

土地改革建議書

平均使用地稅

與

新土地政策

何冠羣著

中華民國三十三年八月廿九日

上海图书馆藏书



A541 212 0009 5891B



上海圖書館藏書

# 新土地政策與平均使用地權

緒論

自周末開阡陌，破壞井田制度後，地權遂成私有，相演蛻變，遂使耕者無其田，而地主反坐享其成豐，釀成今日社會混亂之淵藪，國父孫中山先生，揭櫫「平均地權」為實行民生主義兩大政策之主要一環，共產主義亦藉「土地革命」作為階級鬥爭之工具，此足證土地問題，乃為我國政治之中心問題，土地問題得不到合理之解決，則國民生存，總逃不出殘酷之威脅，國父創造三民主義，領導革命之最終目的，乃為解決此一嚴重之問題者，國父對於解決土地問題，已種其因而未結其果者，其癥結固然是遭內憂外患之阻礙與摧殘，但不能完全委之於內憂外患交迫所使然，而應歸咎於不得具體有效之實施方策與合理之斷然執行手段耳，美國基督教科學箴言報於三十七年三月七日評論中國土地改革謂：「國民政府廿年來，早已有這種土地改革的法律，是一種官樣文章，只有共產黨才實行了這個法律的條文」，如是之譏評，固不能否認，但亦不可

作片斷觀，蓋國父對於平均地權之政策，乃建築在「經濟性」之基礎上，其實行之途徑，則堅持以和平之方法，以不製造社會之仇恨為原則，亦即以保存國家之元氣，而能達到土地改革之目的，而共產黨對於土地革命之政策，則純粹以「政治性」為基礎，藉以號召無知之貧困農工，執行殘暴破壞之清算手段，製造階級鬥爭，造成社會紊亂之局面，然後實行全面武力，奪取政權，兩者對於土地改革之目的，在表面上雖若異途同歸，而其出發點則實屬背道而馳，蓋三民主義乃基於民族國家之利益，進而促進世界大同，負有繁榮世界之責任，而共產主義，則純粹以赤化世界，進而箝制世界之領土野心，是共產黨對於土地革命，其不擇手段者，不言而喻矣，由是足證共產主義與民生主義各對於土地改革之本質，確有絕大之距離，斷不可作單純之土地改革同時語之。

中國共產黨，當前之所以氣勢萬千，威迫京畿者，國民黨實應引咎自責，無可諱言，蓋國民黨執政廿年來，一意固執陳腐政制，牢籠貪污無能，庸才潰職，頑固保守之官吏，舉凡社會應興應革之善舉，百無一樹，即民族之正義正氣，竟因此而沉淪湮滅，對於阻礙「民生」之「土地」問題，則徬徨失措，踟躕不前，共黨深悉時勢之所趨，適應

國民之需求，斷然揭櫫「土地革命」，以正「奪取政權」之名，竟收預期之效，國民黨苟再諱疾忌醫，猶豫逡巡，則赤馘之餘毒，非止顛覆政府，卽民族之生機，亦將遭此摧殘而斷喪，今羊雖亡，然全羊尚未盡亡，及時補牢，實為首務之急，否則，全羊將有俱亡之日無疑矣，先哲王陽明先生云：「凡攻吾者，皆吾之師也，吾豈不樂受而心感之」，國民黨乎，願再為共產黨之師耶，抑以共產黨為吾師耶，抑尚冥頑不靈，永陷國家民族於萬劫不復之慘境耶，寧無凜惕以慰國人乎！

解決土地問題，為挽回離心，團結衛國力量之先決條件，然應如何遵循 國父以和平而不製造社會仇恨，不摧毀國家元氣之原則，與實施具體有效之方策，及合理之斷然執行手段，以達到平均地權之實現，筆者謹獻所見，藉以與熱心土地改革諸先進，共策實行之辦法，完成此一久懸未決而急待解決之土地問題。

