



新闻出版总署深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点选题
国家出版基金项目

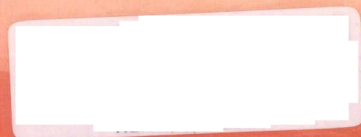


中国共产党

ZHONGGUOGONGCHANDANG ZHIDU CHUANGXINSHI

制度创新史

柳建辉 主编



山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社



新闻出版总署深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点选题
国家出版基金项目

中国共产党制度创新史

ZHONGGUOGONGCHANDANG ZHIDU CHUANGXINSHI

柳建辉 主编

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党制度创新史/柳建辉主编. —济南:山东人民出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 209 - 08355 - 3

I. ①中… II. ①柳… III. ①中国共产党 - 党的建设 - 党史 - 研究 IV. ①D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 057936 号

责任编辑:李怀德 李岱岩

中国共产党制度创新史

柳建辉 主编

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮编:250001

网址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东省东营市新华印刷厂印装

规格 16 开(169mm×239mm)

印张 30.25

字数 460 千字

版次 2014 年 2 月第 1 版

印次 2014 年 2 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 08355 - 3

定价 78.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0546)6441693



目 录

引 言 中国共产党制度创新的先导	1
第一章 土地制度的建立与创新	7
一、从“土地革命”到“土地改革”	7
二、《中国土地法大纲》与“平分土地”	13
三、《中华人民共和国土地改革法》与新区土改	23
四、土改后农民对中国共产党的支持	31
五、家庭联产承包责任制的实践与发展	35
第二章 “三三制”民主政权的创建	39
一、由工农苏维埃政权向几个革命阶级联合的政权的转变	39
二、“三三制”的提出与实行	51
三、“三三制”民主政权建设的主要做法与经验	56
四、“三三制”民主政权建设的历史启示	71
第三章 军队政治工作制度的创立与实践	75
一、在北伐战争中萌芽	75
二、在土地革命战争中奠基	78
三、在抗日战争中日益成熟	84
四、在解放战争中丰富发展	91
五、新中国成立后继续发展与创新	98
第四章 人民代表大会制度的建立与完善	112
一、从苏维埃到人民代表会议	112



二、从人民代表会议到人民代表大会	118
三、人民代表大会制度曲折发展	124
四、人民代表大会制度的改善和加强	131
五、推进制度创新，更好地保障人民当家作主	138
第五章 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的确立与发展	146
一、从旧政协到新政协	146
二、筹建新中国的政协会议	157
三、多党合作和政治协商的初步实践	162
四、多党合作和政治协商制度的新发展	167
五、坚持推进协商民主广泛多层制度化发展	176
第六章 基层民主制度的探索与创新	190
一、农村基层民主制度建设	190
二、城市基层民主制度建设	198
三、企事业单位基层民主制度建设	204
第七章 新中国基本经济制度和分配制度的建立及实施	211
一、新民主主义的基本经济制度和与之相应的分配制度	212
二、社会主义改造的完成和按劳分配制度的确立	216
三、生产资料公有制的基本经济制度和按劳分配制度的曲折运行	222
四、社会主义基本经济制度和分配制度的形成与完善	234
第八章 社会主义市场经济体制的建立与完善	254
一、中国经济体制改革的最初思路	254
二、经济体制改革取得重大突破	262
三、社会主义市场经济体制框架的基本确立	267
四、社会主义市场经济体制框架的搭建及其实施	276



五、社会主义市场经济体制的逐步完善	279
第九章 新中国法律制度的建设与完善	283
一、新中国成立初期的法制建设与社会主义法制建设方针的提出	283
二、改革开放初期立法工作的初步展开与“两案”审理	286
三、1982年宪法的制定与普法、“双打”等工作的开展	291
四、社会主义市场经济法律体系的建设与依法治国方略的提出	296
五、社会主义法治理念的提出与中国特色社会主义法律体系的 形成	300
第十章 新中国文化、教育、科技制度的逐步建立及创新	305
一、文化制度与文化体制的创新	305
二、教育制度的建立及创新	315
三、科技体制的建立及创新	326
第十一章 建立有中国特色的社会保障制度	343
一、民主革命时期社会保障制度的沿革	343
二、新中国社会保障体系的建立	353
三、改革开放以来社会保障制度的逐步健全	365
第十二章 新中国国防和军队制度的建立健全	374
一、兵役制度的建立与完善	374
二、军衔制度的建立与完善	383
三、薪金制的建立与完善	390
四、有中国特色的军队管理制度	399
第十三章 “一国两制”科学构想的提出与实践	410
一、百年企盼，香港回归	410
二、基本法和特别行政区制度	415



