

苏区土地租佃制度演进： 从绝对禁止到相对自由

陈和平¹

【摘要】 在土地革命“打土豪，分田地”血与火的洗礼下，苏区土地法创立伊始就禁止了土地租佃现象，以防传统地租剥削死灰复燃。但随后政府公地、红军公田、老幼病疾家庭土地难以耕作等社会问题的出现，使得苏区立法者们不得不由革命理想回归到现实理性，放弃了这一矫枉过正的做法，逐步放开了对土地租佃的限制，并最终确立了租佃相对自由原则。在从绝对禁止到相对自由之曲折演进中，苏区租佃制度实现了否定之否定的历史扬弃。

【关键词】 苏区 租佃制度 土地法 根据地法

【中图分类号】 D929；K263 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X（2019）12—0097-11

革命最终目标和方向的不同，注定了大革命时期国共统一战线的分裂只是迟早的事情。^{〔1〕} 八七会议及时总结了失败的教训，“在中国革命的危急关头坚决地纠正了和结束了陈独秀的投降主义，确定了土地革命和武装反抗国民党反动派屠杀政策的总方针”^{〔1〕〔P957〕}，开启了中国共产党独立领导土地革命的步伐，将大革命时期的减租政策转变为没收大中地主土地分给农民，以铲除封建土地剥削和满足农民的土地需求。在没收和分地政策之下，苏区范围内传统的租佃制度何去何从，租佃制度还允不允许存在，面临这一全新的问题，中国共产党人进行了不断探索和反复实践，苏区土地法中留下了租佃制度曲折发展的历史轨迹。

一、苏区早期土地法的租佃绝对禁止原则

随着井冈山革命根据地的创建，一个个苏区在封建势力薄弱的地方雨后春笋般地出现，在中共的领导下建立了民主政权机关苏维埃。考察苏区早期的土地法，不难发现无论法律条文还是立法精神对租佃现象大多是禁止的。

（一）土地革命初期中共土地政策中的减租与禁租

苏区土地革命和土地立法，都是在党的政策领导之下开展的，中共的土地政策是根据地土地法的历史渊源。在土地革命的前后，随着革命形势的变化，中共土地政策呈现明显变化。“四·一二政变”半个月后召开的中共五大，指出农民运动的前途必然是土地革命，通过了《土地问题决议案》，规定没收公地和地主出租的土地，交给耕种的农民，小地主土地不没收。耕种未没收土地的佃农，只纳与累进田税相当程度的确定佃租而不纳任何杂税，并有永久租佃权。^{〔2〕〔P70〕} 这是没收土地和减租的矛盾统一，没收和分配土地是革命的方向，同时考虑到在低潮时土地革命推进之缓慢与艰巨，减租乃是眼下要解决的现实问题。

在随后八七会议通过的《最近农民斗争的决议案》中，进而提出了没收大中地主的土地分给无地少地的农民、对小地主实行减租、租率由农民协会规定、取消重利盘剥的苛刻租约、对一切新旧官僚政府实行抗捐抗租等农民暴动的口号。^{〔3〕〔P699〕} 在租佃问题的态度上，该《决议案》提出减租政策以减轻对佃农的封建地租剥削。同时涉及租佃问题党的文件还有八七会议期间出

¹ **基金项目：**江西省高校人文社科研究项目“土地革命时期苏区土地租佃法律问题研究”（FX1416）、国家社科基金项目“法律视阈下根据地土地租佃制度研究”（15BFX027）

作者简介：陈和平，南昌大学法学院副教授，博士。（江西南昌 330031）

台的《湘鄂赣粤四省农民秋收暴动大纲》，规定对五十亩以上大地主抗租不缴，五十亩以下实行减租。^{[4] (P202)} 1927 年 9 月《暴动后各县市工作大纲（广东省委决议案）》则规定：没收靠田租为生活者之土地，其限度 30 亩或 50 亩为大致标准，田租至多不超过 30%，取消苛刻租约。^{[5] (P14-15)}

上述几部文件所见，中共土地政策对大中地主多为没收土地或者抗租不缴，对小地主则允许其出租土地，只是强调取消苛刻租约，同时作出减租、限租的具体规定。客观地讲，在封建势力强大、革命高潮尚未到来之前，中共如此的土地政策是理性中肯的，不能冒进和树敌过多。然而两个月之后，由于对国民党屠杀政策的仇恨和对陈独秀“右倾”机会主义的不满，党内“左倾”之风迅速滋长，土地政策相应发生了一些明显的变化。

1927 年 11 月 9 日召开的中共中央临时政治局扩大会议通过的《中国现状与共产党的任务决议案》明确指出，土地革命的主要口号包括没收一切地主的土地分给贫农耕种、完全取消租田制度、同盟抗租抗税、坚决反对用减租来代替土地革命。^{[6] (P100)} 1927 年 11 月 28 日《中国共产党土地问题党纲草案》也规定无代价没收一切地主的土地，“一切没收的土地之实际使用权归之于农民。租田制度与押田制度完全废除，耕者有其田”^{[5] (P43)}。没收一切地主的土地，完全废除租佃制度，这种无畏的革命魄力值得肯定，但超越了历史阶段，土地政策走上了“左倾”路线。