### 一、平均使用地權

地權構成之因素有二：一曰宗主權（天然產物），一曰開拓權（經營代價），惟古今朝野，均忽視宗主權之存在，認地權係單純之「所有權」而已，因致釀成土地問題不

能解決之癥結，此種過失，固不能完全委諸於地主之固執阻梗，當局實應自責其咎，蓋所有權之範圍，僅限於「開拓權」而已，因人類非生而帶來有土地者，故「宗主權」自不屬於任何人（地主）之私有，應屬於公有（國民之公有），蓋宗主權係屬於天然產物，斷非以任何「人為代價」所可能換取，開拓權則屬於「經營代價」，若非經付出勞力者所能獲取，前者純屬於公有，後者純屬於私有，猶是足證地權之不能平均，毫無疑義者，地權已屬於不可分之整體，其所謂平均地權者，乃指「平均『使用』地權」也，蓋土地之效用，端賴於「使用」而後始能發揮其價值，故解決土地問題，應以「使用」問題為中心，而不應以地權之「得失」為中心，惜當局之負責者，及朝野之學者專家，尚昧於「公有」與「私有」，作為論爭之焦點，誠喪失土地改革之真義矣！

平均使用地權之主旨，乃為達到「耕者有其田」之目的，考諸周末，開阡陌，破壞井田制度，將地權授予當時之耕者，地權私有，遂由此始，經二千餘年來之畸形蛻變（按周末至現在約二八五四年）誰亦不能預料其後果有如是之不良，蓋當時及現在，尚沒有法律制止私有地權不許移轉與授受之規定，以致形成今日之有地主和佃農之分，設若

使今日之耕者，已獲得了平均「分得」地權，但不能強制其後代永為農子農孫之繼承者，亦許是為政者商為工為學者，其子孫已非耕者之繼承人，則對其祖遺之「平均」分得「地權」，必成為有其田無其耕者之現象，因此，除了以地主式之享受不勞而獲之權利外，亦可以將地權移轉與鄰農或富商，逐漸孕育，又將造成土地改革後之新地主餘孽，設使其子孫，永為業農之繼承人，但因其祖遺平均「分得」之地權，已不足分配其世代蕃衍不息之子孫，藉耕耘以維持其最低程度之生活，或者中間亦有因志願轉業（指工商學政）農事者；或因耕者中途轉業或死亡後而無繼承人時，勢必造成「有其耕者而無其田」，或「有其田而無其耕者」之現象，所以將地權平均授予今日之耕者，實若換湯不換藥之因循政策，（共產黨之土地革命亦以「分田」為基本政策），其與周末破坯井田制度，猶如同出一轍，本文之主旨，乃在闡明土地改革之重點，係在「平均」使用「地權」，而非「平均」分得「地權」者，（按筆者主張地權（支配權）屬於國家，使用權屬於農民，國父主張平均地權，承認地權私有制度之存在，即共產黨亦然），此點雖與國父平均地權之手段相悖，然其達到「使耕者有其田」之政策則相吻，總而言之，凡

有耕耘能力而專業農職者，始有獲得使用地權之權利，無耕耘能力，（指工商學政）及已喪失耕耘能力（指老弱殘廢）者，則停止其使用地權之權利所以『平均使用地權』，應為今日土地改革之唯一對象，否則，土地改革之基本政策，必遭受動搖，而陷國家於更不可救藥之田地矣，

## 二 保障地主移轉開拓權

地主之有土地，猶如商賈之有雄厚資本，工者之有偉大建築能力，學者之有超羣智慧，政者之有統治權力然，苟若否認地主應享有移轉開拓權之權利（如中共之清算鬥爭），則無異沒收商賈之資本，擯棄學者之智慧，糟蹋工者之建築能力，無故罷免為政者之統治權力然，若以地主未付出勞力，而享受特殊之代價，作為攻擊之對象，在表面上似可同意，然却未聞地主有任何違法強佔土地之行為，其所以成為地主者，乃優勝劣敗之自然產物也，故保障地主之權益，自屬毫無疑義者，然人類非生而帶來有土地，是土地之宗主權不屬於任何人所私有，其（地主）法益當然不能「永」受法律之保障，蓋土地是天然富源（生植能力）之產物，任何人均不能掠奪其天然富源之權利，此觀點自屬



