

话说中国土地问题（一）

郭一平 主编



目 录

耕者有其田	1
建国初期的土地问题	20
社会主义建设探索时期的土地管理	76
改革开放时期的土地管理（一）	114

耕者有其田

—

中国位于亚洲东部和中部，幅员辽阔，海岸漫长。国土边界四至为：东起黑龙江与乌苏里江主航道汇合处（东经 $135^{\circ}15'$ ），西至新疆维吾尔自治区的帕米尔高原（东经 $73^{\circ}40'$ ）；北起漠河以北黑龙江主航道中心线（北纬 $53^{\circ}31'$ ），南至曾母暗沙以南海域。国土东西相距约 5200 公里；南北相距约 5500 公里。陆疆边界线周长约 2.28 万公里，大陆海岸线长约 1.84 万公里。土地总面积约 960 万平方公里，此外还有 300 万平方公里的海洋国土，为世界上最大的国家之一，仅次于俄罗斯和加拿大，居世界第三位。

地形复杂，地貌类型多样。总的地势呈西高东低，如若四级阶梯状。最高一级是青藏高原，平均海拔在 4000 米以上，堪称“世界屋脊”，世界第一高峰珠穆朗玛峰海拔高达 8848.13 米。第二级是昆仑山、祁连山以北及横断山脉以东地区，以云贵、黄土和内蒙古三大高原和塔里木、准噶尔、柴达木、四川四大盆地相间组成，平均海拔为 1500 米。第三级是大兴安岭经太行山至巫山、雪峰山一线以东至海滨之间的地区，以辽东、鲁、苏、浙、闽、两广等海拔 1000 米以下的丘陵山地和东北、华北、长江中下游、珠江中下游等海拔 200—500 米以下的平原组成。第四级是海滨线以东的浅海大陆架和岛屿分布地区，这里大多为近海海域，水深在 200 米以内，为全国地势最低一级。

境内河流纵横交织，湖泊星罗棋布。境内河流累计总长达 43 万公里，仅流域面积在 1000 平方公里以上的河流就达 1580 条。在 24880 个湖泊中，面积在 1 平方公里以上的就有 2800 个。

因地域广阔，气候差异较大。北起寒温带南缘，南抵赤道热带，其中 72.4% 的土地处于温带和亚热带。从东南沿海到西北塞外，横跨五个水分区域带，东部和西南部地区，气候温和，雨量充沛，为生物的繁衍提供了有利条件，这一地区约占土地总面积的 50.8%，西部和西北部高原气候寒冷，雨量不足，多为草原、荒漠和冰川，不利于生物的繁衍。降水量与蒸发量的地域分布不均又造成了水资源的分布不平衡，长江及以南诸河流域面积占全国的 36%，其年径流量占全国的 83%；而淮河及以北诸河流域面积占全国的 64%，其年径流量却只有全国的 17%，水土资源分布的不匹配给土地利用带来了不利影响。

境内土壤因地形、地质和气候的巨大差异而类型繁多。在东部季风区，自北向南随热量带变化，依次有漂灰土、暗棕壤、棕壤、褐土、黄棕壤、黄壤、红壤、赤红壤和砖红壤。由东向西随干燥度变化又依次有暗棕壤、黑土、灰黑土、黑钙土、栗钙土、棕钙土、灰漠土和灰棕漠土。在山区随山体高度变化，自低向高依次有山地黄棕壤、山地棕壤、山地漂灰土、亚高山草甸土、高山草甸土、高山寒漠土等。在不同的自然环境下，又形成了丰富多采的生物资源。

