捷后，就积极倡行扶植自耕农，特组设土地整理机构，由周北峰主持，吸收陕北公学和抗大学员参加，认真贯彻民生主义的土地政策，以求“耕者有田，地尽其利”。省政府先后颁布了《绥远省土地整理大纲》（1940年）、《绥远省取缔包租转租土地办法》（1941年3月29日）、《绥远公有田地处理办法》（1942年3月12日）、《绥远省荒地督垦办法》（1943年7月23日）等等。没收汉奸遗产和土地，取缔包租转租，禁止地商剥削渔利；清查土地，户口和牲畜，整理地籍，厘正经界；停止放垦，将过去依合法手续取得的土地，确定产权，未依合法手续取得的土地，一律收归公有；扶植自耕农，将公田拨给雇、佃、贫农耕种，或组织合作农场经营使用等等。

由于依法厉行，克服种种阻力，后套地区的五原、临河、米仓等6县一共没收和整理出公田363万多亩（其中熟地133万亩），使13000多户自耕农地权稳定，勤于耕作；对

---

<sup>①②</sup> 王乃式：《陕西省扶植自耕农问题》，《人与地》第3卷第9期。

于一般地主仅将田租限在土地法规定的正产物 37.5%；而 15500 多户的雇贫民、退伍官兵及抗战军人家属，由政府无偿拨给公田 81 万多亩，平均每户领得 52 亩有奇，成为自耕农，每亩只须缴纳地税 5 ~ 8 升，并规定原荒开垦后还可以减免地税 3 ~ 5 年等等。详见下表（第 290 页）：

这样就有效地保障了佃权，扶植了自耕农，大大提高了农民的抗日和生产的积极性，保证了当地 10 万驻军的军粮和 1 万匹马驼饲料，且有余粮出境换取布匹杂货，有力地支持了傅军长期抗战，巩固了大西北屏障。①

国民党当局认为战时推行土地改良，成效最显著的是福建龙岩县。龙岩县是闽西要地，土地肥沃。全县面积 343 万余市亩。已利用的土地 34.07 万余市亩，占全县土地面积十分之一。② 早在 1929 年，龙岩县是中国共产党领导下的闽西苏区的一部分，曾实行彻底的土地革命，按人口平分土地。1933 年福建事变后，福建人民革命政府在此一度搞过“计口授田”，“分田面积共计 21.8 万余亩，几占全县耕地总面积的四分之三。”③ 国民党中央政权“收复”此地后，逃亡的地主纷纷返回，企图夺回原来的土地。但是，由于地权几经变动，界线不清；尤其是在中共领导的武装游击队的支持下，农民进行顽强的保田斗争，终使地主的夺地阴谋难以得逞，“大部田地仍操纵于佃农之手，业主徒拥虚名，无法

① 参见《抗日战争中之绥远地政》一书，1947 年版。表中个别项目数字合计有出入，原文如此。

② 叶以强：《福建龙岩县扶植自耕农之梗概》，《人与地》第 3 卷第 6 期。

③ 《地政通讯》第 17 期第 24 页，1947 年 6 月。

### 绥西各县扶植自耕农概况

类别 县别	总户数	地主及自耕农		佃、雇 农户数	已清理出 公田亩数	扶植自耕农					
		户数	有地亩数			合计		已发给永耕 公田照者		组织合作农场者	
						户数	亩数	户数	亩数	户数	亩数
总计	51683	13776	2248763.24	33859	3634504.734	15521	813754.13	6260	338458.74	9261	475295.39
狼山县	7273	2541	432366.22	3995	493966.516	656	23285.60	389	14002.00	267	9283.60
临河县	13242	3788	616193.85	8145	956745.770	3132	184165.45	1811	121533.98	1321	62631.47
晏江县	6216	1127	170902.55	4461	399418.699	1138	42974.28	503	22212.28	635	20762.00
米仓县	10636	2875	433001.15	7695	554148.200	7174	256676.60	621	28938.28	6553	227738.32
五原县	8894	2594	353928.02	5411	806078.674	3271	296652.20	2786	141772.20	485	154880.00
安北县	5542	849	242371.55	4146	424046.876	150	10000.00	150	10,000.00		

1. 表列扶植自耕农数系已确定耕作权者，其临时耕种公田尚未发给执照者未列入。

2. 狼山县因历年遭灾，晏江县因大部分系蒙民牧场，安北县因1946年底始整理完竣，故此三县扶植自耕农较少。

3. 已清理出之公田内熟地为1331259.753市亩，荒地为1553669.501市亩，不堪耕种地为753495.025市亩。

4. 已扶植自耕农平均每户分配耕地52.43市亩。

附 记



收租”。而且，在这种特殊情况下，“纠纷残杀，时有所闻；土地利用，日见衰退”。有关人士对此非常担心，“长此以往，不仅土地生产无法增加，农家经济频于破产，并将易致变乱，形成社会与政治之危机”。<sup>①</sup>因此，行政院决定试办扶植自耕农后，福建省政府就选定龙岩县为扶植自耕农实验县。1942年6月，龙岩县政府拟订了扶植自耕农计划和办法草案，呈送福建省政府核准，并于1943年2月开始办理。全县分5期办理，其办理原则及步骤：在承认农民占有土地这一既成事实的基础上，予以“合理调整”，对有争议的土地，实行征收，然后再重新分配；将占有土地的农民扶植为自耕农，缺地的农民分配给土地，每户领地数量以维持四口之家生活的土地数为基准；对有土地所有权的地主，给予相当地价补偿。全县应予征收的耕地共27.9万亩，需地价补偿约625万余元。<sup>②</sup>凡领到土地的农民，必须分年缴纳地价。若无钱交纳，可向中国农民银行贷款，然后分十年还清。据1947年3月统计，共计创设自耕农27189户，农地278244市亩。<sup>③</sup>各乡农民分得土地最高面积者达20亩（每户以4口计），最低者为10亩半。全县农民均系自耕农。

除了以上各省外，浙江、湖南、广东、安徽、宁夏等省也试办过扶植自耕农，并取得一定成效。

### 3. 扶植自耕农之评估

抗战期间，国民党在全国择区试办扶植自耕农，尽管受

① 《地政通讯》第17期第24页，1947年6月。

② 叶以强：《福建龙岩县扶植自耕农之梗概》。

③ 《龙岩扶植自耕农放款业务报告》，《地政通讯》第17期。



到种种限制，还是使个别地方消除封建土地剥削关系成为现实，出现了自耕农自由自主之新气象。自耕的农民们是社会必需品的生产者，是抗战后方的安定力量。扶植自耕农不仅有利于稳定战时后方，而且有助于提高农民的抗战热情。换句话说，这种政策的推行有利于抗战建国的进行。

现将1943~1945年14省中国农民银行贷款扶植自耕农的成果列表如下：①

年别	县数	扶植区域		中农行贷款数(元)	扶植自耕农概况	
		甲种	乙种		面积(亩)	户数(户)
1943年	62	14	48	73800117	140991.62	7992
1944年	15	14	13	43460789	160097.50	8843
1945年	5	1	4	4000000	12052.68	815
总计	82	29	65	121260906	313123.80	17650

由上表可见，试办范围14省82县，银行贷款扶植自耕农17650户，土地面积达31.3万亩（不包括绥远河套等地拨公田荒田扶植自耕农的数字）。

但是，将这几年国民党在扶植自耕农方面所取得的成效，与所花费的时间，投入的人力物力相比较，其成绩又确实太小了。除了绥远河套地区利用了大量公田荒田的有利条

① 《国民政府政绩报告——土地行政部分》，《地政通讯》第15期，1947年4月。

件外，龙岩县虽说在几年间基本上实现了全县自耕农化，但这是有其特殊的历史原因的，在一定程度上，这一重要成果应归功于十年内战时期中共的土地革命。而北碚实验区，虽投入大批人力物力，但收效并不大。北碚实验区仅就征收土地的补偿金用去200万元，结果只扶植70户自耕农。照这种耗费，就是把中国农民银行的土地金融业务中，1941年的1000万元放贷基金全部用于扶植自耕农，又能扶植多少呢？！对此，当时国民政府地政部部长李敬斋曾说，我国现行扶植自耕农办法“就已做到的龙岩，滬惠渠和北碚来说，其所占的百分比，按全国面积而论，那只是沧海之一粟，要及于全国尚不知到何年何月？”<sup>①</sup>

就在北碚示范区内，原有农户126户，成为扶植对象的只有70户，其余均属“另行设法安置”之列。除了不在不耕地主36户外，其他农户的出路何在？！并无交待。1943年4月26日《新华日报》的特写中曾提到：“多变的农村关系，也像四川这多变的天气一样，曾经承佃了二代三代的老佃户，也得离开佃房和佃地‘过户’到别的新佃户、或者‘过户’到城市去，码头去，工厂去，失去锄头、笠帽、蓑衣，捡起扁担、车柄”。<sup>②</sup>过着不安定的生活。这表明在国民党的扶植自耕农示范区并未能解决全部佃农的缺耕土地的问题。即使不务农，离开农村进城市、工厂，生活仍无保障。

再就国民党的“得收买非自耕农所有之农地转售于佃农”一层，也存在很大的偏向性。依据四行农贷准则贫农购

<sup>①</sup> 李敬斋《全国地政检讨会议开幕词》，《地政通讯》第22期，1947年11月。

<sup>②</sup> 新华日报特写：《春末话农情》1943年4月26日。

赎耕地贷款，最高额以不超过所购土地估定地价的八成为限，换句话说，无地的农民至少得自备足二成地价的款，才能有得到扶植成自耕农的希望。这在终年胼手胝足难求温饱的无地农民，谈何容易？！而且还款期限一般8~10年，最长不过15年（外国购地贷款偿还年限均在30年以上，多则70年），这种办法对于真正的“贫”农显然不适用，至多不过是“富”农能受其惠。

在疯狂兼并土地的情势下，最重要的一点就是如何保障现有的自耕农不再丧失已有的土地，沦为佃农。关于这一点，欧美各国曾实行过保护自耕农的“户地制度”。不但规定户地所有者对于产地的负债、让渡、继承、分割等，不得任意为之，而且规定国家或私人债权人，也不得以债务关系强制或加以扣押。如罗马尼亚1921年的法律规定：农民未偿清土地购价之前，不得将土地转售于人；如农民出卖土地时，政府有优先收买权；为防止地主暗行土地兼并起见，规定凡购入土地者，统须自负耕作义务。又如日本《自耕农创设维持补助规则》规定：凡是借款购地者，在借款未完全偿清以前，其土地的使用处分，应受三种限制。第一非得放款人的承诺，不得放弃自耕；第二非得放款人承诺，不得于其土地设定抵当权；第三不得任意让渡其土地于人。<sup>①</sup>等等。都曾有效地保护自耕农免于破产。

国民党的扶植自耕农，虽有《土地政策战时实施纲要》及《非常时期扶植自耕农办法草案》作为指导原则，且对于保障自耕农方面也有一些笼统的规定，但是在整个抗战期

---

<sup>①</sup> 参见朱曙：《扶植自耕农的实施》，《人与地》第3卷第7、8期合刊。

间，对于如何保障自耕农地产，国民政府始终没有制定具体而统一的法令。各省所拟订的扶植自耕农单行办法，在保护自耕农方面的规定也各不相同。例如对于自耕农的负债一事，广东规定可在其土地上设定抵押权；福建规定绝对禁止土地为债务上的典押者。对于地主保留地的标准，如广东规定为30~50亩，湖南江西则有规定100~200亩的。对于扶植自耕农实施区域内原自耕农所有土地处理办法，如广东、重庆之北碚等有规定由原有自耕农申请免于征收，或于征收后加以重划改良发还者，而湖南、江西、福建、广西等省则规定原有自耕农在承领土地方面，仅能于土地征收后分配土地时，有优先承领权等等。<sup>①</sup>正是由于国民党缺乏在制度上对自耕农的保护，所以其政策推行的结果，难免发生自耕农“此扶起，彼又倒”的情形，而且，自耕农纷纷破产的数字，远远超过扶植起来的自耕农数。

## 六、土地关系恶化，农业生产萎缩

抗战时期，国民党在土地问题上制定了一系列的政策，采取了许多措施。就其本身而言，无疑有其进步的一面。问题在于：这些政策到底在多大程度上得以实施？土地问题在多大程度上得到解决？从整个国统区来看，难免让人失望。它不仅未能解决当时的土地问题，反而使其进一步恶化，导致农业生产的萎缩，特别是在抗战后期，情势更趋严重。

首先，土地兼并之风极盛。抗战以来，粮价物价飞涨，投资企业冒风险，而投资地产得利既稳且厚。一般大发国难

<sup>①</sup> 参见朱曙《扶植自耕农的实施》，《人与地》第3卷第7、8期合刊。

之财的官僚、买办、军阀以及豪绅土劣、富商大贾等，不惜以重价抢购地产，攫取高额地租。于是土地投机之风甚盛，土地兼并愈演愈烈。“如成都平原，渝巴四周，汉中天水，粤北、湘南、桂东、黔西、浙东、赣南与云南全境，均莫不发生争购土地热潮。”<sup>①</sup>当时“从后方到前方，从东南到西北，弥漫了暴发户争购田地的空气。”<sup>②</sup>据1944年统计，大后方的川、康、滇、黔、甘、陕、宁、新等省，占人口不到3%的地主竟占有全部土地的60%，重庆占人口2%的地主占有全市95.6%的土地。<sup>③</sup>1944年广东省地政局局长高信在中国地政学会座谈会上承认：广东的新趋势，东江一带5亩以下自耕农，在抗战以来因生活高涨，无法维持，纷纷将土地抵押或出卖，去年（1943年）更抛弃土地逃荒，因此土地集中的趋向广东是很明显的，现在广东占地万亩的地主却不在少数。<sup>④</sup>

土地兼并的对象主要是自耕农和半自耕农。在四川，自耕农从1942年的33.1%下降到1944年的30.4%，两年内有8%的自耕农破产。<sup>⑤</sup>以四川嘉陵江畔的广安县临河乡（17个村）为例，自耕农由1936年的238户，到1944年下降为75户，佃农半佃农由547户，上升为900多户。抗战期间，总户数是增加了（因分家等），总人口却因抽壮丁、逃离、儿童死亡率高，从4598人减为3216人，其中终年不见米粒的农民至少有

---

①② 罗醒魂：《农地问题之严重性及其解决办法》，《人与地》第3卷第7、8期。

③ 《四川土地问题》。《新蜀报》1944年6月15日。

④ 黄醒：《略论农家生活》。《群众》第9卷第10期。

⑤ 《群众》第9卷第14期第487页。



800户。①广大农民的破产，佃农，雇农队伍迅速壮大。据国民党农产促进委员会1944年对四川、广西11省114个县的调查，佃农半佃农的比重由1936年的57.7%，到1944年上升为62%。②

其次，租佃关系更加恶化。对于佃农半佃农，地主依据行政院1942年7月的通令“耕地租赁契约缴纳实物或改缴实物仍不敷交粮者，得请求增加地租。”③就借口田赋征实征购（借），纷纷将钱租改为谷租，而且随意增加租额和押金。据调查，“桂浙赣租额，均较战前提高一成，押金提高一成至五成，川省巴县押金，竟超过5000元以上”。“往年十石谷之押租金为5000元，今年（1943年）多改为谷子四石或五石”。④重庆附近的歇马场“每收谷一石，（地）主得七五、佃得二五。”“万县一带的租谷比例，主九佃一者有之，主八佃二者有之，主七佃三者有之，四区多为主七佃三，大概以主八佃二者最为普遍。”⑤统计四川一个县的27户佃农的实交租率，1938~1939年为48%，1940年为52%，1941年为55%，1942年为59%，1943年为73%，1944年竟窜到94%。⑥这是27家佃农的平均租率，事实上，1944年有的佃农甚至“颗粒未得”。地主豪绅拼命抬高押金和租额，从中掠夺大量粮食和其他农产品，又成为地主买办高利贷者垄断

① 南田：《农村劳动力锐减问题》，《新华日报》1945年3月26日。

② 《战时佃农概况》。《武汉日报年鉴》1947年。

③ 《各省田赋改征实物后业主收租不敷完粮补救办法》1942年7月31日。  
-《田赋法令汇编》第49页。

④ 重庆《大公报》1942年7月2日。《国民公报》1943年10月30日。

⑤ 严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》第266页。

⑥ 甘英：《关于调查研究的一点心得》。《新华日报》1945年6月2日。



市场、兼并土地的新“底本”，促使战时地主土地所有制和买办资本的结合达到了新高峰。如此恶性循环，遭殃的是广大农民。一个记者曾报导过四川长宁县佃农的悲惨处境：“他们只好被迫卖新谷来缴纳这笔押金了，把田里尚未成熟的新谷预卖给富室豪家，价格每两石才能折合现成谷子一石的市价。在本县的第二三区地方，佃农几乎没有一家不卖新谷。有的甚至把秋收后除去纳租应得的都通通卖光了。而他们正吃着仙米（四川一种细质泥土）度日，拼命勒紧自己的肚子，保存自己的命，梦想冬天的红薯洋芋和明年的小春来填补肚子的空隙。”①

