

蕭明新編述

土地政策述要

商務印書館發行



MG
F311
3



3 2285 6314 8

蕭明新編述

土地政策述要

商務印書館發行

民生要著

葉楚傖題



孫序

土地政策，關係民生至鉅；吾黨爲欲實現民生主義，因有節制資本，平均地權之決策。蓋我國地大物博，民風尙儉，產權均襲，而古代復有井田均田之制，是以土地鮮成爲嚴重之問題。惟近年以來，農村破產，民生凋疲，而少數之都市，復因種種關係，呈畸形發展之象；農村之經濟日益衰落，都市之地價日益暴漲，整個的國民經濟，根本動搖；此中情形，矛盾複雜，頗難分析。竊謂國民經濟問題之癥結，在農村；而農村問題之中心，在土地。如何使人盡其力，地盡其利，投機者無所取巧，勞耕者各有其地，此實爲政府數年來施政重大目標之一端。立法院制定土地法，及其施行法，先後均經公布，各省市正在依據推行地政；惟實施之際，問題繁多，關於地代、地價、地稅、地權，以及土地之測量、調查、登記、徵收、分配、利用諸端，均仍有待於各方之研討，以期集思廣益，有百利而無一弊。此其問題之重要，實關國家百年之大計，民族整個之福利，凡屬國民，均應關切。蕭君明新研究土地問題有素，茲編著

土地政策述要

「土地政策述要」一書將以問世，請序於余，爰樂而爲之序。

中華民國二十六年三月孫科

朱序

土地政策，各國均有其特點，惟我以農立國，土地制度，所關尤切，周之井田，秦之阡陌，時遠年湮，無論已，漢以還，土地始紊，歷代限田均田之論，自董仲舒以下，至於清之顏習齋李剛主，史不絕書，其斟酌損益，各有攸宜，至於正經界，劑盈虛，盡地力，開富源，大旨所歸，則無不同，顧其言或徒垂空文，或見諸施行，見諸施行矣，終未聞有將全國土地作澈底之整理者，豈法不良行不力歟，揆其總因，則測量之方未密，戶籍之法未備，官司計籍，與民間原田，未盡吻合，故一制之立，郡國推行，動多障閼，非一日矣，今者總理既參合古今中外之宜，手定平均地權爲民生主義兩大原則之一，吾人秉承遺教，弗敢失墜，蓋清丈土地實爲一切行政之基礎，縱外患頻仍，匪氛未戢，爲政百端，仍不能不汲汲於土地之整理，家驊十年前在浙，嘗與辦土地陳報，旋因匆匆南行，未及應用於糧賦，繼任諸同志，先後舉辦坵地圖冊及清丈航測，均未畢事，家驊今茲來浙，方踵續前武，籌辦航測，以期早觀厥成，見蕭君此書，列敘古今中外土地制度之辜較，言約而旨明，有條而不紊，喜其可以曉俗而喻衆，足輔治道也，遂樂爲之序，二十六年五月，朱家驊。

馬序

土地爲經濟上生產要素之一，其面積與位置，皆有固定性。上古之時，人口稀少，土地之供給遠過於需要；凡有經營能力者可隨意取得土地，土地問題無自而生。其後人口滋殖日繁，土地相對的稀少性日益顯著，遂發生種種問題，概括之則有二類：一爲分配問題，一爲生產問題，土地應如何分配，方可使人人享受土地之利益，比較的有公平之效果，此爲解決土地分配問題之目的，土地生產力應如何改良增進，方可供居住之人類以充分之生活資料，此爲解決土地生產問題之目的。解決各種土地問題之方案，卽爲土地政策。因土地問題之內容關係極其複雜，故土地政策之研究亦至爲重要，歷代土地政策之性質如何，各國土地政策之內容又如何，均足供研究目前中國土地政策者之比較參考，蕭明新先生有見及此，乃新著「土地政策述要」一書，對於上述種種土地政策均有所論述，目張網舉，要而不繁，誠一有價值之作品也。

中華民國二十六年三月馬寅初序於立法院

卷頭語

平均地權的主張，雖經 總理提倡了四五十年，可是對於他的主張有深切認識的卻不很多，而進一步去研究實施方案的，更是稀少。四五年來，研究土地問題的，驟然增多，無論在政府機關方面、學術團體方面，以及一般社會方面，都確切的感覺到了土地問題的嚴重性。這不能不認爲一種可喜的現象。但是要把土地問題作一番系統的研究，確是一樁不容易的工作。因爲：

第一、土地問題的內容太複雜。我們知道，土地的種類很多，最普通的有農地、市地、礦地、林地、水力、五種，這幾種土地，在整個國民經濟的立場來看，都是佔着同等的重要性，而其相互間，更有不可分解的連繫性。如果我們注意了一部，而忽視了全部，那就很容易引導我們到了歧路上去。可是我們要把各種土地問題，同時研求適當的解決方法，那就需要具備各種的專門知識。要想具備各種專門知識，當然是一件很困難的事情。

第二、解決土地問題的理論太龐雜。要想解決一個任何問題，必須要有一種正確的理論做根

據。理論之是否正確，要看它是否合於科學原理、歷史背景、以及環境需要以爲斷。現在關於土地問題的主張，有一部分正流行着一種馬克思主義或準馬克思主義的理論，而另有一部則仍逃不出資本主義經濟學的範圍。他們對於歷史的背景和環境的需要，似乎不很注意。而一般平均地權論者，也是見仁見智，各有主張，有的主張限制土地私有，有的主張土地國有，有的主張由農有到國有，有的主張國家個人均權，議論紛紜，莫衷一是。在這樣龐雜的主張裏，要想認定一種正確的理論，自非有銳利之批判力不可。

第三、土地狀況的調查資料欠正確。解決土地問題之具體方案，必須要以實際狀況的調查資料爲依據。此種資料，近數年來，經政府機關及私人分別搜集，雖已不像以前那樣貧乏，但因私家調查的範圍太偏狹，而政府的調查大都根據於下級政府不負責任的填報，其確實性大有可疑。

因爲有這幾種困難，我對於土地問題，雖有研究的興趣，總不敢發表任何的意見。二十三年的春天，河南反省院訓育主任范紹堯同志，要我擔任土地政策的課程，我當時實在沒有勇氣去答應他的要求，經他再三的督促，不得不冒險去嘗試一下。講演的綱目分做兩部：

第一部總論

- 一、土地政策之意義
- 二、土地問題及各派學說
- 三、各國土地政策
- 四、中國歷代土地政策
- 五、中國現代土地政策

第二部各論

- 一、農地政策
- 二、市地政策
- 三、礦地政策
- 四、林地政策
- 五、水力政策

拳頭語

六、墓地問題

七、土地政策之實施程序

第一次的講演，由張守中石庭柱兩君記錄整理成稿。到了第二次講演的時候，又經補充了一些新資料。由陳荻羅崔發仁郭光武懋興諸君先後筆錄。雖然講演了兩次，但自知學力太差，所以始終沒有把講稿發表的意思，後來因為出院同學紛紛函索講稿，又經范同志的再三鼓勵，於是不得不把第一部的稿子整理出來，先行付印。

開封各圖書館的圖書設備，本不充分，而關於土地的書籍，尤見缺乏。自己又受了經濟能力的限制，對於一切應備的參考書，都不能照理想辦到。同時又因在河南省政府供職，職務很繁，不能利用充分的時間，來專心編述。因此本書資料的貧乏和謬誤。在所難免，尙祈海內專家，加以指正，不勝企盼！

最後我對於范紹堯同志誠摯的督促和指導，以及筆錄諸君的幫助，致以最敬的謝忱。

目次

第一章 土地政策之意義……………一

一 土地之意義及分類……………一

二 土地政策之意義及分類……………七

三 土地政策之目的……………九

第二章 土地問題與各派學說……………一三

一 土地私有之起源與演進……………一三

二 土地私有之原因……………一四

三 土地私有之弊害……………一五

四 解決土地問題之各派學說	一六
1. 關於分配方面	一七
甲 土地制度改良論	一七
乙 個人主義的土地國有論	二二
丙 農業社會主義的土地國有論	二三
丁 社會主義的土地國有論	二四
戊 其他的土地國有論	二七
己 平均地權論	三〇
2. 關於土地經營方面	三一
甲 小農經營優越論	三一
乙 大農經營優越論	三二
3. 對於各派學說之意見	三四

第三章 各國土地政策……………三七

一 英國……………	三七
二 法國……………	三九
三 德國……………	四三
四 愛沙尼亞……………	四八
五 波蘭……………	四九
六 奧地利……………	五〇
七 保加利亞……………	五〇
八 芬蘭……………	五二
九 希臘……………	五三
十 萊多維亞……………	五四

十一	立陶宛	五五
十二	羅馬亞尼	五六
十三	捷克斯拉夫	五八
十四	巨哥斯拉夫	五九
十五	意大利	六〇
十六	瑞典	六二
十七	丹麥	六五
十八	蘇俄	六八
十九	日本	八一
二十	美國	八二
二十一	結論	八四

第四章 中國歷代土地政策……………八六

- 一 井田制之謎……………八六
- 二 商鞅之農戰政策……………八九
- 三 西漢之減稅限田政策……………九一
- 四 王莽之均產政策……………九三
- 五 東漢之土地國有及重稅論……………九五
- 六 西晉之占田制……………九六
- 七 北魏之均田制度……………九八
- 八 北齊北周及隋之均田制度……………一〇〇
- 九 唐初之世業口分制……………一〇二
- 十 租調庸制及兩稅制……………一〇四

十一 宋初之土地政策·····	一〇六
十二 王安石之土地政策·····	一〇八
十三 南宋之土地政策·····	一一六
十四 金之括田法及區田法·····	一二二
十五 元之土地制度·····	一二四
十六 明之土地政策·····	一三〇
十七 清之土地政制度·····	一三七
十八 太平天國之均產政策·····	一四〇
十九 結論·····	一四三
第五章 中國現代土地政策·····	一四六
一 中國國民黨之土地政策·····	一四六

二	國民政府之土地法·····	一六三
三	浙江省之二五減租·····	一七八
四	豫鄂皖贛四省之土地處理辦法·····	一九二
五	閩西之計口授田法·····	二一四
六	閩錫山氏之土地村有制·····	二一七
七	中國共產黨之土地政策·····	二二五
八	結論·····	二三八

土地政策述要

第一章 土地政策之意義

一 土地之意義及分類

土地有狹義廣義最廣義之解釋。自其狹義言之，即以陸地爲限；自其廣義言之，則水地與陸地均含在內；若自最廣義而言，則土地者，係一切自然賦與的光熱空氣及物質之總稱也。故土地之含義，不僅以地面及土壤爲限，即地面之附着物如自然的草木以及人爲的建築物，地下之礦產物，地上之空間以及水地，無不包含在內。

土地之意義既若是之廣泛，學者爲便利研究計，不得不將其分類探討。土地之分類方法約有

數種：

1. 以土地所有權爲標準，可分爲下列三種：

甲、公有地 卽政府所有之土地，如官署地、公園、公路、鐵道路基等是。

乙、私有地 卽私人所有之土地。

丙、共有地 此種土地，既非公有，亦非私有。無論何人，均得利用之。

2. 以土地利用之方法爲標準，可分爲下列七種：

甲、工商地，

乙、住宅地，

丙、農地，

丁、運輸地，

戊、娛樂地，

己、林地，

庚、礦地。

3. 以土地之已墾植與否爲標準，可分爲下列兩種：

甲、墾種地，

乙、荒地。

4. 以土地上人口密度爲標準，可分爲下列四種：

甲、都市地，

乙、鎮地，

丙、邑地，

丁、村地，

5. 依照國民政府頒布之土地法之規定，土地既可分爲公有地及私有地，復可分爲市地與鄉地，又可分爲改良地及荒地，又可分爲下列八種：

甲、市地，

土地政策述要

乙、農地，

丙、林地，

丁、牧地，

戊、魚地，

己、鹽地，

庚、礦地，

辛、要塞軍備區域及領域邊境之土地。

6. 依照美國依利及莫爾浩斯兩氏之土地分類法，則有下列數種：

甲、地下物如石油、礦產、鹽、石等。

乙、地面：

子、位置地：

a. 市地 如製造地、商業地、住宅地、娛樂地等。

b. 非市地 建築地

丑、農業地：

a. 乾燥地：

(1) 可灌溉地，

(2) 不可灌溉地 如林地、牧畜地、燥耕地、沙漠地等。

b. 潤濕地：

(1) 自然的 如森林地、牧場、池澤。

(2) 人爲的 如農場、花園、森林。

寅、運輸地，

卯、娛樂地；

a. 天然的園圃，

b. 森林溪澗，

c. 大道。

丙、水與水相接之地：

子、岸地，

丑、水下地，

寅、河濱地，

卯、灌溉水。

丁、地面以上（空中）航空機及無線電之區域（見Ely and Morehouse: Elements of

Land Economics p. 30）

以上各種分類法，各具有相當之理由，然或失之簡單，或失之繁複，今為研究便利計，擬暫分為下列五種：

甲、農地，

乙、市地，

丙、林地，
丁、礦地，
戊、水力。

此種分類方法，非謂其盡善盡美，亦僅爲適合探討方便之計而已。

二 土地政策之意義及分類

土地政策者，即係政府對於解決土地利用問題之方案及計劃之謂也。所謂土地利用者，至少含有兩種意義：一爲何人利用問題，即土地的分配問題；一爲如何利用問題，即土地的經營問題。任何土地政策，必須對此兩問題，有適當具體之解決方法，始克盡其應有之使命也。

土地政策應如何分類，學者之意見亦不盡同，普通之分類，約有三種：

1. 以土地本身之分類爲標準：

甲、農地政策，

土地政策述要

乙、市地政策，

丙、林地政策，

丁、礦地政策，

戊、水力政策。

2. 以經濟原理之分類爲標準：

甲、生產的土地政策，

乙、分配的土地政策，

丙、消費的土地政策。

3. 以政策施行之方向爲標準：

甲、積極的土地政策，

乙、消極的土地政策。

以上三種分類方法，由其觀察點之不同，故有相異之結果，實際上此三種方法，可以混合成一。

例如市地政策，可分爲生產的、分配的、消費的三種政策，於此三政策之下，又可分爲積極的、消極的兩種政策。如施行都市設計爲市地生產的積極政策，實行分區建築限制，則爲市地生產的消極政策。市地公有，爲市地分配的積極政策，市地私有權之限制，爲市地分配的消極政策。至若市地消費的積極政策，住宅設計娛樂設計等可屬之，消費的消極政策，不衛生住宅之取締可屬之。其他如農地林地礦地水力等之政策，均可仿此類推。

三 土地政策之目的

土地政策之目的何在乎？此亦言人人殊，茲將最普通之見解，略述如左：

1. 使土地得最適宜之分配

土地分配問題爲一切土地問題之根本問題，如對此問題無適當之解決，則一切土地問題，將必遭遇極大之困難，蓋因土地分配之不適宜，則不僅土地之利用，發生種種之障礙。抑且促成階級之對立，以造成社會不安之淵源。然所謂分配最適宜，是否即最平均之意？則又不必盡然。蓋土地之

需要適宜的平均分配，此固爲理想之目的，然決非指機械的平均分配，則可斷言。

2. 使土地利用後得最適宜之生產

土地之利用，因土地之性質及其環境條件之不同，其所得生產之結果，亦有差異。故善利用土地者，必須注意土地之性質及其環境之條件，然後始有最適宜生產之結果。然最適宜之生產，是否即最大之生產？是又不必盡然。蓋最大之生產，有時或即爲最有利之生產，有時或反爲有害之生產，亦未可知。在此價格制度之下，生產過多之害，未必弱於過少。穀賤傷農，穀貴傷民，過猶不足，取故最適宜之生產者，須求其供給與需要之協調，亦即爲均衡的生產（Balanced Production）之意也。

3. 使國內土地之生產得均衡之發展

土地之種類不一，其生產力亦因地而異。故各國如能利用其土地之特長，儘量發展其特殊的生產物，然後由國際互相貿易，互享其利，自屬最理想的經濟原則。然在世界未臻大同以前，國與國之戰爭，在所不免，一切糧食及軍需原料，如須完全仰給他國，則此國家之生存，將受極大之威脅。故

當今各國均求糧食自足及重要軍需原料之自給政策。雖屬本國土地所不適宜生產之物品亦不得不盡力設法補救，以求適當比例之發展。

4. 使一國天然富源之開發及保存能顧及國民經濟現在與將來之福利

一國之天然富源，如礦產森林，或儲藏有限，或培養不易。故有富源而棄置，固可使今日國民之經濟，日趨窮困，而無由發展。然如過量開發，一旦竭盡，則將來之國民生活，將受極大之恐慌。國家之富源應如何開發保育，亦土地政策所應注重者也。

5. 使土地利用後所生產之財富得一均勻之分配

土地利用後所生產之財富，如何始得均勻之分配？此可從個人及社會兩方面以說明之。自個人方面而言，個人所得之收入，至少必須足以維持其水平線以上之生活。如果此項目的不能達到，則不僅有違經濟之原則。抑且為道德正義所不許。自社會方面而言，則社會總財富之分配，其比例以能得平衡的生產中，所需之各種生產力之供給為準。由此準則言之，參加各種土地生產之從業人員，其所得應有適當之比例，不宜參差甚遠。例如農人與工人，如其所得相差懸殊，則農業與工業

之生產，必致失其平衡。自另一方面而言，凡土地不因個人或少數人之勞力而增加之利益，應歸之於公衆，不宜爲少數人所獨佔。

6. 增進一地之衛生美化之環境

近世都市中，未嘗無美化衛生之設備，然其所注重者，爲少數特殊階級之享樂，多數之人民，大率侷促於貧民窟中，以度其汗穢悽慘之生活。此種畸形發展之現象，若不設法爲根本之改造，則一切土地利用之目的，皆失其存在之意義。數十年來，歐美各國，莫不努力於都市設計之施行，卽足以爲創造衛生美化環境切要之明徵。然衛生美化環境之需要，固不僅以市地爲限，其他如農村礦場，亦莫不有同等迫切之要求也。（參考 Ely and Morehouse: Elements of Land Economics

ch. XIII 章植土地經濟學第四章第十五章）

第二章 土地問題與各派學說

一 土地私有之起源與演進

太古之世，地廣人稀，人民穴居野處，隨地可棲，土地如空氣海洋，其供給無窮。故其時既無「有」之觀念，亦無問題之發生。其後歷史演進，土地之供給漸受限制，遂有下列各種制度之產生：

1. 氏族共產制 在狩獵畜牧低級耕種之氏族，常有氏族共產制之存在。全體氏族勞動之結果，悉歸全體氏族所享受。北美洲印第安人、祕魯印第安人，至今尚有此制之遺留。此時之土地，可謂之共有共用制。

2. 家族換耕制 人口漸增，土地之需要與耕種之方法，亦隨之而增進。於是共有共用制漸感不便。此時之土地，雖仍屬於全體，而經營之權，則移於家族之手。俄國之密爾制，即爲此制之代表。在

密爾制下，土地屬於各村所有，而由各村家長會議抽籤分配於各戶，經營之期限，由一年漸增至九年。此時之土地，可謂之共有私用制。

3. 家族共有制 由定期再分配之家族換耕制，漸進而為家族共有制，亦為事實上需要之結果。此時之土地，全為一家所公有，家長僅有管理權及監督權，而無佔有處置權。中國及保加利亞至今尚有此制之存在。

4. 封建領主制 異族相爭之結果，被征服者之土地即為征服者所佔有，而仍以原耕種者為服役。此種封建制，歐洲與中國歷史上均有長期之存在。

5. 個人私有制 封建制衰微之時，個人主義乘時興起，土地私有制遂得確立。

二 土地私有之原因

1. 人口之激增 人口日漸增加，土地之分配漸感不足，而糧食亦有不敷分配之虞，於是耕種方法之改良，乃為必要之需求。

2. 集約耕種之採用 從粗放經營改爲集約經營，爲土地減少以後改良耕種之唯一方法。惟集約耕種之條件，需要多量之勞動與資本，而欲適合此種條件，個人佔有乃爲必然之趨勢。

3. 個人主義與自利心之發展 個人主義爲反抗封建制度的產物。故土地私有，在當時亦爲一種革命的主張，益以利己心之發展，遂使土地私有成爲堅固難拔之制度矣。

三 土地私有之弊害

1. 倫理方面 土地爲自然供給之物，初非勞動結果者所可比，故人人均有平等享受之權利。今土地爲少數人所佔有，而多數人不得領受天賦之惠益，實爲道德所不許。

2. 經濟方面 在土地所有者與使用者絕對分離的制度之下，田主坐收不勞而獲之利，恣意浪費，度其巨量耗費之寄生生活，而農夫則終年勞動，尙不能求衣食之溫飽，又何暇講求改良農耕增進生產之道。即使有此知識，亦爲經濟力量及心理逆願所阻礙。

3. 社會方面 土地投機亦爲現存社會制度之畸形現象，其結果，一面使有用之地，置之荒廢，

一面使地價高漲，以增重人民負擔。而同時一般豪富鉅商，廣置別墅大廈以及跑馬場跑狗場獵場等，爲其私有娛樂之用。此種大量土地之耗用，亦爲社會公衆之損失。

4. 政治方面 多數之農民，其整個時間，既爲生活所迫，而盡力於勞動。其對於政治活動，自無顧問之餘暇。且在田主壓迫之下，亦無參加之可能。以一國多數之農民不問政治，則國家的基礎，卽有虛浮危蹙之虞矣。

5. 文化方面 農民因受種種之剝削，往往驅其幼年之子女，協助其耕種或副生產之工作，在生活的壓迫之下，絕無享受教育之可能。一國之文盲既多，則其文化如何，不言可知。

四 解決土地問題之各派學說

土地問題不外乎分配與經營兩問題。自分配方面言之，解決土地問題之學說，有土地制度改良論，個人主義的土地國有論，農業社會主義的土地國有論，社會主義的土地國有論，其他的土地國有論以及平均地權論等項之主張。自經營方面言之，則有小農經營優越論與大農經營優越論

兩種之意見茲特分別略述如下

1. 關於分配方面

甲、土地制度改良論

子、彌兒 (L. S. Mill)

彌兒著有經濟學原理 (Principles of Political Economy) 一書，其主張如下：

a. 財產私有，認為有正當理由，惟土地為自然的產物，非勞動的結果可比，其不勞而獲對於土地獨佔的私有，應予以攻擊。

b. 如土地之使用改良者與土地所有者屬於一人，則土地私有，亦所許可。

c. 對於現存的土地，應予以估價，並得免予課稅。

d. 將來土地的自然增價部分，應予全部或大部分的課稅。

彌兒於一八七〇年充任土地制度改良會會長時，除上述之主張外，並有下列之建議：

a. 廢除長子繼承之法律規定。

b. 以國家之公地及收買而得之荒地園場，租於一般農民，並設法促進保障農民之利益，以實現小農政策。

丑、亨利喬治(Henry George)

亨利喬治先後著有我們的土地與土地政策(Our Land and Land Policy)及進步與貧困(Progress and Poverty)兩書，其主張如下：

a. 自生產技術與生產力量日漸增進以後，社會財富亦隨之而增高，惟獨工資與利息不見有加，而使社會益陷於困窮。其原因並非由於人口之激增，亦非由於資本之剝削。蓋依馬爾薩斯二十五年增加人口一倍之學說，則中國自孔子死後二千一百五十年，應有人口八五九、五五九、一九三、一〇六、七〇九、六七〇、一九八、七一〇、五二八，其荒謬可知。而利息之與資本，猶如果實之於樹木，蜜糖之於蜜蜂，乃為一種自然的孳息，並非不道德的產物。且利息的命運與工資相等，故社會之貧困，其原因別有所在。

b. 社會之總生產物，為地租利息與工資之利，其公式如下：

總生產物 = 地租 + 利息 + 工資

∴ 總生產物 - 地租 = 利息 + 工資

故利息與工資之高低，不取決於資本與勞動所生產之大小，而取決於總生產物除去地租剩餘額之多寡。總生產品增加甚速，而地租以同一或更高之比例高騰，則利息與工資永無增加之希望。

c. 地租既為不勞而獲之剝削者，則國家對於土地本身所生之利益，應以課稅的方法，全部徵收之。惟與土地本身有明白的區別之設施及改良的利息，得以除外。

d. 地租徵稅以後，其他各種捐稅悉可廢除。

寅、黑耳次卡 (Theodor Hertzka)

黑氏於一八八九年著有自由地——社會的將來現象 (Ereiland ein Soziales Zukun-
tobild) 一書其主張如下：

a. 將來的社會，必使土地的利益，歸於全體人民所有，不許私人獨佔。

b. 欲達到此目的，如以土地所有社會化爲手段，進行諸多困難，不若施行土地利用自由化之政策，可使地租之弊害無形消滅。

c. 全國之經濟活動，均以生產合作社之方式行之，全國國民對於各地之生產合作社得自由加入或退出，但不得脫離生產合作社而單獨經營。

d. 如是各人之土地，既在合作社共同經營之下，其土地的自然生產力，及位置之優劣所影響於地租之差別，悉可消滅，而人民均得自由享受土地平等之利益。蓋土地之優越者，人民加入合作社者必多，其結果則與土地低劣者之少數人民所得者相差不遠。此爲平衡土地利益之最善方法也。

卯、達馬熙克 (Adolph Damaschke)

達氏於一九二二年著有土地制度改革 (Die Bodenreform) 地方自治團體政策之任務

(Aufgaben der Gemeindepolitik 馬克思主義與土地改革 Marxismus und Bodenreform)

等書，氏於一八九八年起充任德國土地改革者同盟會會長，迭在土地改革雜誌、土地改革年刊發

表意見。綜其主張，略述如下：

a. 資本爲人類勞動的結果，故取利息以爲勞動之酬報，尙屬正當。土地爲自然的賜予，若取地租而爲少數人所佔有，則爲道義所不許矣。

b. 惟土地如收回國有，不僅實行發生困難，即使實行以後，尙須設立機關，委派大量之職員，耗費巨額之經費以管理之，殊屬太不經濟。故不如土地仍歸私人所有，而於私有之弊害，設法除去之爲愈也。

c. 對於私有土地之地租，其爲過去者，認爲既得權利，不予課稅，至將來自然之增價，應歸社會所有。

d. 農地之改革，自土地信用機關公營入手。公營之土地信用機關，對於負債之土地給予低利之放款，使償還舊債。其所放之款採分年償還法。惟土地之自然價值，即除去建築物及土地改良的價格之餘額，須負擔永久之利息，而歸於地方自治團體所有，以爲地方公共事業之用。如是一方面可將私人土地之債務整理清楚，而同時又將地租移歸國家所有。

e. 都市土地之金融機關亦應公營。政府或地方自治團體，對於公有土地，應設法保持擴充之。至於私有之土地，應重新估價，課以相當之累進稅，如所報之地價低於時價，則政府得依報價收買之。自估定地價之後，所有土地自然增價部分，悉歸國家所有。

乙、個人主義的土地國有論

子、高森 (Hermann Heinrich Gossen)

高氏於一八五二年著有人類流通法則的發展及人類行爲的原則一書，其主張如下：

a. 社會全體之福利，須由各個人自由活動而後得以實現。欲使各個人的活動完全自由，土地私有制，即須廢止。蓋現在的土地私有制之下，土地常在不自利用的地主之手，其結果不僅妨礙社會經濟發展的全體，抑且阻止他人有價值之利用。故欲使土地獲得充分之利用，非實行土地國有不可。

b. 國家收買土地，不以強制的方式出之，而仍用自由買賣的方法。蓋國家可利用其高度信用，在金融市場集得低利的資金，以較高的價格收買土地。

c. 國家對於已收買之土地，出租於願出較高之地租而能充分利用之農民，每年租費須遞增百分之二五，以其所增之收入，漸次償還購買土地之資金。大約經過四十七年，即可全部償清。

d. 實行此種方法以後，土地遂漸移於有充分利用能力者之手，而以其所生之地租，作為國家之財源。國家利用此種鉅大之財源，即可擴充各種公共福利之事業。如是各個人之活動力，固得自由發展，即社會之生產力，國民財富之分配量，亦可漸次增加矣。

丙、農業社會主義的土地國有論

子、華勒斯 (Alfred Russel Wallace)

華氏於一八八二年著有土地國有之必要及其目的 (Land Nationalization, its necessity and its aims) 一書，其主張如下：

a. 地租歸私人所得，為經營上一切禍害之根源。近代之科學技術日益進步，而人民之生活，不見改善而益陷於窮困者，其唯一原因在於土地私有之故也。

b. 且個人對於土地本有居住生活之自然權利，今土地為少數人所霸佔，則多數人之生活，勢

必失去其憑藉，欲恢復此種國民的自然權利，土地國有乃爲絕對的必要。

c. 惟土地國有，僅以純粹土地爲限，其餘如土地之附着物及改良設施，仍歸私人所有。

d. 國家對於土地並不直接經營，以租耕的方法租於佃農，以建立土地佔有制。

e. 在土地佔有制下，土地所有權移歸國家。至耕種及經營的得益權，仍然屬於私人，且個人對於請求土地使用權，不論多少面積，國家必須儘量允許。

f. 個人對於既得之土地使用權，如不轉租他人以期取得地租之利益者，准其自由買賣讓渡。

g. 土地收歸國有，對於地主應付賠償，其額與純粹地租相當，可用年金法支付。但此項年金並非永久支給，僅對於現存的地主生存中以及其生存中所育的繼承人爲限。同時國家所收買者係土地之自然及社會價值。至土地之改良價值，應俟法律實施時，由耕種者向地主購得。

丁、社會主義的土地國有論

子、奧布倫 (James Bronterres O'Brien)

奧氏於一八八五年著有奴隸制度之起源發達與形態 (The Rise Progress and Phases of

Human Slavery) 一書，其主張如下：

a. 社會一切弊害之本源有二：一爲產生地租之土地私有制，一爲產生利息之資本私有制。此種土地與資本之私有者，其本身絕不爲所產生之地租與利息而勞作，而反奪他人辛勤生產之結果，實爲最不正當之行爲。

b. 爲改革土地私有之弊害起見，應實行土地國有制。其方法則由政府以所有之財產及收入之餘裕，購買土地並使勞動者移住於其地。此種土地所生之地租，作爲購置新土地之費用。如是遞次擴張，直至足敷利用爲止。

c. 國家以國有土地爲基礎，建設大規模之信用制度。無論何人或爲耕種土地，或爲產業所需，均可向政府請求貸金。如是雇傭勞動制及資本家及地主之剝削行爲漸可廢除。

d. 國家並應廢棄現有之金屬貨幣制度而設立通用國家紙幣之制度。政府應於各地設立公共倉庫，以保管各地之商品。各種商品須以其所含之勞動價值，分別估價以與國家紙幣交換。

丑、馬克斯 (Karl Marx)