中国的矿产资源十分丰富，已发现的达 168 种之多，已探明储量的有 151 种，其中 45 种主要矿产储量总值占世界 14.6%，位于第三位。

由于自然要素的不同组合形成了类型繁多，地域差异极大的土地资源。所以从土地利用的角度上说，各地区都有各自不同的有利条件与制约因素，地域差异的烙印深刻地影响着各地社会经济的发展。据调查中国约有四分之三土地得到利用，主要包括耕地（不到 14%）、园地（1%）、林地（24%）、牧草地（28%）、居民点工矿用地和交通用地（3%）、水域（4%）等。尚未利用的土地约占四分之一，主要包括三类：一是难以利用的土地如沙漠、石质土地、高寒冰川等；二是目前经济技术条件下不易利用的土地；三是目前可以开发利用的土地。由此可见，中国虽然幅员辽阔，但由于人口众多，因此人均土地资源十分有限，人均耕地资源相对更少。

二

据史料记载，距今七、八千年以前的新石器时代，中原和江浙沿海已出现原始农业、畜牧业和制陶手工业。氏族是当时社会的经济单位，有血缘关系的氏族结成部落和部落联盟，他们选择近水高燥的台地聚村而居，形成了原始自然村落。村中为居住区，环村有防卫沟，沟外有制陶窑场和公共基地，村落外围则是广大的耕作、放牧、渔猎、采集等劳动的场所，这不仅标志了先民对土地利用的多种形式和类型，也显示了一定的规划意识。那时土地、房屋、农具、牲畜、粮食等都属氏族共有，共同劳动，共同消费。氏族或部落之间有着约定的活动范围，依自然地势以山川河流为界，侵犯异族境界会引起纠纷，这反映了初始的土地占有意识和氏族共有的土地所有制。

距今五千多年以前，母系氏族社会发展到父系氏族社会阶段。社会的基本单位是父系家族公社。氏族长把

氏族占有的土地分配给家庭使用，由于当时刀耕火种的撂荒农作制，耕地要定期一次次分配。分配后共同烧荒，分户耕作，收获物归各家，其他山林、牧场、猎苑等仍为共同使用，这是最早的土地分配制度。随着生产和交换的发展，氏族乃至部落之间经常发生财产争夺和边界纠纷，尤其是在私有财产出现后，这种争夺更为频繁剧烈，甚至扩大为部落之间的战争。因此，调解土地纠纷已是当时氏族长和部落联盟首领的一项任务。由此可见原始社会时期也是土地开发利用、规划和管理的萌芽时期。

约在公元前二十一世纪，中国建立起第一个君主制的奴隶制国家——夏朝。随着生产力的发展和国家的形成，土地管理也开始作为国家管理内容之一。

商代，有规划和建设布局的都城相继产生。以五“都”为中心的殷王直属领土称为“王畿”；在王畿内，国都以外的地域，包括别都和邑在内称为“郊”；对于每个邑来说，邑之外是“野”，野之外是“牧”。王畿之外是“服”，即侯、甸、男、卫、邦、伯管领的地区。服之外则是时顺时叛的“方国”。此时商王名义上执掌着全国的土地，而实际上只能在王畿之内行使土地的处分权和收益权，王畿之外则属诸服所管领，至于方国则顺时纳贡，叛时犯疆。商朝已是发达的奴隶社会，土地归奴隶主贵族国家所有，耕地划分成方块田，称为“井田”，分配给奴隶主贵族，奴隶主贵族强迫奴隶在井田上劳动，集中耕作，这是最早的井田制。殷朝甲骨文中就有“井”字形的出现。

西周是疆域广大的奴隶制国家，全国的土地和土地上的奴隶，名义上归周天子所有，周天子通过宗法分封

制分封给诸侯，诸侯再分封给卿大夫，卿大夫又分封给士，从而构成金字塔式的阶级统治和土地管理。诸侯以下的各级奴隶主对分封的土地只有享用权而没有所有权，不能买卖和转让，要逐级向上缴纳贡赋。周朝还在中原一带推行了井田制。周天子和各级奴隶主住在城邑里，城邑四周是阡陌纵横呈井字形农田，奴隶被迫在井田里耕作，以劳役的形式来抵代田赋。

