

大學叢書

# 中國土地問題及其對策

吳文暉 著



商務印書館印行

大 學 叢 書

中 國 土 地 問 題 及 其 對 策

吳 文 暉 著

國 立 浙 江 大 學 農 業 經 濟 學 部 叢 書  
農 業 經 濟 學 部 叢 書

上海图书馆藏书



A541 212 0003 5816B

商 務 印 書 館 印 行

~~1664598~~

# 自序

吾國百分之七十五以上人口以農爲業，農業所得約佔全國國民所得百分之八十，而農產品出口又佔總出口值百分之七十左右，農業經濟問題之重要，蓋顯而易見。農業以土地爲基礎，土地問題爲我國農業經濟上之最基本問題，又爲識者所公認。

著者從事中國土地問題之研免，已十有餘年，曾赴英倫從唐尼 (R. H. Tawney) 斯探 (T. D. Stamp) 及華玲娜 (D. Warriner) 諸教授遊，專攻土地經濟，回國後在各大學擔任土地經濟學及中國農業經濟問題等課，以迄於今。本書初稿，曾先後在中央大學及浙江大學印成講義，分發選習中國農業經濟問題諸生參考，並曾按著作發明及美術獎勵規則送教育部申請獎勵，經學術審議會通過給獎。

本書計分八章，第一章爲緒論，第二至第四章討論土地利用問題及其對策，第五至第七章則論土地分配問題及其對策，第八章爲結論，除綜結以上各章外，並略論土地金融及土地行政與土地政策之關係。

本書之成，得師友之鼓勵協助甚多，其應特別感謝者爲浙大竺校長藕舫，中大孫院長時哲，鄒前院長樹文，浙大及中大農業經濟學系同事梁慶椿，張德粹，沈文輔，羅鳳超，許道夫，林良桐，張之毅，陳豪楚，董時進，謝哲聲，張國雉，潘學德，石堅白諸教授，或多所激勵，或供給材料，或爲審閱指正；又趙明強，姜仁二先生曾校對全稿，均此致謝。內子劉淑貞女士所予之贊助最多，亦不敢忘。又著者之發奮讀書，多受先父簡廷公之訓示，今本書草草撰成，先父已不及親見，曷勝感歎！

本書中有一部分材料曾發表於中農月刊、財政評論、經濟建設季刊、廣東省銀行季刊、青年中國季刊、人文科學學報、及浙大農業經濟學報，附此誌謝。

著者學識譾陋，且近年兼理學系及研究所雜務，無暇專心著述，故本書謬誤之處必多，倘蒙海內賢達，惠

予教正，幸甚幸甚！

民國三十二年八月二十七日梅縣吳文暉序於湄潭國立浙江大學。

自序

第一章 緒論	1
第一節 土地的意義	1
第二節 土地問題的意義	3
第三節 中國土地問題的重要	4
第四節 中國土地問題的性質	5
第五節 本書研究的範圍與內容	8
第二章 人地比率	12
第一節 全國人口與土地的比率	13
第二節 土地利用的自然限制	23
第三節 已耕地的稀少	30
第四節 已耕地與人口比率的失調	36
第三章 土地使用	48
第一節 農場之過小	48
第二節 土地散碎	54
第三節 先現代的土地利用方法	57
第四章 土地利用的對策	65

第一節	擴張土地的利用	六六
第二節	經濟土地的利用	七七
第三節	集約土地的利用	八四
第四節	海外移民	八九
第五節	發展工業	九〇
第五章	地權分配	九八
第一節	地權形態及其分配	九八
第二節	沒落中的集體地權	一〇一
第三節	私有地權的性質	一一二
第四節	前人的全國私有地分配估計	一一七
第五節	各農業區私有地分配的巡視	一二一
第六節	全國私有地分配的蠶測	一二七
第七節	私有地權分配的趨勢	一三一
第六章	租佃制度	一三九
第一節	租佃成分及其變遷	一三九
第二節	租佃契約	一四八
第三節	租佃期限	一五六
第四節	地租形式	一六三
第五節	地租高度	一七三
第六節	地租的納付	一八六

第七節	租佃方法與手續	一九一
第八節	佃農的地位	一九三
第七章	土地分配的對策	二一六
第一節	耕者有其田	二一六
第二節	土地的脫售	二二六
第三節	租佃制度的改革	二四一
第八章	結論	二六〇
第一節	中國土地問題撮要	二六〇
第二節	中國土地問題的關聯性	二六四
第三節	中國土地政策的關聯性	二六七
第四節	土地金融與土地政策	二六九
第五節	土地行政與土地政策	二七五

# 中國土地問題及其對策

## 第一章 緒論

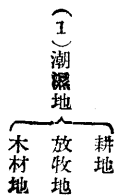
### 第一節 土地的意義

土地的意義，有廣狹兩種。廣義的土地包括全部的天然富源 (Natural Resources)。英國經濟學泰斗馬夏爾 (Alfred Marshall) 說：『土地是指自然爲輔助人類而自由賦予之水、陸、空氣以及光熱的物質和力量。』(註一)英國土地經濟學家伊利 (Richard T. Ely) 與莫浩斯 (E. W. Morehouse) 合著的土地經濟學要義一書說：『經濟學家所用的土地一詞，乃指天然的富源或天然的力量 (Forces of Nature)。牠不是僅指地球的表面，並且包括地面以上和地面以下的一切東西，水也視作土地，因爲牠是天然富源之一。』(註二)最近伊利氏與魏爾文 (George S. Wehrwein) 合著的土地經濟學一書上，把土地定義爲空間 (Space)，包括地球表面及地面以上以下的自然賦予之一切天然力和生產力。(註三)我國土地法第一條：『本法所稱土地，謂水陸及天然富源』，蓋亦採廣義之說。

伊利與魏爾文將廣義土地或全部天然富源分爲以下各類：(註四)

#### 一、地面

##### (一)農地





(2) 乾燥地



(二) 森林地

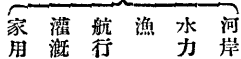


(三) 環境與娛樂地

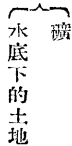
(四) 基地



二、水的資源



三、地下部



四、地上部——飛機，無線電，空權等區域

上表顯示廣義的土地，係包括各種天然富源。

通常所謂土地，則係就狹義而言，指有泥土鋪蓋的地球表面，即上表的「地面」一類土地。

在機器革命以前，人類對於土地的意義，只限於地球的表面或陸地，那時人類覺得土地重要，是因為牠有三種基本用處：(1)地面具有載受力 (Tragfähigkeit)，因此可作建築場所，道路，及立足地。(2)地面具有可耕力 (Baufähigkeit) 及培養力 (Nährfähigkeit)，因此農業生產成爲可能且能發展，而農產品供給了食糧，飼料，燃料，建築木材以及各種工業原料。(3)地面有各種礦物如沙石和泥，可用以造屋修路，如石灰等可用作肥料，此外又有少數的金屬。

自機器革命之後，土地的意義，已不僅限於地面，人類利用土地已及於地面以下和地面以上：第一、土地下層蘊藏着許多礦物，可用作重工業原料及動力；第二，水的用途更多了，更被充分利用了；第三、飛機，無線電等發明了，人類漸漸充分利用上空了。

可見土地的意義，隨時代的進展，由狹義的漸進爲廣義的，但至今與民生關係最密切的土地，還是地面——狹義的土地。

## 第二節 土地問題的意義

土地問題，簡言之，就是人地關係所引起的問題。魏爾文以爲『人與地的關係可分爲兩種形式，一是土地利用 (Land Utilization) 二是地權關係 (Land Tenure)』；(註五) 著者以爲前者是人與地的直接關係，後者是因利用土地而發生的人與人的關係，因此土地問題亦可分爲兩種：一是土地利用問題或土地生產問題，二是地權問題或土地分配問題。

原始時代，地廣人稀，人類可以任意使用土地，那時的人地關係，是純粹的人與地直接關係或自然關係，其問題是人類應如何利用土地以增大生產，此即土地利用問題。迨後人口增加，每人不能再隨意使用大批土地，土地利用漸趨集約化，利用土地者因爲在土地上投了大量的勞力資本，乃要求較長時間的佔有土地，政府

爲鼓勵生產，允許之，並保障之，於是土地私有制度形成，人地關係乃多加了一個地權關係或人與人的社會關係，土地分配問題由此發生。自此以後，土地問題乃包括利用與分配兩方面了。

土地爲人類所不可或缺的要害，其重要與空氣相埒，故其利用與分配是否適當，直接間接影響於人民生活，社會盛衰，國家治亂以至於國際秩序；而人地關係，極易失調，故無論中外古今，土地常成問題，有待解決。

### 第三節 中國土地問題的重要

我國自秦以後，土地私有制度確立，地權集中，而人口增加，人地比率漸漸失調，土地問題便成了歷代的重要問題，而未嘗得過解決，無數的社會騷亂是爲土地問題而起，許多朝代的興亡均與土地問題有直接的或間接的關係。歷代政治家和社會改造家大都認爲土地問題之解決，關乎政治安定和社會福利。爭奪政權的野心家，更常以解決土地問題相號召，或謂中國的歷史是一部耕地的爭鬪史（註六）雖未免言之過甚，但土地問題在中國歷史上的重要，則凡治國史者，類能道之。

就我國現況言，國民經濟仍以農業爲基礎，而土地乃農業經營的基本要素，亦爲農民生活的根本泉源。若土地問題不得解決，則農業經濟問題以至整個經濟問題必無法圓滿解決。（註七）

中山先生早已有見及此，在上李鴻章書中卽有「地盡其利」的揭櫫，又以「平均地權」列爲同盟會的政綱，他在民國肇造時大聲疾呼『若能將平均地權做到，那麼社會革命已成七八分了』，（註八）在逝世以前不久，猶鄭重的說：『土地問題能夠解決，民生問題就可以解決一半了』。（註九）民生主義便是以平均地權與節制資本爲兩大政策。

除國民黨主張平均地權外，共產黨從前騷動之主要標榜乃爲「平分一切土地」，閻錫山氏亦曾有「土地村有」的倡議。是皆中國土地問題嚴重的反映。

外國學者如唐尼 (R. H. Tawney)、拉西曼 (Raschman)、馬扎亞爾 (L. Magyar) 等於考察中國或研究中國問題之後，均力言土地問題之重要及其急待解決。(註一〇)

我國有識之士，亦無不認識本國土地問題的嚴重性，而永久解決之道，只有極少數帶着偏見的人們纔喊出『土地問題在一九二七年大革命以後便過去了』的口號，(註一一)那真是遠於事實的見解。

抗戰前幾年，土地問題的討論，曾盛極一時，政府亦有不少關於土地改革的準備設施，戰事發生後，朝野人士，多以爲地政與抗戰無關，土地問題的討論乃忽沉寂，政府也沒有什麼積極的地政設施。迨至糧食問題、財政問題以及兵役問題日趨嚴重之後，有識之士始漸認識這些問題與土地問題有密切的關係。三十年四月國民黨蔣總裁在八中全會提交「爲適應戰時需要擬將各省田賦暫歸中央接管以便統籌而資整理案」，提案中並提到「爲調劑各地軍糧民食起見，田賦得改征實物」，經大會通過。六月第三次全國財政會議，蔣先生又明白宣示實行土地政策的重要與決心，他說：『土地問題是今日政治經濟與社會問題中的最基本問題，土地政策的實施是當前的急務，必須土地政策能夠推行，土地問題獲得真正的解決，然後我們三民主義革命的理想才能全部貫徹，而目前抗戰建國的大業，才能得到最後的成功。』十二月九中全會，更通過「土地政策戰時實施綱要」及「設置地政署，直隸於行政院，掌理土地行政」兩要案。自是以後，土地問題又重新引起朝野的共同注意了。

#### 第四節 中國土地問題的性質

討論中國土地問題者常斤斤爭論問題之性質爲封建的？抑資本主義的？第一派以爲中國社會今日尙在封建經濟時代的末期，故中國土地問題之本質爲封建的。第二派以爲中國社會是半封建半殖民地的社會，所以中國土地問題的本質也是半封建半殖民地性的，解決土地問題乃是反封建反帝的基本內容之一。第三派則將中國土地問題分爲佔有關係與租佃關係兩部份來討論，其結論謂土地佔有關係是資本主義的，而租佃關係則是封建式

的。第四派則認爲中國土地問題之性質完全是資本主義的，中國地主與農民的關係是一種資本家與勞動者的關係。（註一二）

以上四派討論中國土地問題的時候，都是預存偏見，根據不正確的或片面的事實，來證明他們的信仰，所以他們的說法都是「派生體」。（註一三）中國是一個幅員廣大的國家，各地土地問題因自然環境及社會經濟發展階段的差異，而呈現着極不相同的姿態。例如：康藏的土地關係充分的帶着歐洲封建時代的色彩，而沿海數省鄰近都市的地方則又頗有現代資本主義的意味。一省之內的土地問題性質亦每每有極大的差異。例如西康省，康屬是封建性的，寧屬夷民區是奴隸社會性的，寧屬漢人區及雅屬可說是前資本主義的。又如江蘇省江南與江北的土地問題性質，因受現代工商資本主義的影響程度的不同，亦顯然有些差異。著者以爲在我們對於全國各地的土地問題以至一般經濟的社會的問題還沒有澈底的研究以前，欲以簡單的術語——「封建」或「資本主義的」——而概括標明中國土地問題的性質，似不可能。況土地問題包羅甚廣，不止一個土地分配問題——土地佔有與租佃關係問題，故尤不能說中國整個土地問題是「封建的」，抑資本主義的。

討論中國土地問題者又每喜探究問題的重心，其中竟有人以爲任何物體必有重心，故土地問題亦有重心，否則便不合理。其實以物體與問題比論，既屬不倫不類，況他們討論的結果，（註一四）並未得出什麼重心，只有一羣蕪雜的意見。他們之中主張土地分配問題爲中國土地問題重心者最多，此派意見雖不一致，但大致都以爲土地分配問題是土地問題的本質；中國土地生產之所以落後，是分配問題未有解決的一種反映，換言之，在不完美的土地制度之下，農民的生產技術是無法改進的，就是有相當的改進，其可能性也是極有限的，簡言之，在現行的土地制度之下，談不到「地盡其利」，必須地權平均之後，「生產」，「利用」以及「地盡其利」諸問題，方談得到；中國土地分配之不均，是促成農業恐慌以至全國國民經濟衰蔽的基本槓桿；自來歷史上的土地問題，都是分配問題，今後亦係如此。此派中的極端派，竟有主張「地租問題」爲中國土地問題的重心者，且有人以爲土地問題本身，純爲分配問題，而土地利用或生產問題，乃是技術問題，根本非土地問題，蓋土地問

題係社會問題，係人與人的問題，而非人與物的問題。

另一派則主張土地生產或利用問題爲中國土地問題的重心，他們大致以爲：中國現時使用土地之人，無論是地主或佃戶，皆感入不敷出，生計日艱，其發生乃由於一家耕地太少，資本短缺，土地生產力不足，而不是由於土地分配不均的問題，即使現時土地可以平均分配，而此入不敷出得不償失的問題，仍不能解決，故中國今日的土地問題重心，只在生產或利用；且生產或利用問題之解決，足以幫助分配問題之解決，故應以解決土地生產或利用爲先。

以上兩派的主張，同樣忽視社會現象或問題間之機能的相互依倚的關係。（註一五）須知社會現象或問題（尤其是其一範疇下的現象或問題），都是交互依倚或交互影響的。討論中國土地問題重心者，正是忽略了此種原理，自然難怪討論的結果無一定論。著者以爲中國土地問題乃一內容複雜的問題，在此大問題中，包含若干小問題，這些小問題都是相互依倚和相互影響的，分之爲各別的土地問題，合之則爲土地問題的整體。具體的說，例如土地分配問題固然是中國土地問題中的一個重要問題，但這種問題與耕地缺乏問題和土地使用分散問題實有密切的交互關係，假使只顧到分配問題而忽視了其他問題，必不能求整個土地問題的解決。若謂必須土地平分之後，始能談到「生產」「利用」諸問題，則顯然係一種偏見，不明土地生產與利用的性質。至謂土地問題祇有一個土地分配問題，甚至只有一個地租問題，更是井蛙不見天的偏見。

又如土地利用或生產問題，固然也是中國土地問題中的一個重要問題，但此種問題是與土地分配問題有極密切的關係；若謂我國農民生計之艱苦，與土地分配問題毫無關係，顯然又係抹煞事實的。

要之，中國土地問題的內容實甚複雜而互相關聯，我們不必追求不可得而且不必要的重心；反之，我們要明瞭中國土地問題的複雜性，與關聯性，始能真正認識中國土地問題的實質。（註一六）著者以爲在中國土地問題中，土地利用問題與土地分配問題，都是同等的重要，因爲這兩問題實猶剪刀之兩刃，剪之切物，一刃動而其一刃靜，不察者疑動的一刃較爲重要，其實靜的一刃亦同樣重要，因爲兩刃是互相關聯的，缺一卽不成其爲剪

刀。中國土地問題亦猶是，雖有利用分配兩面，實互相關聯而均極重要（參閱第八章第二節）。

### 第五節 本書研究的範圍與內容

本書所研究者，爲中國土地問題及其對策。但土地的種類甚多，（註一七）欲一一研究，殊非篇幅所能許。各種土地之中，實以耕地的問題最爲重要，其故有四：（1）耕地兼有載力、耕力與養力，與民生關係最爲密切；（2）我國已利用的土地之中，以耕地的面積爲最大，（3）耕地是農村中最重要財產，例如美國一九三〇年地產佔全部農場財產百分之六十一。（註一八）我國農場財產中，地產更佔至百分之七十五；（註一九）（4）耕地利用受自然的限制最大，且只能平面的利用（不似都市宅地之可以立體的利用），故耕地問題，最爲嚴重與複雜，解決較不容易。基其以上幾種理由，故一般研究中國土地問題者，均集中於耕地問題的研究。著者亦以爲耕地問題較爲重要與複雜，所以本書以耕地爲研究的主要對象。

中國土地問題並不始於現代，而現代的土地問題亦有其歷史的淵源，故歷史上的土地問題，殊值得研究，但本書因限於篇幅，祇研究當代的中國土地問題。

我國幅員廣袤，各區域的土地問題不盡相同，故本書於討論每一問題時，將儘量作區域間的比較。爲幫助了解我國土地問題的性質與地位，並擬儘可能隨時將本國問題與世界主要各國的問題作一比較。

本書擬先討論土地利用問題，以明瞭人與地的直接關係，次分析土地分配問題，以了解人與人間因利用土地而發生的關係，在分析研究一個問題之後，隨即探究其解決的途徑。本書對於地價地稅土地金融及土地行政等問題，祇於有關係處論及，限於篇幅，並不專章討論。

本書將儘量應用統計數字，以期對於問題得一較具體的了解。但中國是一個缺乏精確統計的國家。甚至有許多所謂調查統計，連概念都沒有弄清楚，例如地權分配的調查，往往與土地使用相混淆，其實土地所有與土地使用絕不相同。佃農可以使用若干土地，但佃所耕種的田地並非自己所有，反之，地主可以僅使用田地數

畝，但他也許是擁有千百畝田地的人，因為他可以將大部份的所有田地分佃於人。

全國性的土地調查統計，多出由政府，而此種統計，多不甚可靠。前北京農商部的統計，最常被引用，但其謬誤實最多，因為農商部統計數字的來源，係憑各省縣的填報，但各省縣往往視部令爲具文，遷延誤期，臆造僞報，或竟不報，加以內亂頻仍，時局不定，歷年統計，殘缺不全；此外如統計人員的缺乏統計知識，田制的混亂，地畝的差異，(註二〇)都是其統計不能正確的原因。該部有關土地的幾個重要統計，本書將於各章的適當地指出其謬誤。近年政府調查統計的技術已頗有改進，但仍不能完全信賴，本書選用其統計時，當持以審慎的態度。年來實地調查所得的材料，日漸增多，本書將儘量予以辨別使用。總之務期從比較最可靠的材料中，正確認識我國土地問題的真相。再根據正確的認識，提供合理可行的對策。

特註：本書所用土地面積單位，有萬國制、英美制、中國制等數種，中國所謂「畝」又有舊制畝與市制畝之分，本書對於市畝概加註明，舊制畝則多未註明，凡書中簡稱「畝」者皆指舊制畝，每舊畝約合〇・九二市畝，請讀者注意。

(註一) Marshall, A., Principles of Economics, 5th Edition, London, 1907, B. K. IV, ch. I. p. 135.

(註二) Ely, R. T. and Horehouse, F. W., Elements of Land Economics, Macmillan, 1926, p. 12.

(註三) Ely, B. T. and Wehrwein, G. S., Land Economics, Macmillan, 1940, P. VI 參閱 Wehrwein, G. S., "Institutional Economics in Land Economic Theory," Journal of Farm Economics, February, 1941.

(註四) Ely and Wehrwein op. cit. p. 49.

(註五) Wehrwein, G. S., Research in Agricultural Land Tenure: Scope and Method, Social Science Research Council, Bulletin, No. 20, April, 1933, or Maddox, J. G., "Land Tenure Research in a National Land Policy," Journal of Farm Economics, Vol. XIX, No. 1, Feb., 1937.

(註六) 張謇：中國歷代耕地問題，黎明，一〇七頁。

(註七) 參閱拙著中國農業經濟問題之真相（新經濟二卷十期）。

(註八) 民元四月同盟會餞別會演說詞民生主義與社會革命。

(註九) 民生主義第二講。

(註一〇) 見拉西曼報告書（全國經濟委員會報告彙編第二集）。馬扎亞爾（Magyar, L.）著，陳代青、彭桂秋譯：中國農村經濟研究



(神州國光社)，又馬氏著，徐公達譯，中國經濟大綱（新生書店）。Tawney, R. H., Land and Labour in China, London, 1937; 又唐尼教授在 Institute of Pacific Relations, Agrarian China, Shanghai, 1939 一書的序文上更力言中國土地問題之重要。唐氏亦曾多次與著者面談他這種意見。

(註一)見王宜昌：論現階段的中國農村經濟研究、關於中國農村生產力與生產關係、關於中國農村經濟研究方法（中國農村經濟研究會編，中國農村社會性質論戰，新知）王毓銓：論中國農村經濟研究方法（中國經濟三卷七期）。

(註二)中國農村經濟研究會編，前揭書；馬扎亞爾著，前揭兩書；柯柏年，社會問題大綱第七章「土地問題」；公孫愈之中國農民問題（前進四——六期），范苑聲我對於中國土地問題之認識與意見，（中國經濟一卷四期），孫倬章中國土地問題（讀書雜誌二卷一期）；卿中行「中國的土地問題」（新中華四卷十七期）。

(註三)派生體 (Derivation) 爲意大利社會學家兼經濟學家柏雷篤 (Pareto) 所創用的社會學名詞。他的派生體學說是在將鑄成謬誤和接受謬誤的潛伏力顯示出來，他根據這個學說對於許多著名的學說加以深刻的批評。他以爲人類行爲多是非邏輯行爲 (Non-logical action) 而人類對於行爲和信仰總是要說明理由，這些說明就是所謂派生體。柏氏的派生體學說詳於氏之鉅著 Treatato di Sociologia Generale, 1914, 此書出版後不久即有法譯本出版，一九三六年又有英譯本改名 The Mind and Society 出版。拙著柏雷篤的社會學學說（中央大學社會科學叢刊一卷二期）及柏雷篤之社會學（東方雜誌三十四卷三號）對於派生體學說略有介紹。

(註四)中國地政學會第一屆年會中，曾有目前中國土地問題之重心的討論，各會員發表的意見，詳載該會主編的地政月刊二卷一期九五——一二三頁。又看陶直夫中國現階段土地問題（中山文化教育館季刊一卷二期），祝平山土地統制到耕者有其田（二十六年四月三日中央日報地政學會四屆年會特刊）。

(註五)柏雷篤對於此點，發揮甚爲透澈，見柏氏著前揭書；或拙著前揭二文；或 Sorokin, P. Contemporary Sociological Theories, (有 凌霜先生中譯本，當代社會學學說，商務)。

(註一六)參閱拙著現代中國土地問題之探究（新社會科學季刊一卷四期）。按王敘文、陳傳鋼：中國土地問題（商務）一九六一——一九九頁，多引自此篇拙文。

(註一七)見本章第一節，又參閱 Ely and Morehouse op. cit., p. 30.

(註一八) U. S. Dept. of Commerce, Statistical Abstract of the United States, 1935, Washington, p. 557.

(註一九) Buck, J. L., Chinese Farm Economy, Shanghai, 1930, pp. 65-38.

(註二〇)例如：據中央研究院社會科學研究所調查，無錫二十二村中，大小不同的「畝」，至少有一百七十三種之多，最小的合二·六八公畝 (Ares)，最大的合八·九六公畝。有一個村裏畝的差異竟達二十種（見陳翰笙等著畝的差異）。據著者與管理中英庚款董事會

川康科學考察團經濟組同人在西康雅安、榮經、漢源等縣調查，同一縣內計算面積的單位即不一致，有以收穫量爲計算面積單位者（如一擔，二擔），有以所播種籽量爲計算面積單位者（如一升，二升），又有以畝爲計算單位者。

## 第二章 人地比率

一般討論中國土地問題者，大都只是着重地權問題，而忽視土地利用問題，其實後一問題不見得比前一問題為次要。土地利用問題可說是人與地間的失調問題(Maladjustments between land resources and population)。(註一)各國的人地失調不甚相同，其在中國，著者以為最少包括下列四個問題：(1)人地比率不相稱，(2)土地用途的不當，(3)耕地使用的分散，(4)耕地利用方法的落後。

土地用途分配之適當與否，關係國計民生甚鉅，農學家多主張林地應佔土地總面積百分之三十左右，牧場亦應佔相當大的百分比，據國府主計處統計局及卜凱(J. L. Buck)的估計，我國林地祇佔總面積百分之八強，牧場面積亦嫌過小，茲將我國及世界主要各種土地之主要用途，列表於後，以資比較：(註二)

國 別	各種土地用途佔土地總面積之百分比				他總計
	地 牧	場 林	地 其	他 總	
中國 全國 (a)	七·八	一四·三	八·四	六九·五	一〇〇·〇
中國 八大農區 (b)	二七·〇	四·六	八·七	五九·七	一〇〇·〇
日 本	一七·四	八·七	五四·五	一九·四	一〇〇·〇
英 屬 印 度	四六·六	*	一三·四	* 四五·〇	一〇〇·〇
英 格 蘭 與 威 爾 士	二三·九	五七·八	** 一八·三		一〇〇·〇
法 國	四一·四	二一·二	一九·六	一七·八	一〇〇·〇

德	國	四二·五	一八·一	二七·五	一一·九	一〇〇·〇
意	大 利	四九·三	一八·八	一八·三	一三·六	一〇〇·〇
羅	馬 尼 亞	四七·七	一四·八	二一·五	一六·一	一〇〇·〇
蘇	聯	一一·七	一九·五	三九·八	二九·〇	一〇〇·〇
美	國	二二·六	三五·一	三一·九	一〇·四	一〇〇·〇

\* 英屬印度之統計，「牧場」與「其他」數字不分。  
\*\* 英格蘭及威爾士之統計，「林地」與「其他」數字不分。

由上表可見我國耕地一項百分比既不見高，牧場與林地百分比則較任何國家為小，獨「其他」一項百分比高出任何一國，於此足徵中國土地用途分配之不當。且土地利用，貴能因地制宜，但我國宜林地帶往往焚林植穀，宜牧地區亦往往闢為農田，以致發生冲刷作用；養魚及供灌溉的湖泊，亦每改為作物地，結果得不償失。這些都屬土地用途不當的問題，我們因其大半屬於技術方面的問題，且本書以討論耕地問題為主，故只在此提及，不予專章討論。

至於我國其他的土地利用問題，則將作詳細的討論。本章先對人地比率 (Man-Land Ratio) 加以探討，下章則分論耕地使用上的各種問題。

## 第一節 全國人口與土地的比率

### (一) 全國人口數量

我國戶籍編審，起源古遠，『禹平水土，定九州，計民數』；周代『司馬掌登萬民之數，凡主齒以上，皆書於版』(周禮)，其後歷代皆有戶籍的編審，但殊不精確。百餘年來，世界各國相繼舉行定期的直接訪問的全

國戶口普查 (Census)，而我國迄今尚未舉行（民國三十年二月國府纔公佈戶口普查條例），以致全國人口數量，無由確悉，我們過去口頭禪中的全國人口爲四萬萬，但此係清朝乾隆時的統計，迄今二百餘年，人口決不致毫無增加，最近始改稱四萬五千萬，但確數仍不得而知。人口學者皆不敢斷言世界人口總數而歸咎於我國尚無確切的人口統計。民國十九年九月國際統計會議，舉行於東京，討論中國人口數量問題，美國人口統計專家衛克司 (W. F. Willcox) 根據宣統年間民政部的戶口調查，推斷中國人口約爲三萬四千二百萬人，我國代表陳華寅先生則謂「民國十八年中國人口當爲四萬四千五百萬人，彼此相差達一萬萬人，結果議決『各再研究，候下屆大會，再行討論』，查過去關於我國人口總數的材料不出下列幾種來源：(1) 政府調查；(2) 郵政局調查（利用各地分支局諮詢各地方官吏及熟悉地方情形之人以調查人口），(3) 海關調查（以棉、米、麥、鹽、布疋、砂糖……等消費量全體爲本，用每人消費量去除牠以得人口總數）；(4) 私人或社會團體的估計，近三十年來，歷年發表的人口統計或估計甚多，茲列成一表如下：（註三）

調查或估計者	年份	份人口數	量	包括區域
民政部	宣統二年	三二九、〇〇〇、〇〇〇		全國
民政部	宣統二年	三四一、八二六、〇八八		十八省據（陳長齋修正計推結果）
民政部	宣統二年	三六九、〇七七、〇〇〇		二十二省（據陳長齋修正計推結果）
民政部	宣統二年	三八五、〇〇〇、〇〇〇		全國（據陳長齋修正計推結果）
民政部	宣統二年	二七七、五二〇、〇〇〇		十八省（W. F. Willcox 第一次推算）
民政部	宣統二年	二九四、一六四、〇〇〇		全國（W. F. Willcox 第一次推算）
民政部	宣統二年	三二二、六九五、〇〇〇		十八省（W. F. Willcox 第二次推算）

民政部	宣統二年	三四一、七三〇、〇〇〇	全國 (W. F. Willcox 第二次推算)
海關	宣統元年	四三八、〇〇〇、〇〇〇	二十一省
H. P. Howard	宣統二年	三八四、五〇〇、〇〇〇	二十一省
內務部	民國元年	三七七、六七三、四二三	全國除蒙古 (內務部原編)
內務部	民國元年	四〇五、八一〇、九六七	全國 (據陳長蘅修正補充)
W. W. Rockhill	民國元年	三二五、〇〇〇、〇〇〇	二十二省
陳長蘅	民國六年	三五〇、〇〇〇、〇〇〇 至 四〇〇、〇〇〇、〇〇〇	全國
China Continuation Committee	民六至民七	、九〇、九二五、〇〇〇	全國
海關	民國七年	四三九、四〇五、〇〇〇	二十一省
郵政局	民國八年	四二七、六七九、二一四	二十一省
郵政局	民國九年	四三六、〇九四、九五三	二十一省
海關	民國十年	四四三、三八二、〇〇〇	二十一省
海關	民國十二年	四四四、七六八、〇〇〇	二十一省
郵政局	民國十二年	四三六、〇九四、九五三	二十一省
陳長蘅	民國十二年	四四三、三七三、八六〇	全國
Annuaire Général de la France et de l'Etranger	民國十三年	四三六、七〇九、二〇四	全國
Jahrbuch für Wirtschaft Politik und Arbeiterbewegung	民國十三年	四〇〇、〇〇〇、〇〇〇 至 五〇〇、〇〇〇、〇〇〇	全國

Viesmir	民國十三年	四四五、一九五、〇〇〇	全國
陳啓修	民國十四年	五四七、〇二〇、八八〇	全國
政郵局	民國十四年	四八五、五〇八、八三八	二十一日省
郵政局	民國十五年	四二六、五三〇、〇〇〇	二十二省
J. Arnold	民國十五年	四四六、二〇〇、〇〇〇	全國
國際聯盟及 Agriculture and International Statistical Institute.	民國十五年	四五〇、〇〇〇、〇〇〇	全國
海關	民國十六年	四五七、七八七、〇〇〇	二十一日省
郵政局	民國十七年	四八二、八〇八、〇〇〇	二十一日省
H. P. Howard	民國十七年	四八九、五五七、〇〇〇	二十一日省及熱、察、綏
H. P. Howard	民國十七年	四九七、〇四七、〇〇〇	全國
內政部	民國十七年	四七四、七八七、三八六	全國(內政部原發表)
內政部	民國十七年	四四一、八四九、一四八	全國(據陳長蘅修正計算)
海關	民國十七年	四五二、八四二、〇〇〇	二十一日省
陳長蘅	民國十七年	四六〇、五一〇、〇〇〇 至 四七三、八三〇、〇〇〇	全國
王士達	民國十七年至十八年	四一二、八二八、一三二	二十七省
海關	民國十八年	四三八、九三三、三七三	二十一日省
國際聯盟統計委員會	民國十八年	四九〇、〇〇〇、〇〇〇	全國

郵政局	民國十八年	四八五、五〇八、八三八	全國
國府主計處統計局	民國十八年至二十年	四一九、九五七、〇〇〇	二十五省
國府主計處統計局	民國十八年至二十年	四五二、七九一、〇六九	全國
陳蔡寅	民國十八年	四四五、〇〇〇、〇〇〇	全國
陳長衡	民國十九年	四八〇、〇〇〇、〇〇〇	全國
W. F. Willcox	民國十九年	三四二、〇〇〇、〇〇〇	全國
王士達	民國十九年至二十年	四二一、七〇一、二七二	二十七省
海關	民國二十年	四三八、〇〇〇、〇〇〇	二十一省
申報年鑑社	民國二十年	四七三、五三七、三三五	全國
王士達	民國二十一年至二十六年	四二七、四〇三、七七六	二十七省
申報年鑑社	民國二十一年至二十三年	四六二、一五二、八七四	全國
郵政局	民國二十三年	四三五、八六九、〇七三	全國
胡煥庸	民國二十四年	四五八、九一五、四三九	全國
內政部	民國二十五年	四六六、七八八、五六七	全國
陶孟和	民國二十六年	四四〇、〇〇七、九二七	全國
內政部	民國二十七年	四七九、〇八四、六五一	全國
許仕廉、趙承信	—	四五五、四七二、〇〇〇	全國
第二次勞動年鑑	—	四七四、八二一、〇〇〇	—



劉大鈞	四七〇、〇〇〇、〇〇〇
刁敏謙	四八〇、〇〇〇、〇〇〇 四六三、〇〇〇、〇〇〇

上表所列的調查估計共五十八個之多，衆說紛紜，莫衷一是。各種調查，大都不甚可靠，例如郵政局調查結果，民國十二年至十四年，只相距二年，而二十一省人口竟增加五千萬人，由十四年至十五年又減少五千萬人，由十五年至十七年又增加五千六百萬人，由十七年至十八年略增，由十八年至二十三年又減少五千萬人，撲朔迷離，趨勢莫辨，十年間有此劇變，其誰信之？其他調查或估計，亦未可盡信。綜觀上表，各機關各學者對於人口總數的估計以四萬萬至五萬萬之間方爲最多，最低者爲三萬二千五百萬 (Rockhill)，最高者爲五萬四千七百萬 (陳啓修)，相差竟達二萬二千萬，殊屬駭人聽聞。最近學者似都承認我全國人口爲四萬五千萬左右，這個數目約等於除英倫三島以外的全歐洲人口數目，相當於全球總人口四分之一至五分之一之間。

### (2) 全國土地面積

我國尙無詳細的土地測量，故正確的土地面積，殊難斷言，現在通常承認的我國土地面積爲四百二十七萬八千方英里，約當歐洲面積全部，亞洲面積四分之一，全球面積十三分之一強。除英、俄、法三國的面積，連殖民地合計在內，較我國爲大外，沒有其他國家再大於我，美國面積雖廣，亦只當我國面積三分之一而已。

### (3) 普通人口密度

欲明人與地的關係，須研究人地比率，而人地比率通常以人口密度來表示，茲先述普通密度。所謂普通人口密度是指各一單位土地面積以內的人口數目。我國人口姑作爲四萬五千萬人，面積照上述之通常承認的數目，平均密度計爲每方英里一〇五·二人，今以此與世界主要各國比較：(註四)

國名	每方英里人口	密度(一九三四年)
美國	四一·七	
埃及	六八·二	
中國	一〇五·二	
西班牙	一二五·九	
保亞	一五二·八	
羅馬尼亞	一六六·八	
印度	一九五·三	
法國	一九七·一	
葡萄牙	二〇一·七	
匈牙利	二二七·六	
瑞士	二五九·八	
意大利	三五五·九	
德國	三六五·二	
日本	四六二·一	
大不列顛	五〇八·七	
荷蘭	六二二·四	
比利時	七〇二·七	



約每英里六百人，局部的成都平原，甚且多至八百餘人乃至一千人。以上五個區域總算起來，約計面積七十萬方英里，佔全國百分之十七弱，他的人口則有三萬五千數百萬人，佔全國百分之八十三強，密度總平均每方英里多至五百人。』(註六)以此密度與世界各國比較，除略低於比、荷外，竟超出英國，並遠在意、德、日三國之上。至於中原區與揚子區人口之多，則竟遠在世界各國中人口密度最高的比、荷、英三國之上！

由社會科學家看來，普通人口密度在現代所能表示的意義並不甚大，有的人口密集區域，人民生活困苦異常，但有的人密區域，人民生活程度很高，在另一方面，有的人口稀疏區域，居民僅是以生存，而有的人稀區域則人民生活舒適繁榮，所以討論人地比率，除須視普通人口密度的高低外，並須注意到與生產力有關的土地性質和人類性質，以及可以影響自然資源利用的一切天然的和文化的環境。

要決定人地比率的是否失調，在土地方面，必不可單以方英里，或方公里，或方華里的人口數來測量，而必須估量其維持力(Carrying Capacity)，即其維持人的生活，滿足人的慾望的能力。不毛之地縱大，維持力則極小或全無，所以一國面積的大小，未能完全表示土地之經濟供給(Economic Supply of Land)的多寡，至少必須注意該國可耕地之大小而後可，土地可耕而未耕，與人民生活亦無甚關係，故又必須注意已耕地的大小。生產技術與社會制度對於土地利用之影響至大，要決定土地的維持力，這兩個重要因素也不可不注意，凡此種問題，均將於本章以下各節及下一章討論之。

要決定人地比率的是否失調，除須注意內在的(Internal)維持力外，並須注意外在的(External)維持力。由於軍事征服，政治侵略，或通商，而在本國千萬里以外佔領土地，已成現代經濟上的重要現象。英國擁有廣大的殖民地可在海外投資，收集利益而得食糧和原料，亦可輸出工業品去換農產品，所以人民數目及其所居的面積之間的直接關係，已失了牠的許多意義。換言之，普通人口密度的有些意義已經喪失了。今日我們要說某個國家為人口過剩，必須是其內在的和外在的維持力均不足以維持其人口。按據估計，荷蘭的內在土地維持力可以維持每方英里一二〇人，而該國的真正人口密度約為每方英里六二二人，但凡是知道這個繁榮商業國的經

濟情形的，決不會說荷蘭是人口過剩。荷蘭的維持力必須包括荷蘭東印度等殖民地。(註七)

人口密度較高的國家，如英、比、荷、日、意、法、美等國，均有廣大的殖民地，欲對各國人口與土地分配作一確切比較，不可不將殖民地計入。一九三四年各國人口和土地面積與世界人口和土地面積的比例，有如下表：(一九三四年世界人口以二、〇六二、四〇九、六三六人計，土地面積以一三三、〇五二、一七五方公里計。)(表中各國，或為地大人多的國家，或為有殖民地的國家。)(註八)

國名	本國及殖民地人口數量	佔世界人口百分比	本國及殖民地土地面積(方公里)	佔世界面積百分比
中國	四五〇、〇〇〇、〇〇〇	二一·五	一一、七一四、〇〇〇	八·四
*大英帝國	四九七、三五四、九七二	二四·一	三四、四六四、四九〇	二五·九
蘇聯	一六八、〇〇〇、〇〇〇	八·一	二一、二六七、七一四	一六·〇
美國	一四一、五六九、九一八	六·九	九、六六五、一七八	七·三
※法國	一〇七、六八一、五五〇	五·二	一二、四三四、〇四八	九·三
日本	九八、一〇一、四一六	四·八	六八一、〇二五	〇·五
荷蘭	六九、三六六、四九三	三·四	二、〇八〇、九五八	一·六
德國	六六、三八二、〇〇〇	三·二	四七〇、七一四	〇·四
巴西	四六、四二八、〇〇〇	二·三	八、五一一、一八九	六·四
意大利	四五、〇八五、六三二	二·二	二、七一二、八六七	二·〇
西班牙	二五、五七五、六二九	一·二	八三八、五一一	〇·六
比利時	二一、一七五、五五二	一·一	二、四六八、八二七	一·九

墨 西 哥	一八、一五一、〇〇〇	〇・九	一、九六九、一五四	一・五
葡 萄 牙	一六、〇九三、七二五	〇・八	二、一八三、二八五	一・六

\* Anglo-Egyptian Sudan 完全算入大英帝國，New Hebrides (Anglo-French Condominium) 算入一半，又愛爾蘭自由邦雖自稱爲一獨立國，名 Eive，但普通仍認爲是大英帝國之一部分，故亦算入。

※ New Hebrides 算入一半，按該島只有五萬人，土地一萬二千方公里。

由上表可見我國人口佔全世界人口百分之二十二，而土地僅佔百分之八，顯然是人多地少。若與他國比較，則蘇聯人口佔世界百分之八，而土地佔有百分之十六，是屬地廣人稀，英國有廣大殖民地，本國及殖民地人口佔世界人口百分之二十四，土地佔百分之二十六，而殖民地爲本國之附庸，故英國的外在土地維持力甚大，大不列顛人口祇有四五、四〇三、〇〇〇人，佔世界人口百分之二，而其所佔領的土地竟達世界面積百分之二十六，法國亦有類似情形。德、日的情形則與我國相似，亦爲人多地少，但日本有許多殖民地，可供其作經濟的剝削。

## 第二節 土地利用的自然限制

就全國人口與土地來觀察，已有人多地少的情形，而我國土地利用因受有種種自然因素的限制，可耕之地甚爲缺乏，這更增加了人與地失調的嚴重性。

據貝克爾 (O. F. Baker) 估計，中國土地面積爲二、四四〇、〇〇〇、〇〇〇英畝 (西藏除外)，其中差不多一半是因太乾燥而不能耕種 (西部及西北部的地方)，所餘的一、二九四、〇〇〇、〇〇〇英畝，雨量雖夠，但因太冷而不能耕種的 (緯度高的地區)，約佔此數的百分之五，計剩下一、二三〇、〇〇〇、〇〇〇英畝。中國本部山地甚多，在剩下的面積中，最少有百分之四十因地勢關係而不能耕種。故氣候與地形均宜於作物生長的土地，不過七四二、〇〇〇、〇〇〇英畝。但其中又有百分之五因土壤太瘠薄而不能從事農業生產，

剩下七〇六、〇〇〇、〇〇〇英畝纔是真正的可耕地。所以在現代的技術情形之下，我國物質上可耕之地 (physically cultivable land) 不過佔全土地面積百分之二十九。茲將貝氏估計的中國土地利用分配列表如下：(註九)

乾	燥	地	一、一四六 (單位百萬英畝)
太	寒	地	六四
多	山	地	四八八
瘠	薄	地	三六
可	耕	地	七〇六
已	耕	地	一七六
未	耕	地	五三〇
合		計	二、四四〇

貝氏的估計，主要地是根據美國情形來推斷中國，自不能十分精確，恐失諸估計過高。(註一〇)據翁文灝先生的研究，我國可耕之地為一百萬方英里，即六萬四千萬英畝，約佔全國面積四分之一。(註一一)翁先生係分全國土地為平原、盆地、邱陵地、高原和山脈五種，分別研究各種土地的分佈，而計算其耕種的可能性，方法甚為精密，所得結論，當較迫真。(註一二)

全世界可耕地面積，各家的估計相差甚大，比較高的估計如賴芬斯坦 (Ravenstein) 之一百八十八萬萬英畝，齊麥門 (E. W. Zimmermann) 之一百三十四萬四千萬英畝，伊士德 (E. East) 之一百三十萬萬英畝。比較低的估計如貝克爾之六十四萬萬英畝，倪布士 (G. H. Knibbs) 之五十萬五千萬英畝。比較折中的估計為湯

卜遜 (W. S. Thompson) 之一百萬萬英畝，約佔世界陸地百分之三十。(註一三)若以湯氏的估計爲準，則我國可耕地(以翁文灝先生的估計爲準)只佔全世界可耕地百分之六·四。美國面積較我國小四分之一，但其可耕地約八萬萬英畝，等於全國總面積百分之四十二。(註一四)佔全世界可耕地百分之八·〇。由此可見美國面積較我國爲小，而其可耕地則較我爲多，推其原因，爲兩國土地利用所受之自然的限制，有大小之別。限制農地利用的主要自然因素 (Physical factors)，通常分爲四種：雨量、氣溫、地形、和土壤。(註一五)茲分述於下：

### (1) 雨量

氣候是自然因素中最基本的項目，尤以雨量的多少，影響於人生者最大。按照普通情形，全年雨量須在二十吋以上，農藝始可發展，若在二十吋以下，除常有特別灌溉方法，農事必大感困難，若再不及十吋，便是乾旱之地，不能耕種。

我國雨量，自東南趨北，尤其是趨西北，漸次減少。雨量分佈區，可大別爲六：(1)華南區：雨量豐沛，廣東沿海全年雨量自七十至八十吋以上，而離海較遠的地方，其雨量亦尚在六十至七十吋之間。(2)揚子區：全年雨量自四十至六十吋。(3)秦嶺淮河區：全年雨量自三十至四十吋，此區爲界分南北的一狹帶。(4)華北區：全年雨量約在二十至三十吋之間。(5)西北區：全年雨量約在十吋至二十吋之間，例如西安每年雨量爲二〇·七吋，陝西關中約一六·七吋，太原爲一五·六吋，蘭州約十三·四吋，張家口不過一一·二吋。(6)蒙、新、青、康、藏區：地形高聳，又處大陸之中，全年雨量多在十吋以下，例如庫倫雨量全年僅九·六吋，包頭僅七·二吋，新疆之庫車則僅三·四吋而已。(註一六)第六區佔我國面積極大，因雨量稀少，可耕地絕少。牧草只需六吋之雨量，便可生長。(註一七)故雨量不足以供作物生長之地，可以牧畜，蒙、新、青、康、藏土地之作此利用者甚多，即因此故：但該區最乾燥之地，連牧畜亦不適宜，其中約有一半的土地是乾燥的沙漠和高原，不能供任何之用。就全國面積加以統計，雨量在二十吋以上者僅佔百分之三十五，而不足二十吋者則佔百



分之六十五，其在十吋以下者，竟佔百分之四十。(註一八)按全世界面積中，雨量在二十吋以下的地帶不過佔百分之三十，其在十吋以下者祇佔百分之二十五。(註一九)可見我國乾燥區(雨量十吋以下者)及半乾燥區(雨量十吋至二十吋)面積的百分數，遠高於世界乾燥及半乾燥區面積的百分數。美國雖有西部大平原為世界著名的乾燥區，但該國乾燥及半乾燥區亦不過佔全國面積百分之四十左右，(註二〇)較我國為小。我國不能耕種的乾燥區域如是之廣，而半乾燥區域亦多半不宜於耕種，可耕地之少，自不足怪。

我國不特全年雨量過少的區域極廣，而且雨量的分配很不平均，這可從兩方面來說明：第一、季節分配的不均，大致的說，我國本部的南部，雨量的季節分配尚佳，全年雨水約有二分之一降於夏季，其降於冬季者佔百分之七，春秋兩季的雨量約略相等。北部雨量的季節分配則極不適當，全年雨量降於夏季者竟達三分之二，降於冬季者祇佔百分之五，春秋兩季約略相等，雖較冬季稍多，實仍嫌太少，所以作物栽種常不能按時或水分不足而影響作物的生長。(註二一)其偏西北的部分，雨量的季節分配尤為不佳，降於夏季者約百分之七十，冬季約百分之三，春季約百分之十，秋季約百分之十七。(註二二)

第二、我國歷年雨量的分佈極不平均。重要各地雨量歷年的變化，有如下表：

地	方	方		均	最	高	最	低
		紀	錄					
遼	寧	一九〇六	——	一九二四	二六·四吋	四一·九吋	一三·四吋	
天	津	一八九七	——	一九二六	一九·八	三一·〇	一〇·〇	
漢	口	一八八〇	——	一九二四	四九·六	八二·九	二二·七	
重	慶	一八九二	——	一九二四	四三·四	五八·八	三三·四	
上	海	一八七三	——	一九二四	四五·二	六二·五	二七·九	
福	州	一八九二	——	一九二四	五六·五	一〇七·五	三四·五	

香	一八八四	一九二四	八五·二	一一九·七	四五·八 (註二四)
綏遠二十四傾地	十二個年		一三·五	一七·五	六·八 (註二四)

觀上表可見歷年雨量分佈的不均，幾全國一轍，濕年雨量與旱年雨量能相差至三倍以上。其影響於農作，當然甚大。

(2) 氣温

我國冬夏氣温變化的劇烈，遠過於歐洲及北美，尤以北方為甚。以最熱月至最寒月的氣温差距 (Range) 言，我國本部南方差距約為攝氏二十度，而北方竟達二十九度。(註二五)

我國氣温自東南趨北及西北，漸次減低，一如雨量。據竺可楨先生研究，華南全年平均溫度約在攝氏二〇至二五度之間，長江流域一五至二〇度，華北一〇至一五度，東三省南部、西藏南部及新疆五至十度，東三省北部、蒙古北部及西藏大部均在五度以下。(註二六) 南北氣温高低，相差既如此之大，生長季節長短乃大不同。據賈普萌 (B. B. Chapman) 的研究，南方水稻地帶的生長季為三百二十六日，小麥地帶為二百三十日，相差九十六日。極南的水稻兩穫區生長季為三百六十五日，極北的春麥區僅一百九十六日，相差一百六十九日之多。(註二七) 氣温愈低，生長季愈短，則作物種類愈少，收穫次數亦愈少。吉林省生長季只有九十餘日，所以許多作物都不能生長，耕地利用極受限制。

大抵由南向北，由低地向高地，寒冷愈甚，耕地利用愈受限制，人類雖可以引用早熟作物，早熟品種，及用機器加速農場工作，以推遠利用的邊界，但最後必達一個區域，在那裏不能再生長作物。森林耐寒的能力較作物為強，所以朝向寒冷區域，森林漸漸代替了作物，最後到了冰凍的極地，連森林也沒有了。(註二八) 我國西藏、西康、青海為世界最大的高原，平均高度在五公尺以上，空氣稀薄，氣候酷寒，具有極地性質，平均溫度高出零度者，祇有數月，僅河谷低部，溫度雨量較宜，尚有極少數耕地，以出產青稞為主。蒙古、新疆及東

三省北部，氣溫亦極低，例如庫倫全年平均溫度為負一·三度，一月為負二〇·一度，七月為一·七四度，全年在零度下者計六個月，溫度在十度以上者僅三個月。滿洲里全年平均溫度為一·九度，迪化為四·八度，(註二九)這些地方，溫度太低，亦不宜於耕作。

(3) 地勢

我國面積幾與歐洲相等，但歐洲多平原，拔海五百公尺以下的地面佔全洲面積百分之八十二，故其土地可以充分利用。我國則不然，為世界高地最多之國，西部有世界最高的山脈及高原，北部有世界最廣的高原及沙漠，其他各地亦多高山削壁，因此我國地勢適於人生者(一千公尺以下者)僅佔三分之一弱，而其他三分之二的面積，或不甚適於人生，或根本不適於人生(四千公尺以上者)。茲將我國地勢高下的分佈列表如下：

高	度	面	積	百	分	比
五〇〇公尺以下			一四			
五〇〇——一、〇〇〇			一八			
一、〇〇〇——二、〇〇〇			三五			
二、〇〇〇——三、〇〇〇			八			
三、〇〇〇——四、〇〇〇			五			
四、〇〇〇——五、〇〇〇			四			
五、〇〇〇公尺以上			一六			

觀上表可見高度在五、百公尺以下的平原，祇佔總面積百分之十四，這是土質最肥，最宜於耕種的。五百公尺以上一千公尺以下的地面佔百分之十八，此區除少數盆地及河谷沖積地外，已不甚適於耕作。一千公尺至二

千公尺的地面，所佔面積最廣，得全國三分之一以上，大略言之，此區最大部分爲廣義的蒙古高原，在此廣大面積中，氣候乾旱，形勢高曠，其大部爲沙漠，一小部分水草茂富，但亦大都祇宜畜牧，其宜耕宜墾之地絕少。同此高度者在西爲新疆崑崙山、天山及甘肅祁連山麓，大致情形同上。在南爲貴州高原兼及四川、湖南、廣西的一部分，因地處熱帶，且東南無較高山脈爲阻，故雨量較多，但地勢不平，土壤稀薄，樹藝(Plantation)較適，農耕(Cultivation)則頗難。總之，在此一千至二千公尺的地面，適於人文的充分發展者，當不過百分之二十，而其宜於耕種者則尤少。二千公尺至五千公尺的地面，佔全國面積百分之十七，此區之可耕地更微不足道。至於五千公尺以上的地面，竟佔全國面積百分之十六，此實爲世界各國所稀有，此高地線全集於西藏及其附近，即西藏高原，地形既高，又爲世界上最高山脈所環繞，故緯度雖低，而氣候乾寒，可說是荒涼酷冷的寒漠，毫無經濟價值之可言。(註三〇)通常到了九千英尺至一萬英尺的高度(合二、七五〇公尺至三、二八〇公尺)，作物便不能生長，而林木的最高界限可達一萬英尺至一萬二千英尺(合三、二八〇公尺至三、六六〇公尺)，過此界限時，祇有山草可以生長，供夏季放牧，若再升高，便是不毛之地了。(註三一)我國三千公尺以上而不能耕種的土地竟佔全面積四分之一，地勢對土地利用的限制於此可見一般。

#### (4) 土質

雨量，氣溫和地勢，幾非人力所可左右，土壤則由人力改善的可能性較大，故其限制土地利用的程度甚難估計。

根據蕭查理(G. F. Show)及梭頗(J. Thorp)等研究，我國北部土壤品質大致較遜於南部，作物生長情形較劣。珠江三角洲，長江三角洲，成都平原，東南沿海港口，湘、鄂、贛等省的江湖平原以及淮河、黃河的沖積平原，均爲土壤肥沃之區。西北黃土區域，土質雖肥，但雨量稀少，難盡地利。滿洲里平原及內蒙古草地，雖亦肥沃，但爲地形雨量氣溫等所限制，亦難盡利。東三省北部，蒙古及西藏等高地，皆屬強度灰化土壤，作物生長不易；新疆、蒙古的灰色漠境土，在乾旱之區，土質更爲瘠薄，殊不適於耕作。至於沿海一帶，華北平

原，東三省以及漠境區域的鹽鹼土，殊無生產能力，欲期裨益農事，非有浩大的水利工程不可。（註三二）

由上所述，可知我國土地所受的自然限制非常之大，此其結果，自爲可耕地面積甚小。此可耕之地，因種種關係，並非盡已耕種，其與現在民生有直接關係者，非『可耕地』乃『已耕地』。

### 第三節 已耕地的稀少

中國已耕的土地面積有多少？衆說紛紜，莫衷一是。（註三三）他們大都是根據北京農商部歷年的統計而說的。據農商部統計，民國七年二十五省區（青海、西康、蒙古、西藏不在內），農田、園圃兩種耕地合計爲十五萬萬五千八百萬畝（舊制畝）。（按是年統計，殘缺甚多，此爲補足之數。）國民政府主計處統計局，亦曾於民國二十年發表耕地統計，謂二十五省（青海、西康、蒙古、西藏未計入，又缺廣西省）耕地合計爲十二萬萬四千九百萬畝（包括水田與旱田）。查農商部的統計中，河南耕地面積竟達四萬萬畝，約合七十四萬方里，絕不可靠，因據近人調查，河南總面積不過五十餘萬方里，該省耕地面積竟超過全省總面積，那有此理。查其所以有此謬誤，實因通許、新鄭、鹿邑三縣所報耕地面積過多，該三縣的耕地共計竟達二萬萬畝左右，約佔全省一百〇八縣耕地總數之半，其不近情理，有如此者。又查廣西耕地比廣東多三倍餘，恐亦非事實。我們若把河南、廣西浮出之數減去，又把其他各省耕地面積粗加改正，則二十五省區耕地面積約爲十三萬萬市畝。此爲粗加訂正後農商部耕地統計數。至於統計局的耕地統計，我們雖不能說牠完全可靠，當或較農商部的統計爲逼真。按統計局的統計缺廣西省，而其他二十五省中，新疆尙缺十縣，雲南缺四縣，黑龍江及貴州各缺一縣，假使所缺省縣的耕地一起補入，則全國二十六省耕地面積約爲十三萬萬市畝。此與訂正的農商部統計相同。故我們不妨假定中國（青海、舊西康及蒙古、西藏人民以遊牧爲主要的生活方式，耕地絕少，）已耕地面積爲十三萬萬市畝。（註三四）約合二萬萬一千七百萬英畝。按美國面積，只當我國四分之一，而其人口更只當我國百分之二十八，但該國已耕地有四二六、七二七、〇〇〇英畝，（註三五）適爲我國已耕地的兩倍。中國耕地之過少，

於此已可見大概。

我們爲求進一步的了解起見，最好求出墾植指數 (cultivation index)。所謂墾植指數，就是已耕地面積佔全土地面積的百分數，據我們估計，二十六省的已耕地面積，約爲十三萬萬畝。此二十六省的土地總面積約合一百萬萬畝，故中國墾植指數約爲一三・〇。這個指數究竟可算高還是低？請與世界各國的墾植指數比較之：(註三六)

國	名	墾	植	指	數
何	牙	利	•	六四・四	
丹	麥			六一・七	
德	國			四八・八	
波	蘭			四七・七	
羅	馬	亞		四五・五	
意	大	利		四一・四	
法	國			三九・〇	
比	利	時		四〇・〇	
保	加	亞		三六・〇	
英	領	度		三四・五	
西	班	牙		三一・〇	
荷		蘭		二六・九	

澳	洲	一·七
埃	及	二·二
加	大	三·一
阿	廷	九·六
蘇	聯	一一·〇
中	國	一三·〇
日	本	一六·〇
英	國	二〇·九
美	國	二二·〇

觀上表可知中國墾植指數是很低的，除超於新開闢的澳洲，加拿大和阿根廷外，都比不上他國，而且只有匈牙利、丹麥指數的五分之一強，德國指數的四分之一強，意法兩國指數的三分之一。我們還要注意，此地所謂中國墾植指數，只是二十六省的指數，若把蒙古、西藏、青海及舊西康等一起計算，則全國墾植指數約為七·八。(註三七)

中國墾植指數爲什麼這樣低？第一、當然是由於自然的限制，即大部分土地因水份不足，溫度太低，地勢不適宜，和土質貧瘠，根本不能耕種。第二、是由於經濟的和社會的限制。有許多土地，物質上雖屬可耕，但不一定合乎經濟之用，且不一定有良好社會環境可允利用。限制我國土地利用的經濟因素，主要者有六：(1)農民資本缺乏；(2)生產技術落後；(3)交通運輸困難；(4)水利失修；(5)農業關稅不健全，坐令外國農產源源入口，而本國農產出口反受阻礙；(6)農地負擔的苛捐雜稅太重。限制我國土地利用的主要社會因素

有八：(1)戰爭與匪患；(2)災荒；(3)地灌分配不均與租佃制度不良；(4)農民離村；(5)人民迷信坟地太多；(6)人民安土重遷，不向可耕而未耕地較多之邊疆發展，尤不願投資邊地；(7)民族間隔閡，內地人民不易在邊疆墾殖；(8)政府未勵行墾殖政策。因有以上種種經濟的和社會的限制，故可耕之地多半未耕。美國已耕地佔可耕地百分之三十九，(註三八)而我國已耕地祇佔可耕地百分之二十九(以著者之已耕地及翁文灝先生之可耕地的估計計算而得)，較美國為低，即因我國土地利用所受之經濟的和社會的限制較大。

許多討論中國土地問題的人，都以為近數十年來，我國已耕地面積不特未見擴大，而且縮小甚速。但細察他們所論，未免言過其實，並無正確事實的根據。

他們大都根據農商部民國三年以後的耕地面積統計，論斷中國耕地面積遞減之速，下表便是他們所常引用的：(註三九)

年	份	耕	地	面	積(單位舊制畝)	對民國三年之百分比
民	國	三	年		一、五七八、三四七、九二五	一〇〇
民	國	四	年		一、四四二、三三三、六三八	九一
民	國	五	年		一、五〇九、九七五、四六一	九五
民	國	六	年		一、三六五、一八六、一〇〇	八六
民	國	七	年		一、三一四、四七二、一九〇	八三

照上表所列，五年之間耕地竟減少了百分之十七，誠會令人「咋舌不止」，但我們應知農商部的統計，歷年均殘缺不全(如民七竟缺六省之多)，而每年殘缺的程度不一，殊難互相比較。

有人還把國府主計處統計局所發表的全國耕地面積一、二四八、七八一、〇〇〇畝，與農商部的統計比較，以為較之民七又減少了七千萬畝，若與民三比較，則竟減少了百分之二十一。(註四〇)其實農商部統計未必



可靠，而統計局調查的方法與範圍又與農商部不盡相同，這種比較自無什麼意義。

有人又以某幾個農村農民所經營的農場面積之縮小，為全國耕地面積減少之象徵，（註四二）其實農場之縮小未必由於耕地之減少，常常是由於人口增加，農民分家，因而農場數目增多，每農場面積縮小，又或由於地權集中，地主更零細分佃其耕地。

數十年來，我國耕地面積沒有什麼增加大概是真的。中央農業實驗所曾根據全國二十二省農情報告員所寄來的一千五百三十二份報告，研究近六十年中國耕地面積增減的趨勢，其結果是：由同治十二年（一八七三年）至光緒十九年（一八九三年），其間二十年中，我國耕地面積增加百分之二，由光緒十九年至民國二十二年（一九三三年），其間四十年來，我國耕地面積保持原狀，並無增加。此係就全國而言，若將各省分別觀察，則增減各有不同，以民國二年至二十二年間的情形而論，青、川、黔、桂、鄂、蘇、浙等省，耕地略有增加，考其原因，大概為人口增加，一部分荒地被開墾了。至如綏、察、寧、陝、豫、冀、魯、贛、閩等省，則耕地皆呈減少現象，（註四三）考其原因，陝、綏、察、寧諸省，天災人禍頻仍，尤以民十七年至十九年之大旱為最慘，農民死亡遷移者為數至衆。豫、魯、冀諸省，亦災禍迭起，民十大旱尤為嚴重，連年農民往東北墾殖區及各大都市者甚衆，又黃河水災，屢次為患，往往水退沙積，田地即成荒蕪，至於贛閩二省，歷年飽受兵燹匪共水旱等災，耕地面積自形減少。

耕地減少的反面，便是荒地的增加。有人以為我國荒地面積曾有急劇擴大的趨勢，引下表為證：（註四三）

年	份荒	地	面積	種(單位舊制畝)	對民國三年之百分比
民國三年			三五八、二二五、八六七		一〇〇
民國四年			四〇四、三六九、九四八		一一三
民國五年			三九〇、三六一、〇二一		一一〇九

民國六年	九二四、五八三、八九九	二五九
民國七年	八四八、九三五、七四八	二三七
民國九年	一、一七七、三四〇、二六一	三二三

表民三至民七的統計，是北京農商部發表的，（註四四）有人以為是「日人伊藤武雄的調查」，（註四五）實屬大誤。民十九的統計，是內政部發表的。（註四六）引用上表的人以為「中國全國的荒地面積在十餘年之內，增加至八萬萬餘畝之多。」『現在的荒地有三分之二是十五年來增加起來的，易言之，三分之二的荒地在十五年前還是有益於人生的耕地，』其實乃是危言聳聽。我們可拿上面對他們以為耕地激滅的批評，同樣的在此批評，還有一點，就是農商部與內政部調查時的荒地定義就不甚一致，怎能互相比較？

所謂荒地，若是指未利用的一切土地，那並沒有什麼經濟的意義，通常乃指可利用而未利用及已利用而又利用的土地，在耕地方面說，就是可以耕而未耕及已耕而又荒蕪的土地。

貝克爾以為我國可耕而未耕之地尚有五萬三千萬英畝（見本章第二節的表），計佔全國土地面積（西藏除外）百分之二一·三。這個估計，許多學者都認為過高，卜凱是最不相信貝氏之估計的，以為他的估計係根據北京農商部各種報告及許多根本的假定而來，與其說是估計，不如說是猜測，蓋那些報告對於可耕未耕地材料均甚忽略，且貝氏所謂可耕而未耕之地，乃係假設應用現代機器而可耕的，殊不知現代農業機器之在中國，從經濟方面看，因勞力之豐富，是不能大量使用的，而且那些未耕地之利用還受幾種主要因素的限制如水源，資本，肥料及土壤侵蝕的控制。（註四七）我們也以貝克爾的估計恐失之過高。假定我們接受翁文灝先生的可耕地估計為六萬萬四千萬英畝，而著者估計已耕地為二萬萬一千七百萬英畝，則可耕而未耕之地約四萬萬二千三百萬英畝，計佔全國土地面積（西藏除外，以便與貝克爾的估計比較）百分之一七·三。（註四八）我們必須注意，這裏所謂的可耕而未耕之地，係指物質上的可耕（Physically Cultivable），不是說均可得經濟的利用。並且所

謂可耕，係指應用現代進步的農業技術纔是可耕，有的地方甚非交通運輸發達及其他有利的社會與經濟條件具備之後，纔有爲人耕種的可能。

#### 第四節 已耕地與人口比率的失調

中國已耕地是那麼的少，而中國的人口卻是非常龐大，結果便發生耕地不足問題。如果人口不多，則縱舉植指數甚低（如澳洲、加拿大、和阿根廷），亦不會發生什麼問題；又如人口密度高，而舉植指數亦高（如丹麥），也不會有嚴重問題；惟其人口龐大，而舉植程度甚低，乃會發生嚴重問題。上節討論舉植指數，乃就已耕地與土地面積的對比而言，本節則欲討論已耕地與人口的關係。

第一、先看看以現有的已墾地平均分配給現有的人口，每人能攤得若干？有人說三·四畝（舊制），（註四九）又有人說四·三九畝（舊制）。（註五〇）據南京土地委員會調查，二十省每人平均攤得耕地二·七畝（舊制），（註五一）我們根據各種實地調查結果，可知南方水耕區每人平均所能攤得的耕地極小，北方旱耕區較大，墾殖邊區又較大。此殆因各區人口密度有高低之別。就全國各省平均計算，中國每人平均所能攤得耕地大概是三市畝，（註五二）合〇·二公頃，試與世界各國比較之：（註五三）

國	名	每人平均攤得的耕地（公頃）
阿	根廷	二·一八
加	拿大	二·一〇
澳	洲	一·九五
美	國	一·三七
丹	麥	〇·七二

羅	馬	亞	○・七一
西	班	牙	○・六六
匈	牙	利	○・六三
保	加	亞	○・六一
瑞	利	典	○・六〇
波		蘭	○・五六
法		國	○・五一
英	領	度	○・四七
德	印	國	○・三一
意	大	利	○・三〇
中		國	○・二〇
比	利	時	○・一五
荷		蘭	○・一一
英	格	士	○・〇九
日	蘭	本	○・〇九

由上表可見中國每人所能攤得之耕地是很小的，只有阿根廷、加拿大人的十一分之一，澳洲人的十分之一，美國人的七分之一，丹麥人的四分之一。其他各國人所能攤得的耕地，除此、荷、英、日四國外，也都較中國人爲多。我國是所謂「以農立國」的國家，而已耕地之缺乏竟若是，民生之窘困，自爲必然結果。

其次，從各地方耕地人口密度之高，亦可見人地比率的失調。通常談人口土地問題者，每每只注意普通人口密度，其實要深切了解人口與土地之關係及其問題，必須研究耕地人口密度。其理由非常簡單，就是：縱使土地怎樣的廣袤，普通人口密度怎樣的低，若果大部分的土地就是「石田」山岩而不能耕種，或已耕之地只佔極小部分，試問地大有河用處？

據竺可楨先生估計，江浙二省每方英里生產食物地的人口密度平均為二、二八五人，（註五四）殊足駭人。不特江浙，就是其他各省亦有類似高的耕地人口密度。著者曾估計本部十八省耕地人口密度為每方英里一、二七三人。（註五五）

據最近卜凱主持的中國土地利用調查，我國二十二省每方英里作物地（Crop area）的人口密度平均為一、四八五人，北方小麥地帶與南方水稻地帶的密度略有不同，前者為一、一二八人，後者為一、七四六人，又八大農業區域間之差異更大，詳如下表：（註五六）

地帶	與區	域	每方英里作物地人口密度
中	小麥地帶	中國	一、四八五
小	麥地帶	帶	一、一二八
水	稻地帶	帶	一、七四六
小麥地帶	春麥區	區	八五八
冬	麥區	區	一、二三四
冬	高粱區	區	一、一六五

水稻地帶	
揚子水稻小麥區	一、三六〇
水稻茶區	一、七八八
四川水稻區	一、六一〇
水稻兩穫區	二、〇七二
西南水稻區	二、六三六

由上表可見各區耕地人口密度相差殊甚，以西南水稻區為最高，達二、六三六，春麥區為最低，計八五人，此差因各區氣候、土壤、地形、生長季節等等，相差甚大。

本章第一節曾言我國普通人口密度並不算高，但若以耕地人口密度言，則除低於日、英、荷、比幾國外，竟超過任何一國。以我國生產技術的落後，每單位耕地面積所須供養的人口竟較西洋各國為多，是可見人與地比例的不相稱。（註五七）

總之，以現在的已耕地面積與現在的龐大人口對比，中國顯然有人浮於地的現象。但假使從事農業的人口並不衆多，那麼耕地雖少也不致發生嚴重問題。例如英國，墾植指數不高，耕地人口密度極高，每人所能平均攤得的耕地比中國還小，然該國最大多數人口都從事工商業，直接賴農業為生者尚不足百分之十，結果農民所經營的農場面積平均不小，生活不致困難，而且就整個國民經濟言，英國可以拿工業品去換別國的農產品，所以耕地之少，對於國民經濟並無十分壞的影響，一般人民生活程度並不見得低。德、意、荷、比、日等國，亦有相類似的現象。其在中國，則不然了，耕地既那麼少，而從事農業的人口又特別多。

中國農業人口的百分數，過去會有許多估計或推測，彼此出入甚大。前北京經濟討論處估計我國農民百分數是七十一，這是最小的估計。有人推測是百分之九十，（註五八）似乎是誇大的。據民國二十一年國府主計處統

計局發表的估計，二十五省農民戶數佔總戶數百分之七四·五（註五九）同年實業部所發表的估計，則謂全國農民佔人口百分之七九。（註六〇）英文中國年鑑（China Year Book）謂中國農民百分數由七十五至八十。據二十四年南京土地委員會調查，二十省農民人口佔總人口百分之七六·七九。（註六一）我們根據各種調查與統計，可以推斷我全國農業人口的百分數約為百分之七十五。查全世界人口中，農業人口約佔百分之六十五，（註六二）可見我國農民的百分數超過全世界的平均百分數。若與幾個主要國家比較，更顯見我國農業人口百分比之高：

（註六三）

國	名	農	業	人	口	百	分	比
保	加	利	亞		八二·四			
羅	馬	尼	亞		七九·五			
波			蘭		七五·九			
中			國		七五·〇			
埃			及		六九·二			
芬			蘭		六八·九			
印					六七·一			
蘇					六一·〇			
甸	牙		利		五八·二			
日			本		五二·六			
古			巴		四八·六			

意大利	利(一九三一)	四七·三
瑞典	典	四〇·七
法國	國	三八·三
挪威	威	三六·八
丹麥	麥	三四·八
加拿大	大(一九三一)	三一·一
德國	國(一九三三)	二八·九
瑞士	士	二五·九
澳洲	洲	二二·九
美國	國(一九三〇)	二二·〇
荷蘭	蘭(一九三〇)	二〇·六
比利時	時	一九·一
阿根廷	廷	一六·八
蘇格蘭	蘭	六·二
英格蘭與威爾士	士(一九三一)	五·六

附註：甲、中國是估計，其餘各國除特別註明年份者外，都是一九一九至一九三一年間戶口普查的結果。

乙、所謂農業人口百分比係指從事農業者佔全體職業人口(Total Gainfully employed Persons)的百分比。

由上表可見我國農業人口百分比之高，居世界第四位，農人太多的結果，每農場面積平均非常之小(詳



見下章第一節)，影響國民經濟至鉅且大，一般農民生活程度的低下，此實爲其基本原因。談中國土地問題者，每每以爲中國只有土地所有權分配不均問題，如果將土地平均分配，中國的土地問題便算完全解決了。其實這是未窺全貌的見解，中國土地問題，不特是地權分配不均問題，而且是整個耕地不足以供整個農民需求的問題，我們縱使把所有的耕地，絕對平均分配於每一農民，每人所得亦至有限，不能充分提高生活程度。我們固然承認土地分配問題之極端重要，但欲求整個中國土地問題的真正解決，除須平均地權外，並宜積極發展農業以外的實業，以吸收農業上的人口，努力開墾，取締田間坎地，以增加耕地面積，實行土地重劃，或合作農場制度，以免去田塊間界線土地的浪費，又宜設法獎勵海外移民並有計劃的限制人口急增等等，必如是而後農場面積可以普遍增大，一般國民生活程度可以普遍提高。本書第四章對於這些對策，將有詳細的討論。

(註一)參閱 Gilcrest, R. M., "Land Use Problems in Minnesota," *Journal of Farm Economics*, Vol. XXI, No. 1, Feb., 1939.

