

# 參閱文稿

北京華研有限公司  
(香港) 桑尼研究公司

No. 2018~3

2018年5月12日

\*\*\*\*\*

编者按：《孤独集》里选印一篇旧文，纪念作者 2011 年 5 月 12 日去世。<sup>1</sup>

## 抗战后国民党对中共土改政策的回应

朱宗震<sup>2</sup>

改革封建土地制度是实现现代化的必要前提，但如何改革并无一定之规，在不同时期、不同国家，由于历史条件和国情的不同，形成不同的道路和不同的命运。在中国，孙中山在同盟会时期就制定了“平均地权”的改革方案，在他的晚年更发表了“耕者有其田”的主张。但孙中山和国民党的土改方案，基本上是主张和平的、渐进的变革。中国共产党则主张激进的土改政策，发动农民运动，消灭地主阶级。土改政策的

---

<sup>1</sup> 朱宗震：《孤独集——朱宗震史学论文自选集》，世纪出版集团、上海书店出版社 2001 年，第 267~289 页。

<sup>2</sup> 作于 1999 年。本文系在待排版的拙作《中华民国史》第 3 编第 6 卷有关章节的基础上补充修改成稿。

不同，是国共分裂的基本原因之一。但是，国民党的土改政策始终停留在理论上和纸面上，未能真正付诸实施，因此也就无法胜任在中国实现现代化的历史任务，这是国民党遭到失败的基本社会历史原因。

## 一、战后国共和谈期间在土改政策上的较量

抗战期间，中国共产党为实现抗日民族统一战线，停止了没收地主土地的政策，改变为减租减息的政策，这一政策，在抗战期间贯彻始终。在抗战的后期，中共进一步强化了减租减息政策，以支持解放区政权。1945年1月1日，刘少奇为中共中央起草的致冀鲁豫分局并北方局的指示中指出：“冀鲁豫尚有广大地区未实行减租减息，务必在今年彻底发动群众实行。在太行山整风的一千多平原干部可否从速结束整风，专心学习土地政策与减租减息工作后，望北（方）局及太行区党委派负责人向他们作报告，将太行区减租及生产经验告知他们，派回平原去发展大减租运动。须知土地政策的彻底实行，是我党政军取得广大农民拥护的关键。万不应迟缓忽视。”<sup>3</sup> 23日，刘少奇再次为中共中央起草致北方局电，强调指出：“最近冀鲁豫根据地有极大发展，人口将近二千万，超过太行、太岳数倍，为敌后最大根据地，……在有数千万人口的根据地，中央土地政策应利用目前有利时机认真贯彻。北方局必须亲自负责到平原去工作至少半年至一年，协助分局完成这一伟大任务。”<sup>4</sup> 28日，刘少奇又为中共中央起草致周恩来电，指示说：“为了准备可能的日本对于云、贵、川的进攻以及将来国内的重大事变，我们必须在大后

---

<sup>3</sup> 〈中央关于发动群众实行减租减息等问题给冀鲁豫分局的指示〉，《中共中央文件选集》第15册，北京：中共中央党校出版社1989年版，第1页；《刘少奇年谱》上卷，北京：中央文献出版社1989年版，第459页。

<sup>4</sup> 《刘少奇年谱》上卷，第460页。

方的农村中建立可靠的基础，南方局及大后方各地党的组织应以农村工作为主要工作。应设法训练与动员一批党员、进步的青年学生和进步人士，利用各自的社会联系深入到农村去，用合法的以及非法的办法去为农民群众服务，联络农民以及民团等。只有这一工作获有大的成绩时，然后才能在日本进攻中或国内重大事变中有雄厚的与可靠的基础发动游击战争。”<sup>5</sup> 中共在抗战即将胜利之际早就在为战后的国共斗争作准备，尽力以自己的土地政策争取广大农民的支持。

在战后国共冲突而又进行和谈的形势下，中共暂时没有改变在农村实行减租减息的政策，但为了争取群众，支援战争，毛泽东于 1945 年 11 月 7 日指示说：“国民党在美国援助下，动员一切力量进攻我解放区。全国规模的内战已经存在。我党当前任务，是动员一切力量，站在自卫立场上，粉碎国民党的进攻，保卫解放区，争取和平局面的出现。为达此目的，使解放区农民普遍取得减租利益，使工人和其他劳动人民取得酌量增加工资和改善待遇的利益，同时又使地主还能生活，使工商业资本家还有利可图；并于明年发展大规模的生产运动，增加粮食和日用必需品的生产，改善人民生活，救济饥民、难民，供给军队的需要，成为非常迫切的任务。只有减租和生产两件大事办好了，才能克服困难，援助战争，取得胜利。……减租必须是群众斗争的结果，不能是政府恩赐的。这是减租成败的关键。减租斗争中发生过火现象是难免的，只要真正是广大群众的自觉斗争，可以在过火现象发生后，再去改正。只有在那时，才能说服群众，使他们懂得让地主能够活下去，不去帮助国民党，对于农民和全体人民是有利的。目前我党方针，仍然是减租而不是没收土地，在减租后，必须帮助大多数农民组织在农会中。”<sup>6</sup> 12 月

---

<sup>5</sup> 《刘少奇年谱》上卷，第 460 页。

<sup>6</sup> 《减租和生产是保卫解放区的两件大事》，《毛泽东选集》第 4 卷，北京：人民出版社 1960 年版，第 1169~1171 页。

15日，再次指示党内：“减租。按照中央1945年11月7日指示，各地务必在1946年，在一切新解放区，发动大规模地、群众性的、但是有领导的减租减息运动。工人则酌量增加工资。使广大群众，在此运动中翻过身来，并组织起来，成为解放区自觉的主人翁。在新解放区，如无此项坚决措施，群众便不能区别国共两党的优劣，便会动摇于两党之间，而不能坚决地援助我党。在老解放区，则应复查减租减息的工作，进一步巩固解放区。”<sup>7</sup>