夏、商、西周时期的土地制度是贵族奴隶主所有制。君王是最高土地所有者，掌握最终的土地处分权和收益权；封国的君、卿、大夫是土地的占有者，有权处分封国、采邑内的土地分配和收益；奴隶则是土地的使用者。国家规定土地不得买卖；土地收益则是借助奴隶在公田里的无偿劳动来实现。早商没有政府组织，国家事务皆由君王处置；晚商渐有分层治事的政府机构和职官。周代政府机构已基本完善，并明确司土（或司徒）为首的管理土地和农业的各级官员，主要职责是负责管理王室的籍田，土地清丈登记、评估和行政区划，分配郊、野的土地，制定田赋税收以及掌管邦国的贡赋等等。由此可见奴隶制社会时期的土地管理工作已经进入雏形时期。

春秋末期社会开始向封建制过渡，到战国时期封建制得到确立。这一时期，由于使用铁质农具和牛耕，生产力大为提高；又由于王权衰落，各级奴隶主乘机招徕和驱使奴隶开垦井田以外的荒地作为私田。因为私田不纳赋税，奴隶主又巧立名目将公田化为私田，严重地破坏了以井田制为主的土地国有制。各国诸侯为向私田课税增加收入，相继进行田制赋税改革。如晋惠公把公田赐给庶民；鲁宣公实行“初税亩”，不论公田私田一律按

亩收税；鲁成公按田亩出军赋；鲁哀公增加田赋税率；秦简公计田征租等等。同时各诸侯国还普遍以里为单位，对人口，土地进行清丈调查和登记，其中尤以楚国规模最大，记载最详。公元前三五 年，秦孝公采纳了商鞅“废井田、开阡陌、民得买卖”等一系列土地变革措施，从此井田制彻底崩溃，土地私有权得到法律承认，封建性质的土地租佃关系初步建立，地主阶级由此产生，土地兼并也由此而起。

秦朝建立后，确立和巩固了土地私有制，推行了一整套保护和发展自耕农与中小地主的土地政策。首先是没收诸侯和封君的土地，解放奴隶，授给土地，使其成为自耕农。自耕农要负担国家的赋税和徭役，实质上是国家的佃农。其次，在法律上对维护土地私有权作出规定，对违反法律侵占土地的处以刑律。第三，在行政上设置了牛长、田典、部佐、田啬夫等管理土地的官吏，实行田亩申报、赋税核查等制度和措施，初步建立了封建社会统一的土地管理制度和体系。秦朝进行了规模较大的土地开发利用。如修筑万里长城和沟通各地的驰道（公路）；实行郡县制，进行城市建设；推行移垦政策，开发边远荒地；兴修水利，促进农业发展等。至公元前二二一年（始皇二十六年），全国有 2000 万人口，9000 多万亩耕地。秦王朝虽然发展了大量的自耕农，但因横征暴敛，最终破坏了自耕农的生存条件，导致农民起义，政权灭亡。

汉承秦制，封建地主土地所有制进一步成熟。继续实行公田不得买卖，不得侵占；私田可以买卖，重农抑商，发展自耕农的政策。中央设立“治粟内史”和“少府”管理农政与税赋。地方则由郡、县、亭、乡、里具

