

《共和国农业要事研究》阶段性研究报告

未经许可  
请勿引用

# 共和国农业史料征集与研究报告

## 第四集

农业部农村经济研究中心当代农业史研究室  
二〇〇〇年十二月

# 目 录

## ·土地改革·

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 土地改革研究综述 .....                 | 当代农史研究室(1) |
| 新中国土地改革研究 .....                | 郑有贵(7)     |
| 钦县的反霸减租退押和土地改革 .....           | 卢 文(21)    |
| 《中华人民共和国土地改革法》形成过程及其新的内容 ..... | 陈廷煊(29)    |
| 中国农地产权制度变迁的回顾与启迪 .....         | 董志凯(34)    |
| 土地改革对国家与农民关系的重塑 .....          | 武 力(38)    |

## ·产业发展·

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| 中国河蟹的增殖、养殖业 .....             | 黄祥祺(44)     |
| “文化大革命”期间社队企业自发得到恢复发展 .....   | 张 毅(50)     |
| 飞播牧草工作的启动与发展 .....            | 陈淑琴(53)     |
| 十一届三中全会以来兵团改革开放的进程及历史经验 ..... |             |
| .....                         | 李开全 张满顺(56) |
| 异军突起的乡镇企业 .....               | 张 毅(67)     |
| 社队企业在整顿中力争生存 .....            | 张 毅(79)     |

## ·机构变迁·

|                                  |          |
|----------------------------------|----------|
| 北京农业工程大学的历史变迁及中国农业工程教育的发展 .....  | 张 伟(86)  |
| 近代中国农业科学研究和技术推广事业的兴起 .....       | 黄佩氏(94)  |
| 关于“文革”时期组建生产建设兵团的始末 .....        | 刘良玉(98)  |
| 1986年开始的县农机化研究所改为农业机构推广服务站 ..... | 张惠文(102) |
| 农业部规划设计研究院的成立和发展 .....           | 董须强(103) |

## ·国际合作·

|                            |          |
|----------------------------|----------|
| 中国农业的品种资源与技术优势在国外的影响 ..... | 朱丕荣(106) |
| 中国农业利用外资的状况与趋势 .....       | 朱丕荣(111) |

## ·回忆录·

- 关于 1958 年全国农业经济学界“拔白旗”运动的历史回顾 ..... 王立诚(114)
- 对农垦部 1962 年赞成包产到户一事的回顾 ..... 刘良玉(118)
- 依稀往事难忘贬英德 ..... 吴健民(120)
- 连任两届(1988—1989 年、1990—1991 年)联合国粮农组织  
    计划委员会委员的回顾 ..... 朱丕荣(151)
- 植物检疫实验所重建初期的回顾 ..... 季 良(157)
- 从事科研管理 40 年的回顾 ..... 季 良(161)

## ·会议·

- 世界农村改革及乡村发展会议 ..... 朱丕荣(169)
- 农业部召开首届全国土壤肥料会议 ..... 张乃凤(174)
- 1957 年全国肥料会议 ..... 张乃凤(176)
- 联合国大会非洲危急经济形势特别会议 ..... 白福耕(177)
- 中国首次参加世界农业博览会 ..... 曹建强(178)
- 一九九九年农业大事记 ..... (190)

# 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年到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年到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,现实了红色割据,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年到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年到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”和算细帐的斗争,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2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。土地改革实行土地产权无偿渡让的政策,是之后快速推行合作化的政策和思想基础。

第三,由于对一些原来不从事农业生产者也分配给土地,在社会保障体系没有建立起来的情况下,起到了社会保障的作用,具有积极的意义。但是,他们缺少必要的生产资料,生产中发生了一些困难,发展互助合作的号召顺应了他们的要求。同时,新分到土地的贫雇农无力置办大型农具,生产中也发生了一些困难,抗拒自然灾害及其风险的能力弱,他们响应联合起来共同生产的号召。

