

國地政學會第五屆年會論文集

# 中國土地政策

獨立出版社印行

中國地政學會第五屆年會紀念  
中國土地政策  
一九三八年四月

蔣委員長訓勉本會之費電

中國地政學會第五屆年會決議文

導言

貴州省圖書  
貴州省圖書  
貴州省圖書

J  
474  
41

- 一 中國國民黨之土地政策
- 二 復興運動中的土地政策發凡
- 三 我國戰後應取之土地政策
- 四 我國戰後土地政策管見
- 五 管教養衛與平均地權
- 六 論地價稅率(平均地權之中心問題)
- 七 都市土地應當從速徵收的兩種稅

WF-321-1  
5

四 次

一

一  
二  
三  
四  
五  
六  
七

八 西南經濟建設與土地問題

李慶康

八五

九 西北土地利用問題

曾濟寬

一〇〇

十 現代中國之墾殖問題

唐啓宇

一一〇

十一 土地法所定登記及徵收辦法之檢討

林欽辰

一一八

十二 中國共產黨過去土地革命的經過與批評

謝雨生

一二九

附錄

徵文選存

羅翽英審查報告

一四三

(一) 中國戰後之土地政策

蔣 慶

一四四

(二) 中國戰後之土地政策

曹真一

一六一

(三) 中國戰後之土地政策

戴曉東

一六九

(四) 戰後應取之土地政策

李維琪

二〇九

(五) 西南經濟建設與土地問題

孟兆宇

二二六

## 蔣委員長訓勉本會之養電

「土地問題之解決爲實行民生主義首要之急務」

「抗戰勝利之日更爲徹底推行土地政策之良機」

貴國地政學會第五屆年會諸君均鑒：禮運有言：「貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必爲己。」盡人力以闢地利，厚生利用之道，此二語發之矣。總理民生主義揭平均地權爲綱領，建國大綱第十第十一兩條更闡其具體之辦法，而地方自治開始實行法，於定地價，墾荒地，尤詳乎言之。蓋人民之所賴以養者爲土地，而土地產力之盡量開發，必以土地獲得有效之使用與合理之分配爲前提。壟斷地利之結果，必至於荒廢地力，此不惟曠以社會之不平，亦足以阻滯經濟生活之進步也。諸君眼膺總理遺教，究心土地改革，應知抗戰力量之充實，有待於地方之開發者甚大。而抗戰勝利之日，更爲徹底推行民生主義的土地政策之良好時機；誠能因應事勢，稽考良規，悉心探究，著爲方策，使耕者無輟耜呻吟之病，衆庶受收益增加之賜，則本黨數十年來所倡導關於土地問題之政策，正可期成於旦夕，奚啻足食足兵，有裨於目前抗戰局勢而已。中正認土地問題之解決，爲實行民生主義首要之急務，所期望於諸君者，不僅在開會期內之集思廣益，更在會後分別作專精切實之研討，不僅在大體方案之訂定，尤冀能就土地問題下之具體細目，抉過去之利弊，而貢獻實際可行之辦法，惟諸君翹勉以赴之。蔣中正養侍祕電。

蔣委員長訓勉本會之養電



# 中國地政學會第五屆年會決議文

## 甲 中國戰後土地政策

關於我國土地政策之指導原則及辦法綱領，總理遺教早經昭示，本會歷屆年會，亦已有相當具體之決議案，可資遵循，今茲完成民族自由國家獨立而抗戰，則戰後三民主義國家之建設，自當急速進行。平均地權之特點，即在戰後以後新建設開始之際，實施和平的社會革命。民十六國府成立時，因預籌未周，坐失良機。故在抗戰勝利之日，應立即按照預定方案，實行總理遺教所昭示之政策，以建立民生主義之新土地制度。其要點如下：

