

刘正山 著

(上)

Dangdai Zhongguo Tudi Zhidu Shi

当代中国 土地制度

在这套书中，试图对中国共产党成立至今（1921—2014）的中国土地制度史进行系统梳理，尽可能全面反映各个时期土地制度情况，在大背景下客观揭示这将近100年的土地制度的演化轨迹，检讨得失，启示未来。

史

「十二五」国家重点图书出版规划项目

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

全国百佳图书出版单位

刘正山 著

(上)

Dangdai Zhongguo

当代中国
土地制度

史

「十二五」国家重点图书出版规划项目

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目(CIP)数据

当代中国土地制度史(上) / 刘正山著. —大连: 东北财经大学出版社, 2015.10

ISBN 978-7-5654-1960-7

I. 当… II. 刘… III. 土地制度-经济史-中国-现代
IV. F329.07

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 230510 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 178 千字 印张: 14 1/2 插页: 4

2015 年 10 月第 1 版

2015 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑: 时 博 刘瑞东

责任校对: 王 娟

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 48.00 元

自序

曹丕在《典论·论文》中说过：“盖文章，经国之大业，不朽之盛事。”不过，很多时候，“文章”的撰写，作者不会想得那么“高大上”。比如，于我而言，“文章”，不过是随缘而来，兴趣所至，恣意为之。我在土地学科领域的研究，特别是本书的成文，便是如此。

我上大学时，读的其实是投资经济管理专业。然而，本科二年级时，董藩教授邀我参与撰写他主持的一本专著——《土地利用、土地管理、土地市场运行——侧重于制度、政策和发展模式的考察》^①。我翻阅大量资料，多方求教^②，最终，承担了该书三章内容的撰写工作。这是我初次正式接触土地学科。

1999年，我“北漂”到北京，进入《中国土地》杂志社工作^③。从此，因为“谋生”的需要^④，我算是跟土地学科“结缘”了。我先是求教于方家，包括邀请于光远、林毅夫等名家撰稿、担任杂志指导专家等。后来，长期审稿，文献阅读，我逐渐有感，撰写了一些土地理论文章并发表出来，比如《正本清源谈地价》、《批租制是英殖民地政策的遗

① 此书获辽宁省第六届社会科学优秀成果二等奖。

② 特别是东北财经大学图书馆程勉教授给予的诸多帮助。

③ 当时的杂志社副社长吴晔先生给予我诸多帮助。此杂志是“全国中文核心期刊”。我担任过该杂志的负责人。

④ 其实，我感兴趣的领域还有经济史（制度变迁）和幸福经济学等。

产吗》等等。这些文章，在业内引发了争议^①。2003年初，我将其中两篇拿不定主意的文章呈请汪祥春教授指导，他很高兴，并收我为弟子。

起先，国土资源部土地整治中心鄢文聚先生跟我半开玩笑地说，要组织人员跟我辩论；后来，中国人民大学周诚教授发出《致杜业明、韩俊、刘正山、周其仁、周天勇诸君的公开信(排名以汉语拼音为序)》(2006年1月10日)，并组织专门研讨，据说还出过一本书；刘维新、包宗华等等，无不“争论”过。不过，这些“争论”，大多是“君子之争”，且只是学术观点之争，但也有个别伤了“和气”^②。现在看来，那时候的某些文章，只是“初生牛犊”的自然流淌^③。

2007年，国土资源部徐绍史部长安排创办一份内参性质的刊物，后来，着落到由我来筹办。此后，我阅读到了不少不容易看到的东西，也参与了部办公厅某些文件的起草、舆情督办等工作，对地政工作有了更为深刻的理解。

这期间，陈艺静女士约我写一部中国土地改革史(涵盖自古至今)，我前后用了大约7年时间，终于写就出版。出版时，根据赵涛的建议，将其更名为《大国地权——中国五千年土地制度变革史》，我的博士后合作导师韩俊^④为本书撰写了推荐语。

