

国民政府“扶植自耕农”问题研究*

黄正林

摘 要：“扶植自耕农”是国民政府抗战时期和抗战后实行的一项重要土地改革政策。“扶植自耕农”思想来源于孙中山的平均地权思想，其理论与方法借鉴了欧美国家土地改革的经验。20 世纪三四十年代，中国土地问题日益突出，社会矛盾尖锐，国民政府开始在政策和制度上进行土地改革的设计。1942 年划定扶植自耕农试验区，开始实施扶植自耕农耕作。在扶植自耕农试验区，实现了平均地权，农村社会经济也发生变化。因受国民党政权性质、社会惯性和国民党政权与官僚阶层反对等因素的影响，抗战时期国民政府的土地改革没有在全国展开。抗战胜利后，在试验区土地改革取得的经验基础上以及国民党面临的政权危机，促使国民政府加大执行土地改革的政策力度，并有实行全国土地改革的意图。但随着国民党在大陆统治的结束，“扶植自耕农”主张者所倡导的土地改革也随之夭折。

关键词：国民政府 土地改革 扶植自耕农

“扶植自耕农”是国民政府抗战时期和抗战后实行的一项重要土地改革政策，旨在以政治或经济力量帮助无地农民获得土地，使其成为自耕农。其思想来源于孙中山三民主义中的“平均地权”和实现“耕者有其田”，借鉴欧美扶植自耕农的理论与方法。包括两个方面，一是扶植自耕农，二是创设自耕农。所谓扶植自耕农，是“由政府运用金融机关的金融力量，乃至由政府运用减免捐税的政策，协助自耕农民的农业经营，使其不致因为资金的缺乏与捐税的繁重而沦为佃农”；所谓创设自耕农，是“由政府以法令规定佃农租用地主土地的最高租额，并保障佃农对于承租土地的租用权；同时又规定佃农对于承租土地的优先承购权，或贷予购买土地所必需的资金，使得他们能由佃农进为自耕农”。^① 从 1942 年到 1948 年，国民政府先后在福建、甘肃、绥远、四川、广西、江西、宁夏、湖南、陕西、湖北、安徽、贵州、浙江、广东、江苏等省办理扶植自耕农。关于国民政府扶植自耕农问题，学术界研究不多，关注点主要在理论依据、土地政策和个案研究等方面，^② 在以往的一些研究中，对国民政府实施扶植自耕农评价褒贬不一，

* 匿名外审专家提出宝贵修改意见，谨致谢忱！

① 朱剑农：《自耕农扶植问题》，北京：中华书局，1946 年，第 8 页。

② 郭德宏：《南京政府时期国民党的土地政策与实践》，《近代史研究》1991 年第 5 期；杨振亚：《抗战时期国民政府扶植自耕农政策初探》，《南京大学学报》1985 年增刊二；赖晨：《民国闽西扶植自耕农研究

也有论者对此持否定观点。本文从对土地问题的认识、扶植自耕农的理论渊源、制度设计、实践和绩效等几个方面，对国民政府“扶植自耕农”问题进行较为系统的考察。

一、地权与租佃：农村经济的核心问题

关于民国时期的土地与租佃问题，学术界已有比较深入的研究，讨论的问题主要集中在人地关系、地权分配、租佃关系等几个方面。从现有文献来看，20世纪二三十年代，绝大多数研究农村经济问题的学者，不论其政治背景如何，大多认为土地分配不均，且有集中之势。那么，当时中国地权分配不均到什么程度？地权分配不均或土地集中与否，有两个主要指标。一是农民占有土地比例。根据已有研究成果，民国时期土地占有状况是地主、富农占总户数的9.43%，占总人口的11.55%，占土地总数的50.64%，其他阶层（中农、贫农、雇农等）占总户数的90.66%，占总人口的88.41%，只占土地总数的48.03%。^①二是佃农所占比例。1935年土地委员会调查，全国纯粹佃农的数量，约占总人口的12.07%，占全国农民总数的15.78%；如将兼佃农加入计算，则约占总人口的28.45%，约占全国农民总数的37.19%；佃耕面积占耕地面积的30.72%。^②从地主占有土地和佃农所占比例看，地权分配不均。尽管近年有研究表明，地主、富农土地占有率没有传统所言那么高，即便如此，也不能说明地权是分散的。

民国时期土地兼并大量存在，而且有愈演愈烈的趋势。“举凡商业资本、高利贷资本等都可以直接对土地投资而成为广大的对土地农民的剥削阶层”。^③20世纪二三十年代水旱灾害加剧，农村地价骤减，各种投机资本深入农村争购土地。如陕西渭北“土地集中的趋势，极其迅速……真正农户，已无立锥之地”。^④在土地集中过程中，“贫农及雇农比中农丧失土地更为迅速”。^⑤抗战爆发后，土地集中继续加剧。结果是更多农民失去土地，据抗战初期对方15省调查，1936—1939年佃农比例由30%上升至38%，半自耕农由24%上升至27%，自耕农由46%下降为35%。^⑥这说明抗战初期某些地方地权呈集中趋势。

租佃关系问题表现在两个层面。一是地租的高低。20世纪三四十年代土地问题研究者，大多认为地租过高。如高信认为中国租佃关系不良，表现有三，即“租额之苛重”、“租期之短促”和“租约之苛刻”。^⑦范苑声认为“中国地租的额数之高，为世界各国所罕有的”。^⑧又有研究表明，全国各地平均水田的地租在45%—52%之间，旱田的地租在44%—48%之间。^⑨地主每年收租的次数也在增加，如马扎亚尔所言：“以前中国中部的佃农只付一次地租，但是现在已经渐

（1941—1948）》，硕士论文，福建师范大学社会历史学院，2006年。

① 郭德宏：《旧中国土地占有状况及发展趋势》，《中国社会科学》1989年第4期。

② 罗醒魂：《农地问题之严重性及其解决》，《人与地》第3卷第7—8期合刊，1943年8月，第23页。

③ 吴静：《“土地革命”与土地问题》，《农村经济》第1卷第1期，1934年9月1日，第16页。

④ 仵建华：《西北农村经济之出路（续）》，《西北农学》第3卷第1期，1935年5月1日，第18页。

⑤ 陈翰笙：《现代中国的土地问题》，《中国经济》第1卷第4—5期合刊，1933年8月25日，第17页。

⑥ 章伯雨：《农业国家的新出路》，《四川经济季刊》第1卷第3期，1944年6月15日，第384—385页。

⑦ 高信：《实施我国土地政策之步骤》，《财政评论》第6卷第3期，1941年9月，第26页。

⑧ 范苑声：《我对于中国土地问题之认识与意见》，《中国经济》第1卷第4—5期合刊，1933年8月25日，第10页。

⑨ 谢劲键：《中国租佃制度之研究及其改革之对策》，《中国经济》第1卷第4—5期合刊，1933年8月25日，第30页。

渐的改为两次了”。^① 地租有上涨的趋势,如以1904年地租指数为100,则1914年为156,1924年为284,20年之内地租上涨了2倍。^② 抗战初期,因受各种因素影响,地租“租额比较以前更重”。^③ 可见,当时的研究者普遍认为地租是比较高的。二是主佃关系紧张与否。因征收高额地租及地主收租的严苛,主佃矛盾尖锐。有的地方地主收租严而苛,如佃农不按期交租,则动用地保乃至疏通县长帮助催租,有的地方则设有佃农监狱。^④ 江苏有的地方田主规定交租期限为头限、二限、三限,每限半个月,过了三限,佃户因交不起租被关押也必较多见。^⑤ 中国大部分省租地均有押金,有的地方地主出租土地时要收取地价6.7%—10%押金,^⑥ 而且自抗战以来,“各地普遍增加押金,高者竟达战前之20余倍”。^⑦ 为了交付押金佃农又不得不借贷。湖北有地主用佃农的押金购买耕牛,再将耕牛贷给佃户收牛租,佃户承受着地主二重三重剥削。^⑧ 这些都是导致主佃关系紧张的因素,如江苏“佃农抗租,已成普遍之现象”。^⑨ 抗战期间,广西玉林、桂平“租佃纠纷也很严重”。^⑩ 租佃关系紧张,是农村社会经济的主要问题。

正是基于地权分配与租佃问题的认识,有识之士把土地私有制看作是制约国家发展的核心问题。“现代之种种土地问题,一言以蔽之,其根原在于现代之土地私有制度”。^⑪ “土地问题之目前的重心……是因为土地分配的不均,以致发生今日这样极恶劣而不公平的租佃制度”。^⑫ “中国土地问题的核心问题,就是解决‘地租’问题”。^⑬ “土地分配问题不能解决,其余一切问题之解决是等于无效”。^⑭ “土地问题不仅为国际潮流的摩登问题或政党的政权问题;而是整个国家民族的存亡问题”。^⑮ 国民政府也认识到:“一、佃农与半自耕农在全国农户的比率中依旧很高;二、在中国的‘农业阶梯上’,佃农升为半自耕农,半自耕农升为自耕农的进程比较艰难与迟缓,而由自耕农沦为半自耕农,或半自耕农沦为佃农的机会与可能性则极多、极大……为阻止土地集中到大地主手里,必须积极扶植自耕农,使他们已有的土地,不致因经济或其他的原因丧失;另一方面更需积极保障佃农,使他们有机会可以用勤劳与节俭来获得田地。”^⑯ 知识界与国民政府在土地问题上的共识,成为实施扶植自耕农的基础。