体负责实施和管理。实行轻税扶农，减土地税收为十五分之一，至文帝后又减轻到三十分之一。同时，开展大规模的屯田戍边，利用军队、罪犯或招募农民垦种国有荒地。军屯由官府提供土地、种籽、食粮和耕牛工具，收获全部上交官仓；民屯则由官府拨给土地，贷给衣食种籽，农民上交产量的近一半做为田租，并服一定的徭役。西汉初期，由于土地制度和政策措施适应社会经济的发展规律，形成了“文景之治”的兴旺景象。但由于私有土地可以买卖，国家所有的公田经常受到私有制的侵蚀，主要是豪强侵占、天子的大量赐田和贫民出卖“口分田”，使公田日益减少，影响了国家财政收入。地主阶级的土地兼并，形成了“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”，阶级矛盾日趋激化的社会局面。汉武帝时董仲舒提出“限田”主张，但并没被采纳，仅采取了对商贾地主征收财产税的限制性措施；到汉昭帝乃至汉宣帝时，“限田”的主张才被国家部分采纳；至哀帝时才采取了限民“名田各三十顷”的措施，但这一法令仍然无法限制执政的达官显贵，最终造成了内扰外患并起，王莽借机篡权。王莽执政后曾推行过土地国有的王田制，并限制耕种的土地不得超过一井（100亩）的数额，但不到三年自行废止。东汉时期，阶级矛盾更一步步激化，最终导致农民起义，改朝换代。

从东汉逐渐崩溃到西晋统一中原的百年时间里，战乱频仍，赤地千里，土地管理处于放任状态，直至三国时北方魏曹操的政权基本稳定以后，才下令屯田开荒，农业稍有恢复。

西晋统一后，由于已历经多年的战乱，人口减少，田地荒废，为迅速恢复国力，乃废曹魏“屯田制”，推行

“占田制”和“课田制”。这是一种意在督促农户增辟耕地的赋税制，是当时农户可接受的，负担不算过重，曾有利于生产。

自东晋开始，对土地买卖也有管理，田宅要有文契。

北魏统一北方后，于四八五年下诏均田，对成年平民男女以及奴婢，分别情况授与不同数量的田地和耕牛；文武百官还授与禄田，并给予相当优惠待遇。这一土地管理新举措经北齐、北周，一直延续到隋唐，并且臻完善，在很大程度上促进了经济的发展。但均田制并未从根本上改变官僚地主对土地的占有和兼并，只是缓和了阶级矛盾。

唐朝时，大地主对土地的占有比南北朝隋朝更加严重。均田制的实行是以国家掌握大量国有土地为前提的，在官僚地主大量兼并土地的情况下，政府掌握的可供授田的土地愈来愈少，农民普遍授田不足，“天下户籍久不更造，丁口转易，田亩卖易，贫富升降不实”，“课免于上，而赋增于下”，人民大量逃亡。安史之乱后，作为土地税赋和国家额定劳役的“租庸调”已无法执行，于是唐德宗建中元年（七八年）改行“两税法”，按户等征钱（资产税），按田亩纳粟（田赋），宣告了行之三百年的均田制的结束。唐律规定：买卖田宅要立“市卷”，并由官府批红（批准），这是对土地私有权和土地买卖给予法律上的承认。唐中叶以后，随着商品经济的发展和土地商品化，庶民地主迅速发展，以政治特权维系的土地私有权逐渐让位于以经济关系维系的土地私有权。不再强化国家土地所有制；不再运用政权力量进行土地再分配；不再直接调整土地占有关系，对土地买卖和兼并自由放任，不再直接干预。出现以下一些变化。一是国有

土地的私有化。唐末国有屯田改称“营田”，国家以与地主相同的身分招客佃种。二是允许自由开垦荒地，只要照章纳税，国家承认私有。三是承认和保护土地买卖的合法性，并对典卖手续规范管理。四是对国家征用私有土地实行有偿占用。采取换田或偿值两种方法进行补偿。五是通过清丈耕地来实行“均税”。五代以后因不再“均田”，即运用税收来调节土地收益分配。唐行两税法以后，土地成为确定纳税人的基本依据。地籍图册日趋规范化，并逐渐取得与户籍平行的地位。

