

平均地權淺說

蘆隱題



23716

中央黨部
平均地權淺說

中華民國教育部
圖書館

23716

登記號.....

類別號.....

平均地權淺說

目次

第一章 緒言

第二章 中國土地分配制度的沿革

第三章 中國土地分配的現狀

第四章 平均地權的方法

第五章 實行平均地權以前應有的準備

第六章 實行平均地權以後人民享受的利益

第七章 結論

附錄

土地法原則（中央一七一次政治會議通過）

目 錄

425.4

目
錄

M6
F323.06
443



3 1798 1793 1

平均地權淺說

第一章 緒言



(南)

中國是以農立國的國家，而全國民衆所受的痛苦，却以農民爲特甚，這是誰都知道的事實。農民爲什麼這樣痛苦呢？簡單說一句，就是因爲經濟組織不平等。經濟組織爲什麼不平等呢？最大的原因，可以說就是因爲土地分配的不適當。我們知道，中國現在土地分配的狀況，雖然並沒有形成爲少數大地主所壟斷的現象，但大部分的土地究爲比較少數的中小地主所把持，大多數農人所耕的田地，都不是自己的田地。本黨總理孫中山先生說：「……現在農民勞動的結果，在農民自己，只能分得四成，地主得了六成，政府所抽的稅，都是由農民出的，不是由地主出的，像這種情形，是很不公平的，……」從這幾句話上面已經很明顯地把農民所受的痛苦及其原因說出來了。

我們試想一想：我們人類一天的生活，實際上那一刻能夠離開土地，我們穿的衣，或絲或棉；我們吃的糧食，或米或麥；我們住的房子，或爲高樓大廈，或爲草舍茅房，

那一種的原料不是從土地產出來的呢？人類經濟生活一切問題，極其究竟，都是根源於土地問題。土地是供給人類物質的根源，和日光空氣一樣，是人類生活上所不可缺少的要素。要解決人類生活的問題，首先要解決土地問題，要土地問題有解決的辦法，民生問題才有解決的可能。

土地問題怎麼樣解決呢？本黨 總理孫中山先生已明明白白的告訴我們是要『平均地權』。然而平均地權理論的根據是什麼呢？實施的辦法怎麼樣呢？這種複雜而重要的問題，在這訓政開始期間，大家都應該有一個明確的觀念，尤其是農人們，更有透澈了解的必要。茲就本黨 總理孫中山先生對於這項問題的講演和著作，並參考中國歷史上過去關於土地分配的事實，和現在土地分配的大概情形，把他分章編成此冊，末後附中 央一七一次政治會議通過的土地法原則，作為附錄，以供參考。

第二章 中國土地分配制度的沿革

我們要知道，中國土地分配制度的沿革，先要明瞭原始井田時代到土地私有制度產生的大概情形。我們在目前土地私有制度狀況之下，回溯從前土地所有關係的原始狀態，可以知道個人土地所有權的確立，是比較後代的事，在原始的法律狀態之下，一般是不承認土地私有制度的。土地私有制度的確立，大約可分為三個時期：

第一個時期為公有公用時期；

第二個時期為公有私用時期；

第三個時期為私有私用時期。

在極遠古的時代，地廣人稀，人類對於土地的關係，和現在對於日光空氣一樣，可以自由利用，那個時候，土地是公有公用時期。以後因部落團體的發達，耕地的供給不能適合於當時人口的增加，於是土地也就歸各部落團體所私有，在那個時候，是公有私用時期。最後因為生活狀態的進步，和部落團體的瓦解，於是土地遂發生了私有觀念，

平均地權淺說

第二章 中國土地分配制度的沿革

三

而成立了私有私用的制度。我們要知道，這種私有制度的成立，並不是永久不變的制度，完全是社會進化途中的一個過程，歷史發展的產物，和其他社會制度一樣，具有過渡的性質。社會更向前進化，人類更向前發展，土地私有制度也就會動搖其成立的基礎，失去存在的理由了。

中國是土地私有制度確立最早的國家，所以感到土地私有制度的弊害也最早，同時，想方法來補救這土地私有制度的弊害也最早。在中國歷史上，關於土地制度變遷的情形，唐虞以前，因為沒有史冊可以參考，無從說起；我且把自周代井田制度以後，在歷史上有事實可以參考的，大略分述如左：

一、井田制度 周代井田制度，其唯一要旨，在乎收全國的土地作為公有，而平均分配於各家。他的辦法：把地面畫做一個「井」字形，分為九個區分，四周的八個區分，分配給八家耕種，叫做「私田」；當中的一個區分，由八家共同工作，收穫歸給公家，叫做「公田」。男子到了成年的時候，就可接受一百畝的田地。如田地土質不好，可以按着一易再易的比例，接受二百畝或三百畝。年老六十而還田，沒有成年的叫做「餘夫」

，可以授田二十五畝。及壯而有室，再行加授。這個制度，在當時是一個很完善的制度，也是中國單稅制最好的一個標本。人民不要納什麼別的捐稅，每年只代公家做很短時間的工作，生產的報酬作爲賦稅，人民個個都有享用土地的權利，但土地的所有權，完全屬於國家，絕對不能由人民自由處置，私相授受，人民除了日出而作，日入而息外，什麼問題都可以不消顧慮。這個時代可以說是中國土地制度的黃金時代！