国民党一直面临着国内外要求其贯彻“耕者有其田”政策的压力。在战后国共既局部内战又在美国的调停下进行和谈的形势下，国民政府方面，在毛泽东赴重庆会谈，达成《国民政府与中共会谈纪要》，政治协商会议开幕之前，行政院秘书长召集内政、财政、粮食、社会、农村各部及地政署高级负责人会议，制订《二五减租办法》，并经蒋介石核定，于1945年10月30日公布，办法规定：“一、凡本年已免田赋省份，佃农应缴地租，一律照租约或本年约定之应缴额减四分之一。二、地主与佃农间如遇佃租纠纷，得由任何一方报告当地乡镇长为之调解；调解不决者，呈请县政府处理；县政府于必要时，得会同有关机关团体组织佃租委员会裁决，强制执行之。三、实施减租县份得审察当地实际情形，依据中央命令，拟订某某县减租实施办法，呈准省府布告施行。”<sup>8</sup>但是，这一规定到达基层，秋收已过。1946年间，蒋介石又指示行政院长宋子文说：“应重令各省本年收租遵照去年明令实行二五减租。如有各省县不切实遵行者，惟该省主席与县长违令处。一面并函请监察院属各省区监察使切实查报。”<sup>9</sup>显然，国民党要在土地政策上

---

<sup>7</sup> 《1946年解放区工作的方针》，《毛泽东选集》第4卷，第1172页。

<sup>8</sup> 《中央日报》1945年10月31日。

<sup>9</sup> 台湾“国史馆”藏蒋中正档案（以下简称“台藏蒋档”），《蒋总统筹笔》拓影本第2册，总15828号。时间在1946年，具体月、日待考。

和中共争夺农民的支持。

但是，土地制度的改革是一项严重的斗争，不是一纸政府命令能够轻易解决的。在中央政府缺乏强有力经济和组织手段的形势下，国民党的地方政权是难以割断和地主阶级的利害关系的。所以，地方政权并未认真执行减租命令，蒋介石承认：“有若干省份自公布实施《二五减租办法》后，一般地主豪绅群谋抵制，迫令佃农更换佃约，实行增加租额或押金及规定其他苛例，如有不从，即借口撤佃，而地方调解租佃纠纷之机构，又多为地主豪绅所把持，农民痛苦无法申诉，故农民对此减租措施多未获实惠，且反先蒙其害。”<sup>10</sup>

1946年4月29日，国民政府又修正公布了《土地法》，其立法意图，据《修正土地法草案趣旨之说明》：“三、扶植自耕农。农地以归农民自耕之原则，实符国父耕者有其田之主张。本草案为使佃农有变为自耕农之机会，并使具有耕作能力之人民成为自耕农，特分别增订其获得土地来源之条文，并规定设立土地银行，俾购地之资金有所借贷，以期土地政策得以实现。四、照价收买私有土地，为国父所主张。本草案为防止土地投机集中，及促进土地利用并防止所有权人逃避地价税起见，特增定私有逾额之土地、不在地主之土地及空地、荒地及短报地价之土地，均得由县市政府照价收买等条文，免除土地征收之繁重手续。但各附以条件，用示限制。盖于推行政策之中，仍寓保护私权之意。”<sup>11</sup>这个《土地法》规定，“省或院辖市政府对于私有土地，得斟酌地方情形，按土地种类及性质，分别限制个人或团体所有土地面积之最高

---

<sup>10</sup> 〈蒋主席对于二五减租指示两项转饬知照令〉（1946年11月15日），中国第二历史档案馆藏档，转引自金德群编：《中国国民党土地政策研究》，北京：海淀出版社1991年版，第308-309页。

<sup>11</sup> 中国科学院历史第三所南京史料整理处编：《中国现代政治史资料汇编》（油印本）第4辑第36册。

额”。<sup>12</sup>但实际上，各地规定的地主土地占有限额很高，对解决农民土地问题并无实际意义。

这种口惠而实不至的政策，当然不可能扩大国民党的统治基础。

## 二、国民党对中共土地改革的对策

当时，中共在减租减息运动中，部分地区开始突破减租减息的范围，由农民自己起来向地主夺取土地。1946年4月，在各解放区工作的薄一波、邓子恢、黎玉到延安参加刘少奇主持的汇报会，在会上，他们反映在深入减租减息的运动中，若干地区展开了清算斗争，农民利用清算租息、清算负担、清算抢掠和霸占、清算黑田和挂地、清算劳役及其他剥削等方式方法，使地主以土地偿还农民，地主土地大量转移到农民手中，实际上开始了土地改革。<sup>13</sup>所以，毛泽东在5月4日的中共中央会议上指出：“解决土地问题的方针，七大讲的是减租减息，寻找适当方式实现耕者有其田。当时七大代表多数在延安时间太久，各地新的经验没有能够充分反映。现在中央的这个指示，就是群众所创造的适当方式，为中央所批准的。”<sup>14</sup>于是，会议决定有条件地改变抗日战争时的减租减息政策，开始没收地主土地，实行土地改革。

1946年5月4日，中共中央发出了土地问题的指示：“在广大群众要求下，我党应坚决拥护群众从反奸、清算、减租、减息、退租、退息等斗争中，从地主手中获得土地，实现耕者有其田。……1942年中央土地政策决定，几年来正确的发动了广大群众运动，支持了抗日战争。但由于清算、减租运动的发展和深入，实际上不能不依照目前广大群众

---

<sup>12</sup> 《国民政府公报》1946年4月29日。

<sup>13</sup> 《毛泽东年谱》下卷，北京：人民出版社、中央文献出版社1993年版，第78页。

<sup>14</sup> 《毛泽东年谱》下卷，第78页。

的要求，而有重要的改变，虽然不是全部改变，因为并没有全部废止减租政策。”<sup>15</sup> 毛泽东、刘少奇指出，土地政策“在政治上十分需要，目前国民党有大城市，有帝国主义帮助，占有四分之三人口的地区，我们只有依靠广大人民群众的伟大力量，与之斗争，才能改变这种他大我小的形势，如果在一万万几千万人口的解放区内解决了土地问题，即可使解放区人民长期支持斗争不觉疲倦”。<sup>16</sup> 对农民进行动员，是中共与国民党争夺政权的基本政策。

