

# 中國土地問題

黃公安

青年叢書 嚴明主編  
民族文化出版社印



554  
172

# 青年叢書序

## 讀書的理則

說青年說青年，青年需要讀書；就民族說青年，青年更需要讀書。

前些日子，有人教育青年不讀書；說什麼讀死書，死讀書，讀書死。這麼一來，讀書之害，就有甚于玩物喪志了！然而，讀書雖會讀死人，但開卷未嘗無益；正如讀書可以喪志，也可以立志。那末，好壞之間，全在讀書人的自擇。

「讀聖賢書，立必為聖賢之志。」

這個先人讀書的理則，到現在還是有效。只要不以調客意，便見分寸；而讀壞書與否，由此自知。這裏舊意新提，并無心于復古，我也沒有頑固至此；却是有心于貫通古今，因為歷史不能中斷。

今日以前，聖賢是孔孟；從而讀聖賢書就是讀孔孟書，立必為聖賢之志就是立必為孔孟之志。今日以後，聖賢是孫蔣；讀聖賢書就是讀孫蔣書，立必為聖賢之志就是立必為孫蔣之志。這個歷史的連續，說出來誰都明白；但仍希望大家多多說，尤其要對青年朋友多多說！



3 1798 3797 0

MB  
I329.06  
410  
3

這是至真至實，在當代大裡面，承前啓後，比孔孟而接孔孟的，除了孫先生和蔣先生，就沒有旁人可以推重了。只有孫先生和蔣先生，才算是人人的模範人；也只有他們的書，和由他們的書而寫成的書，才真是人人的必讀書。因此，我誠意而且樂意，提出今人讀書的理則：

「讀孫蔣書，立必爲孫蔣之志。」

今後，我們必須活用這個新理則，展開換階段的讀書運動，由五四階段到七七階段的讀書運動。

然讀書須先備書，而讀書又以青年爲有閒；所以，爲青年多備當代的聖賢書，造成開卷有益，和讀書立志的新風尚，實在是一種很急要的工作。這種工作現在才做，已經嫌遲，但嫌遲更要做。

我們的青年叢書，就在這樣的認識之下編出來了。各書主題的預定，都經過慎重考慮；并求分固成冊，合也成套。隨而作家的選約，也出于慎重考慮；務求人與書相宜，并不以「我的朋友」爲限。至于各書的內容，這裏正是不由分說，只得留待讀者來說了。總結一句話——我們念念不忘的，是要我們的青年叢書，對得起我們的青年朋友；這點小小的心事，倒是無愧于天地之間。

臨末，我很感謝廣東省文化運動委員會的好意，給我主編的機會；也很感謝各位作家和好幾位前輩同輩，指導或協同工作！

嚴明

三〇年，十二月。

# 自序

中國土地問題，是一個使人不敢多談，但又不能不談的問題。爲什麼不敢多談？因爲這個問題的牽連太廣了，影響於國家民族和人民生活的關係也太密切了；決策稍有不當，不獨不能爲社會人羣謀幸福，且足以毀滅國家和人民的幸福。可是，中國近百年來，土地經濟關係的轉變之劇烈。如都市地價的狂漲，農地分配的失調，生產的萎縮，萬山荒蕪的可怕，地籍之混亂，田賦的重重積弊，佃農土地的飢荒，土地金融之應該發展而未見發展；尤其是 國父提倡耕者有其田和平等地權的主張，遲遲未見實現，使土地問題積累又積累，迄今仍屬沒有完滿的解決，甚至連一個具體解決的辦法也沒有訂立出來。這樣下去，難保未來不致形成嚴重的土地革命行動之發生；所以爲今之計，要想安定未來社會，自然不能不早爲未雨綢繆，澈底想出妥善的解決土地問題的辦法。這樣，我們對土地問題怎能不談？目前我們正是處於神聖抗戰的大時代，時代給予我們的使命不獨要能爭取抗戰的勝利，還要負起完成建國的重任；而土地卽爲建國的主要因素。此後，我們要怎樣去利用土地和支配土地來完成建國的任務呢？當前這問題越發顯出他的重要性。

至於戰時糧食恐慌和糧價高漲的嚴重，其裏面也是來自土地的關係；換句話說，現在要解決糧食恐慌問題，先要解決土地問題。筆者不文，頃承廣東省文化運動委員會之託，要我寫一本土地問題的小冊，編作青年叢書，藉供研究土地問題的閱讀；原來很不敢担當這個責任，然因筆者多年來從事土地行政工作，於體察上對土地問題有些意見，也許值得提供參攷。故不揣淺陋，用敢貿然應命，拉雜寫成了。但因戰時搜集材料的困難，並在公餘和常受空襲之下匆促爲文，掛一漏萬的地方，在所難免，幸祈讀者賜予指正！

黃公安 于曲江廣東省地政局，三十年，十二月。

# 目錄

## 第一章 導言

## 第二章 農地問題

### 第一節 概要

(一〇—二二)

### 第二節 土地所有權應如何確定

(一一—一五)

### 第三節 怎樣可使耕者有其田

(一五—二七)

### 第四節 怎樣應付後起農民的土地需要

(二七—二九)

### 第五節 實施耕者有其田的影響

(二九—三〇)

### 第六節 農地利用問題

(三〇—三六)

## 第三章 市地問題

### 第一節 市地的特質

(三七—三八)

### 第二節 問題的發生

(三九—四〇)

- 第三節 現在一般市地的狀況 (四〇—四一)
- 第四節 都市地價狂漲的惡果 (四一—四三)
- 第五節 戰時地價的特殊變動 (四三—四四)
- 第六節 市地漲價的原因 (四四—四六)
- 第七節 市地漲價的對策 (四六—四八)
- 第八節 市地利用之檢討 (四八—五五)

#### 第四章 山地問題

- 第一節 山地在地積中的地位 (五六—五六)
- 第二節 山地利用情形 (五六—五八)
- 第三節 各國山林概況 (五八—五九)
- 第四節 荒山毀滅耕地 (五九—六三)
- 第五節 山地的地權問題 (六三—六五)
- 第六節 如何促進山地利用 (六五—七〇)

## 第五章 土地行政

第一節 土地行政史略 (七一—七三)

第二節 土地行政工作 (七三—七八)

第三節 土地行政問題 (七八—八三)

## 第六章 土地金融

第一節 土地金融的概念 (八四—八四)

第二節 土地金融的特性 (八五—八六)

第三節 各國土地金融概況 (八六—九三)

第四節 中國土地信用概況 (九三—九四)

第五節 土地銀行的效用 (九四—一〇二)

第六節 土地怎能替代現金作準備 (一〇三—一〇六)

第七節 中國的土地金融制度怎樣建立 (一〇六—一一〇)

## 第七章 結語

中國土地問題

## 第一章 導言

### 一 中國果真是地大嗎

我們中國一向被別國稱譽為地大物博的國家；同時我們自己也常常以地大物博為誇耀，甚且藉此自誇。從全國土地的總面積來說，我們「地大」是不錯的；但拿全國人口和土地的比例對照對照，並不覺得我們的土地是很充分的。我們中國現有人口，約四萬萬五千萬；至於耕地面積，以最高限度估計，約達三十三萬萬畝，平均每人約可攤到七市畝。可是，平均每一農民，美國可得耕地一二·五公頃；加拿大為二一·四公頃；澳洲為二四·九公頃；丹麥為五·五公頃；英國為三公頃；法國為二·六公頃。他們可得到耕地的面積，超過我們數倍，甚至數十倍以上。這不獨顯示着中國的土地並不廣大，而在人口與土地的相對關係上，正是暴露着耕地的飢荒。這樣，試問還能怎樣自豪嗎？

### 二 土地分配問題的嚴重

耕地分攤的渺小，固然已顯示着中國土地問題的嚴重性，何況這些耕地又是逐漸為少數地主所獨佔，大多數需要耕地的農民，自己却沒有耕地，迫於無可奈何要過着佃農或雇農和半自耕農的貧苦生活。這種地權逐漸集中的結果，一方面形成坐享其利，不勞而獲的地主，他方面大量產生土地飢荒的佃農；使農村

社會發生勞逸懸殊，和苦樂不均的不景現象。在過去舊的中國社會，地主和佃戶兩者之間，因有舊道德的維繫，和宗族情感的支配，幸而還沒有各走極端，以致形成顯明而尖銳的階層對立。可是，最近半世紀以來——特別自民國誕生後：一方受着歐美社會主義思潮的激盪，佃農的自覺意識，已是一天天地強烈起來；他方面因為受着帝國主義那無情的經濟侵略，使中國農村陷於全盤崩潰，佃農的生活便越發惡化和悲慘。因之業佃間的利害衝突，便一天天增加；到了現在，他們利害不調和的尖銳姿態，我們決不能認為不嚴重了。

### 三 土地未盡其利

說也慚愧！我國一方面感到耕地面積太少，他方面却又覺荒蕪的土地太多。尤其是山坵的土地，到處都是童山濯濯，滿目荒涼，至少尚有百分之九十以上的山地沒有開闢利用。即就耕地來說，墾殖指數也是很低的。按英國的耕地對全國土地面積的比率，其墾殖指數佔24.1%，法國佔39.1%，德國佔43.7%，意國佔41.4%，丹麥佔61.3%，印度佔46.4%，美國佔18.8%，比利時佔40.3%，我國雖迄今沒有正確的統計，但實際的墾殖指數想達不到20%。所以還有許多可耕地我們沒有去開墾牠，讓牠荒蕪着，何等可惜！毋怪國父四十年前，上書李鴻章時，要大呼一地盡其利一。宇宙賦予我們這麼多的山和這麼肥美的土地，為甚麼我們還不好好的去利用牠呢？我們太過無能，我們真是對不起天地！難道我們要永遠讓這種狀態存

在下去嗎？

#### 四 已耕地生產效率的減退

再拿已經耕種的土地來說，我們也沒有盡力去生產；比方，小麥每年平均每公頃的產量，英國爲二·一公担；丹麥爲三三·一公担；比利時爲二五·三公担；法國爲一三·一公担；美國爲九·九公担；日本爲一三·五公担；我國僅得九·七公担；比丹麥少三倍多，較比利時和英國少兩倍。又如山薯的生產，美國平均每年每公頃的產量爲六八·五公担，我國僅得二四·六公担；棉花的生產，埃及平均每年每公頃的產量爲四·五公担，墨西哥爲四·四公担，美國爲二·公担，我國僅得一·八公担；玉蜀黍的生產，美國平均每年每公頃的產量爲一六·三公担，意大利爲一五·八公担，我國僅得七·五公担；最後拿我國最普通的稻作的產量來說，日本平均每年每公頃的產量爲三〇·七公担，我國僅得二五·六公担。總之，照這種數目字比較起來，無論任何的作物生產量，都是比不上別的國家；這是證明我國農業的生產比不上別的國家，也就是表明我國農業生產技術的退化和落後。自從十九世紀以來，因爲自然科學、機械工業、和化學的發達，歐美的農業已經走進了工業化和科學化的道路上了。農業生產技術，經過了許多次的改革；所以同是一種棉花或小麥，種在丹麥的土地却能獲得高度的收穫。種在中國的土地却是得不到同樣的收穫。所以在丹麥一畝地可能養活幾個人，在我國却要幾畝地才能養活一個人。今後若果不設法迎頭趕上去

，那我們是活該挨餓的。

### 五 土地問題是中國社會問題的核心

中國向以農業立國，百分之八十五以上的人口是農民；這是說，差不多整個國家的人民是直接倚靠土地生活。所以我國的土地對於國民生活的影響，特別來得密切和重要。不論土地發生任何變動，立刻會影響到國民生活的變動。反之，我們看看英美德法這些國家的人口成分却和我國有着截然不同的分野：在全人口中，業農的人數英國祇占6.9%，美國占24%，德國占8.9%，法國占33.4%，意國占17.8%，日本占50.8%；其他成分皆屬於工商、交通、公務、和自由職業；所以，在這些國家裡頭，土地對國民生活的影響不會像中國這樣密切。唯其如此，所以土地問題之在中國，有特殊的重大的意義；並且我們縱觀民族五千年來的生存演進史，歷代興亡成敗的事蹟，也決於各時代有無良法解決土地問題。比方三代之實施井田制度，老百姓都充分獲得平等的土地需要；因是，當時便臻於至治，民生安定，秩序良好。反之，到了秦朝，廢了井田制度，土地准許私有，並得自由買賣，日久便生豪強兼併的惡風，形成富者田連阡陌和貧者地無立錐的畸形分配；使人民的經濟生活，得不到均衡的發展，這便種下了後來各朝代崩潰的惡因。再拿近一點的事實來說吧，太平天國的暴動，可說是起於農民的土革命運動；國民黨五十年多來革命建國的努力，同時就是爲着平均地權和耕者有其田而努力。國父曾對人說：「我不是爲了民生主義，我就

不要革命」。民生主義的主要內容，一部分就是要求實施平均地權和耕者有其田。目前我們正是面對着抗戰建國的大時代，總裁告訴我們「抗戰到了現階段的最重要問題：第一個是財政問題，第二個是糧食問題，第三個是土地問題。」照這樣說來，更可見中國的土地問題，從歷史上的遠古直到現在，常為國家民族的重心問題；所以我們要求政治的安定，必要從解決土地問題入手。

## 六 都市地價的狂漲

我國近百年來，特別是從鴉片戰爭失敗後，中國被殖和各帝國主義者訂了無數的不平等條約，使一向既能自衛又足自給的中國，為羸弱的帝國主義者所摧殘，——他們不獨帶來軍事，政治，文化，和宗教的侵略，並且伸出狼毒的魔手向我們施行經濟進攻和領土掠奪；強迫我國開放門戶，搶佔居沿海的通商口岸，並以這些地盤為據點，建立他們的工商交通和航海事業，開設他們的銀行。使這個農業社會，抵不了他們高度資本主義的經濟進攻，而陷於崩潰沒落，變為帝國主義者的市場，國人就變為他們的經濟奴役。換句話說：我國自從鴉片戰爭失敗後，已由一個獨立自主的老大國家一變為世界帝國主義者的次殖民地。自此以後，不獨我國國民經濟受着無情的榨取；同時因為開放門戶和開闢通商口岸的影響，歐美土地投機的毒藥也傳染到中國來。各省的新興城市和口岸，到處形成土地壟斷的惡風，許多人把土地當作賭具，競爭買賣；使市地完全變為商品，於是你搶我奪，地價不斷狂漲。因而在新都市裡面產生了許多新地主，使

市地分配和利用發生極端嚴重的問題。在鴉片戰爭以前，中國祇感到農地問題的嚴重，大家對於農村的地主剝削佃農起而非難；如今却在都市上出現小市民對大地商的操縱居奇呼出不平而憤怒的怨聲。這問題演到了現在，越發複雜而尖銳；而自七七抗戰以來，後方安全的地區，不斷建設新的城市，天天在那裡積極改造開發；地價狂漲的傾向，也和過去沿海商埠初開闢時相同。如今若不實行杜漸防微，將來必為國家進步的障礙。這在我們談土地問題的人，不可不加以注意。

## 七 土地問題在財政上底意義

我國的土地問題，不獨影響於人民生活，同時也影響於國家財政。我們打開中國的財政史來看，田賦為歷代國家財政最主要的稅源；過去我國行政設施，軍費支出，和社會一切建設，可以說十居八九是靠田賦。所以田賦歲收的旺盛與否，常是左右國家大計，前清有一個客卿，即是總稅務司赫德氏（英國人），鑒於當時財政困難，認為補救的最好辦法，端在改善田賦收入；據他估計，如果當時能好好地將田賦加以整理，每年可得稅額八萬萬兩，這是一個何等巨大的數目呢！可惜前清昏愚，沒有整理土地的決心，所以這個意見不會實行。然而經常的田賦收入，也還年達八九千萬，這在滿清朝代已佔着稅收的首位。自人民國以來，田賦收入在一萬萬元、或八九千萬元之數，仍居稅收的主要地位；至到我國宣佈關稅自主之後，田賦才退居次要的地位。但在實際上，因田賦由來甚久，積弊深重；有田無糧，或田多糧少的逃稅現象，

各縣皆有。益以稅收制度不健全，官吏得以侵吞中飽；故國庫每年收入的田賦實額，當不止此數。如地籍清楚和稅制健全，每年定可收多三四倍。其次，各省過去每於田賦之外；又有附加，且附加賦額，大都超過正稅。照這樣說來，中國各級政府，每年由土地所征得稅額，想不下四五萬萬元。這就可見中國土地對國家財政的貢獻如何宏大！中國數千年來的財政史，可以說就是一部田賦史。唯其如是，所以到了現在，一般研究財政問題的專家，認為要實中國的財政來源，仍以向土地身上著想，最為可靠。最近全國第三次財政會議決議舉辦全國土地陳報，並實施田賦改征實物，更可見田賦問題的解決已達成解決戰時財政的遺障。這是中國土地問題一個特有的意義。

## 八 神聖抗戰與土地問題

現在我們談到中國的土地問題，更不要忘記此次民族抗戰所引起的土地問題。現在民族抗戰已進到第五個年頭，我們痛心着被倭寇侵入十數省的土產；全國各省的大都市和沿海的通商口岸，也幾完全為敵騎所蹂躪和盤踞；黃河長江珠江和黑龍江所經的米麥花生和棉花生產區，統統落入敵人手裏。不過，我們的民族雖然遭過着這樣嚴重的外患，時代的巨輪也把我們推到一个歷史的轉捩點，向着民族復興大道上前進，努力于抗戰建國的偉大工作；乘着一時的抗戰最好機會，建設成爲最進步的現代國家。尤其要在西南的安全地區，積極建立抗戰建國的根據地。由於這抗戰建國的復興運動的影響，使一向視爲經濟落後和

文化遲滯的雲貴川桂西康等省分，現在成爲國防工業、金融、經濟、交通、文化、等發展的核心，而游擊區的民衆也大量移居這些省分。所以三數年來，這西南地區，突進於高度的繁榮。土地的需要，供不應求；加以新興都市的擴展，糧價的昂貴，使市地和農地的價格也跟着狂漲。從前上海廣州南京和漢口的土地投機和市地操縱的惡風，也一幕幕地重演於西南各地。並且據一般的觀察，目前西南各重要地區的土地漲價，還有甚於昔日的首都和上海。在這些地方，三數年來不知產生了多少新地主，坐享國難橫財。同時這種投機的現象與民生主義的期望，正是背道而馳。這種土地投機的惡風，今後亟應切實妥謀制止；否則，與全民抗戰福禍均沾的原則不符。

其次、戰後的土地如何復員；例如因戰而傷害破壞的田地，怎樣恢復生產？城市被毀的房舍和地籍，如何整理？戰後的退伍戰士或榮譽軍人，如好利用土地政策，以供應他們的生活？耕者有其田的理想，如何從速使其實現？土地金融政策，如何推行？這都是戰時和戰後應營及早妥謀解決的土地問題。

## 九 這本書的任務

以上列舉的土地問題，都是中國當前的客觀事實；凡是留心社會動態的人，總能耳聞目見，也許盡是老生常談，不過，問題雖是常見，解決却不容易。上列各種事實，都是和整個社會發生極複雜的關係，無論任何一個土地問題的企圖解決，常有牽一髮而動全身的影響。加以目前衆論紛紜，而又異端邪說雜作；

對於這些社會核心問題，最易發生錯覺的認識。筆者寫這本書，不敢說有什麼創見貢獻于讀者；但是對於一般曲解土地問題的理論，倒是要在這裡加以辯正。同時因為筆者多年從事土地行政和推動土地政策的關係，很願意把過去和目前的經驗和教訓提供出來，請讀者指正！

## 第二章 農地問題

### 第一節 概要

農地問題是我們中國土地問題裏面的主題，牠和全國四分之三的人口發生直接的生活影響；換句話說，牠和全國三萬萬六千萬的農民發生很密切的關係。同時農地在全國全部土地的數量上，約占總面積的百分之二十，約為三十三萬萬畝。這個面積在上古人口稀疏和土地公有底時候，人人易於獲得充分耕地的利用，農地還不大成問題。可是、自從農地私有之後，土地常有集中和壟斷的傾向；加以人口隨時間的延展而繼續增加，惟土地面積則固定不變。一直演變到了現在，農地問題便已成為歷史上世代相傳的懸案；同時，也差不多成為近代許多革命行動的導火線——例如太平天國的暴動，很明顯的帶有農地革命的色彩；國父領導的國民革命運動，當同盟會成立之初，即倡導平均地權和耕者有其田主張；餘如其他各政黨的活動，幾莫不致力於地權之改制。總之，時無分古今，地無分中外，大家認為農地問題，如能獲得完滿解決，別的土地問題當迎刃而解。

農地問題的本體，也具有相當複雜的性質：地權之歸公歸私，固然成為討論的核心；而農場單位應怎樣分配，租佃制度應怎樣改良，怎樣才能創造自耕農，怎樣才能使農地發揮最大可能的生產效能，農業經營的資本應如何充實——這些繁複的問題，都應歸納到農地問題裏面去檢討；在這一章裡，我們希望能夠

分別探求出一些解決的辦法。

## 第二節 土地所有權應如何確立

研究農地問題，首先值得注意的當然爲地權問題。同時這也是最使人頭痛和苦悶的課題。它在歷史上已不知爭論了多少年代和實施多少改革，可是直到現在還不曾獲得什麼結果；即就當前的事實來說，無論在學術的研究上或是各黨派的政治理論上，都是議論紛紛，莫衷一是。有的主張保持現狀，不容任何形式的變更，有的主張根本無條件的推翻現行的私有農地制度，而代以農地農有或農地國有；也有提出用和平合法的方式把現行私有制加以改善或限制，使地權不致形成集中或壟斷的弊病。總之，各因政治意識和經濟利害立場之不同，常常發生各種不同的主張；真是智者見智，仁者見仁。

同是一個地權問題，爲什麼發生這種種差異的意見呢？這也沒有什麼奇怪。大抵在擁有土地的地主，因爲他們的土地有的從辛苦勞動中用血汗換來，有的出以相當代價然後取得；也有專靠土地收益以維持個人或一家的生活，把土地當作他們唯一的生活保障。如果政府一旦沒收他們的土地來充公，這當然立刻要損害地主的生活及其經濟利益；這樣，他們怎肯相讓，必然要表示反抗。同時他認爲私有財產，不止土地一端；房屋，工廠，商品，金銀，證券，和機器等都是私有財產，爲什麼這些財產可容許私有，獨土地却要歸公？所以在地主方面，當然也認爲這是太欠公允，而他們的維護現狀更有理由。所以地主反對土地