(註二)中國耕地佔全國土地面積百分比係著者之估計，其餘各種土地百分比見國府主計處統計局編，中國土地問題之統計分析，正中，二六頁；八大農區之估計見 Buck, J. I., *Land Utilization in China, A Study of 16,776 Farms in 165 Localities*, and 35,253 Farm Families in Twenty-two Provinces in China, 1928-1933, Shanghai, 1937, p. 172；美國見 *Natural Resources Board, Report Dec. 1, 1934*；其餘各國見 *Institute International D' Agriculture, Annuaire International De Statistique Agricole, 1938-1939, Rome, 1939.*

(註三)參考許仕廉：中國人口問題，商務，十二——十六頁；陳長蘅：三民主義與人口政策，商務，五四——八三頁；孫本寬：現代中國社問題第二冊「人口問題」，商務，六九——七八頁；陳達：人口問題，商務；王世達：近代中國人口之估計，北平社會調查所；中國經濟年鑑（二十三年）「人口」章，商務；中國經濟年鑑二十四年續編「人口章」商務；*Chinese Year Book, 1935-36, 193-327*；Arnold, Julian, *China, a Commercial Handbook*, Washington, Government Printing Office, 1923 p. 1；*China Year Book*；*Maritime Customs Report and Abstract of Statistics*；Wilcox, W. F. "A Westerner's Effort to Estimate the Population of China and its Increase"（譯文見統計月報二卷九期）；陳長蘅「中國人口問題的幾方面的觀察」（同上月報同期）；陳華寅「民十八年中國人口總數之推測」（同上月報同期）；胡煥庸「中國人口之分佈」（地理月報二卷二期）；魏善修「中國人口的總數」（北京大學社會科學季刊三卷四期）。按海關對我國人口的推計，始自一九〇四年，郵政局的推計始自一九一九年。

(註四)除中國外餘係根據 Institut of International Agriculture, op. cit. 193-1935 Rome, 1933, p.p. 1-17 所載材料計算而得。

(註五)見胡煥庸，前揭文。

(註六)見翁文灝「中國人口分佈與土地利用」(獨立評論第三，第四期)。

(註七)參閱 Zimmermann, Erich W. World Resources and Industries, A Functional Appraisal of the Availability of Agricultural and Industrial Resources, Harper and Brothers Publishers, N. Y. and London, 1933, Ch. IV on "The Man-Land Ratio," pp. 129-125.

(註八)除中國人口是估計外，其餘材料來源同註三，表中數字係著者計算而得。

(註九) Baker, O. E., "Agriculture and the Future of China," Foreign Affairs, Vol. VI, No. 3, April, 1928; Baker, O. E. Land and Food in China, The Far Eastern Review, Vol. XXIV, No. 3, March, 1928; or La Fleur, A. and Fosente, F. J. "Agricultural Production in China," Economic Geography, Vol. III, No. 3, July, 1927.

(註一〇)卜凱 (Buck State) 與陳長蘅二先生及倫敦大學土地利用教授斯探 (L. D. Stamp) 亦同此意見。

(註一一)見翁文灝「中國地理區域與其人生意義」(原載華大校刊第一百期)，後輯入翁氏論文集「雜指集」(北平地質圖書館發行)二六九—二七四頁。又見氏著前揭文。

(註一二)除貝翁二氏外，唐啓宇先生估計我國總面積約為二十四萬萬英畝，可耕地約一萬八千萬英畝，約當總面積百分之二十八。(見氏著「中國之土地」載勞大論叢，轉見章植：「土地經濟學」七六一—七七頁。)陳長蘅先生估計二十八省總面積為一百八十八萬萬英畝，可耕地約三十萬萬英畝，約當總面積六分之一。

(註一三)廣井時敏：「比較農業第一章，1—14頁，Zimmermann, E. W., op. cit., p. 88; East, E. Mankind at the Crossroads, N. Y., 1923, pp. 68-59; Baker, O. E.; Land Utilization," Geographical Review, Vol. XIII, No. 1, Jan. 19 3; Kridlos, G. H., The Shadow of the World's Future. London, 1928, p. 29; Thompson, W. S., Population Problems, N. Y., 1930, pp. 25-251; 梁士樞：「世界糧食問題，商務，二四二—二四四頁。全世界陸地面積以三百三十六萬萬英畝計，見 Knibbs, G. H. op. cit., p. 29.

(註一四)美國全土地面積為1,903,000,000英畝，可耕地約八萬萬英畝，見 Baker, O. E., "A Graphic Summary of American Agriculture; Year Book of the United States Department of Agriculture; 1921, or Ely, R. T., and Morehouse, F. W. Elements of Land Economics N. Y. 1926, pp. 56-9

(註一五) Ely, R. T. and Morehouse, F. W., op. cit., pp. 48-51; Baker, O. E., "Potential Supply of Wheat," Economic Geography, Vol. I, No. 1, March, 1925, p. 12; Zimmermann, E. W. op. cit., pp. 84-85.

(註一六)參考竺可楨、盧鋈「中國氣候之要素」(地理學報二卷一、二期)；中國經濟年鑑(二十三年)第二章「地理」，B七二—七三頁；胡煥庸：中國經濟地理，青年出版社，一二頁；李國楨「西北墾殖與自然環境」(農業推廣通訊，二卷八期)。

(註一七) Ely R. T. and Morehouse, E. W., op. cit., p. 50.

(註一八) 喬啓明「如何健全人地之合理關係」(時事類編特刊第六十六期)。

(註一九) Thompson, W. S., op. cit., p. 249.

(註二〇) McDonald, W., Dry-farming N. Y., 1909, p. 91.

(註二一) Buck, J. L., op. cit. Ch. IV.—“Climate,” by B. B. Chapman, p. 110.

(註二二) 李國楨，前揭文。

(註二三) 以上見中國經濟年鑑(二十三年)，B七五頁。

(註二四) 見李國楨，前揭文。

(註二五) Buck, J. L., op. cit., p. 118.

(註二六) 竺可楨，前揭文。

(註二七) Buck, J. L., op. cit., p. 118.

(註二八) Ely, R. T. and Morehouse, E. W., op. cit., pp. 49-50.

(註二九) 竺可楨，前揭文(參閱陳遵媯，農業氣象學，商務)。

(註三〇) 參考中國經濟年鑑(二十三年)第二章，「地理」B二三一—二五頁；申報年鑑(二十四年)「土地」B二五頁；胡煥庸，前揭書，二—四頁，Foreign Agriculture (A Review of Foreign Farm Policy, Production and Trade), Vol. II. No. 10 October, 1939, ‘Agriculture in China’。按翁文灝先生曾將全國土地按地勢分為平原、盆地、邱陵地、高原和山脈五類。各類土地佔全國總面積百分比，順序爲十、十六、九、三十四、三十。高原，地勢高而平，雨量少，不宜農業；山脈，地勢多極雄偉，大抵土壤瘠薄不能耕種。此兩類土地計共佔全國面積百分之六十四(見翁氏著雜指集二七〇頁)。又中華民國統計提要(二十四年輯)載平原佔總面積百分之十一，盆地十七，邱陵十一，缺谷七，山地二十四，高原三十。

(註三一) Ely, R. T. and Morehouse, E. W., op. cit., p. 56

(註三二) 蕭查理著，邵德馨譯，「中國土壤之概觀」，地質調查所土壤專報第一號(民十九年)；Thorpe, J., ‘The Geographic Distribution of Soils of China’ (中國地質學會誌十四卷二期)；按賴著李慶遠，各連捷譯，中國之土壤(地質調查所)；Buck, J. L., op. cit. Ch. V.—‘Soils’, by J. Thorpe; 喬啓明，前揭文，Foreign Agriculture, op. cit.

(註三三) 貝克爾估計中國(西藏除外)已耕地只有一萬萬七千六百萬英畝，見氏著前揭文；唐啓宇先生說中國已耕地爲二萬萬四千萬英

畝，見唐氏前揭文，劉大鈞先生謂中國農田面積爲十六萬八千七百三十萬畝（舊制），見氏著「中國農田統計」（載中國經濟學社編中國經濟問題，商務）；張心一先生估計二十五省耕地面積爲十二萬萬五千萬畝（舊制），見氏著中國農業概況估計金大；陳長蘅先生估計全國耕地面積爲十四萬萬畝，見氏著「我國土地與人口問題之初步比較研究及國民經濟建設政策之商榷」（地理學報二卷四期）；南京土地委員會調查，二十省八十四縣耕地面積爲五六一、八九六、七二四畝（舊制），見該會編，全國土地調查報告綱要（全國經濟委員會報告彙編第十集）十八頁；葛雷塞（G. B. Cressey）估計中國（外蒙古及青海除外）耕地面積爲一、〇〇三、八六一方公里；見喬啓明、蔣傑，中國人口與食糧問題，中國地理學會，N. Y. 1934；喬啓明先生估計二十七省耕地面積爲一、〇〇三、八六一方公里，見該局編前揭書，九頁。

（註三四）詳細討論，見拙著「現代中國土地問題之探究」（新社會科學季刊一卷四期）。按我國有若干地區，土質肥沃，氣候適宜，每年可收穫二次或三次，所以全年作物總畝數（Crop Acreage）較已耕地畝數（Cultivated Acreage）爲高，全國平均約高出百分之二十三，故約有十六萬萬作物畝。

（註三五）由 *Institut International D'Agriculture*, op. cit., p. 118 所載材料算出。

（註三七）除中國外，日本見 *Iadajinsky, W.*, "Japan's Agricultural Crisis," *Journal of Farm Economics*, Vol. XXI, No. 3, Aug. 1939, 其餘各國根據 *Institut International D'Agriculture*, op. cit., 1934-1935 所載材料計算而得。

（註三七）據丁文江、翁文灝、曾世英三氏言，我國全國面積爲四、三一四、〇九七方英里。按貝克爾曾估計中國全國舉植指數爲七·五。四。葛雷塞估計全國除外蒙、西藏已舉面積不詳外，其舉植指數爲一〇·八〇。陳長蘅先生估計，除外蒙、西藏、西康已舉數字從缺外，全國舉植指數爲七·六五，惟如在土地總面積中除去此三區的面積，則舉植指數提高一〇·四五。唐啓宇先生所估地域與陳先生相同，謂全國舉植指數約八·一五，如將蒙、藏、康三區缺乏耕地數字者除外，則舉植指數增至一一·一二。劉大鈞先生估計二十六省區舉植指數爲一五·四〇。張心一先生估計二十五省舉植指數爲一〇·四〇。喬啓明先生估計二十七省舉植指數爲一二·三〇。卜凱估計八大農區舉植指數爲二七·〇〇。南京土地委員會之二十省調查結果，舉植指數爲二二·三四。國府主計處統計局估計全國舉植指數爲八·〇六，若將蒙古、西藏、西康除外，則指數增爲一一·一五。（以上各估計分見 *Baker, op. cit.*; *Cressey, op. cit.*; *陳長蘅前揭文*；唐啓宇「我國土地之舉植指數與可耕地指數」（實業部月刊一卷四期）；劉大鈞前揭文；張心一前揭書；喬啓明、蔣傑前揭書；Buck, op. cit., pp. 166-167；土地委員會前揭書。十八頁；主計處統計局前揭書，九頁。參閱蕭錚「中國的土地與人口問題」（地政月刊四卷四、五期合刊）。

（註三八）*Baker, O. F.*, *Agriculture and the Future of China*.

（註三九）例如王效文、陳傳鏞，中國土地問題，八九—九〇頁；馮和法，農村社會學大綱，改訂四版，黎明，四四六頁；李逸安，中國耕地面積漸減的傾向。

（註四〇）見上註王陳書八九—九〇頁及李文。他們諸以爲「民十七年國府主計處的統計，全國田地田畝總數不過一、二四八、七八

一、〇〇〇畝，而「按照民二十一年國府主計處的統計，耕地面積是十二萬萬五千萬畝；似乎比民十七稍有增加，……這顯然是不合事實的。」其實主計處統計局只會發表過一個統計，這個統計是根據民十七至民十九三年的調查，而於民二十年發表：二十一年一、二月合刊的統計月報（農業專號）曾登載這個統計。又按「一、二四八、七八一、〇〇〇畝」，簡言之，即「十二萬萬五千萬畝」，無所謂「增加」。

（註四一）例如王效文、陳傳綱，前揭書九一一—九三頁。

（註四二）二十四年一月七日中央日報或中國經濟年鑑二十四年續編第五章農業E二——四頁。

（註四三）例如黃公安，中國土地問題（廣東民族文化出版社出版）六一頁；黃澤蒼，中國天災問題，商務，六五頁；陳暉「中國的土地問題」（建國月刊十卷一期）；胡品芳復興農村與地盡其利人盡其才（地政月刊一卷十二期）；李逸安，前揭文；王效文、陳傳綱，前揭書九〇——九一頁。

（註四四）民三缺綏遠；民四缺滇、綏；民五缺川、滇、黔、綏；民六缺川、滇、桂、黔；民七缺湘、川、粵、桂、滇、黔。

（註四五）伊藤武雄所著現代支那社會研究，確曾登載此統計，但並不是他調查的結果。

（註四六）備包括二十一省五六七縣，所謂荒地，除平地外，尚包括荒山澤地等；見內政部各省荒地概況統計，二十年十一月。

（註四七）Buck J. L., *op. cit.*, pp. 169-170.

（註四八）較小規模的調查估計：（一）據中央農業實驗所調查的結果，二十二省荒地佔土地總面積百分之一九·一，可墾荒地佔荒地總面積百分之二三·三，佔土地總面積百分之六·三六。（見中國經濟年鑑二十四年續編，第五章農業E三——四頁。或農情報告，二卷十二期。）此處所謂「荒地」與「可墾荒地」之意義及其區別，殊欠明晰。（二）卜凱主持的中國土地利用調查，曾就可墾荒地加以研究，據分析一七一縣二六個農業概況調查表的結果，可墾的未耕地佔全體未耕地百分之一一·〇，又分析一四七縣調查表的結果，為百分之一〇·七。（見Land Utilization in China, p. 16）（三）據南京土地委員會調查，十九省荒地佔土地總面積百分之七·八三。見全國土地調查報告綱要二一頁。（四）唐啓宇先生根據土地委員會的調查，估計得可墾地畝數為百分之六·四七。（見氏著「我國土地墾殖指數與可墾地指數」）（五）陳長蘆先生估計全國可墾未墾地為一、四〇七、〇〇〇、〇〇〇至一、五九一、〇〇〇、〇〇〇市畝，為巴黎地之一倍。（見氏著「我國土地與人口問題之初步比較研究及國民經濟建設政策之商榷」），（六）二十三年內政部調查，二十七省的荒地總面積為八六五、五七三、五五八畝，現有耕地面積為一、一六八、四八三、一九三畝，是則荒地占耕地面積三分之一以上。（見鄒序儒「中國墾殖問題之研究」，地政月刊三卷二期。）（七）主計處統計局估計二十八省及蒙古地方可耕而未耕地面積共為七、〇〇九、五六五、七〇六畝，佔土地總面積百分之六·〇六，佔耕地面積百分之七五·二三。（見該局編前揭書二四——二五頁。）

（註四九）劉大鈞，前揭文。

（註五〇）Baker O. F., *The Trend of Agricultural Production in North America and its Relation to Europe and Asia*, in *Population Lectures on the Horris Foundation, 1929* p. 22.

(註五一) 土地委員會前揭書，二三頁。

(註五二) 詳見拙著前揭文。

(註五三) 除中國係著者估計外，餘由 Institut International D'Agriculture op. cit. 1934-1935 所載材料計算而得。除日本、印度

的材料爲一九三三年者外，餘爲一九三四年的材料。

(註五四) 見竺可楨「論江浙兩省人口之密度」（東方雜誌二十三卷一號）。

(註五五) 拙著前揭文。

(註五六) Land Utilization in China. pp. 36<sup>r</sup>-37<sup>s</sup>.

(註五七) 馬札亞爾說：『我們不能根據偶然的某一個地方的統計來做總結論，但我們總很有根據的可以說中國耕地的人口密度，就在人口最密的遠東也佔第一位。中國北部總省的人口密度已經在印度的水平線之上，中部總省已經趕上了日本，南部總省已經超過了世界的任何一國。我們還可以指出，每方英里的耕地人口密度，愈是向南則愈稠密。』（見氏著中國農村經濟研究，第一章。）史密斯 (J. R. Smith) 教授說：『中國人口最密的區域，耕地雖是肥沃，農民亦善於經營而且吃苦耐劳，但是人浮於地，每家耕地僅寥寥數英畝，甚至有三四人分耕一英畝的，按照這樣狹小的耕作單位，每方英里之地，竟僅養三千〇七十二人，牛二百五十六頭，豬二百五十六匹，豬五百十二頭（文暉按此係引 King 在山東調查的結果）。若在美國，依照美國的耕作方法，那麼每方英里尙不能飼養如此繁多的牲畜，不要說還須供養如此衆多的人民。』（見 Tugwell Munro and Stryker, American Economic Life, N. Y. 1925, p. 136.)

(註五八) 見宋新繁：中國資本主義之發展。

(註九) 見統計月報農業專號，二十一年一月、二月號合刊。

(註六〇) 工商半月刊五卷一期。

(註六一) 土地委員會前揭書二二頁。

(註六二) Royal Institute of International Affairs: World Agriculture, London 1932, p. 2.

(註六三) 除中國是估計，蘇聯見吳景超「我國農業政策的檢討」（新經濟二卷十期），日本，見該國內閣統計局所編之列國國勢要覽

（一九三〇年）以外，其餘各國採自 U. S. Dept. of Commerce, Foreign Commerce Year Book, 1935, Washington, pp. 340-342, League of Nations, Statistical Year Book, 1034-35, pp. 36-47.

特註：按王毅文、陳傳鋼合著中國土地問題（第四章第一節「土地利用的貧乏」多半採用拙著「現代中國土地問題之探究」一文第二節的材料，而本書取材於該拙文者亦甚多，特此聲明。

### 第三章 土地使用

#### 第一節 農場之過小

中國的農業人口那麼多，耕地那麼少，加以地權集中，地主分散出租其田，又因一般社會盛行土地繼承的諸子均分制度，於是在中國土地問題上，發生了一個重要的「土地使用分散問題」。這個問題，可分兩方面考察，一是農場的過小，二是土地的散碎。所謂農場過小，是指每農戶使用田地畝數的過少，所謂土地散碎，是指用作耕種單位的地塊地坵之狹小與零散。本節先述第一個問題，第二個問題容在下節討論。

農場狹小，實爲中國農地利用的主要特徵。英國式的和普魯士式的大規模農業經營，在中國殊爲罕觀。中國各處普遍存在着的只是「農民田場」(Peasant farms)或家庭農場(Family Farms)，(註一)在這農場內，農民自己及其家人共同工作，絕少或全不雇用他人。

在東三省和北方某些地方，有的農場和普魯士式農場相似，由經營地主管理而由雇農耕作，但這類農場爲數極少，而且其面積與德國東部的農場比較起來，(註二)實在小得多了。

在東南濱海幾省，有租佃企業家(Tenant entrepreneur)。經營菜園菜園或甚至大規模的水稻農場，多是在都市的附近。在東四省和綏遠，亦有租佃企業者租進大塊土地，雇工耕種，投資改良耕作技術。但這些大租佃農場，無論在濱海省份或墾殖省份，其數目均至爲有限，在全國農場中只佔一個極小部份。並且牠們的面積，比較英國大規模的資本主義租佃農場(註三)要小得多了。

中國農業的主要形態，是「家庭農場」，經營者或爲自耕農，或爲半佃農，又或爲貧苦佃農。

我國家庭農場一般的非常細小，此乃由於人口龐大，耕地稀少，農業仍爲人民的主要職業，別的實業尙未

發達，從未有大規模的海外移民，地主以分散出租耕地為有利，農民資本缺乏（大農場需有新機器及大資本）以及土地繼承平分制度的實行。一般農民之所以尚能依此小農場為活，乃因像歐洲農場上的牧地與草地並不見於中國農場，農民勞動集約，耕種技藝精細，（註四）更主要的是他們極力壓低了生活程度。

農場之大小，在中國各農業區域內，也不一致。在墾殖區域的東三省，地廣而肥美，人口甚稀，農場平均面積較大，農業經營較為粗放。在這些省份，農場面積平均由四十市畝至一百市畝。（註五）

在察哈爾及綏遠，農場面積平均一百市畝至二百市畝。（註六）這二省氣溫低而雨量少，土地生產力較大，故農民需要較大的農場，以維持生活。

旱耕區域各省，為農業發祥地，人口甚密。（註七）故農場面積遠小於墾殖區域，平均由十五市畝至四十市畝。（註八）

水耕區域的長江流域和珠江流域各省，農場面積還更細小，平均由九市畝至二十市畝。（註九）這是由於此區的氣溫，雨量，土壤和灌溉都較適宜，生長季節較長，所以一個狹小的農場還能維持農民的生活。又這些省份農場平均面積之小，自然也與人口密度有關。（註一〇）

著者根據各種調查，推斷全國農場平均面積為二十二市畝或三·六七英畝。（註一一）中國農場之小，與日本和東歐各國相似。（註一二）若與其他主要國家比較，顯然如小巫之見大巫。下表是幾個主要國家最近的及較早的農場平均面積的比較：（註一三）

國	名	最近農場平均面積（單位英畝）	較早的農場平均面積（單位英畝）
中	國	三·六七（估計）	不詳
日	本	二·七（一九三八）	二·五（一九〇三）
希	臘	九·〇（一九三八）	不詳



比	利	時	一四·五	(一九〇五)	不詳
瑞	士	士	一五·〇	(一九三四)	不詳
意	大	利	一五·六	(一九三〇)	不詳
德		國	二一·六	(一九三二)	不詳
法		國	二九·〇	(一九三六)	二七·〇 (一九一一)
丹		麥	三九·〇	(一九三七)	三九·七 (一九一九)
英	格	蘭	八二·〇	(一九三六)	六六·〇 (一九〇七)
美		國	一五八·〇	(一九三八)	一四六·〇 (一八九九)
加	拿	大	二三四·〇	(一九三一)	一二四·〇 (一九〇一)
阿	根	廷	二六六·〇	(一九三五)	不詳
澳		洲	六六五·〇	(一九三五)	不詳

附註：歐、美、澳各國農場之土地有不少部分栽植牧草或林木，與我國及日本之幾全栽作物者不同。

由上表可知中國農場僅稍大於日本，以視澳洲、阿根廷、加拿大等新開闢國家的農場，簡直不能比較，比之歐美各主要國家，也顯然是太小了，美國的平均農場比中國的大四十二倍，英國農場比中國大二十二倍，比利時是西歐的著名小農國家，但她的平均農場也比中國的大四倍。甚至小農制盛行之東歐的希臘，其農場亦較中國大二倍半。還有一點值得注意的是：上列各國中，有幾個國家（如日、法、英、美、加）的農場，在近數十年有擴大的趨勢，其故或為農業人口之減少，或為大農之壓倒小農，或為土地的擴張利用。我國農場卻有縮小的趨勢，容待本節後面詳述。

這幾個比較還不完全。中國小農場所供養的農民家庭比西方各國的家庭還要大些。中國農民家庭平均有五·五人，而美國的農民家庭只有四·二人，（註一四）中國農民家庭如此之大，自然使農場過小的問題，更加嚴重。

全中國農場的 평균面積是二十二市畝，而本部各省農場的 평균面積尙不及此數，著者曾搜集本部九省九十八處的實地調查材料，計得平均農場面積爲一八·五畝（舊制），（註一五）合十七市畝。再者，此係就平均面積而言，實際上大多數的農場其面積都不到二十二市畝甚至十七市畝。據南京土地委員會民國二十四年調查全國土地狀況的結果，十六省一百五十三萬四千九百二十個農場中，其面積在十五畝（舊制畝）以下者佔百分之六〇·七三，此可謂之「過小農場」；十五畝至二十九畝者（小農場）佔百分之一八·六六；三十畝至九十九畝者（中農場）佔百分之一三·一八；其在百畝以上者（大農場）僅佔百分之七·四三。（註一六）在廣東，十五畝以下農場且竟佔百分之九五·六八。福建則佔百分之八五·二三。十六省的農場大小分配，有如下表：（註一七）

農 場	面 積	估 全 體	百 分 比
五畝以下	五——九		二四·三八
	一〇——一四		二二·六〇
	一五——一九		一三·七五
	二〇——二九		八·九四
	三〇——四九		九·七二
	五〇——六九		七·七六
			三·〇六

七〇——九九	二·三六
一〇〇——一四九	二·六四
一五〇——一九九	一·一九
二〇〇——二九九	一·七八
三〇〇——四九九	一·〇六
五〇〇畝以上	〇·七六

中國一般農場之小，由上表可以見之。

在過去七十年間，中國農場曾有縮小的趨勢。據卜凱教授十六省五五縣的調查結果，一八七〇年農場平均面積是三·三八英畝，一八九〇年減至三·三三英畝，一九一〇年又縮至二·六二英畝，在一九三三年則只有二·二七英畝了。(註一八)農場之縮小，主要的是由於人口的增加。但各地情形亦不一致。在極北省份，因開墾新地。故由一八七〇年以來，農場平均面積有增大趨勢。在沿海沿江各地，由一八七〇年至一九一〇年亦曾有農場增大現象，此始由於商業之吸收農業人口，及沿江沿湖之開闢新地。一九一〇年以來，農場轉為縮小，則因人口增加，工商業未能順利發展，在其他各地，農場平均面積自一八七〇年以來，皆不斷縮小，這大半是因爲人口之增加。黃河流域各地，其縮小尤甚，災荒恐爲其原因之一，災荒可使耕地面積減少而荒地面積增加，即使土地失其利用。試以陝西爲例：該省在民十六以前荒地只有一百五十餘萬畝，自民十七至民十九大旱災後，荒地激增至三百三十萬畝，計增二倍有半。通常在災荒之後，農場多趨縮小。(註一九)

關於農場大小的優劣問題，過去曾引起許多的爭論，十八世紀中期的法國重農學派學者和英國一部分經濟學家，以及後來的許多經濟學者和社會主義者，都極稱大農場優於小農場。亦有一派人謂小農場較大農場爲優，於亞丹斯密、馬爾薩斯、W. Sombart, E. David, P. A. Sorokin, A. Darnaschke 等。著者以爲除資

本主義的大農場有其社會的缺點外，大農場實一般地較優於小農場，因大農場才能使農業充分科學化，機械化，工業化和商業化，（註二〇）才能使土地、勞動及資本的利用經濟化。各國的農業調查，差不多都證明大農場在技術上經濟上優於小農場。我國農場一般過小，實在浪費了許多土地、勞力和資本，阻礙了農業的發展。著者茲根據卜凱的七省十七地區二、八六六農場調查（以下稱甲調查）及二十二省一六八地區一六、七八六農場調查（以下稱乙調查）的結果，略述我國大農場優於小農場的事實如下：（註二一）

（一）在土地使用效率方面

（1）根據乙調查，大農場組及更大農場組（Very large farms）土地的生產用途百分比為九三·三，而小農場組僅有百分之八九·三，換言之，農場土地用於作物、牧場、森林等的比例，大農場組較大於小農場組，反之，用於農舍、道路、池塘、墳墓等的比例，則大農場組較少。以農舍言，更大農場組的農舍僅佔其農場總面積百分之二·五，而小農場組的農舍則佔農場面積百分之五·八。

（2）根據乙調查，更大農場組的「田塊」（Parcel）較小農場組的田塊大三倍多，更大農場組的「田坵」（Field）亦較小農場組的田坵大兩倍多。關於田塊與田坵過小的弊害，容待本章下節論之。

（二）在勞動效率方面

（1）根據甲乙兩調查，大農場組的人工工作效率較高於小農場組。甲調查結果，小農場組每人工等數之作物公頃數為一·一，更大農場組為二·三，計大於小農場組兩倍。又乙調查結果，更大農場組每人工等數之作物公頃數幾大於小農場組三倍。

（2）大農場組的畜工工作效率亦較高於小農場組。根據乙調查，更大農場組每工作家畜單位之作物公頃數較大於小農場組兩倍半。

（三）在資本效率方面

大農場組資本的運用亦較經濟。根據甲調查，最大農場組，更大農場組平均每一公頃的房屋投資為一三

元，小農場組則達一八二元。又更大農場組每一公頃的農具費爲二十一元，小農場組則爲二十四元三角。

(四)在賺款及利潤方面

根據甲調查結果，場主所得報酬及農場利潤，大農場組顯然較小農場組爲多，可從下表見之：

	組			合	計
	小 農場(平均)	中 農場(平均)	更 大 農場(平均)		
一、農場賺款	一〇五·九一元	二一四·九八	四三八·六三		二三九·六〇
二、場主工價	五一·四八元	八〇·七三	一三九·七五		八七·四二
三、農場工作賺款	五一·〇五元	九二·一一	一六二·四四		九八·〇六
四、家庭賺款	一四六·二六元	二五一·五一	四八三·九三		二七八·四八
五、每一成年男子單位之家庭賺款	四五·三八元	五九·九九	八五·八五		六五·五一
六、工作報酬	九一·一一元	一六二·八八	三一七·九五		一八一·〇六
七、每一工人等數之工作報酬	六九·八〇元	八五·五八	九七·四三		八三·九二
八、每一作物公頃之純利	一二·七八元	一五·一九	二一·二九		一一·八五
九、其他進款	二三·五六元	二九·七二	五八·〇〇		三四·〇八

第二節 土地散碎

農場是指每農戶的經營面積。上節已說明中國農場是很小的，我們現在要進一步說明：這很小的每一個農場，並不是相連的整塊田地，乃是分成許多細碎的地塊和地坵，形狀不一，散佈於各方，有的竟離農家住宅有數里之遙。中國這種土地散碎的情形，與兩世紀前歐洲的 Open-field System 的情形相似，現在歐洲某些部分

還有此種情形。(註二)至東方的泰國、印度和中國一樣，土地也是散碎不堪，(註三)而日本亦有類似狀態。我們就看看中國土地散碎的實際情況如何？第一、每農場平均分成幾多「田塊」和「田坵」？所謂田塊，指使用權屬於同一場主而阡陌相連的田地面積而言；所謂田坵，乃一個田塊中又因田塍溝洫等的分割，而成爲若干小坵或小畦的田地面積。據卜凱主持的中國土地利用調查結果，二十二省每農場平均有五·六田塊，一·六田坵。田塊數目，在小麥地帶和水稻地帶無甚差別，田坵數則不然，水稻地帶的農場雖較小，而每農場平均有十四個田坵，小麥地帶則每農場只有八·五坵，足見水稻與田地分割的關係甚切。四川水稻區的田地最爲破碎，計平均每農場有十個田塊，二十四個田坵。該省涪陵田地之分割又爲全國各縣之冠，平均每農場有田五十九塊，七十坵。(註四)

第二、我們要問每田塊和田坵的面積有好大？據卜凱的調查，全國平均每塊面積爲○·九四英畝(合五·七一市畝)，每坵面積爲○·四九英畝(合二·九七市畝)。小麥地帶與水稻地帶之差異甚大，前一地帶平均每塊面積爲一·一六英畝，每坵○·八二英畝，水稻地帶則平均每塊面積祇○·七九英畝，每坵○·二五英畝，又八大農業區中，以四川水稻區之每塊每坵面積爲最小，春麥區爲最大。(註五)又據南京土地委員會的全國土地調查，水田每坵的平均面積是一·二五畝(舊制畝)，旱地每坵則有三·○○畝。地坵面積在極北省份(如察哈爾、綏遠)最大，其次爲北方幾省，南方各省最小。(註六)造成各地區差異的最主要原因，似乎是地勢，農作制度和農場大小的不同。據保定和無錫的農村調查結果，經營地主和富農所使用的地坵較大，而貧農所耕者較小。(註七)

第三、我國農場所有的田塊，是彼此分離很遠的。據卜凱的調查，所有田塊與農舍的平均距離爲○·四英里(合一·三市里)，最遠田塊與農舍的平均距離爲○·七英里(合二·三市里)。小麥地帶的距離較遠於水稻地帶。這與村莊的組織頗有關係。四川的村莊，農家零散而不集中，揚子水稻小麥區亦有相似情形，所以這兩區田塊與農舍的距離較短，較全國的平均數約短一半。(註八)南京土地委員會的調查，亦得類似結果。又該

曾的調查，曾將各類農民的地塊距離分別統計，得出佃農的地塊距農舍平均達一·四六里，自耕農爲一·一二里，（註二九）足見佃農處於較不利的地位。

不同期的土地分割情形之比較研究，尙屬缺乏。但就定縣農家調查的結果，土地碎割有日趨嚴重的趨勢，即每農場的地坵數目增加，且大地坵減少而小地坵加多。（註三〇）

造成我國土地散碎現象的最主要原因有二：（一）我國農家長死亡後，其所有耕地由衆子均分，每每將各大坵之地，析分爲數坵，以昭公允。（二）土地私有制度之下，買賣自由，分割轉移，毫無限制。此外尙有六個原因，亦甚重要：（1）由於地勢土壤等的限制，地塊不能過大；（2）農場人口衆多而常增加，土地面積有限而耕地缺少，田地乃一再分割；（3）相連的地塊往往再分爲許多小坵，此或因灌溉排水，有設溝洫的需要，或因實行輪作制度，或因其他農事工作的便利。（4）南方亦耕區爲保持水平面以便植稻計，在不平坦或山坡之地，更加分割爲小坵。（5）歷代的均田政策，對於田地細割也許有相當影響。（6）我國農村家族觀念甚重，倫理道德，贊成族人同居，加以治安不良等原因，於是聚居的村莊制盛行。農民既集居於村莊，其農地必散於村之四周，結果農地與農舍的距離自不免甚大。

耕地碎割，只有一種益處，說是農民有了分散各方的不同性質的耕地，水田旱地互相配搭，可以栽植各種不同的作物，縱遇水旱蟲等災，可免全部耕地遭受損失，農家經濟不致完全破產。但耕地破碎的流弊遠較其利益爲多且大：第一、耕地愈細割，疆界與道路所佔面積愈多，浪費不知多少可耕之地；第二、耕地碎割的結果，每地坵之面積極小，其形狀殊少完整的長方形或方形；而多是不規則的多角形，而人畜轉身頻繁，浪費勞力甚多。單就犁土一事而言，據美國的調查，在一英畝的田坵上犁起土來，須費人工八小時半，畜工二十小時，若在二十英畝的田坵上犁土，犁起一英畝平均只費人工五小時，畜工十三小時。足見相差甚大。（註三一）又據我國的調查，田塊面積在一畝以下者，一日十小時間所能犁的土地面積祇有二·九畝，若在九畝以上的田塊上犁土，則同樣時間能犁四·七畝，即其犁地效率高出百分之六十二。（註三二）由以上兩例，可見地塊大小與犁

地效率關係之密切。其他農事工作，在細小而多角的田坵上，亦必效率較小。第三、耕地分散各處，耕種者須東奔西跑，浪費時間甚多，減少了實際耕作時間。據調查的結果，一畝水稻的生產，田塊平均距農舍一里者，所需行路之時間爲七小時，田塊平均距農舍三里者，需行路之時間爲九小時，（註三三）第四、耕作單位太小，且爲多角形，使新式大農具與機器之利用，成爲不可能之事。第五、田塊離農宅過遠，管理難期週到，過天氣急變或水旱時，不能爲有效的迅速應付，且田間作物不免被禽畜踐踏啄食，甚至被人偷取，而笨重農具，搬運困難，多搬自易損壞。第六、灌溉排水事業的興辦，需費浩大，受益田畝甚廣，若田地零碎，則一區之內，地主，場主必多，人多則意見行動均難一致，水利事業不易興辦，且田地既是零碎，灌溉排水必須經過他人田地，往往引起嚴重糾紛，唐尼教授（R. H. Tawney）說：「農村的糾紛，在歐洲多起源於公共耕作法的維持及公共牧場與林木的取用，而在中國，則又表現於水利的控制」。（註三四）第七、阡陌荒廢，雜草易生，又易爲害蟲的安樂窩。第八、田地零碎，不能採用圍籬。

### 第三節 先現代的土地利用方法

農場之過小及耕地之散碎，阻礙了農業生產技術的改進。我國的農耕，至今還逗留於先現代（Pre-Modern）的階段。

勞力的使用極爲集約，而大部分的勞動都是家族勞動。和別的許多前資本主義國家一樣，中國農業上的僱傭勞動只佔全部農業勞動的極其微小部分，根據無錫和嘉興的農村實地調查結果，僱傭勞動佔全部農業勞動的百分比，在無錫是百分之九·三，嘉興是百分之一九·九。（註三五）在資本主義的國家，農業勞動者的工資支付是用現金，中國雇農的工資則每是實物與現金混合，或純是實物。（註三六）

中國的農場投資，平均每場不過一、七六九元，其中百分之九十二都是投於不動產，如土地、房屋、樹木之類，土地一項獨佔全資本的四分之三，只有百分之二的資本是投於農具，百分之四投於牲畜，其餘百分之二



爲種子及糧食。(註三七)農業機械化已達相當高的美國則情形不同，一九三〇年農具及機器佔全國農場財產百分之五·八，牲畜佔百分之一〇·六，每農場之農具及機器價值爲五二五美元，牲畜爲九六四美元。(註三八)

中國過去農民的勤勞與精巧，以及灌溉工程的偉大，是值得大書特書的。誠如唐尼教授所言：中國農業生產方法「較之十九世紀以前的歐洲，其效率之高誠一奇蹟；論個人的獨立技巧，亦大值稱讚」。(註三九)但一個半世紀以來，農業科學已有很大的發展，而中國農民仍然墨守成法，未有改進耕作方法。

現代農業的進步，多由於生物學，化學和機械學的進步，但中國農業，還絕少受新科學的洗禮。病蟲害流行，常招致重大的損失。種子的選擇，尙未得法。播種，除草及收穫的方法，皆尙幼稚。肥料缺乏而質不良。農業上所用的動力，仍以人力爲主，輔以畜力，至於機械力則幾全不足道。以較美國，恰成相反的對照，蓋美國農業所用的動力，機器與畜力佔十分之九，機器尤比畜力爲多，人力還不到十分之一。中國農具的構造都極簡單，所用金屬極少，重量甚小。現代效率高的農業機器，非中國小農所能出資購用，卽有此資力，以地塊地坵的細小分散，勞工的低廉，亦不能得經濟的使用。

就土地的利用方式而言，中國土地利用已極集約。根據較可靠的調查，中國農地只有百分之一左右是用作牧場，而百分之九〇以上都用以栽培作物，此卽表示土地利用之屬於集約形態。正因中國最大部分農地是用以生產穀物，而非生產畜產，(註四〇)故本部十八省每方英里耕地能養活一千三百人。三分之二左右的耕地，都是每年種植兩次或兩次以上，這也是中國土地利用集約的象徵。

我國梯田之多，亦可表示土地利用之集約。據卜凱估計全國梯田數量約佔所有土地面積四分之一，(註四一)因爲勞力豐富故梯田的建造成爲可能，亦因此故，所以在別國將用爲牧場或造林之地，在中國則用作耕種。

我國因勞力的集約使用，每土地面積單位的收穫，相當的高，但因農業技術的落後，農業資本的缺乏，單位面積的產量仍不及世界各主要國家，例如稻的每畝產量低於意大利兩國，小麥的產量低於英、德、日、意諸國，大麥低於德、英、日、美、意諸國，玉蜀黍低於意、美、日諸國，馬鈴薯低於英、德、日、蘇、美諸國，

棉低於日、蘇、意、美諸國。詳見下表：（註四二）

各國各種主要作物每英畝產量比較（產量單位除棉爲公斤外，概爲蒲式耳）

鈴		馬		黍		蜀		玉		麥		大		小		稻		
日	英	印	日	意	蘇	意	日	德	印	中	日	英	印	中	意	印	中	意
本	國	度	本	大	聯	大	本	國	度	國	本	國	度	國	利	度	國	大
一三九	二四四	一五	二二	二八	一六	二一	三六	三八	一一	一六	二五	三二	二九	六七	九三			
蘇	德	蘇	中	美		中	美	英	蘇	美	意	德		美	日			
聯	國	聯	國	國		國	國	國	聯	國	利	國		國	本			
一二八	二三三	一五	二一	二五		一九	二二	三七	一〇	一四	二一	三一		四七	六八			

薯	美	國	一〇八	中	國	八七	
	意	大	利	八五			
棉	日	本	一九九	蘇	聯	一八八	
	意	大	利	一八八	美	國	一七七
	中	國	一六八	印	度	八〇	

我國有幾種作物（如稻、玉蜀黍、小麥）每單位面積產量，還相當的高，主要是多用勞力的結果。（註四三）因此，每勞動單位的產量非常的低。我國農民平均每人人工等數所產之穀物等數約一千四百斤，而美國農民每人人工等數所產穀物等數之數量則約二萬公斤，較中國農民的生產大十四倍。（註四四）勞動單位生產之低，是我國農民生活程度低下的基本理由。

唐尼教授曾有精警之言曰：『中國農業，從其勞力的使用上看，是集約的，但從其設備的不足（設備是幫助勞力的）及其未用科學方法上看，則非集約。以西方標準衡之，立見其資本的過少與勞力的過多。故其結果，每畝的生產是令人驚異的高，但每工人的生產則一致的低。決定農業人口之生活程度的，是後者而非前者，土地無所謂幸福，幸福是指人類的幸福。中國那種經濟的結果，必為社會學家所疑慮。』（註四五）

（註一）「農民田場」的定義與世界農民田場的分佈見 *Sombart, W., Das Wirtschaftsleben im Zeitalter der Hochkapitalismus, München, 1927, II, 931-972*。氏謂全世界有二萬萬個農民田場，靠其生活的人約佔全世界人口三分之一。

（註二）在德國東部，二百五十英畝以上的大農場，其所佔土地面積，達百分之三十六，見 *M. Spring's Paper in the Proceeding of 4th International Agricultural Economists, London 1937*。

（註三）英格蘭與威爾士一百五十英畝以上的大農場，佔全農地面積百分之四十二，三百英畝以上的大農場佔百分之二十三，見 *Int-Intite International Agriculture, Annuaire International De Statistique Agricole, 1934-35, Rome, 1935, p. 853*。

（註四）最讚嘆中國農耕之精細卓越者，常推 *King, F. H., Farmers of Forty Centuries, N. Y. 1925*。

(註五)統計月報，二十一年一、二月號合刊。

(註六)南京土地委員會編，全國土地調查報告綱要，二七頁。

(註七)河北、山東、河南、陝西、山西的耕地人口密度，每方英里由七〇二人至一、二〇四人，五省平均為九八〇人（統計月報第十四號，二十二年）。

(註八)拙著現代中國土地問題之探究（新社會科學季刊一卷四期），統計月報二十一年一、二月號合刊，土地委員會前揭書。

(註九)同上。

(註一〇)華中華南十二省的每方英里耕地人口密度由一、一三九人至二、〇〇七人，十二省總平均為一、四三三人（統計月報十四號）。

(註一一)比較拙著前揭文 Buck J. L., Land Utilization in China Shanghai, 1937; Chinese Farm Economy, Shanghai, 1930; Malone, C. M. and Taylor, J. B. The Study of Chinese Rural Economy, Peking, 1924; 土地委員會前揭書，統計月報二十一年一、二月號合刊；內政部編印，內政年鑑土地篇。

(註一二)東歐各斯拉夫民族的國家，通行大家庭制度，早婚而人口激增，形成人多地少，加以行土地繼承均分制度，經歷代均分結果，農場遂極散碎。此與我國情形恰相類似。請看 Warriner, Doreen, Economics of Peasant Farming, London, 1939（著者曾作該書書評，載浙大農業經濟學報一卷二期）。

(註一三)上表的統計，除中國外，取自 Agricultural Tribunal of Investigation, Final Report London, 1924, p. 125; Venn, J. A. The Foundations of Agricultural Economics, Cambridge, 1933, p. 563; Black, J. D., "The Scale of Agricultural Production in the United States," The Quarterly Journal of Economics, Vol. LIII. No. 3, May, 1939; Ladefinsky, W. "Japan's Agricultural Crisis," Journal of Farm Economics, Vol. XXI, No. 3, Aug. 1939; Institut International D'Agriculture, op. cit. 及 The First World Agricultural Census, No. 33, Rome, 1938。此外請再參考 Rowntree, B. S. Land and Labour, Lessons from Belgium, London pp. 105-109; Chaplan, J. H. The Economic Development of France and Germany, 1315-1914, London, 1936, p. 651 Hunter, N., Peasantry and Crisis in France, London, 1936, pp. 72 et seq.; Asakawa, K., "Agriculture in Japanese History. A General Survey," Economic History Review, Jan., 1929; Nasu, S., Land Utilization in Japan, 1929。至於全印度農場平均面積，尚不可得知。一九二一年的戶口清查結果 Bombay 的農場平均面積是一二・二英畝，Punjab 是九・二英畝，Madras 是四・九英畝 Bengal 是三・一英畝，Assam 是三・〇英畝，The United Provinces 是二・五英畝。（見 The Report of the Royal Commission on Agriculture in India, London, 1928, p. 133; 參考 Mukerjee R. Rural Economy in India, pp. 36, 39-41, 46; Saha, K. B. Economics of Rural Bengal,）

(註一四) *Lawney, R. H. Land and Labour in China, London, 1932, pp. 42-43; Land Utilization in China, pp. 365 et seq., Chinese Farm Economy, pp. 317 et seq.; Chiao, C. M., Rural Population and Vital Statistics for Selected Areas of China, 1929-1931.*

(註一五) 拙著商揭文。

(註一六) 我國無劃一的農場分類。此處所謂過小農場，小農場、中農場、大農場劃分的標準，乃著者根據中國農業概況及一般經濟情形而定，用供商榷，本來所謂農場大小，乃係相對的觀念，並無明顯客觀的界限。大抵一國之所謂大農場係指其勞動多是僱用的；中農場只在農忙時僱用勞動；小農場幾全靠自家勞動；過小農場則不能吸收自家的全部勞動，非出賣勞動以謀其他收入不可，換言之，過小農場，即其面積尚不能達「自家勞力利用的最低限度」(Arbeitsminimum) 或「家族生活的最低限度」(Unterhaltminimum)。各國農場分類，頗不相同，要視氣候、土壤、農業方式、人口密度、農業技術及其他經濟情形而定。例如英格蘭與威爾士，以五至五十英畝為小農場，五十至三百英畝為中農場，三百英畝以上為大農場。法國以十公頃以下，十至四十公頃及四十公頃以上為小、中、大農場的分別標準。德國以五十英畝以下為「過小農場」(Scraps holding)，五英畝至十二英畝半為小農場，十二英畝半至五十英畝為中農場，五十英畝至二百五十英畝為大農場。日本通常以二町以下為小農場，二町至十町為中農場，十町以上為大農場。那須皓之分類則以五反步未滿為零細農場，五反至一町為過小農場，一町至二町為小農場，二町至五町為中農場，五町以上為大農場(十反為町，一町約等於我國十六畝)。

(註一七) 土地委員會前揭書，二六頁。中央農業實驗所發表農場大小分配統計，謂：十畝以下的農場佔百分之三五·八，十畝至二十畝佔百分之二五·二，二十畝至三十畝佔百分之一四·三，三十畝至五十畝佔百分之一六·五，五十畝以上者佔百分之八·三。(見農情報告二卷四期)。

(註一八) 見 *Land Utilization in China p. 210*

(註一九) 見拙著從荒涼中國農村人口與經濟之動態(中山文化教育館季刊四卷一期)。

(註二〇) 參閱拙著民生主義的農業政策發凡(三民主義週刊一卷四期)。

(註二一) 甲調查見 *Chinese Farm Economy* 附錄一第十八表。乙調查見 *Land Utilization in China, Chs. VI and IX* 參閱 *Back J. L. and Gurliss, W. M., Farm Management in China* (Chengtu, 1942, Chs. V and VI).

(註二二) *Open-field System*，有人譯為開田制，或原野式，又稱條頓式，乃歐洲中古時代通行的農業經營制度，現在歐洲有些國家，還有此制的遺跡，例如在西班牙，有的地方，十六至十九英畝的農場，常常分成八十至一百二十塊，散佈三英里半徑的周圍；又有的地方如 *Vigo*，有許多孤立的地塊，其面積只有三十五或二十五或甚至十二方碼 (Sq. Yds.) 見 *Irvine, the Making of Rural Europe*。關於法國東部的碎田情形，見 *Hunter N. op. cit.* 東歐各國耕地亦極碎割，見 *Warriner, J., op. cit.*

(註二三) 見 *Zimmerman, G. C. Siam, Rural Economy Survey, 1930-31, pp. 33-33. Mukerjee, op. cit. pp. 31, 40 et seq.*

(註二四)見 Land Utilization in China pp. 181-184. The Statistical Volume, Table 15, 16 and 17.

(註二五) Ibid.

(註二六)土地委員會前揭書二八頁。

(註二七)張培潮青苑之農家經濟(社會科學雜誌七卷一期二期及八卷一期)。及馮和法編中國農村經濟資料,黎明。

(註二八) Land Utilization in China, pp. 184-185.

(註二九)土地委員會前揭書,二九頁。

(註三〇)見張培剛前揭文。

(註三一) New York State College of Agriculture, Experiment Station Memoir 34.

(註三二)孫金燮大學農業經濟系調查研究揚子江平原十一縣的結果。見孫文郁農業經濟學講義(金大),一五——一七頁。

(註三三)同上。

(註三四) Tawney, R. H., op. cit. p. 49.

(註三五)無錫的調查係中國農村經濟研究會舉行的(見葉慕蔞,中國農村經濟常識,四七頁)。嘉興的調查係國立浙江大學農業經濟系

舉行的(見馮紫崗編嘉興農村調查)。

(註三六)參閱冊著中國雇農問題之考察(時代精神五卷六期)。

(註三七)見 Chinese Farm Economy, pp. 65-68.

(註三八) U. S. Dept. of Commerce, Statistical Abstract of the United States, 1935, Washington p. 557.

(註三九)見 Tawney R. H., op. cit. p. 46.

(註四〇)參考 Land Utilization in China, pp. 172-174. 土地委員會前揭書,一五——一七頁。在歐美各國,牧地佔農地之百分比由

一五至五〇,見 Tawney, op. cit. p. 27. 中國本部畜牧事業之不發達,人多地少爲其基本原因(穀物的食物價值,至少五倍於以穀物飼畜

所能生產之乳肉),此外如風俗習慣,南方水田之發達,氣候之濕熱,及牧草之粗劣等,均有關係。

(註四一) Land Utilization in China, pp. 191-192.

(註四二) Ibid, p. 226.

(註四三)我國農業生產,因多用勞力,故勞工費在全部農務支出總費中所佔比例甚高,據何廉先生在山東益都、昌益兩縣的調查爲百分

之七十,在東三省東山裏一帶的調查爲百分之六十。據金大的調查,全國各地平均爲百分之六十四。

(註四四) Land Utilization in China, pp. 37, 278-288. 貝克爾比較中美農民之效率說:中國農人每小時種小麥之所得僅一·六公

斤,美國則爲三九·四公斤;種稻,中國僅二·三,美國則爲一八·七;種玉蜀黍,中國僅一·一,美國爲四五·五。中美農民生產效率相

差如此之大，其主要原因爲一則勞力的集約，一則資本集約。

(註四五) R. H. Tawney. *op. cit.* pp. 49-50.

## 第四章 土地利用的對策

土地利用政策的最高原則，簡言之，應爲「地盡其利」。

地盡其利包括兩方面的意義，在積極方面是使未利用而可利用的土地得到利用，並使已利用的土地得到合理的充分的利用，簡言之，就是增加土地之經濟供給 (The Economic Supply of Land)，關於這點，後面詳說。在消極方面的意義，是防止土地的過分利用，即設法保存地力。廣義的地力保存爲整個天然資源的保存，其中牽涉太多，今不擬討論。狹義的地力保存爲防止土壤浸蝕，即土壤保存。所謂保存，就是善用或不濫用的意思，其目標在使大多數人於最長時期內對於土地得爲最大的享用。(註一) 十八世紀末葉以來，歐洲學者即已注意地力保存問題的研究，而地力保存之成爲一種社會運動，則推美國，此種保存運動 (Conservation Movement) 興起於十九世紀的後期，而逐漸發展，現任總統羅斯福執政後，即刻保存資源爲主要政綱之一，農業部內設有土壤保存處，國會復通過土壤保存法，足見該國對土壤保存的重視。(註二)

我國森林濫伐，任意開墾，宜牧之地，亦每改爲農耕，以致每使山坡土壤，被雨水冲刷，終至石岩暴露，沃土變爲瘠地，流弊所至，到泥沙淤塞河道，一遇滂雨，山洪暴發，上游不能控制水源，下游不能宣洩通暢，結果水災迭見，爲禍無窮。此種問題，在西北黃土高原，最爲嚴重。自應急求防止及挽救土壤侵蝕之道，以保存地力。因其大半屬於技術方面問題，茲不細述。(註三)

就全國而言，土地利用問題之癥結乃在可用地之未全利用以及已用地之未合理與充分利用，加以人口龐大及農民百分率高，結果便是農場過小，土地散碎，以及土地利用方法的落後。解決之道，一方面須增加土地之經濟供給，他方面須減少農業上之人口。增大土地經濟供給的積極方法有三：第一、擴張土地の利用 (Extension of land utilization) 即增加耕地的面積；第二、經濟土地の利用 (Economizing land utilization)



即去除現在耕地利用的障礙；第三，集約土地的利用 (Intensifying land utilization)，即改進現在耕地利用的方法。消極方法有一，即統制消費，使其適應於土地之最能生產者。(註四)減少農業人口的積極方法有二，一為鼓勵海外移民，二為發展農業以外的實業。消極方法有一，即限制人口的增加。茲擬就上舉五個解決土地利用問題的積極方法，論述其可能的程度及其實施的途徑：

### 第一節 擴張土地の利用

農場過小，實為中國土地利用問題以至整個農業經濟問題的最大癥結，欲擴大農場，除須減少農業人口外，並宜擴張耕地，其主要途徑有三，為墾殖，廢除可改為農地的墓地，及減少田間邊界；第三點將於下節論之，茲論前兩點，尤其是墾殖。(註五)

我國講究坟墓，可說是始自秦始皇的驪宮，後漢郭璞，倡地理風水之說，於是歷代相傳，成為民間根深蒂固的信仰。富豪者乃至一般平民，竟因誤信謬說，利用良田作墳場。根據卜凱的中國土地利用調查，南京土地委員會的全國土地調查(註六)及其他較小規模的調查，我們可以推斷耕地之為坟墓所佔者，全國平均約為百分之一。卜凱的調查，對於墳地會有較詳細的研究，據調果結果，墳地平均佔農場面積百分之一。九，佔作物面積百分之一。一，每農場之耕地中平均有墳墓三。四個。小麥地帶耕地之為坟墓所佔者較水稻地帶為多，前一地帶墳墓佔作物面積百分之一。七，後一地帶祇佔百分之〇。七，又前一地帶每農場之耕地中有墳墓五。六個，後一地帶祇有一。六個。水稻地帶可供埋葬的山地較多，故坟墓佔耕地乃較少，由下面統計表更可證明：(註七)

地帶	墳墓總面積佔左列各種土地之百分比				
	耕地	地	可墾地	未墾地	不墾地
小麥地帶	八四·五		八·〇		七·五

水稻地帶	四六・九	二〇・七	三二・四
全	六三・五	一五・一	二一・四

由上表可見坟墓以在耕地上者爲最多，尤以小麥地帶爲甚。這些坟墓不僅侵佔耕地，使真正耕地面積減少，且使地塊破碎，妨礙農作。欲根絕死人之佔領耕地，最好提倡火葬，但移風易俗匪易，一時當難見諸實行。補救之道，我們以爲應由政府強制並由社會團體勸導人民，建築公墓，區內坟墓一律遷葬於公墓，至少應強制或勸導將田間坟墓移至不適用於耕作的山地。一方面可用法律規定，耕地上的墓地，以私有荒地論，適用土地法上關於私有荒地開墾的規定：『編爲農地之私有荒地，應由主管地政機關令其所有權人於一定期間內開墾或耕作，逾期而不爲開墾或耕作者，得由需用土地人依法呈請徵收之。』（二〇八條）九中全會通過之「土地政策戰時實施綱要」，對於私有荒地有更嚴格的取締辦法，綱要第九條規定：『私有荒地由政府徵收高額地價稅，並限期使用。逾期不使用者，得由政府估定地價，以土地債券徵收。』又第七條規定：『土地之使用，應受國家之限制，政府並得依國計民生之需要，限定私有農地之耕作種類。』這些規定，都可適用於耕地上坡地的取締。取締坡地，固爲增加耕地面積的要法，其尤重要者，厥爲墾荒。

一般學者，對於我國墾殖的可能性，每每抱極端見解，一派以爲我國尚有無限的土地可以開墾，一派以爲可墾之地已經絕少。其實皆不免所見太偏。平心而論，我國可耕而未耕之地，確屬甚多（見第二章第三節及該章附註四十七）。但所謂「可耕」，非謂即可爲有利之耕種，大部分的「未耕地」是須加灌溉工程之地，須加排水工程之地，及森林斬伐地；欲此類土地變爲耕地，所費甚大，常常非用國家之力，及使用現代進步的生產技術，不易利用之。此類可耕未耕地多在邊區，各邊區之未耕地，最易墾殖者在東北之松遼平原，此處雨量充足，氣溫適宜，土壤肥沃，居住其間的東北民族，向以遊牧漁獵爲生，故土地未經多少墾殖，降及清代，較進步的滿洲人，大部分入關，同化於漢人，更使關外剩得一片曠土，無人經營，清末以來，纔有大批的魯、冀、

豫等省人民自動移往東北墾殖。東三省的人口，一八八〇年華格納 (Wagner) 估計為一千二百萬人，一九一〇年民政部的估計，還只有一千五百萬人，現在已達三千萬人，除一小部分是由於自然增加 (Natural Increase 即出生超過死亡) 外，大部分乃是移民的結果。民十以前，移往東北的人多數是春往冬歸，他們多在工礦船林各業工作，只作暫住之計，民十以後，則移民多向農業方面發展，帶家眷前往而留住者漸增，茲將民十四年至二十五年移民情形列表如下：(註八)

年	份	到	境	人	數	離	境	人	數	移	入	淨	數
民十四	—	十六	二、三一八、三七六		八五三、五九九				一、四六四、七七七				
民十七	—	十九	二、七三二、九七六		一、五二八、九三七				一、二〇四、〇三九				
民二十	—	二十二	一、五一三、三九八		一、四五七、三六八				五六〇、〇三〇				
民二十三			六九〇、九二五		四三九、六二八				二五一、二九七				
民二十四			五一九、五五二		四九五、〇〇九				二四、五四三				
民二十五			四三六、七三九		四五二、二九四				負 一五、五五五				

由上表可見民十四至民十九之六年中，內地人民之移往並留住東北者共達二百六十七萬人。自日人佔我東北後，移民大減，民二十至二十五之六年中，移入淨數只有三十萬人，只有前六年九分之一左右。民二十四偽滿政府限制內地人民出關，結果翌年離東三省人數比到境人數還超出一萬五千餘人。東三省實為天賦我國之新農業區，必須收復墾殖，以容納內地過剩的農業人口。關於東北將來的可能移民數目，各家估計不一，就較可靠的估計言，翁文灝先生曾說：遼、吉、黑三省人口約計三千萬人，大多數皆集中於松遼平原，即嫩江，松花江及遼河的寬谷。在此平原上約已有二千萬人，平均密度約每方哩一百三十人，此平原的面積共有十二萬方

哩。照松遼平原的種種環境，人口可以增殖到每方哩五百人。不過到此程度，又要像中原區一樣大感壓迫了。所以我們應該從低計算，假定可增至每方哩三百五十人，如此則除現在人口外，每方哩還可增加三百人，十二萬方哩大約可再容納二千萬人。」（註九）松遼平原不能包括全東三省，而所謂東北尚可包括熱河，據張印堂先生估計，東四省尚有可耕地一萬萬九千四百五十萬畝，尙能容人口三千五百萬人。（註一〇）我們大致可以說，東北最少可再容三千萬人，戰後爲政治、經濟及社會各方面之理由，都應從速墾殖東北。

西北也有不少可供墾殖之地，但不如一般人，尤其是「大量移民西北」論者，所想像之多。南京土地委員會估計西北可墾面積達四萬萬三千萬畝，（註一一）張印堂先生估計西北察、綏、寧、青、新及外蒙尙有可墾面積九萬萬五千六百四十萬畝，能容六千九百九十萬人（註一二），這是過樂觀的估計。在另一方面，卜凱則對西北墾殖，抱極悲觀的見解，他說：『凡擬具開發西北計劃者，必須嚴重注意該處自然環境的不利，……無疑的，在西北仍有些土地可以開墾，但其數量有限，或因土壤與地勢的不宜，或因以合理實用得到灌溉水的不可能。尤有進者，那些土地開墾後所能得到的報酬，必較現已墾種之地爲更小。……我們只要親身旅行西北各省，即可發現多半良土，業已墾種。農民殖居該處，已千百年，不僅已將良土耕種，卽山旁宜於牧場或森地的下邊際土地（Sub-marginal land），亦多已墾種。例如綏遠有些土地最適宜於牧畜，若用以種植作物，充其量不過爲邊際土地，但事實上多已闢爲田場。美國落磯山（Rocky Mountains）以東一帶乾旱的邊際土地，人民移居該處者，歷經四代卽行遷往他處，蓋因欲維持極低的生活程度而不可得。中國西北現亦發生與此相同的現象。……中國某報紙曾載一幅諷刺畫，繪一些衣冠楚楚，肩負攝影機，手攜木杖的人，高呼「到西北去」！另有一羣迎面而來的衣服襤褸的人民，則呼「到東南去」！事實上中國二千年來的移民，除移往東三省及綏遠者外，餘皆由西北而至東南。」（註一三）卜凱的話雖未免過於悲觀，卻有相當道理。翁文灝先生說得好：『爲發展農業計，所謂「西北」，實在不如一般人所希望的大。……西北面積雖廣，但有種種天然限制：（一）雨量太少，最好的區域也在二十吋以下，更有許多不到十吋的地方，所以非有灌溉的水利，農業是極困難或不可能。（二）大

部分是山脈及高原，不適耕種。(三)大部分是沙漠，最好的一部份算是黃土，沖積平原面積極少。』根據翁先生估計，陝西的渭河平原可再容納五十萬人，綏遠平原，河套平原及寧夏平原可再加的人口每區也不過數十萬人，合計約二百萬人。甘肅西部最多可加二百萬人。新疆各地可加三百萬人。以上西北各農業區可加的人口不過八百萬人，從寬作爲一千萬人已是最高限度。此外黃土高原(包括甘肅東部，陝西北部，山西全省，察綏南部及河南西部)尙可四散的加一千萬人，『但只能四散，不易集中爲繁盛區域』。(註一四)我們以爲就整個西北而論，其墾殖可能性固不如東北之大，不能估計過高，樂觀過甚，但西北確有些地方，荒地甚多，土質肥沃，灌溉甚易，墾殖不難，再容二千萬人，應無多大問題。

西南各省的可墾荒地，當較西北爲少。至東南沿海各省，長江中下游各省及中原各省，則可墾之地自更稀少，許多地方，墾植已達極度，如急斜之山坡，薄瘠之土層，亦多經墾種。縱有稍大面積的可耕荒地，或在交通極端不便之叢巒環抱中，或土地過於瘠薄，或地勢過於窪下，多非較大之資本與工程，不宜利用。自然亦有些地方，頗宜開墾，例如鹽墾區可墾面積，據南京土地委員會調查，達二千八百萬畝。(註一五)此外廣東沙田區的可墾面積亦甚大。

抗戰以來，朝野對於墾殖均甚重視，荒地調查，風起雲湧，農林部墾務總局曾搜集抗戰以來各省荒地調查報告及有關檔案暨雜誌等，編成全國荒地初步調查簡報。(註一六)著者今特將該簡報所載材料，並參考其他資料整理而成後方十四省可墾荒地表如下：

省	別	調	查	縣	數	荒	地	面	積(畝)
四	川			二三			五、一八六、五六六		
西	康			一五			一、三二三、八一		
雲	南			一一			五、一五九、〇〇〇		

貴州	一〇	一六、二三四、三〇七	(包括荒山) (註一七)
廣西	一八	四六七、四八五	
廣東	三〇	三四三、四六七	
福建	三八	二〇七、三八六	
江西	二四	八一七、三一六	
湖南	六	一四五、七四七	
湖北	二	七二、一九二	
河南	一九	一、二〇二、二二二	
陝西	二七	一、四四四、〇〇〇	
甘肅	一五	四、八六七、一三五	
甯夏	四	八六六、二一九	
合計	二四二	三八、三三二、五八三	

以上十四省二百四十二縣，合計有荒地三千八百三十三萬餘畝，除貴州若干縣之統計包括「荒山」外，其餘各省縣的荒地都是根據較可靠之調查而得的可以立即墾種的土地。我國幅員廣大，若將其他省縣計算在內，則全國可立供開墾而有利的荒地當極可觀，可惜過去我國墾殖事業，未見有何重大成就。

查近代各國對於墾殖事業，無不銳意推進，以裕民生以固國防，德、意、丹、俄、美、日等國，均其著例。我國對於墾殖事業，亦向甚重視，在中央歷有專管，秦漢以後，或屬大司農，或屬尚書省，或隸工部，或隸戶部。降及清末，墾政則屬商部平均司。光緒三十三年，改商部為農工商部，設農務司，掌理農田屯墾等事

項。民國元年南京政府時代，設實業部，後三月政府北遷，分設農林工商二部，墾務隸農林部。二年十月，復合農林工商爲農商部，設農林司，墾務屬之。十七年國民政府奠都南京置農墾部，設農政司；內有一科專管墾務，二十一年，併農、墾、工、商爲實業部，設林墾署。抗戰發生後，實業部改爲經濟部，墾務行政由農林主管。（但事實上，墾務事宜係分由幾個性質不同的機關辦理。）二十九年農林部墾務總局成立，纔有了一個專門的中央墾務行政機構，以統一墾務事權。歷代不特有主管墾務的行政機構，且對於墾殖予以獎勵保護，不遺餘力，又頒布各種墾殖法規，以推進墾殖事業。以近事言，清代對於開墾得力的官民，賜予祿位，以資獎勵。民國肇造，農林部曾頒發農政綱要三十一條，對於移民墾殖，利用荒廢，極爲着重，三年北京政府公佈國有荒地承墾條例及施行細則，凡山林江海新漲及荒蕪無主未墾之地，一律移墾，國民政府奠都南京後，農墾部於十七年七月召開墾務會議，厘定墾務政策。十九年國府公佈土地法，對於公有私有荒地之開墾，均有規定。（該法及其施行法，於二十五年二月明令自三月一日起全國施行。）二十二年行政院令公佈清理荒地暫行辦法及獎勵補助墾墾原則，對於移民資助及墾區公共事業，均有詳密規定。實業部又擬訂各項計劃，如民營墾場、淮南模範墾區，墾殖合作社等，並召開鹽墾會議，商討整理江蘇濱海鹽墾事業。抗戰發生後，政府益重視墾務，二十七年公佈九省荒地開墾計劃，非常時期難民移墾條例，及補助各省難民移墾經費辦法。二十八年行政院通過籌設國營墾區計劃綱要。（註一八）三十年九中全會通過之「土地政策戰時實施綱要」，規定「荒地之可爲大規模經營者，由國家墾務機關劃設墾區，移殖戰地難民或後方有耕作能力之人民，并供給生產工具，以資耕作。私有荒地……由政府限期使用。」（綱要第九條）。

過去政府雖甚重視墾政，但就墾務實施言，則殊無多大成效。以言近事，清末曾派貽穀督辦內蒙等地墾務，究其成績，殊無甚可紀，江蘇鹽墾始辦自光緒三十四年，截至抗戰時止，設立的墾殖公司雖有三四十個之多，但除通洛墾牧公司外，無一失敗。十餘年來，各省——如遼、吉、黑、綏、察、熱、新、青、甯、陝、冀、豫、魯、川、湘、皖、蘇、浙、粵、桂、滇等省——對於省內荒地，均有相當的開墾計劃與設施，但亦少

顯著的成績。抗戰以來，移墾以安插難民及榮譽軍人，並增加生產，充裕抗戰力量的呼聲，甚囂塵上，按之實際，迄無令人滿意的表現。但自農林部墾務總局成立以來，墾務之推進總算漸上軌道，就其較重要之工作言：（一）原墾區之擴充與新墾區之增設——三十年度擴充原有陝西黃龍山墾區及黎坪墾區，增設江西安福墾區，西康西昌屯墾實驗區，四川東西山屯墾實驗區，及甘肅岷縣墾區。三十六年度，除擴充原有墾區外，並增設甘肅阿西屯墾實驗區及貴州六龍山屯墾實驗區，接收四川金佛山移墾區，改組為金佛山墾殖實驗區，又改組原有在四川之國營第二農場為雷馬屏峨墾區（但該墾區因業務與軍政部附屬之榮譽軍人墾殖團工作重複，故已併入該墾殖團辦理；又湖南宜章第一國營農場及貴州平壩第三國營農場亦已分別併入各該省推廣繁殖站，作為實驗場，各國營農場之土地多由開墾而得），此外復將西昌屯墾區改為西昌墾牧試驗場。三十二年度擬增設福建順昌墾區，河南伏牛山墾區，寧夏靈武墾區及甘肅駐軍屯墾局。（二）協助督導省民營墾殖——依據實際情形撥款補助省民營墾殖事業（如陝西沂山墾區等），派員分赴各省視察督導墾務，三十一年度起若干省份設立推廣繁殖站，其中關於墾務部分，由墾務總局撥助經費，配置高級及中初級技術人員，負責推進各省墾務。（三）訂定墾務章程——例如墾區管理局組織通則，屯墾區管理局組織通則，金佛山墾殖實驗區組織規程，戰時救濟歸國僑胞從墾辦法，調用榮譽軍人從墾暫行辦法等等。（四）訓練墾務人員——曾於三十年度及三十一年度辦理兩屆墾務人員訓練班，選收國內各大學農學院畢業生，並調派各墾區專科以上學校畢業之現任工作人員入班受訓三、四個月，兩屆各二十餘人。（五）調查荒地——三十年度調查西南西北荒地共四百二十萬市畝，三十一年度復調查西北荒地一百五十餘萬市畝。

農林部墾務總局對於墾務推進雖甚努力，但因限於經費人才及其他種種困難，尙鮮顯著成效。例如三十年度全國墾區在該局直接管轄下，只增收墾民四千三百餘人，增墾荒地面積一萬八千餘市畝，三十一年度各墾區亦只增收兵民一萬八千餘人，增墾荒地八萬四千餘市畝，連前合計，全國墾區共計只收兵民四萬六千餘人，墾荒面積二十四萬九千餘市畝，此誠渺乎其小！（註一九）



各省省民營墾殖事業亦極不發達，據農林部墾務總局通信調查二十五年起至三十年度止各省墾務狀況結  
果，有如下表：（註二〇）

省	別	墾務機關及團體	已墾荒地（畝）	墾民人數	備	考
四川	別	五	一一五、〇五〇	一五、六四〇	有三十處未詳	
江西	西	一六	三六、四七三	八、七九二		
福建	建	一三	二四、二一五	五、七五八	詳	墾地有三處不詳，墾民有六處不詳
雲南	南	四	三四、九三七	未詳	有二處墾地不詳	
湖南	南	三	二八、八〇一	七、四四三	有一處未詳，靖縣墾民乃榮譽軍人	
貴州	州	二	四、一〇〇	九三		
湖北	北	四	八七〇	二九一	有二處不詳	
寧夏	夏	四	二、九三一	四八		
陝西	西	一一	未詳	未詳		
廣西	西	一五	一〇、八一七	一、二二五	有十處未詳	
陝西	西	七	一、〇〇〇	一、〇〇二	有六處未詳	
廣東	東	一八	二一五、一八二	九四〇	墾地有十二處未詳，墾民有十五處未詳	
河南	南	一	二二二、〇〇〇	四五、〇〇〇		
甘肅	肅	一	未詳	未詳		
合計	計	一五〇	六九六、三七一	八六、二三二		

