

## 土地改革與中國農村政權

◎ 張凱峰

### 一 問題的提出

近代以來，在中國大陸唯一完成了土地改革、解決了土地問題的政黨是中國共產黨。從二十世紀20年代初到50年代初，共產黨在不同的歷史發展階段，都提出了相宜的土地改革方針、政策，並努力付諸實踐。長期以來，學術界對土地改革之於中國共產黨的意義有不同的說法。很多人認為，中國共產黨能夠由弱到強，由小到大的發展起來、依靠的就是土地改革煥發起來的廣大農民的革命積極性。因為中國共產黨實現了中國農民耕者有其田的願望，把土地分配給了農民，因而獲得了廣大農民在人力上，經濟上的積極支援。

然而在中國共產黨在其不斷擴大的控制區域內推行土地改革的全過程中，有幾個過去常常被人們用政治話語所掩蓋的問題，現在仍然值得我們反覆咀嚼。中國共產黨推動土地改革運動的目的單純是土地再分配，改善農民生存狀況嗎？土地改革為甚麼要大大超出了土地再分配的範圍而涉及到農村生活的方方面面？農會為甚麼總是短暫出現很快便銷聲匿迹？土地改革之後農民對中國共產黨的支援是完全是自發的嗎？土地改革為甚麼一再出現左傾？很多地方土地改革為甚麼要反覆進行？土地改革之後農民煥發出來的戰爭經濟能力僅僅是出於熱情嗎？

筆者在此想提出的觀點就是，土地改革的確是共產黨得以崛起的法寶。但是，共產黨的壯大靠的不是因此而獲得的農民的支援，而是通過土地改革建立起來的政權對農村基層進行權力滲透，從而實現現代化國家對農民的緊密控制。理解了這一點，前面提到的問題都可以迎刃而解。

### 二 背景

清朝以來，中國中央政權組織結構建設完善，運行周密，已臻中國前現代政治之極致。然而龐大有力的官僚機構與基層農民之間卻由於技術手段的欠缺而出現真空。為了填補這個真空，國家利用了鄉村中自然形成的文化權利網絡，如地主士紳，耆老族長，甚至豪強惡霸，以他們為經紀人，在農村中代理國家權力。這些經紀人有些站在基層農民的立場上，與國家進行協商，最大限度地保護農民的利益不受到國家的盤剝，可以被稱為是保護型經紀；另一些則從一己私利出發，在國家與農民的經濟和權利的交流中謀取最大的利益，可以被稱為是盈利型經紀。無論是哪一種，只要採取利用鄉村經紀人代理國家權力的做法，就必然會導致國家與鄉村經紀分享基層權力，大量農村政治、經濟資源流失<sup>1</sup>。

然而到了清末，中國開始逐步向現代民族國家轉變。由於建立現代民族國家的一個重要標誌就是地方行政機構正規化，下層政權與中央保持一致，國家政權與納稅人之間建立直接的、沒有仲介人的關係。所以政治上不再允許這種狀況繼續下去了，上述的基層國家經紀必須肅清。

從經濟上來說肅清國家經紀對走向現代化的政權也很有吸引力。在向現代民族國家轉變的過程中，政府機構建設的擴大使得國家政權行政成本大大增加，政府不得不大幅度增加對農村的攤派，力圖最大限度地攫取農村的物質資源。「在二十世紀前期的中國政治舞台上，不論是在中央還是在地方、政權都在急劇地更替，但在華北，國家政權擴張的一個重要方面——深入基層和吸收下層的財源——在這整個時期卻基本上沒有中斷。」<sup>2</sup>而若要真正實現這個目的，就必須肅清一切障礙，尤其是基層國家經紀。

一方面國家政權希望在政府官僚機構和鄉村居民點（村莊）之間建立直接的聯繫，另一方面其對鄉村不斷增長的財政需求反而又迫使村莊產生更多的保護型經紀體制與之相抗衡。隨著國家政權的不斷強化，保護型經紀繼續受到壓迫，以至陷入困境，漸漸失去其保護性特徵。因為這種保護型經紀體制極易受到贏利型經紀的操縱，更使那些贏利型國家經濟紛紛鑽入村政權，以竊取國家轉讓給村莊的部分權利<sup>3</sup>。

不論是「保護型經紀」還是「贏利型經紀」顯然都不利於現代國家的建設。他們的存在必然會妨礙民眾從社區中解脫出來，直接面對國家，接受國家的支配。相當一部分政治資源和物質資源都被他們所截取，沒有能夠進入國家的掌握之中。清末的新政沒有能將他們清除掉，割據軍閥的政權、國民黨政府、日本的殖民勢力也沒有能夠如此，甚至往往還要依靠他們來調和國家與社會之間的關係。可以說，共產黨在全國範圍內完成土地改革之前、中國的民族國家建設一直都沒有完成。中國共產黨在其革命實踐中，不斷摸索創新，最終牢牢掌握了中國農村的政權，並贏得了整個中國。中國共產黨奪取農村政權的工具就是土地改革。

「土地改革」之於中國共產黨，絕不僅僅在於農村的土地再分配。這四個字中包含了太多土地之外的東西，決不是字面意義可以表達的。

### 三 粉碎舊政權，確立合法性

土地改革最直接的作用就是粉碎農村中原有的控制農民的權力網絡，即上面說的兩種「國家經紀」，再通過土地的重新分配，在共產黨建立的政權與農民之間建立新的保護契約，從而確立新政權的合法性。