井田制度的破壞，大多數人都歸咎到商鞅，其實我們根據歷史的研究，中國井田制度，在商鞅以前，已漸漸變得_不安全，單稅制早不存在，土地私有的事實，雖未明白表現，但授受之間，已起了糾紛的現象，土地的配置早已不如從前那樣平均了。到商鞅時代，境界愈弄愈不清，強者借從前疆界之名，佔有廣大的地面，弱者土地減少，一面却要負國家稅賦，生活自然不安，所以商鞅斷然不顧一切，把這個制度完全推翻，創立土地私有制度。

二、王田制度 自井田制度破壞以後，政府應許人民自由賣買田宅，不加限制；同時亦自行取消授田的責任。結果弄得人民富者田連阡陌，貧者幾無立錫；所有土地漸集中

於少數人手裏，沒有田地的人，成爲佃戶，依地主爲生活，地主和佃戶形成了一種特殊階級。漢沿秦制，這種貧富階級懸殊的現象，愈加厲害。到了王莽的時候，他看不過強者規田千數，弱者曾無立錐，引起了一種反感，毅然恢復井田，把全國的田，都叫做「王田」，不得賣買。規定每家（八口）佔有的田額，不得超過一井九百畝，把多下來的田，分給九族鄉黨。但是這個制度施行兩年，弄得社會不儘得不着好處，反而鬧到民生日困，社會凋敝，這個制度的施行，是完全失敗了。這個制度的失敗，最大的原因，不外左列數種：

1. 失了單稅制度的原有精神，徭役賦斂過重；
2. 人口數量增加；
3. 豪強怨望。

三、均田制度 從北魏到唐初，土地問題起了一個很重大的變動，就是又從私有制度，復歸到計口授田的制度。魏孝文帝時，李安世建議：「田策之數，制之以限」。於是有所謂「均田制」。均田制，是把全國的田地分爲「露田」——種稻的田——「桑田」——

植桑榆的地——二種，而平均分配給予人民。他的分配情形是：男子十五以上授露田四十畝，婦人二十畝；桑田男子十畝，婦人五畝。年老或身死，露田歸還國家，桑田爲世業。年十一以上，及有廢疾的，各授以半夫田。土地的「還」和「授」，恆在每年正月調查人口時舉行之。後周及隋代的土地情形，大概仍依魏制，沒有什麼變更。唐初土地情形，仍用授田制度：男丁授永業田二十畝，口分田八十畝，中男年十八以上，亦依丁男給。老男篤疾殘廢，各給口分田四十畝，寡妻妾三十畝。以工商爲業的人，「永業」「口分」各減半授之。

總之，自晉以後，有人必有田，而且每人所種的田，大略均相等。賦稅也很劃一。這個制度施行的結果，在北魏後周及隋唐都有很好的成績。不過我們要知道，這並不是均田制度本身有什麼特別比井田制度好的地方，能夠解決前古後今的土地問題；其根本原因，是因爲六朝時代，國家紛亂，人口減少，稅制簡單，這種制度，適合於當時的社會環境，我們看到了天寶以後，這個制度便根本破壞，是一個很好的明證！

四、官田制度 自均田制度破壞以後，到了南宋的時代，土地的名目形形色色，什麼

學田，產田，職田，官田等，真是五花八門。那時的官田制度，很有點像現在有人提倡的國營制度，起初把藉沒田，照私租的辦法，募民耕種，後來因為金人乍戰乍和，軍需浩繁，歲幣重大，又有所謂「安邊所田」，把藉沒權倖及圍田湖田之在官的，一統收括在內，收租以助歲幣，以後買似道當權，又在浙西六郡，收買過限田三百五十餘萬畝，於每鄉設立官莊一所，農人把官家的田耕，叫做「官田」；爲官所監督的，叫做「官莊」。每租一石，明減二斗，不許多收，後因官莊騷擾，才罷官莊，令各郡以三千石爲一莊，聽農人於分司處承佃，不許盜易。這個制度施行的結果，私租額重納輕，官租額重納重；佃不堪命。而且給州縣吏胥和倉庫執事的人以侵漁之道。

五、限田制度 自從「井田」「均田」制度破壞以後，土地問題成爲一個很難解決的問題。爲了解決這個問題，不曉得會絞乾多少人的腦血，最高明的辦法，要算是限田論了。關於限田的理論，我國歷史上，自董仲舒提倡以來，歷代都有人贊成，如宋代的蘇洵，畢仲遊等……，都有很透澈的理論。元代的趙天麟鄭介夫更提出有具體的辦法。