馬氏著有資本論 (Das Kapital) 一書，其主張如下：

a. 在資本主義的制度之下，農業亦爲一種資本主義的企業，耕種之農民，即係資本家所役使之一種勞動者，而土地即爲資本家之一種特別的掠奪場。

b. 凡服役於資本家的農民，必須繳納地租，而地租即爲一種剩餘價值，亦即係剩餘勞動的產物。

c. 資本分爲兩種：一爲不變資本。如機器原料等是。一爲可變資本，如人工是。凡不變資本祇能轉移價值而不能生產新價值或剩餘價值。例如資本家購用機器一具，價值八千元，每日用六小時，可用四年，平均每年該機器有二千元之價值，轉移於新生產的貨物之中。如每日用十二小時，則該機器祇能用二年，其每年之價值爲四千元。可見不變資本之消耗有一定時間，確無生產價值之可能。惟可變資本則不然，資本家利用僱傭制度強迫勞動者工作十二小時，較其工作六小時之價值爲大。此種剩餘勞動之價值，即爲剩餘價值。故用可變資本較多之生產部分，其所得剩餘價值必較多，反之則較少。

d. 農業較之其他生產部分，進步較緩，故用機器等不變資本甚少，而用可變資本較多，其所得剩餘價值亦較多。此種剩餘利潤，又以土地私有權之保障，阻止低利潤生產部分之資本流入競爭，遂得保持其優越地位。故土地私有權，即為產生剩餘利潤之絕對地租的淵源。

c. 欲打破此種不正當之土地私有制，必須將土地無償收回國有，而同時廢除一切財產私有制。

f. 馬氏於一八四八發表之共產黨宣言，關於土地者有左列四項：

(1) 撤廢土地私有權而以地租充國家之費用。

(2) 依共同計劃為土地之開墾及改良。

(3) 產業軍之編成，尤其是農業。

(4) 結合農業與工業之經營，以消滅都市與農村之區別。

戊、其他的土地國有論

子、福魯謝姆 (Michael Fliirschheim)

福氏著有和平的手段 (Auf Friedlichem Wege) 及唯一救濟之道 (Der Einzige Rettungsweg) 兩書，其主張如下：

a. 現代社會苦悶之重要原因有二：一為人口過剩，因人口無限制之增加，其增加的人口，又不能獲得生活必要的物質，種種之痛苦，遂因之而生。而其他方面，則又因生產過剩，物質過多，遂造成失業激增經濟恐慌之現象。

b. 此種一方面物質缺乏，一方面物質過剩的矛盾現象，其原因在於社會的財富集中於少數人之手。此種富有購買力之少數人，不能消費全部物質生產。而同時多數人又因貧困而缺乏購買力。消費與生產不能為並行和諧之發展，即為恐慌發生之原因。

c. 然則財富何以集中於少數人之手？此實為利息生利息，利息更生利息而以非常猛進之勢增加資本之故。蓋資本可分實在的資本與假想的資本兩種。前者由於勞動而造成，而復用於再生產，此之謂真正資本。後者為一種抽象的權利，即以取得他人勞動所造成之價值的一部分權利，故謂之虛偽資本。而土地即為產生虛偽資本之淵源。資本家常藉土地之私有權，以榨取他人勞動所

造成之部分權利，以集中其資本，此種新資本又復收買土地，或作其他投資之用，於是富者愈富，貧者愈貧矣。

d. 欲打破此種不合理的制度，唯一的方法，在使資本不得自由收買土地，故土地國有，實爲必要，亦爲救濟目今恐慌之唯一辦法。

e. 國家爲收買土地起見，發行國家公債券，並以國家信用徵集比民間低一釐半之資本，逐漸將土地收回國有。

丑、阿文與匹耳(C. S. Orwin and W. R. Peel)

阿文與匹耳兩氏於一九二五年合著農業土地制度(The Tenure of Agricultural Land)一書，其主張以爲英國從來之農村組織於農業之進步，實爲有力。但因時勢之推移，農村組織有逐漸崩壞之虞。倘再自由放任，則英國之農村農業與農民將發生重大的危害。爲救濟英國農業起見，應先實行農地國有。至市地可暫時仍舊，惟須將範圍劃定，不得再行擴大。國家收買農地以後，設置管理機關，分配土地農民耕種，關於農業之一切事宜，均由國家統制辦理。

己、平均地權論

平均地權爲孫中山先生提倡之土地改革的理論，採取各派學說之精華，斟酌中國目前之情形，以確定我國土地改革之途徑。其主張略述如下：

子、中國土地之病徵，在農地方面，則苦於耕地之不足，人口之過剩，使用之分散，而多數之土地，操於中小地主之手；同時荒地之亟待開墾者甚多，而迄未注意經營。在市地方面，則投機事業，日見增加，資本家多以土地爲投資之目標。至於森林礦地水利，多被忽視，貨棄於地而不知自求。

丑、中國農地因技術之守舊，使用之分散，組織之散漫，自然環境之限制，不能一時全部實行大農制之經營，而又以地權不甚集中，故中國目前並無全部土地國有之必要。惟地權分配之缺點，應予糾正，國家應扶植自耕農之創設，逐漸消滅地主之存在。

寅、中國耕田不足而荒地甚多，故國家應以全力收買荒地，租於人民耕種。至無人納稅之地由公家收管開墾。有人納稅而不耕之地，則課以什一之稅，如三年仍不墾種，即予沒收，蓋所以杜絕土地之投機也。

丁、土地由地主自報地價，國家則依價抽稅，如有以多報少，則照價收買，至地主所有者為素地之地價，其因社會進步交通發展而生之土地自然增價，則歸國家所有。如是國家對於土地有最高之支配管理權，而人民則有使用收益權。人民對於土地，因勞資之所費，其利益仍歸於人民。惟自然的增價部分，須歸國家所有，國家以其土地之收入而為全國國民公益之用。此為土地所有權之最新合理的姿態，而土地所生之利益的分配，又極公允也。

戊、凡山林沼澤水利礦場以及其他有獨佔利益的企業，悉為國家所有，由公家管理開發，其利益歸之公眾。

己、此種土地政策之特色，在使土地所有權民衆化，而使土地分配之利益社會化。至土地是否必須完全收回國有，須視社會進化國民經濟之變遷及需要而定。

2. 關於土地經營方面

甲、小農經營優越論

子、土壤與氣候各有不同，工作亦因之而有變化，若在大農經營之下，農夫分工專作一事，將作

一月而賦閒一年，且易成爲機械的勞動，殊爲不當。

丑、集約耕作，小農經營，優於大農經營。

寅、自耕田地，較之雇工耕田，較爲努力。

卯、各種工作，在小農場，可及時爲之，因其家族對於土地，常有工力可用。

辰、小農場有若干工作，如除蟲蝨等，非大農場所能及。

巳、小農場所飼家畜，以比例較大農場爲多，故肥料較爲充足。

午、小農場生活素儉，其工作出於自動，富於獨立精神。

乙、大農經營優越論。

子、大農經營，能利用機器與分工，以節省勞力地力，及資本之浪費。

丑、小農場過分勤勞，易於疲倦，大農則否。

寅、土地國營，各種改良土地之知識易於集中，故生產易於增進。

卯、國家經營，注重民生之幸福，故能增加收穫，使國民財富及享受均得增加。

辰國家經營，可免除分配不均及自由競爭之弊。

巳、小農祇能耕作肥美土地，不宜開墾荒瘠土地，國營則無此弊。

午、同一土地投以同一勞力，小農經營，不如大農經營之有利。

3. 對於各派學說之意見

關於土地之分配，雖有種種不同之學說，然綜合歸納，約可分爲三種主張：

1. 溫和的改革論，

2. 根本的改革論，

3. 合理的改革論。

溫和的改革論者，以保留土地私有制度爲前提，以徵收地租或合作經營爲手段，而以減少或消滅土地私有之弊害爲其最終之目的。彌兒，亨利喬治，黑耳次卡，達馬熙克等之土地制度改良論者皆屬之。顧此四人之意見，亦不盡相同。亨利喬治主張地租全部公收，彌兒，達馬熙克主張地租部分公收，而彌兒以爲地租屬於過去者，仍歸私人所得，國家所沒收者僅爲土地將來自然之增價。達

馬熙克則以爲地租由私人投施勞資而得者，雖仍許可私人所有，但因社會進步而自然增價之地租，統須沒收歸公。至黑耳次卡則以爲欲使人人皆得享受地利之平均分配，唯一良善之方法，在於合作經營之實現焉。

此派之主張，以徵收地租或合作經營之方法，使土地私有制之弊害漸歸於消滅，而土地私有制之長處，仍得保留發揮。在土地政策之實施方面，確有相當之價值。然有若干土地，如礦地林地等，根本不宜於私營者，如仍許歸私有，不獨有所不宜，抑且有所不能。蓋礦林等地若屬於大資本家所有，國家及社會公衆之利益，往往不免爲其犧牲，倘所有者之資力不足，私營亦有所不能。即如農地、公營私營，各有利弊，要須視其環境條件而定，若一律歸諸私有私營，縱有方法加以限制，其弊害恐終難完全消除。

根本的改革論者，主張完全撤廢土地私有制，至土地以外之生產手段，應否歸爲公有，土地公收，應否予以補償，則意見各有不同。社會主義者以爲私有制固應撤廢，即其他一切生產手段，亦應歸爲公有。農業社會主義者，個人主義的土地國有論者，以及其他的土地國有論者，則主張單獨撤

廢土地私有制至其他資本，用作爲生產手段者，仍許歸於私人所有，然同一主張單獨撤廢土地私有制，有主張各種土地應一律社會化者，如華勒斯、高森、福履謝姆等是；有主張僅將農地社會化，其他土地仍可放任自由者，如阿文匹耳等是。若乃土地公收，馬克思以爲不應予以補償，華勒斯與布倫等以爲應予全部補償，高森則本其個人主義立場，主張國家應以自由貿易的方式，以高價收買土地。至主張僅以部份補償者，如彌兒等是也。

此派之主張，從理論上觀之，則社會主義者自較其他一切土地國有論者爲徹底。蓋社會經濟，乃整個有機體之組織，如以土地脫離其他經濟之機構而獨立自存，事實上極不可能。故主張單獨土地國有論者，其結果不免陷於矛盾與困難之中。然則社會主義果可行乎？是亦須視社會具備之條件如何而後可斷。使社會政治經濟文化以及倫理各種條件尙未成熟，或猶未具備而強欲行之，則雖欲免於失敗，亦不可得也。

合理的改革論者既不主張完全保留土地私有，亦不主張土地立即完全收歸公有。第一步使土地歸於有利用能力之民衆，而由國家以徵收土地自然增價及收買土地之方法支配管理之。土

地收歸國有之範圍，須視社會進化及國民經濟之需要與條件而定。換言之，即土地農有與土地國有不妨同時並進，而以需要定其消長。至山林沼澤水利礦場以及其他有獨占性之企業，悉歸公有公營。此爲中山先生平均地權論之概要，在理論與實行上，均有其卓特之價值，較之上述兩派，或偏於保守，或近於幻想者，自屬高出一籌矣。

關於農地經營方面，究竟小農經營爲優乎？抑大農經營爲優乎？此亦未易斷言。大抵一國人口集中，資本缺乏，而墾地又不見廣者，則小農經營，爲事實上所必需。如使一國墾地甚多，資本又豐富，其作物又不需細工者，則大農經營自遠優於小農經營。即在一國之內，亦不必全採小農經營或大農經營。自可視環境與條件如何，而可使之同時並用也。

第三章 各國土地政策

近代各國，因受資本主義之激盪，莫不發生嚴重之土地問題，而各謀所以解決之對策。惟各國以其環境歷史與夫立場之不同，故其所持之土地政策，亦各相異。本章所述，凡二十國，所謂社會主義國家之蘇俄，法西斯主義國家之德意志意大利，資本主義國家之英法美日以及戰後新興國家，無不包羅在內，雖內容簡略，顧於近代土地政策之趨勢，要亦足以窺測一二矣。

一 英國

英國於一八八七年頒布零耕條例，至一九〇八年重加修改，名曰小農法，其要點如下：

1. 各地方議會得隨時收買或租賃土地，劃成小農地，（一英畝至五十英畝）轉賣或租與自耕農。

2. 各地方如缺乏適當土地時，得向五十英畝以上之地主強制租借，惟此種強制租借之土地，祇可出租，不得出賣。

3. 購賣小農地之農民，須先備價五分之一，其餘由地方議會墊付，在八十年以內分年償還。

4. 在二十年以內，所有依照本法取得之小農地，非得議會之允可，不得出賣割讓與或轉租，並不得作農地以外之使用。每地之上，不得建築一處以上之住宅。

一九三一年工黨財政大臣史諾登提出之預算案，其中關於土地估價一項，經下院三讀通過，其要點如下：

1. 自一九三四年起，每方土地須按照地價徵收二百四十分之一的地價稅（即地價一鎊，徵收一便士）。

2. 此項地價稅由地主繳納之。如係租地，而租期在五十年以上者則由租地者繳納之。但租地者仍得在地租中向地主扣回。

3. 地主納稅總額每年不過十先令者，一律免稅。

4. 純粹的農地、礦地、漁獵地、公用事業地、政府及地方團體所有地及教堂醫院墓地、一律免稅。
5. 第一次土地估價定於一九三二年一月一日舉行。此後每隔五年重估一次，並規定以八月一日爲土地估價日。

6. 地價由內地稅委員依照市價估定之。

7. 地主得自行估價報告於內地稅委員，由委員考慮決定之。

8. 凡附屬於土地之「建築」「構造」「工程」及生長於地面之物，均不在地價之內。

9. 地主不服政府估定之地價時，得於四十五日內訴之於公斷員，但在公斷未有結果以前，仍須照價納稅，俟公斷決定後，再由政府分別補徵，或發還之。（參考祝平著英國各派土地改革運動及各黨最近土地政綱及李黎洲譯英國各政黨與農業土地問題）

二 法國

法國於一九〇八年頒布小農地與廉價房屋供給法，其要點如下：

1. 國家對於資本在二十萬法郎以上而實繳納三分之一以上之不動產銀行，用二釐低利貸以當實繳資本四倍，加未繳資本數目之全額，專作小農地購入放款之用。

2. 小農地購買者，須有與地價五分之一相當之財產，且須願為國家保險之保壽人，始得享受此項小農地放款。

3. 小農地之購入，面積不得超過一公頃。其後政府對於農業合作社亦貸與相等之金額，以為小農購地及整理耕地等事之用。

政府復於一九一七年七月三十一日頒布分類所得稅法，其關於土地者，略述於下：

1. 土地分為兩種：一為建築地，一為無建築地，其所得稅均為百分之十八。對於農業工商業經營所得，另課以百分之十二至十五之稅率。

2. 無建築地係指耕地、牧地、菜地、葡萄園、林地、礦地、池沼、圍場、鐵道、運河、娛樂地、荒地等而言，其所得稅，即指地租所得而言。

3. 無建築地地租之估計，係以一九〇八年至一九一三年平均租賃價格，扣除五分之一的維

持費，爲其純所得。至一九二六年規定於原估價之外，再加百分之七十五計算。嗣後每二十年須重估一次。

4. 無建築地有下列情形者，准予免稅：

甲、國有森林，永免正稅，僅課以附加稅。

乙、國家或州縣或公共團體所有之土地，不以營利爲目的者，一律永久免稅。

丙、林地，在種植三十年內而不採伐者，完全免稅。

丁、新開拓之土地，在樹木或穀物種植後三十年內免四分之三。

5. 一九二六年十二月十九日頒布關於自耕農之免稅法如左：

甲、納稅人必須爲自耕農。

乙、納稅人不受一般所得稅之課稅。

丙、無建築地所得稅之減免，以納稅人自耕爲限。納稅人應納之稅額在一百法郎以內者，得減免半數；在一百法郎以上者，減免五十法郎。

丁、納稅人每年三月一日以前，向縣政府申報本人所有之土地，及自耕之土地。如與上年情形並無變更者，得免申報。

6. 納稅人如有下列情形之一者，得向主管機關要求減免無建築地所得稅：

甲、家族扶養之負擔。

乙、負有土地抵押或典當等債務之利息。

丙、因地方發生災害致使土地收入大受減少者。

7. 建築地指居住之房屋及企業用之房屋，如工廠商店以及工商業之土地，如廠棚堆棧，工作場地等，其地雖無建築物，以建築地論。

8. 建築地之所得稅係以其基地，及其房屋之賃租價格，除去店屋百分之二五、工廠百分之四十的維持費，其所餘者即為純粹所得；並規定每十年須估定一次。

9. 建築地有下列情形者得免房屋稅：

甲、凡屬國家各州縣或公園禮所有之土地，為公共事業使用而不以營利為目的者。一律永

久免稅。

乙、凡專爲農業經營使用之建築，如倉廩地窖，食物貯藏所，油類榨機等，一律永久免稅。

丙、凡新造建築物之地，二年以內免稅。

丁、平民住宅之建造在完工十五年以內免稅，但其租金不得超過政府規定之額數。

10. 凡建築物地之納稅人，有下列情形者，得向主管機關要求減稅：

甲、家族扶養之擔負。

乙、負有土地抵押債務之利息。

丙、建築物之毀壞。

丁、出租屋之歇租或工廠之停工。（參考張森著法國之土地稅）

三 德國

普魯士爲增加中小農起見，特規定辦法如下：

1. 政府設立地租銀行，專爲農地購買者墊付地價。此項放款，由買主分五十六年內分年償還。

2. 農地購買者，須有現金及不動產之價格，在地價四分之一以上，並須身體健康，耐苦勤勞，且有相當農業智識與經驗者爲合格。

3. 農地購買者所需土地之面積，以本人足以自行監督耕種維持生活者爲限，大概在五公頃至二十五公頃之間。

4. 農地購買時，由買主先付現金四分之一，其餘部分，以地租銀行發行之債券交付賣主。

5. 依本法取得之農地，不得任意分割讓與，並須由一子承繼，嗣後如再出售土地時，國家有優先購入權。

一九一九年又頒布拓殖法，其要點如下：

1. 國家設立拓殖企業公司，其目的在創立新墾殖地，並鞏固擴大原有之小地產。

2. 凡卑濕荒蕪之地，不能在一定限期內改成良地者，應將其地讓與公司。

3. 凡私有土地出售時，如其面積超出二十五公頃者，公司有優先承買權。

4. 公司所有之田地，設立地租農場，每場不得超過十五公頃，分給農民耕種，此項承耕農民，每年納租金若干，並不得分割讓與第三者。

一九一九年德國憲法第一百五十五條規定關於土地政策之原則云：

「土地之利用與分配，由國家監督之，以防止土地之濫用，使德國人民均受保障，並有康健之住宅。且保證德意志家庭，特別為生齒繁多之家庭，作適於居住，或經營家產之需要，將來制定家產法時，參戰人員，應受特別注意。

為供給居住之需要，殖民與開墾事業之助長，或農業之發展必需時，國家得徵收土地，永有財產制廢止之。

土地之上之勞作與充分利用，乃土地所有者對社會所負之義務。對土地上無勞力及資本之投資所致之土地增價，應歸社會享受之。

一切土地寶藏及一切可作經濟利用之自然力，應歸國家監督。私人特權，應以法律，移歸公有。

一九三三年希特勒政府爲分解大地主，扶植自耕農起見，於九月二十九日頒布中央承繼農場法，其要點如下：

1. 承繼農場之定義及其限制規定如左：

甲、用於農作、造林、種植造酒原料、蔬菜、果樹之土地，而爲一有耕作能力之個人的獨有財產，謂之承繼農場。

乙、承繼農場以自耕爲原則，不得時常出租，且不得有其他農場之協助。

丙、承繼農場最小限度，必須具有「生活農場」之面積。所謂生活農場者，其土地適足在普通經濟情形之下，使一家庭足衣足食，且能維持其經濟作業。

丁、承繼農場不得大於一百二十公頃，但土地在性質上、氣候上、有特殊需要，或曾在地方上產生特殊價值之文化貢獻，而非有額外之土地，不能有充分之經濟基礎，以維持其生活者，或會爲民族建有勳勞之國民及其後裔受有榮譽者，經中央食糧及農業部長之許可，不在此限。

2. 承繼農場之所有者，稱爲農夫，其他農林之地主，不得有此稱呼。

3. 農夫之條件如下

甲、具有德國血統而未褫奪公權者，如其祖先之父方或母方有猶太或其他血統者，不在此例。

乙、須有榮譽及能力以經營農場者。

丙、農夫如喪失耕種力時，即失其資格。

4. 承繼農場不得分割，其承繼次序如下：第一、子孫；第二、父；第三、兄弟及其子孫；第四、女及其子女；第五、姊妹及其子女。

5. 不能耕作者不得承繼，如承繼者已有一承繼農場，則須放棄其承繼權。

6. 如無法定承繼人時，得由遺產者自定承繼人，如其所選者，不能耕種，則取消其決定，而由中央農夫指導員，決定其承繼人。在此情形之下，能耕種之親戚必須先予顧及。

7. 遺產人之後裔，如係共同承繼人或有承繼權利者，須由農場給養與教育，迄成年為止。此等後裔，如未有過失，遇有困難時，得享受失業救濟之權利，並得送回農場。

8. 承繼農場以不出售及無負擔爲原則，但其經營之附屬品不在其內。

9. 承繼農場及其收穫之農產品，不得因金錢義務而強制執行。如公家之輸納，或公法上之債務，在一百五十馬克以上者，得就其農產品強制執行，但因此而使農夫或其家庭生活必需上發生影響者，仍所不許。（參考蕭錚著德國土地改革運動及黃蔭萊譯德國希特勒政府之中央承繼農場法）

四 愛沙尼亞

一九一九年愛沙尼亞政府，頒布農業法，其要點如下：

1. 國家依照一九一四年之地價將超過三百鐵謝丁之農地收買之，其賠償金額由特設之委員會決定之。

2. 國家以國有地及收買地，更加寺領地，農業銀行與貴族所屬之土地，暨個人所有地爲預備地，分配給予無產農民，從軍士兵，寡婦及學校，職工合作社等使用。惟個人耕作者，每戶不得超過兩

馬耕作之面積。

3. 國家設立農業銀行，貸予小農借款，以爲住宅農具的購置，及土地改良之用。

五 波蘭

波蘭於一九一九年恢復獨立之後，即頒佈農制改革令，其要點如下：

1. 對於俄國土地銀行，普魯士土地開拓局所有地，貴族僧侶以及離鄉地主之土地，暨投機之未耕地，用強制徵收法收用之。

2. 強制徵收之土地，以時價十分之三加土地改良費及附着物之評價償付之，但須提出百分之五至百分之三十爲退伍兵士拓殖基金。

3. 國家徵收之土地分配給予歸休士兵及無產農民，但每人以二十公頃或三十五公頃爲限。此項土地購置者，得於四十一年內分期付清地價。

六 奧地利

一九一九年奧地利政府頒佈關於改革農制之法律，其要點如左：

1. 凡農地財產之購買，不得以投機目的重行出賣。
2. 凡以小地產購入為構成大地產之用者，一律禁止。
3. 農業使用之田地，不得收買為構成或擴大狩獵場之用。
4. 買賣價格，不得超過實價。

一九二一年，規定佃戶在田地上築有房屋者，該地所有權，經償價後，應讓與佃戶。

七 保加利亞

一九二一年保加利亞政府頒佈土地法，其要點如下：

1. 每家耕種田地，以三十公頃為最高額。如非自耕者，以四公頃為限。若超過此限度，國家得收

買之。

2. 收買地之償金以一九〇五年至一九一五年之平均地價為準。再分別依照下列規定加以折扣。

甲、十公頃至三十公頃九折。

乙、三十公頃至五十公頃八折。

丙、五十公頃至一百公頃七折。

丁、一百公頃至二百公頃六折。

戊、二百公頃以上五折。此項償金除一部分支付現金外，其餘以六釐半之地方公債付之。

3. 農地購入者以下列規定者爲限：

甲、非地主的農人或僅耕種極小之田地，而尙缺乏農具者。

乙、農業專家。

丙、農業合作社。

丁、雇農。

4. 國家以收買地之原價加上百分之四十轉行出售，購地者須以現金支付。
 5. 購地者二十年內不得轉售他人。
- 此項土地法又於一九二一年九月七日及一九二二年十二月二十日重加修正，其要點如下：
1. 耕地最高限度改爲百五十公頃。
 2. 收買土地之償價以一九二〇年市價之半數爲準。
 3. 土地出賣時照原價加百分之二。
 4. 購地者先付地價十分之一，其餘得在二十年內陸續付清。

八 芬蘭

- 芬蘭在一九一八年、一九二一年、一九二二年間，均有改革土地之法律頒行，其要點略述如下：
1. 國家收用一切土地作爲佃農請購地之準備，其收用次序規定如下：

甲、國有地及林業公司爲投機目的所得之土地

乙、教會地。

丙、超過二百公頃以上之私有地。

2. 收買土地之償價，以歐戰前五年間之平均地價爲準。

3. 被收用者之償金，由國家以年利七釐公債支付之。購地者亦以年利七釐之本息按年繳還。

九 希臘

希臘於一九一七年制定土地改革法，其要點如下：

1. 凡封地之地主應將地產五分之一讓與國家，不予賠償。

2. 國家認爲有必要時，得收用私人土地，惟收用之範圍，須以地產三分之一，或至少須有一千斯脫里姆留爲原主所有，在特里喀拉區域，原地主保存土地減爲十分之一，在馬其頓區域得全部收用之。

3. 被收用之土地給與相當之賠償金，以三十年期之公債支付之。
4. 國家對於國有地及收用地重行分割，轉賣於農民。農民應得之土地面積，由地方政府定之，購地者應償還地價於國家。

十 萊多維亞

萊多維亞於一九二〇年制定農業法，其要點如下：

1. 凡私有地產超過一百公頃者，國家得收用之。
2. 收用土地均予以賠償金，但叛逆者之土地及地主之收入已足償該地購買原價者，不予賠償。

3. 賠償金以原地主購得時之原價為標準，由國家土地銀行發行四十一年長期公債支付之。
 4. 國家以國有地及收用地轉售或出租於自耕農。但每戶不得超過二十二公頃。
- 一九二二年政府頒令規定嗣後無論何人佔有之土地，不得超過五十公頃。

十一 立陶宛

立陶宛於一九一八年、一九一九年、一九二〇年先後頒佈關於土地改革之法令，茲將其要點略述如下：

1. 國家以下列之土地作為分配之預備地：

甲、國有地。

乙、俄國在一八六三年所沒收之土地。

丙、國內構亂者之土地。

丁、私有地。

2. 凡私有地超過五百公頃者，收用其百分之十五，超過八百頃者，收用其百分之三十。

3. 被收用地概予賠償，賠償金以歐戰前之地價為標準，惟俄國於一八六三年所沒收之土地，不予賠償。

4. 國家創置八至二十公頃之小農地，分配於退伍兵士及農民，購地者得於三十六年內，分期償還地價。

5. 國家對於新購小農地者，每人給予木料一百根，種子三十磅。

6. 全國劃分若干區域，每區設立農事試驗場十五所，組織實驗農場，創立農械棧房，建築飼養家畜牧場，並設立農業專門學校六十所。

十二 羅馬尼亞

羅馬尼亞於一九一八年制定土地改革法，其要點如下：

1. 國家對於超過百公頃以上之土地，按照面積大小，以累進比例收用之：

甲、一百公頃收用一公頃。

乙、一百五十公頃收用十二公頃。

丙、二百公頃收用三十五公頃。

丁三百公頃收用九十九公頃。

戊、四百公頃收用一百七十六公頃。

己、五百公頃收用二百六十公頃。

庚、八百公頃收用五百二十九公頃。

辛、一千公頃收用七百二十五公頃。

壬、二千公頃收用一千六百七十六公頃。

癸、四千公頃收用三千六百二十六公頃。

子、八千公頃收用七千五百四十公頃。

丑、九千公頃收用八千五百二十公頃。

寅、一萬公頃以上保留五百公頃。

2. 收用地之賠償金，由評價委員會決定之，以一九一一年至一九一五年間之平均地價爲標準，但不得超過二十年租金之總額。（一九二一年又改以一九一七年至一九二〇年間通行租金

平均數之四十倍爲標準)此項賠償金以五十年期之五釐公債償付之。

3. 國家以收用地先給農業合作社經營,其次分配於農民耕種,此項土地賣價僅及原價之半,且得先付現金百分之二十,其餘百分之八十,於二十年內,加年利五釐分期償還之。

十三 捷克斯拉夫

捷克斯拉夫於一九一九年,一九二〇年間頒佈土地改革法,其要點如下:

1. 國家對於超過一百五十公頃或二百五十公頃之土地得全部收用之。
2. 收用地之賠償金以一九一三年至一九一五年間之平均地價爲標準,如超過一千公頃可以比例減少價額。此項賠償金登記於土地債務冊,年利四釐,由政府逐漸償清。
3. 收用地分配給於退休軍士及無地或有地而面積不足之農民,此項土地轉售時,較原價略增些微。

4. 佃戶得向地主購買土地。

辭退。
5. 凡地主佔有十五公頃以上之未租地，如其佃戶耕地在八公頃以下者，地主對於佃戶不得

6. 小農資金困難時，國家應資助住宅及農場建築費，其數額為百分之九十，借期五年。

十四 巨哥斯拉夫

巨哥斯拉夫於一九一九年頒布土地改革令，其要點如下：

1. 廢止農奴制及封地制。
2. 國家對於大地產得收用之，其收用賠償金，以二十五年期五釐公債支付之。
3. 舊皇族及外國統治者所贈與之地產，一律無償沒收之。
4. 凡農奴得不付代價而為土地所有者。
5. 凡佃農取得土地時，須付相當地價。
6. 土地耕種之最高額以土地性質及人口密度之差別，定為七十五至三百公頃。

十五 意大利

意大利慕沙利尼政府之土地政策，其目的純在生產之增加，茲特述其要點如下：

1. 凡地主均須研究農場生產增加之方法，並擬就具體計劃，提請國家組織之專家委員會核定之。核定後，必須立即實行，如實行不力，或不允與政府合作者，則由國家評價委員會評定其地價徵收之，此項價價分三十年給付。徵收之土地，以同價轉售於有經營能力之國民。

2. 地主於佃農須為設備衛生之居室，及相當之農具牲畜，並須完納地稅。佃戶則有改良土地之責任，並須負擔一部份之修理費。一切出售穀物後之損益，由雙方平均分配之。地主於辭退佃戶時，須於八月三十日以前呈准法院後，於次年二月終執行之。

3. 凡意大利國民之從事農業者，必須加入下列團體之一：

甲、雇主團體國家法西斯農業者聯盟。

乙、農工團體國家法西斯農業組合聯盟。

上項兩個聯盟爲全國各種小合作社之總樞紐而兩者之間有一定之協定及諒解同受國家辦事處之指揮。

4. 農業者聯盟設置躉售部，內分糧食貿易所，酒類貿易所，聯合出口所三處，分別辦理全國社員穀物酒類園藝品之集中推銷及國外貿易，並由國家設立出口局，專司本國出口業與國外市場之聯絡。

5. 一九二八年頒佈慕沙里尼法，規定土地開墾及土壤改良之計劃，以四十年爲期，預算經費三萬五千萬金元（以二十里拉合一美金元），其中由政府擔任二萬一千五百萬金元，餘由私人擔任。施工範圍約九百零三萬五千二百六十六英畝，其細目如下：

