

刘少奇：土地改革法的主持起草者与推动者

翟佳琪

新中国成立后，如何创建一个适合中国国情的新型的经济和政治制度，平稳顺利地实现国家制度的历史性变革，就成了中国共产党认真思考和探索的问题。刘少奇主持起草的《中华人民共和国土地改革法》及其指导进行的土地改革，就是中国共产党人运用法律制度实现这一历史变革的重要步骤。

► 审时度势，适时提出分阶段、分地区实行土地改革

对于中国这样的农业大国来说，土地是最重要的生产资料。开展土地制度改革，变封建剥削的土地所有制为农民的土地所有制，是中国新民主主义革命的历史任务和基本纲领之一。在中国共产党的领导下，到新中国成立之时，已有1亿多人口的老解放区，根据1947年《中国土地法大纲》，完成了土地制度改革，但全国仍有三分之二的地区尚未进行土地制度改革；在华东、中南、西南、西北等新解放区和待解放区，仍有将近3亿的农业人口被封建土地所有制所束缚。



1950年6月，刘少奇在中共七届三中全会上作报告。会议决定成立由刘少奇负责的中央土地改革委员会，指导全国的土地改革工作

土地改革工作，在中央领导层中历来由刘少奇分管。解放战争时期，他先后起草了领导解放区人民群众开展土地制度改革的纲领性文件——《五四指示》《中国土地法大纲》，为推动党在解放区进行的土地改革运动做出了重要的贡献。

根据新中国成立之前党领导群众进行土地改革的经验教训，尽早

宣布和规定土改时间，可以让党内外人士、农民和地主定下心来专心生产。1950年1月4日，刘少奇在为中共中央起草的《关于新解放区土地改革、减租减息和征收公粮的指示》中提出了在新解放区分阶段、分地区实行土改的步骤：“江苏、浙江、安徽、福建、江西、湖北、湖南、广东、广西、陕西、甘肃十一省应该准备在

1950年秋后分配土地。在宁夏、青海两省汉人居住的地区亦须准备秋收后进行土地改革,在少数民族居住的地区及汉人与少数民族杂居地区则不进行。贵州、云南、四川、西康则在1950年还不能进行土地改革,1951年秋后进行。”这个指示经毛泽东同意后转发给各省委研究。2月12日,刘少奇根据各中央局、中央分局反馈的情况,起草了《关于新解放区土地改革和征收公粮的指示》,确定了在新解放区分阶段、分地区实行土地改革的时间、步骤和政策,并对土地改革前的准备工作提出了要求。这个文件经毛泽东、周恩来审阅修改后,又与各民主党派进行了协商讨论,经政务院第212次政务会议讨论通过后,于2月28日以中央人民政府政务院名义发出。

► 以经济建设为中心,创制恢复国民经济发展的土地改革法

确定了在新解放区分阶段、分地区实行土地改革的基本安排后,刘少奇以主要精力投入到主持起草《中华人民共和国土地改革法》以及准备有关土地改革法的报告的工作之中。

新中国成立前夕,刘少奇就已经认识到:“今后的中心问题,是如何恢复与发展中国的经济。”彻底废除封建土地制度的土地改革运动,是恢复和发展国民经济的一个基本条件。总结新中国成立之前党领导人民群众进行土地改革的经验以及土地改革中曾经出现过的混乱现象和各种错误倾向,如何使土地制度改革这样剧烈的社会变革尽可能平稳地进行,减少社会震动,避免对新生的政权造成冲击,成了刘少奇着重思考的问题。最终,通过渗透于各种基本的社会关

系领域之中的法律秩序来实现这一平稳过渡,成了解决这一问题的最优方案。1950年4月29日,刘少奇在庆祝五一劳动节大会上发表演说。在提到今后的土地改革问题时,他实事求是地说明了当前的现实情况,并指出:“关于这些问题,新的土地法令将要加以规定。鉴于过去的经验,我们认为在今后实行土地改革,应该完全是有领导的,有准备的,有秩序的,不能容许混乱现象的发生。”