宋神宗熙宁五年（一〇七二年），王安石实行方田均税法，这是中国历史上最早的规范化地籍测量，其目的在于消除隐田匿税，平均税负，增加国家财政收入。南宋高宗时又实施“经界法”，按砧基簿（地籍图）核实田亩。宋徽宗大观四年（一一一一年），全国人口 1.04 亿、耕地 4.15 亿亩，比唐代翻了一番。在当时的土地政策下，封建地主土地私有制有很大发展。同时，北宋农业手工业的进步、商业的繁荣也推动了城市的发展。据估计，唐代 10 万户以上的大城市只有 10 几个，到北宋已增至 40 多个；小城镇的兴起也达到一个高潮。神宗时全国有近 1800 个镇。

辽、金、元三代是由北方少数民族执掌国家政权的时期。他们将落后的奴隶制、农奴制经济关系再次带入中原，重新建立了大量的皇室、贵族领地，将国有土地转化为私有土地，使得在领地上佃耕的农民沦为奴隶，从而影响了国家经济的健康发展。元成宗大德八年（一三〇四年）诏“江南佃户私租太重，以十分为率，减二分，永为定例”，以国家法令实行减租，这在中国历史上是第一次。

明清两代进入封建社会末期。由于生产力和商品经济的发展，土地关系也发生一些变化，封建的土地关系有所松弛，同时出现了资本主义土地关系的萌芽，土地管理也随之有所发展。具体表现在：1.农民的土地所有制的比例增加。明清初承战乱之后采取扶植自耕农的政策，招诱逃民垦荒，所垦荒地，不论有无原主，都归己有，作为永业，额外垦荒，永不起科。土地买卖更加自由化。明代继续执行宋代土地买卖自由、不抑兼并的政策。2.租佃制度中永佃权、押租、预租发展。随着地主土地所有制中封建人身依附关系的削弱，定额租和货币地租的发展，佃农增多和租佃竞争的加剧，在宋代出现，明代有所发展的永佃权，在清代前期迅速普遍化。地权明晰地分解为“田底权”和“田面权”。随着永佃权的发展，地主不能靠强制来保证其收租，主要靠经济手段来保证，于是出现“押租制”，让佃农交付押租，来防止欠租抗租。清代又出现“预租制”，即佃农订约后要预付一年田租，地主可以不管年成好坏先把地租拿到手。3.资本主义土地关系萌芽出现。明清时农业生产力和商业性农业的发展，租佃雇佣间封建宗法依附关系的削弱，一些佃农、自耕农沦为带有一定身份依附的“雇工人”，后来又发展为自由雇工，少数农民上升为雇工经营的富农。有些庶民地主自己也参加劳动，成为经营地主，此外还出现大规模租地和雇工经营的资本主义农业经营。4.地籍管理的发展。明平元之后，鉴于地籍紊乱积弊太多，明太祖于洪武元年（一三六八年）开始令核实天下土田造成册籍。至洪武二十年（一三八七年）编成鱼鳞册。这次调查在浙西等地进行了实地丈量，详细登记，作为征赋讼质的依据。这是中国第一次范围较大的土地清丈。

其缺点是只丈耕地不丈荒地。万历八年（一五八一年），又一次在全国清查土地。次年接着进行税制改革，实行“一条鞭”法，将田赋、各种附加税和徭役合归入土地，计亩征银。一条鞭法以国有土地清丈为基础，清查了不少隐田，田赋负担面有所扩大，税负也较过去均平。康熙至乾隆年间实行“摊丁入地”的税赋制度改革，完全取消人头税，土地成为征赋的唯一依据，地籍更显得重要。乾隆四十八年（一七八三年）和咸丰五年（一八五五年）曾两次清理田粮，重造鱼鳞册并颁发田单（土地所有权证），但因没有过户换单的管理机关，土地转让由民间自办凭证，时日一久，地籍又趋混乱。同时因地籍与田赋利害攸关，瞒田造假也层出不穷。

总之，明清两代的土地管理，随着商品经济的发展、土地的私有化、商品化和土地买卖自由化，逐渐地由国家直接干预土地分配、土地关系和土地收益分配过渡到主要依靠经济机制来进行间接调节。国家直接掌管的土地管理措施只是地籍调查和土地交易管理以及对土地产权制度作出一些法律规定而已。

