

平均地權淺說

第一章 緒言

中國是以農立國的國家，而全國民衆所受的痛苦，却以農民爲特甚，這是誰都知道的事實。農民爲什麼這樣痛苦呢？簡單說一句，就是因爲經濟組織不平等。經濟組織爲什麼不平等呢？最大的原因，可以說就是因爲土地分配的不適當。我們知道，中國現在土地分配的狀況，雖然並沒有形成爲少數大地主所壟斷的現象，但大部分的土地究爲比較少數的中小地主所把持，大多數農人所耕的田地，都不是自己的田地。本黨總理孫中山先生說：「……現在農民勞動的結果，在農民自己，只能分四成，地主出的，不是由地主出的，像這種情形，是很不公平的。把農民所受的痛苦及其原因說出來了。」

我們試想一想：我們人類一天的生活，實際上那一刻能夠離開土地，我們穿的衣，或絲或棉；我們吃的糧食，或米或麥；我們住的房子，或爲高樓大廈，或爲草舍茅房，那一種的

會無立錐，引起了一種反感，毅然恢復井田，把全國的田，都叫做「王田」，不得賣買。規定每家（八口）佔有的田額，不得超過一井九百畝，把多下來的田，分給九族鄉黨。但是這個制度施行兩年，弄得社會不僅得不到好處，反而鬧到民生日困，社會凋弊。這個制度的施行，是完全失敗了。這個制度的失敗，最大的原因，不外左列數種：

1. 失了單租制度的原有精神，徭役賦斂過重；

2. 人口數量增加；

3. 豪強怨望。

三、均田制度 從北魏到唐初，土地問題起了一個很重大的變動，就是又從私有制度，復歸到計口授田的制度。魏孝文帝時，李安世建議：「田策之數，制之以限」。於是有所謂「均田制」。均田制，是把全國的田地分爲「露田」——種稻的田——「桑田」——植桑榆的地——二種，而平均分配給予人民。他的分配情形是：男子十五以上授露田四十畝，婦人二十畝；桑田男子十畝，婦人五畝。年老或身死，露田歸還國家，桑田爲世業。年十一以上，及有廢疾的，各授以半夫田。土地的「還」和「授」，恒在每年正月調查人口時舉行之。後周及

定一個限田的方法，每一家不論門閥貴賤，人口多寡，都以田十頃爲則。有十頃以上，至千頃的，聽令分析，或給予兄弟子姪姻黨，或立契典賣給外人，但存十頃爲止。十頃以下，許令增買亦至十頃爲止。他們爲什麼要提倡限田的辦法呢？大概都是因爲當時授田制度難以恢復，一面土地聽豪強兼併，給予貧民以不堪，所以提出一種限制的辦法，由國家規定人民應有的土地數量。過限的私有土地，照鄭介夫的辦法，在五年以後，要是不自動的賣掉，或用別的方法處置，政府便可把他沒收，變價一半歸還原主，一半歸給國家；照趙天麟的辦法，有佃戶的便歸佃戶。但這種理論和辦法，元明清諸代，仍不過因襲過去的舊制度，沒有切實來施行。土地的問題到現在還沒有解決的辦法。

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

第三章 中國土地分配的現狀

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

一中國耕地分配狀態表

所有面積	總	面	積	百	分	率
十畝以下	一七、九一四、二三一			四二、三		%
十畝以上	一一、三〇三、五七〇			二六、六		%
三十畝以上	六、七二二、三六六			一五、八		%

那些做土地投機事業的人，或者是個人單獨經營，或者合夥經營組織地皮公司，壟斷土地地價，收買一塊土地，不到幾年，因為社會進步，地價增加，那些坐食不動的資本家，遂得不勞而獲，由幾千元幾百元的資本，不多時，便可發起大財，至幾十萬幾百萬幾千萬的鉅富。這樣一來，城市及各大商埠地土便成爲商品化了。若不趁這個時候，工商業還沒有十分發達，頂大的資本家還沒有出現的時候，來想方法預防和補救，一到歐美那不安狀態的社會，再想法補救，那就來不及了。本黨總理孫中山先生看透了這一點，所以大聲疾呼，要主張趁這個時候，平均地權。

第四章 平均地權的方法

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

第一，照價抽稅和照價收買。大家都知道，私人所有的土地，對國家有納稅的義務；我國納稅的標準，向來是以土地的面積為比例的，就是土地的面積大，納稅多；土地的面積小，納稅少；土地面積相同，稅額也相同。這種辦法，在表面上看起來是很公平，事實上却很不公平。為什麼呢？因為同一面積的土地，不一定有同額的價格；實際上凡是位置較好的土地，必定比位置較劣的價昂；土壤較沃的土地，必定比土壤較瘠的土地價昂。況且近年來鄉村土地和都市土地價格的相差，不知多少倍。如仍舊以土地面積為抽稅的標準，那麼，收入

