

Rent Reduction in Hunan and Government-Gentry Conflicts after the Victory in the War of Resistance against Japan

Xi Zhang

School of History, Beijing Normal University, Beijing, China

18234042194@163.com

抗战胜利后湖南减租与政绅博弈

张熙

北京师范大学历史学院

Abstract: After the victory in the War of Resistance against Japan, the rural economy of Hunan province was in decline. In southern provinces, where per capita arable land was minimal and the proportion of tenant farmers considerable, the tenancy system was notably harsh. In 1945, the Guomintang government implemented a one-year rent reduction policy in the recovered territories. However, due to real difficulties, Hunan province postponed its implementation until 1946 and again enacted a rent limit protection policy for tenants in 1947. Nevertheless, with the establishment of the Hunan Provincial Senate in 1946, provincial senators, representing local gentry interests, engaged in a conflict with the rent reduction ordinance put forth by the Hunan provincial government. The conflicting understandings between the two sides about the relationship between the existing system and rent reduction led to an impasse in the legislative process. Eventually, due to the provincial government's compromises, the rent reduction ordinances were repeatedly revised and ultimately became hollow in substance. At the grassroots level, seeing this situation, implementation was delayed, turning the ordinances into mere paper decrees. Throughout this process, the tenant farmers, deceived by the landlords, resented the government, and the credibility of the Guomintang government was gradually depleted.

Keywords: Hunan Province, rent reduction, provincial government, provincial senate, government-gentry conflicts

摘要: 抗战胜利后，湖南农村经济凋敝。南方各省人均耕地较少，佃农比例较大，租佃制度情况颇为恶劣。1945年，国民政府在收复区推行一年的免赋减租政策。湖南省因现实困难迁延至1946年补办，又在1947年推行了限租护佃政策。然而随着1946年湖南省参议会的成立，代表着地方士绅利益的省参议员跻身民意机关，化身为民意代

表与湖南省政府的减租法令相博弈。双方对现行制度与减租关系认识的不同，导致省府交议法案搁置难决。最终由于省府的妥协，使减租法令不断被删改，徒具形式。基层见状则迁延执行，终使法令成为具文。在这一过程中，佃农反受地主愚弄而怨恨政府，国民政府的公信力也逐渐消耗殆尽。

关键词：湖南省；减租；省府；省参议会；政绅博弈

一、引言

民国时期，国民政府曾进行过三次减租的实践，即大革命后浙江首先实行的二五减租、抗战时湖北省主席陈诚在湖北推行的二五减租及抗战胜利后在收复区推行的二五减租。^①相较而言，浙江推行二五减租的主要动力在于浙江省党部，却遭浙江省政府的抵制且未获国民党中央的支持，党政博弈过程中省党部孤立无援。抗战时湖北省的二五减租则带有非常明显的个人强权特征，陈诚对地政改良的强烈主张及其强大的行政能力，使二五减租得以在湖北推行，但终因陈诚调职而草草了事。^②抗战胜利后各收复区推行二五减租的动力与阻力皆有较大差别，国民政府设立的新机构——参议会（即民意机关）在此过程中与政府的关系亦呈现多样化。

目前，学界对二五减租的研究从整体性评述转向个案研究，其中受关注最早且成果最丰富的是浙江省的二五减租运动。近年来，学界对抗战时期湖北推行的二五减租及战后四川、苏南等地的二五减租运动亦有涉及，但有关战后国统区二五减租的研究仍相对薄弱，^③而且对参议会在减租过程中的作用未给予充分重视。如前所述，抗战后各省推行二五减租的动力与阻力亦有相当大的差异，譬如有学者指出减租主要是国家以行政命令的方式强势介入租佃制度之中，但是四川省政府和各县参议会却将减租政策一再拖延缓办。^④与四川相比，湖南省在推行减租的过程中，政府和参议会长期处于对立面，双方的博弈对减租政策的制定与推行尤为关键。此外，战后湖南省的减租经历了“二五减租”与“三七五限租”两个阶段^⑤，二者在政策上具有明显的连续性，但在推行力度与方式上又有一定的差异。因此，本文拟在既有研究的基础上，从湖南省政府与省参议会博弈的角度入手，分析新因素的介入对湖南省减租的方向性影响，进而理解湖南省基层推行减租的困境。

二、抗战后湖南土地问题管窥

从全面抗战到湖南解放前的十二年间，湖南农村经历了巨大变化，主要是：土地更加集中^⑥，使用却更加分散；封建剥削更加残酷；一批新兴的当权地主兴起；加以天

^① 有学者对民国时期国民政府三次二五减租实践划分不同，将 1949 年西南四省一市推行的农地减租作为单独的减租实践，略去了抗战时期湖北的二五减租实践。但笔者倾向于 1949 年西南推行的农地减租仍是四川省二五减租政策的转变阶段，二者之间有明显延续性，未必能单独划分出来。

^② 相关研究参见何志明（2014）：《训政前期国民党中央与地方党部的政治分歧——以 1929 年浙江二五减租为考察中心》，《民国研究》第 1 期，第 76-91 页；刘乔乔（2018）：《抗战时期湖北“二五减租”研究》，硕士学位论文，华中师范大学历史文化学院。

^③ 抗战后二五减租的个案研究多聚焦于租佃关系发达的四川与苏南，其中有关四川的研究参见李牧凌（2006）：《民国四川“二五减租”运动研究（1946-1949）》，硕士学位论文，四川大学历史文化学院；李德英（2009）：《生存与公正：“二五减租”运动中四川农村租佃关系探讨》，《史林》第 1 期，第 55-65，186 页；苏南的研究参见刘海军（2011）：《战后苏南“二五减租”的困境（1945-1949）》，硕士学位论文，南京大学历史学院。

^④ 参见张杨（2020）：《土地收益分配视野下四川二五减租运动研究》，《史林》第 1 期，第 169-180 页。

^⑤ 1949 年虽颁布过限田法令，但已无任何推行的可行性了。

^⑥ 对于湖南省抗战后至解放前土地更加集中说，亦有学者持反对态度。如陈向科提出 20 世纪三四十年代湖南土地占

灾人祸，农村经济达到空前破产的程度。^①尤其是最后一点，在抗战胜利后的湖南愈发严重，正所谓“大军之后，必有荒年”。时任省府主席的王东原，在上任第三天便赴湖南戡灾。“先后经衡山衡阳祁阳零陵各县与耒阳之边境，访视农村百数十处，村户瓮中釜中，很少发见有米粒者。沿途饥民成群，难童满街，掘食之草根达十数种，灾民面目枯脊黝黄全无人色，估计灾民至少不下两百万人，生机濒于危殆”^②。在此困境下，农村经济的复兴成为湘省当务之急，而土地问题又是农村经济的重中之重。

湖南和平解放后不久，湖南省委政策研究室便对部分区域进行调查。调查对象为代表滨湖区的湘阴县和丰乡的四个保，代表丘陵区的长沙县黎托乡四个保及益阳县一个保，代表山区的邵阳县震中乡三个保及益阳县一个保。其农村各阶级人口与土地占有情况如表 1：

表 1 湖南省农村各阶级人口与土地占有百分率表

阶级	地主	富农	中农	贫农	雇农	其他
人口百分比	3	5	30	39	10	13
土地百分比	47	13	26	7		
每人占地（亩）	19	5	2	0.2		
公田百分比	8					