甲、農村溝洫工程，於一九三〇年至一九三七年中完成之。

乙、公共及私人整理工程中之水力及排水工程，於一九二九年至一九四四年十五年中完成之。

丙、農村社會建築，於一九三〇年至一九三八年八年完成之。

丁、北部之灌溉工程，於一九三〇年至一九三八年八年中完成之。

戊、鄉村公路建設於一九三〇年至一九四四年十四年中完成之。

6. 一九二五年政府設置永久糧食委員會，由慕氏及委員十八人組織之，專司研究增加糧食之方策，以求達到小麥供給自足之目的。

7. 國家設立農業技術研究所，及國家農業經濟研究院，專司研究農業經濟，土地利用及農業技術之改良，用以指導農民，改進生產方法。農業大學及專門學校並有農業遊行講座之設置，以期農業教育之普及。（參考 N. W. Hazon: The Agricultural Program of Fascist Italy）

十六 瑞典

瑞典於一九〇七年制定佃租法，一九〇九年制定北方租佃法，一九一八年及一九二〇年制定租佃銷除法，其要點如下：

1. 租佃應有一定期間。若為終身期間，亦應以契約規定。所有未定期間之租佃，視為五年期間。

其在北方者，以十五年爲最短期間。

2. 在租佃期間，地主有變更情事時，原有佃戶得以租地權對抗新地主，佃戶死亡時，得由繼承人繼承之。

3. 租佃多爲租金實物勞動三種。其爲勞力佃租之場合，此項勞動必須不妨礙佃農自身之普通農業經營。如未約定將勞動分配於各季節者，務必分配於各週，並須於一日前通知。若以現金實物繳納者，遇歉收時，有請求減租之權。

4. 佃業發生爭執時，由佃業仲裁所決定之。仲裁所由佃業各推代表一人並會聘代表一人組織之。不服佃業仲裁所之判決者，得上訴於普通之仲裁所。

5. 佃戶佃作在二十年以上又在佃耕地上設有建築物，而其價值在耕地四分之一以上時，得向地主購置其耕地。其地價須除去其建築價額及佃戶改良土地之價額。

瑞典於一九〇九年，一九一九年，一九二三年，一九二六年及一九二八年，先後修正小自耕農法頒佈施行，其要點如下：

1. 內政部設置中央殖民局，負統制內部殖民之責，於各州置地方殖民局，以處理州內殖民事宜。

2. 地方殖民局對於大農場及未耕地有優先購買權，土地購入後，重行改良劃分若干小農地，以轉售於農民。

3. 小農地之面積，依各地情形而定，大約在十公頃左右，在可能範圍內，並得加闢若干林地，或供燃料之土地。

4. 政府對於小農地購買者，予以相當貸金，此項借款，必須為瑞典國民，不論男女，在二十五歲以上五十歲以下，有農業經營之能力及勞力，並須有若干資產，不嗜酒，能節約，判斷明白者為合格。

5. 貸款定額，關於農地以六分之五為限，住宅地以四分之三為限。有建築物之農地，至多不過一萬二千克郎，未有建築物之農地，不得過一萬五千克郎。在特殊情況之下，前者得增至一萬六千克郎，後者得增至二萬克郎。已有建築物之住宅地，不得過一萬克郎，未有建築物之住宅地，不得過

一萬二千克郎。

6. 貸款之利率，最初五年爲四釐，其後農地年利率四釐半，住宅地年利五釐，最初五年本金得以緩付，其後則須本息分期償付。

7. 在貸款未償清前，不得將購入地分割讓與。（參考李黎洲譯瑞典之土地制度及其土地政策）

十七 丹麥

丹麥於一八九九年，一九〇四年，一九一九年及一九二五年，先後頒佈修正關於創設自耕農及國家佃農之法令，其要點如左：

1. 國家爲創設自耕農起見，特於各州設立委員會，由政府選派委員一人，州議會選舉委員二人組織之，掌理農民貸款之審查及新農地之創設事宜。

2. 農地貸款者以合於下列條件者爲限：

甲、須爲本國人而勤樸者。

乙、年在二十五歲以上五十歲以下者。

丙、曾在農場工作五年者。

3. 自耕農地之面積，以產穀三噸半至八噸半爲度。其土壤瘠薄者，得酌量增加。至一九〇九年，最大限度，不加限制。平均大約每農場佔地六頃至十公頃左右。

4. 每戶貸款至多不得超過五千克郎，至一九一九以後，續有增加。

5. 借款之年利定爲三釐，所有借款，須於規定期內，全部償還。在前半部借款未償還之前，每年還款數目應爲總數百分之四，其後即減爲百分之三・五。

6. 關於房屋借款，政府以借貸屋價十分之九爲限，房價每年由農業部長會同歲入調查委員會估定之，以八千克郎爲限，年利四釐半，最初三年毋須還款，自第四年起，每年攤還百分之一。

7 自耕農得將其土地爲個人借貸之抵押品。

8. 政府對於農地購買聯合社，每年籌款二十萬克郎，以爲借款之用，年利三釐。此項聯合社，係

自耕農之團體組織對於自耕農之購地及農場之創設予以極大之便利與扶助

9. 政府爲創設國家佃農起見，特於一九一九年制定法令如下：

甲、凡教士至多不得佔有七公頃以上之土地，如自願放棄者，得酌增其薪金。倘本人已離職，他往將田出佃者，得由政府征收之。

乙、凡擁有采地之貴族，如欲保有終身享用，或遺傳財產之權利者，應將其土地三分之一讓與國家，其讓部分，得酌予補償。

丙、凡地主死亡，無人承繼，而須歸產於國家時，則應繳納積聚金百分之二十五，如有人承繼時，則繳納百分之二十，以作特種購地之基金。

丁、政府以所有土地，劃爲大小適中之農場（大約在六公頃至八公頃間）分配給予一般有耕種能力而無地之農民，農民獲得土地後，每月須付息金二釐二毫半，每年繳納若干租額。

戊、國家佃農得享受貸款之權利。（參考蔣廉譯丹麥之土地政策）

十八 蘇俄

蘇俄自革命以來，土地政策，屢有變更。茲爲便利起見，可劃分爲三個時期：（一）自一九一七年至一九二一年爲戰時共產主義時期。（二）自一九二二年至一九二七年爲新經濟政策時期。（三）自一九二八年至現在爲計劃經濟時期。茲分別略述如下：

1. 戰時共產主義時期

此時期土地政策之要點有三：

甲、實行土地國有。

乙、建立國家農場及農村經濟公社。

丙、實行糧食徵收制。

一九一七年十一月二十七日頒佈取消土地私有權之命令，其要點如下：

甲、無代價廢止土地私有權。

乙、所有私人皇家貴族寺院教會的土地，連同牲畜房屋器具及一切附屬品概行沒收，交由土地委員會及縣農民委員會處理之。但服兵役之哥薩克士兵及農民不在沒收之列。

丙、凡沒收之土地，統由主管機關分別給予農民及農業公社耕種。

丁、禁止土地賣買租賃抵押或其他之讓渡方法。

一九一八年二月十九日頒佈土地社會化之法令，其要點如下：

甲、全國土地屬於國家。

乙、農民對於土地之使用權以自己及家庭勞力所能耕者爲限。其勞動能力計算如下：

子、自十八歲至六十歲男子爲一勞動單位。

丑、自十八歲至六十歲女子爲勞動單位百分之八十。

寅、自十六歲至十八歲男子爲勞動單位百分之七十五。

卯、自十六歲至十八歲之女子爲勞動單位百分之六十。

辰、自十二歲至十六歲之兒童爲勞動單位百分之五十。

丙、土地使用權限於下列各項：

子、文化上教育上之目的。

丑、農業上之目的。

寅、建築上之目的。

卯、交通上之目的。

丁、土地不得以任何形式賣買租借贈與或繼承。

戊、屬於地方團體之農民，如因病不能耕作，在二年內由地方團體代為耕種。如逾二年仍不能

耕作者，停止其使用權。

己、政府獨占徵收米穀，禁止一切私的賣買。

此時期政策施行之結果，耕地及穀類生產量均見減少，據蘇俄國家統計委員會之統計如下：

年 份	耕地面積（單位百萬俄畝）	年 份	主要穀類生產額（單位百萬普特）
一九一三	九七、八〇〇、〇〇〇	一九一三	四、五八一

一九二〇	八三、六〇〇、〇〇〇	一九一九	三、五二四
一九二一	七五、九〇〇、〇〇〇	一九二〇	二、七九四
		一九二一	一、九六四

同時國家農場及農村經濟公社先後紛紛倒閉，而物價高漲（一九一七年比一九一三年高三倍，一九一八年高二十三倍半，一九二〇年高二千四百二十倍，一九二一年高一萬六千八百倍），死亡率增加甚高，以致造成一九二〇年至一九二一年之災慌，直接間接死亡者達六千萬之衆。於是各地農民紛起暴動，而尤以烏克蘭及北高加索一帶爲甚。一九二一年二月彼得格勒莫斯科繼起罷工。三月克龍休塔特之赤軍亦起叛變於是同年三月共產黨大會不得已決議採用新經濟政策。

2. 新經濟政策時期

此時土地政策之要點如下：

甲、承認農民個人之永久佔有權。

乙、以徵稅制代替糧食徵收制。

丙、注重土地之整理以促進土地生產之增加。

一九二二年五月二十二日及十月三日先後公佈自耕農法及農業法，其要點如左：

甲、凡農民能以自力耕種之土地許其佔有，並承認其永久使用權。

乙、土地禁止賣買，但在一定條件之下，得行出租。

丙、禁止雇傭勞動，但為補助耕作者不在此限。（至一九二五年此項禁止，完全解除。）

丁、取消穀物農具專賣權，除抽收百分之十的現物稅外，其餘產物准許農民自由處分。

在此時期特別注意土地之整理，其整理之結果如下：

工	作	種	類	面	積
					(單位公頃)
					四、一〇〇、〇〇〇
					一、九〇〇、〇〇〇
					一、三、三〇〇、〇〇〇

乙、輪耕制的土地劃分	一九、八〇〇、〇〇〇
丙、遷居	八、九〇〇、〇〇〇
整理外部移殖土地	四四、四〇〇、〇〇〇
城市及企業	一、六〇〇、〇〇〇
土地登記	三〇、三〇〇、〇〇〇

3. 計劃經濟時期

此時期土地政策之目的如下：

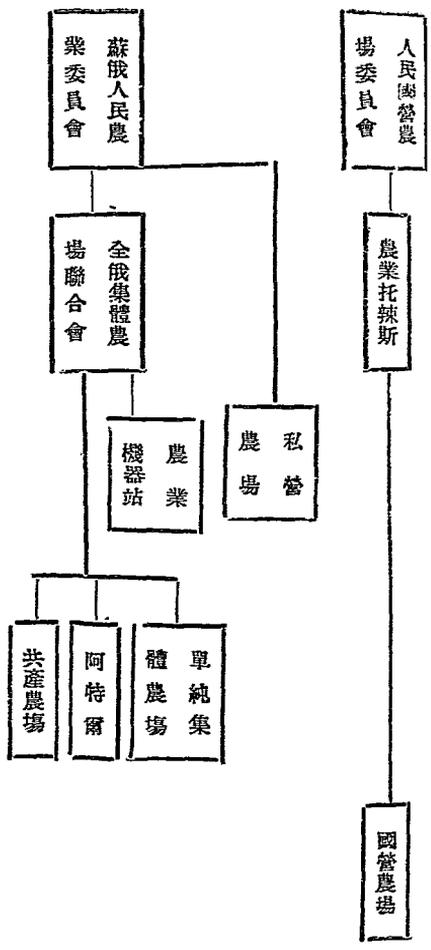
- 甲、盡力發展機械耕種。
 - 乙、盡力發展集體農場之組織。
 - 丙、盡力增加土地之生產力。
- 蘇俄現在之農業組織大致可分三類：
- 甲、政府經營之國營農場。

- 乙、農民合作經營之集體農場。
- 丙、個人單獨經營之私營農場。

此三種農場以集體農場為最多，私營農場次之，國營農場為最少。據一九三二年之統計如下：

場 別	耕種面積 (單位俄畝)	佔全國耕地之百分率
集體農場	九二,〇〇〇,〇〇〇	七〇
私營農場	三〇,九七四,〇〇〇	二〇・一
國營農場	一三,三三六,〇〇〇	九・九

各種農場之組織系統如下：



茲將各種農場及農業機器站之性質略述如下：

甲、集體農場

集體農場又可分為三種：

子、單純集體農場 凡加入此種農場，在耕種期間，各人之生產工具歸為公有，但在平時仍

屬私有。其收成之分配，以各人在共同耕種中所參加生產工具多寡為標準。

丑、共產農場，凡加入此種農場之農民，全部生產工具，悉數歸於公有。其收成之分配，以勞動質量及數量之多寡為標準。

寅、阿特爾 (Artel) 或名農業合作社，此種合作社為集體農場中之最普通最發達者，亦即為蘇俄集體農場之中心代表。農業合作社組織條例初次於一九三〇年頒佈，嗣後又經數度修正，茲將一九三五年二月最後修正者之要點，略述如次：

a. 凡加入農業合作社者，必須將其私營農場界限消滅，併入合作社共同利用。如以後退社時，不得取還原有土地，另由國家償還其他相當土地。

d. 合作社內一切耕作畜類農具種子蔴料，以及社內耕作必需之建築物與各種製造農產品之企業，一律作為公有財產。

c. 下列各項，社員得許私有：

(1) 農舍及其所需之土地。

(2) 其他四分之一至一公頃之土地如園圃等類。

(3) 耕作園圃之農具。

(4) 牛羊馬豬駱駝騾驢自二三頭至三四十頭不等。禽類及兔不加限止，蜜蜂得有二十箱。

(5) 豢養牲畜之建築物。

d. 凡六十歲以上之勞動農民，不分性別皆得入社。富農及褫奪公權者不許加入。惟褫奪公權者之子女，曾多年參加有益社會之工作且極忠實者，以及富農在三年內切實改過並表現擁護政府工作者，不在此例。

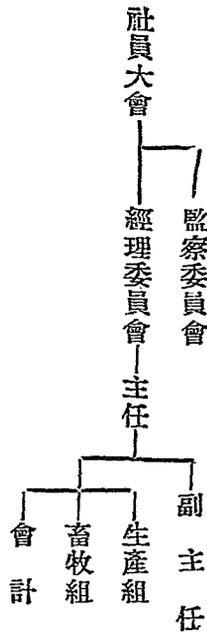
e. 凡入社者須納二十至四十之入社金。

f. 凡社員以其加入之生產的財產總值中，提出四分之一至二分之一為不動的基本金。其餘部份作為社員入社之股份金。此項股份金，於退社時，應以金錢作價退還之。

g. 合作社應在所得之農產品及畜牧之生產品及金錢中，除開支納稅，保險金，生產及行政費用，借款利息及農業機器站費用外，應提出若干作為救濟用費，文化娛樂費用以及種子葛類等基

金。其餘部份依據社員之勞動日多寡酌量分配。

h. 合作社之組織如下：



i. 合作社之農場工作計劃由社員大會決定後，一律須由社員分配執行，有必要時，得雇備技術人員及場外勞工。

乙、農業機器站

子、農業機器站係由集體農場聯合會或國營農場所創辦，其任務在協助集體農場之組織與農械供給。

丑、凡農民自願組織集體農場，可與機器站商訂契約。

寅契約之重要事項一般規定如下：

a. 農機站供結農場所需用之一切機器，並派遣農業專家、工程師一人，指導農業輪種之工作進行，農業必須絕對服從。此項機器與專家薪俸以及一切組織費用，由農機站負擔。

b. 農場必須採用農機站之種子。

c. 如農民不依照農機站指示之辦法辦理，農機站得提起訴訟，要求賠償損失。

d. 農民對於農機站大約以冬季收穫四分之一的農產物，及春收穫三分之一的農產物為報酬。至種子費用，以收成比例由雙方分別負擔。

e. 契約期滿後，農機站須收回一切機械及建築物，但農民需用時，得議價讓與之。

丙、國營農場

子、國營農場隸屬於農業托辣斯，農場之經理部主任，由托辣斯派委之。

丑、國營農場經理部主任之下，設財政組，計劃組，研究組等，分任各種工作。全場共分若干區，每區設一區經理，由主任聘任之。

寅、農場面積約有十五萬英畝以上。

卯、農場工人以勞動質量數量為計算工資之標準。工人住所及保險金由農場擔負。

丁、私營農場

私營農場在計劃經濟時期以前，幾占全國農地面積百分之九十八，惟近來政府用政治經濟之方面，獎勵集體農場以後，私營農場因不勝政府之壓迫，幾乎一落千丈，日就衰落。茲將一九二八年至一九三二年之統計開列如下：

時 期	私營農場佔全國耕地之百分率	私營農場佔全國農產供給之百分率
一九二八	九七·三	九七·〇
一九三〇	六七·九	五〇·〇
一九三一	三四·一	二五·〇
一九三二	一〇·一	二〇·〇

(參考祝平著蘇俄土地國有政策之回顧及黃卓著蘇俄計劃經濟)

日本於一九二六年規定由政府用簡易生命保險積立金之低利資金，經地方團體對創設或維持自耕農者，低利放款。其放款條件如下：

1. 借款人須爲自耕農，並須具有永久自耕之願望。
2. 購入土地之價格，不得超過規定價格之標準，及地方普通價格之上。
3. 借款人所擬購入或維持之田圃價格不得在日金四千元以上。如已另有土地，其總額不得超過四千元。
4. 借款額數以四千元爲限，年利三釐半以下，還本期限不得少於二十四年。
5. 借款人在約定償還期間以內，或在未能完全清償以前，除放款機關外，不得將土地轉讓第

三者。（參考李君明譯日本目前之土地問題與自耕農創設事業）

二十 美國

美國聯邦政府於一九一六年頒佈聯邦農業放款法，一九二三年頒佈農業信用法，其要點如下：

1. 農業放款分爲三種：

甲、長期放款三年至四十年。

乙、中期放款半年至三年。

丙、短期放款九個月以下。

2. 農業放款之行政監督機關，係聯邦農業放款委員會，由財政部長爲當然主任委員，其餘委員六人由總統得上議院之同意委任之。

3. 農業放款之金融機關：

甲、長期放款機關：

子聯邦地產銀行——國家農業放款社

丑、股份地產銀行。

乙、中期放款銀行機關——聯邦中期信用銀行，

丙、短期放款機關——國家農業信用公司。

4. 放款用途限於下列各項：

甲、購買農地。

乙、購買農具肥料牲畜。

丙、改良農場或建築其他必需房屋。

丁、清償以農場抵押之債務。

戊、購買種子。

5. 請求長期放款者，必須加入國家農業放款社，每人借款不得少於一百美金多於二萬五千美金，並須納相當之抵押品。其購買股票之數為，借款百分之五。借款分期償還，半年一次利息不得

超過六釐。

6. 請求中期短期放款者，祇須備具抵押品，即可借貸。（參考吳任滄著美國農業金融的組織與管理）

二十一 結論

各國之土地政策，雖辦法各有參差，然就其大體趨勢以觀，則仍有若干相同之點，足資我人參考者：

1. 土地私有之觀念，在昔以為必須絕對放任者，在今則雖屬資本主義之國家，亦認為有加干涉限制之必要。故土地私有制雖仍存在，而其內容則已日趨於社會化矣。

2. 自耕農之創設，幾為各國土地改革運動一致之傾向。英法德日以及新與諸小國固無論矣。即意大利雖以增加生產不重分配為標榜，顧於土地所有者，規定必須執行生產計劃，且須與政府合作為條件，否則即由國家征收其土地，而轉售於有經營能力之國民，似於土地所有者與利用者

之聯繫，亦曾加以積極之促進，甚至號稱土地國有之蘇俄，事實上亦為土地農有之變形。蘇俄今日盛行之集團農場，蓋即係合作化之自耕農制而已。

3. 征收土地，除蘇俄實行無償沒收外，其餘各國，均予全部或部分之償價。

4. 限田政策，戰後新興諸國均已積極施行，此與扶植自耕農，乃為互相輔翼之政策，蓋大地主之分解與防止，亦即所以促成自耕農之創設也。

(全章參考彭補拙譯歐洲農地改革)

第四章 中國歷代土地政策

一 井田制之謎

我國以農立國，農民有地則安，無地則亂。故歷代英明之君主與政治家，對於土地之整理分配，均極重視。而於井田制之推行，尤為理想之目的。惟近人如胡適之、季融五、諸氏，以為井田制係孟子所偽造，在事實上為絕不可能，而胡漢民、廖仲愷、諸氏，則確認井田制之存在；但不必如周禮等書所言之完整。最近金陵大學教授萬國鼎則折衷兩說，以為井田制雖不可信，亦非純屬虛構；古代所行者，係一種采田制耳。茲將井田制之內容略述如下：

1. 井田制之目的。

甲、土地公有。

乙、土地使用及分配均衡得宜

丙、防制土地兼併之害。

丁、促成自治團體之組織。卽孟子所謂：「鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持」之意。

2. 井田之劃分

每夫授田百畝，夫三爲屋，屋三爲井，井四爲邑，邑四爲丘，丘四爲甸，甸四爲縣，縣四爲都，都四爲同。井間有溝、洫、澮、川；溝、洫、澮上有徑、畛、涂、道、路。

3. 井田制之施行

甲、授田 上田每農人授百畝，中田二百畝，下田三百畝。每戶多於五口者曰餘夫，授田二十五畝。

乙、還田 民年二十授田，六十還田。

丙、貢賦 [夏制五十而貢，卽一夫授田五十畝，每夫計其五畝之入，以爲貢。商制七十而助，卽一夫授田七十畝，合八夫所授之田爲一區，區中爲公田，亦七十畝，共爲六百三十畝合爲一井，以

入家之力助耕公田，是爲助。周制每夫授田百畝，貢助兼採，是爲徹。

丁、行政 遂人司井田間之交通。

匠人司井田間之水利。

草人稻人司指導生產。

鄉正，黨正，四大夫，三師，二小司徒，一大司徒，司分配農地。

此種整齊劃一之制度，一望而知係儒者所想像。事實上甚難有此存在之絕對性。然此係周禮漢書以及後儒所增益，與孟子所述簡易之井田制者大不相同。大抵商周之際，土地尙屬部落共有時代，其時土地所有權之狀態，尙未分明。統治者對於其所屬之土地，有收益權，而一般農民則有使用權。證之古代德國鄉村之共同團體制 (Markgenossenschaft) 近代俄國之鄉村團體制 (Mir) 南斯拉夫之家庭集產團制 Zadruga 均與井田制有類似之處，則井田制之存在，亦不足奇。且井田制與封建制亦能並行不悖，蓋所謂貢助徹者與采田制亦頗適用也。至農民土地分配之多寡，土地劃分是否整齊，與井田制存在問題，不可同時並論。總之行貢助之井田制，其存在之可能性極大，

至整齊劃一之井田制則爲絕對不可能矣。

二 商鞅之農戰政策

井田制度本爲部落社會之產物。至戰國時，部落兼併，而成七國爭雄之勢。爾時人口漸增，疆土亦漸擴充，人口調查，旣感困難，而土地之授歸，亦多紊亂。又以連年戰爭，國用不足，農民於耕公田之外，尙須繳納賦稅。而同時無耕種能力者，占地過多，以致有耕種能力者力無所施。土地之利用旣失其平，則土地之生產力必大減損。在此環境之下，於是商鞅出而主張土地私有，以爲其農戰政策張目焉。茲將其主張及辦法略述如下：

1. 農戰政策之理論根據

「夫農者寡，而遊食者衆，故其國貧危。……百人農，一人居者王。十人農，一人居者強。半農半居者危。」（商君書農戰篇）

「入使民盡力則草不荒，出使民致死則勝敵，勝敵則草不荒，富強之功，可坐而致也。」（商

君書算地篇

2. 農戰政策之辦法

- 甲、盡開阡陌，悉除禁限，而聽民兼併買賣，以盡人力。
- 乙、墾闢棄地，悉爲田疇，而不使有尺寸之遺，以盡地利。
- 丙、使地爲田，而田皆出稅，以覈陰據自私之幸。
- 丁、使民有田，卽爲永業，而不復歸授，以絕煩擾隱欺之姦。
- 戊、人民對於工作，努力與否，各予獎懲，其法如下：

子家有二男以上，不分異者倍其賦。

丑、大小僇力本業耕織，致粟帛多者優獎。

寅、事末利，及怠而貧者，舉以爲收孥。

農戰政策既行之後，生產力大增，其結果「家給人足」，「行之十年鄉邑大治」（史記商君

三 西漢之減稅限田政策

商鞅提倡之土地私有制，其目的本在增加生產，故有耕種能力者，始許其擴充其土地。然行之既久，土地之所有者與土地使用者，漸次分離。遂使大地主有兼併之優勢，而私人佃租，奴隸買賣等現象，亦隨之而產生。及秦亡漢興，兼併尤烈。董仲舒曾慨乎言之曰：

「富者連田阡陌，貧者無立錫之地。邑有人君之尊，里有公侯之富。或耕豪民之田，見稅什五。故貧民常衣牛馬之衣，而食犬彘之食。重以貪暴之吏，刑戮妄加。民愁亡聊，亡逃山林，轉爲盜賊。」

(漢書食貨志)

政府有鑒及此，乃行減稅限田政策，以冀有所補救。

1. 漢初減稅政策

漢初田租什五而稅一，孝文帝十五年曾免天下田租，景帝二年乃定三十而稅一。然其結果如何？荀悅漢紀論云：

「古者什一而稅，以爲天下之中正也。今漢民或百一而稅，可謂鮮矣。然豪強佔地逾限，修輸其賦大半。官家之惠，優於三代；豪強之暴，酷於亡秦。是上惠而不通，威福分於豪強也。文帝不正其本，而免除租稅，適足以資豪強也。」

2. 董仲舒師丹之限田政策

董仲舒首倡限田論云：

「古井田法，難卒行，宜少近古，限民名田，以贍不足，塞兼併之路。」（漢書食貨志）

哀帝時，師丹輔政，規定限田辦法如左：

「諸侯王列侯皆得名田國中；列侯在長安公主名田，縣道及關內侯吏民名田，皆毋過三十頃。諸侯王，奴隸二百人，列侯公主百人，關內侯吏民三十人。期盡三年，犯者沒入官。」（漢書食貨志）此議一起，田宅奴隸，賈（同價）爲減賤，而以傅丁用事，董賢隆貴，皆感不便，詔書且頒後，遂寢不行。（漢書食貨志）

四 王莽之均產政策

限田之議，雖未見行，而時勢所趨，王莽之均產政策遂發生矣。莽以極大決心，強制均產，收土地爲國有，名曰王田；復立五均以平物價，設六筦以防壟斷。茲將此三大政策，略述如下：

1. 王田制

「古者設廬井八家，一夫一婦田百畝，什一而稅，則國給民富而頌聲作。此唐虞之道，三代之所遵行也。秦爲無道，厚賦稅以自供奉，罷民力以極欲；壞聖制，廢井田，是以兼併起，貪鄙生，強者規田以千數，貧者曾無立錐之居。漢氏減輕田租，三十而稅一……而豪民侵凌，分田劫假，厥田三十稅一，實什稅五也。父子夫婦，終年耕芸，所得不足以自存。故富者犬馬餘菽粟，驕而爲邪；貧者不厭糟糠，窮而爲奸。今更名天下田曰王田，奴隸曰私屬，皆不得買賣，其男口不盈八而過一井者，分餘田予九族鄰里黨鄉，故無田今當受田者如制度。」（漢書王莽傳）

2. 五均制

甲、市平 諸司市常以四時中月，實定所掌，爲物上中下之賈；自用其市平，毋拘他所。

乙、收滯貨 衆民買賣五穀布帛絲綿之物，周於民用而不讎（同售）者，均官有以考檢厥實，用其本賈取之，毋令折錢。

丙、平市價 萬物昂貴，過平一錢，則以平賈賣與民，其賈低賤減平者，聽民自相與平，以防貴庾。

丁、除 民欲祭祀喪紀，而無用者，錢府以所入工商之賈但除之。祭祀無過旬日，喪紀無過三月。

戊、貸本 民或乏絕，欲貸以治產業者均受之，除其費，計所得受息，毋過歲什一。（漢書食貨

志）

3. 六筭制 筭者，由國家管理統制之意。六筭者即鹽，酒，鐵，名山大澤，錢布冶，五均除貨等之管理之謂也。

政策既行，而「農商失業，食貨俱廢，民人涕泣於市道」（漢書）於是不得不除井田、奴隸、山

澤、六筭之禁，聽王田得買賣，復三十而稅一。蓋制度雖善，乃以豪強之反對，輒受阻梗，而王莽復拘泥古制，猜忌多疑，不能明察吏治，集衆事於一身，遂使吏緣爲奸，致多延誤，而終不免於失敗也。

五 東漢之土地國有及重稅論

王莽之王田制雖已失敗，然至東漢末季，仍有主張恢復井田者。如崔實、仲長統等均主張復井田，以解民困。苟悅則以爲井田久廢，不可猝復，主張耕而勿有之制，其言曰：

「諸侯不專封。富人名田逾限，富過公侯，是自封也。大夫不專地。人賣買由己，是專地也。或曰復井田歟？曰否，專地，非古也，井田，非今也。然則如之何？曰耕而勿有，以俟制度可也。」（苟悅申鑒時）
（專篇）

「宜以口數占田，爲之立限，人得耕種，不得買賣；以贍貧弱，以防兼併。」（文獻通考引）
自來論者以薄稅斂爲善政，苟悅則譏文帝之輕稅政策，以爲田屬地主，惠不及農也。仲長統主張復什一之稅，謂「二十而稅一，名之曰貊，況三十稅一乎？」其目的在使官吏厚俸養廉，「割剝貿易

之罪，乃可絕也。」

(仲長統昌言損益篇)

六 西晉之占田制

漢末經黃巾之亂，董卓之變，又以三國之紛爭，歷時九十七年，人口之死亡流離，不可勝計。至晉武帝平吳，戶僅二百四十五萬九千八百四十，口僅一千六百十六萬三千八百六十三。(晉書地理志)較之後漢盛時，僅十分之三耳。人口銳減，土地荒蕪。武帝乃行占田之法：

「男子一人占田七十畝，女子三十畝，其外丁男課五十畝，丁女二十畝，次丁男半之，女則不課。男女年十六歲以上至六十歲爲正丁，十五以下至十三，六十一至六十五爲次丁，十二以下，十六以上爲老小，不事。」(晉書食貨志)

附西晉占田及納稅表

人	別	一	占	田	課	田	共	計	納	稅	額
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

考 備	丁男	七十畝	五十畝	一百二十畝	粟石五斗精三尼棉三斤
	次丁男	七十畝	二十五畝	九十五畝	爲丁男之半
	丁女	三十畝	二十畝	五十畝	
	次丁女	三十畝	無	三十畝	
邊遠諸郡稅額較輕					

至官吏占田，亦有限度，列表如下：

品 級	占 田 畝	佃 戶 數	品 級	占 田 畝	佃 戶 數
第一品	五十頃	五十戶	第二品	四十五頃	五十戶
第三品	四十頃	十戶	第四品	三十五頃	七戶
第五品	三十頃	五戶	第六品	二十五頃	三戶
第七品	二十頃	二戶	第八品	十五頃	一戶
第九品	十頃	一戶			