2014年初，国土资源部王世元副部长和国家土地督察局沈阳局蒋亚平巡视员主持了一项土地改革史的项目——中国城镇国有土地使用制度改革回顾工作小组，蒋先生邀我参与，作为小组成员和专家顾问。我与蒋亚平、潘小勇等，到上海、北京等地对当年参与制度改革的老同志进行了访问，也翻阅了一些档案材料。

① 后来，其中一些文章收入《经济学林论剑》一书，卢周来、杨卫红等朋友曾专门写书评肯定。

② 为此，中国土地勘测规划院戚名琛副院长曾从中“调解”。

③ 这可能如陈衍先生所说：“年富力强时，宜放笔直干，有不择地而流，挟泥沙而下之概，虽拳曲臃肿，亦不妨有作耳。”参见钱钟书《石语》[M]。北京：中国社会科学出版社，1996：40。

④ 时任国务院发展研究中心副主任，现为中央财经领导小组办公室副主任。

2014年3月，时博女士^①与我联系，拟申报“‘十二五’国家重点图书、音像、电子出版物出版规划”，问及有什么选题可做。我想起正在参与的这个项目，就跟她说，或许可以写一部《当代中国土地制度史》。后来，出版社通过了这个选题，并上报。最终，《当代中国土地制度史》（上、下）入选^②。于是，便有了读者眼前的这套书。

在这套书中，我试图对中国共产党成立至今（1921—2014）的中国土地制度史进行系统梳理，尽可能全面反映各个时期土地制度情况，在大背景下客观揭示这将近100年的土地制度的演化轨迹，检讨得失，启示未来。

于我而论，写这套书，算是占据了某些“地利”之便，有“人和”之助，也得“天时”。但是，这项工程过于浩大，且不论其他，仅文献的搜集与整理就很困难。无论如何，我仍觉得非常幸运。生活在一个变革时代的我，有幸描写一项重大制度的演化，忆及那风云变幻，波澜壮阔，沧海桑田，忽惆怅踌躇，忽憔悴忧伤，忽豁然开朗，忽展颜跃然，思虑万千，感慨万千，那么，写作中的困难，也就不觉得了。

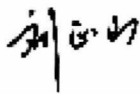
韩俊老师在给《大国地权——中国五千年土地制度变革史》的推荐语中提出：“目前，土地改革史论之作，均集中于近现代。故，此书对于填补古代土地改革历史研究的空白，进行了可贵的探索。”其实，当代的土地制度历史，也没有很好的总结。绝大多数的中国土地制度史著作，集中于中国共产党在新中国建立之初的那场土地改革。1949年新中国建立至今的土地制度历史，似无人撰写；中国共产党1921年成立至1949年的土地制度历史，寥寥几部著作，却“戴着有色眼镜”，时代局限很大^③。

诺贝尔经济学奖得主约翰·希克斯说过：“经济史的一个主要功能

① 系我《房地产投资分析》一书第三版和第四版的责任编辑。
② 参见国家新闻出版广电总局“新广出发[2014]75号”文件。
③ 钱钟书曾云：“东海西海，心理攸同；南学北学，道术未裂。”

是作为经济学家与政治家、法学家、社会学家和历史学家——关于世界大事、思想和技术等的历史学家——可以互相对话的一个论坛。”这其实也是在提醒撰写历史的人，不要局限自己的“视界”。我在写作中，力求找到第一手的材料，并兼容各家意见，最大限度地减少自己的偏见，但也难免有诸多不足，期待方家指正。