资料来源：李锐（1950）：《湖南农村的状况和特点》，载新湖南报编：《湖南农村情况调查》，汉口：新华书店中南总分店，第 5-6 页。

此一调查虽仅抽样部分区域，但仍可说明湖南土地关系的一般状态。事实上，在 1942 年，湖南省地政局曾对全省耕地分配进行调查，详见表 2：

表 2 湖南省农业人口及耕地分配百分率表

农户	私人地主	自耕农	半自耕农	佃农	雇农	合计
占农村人口百分率	10	10	30	40	10	100
占有耕地百分率	25	13	39			77
占有耕地面积（市亩）	10425519	5415750	16247250			32088519
备考						其余百分之 23 为政府及社团公有土地

资料来源：湖南省地政局编（1947）：《湖南省地政局团体会员报告书》，湖南省地政局，第 4-5 页。

就表面而言，中共和国民党的统计数据有较大差异，尤其在地主所占人口与耕地百分比上差异显著。若考虑到用自耕农、半自耕农、佃农和地主、富农、中农、贫农两种不同划分方式调查的结果不一样，且所谓政府及社团公有土地亦当统计到私人地主名下，则 20 世纪 40 年代的湖南地权确实不平均，结果是“大多数的农民没有土地，或所有的土地太少，不足以充分吸收一家的生活，于是他们或向地主租地而为佃农或半佃农，或受人雇用而为雇农”^③。又由表 2 可知湖南的雇农并不占多数，但佃农与半佃农却占全省人口的极大比率，佃农众多是湖南农村的现实境遇。于此不妨再观察一下

有趋于缓慢分散。参见陈向科（2012）：《20 世纪三四十年代中国农村土地占有关系之探讨——以湖南为中心》，《东岳论丛》第 11 期，第 146-149 页。不过最近亦有学者对陈向科所用证据是否来源于中共的数据提出了质疑，参见何朝银（2022）：《土地改革前中国农村土地占有状况的分析与研究方法再探讨》，《东南学术》第 4 期，第 60-71 页。笔者亦对陈文数据来源稍持疑虑，但即便持缓慢分散论，亦肯定地主、富农阶层人均占有的土地数量远超过其他阶层。事实上，民国学者亦承认湖南地权极不平均，土地大半集中于少数地主之手当为事实。

^① 李锐（1950）：《湖南农村的状况和特点》，新湖南报编：《湖南农村情况调查》，汉口：新华书店中南总分店，第 3 页。

^② 王东原（1992）：《王东原退思录》，台北：正中书局，第 110 页。

^③ 刘燊（1948）：《湖南土地与农民问题的管窥》，《土地改革》第 1 卷第 5 期，第 13 页。

其他地区的地权结构，以纵向的视角更好地认识不同时期自耕农、半自耕农与佃农所占比的变化，详见表 3：

表 3 1947 年十五省农佃分布

年别	自耕农	半自耕农	佃农
1937	37%	26%	37%
1938	35%	27%	38%
1942	38%	26%	36%
1946	40%	25%	35%

资料来源：国民政府主计处统计局编（1947）：《中华民国统计提要》，南京：国民政府主计处统计局，第 19 页。笔者省略了其中部分年份，仅录起始年及同时期年份。其中地区包括：浙江、江西、湖北、湖南、四川、河南、陕西、甘肃、青海、福建、广东、广西、云南、贵州、宁夏等 15 省。

由表 3 可知，就国统区平均而言，自耕农的比例在抗战以来略微增加，佃农比例则相对减少。但同时期湖南的佃农比例显然高于平均水平，自耕农比例则低于平均水平。再以华北地区相较，张佩国指出 1937 年的山东自耕农占全体农户的 74.73%（当包括一定比例的经营式地主），佃农仅占 4.61%。^①赵牟云亦指出“在抗战前的山西农村，以自耕农及半自耕农为代表的小土地所有制占据了绝对的主导地位”^②。可见若与华北地区相比较，湖南的佃农比例更多。故在短期内无法改善生产力的条件下，改良以租佃关系为主要矛盾的生产关系，确是必要而又急迫所在。无奈的是，彼时湖南的租佃制度却颇为恶劣，佃租条件极为苛刻，佃租额高，农民所得的收获大部份要缴纳给地主。关于具体的租额，可参见湖南省农业改进所于 1947 年度所做之调查报告，详见表 4：

表 4 湖南省各县租佃制度及二五减租实施情形调查报告

区域		湖滨区	湘东区	湘中区	湘西区	湘南区	全省平均	
包括县数		华容、南县、安县等十一县	浏阳、平江、澧县等五县	长沙、宁乡、湘潭等十一县	辰溪、溆浦、麻阳等二十四县	衡阳、郴县、祁阳等二十四县	包括全省七十五县	
地权分配 (百分数)	自耕农	22.2	25.0	24.6	42.7	24.8	30.1	
	半自耕农	32.7	35.0	20.8	20.8	30.1	26.5	
	佃农	34.0	23.3	42.1	29.3	36.6	33.80	
	地主	10.2	17.0	13.0	8.1	9.2	10.07	
租额 (百分数)	水田	最高	48.8	57.0	61.9	53.2	61.3	51.20
		普通	37.7	48.0	51.4	46.0	51.6	47.50
		最低	28.3	38.0	43.6	36.2	37.5	36.60
	平原旱地	最高	43.1	42.0	48.9	43.3	46.5	45.3
		普通	33.7	36.0	42.4	38.7	36.7	37.69
		最低	26.2	27.0	31.3	26.2	25.3	26.60
	山坡旱地	最高	21.5	36.0	39.6	36.1	38.3	35.17
		普通	15.3	28.0	33.5	32.2	29.8	28.86
		最低	11.3	18.0	22.7	20.9	21.0	19.88
实行二五减租者之成		0.2	24.7	5.7	14.8	6.3	9.26	

^① 张佩国（2007）：《地权·家户·村落》，上海：学林出版社，第 56-57 页。

^② 赵牟云（2016）：《抗战前山西土地问题新探》，《中国乡村研究》第 13 辑，第 1-28 页。

数%							
二五 减租 不能 实行之 原因%	佃户恐怕退佃 不请求减租	38.9	0.0	35.5	25.0	28.3	28.90
	佃户觉得现在 租额还公平	38.9	50.0	31.1	46.8	30.8	38.43
	业主持强不准 减租	7.6	16.6	11.1	9.4	16.9	12.26
	地方政府推行 不力	15.2	33.3	22.2	18.8	24.2	21.20

资料来源：熊肇陶（1947）：《湖南省各县租佃制度及二五减租实施情形调查报告》，《农业建设》第3卷第1期，第62-64页。本表删去了原表中纳租方式部分。

需要说明的是，农业改进所调查的区域遍及全省各县，共发出调查表七百余份，调查对象多系当地小学教师、合作指导员、银行农贷员、私立农场管理员、乡镇公所经济干事以及一部分农民。扣除不合理者，有效调查计三百余份，统计方法采用算术平均数及加权算术平均数。就样本容量而言或许并不充分，但仍具有一定的参考价值。与地政局所做调查稍有不同，农业改进所的调查报告并未关注农地占有比的问题，而是聚焦于租佃关系，这更好地反映出了抗战后湖南租佃制度的具体情况。更值得一提的是，农业改进所的调查报告是在1947年，彼时湘省正在推行二五减租，故该报告调查了实行二五减租的成效，并分析了二五减租不能实行之原因（详后）。结合该报告与地政局所做之全省耕地分配调查，可以对抗战后湖南土地占有情况及租佃关系有更清晰的认识。由表4至少可获取三条有效信息：第一，全省各区差异颇大，不应当简单采用“一刀切”的土地政策，需考虑各地区不同的地力与租额情况，不然或可造成本身租额并不太高的中小地主的合理利益受损，成为政策推行的阻力；第二，就全省平均而言，土地越肥沃则租额越高，最高者甚至超过了50%。须知依《土地法》规定租额不得超过正产额的37.5%，而全省水田的大半皆超过了政府规定的法定租额。佃农所需承担的压力可想而知；第三，对于政府推行的二五减租不能实行的原因，较多数佃户反倒认为现在租额还公平。此点颇堪玩味，已经预示着政府的公信力的极度丧失，政府的宣传未能使佃户明了二五减租的含义与目的，造成佃户“宁信地主、不信政府”，成为其始终无法解决的重要难题。