無論古今，地無論中外，都有他存在的價值。可是我們要知道，我們現在限田的辦法怎麼樣呢？限田的辦法，可以分做兩種：一是直接限制，就是規定每家族所有土地的最低限度和最大限度；二是間接限制，就是限制農業雇傭勞動和限制租佃。這兩種辦法，或取一種，或同時採取二種，互相補助，總之，要看各時各地的實際情形而定。

我們還要明白，我們規定限田的數目，並不是要緊緊規定一個人恰只買他自己所能種的畝數便止，如果這樣，未免太沒有伸縮，事實上非常困難；因為田有幾等，規定畝數是很不容易，所以當規定限制的時候，一定規定得很寬大，根據各地的實際狀況，定一個大概的數目不致叫少數人擁有過多的土地，多數人沒有土地就是了。一個人有餘下的土地，也可租給別人耕種。因為絕對禁止私人的雇傭勞動或私人的佃耕，是要在土地國有之下，才能實現；在土地農有之下，是不能而且不應該實現的。可是私人的雇傭勞動和佃耕，如漫無限制；那末，土地私有的弊害，勢必增加；所以於直接限制之外，還要加以間接限制，就是要酌量各地實際情形，限定一家所能僱傭的人數和所能佃出的畝數，這一層是非常緊要的。

第四，設立土地信用機關，援助農民購買土地。平均地權的目的；簡單說一句，就是「

土地法原則

(中央一七一次政治會議通過)

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

(一) 征收土地稅以地值為根據

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

主張值百抽一之意，（見民生主義第二講）與單維廉之說大有出入。單維廉氏以百分一稅率爲過輕，決不能達到地價低廉之目的，所以單維廉氏在廣州時主張澈底辦法，竭力維護其高稅率之原則，而廖仲愷先生則以百分之十高稅率爲不可行，仍主張百分一之輕稅率，俟將來逐漸增加。當時關於此點之討論，意見兩歧，主輕稅率者之意，乃爲便於施行起見或於經濟現狀不願發生重大影響，故決採漸進方法。

（三）對於不勞而獲的土地增益行累進稅

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

地值稅按年征收，土地增益稅，則於土地所有權移轉，或經若干年而不移轉時征收之，其稅率之輕重，互爲因果；蓋地值稅輕，土地增益必大，反之，地值稅重，土地增益必微。前者地主以稅率輕微，尙可以地土爲投機，後者地主因負重稅，勢必急圖改良，或變賣其土地，

不能置之不顧，專候漲價而售。若重收地值稅，並決定土地增益稅為土地漲價之全部，其結果，則地價廉，生產事業發達，此為地值稅經濟學者所主張之澈底辦法。若地值稅與增益稅均輕，其結果，則地價仍漲不已，不能完全制止土地之投機。此單維廉氏在廣州土地稅委員會討論稅率輕重之點，所以力辯廣州暫擬地值稅率百分一，及增益稅為增益全部三分之一之條為不可行。至輕課地值，並徵收土地增益全部，既可收澈底之效，又於社會經濟現狀不致有劇烈反響，此為中庸之道。所以總理主張地值稅值百抽一，而增益全部歸公也。惟是法之施行有序，且貴乎便民，有主張分期辦法，先徵一部分，俟推行便利，然後逐漸增加稅率者；有主張累進徵稅（參看本文德國稅率表）者，本立法原則，即決採用後者，且主張祇定大體原則，予各地方以斟酌情形決定辦法之餘地。

（四）土地改良物之輕稅

按照根據地值徵稅原則，於徵收地值稅外，所有地面改良物，一概免徵，以便土地改良之效。在土地稅實行後，如廣州之房捐，及北平之舖捐等類，須一律廢除，或逐漸減輕。否則，與按地值徵稅之原則相違反，不特無大效可見，反於經濟上發生不良影響。惟從財政上實際

8 訂定地稅冊。

關於收稅事項，應由財政機關辦理。

關於減稅或免稅事項，非本法明白規定者，由國民政府決定之。

關於解決本法發生之爭執，設土地仲裁判斷所辦理之。

(九)土地權移轉須經政府許可

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

附說

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

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

正誤表

頁	行	字	誤	正
三	二	八	，	(道字下無，)
七	四	一五	因	田
八	六	一		(五字下加，)
一二	七	三九	以	每
一二	九	三九	每	以
一三	一〇	一	上	土
一七	一一	十二	：	；
二一	一二	三一	；	•
二三	二	二一	而	面
二三	三	三二	用	田

正誤表

二六	二	九	。	，
三三	二	三一	敗	收
三六	五	六	共	其
三六	一〇	一四	重	輕

二

三八