当前，恰逢中共中央全面深化改革之际，土地制度改革乃核心问题，若此书能助益学术研究，并“有资于治道”，则善莫大焉。



2015年1月

目 录

第一编

新民主主义革命时期的土地思想与土地制度（1921—1949）/1

第一章 中国共产党早期土地理论与“耕地农有”纲领的形成 （1921—1926）/3

- 一、中国共产党成立时的土地主张/4
- 二、中国共产党成立初期的土地思想引入/9
- 三、“耕地农有”的明确提出/16

第二章 从“没收一切土地”到“区别对待”（1927—1930）/20

- 一、共产国际对中国土地问题的“指示”/20
- 二、国共合作破裂时中共的土地主张/22
- 三、后陈独秀时期的土地主张/28
- 四、“六大”的土地政策/34
- 五、从《井冈山土地法》到《兴国土地法》/36
- 六、“富农政策”与“立三路线”的纠正/40

第三章 王明时期的土地政策（1931—1935）/45

- 一、王明主政/45
- 二、王明时期土地政策探源/46
- 三、“地主不分田、富农分坏田”的执行/50

- 四、“查田运动”的提出与实施/51
- 五、“查田运动”的重新检讨/53
- 第四章 从农民土地所有制到农民、地主土地所有制并行（1935—1945）/57
 - 一、缓和富农政策/57
 - 二、纠正“地主不分田”的政策/60
 - 三、停止没收地主的土地，保障两种土地产权/62
 - 四、减租减息/64
- 第五章 从农民、地主土地所有制并行到农民所有的完全实现（1945—1949）/71
 - 一、“五四指示”/72
 - 二、有偿征购地主土地政策的酝酿与实施/77
 - 三、《中国土地法大纲》/82
 - 四、新解放区的土地改革/86

第二编

新民主主义革命向社会主义过渡时期的土地制度（1949—1957）/91

- 第六章 新中国成立初期的土地改革（1949—1952）/92
 - 一、新中国成立初期的土地改革的缘由/92
 - 二、土地改革的准备/94
 - 三、土地改革相关法令的内容/98
 - 四、土地改革的实施/102
 - 五、特殊地区的土地改革/104
 - 六、案例：柳州郊区的土地改革/111
 - 七、新中国成立初期的土地改革的意义/115
- 第七章 国民经济恢复时期的土地管理工作（1949—1952）/118
 - 一、土地行政管理机构的设置/118

- 二、地籍管理/120
- 三、征地制度/125
- 四、土地使用制度/127
- 五、土地财税制度/129
- 第八章 社会主义改造时期的土地管理工作（1953—1957）/136
 - 一、农村土地产权的变革/137
 - 二、城市土地房产产权的变革/148
 - 三、农村、城市及城乡结合部土地使用制度/155
 - 四、土地财税制度/159
 - 五、土地管理工作/161

第三编

社会主义经济曲折发展时期（1958—1978）/171

- 第九章 全面建设社会主义时期的土地制度（1958—1966）/172
 - 一、土地产权制度/172
 - 二、土地管理工作/183
 - 三、土地财税制度/193
- 第十章 “文化大革命”时期的土地制度（1966—1976）/199
 - 一、土地产权制度/199
 - 二、土地管理/205
 - 三、土地财税/210
- 第十一章 徘徊时期的土地制度（1977—1978）/213
 - 一、土地产权制度/213
 - 二、土地管理工作/216
 - 三、土地财税制度/219

第一编

新民主主义革命时期的 土地思想与土地制度 (1921—1949)

关于中国共产党早期土地思想的源头，本书作者曾进行过简短的追溯^①，不过现在看来还是不够精细。

有学者将“平均地权”的思想，追溯到东汉时期，道教著作《太平经》中提倡的“平均、平等”思想，影响了洪秀全的“平均土地”思想及《天朝田亩制度》，这又影响了孙中山的民生主义之纲领“平均地权”（他曾把洪秀全看做民生主义的先驱）及“耕者有其田”^②。毛泽东关于农民土地所有制的思想借鉴了孙中山的土地思想的某些成分^③。

其实，更早的，应该是“井田制”。在“井田”制度下，诸侯将占有的土地分为“公田”和“私田”，“公田”既有属于村落公益事务开支的部分，也有属于诸侯用于俸禄等项开支的部分，如“藉田”^④。“私田”则是各家农民分到的田地使用权，私田上的收获物归农户拥有，用

① 刘正山. 大国地权——中国五千年土地制度变革史[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2014.