三、港澳回归后的繁荣稳定	419
四、解决台湾问题的政策会更宽	423
五、对台政策的新进展	428
第十四章 党的自身制度建设与改革	436
一、党的自身制度建设的基本历程	436
二、坚持、恢复和健全民主集中制	445
三、党的工作制度不断完善和发展	454
四、党的干部制度建设逐步健全	459
结 语	472
后 记	477



引言

中国共产党制度创新的先导

从宏观的意义和历史的长河来说，中国共产党 90 多年领导革命、建设、改革的历史，就是一部不断奋斗、不断探索、不断创新、不断发展，朝着实现中华民族伟大复兴的“中国梦”这一宏伟目标不断奋进的历史。奋斗中有探索，探索中靠创新，创新中促发展，发展中寓改革，改革中再创新。如此循环，生生不息。无论是革命战争年代的军队建设、根据地建设、党的建设，还是新中国成立后的国家建设和社会发展，都对中国共产党和各民主党派及各族人民的智慧是一个巨大考验，都需要在解决关系党和国家及民族未来命运的一系列重大问题上敢于和善于进行创新思维。因此，中国共产党的制度创新虽然是根本，但理论创新无疑是先导。历史也充分证明，中国共产党在着力进行理论创新的同时，一直比较注重制度建设和制度创新，善于把实践中的丰富经验上升为理论创新的成果，用来指导各种制度的进一步创新，再在实践中逐步完善并使其固定下来，在更广泛的领域发挥定力作用。而一切的创新，都是向着建立和完善中国特色社会主义制度来进行，也正因如此，中国共产党才能适应时代和历史发展的潮流，契合民众愿望，带领全国各族人民向着实现民族复兴、生活幸福的“中国梦”这一宏伟目标进发。这是一个非常值得探讨和总结的课题，有鉴于此，我们的研究和写作也从理论创新的视角展开。

中国共产党是一个勇于和善于进行理论创新的党，非常重视科学理论的指导。自 1921 年建党以来，在领导中国革命、建设和改革的艰苦征程中，党提出了关于理论创新的一系列重要思想，同时又以理论创新的科学成果指导中国革命、建设和改革的丰富实践，取得了一个又一个伟大胜利。

如何把马克思主义基本原理与中国革命的具体实践相结合，大胆进行理论创新，毛泽东为全党树立了光辉榜样。早在 1930 年 5 月写的《反对本



本主义》一文中，他就在党的历史上第一次明确提出了马克思主义普遍真理要同中国革命具体实践相结合这一重要思想原则，强调“中国革命斗争的胜利要靠中国同志了解中国情况”，“马克思主义的‘本本’是要学习的，但是必须同我国的实际情况相结合。我们需要‘本本’，但是一定要纠正脱离实际情况的本本主义”^①。1938年10月，在党的六届六中全会上，他又进一步指出：“马克思主义必须和我国的具体特点相结合并通过一定的民族形式才能实现。马克思列宁主义的伟大力量，就在于它是和各个国家具体的革命实践相联系的。对于中国共产党说来，就是要学会把马克思列宁主义的理论应用于中国的具体的环境。……离开中国特点来谈马克思主义，只是抽象的空洞的马克思主义。因此，使马克思主义在中国具体化，使之在其每一表现中带着必须有的中国的特性，即是说，按照中国的特点去应用它，成为全党亟待了解并亟须解决的问题。”^②为此，在新民主主义革命时期，以毛泽东为核心的第一代中央领导集体，立足于半殖民地半封建的中国国情，在坚持马列主义基本原理的基础上，结合中国革命的具体实践，大胆进行理论创新，从而在一系列问题上极大地丰富和发展了马克思列宁主义，实现了马列主义与中国实际相结合的第一次历史性飞跃，形成了毛泽东思想这一“马克思列宁主义的理论与中国革命的实践之统一的思想”，“中国的马克思主义”^③。正是在毛泽东思想的指引下，中国共产党领导全国各族人民经过艰苦卓绝的斗争，最终推翻了“三座大山”的压迫，建立了中华人民共和国，进而建立起社会主义的基本制度，开启了近现代中国历史发展的新纪元。