当时，民盟方面，对中共抗战时期的减租减息政策是赞赏的，但他们还难以接受中共没收地主土地的政策。7月19日，中共中央就土地政策问题指示周恩来、董必武向民盟进行解释：“（一）使他们了解解放区群众运动的历史过程，说明各地农民在抗战八年中，曾三次起来要求土地，我党均用了极大地说服解释工作，推延下去。自日本投降后，各解放区广大农民起来清算汉奸恶霸，自己动手解决土地问题，我党无法和不应阻止这种群众的正当要求。因此，只有实行孙中山先生的耕者有其田的主张和政治协商会议耕者有其田的决议，满足农民的土地要求，才能领导农民运动走入正轨，才能为国家民主化、工业化，造成巩固基础。（二）向他们说明我党中央正在研究制定土地政策，除敌伪大汉奸的土地及霸占土地与黑地外，对一般地主土地不采取没收办法，拟根据孙中山先生照价收买的精神。采取适当办法解决之，而且允许地主保留一定数额的土地。对抗战民主运动有功者，给以优待，保留比一般地主更多的土地。”<sup>17</sup> 这一政策说明和后来中共全面的土改政策是有

---

<sup>15</sup> 〈中共中央关于土地问题的指示〉，《解放战争时期土地改革文件选编》，北京：中共中央党校出版社1981年版，第2~6页。

<sup>16</sup> 〈毛泽东、刘少奇关于土地政策发言要点〉（1946年5月8日），《解放战争时期土地改革文件选编》第7页。

<sup>17</sup> 〈中共中央关于向民盟人士说明我党土地政策给周恩来、董必武的指示〉，《解放战争时期土地改革文件选编》，第19页。

所不同的，对地主仍采取了相当宽松的政策。

国民党深知中共的土改政策对农民的革命动员作用，因而一直在研究对策。1946年9月6日，宋子文致函蒋介石报告说：“顷张君劭来谈云，共党方面之土地政策，将实施分配自耕农，对于地主予以地价之赔偿，一反其过去恐怖政策等语，前次职密函呈送之农地改革办法大纲，曾经各主管部署及土地问题各专家讨论拟定，系为有秩序的分配及补偿办法，我方似应争取时机，将此项改革办法决定公布于共党宣布之前，实为与本党有利。”<sup>18</sup> 因为中共中央发出“五四”指示后，根据毛泽东的意见于17日指示各地报纸说：“在目前斗争的策略上，我们在各地的报纸上除公开宣传反奸、清算、减租、减息的群众斗争外，暂时不要宣传农民的土地要求、土地改革的行动以及解放区土地关系的根本改变，暂时不要宣传中央1942年土地政策的某些改变，以免过早刺激反对派的警惕性，以便继续麻痹反动派一个时期，以免反动派借口我们政策的某些改变，发动对于群众的进攻。”<sup>19</sup> 所以，国民党方面对于中共的政策走向缺乏了解。

当时，内战已经全面爆发，国民党军正向解放区大举进攻。相对于全国性的二五减租政策而言，国民党在占领解放区后，对于解放区的土改运动所造成的地权关系改变，应该采取什么政策，则是非常现实的问题。行政院于1946年10月25日制定公布了《绥靖区土地处理办法》，对于上述情况采取了折中地主和农民利益的办法：“绥靖区内之农地，其所有权人非自耕农时，在政府未依法处理前，准依原有证件或保甲四邻证明文件，保持其所有权，并应由现自耕农民继续佃耕。绥靖区内佃

---

<sup>18</sup> 台藏蒋档，《革命文献》拓影本第1册“戡乱时期（政治 — 政经重要设施）”，第151页。

<sup>19</sup> 〈中共中央关于暂不在报纸上宣传解放区土地改革的指示〉，《解放战争时期土地改革文件选编》，第10页。



租额不得超过农产正产物三分之一，其约定以钱币交租者不得超过农产正产物三分之一之折价。”“在变乱期间，农民欠缴之佃租一概免于追缴。”同时，规定无主或地主逃亡土地，由政府发行土地债券征收，分配给农民，缴价承领的办法，等等。<sup>20</sup>在当时战争状态下，这一政策实际上既无法满足农民的要求，也无法使地主满意，这是一个两头不讨好的政策。地政署于1946年底在讨论蒋介石交下的《对共经济作战方策建议案》时认为：“今日之绥靖区土地处理方针，应从实施减租到普遍扶植土地小私有制，使农民成为自己耕作之主人。绥靖区之迫切工作，应为地权之清理与调整加于农民身上之任何限制，动机终系良好，亦必将招致农民之反感。原方案所拟处理土地办法，不仅与现行法令不合，且普遍保持租佃制度，于今日的农村亦实无如何之裨益。”因此建议：“一、在共党实行减租减息之地区，应以维护农民既得之减租利益为方针，继续实施减租，并严禁追索欠租。二、在共党实行分田之地区，应以土地归与农民为方针，对于原土地所有人可由中国农业银行发行土地债券偿付地价。三、推行合作农场制度，应从奖励诱导入手，不宜过事强迫。”<sup>21</sup>但这一建议并未被接受。

蒋介石并非不明白土地问题的重要性，他在1946年11月18日绥靖区政务会议上作报告时指出，“目前绥靖区的工作，我认为紧要的还是土地问题”，他要求部下拿出好成绩来：“过去共产党毁谤本党和政府，说我们政府是世界上最腐败、最无能的政府，说我们军人和公务员是最懦弱、最贪污的军人和公务员，这种污蔑和毁谤，在国际上已经造成了一种牢不可破的观念。现在我们将绥靖区共匪的武力肃清了，我们

---

<sup>20</sup> 中国科学院历史第三所南京史料整理处编：《中国现代政治史资料汇编》（油印本）第4辑第36册。

<sup>21</sup> 〈地政署致行政院绥靖区政务委员会公函〉（1946年12月21日），《中国现代政治史资料汇编》第4辑第36册。

可以在绥靖区推行政府的法令和政策，这就是我们的表现能力和成绩一个很好的机会。我们要乘此机会用事实来打破共匪虚伪的宣传，证明本党一切法令政策的确是以人民的福利为依归，本党一般干部人员的确有领导人民建设国家的能力。”<sup>22</sup> 他以为协调租佃矛盾，就可以稳定社会，树立国民党政权的威信。1947年8月7日，蒋介石在致陈诚、邓文仪的电报中又指示说：“政治工作人员进入匪区以后，关于增进农民生活与处理土地问题，最应注重者，一、农民银行各县城之设立及其重要市镇之农行办事处之成立；二、由农民银行发行土地证券补助佃农购买土地；三、农村合作社之设立，应由农行与社会部之总合作社协力进行；四、集体农场之筹备；五、各县及重要市镇设立平民诊疗施药处，由各军之医负责办理……”<sup>23</sup>