由上表可見十四省共有墾務機關團體一百五十個，似不少，但其成績則殊不足道，除有多處未詳外，就有墾地報告之七十二處言，共計只開墾荒地七十萬畝，又就有墾民報告之六十四處言，共計只收有墾民八萬六千餘人，這又是何等渺小的數目！

近代我國墾殖史可說是一頁失敗史，除有因內亂匪禍及災荒之自由移殖（如移往東北），結果發生種種弊端（例如東北各省之地權集中）外，有計劃的移墾殊屬罕觀，成功的墾殖事業更屬絕無僅有，此中自有種種原因，茲擬就過去墾務的主要缺點及今後改進的途徑，扼要陳之：

一、墾殖的計劃 墾殖為國家一大事業，理應由中央政府決定基本政策，厘訂長期計劃，按步實施，始克有成。我國過去並無一貫的墾殖政策及全盤而有系統的計劃，以致墾務行政漫無目標，事業不能循序而進。殆至民國三十年第一次全國農林行政會議，通過農林部三年施政計劃綱領，其中列有墾務原則多條，尚頗切要，其要點如下：『（甲）關於籌辦國營墾區者：（1）大片可耕荒地其面積在一萬畝以上而能施行大規模之經營者得由中央設國營墾區管理之；（2）經營方式於可能範圍及物質條件具備之下，得採用集體耕作；（3）墾民須以有耕作能力之榮譽軍人難民及其他有耕作能力之人民充之；（4）戰後國民經濟機構必將呈現一極大之變動，農業土地之利用，農村工業之發展，新式農具之製造，化學肥料之施用效果，宜先在墾殖區域予以實施，以爲其他農業區域之楷模，而期一新農業之壁壘；（乙）關於籌辦屯墾實驗區者（1）在大規模屯墾未經規劃實施以前，先行籌辦屯墾實驗區，以樹楷模；（2）邊疆大片荒地與鞏固國防有關者，應選擇其適當地點，爲屯墾區域，內地各省大片荒地，能容納墾兵較多，便於集中指揮管理，其水利、土質、地勢、氣候、交通等適於經營墾種者，亦得選擇爲屯墾實驗區，地點亦宜依此標準選擇之；（3）實驗經營墾殖，應採用集體耕作方式；（丙）關於促進省營縣營及民營墾殖事業者，中央爲增加生產促進墾務，對於省營縣營及民營墾殖事業，應予以經濟上技術上之協助，並督導之。』農林部根據以上原則，擬有具體的實施辦法，並已逐漸付之實行。但這只是三年的計劃，至於長期的通盤計劃，自尙有待於厘訂。

二、墾殖的機構 有了墾殖的方針與計劃，必須有機構去執行。我國中央政府向有主管墾務行政的機關，惜其規模大都甚小，且隸屬常常變更，今農林部墾務總局成立，中央機構已無問題。至於各地墾務機關，則向來名目不一，各自爲政，內部多不健全；論其工作，大都止於丈量荒地，徵收荒價，未見推進墾區各種事業。近年國營墾區等逐漸設立，各有管理局之組織。江西省復有墾務處之設，直隸於省政府以集中管理地方墾務；以後似可視事業上的需要，逐漸增設此類機構。

三、墾殖的資金 「無水不能行舟」，有了機構，尚須寬籌經費。墾殖事業，需費至鉅，過去墾務之無甚進展，資金缺乏亦爲一重要原因，三十年度中央墾務經費達八、九百萬元，事屬空前。除政府撥款充墾務經費外，農業金融機關應辦墾殖貸款，尤其墾區農業生產資金，應儘量予以通融，過去農業金融機關對於墾殖資金未予充分注意，民二十八年農本局始有墾殖貸款之舉，計對陝西國營黃龍山墾區管理局貸出三十萬元，對河南省政府鄧縣墾荒辦事處貸出一萬二千元，該局又加入華西建設公司（原名華西墾殖公司），認購股本十二萬五千元。（註二）現農本局農貸業務已歸併於中國農民銀行，該行又添設土地金融處，將來墾殖資金之通融，自應由該行負責。

四、墾地的選擇 荒地未必盡合經濟的利用，下邊際土地決不可劃爲墾區，以免徒遭經濟損失。墾區內地，應視土質及其他條件，作合理的使用，宜耕者則耕，宜牧者則牧，宜林者則林，決不可一律栽種作物，致令土壤發生冲刷作用，而貽害無窮。墾區劃定之後，其水利、交通、治安等問題，即須設法解決。過去各地墾務，對於以上各點似未充分注意，亟宜糾正。

五、墾殖的獎勵 各國墾殖之進行多由政府加以獎勵，我國歷代墾殖，亦有獎勵的辦法。惟清末以來，對墾殖事業，未見如何獎勵。今後務宜採取完密的獎勵方策，如墾民至墾區之免費，土地的無償給與，農具肥料種子之貸予，免稅若干年，給獎章與墾民，在墾區設立學校、醫院、戲園，合作社之類機關等。

我國現行土地法對於墾殖的規定甚爲詳細（見土地法第三編第三章第二節），但其中最受人批評而亟應修

正者有：第一、關於代墾制度，限制甚嚴，難於實行，應予改善，或根本刪去此項規定。民二十六年五月中政會通過的修正土地法原則第十四條即有如下的修正規定：「荒地須有大規模墾荒之組織，始能開墾者，得另設墾務機關辦理之，併得由土地銀行等加以協助。原法代墾人規定應刪。」第二，現行土地法規定「承墾人自墾竣之日起，無償取得其土地耕作權。……地租自取得耕作權之日起，免納五年。」（第一九六及一九八條）於荒地墾竣後，祇予承墾人以耕作權，自不能滿足其慾望，有礙墾殖事業的進行，且與耕者有其田的最高理想，亦有不符，故修正土地法原則改規定：「承墾人於荒地墾熟後，應無償取得土地所有權，併予相當長期之免稅」（第十五條）。

墾殖事業，在抗建過程中，極關重要，民三十年十二月中國地政學會第六屆年會討論「戰時及戰後墾殖問題」，通過如下決議，殊值我們注意，「戰時爲增加後方生產，戰後爲保障抗戰成果，以及鞏固國防，實現平均地權，而達地盡其利之目的，應根據國民經濟及國防需要等，決定我國應採之墾殖政策，以中央及地方政府之力量，積極求其實現。故：（1）戰時糧食物資，需要至鉅，應勵行墾殖，以期增加糧食及其他必需品之生產，充實抗戰資源。（2）戰區內移之義民，其有耕作能力及志願者，應設法予以移墾後方荒地之機會，謀積極之救濟。（3）邊疆省區及其他軍事重要地方之大片荒地，應劃定國防屯墾區域，實行屯墾。（4）戰後軍隊復員時，應以公有荒地及徵用之私有荒地，儘先作爲戰士授田，及安置國殤遺族，創設自耕農場之用，以償有功。（5）邊區之荒地，除屯墾必需者外，應儘量移殖榮譽軍人，歸國僑胞，及內地移民，以促進邊區之開發。（6）邊區之移墾，應同時推進社會建設，經濟建設，實行民族主義，以加強民族團結。（7）勵行合作墾殖制度，並改善代墾人制度。（8）墾殖經營及技術，須求現代化。（9）墾殖資金，應由政府及土地或農業金融機關，儘量供給。」（註二二）

## 第二節 經濟土地的利用

我國土地利用不經濟之最要者，無過於土地的散碎。

查歐洲許多國家都以法律規定地塊的最小面積，並禁止其再行分割，例如德國巴登 (Baden) 於一八五四年制定法律 (後一九〇〇年之民法施行法第二十五條襲用之)，規定耕地最小面積爲九阿爾，不得再分割。黑森 (Hessen) 於一八八七年規定十阿爾爲耕地最小面積。此外普魯士、瑞士亦有類似規定。我國現行土地法也有最小面積單位的規定：按該法第一四七條：『地政機關，於其管轄區內之土地，得依其性質及使用之種類，爲最小面積單位之規定』。『前項規定最小面積單位之地段，不得再爲分割』。今後土地繼承，似應規定：每塊土地面積不及最小面積的二倍時，不得分割，不及其三倍時，不得爲二等分以上的分割，不及其四倍時，不得爲三等分以上的分割，餘可類推。

又爲防止土地之再度分割計，並宜用法律限制土地的自由買賣，德國於一九三七年訂立土地所有權法，限制土地買賣的自由分割。羅馬尼亞於上次歐戰後曾制法律，限制小塊地的買賣，規定出售土地，在山地每塊不得小於一公頃，在平地每塊不得小於二公頃。我國可師此意，每塊土地面積未超過最小面積單位的二倍者，不得分割出售。並宜規定出賣的田塊，由鄰塊的所有人或使用人享受優先購買權。

上述乃爲防止耕地將來的再度分割，至於現在已經分割的耕地，則宜實行耕地重劃，(註二三)即將各農家分散各處的細小而形狀不整的地塊地坵，互相交換，重行劃分，使各農家得到等積同質的整個相連之大塊田地，以合經濟的使用。二、三世紀前歐洲的農地也是很散碎的，有的國家，如英國，地主在法律保護之下，將零碎之地圍成整塊大地；又有的國家，則政府直接施行土地重劃政策，例如近一百餘年來，德、奧、丹、法、比、瑞士等國，均曾特別制定法律，實行耕地重劃，極著成效。以德國言，遠在一八二一年普魯士共有地分割的法律中，已含有耕地重劃的規定，一八七二年又將耕地重劃的規定適用於一般土地。截至一九〇八年止，重劃的土地共計爲二千一百三十萬公頃。嗣後 Baden, Württemberg, Hessen, Sachsen 諸邦也逐漸推行，據一九三〇年的統計，全德國在五十年內土地重劃的面積已有二、九七五、〇〇〇公頃，尙待重劃的土地約有五、六〇

○、○○○公頃。德國政府擬以較前更大的速度推行土地重劃運動，又於一九三三年訂立聯邦遺產法，限制已重劃的土地不准再以遺產傳讓關係再行分割。（註二四）上次大戰後的東歐新興國家如立陶宛、愛沙尼亞、拉特維亞、波蘭等對於土地重劃，尤積極推行。近四十年來，日本施行耕地整理，亦頗有成績。（註二五）印度農民，自一九二〇年來，組織耕地集合合作社，辦理耕地重劃，亦已昭成效。

我國耕地的分散碎割，甚於他國，尤宜從速實行耕地重劃。現行土地法第三章有土地重劃的規定，大體尙稱精密，該法第十八條規定：『因一定區域內之土地，其分段面積不合經濟使用者，得由主管地政機關就該區域內土地之全部，重行劃分，並將重劃地段，分配於原土地所有人。』無論耕地或市地，均得重劃。以耕地言，『區內之土地，其各地段有面積狹小奇零，不合耕作之經濟使用者』即得爲重劃（第二一一條）。查灌溉排水及其他農事上的改良，攸關土地利用甚大，似亦應爲土地重劃理由之一（見修正土地法原則第十六條）。土地既有重劃的必要時，各土地所有權人對狹小奇零的地塊，得爲交換分合，對於形狀不整的地塊，得爲改良。此時即有道路，堤塘，溝渠及其他建築的關係，地政機關亦得因重劃土地之故，而爲廢棄或設置，不必保持其原狀（二一二條）。

土地重劃，『由地政機關製定土地重劃計劃書，重劃地圖，並規定重劃地段之最小面積單位』（二一四條），經地方政府核定後，『應即通知各該土地所有權人，並於重劃地區公告之』（二一七條）。可見我國辦理土地重劃是由地政機關發動的，以一般人民知識之尙幼稚，這種辦法殊爲適當。歐洲各國民智開通，其土地重劃則多是由地主自己發動的。

歐洲各國實行土地重劃，或須得區域內全體土地所有者的同意，或須得四分之三或五分之三的多數同意（所謂多數不僅是土地所有者的多數，並須土地面積或地價的多數）。日本亦規定須得土地所有者總數二分之一的以上且佔區域內土地面積及地價三分之二的以上的土地所有者的同意。但我國現行土地法規定，只要無過半數的反對，土地重劃便可執行，故其進行比較容易，該法二一八條規定：『自公告之日起三十日內，有關係之士

地所有權人半數以上，而其所佔面積，除公有土地外，超過重劃地區總面積一半者，表示反對時，地方政府應停止重劃計劃。許多學者認為土地重劃應為土地政策的重要部分，這種規定尙不徹底，修正土地法原則十六條因亦有以下的修正規定：『土地重劃，係地政機關促進土地利用之主要設施，應無待所有權人之同意，原法第二一八條應刪』。但修正土地法原則送立法院審議結果，該院認為原則十六條扞格難行，擬請收回，仍舊維持現行法二一八條的規定。

土地重劃之後，依照各所有權人『原有地段之價值或面積，為相當之分配。前項分配地段位次，在可能範圍內，依其原有位次』（二二一條）。各所有權人之所得，自難免與原土地面積有所出入，故有價補的辦法。『重劃地段比原地段相差之面積，應由增加面積地段之所有權人補償於減少面積地段之所有權人』（第十九條）。補償辦法，適用該法關於徵收土地補償的規定。（註二六）按土地重劃後各地段，因土壤、地位、交通、水利等等關係，地價未必相同，似不能以面積為補償標準，故修正土地法原則規定：『重劃土地之相互補償，一律以地價為計算標準』（原則第十七條）。

現行土地法規定，已重劃的土地，如因原有地段面積過小，致不能以規定最小面積單位分配與原有地段之所有人，則應補償其地價，又為保護小農，特別規定，『若該地段為耕地而其使用人僅恃之為生活者，應以適合使用之地段分配之，其無力補償之地價，由政府補助之』（二二三條）。耕地重劃，依土地法規定，『不得於收穫前為之』（二二六條），蓋若於農作物未刈割時任意施行重劃，則有礙農產之收穫，妨害農民之生計。

土地重劃，有人反對，以為費用太大，得不償失，但根據各國的經驗，耕地重劃的結果，可以增加耕地面積，使時間和勞力不致浪費，便於灌溉排水，新式農具和機器又得因而利用，最後結果是生產成本減少，收益增加，俾益民生甚大。據普魯士農政部報告，土地重劃的結果，全國勞力平均約可節省十分之二，就此一點已足證重劃所得利益可以償失而有餘。若每一重劃區分別來說，固有不免得不償失的，但究屬極少數，當設計重劃之初，自宜審慎計算。反對土地重劃的人，還有一個理由，就是以為當此地權移轉極其自由的時代，土地重

劃不能永久保持其效力。這點理由，也不充分，因為我們可以設法教導農民，使知耕地碎割分散的不利，且可用法律規定一子繼承及禁止農場細分和地塊碎割。參閱第七章第二節。(註二七)

以我國情形言，土地重劃之後，單就增加耕地面積一項便極可觀，據金大農經系調查，全國田坵平均面積爲三市畝，每坵田地田埂荒棄的面積約佔。○九市畝，換言之，平均每畝田地被荒廢的田埂佔去了。○三市畝的面積。(註二八)著者估計我國耕地面積共約十三萬萬市畝，是則全國土地重劃後，將增加三千九百萬市畝的作物生產面積，殊屬可觀，必足償所費而有餘。按我國土地重劃最化費用的當爲測量一項，但據以前各省辦理土地測量的經驗，每畝所耗費用，不過三角左右，例如湖北、湖南、河南平均每畝所需經費約爲二角，江西、江蘇約爲三角，雲南約需四角，浙江約需五角。(註二九)

土地重劃之後，仍歸個人所有個人經營，每一農場面積，必仍細小，土地利用，必仍難期現代化，合理化。所以集體經營的合作農場，似有另行提倡推行的必要。

合作農場即農民集耕地以共同經營的大農場。歐文(Robert Owen)首倡的合作社區試驗(Co-operative Community Experiment)，可說是一種合作農場的試驗，一八二五年歐文的信徒康伯(Ahrain Combe)經營的阿比斯敦合作社區(Orbiston Community)，實爲合作農場的濫觴，以後如在愛爾蘭的雷拉海(Ralahine)社區，英格蘭的昆烏德(Queen-wood)社區，和在美國的新和諧(New Harmony)社區，都可算是合作農場。(註三〇)但這些農場都很短命，未有超過十年的，因爲牠們都不是在整個計劃之下推行的，許多合作農場經營的特有困難(如業務複雜，管理困難等)無法克服。近代有些國家如蘇聯、意大利、日本及東歐少數國家)爲了實現土地政策，纔有計劃地推行合作農場制度，在意大利已實驗而有效，蘇聯更得重大的成功。

此種嶄新的農場制度，有各種大農場的一般經濟優點，而無資本主義大農場的社會缺點，實行合作農場制度，著者以爲至少有下述四種利益

一、散碎不整的耕地，合併成整個農場，則耕地中間的溝渠畦畔或道路均可廢除，無形中增加耕地面積不



少；

二、合作農場利用機器與科學方法生產，不特可能，而且合乎經濟；

三、組成合作農場的份子，皆居於平等的地位，無對立的僱主與僱農二階級，農場所得公平分配；

四、實行合作農場制度，既可擴張土地利用，又可使農業經營現代化，且農場所得公平分配，則農民收入自可增加，因而生活可以改進。

蘇、意二國所行的合作農場制度，不盡相同，而蘇聯一國的合作農場或集體農場，亦有三種形態，何種較宜於實行，不可不先加考慮。意大利的土地利用合作社，多屬農業勞動者的組織，其主要目的在以集合力量向地主租佃或購買土地，然後分發各人個別經營，或由大家集合耕作。此種個別經營方式所能解決之問題甚小，尚不配稱為合作農場，集合耕作的合作社，則屬簡易合作農場之一種。蘇聯社會化程度最低的集體農場，為耕種合作社 (Collective Cultivation) 或稱簡易集體農場 (Simple Collectives)，除集合耕作外，一切生產工具仍屬私有，消費更未社會化，此與意大利的合作農場相似，同屬簡易合作農場。此種合作農場，頗可供我們借鏡。

蘇聯集體農場的最高形態，為農業公社或譯共產農場 (Agricultural Commune)，一切生產工具與消費物，完全社會化，換言之，為共同生產共同消費。此種農場所需要之經濟的與文化的條件甚多，我國目前決難實行。

在蘇聯最發達的集體農場，名亞特爾 (Artel) 或稱農業合作社 (Agricultural Workers Union)，乃共同生產個別消費，其重要生產工具屬於共有，但農民仍得保有小塊土地與小農具以私自經營，為現在蘇聯集體農場的標準形態，頗足供我們參考。(註三一)

蘇聯以其產主義為其建國理想，在戰時共產主義時代，即已創設集體農場，一九一九年二月頒布的「社會主義的土地管理令」，且已認集體農場與國營農場同為最良的農業經營形式，但因經濟的和文化的條件未成

熟，當時集體農場並不發達，迨至新經濟政策時期，且有衰落的趨勢，（註三二）一九二八年五年計劃開始時，蘇聯當局纔決定積極發展集體農場，一九三〇年二月更通令全國，推行農業集體化運動，自此以後，集體農場乃迅速發展，一九二八年初，加入集體農場的農戶只佔全農戶百分之一·七，至一九三八年已佔百分之九十三，現在全國共有二十四萬餘集體農場，每場約包括七十五個農戶。又一九二八年集體農場所佔耕地面積只百分之一·二，一九三八年已增至百分之八七·四。於此足見集體農場發展之速。（註三三）據著者的觀察：蘇聯推行集體農場制度，至少得到以下幾種成效：（一）土地利用擴大——現在的二十四萬多個集體農場是由一千八百八十八萬個中小農場合併起來的，以前的邊界都已剷平以種作物，再加以集體的墾荒，效力較大，所以自一九二九年至一九三八年間，作物地面積增加一千九百萬公頃之多。（二）農業科學化與機械化——蘇聯已由小農國家變成大農場最發達的國家，農業高度科學化與機械化，一九二八年全部農業動力中只有百分之四是機器拖曳，現已增至百分之七十以上，（三）農業生產力增大——由於大農經營之科學化，機械化與合理化，生產效率增高，每勞動單位之生產量固然大增，每土地面積單位之產量亦頗有增加。每人每日穀類生產量，在一九二二——一九二五年的私營農場上只有三十一公斤，一九三七年在集體農場上已增至九十八公斤。穀類作物每公頃的平均產量在一九〇九——一九一三年間只有七五〇磅。一九三七年已增至一、〇九〇磅。（四）農產總量增加——耕地面積擴大，每單位面積產量又增，全國農作物總產量自然增加。一九三七年穀物生產已增加到七十三萬五千萬普特（每普特等於四十磅），比較一九二八年增了二十八萬萬六千萬普特。（五）農民生生活改進——農產既增，其分配又甚公平，農民所得增加，生活自然改進。（註三四）

蘇聯推行集體農場制度是成功的。著者以為其成功的主要原因有如下數種：（一）最重要的原因是工業化。大農經營必須應用現代的農業經營纔有利，所以一國要建立大農制度，必須以工業化為基礎，尤須有機器工業的良好基礎。一九一八年起蘇聯政府決定建立並發展共產農場與國營農場，一直到一九二八年並不見成功，其基本原因之一即為機器工業尚未發達。第一次五年計劃時，當局就認定「五年計劃的基本環節，在於重工業

及牠的核心——『機器製造業』。集體農場制度乃隨機器工業之發展，而成爲可行之制度並獲得成功。拖曳機工廠和農業機器工廠漸漸發達，農業上的人力漸代以機器力，舊有之木製的簡單的農具漸漸換以新式的農業機器。工業化不特使農業機器之大量供給成爲可能，且使因機器生產而過剩之農業人口得到出路，即可以在工業界謀生。(2)蘇聯集體農場制度推行成功的第二個主要原因，是地廣人稀。該國領土廣闊，可耕地多，人口雖衆，然與土地比較，仍是地廣人稀，每方英里的人口密度不過二〇·五人，遠較別國的密度爲低(參閱本書第二章第一節)。蘇聯自工業化後，農業人口有顯著的減少(參閱本章第五節)，耕地多而農民少，最適宜於大規模的機械化的農業經營。況在地廣人稀的國家，可耕而未耕之地甚多，因機器生產而過剩的農業人口，可求出路於開墾新地。(3)蘇聯是實行土地國有的國家，農民本無土地私有權，不能自由轉移，又不能出租以取得地租，所以參加集體農場而將土地交出，不致太不願意，這也是蘇聯推行集體農場制度易於成功的一個主要原因。(註三五)

總之，蘇聯的集體農場制度，是根據她的建國理想而建立，並在種種有利條件之下獲得成功。我國建國理想與蘇聯並不相同，而自然的經濟的和社會的環境，亦有甚大差異(最顯著之點是我國尚未工業化，人口密度較高，且非實行土地國有)，自不能勉強仿行與彼完全相同的制度，但倘能採取蘇聯集體農場及意大利等國合作農場的優點，而加以適應本國國情的變通，則對於我國土地問題的解決，必有甚大的貢獻，殆可斷言。農林部已在四川選擇數處實驗簡易合作農場，且有在西北舉辦集體農場的計劃，將來成績如何，自尙有待於事實的證明。

### 第三節 集約土地の利用

集約土地利用，即多加勞力資本，改進生產技術，以增加單位面積的產量，茲略述主要的方法於後：(註三六)

(1)興修水利 水利與耕地利用的關係最爲密切，日本於明治維新以前，水旱之災頻繁，近數十年來，一

方面發展林業；以調節水流及防河道淤塞，一方面振興農田水利，使農田間溝渠縱橫，灌溉排水便利，防災問題的解決，以得力於此爲多。我國水旱爲災，由來已久，漢初至今二千一百四十餘年中，平均每百年有四十八年水潦爲災，四十九年旱魃爲患。尤其是民國以來，無年無災，最嚴重的幾次是：民國九年華北五省大旱災，災民幾達二千萬人，其中死亡者共約五十萬人；民十七至民十九的西北大旱災及其他各省水旱災，每年受災區域二十餘省，災民四千萬人。三年災荒內死亡人數恐在一千萬以上；民二十長江大水災及華北華南幾省水災，災民四千餘萬人，死亡人口，約三百餘萬；民二十四年黃河及長江均氾濫成災，全國共有十六省報告水災，災民二千三百餘萬人，死亡者約三百萬人。（註三七）防災之道，除應造林外，興修水利尤爲重要。研究我國農業間題的中外學者幾乎都承認灌溉與排水的改善，是增加單位面積作物產量的最重要方法。我們以爲關於較大的水利工程，應由中央水利機關協同各省辦理，較小規模的農田水利工作，則應由地方政府督導農民辦理，以期集少成多，普遍利用水源。近年政府對於水利建設，已日見注意，根據全國水利委員會的統計，五年來中央水利行政及事業費年有增加，計二十八年爲七、八〇六、三九六元，二十九年爲一九、〇四四、六三二元，三十年爲二八、一三六、八四〇元，三十一年爲一、一三、八七五、三八〇元，三十二年截至七月底爲一四三、九四三、七七一元。各省最近三年來興辦農田水利灌溉面積，據統計如下：（註三八）

省	別	三十年完成者	三十一年完成者	三十二年完成者	在施	工中者	合	計
陝	西	—	四一〇、〇〇〇畝	—	九三二、六三〇畝	—	一、三四二、六三〇畝	—
甘	肅	—	六五、〇〇〇	—	八二三、〇〇〇	—	八八八、〇〇〇	—
四	川	三四、〇〇〇畝	一〇五、〇〇〇	一〇七、八〇〇畝	一八〇、四七八	—	四二七、二七八	—
廣	西	一七、八〇〇	—	—	二四八、八〇〇	—	二九九、一〇〇	—
河	南	八、五八〇	—	—	二六五、〇〇〇	—	二七三、五八〇	—

雲南	—	—	八五、三〇〇	—	八五、三〇〇
浙江	—	—	七七、五六〇	—	七七、五六〇
貴州	三、四三〇	四、四三〇	三一、八〇〇	三一、八〇〇	三九、六六〇
廣東	—	—	三四、〇〇〇	三四、〇〇〇	三四、〇〇〇
江西	—	—	二九、三〇〇	二九、三〇〇	二九、三〇〇
湖北	—	—	七、〇一〇	九、〇〇〇	一六、〇一〇
西康	—	二、八〇〇	七、五〇〇	—	一〇、三〇〇

由上表可見最近三年後方各省農田水利事業頗有進展，十二省被灌溉面積總計三、五二二、七一八畝。果能繼續推進，則災荒可期逐漸減少，而單位面積產量可以增加。最近中國農民銀行已決定今後農貸，以農田水利貸款為中心，其有助於農田水利事業之發展，自匪淺鮮！

(2) 改良作物品種及推廣良種 作物育種為新興的專門學科，現在先進各國均由政府直接設立試驗場，或委託農業教育機關，專門研究實驗，再將造成的優良品種，推廣全國，以求農產之量與質的增進。我國各地作物品種，良莠不齊，多屬產量低而易罹病害。據前中央農業實驗所美籍總技師洛夫夫的估計，我國水稻品種如普遍地改良，每年稻產可增加全量四分之一。就此水稻一端，已可見品種改良對增產的可能貢獻之大。近十數年來，改良品種工作，經農業教育機關與農業技術機關的努力，已著成效，在民二十五年時，稻作麥作，各有二十餘改良成功的品種，棉作方面，亦有十餘種，又雜糧中經改良成功的品種，小米已有十三，高粱已有十一，大豆已有四，玉蜀黍已有五，大麥已有三。此類優良種籽，過去因農學與農業的脫節，並未通過適當機構，推廣於廣大的農村，裨益於農民大眾。我們以為亟宜將各種作物的優良品種，經區域實驗後，在適當的區

域內設立繁殖場，積極推廣，其所能增加的產量必甚大，因為根據過去經驗，改良稻種產量優於當地農家品種，平均在百分之十以上，又改良麥種產量平均增加百分之二十以上。（註三九）此外，又可由各地農事機關檢定當地農家優良品種，以之為過渡時期的推廣品種，積極推廣，其效必速而宏。抗戰以來，農事機關對於農作物品種的改良與檢定，以及良種的推廣，頗為努力，例如以米麥言，現國內育成的水稻純系及檢定的良種，可資推廣者達一百三十餘種，其推廣面積已達二百三十二萬市畝，小麥方面良種已有六十餘種，其推廣面積已達四十三萬市畝。（註四〇）但以中國之大，此推廣面積自屬過小。我們以為省以下的農業機關，宜多僱用農業推廣員，以推廣優良的種籽、肥料、農具、防蟲藥劑等，並指導農民改良耕種方法。在省由農業改進所或農林處兼負農業推廣之責，其主要任務為監督指導縣農業推廣工作的進行，在縣由縣農業推廣所負農業推廣之責。縣農業推廣的實施對象應為合作社，鄉公所及鄉農會之類，通過這些基層機構而達於農民。

（3）施用優良肥料 肥料為改進土壤的要素，世界各國從前多用自然肥料，今已多用化學肥料。我國農民墨守成法，至今仍大多施用人糞尿、廐肥、綠肥、草木灰等自然肥料，但近年洋商推銷化學肥料甚力，輸入日多，農民應用之者已漸衆。我國地積廣大，各地土壤性質不同，宜亟先調查全國土性，辨正其所需的肥料種類，然後按其需要而施用優良肥料。為增進土地肥性，避免大量漏卮，自宜設廠製造化學肥料，但發展化學肥料工業，必須具備的條件甚多，短期間難望長足進步，補救之計，似可就原有的自然肥料，加工製造，並獎勵養畜，提倡多種綠肥作物，以增施適當的自然肥料。又我國農民施肥，多不得法，或施用失時，或不合科學，今後宜指導農民施肥合理化，以增肥料的效用。

（4）防除病蟲害 我國農作物遭受病蟲害的損失總價，戰前每年約在十萬萬元以上，近年農業技術機關與農業學術機關對於病蟲害問題，已逐漸注意研究，並實施防治工作。防治之道甚多，如選擇抵抗病蟲害力強的種籽，清理田間雜草，勵行冬季冬耕，捕滅幼蟲，使用藥劑等等，其中以藥劑應用，最易見效，近數年來，中央農業實驗所對於此項工作頗為努力，民二十八年該所及農業促進委員會與各省合作防治病蟲害，增加農產品

之收入，據估計約達四百十餘萬元。應用藥劑以防治病蟲害，既可收速效，允宜利用國產原料，自製大量藥劑，以增加農產，防止漏卮。

(5) 引用新式農具與機器 「工欲善其事，必先利其器」，我國舊式農具，構造粗陋，效率極低，歐美新式農具與機器，則甚省工，例如中、美兩國每一公頃小麥栽培所費的人工畜工比較，相差極大，我國小麥自播種迄收穫，需要人工六〇六小時，畜工二〇一小時，美國則僅需人工二六小時，畜工六七小時，計我國多費人工二十三倍，畜工三倍。但在產量方面則美國每個人工每小時能收穫小麥七八·八市斤，我國只能收三·二市斤，較我國高出二十五倍左右。(註四)凡此種之反比關係皆與農用器具優劣有關。惟我國農業經營制度與美國不盡相同，自不能完全以美國的新式農具與機器適用於我國。解決之道，為利用國產原料，自行研究試製適宜於我國各地農業狀況的各種新農具與機器，設法向農民推廣，對於灌溉器具，脫粒器及耕犁等，尤應特別注意。戰後經濟建設必朝工業化方向進行，農業機器有大量製造出產的必要，屆時宜擇煤鐵豐富之區，設立若干大規模的農具製造廠，並擇地設立農業機器站，供應合作農場應用的機器，並指導農民合作購用各種農業機器。

以上五項為增加單位面積產量的最重要方法，他如農業資金的通融，合作事業的推進等等，自亦與農地增產有關，惟其關係間接的，且牽涉的範圍甚廣，茲不備述。

此外，集約土地利用的又一方法，為增加每年利用的次數。廣東稻田，每年收稻兩次之外，又常種一次小麥或雜糧，其利用次數已無可再加。江浙一帶稻田，普通於秋收穫放水種植旱地作物。但有些省份，終年不放水。每年只種稻一次，如四川、湖南、湖北等省。有人研究，這些省份可在冬季加種一次旱地作物，如小麥。友人董詩進先生曾極力主張推廣冬作，謂四川一省每年可增收小麥六千餘萬石，足供二千萬人全年的食用。

(註四) 此事似宜由農業專家詳加研究，例如加種一次作物，是否有損地力，得不償失，以及其他種種技術上經濟上的問題，均宜慎加考慮研討。若南方各省水田，均可於冬季實行種植旱地作物，自不失為土地利用集約化

之一良法。

再者，尙有一集約化的方法，即部分的改良農業之方式，採取需要勞力及資本較多的農作。申言之，即設法減少穀類栽培的面積（如農業技術改進，可不致減少穀類生產），多從事需要土地少而消耗勞力資本多，出息亦較大的事業。考世界上地廣人稀的國家，如美洲諸國，澳洲及蘇聯，因適宜於粗放的農業經營，故出產穀類肉毛等特富，有大量這類農產品的輸出。反之，世界上有的國家，人口密度甚高，工資低廉，農場細小，不適宜大規模的機器生產，則多從事特種物品的出產，如法國之葡萄，印度之茶，日本之絲（日本農場小而農家生活尙能維持相當標準者即因有絲業之故），埃及之棉，丹麥之牛油鹹肉及蛋品，皆其著例。我國爲地少人多之國，自宜多從事特種農產的經營，如蠶桑、茶、棉、蔗、甘蔗、花生、芝麻、菸草、桐油、各種果品、蔬菜之類。此類經濟作物的栽培，可增加農民的收益，提高農民的生活程度。惟此事之實行，宜有待其他方面的農業改革同時並進，否則糧食有缺乏之虞，亦非得計。（註四三）

#### 第四節 海外移民

以上所言，都是關於增加土地之經濟供給的積極方法，茲擬就解決中國土地利用問題之另一方面——減少農業人口——略論之。第一個減低農業上人口壓力的方法爲移民於海外。如本國農民能大量移往國外，倚農業爲生之人口減少，農場平均面積自可增加。例如英國近代農場之擴大，實甚得力於此。

我國海外移民，起源甚早，約始於二千年以前。秦始皇徙戍民數十萬於越南邊界一帶，實爲我國移民國外的開端。（註四四）自佛教輸入，海外交通漸頻繁，人民前往海外者，日漸增加。元代我國移民往菲列賓羣島，馬來半島及東印度羣島者已甚盛。明代鄭和自永樂三年（一四〇五年）至宣德七年（一四三二年）間，前後奉使航海凡七次，所至三十餘國，其時南洋羣島華僑勢力已極強大，幾握有當地統治權。清初禁止國人移民海外，但暹羅等地者仍甚衆。十九世紀中葉，西班牙、葡萄牙、荷蘭、英國諸國在南洋各處爭奪並開發殖民地，需要



勞工極衆，此時我國粵、閩二省人民之出國者益多。我國海外移民，以南洋爲最早且最多，實無疑義。此外移往日本、朝鮮者亦早。移往俄屬西伯利亞者始於同治七年（一八六八年），移往美國者約始於道光末年。南美洲華僑，除巴西外，餘皆在一八一〇年以後。澳洲的華僑，亦於十八世紀以後始移居其間。歐非二洲之有華僑，僅數十年間事。（註四五）現在世界各地，無不有我華僑之足跡。

我國海外移民歷史雖久，分佈雖廣，總數則不算多，據較可靠的估計，約有一千二百萬人，其中以在亞洲爲最多，有九百餘萬人，澳洲及海洋洲次之，約二百萬人，南北美洲二十餘萬人，歐洲及非洲各數萬人。在各洲中，各地人數多少相差甚遠，總計在一萬人以上的區域，有二十二處。其中以台灣人數爲最多，計四百三十萬人，台灣原屬我國領土，戰後自必收回。香港有八十餘萬華人，戰後香港交還，自不再爲僑民。其餘各地華僑，以泰國爲最多，計三百萬人，其次爲馬來聯邦一百七十萬人，荷屬東印度一百二十餘萬人，再次爲安南，西伯利亞、緬甸、印度、美國、菲列濱、及英屬北婆羅洲等地。華僑對我國國際貿易之平衡上貢獻甚大，戰前每年華僑匯款，達二萬萬元至四萬萬元之鉅。（註四六）

由上所述，我國海外移民總數約計一千二百萬人，若將台灣、香港除外，則總數不過七百餘萬人，僅佔全國人口六十分之一，實不能算多。且海外移民前途，似甚黯淡。我國現無殖民地，戰後亦不致侵略他人領土爲殖民地，故不能有計劃的移民。在另一方面，許多國家已藉口禁止華人移入，甚至將原有華僑排斥。戰後我國國際地位提高，成爲世界最強國之一，此種情形自可改善，但欲藉大規模移民海外以解決國內農業人口過剩問題，似乎是沒有多大希望的。

## 第五節 發展工業

減少農業人口以擴大農場面積的第二個積極方法，便是發展工業。農業以外的實業發達了，一部分人民不再依耕地爲生，仍從事農業者自然可以經營較大的農場。按之各國工業發展的先例，在工業化的過程中，農業

人口便要比例的減少，或絕對的減少。譬如德國，十九世紀初期，農民在全人口中尚佔百分之七十，一八九五年減爲百分之三五·八，到了一九三三年便降至百分之二八·九。又如美國，在一八八〇年，農民人口的百分數是四四·一，到了一九三〇年，便降至百分之二二。比利時在一八四六年農民人口佔百分之四四·〇，一九二〇年降至百分之一九·一。英格蘭與威爾士在一八八一年至一九二一年間，農民由百分之一二·〇降至百分之六·八。丹麥在一九〇一至一九二一年間，由百分之四六·二降至百分之三四·八，法國在一九〇六年至一九二六年間由百分之四二·七降至百分之三八·三。此外如奧國、瑞典、瑞士、挪威、荷蘭、匈牙利、加拿大、澳洲、新西蘭及日本等國，農民人口百分數自十九世紀末葉以來，無不減低甚劇。有許多國家，在最近期內，不但比例的減少，而且是絕對的減少，如美國在一九一〇年，在農業中謀生的人，有一千二百六十五萬，一九二〇年減至一千〇九十三萬，至一九三〇年，更減至一千〇七十五萬。德國在一九〇七年，農業中謀生的人有九百八十八萬人，到了一九三三年，便只有九百三十四萬人。丹麥在一九一一年農民有五十一萬人，一九二一年只有四十七萬人。法國在一九〇六年，農民有八百八十五萬人，一九二六年只有八百十九萬人。蘇聯是工業化最晚而其進展最速的一個國家，其農業人口減少最快，第一個五年計劃施行前的一九二八年，農民佔全人口百分之七十六，到了一九三七年，農民便減低到百分之六十一。（註四七）但世界上亦有的國家，工業化進程甚緩，人口隨工業化而激增，結果農場無法擴大，所以要發展工業以擴大農場，須有兩個條件，第一是限制人口，使其不致隨工業化而比例增加，第二是加速工業化的進行。關於人口的限制，此處不談，我們且看看中國工業發展的前途如何？

中國新式工業的興起，開始於七十多年前，但一直到上次世界大戰時，纔有較急速的發展。截至抗戰前止，中國工業化的程度還是非常之低。重工業中比較足道的煤業，其產量只有全球百分之一·六。輕工業中最發達的棉紡織業，其紡錘之數祇有全球百分之二。其他工業更不足道了。雇有三十人以上的工廠，其工人數目總計，還不到二百萬人。中國工業革命的進展，不特是遲緩，而且是畸形的發展，若將沿海幾省的幾個工業

城市除去，幾乎還看不見什麼工業化的景色。各種工業，且多操於外人之手，尤其是日本人，這是值得注意的。

中國工業化程度之低，是無可否認的事實。發展工業的需要，亦為有識之士所公認，要使中國工業發達，須具備的條件甚多，如不平等條約的解除，技術人員的訓練，外資的利用等等。但一國工業化之能達何種程度，最重要的還是看她的自然資源之為如何？

工業化最重要的資源是鐵、煤、石油、和水力。中國鐵的儲量就已勘测發現的而言，為十五萬萬四千一百萬噸，僅佔全球總儲量百分之〇·七。（註四八）以美國每年開採一萬萬噸計，十五年便要採完。中國鐵的藏量既甚貧乏，要達到英、美、德那樣高度工業化的程度，殊不可能。但若只圖如法、日等國之低度工業化，則用不着悲觀，以日本每年消費鐵三百萬噸計，我國之鐵還可自給五百餘年。惟我們必須注意，二分之一的鐵藏都在遼寧，非將其收復不可。

其次說到煤的儲量。全國共有二四三、六六九兆噸，佔世界第三位，尚稱豐富。以現在美國的消費量，亦可用四百餘年。惟煤藏偏於山西、陝西兩省，且深在內地，開發費力。

再次石油，尚無可靠估計，惟一般認為藏量有限，遠在美國之下，且不及蘇聯、墨西哥等國。（註四九）

再其次水力，蘊藏不小，據一九三四年世界動力會議報告，我國可利用的總水力約二千萬匹馬力。這個估計如果可靠，則我國可用水力佔全世界可用水力百分之三；較美國為小，而僅略次於加拿大。（註五〇）

由上可知，重工業發達必具備之鐵，我國殊感缺乏，至於工業上應用的動力，除石油外，都蘊藏甚富；可充分利用，不致有缺乏之虞。

原來各國工業化程度與方向，因開始先後的差別，自然資源之各異，故彼此並不相同。有的國家高度工業化，國民經濟以工為主，重工業與輕工業皆非常發達，如英、美、德等國；有的國家則低度工業化，農工並重，其工業以輕工業為主，如法、日等國。我國工業發展之將來，因自然的時間的國際的和經濟的種種關係，

似不必勉強追求如英、美、德之高度工業化，而可以法、日為榜樣。重工業須求自給，輕工業則擇其可發達者儘量發展之。民生主義的計劃經濟建設原則，應為農工並重，互相協調，生產所得，平允分配。經濟建設為整個的，農業與工業有密切交互關係，欲改進農民生活，必須發展工業，以吸收農業上人口，擴大農場面積，使農民收入增加；但要發展工業，又必須改進農地利用，增大農業生產，以提高農民的購買力，工業產品始有廣大銷路，農工並榮，則民生改善，國力富強，是為經濟建設之鵠的。（註五一）

（註一）關於保存的意義，伊利（R. F. Ely）：『保存是一種顧全將來而犧牲現在的行為』。格雷（L. G. Gray）說：『保存的首要問題，用經濟學的術語來表述，就是決定對於將來天然資源利用的適當現率』；格蒙士（W. E. Grimes）說得最好：『真正的保存，乃是要使大多數人在最長期間內得到最大幸福。』參考：Ely, R. T. and Wehrwein, G. S., *Land Economic*, Chs. VII and XIV; Grimes, W. E., "Goals in Conservation Policy," *Journal of Farm Economics*, Vol. XX, No. 1; Zimmermann, E. W., *World Resources and Industries*, Ch. XXXIX; "Chinay-Wantrop, S. V. Economic Aspect of Land Conservation," J. F. E., Vol. XX, No. 2.

（註二）Dummeir, E. F. and Helflower, R. B., *Economics with Applications to Agriculture*, N. Y. 1934, pp. 595-597; Ely and Wehrwein, op. cit.; Zimmermann, Ely, op. cit.; *Encyclopaedia of Social Sciences*, Vol. IV, pp. 227-333; Chinay-Wantrop, S. V., "Soil Conservation in European Farm Management," J. F. E., Vol. XX, No. 1; Wilson, M. L., "Agriculture Conservation," J. F. E., Vol. XIX; *Year Book of Agriculture—Soil and Man*, 1939; Agres, G. E., *Soil Erosion and Its Control*, Ch. III, pp. 38-82, 1936; 黃通，*民生主義的土地政策*，獨立出版社。

（註三）Buck, J. L., *Land Utilization in China*, Chs. on "Soil" and "Land"; 凌頌著，李慶遠、李連捷譯，*中國之土壤*（地質調查所），第十四章；李克貴，*土地侵蝕與中國土地侵蝕之概況*（地理，一卷五期）；徐善根，*我國水土保持事業之今昔*；（*農業推廣通訊*，四卷十一期）；羅德民（Todemnik, W. O.）*水土保持之重要*（三十三年一月八日重慶各報）；沈在著，*土壤沖刷與農田生產*（*科學世界*十二卷一期）及*我國土壤沖刷問題及其防止方法*；黃瑞榮，*中國農林土地之保護政策及從興荒談判保護*；*粵東遠貴州省北部之土壤沖刷及其防治*，*商雅*（*農報*七卷三十四—三十六期）。

（註四）參閱 Ely, R. T. and Morehouse, E. W., *Elements of Land Economics*, N. Y. 1926, pp. 68-97.

（註五）下凱以意用各種方法增加耕地面積，祇可能增加百分之十，就八大農區言，最多能增加二千三百萬英畝（*Land Utilization in China*, p. 202; Buck, J. L. and Curtiss, W. M., *Farm Management in China*, p. 61.）著者以為下凱的估計未免過於悲觀。

(註六)土地委員會，全國土地調查報告綱要十五頁載填地佔農家用地百分之一・三六。

(註七)見 Land Utilization in China, pp. 176-178.

(註八)見 Tasker, B. (ed.) Problems of the Pacific, 1931, p. 418, Japan "Manchoukou" Year Book, 1938, p. 665.

(註九)翁文灝中國人口分佈與土地利用(獨立評論第三號及第四號，又方志月刊六卷三期) Wong, W. H., The Distribution of Population and Land Utilization in China, China Institute of Pacific Relations, 1933.

(註一〇)張印堂中國人口問題之嚴重(地學雜誌，創刊號)。

(註一一)土地委員會，前揭書二二頁。

(註一二)張印堂，前揭文。

(註一三)見 Land Utilization in China, pp. 170, 285-287.

(註一四)翁文灝，前揭文及雜指集二七一——二七二頁。參考李國楨西北集腋與自然環境(農業推廣通訊，二卷八期)。

(註一五)土地委員會，前揭書二二頁。

(註一六)載舉務總局編，舉訊，第二期。該簡報印誤之處甚多，已經著者改正。

(註一七)據貴州省政府調查報告，黔西數縣荒山荒地而積極爲廣大集中，如安南、威寧、普安、大定、龍里、黔西、畢節、水城等八縣，荒山荒地而積約有一千六百萬畝。著者按此處所謂荒山荒地，當非盡可舉種之地。

(註一八)參閱中國經濟年鑑(二十三年)第八章林業下編「舉務」，李積新、舉植學、商務，一一七——一五六頁；經濟週訊第十期七八——九九頁；鄒序儒中國舉種問題之研究(地政月刊三卷二期)。

(註一九)舉訊，第一期及第二期。參閱人與地，一卷二十期。三十二年三月十四日貴陽中央日報載，據舉務總局負責人談：截至三十二年止，黃龍山等九舉區已移舉民五四、〇三四人，招僱舉工二四〇人云。

(註二〇)舉訊，第一期。

(註二一)二十八年農本局業務報告。

(註二二)見三十年十二月十五日貴陽中央日報參閱同日重慶大公報。

(註二三)此處襲用我國土地法上的名詞。英文所謂 Land Consolidation (土地集合) 或 Land readjustment (土地調整) 或 Replotting of Land (土地重分) 都是土地重劃之意。日本通稱爲耕地整理。法文稱 Besselement, 德文稱 Zusemmensetzung, (註三四)陶因，農業政策講義(武大)；曾柏雨等集豐農場與土地重劃(新經濟五卷四期)。

(註三五)日本施行耕地整理，係由整理區域內的全體土地所有者組織耕地整理組合(此種組合爲三人)，整理費用，由組合員擬派。中央政府爲獎勵協助此種事業，對於耕地整理的費用，撥款補助，並且當其整理施行時，不更改其地價，免除種種註冊費；同時，耕地整理上

需有低利長期的資金通融，政府乃特發低利資金，通過日本勸業銀行，府縣農工銀行等，以助融通。此外，協助耕地整理的機關有東京帝國大學農學部，東京農業大學以及府縣農會等等（參閱北原金司著，應用農業經濟學，有章澄若譯本，商務）。

（註二六）被徵收土地，其所有權已經登記，未轉賣者，照申報地價額補償之。其已經轉賣者，照已登記之最後賣價補償之。未經依法申報地價之土地，其應補償地價額，由主管地政機關估定之（土地法第三七六條至三八〇條）。

（註二七）參閱陶因，前揭講義。

（註二八）章柏雨等，前揭文。

（註二九）內政部編，內政年鑑（二十五年）土地篇第五章，二四——二四六頁。

（註三〇）張德粹合作農場之理論與實施（中農月刊三卷四期）。

（註三一）關於集體農場的組織，參閱拙著『蘇聯的集體農場制度』（廣東省銀行季刊三卷四期），Year Book of Agricultural Cooperation, 1936, 1937 及任君，蘇聯的農業改造，世界。

（註三二）參閱 Sorokin, P. A. Zimmermann, G. G. and Galpin, G. J., A Systematic Source Book in Rural Sociology, Minneapolis, 1930, Vol. I, pp. 611-322.

（註三三）參閱 U. S. Department of Agriculture, Foreign Agriculture Vol. I, No. 1, 1937; The Soviet Comes of Age, London, 1938, p. 60.

（註三四）拙著前揭文。

（註三五）同上。

（註三六）參閱拙著現階段農業建設之途徑（經濟學報一卷一期），及拙著戰後的農業建設（廣東省銀行季刊三卷二期）。

（註三七）拙著災荒下中國農村人口與經濟之動態（中山文化教育館季刊，四卷一期）。

（註三八）三十二年八月三十一日渝大公報。

（註三九）郝欽銘國難期間充實衣食資源之探討（二十五年四月十七日至十九日，南京中央日報）。

（註四〇）錢天鵬三十年度之農林建設（經濟建設季刊創刊號）。

（註四一）Bruck, J. L. (Missouri Farm Economy, pp. 30, 333, 313.

（註四二）董時進，農業經濟學，北平文化學社，三五三——三五九頁。

（註四三）比較董時進同上書。董先生最近發表了他對於這個問題的極徹底的主張，他說：『中國以農立國，而農民概是窮苦不堪，糧食也不够吃，我研究其原因，發見是人多地少。我又研究這問題的解決辦法，第一個念頭是墾荒，但是我發覺這裏面的希望很少，絕不够解決數千萬農家的土地缺乏的問題。我又想到改良農法，增加生產，發覺希望也很少。後來我找到了一條出路。我發覺只有在生產物的價值上想

辦法纔成功。在中國要便出一擔穀的地出兩擔穀是很困難的，而要使一元錢的地出兩元錢卻很容易。因為土地的生產力是有限度的，任何農作物的產量均不能無限的增加，但是各種農產物的價值高低不同，有在大塊地面上僅能出產很少的價值的，有在小塊地面上便能出產很多的價值的。中國一般農民所生產的物品，大抵屬於前一類，而後一類的很少，並且品質也很壞，假使能發展改良後一類的高價農產物，例如各種水果、蔬菜、絲、茶、煙草、牛乳、人參、薄荷、除蟲菊之類，來儘量代替普通的低價農產物，如五穀雜糧之類，我們便可以使農家祖國家的收入大大增加，我主張我們要儘量利用我們的土地、勞力、資本利用來生產這些高價物品，必要時不妨減少普通作物的栽培面積。倘若因此使本國糧食更不够吃，也不妨從外國購買，因為有錢買糧食吃，到底比根本沒有吃的好。假使買了糧食還可以有剩餘，那就比沒有吃的好。我所主張的政策是寧可叫人民買糧食吃，而還有剩餘，不叫他們徒負吃自己的糧食之虛名，而受肚皮挨餓的實禍。」（見氏著中國農業政策，商務，六六——六七頁。參閱氏著我對於中國農業政策的主張（新經濟四卷二期）。

（註四四）孫本文，現代中國社會問題，第二冊「人口問題」，一六九頁。

（註四五）參閱孫本文，同上書，一六九——一七一頁；王希楸中華民族海外拓殖之研究（華僑半月刊第九十二期及九十三期）；陳遠，

人口問題，三五五——三五八頁。

（註四六）參閱孫本文，同上書，一七一——一七三頁；Chinese Year Book, 1936-37；吳景超中國海外移民論，載於中國社會月刊

編，中國人口問題，世界；陳遠，人口問題三五五頁。

（註四七）參閱吳景超，第四種國家的出路，商務，一三三——一三四頁；吳景超我國農業政策的檢討（新經濟二卷十期）Statistical Abstract of the United States, Washington, 1935, p. 54, League of Nations, Statistical Year Book, 1931-1935, (General, 1935,

pp. 42, 41.

（註四八）參閱江紹修礦儲量的新估計（新經濟，三卷六期）。

（註四九）參閱社會調查所，鐵煤及石油；第五次中國礦業紀要；胡煥庸，世界經濟地理。

（註五〇）見World Almanac, 1938；南開經濟週刊一四四期經濟建設與水力利用。或復興月刊五卷六期大學文壇三一七頁。世界主

要各國水力總量及其使用情形，略如下表（單位千馬力）：

國	別	蘊	藏	之	總	水	力	已	利	用	之	水	力
美	國				三、七、〇〇〇							一、七、〇〇〇	
加	拿				二、五、〇〇〇							七、九五〇	

中	國	二〇、〇〇〇	三・五
日	本	七、〇〇〇	四、二四〇
法	國	六、〇〇〇	五、〇〇〇
意	大	—	六、〇〇〇
瑞	士	一、四〇〇	一、〇七〇
挪	威	六、〇〇〇	二、九〇〇
德	國	—	二、五〇〇
英	國（統一王國）	七〇〇	四〇〇
全	世	六七一、〇〇〇	六〇、〇〇〇

（註五一）參閱拙著立國宜農工並重論（新評論叢書之一，建國中的幾個重要問題，商務等代售）。



## 第五章 地權分配

前三章已對我國土地利用問題及其解決途徑加以檢討。從本章起，將進而討論土地分配問題。土地利用與土地分配原屬息息相關，交互影響，不過為討論便利計，分別論述而已。

### 第一節 地權形態及其分配

任何國家的土地所有權形態，總是相當複雜的，但大別言之，不外二種：第一是土地私有權，即所有者為私人，第二為集體土地所有權 (Collective landownership) 即所有者為社會團體，例如國家、地方社區、家族、宗教團體、學校等等。(註一)我國前清以來之地權形態，至今猶可考者，約如後列：(註二)

#### (一) 私有地權

清代私有的田地叫做民田，其名稱有以下二十餘種：

(1) 民賦田，即民間恆產聽許民間移轉買賣的賦稅地。(2) 更名(又名更明)田即明朝藩屬領地，至清改為民田，列入行糧者；(3) 農桑地，即適宜於農桑之地；(4) 蒿荊籽粒地，即劣等旱地或礮确之地；(5) 蘆課地，即沮洳生葦之地；(6) 歸併衛所地，即明末清初為衛所管轄之地，其後改為民田者；(7) 河淤地，即河邊淤積之地；(8) 退圈地，即已圈給旗丁，後又退還之地；(9) 竈地，即製鹽場的土池；(10) 山蕩縷灘地，即山坡水灘沙漲之地；(11) 草地，即刈草之地；(12) 田塘，即蓄水之地；(13) 官折田園地，即明代職官沒入之田，及廢寺所有之田，準折穀價，改為民田者；(14) 熟田，即已墾之田；(15) 泥溝車池地；(16) 土司田，即邊省(如西康雲南)土司所轄地；(17) 番地，即番人所有地，計戶納糧；(18) 回地，即回族所有地；(19) 苗田，即苗

族所有之地；(20) 獐田，即獐族所有地；(21) 狼田，即狼族所有地；(22) 獐田，即獐族所有地。

## (二) 集體地權

一、官莊 官莊即清兵入關時，所有王室八旗圈占之地，別之又有三種：(1) 皇室莊田，即清室所有之地，直轄於內務府，故又稱內務府官莊；(2) 宗室莊田，即皇室賜與王公貝勒貝子及將軍的田地，或稱恩當地；(3) 旗地，八旗有京營與駐防之分，因此旗地亦有兩種，一為分給京營屯駐之八旗，定為世業不歸州縣管理之田，一為分給各省駐防之八旗之田。

二、官田 官田即公有的土地，其重要者有以下五種：(1) 學田，即以其收入供修學及贍養貧士等之田；(2) 牧地，為八旗官兵牧馬而設；(3) 籍田，即清帝親耕之田，如北平之先農壇是；(4) 祭田，即賜與聖賢後裔，使充祭祀之費之田；(5) 賑田，備賑濟之用，貴州有之。

三、屯田 (1) 屯田，亦曰贍軍田，本為官地，而兵卒屯墾者，清代屯田指綠營兵所屯之田（滿清人關所得漢軍，以綠旗為幟，故曰綠營）。屯田約分四區，即直省屯田，新疆屯田，西路屯田，與北路屯田，(2) 衛田，與屯田相類似，以為贍軍之用，(3) 營田，即募民墾殖，而分里築室以居其人者。

## 四、族田。

## 五、寺地或廟田。

我國以上各類地權之分配，據說清初（距今三百五十餘年前）的情形如次：私有地佔全體耕地面積百分之五十，屯田佔百分之九·一九，各種官田佔百分之二七·二四，其餘百分之一三·五七是廟田及祭田，（註三）由於近代社會經濟發展及政治變遷的影響，官田屯田已漸為私人（特別是軍政官吏、地主、商人和高利貸者）所收買或侵佔，所以此類地權已趨沒落，而私有地權日漸擴大，據人估計，一八六五年我國本部十八省及遼寧吉林兩省地權的分配，如左表：（註四）

土地類別	別土	地面積(舊制畝)	佔所有土地百分比
民田		七五五、六〇七、八九四	九二・七
官莊		二五、九三五、〇九二	三・二
皇室莊田		三、五七七、二七五	
宗室莊田		一、三三三、八四五	
八旗莊田(京營駐屯)		一四、一一二、八七一	
駐防莊田		六、九一一、一〇一	
官田		三三、五六九、五四八	四・一
學田		一、一五三、九〇三	
籍田		一〇、〇〇〇	
祭田(賜聖賢後裔)		一〇二、五二一	
屯田		三 三〇三、一二四	
廟田及族田		二四〇、一八〇	*
廟田		三、二六九	
族田		二二〇、七五〇	
廟田及族田		二五、一六一	
總計		八一五、三六一、七一四	一〇〇・〇

\* 表示此數在〇・〇五以下

由上表可見七十餘年前我國土地已大多屬於民有，計佔百分之九二·七，而集體地權只佔百分之七·三，最近卜凱主持的中國土地利用調查，所得結果與上表統計頗相類似，民國十八年至二十二年二十省一一縣各類地權的分配如下表：（註五）

地帶	各類地權之百分比								
	私有田地	官有田地	學田	寺地	族田	軍屯田地	義田	其他	總計
小麥地帶	九三·五	〇·九	〇·七	二·二	*	二·一	〇·一	〇·五	一〇〇·〇
水稻地帶	九三·二	一·一	〇·八	一·五	〇·八	二·四	*	〇·二	一〇〇·〇
全國	九三·三	一·〇	〇·七	一·八	〇·四	二·三	〇·一	〇·四	一〇〇·〇

\* 表示此數在〇·〇五以下

觀上表可知私有田地已佔全體土地百分之九三·三，集體所有土地共計只佔百分之六·七，可注意者南方水稻地帶族田較多，而北方小麥地帶則寺地較多。官有田地，多係山地，只佔全體土地百分之一。

## 第二節 沒落中的集體地權

茲再根據南京土地委員會的全國土地調查以及其他許多的調查統計，分述各類集體地權的情形。

集體所有土地可大別爲官有地，社區共有地及團體所有地。南京土地委員會曾調查各省官有地的數量，該會所指的官有地，或爲政府因特種需要而指定或使用之地，如屯田、學田、莊田、旗地、衛田、營地、鹽地等，或爲無主的荒熟田地，山蕩。據該會調查結果，各省每縣官有荒熟田地的平均面積，有如下表：（註六）

省	別熟地	地(舊制畝)	荒	地(畝)	合計
江蘇	—	—	—	—	一〇〇、四三三

各省平均	均	三 五、七 六〇	八 六、八 三〇	一 四〇、 五三五
貴州	州	五、二 九六	一 二四、 六二一	一 二九、 九一七
廣西	西			二 八二、 六〇八
福建	建			一 一四、 七一四
青海	海	四 四九	一、〇 八三、 六一七	一、〇 八四、 〇六七
寧夏	夏		一 七一、 七〇〇	一 七一、 七〇〇
甘肅	肅	九、三 七九	五 七、八 四八	六 七、二 二八
陝西	西	四、四 二五	四 二、七 九五	四 七、二 二〇
山西	西	六 三九	二 七、一 四〇	二 七、七 七九
河南	南			一 七、八 三二
山東	東	四、七 九一	一 三三、 八九九	一 三八、 六九〇
河北	北			一 二、五 九三
四川	川	四 六五、 九一六	一 五、四 二一	四 八一、 三三七
湖北	北	七 四、五 五七	六 〇、七 九五	一 三五、 三五二
湖南	南	二 三、一 九八	一 四、二 六一	三 七、四 五九
江西	西			一、〇 〇九、 七五三
安徽	徽	二 三、五 六三	二 二、七 一八	四 六、二 八〇
浙江	江			一 三一、 四三二

附註：原表有八數，今刪去。

這個統計是根據各縣的報告，有報告的縣份只六百八十九縣，而且所報告的數目字恐怕是只靠猜測的，所以牠的眞確性必甚低，但我們看了這個統計表，也可得到有趣的概念。各省官田的多少頗不相同，江西和青海的官田最多，著者以爲大概一則由於共黨亂後，地多無主，一則由於地廣人稀，未被佔爲私有之地尙多；在另一方面，河北、河南等省之官田特少，乃由於人口稠密，農業發達，地多歸私有經營。據上表以觀，全國平均每縣有官田四十四萬畝，其中五分之三爲無主荒地，又有的省分平均每縣官田多至一百萬畝，有的省份平均每縣只一萬餘畝。

官有地中最重要的是屯田和學田。屯田起源於漢文帝防匈奴，募集農民移於塞下，其後歷代均置屯田，明清尤甚，多在邊地，爲國家屯邊戍兵所墾之田。根據估計，一八六五年全國屯田共有三二、三〇三、一二四畝，後來因典押、轉租、繼承等的關係，漸漸變成了私田，至本世紀初，已祇有屯田七、五七〇、〇〇〇畝了。（註七）現在恐怕更少了，因爲三十餘年來，各省當局多公賣屯田，以裕財政收入。

學田，據可考的記載，起源於宋仁宗賜學田於各郡。到了元朝，學田的收入，均作爲春秋釋奠和贍養貧困的生徒，及至明太祖，學田制度始定，分爲府學、州學、縣學三等，學田收入用作辦學，或供祭祀孔子，或作師生俸廩。清初令各省置學田，專供修學及贍養貧士之用，民國成立，新學校興起，民二內務部特令以學田專充小學經費，惟各地遵行者甚少，自各地漸行統收統支之後，學田收入專作教育經費的傳統辦法，更漸失去保障。

學田的來源，甚爲複雜，大致不出以下數種：（1）朝廷特賜學田若干與民耕種，所得租糧，作爲辦學之用；（2）地方政府整理或收買廢田，開墾荒地，移山填海，所得地畝作爲學田。（3）地方上較爲富有者，因崇尙讀書之士，乃捐私田若干，作爲學田。（4）河流改道，湖水乾涸，地即收爲公有，升科租種，也是學田的一種。（5）絕戶遺地沒有後人經營，收爲公有，亦列入學田。（6）借去公款（如教育基金）債戶，無法清還借

款，以地歸爲公有。

學田來源既是之複雜，加以年代久遠，人口死亡，地形變更，保管不專，地方官吏又時常更易，學田爲租戶霸佔或村民侵吞者乃甚多，於是一縣學田的數量多少，及其所在的地點，難於確知。

但就大略而言，有的省縣學田數量仍甚可觀，例如在全國學田中，最有深長歷史的山東學田，根據鄒縣、汶上等十四個縣份的分析，平均每縣有學田五、七九七畝，戰前每年收入七、二五五元，在縣財政拮据狀態下，此數目殊不爲少，例如汶上縣學田全年租金收入，約當全縣地方收入十分之一。（註八）

近年各省當局（如四川江蘇）每每公開或秘密出賣學田，故學田亦有減少趨勢。

集體所有土地，除以上所述之官有地外，尙有社區共有地及團體所有地兩種。

社區共有地係指屬於一村或一地方共有共用的土地，大致都是山林地，池蕩地，牧草地和荒地，水田旱田絕少絕少。社區共有地，以粵、桂、雲、貴及邊省較爲發達。

團體所有地，種類甚多，最重要者有宗教團體所有地與族田，試分述之：

宗教團體所有的土地，在我國有些地方佔相當重要的地位，擁有土地的宗教組織可分二類，一爲新式教堂，一爲固有寺廟，教堂所佔的土地，在邊省特別多，形成大集團地主，例在甘肅的黃河後套區域，土人稱之爲天主國，教區佔及的土地都受神父支配，教民只能領耕納租。綏遠天主教堂凡二六五所，佔地達五百萬畝。在察哈爾、熱河一帶，天主教的勢力也很大，佔地甚多。（註九）四川省耶教會收買田地，不過爲建築之用，數量不多，至天主教會，則在偏僻地方收買農田最烈，川西約共有三十萬畝之多，且竟收租不納稅，如彭縣某天主堂，擁有農地在一萬畝以上。（註一〇）洋教師每是外人侵略的先鋒，其足跡所及之地，卽有土地被佔，這是值得我們警惕的。

寺廟所有土地，其數量較教堂所有地尤多，因寺廟爲我國最普遍的宗教組織，各廟多有田地，自數畝至數千萬畝不等，住寺僧尼，除賴信教者的佈施外，卽多賴此寺地的收入以維持生活，據內政部根據各縣造報的調

查，全國二十二省除有二百五十餘縣未報外，共有寺廟總數為十二萬七千餘所。又據同一調查，有一七九縣的寺廟共有田地七六四、二六二畝，平均每縣寺地為四、三二五畝，可見寺地在我國尚佔相當重要的位置，此項地產或係政府所撥給或為信徒的捐贈，或係寺廟自購的，我國幅員廣大，各區域寺廟之多少及其勢力之大小頗有不同，因此寺地多少亦有差別。邊省喇嘛教盛行之處，喇嘛寺佔地極廣，例如西康省康屬，喇嘛與土司同為該地的大地主，以金沙江東岸之白玉縣言，據著者調查，該縣人民全係康族，康民生活簡單，篤信喇嘛教，喇嘛寺的地位有如歐洲中古時代的教堂，他們佔地甚多，大者有佃戶百數十家，小者佃戶數十家不等，這般佃民一方面向政府納糧，一方面向喇嘛寺納租當差，其分量與對政府之負擔相較殆無不及。喇嘛寺由土地上所得的收入，或用於經營商業，康屬最大的商人便是喇嘛寺，或舉放高利貸，通常月息五分，最高在八分以上，備實物的利率尤高，例如借青稞一斗為種子，收成時須還二斗，如無力償還而延至次年，即須還四斗。青海亦為喇嘛教極佔勢力的邊省，南京土地委員會根據十縣的報告，每縣平均有寺廟地計熟地二四、〇六二畝，荒地五、八五〇畝，又內政部根據三縣造報，平均每縣有寺廟田地二萬〇五百四十六畝。綏遠喇嘛寺佔地亦極廣，據友人調查報告，每寺四周二、三十里之地概屬寺有，分佃與農民耕種。

本地各省的寺廟佔地，自不及喇嘛寺佔地之多，但凡寺廟林立之山區，土地必多為寺廟所佔，據南京土地委員會及內政部調查，北部數省每縣寺地平均面積有如下表：

省	別	平 均 每 縣 寺 地 (畝)		地 面 積
		熟地 (舊制畝)	荒	
河	北	一、七〇九	不詳	一、七〇九
山	東	三、六九二	—	三、六九三
*河	南	二、六九二	不詳	二、六九二



山	西	五、七六七	四九七	六、二六四
陝	西	二、七〇九	二一一	二、九二〇
甘	肅	五四九	一〇二	六五一
寧	夏	三、七五三	—	三、七五三
七	省	二、九八二		三、〇九五

\* 根據內政部調查報告核算的結果

由上表可知寺地最少者爲甘肅，平均每縣只有六百畝，多山的山西則寺地最多，每縣平均達六千畝以上，山西的五台山，周圍三百方英里，全部耕地皆屬寺廟所有，(註一)北方七省平均每縣計有寺地三千餘畝，長江流域各省的寺地，較北方發達，七省平均每縣有寺地九千五百畝，長江流域各省每縣寺地平均面積，詳如下表(據同上二種調查報告)：

省	別	平均 每 縣		寺 地	面 積
		熟地(舊制畝)	荒		
*江	蘇	一五、三九四		不詳	一五、三九四
浙	江	四、五四二			四、五四二
安	徽	三、五〇四		一八六	三、六九〇
*江	西	二、二三五		不詳	二、二三五
湖	南	一〇、一二六		六、〇四三	一六、一六九

\* 根據內政部調查報告核算的結果。(註)浙江寺地完全當作熟地計算。

湖	北	一四、二九一	三、三四〇	一七、六三一
四	川	六、五七七	二二二	六、七九九
七	省	(註) 八、〇九五	二、四四七	九、四九一

由表可知寺地最少的爲江西，次爲安徽，自然有的縣份也有特別情形，例如安徽潛山縣之北區有一個大寺廟，其田產達千畝以上，其他小廟甚多，亦各有田產，因此該區佃農特別多，約佔全體農民之半，大都是寺廟的佃戶，又如安徽宿縣有一大寺，其擁有之耕地竟達二十萬畝，寺內和尙的主要職業乃是收租放債。(註二)四川寺地，據上表所示，每縣平均只約七千畝，但著名的峨眉山，大小寺廟極多，據著者調查，每寺均有地產，大者每年可收租數百石，和尙有妻妾，不素食，附近農民大半是寺廟的佃戶，上表所列寺地的省份是湖北、湖南、江蘇三省，而江蘇寺廟所有熟田最多，每縣平均有熟田約一萬五千餘畝，據內政部內政年鑑的統計，蘇省寺廟總數除四縣未報不計外，共有一萬二千八百一十四所，爲全國寺廟最多的省份，密省寺地確極發達。例如鹽城一縣，共有寺廟三百一十二所，擁有田產三萬餘畝。(註一三)在珠江流域，寺地亦多，但較之長江一帶，似略有不及，廣東瀕海的中山縣，寺地僅佔全縣耕地千分之三，惠陽、翁源、茂名等縣寺地僅佔耕地百分之一；多山的英德縣，寺廟較多，寺地佔全縣耕地百分之四。(註一四)廣西寺地亦不少，例如思恩縣，凡有寺廟之處，都有許多寺地，每寺佔地最少五六十畝。(註一五)這些寺地名爲區內人民所共有，實際操縱在二、三劣紳的掌握中，東南的福建省，寺地甚少，內政部調查了兩縣，每縣平均只有寺地三百七十畝。

西南的雲、貴二省，貴州每縣荒孰寺地平均有一萬一千餘畝。(註一六)雲南每縣八千畝。(註一七)

在民十四年至民十六年的期間，南方幾省(如廣東、廣西、湖南等省)曾有反宗教的運動，和尙、尼姑被逐，許多廟產都被沒收變賣，改充地方教育基金，四川廟田自民國以來，即多數被政府提賣，尤其是在民二十

三年左右，西部統治者想統一全川，乃將各縣廟產沒收變賣，用作軍費，就大體言，民國以來，全國寺地似有減少趨勢。

寺地之外，族田也是很重要的團體所有地。（註一八）

我國尤其是南方，家族制度尙甚發達，例如粵、湘、贛諸省農村人民聚族而居，家族組織可說是農村之經濟的宗教的和社會的基本組織，族田之地位至爲重要，各地俗稱不一，如祭田，蒸嘗田或太公田，以梅縣而言，通常稱爲嘗田，且「無論巨姓大族，即私房小戶亦多有之。」族田之發生，大概源於祖先崇拜，但族田之收益，除用以祭祀外，尙有教育與慈善二種用途，在前清時每於族中進學的時候，「助以卷金」；去遠地考試時，「助以路費」，如考試及格，則償以若干畝田，終身利用。又族中「年登六十者，祭則頒以肉，歲給以來，有貧困殘疾者，論其家口給穀，無力婚嫁喪葬者亦量給焉，遇大荒則又計丁發粟。」現在族田已較少，不能舉辦那麼多的事業，但族田收益仍有一部分用以辦學校，助優秀子弟升學，撫卹貧困者。族田爲族人所共有，任何人不能私賣，如有人私賣，一被發覺，即由族人共議嚴罰，（族田之不能出賣，各省皆然，長江三角洲，且有將族田田契彫刻於石碑上，而原契放在祖祠牆內，以防族人之分割或出賣者。）如果族中有公共事件發生，而已無族款可動用時，（例如遇全族與他族爭訟，或與辦學校）則經族中長者一致同意後，可以移轉族田所有權，但必先設法用典田方式，以便日後贖回，萬不得已時，始行出賣，通常是賣給本族之富者，決不輕易賣給他族人。族田通常是祖先的遺產，即子孫分配遺產時所特別提出的祭田，如果族田經歷次典賣而致喪失淨盡時，爲使祭祀仍得繼續舉行起見，改由族中較富者分別出股合組「嘗會」，此爲股份組織，「嘗會田」爲各股東所共有，而非全族所共有，「嘗會田」每年的收入，即用於祭祀，祭後按股分攤祭物（通常爲豬、雞、魚），或大家共餐於祖墳之曠場上，因此有些族人沒有會股的，便不會到遠遠的山墳去參加祭禮，但在社會輿論之下，他們必感可恥，所以有了錢時，便想購買會股，不過股份是有定額的，定不隨便增股，這大概是因爲嘗會財產不易計算之故，於此我們要注意者，以上所謂族，不一定同一社區內全族一族之下有許多支族，俗稱