無償歸公，完全是一個利害衝突的問題，並非理論上應否的問題。然在地主方面擺出這些理由，當然也很充分，事實是無法抹煞的。

至于主張根本推翻現行制度而代以無償歸公的，堅強反對土地私有制度的理論，是出於社會主義者。他們認為土地是天然產物，非任何人的勞力資本所創造而成。在原始時代土地本來是公有的，如今卻落在少數地主的手上，任他們操縱居奇；不獨使沒有土地的人大大吃虧，甚至政府有許多政策或建設，爲了土地爲少數人佔有的阻礙，也沒法順利進行。尤其有些地主自己全不勞動，靠着坐收地租過活，使社會上勞逸不均。所以社會主義者認爲土地私有制度存在一天，社會上的經濟正義就無由建立；因此，非把土地私有制度取消不行。這種說法，雖然也有一部份正確的理由；尤其是沒有土地的人，誰不贊成這種便宜的辦法？但是根據現代人類生活的法則和經濟秩序來證，無償沒收，太過不合情理。我們須知土地之所以成爲私有，乃歷史上所遺留的制度，並非現在少數地主自己向社會掠奪得來的便宜；假使土地私有不公平的，其過也在歷史上的始作俑者，而與現在的地主無關。所以土地一定要收歸公有，當然要對地主給回相當的代價，才不致違反人類生活的法則。

改良主義者提出限田的辦法。他們認爲土地的無限制佔有，既有造成大地主的危險，同時也很易產生土地投機和操縱居奇的惡風，自不利於公私經濟的正常發展；但如果政府能對土地的佔有，加以相當的限制，以統制土地代替自由買賣，那土地分配不均的現象和大地主的分子當不會形成。這樣既不致違背治理

人情，也沒有損害任何方面的利益，原可稱為善法。第一次歐戰結束後，歐洲的小國，如捷克、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、南斯拉夫等國，皆行此制而見效。甚至資本主義發源地的火英帝國，在高度資本主義和極端自由主義支配之下，也走上限田制度的道路；例如英國在一八八七年公佈的「零辦法」，凡地主佔田超過五十英畝者，國家得強制把他超額的土地轉租或收買并賣給佃農，這是限田制度的顯著實例。再看我們中國歷代的地權思想，也以限田主義的學說為最流行，差不多歷朝都是這樣。遠的如三代之實施井田制，就是一種典型的限田方式；其後如漢之董仲舒主張「限民各田，以贍不足，塞兼併之路」；又如孔光，何武等主張「吏民各田，毋得過卅頃，期盡之年而犯者沒入官」；又如南宋限各田不得過百畝。凡此所舉，皆係有力的限田主義。我國雖然係一個典型的農業古國，然而數千年來地權關係，仍能維持於中小地主佔多數的現象，沒有像英國那樣全部耕地祇為極少數的地主所佔有，形成土地的確端集中，就是拜賜于我國歷代的限田思想。

不過限田主義，祇是防止土地無限量佔有的一種手段而已；至于沒有土地的人，究應如何去滿足他們的需要？在一定限度內的土地，常有無限量的地價高漲，這要如何應付？這些問題尚未為限田學說所顯及，當然還要加以補充，才能適合現代的需要。

社會立法派認社會立法為萬能；以為現在土地私有制度所發生的一切流弊，祇能在立法上加以限制，便可解決。比方：土地壟斷，土地投機，地價高漲，無限制的土地佔有，土地移轉，如繼承、贈送、抵典

、和買賣等行爲，凡認爲有不利於公私經濟或社會福利的地方，統可由立法上加以限制，或嚴格處分，定可使因地權分配或利用上所引起的各種毛病，不致發生。這種學說，可以德國經濟學者 *Dehl* 爲代表，德國現行土地改革，也頗受他的影響。不過，如果立法機關，如國會或其他民意機關，其代表爲地主或同情於地主的人佔多數；那末，立法未必能盡如所期，而純粹依照社會利益來製定公平的規章。所以社會立法說，究竟能否澈底收到地權改革的效果，尙不無疑問。

三民主義所提出的，是平均地權和耕者有其田的理論。討論地權問題，除了剛才所列舉的各種主張之外，還有 國父的土地改革思想，最值得我們研究和推崇。國父對於地權問題，在理想上是贊成土地國有；惟在實行上，他重視土地的特殊收益歸公，而不重視土地的形式國有。因此，他提出平均地權的主張；方法是：一方面實行地價稅和土地漲價歸公；他方面，政府於必要時得照價收買土地。而這後一種辦法并不作爲主要的手段，不過用來使地價稅和漲價歸公的實行能夠收到最完滿的結果，令到地主不敢把地價以少報多，或以多報少；從而地價稅，定能獲得準確公平的標準，人民與政府雙方不致吃虧。換句話說，國父的土地公有論，是重在使地主的「不勞而獲」，或由社會進步所形成的土地漲價還歸公有，他認爲祇要這兩種辦法能够做到，就是地權仍在地主手上也不致妨害社會。總之，遵照 國父平均地權的主張做去，地主佔有土地既不能坐享其利，也沒有投機居奇的可能；使地主在無形中要自願放棄土地的佔有，或對土地的佔有慾不會無限擴張。所以平均地權是和平的土地改革。至于耕者有其田的主張，完全爲解決佃

農的生活問題着想。況且在平均地權的辦法實行後，不耕田的地主雖有土地也無利益，勢必自甘出讓土地於別人；這樣，凡有勞力耕作的佃農當易於獲得耕地，不致形成剝削的佃租制度。所以耕者有其田的主張，和平均地權的思想有着相互的作用，國父倡導這種理論，集中外古今學理的大成；順乎勢和合乎情，既不勉強，也非偏激，處處能夠顧慮到法律人情和社會的和平秩序。他提出的辦法，使地主，佃農，和國家社會三方面的利益都能成全兼顧。這可以說是解決土地問題的科學方法。我們的國民政府，正是遵奉國父的遺教努力實施。

### 第三節 怎樣可使耕者有其田

#### 一 概要

解決農地問題的正確路綫，是遵奉國父的遺教，實行平均地權和耕者有其田的主張，這在剛才已經說過。可是，國父的遺教傳到現在，經過了這許久的時間，到了現在祇有實施地價稅的辦法，會有局部的初步試行；而耕者有其田的主張，却還沒有開始實施。所以佃租制度這嚴重問題，積累又積累，依舊案懸不決；並且使一般農民懷疑爲口惠而實不至。所謂耕者有其田，幾徒爲紙上空文。卽就我們國民黨的黨員來說，也因土地政策之遲遲不行，躁急的引爲前途可慮；忠貞耿介的，又深自引咎，認爲行之不力。到底這個遲遲不兌現的責任，應歸誰負？

歸到責任問題，當然要歸我們國民黨負責的。我們用不着掩飾，我們要承認對於推行土地政策的努力還不够積極，我們試從事實上加以檢討，我們到了現在不獨沒有實行耕者有其田，甚至連一個實施耕者有其田的具體方案也還沒有。唯其如是，現在我們越發迫切需要研究「耕者有其田」的實施問題。

## 二 解決耕者有其田的方法

對於「耕者有其田」的實施辦法的檢討，社會輿論已經盡了很大的努力；並且目前各方面的專家，正在密切注視着。這裡把各專家討論耕者有其田的實施辦法，歸納起來，大抵可分為下列六種方法：

(一)「踢去地主論」。照這種說法，為求使每個佃農獲得土地的滿足，可以不管地主的死活，硬把他們的土地搶過來，分給沒有土地的佃農；這就立刻可以達到耕者有其田的目的了。例如各國激烈的社會主義者和共產主義者都是抱持這種強硬的論調。

(二)「稅去地主論」。由政府施行高度的地稅，加重地主的負擔；使地主於地租的收入還不够繳納地稅，因而使地主感到佔有土地，無利可圖，要自動放棄土地的佔有。那末，很需要耕地的佃農，自能易於獲得土地；例如美國亨利喬治所提倡的單一稅論，就是代表這種意見。

(三)「買去地主論」。由政府組織信用機關或直接用錢收買地主的耕地，轉賣給佃農或半自耕農，或由政府供給佃農以充分的資本，使佃農向地主購買土地，這也可達到耕者有其田的目的；現代歐美各國，都是朝着這個動向進行。買去地主的主張，幾成爲一切改良主義者的共通信念。

(四)「田園住宅論」 這是比較新穎的解決耕者有其田的辦法，而以德國土地改革導師達馬斯氏爲代表；他主張不論解決農民的土地問題也好，或解決市民的土地問題也好，不獨要給人充分的土地；并且在土地之上，還要使利用土地的人，獲得充分安全的住所，才算真正解決土地問題。所以他認爲解決耕者有其田的辦法，在政府方面，除了給農民以相當土地之外，還要供給信用借款使他能够建造一所足夠一家安居的住宅。這可說是耕者有其田和住者有其宅的理想。在德國和英國，已經局部實行這種制度的地方也不少。這是解決耕者有其田的更進一步的方法。

(五)「佃租改革論」 佃租改革，企圖用減低業主的地租和訂立各種有利於佃農的租約；使地主感到出租土地，沒有多大利潤的收穫，並且覺得出租耕地是一種麻煩的事情。這樣，佃農的生活可以一天天改善，使在農業的經營上能常常獲得盈餘，日久當能自備資本去購買耕地；同時因佃租限制過嚴，地主當然也不想佔有土地，佃農必定易於買得業主的土地。

(六)「移民墾殖論」 國家爲要解決耕者有其田的問題，可將佃戶移到公有的荒地或邊疆荒涼的地域去，無償劃分荒地給他們開墾，並供給一些經營的資本，使他們能够置備耕牛、種子、肥料、和農具等必要的耕種工具。這種辦法也叫做「國家直接創造自耕農的辦法」，各國也在嘗試。政府實施這種政策，既足以促進荒地利用，同時也不致和地主發生任何磨擦。

上面那些方法，通通有人去嘗試過。例如第一種「踢去地主」的方法，蘇俄十月革命就實行踢去地主

，以滿足佃農和農奴的慾望，其次中共從前在江西也幹過踢去地主的行動；可是兩者不獨沒有解決耕地問題，反而促進土地的荒蕪和破壞，永不會收到良好的效果。至其餘「稅去地主」，「買去地主」，「田園住宅」，「佃租改革」和「移民墾殖」，各種方法，各國正在分頭試行，並且在試行的過程中，往往把這五種方法混合使用。換句話說，為求解決農地問題，在政府方面，既可實行地稅政策，也可同時組織信用機關、供給充分資本、去扶植農民購買田地；而移民墾殖的工作，也可相繼舉行，相輔為用，不致有何反背。近代歐美無數的半自耕農、佃農、和雇農之變為獨立的自耕農，通通是由於這些方法的實施所獲得的效果。

### 三 中國需要那一種解決的方法

在我們中國，要使耕者有其田，究竟要朝着那一個動向去實行呢？專用移民墾殖的方法，恐怕沒有這麼多的荒地足夠分給大量的黎民。專用稅去地主的方法，照我國現在施行的地稅制度來說，收效也不見顯著；原因由於我國現行的地價稅率，值百抽一，定額太低，絲毫沒有動搖到地租的利益，所以未能迫使地主放棄土地。至於踢去地主，非國情與理性政治所容許，這更不必多談。餘如改革佃租制度，頗易惹起糾紛，也不會在短期內使全體佃農達到土地的滿足。依筆者的淺見來說：我國為求迅速和普遍實現耕者有其田的理想起見，還是採用買去地主的方法，較為有效且容易推行，同時又不致引起社會任何的反感或不安。當然，在買去地主的大前提之下，如加重地稅，改革佃租，移民墾荒，和建設田園住宅等方法，也可以

酌量一併施行；這就不只是沒有妨礙，而且有時還能相得益彰。所以筆者主張以買去地主的方法來解決中國的農地問題，不過是以此爲主幹，別的合理方法，仍當一併採用。

#### 四 佃租概況和農戶人口

不過談到買去地主，這在我們中國，當然是一個極端困難的問題。因爲中國的耕地這麼闊大，而半自耕農、佃農、和雇農是這麼衆多，施行的範圍又這麼廣漠，說來真是千頭萬緒，不知從何着手！而政府的財政當感支絀。社會金融力量也十分薄弱，購買土地的巨額資本從那裡來呢？全國究竟有多少不勞而獲的地主？究竟有多少佃農？每個需要扶植的農民，政府給他多少耕地？買去地主的組織怎樣？舉凡這些問題，都需要有精密的調查和統計，才敢下個答案。然在事實上，前列各種問題，直到現在還沒有可靠的正確數字；即間有多少統計，也是不盡不實。這是使我們對於答案的研究，最感困難的所在。

現在先從全國的耕地面積說起。因爲沒有全部的精密測量，究竟全國有多少土地面積，可耕地有多少，已耕地有多少，河流道路山林湖沼有多少，皆屬未知數。據民國三年北平農商部統計，全國耕地共有十五萬萬畝；又據二十三年實業部統計，爲十三萬萬畝；又據立法院民二十一年公佈，爲十二萬萬四千九百七十八萬一千一百畝；又據劉大鈞估計，爲十六萬萬八千六百萬畝（西康、青海、廣西、未列入）。再據歷史上的稽考，在隋大業中，全國耕地面積達五十萬萬餘畝；而清季時赫德氏估計，達八十萬萬畝。此外另有西洋人估計，爲四萬萬英畝，合華畝二十四萬萬畝。看了上列的數字，就知道沒有一個確實的數

額，供我們作根據。民國三北平農商部，二十三實業部，二十一年立法院和劉大鈞的數字，大抵是根據各省的承繳稅額的財政報告彙計而得；筆者對於這種統計，極表懷疑。因為各省財政報告的承繳稅額，大都失於過低；例如有田無糧，或田多糧少的逃稅漏額事實，各縣皆有。尤其根據近年各省整理土地的結果，凡經從新測量登記的縣份，有些稅額增加一倍，有些稅額增加兩倍以至三倍以上；如果全國地籍，都能重新測量登記，則征稅田地面積，當不止超過農商部數字的兩倍。所以筆者認為在實際上全國耕地決不止十二萬萬市畝以至十六萬萬市畝。惟赫德氏說中國耕地有八十萬萬市畝，雖上列的數字太遠，不免失於估計過高；至陸大業中記載耕地面積為五十萬萬畝，此數也嫌過高，或為記載失實。至于那兩洋人估計二十四萬萬市畝，雖然已比較農商部的數字高一些，可是實際上恐怕不止此數。筆者現在試以全國耕地的繁殖指數為根據，作一全國耕地面積的估計。按二十三年中國經濟年鑑所載：江蘇、浙江、江西、安徽、河北、河南、遼寧、吉林、黑龍江、湖北、湖南、福建、廣東、廣西、貴州、雲南、四川、西康、青海、甘肅、綏遠、察哈爾、熱河、陝西、山西、山東、新疆、寧夏、二十八省土地的總面積為一，一七三，五五八平方公里；合一六，七六〇，三三七，〇〇〇市畝（每平方公里等於一五〇〇市畝）。假定十八省平均的耕地指數為百分之二十。則全國耕地應有三十三萬萬餘市畝。此數如以劉大鈞氏十六萬萬市畝之數，加倍算來，不相上下。

全國耕地面積既已確定，其中究竟有多少土地為地主所有，有多少土地為半自耕農和自耕農所有？按

我國人口有四萬萬五千萬，其中農民人口占百分之八十；那末，農民應有三萬萬六千萬。據「農情報告」的調查，全國自耕農占百分之四十六，佃農占百分之二十九，半自耕農占百分之二十五；其中北部如山東、河北、山西、甘肅、綏遠、寧夏、陝西、河南、青海、察哈爾、江蘇等省，自耕農占百分之四十以上，平均約占百分之五十八；佃農平均約占百分之二十。至中南部如江西、安徽、貴州、雲南、福建、廣東、四川、浙江、等省之自耕農不足百分之四十，平均僅及百分之二十七；佃農平均則占百分之四十三有多（農情報告三卷四期）。

又據中央土地委員會調查，各省十類地權形態的戶數中，其分配狀況如下：

自耕農	47.61%	地主	2.05%	佃農兼僱農	0.02%
佃農	15.78%	地主兼自耕農	3.15%	僱農	1.57%
自耕農兼佃農	20.81%	地主兼自耕農兼佃農	0.47%	地主兼佃農	0.11%
				其他	8.43%

就北部來說，自耕農約占百分之六十以上；純粹佃農，除綏遠陝西外，不及百分之十。南部各省的自耕農，不及百分之四十；純粹佃農，除江西湖南外，數達百分之二十以上。廣東的佃農則高至百分之五十八。（土地委員會：全國土地調查報告綱要）。

照上列的統計數字來看，自耕農和地主兼自耕農兩項占全農民人口中百分之五十有多；這些農民自有耕地，政府暫時似可毋須急急為他們考慮。其餘如佃農、半自耕農、僱農、和僱農兼佃農等，約占全農民

人口百分之四十；這就需要政府火速替他們想法子，去解決耕地問題了。

##### 五 現有耕地發不發佃農分配

全國百分之四十的農民，即是一萬萬四千四百萬農民，正是患着耕地的恐慌；這一萬萬四千四百萬農民，如以五口一家計，約合三千萬戶。每人和每戶究竟要給他多少耕地才能維持一家的生活？事實上又有多少耕地可轉讓給他們呢？假如以最低限度的估計來說，每一農民應給耕地十畝；一家以五口計，共給五十畝。那末，三千萬戶的佃農，共約需給十五萬萬畝耕地。

據筆者根據各方材料的統計，中國各省耕地為佃農租耕的土地面積，約占各省耕地的總面積百分之四十四點五（地政月刊，第五卷第二、三期合刊，二八四頁）。我們在前面說過，全國耕地約有三十三萬萬市畝，此中佃戶所耕面積佔百分之四十四點五，約合一十四萬萬六千八百五十萬市畝。那末，拿這個數目字來比所需要的十五萬萬畝耕地，實際所差無幾。這些差額，如能以各省荒地補上。便可不成問題。照這樣說來，解決耕者有其田的耕地面積，尙不致有嚴重的問題發生，換句話說，拿不自耕的地主的耕地來轉讓給佃農，尚數分配。

現在再假定以十年為實行耕者有其田的期間，那末，每年拿出一萬萬五千萬市畝的耕地，便够分配。

##### 六 購買耕地的資本要多少

面積問題既已解決，我們再進一步，研究購買土地的資本問題。我們要準備多少經費，才够充分購

買土地？在抗戰前——二十六年七月七日以前，各省的田地價格，因為各省穀價高低不一，經濟繁榮程度有異、文化、交通、人口密度，地理環境，和社會情況，相差懸殊，而且田地的供求失調；所以地價極不一致。有些地方田價，賤到一二元一畝；有些地方地價却貴到六七百元一畝。若拿一般的平均數來說，大抵每畝地價的平均，珠江流域為六十五元；長江流域為四十七元；黃河流域為四十二元；全國每畝平均為四十七元。（練正謨：中國各省地租二六頁）。在戰前的狀況，這種統計相當正確。

但是，現在抗戰期間，穀價比戰前漲高十倍至二十倍不等；戰前每市担穀價，約值四元至五元，現在漲至六十元以至八十元不等。爲了這種物價狂漲的影響，各省的田價，尤其是西南安全地區的田價，也跟着高速度飛漲；有些地方的田價已漲至千元一畝，即以普通情形來說，大多數也已漲至五六百元一畝。現在就算平均每畝地價爲一百元，便比較戰前約增一倍有多。那末，每年購買一萬萬五千萬畝的耕地，即需一百五十萬萬元；合十年計，全國扶植自耕農的資本總額，數達一千五百萬萬元。這個空前巨大的驚人預算，要從那裏籌款呢？我國的公私經濟財力，有無這樣大的籌款力量；這個資本問題，才是實行耕者有其田的最難解決的問題。

日本曾於一九二七年（昭和二年）作成自耕農地法草案，擬於三十五年中，以二十八萬萬圓創設六十三萬町步的自耕地。拿這個預算來和我國要創設自耕農的數字比較，並不見得日本的預算怎樣龐大（地政月刊，第五卷第二，三期合刊，第二八〇頁）。

不錯，從實際購買耕地的數額來說，每年需要一百五十萬萬元的巨額預算。但是，這些款項，如以借貸的方式供給佃農費用，並限定於五十年內分期攤還本息；那末，由第二年起，可按年收回一部貸款和利息，即從第二年起可不用年支二百五十萬萬元的巨額貸款。所以，實際上便不需要一千五百萬萬元的資本。

例如第一年借出一百五十萬萬元，以年息五厘計，分五十年攤還本息；第一年便應還本銀三萬萬元，息銀七萬萬五千萬元，本息合計十萬萬零五百萬元。這樣，政府於第二年放款，實籌一百三十九萬萬五千萬便够。到了第三年約可收回本息二十一萬萬元，那末，政府第三年實籌款額為一百二十九萬萬元。到了第四年約可收回本息三十一萬萬五千萬元，而政府于第四年實籌的款額一百一十九萬萬元。照此類推，以後比例遞減。

照這樣計算，實際需要全部的流動貸款數額，約為一千萬萬元，便可敷支。同時，我們還要明白，這筆款項的支出，並非像普通的行政費；一經支出，便為消耗，無從取積。普通行政費的支出，屬於消耗的支出；惟耕地借貸的支出，不獨可收回全部本銀，而且每年還可收回五厘的利息。因此，這筆巨額預算的支出，不獨不是消耗，實際是屬於生產的投資。政府有了這筆投資，就在第一年便收入七萬萬五千萬元的惠金，這是何等的有利！

#### 七 購買耕地的資本那裏來

不過這筆巨額貸款，要怎樣籌劃呢？發行公債嗎？恐怕我們的公私經濟也沒有能力容納一千五百萬萬元的公債。加征賦稅嗎？無論任何一種財產或商品，也沒有負擔這筆款項的可能。借外債嗎？也許可以借得一部份，但非根本解決的辦法。現當抗戰的重要時期，全國的預算也不過年達五六千萬萬元；即全部用在貸款，尚不敷支。所以，依筆者的淺見，關於籌劃購地貸款，當以利用土地的經濟效能，組織土地銀行，創造土地資本，使全國的土地能達於資金化的利用。那末，這筆貸款的籌劃，自有辦法。以我國現有耕地三十三萬萬畝計算，平均每畝為百元，則全國耕地價值達三千三百萬萬元；如能以此為基金，組織土地銀行，發行土地鈔票，即可創造三千三百萬萬元資本。以之應付每年一百五十萬畝的借貸，當無問題。至於土地銀行應如何組織，留在土地金融章再加討論，這裡暫且不提。

