

劉 少 奇

關於土地改革問題的報告

中華人民共和國土地改革法

新華書店發行

武裝：0027

劉少奇關於土地改革問題的報告

中華人民共和國土地改革法

編輯者：新華時事部刊計

出版者：新華書店

發行者：新華書店

印刷者：新華印刷廠北京第二廠
(東四馬路大街)

1-80,000 [京] 一九五〇年七月初版
基本定價(乙) 0.80

目 錄

關於土地改革問題的報告	劉少奇	一
——一九五〇年六月十四日在人民政協全國委員會第二次會議上		
中央人民政府關於公佈施行中華人民共和國土地改革法的命令		二
——一九五〇年六月三十日發佈		
中華人民共和國土地改革法		三
——一九五〇年六月二十八日中央人民政府委員會第八次會議通過		
爲實現全中國土地改革而鬥爭	『人民日報』社論	三

關於土地改革問題的報告

劉少奇

——一九五〇年六月十四日在人民政協全國委員會第二次會議上

各位委員、各位同志們！

人民政協共同綱領規定：要『有步驟地將封建半封建的土地所有制改變為農民的土地所有制』。在去年冬季，人民政府在華北的城市近郊和若干地區，在河南的一半地區，總共約有二千六百萬農業人口的地區實行了並且完成了或在基本上完成了土地改革。一般地說來，去年冬季所實行的土地改革，已經沒有出大的偏差，進行得比較順利，很少有破壞的事件發生。人民，特別是分得土地和其他生產資料的農民，對於這種土地改革是滿意的。

除此以外，人民政府和人民解放軍又在廣大的新解放區進行了肅清土匪、反對惡霸和減租運動，並在許多地區建立了農民協會。據華東和中南兩區同志報告：兩區農民協會已有約二千四百萬會員，並有民兵約一百萬。在運動開展的地區，普遍地召集了縣、

區、鄉三級的人民代表會議和農民代表會議，農民積極分子已大批產生，已有三萬八千多個鄉政權實行了改造，農民羣衆的覺悟水平已經很快地提高。華東和中南兩區並準備在今年冬季以前訓練約十八萬幹部去進行土地改革。因此，我們認為在這些農民運動業已開展並有準備的地區，在今年冬季可以開始實行土地改革。

現在全中國業已完成或基本上完成了土地改革的地區約有農業人口一億四千五百萬（總人口約一億六千萬），尚有約二億六千四百萬農業人口的地區（總人口約三億一千萬）沒有進行土地改革。各地請求在今年冬季實行土地改革者，約有一億農業人口的地區：計華北三百五十萬，西北八百萬，華東三千五百萬到四千萬，中南四千七百萬到五千六百萬。總共約有三百多個縣。這是要請求全國委員會討論並請求中央人民政府決定施行的。除此以外，中國還有約一億六千四百萬農業人口的地區不準備在今冬進行土地改革。其中大部份可在一九五一年秋後進行，一小部份可在一九五二年秋後進行。最後剩下一小部份地區，其中主要是各少數民族聚居的地區，應留待以後再說。在少數民族聚居的地區，除東北朝鮮人地區和蒙古人地區已經實行土地改革及其他若干地區少數民族中已有多數羣衆要求進行土地改革得予進行外，其餘少數民族約二千萬左右人口的地區在什麼時候能夠實行土地改革，今天還不能決定。這要由各少數民族內部的工作情況與羣衆的覺悟程度如何，才能決定。我們應該給予各少數民族以更多的時間去考慮和準備他們內部的改革問題，而決不可性急。我們提出的土地改革法案草案亦規定不適用於少

數民族地區。這就是說，我們準備從今年冬季起，在兩年中到三年內，只是在基本上完成全國的土地改革，而不是全部地完成全國的土地改革。這是我們的一個大體的計劃。這個計劃如果能够實現，那就是中國人民一個極為偉大的歷史性的勝利。那就不能算是很慢，而算是很快地完成了中國革命中一個最基本的歷史任務。

確定這樣一個大體的計劃，是有必要的。可使各新解放區的人民政府與人民團體按照這樣的計劃去準備和進行工作。我們要求：在今年決定不進行土地改革的那些地區，就不要去進行土地改革，如有農民自發地起來進行土地改革，亦應說服農民停止進行；而在那些決定今年進行土地改革的地區，則應集中力量在夏秋兩季進行準備，以便在秋收以後，在迅速完成徵收公糧的任務之後，即行開始土地改革，並力求在今年一個冬季在基本上正確地完成一萬萬農業人口地區的土地改革。如果在某些地區開始土地改革後，發生了某些偏向，並引起了某種混亂狀態，而不能迅速糾正時，則應該停止這些地區的土地改革，以便在糾正偏向並進行更多的準備工作之後，到明年再去進行。