国民党内人士在理念上也十分关注土地问题的解决。1947年2月13日，正在美国的何应钦写信给白崇禧、陈果夫、陈诚、吴铁城、陈立夫等，强调说：“此邦舆论多谓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85%强之农民。《纽约时报》及《先锋论坛报》且批评《中国之命运》一书对于土地政策未提出具体办法，故弟党关于土地政策、农民福利问题，似有迅速研究有效办法，积极实施之必要。”<sup>24</sup> 国民党中宣部的美国顾问皮尔在1946年11月间向蒋介石建议说：“惟尚有一首要之阻碍，即美国认为，支持钧座所领导之政府在道义上缺少充分之理由，目前所需者乃民主的进步之证据。方能使美国及世界舆论信服。欲达此目的，目前即有一重要之机会，此事涉及政府在绥靖区所采取之农村计划，

---

<sup>22</sup> 中国科学院历史第三所南京史料整理处编：《中国现代政治史资料汇编》（油印本）第4辑第36册。

<sup>23</sup> 《革命文献》拓影本第1册，“戡乱时期（政治—政经重要设施）”，第143页。

<sup>24</sup> 国民党政府国防部档案，全宗号三四（2），卷号61，中国第二历史档案馆藏。

此事对于中美关系上之重要性，实有过于张家口停战所表示之好意。倘政府能公布下列各点，则美国自由进步分子反响之良好将如何？（一）依照一确定之秩序，绥靖区内所有土地均予征收，售给耕种者；（二）地主仍将给予报偿，与共党抢劫之办法不同；（三）此项计划将在若干县中推行，以为实验，备将来推行于全国。”<sup>25</sup>

从理念和法规上讲，国民党和国民政府是向更彻底的土地改革方案发展的。1947年4月23日，行政院修正《绥靖区土地处理办法》第七条为：“绥靖区之农地，经非法分配者，一律由县政府依本办法征收之。”<sup>26</sup> 续后又修正《绥靖区施政纲领》第八条为：“绥靖区内之农地，经非法分配者，应由县政府征收，其地价应依法估价，折合农作物由中国农民银行发行土地债券，给予合法所有人分年偿付。”<sup>27</sup>

9月29日到10月3日，国民政府举行了全国地政检讨会议，蒋介石在会上说：“吾人应深刻反省，认清事实，必土地政策有确切之执行，斯国家建设方能奠不拔之基础，……尤其对于绥靖区之土地行政，必应根据既定政策，恪遵现行法令，坚定信念，讲求技术，打破困难，忠实执行，庶可遏制目前乱萌，确立复兴基础。”<sup>28</sup> 张群在闭幕会上也说：“本党从事革命已有50年历史，在若干方面颇有成就，但在最重要之民生主义，如耕者有其田、平均地权、节制资本方面，则仍为一种口号，以致民生问题迄未解决。吾人实应迅拟方案，加强实施。”<sup>29</sup> 但这次会议本身除作报告，提出各项提案，要求修改《土地法》之外，并无具体成就，依然流于空谈。

---

<sup>25</sup> 《革命文献》拓影本第1册，“戡乱时期（政治—政经重要设施）”，第168页。

<sup>26</sup> 《国民政府公报》1947年4月26日。

<sup>27</sup> 参傅毓衡：〈论绥靖区土地事例办法〉，《中央日报》1947年9月30日。

<sup>28</sup> 《中央日报》1947年9月30日。

<sup>29</sup> 《中央日报》1947年10月4日。

蒋介石曾命令地政署(后为地政部)指定几个实验县来实行,据《大公报》报道:“据地政部发言人对记者称:‘自《绥靖区土地处理办法》实行后,已有若干县拟具计划试办,成绩甚佳。’根据此项办法,凡绥靖区已经非法分配之土地,国军收复后即由县政府征购,并重予合理分配。其要点为:(一)补偿地价,由县政府邀集地主、佃农及有关机构组织评议会,分区评定。(二)评定后之地价,由省府核定后即由农行以现金配发土地债券,给予原来地主。(三)承领土地人之资格:(1)变乱前之原来佃耕人,(2)现在之耕种人,(3)具有耕种能力之退伍士兵或抗战军人家属。(四)承领土地面积一般为每户廿亩至40亩。现已依照此项办法试验实行者,全国共12县,即江苏之东台、兴化、宿迁、淮阴,山东之临沂、济宁,河北之昌黎、丰润,察哈尔之张北、涿鹿,安徽之天长、泗县。”《大公报》同日报道,淮阴的实验在3、4月间进行,清理地权,评定地价,办理租约登记,基本上是恢复了地主的所有权。虽经减租,但规定:“过去欠租一律不准追索。此后保证佃农交租。”而实行征收放领示范区彻底平均地权的面积,仅1.8万亩土地。<sup>30</sup>

中国是一个地主经济为主的农业社会,地主阶级的势力和影响深入到了每一个角落。因此,无论是和平的减租减息,还是暴力性的土地改革,都会遭到顽强的抵抗。例如,中共在减租和土改中派出了大批干部,但仍然遭到许多挫折。1945年2月9日《解放日报》社论指出:“在减租运动中,有些地区曾用简单的方式解决这个复杂的问题,就是干部的包办代替。这种既未能把党的政策、政府法令深入的宣传教育,使农民、地主双方都了解,使农民能够依据法令解决问题,不受欺骗;又未能把群众组织起来(不是形式的),启发群众用自己的力量解决自己的

