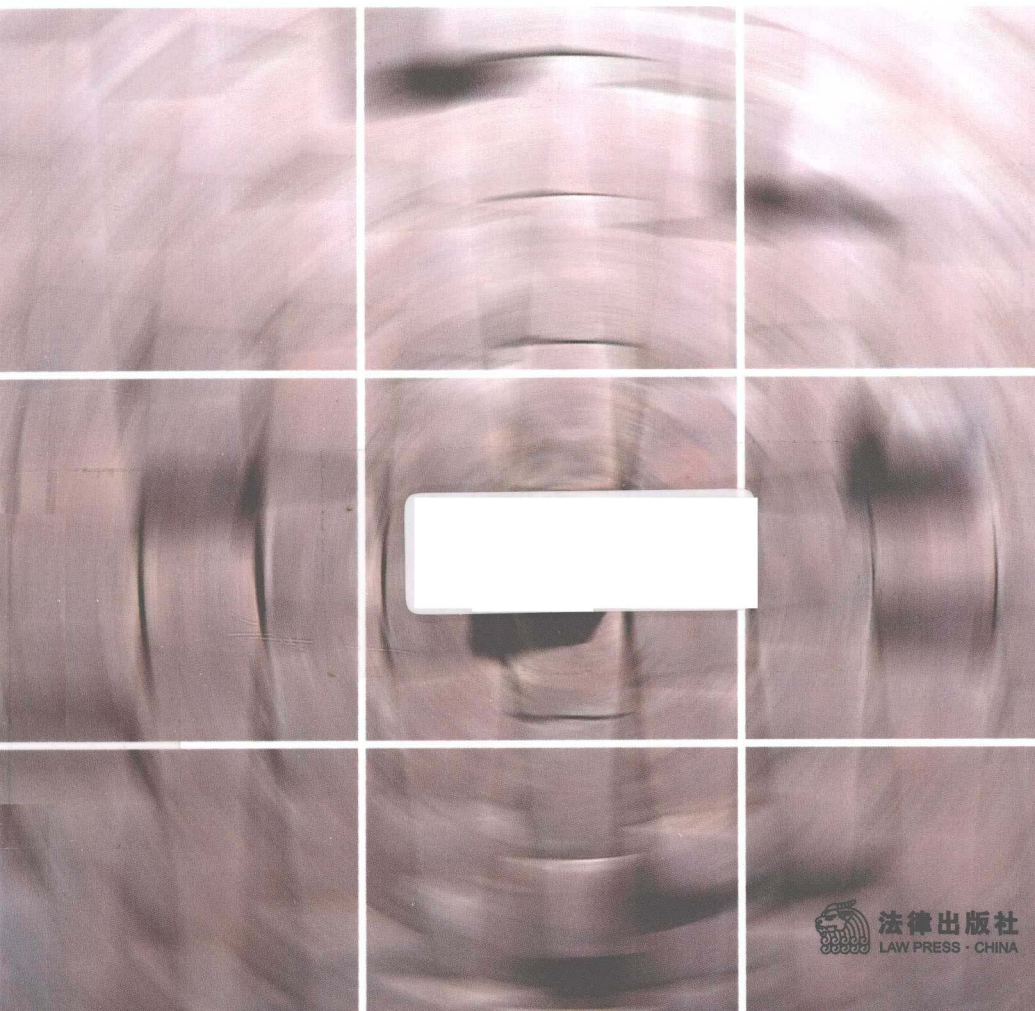


高海燕 著

二十世纪 中国土地制度变迁



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

海南大学中西部计划学科重点领域建设项目（ZXBJH-XK016）

《中国农村土地法律制度完善与创新》资助

海南大学中西部高校提升综合实力学科建设项目资助

二十世纪 中国土地制度变迁

高海燕 著



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

二十世纪中国土地制度变迁/高海燕著.
—北京:法律出版社,2014.10
ISBN 978-7-5118-7060-5

I. ①二… II. ①高… III. ①土地制度—变迁—
研究—中国—20 世纪 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 243132 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘琳

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

编辑统筹/法律教育出版分社
经销/新华书店
责任印制/沙磊

开本/A5
版本/2015 年 1 月第 1 版

印张/8.25 字数/228 千
印次/2015 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-7060-5

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

二十世纪的中国是一个政权更迭频仍、土地制度异常复杂的社会。清政府和民国政府、“中华民国”和中华人民共和国、国共两党,这些耳熟能详的政治名词总是无法回避地与土地问题联系起来。百年一瞬间,一个土地问题,两条土地路线(一者以土地公有制为主体,一者以土地私有制为主体),在历史上留下的却是土地制度的差异性和复杂性。

由于土地制度的这种特殊性,学界对土地制度的关注曾经长期停留在政治制度或政治思想层面,即使是历史研究,也习惯于从政治角度挖掘史料,对土地制度的论证也更多的是强调政治制度。二十世纪八九十年代后,很多学科包括历史学、经济学、管理学、农学都开始关注土地问题的研究,研究角度也不再局限于政治层面。土地学、地政史、土地管理学等新兴学科更是把土地问题作为核心进行研究。

本书的内容一方面以地政史的研究作为线索,从土地所有制度、土地立法制度、土地监察制度、土地管理制度和土地保护制度几个方面进行百年变迁的梳理;另一方面又从土地管理学的角度,关注国家对于土地的管理是如何在各个领域发挥作用的。因此本书的内容既强调基础研究,重视对史料发掘、历史分期、发展脉络和变迁线索的把握,也强调应用性研究,重视百年来国家在土地管理的制度层面所做的努力,以期对当代土地的国家管理有借鉴的意义。

目前对土地制度的研究往往以单学科的研究较多,要么是单纯的历史研究,只重视史料的把握和线索的梳理,而忽视了对土地学的专业了

解,因此与偏重于现实需求的土地学稍显疏离甚至是脱节;要么是单纯的管理学研究,走“问题一对策”的研究思路,只注重解决当下的实际问题,而缺少了对问题的整体、宏观、历史、理性的把握,所以其对策也往往略显单薄,缺少了来自历史的远见和厚重感。本人是学历史出身,又专门学习过土地管理学,所以想通过跨学科的尝试,对二十世纪的土地制度进行历史与现实相结合的梳理,使这一研究不仅在方法上能呈现新意,也能在理论上有所创新。

土地制度是一个时代命题,在二十世纪的中国,土地制度与风起云涌的政治变革唇齿相依,政治制度的公私之争又体现在土地制度上,形成了以土地私有制为主体和以土地公有制为主体的两种土地制度的对峙与冲突。然而,百年来各个时期的土地政策中,孙中山先生提出的“耕者有其田”的主张却贯穿始终,无论是民国时期,日本入侵时期,内战时期还是人民建立新政权及改革开放时期,都概莫能外。到二十世纪五十年代上半叶,海峡两岸最终都实现了“耕者有其田”,虽然一者使用革命办法而另一者使用和平办法,但双方都不约而同地使用了同一词汇“土地革命”作为麾帜,而且长达一个世纪之久。而双方“土改”的结果也都是以否定大私有制(地主土地所有制)来发展小私有制(小农土地私有制),可谓殊途同归。但从二十世纪五十年代下半叶开始,双方因政治取向的相异又复分道扬镳。当一方开始向“土地国有”的更高目标迈进并发展出集体所有制的新形式时,另一方却在土地改革的成功实践中将“耕者有其田”引向土地私有的方向。在双方土地制度从殊途同归到分道扬镳的变迁轨迹中,延续千年的平均主义传统原则和多元复合的土地所有制结构贯穿始终。究其原因,主要是路径依赖、国家设计和集团博弈等多方合力作用的结果。路径依赖的作用在二十世纪土地制度的变迁中格外突出。“人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择。”因此两个政权在土地制度上不约而同地体现出平均主义的精神,而且土地小农私有观念虽几经革命或变革而仍不能断绝,至于所有制的复合结构更是没有超出传统的框架。中国二十世纪土地制度独特的变革轨迹有力地说明,农民意愿与国家设计之间的平衡是决定制度成败的重点之一,

