

論蘇俄土地立法原則

呂律

壹 從蘇俄農業的落後性說起

蘇俄於去年七月廿七日在「消息報」上公佈一件名為「蘇俄及各加盟共和國土地立法原則」的草案。此項草案，係由蘇俄最高蘇維埃聯盟院與民族的農業委員會，會同各立法建議委員會，各工業、運輸與通訊委員會及各建設與建築材料工業委員會起草，提到蘇俄最高蘇維埃主席團。經主席團通過決定，此項草案在蘇俄各級勞動代表蘇維埃的報紙——「消息報」、「農村生活報」和各加盟共和國的報紙上發表，以便廣泛加以討論。

此項草案公佈以後，各地所反映的意見和建議，都陸續在上述各報發表。四個多月以後，蘇俄最高蘇維埃七屆五次大會根據各地的反映將原草案修正通過，於去年十二月十三日明令公佈成爲法律，並且規定自本年七月一日起實施。

蘇俄在共產政權五十年以後，突然提出一項所謂「蘇俄及各加盟共和國土地立法原則」（以下簡稱土地立法原則），不論其背景有多麼複雜，但是在藉此克服農業的落後性，急劇發展農業生產，滿足人民對於糧食和畜產品及工業對於農業原料的需要，爲建立共產主義物質技術基礎向前推進一步，這個看法，大致不會錯到那裏去。

農業，一直是蘇俄國民經濟中落後的一環。戰前，蘇俄在農業戰線上的情形，固然不必再談，單就戰後這二十幾年來說，仍落後如故。例如：

一、蘇俄第五個五年計劃（一九五——一九五五年）規定到一九五五年時每公頃穀物的單位面積產量：南烏克蘭和北高加索各區，增加到二〇——二二公担，受灌溉的田地增加到三〇——三四公担；伏爾加河流域各區，增加到一四——一五公担，受灌溉的田地增加到二五——二八公担；中央黑土地帶各省，增加到一六——一八公担，受灌溉的田地增加到三〇——三四公担；非黑土地帶，增加到一七——一九公担；烏拉爾、西伯利亞及哈薩克斯坦東北部各區，

增加到一五——一六公担，受灌溉的田地增加到二四——二六公担；南高加索各區，增加到二〇——二二公担，受灌溉的田地增加到三〇——三四公担；水稻每公頃的產量增加到四〇——五〇公担。但是，事實告訴我們，蘇俄所懸的指標，不但在第五個五年計劃終了時未能做到，從那時起又經過十三年，到一九六八年，穀物每公頃的單位面積產量（一三·九公担）也未達到第五個五年計劃所規定的最低指標（每公頃一四——一五公担）。

二、一九五六年二月十四日，黑魯曉夫在俄共第二十次代表大會上作「俄共中央的總結報告」時說：「我們在農業方面的主要任務，就是通過提高單位面積產量和進一步開墾荒地的方法，使穀物每年的總產量在第六個五年計劃結束時，增加到一一〇億普特（按一普特等於一六·三八公斤計算，一一〇億普特等於一八、〇一八萬噸）。但是，從那時起，經過八年以後，一九六八年的穀物總產量才達到一〇三億普特（蘇俄中央統計局報告爲一六、九二〇萬噸，其實祇核一六、八七一萬噸），距離一九六〇年應該達到的指標還差七億普特（即一、一四六、六萬噸）。

貳 俄共為克服農業落後性所作的努力

蘇俄爲了消滅農業的落後性，在戰後這二十多年中，曾經採取了難以數計的措施，其中舉世大者，如：

一九五三年俄共中央九月全會通過的「進一步發展農業措施」，提出：進一步發展畜牧業，降低對於集體農民、工人和職員飼養牲畜的畜產品義務交售的標準，增加集體農莊和國營農場的馬鈴薯和蔬菜的生產量和交售量，提高穀物、工業作物和含油作物的單位面積產量，進一步改進機器拖拉機站的工作，使其在發展集體農莊生產中發揮更大的作用，改進農業領導等任務。

一九五四年俄共中央三月全會通過的「進一步擴大蘇俄穀物生產開墾生荒地與熟荒地」的決議，提出：增加穀物生產，開墾處女地，改變作物播種面積的比例和單位面積產量，增產工業原料作物和發展菓園及葡萄種植業，加強飼畜業的飼料基地，進一步發展國營農場，在組織上和經濟上加緊集體農莊等任務。