「房」「派」，例如某村有吳姓二百家，他們共屬於一世祖之下，有二百家共有的族田。第一世祖有兩個兒子（第二世祖）吳族便分兩房，假定每房一百家，便有一百家共有的族田。第二世的長子又生四個兒子（第三世祖），於是第二世祖下又分四「房」，假定每房二十五家，又有二十五家共有的族田，由此類推。大致愈遠的祖先，其所遺留的祭田，以年代長久，不免因故喪失，因此現在祭祀費用所由出的祭田，每每是後代子孫所集股購買的「管會田」，至於較近的先祖，所遺下的祭田，則多甚完整，爲此祖以下的子孫所共有。管理族田及其他族產的人，叫做「理事」，通常是族中有潛勢力的長者，所謂有潛勢力，或因他是強「房」（卽人數較多者）的房長，或因他學識較富，能力較強，或因他家財殷實。理事不一定是族中最有勢力的人，但他必是最有勢力的人所同意的。理事任期無定，如無特別過失，通常是連任多年，許多理事管理族產，都營私舞弊，賬目很少公開給大家看，有時甚至不容人過問。理事不特握有經濟權，並且多有政治權，他可調解族中糾紛，並且每每兼任保長鄉長。所謂「土豪劣紳」，每每就是這些理事。

以上所述，偏於著者故鄉——海縣的情形，廣東其他各縣的情形，據各方書面或口頭報告，大致相似。廣東的農村社會結構，實以家族制度爲核心，族田之多恐爲各省之冠，據陳翰笙先生調查，族田佔耕地的成數，大致在南路是百分之二十三，在北江是百分之二十五，在西江是百分之四十，珠江的三角洲各縣平均有百分之五十。以全省言，耕地的百分之三十爲族田。若就曾經實際調查的十七縣而論，有幾縣的族田特別多，例如順德族田佔全耕地百分之六十，中山、台山、惠陽百分之五十，梅縣百分之四十。（註一九）

福建族田之重要，大致與廣東相埒。廣西族田據說也佔全省耕地百分之十以上。

長江流域的族田較少，但仍有相當的數量，例如江蘇省的無錫，族田佔耕地百分之八。（註二〇）長江流域的其他六省，據南京土地委員會調查，平均每縣族田面積約一萬八千餘畝，各省詳情有如下表：（註二一）

省	別	平均每縣		族地	地面	積
		熟地(舊制畝)	荒			
浙	江	二一、五七一		地(畝)	合	二一、五七一
安	徽	四、六五九		三五七		五、〇一六
湖	南	一五、五九六		四四、三〇九		五九、九〇五
湖	北	九、五六〇		二、五一〇		一二、八七〇
四	川	二、三七三		五九三		一、九六六
貴	州	三、〇五八		五、〇五六		八、一一四
六	省	九、四七〇		一〇、五六五		一八、二七四

附註：浙江族地完全當作耕地計算

表中各省以湖南族田爲最多，平均每縣有六萬畝，這是因爲該省家族組織甚爲發達（友人張德粹先生所告）。四川族田最少，大概因爲該省農家散居，家族組織較不重要之故。

在黃河流域，家族雖亦爲基本的農村組織，每族設有祠堂，但族田比較少，例如河南省，據調查結果，北部六縣族田共計有六千九百畝；中部六縣只八百畝；南部某縣全無族田，西部某縣據報有族田一萬畝，但調查者認爲此係當地人士浮報，又某縣只有三百畝，另一某縣則全未發現族田。（註二二）

華北的其他省份，族田亦少，魯、晉、陝、甘、青五省每縣族田平均面積約爲一千四百畝，各省情形，請看下表：（註二三）

由下表可見魯、晉、陝三省族田數量均極有限，這些族田只是富有家族的祠堂所佔有的土地；至於甘、青二省則更少，那是因爲此區人民多靠遊牧爲生，集居之處不甚固定，家族組織無由發達。

省	別	平		每	縣	族	地	面	積
		熟	荒						
山	東	二、四四五	荒	地(畝)	二	二、四四七			計
山	西	三、〇八一		地(畝)	四七三	三、五五四			
陝	西	一、〇九三		地(畝)	五六	一、一四九			
甘	肅	一四五		地(畝)	—	一四五			
青	海	九三〇		地(畝)	七〇	一、〇〇〇			
五	省	一、三五九		地(畝)	一二〇	一三、八三			

除族田及宗教團體所有地外，南京土地委員會還調查到兩種團體所有地，一是義莊地（置田取其租，以贍養宗族之貧者）一是不屬於官有之學田，各省義莊地及非官有學田，每縣平均面積略如下表：（單位舊制畝）

省	別	義		莊	地	學	地	荒	地	合	計
		熟	荒								
浙	江	三、四八〇		三、四八〇		三、九〇三				三、九〇三	
安	徽	三、一三五		三六一	三、四九六	九、九〇五		四七九		一〇、三八四	
湖	南	二、八一七		六、五八八	九、四〇五	一四、三九五		一、一七〇		一五、五〇五	
湖	北	四、六三八		二九〇	四、九二八	四、四〇〇		三八七		四、七八七	
四	川	一四、〇八二		二九	一四、一一一	八、五三三		五、一六二		一三、六九五	

山東	七四七	—	七四七	三、二二四	五〇六	三、七三〇
山西	一六一	四九	二一〇	七八三	六	七八九
陝西	一、一三六	七二	一、二〇八	二、八八二	七二	二、九五四
甘肅	四九	—	四九	二、五〇八	三八六	二、八九四
青海	八一	—	八一	一、一七八	二八八	一、四六六
寧夏	二、〇九五	—	二、〇九五	一二、四二三	—	一二、四二三
貴州	六、九八二	四、一六八	一一、一五〇	二、七六一	三、一五三	五、九一四
十省(註)	三、二八四	九六三	四、二四七	五、五七六	九六七	六、五四三

附註：浙江義莊地及學田完全當作熟地計算

### 第三節 私有地權的性質

我國集體地權，已在沒落的過程中，現在私有地已佔全體土地百分之九十三。

人民合法獲得土地所有權的方法，不外四種：(1)開墾，(2)親朋餽贈，(3)購買，(4)繼承祖業。第一種方法除在邊省(例如東三省)及大亂後區域(例如明末之四川及今之贛南)之外，甚為少見，第二種方法，更絕無僅有(在歐美則不乏其例)；其餘購買與繼承兩法尤推後者為最重要，現在地主所擁有的土地，多係上代的遺產，只有少數是親自購的。例如河北深澤縣某一村農民平均有地二十八畝，其中百分之六十四是祖遺的，其餘百分之三十六是自置的；又有一村則祖遺的田產達百分之七十六，自置的只佔百分之二十四。(註二四)

浙江平湖縣地權的來源，亦以祖遺者佔最多數，竟佔全縣所有面積百分之八十八。(註二五)

我國地產的繼承，向行多子均分制，祇有少數地方(例如江蘇吳江)似乎承認長子權，即長子可以多得一

份長子田，但這種特權很小，有時且不一定實行。按傳統的繼承法，女子是不能繼承家產的（富有之家於女兒出嫁時酌送嫁粧，貧寒之家反要得入「身價」錢）。民國十九年頒布的民法爲促進男女平等起見，確定了子女繼承權平等的原則，但事實上殊窒礙難行：第一、社會上重男輕女的風習一時不易轉移。第二、動產的平等繼承是可能實施的，不動產——例如地產則極困難，田地與住處不能距離太遠，若子女平等繼承田產，則婚姻關係在地域上就會限制於一較小的範圍中，因爲如果夫婦原來的住處相隔很遠，他們兩地都有田地需要經營，田地既不能因婚姻關係而搬在一起，夫婦又不能因田產分散而各自獨居。在這種情形下，只有在鄰近的地域中發生婚姻關係了。但中國農村仍盛行聚族而居，同姓不婚，由來已久，再加以其他種種原因，殊不能使婚姻關係都限於狹小地域，此事如不能實現，則田地由子女平等繼承在事實上就辦不通了。除非土地所有權與土地使用完全脫離關係，即將夫婦某一方面（以中國婦從夫的習俗，自然是婦的一方面）繼承的地產出賣，但這樣一來，又違反現行的「耕者有其田」的土地政策了。（註二六）若將某一方面的地產出賣，則農場與地塊將愈益細碎，殊違反「地盡其利」的政策（參閱第四章）。

從前我國的土地私有權，是不甚完整的，例如一個人要出賣他的土地，必須先徵求家族的同意，由親及疏，有時甚至典押行爲也須先經這種手續，除非本族無人承受，否則決不將土地所有權移轉給他族的人，以免減低本族的聲望鬆懈血族的聯結，現在比較偏僻的經濟落後的內地，此風仍甚盛行。但顯然日趨衰落，至於受現代經濟影響較深的區域，現代的財產觀念已深入人心，土地所有者實際上可以完全處分他的土地，自由的出賣典押和渡讓，私有權可說已極完整，已經現代化了。

著者曾在經濟落後的西康漢人區，調查土地買賣與典押的方法，其大致情形如下：田地出賣須先經親族同意，親族有優先購買權。由親及疏；買方與賣方之間，有仲人從中說合，當面議價，議定後由買主請地鄰當場立契交價，對仲人的報酬，爲每十元中二角，三角或四角不等，任何人皆得爲仲人，老紳士尤爲合選。又若中人不能繕寫賣據時，另請他人繕寫，寫約人的報酬約每十元中一角，這兩種費用均由買主負擔，買賣田地須納



契稅，由買方交納，田地典當有的地方需先經親族的同意，有的地方則無需，但仲人是必需的，仲人的報酬為每十元得一二角，此項費用由典出人負擔，典當的田地，使用權歸典入者，若典入者不自己使用而要出租，則典出人有承租的優先權，通常即交納地租不另付利息，典價約佔地價百分之四十。典田多無期限，限期與否，均書明於契約。田地典當後，田疏由典出者或典入者負擔，視典款的多少而定，多則由典出者負擔，少者由典入者負擔。以田地抵押借款，通常無需得親族同意，但需中人，中人或有報酬，或無報酬（親族為中人可無報酬），押價較典價低，押田期限，於借約書明。

現代土地制度之下，地權是一元的，即土地所有權人，可自由處分並使用土地，但我國有不少地方，存在着特殊的雙重地權制度，即土地有田底田面之分，田底權（即所有權）屬於地主，田面權（即使用權）屬於永佃農，田底權與田面權可以分別自由典押、出賣、分割、承繼或贈予，而各不相涉。現代土地制度的基本精神，為土地所有權的一元化，所以在現代化的過程中，雙重地權制度已有沒落的趨勢，廣東梅縣、潮安一帶，從前許多田地的地權，都有「糧田」（即「田底」）與「質田」（即「田面」）之明白的分別，可各自分別典賣，但現時買賣田地，單寫糧田與質田的已極少，最大多數的田契上都寫着「立斷賣讓某人某某。……將糧質歸一之田出賣」，這是雙重地權制度沒落的一例（參閱第六章第三節）。

我國大地主並不多，沒有像英國的 Landed aristocracy 階級，普魯士的 Junkers 階級，或帝俄時代的 Pomeshchik 階級（在蘇聯十月革命的前夜，二萬八千個地主，佔有六千二百萬俄畝的土地，而一千萬農家所佔土地共祇七千三百萬俄畝，完全無地的農家尚不在內）。但是我們不能說中國就完全沒有大地主，東三省有的地主在鐵路兩旁有地數十萬畝，黃河流域的河南：漳德縣三分之一的耕地都歸袁世凱家所有，豫西內鄉縣的蒲塘，有著名的羅姓大地主四五家，擁有土地五六萬畝；豫南固始縣東鄉有一個大地主擁有的土地，竟超出我們想像之外，從他的家鄉走進城裏所經過的一個二十里路程可以不用踏到他人的土地一步；又某縣有一個大地主，坐騾車在他地上走一天還不能出境。長江流域的江蘇，據該省民政廳調查，共有五百一十四個大地主，

每個有地千畝以上，其中有些佔有土地五六萬畝。據農村復興委員會派人實際調查的結果，在北碚縣有位姓寶的有田五萬餘畝，其他如阜寧、灌雲諸縣也都有五六萬畝的地主。浙江平湖縣一萬畝以上的大地主有三、四人。安徽合肥從前大官甚多，他們購置地產極廣，例如「李府」（李鴻章）便是有名的大地主。四川成都平原大地產特別發達，數萬畝以至數十萬畝的地主不少，抗戰以來，商業官僚資本競向肥沃土地投資以圖坐享地價高漲之利，成都平原陡增了一批新的地主。湖南新化陳某據說有五十萬畝土地，蕪雲台也有十餘萬畝，其他如衡陽趙恆惕家和新寧劉坤家，皆擁有土地萬畝以上。珠江流域的廣東，除有許多大集體地主外，大私人地主也不少，例如番禺縣五千畝至萬畝的地主，據說有三人，順德縣千畝以上的地主，據說有十五人，惠州附近的土地，都為陳炯明一族所兼併，興寧有一軍人地主在各鄉都買有土地。註二七）

以上是零星調查的結果。南京土地委員會曾令調查員報告各縣大地主數目及其所有面積，有報告者十一省八十九縣，共有大地主一五四五戶，每戶所有面積由三百畝起至三萬畝止，（註二八）平均每戶有二千零三十畝。這個調查雖然沒有把最大地主發現（有的縣分必有三萬畝以上的地主），但以每地主平均有地二千餘畝，與同調查所得每農戶平均有地十五畝二分比較，相差一百三十四倍。

我國大地主雖不多，中小地主則極普遍，大多數的中國地主，不是普魯士式的經營地主，而是像從前愛爾蘭和現在東南歐各國以及埃及、波斯、印度、朝鮮等國的地主一樣，並不經營他們的土地，而把土地租給貧農，有地愈多的地主，出租的比例愈大，這種情形在南方尤為顯著。地主之所以不願從事於大規模的農業經營，乃因外受他國農產廉價推銷的壓迫，內受小農犧牲血本廉價求售的威脅，與其自營農場而不能得農產善價，不如出租土地收取高額地租之為有利。我國經營地主既少，且差不多都是小地主才自營農場，佃農又是貧苦小農，而不是英國式的租佃企業家，所以我國資本主義農業無由發展。普魯士地主促成了該邦農業資本主義的發展，而中國地主則未使本國農業資本主義化。我國地主既多係收租地主，他們所得的地租卻很少用以投資工業，而主要地是用以購買新土地，放高利貸和經營商業，所以中國的收租地主不像英國的收租地主對於工業資

本主義的發展有所貢獻。(註二九)

中國地主和美國地主相似，(註三〇)多係在鄉地主，甚少不在地主(Absentee landlords)。據民三十年農產促進委員會調查後方十二省二〇六縣的結果，在鄉地主佔百分之七二·六，不在地主僅佔百分之二七·四。(註三一)在鄉地主，雖自己不直接從事耕作，但因與佃農相處甚近，常供給農業經營所需的各種資本，且常對佃農的耕作技術予以督導。在鄉地主與佃農每有親友的關係，對於佃農的生活甚為關心同情，故雙方感情，易趨良好。不在地主就是不住在其地產附近而遠離其所有地的地主，(註三二)他們通常住在城市中，從事農業以外的職業，僅於每屆收租時下鄉一次，或派人代理收租，所以他們與農業的關係純粹是收租的關係，他們與農村社區生活完全無關，他們對佃農的生活漠不關心，有的甚至不知其佃農的名字，及其土地之所在，因此不在地主較多的區域，業佃關係每較惡劣。法國在帝制時代的地主，和十九世紀愛爾蘭的地主，便多是不在地主，通常住在巴黎、倫敦等大城市。我國靠近大都市的區域，不在地主亦甚多，例如鄰近上海的崑山縣，三分之二的地主都是不在地主；又在地權集中而治安不良的區域，不在地主亦衆，例如西康省雅安、榮經、漢源、瀘定、西昌、冕寧等縣，不在地主亦幾佔全體地主三分之二。這些不在地主隨都市之發展及地權之集中，有日益增加的趨勢。一般的說，不在地主多是較大的地主，在鄉地主則多係小地主。

中國的地主與歐美各國的地主不同，純粹收租與純粹經營農業的很少，大都是多方面的人物，他們或兼商人，或兼高利貸者，或兼軍政官吏，甚至三四方面兼而有之，地主兼工廠主者較為少見。據十九年江蘇民政廳調查結果，江蘇大地主共五一四個，其中之三七四個大地主都兼有主要職業，在三七四個大地主中，百分之四四·三九為軍政官吏，百分之三四·四九為當舖或錢莊老闆或其他放高利貸者，百分之一七·九一為商人，僅有百分之三·二一為工廠股東。在江蘇南部，商業較為發達，故商人兼地主者較北部為多，江蘇北部舊勢力較佔優勢。故軍政官吏兼地主者佔全體地主百分之五十七，較南部為高。至於地主兼高利貸者，南部北部均多，尤以南部為甚。南部工業較發達，故地主有從事工業經營者，在北部則絕無僅有。(註三三)著者在四川、西康許

多農村調查土地狀況，亦發現大地主多係從前或現在的軍政官吏與商人，他們差不多都是不在地主；至於在鄉地主，則多兼營高利貸款，或兼鄉保長。（註三四）

地主的身分，除少數純為地主或兼為工廠主，及多數兼為軍政官吏，高利貸者，或商人外，還有的地主是退休農人（已失耕作能力只得出租土地），離村農人（去他處工作，暫出租土地），孤兒寡婦（不能耕種故出租土地）等等，但這些地主為數極少，且多係小地主。

自耕農也是土地所有者，半自耕農亦有一部分土地，但他們不屬於地主階級，因為他們並不是將土地出租，或雖經營農場而自己勞動的人，乃是親自耕種自己土地的農民。

#### 第四節 前人的全國私有地分配估計

關於我國私有土地的分配，過去曾有不少被引用過的估計，但大都荒謬無稽，而引用者又未詳加考訂，下面的表是許多討論中國土地問題的人所引用過的：

面	積	總	面	積	百	分	率
十畝未満			一七、九一四、二三一			四二・三	
十一—三十			一一、三〇三、五七〇			二六・六	
三十一—五十			六、七一二、三六六			一五・八	
五十一—一百			四、一三七、一三六			九・七	
一百畝以上			二、二七三、三五五			六・六	
合	計		四二、三四五、六五八			一〇〇・〇	

從前公孫愈之(註三五)、薩孟武(註三六)、陶希聖(註三七)、以及其後不知多少的中國土地問題討論者都引用過上表，他們大都不說明這個表的來源，但有的說這是日本東亞同文會調查的結果，有的說這是北京農商部的統計，他們引用此表的意旨，大都是欲說明中國土地並未集中於少數人之手，其實，這不特不能說明，而且能證明了他們的淺見，中國是一個農業大國，耕地面積只有四千二百餘萬畝嗎，若是如此，中國四萬五千萬人怎樣養活的，凡有常識者都可斷定：一畝田地所產的東西決不能養活十餘人。上表還有一個重大的謬誤，就是照上表所列的百分率加起來共等於一〇一，並不等於一〇〇，這些都顯然表示抄襲者竟未細察該表而盲目引用。據我們考證，民國七年，北京農商部確曾發表過一個統計，與上表的統計數目相同，惟該表的「總面積」原是「農戶數」，又該表百畝以上的百分數「六·六」原是「五·六」，而引用的人竟把總戶數誤為總面積，把五·六弄成六·六了。假使日本東亞同文會有這個表，一定是由農商部轉譯過去的，決不是該會調查的結果，農商部的這個統計，恐與其別的統計一樣(本書以上已曾屢次指出)，不甚可靠。又按這個統計，並未說明是指土地所有的情形還是指土地使用的情形，多數人把牠當作土地所有分配的統計，也有人把牠當作土地使用的統計，(註三八)其實土地所有與土地使用絕不相同，必須分別清楚(參閱第一章第五節)。

下面的兩個表(註三九)更為許多中國土地問題討論者所引用過，他們是想說明中國土地集中的尖銳：

第一表

有地	農	民(有一畝起以至大地主)
雇	農	一五〇、〇〇〇、〇〇〇
游民	匪	三〇、〇〇〇、〇〇〇
佃	等	二〇、〇〇〇、〇〇〇
佃	農	一三六、〇〇〇、〇〇〇
合	計	三三六、〇〇〇、〇〇〇

第二表

有地農民類別	人數	百分比	佔地百分比
貧農（一——十畝）		四四·四五	六·一六
中農（十一——三十畝）		二四·七三	一三·二六
富農（三十一——五十畝）		一六·二一	一七·四四
小中地主（五十一——百畝）		九·五七	一九·四〇
大地主（百畝以上）		五·三三	四三·〇〇
合計		一〇〇·〇〇	一〇〇·〇〇

以上二表都是武漢中央農民部土地委員會所製的，輾轉為一般討論中國土地問題者所引用，此二表是說：全國有土地的農民佔全體農民百分之四十五，而無土地的農民則佔百分之五十五，在有土地的農民中，十畝以下的，貧農有百分之四十四，而所佔土地只有百分之六；百畝以上的大地主佔全體有地農民百分之五，而所佔土地竟有全體土地的百分之四十三，這樣看來，中國土地分配問題何等嚴重呀！其實，上面的第一表，恐怕是捏造的（當時主持武漢土地委員會者為共產黨人），因為此表統計究竟何所根據而製出，完全沒有說明。至於第二表，製者雖然也沒說明其根據，但我們可以證明牠完全是抄襲北京農商部的統計，人數百分比是依據農商部歷年的統計而加以平均的佔地百分比也不過由人數百分比推算而得，農商部的統計並不可靠，這抄襲的統計自然也不是信。

布哈林 (Bukharin) 在蘇聯第十四次共黨黨員代表大會中，曾報告下列的中國土地分配情形，亦曾為一部分討論我國土地問題者有引用：（註四〇）

所有地畝	農戶數	百分比	佔地百分比
一〇——二〇（貧農）	四九		一五
二〇——四〇（中農）	二三		二二
四〇——七〇（富農）	一五		二五
七〇以上（大地主）	一二		三六

此表數目字顯然是有錯誤，百分比加起來為九八，並不等於一〇〇，足見抄襲者之疏忽，至於這個統計的根據，並未見說明，依我們查考，似乎也是根據北京農商部所報告的數字，像這樣的一個統計，自然也不是憑信。

南京土地委員會所發表的私有地，分配統計，雖然只包括十六省，縣份不夠多，未能充分代表全國情形，但其調查統計的方法，設為精密，頗有參考價值。（註四一）

類	別戶數	百分比	佔地百分比
一〇畝以下	五九·六〇		一六·六二
一〇——二九·九	二九·三八		三二·九七
三〇——四九·九	六·二〇		一五·五四
五〇——九九·九	三·四八		一六·五四
一〇〇以上	一·三四		一八·三三
合 計	一〇〇		一〇〇

上表告訴我們：三十畝以下的小土地所有者佔全體戶數百分之八十九，其所佔土地只有一半，百畝以上的

大土地所有者只佔戶數百分之一強，佔地則達五分之一，可見土地分配並不算均勻，而且我們必須注意這個統計係農家普查的結果只有在鄉的農戶被調查到，許多住在城市的大「不在地主」，是未包括在內的。

#### 第五節 各農業區域私有地分配的巡視

中國是一個幅員廣大的國家，各處自然的經濟的和社會的環境頗有不同，土地分配情形當有差異，我們不妨把全國分爲四大農業區域來巡視——畜牧區域、墾殖區域 (Region of home-colonization)、旱耕區域 (Dry-farming region)、和水耕區域 (Water-farming region)。

我國畜牧區域包括北部和西部的邊疆，就是外蒙古、新疆、西藏、青海、寧夏、甘肅的北部以及綏遠、察哈爾和熱河三省的北部，這畜牧區域因季候濕風不能深入，平均雨量在十吋以下，區內的土地，約有一半是荒曠的沙漠和五千公尺以上的高原，其餘土地亦因氣候寒冷雨量稀少，僅生野草，人民以放牧草原爲其主要謀生方法，耕種只限於自然條件特別良好的少數地方，這個區域佔地極廣，而人口不過數百萬人，平均每方公里僅有一人。地權狀態除了漢人所居區域間有實行土地私有（耕種區）外，其餘各族所佔區域，地權情形甚爲狀殊，蒙古區內，據友人調查，土地最高支配權屬於王公，王公有直轄地，另對其下各級貴族，分給土地，蒙民無土地權，祇可隨意放牧，內地人民前去墾殖，須與蒙王接洽，給予相當租價或地價。（註四二）甘肅方面，據張心一先生調查，牧地多係遠離耕地及村莊的山地，地爲公有，而非農民個人所有或集合所有，其放牧權並無法律規定，而係決定於其離牧地之遠近，距離愈近者，使用的機會愈多。（註四三）康藏區域，據著者在西康的調查，康屬（康屬是舊西康，人口大半爲藏民）分成許多部落（約有二百餘個部落），在原則上，土地屬於全部落，但實際上地權向操於土司（部落酋長），頭人（土酋之未受封冊者）之手，喇嘛寺廟亦擁有一部分土地（已述於本章第二節），土司及頭人所有的土地，分配於帳房娃（農民）及牛廠娃（牧民）利用，農民耕種土地，須供徭役，貢奉實物與貨幣，其地位有如歐洲封建時代的農奴，無獨立的人格，無自由之可言，不



能隨便離開其土地，牧民亦須對地主供應差徭，但較之農民，稍有自由。

光緒三十二年（一九〇六）清廷任趙爾豐（季和）爲川滇邊務大臣，趙氏以大刀闊斧的手段，實行改土歸流，設立縣治，曾出示曉諭，全康土地「概係大皇上地土，委派漢官管理，無論文武官弁，漢夷僧俗人等，均准居住，照章上納糧稅，惟所種均係官地，不准將大皇上尺地寸土，私行出賣，縱所居房屋，係屬自行修建，而基地仍是大皇上之地，如有遷徙房屋，准其拆去，地仍歸官。」（註四四）趙氏並釐定各縣地稅及牲稅額，行之至今趙氏在位六年，曾有少數土司遵照交出土地於政府，但未普遍澈底，今除少數差房差地屬於政府，極少數之漢人墾地直接向政府納稅外，土頭及寺廟仍握有最高的土地支配權，此三者實爲以農牧經濟爲基礎之康屬封建社會的三大勢力。康民唯知敬畏土司，每視漢官爲「漢討口子」（乞丐），意謂祇知要錢，又有「漢官如流水，土司爲磐石」之諺，因漢官多不固定，五日京兆，而土司則終身不變，把持地權。例如金沙江東岸的白玉縣，土司制度仍保持完整，各村頭人或係土著，或係德格土司所選派，全縣土地除一小部分爲喇嘛寺所有外，餘皆爲德格土司及其以下之頭人所有，德格土司住於德格縣，其地位實爲封建領主，農民承耕農地，對於土司頭人除須納定量的實物外，並須在土頭自有莊地上擔任耕種收穫的勞役（如牛馬運輸），有時還要貢奉貨幣，另一方面農民又須向政府納量當差。按雲南邊地亦有類似康省的土司制度，有人名其土地制度爲「土連公有制度」（註四五）殊屬可疑。川省邊區亦有土司，但其地權已經沒落，其地位已等於普通的地主。註四六康省現分康、寧、雅三屬，康屬佔地最廣，但人口僅數十萬人，由上所述，可知康屬土地關係實有濃厚封建色彩。寧、雅二屬於民二十七年始由四川省劃入。寧屬夷地最多，夷民區之社會帶奴隸社會的性質，夷民分黑夷白夷二種，黑夷爲真正的夷民，人數甚少，是統制階級，專司對外戰爭，握有地權而不事耕牧（夷人多以畜牧爲專業，耕種爲副業）不與白夷通婚；白夷分幾級，最下級者爲娃子，是初搶來的或戰爭俘獲的他族，其中有漢、番、苗、黎、蘇等，以漢人爲最多，約佔十分之九，娃子爲黑夷的奴隸，替主人耕牧，全無自由可言，進物於主必屈膝而前，久之主人爲娃子配偶，所生子女亦爲主人奴隸，等到年代已久，娃子已性馴，黑夷乃佃子若干

土地，讓其自己經營，經長期辛勤積有金錢，才有向主人贖身機會，已贖身後，除不能自由遷徙及黑夷有特別事故爲之服役外，僅每年納租若干，對於子女及財產，有自由處分權，此高等白夷，頗能安居夷區，因區內治內甚好，生活安定。寧屬除有夷民及其他若干少數民族外，沿交通線多爲漢人，康屬城市及附近農村亦多漢人，或商或農，雅屬則幾全爲漢人。據著者與管理中英庚款董事會川康科學考察團經濟組同人，在三屬漢人區調查以農藝爲主之幾個農村的結果，八十九農家的土地所有分配如下表：

所有地戶	數	百分比	佔地面積	百分比
零戶	四一	四六・〇三	〇	〇
一——五	二一	二三・六〇	四六	四・七八
六——一〇	八	八・九九	七三	七・五七
一一——二〇	八	八・九九	一一五	一一・九四
二一——三〇	六	六・七四	一六五	一七・一四
三一——五〇	二	二・三三	一〇〇	一〇・三九
五一以上	三	三・七七	四六四	四八・一九
合計	八九	一〇〇・〇〇	九六三	一〇〇・〇〇

附註：表中土地面積單位「升」，係指播種一升的土地面積，又八十九戶中有地一〇〇升及三〇〇升者各一家。

由表可見無地農家幾佔一半，這些農民所耕的田地是向住在城市的不在地主或向集體地主（主要的是學校）租來的，又有地農民中土地分配亦顯然不同。

青海省，也和西康一樣應歸入畜牧區域，據友人張之毅先生調查，該省除最大部分爲游牧區域外，一部分是墾牧區，再有一小部分爲農耕區。游牧區分成許多部落，部落的酋長，權力甚大，他把土地指定分配給每戶

作牧場，游牧區的東部多藏族，西部則是蒙族，藏族酋長名「千戶」「百戶」等，蒙族酋長則名「王公」。青海游牧區的東邊，有一片長形地帶，屬墾牧區，人民是漢化的蒙藏二族，他們亦耕亦牧。該省更靠近甘肅的一小部分地帶，爲農耕區，原屬甘省，青海建省時，才劃入的，此區耕地早就私有集中於官吏商人之手，某大地主近曾捐耕地五〇、三〇〇畝（佔全省耕地百分之三）爲興學之用，其佔地之廣可想而知，他的土地是徵民耕種的，儼然爲封建式地主，他一身兼有幾種身分，——官吏、商業資本家、金融資本家、高利貸者、和地主。新疆農耕區的精形與青海有些相像，官吏商人擁有多量的土地。

在畜牧區域以外的其他三大農業區域，人民均以耕種爲主要的農業方式，各區域的私有地產分配，因自然的和政治經濟社會的情形不同，頗有差異。每一區域包括省份甚多，各省土地分配情形亦不一致，而以一省之廣大，各縣情形亦每每不同。我不想在此詳細敘述各大農業區域內各處私有地分配情形，（註四七）我祇想描寫各區域土地分配的一般特徵，並根據各種比較可靠的實際調查，對各區域私有土地的分配加以蠡測。

墾殖區域包括遼寧、吉林、黑龍江以及熱、察、綏三省的南部。在這墾殖區域，人少地肥，地權集中，例如綏遠、河套區的良田多在大地主之手，臨河縣有楊李二家，有地不下七萬畝，另外霸佔官田四十餘萬畝。（註四八）又據友人調查該省伊克昭盟一帶，身兼商業資本家之漢人地主不少，他們藉商業榨取和高利貸的方式，把王公貴族的土地權轉移過來（名義上是永租，須納極少的租金），分佃與招來的農民耕種，採分租制，或對分，或四六分，或三七分。又有的地主是在領墾時取得土地所有權的，他們須向縣府納地稅，這一帶最大的地主，有地八百頃以上。

東北三省的土地尤爲集中，許多的東北大地主是前清貴族與高級官吏的後裔，其所有地產爲上代遺業。許多其他大地主是民國以來有權勢的軍政官吏，他們以合法的或非法的手段藉名領荒墾殖，取得大片土地。一九〇六年至一九一〇年間，黑龍江省的土地局長周某在松花江以北某地圈佔沃土五十方英里，據爲己有。後來吳俊陞爲黑龍江省長，自民十三年至十四年間吳氏攫得土地幾遍全省，另外在遼寧、洮南尚有田地二萬畝。此外

如張作霖、張作相、楊宇霆等東北高級官吏都是有名的大地主。當時中央官吏之去圈佔土地者亦頗有人，據說設祺瑞一人所佔土地租給韓農的便有二十萬畝之多。除官吏外，資本家之大批收買土地而成大地主者亦不少。除大地主外尚有無數的小地主，他們的地產多是分得的祖遺之業。小地主在人口稠密之區較多，人口稀散之區則多大地主。大地主多出租土地與佃農，自己與農業不發生關係；小地主則多自營農場，有些雇用農業工人甚多，甚至採用拖曳機 (Tractor)。那些貧苦的佃農和僱農，多半是因天災人禍被迫出關的華北幾省人民。此外，東北地主之任地荒蕪，以從事土地投機者亦不少見。關於東北私有土地分配的情形據中東路的耶希諾夫 (E. E. Yashoff) 估計，一九二五年吉林、黑龍江之五十二縣中，佃農有三十萬戶，經營地主及自耕農有七十萬戶，這七十萬戶的土地分配情形如下表：(註四九)

類	別	戶數	百分比	佔地	百分比
經營地主及富農	農	一四・三	五二		
中	農	四二・八	三九		
貧	農	四二・九	九		
合	計	一〇〇・〇	一〇〇		

由上表，可見百分之十四的地主與富農，佔有土地的一半，而百分之四十三的貧農，祇佔有土地的十分之一弱，這分明表示土地分配的不均。我們要注意的是上表並未把「收租地主」及「佃農」「僱農」包括在內，所以土地分配不均的程度當不止表中所示的情形。關於墾殖區土地分配的報告很少，假如上面的統計可以相當代表此區一般情形，則地權集中實顯而易見。這個區域內的土地分配有一特點，就是外國人的侵佔土地。外人設教堂佔地，已述於本章第二節，還有更值得注意的就是日本許多經濟侵略機關——如南滿州鐵路株式會社，東洋拓殖公司等——和私人，數十年間不斷地在鐵路沿線和朝鮮人移殖區域，收買田地，尤其是九一八事變以

來，更強制地大量收買甚至侵佔我東北的土地。

除畜牧區域和墾殖區域外，剩下的地方便是人口稠密的本部，從自然的和農業經營的觀點，可以分爲旱耕與水耕兩大區域，亦有人（卜凱等）叫他們爲小麥地帶和水稻地帶，其分界線是淮河和秦嶺連接起來的一條線，往北的土地以旱地爲主，小麥爲主要的農產，往南的土地以水田爲主，水稻爲最主要的農產。旱耕區域包括江蘇和安徽兩省的極北部，河南和陝西兩省的中部和北部，以及其他更北的各省區。在這旱耕區域，就大體上說來，土地財產之集中較不顯著，其主要原因爲本區受資本主義勢力侵入和影響的程度較小，人口密度較低，農民保有土地而不願出賣的觀念甚深（因此區其他謀生的機會較少），而且土地貧瘠不易吸引資本家的大量投資。不過在這區域內並不是就沒有地主，其實前資本主義式的大地主甚易發現，例如江蘇省極北的幾縣，每縣都可找到幾個有地數萬畝的地主，多半是以前的軍政官吏或其後裔，他們好像歐洲中古的領主，住在大廈，圍以城堡，形成農村社區的中心，佃農就住在四周的破陋的房屋中。有一部分學者因見旱耕區有這類擁地極廣的大地主，便以爲此區地權較南方各省更爲集中，因爲南方大地主甚少。殊不知北方大地主的數目有限，而其擁有土地所以甚廣者，乃由於此區土地生產力較小，人口密度較低，一般土地所有者（包括自耕農）的所有地都很大，根據許多實際調查的報告，我們可對旱耕區私有地的分配，作如下的估計：（註五〇）

種	別	戶	數	百	分	比	估	地	百	分	比
地	主		二					一八			
富	農		六					二一			
中	農		一八					三〇			
貧	農	及	七四					三一			
合	計	他	一〇〇					一〇〇			

估總戶數百分之八的地主與富農，他們所有的土地竟佔總面積百分之三十九，而估總戶數百分之七十四的貧農僱農及「其他」，與土地所關係的人（例如有時從事耕作而不以農業為主要職業者），他們所有的土地祇佔總面積百分之三十一。

以上各農業區域以外的地方，都屬水耕區域，位於我國本部的中南部，其自然和經濟的情形，與北方旱耕區域頗不相同，此區溫度與雨量均宜於農業，土壤較為肥沃，收穫次數較多，資本金投資於土地，可獲相當厚利，又本區人口密度較高，工商業較發達，達官顯要較多，資本比較集中，大量收購土地者甚多。根據各地實際調查，水耕區的私有地分配大致如下：（註五一）

名	地	富	中	貧	合
地	主	農	農	農 僱 農 及 其 他	計
戶	數	百	分	比	估
地	百	分	比	估	地
百	分	比	估	地	百
分	比	估	地	百	分
比	估	地	百	分	比
	三	七	二二	六七	一〇〇
	三〇	二七	二二	二〇	一〇〇

估總戶數百分之十的地主與富農，而擁有全面積百分之五十七的土地，而估總戶數百分之六十七的貧農僱農及其他的人，他們所有的土地祇佔全面積百分之二十，可見水耕區土地分配極不平均。

### 第六節 全國私有地分配的蠶測

現在試進一步蠶測全國私有地的分配。假定全國與耕地有直接關係者（土地所有者及土地利用者）共為六萬戶；假定全國耕地面積為十三萬萬市畝（見第二章），其中集體所有耕地為一萬萬市畝，私有耕地為十三

萬萬市畝，此項私有耕地分配情形，據著者的蠡測，大致如下：（註五二）

名	種戶	數(千戶)	百分	比	佔地數(百萬市畝)	百分	比	平均(市畝)	每戶佔地數
地	主	一、八〇〇	三		三一二		二六		一、七三三
富	農	四、二〇〇	七		三二四		二七		七七
中	農	一三、二〇〇	二二		三〇〇		二五		二三
貧農僱農及其他		四〇、八〇〇	六八		二六四		二二		七
合	計	六〇、〇〇〇	一〇〇		一、一〇〇		一〇〇		二〇

試觀上表，在全國與耕地有關係的總戶數中祇佔百分之三的地主，他們所有的耕地竟佔全國私有耕地總面積的百分之二十六；在總戶數中只佔百分之七的富農，也竟擁有全體耕地的百分之二十七；反之，在總戶數中佔三分之二（百分之六十八）的貧農僱農等，他們所有的耕地祇佔總面積的五分之一（百分之二十二）。再就每戶所佔耕地面積來觀察，地主平均每戶佔一千七百三十餘市畝，富農平均佔七十七市畝，中農平均佔二十三市畝，而貧農等平均每戶祇佔七市畝。著者這個蠡測，作於民國二十三年，係完全根據各種實際調查所得的資料，自己毫無成見或偏見。近年以來，這個估計已漸為學者所採用了。（註五三）

由上可見中國土地分配實欠均勻。單就數量上觀察還嫌不夠，就質量上言，地主和富農所有的土地通常是土質較肥位置較優的，反之，農民大眾所有者，多是較下級的土地，水耕區域的田地較旱耕區域來得肥沃，而其地權亦較集中，便是一個明證。同一區域內，水田較旱地為肥，而水田多為地主、富農所佔有，試以廣東番禺兩個代表村的情形為例：地主、富農所有的田地，水田約佔百分之六十二，旱地約佔百分之三十八，貧農所有的田地，則適成相反，水田祇佔百分之三十七，旱地佔百分之六十三，詳如下表：（註五四）





著，五百八十個地主擁有全部土地五分之四，一百七十個地主擁有全土地的一半；十二個地主有地一百七十五萬英畝，計佔全部土地四分之一。同一時期，英格蘭八百七十四個地主擁有全部土地四分之一，英格蘭和威爾士二百公頃以上的地主佔了全部耕地百分之九十七，有一位 Southland 公爵及其夫人私有土地竟達五十五萬公頃，可算大地主了。本世紀以來，英國土地分配情形，並無什麼變更，在上次歐洲大戰的前後，雖曾有創設小自耕農 (Small Holdings) 運動，但並無成效可言；十九世紀末葉以至本世紀，雖有崇奉 A. P. Wallace 及 Henry (George 氏主張的土地國有運動及地價稅運動，但並無實際的影響。據一九二三年法國經濟學會年會時，Jacques Barroux 先生的報告，英國三島共有耕地一千三百萬公頃，有地之人不多，內小土地所有者（有地八公頃以下者）所有的面積祇佔總面積百分之六，中地主（有地八至四十公頃者）所有的面積佔百分之二十三，大地主（有地四十公頃以上者）所有的面積則佔百分之六十九，由上足見英國土地分配是極不平均了。（註五五）

除英國外，德國 Elbe 河以東的土地所有也是很集中的，那是封建時代貴族武士兼併土地的結果，至今還保存大地產制。

意大利也是地權很集中的國家，該國無地的雇農和佃農佔全體農民百分之六十以上。

英意及德國東部，土地分配不均的程度，較我國為高，但我國土地分配問題，實較她們為嚴重，這主要是因為我國工商業未曾發達，直接賴土地生活的人口百分比極高，而自己無地或缺地的農業經營者，幾乎全是中小貧農，他們的耕地零碎分散，不合經濟的利用。

除英、意、德諸國外，我國土地集中的程度，實不讓於他國，尤其較法、丹等國，顯然來得集中得多。大致的說，我國土地分配不均的程度及其性質，與東歐諸國頗為相似，她們在上次歐戰後，因事實上的必需，曾實行綠色的土地改革，把土地分配調整了一下，不過並不徹底，我國戰後亦必展開土地改革運動，究應採取那種途徑，本書第七章將予討論。

## 第七節 私有地權分配的趨勢

根據各處調查報告，我國私有的地權大體趨於集中，著者以為造成這個趨勢的因素有下述數種：

第一、商品經濟的發展，自五口通商之後，列強的美廉商品侵入農村，破壞了農業與手工業互相連結的自足的農村經濟，農產品逐漸商品化，農民的家用品與農用品仰給購買的程度日高，農民的經營單位那麼細小，商業知識那樣幼稚，一切交易幾乎完全受商人的操縱，商人從賤買貴賣中以取高額利潤，在日益擴大的不等價交換之下，以及在農民逐漸喪失手工業的收入之下，農民經濟日益窘困，漸漸典賣田地，而商業資本家及其他富豪乃從中取得土地。水耕區土地之日益集中，與商業發達最有關係。蒼梧是廣西省商業比較最發達的一縣，據調查結果，該縣土地集中的趨勢，比商業次發達的桂林，來得顯著，較之經濟極落後的思恩縣更要顯著得多，按民十八年及二十三年該三縣農民自田（即自己所有之田）及租田所佔百分比如下：

地 名	份 自 田 百 分 比		租 田 百 分 比		合 計
	年	比	年	比	
蒼 梧	民一八	三七·五	民一八	六二·五	一〇〇·〇
	民二三	三三·六	民二三	六六·四	一〇〇·〇
桂 林	民一八	八〇·九	民一八	一九·一	一〇〇·〇
	民二三	七七·九	民二三	二二·一	一〇〇·〇
思 恩	民一八	八九·九	民一八	一〇·一	一〇〇·〇
	民二三	八九·〇	民二三	一一·〇	一〇〇·〇

觀表可知蒼梧租田所佔百分比最高，思恩租田所佔百分比最低；桂林則介乎二者之間，同時，有一個顯明

的趨勢在那裏進行，就是三縣的租田百分比都在那裏增加，但各縣增加的速度不一致，蒼梧在五年間增加百分之四，桂林增加百分之三，思恩增百加分之一；這是告訴我們：土地集中的速度與經濟發達的階段是互相適應的。再就所有田畝考察，五年來上述三縣的無地農民和所有耕地不滿五畝的小農，都在普遍增加，蒼梧、桂林增加較速，思恩較緩，至於五十畝以上的土地所有者，不論在蒼梧或桂林或思恩，他們所佔耕地都有增加趨勢，所以從農戶所有耕地畝數方面考察，地權也是不斷集中，並且是與商業發達的程度相適應的。（註五六）

廣東的番禺，是我國商業最發達的縣份之一，土地集中的趨勢也極顯然，無地農戶佔全體農戶的百分比，在民十年是百分之五·三，到了民二二年便增至百分之五二·〇，五年間計增百分之一·七，又番禺農戶所耕之田，在過去五年間，自田由百分之二七·八減至百分之二六·六，租田則由百分之七二·二，增至百分之七三·四。（註五七）

第二個促進土地集中的因素是高利貸，農民資本微小，收入甚薄，常被迫負債，而利息苛重，償清困難，終至變賣田產，據友人費孝通先生的實地調查，江蘇太湖邊上有一個農村，村中農民百分之八十以上是佃農，他們向住在城市的地主租地耕種，農民的地權之所以外流，主要地是由於高利貸的活動，下面是調查所得可怕的事實：

「一個不能交付地稅的人，假如他不願意在監獄中過冬，就非借錢不可，高利貸者的門戶，對他是開着的。從高利貸者那兒借來的錢，是以桑葉的數量計算。在借貸的時候，根本便沒有桑葉，也沒有桑葉的市價，高利貸者，以己意決定桑葉的價爲七毛錢一擔，譬如借七塊錢，就說借了十擔桑葉。借款在清明就要還清，至遲不能在穀雨之後。借錢者要付還的錢，其數目的多少，決於當時桑葉的市價，譬如市價是三塊錢一擔罷，那麼在十月借了七塊錢或十擔桑葉的人，到了第二年四月，便要還三十塊錢。在這五個月之內，這位債戶所付的利息，是每月六分五。到了絲季才開始，村裏的人，是拿不出錢來的，在冬季要靠舉債度日的人，到了這個時候，大約也沒有力量還債，因爲在冬季的幾個月內，村民並沒有生產的工作，除却做點小本生意之外，在這種

情形之下，債戶可請高利貸者延長借款的期限；所借之錢又以稻米的數量來折合，不管市價如何，稻米以五塊錢三「蒲式耳」計算，還債的期限，於是延長到十月，到了十月，米價便以七塊錢三「蒲式耳」計算，總計起來，在十月借七塊錢的人，第二年十月，要還四十八塊錢，平均起來，借貸的利息爲每月五分三。假使債戶到了這個時候，還不能把債還清，期限就不能延長了，他祇能把田契移交給高利貸者，田地的價格，是三十塊錢一畝，從此他不是債戶而變爲永久的佃農了。」（註五八）這也許是一個極端的例子，但地權因高利貸而轉移的事實，確相當普遍，其過程每每是由「押」而「典」而「賣」，「押」與「典」不同。據民法規定：「典權者，典權人支付典價佔有他人提出之不動產並可就其不動產而爲使用及收益之權。」（第九一條）「抵押權者，謂對於債務人或第三人不移轉佔有而供擔保之不動產，得就其賣得價金受清償之權。」（第八六〇條）所以在「典」的情形下，土地便用收益權移轉於債權人，在「押」的情形下則土地仍歸債務人使用收益。「典」與「賣」又不同，後者是所有權的永久轉移，前者則否，但「典」亦稱「活賣」，因田地出典期內，與出賣無異，不過典田期限屆滿後，得備原價贖回，與「絕賣」不同。在農村中，農民於經濟困難時，每以田地作抵借款，其利率高昂，屆期無法還清，而債權人催逼緊急，只得出典土地，因典價較多於抵押所得的款額，典後喪失田地收益權，其窮困或更甚，若典期屆滿無力取贖而又遇急迫需款，然後勢必向典權人找得若干價款，作爲絕賣，於是土地所有權完全移轉於他人，這是促成土地兼併的一個重要原因。

第三個促成地權集中的因素是政治性的。從前政治上不軌道的時候，軍政官吏每每橫征暴斂，以飽私囊，然後用以投資於土地。例如安徽合肥的大地主（如李府等），差不多都是從前的高級官吏或其後裔，中小地主則大半是他們的部下。王占元是從前軍閥中的二等人物，但其土地竟自漢口至天津，沿途不絕，凡地邊界石上書「南館福王」者皆其土地。（註五九）四川地權極爲集中，例如據最近大竹縣五百保調查結果，地主佔有土地百分之八十二，（註六〇）又民國以來，四川地權變動極劇，例如據民二十四年十縣調查結果，新興地主佔地主總戶數百分之六十，其所佔土地竟佔地主所有土地總數百分之九十，（註六一）推究四川地權極爲集中且變動甚劇的原

困，固有多端，其最重要者則爲軍閥官僚大批收買強奪農民土地，並賤價收買或強佔公田廟田等。聞四川高級軍人有佔地遍數縣者。

促成土地集中的第四個因素是地租的過高（詳見下章），舊地主徵收高額的地租，日積月累，便可購入新的土地，成爲更大的地主。抗戰以來，後方（例如四川）的地主，多把收的租穀，囤積居奇，以其所獲過分利得購買新的土地，有些地方顯然有這種現象，地價日漲，地權日益集中。

除了上面的四個因素之外，還有兩個因素造成了地權集中的環境和機會：

第一、工業不發達，工業利潤沒有保障，使商人、軍政官吏、地主和高利貸者缺少機會並且也不願意把積蓄的金錢投到工業上去，因此競向土地投資，地權日見集中。

第二、災荒的頻仍與嚴重，給軍政官吏、高利貸者、商人和地主，很多的很好的兼併土地的機會。旱耕區的災荒較多，土地集中便常在災荒下進行。此種事實在民十七至十九大旱災的西北災區中，表現得最爲顯著，例如陝西，每畝數十元或數百元的農地，在災荒時有跌至十餘元或三、五元的，甚至有跌至五、六角的或七八角的，於是富者便乘機收買，災民爲救死計，大都忍痛售出。災荒時期，咸陽、涇陽、三原、高陵、臨潼五縣，災民出售的農地各佔該縣農地總面積的百分之二十。在民十七至二十二年間的五年間，鳳翔縣農民所有的土地減少了百分之二五·四五，這些減少的土地大部分是賣出去了，有一部則是典押出去的。在那五年間，綏德縣農民所有的土地也減少了百分之二二·二五，這些減少的土地大部是典出，一部分是賣出。又在那五年間，渭南縣農民所有的土地減少了百分之二一·一九，這些減少的土地，賣出者較多，典出者較少，農民喪失的這麼多的土地，大半是集中於軍政官吏，商人和高利貸者的手中去了。據賑務人員說，陝西關中一帶災後移轉的農地，有十分之七集中在武人手中，十分之三集中在官吏和商人手中。又據報告，綏遠農地所有權的移轉，也大部分是集中在軍政官吏手中。可見災荒之後，貧苦的災民常被迫售出或典出大批的土地，而這些土地大半移轉到非生產者手裏，於是收租的新地主漸漸加多起來。至於原日的中小地主，雖常在災荒中沒落，但大地主多乘

構龐大，如陝西楊家溝的馬家大地主，一遇災荒，即以最苛刻的條件，將大批農地收買進來，災後楊家溝附近六七十里以內的農地，完全變成了馬家的領域。災荒期中地權的移轉形式有兩個特點值得注意：第一是強奪，例如甘肅有一位士豪，竟恃其子爲軍人而率領族屬分佔災民的農地，遇有災民前來探詢，則僅予賤價勒索，賣約以爲據，每畝（約等於三畝）竟以一元或三、四元買得；第二是巧取，例如陝西地主，爲避免災民注意而免遭他們「吃大戶」起見，常暗中託人，分頭以廉價收買土地，契約上的戶名，可不必一律，大的地主就此巧避了別人的耳目。總之，災荒嚴重的地方農村經濟的一大變易，就是土地所有權的轉移及其集中，農民於賣妻鬻女之前，多將賴以生存的土地典賣一空。（註六二）

以上所述的幾個促進地權集中的因素，並不是各自孤立的，而是有交互的關係，例如：地主之超經濟地租的剝削，商人之賤買貴賣的盤剝，不肖軍政官吏的橫征暴斂，都使農民不能不乞求於高利貸，從而喪失土地，至於災荒之發生，更使地主、商人、官吏和高利貸者都有兼併土地的機會，而工業的不發達，實爲使這四種人物，競向土地投資的根本原因之一。尤有進者，我們說過，中國的地主，大都是多方面的人物，他們或兼高利貸者，或兼商業資本家，或兼軍政官吏，甚至三、四方面兼而有之，一身有幾種剝削人的身份，自然更易兼併土地了。

（註一）這種土地所有權分類係根據 Sorokin, P. A., Zimmermann, C. G., and Galpin G. J.: *A Systematic Source Book in Rural Sociology*, Vol. I, p. 55, 50, 又關於財產形式之一般分類，參閱 Ginsberg M., *Sociology*, London, 1931, p. 189.

（註二）參閱蕭一山，*清代通史*，商務，卷中，三三六——三三九頁；中國經濟年鑑二十四年續編「土地」章，下二六一——二七〇頁。

（註三）Chen, H. S., *The Present Agrarian Problem in China*, Shanghai, 1932, p. 11.

（註四）見蕭一山前揭書四四〇——四四一頁。Buck, J. L., *Land Utilization in China*, Shanghai, 1937, p. 153. 有轉載。

（註五）Buck, J. L., *op. cit.* p. 193

（註六）材料來源：土地委員會編，*全國土地調查報告綱要*，本章以下統計表，凡註明南京土地委員會調查者，其材料均取自此書，各表平均數係著者所計算。

（註七）蕭一山前揭書四四一頁；Chen, H. S., *op. cit.* p. 12.

- (註八)廖泰初汶上縣的學田(社會研究,復刊第五十一期,二十六年四月二十八日,天津益世報)。  
(註九)東方雜誌二十四卷三號,南京中央日報(十九年七月三日),上海大美晚報(二十二年七月三十日),馮和法,農村社會學大綱  
一九七頁。
- (註一〇)呂平登,四川農村經濟,商務,九〇頁。  
(註一一)馮和法編,中國農村經濟資料續編(以後簡稱資料續編)黎明,四八四頁。  
(註一二)馮和法編,農村社會學大綱,一九〇頁;馮和法編,中國農村經濟資料(以後簡稱資料)三四四頁。  
(註一三)農村復興委員會,江蘇農村調查,商務,一〇頁。  
(註一四)Chen, H. S., Agrarian Problems in Southernmost China, Shanghai 1936, p. 25.  
(註一五)廣西省立師範專科學校,師專校刊,廣西農村經濟概況專號,二卷二、三期合刊,民二十二年。  
(註一六)土地委員會前揭書。  
(註一七)農村復興委員會,雲南農村調查,商務。  
(註一八)美洲印第安人的氏族社會及 Kabyles (Kabbera), Sudan 亦發現有族田 (Clan land) 見 Rene Maunier, "Zur Soziologie der Kabylen," in Jahrbuch für Soziologie 1927, IV.  
(註一九) Agrarian Problems in Southernmost China, pp. 29-35.  
(註二〇)同上。  
(註二一)土地委員會,前揭書;比較資料續編,四五九—四六〇頁。  
(註二二)農村復興委員會,河南農村調查,商務,三—四頁,一五八頁。  
(註二三)土地委員會,前揭書。  
(註二四)根據資料續編六五二頁所載材料計算而得。  
(註二五)中央政治學校地政學院與平湖縣政府編,平湖之土地經濟,一〇四頁。  
(註二六)賀孝通土地繼承和農場的分碎(今日評論,三卷十七期),及綠村農田,雲南大學出版。  
(註二七)參閱拙著現代中國土地問題之探究。(新社會科學季刊一卷四期)。  
(註二八)土地委員會,前揭書三二頁。  
(註二九) See, H. Esquisse d'une Histoire du Régime Agraire en Europe aux 15e et 16e Siècles, pp. 263-292.  
(註三〇) Taylor, H. C., Outlines of Agricultural Economics, N. Y. 1935, p. 439; Yoder, F. B. Introduction to Agricultural Economics, N. Y., 1929, Ch. VI.

(註三一) 農產促進委員會第卅二號，其戰以來各省地產變動此況，一〇——一一頁。

(註三二) 按照我國土法的規定，土地所有權人及其家屬須離開其土地所在地之市縣繼續滿三年，而非因兵役，學業或公職離開者，始稱為不在地主(第三二九條及三三〇條)這種規定未免太寬，新西蘭法律規定離開土地所在地兩年的地主，即視為不在地主，南澳州初規定為兩年，後其改為一年。

(註三三) *The Present Agrarian Problem in China*; Wittfogel, K. A., *Wirtschaft und Gesellschaft Chinas*, Leipzig, 1931.

(註三四) 據大竹縣五百保調查結果，鄉鎮長百分之百為地主，保長及小學校長亦多係地主，佃戶僅佔百分之十二，又百分之七十的商人為地主(三十一年十月十九日大公報)。

(註三五) 中國農民問題(前進四——六期)。

(註三六) 民生史觀(新生命第五期)。

(註三七) 中國社會到底是什麼社會(新生命，第五期)。

(註三八) 例如 *Tawney, R. H., Land and Labour in China* p. 40.

(註三九) 原載中國農民第一卷第一期，民十六年，轉載於資料一七頁。按第二表的人數與佔地百分比合計，均不等於一百。

(註四〇) 新創造，二卷一、二期合刊頁七及地政月刊一卷十二期。一、六八八頁所引，按表中農戶與佔地百分比合計，均不等於一百。

(註四一) 根據土地委員會，前揭書第二十一表製成。

(註四二) 參閱李積新，舉殖學，商務，七六及八〇頁。

(註四三) *Land Utilization in China*, p. 106.

(註四四) 此項曉諭，係著者在西康省政府檔案室找出。

(註四五) 林崇墉滇西邊地之土地問題(經濟叢報，一卷七期)。

(註四六) 恣賢璋瓦寺土司政治調查(西南邊疆，第十三期，中國民族學會編)著者在西康瀘定縣調查，亦發現此種土司。

(註四七) 關於各農業區域內各處土地分配的詳細情形，可看拙著前揭文全國各處土地分配之透視，一節。

(註四八) *The Present Agrarian Problem in China* p. 13.

(註四九) 同上。

(註五〇) 關於這個估計的根據，見拙著前揭文。

(註五一) 同上。

(註五二) 同上。

## 第五章 地權分配



(註五三) 例如：國府主計處統計局編，中國土地問題之統計分析，正中，六二——六六頁；王效文、陳傳鋼著，中國土地問題，商務，一一六——一一八頁；梁寄滄，中國戰時經濟問題研究，華華書店，八五——八六頁；王兆新，戰時農業政策，獨立出版社；翟克，論土地及其利用問題，廣東省銀行季刊三卷一期；經濟叢報，五卷十一期；財政評論，九卷三期；建設研究，六卷四期；時代中國，第七卷第五期；西北資源，第三期；重慶商務日報，三十一年四月；韶關中山日報，三十一年八月；貴州日報，三十二年五月，等等。

(註五四) Agrarian Problems in Southernmost China.

(註五五) Sorokin, Zimmerman and Galpin, op. cit. Vol. 424-425; Agricultural Tribunal of Investigation, Final Report, pp. 127-134; 327-331; International Year Book of Agricultural Statistics; 郭漢鳴，各國土地之分配，中國地政學會印行。

(註五六) 薛雨林、劉瑞生廣西農村經濟調查（中國農村創刊號）。

(註五七) Agrarian Problems in Suthermost China.

(註五八) Fat. H. T. Peapant Life in China, London, 1939, pp. 277-278 用吳景超先生譯文，見新經濟一卷十一期。

(註五九) 張丕介中國耕地散碎原因之檢討，（地政月刊四卷四五期合刊）。

(註六〇) 三十一年十月十九日大公報。

(註六一) 張育梅，四川經濟參考資料土地篇。

(註六二) 參看拙著前揭文；及拙著災荒下中國農村人口與經濟之動感（中山文化教育館季刊四卷一期）。

## 第六章 租佃制度

因地權分配的不均，許多農民或完全沒有土地，或有地太少，不足以吸收一家的勞力及維持一家的生活；於是他們或爲人僱用而爲僱農，或向地主租地而爲佃農或半佃農。我國僱農數量甚少，因爲全國各地農場一般地細小，並且各地都盛行不要付工資的換工制度。（註一）但是佃農與半佃農，則爲數極衆。本章將對租佃成分，租佃制度的各方面，以及佃農之社會的經濟的地位，加以檢討，以見佃農問題的一般。

### 第一節 租佃成分及其變遷

我國各農業區域的租佃成分，頗不相同，根據民國十八年立法院統計處的調查，各區域的自耕農，半佃農與佃農之分配，有如下表：（註二）

區	域			佃	農
	白	耕	農		
東			五一	一九	三〇
黃			六九	一八	一三
長			三二	二八	四〇
江					
流					
域					
及					
南					
部					

由上表可見租佃制度以長江流域及南部爲最發達，次爲東北墾殖區，再次爲黃河流域。東北地權分配極不平均，而其租佃尙不算十分盛行，乃因經營地主較多，他們每每自營大農場，僱人耕種，而不出租其土地。

民國二十年東北四省淪陷後的租佃調查，已不能包括該區，故只能就北方旱耕區與南方水耕區，加以比

較。先言自耕地與佃耕地的比重：在旱耕區的農地，大致有八分之七為自耕地，只有八分之一為佃耕地；至於在水耕區，則佃耕地佔全部農地五分之二以上；就全國而言，佃耕地約佔耕地百分之三十。（註三）

從社會觀點，最好觀察各類農民的比例。差不多各種調查，都證明水耕區的佃農與半佃農合計佔全體農民的大多數，而旱耕區則只佔少數。（當然，每一區域內，各省情形不一，每省各地亦然。）根據中央農業實驗所的二十二省調查，民國二十四年旱耕區的十省，除了察哈爾外，其他各省自耕農，均佔全體農民一半以上，半佃農不及四分之一，只約五分之一是佃農，至於在水耕區的大部省份，佃農佔全部農民五分之二以上，半佃農約佔三分之一，自耕農只佔五分之一至三分之一。詳見下表：（註四）

旱耕區域	自耕農（百分比）	半佃農（百分比）	佃農（百分比）
察哈爾	三六	二九	三五
綏遠	五九	一四	二七
寧夏	六一	九	三〇
青海	五一	二六	二三
甘肅	六一	二〇	一九
陝西	五八	二二	二〇
山西	六四	二〇	一六
河北	六七	二〇	一三
山東	七四	一六	一〇
河南	五九	二一	二〇

本區平均	五九・〇	一九・七	二一・三
水耕區域			
江蘇	四二	二七	三一
安徽	三四	二二	四四
湖北	三一	三一	三八
四川	二八	一九	五三
雲南	三四	二八	三八
貴州	三一	二六	四三
湖南	二三	三〇	四七
江西	二九	三六	三五
浙江	二〇	三二	四八
福建	二七	三二	四一
廣東	二五	三二	四三
廣西	三四	二八	三八
本區平均	二九・八	二八・六	四一・六
全國加權平均	四七	二四	二九

由上表可見北方旱耕區域佃農與半佃農合計佔全體農民百分之四十一，南方水耕區域，則竟達百分之七十，爲什麼兩個區域的租佃成分，有這樣大的差別？著者以爲：

第一 最重要的原因自然是：如上章所述，水耕區的地權集中程度較旱耕區為甚，其租佃成分自亦較高。

第二 水耕區的都市工商業及交通較為發達，其結果：(1)資本積蓄較易，且集中於較少數人之手，這些資本家每每收買土地，以之為安全投資，並以提高其社會地位，但他們住在都市，不能自行經營農業，其所有土地自然只好出租。(2)原在農村的地主，因羨慕都市的物質生活，並看見在都市攀登更高的社會經濟階梯較易，於是離村赴市，不願在原鄉經營農業，他們的土地便分租給貧農耕種。(3)有地農民因種關係，離村去都市或外國者甚衆，他們在原鄉所有的田地，多不願出售，以留後步，乃出於租佃之途。

第三 根據土地經濟家研究的結果，土地價格與租佃高度是正相關，就是說，地價越高的地方，租佃成分愈高，(註五)這是因為地價高了，一般農民無力購買，不能不租入土地，而價高之地，其產力較大，佃農能自其收入中抽出一部分以交納地租。我國地價因為自然的經濟的和社會的諸原因，南北不同，旱耕區每英畝地價為十七元，水耕區則達三十一元，(註六)所以前一區域的租佃百分比較低，而後一區域較高。

第四 旱耕區的工資較低，地主寧願雇工耕種，而不喜出租土地，故租佃較不發達，水耕區則反是。

第五 水耕區人口密度較高，人多地少。爭取土地較烈，許多農民陷於無地之境，而爭租小塊土地，故租佃流行。

第六 集體地主是不能耕種的，其所有地唯有出租之一途，水耕區集體所有土地較多，故租佃發達。

以上係就南方與北方兩大農業區域比較而言。鄰近都市的農村與遠離都市的農村，租佃程度亦不相同，前一種農村受都市經濟影響大，土地每集中於都市資本家之手；所以沿海大都市附近的農村，有些幾乎完全是佃農。反之，內地農村受現代經濟發展的影響甚小，有些幾乎完全是自耕農。(註七)

就全國而言，我國佃農和半佃農究竟佔多少成分呢？據民國十八年立法院二十三省三九四縣一、〇六四村的調查，自耕農佔百分之五一·七，半佃農百分之二二·一，佃農百分之二六·二。(註八)這就是說，半佃農

和佃農差不多佔全體農民的一半。據卜凱民十八年至民二十二年二十二省一五四縣一六、七八六農家調查，自耕農佔百分之五十四，半佃農百分之二十九，佃農百分之十七。（註九）這裏所表示的租佃成分，比立法院調查所得的要低些。但卜凱同時期的二十省一四六縣二三六地區農業概況調查結果，自耕農佔百分之四十四，半自耕農佔百分之二十三，佃農佔百分之三十三，（註一〇）這裏所表示的農佃成分，反較立法院調查的結果來得高。中央農業實驗所曾調查民二十五年二十二省各類農民的分配，這算是最近而最大規模的調查，據該所發表，是年自耕農佔百分之四十六，半佃農佔百分之二十四，佃農佔百分之三十，合計佔百分之五十四。（註一一）換句話說：我國一半以上的農民，或完全向人租地來耕種，或向人租入一部分的耕地。欲明我國租佃高度在世界上的地位，須與一些主要國家作一比較：（註一二）

國	別調	查	年	度	佃	農(百分比)	半	佃	農(百分比)	合	計(百分比)	
中	國	一	九	三	六	三〇・〇	二四・〇	—	五四・〇	—	—	
英	格	蘭	及	威	爾	斯	一	九	二	一	八三・二	—
蘇	格	蘭	一	九	三	四	七六・〇	—	—	—	—	
荷	蘭	一	九	二	一	四四・〇	—	—	—	—	—	
美	國	(一)	一	九	二	〇	三八・一	八・七	四六・八	—	—	
美	國	(二)	一	九	三	五	四二・八	一〇・一	五二・九	—	—	
愛	爾	蘭	一	九	一	四	二五・〇	—	—	—	—	
日	本	一	九	三	〇	二六・八	四二・八	—	六九・六	—	—	
法	國	一	九	二	九	二五・五	—	—	—	—	—	

德	國	一九二五	一六·九	二九·一	四六·〇
意	大	利	一九一四	二二·四	—
瑞	典	一九一一	四·八	—	—
丹	麥	一九二一	八·〇	—	—
匈	牙	利	一九九五	二·九	—
加	拿	大	一九三一	一〇·二	九·三
比	利	時	一九一〇	五四·二	—
澳	洲	—	五·三	—	七九·〇
紐	西	蘭	—	五八·五	—
奧	國	一九〇二	一三·四	—	—
阿	根	廷	—	三八·五	—

註：表中各國統計所依據的標準不盡相同，故只能作一粗略的比較。

由上表可見我國租佃成分，在世界各國中可算是很高的。除低於英國，而與美、日、荷、澳、紐相近外，超出其他任何一國，較之法、奧、匈、丹、愛諸國成分顯然是高得多。按上面曾說過我國佃耕地佔全耕地百分之三十，而上表所示的佃農半佃農百分比，則合計達百分之五十三，可知我國佃農和半佃農是貧苦的小農，不是經營大片耕地的企業家。

根據各種調查報告，我國租佃成分大致有增加的趨勢。就全國言，據中央農實驗所調查，近二十餘年來，二十二省的租佃成分，略有增加，如下表：（註一三）

年	份自	耕	農(百分比)	半	佃	農(百分比)	佃	農(百分比)
民國元年			四九			二三		二八
民國二十年			四六			二三		三一
民國二十一年			四六			二三		三一
民國二十二年			四五			二三		三一
民國二十三年			四六			二五		二九
民國二十四年			四七			二四		二九
民國二十五年			四六			二四		三〇
民國二十六年(只包括二十省)			四六			二四		三〇

觀上表可知由民國二十年至二十六年間，沒有那一年的農佃百分率不比民國元年高，至民國二十三年及二十四年佃租百分率所以較前三年減少，有兩種可能的解釋：第一是因爲農村經濟改善，佃農地位提高，升爲自耕農者甚多；但更近於事實的解釋是：因爲那兩年佃農迫於生計，離村棄田者衆，多流入都市，故形成佃農百分率的減低。又據金陵大學於民國二十四年舉行豫、鄂、皖、贛四省農村經濟(包括五十三縣二二七農家)的調查，過去二十四年間四省佃農計增百分之三，如下表所示：(註一四)

年	份自	耕	農(百分比)	半	佃	農(百分比)	佃	農(百分比)
民國二年			三四			二七		三九
民國十二年			三二			二七		四一
民國二十三年			三一			二七		四二



此外尙有其他局部的調查，亦指示農佃成份有增高的趨勢。例如江蘇崑山、南通及安徽宿縣，佃農均有增加，尤以鄰近上海的崑山爲最顯著，該縣佃農在光緒三十年（一九〇五）佔全縣農民百分之五七·四，民國三年增至百分之七一·七，民十三年再增至百分之七七·六，南通佃農則在光緒三十年佔百分之五六·九，民國三年增至百分之六一·五，民十三年增至百分之六四·四。至於半佃農，則在兩縣均無甚增減，安徽宿縣租佃成分亦有增加趨勢，由光緒三十年至民國十三年之間佃農增加百分之七·六，半佃農增加百分之七·九，（註一五）四川北部在民元至民十三年之間，據說佃農竟增加了百分之一。（註一六）前四川稻麥改進所調查估計，四川全省自民國二十年至二十五年間，佃農佔全體農民的比例，由百分之四十九增至百分之五十二，（註一七）又據農產促進委員會的農事通訊調查，四川佃農在二十六年佔農戶總數百分之四十八，二十九年增至百分之四十九。

我國過去佃農增加之原因，除人口增加不失爲一因素外，主要地可以上章所述的地權集中的幾個因素來解釋。（註一八）

抗戰發生後，中央農業實驗所的農情調查，限於後方十五省（寧、青、甘、陝、豫、鄂、川、滇、黔、湘、贛、浙、閩、粵、桂），這些省份大部是農佃較發達的，近數年來，十五省佃農成份的變遷，有如下表：（註一九）

年	份自耕	佃	佃
	農(百分比)	農(百分比)	農(百分比)
民國二十六年	三七	二六	三七
民國二十七年	三五	二七	三八
民國二十八年	三五	二七	三八
民國二十九年	三七	二七	三六

由上表可見佃農和半佃農在戰事發生後的初期略有增加的趨勢，但至二十九年則相反地有減少的趨勢。此係就十五省概括言之，若分省而言，則距離戰區較遠的大後方各省（如青、川、滇、黔、粵、桂），自抗戰起佃農百分率便不斷減少，並不是二十九年以後纔有這種趨勢。至於其他鄰近戰區各省，在抗戰初期佃農與半佃農普遍增加，二十九年纔有減少趨勢。（註二〇）農產促進委員會調查後方十二省二〇六縣地權變動的結果，自二十六年至三十年各類農戶百分率的變動，有如下表：（註二一）

年	份地	地主兼自耕農			佃農	佃農			
		主	兼	自耕農					
二十六年	七〇〇	一四	五	二九	六	二一	九	二七	〇
二十八年	六〇三	一五	四	二九	九	二一	二	二七	二
三十年	六〇三	一六	〇	三一	〇	二一	八	二五	〇