中國之農村權力與土地所有權具有一種天然的聯繫。農民所賴以生息的土地成為其權力彰顯的象徵，農村土地制度就成為權力運轉的規則。要取得農村政權，就必須從土地入手。中國共產黨從建黨之初對農民及土地問題就有一定的認識，並又提出了解決這一問題的初步主張和政策。1921年，中共「一大」結束不久，浙江的一些共產黨員和青年團員，就發動和領導了肖山縣衙前地方的農民鬥爭。這是中共實際上從事農民土地運動的開始。這次運動與後來的廣東海豐農民運動，湖南衡山農民運動都以農會的形式將農民組織起來，進行一些減租、平糶的鬥爭。但是由於力量薄弱，很快被鎮壓下去。

在北伐戰爭前的幾年時間裏，中共中央直接提出了各項農民政策，各省的黨組織及其領導的農民協會，結合本地區的特點也制定了不少具體的政策。概括起來可以發現，中共的農民政

策突出了農民運動中的組織問題。

國共合作以後，中共把自己在初創時期組織農民的經驗，以國民黨中央農民部的名義引到統一戰線農民政策中來，擬定了全國性的農民協會章程。這個章程實際上就是中共農民運動中組織政策的集中表現和合法化。中共指出農民協會「是代表農民利益的機關，是為農民利益奮鬥的先鋒隊」<sup>4</sup>。「協會的責任、是以農民利益為奮鬥的目的」，「要聯合各革命民眾共同打倒帝國主義及軍閥，除去貪官污吏、買辦、地主、劣紳土豪的靠山，謀農民第一步解放之戰功。」為此，在政治上，要「爭回為劣紳土豪所壟斷把持之鄉村政權，參加地方政權」<sup>5</sup>。在經濟上，要進行限租減租、限制高利借貸、反對陋規及不法徵收、反對苛捐雜稅及預徵錢糧、興辦合作事業、興辦水利、修築公路、疏通河道等工作。

很明顯，農會的競爭對手是那些壟斷把持鄉村政權的土豪劣紳。從土豪劣紳的行為來看，高利貸、陋規、不法徵收、苛捐雜稅、預徵錢糧，顯然都是杜贊奇所指的贏利型經紀的特徵。農會的目的是要打倒他們，然後取代他們在鄉村社會的地位。「參加地方政權」，承擔「興辦合作事業、興辦水利、修築公路、疏通河道等工作」則正是要在原土豪劣紳之位置上，執行應有之責任。而限租減租、限制高利借貸、反對陋規及不法徵收、反對苛捐雜稅及預徵錢糧的內容是包含在土地政策中的，所以，土地改革從一開始就注定要成為掃除贏利型經紀的重要手段，土地分配本身只是土地改革運動中的一小部分內容。在土地之外，土地革命更注重奪權。這種現象在十幾年以後陝西關中地區的土地改革中更加明顯。在陝西關中地區，不論從人數方面，還是從其佔有的土地數量上來考慮，所謂的「地主」在農村各階層中所佔的比例都非常低，甚至有很多地方在一個鄉的範圍內都劃不出一戶地主<sup>6</sup>。僅僅圍繞土地問題來發動當地群眾進行土改，無疑是行不通的。但「關中無地主」並不意味著關中地區沒有封建勢力和封建壓迫，土改幹部們很快就把工作重點從劃分階級成分轉移到農民真正關心的對封建壓迫的鬥爭，即以政治鬥爭代替了經濟鬥爭。

此後不久，中共中央又制定了《中國共產黨關於農民政綱的草案》，提出九條基本政策。

「主要是：(一)推翻鄉村中的劣紳政權，建立農民政權，農民參加縣政府組織。(二)武裝農民，鄉村中的一切武裝勢力受農民政權指揮。(三)沒收大地主、軍閥、劣紳及國家宗祠的土地，歸給農民。(四)保證永佃權，限租，限息，取消苛捐雜稅，廢除陋規，國家幫助農民發展經濟。」<sup>7</sup>這段話把意思說得更明確了，就是要「推翻鄉村中的劣紳政權」，「國家幫助農民發展經濟」。

1926年下半年開始的北伐戰爭中，許多地方的農協、組織農民積極支援北伐軍，出色地擔任了國家代理的角色。或者組織農民直接參戰，或者充任向導，偵察敵情，或者擔負供給和運輸等工作，或者破壞擾亂敵軍，為北伐軍進行宣傳鼓動。更重要的是，戰費浩鉅，廣州政府除了靠海關、工商稅收及蘇聯政府的貸款和援助外，大部分是由農民來負擔的。尤其是廣東、湖南、湖北三省農民，節衣縮食，承擔各項稅餉、籌款及攤派，供給北伐軍。如果沒有地方農民協會的話，這些工作很難辦到。

1927年8月至1937年7月十年內戰期間，中國共產黨開始獨立地領導武裝鬥爭，建立農村革命根據地，同時領導農民進行了徹底的土地革命。大革命時期農民運動的成功表現顯然為中國共產黨提供了經驗。在此基礎上，中共提出了更為激進的政策。

「八七會議」及召開前後，臨時中央提出以「耕有其田」和「土地國有」為行動綱領。前者是動員和組織群眾的通俗口號，後者是消滅地主階級後的法令問題。八七會議上前夕，臨時

中央提出對公有及私有土地的處置：「對祠堂廟宇，一切公地及五十畝以上的大地主一律抗租不繳，對五十畝以下之地主實行「減租」；「自耕農土地不沒收」<sup>8</sup>。「八七」會議上提出的政治口號是「鄉村政權歸農會所有」。這都是大革命時期農民政策的延續。「毛澤東還提出不僅要沒收大中地主的土地，而且要解決小地主的土地問題。他認為，小地主的土地是土地革命的中心問題，如果不沒收小地主的土地，在那些沒有大地主的地方，農民協會則要停止工作。」<sup>9</sup>農民協會有沒有工作做成了是否沒收小地主土地的理由之一。