合理，然其所以保障地主之地權者，乃保障其獲得「地表面最初開拓移轉權」，（此為古今朝野所共同忽視之點），而非保障其獲得土地之宗主權者；（開拓權係經營代價，可以移轉，宗主權係天然產物，非任何人為代價所可能換取，故不能移轉）地主已可收買開拓者之開拓權，國家同樣可以收買地主之移轉開拓權，以停止其世代子孫奪取不勞而獲之利益當移轉開拓權未收歸國有前，地主依然一握有絕對之權利，（僅限于收獲權而非支配權）今為使土地迅速付諸實施計，國家應以斷然之手段，限期令地主將土地使用權「租」與國家，然後由國家將使用權，平均授予于耕者使用，（絕對禁止地主和佃農直接發生租佃關係，以杜亂源）不過國家應向業權人納租，（利得率詳如私田使用制所規定），以保障其獲得最初開拓移轉權之法益，以此種合理之斷然執行手段，自然博得地主之同意，這便是以和平而不製造社會仇恨之方法，達到土地改革之目的。

附：土地之價值，一為天然富源，一為開拓代價，地主僅握有後者而已，惟天然富源，亦遭地主無條件攫取，至今尚為當局之負責者及在野之學者專家所忽

視，誠獨厚於地主矣。

茲忠告於地主者：應以「撫心自問，自知受之有媿，謹以真誠摯意，將地權大義捐獻國家（指移轉開拓權，因宗主權原屬於國家，未解決者，僅剩移轉開拓權而已）以謝國人愚蠢盲賜之誠耳」，誠如是，國家當以仁還仁，扶助地主發展工商業，否則，非但國家遭受共黨「土地革命」之政策所征服，即地主亦將遭受澈底而毒辣之清算手段無疑，地主呼，寧再斤斤固執幸獲之已得利益耶。

### 三、保障耕者有其田

凡有耕耘能力者：不分男女，均有使用土地之權利，禁止非專業農職者兼農，以免分潤農民之利益，但農餘時，農民得自由選擇副業，以充裕其生活，若其他之非業農者，因失業或志願轉業農事者，經當地多數農民認為有耕耘能力，依法取得農民身份後，始有獲得使用地權之資格，（將士解甲後，無條件獲得同等之權利，）然為確保耕者有其田之法益，各耕耘地區，應即成立農民保甲組織，以確定農民之人數，作為秤定授田

之標準，并制定權利與義務之區分，（出征將士家屬無條件授予「平均使用地權，在解甲前應由當地農民保甲負責使用之義務」，以便發揮土地之效能，而收「地能盡其利」之實效。

註：農民保甲組織法，另文附述。

#### 四、地權屬於國家

土地宗主權（原）屬於國家，則土地之支配權當由國家統一支配使用，（開拓權之範圍僅及於收獲權而已），務使土地支配權，立即脫離地主之掌握，即地主將土地使用權「租」與國家，（移轉開拓代價未清償前）國家將使用權平均授予於耕農，詳言之，土地宗主權屬於國家，開拓權（暫）屬於地主，使用權（永）屬於農民，當國家未清償開拓代價前，國家應向業權人納租，（按私田使用制所規定之利得率償付），直至開拓代價完全償清後為止，總之，地權絕對屬於公有（國民之公有），廢除地權私有制度，以杜土地授受之亂源，使此久懸未決之土地問題，獲得澈底之解決，奠下「一勞永逸」之新土地政策之根基，以促使民生主義之完全實現。

