

当 代 中 国 农 业 史 研 究 文 库

中国土地改革研究

中国农业出版社

农业部农村经济研究中心当代农业史研究室 编



PDG

前言

中国共产党领导广大农民完成的土地改革是中国历史上最为深刻的经济、社会和政治变革之一。在漫长的封建社会里，封建地主土地所有制是中国社会经济落后的根源。由于地主经济占主导地位，官僚、地主、商人、高利贷者四位一体，形成垄断势力，对农民进行经济的和非经济的剥夺，农民不仅要交纳高额地租，而且还要承受高利贷、贱买贵卖盘剥、苛捐杂税及本应由地主承担而转嫁给农民的负担等，这些是农民起义风起云涌的根本动因。中国共产党顺应历史发展的要求，代表广大农民的利益，勇敢地挑起领导广大农民反对封建土地制度的重担，经过艰辛的努力，不断探索，终于成功地废除了封建土地所有制，使广大农民“耕者有其田”的梦想变成了现实。土地改革的顺利完成，极大地解放了农村生产力，为中国的工业化和现代化开辟了道路。回顾中国的土地改革，有很多成功的经验值得总结。这些经验，集中地寓含在新中国的第一部农业法——《中华人民共和国土地改革法》中，以解放、发展生产力和“组成一条伟大的反封建统一战线”为出发点和落脚点的思想跃然于字里行间。这些，正是改革开放以来坚持以经济建设为中心、以是否有利于生产力的发展为标准的一次重要的实践基础。改革开放以来，在探索有中国特色的社会主义农业发展道路的进程中，广大农民创造了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，得到党和政府的肯定和支持，并被确定为农村的基本经营制度，载入我国的根本大

法《宪法》，要求长期坚持不动摇，就是坚持以经济建设为中心和以是否有利于生产力发展为标准获得成功的又一典范。在《中华人民共和国土地改革法》颁布 50 周年之际，我们组织召开了研讨会，并邀请有关专家学者，就土地改革中的重大问题进行深入研究。在土地改革背景方面，对旧中国地主土地所有制下的租佃关系、农业雇佣关系的封建性进行了研究；在新中国成立前的土地改革方面，对阶级划分政策、共产国际对中国土地改革政策影响、《五四指示》和《中国土地法大纲》的制定与实施、农民的平均主义要求与解放战争后期的土地改革政策进行了研究；在新中国的土地改革方面，对《中华人民共和国土地改革法》的制定及各阶层对其的反映、新解放区农村的清匪反霸减租减息，特殊地区如大中城市郊区、侨乡的土地改革，以及土地改革中的富农经济进行了研究；在土地改革对社会经济变革的影响方面，对土地改革与社会生产力的发展、土地改革后农村阶级结构变化总趋势、土地改革对国家与农民关系的重塑、土地改革迅速向农业合作化转变的机理等方面进行了研究。在上述研究的基础上，我们还就土地改革研究进行了综述和综合研究。现将这些研究成果编辑出版，定名为《中国土地改革研究》。我们相信，该书可以给读者提供一些有益的启示。这是我们为 21 世纪中国农业现代化建设所做的一项基础性工作，并以此作为向即将到来的新世纪的献礼。

编 者

2000 年 11 月 8 日

目 录

前 言

综 合 研 究

土地改革研究综述	3
新中国土地改革研究	14

专 题 研 究

旧中国地主土地所有制下的租佃关系	43
旧中国农业雇佣关系的封建性	64
土地改革中的阶级划分	85
共产国际与中国土地革命中的阶级政策	100
共产国际对中国农民土地斗争影响研究中的若干问题	121
《五四指示》和《中国土地法大纲》的制定与实施	141
农民的平均主义要求与解放战争后期的土地改革政策	152
《中华人民共和国土地改革法》的制定及各阶层对其的 反映	167
建国初期新解放区农村的清匪反霸减租退押斗争	185
大中城市郊区的土地改革	214
侨乡土地改革	233

土地改革与富农经济	247
土地改革与中国社会生产力的发展	267
土地改革后农村阶级结构变化总趋势的分析	287
土地改革对国家与农民关系的重塑	302
土地改革迅速向农业合作化转变的机理分析	312

附 录

1. 中共中央关于土地问题的指示（摘录）	320
2. 中国土地法大纲	325
3. 中华人民共和国土地改革法	328
后记	336

『綜合研究』



土地改革研究综述

中国的土地改革，是国内外史学界研究的重大课题之一。在《中华人民共和国土地改革法》颁布 50 周年前夕，农业部农村经济研究中心组织召开了纪念该法颁布 50 周年研讨会。当年参与该法的制定和实施工作的杜润生等老同志，有关单位土地制度研究方面的专家学者，共 30 余人参加会议。本文根据这次研讨会和近年来我们组织的老同志访谈、座谈中有关土地改革的讨论情况，以及笔者的研究，就中国土地改革研究综述如下。