进入社会主义革命和建设时期，毛泽东关于理论创新的思想进一步发展。在以苏联经验为“鉴戒”，探索中国社会主义建设道路过程中，他郑重向全党提出：“马克思这些老祖宗的书，必须读，他们的基本原理必须遵守，这是第一。但是，任何国家的共产党，任何国家的思想界，都要创造新的理论，写出新的著作，产生自己的理论家，来为当前的政治服务，单

① 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第115、111—112页。

② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第534页。

③ 《刘少奇选集》上卷，人民出版社1981年版，第333页。



靠老祖宗是不行的。”^①循着这样的认识思路，全党围绕在中国如何建设、发展和巩固社会主义的问题，进行了新的探索。尽管经历了种种曲折，仍然取得了理论和实践上的新成果，为后来邓小平理论的创立提供了宝贵经验和思想来源。

党的十一届三中全会后，以邓小平为核心的第二代中央领导集体，正本清源，拨乱反正，积极推动改革开放和“实践是检验真理的标准”问题大讨论，在纠正“文化大革命”“左”的错误基础上，重新恢复了党的实事求是的思想路线，开始了对中国特色社会主义道路和现代化建设的新探索。与此同时，党的思想理论创新工作也取得新进展。

早在三中全会召开前夕，邓小平就尖锐地向全党指出：“一个党，一个国家，一个民族，如果一切从本本出发，思想僵化，迷信盛行，那它就不能前进，它的生机就停止了，就要亡党亡国。这是毛泽东同志在整风运动中反复讲过的。只有解放思想，坚持实事求是，一切从实际出发，理论联系实际，我们的社会主义现代化建设才能顺利进行，我们党的马列主义、毛泽东思想的理论也才能顺利发展。”^②1980年2月、4月，他又指出：“我们搞四个现代化，不开动脑筋，不解放思想不行。”“甚至于包括什么叫社会主义这个问题也要解放思想。经济长期处于停滞状态总不能叫社会主义。人民生活长期停止在很低的水平总不能叫社会主义。”^③1989年5月，他在同苏共中央总书记戈尔巴乔夫谈话时又说：“世界形势日新月异，特别是现代科学技术发展很快。”“绝不能要求马克思为解决他去世之后上百年、几百年所产生的问题提供现成答案。列宁同样也不能承担为他去世以后五十年、一百年所产生的问题提供现成答案的任务。真正的马克思列宁主义者必须根据现在的情况，认识、继承和发展马克思列宁主义。”“不以新的思想、观点去继承、发展马克思主义，不是真正的马克思主义者。”^④按照解放思想的要求，邓小平在指导我国改革开放和社会主义现代化建设的过程中，站在历史与现实、国际与国内相结合的高度，抓住“什么是社会主义，

① 《毛泽东文集》第8卷，人民出版社1999年版，第109页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第143页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第279、312页。

④ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第291—292页。



怎样建设社会主义”这个根本问题，深刻审视时代特点，大胆进行理论创新，第一次比较系统地初步回答了建设中国特色社会主义的一系列基本问题，创立了既符合当代中国实际又适应时代要求的邓小平理论。这一理论重新确立了从实际出发建设中国特色社会主义的指导思想，提出了社会主义初级阶段理论、社会主义改革理论和社会主义市场经济理论，以及全方位对外开放和“科学技术是第一生产力”等创新性理论成果，是在新的历史条件下对马列主义、毛泽东思想的继承和发展，思想体系上既一脉相承又与时俱进。

进入 20 世纪 90 年代，以江泽民为核心的第三代中央领导集体，受命于“危难之际”、身处“多事之秋”、肩负跨世纪的历史重任，在高举邓小平理论伟大旗帜，推进中国特色社会主义伟大事业中，继续进行理论创新。1995 年 5 月 26 日，江泽民在全国科学技术大会上第一次提出了“创新是一个民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力”的科学论断。此后他又多次阐述“创新”的重大意义，特别是从 2000 年开始，面对进入新世纪的新形势和日益激烈的国际竞争，其“创新”思想进一步发展，逐步形成了“全面创新”的思想。2000 年 6 月 20 日，在西北地区党建工作和西部大开发座谈会上，江泽民明确指出：“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。”“创新，包括理论创新、体制创新、科技创新及其他创新。”^① 江泽民还就这三个方面创新的内涵作了深入阐述，指出在各方面创新中，理论创新处于最重要的核心地位，“邓小平理论的形成和发展，就是我们党在新时期坚持理论创新的集中体现和取得的最伟大的成果。其他一切创新都是在这种理论创新的指导下和推动、影响下进行的”^②。2001 年 1 月 10 日，在全国宣传部长会议上，江泽民进一步指出：“要运用马克思主义的宽广眼界观察世界，运用当代最新知识丰富自己，不唯本本，不守教条，与时俱进，不断推进理论创新、体制创新、科技创新。”^③ 这里，江泽民第一次使用了“与时俱进”一词。同年 7 月 1 日，在庆祝中国共产党成立 80 周年大会上的重要讲话中，他结