第四,分散的小农经济与大规模经济建设的矛盾,是国家积极推进合作化的根本动力。土地改革后,农业经营规模小,农民人均耕地2.5亩,户均10—15亩。从1953年开始,国家启动了以156个工业项目为重点的大规模经济建设,这导致对商品粮的需要日益增长。另一方面,在旧中国长期处于饥饿半饥饿状态的农民,新中国成立后,粮食消费水平恢复和提高,导致消费量大幅度增长。这就产生了工业化对农产品需求的大量增加与农业分散经营条件下农产品收购难度大的矛盾。为了保障工业化对商品粮日益增长的要求,国家加快了合作化的进程。

对中国土地改革必要性及绩效评价分析的差异,是多种因素造成的,除价值取向外,有研究方法、视角因素,也有史料的准确性和代表性等问题。历史学家要做记录者、评论家,更要做建设者。土地改革已成为历史,对其作出公正评价非常必要,而更重要的是要进一步从中总结归纳经验教训和规律性的认识,为现实社会经济生活服务,这是土地改革及整个农史研究的新课题。

# 新中国土地改革研究

郑有贵

按照《中华人民共和国土地改革法》的规定,新中国的土地改革进展很顺利,也很成功。之所以能够收到如此效果,是因为《中华人民共和国土地改革法》所规定的各项政策在其中起了重要的保障作用。《中华人民共和国土地改革法》是新中国成立后制定的第一部农业法律,也是农业方面唯一一部草案经中共中央全会审议通过的法律。本文在对中国几千年土地制度演变进程进行考察的基础上,对新中国土地改革所实行的农民的土地所有制及其法律依据《中华人民共和国土地改革法》进行再思考,并分析其成功的原因、经验及历史地位。

## 一、“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制”是伟大的历史性抉择

《中华人民共和国土地改革法》在第一条总则中对新中国土地改革的基本政策作出这样的规定,即:“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制”。分析这一抉择形成的动因,主要有:其一,地主阶级封建剥削的土地所有制阻碍着生产力的发展,必须废除。其二,实行农民的土地所有制顺民意。其三,“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制”,适应生产力发展水平的要求,是新民主主义革命的主要内容之一,是历史性的进步,可以为中国整个经济、社会和政治的变革与发展奠定坚实的基础。

### (一)封建剥削的地主土地所有制阻碍着生产力的发展

新中国之所以决定废除地主阶级封建剥削的土地所有制,因为这一制度是中国封建社会落后的根源。刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中分析指出:“乡村中百分之九十的土地是中农、贫农及一部分雇农耕种的,但他们只对一部分土地有所有权,对大部分土地则没有所有权。这种情况,仍然是很严重的。这就是我们民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源,是我们国家民主化、工业化、独立、统一及富强的基本障碍。这种情况如果不加改变,中国人民革命的胜利就不能巩固,农村生产力就不能解放,新中国的工业化就没有实现的可能,人民就不能得到革命胜利的基本的果实。”<sup>①</sup> 这一分析符合实际。

封建土地制度,并非一开始就是与生产力发展要求相违背的,相反,它是适应生产力发展要求应运而生的。在中国奴隶社会,土地为奴隶主国家所有,具体的使用形式为井田制,即:最基层的单位是里,合周亩 900 亩,每里住 8 户农奴,每户分地 100 亩,余下的 100 亩为“公田”。8 户农奴除耕种自己的 100 亩份地外,还被迫合力耕种领主的“百亩公田”。春秋战国时期,随着以铁制农具和牛耕为代表的先进生产力的出现,生产效率显著提高,开垦荒地变得相对容易,使一部分劳力强的农奴家庭除耕种百亩份地和“公田”外,还有余力开垦荒地,可以获得份地以外的收入。这使得助耕公田的机会成本增加,“民不肯尽力于公田”,“公田不治”,井田制这一生产关系已不能适应生产力发展的要求,难以维持。公元前 7 世纪中叶管仲治齐,实行“相地衰征”的租税政策,代替了劳役制和贡赋。这在实际

<sup>①</sup> 刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,《刘少奇选集》(下卷),人民出版社 1985 年 12 月出版,第 33 页。