總而言之，我們在今後的土地改革中，不能容許混亂現象的發生，不能容許在偏向和混亂現象發生之後很久不加糾正，而必須完全依照中央人民政府和各級人民政府所頒佈的法令及其所決定的方針、政策和步驟，有領導地、有計劃地、有秩序地去進行。因為我們今後的土地改革是歷史上最大規模的土地改革，只有這樣，才能符合最大多數人民的利益。

爲了有領導有秩序地去進行今後的土地改革，中央人民政府必須頒佈一個土地改革法及其他若干文件。中共中央已經起草了一個土地改革法案提交全國委員會，請全國委員會審查和討論，以便取得共同一致的意見，然後向中央人民政府委員會建議，由中央人民政府委員會頒佈施行。爲了說明這個草案並說明在今後土地改革中若干應該注意的事項，我想提出以下一些問題來加以說明：

一 爲什麼要進行土地改革？

土地改革的基本內容，就是沒收地主階級的土地，分配給無地少地的農民。這樣，當作一個階級來說，就在社會上廢除了地主這一個階級，把封建剝削的土地所有制改變爲農民的土地所有制。這樣一種改革，誠然是中國歷史上幾千年來一次最大最澈底的改革。

爲什麼要進行這種改革呢？簡單地說，就是因爲中國原來的土地制度極不合理。就舊中國一般的土地情況來說，大體是這樣：即佔鄉村人口不到百分之十的地主和富農，佔有約百分之七十至八十的土地，他們藉此殘酷地剝削農民。而佔鄉村人口百分之九十的貧農、雇農、中農及其他人民，却總共只佔有約百分之二十至三十的土地，他們終年勞動，不得溫飽。這種情形，經過了最近十餘年來的抗戰和人民解放戰爭之後，是有了一些變動，除開已經實行了土地改革的地區不說外，有一些地區的土地是更加集中在地

主的手中，例如四川及其他地區，地主佔有土地約佔百分之七十至八十。而在另外一些地區，例如長江中游和下游地區，土地佔有情況則是有一些分散的。根據我們最近在華東及中南一些鄉村的調查材料來看，一般的情況大體是這樣：地主佔有土地及公地約佔百分之三十至五十，富農佔有土地約佔百分之十至十五，中農、貧農、雇農佔有土地約佔百分之三十至四十，小土地出租者佔有土地約佔百分之三至五。鄉村中全部出租土地約佔百分之六十至七十。富農出租土地約佔百分之三至五，富農自耕土地約佔百分之十。這就是說，鄉村中百分之九十的土地是中農、貧農及一部分雇農耕種的，但他們只對一部分土地有所有權，對大部分土地則沒有所有權。這種情況，仍然是很嚴重的。這就是我們民族被侵略、被壓迫、窮困及落後的根源，是我們國家民主化、工業化、獨立、統一及富强的基本障礙。這種情況如果不加改變，中國人民革命的勝利就不能鞏固，農村生產力就不能解放，新中國的工業化就沒有實現的可能，人民就不能得到革命勝利的基本的果實。而要改變這種情況，就必須按照土地改革法案第一條所規定：廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的土地所有制，藉以解放農村生產力，發展農業生產，為新中國的工業化開闢道路。這就是我們要實行土地改革的基本理由和基本目的。

孫中山先生很早就提出了『平均地權』的口號，後來又提出了『耕者有其田』的口號。中國的工業化必須倚靠國內廣大的農村市場，沒有一個澈底的土地改革，就不能實現新中國的工業化，這個道理是很明顯的，無須多加解釋。

明確地說明土地改革的這一個基本原理和基本目的，現在仍然是必要的。因為這個基本原理與基本目的可以駁倒一切反對土地改革、對土地改革懷疑、以及爲地主階級辯護等所根據的各種理由。而現在各種反對與懷疑土地改革的意見，實際上仍然是有的。

土地改革的這一個基本原理和基本目的，說明了過去地主階級所造成的歷史罪惡，是根源於過去的社會制度。因此，除對極少數犯了重大罪行的地主，即罪大惡極的土豪劣紳及堅決反抗土地改革的犯罪分子，應由法庭判處死刑或徒刑外，對於一般地主只是廢除他們的封建的土地所有制，廢除他們這一個社會階級，而不是要消滅他們的肉體。所以在土地改革法案上規定，在沒收地主階級的土地和其他生產資料之後，仍分給地主一份土地和其他生產資料，使地主也能依靠自己的勞動維持生活，並在勞動中改造自己。地主在經過長時期的勞動改造之後，是可以成爲新人的。