農協顯然不能停擺。因為革命政權還要依靠它來掌握農村。中央還進行過這個問題的爭論，究竟是沒收大地主的土地，還是沒收一切土地。事實上這兩種意見只是策略上的區別，實質都是沒收一切土地。臨時中央也承認：「暴動後所實行的徹底的土地改革，即沒收大中地主的土地，事實的結果是沒收一切土地。」<sup>10</sup>

1927年在上海召開的「十一月擴大會議」在土地政策上有更大的轉變，規定「一切地主的土地無代價地沒收，一切私有土地完全歸組成蘇維埃國家的勞動平民所公有。」<sup>11</sup>確切提出了土地國有的政策。

各蘇區在創建之初，財政來源主要是依靠戰爭繳獲和「打土豪籌款」。取之於民的土地稅所佔的比重極小。隨著各蘇區的土地革命逐步展開和深入，農民獲得愈來愈多的實際利益，農村根據地政權的合法性得到農民承認，紅軍和政府的財政收入取之於民的份額不斷增加，土地稅的地位和作用較過去有很大提高。九個蘇區中有七個都規定了土地稅政策。以「保護貧農聯絡中農打擊富農為原則」按累進法徵收。貧農往往免征，富農的稅率最高可達到30%。1931年以後，貧農的負擔更被減輕，而富農徵稅則特別加重。

1928年6月中共六大至1930年底和1931年初，土地革命政策經歷了一個曲折發展的過程。「六大」提出了「沒收地主階級的一切土地」的原則和貧農、僱農「是土地革命的主要動力」，「中農是鞏固的同盟者」的階級路線。以後的實踐中，又相繼提出了較為符合實際的，具體的分田方法，實現了地權政策由國有向私有的轉變。這樣在土地的沒收、分配、地權及進行土地革命的階級路線這幾個關鍵的環節上，都實現了妥善的解決，標誌著土地革命政策的基本完善。同時也標誌著一整套奪取鄉村基層政權的方法的成型。在後來共產黨的農民運動中，這一時期的政策成了最直接的參照。

土地改革的意義上來看，土地的沒收即是對舊有基層領導階層的摧毀；土地的重新分配則意味著新建立的農村基層政權的合法化；地權則成為新政權與農民之間的契約；階級路線的訂立表明新的基層政權開始正式運轉；土地改革成為一種群眾運動，本身也可以看作是新的國家政權對基層農民進行的一種政治訓練，將其納入到嶄新的政治生活中去。可以看到，分配土地實在不是土地革命的主要任務。土地革命的主題不在於土地，而在於舊政權的摧毀和新政權的重建。

#### 四 粉碎舊的農村文化網絡，嘗試建設新的文化網絡

農村基層權力的運轉，是通過一系列文化傳統和習俗編制起來的文化網絡來實現的。這種文化網絡內容廣泛龐雜，包含社會生活的多個方面，如宗族、祭祀、節慶、道德、教育等。農村舊有的權勢者就通過這種文化網絡建立、鞏固和強化自己的影響力。杜贊奇在其著作《文化、權利與國家》中提出中國農村的一個概念：權利的文化網絡。指的是「由鄉村社會中多

種組織體系以及塑造權力運作的各種規範構成，包括在宗族、市場等方面形成的登記組織或巢狀組織類型」<sup>12</sup>的政權、士紳與其他社會階層相互關係的模式。「由於文化網絡既控制著各種資源，而其本身又包含各種感性象徵，所以，它成為鄉村社會中使權威合法化的監證者。」<sup>13</sup>

所以在對有形的土地進行再分配，粉碎的舊有權力的物質基礎後，還必須消滅這種就有權力存在的文化基礎，才能徹底清除其影響。

《中國共產黨關於農民政綱的草案》中就提到「沒收大地主、軍閥、劣紳及國家宗祠的土地，歸給農民」。在沒收的土地中包括了國家宗祠的土地。這是因為宗祠祭拜是農村中基層組織的一個重要內容，必須粉碎之才能把農民掌握過來。而這種宗祠祭拜活動的經費往往是從專門的土地收益中來。沒收了這種土地，宗祠祭拜活動也就難以為繼了。

1946年中共中央下達了《五四指示》，正式提出了對特殊土地的解決問題。特殊土地包括宗教機構所佔有的土地、封建宗法家族所擁有的土地、慈善機構所佔有的土地、教育機構所佔有的土地、歷史原因所遺留下來的土地、荒地、公地、官地等。前兩種的處理影響很大。多數解放區將大部分，有的將全部，廟地、寺地、教堂地、祭田清算以後分配給農民。而封建宗族的族地、祠堂地、戶地、香火地、社地被分配給本族、本姓、本社區內的農民。這樣的舉措，不但斷絕了宗族活動的經濟來源以及族長、豪紳與族人的經濟聯繫，有益於打破宗族地方封建關係，而且也使得宗族制度和勢力在一定的時空範圍內遭到剷除，使其勢力下降到了最低點<sup>14</sup>，消除了農村舊有的文化組織活動的經濟來源，可以達到將農民從社區中剝離出來，直接面對國家的效果。