西晉之占田制，有授田而無還田，其着眼處，蓋在安撫流亡，開墾荒地，用以增進生產，而裕國庫。至於限制官吏占田，一方固在防止兼併，同時因其不納國稅，故爲財政計，亦不得不爾也。惟王公官吏，率多不遵法令，兼併之風，依然盛行。所謂占田之制，蓋亦虛有其名而已。

七 北魏之均田制度

西晉統一未久，卽肇八王之變，五胡之亂，中原鼎沸，百姓南遷。元帝渡江後，不能遵行占田之制，田宅賣買，悉聽自由，政府且從而稅之。土地私有，已爲法律所確定。後經宋、齊、梁、陳諸朝，沿襲未改，故南朝田制，無可述者。

北魏雖起自蠻夷，然對華夏文物，欽慕綦殷。孝文帝承喪亂之餘，地蕪人稀，時有給事。中李安世者，上疏請均田以惠細民，帝深納之。太和九年乃行均田之制。茲分述如下：

1. 均田制之目的

更均量，審其經界，令分藝有准，力業相稱。田夫蠶資生之利，豪右靡餘力之盈。虛詐之人，絕於覲

餽守分之土，免於侵奪。

2. 均田制之實施辦法

甲、田有露田桑田之別。露田者，尋常栽培農作物之田。桑田則爲種植桑榆棗果之田，別有所謂麻田者，亦露田之類。露田、麻田，均在還受之列，桑田則係世業，身終不還。

乙、男子十五以上，受露田四十畝，桑田二十畝；別給麻田十畝。婦女露田二十畝，麻田五畝。諸民有新居者，三口給地一畝，以爲居室。奴婢五口給一畝。

丙、奴隸依良，丁牛一頭，受露田三十畝；限四牛。年十一以上及癯者，受半夫田。寡婦守志雖免課，亦受田。

丁、田又分正田、倍田。較肥之田爲正田，瘠田爲倍田。倍田者，分配時應倍於正田之謂也。

戊、諸民年及課則受田，老及身沒則還田；奴婢及牛隨有無以還授。諸桑田不在還授之列。

己、還受民田，於每年正月行之。

庚、地廣民稀之處，隨力所及，不加限制。惟不得向熟地遷移。其地足之處，不得無故他徙。

辛、地狹人多之處，不強加遷徙。惟須以桑田爲正分；不足，不給倍田；又不足，則減分。

壬、諸遠流配謫，無子孫及戶絕者，墟宅桑榆，盡爲公田，以供授受。授受之次，給其所親。

癸、分配田地，從其近者。若同時俱受，先貧後富。

子、盈者得賣其盈；不足者得買其所不足。不得賣其分，亦不得買過所足。

丑、官吏給公田，刺史十五頃，太守十頃，治中別駕各八頃，縣令郡丞六頃。更代相付，買者坐如

律。（參考魏書食貨志）

八 北齊北周及隋之均田制度

北齊北周及隋之均田制度，均與北魏大同而小異，茲分別略述如下：

1. 北齊

甲、人居十家爲比鄰，五十家爲閭里，百家爲族黨。男子十八以上，六十五以下爲丁。十六以上，十七以下爲中，六十六以上爲老，十五以下爲小。

乙、十八授田，輸租調。二十充兵，六十充力役，六十六退田，免租調。

丙、一夫受田八十畝，婦人四十畝。奴隸依良人，丁牛一頭，受田六十畝，限止四牛。

丁、丁男一人給永業田二畝，爲桑田；其中積桑五十株，榆三株，棗五根，不在還受之限。非此田者，悉入授還之分。不宜桑者，給麻田如桑田之法。

戊、丁男調絹一匹，綿八兩。凡十斤綿中折一斤作絲。墾租二石，義租五升。奴隸各准良人之半。牛調一尺，墾租一斗，義租五升。

己、奴隸受田者，親王止三百人，嗣王二百人，嗣王以下至庶姓王百五十人，三品以上及皇宗百人，七品以上八十八人，八品以下及庶人六十。

庚、每年十月普令轉受。成丁而受，及老而退，不聽賣易。（隋書食貨志）

2. 北周

甲、凡人口十以上宅五畝，九口以上宅四畝，五口以下宅三畝。有室者授田百四十畝，丁者授田百畝。

乙、凡人自十八至六十四與輕疾者皆賦之。有室者歲不過絹一疋，綿八兩，粟五斛；丁者半之。其非桑土，有室者布一疋，麻十斤；丁者又半之。豐年則全賦，中年半之，下年一之，若遇兇年則免賦。

(隋書食貨志)

3. 隋

隋制除關於戶口制度及限制官吏占田辦法，略有不同外，其餘悉與北齊相同，不復贅述。

九 唐初之世業口分制

唐承魏周齊隋之後，故其世業口分制，亦由魏齊制度脫胎而來。茲將唐高祖武德七年之授田制略述如下：

1. 度田以步，闊長二百四十步爲畝，百畝爲頃。
2. 凡居民始生爲黃，四歲爲中，二十一爲丁，六十爲老。
3. 授田之制，丁男十八以上者人一頃，其中八十畝爲口分，二十畝爲永業。老及篤疾廢疾者人

四十畝。寡妻妾三十畝，當戶者增二十畝。皆以二十畝爲永業，餘爲口分。永業之田，樹以榆棗桑及所宜之木，皆有數。

4. 田多可以足其人爲寬鄉，少者爲狹鄉。狹鄉授田，減寬鄉之半。

5. 其地有厚薄，歲一易者倍受之。工商者寬減半，狹鄉不給。

6. 凡無人徙鄉及貧無以葬者，得賣其永業田；自狹鄉徙寬鄉者，得併賣其口分田。已賣者不復授。死者收之，以授無田者。

7. 凡收授皆以歲十月。授田先貧及有課役者。凡田，鄉有餘，以給比鄰；縣有餘，以給比州；州有餘，以給比州。

8. 諸賣田者，不得超過半制，雖居狹鄉，亦聽依寬制。其賣者不得更請，凡賣買必須經官，年終彼此除附。若無文牒賣買，財沒不追，地還本主。

9. 王公以下皆有永業田。親王百頃，職事官正一品六十頃，郡王及職事官從一品五十頃，國公若職事官正二品四十頃，郡公若職事官從二品三十五頃，縣公若職事官正三品各三十頃，職事官

從三品二十頃，侯若職事官正四品十四頃，伯若職事官從四品各十頃，子若職事官正五品各八頃，男若職事官從五品各五頃。（新唐書食貨志）

十 租調庸制及兩稅制

租者田租，調者戶稅，庸者力役是也。此種粟米布縷力役之徵，由來已久。惟田賦不計畝而計丁戶，則與均田制度相輔而行，蓋必人皆授田，而後始可按丁徵租也。自晉有戶調之制，北朝及隋皆因襲之。至唐初則有租調庸之名。然迨唐之中葉，均田制漸次崩潰，租調庸勢亦難以獨存，於是兩稅制作矣。

唐高祖武德三年，初定租調庸法。凡丁男一人，受田百畝，歲輸粟二斛或稻三斛謂之租。丁隨鄉所產，歲輸絹綾絕二丈，布加五之一，輸帛者加綿三兩，輸布者麻三斤，非蠶桑之鄉則輸銀十四兩，謂之調。用人之力，歲二十日，閏加二日，不役者日爲絹三尺，謂之庸。有事而加役二十五日者而免調，三十日者租調皆免。通正役，不得過五十日。若嶺南諸州，則稅米，上戶一石二斗，夷獠之戶，皆從半輸。蕃

人內附者，上戶丁稅錢十文，次戶五文，下戶免之。附經二年者，上戶丁輸羊二口，次戶一口，下戶三戶稅一口。凡水旱蟲蝗爲災，十分損四以上免租，損六以上免租調，損七以上課役均免。凡主戶口有課口者爲課戶，若老及男廢疾篤疾，寡妻妾，部曲，客女，奴婢，及九品以上官不課。

自天寶以後，授田之制，破壞無遺，兼併之風，日趨劇烈。土地之分配既已不均，而田賦戶稅力役之徵取，曾無稍改富者田多而稅不增，貧者田失而稅不減。其家殷富多丁者，且以官學釋老得免，家貧丁少者，反無由倖免。故課免於上而賦增於下。租調庸之法，不復可行矣。

德宗建中元年，楊炎爲相，遂作兩稅法。凡百役之費，一錢之斂，先度其數而賦於人，量出制入。戶無主客，以見居爲簿，人無丁中，以貧富爲差。不居處而行商者，所在州縣，稅三之一。所取與居者均，使無僥利。居人之稅，以一切租庸雜役合併爲一，依大歷十四年墾田畝數爲準而均收之。征收分夏秋兩次，夏輸無過六月，秋輸無過十一月。置兩稅使以總其事，遣黜陟使，按比諸道，與觀察使及刺史，各量風土所宜，戶戶多少，丁產等第，均定其賦稅。免鰥寡惻獨不濟者。兩稅外別加斂一錢。如有擅自興賦者，以枉法論。

兩稅法行，天下果蒙其利。顧論者毀譽不一，陸贄、鄭樵等均病之，而杜佑、馬臨端等則盛稱之。近人胡鈞於所著之中國財政史，稱兩稅之利有五：一曰稅制簡單；二曰合於租稅以貧富爲公平之原則；三曰合於租稅普及之原則；四曰以貨幣納稅，不可謂非稅法之進化；五曰因出制入以爲稅則，合於新財政學理，尤爲難能可貴。蓋授田之制，既不復行，則兩稅之法，謂非救弊之良圖，不可得矣。（詳見萬國鼎中國田制史）

十一 宋初之土地政策

唐末五代之際，禍福相尋，人民流離，田多荒蕪。政府雖力勸墾殖，而擾攘不息，無補萬一。宋太宗末，時定國已三十餘年，而京畿周環二三十州，幅員數千里，地之墾者十纔二三。國家殘破如此，故政府唯獎勵墾荒是務。太祖卽位，招徠勸課，縣令佐能致戶口增羨，野無曠土者賞。太宗太平興國中，兩京諸路，許民共推練土地之宜，明樹藝之法者一人，縣補爲農師，令相視田畝肥瘠，及五種所宜，同鄉老里胥，召集餘夫，分晝曠土，勸令種蒔，候歲熟，共取其利。爲農師者，蠲稅免役，民有飲博怠於農務者，

農師謹察之白州縣論罪以警遊惰所墾田卽爲永業官不取其租至道元年詔令縣州曠土許民請佃爲永業，蠲三歲租，三歲外，輸三分之一。官吏勸民墾田，悉書於印紙，以俟旌賞，凡此皆所以獎勵墾荒闢土之計也。

至道二年，太常博士直使館陳靖建議墾荒授田之策云：

「其田制爲三品，以膏沃而無水旱之患者爲上品，雖沃壤而有水旱之患，墾瘠而無水旱之患者爲中品，既墾瘠復患於水旱者爲下品。上田人授百畝，中田百五十畝，下田二百畝。並五年後，收其租，亦祇計百畝，十收其三。一家有三丁者，請加授田如丁數。五丁者從三丁之數。十丁者給七丁。至二十三十丁者，以十丁限爲。若寬鄉田多，卽委農官裁度以賦之。」

其室廬蔬菲及梨棗榆柳種藝之地每戶十丁者給百五十畝，七丁者百畝，五丁者七十畝，三丁者五十畝，不及三丁者三十畝，除桑功，五年後計租，餘悉蠲其課。」（宋史食貨志）

宰相呂端謂靖所立田制，多改舊法，又大費資用，以其狀付有司，詔鹽鐵使陳恕等共議，請如靖奏。乃以靖爲西京勸農使，皇甫選何亮副之，選亮上言功難成，請罷其事。帝志在勉農，猶詔靖經度。未

幾三司以費官錢數多，萬一水旱，恐致失散，遂寢其事。（宋史食貨志）

仁宗卽位，鑒於賦役未均，田制未立，乃於乾興元年，頒限田之詔云：

「公卿以下毋過三十頃，牙前將吏應復役者毋過十五頃，止一州之內。過是者論如違制律，以田賞告者。」

嗣後又聽限外置墓田五頃，又禁近臣置別業京師，及市觀毋得市田。

惟任事者終以限田未便，未幾卽廢。蓋承平寢久，勢宦富姓，佔田無限。兼併冒僞，習以爲俗，重禁莫能禁止焉。（宋史食貨志）

十二 王安石之土地政策

王安石爲中國一大政治家，其所行新法，皆針對當時之病源。蓋宋興以來，天下雖稱承平，而外患內禍，潛伏滋深。兵多而無用，冗費日增，而國威不張，屈於遼夏，歲輸巨款。復以豪強兼併，賦役苛繁，國弱財匱，民困於下，岌岌不可終日。而君臣苟安，憚於更張。安石以神宗之信用，而爲積極之改革。首

置三司條例，司講求財政利弊，議行新法。裁冗費，減兵額，以節國用。厚吏祿，以免營私。創保甲保馬之法，寓兵於農，以革募兵之弊。均輸以輕民之負擔，而官得懋遷之利。市易以通金融，而平物價。方田以正田賦之不均，募役以除差徭之繁擾。青苗貸錢穀於農民，而抑豪強兼併。講求農田水利，以盡地之遺利。其餘如學制之改革，外交之調整，均有相當成績。惜以黨派意氣之爭，而行法者又不得其人，以致富國利民之策，無由完成，亦可憾已。

考王氏之新法，其有關於土地之整理及農民之生計者，有方田、募役、青苗、水利諸端，茲特分述如左：

1. 方田均稅法

甲、目的

編查田畝之確數，以定地籍。使富者不得取巧抗匿，而貧者不受桎梏。

乙、量田及登記法

子、以東西南北各千步，當四十一頃六十六畝一百六十步，爲一方。

丑、凡方田之角，應立土爲峯，植其野之所宜木，以封表。

寅、歲以九月，縣委令佐，分地計量，隨陂原平澤而定其地，因赤淤里墟而辨其色，至明年三月畢，揭以示民，一季無訟，卽書戶帖連莊帳付之，以爲地符。

卯、地籍有方帳，有莊帳，有甲帖，有戶帖。

丙、均稅法

子、以所量之地，及所驗之色，所參定肥瘠，而分五等，以定稅則。（嗣後又增加等則）。

丑、縣各以其租額稅數爲限，舊嘗取蹙零，如米不及十合而收爲升，絹不滿十分而收爲寸之類。今不用其數，均攤增展，致溢舊額。凡逾額增數皆禁之。

寅、若瘠鹵不毛，及衆所食利，山林陂塘路溝墳墓，皆不立稅。

卯、其分烟、析生、典賣、割移、官給契、縣置簿，皆以今方之田爲正。

丁、辦理之結果

方田法自熙寧五年八月頒行，至元豐八年詔罷，先後共計十二年。總計已方而見於籍者，計二

百四十八萬四千三百四十九頃。(元豐天下墾田數共四百六十一萬六千五百五十六頃。

2. 募役法(亦名免役法)

甲、目的

爲農民免除差役，使得一意於稼穡。

乙、募役經費之來源

子、向來當役之人戶，依等第出錢，謂之免役錢。

丑、凡坊郭人戶，及單丁女戶，寺觀舊無役而出錢，謂之助役錢。

寅、凡買撲酒稅坊場，舊以酬衙前者，從官自賣，以其錢及役錢，隨分數給之。其鄉鎮場務之類，舊酬衙前，不可令民買占者，即用舊定分數，爲投名衙前酬獎。

丙、征收方法

子、凡鄉村及坊郭，計產業，分別家資之貧富上下，分爲五等，歲以夏秋隨等輸錢。坊郭每三年，鄉村每五年，農隙，集衆稽其物業，考其貧富，察其詐僞，爲之升降。若故爲高下者，以違法論。

丑、鄉戶自四等，坊郭自六等以下勿輸。

寅、兩縣有產業者，上等各隨縣，中等併一縣輸。

卯、析居者，隨所析而升降其等。

辰、官戶、女戶、寺觀未成丁者減半輸。

巳、凡敷錢時，先視州若縣，應用僱直多少，而隨戶等均取，僱直既已足用，又率其數增取二分，以備水旱，謂之免役寬剩錢。

丁、募役方法

子、資格：募三等以上稅戶代役。

丑、考試：弓手試武藝，典史試書記。

寅、保證：三人相任，衙前仍供物產爲抵。

卯、任期：三年或二年更換一次。

辰、待遇：隨役輕重制祿。

已禁例凡民戶不願應募而強之者論如律用役錢祿內外胥吏既食祿而犯贖者嚴懲。

3. 青苗法（亦名常平新法）

甲、目的使農民有以趨時赴事，而兼併之家，不得乘新陳不接，以邀倍息。

乙、資本來源

子、常平倉錢。

丑、廣惠倉錢。

丙、放款時期

子、夏料：正月三十日以前。

丑、秋料：五月三十日以前。

丁、歸款時期

兩料均隨正賦輸納，但遇災荒時，許展至次年豐熟時繳納，又如納時斗斛價貴，願納現錢者聽。

戊、保證手續。

子、鄉村十戶爲一保，由三等以上人物爲甲頭，係一種信用借款。

丑、坊郭五家以上爲一保，仍須以自己物業爲抵押，係一種抵押借款。

己、放款程序及標準

子、放款須約度爲數，支與鄉村人戶有剩，始可俵與坊郭。

丑、以戶納高下爲放款標準，第五等戶及客戶不得過一貫五百文；第一等戶不得過十五貫文。

庚、利息以二分爲率；送納本色者，以適合請領規定價錢爲度。送納現錢者，十分不得過三分。

4. 農田水利。

甲、訪求條目

子、關於土地所宜及種植之法者。

丑、關於修復陂塘河港者。

寅、原無陂、塘、圩、堰、溝、洫而可以創修，或水利可及衆而爲人所擅有，或田去河港不遠爲地

界所隔，可以均濟流通者。

卯、縣有曠田廢土，可糾合興修；大川溝澆淺塞荒穢，合行濬導；及坡塘堰埭，可以取水灌溉者。

以上令諸路各述所見，編爲圖籍，上之有司。其土田迫大川，數經水害，或地勢汙下，雨潦所鍾，責令各州縣，修築圩堤，以障水勢；或疏導溝澮，以泄積水。如縣不能辦，州爲遣官，事關數州，具奏取旨。

民修水利，許貸常平倉錢給用。

乙、疏導河流

子、黃河：熙寧六年，置疏濬黃河司，專司其事。

丑、御河：熙寧二年，詔兵六萬濬之；寒食後興工，六月河成。

寅、漳河：熙寧四年開修，兵萬人，長一百六十里，五年工畢。

卯、汴河：熙寧六年，引汴水既府界田，水既數放，時虞竭流，至八年又濬導之。

丙、成績

自熙寧三年起至九年止，府界諸路所興修水利田，一萬零七百九十三處，爲田三十六萬一千一百七十八頃有奇。（參考河南省政府編王安石政略）

十三 南宋之土地政策

宋室南遷，疆土日蹙，而規模未改，國用浩繁，賦額雖增至七倍，尤虞不足。乃時而出賣官田，時而收買私田，要皆爲財政臨時彌補之策，非所以謀利國便民之計。其結果則民有破產之禍，而官收中飽之利。故其間雖有一二較善之議，如陳規之屯田法，李椿年朱熹之經界法，林勛之限田策，或議而不行，或行之不久，皆無補於實際。茲將各種議策略述如下：

1. 屯田法

屯田之法，始於漢武帝，歷代屢有興建。天禧末，諸州屯田總計四千二百餘頃。南渡以後，淮漢之間成爲邊境，地廣人稀，故營屯之制，得以復行。

高宗紹興二年漢陽鎮撫使陳規建議屯田之法：

「令射士兵，分耕田地。軍士所屯之田，皆相險阻，立堡寨。寇至則堡聚捍禦，無事則乘時田作。射士皆分半以耕屯田，民戶所營之田，水田，畝賦粳米一斗，陸田，賦麥豆各五升。滿三年無逋輸，卽爲永業。」（宋史陳規傳）紹興六年，都督張浚奏改屯田爲營田，凡官田，逃田，並拘籍。以五頃爲一莊，募民承佃。其法五家爲保，共佃一莊，以一人爲長。每莊給牛五具，耒耜及種副之，別給十畝爲蔬圃，貸錢七十千，分五年償還。（宋史食貨志）

2. 經界法

豪右持其富強，廣事兼併，田多而稅不及。北宋已然，南渡以後，較前尤甚。強宗巨室，阡陌相望，而多無稅之田。如秦檜在永豐圩一處，已有田九百五十餘頃，朱緬田至三十萬畝以上。其他貴族、豪紳、及寺觀之田地，雖未必能有此數，然皆巧立名目，盡蠲兩稅。佃民貧戶，雖業去而稅猶在。故經界之整理，實有迫切之需要。

方田均稅之方法，北宋郭諮孫琳王安石已開其端；惜行之未久，半途而廢。紹興十三年兩浙轉運副使李椿年上書，陳經界不正十害，並創步田法，以爲測量土地之準則。其法較前精密殊多，諸凡

圓田、圭田、覆月、勾股、三廣、腰鼓、大鼓等形，於圓尖斜狹及犬牙相錯之地，均能折算明確。又置坵基簿，圖田之形及畝目四至，土地所宜，永爲照應。如田不入簿，雖有契據，仍拘入官。諸縣各設坵基簿三：一留縣，一送漕，一送州，以備稽考。初設局於平江，後推行於各郡。紹興十七年經界已推行者十餘縣，至二十年卽中止進行。

光宗紹熙元年，朱熹知漳州，上條陳經界狀，詔從之。其辦法略述如左：

甲、推行經界最急之務，在於推擇官吏。

乙、依照紹興間打量攢算格式辦理。

丙、聘用紹興間打量有經驗者。

丁、訂立圖帳之法。始於一保，大則山川道路，小則人戶田宅，必要東西相連，南北相照，以至頃畝之闊狹，水土之高低，亦須當衆共定，各得其實。其十保合爲一都，則其圖帳但取山水之連接，與逐保之大界總數而已，不必更關人戶田宅之闊狹高下也。其諸都合爲一縣，則其圖帳，亦如保之於都而已，不必更爲諸保之別也。

戊、特許產錢過鄉，通縣均紐，庶幾百里之內，輕重齊同。

己、田有產田，有官田，有職田，有學田，有常平租課田，所納租稅，輕重亦不同，莫若將現在田土，打量步畝，一概均產。

庚、本荒廢寺院田產，並無僧人住持，失陷賦稅不少，乞召人實封請買。

經界之行，於地主胥吏最不利，故其阻撓亦最烈。朱熹嘗云：

「蓋此法之行，貧民下戶，雖所深喜；而豪民猾吏，皆所不樂。喜之者多單獨困苦無能之人，故雖有誠懇，而不能以言自達；不樂者皆財力辯智有餘之人，故其所懷雖實私意，而善爲說辭，以惑衆聽。甚者至以盜賊爲辭，恐脅上下，務以必濟其私。而賢士大夫之喜安靜惡紛擾者，又或不能深察其情，而望風沮怯，例爲不可行之說，以助其勢。」（朱子文集）

歷代辦理經界之所以失敗，雖或尙有其他之障礙，而要以遭受豪民士大夫之阻難，爲最甚也。

3. 限田論

高宗建炎三年，廣州教授林勛，獻本政書十三篇，云宜仿古井田之制，使民一夫佔田五十畝，其

羨田之家，毋得市田，其無田及游惰未作者，皆使爲農（宋史食貨志）其理論與辦法，略述如左：

「貧富不等，未易均齊，奪有餘以補不足，則民駭矣。今宜立之法，使一夫佔田五十畝，以上者爲良農，不足五十畝者爲次農，其無田而爲閑民，與非工商而游惰未作者，皆驅使之爲隸農，良農一夫以五十畝爲正田，以其餘爲羨田。正田毋敢廢，必躬耕之。其有羨田之家，則毋得買，惟得賣田。至於次農，則毋得賣田，而與隸農皆得買羨田，以足一夫之數，而升爲良農。凡次農隸農之未能買田者，皆使之分種良農之羨田，各如其一夫之數，而歲入其租於良農，如其俗之故。非自能買田及自收其田，皆毋得遷業。凡良農之不願賣羨田者，悉伺其子孫之長而分之，官勿許苛奪，以賈其怨。少許暇之，自合中制矣。」（羅大經鶴林玉露）。

理宗淳佑六年殿中侍御史兼侍講謝方叔鑒於外患內憂之深，極言豪強兼併之患，非限民名田，有所不可。

限田之議，均未見行。其景定中，抽買逾期限田三分之一，以充公田，則志在聚斂，非所以均田也。

徽宗政和元年，朝廷以用度艱窘，除田當防河及河北河東陝西邊防所係之屯田外其餘官田盡鬻賣之。既而悟官田既賣，則永久之收入轉少，遂止不賣；已賣田宅，給還原價，仍拘入官。六年作公田之法，縣取民間田契根磨，如田今屬甲，則從甲而索乙之契，乙契既在，又索丙契，展轉推求。至無契可證，則量地所在，增立官租。南渡以後，又鬻賣不已，雖中經停止，而爲時甚暫焉。

理宗景定四年，賈似道當國，有劉良貴、吳勢獻買公田之策，似道乃命殿中侍御史陳堯道、曹孝慶上疏：「乞依祖宗限田之議，自兩淮、江東、西民戶踰限之田，抽三分之一買充公用，得一千萬畝之田，則歲有六七百萬斛之入，可以餉軍，可以免糴，可以重楮，可以平物而安富，一舉而五利具。」帝從之。置買官田所，詔會子課日增印十五萬貫，充買公田，其償價規定如左：

「租滿石者，償二百貫；九斗者，償一百八十貫；八斗者，償一百六十貫；七斗者，償一百四十貫；六斗者，償一百二十貫。五千畝以上，以銀半分，官告五分，度牒二分，會子二分半。五千畝以下，以銀分半。官告二分，度牒二分，會子三分半。千畝以下，度牒會子各半。五百畝至三百畝全以會子。」（宋

史食貨志）

然收買之際，往往價抑而多給告牒。有田值千緡而僅給四十緡者。而所得又不能售，且官吏又恣爲操切，甚至以肉刑從事者。六郡之民，破產者，不計其數。至所買之田仍租佃於農人，其租額則有增無減。州縣胥吏以及倉庫百執事之人，又皆得爲侵漁之道于佃夫。故官田政策之結果，富民固怨痛，貧民亦所憤苦；後數十年，詔罷公田，而宋亦亡矣。

十四 金之括田法及區田法

1. 括田法

金以異族，侵入中原，慮漢人懷貳，於熙宗天眷三年，置屯田軍。凡女真、奚、契丹之人由本部徙居中州，與漢人雜處，計口授田，使自耕種。其長曰猛安，謀克，人曰猛安，謀克戶，亦曰軍戶，或曰屯田戶。猛安者十夫長，謀克則百夫長也。初以官荒逃絕戶地及僧道等地授之。然往往假括官田爲名，任意奪取民業。世宗謂梁肅曰：「此雖民地，然皆無明據，括爲官地，有無不可？」（金史食貨志）故爾時河北山東諸路民地之被括者甚多，而猶嫌所括之田瘠薄，乃拘刷良田，以與軍戶。世宗曰：「官地非民誰

種然女真人戶自鄉土三四千里移來，盡得薄地，若不拘刷良田給之，久必貧乏。其後軍戶增多，無歲不議括田。河北山東諸地幾盡爲軍戶所有。原籍人民，不得不遷居河南，以圖殘喘之苟安。乃軍戶例得免課，卽課稅亦屬無幾，一切賦斂皆仰給於河南，民不堪命，棄廬舍，相繼逃亡。當時亳州人民僅餘什一，礪山至無居民。且軍戶既有土地，不親稼穡，不令家人農作，盡使漢人佃蒔，取租而已。富者盡服執綺，酒食遊宴；貧者爭慕效之。費用不敷，則取之於佃農。故租課往往預借三二年，尙以爲不足。其他種種欺凌剝削，更難備述。漢人雖失地而求爲佃農，仍所難容。亡國之民，亦可哀已。

2. 區田法

軍戶占田既多，則民田自少，政府一切給用，深苦不足，乃欲行區田法，以冀生產增加。章宗明昌五年，令農田百畝以上，如灑河易得水之地，須區種三十餘畝，多種者聽。無水之地則從民便。承安元年，初行區種法：男年十五以上，六十以下，有田者丁種一畝，丁多者五畝止。翌年九路提刑馬百祿言，土地肥瘠不同，乞不限畝數，從之。繼復改督責爲隨宜勸諭，亦竟不能行。

區田之法相傳始於伊尹，每畝可收百石，據徐光啓稱可收六十石。徐氏於所著農政全書云：

「舊說：區田，地一畝，闊一十五步，每步五尺，計七十五尺。每行占地一尺五寸，分五十行。長一十六步，計八十尺，分五十三行。長闊相接，通二千六百五十區。空一行，種一行；又於所種行內，隔一區，種一區。除隔空外，可種六百六十二區。每區深一尺，用熟糞一升，與區土相和。布穀均覆，以手按實。令土種相著。苗出，看稀稠存留，鋤不厭煩。旱則澆灌。結子時，土深壅其根，以防大風搖擺。古人依此法布種，每區收穀一斗，每畝可收穀六十石。今人學種，可減半計。雖山陵傾坡及田邱城上，皆可爲之。」

此種區田法，爲中國理想的集約耕種，增加生產之法，而行之迄未有驗。

十五 元之土地制度

1. 屯田法

元以疆域遼闊，統治不易，乃廣置屯田，控制險要，而又以爲軍餉之源。元史兵志云：

「國初用兵征討，遇堅城大敵，則必屯田以守之；海內既一，於是內而各衛，外而行省，皆立屯

田以資軍餉，或因古之制，或以地之宜，其爲慮蓋甚詳密矣。大抵句陔洪澤甘肅瓜沙因昔人之制，其地利蓋不減於舊。和林陝西四川等地，則因地之宜而肇爲之，亦未嘗遺其利焉。至於雲南八番海南海北，雖非屯田之所，而以爲蠻夷腹心之地，則又因兵屯旅以控扼之。由是天下無不可屯之兵，無不可耕之地矣。」

元之屯田，有兵屯民屯兩種，全國屯田合計有十七萬五千七百七十七頃又七千五百六十七雙。屯軍共十一萬七千三百二十三丁戶。屯民共十一萬六千六百九十丁戶，合計二十三萬四千另十三丁戶。時全國戶口共一千五百萬戶，屯戶約佔六十四分之一，其數不可謂不多矣。

2. 經理法與括田法。

經理者使民自實田，所以除欺隱，均賦稅，魯之履畝，漢之覈田，宋呂惠卿之手實法，以及今之土地陳報，皆其類也。其立法之旨固甚善，然行之不得其人，其害反甚。仁宗延祐元年，平章章閻言：

「經理大事，世祖已嘗行之，但其中欺隱尙多，未能盡實。以孰田爲荒田者有之，懼差而析戶者有之，富民買貧民田，而仍其舊名輸稅者亦有之。由是歲入不增，小民告病。若行經理之法，俾有