趙天麟的限田論，大意是說：自嬴秦變法以後，富者田連阡陌，貧者無立錐之地，一直

到了現在，爲富豪官吏所壓迫，不能恢復。聖朝東南西北，境地無窮；興復井田，如恐驟然騷動，第一步不妨用限田的方法，使之漸漸恢復。凡宗室皇公之家，限田幾百頃；凡無族官民之家，限田幾十頃；凡限田之外，蔽欺田畝的，坐以重罪。鄭介夫的限田論，大意是說：現在豪強驟難禁止，惟有酌古準今，定一個限田的方法，每一家不論門閥貴賤，人口多寡，都以田十頃爲則。有十頃以上，至千頃的，聽令分析，或給予兄弟子姪姻黨，或立契典賣給外人，但存十頃爲止。十頃以下，許令增買亦至十頃爲止。他們爲什麼要提倡限田的辦法呢？大概都是因爲當時授田制度難以恢復，一面土地聽豪強兼併，給予貧民以不堪，所以提出一種限制的辦法，由國家規定人民應有的土地數量。過限的私有土地，照鄭介夫的辦法，在五年以後，要是不自動的賣掉，或用別的方法處置，政府便可把他沒收，變價一半歸還原主，一半還給國家；照趙天麟的辦法，有佃戶的便歸佃戶。但這種理論和辦法，元明清諸代，仍不過因襲過去的舊制度，沒有切實來施行。土地的問題到現在還沒有解決的辦法。

我們根據上面中國土地分配制度變遷的歷史，參照現代中國土地分配的趨勢，和目

前社會經濟組織的狀況，可以知道，無論如何，要解決現代中國的土地問題，決不是重演「井田」「均田」「官田」各種制度所能達到目的。惟「限田」的主張，現在還值得我們的注意，並且可以採取他的精神，按照目前社會實際的情形，規定切實的辦法，但這不在本章範圍以內，不必多述，當於下面平均地權的方法章，詳細說明之。

第二章 中國土地分配的現狀

中國目前土地分配的實際狀況究竟怎麼樣？現在還沒有一種精確的調查和統計，誰也說不出一個精確的答案來。大概的情形，我們可以根據從前農商部的調查和統計，做一個標準。前年武漢中央土地委員會的調查和統計，完全是由共產黨徒任意假造，和事實相去太遠，殊不足信！至日本東亞同文會支那年鑑裏面所載的中國土地分配統計表，完全是根據我們民國七年農商部的統計，並不是他們實際調查出來的；所以我們要知道我國土地分配的大概情形，在沒有得到精確的調查和統計以前，還是根據從前農商部的統計，比較要可靠一點。

一、中國耕地分配狀況表

所有面積	總	面	積	百	分	率
十畝以下		一七·九一四·三三一		四二·三		%

平均地權淺說

第三章 中國土地分配的現狀

十畝以上	一一·三〇三·五七〇	二六·六%
三十畝以上	六·七一二·三六六	一五·八%
五十畝以上	四·一三七·一三六	九·七%
百畝以上	二·二七三·三五五	五·六%
合計	四二·三四五·六五八	一〇〇%

上面這個表是民國七年農商部的統計。看了這個表，我們可以知道，農民所有耕地的面積，平均十畝至三十畝以下的要占百分之七十以上，中國小地主之多，於此可以證明。但同時，我們要知道，不滿十畝的小農要占全部農戶百分之四十二，如以每戶平均六口計算，每口只合得地一畝強，耕地分配不敷農家家口的生活，又是顯然的事實。而實際上凡有五十畝耕地以上的農戶，大概都不自行耕種，把田地租給佃戶。所以中國農人，大部分都是十畝以下的自耕農佃農或僱農。這是土地分配的大略情形。土地耕種的關係怎麼樣呢？我們也可根據民國七年農商部的統計來說明：

二、農家戶數及耕種種別表

農民種類		戶數	百分率
自耕農	佃農	一三三·三八一·二〇〇	五三%
自耕兼佃	佃農	一一·三〇七·四三三	二六%
總數		四三·九三五·四七八	一〇〇%

根據上面這個表，中國自耕農約占百分之五十三，自然是自耕農最占多數，但就各地實際情形去觀察，上面已經說過，有地五十畝以上的人，大多數都不自耕種，把耕地租給農戶，而從前農商部的調查，是把非自耕的地主也列入自耕農之中，我們要明瞭，中國近年來，土地已漸有受社會經濟制度支配的傾向，無論北方南方，稍大的地主，多半是把土地租給佃戶耕種，而坐收其利；同時，因農村經濟日漸崩潰，由自耕農降而為小農，再降而為佃農的趨勢，非常明顯。我們看一看民國七年和八年兩年裏面自耕農和

佃農的消長，便可以明白。

三、民國七年和八年兩年自耕農和佃農消長表

年 度	自 耕 農	自 耕 兼 佃 農	佃 農
民 七	五三%	二二%	二六%
民 八	四九%	一九%	三二%

上面這個表雖然是一年的比較，而自耕農及自耕兼佃農的減少，和佃農的增加，其比率已非常可驚。這個原因，一半固然是天災兵禍，一半是受資本主義發展的影響。資本主義發展，土地將漸漸被少數人所掠奪，自耕農降而為自耕兼佃農，自耕兼佃農降而為佃農，這是很明顯的趨勢。

