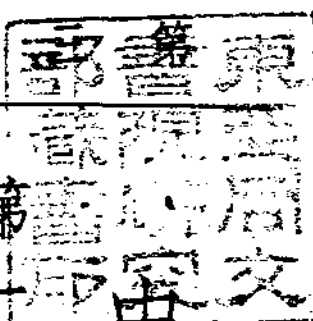


經濟研究

錢承緒主編

第二期

卷



中國之土地：(上)

第一編 土地的概觀

- 一 土地私有的起源
- 二 土地問題的發生
- 三 各國的土地政策

第二編 中國的土地問題

- 一 紊亂的因素
- 二 利用問題的檢討
- 三 國民黨的土地政策

中國經濟研究會出版

民國二十一年一月一日

第一卷 第一期

發刊詞

法幣之回顧與前瞻

西南資源與經濟建設

黃浦江水道與其疏濬

中國礦業調查報告

廣東省各類礦產分佈概況

第一卷 第二期

法幣之回顧與前瞻（續）

四川石油資源之檢討

中國內匯之今昔

雲南經濟調查

兩淮水利與導淮事業

廣東北江紙業調查報告

世界土地政策與中國土地革命

第一卷 第三期

時代經濟論文

中國農業經濟之癥

戰時四川之棉業檢討

戰時川滇之交通運輸

戰時浙江農田水利調查報告

廣東三角洲蔗植調查報告

湖南錫鑛及其經營概況

中國農業區域之研究

第一卷 第四期

我國國民經濟建設之政策商榷

中央批發市場之意義

戰前後中國之紡織業

中國桐油之產銷

中國之錫鑛及其經營

華錫之產銷及世界錫市

外蒙古之經濟

綏遠省經濟地理

第一卷 第五期

中國糧食問題的總檢討(上)

糧食管理在歷史上的意義
糧食供求的估計
糧食生產統計資料的來源
江蘇米產供應情形
無錫的米市
揚子江各埠的米市
青島濟南一帶糧食的產銷
上海糧食商組織概況
上海的米市和米價的研究
五一三前後上海米業的動態
當前上海米潮的檢討

第一卷 第六期

中國糧食問題總檢討(下)

糧食上一般的問題
世界各國糧食的生產問題
世界各國糧食的自給問題
中國糧食的生產問題
中國糧食的自給問題
中國糧食政策的建議

第一卷 第七期

中國銀行法之研究

中國農業僱傭間之關係

中國紙業調查報告(上)

西康與新疆之開發

廣東出入口莊簿記調查

浙江推行擴種冬作運動

江蘇人口統計及其分析

四川農村情況：綿陽，長壽，涪陵

第一卷 第八期

復興中國經濟方案綱要

土地股份農場

物產證券與貨幣

中國的手工業問題

中國保險法之研究

中國紙業調查報告(下)

甘肅糧庫剪影

四川鹽業之檢討

兩淮水利與導淮事業(再版)

兩粵建設與西北開發

第二卷 第一期

序言

減少廣東入超增加生產計劃

廣西經濟建設計劃

開發西北計劃

西北移民墾殖計劃

第二卷 第二期

西康建省後

第一編 新西康之全貌

- (一) 地形地勢與天時
- (二) 政制沿革與建省經過
- (三) 省境之變遷與新界
- (四) 種族人口與社會階級
- (五) 土著之語言文字及社會生活
- (六) 土著之風俗習慣
- (七) 宗教及其派別
- (八) 墾務情形
- (九) 教育概況

第二編 經濟建設與資源分佈

- (一) 物產與貿易
- (二) 農質與礦產
- (三) 農村與農業
- (四) 交通建設
- (五) 全面經濟建設

第二卷 第三期

戰後中國紙業之動態

烟台之釀造業

西康建省後 (續二卷二期)

僑務回溯與僑民經濟 (續二卷十期)

第二卷 第四期

戰後上海之工商各業

第一編 戰後經濟之鳥瞰

第二編 戰後工商各業之概況

兩年前之繁榮與景氣之成因 今日之衰落與不景氣之成因

捲烟工業 麵粉工業 電機絲織業 棉布業 繅絲工業 絲織工業 棉紡工業 毛紡織業 新藥工業 橡膠工業 染織工業 機器工業 賽璐珞工業 航業 搪瓷工業 鋼精製品業 國術業 電燈工業 出租汽車業 熱水瓶業 醬園業 電影製片業 銀行業 錢莊業 錢兌業 糖業 造船業 酒精業 水泥業 呢絨業 呢帽業 米業 箔業 機製煤球業 油漆業 製革業 桐油業 製皂業 茶業 榨油廠業 油餅雜糧業 蠶業 木業 玻璃製造業 製釘業 信託業 保險業 五金業 鋼條鋼鐵業 化粧品業 調味粉業 珠玉業 鮮猪行業 鮮肉業 汽車業 花邊業 運貨汽車業 建築業 銀號業 砂石業 蘇袋業 麵粉業 旅館業 印鐵製罐業 西式木器業 造漆業 典當業 磚瓦業 銀樓業 針織業 猪鬃業 駱駝絨業 薄荷業 磁器業 淘器業 金業 海味業 錫印業 電燈泡業 煤石駁船業 餅乾糖菓業 轉運業 彩印業 南北貨行業 照相材料業 紙業 鹹魚鹽臘業 竹業 機器業 油墨業 毛巾業 筆墨業 牙刷業 綢緞業 西服業 水果地貨業 報關業 菸葉業 銅錫業 房地產業 播音業

第三編 當前經濟之動向

電力供給之消長 果據交換之情況 對外貿易上之關係 匯市續縮與景氣 物價上升與統制之影響 勞工生活程度增高 市巷地與游資活動 市場投機 繁榮與衰落：專家之看法

兩年來中國抗戰區經濟調查

福建戰後之經濟調查

川康湘桂採金概況

福建木材之採伐

四川改良蠶絲概況

江西泰和蠶桑的調查

浙江冬耕及二十八年棉產估計

江西農業所受戰事之影響

廣西今日土地的清理

廣西整理全省鑛產記要

第二卷 第六期

中國之農業問題

第一編 總序

披瀝當前中國農業之失調主張增加農產確定標準
而以灌既與施肥為復興人手之初步
根據中國往昔各種復興農業方案依照目前情況加
以修正以期適合戰後之需要而以設立中央農業復
興機構總其大成
從世界各國農業趨勢以談到中國農業問題
世界各國農業政策之趨勢
英國農業政策及統制制度
法國農業互助保險制度
蘇俄之農業制度
日本之農村工業化
歐美之農業救濟政策
中國戰時之農業政策及其實現
由各國農業改良實例以談到中國農業問題

中國之農業問題(續)

第二編 從中國農業問題以檢討復興中國農業之對策

復興中國農業

以調查農村經濟為出發點，設立中央農業經濟調查局，綜其大成

改進農業生產

以着手解決肥料種子防治蟲害諸端為初期之中心工作，設立中央農業改進局，負此使命

調整農村金融

以救濟農村為主要工作，改組以前農本局農民銀行等機構，設立中央農業金融局，肩担責任

實施糧食管理

以統制糧食保障幣值消弭亂源及建設新秩序為主要目的，設立中央糧食管理處，支配產銷

動員農村勞力

以農村工業化為基礎，促進工農密切聯繫，加厚工業復興之側面助力

提倡鄉建運動

以建設農村為目標，規定十六種活動範圍為解決農村經濟之主要

實行地制改革

以內地殖民為試驗，漸次推廣及於全國土地制度之改革

復興農業意見

在中國各界人士精密觀察之下，發表意見，以為復興農業參考

本編結論

分析農業行政與農業技術不同而加以糾正主張以政治為重心成立中國農業復興委員會之機構

第二卷 第八期

中國金融之組織：

戰前與戰後

- 中國戰時金融政策之鳥瞰
- 中國銀行業之組織及其業務
- 中國信託業之組織及其業務
- 中國保險業之組織及其業務
- 中國典當業之組織及其業務
- 中國證券業之組織及其業務
- 上海錢莊業之組織及其業務
- 上海地產業之組織及其業務
- 上海倉庫業之組織及其業務

第二卷 第九期

中國之合作運動：(戰前與戰後)

(上)

第一編 世界各國合作事業之概觀

- 一 合作經濟之理論與其實施
- 二 合作事業之發展與其體制

第二編 中國合作運動之今昔

- 一 合作運動之開始與其發展
- 二 工協運動之推進與其現況
- 三 合作金庫之組織與其體系
- 四 合作教育之概況與其運用
- 五 合作社之組織與其經營

第二卷 第十期

中國之合作運動：(戰前與戰後)

(下)

第三編 改進中國合作組織之對策

- 一 合作社業務之剖析
- 二 對法制上應加修正之點
- 三 對合作社組織上缺陷應加糾正之點
- 四 對合作金融制度應加改進之點
- 五 對合作事業指導應加改善之點
- 六 對合作社務考成應加注意之點

華茶的對外貿易

第一編 世界的茶葉市場

- 一 一九四〇年世界茶葉的產銷
- 二 聯聯茶葉的增產
- 三 英國茶葉的消費
- 四 美國茶葉的消費
- 五 世界茶葉大事年記

第二編 華茶的產銷與統制

- 一 過去的歷史背景
- 二 政府對茶葉的統制
- 三 中國茶葉公司的機構
- 四 內地茶產的開發：四川，雲南，貴州，福建

第三編 華茶的對外貿易與當前地位

- 一 最近五年來對外貿易概述
- 二 對英的貿易
- 三 對美的貿易
- 四 對蘇的貿易
- 五 對菲的貿易
- 六 僑銷情形
- 七 邊茶貿易
- 八 歷年出口數量統計

中國之水利

導言

第一編 水道之系統及流域之分佈

- 一 流域大勢
- 二 滿洲河流
- 三 華北平原河流
- 四 黃河
- 五 淮河及山東諸河
- 六 揚子江
- 七 南嶺東南諸河流
- 八 珠江及其支流
- 九 西南諸河流
- 十 北冰洋流域
- 十一 河流與地理區域
- 十二 內陸流域

第二編 水利問題之檢討

- 一 淮河
- 二 黃河
- 三 揚子江

第三編 近年各地水利調查報告

- 一 陝西甘肅河渠調查
- 二 浙江之水利建設
- 三 四川・成都平原之水利調查
- 四 漢口及九江一帶水利情形報告
- 五 揚子江安慶一帶江隄現狀調查報告

第三卷 第一期

中國之森林

導言

第一編 戰前後中國森林之調查與開發

- 一 各地森林分佈一般情況
- 二 林木之種類
- 三 木材之品質及其試驗
- 四 福建之森林調查
- 五 江西之森林調查
- 六 浙江森林之開發
- 七 貴州森林之開發
- 八 川康森林之開發
- 九 海南島森林之情況

第二編 中國今後林業之建設

- 一 造林事業之商榷
- 二 造林之捷徑與其步驟
- 三 芬茨爾博士對西北造林意見
- 四 徐盈論黃河流域鐵路沿線之造林
- 五 戰時後方林業之建設

結論

正誤

三卷一期本刊封面目錄
第二編「編」誤植「期」特此
更正並致歉忱

中國之土地：(上)

第一編 土地的概觀

一 土地私有的起原

財產起源的諸學說 財產，是個人或團體獨占地支配外界的事物，而社會承認其獨占的支配始能成立的。爲什麼人們要獨占地支配某一事物？又爲什麼社會要承認其獨占的支配？這是財產的起源問題。關於財產的起源，有許多說法，我在此只舉重要的幾說略事說明。

(一)占有說 這說是認爲人類在事實上所占有的財物，社會即認此爲其財產；所謂財產制度的成立，不外社會承認其事實上的占有狀態而已。此說，如僅係說明私有財產的起源，似尚不失爲一個通常的立論，但說明一般財產的起源，殊不充分。如果占有是財產的起源，特定個人的財產應該很早即已成立，然事實適相反，部落或羣團的財產，比私有財產的成立在先。有了部落的財產之後，個人的裝飾品等物，才爲個人所占有，私有財產始行成立。而且，在原始時代，所謂占有的事實，這並非個人所有，唯僅不過發生於部落的全體而已。故此謂佔有爲部落財產的起源則可，而拿來爲私有財產起源的說明，實有未當。

(二)人性說 其次有謂財產是基於人所具有的自然性質所成立的。幼兒當將其周圍的東西拿在手裏玩弄，宛如他已認識這東西屬他自己的似的，不容易舉以授人。幼兒即有「這是我的」的自覺，「這是我的」的自覺，才是發生財產的。這種「這是我的」的自覺，是人的自然的性質，有了這性質然後有財產，人性說者的主張，卽是如此

。不錯，財產不論公有或私有，其所有的主體，如無「這是我的」的自覺，財產不得而有，在這意義上，可說財產是基於人類這樣的自覺成立的，但是，儘管你有「這是我的」的性質，如果反面無認識「這是他人的」的性質，財產的觀念自會混沌。幼兒對自己周圍的東西表示出「這是我的」的觀念，固屬事實，但幼兒自身對其所玩弄的東西，并無自他的區別。故此說理由，亦是不充分。

(三)勞動說 其次，有謂財產的起源，基於勞動的勞動說。這說是以勞動是連結人與外界事物的東西為前提，而謂財產是人與物的關係，故斷定財產是勞動的成果。表面看起來，這說似亦有幾分理由；但是，我們如細細檢查一下，至少有三個疑問。第一、勞動要有勞動的對象。事實上要使勞動可能，最先不是非占有勞動的對象物不可麼？第二、如土地一類之物，并非勞動所能製造的，又如何能成為財產呢？第三、不勞動的人，亦能佔有財產，這又是什麼緣故呢？而且，人類最初的部落的財產，決非部落構成員的勞動結果，事實極為顯明。所以勞動說，是不足以說明財產的起源的。

(四)神意說 主張神意說者，謂財產的起源，是基於神所製定的。這即是所謂人類界的現象，均出於神的意志的想法；其根據在家族生活的起源，國家的起源，社會的起源，均出自神意的過去的神學說之上。縱而我們讓一步承認這真是出自神意，但神為什麼要創造這樣的東西的理由未能分析，亦不能認為這是科學的說明。而且，神對人類的待遇，該一律平等，為何財產的分配，有現今的——不，過去亦同——貧富懸隔，富者腰纏萬金，貧者無一飯之積的不平等呢？為什麼神制定這樣不平的分配制度呢？不但這些理由，沒有充分的解釋，即神學的自身的說明，亦碰到了難以解答的矛盾。至以非科學的神學來解釋社會現象的當否問題，我們更毋庸多事追究了。

(五)社會的安甯說 這說謂財產為增進一般社會的幸福，維持社會的安甯所必要，財產制度，畢竟是社會所故意製造出來的。即社會的必要，要求財產的存在。這樣的說法，拿來說明財產的社會的根據，是很充分。財產要得社會的承認始能成立，社會為維持其安甯秩序，增進其幸福而確立財產制度，亦未嘗不是事實，惟社會創造消制度

以前，社會的承認的目的物，不能不先存在。即首先要有承認的東西之存在，然後才能有所承認。這要如何說明其所承認的東西——財產——最初怎樣來？其淵源是些什麼？這才是真正財產起源的問題。若謂財產的起源在於顧慮安甯的社會的承認，毋乃倒末爲本。

(六)經濟活動說 照經濟活動說的主張者而言，財產，是富的分配的一個形式。今日的財產，是今日人類的經濟活動的結果，即經濟活動的富的集積。但對這說亦有疑問：經濟的活動與財產有不有必然的關係？原始人類沒有財產，是不是因爲沒有一點所謂經濟的活動？又，有經濟的活動之處，必有財產的存在麼？成爲財產的，又全是人類經濟的活動的結果麼？換言之，努力勞動而一文的人，爲什麼在社會上不知有多少呢？又，部落的共有地，私有的土地一類的財產，亦是因人的經濟活動所成立的麼？這些疑問，如果不能澈底地無矛盾地說明，要說經濟的活動爲財產的起源，總有些不甚妥當。

(七)人格說 關於財產的起源的最重要的學說，大概要算人格說罷！什麼是人格說？財產是人格的發現所必要的東西，是個體的人格的自由發現。人努力使其個性實現於外界的事物時，財產這東西即成立。人格的自由發展，外界事物個性化人格化時，即有財產這東西的發現。是故，人格的自由發現，是財產的起源；承認人格的自由發現的人類社會，不能不承認人的財產。這一說，就吾人的日常生活而觀，似乎易於首肯。我們感覺到我們的財產是我們自己的人格之延長；我們的財產受了侵害時，恰如自己的身體受了損傷一樣。這樣想來，可以認爲人格的發現製造財產，有財產的地方即有人格之延長。但僅僅這一點的說明，尙有些不充分之點。人格的自由發展，必發生財產麼？即人格的自由發現之處是不是必發生財產。這是疑問。人格的發現而是財產的起源，那末人格與財產，有密切不離的必然關係。如果不豫想人格的發現必生財產，財產的存在常有人格的發現，則人格的發現，不能說是財產的起源。但是，實際上，固然有人格的發現而發生財產的場合；但亦有人格的發現而不發生財產的場合。專說人格的發現是財產的起源，很難完全合理，爲什麼人格的發現有發生財產的場合，又有不發生財產的場合呢？發生財產的

場合，於人格的發現之外，尚有其其他的要素麼？這種理由不明白分析，人格的發現與財產的關係，是難明瞭。現在的人類社會，有人格的活動而無財產的人，不知道有多少！又原始人類社會，亦曾有過有人格的活動而無財產制度的時代。那末，要拿人格的發現來說明財產的起源，我想亦是不可能。

(八)法定說 法定說，是謂財產爲國法的制定所成立的。不錯，現在我們所有的財產，受着國家的保護，現在的財產制度，是根據國法的承認而存在。但這說所指的，決不限於現在的財產，亦決不限於現存的財產制度。牠的意義，是說財產與國法同生與國法同死。法律發生以前的時代沒有財產，沒有法律的地方，財產亦不存在。即財產爲法律所造，先要有法律，然後才有財產。但我們在此所當考慮的，是法律，或國法的意義。如果這裏所說的法律，是成文法，那末在成文法定以前，人類社會有習慣以維持社會的秩序，財產完全與成文法的有無，沒有關係，且獨自存在。這個事實，能充分地證明成文法萬能說的謬誤。如果這裏所說的法律，是指人類社會所造的習慣與傳說，那末財產制度的成立，似乎可以說是基於法的制度。因爲財產的存立，需要社會的公認；社會的習慣是認牠的存在，財產制度始得巍然存立。但是我們須進一步問：社會的習慣爲什麼要是認財產呢？社會的習慣如果沒有應該是認產的理由，財產的制度決不會成立。然則，說財產制度存立的淵源在於法律的存在；那只觀察了社會的習慣的一方面，而忘却了社會爲什麼要是認牠的理由的檢討。換言之，這說只說明了今日財產存在的理由，并不曾說明財產起源的理由。以說明財產的起源爲使命的法定說，其結果感觸不到核心；這說不能爲我們所採用與首肯。

(九)掠奪說 最後的一說，爲掠奪說。照這說來言，財產的起源，在乎掠奪。因爲財產，不外社會的一部分之人掠奪自然物或其他的一部分人的東西的結果。即勞動者所自造的物品，或天然存在的物件，爲少數人強奪供其私用，獨占，財產這名目於是乎發生。斯賓塞(Spencer)對土地私有的歷史的考察，謂最初的土地私有，是暴力與欺騙的結果。最初私有的證書，『不是用筆，而是用劍；不是法律家，而是兵士』所寫的。『其封印，不是封蠟，而是鮮血。(H. Spencer, Social Statist. 1875. P. 133) 不動產的私有證書，亦是經過同一樣的過程。』戰爭的技術

，自某一個意義上來言，必然地，是獲得富的技術。狩獵，是這技術之一部分。（亞理士多德著政治學第一卷「三章」八節）人類被強制為奴隸，最初，亦是戰爭的結果。戰勝了的種族，拿戰敗了的種族的俘虜為奴隸。進步的學者，大都採這說以說明財產的起源。但是，戰爭自身，決不能馬上產生奴隸制度，產生奴隸制度，還要一定的經濟的條件。『一切部門——牧畜，農業，家內工業——的生產的增加，對人的勞動力，賦與了維持其勞動力上所必要的生產能力以上的產生能力。……又使牠日日的勞動量亦增加了。新的勞動力的加入，是最希望的』（馬克斯恩格爾斯全集十二卷八〇五頁）奴隸制度的發生，這樣的經濟的條件是必要。如果沒有這種條件，以他人的勞動力為自己的所有，是全無意義，不，反會加重所有者的負擔，即強力的掠奪，只能為私有財產起原的說明之一端，另一端，即是經濟的條件。我們還知到，奴隸初次發生時，奴隸是種族的奴隸。由種族的奴隸制度變而為個人的家族的奴隸制度，還需要了許多的時日，更需要其他的經濟的條件。奴隸私有的起源，是如是，土地私有的起源亦是如是，一般財產的起源，亦沒有不是如是。我們要發現為私有財產起原的經濟條件，含味私有財產的起源，我們有一度回顧原始社會的歷史的必要。

不過，我們知道：土地雖是財產，但普通所議論的財產的起源，未必即是土地的起源。我們就史的考察，不動產的私有發生在先，土地的所有權發生在後；這已為一般學者所定論。土地，另有牠的範疇；土地私有的起源，另有牠的經濟背景。本篇所欲論究的，不是一般財產的起源，而是特殊的財產的土地私有的起源。

土地私有的發生過程 原始的社會，是不平等的社會，自由的社會。他的平等與自由，建築在財產所有權平等，尤其是土地所有權平等之上。恩格爾斯贊美原始的共產社會說：「這是如何的天真爛漫純朴的奇怪的制度！在這制度之下，無兵士，無憲兵，無警察，無貴族，無王公，無知事，無裁判官，監獄，訴訟，然一切的社會事務，均能圓滑地進行。一切糾紛齟齬，均由關係的全體，即種族或氏族或氏族與氏族之間解決。……貧民窮民皆沒有。——共產體的家族氏族，對老者，病者及戰爭殘廢者，都負有供養的義務，一切人均平等自由。——女子亦是一樣。」

奴隸亦無存在的餘地。使他種族隸屬於自己的種族的餘地，原則上亦是沒有。」（日譯家族私有財產及國家之起源岩波文庫一三二頁）但是漸漸進步的生產方法，與原始共產主義的制度發生抵觸，即生產關係不能容納其生產力的發展時，不能不崩壞。如以唯物史觀的公式文句來說：「社會的物質的生產力，在其發展的一定階段上，與其從來活動中的生產關係發生衝突。這些關係，轉而為生產力發展的桎梏。」共產的社會。便在桎梏前顛倒。這一轉身，土地的私有制度，因而突土而出。

但是土地私有的發生過程。決非短時日所能完成；他是遲遲地漸進地且延數十年數百年或數千年而始完成的。然則，土地私有的發生過程如何呢？

關於土地私有的發生，我們就二方面來觀察：

前面說過，原始共產制的最後發展階段，為農業共產體。農業的生產技術的進步，要求集約的耕作。例如 *Olling-Schar* 及其他諸農具的發現所產生的生產技術的發展，生產力異常增進。經營方法，要求採用集約。這集約的農業，在當時，需要土地與個人的勞動力的結合。其結果，土地的共有，漸變為土地的分割，土地的分割，又由週期的分割漸變為不定期的分割，一代一次的分割，行之又久，到頭變而為世襲的私有了。洛札盧森堡記這個變遷說：

「這種集約的耕作，在當時的農業技術的階段，要最集約的小經營才能達到。同一個耕地，給一個農家長久利用，是細心耕種的前提條件。尤其是土地的施肥，在德國俄國均若合符節，成為土地分割的次數減少的原因。普通，不論在什麼地方亦是一樣，馬克共同體的生活中，土地分割的期間，有漸漸變為長久的特徵。這是使到處遲早發生由分割所有變而為世襲所有的結果的。由共有變為私有的推移與勞動的集約同其步調的一點，我們知道次例的一個事實。即森林及牧場經濟，不論什麼場合，總很長久地保留有共有地；而集約經營的農業。最初開共有地分割之道，其次則開世襲所有之風。固然，分割地的私有雖確立了，共同經濟組織尚未除去。最初不過僅僅形成了生

活條件相等的小農的集團而已。這種小農：在數百年之間，仍然能依照古代的傳統勞動及生活。雖然是如此，但有土地財產的世襲與隨此而生的繼承或長子繼承權，農民所有者可以買賣，可以轉讓，已經開了不平等的門戶。」

即土地私有的發生原因，第一在於農業集約的經營的發生，而集約經營的發生，由於農業生產技術的進步。換言之，農業生產技術的進步；是土地私有發生的第一原因。這是洛札盧森堡的意見，亦即是一般人的意見。與這意見似是而非的，有 *rodin* 的主張。他亦謂土地私有的起源，在於農業集約經營的發生，不過他認為農業經營集約的要求，不是農業生產技術發達的結果，而在於人口的增加。他說：

「爲什麼立於這種同權（土地所有共同權——覺註）的基礎之上的人類社會的發達，不更進步呢？爲什麼人類陷於不平等與階級鬥爭之中。我們應能享受幾分祖先提供給我們的遺產——共產制度——的利益，爲什麼我們今日不能不行社會運動？即爲什麼或者經過如何的經路馬克共同制沒落了。依照歷史的敘述而言，共有制的崩壞。由於後日權力的壓迫。尤其是由於把土地隨便分割給自己或者供自己使用的軍事司令官的權力所壓迫。固然，個個權力所有者所有的權力，無疑地，對不平等的成立演了重大的使命。但是，單歸之於權力，不是充分的說明。權力爲混亂的手段出來活動時，權力的成立自體，已需要說明。對我們上面所記的疑問，不能不先說明最初的權力所有者怎樣能由原始的民主關係之中勃興出來。我說：惹起自主的權力所有者出現一樣的變革的原因與變化，不能不由古代的關係本身的內部發達起來。」

「永久不能迴避的一個變革的原因之一個，是當時增加了人類的欲望。」

「生產最多的日爾曼族，在定住的安逸生活之下，已經人口增殖。是故，用原始的耕作法耕種的些微耕地，已經不充分了。而且，與羅馬的文明接觸，欲望更加增加了。增加了的人，要自己維持生計，不能不在從前的土地之上生產比較最多的產物。爲達到這目的，在分割的土地之上，多給以個人處分之權。最初一年的土地交換期，漸次三年，六年，九年，十五年地延長。到後來，土地的分割亦完全沒有了。從前自由的土地因此變爲個人的所有了。」

「同時，不能分割的共有馬克的開墾權，比前更強了。馬克成員在一定期間開墾森林所得的耕地，被認為那個人的私有財產了。一次這樣地私有財產出現了以後，自然因個人的才能或經濟的素質及因各個家族的勞動力的多少而財產的不平等會發生。這種不平等，又因與私有財產同時發達的購買權，贈與權，遺贈權而更促進了。一言以蔽之，私有財產之道已經開拓了的結果，富者與貧者發生，在同一社會之內，經濟上的獨立者與附屬於他的不獨立者即對立地發生存在着。」

但是，在野蠻未開的時代，能供耕作用的土地到處皆是。如果沒有農業生產技術的進步如 *Ötting-Schar* 的發現，解決增加人口的糧食問題，儘管耕作未開墾的土地，斷無非在同一的土地之上生產多量的穀物不可之必要。換言之，農業集約經營的必要，另有其他的原因。農業生產技術進步即是。Reinnes 的見解，我們只能承認其後半部是對的。

土地私有發生的第二要因，為分業的發達。分業在兩個方向表現出來。第一為特殊產業的獨立；第二為公的勞動或公的職務的專門化。

特殊產業獨立的發生，又有兩個要因。其一，為共產體內部的生產技術的發達，發生若干勞動部門的獨立；其二，為交換發生的結果所生的分業。第一個的理由很顯明，生產技術的發達，尤其是鐵的使用發生，必然地惹起分業的興起。恩格爾斯敘述鐵的影響於分業的事實說：

「其次的一步，即把我們牽進野蠻的上期。這是一切文化民族通過其英雄時代的時期。卽這是鐵劍的時代，亦是鐵犁鐵斧的時代。鐵是為人所使用的東西了。鐵是演歷史上變革的使命的一切原料中的最後的而且最重要的。……鐵的使用，使更大的地面的田野耕作與更廣的森林的開墾可能。無論什麼石頭或以外的什麼金屬都不能比得上他。他供給了堅牢而銳利的工具與手工業者。那當然是徐徐達成的。最初的鐵，往往比青銅還要柔軟。故石頭的武器，不過徐徐地消滅。不僅 *Hildbrand* 的歌，卽一〇六六年的黑斯定一役的戰鬥亦曾用過石斧。但是，進步并不

停滯，他是毫無間斷地迅速地進展。以石造的城壁及塔樓圍繞石造或磚瓦造的房屋的都市，成爲種族或種族同盟的中心地了。這固然是建築術的偉大的進步，同時也是危險的增加與防禦的必要的證據。……機業金屬加工及其他利益分化的手工業，益使生產的多樣性與熟練發展。除穀物莢豆類及果實之外，農耕又提供了油及葡萄酒。——這類的製法，人已習得——這樣的多樣的活動，已經非同一般的個人所能堪任。第二的大分業發生了。即手工業與農業分離了。

關於勞動部門的獨立，我們別忘記兩性間的分業。男女的分業，比一切分業的發生爲最早。男子專門戰爭，狩獵，漁牧及製造食物的原料與必要的工具。女子則擔管家事及衣食，紡織裁縫烹飪，是女子的勞動領域。在最初期的農業，婦人也曾擔當過；但至農業變爲主要的生產方法的時期，已經移到男子的手裏去了。男女分業的結果，男子愈與生產上的活動及勞動手段結合，女子則愈與生產上的活動及勞動手段遠離。男子在戶外，女子在戶內，兩者各自爲其領域內的主人。這即所謂原始的分業。

問題是交換發生的結果所生的分業。普通均謂交換是以私有財產與分業爲前提，那末只有分業能發生交換，交換斷不能發生分業，即在私有財產不存在的共產體內而有交換的結果的分業出現，那似乎是一個很大的矛盾。我們要解決這個矛盾，且一溯交換的歷史。

在共產體內，沒有私有財產，無待宣說。縱然在某一程度之內，有點私有財產，但那不過是個人的勞動上所絕對必要的勞動器具，經過分配過程的消費品及生活上所必要的動的品物。而且，這類品物，在全體成員之間，大都平等分配。在這樣的共同體內不得發生交換，那是當然。交換的發生，首先在團體與團體之間的物之交換。固然，這不是說在團體與團體之間的物物交換發生之前，在共同體的內部全然沒有。例如「武器工具的製造，特別是巧妙的事，亦得發生一時的分業。無疑地，可認爲是，新石器時代的石器工場的遺跡，在許多地方能夠發現，磨練自身技藝家們，大概如現今尚存的印地安民族共產體的專門的工人一樣，爲全體的利益也勞動的吧！在這階段之下，

種族內部以外的交換，決不得發生。即有，亦不過是偶然的。」

物的交換，由前面的記述看來，却先於種族的內部。但是這種交換，非有規則的交換，是一時的交換。有規則的交換，到種族或共同體的接觸才有可能。「在一家族的更進而一種族的內部，基於男女及年齡的差異上的分業。換言之，立於純生理上的基礎上的原生的分業，首先發生。這分業的材料，因共同體的擴大，人口的增殖，尤其是異種族間的衝突延而為一種族的對他種族的征服，同時他方，在相異的家族或共同體等相互接觸的場所生產物開始交換，已如前述。蓋在文化的初期，不是私的個人而是各家族各種族個別地相對立。各共同團，在其各不相同的自然環境之內，能發現各不相同的生產機關與各不相同的生活資料。因此，生產方法，生產樣式，生產物，亦因共同體之不同而各異。因為有這樣的原生的差異，各共同團一發生接觸，其生產物的交換即有可能。這樣，逐漸次變為商品化的原因。」恩格爾斯亦這樣地說：

「在亞細亞，他們能馴致動物，而且找到了於馴致之後更能養殖的動物。野生的雌水牛，雖仍不能不獵取，但已馴致的，每年除供給一頭小牛之外還有牛乳。許多最進步的種族——例如 *Arjans* 等——最初以家畜的馴養，在後以養殖為他們的主要的勞動部門。牧畜種族，與其他野蠻人的大眾分離了，這即是最初的最大的社會的分業。牧畜種族，不僅比較其他的野蠻人多量生產，即其他的生活手段亦多生產了。他們不僅比後者有多量的乳，乳製品及肉，而且有獸皮，羊毛，山羊毛等原料及增加的紡絲等物。如此，規則的交換，始為可能。在以前的階段，只有偶然的交換。」在牧畜種族的分離後，對諸種族的成員相互間的交換，對規則的制度的發達與確立，有了便利的條件。最初的種族與種族的交換。均經過雙方的民族長之手。用是，到了牧畜漸變為私有財產，別個的交換漸漸發生，終至成為唯一的形態。」

石濱知行氏對交換的變遷亦這樣地說：

「交換，最初唯羣團與羣團，一村落與他村落之間才有。通常由會長，或村落的代表者直接辦理。Lafiteau

在其所著的美洲蠻人風俗與古代風俗的比較研究中說：「野蠻民族，有他民族沒有的東西。這類東西，由一民族移轉至他民族。……他們的交易，以代表民族全體的種族首長行之。」而且，在其初期，交換出於偶然。例如羣團與羣團的接觸或他村落酋長的偶然來訪時，始行交換。其形式，是有所謂沉默交換（Silent Trade）在次數多起來之後，即變為公開的交換（Open Trade）而交換亦漸漸頻繁。同時，交換的手段亦發生。在初期，皮革，貝類等的物的貨幣，（Commodity Money）使用為交換的手段；至後期，則使用用金屬所造的金屬貨幣。（Coin）這種交換的手段（Medium of exchange）一出現，交換亦更加發達。交換手段的貨幣，同時又因交換的發達而變為財的蓄積的手段。這個現象，使原始社會內部的自己生產。變而為商品生產。同時，交換的現象，在共產體內部亦出現。從來羣團與羣團及村落與村落的交換，變而為個人與個人的交換了。」

明白得很，一個共同體在未與任何共同體發生交涉之間，共同體的範圍，即是社會的全範圍。一旦與其他共同體接觸，那便變為構成社會的一分子。兩個游牧或耕作的共產團體如尚在友誼關係的場合，會相互地彼此和睦；兩者的領域會彼此互相尊重，不發生任何糾紛。在兩者均有定住的場所，兩者的交涉，遂日趨於頻繁。每一共同體內負交涉責任的，皆為老人。但是，僅僅這樣，交換還沒有開始。交換，要在生產力發展，生產發生剩餘時才能發生。當時的交換，與資本主義下的交換法則有些不同。第一，交換非以私有財產為前提，而以共同體財產為前提。第二，最初的交換，非取買賣的形態，而取「贈與」的形態。而且，還是偶然的，非固定的。在這種偶然的事件循環往復之中，因生產力的發展，交換即變為規則的。「實際上，商品的交換過程，最初非在自生的共產社會的母胎內是沒有的。在自生的共產社會的盡處，即與其他的共產社會相接觸的線界上的二三場所才有。在這種場所開始的，為物之交換。由這裏，侵入到共產社會的內部去，使共產社會發生崩壞。」在外部發生的交換，漸漸侵入到共同體內來。共同體內，亦因此而勞動部門開始專門化了。交換的結果的分業，是這樣成立的。當然，外部的交換，即共產體與共產體的交換，亦有一種分業為前提。不過，這種分業，是地理的分業，與通常所謂的狹義的分業大具

其趣。

其次，公務的專門化，是怎樣發生的呢？人類營集團的生活之時，雖有繁簡不同，但總有些非公共處理不可的公務。在極單純的時期，什麼人都可以辦理，因此什麼人都可以被選為管理公務的人。但是，生產力發展的結果，事務隨社會的發展而複雜，漸次有專門的人管理的必要。在科學未充分發達而以經驗與傳統的職務遂行上的最大保證的原始社會，必然地，公務辦理人，喚起一定的家族的世襲，公職的由選舉變而為世襲的過程，是社會發展的自然的現象。戰爭，即是最顯著之例。在最初，戰爭是共同體內部的一般大眾的事。但生產進步，勞動過程漸為有規則的，計劃的結果，一般大眾對戰爭所要費的時間，勞力，尤其是戰時發生的不定期性，漸有些不堪其苦。在共產團體移動的生活，以游牧為主要產業的時代。戰爭亦有生產的價值。一般大眾縱不能堪耐，亦非忍受不可。但一入定住的農產生活，戰爭只有消極的意義。即這時的戰爭，不是攻取的，而是防衛的。所以，大眾漸與戰爭離開，而武人的特殊階級漸次發生。公務的專門化，是取這樣的徑路而成立的。

職務的分業與生理的分業，為發生私有財產的酵母，而對外的交換，又為促進分業進展的動力。分業與交換相互地進展，而私有財產的範圍，亦因之而漸漸展開。前面說過，私有財產中，動產的私有為最早發生，已為一般學者所公論。恩格爾斯對此亦持同樣的見解。他說：「但是，這新的財富，屬於誰呢？當然，最初是屬於氏族。但畜羣的私有財產，一定很早發達了。……在正史開始之時，畜羣已經到處都是家長私有，而野蠻的工藝品，金屬品，奢侈品及人畜——奴隸亦全然同樣為家長的特有財產，這是確實的。」「雖然我們不可以認為他是現代的意義上的財產所有者。」人畜為什麼發生呢？恩格爾斯說：「家族不能與家畜同樣迅速地增加。為照料家畜，比以前需要人較多。對這需要，他們以做了俘虜的敵人充之。照料家畜的奴隸，亦如家畜自身一樣。」

動產的私有既已發生，共同社會內部所有的不平等，無疑地，日既一日。到了極度的時候，土地的分割時期，漸由一年而三年，由三年而五年，由五年而十年，終至於成為世襲。恩格爾斯關於土地私有成立的過程亦這樣地說

：「富者和貧者的差別，與自由人和奴隸的差別並立。——這種並立，與新發生的分業構成社會的諸階級的新的分裂。個個家族族長的財產上的差別，把維持了許久的古代共產主義的家族共同體爆發了。同時，以共產體的利益為中心的土地共同耕作亦被爆發了。耕地，最初一時地，最後永久地轉讓給各個人的家族利用了。」

我們總括來看，土地私有的成立，是經過這樣的過程的，即第一、因農業技術的發達，而要求農業耕作的集約；由農耕的集約，而漸發生土地與勞動的永久結合。第二、因分業與交換的發達而產生階級的分化，動產私有的形成；動的財產分配的不平等到了相當的程度，土地的私有亦漸漸地成立。在表面看來，土地私有的成立，似乎有兩種徑路，而且這兩種徑路似乎是對立的。但這兩條徑路，統一於生產技術或生產力的同一事物之下，他們不過是同一原因的兩面。簡言之，土地的私有，是歷史的產物。他是隨着生產力的發展而徐徐成立的。

中國土地制度的史略 無論從目前中國之政治的和經濟的狀況下，土地問題都有急待解決的必要。在政治方面，欲達到全民政治，固然一方要扶助民權的發展，而他方仍須摧毀封建勢力，以剷除抑制民權政治之發展的障礙，因之對於建築在封建勢力上的經濟基礎，必須加以摧毀，方期政治的走上軌道。

在經濟環境下，中國是急待解決民生問題的時候。戰爭連年，整個的農村，受兵匪的蹂躪，農民缺乏田地，以至離村問題，極為嚴重。土地問題，自有解決的必要。

中國人口，農民以三萬萬五千萬佔最多數，而土地分配的狀態，固然沒有精確的統計，但據以往農商部的調查，有田的農民佔百分之五十二三，而十畝以內的小農，佔農民百分之四十二。從這一點觀察，我們可以知道中國自耕農和佃農的苦痛，與土地分配的不平均的姿態；因此解決土地問題，更是刻不容緩的急務。

爲了解決當前的土地問題，我們就不能不將中國歷史上的土地制度加以簡要的敘述。因爲某種制度，是隨着社會環境而嬗變的，它的產生的前因後果，和它的過程，是俱有深刻的重要性。我們在中國史冊裏找出歷代關於土地制度的記載，對於目前解決土地問題，或不無小補吧。

夏商周的土地制度 三代以前的土地制度，因法制與史籍的記載簡略和缺乏，而無從探討，就是三代以後的土地制度，後儒也有種種異說。但無論怎樣，我們對於懷疑的制度也應加以推考。三代的土地制度，馬端臨的文獻通考裏曾說：

「其時天下之田，悉屬於官，民仰給於官者也，故受田於官，食其力而輸其賦，仰視俯育，一視同仁，而無甚貧甚富之民。」

孟子說：「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一也。」按朱熹的註解說：

「夏時一夫受田五十畝，每夫計其五畝之入以爲貢。商人始制井田，以六百三十畝畫爲九區，區七十畝，中爲公田，其外八家各授一區，但借其力以助耕公田，不復稅其私田。周時一夫受田百畝，鄉遂用貢法，十夫有溝，鄉用助法，八家同井，耕則通力而作，收則計畝而分，故謂之徹，其實皆什一也。」

夏時稅法曰貢，殷時稅法曰助，周時兼貢助而名曰徹，但周仍偏重於助法，孟子說：「詩云雨我公田，遂及我私，惟助爲有公田，由是觀之，雖周亦助也。」

井田制度的考證，到現在，我們也不敢斷定其有無，論者以孟子爲據，但他僅詳於周而對於夏商不能詳盡。但以吾人意度，上古地廣人稀，半共產式的授田制度頗易實行，如馮承鈞的解說：「考華夏爲移民，近人考據，皆認爲是，而其來自西方，又屬地中所有之事。西方道經沙漠，凡經沙漠者，皆重視水泉，於求水之知識經驗必豐。及至黃河流域，固不乏水，但中國北部之河流，多夏漲而冬涸，移民既非游牧，耕種必求水泉，是時人之經驗，除穴地出水之外，似無他法也。井水既出，圍井而居（鄉井），耕田居室廟墓交易（市井）皆在井之周圍，此井田合理之解釋也。」且夏商周以建國，都在中原，就地勢言皆屬平原，畫分井田，人民先由圍井而居，後開井田極屬可能。

孟子說：「卿以下，必有圭田。圭田五十畝，餘夫二十五畝。」未成年名曰餘夫，授田二十五畝，六十歲以上田地數爲公有，然後再分配給其他人民。尚有一制，便是周禮所載的：「不易之地，家百畝；一易之地，家二

百畝；再易之地，家三百畝。」這是因爲土質的優劣而按比例配分與人民，使土地分配以耕作收穫爲標準。

井田制固不可信，然亦不必強不信，孟子詩經左傳，都是井田的論據，至於禹貢的畫野分州，周官王制之算術，禮記義疏之開方，多屬後人附會而不足證。

秦代的土地制度 戰國以後封建制度已達崩潰的境地，與封建並存的井田制也同歸消滅，社會上形成自由買賣的時代，土地由公有到私有亦以形成。漢書食貨志載：「秦孝公用商君，壞井田，開阡陌。」同時對於土地買賣，亦不加限制，文獻通考引吳氏白：「井田受之以公，毋得粥賣，故王制曰：『田里不粥，』秦開阡陌遽得賣買，文獻通考引朱子開阡陌，戰得甲首者，益田宅，五甲首而隸役五家，兼併之患自此始。」因此貧富懸殊，富者田連阡陌，貧者無錐立之地。

商鞅的開阡陌，朱子曾說：

「商君以急刻之心，行苟且之政，但見田爲阡陌所束，而耕者限於百畝，則病其人力之不盡，但見阡陌之佔地太廣，而不得爲田者多，則病其地利之有遺，又當世衰法壞，其歸授之際，必不免於煩擾欺隱之姦，而阡陌之地切近民田，又必有陰據以自私，而稅不入於公上者。是以一旦奮然不顧，盡開阡陌，悉除禁限，而聽民兼井買賣，以盡人力；墾闢棄地，悉爲田疇，而不使有尺寸之遺，以盡地利，使民有田卽爲永業，而不復歸授！以絕煩擾欺隱之姦，使地皆爲田。而田皆出稅。以覈陰險自私之幸。」（文獻通考引朱子開阡陌辯）

工商業到戰國時代，已趨發展，各諸侯都增加賦稅，周禮載：「委人掌斂野之賦，斂薪芻，凡疏林木材，凡膏粟之物，」又一漆林之征二十有五。」周初已徵收木材稅，可見當秦時商工業的勃興與人口的增加，有限的土地，當然不敷分配，井田制的破壞，是社會進化的必然結果，土地制度的改革，是周秦遞嬗的一個極重大的表現。

兩漢的土地制度 漢以來，田爲私有，土地漸集中於富人之手，土地分配不均，民多失業。又因秦末漢初，年歲荒饑，社會不安，同時商業發展，富商多兼併，所以文帝時賈誼等主張重農抑商。武帝時董仲舒曾說：「限民名田，以澹不足，塞兼併之路。」顏師古注曰，「名田，佔用也，各爲立限，不使富者過制，則貧弱之家可足也。」