田之家，及各位下寺觀學校財賦等田，一切從實自首。庶幾歲入無隱，差徭亦均。」（元史食貨志）於是遣官經理，以章閭等往江浙，尙書你咱馬丁等往江西，右丞陳士英等往河南。仍命行御史台分台鎮遏，樞密院以軍防護焉。

其法：先期揭榜示民，限四十日，以其家所有田自實於官。或以熟爲荒，或以田爲蕩，或隱占逃亡之產，或盜官爲私田，指民田爲官田，及僧道以田作弊者，並許人首告，十畝以下其田主及管幹田戶皆杖七十七，二十畝以下加一等，一百畝以下一百七，以上流竄北邊，所隱田沒官。郡縣正官不爲查勘，致有脫漏者，量事論罪，重者除名。此其大略也。然期限猝迫，貪刻用事，富民黠吏，並緣爲奸，以無爲有，虛具於籍者，往往有之。（元史食貨志）

括田者，亦局部經理之法也。然其結果，民田多被侵奪。世祖至元四年，嘗括西夏民田，徵其租。成宗元貞元年，詔浙江行省括隱漏官田。其後括田之舉，無時蔑有。仁宗時既行經理，而中書右丞特門德爾猶以爲未實，復下令括田增稅。章閩在江西酷虐尤甚，新豐一帶撤民廬千九百區，至夷墓揚骨，以爲所增頃畝。居民怨毒入骨，遂有贛民蔡九之亂。仁宗知之，乃下詔免三省自實田租三年。時沐梁

路總管塔海，亦言其弊，於是命河南自實田，自延祐五年爲始，每畝止科其半。至泰定天歷之初，又盡革虛增之數，民始稍安。

3. 官田之浪費與民田之侵佔

元之官田大抵爲宋所舊有者，益以攘奪民有之田，爲數殊屬不少。此項官田，除作屯田外，幾盡耗於充賞之用。而受賞者不外乎勛臣與僧侶。據續通考云：關於分賜臣下者，僅以紀傳所載，已有萬餘頃之巨。至賜僧侶者，計共有十六萬六千餘頃，而世祖之宣文宏教，成宗之天壽萬寧，武宗之崇恩福元，仁宗之承華，英宗之壽安山等寺，猶不與焉。寺田固有者，已屬可觀，益以新賜民捨，其數日見龐大，而猶以爲不足，又復持其優越之權，免稅之利，侵奪民田，包庇逃稅，無所不至。世祖時，嘉木揭刺勒智爲江南釋教總統，攘田二萬三千畝，私庇平民不輸公賦者，二萬三千人。大德初，江南諸寺佃戶五十餘萬，皆編冒入寺籍。仁宗時，白雲宗總攝沈明仁，強奪民田二萬頃，狂誘愚俗十萬人。民田之被奪者，固不僅以寺僧爲然，一般王公蒙軍亦常爲之。蒙軍往往占民田爲牧地，而王公之家侵奪民地，多至千頃，專放孳畜。元初諸將，復多以降民爲家奴，使其耕種，歲收其租。史稱阿爾哈雅，呼爾克穆爾曾

以所俘降民二萬三千人，盡爲家奴。被征服民族之痛苦，有如是者。

4. 限田與減租。

世祖時，趙天麟上太平金鏡策，主張以限田之方法，漸復於井田。其言云：

「今王公大人，豪富之家，或占民田，近於千頃。不耕不稼，謂之草場。專放孳畜，又江南豪家，廣占民田，驅逐佃戶。無爵邑而有封君之貴，無印節而有官府之權，恣縱妄爲，靡所不至。貧家樂歲終身苦，兇年不免於死亡，荆楚之城，至有雇妻鬻子者，亦衣食不足之所致也。」

衣食不足。由豪富之兼併故也。方今之務，莫如復井田，尙恐驟然騷動天下，宜限田以漸復之。凡宗室王公之家，限田幾百頃，凡巨族官民之家，限田幾十頃。凡限外退田者，賜其家長以空名告身。每田幾頃，官階一級。凡限田以外，蔽欺田畝者，坐以重罪。

限外之田有佃戶者，就令佃戶爲主。未嘗墾闢者，令無田之民，占而闢之，且免第一年租稅，次年減半，第三年依例科徵。

凡占田不可過限，凡無田之民，不欲占田者聽。凡以後有賣田者，買田亦不可過限也。私田既

定，乃定公田、公田之法，凡九等。一品者二十頃，二品者十六頃，三品者十五頃，四品者十三頃，以下俱以二頃爲差，至九品但二頃而已。

庶乎民獲恆產，官足養廉，如是而行之，五十年之後，井田可以復興矣。」（續通考）
此項建議，雖已遷就環境，而仍與當時特殊階級之利益相牴牾，故終未採行也。

歷代賢明君主，往往以蠲減田賦爲善政，殊不知減賦之受益者，惟田主而已，佃戶之受剝削，曾未稍抑，至元代始有減免私租之制。世祖至元二十二年，盧世榮請減江南私租一分以要譽，詔從之。成宗時，江浙行省臣言：

「陛下卽位之初，詔蠲今年田租十分之三。然江南與江北異，貧者佃富者之田，歲輸其租，今所獨特及田主，其佃民輸租如故，則是恩及富室而不及於貧民也，宜令佃民當輸田主者，亦如蠲之數。」（元史成宗紀）

帝竟准行。大德八年正月，詔江南佃戶私租太重，以十分爲率減二分，永爲定例。是後順帝至正十四年，又詔民間私租，十分普減二分。（續通考）

十六 明之土地政策

元末戰事紛起，天下騷然，十年之間，耕桑變爲草莽，山東河南諸地，竟至人烟絕跡。故明初以勸農墾荒爲務。其後則注意清丈，編成魚鱗圖冊，爲歷代辦理土地登記之最有成績者。至田賦之改徵銀制，以及一條鞭法之施行，於地稅制之改進，亦有貢獻。惟明時田制亦有爲民厲者，而尤以皇莊與莊田爲甚。蓋皇莊者，皇室之田產也。莊田者，勳戚之田產也，而多攘之於民業。據明史食貨志云：僅以畿輔一地而論，「皇莊有五，爲地萬二千八百餘頃。勳戚中官莊三百三十有二，爲地三萬三千一百餘頃。管莊官校招集羣小，稱莊頭伴當，占地土，斂財物，汙婦女，稍與分辯，輒被誣奏，……民心傷痛入骨。」其後雖改皇田爲官田，而其禍會未稍紓。泊乎天啓崇禎之際，以邊防吃緊，加派遼餉，以致民窮盜起，而復加剿餉，再爲各邊抽練。又加練餉。三餉之外，又復按畝加徵糧料，官吏書役，更從而剋扣勒索，小民無法，至賣妻鬻子，以應有司。李自成張獻忠等遂乘隙嘯聚農民，至數百萬，起而反抗，明卒以亡。明之興亡與土地政策之得失，其關係有如是者。茲將明代之墾屯清丈及一條鞭法，略加敘述，而

井田限田之議，亦附及焉。

1. 墾屯

洪武三年知鄭州蘇琦言：河南荒地遍野，極宜墾殖，太祖乃令省臣議計戶授田之法，設司農司，開治河南，執掌其事。六年，又諭中書省曰：

「蘇松嘉湖杭五郡，地狹民衆，無地以耕，往往逐末利而民不給。臨濠朕故鄉也，田多未闢，土有遺利，宜令五郡民無田者，往開種。就以所種田爲己業，給資糧牛種。復三年，驗其丁力，計田給之，毋許兼併。又北方近城，地多不治，可召民耕，人給十五畝，疏地二畝，有餘力者，不限頃畝。」（續通

考）

遂徙蘇松嘉湖杭民之無田者，四千餘戶，往耕臨濠，給牛種車糧以資遣之，三年不征其稅。徐達平沙漠，徙北平山後民三萬五千八百餘戶，散處諸府衛。籍爲軍者，給衣糧，民給田。復徙江南民十四萬於鳳陽。戶部郎中劉九臯言：「古狹鄉之民，聽遷之寬鄉，欲地無遺利，人無失業也。」太祖採其議，遷山西澤潞民於河北，復屢徙浙西及山西民於滁和北平山東河南，又徙登萊青民於東昌兗州。成

祖時，覈太原平陽澤潞遼沁汾丁多田少及無田之家，分其丁口以實北平。凡人民墾田，人給十五畝，荒地二畝，有餘力者，不限畝數，免租三年，惟官給牛及農具者收其租稅，額外墾荒者，永不起科。

明代屯田，亦分軍屯民屯兩種。其制移民就寬鄉，或召募或罪徙者，爲民屯，皆領之有司；而軍屯則領之衛所。邊地三分守城，七分屯種，每軍受田五十畝爲一分，給耕牛農具，教樹植，復租賦。初畝稅一斗，洪武三十五年定科則，軍田一分，正糧十二石，貯屯倉，聽本軍自支，餘糧爲本衛所官軍俸糧。自墾屯策行，每歲中書省奏天下墾田數，少者畝以千數，多至二十餘萬，屯田總計約有八十九萬三千餘頃，洪武二十六年，覈天下土田，總八百五十萬七千六百二十三頃，蓋寢寢無棄土矣。（明史食貨志）

2. 清丈與魚鱗冊

元季喪亂，版籍多亡。明太祖卽帝位，遣周鑄等百六十四人，覈浙西田畝，定其賦稅，復命戶部覈實天下土田。而兩浙富民畏避徭役，大率以田產寄他戶，謂之鐵腳詭寄。（明史食貨志）於是遣國子生武淳等，往各處隨其稅糧多寡分爲幾區，區設糧長四人，乃集糧長暨耆民，履畝丈量，圖其田之

方圓曲直寬狹書其主名及田之四至編彙成冊謂之魚鱗圖冊冊成田之經界於是乎始正蓋魚鱗冊以田爲主田各歸其都圖履畝而籍之諸原濕墾衍下濕肥沃瘠鹵之故畢具爲之經而土地之認實焉（圖書集成卷四十九引廣治平略）

魚鱗冊以外另有黃冊之編造黃冊卽今戶籍冊所以定賦役之法者也黃冊以戶爲主詳具各戶人丁事產舊管新收開除實在之數爲四柱式魚鱗冊爲經黃冊爲緯交相爲用故按圖以稽荒熟爲某人現業則土地不可隱按冊以稽某家某戶占田若干坐落某處則稅不可遁又凡質賣田土則每年有開注戶雖變遷不一田則一定不移是之謂以田爲母以戶爲子子依乎母而的的可據縱欲於田土轉移過割之際爲詭寄埋沒之舉以圖逃避稅糧而不可得此魚鱗圖冊之制然也（顧炎武天下郡國利病書）

然日久弊生冊籍漸紊或以大畝當小畝或以數畝當一畝步尺參差不一人得以意贏縮至孝宗弘治十五年天下土地止四百二十二萬八千五百八十八頃時去洪武僅百餘年全國田額已減強半而湖廣河南廣東失額尤多非撥給於王府卽欺隱於猾民而尤以欺隱之弊爲甚唐龍言之甚詳

「江西鉅室，置買田產，遇造冊，賄里書，有飛灑現在人戶者爲活灑，有暗藏逃絕戶內者，名爲死寄。有花分子戶，不落戶眼者，名爲畸零帶管。有留在賣戶全不過割，有過割一二，名爲包納者，有全過割不歸全戶者。有推無收，有總無撤，名爲縣掛洵回者。有暗襲京官方面進士舉人腳色捏作寄莊者。在冊不過紙上之籍，在戶尤皆空中之影，以致圖之虛以數十計，都之虛以數百計，縣之虛以數千百萬計。遞年糧差無所歸者，卽令小戶賠償，小戶逃絕，令里長逃絕，令糧長糧長負累，久之亦歸於逃且絕而已。」（圖書集成食貨典）

世宗嘉靖六年，御史郭宏化請通行清丈，而朝臣懼紛擾，但敕有司清釐，至難稽者，始履畝而丈之。神宗萬曆六年，用大學士張居正議，天下田畝通行丈量，限三載竣事。用開方法，以經圍乘除，畸零截補。委官查將浮糧州縣，逐一沿丘履畝丈量，如有歷年詭寄隱漏及開墾未經報官，許令自首改正免罪，仍給本主領種納糧。如首報不實，查出問罪，田產入官，有能計告得實，卽以其地給賞。於是豪猾不能其隱，里甲免賠累，而小民無虛糧。總計丈量以後，所得之田數，共七百零一萬三千九百七十六頃，視弘治時，已贏三百萬頃矣。

3. 一條鞭法

我國田賦，向以實物徵收。自唐兩稅法施行以後，始得以錢幣與實物同時並納。宋定稅賦之物，計有穀、帛、金、鐵及物產四類。而穀之品又分四十九種，帛之品十種，金屬之品四種，物產之品五十二種。金元雖稍有損益，而仍無大殊。稅目龐雜，計算殊多不便。且物價時有變動，胥吏因得舞弊。明初夏稅秋糧，仍有米、麥、錢、絹等目。洪武九年，曾以事實需要，令天下稅糧，准以銀鈔錢絹代折本色。然此僅係局部變通之計，北方需糧之地，固仍須納粟也。英宗正統元年，以副都御使周銓之建議，規定米麥一石，折銀二錢五分。初行於南畿、浙江、江西、湖廣、福建、廣東、廣西諸地。其後概行於天下，以爲永例。田賦以銀正式統一徵收者，實以此爲始。

力役之徵，由來已久，而民多苦之。北宋曾行免役法，民得稍蘇，顧未幾而復役如故。明初丁役，分甲役、徭役、雜役三種，銀力從所便。原以丁糧資產，定其上下，而官吏里胥，輕重其手，放大戶而勾單小，民益窮蹙，自一條鞭法出，其弊始稍減。

一條鞭者，總括一州縣之賦役。量地計丁，丁糧畢輸於官，一歲之役，官爲僉募，力差則計其工實

之費，量爲增減。銀差則計其交納之費，加以增耗。凡額辦、派辦、京庫、歲輸與存留供億諸費，以及土供方物，悉併一條，皆計畝繳銀，折辦於官，故謂之一條鞭法。嘉靖間數行數止。至萬曆九年，乃盡行之。
(明史食貨志)

此種稅制之改革，以錢幣代實物，化複雜爲單一，不可謂非進步。然其結果，賦稅全由農民負擔，工商遊民以及權貴豪紳之家，對於國家竟不負絲毫義務，其流弊所及，至今尤烈。得失相較，似未可許爲善策也。

4. 限田均稅論

井田限田之議，向爲中國歷代土地政策之中心理論。明初方孝孺鑒於曠土之多，欲行井田之制。卒爲環境所不許。其後葛守禮海瑞等，亦有類似之主張，而亦無所成。主張限田者，有劉同升、徐俊民輩，而以俊民之議較爲切實。其言曰：

「今之田賦，有受地於官，歲供租稅者，謂之官田。有江水泛溢溝澮淹沒者，謂之坍江，有流移亡絕，田棄糧存者，謂之事故。官田貧民佃種，畝入租三斗，或五六斗，或石以上者有之。坍江事故虛

糧里甲賸納或數十石或百餘石者有之。夫民田之價十倍官畝，貧民既不能置，而官田糧重，每病取盈。益以坍江事故虛糧，又令攤納。追呼敲朴，歲無寧日。而奸富猾胥，方且詭寄那移，并經分重。此小民疾苦，閭閻凋瘵，所以日益而增也。

請定均糧限田之制，坍江事故，悉予蠲免。而合官民田爲一，定上中下三則，起科以均糧。富人不得過千畝，聽以百畝自給，其羨者加輸邊餉，如此則多寡有節，輕重適宜，貧富相安，公私俱足矣。（明史食貨志）

此項建議，雖仍未免於消極，顧其主張劃一官民田租，使官田之佃農得以減輕負擔，豪富之家雖得佔田千畝，然祇准以百畝自給，其羨田加征重稅，亦與近代征收土地累進稅以使地主逐漸瓦解之意相彷彿。果能切實施行，亦足補救一時之偏失，乃以積弊已深，不易挽回，其結果亦徒成一空論而已。

十七 清之土地政制度

1. 墾殖。

清代地政，大抵因襲明制，更張甚少。初以喪亂之餘，戶口銳減，而土地之荒蕪者幾遍全國，不得不勸墾墾殖，以資救濟。經百六十七年之經營，成績頗有可觀。至嘉慶十七年時，全國墾田共有一千一百四十八萬零一百九十四頃，較明時增多二百九十七萬餘頃。而於新疆之移殖，成效尤著。新疆自乾隆征服後，開始移民，以軍隊屯田，并移陝甘之民，前往墾殖，由政府資以車輛，給以牛種，每人以三十畝至百畝爲限。當時墾熟者已有千餘萬畝。咸同間，回民擾亂，地又荒蕪。光緒初年，乃復招墾，并改設郡縣，劃界丈量。至十三年，總計通省南北兩路三道屬共查丈各種荒熟地一千二百四十八萬一百九十四畝。此種移墾工作，於政治上亦有良好之影響。今日之新疆，所以能設置行省者，要亦不能不歸功於移墾之成效也。（參考經界三書）

2. 圈地

滿人入據中國，效金元之前例，攘奪民田，分給勳戚官兵，名曰圈地。順治元年諭戶部曰：

「我朝定都燕京，期於久遠。凡近畿各州縣無主荒田，及前明皇親駙馬公伯內監沒於寇亂

者，無主莊田者甚多。爾部清釐，如本主尙存及有子弟存者，量口分給，其餘盡分給東來諸王勳臣兵丁人等。蓋非利其土地，良以東來諸王勳臣兵丁人等，無處安置，不得已而取之。可令各州縣鄉村，滿漢分居，各理疆界，以杜異日爭端。今年從東來諸王各官丁及見來各部院官，着先撥給田園。其後至者，再酌量撥給。」（清通考）。

至所授田園，表面上雖有標準，如諸王貝勒貝子及公等，各給莊田四百二十畝至七百二十畝，園自三所至十所。其他各官爵，及公主郡主等，各二三百畝不等。卽普通壯丁，亦各授三十畝。而實際上私自圈佔，不計其數。且所佔民地，均係良田。其善者或以劣田抵換，而多數則逕自奪取而已。如是圈地之悲劇，歷演數十年而不止，朝廷雖迭有停圈之旨，而事實上則繼續侵佔如故。至旗人所圈之田，仍由漢人佃種。而旗人以收租不便，乃設莊頭以領之。此種莊頭，對於佃戶，苛索強占，剝削多端，甚且今年索明年之租，若不預定，則奪田另佃。被征服民族之淪爲佃奴，似已爲不能逃避之命運，亡國之痛，至今猶有餘悸也。

3. 井田之試驗

井田之制，至清初仍有懷慕者。黃黎洲以爲井田猶屯田，屯田既可行，井田胡不可行？此種主張，至雍正時，曾有局部之試驗。

雍正二年，滿御史塞德請試井田制，經戶部題准撥新城縣一百十六頃，固安縣一百二十五頃，令八旗挑選八旗無產業之滿州五十戶，蒙古十戶，漢軍四十戶，前往耕種。自十六歲以上，六十歲以下，各授田百畝，周圍八分爲私田，中百畝爲公田，其公田之穀，後三年以後徵收。於耕種所餘地內立村莊，造廬舍四百間，每名給銀五十兩，以爲一年口糧及牛種料具之用。設管理助教二人，候有成效，分別議敘。七年復設井田於順天府之霸州永清縣，以期推廣。

願試行以後，因旗人性懶而驕奢，不耐習苦。初則猶雇佃漢人耕作，其後竟逐漸離去。至乾隆元年，咨回者已九十餘戶，乃不得不改井田爲屯戶，令選有力者耕作，至附近州縣接畝納糧。於是數千年來渴望之井田，遂曇花一現，成爲歷史之陳迹矣。

太平天國之革命，不僅爲民族革命，抑且含有深刻的社會革命之色彩。其所定之土地制度，固儼然一共產社會也。

癸丑三年（一八五三年）頒布天朝田畝制度云：

「凡田分九等：其田一畝，早晚二季，可出一千二百斤者，爲尙尙田；可出一千一百斤者，爲尙中田；可出一千斤者，爲尙下田；可出九百斤者，爲中尙田；可出八百斤者，爲中中田；可出七百斤者，爲中下田；可出六百斤者，爲下尙田；可出五百斤者，爲下中田；可出四百斤者，爲下下田。尙尙田一畝，當尙中田一畝一分，當尙下田一畝二分，當中尙田一畝三分五釐，當中中田一畝五分，當中下田一畝七分五釐，當下尙田二畝，當下中田二畝四分，當下下田三畝。」

凡分田，照人口，不論男婦，算其家人口多寡，人多則分多，人寡則分寡，雜以九等。如一家六人，分三人好田，三人醜田，好醜各一半。

凡天下田，天下人同耕。此處不足，則遷彼處，彼處不足，則遷此處。凡天下田，豐荒相通，此處荒，則移彼豐處，以賑此荒處。彼處荒，則移此豐處，以賑彼荒處。務使天下共享天父上主皇上帝大福。

有田同耕，有飯同食，有衣同穿，有錢同使，無處不均匀，無人不飽暖也。

凡男婦一人自十六歲以尙，受田多踰十五歲以下一半。如十六歲以尙，分尙尙田一畝，則十五歲以下減其半，分尙尙田五分。凡天下樹牆下以桑，凡婦蠶織縫衣裳。凡天下每家五母雞，二母甌，無失其時。凡當收成時，兩司馬督伍長，除足其二十五家每人所食可接新穀外，餘則歸國庫。凡麥、豆、苧、麻、雞、犬各物銀錢亦然。蓋天下皆是天父上主皇上帝一大家，天下人人不受私物，物歸上主，則主有所運用，天下大家處處平均，人人飽暖矣。此迺天父上主皇上帝特命太平真主救世旨意也。但兩司馬存其錢穀數於簿上，其數於典錢穀及典出入。凡二十五家中設國庫一，禮拜堂一，兩司馬居之。凡二十五家中所有婚娶彌月喜事，俱用國庫。但有限式，不得多用一錢。如一家有婚娶彌月事，給錢一千，穀一百斤，通天下皆一式。總要用之有節，以備兵荒。凡天下婚姻，不論財。凡二十五家，陶冶木石等匠，俱用伍長伍卒爲之，農隙治事。凡兩司馬辦其二十五家婚姻吉喜等事，總是祭告天父上主皇上帝，一切舊時歪列盡除。其二十五家童子，俱日至禮拜堂，兩司馬教讀舊遺詔聖書，新遺詔聖書，及眞命詔遺書焉。凡禮拜日，伍長各率男婦至禮拜堂，分別男女行講，聽道理，

頌贊祭奠天父上主皇上帝焉。」（蕭一山編太平天國叢書第一集）

此種社會組織，治政治軍事宗教經濟於一爐，以二十五家爲一單位。土地則依照人口多寡，肥瘠平分。每人必須工作，其工作所得，除二十五家之足用外，其餘無論粟麥布帛銀錢雞犬以及其他生產物品均歸國庫。人民因婚嫁添丁所需，則由國庫支用。每一夫有妻子三四十口以上，則出一人爲兵。其餘鰥寡孤獨廢疾者免役，皆由國庫供養。教育與宗教則混合爲一，而採取強迫之形式。惟是項制度推行之範圍及其成效如何，因文獻缺乏，無由稽考。其思想雖由周官及耶穌教揉合而成，然其爲革命歷史上有意義之貢獻，則無可疑也。

十九 結論

明儒海剛峯有云：「欲天下治安，必行井田，不得已而限田，又不得已而均稅，尙可存古人遺意。」我國歷代土地政策之精神，可以此數語盡之。而各代政策之表現，亦不外乎井田限田均稅三項之形式。請試分析略述如左：

1. 井田

論井田制者，不必拘泥於形式。如就其國家授田一點而言，則井田制又可分爲三類：

甲、全授全還制

此卽土地公有制，如三代之井田制，王莽之王田制，太平天國之均產制等是。

乙、全授半還制

此卽土地公有私有混合制，如北魏北齊北周隋及唐初之均田制是。

丙、授而不還制

此卽土地私有制，如晉之占田制以及歷代之墾荒政策皆屬之。

此外如屯田營田制，國家以一部分國有土地，分授軍民屯種，令納屯糧，亦係井田制之一種也。

2. 限田

自董仲舒主張限民名田以來，限田之議，史不絕書，其較著者，如漢之師丹，北宋之仁宗，南宋之林勛，謝枋叔，元之趙天麟，明之劉同升徐俊民，清之顧琮等是。至西晉北朝隋唐之際，除授民田以外，

對於貴族官吏之占田，均有最高額之限制。

3. 均稅

均稅之目的在使貧富負擔平均，如唐楊炎之兩稅法，北宋王安石之方田均稅法，南宋李椿年之經界法，元之經理法，明清之清丈等，其方法雖各有異同，然其所以謀均賦之意則一也。

大抵授田之制，行之於地曠人稀之際。及丁戶滋繁，雖欲維持，勢所難能。其後均田既有困難，不得已而思限田，冀有以和緩土地之集中。顧限田輒爲豪宗所不喜，故雖有議而難行，即行亦不易持久。洎乎限田無成，又不得已而行均稅，而均稅亦爲大地主所不願，乃千方百計以破壞其進行，歷代經界之所以屢行屢止者，職是故也。

第五章 中國現代土地政策

一 中國國民黨之土地政策

1. 平均地權之真諦

平均地權爲中國國民黨總理孫中山先生之主張，亦卽爲國民黨解決土地政策之中心理論。故欲了解國民黨之土地政策，必須對於平均地權，先有深切之認識，始可避免一切牽強附會之弊。今日解釋平均地權者，往往以主觀的見解，截取部分之理論，而不能爲通體之觀察。其結果則見仁見智，莫衷一是。茲將各種解釋，歸納如左：

甲、限制土地私有說

主張此說者，以爲平均地權，根本上確認土地私有制之存在，惟將私有之流弊加以限制而已。

照價納稅，爲實行平均地權之方法。耕者有其田，乃爲平均地權之目的。耕者有其田，乃屬土地私有制之一種。惟將土地所有者與使用者合而爲一，使土地所有權臻於合理化之境域。至照價徵收，僅係防止虛報地價之方法，而並非爲土地國有漸進之手段。

乙、土地國有說

主張此說者，以爲平均地權之目的在土地國有。漲價歸公及照價徵收，乃爲實行土地國有之方法。其所以承認地主得以私有現在之地價者，蓋爲減少障礙，便利進行耳。耕者有其田，在私有制之下，不能維持久遠。欲使土地之分配不因人口增殖而失調劑，惟在土地國有之下，始可實現。故平均地權論者，以照價徵收，及漲價歸公之方法，使土地漸歸於國家之手。

丙、由農有到國有說

主張此說者，以爲平均地權第一步，在使耕者有其田，第二步在使土地國有。前者使土地所有權民衆化，後者使土地所有權社會化。蓋土地農有，爲目前事實所需要，而土地國有，乃爲土地問題最終之解決。

丁、國家與個人平均地權說

主張此說者，以爲平均地權之核心，在地盡其利，其目的在使土地因社會進步所生之報酬，平均爲衆人所享有，以防止少數壟斷利益，或其他惡濫使用土地。土地所有權之內容，分屬之於國家與個人，國家對於土地，有最高之支配管理權，人民有使用收益權。均地限田，均爲不科學之方法，耕者有其田，亦非平均地權之目的。土地國有之原則，雖可承認，但在中國不必實行。故不僅私有國有之爭爲無聊，卽由農有到國有之說，亦無根據。

以上諸說，雖立論互異，然對於平均地權之要旨，在於地盡其利，因公衆努力所得之土地利益，平均爲公衆所享有，而其最終之目的，在於民生之解決，則爲各派所不爭。其所爭執不決者，土地應爲農有乎？國有乎？抑爲國家個人均權乎？實則農有國有以及國家個人之均權，皆爲土地利用之方式，不僅不相衝突，抑且相輔相成。須知土地之性質，各有不同，如農地宜於農有；林地礦地皆宜國有；市地在原則上亦宜國有，惟以徵收費用過鉅，故以漲價歸公，照價徵稅及照價收買之辦法行之。卽同一農地也，經營之方法不一，有宜於農有者，亦有宜於國有者。要之私有國有，須視土地性質，國民

經濟技術與道德之條件，以及國家統制之力量如何，以定其消長，既不必全歸國有，亦不必全屬私有，惟求地無遺利，而利爲衆享可耳。此種理論，凡細讀總理遺教者，皆可領悟。其詳容俟另編分別敘述。茲先於下列各節，述其要點，以示梗概。

2. 農地政策之要點

甲、耕者有其田

耕者有其田之意義，不僅在於分配之合理，而尤在於生產之鼓勵。總理於民生主義第三講云：

「中國現在的農民，究竟是怎麼樣的情形呢？中國現在雖然沒有大地主，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。有田的人自己多不去耕。照道理來講，農民應該是爲自己耕田，耕出來的農品，要歸自己所有。現在的農民都不是自耕的田，都是替地主耕田，所以生產的農品，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。農民耕田所得的糧食，據最近我

們在鄉下調查，十分之六是歸地主，農民自己所得的不過十分之四，這是很不公平的。若是長此以往，到了農民有知識，還有誰願再辛辛苦苦去耕田呢？假若耕田所得的糧食，完全歸到農民，農民一定更高興去耕田的。人家都高興去耕田，便可以多得生產。但是現在多數生產，都是歸於地主，農民不過得回四成。農民在一年之中，辛辛苦苦所收穫的糧食，結果，還是要多數歸到地主，所以農民便不高興去耕田，許多田地便成荒蕪，不能生產了。」

因此，中國國民黨第一次全國大會宣言中規定：

「農民之缺乏田地，淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，并爲之整頓水利，移殖荒徼，以均地方。」

乙、墾荒移民與國家佃農之創設

欲達到耕者有其田之目的，必先疏通農村過剩之人口，始可避免人多地少之困難。疏通之方法，除發展工商業，以容納失業農民外，必須施行墾荒移民運動。而此種移墾工作，應由國家以大規模之準備，作有系統之進行，方有確效可期。同時內地荒地亦應由政府督促開闢。荒地之已墾者，悉

歸國有，租予農民長期耕種。地方自治開始實行法第五項墾荒地云：

「荒地有兩種：其一爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾。其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾……開墾後支配之法……其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租於私人自種。」

建國方略實業計劃第一計劃第三部，對於移殖墾荒，更有明晰之規定：

「土地應由國家收買，以防專佔投機之家，置土地於無用，而遺毒害於社會。國家所得土地，應均爲農莊，長期貸諸移民。而經始之資本種子器具屋宇，應由國家供給。依實在所費本錢現款取償，或分年攤還。而興辦此事，必當組織數大機關，行戰時工場制度，以爲移民運輸居處衣食之備。第一年中不取現值，以信用貸借法行之。」