由上表亦可見近年佃農有減少的趨勢。

著者以爲在短短的抗戰四、五年間，是否有上述佃農忽增忽減的顯著現象殊屬可疑，今假定中農所及農促會的調查結果，還有相當可靠性，那麼造成上述現象的原因，似乎有下列幾個：第一、抗戰以來佃農在物價變動中，由不利的地位變爲有利。近年來中央農業實驗所曾調查農民所得物價（即出售農產品所得物價）與所付物價（即購買家用品與農用品所付物價），並以後者去除前者，而編製農民購買力指數表，根據這個指數表來分析，在十四省八十六處中，民二十七年農民的購買力，祇有十二處較二十六年爲高，一處無變動，其餘七十三處均較低於二十六年，這是表示農民的經濟狀況變壞了。到了二十八年，仍祇有十九處的農民購買力高於二十六年。但以二十八年與二十七年比較，則在八十六處中，有三十四處的農民購買力提高了，有二處是無變動。二十九年與二十七年比較，則在八十六處中（有五處無報告），有三十二處的農民購買力高於二十六年，有二處與二十六年同；若以二十九年與二十七年比較，有四十六處過半數的農民購買力已提高了。到了三十年，在六十八處中

(有十八處無報告)，計有三十四處(恰爲半數)的農民購買力已超過二十六年，若與二十七年比較，則有四十七處(十分之七的處數)的農民購買力已提高了，有一處則與二十七年相同。(註二)農民購買力由，抗戰初期的驟降而至近兩年的好轉，似可相當解釋佃農百分率之由增加而至減少。第二、只從物價變動來說明農民經濟地位自然是不夠的，戰爭以來——尤其是近二年來因兵役、工役，後方工業發達以及運輸之漸以人力代機器力等原因，所造成的農村工資之上漲，對於佃農經濟狀況的改善，實有甚大的影響，因爲佃農重要部分的收入是由出賣勞動而來的。農民的收入因農產價格及一般工資上漲而增加了，他便可贖回土地，也許還有少數是購入新地。這樣租佃成分自然就減低了，這在離戰區較遠的省份尤特別顯著。第三抗戰初起，戰區富有的自耕農逃亡者甚多，其地佃給人耕種，及後戰事安定，又回原鄉自耕，這對於鄰近戰區各省佃農的增減也許不無多少關係。第四，戰爭以來的征兵征工，被征者多係貧苦的佃農，結果佃農數量減少，其百分率自亦因而減低，這種情形在戰爭初期，尙不重要，愈久而愈重要，這在最後方各省，尤爲顯著。第五、抗戰以來，佃農因爲地主加租(行租與押租)太重，或農業經營資金不足，或家庭勞力缺乏，或都市工資激漲，或經商利益較大，因而棄農改業者甚多，於是佃農數量減少，其佔全體農戶百分率自亦降低。第六、農產價格高漲，小地主因有利可圖，收回土地自耕者漸多，又有些土地所有者，過去因貧困而將土地典押與人，今見農產漲價，乃設法贖回土地自耕，結果形成自耕農百分率的增加，而佃農的百分率減少。

## 第二節 租佃契約

租佃關係的成立，有僅憑口約而定的，有須立書面契約的。就全國言，書面契約較多於口約，且前者有日漸通行的傾向。大抵經濟發達的東南各省，契約制度最普遍，西北西南經濟落後，業佃關係仍重身份關係的各省，則用口約的尙多。據民二十三年實業部八省租佃調查，蘇浙二省百分之百用契約，皖、贛、豫百分之八左右用契約，山東百分之七十一，而晉甘二省則用租約者祇佔百分之六十左右，其餘百分之四十的租佃尙用口

：(註三)就一般而言，大概在下列幾種情形之下書面契約最常被採用：

(一)地主是不在地主；

(二)地主是大地主；

(三)地主與佃農，無親戚的關係，又不相識，僅由中間人說合的；

(四)田多期長而又無般實保證的；

(五)租田是永佃的；

(六)租田是生產力最高的水田；

(七)租田是集體地主的田地；

(八)非行分租法的。

書面租契的名稱，各地頗不一致，最通用的「租約」「租札」「租批」「租契」「租田票」「租據」「租帖」「租單」「佃約」「佃契」「佃票」「佃札」「佃字」「佃紙」「佃耕契約」「田地字據」「攬約」「攬紙」「攬字」「批帖」「稜字」「承領字」「批據」「批字」「攬票」「賃耕字」「賃田票」等。(註三四)

書面租約，是載明地主與佃農雙方權利義務的文件，可說是租佃制度重心之所繫。我國通例，僅由佃農單方立一租約交地主收執，只在少數地方，因佃農所交押租數額甚大，地主亦有立約交佃農收執的。租約內容，不論是佃農或地主立字的，大致都是代表地主的意旨，以地主利益為前提。租約內容的繁簡，各地間殊不一律，大抵契約制度發達之地，租約較為完備，而口約較為通行之地，即有書面租約，亦多簡陋。至於約中所載事項，因佃制而異，但大致不出以下幾點：

(1)地主與佃農的雙方姓名；

(2)佃地種類(如水田、旱地、園地等)面積大小，座落何處及其四至；

(3)租田期限(不定期、定期、或永佃)及續租辦法；

(4) 地租種類（如穀租、錢租、或分租），地租數額（分租則說明分收成數），有無押租，是否兼收副產物，有無地租以外的額外負擔；

(5) 納租時期（預先交租、一季交納或數季交納）；

(6) 納租手續（佃農送租、或地主親收、賬房代收或臨場分收）；

(7) 荒年是否可以減租及減租辦法；

(8) 地主是否供給資本（如農舍、農具、耕畜、肥料、種子等）；

(9) 何種情形下可以撤佃（如欠租不清，毀壞耕地，違抗租約，不勤耕作等等）及撤佃手續；

(10) 可否轉佃；

(11) 田地，竹木之看管及栽培竹木利益之分配辦法；

(12) 土地用途的限制；

(13) 土地改良及其於退佃時有無賠償；

(14) 保人責任；

(15) 簽字人及立約年月日。

以上各項，以前五項及第十五項為最不可少，各地各種租約中，幾乎皆有之，其他各項有許多租約不提及，此常為業佃糾紛之端，租約末尾簽字亦不一律，大抵可以簽字之人共有五種：立約人，執約人，中人，保人，及代筆人，這五種人中非各租約一體皆有，普通以立約人及中人簽字者為多。亦有須當地鄉村長簽字者，但不多見。（註二五）

茲將我國各種佃制的租約形式，選錄數則，以見大概：（註二六）

(一) 穀租

(1) 浙江金華縣

立承租人○○○，今因少地耕種，租到

○○堂名下田（或地）幾石，幾斗，坐落某處，當中言明每石每年交租穀幾百幾十斤，決不拖欠。恐後無憑立租田契存照。

中華民國 年 月 日

承租人○○○押  
中人○○○押

(2) 廣東大埔縣

立賃耕字人○○○，茲因無田可種，前來向得○○親戚賃得田○○塊，容種○○斗○○升，坐落○○村○○地，左右上下係○○○○田地為界，四址分明，自賃耕之日起，言定每年繳納鄉斗租穀○○○，擔送至家，每季量清，決不拖欠，且不敢轉賃與別人耕種，或別生枝節，如有他情，得由田主自由處分，恐口無憑，立賃耕字為據。

中華民國 年 月 日

立賃耕字人○○○押  
中見人○○○押  
代筆人○○○押

三 普通分租

(1) 甘肅會寧縣

立寫租人○○○，因自己田地不敷耕種，今租到

某某名下田地一塊，計多少畝，言明地內出產品以十分之三分租，恐後無憑，立寫租約為證。

民國 年 月 日

中知人○○○十  
立約人○○○十

(2) 河南汝南縣

立佃約人○○○，因無地耕種，情願自備人○名，牛○頭，驢○頭，大車○輛；鏟鋤俱全，自託說合人○○○等，今佃到

○○○堂名下，小地○段○○○畝。同人言明，大種停對，小種歸佃農自備，見籽均分，上揚下淨。除麥稻不分外，其餘柴草，花蔴，俱係均分。麥稻隨牛，糞隨地，餘一隨場，餅糞均攤，穢撈俱全，房間，自修自用，辭佃之日，併還原主，不得霸佔。恐後無憑，立佃約存證。

同說合人

○○○  
○○○

立

中華民國 年 月 日

註：「大種停對」係指地主供給數量較多或較重要之種子。且祇供給需要數量的半數。「麥稻隨牛，糞隨地」指麥稻歸佃農飼養役牛，而以牛之糞充肥料。「餅糞均攤」，指出資購買的肥料，用糞菜佃各半。

(3) 四川江北

『立准佃田土房屋文約人○○○今憑衆佃到○○○名下兩路鄉田土全股，房屋全院，牛欄豬圈，水石確磨晒壩，門窗戶扇，悉行俱全，即日面議押佃時市通用國幣一百二十元正，其洋無利，其田有租，每年佃戶田內租穀，與主人過秤均分，送至晒壩交楚，柴山竹木，禁蓄應用，勿得妄伐，房屋漏濫，主料客工，日後退佃不耕，銀田兩還，今恐人心不古，特立準約爲據。』

憑證人

○○○  
○○○

全日

○○○  
○○○

筆

中華民國 年 月 日

(三)特種分租(或稱幫工佃種，即佃農僅出勞力，土地及全部資本由地主供給)。

河南唐河縣

立佃地字據人○○○，今租到

○○○名下，坡地○畝，同說合人言明，麥按二八劈分，粟穀、穠秫(高粱)、黃豆、芝蔴、綠豆、均按三七劈分，棉花、紅薯、對半劈，惟種棉花、紅薯限定○畝。秫稻、豆稻、芝蔴稈等，亦按三七劈分，麥積、穀草、悉歸地主喂牛。每年種黑豆幾畝，亦歸地主喂牛不分，惡後無憑，特立字據為證。

民國 年 月 日 立

同說合人○○○  
○○○

註：特種分租制下，佃農立租約的甚不多見。

(四)錢租

(1)江蘇上海市

立租田票○○○，為因乏田耕種，今央中租賃到

○○○名下坐落○○○鄉舊屬○保○圖內租田○畝○分○厘○毫正，當付頂首洋○○元正；自租賃之後，租價照賬房議定，春種秋還，如有拖欠租洋即將頂首扣除，此係三面議定，雙方允洽，恐口乏憑立此租田票為證。

民國 年 月 日

立租田票○○○(簽字)  
中 人○○○(簽字)  
鄉 長○○○(蓋章)



租業○○○○(簽字)

註：「頂首」即押金，「捆菜」即辦糧者。

(2) 湖北宜城縣

立頂稞田字人○○○，今稞到

○○○名下水田一坵，計種○畝，坐落○處，又水田一坵，……旱地一段，計種○畝，坐落○處。以上共計水旱田○○○畝。當同作成人言定，每畝每年水田完銀稞大洋○○○元○角正，總計水旱田完銀稞大洋○○○元○角整。二麥落種後，繳納一半，次年秋季播種，掃數交清。有不短少情事，由出稞主收田另發，恐口無憑，立稞田字為據。

民國 年 月 日

立

同作成人○○○

○○○

(五)地主所立召約(我國通常由佃農單方立租約交地主收執，但若佃農交押租甚多，為避免地主方面的意外變化，亦有田地主另立召約，交佃農收執。至召約內容與租約並無甚差別，茲錄一例)。

江西九江縣

立批帖字人○○○，緣有祖遺所管已業熟地一塊，坐落○地，計寬○○弓，南止○，北止○，東止○，西止某處為界，四至明白，情願憑中出批○○○名下，即行耕種。當得時值寄莊大洋○○○元正，入手收訖。地上籽粒，每逢收穫之期，須先請東看割看打，東四佃六均分，毋得私割盜打，荒蕪苟且，如有此情，即時請東另佃。至於開渠築堤所有當差等項，均屬佃人一律負責，無關東人之事。其地面議批至三年，年份完滿，仍歸東人另佃，而佃者不許執留。此係二比情願，憑中立此批字為據。

民國 年 月 日

憑中人○○○

代筆人○○○

(六)有永佃權田地的頂約(湖北黃梅縣)

立頂田字人○○○○，情因用度不湊，願將承種○東所召○處水田○斗○升○合，頂與○○○耕種，當得時值洋○元○角。以○年為限，原價取回。在頂期內每年租稞由○○○繳納，務要乾圓潔淨，不得拖欠短少。如有天災，請東臨田踏看減讓。恐口無憑，立此頂田字為據。

民國年 月 日 立

憑中人○○○  
○○○

(七)集體地主所有地(以校田為例)租約(西康漢源縣)

立寫佃乾地文字人○○○，今憑中佃到

國民小學校乾地一段，座落朱家灣，四置上齊李、王姓佃明地界，下齊張姓地埂交界，左與王姓佃明連界，右與唐姓佃明地交界，四置載明，內有先年首事所，取壓佃白銀拾貳兩整，銅錢拾陸吊整。自今換佃每年認納芋麥租乙斗伍升，年歸款不得短少升合，如有短少，壓佃扣除，恐口無憑，故立田約一紙永遠存據。

民國十七年十一月二十日 立

出佃約人○○○  
校長○○○

憑中人○○○  
○○○

代字人○○○  
○○○

附批



度等國的永佃制度相似。(註二七)在現代的永佃制下，佃農可以永續使用其佃耕地，地主不得隨意收回，但永佃農非如農奴，被束縛於土地，無獨立的人格，不能自由離開土地。(我國民法物權篇第八四二條規定：「稱永佃權地，謂支付佃租永久在他人土地上為耕作或牧畜之權，永佃權之設定定有期限者，視為租賃，適用於租賃之規定」。)永佃的田地，有「田底」與「田面」之分，此係江蘇俗稱，其他各地稱謂不一，例如浙江稱「主田」「客田」，「大皮」「小皮」，「大賣」「小賣」，「大業」「小業」，「大根」「小根」等；江西稱「田骨」「田皮」等；安徽稱「大買」「小買」，「賣租」「頂手」等；福建稱「田根」「田面」等；廣東稱「糧田」「質田」等。「田底」權即所有權，屬於地主，他向政府納稅；「田面」權即使用權，屬於佃農，他向地主納租。地主的田底權縱有移轉，佃農不因而更動，所謂「換主不換佃」。

以上三種租佃——不定期，定期及永佃在各省所佔的成分，據南京土地委員會調查，有如下表：(註二八)

省	別	永	定期租佃(百分比)	不定期租佃(百分比)	其	他(百分比)
察	哈	爾	七八·六九	四·一〇	一七·二一	—
綏	遠		九三·九七	三·九〇	二·一三	—
陝	西	西	〇·五二	二·八二	九六·六六	—
山	西	西	四·一七	四一·六七	五四·一六	—
河	北	北	三·九四	二三·四五	七二·六一	—
山	東	東	四·四七	五·六〇	八九·九三	—
河	南	南	二·五六	七·七六	八九·六六	〇·〇一一
江	蘇	蘇	四〇·八六	九·一八	四九·九六	—

安	徽	四四·一五	一二·八七	四二·九七	〇〇·一
湖	北	一三·四〇	四·五七	八二·〇三	—
湖	南	一·〇〇	〇·四一	九八·五二	〇〇·一
江	西	二·二九	〇·三一	九七·四〇	—
浙	江	三〇·五九	一〇·一三	五八·八八	〇〇·一〇
福	建	五·一八	八·六五	八六·一七	—
廣	東	一·六八	一七·六六	八〇·六六	—
廣	西	一一·七三	一一·三九	七六·八〇	〇〇·八
合	計	二一·〇八	八·一二	七〇·七四	〇〇·〇六

由表可見不定期租佃，佔全體租佃百分之七十一，永佃佔百分之二十一，定期租佃只佔百分之八，按定期佃中，承租期大部在三年以下。我國不定期租佃佔大多數以及定期租佃之短促，與法、比、意及租佃改革以前的英國情形相似。(註二九)

不定期租佃，由上表看來，有幾個省份是特別盛行，例如陝西、山東、河南、湖北、湖南、江西、福建、廣東、廣西等是。著者在西康漢人區調查農業經濟，發現各地租佃幾皆無定期，若佃農交租不清，或地主欲收回自耕或另佃時，即可隨時撤佃。據實業部的八省調查(蘇、浙、皖、贛、魯、豫、晉、桂)，民二十三年調查時，不定期租佃較之十年前增加了百分之一，(註三〇)足徵佃權有日漸無保障的趨勢。不定期租佃之所以日益普遍流行，實因其於地主比較有利，地主樂於採用，他可以隨意換佃，不予佃農以土地改良費的賠償，更可以撤佃爲要挾，增加地租；佃農的地位既無保障，自不能不順服唯謹，但他決不願從事土地改良，惟有不顧土地

生產力的保持，而實行掠奪農耕 (Predatory Cultivation) 一稱 (Robber Agriculture)，此種農業經營，殊不合理，於國民經濟，實極不利。不定期租佃制下，地主雖有任意換佃之權，但事實上換佃困難甚多，且不一定可得更大利益，而內地農村仍甚重視人的關係，因此地主只要佃農按期按額交租，大抵依佃耕習慣繼續租佃，所以不定期租佃雖無年限規定，其租佃關係每能繼續甚久。

定期租佃只佔百分之八，而其中三分之一以上是一年的定期，三年的定期亦佔三分之一以上，總計三年以下的定期共佔百分之七二·六四，足見定期是很短的。(註三)一年的定期，就是所謂論年租，佃農每年有一度無條件被撤佃的危險，據實業部的八省調查，論年租在民十三年至二十三年的十年間，增加了百分之二，三至十年的租佃在同上十年間，並無增減，十年至二十的長期租佃在十年間，減少了百分之二，於此足見長期租佃減少而短期租佃增加，佃權漸漸益無保障。定期租佃之所以多半是短期，因素甚多，第一、定期短，對於地主有利，他可以時有撤佃的機會，藉此要挾圖利；第二、定期短促，每因地主對佃農不甚熟悉，誠恐欠租，故短期試佃；第三、有時佃農因佃地瘦瘠，或易罹水旱，亦只願短期試佃，以免長期損失；第四、轉佃的關係，例如廣東轉佃戶向個人地主租田時，通常期限超過十年，但轉佃出去時則縮短至五年以內；又廣東族田、廟田及其他集團所有田地，通是大批的長期出租，而被零細的短期轉佃，例如中山縣的富商和豪紳常以二、三十年為期租進族田，而轉佃出去則每每以一年為期，沒有在五年以上的。(註三)第五、租佃期限的長短與佃田所種作物的類別有關，例如廣東的果園地，佃期通常由十五年至三十年，稻田租期則通常是三年或五年，此因果樹須多年始有收成，而稻穀則每年一收以至兩收。

定期短的租佃的弊病與不定期租佃大致相同。

永佃制在我國仍佔相當重要的位置，尤盛行於察哈爾、綏遠、江蘇、安徽、浙江諸省。

永佃制度是對佃農比較有利的制度，因為永佃農既有田面權，其生活可較安定優良。假使租佃制度還有存在的價值，永佃制實有維護之必要，牠不特對佃農比較有利，且能促進土地改良，增加地力，以增大收益。永

佃制下的田底、田面各有價格，通常的比例是由七比三至五比五，有少數區域，田底租金小，或田賦負擔重，田面價格每每反而超過田底價格，甚至有超出兩三倍者。在安徽各地，田面的買賣，新舊佃農則與中人等同赴地主家中，當場寫一租約交與地主收執，以爲嗣後交租的根據，有些地方的風俗，新佃必須贈送承種禮與地主，或爲現金，或爲實物。（註三三）

現在佃農的永佃權，多由購買而來，但永佃制的存在，由來已久，溯其起因，約有以下數種：

第一、開墾荒地。地主招佃墾荒，爲鼓勵起見，予佃農以永佃權，這種永久使用權，自然是佃農所樂受的。例如熱河一帶，地多荒廢，有土地所有權者；多半無力開墾，乃召集佃戶，許以成熟後有永佃權。此種因墾荒而發生永佃制的事例，察、綏、魯、浙、皖、湘、粵、閩等省亦皆有之。

第二、亂後應招墾田，例如前清洪楊亂後，浙江、金、衢、嚴、及抗、嘉、湖一帶，居民大半逃散，田地荒蕪者頗多，亂平後，左宗棠撫浙，招民墾田，許其有佃種權，固有的地主祇能收取租息，完糧爲業，佃戶可以永佃。安徽歙縣洪楊亂後人少地荒，地主乃有召佃之舉，江西於兵燹之後，亦有類似情事。

第三、自耕農因受經濟壓迫，或欲逃避捐稅之累，每每以低價將田底賣給地主，自己保留永久耕種權，即田面權。例如江蘇靖江之「自賣留種」，無錫之「賣租米」，安徽蕪湖之保留「肥土」，湖北天門之「客田」，江西樂平之「飯碗田」，皆因農民低價出賣田底，故仍得保有永遠耕種權。

第四、有的地方關於永佃田的來源，有這樣的傳說：現在的永佃田是以前農民所有地，農民欲逃避鉅額的賦稅，曾要求托庇於大戶人家，以減少必須繳納的賦稅，而對於大戶則獻納些錢或穀，日久這筆向大戶繳納的東西變成了地租的形態，包稅的大戶的子孫儼然以田底的地主自居。（註三四）

第五、佃農租地時，交納高額の押金，因而取得永佃權。這在押租盛行的地方常有之。例如江蘇松江、海門及江北各地，佃農於承種時交押租若干元，即可取得永佃權。

第六、佃農承租之後，地主每有急需，恆向佃農借租，而許以永佃之權。

第七、劣等田地，由佃農施以改良工程成爲良田，因而取得永佃權。例如江蘇之寶山、太倉、及浙江黃岩等江海沿岸，沙田低窪不能耕種，由地主租與佃農，佃農築岸排水，耕殖成田，因此獲得永佃權。(註三五) 永佃制雖不失爲較良的租佃制度，但已有沒落的趨勢。據實業部的八省調查，永佃在十年間減少了百分之十。根據各種調查報告，大多數的情形，是由地主收買田面權，也有佃農購買田底權的(參閱第五章第三節)。

抗戰以來，租佃期限有縮短的趨勢，退佃事件，時有所聞，佃權益不安定，據農產促進委員會調查，近來後方各省退佃百分率，有如下表：(註三六)

省別	每百戶佃農中被地主退佃者(百分比)		
	二十年	十八年	三年
四川	一二·一	一四·五	二一·七
西康	八·三	二六·六	二九·八
浙江	一二·七	六·七	四·八
湖北	三〇·〇	三〇·〇	三〇·〇
湖南	三·二	五·五	五·八
雲南	四·〇	八·三	一一·三
廣東	五·一	六·二	八·四
廣東	四·一	五·七	八·九
甘肅	四·二	五·四	七·五



平	貴	陝	河
西	西	南	南
八·八	五·五	六·九	九·八
一·一〇	五·五	七·〇	一·一三
一三·七	六·五	一一·七	一八·二

由上表可見抗戰以來各省退佃事件，除浙江外，均逐漸增多；二十六年各省退佃百分率平均為八·八，二十八年增為一一·〇，三十年復增至一三·七；在各省中，以西康退佃率之增加為最快，由二十六年的百分之八·三增至三十年的百分之二九·八。各省退佃的原因，以加租，欠租及地主收回自耕為最普遍，蓋年來農產價格高漲，地主不願佃農多需利益，紛紛提高地租與押租，以增加自己利益（詳見本章第六節），佃農無法應付，致遭退佃；其有納租不清者，更屬有詞可藉，當在退佃之列；又在糧價高漲中，地主紛紛收回佃地自耕，以圖厚利，佃農乃不得不棄農改業。此外尚有因佃農資本不濟，耕作粗放，以致收成減低，因而被退佃者，又有因業佃雙方情感惡劣及地權轉移而中止佃期者。

上述農促會的調查，係於民三十年夏舉行，自是年秋起，各省田賦紛紛改征實物，地主負擔加重，加租退佃之事更層出不窮，例如四川，據三十一年川省府施政報告：『本省自去年田賦改征實物後，加租退佃之糾紛，層層疊出』；三十一年五月七日渝大公報載：『重農近郊退佃加租之風甚盛，若干區域中，地主願出佃戶押租原額之三倍至十倍之款而行退佃，另以高租轉佃他人，故糧價雖高，但耕者無利可獲』；九月六日該報又載：『北碚四鄉地主，恆以田賦征實為口實，欲增佃戶租額，加重押金，故換佃已成一時風氣』；十月二日該報復載：『成都市區車夫數量日增，外縣農村退佃之風日熾』；同日渝中央日報掃蕩報聯合刊載：『成都的地租，過去即已很重，每畝地佃農須向地主徵納收成的八成至九成，自從去年田賦征收實物後，地主更想把這項負擔轉嫁到佃農身上去，於是常常發生撤佃加租的糾紛』。三十二年八月三十一日渝大公報載：『社會部迭接

全國各地農會報告退佃加租情形，而以四川爲最烈。四川今年豐收，但因物價關係，農村退佃加租者較往年尤衆。各省各地政府雖局部限制退佃加租，但多未奏效。』由上所述，可知抗戰以來，我國租佃問題實有益見嚴重的趨勢。

#### 第四節 地租形式

地租是佃農租借了地主的田地，所付的報酬。就其形式言，有力租、物租、錢租三種，這三種地租形式的演化，是隨着一般社會經濟的發展，由力租而物租而錢租；我國的經濟是在新舊交替中，且幅員廣大，各地的情形不能盡同，所以力租、物租、和錢租都還存在着，不過佔支配地位的要算是物租。茲分述如後：

(1)力租 力租就是佃農租耕地主的田地，以服力役爲報酬，牠在我國已像快要消沉的晨星，只在偏僻的地方才能看見牠的原始形態，在多數地方只能看見牠的遺跡。力租的形態，可按服役的性質及程度，分爲數種：

第一、強制性的力租。佃農除耕種佃地外，其餘時間須聽任地主差使。這種純封建性的力租，只在經濟極落後的地方，猶有存在。西藏仍盛行強制的力租，地主爲防止佃農逃避勞役，限制其行動自由，凡私自離開土地者受酷刑，佃農於繳納乾租（穀類、牛、馬、布匹、羊毛……以及貨幣）之外，尚須爲地主供給不定期、無限制的勞役，例如爲地主畜牧、耕作、運貨物（或自帶牛馬運輸或挑措）、充雜役、紡織羊毛、築路開溝等等。（註三七）據著者調查，西康的康屬，農民租了土司和喇嘛寺的土地，也都須服役。貴州有些縣份（如定番）可以發現，佃農欠了地主的債，除須交納物租外，並須隨時替地主服役，或派年輕的一位家人，長期住在地主處爲其服役。雲南南部及四川西部亦有類此之佃奴。（註三八）中山文化教育館調查各省農工，曾發現不少地方有一種長年的僱工，不取僱工的工資，僅由僱主給他些許田地耕種，收穫爲其所有。（註三九）這種農民，從僱傭制度上看，是一種長工，從租佃制度上看，也可說是納力租的佃農。

第二、契約性的日數有定的力租。就是在契約上規定佃農在一年之內，須爲地主工作若干日，無工資。這種力租，通行之地不多。據中山文化教育館調查，二十二省一千五百二十處中，不到百分之二處行之。以黔、鄂、閩、晉、魯、蘇等省較多。（註四〇）這種力租下，工作的日數，各處不同，普通是按佃地的多少而定日數。

第三、日數無定的力租。就是佃農每年須無代價的爲地主工作，而其日數並無規定的。通行這種力租的地方較多，據中山文化教育館調查：一千五百二十處中，佃農服役無工資而日數無定者有二百九十三處，佔百分之十九；日數工資均不定者，一百一十三處，佔百分之七；以川、滇、黔、豫、魯、冀、晉、蘇、皖、鄂、湘等省較多，（註四一）這種力租的實行，大致是：地主有婚喪喜慶，或需人工修屋開溝，或農事正忙，或有其他農事雜事時，有權叫佃農爲其工作，不給工資，僅供飲食，也有不供膳食的。有的地方叫這種力租爲「打官差」「值官」，從名稱上就可知道牠是封建的殘餘。

力租是最原始的地租形態，爲純自給自足經濟時代的產物，典型的封建社會中，便盛行強制的力租，領主對於農奴有強制其爲自己作無酬報的勞動的權利。我國古代的井田制度：「方里而井，井九百畝，其中爲公田，八家皆私百畝，同養公田，公事畢，然後敢治私事。」（孟子）這裏所謂公田，可解釋爲領主的田，就是領地耕種的八家農民須爲領主服役——替他耕田。別的國家在封建制度初期，也都存在過類似的力租制度。隨生產力的發展及自然經濟的崩潰，力租已漸漸消失，不過現在有些國家，如我國、瑞典、（註四二）德國、羅馬尼亞等國，仍多少有牠的殘痕。力租之弊害，顯而易見，就其重要者言，有傷佃農的獨立人格，每每妨礙佃農的農事（因提供勞力每在農忙時期），且租額決難公平適當。所以力租已失去存在的價值與餘地。

（2）穀租 隨農業生產力及一般社會經濟的發展，力租有轉變爲物租的趨勢。純粹物租仍是與自然經濟相應應的地租形態。物租有定額租與分租之別。定額物租，我國通謂爲穀租，就是佃農每年以定額穀物（有時包括田中副產物如稗稻等），繳納給地主。所納穀物種類，因田地而異，南方多水田，故租穀以稻爲最主要，其

次爲玉米，再次爲小麥，豆類，高粱等；北方多旱地，故佃農多納小麥，次爲玉米，再次爲豆類，小米，高粱，棉花等。據農產促進委員會調查，後方十二省佃農納租產品種類之分配，平均稻佔百分之五六。六，玉米佔百分之一八·一，小麥佔百分之一·四，豆類佔百分之四·二，小米佔百分之三·一，高粱佔百分之二·五，其他佔百分之四·一。（註四三）定額穀租的交納，有一季交納的，有各季都交納的。又穀租之交納有一部分田地（如旱地），無須納租，而納租部分的田地（如水田）則租額甚高的。四川佃農多納穀租，祇「大春」（夏季）繳納水田所產的稻穀，租額每達產額的七、八成，這是因爲佃農另外耕種了地主的旱地，在「小春」所收的小麥、豆類、玉蜀黍、及薯類等，完全歸佃農所有，不必交租。

在貨幣經濟未發達前，穀租對於地主佃農雙方均甚便利，故必然盛行，殆至貨幣經濟發達時代，佃農須出售產品，以換貨幣，再以貨幣換取生活或生產用品，在地主方面，亦有相同之對貨幣的需要，故現代地租有漸採錢租而廢實物租的趨勢，西洋各國，雖仍有以實物付租的，但多見於分租制，定額穀租已甚罕觀，唯美國植棉區的 Standing Rent System，實爲穀租制。至於東方諸國家，如中國、日本等，穀租還甚流行。穀租之弊甚多，如租穀搬運（由佃農搬至地主處，再由地主處搬至市場出售），耗費甚大，租穀品質問題，每每引起業佃糾紛；地主對於農業經營，難免干涉（例如三十年六月十三日渝大公報載，「某農業實驗機關某專家視察川境糧情歸來，對記者談：政府對於本年米糧增產，擬有通盤計劃，其因雨水缺乏之地，皆應加緊栽植雜糧或工藝作物，以廣生產。本年成渝路上，略有旱象，佃農改種甘蔗，而地主不願，認爲不能收租，」著者按：四川通行定額穀租」故有不能補救之虞，此租佃制度影響增產之實例也。但在我國現階段的農村經濟情況之下，貧苦佃農自行出售農產，得錢交租，易受商人剝削；在地主方面，囤積租穀，待價而沽，甚爲有利，故穀租仍有其流行的必然性。

（3）分租 分租亦爲物租之一種，其起源較定額穀租爲早。所謂分租就是由業佃雙方按照規定比例，分配田中產物。這種制度在法、意、美、西、德、匈、日等國，現仍相當普遍，例如美國分租佃農尚佔全體佃農百

分之四五·六。(註四四)分租在我國，亦甚流行，尤其是在土質貧瘠，災害頻仍的地方。據著者在西康各地調查農村的結果，定額穀租佔極大優勢，但在土地貧瘠之區，則通行分租制。

分租制可大別為兩種：

一、普通分租制 地主供給土地，間或供給一部分資本，其餘資本及全部勞力則由佃農提供。我國通行的分租制屬於這種，美國的 Share Renting System 法國的 Métayage 意國的 Mezzadria 亦屬於此制。(註四五)

二、特殊分租制或名幫工佃種分租制 地主除供給土地外，並供給建築物及一切資本，佃農只出勞力。美國南部棉菸區流行的 ‘Cropper System’ 便屬這種分租制。美國南北戰爭後南部諸州的黑人缺乏土地及其他資本，而墾殖地的地主缺少勞力的供給，因此產生特殊分租制度。(註四六)這種分租制在我國並不普遍，大都只見於土地瘦瘠之區，且有沒落的趨勢。在此制下的佃農，其地位與僱農類似，但亦有幾點差別：第一、他是分配農產物，而非受取工資，收成豐歉對他有直接利害關係；第二、他負有經營農場的責任，工作有相當自由，非純受地主的驅使；第三、他的勞力只限於一定的佃耕地。

不論是普通的或特殊的分租制，分租辦法，不全相同：

一、分租通常是以契約或口約訂定業佃雙方應分的成數，但亦有不先訂定分租成數，而在每年收穫時，纔臨時議定分租比例的。

二、分租通常只分正產物，但亦有兼分副產品（於程稽家畜）的。

三、分租有祇分一季的，有各季都分的。

分租與穀租同屬物租，與錢租相對，但在另一方面，穀租與錢租同屬包租（即均不問歲收豐歉，每年交納定額地租），而與分租相對。關於物租的利弊，已於討論穀租時說過，今不復贅，茲就與包租相對而略述分租的利弊。從地主方面說，分租的主要利點為：豐年收入可較多，對於農田生產可參加意見，可督促佃農努力生

產；其主要弊點爲：遇着荒年，收入短少；負責監督，頗費時間。從佃農方面說，分租的利點爲：自己不需預備許多資本；自己農事經驗不夠，可得地主指導；荒年不致遭受重大損失；其弊點爲：豐年增多的收穫，不能獨享，工作興趣不免薄弱。且經營農業，土地的部分不變，生產可因佃農之多投資而增加，此增加的收入，理應歸佃農享有，自由地主與佃農照分；自不公平。從社會的觀點說，分租的利點爲：豐年業佃同享，歉年危險分擔，彼此休戚相共，增加農村的同類意識（consciousness of kind），分租比例依照習慣，解除租約無甚必要，故租佃關係常能持久，農村社會因而安定；地主供給資本，對缺乏資金的佃農甚爲有利，使資本勞力兩得其用；分租之弊爲業佃雙方均不願多投資本，佃農不願多出勞力，故農耕難期集約，農業不易改進；農田產額多少，攸關地主收入，因此地主對於佃農經營之自由（如選擇作物種類），不免加以限制；收穫量之多少及所分穀物品質之良窳，每每引起糾紛。就分租之缺點而觀，此種制度實爲農業技術進步的社會所難容。故在近世西洋各國，分租制有沒落的趨勢。例如法國在大革命前，分租盛行於全國，十九世紀初以後，逐漸衰落而代以普通的定額租制，到了該世紀末，只剩幾省才有分租制。德國也曾行過分租制（Theilban），但現在除尙可發見於巴登（Baden）植菸區及其他極少數區域外，幾已絕跡。（註四七）

分租制在農民貧愚，農業技術簡單而天災頻仍的國家（如中國）或區域（如美國南部），卻仍有其流行的必然性。

（4）錢租 佃農每年付給地主以定額貨幣，是爲錢租。牠是商品經濟及貨幣經濟發展而農業已商業化之後的產物，是現代歐美各國最通行的地租形式。但在中國尙未佔優勢。祇在下列幾種情形下被較廣泛採用着。

第一、交通便利，商品經濟發達之區（如瀕海沿江及鄰近都市之區）農產易於售現，錢租常較通行。

（西康爲我國經濟落後省份，著者在該省調查農村未發現錢租。）

第二、土地生產力較大而災患較少之區，農產豐足，佃農交錢租的較多；但長江流域人口密度高，地主以土地爲奇貨可居，對於劣田反更要佃農交付錢租，以免荒年欠租的麻煩。

第三、如果地主不在地主，多願收錢租，因較便於收取。

第四、集體所有土地（如官田、族田、校田等）多採用錢租，取其便於計算與保管。

第五、栽植經濟作物的佃地（如桑田、菜園、果園、麻田、棉田、菸草地等），多付錢租，因為這些作物是出賣以換貨幣的。

第六、富農多交錢租，例如廣東番禺，富農佃耕的土地，百分之八十三是付錢租的，而貧農所耕的佃地，則大半是付物租的。（註四八）

在錢租制度之下，通常地主祇供給土地，唯有極少數兼供農舍。據實業部的八省調查，錢租在民十三年至二十三年間有增加的趨勢。但抗戰以來，農產價格激漲，地主願將錢租改為物租，自田賦改徵實物後，錢租更不為地主所願採用，故據各方調查，近年錢租反有減少的傾向（參閱本節後段）。

錢租制度的優點，在地主方面是收租便利；收入固定（假定貨幣價值不變）；在佃農方面是可得經營的自由，以求額外收穫。在社會經濟上看，錢租可促進農業企業化；租金數額可較適當；且租佃關係簡單，可免許多糾紛。但我國佃農經濟能力薄弱，知識淺陋，農產價格易受地方商人操縱而不穩定，尤其當農產收穫後，佃農為交納錢租而急於出售農產，在狹小市場中，一時供過於求，價格必然太跌，所以在我國現階段情況之下，佃農交付錢租每每極感不便，且不免遭受重大損失。至於戰爭時期，物價高漲，地主多要求改錢租為物租，更每每引起糾紛。

以上四種地租形式，力租已是不足重視的遺留，其餘三種形式的分佈，據中央農業實驗所調查二十二省結果，有如下表：（註四九）

省	份錢	租（百分比）	穀	租（百分比）	分	租（百分比）
察	哈	爾	一八·七		五一·六	二九·七

浙	江	湖	貴	雲	四	湖	河	安	江	山	河	山	陝	甘	青	寧	綏
江	西	南	州	南	川	北	南	徽	蘇	東	北	西	西	肅	海	夏	遠
二七・二	七・一一	七・四	九・六	一四・〇	二六・四	二〇・二	一六・五	一四・一	二七・六	三〇・四	五二・三	二七・〇	一五・一	一四・三	一〇・六	四六・一	三一・二
六五・七	八〇・一	七四・二	三九・九	六一・一	五七・八	五八・〇	三九・五	五二・五	五二・九	三〇・五	二一・三	四六・三	五九・〇	五一・二	五三・八	一八・五	二三・一
二・一	一一・八	一八・四	五〇・五	二四・九	一五・八	二一・八	四四・〇	三三・四	一九・五	三九・一	二六・一	二六・七	二五・九	三四・五	三五・六	三五・四	四五・七



福建	一九·二	五五·五	二五·三
廣東	二三·九	五八·四	一七·七
廣西	六·三	六五·二	二八·五
平均	二一·二	五〇·七	二八·一

觀表可知全國平均以穀租爲最通行，佔百分之五十一，次爲分租，佔百分之二十八，錢租較少，只佔百分之二十一。分省觀察，則穀租幾乎在各省均佔優勢，錢租較盛行於墾殖區的綏遠、寧夏二省及沿海沿江商業較發達的冀、魯、蘇、浙、川、鄂、閩、粵諸省。在另一方面，分租則特別盛行於經濟比較落後和農業風險較大的西北，北方及西南各省，如綏、察、寧、青、甘、魯、豫、皖、黔、桂。

抗戰以來，各種地租形式的分配，雖無重大變動，但由錢租改爲分租或穀租者，不在少數。據農產促進委員會調查後方十二省錢租變動的百分率，由錢租改爲分租者佔百分之二九·一，改爲穀租者佔百分之二七·九，未改者佔百分之六三·〇。分省觀察變動情形，計浙、川、湘、桂、粵、甘、豫、陝、黔諸省錢租改爲穀租者較多，康、鄂、滇諸省則多改爲分租。（註五〇）近年以來，一般物價激漲，貨幣價值相對下跌，原有錢租，若以物價計之，必極低微，地主爲維持收益起見，故紛紛將錢租改爲穀租或分租。

我國有些地區，存在着介乎穀租與錢租之間的折租制度。所謂折租，就是以定額穀租，每年按照市價，折成現錢交納。此種制度幾全不行於西洋各國，只是德國於上次歐戰後，因馬克跌價甚劇，定額錢租於地主不利，曾暫行折租之法。

東方各國，部分實行此制者甚多，例如日本旱地租佃，頗多採用此法者。我國亦有一部分地方行之，此殆爲物租到錢租的過渡。著者在西康未發現錢租，但卻有依地主之意以穀租折成現錢者。四川折租之風更盛。川省佃制，既如前途，「大春」十之七八歸地主，「小春」悉歸佃農，故佃農每感食米不足，必須留租備用，新

郡一帶習俗，秋收後由佃農向地主書立「租揮」，租穀仍存佃家，負責保管，此後地主或其代理人，隨時注意米價行市，待至米價達到最高峯時，則通告佃農，問其是否要留租穀，留則按市價折成現金交納，通常佃農已將租穀食去一部分，或仍要留些備用，或因需款已將租穀賣去一部分以救急，故佃農只得依最高市價，折交現款，如有餘穀，則送交地主。

折租制度，有數缺點：第一、折價常按米價最高時期的價格折算，佃農虧累不堪，如上述四川新都之例。第二、農民缺乏商業知識，折算的市價每由地主或其代理人捏造或設法提高，例如江蘇崑山、蘇州、吳江等縣，折算之價即較市價爲高。第三、地租分量，既每年隨穀價而定，農業經營變成了投機性質。

我國許多地方，盛行一種押租制度，此爲西洋各國所不經見，但可見於日本。押租就是佃農租地時，向地主交納一筆押金，其性質不外作地租的保證，如佃農欠租，地主依數從押租中扣除，如不欠租，則於退佃時原數歸還佃農。按一般慣例，押租的高低與地租的高低成反比，就是交押金愈多，地租愈少，但其比例未必相稱，地主常徵收過高的押租，按年生息，以增加地租實額。佃農通常缺乏資金，今於租佃田地之始，須納數目甚大的押租，其不陷於負債而乞憐於高利貸者甚希。若佃農儘量減少農業經營資本或生活費用，以湊足押租，則有礙農業生產的再擴大，或壓低農民的生活程度。交押租的租佃，其期限較長，長期間的貨幣價值不免變動，當退佃還押時，如貨幣購買力增高，於地主不利，減低則於佃農不利。再者，押租是僱農升爲佃農的極大障礙，因爲僱農非積有足納押租的金額，不能承租土地。可見押租制度，殊非良制，對於佃農的害處尤大。但在永佃盛行的地方，佃農繳了高額の押租，有時就取得了永佃權或田面權，亦未必是完全有害。

押租雖係交錢，但不是錢租纔要交納，物租亦常須繳交，所以押租的分佈很廣，其名稱亦因地而不同。（大致東北各省多稱押租，預骨，押契錢；西北各省多稱押地金，護租錢；北部各省多稱押錢，保證金，押地錢，禮錢，借款，借頭，中部各省多稱押租，承種洋，基脚費，填租，進莊，頂首，禮錢，禮銀，押紹，繫莊，批價，討田禮，上莊，仁禮，批禮，穩租，乾租；東南各省多稱按櫃，租根，禮耕金，代根銀，關頭錢，

西南各省多稱押佃，押頭，墊銀，頂首，佃銀，頂頭。據立法院統計處調查，（註五一）在有報告的二十三省三五九縣中，有押租的縣數爲一六九，佔百分之四十七。分區觀察，華北區有押租縣份的百分比最小。爲百分之二八·七，此殆因該區土地所有者多係自耕，且分租盛行，其次東北區亦以類似原因，只佔百分之四五·〇。其餘各區，押租極普遍地存在，西南區的百分之八四·六爲最高，依次爲華東的百分之六四·八，華中的百分之六二·五，華南的百分之五〇·〇。又據中山文化教育館的二十二省二千處調查，（註五二）有押金的處數佔百分之二九·五，此與立法院調查，頗有出入，或因一係以縣爲單位，一則以處爲單位，其調查方法亦不盡相同，準確程度並不一致。中山文化教育館的調查結果，在百分比上雖與立法院的調查，頗有不同，但同樣指出華北各省納押租的地方最少，中部各省押租比較通行，尤其長江上游的四川，有押租處竟佔百分之九十六，至於華南各省，押租較不流行。押租的盛行，與定額穀租和錢租的優勢，不在地主之多，佃農佔全體農民的成份之高，契約的關係漸趨重要而身份關係減弱，都有密切的關聯。

抗戰以來，押租金額，各省均見增加，據農產促進委員會調查，後方十二省二十六年每市畝押金，平均爲一五·八元，二十八年增爲三二·七元，竟增一倍有餘，至三十年，更漲爲五五·三元，較二十八年又約增一倍，計自二十六年至三十年的五年間押租增爲三倍多；在各省中，以四川、西康、浙江等省押租的漲勢爲最劇，例如四川押租在前述五年間竟漲十倍，西康漲八倍。許多舊佃農因押租加得太重而不得不退佃，其有欲租耕地地得亦多因押租太高而裹足不前，蓋以三十年各省平均每市畝押金五五·三元計，則佃農欲租三十市畝田地即須預籌一千六百餘元的押金，再加上農業生產所需的各種資本，則非籌足數千元不可；農民之有此大量現款者絕少，縱有此鉅款，亦必不願交納高額押租而佃田耕種。所以押租的加重，對於佃農實極不利。按押租的用意，原爲佃農納租的保證，抗戰以來農產價格增漲甚速，原有押租額，較之漲價中的穀價，已極低微，不足爲租穀的充分保證，地主爲收租穩妥計，乃有增加押租的普遍現象，但較諸穀價增漲率，則押租增漲不能算過速，據金大調查四川內江等七縣水稻價格，二十六年平均每市石爲四·三元，同年川省每市畝平均押租額則爲

一二·八元，足資保障三市石的穀租，迨至三十年平均稻價漲爲每市石一三·四元，同年之押租每畝不過一二·四元，尚不及一石稻價。故抗戰以來押租的增漲，自佃農立場言，固已太高，自地主立場言，則猶嫌不足。年來後方各省押租增漲的原因，除農產價格上昇爲最主要外，尚有其他次要原因，如（1）地價提高，（2）人口增加，競佃田地；（3）田賦雜捐加重，地主藉提高押租以支付。（註五三）

在結束本節以前，有一個問題值得提出一談，就是有些學者曾由我國地租的形式論斷我國農村社會的性質。有一派人，例如 A. Polyakow 以爲錢租已在中國逐漸通行，因此斷定中國地租已是資本主義的地租，中國的農村社會已資本主義化。（註五四）另一派人則以爲中國地租仍以物租爲支配的形態，且尙有力租的存在，因此斷定中國地租是封建的地租，中國農村還是封建的農村，主此說者甚多。其實以上兩派的意見都只見真相的一面，並且這種爭論殊無多大價值，因爲第一、中國地租的主要形式顯然不是錢租，縱使錢租通行可以象徵資本主義，中國的農村也還不能說是已資本主義化；第二、力租的確是封建社會地租的特徵，但力租在我國已是不足重視的遺留；物租（尤其是分租）的通行，則殊不足以證明封建制度的存在，日本農村已相當資本主義化，但該國地租仍以物租爲最普遍，美、法、意三國分租仍極流行，難道這三個資本主義國家的農村，也還是封建的農村嗎？第三，要判斷農村社會之爲封建的或資本主義的，決不能祇根據地租的形式，必須從許多因素去看，並且還須就整個國民經濟以至國家政治形態上去看。第四、我國幅員廣大，各區域自然環境不同，受現代經濟政治勢力影響的遲早深淺不同，因此各區域農村的情形不甚一致，在未廣泛地深進地研究以前，殊難判斷整個中國農村社會的性質。

## 第五節 地租高度

地租的高度，可從幾方面去看：第一、我們試看佃農交給地主的產物或貨幣數量：

（1）穀租 要求出全國的穀租額（例如每畝繳穀若干），或比較各地租額的高低，至爲困難，因各地租

穀種類隨各地主要出產而不同，各地的度量衡亦不一致。中央農業實驗所爲了這些困難，戰前曾將各地穀租額化為貨幣數量，得出二十二省普通穀租爲四·二元，最高爲二十四元，最低爲二元；若分區視察，南方沿海各省和西南各省租額較高，多在五元以上，中部各省次之，多在三·五元左右，北方各省最低，多在三元以內；（註五五）但各區農產價格不同，這個比較很難準確。

（2）分租 據中農所調查，在分租制度下，地主所得百分比，以百分之四〇——五〇爲最多（佔全體分租件數百分之六一·七），其次爲百分之三〇——四〇及百分之五〇——六〇。若化成貨幣數量，二十二省普通分租值爲四·六元，最高二十元，最低四角。（註五六）分租租額的高低，與地主供給資本的多少，極有關係，所以各地租額要作正確比較，甚爲困難。據實業部民二十三年的八省調查，各地分租率，地主不出資本者，得農產收穫百分之五十左右，其供給全部資本或一部分資本者，可以得收穫百分之七十左右。（註五七）

（3）錢租 據中農所調查，戰前二十二省錢租額普通爲三·六元，最高二十元，最低一角，大抵南方沿海各省及西南各省租額較高，西北方各省較低。（註五八）

以上已將各種地租的租額，略加敘述。據各種調查，各省租額相差殊大，一省之內各地方租額亦極不同，並且每一塊佃地的租額與他塊佃地不同，推其原因，約有以下數種：

一、地租是使用土地的代價，一般價格的決定，基於供求的關係，各處耕地的需供情形不同，地租的高低自異，大抵耕地人口密度高，佃農成分又高的地方，競爭租地的人較多，則地租自較高。

二、地租的根源是土地的純收益（在理論上，經濟地租即土地純收益），故土地的性质愈肥，位置愈優，其生產力愈大，純收益愈大，因而地租亦愈高。所以同一區內，土質肥沃的地，其租額較瘦瘠之地爲高；又鄰近都市或市場，交通運輸便利的土地，租額亦較高。

三、天災（如水旱蟲風）頻仍或人禍迭起之區，農作物常受損害，租額每不能太高。

四、地主供給農業資本（例如種子、牲畜、農具、肥料、風車、灌溉器具，房屋等物）甚多，又須擔任

管理監督之責的，租額必高，因其中包括了資本利息及管理工資（Wage of Management）。在分租制下佃農所付租額通常較高，即因此故。

五、佃農所交押租低，或沒有交押租，則租額高；押租高，則租額低；因繳納押租，須計押租金所生的利息，這筆利息，就是等於佃農預付的一部分地租。押租高低，各地不一，大抵南方各省較北方各省高出二倍至三倍，或因南方人密地肥，農田收穫較豐，押租易被高擡。押租數額之議定，或以地價的幾成為準，或以一年地租的幾倍或幾成為準。

六、種植高度商業化農作物的田地（例如果地、桑地、菜地、棉田等），收益較大，地租每較高。

七、田面權屬於佃農者，租額較低，因佃農對於田地既有部分所有權，這部分地權的使用，無須給付代價。

八、集體地主的田地，租額較低，因此種地主多是公共機關或公益團體，而租地的佃農每每是組織中的一員。

九、此外，如租佃限期的長短，荒歉是否可以減租，佃農增進或掠奪地力的可能性，農產價格的高低，以及地方上的風俗習慣等等，對於租額高低，都有影響。

測量地租高度的較好方法是求出「租率」，這又可分數種：第一、租額佔產額的比率，第二、租值佔土地價值的比率或購買年；第三、租值加押租利息，其佔出產價值或土地價值的比率；茲分述如次：

（一）租額佔產額的比率 這是從每畝租額佔每畝總產額的成數，以見地租的高度，只適用於穀租或分租。就立法院統計處，南京土地委員會，中央農業實驗所及內政部的調查結果觀察，（註五）我國穀租租額及分租租額，約佔總產額的百分之五十弱，就是佃農每年要以快到一半的出產，交納給地主。前漢書食貨志載董仲舒說當時佃農要以所得的一半納租，這二千年前的情形，竟仍流行於今日。茲將立法院的統計，列表於下：（租率高低，往往視種子農具耕畜等是否由地主供給而不同，此表所示的係地主不供給這些資本的租率。）

(1) 穀租租率：

名	稱	上	等	田	中	等	田	下	等	田
水	田		四六·三			四六·二			四五·八	
旱	田		四五·三			四四·六			四一·四	

(2) 分租租率：

名	稱	上	等	田	中	等	田	下	等	田
水	田		五一·五			四八·〇			四四·九	
旱	田		四七·八			四五·三			四三·六	

由上表可知水田租率較旱地租率為高，上等田租率較中等田為高，中等田又較下等田為高，這各種及各地租率之不同，顯然由於土地生產力及其價格之差異，凡生產力與價格愈高者，其租率亦愈高。

(二) 租值佔地價的比率或購買年 錢租的高度，可以其每畝租值佔每畝土地價值的成數，測量而得，穀租和分租的租額，亦可化為貨幣價值，以互相比較。據中央農業實驗所調查，各種地租形式下的租值佔地價的百分比，有如下表：(註六〇)

省	別	錢	租(百分比)	穀	租(百分比)	分	租(百分比)
察	哈	爾	二·九		四·四		六·九
綏		遠	六·四		一四·四		一一·〇
甘		肅	一一·四		一一·〇		一三·七

由上表可見十八省平均錢租佔地價百分之一一，穀租佔百分之二三，分租佔百分之一四。錢租率之所以較低，大概因為地主直接收入貨幣，不像穀租之有折耗的損失，並可免去換取貨幣的麻煩。分租租率之所以較

陝	西	一〇・一	一三・〇	一二・六
山	西	六・二	五・〇	六・二
河	北	七・三	七・六	八・一
山	東	一六・〇	一八・八	八〇・八
江	蘇	八・七	七・八	一二・八
安	徽	九・四	九・四	一六・四
湖	北	八・三	六・八	一三・六
四	川	一一・四	一四・五	一六・九
雲	南	一三・九	一六・六	一六・八
貴	州	六・二	一三・四	一二・一
湖	南	一七・四	一七・四	二八・五
江	西	一九・二	一八・一	二六・八
浙	江	九・六	一〇・三	一三・二
福	建	一七・八	一九・九	二一・〇
廣	東	一七・〇	一九・〇	一五・四
平	均	一一・〇	一二・九	一四・一



高，則因為分租制下，地主冒較大的風險（荒年歉收，地主與佃農同遭損失），供給較多的資本，甚至增加一部分管理的工作。美國及其他國家，分租租率通常也是較高，可為明證。又就各區觀察，南方各省如湖南、江西、福建、廣東等，租率較高。這大概因為南方土地生產力較大，而佃農亦較多。

許多學者喜以購買年 (Purchase Years) 測度地租的高低。所謂購買年，就是每年地租累積至等於土地購買價格所需的年數；其計算方法，是以每畝地租除每畝地價，購買年多，表示租率低，購買年少則表示租率高。此法既是以地租與地價關係計算，即可按據上表算出：錢租的購買年平均是九年強，穀租八年弱，分租七年強，足見我國購買年是很短的。按歐美各國的購買年，大都較我國長得多，例如現在德國購買約為二十年，英國約有二十五年至三十年。

(三) 租值加押租利息，共佔出產價值或土地價值的比率，按各地一般情形，押租額與地租成反比，若不將押租利息加入租值，則難得真正的租率。我國押租價值佔地價的百分比甚高，據中山文化教育館調查，平均約佔百分之十二，所以若不計及押租利息，則難明地租高度的真相。據陳正謨先生根據文化教育館調查所得的材料而用此法統計的結果，各省物租率平均為出產價值百分之四三·二五，錢租率平均為土地價值百分之一〇·五一；各省情形詳如下表：(註六一)

省	別	平均租		率 (種子肥料耕畜由佃農自備者)
		物	錢	
浙	江	四二·四四		九·六二
江	蘇		四〇·二六	九·七九
安	徽		四〇·三六	一〇·四二
江	西		四二·六三	一一·八四

關於上表，有幾點值得注意：第一、將押租利息加入租值，則租率理應較高，但上表所示的平均物租率和錢

湖	湖	四	福	廣	廣	貴	雲	河	山	河	山	山	陝	甘	寧	青	察	綏	總
南	北	川	建	東	西	州	南	南	東	北	東	西	西	西	肅	夏	海	爾	計
四四・二二	三八・六二	四九・〇六	四四・七四	四二・七五	四三・〇五	五一・三九	四三・四三	四六・五六	四六・四五	四九・一三	四一・〇六	四一・〇六	四〇・〇六	四〇・〇六	三〇・九二	三三・五四	三七・五四	四三・二五	
一二・八四	一二・五〇	一二・六三	一一・一九	一〇・六九	一〇・五〇	一〇・三一	一〇・九八	一〇・九九	七・〇五	九・三五	一〇・六四	一〇・六四	一五・〇二	一五・〇二	九・八七	一一・七七	一一・七七	一〇・五一	

租率反較本節第一、二段所述的租率爲低，這也許是由於各個調查的範圍及可靠性有不同，還有一個可能的解釋，就是上表所示的租率係單就地主不供給種子肥料耕畜而說的。第二、由上表可見無論物租或錢租，四川都是租率最高省份之一，而本節第二段的表上，四川租率並不算最高，這大概是因爲四川押租普遍而且押租額高。第三、就上表觀察，物租率以貴州、四川、河北三省爲最高，約百分之五十，河北、山東次之，都超過百分之四十·五，甘、寧、青、察、綏、鄂各省的租率最低，都不到百分之四十，而甘、寧、青平均不到百分之三十一，其餘各省都在百分之四十五左右。錢租率則以陝、鄂、川、湘等省爲最高，以魯、冀、浙、蘇等省爲最低。

以下幾個測量地租高度的方法，似均不甚完善，因爲佃農還有許多的額外負擔都未計算在內（見上述），且有的佃農是預付地租的，預付的利息亦未計算在內，所以上面幾種測量地租的方法，實際上都未把地租高度的真相，完全道出。但就以上的敘述，亦已可見我國地租之甚高，就是我國佃農每年須以差不多一半的產物交給地主，租值佔地價的百分比很高，購買年很短。較之各國，我國的租率自然是太高了。但有一點值得注意，就是我國租率高的程度並不及農村借貸的利率。由本節第二、三段的敘述中，可知分租的租率最高，穀租次之，錢租最低。分租的租率雖最高，僅合地價年利一分四厘，而農村一般貸款利率多在二分至四分之間，平均約爲三分，（註六三）實遠過之。又錢租利率平均僅合一分一厘。據中文化教育館調查，且有四分之一的錢租是在六厘半以下，（註六三）這更可見租率比起農村利率，不算太高。所以地主投資土地所得的利息尚不及放債的利息。許多資產者之所以仍願投資土地，當係因爲這種投資比較安全，且「有土斯有財，有財斯有勢」，可以增高自己的社會地位。（按各國土地資本的利息，亦較其他資本利息爲低，但相差較小，這大概因爲土地投資安全的程度與其他投資安全的程度之差，在我國較大，而我國最重要財富尙爲土地，有了土地特別能增高社會地位。）從農業政策的觀點，我國地租固應減低，農村借貸利息亦應設法壓低，且因地租與流行利率有關，故要減輕佃農所受的地租壓迫，必須同時壓倒高利貸，我國農村地主與高利貸者每每是二位一體，所以租佃制度的

改革與新式農業金融制度的發展，必須同時並進。

我國地租過高，一般學者同認為是一個嚴重的農村問題。例如卜凱教授，認為現行地租實高於公平地租。他的決定公平地租的方法，是將地主與佃農兩方所分配的農場總收入的多寡，按着他的兩方總支出的多寡，而成正比例的分配。據他研究結果，收入多寡並不與支出成正比例，地主所得的地租應當減去百分之二二·一。（註六三）這與國民黨所主張的二五減租，正相差不遠。當然公平地租的決定很困難的，因為農業有地域性，且農業情形及一般經濟情形常在變遷，公平地租的數額自亦不能不隨地隨時而有不同。有人解釋公平地租為「雙方所盡的義務和所得的權利成正比」，（註六五）但權利義務是抽象的，不易精確測量的。又公平地租可解釋為經濟地租（Economic rent），但經濟地租的數額亦殊不易確定。所以公平地租總是不易規定。卜凱的說法，可說是聊備一格而已。

佃農講價的能力低，又沒有較好的其他出路，政府實際上並未厲行減租政策，所以佃農只好受高度地租的壓迫。這種壓迫且有加重的趨勢。據各種實際調查結果，若干年來，地租頗有增加，有些地方，在幾年之內，增百分之二十至六十，甚至增一倍。（註六六）單就地租本身的增加來看，每每得不出正確的意義，必須以地價和穀價的指數同時視察，下表指示出一九〇五至一九二四年幾個地方地價、穀價及地租高漲的指數：（註六七）

地名	統計年份	地價指數	穀價指數	錢租指數	穀租指數	分租指數
江蘇	一九〇五	100	100	100	100	100
江蘇	一九一四	200	162	—	157	—
崑山	一九二四	394	288	—	296	—
江蘇	一九〇五	100	100	100	100	100
江蘇	一九一四	100	100	100	100	100
江蘇	一九一四	146	155	207	155	155

南	江	奉	安	來	安	宿
通	蘇	賢	徽	安	徽	縣
一九二四	一九〇五	一九一四	一九二四	一九一四	一九〇五	一九二四
二四九	一〇〇	一二九	二〇〇	一三三	一〇〇	二二〇
二七二	一〇〇	—	二五六	—	一〇〇	二四六
三一六	一〇〇	一四五	二六一	一五〇	一〇〇	一五三
二七二	一〇〇	—	—	—	一〇〇	—
二七二	一〇〇	—	—	—	一〇〇	二四六

由上表可見各種地租的增加率，大致比地價和穀價的增加來得快。地主加租，多用撤佃加租的方式，就是藉故撤舊佃換新佃，從中加租，自然也有直接向原來佃農加租的。

地租增加的原因，似甚複雜，其主要者不外爲：第一、人口增加，於是方面對於耕地的需要增加，以前無人過問的土地，今亦有人墾種或租種，另一方面對於土地產物的需要增加，穀價高漲；這兩方面都可使地租上漲。第二、一般農民，因種種經濟壓迫，失地漸多，租佃時的講價能力漸低，地主乃可以設法加租。第三、不在地主增加，代理收租人，每每從中加租漁利。第四、地主的賦稅加重，以之轉嫁到佃農身上。第五、地主一方面受外來的經濟壓迫，一方面受高度物質慾望的引誘，乃不得不設法提高地租，以應需要。各地地租的增加，又常有特殊原因，例如廣東在民二十年至二十五年間，因爲世界經濟不景氣，失業華僑歸國者衆，土地需

求增加，地租乃增，又在那時期內，因為匯價好，富有華僑匯款回國者多，造成地價高漲，新地主買地貴，出租價自高。

抗戰以來，根據各方調查報告，因穀價地價的高漲及其他原因，各處地租均有提高的趨勢，而以錢租租額的增加為最劇，穀租次之，分租則無甚變動。據農產促進委員會的後方十二省調查，在二十六年至三十年間各省平均每市畝租額的變動，有如下表：（註六八）

年	份		田		平原		旱地		山坡		旱地	
	錢	穀	錢	穀	錢	穀	錢	穀	錢	穀	錢	穀
二	一〇・五三	一三・一	六・二七	八・〇	四・〇〇	五・二	四・二	四・二	四・二	四・二	四・二	四・二
十	二六・五七	一三・四	一四・一〇	八・二	七・八二	五・三	四・二	四・二	四・二	四・二	四・二	四・二
三	八九・九八	一三・七	四一・五六	八・四	二二・二六	五・三	四・二	四・二	四・二	四・二	四・二	四・二

\*地主所得成數

試觀上表，二十八年水田錢租較二十六年約增加二倍半，三十年比之二十六年竟漲九倍。水田的穀租額增加稍緩，五年間每市畝租額祇增六市升。分租的比率則無甚增減。平原旱地的各類地租額，亦以錢租增加最甚，計二十八年較二十六年上漲二倍，三十年比之二十六年則漲至七倍。穀租的增漲亦微，五年間每市畝租額祇增四升。山坡旱地的地租亦有上漲趨勢，五年間錢租計漲五倍半，穀租及分租則幾全同。就大體言之，各類地租在二十八年時之增加，尚屬緩和，及三十年則呈暴漲趨勢——尤其是錢租。

據農促會同一調查結果，各省租額增加最劇者為四川，其水田的錢租由二十六年之一四・四七元漲至三十年之三〇九・三三元，平原旱地由八・二〇元增至一八〇・四三元，均漲二十倍以上。山坡旱地的增漲，亦達十數倍之多。至分租成數，增加較少，計水田由五・六成漲至六・一成，平原旱地由四・九成漲至五・二成。

山坡旱地亦由四·四成增至四·五成。穀租租額雖亦有增加趨勢，但亦如分租之增加甚微。

由於物價的激漲，原定錢租額，當爲地主所不滿，故如上節所述，錢租紛紛改爲穀租或分租，其未改者，乃加重租額。是爲年來錢租劇漲的主要原因。穀租及分租，因地主所得既爲實物，價格上漲，有益無害，故其租額，得與戰前相近。

自三十年以後，各省田賦改征實物，地主負擔加重，乃鬪轉嫁於佃農，故不特錢租繼續劇漲，即穀租與分租亦漲勢甚猛。例如穀租盛行之四川水稻區域成都平原各縣，民三十年租額最高加四分之一，押租平均由六十兩（一兩合一元四角）增至一百兩；旱地區域仁壽、南充等縣租額最高加三分之一，押金平均由十兩增至二十兩。重慶附近各地主多召集佃農換約加租，例如民國二十九年十擔租穀，一斗大豆，三十年則加至十四擔租穀，三斗大豆，據云加租係因要完納戰時捐款，且穀價增高甚多，若佃農不允加租，則出之另佃，因此釀成租佃糾紛。陝南與隴南的情形，大致同四川相差不遠。西南東南各省除雲南外，如桂、浙、贛等省皆盛行分租制，租額多數提高一成，如原來主五佃五者，今則改爲主六佃四，押金亦隨之提高一成至五成。此外，如廣西、天河、河池等縣，現在佃戶須負擔田賦的半數，這是地租增加的另一形態。（註六九）（參閱本節第三節末）

我國各地佃農，除繳納正額地租外，每每對地主或其代理收租人，尙有下述各種額外負擔中之一種或數種：（註七〇）

一、獻物 佃農於送租時，有須附獻禮物（如雞）的，亦有須隨納柴薪穀草的，更普遍的現象是在年節時，佃農獻贈地主以雞、鴨、肉、酒、蛋、糕、茶、油、果、或糯米等物。有的地方，年節係主佃互贈禮物。山東曲阜的衍聖公，所有的土地遍布各省，府中一切磚瓦木器磁器等用具，都是由他的佃戶，遠道貢獻而來。佃農所獻的數量，常極可觀，例如安徽舒城、桐城二縣，佃農於每年交租時，須佃雞三、五隻以上，名曰「新雞」，考其起因，據說前清時，除田賦外，尙抽人口稅，此稅往往由地主代爲交納，故佃農感地主之恩，以「新雞」爲報，相沿至今，以成慣例。又湖北江陵縣的佃農，每年例須贈送地主「三新」，稻與小

麥，初出產時，贈送數升以嘗新，又每年贈送新鷄。據著者調查，西康漢人區佃農向地主獻物之事甚少，因地主多居城市，僅有時獻贈豆類少許。

二、勞役 佃農除納租外，並須爲地主服役，在各地甚爲普遍，已詳述於本章第三節「力租」段，茲不復贅。

三、代納賦稅 有的地方，佃農須分擔田賦的一部分，甚至代地主繳納田賦全部。例如浙江嘉興縣，凡佃農繳納租米，照原額打一折扣，所有糧賦，概歸佃農代納。平湖亦有此習慣，但平湖則因欠租，始令完糧。田賦除正稅外，另有省縣附稅，這種賦稅，有田地主與佃農分擔者，例如浙江壽昌、榮德的保衛團畝捐，卽由地主與農民分擔，此外如自治附捐，教育附捐，常有向佃農徵收者。四川佃農亦多代地主繳納賦稅，一般地主於納田賦時多令佃農暫墊，俟交租時於租額內扣除，佃農缺款，只得賣穀，至佃戶因此而欠租，則地主於次年按照市價折現款，此價常遠較納賦時的賣價爲高，且佃農所代墊之款，雖達八、九月之久，亦無絲毫利息，而糧丁到達時，須烟酒供應，款稍不足，卽須受處分。此外，政府舉辦地方事業，籌募捐款，或地方團體舉辦水利等事業，籌集經費，常按田畝多少而攤派，地主爲減輕負擔起見，亦每令佃農，同負擔，甚至租約上明文規定「雜項公款，概由佃戶交納」。

四、代理收租人之榨取 代理收租人，卽大地主或不在地主僱用的專人或委託的親友，代其收租者。佃農常備受代理收租人種種的榨取，例如：（1）有些佃農在初次承攬耕地時，爲爭取佃地起見，每向代理收租人賄賂，四川一帶俗稱「小押租」，其數額通常約佔押租額的二、三成。（2）每當代理收租人下鄉收租時，佃農例須以茶、烟、酒食款待，如遇一村有佃農甚多，其未參加款待者，例須將酒食費折錢送與收租人。（3）倘有租穀短欠或品質較劣情事，佃農對代理收租人更須額外供應，如贈以鷄鴨、小麥、豆類等，亦有賄以現款者。（4）收租量穀時，代收人每將穀物淋成尖狀，高出斛面，再用腳踢斛，使穀物由鬆而實，俾其再量出時，取其溢額。（5）安徽中部各縣，佃農納租時，除繳納規定的租額外，尚須贈送「小租」給代理收租



人，每畝納繳穀數不等。(6)佃農到代理收租人處交租時，代收人每每乘機勒索手續費，或登記費。例如安徽桐城、舒城二縣，佃農每年秋收交租時，須請賬房登記穀數，賬房乃要索「小寫費」「動筆費」之類，大約每擔種之田地，須費二元至三元不等。湖北宜昌縣，地主誤有倉房者，佃農交租時，代理收租人索「開倉費」「上倉費」。(7)如代理收租人須下鄉登場議租者，或因佃農緩不交租，須代理收租人下鄉催租者，或因田地發生糾紛，須代理收租人下鄉勘查者，佃農例須送車馬費。

## 第六節 地租的納付

### (一) 納付的時期

佃農何時納租，隨地租的種類而有不同。採分租制者，通常由地主在作物收穫時，親到田間與佃農分攤，隨收隨分，以免佃農作弊。行穀租制者，納租都在作物收穫以後，有些地方，地主訂有納租期限，例如不在地主很多的崑山、蘇州等縣，有頭限、二限、三限之制，如過了限梗由收租處嚴厲催租(參看本節第四項)。行錢租制者，或在收穫後納租，或預先納租。預租多在本年播種以前繳納，亦有在本年收穫以前，或在前一年的秋收後，或前一年冬臘月繳納的。預租的起因之一，為農民多而耕地不足分配，例如山東蓬萊縣預租之事甚少，九一八以後，該省農民不能到東三省去，以致耕地不夠分配，地主多把物租改為錢租，預先繳納。預租的又一起因，為田地出產價值大而確定，競佃者多，例如四川資中、內江等產糖區域，即盛行預租制。若干年來，地主因受預徵田賦之影響，以及經營高利貸的關係，更多採取預租的辦法，故預租頗有增加的趨勢。廣東各地預租盛行，稱為「上期租」。蘇、浙、贛、桂、冀、豫、晉、陝等省，有些地方預租亦甚流行，湖北尤為普遍，該省天門各區預租田竟佔租田總數百分之八十至一百。沔陽各區預租田亦佔百分之五十至一百。(註七)浙江嘉、湖、寧三屬的地主，為避免收租的麻煩起見，於每年秋收之時，竟用投標方式，以決定明年的租戶，租金預收。(註七)預租制度對於地主，自甚有利，因其既可收荒年不減租之益，又可多得一年半載的利息，在

佃農方面則極爲不利，因爲他預交一筆租金，須付利息，等於多付地租。其次，佃農貧困，多是借債以付地租，使他備受高利貸的剝削，再者，佃農既要預付租金，自不能不擲節經營資本，殊有障農業的擴大生產，甚至還要縮小其再生產的範圍。

## (2) 納租方法

佃農納租的方法，亦隨地租種類而有不同，納錢租者大抵由佃農將租金送交地主，惟大的不在地主亦有派收租員下鄉收租或催租的。

納穀租者，多由佃農將租穀運至地主家中。有些地方，大地主設有倉房或租棧，派代理收租員主持，佃農將租穀送至該處。如地主與佃農距離太遠，有將租穀折成現金交納的，有由佃農將租穀送至水路運輸便利點地後，再由地主自運回家的。