土地改革的這一個基本原理和基本目的，是區別於那些認爲土地改革僅僅是救濟窮人的觀點的。共產黨從來就爲勞動的窮苦人民的利益而奮鬥，但共產黨的觀點從來就區別於那些慈善家的觀點。土地改革的結果，是有助於窮苦的勞動農民，能夠幫助農民解決一些窮困問題。但土地改革的基本目的，不是單純地爲了救濟窮苦農民，而是爲了要使農村生產力從地主階級封建土地所有制的束縛之下獲得解放，以便發展農業生產，爲新中國的工業化開闢道路。只有農業生產能夠大大發展，新中國的工業化能夠實現，全國人民的生活水平能夠提高，並在最後走上社會主義的發展，農民的窮困問題才能最後

解決。僅僅實行土地改革，只能部分地解決農民的窮困問題，而不能解決農民的一切窮困問題。

土地改革的這一個基本理由和基本目的，是着眼於生產的。因此，土地改革的每一個步驟，必須切實照顧並密切結合於農村生產的發展。正由於這個基本理由和基本目的，所以中共中央提議在今後的土地改革中保存富農經濟，不受破壞。因為富農經濟的存在及其在某種限度內的發展，對於我們國家的人民經濟的發展，是有利的，因而對於廣大的農民也是有利的。

這就是我對於爲什麼要進行土地改革這個問題的簡單的解釋。

二 土地的沒收和徵收

土地改革法案上規定應該沒收和徵收的土地是：（一）地主的土地；（二）祠堂、廟宇、寺院、教堂、學校和團體在農村中的土地及其他公地；（三）工商業家在農村中的土地；（四）因從事其他職業或因缺乏勞動力而出租的超過當地每人平均土地數百分之二百以上的土地和半地主式的富農出租的土地。除此以外，富農的土地及其他財產一般不動，中農、貧農、雇農及其他農村人民自有的土地及其他財產均不動。

在這裏，我們是容忍了小塊的出租土地不加徵收。這對於農村生產是有一些不利影響的，但沒有大的不利。因為我們估計這種小塊的出租土地總數，不超過耕地總數的百

分之三至五。而照顧革命軍人、烈士家屬、工人、職員、自由職業者以及因從事其他職業或因缺乏勞動力而出租少量土地者，乃是必要的。因為在中國對於失業及喪失勞動力的人員還沒有社會保險，而這些土地很多又是各人勞動所得購置者，故保留這一部分土地，並由其繼續出租或自耕，是有一些好處的。

對於富農所有的土地及其他財產，在土地改革法案第六條上是規定得很明白的。

第一、富農所有的自耕和僱人耕種的土地及其他財產，加以保護，不得侵犯。因為只有這樣，才能保存富農經濟。

第二、富農所有的出租的小量土地，亦予保留不動；但在某些特殊地區，經省以上人民政府的批准，得徵收其出租土地的一部或全部。因為富農出租的小量土地一般不多，爲了確實地中立富農，並保護中農和小土地出租者，保留富農這一部分出租土地，也是必要的。但在某些特殊地區，則有不同的情況，富農出租的土地相當的多，如不徵收富農這一部分出租土地，貧苦農民就不能分得適當數量的土地。因此，在這些地區，經省以上人民政府的批准，得徵收富農出租土地的一部或全部，以解決這樣的問題。

第三、是有少數富農出租大量土地者，對其出租的土地則是應予徵收其一部或全部的。例如富農出租土地超過其自耕和僱人耕種的土地數量時，這就已經不是一種單純的富農，而是一種半地主式的富農了，所以土地改革法案規定：半地主式的富農出租大

量土地，超過其自耕或僱人耕種的土地的數量者，應徵收其出租的土地。

此外，在地主家庭中，也有人自己常年參加主要農業勞動，耕種一部分土地，而以主要部分土地出租者。對於地主家庭中的這種人亦應給以照顧，其自耕部分的土地在適當地加以抽補後，應在基本上予以保留，其餘部分土地則應沒收。