好在时隔不久 1928 年 6 月 18 日召开的中共六大，及时批判了党内“右倾”投降主义和“左倾”盲动主义错误，通过《土地问题决议案》将党在资产阶级民主革命阶段应采取的土地方针设定为：没收豪绅地主土地分配给无地少地农民使用，销毁豪绅政府的一切田契及其他剥削农民的书面或口头契约。^{[7] (P352)}《土地问题决议案》缩小了没收土地的范围，销毁豪绅政府剥削农民的包括租契在内的一切契约，但是否禁止一切租佃现象未予明确。六大通过的另一份文件《中国共产党第六次代表大会政治决议案》，则指出了党在农民运动中的主要任务之一，是赞助并领导农民群众抗税、抗租、抗债及减租^{[6] (P685)}，可见六大仍然倡导减租，并未废除租佃，在没收土地和租佃问题的路线上，六大实现了理性的回归。

（二）苏区早期土地法中的禁止租佃规范

随着南昌起义、秋收起义土地革命形势不断发展而来的是革命根据地的创建和苏区打土豪分田地群众运动的开展及土地法令的颁布。目前所见最早的苏区土地法令是 1927 年 11 月 13 日广东陆丰召开的工农兵代表大会通过的《没收土地案》，其明确规定：“焚烧契约租簿——应调查之一，田主有私藏契约者，田佃替田主包庇者，另外抄去多一张者，俱一律枪决。”^{[5] (P20)} 该法令强调没收田地归农民、焚毁租契租簿，甚至不惜用死刑的方式来废除租佃制度，力度空前，且适用对象上无论田主抑或田佃，足见根除租佃剥削之决心，当然这一规定也未免过于极端。该规定或许是受到了前不久出台的中央文件《中国现状与共产党的任务决议案》中取消租田制度之影响。

时隔一年之后出台的第一部正式意义上的土地法即 1928 年 12 月《井冈山土地法》，对可否租佃只字未提，整部法律找不到租佃二字，这一立法空白如理解为立法者的疏漏，似乎说不过去，该土地法明确规定了农民土地使用权、禁止土地买卖，而实践中土地租佃如此普遍、如此重要的问题，立法者不可能没有意识到。如理解为立法技术原因也说不过去，允许租佃还是禁止租佃不存在立法技术问题。

既然条文未作明晰，《井冈山土地法》对租佃到底是允许还是禁止？笔者理解为绝对禁止，理由有两点：第一，从该法“没收一切土地归苏维埃政府所有”这一“左倾”规定即可推知。在当时的共产党人和广大群众看来，租佃就是剥削的代名词，消除剥削必须铲除租佃，而租佃又是土地私有制的产物，因此必须没收地主的土地归政府所有。既然土地私有打破了，租佃也失去了存在的基础，绝不允许它继续存在，在这种共识之下，《井冈山土地法》中似乎不用再作专门强调。^{[8] (P78)}

第二，虽然该法是在六大之后出台而六大允许租佃制度存在，但毛泽东没有参加六大，且井冈山革命根据地自创立以来几个月后与组织失去联系，六大决议直到 1928 年 11 月才送达井冈山^{[9] (P191)}，而《井冈山土地法》在 1927 年 10 月就通过了，该法

是在《中国现状与共产党的任务决议案》和《中国共产党土地问题党纲草案》等党的文件指导方针下制定的，而这两份文件都强调废止租佃制度，所以该法禁止租佃是应有之义。

同样是在毛泽东主持下制定的 1929 年 4 月《兴国土地法》，对租佃问题也未予明确，笔者认为该法对租佃问题还是持否定态度。理由之一：该法依据六大精神对《井冈山土地法》所作的修正，主要体现在“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地”，其余内容基本上是一体沿袭，既然没有赋予农民租佃权利，那禁止租佃之义自是与《井冈山土地法》一脉相承。理由之二：该法禁止租佃之断言与六大决议中的“减租”指导方针并不矛盾。六大的规定其实是没收豪绅地主土地和对不没收之中小地主土地的减租二者的统一，而《兴国土地法》既然规定没收一切公共土地和地主阶级土地，则不存在中小地主出租土地的问题，也就无所谓减租内容。这不是背离了六大精神，而是超越了六大的历史阶段，因此禁止租佃也是该法不言自明的道理。

从法律的确切性要求看，以上两部苏区早期的土地法虽有禁止租佃之义，但无明文规定或是存未尽之处，当然这并不影响苏区早期这两部伟大土地法之开创性意义。笔者发现，在 1930 年出台的部分土地法乃至宪法性文件，对禁止租佃问题作出了法律条文上的明确。

1930 年 5 月 20 日在上海秘密召开的全国苏维埃区域代表大会通过的《中国苏维埃政府的十大政纲》第 4 条明确指出：“没收地主阶级的土地，没收教会、庙宇、祠堂占有的土地与反革命的富农的土地，分配给无地与地少的农民使用。禁止土地买卖、租佃、典押制度，以肃清一切封建剥削，并实现土地国有。”^{[10] (P103)} 本次会议通过的《土地暂行法》也明令“禁止一切土地的买卖、租佃、典押”，且以前的租约一律无效。

在 1930 年苏区地方立法中，禁止租佃也得到了广泛确认，1930 年 2 月龙岩《土地问题决议案》强调“田地已分后不得买卖或转租”，几乎同时出台的 1930 年 2 月永定县《土地问题决议案》，对民众之间的租佃行为规定了严厉的制裁：“自一九二九年起，永远取消田租，强收者杀，送租者罚。”1930 年 3 月《闽西第一次工农兵代表大会土地法令》开篇第 2 条规定：“凡旧时关于土地之契约、批字、粮册概行焚毁”，1930 年 9 月的闽西《修正土地法令决议案》也规定了对土地出租的制裁：“分田户绝对禁止转租，违者没收其田地。”