- ① 马扎亚尔:《中国农村经济研究》,陈代青、彭桂秋合译,上海:神州国光社,1934年,第394页。
- ② 曹平逵:《中国农村租佃关系之探究》,《地方自治》第2卷第5—6期合刊,1948年6月30日,第17页。
- ③ 叶倍振:《谈扶植自耕农》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第12页。
- ④ 卜凯:《中国租佃问题》,翁绍耳译,《财政评论》第13卷第3期,1945年3月,第103—104页。
- ⑤ 刘桐华:《现租佃关系下的中国农村危机》,《行健月刊》第5卷第6期,1934年12月15日,第14页。
- ⑥ 曹平逵:《中国农村租佃关系之探究》,《地方自治》第2卷第5—6期合刊,1948年6月30日,第18页。
- ⑦ 乔启明:《抗战以来各省地权变动概况》,《乔启明文选》,北京:社会科学文献出版社,2012年,第237页。
- ⑧ 谢劲键:《中国租佃制度之研究及其改革之对策》,《中国经济》第1卷第4—5期合刊,1933年8月25日,第15页。
- ⑨ 赵棣华:《租佃问题研究报告》,《地政月刊》第4卷第4—5期合刊,1936年5月,第572页。
- ⑩ 胡耐秋:《“扶植自耕农”问题探讨》,《中国农村》第8卷第8期,1942年11月,第5页。
- ⑪ 黄通:《中国现阶段的土地问题》,《地政月刊》第4卷第4—5期合刊,1936年5月,第833页。
- ⑫ 朱剑农:《自耕农扶植问题》,第6页。
- ⑬ 祝平:《中国土地改革导言》,《地政月刊》第2卷第1期,1934年1月,第16页。
- ⑭ 高信:《我国现在之土地问题》,《时事月报》第14卷第3期,1936年3月,第171页。
- ⑮ 萧铮:《一年来的中国地政学会》,《地政月刊》第2卷第1期,1934年1月,第3页。
- ⑯ 国民政府行政院编:《扶植自耕农保障佃农》,南京:行政院新闻局,1947年,第2页。

二、理论与方法：借鉴欧洲经验

民国时期扶植自耕农的理论与方法主要借鉴了欧美经验。19世纪中后期，欧美国家出现土地改革思潮，主张改良现行土地制度。欧美资产阶级土地改革思潮大致归为两种：一种主张“地租公收”。1848年英国经济学家约翰·穆勒的《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》认为，土地私有不仅不正当，而且没有必要；论及地租时主张把土地发生的地租，没收归公。^①英国土地制度改革协会（Land Tenure Reform Association）主张以“征收地价税”的方法解决土地问题，就是践行穆勒的理论与方法。1881年，美国土地问题理论家亨利·乔治（Henry George）出版了《进步与贫困》，主张废除土地私有制，把土地当做“公共财产”，进行土地改革，由课税的方法全部征收不劳所得的地租。^②他关于土地改革的主张，“陡然助长了各国土地改革论的气势，推其影响所及，实可谓近世土地制度改革运动之向导”。^③1913年，德国土地问题理论家达马黑克（Adolf Damaschke）的《土地改革论》，是继《进步与贫困》后的“第一部重要著作”，指出解决土地问题就是解决分配问题，其具体内容就是地租问题，地租是社会财产，“应该由社会全体收回”。^④一种主张“土地社会化”。1796年，英国的托马斯·斯宾塞（Thomas Spence）发表《自由之正午》，认为土地是天赋人权，而私有土地制违反这种权利，“应该即行废止”。1885年，奥布林（J.B.O'Brien）出版《奴隶制度的起原、发达和形态》，主张在政府主导下进行废除土地私有制的改革。在土地国有制基础上，国家建立信用制度，为生产者贷款，以“避免雇佣劳动制的不合理和资本家的专制”。^⑤欧美经济学家不论是“地租公收”还是“土地社会化”的主张，都是针对土地私有制提出的，主张对现行土地制度进行改革。

中国较早关注欧洲土地改革理论与方法的是孙中山。1896—1897年孙中山滞留英国期间，曾在伦敦研究土地问题，交游土地改革领袖人物，参加土地改革者的集会，对其有深刻影响。^⑥1912年，孙中山对中国社会党演讲中曾说：“美人有卓尔基亨利（即亨利·乔治——引者注）者……曾著一书名《进步与贫困》，其意以为，世界愈文明，人类愈贫困，盖于经济学均分之不当，主张土地公有。其说风行一时，为各国学者所赞同。其发阐地税法之理由，尤为精确，遂发生社会主义之一说。”^⑦基于对欧洲土地改革的理解，孙中山“平均地权”的学说及实施“照价抽税”、“涨价归公”等办法，就是采纳了英国土地国有派及地价税派的学说。^⑧

20世纪三四十年代，随着中国农村经济问题日益凸显，欧美解决土地问题的理论和方法越来越受到中国学者关注。一方面，欧美资产阶级经济学家关于土地改革的著作、理论被翻译或

① 约翰·穆勒：《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》，赵荣潜等译，北京：商务印书馆，1991年。参见本书上卷第258—263页，下卷393页相关论述。

② 高信：《亨利·乔治之生平及其学说》，《地政月刊》第1卷第7期，1933年7月，第985—989页。

③ 曾济宽：《土地改革论述要》，《地政月刊》第1卷第8期，1933年8月，第1045页。

④ 高信：《达马黑克之土地改革论》，《新社会科学》第1卷第2期，1934年8月15日，第254—265页；祝平：《目前中国土地问题之重心》，《地政月刊》第2卷第1期，1934年1月，第95—99页。

⑤ 曾济宽：《土地改革论述要（续）》，《地政月刊》第1卷第9期，1933年9月，第1209—1214页。

⑥ 祝平：《中国土地改革导言》，《地政月刊》第2卷第1期，1934年1月，第16页。

⑦ 中国社会科学院近代史研究所等编：《孙中山全集》第2卷，北京：中华书局，1982年，第514页。

⑧ 陈淑铨：《浙江省土地问题与二五减租（一九二七—一九三七）》，台北：台湾“国史馆”，1996年，第445页。

介绍到国内,特别是1933年1月《地政月刊》创刊后,讨论欧美诸国土地改革问题,成为一时之风气。1935年7月,德国土地问题专家达马熙克逝世后,《地政月刊》刊出“纪念达马熙克先生纪念专号”(第3卷第9期),向中国读者全面介绍他的理论与实践方法。另一方面,中国土地改革的主张者与国外土地问题专家有了比较多的交流。1924年,应孙中山邀请,威廉·路易·单来到广州,帮助广东革命政府专门研究土地税问题,有的主张被以后建立的南京政府颁布的《土地法原则》接受。^①1934年丹麦教育家、国际民众学院院长马烈克(Peter Manniche)访问中国,1月20日,他受邀在山东邹平乡村建设研究院做了《丹麦的合作运动与土地政策》演讲。^②中国学者与欧洲土地改革者交流日益增多。1930年10月,德国希来齐省土地改革者年会召开,萧铮应邀出席并发表土地问题演讲。^③他回国后,主张扶植自耕农的土地改革运动,“在原则上是奉行国父遗教,但有很多方法上,是参考了达氏的主张”;在倡导和参与修改土地法时,以达马熙克建议“作为重要的参考”。^④可见,欧美土地改革理论与方法对中国产生了直接而深刻的影响。

中国学者认为,欧洲土地改革的理论与方法对中国有借鉴意义,主张借鉴欧洲经验进行土地改革。如高一涵认为,爱尔兰、英国、丹麦诸国扶植自耕农的法律“都与我国平均地权的宗旨相合,都可以作我们将来关于土地的立法的参考”。^⑤吴景超认为欧洲的农业国家,“每一个国家的解决佃农问题办法,都有一两点可供我们参考”。^⑥他在《从佃户到自耕农》一文中指出:“丹麦以政府的力量,帮助农民购地,结果使国内佃户的百分数,从百分之四十二降低到百分之十,此举中国颇可效法”。^⑦因此,中国学者根据欧洲经验,围绕如何实施扶植自耕农进行过许多有益的讨论。举其要者,有以下几方面:

第一,关于废除地主土地所有制应采取方法的问题。西方国家废除地主土地所有制,在理论和实践上有三种可能途径,即“踢去地主”、“买去地主”和“税去地主”。“踢去地主”是以暴力手段推翻地主阶级,没收其土地分配给农民;“买去地主”是由国家发行土地债券或筹措现金将地主土地收买;“税去地主”是按照政府估价或地主陈报的地价,重征土地税,使地主无利可图自动放弃土地。^⑧资产阶级学者主张扶植自耕农,“并不立即推翻土地的私有制度,只是要在土地私有制度仍然存在的今天,废除或者减轻坐享其成的地主阶级对于劳作农民的剥削”。^⑨而“踢去地主”是俄国十月革命后通过暴力革命的手段,推翻地主阶级。资产阶级学者认为这种方法会“引起农村的极端骚动,与社会的不安,自非吾人所当效法”。^⑩不论从经济上还是政治上看,“踢去地主”的方法都是不现实的。^⑪从资产阶级学者到国民政府上层

① 《土地法原则》,《东方杂志》第27卷第14号,1930年7月25日,第123页。

② 马烈克:《丹麦的合作运动与土地政策》,张锡龄译,《乡村建设》第3卷第17期,1934年2月11日,第2—5页。

③ 萧铮:《纪念达马熙克先生》,《地政月刊》第1卷第9期,1933年9月,第1225页。

④ 萧铮:《土地改革五十年——萧铮回忆录》,台北:“中国地政研究所”,1980年,第34、37页。

⑤ 高一涵:《平均地权的土地法》,《东方杂志》第25卷第1号,1928年1月10日,第41页。

⑥ 吴景超:《耕者何时有其田》,《独立评论》第165号,1935年8月25日,第6页。

⑦ 吴景超:《从佃户到自耕农》,《清华学报》第9卷第4期,1934年10月,第992页。

⑧ 曾宪镛:《实施扶植自耕农之管见》,《时代中国》第7卷第2期,1943年2月20日,第26页。

⑨ 朱剑农:《自耕农扶植问题》,第7页。

⑩ 朱曙:《扶植自耕农的实施》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第15页。

⑪ 祝平:《中国土地改革导言》,《地政月刊》第2卷第1期,1934年1月,第23页。

领导人,^① 都不主张用暴力手段解决地权问题。

在资产阶级学者看来,“买去地主”和“税去地主”比较符合孙中山“农民可以得利,地主不受损失”的“和平解决方法”。^② 因此,这两种方法为中国扶植自耕农主张者所接受。他们主张政府“务必一方面用某种间接手段,强制地主出卖其土地;一方面贷款于佃农,使向原地主购买其耕地,方获效果。”要做到强制地主出卖土地,就必须减少地主从土地上的不劳所得。一是借鉴爱尔兰经验,“制定保障佃农法规,使租佃关系上地主权利特别缩小”;二是借鉴新西兰经验,“对地主的所有土地,于普通地税外,课以相当高率的累进税”。^③ 也有人提出“尤其要在大地主身上多做打算,善为运用租税的力量,加紧迫使大地主脱售其土地,可以增多无地农民自为耕作的机会”。^④ 这种观点也得到国民党上层的认可。^⑤