① 《江泽民文选》第 3 卷，人民出版社 2006 年版，第 64 页。

② 《江泽民文选》第 3 卷，人民出版社 2006 年版，第 64 页。

③ 《江泽民文选》第 3 卷，人民出版社 2006 年版，第 197 页。



合总结党的 80 年历史基本经验和对“三个代表”重要思想的论述，再次使用了“与时俱进”一词，明确提出“马克思主义具有与时俱进的理论品质”的重要论断，强调“解放思想、实事求是，是引导社会前进的强大力量”，“要坚持实践是检验真理的唯一标准，在党的基本理论指导下，一切从实际出发，自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制中解放出来，从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来”^①。在此后的多种场合、多次讲话中，他又对“与时俱进”这一马克思主义的理论品质进行了反复阐述，使这一思想逐渐成为党的思想路线的一项新内容。

正是在不断推进理论创新的过程中，面对 20 世纪 80 年代末 90 年代初世界发生大转折，社会主义运动陷入低潮，科技进步日新月异，经济全球化进程不断加快，国内改革开放遇到前所未有的新情况、新问题的复杂局面，党中央沉着冷静、深入观察国内外形势，科学总结党的历史经验并借鉴其它社会主义国家兴衰成败的经验教训，从理论与实践的结合上提出并确立了新时期党的建设的根本目标和“三个代表”重要思想，科学回答了“建设一个什么样的党和怎样建设党”的重大问题。“三个代表”重要思想，是在充满挑战和希望的 21 世纪到来的时候，中国共产党对马克思主义学说的新发展，开辟了马克思主义发展的新境界，是对马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的继承与发展，思想体系上同样既一脉相承又与时俱进。这再次向世人展示了面向新世纪的中国共产党充满活力，长盛不衰。

党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，总结我国改革开放和现代化建设的宝贵经验，借鉴国外发展经验，立足社会主义初级阶段基本国情，针对我国经济社会发展的阶段性特征，适应我国经济社会发展的新要求，集中全党智慧，提出了以人为本，全面协调可持续发展的科学发展观等一系列重大战略思想，进一步揭示了我国经济社会发展的客观规律，在我国经济社会发展过程中发挥了重要作用。为此，党的十七大高度评价、科学揭示了科学发展观的历史地位和指导意义，精辟论述了科学发展观的科学内涵，明确提出深入贯彻落实科学

^① 《江泽民文选》第 3 卷，人民出版社 2006 年版，第 282、284 页。



发展观的根本要求，并把科学发展观写入党章总纲中。这是确保我国经济社会又好又快发展的根本要求，是继续推进中国特色社会主义伟大事业“四位一体”总体布局的客观需要，是全党和全国人民的共同心愿。

党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央坚持“中国特色社会主义理论体系”这一马克思主义中国化的最新理论成果，以实现中华民族伟大复兴的“中国梦”为统领，坚定不移走中国特色社会主义道路，全面深化改革，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，奋力实现“两个一百年”的奋斗目标，理论创新与制度创新同步推进，科学发展与全面改革同步推进，执政党建设与法治中国建设同步推进，维护国家安全和社会和谐稳定同步推进，治国理政取得显著成效，赢得了全党、全国人民的高度信赖。习近平同志的一系列重要讲话，深刻揭示中国特色社会主义理论体系与马克思列宁主义、毛泽东思想既一脉相承又与时俱进的发展创新关系，深入阐释实现“中国梦”与坚定“四个自信”的相互促进关系，科学阐释改革开放前后“两个30年”的辩证统一关系，突出强调全面深化改革的重大意义和总目标、总要求，首次提出推进国家治理体系和治理能力现代化必须解决好制度模式选择和价值体系等问题，夯实了全面深化改革和党领导的一系列制度创新的思想认识基础，具有重要的战略指导意义。