土地改革過程中對地主、劣紳、富農的打擊，以及對宗廟、祠堂的破壞，事實上已經打亂了過去的鄉村文化網絡。要把土地改革以後的鄉村重新整合起來，建立新的文化權利網絡是必要的。抗日根據地的建設也包括這項內容。開展生產大競賽、評選勞動英模和生產模範村、模範區、模範縣等。這樣的活動一方面達到了組織生產的目的，另一方面從某種程度上說也部分重建了鄉村的文化網絡，對於根據地政權對農村的滲透大有裨益。

## 五 政權的合法性與國家權力滲透的矛盾

1931年以後，中共的土地政策不斷地出現左傾錯誤。這些左傾錯誤往往是過分利用了國家政權的權利，以至於導致政權的合法性出現危機。如過分打擊地主、富農及其家屬，重復侵犯中農利益。當這些左傾的政策推行到各根據地時，許多根據地的領導人對這些政策進行了不同程度的抵制和鬥爭。

這種土地改革中的左傾錯誤常常令革命史研究者扼腕歎息，可見對革命造成的損失有多麼巨大。然而縱觀中國共產黨革命建國的歷史，這種左傾錯誤往往反覆糾正，卻又反覆出現。原因何在？本人認為可以用土地改革中出現的政權的合法性與國家權力滲透的矛盾來解釋。早在二十世紀初期，中國歷屆政府試圖擴建早期現代化國家機構的時候就已經開始消除農村國家經紀的工作，以期直接掌控納稅人，最大限度地攫取農村資源，但是國家權力的加強反而導致農村滋生了更強的保護型經紀與國家對抗。國家不得不進一步加強政權，壓迫保護型經紀，結果更使那些贏利型國家經濟紛紛鑽入村政權，以竊取國家轉讓給村莊的部分權利。中國共產黨也遇到了相似的問題。

中國共產黨的土地改革在農民和基層政權之間建立起契約關係，從而建立起了基層政權的合法性。同時新政權還希望通過土地改革將國家權力進一步滲透到農村最底層，以達到歷史上任何一個政權都無法企及的現代民族國家對國民的控制水平。

大革命時期叱吒一時的農民協會某種程度上可以反映出這種權力滲透。

廣東是大革命時期農民運動的發祥地，也是北伐前全國農民運動最先進的省份。從廣東省的農民運動的表現，我們可以看出農民協會究竟起的是哪方面的作用。1925年5月，廣東省農民協會正式成立，此後一年裏，在省農協的統一領導下，全省有組織的農民在經濟、政治方面積極「從事減租運動，反抗民團苛抽，反抗高利債，維持地方治安，抗捐，反抗土豪劣紳，禁賭，築路，興辦農民學校等。」<sup>15</sup>這正是前面所述的打擊贏利型經濟的舉措。到了1926年5月，召開第二次全省農民代表大會的時候，根據新的形勢，制定了在經濟鬥爭中新的政策。這些政策更充分地體現了農民協會的目標。仍然堅持前一年打擊舊有鄉村領導層的工作，並且較好地處理了支援北伐和減輕農民經濟負擔的矛盾。後者表明農民協會已經主動承擔起國家經紀的任務，成為國家吸收農村資源的代理。例如，當討論到預征錢糧問題的時候，曾進行了一場熱烈的爭論，最後共議了：一要使政府財政收入多，二要使政府財政收入快，三要使不滿意的人少三個原則<sup>16</sup>，通過了「請求政府明令規定預征錢糧，須由大地主殷富戶負擔、凡屬有地三畝以下之貧苦農民，應予以憐恤，一律停止預徵。」<sup>17</sup>這讓人們看到的不僅僅是一個改善了的國家代理的形象，而又仿佛帶有舊式保護型經紀為農民利益與國家交涉的味道。很顯然，廣東革命政府通過農民協會已經很深入地控制了廣東的農村。

在通過土地再分配清除了舊有國家經紀之後，由於根據地尚不穩定，工作缺乏經驗等原因，一部分地主富農隱瞞成分和土地，甚至混入基層權力機關。這使得革命根據地新成立的鄉村基層權力機關又產生了一種類似於舊有保護型或贏利型經紀的表現。六屆四中全會後的中央發現其土地政策推行得很不順利，於是開始對農村基層政權進行又一次地重建——查田。

查田本來是土地革命中的正常環節，但在這裏被用來強化國家對農村基層的權力。因為查田是同「左傾」的肅反、檢舉運動結合起來進行的。在實際工作中清洗和打擊了一批地主富農出身的或反對中央土地政策的幹部。這可以說是國家政權對基層經紀化傾向的清洗。

1932年，各根據地組織了查田委員會，對已經建立的農村基層政權機構進行整頓。有些地方取得了一定成效。比如毛澤東領導的江西瑞金雲集地區的查田試點，把混進鄉黨支部和政權的地主分子清查了出來，他們利用職權包庇的地主富農分子也經群眾揭發而重新劃定了階級成分。但是查田是以貫徹中央的左傾政策為目標的，這個運動雖然達到了目的，政府的合法性也大大地受到了削弱。有些地方糾察範圍過火，有時甚至查三代、四代，引起中農的恐懼和不安，有人「逃跑躲到山上」<sup>18</sup>。對富農也當作地主打擊。這種做法嚴重打擊了群眾的生產積極性，削弱了農民對中共政權的忠誠度，造成了根據地的經濟困難和糧食緊張。或者我們可以借用杜贊奇的話來說，就是出現了「國家政權的內捲化」。國家權力的強化反而造成權力資源的流失。