上述两种途径,中国扶植自耕农主张者更倾向于“买去地主”,看作是“平均地权中之重要方法”。^⑥ 祝平认为采取重税政策,地主会把土地税转嫁于佃耕农,而且需要进行土地测量,故“用租税的方法以解决土地问题,在理论上既已不能成立,在事实上又属毫无把握”,故主张采取“买去地主”方法。他说基于欧洲经验和中国现状,“征收土地确是一种可能而有效的途径”。^⑦ 罗醒魂也指出,应“以和平渐进方法,实施土地改革……故于地权之取得,系以照价收买为主”。^⑧ 可见,通过国家购买土地分配给无地农民是扶植自耕农倡导者普遍赞同的方法。

第二,关于“扶植自耕农”土地来源的讨论。主要有三种主张。第一种是借鉴欧洲经验,扶植自耕农的土地来源于政府征购地主的土地。刘炳若认为,欧洲国家用来创设自耕农场的土地,除去国有地外,“其余全由征收而来”;也可以仿效罗马尼亚、波兰的经验,“在一定年限以上出租之土地”予以征收,可作为创设自耕农的土地来源。^⑨ 朱曙主张国民政府征用土地的次序,应仿照罗马尼亚1918年12月与1921年7月的立法先例,“尽先拨用公有土地,然后依次再及于较大地主的私有地”。^⑩ 罗醒魂主张照价收买地主的土地分给农民,有两种办法:(1)由政府依据自由契约或强制征收地主超过政府规定的土地,转售于农民;(2)由政府贷与资金,使农民直接向地主购买土地。^⑪ 唐启宇主张国家颁布限田办法,勒令富豪将多余的土地“售出于农人”。^⑫ 第二种是开荒移民。通过国内移民,调剂人口密度也是欧洲各国扶植自耕农的一种办法,“近代各国有同时为调剂人口密度,奖励荒地开发起见,往往用国内移垦的方法……这样使耕者得田的方法,在俄在美在德均曾行之有效,现在各国仿行的也甚多”。^⑬ 罗醒魂认为,“政府运用

① 参见《蒋委员长对于解决土地问题意见》,《地政月刊》第1卷第11期,1933年11月,第1563—1565页。

② 朱曙:《扶植自耕农的实施》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第14页。

③ 卢伯鸥:《论扶植自耕农》,《中农月刊》第5卷第3期,1944年3月,第5页。

④ 倍振:《关于扶植自耕农》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第3页。

⑤ 参见《蒋委员长对解决土地问题意见》,《地政月刊》第1卷第11期,1933年11月,第1564—1565页。

⑥ 高信:《实施我国土地政策之步骤》,《财政评论》第6卷第3期,1941年9月,第28页。

⑦ 祝平:《中国土地改革导言》,《地政月刊》第2卷第1期,1934年1月,第23—25页。

⑧ 罗醒魂:《农地问题之严重性及其解决》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第24页。

⑨ 刘炳若:《怎样扶植自耕农》,《河北省银行经济半月刊》第3卷第4期,1947年2月下期,第17、18页。

⑩ 朱曙:《扶植自耕农的实施》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第15页。

⑪ 罗醒魂:《农地问题之严重性及其解决》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第24页。

⑫ 唐启宇:《土地与人权》,《地政月刊》第1卷第11期,1933年11月,第1477页。

⑬ 萧铮:《平均地权和耕者有其田》,《地政月刊》第5卷第2—3期合刊期,1937年3月,第163页。

政治经济力量,将人口过剩区域之佃农,移殖边远或荒区,使其取得土地,开发利用。此种方法,曾行之俄、德、美等国而历著成效。亦乃我国今日之迫切要求”。^①因此,依据欧美经验和中国国情,很多学者认为实行有计划、有组织、有意义的“大规模国内移殖,以创设自耕农为比较最切当”的方式。^②第三种是将公共土地作为扶植自耕农的土地。如刘炳若主张将数额庞大的官有地、公有地、寺庙地、宗族地等,“若加以征收,则对于创设自耕农场,甚多裨益”。^③上述主张,既有经验可据,又适合中国国情,不失为扶植自耕农切实可行的办法。

第三,关于土地金融问题的讨论。欧洲各国扶植自耕农,由政府设立土地银行筹措现金或发行土地债券,以帮助农民偿付地价,如罗马尼亚、爱尔兰、丹麦、德国等国“无不凭籍土地金融力量,办理购地贷款以促其成”。^④因此,中国学者根据欧洲各国经验,主张建立土地金融,对于需要购地或赎地自耕的农民,“运用金融力来实行收购政策”贷给充分的款项,助其收购或取赎土地。^⑤唐启宇指出:“佃农欲有地,每苦资金之缺乏,惟政府为能救济而补助之。欧美各国所行之土地贷款颇可取法。”政府补助的办法,一是根据增加耕地面积的多少决定贷款的数额;二是对无地农民给予土地外,“并负担若干之开垦费及保险费”,通过该方式“可安置若干之小农于土地上”。^⑥黄通肯定了土地金融在扶植自耕农方面的作用,^⑦他认为,“凡佃农或雇农欲购置土地而苦资力不足者,可向土地金融机关请求放款”。^⑧可见,土地金融在土地改革中扮演着重要角色,“土地行政与土地金融为推行土地改革之双翼,有土地金融机构,地政始能运用经济力量,以为政策性之举措”。^⑨土地金融政策是实现耕者有其田最有力的经济方法,“要实现‘耕者有其田’,最重要的还是经济方法,便是以土地金融的机构,运用土地信用,对农民投资,使其取得耕地,然后由耕者逐年摊还地价”。^⑩

银行还可通过发行土地债券,解决农民购买土地资金不足的问题。“我国实现耕者有其田之主要方法,虽有移民垦荒与创设自耕农二种。然此皆非有绝大资金不办,农民类皆贫乏,已无力于此之谋;欲由国库支付,又非今日政府财力所能负担。且是项资金,需时甚长,而利息则极微薄,已非普通存款所能适用。故结果必依各国前例,赋予发行土地债券之特权,以资肆应”。^⑪吴景超也主张购买土地款项的来源,“或由政府举债,或发给地主以土地债券即可”。^⑫萧铮在为国民党制定的《匪区土地整理计划大纲》中,也提出“由各县农民银行发行土地债券,以为补偿地价之用”。^⑬通过讨论,实行土地金融,给农民贷款购买土地是扶植自耕农主张者的

-
- ① 罗醒魂:《农地问题之严重性及其解决》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第24页。
② 张丕介:《国内移殖与创设自耕农》,《地政月刊》第5卷第2—3期合刊期,1937年3月,第268页。
③ 刘炳若:《怎样扶植自耕农》,《河北省银行经济半月刊》第3卷第4期,1947年2月下期,第18页。
④ 熊鼎盛:《扶植自耕农放款之理论与实务》,《中农月刊》第2卷第9—10期合刊,1941年10月,第47页。
⑤ 叶倍振:《扶植自耕农》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第11页。
⑥ 唐启宇:《土地与人权》,《地政月刊》第1卷第11期,1933年11月,第1479页。
⑦ 黄通:《土地金融之概念及其体系》,《地政月刊》第2卷第2期,1934年2月,第238页。
⑧ 黄通:《土地金融问题》,重庆:商务印书馆,1942年,第42页。
⑨ 萧铮:《土地改革五十年——萧铮回忆录》,第225页。
⑩ 萧铮:《平均地权和耕者有其田》,《地政月刊》第5卷第2—3期合刊期,1937年3月,第162页。
⑪ 罗醒魂:《农地问题之严重性及其解决》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第24页。
⑫ 吴景超:《从佃户到自耕农》,《清华学报》第9卷第4期,1934年10月,第992页。
⑬ 萧铮:《土地改革五十年——萧铮回忆录》,第41页。

共识，也为国民政府当局所认可。^①

除上述问题外，扶植自耕农主张者还就欧洲维持自耕农方法以及中国扶植自耕农中的征收土地机关、扶植自耕农与合作农场、自耕农场面积大小、自耕保持与一子继承制、保障佃农、土地金融机关与地政机关关系等问题进行讨论，不再赘述。总之，在20世纪三四十年代，中国扶植自耕农主张者不但引进了欧洲国家土地改革的理论与方法，而且从不同角度对这些理论与方法在中国的适应性做了有意义的学术探讨，不但提出在中国实施扶植自耕农的紧迫性和可行性，而且提出具体的实施意见和建议。这都说明实行以扶植自耕农为核心的土地改革，在理论上和方法上比较成熟了。

三、顶层设计：土地改革的制度安排

1932年7月，萧铮受蒋介石之命邀请曾济宽、刘运筹、万国鼎、冯紫岗、骆美奂、向乃祺、张森、程远帆、聂国青、洪季川等10人组成“土地问题讨论会”，每周聚会一次，讨论推行中国国民党土地政策的纲领。土地问题讨论会是民国土地改革运动最早成立的团体，也是土地运动的发轫。^② 经过两个月的讨论，通过了国民党土地原则十项，包括防止土地投机、改善租佃关系、积极扶植自耕农、筹设土地金融机关、征收土地税及土地增益税、合理使用与改良土地、鼓励开垦荒地、清丈与登记土地、分期实行土地政策等内容。^③ 尽管只是空泛的理论，“却因此发动了大家试作进一步研究和实际运动的要求”，^④ 国民政府制定的各种土地政策，“在原则上，仍然没有（脱）离土地问题讨论会所通过的十项原则”。^⑤ 在此基础上，1933年1月8日，中国地政学会成立，宗旨是“研究土地问题，促进土地改革”。^⑥ 同时出版《地政月刊》作为学会研究土地问题的阵地与喉舌，也是政府土地主管机关的“施政之主要参考”。^⑦ 1937年3月，《地政月刊》推出了“扶植自耕农专号”，对扶植自耕农的一系列问题进行专门讨论。

