

中華民國十八年二月

地權限制及分配計畫書草案

內政部編印

# 地權限制及分配計劃書草案目次

## 一 緒論

## 二 辦法

### 一 釐定土地分配之標準

(甲) 分配土地應以所有土地之總價格為標準而不以土地面積為標準

(乙) 每一農夫應有土地總價格之最高額須依據農民生活費指數以規定之

### 二 促進額外土地之讓出

(甲) 徵收累進地價稅

(乙) 用遞減價格收買土地

(丙) 漲價歸公

(丁) 改善佃農契約保障佃農生活

(1) 課租以實在收入穀數為準

(2) 確定租金百分率

(3) 天災荒歉得免納租金之一部或全部

(4) 規定轉佃之一定手續

三 實行額外土地之收買

(甲) 發行土地公債

(乙) 實行大量土地之收買

四 援助無地農民及貧農

(甲) 用低利長期分攤償還之法分配收買之土地於無地農民及貧農

(乙) 設立農民銀行

(丙) 提倡信用合作

三 製定法律

四 確定地方土地行政機關

(甲) 令各縣一律籌設土地局

(乙) 令各縣增添區土地委員會

五 實施順序

第一，宜從速製定土地使用法解放佃農

第二，製定土地法釐定土地分配之標準

第三，製定地價稅法及其他法案

# 地權限制及分配計畫書草案

## 一 緒論

平均地權，爲民生主義中最重要之政策。總理在日，所諄諄誥誡，昭示吾人，以期實現者也。概自井田制廢，分配不均。地主擁地數千百頃，不勞而獲。一方面，利用土地之廣大生產，以施其兼併吞沒之手段，使土地日集中於少數人之手；一方面，乘佃農之貧困微弱，盡其壓迫優奪之能事，以剝削其血汗所得之利益。佃農貧無立錐，終歲勤勞，爲人作嫁，求一飽煖而不可得。馴致耕作培植，凌亂偏頗，人不能盡其力，地不能盡其利。農村經濟之組織，於以破壞；貧富級階之懸殊，將由是而日增。浸假遷延，勢非釀成重大之糾紛不可。國力損耗，民生困頓，良可懼也。此種現象，雖非全國皆然，而在西北廣闊之區，東南饒沃之地，蓋比比然也。且自海禁大開，交通繁複，都市之地，頓異往昔。地價增高，至數萬倍，尤屬顯著之事實。

國民政府，負建設之責任，籌民生之正途，值此國家初定，訓政開始之時，於此等最重大最切要之問題，應妥速籌擬具體方案，次第實施，以期平均地權得早實現，民生困頓，克覩解除，而後人民安居樂業之象，國家登長治久安之途也。

## 二 辦法

貧農之購買土地之力，地主有不勞而獲之利。於此種情況之下，欲求土地分配之平均，第一，須確定分配之標準，第二，須減削地主因土地而收獲之利，以促其土地之讓出；第三，須援助佃農及貧農經濟力之不足，使之能購買土地，逐漸變為健全之自耕農；而以大量收買地主之額外土地，分給貧農佃農之，茲分述如左：

一 釐定土地分配之標準

(甲) 分配土地應以所有土地之總價格為標準，而不以土地面積為標準。

「理由」限制至如何程度為止，分配以若干田畝為限，均須有明確之標準。按之各國改革土地制度之實例，多以土地面積為標準。惟是我國版圖遼闊，論氣候，則寒暑互異；論土性，則肥瘠懸殊。若以面積為標準，勢難得一適當之數。且城市與鄉村，其土地價格，懸隔尤甚，更不能以面積作標準。我總理規定照價徵稅，照價收買，以及漲價歸公，均以地價為標準，良以其合乎經濟之原則也。吾人釐定土地分配之標準，似亦應就所有土地之總地價為標準也。