一、戰後國家應即頒布緊急法令，整理地權。凡經戰事破壞之區域，尤應以急速有效方法，調劑人地之分配，恢復農村之繁榮。

故：(1) 佃耕制度盛行區域，戰後應即運用土地金融機構，普遍加以調整，以實現耕者有其田。

(2) 因戰事致人民流亡，土地荒蕪過多之處，凡無主地均應用以轉授耕者。

(3) 人口稠密地權碎割之沿海沿江各省縣，戰後應即舉辦土地需要登記，就人地多寡，調劑寬狹鄉之

分配。

(4) 邊疆及人口較稀之各省縣，戰後應行大規模之移殖工作，並實行國營或集體經營。

(5) 在積極建設之前，應即實行有效之累進地價稅及增價稅，以防止壟斷而使建設之利歸公。

(6) 因戰事徵用之人民土地，戰後應予以充分補償或以其他土地折算補償之。

(7) 關於戰時「人地」之關係故土籍，所有在戰時受難之地籍及他處受難之地籍，一律豁免。  
二、戰後經濟建設開始之時，全國應積極推行土地整理工作；于工業區域交通中心及海港都會

等，尤應先定地價，並頒布漲價歸公之法令。

故：(1) 關於戰時影響故土地及其定着物之原狀變更者，應依照建設計劃，禁止任意恢復原狀。

(2) 重要建設地區，應於計劃公布之前預先徵收計劃中所需之土地。

(3) 因戰事破壞及新興都市，應預定都市計劃及分區方法。並得予土地測量登記完竣前舉行地價申報。

三、戰後土地利用，應求適合現代經濟發展之趨勢，使農業經營合理化。尤以經敵人破壞較劇

處，應於收復之初，重劃耕地，創設標準自耕農場，使流亡殘苦之農民得充分之生活保證。

故：(1) 土地整理應過於細分之區，應迅速實行重劃並提倡協同耕作及合作經營。

(2) 自耕農場太小者，戰後迅速調整給予適量之土地，使合於理想之標準。

(3) 天然富源及含有獨占性之土地，戰後應由國家資本開發之，並應注重地力之保存。  
四、戰後復員之際，凡為國出力參加戰爭之將士，國家應優予酬庸，授田自耕。傷亡家屬及流離  
孤民，亦應予以適量之土地，以承撫恤。

故：(1) 徵收不在地主之土地，或應先以公有土地分配於願意歸農之農民。

(2) 因戰事死傷者之家屬及流離孤民，縱無耕作能力，亦宜予以土地，允許在相當時期內出租或僱工  
耕作。

(8) 邊防重要地帶，宜移軍隊及其家屬實行屯墾。

五、爲實行以上四項，戰後地政機構之充實與建立，地籍整理之普遍推行及地政人員之訓練，均爲當務之急，應即先爲準備。

故：(1) 中央及各省縣應即迅速擴大地政機關之職掌，充實其內容，淪陷省縣於收復之初，應即成立地政

機關實施土地管理。

(2) 淪陷各省縣原無圖籍或圖籍散失者，應于收復之初，即行着手整理。而後方各省，尤應于經濟建設開始之前，施行地籍管理。

(3) 地政人員應分高中初三級即行分別大量訓練。

## 乙 西南經濟建設與土地問題

當此抗戰順利進行之際，爲充實抗戰力量樹立建國基礎起見，應由中央先定整個經濟建設之計劃。西南經濟建設，爲整個建設之初步，其建設計劃在全國經濟建設計劃中應佔一極重要之地位。土地爲凡百經濟建設之基本要素，故在實施西南經濟建設之時，對於土地問題應先有縝密計劃具體方法，以確立經濟建設之根基，俾建設工作順利進行，國民經濟健全發展。關於西南經濟建設發展中所應注意之土地問題及解決辦法，略列如次：

一、因實施經濟建設而徵收之土地，應酌量實價分別予以補償。

二、凡經濟建設中心區域及水陸交通沿線之新興市鎮，應先規定地價所有因經濟建設之實施而增高之地價，應撥充經濟建設之資金。

中國地政學會第五屆年會決議文

三、在兩廣經濟發展區域中之荒地宜予大規模墾殖者，應由政府組織公營農場經營之，並鼓勵私人或團體分別承墾。

四、本區域之森林牧場等項，應依自然環境客觀條件劃定區域，分別使用，以謀土地利用之組織，而免地方之損失。至於以經濟建設之新興市鎮，應先詳審設計，俾市地有合適的利用而無畸形之發展。