佃農送租穀至地主家中或租棧時，地主或其代理收租人，例須過斗（或過秤），並檢查租穀是否乾燥潔淨，如發現不及規定標準，可按實折扣，令佃農再行補繳，佃農送租穀至地主家中，如路途遙遠，地主多招待飲食，亦有只付少許力錢而不招待的，招待優劣及付力錢多少，大抵視主佃間感情及距離遠近而異。

地主如與佃農同居一鄉，往往由本人親到佃農家取租，地主如遠居市鎮或別的農村，亦有由本人或其代理收租人下鄉收租的，佃農例須盡力招待酒食。大地主擁有土地廣，佃農多，乃選任「佃頭」（各地名稱不一，他如「莊頭」「頭人」）以統制小佃農，「佃頭」職務爲當地主或代理人下鄉時，先行通知各佃農，使其按時前來納租，地主或代理人即食宿於「佃頭」處。如遇佃農與地主發生糾紛時，「佃頭」常從中負責處理。至「佃頭」的報酬，或其所耕之田無須交租，或由地主賜予現金，或穀物若干。

採用分租制者，通常於作物收割時，由地主親臨田間收租，若地主對佃農有好感，並極信任，亦有由佃農先將作物完全收割打落後，方通知地主下鄉分攤的。

除以上各種收租方法外，尚有實行買穀人收租的，例如四川成都平原以及其他不在地主較多的地方，地主

無須以租穀爲糧食，當收租時，每將之出賣，買賣已定，爲節省手續起見，往往由承買人持地主字據逕到佃農家收取，佃農見據付租，成都平原地主字據形式如下：（註七三）

憑票

即發穀○石交與來人○○○收領勿誤

○○○照發

○○○條 月 日

這種收租方法，佃農無額外供給，不過租穀之質不得低劣，其量更不能稍有短欠。大致的說，除非地主於收租期間經濟特別困難，否則不會採用這種收租方法，因爲收租時期，市場上的穀物供給多，價格低，地主決不肯於此時出賣租穀。

### （3）減租

我國農業風險至大，水旱病蟲等自然災害頻仍。荒年可否減租，實爲一重大問題。

減租隨地租種類而有不同。納分租者，無所謂荒年減租，因荒年也是按預定的比例，雙方分攤，納錢租，有預先繳納及收穫後繳納之別，納預租者，雖遇如何重大災荒，地主亦不會退回租金，佃農只得忍痛負完全損失，若在作物收穫後才納租金的，則通常可視災荒的程度，酌量減租若干。據中山文化教育館調查，錢租以預付者占多數，所以遇到荒年能減租者甚少，錢租能減的地方與不能減少的地方比較起來，能減的地方僅占百分之三十七，不能減少的地方，佔百分之六十三。（註七四）

納穀租者，通常有荒年減租的辦法。據中山文化教育館調查一、五二〇處的結果，物租不能減者只一五三處，佔百分之十。這種災歉不減的地租，各地名稱不一，如「鐵租」「板租」「板鐵租」「死租」「呆租」等。鐵租即是業佃雙方議契約時先行議定，縱遇荒年，租額不能減少，有的地方，一直荒歉到棵粒無收，寸艸不見，始能減免，但每每令佃農負責交納田賦。有的地方是政府免了田賦，地主才減免地租，也有田賦可欠，而地租不可欠者，即所謂「欠糧不欠租」。假如佃農欠了鐵租，地主的應付方法多半是撤佃，撤了佃，有押金

的，扣留押金，亦有責令佃農以勞力賠償的，更多見的是責令佃農於來年補償。鐵租的起因不一，許多地方，此制僅行於收割數量較能固定的最上等田地（例如有河流灌溉的田地），亦有收穫不固定的田地行鐵租的。大概通行鐵租的區域，人多地少，地主以土地爲可奇，乃用鐵租以壓榨佃農。有的押租額重的地方，地主藉口租額已輕，荒年不許減租，實則押租利息，應算作已納的地租。

就大體說，行穀租者，遇到荒年，租額大都可以減輕，減租的手續，通常在作物黃熟時，由佃農請地主或其代表，到田場查視，有時並請鄰人會同說情議減，減租的方法，最通行者爲按歉收程度，酌減若干；亦有按地分租比例，由主佃攤分田中農產的，長江下游及西康用此法者甚多。有的地方，由大地主決定減租成數，亦有由地方社會組織或政府機關制定減租方法的，如進大荒之年，佃農常不得已而請求免租或緩交租穀，有的地方，緩租當作借款，由佃農立據，寫明會借地主若干款項，月利幾分，何時歸還等語，在江蘇崑山稱爲「期票」。但緩租多半是口頭令佃農補納，期限長短不一，有可延遲數年的，有必須第二年補償的。

#### （4）代理收租及催租制度

公有田地收租，多由主管公產機關派員收取，亦有招聘代理收租人的，例如四川新津學田的收租辦法，由縣財務委員會在夏秋交替時，公開佈告，招聘穀租代收人員，各界悉可報名接洽，經核准後，即取得代收學產租穀權，農佃將租穀交給代收者，取得單據以之向財委會了請債務。（註七五）

至於私人不在地主或大地主，爲收租之便利計亦每每僱專人代收地租。這種代理收租人是地主與農佃的中間人，常是從中漁利者，據豫、鄂、皖、贛四省農村濟經調查結果，地租由地主委託人代收之件數，平均爲百分之十，安徽一省達百分之二十二。代理收租人，常有舞弊情事。例如年歲荒歉，佃農請求地主減租時，代理人往往利用機會，向佃農勒索，既受賄賂，又將收成短報，蒙蔽地主。鄂省宜昌縣，如遇佃農緩交租穀時，代理收租人往往以翌年穀價最高的時價，命佃農折算繳納，而以上年低廉之時價，折交地主。又如佃農缺乏糧食或無現錢使用時，代理收租人每每以地主的存糧高利貸給佃農，從中漁利。（註七六）

除以上四省外，有些別的省份，不在地主或大地主更普遍的，代理收租制度更發達。有的地方，有特別的催租制度。例如據民十三年調查江蘇崑山，不在地主或大地主多設租棧，此種組織之主要目的，係爲收租與出立承攬便利起見。『租棧多設城內或市鎮間，以便佃戶交租，租棧又名曰賬房，即管理收租賬目之謂，每一賬房內有大賬（正管理）一，小賬（副管理）一，大賬每年俸金約二百元，小費在外，例如承攬費，過賬費（中金）等，其職務爲管理一切賬目，及收租事宜，財政收入，亦悉操入其手中。小賬俸金，每年百餘元，亦有小費可得，職務專管出外收租或催租等事』。大地主對於收租事宜，全權多歸賬房，賬房可乘地主之不問，有種種舞弊：『（1）賬房收入錢租，暫不入賬，移作自用。（2）賬房誣好佃戶爲歹佃戶，將好佃戶照額交納之租，移一部分作爲己用。（3）在買田時，田內若有良好者，則賬房將好田私自買下，而將次田分給地主，如是賬房異日再託他人名義再賣與地主，以便從中取利』。『賬房收租，每年寬限佃戶三次，頭限自秋收至十月初一，二限至十月初十，三限至十月二十，若再有不還租之佃戶，則大賬派小賬出來催租，若再不還，小賬則赴地保處，請其幫助，佃戶若仍抗拒，則大賬請催甲（即催租用人）前往該佃戶住地催索』。『若佃戶仍不聽令，則由賬房呈報地主，地主可令差租攜帶「切脚」，前往佃戶住宅，將其拘入押佃所（此完全爲處罰過期不交租之佃戶而設），若拘押以後，仍不能還，甚至受追租委員（由縣府委派）之審問笞打』。（註七）又據民二十五年調查，江蘇蘇州不在地主及大地主，每年霜降節前後，設棧收租，事先向農民遍發租由，裏面載明田地坐落應完租額，開倉日期，租田係地主之賬房填好，發交催甲，分頭按戶送給農民，地主於發租由之後，就在規定的日期，設租棧收租，有的是一戶業主設一個棧，有的是幾家合設一棧，繳租時間，都定有限期，在期前或期內未完的，給以些微折扣，過期未繳，則要受罰。若欠租不繳，地主第一步派人出票催收，催收無着，送一個呈文請縣政府派警拘捕。縣府設有田租處分辦公處，該處經費由縣府擔任一半，其餘半數由地主所組織的業田業商處擔任，地主對於欠租佃戶，呈報至縣政府後，發交辦公處，先派催租吏催繳，催繳不應者，由所在地公安機關派警協助傳追，解送佃租處分所看押，伙食由欠租佃戶自備。業主原想以拘押手段，使農民害

怕，不能不完租，但是事實上沒有什麼效果，而且這種制度有幾點壞處。第一、處分所常押有數百人，男女老幼數十人居一室，屋小人多，有礙衛生。第二、押到第二年的芒種，農耕正忙時，大都讓在押的佃農交保釋放，農民看穿了這把戲，不以欠租坐牢是可怕或難為情，刁滑者反因此故意不完，把租米拿來自己吃用了，俗稱「吃租米」。第三、「處分所裏老幼婦孺，並不完全是他們本人欠租，其中許是拘不到農民本人而找他們家裏的妻子老少來替代，有些甚至於找出別人來頂替，這中黑幕，一言難盡。第四、被押農民，整天不做事，壞的農民不免使誠實農民同流合污。」（註七八）這種拘押佃農制度，既有各種弊端，且於法無據，自應加以取締。

### 第七節 租佃方法與手續

佃農租田的方法，可大別爲二：第一是直佃，即佃農直接向地主接洽租入耕地。第二是轉租，這又可分爲兩種：第一、向包佃人租入耕地，包佃人並不是直接從事農業生產者，只是一方面承租土地，另一面轉租給農民，增高地租，以圖厚利。這種人物，多是地方上的豪紳商人。第二、也有佃農本身，中途因事不能或不願繼續耕作，而轉租給另一農人的，據實業部調查，八省平均直租佔百分之八十八，轉租佔百分之十二，皖、晉二省的轉租百分比比較最高。（註七九）直租制下，佃農只向地主納租，有事直接向地主交涉，轉租制下，租農有事只能與包佃人或原佃人交涉，除納租給地主外，並多須兼納小租給包佃人或原佃戶，所納小租有的是現金，但農產品爲多，集體地主或大地主，常採包佃制，例如山東曲阜衍聖公的土地，大都是由少數人包租，再轉佃於農民，又如廣東沙區的公田和私田，多用包佃制出租，其過程至爲複雜：富商巨紳往往包佃數千或數萬畝的沙田，自己不耕，分批轉租給「分耕仔」，這些「分耕仔」也不自耕，更將沙田轉租給「大佃仔」——真正的耕作的佃農。有時包佃人也直接分批租給「大耕仔」，但這種情形較少。轉租的田多數經過「分耕仔」，有時還須經過二重「分耕仔」。「大耕仔」又往往將耕種工作大部分交給僱工，例如種蔗，包工自正月初起工作，至九月半停工，將田畝交還「大耕仔」，此時蔗未斬，俗稱「交青」。包工俗稱「包青」，他的工資，或每畝

給若干元，或每季若干元。(註八〇)這種複雜的轉佃情形，在別的地方雖較少見，但包佃制度，幾乎各處都有。轉佃期限，多爲三年以內，或無定期。包佃人的名稱，各地不一，最能表示其意義的，有：江西之二佃東，田販子等稱。山東之包租人，二層田主，土地商等稱，山西之大佃等稱，河南之租頭等稱，江蘇之探田人，大包，小賣頭等稱。(註八一)康、黔等邊省土司制度下，有「頭人」階級，他的地位也就是包佃人。值得注意的是：有些地方還有集團的包佃，例如過去的中山縣清芬包農公司，係若干資本家集資組成。包佃的制度，在別國亦有存在，例如意大利、羅馬尼亞、匈牙利及以前的愛爾蘭都流行之，包佃戶將其承租土地轉租出去時，總是把地租提得很高，從中漁利，農民苦之，各國(我國在內)法律上多加禁止。(註八二)

我國租佃手續通常極爲簡單。地主如有田地出租，多開口頭傳佈，間亦有張貼廣告者，例如四川犍爲流行的招租廣告如下：(註八三)

「○○壩○○廟側老陰山有田土一股，瓦房七間，原前每年租穀二十石，現時每年只取租十八石，押租銀一百二十元正，有願承租者，來○○一會，外有紅荅土五十挑。二十九年○○月○○○啓。」

佃農得悉某地主有田出租後，即先往「看田」，並探問該地的生產情形，然後向地主接洽。若與地主不認識，則託人介紹與地主會面，此介紹人同時必爲地主所認識，藉以調查佃戶之爲人是否忠實勤儉，此介紹人或全爲人情關係，不取報酬，或須納賂銀若干。地主與佃農會面後，如雙方認爲滿意時，即立租契，或僅憑口說而定。

租佃關係告成時，每每由佃農在家中或在館子備辦酒席，宴請地主及介紹人等，也有無須設酒席，而由佃農備送豬肉、鷄、酒一類禮物的。

以上爲租普通田地的手續。若係租永佃田，佃農須先向原佃農購買永佃權(田面權)，然後才向地主承租。又在轉租制度之下，真正耕作的佃農是向包佃人或原佃戶租耕田地。

至於公有田地的承租手續則又稍異。例如四川各縣公有學田之承租，多用投標方法。大抵公產承租，手續

## 第八節 佃農的地位（註八四）

各國經濟發展的情形並不一致，佃農的地位也就頗有不同。地位最高的佃農是租佃企業家，可以英國的一般佃農爲代表，其次是有機會升登較高地位的佃農，可以美國的一般佃農做代表。

英國自圈地運動以後，地權極爲集中，土地所有與土地使用分離，大部分的土地歸佃農經營。但由於一般資本主義的發展，英國的租佃經營卻成了資本主義的農業經營。英國的佃農，最大多數是租佃企業家（Tenant entrepreneur），或農業資本家（Agricultural capitalist）。他們有充足的資本，租入廣大的土地，從事大規模的農業經營。本世紀初，英國二十公頃以上的租佃農場佔全農地的百分之八十四，一百二十公頃以上的租佃農場佔地百分之二十五。（註八五）英國租佃企業家，雇用大批農業勞動者（Agricultural Labourers），以從事實際的農場工作，他自己只負農場管理之責，有時甚至雇人管理，他的目的專在從中獲取高額利潤。中國的佃農，絕少像英國那樣的租佃企業家，差不多都是貧苦的農民。他們地主租進小塊的土地，親自耕耘，其目的只在維持最低限度的生活程度。許多英國的農業經營者都樂爲佃農，不願取得地權（據一個調查結果，英格蘭七九二個佃農中，不願取得土地所有權者有三五六人，願取得所有權者只二五二人，不回答此問題者一八四人），因爲用錢買地不如用作農業經營資本，英國佃權是有保障的，租率是相當低的。中國的佃農，卻和大多數國家的佃農一樣，是土地饑飢的貧農，在對他們極不利的租佃制度下，都渴望成爲自耕農。

我國佃農的地位，與美國佃農也不甚相同。美國學者和一般人士，向視佃農爲農業上的一個社會階梯，牠使無資本或缺少資本的青年有機會積蓄資本，攀登爲自耕農。按照一般情形，美國農民在青年時，最先是做雇農，等到工資積蓄下相當數量，便可購買農具、肥料、種子等。向人租進農地自己經營，他於是成了佃農，再次他又積蓄了相當資本，可以自購一部分土地，便成了半佃農，復次，他再積下一筆資本，一方面向金融機關



借些資金，自購全部農地，便成了負債的自耕農，本息逐年償清後，就成了自由的自耕農，農民一生攀登這些階梯，要經過多少年呢？美國戶口普查，曾得出下列的農民年齡分配表，可資參考。（註八六）

年 齡 組	分租佃農(百分比)	錢租佃農(百分比)	半佃農(百分比)	負責自耕農(百分比)	自由自耕農(百分比)	合計(百分比)
二五歲以下	六三·四	一二·四	五·〇	七·六	一〇·二	九八·六
二五——三四	四二·七	一三·八	八·九	一七·一	一六·二	九八·七
三五——四四	二八·七	一一·一	一·五	二二·〇	二六·六	九八·九
四五——五四	二一·一	九·〇	九·八	二一·六	三七·六	九九·一
五五——六四	一四·二	六·五	七·七	一九·七	五一·二	九九·三
六五歲以上	一〇·八	五·七	四·七	一四·一	六四·一	九九·四

由上表可見分租佃農的年齡，最高百分比為二十五歲以下，錢租佃農的年齡多在二十五歲至三十四歲，半佃農多在三十五歲至四十四歲和四十五至五十四歲兩組，五十五歲以上，則自由自耕農占有最高的百分比了。雖然並不是每一個美國農民，都經過雇農，佃農到自耕農的各個階梯，有的也許跳過一、二個，有的也許倒退一、二個，但就大體而言，根據以上所述，美國農民在一生中是向較高的地位攀登，所以他之為佃農，每每只有暫時的，過此時候，他積得資本，便可不再做佃農了，據一九二〇年調查，百分之五十八的自耕農，都曾做過佃農或雇農，可見在美國上升農業階梯是頗為容易的。我國佃農的地位，卻是很有固定性的，他很難有上升的機會，因為工資太低，地租過重，農場過小，借貸利息高昂，苛捐雜稅煩重，商人層層剝削，天災頻仍等原因，他的所得，僅堪糊口度日，絕難積蓄資本，購置田產，攀登較高的階層，每每幾代都是佃農。根據豫、鄂、皖、贛四省農村經濟調查結果，雇農上升較高階層的百分率及其年齡，有如下表。（註八七）

省別	佃農升為佃農		佃農升為半自耕農		佃農升為自耕農	
	百分率	年	百分率	年	百分率	年
河南	六·五	三二·八	三·〇	四〇·九	〇·九	四六·七
湖北	六·一	三二·二	一·三	四二·四	〇·三	四八·四
安徽	九·三	二九·八	一·九	四〇·四	〇·八	五〇·〇
江西	四·七	二八·八	一·〇	三九·五	〇·七	四六·〇
總平均	七·〇	三〇·九	一·六	四〇·九	〇·六	四八·一

由表可見僱農升為佃農還有百分之七的可能性，升為半自耕農的便只有百分之一·六了，再升為自耕農更只百分之〇·六了。由此也就可知佃農攀登較高階層的困難。

我國佃農的地位，與東歐各國，墨西哥、(註八九)日本、印度、波斯等國的佃農，以及美國南部的黑種佃農(註八九)相似，並不是農業資本家，而是不易爬升農業階梯的貧苦小農。

以上係就我國佃農的地位與他國佃農比較而言，至於本國佃農與自耕農比較，則佃農的地位，從各方面看，都較自耕農為低，茲分經濟地位及社會地位兩項述之：

### (一)經濟地位

農民經濟地位的高低，可視農場面積的大小，資本的多少，農具的優劣，家畜家禽的多寡，收支與盈虧的情形，以及負債的狀況。茲就這各方面來比較佃農半佃農與自耕農的經濟地位：

(1)農場面積 農場的大小，有關於人力畜力及機器力效率的大小，資本運用的經濟與否，以及利潤的高低。根據經濟學上的原理及我國一般調查的結果，在經濟上，大農場實較優於小農場。我國農場面積，一般地甚小，若以佃農經營的農場與自耕農農場比較，究竟誰大誰小？有的調查，發現佃農農場最大，半佃農次之，

自耕農最小。(註九〇)其最可能的解釋爲：佃農既係租進田地，須付地租，若無其他收入，自須經營較大農場，纔能維持生活。有的調查，發現農場的大小與田產權並無顯著的關係。(註九一)比較最大規模的下凱二十二省一五四縣一六、七八六農場調查，所得結果爲：各係平均佃農農場面積爲三·五六英畝，較小於自耕農農場的四·二二英畝；小麥地帶與水稻地帶都是佃農農場較小。(註九二)

區	別	農場			積(英畝)
		自耕	農中	佃農	
全	國	四·二二		四·二五	三·五六
小麥地	帶	五·六六		五·五六	五·〇六
水稻地	帶	三·一九		三·二九	二·七四

此外尚有許多小規模調查證明佃農經營的農場較小：前中央農業實驗所農業經濟科農業經營系曾於民二十四年在浙江湘湖、安徽烏江、及南京近郊之上下伍旗與餘糧莊四區作農家記賬調查，其中餘糧莊自耕地佔全體農地百分之九三·四三，湘湖則佃耕地佔百分之九七·五七，又以農家類別言，餘糧莊自耕農佔全體調查農家百分之七一·四三，自耕農兼佃農佔百分之二四·四九，無純粹的佃農；反之，湘湖佃農佔調查農家百分之八八·四四，自耕農兼佃農佔百分之一〇·八八，無純粹自耕農。所以餘糧莊可說是自耕農區，湘湖則爲佃農區。記賬的農家數目，餘糧莊爲二十五家，湘湖區爲六十六家。據調查的結果，餘糧莊記賬農家的農場面積平均爲一四·五八畝，湘湖平均爲九·一四畝，以平均每人經營面積言，前一區域爲二·五一畝，後一區域爲一·七一畝，又以每人工等數(Man equivalent)的經營面積言，前區爲四·五五畝，後區爲三·一一畝。(註九三)足見自耕農經營的面積較大於佃農。又據國立浙江大學農業經濟系在浙江蘭谿調查的結果，地主兼自耕

農的農場面積爲六三·四一畝，自耕農爲三四·一〇畝，半佃農爲二六·五一畝，佃農只有一一·三四畝。（註九四）著者在西康漢人區調查農家，也發現佃農的農場較自耕農的爲小。這是表示我國佃農實在是貧農，他的經濟地位很低。美國除南方三區域外，佃農農場都較大於自耕農，據說是因爲佃農把全部資本都用於農場設備，不像自耕農要付高價購地，故易擴充農場範圍，再者佃農大半比自耕農爲年輕，身壯力健，故能勝任較大農場的經營。（註九五）我國自耕農的農場卻大多是世襲的，非自己付高價購買的，而農業階梯在中國既不顯著，佃農與自耕農的年齡自不會有大的差別，加以佃農的資本根本較自耕農小得多（見下述），那裏我國佃農農場自不能像美國一樣，大於自耕農了。

（2）資本 據一般調查結果，我國農民的資本，一般地薄弱，以各類農民比較，則佃農在農場上所投的資本最少，半佃農次之，自耕農較多。據七省十七處二、八六六農家的調查，自耕農總投資數量爲一、二三七元，佃農爲二六八元。（註九六）又據浙江蘭谿二、〇四五農家調查，地主兼自耕農的農業資本（流通資本不在內）數量平均爲六、四〇五元，自耕農爲一、九六一元，半佃農爲一、〇〇三元，佃農只有一九三元。資本之分配如下表。（註九七）

農戶類別	地建		築物		有生固定資本		無生固定資本	
	地	建	築	物	有	生	固	定
地主兼自耕農	五、二一一元		九一九元		八〇元		一九五元	
自耕農	一、四三七		三六七		五二		一〇四	
半佃農	五八九		二七四		四六		九四	
佃農	二三		一一四		一七		三九	

註：土地資本包括田地山塘等價值，家畜爲有生固定資本，農具等爲無生固定資本，流通資本（如種子、肥料、飼料等）不易調查，詳不見於此表。

由上表可見佃農不特擁有之土地與建築物資本較少，即家畜農具等之固定經營資本亦較少。再據中央農業實驗所農家記賬的結果，自耕農區（餘糧莊）每農家經營資本（土地不在內）平均為四四一·一八元，佃農區（湘湖）則每家僅二七二·二八元，於此亦可見佃農的資本較自耕農為少。（註九八）

（3）農具 「工欲善其事必先利其器」，據著者在西康雅、康、寧三屬調查，佃農無一家有全部主要農具，半佃農有全部農具者佔百分之五，自耕農則佔百分之十二。又佃農有大部農具者只佔百分之三十八，半佃農佔百分之四十五，自耕農則佔百分之六十四，詳如下表：

類別	自耕		半佃		佃		農	
	家數	百分比	家數	百分比	家數	百分比	家數	百分比
有全部	三	一二	一	五	〇	〇	〇	〇
有大部	一六	六四	九	四五	一六	三八	一六	三八
有小部	六	二四	一〇	五〇	二六	六二	二六	六二
總計	二五	一〇〇	二〇	一〇〇	四二	一〇〇	四二	一〇〇

又據蘭谿農村調查，佃農與自耕農所有重要農具之比較，如下表：（註九九）

農戶類別	有各項重要農具家數對調查家數之百分比				平均每家所有各項重要農具之件數				
	水車	犁	耙	風車	水車	車	犁	耙	風車
地主兼自耕農	八五	九三	八七	四六	二·三	一·九	一·三	〇·六	〇·六
自耕農	七四	九一	七九	二六	一·五	一·四	一·一	〇·三	〇·三

半佃農	七四	九四	八一	二〇	一・三	一・四	〇・九	〇・二
佃農	四一	六五	四三	五	〇・五	〇・七	〇・五	〇・一

由上表可見各項重要農具，佃農所有者的百分比較低，而所有的件數亦較少。

(4) 家畜與家禽 家畜可分用畜與役畜二種，後者如牛，前者如豬羊等。在我國農業經營上，因機器力之幾全未應用，有許多農場工作如深犁耙地等，又為人力所不能勝任，故畜力殊佔重要地位。據四省調查，自耕農有役畜者佔百分之八十七，佃農只佔百分之六十六。(註一〇〇) 又據蘭谿調查，自耕農有役牛者佔百分之八十，平均每家所有役牛〇・九頭，佃農有役牛者則祇佔百分之三十一，平均每家祇有〇・三頭，其他各種重要家畜家禽，佃農所有者的百分比亦較低，並且所有的頭數亦較少，詳如下表：(註一〇一)

農戶類別	飼養各種重要家畜家禽數對調查家數之百分比						平均每家所有各種重要家畜家禽之頭數					
	役牛	肉牛	豬	雞	鴨	役牛	肉牛	豬	雞	鴨		
地主兼自耕農	九一	九五	九五	九五	二一	一・二	五・六	一五	〇・六			
自耕農	八〇	八八	八八	九九	二二	〇・九	三・〇	一三	〇・五			
半佃農	七八	九三	九三	九七	一八	〇・八	三・五	一一	〇・七			
佃農	三一	六二	六二	九五	一五	〇・三	一・四	八	〇・四			

若以一切家畜家禽一律折合為大家畜單位加以比較，則地主兼自耕農平均每家有二・八個大家畜單位，自耕農有一・八個，半佃農有一・九個，佃農只有〇・八個。我國佃農的家畜較自耕農為少，正與美國情形相同。(註一〇二)

(5) 總收入 所謂總收入，包括經營農業，副業之總收入以及地租利息等一切利得的總額。我國農場細

小，農村副業不發達，故一般農家收入均不大，若以各類農戶比較，則統觀各地調查結果，佃農的總收入雖有較自耕農為多者，但大致則較自耕農為少。據中央農業實驗所記賬的結果，自耕農區（餘糧莊）平均每農家總收入為三〇〇・六三元，佃農區（湘湖）則僅二二〇・八九元。自耕農總收入較多於佃農的主要原因，是自耕農的農場面積較大。（註一〇三）收入種類，可大別為作物收入，牲畜收入，副業收入，工資收入，地租及利息收入以及雜項收入，值得注意的是副業與工資二類收入對於佃農較為重要，在全部收入中所佔百分比較高，此因佃農為生活所迫，不得不出賣勞力或經營副業，以彌補正收入的不足，例如據中農所記賬的結果，自耕農區副業及工資收入佔總收入的百分比是一三・三六，佃農區則高至百分之一九・〇一。（註一〇四）

總收入的大小，不能完全決定農家經濟地位的高低，因為還沒有扣除為此收入所需的一切經營費用。

（6）農家所得 小農經濟，欲計算淨益，頗為困難，且其目的亦不在於營利，無非以總收入減去經營費之餘，有較大的農家所得，以維持其生活罷了。所以欲明農家經濟之良窳，必須明瞭農家所得的大小，計算農家所得的公式是：

農家所得 = 總收入 - 經營費（包括僱工贖費估計）

所謂經營費，包括地租、僱工費、肥料、種子、農具與牲畜之購買、賦稅、修理費、折舊費、負債利息等等，值得注意的是佃農經營費中地租所佔比例特大，例如據中農所記賬的結果，自耕農區（餘糧莊）地租佔經營費不到百分之三，佃農區（湘湖）則竟達百分之二十四強。從總收入中減去經營費即為農家所得。據同上記賬調查的結果，自耕農區農家所得平均每家為二二七・六四元，佃農區則為一七四・八〇元，足見佃農的經濟狀況不及自耕農之良好。（註一〇五）

（7）農家盈虧 明瞭農家所得後，其次即須明瞭這種農家所得，究竟是否足以維持其一家的生活，即須計算農家盈虧，由盈虧之多少，可見農家之經濟地位如何。計算農家盈餘的公式是：

農家盈餘 = 農家所得 - 家庭生活費（不包括僱工贖費估計）

農家盈餘若爲正，即表示農家經濟之優裕，若爲負，則農家經濟必日趨衰竭，行見農業經營規模之縮小。據中農所記賬的結果，自耕農區（餘糧莊）與佃農區（湘湖）農家盈虧的情形如下表：（註一〇六）

類	別	盈餘家數對記賬家數百分比	平均每家盈餘數(元)	虧損家數對記賬家數百分比	平均每家虧損數(元)
自耕農區	自耕農區	五二	六九・三〇	四八	二三・四九
	佃農區	二七	二六・九一	七三	六〇・一八

由上表可見自耕農盈者多而虧者少，佃農則虧者多而盈者少，又佃農平均每家盈餘數較自耕農爲少，虧損數則較自耕農爲多。可見佃農經濟處於較不利的地位。

(8) 負債 農家虧損者多，勢必至於負債，即稍有盈餘的農家，爲擴大其經營，亦不免借債。在各類農家中，佃農負債的百分比最高，甚至負債的款額亦較大，例如據中農農家所記賬的結果，自耕農區（餘糧莊）負債的農家佔百分之五十二，平均每家負債四十三元，佃農區（湘湖）則負債農家竟佔百分之九十六強，平均每家負債額竟達一百四十六元餘。（註一〇七）又據蘭谿調查，各類農家負債情形如下：（註一〇八）

農戶類	別	負債家數對調查家數百分比	平均每家負債數(元)
地主兼自耕農	自耕農	三三	二八
	佃農	四三	五八
	半佃農	六五	一一一
佃農	農	七八	七八

由上表可見佃農負債者佔百分之七十八，爲各類農戶之冠，負債款額最大者爲半佃農，計一百一十一元。

## (二) 社會地位



麥斯韋伯 (Max Weber) 曾說，一個人社會地位的高低，在古代的和封建的社會中，大半由其政治的和軍事的地位來決定，在現代的社會中，則大半由其富力來決定。(註一〇九) 換言之，現代社會地位的高低，大半決定於經濟地位。以上已從各方面證明佃農與半佃農的經濟地位，較自耕農為低，自可想知他們的社會地位亦較低。茲就生活程度，住屋情形，教育程度，婚姻與性例數點分述之：

(一) 生活程度 測量生活程度高低的方法，最好是看生活費用的分配。生活實用可大別為食用、房租、衣服、燃料及雜項五類。食物費用所佔的百分比愈高，即生活愈低，蓋表示費用大部支配在食物的上面而無力顧及其他享受。在另一方面，雜項所佔的百分比愈高，則為生活程度愈高，蓋表示尚有餘錢用於教育、衛生、娛樂、社交等文化享受方面。根據這種測度方法，我們從各地的實際調查結果中，可知我國一般農民的生活程度甚低，若以各類農民比較，則佃農生活程度較低於自耕農及半佃農，半佃農的生活程度又較低於自耕農。據七省十七處的調查結果，佃農的生活費用，於食物的百分比，較自耕農高出百分之三·六，述半佃農高出百分之三·八，用於雜項方面的百分比則較自耕農低百分之三·七，較半佃農低百分之三·二。又半佃農與自耕農比較，半佃農的食物費百分比高於自耕農百分之〇·四，雜項費低於自耕農之〇，相差甚微。詳如下表：

(註一〇)

農戶類別	耕	半	佃	農佃		農
				佃	農	
食物(百分比)	一	五六·四	—	—	—	六〇·〇
	二	—	五六·二	—	—	六〇·〇
	三	六〇·四	—	六〇·八	—	—
房租(百分比)	一	四·〇	—	—	—	三·〇
	二	—	—	四·二	—	三·〇

雜項(百分比)	衣服(百分比)			燃料(百分比)		
	三	二	一	三	二	一
三	五·一	八·〇	九·八	一〇·三	一〇·三	一〇·三
二	—	—	—	—	—	—
一	—	—	—	—	—	—
三	四·五	八·〇	七·五	一〇·八	一〇·三	一〇·三
二	—	—	—	—	—	—
一	—	—	—	—	—	—
三	—	—	—	—	—	—
二	—	—	—	—	—	—
一	—	—	—	—	—	—
三	—	—	—	—	—	—
二	—	—	—	—	—	—
一	—	—	—	—	—	—

- 一、有自耕農及佃農各處之平均；
- 二、有半佃農及佃農各處之平均；
- 三、有自耕農及半佃農各處之平均；

又蘭谿二、〇四五農家調查的結果，亦大致相同，由地主兼自耕農，而自耕農，而半自耕農而佃農，食物費佔總生活費用的百分比依次上昇，雜費的百分比依次下降，如下表所示：(註一一)

地主兼自耕農	農戶類別		房租		衣服		燃料		雜項	
	別食	物(百分比)	房	租(百分比)	衣	服(百分比)	燃	料(百分比)	雜	項(百分比)
四一·五	—	—	六·四	—	一二·八	—	五·〇	—	三四·三	—

自耕農	五四·八	四·九	七·七	四·八	二七·八
半佃農	六〇·五	四·三	六·一	六·六	二二·五
佃農	六四·八	三·〇	五·四	八·九	一八·〇

比較各類農民生活程度的高低，又可視同一區域內，每成年男子單位全年生活費的多少，據蘭谿調查，地主兼自耕農平均每年每成年男子單位生活費為六十六元，順序為自耕農四十七元，半佃農四十一元，佃農只有三十四元。(註一二)這亦可見佃農的生活程度最低，半佃農次之。美國紐約等四州調查佃農與自耕農生活費用的結果，都是指出佃農的生活費較少，例如紐約州自耕農家庭的平均生活費用為二、〇九八美元，佃農祇一、九三八元。又據(Kirkpatrick)研究美國農民生活費用分配的結果，佃農生活費用於食物的百分比高出自耕農百分之四·八，用於生活改進的百分比低於自耕農百分之三·一。(註一三)由此可見美國佃農的生活程度也較自耕農為低。

(2) 住屋情形 一個人有無房屋及所住，房屋的好壞，很可以表示他的社會地位，或生活程度。據鄂、皖、贛四省調查，佃農住的房屋，有為自己所有的，有由地主供給的，亦有由地主借給建築材料，而由佃農自行建造的。佃農自有房屋者，只佔百分之四十六。佃農房屋的間數，平均比自耕農少一間，房屋價值則相差更大，平均為一三六對二四〇之比，此因房屋質料頗有不同。至屋內設備和裝飾，則佃農更不及自耕農。(註一四)又據蘭谿調查，各類農戶每家平均房屋間數：地主兼自耕農為十二間，順序為自耕農六間，半佃農五間，佃農只有三間。房屋可大別為瓦屋及草屋兩種，前者質料較佳而價值高，各類農戶房屋種類的分配，由地主兼自耕農，而自耕農，而半佃農，而佃農，皆依次減少，瓦房的比例，而增加草屋的比例。(註一五)按佃農住屋間數較少及房屋設備較差，他國亦然。例如據美國東部四〇二農戶調查，自耕農與佃農家庭主要設備狀況之比較，有如左表：(註一六)

設備狀況	自耕	佃農(百分比)
自來水	一四·二	九·三
浴室	一六·三	一二·一
電燈	九·二	一〇·三
電熨斗	一三·二	一三·一
電氣設備	四一·七	二八·〇
電話	六七·五	六八·二
鋼琴	五六·三	四六·七
汽車	七七·三	七一·〇
家中房間	八·九(以下平均數)	八·五(以下平均數)
書籍	七二·八	六四·四
報紙	一·〇	一·〇
雜誌	二·四	二·二

又據美國西部愛烏華 (Iowa) 州四一五農戶調查，發現自耕農百分之九二·九有汽車，百分之五〇·五有留聲機，百分之四五·三有照相機，佃農則百分之八九·一有汽車，百分之三五·六有留聲機，百分之三八·九有照相機。(註一一七) 由以上兩種調查，可見美國佃農的房間數目及家內設備亦較自耕農為少。

(3) 教育程度 我國一般農民的教育程度極低，而佃農更甚。根據七省十七處二、八六六農家調查，自耕農場主未受教育者佔百分之四四·八，半佃農佔百分之五四·三，佃農則達百分之六五·六。又以曾受教育

者的年限言，自耕農爲四·三年，半佃農爲四·二年，佃農只有二·九年。(註一一八)可見半佃農的教育程度低於自耕農，佃農又較低於半佃農。又據豫、鄂、皖、贛四省調查，自耕農的學齡兒童入私塾者佔百分之十七，佃農兒童祇佔百分之十一；入初級小學的百分數，自耕農兒童爲二十，佃農兒童祇有十二，入高級小學的百分數，自耕農兒童爲三，佃農兒童只有一。(註一一九)又據蘭谿調查，自耕農六六五戶中受中等教育者六十四人，受高等教育者一人，半佃農四一〇戶中，受中等教育者祇有一人，無一人受過高等教育。(註一二〇)美國佃農的教育程度亦較自耕農爲低，例如據得克薩斯(Texas)等三州，一、〇六六農家調查，自耕農與佃農在學校受教育的平均年數爲：最窮苦的佃農是五·〇，中等佃農五·〇，最好的佃農是六·二，最窮苦的自耕農是五·七，中等自耕農是六·三，最好的自耕農是七·〇，又據得克薩斯等六州三、〇八六農家調查，閱讀各種期刊的自耕農與佃農的百分數爲：日報，自耕農七〇·〇，佃農五五·一，周刊，自耕農六九·八，佃農二九·九；雜誌，自耕農四三·二，佃農二八·八。(註一二一)

(4) 婚姻與性比例 佃農終年胼手胝足的結果，每每只堪圖一飽，無力娶妻與養育兒女，所以佃農的結婚年齡平均較自耕農爲高，已婚的百分率較低於自耕農。據豫、鄂、皖、贛四省調查，自耕農初婚年齡平均爲十八歲，佃農則爲十九歲，成年自耕農已婚者達百分之九十三，佃農則祇佔百分之七十三。又佃農婚娶力既較弱，又不免有殺女嬰行爲，故佃農家庭中男多於女的現象，此較顯著。豫、鄂、皖、贛四省調查結果，佃農性比例(每百女子對男子數)爲一一九·六，自耕農性比例爲一〇九·九。(註一二二)又據蘭谿調查，地主兼自耕農性比例爲一一六·〇，自耕農爲一一八·六，半佃農一二二·七，佃農一三一·二。(註一二三)

綜上所述，我國佃農與半佃農佔全體農民的一半以上，這些佃農大都是貧苦小農，在不良的租佃制度(如地租過高，佃權與保障等等)之下，度其低劣的生活，實施掠奪的農耕，是誠爲我國嚴重的農村社會經濟問題。自新思潮澎湃以來，佃農漸有鬪爭的意識，租佃糾紛漸多，蔡樹邦先生以蘇、浙二省爲中心，研究各地佃農風潮，計自民十一年至二十年，共一九七件，加入人數達三七四、六六六人，而且由民十一年之十一件，加

入者一八、一二人，增爲民二十年之二十一，加入者四五、九七五人。(註二四)民二十年以後，租佃糾紛有加無已，例如「江蘇吳縣、常熟、太倉、松江、崑山等縣，不在地主甚多，設棧收租，佃農抗租，已成普遍現象，棧夥與佃農的糾紛既多，地主以地租無收，不願納賦，政府如向地主追賦則地主即請政府代爲催租，因此各縣縣政府有催租處的組織，催租處對於欠租的佃戶，初則嚴催，繼即押追，惟各縣看守所屋宇狹小，而欠租之佃戶衆多，押不勝押，辦不勝辦，每縣平均日常在押佃戶，約數百人，每縣每年拘押佃戶約數千人，如此嚴厲追繳，而抗租之風仍未稍殺，甚至刁玩佃戶，聚衆暴動，釀成風潮，幾於不可收拾。」(註二五)按在民十六年至二十四年間，湘、贛、皖、豫、鄂等省，社會最騷亂的地方，也就是佃農最多，業佃關係最惡劣的地方。抗戰以來，由於糧價高漲等原因，租佃關係亦趨惡化，租佃糾紛層出不窮，據川西川北的農村調查結果，有幾個鄉調解委員會在三十年一月內共接受調解案件八十三起，而租佃糾紛即有六十九起，佔總數百分之八十八，分析糾紛的內容，大多數發自地主，總不外換佃、加租、添押、減扣等要求。(註二六)此外尚有因地主拒絕佃農贖地而引起糾紛者。(註二七)佃農問題若是之嚴重，其急須解決，自不待言，下章即將討論解決之途徑。

(註一) 謝開拙著中國雇農問題之考察(時代精神五卷六期)。

(註二) 此表見農心一：中國佃農問題的一點材料(統計月報，第二卷第六期)；或 Chang, C. C. *A Statistical Study of Farm Tenancy in China*, China Critic, Shanghai Sept. 25, 1930, 或中國經濟年鑑(二十三年)，商務，頁F四—五。英國著名經濟學家 R. H. Tanney 在他的 *Lane and Labour in China* 一書，以及國聯農業專家 O. Dragoni 在他對國聯報告書，都曾引徵這個統計。按表中所謂東北區包括遼、吉、黑、熱、察、綏六省，黃河流域包括陝、晉、冀、魯、豫五省，長江流域及南部包括蘇、浙、皖、鄂、川、滇、黔、湘、贛、閩、粵、桂十二省，又表中百分數係加權平均數。

(註三) 根據南京土地委員會調查，十五省自耕面積佔百分之六九·二七，佃耕面積佔百分之三〇·七三；(見該會所編全國土地調查報告綱要，三十六頁)。據卜凱二十二省一五四縣一六、七八六農家調查，佃耕地佔全農地百分之二八·七，小麥地帶爲百分之二·七，水稻地帶爲百分之四〇·三(見 Buck, J. T. *Land Utilization in China*, Shanghai, 1937, p. 194)。又民六農商部統計，全國(川、滇、滇、桂除外)水田佃耕百分比爲四五·五四，旱地佃耕百分比爲三五·二四(見董時時，農業經濟學。一三六——一三七頁)。又民

十二年華洋義賑會的五省九縣農村調查，佃耕面積佔全耕地百分之三八·四（根據 Malone, C. B. and Taylor J. B. *The Study of Chinese Rural Economy*, Peking, 1924. 計算而得）又參閱 *Chinese Economic Journal*, Vol. XX, No. 2.

（註四）中央農業實驗所，農情報告，五卷一期。其他調查亦均證明南方水耕區農佃成份較高；例如卜凱二十省一五四縣一六、七八六農家調查結果，小麥地帶佃農及半佃農合計佔全體農民百分之二十四，水稻地帶則達百分之六十二；又卜凱二十省一四六縣二三六地區農業概況調查結果，小麥地帶佃農與半佃農合計佔全體農民百分之三十五，水稻地帶則達百分之七十三（見 Buck, op. cit. p. 196）。

（註五）美國的研究結果，見 Goldenweiser, E. A. and Truesdell, L. E. *Farm Tenancy in the United States 1924*, p. 54.

（註六）Buck, J. L. op. cit., p. 37.

（註七）據卜凱的中國土地利用調查結果，有的地區的農民全係自耕農，有的地區全係半自耕農，又有的全係佃農，但未指出是否與距離都市遠近有關。（Buck, op. cit., p. 196. *The Statistica Volume*, Table 22.）

（註八）同註三。

（註九）Buck, op. cit., p. 196.

（註一〇）Ibid.

（註一一）農情報告。除以上三個大規模調查外，前北京農商部於民國六年曾發表一個統計，謂全國（西南少數省份除外），自耕農佔百分之五〇·二七，半佃農佔百分之二一·四六，佃農佔百分之二八·二七（見董時進前揭書）。卜凱七省十七處二、八六六農家調查的結果，自耕農佔百分之六三·二，半佃農佔百分之一七·二，佃農佔百分之一九·七。Buck, J. L. *Chinese Farm Economy*, p. 146. 南京土地委員會調查十六省一百六十三縣結果，地主佔百分之二〇·五，地主兼自耕農佔百分之三·一五，地主兼自耕農兼佃農佔百分之〇·四七，地主兼佃農佔百分之〇·一一，自耕農佔百分之四七·六一，自耕農兼佃農佔百分之二〇·八一，佃農佔百分之一五·七八，佃農兼佃農佔百分之〇·〇二，僱農佔百分之一·五七，其他百分之八·四三（土地委員會前揭書三四頁）。民國三十年農產促進委員會調查後方十二省二〇六縣的結果，二十六年至三十年的五年間各類農戶的平均百分率，自耕農約佔百分之三〇·二，佃農約佔百分之二六·四，半佃農佔百分之二一·六，地主兼自耕農佔百分之二五·三，地主佔百分之六·五（農產促進委員會研究專刊第二號，抗戰以來各省地權變動概況，第四頁）。

（註一二）除中國外，其他各國統計分別取自 Gray, L. O., Stewart, C. L., Turner, H. A., Sanders, J. T., and Spillman, W. J., *Farm Ownership and Tenancy*, *Agriculture Yearbook*, 1923; Gee, W., *The Social Economics of Agriculture*, 1932, p. 134; Graadt, K., *Farm Tenancy in the United States*, *Social Research*, May, 1937; Yoder, F. R., *Introduction to Agricultural Economics 1929*, Ch. VII Hunter, N. *Peasantry and Crisis in France 1928*, p. 72; Sorokin, Zimmerman and Galpin, *A Source Book in Rural Sociology 1930*, I, 430; *Annuaire International De Statistique Agricole, 1934-35*, Rome, 1935, pp.

(註一三)見歷年的農情報告，或國府主計處統計局編，中華民國統計提要，二十九年輯。

(註一四)金大農經系編，豫鄂皖贛四省之租佃制度，一〇——一一頁。

(註一五)喬啓明：江蘇崑山、南通、安徽、宿縣、農佃制度之比較，以及改良農佃問題之建議，金大農林叢刊三十號。

(註一六)東方雜誌二十四卷十六號。

(註一七)建設週訊三卷十二期。

(註一八)按凡是未利用的超邊際土地已少，人口不斷增加，而地權日見集中的國家，其租佃成分均易增加，例如美國自一八八〇年以來，佃農百分數增加有如下表。(Yoder, F. R. op. cit. U. S. D. A. Agricultural Statistics, 1937).

年	份	佃	農	百	分	數
一	八	八	〇	二五	〇	六
一	八	九	〇	二八	〇	四
一	九	〇	〇	三五	〇	三
一	九	一	〇	三七	〇	〇
一	九	二	〇	三八	〇	一
一	九	三	〇	四二	〇	〇

(註一九)農林部中央農業試驗所，三年來之農情報告概況(三十年三月全國農林行政會議時印發各會員)。

(註二〇)見農報旬刊五卷一九——二一期合刊(二十九年七月一日出版)。

(註二一)抗戰以來各省地權變動概況六頁。

(註二二)根據農林部中央農業實驗所農業經濟系編，鄉村物價彙報第九號(三十年八月五日出版)所載材料計算而得。

(註二三)中國經濟年鑑二十四年續編第七章，租佃制度，G 七——七五頁。據南京土地委員會調查十五省結果，文字契約較口頭契約約多百分之五十，以省別言之，江、浙、粵、鄂、湘、皖、晉多行文字契約，而陝、豫、魯等省，則口頭契約多於文字契約(見土地委員會前揭書四一頁)。



(註二四)中國經濟年鑑(二十三年)第七章,租佃制度, G三——六頁。又同年鑑二十四續編 G七六——七七頁。  
 (註二五)參閱經濟年鑑正編一——二頁,續編七七——一〇一頁,孟光宇四川租佃習慣(人與地三卷二、三期合刊),及其他有關文獻。

(註二六)經濟年鑑續編 G七七——八二、八七、一〇一——一〇二,豫鄂皖贛四省之租佃制度,九二、九五、一〇四、一〇一頁,孟光宇前揭文。西康漢源縣的校田租約,係著者在該縣牛市坡調查農村時所得。

(註二七) G. F. Encyclopedia of Social Sciences. "Farm Tenancy," Encyclopedia Britannica, "Landlord and Tenant," Mukjee, R. Land Problems in India, Sorokin, Zimmerman and Galpin, op. cit., I. 411. 日本之永佃期限通常為二十年以上五十年以下,日本民法對於永佃作權規定,地主不得無故向佃農撤回,此種權利同時佃農除在特約之外,並有轉貸之權利(北原金司著:應用農業經濟學,章澄若譯本,一八八——一八九頁)。

(註二八)見土地委員會,我國調查報告綱要;本章以下統計,凡說明南京土地委員會調查者,均見此書。據最近農產促進委員會調查結果,我國租佃期限,不定期者平均佔百分之六二·八,定期者佔百分之二七·八,永佃佔百分之九·四(見該會研究專刊第一號,戰時各省糧食增產問題,二四頁)。

(註二九) Hunter, N. op. cit. p. 76. Encyclopedia Britannica, op. cit., Enoy, of Social Sciences, op. cit.

(註三〇)見中國經濟年鑑二十四年續編,以下凡說明實業部調查者,均見此年鑑。

(註三一)土地委員會前揭書。另據農產促進委員會調查後方十二省的結果,各省定期租佃的年限,平均為四·四年,而以西康及湖南二

省之六·五年為最長,甘肅之二·五年為最長(見抗戰以來各省地權變動概況一九——二〇頁)。

(註三二) Chen, H. S., Agrarian Problems in Southernmost China.

(註三三)豫鄂皖贛四省之租佃制度,一〇九頁。

(註三四) Chen, H. S., op. cit.

(註三五)以上所舉各例,多見中國經濟年鑑(二十三年) G七七——七八頁。

(註三六)抗戰以來各省地權變動概況,二〇——二二頁。

(註三七) Bell, Charles, The People of Tibet, London, 1928.

(註三八)中國經濟年鑑, G九——一〇頁。

(註三九)陳正謨,農工雇傭習慣及需供狀況,中山文化教育館,三三——三六頁。

(註四〇)陳正謨,中國各省的地租,商務,附第一表。  
 (註四一)同上。

(註四二)瑞典仍有勞役佃 (Torssystem)，佃農隸屬於大農場的場主。

(註四三)抗戰以來各省地權變動概況，二六頁。

(註四四) Agriculture Yearbook, U. S. D. A. Washington, 1923, pp. 500-600.

(註四五)同註九及註二二，又 Marx, Karl, Capital, Parts II, III.

(註四六) Paper, A Preface to Peasantry, 1936; Yodor, F. R. op. cit. pp. 148, 151-153.

(註四七) Clapham, J. H. The Economic Development of France and Germany, 1815-1914, Cambridge University Press, London, 4th Edition, 1930, pp. 161, 199.

(註四八) Chen, H. S., op. cit.

(註四九)農情報告三卷四期。據南京土地委員會調查，十六省定額錢租制佔百分之二四・六二，定額物租制佔百分之六〇・六一，普通分收制佔百分之一四・九九，佃工分收制佔百分之〇・二四，其他佔百分之〇・一四（見全國土地調查報告綱要，四三頁）。據卜凱二十省一五二縣一六、五八六農家調查，分租佔百分之二十二，錢租佔百分之二十五，穀租及折租佔百分之五十一，幫工佃種分佔百分之二。（見 Land Utilization in China, p. 198）。又據實業部八省調查，穀租佔百分之四十六，分租佔百分之三十五，錢租佔百分之十，折租佔百分之七，幫工佃種分租佔百分之一，預租佔百分之一（中國經濟年鑑，二十四年續編第七章租佃制度，G 五一——五七頁）。再據最近農產促進委員會的後方十二省調查，穀租佔百分之五九・九，分租佔百分之三四・四，錢租佔百分之五・七（抗戰以來各省地權變動概況，二二——二三頁）。又請參閱 Chinese Farm Economy, p. 148.

(註五〇)抗戰以來各省地權變動概況，二三——二四頁。

(註五一)中國佃農承佃時的押租問題（統計月報第九號，二十二年二月）。

(註五二)中國各省的地租。

(註五三)抗戰以來各省地權變動概況，一七——一九頁。

(註五四) A Polyakov: "Farms Tenancy in China," Agrar Probleme Moscow, 1928, H. 4, S. 692.

(註五五)農情報告，三卷四期。

(註五六)同上。

(註五七)中國經濟年鑑，二十四年續編 G 六五頁。

(註五八)農情報告，三卷四期。

(註五九)立法院統計月報，二卷六期；全國土地調查報告綱要，四四頁；農情報告四卷四期；內政公報五卷一、二期。

(註六〇)農情報告，三卷五期。據南京土地委員會調查，十四省租額（包括各種地租形式）佔地價百分之一〇・五三（全國土地調查

報告網要四四頁)。

(註六一) 摘自中國各省的地租，第三十四表及五十四表。

(註六二) 參閱拙著：現著段氏國農業金融組織之檢討（青年中國季刊一卷三期）。

(註六三) 同註五〇。

(註六四) *Chinese Farm Economy*, p. 165.

(註六五) *Yoder, F. R. op. cit.*

(註六六) 東北方面，見陳翰笙、王寅生、黑龍江流域的地主與農民，中央研究院社會科學研究所；廣東方面，見 Chen, H. S., op. cit. p. 69, 湖北方面見 Ma, P. Y., 'The Importance and Organization of Rural Cooperatives,' in *Agrarian China, Part I, 蘇方* 方面見 Hsu, F. T., 'The Tenancy dispute between Tsungmin and Chientung and' The Cultivator Owning his Land,' in *Agrarian China, Part I.*

(註六七) 中國經濟年鑑二十四年續編，租佃制度章。

(註六八) 抗戰以來各省地權變動概況，二五——二七頁。

(註六九) 三十年七月二日及十一月二十九日大公報。

(註七〇) 參考中國各省的地租，豫鄂皖贛四省之租佃制度；洪瑞堅：浙江之租田制度（地政月刊三卷二期）。孟光宇前揭文，及徐詒奎：四川地租用狀況及其調整意見（人與地二卷九、十期合刊）。

(註七一) 中國經濟年鑑（二十三年），租佃制度章 G 六〇——六三頁。

(註七二) 洪瑞堅，前揭文。

(註七三) 孟光宇，前揭文。

(註七四) 中國各省的地租，一五——一六頁及附表第二表。

(註七五) 孟光宇，前揭文。

(註七六) 豫洗皖贛四省之租佃制度，六七——六九頁。

(註七七) 高啓明，江蘇甯山、南通、安徽、宿縣農佃制度之比較以及改良農佃問題之建議。

(註七八) 洪瑞堅：蘇州地租風潮的前因後果（地政月刊四卷十期）。

(註七九) 中國經濟年鑑，二十四年續編 G 七〇——七五頁。

(註八〇) Chen, H. S. op. cit.

(註八一) 中國經濟年鑑二十四年續編，G 七一——七五頁；劉大約，我國佃農經濟狀況，太平洋。

(註八二) 如羅馬尼亞有包佃人，猶太之包佃公司，甚至包佃并煉乳之組織，從中取利甚厚，譬如租入時租金每畝銀二十拉佛 (70) 轉租與農民時則每畝五十至八十拉佛。詳見 Mitran, D., *The Land and the Peasant in Rumania*, London, 1930.

(註八三) 孟光宇，前揭文。

(註八四) 詳見 Wu, Wen-Hui, *The Economic Position of the Peasant in Modern China, A Comparative Study*, University of London, 1939, Ch. IV.

(註八五) Sorokin, Zimmerman and Galpin, op. cit., I, 495.

(註八六) 見 Gray, L. C. and Others, op. cit., pp. 543-550; 參閱 Goldenweiser, E. A. and Truesdell L. E., op. cit.; Gee, W., op. cit., Ch. VIII; Ely, R. T. and Wehrwein, G. S., *Land Economics*; Spillman, W. J., "The Agricultural Ladder" and Ely, R. T. and Galpin, C. J., "Tenancy in an Ideal System of Land Ownership," *The American Economic Review*, Supplement, Vol. IX, No. 1; March, 1919; Wehrwein, G. S., "The Problems of Inheritance in American Tenure," *Journal of Farm Economics*, Vol. IX No. 2, April, 1927, "The Institute's Study of Land Tenure," *The Journal of Land and Public Utility Economics*, Vol. III, No. 3, Aug., 1929; "Place of Tenancy in a System of Farm Land Tenure," J. L. P. U. E., Vol. I, No. 1, Jan., 1925; 此外美國農業經濟學與農村社會學教科書大都討論到美國的農業階梯，關於英國農業階梯的討論，閱 Ashby, A. W. and Davis, G. I., "The Agricultural Ladder and the Age of Farmers," *Welsh Journal of Agriculture*, Vol. VI, Jan. 1930; Orwin, G. S., *Back to the Land; 關於一般的討論*，Howard, L. E. *Labour in Agriculture, An International Survey, 1935; 閱李樹青，農業階梯的理論 (社會科學第三卷第一期)*。

(註八七) 橡膠院續四省之租佃制度，三十一—三九頁。

(註八八) "Land and Labor in Mexico," *Science and Society, 1937*.

(註八九) Yoder, F. R., op. cit. pp. 151-153.

(註九〇) 橡膠院續四省之租佃制度，三十一—三九頁。

(註九一) *Chinese Form Economy*, Ch. V.

(註九二) *Land Utilization in China*, pp. 196-197.

(註九三) 見湯惠蓀，杜蔭昌，中國農家經濟之記賬的研究 (中央農業實驗所研究報告第一卷第十二號)

(註九四) 馮紫端編，蘭裕農村調查，浙大農經系，八三頁。

(註九五) *Agriculture Yearbook, 1929*, pp. 563-576, or Yoder F. R. pp. 145-146,

(註九六) *Chinese Farm Economy*

- (註九七) 蘭谿農村調查，九九頁。
- (註九八) 湯惠蓀、杜修昌，前揭文。
- (註九九) 蘭谿農村調查，九八頁。
- (註一〇〇) 豫鄂皖贛四省之租佃制度，一一三——一一五頁。
- (註一〇一) 蘭谿農村調查，八九——九一頁。
- (註一〇二) *Agriculture Yearbook, 1923*, pp. 563-573; or Yoder, F. B. pp. 145-146.
- (註一〇三) 湯惠蓀、杜修昌，前揭文。
- (註一〇四) 同上。
- (註一〇五) 同上。
- (註一〇六) 根據上文第三十二表計算改製而成。
- (註一〇七) 同上文。
- (註一〇八) 蘭谿農村調查，一二二——一二四頁。
- (註一〇九) MacIver, R. M. *Society Its Structure and Changes, 1931*, Ch. on "Class and Caste"; Spier, H., "Social Stratification in the Urban Community," *American Sociological Review*, April, 1935.
- (註一一〇) *Chinese Farm Economy*, pp. 4-8-419.
- (註一一一) 蘭谿農村調查，一三四頁。
- (註一一二) 同上書，一三三頁。
- (註一一三) Yoder, F. B. op. cit. p. 150; Klepatrik, E. L. *The Farmers Standard of Living* p. 70.
- (註一一四) 豫鄂皖贛四省之租佃制度，一一五——一一七頁。
- (註一一五) 蘭谿農村調查，八五——八六頁。
- (註一一六) 孫本文，社會問題叢書分論「農村問題」一四頁(中央大學)。
- (註一一七) 同上。
- (註一一八) *Chinese Farm Economy*, p. 406.
- (註一一九) 豫鄂皖贛四省之租佃制度，一一七——一一九頁。
- (註一二〇) 蘭谿農村調查，七七頁。
- (註一二一) Yoder, F. B. op. cit. p. 151.

(註一二) 豫鄂皖贛四省之租佃制度，一〇——一三四頁。

(註一三) 閩籍農村調查，六八——六九頁。

(註一四) 見東方雜誌三十卷十號，二八頁。

(註一五) 趙棟華，租佃問題研究報告，(地政月刊四卷四、五期合刊)。

(註一六) 夏文華，如何保障佃農增進生產，(大公報三十年十一月二十九日及三十日)。

(註一七) 三十年十月十九日大公報。

## 第七章 土地分配的對策

土地分配不均，各國都認為是一種重大的社會經濟問題，解決之道，不外乎設法平均地產的分配，及改善因分配不均而產生的租佃制度。

本書所論以耕地問題為主。我國耕地分配不均，租佃制度不良，已如以上兩章所述，其解決的途徑，自應以「耕者有其田」為最高原則，而輔以租佃制度的改革。

### 第一節 耕者有其田

(一) 平均地權與耕者有其田 (註一)

耕者有其田是平均地權政策中關於耕地方面的政策。

中山先生於一九〇五年同盟會宣言中，初揭平均地權之說，其後對於平均地權屢有討論，但都是原則的提示，未嘗詳細申論，近人之詮釋平均地權真義者甚多，而爭辯討論的中心點，為土地屬權問題，或以為國有，或以為私有。依著者研究，中山先生遺教的結果，平均地權既非主張一切土地均應國有，亦非一切土地均應私有，而是從整個國家社會最高福利的立場，主張土地之適宜國有者則國有之，適宜私有者則私有之，例如礦地，水利等應歸國有，而耕地則應歸私有。「耕者有其田」是耕者「有」其田地的「所有權」。茲申說如下：

(1) 中山先生之逕言土地國有，時在民國元年，他對廣州新聞界演說『民生主義之實施』，其中有一句話是：『平均之法即(一)照價納稅，(二)土地國有』。一般人多引這點以證平均地權政策是土地國有政策，(註二)其實這句話明明是說『土地國有』為平均地權方法之一，觀其下文說明並證以別處的平均地權方法說

明，均可知所謂『土地國有』即照價收買之意。原來中山先生的土地經濟思想，頗受英國華拉斯（A. R. Wallace 1823-1913）的影響，華氏曾著『土地國有之必要及其目的』（Land Nationalisation, Its Necessity and Aims）一書，并組織土地國有協會（Land Nationalisation Society）以宣揚其主張而求其實現，華氏的中心主張就是由政府向地主照價收買土地，故稱爲（Land Buyer），華拉斯領導下之土地國有派，因與當時信仰亨利喬治（Henry George）學說的地價稅派（此派組織有土地改革協會 Land Reform Union）不睦，覺得有礙土地改革運動的推行，乃特提出『徵稅與收買並用的原則』（Tax and Buy Principle），一九〇七年四月經下議院通過。中山先生的『照價徵稅』與『照價收買』主張，正與此項原則若合符節，其所謂『土地國有』，即照價收買的意思。（註三）

（2）中山先生曾明言由國家收買全國土地之不易實行，他在民國元年同盟會餞別會上演說『民生主義與社會革命』曾說：『求平均之法有主張土地國有的，但由國家收買全國土地，恐無此等力量，最善者莫如完地價稅一法』。中山先生又曾明言，土地不必盡爲國有，他在『平均地權之具體的說明』演講中（民國元年對廣東省議員及報界演說），有這樣幾句話：『世界學者多主張地歸國有，理本正大，當可採取，惟地不必盡歸國有，但爲公共需用之地，則有之也斯可矣。』那些土地應歸國有呢？據中山先生的主張，例如關於公用公益的山林、鑛地、水利、沼澤等，悉應歸公家所有，由公家管理開發（見地方自治開始實行法及建國大綱十一條），這些土地，過去習慣上本多屬地方公有，且惟其由公家大規模開發經營始合經濟原則，故應歸公有，現行土地法第七條規定礦不得私有，鑛業法第一條更有『中華民國領域內之鑛，均爲國有，非依本法取得鑛業權，不得探採』的明文。土地法第八條又規定下列『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、鑛泉地；五、瀑布地；六、公共需用之天然水源地；七、名勝古蹟；八、其他法令禁止私有之土地。市鎮區域之水道湖澤，其沿岸相當限度內之公有土地，不得變爲私有。』又第十二條規定：『凡未經人民依法取得所有權之土地爲公有土地，私有土地之所有權消滅者爲公有土



地」。這些關於公有土地之規定，自係本乎中山先生的遺教。

(3)中山先生雖主張公共需用之地應爲國有，但未主張一切土地均應國有，前已述及。就耕地言，中山先生明明主張「耕者有其田」。但贊成土地國有說者認爲耕者有其田之「有」，非「有」田地「所有權」，而是在土地「國有」之下，「有」田地「使用權」。主此說者，分辨土地「國有」之「有」與耕者有其田之「有」的不同，未免過於牽強。中山先生自己在「耕者有其田」演講中（民國十三年在農民運動講習所訓詞）曾說：「對於地主要解決農民問題，便可以照地價去抽重稅，如果地主不納租稅，便可以把他田地拿來充公，令耕者有其田，不致納租到私人，要納稅到國家」。這裏明明是說納「稅」到國家，而不是說納「租」，可以證明「耕者有其田」是有其田地所有權。我們再細讀中山先生的其他關於土地問題的言論，亦可知他並無取消耕地私有權的意思。

(4)本來耕地私有，可有種種利益：第一、可使農民工作興趣增強，精細藝種，並樂於多投勞資，改良土地，結果土地可盡其利，農業生產可以擴大；第二、農地私有可以滿足農民的土地慾，其生活可趨安定，社會秩序易於維持；第三、耕地經營不宜於過大，耕地私有，可使經營規模大小適合。

(5)耕地國有，必須伴以耕地國營或公營，否則所謂國有將有名無實，或促農業衰敗。蓋在名義上耕地國有，而實際上耕地私營的情形之下，若國家對農民利用土地限制鬆懈，付與較大利益，則國有乃有名而無實；若國家對農民限制甚嚴，付予較小利益，則其企業心必減低，農業將因而衰落。至於耕地國營或公營，殊非輕易可以實行，以我國現在之技術條件及政治社會條件，其不能實行全國耕地公營實顯而易見。國營金水農場及農林部所辦國營農場之失敗，尤可爲殷鑑。原來國營農場，有其經營上的許多根本困難，第一、農場職員爲官吏，且受官僚主義之害，專業成敗與其個人利益無甚關係，難期其以濃厚的興趣，努力提高企業的效率；第二、國營農場耕作者爲僱工，其報酬爲工資，農場收益大小與其個人生活無甚關係，難望其自動努力工作，而農場收益多少，與耕者工作的勤惰精粗關係至切；第三、國營農場必大，其包括的地面既廣，工人又多，而農

場工作是不能固定於某時某地的，所以在管理上非常困難。國營農場的經營，既有以上的基本困難，故雖共產主義的蘇聯，亦未有成功。我國人多地少，工業化落後，農業一時尙難高度機械化，則國營農場，自更難逃失敗的命運。耕地既不宜國營，是又何必國有？

(6) 現代實行耕地完全國有的國家只有蘇聯，她是用無償沒收土地的方法（即所謂踢去地主 To kick the landlord out）以達到土地國有的，但這種方法在理論上既不盡合社會正義（Social Justice）的原則，（註四）因有些地主的土地是血汗換來的金錢購買的，而在實施上，尤足引起社會騷亂，破壞農業生產。我國中小地主多而大地主絕少，土地私有制度已有數千年歷史，人民的私有觀念牢不可破，欲以無償沒收手段達到耕地國有，自更難得良好效果，從前共產黨在赤區的失敗，可爲殷鑑，農業社會主義者（Agrarian Socialists）主張資本可以私有而土地則須完全國有。（註五）我們以爲這種主張於理殊未盡合，因爲在資本主義的機構中，資本獨佔的惡果，并不下於土地獨佔，且事實上新西蘭之維持資本私有制度而推行耕地部份國有，亦未有良好效果。

由以上的討論，可見耕地殊不宜國有，而應維持私有制度。土地經濟學泰斗伊利教授說得好：『過去爲私有財產辯護的各種學說，都不盡然。正確的學說應爲「財產的社會學說」(The Social Theory of Property)。私有財產的建立與維持，是爲着社會的目的。依此學說，耕地之仍爲私有，是因其在私有之下，國家能享受最大的福利(The nation enjoys the greatest well-being)。無論何時，當社會福利(Social Welfare)需要私有地變爲公有地時，國家有權力以使其變遷。國家亦有權力使私人的地權受到限制。』（註六）

### (二) 自耕與佃耕

在耕地私有制度之下，有自耕與佃耕之別。根據一般土地經濟學家及農業經濟學者的意見，自耕實較佃耕爲優，試分四方面言之：

第一、在生產方面：自耕農利用土地，不似佃農之須受地主掣肘，而是可以完全自由決擇，故能從事最有利益的生產；且自耕農既有土地，故遇經營資本不足的時候。乃可以土地抵押而通融資金，此於生產自極有

利。在佃耕制下，佃農地主雙方通常均不願多投資本以改良土地，佃農甚或不顧地方實行掠奪農法；自耕農則因其土地之收益完全歸己，故不時愛護土地，留心耕耘施肥以保持地力，且在能力範圍內，必進而設法改良土地，以增大生產力。英國早期農業經濟學家楊格（Arthur Young）於考察法國自耕農的經濟之後，曾說：『財產的魔力，可化砂土為黃金』（The magic of property turns sand into gold）。又說：『給人以一塊不毛地的私有權，他會使其變成一個花園；但若給以一個九年租期的花園，他會使其變成一塊荒土』（Give a man a barren piece of soil in private ownership and he will convert it into a garden; but give him nine years' lease of a garden and he will convert it into a desert.）（註十）楊氏的話雖不能使我們毫無保留案件的贊同，但的確道出了自耕優於佃耕的原因。（註八）

第二、在分配方面：土地為農業上最重要的財富，如一國的自耕農多，即表示財產分配尚相當平均，自耕農一身兼為土地所有者，資本家、勞動者及企業家，可以不致引起所得分配的困難問題。佃農雖亦常一身兼有數身份，但農業生產上最基本要素的土地，並非已有，資本亦每仰給於地主，因此所得分配難期公平，租佃糾紛不免發生。

第三、從社會方面來說：若自耕農發達，則農村糾紛必少。可實現公正和平的農村生活，又因為土地所有權附有強大之經濟的和社會的權力，所以自耕農不特可以鞏固經濟地位，且可享受社會威望（Social Prestige），因此他可以安居故土，不似佃農之見異思遷。自耕農既愛其土地，必愛其家鄉，他對農村社會組織與文化，自必助長其發展。

第四、從政治方面說：一國地權集中，佃農太多，最易引起政治的不安定，例如我國漢末黃巢之亂，明末李自成、張獻忠之亂及清代太平天國之亂；在外國如一七八九年的法國大革命，一九〇七年的羅馬尼亞農民大暴動及一九一七年的俄國大革命。所以欲求政治的安定，必須扶植自耕農，「有恆者有恆心」，有地的農民是治安及民主政治的基本要素。麥克伯賴德（G. M. McBride）說：『有財產者是天然的法律及秩序之保護人，他

不但很少發動一次暴動，並且反對暴動；反之，無產者並不關心政治的騷亂或舊制度的毀滅，他個人無財物會因此而損失，他或許會在新制度中反有所得』。班頓 (S. T. H. Benton) 則說：『佃制有礙於自由，……佃農無國家，……反之，自由經營的自耕農乃為自由政府的擁護者，所以增加自耕農應為民主國家的政策，正如增多佃農為專制國家的政策』。(註九)

由以上四方面觀察可知自耕實優於佃耕，因此「耕者有其田」差不多已成近代各國共同的農業政策之一，這個政策的要義，就是使凡有農耕的意志與能力者，都能保持或取得耕種的權利，並完全享有耕作的成果。耕者有其田政策，也可說是扶植自耕農政策，牠包括二個部份：第一是「扶」——就是扶持或保護已有的自耕農，使他們不致喪失土地，淪降農業階梯；第二是「植」——就是培植或創設新的自耕農，使雇農佃農等能取得土地，升登農業階梯。茲先討論第二個部份。

### (二) 自耕農的創設

自耕農的創設有幾個主要的方法：

第一、就是實行墾殖，闢新的墾地以設新的自耕農場。此法在德、美、俄等國，均曾行之而有效，我國自亦可行，但現在土地法規定承墾人於荒地墾竣後，祇能取得土地耕作權（第一九六條）；於耕者有其田政策，殊有未合。二十六年五月中央政治會議通過的修正土地法原則，始改定為承墾人於荒地墾熟後，可無償取得土地所有權（第十五條），此於自耕農的創設，自極有幫助。又現行土地法二〇八條規定：『編為農地之私有荒地，應由主管之地政機關，限令其所需用土地人依法呈請徵收之』。土地政策戰時實施綱要規定：『荒地之可大規模經營者，由國家設墾區以移殖人民；私有荒地之逾期不使用者，由政府以土地債務征收之』。凡此規定對於自耕農創設均有相當關係。但我國本部可耕而未耕之地已經極少，邊疆墾殖困難甚多，所以欲以墾荒方法創設大量自耕農，殊屬難能。