沒收地主土地的同時，應沒收地主的耕畜、農具、多餘的糧食及其在鄉村中多餘的房屋。房屋中的傢具應隨房屋沒收分配，但爲了使用方便，可加以調整，所謂多餘的糧食是指地主在減租、交納公糧、並留下地主自己足夠食用之外的糧食。所謂多餘的房屋是指地主及其家屬足夠住用之外的房屋。這種多餘的糧食及多餘的房屋傢具和耕畜、農具，連同土地一起沒收，並加以分配，同樣也留給或分給地主一份，是必要的。因爲這些都是進行農業生產必要的生產資料，農民在分得土地後，必須有這些生產資料，才能進行生產。當然，農民僅僅分得地主的這些生產資料還是很不夠的，這須要農民自己努力並實行互助，再加政府的幫助才能加以解決。

除開這些以外，地主的其他財產，包括地主所經營的工商業在內，不予沒收。自然，由於地主的多年剝削，多數地主是還有許多其他財產的。根據過去的經驗，如果沒收和分配地主這些財產，就要引起地主對於這些財產的隱藏分散和農民對於這些財產的追索。這就容易引起混亂現象，並引起很大的社會財富的浪費和破壞。這樣，就不如把這些財產保留給地主，一方面，地主可以依靠這些財產維持生活，同時，也可以把這些

財產投入生產。這對於社會也是有好處的。在今後的土地改革中，對於地主這樣處理，和過去比較，是要寬大得多了。但地主中的許多人還是可能要堅決反對與破壞土地改革的，還是可能要堅決反對與破壞人民政府的。對於這些堅決的反動的地主分子，就應該堅決地加以懲辦，而不應該寬容和放縱。

地主階級中的某些人，在土地改革中並在土地改革以前，是會要進行許多破壞工作的，例如宰殺或弄死耕畜，砍伐樹木，破壞農具、水利、建築物、農作物和傢具等。各地方的人民政府應即擬定詳細辦法加以嚴禁。其仍在地主手中者，應責令地主妥善地加以保護，不得破壞、隱藏、分散和出賣。如有違犯，應即責令其賠償或予以處分。除地主階級外，其他的人如有破壞這些財產者，亦須予以處分。

三 保存富農經濟

土地改革法案對於富農的土地及其他財產的各項規定，其目的就是要保存富農經濟，並在土地改革中，在政治上，中立富農，更好地保護中農和小土地出租者，以便孤立地主階級，團結全體人民有秩序地實現土地改革，廢除封建制度。

為什麼在過去的土地改革中我們會經允許農民徵收富農多餘的土地財產，而我們現在又主張在今後的土地改革中保存富農經濟呢？這主要的是因為現在中國的政治和軍事形勢已經根本不同。

在過去，在兩年以前，人民革命力量與反革命力量還處在殘酷的戰爭中，人民力量還處於相對的劣勢，戰爭的勝負誰屬還沒有確定，一方面，富農還不相信人民能够勝利，他們還是傾向於地主階級和蔣介石一邊，反對土地改革和人民革命戰爭；另一方面，人民革命戰爭又要求農民付出極大的代價（出兵、出公糧、出義務勞動）來支援戰爭，爭取戰爭的勝利。而爭取戰爭的勝利，則是全國人民最高的利益，一切都是應該服從於它的。正是在這種時候，我們允許了農民徵收富農多餘的土地財產，並對地主的一切財產也加以沒收，以便更多一些地滿足貧苦農民的要求，發動農民的高度革命熱情，來參加和支援人民革命戰爭，打倒美帝國主義所支持的蔣介石政權。這在當時，是必要的和正確的。在當時，如果在解放區沒有一個最徹底的土地改革，不能充分滿足貧苦農民的要求，就很難克服當時所遇到的困難。

現在的形勢已經與過去根本不同。人民革命戰爭在大陸上已基本結束，蔣介石匪幫的最後滅亡已經毫無疑問，要求農民出兵役、出義務勞動這兩項鉅大任務已經完全沒有了，出公糧一項任務也地過去減少一些了。現在全國人民的基本任務：是在全國範圍內進行經濟建設，恢復與發展社會經濟。打台灣還是一項重大任務，但人民解放軍已有足夠力量去扛負。現在我們所遇到的困難的性質，已經不同於我們在過去戰爭中所遇到的困難，現在的困難主要是在財政經濟方面的困難，是恢復、改造與發展社會經濟上的困難。同時，全國各民族、各民主階級、各民主黨派、各人民團體的革命大團結，已經在