關於中農減少佃農增多的傾向，還有一點零碎的統計材料可以做參考：

一、江蘇南通十年間佃農的百分比

年 度	百 分 率

二、江蘇崑山十年間佃農的百分比

民 國 十 四 年	民 國 十 三 年	民 國 十 四 年
五六·九%	六一·五%	六四·四%

民 國 十 四 年	民 國 十 三 年	民 國 十 四 年	年 度 百 分 率
七七·六%	七一·七%	五七·四%	

南通和崑山，都是和工業城市相接近的區域，十年間佃農增加的比例竟是這樣，這是很值得我們注意的。

以上是就我國普通一般的耕地而說的。城市和大商埠土地現狀怎麼樣呢？也不能不

說一說：我國自通商以來，全國各大商埠，洋人建築房屋，開闢馬路，生意一年興盛一年，鄉村方面稍有資本的人家，都漸漸集中到大商埠及城市，於是各大商埠的地價，便一年高一年，那些做土地投機事業的人，或者是個人單獨經營，或者合夥經營組織地皮公司，壟斷土地地價，收買一塊土地，不到幾年，因為社會進步，地價增加，那些坐食不動的資本家，遂得不勞而獲，由幾千元幾百元的資本，不多時，便可發起大財，至幾十萬幾百萬幾千萬的鉅富。這樣一來，城市及各大商埠地土便成爲商品化了。若不趁這個時候，工商業還沒有十分發達，頂大的資本家還沒有出現的時候，來想方法預防和補救，一到歐美那不安狀態的社會，再想法補救，那就來不及了。本黨總理孫中山先生看透了這一點，所以大聲疾呼，要主張趁這個時候，平均地權。

第四章 平均地權的方法

平均地權實際的辦法怎麼樣呢？這是重要不過的問題，不能不爲詳細的說明。關於平均地權有一個重要的原則，就是對於私人所有的土地，不主張強制沒收，也不主張任其收益自然的高漲，而主張用法律規定來制限。關於這一點，本黨政綱對內政策第十四條規定得非常明白，是「由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法；私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時，得依報價收買之。」我們根據這個原則，把平均地權實施的辦法分開說明如左：

第一，照價抽稅和照價收買。大家都知道，私人所有的土地，對國家有納稅的義務；我國納稅的標準，向來是以土地的面積爲比例的，就是土地的面積大，納稅多；土地的面積小，納稅少；土地面積相同，稅額也相同。這種辦法，在表面上看起來是很公平的，事實上却很不公平。爲什麼呢？因爲同一面積的土地，不一定有同額的價格；實際上凡是位置較好的土地，必定比位置較劣的價昂；土壤較沃的土地，必定比土壤較瘠的土

地價昂。況且近年來鄉村土地和都市土地價格的相差，不知多少倍。如仍舊以土地面積爲抽稅的標準，那麼，收入少的地主和收入多的地主，他們的負擔必定一樣，收入多的地主固然很討便宜，收入少的地主就很吃虧了。所以平均地權者，主張按土地的價格來抽稅，不以土地的面積做標準，而以土地的價格爲尺度。同一面積的土地，如果價格較高，則所抽稅較多；如果價格較低則所抽的稅較少。要這樣才合於公平的原則。

這種辦法，怎樣進行呢？本黨總理告訴我們非常明白，就是照價抽稅，必定要從規定地價做起。地價怎樣規定呢？本黨總理的主張是：由地主自行估價呈報政府，政府依照地主所報的價格抽稅。這種辦法，有人以爲地主自行報價，難免以多報少，以圖減輕地稅。如果沒有別的辦法去防止，這種現象，事屬難免。所以本黨總理主張於照價抽稅以外，更主張照價收買。就是政府於財政上有能力時，或社會上有必要時，得按照地主所報的價格收買其土地。一方面照價抽稅，別方面照價收買，地主就不敢虛報價了。因爲地主若圖減輕地稅，以多報少，則恐政府以其所報的價格來收買其土地，致受損失；地主若圖政府以高價收買其土地，以少報多，又恐政府照其所報的價格抽稅，

致加重地稅的負擔。這樣一來，自然不敢報多，又不敢報少，一定會按照土地的市價報告，使地主和政府都不受損失。這是很簡單而正當的辦法。說到這裏，有一個值得我們要注意的問題，就是稅率問題。關於稅率問題，本黨總理雖然是說值百抽一，但根據民生主義的精神，不能以比例稅為滿足，須採取累進稅率。因為比例稅，應用於平均地權的原則上去發生一種毛病的；譬如有一千元的田地的人，我們抽他十元的稅；有一萬元田地的人，照比例稅率，我們抽他一百元的稅，事實上十元對於千元田地所有的價值，必比一萬元田地所有的價值高。所以十元對於千元田地所有的負擔，必比對於萬元田地所有的負擔重。所以要合平均地權的原則，一定要用累進稅。這是我們要注意的。

第二，土地自然的增價收歸公有。我們要明白土地自然的增價為什麼要收歸公有的道理，應該先要知道土地增價的原因。土地增價的原因不外二種：第一是投資和勞動的結果；第二是人口增加和交通發達的結果，前者是人為的現象，後者是自然的現象。在交換經濟之下，一切物品的價格，都由需給關係而定，求過於供，價格必然高漲；供過