以上就整体和纵向方面分析了战后湖南人地关系的不平等，下面再稍加对比湖南与南方各省的土地分配情形，以更进一步说明湖南土地问题之严峻。中国南方每农户平均亩数远低于北方，自不待多言。依农林部统计室编制的1946年底统计之耕地与农民表可知，其时全国每农户平均摊得耕地为22.16亩，在南方各省中，“广东11.78亩，湖南12.87亩，福建12.97亩，浙江13.16亩，湖北16.29亩，江苏16.87亩，云南18.94亩，贵州19.42亩，四川23.84亩”^①。由此可见，在南方各省中，湖南每农户平均摊得耕地面积仅略高于广东，农地关系较邻省更为紧张。此外，农业改进所的华恕也在1946年感叹道，“（湖南）佃农几及一半，与全国比较，仅低于粤闽等省，……在佃农保护法尚未实施之时，渠等自受地主超经济之剥削”^②。二者所依据的数据虽稍有不同，但综合而言，湖南在南方各省中佃农比例大、人均土地占有量较少且受地主剥削较重当是事实。在此情形下，改善既有的租佃制度，缓和人地矛盾，具有十分的合理性与

^① 国民政府主计处统计局编（1947）：《中华民国统计提要》，南京：国民政府主计处统计局，第14页。

^② 需要说明的是，华恕依据的是农业改进所农经组1942年之调查数据，统计情形为佃农（44.3%）、半自耕农（29.4%）、自耕农（26.3%），与同年地政局统计数据稍有不同，当是把地主亦纳入自耕农当中而未统计雇农比例。参见华恕编著（1946）：《湖南之农业》，长沙：亚光书局，第6页。

必要性。

三、“二五减租”的实施及成为具文

在此对国民党的二五减租历史稍作追溯。二五减租的由来虽似无定论，但最正式的提法是在 1926 年 10 月，国民党中央及各省党部代表联席会议通过的《关于本党最近政纲决议案》中，提出“减轻佃农田租 25%”^①。其含义甚为模糊，依 1935 年《中国经济年鉴》的解释为：“二五减租者，以农作物正产之全收获量先减 25%，以偿佃户所填之资本。所剩之 75%，归佃农业主各半均分。故租额系全收获量的 37.5%，农业副产品，纯归佃农所有。不另起租”。^②此项政策历年或有修改，基本原则却并没有变化。就其历程来看，1927 年七、八月间，湖南、湖北、江苏各省曾先后通令实行减租，但湖南于通令的同月内，因省府改组而宣告停顿，其余各省亦未及施行就相继取消。唯独浙江省的二五减租是个例外，却也在 1929 年后名存实亡。抗战期间，湖北省主席陈诚在湖北推行二五减租，取得一定成效。但之后由于陈诚调任他职，减租随即停止。由此可见，抗战胜利前，二五减租在各省皆未能顺利施行。这对于始终宣称要实行孙中山先生主张的“耕者有其田”理想的国民党来说，未尝不是莫大讽刺。

抗战胜利后，国民政府以战时农民损耗巨大、负荷甚重，为纾民疾苦、予民苏息，于 1945 年 9 月 3 日颁布明令：“凡曾经陷敌各省，应予豁免本年度田赋一年”。其中豁免本年度田赋的区域包括“浙江、安徽、江西、湖北、湖南、广西、河南、山西、绥远等十省”^③。这为减租提供了免赋的依据与平衡措施。10 月 31 日，行政院通令实施《二五减租办法》，规定“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”^④。就其初衷而言，意在减轻佃农负担，渐进达到“耕者有其田”的理想，实现孙中山先生的民生主义。但湘省于当年却因奉令过迟而未遵办，主要是因为湖南省府于 11 月 13 日将政令转饬各县时，已逾秋收之期，多数地方又因遭劫掠和旱灾而有颗粒未收者，执行二五减租令十分困难。（注：此处用语类似民国时期的说法，如系直接引用自原材料，请加上双引号。）加之抗战结束后，地方收复未久，交通尚在恢复，县市政府力量有限，重心亦在安定社会秩序，未能集中全力办理二五减租。即便少数县份请求延至 1946 年度施行，亦无成效可言。^⑤故湖南省政府真正开始着手实施二五减租已经到了 1946 年王东原主湘与湖南省参议会（以下简称省参会）正式成立之后。前者所代表的省政府扮演着政策制定者与执行者的角色；后者所代表的民意机关却始终阻碍、拖延政府减租法令的实施。双方的博弈贯穿整个湘省战后土地改革运动始终。

1946 年 5 月，湘省参议员选举结束，省参会宣告成立，赵恒惕当选议长。其时正值湘省省府改组，由王东原接替吴奇伟担任湖南省政府主席，并出席了省参会第一届第一次大会，率各部门首脑向省参会进行工作汇报。在 5 月 19 日的第三次会议中，地政局局长汪浩报告该年之地政工作，其中第二条便是“整理地籍，管理租佃，实行二五减租政策，防止土地兼并”^⑥。察其要点，则在于保护佃农。但若想让地主减租，在事

^① 陈顺增主编（1991）：《土地管理知识辞典》，北京：中国经济出版社，第 128 页。

^② 实业部中国经济年鉴编纂委员会编（1935）：《中国经济年鉴》（上），上海：商务印书馆，第（G）113 页。

^③ 财政部财政年鉴编纂处（1947）：《财政年鉴·三编》第五篇《土地税》，南京：中央印务局，第 57 页。

^④ 《二五减租办法（卅四年十月卅一日行政院通令实施）》（1945），《社会工作通讯处》第 2 卷第 11 期，第 41 页。

^⑤ 湖南省政府地政局提（1946）：《为补办三十四年度二五减租案》，《湖南省政府公报》第 13、14 期合刊，第 16 页。

^⑥ 湖南省参议会秘书处编印（1946）：《湖南省参议会第一届第一次大会辑览》，长沙：湘鄂印刷工厂，第 41 页。

实上却并不容易。参议员欧阳景在质询时便直言：“田赋附加太重，地主收租常难完赋。现须实行二五减租实非先行减赋不可。”^①换言之，没有免赋，便无所谓减租。但事实上，湘省 1946 年的粮食负担奇重。5 月 20 日，粮食部部长徐堪提出为解决粮食问题，“遵照二中全会决议，决议继续恢复田赋征实办法，政院业已决定，自七月一日起施行”^②。更严峻的是，因准备内战的需要，国民政府恢复军粮征借。为加强征购力量，特由省参会议长赵恒惕、省党部主任委员张炯、三青团干事长李树森联署代电各县参议会、县党部、青年团，尽力协助筹够，要求“收购军粮，以大粮户为主要对象，以次及于中小粮户”^③。