上承认了井田和新开垦耕地归各家私有。到公元前 350 年,商鞅在秦国进行重大田制改革,废井田阡陌,按新的更大的面积规划耕地,授田之后,不再重新分配,长期归其耕作,即所谓的“制辕田”。《汉书·食货志》在谈到商鞅变法后的情况时说到:“除井田,民得买卖”。土地可以买卖,则更进一步承认了土地私有。秦统一六国后,下令“使黔首自实田”,国家以法律的形式承认土地私有制。

封建土地私有制,这与被替代的助耕公田的井田制相比,其激励作用明显。《吕氏春秋·审分》对此进行了比较,即“公作则迟,私作则速”。这一时期土地私有制的绩效,也远远高于西欧的庄园制。与此同时,由于土地可以买卖,劳动者也可以流动,自然经济与商品经济在一定程度上可以兼容,所以能够容纳较高的生产力。这些都是中国传统农业长时期领先于欧洲国家的重要原因。

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。中国封建社会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。具体表现在以下 3 个方面:

其一,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,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。

其二,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。

其三,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为继,农业生产水平水平的提高甚缓。

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,中国因落后而沦为半殖民地。因此,对于严重阻碍生产力发展的封建剥削的地主土地所有制,必须废除。

## (二)实行农民的土地所有制顺民意

在封建社会,封建王朝和农民都有对土地占有状况进行调整的动力。

纵观封建王朝对土地关系的调整,基本的出发点就是对土地兼并进行限制。因为如果放任土地兼并发生,可能发生一些危机,诸如:一则朝庭税收减少。二则农民不满统治者的剥削和压迫,揭竿而起,发生反土地兼并的斗争。三则逐渐形成大地产,危及皇权。

简言之,土地兼并是关系到历朝历代兴衰存亡的重要因素之一。因此,封建王朝为了皇权的巩固,对土地兼并进行限制,以缓和地主与农民的紧张关系。尽管如此,封建土地制度没有实质性变化,封建剥削的地主土地所有制依旧,自耕农和佃农等小农经济的从属地位没有改变。

封建王朝限制土地兼并,但农民由于遭受经济和非经济的多重剥夺,两极分化现象严重,地主对农民土地进行兼并。丧失土地的农民,以起义的方式反对土地兼并,而这种为获得土地而进行的斗争始终未停止过。纵观 2000 年封建社会的土地制度变迁,兼并与反兼并不断交替轮回发生。农民为反土地兼并而进行的不息斗争,就是因为农民对拥有土地有着强力的渴望。换言之,实行农民的土地所有制,符合民意。

从太平天国领袖洪秀全到民主革命先驱孙中山,顺应历史发展的要求,都相继提出废除不合理的封建土地所有制而实行“耕者有其田”。孙中山最开始提出“不稼者,不得有尺寸耕地”的想法,以后提出“平均地权”的主张,后来又提出“耕者有其田”的口号,以顺民意。但是,“耕者有其田”的梦想都没能实现。

(三)“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制”是新民主主义革命的重要内容,是适应生产力发展水平要求的选择和历史性的进步