一九五七年俄共中央七月全會通過的「取消農產品義務交售制」的決議，規定：自一九五八年一月一日起，廢止集體農民、工藝合作社社員、漁業合作社社員、殘廢者合作社社員、農業工人和職員——包括在鄉村地方居住的國家企業及機關、合作社和社團工作人員——之一切農產品義務交售制。

一九五八年俄共中央二月全會通過「進一步發展集體農莊制度及改組機器拖拉機站」的決議，規定：將全國各機器拖拉機站撤銷，其機器作價賣與全國各地之集體農莊，以消滅在一塊土地上有兩個主人之怪現象。

一九六二年俄共中央三月全會通過的「黨在改進農業領導方面的任務問題」的決議，提出：在短期內將重要農產品的生產增加一至二倍，廢除草田制，實行精耕制（即集約制）的農業，徹底改組農業管理機構——取消全國各地的區級黨組織，普設集體農莊——國營農場（或國營農場——集體農莊）生產管理局、省與邊疆區單一的黨政組織實行一分為二——改組為省、邊疆區工業黨組織和農業黨組織及省、邊疆區工業蘇維埃和農業蘇維埃，加強農業物質技術的援助等任務。

一九六三年三月，黑魯曉夫出席俄羅斯聯邦共和國農業會議時，宣佈：撤銷各加盟共和國農業部（旨在統一蘇俄農業部之事權），停止若干地區國營農場擴大面積，停止在白俄羅斯、立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞四個共和國採購穀物（以期充分發展畜牧業），國營農場工人不得私養牲畜，取消農業供應機構職工之固定工資改為按勞計酬制。

一九六三年俄共中央十二月全會通過的「未來七年加速發展化學工業綱領」，提出：到一九七〇年使化學肥料的生產達到七、〇〇〇—八、〇〇〇萬噸的任務。

一九六四年俄共中央三月全會通過的「關於在廣泛使用肥料、發展水利、全國機械化及採用科學成就與先進經驗的基礎上實行農業集約化增加農產品生產的」決議，提出：農業集約化，增加農產品，農業化學化，土地利用

，農業計劃與專業化，農業機械化，畜牧業，農業科學，農業教育，農業領導等任務。

一九六四年俄共中央十一月全會，通過包戈尼的報告，規定：將省、邊疆區的工業黨組織和農業黨組織，省、邊疆區工業蘇維埃和農業蘇維埃合併，恢復統一的省、邊疆區黨委會和統一的省、邊疆區蘇維埃。

一九六五年俄共中央三月全會通過的「進一步發展農業緊急措施」，提出：改進農產品採購制度，加強農業物質技術基礎，改善農業人員生活等任務。

一九六六年俄共中央五月全會通過的「為獲致穀物及其他農作物高度穩定的收成廣泛發展土壤改良措施」，提出：最近十年土壤改良的要點和幅度，發展灌溉和水利建設，排乾積水與防澇，實現土壤改良計劃的基本建設投資，農產品生產的計劃與希望，實現土壤改良綱領的許多配合措施等任務。

一九六七年四月，俄共中央及蘇俄部長會議通過「關於國營農場及其他國營農業企業向徹底的經濟核算制過渡」的決議，規定：全國一萬二千多個國營農業單位分批逐漸向經濟核算制過渡。

一九六七年七月，蘇俄部長會議通過「關於進一步發展農業中之輔助企業及副業」的決議，規定：委託各級政府及蘇俄農業部採取措施發展各集體農莊、國營農場及莊際組織之輔助企業及副業，以保證更充分的利用季節性的勞動力，以及農業中現有的物質原料資源。

以上所述各項措施與決議，雖然都是針對時弊與客觀需要而制定的，認真執行起來，對於克服農業落後性不無幫助，但是，因為俄共中央和蘇俄政府過去所作的，都是一些頭痛醫頭腳痛醫腳的工作，祇顧到末而未見到本，也就是說，從未在土地的合理制度與合理利用方面加以考慮，以致戰後二十多年的努力，得到事倍功半的結果。