在此需对省参议员的阶级属性稍作分析。省参议员成分较为复杂，整体而言，经 1946 年选举产生的省参议员基本上是地方经济、政治、教育各界的精英代表，而占人口绝大多数的农民代表却几乎没有。就湖南的实际情形而言，湖南的大地主占地在滨湖洲土，而山地则罕有大地主。外界“以为滨湖参议员个个都有洲土，是洲土大王”^④。此外，在事实层面上，省参议员长期代表地主的利益，故而饱受舆论批评。魏光奇的研究指出“新旧士绅纷纷进入各级民意机构和地方自治执行机构，向来主导地方社会的‘绅权’因而进一步实现了组织化。对于这种组织化的‘绅权’，一般民众更加无力与之抗衡，国家行政对于它的制约也大大减弱，豪劣横行乡里、欺压良善的现象因此更加严重”^⑤。由此可见，自 1946 年湖南省各级民意机关成立后，地主（士绅）凭借其自身优势，跻身参议会当中，化身为民意代表。为兼顾其自身阶级利益与民意，他们不得不与中央政令相抗衡。但当国家权力干预过甚，以致“议无可议”时，参议员们通常会选择变相转嫁矛盾，牺牲自己所代表的民众利益，以维护自身的阶级利益。

具体到 1946 年湘省粮食负担而言，中央对湖南省田赋征实的配额定为 400 万石，征借为 100 万石（其中 50 万石以应还之粮食库券作抵），另待征省县级公粮三成，计 120 万石。省参会留省参议员于 6 月 24 日经谈话会商讨减免办法后，致电中央，希求本年度田赋征额减为 200 万石，征借 100 万石请求全免，应还之粮食库券仍请从速拨还，带征省县及公粮 120 万石请求全免。^⑥但行政院对省参会的答复却是“无法再行核减”，并复电称“查湘省赋额为 1600 万余元，照每元征谷四市斗，计应征 649 万余石，中央轸念该省灾重，减征（为）400 万石，征借本以征一借一为原则，特计谷 100 万石，均较历年为轻，不能再行减免。至公粮随赋带征，事关通案，未便由中央发补，应还之粮食库券，当由粮食部照案办理，特电转知。”^⑦由此可见，中央对湘省参会的诉求基本上全部驳回，未有任何妥协之余地。在此种赋税繁重的情况下，多为地主出身的省参议员们暗中抵制减租也是可想而知的事。

换言之，二五减租若想长期实行，有赖于中央减赋的基本保障。不然即便减了一年的赋，也是杯水车薪、无济于事。对农民而言，需要长期的休养生息，过上衣食无虞的生活。政府若仅以一年的免赋换取长期的减租，无论对地主还是佃农而言，都难以接受。

1946 年 9 月，湖南省政府发布《补办三十四年度奉令免赋实施二五减租办法》，规定 1946 年度佃农应缴地租一律依照 1945 年度实缴租额减免四分之一。但对于 1945 年

^① 湖南省参议会秘书处编印（1946）：《湖南省参议会第一届第一次大会辑览》，长沙：湘鄂印刷工厂，第 117 页。

^② 《田赋仍继续征实》，《长沙日报》1946 年 5 月 21 日，第 2 版。

^③ 《民意机关党员团员均应协助筹够军粮》，《长沙日报》1946 年 5 月 29 日，第 3 版。

^④ 《省参议会昨六次会议听取地政局工作报告》，《中兴日报》1948 年 7 月 27 日，第 3 版。

^⑤ 魏光奇（2004）：《官治与自治——20 世纪上半期的中国县制》，北京：商务印书馆，第 391 页。

^⑥ 《本会第一届第一次大会休会期间留省参议员第一次谈话会》（1946），《湖南省参议会会刊》创刊号，第 26-27 页。

^⑦ 《赋额不能再减》，湖南《中央日报》1946 年 8 月 20 日，第 3 版。

已缴之地租，除秋收后解除佃约的原佃农可向地主取回应减租额外，其余佃农并未获许。这相当于将 1945 年度的免赋减租法令延至 1946 年办理，但却承认了 1945 年佃农已缴地租的合法性。然而如前文所述，1946 年时湘省恢复田赋征实，配额异常严重，在未能减赋的前提下要求减租，便更加困难。

强行推行二五减租政令的结果则如表 4 所见，效果微乎其微。其症结在于既有上层内部意见不一，又有基层保甲长拒不执行之难。就上层而言，政府与省参会各自进行过多次讨论，均未得统一意见，更遑论具体措施的推行。政府一方在主席王东原的主持下，于 1946 年 8 月召开南岳区行政会议，有专员、县长、处长及社会贤达共 148 人出席。当讨论到二五减租时，有两种对立意见，“一种意见主张应即实行‘二五减租’，另一种意见，则以为抗战过程中，地主们已经很苦了，不应该再实行减租。会议的结论是交省府委员会周详研讨”^①。虽然省府当局表示二五减租是省政的重心，且势在必行，但始终未见其颁布具体方针措施，所见者仅几张布告而已。省参会对二五减租的讨论也未有定论，在南岳区行政会议结束后，该办法移交省参会驻委会继续讨论。但外界获知“其症结点在减租时限究减去年抑减本年，各方意见颇不一致”^②。可见省参会驻委会对二五减租的争议尚在技术环节，对如何宣传、推行以及评估影响，皆未涉及。这种上层制定者之间的迁延不决，自令基层看出端倪，亦不贯彻执行。在二五减租命令下达两年后，仍因“土劣把持，以退佃压制，且贫民无能诉讼，而法院未见切实保障，保甲长亦碍于各种关系，放弃不闻”^③，致使二五减租徒有其文。事实上，在这两年当中，据时人观察，一般佃农能受惠的，端赖于开明业主自行找佃户减租，或 1946 年新迁佃户敢向前东家索取者。但这种情形当属凤毛麟角。^④一般地主为确保自己的财产，反而团结起来抵制减租。欲使其主动放弃若干利益，绝非易事。省府若想顺利推行减租法令，则需重新制定完善方法，并有切实推行力量。否则必将重蹈覆辙，收获的仅有政令不通的结局。遗憾的是，其后省府和地政局人事虽发生变动，减租方案亦重新制定，形式上或有些许革新，但在根本上仍未解决本身具有的内在矛盾，致使新阶段的限租护佃运动亦以失败收场。

四、“限租护佃”政策的出台与初步受挫

1947 年 9 月，萧训继任湘省地政局局长。报载萧氏“历任北平市党部委员，铁道部专员，湖南省党部委员，第二区行政专员，省府委员及省训团教育长等职。平日研究土地问题，当有心得，廉正不苟，今出任斯职，尤庆得人”^⑤。事实上，舆论对萧训出掌地政局确实抱有新的期许。一方面是因其经验与人事关系丰富，萧训既是湖南省党部委员，又曾是王东原任国民党中央训练团教育长时期的门生，且与“CC 系”分子前地政局局长汪浩有同学关系。这使其兼有党、团两方面的关系，为其人事上减少了诸多不必要的麻烦。^⑥另一方面更因萧训在意识形态上素来赞成“CC 系”骨干分子萧铮