（皆見漢書食貨志）不過此制未見實行，所以史稱「仲舒死後，功費愈甚，天下虛耗，人復相食。」（漢書食貨志）這便因土地問題而發生的慘劇。

漢代私田之外尚有籍田，公田，屯田，茲分述其大意如次：

籍田——董仲舒傳載：「親耕籍田，以爲民先，」即借民力以事田。其目的在奉宗廟粢盛，親至其耆。故文帝二年詔曰：「夫農天下之本也，其開籍田，朕親率耕，以給宗廟粢盛。」又可勸百姓，勤於農事，食貨志載：「上感誼言，躬耕以勸百姓。」

公田——爲國家所有。平時貸與平民，而收租稅，有事便賜與功臣，徠處貧民。武帝時「罷苑馬以賜貧民，」（武帝紀注，師古曰養馬之苑，禁百姓芻牧，今罷之。）明帝時「詔郡國，以公田賜貧民。」（明帝本紀）

屯田——此制建於霍錯，他以為：「遠方之卒，守塞一歲而更，不知胡人之能，不如選常居者，家室田作且以備之，爲之高城深塹中周落，先爲室屋，具田器，乃募罪人，及免徒復作令居之。」（霍錯傳）因之西漢屯田於西域諸國者甚衆，東漢元帝置戊己校尉，屯田軍師。

綜觀漢代土地制度，除土地私有制外，仍有國有地——公田。私有土地則任憑人民的自由耕種，國家並不限制，這是特自的一點。

王莽代漢後對於分配不均，兼併不減的漢代土地制度，急欲加以改革，倡王田制。

「今更名天下田曰王田，奴婢曰私屬，皆不得買賣，其男口不盈八，而田過一井者，分餘田予九族，鄉里，鄉黨，故無田今當受田者如制度，敢有非井田聖制，無法惑衆者，投諸四裔，以禦魘魅。」（漢書王莽傳）

王莽收土地爲國有，強制均產，但其結果則：「農商失業，食貨俱廢，民人滿泣於市道。」（王莽傳）社會紊亂，衆怨沸騰，不得已而「除井田，奴婢，山澤六筭之禁，即位以來，不便於民者皆收還之待見未發，」（王莽傳）這搞復古運動，便陷於失敗的境地裏。其原因是：（一）人口增加比例，超過新墾土地。（二）徭役過重，科斂過急，人

民則買賣田地。(三)官僚政治的積弊，與豪強的反對。(四)王莽自身迷信，忽略急務，故政多疑難。

東漢光武經變亂之後，人民虛耗，人口壓迫減輕，土地問題亦不如西漢時的嚴重，土地私有制的基礎更加鞏固了。

魏晉六朝的土地制度 土地私有制確立以後，三國時代，取放任政策，魏明帝時雖有重興井田之議，然終未實行。晉承漢末三國的變亂，災異，民窮，財盡的社會，人民流離失所，土地荒蕪，武帝平吳戰亂九十有七年，人口又因之而大減，所以武帝得授民以土地。晉書食貨志載，武帝平吳後令：

「男子一人佔田七十畝，女子三十畝，其外丁男課田五十畝，丁女二十畝，次丁男半之，女則不課。男女年十六以上，至六十爲正丁；十五以下至十三，六十一以上至六十五爲次丁；十二以下，六十六以上爲老小不事。」

晉代的限制佔田政策，祇限於純粹的平民，至於官吏則品定爲九等，上品權利，優於寒門，所以官吏佔田以貴賤而分等次，其制是：

「一品第一者佔五十頃，第二品四十五頃，第三品四十頃，第四品三十五頃，第五品三十頃，第六品二十五頃，第七品二十頃，第八品十五頃，第九品十頃。」(晉書食貨志)

王公佔田有數而無遞受之法實際上，當時土地仍爲人民私有，所以兼併的現象並未消滅，漢惠帝時佔田制已達崩潰的境地。

元帝南渡後社會紊亂，國勢凌夷，佔田制度已趨消滅，田宅買賣，聽民自由，國家不過收其稅，土地私有，宋齊梁陳相沿未改，而山澤之利亦爲豪強所壟斷，貧者無漁採之地。

宋孝武帝定新制，佔山有限，已佔而加工者聽不追，新佔多寡視官品而定。宋書羊玄保傳載：

「凡是山澤先常燒燼，種養竹木雜果爲林，及陂湖江海魚梁鹵蕪場常，加加修作者，聽不追奪。官品第一第二佔山三頃，第三第四品二頃五十畝，第五第六品二頃，第七第八品一頃五十畝，第九品佔山一頃。」

土地制度到宋時，而開闢新的途徑，這便是山澤之地的私有制度的創立，土地問題因之而擴大，不過當時富者壟斷的弊病，亦可想見。

五胡亂華，中原荒亂，後魏承衰亂之後，人少田蕪，亂離之餘，富強者互爭佔地面不耕，貧弱者無田以自存，流亡不定，因之孝文帝先從土地改革着手，他說：

「朕承乾在位，十有五年，每覽先王之典，經綸百氏，俯嘗既積，黎元永安，受豐季業，斯道雖替，富強者，併兼山澤，貧弱者，盤絕一廛，致令地有遺利，民無餘財，或爭畝畔以亡身，或因饑饉以棄業，而欲天下太平，百姓足，安可得哉？今遣使者循行州郡，與牧守均給天下之田，還受以生死為斷，勸課農桑，興富民之本，」(魏書 孝文帝本紀太和九年詔)

太和十年，依李世安主張而行均田制度。田有露田桑田二種，露田即尋常栽培農作物之地，須還受，桑田為種桑植果之地，係世業，終身不還與露田不同。受田的數目，以男十五歲以上受露田四十畝，婦人二十畝。初受田者，男夫一人給桑田二十畝，課種餘種桑五十株，棗五株，榆三株，非桑之地，夫給一畝，依法課種榆棗，限三年種畢，奪其不星之地。宜於種麻的地，男子改種麻田十畝，婦人五畝，以代桑田，奴婢為良民時給露田三十畝。如一家老小殘廢時，特許年十一以上及殘廢者授半夫之田，年過七十可不必還田，寡婦守節者免課，並授婦田。同時允許人民移墾荒地，人民構新家者以三口一畝為標準，與以宅地。

後魏的土地制度從私有恢復到國有，較周代的井田制度，不可同日而語，同時對於人民的利益，無不顧及運到，孝文帝的土地改革，在歷史上是一頁黃金時代。

北齊武成帝時名桑田為永業，一夫受露田八十畝，婦四十畝，又每丁與永業二十畝為桑田，土地不直種桑則與麻田，如桑田法。凡周有室者受田四十畝，丁者則百畝。

隋統一全國後，土地制度以後魏北齊為本，無大改革，如丁男，中男，永業，露田，都以北齊制度為法。總觀

從後魏孝文帝以後經北齊與隋代，都能確定土地國有的制度，而使之延續到唐代以後。

唐代的土地制度 唐代人口益多，田不敷分，高祖武德七年，「始定均田賦稅，凡天下丁男給田一頃，十分之二爲世業，餘以爲口分，身死則承戶者授之；口分則收入官，更以給人。」（唐會要）玄宗開元二十五年令：「丁男給永業田二十畝，口分田八十畝，其中男年十八以上，亦依丁男給，老男篤疾，廢疾，各給口分田四十畝，寡妻妾各給口分田三十畝，先永業者通充口分之數，貧小中丁男子及老男，篤疾，廢疾，寡妻妾，當戶者：各給永業田二十畝，口分田二十畝，應給，寬鄉並依所定數，若狹鄉所受者減寬鄉口分之半，其給口分田者，具田則倍給。」（通典卷二）考唐田制要者可分七種：

（一）口分田——唐初名露田曰口分田，計口分田，以防豪強的兼併，分田數已如上述，授田法，每歲里正預造簿籍，至十二月縣令集應授田之人而授之，先授貧者，及家有課丁者，以次遞及，縣內田地不足時，則以鄰縣之田補之，再不足，授以寬鄉的田地。

（二）永業田——桑田名永業田，種植林木；不還於官，授子孫以爲永業。平民丁男二十畝，官吏亦有，親王百頃，職事官一品六十頃，郡王及職事官從一品五十頃，國公及職事官從二品三十五頃，縣公及職事官二十五頃。

（三）公廩田——爲官府所有，即國有土地，又分京內官府田，與京外官府田二種各有定數。（詳見通典）此種制度的功用，在供給官方辦公的費用。

（四）職分田——又名職田，文武官吏於薪俸之外又按品級授與此田。唐因隋制，「一品有職分田十二頃，二品十頃，三品九頃，四品七頃，五品六頃，六品四頃，七品三頃五十畝，八品二頃五十畝，九品二頃。」（新唐書食貨志）

（五）屯田——北齊時，營屯田，唐因之，有太京屯田，代州屯田，營州屯田等。

（六）營田——募民耕種之地，與屯田相類，「唐開軍府以扞要害，因隙地置營田，天下屯總九百九十二。」（新

唐書食貨志)

(七)私田——土地所有權屬於人民者，私田只限於宅地，名莊田，墾闢不墾荒地，三口給私田一畝，唐則良口三人以上，賤口五人給一畝。

唐代雖曰均田，而實際則未能均田。唐代受田數目，僅見於天寶，而天寶中祇有應受田千四百餘萬頃的明文，而未能說出已受之田，救通典載：「雖有此制，開元天寶以來法令弛壞，耕桑之弊有隨成莫之問也。」即或唐初有行此制者，然官方聽民賣田，已足破壞均田制度，何況當時人口衆多，田地不敷分配，戶口調查不清，而怠於耕耨者則出賣田地，均田制度已破壞而無餘。

不過當時賦稅以租庸調而行均田，爲歷史上最久的制度。租爲田租，即口分田所課的稅。庸，爲口稅，役之代價。調從其鄉土之所產，每丁所納之稅。遇災荒可免租，孝子順孫，義夫節婦可免調役。所以此制頗有其相當之歷史價值。

宋代的土地制度 唐末衰亂，繼之五代變亂，人民不務安居樂業，田多荒蕪。宋太宗末，「京畿周環二三十州，幅員數千里，地之墾者十纔二三，稅之入者又十無五六。」(宋史食貨志)當時土地分官田與民田。官田由政府租與農民而收其租稅。仁宗時有限田，宋史載：「……上書者言賦役未均，田制不立，因詔田，公卿以下毋過三十頃，牙前將吏，應復役者毋過十五頃，止一州之內，過是者論如違制律，以田賞告者。」又限轉運臣置別業，寺觀毋得市田，爲權臣所反對，因之行之未久而廢。

南渡後，有湖田，屯田，省莊田，等，但皆行之未果，或實行以後，而無效果，土地制度紊亂異常。神宗時王安石對土地改革政策有兩種辦法：第一是方田均稅法，將全國耕地以千步見方爲標準而劃分之，按土地應納以五等均定稅則，而徵收田賦，減輕農民負擔，以募役除差徭的煩擾。第二是青苗法，爲短期貸款制，安石爲鄆縣令時，亦「發與民立息以償，俾新陳相易，邑人便之。」(宋史王安石傳)安石新法施行，即採此制，以常平廣惠倉錢穀爲

資本，指定田中青苗成熟後爲抵押，附什一利息。新法施行，士大夫蜂起反對，而神宗與安石仍行之。哲宗立，司馬光執政，盡廢新法，方田均稅法，固有擾民的弊端，但其弊並不在制度本身，而在官吏的行之不當，青苗法施行時，官方強迫民間借款，或先付利息，當然引起民間惡感，故言「倡異論者不在於法。」

金元的土地制度 金滅遼南侵，以異族入主中原，又徙女真奚契丹人屯中州計口授田。金人名「猛安謀克戶」，又名軍戶或屯田戶，皆入據中原。但因不嫻農事，酒食宴遊，貧者效之，或有自耕農，亦聽田地荒蕪，而不耕耘，因之將田租與漢人而陷於窮乏。金史食貨志載：大定

「二十一年正月，上謂宰臣曰，山東大名等路猛安謀克戶之民，往往騷擾，不視稼穡，不令家人農作，盡令漢人佃焉，取租而已，富家盡服執納，猶食宴遊，貧者爭慕效之，欲強家給人足，難矣。」

查人土地制度屢屢罷授田，而皆歸於失敗。

元代滅金并宋，以屯田爲普通，不限種族，與金代異。因爲「國初用兵征討，遇堅戰大敵，則必屯田以守之，每內既一，於邊內而自衛，外面行省，皆立屯田；以資軍餉。……而以爲營與腹心之地，則又因制兵屯旅以控扼之，由是而天下無不可屯之兵，無不可耕之地矣。」（元史兵志）

同時元代王公，以支配者的地位，舉行佔田，甚至於兵士也是大地主，故世祖時趙天驎主張限王公以下之田，

他說：「於今之弊，莫如興復井田，尙恐驟然騷動，宜限田以漸復之，望陛下一新田制，凡宗室王公之家，限田幾百頃，凡無族官民之家，限田幾十頃，……凡限田之外畝墾田賦者，坐以重罪。凡限田之外有佃戶者，就令佃戶爲主，凡未墾田者，令無田之民，佔墾之；第一年租稅全免，二年減半，三年依例納稅。凡佔田不可過限，無田之民，不許佔墾，有賣者，買田亦不可過限。」

官田之外，又有贖田，僅外官有之，至於民田，使民自實田，除贖田均賦稅，又遣官吏經理各地賦稅，清查土

地其方法：

「先期揭榜示民限四十日，以其家所有田自實於官，或以熟爲荒，以田爲蕩，或隱佔逃亡之產或盜官田爲民田，潛民田爲官田，及借道以田作弊者並許諸人首告，……所隱田數官，郡縣正官不爲查勘，致有脫漏者，量事論罪，重者除名，此其大略也。」其結果則「期限猝迫，貪刻用事，富民黥吏，並緣爲姦，以無爲有，虛具於籍者往往有之。」（元史食貨志）

趙天麟的限制王公田法既未實行，經理田畝又無良好效果，元代的土地制度，並沒有使人注意的客觀價值。

明代的土地制度 明代田制分官田與民田，官田種類極多，明初調查，官田數目約佔民田七分之一。（宏治十五年，天下土田總計四百二十三萬八千五百八十八頃，內官田五十九萬八千四百五十六頃，民田三百六十六萬九千六百一頃）。屯田制度後，人民可以自由買賣，私田制度之中，別無他制，然在田多荒蕪時，偶有計口授田制度，但非久遠制度。明代官田要者如：

- (一) 復還官田——還官後爲國家所有。
- (二) 贖官田——人民因犯罪而被沒收之田，由國家雇人耕種，而收其稅。
- (三) 贖入官田——戶口斷絕時，將田沒收於官，爲國家所有。
- (四) 皇莊——皇親等私領之土地，各以其所得而自經營。
- (五) 莊田——諸王，公主，勳戚大臣，內監寺監所領之土地。
- (六) 屯田：
 - (甲) 軍屯——募兵於農。
 - (乙) 民屯——移徙鄉民於寬鄉，或募民徒犯人以實邊。

明太祖初年造「魚鱗圖冊」即土地清冊，內中包有，天下田地，形狀，丈尺，地主姓名等，人民買賣地，必須報

官而行稅契過割。這是太廟貢獻的制度。

清代的土地制度 清代土地制度頗為複雜，大要可分四種：

(一)民田——即私有田，地主可自由典賣，賣時須經過割稅契。典賣期滿十年者，不行過稅，逾十年原主不贖時，可買賣而行過稅。民田區別極多，有二十餘類。

(二)官莊——清兵入關後所有王室八旗圈佔之地，又可分為四類：

(甲)皇室莊田——清室所有地。

(乙)宗室莊田——賜與王公與將軍者。

(丙)八旗莊田——分與京營屯莊之八旗者。

(丁)駐防莊田——與駐防總督，盛京，及各省者。

(三)官田——公有地又可分為：

(甲)牧地——供給馬糧。

(乙)學田——供給貢士修學。

(丙)籍田——天子親耕之田，常植籍以為稻禾的群焉。

(丁)祭田——賜與賢後裔充祭祀費用。

(四)屯田——本城官，而兵卒商人屯墾者，當時有：

(甲)直省屯田。

(乙)新疆屯田。

(丙)西路屯田。

(丁)北路屯田。

在這裏我們特別要提出太平天國的土地政策，因為我們「不以成敗論英雄，」更不能抹殺當時制度的本身。太平天國的起事，正值清代政治腐敗，人民困苦，流離失所，同時又遭受帝國主義者的經濟壓迫，因之太平天國會宣言：「吾以天下蒼生為念，以天下積穀之家為倉，隨處可以取給。」所以主張：

「凡天下之田，豐荒相通，此處若荒，移彼豐處，以賑此荒處，彼處若荒，移此豐處，以賑彼荒處，務使天下共享天父上主皇上帝之大福，有田同耕，有飯同食，有衣同穿，使地無不酌勻，使人無不飽暖。」（天朝田賦制度）

天朝田賦制度在咸豐三年頒行，分土地為九等上上田，上中田，上下田，中上田，中中田，中下田，下上田，下中田，下下田。每一畝以早晚兩季出千二百斤者為上上田，出千一百斤者為上中田，以下遞減，出四百斤者為下下田。上上田一畝當下下田三畝。按人口分配，十六歲以上的男女可受全份土地，十五以下則減半，一家六人則三人受好田，三人受劣田，以一年為定。廟宇田產為王所有，即收為國有。又：

「凡一軍，典分田二，典刑法二，典穀穀二，典入二，典出二，俱一正一副，即以師帥旅帥兼攝，當其任者掌其事，不當其事者，亦贊其事。凡一軍一切生死黜陟等事，軍帥詳監軍，監軍詳欽命總制，欽命總制次詳將軍，待衛，指揮，檢點丞相，丞相稟軍帥，軍帥稟天王，天土降旨，軍帥遵行，功勳等臣，世食天祿，其後來歸從者，每年每家設一人為伍卒。有警則首領統之為兵，殺敵捕賊；無事則首領督之為農，耕田奉餉。」

太平天國的土地制度有數特點：第一是寓兵於農，以上引體的一段話，便是其辦法。第二是男女在經濟上是平等的，不分男女按口分田，人多則多分，少則少分。第三是土地公有，論者謂太平天國實行共產制度，正如他們宣言所說：「有田同耕，有飯同食。凡天下種天下人同耕。」這十足的表現太平天國的土地制度是過時代的，是激進的。同時平均為九等，按比例而均分，分配土地，好壞相雜，使農民獲得公允的田地，因之太平天國的土地制度在華國土地制度的歷史上是保持光榮的過去。

古詩所謂「夫食，所重則爲農田」，「農本主義」在中國已有數千年的歷史。管子曰：「民無所游食，必農。農事農則田墾，田墾則粟足，粟足則國富」。因之土地制度的良否，與中國的立國基礎有極密切的關係。

田賦與土地制度有密切的關係，惟本篇專述歷代土地制度的要點故對田賦省略之。

綜觀歷史上的土地制度，自三代以前至周末，仍不失爲公有私營的時期，秦廢井田開阡陌，經兩漢南北朝間，土地私有制度業已形成。後魏孝文帝改革土地制度後，至唐中葉，完全是土地國有時期。其後均田制破壞以後，唐宋元明清，又恢復土地私有而形成立確立的制度。

無疑地，歷代的土地制度是偏重於農田方面，重視國家稅收，而忽略了農民困苦之解除與積蓄的扶持自耕農。政府於豪強的兼併形勢，只有以國家的統制權來裁制，而未能顧及根本的解決辦法，因之一般自耕農仍不能維持其最低限度的生活，而歷代的農民無不處在水深火熱的現象裏。土地問題並沒有根本解決的方策。

今後中國土地制度應該走向何方？無疑地要遵守總理的「耕者有其田」爲目的。爲達到此目的而施行的方法又是如何？這是值得注意的，從歷代的土地制度改革方法與效果上觀察，可作我們今後的良鑑。如沒收一切土地而重新分配，以達到「耕者有其田」，在自耕農佔多數的中國恐怕是不可能的事？那麼我們應走的方向便是由平均地權，而到「耕者有其田」。

二 土地問題的發生

一切的生物，尤其是人類，不論牠的生活方式怎樣，慾望怎樣，甚至行動怎樣，牠都逃不了：生於斯，長於斯，盡死於斯的這個佔有全球百分之十一的大陸。自有地球以來，地殼雖因地質的變動而變遷，然而此沒彼長，此隱彼顯，土地的數量好像沒有多大的變換。惟其如此，今日一般如狼似虎的列強，竟不惜犧牲人己的一切，用盡種種的陰謀，以取得牠的興趣的所謂「殖民地」。這就是因爲土地有其不可磨滅的重要性在。經濟學家的類別儘管不同

。然而對於土地之爲生產的要素之一，是不能否認的。

今日列強之所以重視土地者，固有其政治的原因，人口的關係，或其他的背景，然而經濟的問題乃是一個主要的因素。所謂經濟的問題，就是物品的生產與分配問題，尤以前者爲重要。蓋土地爲生產的要素之一，土地本身有其不可磨滅的幾種特性，現列舉如下：

生產性——這是土地的一個基本特性。人們的飲食用具，幾大半出之於土地，近代雖因科學進步，而發生種種人造物品，但根本的來源，尤其是五穀及各種礦物的來源，終不能不利用於土地。中國古代有一句歌謠：「君出於民，民出於土。」很可以說明土地的生產性。經濟史上的重農主義派（Physiocratic Casteur）之承認土地爲唯一生產要素，固有其過激之論，然而土地的生產性是任何人不能否認的。

永久性——土地的特性，不單是能生產，而且能永久的生產。有的雖因天災或其他自然的變動而消滅了牠的生產性，但只是暫時的，不久牠的生產能力仍然是恢復的。自從近代科學倡明，人類能以機械克服自然，因之土地的生產能力，更行能永久繼續。

異同性——土地因受氣候，雨量及其他自然的影響而能發生一種天然的異同性。寒帶宜於種麥，溫帶宜於種稻，熱帶宜於種甘蔗咖啡，這是土地天然的異同性。科學雖進步，然而對於這種天然的缺憾，究竟頗難克服。所以日本要與美國購買棉花，而美國要與日本，中國購買生絲。

伸縮性——這也是土地的一個特性。嘗聞鄰農談說，田地若經過一個水荒之後，次年所出五穀的產量，必較往年爲豐實，這就是因爲土地經過一個相當的時間休息，其生產能力并未使用，所以次年所出的五穀乃較爲豐實，這是土地的「伸」性。至於土地的「縮」性，我們可以應用經濟學上的報酬遞減律（Law of Decreasing Return）就可以明白了。

土地問題的由來——古代的初民社會，無論是東亞西歐，差不多都是一種人烟稀少，土地廣大的現象。因此人

類與禽獸，除去謀生的目的而外，幾乎是沒有多大的差別。這就是因為古代的人民，渾渾噩噩，一無所知，雖生存於大陸之上，究不能認識土地的價值進而利用土地。其後經若干年的進化，土地的價值乃逐漸為人們所認識，進而利用，久之遂發生所謂土地問題。我們可以根據社會進化史來說明這個土地觀念的演變：

漁獵時代的土地觀——「穴居野處，茹毛飲血。」是人類歷史上的野蠻時代。此時人類依靠血族同類的關係，與毒蛇猛獸奮鬥以求生。他們的生產是公共的，他們的消費也是公共的；他們成羣結隊向着野獸多的地方移動，沿着魚蝦多的河流飄泊；這個時候的土地，好象空氣與海水一樣，取之不盡，用之不竭；所以根本就沒有土地的觀念。

畜牧時代的土地觀——人類因利用工具而戰勝禽獸後，除殺戮禽獸以為食用外，人類遂漸發生一種養畜的技術，於是就產生一般所謂游牧的民族。他們為飼養禽獸而需要水草，所以不得不到處飄流以尋覓。及與另一民族相遇時，他們常為水草而發生鬥爭。西洋古代的索美連人 (Sumerians) 之占據美索不達米亞 (Mesopotamia) 而建立文化，就是一個游牧民族。所以到了這個時候，人民對於土地的觀念已較為認識而知所利用了。

農業時代的土地觀——到了這個時期，情形就不同了。一部份民族因鑿於游牧生活之飄泊不定，漸漸住於一地，屯聚食料以養畜，不願再行移動，久之由食料發芽而發明雛形的稼穡於是他們就變成所謂「土著」。他們此時已知道土地的價值，遂利用土地以定時耕種，定時收穫，不再過那飄泊的生活了。這是農業時代的人民對於土地價值的觀念的進一步認識。

以上不過是從社會的進化來敘述人類對於土地的觀念是由無意識的到認識的再到充分利用的。然而真正土地問題的發生，不僅是這種觀念上造成，他的癥結，還是一個事實的問題，這就是土地分配不均的問題。現在依據歷史上的由來，略述於下：

土地的公有公營——人類進化到畜牧狩獵時期，對於土地的價值已發生認識而能利用土地。我們讀西洋古代史，常見記載一般游牧民族占據一定地帶以內的土地，共同漁獵，共同生活；如與另一民族相遇，他們不憤犧牲，共

開墾之爭鬥；他們這種共同生活的精神，就是所謂原始的共產主義。其後農業漸漸發達，一般土著民族之共同經營農地，共同分配收穫，其情形更爲顯明。他們此時對於土地的觀念，只知共同利用，共同分配，毫無一個私字存在；所以土地既爲公有，收穫亦爲公用。西洋古代日耳曼民族的馬爾克(Mark)便是這種制度。俄羅斯的哥薩克人，烏魯士族的印嘉人(Ineno)都是奉行這種制度的。中國商末武王伐紂時，自渭水東下，均令人民自由墾植土地，就是公有公用。

土地的公有私用——自從農業充分發達以後，因人口的增加，與土地關係的密切，有採用較良耕種方法的必要，於是土地的公有私營制乃代替了共有共營制。這就是土地雖仍屬諸公有，而定期分配到各個人民去耕種。俄國的密爾(Mir)制度就是這個辦法。所謂密爾制度，就是俄國在十八世紀因感覺人民土地分配不均而納稅則一，頗爲不平，所以主張將土地定期以抽籤的方法再分配於各戶，使其輪轉種植。再如日本大化革新時代的土地之交與私人經營，農產物自由處分，都是充分表現土地雖公有而已私營私用了。但是這個時期的土地問題還沒有發生。

土地的私有公營——這就是封建制度以特色。中國的戰國時代，歐洲的中古時期，凡一般有功於國王的諸侯，武人都要受封土地，同時諸侯對於下屬也實行自由給地；尤其在歐洲中古時代，一般武人，貴族或教士，每以種種方法強奪人民的土地而造成所謂「莊園制度」。一般被侵害的人民，尤其是農民，不但喪失了土地，同時爲謀生計仍行充當他們的奴隸。其他被俘虜的農民，所謂農奴，那就更可憐了。這種大地主雖擁有偌大的土地，但他們自己并不耕種，都是佃於一般農民耕種，農民不但要按期繳納穀物，同時還要按期爲他們服役，其虐待的情形，凡是讀過中西歷史的人們當能知悉。因爲土地這樣的集中，人民這樣的困苦，土地問題也就嚴重了。

土地的私有私用——因手工業的進步，農民的自覺，乃將封建制度打破，然而又形成個人資本主義的抬頭。尤以產業革命(Industry Revolution)以後，一般農民因心理的改變，事實的困難，幾盡將土地賣與地主，而走向都市工作；但都市窮少增多，人浮於事，於是農民遂多數流爲遊民，又不得不屈身而爲地主的奴隸，因此地主的財產

愈形增加。同時一般投機者以低價拚命購買土地，待高價出售，土地幾又形成集中的趨勢。英國在十九世紀就是這樣的情形。所以土地問題就愈形深刻化了。

人口與糧食問題——土地因集中到少數人們的手中，於是佔人口多數的農民就無地可耕，發生整個社會經濟的崩潰，加之人口一天一天的增加，於是人們的食料就成爲大問題。所以德國在廿世紀的開端鑒於人多地少，而獎勵國內移民。今日的日本之所以極力的向外擴張，固有其政治的背景，然而他所藉口的乃是：本國人口衆多，土地狹小，不足以容納；爲人道計，不得不向外擴張……總而言之，地球上的土地是有限制的，而人口的蕃殖是無限度的；所以產生馬爾薩斯(Malthus)的悲觀論——人口論——。我們當然不能完全承認馬氏的學說爲圭臬，然而人口與食料之影響於今日的土地問題，是值得我們考慮的。

土地問題形成後的影響——上面已將土地問題的發生在歷史上的由來敘述了一個大概，那末，他影響到社會的各方面又將怎樣呢？這個我們可從下列的幾方面來看。

從政治方面——那些擁有大量土地的領主或地主因爲財產的增大，影響到勢力的膨脹，往往能左右一國的政治。一般的小農，因爲求生命的保障，不得不俯首貼耳的歸順在領主之下而受其蹂躪；甚至當時的君主也往往仰其鼻息。中國戰國時代的諸侯與歐洲中古時期的大地主，就是這種情形。

從經濟方面——土地雖集中到少數的大地主手裏，可是他們自己并不耕種，還是交與在他們保護與支配下的農民去耕種，但是待遇極苛刻，報酬極低微，所以農民當然不願意盡力的經營，因此生產的效率減少。在地主方面，他們因爲資產廣大，還不覺得怎樣，然而整個的社會經濟就爲之摧殘了。

從文化方面——土地集中就會影響到文化的落後與教育的破產。因爲近代教育差不多是建築在經濟上的；社會既形成兩大階級，受到教育的當然只是少數地主階級的子弟，多數的農民求生之不遑，還談到什麼教育呢。一國大多數人既昏昧無知，文化的落後，教育的破產，乃是當然的結果。所以歐洲中古時期，史家稱之謂「黑暗時代」。

(Darkego)

從社會方面——個人資本主義形成後，投機的行為就隨着盛行。一般投機家爲求地價高漲的利益，於是盡量購買耕地，他們既不耕作，又不建築，所以土地形成荒廢的狀態，這是社會的損失。同時少數的資本家，爲求個人的享樂，將有用之土地建爲花園，別墅，球場，馬場等，而多數的農民正叫着無地可耕，這不是社會的怪現象嗎！

解決土地問題的一般主張 土地問題既發生了，并且一天一天的尖銳化了，那末，爲人道計，爲社會計而解決這種土地問題的學者當然應運而生了。他們的目的雖同，然而他們的見解各異；所以就產生各種的主張，茲略述於下：

關於土地的分配——有下列的幾派：

私有改良派：其代表人物及其根本主張如下：

培恩 (Thomas Pain)——他是承認土地私有而加以改良的。他在他的大著「土地正義」(agrarian Justice)裏面說：「……但是個人的這個所有物，只是改良的價值而不是土地本身；所以既耕地的所有者，對於那占有的土地，有應納 種地租於社會的負債；而這地租因其被地主獨占，故應變爲對於天賦權被侵害的一切人的賠償之資源」。所以他主張設立國民基金，給予廿歲的國民，以抵償其因土地私有而喪失的自然繼承權之一部，而這些基金的來源，就在土地由繼承而交替所有者時課以租稅。

密爾 (J. S. Mill)——他認爲土地的私有固然是不好，不過以往之土地，及私人用勞力資本所獲得的土地，仍歸私有。至於將來由社會進化而抬高土地的價值則收歸公有。他主張：凡占有的土地，應該是占有者勞力的結果；耕者與收穫者應同屬一人，但不能永久屬之；如因人口的增加，則土地應由政府收回，重行分配與農民。

亨利喬治 (Henry George)——他在他的大著「進步與貧窮」(Progress of Poverty)裏面說明：社會愈進步，貧窮愈增加；生產愈增加，購買愈低落，其原因乃由於不勞而獲的地租所形成。所以他主張用課稅的方法，將田租

之全部，收歸國有。質言之，就是沒收；但是他又不主張廢除私有制。他說：「不必要廢除土地的所有權；只徵收地租當作公共之用」。(It is not necessary abolish land ownership; it is only necessary to take rent for public use.)

赫耳次卡(Herzka)——他認為社會一切的經濟活動，應以合作的方式來推行。社會上所以形成幸福與痛苦的兩大歧異，完全因為土地分配不均的原故。調濟的方法，惟有以合作的方法來共同經營。他并主張用一個較小的區域來作試驗。

孫中山——孫先生在他的大著「三民主義」裏面說：……「我們的民生主義的頭一個辦法，是解決土地問題，……所用的辦法，是很簡單很容易的，這個辦法，就是平均地權……照我們的辦法，把現在所定的地價，還是歸地主私有……」至於孫先生對於土地問題解決方案的要點，就是：(一)國家承認私人所有地；但只能就其所呈報的地價而有之，其由社會的進化而增加的地價，則收歸國有；(二)平均地權的目的在共將來之產，而非共現在之產；(三)除積極扶助自耕農外，對於公有及私有農地的分配與地租，皆以土地法詳為規定之；(四)凡關於公益之山林，礦產，等項收歸國有；(五)以土地國有為原則，而以土地農有為入手，所謂耕者有其田。

達馬西克(Damaschke)——他鑒於德國在十九世紀因都市文明發達，而發生土地問題，所以他主張先改革市地，再改革農地。他的目的為土地國有，然而須經過相當的步驟，他的辦法：(一)不動產的金融，須由公共團體為有組織的管理；(二)維持地方原有的土地，并謀盡量的擴張；(三)國內殖民事業，由國家實行統制，務使新設的農場不含有投機目的。

斯坦門(Stamm)——他為一個主張土地價值論者。他認為土地乃一自然物，在未參加任何勞力時，應歸國有。其辦法如下：(一)對於目前土地所有者，給予賠償而強制的收用；(二)課地租以重稅，使土地集中於國家之手；(三)國家設立大規模的信用機關以經營所得，收買土地；(四)國有土地的地租，採用競爭的辦法，以地租的收入償

業已收買的土地資金。

土地國有派——這一派學者，認為土地是一切罪惡的淵藪，所以主張廢止私有制，收土地為國有，但其中更有派學者不但主張廢止土地私有制，同時還要廢止一切生產手段的私有，因此就形成下列的兩派：

激進派——就是主張廢止土地及一切生產手段私有制。其代表的人物及其主張，略述於下：

斯賓士(Thomas Spence)——他認為土地私有制是違反人類原來平等的所有權；所以他主張廢止土地私有制。將土地及地上所有附屬物及地中含有物收歸為地方自治團體所有，而出租與農民。至收得的地租，除作公用費外，都分配與地方住民，同時他的理想還要進一步廢止其他生產工具的私有權。

奧布林(J. B. O'Brien)——他認為社會的弊害的泉源，一為土地的私有制，二為資本的私有制；所以社會的改革當先將土地收歸國有。其計劃則用政府的力量施行。同時改良信用制度，由國家經營。廢除金錢，改用紙幣。

馬克斯(Karl Marx)——馬氏說：資本家是剝削資本的，地主之佔有土地則為剝削農民的。他對於土地問題的主張，在八四八年所草之共產黨宣言(The Communist manifesto)上很為明白。就是一)撤廢土地所有權，將地租充為國費；二)以共同的計劃為土地的開墾與改良；三)編設產業軍；四)連結農工業的經營，逐漸消滅都市與農村的差別。

列寧(Nicholas Lenin)——他在一九一七年以政府名義發出一個土地的通告上說：「永久廢止土地的私有權……對於土地，不許買進與賣出租借抵當以及任何方法的授受。一切的土地，就是國家，皇室，內閣，寺院等的國有地，繼承地，私有地，農民所有地等，盡行無價值的收歸國有而交與鄉間一切耕作者使用……」

非激進派——這一派只將土地收為國有，其他之一生產手段則仍為私有。其代表人物及其主張如下：

華列斯(A. R. Wallace)——他認為人生來就為自然人，而土地亦生而為自然物；土地向來就為人使用，所以凡人在世，必占有一塊土地。現在國民貧苦日益增加，乃為土地私有制所致。救濟的方策，只有收土地為國有；農

是只限於土地之國有，其對於因發育而得之建築，墻垣，樹林，以及溝渠等，仍私與耕者；因為國家只要據着土地的新有權而交與農民耕種之。他的具體主張，就是：改土地私有制爲占有制——即國有制之先行辦法；土地的占有權應該安全而永續，設立保障人民占有一定土地的制度；允許占有者自由買賣或讓渡他的佔有地；荒蕪土地，應給予要求者占有耕種。所以有人稱他爲農業社會主義派。

關於土地的使用——土地問題不僅是一個分配的問題，他還包含着一個使用的問題。現將各派學者對於土地使用的各個主張，列述於下：

小農經營派——這就是私有制度下的小農經營方法。試將主張這一派人的理由，略述於後：

基特 (Gide)——他認爲農業不能企業化的理由有三：

(一)農業所用的資本與勞力，土地愈大愈不能集中；(二)土壤的性質與氣候四時皆不同，所以工作應隨之而改變，大規模之分工，就有耕作一月而閒一年之弊；

拉發吾 (Lafargue)——他是一個法國社會主義者。他以爲農業與工業，不一定是受同樣的法則支配。農業的經營方法，由粗放農變爲集約農以後，小農經營反優於大農經營。他說：「小小的田地，對於小農是必要而不可缺的，與彫刻家的刀具，畫家的毛筆一樣」。

河西太一郎——他認爲小農經營有以下幾項優點：(一)自己能充分的得着自己勞動的結果，所以心理上愉快，行動上勤勞；(二)因爲田地是自己的，不但能勤勞，而且周到；(三)小農的慾望不高，生活檢樸。

奧海根 (au Hege)——他認爲小農經營有下列各優點：(一)自耕之田，較之耕他人之田工作爲完善；(二)各種工事在小農場可及時爲之；(三)有許多小農場的工事如除蟲鼠，非大農場所能做到；(四)小農場善於利用氣候與土壤，所以收穫之損失，較大農場爲少；(五)小農場所備的家畜很多，故肥料較犬農場爲多；(六)小農場自運的肥料，往往較大農場所用爲佳。

大農經營——這是一般主張國營土地。他們的理由是：

近代個人資本較相投資於工業，而將農業荒廢，大有礙於國計民生，故主張將土地收歸國營，以維民生；

個人的知識有限，不若國家以科學的經營；

個人的資本有限，不若國家有大規模的經營能力；

國家經營既能統一，又頗經濟；

國家經營以民生為目的，所以國民的財富增加；

國家經營能免除分配不均；

能利用小農所不能利用的機械；

能利用科學與分工；

能節省勞力與資本，并能充分利用土地；

同一之土地，投以同一的勞力，則小農經營不能如大農經營之經濟有利。

我們根據上面土地問題發生的由來及其影響看來，土地問題的癥結，多半在於「分配不均」。若照澈底的土地國有派的辦法，將土地無條件的沒收，永遠廢止土地私有制，甚至廢止其他一切的生產手段，在理論上是對的，可是就事實上看來，似乎不易辦到。我們可以拿俄國於一九一七年之所以改用新經濟政策(The New Economic Policy)這個例子就可以明白了。至於私有改良派的主張，固然是「個腳踏實地，穩妥的辦法，甚至較彌爾進一步的所謂享利喬治的土地單稅論，潘爾基先生認為是一種不澈底的，保留土地私有制的辦法。馬實初先生也覺得這個地租全部沒收頗與投資的原則不合。因為投資於公債而能得着利息，投資於工廠而能得着股息，存款於銀行而能得着存息，為什麼投資於土地而不能得着地租呢？至於孫中山先生的平均地權暫時保持土地私有，可是平均地權的目的在共將來之慮，以目前耕者有其田的辦法而達到將來國有，我們覺得這是一個折中的辦法。

關於使用方面，土地的使用與土地的分配是有連帶的關係的；假如土地國有，那末使用方面，多半是趨向公營；假如私有制依然維持，則小面積的經營當然普遍的存在。不過依照現代科學的進步，農業的改良，大規模經營的生產效率，或為小農經營所不及的。

三 各國的土地政策

所謂土地政策，就是一個集團對於使用土地的有意識的計劃，牠的意思就是社會的監督和管理，以及為達到一定目的之有意識的奮鬥。土地政策的目的或許是廣大的土地所有，或數目很多的小所有地，或計劃得很好的農村社會，或大量生產，或國家安全，或這些目的裏面幾種聯合在一起。從歷史上講起來，各州和各國的土地政策，是由幾種多少互相有關而且互相調和的立法上和行政上的條例所構成的。

在一切前進的文明社會裏，社會改革者政治家和政府，都特別注意土地問題和政策。在古代巴勒斯坦 (Palestine)，希伯來人，曾想防止土地的獨佔和大地主的榨取小耕農，而採取定期重新分配土地的方法。在古代希臘，制定了土地法，限定一個人所能有的土地面積，使土地不能轉讓，以防止地權的集中，這樣一切人民都能有普通的食物。羅馬帝國衰落的時候，土地問題是一個最大的問題，陸續制定了許多法律，來管理土地，以求農民的幸福。法國土地分配的不公平，及限制農民的使用土地，是法國革命的重要原因。法國政府在革命之後，有好幾年間是費在土地的再分配上。自從十六世紀開始以來，英國人民就有了土地問題，就是現在，英國還有些作家和政治家說土地問題，在英國是最大的農業問題。現在全東歐，土地問題是最麻煩的社會經濟政治問題。至於美國，因為有廣大而便宜的土地，所以還沒有發生什麼嚴重的土地問題。但隨着良好農田的漸漸稀少，將來一定會發生土地問題的。聰明的政治家和那些特別關心農村社會的安甯的人，應當現在就看準這些土地問題，而形成土地政策，使國內的土地能夠分配得最好。

美國在現在，特別需要一種更明確而且計劃得很精密的土地政策。便宜土地已經用盡了，人口在增加着，不久的將來，爲生產本國的食料，都要佔用大部分的農田。保存土地的天然資源，已經成了一種極其重要的社會意識。現在還有許多不適於耕作的土地，可以開墾，但每畝的費用要大得多。許多地方，有各種本地的愛國團體要求國家和州對於開墾計劃的援助。另一方面，各種農夫集團通過了許多決議，請求政府在農業的目前情況之下，不要再開闢新的土地。

土地政策的社會方面亦是很重要的。現在美國農夫的生活程度，使他們對於開發新農田不願忍受從前那種艱苦。我們知道凡有新地開闢的地方，社會發展是可能的有利的。許多地方的沒有開發的耕地多爲土地公司所有，或分成大塊爲私人所有，這些人只想賣出這些土地而獲得利潤，而不管將來對於購買者有什麼影響，亦不管對於一般農業經濟狀況有什麼影響。農業經濟學家現在開始更明白地瞭解改良土地和農產物價及農場生活程度的關係了。佃農制度繼續增加，許多人民開始要求政府援助佃農成爲所有者。土地問題的這些新情形，都足以說明目前美國亟需一種明確的廣博的土地政策。

最初必須知道，形成并執行一種土地政策是一種困難的遲緩的工作。一般人民沒有能力看到將來而預知一種適於將來需要的社會制度。他們不知道歷史。能夠從過去得到的教訓，他們是不知道的。他們只注意到目前問題。惰性和保守性使他們看不見將來的問題。有產階級願意維持現狀。而需要土地改革和新土地政策的階級又沒有充分的知識，不曉得那種改革和政策的價值，所以不很關心。大規模的社會土地政策需要費用，這是大部分的納稅者所反對的。

對於將來的土地政策——一般人對於將來的土地利用，將要更關心。隨着人口的增加，國民生活的成熟，土地問題將要引起大家的注意。成就任何土地政策的第一要件是精密地分析相關連的經濟的和社會的要素。農業經濟學家應當供給政治家和立法者以經濟上的材料，使他們能根據這種材料定出聰明的土地政策來。在過去，經濟學家們

對於影響土地的利用和分配的法律，所做工作太少了。某些土地的開發太早，物價的低落，移民者的困苦等，只要有精密的計劃，都是可以避免的。除非對於農產物的需要不斷地增加，而且價格很高，使耕作者有得到利益的把握，新土地不應加以開墾。

農夫和城市的商人須要懂得土地利用的初步的經濟原理。農界的領袖們，農業新聞和城市新聞，農業大學以及農業經濟學家們可以做一種最有價值的工作，就是當耕作新土地能夠得到利益的時候，才去主張進行開墾新土地。聯邦政府和州政府可以由他們的專門的農業機關研究對於農產物的需要，告知人們以這些需要並將土地分起類來，使人們便於利用各種土地，幫助移民者開發新土地，這樣可以避免許多錯誤，使新土地的開發能夠得到經濟上和社會上的成功。在我們這開發新土地的程序裏，亦可以研究其他國家對於解決土地問題的經驗和實踐。