叁 「土地立法原則」是克服農業落後性的重要因素

蘇俄現行的土地法令，主要是：一九一七年俄曆十月廿六日（即十一月八日）第二次蘇維埃代表大會通過的「土地法令」，一九一八年二月蘇維埃

政府通過的「土地社會化」法案，一九二八年蘇俄政府頒佈的「蘇俄土地利用及土地規劃總則」，一九三五年二月十七日聯共（布）中央與蘇俄人民委員會會議批准的第二次集體農民——突擊隊代表大會通過的「農業勞動組合標準章程」，一九三六年蘇俄憲法（第六條至第八條）及各加盟共和國憲法有關土地的規定。此外，對於土地具有重要意義的是，一九三九年五月聯共（布）中央與蘇俄人民委員會會議通過的「關於保護集體農莊公有土地以防侵佔措施」，一九四六年九月十九日聯共（布）中央與蘇俄部長會議通過的「關於消除集體農莊違反農業勞動組合章程措施」，一九四七年聯共（布）中央二月全會通過的「關於戰後時期高漲農業措施」。

所有以上各項土地法令和措施，不論母法還是子法與補充文件，多半因為今昔情況的不同，不但對於土地的利用不起積極的刺激作用，而且往往形成農業發展方面的絆腳石。

「土地立法原則」，顧名思義它本身並不是一種具有執行性質的土地法規，而是具有政策性和指導性的綱領。但是由於它的產生，蘇俄過去一些土地法令將隨之或存或廢，或者加以修正補充，以符客觀實際需要，迨已毫無疑義。

所以，「土地立法原則」這個文件，對於克服蘇俄的農業落後性來說，儘管不能算為一個絕對的因素，但至少是一個最重要的因素。

蘇俄最高蘇維埃主席團去年十二月十三日頒佈的「土地立法原則」，除前言外共分十一章五十條，其主要內容如左：

第一章——總則（包括一至二十條），規定：蘇俄土地立法任務，蘇俄及各加盟共和國之土地立法，蘇俄之土地國家所有制，國家統一的土地總額，蘇俄在調整土地關係方面的權限，各加盟共和國在調整土地關係方面的權限，土地利用，土地無償的利用，土地授予辦法，土地使用者的權利與義務，土地的再度利用，土地的保護與土壤肥力的提高，停止各企業、機構與機關土地利用之理由，停止公民使用土地之理由，因國家或社會需要沒收土地之辦法，為勘探工作使用土地地段辦法，因沒收或臨時佔用土地地段致使土地利用受損之賠償，為非農業需要沒收土地致使農業生產受損之賠償，土地利用的國家監督。

第二章——農業用地（包括二十一至二十九條），規定：農業用地，使

用農業用地之授予，農業用地使用者之義務，公用土地與集體農莊之宅旁園地，集體農莊農戶對於宅旁園地之權利，國營農場及其他國營農業企業、機構與機關之宅旁園地，國營農場工人與職員及其他住在鄉村地方公民宅旁園地之授予，農業土地使用者臨時將土地授予其他土地使用者之辦法，單幹農戶之土地使用。

第三章——各居民點（各城市、城市型工人村及農村居民點）之土地（包括第三十至三十七條），規定：各城市土地之組成，各集體農莊與國營農場在城市界限內之土地利用，因城市中建築物所有權之移轉的土地地段使用權的移轉，城郊與綠地地帶，城市型工人村之土地，農村居民點之土地，對住宅建築合作社與別墅建築合作社，以及對建築個人住宅公民使用土地地段之授予。

第四章——工業、運輸業、療養區、禁區（禁伐、禁獵地區，或保護自然風景之區——作者註）及其他非農業用途之土地（包括三十八至四十二條），規定：工業、運輸業、療養區、禁區及其他非農業用途之土地，療養區土地，禁區土地，工業、運輸業其他非農業企業、機構和機關為農業目的之授予之土地，公務土地之份地。

第五章——國家森林總額之土地（本章祇有第四十三條一條），規定：國家森林總額之土地。

第六章——國家水利總額之土地（本章祇有第四十四條一條），規定：國家水利總額之土地。

第七章——國家儲備土地（本章祇有第四十五條一條），規定：國家儲備土地。

第八章——國家地籍冊（本章祇有第四十六條一條），規定：國家地籍冊，地籍冊之組成部份及用途。

第九章——國家土地規劃（包括四十七至四十八條），規定：土地規劃與土地規劃之作用，土地規劃文件。

第十章——土地糾紛之解決（本章祇有第四十九條一條），規定：解決土地糾紛之辦法。

第十一章——違反土地立法之責任（本章祇有第五十條一條），規定：違反土地立法之責任。
蘇俄此項「土地立法原則」，儘管在我們看來是消滅蘇俄農業落後性的

一種重要因素，是蘇俄在土地分配和利用方面的一大進步，但是，自從這個「土地立法原則」的草案公佈以後，就受到毛共宣傳惡毒的攻擊，指斥「這個修正主義的『土地立法原則（草案）』，就是為適應進一步在農業中復辟資本主義，為滿足農村中一小撮資產階級特權階層和新富農份子的利益制定