---

<sup>30</sup> 《大公报》1947年11月8日。

问题，使农民认识到组织起来的力量的伟大。因此，干部在的时候似乎解决了问题，干部一走，实际上则一切未变（明减暗不减），或经地主威胁反攻，群众得到利益全部丧失（把减的租全部退还地主，或土地被地主夺去）。”<sup>31</sup> 薛暮桥曾检讨说：“把减租减息工作当做政府的恩赐，以为有了革命的军队和政府，减租减息就能顺利实现，不需要去发动群众，依靠群众自己来干。他们只相信自己，不相信群众，所以在减租减息的时候常包办代替，甚至强迫命令。他们不耐心去教育群众，组织群众，发动群众斗争，封建地主就能阳奉阴违，假装开明，欺骗政府，同时对落后群众进行威胁利诱，唆使他们反对减租减息。”<sup>32</sup> 尽管解决土地问题的方法是群众创造的，但事实上，土地改革的全面展开，乃是中共训练和派出了大批干部，一而再、再而三地发动群众的结果。

国民党政府希望和平地实现地权的转移，它必须有强有力的组织能力和雄厚的财力。中共依靠自己的强有力的组织能力去发动群众，解决土地问题。国民党依靠什么呢？它既缺乏组织力量，更没有财力。区区有限的财力也为战争消耗，弄得焦头烂额，没有可能去用于和平的土地改革。中国的资本主义经济还非常薄弱，国民党没有可能获得有效的财政支持，资产阶级也只能眼巴巴的看着中共贯彻自己的土地政策，而无法按照自己的意愿去影响国共两党。国民党也曾训练过地政干部，甚至为此训练和安置复员军官。例如，黄杰于1946年9月1日呈蒋介石文中报告，中训团地政人员训练班“在使复员军官体认革命理论真谛，研究土地政策之实施，获得土地测量登记、估价等基本专业技能，以养成地政工作干部为目的”。<sup>33</sup> 在实验县中也派出地政人员组成为人民服

---

<sup>31</sup> 〈贯彻减租〉，《中国土地改革史料选辑》，北京：国防大学出版社1988年版，第214页。

<sup>32</sup> 〈减租减息中的思想检讨〉，《中国土地改革史料选辑》第221页。

<sup>33</sup> 《革命文献》拓影本第26册“戡乱时期（军事概况——整军建军）”，第166页。

务队。但是，区区地政干部和人民服务队是对付不了庞大的地主阶级势力的。

因此，事实与蒋介石的期望正相反。国民党实际上没有可供驱策的社会、经济力量去实施上述政策，他们在占领解放区之后，为了和中共作战，所能依靠的力量既然只能是地主，那么，也就只能去保护地主的利益。有报告说：“查收复区最近发现两种怪现象：（一）查封奸匪家属全部财产并驱逐之。（二）本年地租地主不特不奉行二五减租办法，除强迫佃农对半分租外，并追算历年未对半分租之旧账。上述两种现象，现江苏萧县第九区大都如此，……查各地方官绅既与地主打成一片，故中央各种收揽民心、安定社会秩序之法令，相率阳奉阴违。”<sup>34</sup> 有一位在苏北的人们服务队队员报道还乡地主逼租的残酷情形说：“我亲眼看到一个地主，借着某方势力，任意拘捕佃户，不下有百余个，强迫清缴租谷，不然的话，则施以吊打、火烤、灌水……等毒刑。势弱无能的佃户，此时呼天不闻，呼地不应，只有随其摆布支配，只有呻吟待死。”<sup>35</sup> 军务局于1947年11月2日呈蒋介石文中报告说：“地方团队数量虽多，惟素质太差，既不能配合国军作战，即点线守备之任务亦难完成，且常须依赖国军掩护，徒增国军牵累，而各县自卫团队多为豪绅地主豢养之工具，平时掩护收租、勒索，保境不足，扰民有余，使人民嫉恶如仇，造成人民离心现象。……各级自治行政机构对绥靖功令奉行不彻底，如对编组保甲、土地政策、自首自新等中心工作，多数敷衍塞责，乘机索诈。”<sup>36</sup>

至于实验县的工作既没有解决土地问题，而恢复地主土地所有权本

---

<sup>34</sup> 〈第八绥靖区司令部政治部代电〉（1946年11月），《中国现代政治史资料汇编》第4辑第36册。

<sup>35</sup> 谭棠洲：〈代苏北佃农们喊冤〉，《大公报》1948年4月26日。

<sup>36</sup> 《革命文献》拓影本第21册“戡乱时期（军事概况——华中方面）”，第329页。

身就十分复杂，纠纷不断，国民党并无能力去调和租佃矛盾，安定社会，结果当然只能失败。汤惠荪在〈绥靖区土地处理及战士授田的实施问题〉一文中说：“于是指定淮阴、宿迁、东台、兴化等县为实验县，后又指定山东临沂、济宁及河北昌黎、丰润二县，与安徽天长、泗县，及察哈尔逐鹿、张北二县为实验县。但是，这 12 县都没有做甚么事，工作没有推动。据我知道，有几个县共匪又窜来了。同时地方反对，因为难民多半是地主阶级，他们还乡以后，佃农又把土地交还地主，所以他们说没有土地问题，因此不能推动工作。谈到土地债券问题，在苏北南通、海门等县的大地主，他们愿意把他土地征收了，想卖得几个钱，投资到别的地方去，但该项土地债券必须能向农行抵押始可。我们本来预备能够抵押，农行也愿意抵押，可是农行自己无钱，要向中央银行转抵押，而中央银行说是不行，要等财政部的政策决定后才可以。结果本案还搁在四联总处，也没有人说可以，也没有人说不可以。”<sup>37</sup>

事实证明了中国国民党政权的腐败无能。它在地主利益和农民利益的选择上无所适从，政策混乱，而迁就眼前利益的结果，在实际执行上仍只能倾向于地主阶级。1947 年 11 月底，蒋介石到北平视察后，发布国民政府对收复区的措施方针，仍然采取了收复区农地“仍然归原业主所有，但应佃给现在耕种的农民继续耕种”的政策，而没有按征收放领的办法实行。<sup>38</sup> 在国民党系统办的《土地改革》杂志上，正如万国鼎指出：“土地制度相帮着造成了官僚政治，而官僚政治阻碍土地改革。”萧铮则更坦白地说：“我们 20 年来的政治基础，是建筑在地主身上的。”<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> 国防部政工局编印：《绥靖区总体战之研究》，1948 年版，第 75 页。