考虑到占全国人口一多半的新解放区的复杂情况,刘少奇在主持起草土地改革法以及准备有关报告的过程中,采取了比以往更加慎重的态度。他前后多次与其他同志一起就新区土改的基本政策进行了反复的讨论,并向党内外人士广泛地征询了意见,最终确定了“依靠贫农、雇农,团结中农,中立富农,有步骤有分别地消灭封建剥削制度,发展农业生产”的土地改革总路线。

如同刘少奇所指出的:“土地改革的基本目的,不是单纯地为了救济穷苦农民,而是为了要使农村生产力从地主阶级封建土地所有制的束缚之下获得解放,以便发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。”为此,围绕是否有利于发展农业生产这一基本准则,吸取解放战争时期土地改革政策的经验教训,新的土改政策在团结和保护中农、保存富农经济、如何没收地主财产、如何分配土地等问题上有所突破和放宽。

在北京庆祝五一劳动节大会上的演说中,刘少奇公开宣布了在今后的土地改革中“不动富农的土地和财产”的政策。这就及早减轻了富农的思想顾虑,使他们能够尽快安心投入生产。而这一政策也在开展土地改革的过程中起到了孤立地主、减少土改阻力的作用。刘少奇后来还提出了在新民主主义阶段长期保存富农经济的思想,对后来的农村社会经济发展

产生了一定的影响。

在土地分配问题上,实行了在原耕基础上以抽补调整方法来分配土地的政策,尽可能地减少过多的不必要的土地变动,使农民能够安心进行农业生产。同时,更加强调团结和保护中农,争取占农村人口20%的中农加入到反封建的统一战线中来,使得90%以上的农村人口团结在我党周围。

在新中国成立之前进行的土地改革中,为了最大限度地满足农民的要求,曾规定没收地主的一切财产。这一规定固然有其积极作用,但同时也造成地主为了维持生活而隐藏、分散粮食、金银等财产,一方面浪费、破坏了一定的社会财富,另一方面也使得农民投入大量精力去追索这些隐藏起来的财产,引发不必要的社会混乱,导致劳动力的浪费。为了稳定社会秩序,将劳动力和财富集中投入到生产中来,新的土地改革政策除没收地主的土地、耕畜、农具等生产资料以及多余的粮食、房屋之外,其余财产不予没收。这样对于一般的地主而言,仍有维持生活的出路,还可将金银等财富投入农业生产和工商业经营。这就减少了地主的逃亡和财富的流失,有利于社会秩序的稳定和经济生产的迅速恢复。

以上这些致力于恢复经济生产、维持社会秩序稳定的政策和方针,在刘少奇主持起草的《中华人民共和国土地改革法》中作出了明确的规定。1950年6月6日至9日,中共七届三中全会在北京召开,这是新中国成立之后召开的第一次中共中央全会。毛泽东在会上作了《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告,指出土地改革的完成是获得财政经济情况根本好转的首要条件。刘少奇在会上作关于土地改革问题的报告,他在报告中对土地改革的总路线和有关富农经济、债务等问题的方针政策做出

了系统详尽的阐述,报告经会议审议后通过。会议还决定成立由刘少奇负责的中央土地改革委员会,负责审定有关土地改革的文件,指导全国的土地改革工作。

严格执法,按规定开展土地改革运动

新中国成立之初,暂时不具备召开全国人民代表大会的条件,根据中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》的规定,中国人民政治协商会议全体会议和中央人民政府委员会代行国家最高立法机关职能,政务院也可制定法律规范性文件。1950年6月14日至23日,中国人民政治协商会议第一届全国委员会第二次会议在北京举行,会议的中心议题是讨论改革封建土地制度问题。会上,刘少奇作了《关于土地改革问题的报告》,对中国土地改革的重大意义、基本目的、方针政策和步骤进行了系统论述。6月20日,刘少奇就《中华人民共和国土地改革法(草案)》的起草修改情况向会议作了说明报告。6月30日,《中华人民共和国土地改革法》经中央人民政府委员会第八次会议通过后公布施行,正式成为在全国新解放区开展土地改革运动的法律依据。1950年秋后,土地改革运动在新解放区分期分批地陆续开展起来。