而“公平”、“平均”的观念仍将是长期制约土地制度变迁的重要因素。

土地立法制度是土地制度变迁中最基本也最深刻的一个环节。其广泛的覆盖面影响到土地管理的各个层面,无论是土地所有制度、土地使用制度,还是地籍管理、土地征用、土地保护、土地开发利用及房地产管理,都在立法方面发生了很多重大而深刻的变化,形成其特有的制度变迁轨迹,并从整体上奠定了现行土地立法制度的基础。其中,最令人瞩目的是土地所有制度和使用制度的立法变迁。土地所有制度在新中国成立之后发生了几次重大的变化,从地主土地所有制到农民土地所有制是一个重大的方向性变迁,从农民土地所有制到集体土地所有制是第二次重大的变迁,从土地集体所有制到土地全民所有制则是第三次重大变迁,而改革开放后城市土地国有化的立法则最终确立了一个比较稳定的土地所有制格局,即城市土地国有制和农村土地集体所有制。土地使用制度的深刻变化发生在改革开放后,土地使用权的出让和转让法规不仅使国有土地有偿有限期使用制度和农村集体非农土地使用制度有了法律保障,也形成具备《宪法》、《民法》、《刑法》、《土地管理法》四个主体要件的立法体系。在这个体系中,以《土地管理法》和《城市房地产管理法》为基本法,配以相关法规及地方法规的土地管理体系已经形成。

土地监察制度的变迁是与土地立法相一致的。从关注土地所有权到关注土地使用权,土地监察的重点、对象、内容及其方式都发生了很大的变化。新中国早期的土地监察强调土地所有制的改变,旨在确保农民土地所有制的建立。土地改革完成后则强调土地使用制度的监察,不仅注意监察国家建设征用土地,也注意耕地及农村宅基地的监察,其目的在于维护农村土地集体所有制和保护耕地。改革开放后则既注重制度本身的完善,也注重对土地使用权的监察。与土地监察相对应的土地违法案件也具有明显的阶段性特征,从早期的土地荒芜、闲置、占用到后期的侵占耕地和集体土地流失,其违法内容从涉及土地所有权转向涉及土地使用权。而耕地的抛荒闲置和非法占用则从始至终都占有很大的比例。与土地违法案件相关,土地争议问题的变迁也经历了一个“两头高,中间低”的发展曲线。这是因为在农民土地所有制确立时期,土地买卖、

典当、继承引发了权属不清的问题,因之形成土地争议的第一个高峰。到农民土地集体所有制和城市土地国家所有制的格局确立后,土地权属不再是引起土地争议的关键,因此土地争议很少,形成一个发展曲线上的低谷。改革开放后由于土地使用引起的权属问题增加,土地争议问题出现又一个高峰。

新中国的土地管理制度经历了一个由统管—分管—统管与分管相结合——统管的变迁轨迹。从合到分、从分到合,制度的结构性变迁直接反映在土地管理职能机构的变化上。其中重大而影响深远的变化有三次。首先是1982年开始责成部门管理土地,改变了过去管理混乱、职责不清的状况。此后1986年土地管理局的成立则是从部门管理到归口统一管理的一大跃进。及至1998年国土资源部成立则又从单纯的土地管理跃升为包括海洋、陆地、矿产的国土资源的管理。与此相对应,土地管理局与其他部门的职责分工也在不断调整,并最终形成目前的管理制度格局。总的看来,土地管理有一个由分散向集中转变的过程,包括土地由部门分散管理向归口统一管理的转变,土地由利用管理向全面管理转变,农地与市地的分离管理向国家土地的统筹管理转变,土地资源资产的分离管理向资源资产结合管理转变这四种情形。所以,现行的土地统管体制至少包括四个方面的内容:一是在地域覆盖面上,全国土地实施统一管理,包括城乡土地和地政的统一管理;二是在业务管理的纵向上,从土地调查、统计、评价等基础业务,地权管理、利用管理到土地征收、供给等全面业务,均由政府土地管理部门统一管理;三是从中央到地方基层政府的垂直方向上,各级政府都设置了土地行政管理部门,统一行使土地管理行政职能;四是在资源的覆盖面上,将土地、矿产、海洋等国土资源的管理职能,相对集中到一个政府部门统一管理。就目前来看,土地制度的这种方向性变迁是有利于土地的科学管理的。