<sup>38</sup> 《大公报》1947 年 11 月 30 日。

<sup>39</sup> 分别引自〈土地问题与官僚政治〉、〈我们抽出社会革命的旗帜——创造新中国的前途〉，《土地改革》第 1 卷第 1 期（1948 年 4 月）。

### 三、中共土改运动的发展和国民党在 土地政策上的最后努力

中共于1946年5月4日发出了著名的“五四”指示之后，即在解放区开展了土地改革运动。初期的土改虽然取得了一定成就，但仍不能满足农民对土地的要求。1947年4月，刘少奇在从陕北渡过黄河东进途中，对土改运动作了一些调查，发现：“虽然有些地方农民已分得若干土地，有些地主被斗争，有些地方也正在进行工作，但群众运动是非常零碎的，没有系统的，因此也是不能彻底的。”他指出：“没有一个有系统的、普遍的、彻底的群众运动，是不能普遍彻底解决土地问题的。目前你们的任务，就是要有计划的去组织这样一个群众运动，并正确的把这个运动领导到底。”<sup>40</sup>7月初，刘少奇、朱德率领的中共中央工作委员会到达河北省平山县后，即着手组织全国土地会议。7月17日至9月13日，全国土地会议在紧张的战争环境下，于平山县西柏坡村举行。各解放区领导人和代表107人出席了会议。与此同时，毛泽东于7月21日至23日在陕北小河村召开了中共中央扩大会议。毛泽东在讲话中谈到土改问题时说：“坚持土地改革不至于吓跑民族资本家，但不坚持土地改革势必会丧失农民，从而丧失革命战争，也丧失民族资本家。土地改革要和统一战线相结合。十年内战时期我们犯过‘左’的错误，一是在土地革命中地主不分田、富农分坏田，现在我们是一律平分；二是在城市中没有建立统一战线，不团结民族资本家，现在我们是采取打到官僚资本而保护民族工商业的政策。”<sup>41</sup>7月25日，毛泽东在上述刘

---

<sup>40</sup> 〈刘少奇关于彻底解决土地问题给晋绥同志的一封信〉（1947年4月22日），《中共中央文件选集》第16册，第487~488页。

<sup>41</sup> 〈在小河中共中央扩大会议上的讲话〉（1947年7月21日），《毛泽东文集》第4卷，北京：人民出版社1996年版，第268页。



少奇的信上写了批语：“少奇同志在这封信里所指出的问题，不仅是在一个解放区存在着，而是在一切解放区在不同的程度上存在着；他所指出的原则，则是在一切解放区都适用。”他要求各解放区“彻底解决土地问题，改造一切脱离群众的组织，支持人民战争一直到胜利”。<sup>42</sup>

9月13日，中国共产党全国土地会议通过了《中国土地法大纲》，并由中共中央于10月10日公布。这个大纲规定了彻底平分土地的原则：“乡村中一切地主的土地及公地，由乡村农会接收，连同乡村中其他一切土地，按乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配，在土地数量上抽多补少。质量上抽肥补瘦，使全乡村人民均获得同等的土地，并归各人所有。”<sup>43</sup>同日，中国人民解放军总部颁布解放军口号，首次提出了“打到蒋介石，建立新中国”，同时提出“农民分土地，耕者有其田”、“国民党士兵分田废债”等土地改革的口号，进行空前规模的解放战争动员。<sup>44</sup>

《中国土地法大纲》公布之后，土改运动即在各解放区轰轰烈烈地开展起来，农民的革命热情得到了充分的发挥。据估计，到1949年6月，解放区有229万平方公里土地、总人口2.7亿、农业人口2.15亿、耕地面积5907万公顷，业已完成土地改革的地区，达农业人口1.2463亿、耕地面积3919万公顷，没收分配土地2469万公顷。全国三分之一的农民摆脱了封建剥削，有力地支援了解放战争。<sup>45</sup>

但是，《中国土地法大纲》采取了彻底平分土地的办法，侵犯了中农的利益，对生产造成了不小的危害，在后来才得以逐步纠正。而且，1947年底的土改高潮中，“左”的错误比较严重，侵犯中农利益，破

---

<sup>42</sup> 《中共中央文件选集》第16册，第486页。

<sup>43</sup> 《中共中央文件选集》第16册，第548页。

<sup>44</sup> 《中共中央文件选集》第16册，第551~554页。

<sup>45</sup> 董志凯：《解放战争时期的土地改革》，北京：北京大学出版社1987年版，第261页。

坏工商业，对地主、富农“扫地出门”，甚至乱打乱杀，造成农村中的恐怖气氛，社会动荡，生产也受到严重影响。据晋绥地区报告：“一般群众恐慌，生产情绪低落，灾情加重，并发生严重外跑现象。不仅地富逃亡，甚至中贫农逃亡不少，特别是一部分老区，如平鲁逃亡最严重。边沿区如怀仁三分区，全家逃亡和个别逃亡的有128户，其中中农就有86户；左云三区逃亡234户，其中中农就有92户，贫农有17户。”<sup>46</sup>如葭县，“有几个村庄连贫中农的东西都一律没收。干部家属幸免于斗者很少，张达志家中也被斗，弟弟被吊打索银洋，有的烈士家属扫地出门。有用盐水把人淹死在瓮里的，还有用滚油从头上烧死人的。葭县乱搞不及五天，竟一塌糊涂”。<sup>47</sup>一些解放区的经济遭到严重破坏。“左”的错误也影响到部队，造成官兵之间关系紧张。挺进中原的部队，一度急于在新解放区进行土改，反而使自己孤立起来，未能及早建立起真正的群众基础，刘邓在大别山一时也未能站稳脚跟。由于没有巩固的后方，中原各部解放军和占优势的国民党军展开了艰苦的拉锯战斗，没有能够大量歼灭敌军。在一段时间内，土改并没有对战争直接起到支持的作用。

国民党方面，对解放区在土改过程中一度出现的混乱，以为有机可乘，感到兴奋。傅作义于1947年12月15日在北平讲演时，张大其词地说：“过去有地位、有声势之人士，为安定民生，曾努力于和平，因此全国意志不易集中。时至今日，共党恐怖残暴之狰狞面目已完全暴露，各方鉴于共匪残暴，必能协助政府，此乃不可估计之量。……此种力量不仅可以戡乱，且能促成民生主义之实现。政府力量充实之后，共祸自