^① 社评：《如何实行二五减租》，《湖南日报》1946 年 8 月 24 日，第 2 版。

^② 《实行二五减租省参会在研究中》，《湖南日报》1946 年 8 月 23 日，第 3 版。

^③ 《二五减租实行难》，湖南《中央日报》1947 年 9 月 22 日，第 4 版。

^④ 燕奴（1947）：《二五减租的我见》，《民意》第 1 卷第 2 期，第 15 页。

^⑤ 《萧训继任湘地政局局长》，《湖南日报》1947 年 9 月 14 日，第 3 版。

^⑥ 按：湘省的党团矛盾由何键主湘时的甲乙两派形成而来，经抗战至战后，愈演愈烈。王东原晚年曾叹息称“我们的党员与团员所争的不是政策方针，而是人事地位，演变结果，不是相得益彰，而竟明争暗斗，不是同志，而是仇讎。地方上发生任何纠纷争执，党如站在甲方，团必站在乙方。相反的，团如站在甲方，党必站在乙方，以扩大事态，不使获得解决。如出一辙，更为争的对象。党要派党员，团要派团员，丑态毕现，使整个行政体系变成党团争夺对象。”（王东原[1980]：《浮生简述》，台北：传记文学出版社，第 97 页）

所提之“扶植自耕农”与“二五减租”政策。^①这无疑使外界对萧训倍加期待，盼其任职期间能有一番作为。萧训对限租运动的支持可从其在省党部工作时的“舌战群儒”窥见。在中央提出二五减租之际，萧训便帮省府推行限租运动，但在省党部的会议里，“十个人中只有一个人赞成”，他们反对的理由虽确有事实上的理据，但在萧训看来，限租运动是整个社会问题中的一环，是一次革命运动。^②有基于此，萧训日后所推行之限租运动亦围绕革命一途，以期对整个社会进行改造。

1947年12月，省参会第一届第四次大会召开。期间，萧训提出了“湖南省耕地租用实施办法草案”（以下简称草案），交由省参会审议。该草案要点有二：一是以限制租额渐次做到《土地法》耕地租用各项条文，以保护佃农，切实做到消弭东佃纷争；二是从耕地租用关系去保护佃农，从耕地买卖关系去扶植自耕农。^③与草案相伴随的，便是地政局推行的“限租护佃”运动。其用意即在限制地租，保护佃农，既可解决土地问题，达成耕者有其田的理想；又能改善农民生活，安定农村。其限租方法，则奉行行政院法令规定之“三七五限租”。简而言之，即规定佃农对地主所缴地租，不得超过农业正产物收获总量千分之三百七十五。地主除自耕外，不得无故撤佃，更不得增加押租。在减租方面，“三七五限租”与“二五减租”名异而实同，并无根本性差异。最大进步在于“护佃”二字的提出。其依据在于总结“二五减租”失败之教训，担忧地主避免减租而收回佃农租地，改雇长工耕种，致使佃农失业。因此“限租护佃”对地主撤佃做了一定限制。

但审查委员会对草案的审查意见为：“该耕地租用实施办法，用意甚善，惟事属创举，能否推行尽利，尚难逆料。为慎重起见，拟请省府根据土地法择一、二县作为地政示范县，由地政局派员指导，俟有成效，再行推及全省”。可见审查意见对草案采搁置之法，仅限于原则上的同意。更为激烈的争辩发生在12月17日的第八次会议上，各参议员对萧训的报告进行口头质询。发言的6名参议员中，5名都对草案提出反对或质疑（唯独参议员胡善志并未针对草案发言）。尤须注意的是，各参议员的反对理由中，除以“安定农村”为借口外，多将关注点转向为地主利益辩护。如周嵩提出“鳏寡孤独及小地主完全靠田过活，必先设法解决其生活问题”；席楚霖更明白说道“但忽略了地主纳赋问题，盖田租已减免，地主无收益可得，自应不能纳税”。参议员们提出的质疑不能说完全没有道理，但最大的问题在于未站在农民立场替农民考虑问题。在东佃关系中，固然双方均有可能破坏协定，但孰为弱势、哪方生活境遇更为艰困在民众眼中是显而易见的事。于此情境下，参议员坚持自己的“理性”为地主争利自会显得违背民意。12月20日的第十三次会议上，各参议员对草案的议决为：“查限租护佃用意甚善，惟拟实施办法，尚多窒碍难行之处，应交驻会委员会会同省政府重订办法，交下次大会审议通过，呈请中央核准施行”^④。这就使得“限租护佃”运动在事实上被搁置起来，省府一方的努力亦再次受挫。

外界对该次大会中的草案审议问题给予了充分关注，且态度不一。值得一提的是，湖南《国民日报》曾注意到对待土地问题与农民问题“无论如何见仁见智之不同，只有方法上的差异，与急进缓进的差异”^⑤。这一观察对于理解各方对待草案态度的差异性

^① 萧训、文斌、李震一（1982）：《湖田洲土史话》，载中国人民政治协商会议湖南省委员会文史资料研究委员会编，《湖南文史资料选辑》（修订合编本）第四集，长沙：湖南人民出版社，第263页。

^② 《萧训慨然谈地政限租运动阻碍多》，湖南《中央日报》1947年9月21日，第3版。

^③ 社论：《限租护佃运动》，湖南《国民日报》1947年12月20日，第2版。

^④ 湖南省参议会秘书处编印（1947）：《湖南省参议会第一届第四次大会辑览》，长沙：湘鄂印刷工厂，省府交议审查报告第2页；会议纪录第36-39，48-49页。

^⑤ 社论：《限租护佃运动》，湖南《国民日报》1947年12月20日，第2版。

颇有见地。其中急进一方声势更为浩大。如《长沙日报》便直言：“对于基于土地法的温和改革运动，如限租护佃等，不宜多所顾虑，应该认真从事，实在有其必要。因此，我们对于我省参议会，对于限租护佃案的搁置，不无引为遗憾！孟子云：‘如知其非义，斯速已矣，何待来年’？诸公何竟如此不思之甚”。^①对外界而言，限租护佃已属温和，再不迅速推行，则国家的基础、农民的生活将愈发艰难。省参会一方无疑持缓进立场。为证明自己的民意基础，省参会特地在己方刊物上刊载了两篇关于限租护佃问题的民众意见文章，以支持己意。有趣的是，其中一篇亦引用《孟子》之言，称若一律推行三七五限租，却“不推寻其所以，分别较量，而惟欲执简以驭繁，举一以概万，是强不同以为同，此孟子所谓‘子比而同之。是乱天下者也’”^②。不可否认，省参会在己方机关刊物上刊载支持自己的民众舆论确有自壮声势之嫌，但却难以指斥此论纯属省参会杜造。因就事实而言，草案确实存有诸多技术上的问题。省参会四次大会要求省政府重订办法，交下次大会审议，在当时确有一定理据。

1948年1月3日，省参会驻委会在四次大会休会期间进行了第一次会议，对四次大会议决的“交驻委会会同省政府重订办法，交下次大会审议通过，呈请中央核准施行”等语进行了讨论，最终议决“定期函请省府派员来会研讨并由议事组搜辑有关土地法材料送各委员先行研究”^③。地政局为顺利推行限租护佃运动，以期获得各界认同，故拟“召开限租护佃运动座谈会，先作学术上的研究，并邀请对于土地问题有研究的人士，共同商讨”^④。然而座谈会中意见虽多，但关注重心仍是技术问题与政府决心，指出“（‘限租护佃’）问题只在慎重研求实际执行的技术，毋令利未见而弊先生，反造成社会纷扰，而最重要的，则在于政府有无重大的决心，力求其彻底实施有效，同时尤须有坚强的革命领导与发动广大的农民直接参加”^⑤。