土地复垦制度在中国有一个从自发地零星复垦到自觉地有计划复垦的过程,在从单一型复垦到多形式复垦、无组织管理到有计划复垦的制度变迁中,是否有法律支撑是一个重要的界标,而“谁破坏,谁复垦”原则的最终确立则标志着土地复垦制度新时期的到来。通过土地复垦

权属管理、用途管理、资金管理、计划管理及行政管理的不断完善,土地复垦形成了一个日渐完善的制度保障体系。耕地特别保护制度体现的是保护耕地的基本国策,其制度框架囊括了耕地管制制度、耕地补偿制度、耕地征用审批制度、农用地转用制度和基本农田保护制度。基本农田保护制度的重心是划定基本农田保护区,这一制度的最终确立成为耕地保护基本国策的重要制度保障。

目 录



前 言	1
第一章 二十世纪土地所有制度变迁研究	1
第一节 二十世纪前叶中国土地所有制度之变迁轨迹	1
一、苏维埃政府的土地制度变迁	1
二、国民党政府的土地制度变迁	5
第二节 二十世纪中国土地制度变迁特征及规律	6
一、贯穿始终的“平均主义”精神实质	7
二、万变不离其宗的土地多元复合所有制结构	9
第三节 二十世纪中国土地制度百年变迁轨迹探因	11
一、路径依赖的作用	11
二、国家设计的作用	12
三、集团博弈的作用	13
第四节 土地制度百年变迁的启示	14
第二章 二十世纪土地立法制度变迁研究	16
第一节 新中国土地立法演变的历史考察	16
一、新中国土地立法轨迹探源	17
二、新中国土地立法的阶段性变迁	19

第二节 土地所有权制度之立法变迁研究	33
一、国有土地所有权之立法变迁	34
二、集体土地所有权之立法变迁	35
第三节 土地使用权制度之立法变迁研究	37
一、部分法律法规对土地使用权的零星规定	38
二、宪法和土地管理法对土地使用权的修改规定	39
三、地方性土地使用权有偿出让、转让法规的制定	40
四、全国性土地使用权出让和转让条例的制定	40
第四节 土地利用规划的立法演变	41
第五节 地籍管理之立法变迁研究	46
一、1949 年至 1953 年土地改革时期	46
二、1953 年至 1957 年农业合作化时期	47
三、1958 年至 1978 年人民公社化及“文革”时期	47
四、1979 年至今改革开放时期	48
第六节 土地征用之立法变迁研究	51
第七节 土地保护之立法变迁研究	53
第八节 土地开发整理之立法变迁研究	57
一、新中国成立初期土地开发整理与复垦的立法	57
二、改革开放初期土地开发整理与复垦的立法	60
三、1986 年以后土地开发整理与复垦的立法	60
第九节 房地产管理之立法变迁研究	62
一、第一阶段:社会主义房地产制度建立时期	62
二、第二阶段:房地产社会主义改造时期	63
三、第三阶段:房地产管理立法的停滞时期	63
四、第四阶段:房地产管理立法的发展时期	63
五、第五阶段:房地产管理立法体系建立的时期	65
第十节 土地立法制度之变迁方向研究	67
一、土地立法制度的完善	68

二、中华人民共和国土地法律法规一览表(1949年至2000年)	73
---------------------------------	----

第三章 二十世纪土地监察制度变迁研究	113
第一节 新中国土地监察之历史变迁研究	113
一、土地监察的概念及范围	113
二、土地监察立法的变迁轨迹	114
三、土地监察制度的变迁轨迹	119
第二节 土地违法及法律责任之变迁研究	139
一、土地违法及处理的阶段性变迁	139
二、现行土地违法案件的查处制度与法律责任	149
第三节 土地争议及调处之变迁研究	152
一、1949年至1957年的土地争议	153
二、1958年至1978年的土地争议	156
三、1979年至2000年的土地争议	157
第四章 二十世纪土地管理制度变迁研究	160
第一节 土地管理权属之变迁研究	160
第二节 土地管理职能之变迁研究	165
一、改革开放前土地管理的职能变迁	165
二、改革开放初期土地管理的职能变迁	168
三、1986年至1994年土地管理的职能变迁	169
四、1994年至1998年土地管理的职能变迁	175
五、1998年至2000年土地管理的职能归属	178
第三节 土地管理体制之变迁研究	179
一、土地管理体制的含义与类型	179
二、我国土地管理体制变迁轨迹	179
三、土地管理体制的确立	181