#### 八 實施耕者有其田的行政問題

貸款問題既已解決，跟着要討論實施時的行政和組織問題。當政府宣佈全國定期開始普遍貸款以扶植自耕農的時候，要設立怎樣的機構去負責執行？我們須知扶植自耕農政策的推行，不是限於某一省份或某一區域便了；全國各省，以至全國的一千九百餘縣，以至於全國三十萬鄉村都是在推行的範圍內；尤其是在全國三十萬鄉村，即為扶植自耕農的基本地區。所以推行這個政策，必須有極廣泛的土地行政，才負擔得起。各省縣和鄉鎮就要建立健全的土地行政機構，且要事先把各縣的土地測量，調查，地價登記，造冊，等工作完成；然後明瞭人口和土地的比例，以及佃農和地主的土地分配狀況，才能着手實施。換句話說

實施耕者有其田的政策，其先決條件，要有完善的地籍整理，同時也要由立法機關特別訂立實施的規章，作為處理業務的準則。因為我們主張買去地主來扶植自耕農，那末，在各縣鄉鎮中除了建立健全的地政機關，當然還要有土地金融的機構，作為輔助的組織，並經理貸款的放還業務。對於這些問題，在土地行政和土地金融兩章再來詳細說明，這裏暫不多談。

至于耕地一經由佃農獲得之後，要如何保管？未來人口增加後，新生的農民又要如何供給他們的耕地？這是在實施耕者有其田的政策的時候，也應有明確的規定，否則耕地循環轉移買賣，那就永遠解決不了佃農問題。國家必須在土地法上規定，佃農獲得土地之後，禁止自由移轉或買賣。一經政府開始扶植自耕農，所有土地的轉移，全山地政機關統制；非經地政機關核准，耕地不得分割或轉移。即以耕地作典質或抵押，祇有政府的土地金融機關才有權接受，私人或私法團體一律禁止接受。至於農戶因人口或耕作能力的增減，而對耕地需要也有所增減，應由地政機關體察當地實情，統籌調劑。不得已時，對於每人或每戶所應有耕地的限額，也可就當地的實際需要而有所伸縮。此外，如經營農業的資本，在政府方面要不斷地充分貸出，否則土地的生產萎縮，仍無補於耕地的合理分配。最好的設施，是能夠進一步做到每週住宅制；政府貸出相當資本，使每一農戶都能夠建築一所合用舒適的住宅，這是實行耕者有其田的最高理想。

扶植自耕農的對象，也要有明確的規定；要具有中華民國國民的資格，未受剝奪公權的處分，也沒有不良嗜好者，才得享受扶植。至于成年的佃農未成年的佃農、半自耕農，和女農，究竟如何確定價額土地

的款額？照筆者的淺見，無論是成年未成年的佃農或佃戶的婦女，爲求安定他們的生活起見，應以每人得價領耕地十畝爲原則；但遇該農戶的勞力特別缺乏，無力耕種額定耕地時，可以酌量減少。如農民死亡，而有繼承人，也以每人繼承耕地十畝爲限。如有剩餘耕地，則由地政機關收回轉讓於土地不足的農民；如有繼承不敷分配的時候，也應由地政機關設法補足。至於既領土地而怠於耕種或任耕地荒蕪的，得由地政機關給價收回轉讓於其他耕地不足的農民。而半自耕農，申請價領耕地的數額，每人以不超過與原有耕地合共十畝之數爲限；例如半自耕農一人，原有耕地五畝，得再向地政機關申請價領耕地五畝，却不得超出此數。至于畝耕地限額的成分，當然要斟酌當地耕地的實際情況，把上中下三等的田地，盡可能作合理的調劑分配，不能有任何偏袒。如遇價領耕地的農民有行協調交換耕地的，可給以方便。并且，應准佃戶優先承買其現耕的耕地；惟土地既經承買之後，不得以任何方式出租，以免佃租制度的再生。

#### 第四節 怎樣應付後起農民的土地需要

目前假令我們能够把全國地主的土地，買來轉讓給全國的佃農；這從表面看來，扶植自耕農和實施耕者有其田的政策已告完成。但是從實質看來，假如祇是目前的佃農獲得耕地，我們便以爲問題從此解決，自是錯誤的觀念，因爲從今以後，農村人口會日有增加，而耕地的面積是固定不變；以有限的土地，應付將來生生不息的新增人口，這不會成爲問題嗎？假如我們於實現了耕者有其田的政策，並沒有適當的善後

處置，新增的農民一定得不到耕地；久而久之，不免又要成爲雇農或佃農。這種土地壓迫人口的問題，經濟學者英人馬爾薩斯早有論及；他說土地永恆不變，惟人口却爲幾何級數的增加。他不獨爲農民得不到耕地悲觀，甚至爲整個人類的未來命運悲觀。現在雖然因生產科學的進步，每一單位土地的糧食生產，年有增加，我們固可不必如他那麼悲觀。不過就達成耕者有其田上推想，那我們却不能不爲未來的新增農民悲觀；土地已爲現在的佃農領有了，後來的農民向那裡取得耕地呢？

所以，筆者以爲現在實施扶植自耕農的政策，同時必須設法爲未來新生的農民打算。最合理的辦法，還是在當前的農民中改變他們的職業，使農民的人數一天天減少；那末，在土地與農民人口的相對的比例上，才不致形成耕地不足分配的毛病。我們要達到這個目的，政府一定要同時發展工商、交通、和文化、事業，特別是工商和交通事業；如能大規模發展，使技術人員和勞工需要，不斷地大量增加，然後可把現有的農民吸收過去。由此，未來的新生農民，可作爲工商和交通事業的補充人力，他們就毋需經營農業了。那末，土地的配置對他們便不成問題。並且可使農民之子不必恆爲農，而農民入口也可逐漸減少。照這樣說來，我們可不必爲未來農村的新增人口悲觀。祇要我們政府能及早積極實行國家工業化政策，使農業人口成份減少，工業人口成份增加，這農民人口過剩的問題，就不會產生。

按以我國現在農民人口，占全國人口百分之八十；我們希望今後能因工業發展而吸收農民半數，即減爲百分之四十。這樣可使現在三萬萬六千萬農民人口中有一萬萬八千萬農民，走進工商和交通事業去謀生

能够做到這種程度，那我國的農民不獨不致發生耕地不足分配的問題，而且所有改革的農民餘下的耕地，亦可再分配，每戶單位農場的面積，可由五十畝增至一百畝。了解這種關係，更可見工業發展對耕地分配問題，有不可分離的密切關係。

### 第五節 實施耕者有其田的影響

假如我們能够把耕者有其田的政策，依照前述的辦法獲得完滿的推行；這在中國社會裏面，要發生何等重大的影響呢？

首先，從佃農方面來說：土地飢荒獲得滿足之後，整個農家經濟的面目爲之改變。在目前中國社會生活條件之下，每個農家獲得五十畝耕地的利用，以年可收穀百担計之，除可供償還借款之外，定足敷家計的支出，且有些盈餘，而子女教育費應有着落；倘無特殊需要，可不致借債度活。到了這個時候，我國的農業經營，不是自給的農業，而是可爲市場生產的農業；且因每個農民的土地都是自己所有，工作定會更加勤勞，對土地的愛護觀念也會加重；土地的生產自比佃租時增高。佃農成了自耕農之後，佃租糾紛的事件完全消滅，地主對佃戶不合理的剝削也就免除；人與人的關係可減少許多嚴重的磨擦。此外，一般農戶對賦稅的負擔力增加，在經濟的購買力也擴大。因爲政府既能直接替農民解除土地的飢荒，農民當然益加信賴政府；對主政府以後一切政令的推行，必然易收成效。總之，耕者有其田的問題獲得完滿解決之後，

無論對農民本身，對農業經濟，社會秩序，文化教育，政府稅收和法令之推行，通通都有很大的好處。

其次，在地主方面來說——他們的耕地賣給佃戶之後，獲得相當的地價，雖不能再用以買田收租，但可投資於工商、交通，或文化等事業。且就各國的一般情況來說，投資於工商或文化事業的利潤，常高於去地投資。所以地主在賣去土地之後，並無損失；而轉入工商業或文化界，生活也好過。在實行買田期內，每年全國的地主，可收得一百五十萬萬元的賣田代價；倘能全部投資於銀行、工商、交通、或文化事業，整個國民經濟當然會得到廣大的發展和高速的繁榮。這一百五十萬萬元款項，如以二十八省平均分配，每省可得到五萬萬餘元；這對於各省的經濟建設，自有極大的幫助。

照上述的情況看來，如果耕者有其田的政策實施成功，不只解決了農民的耕地問題；國家運用這個政策，實在可以推進整個國民經濟的建設。

## 第六節 農地利用問題

在中國的農地問題中，分配問題固然重要，而利用問題也具有同等重要的性質。我們雖然一向以農業立國，可是近百年來，因農業生產技術落後，和帝國主義侵略的關係，却變成糧食不能自給的國家。每年購買外國糧食的對外支出竟達一萬萬元之巨。同時，每年同胞死於饑荒的也會有千數百萬，這尤其使我們驚心動魄！這是我們何等慚愧的事！這也就是二個最可害怕的危機。

國父說：「用中國和法國來比較，法國的人口是四千萬，中國的人口是四萬萬；法國土地的面積，爲中國的土地二十分之一，所以中國的人口比法國多十倍，中國的土地比法國多二十倍。四千萬人口，因爲能够改良農業，所以得中國二十份一的土地，還能够有飯吃。中國的土地面積，比法國大二十倍，如果能效法國來經營農業，所生產的糧食，至少要比法國多二十倍。法國現在可以養四千萬人，我們中國至少可以養八萬萬人。」

照這樣說來，我國原來是不該有糧食恐慌的現象；假如我們能盡了人事和科學的力量，農業的生產便很應該有剩餘的產物供給其他國家。所以國父上書李鴻章的時候，要呼籲地盡其利，以解決農地利用問題。

#### 一 農地利用概況

「生產退步」：這是在農地利用問題中，感到最嚴重的問題。比方荷蘭每年每畝耕地的的小麥產量，平均爲二·七九九市石；丹麥爲二·七〇五市石；我國祇有一·一三七市石；不及荷蘭丹麥產量的一半。稻的生產，日本每年每畝平均可得三·五六九市石；意大利可得四·〇五四市石；西班牙可得五·八五九市石；但我國雖號稱爲世界產米的主要國家，只可得二·四一〇市石，也要比意西等國減少一倍。此外，如棉花的生產，日本每年每畝平均可得九六·〇〇市斤，我國只得五九·四二市斤，日本比我國約超過一倍。其他還有牧畜的生產情形，英法等國因爲牧場經營的進步，二英畝半牧草地可足夠九頭乳牛的飼料

「我國對於同樣的牧畜，都需要七十二畝的牧地。最近因為歐美溫室園藝的普遍發展，許多園藝耕地常年不斷的生產，每畝地的產量，更有超過我國園藝生產的十百倍。其他的類似情形，舉也不勝枚舉了。」（張耀聲譯：中國農業經濟，二八一頁。）

爲什麼我們的耕地生產，比不上別的國家呢？是不是因爲氣候惡劣，不宜于農業呢？還是土壤欠佳，所以生產效能降低呢？不，氣候雨量的適宜和土壤肥沃，正是我國的天賦獨厚。推求生產退步的主因，一句話，是由於我們的經營太過落後。明顯一些說，就是沒有用農業科學去經營土地，才形成現在這生產退化和農業落後的結果。以下我們再把各種不合理的土地使用，加以說明：

「農場分散」：現在進步的農場耕地，都是集中化和完整化。例如美國一個數千畝廣闊的農場，土地都是集中相連在一起，成爲一個天然的大農場。可是，在我國則不然；一個二十畝的農場土地，會分散到十里或五里的距離，致農民在管理和勞作上不知浪費多少時間。爲什麼在美國一個農夫可耕二三百畝的耕地，然在我國一個極刻苦耐勞的農民却耕不了十畝地？道理就在于前者的耕地集中整塊可用機器耕種；後者的耕地零星分散，照顧困難。所以我國大多數的農場，在人力上的浪費，是一種很驚人的損失。農業生產老是趕不上人家，就是來自這種不健全的農場耕地的失調了。

「耕地碎割」：耕地分割過甚，也是我國耕地很不合理的現狀。在北部，平均每塊田地約有一畝；在中部，則有二畝多；在南部，特別是廣東，只在七分左右的；在山谷間的梯田面積，竟小到只有二三分地。

，實在來得驚人。在美國，每個農場平均有一四八英畝（每一英畝等於六華畝），約合九百華畝，根本沒有這種碎割的現象。耕地碎割，固不便整理，且易生虫害，阡陌縱橫，更是不知荒廢了多少有用的土地。這也是妨害我國的農業生產的另一原因。

「休閒時間過長」：北部的土地，大都一年耕種一造，少有一年耕種二造的。中部和南部的，大都每年耕種兩造；也有因特殊情形，只耕種一造的。可是，有些地方的氣候和水利特別適宜，也有年耕三造的。不過每造的產量不一定相同。其實嚴格說起來，北部雖因氣候寒冷和雨季太短的關係，許多耕地年種一造便告休閒；如一年當中使土地有半年休閒不用，農作效能因之減少，實在是農業上很大的損失。假使我們能用科學方法，去修治水利，改造土壤，和選種，一年兩造的耕種是決然可能的。在南部實在有許多耕地可以年種三造，使一畝土地每年可得三畝的收穫；但因農民習慣于冬不種田，所以可能耕種三造的耕地也只得兩造利用，因而影響生產的效能。例如近年因抗戰關係，糧食來源缺乏；一般農民受政府提倡冬耕的影響，許多地方已由年種一造的改種兩造，年種兩造的改種三造。南部差不多就是靠這種冬耕的推行，使戰時的糧食不至發生大危機。這可見過去耕地的休閒時間過長，其損失是多麼重大呢！

「沒有使用機械耕種」：土地生產力的減退，由於種子水利和氣候的影響固大；但是翻土、中耕、除草等方法，也直接對農產的好壞和生長有極大的影響，現在我們的耕地，大都採用鋤耕或犁耕的方法；所以土挖不深，使作物不易滋生，因而使作物得不到充分的成長，產量自然縮減。我們看到科學進步的歐美各

國，翻土中耕，大都改用機器，使耕地深鬆；所以他們的耕地產量，常比我們的產量高出一二倍或數倍。「水利缺乏」：談到我國的農地利用，爲什麼一切作物的產量，總是江河日下呢？最大的禍患實在水利不良；這是影響一切作物生產量衰退和土壤惡化的主因。我們試打開中國農業史來看，歷年爲着水患和旱災所造成的耕地和農產的損失，真是不可以數量計算。尤其西北的旱荒，和黃河、長江、珠江、三大河流的水患，幾乎每隔三兩年必有一次大災出現。我們所以有大部份的耕地，不能一年四季都生產，不是因爲水患，就是因爲旱災。水旱爲災，直接損害農產，毀壞土壤；間接也降低土地的價值。因爲每畝耕地每造生產的數量，沒有安全的保障，地價自不會增漲；因爲地價是一種收益還原的結果，收益沒有把握，地價是不會好的。

「掠奪農太多」：我國因爲佃農太多，他們對於耕地的管理，往往存着得過且過的漠視心理。尤其是在租期將滿的時候，佃農恐怕地主收回耕地，轉租別人；對於所租的耕地，不獨不加愛惜，且常常施行劫奪農的手法，不施肥料。使土地變壞，作爲地主撤租的報復。此外，有些自耕農因爲經濟困難，沒有力購買應有的肥料，對於耕地的利用，只能採取粗疏的經營。凡此種種，都對土地利用發生不良的影響。

「墳場佔耕地」：我國因爲農業科學不發達，生產技術落後，加以人口和耕地的比數太小，即將全部耕地用以種植作物，尙感不能自給。大家雖明白這種道理，可是各省有很多的耕地都被人用作墳地；把可以生產的土地變爲荒墳，這種是可憐的。照卜凱氏二六三八個農戶的調查，農場土地用於墳地的，平均

爲零。一六公頃，約佔農場面積百分之七；而在江蘇江寧縣，此種墳塲所佔面積更大。每一農家平均有墳塲零七三公頃，約佔農場總面積百分之三十二。此外，中央土地委員會調查全國耕地利用的結果，平均各地的土地利用之狀況，墳塲也佔總面積百分之九。如果迷信風水的觀念不及早打破，此種墳塲佔耕地的趨勢，還要繼續演進；時間過得越長，它所佔的面積也越大。這也是土地利用當中一個嚴重的問題。

「交通建設與耕地減少」：在抗戰前，我國因爲建設突飛猛進，各省不斷建築鐵路、公路、和飛機塲；這在國民經濟，國防軍事，政治、和文化上都有急迫的需要和效用，我們當然認爲是最可慶幸的現象。不過從耕地利用方面來觀察，正因爲各種交通建設的進步，也就直接影響於耕地的減少；因爲凡公路鐵路所經過的地方都要征用民田做路基。通常每一里公路的建築，要佔去十五畝耕地的面積；鐵路每公里要占十六至十七畝耕地；至於機場的建築，有的佔地數百畝，也有達千畝以上的。好在耕地用在這方面的代價，較大於種植作物，不能視爲浪費。不過，從最合理的土地使用來說，我們仍希望無論任何交通的建設，在測量地基的時候，應該極力避免耕地的損害，才不致違反「地盡其利」的原則。

「宅地浪費耕地」：交通建設減少了耕地，我們是無可非議的；但有許多富庶的農村，常常把肥美的耕地作爲住宅用地，未免太過浪費。例如廣東的四邑、文昌、梅縣、和興寧等縣，因爲華僑經濟豐裕，回國僑民，喜歡置用立宅，常把很好的耕地，用作建造房屋。這種現象，我們認爲大失耕地利用的意義，極不利於國民經濟。因爲房屋的建造，沒有理由一定要築在肥美的耕地上面；從經濟、衛生、文化、和治安

各方面來說，山邊河邊是更適合於建築村舍的土地。

二 今後農地利用應有的改善

根據上述各種理由，我們要解決農地問題，不只是分配耕地給農民便算了事，我們必須能够保障耕地的合理使用，才算達了解決農地問題的責任。所以一耕者有其田」的政策實行之後，政府同時要土地重劃，以消滅農場土地的分散和碎割；提倡多耕，以增加作物畝的面積，減少土地的休閒時間；推廣科學肥料，使土壤能得適度的地力之補充與維持；大規模建設水利，使農業少受季節或氣候的限制和損害；在法上嚴格取締耕地用作宅地或墳場，強迫實行公墓制度；多設農業機器製造廠，推廣機械使用，促進深耕農業，這樣，土地利用的效能增加，生產率自能向上高漲。此外，還有防除虫害，發展農業教育，改良種子，和維持治安等，當然有關耕地利用，作者根據廣東荒地的調查，知道荒地所以形成，除因人口減少和水利不良外，大都由於治安不良，迫使人民遷居，於是耕地便跟着荒蕪了。所以，今後發展農村的警衛，以安定農民的生活，也是增進耕地利用的重要工作。

## 第三章 市地問題

### 第一節 市地的特質

研究市地問題，有幾個特殊的觀念，要首先提出來說明：

第一、市地有位置上的獨佔性，決非別的土地所能移佔或奪取的。例如上海是握長江咽喉，居中國中部，北連黃河，南接南海，自有它那優越的天然地位，非任何都市也能成爲上海。所以上海的土地就被人壟斷，別的土地不能和他競爭；比如上海黃浦灘的地主掛起招牌出賣他們的土地說：「此地每方丈十五萬元」，南京新街口的土地不能拿到黃浦灘去競賣。這樣，要是你想在黃浦灘買些土地的話，那十五萬元一丈的地價，地主絲毫減不減，你也得向他購買。因此，凡生活在都市的人，總是祈求取得土地，并發生土地投機的惡風。

第二、市地的利用不受土壤所限制，可以人爲的方法把土地作高度集約的使用。平面，空中，和地底都被入作爲建築之用。市地的利用已達於立體化。在一個小小的地基上面可建築百數十層的摩天大廈，安居數千數百人；甚至在地面底下還要建築地下室，防空壕，和地底鐵道。所以在一畝農地裏面，投資經營農業，因生產報酬遞減的限制，不能作無限量的投資。可是，在都市却不然，你可以在一畝基地上建築大廈高樓，算不清可能投資多少。所以，市地可以說是近代經濟實財的寶庫。

第三、市地是人類作政治、軍事、經濟、文化、宗教、藝術、社會和其他活動的場所。所以市地不單是有面積和位置的物質作用，同時它是有精神上的作用。市地如能使用適當，分配得宜，管理有方；可能產生優美調和的都市精神；整個社會的前途，都是以這種都市精神為代表。農地只有物質上的生產效用，市地却以精神效用重於物質效用。大都市裏面貧民窟的出現，往往為人所詛咒；反之、經過合理化整理建設的新市區，往往為人所歌頌。這就是由於精神效用不同，所發生的不同反應。

第四、市地因社會進化的自然傾向，人類變向都市集中生活，所以越是集約利用，一個國家進步越快，文明和商業發展越速，那個國家的人口越變向都市集中。所以人類對於市地需要的欲望，只有一天天地繼續增長，永沒有向後減退的。據美國一八八年的調查，住在城市的人數只占全國入口百分之二六·六；到了一九二〇年，相隔四十年，住在城市的人口即增至百分之五一·四。這就是說，美國百人中有五十一人住在都市；而住在農村的，只有四十九人。現在是一九四一年，住在城市的人口恐怕要達七成。在英國、因工商和交通事業比美國更發達，住在城市的人口還比美國多，英國全國人口中，住在都市的占百分之八十。在我國雖無正確的統計，然以筆者個人觀察，住在都市的人口數量，以最低的估計尚不及全人口百分之十。拿這個數字衡量起來，可見我們的都市文明，尚屬微乎其微。不過、我國將來的趨勢，必與英美的情形相同。所以人類將來的大問題，却是在都市裏生出來呢。