於求，價格必然低落，這是經濟學上一定的道理。土地的價格，也是一樣。人口增加，對於土地的需求，自然一定增加，交通發達，商業繁盛，對於土地也必增加需要，因之，人口增加和交通發達的結果，價格必然漲高。這種因社會進步而發生的地價漲高，就叫做自然增價，實行平均地權，不特主張徵收土地價累進稅，並主張土地由自然原因而增加的價格，全部收歸國有。就是先由地主報價的方法，規定全國土地的價格。地價定了之後，如果再行漲高，而是由於自然原因的，土地所有者不得享受，須收歸國家所有。國家就以沒收而得的土地增價和徵收地價稅而得的收入，用來購買土地，以漸次增加國有土地，或補助無地的農民，取得土地。

第三，限田。個人土地的私有權，雖然因為社會進化的法則，不容許將他立刻取消，然而却不能任其自由發展；所以對於土地私有權，須加以限制。關於限田的方法，本黨總理孫中山先生雖未具體的說出，但本黨民國十二年一月一日宣言裏面第三條甲項說得非常明白，我把他引出來說一說，就是：「由國家規定土地法，土地使用法，及地價稅法，在一定期間以後，私人之土地所有權不得超過法定限度。」。廖仲凱先生關於

這一點也曾說過，他說：「澳洲紐西蘭那些新殖民地，都是行土地公有制度，一個人享有土地的限度，不得過法定的畝數，所以這地方人民生活，一般的比較英國好得多」。我國歷史上，關於限田的理論，上面已經說過，自董仲舒提倡以後，贊成他這種學說的，歷代都有其人，可見限田制度，時無論古今，地無論中外，都有他存在的價值。可是我們要知道，我們現在限田的辦法怎麼樣呢？限田的辦法，可以分做兩種：一是直接限制，就是規定每家族所有土地的最低限度和最大限度；二是間接限制，就是限制農業僱傭勞動和限制租佃。這兩種辦法，或取一種，或同時採取二種，互相補助，總之，要看各時各地的實際情形而定。

我們還要明白，我們規定限田的數目，並不是要緊緊規定一個人恰只買他自己所能種的畝數便止，如果這樣，未免太沒有伸縮，事實上非常困難；因為田有幾等，規定畝數是很不容易，所以當規定限制的時候，一定規定得很寬大，根據各地的實際狀況，定一個大概的數目，不致叫少數人擁有過多的土地，多數人沒有土地就是了。一個人有餘下的土地，也可租給別人耕種。因為絕對禁止私人的僱傭勞動或私人的佃耕，是要在土

地國有之下，才能實現；在土地農有之下，是不能而且不應該實現的。可是私人的僱傭勞動和佃耕，如漫無限制；那末，土地私有的弊害，勢必增加；所以於直接限制之外，還要加以間接限制，就是要酌量各地實際情形，限定一家所能僱傭的人數和所能佃出的畝數，這一層是非常緊要的。

第四，設立土地信用機關，援助農民購買土地。平均地權的目的，簡單說一句，就是『要使耕者有其田』，要實現耕者有其田，一方面對於土地所有者，固然要限制其過多的土地，同時對於沒有土地的農民，也要想法援助他們，使他們得到土地，限田的方法是消極的，不是積極的。積極的方法，本黨第一次全國代表大會宣言裏面有一節說得非常明白，就是：「中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民為最甚。國民黨之主張，則以為農民之缺乏田地淪為佃戶者，國家當給以土地，資其耕種，並為之整頓水利，移植荒徼，以均地方」。怎麼樣使沒有土地的農民得到土地呢？唯一的方法，就是由國家設立土地銀行，以長期低利兩種條件，借資金給農民，以購買土地，即以購買的土地，作為借款的担保，要這樣才可以達到耕者有其田的目的。所以我們平均地權要從

兩方面去進行，消極方面是限制占田，積極方面是設立土地信用機關，援助農民購買土地。

平均地權淺說

第四章

平均地權的方法

二四

第五章 實行平均地權以前應有的準備

我們無論做什麼事情，都應該有一個相當的準備，平均地權是一件非常繁重的事，更應該有充分準備的必要。上面已經說過，中國歷史上每代都有人注意到平均地權，有的主張恢復井田，有的主張提倡限田，但都沒有得到美滿的結果。其根本的原因，就是因為事前沒有相當的準備，事後沒有詳細考查失敗處所的緣故。本黨總理孫中山先生就不然，他一面主張要耕者有其田，一面就叫我們做準備的工作。關於實行平均地權以前應做的準備工作，最要緊有兩件事：一是宣傳，二是調查。為什麼要宣傳呢？我們看一看本黨總理在耕者有其田的講演裏面有一段說得非常明白，他說：「如果我們沒有準備，就做效俄國的急進辦法，把他所有的田地，馬上拿來充公，分給農民。那些小地主一定起來反抗的，就是我們的革命一時成功，將來小地主還免不了再來革命。我們此時實行三民主義，如果馬上就要耕者有其田，把地主的都交到農民，受地的農民，固然的可以得到利益，失地的地主，便要受損失。但是受損失的地主，現在都是稍為明白事體