鸦片战争后，出现了殖民主义土地占有。帝国主义通过不平等条约，除割让了中国大片领土外，还取得各种“行政地域”。随着阶级关系的变化，除“洋地主”、“洋矿主”外，出现一批新官僚地主、商人高利贷地主、官僚资本家和民族资本家兼地主。产生了资本主义性质的土地占有和经营形式。

一八五一年爆发太平天国农民起义。革命矛头直指封建土地制度和封建等级制度。一八五三年定都南京，一八五四年颁布《天朝田亩制度》，明确宣布了太平天国的土地纲领，这是一个以小农平均主义为指导思想的土

地改革方案，尽管严重地冲击了封建土地制度，但是不可能实现的。

辛亥革命时期，民主主义革命家孙中山提出“平均地权”的主张，但这一主张因革命成果被篡夺而未能实现。一九二二年孙中山在中国共产党的参与和支持下改组国民党。一九二四年在国民党《“一大”宣言》中重新解释三民主义，提出“废除一切不平等条约，取消帝国主义的在华特权”，“平均地权”，“节制资本”，“由国家规定土地法”等一系列政治纲领。一九二四年十月，《最近政纲决议案》正式提出“减轻佃农田租百分之二十五；禁止上期收租，遇饥荒时免付田租；禁止包佃制度”等项决议。一九二七年武汉国民政府又公布《佃农保护法》。一九二八年在内政部设土地司负责地政工作。同年颁布《土地征收法》。一九二九年公布《民法·物权篇》，并由财政部门主办在江浙等地开展土地陈报。一九三一年公布《土地法》。一九三四年发布《办理土地陈报纲要》，同时由地政部门主办在苏、沪、浙、赣、粤等省、市开展采用现代技术手段的地籍测量。一九三五年公布《土地法施行法》，次年拟订《各省市地政施程序大纲》。一九三七年公布《各省市土地税征收通则》，在完成测量的地区开征土地税。但这些政策与法规因日军侵华战争的爆发，基本未能施行。

一九三八年三月，国民政府提出《战时土地政策大纲》。一九四一年通过《土地政策战时实施纲要》，同年公布《非常时期地价申报条例》。一九四二年公布《土地债券法》。同年地价申报处与地政司合并为直属行政院的地政署，并公布《非常时期地籍整理办法》和《修正非常时期地价申报条件》，一九四三年又改为《战时地价申

报条例》。到一九四三年底，各省、市共进行地籍测量 9.57 万平方公里，土地登记 3814 万亩，规定地价 2435 万亩，开征地价税 2182 万亩。但上述所进行的工作因战争限制，主要限在西南和西北地区，大部分省、市无法实施战时土地政策。这一时期地政工作的重点，也只能是从增加地税收入，缓解财政危机着眼，放在地籍整理和地价申报上。

抗战胜利后，国民政府于一九四六年公布和施行新《土地法》和《土地法施行法》。废除了通商口岸和租界，但允许外国人在中国租赁或购买土地；将外国人的土地永租权改为土地所有权；将外国人有期限的租契改为土地所有权状，放弃了租金和到期收回土地的权利。

一九四七年地政署改变为地政部，设地籍、地价、地权、地用四司，大部分省、市设地政局，少数省、市在民政厅内设地政科掌理地政工作。一九四九年又改回到地政署和民政部地政司。

三

第一次国内革命战争失败后，一九二七年中共中央召开“八七”会议纠正了陈独秀右倾机会主义路线的错误，确定以土地革命和武装斗争夺取政权的总方针。

一九二八年春，开始在革命根据地采取没收地主土地的方式进行土地改革。对于没收土地的范围，“八七”会议前只没收大地主土地。一九二七年九月改为没收全部地主阶级土地。到十一月中共临时中央政治局扩大会议接受了共产国际的观点，认为中国革命已由民权革命转入社会主义革命，提出没收一切土地、实行土地国有的政策。海陆丰根据地的《没收土地案》和《井冈山土地法》都贯彻了这个政策。一九二八年六月中共六大又

