

中央訓練團黨政訓練班講演錄

鄭震宇先生講

慎公

土地問題

三十一年九月印



# 土地問題 綱要

- 一、土地問題之性質
- 二、平均地權之釋義
- 三、土地稅問題
- 四、耕者有其田問題
- 五、土地公有問題
- 六、地盡其利問題
- 七、目前土地行政上兩項目標

土地問題 目次



3 1798 5173 2

土地問題

目次

# 土地問題

慎公

一、土地問題之性質 土地問題為社會問題的一種，社會問題是人與人之間的問題，而不是人與物之間的問題。有些人往往將土地問題，僅看作為人類利用土地方法上的問題，未免錯誤。如何增進農地的利用，是農業技術的問題；如何改進都市土地的利用，是工程技術或建築技術的問題；這些都是自然科學上的問題，而不是社會問題。這些問題，並不是不重要，但並不是土地問題的核心，單純在這些技術問題上求解決，是不能解決土地問題的。土地問題是人類因使用土地而發生的人與人之間的問題，也可以說土地問題的本質，是地權的問題。所以 國父解決土地問題的基本口號是平均地權，是求地權問題的合理解決。

二、平均地權之釋義 平均地權的解釋，一般的有廣義與狹義兩種看法，狹義的解釋，你根據 國父民生主義的演講指所謂人民報價，照價徵稅，漲價歸公而言。廣義的解釋，謂平均地權與節制資本為民生主義兩大總綱，節制資本為工商業政策的總綱，平均地權為土地政策的總綱。則平均地權的內容，不應以上述的狹義解釋，僅限於土地稅政策的狹義範圍，應該視作包括 國父關於土地政策全部遺教的總方針。

## 土地問題

如此平均地權的意義，應該解釋爲人人利用土地的權利上有平等的地位與均等的機會。其目的在防制土地集中與土地獨占，取締土地投機，反對不勞而獲。

農業用地的特徵爲面積廣大，雖可發生土地集中現象，而不易於土地獨占。故在平常情況之下，農地價格，漲落甚少，即不易發生土地投機現象。但以農地具有偉大的生產力量，占有土地的人，可以利用佃租制度不自行使用，而坐享他人勞動的結果，發生不勞而獲的現象。因此國父的土地政策，對於農地，曾一再提出耕者有其田爲主張。至於都市地方的住宅用地，在工商業不發達的地方，以其既不具生產價值，又甚少交換價值，故其價格往往反較農業用地爲低，內地城市地方，至今尙不無此種現象。其價格僅附屬於房屋，爲數甚微。因而過去其負擔亦較農地爲輕，甚或毫無賦稅負擔。但在工商業發達以後，都市地方的土地，不僅交換價值日高，而且因都市地方面積有限，最易發生土地獨占的現象，因而亦最易發生人爲操縱地價的土地投機現象。並因我國過去城市地方土地負擔甚少，更可以放縱土地投機行爲。故在此等地方的土地政策，應以取締土地投機爲主要目標，國父遺教中照價徵稅漲價歸公的辦法，也正是針對土地投機的現象而發的。

根據以上的認識，國父的土地政策是以平均地權爲總綱，而以照價徵稅漲價歸公及耕者有其田爲兩大主要途徑。茲先就此兩點有所申述，然後再及於遺教中其他

關於土地問題的意見。

三、土地問題。土地徵稅就其單純的意義來講，只是基於公益的目的，課於享有地權的人一種應有的負擔，本來並不含有社會政策的作用。但如前所述，我國都市地方因爲無稅或輕稅，實爲放縱土地投機的一個條件，於是在我國地價高漲的都市地方開徵地價稅，則不僅具有財政上的增加收入的意義，同時更具有抑制土地投機的重大作用。因爲土地投機的重要手段，是將土地占有而不使用，操縱土地供給與需要的平衡，以便激高地價。如果開徵土地稅，則地價既高，負擔亦重，地主受土地稅的壓迫，就不能占而不用，只有建房出租，或放棄土地，這樣就可以使地價或房租下落，而減抑土地投機的風勢。所以單就是開徵土地稅已經是抑制土地投機的有效方法。

至於徵收地稅的辦法，遺教主張由地主報價，照價徵稅，這裏含有兩個實際問題：第一所以要依地價爲徵稅的根據，因爲地價是根據土地的生產價值與交換價值而來，是一種決定優劣的最合理的客觀的標準，以地價爲徵稅的根據，可以使全國土地負擔公平合理。而且手續亦較按土地收益徵稅爲簡單易行。其次所以要以地主報價，也具有理論上的價值。規定地價的方法，不外兩種，一種由人民報價，一種由政府估價，二者各有所長，也各有所短。由政府估價，最能適應行政上的需要。