土地政策的目的——從公共政策的立場上看來，土地政策的目的是：(一)從土地上得到最大的生產量以維持全國人民的生計；(二)保存土地的肥沃度以供將來使用；(三)幫助開發新土地，使在新土地上耕作能得到經濟上的利益；(四)幫助計劃新土地的開發，以期在移民們之間能達到滿意的社會生活；(五)管理并規定土地的享有，使那些使用土地的人對於他的努力，能夠得到一種公平的報酬。要形成一種完善的土地政策必須要考慮到這五點。如果這些目的互相衝突，那麼政府就要調和他們使他們一致。我們只要簡單地觀察一下，各國近來的土地政策，就能看出土地政策的目的來。在制定一種土地政策的時候最聰明的辦法是細心地研究那些曾經試行過土地改革的國家的經驗。

美國的国家土地政策 公有地——研究美國的土地政策，必須從公有地開始，公有地是包括聯邦政府所有的一切土地，州裏面，只有特砂斯(Texas)一州曾經佔有過而且分配過公有地。雖然聯邦政府已經處置了大部分的公有地，但是還有許多，不過多是劣等的或不適於農業的。在開國的最初，有七州對於在他們南方即阿巴拉奇安山脈(Appalachian Mountains)和密西西畢河之間的西部土地有請求權。這些州根據曾經給與他們的特許而要求這些

土地作為殖民地。但在獨立戰爭之後，那些對西部土地沒有請求權的州，說他們對於這些土地應當有同樣的權利，因為他們在戰爭上曾經作了共同的犧牲。這問題的解決，是由各州把西部的土地割讓給聯邦政府。這些割讓的土地就是公有地的開始。從一八〇〇年到一八五三年，聯邦政府取得了一切西部的土地，一直到太平洋。全部公有地的獲得程序如下：

各州所割讓的	二六七·七三〇·五六〇畝(英畝)
路易西安那購買	四三二·九八七·五二〇
佛羅里達購買	三二·三三二·一六〇
特砂斯購買	七〇·九五五·五二〇
得自奧勒岡的	一六六·〇八三·八四〇
得自墨西哥的	三二四·九九三·二八〇
加斯登購買	一四·五〇八·八〇〇
總計	一·三〇九·五九一·六八〇

從這廣大的公有地裏面，形成了四分之三的州數，并分成了幾百萬的農場。

早期的收入——在起初，新聯邦政府是欠債，非常需要收入。但收入的財源很少。新政府有廣大的國有地。開拓者漸漸移民到西部去。所以自然地使聯邦政府採取一種專為收入而買公有地的政策。邊境上的不安定的移民者需要附屬於新聯邦政府。政府就開始測量這些西部的土地，並且劃成大小地塊以備來販賣。但不久就發生了以下各項問題，應該出賣的土地的大小，居住的情況，信用，以及販賣舉行的地方。一七九六年，國會通過了最初的土地法。該法規定那有名的直角測量，擴張村，劃出一半的村為六四〇畝的方哩區在本地的土地局出賣，其他的一半就在聯邦的所在地點出賣，在每村的中央保留四區，規定販賣價格為每畝二元(美金)，先村二十分之一，其餘在年底支

付。一八〇〇年該法被修改了，允許先付四分之一，其餘在四年之內分期支付。在這計劃之下，許多農夫都欠了政府的錢，而不能償付。於是政府就通過了許多救濟辦法。在這期間，對於土地的買賣有很大的投機。一八二〇年政府仍舊採取現金買賣的原則，但把價格減做一元二角五分一畝，在現金和信用販賣制度之下，政府約賣出了二二〇〇〇〇〇〇畝的公有地。

國家的發展和先買權——早期的出賣公有地的收入制度并不怎樣成功。政府並沒有得到很大的收入。從一八〇〇年到一八二五年，別的国家收入的財源開始供給充分的公共資金。國會裏的西部的議員，對於公有地的處置，開始可以發起新辦法了。這些西部的政治家的主要觀念就是以為公有地應當用來獎勵公共的改進，以求便利西部各州和東部各州間的貿易和商業。他們還以為那廣大的公有地的分配，應當要能夠獎勵人民馬上定居起來，而發展成爲一個很強的國家。這些政治家開始在國會裏發表意思，說公有地是屬於人民的，移民者取得農田的條件應當要很簡單。

這種主張實行的第一步就是一八四一年的先買權條例。先買權「對移民者給與一種權利，使他能夠定居并改進還沒有發充別用的公有地，以後可以購買這種公有地而不受競爭。」在該土地被提供出賣以前，移民者可以定居在四〇畝以上六〇畝以內的土地上。他們必須在土地上建造房屋，并改進一部分。當土地被提出賣的時候，定居者就有用一元二角五分一畝的最低價格來購買的優先權。先買權條例一直適用到一八九一年，中間曾經有過幾次的修改。

自由地——宅地條例——主張西部土地是屬於人民，應當以很低的條件賣給他們的這種理論，產生了一八六二年的宅地條例 (Homestead Act)。隨着國家的發展，許多移民者都移住到邊境上去，漸漸生出一種要求，就是說公有地應當以最自由的條件出賣給移民者，并且要弄成一個有家宅的小農國家。勞動集團，新自由黨，特別是自由土黨，都主張自由宅地。這運動的擁護者都認爲土地是屬於人民的，不應當賣給投機者，應當由政府好好地保管。

并自由地分配給實際的耕作者。當南北戰爭沒火的時候，國會裏的政治家們開始討論怎樣應付那些戰後的兵士。客黨是在邊境上給他們一個農場。兵士問題使那爭論很久的自由宅地的原則成爲事實。

一八六二年國會通過了宅地條例。該條例規定移民者除了一點小小的受理費外，可以免費得到一個一百六十畝的農場，但須在那宅地裏居住五年，在那裏建造一間房子，并且要耕作一部分的土地。在五年後，那移民者對那土地就有所有權了。費在軍隊裏的時間亦和住在土地上的時間同樣看待。一八八〇年，我們關於公有地的最好的學者鄧那爾遜 (Donaldson) 贊揚宅地條例，他說：「宅地條例現在是對於公有地取得所有權的良好方法。他經過了十八年的實驗，并且是一種行了差不多有八十年的制度的結果，現在，自美國得到最初的公有地以來的一百年之間，宅地條例對於公有地的移民，是一種聰明的法律。他保護政府，他使各州都充滿着家宅，他建設起社會來，他把小塊土地的所有權給那土地的佔用者，減少了社會上的不安的機會。他并不是由他國的制度上抄襲出來的。他原本就是美國的，而是他的創造者的紀念」。

從一八六二年到一九二三年，有二一三·八六七·六〇〇畝的公有地是依據宅地條例分配給移民者。有一百三十萬畝的新宅地是依據該條例而被人使用了。一九一六年對宅地條例加以修正，對於由內政部長指定爲「牧畜」地的土地，規定六四〇畝爲最大的宅地。宅地條例在關於分配公有地的一切法律裏，要算是最聰明的。

木材栽培條例——一八七三年國會通過了木材栽培條例，規定凡栽種四十畝的木材經十年之久的人，就可以得到四分之一區的土地，那栽種木材的四十畝作爲其中的一部分。該條例後來曾經修正，栽種面積減爲十畝，居住年數減爲八年。有許多人利用該條例騙得土地。從行政的立場上看來，該條例差不多是完全失敗。但有四四·〇〇〇·〇〇〇畝以上的公有地是依據該條例分配給移民者。一八九一年將該條例取消了。

荒地條例——當西部的肥沃的耕地都佔用了的時候，移民者就開始注意乾燥地了。適合中西部的農業發展的土壤不能適合西部的乾燥地及半乾燥地的農業發展，這是很容易看出的。一八七七年聯邦政府通過了一種條例，

規定乾燥地的先買權，規定整區土地的出賣，這土地須在申請後三年以內加以灌溉。在申請的時候，每畝地要納稅二角五分，當依法灌溉以後另外還要繳納一元，該法律的效果不大好，因為許多人利用他不取得土地而不開發他。該法案在一八九一年被修改了，規定每畝地三元，每年納稅一元。一切土地都要使其接近於水，八分之一的土地要經開發。只有該土地所在州的州民才可以組織灌溉協會。

一八九四年通過了喀里條例 (Carey Act) 這條例規定對各州政府賜給一定的土地，每州不得超過一百萬畝。各州對於那些土地，要使人去居住，並須加以灌溉并部分地開發他。聯邦政府答應當法律規定履行以後，對於各州或各移民者給以特許。據一九二〇年的調查，約有五十萬畝以上是依照這條例而灌溉了。

一九〇二年通過了墾殖條例，聯邦政府用得自販賣公有地的資金來開展灌溉計劃。依照墾殖計劃的移民者要如取得他們的土地所有權，須要納付該土地的灌溉費用，每年付一次，一次不超過十元，開始就至少要開墾可灌溉的土地的一半，並且要在那裏居住三年。到現在止，二十六件灌溉計劃已經執行，包含一·一七五·〇〇〇畝，共費一三五·〇〇〇·〇〇〇元。執行墾殖計劃的移民者裏面。有許多人不能償付政府所規定的每年支付金，所以政府通過了各種救濟辦法以減輕移民者的負擔。有許多灌溉計劃的執行，並不是因為對於那些土地的產物有什麼充分的需要，使其價格足以彌補開墾那些土地的費用。

畜牧和公有地——農夫對於公有地總是有放牧權的，這種權利繼續了很久，沒有受干涉，亦沒有受什麼限制。在邊境上興起一種大產業，叫作遊牧業。畜類是一種一羣一羣地養着，多是由牧童照顧，尤其為在中部和西部的草原州，後來當有刺鐵線便宜了的時候，許多個人和公司都將公有地用鐵線圍成許多大塊。遊牧業的牧童常常在邊境居住地之外。後來移住者移民到牧區去而申請宅地，就開始不滿意於那些牧區裏的鐵線圍垣。一八八五年，國會通過了一種條例，要公共牧區裏的圍垣都除去。自從那個時候以來，一般人都可以在公有地上放牧，放牧時要限制。許多土地的草被吃得太多。後來有人提議一種租借制度。

在國有森林裏，老早就行着一種租借和管理政策。家畜的數目有限制，對於住在森林預備地的移民給以優先權。這種租借和管理政策，森林的生產力恢復了，牧區戰爭亦停止了。森林對於促進牧畜業是很有幫助的，現在有幾百萬頭的牛羊是得到許可而在國有林裏面放牧的。

其他土地賜與——有幾百萬畝的公有地已賜給兵士們，內地改進公司和教育機關。在一八〇〇年以前開始墾殖。一八五五年，政府通過各種條例，對於服軍役的兵士賜與了六八·二三九·〇〇〇畝的土地。對於內地改進的土地賜與，譬如道路，運河，鐵道等等是很常有的。從一八二〇年到一八六〇年，東部有許多土地都劃出來用作道路運河和河流的改進。最大的土地賜與是爲密西西畢河以西建築鐵道用的。橫貫大陸鐵道很需要土地，因此賜與了一二九·〇〇〇·〇〇〇畝。給與鐵道的土地結果還是賣給移民者，大部分的價錢是便宜的。政府對於賜與公有地作教育上的用途，是採取一種自由政策。起初每一村劃定一區的土地作教育用。後來劃定四區。一八六二年國會通過了一種條例，每州可爲本州所出的每個國會議員，得到三〇·〇〇〇畝的土地，以維持農業和工業大學。從這些土地所得到的錢都投資在安全的有價證券上。政府間接和直接，對於教育一共給了一〇〇·〇〇〇·〇〇〇畝土地。

國家土地政策的回顧——希爾(Hibbard)教授在他的「公有地政策史」(A History of Public Land Policy)裏，研究國家的農業土地政策的效果，并想對這些政策加以評價。這裏我們簡單地敘述他的意見。從一八五〇年到一八九〇年，肥田分賣得太快太多，使發生一個農產物生產過剩的時期，物價很低。農夫感到痛苦。尤其是東部各州的農夫。公有地的急速的分賣使得農業上的競爭很大。從一八六〇年些一九〇七年，農產物的價格，比別的商品的價格低。和許多主張自由土地政策者的意見相反，幾百萬畝自由地的讓渡並沒有使一切農夫成爲土地所有者。一九一〇年美國的農夫裏面，差不多有五分之二是佃農。在中西部有些比較新開的州裏，佃農的比例比較大，在那裏地方，許多農夫仍舊還是佔有他們原來的宅地。

在分配公有地的那一百三十年之間，從沒有人想把耕地的分配符合於國內的消費上的需要。國會和人民都以爲

所有權的普及，一定能使全國和農夫繁榮。政治上不能容許計劃并執行一種從經濟上看來的聰明的土地政策。或汗成真的報酬很低的農民和商人的競爭，使得雙方的工資都低。公有地的事務往往與政治聯在一起，對於取得土地有許多欺詐。沒有什麼機關來執行土地法和研究分配土地的經濟上的結果。放牧地管理得不好，賜與的面積有時候不夠大，不能成爲一個經濟上的單位。荒地的墾植並沒有注意到對於生產的真正需要。亦不顧及經濟情況。全體上看來，公有地的分配，并沒有一種明確的健全的精密的經濟政策。

俄國的土地政策 在昔，俄國是個有名的農奴制的國家。歐洲各國的農奴制，在十九世紀初業即已絕跡；獨有俄國，一直到十九世紀中葉還尙殘存。有名的農奴解放令雖然在一八六一年二月十九日經亞歷山大二世發佈，但農民所獲得的實惠，不過一時罷了。這因爲他們所分受的土地甚小，不到幾年，又重復陷入於實質的農奴地位之中。在一八八〇年前後，中部俄國二十二州的農民，有百分之十三沒有耕作的牛馬，耕地自然更不用說了。在這裏，我們即能想像到當時土地所有的分配情形了。土地所有分配愈不平均，而農民欲獲得土地的份子自然愈多。一九〇五年及一九一七年的革命，固然原因很多，但農民無自耕之地，亦不能不算其中的一個。

在一九〇六年，宰相斯托利頗 (P. A. Stolipin) 頗能認識一九〇五年革命的動因，曾致力於自耕農的創制。這個政策施行之後，無土地的農民因此而獲得一點土地的亦頗不少。但溫和的改革，仍不能絕滅農民歷年來的熱烈願望，所以一九一七年空前的革命爆發了，成功了。

本節所打算敘述的，本來是蘇俄的土地政策，但爲參考計，這歷史上有名的斯托利頗土地政策，亦不能不稍爲一述。

他的土地政策可歸納爲五項：

(一) 爲廢除耕作共同體的「米爾」。(Mir) 將過去二十四年間土地未曾更換或分配的「米爾」與共有地平均分配給與「米爾」構成員私有。即尙繼續實行土地更換或分配的「米爾」，亦可由其構成員決議解散或自由退出。這樣一來，

共有地均變爲私有物，而粗放式的三個農業，即漸漸變爲集約化了。他的這種變更，在於增進土地生產力，并打破農民發生共產主義思想的溫床。

(二)爲補足農民的土地缺乏，把歐洲俄國的國有土地五五〇・〇〇〇俄畝，及寄托於農民銀行的地主私有地三〇〇〇・〇〇〇俄畝賣與農民。土地的賣却，均由農民銀行經手。這農民銀行創立於一八八二年，但至一九〇六年斯托利預土地政策實行後始有相當的活動。他——農行——貸款給農民作土地購入資金，利率爲四・五%，期限爲五十五年，並且規定分期償還。在農民方面，總算沾了許多便宜。至一九一三年止，計共賣出土地八・四六〇・四〇〇俄畝。而政府對農行所補助的損失，——放款利息之損失——則共計一・四五五・〇〇〇盧布。

(三)爲在西伯利亞建設規模的植民計劃。政府以極廉的價格將阿爾泰地方皇室所有地二千萬俄畝及其他土地賣與農民，俾供移殖之用。自一九〇六年起至一九一三年止的八年間，因獲購上項土地而移居的，計約有二・七五九・二〇〇人。比較一九〇六年前十年間的移殖數，約增加二倍有半。

(四)爲供給農民以經營改良資金，并獎勵產業合作。這項資金，概由國立銀行特別通融，其數亦不在少。

(五)爲擴充農業指導機關。在一九〇六年至一九一三年的八年間，屬於國家及地方自治團體的指導員，由七三四人增爲四・六三一人。

前記幾項政策施行的結果，過去八年間，計約建設自耕農八九一・〇〇〇戶。效果自然總算不小，然農民歷年來的渴望——渴望土地——決未因此而滿足。蘇俄的革命，即在這種高度渴望的擴大進行之下進行的。會大戰時徵發了二百六十萬匹耕馬，徵募了一千萬農民（約佔農民壯丁十分之四）送上戰線，同時農具供給減少，肥料輸入杜絕，整個農村的生產，幾呈現着全部停止的現象。農民的生機斷絕，而查爾政府遂爲全國人民所怨恨，從而蘇俄的革命得以成功。

蘇俄於一九一七年十月二十五日（俄歷爲十一月七日）革命成功的次日，即公佈他有名的土地佈告。這土地佈告

一經公布，而俄國的土地問題即獲得解決，雖然後來不免有過幾度形式上的曲折。這通告，宣明了蘇俄土地政策的根本原則。說：「土地的私有權永久廢除。」「土地的出賣，購入，租借，抵當，及其他形式的出讓均所不許。國家，皇室，內閣，僧侶及教會的所有地，長子繼承地，私有地，公有地，農民所有地等一切土地，均強制沒收為國有，以供一切田園耕作者使用。」但「服兵役的高加索人及自耕的土地不沒收。」（第五條）

爲什麼蘇俄的土地佈告說明不沒收自耕農的土地呢？這因爲自耕農大都愛好自己耕種的土地，在革命勢力尚未完全確立的時候，如即對這些人亦揮以沒收的鐵錘，那不僅容易把他們趕進反革命的陣營，同時會叫他們陷入混亂與動搖的漩渦之中。這樣一來，對農業的生產上，必發生重大障礙。所以，當時對自耕農迴避一般公有原則的適用。但自革命的勢力穩定以後，他就不是這樣了。

至一九一八年一月二十七日，蘇俄政府又公佈一件土地根本法。這件法律規定土地及其他一切自然富源的所有權永久廢止。一切土地，實行所謂社會化。舉凡耕田的農民，均可自由使用，不收若何代價。至一九一九年二月十四日，又公佈一通社會主義的農業組織命令，規定國家的土地所有權及處分權，確立農村社會主義化所必要的前提條件。

蘇俄政府，在理論方面，透達前記的法規命令，確立農村社會主義化的基礎；而在實踐方面，則努力於農村的階級打破。他對於這方面的努力，又可分爲兩方面：一爲舊資本階級的打破，一爲新資本階級抬頭之防止。

一九一八年一月的命令，雖曾規定土地平等分配給與自己耕作的農民的原則，但在土地廣漠的俄國，一時亦難實現。從來農民間的貧富之別，在這命令發佈之後，亦依舊存在。農村中所謂大農階級，依舊貸放家畜，種子，金錢，糧食以榨取貧農。在這種情形之下，列寧遂宣言「大農應被奪，中農應放寬，貧農應扶助。」

爲實現前記列寧的主張，在一九一八年一年之中，蘇俄政府曾經公佈三通重要命令。第一通是五月七日發佈的。在這命令上，規定凡有糧食剩餘而不報告的人爲人民之敵，應交革命裁判所裁判。如有八舉報，則應分受其糧

收穫之一半。第二通是六月十一日公布的。這通命令，是叫貧民組織「貧民委員會」。這委員會的權限很大，凡大量剩餘糧食徵收權，農具家畜的分配處分權，均歸屬於他。第三通為十月三十日公布的非常革命稅命令。這命令規定稅額十萬萬，但地方蘇維埃政府有增加定額之權。其目的在奪取大農的財產，保護貧農，撲滅大農。

關於新資本階級拍頭的防止政策，見於前記社會主義的農業組織命令。「為徹底防止個人掠取他人，只有廢除個別的土地利用形態，而採取集團形態。國家大經營，共同耕作合作社，共同耕作農場，共產農場，是達到此目的的最良方法。」而「現在個別的土地利用形態，是過渡的，到頭必須消滅的。」在第一階段，土地的分配，不以個人為對象而以鄉為其最大的單位，鄉將所分受的土地再分與區共同合作社，區共同耕作農場，區共產農場及村共同耕作合作社，村共同耕作農場，村共產農場。但在特別の場合，亦得分與土地給個人。（例如個人經營不害於集團經營の場合）這種分配的事務，歸地方蘇維埃的農務部辦理。在第一階段，設耕作委員會為監督命令機關，監督運轉土地上的耕作，指揮他們耕種國家所必要的農產。第三階段，則確認國家對於生產物的所有權。固然，這些辦法，未必盡皆照着前面所述的順敘施行；但在一九二〇年的前後，土地分配及耕作的形態，確實略具着前記的形式；農業的組織，亦略站在社會主義的基礎之上。

就上面看來，土地社會化的外貌，可說已完全具備了。但是如果試一檢查其內容，則甚可憐。據一九二一年末的報告，組織為公共的農地，不過佔全面積百分之一；而參加這種組織的農民僅佔全體百分之一又四。至國家自己經營的農地，——所謂國營農地——只佔全面積百分之三。大多數的農民，依然固執着個人小經營的辦法。拉狄克說：「俄國的農人們，已將從前所耕的封建的土地，化為自己的財產了，其封建性質雖有種種法制的擬制來除蔽，但事實上依然存續着。唯在其變更過程中，起了止揚的作用罷。」（K. Badek, Das Orogramm Der Kuzn. Oartel Russlands. S. 28）加之，代價低廉的專賣制，萎縮了農民的生產力，使農民不願多事耕種，迫得政府時常以武力徵收食糧。就列甫的話來說，蘇維埃政府，為「農民的債務者」。蘇維埃政府以無價值的貨幣紙券向農民徵取

穀物，即「對農民負有債務」。這種債務的償還，要在工業恢復之後才能設法；但工業恢復的前提，須徵收農業生產的剩餘部分。（註一）農民對於這種議論，並沒有理解。他們對五穀，馬鈴薯，肉等的徵收，只以制限耕作與飼畜來應付，這是大家所知道的。在這樣情形之下，土地的收穫，即非常減少了。據官廳的報告，一俄畝的麵包製造用穀物的總收穫量，在戰前為四十八噸，而一九二〇年為三十六噸。其播種面積，（土耳其斯坦，杜蘭斯貝加爾，杜羅斯高加索在外）在一九一七年為九千三百六十萬俄畝，而一九二〇年為八千六百十萬俄畝。即：比較一九一七年，減少了百分之八，而比較一九一三年，則減少了百分之十二又五。至其收穫額，如以戰前十年的平均收穫量為一〇〇，則成下列的比率。（註二）

一九一七年	九三%
一九一八年	八九%
一九一九年	八〇%
一九二〇年	七〇%

（註一）一九二〇年十二月第八回蘇維埃大會列賓之演說。（俄國通債一九二一年度一九頁）

（註二）B. Brutzkus, Die Lehren Des Marxismus Im Lichte Der Russischen Revolution. S. 175

耕地面積的減少，已如上述，而農業生產物的一般的減少比率，又有如下記。

一九二〇年的農產比一九一七年減少之百分比

（大阪商科大学編經濟大辭典五卷二七四二頁）

穀物收穫	二〇%
飼料作物	三九%
工業用物	四三%

馬	一九%
牛	六%
豬	五〇%
小牛	七五%
羊	四二%
豚	四五%

一九二〇年大因作之後，農產物的徵取更加緊急，由是問題漸增加其嚴重的程度。農民間的「吾人贊成蘇維埃政府，但反對共產主義」的空氣，益更濃厚。至一九二一年初，全俄農民終於大舉暴動，幾危及蘇俄政府的基礎。

土地社會化的政策不成功，列甯曾在俄國共產黨第八次大會（一九一九年三月）席上，毫無忌憚地自己承認了。自這次大會閉幕後，波爾希維克的土地政策，即已開始轉向。因為這次大會的最大決議，即為放棄從來以貧農為建國基礎的主張，并決定此後的「中心人物」，是中農而不是貧農。

關於土地政策的轉向，第八次共產黨大會曾有原則的決定。即：

土地利用形態選擇自由

安定與明晰耕作關係

增進農業的生產能力

蘇俄政府根據前記的三個原則，於一九二〇年中，復公布了下海的三個重要命令。

廢除土地平等分配原則的四月三十日命令

准許土地可以貸借一年〇七月二十三日命令

廢除一九一八年以來所行一年交代耕作制而許可土地永續利用的五月二十七日命令

一九二一年所樹立的新經濟政策，關於土地政策亦有多種變更。同年三月十五日列寧宣言說：「如有相信三年間能將小經營耕作的農業關係改造完竣的共產黨員，那即是個幻想者」。他這句話，分明表示着急進一途是走不通的。所以，一九二一年三月二十一日即命令廢除農產物的徵收而代以物稅。至四月十二日復用命令承認農產物的買賣自由，停止工業品的國家配給及農產物的國家買入，將過去國家的干涉權限加以限制。又，同年十月革命第四次紀念日，列寧又宣言放棄農業共產主義而採川國家資本主義。同年十二月全國農業會議時，即用這宣言為綱領。在新農業法典制定的討論會上，決定農業法典須與新經濟政策一致，同時并決議了三個主要綱領。即：（一）使善良農民自動地覺醒。（二）除去土地利用形態的缺陷。（三）確立耕作關係。固然，在這個決議上，亦仍然高唱着保持土地國家所有權，繼續建設共產農場。至一九二二年一月十九日，即設立中央農業委員會，決議與新經濟政策一致的農業法典草案。同年三月二十一日，中央執行委員會發布一個過渡規定的土地利用根本法，廢止農業團體的土地配合，放棄革命當時以全俄為一個農業單位的理想，規定公共團體有決定土地利用形態的自由。同年五月二十二日，又發布了一通自耕土地利用根本法，承認各村自治團體有決定土地利用形態的自由，并准許在分配或合併土地時，即不得共同團體的許可，個人亦可自由將其份內的土地分離出來。總括一句說，在原則上已廢止土地的強制管理。

有名的農業法典，發布於一九二二年十月三十日。這法典的開首幾條是說：蘇俄聯邦領域內的土地，土地包藏物，水流及森林的私有權，永久廢止。（第一條）蘇俄領域內的一切土地，不論現為何人所屬，均為勞農國家所有。（第二條）一切農業用地，凡屬構成國家土地的基本的，應歸農業人民委員會及其地方機關管理。（第三條）原則上雖然規定土地國有，但實質上，則承認近於私有權的私人土地利用權。即：土地利用權，凡願耕作者皆得享有。不受任何干涉，且無期限。（第九條）其次，這法的主要改訂點，可舉之於下：

放棄土地分配的平等原則，而承認現實上利用的土地屬於鄉村所有。（第一百四十一條—第一百四十二條）
關於土地利用形態，不干涉。（第二十四條）

准許土地的貸借及雇傭勞動的使用。(第二十八條四十一條)原來蘇俄絕對否定採取階級，自然不准有佃耕制度存在，亦不許一切私的雇傭制度殘留。但在新經濟政策之下，方針大變，准許土地借貸及勞動雇傭。但是，這種准許，只限於一定制限之下才適用。就佃耕言，要在自耕農的勞力實在不足時，得以准許，而其期限不得超過二年。而且承受佃耕之人，只限於自己能耕作的範圍以內的面積。至於雇傭勞動，只限於自家勞動的自耕農得以雇用。換言之，雇用者非以榨取他人為目的，只為自己勞力不足時，得准許雇用雇農。

以家為土地利用的主要單位。(第六十六條)

家為「共同經營農業者的親族的勞力集團」之謂。(無家庭之人，即一人亦得成為家)(第六十五條)家有法人的資格，家長得為法定代理人。(六十八條)勞力使用下的土地，營造物，農具的權利，屬於其家構成員全部。(六十七條)所以，家的財產，不得為其家構成員中任何一人的個人債務的償還客體。(七十一條)家的制度，本為帝制時代的制度，而且在俄國農村是有悠久歷史的農業經營單位；新法典不過將這制度復活，稍加了一點改良罷了。

但土地的買賣，遺贈，贈與及抵當是在所不顧。

由此看來，農業法典不僅幾全將革命當時蘇俄政府所抱的土地社會主義化的理想放棄，而對土地的分配及利用方法，亦幾全復活了帝政時代的制度。這種開倒車的改訂，蓋因要避免農民對社會主義運動的反抗，增高農業的生產。經過這次革命以後，農村生產誠然得到了相當的增加，但在另一方面，却起了階級分化的作用。

共產黨對這種階級分化的現象，頗發生了狼狽的心理。他們又不知不覺地向農民施以嚴重的壓迫。除使貧民壓迫大農之外，并剝奪大農的市民權，限制土地借貸及使用雇傭勞動，壓抑一切個人主義自由主義的行動，把農村的經濟活動的大部分看作不法行為，施以強力的壓迫。但這種強壓政策，至一九二四年秋，已經不可能了。因為新經濟政策採用後，經濟的地位向上了的農民，在政治上，對政府的壓迫，比從前更可以強硬地反抗。而且，貧民對共產黨的政策頗失望，因為他們并不曾得到政府什麼援助，所以，對政府頗懷恨意，而與大農妥協，在農村自成集團

以對抗政府。因此，農村暴動及農村通信員暗殺事件，在一九二四年秋，又流行於全俄了。

至此，蘇維埃政府又再為現實的反抗所屈，不得不廢棄前記個人經濟壓迫的強硬政策，再度表示退步。至一九二五年春，遂開第十次共產黨大會，決定個人商業及家內工業的發達上所該容許的條件，并在農業的領域內、對大農緩和壓迫。世人稱此為新經濟政策，而使之與別的政策相區別。

一九二五年五月所開的第三次蘇維埃大會，關於土地的利用，復決議了兩個根本改革。一個是使有耕作餘力的農民能發揮其能力，一個是對有勞動餘力的農民給與勞力利用的機會。即：第一個決議是延長從前的土地借貸期間；第二個決議是擴張勞力利用的範圍。所以，至一九二六年二月二十二日，農業法典又有兩個重大的變更。將二十九條的「土地租借期間，只限於播種一回。如播種係不規則之場合，則期間不得超過三年」的規定，改為「土地租借期間，以六項耕作或六項耕作播種二回所必要的時間為限。如係一回播種，在六項耕作以內之場合或播種無規則之場合，其期間不得超過十二年。」至關於勞動力的利用範圍，則除採用一九二五年四月二十二日，所命令准許歸結八時間以上的勞動契約的臨時規定外，（第四十條）并廢止從前禁止租借地雇傭勞動者的規定。（第三十九條）

這樣一來，農業生產，非常有了進展。其生產總額，漸漸可以與戰前相匹敵。但是，新經濟政策施行以來所有的農村階級分化現象，至是日益顯著。蓋新政策所容許的土地借貸與雇傭勞動使用範圍擴張的結果充分地助長了大農（Kulak）的發展。大農用農具，金錢的貸借方法。在農村榨取貧農中農的血汗。（一九二七年第十五回共產黨大會上Korolov的演說）這樣的傾向，與年俱增。因此，共產黨又被迫得要修改其土地政策，以防止階級的分化。一九二七年開第十五回共產黨大會時，即復重新釐定對策。

在第十五回共產黨大會上，共產黨要人對於對策的決定，曾展開了熱烈的爭論。農村階級分化傾向的顯著事實，作了左派理論的根據。但他們所提出的農業集團經營化的新方針，與右派的自由主義的理論相去甚遠，因此，左右派，尤其是左派對史達林派的抗爭，比在第十回大會上更為強硬。但是史達林派對左派的主張，則謂左派認為以

行政手段。共產黨對的干涉或一紙法令能撲滅大農，是錯而又錯。用這樣的方法，固然簡單，但其效果甚薄。我們應以經濟的手段與革命的法律去對抗。對付大農，固然須公布革命的法律及採用行政手段，但經濟的手段亦是應該要的。要對於右派的主張，則謂完全輕視了資本主義分子的威脅，大不顧及將來，是應絕對排斥。他們主張純屬農業經濟，普及蒸汽犁(Tractor)的使用，發展集團農業經營，改善農村的黨的指導方法，使勞動者與貧農中農鞏固地結合起來，而為農村的中心勢力，同時改革稅制，防止資本主義分子的抬頭。使小農業經營漸漸變為使用機械力的大農業經營。農業的集團經營，是增進生產撲滅資本主義分子的最良方法。(第十五回共產黨大會史達林演說)共產黨根據這種方針，曾決議了許多具體辦法。

一九二七年農村政策改革的特徵：在漸次以集團的經營代替個人經營，對過去新經濟政策所採用資本主義的農業經營，說起來，實劃了一個轉換期。自此以後，只向農業社會主義化的經營突進。

第十五回共產黨大會時，特命令一切黨機關及黨員援助國營農場(Sovchozy, State Farm)及集團農場(Kolchozy, Collective Farm)的發展。聯邦中央執行委員會，亦於同年三月十五日，發布集團經營的詳細規則，實行獎勵。同時，規定集團農場建設的一般方針。但因一九二七年末及一九二八年初的生產不旺，蘇維埃政府對穀物的買收，復採取非常手段，故又再遭遇農民的反抗。政府當局為迴避反對派的攻擊，在春天應開的共產黨第十六次大會，一再延期至一九二九年的春季。當時農民反抗的嚴重性，可以想見。為應付這個難境，一九二八年七月召集中央委員會總會，轉換其農村政策。這總會決定農業社會主義的主要經營形態，只限於國營農場。至個人農業，雖認為有集團經營化之必要，但同時宣言「小中農的個人農業經營，在現時為生產穀物的中心基礎，對其將來的發達加以援助，亦為必要」蘇俄政府的農村社會主義化理想，至此又再後退一次。但是，這是最後的後退。俄國農民執拗的土地私有慾，在政府當局再三再四的讓步之前，亦漸減其熱度了。

所以一九二九年春第十六次共產黨大會及第五次蘇維埃大會，即斷然決定以後的農業經營形態，無絕對集團

化，而集團經營，遂從此永為蘇俄土地利用形態的中心形態了。

蘇俄聯邦的集團農場，可大別為三種。一為共同耕種合作社(Societies For Joint Tillage, Genossenschaft) or *Gemeinsamen Bodenbebauung* 一為共同耕種農場(Agricultural Artels, Arteli) 一為共產農場(Agricultural Communes, Kommune)這三種中以那一種為最佔多數，那因革命以後時代的變遷而有不同。又因地方不同，其分布的狀態亦異。

共同耕種合作社，為集團農場的最簡單最幼稚的形態。合作成員不共有財產，而只共同耕作。即：勞動雖共同，而生產手段屬於合作成員各人的私有。生產物的分配，普通以合作成員所提供的土地的廣漠為比例。當然，在適當的時節，合作成員能自由脫離其共同團體，脫離時，其所有地利用權仍可復歸於其個人所有。這種集團農場，於蒸汽犁置場(Tractor Depots)的附近最為發達，蓋營共同耕作須供用蒸汽犁的關係。

而在共同耕作農場，(Artel 以下稱亞特爾)一切生產手段如農用機械，耕馬，家畜，農用營造物，加工設備等，均屬亞特爾的共同所有，而亞特爾的組織成員，得留為自家用的，只有住屋，庭園及其附屬物，乳牛一頭，數頭豬及幾隻雞而已。亞特爾構成員一旦將其土地移歸亞特爾後，再不准拿歸私有。脫退亞特爾時，只能給以亞特爾所屬以外的土地。

第三形態的共產農場，(Kommuno 以下稱科模刺)是集團經營的最高形態。科模刺構成員的一切私產均移為共有，各成員共同居住，共同飲食，沒有自己的家庭庭園。切言之，即是純粹的共產團體。(註)

(註)共產團體，我們在資本主義高度化的美國亦能找得着。Amano Community (Amano Gemeinde) 與 Huter societiz (Huterischen Criddershaften) 即是。這兩個團體，均是有名的宗教的共產團體。兩團均是以基督教的人愛的精神為基調而團結的。與其說他是個經濟團體，毋寧說他是個宗教團體的生活集團。前者是一八四二年為避德國的宗教迫害而移住的靈威宗徒，(Inspirationist) 年所設立的。一八五四年，定住於Low州的 Low 鄉。

• Ammono 團，爾後漸次發展，在 Iowa 州有二萬英畝的小麥栽培地，一九二一年，團員上了一千五百名以上，團員均用德國語言。今日是團廣有美國行政區劃的七村，形成一個自治區，直屬於州政府。欲爲其團員者，有將全部財產獻納於團的義務，爾後以團的共同財產保證其家庭的生活。團員在評議員（團的最高機關，有十三名）所選的長老的指揮之下，從事農業，牧畜，工場手工業。勞動無報酬，生活即是報酬。Huter 友愛團，在南 Dakota 州。大戰前，有千三百名團員，形成了十二個共產團。其起源是十六世紀初葉，德國宗教改革時，遭焚殺的 J. Heger 所組織。（一五三三年成立，Huter 死於一五三五年）這個共產團，在大陸苦戰了許久，終於一八七四年至七九年之間遷移於美國南 Dakota 州。他們亦有些私有農場化了，但尚存的十二團，比 Ammono 團還更澈底實行共產主義。團的業務，是農業與牧畜，而沒有工場。一切財產均共有，即家計上所必要的物品亦不許私有。組織與 Ammono 團大同小異，而規律更爲嚴格。因爲其據宗教的確信而持非戰主義，在大戰時受了不少的壓迫，有些解體而跑到加拿大去

1. (R. Liepmann, Die kommunistischen Gemeinden in Nordamerika- 1921)

以上三種集團農場之中，科模刺是最進步的一個形態，但參加的人須有共同精神和共同自治的訓練，不然，成功是難以期待。在革命日淺，訓練缺乏的俄國，其他比較幼稚的集團農場尙常遭農民的反對而流於有名無實，科模刺不能發達於現在的俄國，自爲意中事。一九二一年全俄的科模刺總數（除 Ukraine）爲一四·七三二，而一九二六年即減爲七·一六一，這不是很顯明的證例麼？自共產黨的立場而言，科模刺是最理想的。換言之，共產黨的究極目的，在全俄科模刺化。但現實的環境，要全部科模刺化，尙有許多客觀的障礙。他方，共同耕作合作，又非共產黨的主義上所滿足。因此，共產黨的農業共產主義化的政策，還是不能不以共同耕作合作與科模刺的中間形式亞特爾爲其現時的目標。一九三〇年七月共產黨第十七次大會公表以亞特爾爲集團農業的基礎，即由於此。

九二九年以來，蘇俄政府對集團農場化的方針，採取誘導，放棄強制。他們感覺到農業共產化的成功，全靠農民自發的努力。如要急急強制。一律普及，徒恃農民的心理與利害，反容易惹起反動，過去的失敗，是他們所引以

爲前鑑的。一九三〇年三月二日所公布的農業亞特爾模範定章即明示着政府的這個態度。今略示數款於下。

農業勞動者貧農及中農，應自動組織亞特爾。在亞特爾，生產手段共同使用，勞動共同組成。與富農一切榨取者，勞苦者的一切仇敵、以及貧苦無智時代錯誤的個別的小農業者比較，應獲得真實的終局的勝利。並且要獲得很高的生產率及多量市場的剩餘利得。（第一條）亞特爾構成員的一切所有地，須拿出來造成一個共同使用的大農地。住屋及直接附屬的庭園與果樹園可以除外，其餘外的面積，不得減少。脫離亞特爾的人，只得向國家的留保地中領受土地。（第二條第三條）

一切生產用具。農業用營造物及加工用設備均共有。個人得私有的，只有住屋，小庭園及乳牛一頭，如有亞特爾理事會的許可，得留馬數頭供私用。繁殖用的家畜皆共有，共有化了的乳牛，另組乳牛亞特爾。雞不共有，豚羊的飼育，唯特別發達的地方爲共有。亞特爾要另保存一定量的穀物與飼料的備荒。這些備荒的貯積不准提用。（第四條）

亞特爾的理事會與各構成員，務必改善及利用其全部資源。採用科學方法，購入機械，要使用一切能使構成員的生活程度及文化的政治的標準增高的可能手段。（第五條）

十六歲以上的勤勞者皆得爲構成員。但富農與加入以前屠殺家畜及賣却農具或其他物件的農民，不准爲構成員。（第六條）

新入會員須納其所有財產價格的百分之十至百分之二十爲入會金。如新入會員爲勞銀勞動者時，其納付額，不得超過其年收入額百分之十。這些新入會金撥入亞特爾不可分基金。共同化了的財產四分之一至二分之一，爲不可分基金。殘額的財產，爲構成員的股份財產。脫離亞特爾者的財產返却，由理事會辦理。其返却，前已說過，只限於亞特爾所屬財產以外的財產。（第七，第八，第九條）

除需要特別智識技能以外，不許雇傭。一切勞動，均由亞特爾構成員充當。計算勞動的質與量，採用包工及交

實制度。勞銀可以前支，但不得超過豫定收入之半。有不能勞動及一時喪失勞動能力者，有補助。（第十，十一，十二，十三，十四條）

政府對農民的參加集團農場不加以強制，其所收穫的效果，反較施以強制手段時為進展。其效果的差異，有統計數字明示我們。據一九二九年四月十五日的報告，當時的集團農場僅五九·〇〇〇個，但現在（一九三二年底）則有二十一萬個。當然，大部分是屬於亞特爾。僅三年的中間，即增加三倍以上，其發展的迅速，誠為可驚。自加入的農民而言，現在佔全國農民百分之六十五；而就參加的土地面積而觀，有土地九千六百萬公畝，約佔全耕地面積百分之七十。每個集團農場，平均約擁有四百六十公畝的耕地面積。此外另有國營農場五千個，其所擁有的耕地面積約有一千四百萬公畝。這兩種農場合計擁有一萬萬一千萬公畝的耕地，約佔總耕地面積百分之八十二。這就是說：蘇俄的農業，已有百分之八十二由無組織的，小規模的私有的個別的農業經營，改造為有組織的，大規模，公有的農業經營了。自耕的小農，不過剩有百分之十二而已。不用說，在第二次五年計劃終了時，個別的小農經營，是會完全絕跡的。

羅馬尼亞的土地政策 一九〇七年發生農民暴動後，羅馬尼亞政府特使用制定佃耕法及獎勵佃耕合作社的設制等方法以求改良佃耕地的地位。但是，羅馬尼亞土地所有權的分配大不平均，農民的要求，決不是政府這樣的微溫政策所能滿足。所以，他們依照努力運動自己獲得佃耕地的所有權。不，不僅是農民，即農民暴動鎮壓者的羅馬尼亞自由黨，在一九一三年十一月的大會上亦主張「沒收大地主的土地，分配給無產農民，以建設堅實的中產階級」。因此，土地改革的氣運，靡滿了整個社會。加之，大戰時，國王為要鼓舞軍隊的士氣，在一九一七年三月二十二日曾經用詔章宣言「對於國家柱石的農民，戰後一定分與土地」。所以，多年懸案的土地改革，至戰後始實現了。但是當戰後實行土地改革時，頑迷的地主為何不加以反對呢？不用說，他們不外因怕羅馬尼亞國民受了俄國革命的影響而發生共產主義的革命。

我們且看大戰前夜羅馬尼亞的土地分配狀況：

所有地之規模	所有總面積	同上百分比	土地所有者數	同上百分比
0.5—10黑克特	3.153.645黑克特	40.25%	920.939人	95.40%
10—100黑克特	862.800黑克特	11.00%	38.723人	3.96%
100黑克特以上	3.810.351黑克特	48.69%	5.385人	0.64%

即：在土地所有者的總數中僅佔0.64%的大地主，約佔去了土地的一半。

土地分配的不平均狀態，略與中國現狀相同。

戰後的羅馬尼亞，包含了戰前的舊羅馬尼亞及舊俄領的比薩拉比亞 (Bessarabia) 舊匈牙利領的吐蘭雲威尼亞 (Transylvania) 舊奧領的布哥威刺 (Bucovina) 四個部分，土地改革的施行，雖遍及全國，但其實施模樣，各州皆有點不同。

一九一九年十二月十五日，國王以勅令命舊羅馬尼亞的土地制度開始改革，同月二十二日命令比薩拉比亞開始土地制度改革。吐蘭雲威尼亞及布哥威刺二州，因其他種種原因，至一九二一年七月二十三日始開始改革。

羅馬尼亞的農制改革法，均規定政府有強制收用地主的土地的權利，及以廉價分配其土地與農民的義務。即是所該直接制定主義的自耕農創定法。現在且分爲二項——土地收用的方法與土地分配的方法——來說明。

(一)土地收用的方法 土地收用的方法，不外政府強制地要求地主提出土地交給國家，國家以一定代價賠償地主。但地主的土地提供義務，各州的規定各有點不同。爲便利計，特分數項敘述於下：

舊羅馬尼亞 適用於舊羅馬尼亞的一九一八年十二月十五日勅令，規定國有地，皇室地，公共團體的所有地，農村金庫的所有地，法人的所有地，外國人的所有地，及不在地主的所有地等的全部，得由國家強制收用。一九二一年七月十七日的法律，亦繼承了這條規定。除此之外，對其他的地主，則課以下列的土地提供義務。即：不受前