## 第二節 問題的發生

在鴉片戰爭之前，我國因為閉關自守，和世界各國很少發生關係；同時、中國社會的本質是靜止的農業社會，人口很少移動。各省的農民，皆守着自己的莊園，日出而作，日入而息；既沒有所謂農村逃亡，也不見人口的集中傾向。而交通不發達，行旅困難，山廣東至北平，需時半年，自是使當時的社會陷于靜止的主因。在那個時候的都市和農村，沒有多大區別；頂大的都市，不過三二十萬人口，所以都市裡並沒有嚴重的問題發生，在歷史上也很少討論到市地問題。反之，農地問題的爭辯，却成爲我國歷代施政的重要決策。

但是，從鴉片戰爭之後，歐美帝國主義者衝破中國的門戶；而侵略的魔手，便帶來了重商主義，工廠制度、市場組織、輪船火車、郵政電報、等等。並且強迫訂下各種不平等條約，開放商埠和租借港灣。這樣，我們整個中華民國，由自給自足的農業社會，淪爲被榨取的次殖民地國家，而由于外力的迫促，我國的交通也漸漸發展了。

同時，各通商口岸和租借地的工廠不斷設立，由是這些地方開始發生人口集中的作用。敵不過帝國主義大量生產的壓迫，手工業和農業易于崩潰；失業破產的農民，不得不向着新開闢的商埠逃亡求生。這樣，各商埠的人口，便飛速增加；各商埠的住宅和土地，一時不够供求，那些由歐美進來的投機商人，就變

取歐美都市那種土地投機的手段，如法泡製；於是收買土地，操縱地價。我國都市的土地問題，就在這樣演變中發生；所以我國的市地問題，可以說是歐美資本主義者給我們的禮物。

國父對於我國市地問題的產生，也有下面的解釋：「近來歐美的經濟潮流，一天一天的侵進來了，各種制度都在變動，所受的頭一個最大的影響，就是土地問題。比方現在廣州市的土地，在開闢馬路之後，長堤的地價和二十年前的地價，相差是有多少呢？大概可說相差一萬倍；就是從前的土地，大概一塊錢可以買一方丈，現在一方丈便要賣一萬塊錢。好像上海黃浦灘的土地，現在每畝要值幾十萬元；廣州長堤的土地，現在每畝要值十幾萬元。所以中國土地受了歐美經濟的影響，地主便成了富翁。」

### 第三節 現在一般市地的狀況

我國受帝國主義者近百年的侵略，產生了許多租借地、特殊區域、國際共管區、條約商埠的開闢，和內地省會、城鎮、市集、的改造。比方上海、天津、青島、大連、廈門、漢口、廣州、香港、澳門和廣州灣等地方，都是受着帝國主義者的侵略所造成的商埠。並且，這些商埠發展之速，也不亞於歐美和日本的大城市的發展。在一百年前，上海只是一個渺小的市集；現在却是一個達於四百萬人口的大商埠，居世界第六位的大商埠。其人口增加之速，殊足驚人。香港在未為英國割去之前，只是一個人口稀疏的漁村，住戶不過數百家；現在已是擁有一百萬人口的商港，成為英國支持遠東經濟的堡壘。其人口的增加，在

百年內不只多幾十萬倍。他如南京、漢口、和廣州，也顯現着同樣的高速度膨脹。

因爲上述幾個商埠發展的迅速，所以頭一個發生的嚴重問題就是土地問題。各個都市原有的土地有限，可是人口的增加無窮；因是人口密度且高，土地供不應求。加以一些市民和投機分子的操縱地權，居奇壟斷，用人工把地價向上推漲，結果演成富者高樓滿街，貧者苦無立錫之地的畸形現象。于是市地分配的

不均，有甚于農村。

至于地價的飛躍狂漲，說來頗爲驚人。上海、南京、漢口、廣州、香港、和天津、這些地方，在百年前價值一元一方丈的地基，現在有增至一萬元一方丈的，也有增至二萬元一方丈的，甚至有超過二萬元一方丈的。以一般的情形來說，百年前和現在的地價相比起來，不只高漲了幾萬倍。這種市地價格狂漲的事實，絕非農地的漲價可比。

#### 第四節 都市地價狂漲的惡果

市地漲價所給予社會的影響很大。一般市民生活的惡化，如死亡率增加，犯罪行爲，道德墮落，物價高漲，住宅恐慌，和市政發展的妨礙，都是很明顯的。因爲地價高漲最易使房租昂貴，因而其他物價。必跟着上漲，加重市民生活的負擔。我國大都市的一般小市民，大概是靠出賣勞力過活，所入甚微；求一涸鮑，已感不敷。如今却加上房租的無限虛抬高，怎能生活？迫不得已，父子兄弟姊妹都要擠在一間小房子

或亭子間居住。原非人住的地下室、陽樓、和其他污穢的地方也得鑄下投宿。這樣，還有什麼衛生和道德可說？疾病、死亡、和犯罪怎不增加？所以著名法律家李慈特說：「一種合理的住宅改革，其價值遠在十種刑法之上」。又據出席於紐約城市委員會的醫生報告：「如果現在法律所許可之黑暗房屋，仍准人民繼續居住；則紐約城中將增加二萬八千個患肺癆的人，并且每年約有一萬人患肺癆而死亡。」還在歐美市政進步的國家尙且如此，在我國更可想而知。此外，有人估計紐約的人口，有四分之三是在租賃的房屋中；而柏林城中的房屋，有百分之九十三·七九爲客戶所住，百分之二·七五爲屋主所住。百分之二·六四爲僕人所住，而每宗建築基地所居的平均人數，在倫敦爲七·九三人，在柏林則爲七六·九人；這種統計數字，顯現着柏林地權的集中和居住的擠擁遠比英美爲甚。我國的都市向來缺乏此類統計，因亦無從列舉數字來證明；可是我們就上海、南京、北平、漢口在戰前的市民生活狀況來說，房屋擁擠的程度，恐怕還要比柏林爲甚。現在因抗戰關係，前方的人民到後方安全的城鎮避難，一時人口突增，住宅供不應求，有錢也租不到房屋居住；這種人稠地狹的苦況，更比戰前爲特甚。可是，在地主方面，這時地租的收入特別增加，他們是何等的幸運！他們在大後方收了不勞而獲的豐厚的租金，還要回到上海、香港、去享安樂。這樣，社會不平的問題，自然發生；而市民比佃戶所感到的不平，更爲嚴重。顧亭林所說「人聚於鄉而治，聚於城而亂」，也就是這種道理。

城市的大地主，不獨爲小市民之敵，也可以說是政府之敵。我們看到近年來上自中央下至各省政府，

對於國父所主張的土地政策，如漲價歸公和照價收買等，尙未徹底實施，也就是受了地主的阻力。比方過去南京建都和連雲開港，以及現在繁榮的重慶和成都，就有顯著的實例。不然的話，國父遺留給我們的民生主義，老早就全部實施了。

### 第五節 戰時地價的特殊變動

自從七七抗戰以來，沿海各大通商口岸，和好些內地都市。我們暫時沒法支配，對一切市政問題，當然無從說起。可是，另一方面，我們正因為這樣，跟着來了西南和西北建設的猛進；我們加速了大後方的不少大城市的建設，如重慶、昆明、貴陽、安西和桂林，市政的發展，和其他各安全地區小市鎮的改造，都有驚人的進步。現在重慶、昆明、貴陽、西安、和桂林、這些地方，已成爲新上海、新廣州、和新南京、——人口不斷地高速度的增加；工商日益繁榮，交通也一天天便利；各地許多學校和文化機關，也搬到這些新都市來。所以，從前上海、漢口、廣州、和南京等都市發展的過程，現在是在西南和西北各省重演了。同樣，地價高漲的趨勢，一點沒有改變地出現于重慶、昆明、貴陽和桂林。並且，因戰時人心的不安，投機的惡風特別來得厲害。這些城市近郊的土地，在兩三年中，已數易地主；市地漲價之速，比從前沿海各通商口岸更甚。從前在上海、廣州等處的市地漲價，大概是一年比一年增高；在目前大後方的市地漲價，却一天比一天增高。在上述這些戰時都市裏面，前三年的地價比現在的地價，有增至千數百倍的。這

是最值得我們注意的特徵，同時也可以說是戰是市地最嚴重的問題。我們咒詛物價的昂貴，要知道這是和都市地價空前無比的飛漲，有着絕對不可分離的關係。

### 第六節 市地漲價的原因

我們討論農地問題，多感「分配問題」是農地最嚴重的問題；現在研究市地問題，看了前節的敘述，可以說「市地漲價」是市地最嚴重的問題。試拿我國任何一個大都市的土地，把它百年前和今日的價值相比，便見其價格飛漲之速，真使我們莫明其所以然。在宇宙裡我們也找不出那種東西的價格飛漲，可和它相比。以百年前的布價和現在相比，無論任何一種布決沒有貴過百倍的；而且布的織成和漲價，係由於資本、原料、和人工的漲價所形成。換句話說，布料因成本加重，則其價格自不能不相因增加。可是，土地殊不然；例如現在重慶、昆明，等處的土地，和百年前的土地一樣，地主并無施以使其漲價之勞力或原料，但其價格仍不斷騰貴。照這樣說來，工廠產品的價格，尙係由於生產者費了許多血汗所得的報酬；而地主由市地的所得的漲價，却全是「不勞而獲」，坐享天賜之福。

地價既非地主的原料，資本，或勞力所致，所以我們認為土地漲價，不是地主的功勞，而是社會的進步的成果。假如沒有社會的進步，市地漲價是不會有的，至少也不能形成現在地價高貴到那麼厲害。

這裡談社會進步，究竟指的是什麼呢？例如市政改良，交通便利，馬路開闢，房屋改善，治安鞏固，

學校和文化機關的設立，公園和運動場的建設，水電工廠之建立，工商事業的發達，福利事業的設施，公共衛生的普及，消防設備之週全，優美生活的享受，勞動保障和職業介紹等等，都屬於社會進步的範疇。無論任何一個都市，有了這些進步的現象，一定能够得到高速度之繁榮，能吸引大量人口的集中，從而自然影響到土地漲價。比方拿廣州來說，何以百年前長堤西濠口的土地不太值錢，後來却貴至數十萬元一畝呢？原因就是百年前廣州人口很少，工商業冷落，沒有現代市政的設備；加以文明遲滯，交通不便，需要土地的人不多，那土地便沒有什麼漲價。可是，後來廣州的人口增加幾十萬倍，市政良好，經濟發達，教育普及，交通方便，馬路廣闊，衛生完善，治安進步，市容優雅，一切都是向着現代化的道路邁進；所以人人願意跑到這裏來過生活。入口一天一天地增加，土地供不應求，它的價格自然會變成螺旋式的狂漲。

國父在民生主義裏講到土地問題的時候，他說過一段很有意思的故事：「講到土地問題，在歐美社會主義的書中，常說得有很多有趣味的故事。像澳洲有一處地方，在沒有成立市場以前，地價是很平的。有一次，政府要拍賣一塊土地。這塊土地在當時是很荒蕪的，都是作堆垃圾之用，沒有別的用處；一班人都不願出高價去買，忽然有一個醉漢闖入拍賣場來，當時拍賣官正在叫賣價，衆人所出的價有一百元的，有二百元的，有還到二百五十元的；到了二百五十元的時候，便沒有人再加價，拍賣官就問有沒有加到三百元的？當時那個醉漢，醉得很糊塗，便一口答應，說我出三百元。他還價之後，拍賣官便照他的姓名定下那塊地皮。地既賣定，衆人散去，他也走了。第二天，拍賣官開出賬單，問他要地價的錢，他記不起昨天醉

後所做的事情，便不承認那筆賬；後來回憶他醉中所做的事，大生悔恨。但對於政府既不能賴賬，只可裝了許多罽蓋，盡其所有，才湊够了三百元來給拍賣官。他得了那塊地皮之後，許久也沒有能力去理會。相隔十多年，那塊地皮的周圍，都建了高樓大廈，地價都是高到非常；有人問他買那塊土地，還他數百萬的價錢，他還不放手。他只是把那塊地分租與人，自己總是收地租。更到後來，那塊地便漲價到幾千萬，這個醉漢便成了澳洲的第一個富翁。幸到這位澳洲幾千萬財產的大富翁，還是由三百元的地皮來的。講這種事實，在變成富翁的地主，當然很快樂的；但是考究這位富翁原來只用三百元買得那塊地皮，後來並沒有加工改良；毫沒有理會，只是睡覺，便坐享其成，得了幾千萬元。這幾千萬元是誰人的呢？依我看來是大家的。因為社會上大家要用那處地方來做工商業的中心點，便去把它改良；那塊地方的地價，才逐漸增加到很高……由此可見土地價值之能够增加的理由，是由衆人的功勞，衆人的力量，地主對於地價漲跌的功勞是沒有一點關係的。『我們說了國父講述這個故事，越能了解地價增漲的原因之所在了。』

### 第七節 市地漲價的對策

基於上述各種情形，可見市地有一個極端嚴重的問題，即爲市地地價無窮期的向上狂漲；這在地主並無功勞，實是國家社會進步所造成的結果。這樣，我們要拿什麼方法來處理這種市地漲價的弊病呢？

社會主義者認爲市地之所以被人獨占和投機，以及地價之所以狂漲不止，完全是土地私有制所造成的

必然結果；倘要根本除去此種弊病，唯有把土地沒收歸公，澈底取消土地私有權。

亨理喬治對於這種市地的畸形發達，早於十九世紀中期，即當大都市初期興起的時候，經已密切地加以正視；後來在他的名著「進步與貧困」裏面提出土地單一稅論，主張征收地稅的稅率，要使土地的全部地租、純利潤、或溢價，經由繳納地稅的方式全部歸公。他認為用這個方法，可使土地漲價對地主無益，并且杜絕投機的惡風。

在我國，國父提出平均地權的辦法：一方面主張照價抽稅，和照價收買，他方面主張漲價歸公。那末，他是主張凡土地由社會進步而有的漲價，要全部收歸公有。這實在是市地問題最合理的解決。

現在爲了抗戰的關係，西南和西北各省的新興城市，飛躍發展，地價狂漲。一方面，土地投機者大發國難橫財，過着特殊的奢華生活；他方面，成千成萬的避難同胞，露宿風餐，流離失所。并且前線浴血抗戰的英勇將士，也不足溫飽。而坐在安全後方的地主，既不生產又不勞動，一味坐享不勞而獲之利。這實在失了全民抗戰，甘苦共嘗的意義。所以當前有識之士，認爲除驅從速澈底實施國父平均地權的政策之外；爲求杜漸防微，乘都市新興，地主勢力尙未十分巨大的此刻，不妨根本兼施，採取市地市的辦法。依法和平征收，使市地歸公。

這種辦法並非新奇，實在就是強化「平均地權」的實施，着力于照價收買；而把照價征稅的辦法，置於次要地位。中國地政學會就是提出這種意見的主體。

筆者以爲現當國家民族的利益置於個人的利益，政府對一切社會經濟的設施，自不能不着重於採取干涉主義，而時時刻刻站在全體立場。凡人民一切經濟生活，有利於國家民族和全體國民生活的獎勵其發展，保障其安全；反之，如有不利於共同生活或爲社會少數特殊份子獨占其利的，當毫不躊躇，即加干涉。現在以各新興都市的情形來說，土地投機和操縱之風日盛，都市進步所生之利爲少數地主所獨占，殊非所以講求全民抗戰之道，這種不合理的現象非徹底掃除不可。那末，自以實行市地所有的政策，爲最合時宜。這正合乎 國父那「照價收買」土地歸爲公有的主張。筆者現在從事於廣東省的土地行政，爲求對於市地漲價有所控制起見，刻正着手對戰時省會的曲江市地，計劃分期分區依法征收歸公；在當局賢明領導之下，進行尙稱順利。這可見市地所有，絕無行不通之理。即就國外的情形來說，德國大小都市的土地，也大部歸爲市有，近年越發朝着這個方向發展。

## 第八節 市地利用之檢討

### 一般利用情形

我國的市地問題，除了地價、地權問題，還有利用問題。近年來，尤其自抗戰後，因爲內地市鎮的改造和新都市的興起，土地利用的狀況，大都畸形混亂，並沒有按照計劃和作有秩序的發展；特別是新興都市的近郊，那許多凌亂的房屋、工廠、商店、學校、車站、廁所、墳場，毫無區別建築在一塊地方。洋房

茅棚、木屋、蓬帳、五光十色，不一而足；方向、位置、和道路的劃分，正是各自爲政，互不相謀，到處暴露着非集體主義的個人自由生活的色彩。這些現象就顯出市地利用的不合理，和市地利用的缺乏科學管理。當然，從這種市地利用的混亂狀態，也可推測到各地市政之一斑。今後如果我們想一個新興都市達到理想的發展，市地的運用和管理，是萬萬不能忽視的。我國目前對於改善市地利用的要求，確也太迫切了。

### 二 今後市地利用應有的改革

我國市地的利用，究應如何改善？要答覆這個問題，真是一言難盡。就其舉筆大端來說，約有下列十項，似應加以注意：

(一)「開闢馬路」現在我國各地的新興都市，大家都由舊城鐵腕胎而來。所以城內道路多爲原有狹窄的小街小巷；這在古代人口稀少和沒有新式電化的交通工具時，才可適用。但爲目前和未來打算，這種狹窄街巷根本不適合於現代交通頻繁和人口衆多的城市；所以，爲求我國內地新興市地的合理使用，頭一件緊要事情，就是多開馬路，使都市的大動脈能够伸展起來。

(二)「舉行土地重劃」從開闢馬路以改良交通之後，凡是被拆房屋，不能讓其支離破碎，畸形存在，要用土地重劃的方法，使各種土地的利用單位，截長補短，移甲作乙；不能使有些土地單位的面積過大，也不能使有些土地單位的面積過小，必須相互調劑，各受其益；依土地法的規定，速即舉行土地重劃

，達到整齊合理的分配，和得到適當使用的效果。

(三)「實施分區使用」：在古代的城市，人口稀疏，市面狹小，市民的生活簡單，同時經濟的活動對象也很單純，那時的市地利用，似無劃分區域的必要。但現代因為人口密集都市，而都市面積往往也擴大到千數百方里，加以工廠林立，房屋繁雜，輪船火車汽車和飛機，皆同為都市生活所運用。在各種活動中，有的可能發生危險或防害，有的不能彼此調和，所以要使一個新興的都市不有碍市民的生活，不能讓各種各樣的建築自由發展，事實上很需要一種限制使用的合理規定。換一句話說，即是要使土地分區使用。在建設新都市或改造舊城鎮的時候，應有科學的土地分區利用的設計。觀察地理情形及其他環境，決定那些地方宜於商業活動，則定為商業區；那些地方宜於工廠設備，則定為工業區；那些地方的風景幽雅，宜於住宅居處，則定為住宅區；那些地方便于行政措施，則定為行政區，必要這樣，才能使地盡其利，不致失去調和作用而產生相互妨害的毛病。從而市地利用的合理化和科學化，便可達到。這樣發展下去，雖經任何久遠的時間，都市的完整市容可永久保持。他如治安，消防，衛生，福利等事業，較易管理，分區尚在其次。

(四)「確定市有土地政策」：市地應求最理想的使用，自當澈底實行分區使用；但分區使用往往不易實現，尤其在市地私有制度之下，阻力很多：一方面，為有權有勢的頑強力量所阻，另一方面，因既成事實，積重難返，變革殊多困難。例如現在歐美各國的政府，固然很明白市地分區使用的效益，樂得在紙

約、倫敦、柏林、巴黎等大會，完完全全實施起來；但爲了上述種種阻力，便遲遲未辦，要是都市於新建立時，能够高瞻遠矚，了解未來的遠大發展，且當趨勢尚未形成，或已形成而尚未大成的時候，能够爲確立布有土地政策，把土地依法收爲市有，那麼，以後分區使用的計劃，自可順利實施，不致阻力橫生。

(五)「實施田園都市制」 土地收歸市有後，自易於實施分區使用的計劃；但土地分區使用後，是否盡守市地利用的最高效能，尙屬疑問。因爲分區之後，無論工業區也好，商業區也好，或住宅區也好；倘在區內的建築不加限制，允許自由發展，那麼各式各樣的不合理的建築，一下子就紛紜出現。所以除了實行分區之外，還要確定都市的類型。因爲從它的內容來說，都市因有各種各式不同的土地利用；可是從它的整個本體來說，都市也有各種不同的類型。有人主張都市的建築，要向天空作立體發展；也有人主張重在橫面的擴張。照前一種說法，在一塊地基上可構成無限高度的建築物；照後一種說法，每一個地基單位上面的建築高度應有一定的限制。主張向高發展的，大抵因地價和位置關係；主張向橫面發展的，係側重於衛生和道德觀點。因爲前一種建築的發展，會使到大廈妨害小屋，要發生空氣和陽光的爭奪；且人多聚在大廈裡面，很容易發生犯罪，吵鬧，不衛生，傷害道德等行爲，並使行政管理上發生困難，這些已經由歐美各大都市的統計証明了。至于後一種，可使人人能够獲得適當的房屋，並有充分地面的田園生活，以舒暢工餘的疲勞，也不致發生空氣和陽光的爭奪；對市民個人的健康，個性的發展，治安的維持，和犯

罪的防範，都易於得到效果。這些也就是田園都市制度的優點。英國迪遜氏說過：「英國人民居住家室，歐洲大陸人民居住倉庫」——這是諷刺柏林盛行建築集體住宅的不當。我國內地的舊式城鎮，新都市正在開始建設，而工業尙未臻，市地價值還沒有怎樣高漲；從整個國民經濟和生活條件來權衡，自以實施田園都市制度較為有利。其次，就此次抗戰的教訓來說，都市建築物的位置越是隔離和疏散，空襲的損失即可減少；所以從都市防空來說，田園都市之作爲市型，也很適當。

(六)「促進市地立法」：近代市地利用的改革，一方面固貴乎有完善的使用制度；然制度能否實行，和行了有無良好效果，就要有嚴密的法律爲準則。各國大都會的改革成功，大多由於市政上有健全的法。我國在民國十九年公布的土地法，對於土地重劃、租額限制、房屋救濟和土地利用，地權登記和地籍整理，幸而皆已定有相當詳細條文，殊足可貴；祇可惜各省城市，全未遵照徹底實施，至到最低限度的市地改革也沒有做到。這是各地負有市政責任的當道，需要注意的。

(七)「健全市地行政」：我們的市地改革沒有進展，可說是並非由於沒有法令可循，實則由於沒有健全的土地行政機構去執行法令；所以市地利用的畸形怪狀，和投機壟斷的地主，仍能繼續存在。我們試詳細檢查各省的大小都市或城鎮，除極少數外，直到現在百分之九十還沒有設立地政機關；尤其我國的縣城，原是相當重要的基本城市，向來沒有地政的管理。這樣怎能去推行市地改革呢？甚至連各個縣城的地圖，也還沒有測量出來，怎能談得上科學設計和科學管理？我們現在要使土地的管理做到像人口管理那樣