五、在縣區內無領制度，應俟國民民主憲之原則力謀改善，同時應積極創設自給農場。

六、健全農墾經濟建設之實力活動，經濟建設之金融起見，應設立土地及農業金融機關，使農墾工作易於進行。

七、一個區域經濟發展不以土地測量為基礎，斯者本區內各項建設之地測量工作，應由農墾部擬定計劃儘先辦理。

八、為適應目前經濟建設區域內地測工作之進行，應先設立專管機關，負責計劃切實執行。

土地爲生產要素之一，賦諸自然而爲量有限，利用分配之當否，關係國計民生至鉅。古今中外，自有歷史以來，無在而不爲重要問題。若任其自然，則豪右兼井而小民重困，人口日增而地利不加，恆爲亂階，故國家必採取適當政策以統籌之。

總理革命之初，即注重平均地權，嗣復擴充而爲民生主義，其後於演講中再三申論，建國大綱及第一次全國代表大會宣言中均有明白規定或說明，其重視可知。惟民國成立後，袁氏專橫，軍閥割據，擾攘十餘年，蕪蕪建樹。迨袁十六年北伐成功，國府建立於南京，始繼承總理遺教，訂立土地法，十九年公布之。各省軍閥機關，辦理地政者，先後相繼。書報中之議論，較前驟增。雖然，除地籍編有整理外，總理土地政策之見於行事者，可謂絕鮮。而共產黨之土地革命，「人民政府」之計口授田，反著與中央爭雄長焉。

推原其故：一因論者對於總理土地政策之解釋，頗爲紛歧；二因土地法辭依據總理遺教，而名不實，不足以實現之；三因國家多故，艱難時移，未能致力於此，而有罰雖濶可行之機，有可緩之法，奉行不力，因循延誤者，亦不能免也。

總理對於土地問題之言論甚多，所涉範圍甚廣，大抵爲原則之申論，未嘗細定條規。於是言者以主觀不一，解釋紛歧。或謂總理之最後目的爲土地公有，或謂由農有以達國有，或謂平均地權即所以實現耕者有其田。而「有」之爲所有權或耕作權，猶有爭辯，其他不同之解釋，不一而足。因解釋之紛歧，遂使言論龐雜，影響立法者之心理，行法者之措施，以及人民受法律支配時之適宜，其影響靡靡有政策之推行也不言可喻。



總理土地政策之綱領爲平均地權，承認地主之現有地價，從而稅之，日後漲價則歸公，含公有之意而在私有之形。耕者有其田及地盡其利，則各爲平均地權之一部分效果或目標。現行土地法果能達此目的乎？地價稅爲平均地權之主要方法，而所定稅率欠妥，不能實行，行亦不限制兼耕而使地盡其利。雖有限田之規定，而行施困難。佃農若欲取得所有權，必須繼續耕種「不在地主」之地十年，始可請求收買，而不在地主之定義至狹，收買時須即償付全部地價，國家又無資助辦法，試問在此種種限制之下，耕者易有其田乎？其他窒礙欠妥之處，猶難盡言。欲求總理土地政策之實行，烏可得哉。幸今中央已有修正土地法之議，修正後之法律條文，能否適合修正原則之所期望，及其能否推行盡利，則猶大可注意者也。

大抵土地政策之擬訂，必須先有合理之原則，詳考時代背景，然後妥籌可以實施之具體辦法，並細核各項辦法之相互關係，及其可能發生之效能，統盤籌劃，以求政策之充分實現。而今者原則之討論已頗紛歧，於時代背景猶鮮有深切之認識與分析，而抗戰方殷，社會思想及制度復在騷亂變動之中，如何始爲適當之土地政策，殆未易言。而能否盡當，關係國家前途甚大。本會爰於第五屆年會提出「戰後土地政策」及「西南經濟建設與土地問題」，集中討論。其目的有四：（一）求土地政策原則上之解釋統一；（二）於固有及變動中之自然環境與時代背景，求較充分之分析與了解；（三）考察抗戰及經濟建設中所引起之土地問題；（四）籌劃適當之具體辦法。