中国共产党选择农民的土地所有制,经历了一个探索的过程。中国共产党领导的新民主主义革命,一个重要内容就是土地革命。在 1921 年 7 月中国共产党第一次全国代表大会通过的《中国共产党纲领》中提出:“要以社会革命为自己政策的主要目的”,没收土地“归社会公有”。这次大会对民主革命和社会主义革命的性质和任务没有明确,对农民的土地问题没有给予重视。1923 年中共第三次代表大会在总结二七罢工失败教训的基础上,把组织农民参加革命作为党的中心工作之一,通过了中共中央关于农民问题的第一个决议,即《农民问题决议案》。1925 年 10 月在北京召开的中共中央执委会扩大会议,于 11 月发表了《中国共产党告农民书》,提出解除农民痛苦的根本办法“是要实行‘耕地农有’”。这是中国共产党第一次公开提出以“耕地农有”作为解决农民土地问题的目标。1927 年 11 月中共临时中央政治局扩大会议通过的《中国共产党的土地问题党纲草案》,提出了“一切私有土地完全归组织或苏维埃国家的劳动平民所公有”,即没收一切土地,实行土地国有的政策。土地国有政策与民主主义革命的性质和任务不相符合,很快就被否定了。1928 年 6-7 月,中共在莫斯科召开了第六次全国代表大会,讨论和通过了《土地问题决议案》和《农民问题决议案》。在这些决议案中,明确了中国革命的性质和任务,指出:“中国革命现在阶段底性质,是资产阶级民主革命。如认为中国革命目前阶段已转变到社会主义性质的革命,这是错误的;同时,认为中国现时革命为‘不断革命’也是不对的。”根据这一精神,这次会议对土地革命政策进行了调整,规定土地革命的任务是“反对一切封建的束缚,反对农民之中一切中世纪的剥削,而斗争的主要目标,是要推翻地主的封建式的剥削和统治”,使农民得到土地。中共第六次全国代表大会制订的“十大纲领”中,虽然提出了“没收地主一切的土地,耕地归农”的正确政策,但是在决议案中又规定“没收的土地归农民代表会议(苏维埃)处理,分配给无地少地的农民使用”。换言之,农民只有土地使用权,而没有所有权,尚未改变土地国有的政策。自 1930 年 10 月湘鄂西第二次工农兵贫民代表大会通过的《土地革命法令》提出“不禁止买卖”,1931 年初其他根据地也相继实行了这一政策,从而在实际上否定了土地国有。1931 年 2 月 27 日,毛泽东以中央革命军事

委员会总政治部主任的名义写信给江西省苏维埃政府,要求他们发布命令和布告,明确规定:“过去分好的田即算分定,这田由他私有,别人不得侵犯,以后一家的田,一家定业,生的不补,死的不退,租借买卖,由他自由;田中出产,除交土地税于政府的以外均归农民所有”。3月15日,江西省苏维埃政府发布文告,宣布“土地一经分定,土地使用权所有权统统归农民”。4月闽西苏维埃政府在《土地委员会扩大会议决议》中明确规定,“农民领得田地,即为自己所有,有权转租或变卖、抵押,苏维埃不禁止”。这是认识上的重要发展。否定土地国有制,切合实际,这顺应了农民的意愿,更能调动他们参加革命的积极性,还利于农民增加投入而发展生产。在抗日战争时期,为了团结各民族各阶层人民一致抗日,中国共产党将没收地主土地的政策,改变为减租减息。到1946年5月4日中共中央颁布《关于土地问题的指示》,中国共产党的土地政策由减租减息改变为“耕者有其田”。

在中国共产党否定土地国有20多年之后,刘少奇从纠正东北实施平分土地出现的问题出发,提出了在东北地区实行大体的土地国有制的想法。1948年2月9日,刘少奇在关于东北土地改革问题给毛泽东的信中说:“在东北实行土地法,彻底平分土地,已发生打击面宽,同时又不可避免地要降低生产的不良结果。这在东北有大量城市人口需要粮食供给及大量粮食出口的情形下,而完全不保留或在土改后不重新发展大农业经济恐是不好的。因此,是否可以考虑在东北即实行大体的土地国有制,即没收地主的土地及富农多余的土地,归国家所有,再由各地政府无代价分配给一切愿意耕种的人耕种,而耕种的农民只向国家交一定数量的土地税。自耕小农的土地(即中农、贫农土地)及富农家庭依照当地土地分配方法所应留下的土地,则不没收。如此,富农经济似可保留一部分,在将来亦更好发展新富农经济。四五十口人的大家庭亦可不分家,在可能条件下,即有土地多余条件下,愿意扩大生产的人,可以无代价向国家领到土地耕种。机关、部队、工厂、学校,以至私人资本家,亦可领取土地耕种或开荒耕种,并可建立少数国家农场,则可使农业经济不完全分散。在这种政策下,向富农征收多余牲畜、农具时,应以富农在土地分配后能耕种所分得的土地为限度。而土地使用权的分配,亦不按人口绝对平均分配,主要地就各家庭的劳动力来平均分配,按人口平均则成为次要分配标准。并保障农民对土地的永远使用权。如此,对于富农、对于生产、对于东北佃耕的大农业经济,似比较有利。”实行这种大体的土地国有制,对土地较多的东北农村,有其合理的方面。当时,为了不至于因在东北这一特殊地区改变农民的土地所有制而对全国带来极大的震动,影响人们对于新民主主义革命三大经济纲领的信心,甚至影响战争的进程,因而在东北地区仍实行农民的土地所有制。