的人，對於國家大事，都很有覺悟，如果地主和農民發生衝突，農民便不能抵抗。我們要免去現在的衝突，要農民將能夠抵抗，大家此時，便要對農民宣傳，把農民的痛苦講得清楚，讓一般農民都知道。農民祇知道了痛苦。便一定有覺悟，農民有了覺悟，自然要來向政府求救。這是對於農民的宣傳。對於地主呢？我們應該把土地問題的真理，和耕者要有其田與國家民族前途的關係，說給他們聽，使他們明瞭平均地權的用意和關係。這是很重要的。爲什麼要調查呢？因爲要平均地權，先要明瞭中國農民確實的人數和耕地的面積。可是我們中國現在農民的數目和耕田的面積，究竟有多少，誰也沒有把握，所以在沒有實行之先，不可不先做調查工作。關於這點，我們可以把他分爲四項來說明：第一是清查戶口，戶口清查之後，才可以知道農民人數的多少，並且可以把佃農自耕農半自耕農等弄得很清楚；第二是土地登記，土地經過登記，那末，土地有多少，園地宅地有多少，也可分得清清楚楚；第三是土地測量，土地經過測量，那末，有主的土地若干，荒地若干，都可以有一個確實的數目；第四是整理耕地，這是非常重要的工作，因爲中國耕地，過去經過長期間的承繼，分割，買賣等種種關係，所有地段

，散在各方不相連屬。並且田地的形狀也極不適當，因之，多數所有者的土地，相互交錯，混在一塊，使經營上發生種種困難，結果至爲農業進步上的阻礙，弊害很大。要實行平均地權，這一層是不能不特別注意的。

平均地權淺說

第五章

實行平均地權以前應有的準備

二八

第六章 實行平均地權以後人民享受的利益

平均地權理論的原則和實施的辦法，以及實施前應有的種種準備，上面已大略的說過了。然而平均地權以後，人民應該得到些甚麼利益呢？這也是很重要的問題，不能不加以研究的。我們要知道，本黨總理孫中山先生的主張平均地權，完全以人民的利益爲前提，若平均地權人民得不到實際的利益，那又何必平均地權呢？我們要明白實行平均地權以後，人民應該得到些甚麼利益，可以看一看本黨總理孫中山的話，就可以很清楚了。

本黨總理孫中山先生說：「像現在的廣州市，如果是照地價收稅，政府便有一宗很大的收入，政府有了大宗的收入，行政經費，便有着落，便可整理，地方一切雜稅，固然可以豁免，就是人民所用的自來水和電燈費用，都可由政府來負擔，不必要人民自己去負擔，其他馬路修理費，和警察給養費，政府也可向地稅項下撥用，不必另外向人民來抽警察稅和修理費。」

又在地方自治實行法裏面說：「……將來所增之地價，悉歸於地方團體之公有，如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之努力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免却，而社會革命罷工風潮，悉能消弭於無形」。

本黨政綱裏面更有簡要的說明，就是：「土地之收稅，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災衛生等各種公共之需要」。

總之，平均地權的辦法實行以後，所有土地一切自然的權利，統統都可以歸給公家，公家拿到這種款項，就可以來做擴充教育，改良交通，改良社會種種事業的經費，以社會經濟發達的結果，歸還社會，不單是土地分配可以得到平均，而且土地的權利也歸國民大家平均享受。土地問題解決之後，社會各種問題，都可漸次得到解決，到了這步田地，中華民國才真正「爲民所有」「爲民所治」「爲民所享」的一個三民主義的新國家。要辦到這樣，我們的國民革命才算成功，民生主義才能實現；要辦到這樣，國家才

可以得到富足，私人才可以沒有貧富的懸殊，公共的事業才可以一天發達一天，私人的壟斷才可以絕滅。所有一切雜稅都可以免除。其餘如道路的修築，公共自來水電燈的裝置，災荒的救濟，公共衛生的設備，養老育幼的措施，教育的普及，殘廢的救濟，就在在都可以建設起來了。這樣，人民不獨自親其親，自長其長，自幼其幼，老有所養，幼有所長，聾啞殘疾，皆有所歸，世界大同，從此可以實現。

平均地權淺說

第六章

實行平均地權以後人民享受的利益

三二

第七章 結論

最後我們要明白，本黨總理孫中山先生的主張平均地權，完全是站在農民利益方面，幫助農民在經濟上得到一個解放的戰術；是根據社會進化的原則，貫徹中國歷史上土地分配的事實，和現在中國土地分配的實際情形，融會歐美各國對於解決土地問題的學說和主張而成立的一個有系統有步驟的解決土地問題具體辦法。和列甯十月革命之後，馬上把地主所有的田地一概拿來分給貧農的急進辦法，是完全不同的。中國的共產黨人竟附會起來說：「耕者有其田」就是列甯的土地革命，真是可笑，亦復可恨！全國農民們對於這一點要特別認識清楚，「耕者有其田」是平均地權的目的，他的實際辦法，上面已說得很詳盡，是要用政治和法律的力量，一步一步去進行，決不是列甯式的搶產主義所能成功。所以農民們要得到真正的解放和利益，惟有仰信三民主義，實行三民主義，因為唯有三民主義，才能真正的解決中國土地問題，要中國土地問題有了解決，農民的痛苦，才可以真正的解除，農民的利益，才能真正的增進！