作为土地问题研究的学术团体，地政学会参与了国民党土地政策的讨论与制定。1934年8月，全国经济委员会土地委员会将“关于土地问题之研究，决定委托地政学会办理”。^⑧ 受此委托，地政学会提交“土地法研究报告”，在地价、土地税制、地租、土地使用、土地登记等问题上，提出土地政策主张和改革方案^⑨及“土地法修改意见书”。^⑩ 根据该意见书，国民党中央土地专门委员会通过了《土地法修改原则二十四项》，关于扶植自耕农和佃农获得土地的内容包括：“（一）参酌地方情形，规定一自耕农户应有耕地面积最低限度，并限制其处分。（二）限制自耕地之负债最高额。（三）自耕地之继承办法……佃农依法请求征收佃耕地时，其地价之补

① 《中国地政学会第三届理事会会务总报告》，《地政月刊》第4卷第4—5期合刊，1936年5月，第833页。

② 萧铮：《土地改革五十年——萧铮回忆录》，第53—54页。

③ 土地问题讨论会：《推行本党土地政策原则十项》，《地政月刊》第1卷第1期，1933年1月，第125—130页。

④ 萧铮：《一年来的中国地政学会》，《地政月刊》第2卷第1期，1934年1月，第5页。

⑤ 萧铮：《土地改革五十年——萧铮回忆录》，第55页。

⑥ 《中国地政学会简章》，《地政月刊》第1卷第1期，1931年1月，第147页。

⑦ 《中国地政学会第三届理事会会务总报告》，《地政月刊》第4卷第4—5期合刊，1936年5月，第829页。

⑧ 《土地委员会组织条例》，《经济旬刊》第3卷第5期，1934年8月15日，第66页。

⑨ 《中国地政学会土地法研究报告》，《内政消息》第5号，1934年12月30日，第355—356页。

⑩ 《中国地政学会拟请修改土地法意见书》，《地政月刊》第3卷第1期，1935年1月，第9—37页。

偿,得先付原价三分之一至二分之一,余额由地方政府担保其分年偿付之。”1935年4月,地政学会第二届理事会对土地政策进行讨论,所形成的决议,以“积极推行本党土地政策”提案,由萧铮提到同年11月国民党第五次全国代表大会,成为国民党全国代表大会首次正式通过的土地政策提案。^①此次会议根据该项提案做出“土地政策纲领五项”,包括实行土地统制,以便调整土地分配;从速规定地价,实行累进地价税及增值税;实施“耕者有其田”;促进垦殖事业,扩大可耕地面积;活动农村金融,调剂农村经济,取缔高利贷,扶植自耕农。上述纲领与地政学会第二届年会的决议案内容一致。大会还通过萧铮的“成立中央地政机关”、“设置中央土地银行”两个提案。^②1936年4月,地政学会第三届年会主要讨论了租佃问题,提出改革租佃的五条办法:(1)租佃制度之最大流弊,在地主侵取不当得利,欲救改革,应由政府严定租佃条件,俾业佃关系,得合于社会正义之原则;(2)农民今日之苦痛,在缺乏购买土地之资金,故政府应组织土地金融机关,援助农民取得土地;(3)现有佃耕土地之佃农,得备地价20%—50%,由政府代为征购土地,其余部分由政府担保分年摊还;(4)实行累进地价税,使不自耕地主逐渐放弃其土地,实现耕者有其田;(5)现有佃农过多及地权过于集中之区域,政府应发行土地债券,征收土地,分给佃农。^③根据该办法,7月召开的国民党五届二中全会上,萧铮领衔提交了《请迅速改革租佃制度以实施耕者有其田案》,获得通过。1937年4月,地政学会第四次年会主要讨论“如何实现耕者有其田”的问题:“一、政府应发行土地债券,尽先征收不在地主之土地,依次及于不自耕作之耕地,以供创造自耕农之用。二、自耕农场应按照地方情形及农地种类,规定适当大小之面积,禁止分割或移转于不自耕作之人,并限制其负债最高额。三、荒地之开发,已耕地之改良重划,地价税之推行,土地银行之设立,及农村合作社之提倡,均为创设及维持自耕农场之必要手段,应即实施。”^④可见,中国地政学会为国民政府如何进行土地改革和土地政策的设计做出了许多努力。

抗战期间,为解决财政困难,国民政府把土地改革提上议事日程。1941年6月,国民政府召开第三次全国财政会议,蒋介石在“训词”中把“平均地权”作为抗战时期最大的三项要务之一。^⑤在闭幕式上,他再次强调土地问题的重要性,说:“我以为我国今日政治经济与社会政策,最迫切而需要解决的,莫过于土地问题……土地问题,实为一切问题中之根本问题。必须土地政策能够推行,土地问题获得真正解决,然后我们三民主义革命的革命理想,才能全部贯彻,而目前抗战建国的大业,才能得到最后的成功!”^⑥会议最后发表宣言,指出抗战时期粮食问题的解决“端赖实施平均地权之土地政策”。^⑦这次会议是实行平均地权政策的关键性会议,不仅为战时土地政策出台奠定了基础,而且开启了土地改革新阶段。12月,国民党五届九中全会通过了《土地政策战时实施纲要》,指出:“抗战以还,土地问题更见重要,如何调整分配,

① 萧铮:《土地改革五十年——萧铮回忆录》,第139—144、132页。

② 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下,北京:光明日报出版社,1985年,第318页。

③ 《租佃问题》,《地政月刊》第4卷第4—5期合刊,1936年5月,第499页。

④ 萧铮:《土地改革五十年——萧铮回忆录》,第179页。

⑤ 蒋中正:《第三次全国财政会议训词——建立国家财政经济的基础及推行粮食与土地政策的决心》,《财政评论》第6卷第1期,1941年7月,第4页。

⑥ 秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第4编《战时建设》(三),台北:中国国民党中央委员会党史委员会,1988年,第82—83页。

⑦ 《第三次全国财政会议宣言》,《中央银行月报》第10卷第7期,1941年7月,第1004页。

促进利益，以应战时需要，尤为当务之急”；“农地以归农民自耕为原则，嗣后农地所有权之移转，其承受人均以能自为耕作之人民为限。不依照前项规定移转之农地，或非自耕农所有之农地，政府得收买之，而转售于佃农，予以较长之年限，分年偿还地价。”^①该纲领包含地政学会“多年来所研究之成果”，^②从征收土地税、限制地租、农地归自耕农等三个方面调整地权和土地收益分配。1942年3月，国民政府颁布《国家总动员法》，第15条规定：“政府于必要时，得对耕地之分配，耕作力之支配，及地主与佃农之关系，加以厘定。”^③以国家力量确立了扶植自耕农的土地改革作为国民政府土地政策的原则。

土地金融是实现平均地权土地政策的保障。有研究者指出：“中国由于人地分配不均的关系，所以耕者能否‘有其田地’，极属疑问，若无充分外力的援助，佃农恐将永为佃农。”^④这里的外力主要指的是政府用土地金融的力量来实现，即“政府利用政治和经济力量，方能使耕者有其田”。^⑤随着国民政府以“扶植自耕农”为核心的土地政策的制定，土地金融政策也相继出台。1940年7月，国民党五届七中全会上，通过了萧铮等12人提出的“请拟设中国土地银行，以促进土地改革，实现平均地权，活跃农村金融，改善土地利用案”。但阻力很大，主要是财政机关始终反对设立土地银行，“故各种决议统被搁置”。蒋介石也无可奈何地说：“土地银行自应早日建立，惟查现有中中交农四大国家银行，原订规章，虽属各有专营，但实际业务并无区别，在此抗战期间，与其新创一行，不如即令农民银行参照土地银行办法纲要之要旨，先行试办，俾早逐渐实现土地银行应有之任务。”^⑥最终国民政府以农民银行“土地抵押放款之基础兼办此业务，见著成效，遂责成该行负责办理”^⑦次年4月，农民银行设立土地金融处，“以办理扶植自耕农放款为中心工作”。^⑧9月5日，颁布了《中国农民银行兼办土地金融业务条例》，土地金融业务包括：照价收买土地、土地征收、土地重划、土地改良和扶植自耕农放款。其中扶植自耕农放款是“政府为直接创设自耕农征购土地之放款，及农民购买或赎回土地自耕或依法呈准征收土地之放款属之”。^⑨上述规定，说明农民银行土地金融处“几已包括土地银行之职掌”。^⑩12月，为实行土地金融，农民银行颁布《中国农民银行土地金融处扶植自耕农放款规则》，扶植自耕农放款有两种：一是甲种放款，二是乙种放款。放款对象为征购土地直接创设自耕农的政府机关，为购买土地或赎回土地自耕或依法呈准征收土地自耕所组成的农民团体与农人。放款额度不超过赎回或征收土地估定价格的八成，期限最长不超过15年，月息为8厘。^⑪发行土地债券是土地金融机关募集资金的主要方法。1942年3月，农民银行公布了《土地债券

① 《土地政策战时实施纲要》（1941年12月22日），《地政通讯》创刊号，1943年7月1日，第9页。

② 萧铮：《土地改革五十年——萧铮回忆录》，第221页。

③ 《国家总动员法》（1942年3月29日府令公布），《经济部公报》第5卷第15—16期合刊，1942年8月1日，第406页。

④ 章柏雨、汪荫元：《中国农佃问题》，上海：商务印书馆，1948年，第135页。

⑤ 《中农银行设土地金融处》，《银行周报》第25卷第23期，1941年6月17日，“国内要闻”第1页。

⑥ 萧铮：《土地改革五十年——萧铮回忆录》，第225—226页。

⑦ 姚公振：《十年来之中国农民银行（续）》，《经济汇报》第6卷第12期，1942年12月16日，第70页。

⑧ 国民政府行政院编：《扶植自耕农保障佃农》，第6页。

⑨ 《中国农民银行兼办土地金融条例》，《经济汇报》第4卷第7期，1941年10月1日，第129页。

⑩ 萧铮：《土地改革五十年——萧铮回忆录》，第228页。

⑪ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编《财政经济（三）》，南京：江苏古籍出版社，1997年，第588—589页。