再次，农业生产严重萎缩。日益恶化的土地关系和农产品的统制种类越来越多，导致土地抛荒，播种面积缩小，产量下降，农业生产势必衰落。棉农因低价统购棉花，要亏本三分之一，棉田面积大大缩小。我国重要产粮区之一陕西关中，战前1936年产110万担，统制后逐年下降，1938年为101万担，1940年100万担，1941年78万担，1942年30万担，1943年仅产20万担了。据统计，1942年后方13个省农作物面积比1937年减少17.3%，产量减少13.3%。②四川省1943~1945年，夏季作物面积从7900万亩减为7600万亩，冬季作物从6000万亩减为5700万亩。各种作物的单位面积产量，除1938年，1939年因配合抗战初期局势，一度景气外，以后是逐年下降。且看四川省的水稻平均亩产量由1939年的352斤，在1940~1945年平均只有265斤，下降了24.7%；同期的棉

① 黎一峰：《骄阳如火话农村》。《新蜀报》1940年4月27日。

② 陈泽生：《农村经济的现状与前瞻》。《中国经济现状与对策》第29页。

花（皮棉）由亩产16斤降为9斤，下降了43.8%；甘蔗由亩产2222斤降为1442斤，下降了35.1%。<sup>①</sup>出现许多农事不能按节令进行，收成时节甚至陷于“说不收却收，说收却不收”的萎缩状态。<sup>②</sup>

日益破产的农民无力抵御灾害，国民党的腐败无能加深了灾害的严重性。1944年因灾荒而请求减免田赋的有13个省区，四川灾民达2000万，陕西300万，鄂北300万，仅湖南樊城县30万中有20万人没有饭吃。河南在水旱虫汤（恩伯）“四害”下，饿死了300万人，流离他乡有300万人，濒于死亡边缘等待救济的有1500万人。大后方的农村，怨声载道，社会动荡，阶级矛盾迅速上升。

王普涵等48位参政员在1944年参政会的提案中提出：“本席来自民间，深知……土地兼并之风依然在猛烈进行中，并未看见各级政府有禁止取缔之事实，地租仍是自由订定，亦未见有最高额之限制，耕作权之期限，还是由地主任意决定，甚至有一年一换佃户者”<sup>③</sup>参政员刘明扬等痛心地说：“抗战以来，最黑暗者莫如农村，最受压迫者莫如农民。”<sup>④</sup>国民党中央执行委员，中国地政学会理事长萧铮在考察农村后，也承认：“国力耗竭，农村破坏已甚，尤以中农阶级之沦落，足为国家前途之隐忧。”<sup>⑤</sup>

抗战胜利前夕，国民党于1945年5月召开了第六次全国

① 解树民：《中国经济发展的前提》。《经济周报》第2卷第1期。

② 《目前大后方农业生产的危机》。《解放日报》1945年1月9日。

③ 《抗战时期中大后方的租佃问题》。《群众》第10卷第11、12合期。

④ 张宪文主编：《中华民国史纲》河南人民出版社1985年第588页。

⑤ 萧铮：《土地改革五十年》第237页。

代表大会。面对当时农村土地关系严重恶化的现实，大会在其政治报告决议案中不得不承认“自民国23年公布土地法及25年公布施行法迄今已及10年，多未见实施。此次总报告亦略未述及。此国家制定有关民生之大法，诚应迅速切实执行，不容再事延缓！”<sup>①</sup>并在大会宣言中再次提出“扫除生产之障碍，抑制土地之兼并，实施耕者有其田”<sup>②</sup>的主张。大会制定并通过《土地政策纲领》11条。考察其内容，除了规定战后收复区都市的公用地“应归政府全部征收，分别整理”的条款外，还是老话重提：“尽速完成地籍整理”，“涨价归公”，“照价收买”，“依法限制租率”，“发行土地债券”，“扶植自耕农”等等。<sup>③</sup>这个纲领究竟有多少价值？它的命运如何？国人拭目以待！

---

<sup>①②③</sup>《中国国民党历史代表大会及中央全会资料》下，第916、923、925—926页。

## 第六章

### 抗战胜利后的土地改革方案

抗日战争胜利后，中国历史到了一个大转变的关头，是和平民主建国的千载一时的良机。在土地问题上，中国土地属于日本人抑或属于中国人的问题业已解决，现在土地是属于从事农业生产的农民抑或属于不从事农业生产的地主的问题，即尖锐地提到日程上来。国民党政府也曾做出某些“积极”的姿态，豁免田赋一年，颁布“二五减租”令，“土地法”修正公布等等。可是，蒋介石集团依然顽固地维护大地主大资产阶级的既得利益，背弃各党派政治协商会议的精神，拒绝民主联合政府，妄图消灭中国共产党和解放区，竟冒天下之大不韪，发动全面内战，使中国又一次丧失了振兴中华的大好时机。尽管朝野有过种种土地改革的方案，由于“政府不敢开罪于巨室，”<sup>①</sup>积重难返已到了不可救药的地步。结果，共产党解决农民土地，得到亿万农民的拥护支持，立于不败之地；而国民党没有解决土地问题，丧尽人心，致使国统区经济、政治、军事、社会迅速发生全面崩溃，终于不得不逃离大陆而去。

<sup>①</sup> 见《立法委员关于土地问题的质询和翁文灏内阁的答复》，1948年7月3日。彭明主编：《中国现代史资料选辑》第6册第469页。

## 一、豁免田赋一年和减租 四分之一的真相

中国历史上的封建王朝，为着战乱之后的民生，即让人民休生养息；或者为着某种政治需要，往往发表免征全国或部分地区一年田赋的诏书，以示“皇恩浩荡，恩泽万民。”如果真的实行，有利于缓和阶级矛盾，复苏农业生产，还是值得肯定的。

1945年9月3日，国民政府也曾匆匆发布“凡我曾经陷敌各省应即予豁免本年度田赋一年，其他后方各省为今年军糈民食所赖，准俟明年度亦予豁免”的训令。<sup>①</sup>9月13日，行政院颁发《豁免田赋实施办法》。该办法具体规定了1945年度（指从1945年7月起征的一个年度）豁免田赋之省区为浙、皖、赣、鄂、湘、粤、桂、豫、晋、绥、苏、冀、鲁、察、热等省和东北九省及、京、沪、平、津、青岛等市；1946年度（指从1946年7月起征的一个年度）豁免田赋之省份为川、康、滇、贵、闽、陕、甘、宁、青、新等省及重庆市。<sup>②</sup>为“期使业佃双方，同沾实惠，均获休养生息之机。”<sup>③</sup>1945年10月23日，行政院又颁发了《二五减租办法》。该办法第一条规定：“凡本年已免田赋省份，佃农应缴地租一律照租约或本年约定之应缴额减四分之一。”第5

<sup>①</sup> 《国民政府令豁免田赋缓征兵役》，中国第二历史档案馆藏（以下简称二档馆），全宗号三六，案卷号510。

<sup>②</sup> 行政院令：《豁免田赋实施办法》，资料来源同上。

<sup>③</sup> 地政部：《二五减租调查报告》1946年5月8日。资料来源同上。

条规定：“经政府规定于明年度（1946年度）豁免田赋一年之省份，上项减租办法于明年度起实行。”<sup>①</sup>

国民政府关于豁免田赋一年和减租四分之一的规定，“均以一年为限，以后仍照《土地法》之规定办理。”<sup>②</sup>

国民政府豁免田赋一年和减租四分之一的结果如何呢？

先看田赋豁免的情况。当“收复区”人民正在额首称庆“豁免本年度田赋”的时候，却来了一道道命令，要征购军粮、发动献金献粮，人民实际的负担却大大超过田赋的数量。

在湖南，报载1946年初，政府“命令在湖南征购军粮160万石。命令成批的军队开到乡下搜索，美式的机关枪架在灾民的门前，捆绑、吊打成为灾民的家常便饭。市价1万元（旧币）以上的一石谷，征购价格低到2750，而且征购数目按田分摊，各地乡保长从中捣鬼，应征一石的花户，得到通知往往是限期送缴五~六石甚至七八石。”<sup>③</sup>致使1946年湖南饥民竟达2000万，以冷树皮、蕨根、雷公菌、茭刺叶等40多种草、叶、野菜充饥。<sup>④</sup>

在河南，天津《大公报》披露，“以河南收复区的情形而论，老百姓不但没有收到免粮的实惠，有不少的县份还补征沦陷时的欠粮。军队的苛扰，更是有增无减。民国三十五年征实的配款，除省县级公粮外，征实280万石，征借140万石。这样庞大的数目，千疮百痍的河南，纵使人民变成不吃

---

①② 行政院训令：《二五减租办法》，资料来源同上。

③ 引自荣孟源：《蒋家王朝》，中国青年出版社1980年版第301—302页。

④ 《灾区饥民代食品表》1946年7月。见彭明主编：《中国现代史资料选辑》第6册第452—454页。



不喝的神仙也难凑足。”<sup>①</sup>该文列举河南苛捐，仅征粮一项而论，就有10种名目之多。随粮征收的法币有自治捐、教育捐、救济捐等名目。其它乡公所或保甲摊派的，有乡保警伙食费、壮丁安家费、招待费、制服费等，此外，还有老百姓家里的纺花车要征税，牛车也要征牌照税，老百姓做饭吃，也要抽锅底税，真是举不胜举。

“收复区”田赋豁免有其名、无其实，换汤不换药，农村怨声载道。正如《文汇报》上一篇署名文章所指出：“名义上虽叨了豁免一年田赋的光，而事实上各县的强迫献金献粮，很有许多要超过了这一年豁免的田赋，并且是真不二价的摊派，捉人封户，闹到鸡飞狗上屋。”<sup>②</sup>

至于后方各省1946年度田赋豁免命运更糟。据国民党官方公布，1945年度后方田赋照征，结果证实征借5900余万石，超过了1944年度（抗战时期最后年度1944年7月至1945年6月）的5780万石。1945年度证实还未结束，1946年5月粮食部就宣布从7月1日起（即1946年度起），“继续恢复田赋证实办法。”后方非但不能豁免田赋一年，“田赋依旧证实征借，且赋额极高，规定田赋每元要征稻谷四市斗，又征借四市斗，再带征公粮三成，合计每元征稻谷九斗二升，合米五斗有余，较战前赋额增加四倍以上且超过战时负担。”<sup>③</sup>1947年初政府组织“督征团”下乡，竟指令“嗣后因征粮而扣押人民，不受法律限制。”<sup>④</sup>

---

① 马吉允：《苦难煎熬下的河南》，天津《大公报》1947年3月17日。

② 查人伟：《田赋证实问题》，《文汇报》1946年7月26日。

③ 秦柳方：《当前农村救济问题》，《文汇报》1946年7月15日。

④ 转引自李新等主编《中国新民主主义革命时期通史》第4册，第106页。

结果，1946年度，“全国40个省市田赋征额共72639400石，征借额共26395700石，地方公粮129382石，合计11100多万石。”<sup>①</sup>此数几乎达到上年度的一倍。拿甘肃省来说，抗战前田赋实际征收每年总额约12万石，此时竟达200万石以上，较战前赋额增加20倍。

除田赋外，其它苛捐杂税层出不穷。据1947年对广西宜山一个5口之家的中农收支情况调查。该中农耕田25亩，年收获谷子6000市斤，其田赋和他项捐税负担如下：

(1) 田赋军粮征借，计谷	2100市斤
(2) 自治户捐，计谷	61市斤
(3) 电讯器材捐摊，计谷	50市斤
(4) - 壮丁义务劳动捐，计谷	20市斤
(5) 国中及卫生院设备捐摊，计谷	33市斤
(6) 集训米15斤，合谷	22市斤
(7) 军粮，合谷	27市斤

以上合计谷2313斤，已占收获总量的39%，其中第4~7项还不过1~7月之统计，8~12月的临时捐摊尚未在内。所以“中农虽不受地主的剥削，但其所受封建统治苛捐杂税底剥削，就已十去其四，夺了他全部剩余劳动的生产物。”<sup>②</sup>

社会舆论纷纷指出：“今年（1946年度）的虐政比满清以来历年的都更重、更苛的”<sup>③</sup>官逼民反，广大农民愤怒的呼喊：“要粮，没有粮；要命，命一条！”他们不象抗战时

① 见《群众》第12卷第19页。

② 狄超白：《中国土地剥削关系的激化与农业生产力的衰退》1948年3月。见《解放前的中国农村》（二）第691—692页。

③ 见《群众》第12卷第19页。

期为了反对日寇侵略，尚可勒紧裤腰带，现在为“勘乱”再作无谓“牺牲”了。随着人民解放战争的节节胜利和农民的抗租抗税斗争的不断扩大，从1947年度起，国民党政府的田赋征实的实收数急剧下降，尽管如此凶残，也征不到预征额的一半了。<sup>①</sup>

再看“二五减租”的情况。抗战时期，“二五减租”原则本已明定，抗战胜利后应该雷厉风行，但是1945年10月行政院《二五减租办法》的训令规定和豁免田赋一样“以一年为限，”这不是明白地告诉地主，其他年份不必减租吗？！且看“为限”的这一年吧。

经济学家狄超白在一书中提到：抗战胜利后第一年，政府曾通令“二五减租”，但不过是一纸空文而已，各地方的地主自然是置若罔闻，照旧向农民收租，甚至还有借此增加租额的。例如，1946年12月14日上海《大公报》一通讯说：

“在崇明，政府实行‘二五减租’，我们贫苦佃农自付交了好运，欣喜万分，不意当局曲解‘二五减租’，谓每千步水田正产收获谷1000斤，减去二五再平分。如此，则比往年恰增加了二五，不是减租而是加租了。”<sup>②</sup>

1946年4月，国民政府地政部派员组织调查“收复区”苏、鄂、湘、粤、桂、赣、皖、豫、浙等9省32个县93个乡镇的减租情况，选择交通方便与不方便的不同乡镇，制定统一调查表式，进行抽样调查，为期3个半月，颇为认真。调

---

<sup>①</sup> 参见：杨荫溥《民国财政史》第197页。

<sup>②</sup> 狄超白：《中国土地问题讲话》，光华书店1948年5月出版。作者附识：当时每千步水田正产收获谷在500斤左右，崇明地主用拔高单位面积产量的手段，对抗二五减租的实行。

调查结果得知：“对于‘二五减租’之推行，各省除制定实施办法与宣传外，而实际执行减租者，为数较少。仅江苏之吴县，减租佃农约有半数，无锡约四分之一，以及镇江、武进之一小部分。其余调查各省在三十四年度（即1945年度）均尚未减租。；<sup>①</sup> 调查报告中指出，多数省份1945年度未能实行减租之主要原因：（一）二五减租命令到省时，已超越一般缴租时间。（二）地方政府之敷衍因循。（三）业主从中阻挠，地主认为政府所征田赋军粮过重，所收田租已难应付。（四）佃农知识低下，缺乏组织。还有：各省对于“二五减租”之宣传，大都未能普遍，下层之执行机构，复系寄生于地主之乡镇公所等等。总之，“此次调查‘二五减租’，因各省多尚未推行，当无甚结果。”<sup>②</sup> “各省租额，一般言之，均较土地法所规定之法定租率为高。”<sup>③</sup> 从被调查的32个县来看，最高租率在50%以上的有26个县，占六分之五；其中租率达70~80%的仍有8个县。在各个县里情况也不同，如江西上饶，租率最高的80%，最低的30%，一般是40~70%。可见“二五减租”政策推行极不平衡，有的地方根本未宣传、未贯彻。

蒋介石也承认：“有若干省份自公布实施‘二五减租’办法后，一般地主豪绅群谋抵制，迫令佃农更换佃约，实行增加租额或押金及规定其它苛例，如有不从，即借口撤佃，而地方调解租佃纠纷之机构，又多为地主豪绅所把持，农民痛苦无法申诉，故农民对此减租措施多未获实惠，且反先蒙

---

① 《地政通讯》第18期第23页，1947年7月。

② ③ 同上，第30页。

其害。”<sup>①</sup>

上述资料足以表明：抗战胜利后豁免田赋是一场骗局，减租四分之一基本没有做到。这就是豁免田赋一年和减租四分之一的真相。

## 二、《土地法》的修正公布

### 1. 《土地法》修正公布的原因

1946年4月29日，国民政府修正公布《土地法》（以下称“新法”），以其取代1930年颁布的《土地法》（下文称之为旧《土地法》或“旧法”）。国民政府为什么这样做？究其原因，主要有以下诸点。