國家權力必須滲透到基層，否則建立現代民族國家的目標就不可能實現，中國共產黨所能動員的力量也只能停留在舊式政權的水平上。但是這種權力滲透如果過於猛烈，卻又會動搖剛剛建立起來的政權的合法性，產生適得其反的效果。中國共產黨在此後的歷史裏不得不再試圖實現權力的滲透，又一再糾正以保全自己在農村的合法性。

1934年第五次反圍剿失敗，查田運動不了了之。

遵義會議以後的中共中央吸取了慘痛的教訓，其土地政策開始發生轉變。但是糾正的是左傾的錯誤，整套土改工作模式沒有放棄。調整的主要是對地主富農的政策。1935年瓦窯堡會議沒有再提消滅封建土地制度的問題，而只是提出「沒收一切賣國賊及漢奸的土地財產分給工農及災民難民」<sup>19</sup>。在民族戰爭中，必須保證自己政權內部的穩定，全民族一致對外，地主富農不應該再受到打擊。可是對於敵佔區的情況就應該另外考慮。賣國賊和漢奸從哪個方面來說都是當時的敵人。日本人對於佔領區也進行了經營，以期從中攫取戰爭資源。他們沿用了中國過去的鄉村基層代理，並且還進行了一些改造<sup>20</sup>。當中共在敵後開闢根據地時，對這些日本人經營的基層代理勢必要進行摧毀重建。「沒收一切賣國賊及漢奸的土地財產分給工農及災民難民」正是這種做法的政策體現。

「減租減息」是抗日戰爭時期土地問題的基本政策。《抗日救國十大綱領》中指出這項政策包括：沒收漢奸的土地分配給無地少地農民；逃走的地主的土地，無租息地分配給農民耕種；地方公有地，分配給農民；頒佈普遍減租的法令，規定最高租額，減租至最低限度；保證農民佃耕土地之永佃權；整理農民債務，禁止高利盤剝，辦理低利或無利借貸等。中共認為在實行減租減息的方式和辦法上，「因該切實避免採用鬥爭手段，應該採用協商調解及仲裁的方式為主，去達到群眾要求的被承認，去達到工農群眾與地主資本家雙方的同意與妥協。」<sup>21</sup>這表明中共嘗試放棄對鄉村社會的強力控制，改而試圖利用舊的國家經紀來實現自己的政治和經濟目的。這種做法使中共能夠以較小的社會代價換取自身合法性的迅速確立。

但是重建鄉村基層的努力並沒有放棄。1943年，各根據地開展了「查租」、「減租」的群眾運動，目標指向不法地主，並且與改造鄉村政權、健全農民團體、加強基層幹部隊伍的建設和民兵建設、整理擴大勞動互助組織及開展生產運動結合起來。1944年，全國抗戰形勢發生重大變化，華北、華中各敵後戰場相繼開始局部反攻，各敵後根據地不斷擴大。減租減息運動也被推向了過去未展開或未深入展開的新解放區、遊擊區和邊沿區。在遊擊區和邊沿區，一般實現配合部隊的武裝鬥爭，組織發動群眾，建立兩面政權，懲辦作惡多端的漢奸分子，減輕和廢除敵偽負擔，然後再進行減租減息。其標準又比鞏固區低一些，辦法也靈活一些。在新解放區，首先是從老區抽調一批具有農村工作經驗的幹部，分赴新區發動群眾，進行反奸反霸和清算鬥爭，在逐步轉入減租減息。這些地區的減租減息一直持續到戰後。

抗戰結束以後各解放區的土地改革運動經歷了繼續減租減息、初步解決土地問題和徹底解決土地問題三個階段。戰後初期進行的減租減息與抗戰時期已有不同。包括反奸清算、沒收日偽土地、減租減息和查租減息等內容。反奸清算和沒收日偽土地顯然是保證在新解放區奪取基層政權。查租減息則起到了對基層幹部進行培訓，和教育群眾的作用。前者強化政府對基層的權力控制，後者則鞏固了政權的合法性。

1946年中共中央下達了《五四指示》，土改開始向「耕者有其田」轉變。採用的方式還是反奸清算、減租減息、退租退息，集中力量向漢奸、豪紳、惡霸作鬥爭。這會達到甚麼效果不必多說。

## 六 消滅自己創造的國家經紀

1927年，中國共產黨在上海召開的「十一月擴大會議」對土地革命鄉村政權機關作了重要的

政策和策略變動，取消「鄉村政權歸農民協會」的口號，規定「農民代表會議(蘇維埃)是鄉村中的革命政權機關。」<sup>22</sup>對於這個變動中共是這樣解釋的。從汪精衛集團公開背叛革命到「八七」會議前後，臨時中央在武裝暴動，奪取政權等問題的政治策略上，仍然沒有放棄國民黨的旗幟，認為在現時民權革命階段，國民黨「還有他的歷史上的作用」，主張用工農群眾的力量——農民協會並聯合反對汪精衛政府及贊成土地革命的左派，將國民黨的基礎改造過來，「使國民黨成為贊助土地革命的工具」<sup>23</sup>。然而，根據一段時間的實踐，這個考慮並不符合實際情況。「中央以前復興左派國民黨的估計不能實現」，關於「左派國民黨」運動與在其旗幟下執行暴動的決定「必須取消」<sup>24</sup>。這種解釋自然有其現實的道理。但是我們如果拿農協、和蘇維埃作一對比，就會發現，農協具有更強的基層保護性質。