爲求探討之切實，先約若干同人，在此範圍內各擬論文，以爲討論之基礎，並先期公開徵文，徵求各方面之意見，以爲集思廣益之計。茲就所得文稿，擇要刊布，以供討論時之便利，兼求海內博雅之指摘，此本論文集之所以編印也。惜籌備匆促，交通阻梗，徵文標準未能及時傳布，致應徵文不能如原有希望。而同人述作，各抒所見，事前未定分野研究之計，致未能遍及討論土地政策所應注意之全部問題，則不無遺憾耳。

## 一 中國國民黨之土地政策

陳立夫

凡屬國家政策，必須能與大多數人民之生活相配合，否則非良善之政策也；非良善之政策而強行之，是亂國之道亡國之端也。

我國人口大多數為農民，農業之經濟基礎窮土地，據歷來國家之政策。莫不以土地為中心，解決土地問題之方法，能否適合於大多數人民之要求，亦即國家治亂之樞紐。

古者由遊牧而至於農耕，人民之生活習慣，由動而靜，遭受非常之變，頓感自由之失，苦復天災頻仍，勞而不獲者，一二年後則未有不思舍此而就彼，是南經耕熟之地，復荒蕪而不用，民流徙而地荒蕪，是治國之土地、人民、政事三大要事，無一得其合理之解決矣。故其時所應採用之土地政策，在於使民有「恆」，養成安土重遷之習慣，以奠定生產之基礎。至如何而能使民有「恆」，孟子曰：「有恆產者有恆心，無恆產者無恆心；苟無恆心，放辟邪侈無不為已」，實為最中肯之論。至於具體實施辦法，更宜於「恆有」之中，並顧及「足給」之意，故於制民之產之道，必使「仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡」。故又曰：「五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣；雞豚狗彘之畜，無失其時，七十者可以食肉矣，百畝之田，勿奪其時，八口之家，可以無飢矣；謹庠序之教，申之以孝悌之義，頒白者不負戴於道路矣。老者衣帛食肉，黎民不飢不寒，然而不王者未之有也」。原當地曠人稀之世，人民對於土地所有之觀念甚薄，能使人民對土地先發生愛戀之意，進而使之發生永恆之念，此即賢明之政府（明君）亟應採取之政策（制民之產）也。

厥後人口繁滋，彙強兼併之風以起，國家無適當之政策，社會遂增爭奪之病態。此時政府之急務，不在制民之恆

產，而在保持此恆產之均平。故曰：「夫仁政必自經界始；經界不正，並地不均，穀祿不平，是故暴君污吏，必漫其經界；經界既正，分田制祿，可坐而定焉」。故求均平，必先有完善之分配，分配之道，在於精密之統計，否則上下相蒙，貪污以生，稅制亂而民不平，民不平則國亂，勢所然也。唯物論者，概以過去之一切變亂，皆爲農民對土地之要求而起，雖不免失之武斷，要亦不能完全無因。王莽王安石等之土地改革運動，行之未久，旋解失敗，其故在於強之不替，以人心習於私有，今不問其以何種方法所得之土地，強自其手奪而授之他人，又安可免強烈之反抗。然而歷來之變亂，絕非階級之鬥爭，此吾人所應體認者。蓋吾國採用家族制度，家爲經濟之小單位，族爲經濟之大單位，有英豪之家庭，無無產之個人，有之，亦爲國家所養之練兵孤獨職農者而已，自無所謂無產之階級，有之亦爲殺人放火所造成之結果而已。且父子女分別有承襲不動產與動產之權，一則可使土地買賣，不見之於骨肉之親，並可防止土地不合適之分割，土地之集中與分裂，任隨子孫之繁衍稀滅而自然合分，而集中大量土地於一家一族之危險。即或有之，亦僅爲極短時期之現象。蓋家庭財富與子孫之多少，恆成爲正比例也。如是自然調整，社會中途無永遠強制一切之大地主，更無相互聯合而成階級之傾向，此土地政策因家族制度與承襲財產制度之應用得當，產生自然均產之結果，亦即我中華民族所親習之轉制，而所由以屹立於世界者也。總理有見於此，並確定以平均地權爲倡導革命之中心，而以耕者有其田爲主要政策，與孟子恆產之說，同爲兩時代中最偉大之主張。