第五章 二十世纪土地保护制度变迁研究	184
第一节 耕地资源之百年变迁研究	184
一、耕地资源的界定与构成	184
二、耕地数量之变迁研究	185
三、耕地质量之变迁研究	188
四、耕地资源之现状调查	191
第二节 土地保护之历史变迁研究	196
一、土地开发的变迁轨迹	197
二、土地复垦的变迁轨迹	203
三、基本农田保护的变迁轨迹	208
第三节 土地保护之区域变迁研究	210
一、东北地区土地开发与保护的变迁轨迹	210
二、西北地区土地开发与保护的变迁轨迹	213
三、华北地区土地开发与保护的变迁轨迹	222
四、华南地区土地开发与保护的变迁轨迹	227
五、长江中下游土地开发与保护的变迁轨迹	231
六、西南地区土地开发与保护的变迁轨迹	233
第四节 现行土地保护制度研究	236
一、农用地转用制度	237
二、耕地特别保护法律制度	239
三、土地开发复垦整理制度	243
参考文献	248

第一章 二十世纪土地所有制度变迁研究

在二十世纪已成为过去时的今天,上个世纪土地制度变革的影响并没有随着消逝,相反,其上半叶进行的轰轰烈烈的土地革命、下半叶开展的举世瞩目的制度变革都在今天留下了太多值得研究和思考的材料。土地制度的研究是一个庞大而复杂的巨系统。本书的局部整理只能算是一种抛砖之举,目的还在恭迎专家的美玉。

第一节 二十世纪前叶中国土地 所有制度之变迁轨迹

一、苏维埃政府的土地制度变迁

二十世纪上半叶的土地制度至少需考察两个区域:一为根据地或解放区,一为国统区。日军侵占的敌占区因限于篇幅,将另行讨论。而在此之前的北洋时期,土地问题虽到了极其严重的地步,但在制度上却并没有多少可资发掘的材料,因此以二十年代作为一个起点应该是比较合适的。其中苏维埃政府的土地制度大致经历了以下五个阶段。

第一阶段是中国共产党早期土地理论与纲领“耕者有其田”形成的时期。时间为1921年到1926年。1921年7月中共一大尚未提到农民问题和土地问题,只是在强调进行社会主义革命时,要“没收机器、土地等生产资料,归社会公有”,^[1]这只是一种模糊的“土地公有”理念,不过在

[1] 赵效民:《中国革命根据地经济史(1927-1937)》,广东人民出版社1983年版,第47页。

2个月后的浙江萧山农民运动中,“世界上土地应该归农民使用”的观念已被渗透到减租减息的早期实践中。这也可算作早期农民运动最早提出的明确的土地纲领。但它并未涉及土地所有权的归属问题。及至1922年6月,中共中央的正式文件首次提出“没收军阀和官僚的财产,将他们的田地分给贫苦农民”,^{〔1〕}其具体行动纲领是限田、限租,即将私人地权限制在若干亩内,超出限额部分归佃农所有,租额也由佃农协会按收成的丰歉来议定。当时限田和限租的目的只在于解除农民痛苦,尚未认识到土地问题自身的严重性。但这一时期关于限田的规定,已具有了没收部分地主土地归佃农所有的含义。这是后期“耕地农有”纲领的基础。1923年5月,中共三大再次提出“没收地主土地,没收寺庙土地并将其无偿分给农民”,“建立农民自治机构,并由此机构负责分配没收的土地”。^{〔2〕}在这里,“耕地农有”的精神已呼之欲出。1925年10月,中共提出了较为明确的土地政纲,“没收大地主、军阀、官僚、庙宇的田地交给农民”,“耕地农有”是农民“最主要的要求”,同年11月,中共发布《中国共产党告农民书》,提出只有“耕地农有”才能解除农民困苦,但要实现“耕地农有”,必须得工农“得了政权”。这种认识开启了“耕地农有”理论向“土地国有”理论转化的契机。从早期模糊的“土地公有”理念,发展到“土地农用”观念,再到明确的“耕地农有”政纲的颁布,对土地的要求落实到耕地,对权属的要求则由使用权上升到所有权,“耕者有其田”的理论开始形成。