第二個方法就是無償的沒收地主的土地，分配給農民，這個方法前已說過，在理論上殊不盡合公平正義的

原則，在實施上尤足引起社會擾亂，破壞農業生產，故不足取。

第三個創設自耕農的方法，就是利用國家的金融力量，有價的向地主收買土地，使貧農變為適中的自耕農，這是許多國家實行過而有宏效的自耕農創設政策，茲就這個政策加以討論：

### 一、土地的收買

利用收買土地方法以創設自耕農的政策，可大別為二種：第一是「直接」創設政策，就是由國家自行徵購土地，再分子農民，上次歐戰後東歐各國（如羅馬尼亞、捷克斯拉夫、保加利亞、南斯拉夫、希臘、波蘭、芬蘭、立陶宛、愛沙尼亞、拉多維亞）都曾實行過「直接」「強制」創設自耕農政策，將不在地主的土地，營利公司的土地，及外國人的土地，全部徵收，其餘地主超過最高限度以上的土地，亦予徵收，被徵收地地價的補償，不按徵收時的地價，而按戰前的地價，給以不兌現的紙幣，有些國家，且不付現，而交付公債券。徵收所得的土地，經過整理，劃作單位農場，再轉放於參戰軍人或其遺族，及僱農佃農過小農等貧苦農民承領自耕，承領人分期償付地價，往往延長至數十年償清，所付利息極低。東歐各國的直接強制創設自耕農，有人稱之為綠色革命，以與蘇聯之紅色革命相對。

第二種是「間接」創設自耕農政策，即土地購買由佃農自行為之，但國家對佃農貸予長期低利分期攤還的購地資金，以間接促其成自耕農，愛爾蘭從一八六九年，即推行佃農購地貸款政策，由局部的進而為全部的，辦法亦屢有改進，卒收大效，愛爾蘭的農民本來差不多都是英國地主的佃農，現在佃農已不到四分之一了。丹麥從一八七五年左右起，即頒法實行對貧農舉辦長期低利貸款，助其購地，其後不斷改善辦法，亦奏實效，一八五〇年全國佃農猶佔百分之四十二，現在已只佔百分之八了。美國政府鑑於近數十年佃農數量之增加不已，亦於一九三七年通過佃農法案，規定政府得貸款予僱農或佃農，使其取得土地成為自耕農。（註一〇）

著者以為無論國家是「直接的」或「間接的」向地主收買土地，都深合乎中山先生平均地權政策上的「照價收買」的方法。「照價收買」的含義，決不止消極的防止地主短報地價，其積極的意義是，藉此以創設

自耕農。

民國二十九年中、交、農四行聯合辦事總處頒布「二十九年中央信託局、中國、交通、農民三行及農本局農貸辦法綱要」，關於貸款種類，類有一是「佃農購置耕地貸款」，這是政府擬試行「間接」創設自耕農政策的表現。次年四聯總處頒布的「三十年度中央信託局、中國、交通、農民三銀行農貸辦法綱要」，把「佃耕購置耕地貸款」改為「貧農購贖耕地貸款」，三十一年起是項貸款改歸中國、農民銀行土地金融處專責辦理。著者以為這種長期貸款的意義，實較大於二十餘年來各公私機關所舉辦的短期小額農業貸款（嚴格言之，這些短期農貸與農業生產的關係，實微乎其微），但辦理貧農購贖耕地貸款，應特別注意之點甚多，茲略貢芻見，藉供商榷：（註一）

（1）貸款期限 貧農購贖耕地，其還債能力寄於所購贖耕地的每年純收益，此每年純收益無多，必須長期累積，才能清償債務，所以購贖土地貸款，必須為長期的。愛爾蘭佃農購地貸款期限，其初定為三十五年左右，最後改長至六十八年；其他各國同類貸款亦多在三十年以上。有人以為我國田租極高，購買年短，這種貸款可以不必很久就把他收回；殊不知各處的田租均超過田地的純收益（經濟地租）甚多，我們決不能以此為還債能力計算的根據，而仍陷農民於苦痛的深淵。三十年四聯總處各種農貸準則規定貧農購贖耕地貸款的期限為：購置耕地最長分十年攤還，贖回耕地最長分五年攤還，這種期限，顯然太短，應儘量延長。

（2）償還方法 農民不善投資和儲蓄，若數十年的長期借款，必俟期滿方一次清還，難免屆期無以應命，所以最好分期攤還，在貸款者方面為謀貸款安全及資金暢通起見，亦願對長期貸款分期收回，分期還款之方法不一，最好採用年金法（Annuity），即繳付攤還金（包括利息在內）每年如一，這樣在借款者方面，每年支付額有定，不致影響其生產與生活，且便於作私人經濟計劃；在貸款者方面，因年金內之還本額逐年增大，則其所發行的土地債券日益有安全的保障，其信用日高；所以年金法對借貸雙方都極有益，法、愛等國都採用之。我國「貧農購贖耕地貸款」，既屬長期貸款，自然亦宜採用年金法。

(3) 貸款利率 農業利潤較工商業為薄，故農業上的資金通融，應以低利為原則，貧農購耕地貸款，以所購贖田地的田契為擔保，極為安全，利率尤應低下。丹麥貧農購地貸款利息，規定年息四厘至四厘五毫。愛爾蘭佃農購地貸款利率，其初最高時為四厘，後來最低時為二厘七毫五。美國佃農購地貸款利率定為三厘。可見丹麥、美購地貸款利率都是極低。我國農村流行利率由二分至四分，農民備受高利貸的剝削，三十年「各種農貸準則」對農貸利率作一般的規定：「各行局放款利率，暫定為月息八厘，合作社或其他農民團體對社員或會員貸款，其利率最高不得超過月息一分二厘」，各種農貸之間，並未加以區別。但著者以為購地貸款的利率，應按各國通例，較低於普通的農業信的貸款利率，因為購地貸款是以推行土地政策為主要目的，與普通貸款性質不同。

(4) 貸款額度 愛爾蘭佃農購地貸款，最初規定為地價總額三分之二以內，旋改為四分之三以內，但佃農大都貧窮異常，要付三分之一或四分之一的地價，殊屬困難，所以結果借款購地者甚少，為使自耕農創設政策澈底實行起見，乃不得不改變規定，由政府貸地價的全部給佃農，但每人以三千磅為限，結果成績昭著。丹麥貧農購地貸款，由政府貸予農場（包括土地農舍與牲畜）全部價格的十分之九，每人以一萬二千克郎（crown）為限，實行亦見大效。由此可見愛丹之創設自耕農，都對貧農貸以地價之最大部分以至全部。我國貧農之窘困不下愛、丹，欲扶助他們成為適中的自耕農，自非貸予地價十分之九以上不易收效。「各種農貸準則」規定購贖耕地貸款數額，只「以田價總額或購價七成為度」實嫌過低，應予修改，至於每人借款總額「準則」中雖無規定，我們以為為不可不予以相當限制，但我國幅員廣大，各地地價差異殊甚，我們以為不必普遍規定全額，而應以欲創設之理想自耕農地面積為標準，即以此而為每人借款數額之限度。

(5) 貸款對象 「貧農購贖耕地貸款」應限於僱農、佃農、半佃農及小自耕農，這些農家有壯丁出征者，應有購地優先權。在此有一問題，就是這種貸款宜直接貸給貧農個人，還是貸給他們所組織的團體；「各種農貸準則」規定購贖耕地貸款對象為「合作社或其他農民個人」。我們以為對農民直接貸款，有種種不便，且不

甚安全，故貧農購贖耕地貸款，應以通過土地金融合作社爲原則，七人以上的貧農可組成此種合作社，由合作社代貧農向土地金融機關接洽借款，合作社須擔任監督借款之用途，並向社員收取分期攤還金，各社員之債務，須負連帶責任。

以上所陳，爲我國實行「間接」創設自耕農政策所應注意的幾個問題，以我國的財政經濟情形，再證以各國土地改革的經驗，欲完全藉此「間接」政策以大量創設自耕農，恐不甚可能。東歐各國「直接」創自耕農政策收效之速，實開和平土地改革之新紀元，故向採「間接」政策之丹麥、愛爾蘭，亦已相繼改採「直接」創設政策；丹麥於一九一九年頒佈土地徵收法，明定政府對某些土地得強制徵收，付以正當代價然後轉售與農民，而農民分期攤還地價，再者農民購了政府轉售的土地，而又有出賣情事時，政府有優先購買權。愛爾蘭自由邦及北愛爾蘭，分別於一九二三年及一九二五年制定土地法，均規定政府得強制徵收國內一切佃耕地，分售於佃農，由佃農逐年攤還地價，政府對地主所交付的地價爲利率四厘五的公債券。可見現代各國創設自耕農有漸採取「直接」政策的趨勢。因此我們應考慮我國是否可以兼採「直接」創設自耕農政策。

考現行土地法三三六條規定：爲實施國家經濟政策，得徵收私有土地。這點含義甚廣，接該法起草人吳尚鷹先生解釋其「所以如此規定者，實因本黨之土地政策對於解決農民耕地問題，以耕者有其田爲目的，對於無耕地之農民曾爲允許給以土地之表示在國民黨第一次代表大會宣言中有云：「國民黨之主張，以爲農民之缺乏土地淪爲佃戶者，國家當給以土地資其耕作」，而國內可耕之田多已落於私人之手，爲求實現此宣言之主張，政府非有徵收土地之相當權力與便利不可。」（註一）但原法並未明文規定爲實現耕者有其田而徵收土地，更未明定創設自耕農的方法。二十六年中政會通過的修正土地法原則，始有補正的規定，原則第二條：「應明定國家爲實施土地政策及調整土地分配，得設立土地銀行及發行土地債券之條款」。又第二十二條：「國家實施土地政策……而徵收土地時，……得以土地債券爲補償或分期補償」。這兩點對於自耕農之創設——尤其是直接創設，關係至大。



修正土地法原則所提示之土地金融機構的設立及土地債券的發行，現已逐步實行。中國農民銀行已於三十年四月奉命設立土地金融處，同年九月五日國府命令公佈中國農民銀行兼辦土地金融業務條例，其各項條款中，特別值得注意之點有二：第一、「扶植自耕農放款」包括「政府爲直接創設自耕農征購土地之放款」，及「農民購買或贖回土地自耕或依法呈准征收土地之放款」，足見我國政府擬兼採「直接」創設與「間接」創設自耕農的政策；第二爲了「辦理土地金融業務得發行土地債券」，三十一年三月二十六日，國府已正式公佈中國農民銀行土地債券法，財政部並已核准中農銀行發行土地債券一萬萬元。（註一三）

政府之決心推行收買及徵收土地政策，以「直接」創設自耕農，實表現於九中全會通過之土地政策戰時實施綱要。詳綱要第八條規定：「農地以歸農民以自耕爲原則，嗣後農地所有權之移轉，其承受人均以能自爲耕作之人民爲限。不依照前項規定移轉之農地，或非自耕農所有之農地，政府得收買之，而轉售於佃農，予以較長之年限，分年償還地價」。該綱要又規定政府得利用土地債券，以徵收土地，依第五條規定：「爲實施戰時經濟政策，或公共建設之需要，得隨時依照報定之地價，徵收私有地，其地價之一部並得由國家發行土地債券償付之」。又第九條規定：「私有荒地，由政府……限期使用，逾期不使用者，得由政府估定地價，以土地債券徵收之」。現在政府已決定發行土地債券，行將依法收買及徵收土地，以實行「直接」創設自耕農政策（參閱第八章第四節）。

我們以爲可儘先就佃農最多而業佃關係最惡劣的區域，用土地債券徵收佃耕的土地，以創設自耕農場。又政府「直接」創設自耕農時，應儘先以死傷戰士家屬爲對象，（註一四）其次爲其他抗戰將士，再次始及普通佃農、僱農、半佃農等。

## 第二節 土地的脫售

可供創設自耕農之用的土地，除一小部分爲公有土地外，大部分是地主私有的土地，怎樣使地主的土地

拿出來，供創設自耕農之用呢？根據各國創設自耕農的經驗，如果不用壓力「強制」地主出售土地，則不易創設自耕農之效。上次歐戰前普魯士之間接「自由」創設自耕農與英國、羅馬尼亞之直接「自由」創設自耕農，均無甚效果，可為證明。試以英國為例：該國關於小自耕農的法令，以一八八七年及一八九〇年之分攤地法 (Allotment Act) 為先驅，旋於一八九二年制定小農場法 (Small Holding Act)，規定縣行政機關可依自由契約向地主購地，以之分售於農民，每人以五十英畝為最高限。購地的農民先付五分之一以上的現金，餘數在十年內分年攤還。但因行政機關不得強制購地，而地主不願自動售地，結果這個法律實行了十餘年，只有八百英畝土地由地主轉入農民之手，一九〇七年乃另頒布小農場及分攤地法 (The Small Holdings and Allotments Act)，規定如縣行政機關不能得適當的土地，則可以五十英畝以上的地主「強制」收買，若發生爭執之事，由農漁部派員裁決之。自這法律實行後，在一九〇八年至一九一四年間，乃創設了一萬四千三百餘個小農場，佔地一八九、二九四英畝。(註一五)可見要創設自耕農，非對地主脫售土地，加以相當強制不可。

過去各國實行過的使地主售地的和平強制方法很多，重要者如限田，加重地稅，取締不在地主減，租等，茲針對我國情形，分別討論如下：

### (一)限田

限田就是限制地主最多祇能擁有多少田地，超出這個最高限度的田地，必須出售。上次歐戰後，東歐各國創設自耕農，曾採行限田政策。但各國所規定的最高限度不等。來多維亞為一〇〇公頃，捷克與立陶宛為一五〇公頃，波蘭為一八〇公頃，南斯拉夫為五〇至三〇〇公頃，羅馬尼亞的規定較為詳密，凡地主有地在一百公頃以下的，可以保留原有的田地數量，若超過一百公頃，其可以保留的田地有如下表：(註一六)

地 主 原 有 的 田 地 (單位公頃)	地 主 可 以 保 留 的 田 地 (單位公頃)
100	100.0

一五〇	一三八、六
二〇〇	一六五、七
四〇〇	二二四、八
六〇〇	二五三、七
八〇〇	二七一、八
一、〇〇〇	二八四、九
二、〇〇〇	三二四、六
四、〇〇〇	三七四、九
六、〇〇〇	四一八、一
八、〇〇〇	四五九、二
一〇、〇〇〇及以上	五〇〇、〇

羅馬尼亞政府根據上表的規定，對超過限制的田地，備價收買，分售與農民，據一九二四年的報告，農民由此得到的田地，約六百萬公頃。（註一七）羅馬尼亞及其他東歐各國在很短的期間內，能創設大量的自耕農，實不能不部分歸功於限田政策的實施。

我國自商鞅廢井田之後，地權分配漸漸不均，漢代以來，限田之論，史不絕書，董仲舒向漢武帝說：『古井田法，雖難立行，宜少近古，限民名田，以贍不足，塞并兼之路』（註一八）但他這種議論，未邀得急功好利的武帝的採用，及至成帝、哀帝之時，土地兼併之風益熾，當時師丹輔政，乃建議曰：『古之帝王莫不設井田，然後治乃可平。孝文皇帝承亡周禮，秦兵革之後，天下空虛，故務勸農桑，帥以節儉，民始充實，未有兼

併之害，故不以奴隸及民田爲限。今累世承平，豪富吏民貲類距萬，而貧弱愈困，蓋君子爲政，貴因循而重改革，然所以有爲者，將以救急也。亦未可詳，宜略有限。』（註一九）師丹之言打動了哀帝的心，乃下其議，經丞相孔光大司空何武奏請，決定辦法如下：『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，諸侯王奴婢二百人，列侯公主百人，關內侯吏民三十人，期盡三年，犯者沒入官』。限田辦法決定後，諸地主競賣田宅奴婢，價格暴落，權貴均蒙不利，乃極力反對，限田辦法卒未見諸實施。其後歷代亦有限田之議（例如宋代之限田論者便有蘇洵、陳靖、畢仲遊、謝方叔、林勳獻等多人），但也多因貴族地主的反對，且并無完備的土地登記，從未實行成功。（註二〇）

現行土地法，採用限田辦法，有如下的規定：『第十四條 地方政府對於私有土地得斟酌左列情形，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額，但應經中央地政機關之核定：

一、地方需要。

二、地方種類。

三、土地性質。

第十五條 私有土地受前條規定限制時，由主管地政機關規定辦法，限令於一定期間內將額外土地分割出賣。

不依前項規定分割出賣者，該管地方政府得依本法徵收之。』

土地法之所以有以上限田的規定，據吳尚鷹先生解釋曰：『蓋爲防止私人佔有過大面積之土地起見，而有此明顯之規定，防止土地壟斷之法，本以照價徵稅爲最有效之手段，可不必濫用如此直接辦法。祇以中央政治會議所決定之土地法原則，關於地價稅之徵收，採漸進主義，從極低稅率辦起。其徵收實數年所謂土地之經濟的地代數額，相差尙遠。在此低稅率之施行期內，恐於土地投機等弊，不能爲有效之防止。故於征收地稅外，仍爲此直接限制辦法之規定，俾地方政府於必要時，可藉此利器爲低廉稅率之救濟。』（註二一）

著者以爲土地法之限田的規定，用意至善，但如何實施始克成功，是一個複雜而值得研究的問題。限田在實施上的困難是很多的，例如土地的生產力因地而異，決不能一視同等，而規定一律的限制面積，但若將土地等級分別詳密，實太煩瑣，如能大體分別，又不免失平。論者每以東歐實行限田政策成功，而推斷中國亦可實行同樣政策，但我們以爲我國國情與東歐多數國家不盡相同：第一、我國土地尚未整理登記，實行限田將無所據。第二、我國大地主甚少，縱行限田，大多數地主亦不致受何影響，而東歐各國從前地權均極集中，例如上次歐戰前羅馬尼亞有五千三百八十五個地主，幾佔全國土地的一半。（註二）第三、東歐各國土地面積甚小，官吏的耳目易周，我國幅員廣大，實行困難自然較多。

縱使限田辦法可在我國實行，如果按照現在土地法的規定，其對於自耕農的創設，似亦無大幫助，因爲土地法對於地主必須「分割出賣」的額外土地，其購買者是否限於佃農僱農及其他自耕作的能力與意志而無耕地的人，并無明文規定，又若地主不「分割出賣」由政府「徵收」，則徵收後，是否分售與農民，亦無規定。

## （2）實行累進地價稅與漲價歸公

第二種強制地主出賣土地的方法，是實行「平均地權」政策上的「照價徵稅」與「漲價歸公」兩法，使地價趨於低廉，地主覺無利可圖，自行出賣，茲分項述之：

### （甲）比例的地價稅與累進的地價稅

地價稅是對素地地價徵稅，其最大意義乃在使土地非因施以勞力資本所發生的收益，以賦稅方式收歸國家，中言之，使地主不能專憑土地所有權以圖厚利。就理論言，地價稅率應等於素地地租，即所謂經濟地租（Economic Rent），如地主因已無利可圖，自不願擁有土地，而耕者有其田自易實現。但經濟地租數量殊不易確切計算，各國實行的地價稅，亦無不問地產多少，一律課以如此重的稅率者。

中山先生對於地價稅率，曾言：「值百抽一」。但這種稅率，竟是指累進稅的起稅點，抑指普遍的比例稅率，頗爲論者所爭執。觀中山先生在「續論民生主義之實施」（民國元年對報界公會主任之說明）中所

說：『累進稅法即平均地權法』，可知他有主張累進地價稅之意。

各地地價稅多實行於都市，我國都市之徵收地價稅者，以青島市爲最早，其後廣州、上海、杭州、南昌等市亦相繼實行。抗戰以來，後方蘭州、貴陽等市，亦先後舉辦。至我國實行農地地價稅者，祇有廣東等少數地方，粵省自民二十二年至二十四年間調查地畝後，乃將舊日田賦改徵地價稅，稱臨時地稅。我國過去各地地價稅，均採比例稅制。

現行土地法所規定的地價稅，亦係不用累進稅法，而用比例稅率，并採漸進主義，從最低稅率舉辦，稅率爲由地價百分之一起至百分之十止，分市地與鄉地兩類，因其改良情形爲稅率高低的伸縮，茲將該法所定地價稅率列後：

鄉改良地 地價千分之十（第二九四條）

鄉未改良地 地價千分之十二至十五（第二九五條）

鄉荒地 地價千分之十五至一百（第二九六條）

市改良地 地價千分之十至二十（第二九一條）

市未改良地 地價千分之十五至三十（第二九二條）

市荒地 地價千分之三十至一百（第二九三條）

『市地鄉地所有權人之自住地及自耕地，於自住或自耕期內，其地價稅按照應納稅額八成徵收之』（第二九七條）。

『土地及改良物，除依本法規定外，不得用任何名目徵收或附加稅款，但因改良地區，就其土地享受改良利益之程度，特別徵費者，不在此限』（第二三四條）。著者以爲從創設自耕農的觀點，以上的規定至少有三點可議之處：第一、創設自耕農所需要者爲鄉地，鄉改良地的地價稅率祇爲百分之一，似乎太低，蓋今日各地田賦已極繁重，遠在地價百分之一以上，例如據中央農業實驗所調查民國二十五年各省各種農田田賦當地價百

分之二至百分之五不等，二十二省平均水田賦當地價百分之二·八八，平原旱田賦當地價百分之三·二一，山坡旱田賦當地價百分之三·五一。(註二三)今廢田賦而實行地價稅，則舊有的稅額反須減低，減稅以後地價反將抬高，適與加重地價稅以壓低地價而迫地主售地之旨，背道而馳。但立法者之用意，原在減輕有地農民的賦稅負擔(註二四)而非欲假手於地價稅，以壓低土地的價格，自難怪其與創設自耕農之目的不符。(註二五)第二、我國田賦除正稅外，有省附加稅及縣附加稅，名目繁多，駭人聽聞，據說全國有六百七十三種之多，江蘇一省即達一百四十七種。(註二六)附加稅額以縣附加為較重，省縣附稅合計多超過正稅之額，甚者超過數倍之多，據南京土地委員會調查，附稅超過正稅三倍以上者有湖南省，超一倍半以上者有三省，超一倍者有七省，不及正稅二分之一者有六省。(註二七)今按上面所錄土地法第二三四條的規定，則地價稅實行後，所有種種附加稅均須取消，是則土地之負擔既輕，地價勢將因以抬高，其與創設自耕農的政策相矛盾，與第一點同。第三，我們固不願加重有地小農的負擔，但對較大地主的地產，自應加重其賦稅負擔，欲達此目的，非採用累進的地價稅不可，但土地法卻採比例稅制，即不問土地所有面積的大小，一律課以同等稅率，這既不合租稅平衡負擔的正義原則，尤難藉此種稅率以限制土地兼併，迫地主售地，而創設自耕農，於平均地權的本意，殊有未合。這是最可警議之處。

民國二十六年中央政治會議討論修正土地法原則二十三條，通過二十二條，其中第十九條關於地價稅率用累進制之規定，(原條文如下：『地價稅率依照第五屆全國代表大會之決議，採用累進制，不分稅地區別，起稅點為地價之千分之十至二十，惟荒地及不在地主之土地稅，得酌量加重』)卻決議保留，一般輿論僉認為是一遺憾。我們從創設自耕農的觀點，更覺得失去一大力量。

查土地稅採用累進制，許多國家早已先後實行，英國、荷蘭與普魯士對土地地稅，均含累進之意，新西蘭與澳洲之實行累進地價稅，更獲重大的成效，(註二八)土地稅採累進法，在理論上較比例稅為優，亦已成爲財政學中不鐫的定論，一讀塞里格曼(Erwin R. A. Seligman)著累進稅之理論與實施(Progressive Taxation in

Theory and Practice) 一言，即可瞭然。反對累進地價稅的最重要理由，恐不外爲施行困難上的問題而非理論上有所疑惑。民二十六年立法院土地委員會審查修改地價稅率案的審查報告中，卽有云：『……再查財政部對於地價稅採用累進稅制所提意見，係從行政經驗上觀察，認爲尙有不少困難之處，尤以關於私人所有土地之總價額不易求得之一點爲甚』。論者有評此爲「過慮」及「未嘗明瞭地方實際情形者」。(註二九) 著者以爲在地籍未經切實整理時，實施累進地價稅，自屬困難甚多，但若將來有詳確之登記冊與地籍圖可據，則各種困難多可迎刃而解。抑尤有言者，我國現行之累進所得稅，原無成例可援，而工商業調查統計，亦極幼稚，該稅推行困難自不在累進地價稅之下，但實行以來，成績斐然，這種寶貴經驗，實可鼓勵我們對地價稅改採累進制的勇氣。

九中全會通過之土地政策戰時實施綱要已決定採用累進地價稅制，依該綱要第三條規定：『私有土地應由所有人申報地價，照價納稅，稅率起稅爲百分之一至百分之二累進至百分之五』，第四條規定：『國家爲調整軍民食糧起見，對於農地地價稅，得折徵實物』。足見政府已決心將舊日田賦制度，改爲地價稅制，並決採累進法，惟戰時農地地價稅，仍得折徵實物耳。

### (乙) 土地增值稅與漲價歸公

中山先生所主張的平均地權方法，有一項是「漲價歸公」。建國大綱第十條：『每縣開始之時，必須先規定全縣私有土地之價』，現在地價核定後，未來漲價乃有可計算。平均地權政策既不主張完全取消土地私有亦卽承認現在地主所有土地權利，如今所核定的地價，但「自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享」(建國大綱第十六條)。(註三〇) 土地自然增價之須歸公，自密勒(John Stuart Mill) 倡不勞增價 (Unearned Increment) 說(註三一) 以來，已爲多數經濟學者所公認，蓋土地自然增價既非由於地主之施勞力與資本，而由於人口增加與社會的政治的及經濟的進步，則無論從理論上，經濟上，社會上或財政上的立場，均應課征重稅以至完全歸公。(註三二) 中山先生是主張「漲價歸公」的，在其



便講中會強調的說過：『這種把以後所漲的地價歸於衆人公有的辦法，才是國民黨所主張的平均地權』。他所謂：『共將來的產』，主要是指此而言，土地漲價全部歸公，可使地主不致投機壟斷，甚至覺得將無厚利可圖，出售其現在的土地，而有利於「耕者有其田」的實現。

現行土地法對土地漲價非採全部歸公辦法，乃只徵收其一部分，即徵土地增值稅。我國過去祇有廣州市舉辦土地增值稅，他處並未推行。現行土地法規定之土地增值稅，係兼及市地與鄉地，今試觀該法關於土地增值稅稅率之規定：

『第三〇八條 土地增值之總數額，市地在其原地價數額百分之十五以內，鄉地在其原地價數額百分之二十以內者，不徵收土地增值稅，其超過者，祇就其超過之數額徵收土地增值稅。

依前項規定計算所得之超過數額爲土地增值之實數額。

第三〇九條 土地增值稅之稅率，依左列之規定：

一、土地增值之實數額爲其原地價數額百分之五十或在百分之五十以內者，徵收其增值實數額百分之十。

二、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部分依前款規定徵收百分之二十。就其已超過百分之五十部分，徵收其百分之四十。

三、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之一百部分，徵收其百分之六十。

四、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別徵收外：就其已超過百分之二百部分徵收其百分之八十。

五、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之三百部分完全徵收。』

由以上規定，可知土地增值稅稅率，係採累進法，即按土地增值實數之多少，以爲稅率輕重的根據，累進稅率最低爲增值實數額百分之二十，最高爲增值之全部，即超過百分之三百部分完全沒收，按經濟學者對於土地增值稅多主累進，而事實上如德國、新西蘭、澳洲等國的土地增值稅，只採累進稅率。（註三三）我國土地增值稅既係累進制，且稅率較他國爲高，自屬進步的相當恰當的規定，但衡以中山先生之漲價全部歸公主張則微有不合，而徒見其不夠澈底，故我國許多地政學者，主張應改採漲價全部歸公的規定，「或有以爲土地之未來價格，不盡爲社會進步之結果，而有因貨幣跌價而生，其增價如與生活指數同樣提高，則其實值未增，所增僅數字。因此如云漲價完全歸公，未免不平。此論自具理由，然細讀總理遺著，即可知其所指之增值，純爲因社會改良進步之結果，普通在地主爲不勞而獲部分而言，非如論者所指之增價，增價如爲貨幣跌價，或生活程度加高而生之現象，只須依照物價指數，即可比照算定，無所用其對增價歸公之原則，加以疑慮。」（註三四）但增價全部歸公，在實施上的困難確屬甚多，故「土地政策戰時實施綱要」仍規定：土地之自然增價，應即征收土地增值稅，暫依累進制征收之。」（綱要第二條）

以著者愚見，在目前的情形下，現在政府要實施地價稅與土地增值稅，恐怕祇有將農田除外，在此抗戰期間，政府爲了財政上的和軍糧民食的理由，已實行田賦改徵實物，在理論上實物田賦自不及地價稅之合理，但目前欲普遍實行地價稅，殊屬困難重重，將來如果非農地的地價稅實行有效，自可徐圖推行於農地，屆時縱有征收實物之必要，亦可按地價稅額折征。當此戰時糧價地價飛漲之際，無論是地價稅或實物田賦，其稅率均應酌量提高，而征實尤須設法防止地主將賦轉嫁，藉以取締土地投機與不當利得，并從而壓低地價，使農民有廉價購地成爲適中自耕農的機會。

### （三）取締不在地主

欲迫地主販售土地，除可用以上所述的限田，征收累進地價稅及實行漲價歸公三種方法外，還可嚴格取締不在地主。不在地主多係大地主，前述三種方法，對他們的壓力本就較大，但因不在地主主爲純粹坐享不勞利得

而對土地使用毫不注意改進，爲防止土地兼併，實現地盡其利及耕者有其田起見，自應有其他特別限制方法，現行土地法所採用者有以下兩種方法：

(甲)不在地主稅

第一種取締不在地主的特殊方法，就是征不在地主稅。此法行於新西蘭及澳洲數邦，在土地政策上頗著成效。新西蘭最初所定不在地主稅，稅率爲累進稅的百分之二十，今已增改爲百分之五十。例如某宗土地的累進稅率爲照價每鎊課四辨士，如該地主爲不在地主，則照價每鎊應負擔六辨士的稅款，又南澳及西澳兩邦，對不在地主應另課附加稅，前者爲總稅額百分之二十、後者爲每鎊加課半辨士。(註三五)

我國土地法對不在地主稅，有以下的規定：

『第三三一條 不在地主之土地，除改良物外，得由主管地政機關，按其應納地價稅率遞年增高之。前項增高稅率不得超過該土地應納稅率之一倍。』

第三三二條 土地增值稅繳納時之土地所有權人爲不在地主者，按其應繳稅額加倍徵收之，但不得超過其增值之實數額。』

以上的規定，無非要加重不在地主的稅額，以防止大地主的發生，並可迫不在地主出售土地，以利自耕農創設之進行。

(乙)徵收不在地主土地

除征不在地主稅外，現行土地法第一七五條並規定：『本法施行後，同一承租人繼續耕作十年以上之耕地，其出租人爲不在地主時，承租人得依法請求徵收其耕地』。

此種規定無非欲使佃農能變成其佃耕地之所有者，但十年的規定未免太長，而該法對不在地主的規定又太寬，須家屬全體『離開其土地所在地之市縣繼續滿三年』且須非『因兵役、學業、或公職離開』其本市縣者，始稱爲不在地主(第三二九及三三〇條)，所以佃農實難有照此規定請求徵收土地的機會。況且不在地主多半

是有權勢的大地主，縱使法律上有保障佃權的規定，他仍可用種種方法壓迫佃農拋棄其佃權，令承租人無法耕作十年以上，又縱能續耕十年以上，但佃農習於地主的聲勢，恐亦未必敢請求徵收。若真要貫徹取締不在地主的目的，似應刪改「十年」之太長的規定，並改任意的規定為強制的規定。修正土地法原則第十一條：「耕地出租人，為不在地主時或，承租人繼續耕作五年以上，而其出租人非農民或非老弱孤寡，藉土地為生活時，承租人得依法請求徵收其耕地」。這個規定已較進步：第一、已取消關於不在地主出租土地年限的規定，第二、對於在鄉地主出租土地五年以上者，亦得徵收其土地。但本條規定仍是「得」的任意規定，而非強制性的規定，若無有效的實施辦法，恐仍不免等於具文。

現行土地法使佃農變成其佃耕地之所有人的方法，除規定在某種條件下，佃農可請求徵收不在地主的耕地外，並於一七三條規定：「出租人出賣耕地時，承租人依同樣條件，有優先承買之權」，這就是說佃農有購買其佃耕地的優先權，此於自耕農的創設自有相當幫助，並可防止耕地集中於非自耕的土地投機者之手。但土地法施行法第三十七條規定：原法一七三條所謂之承租人接到通知後十日內不為表示者，其優先權消滅，故該條的效力須視佃農的資力及可利用的金融機關有多少便利而為斷。

#### (四) 減租

強制地主脫售土地的和平方法除上述數種外，還有一種重要方法就是減租。愛爾蘭曾以公平地租 (Fair Rent) 的實行，減低地租，便把地價降落，間接的強制地主售地而收大效，根據一八一年的愛爾蘭土地法 Land Law (Ireland) Act，佃農得請求減租，無論那一個佃農，如果覺得他繳收的地租太高，便可以請求愛爾蘭土地委員會 (Irish Land Commission) 公平裁判，決定公平租率。公平地租額決定的標準為佃耕地的生產力，農產物價格，農業經營費以及佃耕地的改良與毀損等。公平地租判決後，十五年內不得更改，但十五年後，佃農又可再請求裁判公平租率。自該法施行之日起至一九二〇年三月三十日止，對於三十八萬三千個佃耕農場，決定了第一期（一八一一至一八九六年）公平租率，較之向來的競爭租率平均減輕百分之二〇·七；對

於十四萬四千個佃耕農場，決定了第二期的公平租率，較之第一期公平租率減輕了百分之九·三；對於六千個佃耕農場，決定了第三期公平租率，較之第二期公平租率又減輕了百分之九·一，（註三六）愛爾蘭一方面實行這種公平地租公定法以減低地租，另一方面又對地主出售土地者給以地價百分之十八以內的獎勵金，於是地主覺得擁有土地爲無利可圖，而出賣土地反較有利，自然紛紛脫售土地，自耕農創設事業所需的土地乃有所出了。我國倡減租之論已久，且曾在若干省份試行，現行土地法及修正土地法原則亦有減租的規定，果能切實執行，對於自耕農之創設必有極大的幫助，容俟下節討論租佃制度改革時，再詳論之。

#### （五）自耕農的保護

以上已討論過如何創設新的自耕農，今擬略論耕者有其田政策的另一方面——就是如何保護舊的自耕農。所謂保護自耕農，簡言之，不外是扶持已經存在的自耕農，使其不致淪落爲佃農及僱農。自耕農沒落的原因很多，保護的方法自亦不一，例如沒落的基本原因有農業資金枯竭，農產未得善價，賦稅負擔過重，天災頻仍等等，因而改善農業金融，調整農產運銷，發展農村合作事業，減輕農業捐稅負擔，振興農田水利等等，都是保護自耕農的基本方策，不過這些政策行之得法，當不止惠及自耕農，其他務農者（如營經地主，佃農等），亦可沾其實益，故不得視爲保護自耕農的專策。自耕農的沒落，除上述的各種原因外，尙有其直接的原因——關於土地政策方面的原因。

緣自近代各國相繼實行自由放任的經濟政策之後，土地私有權日益完整，在原則上土地可以自由繼承及處分等，結果流弊滋多，在農地方面的顯著現象是：第一、實行諸子平分遺產制的國家，農地每每因繼承關係而分割成過小農場，結果促成自耕農的沒落；第二、土地所有者，對於農地既有自由處分權，自耕農場難免因買賣等關係而過度細分，因而趨於沒落；第三、自耕農每每因爲以農地抵押借款，負債過重，無法清償，其土地乃被債權者扣押拍賣，結果由自耕農的地位淪落爲佃農或僱農。

爲防止並糾正上述的及其他的流弊，現代各國政府在法律上對於土地私有權已多加以相當限制，以保護中

小自耕農。我國現行土地法對於自耕農的直接保護並無規定。修正土地法原則，卻有採取各國直接保護自耕農法之意，故有如下之規定：『應明定中央政府爲扶植自耕農，關於左列各款得另訂條例：一、參酌地方情形，規定一自耕農戶應有耕地面積之最低限度，併限制其處分。二、限制自耕地之負債最重額，三、自耕地之繼承辦法』（原則第三條）。這自然是因爲有見於保護自耕農的重要，故於土地法中明定保護的原則，但保護的詳細辦法，殊難由土地法詳爲規定，故應另訂單行的條例。茲就修正土地法原則所提示的，保護自耕農的三條途徑，略爲詮釋：（註三七）

（1）規定自耕農場的最低限度面積並限制其處分

要使自耕農得以維持其地位而不淪降農業階梯，首須其農場有相當面積，可以充分利用家庭勞力；能獲得相當收益，可以維持一家的最低限度生活。許多國家都以法律規定自耕農場的最低限度面積，並限制其處分，丹麥遠在一七六九年，即規定凡農民田場非有足供養家族的面積和土質，不得爲之分割，其後一七八六、一八〇〇、一八一九、及一八九九年，均先後有類似規定。一九二五年更頒佈法律，規定在出賣農場之一部分時，所剩餘下來的農場，須保持最小面積，優良土地爲七公頃，劣地爲十四公頃，德國一九三三年公佈的中央承繼農場法，規定：凡屬於一個有耕種能力者之農田與林地，其面積至少爲一「餬口農場」，至多爲一百二十五公頃者，均宣告爲承繼農場（Erfhofe），並於土地登記冊中記明之。承繼農場以不售讓與無負擔爲原則。承繼農場於繼承時不得分割，必須整個傳歸一繼承人。一八五五年德國巴伐利亞（Bavaria）頒佈世襲農場法，一五八年黑森（Hessen）仿照頒行同一法律，對於每一農戶應有耕地面積的最低限度，亦均有相當的規定，並明文限制其處分，一八三八年普魯士的田地最小面積法，以及瑞士民法第六一六條，亦規定每農戶應有最小耕地面積，美國於一八六二年公佈戶地法（Homestead Act），規定凡二十一歲以上的無地公民得領公有地八十英畝至一百六十英畝（視地方之有無鐵路而不同），如在該地居住，改良并耕種土地繼續五年之久，即獲得土地所有權，但他不能將戶地任意分割，移轉與他人或以之爲債務的抵押，繼承時並須整個戶地由一子單獨繼承。以

上各國關於自耕農地最小面積及其處分限制之規定，自有足供我國參考之處，但中國幅員廣大，各地農業社會經濟情形不盡相同，殊不宜作全國劃一的規定，故應「參酌地方情形」，而分別作適當之規定。

### (2) 限制自耕地的負債最高額

我國修正土地法原則，除規定中央政府得另訂條列以規定：「一自耕農戶應有耕地面積之最低限度，併限制其處分」外，又可爲了「限制自耕地之負債最高額」，而另訂條例。這種條例的主旨，乃在就一定的自耕地，定其可得負擔債務的最高限度，以防止因過度的負債而被押扣拍賣以達保護自耕農之目的。普魯士於一九〇六年曾特別制定農林地抵押負債限度法，此外，如上述之德國 巴伐利亞與黑森的世襲農場法，以及一九二〇年德國與葡萄牙的戶地法，對於自耕地負債最高額，亦有一定的限制。凡此皆可供我國參考。

### (3) 改善自耕地的繼承辦法

我國地產繼承，向採衆子均分制，結果農場狹小，地塊散碎，既不合經濟的利用，抑且促使自耕農沒落，我國修正土地法原則，爲防止這些流弊，故明定中央政府得對「自耕農之繼承辦法」，「另訂條例」。查德國及其他中歐國家多行一子繼承制，地產由一人（通常爲長子）繼承，其他繼承人則受得補償金，但付給共同繼承人的補償金，普通皆小於其均分土地所可受得的價金，因爲補償金之給付，係依據歷年實際上土地收益的平均數爲計算標準而非以土地的賣價爲準，其所以依照收益價值計算的理由，是要使土地繼承人的負擔適合實際經濟狀況，而無過重的流弊。一子繼承制又可分爲兩種，一爲強制的，就是當法定繼承時，不容猶疑將地產授諸繼承人中之一人；二爲任意的，就是土地所有權者自請備案而行之。近代中歐各國多頒布特別法律，實行強制的一子繼承制，一八九六年普魯士政府頒布地租農場之一子繼承法，其主旨蓋在使新設的中等地權，永久不分割，以維持中小農場，一九三三年的德國，中央承繼農場法，亦明定承繼農場必須由一人繼承，奧國一八八九年頒布中小農場特別繼承法，亦確認長子繼承的制度，根據美國戶地法，整個戶地亦須由一子單獨繼承，此外，瑞士和日本，一子繼承制則規定於民法中。一子繼承制度，固然有其缺點，尤其是農業以外職業不發達的

國家，實行更加困難，因為其繼承人所受補償金既少，又不易得到相當職業，生活將失其依據，但就自耕農保護政策上言，自耕農場由一子繼承，實為維持中小自耕農之一良法，我國一般農場過小，自耕農地每因繼承分割而益破碎，造成自耕農之沒落，故各國關於農地一子繼承的立法，殊堪為我國參考。著者以為自耕農場固應一子繼承，但從平均地權的立場，則面積過大的地產，在不妨害土地之經濟利用的條件下，應許衆子作適當的分配。查南美巴拉圭 (Paraguay) 的地產繼承辦法，最足供我國借鏡，該辦法的大要是：若一地產被衆子均分後，每人所得面積仍超過經濟所有地 (Economic holding) 之大小，則讓其均分，但若每人所得者小於六公頃之最小面積時，則地產應該為衆子的聯合財產，不得分割，或以之整塊出賣，再按諸子分配，在財產須出售時，如長子是以農為業，或全體子嗣均為農民，則法官可指定認為最合理之人佔有地產，而以同樣之價格補償其他兄弟。

### 第三節 租佃制度的改革

在維持耕地私有制度的前提之下，解決耕地分配問題，不外兩條途徑：一為實現耕者有其田，二為改革租佃制度，此二者可相輔而行，論理自以前者較為澈底，最合我們的理想，但由國家創設自耕農，資金籌集不易，欲於短期內大規模實行，頗為困難，既一時不能完全達到耕者有其田的目的，則必有租佃制度的存在，改革佃制乃成必要，租佃制度的改革，無須財政上特別負擔，比較輕而易舉，且其結果亦有助於自耕農的創設，因佃制改革後，地租減輕，佃權得到保障，地價必跌，地主因而願售出其地，佃農則易購入土地，如愛爾蘭之例。佃制改革後，地主縱不願放棄土地，亦必以其知識與財力，協助佃農增進生產，以期比例的多收地租，而間接有利於農村經濟，如日本之例。

在事實上，土地私有制度之下，租佃之事根本無法廢除，甚至縱使土地國有，若不將全國土地一律用作國營，亦必有租佃的存在，即形成國家租佃制度，耕者為國家的佃農，蘇俄十月革命後土地全歸國有，新西蘭一



半以上的土地是國有的，丹麥在一九一九年後亦試行一部分土地歸爲國有，這些國有土地的個別使用者，都是國家的佃農，每年須納一定額數的租金。縱不承認國有土地的耕者爲佃農，但耕者如遇疾病等特別原因不能自耕時，亦不免有將地出租之事，蘇俄革命後，其初嚴禁租佃，後來因事實上的需要，亦不得不在某些條件下，予以容許。

可見租佃是極難免之事，其利弊似不全在租佃行爲本身，而主要在租佃制度之是否良善，歷史上任何制度都是應社會的需要而產生，租佃制度亦爲歷史的產物，至今仍有其社會的效用，在良善的佃制下，佃農未必受害，且每不願變爲自耕農，例如現在英國的佃權極有保障，租率甚低，許多佃農都樂於租地經營，而不願取得地權，因爲在他們看來，與其投一大筆資本來購地，不如將其用作農業經營資本以擴大生產範圍圖，較大的利潤。

所以租佃問題的解決，不在租佃制度的完全廢除，而在從數量上減少佃農（因現在佃農過多，而自耕實一般地較佃農爲優）從質量上改革佃制，（因現行佃制缺點太多，亟應改革），本章上節以耕者有其田爲題，就是討論如何保護舊的自耕農以防止將來佃農之增加，並如何創設新的自耕農，以減少現在佃農的數量，本節則擬針對現在租佃制度的缺點，討論改革的途徑。（註三八）

改革租佃制度，是限制土地所有權的方法之一，其基本意義簡單言之，就是對租佃契約的自由加以限制。自封建制度崩潰之後，各國租佃關係都是基於自由契約，關於地租多少，佃期長短，以及其他種種租佃條件，全由地主與佃農互相訂定，政府不予以限制，在自由主義者看來，契約自由是最公平的但事實上則地主與佃農不能站在平等地位訂立公平的契約，因爲彼此經濟地位懸殊，講價能力有別，且土地有自然獨佔性，地主更可從而居奇壟斷，佃農多爲生計所迫，不得不接受苛刻的租佃條件，故自由契約下的租佃關係含有剝削關係，佃農生活多陷於悲慘的境地，並常釀成業佃間的種種糾紛。欲求公平契約之實現，除由佃農自己聯合團結，以提高講價能力外，最善之法，莫如由政府頒佈法律，限制契約的自由，藉以抑強扶弱，必如是租佃關係始可趨於

公平合理化，而佃農生活可以改善；業佃糾紛始可減少，而社會可得安寧。因此各國多有佃農保護的立法，例如：

(一) 英格蘭——一八七五年即頒佈第一次租佃法 (Agricultural Holding Act)，一八八三年頒佈第二次租佃法，一九〇八年第三次頒佈，一九二三年第四次頒佈，每次立法均有改進，內容日見充實。

(二) 愛爾蘭——愛爾蘭的租佃立法較英格蘭尤早，一八七〇年頒佈業佃法 (Landlord and Tenant [Ireland] Act)，一八八一年又頒佈土地法 (Land Law [Ireland] Act)。

英、愛的租佃習慣都是最不利於佃農的引起了佃農的，不滿和反抗，政府乃立法以改革租佃制度，故英、愛的租佃立法，歷史最久而完密，其餘各國大都是模彷彿的，史短而較簡單。

(三) 蘇格蘭——一八八三年頒佈第一次租佃法 (Agricultural Holdings [Scotland] Act)，一九〇八年頒佈第二次租佃法，一九二三年第三次頒佈，一九三一年第四次頒佈，每次立法的內容都差不多與英格蘭相同，蘇格蘭的 Highland 一帶，有貧苦小佃農叫 Crofters 者，備受地主壓迫，政府為保護這些貧佃，乃於一八八六年特頒貧佃法 (Crofters Holdings Act) 一九一一年又頒小佃農法 (Small Holdings [Scotland] Act)。

(四) 瑞典——一九〇七年制定租佃法，保護一般佃農，該國北方多森林公司，公司的佃農生活極苦，乃於一九〇九年又制北方租佃法。

(五) 羅馬尼亞——一九〇八頒佈租佃法。

(六) 芬蘭——一九〇二年即制定租佃法但得以業佃間之特約，申明不適用之，故等於空文，一九〇九年乃頒佈新的租佃法。

以上各國頒佈佃農保護法，均在上次世界大戰以前，其在大戰後頒佈者，有：

(七) 德國——一九一九年七月三十一日頒佈小園圃租佃條例 (Kleingarten und Kleinpachtlandordnung)。  
一九二二年六月九日頒佈佃農保護條例 (Pachtschutzordnung)。

(八)奧國——與德相似，一九二四年頒布小園圃租佃條例 (Verordnung betreffend die pachtverhältnisse über Schrebergärten)，一九二五年頒布佃農保護條例 (Räberschutzverordnung)。

(九)捷克斯拉夫——一九二一年頒布小佃農契約更新法 (Gesetz betreffend die Erneuerung Landwirtschaftlicher Kleinpachte)。

(十)波蘭自一九一九年起已制有佃農保護法，一九二四年七月三十一日又頒佈佃農保護法 (Gesetz betreffend den Schutz der Landwirtschaftlichen Kleinpächter)。

(十一)比利時——該國一九二二年三月七日，頒行佃農保護法。

(十二)日本——大正十三年頒布佃農爭議調停法，十五年佃農調查會起草佃耕法案，內容甚詳盡，但未經議會通過實行。

(十三)美國——一九三七年頒布彭克林—瓊斯佃農法 (Bankhead-Jones Farm Tenant Act)。

我國佃農保護政策，溯源於民十五年二屆中央各省市總支部代表聯席會議，通過「最低限度農民政綱」，其具體方案有四：(一)減輕佃農佃租百分之二五；(二)遇饑荒時免付田租；(三)禁止上期收租；(四)禁止包佃制；這是後來我國佃農保護政策的張本。

我國之佃農保護運動及立法，集中於減租一項，十六年起各省市頒布之佃農保護法規，有如下列：註三九

(一)廣東——十六年春頒布「二五減租實施辦十一條」，同年四月八日公布「禁止上期收租辦法」及「禁止包佃辦法」，均未切實施行。

(二)湖北——十六年頒布「湖北省之暫行減租實施條例」，未嘗認真實施。抗戰後，陳誠將軍任省主席，奉令減租，二十九年六月公布「湖北省減輕鄂西農地佃租暫行辦法」，三十年四月復頒布「湖北省減租實施辦法」，及「湖北省各縣減租調解委員會組織規則」。

(三)浙江——十六年省黨部會同省政府頒布「佃農繳租條例」，初次試行，頗不順利，十七年省黨部復會

同省政府制訂「佃農繳租章程」及「佃業理事局章程」，會銜頒布，減租運動積極推行，佃業兩方糾紛有加無已，浙省府會議議決，自十八年起取消二五減租，省黨部反對，最後中央派員調解，重訂「浙江省佃農二五減租暫行辦法」與「佃業爭議處理暫行辦法」，呈經中央核准，十八年八月公布施行，二十一年七月修正二五減租暫行辦法。

(四)江蘇——十六年十二月二十七日頒布「江蘇省佃農繳租暫行辦法」，十七年十一月二十日頒行「江蘇繳租暫行條例」，十八年十月四日規定「暫行佃租仲裁條例」，十九年修正繳租條例。

(五)湖南——十七年頒布「減租條例」。

(六)上海——十九年三月市府公布「佃農繳租暫行規則」。

(七)廣西——二十一年五月公布「廣西耕地租用暫行條例」。

全國性質的佃農保護法規，最初有十六年五月九日武漢國民政府頒布之「佃農保護法」十條，後十九年六月三十日國府公布土地法，其第三編第三章第一節中有種種保護佃農之規定。

由上所述，可知租佃制度改革立法，最先發源於愛爾蘭，而愛爾蘭的改革實導因於十九世紀佃農的三F運動，即 Fair Rents (公平地租) Fixity of Tenure (佃權安定) 及 Freedom of Cropping (經營自由)，這三點至今仍為各國租佃改革的主題，不過除此以外，亦還有其他方面的改革，茲分述如下：

#### (I) 地租的限制

限制地租的重要意義有二：第一、可以使佃農減少支出，增加贏餘或升為自耕農，或改進其生活與生產；第二、可以使地主的收入減少，地價減低，令其覺得擁有土地並無厚利可圖，逐漸放棄地權，而利於自耕農的扶植。

限制地租的方法，可大別為間接法與直接法兩類，間接限制法，就是獎勵佃農用團體的力量去限制地租，這又可分為兩種：(一)佃農互相團結組織合作社以社的名義向地主承租大面積的土地，然後再分割轉租給社員

個別經營，或由全體社員集合經營之，以合作社團體的力量向地主承租土地，自可獲得較公平合理的租佃條件，間接的限制地租的過高，上次大戰前的羅馬尼亞及現在的意大利，都採用這種方法。(二)佃農結合成團體，由此代表佃農利益的團體向地主團體協商租率租期等等租佃條件，締結租佃團體協約，作為個別租佃契約的準則，以限制地租的過高，意大利政府對分租制下的佃農便獎勵其採用這種方法。不過以上兩種間接限制法，既要完全靠佃農的自覺和團結，其效力殊屬微小。

至於直接限制地租法，乃是以法律直接限制地租率，這又可分為三種：(一)規定公平地租 (Fair Rent or Squitable Rent)，愛爾蘭便是採此辦法，已於上節述之不贅。英格蘭及蘇格蘭的租佃法亦採用之，英格蘭現行租佃法規定業佃雙方均得請求改訂向來的地租率，一經改訂後，二年內之得再請求更改，其改訂方法，係以簡單的公平仲裁方式行之。蘇格蘭現行租佃法規定業佃雙方亦得請求英格蘭土地法院 (Scottish Land Court) 決定公平地租率一經決定後，七年內不得更改，在理論上，以上所謂公平地租，應指恰與經濟地租 (Economic Rent) 相當的租率，而經濟地租常隨農產價格之變動而變動，故公平地租的不變更期間不宜太長，但若常常更改，則又不勝其煩，像中國這樣的國家，佃地零細租佃數目太多，實行公平地租，實極困難。

(二)第二種直接限制地租的方法是規定最高地租率。這種方法與公平地租規定法不同，後者係就各個耕地一一決定其地租率，最高租率規定法則係作概括的限制，採用最高租率規定法的國家甚多，例如羅馬尼亞、德國、波蘭、捷克斯拉夫等。

(三)第三種直接限制地租的方法，是不問原租額多少，一律減去租額若干成。

我國關於地租限制的立法，皆以二五減租為原則，但細分之可有三類：(一)一律減租百分之二十五，例如十六年廣東的「二五減租實施辦法十一條」，便是規定所有地租，一律減去原租額百分之二十五，這種辦法，顯然有兩個缺點：第一、牠祇能適用於已存的租佃關係，未來的租佃無法適用；第二、原租率常因種種關係而極不一律，換言之，各個佃農地租負擔的輕重並不一致，今毫無區別的一律減去原租額百分之二十五，仍不能

使各佃農的負擔平允合理，其受壓迫特甚的佃農必感所受保護的不充分。(一)第二類地租限制法規，是兼用二五減租和最高租率兩種方法，例如十六年湖北省暫行減租實施條例第三條規定：「佃農自本年秋收起，依照原訂佃約租額減納佃租百分之二十五，但原租額不及收穫百分之四十者，得由當地地方政府會同當地農民協會，按照當地情形規定之」。又第四條規定：「照前條減去租額百分之二十五後，仍超過收穫量百分之四十者，至少應減至收穫量百分之四十爲止」。這種辦法表面上似仍採用一律減租百分之二十五的方法，實際上已採用最高租率方法，即規定地租不得超過收穫量百分之四十。(二)第三類法規，是完全採用最高租率法，大多數法規屬之，但各法規所定的最高租率略有不同，例如武漢政府佃農保護法規定爲收穫量百分之四十，江蘇省修正暫行繳租條例及上海市佃農繳租暫行規則均規定正產收穫百分之三十五，十九年土地法公布，其第一七七條規定：「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，約定地租超過千分之三百七十五者，應減爲千分之三百七十五不及千分之三百七十五者，依其約定」。其所以規定千分之三百七十五者，據該法起草人解釋，係假定地主與佃農間對於收穫物以分配以彼此各半爲平均標準，再根據國民黨減租決議案爲之減去百分之二十五，結果即爲千分之三百七十五。(註四)自土地法公布後，浙江省修正二五減租暫行辦法及廣西省耕地租用暫行條例等，均按土地法的辦法規定地租爲正產物收穫百分之三十七點五，其副產物則全歸佃農所有。民二十九年湖北省實行減租，是年六月公布之「湖北省減輕鄂西農地佃租暫行辦法」規定最高租率爲正產物總收穫量百分之四十，翌年四月頒布之「湖北省減租實施辦法」，則改最高租率爲正產物千分之三七五，以完全符合土地法的規定。

我國土地法對於地租的限制，係採最高租率之普遍規定法，並規定繳納正產物，這種辦法似乎有以下幾個缺點：第一、經濟地租的多少，因土質、地位、地勢等等的不同而有差異，對地租率採取普遍的規定，未盡恰當，西洋各國之最高地租率的規定，多以小區域爲單位，就一小區域決定其最高額，羅馬尼亞租佃法及德國小園圃租佃條例所採的辦法都是如此，而非作普遍的規定。第二、農地收穫總額係土地、勞力、資本等生產要素

配合的成果，土地不變，而勞資增加，收穫可以增加，這生產增加的部分若係佃農多施勞資的結果，自應歸其所有，現行土地法規定地租爲正產物收穫千分之幾，則收穫增加地租隨而增加，佃農因多投勞資而應獨享的報酬，不免一部分爲地主取去，自不合乎公平原則，流弊所至，且將使佃農不愿集約經營，而阻礙農業的進步。第三、地租既規定爲正產物收穫量千分之幾，則必須隨時隨地對於收穫總額有嚴密之查勘，此中手續之繁重，可想而知，事實上恐難辦到，且所謂耕地正產物，因地方情形及經營方法的不同，其種類品質，千差萬別，例如南方田有稻田、麥田、桑田等的分別，稻除種稻外，又每每有其他產物，且今年稻田，明年或改種麥，所以究竟何者爲使產物甚難確定，因此若以正產物若干成爲納租標準，業佃難免發生糾紛。第四、土地法對於土地稅規定以地價爲標準，即征收地價稅與土地增值稅，而對於地租則規定以產量爲計算標準，是則地租與地稅間缺少一致性，極難得一確實的平衡，在實施上，恐多糾紛。民二十六年五月中政會通過的修正土地法原則，規定「爲減輕地租之負擔，應明定地租最高額，爲……地價之百分之八，但承租人得依習慣以農產物代繳」，（原則第十三條）似較恰當，三十年十二月中全會通過之「土地政策戰時實施綱要」，規定：「私有土地之出租者，其地租一律不得超過報定地價百分之十」，其用意亦大體相同，不過最高租率改爲「地價百分之十」而已。修正土地法原則及土地政策戰時實施綱要的新規定有何根據呢？（註四）第一、在財產私有制度之下，土地與資本原無大異，今以地價爲標準而以相當於普通銀行長期存款的利率爲地租率之最高額，自甚可行，但有百分之八或百分之十的規定是否符合實際情形，而土地投資的利率是否應較其他投資爲低，猶有討論之餘地。第二、地租率既依地價而規定則地租的繳納，自應以錢租爲原則，今保留佃農得依習慣以穀物代繳的自由蓋有見於我國農村，地租形態仍以物租佔最大優勢，而物租的流行自有其客觀的種種原因（參閱第六章第四節），若驟然一律改用錢租，必難實施。至於抗戰期間田賦改徵實物，尤難改用錢租制。最近財政部且明定地主所收錢租如不敷完糧者，應按耕地收穫之正產物改繳實物。

根據報載（註四）「財部以各省田畝賦額未能悉平，因積年流動太大，或糧少田多，或糧多田少，不一而足，

改征實物後，業主彙租間有不敷完糧者，特訂定補救辦法，通知各省飭屬遵照：(一)耕地租賃契約如原係訂定以金錢繳納地租而不敷完糧者，自田賦征收實物後，應按其耕地收穫之正產物，改繳實物，其繳納實物之數額，以民國二十五年所繳金額折算當年耕地正產物之價額為準，民國二十六年以後立約者，以其約定金額折算立約時耕地正產物之價額為準。(二)耕地租賃契約，訂定繳納實物，或改繳實物仍不敷完糧者，得請求增加地租。(三)折繳實物或增加地租，均不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五。(四)上辦法如發生爭議，或佃戶抗不繳租，得由司法機關起訴，司法機關就其佃戶付租之判決，應依職權宣告假執行。我們對於這個補救辦法，有幾點感想：第一、錢租原較物租爲優(參閱第六章第四節)，今獎勵改錢租爲物租，只能視爲適應戰時田賦改征實物的一種設施。第二、現行土地法原禁止加租(第一七七條)，今准地主請求增加地租，亦只得視爲戰時的應急設施，第三、上述辦法之准折繳實物或增加地租，並非對於租率毫無限制，乃是規定「不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五」，這還算與現行土地法的租率規定(第一七七條)，不十分抵觸。但事實上各地地租之在正產物千分之三百七十五以下者甚少，若准地主加租，必遠超此種限度；第四、這個收租不敷完糧的補救辦法法理上雖未可厚非，但實施上難免流弊滋多，我們預測糾紛必多，有礙土地利用之合理化，而佃農的經濟負擔不免過重。

最後，與限制地租有關係的，還有一個荒年地租減免問題，就大體而言，如果是錢租，遇到災歉之年，並無減免的必要，因爲農作物收穫減少，進產價格高漲，若佃農不是自足農，則對於他的貨幣收入無甚影響，祇要租率公平，減免與否無甚關係，所以錢租流行的國家，如歐美各國，多無減租的習慣，但物租則不同，尤其是定額穀租，佃農一遇荒歉，其納租能力便會減少，因而應按歉收的程度酌量減免其地租。所以物租盛行的國家(如中國)，多有荒歉減租的習慣。法律上對於這種習慣，應予明確規定，以免業佃間發生糾紛。我國民法四五七條規定：『耕作地之承租人因不可抗力，致其收益減少或全無者，得請求減少或免除租金』。土地法因有民法此條可以適用，故對荒歉減租並未提及。



## (2) 佃權的保障

在自由契約之下，地主往往任意解約，佃權時感不安定，此不特對佃農生活發生不良影響，且使佃農不得不實施掠奪農耕而不利於整個國民經濟，故各國農業經濟學家與農政學者，多主張佃權應予保障，而各國政府亦多立法實施保障佃權。

佃權保障方法，有間接法與直接法兩種。

英國是實行間接保障法的代表國家，依英格蘭租佃法的規定，地主如無法律上所規定的理由而解除不定期租約，或於定期租約屆滿而拒絕續約，則佃農得認為侵害佃權，要求賠償損失。這就是說，地主雖可任意解約，但須賠償佃農的損失。立法用意是想藉此限制地主之無理由的撤佃，但其效果殊微，且法律上承認地主的無理由撤佃為合法行為，亦非保護佃農之道。

因此有許多國家，乃對佃權作直接的保障，大致是：不定期租佃或期限屆滿後的定期租佃，祇要佃農不違反法定的租佃條件，地主無任意解約之權，我國土地法即採直接保障法，該法一七二條規定：「依定有期限之契約租用耕地者，於契約屆滿時，除出租人收回自耕外，如承租人繼續耕作，視為不定期限，繼續契約」。一八〇條規定：「依不定期限租用耕地之契約，僅得於有左列情形之一時終止之：

- 一、承租人死亡而無繼承人時；
- 二、承租人拋棄其耕作權利時；
- 三、出租人收回自耕時；

四、耕地依法變更其使用時；

五、違反民法第四百三十二條及第四百六十二條第二項之規定時（著者按：所謂違反民法第四百三十二條之規定，即違反「承租人應以良善管理人之注意，保管租賃物，租賃物有生產力者並應保持其生產力」之規定；所謂違反民法第四百六十二條第二項之規定，即違反「清單所載以附屬物如因可歸責於承租人之事由

而滅失者，由承租人負補充之責任」之規定）。

六、違反第一百七十四條之規定時。（著者按：所謂違反土地法第一百七十四條之規定，即違反「承租  
人縱經出租人承諾，仍不得將耕地全部或一部轉租於他人」之規定）。

### 七、地租積欠至二年之總額時」。

我國土地法關於佃權保障的上列規定，大體甚為得當，例如第(一)(二)(三)(四)的撤佃情形自無問題，第(五)為保障地主之合法投資，第(六)為禁止轉租的惡習，均無可批評，但以下各點，願提出以供商榷：第一、各國直接保障法多具有兩要點：一為法定最短期限的規定，一為法定撤佃條件的規定，我國土地法雖設有法定的撤佃條件，但未設最短期限的規定，因此定期佃不以定得很短，於短期限屆滿時，地主便可藉口「自耕」等而將田地收回，如此殊不足以保障佃農生活的安定；第二、我國土地法所謂「出租人收回自耕」，「自耕」二字不免含混，未嘗不可曲解為「自營」，若地主利用這種解釋，將出租地收回自營，用僱農去耕種，那麼佃農難免喪失佃權，降落農業階梯，而為僱農，這種結果自與保護之目的相反，所以關於「自耕」的意義，應於條文中加以明白的限制。第三、因「地租積欠至二年之總額」便可撤佃，未免太苛待佃農，有違保障佃權宗旨，若租佃期限有相當的長，佃農由於歷年欠繳些少租金，致積欠達二年之總額，實屬事情之常，似不應一律予以撤佃處分。

### (3)經營的自由

地主為防止佃農損耗土地生產力，每每在租約上嚴格限定佃地經營的方法，尤以地租為實物時，地主為欲收得價高質良的農產，更常常指定應栽培的作物之種類和品種，這種情形在愛爾蘭及英國本部，從前曾引起佃農的重大反感，羣起要求農業經營的自由。後來英格蘭租佃法，即明白規定：不問習慣與契約如何，佃農對於佃耕地有自由經營權，對於農產物有自由處分權，限制此種自由的特約為無效，但佃農如荒廢土地或有其他不當行為，是不許可的，地主得要求賠償損失。比利時的佃農保護法亦規定：不管契約如何，佃農有自由經營的

權利，故凡限制輪種的順序，禁止某種作物栽培的特約，一概無效。我國土地法並無類似的規定，似爲一大缺憾。

#### (4) 耕地改良的賠償

佃農以勞力資本改良佃地，使其生產力或耕作便利增加，因而佃地價值提高，若地主收回土地，自應予以賠償，英國租佃法，對此有精密的規定，該國最初本專爲保障佃農此種權利而有租佃立法。我國現行土地法對於耕地改良的賠償，亦略有規定。該法一七六條：「於保持耕地原有性質及效能外，以增加勞力資本之結果，致增加耕地生產力或耕作便利者，爲耕地特別改良，承租人得自由爲之，但特別改良費之數額，應即通知出租人」。一八六條規定租佃「契約終止返還耕地時，承租人得向出租人要求償還其所支出耕地特別改良費，但以未失效能部分之價值爲限」。以上的規定有幾點值得注意：第一、所謂耕地特別改良，應作廣義的解釋，即凡可以增加佃地價值的一切工作及設備均包括在內，例如排水灌溉的工程，各種農舍的建築，種樹施肥的工作，良耕方法的實施等等。第二、一七六條規定「特別改良，承租人得自由爲之」，其所以如此規定者，以我們的解釋，蓋由於佃農在耕地上從事種種改良，實爲農場經營上所不可缺少之舉，且就農業政策上言，亦有大加獎勵的必要，故應給佃農以「自由爲之」之權，但佃農所支出的「特別改良費之數額應即通知出租人」，此乃預備爲佃農將來取還此費的張本。世界各國的租佃立法，對於佃地改良賠償規定得最精密的當推英格蘭與蘇格蘭。英國現行租佃法不特承認佃農有權要求地主賠償改良費，並且明定凡限制或剝奪佃農的賠償請求權的特約，一律無效。其次，英國租佃法的又一個特色是：對於一切可以請求賠償的改良，都一一列舉，其外的改良不得請求賠償；又佃農從事建築物及倉庫等永久性的改良，須得地主的許可，我國土地法並無類似英國租佃法的這些規定，推其原故大概有二：(一)我國租佃農場遠較英國爲小，農場設備小較簡單，佃地改良賠償問題並不似英國之重要，故無詳細規定的必要；(二)我國土地法對於佃農保護只作原則的規定，其詳細規定則有時於專訂的條例。

### (5) 包佃的禁止

包租制度就是大佃戶（包佃人）向地主承租耕地，自己並不耕作，而將之轉佃於小佃戶，徵收較高的地租，從中漁利，這種制度會流行於許多國家，但因包佃人既係中間剝削者，對於農業生產毫無貢獻，故各國法律已多予以禁止，我國南方包佃較為盛行，廣東省曾特制訂禁止包佃制辦法，其中規定甚為詳細；其後武漢政府佃農保護法亦有廢止包佃的規定，現行土地法一七四條則有如下的規定：『承租人縱經出租人承諾，仍不得將耕地全部或一部轉租於他人』，這個規定雖簡明可取，但對於「轉租」未設例外的規定，殊有未妥，佃農如因重病或其他原因，一時勞力不足，不能繼續經營時，自有將佃地暫時轉租他人的必要，這種不得已的臨時辦法，殊不應禁止，又佃農合作社向地主租入大批土地分割轉租與社員，法律上亦不宜禁止，因為佃農組織合作事實為一種互助自救的行為，從保護佃農的觀點實有獎勵的必要。

### (6) 押租及預租的禁止

我國地主每每預收地租，押租制度更為流行，其弊甚多，亟應禁止。從前各省市佃農保護法規，或祇禁止預租而不禁押租，或係有條件的禁止，均嫌不甚澈底。土地法對於押租及預租，則都予禁止，且准許佃農因實際上的困難，分期付款。（土地法一七七條規定：『出租人不得預收地租並不得收取押租』。一七九條：『承租人不能按期支付應交地租之全部而先以一部支付時，出租人不得拒絕收受，承租人亦不得因其收受而推定為減租之承諾』。）行政院縣政計劃委員會擬定之縣佃農保障方案草案亦規定：『過去流行前項習慣（按指預租及押租）之地可斟酌情形，分三年至五年禁絕，已收之預租及押租，由案方分三年至五年返還於原租戶』。我們以為土地法和佃農保障方案的規定甚為妥當，應切實施行。

### (7) 額外苛例的禁止

我國佃農常須以副產物一併繳租，並有正額地租以外的其他種種負擔，此皆亟應禁止，但現行土地法除規定『地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五』（一七七條）以外，並無其他明文規定禁止額外苛

例，此實爲一大缺憾，從前各省市佃農保護法規雖略有規定，但或祇規定禁止副產物繳租（對副產物範圍的規定又多欠妥當），或祇空洞規定禁止額外苛例。民二十一年內政部擬定的租佃暫行條例草案，作如下的規定，尙屬比較妥善：『副產物全歸佃農所有，前項副產物指農作物原生產目的以外之副隨生產品』；『正租以外，不得再有小租雜役及一切陋規』；『業主與佃農身分上平等，業主絕對不得強課佃農以力役或供應』。縣佃農保障方案草案，亦規定：『鷄租、脚租、力租及一切類似額外需索，立即普遍禁絕』，但對副產物繳租則未有規定。

### (8) 租約的改善

租佃契約對業佃雙方權利義務關係極大，租佃關係的良好與否實基於租約的良否。據美國農業經濟學家姚德（Dr. R. Yoder）的意見，良好租約宜具以下的性質：第一、租約必需是書面的，以避免任何誤會，並使業佃雙方均知守約的重要；第二、租約必須載明佃地大小及疆界，租佃期限，地租率以及納租時期等法定條件；第三、其他一切小節目也應特別註明，例如業佃雙方所同意供給的東西，佃農可以無償利用的權利，及須付代價的權利，如何保護地主的財產，業佃雙方守約的保證人，租約如何結束等等。（註四三）我國口約尙極通行，書面租約多半簡單潦草不堪，以致業佃雙方權利義務不確定明瞭，佃農爲經濟上社會上的弱者，不免受地主的種種挾制，從保護佃農着想，應一律用書面租約，並應改善租約內容。修正土地法原則第十二條規定：『耕地租用契約，應經主管地政機關之審核並登記』，推其用意無非欲監核糾正租約，使業佃雙方的權利義務得到公平適當的分配。縣佃農保障方案草案並規定：『全縣租佃一律依照土地法及本方案所定條件，補具書面租約三份，業佃雙方各執一份，一般送鄉公所審查登錄編號造冊，並彙報縣政府或縣地政局備查，租佃登記，事先由縣政府或縣地政局佈告各鄉，限三個月完成』。我們並以爲不妨由政府參照各地情形，制定完備的公平的標準租約，俾業主雙方訂約有所遵循。

### (9) 業佃糾紛的處理

我國業佃糾紛的解決，通常由法院處理，但是普通法院殊不適宜於解決此類糾紛，因為第一、訴訟手續太麻煩而遲緩，對於瑣細案件，殊多不便，第二、法官無農事知識，判決難期適當；第三、佃農知識淺陋，不能與地主對簿公庭，第四、聘請律師等費用非苦貧佃農所能負擔，如不聘請，難免敗訴；第五、業佃爭議之目標不大，在法庭正式訴訟，於時間金錢俱不合算。有此種種原因，故業佃糾紛應另設機關處理。我國土地法規定以土地裁判所為土地糾紛事件處理機關，『市縣地政機關所在地應設土地裁判所，直轄於中央土地裁判所』（三十條）；『土地裁判所之組織及其受理事件之程序另定之』（三十一條）。縣佃農保障方案草案，對於業佃糾紛處理機關則作如下的規定：『業佃雙方關於常年正產物收穫量，耕地特別改良費，荒歉減租及撤佃等問題發生之爭議，由鄉調解委員會執行查定或調解，當事人之一方不服鄉調解會之查定或調解時，得申述理由請求縣政府或縣地政局決定，縣府或縣地政局之決定為最終之決定』。『鄉調解委員會，委員七人，由縣府或縣地政局聘請各該鄉鄉長，各鄉中心學校校長，各鄉農會幹事長、副幹事長、及熱心佃農福利事業之公正士紳三人擔任』。

著者以為業佃糾紛的處理，為租佃改革上的一重大問題，概觀各國處理佃農糾紛的制度，以英國為最完善，蘇格蘭的租佃處理機關為土地法院，該院係以裁判官（法律專家）一人，及地主和佃農雙方各推舉陪審員（熟悉農事者）二人組織之，有裁決業佃間一切糾紛之權，業佃雙方均不得向普通法院起訴。愛爾蘭土地委員會的組織及職權與蘇格蘭土地法院完全相同。英格蘭無特設的機關，一切業佃糾紛均依仲裁方式解決，不得向普通法院提出訴訟。其仲裁方法，係由當事者協議，選出仲裁員一人，並由當事者的要求，由行政官廳指定仲裁員一人，協同裁決之，其裁決與法院的判決發生同一效力。上述的英國制度其頗足供我國參考。

以上九點，為佃租制度改革的要項，我國佃農差不多都是小農，地租高低關係佃農生活至鉅，而我國地租一般地過高，故吾國佃制改革實以地租限制為最重要耕地改良的賠償，在租佃發達的大農國家（如英國），雖極重要，但在我國殊非佃制改革的首要項目。佃權的保障，卻是各國佃制改革的根本。他如經營的自由，包佃

的禁止，租約的改善和業佃糾紛的妥善處理，都是各國佃制改革上所注重的項目。至於押租，預租和額外苛例的禁止，可說是針對我國特有之租佃惡習的改革項目。以上各項改革，如能切實施行，不特可以提高佃農之經濟的和社會的地位，並且可以促耕者有其田的實現，而求土地分配問題之妥善的解決。

(註一)詳見拙著耕者有其田的理論根據(人與地，二卷三期)。請參閱蕭靜：平均地宜權論(地政月刊一卷一期)；及平均地權與耕者有其田(地政月刊五卷二、三期合刊)，萬國鼎：耕者有其田探原(人與地一卷二十期)。

(註二)主此說者甚多，例如白乃祺、劉光華、陶因、沈岱如、陳正讓、朱劍農等。以前亦有共產黨徒將平均地權解釋為土地國有。最近中國農民經濟研究會亦認平均地權為漸進之土地國有政策，見該會第三屆年會議定之「平均地權之初步方案」(中國農民月刊一卷二、三期合刊)；朱劍農著民生主義土地政策(商務)，二六頁於引述中山先生「平均之法即(1)照價納稅，(2)土地國有」之後，跟着便武斷的說：『這裏當然是極顯明地指出……以課稅政策促成土地的國有』。

(註三)參閱祝平：中國土地改革導言(地政月刊二卷一期)。

(註四)關於社會正義的理論，可閱英國社會學泰斗霍伯斯新(Hobhouse, L. T.)之 Elements of Social Justice, London, 1922。

(註五)例如美人 Wallace, A. B. Land Nationalisation, Its Necessity and Aims, 1882；德人 Gosson, H. H. 著有人類通商法

則之發展與人類行為之原則一書，亦主此說。

(註六)請見 Ely, B. T. and Wehrlein, G. S. Land Economics, p. 104。

(註七)原見 Young, A. Travels in France 1783, 轉見 Ely and Wehrlein, op. cit., pp. V. 102。

(註八)卜凱氏說：『租佃制度的改變，不能期其增加耕地面積，且據以往研究，佃農較自耕農善於耕作，故此項改變亦難期增加作物產量』(Buck, J. L., Land Utilization in China, p. 133; Buck J. L. and Curriess, W. M., Farm Management in China, p. 147)。

卜凱這種見解，殊非我們所敢贊同。

(註九) Ely, B. T. and Wehrlein, G. S., Land Economics, p. 192。

(註一〇)拙著演說農墾耕地問題(當代評論，一卷十期)。關於自耕農創設的一般政策可閱黃迪：農村復興與耕者有其田(地政月刊一卷十二期)；澤村康著：小作法與自耕農創立法，中歐諸國土地制度及土地政策，及農業土地政策論，橋本傳左衛門著農業土地問題，吳景超著第四種國家的出路，關於東歐各國創設自耕農政策，可閱下列重要文獻：Mitrany, D. The Land and Peasant in Rumania, The War and Agrarian Reform, 1907-1921, London, 1930; Evans, I. L. The Agrarian Revolution in Rumania, London, 1924;

Petrini, F., 'The Agrarian Reform in Rumania,' International Review of Agriculture Vol. XXII, No. 3; Gorni, O., 'Land Reform in Rumania,' International Labor Review Vol. XXII, No. 4; Texter, L. E. Land Reform in Czechoslovakia, London,

- 1929, Turner C. "Land Reform in Czech-Slovakia," *Contemporary Review*, Dec. 1926; Pavel, A., "Agrarian Reform in Czech-Slovakia," *International Review of Agriculture*, Aug. 1930; von Frances, O. "Agrarian Reform in Yugoslavia," *International Review of Agriculture*, Aug. 1931; Finland Government Land Reform in Finland? Helsing Fors, 1923, "The Agrarian Reform in Finland," *International Review of Agriculture*, Aug. 1929 Land Reform in Poland, Report of Agrarian Commission and Diet, 1 19. "New Agrarian Legislation in Central Europe. A Comparative Study International Labor Review, Sep. 1922; Rose, A., "Agricultural Workers and Agrarian Reform in Central Europe," *International Labor Review*, Sep. 1928; Morgan, S., (Edition), *Agricultural Systems of Middle Europe* • 關於農業發展與農業政策之研究 Agricultural Tribunal of Investigation, Final Report, 1921, London, pp. 127-128, 241-251, 259-260; Manniche, P., "The Rise of the Danish Peasantry," *Sociological Review*, 1727, pp. 3-37; Begtrup, H., and others, *The Folk High Schools of Denmark and the Development of Farming Community*, Oxford University Press; Westergaard, *Economic Development in Denmark*, 1922; Howe, F. G. Denmark, a Co-operative Commonwealth, pp. 67-58, 144-146; Kristensen, K. J., "Public Guidance in Rural Land Utilization in Denmark," *Annals Vol. 150*. (July, 1930), Moltesen, A., "Land Tenure in Denmark," *Four Cent. Land Downers' Assn.*, Sep. 1930; Mead, E. "Land Settlement," *Ency. of the Social Sciences 關於農業問題之研究政策之研究*. Sorokin, P. A., Zi mmeman, G. G., and Galpin, G. J., A Systematic Source Book in Rural Sociozo Vol. I. pp. 42c-432; The Land Vol. I. Rural, pp. 325-332; Takener J. T., "Land Reform in Ireland," *Journal of Form Economics*, Vol. IV. pp. 314-359; See, Henry, *Equisse d'une Histoire du régime agricole en Europe au XVIII et XIX Siècles Paris*, 1921 ( *農業經濟叢書* • 十九世紀歐洲土地制度史綱 • 田中) • O'Connor, Sir J., *History of Ireland*, Vol. II; Plunkett, Sir Horace, "Sociological Aspect of Agrarian Revolution in Ireland," *Sociological Review*, Vol. 3, 1910.
- (註一) 拙著前揭文，參閱魯孝通•論貧農購贖耕地（當代評論一卷十期）•拙著再論省農購贖耕地問題（當代評論二卷三期）。
- (註二) 吳尚鷹，土地問題與土地法，商務，四二——四三頁。
- (註三) 三十二年八月十六日重慶大公報。
- (註四) 關於死傷戰士家屬授田辦法，參閱蕭錦，民族生存競爭與土地政策•田中•一六——二二頁。
- (註五) 參閱 *Agricultural Tribunal of Investigation*, op. cit., pp. 129-132; Venn, J. A., *The Foundations of Agricultural Economics*, Cambridge, 1923, pp. 130-131; Levy, H., *Large and Small Holdings* Cambridge, 1911, p. 126.
- (註六) Mitrany, D., op. cit., p. 125.
- (註七) Morgan, S. (Ed.), op. cit., p. 323.