丙、農民之保護與農村之救濟

我國農民質樸辛勤，爲世所稱，而其被剝削之酷烈，亦所僅見。故總理以爲對於農民須實行

保護政策：

「中國自古以來，都是農立國，所以農業就是生產糧食的一件大工業。我們要把植物生產增加，有甚麼方法可以達到目的呢？中國的農民，從來都是靠人工生產，這種人工生產，在中國是很進步的。所以收穫的各種出品，都是很優美的。所以各國的學者，都極力贊許中國的農業。中國的糧食生產，既然是靠農民，中國的農民，又是很辛苦的勤勞，所以中國要增加糧食的生產，便要在政治法律上制出種種規定來保護農民。中國人口，農民是佔大多數，至少有八九成。但是他們由很辛苦勤勞得來的糧食，被地主奪去大半，自己得到手的，幾乎不能夠自養，這是很不公平的。我們要增加糧食生產，便要規定法律，對於農民的權利，有一種鼓勵和保障，讓農民自己可以多得收成。」（民生主義第三講）

國民黨對於保護農民與救濟農村之政策，規定甚詳，茲特略舉如左：

「農民之缺乏資本，至於高利貸以負債終身者，國家爲之設調劑機關。如農民銀行等，供其匱乏。」（第一次全國代表大會宣言）

「嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類，當一切廢止之。清查戶口，整理

土地，調整糧食之產銷，以謀民食之均足。

改良農村組織，增進農人生活。」（國民黨之政綱）

「引導農民使成爲有組織之民衆，以參加國民革命。

排除妨礙農民利益之軍閥，買辦階級，貪官污吏，土豪劣紳。

明定農民以自力防禦侵害之原則。

制止土豪劣紳壟斷鄉政，扶助農民之自治團體。實行公用度量衡，嚴禁對於農民之高利貸。

規定最高租額及最低穀價。

減少僱農作工時間，增加僱農工資。

取消苛稅雜捐及額外徵收。制止預徵錢糧，及取消無地錢糧。

廢止包農制。

清理官荒，分配於失業之貧農。

取締奸商壟斷物價。

注意農民救濟事業。

勵行農村義務教育及補習教育。」（第二次全國代表大會農民運動決議案）

「減輕佃農田租百分之二十五。

禁止重利盤剝，最高利率，年利不得超過百分之廿。

政府應設法救濟災荒，及防止災荒之發生。」（中央省區聯席會議決議案）

丁、農業生產之改進及糧食分配之管理。

我國之農業技術，本非無優長之處，徒以墨守陳法，不知改進，在此科學猛晉之世，遂未免有落伍之譏。故 總理有云：

「我們對於農業生產，除了上說之農民解放問題之外，還有七個增加生產的方法要研究：第一是機器問題，第二是肥料問題，第三是換種問題，第四是除害問題，第五是製造問題，第六是運送問題，第七是防災問題。」（民生主義第三講）

而着手之始，以測量農地，設立農器製造廠爲先。

「測量農地

中國土地，向來未經科學測量製圖。土地管理徵稅，皆混亂不清。貧家之鄉人及農夫，皆受其害，故無論如何，農地測量，爲政府應盡之義務……

設立農器製造廠：

欲開放廢地，改良農地，以閒力歸於農事，則農器之需要必甚多。中國工價甚廉，煤鐵亦富，故須自製一切農器，不必由外國輸入。此須資本甚多，此工場直設於煤鐵礦所在之鄰地，即工力及物料易得之所。」（律國方略，物質建設第五計劃第一部）

生產問題解決之後，即須注重糧食之分配及輸出問題。

「在尋常豐年，中國向不缺乏食物，故中國有常言云：一年耕則有三年之食。國內較富部分之人民，大概有三四年食物之積儲，以對付荒年。若中國既發達，有生計組織，則當預備一年之食物，以爲地方人民之用。其餘運至工業中樞，食物之分配及輸出，亦由中央機關管理，與其貯藏及運輸無異。每一縣餘出之穀類，送至近城貯藏，每一城鎮，須有一年食物之積儲。經理部當按人數

依實價售主要食物於其民。更有所餘，乃以售之於外國需此宗食物且可得最高價者，以隸中央經理部之輸出部司之。」（建國方略物質建設第五計劃第一部）

3. 市地政策之要點。

甲、地價稅之徵收

地價稅之徵收，固不僅以市地爲限。然徵收地價稅之作用，在市地顯示最著。良以市地本以公有爲宜，「但由國家收買全國土地，恐無此等力量，故最善莫如完地價稅一法。」（見民國元年總理解除臨時總統後在同盟會講演民生主義與社會革命）地價稅之徵收，不僅在於按照現在之地價徵稅，而尤在於將來因社會進步之土地漲價，須歸於公。土地之自然漲價，在市地最爲顯著。在農地則增價甚緩，且其所增之價，在普通情形之下，多由農民勞資之設施而來，故其適用性甚少。關於地價稅徵收之要點，約有五項，略述如左：

子、定地價。

「定地價之法，以何爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定價之時，設一專官，以估定時

價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾。如地主以爲太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩機關以專理之，英人視之以爲便利，而在我地方自治甫行之時，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則我人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。」（地方自治開始實行法）

丑、照價徵稅

「各國土地的稅法，大概都是值百抽一，地價值一百元的，抽稅一元，值十萬元的，便抽一千元，這是各國通行的地價稅。我們現在所定的辦法，也是照這種稅率來抽稅。」（民生主義第二講）

寅、照價收買

「許多人以爲田主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧麼？譬如地主把十萬元的地皮，到政府只報一萬元。照十萬元的地價，政府應該抽稅一千元。照地主所報一萬元的地價來抽稅，政府只抽得一百元。在抽稅機關一方面，自然要吃虧九百元。但是政府如果定了兩種條例，

一方面照價抽稅，一方面又可照價收買。那麼，地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然佔便宜。如果政府照一萬元的價錢去收買那塊地皮，他便失去九萬元的地，這是大大的吃虧了，所以照我的辦法，地主以多報少，他一定怕政府照價收買，吃地價的虧。如果以少報多，他又怕政府照價抽稅，吃重稅虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不願少報，要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府。」（民生主義第二講）

卯、漲價歸公

「從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，各國都是要另外加稅；但是我們的方法就要以所加之價，完全歸爲公有。因爲地價漲高，是由社會改良和工商業進步。中國的工商業千年都沒有大進步，所以土地價值常常經過許多年代，都沒有大改變。如果是一有進步，一經改良，像現在的新都市一樣，日日有變動，那種地價要增加幾千倍，或者是幾萬倍了。推倒這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經營而來的。所以由這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之大衆，不應該歸之私人所有。」（民生主義第二講）

辰、土地改良物免稅

「我們所說之地價，是單指素地而言。其他人工之改良及地面之建築，不算在內。」（民生主義第二講）

「凡需人力，如建築等，概不抽取，中有三利：一、可免地之荒廢；二、可獎勵人工之進步；三、可免資本家壟斷土地之弊。」（民國元年 總理對議員及新聞記者講演平均地權具體的說明）

乙、土地之收買

既成之都市，地價昂貴，收買不易，故政府僅就公共需要者，照價收用之。至新創或未來設計之都市，地價甚廉，政府當以一次或逐漸徵收全部之土地。總理於設計北方大港及東方大港時，曾云：

「今余所計劃之地，（即北方大港）現時毫無價值可言，假令於此選地二三百方呎，置諸國有，以為建築將來都市之用……」（建國方略物質建設第一計劃第一部）

「乍浦澉浦間及其附近土地之價，每畝當不過五十元至一百元。國家當劃取數百英方里

之土地，於其鄰近，以供我等將來市街發展之計劃所用。假如劃定爲二百英方里，每畝價值百元，每六畝當一英畝，而六百四十英畝當一英方里，故二百英方里地價，當費七千六百萬元。以一計劃而論，此誠爲鉅額。但政府可以先將地價照現時之額限定，而僅買所需用之地。其餘之地，則作爲國有未給價者，留於原主手中，任其使用，但不許轉賣耳。如此國家但於發展計劃中需用若干地，即隨時取若干地。而其取之，則有永遠不變之地價。而其支付地價，可以徐徐。國家將來即能以其地所增之利益還付地價。如此惟第一次所用地區之價，須以資本金支付之，其餘則可以其本身將來價值付之而已足。」（建國方略物質建設第二計劃第一部）

丙、都市設計之推行

舊式之都市，在資本主義自由放任形式之下，對於土地之利用，漫無限制，以致造成今日極不合理之畸形發展。新式之都市，則應由政府以統制之方法，對於土地之利用，制定有系統之整個計劃。此種計劃，即所謂都市設計是也。總理對於新創之都市，主張採用新式之設計，對於已成之都市，則應用局部改造之計劃。茲舉兩例，以示概要。

「吾之計劃，乃在未開闢地，規劃城市，發展實業，皆有絕對自由，一切公共營造，及交通計劃，均可以最新利之方法建設之，即此一層，已爲我等之商港，將必發展至大如紐約者之最重要之要素矣，如使人之遠見在百年前，能預察紐約人口之多與其周圍之廣，則此空費無數之金錢勞力，與無遠見之失誤，皆可避去。」（建國方略物質建設第二計劃第一部）

「新建之廣州市，應跨有黃埔與佛山，而界之以車賣砲台及沙面水路。此水以東一段地方，應發展之以爲商業地段。其西一段，則以爲工廠地段。此工廠一區，又應開小運河，以與花地佛山水路通連，則每一工廠均可得廉價運送之便利也。在商業地段，應副之以應潮高下之碼頭與現代之設備及倉庫……廣州附近景物，特爲美麗動人，若以建一花園都市，加以悅目之林園，真可謂理想之位置也。」（建國方略物質建設第三計劃第一部）

4. 林地礦地及水力政策之要點

林地以其收益遲緩，關係於防災水利者甚鉅，如由私人經營，或爲能力所不許，或爲注意所不及，皆非所宜。故總理於地方自治開始實行法有云：

「其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理開墾之。」

「要能夠防水災，便先要造森林，有了森林，便可以免去全國之水禍。我們講到了種植全國森林的問題，歸到結果，還是要靠國家來經營。要國家來經營，這個問題纔容易成功。」（民生主義第三講）

礦地之利用方法，爲採取而非培植，其利用之規模極大，而其關係於國防與民生者甚鉅，故礦地亦以公有公營爲合宜。惟如礦地之範圍較狹，或爲政府所不能辦者，仍得暫許由私人經營，但須受政府之監督與限制。（參考建國方略物質建設第六計劃第一部及第六部）

水爲自由財物，其供給無窮，然在特殊環境之下，則易爲妨礙生存之專利品。且水力水利之經營，亦非私人能力所能勝任，故水力亦如林地與礦地，皆以公有公營爲合宜。地方自治開始實行法有云：「凡山林沼澤水利礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。」卽此意也。

關於林地礦地水利之利用，建國方略物質建設中，規定甚詳，容俟另編，分別敘述，茲暫從略。

二 國民政府之土地法

民國十一年，總理於廣州以大元帥名義公布土地稅法，規定申報地價與地價稅率兩事。革命政府之土地法規，實以此爲嚆矢。十二年間又經土地專家德人單維廉氏擬定土地登記測量及徵稅條例，由廣東省政府核定施行。十七年國民政府成立五院制，立法院長胡漢民氏卽行指定委員五人，根據總理遺教及中央政治會議之土地原則，起草土地法，歷時一年半，始告完竣。於十九年六月三十日，經國民政府明令公布。嗣又於二十四年四月五日，公佈土地法施行法，復於二十五年二月二十二日，明令規定土地法及土地法施行法，自二十五年三月一日起施行。此爲土地法頒行經過之大概情形也。

土地法共分總則、土地登記、土地使用、土地稅、與土地徵收五編，都三百九十七條。茲將其主要內容略述於左：

1. 地政機關

地政機關分爲中央地政機關及地方地政機關。中央地政機關，於國民政府所在地設立之，直轄於行政院，對於地方地政機關有監督指揮之職權。地方地政機關又分爲省地政機關及市縣地政機關。（土地法等二十六條及第二十七條）

中央地政機關現今尙未獨立設置，由內政部地政司掌理之。省地政機關爲地政廳，在未成立以前，如已有專管地政機關，一律稱爲省地政局，直隸於行政院之市亦如之。省市未設專管地政機關者，省由民政廳設科辦理，市由財政局設科辦理。普通市縣地政機關爲市地政局或縣地政局，在未成立以前，暫由他局兼辦。如事實上各縣無局之設置者，由縣政府辦理。（土地法施行法第七條第八條，各省市地政施行程序大綱第二條至第六條）

土地裁判所爲土地權利爭執事件之審判機關，分中央與市縣兩級，其組織法尙待規定。（土地法第三十條及第三十一條）

2. 土地所有權

土地私有權，至近代已漸消失其絕對性。前於第三章各國土地政策中已略論及。土地法以平

均地權爲原則，對於土地私有權之內容，如使用權、收益權、處分權等，均有詳密之限制。其於第一編總則中，亦有大體之規定。而於第七條之規定，尤饒有特殊之意義。原文云：

「中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體，其經人民依法取得私有權者，爲私有土地，但附着於土地之礦，不因取得土地所有權而受影響。」

土地法起草委員吳尚鷹氏對於該條之意義解釋云：

「我國對於解決土地問題所持之最高原則爲平均地權。其意在使全國人民對於使用土地之機會，及對於土地非因施以勞力資本所發生之利益，有同等享受之權。所謂中華民國領土內之土地屬於國民全體者，當爲平均地權之根據，其用意至爲深遠。但同時仍可依法取得私有土地，於保全私有土地制度之下，爲求平均地權之實現。既可省卻劇烈之反應，而實際上可收平均地權之效。至關於土地私有權，影響及於附着礦物，乃根據建國大綱第十一條所訂之規定也。」（吳尚鷹土地問題與土地法）

土地私有權除上述規定外，尚須受下列各項之限制：

甲、凡可通運之水道，天然形成而爲公共需用之湖澤，公共交通道路，鑛泉地，瀑布地，公共需用之天然水源地，名勝古蹟，市鎮區域之水道湖澤，其沿岸相當限度內之公有土地以及其他法令禁止私有之土地，一律不得私有。（土地法第八條）

乙、地方政府對於私有土地，得斟酌地方需要，土地種類及土地性質，經中央地政機關核定後，分別限制個人或團體所有地面積之最高額。超過此種最高額之私有地，由地政機關規定辦法，限令於一定期間內，將額外土地劃分出賣。如不依期出賣，地方政府得依法徵收之。（土地法第十四條及第十五條）

丙、國民政府對於私有土地所有權之移轉設定負擔或租賃，認爲有妨害國家政策者得制止之。（土地法第十六條）

丁、凡農地、林地、牧地、漁地、鹽地、鑛地、及要塞軍備區域及領域邊境之土地，無論公有地或私有地，不得移轉設定負擔，或租賃與外國人。（土地法第十七條）

其他如土地增值稅之徵收，地租之減免，土地使用或不使用之限制以及土地之征收均係促

進土地所有權社會化之辦法。

3. 土地測量與登記

土地測量爲實施一切土地行政之先決條件。諸凡土地調查、土地登記、土地整理、土地利用之設計，私有地面積之限制與調整，地價之征收等，必須先將土地之面積與性質，精密測定，而後始可以着手進行。故土地法規定土地測量，分爲地籍測量與地質探驗，其實施計劃與測驗方法，由中央地政機關定之，而由主管機關執行。凡未經地籍測量之土地，不得爲所有權之登記。（土地法第二十一條第二十三條及第二十四條）

土地測量既竣，即須辦理土地登記，土地登記之意義有二：一在明瞭土地之客觀狀況，如名稱、地位、面積、用途、價值、四隣土地狀況，定着物情形等，即本法所稱土地標示事項之登記。一在明瞭土地之主觀狀態，如所有權或其他權利屬於何人之記載，即本法所稱權利事項之登記。至其目的，一方面固在土地權利之確定，而同時亦即爲實施土地政策之準備也。

各國土地登記制度，有採取德國法系主義者，有採取法國法系主義者，至近世則多採用托崙

斯制度。托崙斯制度肇始於澳洲。當一八五七年，托崙斯爵士(Sir Robert Torrens)在南澳洲提出一土地登記法案，稱爲不動產法，經議會通過，遂告成立。此制之精神，與德國法系相近。該法規定土地登記局對於初次土地權利之聲請，派員作實地之審核，並測定土地之面積，估定土地及其附着物之價值，如確無異議爭執時，即依物的編成主義記入於登記簿，並將權利書交付於所有權人。登記既竣，此項權利，即爲確定，無論何人，不能抗爭。惟如於登記完畢以後，發現錯誤，查明登記之權利，確非屬於登記人應享有者，其原應享有此權之人，亦不能因此而推翻已登記之效力。爲補救此種錯誤計，不得不由國家對於原應享有權利人，負擔損害賠償之責任。此項賠償金，即由平時登記費收入項下，提出一部專款儲存，以備應用。土地權利依此登記確定以後，此後如有移轉變更情事，祇須由權利關係人向登記機關申請將登記之事項，爲相當之更改，及換給相當之登記證書，即可了事。

托崙斯制對於土地登記，有權利確定移轉便利之兩大優點，故各國多採用之。本法亦採托崙斯制之精神。如第三十六條規定依本法所爲之登記，有絕對效力。第三十九條至第四十一條規定，

因登記錯誤洩漏或虛偽致受損害者，由地政機關負損害賠償之責任，但證明其原因應歸責於受損害人時，不在此限。地政機關應於所收登記費中提存百分之二十，作為登記儲金，專備賠償之用。如請求賠償為地政機關所拒絕時，受損害人得向法院起訴，皆係此種精神之表現。

凡關於土地所有權、地上權、永佃權、地役權、典權、抵押權之取得、設定、移轉、變更，或消滅，無論公有地或私有地，均應依法登記。（土地法第三十三條）登記之次序以所有權為先，其他權利，除法律別有規定外，均依登記之先後。（土地法第三十七條及第四十四條）所有權之登記，以第一次最為審慎。凡聲請為第一次所有權之登記時，應提出聲請書，土地他項權利清摺契據及其他關係文件，由契據專員就土地標示，所有權來歷，所有權以外之權利關係，及保證書等，為詳細實地之審核，作審查報告書。地政機關應於接到報告書三日內，以登報及揭示之方法公告六個月，并同時以書面通知權利關係人。如公告期滿後，無異議爭執之土地，即為所有權之登記，並依次為所有權以外權利之登記，同時分別發給土地所有權狀，及他項權利證明書。（土地法第八十九條第九十條第九十五條第九十六條第九十九條第一百條第一百零三條）自第一次所有權登記確定後，此

後如有變更移轉消滅等情事，祇須經過形式之審查。手續異常簡單。

至登記簿之編制，以土地權之客體爲標準，規定一宗土地，應備一份用紙，分爲登記號數欄、區段號數欄、土地標示部、所有權部，及他項權利部，並置備索引簿，共有人名簿，登記總圖，分區圖及分段圖，以備稽考。（土地法第四十七條第四十九條第五十條）凡此規定，亦係師承托崙斯制實質審查主義，及物的編成主義之意也。

4. 土地使用

以勞力資本之投施爲土地利用者，謂之土地使用。其使用方法，以扶植自耕農及自行使用人爲原則。（土地法第一百四十一條及中華民國憲法草案第一百二十條）土地得就國家經濟政策，地方需要情形及其所能供使用之情形，編爲各種使用地，如農地、林地、牧地、漁地、鹽地、礦地等之生產用地，以及建築物用地，交通用地，業務用地等類，使各盡其利。此項使用地之編定及變更權在於主管地政機關，公布權在於地方政府，而最高變更權，則在國民政府。良以土地之利用，關係國計民生甚鉅，非由國家統籌全局，不能收酌盈濟虛之效。（參考土地法第一百四十二條至第一百四十

六條）土地利用面積之分碎，爲我國目前土地使用之重大病癥，故地政機關應爲之重劃改正，并規定使用地之最小面積，使不得再行分割。（參考土地法第十八條至第二十條第一百四十七條及第二百十一條至第二百二十六條）

市地使用之需要限制，較之其他各種土地，尤爲迫切。故在都市設計時，必須將市地劃分爲若干區域，如工業區商業區行政區住宅區等，再就各區性質，分別加以限制。土地法規定市地分爲限制使用區及自由使用區兩種，在限制使用區內，對於土地及建築之使用，房屋建築線，建築物之高度層數及形式，建築物之深度及寬度，以及建築物所占土地面積與應留餘地等，在市設計時，均須分別加以規定。自由使用區之土地及建築物，其用途雖不受限制，然關於其他建築上之規定，仍須遵守辦理。（土地法第一百四十八條至第一百五十條）對於市中空地，除留爲將來供同一事業之使用，或花園草場運動場而經改良者外，均應斟酌需要情形，限制二年以上之期限，使之建築，否則得由需用土地人請求徵收，以期促進利用。（土地法第一百五十五條及第一百五十八條）住宅問題爲近代都市之嚴重問題，故土地法亦有相當救濟之辦法。凡市內房屋應以房屋總數百分

之二爲準備房屋。如準備房屋不及百分之一，繼續六個月時，應即規定房屋標準租金，減免新建築房屋之稅款，及建築市民住宅，以資救濟。（土地法第一百六十一條及第一百六十二條）

農地使用原以扶植自耕農爲原則，惟以佃租制度未經消滅以前，對於佃農不得不先加以充分之保護，以期減少田主之剝削。土地法本此意義，規定地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五。如約定地租不及千分之三百七十五者，仍依其約定。出租人不得預收地租，且不得收取押租。（土地法第一百七十七條）地租分定期及不定期兩種。定期地租，如期滿出租人不自耕種時，承租人仍得繼續耕作。不定期之地租，除非承租人死亡而無繼承人，承租人自行拋棄耕作權利，出租人收回自耕或有其他法定原因時，出租人不得任意撤佃。縱使出租人收回自耕，如於一年內再出租時，原承租人得以原租用條件承租。（土地法第一百七十二條第一百八十條及第一百八十四條）承租人有自由改良土地之權，如能使生產力增加，或耕作便利者，此項改良費用，由出租人償還。（土地法第一百七十六條及第一百八十六條）出租人對於承租人之農具牲畜肥料及其農產物不得行使民法規定之留置權。出租人出賣耕地時，承租人有優先承買權。承租人繼續

耕作十年以上而其出租人爲不在地主時得請求徵收其土地（土地法第一百七十三條第一、七十五條及第一百八十五條）惟承租人須以自行耕作爲條件，若轉租他人耕種，雖經出租人承諾，亦所不許。蓋所以防止轉租人之中間剝削，而使耕地避免商品化之危險也。（土地法第一百七十四條）

對於荒地之使用，其屬於私有者，由主管地政機關限期開墾，如逾期而不墾耕者，得由土地需用人呈請徵收之。（土地法第二百零八條）其屬於公有者，由地政機關分割地段，定期招墾，其辦法有領墾與代墾兩種。所謂領墾者，由十口以下之農戶及三個以上農戶共同經營之合作社承墾。承墾地之單位而積額，以其收穫足供十口之農戶生活或可能自耕之限度爲標準。凡一農戶之承墾地，以一單位爲限，惟農業合作社，得於額外加領二分之一，作爲準備地，荒地一俟墾竣，承墾人即可無償取得永久耕作權。承墾人每年應向國家繳納正產物稅百分十五之地租，惟自取得耕作權之日起，得享免租五年之權利。所謂代墾者，以荒地須有大規模之組織始能開墾者爲限，其領地人先行代付墾價，將地轉爲分配於農民，使得資以耕作。惟代墾人祇得向農民分期取還代付款項之

本息，其土地耕作權，仍由承墾人於墾竣時無償取得。凡此規定，皆所以為國家佃農之創設也。（參考土地法第一百八十八條至第二百零七條）

5. 土地稅

土地稅之徵收，為平均地權之重要手段，自應嚴密規定，以利施行。惟徵收地稅，須先釐定價，使有所據。依照總理之意見，地價以由地主自行申報為最便利。土地法則于申報地價之外，另定估定地價，以為補充。地價之估定，先由地政機關劃分地價區，參照最近市價，或其申報地價，或參照其最近市價及申報地價為總平均計算，以其計算所得。呈請市縣政府審核後轉送市縣人民代表機關議決，依法公告，是謂標準地價。標準地價經公告程序不發生異議，或發生異議經主管地政機關決定，或公斷決定者，為估定地價。惟地價之申報或估定，須與土地改良物分別計算。地價須五年從新估定一次，如地價遇有重大變更時，得隨時重估。（參考土地法第二百二十九條第二百三十九條至第二百五十七條及土地法施行法第六十六條）

土地稅分地價稅及土地增值稅兩種。地價稅依照估定地價按年徵收，其稅率規定如左：

甲、市改良地千分之十至二十。

乙、市未改良地千分之十五至三十。

丙、市荒地千分之三十至一百。

丁、鄉改良地千分之十。

戊、鄉未改良地千分之十二至十五。

己、鄉荒地千分之十五至一百。

土地增值稅以超過申報地價之土地增值實數額計算，於土地所有權移轉，或於十五年屆滿，土地無移轉時徵收之。惟鄉地自住地及自耕地之所有權人于十五年屆滿無移轉時，不在徵收之列。土地增值稅之總數額內，市地原地價數額百分之十五，鄉地百分之二十，視爲勞力資本投施之結果，不予徵稅。其超過部分應徵之稅率規定如左：

甲、土地增值之實數額，爲其原地價數額百分之五十以內者，徵收其增值實數額百分之二十。

乙、超過百分之五十者，除依前款徵收外，就其超過百分之五十部份，徵收百分之四十。

丙、超過百分之一百者，除依前款徵收外，就其超過百分之一百部份，徵收百分之六十。

丁、超過百分之二百者，除依前款徵收外，就其超過百分之二百部份，徵收百分之八十。

戊、超過百分之三百者，除依前款徵收外，就其超過百分之三百部份，完全徵收。（參考土地法

第二百八十三條至第二百九十七條第三百零三條至第三百一十條）

土地改良物本以不徵稅爲原則，惟爲現實之財政關係，不得不稍加徵取，以爲過渡。市地改良物得照其估定價額按年徵稅，惟其最高稅率，以不超過千分之五爲限。鄉地之改良物則不得徵稅，至市地之農作改良物，亦得由地方政府免予徵稅。（土地法第三百一十一條至第三百十六條）

爲減少不勞而獲之取得，防止大地主發生起見，對於不在地主，另行徵稅。不在地主之土地，除土地改良物外，得由主管地政機關，按其所納地價稅，遞年增進至應納稅率之一倍爲止。至土地增值稅亦係加倍徵收，惟以不超過其增值實數全額爲限。（參考土地法第三百二十九條至第三百三十四條）

凡市地鄉地所有權人之自住地及自耕地，於其自住自耕期內，得享受減免地價稅二成之權。

利。又公有土地學校及學術機關，公園，公共體育場，農林試驗場，公共醫院，慈善機關，公共墳場，不以營利爲目的之公益事業，以及森林等用地，得由中央地政機關呈准國民政府酌予免稅或減稅。如因地方發生災難，或有調劑社會經濟之必要時，亦得由中央地政機關，就關係區內之土地，於災難或調劑期中，呈請國民政府予以減稅或免稅之救濟。（土地法第二百九十七條第三百二十七條及第三百二十八條）

6. 土地徵收

照價收買，原爲平均地權之重要方法，故國家遇有辦理公共事業或調整土地使用之必要時，自得隨時徵收私有土地。土地法規定，凡因實施國家經濟政策，調劑耕地，辦理國防軍備，交通事業，公共衛生，改良市鄉，公用事業，公安事業，國營事業，政府機關地方自治機關及其他公共建築，教育學術及慈善事業以及其他以公共利益爲目的之事業，其所需用之土地，皆得依法徵收。徵收土地，先由土地需用人與土地所有人協商，如協商不成，或不能爲直接協訂者，始得分別聲請行政院或省政府核准行之。被徵收之土地，應予以相當之補償金。補償金之計算，如其土地所有權已登記

而未轉賣者，依照申報地價之數額；其已轉賣者，則依已登記最後轉賣之數額；如未經依法申報地價者，則由地政機關估定之。如此規定，國家固可藉此逐漸實施土地國有化之政策，而被徵收土地之所有權人，亦無損害之可言，此亦蓋係和平漸進政策之表現也。（參考土地法第三百三十五條至第三百八十七條）

三 浙江省之二五減租

1, 減租條例頒行之經過

民國十五年中國國民黨中央委員各省各特別區各特別市海外總支部代表聯席會議議決。關於農民政綱第一項規定減輕佃農田租百分之二十五，二五減租之議，以此爲始。此議既定，即由廣東省農民協會執行。湘鄂兩省，亦隨北伐之進展，相繼施行，然行之未久，均告停頓。江蘇廣西兩省雖經頒布減租條例，顧其實施程度如何，世人尙難明悉。其中實行不懈，始終一貫者，則惟浙江一省而已。

十六年秋，中央執行委員兼浙江省黨部特派員沈定一氏，草擬浙江省佃農繳租實施條例，提交浙江省黨部臨時執行委員會討論決定後，於十一月四日，由省黨部省政府聯席會議議決公布施行。又另頒浙江省本年佃農糾紛仲裁委員會暫行仲裁條例，以爲處理佃業糾紛事件之依據。此爲第一次之正式減租法規。翌年省黨部與省政府加以修正，改爲浙江省十七年佃農繳租條例，浙江省佃業理事局暫行章程，於七月二十六日議決頒行。至十八年，省政府以二五減租辦法，自試辦以來，糾紛迭起，佃業雙方均受其害爲詞，單獨決議自十八年起暫行取消。省黨部方面力主維持，不予同意，雙方爭執甚烈，難以解決。中央乃派戴委員季陶，召集黨政雙方負責人，詳細討論。另訂浙江省佃農二五減租暫行辦法，浙江省佃農二五減租暫行辦法施行細則，及浙江省佃業爭議處理暫行辦法，繼續施行。嗣以暫行辦法規定手續過繁，又經黨政雙方於二十一年七月將原辦法及施行細則修正，冠以修正字樣，並將浙江省佃業爭議處理暫行辦法廢止。二十三年一月，又頒浙江省佃業訂立佃租契約規則以爲補充。此爲浙江省二五減租條例頒行經過之大概也。

2. 歷次減租辦法之要點

甲、繳租之原則

子、十六年規定之原則

- a. 定正產全收百分之五十，爲最高租額。
- b. 佃農依最高租額減百分之二十五繳租。
- c. 無論任何租額，向例業主之實收數量，有低於本原則所規定，或適合於本原則所規定者，均依向例；其有高於本原則所規定者，必須遵照本原則。
- d. 副產物之收入爲佃農所有。（浙江省佃農繳租實施條例第一條第一二三款及第