精密，對各個城市的地權、經界、地價、面積、和範圍，弄得清清楚楚，才有改革可說；否則，一切無從着手。所以我們爲求市地的改革，當普遍建立完善的地政機構，負責實施各種理想的辦法。

(八)「發展市地金融」我國現代都市改造的失敗，財政缺乏也是一個主因。尤其是土地的改革，我們不能贊成沒收主義；如果沒有充裕財力，簡直無由進行，征收土地需錢，建築馬路需錢，改造房屋需錢，測量土地需錢；並且市地的價值那麼貴，市地市有真是談何容易！市財政問題不能解決，無論如何理想的制度，都沒法實現。何況我們現在的市政尚在萌芽時期，市財政收入短絀；用於維持正常的經費支出，已感困難，那來一筆巨款征收土地？所以，要使今後我們市地改革進行順利，一定要設法解決市地改革的經費問題。有些財政家常以發行土地公債爲辦法；發行公債當然是可行的，但這是否最合客觀環境的要求？依筆者淺見，因爲我們整個社會患着大貧和小貧，人民吸收公債的財力固然有限，就是現有金融機構的資本，也不雄厚。我以爲能够利用土地本身經濟效能，組織土地信用機構，當爲最有效的財政政策。關於這個問題，留在土地金融那一章論述。

(九)「收回租界」在我國沿海各大都市裡，無論談行政、談治安、談地政、談市政的發展或改造，常使我們感覺最痛心，同時也是最耻辱的，即爲租界的存在。比如上海于公共租界之外，還有日租界、英租界、法租界等；杭州有日租界，漢口有日法租界，廣州有英租界，天津有日英法意租界。有了這些所謂「租界」的特區，使我們的都市改革政策無由實現。至于這些「租界」的罪惡行爲，更是不勝枚舉。猶

不從速收回租界，不獨市政難求進步，與國家民族之安危也有關係。此種帝國主義的市地侵略，自爲中華民族的奇恥大辱；我們於抗戰勝利之後，定要立即設法收回，從而免其分裂我國的市政和阻礙都市的改革。否則，我們儘管在內地實行市地市有，取締土地投機，可是投機的人却可跑到租界去「炒地皮」，把內地的資金帶到租界去。所以我們若要徹底解決中國的市地問題，一定要收回租界。

(十)「防空設備」 我們從這次抗戰，很清楚地看到，中國過去的市地利用，只是着眼於工商、交通、文化、公用、和居住的使用；對於國防設施，一點也沒有講究。所以一到有了空襲，整個城市都受敵機的威脅。物質的損失之大，固然可惜；而市民生命之缺乏保障，更使人驚惶。我們經過了這種血的教訓，對都市土地的利用，當不再蹈過去的覆轍，只知道太平盛世的和平生活，而疏忽了抗戰上的國防設施。由此，今後對於市地利用的設計，一定要有大大的改革；尤其關於如何防空，如何減少在空襲下建築物的損失，如何減少燃燒的危險，如何便利市民疏散，如何適於警戒空襲，如何易於防制降傘部隊，如何森林掩蔽市區，如何利用地形建築防空洞壕等，都和土地利用的設計有密切關係。綜合這些問題，今後市地的利用，住宅、工廠、學校、要獨立建築，每建築單位應有充分的隔離；最好每座建築物都有樹木遮蔽，同時都具備地下室。其次，都市的位置，也要選擇有險可守和有險可避的地域。第三，都市範圍要化整爲零，散開發展，實行所謂綫型都市制，絕對不應該再密集建築。最後，近郊森林爲最經濟最有效的天然防空所，每個都市必須劃出充分的面積培植防空林。總括一句話說，市地使用的改革，到底以田園都市爲最理

想的制度，今爲國防設想。

(十一)「市地推廣」 住在都市的人口，英國的占百分之八十有多，美國的占百分之六十有多，德法和美國的大概相近，日本的也占百分之五十。這些國家的國民集中都市，使農村人口減少，所以農民較易於獲得充分的耕地。反之、我國的都市人口占不到百分之十，農民常開耕地不足的恐慌。所以我國今後要作廣泛的設市運動，積極擴大各省縣的市地範圍，吸收農村的過剩人口；用市地的推廣利用，來補救農地的不足。我們的市地擴充，至少要達到能够吸收農村人口的百分之五十，藉以解救農民的耕地恐慌。關於這些，我們在討論如何使耕者有其田時，已經說過，現在不多說了。在這裡我們只須認定，市地問題和農地問題，實在有密切的關係；市地的推廣利用，正是解決農地問題的鎖鑰。

## 第四章 山地問題

### 第一節 山地在地中的面積和地位

我們打開中國的農業史和田制史來看，四千五百年來，古今學者和政治人物對於中國土地問題的檢討，無論在任何一个朝代，都只着眼於耕地的分配或利用問題；一直到了近世紀以來，才有人注意到市地。然綜合來說，所謂耕地問題，所謂市地問題，只是留意到平原的土地問題，現在我要問：除了平原的土地問題之外，有沒有其他的土地問題值得我們探討？在我國的疆土上，耕地占土地總面積的若干分？按照一般的估計，我國二十八省，（西藏外蒙未列入），土地總面積約為一百六十七萬萬餘畝；已耕的土地約占二成，即占三十三萬萬餘畝；可耕而未耕的土地約占百分之五，即八萬萬餘畝；河流道路湖沼和乾燥不可利用的土地約占百分之五；此外，還有百分之七十的山岳丘陵之立體山地，約合一百一十萬萬畝，等于平原可耕地的三倍。但爲什麼占了全國土地百分之七十的立體山地，向不被人重視呢？難道這就不成爲問題嗎？

### 第二節 山地利用情形

談到中國的山地利用，真使我們嘆息。全國童山濯濯，到處盡是荒山；我們的立體土地，簡直還未有

人理會到。歐美的旅行家每到中國來，看見我們的農民在平原耕地中，利用很少的面積耕耘，每年却能收穫許多產品，他們因而驚歎中國耕地利用之集約。但是一望中國的山頭，却是滿目荒涼，連綿千里，却又百思不解。這是我國地利的極大矛盾，也就是我國地利的最大缺陷。數千年來，我國當道只重農務而輕林務，是鑄成今日大錯的主因。我國的山地截至現在為止，已利用造林的，恐怕不到百分之十。從生產觀點上論，這是國家何等巨大的損失！

雖然我國的山地，未必百分之一百可作農林牧畜的生產；因氣候過寒過燥，或土壤太壞，或傾斜太甚，其中當有多少成爲石田，不能利用。但是，假使有百分之七十的山地，可作農林牧畜的經營，其面積已達八、九十萬畝，又假使每畝每年可出息一元，每年便可得八、九十萬萬元。爲什麼我們寧可讓全國農民闢荒耕地飢荒，而不設法帶他們到立體的山地去墾荒呢！我們過去研究中國的人口和土地分配問題，大家只拿平原耕地與人口比較，難道山地就不可以養人嗎！我們認爲只要真正能够做到地盡其利的話，每十畝山地就能夠充分維持一個人的生活。

我們還要知道，荒山不利用，直接是荒山本身生產的損失，間接也就是平原農業的損失，最顯著的旱災和水災的形成，主要是由於山不造林所致，再就國防的利害來說，從這次抗戰所得的教訓，我們爲保護國家的領土和民族的生命計，國防林也是萬萬不能缺乏的。凡是大森林所在的地方，往往可作防守的最好陣地，也就是敵人最難進攻的堡壘。最後，我們如果還能夠把山林造成美景，建設水電工廠，經營牧畜，

樹藝果疏。我們一定還可創造一種新社會——山林社會。

### 第三節 各國山林概況

現代山地利用最發達的國家，當推歐洲大陸；即就日本而論，他們開發荒山富源的工作，也比我國積極萬倍。在歐洲中，特別是芬蘭、挪威、瑞典、和瑞士、這些小國，幾乎全靠山林的收益來維持國民經濟。其次、德國整個國家也找不到半個荒山；他們對於山地的利用，差不多等於我們的蔬菜經營。在一百年來所有的山地已經用人工培植各種有用的木材；當長大合度的木材砍伐了，小的樹苗馬上補種上去。整個德國的森林事業，都在有計劃的林政管理下保育着和發展着。騎上駿馬往來馳騁的林業管理員、林警、林工、和獵人、隨處可見；而鋸木廠、造紙廠、水電廠、牧畜場、葡萄園、牛奶廠、療養院、夏令旅館、林業試驗場等，各地都有。總之、他們由於山地利用的集體化，在山林裏面已別有天地。同時這種山林社會，實為都市人口消暑或調養的樂園。所以，經過科學經營的山林，簡直就是一種最富有意義的生活地帶。現在各國的森林面積列下。我們於此更可得一明確的觀念：

根據上列的統計數字，中國的森林所占的土地面積，祇有百分之五；中國實在是世界上森林最缺乏的國家，連印度也比不上。這就足見我國山地利用問題的嚴重了。

#### 第四節 荒山毀滅耕地

國 別	森林面積占全國總面積之比數
日 本 瑞 士	48%
俄 國	39%
美 國	28%
德 國	26%
印 度	24%
法 國	16%
中 國	5%

我國山地的荒廢，不只是生產的損失和財富的減少。我們以土壤學的眼光來說，山在荒廢足以造成平原耕地的毀滅；就等於金融上的偽幣，足以損害真幣。這個道理怎樣說呢？我們試列舉幾點簡單的理由：

因素（一）淤塞河道，形成水患，河道為平原交通的重要路線，同時也是耕地水利的重要來源；大都發源於高山峻嶺，然後傾流入海。例如我國黃河發源於青海的巴顏哈喇山，長江發源於穆魯蘇，珠江發源於雲南盤江，皆自西部高原向東南流入大海。在過去，這些河流所經各省的山地，大都荒廢無林；每遇大雨，地面砂礫便為水衝刷，奔洶河道傾盆直瀉。一來易使河流淤塞，水道不通；二來因而每遇雨季，山洪爆發，極易潰堤。損害田禾且淹沒人畜。致耕地的肥沃土壤，完全喪失表土。黃河和長江常見的大水患，就是山地荒廢所造成陋惡果，每年不知有多少肥美的耕地由此毀滅。至于山地方面，因沒有森林保障，久受暴雨所洗刷，表土日薄，巖石日露，山地赤裸；此後種植，愈感困難。我們現在看見各省的荒山，大都石壁禿頂，寸草不生，就是山地本身的土壤沒有人工保護的結果。

（二）有擴大沙漠的危險。拿蒙古的沙漠來說，戈壁沙漠面積之所以日漸擴大，使蒙古裡面接近戈壁的地方也漸成沙漠，就是由於西北缺乏森林。每當颶風發作，沙漠和隣區無所屏障；於是颶風捲沙土亂飛。結果必然是沙漠侵害良田，而良田變成沙漠。假如西北不特別加意造林，北部乾燥地帶，慢慢也可能變成第二戈壁。

（三）促成荒地增加。自民國以來，我國荒地年有增加。這種荒地的形成，在表面上看來，當然多是

由於治安不良，人口減少，交通阻礙，水災和旱災等等；但在實際上，水旱所以成災，人口所以減少，溯本窮源，就是由於山林之利未盡開闢，才不斷地發生水災旱災。由於水旱為災的結果，農村人口自然減少；從而勞力不能擴張，甚至耕地也要拋棄，這樣，荒地自然會年年增加。按一般估計，如以民國三年荒地數目為一百，其演變情形如下：

年份	百分比
3	100
4	112
5	109
6	259
7	237
11	250
19	323

（黃澤蒼：中國饑荒問題 六五頁）

中山大學有一位德國教授，對我國荒山荒地的災害說過下面幾句話，頗值得我們注意；他說：

「言乎調劑中國將來之經濟，其主要障礙，即在絕大荒山荒地而不能得一相當收入；況此荒地昔曾有絕大森林發現。唯今則砍伐無餘矣。此種荒土，不徒於經濟方面毫無貢獻，且將為中國莫大之禍害；如山陵侵蝕，土壤損壞，河底淤積。因而航程為之阻礙，水災為之釀成；不徒如是，沙泥碎石且將因雨水而導入田園，不獨最近之收穫為之減少、損壞，其肥力亦將摧殘殆盡矣！」（東方雜誌，二十六卷第六號，中國森林問題）

前面我們單從荒山造成災害的一般因果，加以檢討。現在再把中國歷年水災旱災損害平原耕地和生命的數字列出，實情也就更加明白了。

據華洋義賑會秘書馬羅來氏在他的「中國災荒之原因」一文所記載，說中國自紀年前一零八年至紀元後一九一一年止，共有一千八百二十八次災荒；中國十八省區，平均每年必有一省成災，人民因災荒而死亡的，僅一八七年至一八七九年，已達九百萬至一千三百萬人之多。（黃澤蒼：中國天災問題四二頁）另統計，中國自第一至第十九世紀，在本部十八省內，共發生水災六五八次。其中以河南為最多，達一百七十三次；以下依次為河北，一百六十四次；江蘇，一百五十三次；山東，一百一十八次；安徽，一百一十五次；浙江，一百零四次；湖北，八十四次；陝西，七十七次；江西，七十五次；湖南，六十三次；山西，六十二次；福建，三十七次；甘肅，三十二次；雲南，二十五次；廣東，二十四次；四川，十九次；廣西和貴州最少，一為六次，二為五次。在各世紀當中，又以十九世紀所發生的次數為最多。河北，五十二次；江蘇，四十二次；湖北，三十六次；河南，四十二次；安徽，四十二次；（同書三七頁）。這就河堤時間延長下去，災害發生的可能性更大。因為土地愈荒廢，氣候不得調和，則水災旱災越多，這是物理上必然的道理。

再從民國以來的水患來說，情勢更為可怖。二一、河北水災，傷亡人畜不可以數計。同時長江流域淮河氾濫，安徽淹滅一萬零四百七十七方哩；江蘇淹滅二千三百方哩。七年，魯、贛、湘、鄂、浙、五省都有

水災二十年，蘇、皖、魯、洪水氾濫，陝、豫、直、魯、晉、則苦旱災——這回旱災幾達兩年，災情慘重，災民竟至二千萬。十三年，河北大水；災區達五千方哩，損失在十二萬萬五千萬元。十四年，江西大水；贛州附近幾百哩的良田，盡成澤國。十五年，山東南岸潰堤，淹沒土地八百方哩，損失二千萬元。十七年，長江下游發生水患，受害的田地幾萬方哩。而由十七年至十九年，西北大旱，是中國歷史上的空前浩劫。廿年，大水災又發作，竟淹及本部十八省。這次大禍臨頭的損害，據水災救濟委員會的報告，被災田畝達三十一萬八千六百二十九方公哩，災民達一億萬人，財產損失達十五萬萬以上。

二十一和二十二年，也有災情發生，不過沒有怎麼嚴重。二十三年，不幸的浩劫重演，水旱交加，災區達全國二份一的地區；計旱災的十四省，水災的十三省。據中央農業實驗所的調查，總計損失達十萬萬元以上。照這些統計看來，民國以後的災情，確是一年比一年慘重。剛才說過，十九世紀的災禍，爲十九世紀以前的最高紀錄；而在民國以來的二十世紀，災情更比十九世紀嚴重。災情這樣擴大下去，我們的生存威脅也就太大了。水旱的災患幾何級數那樣擴大下去，也可能毀滅我們的生命和文化。所以，我敢大膽說：中國的土地問題，不只是在耕地問題、市場問題，同時也是在山地問題。

#### 第五節 山地的地權問題

山地在全國土地中，占了百分之七十以上，那麼大的面積，究竟應歸誰有呢？依照土地法第七條的規

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

同法第八條的規定：

「左列土地不得爲私有

- 一、可通運之水道；
- 二、天然形成之湖澤而爲公共需用者；
- 三、公共交通道路；
- 四、礦泉地；
- 五、瀑布地；
- 六、公共需用之天然地；
- 七、名勝古蹟；
- 八、其他法令禁止私有之土地。

照這樣的規定，很明顯的，山地如經人民依法取得地權，可以成爲私有地。查世界各國，除蘇俄外，也是允許山地私有的。但我們從事實上觀察，土地法雖規定山地可以私有，然因我國人民向來忽視森林利益，全國山地大約只有百分之五已經植林，其餘百分之九十五還是荒山，無人過問。所以大多數的荒山，

仍屬國有；然習慣上，在國有山地的意義之下，往往也分配爲村有山或鄉有山，即是地方公有。真正爲地主所有的，爲數極少。但自抗戰以來，因政府獎勵糧食生產和鼓吹桐樹種植的關係，西南與東南各省中私人領山開墾的也趨當多；然與全國荒山比較，所領的數量還是很少。

照這樣的情況來說，我國山地的分配，尙無嚴重問題發生，大體上山地多爲國有；不過，將來政府要積極推行山地利用時，山地不會落在私人手上，這是值得先爲考慮的問題。如果照土地法的規定，日後私人資本充裕，自可投資開發山林。這就難保山地不落在私人手上。爲杜漸防微計，從整個國家的地政着眼，山地仍當採取公有政策，永遠保持國有。倘私人資本想用於山林牧畜事業的經營，需要山地利用時，國家祇可把山地租給私人使用，不要把地權轉讓。而且山地利用，總需長期間經營，才有收益；如果由私人經營，也不見得有利。此外，山林關係國防和水利，必須由國家支配，才免因私害公，任意採伐的行爲。有了這種種關係，所以山地應歸國有，不准私人佔據。這是科學的要求。但我國土地法的立法精神，對山地仍准私人佔有；這和山地國有的意思背馳，決不是國家應有的政策。我們希望將來在土地法第八條項下加入第九項明定「山地爲公有土地」，不許私人佔有。

#### 第六節 如何促進山地利用

山地問題是中國當前土地問題中一個嚴重的問題，而山地問題裏面的利用問題又急須解決。加以在

抗戰中，平原耕地的生產量，或則全部，或則一部，受戰事的影響，有的毀壞，有的荒蕪，數達幾千萬畝，而為敵人占用的耕地也佔全國十分之二三，由於這種耕地的損失，環境驅策我們，須得走進大山頭，開闢新天地。

不過山頭究竟要怎樣的使用，才能配合戰時和戰後的需要，且適應農業科學的要求？在過去，國人的見地，大概以推廣造林為主要的對策。不錯，造林的工作應該放在首要地位。不過，我們應該留意，不要以為山上造了森林，就算盡了山地利用的能事。我們在為山地利用設計的時候，除了考慮以森林去保護土壤，培養水源，調節氣候，鞏固國防，美化環境，增加木材生產，發展纖維工業，充實薪炭資源，和屏障颶風等作用外；對於糧食供給的補足，是千萬不能忽略的。在戰時糧食恐慌的現在，更要考慮到這個問題；即為戰後根本改進我們的糧食生產設想，也要及早研究。

依筆者的淺見來說，今後的山地利用，似應分為四個主要的項目：

- 一、造林利用；
- 二、畜牧利用；
- 三、園藝和雜糧利用；
- 四、創造山農。

關於第四項，山地要推廣造林，可說是老生常談，我們的政府和國民也相當了解造林的重要及其利益

；只是我們的林業，却未能隨而發達，還有很可笑的，我們每年在植樹節花了許多樹苗，種下來的樹木却不知道往那裏去了。年年只見植樹不見養樹；而放火燒山的現象，還是到處皆是。這是妨害造林的致命傷。今後我國林政，如不徹底改進，則山地的利用問題，自是沒法解決的。

關於第二項，推廣畜牧生產，可更增加山地的利用，有助糧食的生產。同時藉此改善國民的食料。因為現代文明，對於食料的要求，已由充飢主義進至營養主義；也可說是由粗放食料進步到科學食料。人類採用食料的過程，在初民游牧時代，以肉食充飢；後至農業時代，有五穀雜糧之生產，始由肉類改食五穀雜糧；到了現在科學農業時代，人類又轉到肉食和素食並重的途徑。例如中、日、印度、這些國家，目前尚以五穀為主要食料；反之，英、德、法、美、這些國家，則以肉類、牛奶、和五穀為主要食料。據卜凱氏調查中國農民食料的來源如下：

五穀及其製造品 八九·八

塊根莖類（大半為山薯）八·五

畜產類 一·〇

蔬菜類 〇·四

糖類 〇·二

果品類 〇·一

然在美國，則其食料來源如下：

五穀及其製造品 三六、七

畜產類 三九、三

蔬菜類 九、〇

糖類 一〇、一

果品類 三、〇

由上列兩種食料來源比較，很明顯地看到，中國是以五穀為主，美國則以畜產和五穀為主。美國來自穀類的食料佔五分之一，而我國竟佔十分之九；美國來自畜產的食料大於中國三十九倍，糖類大五十倍，冰菓大三十倍。由此可見我國的食料，就營養來說殊不適當。怪不得我們的人口、體格、與健康日形退化。

根據科學的營養方法，以成人所應有的食料為標準，來改進我們的食料，我國每年至少需要牛三萬萬三千萬個，豬或羊也二萬萬三千萬個，才能滿足我們對肉料、脂肪，和牛乳的需要。這些牲畜，都希望從荒山裏整出來，能够這樣，荒山就成爲我們的糧庫了。