法》，发行计划是：1. 暂定发行 5000 万至 1 亿元；2. 较抵押放款利率低 1—2 厘；3. 分 10、50、100、500、1000 元 5 种；4. 偿还期限暂定为 10 年，3 年内只付利息，第 4 年起开始还本。^① 8 月，由财政部核准农行发行土地债券 1 亿元，“专作扶植自耕农办法中偿还征收地主之地价用”。^② 该项措施为实施扶植自耕农提供一定的资金保障。

随着农行兼办土地金融，扶植自耕农成为农贷的一项主要任务，在历年农贷政策中都有明确规定。如 1943 年《三十二年度土地金融业务计划大纲》中指出，“土地金融业务之推进，以奉行平均地权政策与适应抗战需要为最高原则”。扶植自耕农贷款包括甲乙两种，甲种包括：“（1）协助政府建立扶植自耕农示范区；（2）配合大型农田水利及垦殖，协助政府实施征购土地，创设自耕农场；（3）协助政府于（1）（2）两项以外为创设自耕农之土地征购”；乙种包括：“（1）扶助农民购赎或呈准征收土地自耕并试办解除土地负债之放款；（2）以贷款土地信用合作组织为主并附带对农民个人放款”。^③ 抗战胜利后，国民政府继续执行扶植自耕农的土地金融政策。1946 年 5 月关于农贷方针中指出：扶植自耕农贷款，“应注意贫农购买土地，解除自耕农高利负债，暨垦区与农田水利工程区域之自耕农创设业务，以逐渐达到耕者有其田之目的”。^④ 1948 年 4 月制定的《三十七年度农业、土地金融贷款实施办法纲要》规定：扶植自耕农贷款，“以尽量配合政府地政设施，以期调整土地分配”，主要用于协助“各省选定地区设立自耕农示范区”，扶助农民及农民团体“购赎自耕土地，或解除土地高利债务”。^⑤ 土地金融政策的制定，不仅表明以“扶植自耕农”为核心的土地改革有了资金支持，也说明国民政府农贷“步入统一之正轨”。^⑥

四、土改试验区：“扶植自耕农”的尝试

1941 年 12 月，国民党五届九中全会通过了蒋介石提交的设立地政署提案。提案称：“为遵行国父平均地权之遗教，实施土地政策，行政院内亟应有主管土地行政专管之设置。惟着手伊始，业务宜求切实，组织可从简单，先设置地政署，隶属于行政院。其业务以掌理地籍、地价及土地使用为主，对于地价申报有关地政之调查、统计事务，尤应着手进行。”^⑦ 次年 6 月，地政署^⑧成立后，即“以扶植自耕农列为战时土地行政主要工作之一”。^⑨ 地政署的成立，标志着扶植自耕农进入实施阶段。

地政署成立后，拟定了《战时自耕农扶植办法草案》，制定扶植自耕农三项原则：“一、佃

① 姚公振：《十年来之中国农民银行（续）》，《经济汇报》第 6 卷第 12 期，1942 年 12 月 16 日，第 71 页。

② 胡耐秋：《“扶植自耕农”问题探讨》，《中国农村》第 8 卷第 8 期，1942 年 8 月，第 6 页。

③ 中中交农四行联合办事总处秘书处编：《四联总处农业金融章则汇编》，重庆：中中交农四行联合办事总处秘书处，1943 年，第 6 页。

④ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 2 编《财政经济（八）》，第 48 页。

⑤ 四联总处秘书处编：《三十七年度上半年农贷报告》，重庆：四联总处，1948 年，第 111 页。

⑥ 翟克：《中国农贷之发展问题》，《中农月刊》第 7 卷第 9—10 期合刊，1946 年 9 月，第 89 页。

⑦ 《蒋总裁交议设立地政署案文》，《人与地》第 1 卷第 23—24 期合刊，1941 年 12 月，第 452 页。

⑧ 1947 年 5 月，地政署升格为地政部；1949 年 4 月，地政部又降格为地政署，改隶属于内政部。

⑨ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 2 编《财政经济（八）》，第 207—208 页。

农半自耕农购买土地由政府予以协助；二、非自耕农禁止购买土地；三、地主出卖土地应由自耕农收买，无自耕农收买时得由政府收买。”^① 1942年6月，地政署根据国民党土地政策战时实施纲要，拟具战时扶植自耕农办法呈报国民政府行政院后做出“缓议”的决定，只是“准由各省府择县试办”。当局的解释是：扶植自耕农“推行之初农村经济组织势将发生极大之变动，其终极之结果必能增加农村生产。但在推行之过程中，则不免使农村生产量暂时减低，对于军需民食以及土地税收均有不良影响之可能”，^② 使土地改革未能在全国展开。1942年11月，国民政府召开全国地政业务会议，通过了《试办扶植自耕农试验区方案》，选择扶植自耕农实验区的条件是：“（甲）由政府举办水利工程或其他土地改良事业的地方；（乙）有大面积荒地可以利用的地方；（丙）业佃关系恶劣，亟待调整的地方”。^③ 根据该方案，1942年择定的地区有两种：一种是直接创设自耕农地区，包括广西省选择地权集中、佃业纠纷较多的全县、郁林、桂平3县，湖南省的衡阳、长沙、常德，江西省的第四行政区（赣南等11县）、广东省的南雄、始兴、连县，福建省的龙岩县，甘肃省湟惠渠灌溉区，四川省北碚，陕西省平民、扶风、武功等8省划定20余县为直接创设自耕农区。一种是间接创设自耕农地区，包括广西省的柳江、南宁、苍梧、百色、钟山、恭城、灌阳、永福等县，湖南省计划全省普遍实施，江西省第四行政区11县，福建省永安、南平，四川省巴县、绵阳、乐山、彭县，湖北省恩施、咸宁等6省确定了间接扶植自耕农地区。^④ 1943年，在择定的直接创设自耕农地区，共计扶植自耕农7992户，农地面积140991市亩，^⑤ 户均17.64市亩。随着扶植自耕农展开，试验区逐年扩大，1944年，绥远、宁夏开始试办，共扶植自耕农8843户，农地面积160099市亩，^⑥ 户均18.1市亩。1945年，四川择定仁寿、自贡等11县，分别推行。1946年扶植农户3304户，农地面积18206.75市亩。总计四年试办自耕农14省82县，农户20954户，农地33.1万亩。^⑦ 1948年上半年，在苏、皖、赣、鄂、湘、川、闽、桂、粤、黔、陕、甘、宁等13省由政府机关征购土地，“由农民承领耕种”，直接扶植自耕农9839户，购债及解除高利负债土地52041亩。另在湖南衡阳、酃湖町配合政府设置扶植自耕农试验区，征购土地12000亩，预计可扶植自耕农2400户；在江西赣县、白云等13乡调整地权，设置自耕农试验区，第一期约征购土地4000亩，扶植自耕农800户。^⑧ 从全国看，抗战时期扶植自耕农只涉及全国14省82县，抗战后扶植自耕农只有13000余户农民获益，与全国县数与农户相比，所占比例极小。故民国时期扶植自耕农只是土地改革的一种尝试。在上述举办扶植自耕农省份中，甘肃省湟惠渠灌溉区、四川省北碚和福建省龙岩县是扶植自耕农最成功的地区。因此，本文以这三个县区为例，探讨国民政府如何实施扶植自耕农的问题。

① 《一年来之地权调整》，《地政通讯》创刊号，1943年7月1日，第29页。

② 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编《财政经济（八）》，第207—208页。

③ 金德群主编：《中国国民党土地政策研究（一九〇五—一九四九）》，北京：海洋出版社，1999年，第282页。

④ 《扶植自耕农概况》，《地政通讯》第3期，1943年9月1日，第15页。

⑤ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编《财政经济（八）》，第210—211页。

⑥ 《国民政府政绩报告（土地行政部分）》，《地政通讯》第15期，1947年4月1日，第46页。

⑦ 王慰祖：《近年来推行扶植自耕农保障佃农工作之检讨》，《地政通讯》第21期，1947年10月1日，第7页。

⑧ 四联总处秘书处编：《三十七年度上半年农贷报告》，第73—74页。

湟惠渠位于甘肃省永登县和皋兰县（今属兰州市红古区）达家川，东北接皋兰县，西北接永登县，南隔湟水与永靖县毗邻。1939年3月开工，1942年4月竣工，灌区长约32公里，可灌溉农田2.5万亩。^①这里既有荒地又在兴修水利，因此，扶植自耕农政策出台后，甘肃省把此地划定为试验区。甘肃省府拟定《湟惠渠灌溉区域土地整理办法》，规定了土地征收、地价补偿年限、单位农场划分、地权交易等。^②1944年7月，又增订《湟惠渠特种乡土地整理第一期实施方案》，对征收土地顺序、发放地价标准、增加承领单位农场及合作农场等做了详细规定。^③

1942年6月，成立湟惠渠土地整理事务所，业务由甘肃省地政局与建设厅协同督促办理。因其无行政职能，工作推进困难，如在达家川一次承领土地动员大会上，当地一绅士当面质问甘肃省府主席谷正伦：“你们搞的这是三民主义，还是共产主义？”足见绅士有很强的抵制情绪。为便于扶植自耕农，次年11月，甘肃省府成立湟惠渠特种乡，编制与六等县相同，对阻挠、干涉“耕者有其田”推行者有严厉的制裁权力，^④对扶植自耕农有重要作用。为征购地，省政府与农民银行协商前后四次贷款共1280万元，另有土地债券320万元，合计1600万元，月息2分3厘至2分5厘，期限4—5年。^⑤该区土地在整理之前，由政府依法征收，地价分5年补偿；征购的土地除渠道、道路占地和政府保留公用地外，一律划分为单位农场，依法放领。^⑥按照土地性质和地主类别分3期征收，第一期1944年11月15日公告，征收不在地主及未依法登记的土地5036亩；第二期1945年1月25日公告，征收荒地、老砂地及公用地5822亩；第三期1945年8月1日公告，征收水地14287亩。^⑦根据实际情况，特种乡将24506亩耕地根据土地质量不同划分为1162个自耕农场，其中10—15亩367个，15—20亩23个，20—25亩329个，25—30亩439个。承领农场的资格是：“甲、无论男女有耕作能力，而愿亲自耕种者；乙、居住本区域附近各县以农为业者；丙、无不良嗜好、不端行为者。”^⑧自耕农场划定后，湟水两岸、皋兰、永登、河口等地农民，“纷纷来到这里，拉下了自家的农场，分得了属于自己的土地”。^⑨