1930 年《闽西上杭县第一次工农兵代表大会决议案——土地粮食问题》强调永远取消田租，并要求所有地主阶级的田契佃批限期交到当地政府焚烧，违抗不交者枪决。1930 年 7 月《湖南省工农兵苏维埃政府暂行土地法》除宣布过去豪绅地主压迫农民所订之田契佃约无论书面、口头一概无效外，还要求在土地法宣布 3 日之内将其当众焚烧，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》、1931 年 3 月《赣东北特区苏维埃政府施政大纲》也有类似规定。焚毁批字、租约都是对租佃关系的否定。

在禁止租佃问题上，上述几部苏区法律作出了进一步的明确，在立法技术上显然是个进步，当然这些禁止性规定也是与党的政策紧密相关，以闽西、龙岩上述三部土地法为例，在 1930 年 2 月龙岩《土地问题决议案》和 1930 年 3 月《闽西第一次工农兵代表大会土地法令》出台半年前，1929 年 7 月《中共闽西第一次代表大会关于政治决议案》已明确指出，用政权机关宣布没收一切收租的田地山林，分给贫农，烧毁一切收租田地的契约。^{[5] (P115)} 同样，在 1930 年 9 月闽西《修正土地法令决议案》出台之前，1930 年 3 月 1 日《中共福建省委第二次代表大会政治决议案》就强调：“农村革命的主要任务，这要消灭农村一切封建残余的剥削（例如一切田租、债务、捐税、钱粮等）。”^{[5] (P223)} 苏区早期禁止租佃之法律规定，是党的土地政策进一步明确和落实。

（三）禁止租佃之原因

苏区早期的法律禁止土地租佃，一定程度上是受到党的“左倾”土地政策影响，但“左倾”土地政策也并不能必然推出禁

止租佃之结果，1931年12月的《中华苏维埃共和国土地法》同样是在王明“左倾”路线主导之下制定的，但却明文规定不禁止租佃。而且党的土地政策和苏区法律中禁止租佃也有共同的原因。笔者以为，原因主要有三方面。

首先，禁止租佃是为了防止封建剥削死灰复燃。50%甚至更高的地租率加之小租、预租、送工、送礼等额外负担，封建地租残酷剥削性谁也无法否认。虽然土地革命没收和分配了地主的土地，但如果不铲除封建租佃制度，传统的封建地租剥削仍然存在，土地革命并未取得最后的成功。禁止租佃是为了消灭封建剥削制度，关于这一点苏区法律已作出说明。

1930年5月《全国苏维埃区域代表大会文件》明确指出：“地主阶级利用土地所有权施行对农民的残酷剥削，是封建势力的基础，因此，通过了苏维埃政府的土地法令，废除地主土地所有权，没收地主的土地以及教会、庙宇、祠堂占有的土地，归苏维埃处理，分配给无地与地少的农民使用，并禁止土地的买卖、租田、典押制度，取消一切田赋、契税及苛捐杂税，以肃清一切封建剥削。”^{[10] (P13)} 1930年5月《土地暂行法》中的一项立法解释也谈到，“取消土地买卖、租佃、典押制度”是为了防止新的地主、豪绅的产生。

其次，分田地解决了农民的耕地需求，农民不再依赖租地过活。苏区土地法的核心是解决土地的没收和分配问题，以服务于打土豪、分田地的革命运动。早在1928年瞿秋白就提出：“只有土地革命，没收地主阶级的土地并解放农民于异常苛刻的租税之下，才能够解放中国。”^{[6] (P125)} 只有分配了土地，农民才不用依赖地主土地生存从而不再受苛重的地租剥削。无论是以村为单位分还是以乡为单位分，也无论是按人口分、按劳动力分还是按照人口和劳动力混合标准分，无地和少地的贫农和雇农始终是各苏区分地的主体。

分得土地的农民没有租地的生存需求，那没收了土地的地主豪绅如何生存，如果没有别的经营出路他们要不要靠租种土地谋生？早期的《井冈山土地法》《兴国土地法》《土地暂行法》都没有禁止地主、富农参与土地分配，1930年6月的《苏维埃土地法》规定，豪绅地主反动派家属如经准许在乡居住，没有其他方法维持生活的，可以酌量分予土地。可以说直到1931年12月《中华苏维埃共和国土地法》出台之前，苏区土地法并没有完全剥夺地主分田的权利。既然分地解决了苏区没有其他职业或谋生手段人的生存问题，苏区早期的立法者认为租佃自无存在的必要，从而也就可以从法律层面禁止了。

最后，土地国有之下农民没有出租土地之处分权。土地私有制度在中国历史悠久，至近代私有土地仍然占有绝大份额，与孙中山先生“耕者有其田”异曲同工的是中共早期也提出了“耕地农有”光辉思想。1925年10月中共中央四届二中扩大会议通过的《中国共产党告农民书》中就提出了“耕地农有”这一奋斗目标。^{[11] (P152)} 李大钊在1925年12月30日《土地与农民》中也提出了“耕地农有”的伟大理想：“国民革命政府成立后，苟能按耕地农有的方针，建立一种新土地政策，使耕地尽归农民，使小农场渐相联结而为大农场，使经营方法渐由粗放的以向集约的，则耕地自敷而效率益增，历史上久久待决的农民问题，当能谋一解决。”^{[12] (P188)} “耕地农有”是指农民有所有权还是有使用权，未见当时明确界定，还是一个模糊概念，在后来党的文件中又很快转变为土地国有。