肆 毛共的攻擊和我們的看法

毛共宣傳對蘇俄「土地立法原則」的攻擊，當以去年十一月六日匪「人民日報」所刊匪「新華社」「蘇俄土地立法原則（草案）為發展資本主義競爭和富農經濟的需要」一篇「述評」為代表。這篇「述評」對於蘇俄的「土地立法原則」（草案）和蘇俄當局的攻擊雖然很多，其文也不算很短，但最重要的不外為以下三點：

一、該項匪社「述評」指出：「十月革命後，蘇維埃國家頒佈的土地法令中明確規定，永遠廢止土地私有權，禁止出賣、出租或任何形式出讓土地。後來，蘇聯政府為保證集體農莊制度的勝利發展，保障十月革命的重要果實——土地國有化不受侵犯，又作出決議，禁止任何重新劃分、買賣和出租集體農莊土地，嚴格限制把這個或那個集體農莊的土地的一部份轉交給其他

的土地使用者。」

二、匪社「述評」又指出：「現在，蘇修叛徒集團通過的這個『土地立法原則』（草案）中，不僅規定集體農莊莊員和國營農場的固定職工可以擁有宅旁園地，而且還規定向『在農村地區工作和居住的教師、醫生和其他專家』，『住在農村地區的工人、職員、領養老金者（即退休人員）、殘廢者』，『交通和幹線管道、通訊線路的保養人員，林場、林業區、國營苗圃的工作人員』等提供宅旁園地。」

三、匪社「述評」指出：「根據史達林時期蘇聯黨和政府通過的有關土地的決定和『蘇聯農業勞動組合標準章程』的規定，國家交給集體農莊無限定期使用的公共土地是不可侵犯的，『不允許以縮小集體農莊公共土地來擴大宅旁園地總額』。」

毛共宣傳認為，蘇俄的「土地立法原則」是布柯集團修正主義作法之一

論蘇俄土地立法原則

，是叛離離道的荒謬措施。其實，在我們看來，這正是蘇俄黨政在解決如何克服農業落後性問題方面的一項進步。

就目前的情形而論，蘇俄的土地使用情況非常不合理：一方面有許多良田被工業、運輸業（包括鐵路、公路、石油—瓦斯管道）、建築業、科學研究機構、實驗機構、地質研究及其他許多非農業單位以業務上需要的理由圍用；另一方面某些集體農莊、國營農場及其他國營農業企業恆因人力、機械、種籽不足，有許多田地空閒而不播種。這種不合理情況之所以存在，都是因為受現行土地法規的限制所致。

蘇俄新頒佈的「土地立法原則」的優點和它的進步性，就在於它能克服以上所述的缺點，使土地在利用方面解除不當的限制而趨於比較合理。例如：

一、土地不但可以無限期授予集體農莊、國營農場、其他國營、合作社營、公有農業企業從事農業，授予科學研究、教育及其他農業機關從事研究、實習、普及農業科學成就與先進經驗之用，而且可以授予非農業企業、機構與機關從事輔助性的農業，授予公民從事不僱用勞動的個人經營，授予各企業、機構和機關，以供同仁菓園和菜園之用。（第二章第廿二條）。

二、規定國家授予集體農莊無限期使用之土地，包括公共土地和宅旁園地兩種，這兩種土地應截然予以劃分清楚。在宅旁園地不敷分配時，可依照莊員大會或者蘇維埃執委會（自治共和國部長會議，無省區劃的加盟共和國的部長會議）批准授權的大會的決定，由公有土地項下予以增加。（第二章第廿四條）。

三、每一集體農戶均有權取得宅旁園地，此項取得權，雖在該農戶惟一有勞動力者奉召服役、當選公職、就學或臨時調服其工作，甚至該農戶祇剩下未成年老邁與殘廢者，祇要得到集體農莊之同意，仍可享受。（第二章第廿五條）。

四、國營農場及其他國營農業企業、機構和機關得從授予之土地內劃出宅旁園地之土地，依照規定標準授予職工。在所劃出之宅旁園地土地不敷分配時，得遵省（邊疆區）蘇維埃執行委員會、自治共和國部長會議、無省區劃的加盟共和國部長會議之許可增加宅旁園地之面積。（第二章第廿六條）。

