

抗日民主
根據地的

土地政策與法令

新華書店出版

抗日民主根據地的
土地政策與法令



1943

華北新華書店出版

4(1—6000)

目錄

一、中共中央關於抗日根據地土政策的決定（帶附件）.....	（一）
二、晉冀魯豫邊區土地使用暫行條例.....	（八）
三、陝甘寧邊區租佃條例草案（附說明）.....	（二一）
四、抗戰中土地問題獲得圓滿解決.....	（二七）
五、保障佃權是減租交租的關鍵.....	解放日報社論（二八）

中共中央關於

抗日根據地土地政策的決定

——一九四一年一月二十八日中央政治局通過——

抗戰以來，我黨在各抗日根據地實行的土地政策，是抗日民族統一戰綫的土地政策，也就是一方面減租減息，一方面交租交息的土地政策。這一政策，在各根據地實行以後，曾經獲得了廣大羣衆的擁護，團結了各階層的人民，支持了敵後的抗戰。凡在比較普遍、比較認真、比較澈底的實行了減租減息，同時又保障了交租交息的地方，當地廣大羣衆，參加抗日鬥爭與民主建設的積極性，就比較高，而且能够保持工作的經常狀態，安定社會的生活秩序，那裏的根據地，就比較鞏固。但是這一政策，在許多根據地內還沒有普遍的、認真的、澈底的實行；在有些根據地內，還只在一部份地方實行了減租減息，而在另一部份地方，或則還只把減租減息當作一種宣傳口號，既未發佈法令，更未動手實行，或則雖已有政府發佈了法令，形式上減租減息，實際並未認真去做，發生了明減暗不減的現象；在這些地方，羣衆的積極性，不能發揚，也就不能將羣衆組織起來，造成熱烈抗日的基礎；在這些地方，抗日根據地就無法鞏固，經不起敵人的掃蕩，變成軟弱無力的地區。但是在另外若干地區，則却犯了某些左的錯誤，雖然這些錯誤只發生在一部份地方，並且經過中央指出後，已經大體糾正了，但是還有引起各地同志加以注意的必要。

當此抗戰進入更加艱苦的時期，要求各根據地更加發動廣大羣衆的抗日與生產的積極性，更加團結一切抗日階層來堅持敵後的長期鬥爭，中央在詳細研究各地經驗之後，特將我黨土地政策作一總結

的決定，另有關於執行土地政策的具體辦法，作為附件，隨此決定一併發下，以供各地採用，務望各地同志，加以研究，認真執行。

(一)承認農民(僱農包括在內)，是抗日與生產的基本力量，故黨的政策，是扶助農民，減輕地主的封建剝削，實行減租減息，保證農民的人權、政權、地權、財權，藉以改善農民的生活，提高農民抗日的與生產的積極性。

(二)承認地主的大多數是有抗日要求的，一部份開明紳士，也是贊成民主改革的。我黨的政策，僅是扶持農民，減輕封建剝削，更不是打擊贊成民主改革的開明紳士，故於實行減租減息之後，又須實行交租交息；於保障農民的人權、政權、地權、財權之後，又須保障地主的人權、政權、地權、財權，藉以聯合地主階級，一致抗日，只是對於絕對堅決不願改悔的漢奸份子，才採取消滅其封建剝削的政策。

(三)承認資本主義生產方式，是中國現時比較進步的生產方式，而資產階級特別是小資產階級與民族資產階級，是中國現時比較進步的社會成份與政治力量；富農的生產方式，是帶有資本主義性質的，富農是農村中的資產階級，是抗日與生產不可缺少的力量。小資產階級、民族資產階級與富農，不但有抗日要求，而且有民主要求，故黨的政策，不削弱資本主義與資產階級，不是削弱富農階級與富農生產，而是在適當的改善工人生活條件之下，同時獎勵資本主義生產與聯合資產階級，獎勵富農生產與聯合富農。但富農有其一部份封建性質的剝削，為中農貧農所不滿，故在農村中，實行減租減息時，對富農的租息，也須照減；在對富農減租減息後，同時須實行交租交息，並保障富農的人權、政權、地權、財權。一部份用資本主義方式經營土地的地主(所謂經營地主)，其待遇與富農同。