1927年中共五大通过的《土地问题决议案》提出将土地彻底再行分配后，实行土地国有方能解决中国土地问题。^{[2] (P66)} 直到1931年2月毛泽东在《关于加强春耕工作的意见》中提出土地私有倡议之前，土地国有一直是苏区早期土地法的重要原则。既然分地之后农民只有土地使用权，土地不属于农民的私有财产，无论从习惯还是法理上讲，农民都没有出租土地之处分权。所以苏区早期法律中禁止土地租佃是土地国有之必然逻辑结果。

二、禁止租佃带来的社会问题

从理论上讲，土地国有是一条超越新民主主义革命历史阶段的“左倾”认识，那应该是社会主义革命阶段的事情，消除租佃更是一种片面认识。1930年《湘鄂西特委第一次紧急会议关于土地问题决议案大纲》“废除租田制度，但不禁止雇佣耕种”之规定，本意想必是废除封建租佃制，实行资本主义雇工经营制，认为这是一种历史进步，但如将租佃理解为封建制，将雇佣

理解为资本主义性，显然是形而上学的错误，正确的做法应该是废除地主制下的封建剥削性租佃，而不应扩大化为禁止一切租佃。在苏区分田及生产实践中，禁止土地出租的法律规定很快就带来了不少问题。这些问题主要有三。

（一）缺乏劳动力家庭的土地如何耕种

种地是土地和劳力的结合，苏区分田解决了农民的土地问题，老弱残疾同样能依法分得土地，在禁止出租情形下这些缺乏劳动力家庭土地如何耕作成了现实问题。雇工经营为苏区法律所允许，但雇工经营存在生产上的计划、组织、管理等诸多事宜，老幼残疾家庭是否力所能及，而且即便苏区政府将没收的土豪生产工具分给了贫苦农民^[2]，也只能是杯水车薪，生产工具的缺乏难以组织起农业生产。1931年《闽西苏维埃政府通告——关于租田问题》也明确谈到：老幼残废、鳏寡孤独这部分群众，对于耕种田地，在生产工具和劳动力两方面都存在困难。^{[3] (P749)}

对于他们的生存问题，苏区土地法另设了两种保障途径：分地并请人代耕或由政府救济。救济没有生存能力的弱势群体是政府一项社会职能，早在1928年3月10日中共中央第37号通告《关于没收土地和建立苏维埃》中就规定：“土地没收后，凡无倚靠之老弱残废孤儿寡妇而不能从事劳动者，得由乡苏维埃维持其生活。”^{[7] (P153)}1928年《井冈山土地法》、1929年《兴国土地法》和1930年《土地暂行法》赋予这些人分地的权利，但没有谈及社会救济问题。1931年11月《湘赣苏区重新彻底平均分配土地条例》规定对这些自己不能劳动又没有家属可依靠的人，可分一份土地，或者不分地由政府提供社会救济，1931年4月《闽西苏维埃政府布告——关于深入土地革命分配土地的原则及制度问题》和1931年12月《中华苏维埃共和国土地法》也作了类似规定。

设想是好的，问题是在生产力极为落后、政府财政税收非常有限，甚至还要依靠打土豪来筹款子的苏区，对这些没有劳动能力的老弱残疾都实行社会救济，政府不可能有这个经济能力。关于这一点，在1931年《闽西苏维埃政府通告——关于租田问题》中，就承认建立养老院、育婴院、残疾院目前政府事实上做不到。^{[3] (P749)}可见社会救济方案不具有现实性。至于为没有劳动能力家庭代耕土地的问题，苏区早期的法律中也有一些规定，如1929年12月《鄂豫边革命委员会土地政纲实施细则》规定，鳏、寡、孤、独、残废及无力耕种者，其所分土地耕作办法由当地农委会负责帮耕或代耕。^{[3] (P707)}类似的规定也见于1930年4月17日《皖北省苏区六安县第六区苏维埃大会各种决议案（雇农、债务、森林、土地问题）》。

1931年12月《中华苏维埃共和国土地法》规定对他们可实行社会救济，或者分配土地后另行处理，间接地肯定了代耕制度。客观地讲，苏区创立代耕制度主要是服务于红军公田的耕种，为没有劳动力的家庭服务只是其次。闽西苏区上杭才溪乡，1930年春创办了根据地内第一个耕田队，调剂劳动力使用，除了主要帮助红军家属，还帮助缺少劳力的孤寡老人，帮助孤寡老人时由东家供应饭菜和茶水。^{[13] (P108)}在川陕苏区，除帮红军家属代耕外，代耕队也为鳏寡孤独丧失劳动能力者耕种土地，自带耕具，从种到收负责到底。^{[14] (P64)}请人代耕是不是要给一定的报酬，苏区土地法中未见规定，鉴于这项工作对弱势群体帮扶救济性质且多由政府来组织，笔者认为基本上没有报酬，虽然有政府的鼓励，但在并不富裕的年代这种无偿的代耕难以普遍和持久，而且代耕的土地产量也难有保障。

（二）红军公田和红军家属土地如何有效耕种

“士兵就是穿起军服的农民”^{[1] (P1078)}，土地革命中农民是红军的主力。苏区政府发起了多次扩红运动，除了政治动员和广泛宣传外，最重要的一点就是保障参军者个人及其家庭基本利益，因此，优待红军和保障红军家属的生活是政府要着力解决的问题。诚如张宏卿所言：“在中共的政略中，优待红军被当作是扩大红军的重要基础，它的执行不但攸关扩红的成效，也影响士兵的忠诚与热情。”^{[15] (P97)}对此，苏区政府提供的物质保障最主要的是分田和代耕。早在《井冈山土地法》和《兴国土地法》中就规定，红军可分得农民所得之数的土地，由苏维埃政府雇人代耕。1930年6月《苏维埃土地法》规定现役红军官兵照例分田，由苏维埃派人帮助其家属耕种。