土地改革法颁布后,受到群众的热烈欢迎。山东历城县的贫农曾献亮在听到土地改革法公布的消息后说:“天天盼,今天可真盼到了。”马上就找村干部问土地改革法的内容。刊载土地改革法的报纸一到长沙县农村就被农民抢购一空。江西省各书店在土地改革法颁布一个月左右的时间里就售出土地改革法单行本50万册。

《经济周报》出版了《土地改革法学习专号》,汇集了一批学习土地改革法的重要参考资料。报纸、广播电台以及农村的戏台,都成了学习宣传土地改革法的平台,干部、学生、农民等通过座谈会、训练班、文艺演出等多种形式对土地改革法进行学习 and 宣传。

为了保证土地改革法在土地改革运动中的贯彻执行,在向政协一届二次会议作关于土地改革问题的报告时,刘少奇就指出要“依法行政”,严格按照法律规定开展土地改革运动:“我们在今后的土地改革中,不能容许混乱现象的发生,不能容许在偏向和混乱现象发生之后很久不加以纠正,而必须完全依照中央人民政府和各级人民政府所颁布的法令及其所决定的方针、政策和步骤,有领导地、有计划地、有秩序地去进行。”在土地改革运动开始之后,他始终关注着土改的发展情况,要求各地严格按照土地改革法及相关法律条例的规定开展土地改革运动。1950年12月20日,他在为中共中央起草的致中南局并告华东局、西北局、西南局的电报中特别指出不允许犯“例如侵犯中农利益,忽视联合中农的重要性,破坏富农经济,对地主普遍地扫地出门,乱打乱杀,在工作方式上的强迫命令、大轰大嗡等”错误。



刘少奇在全国政协一届二次会议上作《关于土地改革问题的报告》,阐明中国土地改革的重大意义

而1951年6月20日中央在关于转发6月15日华东局关于结束土地改革及争取1951年底全部完成土改的指示中,也指出了要严格依法进行土改:对错划的阶级成分,应通过调查及群众评议并经县审查批准切实加以改订。对漏划的地主,应依法没收其土地财产。对确系错误提升的成分,不仅应在政治上坚决除去错戴的帽子,而且应在经济上坚决按照土地改革法的规定予以纠正。

此外,刘少奇还曾在不同场合多次强调全国人民都要无例外地遵守法律,特别是所有党员,包括党员负责干部,都必须无例外地遵守党的纪律,模范地遵守国家的法律。在土地改革运动中,刘少奇的姐姐刘绍懿被定为地主后写信给刘少奇。刘少奇在回信中教育她说:“我当了中央人民政府的副主席,你们在乡下种田吃饭,那就是我的光荣。如果我当了副主席,你们还在乡下收租吃饭,或者不劳而获,那才是我的耻辱。”“你家过去主

要是靠收租吃饭的，是别人养活你们的，所以你应该感谢那些送租给你们、养活你们的作田人。人家说你们剥削了别人，那是对的，你们过去是剥削了别人。”

完善配套措施，平稳实现制度变革

为了使各地在执行土地改革法的过程中对于遇到的种种情况“有法可依”，土地改革法颁布后，根据实际情况又陆续公布施行了一系列的决定、条例和通则。

按照《中华人民共和国土地改革法》第29条的规定，改革土地制度的合法执行机关为各级农民代表大会及其选出的农民协会委员会。土地改革法颁布后不久，为了规范农民代表大会、农民协会的任务、组织原则、组织方式等内容，经中央人民政府政务院会议讨论通过，1950年7月15日颁布施行了《农民协会组织通则》。