項規定支配的地主，有下列範圍的提供義務。

所有地的規模	地主得保留的面積
一〇〇黑克特	一〇〇黑克特
二〇〇黑克特	一六五・七黑克特
五〇〇黑克特	二四一・二黑克特
一・〇〇〇黑克特	二八四・九黑克特
二・〇〇〇黑克特	三二四・六黑克特
五・〇〇〇黑克特	三九六・九黑克特
一〇・〇〇〇黑克特	五〇〇・〇黑克特

前記的規定，不過單照所有的大小而定土地提供義務。其結果，人口稠密而小地主多的地方，土地益益細分。入口稀少，自作農創制的餘地多的地方，依然有大地主存在。這規定，當然非改正不可。恰好照這規定所收用的土地，總計尙未足百五十萬黑克特，政府即乘這機會，於一九二一年七月十七日公布的法律上，把地主所得保留的面積縮少。在新的規定上，沒有地主大小的區別。只有山地平地的區別。地主所得保留的範圍，有如下表所記。

地主之種類	山地地方	平地	地主得保留的面積
自耕地主	一〇〇	分給除隊兵的土地不足的地方	二〇〇
土地改良了的自耕地主	一〇〇	分給農民的土地不足的地方	三〇〇
有二個土地以上的自耕地主	二〇〇	已經收用了相當土地的地方	四〇〇
非自耕地主	一〇〇		一〇〇

二個土地以上的非自耕地主 二〇〇 二〇〇 二〇〇 二〇〇

右表單位爲黑克特

照這規定，一個地主，原則上只能保留一百黑克特的土地。即在特別の場合，亦沒有五百黑克特以上的地主存在。所以，其結果，至一九二三年的初夏止，又得收用了三十萬四千四百四十三黑克特。總觀上列諸規定的成績，至一九二三年的初夏止，已收用了二百五十萬以上。其種類如下：

法 令	收用地之種類	收 用 地 面 積
一九一八年十二月十五日之勅令	國有地法人所有地等	七一八・二〇二黑克特
全 上	其他地主的提供地	一・四九六・五三九黑克特
一九二一年七月十七日之法律	全 上	三〇四・四四三黑克特
總 計		二・五一九・一八四黑克特

比薩拉比亞州(舊俄領) 據一九一八年十二月二十一日勅令的規定，在比薩拉比亞，政府得強制收用國有地、皇室地，及共團體的所有地，法人的所有地，外國人的所有地及不在地主的所有地的全部。至於教會所有地，每僧侶一人得扣下六或八黑克特的土地，餘則全部強制收用。上記以外的一百萬黑克特以上的地主全部，有提供一百萬黑克特土地的義務。但在一九二〇年三月十一日公布的法律，改爲百萬黑克特以上的地主只能保留百萬黑克特，其餘的全部須提交政府。

至一九二三年的初夏止，政府已收用了百二十六萬七百七十黑克特的耕地。如把林地荒地等加起來，總計收用了百七十萬一千八百八十八黑克特的土地。

布哥威刺州(舊奧領) 布哥威刺州的土地收用，大都與比薩拉比亞州相同。惟布哥威刺州有下列特別的規定。一九一四年八月以來，居農業關係的要職的地主，得照下列的標準，保留稍爲大一點的面積。

所有地之規模(單位黑克特) 居農業關係的要約地主得保留之面積(單位黑克特)

100	100
200	165
400	224
600以上	250

使子弟受農業教育的地主，得另外保留五十黑克特。

在舊羅馬尼亞地主有兩塊以上的土地時，得比普通的地主多保留一倍的土地，但在比薩拉比亞及布哥威刺則沒有這項規定。

依據前列的規定，在布哥威刺，政府預定能收用五萬五千二百黑克特。至一九二三年初夏，即已完全收用了。吐蘭雪威尼亞州(舊匈牙利領) 依據一九二一年七月二十二日的法律，在吐蘭雪威尼亞州政府對法人的所有地及五十Hold以上的不在地主的土地，得全部強制收用。所謂五十Hold，乃五十Cadastral Hold之略語，每一Hold相當〇·五八黑克特。至其他的地主，得照次列的標準保留一定的面積，超過保留面積的部分，須全部提交政府。

土地之位置	非自耕地主 的保留面積	自耕地主的 保留面積
山地地方	50 Hold	50 Hold
高原地方	50 Hold	100 Hold
需要土地多之地方	100 Hold	200 Hold
中位需要土地之地方	200 Hold	300 Hold
需要土地少之地方	100 Hold	500 Hold

政府照以上的規定收用土地，至一九二三年的初夏止，已收用了預定收用面積的百分之九十四，即：約收用了

土地收用的賠償 政府對土地被收用的原來地主，不支付充分的賠償。政府算定賠償額，是以戰前的地價為準，但實際上，羅馬尼亞的貨幣價格，在戰後非常下落了。在戰前的一個羅幣能值中幣三角九分，而在戰後僅值一分而已。以戰後的貨幣買戰前的定價物，在地主方面所受的損失自然不少。而且，政府支付與地主的賠償金，并非現金而是五十年內償還的五分利息的土地債券。

政府將土地分給農民時，農民不僅不負擔其收用價格的金額，而且只付現金五分之一，其餘的五分之四准許在二十年内分期償還。據最初的勅令上的規定，政府負擔土地賠償金百分之三十五，（即比薩比拉亞為百分之二十五）農民只負擔百分之六十五。但據改正法的規定，對農民的交付價格，定為一九一七年至一九二二年間的公定佃租的二十倍，其餘的不足金額，均歸政府填補。依據後者的規定，政府約要負擔其收用價額的一半。

羅馬尼亞的貨幣價格，在戰後非常下落了，已如前述。所以，如把地主受領的賠償額換為金幣，僅能當一九一六年一年份的佃租。而且，所受領的土地債券，如果賣到市場去，僅能值面額百分之五十。即：地主所受的實際賠償金額，又被減半，僅值戰前半年份的地租而已。在地主方面，恰如無償地被政府沒收了一樣。

自農民的立場來看，農民是以收用價額的半價獲得土地，如換為金貨幣，其負擔僅當戰前半年份的地租而已。是以，羅馬尼亞的土地政策，可算是進步的一個了。

（二）對農民的土地分配 土地改革的實行事務，歸土地分配中央事務所掌握。中央事務所，一方獎勵佃農合作社的設立，一方收用地主的土地。首先將收用了的土地給與佃耕合作社，使之分與合作社員去耕種，然後行最後的土地分配。但在布哥威刺州，全無佃農合作社存在，土地分配是中央事務所直接將所收用的土地分配給農民的。

土地分配中央事務所，只掌管土地收用及土地分配的事務，關於法律上的問題，另外有一個農業委員會管理。實際上，參與土地改革的實行的機關，可以說有土地分配中央事務所，農業委員會，及佃農合作社的三種。

據一九二〇年三月三十一日公布的法律，在羅馬尼亞，政府對一切農民均要使之有五黑克特以上的耕地。而農民的受土地分配，以左列之順序行之。

大戰出征者

一九一三年戰役出征者

有子的大戰出征者的寡婦

沒有土地的農民

五黑克特以下的土地所有者的農民

大戰出征者的孤兒

如在土地不夠分配的地方，政府得將一部分的農民移植到旁的地方去。對移植的農民，須給與宅地，菜園，十五黑克特的耕地，建築材料及共同放牧權。

在比薩拉比亞，對農村的土地分配，定為六至八黑克特。在布哥威刺，定為四至八黑克特。在吐蘭雪威尼亞，定為四至十黑克特。

土地分配的手續大抵有如上述。政府為防止土地再入於大地主之手，再有次列不規定。

據一九二一年七月十七日的法律，農民在償清土地代價以前，不得將新所有地讓與他人。即償清土地代價之後，家產及附屬於家屋的一黑克特，亦永久不得讓與他人。而且，農民要賣却其新所有地時，政府有購買的優先權。又農民的土地，除土地分配中央事務所，信用合作社或其他政府所指定的特定金融機關之外，不得為負債的担保。

以上的規程，是農民的義務，亦是農民的權利的限制。然僅此亦難達自耕農維持的目的。蓋如僅有這點制限，地主階級在他日仍可乘農民之困難將其他土地買收，而政府不能澈底防止之故。所以，法律再規言不論何人在山地的地方。而且又規言購入土地的人，只限於自耕者。換言之，不耕田的人，沒有購入土地的權利。

「不耕田的人佔有土地」，是一切土地問題的根本原因。如果一方給不耕田的人有變併土地的自由，他方謀自耕農的維持，這是自相矛盾的辦法。今羅馬尼亞土地的改革，最後確立了「不耕田的人，不得購買土地」的新原則，按之土地改革的精神，可謂是一個得當的措置。

法律上又爲防止土地的佃分，獎勵一子繼承財產。如果數人繼承財產時在山地不得爲一黑克特以下的分割，在平地則不准爲二黑克特以下的分割。

又政府爲積極地改善農民經濟，於各地設置共同牧場，命令土地中央事務所指導農民改良農業經營，指定一定的輪作的順序及獎勵家畜改良合作社的設立。他方政府自身保留一部分的收用土地，以供設立模範農場，種畜牧場，農事試驗場及農業學校等之用。這些設施，亦均是爲農民的利益着想的。

羅馬尼亞土地改革的成績，可用表示之如下：

	羅馬尼亞	比薩拉比亞	吐蘭雪威尼亞	布哥威刺	合計
收用地之數	4757件	4258件	3336件	750件	13101件
收用地之面積	2519.114黑克特	1,280.770黑克特	650.095黑克特	55.110公畝	4,495,089黑克特
分配給農民之面積	1,204.352黑克特	914.023黑克特	942黑克特	2,376公畝	2,130,178黑克特
受土地分配的農民之數	963,840人	282,311人	5,907人	2,601人	65,660人

即：政府總共收用了四百五十萬黑克特的土地，其中已將二百十三萬黑克特的土地分配給農民，約創設了六十至萬五千戶的自耕農。其結果，佃耕地的面積非常減少，在總耕地面積約十萬黑克特之中，佃耕地的面積僅佔百餘萬黑克特而已。我們回顧其戰前的分配狀態，真不禁有隔世之感了。

德國的土地政策 有史以來未曾有的第一次世界大戰的結果，把帝制的德國變爲共和的德國了。德國的共和國成立以後，社會民主主義的人，在政治上佔着有力的地位。他們是自稱爲社會主義的人，對於帝政時代的土地所

著權備重主義，不能不設法緩和。俄國的革命，農糧的缺乏，及經濟力的待恢復等等，亦是促進戰後的德國採行新的土地政策的起因。

一九一九年八月十一日在國民會議所通過的共和國憲法第五百五十五條中說：「土地之分配及利用，中央政府及地方政府監督之，以防止其濫用。努力供給國民以健康的住居，使一切的家族——尤其子女多之家族——有其足以維持住居及家計的家產。在將來制定的家產上，尤須顧慮到出徵的軍人。為滿足住居的需要，為促進內地殖民，為發達農業，在必要時，國家得收用土地。華族世襲財產制度則廢止。耕作及利用土地，為土地所有者對公共之義務。未用勞力未用資本而生的土地的增加價格，須用之於公共社會，一切的土地埋藏物及經濟上得利用的一切自然力，中央政府及地方政府監督之。私人的特權，得依法律移為公有。」戰後德國的土地政策，大都準據這憲法上的條款。其主要的土地政策有四。即：

農林地的買賣制限(農地買賣法)

華族世襲財產制度之廢止

內地殖民政策之促進。(德國殖民法)

家產法

右舉四項中，第一的農地買賣法，是專防止農林地的，兼井及細分，謀中小農場之維持存續的法律。這法律的使命，在於統制農林地的買賣，維持土地分配的公正。第一的華族世襲財產制度的廢止，是廢止貴族階級的傳統特權。打破貴族的大地主的土地獨佔，促進內地殖民的辦法。在德國的土地政策上，可算是一個革命的設施。第三的德國殖民法的目的，在對內地殖民充分供給土地。為達到其目的，在某一程度，國家得有土地收用之權。第四的家產法，是規定交付小農場的家產的權利，殖民農場得以維持，內地殖民得以促進。以下再逐條簡述之。

農林地的買賣限制 大戰中，德國政府曾在一九一八年三月十五日發布一農地買賣聯邦參議院布告規定五馬克

將以上的農林地買賣或佃租，必要經過官廳的許可。限制農林買賣的自由，防止大地主的土地兼併及土地經紀人的土地細分，謀中小農地的維持存續，當時即顯現了些實效。因此，這布告，在大戰後亦未廢除，今尚有效。這布告，與後面將述的德國的土地買賣法一樣，屬於土地政策上的未曾有的事項。其內容如下：

農地買賣及佃租之限制——出讓及佃租五黑克特以上的農地，非得行政官廳的許可不可。如無許可時，所成立之契約無效。(第一條)

農地買賣及佃租的禁止——主管官廳認為有該當左列事項之一的，禁止其買賣，或佃租。
其土地經營有害於有秩序的經營及國民的食糧生產時。

佃租或出買與非以農業為主業之人時。

其佃租或出買的法律行為，有發生土地的不經濟的細分時。

其佃租或出買的法律行為的結果，其農場為他農場所合併，至失其經濟的獨立性時。

乘土地所有者的窮困，以最廉價買受土地時。(第二條)

對主管官廳的禁止不服時，當事者得於二週內上訴。(第五條)

經營資本財的處分禁止——行政官廳得對僅能維持其普通經營的農地的經營資本所有者，禁止其經營資本財的全部或一部分的出讓與他人。如不服時，當事者可上訴。(第六條)

罰則——該當於左列之一者，處一年以下之有期徒刑或五萬馬克以下之罰金。

無正規之許可，而將農林地的主權受授者。

有條件的許可時，而違反其條件者。

違反官廳的禁止命令，而將經營資本財的主權移轉者。

我們想玩上舉的內容，土地買賣法的目的，前已說過，明白得很，是在防止土地的兼併及過小的細分。因為土

地集中在幾個大地主手上，固然會發生土地獨佔的弊害，而另細地分散到萬民手上去，於生產的能率上亦是有害的。這是他們立政策者的見解。

一九二三年十月一日至一九二七年九月三十日止四年間這農地買賣法的成績，可用表表示之於下：

種 類	年 度	
	自一九二三，一〇，一〇至一九二四，九，三〇	自一九二四，一〇，一〇至一九二五，九，三〇
請求許可之數	五・七二六公畝	一一・六九二
請求許可之總面積	一四三・八六九	二九五・九〇六
許可件數無條件	四・九一二	一〇・二三三
許可件數附條件	六一一	一・一二五
不許可件數	二〇五	三三四
不許可之理由		
一、有害於有秩序的經營的人	一一七	一四二
二、出讓於非農業為主業	四二	五七
三、土地不經濟的細分	二〇	七〇
四、害於農場經營的獨立	一九	五五
五、乘土地所有者的窮困時的賣買	七	一〇
上訴有效	四二	五六
上訴無效	四三	一〇三
總計	八〇	九二

華族世襲財產制度的廢止 華族世襲財產制度，是國家在法律上認為華族的某一財產為不融通物，而特別加以保護的法制。即：被指定為某家的世襲財產，所有者不得賣與他人或為負債的擔保物。同時，債權者亦不得押收或拿去說買的。華族世襲財產制度最初發達於西班牙，在西班牙稱為長子繼承財產制度。(Majorate)後通行於全歐。這制度的目的，在維持貴族階級，防備國王或教王的沒收。因此，貴族大都將自己所有的農地全數指定為世襲財產，——原則上只能指定其總財產之一部分為世襲財產——以避免沒收的危險。其結果，無疑地，助長貴族等的土地兼併，使中小農民沒落。這制度的作用最顯著的，在德國要算普魯士。茲將普魯士的世襲財產地的昇降表列於下：

年次	世襲財產地之數	其總面積 (單位黑克特)	對國土總面積之比
一八五〇	五一九	一・二四九・〇〇〇	—
一八八〇	八一七	一・七六一・〇〇〇	五・一%
一八九五	—	二・一二三・〇〇〇	六・一%
一九〇〇	—	二・一九八・〇〇〇	六・三%
一九〇七	一・一九五	二・三〇〇・〇〇〇	六・六%
一九一〇	一・二五一	二・四〇七	六・九%
一九一二	一・二七七	二・四四九	七・〇%
一九一五	一・三二五	二・四八六	七・一%
一九一八	一・三四八	二・五三一	七・三%

前表的數字，很明白地昭示我們，華族世襲地不僅與年俱增，其所佔面積亦且是龐大的。在一九一八年，他們所佔有的面積為全國土地的百分之七有餘。如以其每年約增一萬五千至二萬八千黑克特的增加率去推算，不出百年之內，德國全部土地均應屬於他們少數的幾個貴族了。所以，德國共和政治成立，不能不將此遺制廢除。華族財產

世襲制的廢除，在前揭的憲法百五十五條中載得很清楚。然德國的革命是極穩和，而廢止華族世襲財產制度的方法亦極穩和，即：帶有世俗所謂的合法的性質。例如最初一九一九年三月十日的命令，一九二〇年六月二十三日的法律，及一九二〇年九月二十二日的改正法，不過禁止華族世襲財產的新設擴張，規定既存的世襲財產得由家族會的決議解除。至一九二〇年十一月十九日，始發布強制解除令，採用強制解除的方法。

(三)德國內地植民 在戰前，德國亦不是沒有行過內地植民政策，但其最少亦有三個缺點。其一，行不行內地植民，聽各省自由。除二三省之外，一般並沒有施行。其二，例如普魯士政府雖支出許多的費用以實行植民，但供內地植民的士地，皆向士地所有者合法地購來，完全依照自由契約買賣，不加限制，是以沒有充分地達到目的。其三，為農業勞動者設定佃耕的小農地以謀其土者，乃農政上極必要之事，但除二三省外，一般沒有此種制度。所以，在戰後，不能不有所變更。一九一九年的德國植民法，是為除去以上的缺點而制定的。第一，規定各省設置公益植民機關，專司內地植民，對各省課以實行此種政策的義務。第二，規定公益植民機關在植民上所必要的土地得強制購入。第三，規定各市村對其各區域內的農業勞動者有供給小面積的土地的義務，用以促進農業勞動者的土著。其後一九二三年六月七日的補充法及一九二六年七月八日的改正法，對此稍有點修正。其現行法的要旨，有如下：

公益植民機關的設置 各省設立公益植民機關，其任務為增設新農場，擴張既存農場。但植民者及舊土地所有者得參與公益植民機關的事業的監查。(第一條)

公益植民機關的土地獲得 內地植民上所必要的土地，公益植民機關有用左列四法去獲得的特權。

國有地收用權 除供教育，試驗及其他的公共的或國民經濟的使用的國有土地以外，國有土地須以不超過收益

價格的價格買與公益植民機關。(第二條)

低濕地及荒蕪地收用權 公益植民機關，對未利用的濕地或荒蕪地有強制收用的權利。(第二條)

農地先買權 公益植民機關，對其區域內的二十五黑克特以上的農地買賣時，比較其他的先購買者有先買之權

利。在各省有特別的規定時，即二十五黑克特以下的農地買賣，亦有先買權。惟上述所有者將其土地賣與公共團體配，偶者，直系的親屬，三等親內的傍系血族或二等親內的姻族時，不在此限。（第四條，第五條，第六條，第十條）

土地提供協會的大農場收用權 在大農場衆多之區域，巨大農場的所有者組織土地提供協會公益植民機關要求土地時，這協會須以大農場地佔的土地面積三分之一以下的土地提交與公益植民機關。其交付價格，不得超過普通市價。（第十三條）

農業勞動者的植民權 公益植民機關，收買國有地或農場以行內地植民時，對住在其土地上的農業勞動能有交付自耕或土地的農地的義務。如果不給以土地時，須支付從來的勞動收入四分之三以上的失業賠償金六個月。（第二十五條）

自一九一九年德國植民法施行之日起至一九二五年末止，公益植民機關共獲得植民用地四十二萬三千黑克特，其中三十萬黑克特已用之於內地植民了。至其所獲得的土地的來源，百分之七十一是來自百黑克特以上的大農場。對土地的集中妨礙，不能不說已有相當的效果。

年 度	總獲得土地面積				分 類			
	黑克特	荒地及低濕地	國 有 地	大農場地	百公畝以下之農場地	黑克特	黑克特	黑克特
一九一九—一九二一	一一四·六二一	六·一六五	二七·九九三	六四·五二〇	一五·八六三			
一九二二	五七·五一一	二·〇六四	一〇·六七四	四〇·六一一	四·〇三五			
一九二三	五六·一〇二	一·四五九	八·七三七	四三·九九七	一·七八五			
一九二四	三〇·九五六	二·二六七	五·三六一	二〇·三〇五	五·〇五八			
一九二五	四四·六七八	六三九	一·四三三	二三·四九三	五·三〇〇			

一九二六	八五・九八四	二・三三三	九五	三四・七七〇	七・四〇六
一九二七	四二三・〇三五	三・二一八	一・五八五	七〇・四一一	一〇・六七一
合計	四二三・〇三五	一八・一四五	五五・八七七	二九八・一〇七	五〇・一一七
所得面積之百分比	一〇〇%	四・三%	一三・二%	七〇・五%	一一・八%

其次，試看新農場設立的成绩

一、中小農場的新設表

年 度	農 場 數	面 積	Hector
一九一九	八二二	九・八〇〇	Hector
一九二〇	一・七四三	一四・九一〇	Hector
一九二一	二・一七四	一九・四一九	Hector
一九二二	二・六五五	一九・九四四	Hector
一九二三	二・七〇〇	三一・三二三	Hector
一九二四	二・六〇九	二二・六八七	Hector
一九二五	一・六一一	二〇・六五六	Hector
合 計	一四・三一四	一三八・七三九	Hector

二、過小農場擴張表

年 度	追加農場數	面 積	Hector
一九一九	一二・五〇六	一〇・七四一	Hector
一九二〇	一八・五六四	二〇・二四二	Hector

一九二一	二三・一九七	二二・四九一	Hector
一九二二	一九・五四四	二〇・六五二	Hector
一九二三	一八・三九八	二三・六二五	Hector
一九二四	一一・四八六	一五・〇〇二	Hector
合計	一一〇・八四五	一二〇・三二一	Hector

(註) Dierkes, Volk Und Raum, S. 41-44

家產法 世界大戰時，德國已有家產法制設的運動，指導這種運動的，是有名的社會政策的土地制度改良論者 Adolf Damschke. 但未得到結果。至一九二〇年二月十六日政府始準據一五五條憲法的規定，起草家產法案，提出於參議院，三月二十六日移交國民議會討論，同年五月十日才公佈施行。其要旨有如下：

家產之種類 家產分爲二種。一爲住宅家產，一爲農場家產。前者是菜園及住宅的土地，後者乃一家族不雇傭勞動者而自己耕作範圍內的農業地或園藝地。(第一條)

家產的設定 凡德國國民均得向家產交付機關請求交付家產。大戰出征者，戰傷者，戰死者的妻子及小孩子多的家族，更有優先權。(第二條)這種交付，在原則上，所有權須移交。但有時亦可採取永久佃耕權的形式。(第二十七條)家產交付時須付代價。(第六條)

家產交付機關的土地收用 家產交付機關在設定家產或擴張家產上所必要的土地，得準據內地植民法收用之。惟收用土地時須支付相當之代價。(第二十八條)

家產的使用及處分的限制 本法爲使家產得永久維持存續，關於其使用及處分，有次列的各種制限之規定。

家產所有者自己居住之義務及家產交付者的家產買回權 家產所有者須自己居住耕作，行適當之經營。如有違反時，家產交付者有買回其家產之權。(第十二條)又在一定之時，家產交付者有應家產所有者的請求買回之義務。

(第二十三條)

家產所有權人將家產交付者，得於其家產上結合其他的土地以擴張其家產。(第十條)

家產全部出賣及家產交付者，家產所有權人得將其家產出賣或被強制執行時，家產交付有先買其家產的權利。但家產所有權人將其家產賣給其配偶者或其他一定的親近者，不在此限。(第十一條)

家產的分割及一部分出賣，分割家產或出賣一部分之家產時，須得家產交付者的同意。其分割部分得獨立成爲家產時，家產的一部分出賣，能適合合理的經營法則而且無害於家產的經濟獨立時，家產交付者不得阻止其分割或出賣。(第九條)

家產的相續 家產遺留於其子孫時，非得家產交付者的同意，不得分割。在非一子繼承時，如果家產交付不同意其分割，則將其家產賣却以分其代價，或將其家產定爲共同繼承權者的共有。(第十九條)

家產的廢止 廢止家產時，除將家產交付者的同意外，須得其省的最高官廳的許可。家產所有者請求廢止家產時，最高官廳於三個月內得命令家產所有者將其家產移交政府所指定之第三者收用。其價格，須準據法律的規定。(第二十一條)

照本規定所設立的家產，至一九二六年五月止，有下列的成績。

地名	新設家產之數
普魯士	二・七〇二
普魯士	二・三九九
其他	三・三六四
合計(全國)	八・四六五

德國的土地政策 大戰的結果，德國喪失領土百分之七十三，人口百分之七十七。八萬三千八百三十三平方基

羅馬突的領土，變為六百六十萬人口的小共和國。而且，人口的分布，弄得極不平均，首都維也納的人口，占總人口三分之一。而其他人口二萬以上的都市，還有九個，其人口又佔全國百分之三十六。據戰前的調查（一九一〇年），從事農業的，佔十分之六，但在戰後，則低下至十分之四以下。是以，不能不努力振興農業以求農業生產的增殖。加之，領土割讓的結果，農業用地，非常減少。在戰前，耕地，園藝地，葡萄園的面積，佔總農林地百分之三十七，而戰後則減少為百分之二十七。反之，粗放利用地的秣場及牧場，由百分之二四增為百分之三十；林地則由百分之三十增為百分之四十二。因此，努力農業生產的增殖愈見必要。同時，亦是個極難的事業。

所以，在大戰後的德國，也和其他諸國一樣，打倒大地主以其所有地分配給小農民間的要求，充滿了全國。自然，這種要求，一面由於要復興農業以解決失業問題及食糧問題；一面由於共和國建國之初，有一掃舊帝國時代遺物的大地主階級之必要。但是，實際上政府所行的土地政策，極不澈底，到底難與東歐諸國的土地改革同列并論。他比東歐諸國的土地改革較為極保守極微溫的根本原因，在於社會民主黨沒有單獨組閣的實力，要與其他政黨聯合始能掌握政權。他們的激烈計劃，為保守的政黨所掣肘，到頭總是拿不出來。而在他一方面，德國的土地分配，比較東歐諸國為好，中小經營甚多（佔全體百分之八十七），又自耕的比率亦大。（全體百分之七十六為純自耕農）這些事情，亦是決定了激烈的土地政策不能出現的。

戰後德國的土地政策，可以在兩種立法上窺其全貌。第一是一九一九年的土地買賣法。這法的目的，在防止過小農的發生，大地主的形成。換句話說：是維護中小農業的立法。其性質，與前述德國一九一八年所公布的農林地買賣法一樣。第二是一九一九年的中小農地再設法的要旨，如其命名所示，在使五十年內為大地主所兼併的自耕農地復歸於農民之手，以再建或擴張中小的自耕農地。至這兩法間內容，可分述於下：

（一）土地買賣法 在歐洲諸國的農林裏，有一種土地經紀業者，（Guterechthaber）他們一有機會，即將大小土地購入，細細地分開來賣給小農民以貪暴利。蓋土地愈細分，其絕對價愈輕小，農民便於購入。而且，小農民

的土地獲得慾望甚強，其購入，常有不顧利益的合算與否的傾向。所以，每遇小面積的土地出賣，小農民只要資力能及，沒有不爭買的。需要供給的關係上，小面積土地的每單位價格，一定比大面積的土地為貴，土地經紀業者得取其差額的暴利。土地經紀業者拚命地把土地細分，勢必使中小自耕農沒落，而不健全的過小農地增加。蓋土地經紀業者所買的土地，大都來自中小農家，在實際問題上，大地主是少有買地的。農業政策上如果有維持中小的自耕農地及防止過小農地發生之必要，國家不能極力取締土地經紀業者之行為。他們煽動小農民的所有慾，榨取可憐小農民的儲財，自社會政策的觀點上而言，亦有嚴格取締之必要。而且，故宜騰貴土地價格使無產農民的土購入加增困難，其結果，有妨礙健全的自耕農的增殖。是以，土地經紀業者之驅逐，亦是歐洲土地政策上的重要使命之一。德國一九一九年十二月十三日公佈的土地買賣法，即是負有這種使命的。

在一九一五年，德國亦曾公佈過土地買賣會規定，「戰時中，生存者間的農林地受授的法律行為，或十年以上的佃租，須得土地買賣委員會的許可」。防止中小的自耕農地或為大地主所兼併，或為賣產家的投機對象，或為土地經紀人所分割。但這項規定，是命令而非永久的法律。一九一九年的土地買賣法，始具有永久的形體。這項法要旨，可析如下：

前面已說過，這法的目的，在防止中小農地為大地主所兼併或被細分為過小農地。具體點說，是防止該會左列事項之一的土地購買以維持中小的自耕農地為目的的。(第七條)

以再買其全部或一部為目的的土地購買

以設立或擴張大農場為目的的土地購買

以設立或擴張狩獵場為目的的土地購買

支付相當價格以上的價格的土地購買

出賣農林地或出讓佃耕權或締結佃耕契約，不管其面積的大小如何，須得土地買賣委員會的許可。如無許可與

約，作為無效。(第二條)土地買賣委員會認為無反公益或無反維持中小獨立的自許農民的宗旨時，得許可其買賣。(第四條)本法適用的土地，即已經土地買賣委員會許可，而其買賣尚未登記時，出賣人得隨時取銷其契約。在這種場合，買受人亦不能向出賣人請求什麼損失賠償。(第二十一條)但本法的規定，關於郡市的土地，鐵路鑛山之土地，夫婦間，直屬親族間，兄弟姊妹間的法律行為，不適用。(第三條)

(註)本法所稱之中小農地，(Bauerngut)是其土地的平均收穫量，不超過能維持家族七人生計的六倍土地。(第五條)

土地買賣委員會有二種。一為土地買賣地方委員會，一為土地買賣州委員會。前者，審理中小農地的買賣及佃耕。後者，取締大農地林地的買賣及佃耕。土地買賣地方委員會，設置於各區，裁判所，以左列的人組織之。(第十條及第十一條)

區裁判所之判事

地方官廳所任命的農業技術員一名

該農地所在市村的代表者一名

該農地所在市村的農業團體所選任者二名

其次，土地買賣州委員會設置於各地方裁判所，以左列的人組織之。(第十四條)

地方裁判所所長

州農業官廳所任命者一名

代表都市或工業的利益者的代表一名

州議會所選任的農業者一名

該農林地所在市村的農業團體所選任者二名

被強制執行，農林地須拿來競買時，裁判所須豫先通知其土地所在地的農業團體。競買時，該處之農業團體所願出的價格與其他的人所願出的價格同額時，該農業團體有優先之效力。(第十六條及第十七條)土地已經競買了時，裁判所須通知土地買賣委員會。若土地買賣委員會認為有違反本法時，裁判所須請該處之農業團體買。如該農業團體不買時，只有讓原來之競買人買受。(第十九條)

(註)Anew Law regarding The Sale Of Real Property In Austria,1921.

(二)中小農地再設法 本法是一九一九年五月三十一日所公佈，一九二一年曾經一次改訂的。原來，自一八五三年的地役解除令發佈之後，大部分之自耕農地，為地主所兼併。本法不外以回復已沒落的自作農地，使之復歸往昔的狀態為目的。其要旨，約如下：

一八七一年一月一日以後地主兼併中小農地之全部，或一部，在現今成為遊樂之地或大農場時，政府得由該地主的土地中強制地收用其所兼併之部分，以分配於農民。但有該當左列條件之一時，政府不得強制收用。

若收用其土地，其所剩下來之土地成為過小地，難以繼續有利的經營時。

其土地改為中小農地，而耕作需要多額之經費時。

所收用之地與受其分配的農民的所有地合起來尚不足於本法所定之中小農地面積時。

若收用其土地，有破壞現在適當的農業經營或有生其他國民經濟上的不利益時。

本法既於強制收用時沒有嚴重的制限，不僅不能積極地打破大地主，即中小農地再設的微溫的目的，亦是難得到的。

強制收用土地時，政府對地主須賠償其價格。其賠償額，由農務官廳決定之。其決定的標準，是以一九一四至一九二一年間其土地所生產的穀類的收穫量及其平均價為基礎，同時適當地斟酌大戰後貨幣價值的下落。如果地主

不服農務官廳的決定價格時，當事者得上訴二回。其交付給地主的賠償金，不必一時交清，可以分爲幾期支付。右記法律的規定，不甚明瞭。但實際上，大都以左記的方法決定賠償額。

第一求出其土地在一九一四年至一九二一年所生產的穀類的平均收穫量。

其次，求出同年間穀類的平均價格，以之乘前記的平均收穫量而求其土地的總收益。

算出生產前記的穀類所要的總支出。

由總收益內除去總支出以求出其土地的耗收益。

將其純收益額乘以二十爲其土地的資本價。（即以土地經營的利率爲五厘計算）

右記的資本價額，是以一九一四年至一九二一年的土地純收益爲基礎算出來的，爲要斟酌一九二二年的貨幣價值的低落，就右記資本價額乘以十四爲其土地賠償價額。

本法實施的當時，恰正土地的買賣停頓之時，農務官廳所決定的收用價格，相當市價多少，不能明確知到。據該國的農業技師恰爾布露納（Kolbrunner）氏的報告，則謂相當於市價百分之二十五前後。又因賠償金不必以現金支付，地主不能馬上以其代價有利地向旁的地方投資，而且將來所獲得的代價，無一不遭貨幣價值下落的慘運。由這點來看，奧國的土地政策，未必屬於溫和。

（註）Kolbrunner, Die Agrarreform Österreichs. (1925)

對農民土地分配有二種。一爲對完全沒有土地的人的中小農地的分配。一爲對有點土地的人的分配。即：前者是以中小自耕農地的新設爲目的的土地分配；後者是以既存自耕農地的擴張爲目的的土地分配。

中小農地的分配，以左列的順序行之。如同同一順位有多數希望者之時，則以最適於農業者爲受分配者。

大戰出征者，尤其有戰功或戰傷者。

因大戰所生的寡婦孤兒。

兒子多者。

其農地的住者所有者及其子孫。

其農地從來的佃耕人。

其他的人。

為完成本法的目的，各州政府以中央政府及州政府的出資組織中小農地再建基金。這種基金專為農民充土地購入費，建築費，土地改良及經營資本。

依據本法受了政府的土地分配的農民，期後五十年間，對其農地的保持，有特別之義務。即：自家居住於其土地，適當地耕種之。如不得政府的許可，不得租與他人，賣與他人，或作負責的担保。農民違反其義務，或受破產之宣告時，政府有買回其土地之權利，并得處以二萬福幣以下之罰金，六個月以下之徒刑。

此法施行後，至一九二五年末的成績，有如左表所示。

(註：德國之農地總面積僅四百二十四萬四千黑克特)

自耕農之新設數		自耕農地之擴張	
個數	面積	個數	面積
四七〇	六·五六六黑克特	一·七二八	一一·四八〇黑克特

匈牙利的土地政策 匈牙利在戰後曾經有過共產政府的組織，其土地政策亦從而有幾度不同的變化。一九一九年二月有革命政府的土地分配法，同年三月有共產黨政府的土地社會化法，一九二〇年有國民政府的土地改革法。以下，即就這幾種土地法略加說明。

(一) 革命政府一九一九年的土地分配法 一九一八年十月三十一日匈牙利的革命成功，脫離德國而獨組織匈牙利共和國。臨時大總統克洛利(Károlyi)所率的革命政府，於一九一九年二月十六日發佈土地分配法，謀根本變革

從來的土地分配狀況。據這法的規定，凡二百句畝以上的土地，其超過部分，政府得全部收用。二百以下句畝的都會附近土地，政府認為有用於建築之必要時，亦得收用。所收用之土地，得分配給農民。收用的順序，照左列的次序行之。

大戰時所獲得之土地。

國外居住者的所有地。

教會的所有地。

營利公司的所有地。

華族世襲財產。

把所收用的土地，分割為五至十句畝的小農地分配給農民為自耕地。當土地分配時，沒有土地的戰傷兵，兵士，戰死者的寡婦，孤兒及子多有優先權。受有相當的農業教育者，得受二百句畝以下的中農地的分配，但這分配為例外。而且，分配為中農地的土地，不得超過分配地總面積的十分之一。受了政府的土地分配的人，要組織生產，購買，販賣的合作社。政府為實施這法律，設置了一個土地分配參事會及五百個的土地分配委員會。

但是，這法公佈了不久之後，共產革命勃發，政權歸到共產黨的手裏去了，以上的法律亦就因而廢止，克洛利的土地政策，實際上並沒有見到實施之效。

(二)共產黨政府的一九一九年的土地社會化法 一九二九年三月二十二日，共產革命成功，孔北拉(Bolshevik)所率的共產黨政府，於同年四月三日發佈一個土地社會化法。凡百句畝以上的所有地及其農舍，農具家畜等附屬物，均無條件沒收，以分配給無產農民。但對百句畝以下的農地，不僅不沒收而許其私用，而且免除其租稅，行積極的保護。

其所收用的土地，并非另用之於另外設置無數的小農場。其經營的規模，仍依舊。即：大農場仍為大農場，中

農場仍爲中農場，不加變更。但此種農場均歸屬於政府所任命的生產委員及勞動者所互選的勞動者評議會管理。這種生產委員，原則上，以從來的經營者充之。形式上雖似沒有變更，然實質上却大變更了。即：其收益不是歸於從來的經營者，而是歸諸社會全體。不用說，土地如此地社會化了之後，從來的經營者雖能爲生產委員，然失了其自由處分農場之權，萬事均要聽國立中央經營局的指揮。

要之，土地收用後雖未破壞其從來的經營狀態，但所收用的農場，已經不是個人主義的經營，而是依從共產主義的原則行共同的經營的。即：總計二百五十萬畝的收用地，均在農事生產合作社之下經營。滿十六歲以上的農業勞動者均有參加這合作社，參與經營的權利。其農場的收益，即按其勞動日數的多少，分配於各合作社員。

匈國共產黨政府，準據馬克斯主義的理論，採用生產合作社的農場社會化的管理方法，以解決土地問題，有如上述，然不幸共產黨政府爲反革命的勢力所打倒，這土地改革的宏猷，全部歸爲畫餅了。

(三)一九二〇年國民政府的土地改革法 一九一九年八月七日新成立的國民政府，於同月九日即宣布廢止共產黨政府之土地社會化法。在一九二〇年十二月七日制定土地改革法以前，曾發佈三種臨時的土地法令。土地改革法，不過總合這三種法令而成的法律而已。匈牙利的大中農主，在議會很有勢力，其所制定的土地改革法，自然不是以打破大地主爲目的，而是一個極溫和的內地植民政策罷了。比較德壤的土地政策起來，匈牙利的土地政策，可說是保守的。

一九三〇年的土地改革法，在一九二四年曾經一度改訂。茲簡舉其內容如下：

對土地的獲得，政府對設置或擴張小農地所要的土地，原則上，用自由契約購入，但是又因深慮難充分獲得土地，另規定三個土地獲得的方法：一、爲政府土地先買。二、爲政府土地收用。三、爲財產稅土地徵收。

五十畝的土地買賣時，政府有先買其土地以充內地植民之用的優先權。但都會地的買賣，一定親族間的土地買賣，共有權者間的買賣，農民及大戰出征者小農地購入時，政府無先買權。

政府在可能範圍之內，該採取第一方法以獲得其必要的土地。至仍感不足時，始得採取第二方法。第二方法，即為強制收用。其收用時，須照左列的順序行之。

在大戰開始後，非因繼承的事由所取得的土地。

華族世襲財產及其他不融通地。

營業公司的所有地。

反逆者的所有地及脫營兵的所有地。

千甸畝(等於五百七十五黑克特)以上的土地所有者，有納付其土地百分之十五至二十於政府為財產稅的義務。德政府的推算，這種土地獲得，可得三十五萬甸畝。(即二十萬公畝)

對農民的土地分配 政府所獲得的土地的分配，有如下。

對有戰功，戰傷者，戰死者的寡婦及孤兒交付住宅地。如能農耕的，并交付三甸畝以下的土地。

對兩家以上的同居的家族的成員家族及因土地改革而失職的農業勞動者交付住宅地。

對無土地的農業勞動者，交付三甸畝以下的土地。

對無土地的官吏，手工業者，工業勞動者，交付一甸畝以下的土地。

對解職的官吏及兵士，交付一定額之土地。

對市村或牧畜合作者，交付共同牧場的土地受土地分配之人，得把其土地作為家產。即不為家產，爾後十年間，如無土地分配裁判所的許可，亦不得將其土地讓與他人，或作負債的担保。債權者亦不能拿去拍賣。

匈牙利的土地改革，政府并不另外貸借土地購入資金，建築資金等，而且原則上農民須一次交足土地的代價。所以，實際上，能沾土地改革的利益的，只限於有點資產的人，一般的無產農民，仍是可望而不可接的。

這法施行後至一九二五年十一月十五日的成績，有如下表所載。

政府獲得的土地面積表：

種 類	面 積
財產稅的土地征收	三三五·二〇八甸畝
強制收用	四二二·四五三甸畝
一九二〇年十月緊急法的強制收用	九·七六〇甸畝
政府的先買	一五·八一六甸畝
土地所有者的任意分讓	六二·三二八甸畝
合 計	八四五·五六七甸畝

(註) Tornay, Die Bodenreform Und Ihre Wirkung Auf Der Entwicklung Der Ungarischen Landwirtschaft. S. 41-43.

土地分配表：

土地取得者	員 數	面 積
戰 傷 者	一九·六三四人	五八·九〇二甸畝
戰死者之寡婦	一九·一五四人	五七·四六二甸畝
戰死者之孤兒	六八七人	二·〇六一甸畝
農業勞動者	一四二·三六一人	四二七·〇八三甸畝
官吏手工業者	三四·七二七人	三四·七二七甸畝
兵 士	一·〇四一人	?
其 他	九八·六九一人	三二·二四九甸畝

(註) Torunay, Ibid. S.45.