(四)上述三條基本原則，是我黨抗日民族統一戰綫及其土地政策的出發點，四年以來的經驗，證明只有堅持這些原則，才能鞏固抗日民族統一戰綫，才能正確的處理土地問題，才能聯合全民，支持民族抗戰，而使日寇完全陷於孤立。一切過左過右的偏向，都是不能達到這個目的的。

(五) 在農村統一戰綫中，地主與農民間的矛盾，例如地主反對或妨礙農民關於民主民生的要求等，必須按照上述原則，作適當的處理。雙方的合理要求，必須滿足，但雙方都應服從於整個民族奮鬥的利益。在處理農村糾紛中，政府的工作人員，不是站在農民或地主的某一方面，而是根據上述基本原則，採取調節雙方利益的方針。

(六) 三三制政權就是調節各抗日階級內部關係的合理的政治形式，這一制度，必須在參議會系統中認真的普遍的實行；認為這一制度不過是一種敷衍黨外人士的辦法的那種觀點，是不正確的。

(七) 政府法令有關這方面的規定，不應畸輕畸重。一方面要規定地主應該普遍的減租減息，不得抗不實行；另一方面又要規定農民有交租交息的義務，不得抗不繳納。一方面要規定地主的土地所有權與財產的所有權，仍屬於地主，地主依法有對自己土地出賣、出典、抵押及作其他處置之權；另一方面又要規定當地主作這些處置之時，必須顧及農民的生活。一切有關於土地及債務的契約的締結，須依雙方自願，契約期滿，任何一方有解約之自由。

(八) 抗日經費，除赤貧者外，一切階級的人民，均須依照累進的原則，向政府交納，不得畸輕畸重，不得抗拒不交。

(九) 減租減息實行之後，給於了提高農業生產的必要的前提，而農業生產是抗日根據地的主要生產，黨政工作人員，必須用最大的力量，推動發展之，政府應舉行大量的農業貸款，以解決農民借貸的困難。

(十) 農救會的任務，在減租減息之前，主要的是協助政府實行減租減息的法令；在減租減息之後，主要的是協助政府調解農村糾紛與發達農業生產，而不是以自己的決定，代替政府的法令，不是以農救代替政府。在調解農村糾紛的任務上，採取仲裁的方式，而不是專斷的方式；在發展農業生產的任務上，應動員所有農救會員，起模範的領導的作用。

(十一) 既然減租減息與保障農民的人權、政權、地權、財權，是我黨土地政策的第一個方面，既然各根據地內尚有許多地方並未普遍的、認真的、徹底的實行減租減息，而其原因不是地主抗不實

行，就是黨與政府的工作人員，採取漠不關心與官僚主義的態度，因此各根據地政府的工作人員，必須對自己的工作，加以嚴格的檢查，派員下鄉分途巡視各地實行的程度，加以周密的調查研究，全盤的總結各地經驗，發揚正確實行的例子，批判官僚主義的例子。須知發佈口號、發佈法令，與實行口號、實行法令之間，是常常存在着很大的距離的，如不嚴懲官僚主義，反對右傾觀點，就無法使口號法令見之實行。

(十二) 既然交租交息與保障地主的人權、政權、地權、財權，是我黨土地政策的第二個方面，既然各根據地內曾經發生過忽視這一方面的左傾錯誤，而其原因不是農民不了解我黨的土地政策，就是黨與政府的工作人員，也不了解我黨的土地政策。爲着防止今後重複這種錯誤，就必須在黨內、在農民羣衆中，明確解釋黨的政策，使他們明瞭現在我黨的抗日民族統一戰綫的土地政策，是與內戰時期的土地政策有根本的區別的，使他們不限制於眼前的狹隘的利益，而應把眼前利益與將來利益聯系起來，把局部利益與全民族利益聯系起來。必須勸告農民，在實行減租減息與保障農民的人權、政權、地權、財權之後，同時實行交租交息與保障地主的人權、政權、地權、財權，正如在減租減息與保障農民的人權、政權、地權、財權的問題上，必須勸告地主，不應該限制於眼前的狹隘的利益，而要顧及將來與全民族的利益是一樣的。

附件

由於各根據地情況不同，及在一根據地內情況亦有不同者，故關於解決土地問題的具體辦法，不能統一施行整齊劃一的制度。中央在關於土地政策的決定內，規定了統一施行的原則，而在本附件內，則根據此種原則，提出具體辦法，以供各地採用，本附件內所列各項，凡與各地實際情況相合者，