許多傾斜度不大，和水源充足的肥美山坡或盆地，是很可利用的理想牧畜地。

：只關於第三項、雜糧和園藝的利用，從表面看來，覺得這種利用在山地極不很重要，也許還有人懷疑三

山地是否宜於雜糧和園藝的種植；同時，現在抗戰期間，糧食生產比任何作物生產來得重要，這裡竟然提倡山地種植園藝，不是違反戰時糧食生產的需要麼？這是不錯的。筆者一向也反對戰時的發展園藝論。記得抗戰初起時，廣州鬧着空前未有的糧食恐慌；當時却有人提出拔禾種果的發展園藝論，希望從田畝生產水果可得到比較豐厚的利潤，拿來購買國內或國外的糧食，作為解決戰時糧食恐慌的政策，筆者不獨不敢苟同，並曾多次為文批判，期期以為不可，且提出完全相反的主張。筆者以為當時要解決廣東的糧食恐慌，要拔去耕地上的果樹改種穀物；我提出這種辦法，不是從每畝生產的價值出發，却以滿足戰時的糧食需要為前提。因為在抗戰時期，除充實糧食外，實在沒其他更重要的農業政策。這種論戰到現在已近三年，對照事實的經過，尚無不當之處。但是筆者現在却又提出山地園藝論，豈不自相矛盾？不過，要明白這裡所討論的為山地利用問題；同時，立體的荒山土壤和地理的本質，也和平原的耕地不同。比方，主要的糧食如穀、稻、麥，是不適宜在高山旱地種植的；那末，我們為求地盡其利起見，山地自不能不另謀適當的使用。且為顧全戰時的糧食需要起見，所以我們主張山地一方面要大量經營畜牧；他方面選擇土壤地勢比較適宜於雜糧生產的，則種植山芋、蕃薯、木薯、花生、黃豆和包粟等，以補助戰時糧食，至其餘山地就不妨經營園藝，但要選擇具有耐旱性的園藝作物，如茶、桐、竹、桃、李、柚、梨、菠蘿、葡萄、蘋果、和藥材等。這些園藝也非短期內可得收益，也有須經三四年或十年八年才有產品；所以把它種在荒山上也較為合理和經濟。至於茶、桐這兩種作物，因關係國際市場又為抗戰爭取外匯的土產，如能大規模推廣，

於抗戰國策當有極大貢獻，明白這種道理，我們現在提倡山頭園藝，不能與拔禾種果併爲一談。我們現在提出這種山地利用的辦法，既不妨害現行的戰時糧食政策，而又能適合於戰後食料改造的需要，同時又可使山地合理的使用，各種客觀條件，皆能成全兼顧。

關於第四項、創造山農，是跟着前面三項相因而來的。如果全國荒山盡量造林，畜牧，種植雜糧，和經營園藝；那末，牧場，果園，茶園，和竹園等，自然需要大量專業技術人員和農場勞動者。要是這種種農業經營加以工業化，山上更會有許多工廠立刻建造出來。總之，從山林農業的興起，引發山林副業的產生，必然會把平原農村一部份的過剩人口移到山上生活；例如廣東省銀行，經營樂昌和陽山兩個桐油林場，需用三千林工，如果全國的林业發展，更需多少林工？並且，我們爲着徹底解決中國的土地問題，使平原農村的人口不致發生過剩或不適當的分配，除照如前章的論見，大量發展工商和交通事業外；一定還要朝着創造山農這個新動向進行。那末，農村的人口過剩問題，自然解決。

## 第五章 土地行政

### 第一節 土地行政史略

土地行政在我國有光輝燦爛的歷史，因為我國向來以農業立國；往古人民的衣食固全靠農業給養，即政府政費和軍糧的維持也全部出自土地的賦稅。然正以人人要靠農業生活，所以土地的爭執也特別多。相傳在黃帝時代，已經開始土地的整理；這如「通典」所載：「昔黃帝始經土設井，以塞爭端；立步制畝，以防不足。使人家爲井，井開四道；而分人宅，鑿井於中。一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則各巧拙，五則通貨財，六則有更守，七則出入相同，八則嫁娶相睦，九則有無相貸，十則疾病相救。是以性情可得而親，生產可得而均；均則欺凌之路塞，親則鬪訟之心弭。既牧之於邑。故井一爲鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑；邑十爲都，都十爲師，師十爲州。夫始分之於井則地著，計之於州則數詳。迨乎夏殷，不易其制。」我們看了這種記述，想到上古時代，簡直把土地區域，定爲國家的組織；所以土地行政，也就是國家行政。雖然近來有些考古學者，懷疑井田之制並非事實；但即使不是事實，也是古代一種極好的學說。這在於土地行政上，具備嚴密的制度，考慮周詳，用意善美；凡養民、保民和親民的行政任務，全部包容於井田制度裡面。誠如通典所載，井田制度是具有政治、經濟、軍事、衛生、社會、道德、和文化的深刻意義。這是土地行政的哲學，也可稱爲「井田哲學」。這種學說無論是在黃帝時代提出

或在商周時代提出，但以古代社會組織那麼單純，却對地政想出如許完美的制度，總是很值我們欽佩！近人以缺乏甲骨文作証，便斷定井田爲後人僞造；不加檢討。一筆抹煞，未免可惜！

井田制度，大概相傳到了秦然後廢除；根據「通典」：「秦孝公任用商鞅。鞅以三晉地狹人貧，秦地廣人寡；故草木不盡墾，地利不盡出。於是誘三晉之人，利其田宅，復三代無知兵事，而務本於內；而使秦人應敵於外。故墾井田，制阡陌；任其所耕，不限多少。數年之間，國富兵強」。照這樣說來，三代的土地行政至秦發生火火的變革，也是土地行政史上最值得注意的事件。三代對土地的管理，是地權公有而分配重在均產；到了秦朝，既廢公有的土地制度，允許人民自由買賣，於是富者田連阡陌，貧者地無立錫，實爲後來兼併土地的創例。就地權學說而論，我們雖不敢苟同商鞅的變法；但在秦孝公的年代，是藉着這樣的改革，幾年間就國富兵強，也可見對實施土地政策的重視了。

秦亡漢繼，以至唐、宋、元、明、清各時代，所經二千餘年中，有井田復制，均產均田，和限田等運動；或則要求土地廢私有而歸公有，或則期望對私有中所發生的流弊加以限制。各種主張所條陳的政略，雖各有所見，然盡是從鞏固當時政權，和減除人民痛苦上設想。

我們的土地，經幾千年的許多變革和改制；加以到了滿清衰微，又沒有好好地整理，所以地籍非常混亂。同時，土地積累又積累的未了問題，日見嚴重；要是沒有科學的整理，對於建國事業當有大礙。由是、土地行政的重要性重新顯示出來。在民國元年內務部便設司主管全國地政；二年、內務部又成立全國土

地調查籌備處，準備設計整理全國地籍；六年、國父手訂地方自治開始實行法，列一定地價一和一舉荒地一爲六大要政之一。十三年、國父復於一建國大綱一列測量土地與規定地價，爲完成地方自治的首要任務；同時、廣東成立土地廳，國父并聘請德人華維廉氏爲地政顧問，起草土地登記，測量、和征稅條例，實開民國以來土地立法的起點。到了十七年，北伐成功，國民政府定都南京；中央爲徹底實行三民主義，重新加強土地行政，在內政部成立地政司，積極展開地籍整理的工作。跟着江蘇、浙江、江西、安徽、河北、河南、上海、廣州、北平、杭州、南京、先後設立地政機關，實施測量登記工作和開征地價稅。十九年、更訂定中華民國土地法，確立土地行政的整個基礎，對全國地籍整理的影響更大。三年後，中央政治學校的地政學院，與中國地政學會誕生，使土地行政進一步取得學術界的協助，更呈現蓬勃的氣象。這時各省地政機關，紛紛設立，幾乎普遍全國。只在抗戰事發之後，全國地政才稍陷於停頓狀態。但因近年建設事業的發展，與糧食問題的惡化；總裁認爲現在正好是實行「平均地權」的最好時機，屢次鄭重訓示土地行政的重要，并下令從速成立地政部，負起積極推進全國土地行政的責任。由此、我國的地政工作就要踏上一個光輝的新階段了。

## 第二節 土地行政工作

中國當前的土地行政，有下面幾種重要的工作：

「實施土地測量」我國的土地，自明洪武時曾經一度測量，並編成魚鱗冊籍；管理地權，直到現在。幾百年來經過幾次的大混亂，尤其經過洪楊浩劫，許多魚鱗冊籍已散失無存；加以明清稅吏的腐敗，把許多地籍戶冊隱藏或取或保管不善，使各省縣對於地籍管理，越發困難。現在各省縣地籍的混亂，已達極點；或有田無帳，或有帳無田，或田多積少，或田少積多。這種種還是單就田地來說。至於國家、省縣、和鄉鎮疆界，因為很久沒有測量，許多都弄不清楚。極可笑的，還有所謂插花地或飛地；甲省的土地飛落乙省，或甲縣的土地飛落乙縣。這些都不是現代國家所應有的現象。所以，現在土地行政頭一件的重要任務，是舉行全國土地測量，重新繪製精確的全國地圖和編造地籍圖冊；來確定全國的土地經界，同時使全國的土地面積。

「舉辦土地登記」土地經測量後，爲了減少地權糾紛，明瞭地權分配、土地利用、和生產情形，並求易於管理土地起見，要在全國各縣舉辦土地登記，縣地政機關并有權強制地主，使他把姓名、年齡、籍貫職業、住址、土地、面積、地價、坐落、利用狀況和土壤性質等，向地政機關聲請登記，經查明屬實，和公昔期滿後，即頒發土地所有權憑証登記。完了，即編製全縣地稅戶冊和地價冊，作爲保障業權和管理土地的本子。經過這樣的整理後，全縣土地面積、分配、種類、和利用狀況，就能一目了然。這樣，縣政府不獨明白全縣的大口多少，同時明白土地多少；而人口和土地的比例，也很清楚。總之，現代的土地行政，要求縣政府管理土地的權屬關係，正和管理人口一樣。

「確定地價與實行地價稅」 土地經測量和登記後，可算是盡了土地整理的責任。但政府不獨要保障土地的經界和業權，同時還要抽收土地地的賦稅。過去我國政府抽收田地賦稅的辦法，大概是着重從量抽稅；即以地面積的大小，作為收稅標準。這樣，不論好田壞田，每畝繳納的稅額沒有大差別，失了平均負擔的稅收原則；近世歐美國家，早已改為從價抽稅，我國的舊稅制應即改革。國父早已看到這種弊病，所以他在民生主義講到解決中國土地問題，主張實行地價稅制度；更在建國大綱規定，每縣開始自治時，要舉辦全縣土地測量，和調查全縣地價，以為實施地價稅的基礎。明白了這個道理，便見到我國的地政任務，不獨在於舉辦測量登記，並且也在於確定地價和實施地價稅。

「推行土地政策」 中國當前有很多嚴重的土地問題，我們在前面已經說過；尤以「平均地權」和「耕者有其田」的土地政策，是十二萬分需要急速實施。目前，在抗戰建國的過程中，人口移動很大，後方安全地區的地價不斷狂漲，房租昂貴，佃租糾紛增加，土地投機的惡風四起，新城市在不斷地建立；這樣，土地問題到了今日，可以說比過去更為嚴重。而「總裁也指示我們，要趕快實行土地政策，以求戰時糧食問題的解決。照這樣說來，事實很明顯地告訴我們，現在中國的土地行政，如果不能把平均地權，耕者有其田，市地改革，漲價歸公，限制佃佃，和實行三五減租等主張，徹頭徹尾實行出來，不能算是盡了應有的任務。要知道 國父要積極推行地政的目的，不是重在整理地籍；他最大的期望實是在於土地改革。」「創造土地金融」 我們除了向土地要求納稅，還要運用土地本身的效能，來作經濟的活動。換句話

說，土地對政府不應祇有消極的作用，并須有積極的貢獻；否則，便是一種極大的損失。近年我們站在土地經濟的立場來研究，發現土地除可供生產利用外，還有廣泛的信用效能，地主固已普遍知道利用；而歐美各國的政府也老早利用來組織銀行，在我國的政府却沒有注意到。所以，加強土地經濟的活動，把土地組織起來，利用地價，成立土地銀行；拿土地充基金，發行土地鈔票，或土地債券，使全國土地產生一種資金化的效用，是我國地政機關今後要急起直追的任務。這種任務如能美滿完成，對公私經濟都很有大的好處。尤其在目前中國現金那麼缺乏，我們特別需要從土地身上，發掘出金融的豐富潛力，作為我們抗戰建國的柱石。

「促進土地利用」現在我們有很多可耕地，還是處女地，未加耕種；歐美各國的土地墾植指數，有的達於百分之三十，有的達到百分之四十，而丹麥更達到百分之六十；據一般估計，我國還沒有達到百分之二十，山地則僅達百分之五。這些我們在前面已經詳細說過了。就是拿已經利用的耕地來說，生產效能也是很低的；至于市地，更到處暴露着不合理的分配與利用。所以，今後加緊推行墾荒，提倡山耕，重劃畸零的田地和市地，增強農地的生產，和促進水利的建設等，都是今後地政機關無可旁貸的責任。

「改良佃租制度」土地的佃租制度，無論屬於農地或市地，不合理的地方都很多；比如租額太重，押租條件太苛，租期過短，上期交租，業主自由撤租，佃農沒有保障，等等，特別在抗戰的今日更顯得問題的嚴重。好在國民黨早已提出二五減租，來解除佃農的痛苦。十九年，國民政府公布土地法，也明白規

定地租不得超過耕地正產物的收穫總額千分之三百七十五，約定地租超過千分之三百七十五的，應減為千分之三百七十五；不及千分之三百七十五的，依照約定。出租人不得預收地租，並不得收取押租。關於市地方面，土地法也規定房屋的標準租金，不得超過地價冊所載土地及其建築物等之估定價額年息百分之十二。自房屋的標準租金施行之翌日起，在施行期間，原定租金超過標準租金的，承租人得依標準租金額支付原定租金；少於標準租金的，依照原定。出租人均不得用任何名目加租。這樣，可見無論從黨的政策來說，或從國家法令上來說，都須實行改良佃租，這也要靠地政機關負責兌現了。

「實行土地重劃」現在我們大多數的農場單位，所占田地有還在幾里之外，也有還在十里之外，在管理上當感不便，也浪費來往時間。至於每塊田地的面積也極零碎，分割得異常細小：一個農場單位，也常常分成無數小田地。這些情形，特別以廣東為甚。就廣東省地政局測量連縣八十餘萬坵農地的結果來說，平均每坵的面積為六分；又測南雄農地二百萬起，平均每坵的面積不及四分；其餘始興、仁化、樂昌等縣農地面積的碎割情形，比南雄還要厲害。所以，有些農戶耕地十畝，田地就分為三十坵。但在北方，因平原地較多，每坵耕地面積平均都在兩畝以上。至於市地狀況也和田地沒有多大分別，尤其是近年來各省市拆除舊街巷，改闢新馬路，弄到有些商店和住戶的地位，達於極度的破碎支離。我們在各省市的通衢大道經過，常見有些鋪位不及一兩方丈的面積；也有鋪位被拆為三角形或長條形，不獨利用上成問題，即觀瞻上也大不恰樣。因為有這些不合理的事實存在，所以土地法也該明白規定，所有土地，得隨時視其

需要，依法舉行土地重劃。

一定區域內之土地，分段面積不合經濟使用的，得由主管地政機關，就這個區域內的全部土地重劃分；並把重劃的土地，適當分配於原區域的地主。這種土地重劃工作，在各省縣市都需要普遍舉辦，當然，誰也不會否認這種工作的重要性。可惜過去我國的地政機關，還沒有負起這種責任。反之，歐洲早在十八世紀，已把種重劃工作完成；所以他們的耕地面積，比我們的廣大和集中得多。

「舉行地質探險」照土地法規定，地質探險是地政機關於測量土地時要做的工作。因為我國數千年來，還沒有把全國的土壤分析清楚；這一省的地質情形怎樣，那一省的地質情形怎樣，大家還得不到一個明朗的概念。這樣，對於土地利用的促進，發生許多困難；所以今後我國的地政機關，也很迫切地需要把這探險工作徹底完成。

以上列舉幾點，不過就大的任務來說，已可見地政工作決不是簡單的事情。這裡面包含立法、測量、工程、地質、農業、統計、評價、金融、土地經濟等項，責任是何等繁重！然在事實上，各級政府過去大都把土地行政認為不急之務，至到三十年來的土地行政，並沒有多大的進步。從而一切積案未了的土地問題，懸而不決；但為今後的抗戰建國計，對土地行政，我們自當從速強化其組織。且普及各省市縣地政機構的建立。

### 第三節 土地行政問題

我們的土地行政問題很多，就大的來說，這裡舉出七個：

第一個是組織問題。現在的土地行政組織和別的行政組織一樣，也是採用縣、省、和中央、的三級制；在中央的地政機關爲內政部的地政司，省爲地政局，縣爲地政科。中央的地政司，只爲指揮監督的機關；省的地政局和縣的地政科，才是實際的業務機關。當前整理地籍的工作，如測量、登記、地價調查和造冊等業務，都匯在省縣地政機關身上。

照上列的組織情形來說，我國當前的土地行政機構，當離理想的程度很遠。首先、中央的土地行政機構太不健全；以全國土地整理範圍之廣，任務之繁，單單靠內政部地政司的少數職員去執行和推動，權力單薄，有許多事情是做不到的。其次、在省區方面，只有些省份設立地政局，有些窮的省份便在民政廳或財政廳設地政科。我們根據各省辦理地政的經驗來說，局的權力已感不夠，科的更用不帶說了。從全國整個的地政機構來說，將來必須中央有分立的主管地政機關，省應有地政廳；才能使土地的整理和土地政策的推行，易收成效。而依照土地法的規定，也需這樣的健全的制度。近來報載中央設立地政部的消息，偷成事實，正是土地行政的光明前途，我們嚮往其實現。

此外、和土地行政機關有關係的組織，一爲地政人才的訓練機構，一爲土地金融的機構。關於前的，從前有中央政治學校的地政學院負責高級人員的訓練責任；現在地政學院雖已改爲政校的地政專修班，但所

負使命還是一樣。至低級的地政人員，由各省的地政機關自行設所訓練，現在也有改歸各省的地方行政幹部訓練隊代行組訓。關於後的，中國農民銀行已新設土地金融處，負責土地金融的業務；想各省不久當有土地金融的分支機構產生，以盡推廣的使命。這些組織，對全國的地政自有着密切的關係。

第二個是經費問題。依筆者以本年的物價爲標準，估計全國地籍整理經費需用三十萬萬餘元（黃公安：整理地籍與土地行政問題。新建設 第二卷 第五期），再加上實行土地政策用來購買土地的資金二千萬萬元；那末，土地整理費和土地購買費合計，爲二千零三十餘萬萬元。這一大筆款子，我們要向那裏籌款呢？中國的國力、財政、和人民的經濟力能不能負擔這筆巨款呢？人人都會答覆是不可能的。然在筆者的淺見，却以爲如果把土地實行資金化，利用土地組織銀行，這筆巨款是可能得到的。換句話說，大家也許爲着經費沒有着落，免不了要爲地政悲觀，在筆者以爲倘向土地資金化的途徑邁進，却可以非常樂觀。至於土地應如何資金化，留在下章再談。

第三個是人才問題。要是全國各省要同時大規模舉辦土地測量、登記、地價調查，造地稅戶冊、編地價冊、和實行扶植自耕農的工作，我們感覺現在的地政人員，在高級幹部固然數量太少，即就下級幹部來說，也不敷分配使用，尤其是技術的幹部實在數量太過缺乏。談到航測，問題更大，熟練的技師正如鳳毛麟角。筆者依據連縣實驗地政的報告：連縣現在人口廿萬，農宅荒旱林地等地面積共五十三萬市畝。從測量到登記、調查、造冊等工作的完成，共用職員和工友一千三百一十二人；工作時間整整九個月，共化三

十五萬四千二百四十工作日。一縣所費人力已這麼龐大；在全國一省或整理地籍，用人力必多，可想而知。所以，在中央和地方兩級政府，爲求適應將來土地行政之需要，自當及早作有計劃的訓練人材的準備，才不致臨事發生人力恐慌。

第四個是整理地籍範圍的推進問題。我國除該各省同時舉辦測量登記，還是分區分期推進？如果各省同時推進整理工作，到工作完成時，測量登記人員很容易受到失業的痛苦；雖然他們可以改行，但是未免過於可惜。如分區分期推行，則於一省一區完成後，可把人材移用；並以工作熟練，經驗豐富，效能可以增高。稍穩、對公對私，均感有利。特別是測量工作，必須如此運用，才是最適當的配合。所以，依筆者淺見，我國整理地籍應在全盤計劃之下，分區分期推進工作。這就要靠中央作全國性的統籌，方易收效。

第五個是統一土地行政機關問題。當前的土地行政機構，在表面上看來，似是統一；但在實質上分析，仍是一個破碎支離的局面。比方土地陳報的機構，在中央則設於財政部；在各省則設在財政廳，而與主管地政機關完全脫節。這是第一種矛盾。其次，各省對於沙田整理，也認爲財政工作，常把它交給財政廳管理；實則沙田即土地之一種，既有地政機關設立，沙田自應歸地政機關管理；惟目前各省皆把沙田交財廳主管，這是第二種矛盾。再其次，山地造林或其他利用，在各省歸由建設廳承辦；人民領荒山造林，便尚建設廳申請承領。這又是一種不合理的處置，山地既屬一種公有土地，而公有土地的承領，無論其爲造林、種禾、或牧畜，總爲地權之取得；這在已有地政機關的地方自屬地政機關主管。現在在省竟歸建設廳經

辦，真使們們難以解索。以上這些現象，都是明顯暴露着土地行政的責任問題，到了今日還沒有完全清楚。今後爲求土地行政的責任分明起見，筆者以爲中央當局，實有迅速重新厘定土地行政權屬的必要。尤其如土地陳報，沙田管理，和荒山承領等不合理的分離，似應即行劃歸地政機構主管，這才算統一了土地行政的機構。

第六個是增強縣以下的地政組織問題。依新縣制的組織法，各縣於地籍整理完成後，應設地政科，主管全縣土地行政事宜；縣以下應如何組織，沒有明文規定。筆者根據土地行政的經驗觀察，縣於地籍整理完成後，只設地政科辦理地政，深感力量過於薄弱。因爲地政科之下，只有三數科員；以遺少數人來管理全縣數十萬起或至數百萬起的地權，殊難應付裕如。尤其對於土地的移轉、買賣、分割，或贈與等變動，不易調查。加以土地大都散布鄉鎮，遠離縣府。業主在鄉村買賣田地，例不報告縣府；而縣府因鞭長莫及，無法控制，只得任由老百姓買賣。這樣，縣內土地雖經登記整理，但三五年後，不難又踏上過去田糧書冊的覆轍——人地戶三者不能連繫，又復地不根糧，糧不根戶；或問地無據，問戶無人。因此，筆者常有這樣的感想：墾地地籍不難，保存地籍于久遠才難。也就是創業雖難，守成亦不易。所以，各縣每經測量、登記、造冊、完成之後，應如何完密「移轉登記」的田地過戶制度，是縣土地行政的重心工作。這個工作一不留意，墾費經營的地籍整理，經過十年八年之後，可就完全等於浪費了。我們今日知道批評古人，編造糧冊的不真不實；但過了三二十年後，後人又可以同樣批評我們此時所造冊籍的糊塗。爲今後計，各