1931 年 11 月《中国工农红军优待条例》进一步明确规定：红军战士家眷在苏区内的，其本人及家属与当地贫苦农民一样的平分土地；红军战士家眷在白区的，以及新从白军中过来的，则在苏区内分得公田，并由政府派人代耕。^{[10] (P347-348)} 1931 年 12 月《中华苏维埃共和国土地法》也规定了无论红军家庭在苏区内还是在白区内，红军均应分得土地并由苏维埃设法替他耕种。为了稳定军心，切实保障红军及其家属的利益，1932 年 6 月《福建省苏维埃政府区县土地部长联席会决议》进一步强调，红军公田每乡至少要有三人的田、红军公田必须由好田拨充、红军公田由苏维埃政府管理并发动全乡劳动力耕种、全乡劳动力必须优先把红军家属的田耕种好。^{[16] (P1094)}

红军公田和红军家属的田是两个不同的概念，红军公田是分给家不在苏区内的红军战士的，红军家属的田是指苏区内红军家属分得的田。如前所述，苏区法律普遍确立了对红军公田的代耕和对缺乏劳动力的红军家属土地的义务帮耕，甚至 1934 年临时中央政府还专门出台了《优待红军家属耕田队条例》，明确了耕田队的任务：“义务劳动帮助红军家属关于土地、山林的耕种、收获及砍柴、挑水等工作”^{[17] (P268)}，并强调了做工必须切实认真、自带饭包农具、不得接受红军家属任何报酬。略有不同的是，1930 年《湖南省工农兵苏维埃政府暂行土地法》规定了红军官兵家属分得的土地可雇人耕种或与亲属合并耕种、让群众帮着耕种。虽然苏区出现的耕种红军公田及帮助耕种红军家属土地的大量耕田队，在一定的程度上解决了红军公田和红军家属土地的代耕、帮耕问题，但受现实条件的制约，该项法律规定也很难落实到位。

一来红军及其家属需要代耕土地数量的庞大和苏区劳力极为紧缺存在着明显的矛盾，在大量青壮年男子参军参战所导致的劳动力严重不足现状下，大量女子不得不参加生产。二来让耕田队员长年累月义务代耕、努力耕作、优先耕作红军公田及红军家属土地，他们是否有这么高的政治觉悟，有这么高的热情？毕竟他们自己也是挣扎在温饱线上的人。1931 年 4 月《闽西土地委员扩大会决议案》在总结过去土地革命斗争中的错误与缺点时就指出，禁止土地买卖、抵押、出租，结果使得劳动力不足的老弱残废及红军战士的家属，分得的田地没法耕种，很难维持生活。^{[31] (P750)}

（三）不便分配的大块山地、林地、湖泊、池塘如何经营

苏区的分田地，总体上讲只能是靠山的分山，靠田的分田，能分的尽量分给群众，但对于一些大的山地、林地、湖泊、池塘、矿山不便于分配，或者分配之后会导致生产力减弱，则不予分配。《井冈山土地法》和《兴国土地法》规定茶山、柴山照分，竹木山不分而由苏维埃政府管理。1930 年《土地暂行法》从生产力角度考虑，规定对于大规模农场不得零碎分割，另外大规模的山林、河道、湖沼、盐场、农场、桑地原归政府者，不分配概归政府管理经营。1931 年《中华苏维埃共和国土地法》也规定，一切水利、江河、湖沼、森林、牧场、大山林，由苏维埃政府管理，1930 年《湖南省工农兵苏维埃政府暂行土地法》中也有类似规定。

客观讲，从不便分配和经营以及生产力角度考虑，对这些大的资源不作分配有其合理之处，也是巩固和发展公有制经济的需要，当然也有一些左倾思想的体现，如《土地暂行法》主张在不分配基础上建立集体农场、生产合作社，实行集体生产，过于超前脱离了历史阶段。这些资源不分配而由苏区政府管理经营，在禁止出租情形下如何经营，苏区早期土地法并没有明确，毕竟面对这一新问题中共也无现成方案而只能在实践中探索。公有制不能充分调动广大群众的积极性，加之没有理想的经营方式，结果可能反而造成这些山林、湖泊等资源的浪费，正如 1931 年 4 月《闽西土地委员扩大会决议案》中所批评的过去分配的错误：“不了解群众实际的要求，不把山林分配给群众，使山林荒芜。”^{[31] (P751)}应该说这一新问题既有分配方式的问题，也有经营方式的问题。

三、租佃相对自由原则的逐步确立

义务代耕出现红军家属及老弱残疾家庭因田地没能很好耕种甚至没能耕种而导致生活艰难，事与愿违决定了这项制度难以继。1930 年 3 月恽代英指出“闽西按人口平均分地，导致缺乏劳动力的家庭有些田地荒废起来”^{[18] (P297)}的现象，也说明代耕制度并非解决问题的良策。因此，这些缺乏劳动力无法耕种的土地，或者无法分配给各家耕种的公产，可能的经营方式无非还