截至1946年，该区放领1103个自耕农场，剩余的59个农场“因土壤太劣”未有人承领。实施扶植自耕农后，该区有农户1089户，人口5406人，领自耕农场者844户，其中560户为原有耕地的自耕农或半自耕农，承领耕地16471亩，户均29.4亩，人均4.6亩；原有佃农或雇农195户，承领耕地4508亩，户均23.1亩，人均5.1亩；外来农户89户，承领耕地2108亩，户均23.7亩，人均10.2亩。^⑩原地老住户人均耕地少于外来户，原因是外来农户每户只来一二人，其余均在老家，只有农忙季节才来劳动，故其人均耕地达到10.2亩。湟惠渠灌溉区是因兴修水利而建立的比较成功的扶植自耕农示范区。

① 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编《财政经济（八）》，第208页。

② 《湟惠渠灌溉区域土地整理办法》，《地政通讯》第5期，1943年11月，第10—11页。

③ 甘肃省府编：《甘肃省试办扶植自耕农初步成效报告》，兰州：甘肃省府，1946年，第26页。

④ 张敦田：《湟惠渠“特种乡”组建始末》，政协兰州市西固区委员会编：《西固文史资料》第1辑，内部资料，2003年，第147页。

⑤ 甘肃省府编：《甘肃省试办扶植自耕农初步成效报告》，第7页。

⑥ 《湟惠渠灌溉区域土地整理办法》，《地政通讯》第5期，1943年11月，第10—11页。

⑦ 江余：《湟惠渠的过去与现在》，中国人民政治协商会议甘肃省委员会文史资料研究委员会编：《甘肃文史资料选辑》第26辑，兰州：甘肃人民出版社，1987年，第27—28页。

⑧ 甘肃省府编：《甘肃省试办扶植自耕农初步成效报告》，第10—11页。

⑨ 张敦田：《湟惠渠“特种乡”组建始末》，政协兰州市西固区委员会编：《西固文史资料》第1辑，第147页。

⑩ 甘肃省府编：《甘肃省试办扶植自耕农初步成效报告》，第12页。

北碚位于四川省江北、巴县、璧山、合川4县之间,因卢作孚在此进行乡村建设,“政令贯彻,人事健全,政务推行,颇易收效。在此环境中,推行扶植自耕农事业,亦较易行”。^①故1942年被四川省确定为扶植自耕农试验区。3月,北碚扶植自耕农有北碚管理局、农行和农林部派员合作进行。其分工是:中国农民银行负设计并供给办理必需资金之责,北碚管理局负一切行政及参加实际工作之责,农林部辅导北碚自耕农合作农场办事处负示范区办理完成后自耕农经营辅导之责。^②北碚在征购土地前做了大量准备工作,颁布《北碚管理局扶植自耕农示范区实施办法》和《北碚自耕农示范区办理程序大纲》,作为扶植自耕农耕作准则。由地主、佃农、北碚参议会、朝阳镇十九保、农行北碚分行、北碚管理局、农林部北碚合作农场指导处各派1人,组成评价委员会,评估地价。^③经调查,全区耕地1428.4亩,为97户所有。依照土地法原则,又结合当地土地买卖习惯,对地价进行评定,需补偿地价近200万元。^④1943年5月1日,农民银行向四川北碚示范区贷款199.95万元,供佃农购买土地,期限15年,年息8厘。^⑤全区耕地1428.4亩,其中610亩是从地主手中购得,^⑥占全部耕地的42.7%。在征购土地过程中,北碚有12户地主故意刁顽,“不领地价,企图拖延,然在放发地价期限届满后,即依法将其应领价款存储待领,而将其土地予以征收”。有的地主发动佃户组织“劳土合作”公约,主张地主佃农合作,“地主永久掌握土地所有权,佃农拥有长期耕作权”,收获物和田赋地主佃农各半,“请求政府从缓征收土地,但终以其他自耕农佃农反对,上级机关之批驳,及详实之解释而罢休,征收工作得顺利完成”。^⑦

土地征收结束后,对征购的土地进行重划与分配。原则是:(1)面积大小根据各农户耕作能力与生活必需费用及地形、地势、地质关系而定;(2)每单位农场必须搭配各类土地;(3)每单位农场土地力求集中,不使分散插花。^⑧经重划后新组合为80个自耕农场,其中水田46个,旱田34个,每个农场面积15—20亩。划定的自耕农场分配农民自耕,分配原则是:“一、被征收地原有的自耕农,二、被征收地原有的佃农,三、被征收地原有的雇农,四、管理局辖区内出征军人家属的男丁,具有自耕能力者,五、管理局辖区内从事耕作三年以上的农民。”^⑨经过认真筛选和核定,有80户被选为扶植对象,由管理局通知各户承领农场面积和应缴地价,并介绍向农民银行办理借款手续。农民借款缴付地价以后,“由北碚管理局颁发承领耕地证明书,以为管业与使用土地之凭据”。1945年底,“各农民已将全部借款本息偿清,故无论在事实上或理论上,该区农民已完全取得其承领土地之所有权”。^⑩完成各种法定程序后,农民最终取得土地所有权。

福建省龙岩县属于业佃关系紧张的地区。该县经历过中共土地革命、十九路军的“计口授

① 樊克恩:《北碚扶植自耕农示范区纪实(一)》,《地政通讯》第19期,1947年8月1日,第33页。

② 樊克恩:《北碚扶植自耕农示范区纪实(一)》,《地政通讯》第19期,1947年8月1日,第34页。

③ 杨及玄:《考察北碚自耕农示范区以后》,《四川经济季刊》第3卷第3期,1946年8月30日,第23页。

④ 樊克恩:《北碚扶植自耕农示范区纪实(二)》,《地政通讯》第20期,1947年9月1日,第20页。

⑤ 李挚宾:《北碚扶植自耕农示范区之鸟瞰》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第42页。

⑥ 《北碚扶植自耕农示范区视察报告》,《地政通讯》第16期,1947年5月1日,第21—22页。

⑦ 樊克恩:《北碚扶植自耕农示范区纪实(二)》,《地政通讯》第20期,1947年9月1日,第21、23页。

⑧ 李挚宾:《北碚扶植自耕农示范区之鸟瞰》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第42页。

⑨ 杨及玄:《考察北碚自耕农示范区以后》,《四川经济季刊》第3卷第3期,1946年8月30日,第12页。

⑩ 樊克恩:《北碚扶植自耕农示范区纪实(二)》,《地政通讯》第20期,1947年9月1日,第22页。

田”，闽变失败后国民政府当局又曾实施“业权恢复”，这些变故导致该地区土地关系呈畸形状态。^① 原有业主想收回属于自己的土地，但“恐因此引起大多数佃农之反抗，而造成流血惨案”；而佃农“以种种手段，以威胁业主，冀维系现状”；政府“因无妥密完善之具体办法，故亦不敢轻言解决，盖恐稍一不慎而引起社会上更大之骚动”。^② 在地方政府苦于无计可施时，福建省政府借助国民政府实施扶植自耕农政策，选龙岩县为扶植自耕农试验区。^③

1943年1月，福建省政府通过《福建省扶植自耕农暂行办法》，规定了土地征收、土地分配、地价偿还及土地金融放款等内容。^④ 该县还拟定扶植自耕农计划书、征收土地权利申报办法、土地地价补偿办法、承领土地规则等规章制度。^⑤ 9月，龙岩县从征购土地第一期业务开始成立地权调整办事处，在每乡镇设立分办事处；又组织扶植自耕农协进会，各乡镇设立分会，聘请地方党政社团及公正人士为委员，协助政府“推行扶植自耕农及评估地价等业务”。^⑥ 龙岩县扶植自耕农的方法是将全部土地征购，重新分配。为此，征购土地分5期完成，每期定为4—7个乡镇，每期5—7个月。1943年9月至1944年1月为第一期，征购土地29105.82亩；1944年2月至12月为第二期，征购土地25502亩；1944年11月至1945年12月为第三期，征购土地67769.77亩；1945年8月至1946年11月为第四期，征购土地56227.05亩；1946年11月至1947年7月为第五期，征购土地99640亩。^⑦ 以上5期共征购土地278244.64亩。扶植自耕农征收土地所需资金，除农民自行负担及原自耕农地价得相互抵销外，由农行“供给需要资金”。^⑧ 1943年4月办理第一期贷款574万元，“搭放土地债券五成”，^⑨ 期限10年，月息9厘；1944年3月，核放第二期贷款1500万元，“搭放土地债券七成”，期限10年，月息1分5厘；1945年7月，核放第三期贷款5000万元，“搭放土地债券七成”，期限10年，月息2分，本期款未用完，剩余移作第四期贷款；1947年3月，核放9.4亿元，期限7年，月息3分。^⑩ 龙岩县自耕农场“按各乡镇土地人口分布情形，以乡镇为单位，每户可供给四口生活的土地为基准”，^⑪ 确定农场面积大小。4口之家最多平均约20亩，最少平均约10亩半，以“十五亩者最为普遍”。^⑫ 截至1947年12月，全县完成办理扶植自耕农，受益农户32242家，人口12.73万人，分配土地