一、中国土地改革的依据

中国共产党领导农民进行土地改革，不单纯是经济变革，而是与争取革命战争胜利、建立新政权联系在一起的。对此，学术界的认识是一致的。但是，从经济角度看，对是否必须进行土地改革，有一些分歧，主要集中在两个方面的问题上：①旧中国土地制度封建性的判断。有的学者认为，旧中国是自由地主，不是封建地主，土地可以自由买卖，可以不进行土地改革。②旧中国的土地制度是否是生产力发展的障碍因素。国外有的学者认为，旧中国农业落后，是广义上的技术落后问题，而不是社会问题。关于这一结论，需进一步加以研究：第一，租佃关系中，要对积累关系做量化研究，是地主积累搞农业基本建设、扩大再生产，还是佃农搞农业基本建设、扩大再生产，或者兼而有之是孰主孰辅，这是判断地主经济有利或阻碍生产力发展的重要因素。如果

主要是以佃农搞农业基本建设，很显然，佃农既要承受地租，又要搞基本建设，显然是不现实的，因为佃农没有这个实力。第二，要拓宽对旧中国落后原因研究的视野，回答中国在长时期领先于西方的情况下，为什么会转变为长时期落后于西方，是广义的技术原因，还是制度原因。可以尝试跳出就土地制度或租佃关系进行分析的思路，将其纳入整个社会制度结构中进行考察和分析。

关于中国共产党选择土地改革的必要性，学者们从多个角度进行了分析。归纳起来，主要有6个方面的原因：

第一，实行土地改革，废除封建地主剥削制度及农民对地主的人身依附关系，是中国共产党革命性质所决定的。

第二，土地改革是政治任务，是与革命战争、建立新的人民政权密切联系在一起的，不是单纯的经济体制变革。中国共产党选择进行土地改革，把土地改革作为解决农民问题的主要途径。这样，农民获得土地，党争取到了农民的支持，从而形成和巩固了工农联盟，这就为夺取革命战争的胜利和新政权的建立奠定了基础。

第三，旧中国土地制度制约着生产力的发展。中国的领主经济转变为地主经济之后，地主经济占主导地位，而建立在小土地私有制基础上的自耕农和依靠租佃地主土地从事农业生产活动的佃农等小农经济则处于从属地位。这种以地主经济为主导地位的经济，存在着严重的缺陷，日益阻碍着生产力的发展。具体而言：①虽然地主拥有较多的土地，但这并不是为追求规模效益而形成的规模经济，而是土地所有的高度集中和使用的高度分散。在农业为主要产业、基本以手工劳作的生产力水平、土地资源稀缺程度远远高于人力资源稀缺程度的经济发展状态条件下，生产要素的相对价格是土地使用费较高，劳动力价格较低。这样，大地主选择出租土地比自己耕作或雇工经营更合算，而无地或少地的农民，尽管地租较高，也只能被迫接受租地从事农业生产活

动。地主与农民在土地上的关系是契约租佃关系，地主通过出租土地而获得地租收入，租佃农户是生产经营者，其经营规模狭小，是分散的小农经济。换言之，旧中国这种土地由地主占有、由佃农经营的经济，实质上是小农经济。②中国以地主经济为主导的经济，是小农经济长期化的根本原因。因为，政府从地主阶级利益出发，采取重农抑商政策，抑制商业积累向工业资本转化，生产要素流动范围小，这导致小农经济自给自足经营方式长久固化起来，生产力长期停滞，新的生产方式难以形成。③中国封建社会农村的基层政权被地主阶级所掌握，官僚、地主、商人、高利贷者四位一体，形成垄断势力，对农民进行经济的和非经济的剥夺，农民不仅要承受高额地租，而且还要承受高利贷、贱买贵卖盘剥、苛捐杂税及本应由地主承担而转嫁给农民的负担等，使农民几乎没有剩余，勉强维持简单再生产，有时简单再生产也难以维持，农业生产水平水平的提高甚缓。旧中国封建剥削的地主土地所有制阻碍着生产力的发展，这一制度的长久延续，是中国与西方资本主义国家差距渐大的重要原因。