均應堅決執行之，其有不合情況而須變通辦理者，各地得加以變通，惟須將變通之點，報告中央，並取得中央之批准。

附件一：關於地租及佃權問題

(一) 一切尚未實行減租的地區，其租額以減低原租額百分之二十五（二五減租）為原則，即照抗戰前租額減低百分之二十五，不論公地私地、佃租地、夥種地，也不論錢租制、物租制、活租制、定租制均適用之。各種不同形式的夥種地，不宜一律規定為依地主所得不超過十分之四或十分之六，應依業佃雙方所出勞動力、畜力、農具、肥料、種籽及食糧之多寡，按原來租額比例減低百分之二十五。在游擊區及敵佔點綫附近，可比二五減租還少一點，只減二成、一成五、或一成，以能相當發動農民抗日的積極性，及團結各階層抗戰為目標。

(二) 地租一律於產物收穫後繳納，出租人不得向承租人預收地租，並不得索取額外報酬。

(三) 定租（錢租）因天災人禍，其收成之全部或大部被毀時，得停付或減付地租。

(四) 多年欠租，應予免交。

(五) 公糧公款，按累進原則由業佃雙方負擔，土地稅由土地所有者負擔之。

(六) 地租原約定以貨幣支付者，因紙幣跌價而發生爭議時，政府應召集業佃雙方協議調解，並得將貨幣地租之一部或全部，改為實物地租。

(七) 如設有評租委員會等調解機關的地方，須有農民、地主、政府三方代表參加，但政府有最後決定權。

(八) 在租佃契約上及習慣上，有永佃權者，應保留之，無永佃權者，不應強迫規定，但可獎勵雙方訂立較長期的契約，例如五年以上，俾農民得安心發展生產。

(九) 無永佃權之地及契約期滿之地，出租人有依約處置之自由（包括轉讓、出典、出賣、自耕

及雇人耕種等項在內），但在抗戰期間，地主收地應顧及農民生活，並須於收繳前三個月通知承個人，原承個人太窮苦者，應由政府召集雙方，加以調劑，或延長佃期，或只退佃一部。

（十）出租人於契約期滿，招人承佃或出典出賣時，原承租人依同等條件，有承佃、承典、承買之優先權。

（十一）出租人出賣有永佃權或契約期限未滿之地，原承租人有繼續佃耕之權，非原約期滿，新主不得另佃他人。

（十二）承租人在二年內，無故不耕或力能付租而故意不付者，出租人有收回土地之權。

附件二：關於債務問題

（一）減息是對於抗戰前成立的借貸關係，為適應債務人的要求，並為團結債權人一致抗日起見而實行的一個必要政策，應以一分半為計息標準。如付息超過原本一倍者，停利還本。超過原本二倍者，本利停付。至於抗戰後的息額，應依當地社會經濟關係，聽任民間自行處理，政府不應規定過低息額，致使借貸停滯，不利民生。

（二）債權人不得因減息而解除借貸契約，債務人亦不得在減息後，拒不交息，債權人有依法訴追債務之權。

（三）凡抗戰後新成立的借貸關係，債務人到期不能付息還本，債權人有依約處理抵押品之權。如有爭議，由政府判處。同一抵押品而担保數債權者，其實得之價格，按各債權契約先後依次並比例清償之。抵押品如為土地（押地）照此處理。

（四）凡典地尚未轉成買賣關係者，出典人隨時可用原典價依約贖回土地，不得用抽地換約的辦法。如已轉成買賣關係者，不得贖回，因紙幣跌價，而在贖回典地時所生之爭議，由政府調處之。