是雇佣和租佃。雇佣为法律所许可，但对雇主而言是非常劳神的事情，作为公地管理的政府不可能有足够的精力应对，老幼病残更是无能为力，理想的方式还只有租佃了。现实的需求，使得法律只能打开缺口做些让步，苏区土地法中租佃相对自由原则的确立也并非一蹴而就，而是在立法和实践中曲折发展，也体现了法律对租佃自由不同程度的干预。

（一）对公地、红军家属及无劳力家庭土地出租的许可

与红军公田和缺乏劳动力家庭的土地有代耕制度不同，苏区政府对没有分配的大块山地、林地、湖泊、池塘一开始就面临着经营方式的困惑，相对而言这些公地的出租较早就得到了苏区土地法肯定。1930年3月《闽西第一次工农兵代表大会土地法令》规定，公田由政府租给劳动力充足或原耕农民耕种，政府加征不超过其原土地税一倍之土地税。所有池塘政府没收后，出租给农民蓄养水产物。^{[16] (P1081-1082)} 1930年6月《苏维埃土地法》进一步规定，不便分配的大规模池塘、松杉山林、原系工业资本主义经营性质的竹山、木梓山可由苏维埃政府定价出租。这些公地出租之规定，有经济效益之考虑，也从制度层面突破了苏区早期禁止租佃的法律禁令，为苏区租佃制度的创建打开了缺口。

随之而来的是苏区法律对红军家属及老弱残疾无劳力家庭土地出租权利的肯定。一来是对代耕未能有效推行导致他们土地荒废教训的吸取；二来也是因为实践中存在着孤儿寡母家庭出租土地之禁而不止现象。1930年3月恽代英就指出，闽西分地后一些缺乏劳动力的家庭就私自将土地租给人家耕种，成了变相“地主”。^{[18] (P297)} 成不成为变相“地主”是一回事，至少说明了租佃现象的存在。毛泽东在1930年11月《分青和出租问题》一文中更是谈到了缺乏劳动力家庭出租土地的普遍性，“无劳力要把田出租的人，纯化、安福、泰和、新余、分宜、峡江，均占人口百分之二十。

宁都占百分之二十多，因为这些地方的女子小脚多。——出租的人多是孤寡残疾老小，及做革命工作的人”^{[19] (P251)}，并呼吁允许无劳动能力人将田出租，规定最低租额（50%），租给富农中农，强制他们耕种，实行固定租额、凶荒无减^{[19] (P252-253)}。毛泽东的此番言论，指出了这些无力耕作家庭出租土地的现实性和合理性。1930年7月以后琼东苏区因劳力出洋、患病、进城等原因而其家属无力耕作不得不出租土地的，对该土地不予没收，而实行减租。^{[20] (P385)} 这其实也是对缺乏劳动力家庭出租土地的认可。这些特殊群体合理的出租需求，很快得到了法律的肯定，最突出的是一部专门针对此类土地问题的1930年12月闽西《租田条例》，该条例明确规定：老弱病残、红军士兵及经贫农团认可和政府批准的政府工作人员，可以出租土地。^{[4] (P217)} 《租田条例》肯定了缺乏劳动力家庭出租土地的权利。

（二）对租佃自由的放开

随着对土地国有政策脱离实际、导致农民不能安心种地等危害性的认识，在共产国际的指示下，中共对左倾的土地政策有所调整，1930年11月中央政治局《关于苏维埃区域目前工作计划》文件明确指出：“现在就用政府的法令或者用党的决议禁止土地买卖和租借，这在现在亦还是过早的办法。”^{[21] (P20)} 在1931年苏维埃第一次全国代表大会上中共中央和共产国际起草的《土地法草案》中强调：“在目前革命阶段上，苏维埃政府应将土地与水利国有的利益向农民群众解释，尚不应褫夺农民土地出租权，与土地买卖权。”^{[5] (P384)} 这些文件都倾向于放开土地的买卖和租佃权，并最终指向土地私有权。

由于土地归苏维埃政府所有，农民只有使用权，又经过三番五次的重复分地，使得农民感觉到没有权利支配土地从而不能安心种地，以至于1932年春季各地农民动手耕田的还很少。针对这一严峻的形势，毛泽东指示各级苏维埃政府发布布告说明：“过去分好了的田（实行抽多补少、抽肥补瘦了的）即算分定，得田的人，即由他管所得的田，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，由他自主。”^{[19] (P256)} 租完多少以两不吃亏为原则，由各处议定。除了准许租田外，还应准许租牛，这样才能相当解决缺牛问题。^{[19] (P257)} 毛泽东指出了解决问题的根本出路：应确定农民土地私有权并全面放开土地买卖、租佃自由。

这些呼吁放开租佃的文件精神很快引起了苏维埃政府的重视，并在政府法令和土地法中得到确认。1931年5月《江西省苏

维埃政府关于土地问题的布告》作出决定：“一经分定的土地，即归农民所有，任其出租、买卖，生的不补，死的不退。”^{[3] (P757)} 1931年6月《闽西苏维埃政府布告——重新分配土地条例》也指出土地不归农民所有、禁止出租买卖，违背了贫农、雇农、中农的利益，规定土地重新分配后可以依法出租或买卖。