对于土改中人民群众要求惩办的恶霸分子和破坏土改的罪犯，土地改革法要求各县组织人民法庭“依法予以审判及处分。严禁乱捕、乱打、乱杀及各种肉刑和变相肉刑”。7月20日，经中央人民政府政务院会议讨论通过，颁布施行了《人民法庭组织通则》，对人民法庭的组织方式、权责划分进行了规定。

针对农村阶级成分的划分这个土地改革中“可以引起各种错误的一个关键问题”，1950年7月下旬，刘少奇根据新的实际情况对1933年中华苏维埃共和国中央政府作出的《怎样分析农村阶级》和《关于土地改革中一些问题的决定》进行补充完善，主持制定了《关于划分农村阶级成分的决定》。这个决定8月4日经政务院政务会议讨论通过，于8月20日公布施行。1951年2月下旬，刘少奇

又领导制定了《关于划分农村阶级成分的补充规定(草案)》，针对土改运动开展以来遇到的新情况，更加清晰地规定了相应的政策界限，为广大干部群众处理土改中遇到的问题提供了参考。

此外，政务院还先后公布施行了《城市郊区土地改革条例》《关于适当处理林权，明确管理保护责任的指示》，针对土地改革运动中组织开展城郊土地改革、清理明确林权的问题作出了规定。

为了保证土地改革运动的顺利开展、土地改革法的正确执行，全国各地广泛地开展了学习和宣传土地改革法的活动。与此同时，党和政府还从机关、学校、工厂、部队等选派人员进行政策、法律方面的培训，组成土改工作队奔赴农村，协助农民协会开展土地改革工作。

“他们认真地学习了政策，发出了共同的誓言：坚持执行土地改革法，遵守土地改革干部八项纪律，帮助农民推倒封建大山！”这些工作队在土地改革运动中发挥了重要的作用。同时，在土地改革运动中涌现出的积极分子有不少经过考验之后被选拔、充实到乡、村基层政权的领导岗位。例如浙江省土改的300多万积极分子中有41.1万人成为乡、村政权的领导干部。学习和贯彻土地改革法、参与土地改革运动的经历，在所有参与土改的干部和群众心中埋下了依法办事的种子。

彪炳史册，新中国法制建设进程中浓墨重彩的一笔

根据土地改革法及相关政策规定，党和政府领导广大人民群众，从1950年冬至1953年春，先后进行了三批土地改革运动，共没收了约

7亿亩土地和大批耕畜、农具、房屋、粮食，分给了约3亿无地少地和缺少生活资料的农民，使他们摆脱了繁重的地租，获得了自己的生产、生活资料，有效地激发了他们的生产积极性。据国家统计局的统计，1952年同1949年相比，粮食产量增长44.8%，棉花增长193%，油料增长64%，大大解放了农村生产力。随着生产的发展，农民的生活也有了比较明显的改善。

《中华人民共和国土地改革法》不同于一般意义上的普通法，它是适应变革基本生产制度需要的过渡性质的法律，是刚刚建立新政权的中国对建设社会主义法制、实现依法治国的探索和试验。正如刘少奇在八大政治报告中所指出的：“在革命战争时期和全国解放初期，为了肃清残余的敌人，镇压一切反革命分子的反抗，破坏反动的秩序，建立革命的秩序，只能根据党和人民政府的政策，规定一些临时的纲领性的法律。在这个时期，斗争的主要任务是从反动统治下解放人民，从旧的生产关系的束缚下解放社会生产力，斗争的主要方法是人民群众的直接行动。因此，那些纲领性的法律是适合于当时的需要的。”

在这一过程中，党领导人民平稳顺利地完成了土地制度的根本变革，巩固了新生的人民政权，有力地推动了国民经济的恢复和发展，同时在广大党员干部和人民群众心中逐渐树立起了依法治国的理念，为建设社会主义法制国家打下了良好的基础。刘少奇在这一过程中产生的思考和积累的经验，为他后来担任全国人大常委会第一任委员长后开展法制建设打下了坚实的基础。他主持制定的一大批重要法律法规，对新中国法律制度的形成和发展起了重要作用。⑬