第二阶段是“耕者有其田”与“土地国有”理论相背离的时期。时间从1927年到1931年。土地问题从1926年起“开始紧急起来,成为现在局面的中心问题”。^{〔3〕}1927年4月,中共五大决定要实行激进的土地改革,《土地问题决议案》确定了当前实行“耕地农有”政策和最终实行土地国有制的方案。八一南昌起义拉开了土地革命的序幕,八七会议

〔1〕 高熙:《中国农民运动纪事(1921—1927)》,求实出版社1988年版,第4页。

〔2〕 高熙:《中国农民运动纪事(1921—1927)》,求实出版社1988年版,第13页。

〔3〕 李维汉:《回忆与研究》,中国党史资料出版社1986年版,第105页。

(1927年8月7日召开)则进一步明确了“没收大地主土地”、“耕者有其田”和“土地国有”的基本原则,实现了土地政策由“耕地农有”向“土地国有”的根本演变,11月扩大会议上则进一步决定没收一切土地归为公有,和立即实现土地国有的方案。从没收大地主土地到没收一切土地,再到一切土地归公,土地制度开始滑向极端(或称“极左”)。1928年6月18日召开的六大纠正了没收一切土地的政策,确立了没收地主阶级的一切土地和“耕地归农”这两项原则,不仅在事实上承认了过去侵犯的中农土地所有权,也明确了农民只有土地使用权的政策。因此,11月扩大会议关于土地国有立即付诸实行的主张并没有被彻底改变。由“耕地农有”转向“土地国有”,这是一个重大的制度变革,这意味着之前奉行的“耕者有其田”与实际奉行的“土地国有”产生了严重的背离。究其原因,主要是共产国际根据俄国经验主张的“土地国有化”严重地影响了从五大到六大的重要决策,这可说是“耕者有其田”制度变迁中的一个断裂。“耕者有其田”的制度形式应该更接近“耕地农有”,这样势必与“土地国有”产生理论与实践上的冲突。由于奉行土地国有,土地买卖、出租和抵押被禁止,农民只有土地使用权,土地所有权归政府,“农业社会化”、“共耕共费”和“集体农场”要马上实行,使农民几千年延续的土地私有要求无法得到缓冲,最终的结果,必然是回到原来“耕者有其田”的老路上去。

第三阶段是“耕者有其田”理论在苏区切实实行的阶段。时间从1931年到1935年。这一时期土地制度不仅实现了“土地国有”向“耕地农有”的回归,同时也形成了根据地“公田”制与“私田”制的二元复合结构。导致政策发生重大变向的原因,其一在于农民对土地国有化的消极抵制,其二在于共产国际的认识转变。1930年7月,共产国际提出“暂时不要禁止土地的买卖”和“没收地主土地归农民”的主张。1930年12月,江西省率先改变了从前土地归苏维埃政府公有的政策。1931年11月,《中华苏维埃共和国土地法》明确规定仍不禁止土地的出租与土地的买卖。1933年6月,土地委员会《关于实行土地登记》的布告,以法律形式肯定了“土地农有”的制度。另外,“公田”制度在根据地逐渐巩固

后也开始确立。所谓“公田”，一般指分配后剩下的不易再分的土地，由全乡农民共同耕种，用于乡村建设、救济、福利或供应红军急需乃至政府费用，所以也称红军田或红军公田。各根据地可自行规定其数量及用途。这种局部的土地公有制和作为基础的“耕地农有”制形成的二元复合结构昭示了“耕者有其田”的制度在各根据地被切实地实行了。虽然经历了地主不分田、富农分坏田的政策转向，毕竟只限于没收和分配政策的政治倾向，而在土地权属问题上，由于毫不含糊地坚持了没收地主土地分给无地少地农民的原则，反而确保了“耕者有其田”的精髓——“农地农有”。