，但手續麻煩，而最大的缺點是如人民不暇所估的地價，行政上的救濟非常困難，若由人民報價，則可無上述兩種缺點，但人民或不能報，或肯報，或亂報地價，都予行政上以不便。現行土地法對此規定為先由人民報價，然後由政府參酌報價劃區估定其標準地價，以為徵稅的依據。此種辦法事實上缺點甚多，施行亦多困難，論者甚多。二十六年中央政治會議所通過之修正土地法原則，改定為先由政府劃區估定標準地價，再令人民參照標準地價自行報價，限制其不得較標準地價有重大之出入，不報地價者即以標準地價為其地價。此種辦法在事實上既能適應行政之需要，而且最後依於報價，與進教之主張亦相符。最近內政部擬訂之非常時期地價申報條例，即係根據這種原則而定的。

再談到土地漲價歸公問題，土地基於社會的進步自然漲價的部分應歸公共享有，在理論上毫無問題，但在執行上，除非將市地全部收歸公有，實行公租制度，則事實上殊不易辦。在新興都市地方，地價的劇漲，往往能於短期內上漲至原地價的十倍，或數十倍。如使地主按增值部分以貨幣交付政府，事實上決無此力量，如將原有土地劃割，按照增值與原價的比數，為地主保留一部分，此在附有建築物的土地，既感分割困難，而對於自佔的小面積地，尤感不能分割。如將土地拍賣，而以地價的一部分予原地主，則全市土地！至少大部分土地同時拍賣，亦感難有如

許承購的人。且地價劇漲的原因，除因社會的進步與土地投機以外，尚有類於私人的經營，而某部分基於社會的進步，某部分是私人投機勞方與資本的結果，又頗難於劃分。因此在世界各國的先例中，除土地公有的辦法外，至少地價歸公時有效辦法。土地法規定採用徵收累進的土地增價值，實係經政府所決定的辦法（見土地法原則說明），但在實行上各地方，或不易。而且過去已施行土地增價值的地方，多係自實行地價稅之日起算，如後土地稅規定自土地法公布之日起算，則尚無不能以實行。這一點也是因為地價稅開徵以後，可以抑制土地投機，地價增值較少的原故。總之為執行土地漲價歸公的原則，於其事後補救，非常困難，不如事前預防，較易收效。事前預防的辦法，最易行的就是將各重要都市地方及早完成必要的手續，早日開徵地價稅，以期抑制土地投機，防止地價急漲。如夏澈底一點，就是將最重要的都市地方及因公共建設預期地價將行劇漲的土地，全部徵收公有，由政府整理重調後，或按期放租令私人去經營，而按期規定其租金。或遷由政府經營，則其全部收益自然也可以全部歸公。

此外利用徵稅的辦法制止土地投機，尚有一種更有效的辦法，就是荒地重稅。這裏所謂荒地，係指能用而不用之土地而言。上節道及占而不用為土地投機的重要手段，如果對於占有土地而放令閒棄，自己不用，亦不令他人使用的地主，課以特



別加重的稅，當然對於抑制土地投機，具有重大的作用。土地法上規定市荒地的稅率，較市改良地的稅率加重三倍至十倍，意義即在此。

四、耕者有其田問題 耕者有其田的主張，在遺教中提出較晚。見於民國十三年 國父對農民運動講習所學生講演中。可代表 國父關於土地政策的最後主張。只可惜在此項主張提出後不久 國父即逝世，關於實行的辦法，一曾多講。我們只能就各國行之有效的辦法，提出研究借鏡。為實現耕者有其田的可行的道路，大致有三：一 是用保障佃農的政策，提高佃農的經濟地位，俾其能取得土地，轉化為自耕農。第二是對於現有的自耕農，予以政治及經濟的扶助，並加以管理，使其不至於淪落而喪失其土地。第三是由政府以政治的刀量徵收不自耕的土地，轉付於農民，創立新的自耕農場。茲分述三種辦法的內容如左：

保障佃農的辦法，以限制佃租及保障佃權兩點為最重要。此外如包佃、轉佃、預租、押租等制度，都是於佃農不利的，應按實際環境，予以取締。保障佃農的政策，如能有效實施，則因壓低佃租的做法，可產生兩種不同的結果。第一結果，是地主感到土地利潤的減少，而願放棄土地，如此則佃農可以較易取得土地，轉化為自耕農。另一種結果係地主不願放棄土地，而惟求地租收益的增多，只有以其知識與財力，幫助佃農增進生產，以期可以比例的多得一些佃租。這樣可以便向來對農

業生產不負責任的地主，自動的負起責來，以促進農業的生產。前一種的例子，如愛爾蘭的情形，後一種的例子，如日本的情形。所以保障佃農的政策，如能有效實行，縱不能走到耕者有其田，也是對於農村經濟有利的事。