第一，修改旧《土地法》的呼声一直很高。旧法自1930年颁布之日起，就不断地受到来自多方面的批评，要求修改《土地法》的文字，常见于报纸、杂志。1934年初至1937年6月，在国民党内部，曾掀起了颇具规模和影响的修改《土地法》运动。此运动因抗日战争爆发暂被搁置。

抗战时期，国民党内的有识之士目睹我国大后方土地投机和兼并的严重，还思虑到战后如何解决土地问题，仍不断地发表修改《土地法》的言论。1939年，郭汉鸣就曾批评：“本党（指国民党——编者注）执政十年，自国都所在地南京而至于各大省会、特别市，对于平均地权之推行，始终犹

---

<sup>①</sup> 《蒋主席对于二五减租指示两项转饬知照令》1946年11月15日，档全宗号三六，案卷号510。

豫无决心。坐令地主变成了富翁。”<sup>①</sup> 张丕介在批评国民党“颁行不彻底之《土地法》，执法者又奉行不力，坐令少数野心家大施其土地投机手段”之同时，还指出：战后将有一千万武装农民，解甲归田，需要土地。“如果不平均地权解决，……不免酿成极大之乱源。”<sup>②</sup> 他还从战后退伍军士安置问题，市地问题，共产主义问题，战后国民经济结构与土地问题，世界经济趋势与战后土地问题等多方位多角度地论述了战后应采取的土地政策。他要求国民党修改《土地法》，为“实行战后土地政策之准备。”<sup>③</sup> 萧铮、万国鼎、林钦辰等，还分别从土地问题理论、旧《土地法》所订的地价税税率、旧《土地法》所定登记及征收办法等角度，指出旧土地法存在的问题，以及需要修改的意见。<sup>④</sup>

抗战时期，社会各界人士批评《土地法》，呼吁国民党施行民生主义土地政策的言论，不绝于报端，一直延续到抗战胜利之后。

第二，抗战胜利后，农民强烈地要求改变现状分得土地。抗战前，地主与农民的矛盾斗争已经很尖锐。抗战中，抗日根据地农民曾先后三次自动起来，要求实行耕者有其田。第一次是在1937年秋至1938年初，当时八路军向敌后进军，农民纷纷参军参战，并要求解决土地问题。第二次是在1939年下半年至1940年上半年。当时日军扫荡解放区，国民

<sup>①</sup> 郭汉鸣：《管教养卫与平均地权》。《中国土地政策》，中国地政学会第五届年会论文集，1939年4月。

<sup>②</sup> <sup>③</sup> 张丕介：《我国战后应取之土地政策》。同上书。

<sup>④</sup> 萧铮：《复兴运动中的土地政策发凡》，万国鼎：《论地价税率》，林钦辰：《土地法所定登记及征收办法之检讨》。同上书。



党顽固派发动第一次反共磨擦，解放区部分顽固地主乘机向农民反攻倒算。抗日根据地农民和八路军站在一起，打退了日军的“扫荡”和国民党顽固派掀起的反共磨擦，同时提出了土地要求。第三次是在1942年冬至1944年春。这个阶段，各解放区普遍深入地贯彻中共中央关于减租减息的指示，大部分农民认识到土地制度的不合理因而要求实现耕者有其田。<sup>①</sup>

抗战胜利后，随着中日民族矛盾的解决，阶级矛盾的上升，解放区的农民再次提出土地要求。在国民党统治区的广大农民群众，尤其是原来在前方执枪的战士，再也不愿意恢复其原始的雇农或佃农的生活。国民政府为着安抚民心，就把旧《土地法》修正公布，并令同日修正公布《土地法施行法》。

第三，中国共产党的土地革命和减租减息的影响。中共领导下的土地革命之影响，并不局限于十年内战时期。1939年，中国地政学会会员刘雨生指出：“普通人批评共产党的暴力革命，我以为这是不对的。一个革命的政党，绝对不应该拒绝行使暴力，为追求理想而行使暴力，为爱人而杀人，在必需的时候，没有加以拒绝的理由。本党（指国民党——作者注）革命的历史，就是一部以暴力和反动势力斗争的纪实。”<sup>②</sup>他认为“共产党的土地革命，是一个重大的历史事件，是一件划时代的巨大的历史事件。它所遗留下来的可贵的经验，我们要虚心地去接受它。”<sup>③</sup>国民党和民主人士中

<sup>①</sup> 参见《解放日报》1946年11月7日。

<sup>②③</sup> 刘雨生：《中国共产党过去土地革命的经过与批评》。《中国土地政策》，中国地政学会第五届年会论文集。

也不乏有类似看法的人，其影响是重大而深远的。国民党为着维护自己的统治，消除中共的政治影响，不得不修正《土地法》。

## 2. 修正《土地法》（“新法”）的基本内容

旧《土地法》（“旧法”）5编397条，冗长繁杂；1937年上半年，依据修正土地法原则23项，曾起草修正为275条。此次，修正公布时是5编25章247条。<sup>①</sup>各编内容概要如下：

第1编，总则，计5章35条（第1～35条），规定土地法各编共通关系的一般法则，其中重要规定，为私有公有土地的解释、限制及权利义务等。

第2编，旧法称“土地登记”，条文冗长达109条，修正法本编改称“地籍”，条文简略为4章44条（第36～79条），规定地籍测量之办理及土地登记程序等。

第3编，土地使用，计6章63条（第80～142条），规定土地使用之一般通则，关于使用土地之法律限制，房屋和基地租用以及耕地租用之规定，使用荒地和改良土地实施土地重划之程序等。

第4编，土地税，计7章65条（第143～207条），规定地价及改良物价之申报与估计，地价税、土地增值税增收之标准与方法，土地税之减免与欠税之处分等。

第5编，土地征收，计3章40条（第208～247条），规定土地征收之条件，征收程序，征收后地价的补偿，因征收土

---

<sup>①</sup> 《土地法》1946年4月29日国民政府修正公布。全文见《中国土地问题教程》国防部政工局印1948年版第78—115页。

地致其定着物迁移时的迁移费等。

国民党当局标榜“土地法立法根本精神，在求民生主义的实现。”<sup>①</sup>“新法”比“旧法”条文简洁，在它公布的同日（1946年4月29日）公布《土地法施行法》，<sup>②</sup>施行法是根据土地法第9条之规定而制定的，亦分相应的总则、地籍、土地使用、土地税、土地征用等5编，全部条文计61条，其内容可说是土地法的补充说明，与土地法有同等的效力，因而研究土地法的基本内容，要将两者综合分析。

与旧法相比，新法基本贯彻了1937年修正土地法原则23项的精神，继承了《战时土地政策实施纲要》中的进步成分，从条文上看主要进步之点有四。

其一，注意地权调整，设法扶植和创设自耕农。新法在第1编总则中专设“地权调整”一章，有以下条文规定：

（一）对于私有土地，分别限制个人和团体所有土地面积之最高额，限令于一定期间内将额外土地分划出卖。不依规定分划出卖者，由政府依法征收其土地。

（第28、29条）

（二）“私有农地所有权之转移，其承受人以承受后能自耕者为限。”（第30条）

（三）各地酌情规定自耕农的最小面积单位，禁止其再分割。（第31、32条）

（四）承租耕作之土地，承租人继续耕作满8年以上（旧法是10年以上），得请求政府依法代为照价收买。（第33条）

---

①② 《中国土地问题教程》第55、116—124页。

(五) 征收私有荒地、不在地主之土地和超过限定最高额的那部分土地，以土地债券付给，用以创设自耕农场。（第34条）等等。

新法企图采取渐次调整地权，扶植和创设自耕农，尚能接近“耕者有其田”的精神。但是同日公布的“施行法”却对地主的土地面积最高额的限制过高，则失去限田的意义，岂非背道而驰？！“施行法”不利于推进“土地法”的贯彻，而是加以牵扯，如此舞文弄墨，实布令人不可思议。

其二，鼓励垦殖公有荒地。公有荒地之承垦人，以中华民国公民为限。承垦人自受领承垦证书之日起，应于一年内实施开垦工作，并由主管机关规定垦竣之年限，逾期不实施开垦者，撤销其承垦证书。

承垦人自垦竣之日起，无偿取得所领垦地之耕作权，并免纳土地税2年至8年。“继续耕作满十年者，无偿取得土地所有权。”（第133条）旧法则无此规定，仅有耕作权而已。这样有利于激发承垦人的积极性，是个进步。

其三，是把旧《土地法》规定的地价税比例税率改为累进税率。（第168条）从而将抗战时期已经采取的土地税累进税率进一步肯定下来。从理论上讲，这一改变，较有利于抑制、打击不劳而获的大地主，并且增加国家财赋的收入。

其四，改变了旧《土地法》关于地租不得超过耕地正产物收获总额375%的规定。修正《土地法》第110条规定：“地租不得超过地价百分之八，约定地租和习惯地租，超过百分之八者，应比照地价百分之八减定之，不及地价百分之

八者，依其约定或习惯。”<sup>①</sup>从经济学理论上讲，把地价作为征收地租之标准，比把耕地正产物收获总额作为征收地租之标准，较为科学和公正，利于调动佃农的生产积极性，使其在土地上多下功夫，从而获得更多的农产物。此外，还由于当时一般地租在地价的10%至12%。新法规定地租不得超过地价的8%。显然，这是较为进步的规定。

同时，修正后的《土地法》，仍然存在许多重大缺陷和问题，在继续承认地主阶级“土地私有之铁则”不变下，有以下几点：

第一，关于土地登记。修正《土地法》第54条规定，和平继续占有之土地，请求登记为所有人者，应于登记期限内，经土地四邻证明，得声请为土地所有权之登记。何谓“和平”继续占有之土地？主要是指由于战争、灾害等因，造成原土地所有权人之死亡、迁徙而遗留下来的被别人占有的土地。在地主豪绅横行乡里的情况下，能够“和平”继续占有土地者，不可能是普通农民，普通农民则往往是失地者。修正《土地法》的这一规定，使地主豪绅在抗战时期及抗战胜利后非法兼并农民的土地，成为合法。这是支持和纵容地主豪绅兼并土地的法律规定。查旧法并没有这项规定。

第二，地价税虽然采取累进税率，但是，其累进起征点偏高，而累进税率较低。新法第170条规定，土地所有权人之地价总额，未超过累进起点地价时，地价税以其法定地价总额15%为基本税率（不是累进税率）；第171条规定，地价税累进起点地价，由各省及院辖市政府，按照自住自耕地必需面积，参酌地价及当地经济状况，拟定呈请行政院核定

<sup>①</sup> 《中国土地问题教程》第95页。



之。这里，先除去业主所谓的“自住自耕地”必需面积，再考虑能否按累进税率征税，可见地价税累进起点之高。关于地价税累进税率，必须在超过累进起点地价时，才依下列方法累进课税：“（一）超过累进起点地价，在500%以下者，其超过部分，加征2%。（二）超过累进起点地价1000%以下者，除按前款规定征收外，就其已超过500%部分，加征3%。（三）超过累进起点地价1500%以下者，除按前款规定征收外，就其已超过1000%部分，加征5%，以后每超过500%，就其超过部分，追加5%，以加至50%为止。”这种加征2%、3%地价税累进税率，最高为50%（即5%），与当时流行的钱租占地价的11%，即110%相比，是何等的低微。①这样的累进税率，怎能抑制土地兼并和税去地主呢？！

第三，土地增值税，也是起征点偏高，累进税率很低。新法规定：土地增值税，照土地增值之实数额计算（第179条）；土地增值总数额，除去免税额，为土地增值实数额（第180条）。免税额究竟为多少？新法无规定。1947年4月，国民政府地政部、财政部“以京价字第二八一号函颁文，由各省市财政机关及地政机关参照实际情形，在限度以内自行拟定报核。”②这里免税额的规定，与旧法关于市地增值总数额在原地价数额15%以内，乡地增值总数额在原地价数额20%以内，不征收土地增值税的“情形相同。”③这表明土地增值税起征点偏高。关于土地增值税税率，旧法规定：“土地增值之实数额，为其原地价数额50%或在50%以内

① 据国民党中央农村实验所调查22省中，平均钱租占地价11%。参见黄振铨：《土地政策与土地法》中国土地经济学社，1949年元月出版。

②③ 黄振铨：《土地政策与土地法》。



者，征收其增值税20%。”并以此为基础，以每增值50%的比率向上提高递增税率。而新法却从“土地增值实数额，在原地价100%以下者，征收其增值实数额20%”为基础，以每增值100%的比率向上提高递增税率。这表明新法关于土地增值税的税率远低于旧《土地法》规定的土地增值税税率。更有甚者，旧法规定：“土地增值之实数额，超过其原地价数额百分之三百者，……就其已超过300%部分，完全征收。”而新法规定：超过原地价数额300%者，只就其超过部分，征收80%，并以此为累进税率的终点（第181条第4款）。这一规定，更为严重地背离了孙中山关于“涨价全部归公”的主张，连旧法的规定还不如。

第四，关于不在地主的規定。新法第8条规定，有下列情形之一，土地所有人称不在地主：（一）土地所有人及其家属离开其土地所在地之市县，继续满三年者；（二）共有土地，共有人全体离开其所在地之市县，继续满一年者；（三）营业组合所有土地，其组合于其土地所在地之市县，停止营业继续满一年者。土地所有权人，因兵役、学业、公职、或灾难变乱离开土地所在地之市县者，不适用前项之規定。这一規定，比旧法增加了土地所有权人因灾难变乱离开土地所在地之市县者，不能称之为不在地主的規定。这就为历史上因土地革命和因抗日战争而远离老家的大地主，免征重税开了绿灯。

第五，关于限制土地面积最高額的規定。新法規定，要斟酌地方情形，按土地种类及性质，分别限制个人或团体所有土地面积之最高額。修正《土地法施行法》，根据这一規定，在其第7条作出具体規定：“土地面积最高額之标准，应分别宅地、农地、兴办事业等用地。宅地以十亩为限，农

地以其纯收益足供一家10口之生活为限。兴办事业用地，视其事业规模之大小，定其限制。”<sup>①</sup>

1948年9月之前，地政部根据上述规定，核定了广西、甘肃、云南、青岛等省市限制私有土地面积最高额，并令施行。<sup>②</sup> 广西省政府规定：私有耕地、水田，每户不超过上等田50市亩，或中等田75市亩，或下等田100市亩。每户人口超过10人者，每超过1人，得增上等田5市亩，或中等田7.5市亩，下等田10市亩。如旱地，则比照水田上中下等数额，增加一倍。如系水旱地兼有者，应比例计算之。<sup>③</sup> 关于宅地之限制，甘、滇两省均规定不得超过10市亩，青岛市规定不得超过5市亩。关于农地之限制，甘肃规定：一等各则地，每户以50市亩为限，二等各则地，每户以100市亩为限；三等各则地，每户以200市亩为限；间歇地，每户以300市亩为限。云南分水田及耕地两种：上等各则水田，每户以60市亩为限；中等各则水田，每户以100市亩为限；下等各则水田，每户以150市亩为限。上中下各等耕地，比照上中下各等水田之限额，增加一倍。青岛市则不分等则，以每户50市亩为限。此外，甘、滇各省均规定：以每户10口为准，实有人数超过10口者，每超一口，另增田亩。甘肃还规定牧地以300市亩为限。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 《中国土地问题教程》第116页。

<sup>②</sup> 地政部：《地政业务概况报告》，《地政通讯》第3卷第10期第117页，1948年11月。

<sup>③</sup> 李之屏：《限制私有土地面积办法之商榷》。《地政通讯》第2卷第23期第25页，1947年12月。

<sup>④</sup> 《桂滇甘青（岛）四省市限制私有土地》。《地政通讯》第3卷第7期，1948年8月。

据国民党土地委员会调查16省、150余万农户所得，我国农家实际拥有耕地面积，平均不足16亩。又据金陵大学在22省16000所农户田场调查，所得平均耕地约22亩。<sup>①</sup>

修正《土地法施行法》关于宅地每户以10亩为限，农地以其纯收益足供一家10口之生活为限，不论一户是否有10口人，均照10口计算，超过10口再增土地面积，这些限制私有土地面积最高额的规定，显然是限制尺度过宽，几乎失去了限制私有土地面积最高额的意义，反而成了保障地主占有超过农民户均农地3倍至20倍的大面积土地的法律根据。