(五) 凡抗戰後成立的借貸關係，因天災人禍及其他不可抗之原因，債務人無力履行償約時，得請求政府調處，酌量減息或免息還本。

(六) 因紙幣跌價，債務人用紙幣還債而生之爭執，由政府適當調處之。

附件三：關於若干特殊土地的處理問題

(一) 凡罪大惡極之漢奸的土地，應予沒收，歸政府管理，租給農民耕種，以示懲罰。其家屬如未參加此種漢奸活動，或其情節較輕者不在此例。

(二) 被迫漢奸的土地，不應沒收，以示寬大，爭取其悔過自新。無人管理者，由政府代管，租給農民耕種，俟其回家抗日，即發還之。

(三) 凡逃亡地主不論其逃至何處，其土地不得沒收，無人管理者，歸政府代管，招人耕種，並保存其應得地租，代交田賦公糧，原主回家時，將其土地及應得地租一併發還之。

(四) 凡沒有稅過契或沒有納過稅的黑地，不許沒收，而限期責令業主稅契納糧，如逾期仍不稅契不納糧時，由政府給予相當的處罰。

(五) 族地社地由本族本社人員組織管理委員會管理之，以其收入作為本族本社或本地公益事業之用。

(六) 學地留作教育經費，由政府或本地人員組織教育基金管理委員會管理之。

(七) 宗教土地（基督教、佛教、回教、道教及其他教派的土地）均不變動。

(八) 公荒由政府分配給抗屬難民實業開墾，並歸其所有，在一定期限內，免除或減少其稅收。

(九) 私荒不論生荒熟荒，應儘先由業主開墾，如業主無力開墾，任其荒蕪時，政府得招人開墾，並在一定期限內，免除或減少其租稅。土地所有權仍屬於原主，但開墾者有永佃權。

晉冀魯豫邊區土地使用暫行條例

一九四一年十一月一日公佈

一九四二年十月臨參會二次大會修正

第一章 總則

第一條

本條例依據現有土地關係，就後環境及抗戰建國綱領，爲團結抗戰，增加生產及改善民生製定之。

第二條

本條例所稱土地，包括農地、房地、牧地、林地、荒地、山地、水地及一切水陸天然富源。

第三條

本條例所稱土地使用，即勞力耕作、資本經營及其他使用關係。

第二章 土地所有權

第四條

下列各項土地均爲公有：
一、可通航運之水道河川；

第五條

土地經人民依法取得所有權者，爲私人所有之土地。但地下之礦產不在此限。

第六條

前項礦產易以條例規定之。
公私土地之所有權，均受政府法令保障，任何人不得侵犯。

第七條

公有水道河川兩岸及公有湖沼地周圍之私有土地，如因坍塌或沖毀而變成水道河川或湖沼之一部份者

二、公共需用之天然湖沼及水源；
三、公共交通之道路；

四、無契約之國庫地，瀑布地，古蹟名勝，河灘，荒山及森林等；

五、經政府宣佈公有之漢奸土地，絕戶地及廟地等。

，其所有權視為消滅，該冲毀部份之土地，自然恢復時，經原地主憑契約或近鄰證明為其所有者仍恢復其所有權，如須人力修復，而原地主自願放棄修復或自冲毀後五年以內不修復者，他人有重修權，修復後土地所有權即歸重修人，私人有約定者，依其約定。