新中国成立后的土地改革,继续选择实行农民的土地所有制。

通过上述对中国共产党在新民主主义革命时期关于土地所有制的探索过程的简要回顾,可以得出这样的结论,即在新民主主义革命时期土地改革采取废除封建剥削的地主私有制,代之以农民的私有制,使农民成为自耕农,有4个方面的原因:①实行土地国有制,既与新民主主义革命的性质相违,也不利于调动农民发展生产的积极性,不适合因人多地少而“僧多粥少”的国情。②实行农民的土地所有制,这是由新民主主义革命性质所决定的,是解决农民问题的根本途径和民主革命的重要内容。中国共产党领导的土地改革,不是单纯的经济体制变革,而是与争取农民支持而获得战争胜利、建立政权密不可分的。中国共产党让农民拥有自己的土地,可以满足这一时期农民对土地的要求,吸引他们参加革

命和争取战争胜利,并树立贫下中农优势,为农村基层政权的建立奠定基础,以巩固工农联盟。③实行农民的土地所有制,是由生产力水平所决定的,因为当时中国是农业国,且处在传统农业阶段,农业生产基本上是手工劳动,社会分工程度低,商品率极低,与这种生产力水平相适应的是农民家庭分散经营。④消灭封建剥削的地主土地所有制,实行农民的土地所有制,将解放生产力,更好地调动广大农民生产发家、勤劳致富的积极性,并为新的生产力的发展奠定基础。简言之,新中国废除封建剥削的地主土地所有制、实行农民的土地所有制,这是历史的必然,是伟大的历史性抉择。

## 二、土地改革以解放和发展生产力为出发点和落脚点

在有些人看来,新中国的土地改革是救济穷人的分地运动。实际上,《中华人民共和国土地改革法》所遵循的基本原则是,以解放和发展生产力为出发点和落脚点。

新中国成立后,百废待兴,而第一次召开的中共中央全会——七届三中全会,即把审议《中华人民共和国土地改革法》(草案)列为重要议程,就是因为中国共产党把土地改革列为促进农业发展,进而为争取国家财政基本好转的3个条件中的首要条件。<sup>①</sup>刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中指出:“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。这就是我们要实行土地改革的基本理由和基本目的。”这一报告进一步指出:“土地改革的这一个基本理由和基本目的,是着眼于生产的。因此,土地改革的每一个步骤,必须切实照顾并密切结合于农村生产的发展”。<sup>②</sup>新中国实行农民的土地所有制的土地改革政策,实质是使劳动者与土地这两个最基本的生产要素很好地结合起来,从而极大地解放生产力。

《中华人民共和国土地改革法》不仅在开篇第一条总则中即明确土地改革以解放和发展生产力为出发点和落脚点,还通过各项具体政策把政策目标落到实处。换言之,在处理政策目标与政策措施的关系方面,《中华人民共和国土地改革法》提供了宝贵的经验。其中,最为突出的有以下几点:

关于保存富农经济政策。这在促进生产力发展上有两方面的作用:一方面,富农经济与地主经济都具有剥削性质,但富农经济比地主经济有进步之处。保存富农经济,“因为富农经济的存在及其在某种限度内的发展,对于我们国家的人民经济的发展,是有利的,因而对于广大的农民也是有利的。”<sup>③</sup>另一方面,有利于鼓励中农发展生产。在新中国成立前曾实行消灭富农经济的政策,使得中农害怕发展生产以后上升为富农,不敢多种土地或种好土地,以致造成一些地区土地荒芜。实行保存富农经济的政策,在实际上营造了勤劳致富的政策环境。