五、國營農場及其他國營農業企業、機構和機關可由宅旁園地之土地內

授予長任工人和職員，以及在農村地方工作與居住之教員、醫師及其他專家宅旁園地或菜圃，各集體農莊經莊員大會或授權之大會決定者，亦同；而在集體農莊、國營農場、其他國營農業企業、機構和機關尚有空閒無用之宅旁園地土地之情況下，得根據省蘇維埃執行委員會核准之莊員大會或授權大會之決定或國營農場、企業、機構和機關之行政部份之決定，以宅旁園地授予居住農村地方之工人、職員、領養老金者和殘廢者。以上各享有宅旁園地之人員擁有牲畜時，得在國家儲備土地、國家森林總額、各城市、城市型工人村之土地、以及非農業之土地內撥給土地以供放牧；而在無有此項土地之情況下，則依法由集體農莊、國營農場、其他農業企業、機構和機關之土地內撥給之。……（第二章第廿七條）

六、集體農莊、國營農場、其他國營農業企業和機構臨時未加利用之農地，經區蘇維埃執委會決定，可臨時移轉給需要農地之集體農莊、國營農場及其他農業單位使用。一個農業單位之一部份土地，如永久轉讓給另一個農業單位使用時，應經省蘇維埃執委會、自治共和國部長會議、無省區劃的加盟共和國部長會議核准後行之。（第二章第廿八條）。

七、各個別地區之單幹農莊，得依照加盟共和國規定之標準享有田地和宅旁園地之授予。（第二章第廿九條）。

八、為建設工業企業、住宅項目、鐵路和公路、輸電線、幹線管道，以及其他非農業需要，應授予非農業用地，或對農業無用之地，或品質低劣之農地。（第一章第十條）。

九、各工業、運輸業及其他農業企業、機構和機關，依照區和市蘇維埃執委會之決定，可將未加利用之土地提供給集體農莊、國營農場、其他企業機構、機關和公民臨時作為農業用途。（第四章第四十一條）。

十、對於運輸業、木材業、森林工業、交通、水利、漁業、狩獵等業個別範疇，以及對國民經濟其他某些部門之工作人員，授予公務土地份地。此項公務土地份地由各企業、機構和機關之土地中撥給之，此項土地不足時，由國家儲備土地和國家森林總額土地內撥給之。（第四章第四十二條）

當然，蘇俄新公佈的「土地立法原則」的優點尚不止此，但是以上十項要不失為這個「土地立法原則」的精華所在。

總之，蘇俄「土地立法原則」的目的，在求土地使用的合理，也就是要藉此克服蘇俄久欲克服而始終克服不了的農業落後性。

這個「土地立法原則」將集體農莊和國營農場的土地劃分為公有土地和宅旁園地，把宅旁園地和公務份地分配給集體農戶、工人、職員、專家、教師、醫師等等，這並無難懂之處，不過要藉此提高馬鈴薯、蔬菜和一些畜產品的產量而已，談不到有什麼資本主義復辟的嚴重性。

我們說這個「土地立法原則」毫無復辟資本主義的嚴重性，是着眼於「土地國有」的原則和制度依然如舊。在這種情形下，蘇俄的土地利用情況儘管能因「土地立法原則」的頒佈較前合理，克服若干農業落後性，但是蘇俄農民及其他享有宅旁園地與公務份地的工人與職員，他們對於土地的感情遠不及實行土地私有制的非共產國家的農民來得親切，是可以推想而知的。

本文重要參考資料：

- 一、蘇俄現行憲法（即一九三六年史達林憲法）。
- 二、蘇俄大百科全書第十六卷第六三六頁至六三八頁，第三十四卷五一八頁及五四六頁。
- 三、蘇俄一九五五、一九五八、一九五九、一九六三、一九六四、一九六五、一九六六等年年鑑。
- 四、一九六六年五月廿八日、一九六七年四月二日「真理報」。
- 五、蘇俄最高蘇維埃一九六八年十二月十八日第五十一號公報。
- 六、匪「人民日報」（一九六八年十一月六日）。
- 七、匪「人民出版社」出版的「蘇聯國民經濟建設計劃彙編」第二三一一—二五〇頁。
- 八、匪「新華月刊」一九五四年第六期一七〇—一七九頁——俄共中央三月全會就黑魯曉夫「進一步擴大蘇聯的穀物生產，開墾生荒地和熟荒地」的報告通過的決議。
- 九、匪「新華半月刊」一九五六年第六期一至三八頁——黑魯曉夫所作「俄共中央向黨的第二十次大會的總結報告」。