第四阶段是“耕者有其田”的战时停顿阶段，也是农民土地所有制与地主土地所有制并行的阶段。时间从1935年到1945年。从“九·一八”事变以来，民族危机的重压直接影响了土地制度的变迁，为团结各阶层抗战，过去对地主、富农的打击转为联合，没收地主土地变为减租减息，即承认地主土地所有制，停止实行“耕者有其田”的政策。减租减息是一个调和性的政策，兼顾了农民和地主双方的利益，因而具有双重性，既包括了地主减租减息与保障农民人权、政权、地权、财权的平衡，也包括了农民交租交息与保障地主人权、政权、地权、财权的平衡。而佃农永佃权的规定和最高租额的限定，在实质上保护的仍是农民的土地使用权。随着减租减息运动的开展，农民获得土地数量日增，地主土地日降，从总体上看，“耕者有其田”制度仍然在局部地延续。

第五阶段是“耕者有其田”的最终实现阶段。时间从1945年到1949年。抗战胜利后，减租和减息仍在继续，但“耕者有其田”的纲领重新被提到日程上来。1946年5月4日中央发出《关于清算减租及土地问题的指示》（也称《五四指示》），开始由减租减息逐渐向“耕者有其田”过渡，方法是发动农民运动，通过没收、征购、地主献田、群众反奸清算、减租减息、退租、退息等办法，由农民自己从地主手中获取土地，这改变了过去单纯靠没收地主土地来实现“土地农有”的办法。1947年9月10日《中国土地法大纲》颁布，明确规定：废除封建性及半封建性剥削的土地制度，实行“耕者有其田”的土地制度。废除一切地主的土地所有权。

废除一切祠堂、庙宇、寺院、学校、机关及团体的土地所有权。土地统一平均分配。至此“耕者有其田”的土地制度最终以法律形式被确立下来,并在新中国成立后被不断发展和完善。此后的土地改革成为一场全民运动并在全中国红红火火地开展起来,农民不仅分到土地,而且也拿到写有自己名字的盖有人民政府大印的田契,“耕者有其田”得到了普遍的落实。

以“耕者有其田”为口号,事实上强调的是“耕者”和“有”这两个问题,前者对应着不同时期的阶级或成分划分政策,譬如小地主、富农、中农的土地所有权的保全或没收问题,后者则区别了土地所有权与使用权在不同时期的制度变迁。经过从“耕地农有”——“土地国有”和“耕地归农”——公有制与私有制并行——地主所有制与农民所有制并行——“耕者有其田”的反复与波折,“耕者有其田”在1949年终于名至实归,体现出其内含的对土地所有权的要求,但“最终实现土地国有”的最高目标,却又将它与封建社会的“耕者有其田”区分开来,并在新的历史时期将其导向“土地公有”。

二、国民党政府的土地制度变迁

二十世纪上半叶,国民党政府的土地制度仍然是军阀割据时期形成的地主、富农、小农和国家所有的多元复合所有制。从1924年孙中山亲自签署一项“二五”减租令开始,到国民党政府在败退台湾地区前的26年间,也有过一些涉及土地制度的改革,如二五减租、三七五减租、扶植自耕农、兵农合一,名目繁多,甚至还在1930年制定和修订了土地管理的基本大法《土地法》,将孙中山先生“平均地权”的宗旨通过“耕者有其田”和“地尽其利,地利共享”来体现。但对土地法实施程序的规定《土地法施行法》却迟至四年之后才颁布。到1937年抗战开始,原定的“土地改革”自然无法贯彻而开始改行《土地政策战时实施纲要》。之后内战开始,土地改革的实施总是命运多舛。到国民党退踞台湾之前,虽然也进行过一些土地改革的实验,但这并不昭示着制度的不断革新,相反,最基本的“耕者有其田”和“平均地权”的宗旨被抛诸脑后,土地的畸形集中变本加厉,如台湾地区著名土地专家萧铮先生所言:二十世纪来的