关于没收地主生产资料分给农民政策。《中华人民共和国土地改革法》之所以规定没收地主的耕畜、农具等生产资料,“因为这些都是进行农业生产必要的生产资料,农民分得土地后,必须有这些生产资料,才能进行生产。”<sup>④</sup>

关于地主“五大财产”以外的财产不予以没收政策。《中华人民共和国土地改革法》规定:“地主的其他财产不予没收”。在地主的其他财产中,除了地主所经营的工商业过去就

① 毛泽东:《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》,《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年第1版,第18页。

② 刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,《刘少奇选集(下卷)》,人民出版社1985年12月第1版,第33-34页。

③ 刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,《刘少奇选集(下卷)》,人民出版社1985年12月第1版,第35页。

④ 刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,《刘少奇选集(下卷)》,人民出版社1985年12月第1版,第37页。



规定不予没收外,还有如现金、衣物等财产。制定这一政策的出发点是促进生产力的发展。“根据过去的经验,如果没收和分配地主这些财产,就要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求。这就容易引起混乱现象,并引起很大的社会财富的浪费和破坏。这样,就不如把这些财产保留给地主,一方面,地主可以用这些财产维持生活,同时,也可以把这些财产投入生产。这对于社会也是有好处的。”<sup>①</sup>

关于原耕土地分配政策。《中华人民共和国土地改革法》规定:“在原耕基础上分配土地时,原耕农民自有的土地不得抽出分配。”这是因为,“在原耕基础上用抽补调整方法来分配土地,可以避免过多的不必要的土地变动,而这是对于生产有利的。”<sup>②</sup>

关于债务政策。新中国成立后,缺乏资金,民间借贷在农业生产中有着重要的作用。根据曾经因“废除一切乡村中在土地制度改革以前的债务”,而导致劳动群众相互之间的债务,地主、富农所欠劳动群众的债务(如拖欠雇农的工资)也被废除的教训,《中华人民共和国土地改革法》没有就废债问题作出具体规定,而是由中央人民政府政务院于1950年10月20日颁布了《新区农村债务纠纷处理办法》。它明确规定“解放前农民所欠农民的债务及其他一般借贷关系,均继续有效”。这纠正了过去一般提出废债的口号的错误,有利于正常债务关系的发展,从而解决了农民借不到钱的困难,促进了经济的发展。

综上所述,《中华人民共和国土地改革法》所规定的各项政策都以解放、保护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。

### 三、新中国的土地改革是一场低成本的变革

本文所指的新中国土地改革是一场低成本的变革,是因为这场变革本应是激烈的“战争”,然而在实践中,却是在相平稳的有序的社会环境中完成的,进展较顺利,没有发生反对土地改革的恶性暴动事件,没有为此支付社会秩序混乱、甚至造成国家和人民财产巨大损失的沉重代价。

这次土地改革何以能够顺利进行,除了发动群众和有步骤、有领导、有秩序地进行外,一个决定性的原因,就是新中国土地改革的总路线及体现总路线的《中华人民共和国土地改革法》所规定的各项政策,通过利益机制,为“组成一条伟大的反封建统一战线”奠定了基础,从而把这场变革的成本降到了较低点。

中国共产党取得革命胜利后,对地主的土地实行没收政策,是历史的必然:一方面,中国共产党要摧毁地主阶级的反动统治,巩固革命政权,就必须建立代表农民利益的农村基层政权;另一方面,经济有待恢复,而财力有限,必须通过土地改革来促进农业和农村经济发展,进而实现国家财政的根本好转,这种状况,决定了对地主的土地无力实行赎买,而只能实行强行没收的政策。当时,土地是人们赖以生存的基本生产资料,这决定了土地改革是一场非常激烈的“战争”。新中国成立前的农民土地斗争和解放区的土地改革的实践即是如此。新中国成立后,政治和军事形势发生的重大转变,相对而言,有利于土地改革的顺利推进。尽管如此,毛泽东对土地改革的艰巨性仍给予了充分的估计,他在中共七届三中全会上发表的讲话中指出:“在土地改革中,我们的敌人是够大够多的”。“我们要同这些敌人作斗争,在比过去广大得多的地区完成土地改革,这场斗争是很激烈的,是历史上