第六，关于禁止收取押租预租。押租是佃农租地时，付给地主的一种信用保证金。在租佃关系終了时，虽然得原数退还，但对佃农非常不利。其主要表现是：（一）使佃农租地困难。地主运用押租制度来选择经济能力较强之佃农；使若干无力付押租的佃农，无法租得耕地，而沦为雇农。（二）使佃农受高利贷之剥削。因为佃农须租得耕地以维持生活，就被迫借高利贷来付押租。（三）佃农支付押租后，减少经营资本，不利于生产；减少收获，使佃农生活难以改善。（四）使佃农受币值低落之损失。（五）地主收得押租后，多不为佃农支付利息，使租额无形增加。因此，押租是地主剥削佃农的一种方法。预租是佃农在农作物未收获之前就交纳给地主的地租。它对佃农的剥削和对农业生产之消极影响，与押租大致相同，在某些方面还严重于押租。

旧法第177条第2款规定：“出租人不得预收地租，并不得收取押租。”这一规定并没有贯彻实行。但有此规定比无此规定进步。新法第112条规定：“耕地出租人，不得预收

<sup>①</sup> 李之屏：《限制私有土地面积办法之商榷》。

地租，但因习惯以现金为耕地租用之担保者，其金额不得超过一年应缴租额四分之一。”这一规定，对押租未置可否，对预租在“但因”后面网开一面，持允许态度。其实质，无异于允许押租、预租制度之通行，并使地主收取预租、押租有了法律根据。第112条虽然同时规定：“前项担保金之利息，应视为地租之一部，其利率应按当地一般利率计算之。”表面观之，似乎支付预租并无损于佃农。可是，佃农终年辛苦，尚难得一饱，很少有余资交纳预租。一般佃农纳预租，不得不求于高利贷。因此，其结果是佃农多受一层剥削。显然，新法关于预租押租的规定，反而不如旧法。

综上所述，我们不难看出：修正《土地法》仍没有体现孙中山平均地权纲领变革封建土地所有制的主张，例如：承认“和平占有”土地者的土地所有权；不禁押租允许预租；名义上限制私有土地面积最高额，实际上是为保障地主占有大面积土地提供法律的保障。此外，在地价税、土地增值税问题上，在关于不在地主的规定上，则明显地照顾大地主的利益。由于地主阶级的利益与农民阶级的利益是对立的，不可能在保持地主阶级土地所有权的条件下，使农民获得土地所有权。因此，修正《土地法》和旧《土地法》一样，都不能解决中国的土地问题。这就是结论。

这一结论，甚至连国民党人士也不否认。新法颁布不久，国民党内就有人批评它“处处仅有形式，都不彻底，”“没有具有平均地权土地政策的精神，”“盼望土地法很快再有修正的机会，使它能真正地实现平均地权土地政策，解决我国目前严重的土地问题。”<sup>①</sup>

黄振铎：《土地政策与土地法》。

1947年9月29日至10月3日，在南京召开的全国地政检讨会上，上海、天津、福建、河南、贵州等省市地政局，陕西省政府、汉口市政府等许多单位都提出了要求修改修正《土地法》的许多意见。<sup>①</sup>中国土地改革协会甚至要以《农地改革法草案》取代修正《土地法》。（详见本章第四目）。

《土地法》是土地问题的根本大法。它集中地反映了一个阶级、一个政党对于土地问题的基本政策和立场。修正《土地法》反映了国民党蒋介石集团，在抗战胜利后，地主阶级与农民阶级斗争非常尖锐的情况下，在土地政策上稍作一些调整，但其维护地主阶级权益，巩固大地主、大资产阶级统治的立场基本不变。

### 三、《绥靖区土地处理办法》

所谓“绥靖区”，即国民党蒋介石集团发动内战，对其攻占的解放区的诬称。解放区是抗日战争时期中共领导人民从日本侵略者手中收复的地区。这些地区，在经济上发展新民主主义经济，保护民族资本主义，实行减租减息，削弱半殖民地半封建经济；政治上建立了共产党领导下的人民当家作主的民主政权；文化上创立了新民主主义的文化。上述经济、政治、文化方面反映了中国社会发展的规律和要求，代表着中国工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级的根本利益。它是当时中国最进步最光明的区域。解放区的存在成为蒋介石集团恢复其大地主大资产阶级统治的

<sup>①</sup> 《全国地政检讨会议报告》，二档馆全宗号三十六，案卷号133。



严重障碍，因此，遭到蒋介石集团的仇恨和敌视，而要处心积虑地消灭它。

在土地问题上，国民党政府先后制订了《绥靖区土地处理办法》、《修正绥靖区土地处理条例草案》、《战士授田条例草案》等法令。其中，以《绥靖区土地处理办法》最为重要。它集中地反映了蒋介石集团对于所谓“绥靖区”的土地政策。

1946年10月25日，国民政府行政院公布了《绥靖区土地处理办法》，全文共21条。<sup>①</sup>其基本内容是：（一）农地所有权人，为自耕农者，依原有证件，或保甲四邻证明文件，收回自耕。（二）农地所有权人，为非自耕农者，在政府未依法处理前，准依原有证件，或保甲四邻证明文件，保持其所有权，并应由现耕农民继续佃耕。（三）佃租额，不得超过农产物三分之一，其约定以钱币交租者，不得超过农产正产物三分之一折价。这就是所谓“三一还租”。（四）在变乱期间，农民欠缴之佃租，一概免于追缴。（五）农地经非法分配者，一律由县政府依法征收，被征收土地之地价，由县政府依法估价、折合农产物，以土地债券分年补偿。（六）县政府依法征收之土地，依下列优先次序分配于人民，缴价承领自耕：甲，变乱前原佃耕人。乙，现耕种人。丙，有耕种能力之退伍士兵及抗战军人家属。（七）农民承领土地后，即应依照估定地价折合农产物，在15年内向中国农民银行缴纳之。（八）承领土地之农民，不依规定按期缴纳地价者，得由县政府将其所领土地收回，重行放领。（九）农民承领之土地，应由县政府发给其土地所有权状，并依法令管理之。（十）承领

<sup>①</sup> 《中国土地问题教程》第125—127页。



土地之农民，应自承领土地之日起，依法缴纳土地赋税。

综合起来看，《绥靖区土地处理办法》的基本内容，可以分为两个方面：一方面是恢复解放区土地改革前封建土地制度。例如上述（一）、（二）、（五）诸点，这是该“处理办法”的重心。另一方面，是对原封建土地制度加以若干限制，例如上述（三）、（四）、（九）诸点，这是蒋介石集团在内战空前激烈的形势下，被迫作出的让步。但这种让步是很小的，并只限于“绥靖区”。其出发点和归宿都是为积极回复原先的土地状态，恢复地主阶级在农村的特权及统治。

《绥靖区土地处理办法》中关于恢复土地革命前封建土地制度的内容，曾受到国民党内留心土地问题者的非议，他们认为：“绥靖区经大变乱后，人口大减，经界尽失，……在此种情形下，处理地方土地，等于开辟新大陆，正是大好实验改革的机会，”“当不至坚持其回复原有土地所有权。”<sup>①</sup>

1948年3月，华中“绥靖会议”参考上述意见，将原《绥靖区土地处理办法》加以修订，通过了《修正绥靖区土地处理条例草案》。该“草案”共18条。<sup>②</sup>它与前者基本原则相同。所不同之处有三：

（一）农地所有权人非自耕农时，按其家属人口，每人以保留上等田5亩为准，超过限额标准之农地由县政府征收，由承领人缴价承领自耕。至于自耕农所拥有的农地面积，则无此限制，这一规定，不仅比《修正土地法施行法》第7条关于土地面积最高额：“宅地，以十亩为限，农地以

<sup>①</sup> 同上，第72页。

<sup>②</sup> 同上，第128—130页。

其纯收益，足供一家十口之生活为限”的规定，是进步多了。而且比原来的《绥靖区土地处理办法》的有关规定具有积极进取的精神。原“处理办法”除农地“非法分配”的由政府依法征收外，采姑息态度，目的在于回复农村土地改革前的原状。修正案则采取“每人以保留上等田五亩为准”的积极的限田政策。

(二) “佃租额不得超过每年一次农产正产物三分之一。”《绥靖区土地处理办法》则没有按“每年一次农产正产物”计算的规定。查1943年7月22日，南京国民政府司法院第2519号公函对旧《土地法》关于“农产正产物”的解释是指一年两季节可收益的主要产物为正产物(如春麦秋黍)，以定正产物之收获总额。<sup>①</sup>此后，其2610号公函的解释是指全部农产物”几乎一草一木之微；亦皆解释为正产物。”<sup>②</sup>

《修正绥靖区土地处理条例草案》规定佃租额计算农产正产物的方法以每年一次最主要之农产物为限。当时送行政院核定的意见如下：“农产正产物之解释，指每农场每年最主要之农产物，以一年一次农产物为限，其种类依地方习惯定之。交租额在三分之一以上者，应减为三分之一；依习惯不及三分之一者，仍依其习惯不得提高。”<sup>③</sup>显然，这一规定比历史上这方面规定要合理得多，以免缴租一次、二次或全年的农产物的疑议和纠纷，有利于减轻佃租额。而且，“三一还租”比375%还租轻一些，也比按地价8%还租简易方便。

(三) “田赋由土地所有权人缴纳，其它按田亩分摊之地方捐款，主佃各半分担。”<sup>④</sup>也是有利于佃农。

<sup>①②③④</sup> 同上，第59、60、61、129页。

上述这些规定反映了白崇禧等华中“绥靖会议”的参加者，企图进一步压抑地主，争取农民以便控制“绥靖区”，稳定国统区。

关于军人授田法令，国民政府在抗日战争时期曾颁布过《荣誉军人授田条例》、《抗战时期阵亡将士遗族授田条例草案》等条例。这些条例只适用于抗日荣誉军人及阵亡将士遗族，不适于全体军人。其为着抗日，有进步的意义。1948年3月，华中“绥靖会议”所制定的《战士授田条例草案》共15条。<sup>①</sup>其基本内容是：（一）授田战士以直接参加“戡乱剿匪”作战之现役陆海空军士兵为限。（二）每人授田以上等水田3亩，或上等旱地5亩为准。（三）授田所需田地，由地主捐献之田地和公有田地充之。（四）地主捐献田地，应由所有上等水田超过30亩，或上等旱地超过50亩之地主，按其超过面积，比例捐献。（五）战士授田，以其原籍所属之县乡镇田地授予之。（六）县市乡镇成立战士授田委员会，办理授田事宜。乡镇战士授田委员会，由战士家属代表、地主代表、乡镇农会代表、乡镇公所代表各一人组成。该草案也反映了华中“绥靖会议”参加者，企图牺牲地主阶级部分的眼前利益，以提高士气，拯救时局。

上述国民党关于处理“绥靖区”土地问题的三个文件中，只有《绥靖区土地处理办法》由行政院在1946年10月25日公布施行。其余两个草案都胎死腹中，并没有颁布施行。这反映了蒋介石集团在此地主阶级与农民阶级之间的矛盾十分尖锐的情况下，坚决保护地主阶级利益，以维护其统治根基的立场。

---

<sup>①</sup> 同上，第131—133页。

《绥靖区土地处理办法》推行的结果如何呢？

首先，从其试办的地政实验县来看。1946年下半年至1947年下半年，行政院先后决定：江苏之东台、兴化、宿迁、淮阳；山东之临沂、济宁；河北之昌黎、丰润；察哈尔之张北、涿鹿；安徽之天长、泗县；陕西之延安、甘泉，共14县作为“绥靖区”地政实验县。<sup>①</sup>虽然，有少数地政工作者下乡，举办土地调查，凡调查所得经“非法”分配的土地亩数，能恢复原地主阶级土地所有权之地区则恢复之；不能恢复其原土地所有权之地区，则按《绥靖区土地处理办法》，由政府征收，放给农民承领自耕。但是，普遍情况是由于国民党各地方“政府主管人员对于土地问题多不认识，一则曰土地无问题，再则曰土地问题不严重，因之对于是项法令，不加研究、亦不推行，其甚者，是奉到法令不转行乡区镇保甲几乎比比皆是。”<sup>②</sup>

而且，这些地区的人民群众以各种方式反抗，甚至组织地方武装，反抗蒋介石集团的情行逆施。中国人民解放军转入战略进攻后，又迅速地收复这些地区，因此，“各省实验实施土地处理，仅江苏省曾就东台之大中、新丰两镇，淮阴之渔沟镇，兴华之南官乡及宿迁之耿车乡，共征收土地105865亩，放给农民承领自耕。”<sup>③</sup>其余各实验县多以环境恶劣；无法施行；有的只进行到土地调查为止。实际上，上述大中镇、新丰镇、渔沟镇等很快就被人民武装力量解放，其土地征收放领即告无效。

---

<sup>①②③</sup> 地政部：《地政业务概况报告》，《地政通讯》第3卷第10期，1948年11月。

其次，从地政实验县之外的所谓绥靖区来看，“在治安稍较稳定之绥靖区县份，又以县政府忙于兵差军需之供应及地方秩序之维持，如省政当局督导不严，每对土地处理工作阳奉阴违，推诿不行，间并有地方民意机关从旁阻挠，更增困难，再则举办绥靖区土地处理所需经费未获列入预算，是以该项工作亦无由继续进行。”<sup>①</sup>

特别是地主还乡团的反攻倒算。在国民党“军事政治绝对控制地区，地主亦随军事政治力量还乡，地主还乡后，目睹家园残破之惨状，感情无法克制，及移恨于参加斗争清算分田之农民，施以反清算反斗争之报复行为，任意加租、撤租、追租等情况亦时有所闻，农民不敢声张。地方政府，反相观察，遂以土地未生纠纷，并无问题，置诸不闻不问。”<sup>②</sup>

下面，且看国民政府派遣到苏北的一位下乡服务队员所目睹的《绥靖区土地处理办法》“施行”情况。该服务队员写道，“苏北的农民十九都是佃农，至于说自耕农可以晨星，简直没有。大的地主动辄有田地数千说寥若亩，小的亦有二三百亩，当匪军（对人民解放军的诬称——作者注）以‘斗争’、‘清算’之际，这批拥有大块田地的地主老板们便相率逃命到江南去。俟至国军（即国民队军队）收复了，地主又重新归来，迫着佃农交出田地，并迫缴租谷。……

“但积压数年来的租谷，要一次纳完，事实上也不可

---

① 同上。

② 张辉：《华北绥靖区土地问题之一般及其改进意见》，《地政通讯》第2卷第19期，1947年8月。



能。想不缴吗？那可不行。不许讲道理，地主有武力，可以把你拘押起来。我亲眼看到一个地主借着某方势力，任意拘捕佃户，不下百余个，强迫清缴租谷，不然的话，则施以吊打、火烤、灌水……等毒刑。势弱无能的佃户，此时呼天不应，呼地不应，只有随其摆布支配，只有呻吟待死。”<sup>①</sup>

那么，国民党政府的态度又是如何呢？他继续写道：“苏北虽早已为国军所收复，而政府亦老早推进了，可是广大的农民似乎被忘记了，一点关心也没有。如果需要征工征粮，摊钱派捐的时候，却又非要找到农民头上不可。总之，苏北农民倒霉，在敌伪占领时，绑票、勒索。政府来了，以为可以呼吸一口自由的新鲜空气，可是谁会预想到更是龌龊、黑暗、可怕。”<sup>②</sup>这是何等沉痛的血泪控诉啊！

国民政府地政部派往华北、华中“绥靖区”视察的官员也承认：国民政府征购军粮的数额甚大，“地方政府无款拨补，势必由农民负担，凡此种种，皆使土地负担加重，还乡地主，势焰万丈，逼使佃农独立负担，亦在所都有。”<sup>③</sup>

综上所述，不难看出《绥靖区土地处理办法》并没有得到贯彻执行。不用说“地权调整”，连“三一还租”也成为一纸空文。唯独纵容地主还乡团横行乡里，暗无天日。如此积重难返，国民党统治已经到了不能自拔的时候了。

在此期间，1946年11月15日，蒋介石集团一手包办的所谓的国民大会（称“制宪大会”）召开，会上通过了《中华民国宪法》，这是1936年“三五宪草”的改装本。内中涉及

---

①② 《代苏北佃农们喊冤》，上海《大公报》1948年4月26日。

③ 张辉：《华北绥靖区土地问题之一般及其改进意见》。



土地政策的主要有第142、143条和第146条。<sup>①</sup>

“第一四二条 国民经济应以民生主义为基本原则，实施平均地权、节制资本，以谋国计民生均足。”

“第一四三条 中华民国领土内之土地属于国民全体。人民依法取得之土地所有权，应受法律之保障与限制，私有土地应照价纳税，政府并得照价收买。

附着于土地之矿，及经济上可供公众利用之天然力，属于国家所有，不因人民取得土地所有权而受影响。

土地价值非因施以劳力资本而增加者，应由国家征收土地增值税，归人民共享之。

国家对于土地之分配与整理，应以扶植自耕农及自行使用土地人为原则，并规定其适当经营之而积。”