其次如何維護現有的自耕農，使其不致淪落破產，最重要的辦法，是規定自耕農場的最小面積單位，而禁止其再分割。因為我國的份家制度，使農場分割過碎，致不能維持自耕農戶的生活，為農民喪失土地最重要的原因。不過遺產分割已成社會習慣，為施行限制分割，必須對於自耕農地的遺產繼承辦法，有適合於國情的特殊規定，而以強力執行之。此外如由政府在经济方面及技術方面，對於自耕農戶以種種的扶助，如推廣農村貸款，使其不受高利貸的壓迫，如推廣農業技術改進，俾其增進生產。如推行合作事業，辦理農產運銷等等，並屢屢處特別予以自耕農戶以最大的便利與優先權利，這都是維護自耕農的重要手段。

關於創立自耕農的辦法，各國所採的方法多不一致，或採用直接創立辦法，由政府徵收地主的土地而轉售於民，或採用間接創立的辦法，政府貸款於農民，令其自行購買地主的土地；或採自由的方式，獎勵地主自動出售其土地；或採強制的方式，強制地主出脫其土地。以上各種辦法，就其成效言，當以直接強制的辦法為最易生效。上次大戰以後東歐各國，大致多係採用直接強制的辦法，即對於地主的土

地，除爲之保留一定限度的面積外，其餘概由政府徵收，經過整理，劃作單位農場，再轉放於農民承領自耕。關於地價的償付，多係採用分年償付的辦法，償清的年限，往往延長到數十年，延期償付的地價，加付很低的利息。這樣政府可以農民按年交付的地價，而償付地主，可以不用很多的費用，同時創立很多的耕農場。在我國爲創立自耕農場，大量可變的邊荒，當然可以首先利用。其次則內地公私所有的可耕荒地，也可以充分利用。如再不足，則應就佃耕制度盛行而業佃關係最惡劣的地方，儘先徵收佃耕的土地，以供創立自耕農場的需要。關於徵收私有土地的地價，可由政府或委託國家金融機關發行長期低利的土地債券償付之。地價償付的標準，東歐各國的辦法，大都較市價爲低。在我國則不妨照市價償付，以示寬大。又因我國一般的農村地價甚低而佃租甚高，我國的佃租購買年較世界各國爲最短，因此地價償清的期間，亦不妨較東歐各國縮短。大約二十年至三十年即可償清。如此政府無須支出甚多的費用，而可使大量荒地及佃耕的土地，轉移於自耕農民的手中。至於創立後的自耕農場，應由政府在教育上經濟上予以管理與扶助，則與前段所述扶助現有的自耕農場相同。

五、土地公有問題 國父在社會問題演講中，曾道及土地公有的理想，但就全部遺教看來，只是將土地公有當作一種高遠的理想，並不是主張即實行全國土地公有。

如遺教中所謂共將來不共現在，即係此種意見的證明。就實際言之，土地公有必須以土地公營爲其內容。如不然則所謂土地公有，即有名無其實。土地公有可以確定爲高遠的目標，但必須在政治條件與技術條件上能逐漸發展到全國土地公營，方能實現真正的土地公有。否則在名義上土地公有，而實際上土地私營的情形之下，如對於土地之經營者束縛較嚴，付予以利益較小，則所謂土地公有將有名無實。如對於土地經營者束縛較鬆，付予以利益較多，又必將使其對於土地企業心降低，因而召致農業的衰敗。蘇俄革命後軍事共產時期所引起農業的衰敗，以及不得已改行新經濟政策後變相的承認土地私有權，最後乃以積極發展公營農場及集體農場爲走向土地公有的道路，最可作爲吾人的借鑒。我國在今日無論政治條件、社會條件及技術條件而言，都不能達到實行全國土地公營，似此如空言土地公有，如果強行公有私營，則在實際上並不能收土地公有的效果，徒增政府管理的煩雜而已。

依上所述，一方應承認土地私有制度的存在，但並不應無條件的放任土地私有制度的發展，爲不違反遺教的理想，應該同時，就量的方面與質的方面對於土地私權加以嚴格限制。所謂量的限制，就是應限制私有土地面積的最高額，私有土地超過最高限度的部分，應該強制其移轉於他人，或由政府加以徵收，以杜土地集中的流弊。所謂質的限制，就是規案某種土地不准私有。所謂某種土地，應指在性質上

或位置上具有特殊的優點，而易於少爲數人所壟斷的土地。例如礦泉、瀑布、或天然水源所在地，又如水道碼頭、交通道路上的土地，因爲這些土地具有特殊的優點，不應該爲少數人所壟斷，故應禁止其爲私有，如果已經歸於私有的，也應該以徵收或其他手段收爲公有。