農協與革命政府是協商的關係，必定要為鄉村農民的利益與政府進行交涉。在粉碎農村中舊的「國家經紀」之後，農協自身具有的「國家經紀」特性日漸顯現，成為新的中間層，這是不能容忍的。而蘇維埃則是正式的政府科層機構，必須按照上下級的行政關係服從蘇維埃政府。以正式的科層機構取代保護型經紀（代理），一旦成功，將使遭到重創的中國共產黨迅速聚集起力量。這種取代意圖明確，就是要將國家權力在向下滲透，掃除一切阻礙國家直接控制農民的層次，不論是舊有的保護型經紀、贏利型經紀，還是在奪權過程中以外產生的新的中間層。亦即將地方行政機構正規化、從而使下層政權與中央保持一致，使國家政權與納稅人之間建立直接的、沒有仲介人的關係。

在後來的土地改革中，消除這種中間層的工作始終沒有停止。解放戰爭時期，解放區土地改革中叱吒一時的農會組織也是同樣的結局。中共中央明確指示，「土改完成，村人民代表會議成立後，農會的作用自然減少，農會優秀幹部應到政府及合作社去工作，但也不應馬上取消農會，而且今後工作中需要通過農會者仍應通過農會；特別在民主建政人民代表會選舉中，對一般的守法地主、舊富農分子，原則上應恢復其公民權，農會更有其重要作用，且人民代表會議政權一時還不能組織好或不鞏固，鄉村中的各種工作和經常制度尚未確實建立起來，故農會暫時還不應取消。」<sup>25</sup>農會是注定要消亡的。

農協和農會之後，中共還不得不與正規的行政體制中新生的國家經紀作鬥爭。1947年7月17日，中央工委主持的全國土地會議在河北平山縣西柏坡村召開。規模之大、規格之高、時間之長，在中共歷史上都是空前的。會議討論的一個主要問題就是民主整黨。這個問題被放在土地會議中重點討論，可見土地改革對黨的影響。會議認為，過去土改不徹底及工作落後的一個重要原因，在於幹部中存在著不純潔狀況、作風不正及官僚主義等。例如，在晉察冀及晉綏，黨、政、民縣以上幹部地主、富農家庭出身者佔很大百分比。區村幹部及支部黨員中農是主要成分，其中地主、富農成份立接間接佔統治地位者不少，貧僱農一般只佔少數。中農、貧農出身的區、村幹部完全不受地主富農影響者不多。軍隊幹部多數是本地地主、富農出身。老幹部亦大多娶地主女兒做老婆，在土改中有幫助其岳父者。區、村幹部多年未改選，大多是完全不對群眾負責，不受群眾監督、在工作中強迫命令，其中自私貪污及多佔果實者甚多。他們怕群眾揭發報復，因而更要控制恐嚇群眾，少數最壞者則為新惡霸，各種罪都犯<sup>26</sup>。

問題很清楚，土地改革似乎又回到了原地。本意是要消除農村基層中舊有的國家經紀，消除隔在國家政權和農民個體之間的中間層，即保護型經紀和贏利型經紀。利用分配土地的方法不但要消滅其經濟基礎和文化網絡，而且要建立起國家政權對農村的直接控制。多年的土地工作之後，人們本以為農村應該沒有問題了，農村的資源已經盡歸國家控制，可是睜眼看



時，竟然又回到改革以前的狀態。只不過舊的土豪劣紳被殺掉了，國家委派的農村幹部坐在房子裏成了新的土豪劣紳，甚至是惡霸，或成為保護型經紀，或成為盈利型經紀。

針對黨內組織不純和思想不純等問題，會議認為要徹底進行土地改革，必須在土改的同時，結合進行整黨。方法是：「打通思想，整頓組織，紀律制裁」。具體分為兩步：「一是由上而下打通思想，組織整頓，紀律制裁，目的是去掉障礙……土地改革之後，由下而上整上來，這是鞏固黨，擴大戰果。」<sup>27</sup>會議還決定組織與整編群眾隊伍，經過貧農團、貧農委員會、農民大會及農民代表會等去完成土地改革，並改造黨、政、民等組織及其幹部，以保證民主制度的實施。可見採取的辦法仍然是利用最基層群眾的力量改造、重建基層組織。而在實際操作中，仍然產生過去土地革命時的問題。侵犯中農利益的現象普遍發生，十分嚴重；錯誤劃分階級成分，把一些中農及貧農劃為地主、富農；亂打亂殺的極端現象十分嚴重。

在出現這些左傾錯誤之後，中央的土地政策再次進行調整，土地改革重新走上有區別、有步驟發展的道路。到1949年上半年，東北、華北、西北及山東、蘇北等老區半老區與少數新區，土地改革基本完成，約有1億多農民從地主和舊式富農手中獲得約3.7億畝土地，並獲得必需的其他生產資料和生活資料，為人民解放戰爭的勝利奠定了基礎。

## 七 土地改革產生的經濟效益

這種鄉村政治革命使共產黨在人力、物力、財力各方面，尤其是在後期靠打土豪沒收財產已難以為繼的時候得到有力的支援，對於根據地建設和革命隊伍的壯大起了相當大的作用。抗日戰爭時期，陝甘寧邊區十多個縣，人口不過一百五十萬。部隊和機關每年需細米（小米）二十六萬大擔（每擔三百斤），取之於民的佔十六萬大擔。最困難時期公糧增加到二十萬大擔。每年群眾還要義務送運公鹽二、三十萬馱（每馱二百斤），由鹽業公司代為出口，錢交財政，義務做軍鞋十幾萬雙<sup>28</sup>。