(註一八)漢書食貨志。

(註一九)同上。

(註二〇)參閱萬國鼎，中國田制史，正中；陳登元，中國土地制度，商務。

(註二一)吳尚鷹前揭書，二八——二九頁；最近並有一部份人主張國家以土地債券徵收超過的土地，見中國農民經濟研究會，平均地權之初步方案（中國農民月刊一卷二、三期合刊土地問題專號）。

(註二二) Evans, I. L. op. cit., p. 76.

(註二三)見農情報告，七卷四期。

(註二四)民國十七年十月國民政府即會頒佈條例。規定田賦附加總額，不得超過正稅，正附總稅不得超過現時地稅百分之一。

(註二五)馬寅初，中國經濟改造，商務，六七四頁。

(註二六)鄒枋，中國田賦附加稅的種類（東方雜誌三十一卷十四號）。

(註二七)陳立夫，舉行全國土地調查之經過及其所得結果（地政月刊，四卷七期）。土地委員會，全國土地調查報告綱要，六六頁。

(註二八)詳見 Schafel, Y., The Taxation of Land Value N. Y., 1916, (有胡子霖譯本，地價稅論，商務)；Verinder, F. Land and Freedom, Appendix: Land Value Taxation in Practice, London, 1935.

(註二九)萬國鼎，論地價稅率（平均地權之中心問題），載入中國地政學會編，中國土地政策，獨立出版社。

(註三〇)地方自治開始實行法中亦規定：地主自報價之後『所有土地之買賣，須由公家經手，不得私相授受，以後無論如何，地主只能收回所的的價，所有漲價應悉歸於地方團體之公有』。

(註三一)見 Mill, J. S., Principles of Political Economy, 1848.

(註三二)參閱 Schafel, Y., op. cit., pp. 5-7、河田嗣郎著，李達、陳家聲譯，土地經濟論，商務，後篇第二章。

(註三三)詳見 Schafel Y., op. cit. Chs. II, IV.

(註三四)前揭平均地權論文。

(註三五) Schafel, Y., op. cit., Ch. II.

(註三六)參閱 Sorokin, Zimmernan and Galpin, op. cit., pp. 429-430.

(註三七)參閱註一八，關於丹麥的各書，Tcherkinsky, M., Land Tenure Systems in Europe, International Institute of Agriculture, Rome, 1939, (有鮑德譯本，歐洲土地制度，中國文化服務社)；Loomis, C. P., The Modern Settlement Movement in Germany, U. S. D. A., Washington, 1935；Brandt, K., "The German Back-to-the Land Movement," Journal of Land and Public Utility Economics, Vol. XI, No. 2, May, 1935；Kraemer E., "Supplementary Farming Homesteads in Recent

German Land Settlements," The Journ. of Land and Public Utility Economics, Vol. XII. No. 2, May, 1936, 譯村廉、中歐諸國土地制度及土地政策；黃蔭棠譯，德國希特勒政府之中大承繼農場法（地政月刊，二卷四期）；羅醒魂譯，德國修舉政策（地政月刊，一卷十二期）。Taylor, H. G., Outlines of Agricultural Economics, N. Y. 1935; Teeles, R. P., Economics of Land Reclamation in U. S. A., N. Y., 1927; Teeles, R. P., Land Reclamation Policies in the United States. U. S. D. A. Bul. 1257; 黃通，修正土地法原則與土地政策（二十六年五月十八日南京中央日報）。"Formation and Conservation of Small Holding in Paraguay," International Review of Agricultural Economics and Sociology, 1926, p. 325.

（註三八）以下參考 Sorokin Zimmernan and Galpin op. cit., pp. 424-444; Schiff, W., "Die Agrargesetzgebung der europäischen Staaten vor und nach dem Kriege," Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 1925, Vol. LIV. 87-131; 田四、農業政策叢書；黃通，佃制改革概說，（地政月刊，三卷十一期）。

（註三九）參考中國經濟年鑑二十三年，及潘信申，湖北之減租運動（人與地二卷七期）。除所列頒布之各種法規外，民十八年內政部曾呈行政院核准，保障佃農改良租佃暫行辦法八條，十八年八月五日農商部呈請行政院轉送立法院審核，業佃糾紛仲裁法草案，三十五條。二十一年內政部擬定，租佃暫行條例草案十九條，經第二次全國內政會議修正通過，此項條例原擬作為土地法未施行以前，保障佃農的法令根據，後來土地法全部施行，此條例自己失去效用，故未見明令公布。三十年行政院縣政計劃委員會擬定，縣佃農保障方案草案，行政院經濟會議亦有保護佃農方案之擬議。

（註四〇）吳尚鷹前揭書，三六頁。

（註四一）參閱中國地政學會，擬請修改土地法意見書（地政月刊，三卷一期，土地法研究專號）。

（註四二）桂林廣西日報，三十一年五月十八日。

（註四三）Yoder, F. R. Introduction to Agricultural Economics.

## 第八章 結論

### 第一節 中國土地問題撮要

土地問題是現在中國非常嚴重而急待解決的一個問題，其內容極爲複雜，範圍亦甚廣大，但可歸納爲土地利用與土地分配兩大問題。

我國土地廣袤，計四百二十七萬餘方英里，佔世界總面積百分之八強，但人口尤爲龐大，計四萬五千萬人，佔世界總人口百分之二十一強，以普通人口密度言，我全國平均爲每方英里一百〇五人，似不算高，然因種種關係，百分之八十三以上的人口集中於百分之十七弱的土地，在這些人口密集的区域，每方英里平均多至五百人，除略低於比、荷二國的人口密度外，竟超出世界任何一國。

就全國普通入地比率觀察，已有人多地少的情形，而我國土地利用因受有種種自然因素（雨量、氣溫、地勢、土壤等）的限制，可耕之地甚爲缺乏。據較可靠的估計，我國可耕地祇有一百萬方英里，約佔全國面積四分之一弱，僅佔全世界可耕地百分之六強。

此可耕之地又因受種種經濟的和社會的因素之限制，未盡利用。據著者估計，我國已耕地約十三萬萬市畝，祇佔可耕地百分之二十九，只佔全國土地面積百分之八弱，縱將蒙古、西藏、青海及舊西康的土地面積除外，亦只佔全土地面積百分之十三左右。除新開闢的澳洲、加拿大和阿根廷外，中國已耕地對全國土地面積的百分比（即墾植指數）是世界各國中最低的了。

中國已耕地是那麼的少，而中國人口卻異常龐大，結果便發生耕地不足問題。若以現有的已耕地平均分配給現有人口，每人口平均只能攤得三市畝弱；除日、比、荷、英四國外，中國每人所能攤得的耕地畝數，是世

界各國中頂少的了。又據著者估計，中國本部每方英里耕地平均有一千二百七十三人，這個耕地人口密度，除日本外，是世界各國中最高的了。耕地人口密度之高，是表示耕地之不足亦即可見人地比率之失調。

若一個國家並不是農業國，那麼耕地雖少，也還不一定發生嚴重問題，惟中國耕地既那麼少，而農業人口卻佔全人口百分之七十五以上，因此耕地不足或人地比率失調，便成爲極端嚴重的問題了。談中國土地問題者，每每以爲中國祇有地權分配問題，如果將土地平均分配，中國土地問題便算完全解決；其實這是未嘗全豹的見解，中國土地問題，不僅是地權分配不均問題，而且還有整個耕地不足以供整個農民需求的問題，我們縱使把所有的耕地，絕對平均分配於每一農民，每人所得亦至有限，不能充分提高生活程度，土地問題不算已經真正解決。

中國的農業人口那麼多，耕地那麼少，加以種種經濟的和社會的原因，農場便一般地過小，大致墾殖區的農場平均較大，旱耕區次之，而水耕區最小，就全國言，平均農場面積約爲二十二市畝。中國農場之小，與日本、印度相似，以視澳洲、阿根廷、加拿大等新開闢國家的大農場，簡直不能比較。美國的平均農場亦較中國大四十二倍，英國農場比中國大四十二倍，比利時是西歐的著名小農國家，但其農場亦較中國大四倍，甚至小農制盛行之東歐的希臘，其農場亦大於中國二倍半。這個比較還不完全，中國小農場所供養的農民家庭比西方各國的家庭還要大些，這更顯示我國農場過小問題之嚴重。不特如此，我國農場面積還有普遍縮小的趨勢。中國農場不特過小而且每一農場所屬的耕地，分成許多細碎的地塊和地坵，四川涪陵縣平均每農場竟割裂爲五十九塊，七十坵。這些地塊和地坵，形狀不一，散佈於各方，最遠田塊與農舍的距離每每在一英里以上，這種土地散碎的現象，還有日趨嚴重的趨勢。

農場過小與土地散碎，造成勞力與資本的浪費並阻礙了農業生產技術的改進。我國耕地利用，至今還逗留於「先現代」的「先科學」的階段，由於勞力的集約使用，我國每土地面積單位產量相當的高，但仍低於農業技術進步，和農業資本充足的國家。若以每勞動單位產量言，則與各先進國家比較更顯見其極度的低，這是一

般農民生活程度低下的基本原因。

以上是中國土地利用問題的梗概，今進而略述土地分配問題，這個問題與利用問題同其嚴重。

距今三百五十餘年前，集體所有地向佔全體耕地面積的一半，由於近代社會經濟發展及政治變遷的影響，集體權漸趨沒落，現在全部耕地中集體所有地祇佔百分之七弱，私有地已佔百分之十三強了。私有地權不特已佔絕對優勢，並且已漸現代化——完整化了。

中國雖沒有好像在英國的擁有鉅量土地的貴族階級，或在普魯士的地主階級，但各省都散佈着少數的大地主，至於中小地主則普遍地分佈在各處，最大多數的中國地主都不經營他們的土地，而是把牠出租給貧苦小農。地主從地租上得來的收入，用以改良土地或對現代工業投資的絕少絕少，大部分是用來添購土地，放高利貸，投資於商業，甚至用作官場活動的本錢，所以在中國，地主、商人、高利貸者和軍政官吏每每是幾位一體。

中國地主雖多半是在鄉地主，但在某些區域，不在地主頗有增加，這些不在地主有如法國帝制時代的地主，和十九世紀愛爾蘭的地主，住在離他們的地產很遠的地方，通常是在都市，他們與農業的關係純粹是收租的關係，他們與農村社區的生活完全無關，有的甚至不知他們的土地所在，和他們的佃農之名字。

過去關於中國私有地分配的統計與估計，差不多都是不精確不完備的，北京農商部的統計，並沒有把土地所有與土地使用分別清楚，武漢土地委員會的統計，不過是於抄襲農商部的統計外，又加以捏造，布哈林在蘇聯報告的中國土地分配情形，一樣是不可靠。南京土地委員會的統計，雖較可信，但只包括十六省，縣份不夠多，且其調查只限於在鄉農戶，不在地主並未包括在內，故是項統計，並未能充分代表全國情形。此外關於我國土地分配的估計尚甚多，但大都是預存偏見，無甚精確根據的。

中國是一個幅員廣大的國家，各區域自然的經濟的和社會的環境甚不相同，土地分配情形亦頗有差異，畜牧區尚保存初民社會的和封建社會的土地制度。墾殖區的私有地權分配極不平均，旱耕區的地權還不算十分集

中，水耕區則地權非常集中。著者根據各地實際調查結果以及其他有關的各種資料，曾對全國私有地分配作了一個蠡測：在全國與耕地有關係的總戶數中祇佔百分之三的地主，他們所有的土地竟佔全國私有地總面積的百分之二十六，在總戶數中只佔百分之七的富農，也竟擁有全體土地的百分之二十七，中農佔全戶數百分之二十二，所有土地佔全體土地百分之二十五；至於在總戶數中佔了三分之一（百分之六十八）的貧農僱農等，他們所有的土地竟祇佔私有耕地總面積的五分之一（百分之二十二）。著者這個估計，已漸為各方所採用。由是可見中國地權分配，甚不平均，根據各處調查，我國地權並有日趨集中的趨勢。不特如此，地主和富農所有的土地通常是土質較肥位置較優的；反之，農民大眾所有者，多是較下級的土地。

土地分配不均，他國亦有此現象，例如英國土地集中，即遠在中國之上，但我國土地分配不均，所發生的不良影響，實較資本主義國家為嚴重，因我最大多數的人民還是直接依賴土地而生活，並且大部分的農民都是貧苦小農。

地權分配不均的結果是：許許多多的農民或完全沒有土地，或所有的土地太少，不足以吸收一家的勞力及維持一家的生活，於是他們或向地主租地而為佃農或半佃農；或受人僱用而為僱農。僱農的數量，因我國農場一般地細小，並且各地盛行不要付工資的換工制度，所以甚少，但佃農及半佃農在農業人口上則佔極重要的地位，旱耕區佃農與半佃農合計佔全體農民百分之四十一，水耕區竟達百分之七十，就全國而言，有百分之三十的農民是純佃農，又百分之二十四是半佃農，合計有一半以上的農民，或完全向人租種土地，或向人租入一部分土地，中國農佃成份，除低於英國而與美、日、荷、澳諸國相近外，竟超出其他各國。根據各種調查報告，我國佃農及半佃農數量，并有增加的趨勢。

我國佃農，與英國租佃企業家不同，他們並非有充足的資本，租入廣大資本土地，僱工耕種，從而獲取高額利潤，乃是向地主租進小塊的土地，親自耕耘，以求維持最低限度的生活。英國佃農在善良的租佃制度下，多樂為佃農，不願取得地權，因為用錢買地不如用作擴大農業經營的資本，但我國佃農在對他們極不利的租佃

制度下，都渴望成爲自耕農。

中國佃農卻又不似美國佃農之容易以自力升登農業階梯，變爲自耕農，他們因爲工資太低，地租過重，農場過小，借貸利息高昂，苛捐雜稅繁重，商人層層剝削，天災頻仍等原因，所得僅堪糊口度日，絕難積蓄資本購置田產攀登較高的階層，每每幾代都是佃農。

所以，我國佃農的地位與大多數國家的佃農相似，並不是農業資本家，而是不易爬升農業階梯的貧苦小農。中國佃農，在極不完善的租佃制度之下，從事他們的農業經營，他們向地主租地，或只憑口約，任地主支配，或由佃農單方立一租約交地主收執，其內容大都以地主利益爲前提。百分之七十一的租佃是不定期的，地主可隨時收回土地，另租他人，而不給佃農以任何土地改良的賠償，定期的租佃只佔百分之八，且其中四分之三都是三年以下的定期，這樣短的定期，與不定期幾無差別，其餘百分之二十一之租佃是採永佃制，地主不能隨意撤換佃農，但永佃制已有沒落的趨勢。

中國地租形式，以定額物租或穀租爲最通行，佔百分之五十一。分租次之，佔百分之二十八。錢租祇佔百分之二十一。穀租幾乎在各區域均佔優勢，錢租較盛行於墾殖區及沿海沿江農業已高度商業化之區，分租則特別流行於經濟比較落後和農業風險較大的西北與西南各省。押租制度，極爲普遍，押租數額甚高，平均約爲地價百分之十二，這種制度殊於佃農不利，泰西各國並不存在。

中國地租太高，病農已久，在穀租和分租制之下，佃農每年須將農產物的一半左右繳納地租，錢租則平均約等於地價的百分之十一。這是指佃農按年交給地主的租率，至於押租利息，預付地租的利息，以及許多額外的負擔（勞役獻物等等）均未計算在內。根據各處調查報告，地租選有增加的趨勢。地租過高和佃權沒有保障，構成了嚴重的租佃問題，這個問題是土地分配問題以至整個中國土地問題最重要的項目之一。

## 第二節 中國土地問題之關聯性

由上所述，可見中國土地問題可別爲土地利用與土地分配兩大端，而土地利用問題又可分爲二子目：（1）人地比率的失調，（2）土地使用的分散與落伍；土地分配問題亦包括兩要點：（1）地權分配的不均，（2）租佃制度的不良。這幾個分門別類的問題，並不是各自獨立的，其間實有密切的關聯，試分論如下：人地比率失調是指人口多而耕地少，有的國家未必因此造成土地使用分散與落伍的結果，例如英國是人多地少的國家，主要地由於工商業的發達，該國卻是一個大農場與大地塊佔優勢，以及土地使用方法最進步的國家，我國人地比率失調，同時又是一個農業國家，因此造成「耕地不足」的嚴重現象。農業人口多而耕地少的國家，除非大企業農發達而農民多係僱農，纔能形成大農場制，但這種國家，主要地由於技術的和經濟的情況之落後，以及地主以零細分佃其土地爲有利，大農場制無法發達。我國農民多而耕地少的結果，便是農場數目多而極度細小，再加以多子繼承地產及土地自由處分等等原因，每農場的地塊、地坵乃非常散碎。這種農場多而小，地塊散而碎的現象，著者統名之爲「土地使用的分散」。在土地使用極度分散的情況下，農業難於科學化與商業化，無法機械化與工業化，這種現象，著者則名之爲「土地使用的落伍」。

上面是說明耕地不足對於土地使用分散與落伍的影響，反過來，後一問題對於前一問題也是有影響的。土地使用分散與落伍的問題，因種種經濟的和社會的原因有日益嚴重的趨勢，這問題愈嚴重，農民的勞力與資本便愈浪費，嗣至年中收入不敷支出，既不能維持（更不能擴大）其生產亦不能維持（更不能提高）其生活，結果農民便不得不離村棄業，另圖生路，於是耕地面積縮減，荒地面積增加，耕地不足問題愈趨嚴重。

耕地不足與土地使用的分散落伍，有交互的關係或影響，既如上述，而整個土地利用問題，對於土地分配問題亦有相當的影響：第一、因爲農業人口多而耕地少，一般農民自不易分得土地，且耕地供給小而需求大，地價高昂，貧苦農民無力購地，地權易集中於少數富豪之手。第二、地主在耕地不足的情況下，容易壟斷土地，對於佃農必備極壓迫剝削之能事，造成嚴重的租佃問題。第三、一般農民既感耕地不足，土地使用極爲分散與落後，收入便難免不敷支出，典押借貸，勢有必至，其終極結果，自然是出售土地，於是雍有資財者，乘



機收買多量土地，造成地權的集中；農民既由有土地者淪落為無土地者，或缺土地者，而農業以外的職業機會又極缺乏，當然只好向地主租入土地，因為經營資金不足，土地利用方法落後，祇能作小規模的佃耕，小佃農之經濟的社會的地位太低，講價能力太弱，他在租佃關係中便陷於極不利的境遇，由上可見土地分配問題所受土地利用問題之影響甚大。

土地分配問題原可分為許多項目，例如土地投機及地稅等問題都可包括在內，但分配問題的根本造因實為地權分配的不均，而在中國表現出的最嚴重問題則為租佃問題。有的國家，地權雖集中，而租佃並不發達，乃由地主自己從事大規模的土地經營，普魯士便是這樣。但是我國地主因感外受他國農產廉價推銷的壓迫，內受小農犧牲血本廉價求售的威脅，故與其自營土地而不能得農產善價，不如出租土地收取高額地租之為有利，因此地主愈把地權集中，租佃便愈發達。又有的國家，租佃雖發達，而租佃關係並不就極惡劣，例如英國是世界上農佃成份最高的國家，但由於經過多次的租佃改革，並無嚴重的租佃問題。我國迄未真正實施租佃改革，租佃發達的結果，造成了惡劣的租佃制度——佃農既須繳納高額的地租，佃權復無保障，還須受種種不利的租佃條件的束縛，在現行租佃制度之下，地主既可收取高額的地租，累積結果，自可購入新的土地，成為更大的地主，所以不良的租佃制度，又可以促成土地的兼併。

上面是說明地權分配不均與租佃問題的交互關係或影響，而整個土地分配問題對於土地利用問題又有重要的影響：第一、在國家採取不干涉主義的私有地權制度之下，政府不督促土地的墾發，地主每每放棄地利，任使其土地閒置，從事土地投機造成土地供給缺乏的現象。第二、地權愈集中，租佃愈發達，地主的剝削必愈甚，一般佃農在難以圖生的慘痛情形之下，勢將離村棄業，任使田園荒蕪，耕地不足問題，因此愈加嚴重，第三、在我國現階段的社會經濟情況之下，一般農民極易喪失其土地，而地主多願零星出租土地，以圖高額地租，於是一般農場漸趨縮小，又土地於不斷移轉之過程中，最易割成散碎的片塊。所以土地私有制愈發達，地權愈集中，在我國的環境之下，土地使用必愈分散。第四、不良的租佃制度之下，地主既不投施資本，佃農復

任意掠奪自然，結果地力日削，生產日絀，第五、佃農既無土地所有權，其生產所得須以一半左右繳給地主，則其工作興趣自然薄弱，不願集約勞動以增進土地生產。

由上所述可知土地利用與土地分配兩大問題之間，有着密切的聯繫，而每一大問題中的各小問題亦有交互的關係與影響，我們必明瞭土地問題的這種關聯性，纔能真正認識中國土地問題的實質。

### 第三節 中國土地政策的關聯性

各個土地問題之間，既有交互的關係，針對問題的各种政策，自然也有密切的關聯性。

我們在第四章和第七章曾於先後探討土地利用問題與土地分配問題之真相後，分別討論土地利用的對策和土地分配的對策，著者以爲我國土地利用問題的生產癥結乃在農場過小，土地散碎，以及土地利用方法落後，於是提出土地利用的對策，爲：一方面增加土地之經濟供給，他方面減少農業上的人口，增大土地經濟供給的主要方法有三：第一、擴大土地の利用——例如墾殖，取縮耕地上的坟墓等；第二、經濟土地の利用——例如限制土地的自由買賣與繼承，重劃土地，舉辦合作農場等；第三、集約土地の利用——即多加勞力資本，改進農業技術，以增加單位面積的產量，減少農業人口的主要方法亦有三：即移民海外，發展工業及限制人口增加。

上舉各種土地利用政策，其目標顯然不止於「地盡其利」，實亦有助於土地分配問題的解決。以墾殖政策言，其直接目標固在開發可耕而未耕的土地，而使地盡其利，但我們亦可利用新闢的墾地，以創設自耕農場，而幫助「耕者有其田」政策的實現。取締坟地及土地重劃兩政策其直接作用固在增加耕地面積，擴大農場，並使耕地得到經濟的使用，其間接作用則可藉此鞏固自耕農的地位，使他們不致淪降爲佃農或僱農。集約利用土地的政策，其直接目的固在使土地得到充分的利用，以增加單位面積的產量，但亦可藉此改善一般農民的經濟地位，使佃農僱農能逐漸升爲自耕農，而自耕農不致淪降農業階梯，限制土地自由買賣的政策，其作用更顯然。

不止於防止土地使用的分散，乃亦可以防止地權的集中。合作農場政策果能實施，其功效也顯然不祇可以增加耕地面積（因耕地原有的溝渠畦畔或道路均可廢除），使耕地得到經濟的利用，並促成農業科學化與機械化，其另一方面的重大功用乃在消除地主與佃農的對立或僱主與僱農的對立以求土地分配問題的澈底解決。至於移民海外，發展工業及限制人口政策，表面上似不屬土地政策的範圍，但實施這三種政策地，均可使農業人口減少，結果不特可以擴大農場，解決一部分土地利用問題，並且可使農民較易取得地權而有助於土地分配問題的解決。

以上是說明土地利用方面的各種政策，不僅可以促進地盡其利，並且可以調整土地分配。反過來，土地分配方面的政策，亦可有助於土地利用問題的解決。

我們在上一章討論土地分配的政策，曾把解決分配問題的途徑歸納為兩點，即實現耕者有其田與改革租佃制度。關於耕者有其田政策，我們分兩部分去討論，一為自耕農的創設；二為自耕農的保護。自耕農的創設我們又從兩方面去研究，一方面是討論土地的收買或徵收，一方面則討論如何使地主脫售土地——這又分為四點來討論：（1）限田，（2）實行累進地價稅與漲價歸公，（3）取締不在地主，（4）減租。自耕農的保護，則分三點去討論：（1）規定自耕農場的最低限度面積並限制其處分；（2）限制自耕地的負債最高額；（3）改善自耕地的繼承辦法。關於佃制改革政策，我們歸納為以下九點：（1）地租的限制，（2）佃權的保障，（3）經營的自由，（4）耕地改良的賠償，（5）包佃的禁止，（6）押租及預租的禁止，（7）額外苛例的禁止，（8）租約的改善，（9）業佃糾紛的妥善處置。

上舉的各種土地分配政策，其直接目標固在使地權平均土地產品分配合理化，以建立合乎公平正義的土地分配制度，但其終極目標，我們可以說是「在於一地盡其利」。試問為什麼要實行耕者有其田的政策呢？其中一大理由便是因為有其田的耕者纔是最善用土地力並能增進地力，以擴大生產的。又為什麼要改革租佃制度呢？其中一大理由也是因為在善良的佃制之下，佃農纔願意並且纔可能多加勞力資本於土地，以增加生產。我們再

分析土地分配政策的各細目，更可知牠們與「地盡其利」關係的密切，例如土地徵收政策，照價抽稅及漲價歸公政策，以及取締不在地主政策，都可使地主不能或不願荒棄土地，都有直接促進土地利用的功効，至於運用這些政策以實現耕者有其田，則又有間接促進土地利用的功効。限田政策的作用，在使不利用土地者不能擁有過多的土地，並使創設自耕農所需的土地可有所出，這政策與地盡其利有關亦極顯然。至於保護自耕農所用的各種政策，其目標既在維持自耕農的地位，而從土地生產的觀點，自耕又較佃耕爲優，則這些政策與地盡其利關係之密切，更屬顯明，其次，說到佃制改革政策與土地利用的關係。限制或減輕地租，是佃制改革的主要着，其重要意義有二，而均與地盡其利有關：第一、地租減輕後，佃農支出減少，贏餘增加，他可藉此改進土地使用，或作升登自耕農的準備；第二、地租減輕後，地主收入減少，地價減低，他對土地的慾望可因此沖淡而願出售其土地，真正利用土地的農民，乃可乘機購入土地。佃制改革的第二要目是佃權的保障，唯有在安定的佃權之下，佃農纔會在消極方面不實施掠奪農耕，在積極方面增施勞資，以促進地力，增加生產。此外的佃制改革各項目，亦無不與地盡其利有關，例如給佃農以經營的自由，他纔可以對於土地從事最善的經營，以增加生產；規定撤佃時耕地改良費應予賠償，佃農纔可安心多投勞資，以促進土地利用；至於包佃、押租、預租及額外苛例的禁止，都可以提高佃農的經濟地位使其從事擴大的生產。

由上所述，可見土地分配政策有助於土地利用問題的解決，而土地利用政策，亦有助於土地分配問題的解決。原來利用與分配是一個問題的兩面，我們只是爲了討論便利起見，纔把土地政策分爲利用與分配兩部門，實際上這兩部門是互相關聯的，在實施上必須密切配合，纔能發揮最大的效能。

#### 第四節 土地金融與土地政策

土地政策是爲達到一定目標所採用的土地計劃，但不論是推行土地利用或土地分配的計劃，都有賴於土地金融的運用。（註一）

### (1) 土地金融的使命——推行土地政策

在一個實行土地政策的國家，土地金融的任務，應該不僅是求土地資金化以活潑農村金融，其更重要的使命，是協助政府推行土地政策。

土地金融的第一個重要使命，是推行耕者有其田政策。我們在第七章第一節曾說實現耕者有其田的主要途徑是利用國家的金融力量以創設自耕農。不論是「直接的」或「間接的」創設自耕農，都有賴於「土地購買金融」的運用。耕者有其田政策的另一方面是保護已有的自耕農，這又有賴於「土地改良金融」的運用，以加強自耕農的生產力，使其不致淪落農業階梯。

土地金融的第二個重要使命是實現地盡其利政策。以土地購買金融創設了自耕農，對於地盡其利便有貢獻，因為有其田的耕者是最善利用和增進地力的。我們並且可運用土地改良金融以開墾荒地，重劃土地，舉辦灌溉排水工程，並改進農業經營等，以擴大土地生產，增加農民收入，這不特可他地盡其利，且如上所言，為保護自耕農的有效方法。

總之，土地金融的重要使命，是推行土地政策，一方面使地盡其利，一方面使耕者有其田，地盡其利則國家財富增加，可期民富國強，耕者都有其田則佃農與地主的對立消滅，公平和平的農村社會生活可得實現。

### (2) 土地金融機關的組織

土地金融既有如是重大的使命，自宜有健全的機構以實施之。我國不動產金融機構設立的動議，遠在商清，民三曾有勸業銀行條例的公布，民四又有農工銀行條例的頒行，但以國家多故，勸業銀行根本未能設立，農工銀行至今不過十餘家，且其資力薄弱，業務與一般商業銀行無甚差異，民十七年以來，各級農業金融機關相繼設立，但其業務最大部份限於短期農業信用，一小部分屬於中期農業信用，至於長期的土地信用，則真是絕無僅有。抗戰前政府曾有設立八大銀行的計劃，其中之一為中央不動產銀行，惜因戰事發生，計劃擱置。二十九年七月，中央七中全會通過「設立中國土地銀行以促進土地改革實現平均地權活潑農村金融改善土地利用

案」，政府爲尊重決議並兼顧戰時實際情形起見，乃命中國農民銀行暫爲兼辦土地金融業務，中農行因於三十年四月在總管理處內增設土地金融處，中農行土地金融處設立後，我國土地金融機構可謂已經粗具，但該處規模過小（與中農行其他各處平行），基金太少（只有國幣一千萬元），能否完成土地金融的使命，實屬疑問。現代農業金融有專營化的趨勢，土地金融與中短期農業金融性質不同，且土地金融之使命極爲重大，事業非常繁重，欲圖開展其事業，完成其使命，將來勢非設立獨立的土地金融機構不可。那麼這個獨立機構，應該是怎樣的一種機構呢？

概觀各國的土地金融機關，有公營的，合作經營的與私營的三種，（註二）公營的機關爲公益的性質，其資金或由政府撥付，或發行由政府擔保的土地債券以募集之，其管理與營業均受政府的監督指揮，此種機關最著者有德國之地租銀行（Rentenbanken），土地信用銀行（Land Credit Banks），土地改良銀行（Landeskultur-rentenbanken）及德國農業中央銀行（Deutsche Rentenbank-Kreditanstalt），合營土地金融機關，爲地主或農民之互助組織，以謀會員之共同利益爲目的，其資金來源以發行債券爲主，此種機關之最著者有德國之地抵押信用協會（Landschaften）及美國之聯邦土地銀行（Federal Land Bank）。私營的股份土地銀行，或公司，爲營利的機關，最著者有法國土地信用銀行（Credit Foncier de France），意大利土地信用公司（Istituto di Credit Fondiario），美國之農業抵押公司（Agricultural Mortgage Corporation），及日本之勸業銀行與農工銀行。

我國信用事業未臻發達，土地放款週轉慢而利益薄，自難望純粹私營之股份土地銀行的設立，且土地金融既負有推行土地政策的使命，亦不宜讓私人設立營利機關以經營之。合作經營的土地金融機關，爲最理想的組織，但我國農民資金貧乏，組織力量薄弱，自難期有純粹合營的土地金融組織。爲適應客觀的環境，並期完成土地金融的重大使命，似宜由官民合資設立土地銀行，其股金由政府撥給一大部份，餘由土地金融合作社於農民申請借款時扣款認購之。

各國土地金融的機關，有專營農地金融的，有兼營市地金融的，就理論與經驗言，如果兼營，因市地易漲價，調查較便，貸款手續較簡，必偏於市地抵押放款，法、德、美、日等國均有同一經驗。故欲完成土地金融的使命，勢非專營不可，我國土地銀行，應專營農地信用。

各國土地金融機關之設立，有採集中制的，有採分立制的，我國尙無經營土地抵押放款之金融機關，且爲集中力量起見，應採集中制度，設立中央土地銀行，統籌全國土地金融，在各省設立分支行處，經營各地土地金融業務。土地銀行，通過借款農民組織的土地金融合作社，貸款給需要土地購買與土地改良資金的農民，如此機構確立，土地金融自可靈活運用。

### (3) 土地金融機關的資金

土地金融機關經營土地購買與土地改良貸款，自需鉅額資金。丹麥是一個小國，其扶植自耕農貸款歷年共達一萬萬四千萬克郎，(註三)中國比丹麥大得多了，其土地放款所需資金自亦更鉅，土地金融機關辦理貸款，其資金從何而來呢？其第一種來源爲本身資本及公積金，但無論那個國家的土地金融機關，其資本與公積金都是非常有限的，德國的土地抵押信用協會，甚至完全沒有股金。

土地金融機關資金之第二個可能來源爲存款，但土地放款是長期低利的，將資金整數放出，分數十年零細收回，而存款多屬短期，所以土地金融機關不能像商業銀行之放款，資金可大半出自存款。有些國家的土地金融機關(如美之聯邦土地銀行，德之土地抵押信用協會)，甚至根本不收受存款。

土地金融機關資金的第三個來源爲借入政府低利資金。但國庫支撥此項資金，爲數定必有限，除用於特定目的(如土地重劃，整理農家負債或創設自耕農等)外，自不能普遍供給其他一切土地信用之需。故政府低利資金決不能作爲土地金融機關資金的正常來源。

以上三種資金來源既各有限度，土地金融機關欲獲得鉅額資金，自須另闢途徑。查各國土地金融機關的主要資源，莫不依賴土地債券的發行，德國土地抵押信用協會既無股金，又不吸收存款，其貸款資金乃完全依賴

發行債券所吸收的低利資金。美國聯邦土地銀行亦不收受存款。每一區行的資金，初時不過七十五萬美元，故其土地放款資金亦幾全部來自債券。其他各國土地金融機關，亦無不以債券發行爲獲得長期低利資金的主要方法。

我國自中國農民銀行土地金融處成立後，即籌劃土地債券的發行，三十一年三月二十六日國府公布中國農民銀行土地債券法，實爲我國土地金融史上值得大書特書之事。該法最重要的規定，有以下三點：

(一)第二條：『中國農民銀行土地債券，以中國農民銀行兼辦土地金融處之全部資產，及其放款取得之土地抵押權爲擔保』。土地債券既有雙重的擔保，自極安全，可得普遍的信任。

(二)第三條：『土地債券之發行總額，不得超過前條土地抵押放款之總額，其每年償還額不得少於收回土地抵押放款百分之八十』。土地金融機關必須以每年收回的放款償還債券，自屬當然之事，規定償還額不得少於收回放款總額，這是極進步的規定。按查各國對於土地債券發行額，有的採用絕對數額的限制，即規定發行額不得超過若干金額，這種限制太具硬性，不足爲法，現在採用的國家已極少。第二種限制債券發行額方法是按照資本比例發行，即規定發行額以資本若干倍爲限，採用此限制者甚多，但這種限制殊多缺點，其最重要之點爲不能靈敏適應放款的需要，第三種限制債券發行額的方法是採用等量放款原則，即債券發行額不得超過放款總額，這種限制方法有以下幾種重要優點：(1)可以迅速適應放款的需要，配合放款業務的進展；(2)債券額既根據放款額，自不致濫發，而放款必有超乎放款額的資產值爲擔保，則債券的安全自可無虞；(3)債券既嚴格與放款成比例，則放款一切收益，即作爲債券還本付息之用。這種債券發行額的規定方法，既具備種種優點，故德、法、美、意、奧、荷、比、西、瑞士等國均採用之。(註四)我國土地債券法，現亦採用這種規定。所須注意者，即有些國家對於土地債券發行額，兼採資本比率及等量放款兩種限制，我國中農行條例對農業債券原亦採兩層限制法，今土地債券法祇採等量放款的限制，實爲極進步的規定，我國現正擬運用土地金融以推



行土地政策，所需資金甚鉅，對於土地債券發行，自不得不採寬放主義以適應事實的需要。

(三)我國土地債券法第十三條：『土地債券得自由買賣抵押』。這是使土地再度資金化應有的規定。但當此戰爭時期，照此規定，若土地債券發行額甚鉅，恐會助長惡性通貨膨脹，並有礙政府公債及儲蓄券的消納，有人建議將土地債券分為地價債券與抵押債券兩種，前者用以支付地主補償地價，限制其或甚至不許其在金融市場上流通，後者用以吸收游資，充作土地改良放款資金，可讓其在市場流通，這種建議，似不無見地。

政府已核准中國農民銀行發行土地債券一萬萬元，這個數額自不算大，好在我國債券發行額是採等量放款的原則，將來土地放款業務開展後，自可增加發行額。土地債券的發行，是募集土地放款資金的最主要方法，而土地金融又應該是協助土地政策推行的重要力量，我們希望土地金融機關及地政機關善用土地債券以實施土地政策。

#### (4)土地金融機關的放款業務

土地金融機關的業務，除發行土地債券外，更重要的是主辦土地購買與土地改良放款。我國土地金融機關既負有協助推行土地政策的使命，其放款業務自應與一般不動產抵押放款有所不同。三十年九月五日國府公布的中國農民銀行兼辦土地金融業務條例，規定土地金融業務包括五種放款，每種都是針對土地政策而定的，茲分別如下：

一、照價收買土地放款 凡實施土地稅之區域，地政機關對報價不實之土地，實行照報價收買之放款屬之。

二、土地徵收放款 國家依法徵收私有土地之放款屬之。

三、扶植自耕農放款 政府為直接創設自耕農徵購土地之放款，及農民購買或贖回土地自耕或依法呈准徵收土地之放款屬之。

四、土地重劃放款 地政機關依法舉辦土地重劃之放款屬之。

五、土地改良放款 政府爲開發公有荒地或興辦長期性質之農田水利之放款，及公有荒地承墾人或代墾人，依法承墾或代墾荒地之放款屬之。

以上五種放款中，前三種可總稱之爲土地購買放款，是偏重於協助推行土地分配政策的，後二者則均是土地改良放款，偏重於協助推行土地利用政策。本章第二、三節曾說明土地利用與土地分配兩方面的交互關係，顯然地，與這方面聯繫的五種放款也是有交互關係的，所以在實施上，彼此必須有密切的配合。

最近四聯總處理事會又決議令飭中國農民銀行土地金融處添辦地籍整理放款及鄉鎮造產放款。前者係對地政機關辦理地籍整理時予以放款，放款期限短促，其擔保爲土地整理後所收的登記費及書狀費。至於鄉鎮造產放款，則凡鄉鎮利用義務勞動，興辦造產事業，爲徵購土地，開墾荒地，興辦長期農田水利、造林、墾闢牧場等而需要資金時，均得貸款協助之。

中農行土地金融處辦理放款業務，擬分省分期辦理，三十一年舉辦者已達川、甘、陝、桂、粵、湘、鄂、閩、贛九省，黔、浙二省亦在籌劃中。就農民購買土地之放款言，三十一年達四千五百七十七萬九千三百元，放款地區爲川、甘、桂、湘、鄂、閩、贛七省三十餘縣。（註五）三十二年度各種土地放款總額預定爲一萬萬八千萬元，其中扶植自耕農放款六千萬元，土地改良放款五千萬元，土地重劃放款一千萬元，土地徵收及照價收買放款二千萬元，地籍整理放款二千萬元，鄉鎮造產放款二千萬元。（註六）

我國土地金融猶在開始試辦時期，自尙無成效可言，我們希望土地金融業務的實施，成爲協助推行整個土地政策的一個重要力量。

## 第五節 土地行政與土地政策

土地政策的實施，不特須有金融以運用，尤賴政治力量去推行。土地金融與土地行政，應相互爲用，爲推行土地政策的雙翼。

由於有土地問題的存在，乃有解決問題的計劃，是爲土地政策，有了土地政策，乃不得不制定具體施行的規範，是爲土地法規；有了土地法規，乃不可不有土地行政機關和土地行政人員去執行。土地行政的使命，便是執行土地法規，推行土地政策，以達到解決土地問題之目的。

(1) 土地行政與土地法規之演進

土地行政可遠溯至上古。禹貢一書所載禹王劃野分州，參定土壤，分爲九等，配爲賦則，實爲我國地籍整理之始。其後歷代整理，史不絕書，但都不甚澈底，及至明朝萬曆年間，始有全國通行丈量之舉。清代迭經變故，萬曆舊冊漸次散失，民國初年曾有全國經界局的設置，但僅曇花一現。其後內爭頻起，土地行政陷於停頓，祇有廣東省因在中山先生的倡導之下，尙有若干地政設施，例如民國十年總統府曾設土地局，十四年，中山先生聘德人單維廉 (Dr. Wilhelm Schrammer) 爲土地問題顧問，起草「土地登記測量及徵稅條例」，十五年省政府設土地廳。

國府奠都南京後，土地行政始有劃時代的進展。中央及地方的地政機構漸次樹立，土地法規亦相繼頒行。民國十九年六月，國府公佈燦然大備的土地法，土地行政的內容，於是確定。前此所謂地政乃限於地籍整理，今始有廣義的土地行政。又前此之地政，幾皆以財政爲出發點，自後乃可漸重土地政策的推行。土地法公佈後，立法院又於二十三年制定土地法施行法，二十四年四月國府以命令公佈。二十五年二月國府又公佈各省市地政施行程序大綱。當時全國各地雖已先後舉辦地政，但甚凌亂，國府鑑於土地法實施的時機已熟，乃明令土地法、土地施行法及各省市地政施行程序大綱於二十五年三月一日同時施行，自此土地施政乃有共同的法令根據，可惜各省市嚴格遵照施行者，殊不多觀，土地法條文甚繁，不免有實行困難或未盡合理之處，故有修正土地法運動。二十六年五月中政會通過修正土地法原則二十二條而修正土地法草案亦經土地專門委員會起草完竣，惜未及由立法院經過立法手續，呈國府修正公佈，而抗戰爆發，皆延擱至今。抗戰以來，政府先後頒佈有關地政之法規甚多，例如非常時期舉辦土地測量辦法原則，非常時期地價申報條例等等。最近地政署成立，開

正擬訂各種法規，將相繼公佈。

(2) 土地行政的要素

地政的推進，有三要素，即機構，人才與經費，茲分述之：

(一) 地政機關

地政機關爲實施土地法規，推行土地政策的機構，各國順國情之需要，或專設獨立的機關，或附設於其他機關內。例如英國於農部內設有土地管理局 (Administration of Lands Branch)，各地方則設有縣土地局 (County Land Agent) 與區土地局 (district land agent)。德國在中央設有土地事務局 (Ober Landes Kulturentwurf)，各州各郡亦有土地事務局之設置。蘇聯及東南歐各國，以地政爲國家最要行政之一，故多有較龐大的獨立地政機關。蘇聯在革命成功後，即設各級土地委員會，其後各共和國有土地部，嗣又改爲農業部，至於全蘇人民委員會內，則設有土地移墾委員會。南斯拉夫及波蘭的地政機構尤爲完善，南國中央設有土地改革部 (Ministarstvo za Agrarnu Reformu) 各州設有土地管理局 (Agrardirektion)，各縣設土地局 (Kreissagrarrat)；此外州縣乃至鄉村，並各有土地委員會 (Agrarusschuss) 的設置，爲一種諮議機關。波蘭的各級地政機關與南斯拉夫幾全相同，不過多一個中央土地委員會，爲土地改革部的諮議機關。其他東南歐各國，亦有三級制的地政機關，中央機關如捷克之全國土地局 (Státní úřad zeměměřičství a katastru)，立陶宛農部內之土地改革行政局 (Podarbo Formverwaltungs)，拉脫維亞之中央土地管理委員會 (Landesrichtungs Skomitee)，中級機關如立陶宛之縣土地改革委員會，拉脫維亞之縣市土地管理委員會，下級機關如立陶宛之鄉土地改革委員會，拉脫維亞之鄉土地管理委員會。(註七)

我國初無足以稱道的地政機構，今則各級地政機關系統之完整，並不遜於他國。

民國成立，全國土地行政歸內務部設司主管，二年秋該部曾有全國土地調查籌辦處之設，不久裁撤。四年六月全國經界局成立，五年七月裁撤，所有未盡事宜，歸內務部籌計辦理。國府奠都南京，所有全國土地行政

事宜，由內政部設土地司主管。二十年一月有中央地政機關籌備處之設，二十一年四月取消，自是全國土地行政復歸內政部設司主管，初名土地司，後改稱地政司。二十三年二月中央政治會議議決由全國經濟委員會及內政部財政部，合組土地委員會，對各省土地實況作比較有系統之調查，該會於八月間正式成立，動用各級黨政人員三十餘人，調查二十二省的土地狀況，二十四年十二月底，該會因調查整理及編纂報告工作已全部完成，即告裁撤。抗戰發生，中央行政機關略有更動，而全國土地行政仍由內政部地政司主管。三十年春，因事實需要，部內添設地價申報處。是年十二月九中全會通過設立地機署案，三十一年六月地政署正式成立，直隸行政院，從此全國土地行政事宜，統歸該署主管，署內分設總務、地籍、地權及地價四處。中央地政機關演變至此，總算是相當完備了。

省地政機關，在北京政府時代，並無一致的組織，如黑龍江、察哈爾、青海、江西等省有墾務總局之類的墾殖機關；吉林、陝西、福建、廣西等省有清查田賦處之數的清賦機關；又遼寧、廣東等省則有清理官產處之類的清產機關。以上各類機關，大都曇花一現，成立一、二年即告裁撤。國民政府下的省地政機關，以民十五年之廣東土地廳爲最早，自後各省成立專管機關者不少，但名稱互異，系統不明，且常變革。民二十五年三月國府明令施行之「各省市地政施行程序大綱」，始規定各省未能依法成立地政廳以前，應維持已設立之專管機關，而一律改稱省地政局；同時行政院頒行省地政局組織通則，以爲各省設局的共同根據。自是江蘇、安徽、江西、青海、河南、湖北、福建、廣東、綏遠等省，或將原有專管機關改稱地政局，或將原有組織擴大而成立地政局，皆直隸於省政府，其餘各省均由民政廳設科主管地政。抗戰以來，各省政府相繼改組，地政局多被裁併。直至三十年朝野重新注意地政後，各省始逐漸恢復或新設地政局，現各省設有地政局者計有四川、廣東、廣西、福建、江西、湖南、貴州、陝西、寧夏、青海等省，其餘各省則由民政廳設科辦理。

市地政機關，始自民十一年廣州之設立土地局，國府奠都南京後，上海、南京、杭州、天津、青島、北平等市亦相繼設立土地局，後有改稱地政局的，但大半不久即被裁併。

至於縣地政機關，在抗戰前除蘇、粵等少數省份曾有縣地政局之類的組織外，其他各省大都無縣一級常設的專管地政機關，其有設臨時性縣地政機關的，事畢即行裁撤。二十八年九月國府頒佈「縣各級組織綱要」，規定縣政府得設地政科，惟因經費人才等限制，遵照設立者絕少。廣東近年在若干縣份先成立縣測量隊，繼設縣地政處，專辦登記及估價，並規定俟以上業務完畢，即於縣政府成立地政科，但事實上該省各縣已設地政科者，尙屬罕聞。縣地政機關對於地政之有效實施關係至大，以後亟應重視此地政之基層組織。

### (二) 地政人才

我國地政機構系統已極完整，惟各級機構內部大都不甚健全，且下級機構尙未普遍設置，此中原因雖多，人才缺乏要爲主因之一。地政爲一需用專門技術與智識的行政，並非普通行政人員所可勝任。各省以前間有設立測量學校或測量訓練班的，大都偏重測量技術，對於田畝清丈事務及法令甚少注意，其訓練出來的人才，擔任土地測量尙嫌不甚適當，至於土地登記估價徵收等行政工作，自更不能勝任了。中央方面，陸地測量學校訓練專才，頗著成績，但亦有上述缺點。中央政校地政學院成立於二十一年，而於二十九年停辦，該院使命爲造就地政幹部人才，偏重於行政經濟方面之訓練，畢業生先後八期，因每期人數有限，總人數並不多。二十八年中政校爲造就中級地政人才，另設地政專修科，三十二年該校又改設地政系。中國地政學會於二十九年冬成立中國地政研究所，該所爲養成高級地政科學研究人才起見，自三十一年秋起招收研究生入所研究。

就各省辦理地政的經驗，甚感測量繪算製圖等技術人員之缺乏，此項人才應由大學有關部門（如工學院）及各級測量學校或訓練班大量訓練，並求素質的提高，行政方面的人才，需要亦多，將來如各省各縣普設地政機關，以每縣需高級中級人員四人計，我國至少需六千人，此項人才應由大學有關部門（如農業經濟系，經濟系，政治系，社會系等），並專設地政學校訓練之。至於初級地政人員之訓練內政部曾於二十四年十月公佈「各省市訓練初級地政人員辦法大綱」，可由省市縣地政機關視事實之需要，設班訓練之。

### (三) 地政經費

「無水不能行舟」，任何事業之舉辦，均非有相當充足的經費不可。地政之着手處爲土地測量登記，此種工作至爲繁重，設無寬裕之款，殊難計期完成。地政爲一種新興事業，其初各地方政府大都無地政專款，地政工作之無甚成績，經費困難實爲一大原因。二十四年十一月行政院公佈施行「各省市地政經費籌集辦法」，規定地政經費之來源爲：

(一)省市政府在預算內指撥之經費，(二)登記費，(三)書狀費，(四)因整理土地溢收之賦稅，(五)公地收入。自此辦法公布後，有的省市遵照辦理，地政經費漸有着落而較充足。惟抗戰以後，各省地政經費大加緊縮，致多數省份的地政工作，幾全陷於停頓。最近地政復被重視，有宜寬籌經費，以利進行。

(3)地籍整理

土地行政的範圍甚廣，而地籍整理實爲其中最基本的工作，因爲如果地籍不明，經界不清，一切土地政策必無法推行。

地籍整理的意義，乃在量的方面明瞭土地的面積及分配狀況，在質的方面明瞭土地的性质及使用狀態。我國所探整理地籍辦法不止一種，大別之則有二類；一爲治標方法——土地陳報，二爲治本方法——土地測量與登記。各省市辦理地籍整理，有兼採治本與治標兩法的，亦有只採其中一種的。

土地陳報，係避免正式測量手續，由人民將其所有土地之實況，陳報於政府，然後略施清查，即予登記造冊，此項辦法，幾全係以整理財政爲出發點，因其程序簡易，時間與金錢均可節省，但土地陳報究非正本清源之法，其結果每每地籍不明，面積不準，稽考爲難，且如辦理不得其人，豪紳胥吏大可從中作弊，滋事擾民。從實施土地政策的立場，自應依土地法規之法定程序，辦理土地測量與登記，茲略論如下：

### (一)土地測量

我國現行土地法第二十一條：『土地測量，爲地籍測量與地質探險』。所謂地籍測量(Cadastral Survey)，係就一定區域內之土地，按其面積、形狀、位置、距離、段落、界線等狀況，爲測算丈量，於地籍冊中登錄其

結果。地質探險係威士地變形的來源，礦產蘊藏的種類，土壤岩石的成分等，為土地性質的調查。中國地政學會以為『地質探險與土地測量，不甚相系屬，且探險地質，事緒紛繁，實際上非地政機關所易辦理，故此種業務，不必由地政機關掌管』。(註八)著者對於這個意見，甚表贊同。又查土地法中，關於土地測量的規定，過於簡單，似應補充，故二十六年五月中政會通過之修正土地法原則第五條云：『土地測量與土地登記，應合為一編，關於土地測量，應在本法為大體之規定』。

地籍測量的程序可略分為六步：即大三角測量，小三角測量，圖根測量，戶地測量，計算面積及製地籍圖。大三角測量關係全國地籍測量成果至鉅，且為軍事國防所必需，應由中央辦理，二十五年內政部與參謀本部曾有籌辦全國大三角測量之議，旋抗戰發生，未能實現，我們仍以大三角測量應由中央地政機關與陸地測量總局會同辦理。除大三角測量外，其他測量程序均可由地方政府辦理。

戶地測量在測量程序中佔極重要地位，可選用人工丈量方法，或飛機航攝方法，於是有人工測量與航空測量之對稱，其實嚴格說來，這兩個名詞原不能對稱，航空測量非可適用於土地測量的全部業務，離人工而獨立。

人工測量與航空測量，孰優孰劣，各方意見不一，(註九)持平之論應為(1)土地測量須守迅速、確實及經濟三原則，即時間求其迅速，精度求其準確，經費求其經濟，就時間與精度言，航測較人工測量為優，就經費言，則尚無精確而可比較之材料證明孰優孰劣。(2)航測必須地下的景物顯著，坵埂分明，始能攝入鏡頭，而便計算面積，若係宅地、山陵地、森林蔭蔽地、及無坵界或邱界不顯的旱地，則不能適用航測。(3)航測雖受限制甚多，但欲求迅速完成地籍整理，則宜應用之為戶地測量之主要方法，且應由中央機關統籌辦理，惟自然環境不宜於航測的區域，自應舉辦人工測量。

不論是人工測量或航空測量，若依規定程序，須自大小三角測量入手，則其困難重重，必難短期完成。按十八世紀及十九世紀西歐、中歐數國亦曾有地籍整理之舉，皆極耗時費財，最初是十八世紀初意大利某地舉辦



地籍整理，歷時四十六年始完成；十九世紀初法國開辦地籍整理，歷時四十八年始完成，所費在一萬萬五千萬法郎以上，奧國於十八世紀末即開始整理土地，直至十九世紀下期始告完成，歷時八十四年，所費共六千萬克郎，以我國技術人才的缺乏及國家財力的竭蹶，舉辦地籍測量自更困難。據德國憶思萊教授（Otto Israel）的估計，僅本部十八省辦理地籍整理，即需經四十年始得完成，須費八萬萬三千萬兩。今即以最進步的航空測量而言，據南昌實施航測經驗，平均每月可攝三百方公里（一機作業），每方公里需費約二百〇三元，今姑假定經濟與人才，均無問題，並假定全國各地地形氣候，均可通用航空測量，依據南昌航測的經驗，作全國測量的估計，欲將全國一千一百萬方公里航測完畢，假定一百架飛機同時作業，須歷三十年之久，需費約二十二萬萬元之巨。（註一〇）

土地測量既如是耗時費財，若土地政策，必待繁雜的測量登記程序完成之後，纔去推行，則土地問題之解決，必將坐失時機。在此抗戰建國時期，國家財政極度困難，而土地問題卻亟待解決，更不能不有權宜的地籍整理方法，其主要途徑不外二條：第一、採用比較簡易的測量方法（參看內政部所訂非常時期舉辦土地測量辦法）。第二、土地登記的程序和方法，應力求簡易。下面再就土地登記問題，略予討論：

## （一）土地登記

土地登記即將土地及其定着物之各種權利（所有權、地上權、永佃權、地役權、典權、抵押權）的取得、設定、移轉、變更、或消滅等法律事實，予以登記（土地法三二及三三條）。我國土地法採取托崙士制度（Robert Torrens System）的絕對嚴格精神，規定『依本法所為之登記，有絕對效力』（土地法三六條），即凡經登記的土地權利，任何人不能加以推翻。

土地法對於土地登記，特立專篇，規定至為詳細，大體尙稱完善，惟一般意見，認為仍有待改進之處，修正土地法原則採納各方意見，作如下的修正規定：『登記程序，應從簡易，其公告期間，應縮短為一個月至三個月，登記費用應酌減，登記圖冊書狀之種類式樣及記載方法各條應刪，而付予中央地政機關以命令規定之

權』(修正土地法原則第六條)。茲分析此項修正規定，略加說明：(1)土地法所定登記程序，手續非常繁複，行之於都市已極勉強，更不易實施於農村，故應加以修改，力求簡易。(2)公告期間原定爲六個月，似嫌太長，爲求土地權利之早日確定，似可斟酌情形，縮短爲一個月至三個月。(3)過去各省辦理清查田畝等項工作，往往收費甚高，苛索擾民；土地法所定登記及權利書狀等費，雖不算多，但爲求新政易於推行起見，似宜予以減免。(4)土地法所定登記圖冊書狀之種類式樣及記載方法，殊嫌瑣細繁複，似宜刪繁就簡，且在土地法上似無如此詳細規定之必要，故有關各條文似可刪去，而付予中央地政機關以命令規定之權。

除一般意見以爲土地法關於土地登記的規定，應作以上數點的修正外，並有人以爲辦理土地登記應注意以下各點：(註一)

一、登記應予測量完竣後廣繼辦理，俾能發生聯繫銜接作用。

二、舉辦登記區域，原有契稅及不動產登記，應即停止，俾免重複，而一事權。

三、審查最關重要，舉凡戶名、籍貫、坐落、四至、地目、面積、價值、契據、使用狀況、產權沿革、共有權人、他項權利等，均應詳加查核，藉遏弊端。

四、公告內容初不厭詳盡，庶免發生詐欺侵佔情事。

五、無契土地但能取具保甲或四鄰保證，應予登記。

六、在人民知識程度低下之區域，應普遍設置代書，以代人民繕寫聲請登記書，但不得收取任何費用。

#### (4)地價規定

平均地權的主要方法爲「按價徵稅」「照價收買」與「漲價歸公」，這些方法的實行，有一個共同的先決條件，就是規定地價，此外如遺產稅的征收以及土地債券的發行等，亦有賴於地價的規定。所以地價規定與地籍整理同爲土地行政的基本工作。

按正常的程序，地價的規定應在土地測量登記完成之後，但測量登記，耗財費時，當此土地問題已極嚴重

且日趨嚴重之際實不容等待法定地籍整理程序完成之後，纔開始規定地價推行土地政策，故現階段的地政設施，除「應加強一切整理地籍工作限期完成」(土地政策戰時實施綱要第二條)外，並應同時從事地價規定工作，最近中央之推行「地價申報」，就是這個意思。

規定地價的方法依照中山先生的主張，應由業主自行申報，但現行土地法於申報地價之外，又有估定地價的規定，該法二三八條「本法所稱地價分申報地價與估定地價二種，依本法聲請登記所申報之土地價值爲申報地價，依本法估計所得之土地價值爲估定地價」，據土地法起草人吳尙鷹先生解釋：「其分別爲申報與估定兩種之意，因申報地價之一種爲建國大綱所定，其法由地主自行報價，政府照價徵稅，並可隨時照其中報價值收買之。此種辦法於原則上本極完美，但爲便於施行起見，有應爲補充之點，是以再所估定地價一種之規定，蓋地主方面明知政府爲照價徵稅之舉，於申報地價時，不免有低報情事，希圖輕繳稅款，政府爲防弊起見，有隨時照價收買之權，其思慮所及，頗覺週到。然貪圖避免重稅，爲地主必具之心理，故地價低報之事，在所難免，若政府一一從而收買之，恐不勝其煩，地主方面，因深知政府遇此困難時，不易解決，若因報價與收買事，羣起爭辯。則於土地行政，殊多不便，茲爲補充估定地價一點，乃所以杜絕萬一之糾紛也，土地稅編，關於徵稅各條之規定，地價稅之徵收，以估定地價爲根據，按年徵收之。土地增值稅之徵收，則於土地移轉時或經十五年屆滿無移轉時徵收之，其計算則以申報地價爲根據，而關於地價之估計，除根據市價外，仍可參用申報地價爲計算之標準。依此種規定可使申報地價無過高過低之虞，地主報價過高，因恐政府以之爲按年徵收地價稅之標準，若報價過低則於土地移轉，須繳納過高之土地增值稅，因其計算以土地增值數額超過申報地價數額若干，以爲土地增值稅之徵收標準。於地價申報之或高或低，在地主方面均無特殊便利可圖，自不必爲報價高低之取巧，毋煩政府爲特謀對付之方也」。(註一二)

吳先生的解釋雖不無理由，但許多地政學者以爲現行土地法規定地價爲申報地價與估定地價兩種，不特與中山先生初旨不符，且同一土地而同時有兩種真實地價，似不合經濟學原理，至政府徵地價稅依照估定地

價，征土地增值稅及徵收土地則依照申報地價（見土地法二八四、三〇五、三三八條及土地徵收編各條），於公平原則上，亦有不符，而該法所定的估計地價辦法，不特太過麻煩，且同一的土地可有四、五種估價方法（見土地法二四一及二四二條），則因計算方法的不同，其估計的結果必相差甚大，所以土地法關於地價規定的方法，殊多缺點，為求簡便易行，且較公平合理計，應改以申報地價為法定地價。（註一三）二十六年五月中政會通過修正土地法原則第十八條，乃有以下的規定：『以申報地價為法定地價（原法關於估定地價之條款均刪），申報前得先由地政機關，參照最近五年土地收益及市價，查定標準地價公布之，以為申報之根據，土地所有權人得參照標準地價，為百分之十以內之增減，不依法申報或不為申報時，即以標準地價為其地價』。三十年九月行政院通過，十月內政部公佈的地價申報辦法大綱，及十一月國府公佈的非常時期地價申報條例，均大體採用該條原則。但這公佈日期相隔只一個多月的「大綱」與「條例」其內容頗有不同，茲將「條例」的要點列後：（該「條例」復經國府於三十一年十月修正公佈，但內容要點並無改變）。（1）『公有及私有土地，應依本條例之規定申報地價』（第一條）。（2）『辦理地價申報之程序如左：（一）測丈地畝，（二）查定標準地價，（三）業主申報，（四）編造地價冊』（第三條）。（3）『實施測丈應同時調查地籍及最近三年內土地收益與市價，以為評定標準地價之依據』（第四條）。（4）『標準地價公佈後，業主應於二個月內，比照標準地價向主辦地價申報機關申報地價。前項申報之地價，得依照標準地價為百分之二十以內之增減』（第七條）。（5）『逾期不申報地價者，即以標準地價為其中報地價』（第九條）。（6）『各地方地價申報辦理完竣後，復應舉辦地價稅及土地增值稅，其原有田賦及各項附加稅捐不再征收』（第十三條）。

據三十一年三月間報載消息：中央的地價申報機關，對於辦理全國地價申報，業已擬具詳細實施計劃，規定全國分三期實施，第一期就川、滇、黔、粵、桂、贛、湘、閩、鄂、浙、豫、陝、甘、寧、青等十六省的劃定一百四十縣，定三十一年四月一日起開始實施，各縣地價經過申報後，將按照申報價格，征收地價稅，三十一年度地價稅之收入，聞已奉最高當局手令，核定為三萬萬元云。（註一四）但事實上是年地價申報及地價稅征收

工作並未切實實施。三十一年十二月全國地政業務會議，決定後方八百四十三城市，均須限期完成地籍整理與地價申報，以爲開辦地價稅之依據，中央並定三十二年度的地價稅額爲十二萬萬元，但因種種困難，恐難實現此理想耳。

### (5) 土地行政與土地利用政策及土地分配政策

整理地籍和規定地價是土地行政的切步工作，調整地權和促進土地利用，纔是地政的中心工作，我們也可以說，前二者是手段，後二者是目的。從前的土地行政是狹義的，限於地籍整理，今後的土地行政，應擴大爲廣義的。現在的地政署於總務處之外，分設地籍、地價、地權三處；開省地政局亦將於總務科及測量隊之外，設地籍、地價、地權三科，顧名思義，地籍處科，管的是地籍整理；地價處科，管的是地價規定，至於地權處科則兼管地權調整與土地利用改進，以著者猜測，大概因爲關係地利最重要的墾殖，已有墾務機關專管，故地政機關內不再專設「地利」或「地用」處科，但愚見以爲墾殖行政可改隸於土地行政之下，以求地政之完整化。

地政的基本任務在促進「地盡其利」與「平均地權」的實現，我國至今還是一個農業國家，耕地尙佔最重要的地位，地政設施，在耕地利用方面應該是擴張並經濟耕地之利用，在耕地分配方面，應該是實施耕者有其田與改革租佃制度關於耕地利用政策與耕地分配政策的實現辦法，本書第四、七章已有詳論，這裏恕不贅述了。

(註一) 參閱拙著建立農地金融制度之管見 (新經濟三卷十二期) 及抗戰建國中的農業金融政策 (時事月報) 二十三卷四期。

(註二) 參考 Morgan, D. T., *Land Credits*, 1915; Herrick, M. T. and Ingalls, R., *Rural Credits, Land and Co-operative*, 1914, Part I; 黃通, 土地金融問題, 商務。

(註三) Mead, E., 'Land Settlement' *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. IX p. 55.

(註四) 參閱梁夢椿, 論農業銀行之債券發行額 (中農月刊, 三卷四期)。

(註五) 三十二年八月十一日, 重慶大公報。

(註六)見四聯總處，農業金融章程則整編(三十二年七月)。

(註七)參閱祝平，東亞諸國的土地行政組織(地政月刊，二卷二期)。

(註八)地政月刊，三卷一期，土地法研究專號，本會擬修改土地法意見書。

(註九)贊成航測者的意見，可閱地政月刊四卷四、五期合刊五〇七——五一三頁；贊成人工測量者的意見，可閱同刊同期五一三——五

一七，五二三——五二六頁。

(註一〇)同註八。

(註一一)人與地月刊，二卷一期，一——三頁，二卷三期，一二——一三頁。

(註一二)吳尙鷹，土地問題與土地法，三八——三九頁。

(註一三)同註八。

(註一四)三十一年三月二十七日重慶益世報。

中華民國三十三年十一月重慶初版  
中華民國三十六年二月上海初版

◆(35346 滬報紙)

大學叢書 中國土地問題及其對策一冊

定價國幣陸元伍角

印刷地點外另加運費

\*\*\*\*\*  
\* 翻 印 權 所 有 \*  
\*\*\*\*\*

著 者 吳 文 暉

發 行 人 朱 經 農  
上海河南中路

印 刷 所 商務印書館  
印刷書廠

發 行 所 商務印書館  
各地

上海圖書館藏書



A541 212 0003 58168

重慶市圖書雜誌審查處  
審查登記字第一三八九號



~~1664598~~