<sup>①</sup> 刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,《刘少奇选集(下卷)》,人民出版社1985年12月第1版,第37页。  
<sup>②</sup> 刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,《刘少奇选集(下卷)》,人民出版社1985年12月第1版,第41页。



没有过的”。<sup>①</sup>他明确要求不要采取四面出击的政策和战略策略。在这之后几天召开的中国人民政治协商会议第一届全国委员会第二次会议结束时，毛泽东再次强调指出：“战争和土地改革是在新民主主义的历史时期内考验全中国一切人们，一切党派的两个‘关’”。他号召大家：“打通思想，整齐步伐，组成一条伟大的反封建统一战线”，像过好战争关一样，过好“土改一关”。<sup>②</sup>

为了过好“土改一关”，中共七届三中全会确立了土地改革的总路线，即：“依靠贫农、雇农，团结中农，中立富农，有步骤地有分别地消灭封建剥削制度，发展农业生产”<sup>③</sup>。这条总路线的核心是孤立地主阶级，团结一切可以团结的力量，以“组成一条伟大的反封建统一战线”，减少这场变革的成本，保障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。

(一)《中华人民共和国土地改革法》的各项阶级、阶层政策都以构筑一条“伟大的反封建统一战线”为出发点和落脚点

经过充分酝酿而不断完善的《中华人民共和国土地改革法》所规定的各阶级、各阶层的政策，都以构筑“一条伟大的反封建的统一战线”为出发点和落脚点，很好地遵循并体现了土地改革总路线的原则。这里，就其中各阶级、各阶层政策在这方面的成功经验作一分析：

第一，关于地主的土地及其他财产的政策。这是土地改革中关系到地主阶级的反抗程度及社会秩序是否平稳有序的重大问题。新中国在制定土地改革中对地主的政策所掌握的原则是，“废除封建阶级地主剥削的土地所有制”，“对于一般地主只是废除他们的封建的土地所有制，废除他们这一个社会阶级，而不是要消灭他们的肉体。”为此，《中华人民共和国土地改革法》规定：只“没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋”这五大财产，而对“地主的其他财产不予没收”。“对地主亦分给同样的一份，使地主也能依靠自己的劳动维持生活，并在劳动中改造自己。”刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中就此作说明时指出：“在今后的土地改革中，对于地主这样处理，和过去比较，是要宽大得多了。但地主中的许多人还是可能要坚决反对与破坏土地改革的，还是可能要坚决反对与破坏人民政府的。对于这些坚决的反动的地主分子，就应该坚决地加以惩办，而不应该宽容和放纵。”<sup>④</sup>这些政策的实施，尽可能地避免了地主铤而走险，从而为土地改革构建了一个相对平稳的社会秩序。

第二，关于富农的土地、其他财产及债务的政策。富农是土地改革的中间势力，土地改革中关于富农的政策，是一个极其敏感的政策，也是在制定《中华人民共和国土地改革法》过程中讨论最多、最充分的问题。1950年3月12日，毛泽东在写给各大区中央局负责同志的信中指出：“土改规模空前伟大，容易发生过左偏向，如果我们只动地主不动富农，则更能孤立地主，保护中农，并防止乱打乱杀，否则很难防止”。为了不把富农推向敌人一边，在土地改革中，对富农采取在政治上中立和在经济上保护富农经济的原则。一方面，《中华人民共和国土地改革法》规定，“保护富农所有自耕和雇人耕种的土地及其他财产，不得侵犯。富农所有之出租的小量土地，亦予保留不动；但在特殊地区，经省以上人民

① 毛泽东：《不要四面出击》，《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年第1版，第22页。

② 毛泽东：《做一个完全的革命派》，《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年第1版，第27页。