改为“没收一切地主阶级土地及一切公共土地”。以后，《兴国土地法》、赣西南、闽西、鄂西、鄂豫边界根据地的土改中都贯彻了“六大”的精神，还明确了一些“六大”未明确的政策，如“对地主所经营的工商业部分不予没收”，“不动中农土地”，“不侵犯到富农的田地”，以后改为“只没收富农的出租土地，而保留其雇工和自耕土地”等等。一九三一年王明等左倾冒险主义取得领导地位，他们接受共产国际“加紧反对富农”的指示，否定过去成功的土改政策，推行“左”倾的土改政策，在一九三一年三月公布的《中华苏维埃共和国土地法（草案）》中提出没收富农土地、地主不分地、富农分坏地、平分一切土地等“左”的政策，并在各革命根据地全面贯彻，对苏区的经济和革命起了很大的破坏作用。一九三五年一月遵义会议后，中共中央颁布了《关于改革对富农策略的决定》，一九三六年七月中共中央又作了《关于土地政策的指示》，重新实行“没收地主土地财产后，仍给耕种份地和生产工具；对富农只没收其出租的土地、不没收其经营（包括雇工经营）的土地和经营的工商业及其他财产”的政策，并在各革命根据地贯彻执行。土改的同时，还废除了旧的租税田赋和债务，建立新的土地税制度。负责土改和其他土地事务的机构为革命根据地县、区、乡的土地革命委员会。一九三一年十一月中华苏维埃共和国临时中央政府成立后，在中央政府内设有土地人民委员部，地方苏维埃政府内有土地委员会。

抗日战争爆发后，为促进抗日民族统一战线的建立，中国共产党作出让步，停止没收地主土地的政策改行减租减息的土地政策，把“减租减息”列为《抗日救国十大纲领》内容之一。一九三六——一九三八年在陕甘宁

边区经过土地革命的地区，发生地主回乡收地、农民归地和土地典当回赎等问题，为保障农民土地革命的成果、反击地主反攻倒算，同时又保障未经土改地区地主的土地所有权，在一九三八年开展土地登记、换证的工作，颁布《土地所有权证条例》，并于一九三九年四月公布《土地条例》、《地权条例（草案）》、《土地租佃条例（草案）》，在确定地权的同时开展减租减息工作。晋察冀边区也在一九三九年冬率先开展了减租减息，而其他抗日革命根据地则尚停留在宣传号召阶段。一九四一年春，冀南、山西等地发生了农民抗交租息、减租减息过重和变相没收地主富农土地财产等的做法，危及抗日民族统一战线的基础。一九四一年秋中共中央就着手纠正，各抗日根据地也纷纷修订其有关的土地法令。一九四二年一月中共中央作出《关于抗日根据地土地政策的规定》，明确了抗日时期土地政策的三项基本原则。晋冀鲁豫地区一九四一年十一月公布，以后又于一九四二、一九四三、一九四五年3次修订的《土地使用暂行条例》和陕甘宁边区一九四二年的《地权条例修正草案》是这一时期比较全面而详细的土地条例。一九四二年五月以后，减租减息运动在各抗日根据地大规模地开展。巩固了抗日统一战线，支援了抗日战争，并为以后的土地改革作了准备。

解放战争时期的土地改革大体上经历了三个阶段；自一九四六年“五四指示”至一九四七年七月全国土地会议为第一阶段；一九四七年七月全国土地会议至一九四八年十二月底中共中央“十二月会议”为第二阶段；一九四九年一月至一九四九年十月新中国成立为第三阶段。

一九四五年八月，抗日战争胜利后，国内阶级矛盾