第四，土地改革不是中国共产党的发明，洪秀全、孙中山等先辈早就提出耕者有其田等主张，它顺民意，反映了历史的要求。中国共产党顺应了历史的要求，挑起了这一历史重担。

第五，土地改革不仅是中国的选择，也是许多国家的选择，选择社会主义道路的国家实行土地改革，资本主义国家也实行土地改革。国民党到台湾省后也进行土地改革。所不同的是，土地改革的方式不同，有的国家采取革命性方式，有的国家或地区采取赎买方式。

二、中国土地改革的两种阶段划分

在以往的研究中，把土地改革分为建党初期和第一次国内革命战争时期的减租减息运动、第二次国内革命战争时期的土地革命、抗日战争时期的减租减息、解放战争时期的土地改革、新中

国成立以后的新区土地改革 5 个阶段。

杜润生同志对土地改革阶段作了重新划分，分为 7 个阶段，即：

第一阶段是 1924—1927 年的第一次国内战争和大革命时期的土地改革运动。记载这一运动的是毛泽东亲自写的《湖南农民运动考察报告》。

第二阶段是 1927—1937 年的苏区土地改革。这是共产党有计划有法令的一次土地改革，是与军事斗争、夺取政权、根据地建设联系在一起的。在毛泽东领导下，实现了红色割据，在局部地区有了政权，这才能搞土地改革。这次土地改革突出的问题是受王明“左”倾路线影响，实行地主不分田，富农分坏田，从肉体上消灭地主。这是个反面经验。

第三阶段是抗战前期的 1937—1941 年的减租减息。这一时期全面抗战，停止土地改革，实行减租减息。

第四阶段是 1942—1945 年的减租减息与部分农民获得土地。1942 年 1—2 月，中共中央作出了《关于抗日根据地土地政策的决定》和《关于执行土地政策决定的策略指示》，使减租减息政策、策略更加完善。以后在减租减息斗争中，发动了群众，有些地区兴起了反恶霸、清查“黑地”和算细账的斗争，部分地区贫农获得了土地。

第五阶段是 1946 年《中共中央关于土地问题的指示》（习惯称《“五四”指示》）发表后的土地改革。《“五四”指示》的发表，把抗战时期的减租减息政策全面改为没收地主土地，分配给农民，并采取区别对待的政策，提出“一个批准、九种照顾”，包括中立富农，地主留土地、保障生活，保护中农，保护工商业者等。这次土地改革在整个解放区都搞了起来，有的地方彻底，有的地方不彻底。

第六阶段是 1947 年 7 月到 1949 年的土地改革。1947 年全国土地会议通过的《中国土地法大纲》，强调打乱平分，强调贫

雇农路线，有的地方在政策执行中比较“左”，打击面过大。

第七阶段是1950年开始的新区土地改革。1950年6月出台的《中华人民共和国土地改革法》，注意保存富农，只没收其封建土地部分，即出租土地或多余土地。这次土地改革，中央接受了杜润生同志提出的先搞减租反霸、后搞土地改革，土地改革又分两步（土地分配和复查），即所谓“二步三段法”，注重了土地改革的步骤。

两种阶段划分，区别在于新划分法把抗日战争时期由原来一个阶段分为两个阶段，把解放战争时期由原来的一个阶段划分为两个阶段。两种划分方法，不是粗划或细划的问题，而是在划分依据上有较大差别，即：原来的5个阶段是根据战争、政治时期进行划分的；新的阶段是按照土地改革的政策变化进行划分的。学者们对杜润生同志关于土地改革阶段作出新的划分表示肯定，认为这一观点不仅新颖，而且更能反映土地改革的政策演变轨迹，增强了阶段划分的科学性。

三、新中国土地改革意义的分析

对新中国土地改革意义的分析，学术界有肯定者，也有否定者。分歧主要集中在土地改革是破坏了生产力还是解放和发展了生产力。具体分歧集中在两个方面：①土地改革是否破坏了农业的规模经济。②土地改革是否降低了商品率。

学者们从多个角度对新中国土地改革的意义进行了分析，认为新中国土地改革是一场伟大的历史性变革，取得了重大成就。具体而言，主要表现在5个方面：

第一，土地改革是一场深刻的经济变革。土地改革的完成，废除了封建剥削的地主土地所有制，实行农民的土地所有制，铲除了延续2000多年封建统治的经济基础。对土地改革在反封建上的作用要肯定，但不是彻底解决了封建问题，而是留了一个大尾巴，还需要通过民主法制建设才能解决。