三條第一款）

丑、十七年規定之原則，與十六年所定者相同，惟規定如有大租小租之分者，由佃業理事局鄉區辦事處斟酌當地情形辦理之。（浙江省十七年佃農繳租章程第一條第一二三五等款）

寅、十八年規定之原則

a. 土地收穫，除副產物應全歸佃農所有外，由佃業雙方，就各該田畝情形以常年正產全收穫量百分之三七·五為繳租額。

b. 有大租小租之分者，其分配比例，斟酌當地向來習慣辦理，但兩租之和，不得超過正產收穫百分之三七·五。

c. 向例租額如在百分之三七·五以下者，仍照原租額訂約，不得任意增減。（浙江省佃農二五減租暫行辦法第二條第三條）

卯、二十一年規定原則

a. 凡新成立之租佃契約，其繳租額應以該田地常年正產全收穫量百分之三七·五為標準，其副產應全歸佃農所有。

b. 在本辦法公布前，已有存在之租佃關係，其繳租額，暫照民國十六年以前正產舊租額減去百分之二十五為繳租標準，其已依十八年頒布之浙江省佃農二五減租暫行辦法，訂定新租約者照新租約收租。

c. 凡向有小租之田地，其大租小租之分配，依當地向來習慣辦理，但大租小租應各依舊租額減去百分之二十五。（修正浙江省佃農二五減租暫行辦法第一條第二條第三條）

乙、收穫量之估定與歉收之辦法

子、十六年之規定

a. 正產全收之估定，依各該鄉村同一地質一般收穫量爲全收標準，其因勤工加料，而特殊豐收者，或因怠工歉收者，均依此標準爲繳租數量之根據，由當地農民協會與黨部并通知業主議決公布之。未曾組織農民協會之鄉村，則由該鄉村農人推出代表，在黨的指導之下，并通知業主公布之。

b. 同一鄉村之內，其因天災蟲害，而特別歉收之田畝，得業主諒解而自動的主張減免者不論，若有起爭議者，由仲裁者決定之。（浙江省佃農繳租實施條例第一條第四款）

丑、十七年之規定

a. 正產全收量之估定，依各該鄉村同一地質一般收穫量爲全收標準。其有勤工加料，

而特殊豐收者，或因怠工而歉收者，均依此標準爲繳租數量之根據。估定之方法，由佃業理事局、鄉區辦事處、會同當地黨部、農民協會，及街村委員會議決，呈報縣佃業理事局，核准公布之。未曾組織農民協會之鄉村，則由該鄉村農民推舉代表參加會議。

b. 如因天災蟲害，而特別歉收之田畝，依照歉收情形，由佃業理事局鄉村區辦事處會同當地黨部、農民協會，及街村委員會議決減收或免收。（浙江省十七年佃農繳租章程第一條第四款第六款）

寅、十八年之規定

a. 依照減租規定之繳租額，由佃業雙方，就各該田畝情形，自行約定新租約，新租約分爲四聯，第一第二兩聯，由佃業雙方分執，第三第四兩聯，由縣政府及村里委員會，分別存案。

b. 向有租約而繳租額在百分之三七·五以下者，由佃業雙方同至村里委員會，加蓋驗訖戳記，錄案備查。如原繳租額，在百分之三七·五以上者，應減至百分之三七·五加蓋戳記錄案備查，其效力與新租約等。

c. 遇有水旱風蟲等災害時，依左列各款辦理：

(1) 顆粒無收者，應由佃農通知業主，及村里委員會，臨田勘明屬實，全數免租。

(2) 收成歉薄者，應由佃農與業主協議，照新租約租額酌量減繳。協議不妥時，應由佃農定期請村里委員會，及業主臨田勘明，就實收數量，依照新租約租額百分數分配。

(3) 業主接收通知，屆時不到者，由佃農請村里委員會臨田勘明，確係顆粒無收者，全數免租，如係收成歉薄者，依照前款辦理，將應行分繳業主之數，知照業主收取，并須轉報縣政府備案。（浙江省佃農二五減租暫行辦法第二條第四條第九條）

卯、二十一年之規定

a. 新成立之租田契約，應由佃業雙方協訂，各執一紙，約內須載明法定之繳租額。

b. 依照民國十六年以前，佃業雙方所約定之繳租額，而減去百分之二十五，有租約或租簿者，依租約或租簿所載之繳租額。如租約或租簿所載含有虛額，高於實際繳租額者，依實際繳租額。

c. 遇有荒歉年歲，如該地全無收穫，或收穫在二成以下時，應全部免租。如收成歉薄時，依當地向來繳租習慣辦理。（修正浙江省佃農二五減租暫行辦法第四條及修正浙江省佃農二五減租暫行辦法施行細則第三條第四條）

丙、處理佃業關係事件之機關

子、十六年之規定

- a. 鄉村農民協會，與區分黨部及地方行政人員為處理佃業糾紛之初級仲裁者。
- b. 縣黨部與縣政府為處理佃業之高級仲裁者。

c. 省黨部與省政府為處理佃業糾紛之最後仲裁者。（浙江省佃業繳租實施條例第三條第三款）

丑、十七年之規定

a. 省設省佃業理事局，直轄於省政府，設委員五人，由省黨部、省政府各推二人，省農民協會選派一人充任之，并由委員公推一人為常務委員。

b. 縣設縣佃業理事局，直轄於縣政府，設委員五人，由縣黨部縣政府各推二人，縣農民協會選派一人充任之，並由委員公推一人爲常務委員，其無農民協會之地方，由黨部政府共同聘請熟悉農民情形者一人擔任之。

c. 縣佃業理事局得斟酌各鄉情形，設鄉區辦事處四所至十所，每處設委員三人，由縣佃業理事局派充之。（浙江省佃業理局章程第二條第三條第四條）

寅、十八年之規定

a. 佃業雙方因協定新租約及繳租撤佃而發生爭議時，由村里委員會調處之，其未設村里委員會之區域，得由縣佃業仲裁委員會，遴派該區域之公正人民代爲執行職權。

b. 調處不協，由縣佃業仲裁委員會裁決之。縣佃業仲裁委員會，置委員五人，由縣黨部縣政府，各派代表二人，及地方法院，縣法院院長，或承審員充任之。

c. 如再不協，由省佃業仲裁委員會覆決之。省佃業仲裁委員會爲佃業爭議之最後裁決機關，置委員五人，由省黨部省政府，各派代表二人，及高等法院院長充任之。（浙江省佃

農二五減租暫行辦法第六條、浙江省佃業二五減租暫行辦法施行細則第二十四條及浙江省佃業爭議處理暫行辦法第十五條第十六條）

卯二十一年之規定

a. 佃業雙方如因繳租撤佃或協訂租約而發生爭議時，應依區鄉鎮坊調解委員會權限規程及民事調解法先行調解。

b. 如調解不協，依法聲請司法機關處理。（修正浙江省佃業二五減租暫行辦法第十條）

3. 歷次減租辦法之比較

歷次之減租辦法，大體均能一貫相循，惟二十一年之修正，出入較大。茲將重要各點比較如次：

甲、自繳租之原則而言：十六年十七年均以正產全收百分之五十為最高繳租額，而依此最高繳租額減去百分之二十五，為佃農之繳租額，其向來繳租額低於此規定者，仍如其舊。十八年以正產全收百分之三七·五為繳租額，實際雖無所異，而計算確較簡易。二十一年在原則上雖

仍維持十八年之規定，惟以欲遷就事實之故，乃開一變例，即未立新約者，均依十六年以前最後之約定，減去百分之二十五，以爲繳租標準。其有大租小租之分者，亦各依其舊額，各減百分之二十五，此與十八年規定大租小租之和，不得超過正產全收百分之三七·五者，亦異其趣。夫減租之原旨，在於抑止貪狠之田主，對於良善之地主，在目前階段上，仍應予以相當之保障。故原定租額，如在減租標準以下者，不再加以減少，以示善惡之有別。今既一律減租，徒使狡黠者獲非分之利益，而馴良者反罹意外之損失。據陳正謨氏調查浙江省五百二十三處田租之物租率，平均數爲四二·四四，第四分位數，爲三一·九一，第三四分位數，爲五一·八三。繳租額爲三七·五者有六十三處，在百分之三七·五以下者，有二百十八處，超過百分之三七·五者，有二百四十二處。繳額之最低者，爲百分之七·五至十一·五，最高額爲百分之七七·五至八二·五。（陳正謨中國各省的地租第三十四表）以繳租額之最高額與最低額相差如是之巨，超出或低於減租標準者，又如是之衆，而一律予以百分之二十五之減租，其是否合於公允之原則，不言可喻。至大租小租制之存在，無異加重佃農之雙層負擔，似與土地法第一百七十四條禁止轉租之規定亦有未

合。

乙、就收穫量之估定而言：十六年十七年之規定，每年由各關係機關會同辦理，分別規定。此爲實施減租最感困難之點，一切糾紛爭執，亦往往由此而起，十八年改定佃業雙方依照減租標準，自訂新約，如遇歉收，再行協議減免。此項辦法較前簡易良多，如能切實執行，自可一勞永逸。無如業主方面，多存觀望之意，以爲減租辦法，係暫時而非永久，假令減租一旦取銷，則今日之訂約，無異作繭自縛，故多藉詞延宕，且以抗賦手段爲恫脅。當局有鑒於此，乃有二十一年變例之規定。殊不知變例一開，減租之精神，喪失殆盡。夫減租之施行，僅爲平均地權之起點。如當局不能革命令之精神，竟取有效之辦法，而爲地主之抗賦運動所屈服，則今後對於平均地權之逐步實施，將不啻自造障礙而無事可爲矣。

丙、就處理之機關而言，十六年十七年均由黨政機關及農民協會代表會同組織，而以省處理機關爲最後之裁決機關。十八年則以法院代替農民協會，其組織仍無變動。至二十一年，以爲佃業機關，純係民事性質，乃改由法院處理。此種變更之意義，在表面觀之，或以爲係促進法治之

表現。而在實際上，法院處理之程序，原屬迂緩，益以人少事繁，勢難免於積壓。一案經年不決，則佃農早已破產，故土地法規定另設土地裁判所，以求程序之簡易，確有至理存焉。

4. 實行減租之影響

浙江自實行減租以來，迄今已九年矣。其結果如何，殊有注意之價值。據曾直接處理省佃業事件之蔡斌咸氏云：

「就我們合理之推測，如不被第三者從中漁利，佃農決不致沒有利益。我們從普遍實施減租之地方所發現兩樁較重大的事實來看：一是業主的紛紛撤佃，一是田價低落。前者是證明業主之懷恨減租。無法推翻，出此毒辣手段；後者證明業主受減租的損失，不惜脫售田地。甚至田價低落，與減租實行與否，發生連繫，如二十一年謠傳取銷二五減租，田價大有步漲之勢，可見減租的影響了。」（浙江省建設月刊第七卷第八期，蔡斌咸由二五減租到耕者有其田）

浙江高等法院院長鄭文禮氏爲佃業仲裁委員之一，曾於二十年八月十五日，在浙江省黨部紀念週報告云：

一本省自實行二五減租以來其對於經濟上之影響究屬如何就管見所知

其一、佃農因受減租之利益，生活自可較裕，因而增加其力田之興味，施肥之資本，以求生產量之增加。

其二、因減租之結果，平時席豐履厚之大業主，其收益雖屬減少，其影響於生活猶鮮，若平時特地租之中小業主，其生活必較困難，而尤以老弱孤孀之業主更甚。

其三、業主因減租後收益減少，利息甚微，多願將田地出售，轉而投資於工商事業，因此一般地價低落。

其四、業主因田租收益減少，而租稅負擔加重，而狡黠者，遂以此為藉口，而拖欠田賦，尤以杭嘉湖一帶，慣不完糧之豪紳為最著。年來田賦歲收之短絀，此亦或為重要原因之一。〔浙江省黨部編二五減租法規及其他〕

中央政治學校地政學院研究員洪瑞堅，曾赴浙江調查減租狀況。著有浙江二五減租問題一書。據洪氏發表其調查經過之觀感，以為減租之結果約有數項：

甲、佃農收入增加。

乙、信仰本黨。

丙、農民覺悟。

丁、地價低落。

戊、業佃關係惡化。

己、土地之利用減退。（參考沈松林在浙江農學院講演浙江二五減租問題檢討）

以上之觀察，其結論雖間有不同，然減租之結果，使佃農收入增加，地價普遍之跌落，則為顯著之事實。當局果能利用此種優良之時機，而予佃農以經濟之援助，則耕者有其田之目的，不難逐漸實現也。

四 豫鄂皖贛四省之土地處理辦法

豫鄂皖贛四省之赤區次第收復以後，一切善後問題，亟待解決，而尤以土地問題最為迫切。當

時對於解決土地問題之主張，舉其要者而言，約有三項：

1. 主張乘此土地所有權糾紛動搖之際，一律將土地收歸國有，再行分配。
2. 主張由各省政府發行公債，收買土地，重定分配辦法。
3. 主張由國家給價收買，分與人民耕種。

豫皖鄂三省剿匪總司令部，對於上列各項主張，認為或與國情所不許，或為事實所難能，然其原意要亦不可厚非，乃略跡象而取精神，以土地法為最高原則，就事實之需要，於二十一年十月，制定各省農村土地處理條例，屯田條例，各省農村金融緊急救濟條例，各省農村合作社條例以及各種合作社模範章程等，先後施行。茲將各項條例之要點，略述如左：

1. 土地處理機關

凡赤區實行分田之縣或鄉鎮，於收復後，設立農村興復委員會。委員會分為縣區及鄉鎮三級，其組織規定如下：

甲、縣農村興復委員會，以縣長秘書科長及各區代表一人為委員，縣長為主席。

乙、區農村興復委員會，以區長及各鄉鎮代表一人爲委員，區長爲主席。
丙、鄉或鎮興復委員會，由縣政府選聘該鄉或鎮之有正當職業，素孚衆望者五人至七人爲委員，互推一人爲主席。

各級委員會之職務如下：

- 甲、關於土地及其他不動產所有權之爭執事項。
- 乙、關於被毀壞之經界整理事項。
- 丙、關於所有權未確定及無主土地之代行管理，或官有荒地之管理事項。
- 丁、關於土地耕佃之分配事項。
- 戊、關於田租之決定事項。
- 己、關於提倡農村合作社事項。
- 庚、關於準備徵收地稅事項。
- 辛、關於農民債務清理事項。

凡非赤區之各縣，爲謀農村經濟之健全起見，亦得組織農村委員會，辦理前列戊、己、庚各項事務。

農村興復委員會，及農村委員會，係一種過渡之組織，其主要職務，在指導各區域內之自耕農佃農業主共同組織農村利用合作社。一俟利用合作社成立後，委員會應將所管理之土地，農產物及田租賃金移交合作社管理。委員會之職務完成後，無設立之必要時，省縣政府得隨時撤銷之。（參考各省農村土地處理條例第二條至第十條及第六十四條。）

2. 土地所有權之整理及限制

赤區分散之土地，約有四種：一爲有契據有經界者，二爲有契據無經界者，三爲無契據有經界者，四爲無契據且無經界者。其有契據者由業主提出契據，經鄉鎮農村興復委員會，審查屬實後，即予假登記，公告一月，如無異議時，則所有權即爲確定，換給管業證書。其無契據者，由鄉鎮農村興復委員會委員二人以上之保證，出具書狀，經審查屬實後，轉請縣農村興復委員會覆核，公告三月，如無異議時，則所有權即爲確定，亦給予管業證書。凡經核准登記者，徵收登記費地價千分之五，管業

證書一畝以下者，徵收四分，遞次增加，至五十畝以上者，徵收一元。至無經界之土地，則劃爲若干小區，召集區內業主會議，審定界址。如各業主田地散在區內或區外，不便耕作者，得以交換分合之方法，使各個田地集中於一處，以利使用。其因交換分合而受益者，對於受損者，應予以相當之賠償。以上所述，皆爲確定所有權并爲調整耕地而定也。（參考各省農村土地處理條例第十一條至第三十條及條例說明書第二項第三項。）

私有田地，經確定所有權後，卽由鄉鎮農村興復委員會，參酌當地之土壤肥瘠，人口稀密情形，以及業主家庭狀況，限制每一業主所有田地面積之最高額，自一百畝起至二百畝止。在最高額範圍以內之田地，依照普通稅則徵收，其超過最高額以上之土地，除依普通稅徵收外，對於超過部分，依累進稅率加徵所得稅。凡超過最高額五畝以上五十畝以下者，徵收其田租額百分之三，每多加五十畝，卽以三累進，遞增至百分之八十爲止。所有累進稅之收入，不歸國庫，而以之借貸農村合作社，作爲融通農業資金之用。（參考各省農村土地處理條例第四十八條至第五十二條，及條例說明書第六項。）

凡所有權未經確定之土地，或無法判明其業主之土地，以及官有荒地，均由鄉鎮農村興復委員會分別代管或管理之。此類土地不論其管理時間之久暫，均應以計口授田法，分配耕佃，以免荒蕪。

其法先由鄉鎮農村興復委員會，催告所轄鄉鎮之農民，無論為所有權未經確定之業主或自耕農，及原佃戶或共黨分田後之承耕人，均應將所耕田地之畝數，坐落，及其家庭人數，向委員會報告。其無田可耕者，亦應報告其家庭人數，由委員會彙集計算，遞級報告，以為分配耕田之準備。調查既竣，而後由縣農村興復委員會，按照各地土壤之肥瘠，人口稀密，及各區管理田地面積之多寡，規定每人及每戶田地之最大限度，與最小限度，再由鄉鎮農村興復委員會根據本地生活程度及農戶人數，在縣定之限度內，決定農民每人及每戶授田之畝數。惟每人授田之最大限度，不得多過六畝，最小限度，不得少於二畝。每戶不得多於二十畝，少於八畝。授田之次序，亦有規定，首為原佃戶，次為共黨分田以後之承耕者，再次則為本村農民之歸來者。如分配尚有餘田時，則招雇他鄉鎮或他

縣之人代爲耕種。至自耕農及僱人代耕之業主，於其自認業權尙未確定之田地，雖有優先承佃權，但亦不得超過該鄉鎮規定最高限度之一倍。又委員會代行管理之土地，經過三年後，尙無業主時，卽收爲公有，移交利用合作社管理，而合作社仍授佃於爲社員之農民耕種。凡此規定，皆所以促成均耕政策之實現，而使土地漸臻於社會化也。（參考各省農村土地處理條例第三十一條至三十九條及條例說明書第四項）

4. 佃農之保護

考各國對於佃農保護之立法，其原則有三：一曰減輕田租，二曰鞏固田權，三曰實行賠償制度。我國土地法本此三項原則，規定頗爲詳盡。各省農村土地處理條例所採之方針，亦復類是。茲特分述如下：

甲、減輕田租

查土地法規定地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五。本條則以爲我國幅員太廣，情形複雜，如規定太過硬性，難免有扞格之虞。故田租之繳納，由鄉鎮農村與復委員會查明

各地之風俗習慣，酌量規定租額，惟以必須低減於原定租額爲要件。租額決定以後，業主不得以任何理由，再行增加。如佃戶因天災地變致農產減少或全無收穫時，得向業主或鄉鎮農村興復委員會，請求減租或免租。因此而起之爭執事件，則由各級農村興復委員會，遞次調解之。

乙、鞏固佃權

凡土地所有權未經確定之業主，於其業權既確定之後，收回自管時，對於鄉鎮農村興復委員會所授佃之佃戶，及其承佃之畝數，不得任意變更。佃農對於承田地，非有荒廢耕作或沾染惡劣嗜好之情形，業主或鄉鎮農村興復委員會不得取銷其承佃權。惟業主原無自耕地，而現欲收回自耕者，則不在此例。依計口授佃之承佃人，如家無壯丁，全係老弱婦女者，仍准其僱工代耕，鄉鎮農村興復委員會，不得以此爲拒絕授佃或退佃之理由。

丙、實行賠償制度

業主收回田地自耕時，於佃戶改良之用費，應爲相當之賠償，如因水災衝毀提騰或田地之一部，經佃戶修復者，以改良土地論。（參考各省農村土地處理條例第三十八條第三十九條第四十

二條至第四十七條及條例說明書第五項)

5. 農村金融之調劑

農民之最感痛苦者，莫若資金之缺乏以及高利貸之壓迫，故一方應清理舊債，而同時應即建立金融機關，以爲救濟。關於舊有債務，債權人如能提出債券或原保人之證明，經鄉鎮農村興復委員會，審查確定者，其清償期間，自確定之日起，予以延期二年，所有以前利息，在一年以內者全免，三年以內者免三分之二，但以前之利率及延期之利率，最高不得超過年利一分二釐。農村興復委員會並應於各區指導農民設立信用合作社，以爲融通農業金融機關。信用合作社之基金，以農村興復委員會代管之農產物，田租，賃金，公有田地所收之田租，以及累進所得稅之收入撥充之。在信用合作社未成立以前，得先組織農村合作預備社，以爲過渡。預備社得向各縣農村金融救濟分處，承借款項，轉貸於各該社社員。一俟信用合作社正式成立，預備社即行取銷。（參考各省農村土地處理條例第五十三條至第五十九條條例說明書第七項，及各省農村金融緊急救濟條例第三條第四條）

6. 利用合作社之組織與任務

利用合作社爲各種農村合作社之中心組織，其目的在謀農業生產之增加，農民生活之改善，而以代管社員土地，置辦農業及生活公共之設備，以供社員共同或分別之利用，爲其主要之任務。故利用合作社之性質，爲積極的建設的，其視信用合作社之僅爲活動農村金融及供給運銷兩合作社之僅爲農民直接經營商業者，實有主從之區別。茲將其組織與任務略述如下：

甲、組織

利用合作社，由自耕農佃戶業戶九人以上共同組織之。社員以本國人民年滿二十歲居住合作社區域內有正當職業或具有獨立生活能力，而並未受褫奪公權破產禁治產之宣告，且無惡劣嗜好者爲合格。入社時並須履行左列之手續：

子、業戶社員與社之間訂立田地批承契約。

丑、佃戶社員與社之間，訂立批佃契約。

寅、自耕農社員與社之間訂立自願交社管理及服從指導之契約。

社股金額，至多每股每不得超過二十元，社員最少須認一股，至多不得過二十股。並須認定所認股額五倍之保證金額。社員不論社股多寡，均以一權爲限。

合作社以社員大會爲最高權力機關。由大會選舉理事監事，組織理事會，監事會，分別處理或監督一切社務。此外另設利用評定委員會，以爲輔導機關，由自耕農佃戶業戶社員各選同額人數，及本區利用合作社聯合會技術員一人，鄉鎮長一人，會同理事長組織之，並由理事長爲主席。其職權如左：

子、調查土地並確定等級。

丑、評定土地之產量。

寅、確定各項租額。

卯、決定租戶使用土地之面積與時期。

辰、計劃各種設備之種類與程序。

巳、審查本社與社員訂立之契約。

午、訂定使用規則。

未、指導利用上之方法

申、公斷社員間利用上之糾紛。

酉、決定耕地整理之方法。

戌、協定凶年租額之減免。

亥、評定社員大會及理事會交付事項。

社員對於評定委員會評定之結果，有異議時，得隨時申請監事會審查交回覆議，仍不能解決時，得由監事會召集社員大會處理之。

乙、任務

利用合作社之業務，可分爲主要與次要兩種：

子、主要業務

a. 田地、山林、牧場、苗圃管理及經營。

b. 耕畜、倉庫、耕作用品、灌溉排水用器、病蟲害防除用器、調製用器、農業製造用器等設備及經營。

丑、次要業務

a. 公路、郵政代辦處、醫藥所、守望隊、國術館、農村實用學校、農民教育館、用具製造場等之設立及經營。

b. 房屋、公共會場、托兒所、鄉賢祠、婚喪用器、公用水井、洗澡堂、理髮所、娛樂場、公墓等之設備及經營。

以上兩種業務，在處理之性質上而言，又可分為五項：

子、管理土地

管理土地之事項有四：

a. 執行契約

由社承批業戶之土地，轉佃於佃戶社員。對於自耕農社員之土地，仍由該社員自行耕

種，惟須加以適當之管理與指導。

b. 收付田租

田租租額，由社釐定，佃戶社員交租於社，由社轉付於業主社員。

c. 經收設備費

社員均須繳納設備費，由利用評定委員會，評定各社員之產量，就其產量徵收百分之五以上，以爲設備費用之補助。

d. 收付賦稅

依照江西農業合作社章程之規定，凡業戶與自耕農所負擔之省縣賦稅，由社經收代爲完納。

丑、置辦各項設備

置辦事項之先後，應視財力需要，次第舉辦。設備費之籌措，不外徵取設備費，臨時籌款與向外籌款之三種方法。如設備費一時不用於設備時，得以若干成充作省縣農民銀行之股金，

或發行省縣農民銀行債券之基金。至所設備時所需之人力，應由社員盡量供給，但必要時，得酌予酬金。又聯合數村之設備，其所需經費及設備完成後之徵收使用費問題，由數村之評定委員會共同協議後，再由各該村社員大會，決定辦理。

寅、各項設備之管理及經營

各項設備完成以後，皆由社經營。經營之方式，視其性質，或由社集中經營，或交由社員個人經營。關於經營上之技術事項，由一社或數社聯合聘請專門人才負指導之責。一切設備，除社員大會另有規定外，凡非社員不得使用。惟社員使用時，須遵守使用規則，不得任意行動。

卯、整理耕地

耕地之整理，先由利用評定委員會，詳細設計，再由理事會切實執行，惟在整理以後，對於業戶之權利，仍予以確實之保障及自由變賣之權利。

辰、購置土地

合作社於所屬區域內，得盡量購置田地，山林，牧場等，以爲集中之經營。

利用合作社推行之任務，在使各村農民集中力量，次第完成必要之設備。初由小農各別經營，因共同管理及共同利用，漸進而具備集體農場之形態。次則由社購置本村土地，漸進而抵於共同經營之時期。如共同經營完全實現，則一切農村階級之衝突，悉歸消滅。且於村田盡爲社有之後，社員盡爲佃戶，社爲社員所有，社員耕社田，卽不啻自有其田矣。（參考各省農村合作社條例第二條第十六條第十七條第二十九條第三十條第四十一條第五十六條，農村利用合作社模範章程第三四條第八條第十四條第十七條至第三十條利用評定委員會規則第二條，條例章程說明書第三項及江西農業合作社章程）

7. 屯田之辦法

我國屯田之制，始於西漢，而各代因之。其始則寓農於兵，以兵衛農，繼則化兵爲農，以農養兵。此種生產的國防政策，如能施行得宜，則可兼收守土養民之效。三省總部有鑒及此，特定屯田條例，以爲初步之試驗，其辦法略述如下：

甲、屯田縣區之劃定

凡在赤區或鄰近之各縣，因農民死亡或脅逃過衆，以致土荒蕪，一時不能恢復，或因界畛紊亂過甚，無法整理者，如其荒廢面積超過全縣總耕地面積十分之六者，劃爲屯田縣，其不及十分之六者，得就荒廢之部分，劃爲屯田區。屯田縣區之土地，一律收歸公有，依計口授田法，分配於現役兵士耕種之。惟得就當地情形，酌留耕地面積十分之三至十分之五，歸參加該縣區自衛組織之農民所有。

乙、屯田縣區之組織

屯田縣區之組織，編定十戶爲一甲，以排長充甲長，十甲爲一保，以營連長充保長，十保爲一區，以營團長充區長，屯田縣長或獨立區長以軍師旅長充任之。各級組織，各以軍法遞相部署，層層監督。屯田縣區，除受總司令部直接指揮外，並受所屬省政府及主管廳處之指揮與監督。

丙、計口授田之標準

屯田縣區之長官士兵，一律計口授田，每人至少不得低過四畝，至多不得超過八畝。其有配偶及老弱者，配偶授田與官兵，老弱授田，當官兵二分之一，惟每日不得超過三十畝。官兵授田後，

無配偶者，應設法求配，以期久居。

丁、農村之設備及費用

農村住宅道路水利之設備，耕牛農具種籽肥料之購置，及第一年糧食之供給，由屯由縣區統籌辦理，其用費儘以師旅部用費充之。不足時得呈請總司令部撥款補助。

戊、地稅之徵收

凡墾荒地，免科二年，無主熟地，免科一年。自起徵之日起，每年地稅就農產物百分之二十五徵收之。

己、合作社之組織

爲融通屯田區之軍民感情及利益起見，應積極指導區內居民，組織各種合作社，以期造成利害相關，守望相助之集體組織。

庚、技術訓練及娛樂之設施

屯田縣區，應聘約農林專家，及有農林之實地經驗者，負指導設計一切事業之責，並應於

各區保籌設農業講習所講演會，及娛樂場，以期增進學能，調節精神。

辛、司法程序之更改

凡屯田縣區，不適用普通司法之程序，所有軍民之爭訟事件，先由甲長調解，遞次取決於保長區長，以縣長或獨立區長，為最終之裁決。（參考屯田條例第一條至第十六條及條例說明書）

8. 國營農場之試辦

國民政府軍事委員會行營，為試辦國營農場起見，於二十四年六月頒行國營金水農場組織規則，就湖北省金水流域，組織國營農場。其試辦之成績如何，尙待事實之證明。茲將其規則內容分述如左：

甲、組織

該場直隸於軍事委員會行營，惟關於地方行政事務，仍須與省政府商同辦理。置場長一人，分設總務、經濟、社會、農場、工務五股，每股設股長一人，全場設技術員事務員，各二十人至三十人，

僱員若干人，分別辦理各項事務。

乙、任務

子、關於土地管理事項

- a. 辦理土地測量及登記。
- b. 整理及重劃土地。
- c. 評定地價及徵收土地。
- d. 分配授佃或授田。
- e. 徵收佃租。

丑、關於農村經濟事項

- a. 設立指導及監督各項合作社。
- b. 管理農倉及調劑生產消費之關係。
- c. 調劑農村金融。

d. 辦理農產運銷。

e. 調查統計農家經濟。

f. 推行標準度量衡。

實、關於農業經營事項

a. 指導農田經營之方法。

b. 指導農作物畜禽之選種及推廣。

c. 試驗示範及推廣各種新式農具種植方法與畜禽飼養方法。

d. 試驗及示範地方之維持方法。

e. 防治畜禽及農作物之病害。

f. 種植及管理堤岸道路屋旁之苗木草皮。

g. 指導園藝之經營。

h. 檢驗農產農用品之標格。

i. 辦理氣象測候。

卯、關於農場設備及水利工程事項。

a. 建築及修理農場內幹支道路溝渠橋梁與涵洞。

b. 疏濬金水河道。

c. 修理堤壩水閘。

d. 建築農民住宅及農舍。

e. 濬鑿水井。

f. 製造新式農具及家庭工藝用品。

g. 設立小規模工廠。

h. 加工製造農產品。

辰、關於農民組織及社會專業事項

a. 組織及訓練農民團體。

- b. 管理及監督農民之自衛自治事業。
- c. 設立及推廣農民之教育與保健事業。
- d. 設立托兒殘廢孤兒養老院所。
- e. 設置農村公墓。
- f. 推進農村新生活運動。(參考修正國營金水流域農場組織規則第二條至第九條)

五 閩西之計口授田法

閩西各縣經共黨佔據以後，舊有田制，破壞無餘。及赤區克服以後，閩西善後委員會爲整理土地，實行耕者有其田起見，乃於二十一年十二月頒行計口授田法。此項授田法，與前述豫鄂皖三省總司令部所定之土地處理辦法，異其途徑。蓋三省總司令部之辦法，雖以計口授佃爲方法，土地社有爲目的，而在步驟上，仍以發還土地所有人原有土地，維持其所有權爲原則。閩西之辦法，則以推翻土地所有人之所有權爲原則，而將土地一律收歸公有，重行分配。其意以爲赤區之土地，經界既