註一：土地是構成國家三要素之一，故地權（土地支配權）屬於國家，理所當然。  
註二：開拓權係構成地權因素之一，惟古今朝野均以開拓權誤為單純之「所有權」，實為土地問題癥結之所在，

### 結論

解決土地問題，是實現民生主義必經之途徑，處此衛國力量遭受反衛國力量所威脅之際，端賴消極之軍事，斷非所能竟其功者，惟有積極整肅吏治，確立新土地政策，迅速實施土地改革，以挽回佔全人口百分之八十以上之廣大痛苦農民之離心，信任政府，共黨雖欲倒行逆施，混淆是非，藉「土地革命」之幌子，作為「奪取政權」之工具，亦不可復得矣，筆者謹以一嘗試是成功之開始，失敗是成功之指導，力行是成功之鐵證，成功三定律，作為解決土地問題之指針，願關心於民族存亡之熱心土地改革諸同胞共勉，襄成斯舉。

（完）

附：一、土地改革實施綱要

民國三十八年三月廿九日於浦口

二、土地使用法草案（細則另文附述）

三、農民保甲組織法（另文附述）

註：一、本文純處於建議之立場，與出版法無涉。

二、具體改革新方案在最高當局未具決心實行，與誠意接受前，決不呈獻。

三、本文付印，係專供全國朝野土地學者專家及負責機關審核之用，（限印五百本。）

四、本建議書純係個人管見，貢獻土地改革新方針技術方面有賴立委先生暨朝野學者專家縝密研究之。



# 土地改革實施綱要

三二



一、國家宣佈自何年何月何日起，全國土地使用支配權歸于國家，凡有耕地者（包括地主及自耕農），限于實行改革前三個月，向當地負責機關登記備案，如有頑忽政令，隱匿虛漏報者，概以無業權者處理之。