捷克斯拉維亞的土地政策 捷克斯拉維亞共和國，原來屬於奧大利的波黑米亞 (Bohemia) 州。在那裏。素來大地主甚多。而且，在昔，大地主即是領主，與普通農民，很有階級的區別。一方是命令者，支配者，而他方是服從者被支配者。積習已久，所以，即在封建的領主權消滅之後，大地主與農民間，仍有階級區別的存在。農村階級的對立，即潛伏着土地制度改革的因素。

而且，捷克斯拉維亞的一般經濟的發展程度而言，農業佔了相當重要的地位。然其土地分配狀態，小農地所有，即：過小農地所有的比率很高。在總所有者中，大約有一半是半黑克特以下所有地主。合起這類小所有地來，其面積，不過佔全耕地面積的百分之二又三。又總所有者中的百分之八十二為五黑克特以下之所有者，但其領有土地亦只僅百分之三三又七而已。在捷克斯拉維亞，耕種二黑克特以下的土地的，是不能維持一家的生活。不能維持一家生活耕作，稱為過小農。這種過小農地佔總耕地的百分之七十強，但面積佔百分之六又五。至於大農地，二百黑克特以上的所有者數，雖不過百分之六，而其所有的面積，則佔百分之三十五又六。即：實際上佔了總面積三分之一。二千黑克特以上的所有者，僅百分之一，而其所有面積佔總面積百分之二十七又七。即相當於總耕地的四分之一以上。

要之，捷克斯拉維亞的土地分配，是不平均的。一方極少數的大地主佔有廣漠的土地，他方，農民的大多數，是純粹無產的佃耕農，農業勞動者，或近於無產的小自耕農與半自耕農。他們的大部分，只以自家的勞力耕作極小規模的農田，這即造成農民離村的主要原因。他們的離村，決非為憧憬都會生活，乃為在農村永無獲得土地以維持其最低生活之望，不得不與其可愛的鄉村離別而無定所的生涯。阿彭海馬 (Oppenheimer) 謂大地主制為農民離村的原因，今觀捷克斯拉維亞的情形而益信。農民的離村，最足以影響農村的生產。所以，土地制度的改革，在舊奧大利帝國時，亦曾擬計劃過，只為適逢世界大戰，沒有見諸實行。

大戰的結果，捷克斯拉維亞共和國得以成立。政治上的大變革和經濟上的大進展，促進了土地制度改革的從速進行。

在捷克斯拉維亞共和國建國之時，社會民主黨曾經主張國家無償地收用大農地，因為他們認為同地方的土地原為黑布新堡王朝(Habsburgs)所掠去，現在的大地主的所有地，亦大抵起源於其掠奪，所以，將土地拿來無償地分配給無產農民。沒有什麼不正當。但是革命的高潮一過，這種無償的土地收用的主張，早已沒人唱道了。其結果，所採取的土地政策，不外分配大農耕以扶植自地農的，自耕農建設及佃農土地獲得二者而已。茲分述之如下：

一、自耕農建設政策

關於這項，又須分為二款來申述。

▲大所有地之收用。

在一九一九年四月十六日公佈土地法以前，捷克政府曾有一步準備工作。即：在一八一八年十一月九日公佈一土地封鎖令。這命令專為大地主而發，禁止土地所有者的自由處分。這樣一來，一方，固防止土地所有者的自由買賣，同時他方亦能防土地飢餓的無產農民的暴力佔領。即：革命政府的打算，是暫且將土地封鎖，過後再緩緩來想妥當的辦法。但建國匆匆，事務多端，政府在土地封鎖令發出後二三月，對土地問題並沒有什麼動靜。無產農民和地主均急得要命，羣相催促，政府好容易才發出詳細的質問書，向國內各農業團體徵求土地制度改革意見。但人民急望早日解決情勢并不准政府齊集意見書後再想辦法了。於是，政府斷然於一八一九年四月十六日發佈大所有地禁止任意使用的法律。在這法律所說的大所有地係指百五十黑克特以上的土地。其法律的內容可分析於下：

1. 國家得收用，或分割該法上所指示的所有地。

2. 左列的土地得無償收用。

甲、敵國人之所有地。

乙、舊黑布新堡王朝的所有地。

丙、舊貴族的所有地。

丁、非合法的所有地。

戊、戰時中有不利於捷克的行動者的土地。

3. 地主保留不得超過法定面積以上。但在特殊的場合，例如有顧慮農家的工業及原料的供給之必要時，得保留制限以上之土地，其最高限爲五〇〇黑克特。

一九一九年的法律，不過僅屬於原則上的規定。至於土地收用與土地分配等，仍有補充的法律。一九二〇年一月三十日的土地分配法，同年二月十二日的土地經營管理法，同年三月十一日的信用借貸法，及同年四月二日的土地收用與賠償法等即是。如割切點說，一九一九年的法律，亦不過一步準備工作而已。

據土地收用與賠償法的規定，賠償價格以一九一三至一五年三年間的百黑克特以上的自由買賣價格爲基礎。而且，最有興味的方法是：土地收用價格，在千黑克特以上則遞減。千黑克特的價格率爲百黑克特的百分之九十五。到了五萬黑克特，其價格率爲百黑克特的百分之六十。對於土地代價的支付，國家可不必一時現支。但對非現支的部分，負擔週率四厘的利息。

B 收用地的分配處分。

由大地主收來的土地，國家依照一定的順序分配給農民。第一能受分配者爲個人。凡小農業者，小工業者，農業勞動者及其他無土地者皆能受分配，但以建設獨立的農業經營爲條件。其能受領的面積，以足支持其自家的生計，或不假借他人勞動而自力能耕種的程度爲限。（五黑克特至十五黑克特）除耕地之外，還可獲得住屋及經濟上用的建築物的建築土地，又前記的個人所組織的農業經營共同體，亦有受國家的土地分配權利。第二能受土地分配的，爲公共團體。其受分配順序如下：

1. 大自治團體。

2. 生產者的產業合作社。

3. 消費合作社。

4. 鄉村自治團體。

5. 科學及慈善法人。

身配地的所有權，原則上屬於受分配者。但受分配者不願或不能支付土地代價時亦可用佃耕的形式，將土地租與農民，所有權當然仍保留代表國家的土地局之手。要使無產農民能得土地，國家對他們不能不實行一種貸款辦法。如果缺少了這種條件，這種事業是難得開辦地進行，因為無產農民是根本沒有積蓄，那能有錢來買土地？捷克斯拉夫的一九二〇年三月十一日的法律，即是為對受土地分配的農民給以信用的援助而設的。照這法的規定，小所有地的獲得者。能向政府借其土地代價的十分之九。如建築農舍所需用的費用，可借其金額之半。借款期間為長期。在其經過期間不得騰貴其利率，且債權者的國家沒有隨時解約權。不過一切的貸借，均經過產業合作社之手。

但是受了國家的貸資的土地，在獲得者生存間的最初十年，如無土地局的許可，不得讓與他人，而且，土地獲得者於土地使用上不大適當時，亦要受土地局一定監督。

一、佃農土地獲得政策

所謂佃農土地獲得政策，是確保佃耕的權利，使他們在一定條件之下，盡享其佃耕地的所有權的立法。一九一九年五月二十七日所發布的法律即是。

在奧地利帝制時代，捷克斯拉夫地方多長期的佃耕。其中亦有類似永佃耕（Zinsgründler）的，關於佃農權利，從來有許多的紛爭。即在奧地利帝制時代亦曾經計劃過將這種永佃耕制廢除，使佃耕者能在某條件之下自為其地的所有者，但終未見於具文。照一九一九年五月二十七日的法律的規定，自一九〇一年以來繼續地佃耕了的土地，

該佃耕農得爲該土地的所有者。

受這法律通用的土地，爲國有地，無自由處分權土地，地券地，教會之所有地，社團財團法人等的所有地。普通的私人土地，則不適用。無自由處分權土地得適用這法律的，只限於一百五十黑克特以上，其他的土地，則無面積的制限。要求這種土地爲自己的所有的佃農，另有兩項條件：

要自家或自己的家族經營耕作。

維持一家的生活上所必要的土地。

而且，一戶不能要求八黑克特以上。換句話說，要求這種土地的人，以非做土地買賣或大經營者爲限。法律上規定的各項的實行，均委之於裁判所。當事者間佃耕地的出讓代價的協定不成立時，裁判所得代他們決定。這時，該以一九一三年，該地方的地價爲標準。至土地代價的交付得由買受的佃耕的人自由決定：一回支付固可，分爲十回支付亦可。但爲防止土地的投機起見，在取得土地者生存時的十年間，非得土地局的許可，不準讓與他人。

英倫三島的土地政策 愛爾蘭——愛爾蘭小國的土地制度在某一時是西洋最不幸的。由英國國會發起的土地政策，使現代情形大大地改變了（註一）從十五世紀的初期開始，愛爾蘭土人的土地大部分都因叛變而被沒收，給英國領有勁的英格蘭和蘇格蘭的地主。愛爾蘭人民大多數成爲這些大地產的佃農。起初，外部的地主都來佔在所有的地上，但後來所謂不在地主制（Absentee landlordism）很盛行。愛爾蘭的佃農人口增加得非常快，對於土地競爭很厲害，地租因而高漲。佃農無法納付地租。於是就有許多人被驅逐。隨着而起的是饑饉，絕望和暴動。佃農的境况差不多是不能忍受的。政府實有干涉的必置了。

（註一） See article on Ireland, the American, volume XV.

政府第一步就設立特別法院來規定地租和借地契約。一八八六年國會支撥一種經費，對佃農作放款，使他們購買小所有地，每年償還百分之四。後來這種經費大大地增加了，目的是使一切農民都能購買小所有地。現在大所有

地須要強迫出賣。小所有地的購買者現在每年支付地價的百分之三。五，三厘作為利息，半厘作為還本，全部償還要六十八年償清。在一九一五年以前，差不多有三〇〇。〇〇〇個所有地都給人買去了，還有一〇〇。〇〇〇個所有地正在移轉的過程中。這四〇〇。〇〇〇個所有地要佔愛爾蘭的土地的四分之三以上，援助愛爾蘭佃農使他成為小所有地的所有者那種政策，使素來不謹慎而亂暴的佃農變成一個節儉而很平和的國民，從一個壞農夫變成一個好農夫。

英格蘭和威爾士——英格蘭和威爾士是大所有地國家，地主只佔少數，佃農却非常多。在這兩個地方，有百分之八五的農夫是佃農。一八九二年通過了小所有地條例，對地方政府給以種種權限使他能借錢買地，并將一畝到五十畝的小所有地賣給沒有土地的農夫，買價的百分之二〇，在購買的時候就要支付，其餘分作六十年償清：（註一）一九〇七年該條例被修正了，規定地方政府強制取得大所有地，分成許多小所有地，加以籬垣，排水渠和建築物，出租或賣給私人或團體。一九一四年以前有四六。六六〇個私人 and 九十六個團體，根據這條例請求了七八二。〇〇〇畝的土地。英格蘭和威爾士小所有地的成功，大部分是因為城市需要更多的農產物如果實、蔬菜、牛乳、家禽和蛋等，這些東西的生產，小規模容易成功，需要相當多的勞動者，但不要多少資本。府參議會選擇對於這方面的著作有成功希望的農夫，曾特別加以注意。

（註一） *Org and sharp, economic development of modern europe, pp. 166-169.*

第二編 中國的土地問題

一 紊亂的因素

土地問題是中國農村經濟問題的核心。土地問題一日不解決，中國農業經濟的生產力，就一日不得發展。對於土地的鬥爭，是中國歷代的政治和社會變遷之焦點。從陳勝吳廣到太平天國，動亂的主體總是農民，而動亂的基因，全由於土地集中於少數人之手，大多數人貧無立錐。因為廣大農民要改良其生活，非先解決土地問題不可。所以土地問題不經徹底的解決，不但中國農業經濟生產力沒有發展的可能，而且農民的狀況，也沒有堅決改善的希望。

國人對於解決土地的問題，素極注意。戰前國聯駐華專家，至國內學術團體，都曾提出急需改革土地制度，或是以分配生產為重心來解決土地問題的要求，在實際上從事解決這個問題的，則有「共黨」的土地革命，復有收復區域的土地整理，乃至閩變期內「人民政府」實行的計口授田，閻錫山的土地村有制度的提倡等等辦法；中央且有「全國土地委員會」之設立，從事平均地權的初步工作。問題誠熱辣而迫切，但問題的內容和意義還須嚴密的加以分析和探討。

土地所有權的分配 在未說明土地所有權分配的情形以前，先要將全國的農戶，農民，及土地三者的總數目敘述一下。不過在目前中國統計事業不甚發達的時候，要考察其確定數目，頗為不易；為今之計，只有就國內現有的材料，加以選擇，而求其真。現各省計有總戶數八〇・七五三・五七四，而農戶數則有六〇・一九七・二五一，農戶對總戶的百分數為七三・九〇，農民人數為三一五・七九一・五一二。全國各省計有土地一・三三二・二八六千畝，內水田三三〇・六七一千畝，旱田一・〇〇一・五一〇千畝，每農戶平均約有二二畝。至於荒地，全國約有一一七七・三四〇・二六一畝。（見廿四年申報年鑑六七一一二頁）至於地權分配的實況，據馬札亞爾在一九二九年

的估計，中國西南部各省地主所有土地佔耕地總面積的百分之六十至七十，在中部各省約佔百分之五十至六十，在陝西和河南約佔百分之五十，湖北約佔百分之十至三十，滿洲和內蒙古約佔百分之五十至七十。（見馬著中國經濟大綱徐公達中譯本一一頁）這種估計，當然極為概括，免不了過高和過低的弊病。同時，這種分配，在華北黃土區域和中南部的水田區域有很大的差異。華北是自有土地的小農生產佔優勢的區域，而長江和珠江流域，貧農多數租田耕種。根據立法院的概算，純粹自耕農在農民總數中所佔的成份，在長江流域和珠江流域為百分之三二，在黃河流域則為百分之六九。一般說來，在華北各省除軍人官吏以外，平常的中小地主並不多見；而在水田區域地主所有的土地要佔全部土地的百分之五十至六十。

另據陶直夫先生最近所作估計，各類村戶的耕地分配約如下表：（見中山文化教育館季刊第二期六二〇頁）

中國土地的分配（一九三四年估計）

	戶數	%	所有土地	%
地主	二·四	四	七〇〇	五〇
富農	三·六	六	二五二	一八
中農	一一·〇	二〇	二一〇	一五
貧農及雇農	四二·〇	七〇	二三八	一七
合計	六〇·〇	一〇〇	一·四〇〇	一〇〇

「註」戶數單位百萬戶，所有土地單位百萬畝。

由上表可知，農村人口中百分之十的地主和富農，竟擁有全國土地的百分之六十八；而構成農村人口絕對大多數（百分之九十）的中農，貧農，和雇農，他們所有的土地却只佔三分之一。同時，土地所有權的集中，在過去幾年之間是在迅速進行；因此借地經營也跟着發展起來了。關於這點，可引中央進業實驗所的全國農戶分類估計以供參

考：

	元年	二〇年	二二年	二三年
自耕農	四九%	四六%	四五%	四六%
半佃農	二三	二三	二三	二五
佃農	二八	三一	三二	二九

〔註〕全國二十二省，報告縣數八九一〇（見農情報告三卷四期）

總觀上表，至民國二十三年止，我國農佃分佈之百分率，仍以自耕農為最多，佃農次之，半佃農最少。現在再進一步言之，全國二十二省農家土地經營面積，據中央農業實驗所去年五月調查，只就熟地面積而言，其他荒地等概不在內，各組經營面積之農戶佔總農戶之百分率，十畝以下者為三五·八，一〇到二〇畝者為二五·二，二〇到三〇畝者為一四·二，三〇到五〇畝者為一六·五，五〇畝以上者為八·三。由此可知，我國農家經營之土地面積，二〇畝以下之農家合計佔總農戶之百分之六一。我國農家大多數的經營面積之狹小，也可以窺見一斑了。

我國年來農村破產，水旱頻仍，兵匪為禍，農民相率離村，其中尤以無田之佃農，棄田而流入都市，或淪為盜匪者，實繁有徒；此佃農之減少，即自耕農百分率之增加者，其原因一也。近年農村地價暴跌，地主之貶價而出售其土地者亦衆，佃農或半佃農得購買賤價之土地，而進為自耕農，此自耕農百分率之增加者，其原因二也。由此可知，自耕農之百分率雖微有增加，然此非農村繁榮之徵象，而實農村衰頹之結果所使然也。

全國荒地的清理 據各方面的調查及估計，在中國可耕地的總面積中，已耕地還不過佔一個很小的部份；而且因為人禍或天災的影響，荒地的面積，且有逐年增加的趨勢。如內政部民國十八年第一次調查的結果，在二十一省五百六十七縣的報告中，荒地的畝數總計為一·一七七·三四〇·二六一畝，其中山地有一三·〇〇三·六八九畝，佔所報荒地面積百分之一·一一；平地有一·一一五·四一一·二〇九畝，佔百分之九四·七三；澤地有九·八

三六·二五七畝，佔百分之〇·八三；其他有三九·〇八九·一〇六畝，佔百分之三·三三〇。這種調查，僅及全國的四分之一，當然不足以代表全國；但是，其餘尙無報告的地方，其情形想也差不多，且荒地與耕地之面積的比率，祇有更大些。

我們只就全國已經調查出來的荒地而論，竟達十一萬萬七千萬畝之多，與全國已耕地之總面積約相等。但我們還不可忽略上面說過的，這個調查僅佔全國之四分之一，若以四乘之，則全國荒地面積要達四十餘萬萬畝。由此可知，中國的荒地問題，是急迫的需要解決的。但是，怎樣去解決呢？這又是一個聚訟紛紜的問題。

關於荒地的整理，二十二年五月行政院曾經公布「清理荒地暫行辦法」十四條。及「督墾原則」九項。至於因災亂而成的荒區，大都原有業主，無力經營，如欲墾種，勢必對人民所有權，多少有些變更。清理此種荒區，必需多有單行章則，可資遵行。類此的有豫鄂皖三省剿匪總司令部所頒布的「剿匪區內各省農村土地處理條例」，及「剿匪區內屯田條例」。此外，陝西省政府爲了整理各縣災後逃絕各戶之土地，也曾公布「陝西省整理各縣災後逃絕各戶土地辦法」。今年五月九日，蔣委員長曾通令各省政府，限六月六日以前，將各省在五百畝以上的荒山荒地，呈報行營，俾籌備發展農村生產。

再則，我國因爲農業技術的落後，生產量也遠不及各先進國。然則我國農產品之不足以適應全國人口的需要，這是極明顯的事實。要解決這個問題，除改進生產技術外，唯一的祇有增加耕地的面積。所以，解決荒地問題，是中國目前復興農村運動中的一種手段。

土地經營的姿態 在土地問題中，關於農業經營的方式和性質的分析，應當和土地分配佔到同樣重要的地位。因爲土地的分配只能說明那種最重要的農業生產手段的所有關係；而農業經營的分析却更能進一步的闡明在此種生產手段的分配狀況之下，農業生產力在如何的發展。

目前我國有半數以上的土地是在地主的手裏，而地主對於所有的土地，有的分租給人家耕種，有的則自己經營

田塲，而雇工耕種。不過，地主經營在各省很不發達。如在廣西二二縣四八村中間，村內地主所有土地雖佔有土地總數的百分之二八·九，但是他們自己經營的農田只佔農田總數的百分之五·五，他們所有土地中間倒有百分之七四·七租給人家耕種。二十二年農村復興委員會所作陝、豫、蘇、浙四省農村調查，結果與上述統計也大致相同。就在地主經濟比較發展的華北各省，地主所有土地大多仍有半數以上出租。地主自營農田也都不到全部農田的百分之十。同時，地主自營農田，近年以來也逐漸減少。

其次佃農經濟，有人認為中國的佃農完全是貧農，這種觀察不甚妥當。例如廣東番禺（十個代表村），全部富農經營中間借地經營在一九二八年佔百分之四九·五，一九三三年佔百分之四六·七；他們使用農田中間租田也佔百分之五九·二（一九二八和一九三三年相同）。（見陳翰笙著，廣東農村生產關係和生產力）就在土地所有比較分散的華北各省，借地富農也非全不存在；例如河南鎮平（六代表村）富農使用農田中間也有百分之六四·六九是從地主租來。（見河南農村調查）不過這種富農究佔少數。一般而論，中國的純粹佃農總有百分之九十以上是在貧農層中。

至於富農經營在經營總數中所佔比重雖然很小，但是他們使用農田的面積却已相當可觀。如在番禺十個代表村（一九三三年），富農經營約佔經營總數的百分之二一·一三；他們使用農田則佔農田總數的百分之三三·九。「全國估計，富農使用農田大概要佔農田總數的五分之一」。但是，近幾年來，由於農業恐慌的襲擊，富農經營非但不見發展，反有衰落的趨勢。如在番禺，富農經營本佔相當優勢，近來這首席地位已被貧農所篡奪。

由此可知，中國現存的各類經營的農場面積，都是一般的萎縮。雖然農場面積的大小，不能決定農業經營的社會性質；但在生產技術尤其是耕作的集約程度固定不變這一條件之下，仍舊不妨用作測量中國農業生產的發展或衰落的——個指標。

租佃制度的弊端 農民承租地主的土地，普通是採取契約制，口約制，及包佃制三種形式，而地租的形態則有貨幣租及物產租兩種。目前中國的地租普遍的還是採用物產租的形態，在經濟較為發達的省份，貨幣租也逐漸興盛

。同時勞役租的變相形態也未完全消滅，一般的租額是超過百分之五十以上至百分之八十。據張心一先生十九年調查，全國各省水田租率平均數，分租上等爲五一·五，中等爲四八·〇，下等爲四四·九；穀租上等爲四六·三，中等爲四六·二，下等爲四五·八；錢租上等爲一〇·三，中等爲一一·三，下等爲一二·〇；至於各省旱地租率平均數，分租上等爲四七·八，中等爲四五·三，下等爲四三·六；穀租上等爲四五·三，中等爲四四·六，下等爲四一·四；錢租上等爲一〇·五，中等爲一〇·九，下等爲一二·〇。（見統計月報二卷六期）「中國農佃問題一點材料」最近據中央農業實驗所調查，全國各省佃農納租方法及租額概況，報告縣數爲八七九，穀租佔百分之五〇·七，分租佔百分之二八·一，錢租佔百分之二一·二。（見農情報告三卷四期）由此可知，我國習俗所用之納租方法，以穀租爲最多，分租次之，錢租爲最少。就各省分別言之，則甯冀二省，以錢租爲主；綏，魯，豫，黔四省，以分租爲主；其餘各省，均以穀租爲主。分租辦法又有三七·四六·五五等比例之不同，以五五對分爲普通。這種辦法顯然是不公平的，因爲地主一般的均只提供土地，其他大部或全部的人工，肥料，種數，農具等，則歸佃戶負擔，地主每年到了一定的時候，坐取一半的收穫物。此外，佃戶對於地主，尚有所謂「送工」，「幫工」，和「吃工糧」等的勞役制。

這種租佃制度，顯然不合理。若地主任意加租或撤佃，佃戶任意欠租或要求減租，雙方間利益發生衝突，糾紛以起。遠者可以降論，只就前年五月上旬江蘇常熟佃農欠租事件來證吧，佃農因欠租被拘押者，竟達三百餘人之多，有三分之二願以耕種權抵償欠租，不願再以田自累；三分之一無力清償，又不願放棄田畝，甯受羈押。縣政府通知各業戶設法解決，分別釋放。在這種不合理的租佃制度未有改善以前，類似這種事件之發生，將來恐怕是不能避免的。過去雖有「二五減租」之部分的推行，終因阻礙太多，不久亦就夭折了！

田賦增加的趨向 在中國農村中生產物的分配上，誰也得承認田賦的地位並不亞於地租。地租還與一部分農民無關，而田賦則是所有農田者的普遍的負擔。中國田賦的高度，雖各省參差不一，如江浙等省有很多縣份每畝負擔到

一元至一元四五角，而其他省份大都每畝從二三角以至八九角，有些地方甚致每畝只攤到幾分幾釐的，但田賦征課的增加情形，如與民元相比較，則除一二省例外以外，其他各省至少都高出一倍。例如江蘇，民元水田爲一·三七，平原旱地爲一·五七，山坡旱地爲二·〇〇；二十年水田爲一·三〇，平原旱地爲一·五二，山坡旱地爲一·九五；二十一年水田爲一·八九，平原旱地爲一·七七，山坡旱地爲二·四九；二十二年水田爲三·一一，平原旱地爲二·四〇，山坡旱地爲三·一三。此爲地價與田賦之比率，以各年份之地價爲一〇〇。至於正稅與附稅之比率，則如下所示，以各年份之正稅爲一〇〇，民元水田附稅爲九〇，平原旱地爲八三，山坡旱地爲八八；二十年水田爲一一八，平原旱地爲一一六，山坡旱地爲一三一；二十一年水田爲一二五，平原旱地爲一一六，山坡旱地爲一四三；二十二年水田爲一一三，平原旱地爲一〇九，山坡旱地爲一〇九。報告縣數爲四三，中央農業實驗所調查。

田賦負擔既重，農民生活愈艱，出盡終歲有限之收穫以應政府無窮之苛求，其結果不得不棄田而逃亡。因爲，「中國的任何一省，自省政府以至縣政府，都是生存在這千萬農民的血汗凝成的田賦上；田賦成爲省縣地方政府所有的財政上的主要源泉，這情形和中央政府之與鹽稅關稅統稅等相同。」（見孫曉村著「近年來中國田賦增加的速率」——中國農村一卷七期）地方政府爲了寬籌行政經費，所以附加稅便是燒床架屋，這就是中國近年來田賦增加速率所以這樣驚人的原因。於是這種嚴厲的苛求，造成了普遍的農民騷動，如二一年陝西各縣的「繳農運動」，江蘇揚州的「清賦風潮」，二四年六月二七日河南臨漳四千農民的包圍縣城請願，要求緩納本年糧賦；皆是大多數自耕農及貧農不堪政府壓迫和剝削的一種反應！去年中央政府有見於此，第二屆全國財政會議乃有整理全國田賦之決議，不過在地方政府的財政未上軌道以前，變相附加的征課，田賦重量的增高，都是必然的仍在暗中加力進行。田賦愈增高，地價愈下落，再兼之農產品的價格，在世界經濟恐慌及中國農村經濟危機日益加深的局面之下，只有沒落的前途。中國農業經營的物質基礎，將遭遇着一個最後的崩潰！

土地集中的方式 土地之成爲一種買賣的對象，即成爲一種單純的商品這一件事，是社會發展到相當階段後纔

能發生的現象。在典型的封建社會中，土地作為一切威權和身體的物質基礎。當時土地所有權的移轉主要的有三種方式，一是封建領主對於其臣屬的封地和賞賜；二是根據特種法律而遂行的承繼；三是憑藉戰爭或其他強制手段，掠奪他人的土地。到了資本主義社會中，因為交換經濟的發展，土地也轉化為單純的商品。於是這時的土地，一方面以商品的資格集中到其有多量資本的經營者的手掌之中，同時其自身便當作生產手段，而效力於生產的資本，不復如昔者之徒為特權者的磐石了。

現時中國土地所有權的移轉是採取四種方式，一是「領墾」，一般無主荒地，多數採用此種方式，轉入私人手裏，而成立此種墾地的業權。二是「掠奪」，這種方式在經濟發展最為落後的內地和邊疆的地方，特別的盛行。如黔省大定縣的土司掠中肥田，隨意插上標誌，作為自己的私產。三是「典當」，即是出典土地的人（債務人）借到受典人（債權人）的銀洋以後，被典的土地即歸受典人經營，以為貸款的利息。等到期限一滿，出典人就用原價將田贖回，土地仍歸出典人所有。四是「買賣」，上面已經說過，土地之成為一般商品須在商品經濟發展到比較高度以後。這種方式在中國實行的最早，而為目前土地移轉最主要的一種方式。

年來中國農業經濟因遭遇到未曾有的恐慌，故農產物的價格跌落，農民貧困的加深，就造成大部分農民積極的脫售土地的慘局，以致地價也急激降落。據農村復興委員會蘇浙豫陝四省調查的結果，自民一七至二二年，平均跌落百分之四十；又據中央農業實驗所農情報告中所載，有些省份二二年的地價甚至跌落到民元以下。如以一九三一年為基年，等於一〇〇，近三年來各省地價的變遷如下，報告縣數為七〇〇，水田一九三二年為九四。一九三三年為八八；旱地一九三二年為九三，一九三三年為八九。由此可知，水田的價格，一九三二年降落百分之六，一九三三年降落百分之二；旱地的價格，一九三二年降落百分之七，一九三三年降落百分之六。

地價為農民重要負擔之一種，足以費去農民生產資本之大部分。對於生產本身並沒有發生何種作用，因此它是一筆巨大的非生產的支出。年來因農業恐慌日甚，地價雖日漸跌落，但比數年前仍為增高，且更非貧農之力得以購買

。所以，地價的跌落，就是表示着自耕農經濟的削弱。同時，因為農產品價格的低落，商業的不景氣，賦稅的繁重，高利貸之壓迫，使資本的流通發生阻礙，土地價格驟降；因此，不僅中農貧農及僱農，出賣他們的土地，即許多富農與小地主，亦無不希望賣去土地，以取得現金，而減輕負擔。現在純粹以地租為活動的地主，日漸減少；身為地主而經營商業參加政治的日漸增加。所以，中國的地主與外國的不同，大多是多方面的人物，他們是收租者，商人，盤剝重利者，行政官吏。由此可知，土地價格跌落的影響，造成土地集中於少數大地主的趨勢！

土地所有的形態 在三百五十年以前，中國有耕地七〇一·四〇〇·〇〇〇畝，百分之九·一九為兵士的屯田，由兵士自己耕作者；百分之二七·二四為各種官田，百分之六三·五七為廟田，祭田及私田。當時的私田僅有全數百分之五〇。現在雖未有精確的統計，但私田的百分數，一定大有增加。例如無錫的田產，在一九三一年分配如下，官田佔百分之〇·四八，廟田佔百分之〇·二四，祭田佔百分之七·八一，私田則佔百分之九一·四七。（見陳翰笙著「現代中國的土地問題」）此外，「學田」在中國亦有悠久的歷史，專為祭祀孔子及補助貧寒學子之用，分布的區域頗廣。在江蘇的灌雲，學田佔全耕地百分之一·二一；山東的濟南佔百分之三·七八；廣東惠陽佔百分之三，茂名佔百分之五，合浦佔百分之二〇，（大部分都是原有的廟田和會田所改充的。「廟田」在長江流域各省對土地關係曾有重大作用，現在多被有力僧人祕密的典當或出賣，或被地方軍事當局公開拍賣了。在山西之五台山，為佛教文殊菩薩之發祥地，此區佔全縣面積十二分之一，合九百餘方里，可耕之地不過二十分之一，均為僧侶所有。（見劉獻之著「五台山的僧侶地主與農民」——農村通訊）在廣東之英德山，廟田尚佔不到百分之四，其他各地所佔之比率更小。

「會田」在廣東也很普遍，聞其緣起純係商人精神立會而圖共同娛樂，會中置有田產稱為會田。一會往往置田三四十畝至一百五六十畝，由各會份推舉一位理數管理會田。在清初最盛行，到現在已成頹廢之末。靈山佔耕地百分之三，廉江佔百分之五，茂名則佔百分之一一。

「族田」在廣東廣西貴州福建等省最多。如廣東的沙灣，五千餘家有宗祠百三十餘，每年所收沙區太公田（即族田）的田租在九十萬元以上，全省沙區中太公田大約要佔到耕地百分之八十。又如江蘇的無錫，族田佔百分之八，這些族田大都為少數人所獨佔着。

在綏遠省有二六五所天主教堂，佔有土地五百萬畝，分租於教民，秋收後與教民或對半或三七或四六分股。在河北省尚有所謂「旗田」，面積頗廣，惟缺乏統計，故確數不易窺知。現正由政府實行清算。

此外，中國還有一種永佃的制度。在這種制度之下，田產有所謂「田底」和「田面」的區別，地主所有的是田底權，佃戶所有的是一種田面權。有田面權的佃戶，只要經常繳租，得永久佃耕他那块土地；不僅如此，他還可以不經地主底同意，將田面權出賣，或抵押出去。這種制度，在江蘇，浙江，湖北，安徽，福建，廣東，廣西等省存在的很多。不過這種田產形式目下已在採取各種方式——如地主收回田面，少數的耕戶也在收買田底，最普遍的是地主否認田面權而強迫收回。——變成田底和田面歸於合一的形式，也就是變成一種比較近代的土地所有形態。（見陶直夫著「中國現階段底土地問題」中山文化教育館季刊一卷二期。）

由上面之分析，可知中國土地的所有形態，五花八門，無奇不有。這些現象之所以存在，完全是由於中國的社會經濟發展不平衡而造成的。不過，這些形態因為中國目下近代的土地所有權之確立，有的在舊形式之下換取新的內容，有的則在沒落的過程中呢！同時，土地所有的權集中趨勢，也正在一帆風順的向前邁進着！

土地與民族 中國現存的土地關係間接的還是由列強的資本在維持，這是不容諱言的事實。本節所要研究的，即係列強在中國領土內直接掠奪土地的事實。現時整個的東北四省，乃至河北一部份的所謂「戰區」，已盡入日人手中。這個區域正在急激進行其殖民地經濟的行程。因此，這裏土地問題的解決就直接的和民族解放的任務，融合一起。此外，英國在西藏及雲南一帶的掠奪土地；法國在綏遠及陝北一帶的收買——或以租進的形式收買——土地，在滇省東南建水一帶的佔奪土地。列強和中國整個的土地問題，自然有其一般的間接的關聯；而這些直接的關係雖

疑的使上述一般的關係更加尖銳，更加明顯。

以上所述，是就中國整個民族的解放和土地問題的關係而言。茲再就國內的各個少數民族和土地問題的關係來說，多數蒙古王公是巨大的地主；辛亥以後，這些王公就能自由出賣旗地。他們因為負債的關係，將土地移轉到漢人手裏。同時漢人地主往往強取豪奪，大批蒙地，已入他們手中。例如綏省「大地主擁有多段地畝，由來已久，包西各縣及武固等處為壟斷之區。……後套則有地商之橫行強佔，向蒙旗利誘，霸佔大段之地；武固等處遂有大地主之把持。……且有空手得數百頃之地，而致巨富者。」這種情形常引起蒙民的反抗。「綏西達拉特之旗民，居住於臨河縣之祥太魁地方。……近自屯墾實施以來，祥太魁地方已墾未墾各地，多被屯軍墾種，對蒙民頗事壓迫。蒙民感於謀生乏術，致挺而走險。百年罕見之「督貴」潮突然爆發」。（見陳海石著「中國墾殖問題」——華月報二卷四期）

漢人在新疆各地對於回人的土地也有相同的情形。前新疆省主席金樹仁被控沒收哈密回王土地，分給其甘肅同鄉的事件，便是一例。新省回人仇視漢人的起因，固然由漢官的剝奪備至，而回人感於土地的被漢人地主強佔，亦為其主因之一。至於漢人驅逐苗瑤等弱小民族，令其「遁跡山林」，而自己佔領其土地的事實，更是「數見不鮮」。在這裏我們可以看出中國少數民族的解放，和土地問題的解決，實有密切之關係。

目前中國整個的民族，正遭着空前的危機；如列強對華之「獨佔」及「共管」政策的躍進，民族工業的衰落，農業經濟的破產，金融恐慌的普遍，商業凋敝的遽起，天災的流行，社會的紊亂。中國現存的土地關係，都是這些危機的最主要的主觀條件；同時這些危機又加深了中國土地問題的深刻。因此中國土地問題的解決是以整個民族的解放為前提的。

由上面各節之分析，我們對於目前中國土地問題，可以得到如下的認識；第一，因為有土地所有的存在，土地的獨佔阻止了資本流動的自由，因此農業經營比較的難於走上大規模生產的道路，而過剩生產的形成也就比較緩和。第二，因為大量荒地的存在，以至土地的利用頗感不足，造成外國農產品的輸入大有逐年增加之趨向。第三，因

爲土地的細分及耕種器具的粗笨，不但既耕土地不能盡量使用，提高生產數量；而其妨礙新式農具——如灌溉機，耕種機，曳引機，打穀器等——的應用，及集體農場的推行。第四，土地所有的存在，使農業企業家必須支出一筆地租，交給地主；而地主又須從地租出一部分爲錢糧，交給政府，這種非生產的支出減少了農業活動的資本，削弱了擴大再生產的可能。第五，因爲農業恐慌的深刻化，土地價格的跌落，苛捐雜稅的繁重，以致中農破產，貧農一無所有，土地無人購買，大批農民竟棄田他逃，另謀生計。第六，因爲農村金融的周轉不靈，大批農民不得不將土地貶價償還欠債，以致土地日漸集中於大地主及高利貸者之手；同時，銀行資本之投入農村，加速城市對於鄉村統治的過程。第七，因爲邊疆的土地日益被列強掠奪，加速殖民地化的過程，使土地問題與民族解放問題發生密切的聯繫，而爲中國革命運動的主要內容。

因爲有這些問題的存在，不得不設法以圖解決。但在解決土地問題之前，必先樹立强有力的中央政府，以統一破碎的中國，方能有計劃的有步驟的解決土地問題，復興農業經濟。至於解決之道，應根據中國之現狀，歷史之教訓，外國之先例，而製定土地綱領，以謀澈底的解決土地問題。

就目前中國的土地關係而言，欲解決土地問題，至少應該分兩個時期去進行：在第一個時期，以政治的力量，來限制土地的自由買賣，減輕苛捐雜稅，開墾荒地，整理田賦，調查戶籍，測量土地；製定土地法施行法，土地徵收法，及地價稅法；設立金融機關，調劑農村金融，並統制銀行之投資農村；沒收軍閥貪官污吏土豪劣紳的土地，低價租給貧農耕種；組織土地合作社，養成農民互助的精神。在第二個時期，即將全國土地收歸國中所有，作有計劃的集團耕種。如是，各級農民均受實惠，不致引起階級鬥爭，農村亦得穩定，農業生產力從而發展，農業經濟方能復蘇，而國民經濟建設運動更趨順利的進行。經濟穩定，政治方有力量可言，而民族復興運動更能迅速的完成。

二 利用問題的檢討

中國的領土，雖有四百三十七萬四千八百二十五萬方哩，比歐洲僅小十幾萬方哩，但是我國可以供人生利用的土地是比歐洲要少很多，又中國的領土雖大於美國約十分之一，而可以利用的土地，反不及美國之多，所以我們全國已耕之地不過等於歐洲已耕之地三分之一有奇，或等於美國已耕之地約五分之一，這個很大的統計數字差別，斷不能專用歐美科學發達的事實來解釋，譬如印度的科學是很不發達，但是印度已耕土地的總面積也是比我們中國還要多些，其基本原因完全由於我們的蒙古和新疆有長約二千哩，寬約三百哩至六百哩的沙漠和高原，我們的西藏高原是平均約高一萬二千呎以上，我們全國的山脈也是很多很多，所以全國的高原，山脈及沙漠是佔了我們領土總面積三分之二，至於在三千呎以下的土地則祇佔三分之一，又全年雨量不到二十吋的區域是要佔領土總面積一半以上，在這種地理環境之下，中國自然有一大部份的領土是絕對不能殖衆民，譬如蒙古新疆的沙漠和西藏西康青海的高原有許多地方，不但不能耕種，而且牧畜都很困難，不是因為雨量太少，水草缺乏，便是因為地形太高，氣候嚴寒，致動植物都很難滋長，這種情形，自然很不利於人文進步，據中國經濟年鑑內載，我國地勢高低的面積比例及其對於人文發展的適否程度大概如下表：

對於人生之適否	高度	面積平方哩	面積百分比
最適者	五〇〇公尺以下	五九八·五八五	一四
尚適者	五〇〇至一·〇〇〇公尺	七七八·九八六	一八
或適者	一·〇〇〇至二·〇〇〇公尺	三二五·〇七〇	八
不甚適者	二·〇〇〇至四·〇〇〇公尺	一·七〇一·五八四	四〇
不適者	四·〇〇〇公尺以上	八七〇·六〇〇	二〇

就上表觀之，全國的土地適於人生者僅有百分之四十，或一·七〇二六·四一方哩，不適於人生者則有百分之六十，或二·五七二·一八四方哩，及翁文灝先生曾將中國的土地分爲五種自然區域，計得其各別面積及百分比大致如下：

自然區域	面積平方哩	大概百分比
平原	三八〇·〇〇〇	一〇
盆地	六〇〇·〇〇〇	一六
邱陵地	三四〇·〇〇〇	九
高原	一·四〇〇·〇〇〇	三四
山脈	一·二〇〇·〇〇〇	三〇

就上表觀之，高原與山脈共佔全國總面積百分之六十四，平原，盆地，及邱陵地合計僅佔百分之三十五，所以翁先生說，「這種情形對於人生，文化等方面的發展是不利的，我們常常聽說中國地大物博，地大地小是一個問題，地好地壞又是一個問題，如果是石田，雖大也是沒有用處的。」在這樣的地理環境之下，不但全國的人口分布絕對不能均平，而且可以維持的人口數量，也就受嚴重的地理限制了，據英國第二次生產率調查委員會的調查，「每一百英畝的土地若種馬鈴薯，可供給四百二十人的食用，若種草飼牛，則祇能供給十五人的食用」，這是指雨量豐富，土質良好的可耕地來說，如果拿蒙古，西藏，西康，青海，新疆許多土地瘠薄雨量缺乏之地來作研究的對象，恐怕能夠牧畜的地方每一百英畝祇能養活兩三個人至三四個人，或每方哩祇能養活十幾二十個人了，這就是我們西北和蒙藏人口稀少的根本原因。

所以要研究我國土地分配的改進和利用的改良，應在研討現有的總耕地之外，再參酌各地的高度，雨量，氣候及土壤等問題，而考慮到可耕地的餘力，不能僅憑全國土地的總面積着手，這是顯而易見的。

關於我國既耕地的數字 因研究者的不同，有種種不同的數字。全國的數字在前有北平政府的農商統計，以這為根據而加以若干的修正底有比伽氏(O. E. Baker)的推算和劉大鈞氏的推算。前南京國民政府主計處統計局在劉大鈞氏主持之下，又曾作過一次普遍的調查，這要算是最新的材料了。但依陳長蘅等的研究，尚有多處的修正。誠以農商統計及統計局的統計是以各地地方政府及其他機關的報告編製而成，所以含有誤謬之點很多，而各專家的推算因為考慮及各種與斯問題有關的事情，而加以種種參訂，自然，比較可信。

比伽氏的推算的數字是這樣的。包含着中國本部滿洲蒙古新疆(或西藏青海除外)的中國面積為二·四四〇百萬英畝，比美國大了百分之三十。其中除掉雨水不足的西北地帶，適於耕作而有雨量的不過約一·三〇〇百萬英畝。在其中更減去不能培植溫帶植物的地帶約五%其濕氣和溫度宜於有培育作物的祇約一·二三五百萬英畝。更除去因地勢而不宜於耕作的部分約四〇%剩下七四〇百萬英畝，更減地質不適當的約五%實際能夠耕作的所謂可耕地的面積約七〇〇百萬英畝當全面積約二九%。美國與此相同的數為九七五百萬英畝即五一%，比中國大約四〇%。

更從比伽的推算，既耕地面積約一八〇百萬英畝僅當二六%，比美三八五百萬英畝不足其半。氏之關於耕地底省別統計曾揭載於 *Problems of The Pacific* (1927) 三二六頁，下例第二及第三表是其一部。

比伽氏的耕地統計是以一九一八年農商統計為基礎的，但是同以斯統計而加以修正的劉大鈞及陳重民兩氏的數字，比之更大。而且劉氏的數字祇合農商統計中所謂「農田」的數字，園圃即果樹園，菜園，茶園，桑園和藥草園等是除外的。

前南京主計處統計局根據在一九三二——一九三二年間和立法院統計處在一九二九——一九三一年間所蒐集底各地方政府各地郵局及各地農民之報告(青海西康廣西三省不包含在內，新疆有十縣，雲南四縣，貴州黑龍江各一縣都付缺如)則耕地總畝數在一·二四八·七八一·〇〇〇畝以上。

布克氏(J. L. Buck)在一九一四年農業報告推算為二六三三萬英畝，一九二三年五月的報告，則為二四六百萬

英畝。克黎斯氏(G. B. Cressey)不依省別而以地勢的區劃來推算耕地的面積，很有參考的價值。

上述諸統計所用的面積單位畝是依照民國四年的權度法，約每四·二一七合一平方哩，而劉大鈞氏把各省面積從平方哩數換算為畝數，所得的結果有相當的不同即每四·六四六·四畝當一平方哩，因之氏之耕地面積與耕作指數的推定也有相當的影響。

比伽氏關於各省間相對的數字比較的合理，但以湖南省為一·六六六千英畝即一〇·九〇〇千畝，與其比較起來，似過小。劉大鈞的推計雖經過非常的嚴密的考慮，也免不了若干的誤謬，如以山嶽湖沼相當多的湖北耕作指數為全國最高的四六·五%，比之河南的四四·三%，江蘇的四一·三%等的數字未免過高。同時南北耕地面積的比例，南華的數字一般地過大。

為着耕地總面積的推計，現在假定中國人口為四億（有統計謂四億七千萬），每人為維持生活所須的耕地面積假定三畝，則面積總計要上十二億萬畝的耕地，然而據以統計局的調查為根據底張心一氏的推算，食料作物的耕種面積合全耕作面積的七三%乃至九五%，平均為八三%，所以在十二億萬畝的食用作物耕種地之外加上以外的耕地應總耕地面積則約十四億萬畝。劉氏的數字比這稍大。

照張心一氏的研究，從山西，河北，山東，河南，湖北，安徽，江蘇，浙江及廣東九省的食糧需給關係看來，每年不足的總額為一八八·三〇〇·〇〇〇担即約十三%，就是加入一九二六年——一九二九年從外省或外國輸入的穀類，麥粉的平均入超約二六·六二六·〇〇〇担，也還不能維持九省住民的生活。張氏的推算，耕作指數之中省與省的比較大體上都很合理，而安徽，湖北，湖南，江西等長江流域數省的數字，和劉大鈞氏推算之間有很大的差異。兩者比對是這樣——劉大鈞氏關於安徽耕地的推算為四〇·〇，而張氏為二二·七，湖北的比對是四六·五與一九·五，湖南為三五·〇對一二·九，江西為三〇·〇對一四·一，張氏的數字恐怕過小吧。

(表一) 中國耕地統計 (修正農商統計)

省 名	農家數 (千戶)	水 田	農田面積(千畝) 旱 田	計	園圃面積 (千畝)	田 圃 計 (千畝)	每一農家之 農田畝數
察哈爾	116	615	11,035	11,650	18	11,668	100.4
綏 遠	66	1,638	4,374	6,011	271	7,282	89.7
廣 西	—	—	—	—	—	—	—
新 疆	460	517	10,209	10,726	1,301	12,027	23.3
甘 肅	654	7,502	16,996	24,498	415	26,914	31.5
陝 西	1,308	2,012	25,630	27,642	846	28,488	21.2
山 西	1,536	3,980	45,842	49,822	960	50,781	32.6
西 北 區	4,334	16,264	116,088	132,351	3,814	136,165	30.2
河 北	4,629	3,201	91,196	94,397	7,042	101,439	20.4
山 東	5,350	440	100,576	100,956	4,046	105,002	18.9
河 南 (b)	6,270	26,332	140,626	166,958	51,674	218,629	26.6
北 方 平 原	16,240	29,073	332,396	362,311	62,759	425,070	22.3
江 蘇	4,543	23,344	54,704	78,048	5,053	83,102	17.2
安 徽	2,873	16,831	23,815	40,646	2,242	42,888	14.9
湖 北 (c)	3,637	43,020	32,156	75,176	6,396	81,572	20.7
湖 南 (d)	3,831	—	—	46,073	7,666	53,739	12.1