② 1949年之后, 国民党在台湾地区实施了农地改革, 包括“三七五减租”、“耕地放领”及“耕者有其田”。1993年7月底, 废止“耕者有其田”政策, 允许农地流转。2009年实施“小地主大佃农”政策, 鼓励老年或无经营农业意愿的农民出租或出售农地, 并引进青年农民或农业企业以承租方式扩大经营规模。

③ 张红敏. 浅谈中国共产党土地革命时期土地政策和土地立法的思想渊源[J]. 法制与社会, 2007(12).

④ 周天子和诸侯各有“藉田”——作者注。

以维系其自身的基本经济和生活要求。

虽然历经周厉王和周宣王的土地改革，井田制和封建制行将消失，并经过春秋战国的土地改革运动而彻底瓦解，但它影响深远。王莽的王田制、北魏至隋唐的均田制，莫不源于此。到了近现代，1905年，它化身为同盟会的“平均地权”；国民党台湾土地改革时，又以“耕者有其田”的面目出现。时至今日，它仍影响一些学者对土地分配的见解，譬如涨价归公、土地国有、平均地权等。这些见解都可在历代学者对井田制思想的辩论中找到源头。

当然，这是本土的思想创建。早期的中国共产党人并没有认识到这一点。事实上，中共早期的土地思想与政策，在很大程度上受“共产国际”的影响，走了一段较为曲折的道路。有学者表示^①：“莫斯科不顾外交受损坚决支持中共按照俄国革命的模式发动苏维埃革命，从政治方针一直到具体政策文件的制定，从决定中共领导人到选派代表亲临上海，甚至直至苏区，就近帮助工作和指导作战，可以说是事无巨细，几乎一包到底。”

^① 沈志华. 中苏关系史纲(1917—1991)[M]. 北京: 新华出版社, 2007.

第一章

中国共产党早期土地理论与 “耕地农有”纲领的形成 (1921—1926)

1921年7月召开的中共一大，尚未提到农民问题和土地问题，只是强调在进行社会主义革命时，要“没收机器、土地……生产资料，归社会公有”^①，这只是一种模糊的“土地公有”理念。不过，在两个月后的浙江萧山农民运动中，“世界上土地应该归农民使用”^②的观念已被渗透到减租减息的早期实践中。可是，它并未涉及土地权属。

1922年6月，中国共产党首次在正式文件中提出“没收军阀和官僚的财产，将他们的田地分给贫苦农民”。1923年5月，中共三大再次提出“没收地主土地，没收寺庙土地并将其无偿分给农民”。1925年10月，中共提出了较为明确的土地政纲，即“没收大地主、军阀、官僚、庙宇的田地交给农民”，“耕地农有”是农民“最主要的要求”。同年11月，中共发布《中国共产党告农民书》，提出只有“耕地农有”才能解除农民困苦，但要实现“耕地农有”，必须得让工农“得了政权”。

于是，从早期模糊的“土地公有”理念发展到“耕地农有”观念，再到明确的“耕地农有”政纲的颁布，“耕者有其田”的理论开始形成。

① 赵效民. 中国革命根据地经济史(1927—1937)[M]. 广州: 广东人民出版社, 1983.

② 高熙. 中国农民运动纪事(1921—1927)[M]. 北京: 求实出版社, 1988.