更進一步，在允許土地私有的情形下，應不忘道教中所指土地公有的理想。於此可以有兩種有效的辦法：逐漸走向土地公有。第一應該由政府以政治的，經濟的力量，儘可能的發展土地公營的事業。第二應由國家特設土地金融機關有計劃的控制並扶助小農，引導其走向合作經營或合併經營，因爲這種在國家金融機關扶持下的合作農場，不僅可以成爲走向土地公有的過渡形態，而且可以保護小農，使其不至因受各種惡勢力的壓迫而喪失其土地，這樣才可以使平均地權的政策與土地公有的理想，不但不相衝突，而且可以平均地權爲走向土地公有的途徑。

六、地盡其利問題 國父道教中每談到地盡其利，地盡其利不是土地政策，而是土地政策的目的，爲了實現地盡其利的目的，除了上述的政策以外，尚須第一對於土地的使用應以合理統制，其次對於土地使用人予以適當的扶助。在辦法上須用政治的或經濟的力量，有些地方並須用科學的知識與技術。

關於土地使用的統制，前爲土地使用性質的統制，其辦法大體上可分爲積極的

導積極的兩方面。稻禾的統制即限制某種土地必須作某種使用，消極的統制即禁止某種土地不得作某種使用。前者的例子，如都市計劃的訂定，如道路及各種公共使用地的規劃，而尤重要者，則為視土地的位置與性能，分別編定為各種使用地。後者的例子，在都市地方如各種限制使用區的劃定，在農村方面如各種土地使用禁令的發布。

其次為土地使用面積的統制，如為防制土地分割過碎而限定各種土地之使用面積最小單位，並禁止其再分割。如為矯正畸形的，不合理的土地使用面積，而施行土地重劃。

再其次為土地使用方法的統制，如將於都市地方的土地施行建築管理。對於農村土地施行農業管理。及對於其他林礦畜牧等用地，分別施以特殊的必要的管理。

關於扶助土地使用的辦法，大都偏於農業用地方面。如以政治力量舉辦水利或交通工程，改良農業環境，提高農業技術，預防農業災害，以及推行合作事業，關聯土地金融，辦理農產運銷，與農產物價平準等，都是達到地盡其利的手段。

七、目前土地行政上兩大目標 如前所述，實現平均地權的目的，既以照價徵稅、漲價歸公及耕者有其田為兩大途徑，目前土地行政上的主要工作應依此要求，決定兩大目標。第一為完成舉辦地價稅及土地增值稅的準備工作，以地價稅政策能早日施

行。第二爲保障佃農，維護現有自耕農，並在可能情形創立新的自耕農場，以走向耕者有其田的目的。

舉辦地價稅，在社會上的阻力，並不甚大，惟行政上的準備工作較多，如開徵地價稅以前，必須先完成三步準備工作，第一爲清理地籍，第二爲確定地權，第三爲規定地價。爲清理地籍，須舉辦土地測量，爲確定地權，須舉辦土地登記，爲規定地價，須經政府調估計地價並令人民申報地價。這些都是實際的要求。在抗戰以前，對此種準備已感不足；目前抗戰時期，又不易大規模舉辦，故只能儘先就重要城市地方，着手辦理。因爲施行地價稅及土地增值稅，既以取締土地投機爲的，目尤應先就重要城市舉辦。此卽爲目前地政上主要工作之一。

其次談到保障佃農，扶植自耕農，在工作上並不需要甚麼艱難的準備，但因其在社會上進行的阻力較大，而且此種政策，重在普遍執行，有害於下級政府的努力，較上級政府爲多。如果組織尙未充實，鄉鎮以下尙無推行政令的能力，或是縣地方負責的人，對此政策缺乏明白的認識與執行決心，則上級政府縱有很好的辦法，很完密的法令，倏然一切等於具文。故在目前中央政令對此雖已有完密的規定，尤其是最近九中全會所通過的總裁提案土地政策戰時實施綱要，大部條文多爲實現耕者有其田的政策而發，中央主管機關，亦正據以訂定實施辦法，但將來執行的

成效如何，主要的仍繫於各地方政府執行的能力與決心。

總之執行土地政策，就前數節所述，決不脫於以上兩點；而且執行土地政策，應該是由中央到地方各級政府整個力量，共同努力。此種任務決不單獨由地政機關所能完成。因為執行土地政策有許多工作是地政範圍以外的工作，有許多工作需縣以下行政人員來負責執行。再者平均地權與節制資本係民生主義兩大總綱，二者必須同時並進，並互相策應。如果拋開節制資本，而單獨談平均地權，則在工作上不但減少很多的助力，而且可以增加很多的困難，這都是我們在研究土地問題時所應注意的。

(完)



土地問題

Handwritten scribbles and marks, possibly including the number '12'.