江西	4,065	19,553	16,763	36,315	4,527	40,842	8.8
長江下游	18,949	102,748	127,432	277,152	26,378	303,529	14.6
四川	6,100	—	—	55,892	68,993	124,885	9.2
雲南	1,300	—	—	10,457	1,040	11,497	8.0
貴州	191	—	—	1,337	135	1,471	7.0
西南區	7,591	—	—	67,686	70,168	137,853	8.9
浙江	3,340	17,073	9,920	26,994	4,199	31,192	8.1
福建	1,621	12,876	9,581	22,457	1,857	24,814	13.8
廣東	2,624	—	—	22,592	6,847	29,439	8.6
廣西	1,683	—	—	43,623	1,412	45,036	25.9
東南區	9,268	29,949	19,501	115,666	14,315	129,981	12.5
總計	56,382	178,934	640,359	955,166	177,431	1,132,596	17.0

(第二表) 中國耕地面積統計比較表 (單位百萬畝)

省名	修正農商統計	劉大鈞	Baker	主計處統計局	Cressley
察哈爾	11.6	△	6.2	16.8	
綏遠	6.0	△	6.0	18.6	
甯夏	—	—	—	2.0	
新疆	10.7	10.7	13.2	13.7	

甘肅	26.5	26.7	19.7	23.5	
陝西	27.6	52.5	35.1	33.5	黃土高地帶 168
山西	49.8	△	48.4	60.6	
西北區	132.4		128.6	168.7	
河北	94.4	△	105.6	103.4	北方平原 385
山東	101.9	111.8	105.0	110.7	
河南	157.0	140.0	110.0	113.0	山東山嶽地帶 28
北方平原	362.3		320.6	327.1	
江蘇	78.0	746.0	91.0	91.7	
安徽	40.6	101.9	45.0	53.5	中部山嶽地帶 90
湖北	75.2	154.5	49.3	61.0	桐子江平原 247
湖南	47.0	135.6	10.9	45.6	
江西	36.3	96.9	42.0	41.6	江南山嶽地帶 135
長江下游	277.2	562.9	238.2	293.4	
四川	55.9	152.7	137.0	96.3	四川盆地 140
雲南	10.5	26.0	12.6	27.1	西南高原 27
貴州	1.3	8.3	17.9	23.0	
西南區	67.7	187.0	167.5	146.4	
浙江	27.0	50.0	36.4	41.2	

瀋陽	22.5	22.3	49.5	23.3	
廣東	22.6	22.9	57.5	42.5	東南沿海地方 51
廣西	23.6	72.4	19.4	36.0	兩廣山嶽地帶 56
東南區	615.7	253.6	132.8	143.0	
總計	255.2	△印記 155.8	227.7	1,278.6	1,225

(第三表) 中國耕地面積統計比較表

省名	劉大鈞	張心一	Cressey	修正農商統計	Baker	張心一	劉大鈞	張心一
察哈爾	△	4.1		100.4	53.5	54	△	8.48
綏遠	△	3.7		89.7	90.0	75	△	9.27
貴州	—	0.5		—	—	37	—	5.21
新疆	0.5	0.5		23.3	28.8	40	4.0	5.56
甘肅	1.6	3.7		31.3	22.9	30	3.6	4.32
陝西	15.0	11.0	黃土高地帶	21.2	23.8	24	3.0	3.15
山西	△	21.7	17	32.6	31.9	32	△	5.08
西北區		3.1		30.2	29.7	34		4.84
河北	△	46.0	北方平原	20.4	27.3	24	△	3.35
山東	43.0	46.5	66	18.9	19.6	19	3.3	2.95

耕作指數(關於全面耕種地之%) 每農家一戶之耕田畝數 總人口每一人之耕地畝數

河南	44.3	37.7		26.6	20.6	22	4.2	3.62
北方平原		42.9	中蘇山脈地帶	22.3	21.0	22		3.29
江蘇	41.8	52.4	71	17.2	19.9	18	2.1	2.80
安徽	40.0	22.7	揚子江平原	14.9	15.7	20	5.0	2.50
湖北	38.5	19.5	17	20.7	18.6	15	5.4	2.14
湖南	35.0	12.9	江蘇山脈地帶	12.1	10.5	12	3.3	1.69
江西	30.0	14.1	99	8.8	11.0	13	3.5	1.73
長江下游		21.4	四川盆地	14.6	12.8	16		2.16
四川	15.0	15.0	39	9.2	22.8	19	2.5	2.56
雲南	338	4.2	西南高原	8.0	9.7	20	2.3	2.69
貴州	226	8.1	4	7.0	11.0	19	0.7	2.51
西南區		9.3		8.9	19.0	19	2.0	2.57
浙江	2223	26.3	東南沿海地帶	8.1	11.0	13	2.1	1.99
福建	116.0	11.4	15	13.8	12.0	14	2.2	2.30
廣東	200.0	11.5	雲貴山脈地帶	8.6	11.0	12	2.5	1.45
廣西	2139	——	8	25.9	11.0	——	6.4	——
豫南區		1348		22.5	11.0	13		1.72
△湘鄂	242						3.5	
總計	136.0	110.5		170	17.0	19	3.3	2.62

102

陳長衡氏曾在「我國土地與人口問題之初步比較研究及國民經濟建設之政策商榷」一文內，把全國已耕之地做了一個初步研究，看了他的數字，便感覺我國的耕地甚形缺乏，為我們全國人口和農村人口最嚴重的一個問題，做他估計，我國本部各省區已耕土地面積及土地總面積與各別人口總數如下：

中國各省區已耕土地面積與土地總面積及人口總數比較表

省 區	總面積(華畝)	已耕土地總面積(華畝)	墾植指數(百分數)	人 口 數	全人口每人均擁耕地(華畝數)
察哈爾	415,700,480	16,839,000	4.1	1,997,015	8.43
綏遠	488,367,380	23,960,000	4.9	2,123,768	11.25
青 夏	485,788,160	2,127,000	0.5	850,090	8.43
新 疆	2,636,616,320	16,136,000	0.6	2,351,741	5.66
青 海	1,169,608,960	2,110,000	0.2	862,500	2.45
西 康	759,241,600			1,200,000	
河 北	225,709,120	108,432,000	46.8	31,232,131	3.31
山 西	259,945,920	60,584,000	23.3	12,228,155	4.95
陝 西	313,827,040	33,496,000	10.7	11,802,446	2.62
甘 肅	611,232,160	23,510,000	3.8	5,603,339	4.10
山 東	246,887,680	110,662,000	44.8	30,336,001	3.72
河 南	276,511,040	112,981,000	40.8	29,090,180	3.88
江 蘇	169,619,640	91,669,000	54.0	34,125,857	2.69
安 徽	229,174,406	53,511,000	23.3	21,751,396	2.46

湖 北	292,497,920	61,010,000	20.0	26,699,126	2.28
四 川	648,306,880	96,540,000	74.9	54,010,410	1.79
浙 江	160,338,200	56,670,000	34.9	20,642,701	2.75
江 西	270,216,960	41,639,000	15.4	18,108,437	2.30
湖 南	346,062,080	45,612,000	13.2	31,501,212	1.45
福 建	494,425,920	23,290,000	11.9	9,744,112	2.39
廣 東	359,582,160	42,452,000	11.8	31,433,200	1.35
廣 西	353,159,040	43,923,090	12.4	10,753,155	4.06
雲 南	640,190,720	29,611,868	4.9	12,665,155	2.38
貴 州	288,455,240	23,274,000	8.2	12,691,000	1.83
外 蒙 古	2,590,612,040			1,800,000	
西 藏	1,453,583,040			1,000,000	
全國二十二省合計	17,946,643,520	1,373,986,240	7.65	446,949,832	3.07
本部大省人口	5,583,080,320	1,063,030,630	18.07	404,432,908	2.62
每人均攤耕地					
全國二十二省合計農戶每戶均攤耕地					20.56
全國二十二省合計農人每人均攤耕地					4.06
本部十八省農戶每戶均攤耕地					17.50
本部十八省農人每人均攤耕地					3.50

附日本本部農戶每戶均獲耕地	17.67
附日本本部農人每人均獲耕地	3.01
附高麗農戶每戶均獲耕地	25.08
附高麗農人每人均獲耕地	4.08
附台灣農戶每戶均獲耕地	33.19
附台灣農人每人均獲耕地	5.59

上表所列各省區已耕地面積統計大半係根據立法院統計處原辦及國民政府主計處統計局續辦之全國耕地調查由張心一先生整理編製者，但其中有數省區曾根據內政部統計司李昌熙先生所供給之統計分別加以修正或補充，更有一兩省係採用關係省份之民政廳最近統計報告，又關於東三省及熱河則根據日人所編偽滿年鑑所列統計而成華畝之數，因此得全國已耕地面積總數為一·三七三·九八六·二四〇華畝，比張心一先生所計得之總數約多一二四·八七〇·〇〇〇華畝，至於全國各省區之土地總面積及人口總數亦有四五省區略有修改，總計全國領土總面積為一七·九四六·六四三·五二〇華畝，人口總數為四四六·九四九·八三二人，故全國人民每人均可獲已耕地三〇·七華畝，但本部十八省的農民則每人平均僅可獲已耕地二·六二華畝，又全國的農民亦參照張心一先生所求得的比例假定約佔總人口百分之七十五，則每戶可均獲耕地二〇·四五華畝，按每戶平均五人計算，每人可均獲四·〇九華畝，至本部十八省的農民則每戶僅均獲耕地一七·五〇華畝或每人僅均獲三·五〇華畝，吳文暉君根據本報某某九卷九十八處，調查推得農場平均面積為一八·五華畝僅比此稍高，（見新社會科學季刊第一卷第四期吳君鳳著「現代中國土地問題之探究」一文）所以本部農民三〇三·三二四·六八一人所能獲得之耕地畝數比日本本部還要稍小，因為日本的人口已大半工商業化，據一九二五年的人口普查，日本本部農民總數僅約佔人口總數百分之四十五，即五·五四九·〇〇〇戶或二六·九四三·〇〇〇人，所以中國本部的農民是比日本本部的農民還要寡少

何況高麗的耕地幾已有一半爲日本人所有，台灣方面自然也有若干耕地爲日本人所有，我國最有希望的唯東北新農區，又長遭淪陷，在九一八事件以前，我們每年可移民四十五萬乃至八九十萬到東北，乃近數年來，我們不但不能移民前往。反有一部份東北人民因不堪壓迫而向內移，所以我們全國的人口問題自東北淪陷之後，是比從前更加嚴重了，又全國的墾植指數爲百分之七。六五雖不甚高，這是大半因爲我國地勢的關係，況本部十八省的墾植指數已達到百分之二八·〇七，比日本本部的墾植指數還要高百分之二·二七，（據專家估計日本本部之可耕未耕地大約尚有百分之五左右）因此可見中國本部可以利用的耕地是十之七八都已利用了。

據前實業部的調查和研究，各區的情形，有如下表：

省 名	總面積平方華里	折合 一里等於 五〇畝計算	耕 地 面 積	墾植指數	可耕地面積	可耕地 指 數
江 蘇	318,392	171,931,680	103,640,416.70	60.28	20,116,006.56	11.76
安 徽	432,361	223,474,940	55,870,553.14	28.98	3,572,168.58	1.53
江 西	507,077	273,821,580	66,708,449.22	20.71	7,995,590.14	2.92
湖 北	553,761	199,030,940	51,343,612.40	17.17	9,748,408.64	3.26
湖 南	649,405	350,678,700	53,513,569.92	15.26	16,516,966.77	4.71
四 川	1,215,586	656,956,440	98,543,466.00	15.90	35,738,430.34	5.44
小計	3,677,532	1,985,394,280	419,620,087.08	21.13	73,687,569.03	4.72
河 北	423,557	228,720,780	117,356,832.22	51.31	3,270,707.15	1.43
山 東	463,293	250,180,920	108,982,415.52	43.58	32,999,955.48	13.13
河 南		276,237,380	107,982,347.39	38.94	6,524,141.18	3.11

担	西	487,805	263,414,700	59,900,502.78	22.74	5,663,416.06	2.16	
陕	西	587,975	317,506,500	55,436,634.90	17.46	21,114,152.25	6.65	
甘	肃	1,147,952	619,894,080	30,250,831.10	4.88	17,419,023.65	2.81	
小計		3,622,324	1,956,054,960	479,804,363.91	24.53	59,061,305.76	4.55	
廣	東	674,634	364,329,360	42,590,102.18	11.69	27,142,537.32	7.45	
廣	西	662,724	357,870,960	85,638,520.73	23.93	26,917,683.29	7.53	
雲	南	1,201,362	648,735,480	21,797,512.13	3.36	13,112,488.60	11.27	
貴	州	531,925	287,239,500	50,554,162.00	17.60	29,815,460.10	10.38	
小計		3,070,695	1,658,175,300	200,580,287.04	12.10	157,018,169.31	9.47	
浙	江	304,606	164,487,240	41,656,016.10	24.96	12,269,440.45	7.52	
湖	北	364,855	197,021,700	26,913,164.22	13.66	13,771,816.83	6.99	
小計		669,461	361,508,940	67,969,790.32	18.80	26,141,257.28	7.23	
全國本都十八省合計		11,040,082	5,961,633,480	1,167,978,357.35	19.59	365,908,391.38	6.14	
藏	遠	916,456	494,886,240	22,517,323.92	4.55	46,420,329.31	9.38	
察	哈	爾	780,090	421,248,600	16,807,829.14	3.99	49,580,960.22	11.77
廣	西	911,612	492,270,480	2,116,763.64	0.43	23,087,485.51	4.69	
青	海	2,234,848	1,239,217,020	2,106,670.46	0.27	64,191,483.26	6.18	
西	康	1,424,768	769,374,720	—	—	37,930,173.70	4.93	

新疆	4,917,778	2,671,800,120	16,030,800.72	0.80	22,977,481.08	8.60
外蒙古	4,861,449	2,625,181,480	—	—	194,263,502.01	7.40
西藏	2,727,741	1,472,980,140	—	—	29,017,708.76	1.97
遼寧	755,971	408,224,340	78,501,540.58	19.23	27,677,610.25	6.78
吉林	850,972	4,595,24,880	83,771,385.42	18.23	91,077,831.22	19.92
黑龍江	1,742,181	9,006,967,740	69,423,419.41	7.33	149,288,572.63	15.87
熱河	524,730	987,138,200	27,549,346.86	9.73	25,312,555.08	8.94
小計	3,873,304	2,091,584,180	259,245,692.47	12.39	29,356,569.80	14.03
全國總計	33,778,108	18,240,178,320	1,486,803,967.70	8.15	1,126,734,039.29	6.18
除蒙藏外總計	24,764,150	13,377,441,000	1,436,039,67.70	11.12	865,522,701.89	6.47

該部對於此種調查結果，曾有詳細的說明，較陳氏的研究，尤為精密而具體。茲將其原文錄下：

長江流域 長江流域包含江蘇安徽江西湖北湖南四川六省 墾植指數為二一·一三，可耕地指數為四·七二其墾植指數不及黃河流域之墾植指數而可耕地指數則超過之，茲分省說明如下：

江蘇 江蘇全部位於長江下游全省面積二八·三九 戶里，為沖積平原所構成，徐州附近則水陸交通平原之迹，句鐘錫蘇間有約三百公尺之邱陵，境內平原廣野，漢縱橫，故墾植指數極高至六〇·二八其農產區域顯可分為四大區，自淮以北徐淮海各屬除范堤以東者外為淮北雜糧區其主要作物為麥類高粱玉米等多行一年二熟制，自淮以南淮揚甯鎮各屬為淮南稻麥區其主要作物為稻次要作為小麥大豆等，多行一年二熟制，太湖附近西起溧陽丹陽東至上海松江為江南稻絲區，主要作物為稻稻蠶絲次要作物為小麥大豆等多行一年二熟制甚或有行一年五熟制

者江北自角斜以北範圍以東陳家香以南之區域以及江南之崑山嘉定太倉寶山南匯等縣屬沿海棉區主要作物為棉
 次要作物為小麥淮北雜糧區以及沿海棉區，多有未墾墾闢之地，可耕地指數亦至百分之一一。七〇是項二年實數之
 可耕地內沿海棉區之江北鹽墾部分已有報告者約有八百四十萬畝淮北雜糧區域約有三百五十餘萬畝淮南稻麥區高郵
 寶應二縣約有六十萬畝，其他則散在各縣。

安徽 安徽位在江淮之間全省面積四三二·三六一平方華里，北屬淮河流域為一陸地平原，中屬大江流域為一
 沖積平原東南屬於之江上游之徽港流域，為邱陵地帶，西部有皖霍諸山，屬於淮陽山脈，其農業區域顯可分為四大
 區，合肥巢縣以北為皖北雜糧區，合肥巢縣以南迄甯國宣城一帶為皖中稻米區，除稻以外尚有麻豆麥棉等，三為皖
 南茶山區，包含祁門至德績溪歙縣休甯等縣之紅綠茶區，四為皖西茶山區包含立煌六安霍山舒城等縣之綠茶區皖省
 墾植指數為百分之二三·九三似已達最高程度其可耕地三百五十餘萬畝，在皖北沿淮一帶及皖西霍邱間，皖中巢湖
 蕩大江流域，圍湖阻江，置圩成田已覺利用過度至皖南皖北區域發達層層樹山高水急可耕地固甚為缺乏也。

江西 江西四週多山，中部低窪，全省面積五〇七·〇七七平方華里，鄱陽湖附近贛江下游與撫州以西平原，
 擴展沃野千里，形成鄱陽平原其外圍以江西邱陵，東西南三面有南嶺與大庾嶺之本支脈其農業區域顯可分為三區，
 一為贛東北稻作區，以稻為主要作物，棉麥豆等次之，二為贛西南稻作區，以稻為主要作物，贛州以南為兩季稻區
 三為贛西北茶區，包含武甯修水一帶之紅茶區域，贛省之墾植指數為百分之二〇·七一可耕地指數為百分之二一·
 一一。

湖北 湖北省四周山脈環繞成邱陵，中貫長江及漢水形成江漢平原，其地勢西北高而東南低，適以阻北寒而迎
 南熱，全省面積五五三·七六 平方華里稻產除施鶴外皆產惟江漢區域尚有棉豆麥等其農業區域可分為四區鄂北稻
 麥區，鄂中鄂南棉稻區鄂西藥材木區，鄂東菸麻茶區，鄂省自洪楊亂後元氣未復，益以近年國家多故，地方屢經兵
 燹，災荒迭見，墾植數僅當百分之一七·一七可耕地指數約百分之三·二六可耕地面積中鄂東之棗陽，隨縣安陸屬

山應城孝威等縣約有可耕地二百十萬畝，鄂西之均縣竹谿竹山鄖縣等縣約有可耕地三十餘萬畝，其他則散在各縣，施鶴一帶荒地既多，可耕地確屬少數。

湖南 湖南地位適當江漢平原及洞庭湖之南，其西南境當雲貴高原斜坡由西南而東北愈趨愈低，至洞庭附近隆成盆地，其地勢多屬邱陵地。平均拔海千尺左右，湘江資江沅江澧江等及其支流迴環其間，其農業區域顯可分為三大區；一為湘中湘北稻棉區，二為湘西雜糧木材桐油區，三為湘南稻作區。全省面積為六四九·四〇五平方華里，墾植指數佔百分之二五·二六可耕地指數佔百分之四·七一。

四川 四川四境多山，屬西南高地之一部分，其地由一千公尺達二三千公尺不等，全省面積為一·二一六·五八六平方華里可分為四個農業區域一為川中稻絲區，成都平原賴都江堰灌溉之利，生產稻絲量甚富，二為川東南稻作區，長江岷江嘉陵江一帶水利稱便主要農作物為稻作次要作物為棉麻果實等，三為川西南稻作區當遠屬雷波馬邊峨邊諸縣曠野沃地宜以稻作，四為川西北農牧區，雅州理番一帶松理懋茂汶五縣以及漢綏崇三屯之區域，幅廣二千餘里。雖溫度不一，然麥類青稞菜子豆類等已有生產其地勢高寒者可供牧畜民十七年松理懋茂汶屯殖區經已設置，川省墾植指數為百分之二五其可耕地指數為百分之五·四四可耕地三千五百萬畝，均散布於川西南，川西北一帶。

黃河流域包含河北山東河南山西陝西甘肅六省墾殖指數為百分之二四·五三可耕地指數為百分之四·五五。

河北 羣省東北部及西部，均為邱陵地帶，其中部南部為平原，其河谷多屬沙地，不利於農作物之栽培，加以冬春風烈，伏秋淫霖，極易釀成水旱之災。全省面積共為四二三五·五七平方華里，可分為兩個農業區域，一為春麥區，生產小麥及雜糧等，二為棉麥區，中南部之平原地帶，盛產棉花小麥高粱小米等。河北省耕地指數為百分之五一·三一荒地指數為百分之四·四三。河北荒地以長蘆鹽區為著，雖土壤中含留鹽分，有養化鈉硫酸鈉等然果施行改良之法可望從事農業之生產以已經開墾之老地言之，已有種植棉麥高粱玉蜀黍等作物者自海豐歸化嚴鎮越支石

濟民六場裁廢後民國八年間前財政部即有計劃開墾設立棉墾局派員測勘之議矣。

山東 山東省地勢可劃分為山岳與平原二帶而以泰山為分野。自泰安而西，大抵平原廣川，無大山阻隔，海拔不過百尺以上，然因雨量稀少，灌溉不易，土壤較其他地為劣，故栽培之作物以旱穀及雜糧如小米高粱小麥大豆等為最多，夏季作物以高粱小米入豆棉花等為主，冬季作物以小麥為主，泰安以東則泰山突起由是羣山蜿蜒，抵海濱其土壤雖略帶鹼性，但因雨量充足故較本省其他各地為肥沃，冬季作物以小麥為主，夏季作物以煙草花生為主，且生產豐富之果實，山東全省面積四六二·二九八平方華里。耕植指數達百分之四二·五六八。烟稠密土地已盡其利用之能事，然而，耕地指，尚有百分之二一·一九因山東黃河口一帶濱縣蒲臺利津濰化無棣各縣荒地尚多。山東省所有濱濰和霖棧墾丈局之設，專司查勘及放墾近海五縣之荒，山東鹽區永利王官萊州石島威海金口膠澳。場除製鹽外餘地尚多，亦可設法墾植。

河南 河南省地勢東西不同，以平漢鐵路為界西屬山地西北為洛河邱陵西南為白河邱陵，東屬平原在北為河北平原，在南為黃淮平原，全省面積為五〇七·七平方華里，可分為四個農業區域即豫西北棉麥區，豫西南稻豆區，豫北棉麥高粱區，豫南稻麥菸草大豆區，其墾植指數達百分之三九·〇四。然豫西之陝縣澗池豐登山鄉縣一帶、豫南之新縣南陽一帶尚有荒地未經墾闢故可耕地指數達百分之三一·一。

山西 山西省號稱山陝多屬千公尺以上之黃土高原，氣候為大陸性然與普通大陸氣候有異，冬有嚴寒而夏無酷暑，全省面積四八七·八〇五平方華里，農業區域略劃分為一、晉北晉中小麥雜糧區在北中二路以春小麥高粱玉蜀黍小米燕麥等為大宗。二、晉南冬麥區以小麥為主要作物，小米玉蜀黍高粱為次要作物，汾河流域植棉棉麻。晉省墾植指數達百分之二二·七四。晉北一帶略有荒地故可耕地指數僅達百分之二一·一五。

陝西 陝西與山西同，多屬一千公尺以上之黃土高原，其地勢高低不一，北部山脈盤鬱，地勢高原，中部渭水流域平原沃野一望無際名為關中平原，涇渭清洛惠郿惠諸渠完成後更可灌溉田畝。西南部漢水流域為漢中平原，

全省面積五八七·九七五平方華里，農業區域略可劃分為三。一陝北小米雜糧區氣候乾燥，雨澤稀少，生長時期較短，以糜小米山藥為大宗玉蜀黍高粱燕麥等次之，二關中棉麥區以棉麥為主要作物麻豆小米玉蜀黍等次之，三漢中稻麥區以稻麥為主要作物棉菸茶麻等次之，陝省墾植指數為百分之二七·四六而其可耕地指數則為百分之六·六五。此二千一百餘萬畝荒地中，以陝北延鄜等十四縣為最多，面積六〇·〇〇〇方里，陝北黃龍山之面積甚廣，除山嶺河流不能墾植者外，約有一四·〇〇〇〇畝，可以墾植西安以西鳳翔興陽乾縣永壽郿縣長武一帶，面積以四〇·〇〇〇方里計估計可耕地十之二約有四·三〇〇〇畝，漢水兩岸由沔陽而東北迄於洋縣，全部灌溉工程完成，可灌田一·〇四〇〇〇〇畝，潼關至韓城間黃河兩岸灘地廣，闊由四五里至二三十里，皆黃河漫流之所至，倘整理漳韓間遷徙無定之河床，可得二百萬畝肥沃之農田，兩者合計可得可耕地面積一一·三四〇〇〇〇畝。

甘肅 甘肅地處西南高原，雨量稀薄，土質乾燥，雖有可耕之地，而水利缺乏，故荒蕪乾旱，亦地千里全省面積共一·一四七·九五二平方華里。農業區域略可劃分為四大區；（一）隴東豆麥區以大小麥及豆為主要作物，菸葉糜谷山薯之類次之，（二）隴南麥作區以小麥為主要作物，糜谷玉蜀黍豌豆蕎麥等次之，（三）河西稻麥豆區甘涼肅一帶則麥豆以外兼種稻米，其耕種有賴於山上融雪之灌溉也。（四）洮西農牧區以種大小麥糜谷青稞蕎麥及畜養牛羊等為主要事業，甘肅墾植指數為百分之四·八八因夏季溫高雨少，每行休閒制度任地之暫行休閒以補養水分增進地力，故實際墾田面積當逾此數，荒地指數為百分之八·八。於一千七百餘萬畝荒地中河西一帶據建設廳調查可耕地，約有四八〇〇〇〇畝，然如興修水利則可達一〇〇〇〇〇〇畝，隴東一帶如修平涼川道渠涇川汭河渠涇川渠及涇川苦水河渠等增加耕地三〇〇〇〇〇畝河西可耕地以全面積十分之三計之約有三·二四〇〇〇〇畝，此三區大宗墾地已達七·二四〇〇〇〇畝矣。

珠江流域 珠江流域包含廣東廣西雲南貴州四省墾植指數為一二·一〇。可耕地指數為九·四七茲分省述明如下：

廣東 廣東地處南溫帶與亞熱帶氣候溫和雨量充足，地勢則北部山嶺綿亘自北而南行則構成北江流域，西部山嶺綿亘自東而西則構成西江流域，東部山嶺綿亘，自東而西則構成東江流域其東部河流之爲自北而南之走向者則構成珠江流域，全省面積共六七四·六八四平方華里，農業區域共可爲五區，(一)潮梅稻麥區早晚稻兩熟外復於冬節種麥，來年清明收割，次要作物則爲番薯，種植分冬春兩季，菓類柑橙蔗荔枝龍眼枇杷等，出產亦多，(二)廣州三角洲絲稻區，其地爲河流沖積之地，宜於稻作，早晚兩熟，極爲普遍，順德一縣蠶絲業稱盛其他蔗及果實等出產亦多。(三)粵北稻作區以稻爲主要作物而以豆類菸麻等次之。(四)高雷蔗區 帶以糖蔗爲主要作物番薯花生黃麻等爲次要作物。(五)瓊崖稻作雜糧區，或產水稻果木雜糧材木等，廣東省之墾植指數達百分之一一·六九。可耕地指數百分之七·四五。二千七百萬畝可耕地中瓊崖一島約有一千五百餘萬畝地，其他南路一帶雖山地田少亦不乏可耕地地處江沙田亦至可與墾也。

廣西 廣西省居本部西南氣候溫和雨量充足復有西桂鬱柳江水流迴環灌注，大部分區域屬四百公尺以下，然土地瘠薄不及粵省之肥沃全省面積爲六六二·七二九平方華里。以稻薯芋及玉蜀黍主要作物，大多數水田可種兩熟之稻，極北縣份多種一熟，極南縣份多種三熟，其山嶺較多交通不便之地則以玉蜀黍之種植爲最重要，其他小麥蕎麥花生黃豆糖蔗茶葉棉花李麻藍靛植物雜木材等亦多生產。廣西省墾植指數爲百分之二三·九三。其可耕地并墾約百分之七·五三，倘有大量待墾之土地可與墾植，桂省近年來於柳城縣之沙塘地方設立水利試辦區，又於鬱林附近之六莫大山設六莫墾殖區，皆以此也。

雲南 雲南省屬雲貴高原雖有山嶺之稱，而農業生產則極爲豐富全省面積一、二〇一·三六一平方華里，其農業區域頗有差別，滇東因多山關係水田甚少故僅產雜糧，滇南因地居熱帶多種甘蔗並生產熱帶作物如咖啡金雞納小棉蜜橘之類，在高原區域海拔二千公尺左右之土地如昆明附近一帶之水田，由滇池洱海之灌溉，土壤肥沃，每年可種兩季。第一季種稻第二季種粟大小麥豆菜油菜。每年所產頗能自給。賓川大理一帶有五發田者每一農地每年可

種植五穀作物，其生產力之優越，可以概見。雲南交通不便瘴氣時作，地廣人稀，故墾指數僅得百分之三。三而六可耕地指數尙有百分之一。七。騰水沿邊如中甸維西蘭坪屬衛龍陵續康六縣及十二行政區，思普沿邊如雙江瀾滄車里五屬佛海鎮越江城七縣及四行政區，皆僻有可耕之地，倘使治安改善，交通發達，衛生改良，瘴氣驅除，則其氣候之順適土壤之肥沃必能使墾民樂其居而安其業也。

貴州 貴州省亦屬雲貴高原崇山峻嶺所在皆是極少平原之地石礫暴露土層瘠薄雨露既多，氣候不順，故農產物未饒，然尙足自給，西北兩路多旱地，東南兩路多水田，旱地以種玉蜀黍爲主要作物，水田則以稻麥爲主要作物，全省面積五三一·九二五平方華里。墾植指數已達百分之一七·六〇，可耕地指數尙有百分之一〇·三八。可以利用，其餘百分之七十均屬山地也。

浙閩沿海 浙閩沿海包含浙江福建省墾植指數爲一八·八〇，可耕地指數爲七·二三，茲分省述明如次：

浙江 浙江省處海濱擅魚鹽蠶桑之利全省面積一〇四·六〇六平方華里，浙江自西向東北流，橫斷全省爲東西二部浙西杭嘉湖一帶屬太湖流域爲一沖積平原浙東大部分屬邱陵地，小部分爲浙江下游之三角洲其農業區域約五分爲三區，一爲浙西稻絲區以粳稻蠶絲爲主要作物而以麥爲次要作物其在杭湖各縣山嵐起伏烟霧彌漫之地則茶亦爲大宗之出產，二爲浙東棉麥區其範圍包括甯紹溫台各屬沿江沿海之區，以棉爲主要作物而以稻麥爲次要作物，其在山嶺重漫之處則茶亦有大宗出產如平水茶區溫州茶區在市場上頗爲有名，三爲浙西南東南農林區除稻麥農產物外並以木材爲主要出產。浙省沿江沿海沙地據調查共計五百二十三萬五千畝其山區如江山衢縣龍游昌化、潛等亦有山荒甚多其坡度爲十五度以下者宜可墾植。浙江省之墾植指數爲百分之四·九六，其可耕地指數爲百分之七·五二〇。

福建 福建省三面環山，一面臨海，山多田少，食粒不豐，全省面積二六四·八五五平方華里。其農業區域平地以稻爲主要作物岩谷之間多種小麥玉蜀黍及雜糧由山地沙地則多種番薯茶葉果品竹木蔴草等爲本省名產其墾植指數爲百分之一三·六六可耕地指數爲百分之六·九九，以福安福鼎古田閩侯大田南安等縣爲多。閩北崇安等縣匪亂

之後拋荒地不在少數。

以上本部十八省墾植指數達百分之一九·五九，可耕地指數達百分之六一·四，果盡其地力，則於民生問題之解決固非淺鮮矣。

至於其他各省區則亦有可言者：

綏遠 綏遠省平原，占百分之四十，山嶺占百分之三十五，沙漠占百分之二十五，陰山及黃河橫貫全省，山北之土壤為沙土與粘土相間，樹茂草豐適於畜牧，山南大部分為平原栽植作物與內地無異，至後套一帶河渠交錯極其萬端，有蒙古江南之稱綏遠全省面積九·六·四五六平方華里，其農業區域顯可分為三區，一、後套及歸綏純農業區以春麥糜米為主要作物，燕麥蕎麥高粱胡麻等為次要作物。 伊克昭盟及烏蘭察布盟半農牧區 牧場與田園間

。三、烏蘭察布盟純牧區烏蘭察布盟之西北兩分接近外蒙為純牧區寒北雨量供農業不足，供繁殖牧草飼養牲畜則有餘也，綏遠省墾植指數為百分之四·五五，而其可耕地指數則達百分之九·八據綏遠省墾務總局所編綏遠墾植計劃，綏遠已丈放地約一〇〇〇〇〇〇畝，綏東豐源等五縣舊有察哈爾丈放者亦不滿數百萬畝，核計未報蒙荒實在二五〇〇〇〇〇畝再除砂磧鹽灘十分之二，可耕地者尚有七〇〇〇〇〇〇畝，茲就實際可以經營農業之面積計算之，約如左述。

後套墾區 後套面積四〇〇〇方里，合三一·六〇〇畝，可墾之地約五〇〇〇〇〇畝，現耕地僅及九七〇〇畝未及五分之一，渠道日淤，今可種植者不及五〇〇〇畝估計少有可耕荒地四〇〇〇〇〇畝。

二湖灣墾區 二湖灣耕地約有〇〇〇〇〇畝，除已放外尚有可耕地四五〇〇〇畝。

後山墾區 後山墾區連陶陽武川四子王旗東公旗中公旗茂明安旗共有可耕地六·四二〇〇〇畝。

沃野墾區 沃野處綏境西南，與甘肅甯夏為鄰，鄂托克旗烏審旗等共有可耕之地約五·六〇〇〇〇畝。

前套墾區 河套以南沙梁以北凡鄂托克旗杭錦旗達拉特旗準噶爾旗等地果能廣開墾墾至少可得可墾之地二〇〇〇〇〇〇畝。

〔連前五區及其他區域可耕地合計可得四六・四二〇・〇〇〇畝可耕地指數約為百分之九・三八。此為最謹慎之估計也。〕

察哈爾 察哈爾屬內蒙高原海拔在一千二百公尺以上，最高處達二千公尺以上全省面積為七八〇・〇九〇平方公里其農業區域亦可分為 部。一、察北純牧區北部為瀚海之 部為達里岡摩牧場之沙博爾台沙漠，錫林郭勒盟旗之伊林塔拉沙漠，所占面積甚大，荒漠不毛人跡罕至，其平原低濕之處土質黃土沙土相參得雨水浸潤，水草叢生，宜於畜牧， 察中農牧區中部因地質斷層經長期風化及侵蝕作用，陂陀起伏，水失故道不能外洩，遂淤成若干淺狹之鹽湖，青草環生，甚宜牧畜，多倫沽源北寶昌張北化德康保商都等地並可從事墾植。三、察南農業區察南地勢逐漸低落，灤河白河永年河貫注，其間平衍肥沃多屬已墾之農地惟每年只得一熟，察省墾植指數為百分之三・九，其可耕地指數為百分之二・七七，沿 旗北邊一帶多倫沽源寶昌張北化德康保商都等地約有可耕地七・五〇〇〇〇〇畝，錫盟以十分之一計約有可耕地三四・〇〇〇〇〇畝，遼陽以十分之一計約有八・一〇〇〇〇〇畝，二者合計為四九・六〇〇・〇〇〇畝，亦比較謹慎之估計也。

甯夏 甯夏為沖積平原海拔一千公尺引水灌溉，農業稱盛，全省面積九一一・六一二平方公里，已墾之地以稻麥為主要作物，年可收穫兩次，未墾之地則仍從事畜牧，計甯夏等十縣共有耕地二百五十萬畝，墾植指數尚不及千分之五，至於可耕地則尚有百分之四・六九，甯夏現有九 灌溉面積，只有一・五〇〇・〇〇〇畝，若施整理，則灌溉面積可增加至十倍以上，即一五・〇〇〇・〇〇〇畝，如磴口縣，平羅縣之鐵朔堡，靈武縣之河忠堡及寧寧墾植區均富有可耕之地，其未開發之細濟納河南岸由甘肅毛目縣起直至居延海約六七百里地皆肥沃可耕，且可引水灌溉亦可得八百餘萬畝地，其可耕地指數可達百分之四・六九。

青海 青海居祁連山南坡海拔三千五百公尺，全省面積二·二九四·八四平方華里，北方有盆地多湖泊富水草宜于畜牧，故青海周圍為畜牧中心，其在南方之谷地如湟水通天河等沿岸附近則因氣候較寒僅種青稞小麥燕麥之屬，西南一帶土壤瘠薄匪特不宜種植即部落亦所不居，青海省墾植指數未及千分之一，而其可耕指數則尙可達百分之五。一八西甯道屬耕地約有二·〇〇〇·〇〇〇畝，海西之都蘭一帶約有五·〇〇〇·〇〇〇畝，玉樹一帶約有四三·二〇〇·〇〇〇畝，柴達木盆地一帶約有一四·〇〇〇·〇〇〇畝，四區合計為六四·二〇〇·〇〇〇畝，民國十二年甯海鎮守使馬駙在西甯設甘肅甯海墾務總局，分設西甯湟源大通循化貴德都蘭玉樹囊謙大河壩拉加市等十墾務分局，凡以見墾務之適宜舉辦。

西康 西康地勢在一千公尺以上，山勢巍峨，氣候寒冷，然受季風之影響，雨量獨多，其在康定，駱谷低地稻種於二千公尺之土地，小麥玉蜀黍種於三千公尺以下之高地，燕麥豆類之栽培可達四千公尺，然三千五百公尺以上大抵皆牧地高山老林處間有種油菜青稞者，西康物產依地勢高下之不同而有分別其要如下

河谷平原 稻，麥，蔬菜，玉蜀黍。

低 山 麥，玉蜀黍，馬鈴薯，蕎麥，豆類，粟，花椒。

高 山 麥，玉蜀黍，馬鈴薯，蕎麥，青稞，粟，木材，牲畜。

老 林 杉，樟松，白楊，藥材，野獸。

雪 山 蟲草，貝母。

西康全省面積一·四一四·七六八平方華里，已耕之地未有報告，故墾植指數未詳，荒地指數為四·九三，康定，道符，甘孜，瞻化，九龍，雅江，理化，巴安，丹巴，蘆嶺，鹽井，稻城，定鄉，德榮與金沙江以西各地均有可耕之地散布其間。

遼甯吉林黑龍江熱河 東北四省共分兩個平原，松嫩平原與遼河平原；四個邱陵，遼東邱陵，谷黑邱陵熱河邱

塔爾巴哈台 塔爾巴哈台包含塔爾巴台且未地方之墾殖，東西八〇〇里南北四〇〇里約有面積一七二・八〇〇・〇〇〇畝，可耕地以十分之二計約有三五・〇〇〇・〇〇〇畝。

疏勒壘區 疏勒壘區包含疏勒疏附英吉沙爾濬犁烏魯克恰提等處之墾殖，居葉爾羌河之上流水甘土肥，開渠引水可資灌溉，本區面積東西四百里南北六百里約有面積一二六・九〇〇・〇〇〇畝，可耕地之十分之二計約有一六〇〇〇・〇〇〇畝。

于闐壘區 于闐壘區包含于闐和闐之屯墾，東西八〇〇里南北三〇〇里合計一二九・六〇〇・〇〇〇畝，可耕地以十分之二計約有二六・〇〇〇・〇〇〇畝以上八區適於墾殖之地約有三三〇・〇〇〇・〇〇〇畝。

外蒙古 外蒙古可分為南北兩區而以杭愛山及肯特山為其天然分野山以南大部為戈壁沙漠海拔一千公尺，全年雨量不足十時，山北則屬北冰洋流域海拔一千公尺至三千公尺，雨量較多，外蒙古全部面積，八六一・四四九平方華里，其墾殖指數不詳，然唐努山與阿爾泰山間之科布多盆地，蒙古北部之烏魯克木盆地色楞格盆地均為可供墾殖之區域，可耕地指數為百分之七・四。

西藏 西藏位於帕米爾高原為世界最高之地，其最低之平地海拔八千尺，喜馬拉雅山北坡，地高氣寒，雨量甚少，蒸發甚密，然至喜馬拉雅山南坡，則季風深入雅魯藏布江流域，土地平坦，氣候較暖，為西藏農業區域拉薩平地海拔一千六百公尺稻麥均產，即四千公尺之地亦產小麥，油菜，豌豆，青稞，洋芋，全省面積為二・七二七・七四四西藏墾殖指數詳見記錄可耕地指數估計為百分之一・九七約有二千九百萬畝。

合中國各區 面積為三三・七七八・〇〇〇八平方華里，耕地面積一・四八六・八〇三・九六七・七〇〇畝，可耕地面積一・六・七三四・〇八九・三九〇畝，計得墾殖指數八・一五；可耕地指數六・一八。西藏墾殖指數之缺乏耕地者除外，則墾殖指數為一一・一二，可耕地指數為六・四七。凡此大量可耕地之待開發，實為今後經濟建設之基本工作。

前述各省區土地之墾植指數及可耕地指數，墾植面積反可耕地面積，僅為數量之說明，似尚未足以估定土地利用之整個價值，茲當就其性質，一為探討如左：

已墾土地利用之錯誤 已墾地之利用，在我國善於利用土地富於手作農業技能之農民，誠可謂地無棄利，然利用之有過分者例如：

興水爭地之失 濱江濱湖之區，人民每築堤置圩，淤沙陸，圍田興墾，於是江河狹，湖面日窄，水無容量，潰決倒灌，洞庭湖原廣八百里現在不及三分之一，太湖三萬六千頃二十四年居民恃築築圩礙吳江系之東太湖幾數圍湖成田，其他鄱陽湖巢湖附近之土地亦有以之情形，爭隅之利，致全境之濱此興水爭地之失故廢田成湖遂成爲事後之補救策略矣。

與山爭利之失 山陝甘川之間山巒重疊在傾斜度十五度以上之絕對造林地亦每歸於墾植，肥沃表土之雨水之神馴逐漸遺失，於是山間呈童童濯濯之勢，泥沙流入河中，墊高河床，當可流漲河身無所容納而致氾濫災，此農林牧地傾斜度之規之亦成爲事後之補救策略矣。

耕地物質條件不備之失 江蘇沿海新墾之地，未達成熟時期，貿然興墾，每召文返生之現象，甘陝之地，天氣乾燥，雨量稀少，大旱年乃爲常事雖有可耕之地，或水源稀少，乏水灌溉，或川流雖有而可耕之地太少，是皆耕地物質條件不備之失，而耕地物質條件之具備又成爲事後之補救策略矣。

可墾土地利用之性質 夫中國已有肥沃之土地固已盡墾植之非事，其他土地之可耕而未耕者，殆大都屬於下列等之土地，或因物質條件未具備例如氣候太乾燥而令水源溫度太低降而斬作物生長，土壤多沮澇而少排水富鹼質而窒作物之發育等，或因交通工具未發達，農民未能輸送至移墾之地點，物產未能遠致諸消費之市場非投大量之資本無以促土地之改良，非促土地之改良亦無以使人盡其才之能見諸實現也。

中國本部各省沿海區域，北起河北之長蘆，南迄廣東沿海鹽區，其間有大量之土地因於沙成陸湖泊不至，漸生

自然之植物，雖其鹵質濃重多呈鹼性，然其全年雨量由四百公釐至一千七百公釐全年溫度由北方之平均攝氏一五至南方平均之攝氏二四。○度。果能以蓄淡去滲改良土壤之方法得於天者未嘗不可得於地，然因其土壤成熟之時期有遲早，不毛之地自不宜急於使用反戕，賊其往後之生產力也。

東北四省農業面積之擴張，實屬極有希望，其雨量由四百公里至六百公里大部分降於生長時季，全年溫度由平均不足攝氏一度者而至攝氏一〇。度土厚而肥，內含有林草原及草原殊適於作物生產而無需特別之改良也。