第八條

土地所有人得禁止他人或牧畜侵入其地內；但他人有通行權或依習慣可在其山地牧場內樵採牧畜者，不在此限。

第九條

土地所有人，如遇他人之牲畜或物品偶入其地內者，允許其取出，但土地所有人因此而受有損害時，得請求賠償。

第十條

土地所有人非通過他人土地，不得到達其自己之土地者，得依習慣經過他人之土地。

第十一條

土地所有人，因鄰地所有人，在其地界或近旁營造或修繕建築物有使用其土地之必要時，應許其使用之

第十二條

，但土地所有人，因此遭受損害時，得要求賠償。

第十三條

土地所有人於需要越界建築房屋時，須商得鄰地所有人購買其土地，如未事先協商而已越界建築者，視為侵犯鄰地所有權；鄰地所有人對越界部份之土地，得要求適當之價格出賣。

第十四條

私人土地所有權之繼承，依財產繼承法行之。

絕戶土地依土地所有人之遺囑處理之，無遺囑者，由其最近親屬繼承，無最近親屬或親屬間發生爭執，無法解決者，由政府宣佈其為族公產，無本族者，宣佈其為村公產。

前項公產之收益，作為舉辦公益事業及救濟貧苦近屬之用（特別是榮譽軍人及其家屬）族公產用於本族範圍內，村公產用於本村範圍內。

絕戶土地業經依法繼承者，不得變更其所有權。

第十五條

縣區之土地，爲中華民國領土之一部份，外國人不得以任何方式取得所有權。

一、天主和耶穌教會業經依法取得所有權之土地有契約證明者，爲教會所公有，其非法取得之土地無契約證明者，退歸原地主，無原地主者，由政府收歸公有。

二、外國宣教師以私人名義購置或捐募之土地，改爲有關教堂或教會學校所公有，依照邊區政府法令免納賦稅，其收益作爲教會公益經費及辦理教育之用。

三、通敵有據破壞邊區或與中國政府斷絕國交之外國人，土地由政府收歸公有。

四、在本條例頒佈前教會土地業經處理者不再變動。

第十六條 關於土地之水利部份，另以條例規定之。

第三章 租地與永佃權

第十七條

承租人以自行耕種或資本經營爲目的，約定交付地租，使用出租人之土地者爲租地，所有租地均以契約爲止。

第十八條

承租人與出租人協議訂立契約後，即取得租地使用權，凡承租人在租期內按期交清租額，出租人不得收回土地，承租人亦不得轉租他人。

第十九條

租地在租佃契約上習慣上，於本條例修改前已有永佃權者，仍保留之，無永佃權者，應由雙方協議訂立較長期之契約，例如五年以上，遇有特殊情形時得由雙方協議經村或區政權批准可以縮短年限。

第二十條

出租人出賣或出典租地時，承租人有承買或承典之優先權，出租人須於一月前通知承租人，其通知手續須有村公所及村農會之證明方爲有效，如有特殊情況由村公所證明須於兩月前通知。

第二十一條

出租人出賣或出典有永佃權或租約期限未滿之土地，新主不得另出租。

他人，或收回自動。

第二十二條

出租人因租約期滿收回之租地，再行出租時，原承租人有依同等條件承租之優先權。

第二十三條

出租人收回租地或承租人放棄租佃權時，均應于秋收後、鬻罄前辦理之，並應于辦理前三個月通知對方。

第二十四條

出租人收回租地時，承租人縱使拖欠地租，出租人亦不得扣押承租人之牲畜及其他實物，所欠之數，作為債務。

第二十五條

出租人除出租土地外，不供給承租人以生產工具與生產資料，而約定一定租額者，為租種地，其地租以土地正產物收穫總額千分之三百七十五為標準，但經雙方協議，特別瘠瘠之土地租額得低於百分之三十，特別肥沃之土地，租額得高至租地正產物百分之四十。

第二十六條

出租人對承租人耕作上必須之牲畜、農具、種籽、肥料完全供給者，

為伴種地，其地租以土地收穫物總額百分之五十為標準；但特別肥沃

之土地，出租人所得為租地收穫物總額百分之五十五，種籽由土地產量中扣除之。

出租人如僅供給牲畜農具種籽肥料等一部份，而不全部供給者，得依第二十五條及本條前項之準則，以比例規定之。

第二十七條

出租人僅出租土地，並未預先約定租額，而以比例分配租地之當年收穫物者，為活租地，其地租以土地正產物總額百分之三十五為標準。承租人所得為百分之六十五，出租人所得為百分之三十五。

第二十八條

未經依法減租之一切地租一律減少百分之二十五，另訂新契約，依法減租後，租額仍超過第二十五條第二十六條或第二十七條之規定者，得再減至該規定，不及該規定者，依其約定。業經依法減租者，不得再度實行二五減租。

第二十九條

地租應在秋季或夏季收穫後交付之，其約定分兩季交付者，按兩季交付之。

第三十四條

承租人於保持租地原有之性質及效能外，得與出租人協議或自由進行對於土地之改良，但其進行情形及所需經費應通知出租人。

第三十條

因歉災水旱虫災等不可抵抗之力量而致歉收時，出租人與承租人得將租地正產物實收總額按低於原有之比例分配之；其實收總額尚不足或僅足承租人出肥料種籽之所值，或其正產物全都被毀者，得免納該年地租。

第三十五條

出租人收回租地時，承租人得要求出租人償還其租地改良所出之費用，但以尚未失去效能部份之價值為限。

第三十一條

不佔租地正當面積之樹木，如係出租人原有者，其收益歸出租人，但原有約定與習慣者，從其約定與習慣，如係承租人栽植者，其收益歸承租人，前項樹木之栽植以不妨害租地之正當生產為限。