平均地權淺說

第七章

結論

三四

土地法原則

(中央)七一次政治會議通過)

國家整理土地之目的，在使地盡其用，並使人民有平均享受使用土地之權利。總理之主張平均地權，其精意蓋在乎此。欲求此主張之實現，必要防止私人壟斷土地，以謀不當利得之企圖；并須設法使土地本身非因施以資本或勞力改良結果所得之增益歸為公有。為求達此目的之惟一最有效之手段，厥為按照地值徵稅，及征收土地增益稅之辦法。茲將此項辦法所根據之原則，及與原則有關係之主要各點，分別說明之：

(一)征收土地稅以地值為根據

總理主張由人民(即土地所有權者)自由申報地價，以所申報之數額，為徵稅標準，但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數地稅，致將地價短報，用意至善。查政府於此種情形中，收買人民土地普通辦法，係將其土地拍賣，所得之賣價，先照原地主申報之價償還，餘歸政府所有。但此種辦法，在實施時，每為社會上及經濟上一時的情形所迫，致生窒礙。(例如加拿大之雲哥華市於歐戰後之數年間，將

欠繳地稅之土地，每次拍賣，少有應之者。又青島在德人管理時，關於此點，感受同樣困難。茲擬於此辦法，略加以補充；關於都市之土地，在人民申報地價後，政府再加以估定，每年征收地稅，以政府估定地值爲標準，至征收土地增益稅，則以申報地價爲標準，但政府仍保留其按照申報地價收買之權。似此於實行上較爲便利也。

(二) 土地稅率採漸進辦法

按照根據地值徵稅原則，土地稅率應等於地賃之數；蓋地賃既變爲地稅，歸諸國家，則地主除用人力資本改良土地以得收益外，無坐享地賃利益之機會，而土地所有權者，不能以土地居奇，棄不使用，其結果則地價廉。於是使用土地之權利必漸趨普遍，前此以壟斷土地圖利之資本，亦必逐漸轉授於生產事業。彼主張根據地值徵稅之經濟學者，每謂「地稅貴，地價廉，而生產事業發達，」一卽指此也。

關於決定稅率問題，據地值稅專家單維廉氏之主張：（單氏德國人，青島土地稅計劃出自其手，總理於民國十三年曾聘至廣州專研究土地稅問題。）以地方通行貸款利率之平均數目爲稅率之標準，曾假定廣州通行貸款利息之平均數目爲百分之十，卽主張以

按照地值百分之十爲廣州土地稅率。惟總理對於土地稅率，曾言各國土地的稅法，大概都是值百抽一，並有主張值百抽一之意，（見民生主義第二講）與單維廉之說大有出入。單維廉氏以百分之二稅率爲過輕，決不能達到地價低廉之目的，所以單維廉氏在廣州時主張澈底辦法，竭力維護其高稅率之原則，而廖仲愷先生則以百分之十高稅率爲不可行，仍主張百分之一之輕稅率，俟將來逐漸增加。當時關於此點之討論，意見兩歧，主輕稅率者之意，乃爲便於施行起見或於經濟現狀不願發生重大影響，故決採漸進方法。

（二）對於不勞而獲的土地增益行累進稅

地值稅須與不勞而獲的土地增益稅（以下簡稱土地增益稅）一併施行，方能收平均地權之效，互相爲用，不可缺一。按照地值稅原理，地值之增漲，由於人口增加與社會及經濟的進步，非由於地主之力量得來，其增益應歸諸社會。以衆人之財富，還諸衆人，本極合乎社會的公道原則也。

地值稅按年征收，土地增益稅，則於土地所有權移轉，或經若干年而不移轉時征收

之，其稅率之輕重，互爲因果；蓋地值稅輕，土地增益必大，反之，地值稅重，土地增益必微。前者地主以稅率輕微，尙可以土地爲投機，後者地主因負重稅，勢必急圖改良，或變賣其土地，不能置之不顧，專候漲價而售。若重收地值稅，並決定土地增益稅爲土地漲價之全部，其結果，則地價廉，生產事業發達，此爲地值稅經濟學者所主張之澈底辦法。若地值稅與增益稅均輕，其結果，則地價仍漲不已，不能完全制止土地之投機。此單維廉氏在廣州土地稅委員會討論稅率輕重之點，所以力辯廣州暫擬地值稅率百分一，及增益稅爲增益全部三分之一之條爲不可行，至輕課地值，並征收土地增益全部，既可收澈底之效，又於社會經濟現狀不致有劇烈反響，此爲中庸之道。所以 總理主張地值稅值百抽一，而增益全部歸公也。惟是法之施行有序，且貴乎便民，有主張分期辦法，先征一部分，俟推行便利，然後逐漸增加稅率者；有主張累進征稅（參看本文德國稅率表）者，本立法原則，卽決採用後者，且主張祇定大體原則，予各地方以斟酌情形決定辦法之餘地。