“第一四六条 国家应运用科学扶术，以兴修水利，增进地力，改良农业环境，规划土地利用，开发农业资源，促成农业之工业化。”

这些条款，是1930年土地法颁布以后，历来各项土地法令的基本政策的浓缩，并无多大新意，也只是作为官样文章、摆摆架势而已。

#### 四、《农地改革法草案》的 不了了之

《农地改革法草案》源于中国土地改革协会提出的《土地改革方案》。

<sup>①</sup> 见彭明主编：《中国现代史资料选辑》第6册第246—247页。

中国土地改革协会，酝酿于1944年国民党军队在豫湘桂战役失败之后。其时，萧铮等人目睹国民政府前方军事之失败，后方政治之无办法，如物价之腾涨，粮食政策之失败，财税之不足，即掀起国民党之“政治革新运动。”<sup>①</sup>与此同时，萧铮还认为：中国地政学会“勿再以‘学者’面孔出现，拒人于千里之外；”应改组扩充为社会团体——中国土地改革协会，“吸收各方面有力分子及农民参加，以大力推动土地改革。”<sup>②</sup>当时，由于地政学会的其它主要负责人的反对，萧铮的这一主张被搁置。

直到1947年4月6日，中国土地改革协会才在南京召开成立大会。出席成立大会的有230余人，大会通过了“宣言”和“会章”，选举萧铮为理事长，宣布中国土地改革协会的正式成立。

《中国土地改革协会宣言》十分尖锐地指出目前“中国的土地问题，比以往任何时代都严重，它已使我们的国家和民族走到一个前进或落后、兴隆或颓败的关头上；如果我们不能解决它，它便会解决我们！”<sup>③</sup>宣明协会的奋斗目标是：“国家独立，民族自由，和政治民主，经济平等。”为此，提出三点基本要求和当前的八项主张。

三点基本要求：（一）天然富源，如山林、川泽、水力、矿产、及因社会进步而发生之土地利益，应一律收为公有，归全体人民共同享受，不得为任何私人或私人集团所垄断侵占。（二）农地应一律农有，以实现“耕者有其田”，彻底消灭地主阶级及租佃制度。（三）市地及重要经济建设区内之土地以公有为原则，根绝土地投机，使工商业免受地租之压

<sup>①②③</sup> 萧铮回忆录：《土地改革五十年》第254、255、289—292页。

迫，公共建设得合理之发展。并使一切市民有适于健康生活的住宅园地。

八项主张是：（一）实现国家独立和民族自由，反对分裂割据，或以任何方式损害国家领土和主权之完整。（二）要有真正的民意机关，实行宪法，实施民权指导监督政府，迅速实行地方自治，坚决反对官僚分子或任何一阶级把持的腐败政治。（三）要求经济平等，反对资本家专制的“自由资本主义，”反对官僚资本对公私企业的操纵。（四）坚决主张人人有获得土地权利的平等，要实行土地所有权制度（包括继承制度）的改革，以符合地权平等的要求。（五）改革障碍农业进步的旧式耕作制度和乡村组织，佃耕制度应迅即终止。贫农及佃农除导其转业外，必须立即获得土地。（六）彻底改造凌乱、腐败及无秩序的都市生活，消灭“贫民窟”。（七）改进社会知识阶层的生活。（八）迅速实行战士授田政策，同时实行边疆垦殖政策。

中国土地改革协会的上述三点基本要求和八项主张，也反映了该会一些人反对封建主义和反对官僚资本主义的思想主张。例如，其基本要求的（一）和（二），八项主张中的（四）和（五），都有明显的反封建内容。其八项主张中的（二）、（三）等项有明显的反对官僚资本主义的内容。

中国土地改革协会成立后，即大力发展会员，建立地方协会。“6个月后，会员增到3600余人，分会遍及全国23个省市。”<sup>①</sup>到1948年，会员即增至16000人。与此同时，该会还发行《土地改革》月刊；编印土地改革书刊；举办土地改革研究会、讨论会；大力“策进土地改革运动。”1948年

<sup>①</sup> 《中国土地改革协会概况》，二档馆全宗号三六（二），案卷号181。

2月29日，中国土地改革协会理事会公布了该会酝酿讨论“达半年余之久”的《土地改革方案》。<sup>①</sup>

《土地改革方案》的“序言”开宗明义：“中国土地改革协会有鉴于我国当前土地问题之严重，已成为一切祸乱的根源，和民族生死的关键。”批评“政府现行有关土地的法令，并不足根本解决这一问题，如果不急求彻底而普遍的改革，实有非常可怖的后果。”它为达到耕者有其田，实现宪法第143条的精神，方案分列七章。其基本内容是：（一）

“全国农耕土地，应自即日起，一律归现耕农民所有。”

（二）“现在佃耕他人土地之农民，分年清偿地价，取得土地所有权，化佃农为自耕农。上项地价为现租额之七倍，分十四年交纳。但现租额以不超过正产物375%计算之。”（三）

自交纳地价，清偿地价之第一年起，原土地所有人之土地所有权，即行终止，而移转于原耕佃农。取得土地之佃农，每年交纳地价十四分之一，至第14年，地价清偿完竣后，取得其土地所有权状。（四）凡非从事于自耕之任何人民，不得购买耕地，根绝土地兼并。（五）为彻底实行土地改革，各地佃农应组织佃农协会，代为办理土地登记收缴地价。

纵观《土地改革方案》，确有把地主阶级土地所有权转移到佃农手中的内容和措施。方案的立意，则是为了国民党政府“逃出死亡的威胁”，<sup>②</sup>维护摇摇欲坠的蒋介石集团的统治。

《土地改革方案》公布后，在国内外引起巨大的反响。“京沪各大报均纷加赞扬。美国《基督教科学箴言报》亦揭载全文，并著论谓此项改革方案甚为重要，应视中国政府能否实

---

<sup>①②</sup> 见萧铮回忆录：《土地改革五十年》第286—288、295页。

行，以为美国对华继续援助的条件。”<sup>①</sup>但是，国民党政府对此方案并没有接受，更谈不上作出什么决议。

当时，民间有一起直接行动：湖南益阳县箴言乡农会常务理事邓梅魁（佃农），为在法令范围之内要求实行政府号召的“二五减租”，不遗余力，深得佃农的拥戴，却遭土豪劣绅的忌恨。1948年2月2日（即农历年关前）清晨，竟被劣绅指使六名便衣队，持枪闯进邓家，将邓从床上拖到屋外，连击三枪，当场牺牲。<sup>②</sup>“佃农邓梅魁为推行二五减租，惨遭杀害的消息”即曾压倒许多正面宣传地改的消息。<sup>③</sup>

1948年3月29日至5月1日，国民党召开的所谓“行宪国大”上，各各忙于争权夺利，竞选总统、副总统。对于国大代表于斌、于右任、张伯苓、程潜等1400余人联名提案，“坚决要求政府立即颁布实行耕者有其田之土地法案，以解决目前严重的土地问题。”仅作出“咨请政府限六个月内筹划实施”的决议。<sup>④</sup>

可是，“行宪国大”后，新组成的翁文灏内阁的施政方针报告，只“一再提到民生主义，面对节制资本、平均地权之实施决心却无表示。”<sup>⑤</sup>因此，受到立法委员邓励豪、王子兰、黄建中、王开化、何佐治、金鸡盛、范苑声等的一再严

<sup>①</sup> 同上，第288页。1948年3月29日，美国《基督教科学箴言报》提出：“参众两院之援华法案规定之军事援助，应勒而不予，以迄中国政府采取有效步骤施行其土地改革方案为止。”见《土地改革》第1卷第2期第20页，1948年4月16日。

<sup>②</sup> 《农村惨剧一幕——邓梅魁奉行“限租拥佃”法令惨遭杀害》。《土地改革》第1卷第2期第20—21页，1948年4月16日。

<sup>③④</sup> 参见《土地改革半年风云》。《土地改革》第1卷第11期，1948年9月。

<sup>⑤</sup> 《立法委员关于土地问题的质询和翁文灏内阁的答复》1948年7月3日。见彭明主编：《中国现代史资料选辑》第6册第468—472页。



词质询：“平均地权的口号至少有四十多年的历史。政府无论说的如何响亮，目前人民是不会相信的。……这是一种口号，用以敷衍一时，根本没有实行的诚意。”“什么清理豪门资本平均财富呀，实行土地改革、二五减租呀，这一切一切的善政也都在‘为政不得罪于巨室’的政治哲学下呼呼口号，就已烟消云散。”“请问新政府如何准备解决当前严重的土地问题。”如此等等，行政院长翁文灏十分尴尬，也感叹“殊难收预期效果。”<sup>①</sup>

在此之前，中国国民党内各反对派分别组织国民党民主促进会、三民主义同志联合会，以及其他国民党内反蒋分子，纷纷集聚于香港，召开联合大会，于1948年元旦正式成立中国国民党革命委员会（简称“民革”），发表宣言、行动纲领和《告本党同志书》，痛斥蒋介石把孙中山手创的“救国救民国民党”已变为“祸国虐民国民党”。主张推翻蒋介石卖国独裁政府，反对美国干涉中国内政和助长内战的政策，坚持孙中山的三大政策，实行耕者有其田的土地政策等等。随后民革和民盟等各民主党派发表声明，响应中国共产党的“五一”号召，接受中国共产党的新民主主义革命的路线和政策，这一切表明，蒋介石集团已经陷入十分孤立的厄境。

此时，中国土地改革协会的主要负责人萧铮等认为：“于时局十分紧张中，我们愈感到有迅速实行土地改革之必要，尤其是农地改革，是防止共党扩张之重要武器，故自本年（1948）3月20日本会发表土地改革方案后，继之以各种座谈会及讨论会互相交换意见。”于是，进而在7月间拟定出《农地改革法草案》。

<sup>①</sup> 同上。



《农地改革法草案》，“是依照《土地改革方案》的原则拟定的，细节虽有补充；精神仍是一贯。它的基本精神，在于迅即终止佃耕制度，普遍实现耕者有其田，而同时不使中小地主骤然失去生活的保障，可以在比较和平安定的过程中完成这一改革。”<sup>①</sup>

《农地改革法草案》共19条，<sup>②</sup>条文同样宣明“依据中华民国宪法第一四三条之规定，制定农地改革法，以实行耕者有其田”（第1条）。也强调“全国农地自本法施行之日起，一律归为自耕作之农民所有”（第2条）。它对《土地改革方案》有以下细节补充：

（一）自耕农一口所有之农地，其面积以不超过维持一家八口生活必需之范围为限。（第3条）

（二）对于战士特别优待，分配承领自耕时，现役军人家属有优先承领权，并由政府代为分年偿付地价；现役军人、退役荣誉军人和阵亡军人遗族所有的农地，不超过户地单位面积的，虽非其家属自耕，得准其保留农地所有权。（第4、5、9条）

（三）原所有权人所收地价，如其每年总额超过当地自耕农全年土地收益一倍者，就其超过部分减少25%；超过二倍者，减少50%；超过三倍者，减少75%；超过四倍以上者，全部减去。上项累退减补之地价，仍由农地承受人照额缴于政府，作为地方公共建设之基金和政府为现役军人直系亲属所得农地代缴地价之

---

① 万国鼎：《农地改革法案要旨说明》，《土地改革》第1卷第8、9合刊第5页，1948年8月。

② 见《土地改革》第1卷第8、9期合刊第3、4页。

用。（第10条）

（四）乡镇农地改革委员会人员由佃农代表3人，雇农代表、自耕农代表、农地原所有人代表、政府代表、土地改革社团代表、农地技术专家各1人组织之。

（第12条）

（五）本法施行前，农地上原供佃农雇农使用之房屋耕畜农具及其他农业设备，应归农地承受人照公平估价承购自用。其必需之资金，由国家金融机关酌量贷给。（第13条）

这些规定，企图在大动乱中迅速实施“耕者有其田”、“战士授田”的原则，意在“安定农村动员人力物力防范匪乱”，“安定军心扑灭匪乱”。<sup>①</sup>以挽救行将崩溃的蒋介石集团的统治。

由于中国土地改革协会属于社会团体性质，不能直接向立法院提出《农地改革法草案》。为求立法院能审理通过此案，使其具有法律效力，并能颁布施行。于是，萧铮等人以其立法委员之身份，将该草案正式提出于立法院。时间是1948年9月21日，而不是萧铮一书中所说的7月4日。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见《农地改革法案座谈纪录》。《土地改革》第1卷第8、9期合刊第12页。

<sup>②</sup> 参见《地政通讯》第3卷第10期，1948年11月。作者附识：1948年7月4日，中国土地改革协会在南京香铺营举行座谈会，萧铮等人将《农地改革法草案》介绍给热心于土地改革的立法委员，希望各委员把它作为自己的提案向立法大会提出。见《土地改革》第1卷8、9期所载《农地改革法草案座谈纪录》和社论：《写在“农地改革法草案”之前》。因此，1948年7月4日并不是正式向立法院提出“草案”的日子。殷章甫一书的说法与萧相同，亦误。

向立法院提出《农地改革法草案》者，除提案人萧铮外，还有连署人张道藩等84人。该案在立法院提出后10天之内，曾发生大会激烈论战3次。综合各立法委员在院会中所发表之意见，除萧铮、张道藩等85人坚持己见外，其它还可以分为四派。

一是反对派，以陈紫枫、李永懋等为代表，表示极端反对。其理由是《农地改革法草案》“违宪”，即违反宪法中保障人民财产之规定；又认为“我国土地问题，根本并不严重”，“提倡土地改革为共产党之尾巴”，将制造混乱。甚至有认为：“戡乱时期，实行土地改革，乃自己捣乱后方，显非其时。”

二是拥护派，以全绍先、崔书琴、李良云、张金鉴、黄建中、吴望伋、雷殷等为代表，原则上表示赞成《农地改革法草案》，对陈紫枫等人的观点逐一加以辩驳，并提出修正意见。雷殷在会上发言时强调战士授田，他大声疾呼：“我们为谁打仗？打仗的是谁？农民吃不饱饭还要来拼命保护城市的豪门，农村的地主，岂有此理！”

三是研究派，以张静愚、卢郁文等为代表，认为事关重大，应广征各专家意见及地方机关之报告，认真研究后再作决定。

四是高调派，以黄宇人、刘不同等为代表，认为《农地改革法草案》的办法不彻底，主张直接实行土地国有和集体农场等。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 上述四派，参见何超航：《农地改革法案立法院舌战记》和《农地改革法案立法院舌战记补遗》。《土地改革》第1卷第11期和第14、15期合刊。

针对立法院委员陈紫枫等人反对《农地改革法草案》，萧铮写了《论农地改革法案——兼答刘士笃、陈紫枫、甘家馨、孟广厚诸先生》一文，“加以辩解，其余在立法院讨论中，口舌之争辩，几又演‘舌战群儒’。”<sup>①</sup>至1948年10月1日，立法院将《农地改革法草案》和其它关于土地问题的提案，“卒以并付审查了之。”<sup>②</sup>

其时，南京、上海、北平、天津等地各大报及重要杂志，都及时地报导了立法院关于《农地改革法草案》的激烈争论。社会上也出现了一场关于土地改革的大辩论。1948年10月10日，中国土地改革协会的机关刊物《土地改革》，还特地刊载了《农地改革法草案论战专号》。此外，国统区各党派要人、学者、地方当局也纷纷发表要求国民政府实行耕者有其田的言论。国统区要求变革封建土地制度的呼声形成高潮。可是，直到人民解放军解放南京，国民党政府关于农地改革方案，仍“尚未定义。”<sup>③</sup>

《农地改革法草案》的不了了之表明：国民党政府对于民情鼎沸，朝野如此议论纷纷的农地改革方案，竟敷衍搪塞了事。它深刻地反映了这个党和政府的统治集团是非常顽固地维护大地主、大资产阶级的利益，已到了不可救药、至死不悟的地步了。其被中国人民大革命风暴卷走是理所当然的。

## 五、“兵农合一”挽救不了危局

1949年4月23日，中国人民解放军攻克南京的前夕，南

<sup>①②</sup> 萧铮《土地改革五十年》第305页。

<sup>③</sup> 同上，第306页。

京国民党政府各院、部、会逃往广州，作垂死挣扎。5月29日行政院长何应钦内阁总辞职，阎锡山在CC派的支持下，于6月3日出任国民党政府逃离大陆前的最后一任行政院长，惶惶不可终日。