縣於地政科之下，必定要在各鄉鎮中增設地籍員，在鄉鎮裡專負土地移轉登記的責任，才能使辦理過戶的組織達於健全。

第七個是戰後土地復員問題。我們此次抗戰，被侵犯的土地異常廣闊，差不多全國四分之一的土地被敵人踐踏所踐踏，不獨大多數肥沃的耕地被敵人毀壞，且因漢奸的爲非作惡，地權也陷于極度混亂：在農村方面、許多大平原的耕地，或成荒坵，或爲戰壕，或築爲公路，或燬於砲火，或爲漢奸佔有。而在都市方面、房屋或被焚燒，或被炸毀，土地或被闢爲馬路，或被築成砲壘，或被掘爲墳場，或亦被漢奸佔有。市地情形的混亂，比野地爲厲害。而僞組織近年也到處掛起土地整理的招牌，招致無知民衆辦理登記；由是指鹿爲馬的侵佔，霸據、與爭奪，更不知弄到如何程度。對於這種情形，試問我們於將來抗戰勝利後，回歸原地，要怎樣處理這些紛亂的土地和地權呢？尤其復員後，怎樣懲罰侵佔土地的漢奸，怎樣恢復土地的生產；和怎樣乘機實現土地政策，如各滿陷區的市地應否歸爲市有，不然，又怎樣防止戰後的市地漲價——這些都是很值得我們及早考慮的問題。我們現在必須先有適當的充分準備，才不致將來手忙腳亂。

## 第六章 土地金融

### 第一節 土地金融的概念

什麼是土地金融？這一個陌生的名詞。書本上也很少給它一個明確的解釋。現在我們大概可以這樣爲它下個註腳：

土地金融，就是一切通過土地關係所產生的信用或資金活動。

比方，甲以土地作抵押，向銀行借得多少現金，這些現金就是由土地關係所產生的信用。或者，有一個人爲了購買一塊地，借得多少債項，這筆債項也是由土地關係所產生的資金。此外，政府以土地作抵押，發行多少債券，也是信用之一類型。照這樣說來，土地金融也可以說是土地資金化的具體形式。

土地本來只供人類作爲農業生產，建築，河流，或道路等使用；可是，到了近代，因爲經濟組織的進步，信用理論的發展，和地價的飛漲，才把土地作借貸或其他金融的運用。由是，土地除供生產之外，更添上一種資金上的利用，慢慢進爲現在那複雜的土地金融制度。

土地拿什麼條件來決定它的信用程度呢？主要是拿地價來決定，換句話說，地價就是土地信用的準尺。所以，土地無論有無生產或土壤優劣，只要它的地價貴，它的信用就大。

## 第二節 土地金融的特性

我們試問路人道：「假如有人向你借錢，你願意他拿什麼做担保？」這個人一定會答覆你：「最好拿一些地產做担保。」或者，你向銀行請求借貸，那銀行經理也一定希望你拿出地產作抵押。比方、廣東省銀行近年在連縣、南雄、乳源、始興、曲江等縣經辦農貸，放款給農民的信用，十之八九都是拿農地作保證的。再從整個中國的農村來看，在農家裏面，凡是較大的債務，也總離不開土地典抵的關係。根據這些事實，我們可以很明顯見到，土地和債務發生多麼密切的關係。這種關係，究竟怎樣產生呢？一句話說，是由於土地具有特別優越的信用效能。

大家喜歡土地作為債務上的抵押，總合來說，大約有下列五種因素：

(一)「本質安全」 借債的人假如拿房屋或證券作担保，一旦房屋破爛，或受焚燬，債務必易受損失；有價證券也隨市場關係而變價，對債務保證不能固定保持。但土地就不然，不怕水火盜賊；比較動產的担保品，利多弊少，可永久保持安全，所以人人樂得土地為抵押。

(二)「保管便利」 拿房屋、證券、或物品作債務上的担保，債權人須常常照料或看管；於時間、人力、和經濟上，很不合算。一旦管理不周，立刻使債務上的損失。加以物品的鑑別，需要特種的知識才會正確，否則容易受騙。這些困難，常為債權人感到不便。但是，拿土地作抵押，用不着多大知識去鑑別

，也用不着怎樣照料看管，省去種種麻煩，所以最爲債權人所歡迎。

(三)「變賣容易」拿着房屋、証券、農產品、或工業品的人，當他需要現金，把他的房屋、或証券等拍賣時，不易馬上得到適當的顧客；但是，土地出售，倒易脫手。這是由於土地常隨社會的進化而增加需要的慾望；社會人口是一天天地增加，土地就老就不變，所以土地在市場供求上常處於求過於供的狀態。

(四)「地價常漲」房屋農產，每經相當時期而失去效用或價值，發生價格的折扣。所以，拿這些東西做保證，債務上的危險性很大；但土地却全然相反，每經年代越長，因社會進步的影響，土地的價值越高。所以，拿土地做保證，債權人總不會吃虧。

(五)「效用久遠」土地抵押可以延至百數十年而無大碍，這在其他財產就不易辦到。土地有了這種種特別優越的條件，怪不得它能成爲金融活動上最受人歡迎的保證物品。

### 第三節 各國土地金融概況

土地金融之在中國，尙屬一種單純的債務行爲；但是在歐美各國，一方面因爲資本主義的發達，他方面因爲銀行信用事業的普遍，所以土地金融已進於體系性的嚴密組織。特別在歐洲大陸的德國，是近世土地金融事業的策源地；那裡把土地信用拿作幣制改革的工具，使全國土地達於資金化的地位。現在把各國

的土地信用組織，概括分述於後：

### 一 德國

我們談土地金融，先要從德國談起；因為最先採用有組織的方法，來建立土地金融機構的，就是德國。十八世紀中期，德國曾經一度七年的內戰，百業凋零，民不聊生；農村的貴族地主受害特慘，經濟破產，只是借債過活。然而，利息是苛刻萬分。時值腓烈大帝當朝，目擊農村的悲慘現象，特採納柏林一個商人皮林氏的建議，於一七七〇年，設立「土地抵押信用協會」於西利西亞省；發行土地債券，專供貴族地主借貸之用。農村危機，得了這種救濟，於是復歸繁榮。後來這種土地抵押信用協會發展很快，不獨分布全德，就在歐洲其他國家也起倣效。尤其瑞典、丹麥、和匈牙利等農業國，都有類似德國的土地抵押信用協會成立。德國的土地抵押信用協會，演進到了現在，又分為農地抵押信用協會，與市地抵押信用協會；前的設在農村，專以農地為組織的基礎，並從事於農地放款；後的設在城市，專以市地為組織基礎，並從事於市地放款。這些土地信用機構的組成，對德國貢獻很大，誰也不能否認。可惜取得流通金融之便利的，只有那些貴族地主；一般貧農和佃農，因為沒有土地，不能加入土地抵押信用協會，沒法向協會借錢，因而得不到貧困的救濟。後來各邦政府為補救這個缺陷起見，便設土地信用銀行，和土地改良銀行；仍採發行債券辦法，籌集資金，專供購買土地，和改建水利工程之放款。這樣，德國的土地金融體制也就健全了。但後來第一次世界大戰的影響，德國貨幣，曾一度破產至不堪收拾，各種信用機構幾乎全盤瓦解；後

由征收全國地租，組織德國地租銀行，發行地租馬克，才救了德國幣制上的危機，使馬克的價值歸於安定。這種土地金融機構的運用，土地經濟的效能可說是極端發揮了。這地租銀行至一九二九年改爲德意志中央農業銀行。此外，在德國土地金融體系中還有不動產抵押銀行的組織，這是屬於私營的土地金融機構，多以經營市地抵押放款爲業務，也有相當力量。其餘普通工商農業銀行，儲蓄金庫，保險公司，也有兼營土地信用放款的，但所供給的資本數量并不大。

## 二 美國

美國是一個資本主義的新興國家，土地信用的活動雖較德國爲後起，然土地金融力量的雄厚，却非德國可比。在美國，沒有專營土地金融機構的設立，以從事土地信用放款；只有普通的國家和地方銀行，信託公司，人壽保險公司，和儲蓄銀行，投資於土地抵押，或從事於地產經營。而且在聯邦政府，最初認爲金融機構之從事於不動產抵押放款，是很危險的投機事業，曾加限制或禁止，不想發展這種業務；只因土地抵押的手續簡單便利，銀行固樂爲接受，人民亦喜用土地爲保證，所以專勢所趨，不動產抵押業務，仍是一天天擴展。政府雖要限制，也沒有多大效果；後來只有採放任主義。到了一九一六年，進而設立聯邦土地銀行，耕地貸款協會，和股份土地銀行，專營不動產抵押放款，這是美國建立土地信用專業制度的起點。這些銀行的資本之籌集，大都以發行土地債券，吸收社會游資，作爲主要的集資方法。然後對農地長期低利放款，很受農民歡迎。但這些銀行活動範圍，着重於農村放款；後來美國當局爲求利用土地金融的

組織，以活動都市資金計，又在一九三二年公佈聯邦家宅放款銀行法，並在全國設立家宅放款銀行十二家，作為市地信用的專業銀行，經營房屋和土地抵押借款。翌年更感於城市裡面房屋業主的處境困難，急需救濟，便於一九三三年通過宅主放款法，設立宅主放款公司，專對一般房屋的業主供給信用貸款，有助於土地經濟的發展很大。在一九三四年，復訂定國家住宅條例，創設聯邦住宅管理處；過去所有從事於不動產抵押的金融機關，通通可向這裡投資保險。比如建築放款會，商業銀行，儲蓄銀行，工業放款公司，信託公司，不動產抵押公司，分期付款公司，以及其他類似的金融機關，都可以獲得管理處的保險保障。這樣一來，美國的土地金融制度，越加健全；業務發展，蒸蒸日上。全國的金融機關，對於一九三四年不動產抵押放款數量，統計如下：

美國一九三四年各種銀行不動產抵押放款數量（單位，一千美元。）

國家	農地抵押放款	一二三三·七三六
銀行	其他不動產抵押放款	一〇九八·〇一四
地方	農地抵押放款	二四六·八二九
其他	其他不動產抵押放款	六四四·三四二

中國土地問題

信託公司	農地抵押放款	八七・三七九
	其他不動產抵押放款	九七九・二二二
股份儲蓄銀行	農地抵押放款	五五・四一四
	其他不動產抵押放款	二八〇・四〇一
互利儲蓄銀行	農地抵押放款	八八・七八一
	其他不動產抵押放款	五・四三九・七六三
私營銀行	農地抵押放款	二・八一五
	其他不動產抵押放款	四・二八二
各種銀行放款統計	農地抵押放款	七一三・九五四
	其他不動產抵押放款	八・四四五・九一三

(徐賢懷：美國不動產抵押放款之研究 八四頁。)

根據上列數字，一九三四年美國各種公私金融機關對農地放款的數額，達七萬萬一千三百九十五萬四

千美元，不動產抵押放款達八十四萬萬四千五百九十一萬三千美元。單從這些放款數額觀察，可以見到美國土地金融活動之一斑。

### 三 英國

英國原為資本主義的發祥地，同時也是現代銀行信用制度發達最早的國家；然因英國向以工商立國，所以對於工商業和交通航業的信用組織特別發達，對於農業的土地信用組織，直至現在還沒有顯著的進展。到了一九〇八年公佈零耕地條例，規定由各區參議會負起扶植自耕農的責任；一方面供給款項於佃農，他方面強制大地主轉讓土地於佃農——這是英國促進耕者有其田的土地金融之設施，在英國的土地改革運動上當然也有劃時期的歷史意義。計自這個條例公布後，各區參議會購入土地共十九萬八千餘畝，成立小農一萬四千三百餘戶，收效相當大。第一次世界大戰後，英國政府為安插退伍士兵起見，又於一九一九年頒佈土地安全法；規定小農地要以公平價格出售，而業主因實施此法所受的賣價損失，概由國庫補給。當時由議會決定以二千萬磅供作這個用途。該法施行後五年，購進中農地達二十五萬五千餘畝，成立小農一萬七千餘戶。

### 四 法國

法國在土地信用制度上也有光輝的歷史；一方面因為法國向來是農工並重的國家，他方面因為法國於十八十九兩世紀幾經內戰和革命的破壞，農村社會弄到民窮財盡，凋零萬狀。當一八二六年的時候。有法

人卡息米耳佩累氏，看到當時農村崩潰，農民債台高築，土地問題極端嚴重；他就想引起社會人士注意土地金融事業，特提出獎金，徵求土地信用論文，結果收到論文四百多篇。一時引起社會極大的刺激，使土地金融的理論得以建立良好基礎；同時法國政府也分派專員到外國去考察土地信用制度。到了一八五二年，法國政府訂立第一次土地信用法，明定土地金融組織的範圍和職權。自此法產生後不及一年，成立土地股份公司十多家。並於一八五二年改組巴黎土地銀行，擴張業務於全國；現在已改名為法蘭西土地信用銀行，并曾一度成為法國土地信用的專利銀行。實際上，這是法國最大規模的土地信用機關，即在全世界上也少有。它的業務，除發行債券外，專供長期的不動產抵押放款，而放款期限有延長至七十年的。組織很完密，就是德國的不動產抵押銀行，也是向它取法，所以，土地信用雖策源于德國，但不動產抵押的金融組織，還是創自法國。

##### 五 其他國家

土地信用機構的組織，現已世界化；除了德、美、英、法、的組織，奧國有不動產抵押銀行，匈牙利有土地銀行和全國土地機關協會，瑞士有不動產抵押銀行。至于意大利、西班牙、比利時、荷蘭、丹麥、瑞典、挪威、墨西哥、智利、南非、澳大利亞、印度、日本、和蘇俄等，都有土地金融的組織；只是形式不一，有以土地信用銀行出現，有以股份土地抵押銀行出現，也有採用土地信用協會的合作方法。總之，爲要充實農業資本，扶植自耕農，改良佃租制度，解除農民高利貸的痛苦，救濟住宅恐慌，增強國家信用

的流通；無論那一個國家，沒有不積極朝著發展土地金融的方向邁進，而土地金融的前途正是未可限量。

#### 第四節 中國土地信用概況

土地信用在中國，雖然還談不到什麼系統；可是，我們細察社會情形，民間的債務行爲，大都以土地信用的姿態出現。私人間的農地和市地用作借款的抵押或典當，不獨成爲常見的土地抵押活動，而且在很悠遠的歷史上也就見到了。大概自秦廢井田，土地准許私有以後，兼併的風氣盛行，土地抵押的債務行爲便隨而產生。到了近代，各種銀行產生；初期所接受的抵押，限于城市的不動產，現在已經推廣到農村的農地抵押放款。國民政府奠都南京後，中國地政學會成立；爲求積極實施土地改革，和實現 國父耕者有其田的主張，也曾多次建議國民政府，設立中央土地信用銀行；筆者也會在各報和各刊多次爲文獻議，建立中國土地金融制度。可惜以時機未熟，專業的土地金融機構尙未實現。可幸到了本年秋季初，已由中國農民銀行出資一千萬元，成立土地金融處，專營土地信用放款。規模雖然不大，但在我國土地金融發展史上，實開創記錄之第一頁。該處的業務，曾經公佈如下：

一 「照價收買放款」 凡實施地籍整理，或照價征稅之區域，地政機關對報價不實，欠稅或逃稅之土地，實行照價收買時之放款屬之；

二 「土地征收放款」 國家因實施土地政策，或興辦公共事業之需要，依法征收私有土地時之放款

屬之；

三 「土地重劃放款」 地政機關爲促進土地之合理利用，舉辦土地重劃，或土地所有權人協同呈准舉辦土地重劃時之放款屬之；

四 「土地改良放款」 政府爲開發公有土地，改良荒山湖田、沙田、灶地、及林、牧、漁、鹽、等

地，或興辦長期性質之農田水利時之放款屬之；私有荒山荒地開墾時，對於原所有權人之放款屬之；

五 「扶植自耕農放款」 政府爲直接創設自耕農，征購土地時之放款屬之；

六 「地籍整理放款」 政府爲整理地籍，舉辦測量登記時之放款屬之。

從上列的業務範圍看來，土地金融處的資本雖小，然所負使命可算萬分重大；所布土地改革和地籍整理的任務，都可期望由該處負責解決。

### 第五節 土地銀行的效用

從前面的敘述，我們可知道土地信用銀行，不獨是一種土地經濟的活動，並且是一種具有很大力量的金融制度。這個制度對土地改革，固有偉大的貢獻；同時，對各個國民經濟部門，也有重大的影響。現在試把它的效用加以分析：

一 「促進土地資金化」 當土地信用機構產生的初期，目的當然是着重於供給土地信用。可是，各

國的土地銀行，爲要獲得充分的資金，來供應放款的需要，都發行土地債券，去吸收社會游資；而土地債券的發行，即以土地爲抵押，所以，土地債券發行的數額越大，就是土地越發資金化。把死的土地變成活的資本利用，便是土地信用機構的妙處。

二 「強化土地改革的實力」 近世各國的土地改革運動，大都是採用和平方法，不把地主的土地無償沒收，轉給佃農或貧農，而是從發展土地金融入手；這在前面的敘述，已經見到。照這樣看來，沒有土地金融制度的建立，那就沒有推動土地政策的好工具；反之，土地金融制度越健全和越發展，土地改革的工作越易成功。因此，土地銀行，簡直就是解決土地問題的橋樑；缺了土地銀行，土地政策便沒有遠大的通路。

三 「反擊土地革命的有效手段」 無論任何國家的土地分配狀況，都是顯示着不合理的所在，因而土地問題成爲各國亟待解決的社會問題，這是誰也知道；並且，有些人也喊出「土地革命」的口號。尤其是一般的社會主義者，總想實行土地革命，作爲改造整個經濟制度的始基。可是，自從各國創造土地金融的組織，利用土地經濟的效能，從而充分供應佃農和貧農購買土地所需的資本，同時，使地主充分獲得脫售土地的補償和獎勵，也樂得放棄多餘的土地以後；不流血的土地革命得以逐漸達成，社會主義者再也用不着擔心貧農和佃農的土地飢荒了。所以，我認爲土地銀行的出現，正是不流血的土地革命的成功；這一個有效的好手段，今後越發要好好運用。

四 「合理和廣泛增加通貨的發行」過去各國社會的通貨流通額，都來自公私的發行銀行。銀行之發行通貨，又以各行的現金準備為基礎；換句話說，現金和通貨常是平行發展的。要是現金缺乏的國家，可能發行通貨的數量也少。所以，通貨的增減常受現金生產量或積存量的大小所限制；這在現金生產缺乏或積存不多的國家，不易擴大通貨的數量，從而一切建設都受阻碍。可是，自從各國建立土地金融機構以來，各土地銀行或不動產抵押公司，都得藉土地和抵押的土地做基金，發行一倍以至二十倍以上的土地債券，並得在社會流通使用；這即是開闢一個新的發行門徑，可以不受現金數量的限制，而得以土地為基礎，大量增發債券，補助通貨之不足，充實社會建設的資金來源。同時，這種土地債券的發行，因有安全的土地作保證，不易發生危險；所以，土地債券可看作比鈔票還要安全的通貨。

五 「促進土地利用」各國設了土地金融機構，地主和農民都容易獲得長期低利的借款，供應農地改良或充實生產資本，使耕地用於最經濟的和集約的生產；例如，水利工程放款，開墾荒地放款，土地重劃放款，土地征收放款，肥料放款，農具放款，種籽放款，和耕牛放款等，都足以促進土地利用，使農業生產增加。土地的生產增加，地價當然會高漲；由此，土地銀行除了可以促進土地的合理使用外，還隨着促進土地本身的價值上漲。

六 「建立低利長期放款的制度」普通工商業信用銀行放款，還債期限很短；少則三個月，多則一二年。這種放款期限，用在工商業的經營，還不會發生極大的不便；可是，就農業經營的來說，尤其從扶

植自耕農來說，短期的信用放款對農民沒有好處，反而增加生活的重累吧了。而且、工商銀行的放款，常是根據工商業的豐厚利潤來定利率，這在農業生產也難於負擔；因為後一種的利潤常比不上前一種的利潤豐厚，自不適於借入同等利率的債務。自從各國設了土地信用銀行，並大量發行土地債券，吸收社會互額游資以後；土地信用銀行的資本便來得特別充足，且體恤農民經濟的困苦，擺脫工商銀行的近利主義，對農民放款都採低利長期的還本付息辦法。放款限期，延長到二十、三十年，以至五十、六十年也有；使每個農民或地主獲得土地信用的救濟，便可以從容改善他們的生產，和有計劃地發展他們的經濟，而絲毫不感到債務的重壓。這種放款制度，實是農民的福星；這種放款制度，是培植自耕農，和改善農民經濟，最有效的科學方法。雖然放債也還取息，但是沒有絲毫的剝削意義；農民是樂于接受這樣的債務。我們為求具體明瞭長期放款與短期借債的損益起見，特制一放款比較表如下：

(一)「短期債務的效益」 假定有一位佃農向工商業銀行借款買田，借款額為一千元，年利一分，定期兩年一次過償還清楚；借得款項後，購買水田十畝，每畝每年可得純收益十五元。這樣、我們可化成這個具體的資產負債對照表：

## 短期借貸表

(清還期限：二年)

負		債		資		產	
摘	要	金	額	摘	要	金	額
		萬千圓十元角分				萬千圓十元角分	
欠債		1	0 0 0 0 0	田地十畝 (每畝以100元計)		1	0 0 0 0 0
兩年年利息合計(年息以10%計)		2	0 0 0 0 0	第一年純收益(每畝純收益15元計)		1	5 0 0 0 0
				第二年純收益 (同上)		1	5 0 0 0 0
兩年年本利合計		1	2 0 0 0 0	兩年年合收純益及財產		1	3 0 0 0 0
				減：兩年年本利合計		1	2 0 0 0 0
				尚存財產		1	0 0 0 0 0

從這個資產負債表看來，見到這位佃農所借得的債項，兩年後依期還清，第三年便祇餘存一百元。那末，又得再行借貸，否則無法生活。這是證明短期債務，是怎樣不適合於農業經營的最好例証。

(二)「長期放款的效益」可是，長期放款的結果怎樣呢？我們試以前列借款的同樣情形來說：假

定有一位佃農向土地銀行借款購買耕地，借款額為一千元，年利五厘；定期五十年分期攤還本利；借得款項後，購買水田十畝，每畝每年得純收益十五元。這樣，我們又可以製成下面一個資產負債表：

長期借貸表 (清還期限：五十年)