① 《龙岩扶植自耕农放款业务报告》（1947年3月），《地政通讯》第17期，1947年6月1日，第24页。

② 林诗旦：《解决龙岩县土地问题之商榷》，《人与地》第2卷第9—10期合刊，1942年10月，第28页。

③ 萧铮：《土地改革五十年——萧铮回忆录》，第232页。

④ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济（六）》，第218—219页。

⑤ 《龙岩县扶植自耕农业务之检讨》，《地政通讯》第3卷第6期，1948年7月1日，第13页。

⑥ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济（六）》，第196页。

⑦ 《龙岩扶植自耕农放款业务报告》（1947年3月），《地政通讯》第17期，1947年6月1日，第24—25页。

⑧ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济（六）》，第195页。

⑨ 龙岩在补偿地价时搭发土地债券，第一期占五成，第二、三、四期各占七成，因配搭债券过多对耕作推行颇有影响。因此在第五期业务开始时，省政府商得农民银行同意将配搭办法酌于修改，凡补偿地价每户在5万元以下，“免搭土地债券”；超过5万元，采取累进配搭制，就其超过部分以10万元为一级，1—10万元配搭土地债券三成，每递增10万元加搭一成，至50万元以上，其超过部分配搭十成。后因物价高涨，此项标准则不适用，又与农民银行商洽，将免搭基数及累进间距数“均提高十倍”。（中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济（六）》，第202页）

⑩ 《龙岩扶植自耕农放款业务报告》（1947年3月），《地政通讯》第17期，1947年6月1日，第24—25页。

⑪ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济（六）》，第198页。

⑫ 李耀福、陈国琨：《龙岩县扶农耕作之检讨》，《协大农报》第10卷第3—4期合刊，1949年6月，第192—193页。

26.25 万亩。^① 龙岩县是民国时期扶植自耕农最彻底的县。

上述三个地区代表着国民政府创设自耕农的不同模式。三个地区三种不同的扶植自耕农模式，都具有一定的示范意义。

五、绩效与问题：扶植自耕农再评价

以往研究中，对国民政府实施扶植自耕农的土地改革褒贬不一，见仁见智。如有学者指出，国民政府扶植自耕农政策是失败的，即使龙岩扶植自耕农有成绩也是中共进行过彻底的土地革命，彻底废除地主阶级土地所有制的结果。^② 有学者认为，国民党的土地改革政策，始终停留在理论上和纸面上，未能真正付诸实施。^③ 扶植自耕农的贷款能受惠的不过是一些富户，“数量有限的贷款也大多落在掌握基层政权的豪绅地主的腰包里”。^④ 《四川省志》关于北碚扶植自耕农示范区办理土地金融业务的记载，四川各地共贷款 195 万元（应为 199.95 万元——引者注），“因无法推广，未产生实际影响”。^⑤ 国民政府实施扶植自耕农是不是如上述研究者所评价的那样？还需进一步研究。

如何评价国民政府扶植自耕农试验区是否取得成效？本文主要从三个方面考量。

一是看扶植自耕农地区的地权是否平均。扶植自耕农的主要目标是平均地权，故地权状况是衡量扶植自耕农绩效的主要指标。湟惠渠灌溉区在修渠前大多是荒芜土地，地价极低。湟惠渠放水后地价上涨，不在地主高价收购土地，“土地集中在在皆是”，据当时调查，已有 40% 的土地转移到不在地主手中。^⑥ 扶植自耕农后，“一部分大地主，不免损失，但贫富阶级，日渐消除，贫农已有恒产，可以自食其力”。^⑦ 北碚地权关系在扶植自耕农前后也发生变化，扶植自耕农前不在地主 19 户，住在地主 16 户，地主兼自耕农 2 户，自耕农 39 户，自耕农兼佃农 3 户，佃农 47 户；扶植自耕农后全部 80 户均为自耕农。扶植自耕农前 1428.42 亩耕地，自耕占 35.85%，佃耕占 64.15%；扶植自耕农后全部为自耕，地权分配是 6—20 亩 33 户，21—30 亩 32 户，31—50 亩 15 户。^⑧ 说明北碚实施扶植自耕农完成后，地权集中问题已得到解决。龙岩县不仅通过实施扶植自耕农彻底解决了地权问题，而且为维护自耕农，办理了扶植自耕农区域各保土地信用合作社，截至 1947 年 12 月底，共有 232 社。这些合作社“对自耕土地管理，承领地价之汇收代缴，均有良好成绩”。^⑨ 土地信用合作社成为联结农家与土地金融机关的纽带，也为维护自耕农发挥重要作用，即自耕农“获得农业资金，不致受高利贷之压迫，而丧失土地沦为佃农，俾谋成果之永久保持”。^⑩ 仅从上述三地实验情况来看，扶植自耕农试验区成效接近平均

① 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 3 编《财政经济（六）》，第 206 页。

② 杨振亚：《抗战时期国民政府扶植自耕农政策初探》，《南京大学学报》1985 年增刊二。

③ 朱宗震：《战后国民党对中共土地改革政策的回应》，《孤独集》，上海：上海书店出版社，2001 年，第 267 页。

④ 卢伟明、张艳飞：《抗战后期国民政府扶植自耕农运动初探》，《牡丹江师范学院学报》2007 年第 5 期。

⑤ 四川省地方志编纂委员会：《四川省志·金融志》，成都：四川辞书出版社，1996 年，第 256 页。

⑥ 魏宝珪：《湟惠渠灌溉区之扶植自耕农》，《人与地》第 3 卷第 7—8 期合刊，1943 年 8 月，第 62 页。

⑦ 甘肃省府编：《甘肃省试办扶植自耕农初步成效报告》，第 13 页。

⑧ 樊克恩：《北碚扶植自耕农示范区纪实（三）》，《地政通讯》第 24 期，1948 年 1 月 1 日，第 31、32 页。

⑨ 李耀福、陈国琨：《龙岩县扶农耕作之检讨》，《协大农报》第 10 卷第 3—4 期合刊，1949 年 6 月，第 193 页。

⑩ 《龙岩扶植自耕农放款业务报告》（1947 年 3 月），《地政通讯》第 17 期，1947 年 6 月 1 日，第 25 页。

地权的目标。

二是土地金融的实施是否起到扶植自耕农的作用。随着各地扶植自耕农工作相继展开,土地金融密切配合,各年都有扶植自耕农贷款放出。如1942年放款49.35万元,1943年放款1217.92万元,1944年核定甲乙两种放款22950万元,分布于川桂等13省70余县市,其中甲种实贷4350.45万元,创设自耕农4965户,购赎及解债自耕地54929亩;1945年核定甲乙两种贷款总额33250万元,业务包括15省79县4市1局,其中创设自耕农贷款8824.66万元,协助政府及农民收购土地110060亩,扶植自耕农7770余户。^①具体到每个扶植自耕农试验区,土地金融的作用也是很明显的。如龙岩“扶植自耕农征收土地所需资金,除农民自行负担者外,系向中国农民银行贷借”。在借贷过程中,农行也考虑到农民利益,“凡贷款的动用和承领地价的收回,对县政府及农民,在手续上莫不予以便利,即以银行本身有直接利害关系的,利率高低与土地债券配搭多寡,亦能顾到农民的负担和地主的权益,与政府慎重磋商,适当规定,此种尊重政策,不计盈亏,始终对政府全力支持的作风,站在实现耕者有其田政策的立场上,确是值得称颂的,故本县扶农业务的完成,土地金融与土地行政能够密切配合,也是一个重要的因素”。^②湟惠渠“原有地主由政府向农民银行借现金及土地债券予以补助。农民得地后,甚为欢欣,越年收获大增,缴还地价甚为踊跃,此为运用土地债券扶植自耕农之又一事例”。^③北碚农家不仅获得购地贷款,而且农户已在3年内将所贷购地款偿清,^④并非《四川省志·金融志》所记载的“未产生实际影响”。

三是实施扶植自耕农地区农村经济与社会的考量。扶植自耕农是为了促进农村经济发展和进步,在这方面也取得明显效果。北碚示范区扶植自耕农完成后,“农业收益,普遍增加”。农产物增加,扶植自耕农前的1942年为1839市石,1945年为2400市石,增长30.5%;经营费用减少,扶植自耕农实施后土地、劳工等费用和高利贷都有大幅降低;通过经济作物栽培、储押借款办理、农产品贩运与加工等途径,提高农产品价格;农村副业收入增加,扶植自耕农后农家养猪、养鱼、草帽缦、编制竹器等收入都有大幅增加;农民生活有所改善,扶植自耕农前农家80%的细粮交租给地主,自己只有“食用粗粮”,扶植自耕农后,“谷物均为农民所有,供自己食用”。^⑤农民温饱问题在扶植自耕农地区也得到解决,如龙岩县人多地狭,土地重新分配后,每农户最多20亩,少者仅有10亩半,“惟农户取得地权后,咸知此后农产收入,不致再受地主剥削,多能勤恳耕作,使生产量增加。加以农民没有地租负担以后,经营副业的资金亦较宽裕,其副业收入自比过去增多,故四、五口之家,大都粗可温饱”。^⑥乡村社会的政治生态也发生了变化,如湟惠渠灌溉区“向之豪绅,以金钱势力压迫操纵者,无所施其伎俩。而无田可耕,习为盗匪之贫农亦不复存在,社会秩序,日形安定,风俗习惯,日趋正常,教育卫生等事业,亦日渐改进,例如学校,现已增至四所,学生已增至460人”。^⑦扶植自耕农对周边社会也

① 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济(三)》,第602、617—618、658—659页。

② 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济(六)》,第211、212页。

③ 萧铮:《土地改革五十年——萧铮回忆录》,第233页。

④ 《北碚扶植自耕农示范区视察报告》,《地政通讯》第16期,1947年5月1日,第22页。

⑤ 樊克恩:《北碚扶植自耕农示范区纪实(三)》,《地政通讯》第24期,1948年1月1日,第33—37页。

⑥ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济(六)》,第211—212页。

⑦ 甘肃省省政府编:《甘肃省试办扶植自耕农初步成效报告》,第13—14页。

产生较大影响,如北碚附近各乡镇地主豪商,“不复再向土地投机,操纵田房产业,原为自耕农之农户居民,获得有效之保障,消除丧失地权之痛苦,农村社会得以稳定”;甚至附近未实行扶植自耕农地区的“不在或不耕地主,多自动请求政府征收其土地以为扶植自耕农之用;亦有其他各保之佃农援例扶植以利战时国策之推行;更有原为自耕农所请求贷与资金,以助其农业经营之改良”。^① 国民政府扶植自耕农从提倡、政策出台到实施,前后经历十余年时间,但也仅止于实验,并未在全国展开。究其原因,主要有三方面。