毀，契據無存，發還原主，既有困難，則不如收地歸公，使一切糾紛，均歸消滅。且赤區之破壞損失者，不知凡幾，如獨發還土地，而置土地以外之損失於不問，豈得謂事理之平？何況現存土地制度，本不合理，政府向欲改革，輒受阻撓，今既有此絕良機會，坐失而不為，則恐將來欲為之而不可得。閩省當局，本此理由，實行計口授田之法，其要點分述如次：

1. 處理之機關

閩西之土地分配，以閩西善後委員會為最高之處理機關。各鄉設臨時授田委員會，負責辦理授田事宜，置委員七人至十一人，由鄉民大會推選加倍人數，農復特派員圈定之。一俟授田完竣，該委員會即行結束，其事務即行移交鄉政委員會或農復特派員接收辦理。

2. 田地之調查及劃分

田地之分配，以鄉為單位，每鄉各就人口之數與田地面積，先行詳細調查估量，以定每口可得田地之數。田地應以肥瘠之差別，分為上中下三等，用竹籤標插，均勻配置。

3. 田地之授予

凡屬本鄉居民，依賴土地生產爲生活者，均應授以應得數量之田地。至該鄉之公務人員如官吏教師士兵團丁等以及長在外地爲商爲工者，其應得田地亦按口授予；但該田地應暫由公家管理，名曰留田。此項留田，得由其家屬自耕，或另指定其他有餘力之農民兼耕。其生產所獲，由耕種者享受，惟須除照例繳納土地稅外，另行提出二成爲該鄉公共建設之用。田地授畢後，對於土地之買賣抵押，卽行禁止。

4. 歸授之程序

每年年終，由各鄉將丁口生死婚嫁登記之數，清查一次，對於生與婚者，授予田地，對於死與嫁者，收回其田地。如該鄉人口生與婚者之數超過其死與嫁者之數，所有收回田地，不敷授予時，得按生與婚之時日，列爲卽授與待授兩種，依次序之先後，遞次授田。

5. 墾荒之獎勵

農民有餘力者，得領地開荒。開荒之田地，第一二年免其土地稅，自第三年起始按例徵稅。此項荒地，該開荒農民，得終身使用之。（參考計口授田暫行法第一條至十一條）

六 閻錫山氏之土地村有制

山西綏靖主任閻錫山氏於民國二十四年九月十六日發表土地公有案辦法大綱，規定由各村以無利公債收買土地，歸於村有，再就一人能耕之量，劃爲份地，依照人民之耕作年齡，及年授田，滿期還田。茲將其理論，辦法，進行狀況及其所生之影響，略述如左：

1. 土地村有制之理論

甲、今日之土地私有，實爲共產黨露下一大空隙，亦爲現社會埋下一爆炸彈。土地公有已成不得不辦之勢。

乙、土地公有，如歸國有則難辦，如歸私有，即易辦。因言村有，村人易知而易從；言國有，村人難知而難諒。且村爲羣生之基礎組織，亦爲行政之最小單位，主權在村即是在國。國內固皆國土，國土皆是村土，歸村有，有之事實，始有着落。若土地歸國有，亦須分屬於村，分歸農種，實際屬於村而言國有，有之事實，反爲落空。故國有不如村有。

丙、或謂村之範圍大小，土地肥瘠，人口多寡，各不相同，土地分配，勢必不平。其實村小地小人少，村大地大人多，正是個平。即間有村小地瘠而人多之處，則人之願居於此村，亦必於耕作之外，別有圖生之路。況村界雖有一定，而人之居住遷徙，原屬自由。一爲固定，一爲活動；縱有不平，亦能趨於平也。

丁、或謂我國農場，本患分散，土地村有之後，是否更有促進分散之慮？殊不知土地分散，係一使用問題，而非村有不村有問題。如土地村有之後，一村組織一個合夥農場固可，即數村組織一個合夥農場，亦無不可。

戊、有人主張計口授田，將田地平均分配給予農民，此種政策，可謂收買人心政策，其結果，勢必減少人之能力。譬如一人能耕之田，分給二人，即是將二人能力，減爲一人，人力即是國力，減少人力，即是減少國力。今主張以一人能耕之量，劃爲份地，分給一個農民，即是保持國力辦法，其有因地而失業之農民，自當另行代籌工作。

己、或慮村公債之信用，不及國家公債。實則由村民視之，村公債之基礎，既屬確定，又係自收自

支，自無挪動基金之慮，而官吏之舞弊，又可免除，其信用當在國家公債之上。且以產業保護稅，不勞動稅，利息所得稅，及勞動所得稅，作為償還地價之基金，亦係依照能力分擔之公允辦法。（參考土地公有案辦法說明。）

2. 土地村有制之辦法

甲、處理之機關

土地處理之機關，為各村村公所。舉凡土地之收買，劃分，授予，收回，重劃與土地使用之監督，以及公債之發行，償還，與基金保管等事宜，均由村公所負責辦理。省政府與縣政府，則負統籌與督促之責任。

乙、土地之收買

村中之田地，山林、池沼、牧地等，除向係國省縣村公有者外，一律收買，歸於村有。其地上有價物，亦予以相當補償金，惟墳地、宅地，則暫不收買。

收買之土地，以無利公債分年償還之，其償還之年限，須視基金收入多寡而定。公債還本基金

如下：

子、產業保護稅 凡動產不動產均年抽百分之一之產業保護稅。

丑、不勞動稅 凡村民無正當理由而不勞動，均應比照耕農一份地平均所交之勞動所得稅，徵收不勞動稅。

寅、利息所得稅 凡以資產生息者，應按所得利益，徵收百分之三十為基金之累進所得稅。

卯、勞動所得稅 凡勞動而有收入者，應就左列標準，徵收勞動所得稅：

a. 耕種田地收入十取其一。

b. 耕農以外勞動者之收入，徵收百分之一為基之累進所得稅。

在村有推行之初，耕農對於省縣地方規定之田賦，仍須照舊繳納。

丙、份地之劃定及分配

就田地之水旱肥瘠，以一人能耕之量為一份，稱為份地。農民之耕作年齡定為十八歲至五十八歲。人民滿十八歲即有向村公所呈領份地之權，至五十八歲即應將原領之田，繳還村公所。

如田地不敷村中農民耕作時，應由村公所爲未得田地之人，另籌工作。如田地有餘，不能耕作時，應將餘田報請縣政府移民耕種，以調劑別村之無地耕作。

丁、份地之使用

份地之使用方法如左：

子、個別耕種 卽由各人就所領得之份地，個別耕種。

丑、合夥耕種 如經村民大會議決對於村田爲合夥耕作者，卽定爲合夥農場。

寅、平均代耕 耕農在兵役期內，其所耕份地，應由本村農民平均代耕。

卯、雇耕 耕農因耕作力之減退，或田地之精密耕作，或栽植特別費工之作物，應准使用雇農，但雇農以左列三種爲限：

a. 其他耕農之有餘力及暇力者。

b. 十八歲以下，五十八歲以上之男子。

c. 勞動年齡內之女子。

戊、份地之收回

村民領得之份地，除到達退耕年齡應予歸還外，其有左列情形之一者，亦應由村公所隨時收回之：

子、死亡

丑、改業。

寅、放棄耕作。

卯、遷移。

辰、犯罪之判決。

田地收回時，對於田地之有效改良工作，應給予相當之補償金。

巳、份地之重劃。

村公所應按人口增加情形，土地改良狀況，在適當期間，將份地重行劃分。（參考土地公有案

3. 土地村有制之進行狀況

閻氏於發表土地公有案辦法大綱以後，一面呈請中央採擇施行，一面即在晉省組織土地村公有實施辦法討論會，負責籌備一切進行事宜。其籌備工作，除草擬各種實施章則外，并於二十四年十二月間，辦理土地村有實驗。實驗之區域，為五台之河邊、永安、瑤池、定襄之師家灣、青石、蔣村、崞縣之平原東社村，共計七個村莊。進行之程序，第一步為調查，第二步為試行分配。調查之方法，先由討論會製定調查表格，計有地主、小地主、貧地主、富農、自耕農、半自耕農、佃農、租農、僱農、兼農、不定農等調查表，共十一種。表上所列調查項目，計有家庭人口、耕地類別、耕地畝數、地價、收穫量、租佃情形、租額、僱農狀況、兼營他業情形等；再派調查人員分赴各村村公所召集各家家長，查問各項情形，填入調查表內。每次召集家數，定為一間，即二十五家。調查既竣，次即試行分配。其辦法先假定將全村土地以每年正產收入滿一百六十元之土地面積為一份，劃為若干份地，然後統籌分配。享有分配權利者，為十八歲至五十八歲之耕農，其餘如各種地主與遊蕩懶惰之人以及有烟毒嗜好者，一概不得參與分配。分配之程序，儘先分給純農（即富農、自耕農、半自耕農、僱農等之總稱）餘地分給

兼農及不定農。至其實驗之結果如何，尙未得有確實報告。（參考劉君煌山西倡辦土地村公有之經過）

4. 倡辦土地村有之影響

晉省自倡議土地村有制以後，雖未將計劃見諸實行，然其於社會經濟方面，已有相當之影響。據南開大學經濟研究所劉君煌氏之調查，其顯著之影響約有數項：

甲、一般人民認爲社會制度不久即將發生劇烈變動，社會人心，甚不安定，尤以地主爲然。

乙、晉省土地買賣，向例冬季甚多，去冬（二十四年）一般人民，因恐土地將被收歸公有，類多不敢購買土地。各縣土地買賣，幾乎完全停滯。

丙、因各縣土地賣買停滯，政府契稅收入，大形減少。

丁、冬季農家類多向外借貸，其借入資金，或憑個人信用，或以土地抵押。去冬出貸之家，因債權不穩定，不願輕易出借，農民借貸，困難已極。

戊、農民間有怠於改良土地者。（參考劉氏前文）

七 中國共產黨之土地政策

1. 幾個時期之轉變

中國共產黨對於土地問題，向極忽視。至民國十五年十一月第三國際第七次擴大執行委員會，始有關於中國土地政綱之決議。此項決議，以爲中國目前不宜實行土地國有，應先注意佃農生活之改善。故於政綱內規定佃農必須有永佃種，租額減至最低限度，反對重利盤剝，減輕租稅負擔。由國家輔助合作社之發展，以低利資金貸予農民，土地之應沒收者，以屬於反對軍閥寺院以及對國民政府作戰之買辦地主劣紳者爲限。顧共黨對於此項政綱，並未注意，十六年七月八日共黨中央執行委員會告黨員書有云：

「黨的指導機關，一直沒有注意中國革命中農民土地問題的意義。第五次大會之前，黨的指導機關，對於土地問題，只有絕少的注意。一九二六年十二月在漢口開的中央特別會議，都沒有提到本黨對於土地問題的態度。各省歷次的農民協會代表大會時，本黨也沒有規定自己

對於土地的政策。」

十六年清黨以前，共黨領袖陳獨秀譚平山等，主張革命，但求擴大，不務深入。此爲共黨土地政策之第一時期。亦卽所謂陳獨秀領導之機會主義時期。

自清黨以後，至民國十七年七月共黨第六次大會，爲瞿秋白領導之盲動主義時期。此時期之土地政綱亦係由第三國際第八次擴大會議所決定者。其主要原則有取消繳納富豪之地租，重新分配土地，沒收大地主官僚寺院等之一切田產，禁止高利契約，取消貧民受重利盤剝之債務，以及課稅攤於富豪之家等項之規定；而以暴動爲其實行之方法。此爲共黨土地政策之第二時期。

自共黨六次大會至十九年共黨第四次全會，爲李立三領導之立三路線時期。此時期之土地政綱，在於無償沒收豪紳地主祠堂廟宇教堂之地產，歸於蘇維埃處理，而用以分配無地或地少之農民。惟據第三國際批評，在事實上，並未切實執行；且有過早的實行國有農場及集體農場而不能組織貧農反對富農之錯誤。此爲共黨土地政策之第三時期。

最後之時期，卽爲陳紹禹等所領導之國際路線時期。在此時期決定依靠雇農貧農，聯合中農，

反對富農之政策。其理論與實際，容於下列各節，再詳述之。（參考汪浩收復匪區之土地問題）

2. 土地政策之目的

土地問題係一經濟問題，其目的在求民生之解決。故任何土地政策，雖可以政治法律教育等方法，爲覓取解決之手段；然其目的終在經濟利用之進展。顧目前共黨之土地政策則異於是。其政策之目的在於奪取羣衆，而不增加生產。換言之，即其目的在於政治之勝利，而在於經濟之解決。共黨關於此種文件甚多，試列舉一二如左：

「在現在鬭爭的時候，發展生產不是主要的任務，而爭取羣衆，纔是迫切要求。」（一九三〇年十月二十五日一總前委與贛省執委聯席會議土地問題決議案）

「當前的唯一問題，是怎樣爭取廣大羣衆，克服敵人取得革命勝利。這時決定一切政略的標準，是爭取羣衆，而不是什麼發展生產。」（一九三〇年六月前委閩西特委聯席會議富農問題決議案）

故中國共產黨之土地政策，係一種政治策略，而非經濟政策，可斷言也。

3. 土地國有問題

土地應否立即國有，共黨內部意見極不一致。有主張立即實行國有者，有主張不宜立即實行國有者。在法律上表現，亦有兩種相反之規定。有規定土地不得賣買租押者，有允許土地得以賣買租借承繼者。茲將兩種主張，列舉如左：

甲、主張立即實行土地國有者

「土地國有乃消滅國內最後封建遺跡的堅決最徹底的方法。土地國有口號，不是一個宣傳的口號，已是一個實行的口號了，應積極作社會主義的宣傳，將民權革命很迅速的轉變到社會主義的前途。同時各地蘇維埃已經禁止土地買賣和租借，所有權屬於蘇維埃，就是土地國有的實現。」（一九三〇年十一月行委主席團土地問題決議案）

「禁止一切的土地買賣租佃押當，以前田契租約押據等，一律無效。」（中國共產黨土地暫行法第四條）

乙、反對立即實行土地國有者

「土地國有，在目前階段，只是宣傳口號，這是徹一般的正確，不但如此，我們爲了團結更廣大的農民羣衆，以加強土地革命的深入，所以三中全會，特別指出在目前革命的階段中，不禁止土地買賣和在蘇維埃法律內的佃租制度。」（一九三一年二月中央局第九號通告土地問題與反富農策略）

「那些主張立即廢除土地私有制，集中土地組織集體農場，是超越了民權革命的階段，是妨害了土地革命的發展。」（一九三〇年十二月江西省蘇維埃政府爲督促分配土地及宣布土地私有權之佈告）

「土地分配後，可以租借買賣，並實行家人承繼，生的不補，死的不退。」（江西省蘇維埃政府對於沒收和分配土地的條例第五項第二十九條第三十條第三十一條）

「在目前階段上，不應褫奪農民生地的出租權及買賣權，但應同時嚴禁一切投機與舊地主收回土地的企圖。」（中國共產黨土地法第十二條）

4. 農民階級之分析

共黨對於農民階級之分析，名稱各有不同，即同一名稱，其定義亦不一致。有將農民分作貧農、自耕農、半自耕農、佃農、富農者；有另加大農、小農、最小農者。但最普通之分析，則有雇農、貧農、中農、富農四種，地主尚在其外。茲將此四種農民階級之定義，列舉如左：

甲、雇農 在僱傭制度下，出賣勞力者，爲雇農。

乙、貧農 貧農有三種：

「自己有田，雖盡力去做，還是吃不足，衣不足，叫做貧農。」

自己雖有不少的田，而每年收入，除還債交租外，還不夠一家吃用，叫做貧農。

自己雖有不少的田，因爲欠債或人口衆多的關係，已經把田典押給別人了，實在自己的經

濟還是困難，也叫做貧農。」（贛東北特委「反富農問題」）

丙、中農 「不剝削他人的勞動，不放大利貸，也沒有多餘的土地出租的，而是用自己的勞動力耕種，能夠滿足自己要求的農民，叫做中農。中農有時也有多餘糧食出賣或出借，甚至有時也放放利息。在農忙的時候，也要雇請短工來幫忙的。」（一九三二年三月小組討論會材料中之中農

問題)

丁、富農 富農亦有三種：

「第一種是半地主性的富農，就是自己耕種，同時有多餘土地出租的一種人。第二種是資本主義性的富農，即不把土地出租，有些還向別人租入土地僱用工人耕種的一種人。

第三種是初期性的富農，即不租土地，又不僱用工人，但以自己勞力耕種，但土地勞力兩俱充足，每年有多餘糧食出賣或出借的一種人。」（一九三〇年六月前委與閩西特委聯席會

議決議之富農問題）

此種分析方法，既不以有無土地為標準，亦不盡以剝削關係為準則。如貧農可有不少之土地，而資本主義性之富農，或無土地，亦屬可能。若以剝削關係而言，中農有時既可出借餘糧餘錢，並可雇用勞力，當可剝削他人，反之向人租地之富農，亦有被剝削之可能。且初期性之富農與中農相較，其區別難極判斷。共黨曾於查田運動中，沒收中農貧農之土地，而富農有反得倖免者，其故蓋可思矣。

5. 反富農問題

共黨於農民階級之分析，既如上述；其對於各階級之認識，則以爲：

「富農是反革命，中農是革命同情者，貧農是革命主力軍之一部份，雇農是無產階級之基礎。」（東固區委工農運動決議案）

因此，「在農村中的策略，是團結貧農，拉攏中農，進攻富農。」（一九三〇年八月贛東北特委通告第五號）

然對富農，亦有認爲並未消失革命性，而應加以聯合者。如共黨中央曾致毛澤東書云：

「在總的策略上，反對地主階級之立場上，應當聯合富農。故意加緊反對富農鬭爭，是不對的。」

卽同一反富農之主張，亦有絕對派與相對派之分別。對絕派主張殺盡富農，以消滅富農之存在；相對派則以爲用法律經濟之方法加以限制已足矣，不必採取根本消滅之政策。如某區特委反富農鬭爭決議案內云：

「我們反富農的辦法，絕對不是來執行過去立三路線時代所謂殺盡富農，消滅富農的口號。相反的，要嚴格糾正這一錯誤。只是對於陰謀破壞和反抗蘇維埃的反革命富農，是必須堅決無情的執行法律的制裁。如果他能遵守一切蘇維埃的決議，沒有反動的事實，是不應該隨便捕殺的。」

「在目前資產階級性的民權革命條件之下，對資本主義的私人財產，只是政治的沒收，不是經濟的沒收。所以我們對資本主義性的富農和初期性的富農，在政治上利用保護法，統一累進稅，和禁止高利貸的法令，限制他的經濟的發展和剝削。」（江西東北特委反富農問題）

「富農可以准許他雇工，只要按勞動保護法來待遇雇工，不許苛待壓迫。做生意也可，不許卡買卡賣，不准放高利貸。」（中華蘇維埃軍委會佈告第二號）

富農之標準，既難確定，而處置富農之方法，又相逕庭，然此僅係理論上之矛盾而已。至實際上則凡稍有金錢者，即目之爲富農，而不免於打倒之列。故反富農鬭爭之內幕，即無異籌款策略之別名，試觀下列各文件，可知反富農之結果爲如何矣：

「反富農看做專門籌款。甚麼百元以內不打，百元以外的就打。少數地方弄到了上了二十塊錢的和養得起老母猪的也要打起來。」（一九三一年中華蘇維埃軍委會佈告第二號）

「東固純化兩地，提出年關鬪爭，沒收地主富農的鷄鴨豬來吃。萬安因為政費，藉口打富農，向中農以下寫出二元以下的款子。東路則二十元以上，普遍要打。萬安又謂兩百元以上，無論如何非打不可。水南太和各地，亦有此現象。與國早有此一類事實。」

「現在凡二元以上即打，或二十元至二百元以上即打。」（一九三一年二月十二日贛西

南特區委書記陳毅給中央局的報告）

6. 土地之沒收與分配

土地之無償沒收與平均分配，為共黨土地政策之中心理論。然對於沒收之範圍以及分配之方法，均有劇烈之爭執，而各行其所是。如以土地之沒收問題而言，有規定全部沒收者，有規定局部沒收者。即同一局部沒收之主張，其範圍之廣狹亦不盡相同。茲將各種辦法略舉如左：

甲、規定土地全部沒收者

「所有土地不論水田旱田，一律沒收，歸蘇維埃處理，分配貧農使用。」（閩西第一次工兵農代表會議通過之土地法令）

乙、規定土地局部沒收者

「豪紳地主大私有者的土地、房屋、財產、用具以及一切出租的土地須一律沒收。

祠堂廟宇公堂會社的土地、房屋、財產、用具，須一律沒收。

經證明確屬反革命組織（如A B團，社會民主黨等）的土地及生產工具，全家沒收。

富農的土地應該沒收。」（江西省蘇維埃政府對於土地沒收和分配的條例）

對於富農之土地，有以爲僅應沒收其屬於反蘇維埃者，至擁護蘇維埃之富農，不應沒收，如赤區土地暫行法所規定者是。有以爲富農之土地應一律沒收，惟沒收後，可酌給壞地，如赤區土地法所規定者是。故土地之沒收範圍，並無確定之標準，而實際上率多憑各地主持者之主觀好惡，以爲判斷也。

土地沒收以後，以鄉爲分配單位，有必要時，亦得以村爲單位。至分配之標準，有以爲應以人口

爲標準，有以爲應以勞動力爲標準，有以爲應以人口與勞動力混合爲標準。斷斷相爭，迄無定論。茲將各種主張略述如左：

甲、主張以人口分配土地之標準者

「爲滿足多數人的要求，並使農民迅速得到田地起見，應依鄉村人口數目，男女老幼平均分配；不採以勞動力爲標準的分配方法。」（赤區軍委會頒佈之土地法）

「以動力爲標準分配土地，勞力多的多分，勞力少的少分，只是於富農有利。因爲中國的富農，主要還是半地主性和初期性兩種。純粹資本主義的農場，或農業公司是很少的。南方各省，簡直看不到幾個。中國富農既是以自己勞力爲主體的佔絕對大多數，那末以勞力爲標準分配土地，這於富農是很有利的。因爲他們不但有勞力，還伴隨充足的牛力，農具，和資本。不比貧農雖有勞力，但伴隨的牛力農具資本，很不充足，甚至沒有。所以以勞力爲標準分配土地，是於富農有利的。即在貧農中說，那些勞力多的貧農家庭，因爲多得了田，便比較勞力少的家庭，具備迅速發展爲富農的條件。」（前委閩西特委聯席會議決議案）

乙、主張以勞動力爲分配土地之標準者

「以人口爲標準來分配土地，固然是手續較簡單，尤其是紅軍游擊隊影響下開始土地革命地方，易於發展羣衆。但是這一辦法，是非階級的立場，因爲不分貧富老幼，一樣的平分土地，完全使階級意義模糊，妨礙農村中階級鬭爭的發展。並且毫無疑義的，在一家人與一家人比較，富農較貧農中農人口多。依照人口分配的結果，還是富農多得土地，所以這一辦法是不妥當的。」

（一九三一年中央局通告第九號）

丙、主張以人口勞動力混合爲分配土地之標準者

「地方蘇維埃政府，按照每家有勞動力者之多寡，同時按人口之多寡，即混合原則進行分配。或以中農貧農雇農，按照人口平均分配，富農以勞力爲單位，人口爲補助去分配。」（赤區第

二次土地法）

上述各種分配方法，各有不同。惟無論如何分配，江西赤區，每人平均祇得一畝八分四釐。其狹鄉之農，所得尙有不足一畝者。如興國多數農民僅分得地四擔（約一畝），公略僅分得地三擔半

(不足一畝)故土地平分之結果,多數之農民,仍不能維持其最低之生活。參考成聖昌赤區土地問題)

八 結論

上述各項之土地政策,就其性質而言,約可分爲三類:

其一,爲平均地權之政策,平均地權爲中國國民黨之土地政策,自總理孫中山先生倡導以來,已有四五十年之歷史。其理論悉以科學原理,歷史背景與環境需要爲基礎,有深遠之理想而不淪於幻想,有富於實現性之辦法,而不落於保守。揚土地私有之長而截其短,取土地公有之實而不亟亟於求土地公有之名,且能辨別各種土地經濟之性質,施之以種種不同之對策,尤爲其他單純一元的理論所不及,果能確實施行,則一切土地問題均可迎刃而解。惜乎國人懵然不察,或以爲不急之務,或以爲平淡無奇,蹉跎時機而不爲,及至危機爆發,乃又倉惶失措,標新立異以自炫,卒至治絲益棼,一無所成,亦可憾已。

國民政府之土地法，爲中國第一部之土地法典，亦卽爲國民黨土地政策之初步實施辦法。雖其中不無瑕疵可尋，然其能適合大體，樹立始基，則爲一般有識人士所不疑。德國達馬熙克氏對其批評有云：

「我只能因這部新土地法，對中華民國祝福。這部法律倘能有適當的詳明的施行法，他將十分適合爲中國經濟的一個幸福復興的基礎。」（蕭靜著達氏對我國土地法之批評及管見）

達氏爲當世有名之土地改革家，此種批評，當非出於偶然。將來果能於實施之中，將各種困難逐漸補正，自可臻於完善也。（關於土地法之批評，可參考地政月刊第三卷第一期中國地政學會擬請修改土地法意見書，惟其意見亦有商酌之處，容有機會，另文詳論。）

豫鄂皖三省總部所定之各種土地處理辦法，係以土地法爲最高原則，根據特殊環境而酌予變通補充者。其主張以組織農村利用合作社爲骨幹，先由社的力量，泯除農民階級之衝突，達到土地均耕之境界，然後使鄉村土地，逐漸收歸社有，由各別之經營，漸進而爲集體之經營。其實施之成

效，雖尙有待於考查，然從其理論而言，亦有其精闢獨到之處。至於浙江省之二五減租，在整個土地政策之中，僅係一種側面的初步辦法，且其於實施經歷之中，亦有不少之艱難與缺點。顧其能於革命勢力到達之後，立即堅決施行，而又尙能行之不懈，維持初衷者，要不可謂非空谷足音，難能可貴矣。

其二，爲計口授田之政策。閩西之計口授田法及閩錫山氏之土地村有制皆屬之。兩者均主張土地公有，計口授田，惟其公有之方式與範圍以及田地之授歸方法則互異。前者之土地公有範圍以赤區收復地爲限，而後者則否。前者之土地屬於國有，後者則屬於村有。前者之土地由國家無償取得，後者則由村公所以無利公債收買。前者之授田不以年齡及耕作能力爲限，其分配面積以人口與土地之多寡爲標準；後者以耕作年齡之耕農爲限。其分配面積亦以一人能耕之量爲標準。前者以死與嫁爲歸田條件，後者以死亡改業、棄耕遷徙犯罪以及到達退耕年齡爲條件。自分配之便利上而言，前者僅須將一鄉之土地平均分配，即可竣事；後者則須將未得份地之耕民另行安置，困難實多。自分配之結果上而言，則依前者之規定分配所得之土地，在狹鄉之農民，恐難得一飽；依

後者所定，一份地之所得，尙可勉強生活。惟自大體上觀察，則此兩種主張，均有其不可避免之困難。蓋計口授田，實係井田均田之遺制。而井田均田制之實行，必須出於純粹農業經濟社會，其時必久經喪亂，地廣人稀，且於人地之調劑有適當之配置，始爲可能。北朝均田制之所以奏效一時，要係適合上列條件之故。王莽之王田制，於漢承平既久之際，強行而失敗；唐之世業口分制，亦因人口滋多而消滅。古已如此，今尤爲然。何況純粹農業經濟社會之時代，已成過去，今日正宜努力工業發展，用以疏通過剩之農業人口，奈何逆退時輪，作此自塞生路之計？且土地公有以後，置其他土地與生產部門於不顧，則農村金融之貧血症，將因此而益增劇，而使農村崩潰之勢加速促成，此則尤不可不加考慮者也。

其三，爲共產黨之政策。中國共產黨對於土地問題，向所忽視，至民國十五年十一月始有第三國際關於中國土地綱領之決議，然此亦爲共黨所未注意。迨國民黨施行清黨以後，共黨爲反抗計，乃始移其都市之視線於農村，倡言土地革命，以爲號召。惟其所謂土地革命之內容，不僅前後理論互有矛盾，即在同一時期之赤區內所表現之決議案法律以及實際行動，亦多紛歧百出，莫衷一是。

共黨之土地政策，既無確定之理論與辦法，故我人亦難遽加肯定之批判。且共黨以土地革命爲政治鬭爭之工具，對於經濟上所發生之結果如何，則非所計，其爲一種政治策略，顯而易見。如由經濟上觀察，則共黨並無土地政策之可言。卽捨此而不論，其以武力沒收之土地，每人分配所得，平均不過一畝左右，而一切生產所需之工具與資本皆無着落，終使土地荒廢，而人人不得一飽。此蓋土地機械的平均分配之必然結果，不足怪也。

我人於此可以得一重大之教訓。由此教訓之昭示，可知土地政策係一種經濟之政策，如其政策不合於土地經濟之原理而其推行方法又不以經濟力爲主要推動力者，則其政策之施行必無成就之可期。蘇俄於一九一七年以一紙命令，宣告土地國有之後，亦嘗建立國家農場與農村經濟公社，以爲新制度之建設；乃其結果竟使生產猛減，新置之農場公社紛紛倒閉，而釀成一九二〇年至一九二一年之空前大飢饉，與農民大暴動，終而至於不得不實行事實上土地私有制之經濟政策。洎乎一九二八年施行計劃經濟以後，集團農場發展甚速，農業生產突躍增進。其所以如是者，蓋前期之土地政策，視政策本身爲政治鬭爭之工具，且又忽視經濟之力量；而後期之政策，則知運用

經濟之原理與力量，使政治力量退於輔助之地位，逐漸推進，乃有所成。由此事實之證明，中國共產黨之失敗，固無足論，即其他之土地政策，亦莫不然。試觀浙江二五減租之結果，雖使田價低落，而佃農仍無購入土地之可能者，蓋以缺乏經濟援助之故。豫鄂皖三省總部之土地處理辦法，於施行之中，雖亦注意經濟之輔助，然因其力量不足之故，終鮮顯著之成效。即今後土地法施行之能否順利，亦將視其能否運用經濟推動之力量以爲斷。嘗謂任何一種土地政策，其成敗之關鍵，決於政策之本身者半，決於政策之施行方法者亦半。所謂政策之本身者，即指其是否合於科學原理，歷史背景以及環境需要而言。所謂政策之施行方法者，即指其能否運用經濟力爲主要推動力而言。良以政治之力量浮而暫，經濟之力量深而久。任何經濟政策如無經濟力爲推動者，則其政治之設施，不僅不易發展，抑且難以維持。雖然，余所謂經濟力者，其作用亦有其限度。如全恃經濟力之推動，而忽視政治以及其他力量者，則其事業之推行，亦多困難而迂緩。須知政治以及其他之力量，係一種加速之動力，其重要性亦未可輕視。惟政治力量須作經濟力量之輔助，不宜濫用無度，斯可耳。

中華民國二十八年五月初版

(34410)

土地政策述要一冊

每冊實價國幣捌角伍分

外埠酌加運費匯費

編述者 蕭明新

發行人 王雲五
長沙南正路

印刷所 商務印書館

發行所 各埠商務印書館

版權所有
翻印必究

*G三九三〇

徐

(本書校對者陽陵三)

Handwritten signature or scribble.