关于农民对限租护佃的运动的态度，此一时期可分为两个阶段。在得知地政局欲推行限租护佃运动之际，代表全省农民的省农会在2月6日农民节举行纪念大会，邀萧训等人演说，阐述限租护佃运动，并代表全体农民请求政府切实实行限租护佃方案。^⑥不幸的是，草案中有诸多技术问题未臻完善，尤以假手乡镇之保甲长监督执行为甚。保甲长作为地方自治基层人员，或本身为中小地主、或受地主控制，且自己不受益，故常冷视这一工作，令其推行限租护佃无异于与虎谋皮。当地方基层推行这一政策时，在益阳发生了震惊全省的邓梅魁案。作为佃农领袖的邓梅魁因支持二五减租和三七五限租政策而惨遭杀害。^⑦更为恶劣的是益阳农会理事长孟昭云及邓妻邓陈氏于晋省喊冤返益后被暴徒凶殴，该乡农会诸组长被迫逃亡外县。^⑧曾加入农会之数千会员，亦多率妻儿躲入深林丛竹之间。该乡佃农睹此惨剧，纷纷将1945年来二五减租的谷子如数退还地主以保性命，其影响之恶劣波及全省。自此湘省基层农会皆不敢再积极支持限租护佃政策，农民亦惧于业主之威胁不敢要求减租，转归沉寂。因缺少农民的支持，政府在很长一段时期中既无决心也无力量再在乡村推行其土地政策。因此，若从技术与政府决心层面观之，限租护佃政策确有诸多瑕疵，但问题的关键尚不在此，恰恰在于

^① 社论：《这是一件引为遗憾的事——省参议会何竟搁置限租护佃案》，《长沙日报》1947年12月22日，第2版。

^② 龙一鸣（1948）：《限租护佃问题》，《湖南省参议会会刊》第15、16合期，第33页。

^③ 《第一届第四次大会休会期间驻委会委员会第一次会议纪录》（1948），《湖南省参议会会刊》第15、16合期，第11页。

^④ 《讨论限租护佃地政局作学术座谈》，湖南《国民日报》1948年1月23日，第4版。

^⑤ 《“限租护佃”应该实行》，《湖南日报》1948年1月25日，第3版。

^⑥ 《农民节日瑞雪飞限租护佃请实行》，《中兴日报》1948年2月6日，第3版。

^⑦ 关于邓梅魁案详情，参见孟树德：《农民堕泪之碑——记邓梅魁烈士》（1985），《湖南党史通讯》第10期，第29-34，39页。

^⑧ 《王东原对邓梅魁案发言》，《大公报》（上海版）1948年4月22日，第6版。

地方基层是否有健全的组织来推行这一政策，尤其是佃农能否自觉要求限佃并积极参与到限租护佃的运动中来。可惜的是，至湖南和平解放，国民党基层组织始终未能发挥有效的动员能力，这在程潜主政时期亦颇为明显。

五、程潜主湘时“限租护佃”的推行与失败

1948年7月，省府人事发生重大变动。蒋介石为抚慰竞选副总统失败的程潜，任命其为长沙绥靖公署主任兼省主席，接替王东原。有趣的是，在7月5日下午湖南省党部全体执监委员为王东原践行时，王最后就主任委员张炯最近发表今后中心工作仍在“救灾”“自卫”“限租”“合作”四项表示，这正是自己两年来未了之心愿。并相信在今后党政军配合之下，一定可以说到做到。^①其中“限租”“合作”两项之未了，足以说明王东原任内限租护佃政策未能推行，所能期者仅继任者程潜罢了。7月9日，王东原离湘，程潜尚未就任。7月21日，省议会第一届第五次大会召开。当日的中心议题即为“自卫”、“救灾”与“减赋”。与张炯近日发表今后的四项中心工作相比，将“限租”改为了“减赋”，此点颇堪玩味。三日后，程潜到长沙赴任，首即积极推行“限租护佃”政策，并多次在公开场合表达自己坚定实行限租护佃的决心。此次大会中，刚上任的程潜便将“耕地租用实施办法”（以下简称新办法）交由省议会审议。比之草案，新办法在内容方面有所完善。省农会在知悉新办法后，电请省议会道：“兹闻本省省政府经订定湖南省耕地租用实施办法，咨请贵会审议，其内容闻系推行行政院三七五限租命令，本会代表全省农民，一致竭诚拥护，用特电请贵会，贯彻政府法令，并顺应民意。予以通过。”^②不料，省参议员们对新办法却多加抵触。

在7月26日的第五次会议上，13名参议员对萧训的工作报告进行激烈质询，除极少数不痛不痒的口头支持外，绝大多数参议员皆对限租护佃持反对意见，双方的矛盾达至高潮。表面上，参议员们以安定社会、安定农村为由，实际上仍极力为地主辩护，甚至将罪责归咎于佃农。如参议员彭维基堂而皇之地宣称：“最近试行土地政策的结果，在某一方面，不无奖励农民堕落之嫌，……最近滨湖各县，狂嫖阔赌者，多半是佃农，少有地主。”青年党参议员罗湘甚至嗤诋“三七五限租”为“无聊”的政治。致使萧训最后回斥罗湘道：“现在贵青年党也是参政党，请你们把这‘无聊’政治变为‘有聊’政治。”^③对该日的激烈争辩，舆论称之“昨日在会场上反映的言论，与参议员本身利益有关，故一片不满限租护佃之声，颇令人感到参议会未能真正代表‘民意’，即能代表之‘民意’，亦仅为极少数享有独占利益之地主说话，对于湖南最大多数之一千多万佃民，即议会一部开明人士，亦认为说得太少”^④。最终在8月4日的第十六次会议中，省议会省府交议的新办法彻底删改，致使其立法原意根本丧失，办法中设立的组织与机构亦一笔勾销，如“承租人与出租人发生争议时，调处纠纷的佃租委员会被裁除了。佃户与地主订约时护佃的部份，只保留了保护地主的精髓”^⑤。如此一来便彻底暴露出省参议员们所代表的“民意”究竟为何，其代表地主阶级利益的阶级属性也一目了然。

程潜得知省议会否决省府草拟的办法后，次日接待记者时表示：“本人主湘之始，即揭橥土地改革为今后施政重点之一，且抱定决心，必期顺利贯彻执行。……此项办

^① 王东原（1992）：《王东原退思录》，台北：正中书局，第188页。

^② 《限租护佃刻不容缓》，湖南《国民日报》1948年8月1日，第3版。

^③ 湖南省参议会秘书处编印（1948）：《湖南省参议会第一届第五次大会辑览》，长沙：湘鄂印刷工厂，会议纪录第25-31页。

^④ 《省参议会听取地政报告》，《湖南日报》1948年7月27日，第3版。

^⑤ 陈襟湘：《地主们胜利了》，《湖南日报》1948年8月5日，第3版。

法民意机关如竟不同意或遭否决，本人仍拟提请复议，务期必能顺利进行。”^①然而复议最终未见果实，省府仅公布了三项“限租”法令，主要内容包括：“（一）租额悉以正产物千分之三百七十五为限，不及者照旧；（二）前项规定自本年实行，佃农不得短少拖欠，地主不得苛索浮收，灾歉者酌量减免；（三）地主除自耕外不得无故撤佃，也不得增加押租，已缴押租应按当地利率计息扣还佃农。”^②但法令公布不到三天，由于地主们的压力，又将第三条关于押租扣息部分重令删去。这充分显示了省府对省参会决议的妥协。如此，三项法令在限租护佃的意义上仅存空壳，对地主的约束力大为削弱。