第二，土地改革是一场深刻的社会变革。土地改革消灭了封建地主阶级，废除了宗法社会的经济基础，农民在经济上对地主的依附关系被废除，成为了平等的、更具独立人格的人，形成了一种有利于国家向现代化发展的新的、民主的、自由的社会关系，为社会主义民主制度建设奠定了基础。

第三，土地改革是一场深刻的政治变革。土地改革树立了贫下中农优势，并建立起新型的农村基层政权，把领导权落实到最基层，到了村一级，这是历代王朝所不能做到的。

第四，土地改革解放了生产力。土地改革前，中国广大农村是小农经济，并不存在对农业规模经济的破坏。新中国土地改革的完成，解除了苛重的地租，再加上免除了其他经济和非经济的剥夺，为形成扩大再生产能力创造了条件；土地与劳动力很好地结合起来，塑造了1亿多个具有平等、独立、自主经营的新型微观经济组织。土地改革后，由于经济、社会、政治变革多重作用的积极影响，极大地解放了生产力，农业商品率不是下降，而是有了很大提高。

第五，土地改革的完成，使农民有了一份属于自己的土地，也就有了“命根子”，在社会保障体系没有建立起来之前，给了农民一份保障，为农村社会的稳定奠定了基础。

四、对《中华人民共和国土地改革法》的评价

国内学者对1950年6月制定并颁布实施的《中华人民共和国土地改革法》与1947年9月制定并颁布实施的《中国土地法大纲》做了比较研究，认为《法》比《大纲》有较多的改进，主要有：

(1) 不再提“平分”一切土地的口号。“平分”是《中国土地法大纲》规定的没收、分配土地的重要原则。《中华人民共和国土地改革法》不再提“平分”，有助于克服农民的绝对平均主义思想，防止平均主义思潮对土地改革运动的干扰。

(2) 对待富农政策，由征收其多余的土地和财产，改为保存富农经济。这是《中华人民共和国土地改革法》起草过程中，讨论最多和最充分的问题。这吸取了以往的经验教训。它不仅关系到要不要保存富农经济，而且还关系到能否团结中农和小土地出租者，关系到能否形成反封建的统一战线。

(3) 对地主只没收其土地等生产资料，现金等财产不予没收。因为没收和分配地主现金等财产，势必引起地主对于这些财产的隐藏分散和农民对于这些财产的追索，容易发生混乱，造成社会财富的浪费和破坏。

(4) 规定保护小土地出租者。

(5) 增加了照顾少数民族的政策，并对大城市郊区等不同地区的土地改革政策作了相适应的规定。

另外，对债务政策也进行了调整。

很多学者认同《中华人民共和国土地改革法》是一部完善的法律。除了因为有上述改进外，这部法律成功之处，最为重要的就在于，它所规定的各项政策，都以有利于解放和发展生产力、形成反封建的统一战线为出发点和落脚点。各项政策都以解放和发展生产力为出发点和落脚点，这是完全有别于救济穷人的分地运动，促进了农业和农村经济的发展。各项政策都以“组成一条伟大的反封建统一战线”为出发点和落脚点，减少了这场变革的成本，保障了废除封建地主阶级剥削的土地所有制这一根本目标政策的顺利实施。

肯定《中华人民共和国土地改革法》，并不是要否定该法之前的土地改革政策，或者提出“早按这个办法就好了”。对此，学者提出要按照历史唯物主义的观点，凡属于已经发生的事实都有它发生的历史环境和原因。具体而言，《中华人民共和国土地改革法》之所以能成为较为完善的法律，有以下几方面的原因或经验：①因时制宜；②根据国情制定政策；③因地制宜；④建立在对土地占有情况进行客观分析的基础之上；⑤总结了历史上的

经验教训；⑥走群众路线，按程序决策。

《中华人民共和国土地改革法》是新中国成立以来所有农业法律中贯彻执行得较好的法律之一。在执行保存富农经济政策上，不同地区有一些差异，有些地区执行情况好一些，有些地区则出现偏差。发生这些现象，是因为划分富农以剥削量超过25%为标准，这一标准没有经过充分调查研究、论证，农民群众计算难度大，一些剥削量不到25%的也被划为富农，加上一些农民的复仇心理和平均主义的观念，在群众发动起来后，容易发生“过火”的错误。尽管如此，作出保护富农经济这一政策规定，其实际意义是很明显的，它保护了部分富农的利益，特别是保护了中农利益，促进了反封建统一战线的形成，起到了促进农民生产发家的积极作用。