一、中国共产党成立时的土地主张

谈到中国共产党早期的土地理论，需先从党的成立谈起。

1915年9月，陈独秀在上海创办《青年杂志》。一年后，《青年杂志》更名为《新青年》。《新青年》的主要撰稿人有陈独秀、李大钊、鲁迅、胡适、钱玄同、刘半农、高一涵、周作人、易白沙、吴虞等。以《新青年》的出版为标志兴起的新文化运动，使20世纪初的中国，开始经历一场深刻的思想革命。在这场激烈的思想文化斗争中，陈独秀表现得十分勇敢和坚决，成为新文化运动的主将。

“十月革命”^①后，以李大钊为代表的一些知识分子开始在中国传播马克思主义。李大钊是中国第一个传播马克思主义并主张向俄国十月革命学习的先进分子^{②③}。也有人认为，李大钊是最早的传播者之一^④。1918年，他发表《法俄革命之比较观》^⑤，论述1917年俄国十月革命与1789年法国资产阶级革命的本质区别。李大钊指出：“俄罗斯之革命是二十世纪初期之革命，是立于社会主义上之革命”，同法国大革命预示着世界进入资产阶级革命时代一样，俄国十月革命预示着社会主义革命时代的到来，是“世界的新文明之曙光”。

1919年10月、11月，李大钊分两期在《新青年》上发表《我的马

① 十月革命，又称布尔什维克革命、俄国共产革命等，是指1917年11月7日列宁领导的武装起义，建立了人类历史上第二个无产阶级政权（第一个是巴黎公社无产阶级政权）和由马克思主义政党领导的第一个社会主义国家——苏维埃俄国。

② 王炳林. 马克思主义传播促成共产党的诞生[N]. 中国教育报, 2011-05-16.

③ 中共中央党史研究室. 中国共产党历史: 第一卷(上册)[M]. 北京: 中共党史出版社, 2002.

④ 于幼军. 社会主义在中国(1919—1965)[M]. 广州: 广东教育出版社, 2011.

⑤ 李大钊. 法俄革命之比较观[EB/OL]. [2008-06-23]. <http://ls.qust.edu.cn/read.asp?ArticleID=1091>.

克思主义观》一文，称马克思主义为“世界改造原动的学说”^①。这篇文章，系统地介绍了马克思主义的唯物史观、政治经济学和科学社会主义的基本原理。

1919年7月和1920年9月，列宁领导的苏俄政府两次发表宣言，宣布废除沙皇政府同中国签订的不平等条约，放弃在中国的特权^②。苏俄政府对华宣言受到中国人民的热烈欢迎，也吸引了更多的中国先进分子关注苏俄的内外政策。这对扩大十月革命在中国的影响和科学社会主义在中国的传播，起到了重要的促进作用。

1920年2月，为躲避北洋军阀政府的迫害，陈独秀从北京秘密迁移至上海。在护送陈独秀离京途中，李大钊和他商讨了在中国建立共产党组织的问题^③。

送别陈独秀，回到北京之后，李大钊立即联络一批青年，于1920年3月，在北京大学成立了中国最早一个研究马克思主义的团体——马克思学说研究会，研究如何把马克思主义运用于中国革命实践。

1920年2月中旬，回到上海之后，陈独秀约请一些志同道合之士，商议建立社会主义组织。

就在陈独秀与李大钊商议建立党组织之时，共产国际也正将目光投向中国。

说起共产国际，这还是“十月革命”之后的事情。1919年1月，在莫斯科举行了筹备建立共产国际（又称第三国际）的会议。3月2日，国际共产主义代表大会在莫斯科克里姆林宫举行。来自欧洲、美洲和亚

① 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第一卷(上册)[M].北京:中共党史出版社,2002.

② 然而,苏俄政府后来并没有将宣言中的承诺全部付诸实施.中共中央党史研究室.中国共产党历史:第一卷(上册)[M].北京:中共党史出版社,2002;于幼军.社会主义在中国(1919—1965)[M].广州:广东教育出版社,2011.

③ 于幼军.社会主义在中国(1919—1965)[M].广州:广东教育出版社,2011.