需指出的是，省府对将法案交省参会审议一事意见不一。民政厅科长潘佑周便在某座谈会中率直表示，新办法“经过参议会一再的修改宰割，已经是不通之至了！根本原则不该交议，因为这政令只有执行，为什么要送给参议员去议呢？政府只要有决心，报部后即可实行，所以一拖再延的责任，是省政府自寻的麻烦”^③。潘言或可代表部分省府要员的心态。理论上，省府与省参会出现矛盾之时，可以提交行政院复议，至少不当一味向省参会妥协。土地改革迫在眉睫，省府却期望省参会审议通过改革法案，殊不知省参议员本是现行制度下的既得利益者，其中不少人甚至是洲土大王，代表的是少数大地主的利益，对有损于自身利益的法案，他们当然反对。

时至1948年12月省参会第一届第六次大会时，萧训对限租运动作了详细汇报，承认三七五运动未达到理想目的，并指出了四条原因：“（一）公布命令太迟延，错过时机。（二）农会组织不健全，为土豪劣绅把持。（三）地主以收回自耕为词，威胁佃农不得减租。（四）地方政府因不敢得罪于豪劣，致不能全面推行命令。”^④萧氏所言道出了国民党对乡村底层控制薄弱的致命弱项。以下略举史实以证国民党在基层的组织动员能力之孱弱。对于第（一）点，表面上看是因客观因素限制所致，实则蕴藏了地主急切盘剥的心思。程潜政府在8月宣布了限租法令，但不同地区、不同阶层收取信息的时间不一致。显而易见的是，地主得知信息自当比佃农要早，对此作出的反应也先于佃农。如在衡山县，“听说今年要进一步推行‘三七五减租’，地主们收租反而更急性更厉害更不讲情面了”，至十月，“地主们的租谷是早就收去了，而且今年特别比往年早”^⑤。在资兴县，“地主们听到三七五限租的消息，更催逼得紧急”，“一对贫农夫妇，只得双双自杀”^⑥。由此可见，由于信息获取的时间差，地主往往更急切威逼收租，反使佃农生活愈加艰难，小农家庭的没落也常见诸报端。这恰恰反映国民党在国家建设中对基层的渗透力远不如地主，自难真正将实惠带给农民。

对于第（二）点，前述邓梅魁案便是典例。尤其令人深思的是邓案的后续效应，显见地主武力胁迫与抗拒之阴鸷。国民党基层政权组织中，敢与地主对抗的为数不多，邓梅魁本属罕例。地主为防止类似邓一样的农民领袖出面领导运动，不惜采武力压迫与扣“红帽子”。在邓梅魁死后的一个月里，箴言乡的地主贿赂枪兵压迫佃农退缴二五减租的谷子，并强迫退佃。箴言乡第十七保中便有九户佃农被地主压迫退租退佃。乡农会的理监事和组长都纷纷逃避，乡农会有三个组长被不明身份的便衣枪兵搜捕，箴言乡几成黑暗世界。^⑦对于邓梅魁本人，更被诬指有“共党嫌疑”，“声援邓梅魁的人，

^① 《程兼主席坚定表示限租护佃期必实行》，湖南《中央日报》1948年8月6日，第3版。

^② 林涛：《限租运动在湖南》，《群众》第2卷第39期，1948年11月4日，第21页。

^③ 陈襟湘：《竖立起限租护佃的大纛——记昨晚社会新邨的座谈会》，《湖南日报》1948年8月12日，第3版。

^④ 《湖南省参议会第一届第六次大会第五次会议纪录》（1948年12月24日），湖南省档案馆藏，档号：00023-001-00048-5。

^⑤ 《“三七五减租”在衡山》，《小春秋》1948年10月13日，第2版。

^⑥ 《限租护佃给农民带来了什么？》，湖南《中央日报》1948年10月23日，第5版。

^⑦ 李震：《湖南的土地改革运动兼记献身土地政策的农民邓梅魁之死》，《大公报》（上海版）1948年4月23日，第6

被加上了‘红帽子’”^①。由此可见作为国民党基层组织的农会在地主武力胁迫与抗拒之下显得多么脆弱。尤其是扣“红帽子”的政治手腕，更使有心支持国民党土地政策的人栗栗危惧。

对于第（三）点，自二五减租时期便是地主抵制佃农要求减租的寻常手腕，基层各地颇为常见。最有力的反证便是省政府不厌其烦地申明对收回自耕的限制。这种反复申明是对现实中收回自耕现象的无奈之举，政府既无力制止地主收回自耕，只能靠不断重申“大义”以示政令，不难看出政府之式微。

对于第（四）点，可从基层佃农对限租政策信息的获取程度窥见一斑。如据记者调查，在长沙市周边各乡百分之百的无人实行。只因地主们有意歪曲“三七五限租”，宣称要将所有生产产品皆按“三七五”比例交租，这种限法，使佃农觉得限租与不限租差不多，有些原来租谷轻的，反要重些。^②如此一来，地主不仅成功抵制了政府限租法令，反使佃农怨恨政府，从而渐失民意。毗邻省会的长沙市周边各乡尚且如此，偏远地带的乡村更可想而知。

综上所述，省府一方对限租运动失败的原因作了一定的总结，反应出的根本问题即在于政府渗透力与控制力未下沉至乡村底层，组织和动员能力亦不足以支撑这样的运动，其失败自势所必然。

问题的关键尚不止于此，虽然省府发现了问题之所在，倘若能针砭时弊，未尝不有所获。遗憾的是，程潜和萧训二人都曾提出过制度上的革新，却始终欲从调和入手，避免冲突，企盼地主与佃农合作，从而实现民生主义目标。这在程潜的《告湖南农民书》中有清晰体现，文末言之：“总之复兴农村，是要使大家的利益相协调，不是使大家的利益相冲突，是要使大家互相互爱，是要使大家明白上面所说的各种要领，共同努力，和平奋斗，来完成复兴农村建设湖南。”^③取协调而非斗争，或可视为省府根本着眼点所在，这无疑受制于其自身所处之环境与立场。有学者曾指出：“由于以程潜为首的湖南省政府当局仍然属于国民党政权的一个组成部分，加上许多措施都是打着‘戡乱救国’的招牌，所以，它不可能从根本上铲除政权内部的积弊恶习，也不可能解决其同广大人民群众之间的矛盾，因而也就不可能达到预期的目的。”^④综合观之，此论确有理据所在。

不妨再看看民间舆论与中共地下党领导的报刊对限租护佃政策的态度。有趣的是，二者与省府都关注到了现行制度的问题。在民间舆论一方，史志恒便指出：“限租护佃政策在原则上是善意的，但现行制度——包括社会的，政治的经济的——如果不作飞跃式的大转变，大更新，仅是头痛医头脚痛医脚地从枝节问题上图改进，这个政策是不会实现的。”具体言之，现行制度实质上仍是维护地主的制度，“地主阶级出身的人可以藉现行制度爬到我们这个社会的金字塔之顶点，于是政府、党团、民意机关、社会事业机关都为地主或地主的代表们所私有，社会的统治权全盘操在他们手里，一切劳动力都为他们所役用，一切生产手段为他们所独占”^⑤。其实就上层而言，地主的代表主要还是在民意机关的参议会当中，许纯一便直言：“我以为若要本省地政办得通，三七五限租行得通，对于这些参公们，恐怕也只有请他们‘走’了。”^⑥显而易见，在民间