1931年12月《中华苏维埃共和国土地法》第12条明确规定：“在目前革命阶段上，苏维埃政府应将土地与水利国有的利益向群众解释；但现在仍不禁止土地的出租与土地的买卖。”^{[3] (P776)} 这体现了当前利益与长远利益的兼顾，土地租佃现象得到了中央立法的正式确认。在随后的1931年12月《赣东北省苏维埃执行委员会土地分配法》、1932年12月《江西省苏维埃政府对于没收和分配土地的条例》和1934年12月《湘鄂川黔省革命委员会没收和分配土地的暂行条例》等地方土地法律文件中，大多规定分地后农民有自由出租土地的权利。直到土地革命后期，1936年1月19日的苏维埃中央政府西北办事处第九次会议仍然强调，已经分配了的土地一般不再重新分配，确认农民土地所有权并进行土地登记，发给农民土地证，土地可以出租、出售或雇工经营。^[22]

（三）苏区土地法中租佃自由的相对性

“允许土地出租是自有苏维埃以来一贯的主张，不过苏维埃在允土地出租时，严格的废止过去高度的封建的租率，废止野蛮的剥削，判定一定的土地租借条例以减轻佃农的负担，这一租借条例任何人都要遵守。”^[23] 1936年9月3日《红色中华》一文中的这段话，第一句明显不符合事实，但后面几句谈到了苏区法律对租佃关系的调整和干预，笔者以为这是为了防止封建租佃剥削制度死灰复燃和维护弱势群体的利益。纵览苏区土地法不难发现其中租佃制度之规范非常的零碎和简陋，大多是一些宏观的原则性内容，专门性的租佃条例在整个苏区法律中都找不到几部，其内容也非常简略，可以说苏区法律中没有系统完整的租佃制度，但这些零散的规定也反映出苏区政府对租佃自由之较大干预，主要体现在三方面。

1. 对租额高低的规范。

1936年7月22日《中共中央关于土地政策的指示》强调：“无论何种出租土地的业主，均须废除旧时残酷的和奴役的出租办法，一律遵守苏维埃政府所颁布的土地出租条例无有例外。”^{[24] (P99)} 传统租佃制度中残酷的剥削，主要体现在较高的地租率，苏区土地法对此是如何规范的？1931年12月《中华苏维埃共和国土地法》中没有地租率的规定，其他涉及此类规定的土地法对租率问题的规定大概分为两种：其一，租谷完全由出租人与承租人双方商量，作此规定的有1931年12月《江西省苏维埃政府对于没收和分配土地的条例》、1934年12月《湘鄂川黔省革命委员会没收和分配土地的暂行条例》等。其二，对地租额设定了一定限度，或者租额直接由政府规定，例如1931年《闽西苏维埃政府通告——关于租田问题》规定租谷双方商量，但不能超过土地私有制度时期收租数量，1933年《开垦荒地荒田办法——中央政府训令摘要》规定承租人开采耕种别人已经分配了的荒田，交租不能超过收获量五分之一。1931年12月《江西省苏维埃政府对于没收和分配土地的条例》明确规定，出租荒山荒田的租期租额，由当地政府规定，而1931年5月《江西省苏维埃政府关于土地问题的布告》对租额不规定，可根据当地贫苦工农的意见确定。1932年8月《湘赣省土地法执行条例》强调租谷不能超过出租的得四成，耕田的得六成。笔者认为多数法律对地租额不作规定或者规定由双方商量，还是有深层次的考虑。由于普遍分了土地，如果出租人对地租要求过高难免会无人承租，因为承租人承租土地并非生计所迫，所以基本用不着法律来设定地租率上限。而且苏区出租土地的多为缺乏劳动力的家庭，如果法律设定的地租率过低，又会导致这些弱势群体生存堪忧。所以有的法律将地租规定在一定限度以内并由双方商定，还是比较可取的。

2. 承租人有无限制。

是不是谁都可以承租土地，各苏区土地法中的规定是不同的，不同主要体现在是否对豪绅地主家属承租土地的资格加以限制。相对而言，稍早的法律如1931年《闽西苏维埃政府通告——关于租田问题》对豪绅地主家属承租土地没有限制，1931年5月《江西省苏维埃政府关于土地问题的布告》甚至规定豪绅地主的家属可以租地。1931年12月《赣东北省苏维埃执行委员会土

地分配法》、1932年1月《湘赣省土地问题决议案》对此也无限制，只是强调要防止地主乘机收回其土地。1931年12月《江西省苏维埃政府对于没收和分配土地的条例》、1932年8月《湘赣省土地法执行条例》及1934年12月《湘鄂川黔省革命委员会没收和分配土地的暂行条例》等部分土地法规定了土地不能租借豪绅地主家属。应该说这又是一项“左倾”的规定，除了对豪绅地主的报复和防止他们趁此收回土地外，没有太多正面的意义。1931年12月《中华苏维埃共和国土地法》确立的“地主不分田，富农分坏田”原则本身就不对。钱财被分了、粮食被没收了，又没地种还不能租地，让地主如何生存，没有给他们生活出路，势必使其进一步走上人民的对立面，与散兵游勇、土匪结合或者设法打入革命政权内部，进行各种破坏活动，甚至杀害革命干部。被彻底剥夺了经济能力，他们只能通过盗窃、乞讨等方式谋生。^{[25] (P198)} 难能可贵的是，同时期在方志敏领导下制定的1931年《赣东北省苏维埃执行委员会土地分配法》中并没有剥夺地主、富农承租土地的权利。