（四）土地改良物之輕稅

按照根據地值徵稅原則，於征收地值稅外，所有地面改良物，一概免征，以便土地改良之效。在土地稅實行後，如廣州之房捐，及北平之鋪捐等類，須一律廢除，或逐漸減輕。否則，與按地值徵稅之原則相違反，不特無大效可見，反於經濟上發生不良影響。惟從財政上實際情形觀之，若一律廢除，恐窒礙。查加拿大有數城市，於實行地值稅時，地面改良物完全停止徵稅，市庫收入爲之不敷，雲高華一市行之不及數年，即回復征收改良物辦法，據其當局言，亦因格於財政上實際情形，不能不採權宜辦法。以現在中國各都市情形而論，房捐實占市庫收入一大部分，若新稅收入未能抵補之前，即驟行廢止之，恐亦蹈雲高華覆轍，此點亟應詳加考慮！查總理在大元帥任內時，頒行土地稅法規，定改良物值千抽五，其意在雙方顧全，不肯偏重，本立法原則採用之。

(五) 政府收用私有土地辦法

政府得用價收買私有土地，爲國防公益，或公營事業之用，但不得收買土地爲營利目的。收用私有土地時，所有地上改良物，政府須予以相當賠償。

(六) 免稅土地

平均地權淺說 土地法原則

政府機關及地方公有之土地，不以營利爲目的者，經政府許可後，得免繳地稅。

(七)以增加地稅或估高地值方法促進土地之改良

現代都市規劃，將市內土地劃分用途，地主須遵政府規定辦法，依時實行使用。逾期不遵辦，即將該地稅率增加，或估高其地值，以促進土地之改良。至於都市外之荒地，亦依此原則行之。

(八)土地掌管機關

關於土地掌管機關，設省及市（以五萬人以上者爲都市）土地局，及縣土地局；並設一中央機關監督，並指揮之。

土地掌管機關職權

- 1 管理公有土地，
- 2 土地測量，
- 3 土地登記，
- 4 保管土地冊籍，

5 發給土地契據，

6 估計地值，

7 解決因本法發生之爭執，

8 訂定地稅冊。

關於收稅事項，應由財政機關辦理。

關於減稅或免稅事項，非本法明白規定者，由國民政府決定之。

關於解決本法發生之爭執，設土地仲裁裁判所辦理之。

(九)土地權移轉須經政府許可

土地爲生產之根本要素，且係有一定限量之物，實爲國民生計之基礎，與其他財富之可以用人力增減者不同，故政府於土地權之移轉，認爲於國計民生有妨礙時，可以制止及取消之，查德國人所定之膠州土地法，於土地移轉，須得政府之允許，可爲前例也。

附說

平均地權淺說

土地法原則

本原則決定後，先擬都市土地法，祇規定大綱，其餘細則，悉由各都市自行斟酌地方情形辦理，較爲易舉，亦爲進行初步之所必然也。

本土土地法原則，係以總理主張爲根據，參以單維廉顧問在廣州時討論之結果，單氏之主張，即係膠州所已實行之辦法，是以本原則亦與膠州辦法相近也。

按膠州地值稅率爲百分之六，按年征收；增益稅爲土地漲價總數三分之一，凡土地移轉，及土地使用目的，須經政府允許，方爲有效。如土地不依政府規定改良，即將其地值稅率，遞年增加，至百分之二十四爲止，俟該土地遵照政府規定改良後，即回復其百分之六稅率征收之。

膠州辦法實行以後，對於防止土地投機事業，頗著成效，地價亦無突漲之弊，其爲良好的土地政策，世人多稱之，總理亦嘗謂可以取法者也。

以上所陳述各點，祇係地值稅之普通原則，土地法於實施上能否得所期的效果，稅率之輕重固關係甚大，而估計地值方法，於運用上亦至爲重要；假如稅率既高，可以估低其地值，打銷高稅率之效力，若稅率輕微，可以估高其地值，爲之救濟。查實行地值

稅各國，其估計地值，高至與市價相平者實佔少數，平常不過達至市價百分之五十至七十爲止，其估計至與市價相埒者，膠州行之。近年美國麻沙出塞州之索福克府亦號稱估計地值至與市價相埒云。是以稅率之輕重，與估計地值之高低，互爲因果。但關於此點之決定，擬請留爲起草法案時之斟酌餘地，不必與稅率原則同決定，而且各種施行手續及方法，其可以影響於原則者，尙不知多少，均應於草擬條文時，再加斟酌，逐條解釋，較爲詳盡也。

平均地權淺說

土地法原則

四四

中華民國二十年一月再版

平均地權（全一冊）

（每冊定價大洋六分）

編纂者 中央宣傳部編撰科

印刷者 中央黨部印刷所

發行者 中央宣傳部出版科

代售者 各省市各大書局



(1)