負 債		金 額		資 產	
		萬 千 百 十 元 角 分	厘		
摘 要				摘 要	
欠 債	1 0 0 0 0 0			田 十 畝 (每畝以100元計)	1 0 0 0 0 0
第一 年 利 息 (年 息 以 5% 計)	5 0 0 0 0			第一 年 純 收 益 (每 畝 純 收 益 15 元)	1 5 0 0 0
第一 年 應 還 本 息	2 0 0 0 0			第一 年 財 產 共 值	1 1 5 0 0 0
第一 年 應 還 本 利	7 0 0 0 0			減：第一 年 應 還 本 利	7 0 0 0 0
				尚 存 財 產	1 0 8 0 0 0
(以 次 年 類 推)				(以 次 年 類 推)	

按照這一個表算來，這位佃農於借得放款後，依照五十年分期攤還本息的做法，還本付息，第一年應

還本息數額爲七十元，這單拿第一年的純收益，已發應付，以後就按年遞減。這樣，對於他買進的田產，絕無影響；他可以繼續經營到五十年後，而這十畝田產便完全變爲他的固有財產了。比起第一表的情形，借進款項兩年後，即須全部償還，他一無所獲；只有年年重新舉債，才能度活。手續是何等煩瑣，生活是何等不安，這怎能使農民用心用力去生產呢！所以，扶植自耕農的放款政策，一定要採取長期和分期攤還本息的辦法，就是這個道理。

七 「促進房屋建築和救濟住宅恐慌」 解決城市住宅的問題，近世各國都賴不動產抵押銀行和建築信用放款公司的幫助。因爲有了不動產抵押銀行的設立，舊的房屋改造可以獲得土地信用放款的供給，使房屋不獨可以維持居住的效用，而且隨時有擴充可能；新的基地獲得土地信用放款，當可新建房屋，使住宅供給增加，住宅擠迫的現象可免。從而影響於房租的減低，使屋主不能把住宅操縱居奇。換句話說，土地金融的活躍，實具有促進建築事業的動力。我們試看德、美、不動產抵押放款數量的巨大，當能理解到土地信用是怎樣影響到建築事業了。

八 「創造新的貨幣制度」 現代各國所行的貨幣制度，爲黃金白銀和有價證券的準備制度；有多少現金和証券就發行多少鈔票。筆者曾批評爲不健全的貨幣制度（創建中央土地銀行制度芻議，財政評論，第六卷，第三期）。這種發行制度，受着現金數量的限制，不易增加通貨的發行。其弊一。黃金白銀有價証券，常因市場的供求關係，發生價格的起伏，使幣值易受影響。其弊二。第三各國自勵行自給政策以來

• 貨幣戰爭日形劇烈；各國對外貿易的競爭，常以貨幣貶值或增價爲爭取勝利的手段。所以各國金銀，每受這種價值變更的牽累；而各國銀行的現金準備，也就時增時減，沒有固定。比方當我國實行白銀國家的時候，適值日本幣值貶價，同時美國以高價收買白銀，使我國的白銀如黃河決堤地湧向日美；別的國有如英法等國的金銀逃避，也有同樣的危險發生。其弊三。在世界大戰的今日，各交戰國爲了向外購進生產工具、糧食、和軍需用品，常因出口國要求現金交易的緣故，如日、俄、德、英、和中國之向美定貨，都要拿出黃金白銀作交換，這使各入超國家的銀行鈔票有變爲空頭鈔票的可能。其弊四。凡以現金作準備的幣制，在金銀生產充足或處於國際貿易出超的國家，還不致常受金銀的束縛，因而無從增加通貨，以適應國民經濟的繁榮；但是，這在金銀生產缺乏或國際貿易常處於入超地位的國家，必不免捉襟見肘的偏促現象。那末、除了借外債，便不易擴充銀行基金，這就失去自動增加通貨數量的可能性；從而使整個國家的資本發生貧血症，無法自由適應國民經濟的發達。其弊五。黃金白銀原可用作裝飾和製造器皿，以供人類的享受；但成了銀行的通貨準備之後，即鑄成金條銀磚，藏于地下，失去應有的效用。人類也就正是守財奴了，蠢愚之至！而且、金銀于死藏之外，還要運到別的國家去買保險，以求安全；中山日報在二十九年六月六日登載一則新聞，頗堪尋味：

「英法荷比之準備金，大批運美。（中央社紐約五日路透電）英法荷比之大批金準備，均已運輸赴美，致造成前所未有之黃金流動現象。據估計過去二日內，運交美聯邦準備銀行之黃金，共值五萬萬

美元；前日一日內，運交該行者，即值二萬二千七百萬元云。

還有，按向外國銀行購買保險，當和平日子自無問題，一旦國交失和戰事爆發；黃金白銀就給人家所凍結，無法取用，比如月前美國之封存日本和德國的存款，便是顯著的實例。中山日報（三〇，八，二〇）也有新聞一則，可以參考：

一美國人士開始討論：封存外國在美資金，用以資助中英兩國。（中央社華盛頓十九日路透電）  
官方人士，已就取用封存外國在美資金，以阻植權國家之發展，及用以資助中英兩國之建議，加以討論。有人建議美國不應僅限于封存在軸心國佔領下各國之在美資金，其他外國之資金，亦應一律予以封存，支付憑單之頒發，僅照如中英兩國為限。例如日本再繼續輸出其生絲至美國，惟其所得之資金，則應立即封存，非有支付憑單，不得提取，此項計劃之目的，乃禁止軸心國人民經由中立國如瑞士、南斯拉夫等將款項匯回本國云。」

那末這種制度，又是多麼危險呢！其弊六。由于這種種，筆者認為現金準備制的貨幣，很不健全；而各國的土地信用機關，以土地作保證，發行土地債券的安全性，遠勝于現金準備。所以，土地銀行的產生，實為健全現代幣制組織的前提；現在各國土地銀行所創造的信用，只限於發行「土地債券」；還沒有用到土地鈔票。就筆者個人的研究，今後土地銀行應直接以土地為準備，發行土地鈔票；這樣，土地信用的效能，更能發生巨大的作用。

## 第六節 土地怎能替代現金作準備

我們要明白土地可以作為準備，來發行鈔票的道理，先要曉得現金作為準備的原因。現金之成為準備，大概由於幣制進化使然。人類在文化幼稚的時候，經濟組織單純，在生活上所需要的東西，原是由以物易物的方式交換。後來文化進步，生產的行爲日漸擴大，分工制度隨着出現；同時因人口增加很快，城市的集體居住制度出現。尤其是在人類有國家之後，因為政府需要許多人從事行政工作，和充當軍隊，事實上不能人人都做生產工作；於是物物交換制不能改變方式，要拿一種中間物作為交易的媒介，這即是指貨幣。初時採用貴重的東西，如刀、貝、皮革、布帛、珠寶、玉石等，作物；後來覺得以貨物作貨幣，諸多不便，就改用銅做貨幣。到了金銀的生產增加，和運用普遍，更用金銀做貨幣。從此「硬幣」流通社會，作為交易的「中準」；大家也樂得使用這些硬幣，因為收存之後，隨時可用來換回相當的東西，不致受什麼損失。換句話說，即金銀銅本身有一種交換價值，不致成為廢物；所以爲人所歡迎，用作貨幣。可是，近代的工業革命來了，小規模的手工生產，變爲大規模的機器生產，貿易制度演爲大宗的國內或國際貿易；如果仍用硬幣交易，便感到週轉不靈。於是商場上，便有期票交易發生；彼此專靠信用的憑單交易，硬幣漸歸淘汰。同時，在銀行方面，因商業發達而擴張業務；巨額帳項的來往，當然也不使用硬幣。比如鑑別硬幣的真偽，權衡硬幣的成色和重量，已費費時失事；人民繳納賦稅，也太麻煩。由此，「錢幣革

命」的思想發生；到了十九世紀的後半期，各國先後改用紙幣來替了硬幣，實行貨幣的代表制。這時，「中華」又作一進步的改善了。但因紙幣本身沒有價值，所以紙幣的發行，仍要現金作準備；並允許持票人在必要時，得拿紙幣向發行的銀行請求兌現，用以保證紙幣的使用價值。從此以後，在交易方面很利便，在人民方面也很歡迎。但是，又因允許人民隨時拿紙幣向發行的銀行兌現，偶然辦理不善，就會發生擠兌風潮；萬一準備不敷，立刻可以使銀行破產。同時，在政府方面，每因金銀的產生有限，而財政支出的需要日增；爲了救濟經費的困難，常有超準備的紙幣發行。事實上，各國都沒有十足的準備金，有些國家祇有幾成；以德國來說，金馬克的準備金，法定額雖然有 $20\%$ ；實際上，德意志帝國銀行的現金準備，就只有 $10\%$ ；又如美國，一九二六年全國貨幣流通額爲二百六十萬萬美元，其中支票貨幣占二百二十萬萬元；在此二百二十萬萬元之支票存款中，現金準備僅得三十萬萬元，其餘一百九十萬萬元準備都爲政府公債、公司價和商業票據（財政評論，第四卷，第五期，六七頁）。這樣，一旦人民盡把鈔票向銀行請求兌現，就無法應付；而近世各國無數銀行與貨幣的失敗，不外如此。這正是暴露現金準備制的缺陷。所以，到了二十世紀後，各國政府便用立法的手段，承認銀行發行的紙幣，有黃金白銀同等的價值，禁止紙幣拿向銀行兌現；一方面可以避免擠兌風潮，他方面政府對於紙幣的發行，有時爲適應國家財政的需要，也可以伸縮。各國自採取禁止紙幣兌現的幣制實行後，無形中使紙幣與準備金發生脫節的可能。我國自從實施法幣政策後，白銀歸爲國有，不准自由使用；白銀便只有在國際貿易上的價值，對內却已失却效用。正因爲紙

准兌現，金銀固可作準備，有價証券、工廠財產、和房屋也可以拿來作準備。德國在第一次世界大戰期內，因為現金缺乏，曾經用農業生產的小麥作準備，發行小麥馬克。可見法幣政策實行後，各國的準備金制度，已由金銀準備主義轉變到實物準備主義。在實物準備中，我以為用金銀、房屋、糧食、或有價証券，去作準備，毛病很多；在宇宙萬物中，我認為拿土地作準備才是最安全的辦法。因為土地具備許多優越的經濟效能，前面已說過。土地的存在固有一定的數量限制，可是，我們要土地作準備，不是需要它的面積，而是運用它的價值。土地的價值是無窮的。社會越進步，經濟文化越發達，土地的價格越高；所以，土地本身極富於價值的伸張性。如果用它作準備，不會有什麼束縛或限制。而且土地用作準備之後，仍可照舊利用於生產，沒有任何損害。它不像金銀那樣呆板，一經用作準備，就全失效用。從前柏林商人皮林氏上書勸烈大帝，建議創立土地信用抵押協會時；在建議裡面說：「夫一國之真正資本，乃包括現金與土地二物耳。而後者之價值，尤遠勝于前者十倍。故若能將一部份土地資金化，則可供普魯士全國金融之需要而有餘也。使土地資金化之道，在於設立土地抵押信用協會」。我們看了這個陳述，可見在十八世紀的時候，皮林氏對土地可作資本的思想，已活躍紙上。當時勸烈大帝英明卓奪，毅然接受了皮林氏的建議；在普魯士普遍設立土地抵押信用協會；並利用土地做保證，發行土地債券，流通社會。普魯士的農村崩潰，由此取得解救。這正是土地資金化有助於興國的鐵証。然而，土地金融機關，自創始以至現在，已達二百年；土地資金化的理想，還停留於發行債券階段，未還沒有以土地作準備而發行紙幣，實在是美中不足。

中國要在這裡有所貢獻嗎？

### 第七節 中國的土地金融制度怎樣建立

(一) 中國在現代的國家中，爲一資金最貧弱的國家。一方面是由於我國的信用經濟還未發達，即是銀行事業沒有多大的進步，他方面是由於我國從沒有大量金銀的生產，銀行的白銀準備金，也要遠求於北美洲。而且，國際貿易總是入超的多，所以金銀在國內也難得安定。因此，自不易增大紙幣的發行數量，成爲銀行擴充資本的致命傷。根據一九四〇年九月的銀行報告，德意志中央銀行的紙幣流通額，爲一百二十三萬萬九千六百萬金馬克；美國聯邦準備銀行的銀行券流通額，爲五十三萬萬四千六百萬美元；英國英蘭銀行的銀行券流通額，爲六萬萬零六百零一萬磅；日本銀行的紙幣流通額，爲三十一萬萬七千零七十三萬二千日圓；但我國中央銀行的法幣流通額大約只有十五萬萬元，比起英美等國的數量相去太遠了。假如我們還是沿襲舊的路線，藉擴充白銀準備以擴充銀行資本，自是辦不通的；即使可能擴充，也極有限。如果利用土地作準備，創建土地信用銀行；以現有農地三十三萬萬畝計算，假如平均每畝值一百元，總值就有三千三百萬萬元。此外，還有市地幾十處，價值當有一百萬萬元。這就可見我國土地資本的含蓄量，非常巨大；而又俯拾可得，毋須外求。祇要通過信用銀行的組織，馬上便可達到土地資金化的目的。所以，爲發展國家資本，和增加貨幣的流通額着想，當以立刻創建土地信用銀行，發行土地紙幣，爲最有利的

## 金融政策。

(二) 我們在前面論到耕者有其田的時候，估計全國約有十五萬萬畝耕地，須由地主手中轉賣給佃戶，假定每畝地價爲一百元，政府就要籌集一千五百萬萬元的現金，才發供給佃戶購買耕地；並假定以十年爲實施購買的期間，每年平均也要有一百五十萬萬元。但我國現有中、中、交、農、四個國家銀行，所發行法幣的流通額，約合計也只有四十萬萬元，就算全部用於供給佃戶購買耕地，也不够一年的運用；何況事實上也萬萬不能把全部資本，投資於解決土地問題，結果恐怕連供給十萬萬元的購地資金也籌不出。所以，要徹底解決中國的新者有其田問題，僅靠現存的金融機關，是不可能的。惟有把全國價值三千四百萬萬元的土地動員起來，組織起來，使它徹底資金化和信用化，才能產生足夠供給佃農購買耕地的充分資本。換句話說：中國要解決土地問題，不能倚靠現存的銀行力量，也不能責由國家貧弱的財政負擔；只有從土地本身，利用它那特殊優越的信用效能，加以資金化的組織，才能解決土地問題。

(三) 爲求動員土地信用效能，應即計劃建立一種土地金融制度：在中央應設立全國性的中央土地銀行；在各省應有各省的土地銀行，作爲中央土地銀行的分行；各省分行再設支行於各縣；在縣以下的繁盛市鎮，也要有縣行的代理處或辦事處。因爲土地銀行係爲實行土地政策而設，在放款佃戶購買耕地的工作中，業務最繁重的地方必爲縣及縣以下的組織；所以，建立土地銀行制度，必須特別注意縣以下的組織健全和普遍發展。依照在抗戰前的統計，我國的行政區域，爲二十八省，六直轄市，四特別區，二地方（未

歸類），一千九百四十縣，和四十五設治局；所有這些行政區域，統要分設土地金融機關，然後對扶植自耕農政策的實施，才能推行盡利。假定把每年供給購買土地的資金一百五十萬萬元，只分攤於一千九百四十個縣土地銀行，第一年平均每縣應有資本七百五十餘萬元；到了第二年以至第十年，便有一部份放款和利息收回，以後逐年應有資金就用不到七百五十萬元。這即是縣銀行本身的資本用不到年年照原額增加，而到了最後幾年間，祇靠收回放款的本利便够應付。但在設立縣土地銀行之第一年，平均每縣需要資本七百五十餘萬元，連事務費計算在內，就需要七百六十餘萬元。這筆巨額資金，究竟怎樣產生呢？這應由各縣土地銀行，依法邀集全縣的或一部份的有知識而熱心投資的地主，根據地政機關整理地籍時所發給的土地所有權的憑証和評定的地價，用強制或自由的方式，把他們的土地加入土地銀行為股本；例如一百元一股，凡地值百元的便入一股，餘可類推。等到銀行已招到七百多萬的土地資本時，即用為準備，發行相等土地紙幣，用作流動資本。但為統一全國貨幣起見，關於土地紙幣的發行權，可歸中央。這樣，第一期的資本當不會發生困難。第一期的土地紙幣發行後，到了第二年佃農由縣土地銀行借款買入的耕地，例須拿到縣銀行抵押，作為借款的保證。那末，縣銀行再用強制的方式，把這些抵押的土地也加入縣銀行做股本。這樣，縣土地銀行第二年的土地股本當然增加；再以增加的土地股本為準備，便可以增發土地紙幣，從此一年一年地發展下去，縣銀行的土地股本，與時俱增，久而久之會使到全縣的土地，都變成縣土地銀行的資本，使全體自耕農，都成為土地銀行的股東。這也可稱為「土地慢性資金化的制度。照這種辦法看

來，最困難的第一年的創辦時期；如果這時期能較順利通過，以後就少困難了。

(四)以現在各縣的情況來說，平均每縣的耕地，大約有四十萬畝，然一等縣大都達於七八十萬畝。現在假定每縣以四十萬畝計算，又假定分屬于十萬個地主（每地主作為平均有田四畝）；第一年如果招得二萬地主入股，可得八萬畝土地，以每畝平均一百元計，共可得八萬萬土地股本，這件事，如果各縣政府能切實負責推動，而省政府又能善為鼓勵，各地主一定樂得投資。因為這樣的投資，於地主固絕無不利，即土地也能保持原狀，不受任何損壞。反而每年可能由土地銀行攤得紅利和股息，這又何樂不為呢？所以、開辦股本的籌集，總易於解決；祇要政府切實去做，多多宣傳，決不致諸多困難。先決的條件，只在于各縣的地籍，能較及早有完善的整理，和科學的管理與統計。那末、土地銀行的籌備，自能收事半功倍的效果，這是不可不注意的。

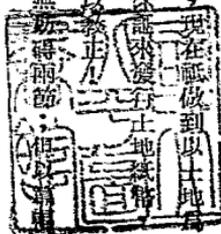
(五)至于縣土地銀行的組織和權屬，根據前述的籌款辦法，縣土地銀行當以採取股份公司的組織，較為適合事實的要求。但政府為了要能够控制全國的土地銀行業務，當然也可以把公有土地銀行做股本。而在全部股本中，最好政府占百分之五十一，人民占百分之四十九；那末、政府當能控制銀行業務，不致全為地主把持。這種辦法也就是採取公私合股的方式，公股占五成一，私股占四成九。如果碰到縣的公地不多，當難適合這個股本的分配比率；這時應由縣政府、省政府或中央政府，另行設法籌足。而初期為求易於籌集資金，和易於提高土地信用，縣土地銀行要給地主多少利益，才易成功。至於中央和省土地銀行

，是站在督促和指導縣土地金融發展的地位，不用直接負起放款卹戶的責任。省土地銀行可組成爲縣土地銀行的總行，而資本多少，可由各縣土地銀行共同籌集；中央土地銀行又可組成爲各省的總行，資本的多少，也由各省土地銀行共同籌集。但當縣銀行還沒有全部組織成立時，省和中央土地銀行似有預先設立的必要；那末，這兩種銀行的資本就不能不由國有土地，如沙田、森林、鹽田、官田、官塘、籍田、學田、及其他由公款購置或依法沒收的無主荒地和鑛山鐵路，作爲保證，發行土地紙幣；而由政府特別籌出一筆巨款充資本，當然也可以。因爲土地資金化的核心，是在縣土地銀行而不在中央或省土地銀行；所以，中央或省土地銀行，不一定以土地充資本。祇要籌得相當基金，便要發動工作，使縣土地銀行從速普遍成立；這樣，上級的土地銀行便已達成他的任務了。此外，中央或省土地銀行，似應定爲完全屬於公有。

(六)縣土地銀行成立後，在業務當然不能越出土地改革的範疇。除了供給購買耕地放款外，關於開墾、造林、水利建設、土地重劃、土地征收，和地籍整理等，含有長期性質的投資，也應由它負責供給。

本章論述土地金融，和建議創立中國土地金融制度，在我國還是創舉；立論所在即比較歐美土地金融發達的國家，也有多少改善的地方。最顯著的出入，在於歐美各國的土地金融機構，現在祇做到以土地作保證來發行土地債券；而筆者則進一步主張創立中國的土地銀行制度，要以土地作保證來發行土地債券，這也就是本章討論的核心。但這個辦法是否可行，此種制度有無不善，還望賢達予以教正。

本章原擬綱目，尙有土地銀行對中國銀行制度有何影響，和對中國金融政策有無影響兩節，惟因篇幅



和時間的關係，未克如願。惟筆者在滿地紅旬刊第二卷八期和財政評論第六卷第三期發表的「創建戰時土地銀行制度海議」一文，已詳細論到，願請讀者參閱，以補本章之不足。

## 第七章 結語

中國土地問題，範圍原極廣泛；惟本書之寫作，因時間和篇幅所限，未能把全盤複雜內容，詳加分析，筆者自覺深為抱憾！如劇戰後土地復員，和田賦改征實物等問題，當另為文詳論。以上各章所談，只就犖犖大端，尤其着重實施耕者有其田，促進立體土地利用，鼓吹市地改革，和創建土地金融制度之探討。此中關於如何開創中國的土地銀行和發行土地紙幣，所占篇幅特多；因為以筆者所見，解決中國土地問題，既不應採取過激的手段，自不能不予理性之中求得和平的正當的解決辦法。為求達到這種目的，除發展土地金融，實無其他較好途徑。而土地金融建立之後，對整個國民經濟和全國的金融資本，更有很大的貢獻。所以筆者以為研究土地問題者，固不可不注意土地金融，即為發展國家資本着想，尤不能忽略土地的信用效能之運用。這是筆者對讀者最懇切的期望！而有志建國的人士，也請加以注意！

中國土地問題

中華民國三十年十二月初版

青年  
叢書

中國土地問題

著者：黃安

出版者：民族文化出版社

廣東省文化運動委員會

印刷者：國民印刷所

曲江河西三段大中工廠

經售處：全國各大書局

版權所有

青年叢書

第一期書目

總理遺教綱要

嚴明

總裁言論綱要

吳曼君

中國的政黨

王貽非

中國的外交

胡秋原

養民經濟論

劉燿燊

中國土地問題

黃公安

中國資本問題

李宏畧

4805

圖書編目字號 4805 四號

標冊實

BC  
29.06  
0/3

角