(乙) 每一農夫應有土地總價格之最高額，須依據農民生活費指數以規定之。

「理由」土地分配應以總地價作標準，已如前節所述矣。至此總地價之最高額，則依農民生活

費指數以規定之，最爲適當。譬如每一農夫之生活費指數爲百元，則每一農夫應有之總地價，可規定爲一千元。蓋以經濟原則而論，各種生產事業與金利高低常息息相關。以農民生活費指數，準之金利貸之利率，而規定每一農夫應有土地價格之總額，此土地總額所生之利益，必適足以維持此農夫適當之生活，較之以土地面積爲標準易而且確也。

## 二 促進額外土地之讓出

### (甲) 徵收累進地價稅

「理由」查照價徵稅爲總理既定辦法之一。然根據民生主義之精神，平均地權，所以求公平也，而此種辦法，猶未完全躋於公平之原則。譬如，照值百抽一之比例稅制，所有總地價一千元之農夫，須納稅十元。所有總地價十萬元之地主，每千元亦只抽稅十元，而此十元；對於千元土地所有者之價值，必較對於十萬元土地所有者之價值爲高。是以此十元對於前者之負擔，實較後者爲重。故徵收地稅，必須累進增加。例如，對於所有土地總價格在五千元以下者，抽以百一之稅；對於所有土地總價格萬元以下者，抽以百二之稅，再其上，依次累進。如是，按之經濟原則，既可得實際之公平，而對於土地集中之弊，尤可予以重大之打擊，以促進額外土地之自行讓出也。

或者謂，照價徵稅，總理於民生主義建國大綱中，均詳言之，并無累進遞加辦法。且按之財政原則，累進稅法，其適用似限於所得稅及遺產稅，而不及其他。蓋地價稅係對地徵稅，地主於土地上有無收益，在所不問。所得稅則除生活必需之一定限度外，係按其每年收益之多寡，而課以等差稅率。故地主土地上之收益，即使甚多，然自有所得稅以增其負擔，似不必於照價徵稅之外，更課以累進，致有軼出遺訓之嫌。

此說殊不然。查地價稅乃由田賦變遷而來。禹貢田有上下。賦有等差。田有上下，所以示收穫之不齊也。因收穫之不齊而賦生等差，則賦稅之以收益為標準明矣。又古者什一而稅，九一而稅，豐年多取，凶年寡取，亦未始非以收益為準之意。及後，審土性，定糧課，同一田畝也，一則課三升八合之糧，一則課一升五合之糧。地畝同，而課賦不同，則因其土性不同，而收益亦自不同也。不過，古時科學未昌，政尚簡易，不能有繁複準切之制而已。

先總理因近代田賦之中，雜以丁漕，當此科學昌明，制度革新之際，不應仍復前此之含混籠統，爰有照價徵稅之訓，所改者制，其義則一仍前代也。則地價稅為收益稅之一種，似無疑義。且若謂地價稅係對地徵稅，即應與對人徵稅之人頭稅同一辦法。人頭稅不論男女老幼，均收同一之稅額，地價稅若係對地徵稅，亦應不論水旱瘠沃，於同一面積之土地，徵收同一

之稅額。而今則同一田畝，值萬元者，徵百元之稅，值百元者，徵一元之稅。且今歲價值萬元，徵百元之稅，三年之後，價值五萬元，則徵五百元之稅。其爲準據收益，而非對地徵稅也，彰彰明甚。至謂「地主土地之收益，即使甚多，然自有所得稅以增其負擔，似不必於照價徵稅之外，更課以累進。」尤屬非是。蓋總理所主張之地價稅，係一種單一稅。既名單一，則不能於地價稅之外，另課所得稅也。此理明甚。總之，若謂地價稅爲純粹之收益稅，固屬不可；然若謂地價稅爲對地徵稅，不問土地之有無收益，攷之古制，證以今法，竊以爲尤屬不可。

累進徵收，非遺訓所載，自係事實。不過吾人景仰總理，宜師總理一貫之意，不可囿於總理既定之法。既定之法，固不能變更，然未始不可引伸補缺。因總理之三民主義，建國方略，建國大綱，不可臚舉綱領，未及細目。舉一反三，正賴後死同志發揚而光大之也。然則，總理對所得稅既採用等差視率，則吾人對於以收益爲準之單一的地價稅，主張累進徵收，是爲信仰總理主義者所應爾也。况原意所以促進地主額外土地之讓出乎。