第三十六條

前項價值由雙方協議，協議不成時，由村民事委員會或農會調解之，調解無效時，得呈請縣政府作最後決定。

第三十二條

地租以現金交付因物價變動致損及出租人或承租人收益過甚者，雙方均得提出改訂契約。

第三十三條

承租人向出租人借貸糧食，依習慣不行息者，從其習慣，其行息者，息率不得違反分半減息之規定。

第三十七條

出租人不論是否出於承租人之自願，不得預收地租或押租；違者除一律退還承租人外，承租人並得依其

承租人不論取得原出租人同意與否，均不得將租地全部或一部轉租他人，業經轉租者，其轉租之約定為無效，第二承租人應以原租額直接向原出租人交租，自本條例頒佈之日起，三個月後仍有轉租者，應受法律處分。

預交地租或押租之期間及額數，以

一般交租時間為標準，按月扣算利

息。

第三十八條

除法定地租外，出租人不得再有雜

租，小租，送工，送禮等額外索

取。

第三十九條

出租人除出租土地外，使承租人無

報酬租種其土地者，為額外剝削，

一概禁止，自本條例頒佈之日起，

二個月後仍有實行租種情事，其出

租人應受法律處分。

第四十條

租地之資產負擔，由出租人負擔

之。

第四十一條

外國人在尊重中國主權及遵守邊區

政府法令之原則下，經專員公署以

上政府之批准，得依法租用必要之

土地辦理實業文化公益及宗教事業

，但違反中國法令時，政府得隨時

撤消其租用，前項土地未經政府批

准，邊區人民不得自行租賃於外國

第四十二條

在本條例頒佈前，承租人所欠地租

，以下列辦法清理之：

一、確係因災荒歉收致欠者，得按

災荒實情減少或免付。

二、普通欠租在二年以內者，按二

五減租計算，不得計算利息，

於五年內分期償還，其二年以

外之欠租一律免交。

第四章 典地與押地

第四十三條

承典人依法交付典價，訂約稅契後

，在典權存續期間，享有使用出典

人土地之收益權利者為典地。

第四十四條

典地自立約之日起，三年以內不准

贖回；其三年以上三十年以內出典

人得隨時以原典價贖回，有約定年

限者，依其約定。超過三十年者，

經承典人將原典契當做賣契稅契後

，典地所有權即歸承典人。

之。

第四十五條

出典人贖回典地應於秋收後驚蟄前為

第四十六條

出典人贖回出典之土地再行出租時

，須履行第二十一、第二十二兩條之規定。

第四十七條

承典人因改良土地所需之費用在典地贖回時，得在現存效能內，請求償還。

第四十八條

承典人在典地上之有利建築及土地改良，出典人贖回時，應聽承典人撤回，其不能撤回，或因撤回損失土地之生產效能者由雙方協議歸出典人收買，協議不成時，由村民事委員會或農會調解之，調解不成時，由縣政府作最後之判定。

第四十九條

承典人得將其典地轉典或出租於他人，但轉典期限不得超過原典期限，轉典價不得超過原典價。

第五十條

承典人因事實需要，而出典人暫無收回典地之能力時，承典人得將典權讓與他人，典權讓與後，受讓人應繼續原承典人與出典人之關係。

第五十一條

承典人不得出賣典地，在本條例頒佈前，出賣典地業已稅契者，應由承典人依出賣時地價補償出典人之

第五十二條

地價，如未稅契者，其出賣關係作爲無效。

第五十三條

出典人出賣其典地時，承典人有購買之優先權。出典人須於一月前通知承典人，其通知手續須有村公所及村農會之證明才爲有效。

典地因天災或其他意外，以致全部或一部消滅者，其消滅部分之承典權與贖回權均歸消滅。

第五十四條

前項情形出典人贖回典地之餘存部分時，得由原典價中扣除消滅部分之典價，承典人得修復消滅部分之土地；但所需費用超過消滅部分土地之原典價時，由雙方協議解決之。

第五十五條

因承典人之過失，以致典地或其附屬物遭受損失者，承典人應按損失情形負責賠償之。

一、

在本條例頒佈前之一切典地，依下列辦法清理之：

一、典期不明之典地在三十年以上六十年以下者，准出典人於二年內設法