在土地问题上，立法院于6月27日三读通过“实行兵农合一，以裕兵源粮源，并实施土地改革案。”<sup>①</sup>

这是怎么回事呢？“兵农合一”的内容是什么？

“兵农合一”早先是阎锡山在山西提出来的。十年内战后期，阎锡山为抵制共产党土地革命的影响，曾在山西提出“土地村公有”，遭到多方面的反对而中止。（见本书第230页）。抗日战争后期，1943年8月中旬，阎锡山在晋西吉县召开会议，提出“兵农合一案”。此案提出的主要原因有二。其一，抗战时期，阎锡山退缩晋西之后，其管区日渐缩小。同时，为了通制中共领导的抗日民主根据地在山西的不断扩大。阎锡山企图巩固和“发展”其管区，穷究对策，提出此案。其二，由于阎锡山统治下的晋西，出现了“地方疾苦，民少储蓄，抽签入营……十人入营，能留存于军中者不过一、二人，其余八、九虽逃之仍不敢回家，驹至田亩荒芜几及其半”的局面。<sup>②</sup>为着解决其兵源和粮源之困难，阎锡山召集其管区的县、区长专门开了三天会，拟定此案。

“兵农合一”的主要内容是：

（一）编兵农互助小组。凡18岁至47岁之男子均为役龄壮丁，各以居村为单位，每3人编为一兵农互助小

<sup>①</sup> 萧铮回忆录：《土地改革五十年》第327—329页。

<sup>②</sup> 《阎锡山呈蒋介石关于兵农合一的报告》二档馆全宗号三六，案卷号重63。

组。其中1人服常备兵役，入营当兵，其余2人，服国民兵役，在家种地。步兵每届3年。骑、炮、工兵4年退伍。役龄壮丁，轮流服常备兵役，服常备兵役者退伍后，即回乡服国民兵役。逾龄者除役，及龄者编组。同组服国民兵役者，每年须优待服常备兵役者家属小麦或小米5石，棉花10斤，并酌予柴、水及其它费力不费钱之帮助。逃役、逃亡不在村之役龄壮丁，令其家属召回，再行抽签，如逾期不归者，先服国民兵役，令其家属出本身应负担之优待粮棉。此外，为着配合编组，还制定了《常备兵潜逃惩处办法》。其方法很严酷。①：

(二) 划分份地。将各县现有耕地，以居村为单位，以年产量除地租、田赋、随赋负担、铺垫开支外，能纯余小麦或小米20官石，及适于2人耕作之地划分。划入份地之土地，其所有权仍属原主。领种份地之国民兵，应给予地主同粮银正额之地租，凿有水井者，另给井租。份地之田赋及随赋负担，由领种份地之国民兵缴纳②

(三) 平均粮银。在原则上以居村为单位，编查丘段，清丈地亩，评定产量，制定粮银总册，作为征粮依据。推归村有之土地粮银，及无地主而有粮银者，均匀入份地，由村负担。③

关于上述三者的内在关系，阎锡山说，这是“连环运

① 《兵农合一章程》（编组之部），二档馆藏宗号三六，案卷号重63。

② 同上（份地之部）。

③ 同上（均粮之部）。



用，缺一不可。不编组，则兵源路塞而潜逃，相寻漫无归责之人。不互助，则常备兵无优待而顾虑家庭，情绪难安。编组互助而不划分份地，则国民兵优待无所出，生活无保障，且常备兵入营后所遗耕地，乏人耕种，恐有荒芜之虞。划分份地而不平均粮石，则划分无标准，负担难公道，而国民兵所得偏枯不平，国家征实亦感困难，是三者连接实施，相生相成，效用弥彰。”<sup>①</sup>

纵观阎锡山的“兵农合一案”，是用政治的、军事的、经济的、宗法的锁链，把农民束缚于以居村为单位的“份地”上。它不但保存封建地主阶级的土地所有制，而且使农民的人身、营业、财产、生活等进一步受到严格的控制，而完全失掉了自由，成为农奴。它使原来自耕农自耕的土地，也变成佃耕的土地，使原来的自耕农以壮丁的身份，编入小组去承耕份地，交纳佃租。它“不仅不是耕者有其田的方法，相反地却是消灭自耕农，普及租佃制度的方法。”<sup>②</sup>显然，它是一项倒退性的土地政策。它与《土地村公有办法》在性质上相同。其目的是建立新式农奴制度，以巩固阎锡山的军事封建专制统治。

从1943年11月起，阎锡山在晋西乡宁、吉县、大宁、石楼等县推行“兵农合一”。次年又扩展到新绛等10多个县。<sup>③</sup>总计两年多的时间，共划份地156385份，编兵农小组151685组，抽常备兵70190人，把176520个国民兵和编入耕

---

①③ 《阎锡山呈蒋介石关于兵农合一的报告》。

② 郑震宇：《阎锡山的兵农合一》，《地政通讯》第15期第6页，1947年4月1日。

作小组的65万多男女老少，紧紧地捆绑地“份地”上。<sup>①</sup>

实行“兵农合一”地区的农民，在阎锡山要命、要粮、要义务劳役三者夹攻之下，过着惨痛的日子。“兵农合一实行了，茅厕满了没人掏；十亩地里九亩草，留下一亩长黄蒿，百姓受死叫不饱。”<sup>②</sup>这首歌谣反映了实行“兵农合一”地区农民的悲惨生活。该区的农民曾以明分暗不分、怠工、潜逃等方式来抵制“兵农合一”。

抗日战争胜利后，1945年冬阎锡山曾到重庆兜售“兵农合一”政策，并得到蒋介石的支持。1946年1月，阎锡山组织25个“解救团”，分头到太原、徐沟、晋源、榆次、五台等25个市县大力推行“兵农合一”，并对“兵农合一”办法，作了一些变更和补充。其主要的有：（一）兵农互助小组由3人改为6人，1人当常备兵，5人领种份地当国民兵。（二）兵农互助小组外，又有兵矿、兵工、兵商、兵艺、兵运、兵牧、兵林等互租小组。常备兵由18岁至22岁壮丁中抽拔。（三）国民兵每人每年出优待粮3石，棉花5斤，每小组共出粮15石，棉25斤。（四）每份地由原纯收益20石，改为按能养活8口人为计算标准。粮食份地之外，又增加果树份地、芦苇份地、柳条份地。（五）年满7岁至18岁的男女，一律接受阎锡山指定的“国民必修教育”等等。<sup>③</sup>这些变更和补充，表明阎要从经济、思想教育等方面进一步控制和奴役其统治区人民。

到1946年6月，晋中、晋南各县推行“兵农合一”，共

---

<sup>①②③</sup> 参见《阎锡山统治山西史实》山西人民出版社，1981年第326、329、375—377页。

抽出常备兵 2 万多人，编组国民兵在 10 万人以上。<sup>①</sup>当地人民群众以隐瞒年龄、假报籍贯、少报壮丁人数等方法抗拒阎锡山的暴政。1947 年夏季之后，人民解放军节节胜利，解放区日益扩大，“兵农合一”政策，并没有挽救阎锡山在山西统治的最终崩溃的命运。

1949 年 5 月 14 日，逃往广州的中国地政学会暨中国土地改革协会的负责人，邀请阎锡山作“兵农合一”的演讲。阎锡山将“兵农合一”吹嘘了一通。萧铮等人则鼓吹“山西省政府实行兵农合一办法，法良意善，颇收动员全民共起戡乱之宏效。”，“庶能挽回危局巩固国基。”<sup>②</sup>似乎捞到一根“救命稻草”了。

萧铮等 31 人又以立法委员名义向立法院提出：“实行‘兵农合一’制以裕兵源粮源，并实行土地改革案。”建议“由本院通过，并请行政院即速实行。在实行本法案时，有与其他法令抵触，概依本法案为准。”<sup>③</sup>真是到了病膏乱投医的地步。故有本节开头时所说的——立法院三读通过本法案之事。

该法案共 9 条，其内容与当年（1946 年）山西省的“兵农合一”办法大同小异，在此就不必赘述了。它的命运众所周知，随着整个国民党政权在大陆的迅速覆灭，“兵农合一”政策也只在历史上留下一段可笑的插曲。

---

<sup>①</sup> 同上，第 375—377 页。

<sup>②③</sup> 萧铮回忆录：《土地改革五十年》第 326、326—327 页。

## 第七章

# 关于中国国民党 土地政策的反思

中国国民党（它的前身是中国同盟会）是近代中国第一个革命政党，肩负反帝反封建和开创现代化的历史使命，从它1905年成立到1949年在中国大陆上统治权的陨落，历经近半个世纪，有它成功的纪录，更有失败的惨痛。

反帝反封建斗争的社会内容是废除封建半封建的土地制度。国民党的缔造者孙中山创立三民主义学说，主张“平均地权”，提出“耕者有其田”，期求中国土地问题的解决，为中国现代化开辟道路。他和中国共产党人合作，召开国民党“一大”，打开了国民革命的新局面，使中国大有希望。不幸孙中山过早逝世，而以蒋介石为首的国民党统治集团（以下简称蒋介石集团）在北伐战争胜利进军中，就背弃了国民党“一大”的宣言，“清党”、“反共”；在它执掌全国政权的22年（1927～1949年）中，在土地问题上，只是标榜“平均地权”，并没有实施“耕者有其田”的行动，甚至连二五减租都未曾真正贯彻，反而千方百计地维护封建半封建的土地关系，致使土地问题比历史上任何时代都严重。反帝反封建的任务没有完成，现代化进程被中断、扭曲，中国各族人民（特别是亿万穷苦农民）由失望、愤怒到武装反抗，蒋介石集团终究咎由自取，被人民大革命的浪潮席卷而去。因

此，对中国国民党的与其命运息息相关的土地政策，进行反思很有必要。

## 一、关于近代中国土地制度 极不合理的问题

近代中国封建主义和帝国主义相勾结，掠夺和压榨土地，使地权占有集中，土地使用分散，耕作水平低下，田租异常苛重，人地关系紧张，极为人们所关注。

孙中山是了解中国土地问题的严重性。他说：“一般农民，有九成都是没有田的，他们所耕的田，大都是属于地主的”，<sup>①</sup>“农民耕田所得的粮食，据最近我们在乡下的调查，十分之六是归地主，农民自己所得到的不过十分之四，这是很不公平的。……所以许多农民便不高兴去耕田，许多田地便渐成荒芜，不能生产了”，<sup>②</sup>这说明中国土地问题既有少数地主垄断地权的不合理，又有租佃制度分配的不合理，桎梏了社会生产力的发展。因此，他在阐释民生主义的平均地权学说时，认为非“耕者有其田”不可，“民生主义真是达到目的，农民问题真是完全解决，是要‘耕者有其田’，那才算是我们对于农民问题的最终结果。”<sup>③</sup>

蒋介石集团是怎样看待这个问题的呢？

1931年5月，蒋介石主持召开的国民党第三届中央执行委员会第一次临时全体会议通过的《全国一致消弭共祸案》中有这么一段决议：“吾国土地制度原甚平均，据年来之统计，全国农民有地10亩至20亩者，占全国耕地总面积62%；有地

<sup>①</sup> <sup>②</sup> <sup>③</sup> 《孙中山全集》第9卷第399、400、399页。

30亩以上者，占21%；有地50亩以上者，占11%；而有地百亩以上者，仅占6%左右。可知中国土地之分配，其平均已如此。同时有地自十亩至五十亩之农民，其土地所有权之变动状态，有增加之倾向；而有地自五十亩至百亩以上之农民，其土地所有权之变动状态，只有分割之趋势，并无集中之倾向。”<sup>①</sup>

这是背离客观事实的。且不说这个统计数字是不科学的，缺少占地10亩以下和20~30亩的农户数字，难道偌大的中国没有一个百分点吗？！

根据国民党农村复兴委员会1933年派员对陕、豫、苏、浙、粤、桂6省调查结果，推算而得的土地状况：3.5%的地主占45.8%的耕地，6.4%的富农占18%的耕地，19.6%的中农占17.8%的耕地，而70.5%的贫雇农仅占有18.4%的耕地。<sup>②</sup>土地分配如此不合理的状况，应该说是带有普遍性的。因为，这个调查不仅是国民党当局所派的专家主持的实地调查，而且这6省分布于中国的北部、中部及南部省份，有它的代表性，是比较符合实际的。

事实上地权集中过程一直在进行着。浙江龙游8个村在1928~1933年间，地主占有总耕地数，由55.6%上升为65.1%，而贫雇农的原有土地40%却被迫出卖了。<sup>③</sup>河北新河县的团里村在1930~1934年间，无地者由8户增为13户，有地1~10亩的由30户增为53户，10~20亩的由69户减为63户，20~40亩的由84户减为68户，40~80亩的由50户减为42户，80~100亩的8户无增减，100亩以上的由1户增为3户。<sup>④</sup>

①荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上，第956页。

②薛暮桥：《中国农村经济常识》新知书局1937年版第26页。

③④章有义：《中国近代农业史资料》第3辑第685、743页。



大体说来,当时全国共有耕地面积约15亿亩,其中落在占全国人口10%的地主富农手里的及其控制的公共土地(如官公田、寺庙、教堂、祠堂等占有的土地),约占10亿亩,并且多数是上中等的好田和水田;而占人口80%以上的贫雇农和中农,只占有5亿亩,且大多是下等田和旱田。河南南阳县1932年的调查表明,占有土地100亩以上的地主有1898户,他们的土地就是碎块分割给62512家佃农半佃农耕种,平均每户地主有33家佃户。<sup>①</sup>往往是十几户、几十户甚至几百户的贫雇农和中农所拥有的土地还抵不上1户地主所占有的土地。

同时,农业生产仍是沿袭秦汉以来人工牛耕的“而对黄土背朝天”的耕作方式,年亩产量在南方水稻地区通常是300~400斤;北方麦黍地区是130~200斤;而地租量通常在亩收获量的50%上下,甚至有高达80%。其地租购买年一般不到10年,而西欧、北美在第一次世界大战后的地租购买年通常是20~30年。<sup>②</sup>我国地租剥削率苛重的程度是世界所罕见的。大约全国佃户每年以地租交纳给地主的粮食达600亿斤以上;这样大量粮食落在不劳而获的地主手里,大多用于寄生性的消耗,或者部分用于高利贷和商业投机活动,或者继续兼并土地,扩大封建剥削。广大佃农终年劳苦而不得温饱,过着糠菜半年粮的牛马生活。

这种“不耕者有田”和“耕者无其田”的封建半封建土地制度,导致土地占有集中与土地使用分散的严重脱节;地主“不劳而获”和佃农“劳而不获”的不合理分配制度,残酷的剥削与被剥削关系,严重阻碍社会经济的发展,乃是当时我

<sup>①</sup> 《中国经济年鉴》(1935年)第5章第23-24页。

<sup>②</sup> 《中国租佃制度之统计分析》,正中书局1942年版第143页。

国农村中最普遍最基本的事实。

蒋介石无视这个基本事实。1933年蒋介石《对于解决土地问题意见》的通电中，竟说：“今日中国之土地，不患缺乏，并不患地主把持。统计全国人口与土地之分配，尚属地浮于人。不苦人不得地，惟苦地不整理。”并声称：“中正对于土地政策，认为经营及整理问题，实更急于分配问题。”

①

蒋介石的通电，如此颠倒土地问题的主次，从而定下南京国民政府处理土地问题的基调，实在为害匪浅。

固然，土地使用经营的问题不能忽视。从整个土地问题来说，它应包括两个方面，一是占有情况，再是使用情况。但是，土地占有决定与制约着土地使用，是矛盾的主要方面。如果无视当时中国的土地占有的极不合理的状况，而是片面强调土地的使用经营问题，那是主次颠倒，极不利于土地问题的正确解决。蒋介石在这个通电中，还三申五令“承认业主地权，保持农村秩序。”②其维护农村旧秩序的旨意，可说是“司马昭之心，路人皆知”。

## 二、关于蒋介石集团与 “耕者有其田”的问题

蒋介石集团以孙中山的“忠实信徒”自居，对于“平均地权”、“耕者有其田”的方针原则，也曾多次重复孙中山

---

① ②《蒋委员长对于解决土地问题意见》。《地政月刊》第1卷第11期第1563页，1933年11月。

讲过的话。但对其基本精神——废除封建土地所有制，实现土地国有——却是很少谈及的，而利用孙中山某些理论上的不彻底性，片面宣扬它的消极因素方面，则不遗余力的。

孙中山曾经主张通过立法手段“和平解决”土地问题，使“农民可以得利，地主不受损失”，做到“两不吃亏”。蒋介石就此反复强调：“平均地权的精义，就是以和平渐进的方法，一步一步达到土地公有的目的。”<sup>①</sup>而对于孙中山另一主张：“现在俄国改良农业政治之后，便推翻一般大地主，把全国的田土都分到一般农民，让耕者有其田。耕者有了田，只对于国家纳税，另外便没有地主来收租钱，这是一种最公平的办法。我们现在革命，要仿效俄国这种公平办法，也要耕者有其田，才算是彻底的革命”。<sup>②</sup>蒋介石则闭口不谈，而且恶毒攻击共产党以“革命手段”没收地主土地是“惨无人道”。