政治上和組織上形成，富農的政治態度，一般的也比以前有了改變，如果人民政府實行保存富農經濟的政策，一般的是能够爭取富農中立的，並且能够更好地保護中農，去除農民在發展生產中某些不必要的顧慮。因此，在目前的形勢下，在今後的土地改革中，採取保存富農經濟的政策，不論在政治上和經濟上就都是必要的，是比較地對於克服當前財政經濟方面的困難，對於我們的國家和人民爲有利些。

在一九四六年七月至一九四七年十月這一時期內，華北、山東及東北許多地區的農民羣衆和我們的農村工作人員，在實施土地改革中，沒有能够按照中共中央在一九四六年五月四日頒發的基本上不動富農土地財產的指示，而按照他們自己的意志行動，將富農的土地財產和地主一樣地沒收了。這是可以理解的。因爲這一時期，是中國人民和國民黨反動派雙方鬥爭最緊張最殘酷的時期。土地改革中發生偏差，也以這一時期爲最多，侵犯了一部分中農的利益，破壞了一部分農村中的工商業，並在一些地方發生了亂打亂殺的現象。發生這些現象的原因，主要是由於當時緊張的政治形勢和軍事形勢，同時，也由於我們的大多數農村工作人員沒有土地改革的經驗，他們不知道正確地劃分農村階級成份的方法，劃錯了一部分人的階級成份，將某些富農當成了地主，將某些中農當成了富農。鑒於此種情況，中共中央乃於一九四七年十月十日頒發了土地法大綱，將富農和地主加以區別，但允許徵收富農多餘的土地財產。同年冬季，中共中央頒發了劃分農村階級成份的文件，毛主席發表了『關於目前形勢與任務』的文告，任弼時同志也發

表了關於土地改革問題的演說。從這時起，農村中發生的某些混亂現象就停止了，土地改革走上了正軌。爲了使我們的同志今後在各新解放區進行土地改革工作中不要重複過去的錯誤，指出過去的經驗是有必要的。我們現在是處在完全新的情況下，我們建議的土地改革法，採取了消滅封建制度保存富農經濟的方針，也是完全必要的。

我們所採取的保存富農經濟的政策，當然不是一種暫時的政策，而是一種長期的政策。這就是說，在整個新民主主義的階段中，都是要保存富農經濟的。只有到了這樣一種條件成熟，以至在農村中可以大量地採用機器耕種，組織集體農場，實行農村中的社會主義改造之時，富農經濟的存在，才成爲沒有必要了，而這是要在相當長遠的將來才能作到的。

這就是我們現在爲什麼主張保存富農經濟的理由。

自然，在那些土地改革業已完成的地區，是不能容許富農藉此向農民收回土地的，如有此種事件發生，必須堅決地加以禁止。

四 關於分配土地中的若干問題

在如何分配土地的問題中，首先需要加以說明的，是在原耕基礎上用抽補調整方法來分配土地，以及適當地照顧原耕農民的問題。

因爲在原耕基礎上用抽補調整方法來分配土地，可以避免過多的不必要的土地變

動，而這是對於生產有利的。在抽出原耕農民租入的土地分配給別人時，應給原耕農民以適當的照顧。應使原耕農民分得的土地，自有土地者遠同其自己的土地在內，適當地稍多於當地無地少地農民在分得土地後所有的土地，以使原耕農民保持相當於當地每人平均土地數的土地為原則。因為過多地抽出原耕農民租入的土地，可能使原耕農民受一些損失，給原耕農民以上述規定的照顧，可以使原耕農民不受或少受損失，而這是必要的。此外，在土地改革後，仍有一部分土地是要出租的，這些土地可以租給那些抽出土地過多的原耕農民，作為調整和補償。對於原耕農民最好的那一部分土地應該不抽或少抽。根據經驗，在這樣適當地照顧了原耕農民之後，他們是滿意的。因為他們原來租入的土地，現在已變成自己的土地了，不要交租了，不要去奉承地主了，他們在社會上的地位提高了，他們所分得的土地又比別人要多一些，他們還是比別人要好一些，所以他們是高興的。

在分配土地和其他生產資料時，對於鄉村中無地少地人口中若干特殊問題應當加以妥善處理。有一些人在土地情況許可的條件下應多給他們一些土地，例如只有一口人或兩口人而有勞動力的貧苦農民。有一些人是可以少分甚至可以不分土地的，例如鄉村中的手工業工人、小販、自由職業者及其家屬，家住鄉村的人民政府與人民團體的工作人員而有薪資收入者，家住鄉村而本人在外從事其他職業者等。這些人凡有收入足以維持生活者不應分土地。但有些人不能經常維持生活，或不够維持生活，因此，應當分給他