西北陝甘綏察新甯青各省大部分處於四百公里以下之雨量溫度平均由攝氏〇度下而至一四度，以可耕之面積與全部面積比較實居百分之七。二連耕地不過百分之九。五因沙漠佔其大部或其水源甚為缺乏也，是項可耕地原為草廠為增加耕地面積故不得不犧牲草地。其水源缺乏者並須開渠鑿井引泉以充實其水量，陝西之涇惠渠洛渠渠謂惠渠等工作之完成施行灌溉可以恢復生產面積至五百萬畝以上而大增加其生產力即徵例，甘肅綏遠一帶頗多土地任其休穉，其故在雨量太少，水源不給，若能施行灌溉，亦可恢復耕地面積半數以上，其他甘肅甯夏綏遠新疆之額山水與雲水灌溉之地，倘能於相當地點築庫地為儲蓄，亦不必能灌溉，較現在為多之耕地面積。若整頓西北各河流河床狹窄，因其岸更設堤防使河流能限於一槽，則亦可將兩岸之田地，變為沃壤而無洪水氾濫之虞。其灌溉之所不及者，採用旱農方法以增加耕地面積，大約四萬萬畝如隴海鐵路能繼續延長至新疆平綏路能向西延長與隴海路相接則作物面積之推廣自可實現。

西南各省大部分處於九百公里至一千八百公里。溫度全年平均攝氏一八。五至攝氏二四。四度，雲南貴西均富有墾植之機會；惟雲南有瘴氣不適於墾民之生活。現衛生署派人研究瘴氣之起因，發現其為急性瘧疾之一種，治療方法可以增加人民之墾植力量。雲南地處邊徼，交通不便，倘能給公路告成，亦可便於人民之移徙也。廣西土質雖劣，然雨量充足，氣候適宜；廣東之瓊崖及南路亦均富有墾植之機會且無須投斥巨資也。

抑拔海之高低未盡能解釋地勢之限制農業也，近熱帶區域雨量豐富者雖拔海二千六百呎猶可為農業之生產例如

西藏之拉薩是，雲南拔海二千呎之高地爲該省最優越之生產地帶者，但至嚴寒區域雨量稀少者則農業受地勢之限制爲特嚴矣。

由上所述，世界最大多數國家的人民每人均獲之已耕土地面積皆大於我國。僅日本人口與荷蘭及荷屬東印度羣島人口的每人均獲已耕土地面積小於我國而已。

然則我國可耕未耕的土地有多少呢？據美國的農政專家貝克君 (O. E. F. Baker) 曾以美國全國可耕地爲比例，推得中國本部和東三省共有可耕土地六〇〇・〇〇〇・〇〇〇至六五〇・〇〇〇・〇〇〇英畝，即約合三・九〇〇・〇〇〇・〇〇〇至四・一〇〇・〇〇〇・〇〇〇華畝，鄙人對於貝氏的估計認爲過於浮泛，不甚切實，金陵大學農業經濟教授卜凱先生 (Prof. J. L. Buck)，美國人口學專家湯麥生 (Dr. W. S. Thompson) 與美國錫雷羅斯大學地質及地質學院院長葛雷塞 (Prof. G. B. Lessey) 皆謂貝氏不甚明瞭中國地勢高低和雨量分布真相，致所估中國的可耕土地面積失之過鉅云，在本國方面祇有翁文灝先生對於全國的可耕土地有兩次比較精確的估計，翁先生第一次的估計詳見其所著指集中「中國地理區域與其人生意義」一文，翁先生說：「中國全國可耕之地大致平原盆地和邱陵地各有一十餘萬方哩，共約一百萬方哩，約合四・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇乃至五・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇華畝」其中盆地的可耕面積係特別從寬估計，固爲盆地雖有四塊，祇有四川盆地很好，其餘塔里木，科布多及烏梁海三塊盆地皆不很好，又邱陵地的可耕面積亦係從寬估計，假定其十分之九皆屬可耕，翁先生第二次的估計則詳見其所著「中國人口分布與土地利用」一文，載入民國二十一年六月獨立評論第三及第四兩號，他第二次的耕地估計是比第一次更爲切實，對於新疆及外蒙西部各盆地的可耕面積已不重視，姑照他第二次的估計，中國本部之華北白河黃河，流中原區，揚子江下流平原區，中部之邱陵區，東南沿海區及四川盆地共約有七十萬方哩的可耕地，其次爲東北平原區約有十二萬方哩，其次爲西北各局部平原包括渭河平原，綏遠平原，河套河原，甯夏平原，甘肅西部的長狹地帶，和新疆各地合計不過四萬七千方哩，尙不及東北可耕土地的一半，以下總計約爲八十六萬七千方

哩，此外只有外蒙西北部有幾個乾涸的盆地其中可耕之地很是有限，至於青海西康可耕之地，也是很少很少，西藏是更無希望，我們對於西北全部的可耕土地不妨從寬估計再功上三萬方哩，則全國可耕土地的最大限度也和不過八十八萬七千方哩乃至九十萬方哩，但是我們要知道在這些可耕地的總面積之中，還要除去河流湖泊所佔的水面與城鎮村落人民住宅墳墓及道路池塘溝渠鹽灘等所需用之土地及局部已有森林竹木不能耕種或崎嶇不平祇能從事牧畜之地共約二三成，故全國真正可以種植五穀果疏等之土地面積僅約為六十五萬乃至七十萬方哩，即四四八·〇〇〇·〇〇〇為四八〇·〇〇〇·〇〇英畝，或約為二九〇〇·〇〇〇·〇〇〇至三·一〇〇·〇〇〇·〇〇〇華畝，所以按照鄙人較為穩健的估計，全國可耕之地除已耕之一·三七二·九八六·二四〇華畝外，僅尚有一·五二六·〇〇〇·〇〇〇乃至一·七二六·〇〇〇·〇〇〇華畝而已。

上述可耕未耕之地表面看來似乎很多，約佔已耕地的一倍有奇，但是要知道這些可耕未耕的土地大半都比已耕地要壞些，不是因為土質較為惡劣，地區較為偏遠，便是因為雨量較少氣候較寒，何況這些土地縱能盡能按全國的人口總數計算，每人亦僅能再攤三，四三乃至三·九二華畝，如果把已耕地未耕地合併計算，每人亦均攤六·五〇乃至六·九九華畝，按照美國哈佛大學伊士特教授(Prof. E. M. East)所定每人需田二·五英畝或約合一五華畝的標準，我們全國之可耕地是每人要短少八華畝，即按照人口學者庫辛斯吉(Robert B. Kuczynski)所定一·五華畝或約合十華畝之較低標準每人亦短少可耕地三華畝，所以我們希望這些可耕未耕地將來都能用來改善全國人民和一般人民的生活而不希望用來維持貧窮愚昧的更大人口，因為我國人民的生活標準如果提高到同歐洲一樣，我們的耕地至少應增加兩三倍，若是要提高到同美國一樣，則我們的耕地更應增加五六倍，所以我們總要同世界各國家作相對的比較，纔知道我們已耕之地和未耕之地皆不甚多。

再者，這些可耕未耕之土地究竟分布在那些省區，根據地勢氣候雨量等種種情狀，據陳長蘅氏的推測如下表：

我國可耕未耕地之大概估計及地域分布表

可耕未耕地 之所在省區	可耕未耕地 之大極面積 約計百分數	華 畝 數	大概緯度	大概海拔(華尺)	每年大概平均 雨量(英寸)
本部十八省	九·一%	五三五·三六〇·〇〇〇	一七—四三	五〇〇—二·五〇〇	二〇—三〇
東三省及熱河	一四·二%	二九三·四四一·〇〇〇	三八—五三	五〇〇—二·〇〇〇	二〇—三九
一、遼寧		二七·六九八·〇〇〇			
二、吉林		九一·〇八三·〇〇〇			
三、黑龍江		一一一·三一五·〇〇〇			
附呼倫貝爾		八·〇二八·〇〇〇			
四、熱河		二五·三一七·〇〇〇			
察哈爾	八·%	三三·二五六·〇〇〇	三九—四六	三·〇〇〇	一〇—一〇
綏遠	一一·一%	五四·二一〇·〇〇〇	三八—四四	三·〇〇〇	一〇—二五
甯夏	七·〇%	三四·〇〇五·〇〇〇	三七—四三	三·〇〇〇	一〇—一五
西康	五·%	三一·九六二·〇〇〇	二七·三二	八·〇〇〇	一五—四〇
青海	三·%	三五·〇八八·〇〇〇	三三—三九	八·〇〇〇	五—一〇
新疆	七·五%	一九七·七七五·〇〇〇	三五—四六	三·〇〇〇	五—二〇
外蒙古	七·五%	一九四·二八六·〇〇〇	四五—五三	三·〇〇〇	五—一九
西藏	二·%	二九·〇七二·〇〇〇	二七—三六	二·〇〇〇	五—三五
總 計		一·四四四·四六五·〇〇			

上表所列全國分區估計之可耕未耕地面積總數，除東三省及熱河係採用偽滿年鑑的估計，呼倫貝爾則參照中

東鐵路經濟調查委員會所編呼倫貝爾書中的大概估計外，其餘本都十八省以及其他各行政區域皆係根據各該省區的地勢情形及氣候環境及已耕面積而分別大概估定者所估未耕與已耕地共佔總面積之百分之高約為百分之二十六七，最低則約為百分之二三，因此求得可耕未耕地總數約為一·四四四·四五六·〇〇〇華畝或二二二·二二五·三八〇英畝，雖尚未達到前段所述依據翁文灝先生意見而略加匡訂較高之數，但欲使全國地面積將來能增加到此項較低之估計，亦須有莫大之努力，何況這些可耕未耕地，約有半數以上皆遭淪陷，在最近的將來皆不能從事開發，其餘一小半欲從事開發，假定自開墾之日起至墾竣之日止每畝最少需費五元，則共需經費約三十萬萬元之鉅，這還要政治軍事均能納諸正軌，交通水利及電力等均能同時進展，並有農業專門人才負責指導，人民亦能一致懷淡經營，墾務方有成功的希望，如果資本缺乏，或其他條件不能具備，則全國的貧窮問題終久是無法澈底解決。

陳氏的上項估計，較任何人為低。其故乃在對於「可耕地」一詞之解釋，採用狹義之故。美國農業專家貝克爾曾將農產品分為五大類，（一）植物類食料，凡人類直接消費之植物類食品，如麥粉，白糖，及水果等皆屬之；（二）牲畜飼料，凡家畜所消費之雜糧或農產品皆屬之；（三）牧地的生草亦為維持牲畜生活之原素；（四）動物類產品，如肉類，牛乳，雞蛋及羽毛齒革等可供人類生存之需要者皆屬之；（五）工業類農產品，如棉花，蠶絲，菸葉，芝麻，等皆屬之，此五大類之中，第二及第三兩類皆為第四類牲畜之飼料，可不必單獨列舉，故農產品可分為植物類食料，動物類於食料，及工業類原料三大類，本文所謂可耕地係指能種植第一類食料及第五類原料並附帶出產第四類產品之土地而言，故未包括不能耕種而僅能專供牧畜之土地，否則蒙古沙漠中的草原或西藏高原中的草地皆為可耕之地矣，各國的農地統計亦間有將常用牧畜地（Permanent Pasture Land）一併計入者，實則不妥，最好將農場以外之荒野牧畜地另編統計，不宜與農場以內可耕作地之牧畜用地合併計算，譬如我國蒙古西藏新疆青海西康熱河察哈爾綏遠甯夏等省區雖皆有不能耕種之牧畜常用地，但此種牧畜常用地每一單位面積所能直接飼養牲畜及間接維持人類生存的水草數量常因時因地而有不同，假定好壞平均計算，每一英方里的牧畜地可養活十人，並假定熱河，察哈爾

，綏遠甯夏新疆等省有三分之一的人口係從事牧畜，外蒙西康青海，西藏等省區有半數的人口係從事牧畜，則此等省區之牧畜人口約有六·四〇〇·〇〇〇人，其所用牧畜地約為六四〇·〇〇〇方哩，約佔各該省區總面積百分之二十六，或與全國已耕及可耕未耕土地之總面積相埒，按美國未經改良之曠野牧場，在農地以外者，約為九〇〇·〇〇〇方哩或五七五·〇〇〇·〇〇〇英畝，計佔其全國已改良農地，百分之一百一十，我國山脈高原及沙漠較多，想可供牧畜的土地連在本都十八省及東三省者合計必有九十萬以上乃至一百萬方哩，約合三·七四〇·〇〇〇·〇〇〇至四·一六〇·〇〇〇·〇〇〇華畝無疑，此種僅能專供牧畜之地大半是比勉強改作農地更爲有利，因爲牧地無需多量雨水，農地則否，牧畜可逐水草而居，耕植則否，人類不能食草，所以對於僅能長草而不能長五穀之地祇好從事牧畜而食牲畜之肉，飲牧畜之乳及衣牧畜之羽毛皮革，類畜地每一單位所能供養的人口雖遠不及普通耕地之多，但此種不能耕種之地如能用更爲科學的方法從事牧畜，其所出牲畜產品亦可供全社會之用，且將來人民生活程度逐漸提高，則肉食產品及皮革羽毛各種製造品之需要必日益繁多，可以斷言，故牧畜地與耕地各有其用，不可偏廢，方能盡土地之最大利用。

除上述兩種土地之外並有造林需用之土地，亦須佔極大之面積，據實業部編中國經濟年鑑內載我國的森林地及宜林地約佔領土總面積百分之三九·八或約合七·〇九九·〇〇〇·〇〇〇華畝，其中已有森林的土地僅佔國土總面積百分之八·二，宜林地則佔百分之三一·六，將來全國人民生活提高，則關於建築造紙以及燃料等所需用之木料當爲數甚鉅，故所需森林地當佔領土總面積百分之三十以上乃至四十或約爲一·二八二·〇〇〇·〇〇〇至一·七〇九·〇〇〇方哩，亦係意料中事。

綜計上述農牧林三種土地的總面積約爲二百九十萬乃至三百四十萬方哩，這兩個數目之中，當以前者更爲切近事實，因三種土地係各別估計，難免有一部份可以兩用之土地彼此重複計算也，前者約佔全國領土總面積百分之六十八，如採取二者之折中數則爲三百十五萬方哩或佔全國領土百分之七十四。又全國城市村落人民住宅道路溝渠墳

皇廳所佔土地面積及主要農業區域之江河漢泊所佔面積假定共約十五萬至二十萬方哩，則四種土地合計總面積約為三百〇五萬乃至三百三十五萬方哩，或佔全國領土總面積百分之七十一乃至百分之七十八，其餘九十二萬至一百二十二萬方哩或百分之二十二至百分之二十九之土地，悉為雨量在五吋以下不能耕種牧畜或造林的沙漠與海拔在一萬五千呎以上之高原和山脈，據中國經濟年鑑內載全國在五千米以上之土地共有六八七，三二七方哩，或佔領土總面積百分之十六，至有蒙古新疆不能從事牧畜之一部份沙漠地亦當有五六十萬方哩，（地理專家每將沙漠地分為兩部份，一為實際上等於無用之地，一為稍可從事牧畜之地，此處所估之數係專指實際上等於無用之地而言。）或約佔領土總面積百分之十三四，兩者合計約為二·一八七·〇〇〇至一·二八七·〇〇〇方哩，與上列各種有用土地以外之剩餘數實不甚相遠，對於氣候乾燥蒸發量與雨量相等之沙漠，及終年積雪之高山，自然無法利用，即海拔在一萬四五千呎以上山石礫瘠夏令短促草里程少之高原，雖有甚多之湖始淡漠點綴其間，（如西藏高原中已發現之湖泊約有一百個之多，但平均高度皆在四千八百公尺以上，將來交通發達之後，當可吸引較多之遊客及探險家，但是絕對不能殖民，可以斷言，所以我們可以說中國的領土雖有四百二十七萬四千八百餘萬方哩，而在國民經濟上可以利用之土地則僅有三百萬方哩，其中農地牧地及林地就已用者及可用者合計約為二百九十萬乃至三百十五萬方哩或約合一二·〇六四·〇〇〇·〇〇〇至一三·一〇四·〇〇〇·〇〇〇華畝，以全國人口來攤算每人可平均攤二十七至三十華畝。此三種土地之每人均攤數在歐西重要國家可達四五十畝乃至六七十畝，在美國則約為一百二十畝。在蘇俄則僅就耕地及林地合計每人已可均攤一百十四畝。於此可見我們國人是相形見絀，慚愧無地。

中國可耕未耕地及已耕地，吾人已加研討，對於前者不積極利用，即於後者，其不經濟之利用，亦無以復加。若不速為之謀，則中國將來之土地利用問題，必日趨嚴重。茲就作者管見所及，以為補救之策，約有二種：（一）即對於可耕未耕地迅速從事開墾，（二）對於已耕之地，則重為劃分。至於具體方案之釐定，並其能否在目前見諸實施，則於下文討論之。

(甲)開墾荒地——開發西北之商榷。

中國已耕地僅居全國可耕地百分之四十有奇，而農民則為全國人口總數四分之三，是以數年前國人咸感內地耕地缺乏，於是而墾殖東北之呼聲，高唱入雲。每年移往之人民，約六七十萬乃至一百餘萬不等。但自「九一八」事變以還，吾國非但不能移民前往，抑且有一部東北人民因不堪壓迫而向關內遷移。今國人以為於短時期內收復東北，勢所難能；於是開發西北之呼聲，甚囂塵上。至於西北是否宜於墾殖，以及能否即事墾殖，皆須詳加考慮。

吾國西北，原無一定之界線，以是各家所討論之範圍，概不相同；姑不論其範圍之大小如何，而西北之自然環境，則多一致，例如西北之地勢，大部分為高原及山脈，氣候寒冷，雨量缺乏，而地面多為沙漠，其最好之部份，亦僅黃土。是故西北之自然環境既不甚佳，其適於耕種之地，自屬有限。

翁文灝氏對於西北最好之農業區域，分為數種，即陝西之渭河平原（自郿縣至華陰，其面積約有一千八百萬畝），綏遠平原（大部分在薩拉齊，托克托二縣境內，其面積約一千二百萬餘畝），河套平原（即黃河以北包頭以西，五原至定口一帶，其面積約有一千六萬畝），甯夏平原（自青銅峽至石嘴子一帶，其面積約有一千六百萬畝），甘肅省之西部（涼州肅州甘州一帶，其面積約有四千八百萬畝）及新疆各地（沿崑崙天山山脚之窄帶，若利用山水灌溉，約有四千萬餘畝可以耕種。新疆全境較易開墾之地，即從寬估計，最多亦不過八千萬畝）。以上六區之面積，共計約有一萬九千餘萬畝。據翁氏之估計，假定該六區之人口密度每方哩可容三百人，則六區之最高限度，只可殖民一千萬人。而張心一氏估計西北之適於農作物土地面積，較翁氏尤少，彼對於西北之範圍，僅限於甘肅，青海，及甯夏三省。此三省之面積，總計約有四十八萬英方里，而人口僅有九百萬。但人口之所以稀少，及農業之不發展，多係天然環境所致。至於農業必具之土壤，地勢，雨量，及氣候四種條件，此三省僅具土壤之條件，其餘概付闕如。是以張氏估計甘肅，青海，及甯夏三省，在不侵犯各該省遊牧民族利益之條件下，能作農業耕地者，僅佔其總面積百分之六而已。

根據以上翁張二氏對於西北墾殖之估計，開發西北之前途，似難樂觀。雖然，國人近來論及開發西北事，多偏重於農作物。即謂一地之農作物出產之多寡，恆與該地地利之大小成正比比例；換言之，若西北之農業耕種地多，則該地之地利大，有開發之必要；否則反是。此種觀念，作者以為有應加以矯正。蓋土地之利用，並非僅限於農作物，舉凡林地，牧地，及礦地等，均應在考慮之列。西北土地利用於農作物者，既證明不大，則於森林，畜牧，及礦業等地之利用，宜有研討之必要，設從事於以上諸者而有利，則吾國之財富亦必增加無疑，又何必斤斤於農作物之利用耶？綠木求魚，於事無補；上樹摘菓，亦豈不成？爰將西北宜於森林，畜牧，及礦業等地，略加研討如後：

(一)林地 吾國高原及山脈中宜於林業之地極多，大概在高原中有百分之三十四，在山脈中有百分之三十。今西北之地勢，亦多高原及山脈，以是其宜林之地，比例言之，自亦不在少數也。茲將西北森林地及宜林地面積之估計，列表於下：

省 別	總面積(百萬市畝)	林 地 共 計		森 林 地 面 積		宜 林 地 (單位：百萬市畝)	
		畝數	百分比	畝數	百分比	畝數	百分比
陝 西	二九二	一一七	四〇・〇	四七	一六・〇	七〇	二四・〇
甘 肅	四五四	一三六	三〇・〇	一八	四・〇	一一八	二六・〇
綏 遠	四五六	一三七	三〇・〇	三	・八	一七九	三九・二
寧 夏	四五四	一三六	三〇・〇	一八	四・〇	一一八	二六・〇
新 疆	二・四六二	七二四	二九・〇	一二三	五・〇	五九一	二四・〇

由上表之估計，吾人不難察知西北五省林地面積佔其總面積三分之一。雖已有林地佔各該省林地總面積之比例極小，而宜林地約有百分之二五；吾人若努力從事植林，則其發展，正無限量也。

(二)牧地 欲從事大規模之畜牧業，必須其地具有適宜之自然環境，例如土地遼闊，雨量稀少，及氣候寒冷等

吾國地域之比較具備以上之條件者，莫如西北，蓋西北地曠人稀，畜牧可以大量發展；而西北雨量，每年不及十吋者，比比皆是，同時氣候寒冷，足以刺激動物體溫。故西北之開發，除少數地方可爲農作物之利用外，畜牧業較有希望。且西北之畜牧業，具有悠久之歷史，人民之生計，多惟此是賴。吾人若積極提倡，則前途希望，未可限量。據張心一氏對於甘肅，青海，及甯夏三省所能利用土地之估計所得，謂其實於畜牧業者約佔全面積百分之三十四。吾人由此種估計觀察，可知西北宜於畜牧之土地實不算少。畜牧地每一單位所能供養之人口雖遠不及普通作物耕地之多，惟此種不宜於耕種之土地，只好用於畜牧，且若以科學方法改良而提倡之，則其所出之畜牧產品，亦必不少。

(三)礦地 西北之礦產，以煤與石油爲最多。而陝西之煤礦儲量，據第四次中國礦業紀要所載，幾佔全國煤儲量百分之二十九，其他甘肅，甯夏及新疆等省，各佔全國煤礦儲量總數百分之二·四二。總計西北各省之煤礦儲量約佔全國總數三分之一，爲數不可謂少；但每年各該省之產額則極有限。計西北各省於民國十八年至二三年煤產額平均之百分比如下；陝西之煤產額僅佔全國產額百分之〇·九三；甯夏占百分之〇·〇三；綏遠占百分之〇·三八；甘肅及新疆各占百分之〇·三八。由是以觀，西北之煤礦藏量雖較豐，惟每年之產額甚少，將來實大可利用耳。至於石油，據北平地質調查所歷年所調查之結果稱；我國有產油希望之地點，約有四區；即陝北，四川，新疆，及甘肅是也。中國產油之希望較大者，僅此四省，而其中即有三省屬於西北之範圍，故西北爲全國產石油最有希望之地。至於藏量多少，迄今尙無估計；惟以其每年產額與世界各國所產者，作一比較，則中國相差甚遠。

吾人既將西北之土地利用問題，概述於前。但可知其前途終難樂觀；蓋吾國以農立國，農如竟佔全國人口總數四分之三以上，若移民於西北，人民自以從事於農作物之生產爲適宜，且一地之用於農業，較用於林牧等業所容納之人口爲多。惟西北土地之能用於農作物之生產者極少。據翁文灝氏之估計，移民於西北以從事農墾者，至多能容一千萬人；而張心一氏對於西北宜於農地之估計，僅佔其總面積百分之六。是以西北之農地有限，而欲以移民西北

解決中國人口問題者，難矣。至於西北林地之比例，雖較農地爲大，但吾國資本缺乏，人才有限，以言發展，似不易也，且森林之收穫，非數十年難見成效，即使積極從事開墾，而林地所能容納之人口，亦甚有限。是以問題滋多，洵不易耳。畜牧雖爲西北之良好實業，自然環境亦甚適宜，惟畜牧所需之地極廣，雖大量發展，而容納之人口則有限；復以西北之氣候寒冷，雨量缺乏，內地人民是否適於該地之自然環境，亦不得不加考慮。至於西北之礦藏，較爲豐富者僅煤與石油而已，但吾國資本人才兩缺，同時交通不便，開發後是否有利，亦須詳加考慮。總之，開發西北之有利與否，吾人固來敢斷言，惟利用西北土地必須經過極長時期，且移墾於西北之人口必不能多，是吾人可斷言者也。

西北之宜於農作物土地，既屬有限；而利用於森林，畜牧，及礦業者，必須經過極長時期，方能有效。具大規模開墾邊境，亦爲目前事實所不許（其主要原因乃經費之支絀，及人才之缺乏等），若僅另星開墾，而無整個計劃，則違反利用之原則，即交通不便之處，亦不免有貨棄於地之感。吾人即以平綏路爲例，時有貨物廢棄，而車輛不敷應用之情形，是皆缺乏整個墾殖計劃所致耳。由是言之，開發西北，大規模既不易，小規模又不宜。無已，乃不得不另覓途徑。

若就本部各省交通較便之可耕荒地，從事開墾，對於以上所述之困難，或可免除幾許，實行之時，或較易爲。至於本部各省荒地之數量問題，作者以爲就目前中國耕種之方式而論，或有利用之餘地，與其對於邊境不善利用，不如先將內部各省之荒地儘量利用：墾殖機關，由各省政府主持，旨在爲民服務，而不在營求利潤。以政府舉辦墾殖，財力雄厚，指揮便捷。可將省內公地，以無償給予人民，使其充分利用，以蘇民困而實公帑。公私兩利，宜可行也。

（乙）土地重劃——組織土地重畫合作社

中國已耕地，不僅狹小，抑且破碎分散，其不利於耕種之處，實不勝枚舉，例如各農家之小塊田地，因其相

互錯雜，須有籬笆，溝渠等爲之界，以是糜費土地極多，殊爲浪費；而農人因須往來週轉以事耕種，時間及勞力均受損失；同時照料困難，農人苦之。在今世機器利用之際，欲於此種狹小而分散之農場上，使用良好之器具及機械，固非易事，即舊式之犁鋤，亦難充分利用；以是生產效率，在在足以減低。欲求補救之方，厥爲重劃耕地。所謂重劃耕地，即將農民彼此間分散於各處之田地，藉互相交換之手續，而使之集合成大塊相連之田地，俾合經濟使用。吾國土地法，對於耕地重劃，原有明文規定，惜迄未實行。按耕地分散現象，不僅我國爲然，西方亦有之；特彼邦人士，採土地重劃之策，予以矯正也。例如瑞典以立法之規定而督促重劃，今其全國重劃工作殆將完竣。計在其六萬七千鄉村中，完成重劃者，約有五萬一千村；其餘一萬六千村中，約有一半亦已着手重劃，惟另一半，僅爲少數人所有，故可置之不辦。又如印度則以情形複雜，大部分人民以農爲業，且其習俗根深蒂固；以是辦理土地重劃之方針，與瑞典以立法規定者，稍有不同之處；大概言之，係由地主任意組織合作社，重劃土地，由政府遣派調查員從旁輔助；而於土地之重劃並無法律之規定及強制性質（起初訂有法律，後以滯礙難行而取消之）。若一區域之所有地主對於此事毫無反對時，即施行重劃；同時每人對於新地亦有自由接受之權。此種規定，固屢因少數人反對而不能施行；但一旦工作順利，每一調查員在一年之內即可劃完一千畝，其成績較瑞典大三倍，蓋利用合作社，全無強制性質，農民既已同意，自省訴訟糾紛之麻煩。今其辦理成績較爲顯著者，有龐者普（Punjab）等省。至於吾國之土地重劃，依土地法第十八條之規定，係由主管地政機關就該區域內執行之。此種規定，實行後是否有效，自應詳爲考慮。蓋吾國鄉村情形，與印度頗相類似；且印度係曾以立法程序施行土地重劃而招致失敗者，吾國尤宜引爲殷鑒。依作者愚見，吾國耕地重劃，以倣效印度利用土地重劃合作社而稍事修正爲宜；蓋吾國農民無知識者極多，難以理會其重劃之利益，自宜循循善誘，不加強制；反之，若由政府方面以立法程序而督促舉辦，農民既不能了解其事，則其間糾紛，將難避免。然若利用合作社舉辦重劃，則此弊可免，而政府之經費亦可較爲節省。政府與其因糾紛過多及費用過鉅而難以迅速舉辦時，不如利用收效較緩之重劃合作社爲宜耳。如是，則破碎分散之土地，能藉

重劃之程序，使之集合一處，以便充分利用，是不啻於無形中增加幾許耕地矣。

(四) 結論

總之，吾國可耕而未耕之土地，雖無絕對準確之數量，但據翁陳二氏比較可靠之估計，亦可知其尚有十四萬四千數百餘萬至十九萬五千數百萬畝，較之已耕土地且在一倍以上。其在邊境者，徒以自然環境不良，交通不便，經費不足，地方不靖，及內地人民狃於安土重遷之積習等原因，不克即時移民墾殖，欲圖利用，只好俟之將來。而當前急務，要在儘先開墾內地之可耕而未耕的土地，同時將已耕土地實行重劃，使耕種方法逐漸現代化，以達克盡地利之目的。然於此有當注意者，即欲圖充分利用土地，高度發展農業，必同時實行工業化，以工業助進農業，使耕種機械之供給，農作物之生產運銷等，均得因工業化而有所刺激與助長，誠如是則農工業發達以後，交通進步，資本增加，而邊疆土地之墾植，乃可積極進行，全國土地之利用，得以臻其極至。復興民族，充實民生，皆由此也，全國上下，其力圖之！

三 國民黨的土地政策

今日我國之土地制度以私有為原則，土地分配殊不均平。按土地有市地與鄉地或農地之分，我國為農業國家，都市不曾普遍發達，農地比較市地尤形重要，試觀農地之分配狀態，一般不事耕作之人動輒田連阡陌，而耕農反曠向隅，計全國租地全種者平均約占全體農戶百分之三二，自耕兼佃耕者約占百分之二三，此外僱農亦多，至一般已領有田地之人其所領數額亦多寡懸殊。我國土地問題嚴重，故近十餘年來土地改革運動勃興。

國民黨之土地改革運動，以國民黨總理孫中山先生之學說為根據，中山先生主張以平均地權及耕者有其田之方法解決土地問題。平均地權辦法即首先由地主申報地價，再行依照地價按年征收百分之二的地價稅，以後如有漲價，其增漲額概歸公有，人民報價如不實在，則由政府照價收買，加以限制。此項辦法之意義不在平分土地，而在使

土地增價之利益爲公衆享有，同時應征收地價稅之方法杜免購地投機，荒閑不用之弊。至耕者有其田則只提出此一目標，至如何實現此目標尙未詳言。

國民黨之土地政策具體辦法，見於民十九年國民政府頒布之土地法，該法根據中山土地學說訂立，惟因顧及實行便利方面，容有變通之處。其內容亦包括平均地權與耕者有其田兩項，關於平均地權方面，該法規定對於土地征收地價稅及土地增值稅。在地價稅規定由政府先行估定地價，再按估定地價徵稅，其稅率因土地種類不同而有高下，市改良地爲千分之十至二十，市未改良地千分之十五至三十，市荒地千分之三十至一百，鄉改良地爲千分之十，鄉未改良地千分之十二至十五，鄉荒地千分之十五至一百（第二九一——二九六條）至土地增值稅則照土地增值數額計算，於土地所有權移轉或於十五年屆滿土地無移轉時征收之。（二八六條）至土地增值數額如何計算，則係先由業主申報地價一次，其以後土地增值數額概按下列標準計算：一、申報地價後未經過移轉之土地於賣絕移轉時計算其增值額，概以現賣價超過申報地價之數額爲標準，二、申報地價後未經過移轉之土地於繼承或贈與移轉時以移轉時之估定地價超過申報地價之數額爲標準，三、申報地價後未經過移轉之土地於十五年屆滿時以估定地價超過申報地價之數額爲標準，四、申報地價後曾經過移轉之土地於下次移轉或於十五年屆滿無移轉時，以現賣價或估定地價超過前次移轉時之賣價或估定地價爲標準，（三〇五條）增值稅率規定凡市地增值以及原價百分之十五以內，鄉地增值額在百分之二十五以內者，大概予免稅，其超過者則就其超過之數額徵稅，（三〇八條）稅率累進，凡增值百分之五十或五十以內者征百分之二十，增值超過百分之五十者，其未超過部分仍征百分之二十，超過部分征百分之四十，增值超過百分之百者除照上述稅率分別征收外，其已超過一百之部分征百分之六十，增值超過百分之二百者，除照以上規定分別征收外，就其已超過百分之二百部分征百分之八十，增值超過百分之三百者，除照以上規定分別征收外，就其已超過百分之三百部分完全征收。（三〇九條）

復次，關於耕者有其田方面，土地法爲達到此目的，訂有下列三項重要辦法：一、政府對於私有土地得斟酌地

方需要，土地種類，土地性質分別限制個人或團體所有土地面積之最高額。(十四條)二、限制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)按我國佃租普通約占正產收穫百分之五十上下，此項辦法當能減輕佃租，減輕之作用一耕可提高佃農之經濟能力，同時足以壓低地價，結果庶使佃戶易於購地成爲自耕農，三、對於不在地主採用征收重稅與強制征收之方法促令其讓出土地，關於前者如規定不在地主之地價稅得按其應納之稅率逐年增高之，惟以不超過該土地應納稅率之一倍爲度，(三三一條)復次，不在地主之土地增值稅亦得按其應繳稅額加倍征收之，惟以不超過其增值之實數額爲限，(三三二條)至強制徵收方法則規定不在地主之耕地經同一承租人繼續耕作十年以上者，承租人得依法請求徵收之，(一七五條)上述三項均爲促進耕者有其田之辦法，惟因實現此種目標一時或難達到，故又訂有保護佃農辦法，除前述減租規定，一面爲劃定自耕農之手段，而同時復有增加佃農收入之作用不計外，舉凡關於保障佃權，實行耕地改良賠償以及禁止轉租預租及押租金制度等均莫不有明文規定。

以上所述爲國民黨土地政策之內容，至該黨關於土地改革之實際設施目前尙不甚多，其較重者有下列兩項。一爲徵收地價稅及土地增值稅。

地價稅的內容 中國國民黨所主張的地價稅，當然是按地價徵稅了。從前中國是採用面積徵稅的方法，現在爲什麼要換價徵稅呢？關於這一點，孫先生於民元四月解臨時總統職後，講演「要實行社會革命」時曾說：

「從前人民所有土地，照面積納稅，分上中下三等，以後應改一法，照價收稅。因地之不同，不止三等，以南京土地較上海黃浦灘土地，其價相去不知幾何。但分三等，必不能得其平。不如照價徵稅，貴地收稅多，賤土地收稅少，貴地必在繁盛之地，其地多爲富人所有，多取之而不爲虐，賤地必在窮鄉僻壤，多爲貧人所有，故非輕取不可。三等之外，則無此等差別，譬如黃浦灘一畝納稅數元，鄉中農民有一畧地亦納稅數元，此最不公平也。若照地價完納，則無此病。」

又孫先生曾對廣州行政人員演說道：

「今日請諸君來研究地價抽稅問題。我中華民國成立，今正當建設之始，財政爲急。外國有一種單稅法，最爲可採，視地價之貴賤，爲抽稅之多少，辦法亦最爲簡單。前行一條鞭法，當時亦以爲便，然僅分上中下三則，殊不得其平，試觀城鎮與鄉村納稅，相去不甚遠，而地之價值何止倍蓰，不平孰甚？若行地價抽稅之法，乃爲平均」。

中國國民黨所主張的地價稅，由來已久，一九〇五年，同盟會宣言內，即已明白主張「現有之地價，仍歸原主所有，革命後社會改良進步之增價，則歸於國家」。這可說是中國國民黨最基本的主張。其後經過廿餘年，對於這種基本主張，絲毫沒有改變，不過辦法程序略加詳密罷了。茲先述其內容大要如左：

(一)核定地價 地價是地價稅唯一的根據，所以孫先生認爲核定地價，是非常重要的。定地價是改良社會經濟組織的張本，是免除貧富懸隔的始基。其方法就是由地主自行報價到政府，政府即以所報的價格爲決定的地價。孫先生在地方自治開始實行法上對於這一點，並作如下的解釋：

「定地價之法，以何爲便乎？當十年前，英國之行按照抽稅，其定地價之時，設一專官以估定其時價，經官估定之後，地主則照價納稅，如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關，以處理之，英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之際，倘効此舉，不獨不便，實亦肇礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲，當以地主自定之爲便。：隨地主之報價多少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不得私相授受。原主無論何時，只能收回此項所定之價……」。

以上是說明由地主自行報價的方便及其功用。

(二)政府照所報的地價抽稅 這是專指土地原價稅而言，地主既報價到政府，所報之價，即爲規定之價，政府即「據其地價，載在戶籍，徵收百一之稅」，「大概地價值一百元的，抽稅一元，值十萬元的，便抽一千元」。這種辦法，很是簡單，毋容多解。

(三)照價收買 民生主義上說：「政府定了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面照價收買。那麼地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然是佔便宜；如果政府照一萬元的價錢，去收買那塊地皮，他便要失去九萬元的地，這就大大吃虧了。所以地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧。」由此可知照價收買的辦法，完全是防止地主少報地價。

(四)漲價歸公 這就是外國所謂土地增價稅。民生主義上說：「地價定了之後，我們更有一種法律的規定，就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行高漲，各國都是要另外加稅。但是我們的辦法，就要以後所加之價，完全歸為公有」。

有人說：「所漲地價，完全歸公」，這明明是共產，還能稱為稅嗎？其實這是誤解。孫先生曾一再說過：「地價是單指素地來講，不算人工之改良及地面之建築。」這裏所謂「漲價歸公」。就是單指「素地」的自然增價而言；至于因人工改良而增漲的地價。并不在內。這種辦法，還是建築在私產制度上面，與原有的私有財產，並不相妨。所以只能稱為「稅」，不能稱為「共產」。要說是共產，那便是孫先生所謂共將來的產了，而且這種稅法，世界各國，已早有行過的，不過在各資本主義的國家，沒有像我們這樣對於土地的自然增價課百分之百而不利於地主的重稅罷了。（將來實行時，恐還須有等次，不一定都按百分之百重稅。）

這種漲價歸公的主張，與所謂共產的辦法決不相同，孫先生在民生主義上，也有所說明，他說：

「這種把以後高的地價，將歸衆人公有的辦法，才是國民黨所主張的平均地權，才是民生主義。因為民生主義之中的民生主義，大目的就是要衆人能夠共產，不過我們所主張的共產，是共將來，不是共現在，這種將來的共產，是很公道的辦法。以前有了產業的人，決不至吃虧，和歐美所謂收歸公有，把人民已有了的產業，都搶到政府裏頭，是太不相同。地主真是明白我們平均地權辦法的道理，便不至害怕。因為照我們的辦法，把現在所定的地價，還是歸地主私有。」

地價稅的課稅物件及其範圍 現在要談國民黨地價稅課稅的物件及其範圍。課稅物件，就是課稅的本源，簡稱為稅本。什麼是地價稅的稅本呢？不用說就是土地了。所以我們研究地稅，同時要明白土地是什麼？孫先生在社會主義講演裏，曾說：「生產之元素三：（一）土地（二）人工（三）資本。土地為人類所依而生存者也，故無土地無人類。經濟學之所謂土地，不僅指陸地而言，凡海洋空氣，佔有空間面積者，莫不為土地也。」這是廣義的土地。現在所說的土地，是比較屬於狹義的，大都指陸地而言。其大別為：

- (一) 耕地 (包括水田旱田沙田苗圃桑田菜田菓園及其他一切耕作種植之土地)
- (二) 地宅 (包括都市及鄉村宅地而言)
- (三) 礦山地 森林地、牧場、草地
- (四) 鐵道地 河道、陸路、溝渠、堤壩
- (五) 原野 沙漠
- (六) 鹽田

(七) 其他私有的園地墓地祠廟地乃至塘、堰、溪、澗灘蕩等。

土地既有以上幾種，那麼地價稅的範圍，也就是這些了。中國以前的地稅，只是限於耕地；各國的土地收益稅，亦很少及於宅地，及於原野者更少。這都是國民黨主張不同的地方。各種地稅課稅的範圍，都沒有這種地價稅的範圍來得廣濶。

因為沒有生產的土地并不一定是沒有地價的——如牧場墓地等便是。原人時代，地廣人稀，本無所謂地價，地之有價，必具兩個條件：(一)人口繁植；(二)交通便利，上面已經說過了。因此在戶口衆多的面地和交通頻繁人煙稠密的都市宅地，對於地價稅最有關係。至於人類足跡不到的荒洲孤島，野山沙漠等地，既無所謂地價，當然也就在地價稅的範圍以外了。再明白地說：就是有稅的必定有價；無價的必定無稅；價高者稅多，價低者稅少。

此外孫先生曾說過：「照價抽稅，有一重要事件，要分別清楚：就是地價是單指素地來講，不算人工之改良及地面之建築。比方有一塊地，價值是一萬元，而地面的樓宇，價值是一百萬元，那麼照價抽稅，照值百抽一來算，只能抽一百元，如果照價收買，就要給一萬元地價之外，另要補回樓宇之價一百萬元了，其他之地，若有種樹，築堤開渠各種人工之改良者，亦照此類推。」這算是更進一步，確定地價稅的範圍了。

地上建築，普通稱為建物資本，如住宅，農舍，畜舍，樹果等，都比較容易看出；惟人工改良的土地，則比較難看。大略言之，除開渠，築堤而外，還有墾荒地質和地勢的整理，改良深耕等，如此普通又稱為土地改良資本，與土地資本有同樣價值。

又不算人工之改良，究竟是指報地價以前的或報地價以後的呢？我想這乃是對於增價稅而言，當然是指報地價以後的，不然，則更不容易分別了。

此外地價稅只對於私有的土地課稅，凡屬於不以收益為目的的公有土地，都不課稅，自無待言。

地價稅的特點 中國國民黨所主張的地價稅，現在尚未實行，單就孫先生所已定的辦法來說，實與各國的地稅法有許多不同之處。茲就特別不同者列述如左：

(一)依地主報價收稅 這種辦法，孫先生說要最簡單易行的。政府徵收地稅，即完全依地主所報的地價為標準。在各國便沒有這樣單純的辦法。查各國的先例，對於地價的估定，往往要費去許多的時日，許多的金錢，和許多的手續，而在中國將來便可免除這許多麻煩了。此其一。

(二)必要時依報價收買土地 各國政府，對於人民所有物，遇必要時，都有收買的辦法；但他們的收買，是按照時價或法價，少有照報價的，而且在各國收買民有物，大都是為着一定的用途。即如對於土地的收買，大多是為着建築國有鐵道或其他公衆事業。而孫先生主張依報價收買土地，則是帶有防止地主少報地價的作用。民生主義上曾說：「政府按價收買土地，乃是杜絕人民少報地價的方法，因為報價少，則收稅亦少。」此其二。

(三)土地增價完全歸公 土地增價，是社會進化所致，是社會各份子共同努力的結果。因此地主是不能獨佔的。這種道理，在民生主義及社會主義講演裏，已說得非常透徹了。各國只有增價增稅的辦法，沒有自然漲價完全歸公的規定，這就是因為中國國民黨主張要共將來的產，而各資本主義國家連將來的產也不許共的原故。此其三。

(四)稅的對象 地價稅可說是一種財產稅，亦可說是土地所有稅（普通所稱財產稅，是以屬於個人經濟所有之財產總額為標準，不專指土地稅。又土地稅可名為真實的財產稅）。因其課稅的對象，是屬於財產部分的。至於各國的地稅，可說是土地收益稅或所得稅；因其課稅的對象，是屬於收益部分的。兩者對象，顯有不同。

財產——如土地家屋企業等，通常稱為稅本。收益或所得——即由資本勞動等而得的收入，通常稱為稅源。在各資本主義的國家，租稅的原則，只及於稅源，不及於稅本。因為及於稅本，則（一）減少大資產家；（在他們或者便是認為破壞私有制度）（二）減少稅收（因為他們沒有自然增價完全歸公的辦法）。因此，現在各國，真實的財產稅，幾已絕跡，而都變為收益稅或所得稅（普通稱為名義上的財產稅，又稱為新財產稅）。至於中國國民黨所主張的地價稅，却是財產稅之一種。其課稅的對象，便是土地的資本價值，亦即是各國所稱的「稅本」這完全是因為我國將來社會經濟組織歸宿點的不同，遂與各國生出這樣的差異。此其四。

(五)課稅標準 中國國民黨地價稅課稅的標準，也有其特異之點。現在先把各國關於土地課稅的標準，簡述如下，以資比較：

(甲)德國 德國自一八七一年戰勝以後，國內經濟情形陡變，地價和地稅，也急激地騰漲，其於土地稅，是以土地純收入的價格為課稅的標準。他用精密的方法，計算出所獲的收益價格，然後即根據此種價格去課稅。