版。

^① 陈襟湘：《地主们胜利了》，《湖南日报》1948年8月5日，第3版。

^② 《限租护佃的布告竟有这样的妙用》，湖南《中央日报》1948年10月21日，第5版。

^③ 《程潜主席发表告湖南农民书》，《中兴日报》1948年10月26日，第3版。

^④ 陈先初（2004）：《程潜与近代中国》，长沙：湖南大学出版社，第255页。

^⑤ 史志恒：《“限租护佃”政策为什么不能澈底实行？》，《湖南日报》1949年2月23日，第3版。

^⑥ 许纯一：《参议员一言一语都代表私人利益》，《湖南日报》1948年9月4日，第4版。

舆论看来，不彻底改变现行的制度，仅靠一纸政令难以推行下去。而要改变现行制度，绝非省府认为的协调、互爱便可实现，尤其是对代表地主利益的参议员们，甚至到了请“走”的地步。

此外，长沙尚有一份接受中共地下党领导的报纸——《实践晚报》，对限租护佃也有独到的评论，认为“从民生主义去看当前的所谓土改运动，所谓限租护佃办法，确实有点近于‘笑话’。笔者不仅不能从限租护佃的办法内找出任何能够配合促进农业生产技术的因素，不仅不能发见有何影响国家社会财富增殖之可能，而且，要想附会出限租护佃与土改运动的关系，都不容易。显然，这个限租护佃办法决不是土改运动的内容。这仅仅是一种对农民的绥靖政策，目的只在安定佃农生活，以对抗当前的大变乱……实际上，全盘问题的解决，端在于整个基础与制度的更张”^①。不难看出，与一般民间舆论相比，中共领导的报刊对限租护佃的批评更为激烈。前者尚承认限租护佃在原则上的善意，《实践晚报》则直斥其为绥靖政策，最后的着眼点仍在制度的更张方面，只不过这种更张远比民间舆论认为的“更新”更为彻底。

六、结语

我们或可通过省府和省参会对现行制度与减租政策之间的关系来窥视二者的心态。前已述及，省府、民间舆论、中共地下党领导的报刊皆视制度为推行减租失败的关键因素。不仅如此，省参议员中亦有人将制度变革与减租成败相联系，可见制度原因是时人的共识，而差异在于如何认识制度与减租成败之间的关系。省府一方以萧训和程潜为代表，视限租为一场运动，意即对整个社会进行变革。但他们身处国民党政权之下，对这种变革十分小心谨慎。萧训自认“我得秉承上级指示工作，我得一点一滴地做，能够做得一点对农民有益的事情，也是好的”^②。程潜更如前文所说采协调而非斗争的方式，求东佃关系之和谐共处，来提高佃农的生活水平。因此，省府的减租政策在外界看来自然是“温和”的。但这种“温和”在省参会眼中却成了“革命”，萧训亦被称为“革命的地政局长”。在省参会看来，现行制度纵当改变，亦不当先改土地制度，且现行土地制度下的东佃关系反倒和谐，换言之，自身利益不当先受牺牲，东佃关系不需变革。如省参议一届五次大会时青年党参议员罗湘便认为在实现“耕者有其田”的同时必要求“工者有其厂”、“教者有其校”、“老者有所养”、“幼者有所育”，这无疑是将土地问题的重要性降至为一般性问题，从而缓解土地变革的迫切性，变相地维持现行制度。罗湘绝非参议员中的个例，席楚霖更直接主张“在没有好办法以前，不要随便变更，以求安定社会，安定国家”。陈云章则为东佃关系辩护称：“我认为农民的敌人，决不是分配不均，也不是地主剥削，而是天灾官灾。农民所迫切需要的，不是人与人的斗争，不是佃农与地主的斗争，而是将地主佃农自耕农结合在一条线上，向自然斗争……”^③综合言之，在省参议员眼中，现行制度速变不如缓变，缓变不如不变，东佃关系无须革命，应促使佃农与地主的结合。省府和省参会对现行制度与减租关系的认识虽有微妙的差异，但最终都寻求对现行制度的维护。这也致使在外界舆论一致求变的声音下，省府仍然寻求与省参会的妥协，将减租法令一再删改，最终徒具形式。基层见状亦未有力推动，反使地主利用该法令愚弄佃农。

有学者曾指出国共两党“二五减租”政策效果有天壤之别，其原因在于“两党不同的

^① 《论所谓“土改运动”》，《实践晚报》1948年7月27日，第1版。

^② 《萧训慨然谈地政限租运动阻碍多》，湖南《中央日报》1947年9月21日，第3版。

^③ 湖南省参议会秘书处编印（1948）：《湖南省参议会第一届第五次大会辑览》，长沙：湘鄂印刷工厂，会议纪录第28-29页。

性质宗旨，立场观点，以及在此基础上推进工作的态度、方法的不同。中国共产党之所以‘能’，就在于它彻底的革命性、强大的执行力和实事求是的工作方法”^①。若借用黄克武的转化与调适这一组对照概念来分析^②，整体言之，国民党思想上无疑倾向调适类型，具有与现实世界相互妥协的精神。中国共产党更具有转化型思想，主张运用有效的方法立即实现理想。这就致使国民党政权内部之间在权益关系上常取妥协之法，即便意识上想做出全盘性、整体性改变，现实中却寄希望各方和谐共处，再通过局部的改良实现点滴式的进步。但正如前文所说，抗战胜利后的湖南在人均耕地、租佃关系、佃农比例等关键性问题上都处于较为严峻状态，且东佃矛盾是客观既存的事实，而地主又显然是此一矛盾的主要方面。在此背景下，改变现行制度极为迫切。无奈的是，在省府与省参会的博弈中，最终以省府一方的妥协与民意基础的牺牲为结局。上不能行，则下不能效，湖南省政府的减租运动趋归失败，国民政府的信用也由此不断消耗殆尽。

鸣谢：本文写作过程中，曾得到北京师范大学李帆教授及中山大学张文俊副教授（现为太原理工大学教授）的指导，在文章修改过程中，吸取了两位匿名外审专家的宝贵意见，同时，在文章校刊过程中得到了张家炎老师及赵珊老师极为细致的修改建议，在此一并深表谢忱！

作者简介：

张熙，北京师范大学历史学院博士研究生，主要从事中国近代文化史及政治史研究，尤其关注全面抗战以来湖南省的经济、政治、文化演变与发展。在《中国经济史评论》、《安徽史学》、《历史教学问题》等学术期刊发表论文多篇。

^① 樊宪雷（2021）：《试论中国共产党为什么“能”——以国共两党“二五减租”政策实施情况为例》，《中国井冈山干部学院学报》第1期，第105页。

^② 黄克武认为转化与调适类观念差别在于，转化类型的思想倾向彻底改造的理想主义，调适思想则倾向逐步改进的现实主义。转化类型的思想家往往追求绝对完美的理想，具有乌托邦精神，而且主张运用有效的方法立即实现理想；调适类型的思想家则追求较平实的目标，或强调阶段性、等级性的成就，他们对于现实多带有妥协的精神，认为现有的社会无法完全改变，在方法运用上他们多采取局部的改良方案。参见黄克武（2016）：《清末民初的民主思想：意义与渊源》，收入黄克武：《近代中国的思潮与人物》，北京：九州出版社，第43页。