在晉察冀邊區，起初對土地稅收採取「合理負擔」的政策，徵收救國公糧：以戶為單位，將每年全部收入折成小米，平均每人收入一石四斗以下的免徵，收入一石五斗到二石的徵3%，在此以上、每增加收入一石，徵收遞增1%到10%為止。這個辦法實施以後，1938年全邊區共徵收救國公糧14萬石，1939年的徵收任務也得以完成。1941年邊區又制定了《統一累進稅暫行辦法》和《實施細則》，正式提出新稅制，把資產稅、所得稅等統一融合在一起，按累進的比例，實行每年一次的直接徵收。

這種稅制避免了政府與農民之間的中間層，減少了財政的流失。納稅人口也由「合理負擔」時期佔總人口的40%至60%，擴大到80%，在實施第一年就完成了20萬石公糧的徵收任務。這在保證財政軍需上起了很大作用。

在山東解放區，據不完全統計，解放戰爭時期人民將8.5億斤糧食送到前線，支援了722,256斤食油、868,238斤食鹽和大量的蔬菜。膠東、渤海、魯中南三個行政區的婦女給部隊做軍鞋7,622,151雙，軍襪221,809雙，軍衣7,355,573套，軍被1,778,855床。此外，晉綏、華中、晉察冀等解放區的人民也為戰爭提供了大量的物力資源<sup>29</sup>。

全國解放區僅在遼沈、淮海、平津三大戰役期間農民支援戰爭的物力有：擔架11,770付，小車430,900輛，小車47,820輛，牲畜1,036,300頭，糧食95,000萬斤<sup>30</sup>。

徵糧、徵稅之外，中共的農村基層政權顯示出了強大的動員人力物力的能力。解放戰爭時期，遼西綏中縣的一個區「為了配合大部隊作戰，…動員民工五、六百人去前所、高嶺一帶支前，主要任務是扒鐵道，抬傷員。」後來成立起兵站，「活動於全區各村。主要任務是組織擔架隊和運輸隊，一旦前方有戰事，上級來任務，兵站處即按需要向各村分派人員和馱子。當時全區共組織起擔架一百五十付，運輸隊三個分隊，共二百多個馱子。」<sup>31</sup>

整個解放戰爭中，解放區廣大農民還積極參加民兵，出民工支援前線<sup>32</sup>。他們擔負了運送糧食和作戰物資、搶救和轉運傷員、看押俘虜等艱苦繁重的戰勤任務，及時地滿足了作戰部隊的需要。在三大戰役期間，執行各種佔勤任務的民工達857萬人。農民組織的民兵參加大小戰鬥達14.47萬次，參加戰鬥的民兵達228.48萬人次，殲敵總數為20.47萬人<sup>33</sup>。豐富的人力資源為解放戰爭迅速推向全國並取得勝利提供了條件。

常常有學者簡單地用「民心得失」這種政治話語來解釋根據地農民煥發出來的這種支援激情。經歷了土地改革的基層農民從心裏支援中共政權是毫無疑問的。但是與中共控制區域以外的地方相比，絕大部分原本就比較貧困的根據地、邊區、解放區之所以能夠激發出如此巨大的軍事經濟能力，與舊有國家經紀被極大削弱或消滅是密不可分的。可以想見，土地改革之前，土地收益的分配主要有三個流向，農民、國家經紀和國家政權。其中國家經紀的份額相當可觀。土地改革之後，國家經紀不再參與分配，他原先所佔有的份額由農民和新的國家政權瓜分。這樣一來，農民的收入明顯提高。而國家在直接與基層農民對話的條件下，也可以輕鬆完成對農民的組織工作。於是國家政權可以在滿足農民利益的前提下，輕鬆地動員起舊的國家政權不敢奢望的軍事經濟力量。

## 八 結 語

到此，我們可以總結一下中國共產黨在解放前進行的土地改革。任何一個時期的土改舉措，首要的都是打擊舊有的，或者是新產生的，農村基層國家經紀。結果是達到國家直接控制農村資源的狀態。蘇珊娜·佩珀在其《中國之內戰》一書中提到這樣一件事：在山東莒南縣，土豪和腐敗是共產黨打擊的第一目標，而減租減息僅列為鬥爭目標的第四位元，山東省萊東縣的狀況亦是如此。甚至共產黨在山東的幹部也承認：「減租減息並不是革命的首要任務，因為它既不能動員大部分農民，也不能極大的削弱鄉村中的封建勢力，……實際上，一些幹部發現減輕捐稅負擔是農民大眾的第一要求。」<sup>34</sup>沒有看到原書，不敢輕信這條史料，不過是不是也可以說明當時的首要問題是奪取農村的基層政權，通過減租減息來確立政權的合法性就成了其次的任務呢。

所謂土地改革，改革了太多與土地無關的東西。比如對可能並不佔有多少土地的土地豪惡霸的打擊；對宗族、廟宇的衝擊；對農村社區的衝擊等等。加進了這些東西，就使得土地改革成為農村基層的一次奪權運動。不僅僅是形式上的國家對農村基層的正規化，而又要摧毀舊的基層政權賴以生存的文化權力網絡，然後建立起新的文化權力網絡來。這種改革實在是很艱巨的。我們看到共產黨從一開始就努力工作，可是它每一次取得的成果都被農村頑強的文化網絡所吸收，恢復到其原來的樣子。一批批共產黨派到基層的，或者是在基層培養起來的幹部，被融合到這個網絡中，成為代表農村與國家對抗的領袖，或者成為欺壓農民並從中漁利的惡霸。到這個時候，黨就又不得不利用查田、覆查、整黨等方式來進行重復革命。有時候這種做法還很危險，必須付出破壞穩定的代價，造成國家政權的內捲化<sup>35</sup>，甚至動搖革命政