---

<sup>46</sup> 〈（晋绥）五分区代表团关于土地改革整党工作综合报告〉（1948年10月），转引自成汉昌：《中国土地制度与土地改革》，北京：中国档案出版社1994年版，第608页。

<sup>47</sup> 习仲勋：〈关于土改中一些问题给毛主席的报告〉（1948年1月19日），《中国土地改革史料选编》，第450~451页。

可消灭于无形。”因而他对“戡乱”的前途表示乐观。<sup>48</sup> 中共群众性土改运动的负面影响在 1947 年下半年的突显，给了国民党表现其和平土改的机会。傅作义在华北就在规划自己的土地政策，以与中共对抗。他主张“发展中层”。1948 年 3 月 19 日，河北省军政会议原则决定，“保护自耕农，将富农无力自耕之部分割出，交由劳力有余之贫农耕种”。<sup>49</sup> 但是，国民党对于土地问题仍然只是停留在口头上和纸面上，在实践上的作用微不足道。

1948 年 1 月 28 日，在美国政府将向国会提出援华计划时，国民政府行政院长张群发表了中国政府关于美国援华问题的声明，提出了十项财政经济改革计划，其第九项为“发展农业生产，改善农村经济，并实施土地改革。中美农业技术合作团之建议，其可提前实施者即予采行”。<sup>50</sup> 对此，陈果夫在 1 月 31 日的日记里批评说：“今日一切事均为被动。如农贷与地政均为美贷款之条件，而后我之声明始有此二条，若美方不说，我当局亦必不说。如此被动，国何以立？”<sup>51</sup> 马歇尔在 2 月 20 日美国众议院外交委员会上，听取各方面对于美国援华计划的意见时也说：“中国政府的基础必须扩大，而不应以一小集团为限。尤其我以为国民政府对于土地情形与农民问题，应有所动。在下层阶级中时常有一种感想，以为政府对于人民或他们的问题置之不理。”<sup>52</sup>

尽管国民党连已有的政策也不能贯彻，但在立法上仍想有所作为，以求挽救危局。为了研究应付中共的土改运动，国民党方面于 1947 年 4 月成立了土地改革协会，并于 1948 年 2 月 19 日通过了《土地改革方

---

<sup>48</sup> 《大公报》1947 年 12 月 26 日。

<sup>49</sup> 《大公报》1948 年 3 月 21 日。

<sup>50</sup> 《大公报》1948 年 1 月 29 日。

<sup>51</sup> 转引自徐咏平：《陈果夫传》，台北：正中书局 1978 年版，第 947 页。

<sup>52</sup> 《大公报》1948 年 2 月 22 日。

案》。3月20日，理事长萧铮在南京举行记者招待会，予以发表。这个方案在序言中指出：“中国土地改革协会有鉴于我国当前土地问题之严重，已成为一切祸乱的根源和民族生死存亡的关键，而政府现行有关土地的政策与法令，并不足根本解决这个问题，如果不急求彻底而普遍的改革，实有非常可怖的后果。”因此，这个方案采取了急进的措施，其前两章为：

### 第一章 土地改革的目标

土地改革的目标之一为耕者有其田，所以全国农耕土地，应自即日起，一律归现耕农民所有。

### 第二章 终止佃耕制度化佃农为自耕农

现在佃耕他人土地之农民，分年清偿地价，取得土地所有权，化佃农为自耕农。上项地价为现租额之七倍，分14年交纳，但现租额以不超过正产物千分之375计算之。<sup>53</sup>

对于这个方案，萧铮在答复责难时说：“老实说，一切土地改革方案，没有替地主打算的道理。但我们是小地主多的国家，地主的生路亦不能不稍为顾虑，……地主如再一定要保障既得利益，不肯走这条和平改革的路，恐终有一日，要保障生命安全亦不可能。现在共党所引导的农民叛乱，不是摆在眼前的事实吗？”<sup>54</sup> 土改对国民党的生存如此重要，据萧铮说：“美国《基督教科学箴言报》亦揭载全文，并著论谓此项改革方案甚为重要，应视中国政府能否实行，以为美国对华继续援助之条件。”<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> 萧铮：《土地改革50年》，台北：中国地政研究所1980年版，第286页；又参《大公报》1948年3月21日。

<sup>54</sup> 萧铮：《土地改革50年》第294页。

<sup>55</sup> 萧铮：《土地改革50年》第288页。

同时，1948年3月间华中区绥靖会议时，又把《绥靖区土地处理办法》作了修改，最重要的是，不分非法或未经非法分配的土地，凡超过其人口最高额者即予征收，也就是限田制度：“一、切实执行三一缴租，并实行保租，以改善佃农生活，维持地主生活。造成阶级协调，根除阶级斗争。二、实行限田，地主超额土地一律由政府用土地债券征收放领，以培养自耕农，达到耕者有其田。三、提倡合作农场，尽量利用农业贷款，技术指导，打破小农经营，达到利用近代科学之集体生产。”<sup>56</sup>

正如前面所说，国民党的基层组织本来就在地主阶级合为一体，国民党想进行土地改革，如何进行动员是一个大难题。在土改的问题上，国民党像乌龟那样极其缓慢地爬行，它和中共进行的是一场真正意义上的龟兔赛跑。国民党并非没有土改的计划和意愿，它也明白土改对自己生死存亡的意义，但实际只进行了一点一滴的工作，进展十分缓慢。当中共以暴风骤雨之势进行土改时，国民党对土改方案尚议而不决，它在这场赛跑中失败已成定局。到1948年5月绥靖区政务研究会议时，蒋介石不能不承认：“本党今日唯一之病源，即在不能实行。各级干部，遇事不能自动负责，实事求是，对于法规命令之推行并无固定之程序。上级对于下级，既无技术之指导，亦少切实之考核。致勇于任事者，困难重重，无法解决；阳奉阴违，敷衍塞责，功过不分。此病在县级以下各级机构尤为显然。此种办事作风如不彻底改革，则任何法令必成具文，而剿匪军事亦必陷于停滞。”<sup>57</sup> 其实，蒋介石自己对于政策的可行性也十分怀疑，例如，他在1948年8月24日指示何应钦：“二、总体战实施纲要中，在后方各省如果一律实施，则其中最难问题在廿七条，即实行战士授田。此事切不可轻易出之，更不可随便令行。否则，届时如