回眸党的思想理论不断创新的简要过程，不仅可以更准确地把握马克思主义中国化的基本规律，而且可以更明显地体会到理论创新的先导作用。90多年的党史、30多年来的改革开放史证明，中国共产党人理论创新的主线是使马克思主义中国化，而当代中国共产党人理论创新的主题是建设和发展中国特色社会主义，奋力实现“中国梦”。正是在这个过程中，中国共产党把马克思主义基本原理同中国革命、建设和改革的实际相结合，勇于进行理论创新，锐意推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，实现了以理论创新为先导，以制度创新为根本的一系列创新。这些创新坚持和发展了马克思列宁主义，凝结了中国共产党人带领人民不懈探索实践的智慧和心血，是马克思主义中国化的重要理论和制度成果，是中国共产党最可宝贵的政治和精神财富，是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础和制度基石。



第一章

土地制度的建立与创新

近代中国是一个农业大国，农民占了全国人口的绝大多数。在这种背景下，如何通过土地制度变革来解决农民土地问题，从而实现“耕者有其田”，就自然成了中国革命的一个重要问题。其意义正如毛泽东说：“谁赢得了农民，谁就会赢得中国”，“谁能够解决土地问题，谁就会赢得农民”^①。考虑到获得农民支持是中国革命胜利的重要保证，为了争取更多农民参加革命，中国共产党自大革命失败后，就开始在广大农村地区实行土地制度改革，并在不同时期采取了不同的土地政策。这些土地政策的实施，在根本上改变了地主土地所有制，使得广大农民获得了梦寐以求的土地。与此同时，为了保卫胜利果实，翻身农民积极参军参战，以极大的奉献精神支援前线，又在很大程度上推动了民主革命的胜利，并为新中国的建立和巩固奠定了坚实的社会基础。

一、从“土地革命”到“土地改革”

近代中国是一个半殖民地、半封建社会，地主土地所有制是基本的土地制度。民初以降，受西方资本主义经济冲击，虽然在江南沿海地区曾经出现了以机器耕作为主要生产方式的现代农业，但是，社会上大量存在的仍然是以收缴地租为主要经营方式的旧式农业。在旧的土地制度的支配下，土地所有者和生产主体出现了严重错位，一方面是地主养尊处优，却占有大量的土地；另一方面是农民辛勤耕作，却终年不得饱暖，也没有自己的土地。据统计，近代中国地主占有土地的数量，除个别地区为30%至40%

^① [美] 路易斯·惠勒·斯诺：《斯诺眼中的中国》，中国学术出版社1982年版，第47页。



之外，大多数地区都在50%至60%之间，部分地区甚至高达70%至80%。^①这种土地占有的严重失衡，不仅造成了普遍的社会不公，而且还极大地束缚了农民生产的积极性，导致农村的贫困和萧条。

正是看到了地主土地所有制对农业生产和农村发展的束缚和阻碍，因此，近代以来的志士仁人在谈到改变中国积贫积弱状况时都不约而同地关注到了土地制度变革问题。比较有代表性的就是革命先行者孙中山先生。在谈到土地问题时，他提出了“平均地权”主张，说：“民生问题，兄弟主张实行税契及平均地权之法。其平均之法：一、照价纳税；二、土地国有。”^② 1924年1月，《中国国民党第一次全国代表大会宣言》中，正式将“平均地权”写入国民党的政纲，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衡者，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。”同时强调国家帮助农民生产，认为“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，则以为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，移殖荒缴，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”^③。同年8月17日，在《民生主义》讲演第三讲中，他更是明确提出了“耕者有其田”的主张，说：“将来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。”^④ 8月21日，进一步指出：“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，要效仿俄国这种公平方法，也要耕者有其田，才算是彻底的革命。”^⑤

① 郭德宏：《探寻历史的真相——郭德宏史论集》，中共党史出版社2010年版，第311页；高王凌：《租佃关系新论——地主、农民和地租》，上海书店出版社2005年版，第5、9页。

② 《孙中山全集》第2卷，中华书局1986年版，第364页。

③ 《孙中山全集》第9卷，中华书局1986年版，第120—121页。

④ 《孙中山文集》上卷，团结出版社1997年版，第275页。

⑤ 《孙中山文集》上卷，团结出版社1997年版，第317—318页。



对于孙中山“平均地权”、“耕者有其田”的主张，国共两党都是认可的。不过，两者在实行的过程中存在很大差别。其中，两党在大陆土地改革的差别就是中国共产党是实实在在地将这些主张贯彻到了实践中，而国民党只是流于口头宣传，却缺乏实际行动，以至于美国舆论也认为，“平均地权原为国民党良好政策，但国民党政府竟不敢实施，而任共产党施行此项政策，以争取占中国人口百分之八十五强之农民”^①。