③ 刘少奇：《关于土地改革问题的报告》，《刘少奇选集》（下卷），人民出版社1985年12月出版，第43页。

④ 刘少奇：《关于土地改革问题的报告》，《刘少奇选集》（下卷），人民出版社1985年12月第1版，第37页。

政府批准,得征收其出租土地的一部或全部”。当然,《中华人民共和国土地改革法》对属于封建剥削性质的半地主式的富农所拥有的大量出租土地,仍采取了征收的政策,规定:“半地主式的富农出租大量土地,超过其自耕和雇人耕种的土地数量者,应征收其出租的土地。富农租入的土地应与其出租的土地相抵计算。”另一方面,《新区农村债务纠纷处理办法》将农民及其他劳动人民所欠富农的债务,由原来的废除改为有区别地处理,规定:凡利倍于本者,停利还本;利两倍于本者,本利停付;付利不足本利之一倍者,应承认富农的债权继续有效;付利已达本之一倍以上而不足两倍者,得于付利满两倍后解除债务关系;付利已达两倍以上者,其超过部分也不再退回。这种对农民及其他劳动人民所欠富农债务采取区别处理的办法,与土地改革的总路线相适应,既废除了农民所受的高利贷剥削,同时又减轻了社会震荡。

第三,关于小土地出租者出租土地的政策。在土地改革前,有一些因缺乏劳动力,或工人、教职员、自由职业者等从事其他职业而出租少量土地者。新中国成立前的土地改革,对小土地出租者的土地没有明确规定,因而在实践中常常出现没收小土地出租者的少量出租土地的情况。新中国成立后,中国共产党和人民政府对小土地出租者土地问题给予高度重视,制定了专门的政策。1950年1月22日经中央人民政府政务院批准,并于同年2月颁布的《河南省土地改革条例》中,首次规定了小土地出租者保留土地的标准,即:“其土地数量在当地每人平均土地数百分之一百五十以下者,不得没收,并允许其继续出租”。刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中,对在全国实行照顾小土地出租者的政策作了充分的论证,指出:“因为我们估计这种小块的出租土地总数,不超过耕地总数的百分之三至五。而照顾革命军人、烈士家属、工人、职员、自由职业者以及因从事其他职业或因缺乏劳动力而出租土地者,乃是必要的。因为在中国对于失业及丧失劳动力的人员还没有社会保险,而这些土地多又是各人劳动所得购置者,故保留这一部分土地,并由其继续出租或自耕,是有一些好处的。”<sup>①</sup>因此,《中华人民共和国土地改革法》规定:“其每人平均所有土地数量不超过当地每人平均土地数百分之二百者(例如当地每人平均土地为二亩,本户每人平均土地不超过四亩者),均保留不动。超过此标准者,得征收其超过部分的土地”。同时又规定:“如该项土地确系以其本人劳动所得购买者,或系鳏、寡、孤、独、残废人等依靠该项土地为生者,其每人平均所有土地数量虽超过百分之二百,亦得酌情予以照顾”。这里所规定的小土地出租者保留土地的标准,比5个月前中央人民政府政务院批准的《河南省土地改革条例》规定的标准有所提高。实践证明,对小土地出租者实行照顾政策,既起到了社会保险的作用,又避免了这一阶层对土地改革可能形成的阻力。

第四,关于中农的土地及其他财产的政策。新中国土地改革中对中农遵循的是团结的原则。据此,《中华人民共和国土地改革法》与新中国成立前的土地改革政策有两项重大改进:①把土地由彻底平分改为完全不动。《中华人民共和国土地改革法》规定,“保护中农(包括富裕中农在内)的土地及其他财产不得侵犯”。并对佃中农给予照顾,规定:“应使原耕农民分得的土地(自有土地者连同其自有土地在内),适当地稍多于当地无地少地农民在分得土地后所有的土地”。从而保证了佃中农在抽出他们租入土地时不受或少受损失。这样,纠正了过去因中农超过人口平均数的多余土地被平分掉的现象的错误,切实

<sup>①</sup> 刘少奇:《关于土地改革问题的报告》,《刘少奇选集》(下卷),人民出版社1985年12月出版,第35页。