## (乙) 用遞減價格收買土地

「理由」前節所言，十元之稅，對於土地少者，實較對於土地多者爲重。反之，十元之土地，

對於十萬元土地所有者之價值，較之對於千元土地所有者之價值爲輕。蓋大地主向來收入衆多，而擁有之土地面積又極廣大，雖收買其土地之一部，對其生活，絕不發生若何影響也。若對於二者之土地，均照十元收買，則千元土地所有者所獲之補償，實較十萬元土地所有者爲廉。故對於收買土地，須遞減補償。例如，對於所有土地總價格一萬元以上之地主，可照價減少百分之十而收買其土地；而對於所有土地總價格五萬元以上之地主，則須減少百分之二十。必如是，方能合乎經濟之原則。亦必如是，方能促進地主額外土地之讓出也。顧或者謂，「照價收買，係防止地主賤報價。若地主報價，既係實在，而政府復遞減其值，以行政收買，不惟非遺訓之所許，恐亦在國民革命之意義中所不宜出者也。」此亦係過慮之辭。照價收買，係防止地主隱匿地價，自是遺訓所明言。不過「耕者有其田」，亦爲總理始終所主張。總理在民生主義第三講中說：「前幾天我們國民黨在這個高師學校，開了一個農民聯歡大會，做農民的運動，不過想解決這個問題的起點。至於將來民生主義真是達到目的，農民問題真是完全解決，是要耕者有其田。」又說：「中國現在雖然是沒有大地主，但是一般農民，有九成都是沒有田的。他們所耕的田，大都是屬於地主的，……所生產的農品，大半是被地主奪去了。這是一個很重大的問題。我們應該馬上用政治和法律來解決。如果不能夠解

決這個問題，民生問題便無從解決。」然則，用何種政治，何種法律來解決農民問題，達到耕者有其田的目的，總理雖未言及，而應該馬上用政治法律來解決，以求達到耕者有其田的目的，則屬了無疑義。本案仰體總理遺志，默察國內實情，爰有促進地主額外土地讓出數種辦法之擬議。敢問促進地主額外土地之讓出，除却加增地主負擔與減削其收益外，尙有何法。累進徵稅前已詳言之矣。遞減收買，即所以減削地主之收益，而促其讓出也。似無驚疑之必要。

### (丙) 徵收土地增價稅

「理由」漲價歸公，總理言之綦詳，非惟此種利益，由於政治改良社會進步而生，仍應歸社會所共享，亦所以減削地主之利益，促進額外土地讓出之一法也。惟在實際施行之時，爲便利推行起見，似宜循序漸進。在第一期內，先增土地增價稅。至推行有效然後逐漸增加稅率，以至於全部歸公焉。

### (丁) 改善佃農契約，保障佃農生活

(1) 課租以實在收入穀數爲準

(2) 確定租金百分率

地權限制及分配計畫草案

(3) 天災荒歉，得免納租金之一部或全部

(4) 規定轉佃之一定手續

「理由」累進徵稅，遞減收買。以及漲價歸公，固可減削地主之利益，而促其額外土地之讓出。然對於佃租制度若不加改良，則地主仍可剝削農民血汗。而得大量之收益。故欲促進土地讓出之實現，尚須（一）確定課租須以實在收穫為準。例如，規定地租不得超過實在收穫數百分之若干，不得按田地面積，預定每年課租之數目。（二）須確定若遇天災荒歉至某種程度時，即由地方政府宣布免納地租之一部或全部。（三）須規定地主轉佃土地，必須備具相當理由及經過一定之手續。例如，地主因佃戶欠租或荒蕪土地欲轉佃於第三者時，須具陳理由，經村自治會或農民協會之許可，方得轉佃。收回自耕者固不在此限，但以自耕為理由於短時期內，依然佃於他人時，前佃戶有向地主質問之權。如是佃農獲有確實保障，可逐漸增加其經營土地之能力，而地主不得任意剝削，以圖厚利，則自然不願佔有多量之土地而設法讓出矣。此乃促進額外土地讓出極重要之方法也。