在中国共产党看来，“平均地权”和“耕者有其田”在本质上是一致的，为此，毛泽东在《新民主主义论》一文中，明确将“耕者有其田”作为土地制度变革的基本目标和口号，说：“这个共和国将采取某种必要的方法，没收地主的土地，分配给无地和少地的农民，实行中山先生‘耕者有其田’的口号，扫除农村中的封建关系，把土地变为农民的私产。农村的富农经济，也是容许其存在的。这就是‘平均地权’的方针。这个方针的正确的口号，就是‘耕者有其田’。”^② 为了实现“耕者有其田”，中国共产党在不同的历史时期采取了不同的土地政策。

虽然，中国共产党在大革命时期就曾对土地问题有所关注，但是，真正提出切实可行的解决土地问题的政策方针，却是在大革命失败后。1927年中共中央“八七会议”提出土地革命任务，认为土地革命问题是“中国资产阶级民权革命中的中心问题”，“耕者有其田”是农民革命问题上的行动政纲，“足以引起农民革命运动，一直发展到土地国有及完全重新分配土地”。同时规定：没收大中地主的土地及祠堂庙宇等土地，分给佃农及无地农民，“对于小田主则减租，租金率由农民协会规定之”^③。是年11月，临时中央政治局扩大会议通过《中国共产党土地问题党纲草案》，第一次详细阐明了党的土地政策，指出：“中国共产党认为，只有用最‘民众式’的阶级斗争的方法，才能完成土地革命，才能真正实行革命的变革土地制度，组织乡村中的农民代表会议政权，建立全国的苏维埃政府。”^④ 11月中下旬，海陆丰工农代表大会通过《没收土地案》，并在会后不久分配地主土

① 李新总编：《中华民国史》第3编第6卷，中华书局2000年版，第145—146页。

② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第678页。

③ 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社1989年版，第265、296—297、295页。

④ 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社1989年版，第488页。



地，则标志着土地革命序幕已经拉开。

土地革命期间，为了保证无地少地农民获得土地，各根据地都曾依据实际情况制定了相应的土地法，并在实践中对之进行补充完善。1928年7月9日，党的六大通过《土地问题决议案》，重申土地革命是中国革命的主要内容；农民的斗争是要求得到土地；中国土地关系的根本问题，就是土地所有制度的问题。同时，提出推翻豪绅地主官僚政权，建立苏维埃政权；无偿地没收豪绅地主阶级的土地财产及祠堂庙宇教堂地产，归农民代表会议处理；废除苛捐杂税；国家帮助农业经济等具体方针政策，^①为土地革命全面开展提供了理论指导。12月，毛泽东主持制定《井冈山土地法》，这是革命根据地的第一个土地法，首次用法律形式肯定了农民分配土地的权利。另外，鄂豫皖、湘鄂西等根据地关于不动中农土地、只没收地主土地和富农多余土地分配给贫雇农的政策，是这一时期党的土地政策的重要补充，推动了土地革命路线的初步形成。在土地革命推动下，武装斗争如火如荼展开，革命根据地发展十分迅速，比较大的根据地有十余个。当然，在土地革命过程中，曾出现了侵犯中农利益、打击富农过重、肉体消灭地主等错误，一度影响了土地革命的效果。

抗日战争时期，为了建立广泛的抗日民族统一战线，中国共产党对原有的土地政策进行改变，转而采取“减租减息”政策。为了使减租减息政策真正贯彻落实，1942年1月28日，中共中央政治局会议通过了《关于抗日根据地土地政策的决定》，规定：“实行减租减息之后，又须实行交租交息，于保障农民的人权、政权、地权、财权之后，又须保障地主的人权、政权、地权、财权，借以联合地主阶级一致抗日。”^②这有力地推动了减租减息政策的实行，消除了地主、开明绅士等阶层参加抗战的后顾之忧，保证了全民族抗战的顺利进行。

抗战胜利后，伴随着内战炮声日益迫近，以及解放区农民要求土地的呼声日益高涨，中共中央主动顺应民意要求，因时制宜制定了《关于土地问题的指示》（又称五四指示），指出：“在广大群众要求下，我党应坚决拥

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第4册，中共中央党校出版社1989年版，第329、352页。

② 中央档案馆：《中共中央文件选集》第13册，中共中央党校出版社1991年版，第281页。