洲21个国家的35个政党和组织的代表共52人出席会议。中国旅俄华工联合会的两位负责人刘绍周^①和张永奎,以“中国社会主义工人党”代表的名义,应邀出席了共产国际成立大会。共产国际成立后,在指导欧美各国无产阶级政党进行革命斗争的同时,也开始密切关注亚洲各国特别是中国的革命运动情况,帮助这些国家的无产阶级建立自己的政党组织,并积极支持和推动这些国家的民族解放运动和人民革命斗争的发展^②。

1920年春,经共产国际批准,俄共(布)远东局海参崴分局外国处派出全权代表维经斯基^③等人来华。他此行的目的,是出于维护苏俄在远东地区的安全和利益的考虑,希望在中国找到合作伙伴^④。

刚开始,维经斯基想选择并扶持一两个开明军阀,后来,找到了李大钊和陈独秀,决定在中国成立共产主义组织^⑤。

在中国,维经斯基首先会见了李大钊。然后,经李大钊介绍,维经斯基前往上海,会见陈独秀。在北京和上海,维经斯基介绍了十月革命后俄国的情况及苏俄的对华政策,介绍了共产国际和国际共产主义运动的状况和经验。维经斯基在了解到中国工人阶级的情况和马克思主义在中国传播的情况后,认为中国已经具备建立共产党的条件,并对李大钊和陈独秀的建党工作给予了帮助。

在维经斯基等人的帮助下,陈独秀以上海马克思主义研究会为基础,加快了建党工作的步伐。

经过酝酿和准备,在陈独秀主持下,上海的共产党早期组织于1920年8月在上海法租界老渔阳里2号《新青年》编辑部正式成立。当

① 王继民,于洪伟.共产国际里最早的中国人刘绍周[J].炎黄春秋,2001(4).

② 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第一卷(上册)[M].北京:中共党史出版社,2002.

③ 原名格里格里·纳乌莫维奇·札尔欣,又译维经斯基,在华期间化名吴廷康,笔名魏琴、卫金等,是共产国际帮助成立中国共产党的第一人。

④ 于幼军.社会主义在中国(1919—1965)[M].广州:广东教育出版社,2011.

⑤ 于幼军.社会主义在中国(1919—1965)[M].广州:广东教育出版社,2011.

时取名为“中国共产党”。

从1920年8月到1921年春，经过半年多的工作，中国国内先后有6个城市建立起共产党早期组织，其成员也在逐步地增加^①。

共产国际“二大”之后，1921年春，维经斯基回到俄国工作。受列宁委派，马林代表共产国际到中国帮助开展建党和革命工作。

1921年6月初，马林和尼克尔斯基（共产国际远东书记处代表）先后到达上海，并与上海的共产党早期组织成员李达、李汉俊建立了联系。经过几次交谈，他们一致认为应尽快召开全国代表大会，正式成立中国共产党。

李达、李汉俊同当时在广州的陈独秀、在北京的李大钊通过书信商议，决定在上海召开中国共产党第一次全国代表大会。随即，他们写信通知北京、武汉、长沙、济南、广州和旅日的党组织，各派两名代表到上海出席会议。

中国共产党第一次全国代表大会于1921年7月23日晚开幕。

中共“一大”通过纲领^②，确定党的名称为“中国共产党”，规定党的纲领是：革命军队必须与无产阶级一起推翻资本家阶级的政权；承认无产阶级专政，直到阶级斗争结束，即直到消灭社会的阶级区分；消灭资本家私有制，没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料，归社会公有；联合共产国际。纲领明确提出要把工人、农民和士兵组织起来，并确定党的根本政治目的是实行社会革命。

中共“一大”虽然把组织和领导工人运动作为当时的中心任务，但也决定通过“没收”方式使土地归“社会公有”。至于如何“没收”，并没有作出具体安排。这只是一种模糊的“土地公有”理念。为什么？从前文可以看出，党的成立是在苏俄共产党乃至共产国际帮助下进行的，

^① 中共中央党史资料征集委员会. 共产主义小组:上册[M].北京:中共党史资料出版社, 1987.

^② 中央档案馆. 中国共产党第一次代表大会档案资料[M].北京:人民出版社, 1984.