---

<sup>56</sup> 国防部政工局编印：《绥靖区总体战之实施》，1948年版，第140页。

<sup>57</sup> 国防部政工局编印：《绥靖区总体战之实施》，第1页。

行之不通，则不惟征兵将受影响，切可引起人心不安，社会骚动。如为奖励军人，国家示以优惠起见，则将第廿七条加以修正，如所批者或较易办，但于心不安，还须详加研究得失利弊，方可决定。三、地亩所有最高额，在后方各省亦应详细考虑，但实施纲要发表时不能不同时决定。四、土地债券应与此案发表时完成立法手续，同时实施。五、粮券亦应与土地债券同时发行。此为必须速行之事。有此第廿一条之规定，则富户之粮食不敢囤积在家，可使之尽量出售也。以上各点应切实研究与妥速准备，务期尽速实施为要。”<sup>58</sup>

1948年7月初，国民党在豫东战役中惨败，中原地区的军事优势地位已经丧失，济南、徐州均处在解放军的威胁之下，崩溃之势已成。萧铮希望立法院迅速立案，实行土改。他回忆说：“于时局十分紧张中，我们愈感有迅速实行土地改革之必要，尤其是农地改革，是防止共党扩张之重要武器，故自本年3月20日本会发表土地改革方案后，继之以各种座谈会及讨论会之互相交换意见，认为应为更具体之规定，称为《农地改革法案》，故于7月4日，由余以行宪后之立法委员身份，领衔正式提出于立法院。”<sup>59</sup>

萧铮的提案，基本上是按照上述的土地改革方案草定的，由张道藩等84人联署，提案规定：“本法颁布之日起，各省市府应于六个月内拟具详细施行计划及施行附则，于一年以内实施完成。”<sup>60</sup>且不说国民党有没有进行土改的组织力量，就是军事形势也等不得一年的时间了。而实际情况则更为糟糕，立法院对这个提案进行了长期的辩论，最后也没有作出结论。萧铮回忆说：“首先有陈紫枫委员之大声疾呼，谓余案为‘违宪’、‘根本不能成立’，又认为‘我国土地问题根本并不

---

<sup>58</sup> 《蒋总统筹笔》拓影本第18册。

<sup>59</sup> 《土地改革50年》第304~305页。

<sup>60</sup> 《土地改革50年》第309页。

严重’，又谓‘提倡土地改革为共产党之尾巴’，并列举其所谓‘本案缺点甚多，如实行可引起严重影响’。继之有刘士笃委员谓本案可能制造混乱，而甘家馨委员又责本案不够彻底，孟广厚委员则说有若干点之建设性批评，而孔庚委员则谓提案应将生产问题同时解决，范声委员则提议应先实行都市土地涨价归公，黄统委员则提议应实行土地国有，金鸣盛委员则提议应先制定都市土地使用条例。其他各委员在大会讨论时发言反对者更众，甚至有人主张本案应不予审查，惟潘委员廉方所提之《实行农地农有、市地市有、富源地国有》案，以及吴望（人）委员所提之《拟具佃农减租条例改善佃农生活》案，牛践初委员之提议《绥靖区及非绥靖区土地改革应同时普遍实施》案，则与本案同其意旨。余于反对声中曾再写一文〈论农地改革法案——兼答刘士笃、陈紫枫、甘家馨、孟广厚诸先生〉加以辩解，其余在立法院讨论中，口舌之争辩，几又演舌战群儒。此案作大体讨论贯半年之久，至1948年10月1日卒以‘并付审查’了之，而国事已不可为矣。真所谓‘宋人议论未定，兵已渡河’！”<sup>61</sup> 国民党在总崩溃的形势下，对于土改的问题还停留在清谈的阶段。

中共在战争的严酷环境下，迅速地着手纠正土改中的“左”倾错误。中共中央于1947年12月25日在陕北米脂县杨家沟召开会议，毛泽东在〈目前形势和我们的任务〉的报告中，即开始注重土改中的错误倾向，会议对土改政策进行了研究和讨论，会后，毛泽东根据讨论的结果，于1948年1月18日起草了〈关于目前党的政策中的几个重要问题〉，纠正土改中的“左”倾错误，使土改工作迅速走上了健康的轨道。自1948年初到1948年底，各地展开了改正错定的阶级成份、补偿被侵犯的中农和工商业者，以及安置被“扫地出门”的地主、富农的善后工作，安

---

<sup>61</sup> 《土地改革50年》第305页；又参《土地改革》第1卷第12、13期（1948年10月）。

定了解放区的秩序，发展了生产，实现了毛泽东所指出的任务：“全党必须明白，土地制度的彻底改革，是现阶段中国革命的一项基本任务。如果我们能够普遍地彻底地解决土地问题，我们就获得了足以战胜一切敌人的最基本的条件。”<sup>62</sup>

当时，国民党各地方政府，在不同程度上有一些减租减息、战士授田及土地改革的方案及活动。但点点滴滴的活动，并不能减轻农民的痛苦，更不能满足农民的要求，自然无法抵抗中共的土改对农民的普遍动员作用，以及对国民党士兵的争取和瓦解作用。国民党士兵在中共土改的感召和政治攻势下，大量地倒戈。解放军更大批以经教育后的国民党俘虏士兵充实自己的队伍，从而使军力迅速壮大。国民党尽管拥有广大的人力资源，由于得不到农民的支持，它的兵源补充十分困难，它在军事上的失败也就无法避免了。

1948年8月，中美设立基于美援的中国农村复兴委员会，以蒋梦麟为主任委员，于是年底到1949年间，在西南地区，以向地方当局提供农复会资助的条件，要求地方当局推行二五减租，先后在广西、贵州、四川推广。台湾则于1949年8月15日在全省开始换订租约，实行三七五减租，即佃租不得超过正产物的千分之375，也即二五减租的原理。但这些局部行动已无补国民党崩溃的大局。

---

<sup>62</sup> 〈目前形势和我们的任务〉，《毛泽东选集》第4卷，第1251页。