3. 土地租佃是否要经过政府批准。

租佃自由本是契约精神，然苏区政府对此干预较大，在租佃制度从禁止走向放开的过渡时期，出现了出租土地要经过政府批准的现象。所能见到该项规定的苏区土地法不多，最具代表性的是1931年春⁽³⁾《闽西苏维埃政府通告——关于租田问题》。该通告赋予了老弱残疾、红军士兵、贫苦农民缺乏劳动力者出租土地的权利，但出租土地先要经过贫农团认可和乡政府批准。土地出租期限为三年，在三年内或三年外，要收回时必须经过政府批准。政府工作人员不准出租土地，万不得已需要出租的必须经贫农团认可、上级政府批准。未按这些条件私自出租土地者，一经察觉当予处罚。^{[3] (P749)} 只允许特定群体出租土地，而且要受到政府的严格管制，非但不鼓励出租土地，更是防止其他不具备出租条件的人非法出租土地。1931年下半年开始，土地租佃自由逐渐放开了，分得土地的人都可以依法出租土地，只有部分土地法对承租人作了一些限制，禁止豪绅地主家属租地。在此后的苏区法律中笔者没有见到出租土地需要经过政府批准之程序规定，对于出租人来说算是真正实现了租佃买卖任其自由，这既是对土地所有权之处分权能的充分保障，也是对实践中已有的租佃关系的承认，最大程度维护了各分地主体的土地利益。

四、结语

源于实践、指导实践并随着解决问题的需要而不断发展的苏区租佃制度，完成了传统租额较高的业佃双方地位不对等的封建性租佃关系向土地平分后民众间自由、平等、互利的新型租佃关系之伟大转变。租佃现象在苏区法律中从禁止到不断放开及至租佃自由确立之否定之否定过程，也充分说明了租佃制度存在的必然性和合理性，其实只要把租率和双方的权利义务公平合理地设定好，租佃制生产方式不但没错，反而值得倡导和鼓励，它能实现劳动力和土地资源的充分利用。苏区租佃制度之发展演变让我们看到了苏区党和政府从革命理想到现实理性之转变以及立法者们求真务实的精神，实现了租佃自由在土地法中的理性回归。当然面临着土地革命下全新且不断变化的租佃问题，由于立法指导思想的不成熟和立法经验的阙如，苏区租佃制度只有一些粗糙零碎的内容，缺乏系统完善的规定，但作为新民主主义租佃制度史之重要阶段，苏区租佃制度为抗战时期根据地租佃制度的全面繁荣提供了逻辑前提和历史基础，这是一项伟大的立法尝试和历史传承。

参考文献：

[1]毛泽东选集（第三卷）[M].北京：人民出版社，1991.

[2]中央档案馆.中共中央文件选集：第三册（一九二七）[M].北京：中共中央党校出版社，1989.

[3]张希坡.革命根据地法律文献选辑：第二辑（下卷）[M].北京：中国人民大学出版社，2017.

[4]张希坡.革命根据地法制史[M].北京：法律出版社，1994.

[5]《第二次国内革命战争时期土地革命文献选编》编写组.第二次国内革命战争时期土地革命文献选编（一九二七年——

九三七年) [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1987.

[6] 瞿秋白. 瞿秋白文集: 政治理论编 (第五卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1995.

[7] 中央档案馆. 中共中央文件选集: 第四册 (一九二八) [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1989.

[8] 赵晓耕, 陈和平. 从超越到扬弃: 土地革命时期苏区法律中租佃关系之嬗变 [J]. 南昌大学学报 (人文社会科学版), 2014, (6).

[9] 余伯流, 陈刚. 井冈山革命根据地全史 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2010.

[10] 张希坡. 革命根据地法律文献选辑: 第二辑 (上卷) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.

[11] 金德群. 中国国民党土地政策研究 (1905—1949) [M]. 北京: 海洋出版社, 1999.

[12] 李大钊. 土地与农民 [A]. 中共党史参考资料: 二 [M]. 北京: 人民出版社, 1979.

[13] 余伯流, 凌步机. 中国共产党苏区执政的历史经验 [M]. 北京: 中共党史出版社, 2010.

[14] 川陕苏区将帅碑林管理委员会办公室. 刘瑞龙在川陕苏区 [Z]. 2004.

[15] 张宏卿. 农民性格与中共的乡村动员模式: 以中央苏区为中心的考察 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.

[16] 韩延龙, 常兆儒. 革命根据地法制文献选编: 下卷 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.

[17] 中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组. 革命根据地经济史料选编: 上 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 1986.

[18] 恽代英. 恽代英全集: 第九卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2014.

[19] 中共中央文献研究室. 毛泽东文集: 第一卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993.

[20] 余伯流, 何友良. 中国苏区史: 上 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2011.

[21] 左用章. 中国新民主主义革命中的土地所有权问题 [J]. 南京师大学报 (社会科学版), 1983, (1).

[22] 西北办事处确定苏区农民的土地所有权 [N]. 红色中华, 1936-01-26 (1).

[23] 土地分后是否可以出租? [N]. 红色中华, 1936-09-03 (2).

[24] 中央档案馆. 中共中央文件选集: 第十一册 (一九三六—一九三八) [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1991.

[25] 唐敦教. 川陕革命根据地斗争史 [M]. 北京: 华夏出版社, 1989.

注释：

1 由于行程目的地不一样，一同坐船的人同行一阵子之后就会分道扬镳，汪精卫的“坐船”理论很形象地解释了蒋汪分共行为。

2 在 1930 年《土地暂行法》、1930 年《右江苏维埃政府土地法暂行条例》、1931 年《中华苏维埃共和国土地法》和 1934 年《湘鄂川黔省革命委员会没收和分配土地的暂行条例》等法律中，对没收的生产工具如何分配都作出了规定。

3 原文件只标明 1931 年，“春”是张希坡教授推定的时间。