權的合法性。但是這正是中國共產黨的生存之道。因為只有牢牢控制住農村基層政權，才能把農村的人力、物力資源抓在手中，為革命戰爭服務。因為消除了農村中的保護型、贏利型經濟，共產黨可以在農民負擔不變甚至減少的情況下，獲得比以往政權多得多的資源。這是共產黨從弱到強，並最終贏得這個國家的關鍵。

## 註釋

- 1 杜贊奇在其著作《文化、權力與國家——1900-1942年的華北農村》中認為清朝政府是利用「國家經紀」處理鄉村社會中的稅收及行政事務。這些「國家經紀」可以分為兩種：一種為「保護型經紀」，代表社區的利益，並保護自己的社區免遭國家政權的侵犯；另一種經紀視鄉民為榨取利潤的物件、稱為「贏利型經紀」或「掠奪型經紀」。前者在19世紀時較為普遍，帶來了鄉村社會的集體性偷稅漏稅問題，同時也不能避免其從中牟取「傭金」；後者則更是以其職權為牟利的手段，貪污中飽猖獗難禁。江蘇人民出版社，1996年版。
- 2 杜贊奇著：《文化、權力與國家——1900-1942年的華北農村》，第三頁，江蘇人民出版社，1996年版。
- 3 參見上書。
- 4 廣東省第一次農民代表大會《農民協會今後進行方針決議案》，《第一次國內革命戰爭時期的農民運動》，人民出版社1953年版。
- 5 廣東省第二次農民代表大會《廣東農民一年來奮鬥經過報告決議案》，《中國農民》第六、七期合刊，1926年7月。
- 6 參見秦暉、蘇文：《田園詩與狂想曲——關中模式與前近代社會的再認識》，中央編譯出版社，1996年，第44頁-112頁。
- 7 成漢昌著：《20世紀前半期中國土地制度與土地改革》，中國檔案出版社，1994年7月第一版，第409頁。
- 8 《關於湘鄂粵贛四省農民秋收暴動大綱》（中共中央）1927年8月3日。
- 9 成漢昌：《20世紀前半期中國土地制度與土地改革》，中國檔案出版社，1994年7月第一版，第441頁。
- 10 中共中央《兩湖暴動計劃決議案》1927年9月12日。
- 11 《中國共產黨土地問題黨綱草案》1927年11月。
- 12 杜贊奇：《文化、權力與國家》第13頁，江蘇人民出版社，1996年第一版。
- 13 杜贊奇：《文化、權力與國家》第21頁，江蘇人民出版社，1996年第一版。
- 14 參見傅建成「20世紀上半期中國農村族田問題及中共政策分析」，《咸陽師範專科學校學報》，2000年8月。
- 15 《廣東農民運動概況》，《中國農民問題》，農民協進社編輯，1927年1月。
- 16 成漢昌：《20世紀前半期中國土地制度與土地改革》，中國檔案出版社，1994年7月第一版，第404頁。
- 17 廣東省農民第二次代表大會《預征錢糧問題決議案》，《中國農民》第六、七期合刊，1926年7月。
- 18 毛澤東：《查田運動的初步總結》，1933年8月。
- 19 中共中央《關於目前政治形勢與黨的任務決議》（瓦窯堡會議）1935年12月25日。
- 20 參見杜贊奇：《文化、權力與國家》相關內容。

- 21 劉少奇：《關於抗日遊擊戰爭中的政策問題》，1938年2月5日。
- 22 《中國共產黨土地問題黨綱草案》1927年11月。
- 23 《中央致安徽函》1927年8月25日。
- 24 《關於「左派國民黨」及蘇維埃口號問題的決議案》1927年9月19日。
- 25 《中央檔案館解放戰爭時期土地改革文件選編》，第440頁，中共中央黨校出版社，1981年出版。
- 26 劉少奇：《關於土地會議各地彙報情形及今後意見的報告》，1947年8月4日。
- 27 劉少奇：《在全國土地會議的結論》，1947年9月13日。
- 28 「陝甘寧邊區的財政經濟工作」，《革命史資料》第14冊，中國人民政治協商會議全國委員會文史資料研究委員會編。
- 29 朱玉湘：《解放戰爭時期山東解放區的土地改革》。
- 30 同上。
- 31 「綏中縣的土地改革」，《文史資料選編》第5輯，中國人民政治協商會議全國委員會文史資料研究委員會編。
- 32 朱玉湘：《解放戰爭時期山東解放區的土地改革》，《文史哲》，1990年第二期。
- 33 王其坤：《中國軍事經濟史》，解放軍出版社，1991年版。
- 34 杜贊奇：《文化、權力與國家》第240頁，江蘇人民出版社，1996年第一版。
- 35 參見杜贊奇：《文化、權力與國家》，江蘇人民出版社，1996年第一版。

張凱峰 2002年畢業於中國人民大學清史研究所，獲碩士學位。在校專攻邊疆民族史，同時亦對中國近代化過程中的農民問題頗有興趣。現供職於國家自然科學基金委員會。

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第三十期 2004年9月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第三十期（2004年9月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。