五、大陆与台湾土地改革比较

大陆与台湾，在土地改革上有很多相同的地方，也有不同之处。

土地改革的内容大致相同。大陆与台湾的土地改革都是为了实现“耕者有其田”，没收或征收土地有余的地主的土地，分给无地或少地的农民耕种，实行农民的土地私有制。

土地改革的步骤有相同之处。从政策规定看，大陆与台湾在土地改革前都实行减租减息的过渡政策。在实际执行中，大陆发动农民群众，减租减息政策得以落实；而台湾因没有发动群众，地租难以减下来。土地改革步骤不同之处是，大陆还进行了清匪反霸。

土地改革的方式有差别。大陆采取革命方式，发动群众进行斗争，没收地主土地，无偿分给无地少地农民。台湾实行赎买政策，由政府出钱购买地主的土地，有偿分给农民，分期还清地款。

大陆和台湾的土地改革之所以采取了不同的方式，是由不同

的客观环境及国、共两党性质不同所决定的。

第一，阶级基础不同。中国共产党以农民为革命的主力军，在农村建立革命根据地，通过以农村包围城市的武装斗争取得革命胜利。这必然要通过满足农民的经济、政治要求，来发动农民参加革命，支援前线。革命胜利后，兑现对农民的土地允诺，是对他们在革命中所做出的牺牲的补偿，可以进一步激励和动员农民发展农业生产，支援整个国家经济建设。国民党政权的基础是大地主、大资产阶级，代表的是地主阶级的利益，国民党在大陆不能实行土地改革，反对土地改革，而到台湾与当地地主没有直接利害关系，可以搞土地改革，但在土地改革中仍不能损害地主的利益。

第二，财力不同。大陆土地数量多，新生的人民政权根本没有能力支付地款，由农民支付地款不利于发展生产，也不现实。台湾土地数量少，而国民党搜刮了大陆的财富，经济较为充裕，有能力向地主赎买土地。

第三，土地改革是大陆农民自我觉醒的需要。农民群众作为一支阶级队伍，在土地改革中，经历了一个从不自觉到自觉、自为的变化过程。大陆通过土地改革的阶级斗争，提高农民的阶级觉悟，组织农民的阶级队伍，靠自身力量打倒地主阶级，使长期把持农村政权的豪绅势力、宗族势力让位于中国共产党领导下的政府和民众组织，使政府的权威和组织动员能力空前提高，直接深入到农村和农户。这为中国共产党进行社会制度变革和大规模动员社会资源奠定了基础。

第四，日本占领台湾期间占有土地数量较多，国民党到台湾后，将这些土地作为公地，分给农民，从而减轻了从地主征收土地的压力。

从土地改革后土地制度变迁上看，大陆土地改革后，开展了合作化运动，把农民私有土地变成了农村集体所有，在改革开放后又实行了土地集体所有和家庭承包经营。台湾则仍归农民私

有。有的台湾学者认为，大陆的土地集体所有政策，有利于土地的合理开发利用，有利于劳动力转移后农业形成规模经营，发展现代农业。现在，台湾土地归农民私有，随着经济的发展，地价预期值高，不利土地的调整。这样，导致台湾遇到两大障碍：一是土地分散；二是地价太高。这种状况影响城市化和农业现代化的进一步发展。

六、土地改革对农业生产合作化运动的影响

土地改革与农业生产合作化运动的关系，习惯上有“趁热打铁”之说，即趁土地改革后群众的热情，搞合作化运动，便于合作化的快速推进。根据这一习惯说法，就有了另一个推测，即最高决策层在新区土地改革前就计划土地改革后立即“趁热打铁”开展合作化运动。对此，应该有史料支撑才能成立。土地改革与农业生产合作化运动，确实有着联系，主要表现在以下几个方面：

第一，土地改革后，广大农民变成了“耕者有其田”的自耕农，但并没有消灭农村土地私有制。农业经济体制是农民小块土地的私有制和实行自由调节下的农业家庭经营体制。土地改革完成后，如何防止历史上土地兼并、大多数农民失去土地而破产现象的发生，显然是新生的人民政权必须认真对待的一个现实问题。基于这一考虑，中国共产党决定开展互助合作。

第二，土地改革中产权渡让的方式，为快速推进农业合作化运动提供了可能。土地改革是无偿没收地主的土地，又无偿分配给无地、少地的贫雇农。如此，土地改革确立的农民土地所有权，是一种残缺的所有权，因为国家在土地产权渡让上拥有绝对权威。这样，从农民的角度看，土地是国家无偿给的，不是有偿交换得来的，拿走也容易。因此，在国家号召实行合作化，并在贷款、生产资料供应等方面对合作社与自耕农实行区别政策的情况下，农民便响应走土地归集体的合作化道路。土地改革实行土