二、凡屬學校佛寺廟產及公益團體之土地在改革初期以不影響其原有利益為原則，惟其收獲權須遵照私田使用制所規定之利得率償付之。

三、地主若貪戀幸獲之已得利益，非法捐贈學校佛廟，圖謀破壞整個改革法令，蓄意奴役痛苦佃農者，除沒收業權人之耕地外，該公益團體負責串謀人應受法律之懲戒，

四、自耕農（中農及富農）除自己耕耘能力所能及外，剩餘耕地按「有其田無其耕者」處理之。

五、凡經依法登記備案之耕地，當國家未償清「開拓代價」前，國家應向業權人納租，（純自耕農例外）。

六、各耕耘地區，限于實行改革前三個月，成立農民保甲組織，以便平均授予使用權（詳如農民保甲組織法）

七、清償開拓地價分二期；第一期于實行改革滿五年後償還全地價二分之一，第二期于改革滿十年後償清，地價償還遞加，利得率則遞減。

八、開拓地價規定（一）上等田以六個收穫年（二）中等田以五個收穫年（三）劣等田以四個收穫年之總和為基準（得依各耕耘地區之實際狀況而厘定之）。

註：收穫年係指地主之收穫年。

九、清償地價基金：以發行土地債券為主，由中國農民銀行負責籌劃并須備足全債券十分之三之現金，專作對外匯週轉金，以保持債券之信用。

十、凡大義捐獻移轉開拓權之地主，除授予勳獎外，政府應扶助其世代子孫予以擇業受業之優待及受滿中等以上之義務教育之權利。

# 土地使用法草案

## 一、總則

一、土地使用法：（一）耕地使用法（二）市地使用法（另又附述）

二、耕地使用法：（一）私田使用制（改革前期）適用於移轉開拓權未收歸國有前

（二）公田使用制（改革後期）適用於移轉開拓權收歸國有後

三、私田使用制：（一）私田分耕制（二）私田公耕制

四、公田使用制：（一）公田分耕制（二）公田公耕制

## 第一項 私田使用制

私田使用制適用於改革之前期、為保持社會安寧，以免受土地改革新制度所影響而制定之。

第一條：凡有耕耘能力而專業農職之農民（改革前之農民）經依法加入農民保甲組織者





，無條件獲得使用土地之權利。

第二條：凡「有其田無其耕者」之耕地，經依法登記備案，持有「利得償付證」者，得於收穫後一個月內向當地負責機關領利得率（成立利得償付倉庫）。

第三條：凡「有其耕者無其田」之農民，經依法加入農民保甲組織持有「使用土地證」者得向當地負責機關授領「平均使用地權」。

第四條：利得率按（一）地權（二）資本（三）勞力區分之。

（1.）地權佔收穫量十分之四：（一）宗主權佔十分之一（國有）（二）開拓權佔十分之三（地主）

（2.）資本佔收穫量十分之二：（一）肥料佔十分之一，（二）種子佔十分之〇、五（三）農具（耕牛）佔十分之〇、五

（3.）勞力佔收穫量十分之四（純勞力代價）

第五條：耕耘能力按：（一）常級（二）越級（三）降級區分之。

（1.）常級：每一耕耘能力以負擔六口之家為標準，每口以五畝為原則（六歲以下

折半)

(2.) 超級：耕耘能力僅及常級其授領額在二十畝以下經申請備案持有「甲種超級許可證」者得加授予常級十分之一之耕地以免勞力浪費(二)耕耘能力超過常級其授領額在二十畝以下經申請備案持有「乙種超級許可證」者得加授予常級十分之二之耕地以免勞力浪費。

(3.) 降級：耕耘能力僅及常級而其授領額超過常級十分之二以上者，其受領額最大不得超過常級又十分之一之地耕以免耕地浪費。

第六條：年滿二十歲受滿國民教育負擔家庭責任之農民(指家長)始有資格授領「使用土地權」(有耕耘能力之寡婦適用此規定)

第七條：年滿二十歲受滿國民教育不負擔家庭責任之農民(指非家長)始有資格任用該農民保甲之基幹，管理該耕耘地區之職務。

第八條：年滿五十五歲之老農依法停止使用土地之權利

第九條：年滿五十五歲而無繼承人之老農，應由該農民保甲福利會贍養其終生(以在該

保甲業農職滿十年者為合格)

第十條：年滿五十五歲兒子年滿二十歲為業農之繼承人，經申請備案依法發給「土地授受許可證」

第十一條：年滿五十五歲兒子年滿二十五歲而非業農之繼承人，依法喪失土地使用權。

第十二條：非專業農職而有耕耘能力因失業回原籍申請備案轉業農職未滿三年者為准耕農。  
農。

第十三條：非專業農職而無耕耘能力因失業回原籍申請備案轉業農職未滿一年者為試耕農，若經該保甲多數農民公認缺乏耕耘能力者依法停止其土地使用權以免土地浪費；

第十四條：轉業農職滿三年以上者為專耕農始有資格享受該保甲福利會之一切福利。

第十五條：轉業於農職未滿六個月之准耕農因故脫離農民保甲者依法停止其收獲權，其收獲權歸於福利會所有

第十六條：轉業於農職未滿三年之准耕農因故脫離農民保甲者依法喪失該福利會一切之

福利。

第十七條：出征將士家屬依法授領使用土地權，其使用勞力該保甲應負全責代行使用之義務：

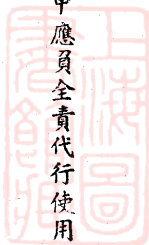
第十八條：本土土地法係以地權公有（國民之公有）使用權農有而制定者

第十九條：本土土地法授田原則以人口為主，以使用能力為副

第二十條：本土土地法細則另文詳述之

註一：農民保甲組織法有關行政範圍另文附述之

註二：本土土地法以正義為後盾，以真理為依歸而製定之。



冠羣三定律

嘗試是成功之開始

失敗是成功之指導

力行是成功之鐵證

成功之原則



0000085

~~408463~~

~~408463~~

96 - 71