第一,中国传统经济以农业为核心,工商业不发达,土地是社会各阶层积累财富的主要方式。“每一个人都以买田买地身当地主为最后的企图,试看过去做官的有几人不想买几亩附廓之田……经商的赚了钱,谁不要买一片膏腴之田,准备做一个当地士绅。至于原来是地主的,更不用说,小地主想成大地主,大地主想田连阡陌,就是穷无立锥的人,他又何尝不随时在做买田置产的幻梦”。^② 土地拥有者不仅仅是商人和地主,而且大部分是政府公务人员,“做官后更可以广置田园”。^③ 一般知识分子“大部分都是地主出身,或者是由地主孕育培植出来”。不管政府官员还是知识分子,都是不自耕地主。因此,“一提到实施耕者有其田,要不自耕作的地主抛出他的土地,这好像对社会习惯打一个晴天霹雳,很自然地会引起社会上大部分人士——不一定尽是地主——心理上的不妥和疑惧,以致于起而反对和阻挠”。^④ 因此,扶植自耕农政策受到社会有产者阶层的普遍质疑,难以全面推开。

第二,受到来自国民党官僚权贵阶层的阻碍。一直以倡导扶植自耕农为职志的萧铮在谈及国民党战时土地纲要不能实现的原因时指出:“其一:为政府之官僚积习,所采之延搁战术,逐渐使问题由延缓而趋于冷漠。当时之行政、立法机关,便对本纲要并不欲采取步骤。既不依之限期实施,亦不依之拟订法律。故虽系总裁之交议案而经大会通过者,乃仍为具文。其二:为财经当局之消极反对,当时兼财长孔祥熙,经长翁文灏,对此案私下反对甚烈,认为乃系采取书生之见,故不欲有任何积极行动,而且以先办好‘实行实征’为挡箭牌,而延搁土地政策”。^⑤ 尤其是出身于地主的官僚和做官后广置田产的官员,“土地改革多少要革去他们的既得利益,他们自然要反对。他们都是有权有势,能说能行的,这一般反对的力量非常强大。改革计划必须通过政府,也就是必须通过他们的手掌,他们不同意,往往可以根本推翻和搁置。即使迁就现实,兼顾到官僚地主的利益,或由于更大的压力,改革计划在他们手中通过了,也会或明或暗的加以种种阻碍,予土地改革以致命的打击”。因此,“改革的阻碍往往直接来自政府本身,甚至在某省参议会中,反对二五减租的主力,竟全是国民党党员”。^⑥ 受权贵与官僚阶层的反对,国民政府土地改革难以在全国推行。

第三,国民政府不能在全国推行土地改革是由其执政党的阶级性质决定的。国民政府奉行维护私有制的土地政策,平均地权“并不是把私人的土地所有权,变成国家的土地所有权,只不过是推翻大地主的土地独占”。^⑦ 故1946年4月,国民政府公布修正后的《土地法》时,在《修正土地法草案趣旨之说明》中说得很明白,不管是“扶植自耕农”还是“照价收买私有土地”,

① 李挚宾:《北碚扶植自耕农示范区之鸟瞰》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第44—45页。

② 熊鼎盛:《克服扶植自耕农的阻力和困难》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第4页。

③ 万国鼎:《土地问题与官僚政治》,《土地改革》第1卷第1期,1948年4月16日,第9页。

④ 熊鼎盛:《克服扶植自耕农的阻力和困难》,《人与地》第3卷第7—8期合刊,1943年8月,第4页。

⑤ 萧铮:《土地改革五十年——萧铮回忆录》,第221页。

⑥ 万国鼎:《土地问题与官僚政治》,《土地改革》第1卷第1期,1948年4月1日,第9、6页。

⑦ 萧铮:《平均地权真诠》,《地政月刊》第1卷第1期,1931年1月,第3页。

都“盖于推行政策之中，仍寓保护私权之意”。^① 保护土地私有制是南京政府的政治主张，也是其统治的阶级基础。加之在抗战时期，“政府要征粮，要筹财税，不免仍多依赖地主合作，故各县政府及士绅均不能真正赞助二五减租的推行”。^② 因此，从顶层设计也能看出，这场旨在“扶植自耕农”的土地改革，却要维护土地私有制和地主、士绅的最基本利益。而共产党的阶级属性决定了它能够最广泛地发动农民进行大规模的土地改革，并受到贫苦农民的拥护。两相比较后，如时人在总结国民政府未能开展大规模土地改革时所言：“无他，顾全地主之权益而已。即以政府本身而论，无容讳言的潜藏着浓厚的地主意识。因为中国是农业国家，知识分子，都直接或间接的和土地有关，‘士’与‘土’是密切相连的。所以一提到土地改革，这潜藏的意识，便不知不觉的出来作祟了。”^③ 国民政府奉行土地私有制的主张，具有“革命性”的土地改革难以大规模在全国展开。

结 语

综观国民政府以“扶植自耕农”为主旨的土地改革，一方面，这是基于孙中山平均地权的思想 and 借鉴欧美等国家解决土地问题的理论与方法；另一方面，国民政府面临着日益严峻的农村经济问题，把土地改革当做解决农村经济问题的主要政策。不论从国民党政策方面还是国民政府制度层面都做了比较好的扶植自耕农设计，但由于受各种力量制约，在具体实施时转变为“各省择县试办”的实验性土地改革。在各省择定的实验区，最值得重视的一是土地金融制度的确立，一是扶植自耕农的实施，尽管只是“标本式”的点缀，但“对全国政策的意义大于对土地问题解决的实效”。^④ 因此，抗战胜利后，国民政府根据在试验区土地改革取得的经验基础上，尤其为应对中国共产党在解放区土地改革赢得农民的支持，加大执行土地改革的政策力度和举行全国“土改”的意图。1947年4月成立了土地改革协会，并于次年2月颁布《土地改革方案》，指出：“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政策与法令，并不足根本解决这一问题，如果不急求彻底而普遍的改革，实有非常可怖的后果……兹根据当前需要，提出这个土地改革的初步方案，以期迅速而普遍的达到耕者有其田的目标”。^⑤ 该方案表达出了急切而激进的土地改革政策。但此时的国民党政权已摇摇欲坠，再激进的土地改革政策也无济于事。随着国民党在大陆统治的结束，“扶植自耕农”主张者所倡导的土地改革也随之夭折。

〔作者黄正林，陕西师范大学历史文化学院教授。西安 710062〕

（责任编辑：武雪彬 责任编辑：路育松）

① 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济（六）》，第26页。

② 萧铮：《土地改革五十年——萧铮回忆录》，第231页。

③ 黄通：《我们为什么首先要求土地改革》，《土地改革》第1卷第2期，1948年4月16日，第4页。

④ 桂尘：《左右碰壁的土地改革》，《土地改革》第1卷第2期，1948年4月16日，第8页。

⑤ 《土地改革方案》，《土地改革》第1卷第1期，1948年4月1日，第21—22页。

change in pre-1949 rural areas in China. Production conditions basically retained their ancestral characteristics; this reflected not only the adaptability of traditional methods, but the fact that the labor surplus arising from the high population and scarcity of arable land left no other option. At the same time, with the encouragement of non-official organizations and government agencies, farm tools, crops, irrigation and other features of modern agriculture began to appear. Traditional grains were the main crop, but the acreage of commercial crops, especially cotton, increased significantly. Demand from foreign markets became an important factor. Nevertheless, the peasants rarely staked everything on cultivating commercial crops; their pursuit of profit was limited. There was some increase in total grain output, due not to expansion of land area but increased output per *mu* of land. This increased output was a consequence of improved production conditions, particularly the greatly increased labor input. Although this caused a decline in labor productivity, it enhanced subsistence utility.

The Nationalist Government's "Fostering Peasant Proprietors"

Huang Zhenglin(112)

"Fostering peasant proprietors" (自耕农 *zi geng nong*) was one of the important land reform policies adopted by the Nationalist government during and after the War against Japanese Aggression. The idea originated from Sun Yat-sen's theory of equalizing land rights and drew on the theories and methods of land reform in Europe and America. In the 1930s and 1940s, as the land issue became more prominent and social conflict intensified, the government began to draw up land reform policies and institutions. In 1942, it designated a trial zone for fostering peasant proprietors and began to implement this program. Rights to land were equalized, bringing social and economic change to rural areas. Due to the nature of the Kuomintang regime, social inertia, and the opposition of bureaucrats and the top echelons of the Kuomintang, the reforms failed to be introduced nationwide during the War against Japanese Aggression period. After victory of the war, the Nationalist government, based on the experience gained in the trial area and taking into account the regime crisis faced by the Kuomintang, intensified its efforts to implement land reform policies and planned to expand them nationwide. When the Kuomintang lost power on the mainland, the land reform for "fostering peasant proprietors" met a premature end.

The Oregon Dispute and the Fortunes of the Fur Trade West of the Rockies Fu Chengshuang(131)

With the rise of the beaver fur trade on the Northwestern coast of North America, merchants from Britain, Russia, Spain, the United States and elsewhere were all drawn into the struggle for the Oregon region, sparking the Oregon dispute. Famous fur trading companies such as the North West Company, the Hudson's Bay Company and the Pacific Fur Company became the instruments and representatives of the fight among Britain, the United States and others for economic and political dominance, with each advancing the policies of his own country. Thus the fur trade west of the Rockies was strongly political from the very beginning. Although the Hudson's Bay Company defeated the American fur traders in the Columbia region, it lost the Columbia River Valley area during the Oregon boundary negotiations between Britain and the U.S. in 1846. The Oregon dispute concluded with the old colonial powers compromising with the newly emerging forces in the North American continent and the fur trade giving way to agricultural development.