### 三實行額外土地之收買

#### (一) 發行土地公債

## (乙) 實行大量土地之收買

「理由」促進額外土地讓出之方法已實行矣，經過一定期間後，而地主仍擁有多量之額外土地，不肯讓出，則須實行大量收買。其法由地方政府發行一種土地公債，將所有各地主之額外土地，依據遞減價格之法，強制收買，以爲分給無地農民或貧農之準備。

## 四援助無地農民及貧農

### (甲) 用低利長期分攤償還之法，分配收買之土地於無地農民及貧農

「理由」地方政府將額外土地收買之後，即宜照收買價格或減輕之，分給無地農民及貧農。此種地價之收回，須低利長期分攤償還。例如，五十元之地價，年利百分之一，分十年攤還，每年只付地價五元一角五分。十年之後，本利還清，則此地即爲該農民有所矣。地價愈多，期限愈長，務以無地農民及貧農均可勉強承買爲是。

### (乙) 設立農民銀行

### (丙) 提倡信用合作

「理由」分期攤還，猶恐貧農在購買土地及經營農業時實力有所不逮，仍須由國家或地方政府設立農民銀行，提倡信用合作，貸以資金，使其有通融資本之便利，而後無地農民及貧農有

充量獲得自耕土地之可能，而耕者有其田之目的，始可冀其實現也。

### 二 制定法律

地權限制與地權分配之辦法已略如前述矣。惟在實行之先，須由中央政府。依據前述各要點制定土地法，土地使用法，地價稅法，法律制定，方可責令地方土地行政機關遵據實行。

### 四 確定地方土地行政機關

(甲)令各縣一律籌設土地局

(乙)令各縣增添區土地委員會

「理由」我國縣之劃分，面積廣大。若令所有土地事務，無論鉅細，悉由縣行政機關直接處理，官廳既感鞭長莫及之苦，人民更受費時廢事之病。應於各區分設土地委員會，由各區區長及民衆團體組織之。一面秉承土地局之命令，執行區內土地事務；一面接受區內土地糾紛事件，爲之調解。而後事無阻滯，民願樂從，並于相當期間，請

國民政府通令各省轉飭各縣一律籌設土地局，以一事權，而資進行。

### 五 實施順序

以上數章，乃就地權限制地權分配之大體辦法及重要事項，約略言之。惟在實施之際，先後

緩急尙有待於商權者。依本案所論列，

第一，宜從速製定土地使用法，解放佃農，按地權不均，佃農感受苦痛最深。非惟自耕無田，爲人作嫁，且受地主無限制之壓迫與剝削，直使終歲勤勞，不得飽煖，實無異於奴隸牛馬。則在平均地權計畫之中，解放佃農，實首要之圖也。且解放佃農，有促進地主讓出土地之功能，又無他項事務牽連之累。故

國民政府宜卽行製定土地使用法（即人民使用國家土地與佃農使用地主土地之法），頒布施行。以期佃農之得早日解放也。

第二，製定土地法，釐定土地分配之標準，解放佃農，無他項事務之牽累，前節已言之矣。而釐定土地分配之標準，則須在農民生活費指數調查明晰之後。然而標準不定，則一切土地設施，均難進行。故宜一面製定土地使用法，一面敦促農礦部速行調查農民生活費指數，以便得早日據以製定土地法。

第三，製定地價稅法及其他法案，土地分配之標準既定，土地之測丈登記（另有計畫）亦次第完成，卽宜製定地價稅法，就測丈登記完竣之區，開始實行。至若實行大量土地之收買，分給貧農，則須視各地方對於以上數種辦法施行之情況如何，而由地方政府酌量施行。其他如農民銀行

之設立，信用合作之提倡，均屬農礦部之職掌，應隨時促請進行也。