特别是当地主与农民发生冲突时，孙中山、廖仲恺等国民党左派是坚决维护农民的正当利益（如支持广东广宁、花县的减租运动），严厉镇压地主豪绅的顽抗。而蒋介石集团则是维护大地主大资产阶级的既得利益，压制农民甚至血腥镇压。

蒋介石集团这种指导思想，左右了国民党政府的整个土地政策，导致在一些重大的土地问题上，接二连三地背弃“平均地权”和“耕者有其田”的方针原则，现举几例：

其一，浙江省1928年～1930年的“二五减租”，喧腾一

---

<sup>①</sup>蒋介石：《在峨嵋军训团讲话》1935年9月。转引自《中国土地问题教程》第45—46页。

<sup>②</sup>《孙中山全集》第10卷第556页。

时，虎头蛇尾。当省政府决定取消“二五减租”，诸暨等县立即张贴布告：“保护业权”，宣称“如有反对取消二五减租者，即反革命，无论何人拿办严惩。”<sup>①</sup>蒋介石对浙江省政府的指示，认为：“可废止‘二五减租’名称”，修订租佃条文时，“应准酌用地方善良习惯”等等。<sup>②</sup>其结局就可想而知了。

其二，南京市的“市地公有”初步方案被否决。1928～1929年，南京市政府曾拟就“市地公有”的一个试行方案：准备把中山门经过中山路到下关的干道两旁100米以内的土地，全部收为市有进行“建筑公营”的办法，上报审批。国民政府委员会经过六、七次会议讨论，结果竟遭否决而作罢。<sup>③</sup>

其三，《土地法》长期议而不决，决而不行。1930年立法院公布的《土地法》，维护封建地主的“土地私有”和租佃制度，本已背弃“耕者有其田”的原则，只规定一些改良主义的措施。蒋介石还在负责推行土地政策的内政会议上说：“内政会议各位同志，须知土地问题非常之重要，并且土地问题的解决，不能只用一个方法来解决。比如从前立法院的土地法，要全国一律来实行，结果就有很多地方行不通。”<sup>④</sup>

集党政军大权于一手的蒋介石对土地法尚且如此龃龉，难怪《土地法》公布后，长期陷于各方面的扯皮中，财政部

---

①章有义：《中国近代农业史资料》第3辑第304页。

②《浙江民政月刊》第5卷第1期，1935年。

③参见《土地问题座谈会纪录》。《土地改革》第3期第9页。

④《先总统蒋公全集》第1册第659页。

门和地政部门之间，曾发生“地籍整理”与“土地陈报”之争，“废止田赋改征地价税”之争，当年财政部长孔祥熙是最怕“土地改革”，一听地政整理，就以财政和田赋中的问题作“挡箭牌”，从中央到地方吵个不休。到1934年土地法还未付诸实施，有的立法委员和政府官员索性提出“关于地租最高额之规定，应予删除”，<sup>①</sup>“对于私有地最高面积之限制，应予删除”，<sup>②</sup>等等。所以在1936年喧闹一场的“土地法修改原则”的争议中，竟连孙中山曾经一再强调的地价税应采取累进税率的原则，国民党中央都通不过，也就可见一斑了。

其四，《土地政策战时实施纲要》草案的修订过程，更能说明问题。“实施纲要”是蒋介石集团委托中国地政学会草拟后，交有关机关会同研究，最后由蒋介石和行政院副院长兼财政部长孔祥熙等合议拍板的。他们为了保证田赋征实敛财和避免地主豪绅作梗，对草案作了两处重要修改：将地价税率原是累进至地价的8%，却下降为5%；将地租额不能超过地价的8%，则上升为10%。本来草案将最高地价税和地租率相等，尚能起抑制地主豪绅兼并和垄断土地的作用。如今一升一降，地租率则为地价税的一倍，以加重佃农的负担博取地主豪绅的欢心，即使地主豪绅的封建剥削照旧不受损失，又使政府敛粮聚财有了法门，这样既保存了封建土地制度，又分享了封建地租的厚利。

同时，从整个“实施纲要”的具体内容来看，将征税征实和地租限额的种种规定相比较，存在着“增税有着”，“减租无由”的弊病，它“不是以培植国民生计为重，而是

---

<sup>①</sup> <sup>②</sup>萧铮回忆录：《土地改革五十年》第81、117页。



以增加政府收入为重”，显然是“本末倒置”。当时《解放日报》连载的一篇长文对“实施纲要”进行剖析，曾尖锐地批评这是“消极的挽救财政困难，增加地税收人，维持统治基础，袒护特权阶级”的政策，“这一缺憾正是国民党战时农民土地政策的致命伤，同时也正是团结广大农民争取抗战胜利之绝大阻力”。<sup>①</sup>

.....

到了抗战胜利后，群众要求土地改革的呼声极高，在社会上爆发了一场大辩论。蒋介石集团“以不变应万变”。不论“二五减租”令也好，土地法修正公布也好，《绥靖区土地处理办法》也好，《农地改革法草案》争论也好，一概以“为政不得罪于巨室”的原则来对付。“甚至比较缓和得许多的限田办法，在政务会议中还有人反对，认为不宜如此得罪地主，失掉地主对于政府的拥护。”<sup>②</sup>

群情激愤，众矢之的。中国地政学会负责人万国鼎说：“十年前，我们确曾希望政府实行土地改革，曾经努力为土地法的合理修正做过不少要求与争辩。后来越来越失望了，早已失去了拟订法律的兴趣。近来，我更一再说，要希望目前政府切实施行土地改革，很少可能。”<sup>③</sup>中国食货会的曾资生指出：“我觉得中国土地问题迄今不能获得合理解决，原因固多，但尤可注意的是政府的本质问题。……若干党人只知道升官发财，发了财，便兼并土地，变成新兴的地主阶

---

<sup>①</sup>成全：《国民党“土地政策战时实施纲要”研究》，《解放日报》1942年5月26—29日。

<sup>②</sup>《土地改革》第1卷第5期第8页，1948年6月1日。

<sup>③</sup>《土地改革》第1卷第7期第7页，1948年7月1日。



级，因之，一个进步的政策拿出来，转了两个弯，便没有了。”<sup>①</sup>在《中央周刊》编辑部举行的土地问题座谈会上，学原社社长徐佛观十分感慨地说：“回想当年保皇党的新民丛报与革命党的民报论战，最激烈的就是土地问题，保皇党反对土地问题的合理解决，而我们革命党人则坚持解决土地问题，不图今日我们党走上了保皇党的路线，真是从何说起！”<sup>②</sup>昔日革命的国民党已经完全堕落为反革命的国民党，在土地问题上立场态度的变化，昭然若揭。

中国土地改革协会理事长萧铮，尽管在《土地改革》创刊号上嘶声疾呼：“真正中国的前途：是要从推翻现存的土地制度，铲去剥削阶层，及其代表者官僚集团做起。”<sup>③</sup>可是谈何容易！难道蒋介石集团能够自己铲除自己吗？！

### 三、关于民族民主革命 与土地改革的问题

近代中国，帝国主义和封建主义交相加害于中华民族，中国人民面临着民族民主革命。“所谓民族问题实质上就是农民问题”。<sup>④</sup>孙中山曾明确指出：“农民是我们中国人民之中的最大多数，如果农民不参加革命，就是我们革命没有基础。……如果这种基础不能巩固，我们的革命便要失

①《中央周刊》第10卷第13期，1948年3月28日。

②《中央周刊》第10卷第12期，1948年3月12日。

③萧铮：《我们揭出社会革命的旗帜》。《土地改革》第1卷第1期，1948年4月1日。

④《列宁斯大林论中国》，人民出版社1965年版第110页。

败。”<sup>①</sup>这是因为，建立在封建土地所有制基础上的地主豪绅对农民的压迫，是中国国内阶级压迫的基本形式，又是帝国主义统治中国进行民族压迫的支柱。帝国主义侵略中国不但不愿破坏中国的封建剥削制度，而且到处致力于保持资本主义前期的一切剥削形式（特别是在乡村），并使之永久化。20世纪20年代的中国，许多帝国主义各自扶植封建军阀进行连续不断的混战，拚命争夺土地、财富和人口，更加造成近代中国的贫穷落后，农村人地关系异常紧张的局面。而且，无产阶级和资产阶级争夺领导权的斗争也集中在农民土地问题上，农村是各种矛盾的焦点。因而，民族民主革命的实质不能不是农民革命，革命的根本社会内容也不能不是土地改革。

同时，农民是现时中国民主政治和民主经济的主要力量，既是民族民主革命的主力军，又是发展国民经济的主力军，土地改革使农民从封建的土地关系中获得解放，即会迸发出潜在的巨大的革命和生产积极性。所以，土地改革在民族复兴和民主建设中有极其重要的地位和深远的意义，不进行土地改革，是不可能彻底完成民族民主革命的任务。

孙中山不愧为伟大的革命先行者。他在晚年接受共产党人的帮助，重新解释三民主义时，对中国农民问题有一个认识上的飞跃，认清亿万农民是中国革命的基础，将解除农民的痛苦，当做今日实行三民主义的“第一件事”。特别是主张以“耕者有其田”来解决农民土地问题，引导中国人民为国民革命——民族民主革命而奋斗。

可是蒋介石集团执掌南京国民政府时，自己不革命，也不

---

<sup>①</sup>《孙中山全集》第10卷第555页。

准他人革命。对于共产党在苏区实行“耕者有其田”，必欲置之死地而后快。但对于日本帝国主义制造“九一八”，“一二八”事变，竟采取不抵抗主义和“攘外必先安内”的政策。他们对苏区频频发起大规模的军事“围剿”，却让日寇乘虚而入，以致一片片国土沦陷，而使中华民族濒临亡国灭种的危机。

抗日期间，国民党统治区又出现了所谓民族革命阶段和民主民生革命的两阶段论，将民族革命和民主民生革命相割裂。他们散布“大敌当前，民主民生改革的问题不应该提起，等日本人走了再提好了。”<sup>①</sup>

最明显的例子，是蒋介石在1939年4月召开的中国地政学会第五届年会上所作的训词：“彻底推行民生主义的土地政策之良好时机”，乃在“抗战胜利之日”。他完全与《中国国民党临时全国代表大会宣言》<sup>②</sup>唱反调，还强制年会的中心议题去讨论“中国战后土地政策”，由CC派头子陈立夫到会坐镇，内政部土地司长主持。这种倒行逆施的做法，引起人们极大的不满。立即遭到与会者20多人的发言质问：“为什么不讨论‘战时’土地政策问题，‘战争时间多长？’‘战后的情况如何？’‘战后的情况不明，怎样决定战后的政策？’他们强烈的提出：“战时的土地问题是现实问题，是急待解决的问题，不能离开现实去讨论什么‘战后’土地

---

①《毛泽东选集》合订本第977页。

②《中国国民党临时全国代表大会宣言》曾明确昭示：“吾人谓民生主义之实行，当于抗战期间求之，且当于此求得抗战之胜利，决非俟抗战胜利之后，始从事于民生主义之开始。”（录自荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，第471页。）

政策”等等，<sup>①</sup> 尽管遭到激烈的抨击，年会的主持者还是秉承最高当局的旨意，坚持既定的中心议题，通过所谓《中国战后土地政策》决议案。

对此，当时就有人尖锐地指出：“战时没有适当的土地政策来处理土地的问题，而单说战后如何如何，那轻而言之，就是缓其可当急，急其可当缓；重一点说，那就是逃避现实，为落后的旧秩序预留地步。”<sup>②</sup>

那么，国民党最高当局为什么在民族大敌日寇日益深入国土的情况下，会做出这种不合时宜、不得人心的决策呢？它的背后究竟隐藏着什么动机？从当时的种种迹象表明，一个最基本的事实，国民党最高当局在抗战中并未放弃大地主大买办大资产阶级的利益，坚持反共独裁和压迫人民的基本立场。1939年1月的国民党五届五中全会后，就陆续制造反共磨擦，与此相适应，维护“落后的旧秩序”，将战时土地政策的实施停搁下来。蒋介石对共产党及其领导的人民革命力量壮大的恐惧心理，后来由他自己作了交待：“我知道这是中共企图第二次大规模渗透本党的阴谋。我们依据民国十三年到十六年的惨痛经验，是不再上当了。”<sup>③</sup> 蒋介石集团竟会落到“防民甚于防寇”的地步。结果，“搬起石头打自己的脚”，人心丧尽，无力抗日。这是国民党的一次致命性失误。

---

<sup>①</sup> 见《新华日报》1939年4月25日报导。

<sup>②</sup> 钱俊瑞：《略谈抗战中几个农村经济的问题》1940年6月24日《中国农村》论文选》下，第791页。

<sup>③</sup> 蒋介石：《苏俄在中国》、《先总统蒋公全集》第1册第308页。

## 四、关于土地改革与 现代化运动的问题

世界现代化运动，从传统保守的封建农业社会向改革开放的现代工业社会转变，是人类社会发展中的一个历史过程。在这个历史过程中，不铲除封建土地制度，就难能更新生产方式，促进社会生产力发展。没有一个民族和国家能够跳过封建土地制度的变革，而能发展工业现代化的。但是解决的途径，在不同的时期，不同的国度，各依自己的国情有所不同。

环顾世界上几个先进的资本主义国家，早年无不着力于变革封建土地制度。

在英国，15世纪末到19世纪初，资产阶级和新贵族通过国会颁布数以千计的圈地令，将封建贵族领地和王室土地私有化，并且大规模剥夺农民的土地和强占农村中的公用地，消除独立小农，使土地合并为资本，为农业资本主义开创活动领域，为现代化的发展提供了劳动力和国内市场。

在法国，18世纪法国资产阶级革命，雅各宾派执政时先后颁发三个土地法令，没收教会土地、逃亡贵族的土地和地主夺去的农村公有地，分配给无地少地的农民，并豁免农民的各种封建义务，是“用真正革命的手段摧毁过时封建制度，使全国过渡到更高的生产方式，过渡到自由的农民土地占有制”。<sup>①</sup>为资本主义发展扫清道路。

在美国，独立战争后，联邦政府曾多次颁布土地法令，

<sup>①</sup> 《列宁选集》第3卷第166页。



将其西部辽阔的无主土地，分段块（一般不超过160英亩）低价出售给农民（或者交付10美元的土地登记费），为美国农业资本主义的迅速发展创造了条件，列宁称为“美国式的道路”。

在德国，1850年颁布的普鲁士土地法，调整地主和农民的关系，农民以高额赎金赎免了劳役和其他封建义务，使德国的农奴制缓慢地演变为容克地主——资产阶级的土地制度，列宁称为农业资本主义中的“普鲁士式的道路”。

其他，如俄国1861年的废除农奴制的改革法令，日本明治维新的土地改革（如1873年的《地税改正条例》）等等，都表明这些国家在走向现代化的转型时期，不失时机的变革封建土地制度，尽管有的土地改革不彻底，或者土地转为少数资产阶级所垄断，但毕竟为工业现代化开辟了道路或起着加快步伐的作用。它给人们一些启示：

（一）废除千百年来的封建土地制度和封建剥削关系，变革旧的封闭型经济结构，适应新的现代工业发展需要，大量资源财富将被释放出来。

（二）土地改革为劳动力从农业部门和农村逐步转向工业部门和城市提供条件，从而引起人口结构、产业结构和社会结构的深刻变化。

（三）革旧从新，新的生产方式和生活方式，将促使人们改变旧意识、旧文化，为其他领域的改革开放扫清思想障碍。

.....