(乙)英國及美國 英國現在表面上似乎沒有地稅，其實是把地稅併屬於所得稅去了。既非單純的地稅，則他的課稅的標準，可不必說。美國亦只有總財產稅而無地稅，今併從略。

(丙)法國 一九一八年制定地稅法，課及十五種之土地。他的課稅標準，大部分是由土地總收入內除去耕作費

種子費，採取費，及資本維持費等而以純收入計算。這是和德國大略相同。他把算出的純收入，登錄於土地簿，算出每百分率之平均稅額而課稅。不滿一佛郎的稅額，免課；在二十五佛郎以內的稅額，減課四分之一。

(丁)日本 最先係明治六年的地租改正條例，開始改正調查，經十一年之久，即至明治十七年，繼實施所改正的地租條例，而課收益稅主義的地租。其法將收益還元之法定地價，登錄於臺帳，即先將土地之純收入為稅源，然後十倍這土地之純收入為法定地價，而以此法定地價為課稅之標準。(純收入即由總收入中僅除去十分之一。五之種肥費。此種算法，不及德法等國之精密)。據此，日本地稅，雖依其法定地價為課之標準，但他又由土地收穫中，除去生產費，其餘為稅源。這樣還算是一種收益稅，不能稱為財產所有稅或土地從價稅。

(戊)蘇俄 因為一九一八年所頒布的產物強制征收法行不通，所以至一九二一年改為定率的現物稅。一九二三年對於農民，又制定單一農業稅，以代替對於農民所課的各種租稅。這種課稅，還是以耕地及家畜為主要標準的，一九二七年又把這稅法加以改正。以農業的總收益為標準其稅率是依各個地方而有不同，可說是一種分等的收益稅法。同年(一九二三年)又制定地代稅法，專就都市地加以征收。其稅率亦依地域而有差異，又可說是一種分等的賦稅法。總而言之，蘇俄對於土地課稅的標準，仍不外是依據收益或面積而決定的。

(己)意大利 一九二三年以後的意大利政府，對於各種稅制，曾加以修訂。關於地稅方面，是對於土地的收入，依金利拉計算，加以賦課。以地代(即使用土地自身之結果所生的收益)為課稅的標準，並無免稅點。

以上是述各國土地課稅的標準。各國的宅地稅，大都是依貸賃價格之還元地價課稅。亦有是將數年間，或一定期間的收益，依還元的地稅課百分率之從價稅。此種稅法，皆和日本耕地稅略同，仍不外是一種變相的收益稅。至於蘇俄的宅地稅，純依照不同的面積為課稅的標準，那更是不用說了。

由此看來，各國的地稅，大都是以土地的收益多寡，作課稅的標準，與中國國民黨所主張的地價稅，純依地價作課稅的標準，實不相同。申言之，中國國民黨所主張的地價稅，是純真的地價稅，而各國則否。這算是中國國民

黨地價稅第五個特點了。

國民黨地價稅之理論的根據 中國國民黨所主張的地價稅之要點，就是（一）就地主報價抽稅；（二）土地自然增值，完全歸公。前而已經說了。關於（一）項，尙少異說；至於（二）項，則頗有異論。其實這種主張，和那「地租歸公」的理論，幾無不同。地租歸公的根本思想，實淵源於亞當·斯密司（Adam Smith），其由來久矣。而發爲具體主張，最早的要推法國的古典派經濟學家李嘉圖（Ricardo）及英國的詹姆士彌勒（James Mill）與其子約翰彌勒（John Stuart Mill）其後。蘇格蘭的改良家柏德列克都武（Patrick, E. dave），亦有同樣的主張。至於以土地單稅制勝於世的亨利喬治（Henry George），更不用說了。現在把他們各家的學說略爲介紹於後，以見孫先生所主張的地價稅在歷史上之理論的根據，最後並略比較其異同。

（一）李嘉圖 李氏在所著的書中，對於地租之不勞所得的性質，曾給以確實說明的，便是有名的地租學說了。他認定地租是指對於土地固有不可滅的力而納付於地主的部分而言，換句話說，就是一種不費相當勞力的收入。因爲地租這東西，是在投於土地之同量的資本勞力，舉不相等的收益時，必然發生的。投於土地之同量的資本勞力，舉不相等的收益，有三個場合，就是（一）資本勞力投於地味相異的土地的場合；（二）地位雖不變而其位置便否不一致的場合；（三）對於所耕作的土地雖再加資本勞力，而收益增加的比例不及費用增加的比例的場合——即所謂報酬遞減之法則作用的場合。而這兩個場合的發生，都是人口增加，因而對穀物需要也增加的結果。所以只要社會進步，人口增加而對於穀物需要增加的勢力仍然繼續着時，那末，地主就不費一舉手一投足之勞，而能望其所得增加了。人口增加，因而對穀物需要增進，則不得不急行耕種劣等地——要生產費愈多的土地。結果，穀物價格騰貴，比較優良的土地的地租，也不絕與之俱騰貴了。所以，地租是由於土地缺乏的特殊事情而增加的，乃是因爲社會環境的進步，決不是由於投下勞力資本而發生的。這種因社會關係而增加的地租即非由於自己勞動而獲得的地租，應該歸諸社會公有。以前地主的土地，是竊取來的，現在地主的收益，也是竊取來的，這樣不公道的事情，怎能爲他

辯護呢？這便是李嘉圖對於地租應歸公有的理論。

(二)彌勒 詹姆斯彌勒，是李嘉圖的朋友，他在一八二一年發表著作，主張國家不僅可以把現在的地租收回，並且可以繼續的把將來增加的部分同樣的收回，補充國家支出的不足。後來他的兒子約翰彌勒（通常簡稱彌勒，是被稱為土地增價稅的創說者）極力擁護這種思想，他對於地租，主張行特別的課稅。他在一八四八年出版的大著『經濟原論』（Principles of Political Economy）中曾說：「假如有一種所得，在所有者並沒有何等的努力犧牲，而常有增加的傾向；收受這所得的人們，在社會上成一個階級，只聽自然的推移，即拱手而致富；那末，在這時候，國家應當把這富的增加全部或其一部收歸公有，這決不是破壞私有財產制，也並不是搶奪某個人的所有物，只不過是把由環境所增加的財富，不歸於特殊階級——不勞而獲的階級所有，而用來謀全社會的福利罷了。地租正和這個相當。在國富增加的國家，社會的進步，常有使土地所有者的所得增加的傾向。土地所有者，既不勞動，又不冒險，更不節約，只於睡眠中而致富。這種富裕的增加，在社會原則上，他們能有什麼要求的權利呢？所以社會從最初便已保留應財政上的必要而課稅於地租之自然增額的權利，且這樣對於土地所有者，也並沒有什麼侵害。」

彌勒不僅有主張，並且有實際的辦法，在他所著『經濟原論』當中，便有他的改革計劃大綱，後來在一八七〇年又有土地改良會的組織，在這會中，所討論的，大部分是根據彌勒的主張。彌勒的主張：（一）對於增加的地租課稅，不能就各個土地的面積而行。所以他主張第一步，要評定國內一切土地的值，對於一切土地的現在價值，免除課稅；經過了一定期間之後，便根據生產物的平均價格及其他材料做標準，而對於最初評價以後的地價之自然增加的部分，有大約的測定。對於這種增加額，（不要誤算）課以租稅，就可以改良現存土地私有制，而使其適合於私有的原則。（二）國家取用的地租，只限於未來的地租，換句話說，地租須等待國家預定的計劃完成以後，才能取用。（三）假若地主以為受到不公平的待遇時，國家給他一個選擇權，或是承認賦稅，或是出賣土地與國家。（四）彌勒是不贊成將土地直接收歸國有，他承認直接收歸國有，是很公平的。但他覺得就經驗上看來，國家和其他市政機關

的行政，很難保證收回以後，効力便很大，他覺得「國家要把失去土地的地主所要求的補償款項還清，不知到要多少的收益」。

以上是彌勒對於地租課稅的辦法，由此可知彌勒是主張對於現在的地租不課稅；他只主張對於將來自然增值的部分，用課稅的方法。收爲公有。所以他仍主張維持土地私有制。

都武 彌勒的「經濟原論」出版以後，柏德列克都武始唱以單稅之計劃爲中心的土地改良學說。都武以爲土地是人類全體的遺產，不應作爲私有，更不應個個分割而私有的。土地的正當原則，是在於共有。但另一方面，他以一八四八年的事件，又證實了共產主義是不可能的。既然個別的將土地私有或所有，是不正當，而共產主義又不可能，那麼，要怎樣使用土地，纔適合一切人們呢？都武於這個問題，解答如下：

「由土地而生的所得，即地租，歸爲國有。」

前面說過，都武是主張土地單稅制的，他以爲將地租收歸國有，則政府一切的開支，都可充足，並且廢止其他一切的課稅。他說勞動和產業的課稅是不當的，只有對於土地課稅是可承認的。土地是給予人類，利便於一切人們的，所以可算爲最適當的稅源。這是都武主張地租國有的理由。

(四)亨利喬治(一八三九——一八九七)亨利喬治並不是一個專門的經濟學家，他是完全由自己研究起來，一八七九年曾著有名的「進步與貧困」(Progress and Poverty)一書，是在他做美國舊金山報館的主筆，目擊舊金山一帶地方的地價暴騰並和此相伴的土地投機熱高漲的時候所寫成的。他以爲社會上一切罪惡的淵藪和經濟上一切的弊害，都是由於土地私有所產生的不勞所得——即地租。倘若把地租取消了，社會上便沒有貧窮，財產分配的不均，也可以改良了。他又以爲經濟恐慌的發生，是由於土地投機，倘若地租取消以後，便不會發生土地投機，因此擾亂商業的經濟恐慌，也不會發生。他的目的，不僅是防止地租的增加，並且要取消現在已經有的地租。所以他主張國家有無代價的沒收土地所有者的地租的權利。國家行使這種權利最好的方法，是對於土地所有者，課以重要，以吸

盡地租的所得。而且有了這種租稅，便可以付國家一切的支出，其餘各種租稅，都可廢止，所以他是主張單一地稅論。

喬治既認社會一切禍根，在於地租；所以他對這個問題，提出兩個方案，一是對新興國而言，一是對舊世界而言。第一，認為在新興國裏把土地屬於一切的人們，是最良的手段，土地的所有和耕作，一任人們的要求，倘所有土地的某部分生了特別利益，則使其土地所有者，對社會納付地租。同樣，這有利害的土地被多數人所有的時候，則使這些人繳納高價的地租。第二，認為在舊世界裏，對地租課稅，是最好的救治策。因為土地價值，是社會全體所造成，故對於土地的價值，應課以極重的賦稅，不使為私人所據有。至於在勞動者和工商業上所課的稅，是妨害人們的自由發展，所以應該廢止的。

以上是喬治所主張的大體。總之，喬治雖然完全主張廢止土地的私有，而只主張以課稅的手段，將土地本身所生的利益，收歸社會全體；但觀其言論主張，將使土地私有制，名存而實亡，即無異沒收土地。私人雖有土地之名而無其實，國家雖名非地主而實為地主。可知喬治之地稅主張，嚴格言之，實為土地充公之一個手段，不僅為一個租稅政策而已。

上面把各家對於地稅的主張分別介紹過了。據此可知孫中山先生所倡導的地價稅主張漲價歸公，在歷史上是有充分的根據的。同時我們知道，在此以前，還有許多學者是主張土地歸公的，實則孫先生的根本思想，也是主張土地公有的。試看他平日的言論，即可明瞭。不過因為孫先生同時又是一個及身的實行政府治家，所以他發表許多主張和辦法大都是根據實際的要求，並非僅憑理想。其所以與空想的社會主義家有別者，亦即地此。這地價稅的主張，便是根據實際要求的產物。由此可知土地公有和地租歸公的主張，並不是衝突的，乃是互相啣接的。所以有許多人所說地租歸公的理論，亦即是土地公有的理論，這一點，我們是應該明瞭的。

上面所舉李嘉圖亨利喬治等的言論，還不過是就最著名的來說。其實土地國有和地租歸公的理論主張，不僅不

創自孫先生，且亦非創自李嘉圖等，十七十八世紀，早就有了。至十九世紀而其說大盛。此種思想，各國都有，尤以英國爲著。因爲英國多大地主，土地私有的弊害最甚。歷來英國學者多抱着這種思想。如鮑洛哥說：「土地絕對所有權。在英國法律上並沒有承認，英王可以特許免除地租，即是承認土地是英王所有了。」又如十七世紀洛克在他所著政論(John Locke: The Treatises on Government 1690)一書中，也曾有這稱表示。一七八二年阿般提大學著名教授威廉，阿奇爾維(Ogilvie)，發表一篇土地所有權論，亦主張用賦稅沒收一切非所有主所生產的土地增價，以使地權平均。其後斯賓塞在他所出版的社會統計一書中，也曾經說過，由國家收回私有土地，是文化發達到了極高度的表示，完全與道德律相合。他以後又說，土地所能公有的，只是未加入人工的土地，至於已經整頓組織開墾築堤通溝設路建築的土地所發生的價值，社會便無權要求歸爲公有。這更是具體的主張了。除英國而外，其他如普魯東及比利時的格林斯等社會主義者，皆有同樣的思想。他們都以爲人們一切的收益，應該從自己努力中得來，才算爲正當。比如流動的財產，大概都是個人創造的，或由於勞動，或由於儲蓄，即使不是現在所有者的努力，至少也是前人努力的結果；至於土地，乃是自然的恩惠，上帝所創造的，人人皆有平等享用的權利，沒有財力和地位的區別。普魯東曾有幾句格言：「土地是什麼人創造的？是上帝，可是你便是所有者，你便可以取去。」此外還有許多人主張，人們對於土地所有權，是不能放棄的，現在應該恢復這種權利，已竊取掠奪的應該一律賠償。這些思想，很早就有了。李嘉圖的地租論和彌勒喬治等的主張，實在還是淵源於此。

不過他們都說私產制的不合理，並沒有拿出具體的辦法來。公有的東西，給某個私人享用，當然是極不公道的。可是已經積重難返，歷史的變革，是有一定的途徑的。你若想違反這種途徑，也決不容易達到你的希望。況且現在一部份的財產所有者，他們的財產，即如土地，並不一定是搶奪而來，倘使對於這些所有的土地，定要一律毫無代價的從私人手裏收回，則不過不能免去以前的不公，並且還要發生新的不公。這也是我們所應該注意的。

上儘已經說過，孫中山先生原來也是贊成土地公有的，以後才主張耕者有其田及地價稅等辦法。就實際上說

，這正是孫先生的進步。大體說來，孫先生的根本思想，是和一般社會主義者的思想完全一致的，而在實行上，則又有時與社會改良者的主張相同。因為孫先生是一個理想家而兼實行家，所以孫先生往往是極高明而道中庸。他對於社會主義者和改良主義者並不劃分嚴格的界限，他是要兼取其所長而去其所短。他的地價稅稅的理論，正是這樣發生的。

話說遠了，以下請將李嘉圖等對於地租地價理論和主張與孫先生對於地價稅的理論和主張，約略比較一下：（一）各家在原則上都是主張土地公有，但不主張直接沒收土地，而只主張用課稅的方法，或將由土地而生的所得即地租，收歸公有；或對於土地將來的自然增價，收歸公有，他們的具體辦法，未必盡同，而其根本主張則一。（二）各家公認地租和地價，都是隨人口增加和社會進步而增加的，這種自然增加的地租和地價，應該公諸全體社會，不應為個人私有，孫先生的道張也是如此。（三）都武和喬治，都是主張土地單稅制的，而孫先生則於地價稅而外，還主張征收其他的租稅。（四）彌勒和喬治，都是主張按地價課稅，這和孫先生的主張相同，不過彌勒是主張對於一切土地的現在價值，免除課稅，對於以後地價之自然增加的部分，課以重稅；而孫先生則除主張土地漲價歸公而外，並主張對於現在的價格，至少要課以百分之一的稅率。（五）孫先生主張由地主自行報價，也和彌勒評價的主張不同，不過由地主自行報價，未必適用於土地的增價，因此彌勒主張「經過了一定期間之後，根據生產物的平均價格做標準，對於最初評價以後的地價之自然增加的部分為大約的測定，而課以租稅」的辦法，實在有參考的價值。至於彌勒容許地主以為受到不公平的待遇時，得出買土地與國家，這却和孫先生之政府照價收買的主張差不多。

此外喬治的單稅論和孫先生的地價稅論，還有許多異同之處，留待下文再說。又在本節只言中國國民黨地價稅之理論的根歸，尤其是注重在歷史上的根據；至於理論中之重的部分即漲價歸公的理由，也須另詳次節。

地價稅由地主自行報價的理由 地價稅是依據土地價格為標準而課稅，那麼不用說，地價的規定，是有很大的關係了。各國有行財產稅者，亦依財產的價格，做課稅的標準。既說財產，自然土地也在內。但他們規定價格的手

續，既極麻煩，而且並不十分正確。如美國都市的財產稅，關於財產價格的規定，設有所謂財產評價人 *Assessor* 專事評定財產的價格。到課稅的時候，又恐評價不甚正確，故除少數都市，依財產之市場價格——即時價的全部數稅外，其餘皆打折計算。如紐約依時價全額百分之九十七，費府為百分之九十，市俄古為百分之七十五，桑港則僅為百分之五十。由此可見他們對於評定的價格，簡直沒有什麼精確的把握了。孫中山先生所主張的地價稅，對於做課稅標準的地價，則堅決主張要由地主自行申報。這實在因為有兩種重要的理由：

(甲)定價手續單 大凡一種租稅，縱然他本身有很大的價值，但如征稅的手續過於麻煩，實足為這種租稅成立的障礙。地價稅由地主自行報價手續的簡單，三民主義之具體辦法上說得最明白：

「平均地權一部的手續，就是定地價。就關於定地價的手續來說，從前英國辦這一件事，有規定地價的衙門，又有不服所規定地價的控訴衙門。這是英國規定地價的大概辦法。這種辦法，在中國很難行得通的，因為中國人怕打官司，怕到衙門內辦公事。如果規定一塊地價，必要到衙門內去兩次，便覺得不堪其擾。這是普通人很不願意的，兄弟所規定的辦法，極其簡單而又公平。……像這樣的辦法，政府不要費力而可以坐收稅銀，地主得政府的扶助，也有大利，法則之善，是再無有復加的。」這是第一種理由。

(乙)價格適中正確 課稅的標準正確，也是或為良好租稅的一種要素。地價稅由地主自行報價，究竟這標準正確不正確呢？孫先生告訴我們是十分正確的。他說：

「許多人以為地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧嗎？譬如地主把十萬元的地皮，到政府只報一萬元，照十萬元的地價，政府應該抽稅一千元；照地主所謂一萬元的地價來抽稅，政府只抽得一百元。在抽稅機關一方面，自然要吃虧九百元；但是政府有了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可照價收買。那麼地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然是佔便宜；如果政府照一萬元的價錢去收買那塊地皮，他便要失去了九萬元的地價，這就是大大吃虧了。所以地主如果以多報少，他一定怕政府照價收買，吃地價的虧；政

府一面固然可以隨時照價收買，但是一面可以不買，所以地主如果以少報多，他又怕政府照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報，要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府，因此政府和地主兩不吃虧——民生主義第二講。

此外由地主自行報價，還有一層好處，就是可使人民不致漏稅。因為既由地主自行報價，那政府必另有一種法律的規定：凡有土地及土地有價而不呈報者，一經查出，將其所有土地充公。如此則無論有土地多少及土地價格多少，皆不敢不完全呈報。既已完全呈報，則政府有所根據，而不致有漏稅之患了。這也可說是由地主自行報價的一層理由。

土地漲價完全歸公的理由 土地漲價，除去因人工改良而漲的價格，當然只有自然的不勞增價了。這自然的不勞增價，為什麼要完全歸公呢？現在把這理由約略申述於下：

在經濟社會裏，勞動者雖然是財富生產的要素，但因為財富生產了，勞動者反而受許多的迫害。社會上富者益富，貧者益貧，貧富之懸隔，日盆加甚。這是什麼原因呢？不用說，是由於現代的經濟組織，公認私有財產制度，而把分配失去公平的結果。在這種制度之下，一方面產出不勞而獲的資產階級，一方面產出雖勞而不獲的無產階級，這兩個階級，形成對立，於是便釀起社會上種種的不安。所以就一般說，社會的進步，不但未得着利益，反而受着害處。究其原因，實在是出於社會上一部分的階級，毫無所勞而勞而獲得不當的增價啊！

不勞增價的現象，不僅起於土地，不問動產不動產，凡屬存價之物，皆能產生這種現象。譬如新聞紙的價值，就是一個好例。一個村落發達了，漸次變成有希望的都會，因而新聞紙，和街市上的空地一樣，編輯員比從前並不特加緊努力，而價值自然騰貴。這種新聞紙數量的增加，和土地價值的騰貴，是由於同一社會力量而發動的。雖然如此，但土地比較其他財產，是有許多相異之處。土地的位置面積及地位等，皆有獨佔的性質。又土地是先人類之存在而成立的，決不是因人類而生產的。地球之大，非人力所能作成，它的面積，也自有一定的限度，無論何人，

不能有所增加。反之，一般的製造品——如帽子鞋衣服等，幾乎是和文字一樣，可以無限制的生產，這就是一般生產物和土地不能拘束於同一法則的理由。在經濟上，要把有佔獨價格的物品和沒有獨佔價格的物品，同一辦理，是不可能的而且不合理的。雖然有獨佔價格的物品，不僅限於土地，（如美術品及古董品等皆是）但就中最顯著的。還要算是土地。中國國民黨第一次全國代表大會宣言說：「蓋釀成經濟組織之不平均者，莫大於土地權之爲少數人所操縱：一也就是這個道理。土地既然有這樣獨佔的性質，所以對於它的不勞增價，應該使它完全歸公，然後才能消滅社會上貧富階級的懸隔，謀人類永久的安甯。」

這種理由，孫先生曾經說了許多，他在民生主義上說：地「價定了之後，我更有一種辦法的規定，這種規定是什麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，各國都要另外加稅；但是我們的辦法，就要以後所加之價完全歸爲公有。因爲地價漲高，是由於社會改良和工商業進步。中國的工商業，幾千年都沒有進步，所以土地價值常常經過許多年代，都沒有大改變，如果一有進步，一經改良，像現在的新都一樣，日日有變動，那種地價便要增幾千倍或是幾萬倍了。推到這種進步和改良的功勞，還是衆人的力量經營而來的。所以由這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之私人所有。」

在此以前，孫先生也曾說過：「土地價值之增加，咸知受社會進化之影響。試問社會之進化，果較地主之力乎，若非地主之力，則隨社會進化而增加之地主，又豈應爲地主所享有乎？可知將來增加之地價，應歸社會公有，庶合乎社會經濟之真理。倘不收爲社會公有，而歸地主私有，則將來大地主必爲大資本案，三十年後，又將釀成歐洲革命變亂之慘劇，故今日之主張社會主義，實爲子孫造福也。」——見民元對國民黨特設辦事處講演「社會主義的意義」。以上都算是土地漲價完全歸公的第一個理由。

土地漲價完全歸公的另一理由：就是土地非人力所造成，本來不應該私有的。廢除私有的辦法，當然是把土地收歸國有了。但收歸國有，很多困難：（一）如果買收，則政府無此財力；（二）如果沒收，則侵犯人民的既得權。國

此，倒不如用漲價歸公的辦法，使土地逐漸變為公有了。孫先生說：「如果我們沒有預備，就做俄國急進辦法，把所有的田地，馬上拿來充公分給農民，那些地主，是一定來反對的，就是我們的革命一時成功，將來那些地主還免不了再來革命。」也就是這個道理。這可說是主張土地漲價完全歸公第二個理由。

其次，國家及公共團體，為獲得新的財源及整理現行租稅制度等問題，近時有很多的討論，且有日漸加緊的趨勢。這種理由，極為明顯：就是公共的費用隨社會政策的施行，現出莫大的膨脹。尤其在都會地，因為增進社會願佔的精神，日益發揚，社會的公用和文化及娛樂設備費等，固不待言；而公共之安甯及保健費用等，亦侵佔逐年預算的大部分。那麼為應如此膨脹的預算，應選擇如何的財源呢？就美洲的諸都市來說，多以某種的財產稅為基礎，以特許稅，法人稅，營業稅或與此類似的租稅附加為補助稅。從征課的目的上說，所謂動產，恰如鬼火之難捉，故其負擔，大部分仍歸落到不動產的上面。土地漲價完全歸公，就是對於不動產的土地所有者增加負擔的一種最好方法。因為這種方法實施的結果，可以增加政府多量的收入，救濟財政費用的膨脹。所以這可說是主張土地漲價完全歸公的第三個理由。

關於這第三理由，孫先生在民生主義第 講上也曾有所說明，他說：

「文明城市實行地價稅，一般平民，可以減少負擔，并有種種利益。像現在廣州市，如果是照地價收稅，政府便有 宗很大的收入，政府有了大宗的收入，行政經費便有着落，便可整理地方。一切雜稅，固然可以豁免，就是人民所用的自來水和電燈費用，都可以由政府來負擔，不必由人民自己去負擔。其他馬路的修理費，和警察的給養費，政府也可向地稅項下撥用，不必另外向人民來抽警捐和修路費用。但廣州現出漲高的地價，都是歸地主私人所有，不是歸公家所有，政府沒有大宗收入，所以一切費用，便不能不向一般普通人民來抽種種雜捐。一般普通人民負擔的雜稅太重，總是要納稅，所以便很窮，所以中國的窮人便很多。這種窮人負擔太重的緣故，就是由於抽稅不公道，地權不平均，土地問題沒有解決。如果地主完全實行，土地問題可以解決，一般平民，便沒有這種痛苦」。

地角稅開征情形 國內征收此稅者以青島爲最早，該市前曾租與德國，在德國管理時代即已興辦此稅。其後則爲廣東省，上海市，浙江杭州市，江西南昌市等地。廣東廣州市實行較早，自十七年開徵，至該省其他各地則自最近舉辦土地整理以後始將舊有田賦改徵此稅。上海杭州同於二十二年開徵，南昌二十四年開徵。各地地價稅名目不一，青島杭州南昌三地均稱地價稅，上海稱暫行地價稅，廣東則稱臨時地價稅。此外，各地尚有正在籌備開徵地價稅者，例如南京市與江蘇之鎮江上海等縣及江西之南昌安義等縣均是。

至徵收地價稅之詳細辦法，就廣東，青島，上海杭州等地情形而言，地價稅地價普通均以政府估定之價格爲準，惟廣東之廣州情形較爲特殊，其市內地價係以政府估定者爲準，至郊區則據根人民所申報者。復次，廣州稅率係將土地分爲宅地農地曠地三種，規定宅的徵收千分之十，農地千分之五，曠地千分之二，其餘青滬杭三市及廣東省除廣州而外所屬各地則均不分別土地種類，稅率一律，計青島爲百分之二，廣東各縣爲百分之一，杭州爲千分之八，上海千分之六。

其次，土地增值稅之開徵，國內舉辦者僅廣州一處，該市自十五年開辦，其辦法規定按照土地增值數額於土地移轉時徵收，如十年無移轉則於屆滿十年時行之。至土地增值數額如何計算，大抵係於此稅開徵之前，先由業主申報地價一次，復次，土地每屆十年如無移轉，亦須再申報地價一次。其計算增值數額採用下列兩種標準：一、凡於土地移轉時徵增估稅，其增值數額，現時市價與最後移轉時市價，或最後估計地價相差增加之數額爲標準。二、凡於土地屆滿十年無移轉時徵稅者，其增值額以再申報地價與最後移轉時市價或最後申報地價或最後估計地價相差增加之數額爲標準。土地增值稅之稅率爲凡增值未及原價之一半者應收五分之一，凡超過一半而未及一倍者，其一半仍收五分之一，其超過一半之部分應收四分之一，凡增值一倍以上者，其最初一半收五分之一，第二個一半收四分之一，其超過一倍之部分收三分之一。廣州之增值稅分爲在土地移轉時徵收與在土地無移轉而屆滿十年時徵收之兩種辦法，惟事實上向只按照前項辦法辦理，至後者尙未執行。

「二五減租」之推行 國民黨土地改革之第二要政爲二五減租。所謂二五減租蓋即假定佃農租額爲收穫量百分之五十，而減去其百分之二十五之謂。自民十五年國民黨中央委員，各省，各特別市，各特別區黨部，海外總支部分代表聯席會議議決減輕佃農田租百分之二十五以後，湘鄂浙蘇等省均相繼頒佈減租法令，惟多僅具條例而未實際執行，就中推行較廣，成效較著者厥爲浙江，茲特說明該省減租之情形。

浙省自民十六年起舉辦減租，至今仍繼續進行，歷時約近十年。歷年減租辦法凡經數次變更，此可於歷次頒布之法規見之。該省最初於十六年頒布「本年（十六年）佃農繳租實施條例」，規定租額以「按正產金收百分之五十再減百分之二十五繳納」爲原則，其有低於此規定或適合此規定者均依舊例，至高於此規定者則當照減。復次，對於業佃糾紛規定由黨政機關會同組織省，縣，鄉村等三級佃業糾紛仲裁委員會判定之。十七年再頒布「十七年佃農繳租章程」，其內容關於減租原則方面大體與十六年辦法無殊。惟對於仲裁機關之組織略有改變，規定由黨部，政府及農民協會同組織佃業理事局，該項理事局分爲省縣兩級，分別直轄於省縣政府，惟縣佃業理事局特在各區設區辦事處，以縣局之名義處理事務。十八年復改訂「佃農二五減租暫行辦法」。十六、十七兩年減租條例，其有效均只限於各該年份，至本年所定則如未加修改當繼續有效。其辦法訂明業佃雙方應以常年正產收穫量百分之三七·五爲繳租額自行協訂新租約，但租額向在此原則以下者仍照舊額訂約。按百分之一二七·五標準，即係按正產收穫量百分之五十列減百分之二十五所得的結果。至佃業糾紛之處理，規定第一步由鄉村自治機關之村里委員會調解，調解不協，再由黨部，政府法院會同組織之佃業仲裁委員會仲裁，仲裁會分爲省縣兩級。至二十一年復將十八年辦法修正，制度改變甚多，其要點：一、自本辦法公布後新成立租約應以常年正產收穫百分之三七·五爲標準繳租，但在本辦法公布前已存在之租佃關係，其繳租額暫照民十六年以前正產舊租額減百分之二十五爲繳租標準，其已依十八年減租辦法訂定新租約者照新租約繳租。二、佃業爭議應依區鄉鎮坊調解委員會權限規程及民事調解法先行調解，如調解不協，依法聲請司法機關辦理。該年辦法通用至今年未改。

二五減租之推行係由黨部與政府會辦，而以黨部督率尤力。浙省減租進行情形，自十六年迄今約可分為四個時期，十六年為發軔時期，十七年為極盛時期，十八年至二十年為衰退時期，二十一年以後為沒落時期。緣十六年條例新頒，農民對於減租多未明瞭，主持減租機關亦未普遍設立，全省只有一部分縣份實行減租。十七年則推行普遍，而佃業糾紛亦多，自十八年至二十年，因十八年省府以減租糾紛繁多，田賦收入因減租而減少，曾有停止減租之決議，後雖經黨部反對仍繼續進行，但自此業主調悉政府不願減租之意旨，於是乘機活動，多方阻撓減租，事實上減租之推行乃日就衰落。迄二十一年以後，更因該年法規取消特設之仲裁機關，改將佃業糾紛歸法院處理，法院設在縣城，且訴訟手續複雜，農民訴訟至感不便，故自該年以來，佃業爭議案件表面上大形減少，實則減租已不能切實執行。

浙江減租之結果，佃農收入可以較前增加，同時地價亦較減租以前跌落三成四成不等，惟地價跌落之原因不止一端，除減租外，如田賦增加，農產價格低落等亦均足以影響之。佃農收入增加，地價跌落，購地自耕似較容易，惟以歷年農村經濟不振，農業金融週轉不易，故佃農成為自耕農者尚少。

土地的整理 土地整理無論在舉行土地改革方面或在徵稅方面，均為重要之工作。關於此項工作，近年我國各地多已相繼進行，茲述其概況如下。

國內整理土地所採辦法不止一端，大別之，約有治本及治標之兩類。前者係採清丈辦法，其結果確實之程度較高，後者則採簡易清查，結果確實之程度亦稍遜。治本辦法普通計有人工測量與航空測量兩種。至治標辦法則比較重要者如浙蘇豫桂等省舉辦土地陳報，廣東與辦調查田畝，江西收復匪區舉辦清理業權登記田地，以上各項辦法名稱雖異，而辦法實大體相同。

至各省市整理土地之情形，查有兼採治本與治標兩方法者，亦有只採其中之一種者。前者如蘇浙豫桂黔贛等省皆是。蘇浙兩省，情形大致相同，在治本辦法方面均兼採人工測量與航空測量，在治標方面則均舉辦土地陳報。

江蘇整理土地，一經規定就全省各縣分期進行清丈，同時復在各縣舉辦土地陳報。而以在浙北貧瘠縣份辦土地陳報。蘇南富庶縣份辦土地測量為原則。該省人工測量自十七年開始，現經測竣者計有上海南匯，常熟，松江，吳縣，武進，奉賢，嘉定，青浦，鎮江等十縣，其餘各縣亦多在進行。其次航測，是農者在無錫一處，該縣以辦人工測量，中途始故航測，自二十三年十月開始，現已完竣。其次，土地陳報，該省自二十二年江甯自治實驗縣舉辦成功以後，即在各省進行，先擇鎮江，宜興，溧陽，江陰四縣舉辦，嗣後復再推廣至江都，蕭縣，太倉，揚中唯甯，沭陽，羅山，泰興，沛縣，盩厔等縣。浙江各縣整理土地亦均重難採用治本及治標兩類辦法。其人工測量自十八年成立省土地局後，先在杭縣市試辦。嗣以成績尚好，乃決推行全省，自二十一年年底起先後進行者計有嘉興，吳興，平湖，海鹽，長興，蕭山，餘姚，海鹽，崇德，德清，嘉善，上虞，紹興，鄞縣，餘杭，鎮海，永嘉等十七縣。至航測只有平潮一縣舉辦，該縣初採人工測量，最近始改用航測，情形與上述之無錫相同。再土地陳報係於十八年五月全省各縣同時進行，次年五月完全結束。惟結果因此次採用治標的土地整理辦法在國內為創舉，加以人事方面未能認真執行，故所報多不確實，編就之地籍冊未能應用。

豫桂兩省整理土地均兼採人工測量與土地陳報兩項辦法。河南人工測量自二十二年開始，其進行區域計有開封，鄭州，汜水等地，至土地陳報則曾於二十四年九月擇定陝縣試辦，本年初完成，聞以後尚擬推廣至他縣。廣西辦理人工測量者只限於邕甯鎮結兩縣與南甯市及蒼梧縣之區域等地。按邕甯鎮結兩縣測量係由該省特設之全省清理田賦總局主持其事，至南甯市及蒼梧城區則由廣西陸地測量局擔任。邕甯鎮結及南甯市測量工作均已先後完成，惟蒼梧城區則刻正在進行。除舉辦測量各地方外，其他各地，概擬舉辦土地陳報，先曾擇定潯潯試辦，完成以後，隨即開始推行全省，現在辦完者計達二十三縣。廣東整理土地，一面辦理人工測量，一面辦理調查田賦。該省測量除廣州自十五年開始市區測量，二十年完成，為時特早外，其他各市縣亦自二十一年起籌備進行，首先舉辦者計有汕頭，南海，番禺，台山，新會，東莞，順德，清遠，高要，開平，茂名，合浦等十二市縣。刻汕頭業已完成。其調查

測畝則各縣自二十二年開始進行，約在去年年底全省完成。復次，江西兼辦航測及清理業權登記田地。關於航測，豫省於二十一年八月先在南昌縣試辦，嗣因試辦成績尚好，遂決推行全省，特將全省分爲五區，預備分期舉辦。二十三年五月開始進行第一區新建，安義，進賢，豐城，清江，東鄉，高安，臨川，新淦，全縣等十縣航測，本年三月完成，現擬進行第二區。至清理業權登記田地辦法係在收復匪區之第八區所屬甯都等七縣實行。緣收復匪區在被共黨佔據時曾經舉行分田，舊有田契復多焚燬，故特加以整理。去年八月七縣同時舉辦，刻已結束。

上述各省，其整理土地均兼採治本與治標兩項辦法至只採一種辦法者則如京滬平等市，近年整理土地均只舉辦人工測量一種。

我國土地整理機關，中央方面，全國土地行政權歸內政部土地司主持。惟因土地整理與財政關係甚切，故財政部亦得參預其事。至各省市方面則情形不一。蘇豫贛三省土地整理兼採治本與治標兩種辦法，政府亦將此兩種事務分交兩個機關主持。江蘇兼辦土地測量與土地陳報，前者之主持機關爲土地局，後者則爲財政廳。豫省亦同時舉辦土地測量與土地陳報，前者由省地政局（前稱地政籌備處）管理，後者則由財廳管轄。江西兼辦航測及清理業權登記田地，前者由土地局管理，後者則由農村合作委員會管，緣該省收復匪區土地概由農合會負責處理。浙江亦曾採用土地測量及土地陳報兩種辦法，整理土地，十八，九年時辦理土地陳報，係由民政廳主持，至測量主管機關，十八，九年時爲土地局，二十年二月該局裁撤，以後改爲民廳。復次，廣西兼辦土地測量及土地陳報，二者均歸民廳主持，廣東兼辦土地測量及調查田賦則概由財廳處理。此外，平，青，京，滬四市整理土地均只採測量一種辦法，京滬三市主持者爲市土地局，平青則爲財政局之第三科。

以上所述爲市土地整理機關，至各縣及省轄各市，則在土地測量方面，江蘇，廣東兩省舉辦測量縣份均設有土地局，豫豫兩省因省方直接派人辦理各地測量，故在各該地只成立專門辦理登記之機關，江西稱土地登記處，河南稱土地登記事務所。浙江情形比較複雜，各地普通均設清丈處，惟杭市則就市府設有土地科，杭縣就縣府設有發給

土地圖照處專辦發產權執照事務。廣西則南甯市區測竣之後，辦理登記，責成省會公安局担任。復次，在治標的土地整理方面，則辦理土地陳報各縣普通均由縣府主持組織土地陳報辦事處，至江西辦理清理業權登記田地則由縣府主持設置農村興復委員會。

至各地整理土地詳細手續研究如何，吾人可先就治本的整理辦法加以說明。據以上所述，治本辦法普通計有人工測量及航空測量兩種，按此兩種辦法所採整理土地之手續大抵均同包含下列三項：即一、測量，二、登記與發證，三、造冊是。所謂測量蓋即測明土地之情形及面積，惟其方法，人工測量與航測不同，前者使用普通測量儀器從事工作，而後者則由空中攝影，根據此項照片，一面可查明地形，一面可算出面積。人工測量整理土地辦法與航測辦法之根本差異即在於此。其次，登記與發證則在土地測量之後，令業主認明田地，提出產權證明文件，如經審查確實，即將其土地所有權予以登記，並發給土地證書。土地證書之名稱各地不一，江蘇遵照土地地方之規定稱為土地所有權狀，至浙江則稱土地執照，廣東稱土地登記確定證，廣西稱執業方單，江西稱土地管業證，上海市稱土地執業證。再次，造冊，蓋即根據整理結果編造地籍冊之謂。各地整理土地，除繪製有地形圖外，大抵均編造兩種地籍冊，一則以田坵為綱，田坵項下載明其業主。一則以業戶為綱，業戶項下載明其所有之田地。惟各地地籍冊名不盡一律，廣西對於以坵為綱及以戶為綱之兩種簿冊，分利稱為坵領戶冊及戶領坵冊，江西分別稱為土地清冊及地稅戶冊，至廣東之廣州市則分稱地籍冊及臨時地稅底冊。

其次，再述簡易清查土地辦法之內容。此項辦法比較重要者如浙蘇豫桂等省辦理土地陳報，廣東辦理調查田畝，江西辦理清理業權登記土地，其整理土地之手續，普通均同包括下列三項：一、陳報地籍，二、審查業權，三、造冊。關於陳報地籍情形，大多係一面由鄉鎮長或其他工作人員劃分地段，按坵編號，一面由業主陳報地籍，惟江甯情形比較特殊，其舉辦土地陳報時僅由人民陳報，並未臨田編號。其次，審查業權，蓋即根據人民呈繳之土地憑據審查其產權是否確實。產權確定以後，除廣東調查田畝，仍以原有產權書據為憑，不另發給證書外，其他各地均

根據陳報結果重新頒發土地管業證。此外爲造冊，各地於土地清查完竣以後均根據其結果編造地籍冊，普通多輯造以地爲綱之坵領戶冊及以戶爲綱之戶領坵冊兩種，惟江甯因未舉行履地編號，故只編有戶冊而無坵冊。除地冊外，普通尙多於就田地段編號時繪有簡易坵形圖，僅江蘇省一部分領份無之。

最後，吾人說明土地整理費用之情形。按土地整理辦法分爲治本與治標兩類，在治本辦法方面，關於人工測量可以浙江爲例。該省辦理人工測量，其全部費用，包括測量，登記，發證，造冊等項計算，每市畝約爲三角零七厘二毫。（根據地政月刊，四卷四五期，航空測量與人工測量問題所載航空測量與人工測量各項業務經費比例表計算而得。）至航空測量可以江西南昌縣爲例，其辦理航測，全部費用每市畝計爲二角八分一厘四毫。江西航測費用比較浙江人工測量爲低。惟吾人不可據此推論，謂一般航測費用比較人工測量爲少，緣足以影響測量費用之因素甚多，例如測量精度之大小，地形之繁簡，測量技術之高下，人事管理之好壞等等皆其最要者。測量精度較大，地形較繁，測量技術生疎，人事管理不妥者，測量費用勢必增多；反之精度較小，地形較簡，技術嫺熟，管理完善者則費用可減。欲明兩種測量方法何者較能省費，務須使上述各項因素情形一律而後可以辨別。浙贛兩省測量狀況是否完全一致，不得而知，吾人自不可因爲江西航測費用比較浙江爲低，遽謂一般航測費用低於人工測量。年來一般人對於人工測量與航測何者較爲省費之問題意見不一，有謂人工測量費用較少者，有謂航測費用較少者。愚意認定兩種測量費用究竟孰高孰低，目前尙無確實材料可資證明，實難遽下斷語。

復次，在治標的土地整理辦法方面，其費用雖因清查精度，土地形狀，清查技術，人事管理等項情形之不同而有高下之差，但一般比較治本辦法，無論爲人工測量或航測，則均低廉，此已爲一般人所公認。關於治標辦法費用情形，可就江蘇所屬鎮江江都宜興江陰溧陽蕭縣六縣辦理土地陳報之結畧而言，其費用綜合陳報，審核，印刷，繕造等項一併計算，約如下表：

陳報面積（舊畝）

費用總額（元）

每舊畝費用（元）

江	一・一〇二・〇八七	九・五〇五	〇・〇〇八六二
江	二・三二六・八八九	一七・六二四	〇・〇〇七五七
江	一・二九六・五三三	九・六〇二	〇・〇〇七四
江	一・二〇三・三一七	八・一六五	〇・〇〇六七九
江	一・四二六・一七七	九・六〇八	〇・〇〇六七四
江	二・四五三・六六六	一五・比九九	〇・〇〇六四四

領土地革命，其尤顯明。據此情勢之下，自應謀一解決辦法。目前國民政府之土地政策，深察平均地權與耕者有其田兩項辦法，欲以最速而的方法解決土地問題，其立憲不可謂不善，惟平均地權一項，以徵收土地價稅之方法，雖土地價值日益趨昂，然城市地價漲較速，採用此法，適易激發，至在鄉村則增漲極緩，近年我國田價且真跌落趨勢，徵收地價稅方法自難急見功效，我國地價廣大，地位比較市地尤為重要，故平均地權辦法在事實上恐難有新補益。至耕者有其田則關於如何促進實現之辦法，亦只訂有下列數項：一、政府將限制私人所有土地總額；二、促令不在地莊農出租地；三、減輕地租等是。此等手段亦似難達於緩和，於今日之土地分配狀態，難謀其有顯著之改善。以上均係就原則而論，至其實施之實行能至何等程度，尚非目前所能知也。

根據上述，六縣整理土地，每畝徵費用以蘇江為最高，計為八厘六毫二絲，蕭縣為最低，為六厘四毫四絲，若將其徵收市款計算，則蘇江每畝徵費為七厘一毫五絲，蕭縣約為五厘三毫五絲。按上述浙江八江湖整理市款徵費為二角零七厘二毫，江西航湖每市畝為二角八分一厘四毫，是江蘇土地陳報費用約只合四十至五十分之一。