在中国，却是另一番情景。几千年的封建土地制度根深蒂固。中国现代化运动是在外国资本主义入侵的刺激下被动萌发的。历史和环境不同于欧美各国，也不同于日本。鸦片战



争前已是四亿人口的大国，人均耕地仅有2亩多，人地关系相当紧张。资本主义列强用鸦片和大炮打开中国大门后，中国最高统治者仍是昏昏庸庸，并未采取任何有效的变革措施。中国明显地落伍了。

19世纪中叶，太平天国的农民英雄们勇于尝试，前期提出《天朝田亩制度》试图解决土地问题，但其本质还是旧式农民革命的绝对“均贫富”的方案，未有成就；后期提出带有资本主义色彩的《资治新篇》，却未涉及土地问题。19世纪末叶的中国资产阶级维新运动甚至连议论变革封建土地制度的勇气都缺乏。

跨入20世纪时，中国同盟会的革命党人一度生气勃勃，孙中山创立了“平均地权”学说，这是划时代的贡献，实在难能可贵。可惜在他出任中华民国临时大总统的期间，没有排除各方阻力实行土地改革，没有造就一个大的农村变动，错过了中国向现代化转换的第一次良机，结果辛亥革命也流产了。

轰轰烈烈的国民革命，本为中国现代化运动开创了新局面，由于蒋介石集团的叛卖性政策，维护地主、买办、官僚、军阀的利益，没有站在时代潮流的前列着力变革中国的旧经济结构，没有勇气变革封建土地制度，再次贻误了时机。

美国学者费正清认为国民党南京政府时期，“中国社会仍为一小批统治阶级所主宰，而在华的外国人因享受着不平等条约所赋予的特权，也已成了这个统治阶级机构中的一部分”。<sup>①</sup>因而，“1927年之后十年间的南京政府创建了上层阶级的体制，反对彻底改变普通农民生活的思想。”<sup>②</sup>一直到

---

①②〔美〕费正清：《美国与中国》（第4版）商务印书馆1989年版第177、169页。

抗战胜利后，老皇历也没有变。

美国吉尔伯特·罗兹曼主编的《中国的现代化》也指出：

“中国的领导并没有表现出相应的涉足农村或改变城乡关系的能力。……最重要的是，1949年以前，中国没有发生任何可以与俄国的废奴或日本的废藩及普遍征募制相比拟的重大改革”。<sup>①</sup>因此，“人均产量停留在前现代的水平上，在40年代当内战席卷全国之时，也许又落到了几个世纪以来的最低水平”。<sup>②</sup>

这就是蒋介石集团所铸成的悲剧：中国的现代化运动，一而再的被中断、扭曲，远远地落于欧美和日本之后了。

## 五、关于国共两党在土地政策上的合作与分裂问题

20世纪20—40年代，作为中国的两大政党：中国国民党和中国共产党，曾有两次合作、两次分裂的经验教训，深究其源，都与土地问题有密切的关联。

当年，孙中山在国民党“一大”宣言中，重新解释了三民主义，公布了国民党的政纲，将新三民主义具体化，它与中国共产党的最低纲领基本一致，成为国共两党合作的政治基础。在土地问题上，共产党人和国民党左派一起，遵循国民党“一大”宣言，真诚贯彻“平均地权”、“耕者有其田”和“二五减租”的方针原则，有效地动员和组织农民投身国民革命，促成北伐战争的胜利进军，两党自身都得到壮

<sup>①②</sup>〔美〕吉尔伯特·罗兹曼主编：《中国的现代化》，江苏人民出版社1988年版第637、639—640页。

大和发展。

但是，国民党内始终存在着有一股代表地主买办资产阶级利益的右翼势力，他们将农民、工人和共产党人看为“抬轿子”的，既要利用它，又是害怕它。害怕“抬轿子”的将“坐轿子”的国民党人掀翻，早已时时提防、处处限制。

1927年春夏之交，两湖地区出现了农民争夺地主土地的浪潮。在此之前，湖南农民代表非常拥护孙中山的“耕者有其田”的主张，已明确表示：“谁能预言中国国民革命的成功？只问国民党解决土地问题与否”。<sup>①</sup>国民党湖南省党部给中央党部的电报中明确提出，“要求立即切实贯彻国民党中央执行委员会全体会议对农民宣言中提出的解决农民问题的措施，因为农民已经自行夺取地主的土地了，就连农民协会也控制不了这种夺地行为。”<sup>②</sup>

此时，武汉政府的五个主力军（第二、八、十一、三十五、三十六军）、几个独立师和旅，按籍贯都是湘军，这些军长都是湖南的地主。<sup>③</sup>第三十五军军长何键在国民党中央召开的土地会议上，强烈表示反对没收军官地主的土地。第八军军长李品仙大骂湖南闹得很不象样，国民党不该姑息“痞子”。<sup>④</sup>夏斗寅、许克祥相继叛变，就是“要挟国民党放弃土地改革政策，以赚得大地主和劣绅的爱戴”。<sup>⑤</sup>

于是，国民党右翼分子和一切帝国主义、军阀官僚、地

---

<sup>①</sup> 湖南省第一次农民代表大会：《拥护国民党、国民政府决议案》1926年12月。《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》第444页。

<sup>②③④</sup> 见《中国大革命武汉时期见闻录》第140、165—166、165页。

<sup>⑤</sup> 《中国共产党致中国国民党书——关于政局的公开信》1927年6月4日。《中共中央文件选集》（3）第170页。

主豪绅、买办资产阶级……沆瀣一气，倾巢出动向一切革命党和革命群众开刀。

即使在这种形势下，1927年7月29日，中共中央致国民党革命同志书中还呼吁“实行中山先生的‘耕者有其田’的口号”，<sup>①</sup>“我们大家都应当继续孙中山先生的国民革命伟业”。<sup>②</sup>究竟是谁背弃孙中山的“耕者有其田”不是明明白白的吗？！

结果，国共两党分裂出现了“耕者有其田”和反“耕者有其田”的十年内战。

抗日战争爆发，共产党本着团结御敌的精神，停止执行十年内战时期的没收地主土地政策，而采取减租减息的政策。1937年7月15日在《中国共产党为公布国共合作宣言》中还明确指出：“孙中山先生的三民主义为中国今日之必需，本党愿为其彻底的实现而奋斗”。<sup>③</sup>由于国共双方在土地政策上各自作了有效的调整，全民族空前团结一致抗日。

后来，尽管国民党的“战时土地政策”中辍、搁浅，而共产党领导的解放区，始终不渝地执行二五减租，并对农民三次自动起来要求土地，均用极大的说服解释工作，加以劝导，“使解放区的地主减少其对于我们发动农民抗日的阻力。”<sup>④</sup>收到了很好的效果。

抗日战争胜利后，本是获得和平民主建国加快现代化进程的千载一时的良机。在土地问题上，中共“七大”上就宣布我们准备在战后继续实行战时土地政策，“首先在全国

<sup>①②</sup>《中共中央文件选集》（3）第235、237页。

<sup>③</sup>彭明主编：《中国现代史资料选辑》第5册上，第214—215页。

<sup>④</sup>《毛泽东选集》合订本第977页。

范围内实现减租减息，然后采取适当方法，有步骤地达到‘耕者有其田’”。<sup>①</sup>1945年11月7日，中共中央对党内指示，明确指出：“目前我党方针，仍然是减租而不是没收土地”。<sup>②</sup>

当解放区广大农民在反奸、清算、减租减息斗争中直接从地主手中取得土地时，中共中央在1946年作出“五四指示”后，还一再考虑：“对一般地主土地不采取没收办法，拟根据孙中山照价收买的精神，采取适当办法解决之，而且允许地主保留一定数额的土地。对抗战民主运动有功者，给以优待，保留比一般地主更多的土地”。<sup>③</sup>共产党是样这说的，也是样这做的。如当时的苏北淮海区、华北太行区等地，据在减租反奸清算之后的统计，一般地主每人平均有地13—15亩，等于当地中农的4—5倍。<sup>④</sup>直到1947年2月，中共中央还向各地通报陕甘宁边区若干地方试办土地公债，“很得中外记者赞许”的经验。<sup>⑤</sup>

与此相反的是，早在1939年就嚷嚷“抗日胜利之日”，是“彻底推行民生主义的土地政策之良好时机”的国民党当局，此时“二五减租”是名“减”实“增”，土地法修正公布仍是一张空头支票，所谓“农地改革法草案”不了了之……其结局尽人皆知。

回顾民主革命时期国共两党在土地问题的得失，现归纳

---

①② 《毛泽东选集》合订本第977、1069页。

③④ 《中共中央关于向民盟人士说明我党土地政策给周恩来、董必武的指示》1946年7月19日。中央档案馆编：《解放战争时期土地改革文件选编》中共中央党校出版社1981年版第19、20页。

⑤ 中央档案馆编：《解放战争时期土地改革文件选编》第46页。

为三点：

第一，解决中国土地问题，铲除封建土地所有制，属于资产阶级民主革命的范围和内容，本是资产阶级政党——中国国民党应负的历史使命。孙中山在国共合作后充分认识到这一点，也身体力行了这一点。孙中山不愧为民族的骄子、时代的伟人。可惜他早逝而未遂愿。

第二，在国民革命时期和抗日战争时期，国共两党当在土地政策上基本一致时，两党合作有了纽带，两党的关系就比较正常，有利于民族民主革命的推进，有利于中华振兴，获得广大群众的拥戴，特别是国民党在人们心目中的威望和地位大大提高。

但当革命深入、广大农民自动起来要求土地时，共产党人表示支持，国民党当局表示反对，则成为两党分歧的焦点，两党关系就发生磨擦，甚致导致内战，使和平民主发展中国现代化的前景丧失，特别是国民党丧尽人心，终究垮台。

所以说，“两党的争论，就其社会性质说来，实质上是在农村关系的问题上”。<sup>①</sup>农村关系的问题主要是土地问题。土地问题，既是国共两党合作的纽带，又是分歧的焦点。两党合作，国民党则兴；两党分裂，国民党则衰。

第三，中国共产党是孙中山的“耕者有其田”主张的继承者。历史进程已经证明。中国共产党不但口讲，而且力行。亿万农民的心中是最有数的：国民党为地主，共产党分土地。国内外人士也不否认这一点。

早在抗日战争时期，美国有人就批评蒋介石集团“落

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》合订本第978页。



伍”、“无能”，而称中共为中国的“土地改革派”。<sup>①</sup>国民党中央执委、中央宣传部长张道藩也不得不承认：“共匪也在积极倡导国父‘耕者有其田’和我们的‘二五减租’的制度。我们早有比较共产党更为有效的方法，但是根本没有付诸实施，这真是可耻已极！”<sup>②</sup>历史就是如此无情。

当然，中国共产党不是简单地继承孙中山的革命事业，而是按照辩证唯物主义和历史唯物主义的原理，象列宁所预言的那样，中国无产阶级“一定会细心地辨别、保存和发展他的政治纲领和土地纲领的革命民主主义内核”。<sup>③</sup>中国共产党不仅继承了包括“耕者有其田”在内的三民主义的合理“内核”，而且有了很大发展。正如毛泽东所总结的：“我们完成了孙先生没有完成的民主革命，并且把这个革命发展为社会主义革命”。<sup>④</sup>

---

① 参见萧铮回忆录：《土地改革五十年》第252页。

② 《土地问题座谈会记录》1948年4月8日，《土地改革》第1卷第3期第页。

③ 《列宁选集》第2卷第428页。

④ 毛泽东：《纪念孙中山先生》1956年11月12日。《毛泽东选集》第5卷第311页。

## 本书主要参考书目

- 《马克思恩格斯论中国》 人民出版社 1957年版。
- 《列宁斯大林论中国》 人民出版社 1965年出版。
- 《孙中山全集》第1-11卷 中华书局 1981-1986年版。
- 《毛泽东选集》合订本 人民出版社 1967年版。
- 《毛泽东农村调查文集》人民出版社1982年版。
- 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》光明日报出版社 1985年版。
- 《六大以前》人民出版社1980年版。
- 中央档案馆：《中共中央文件选集》1-6 中共中央党校出版社 1989年版。
- 李文治、章有义编：《中国近代农业史资料》第1.2.3辑，三联书店 1957年版。
- 陈翰笙、薛暮桥、冯和法编：《解放前的中国农村》（一）（二）（三）中国展望出版社 1985-1989年版。
- 严中平等编：《中国近代经济史统计资料选辑》科学出版社 1955年版。
- 《先总统蒋公全集》第1.2.3册，台北1984年版。
- 彭明主编：《中国现代史资料选辑》第1-6册，中国人民大学出版社1987-1989年版。
- 萧铮主编：《民国二十年代中国大陆土地问题资料》台北1977年版。
- 张继、萧铮编《平均地权与土地改革》商务印书馆 1943年版。
- 朱子爽编：《中国国民党土地政策》国民图书出版社 1943年版。
- 胡如雷：《中国封建社会形态研究》三联书店 1979年版。
- 《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》，人民出版社 1983年版。
- 《陆海军大元帅大本营公报选编》中国社会科学出版社 1981年版。
- 《廖仲恺集》（增订本）中华书局 1983年版。
- 《蔡和森文集》人民出版社 1980年版。
- 《彭湃文集》人民出版社 1981年版。

- 《恽代英文集》上、下卷 人民出版社 1984年版。
- 《谭平山文集》 人民出版社 1986年版。
- 《周恩来选集》上卷 人民出版社 1980年版。
- 《刘少奇选集》下卷，人民出版社1981年版。
- 宋庆龄：《为新中国奋斗》 人民出版社 1952年版。
- 《广东区党团研究史料》（1921—1926）广东人民出版社1983年版。
- 《阮啸仙文集》广东人民出版社1984年版。
- 《李春涛文集》广东人民出版社1985年版。
- 《邓演达文集》 人民出版社 1981年版。
- 《瞿秋白选集》 人民出版社 1985年版。
- 《鲍罗廷在中国的有关资料》 中国社会科学出版社 1983年版。
- 华岗：《中国大革命史》文史资料出版社1982年版。
- 《范文澜历史论文选集》中国社会科学出版社1979年版。
- 冯自由：《革命逸史》中华书局1981年版。
- 《桂平县志》（民国）
- 《萧山县志》浙江人民出版社1987年版。
- 《桥头镇志》海洋出版社1989年版。
- 殷震夏：《中国土地新方案》正中书局1934年版。
- 〔苏〕A·B·巴库林：《中国大革命武汉时期见闻录》中国社会科学出版社 1985年版。
- 吴尚鹰：《平均地权与土地法》商务印书馆 1935年版。
- 千家驹编：《中国农村经济论文集》 1936年版。
- 汪 浩：《收复匪区之土地问题》 正中书局 1935年版。
- 薛暮侨 冯和法编：《〈中国农村〉论文选》上、下，人民出版社1983年版。
- 中国地政学会第五届年会论文集：《中国土地政策》1939年版。
- 吴文晖：《中国土地问题及其对策》商务印书馆 1943年版。
- 国民政府主计处统计局 《中国土地问题之统计分析》 正中书局 1946年版
- 曹聚仁：《蒋经国论》 香港 1954年版。
- 绥远省地政局编：《抗日战争中之绥远地政》 1947年版。
- 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》 西南财经大学出版社 1988年版。

《中共党史研究论文选》上、中、下、湖南人民出版社1984年版。  
柴树藩、于光远等：《绥德、米脂土地问题初步研究》人民出版社1979年版。  
杨荫溥：《中国财政史》中国财政经济出版社 1985年版。  
吴英荃、林超编：《中国土地问题教程》国防部政工局印 1948年版。  
黄振斌：《土地政策与土地法》中国土地经济学社 1949年1月版。  
狄超白：《中国土地问题讲括》光华书店 1948年版。  
中央档案馆：《解放战争时期土地改革文件选编》中共中央党校出版社 1981年版。  
荣孟源：《蒋家王朝》中国青年出版社 1980年版。  
《阎锡山统治山西史实》山西人民出版社 1981年版。  
萧铮回忆录：《土地改革五十年》台北 1980年版。  
殷章甫：《中国之土地改革》台北 1984年版。  
萧铮：《中国人地关系史》（原名“中国地政史”修订本）台北 1937年版。

《中国农民》（1926—197年）  
《地政月刊》（1933—1940年）  
《地政通讯》（1943—1948年）  
《农情报告》（1933—1944年）  
《群众》（1937—1947年）  
《人与地》（1940—1945年）  
《土地改革》（1948年）

中国第二历史档案馆有关国民党土地问题的档案资料

## 后 记

本书由我草拟纲目，和几位年轻同志共同撰写而成。各章分工如下：

绪 论	金德群	第一章	洪大用
第二章	左用章	第三章	金德群
第四章	左用章	第五章	金德群 夏晓华
第六章	左用章 金德群	第七章	金德群

在成书过程中，得到中国人民大学历史系和科研处同志的关怀，列为国家社会科学基金1989年度计划的一项研究课题，给予我们资助，并且有中国第二历史档案馆和海洋出版社等单位的大力支持，特别是德高望重的屈武同志为本书题写书名，不胜感激。在此一并致以诚挚的谢意。

由于我们水平有限，本书会有不少缺点错误，敬请批评指正。

金 德 群

一九九一年二月

## 后 记

本书由我草拟纲目，和几位年轻同志共同撰写而成。各章分工如下：

绪 论	金德群	第一章	洪大用
第二章	左用章	第三章	金德群
第四章	左用章	第五章	金德群 夏晓华
第六章	左用章 金德群	第七章	金德群

在成书过程中，得到中国人民大学历史系和科研处同志的关怀，列为国家社会科学基金1989年度计划的一项研究课题，给予我们资助，并且有中国第二历史档案馆和海洋出版社等单位的大力支持，特别是德高望重的屈武同志为本书题写书名，不胜感激。在此一并致以诚挚的谢意。

由于我们水平有限，本书会有不少缺点错误，敬请批评指正。

金 德 群

一九九一年二月