平均地權之精神與過密均產之說，初無不問，而一則徒重土地形式之均平，忽於人力與土地配合之均產；一則以經濟發展爲中心，以人力與土地之合理配合，使人盡其才，以盡地之利，而無自私自利之可圖，良以平均地權不僅有其理想，且更有完善之實施辦法耳。土地改革論者有「歸去地主」「買去地主」與「稅去地主」之主張，在少數人擁有大量之土地，享受不勞而獲之權利，而法律又爲此少數大地主作保障之國家，此類主張，自有其產生之理

由，實者說亦可，屬益亦無不可，在吾國無此種遺產遺產，實無直接效果之必要。至土地是否可以與個人絕緣，所有權僅用二種，是否可以越條劃分，個人主義國家與家族主義國家之土地承領方法是否相同，均爲值得研究之問題。政府與人民之付託管理於人之事之機關也。土地爲農業國家多數人民應接續以生活者也。由主觀言之，人人必求所以有之，由客觀言之，人人應期其所有之量得其均平，則政府之所應管應理者，在（一）如何使耕者有其田，居者有其地，行者有其道；（二）如何使土地之生產盡其利，分配盡其平，承領盡其適，然後民得安其居，樂其業，實惠其業於地也，不感棄於己，力惡其不出於身也，不必爲己，進而接與工業，使物盡其用，發展商業，使便暢其流，由農業工業化而成爲現代之國家，此 總理革命之理想也。是以 總理之平均地權，實以地盡其利之生產爲主，衆而達致均平分配防制壟斷之目的者也。故主張以地主自報地價爲必要之入手方法，而以義務勞做開墾荒地爲自治之要務。其原因則爲由地主報價，即依其所報之價徵稅，多報則稅重，少報則政府得隨時依其所報之價徵收其土地，使有土地者不敢多報以自增其負擔，不敢少報以自陷於被收買之危險，從而自動以最合理之價爲報，再依法以合理之稅加諸於自身負擔，無土地者有法以取得其土地，其以土地爲工具輔助他人者，政府隨時有收回其土地之權，因衆人之努力所增之土地價值，仍歸諸於衆人之所享，其非個人之力所能經營之土地，則由地方自治機關出資經營之，如是則地方無尺土之荒，無失業之民，人與土得合理之配合，財與物得無盡之增益之人民享富有之樂，政府盡管理之效，公私並順，情理兼賅，此爲吾國土地政策之精神也。增進土地之生產，防止土地之壟斷，既除階級之成立，會是更無有可以適合大多數人要求之善法，無怪乎舉國人心，無不翕然擁戴。情乎至今猶未能普遍見之實施耳。

平均地權之實施，以縣爲基本單位，地方自治開始實行法中所列六大要目，關於土地者有二：其一爲定地價，又其一則爲墾荒地。定地價之效用，爲以私人不勞而獲之利益，使成爲經營公共福利之所藉，備其目的則在消滅「土地

盡斷資本專制」，俾政府確能爲公服役，人間永絕不平之禍，是以一紙法律，即可代替暴力之革命矣。墾荒地亦具二義，其屬私有而荒棄者重其稅以促其使用，非私有或非私力所能舉辦者，由國家經營俾得盡量開發。田園修治，山林大啓，是即「桃園樂土，錦繡山河」，而爲無量數人士所謳歌夢想之境界也。

今 總裁已以地方自治爲黨政之中心工作矣。地政之推進當爲今後施政之要務，吾人過去雖曾有不少之努力，但終黨力之未能盡也。今宣傳時期已過，實行時期已至，吾人由抗戰所得之教訓，更深切體認平均地權未可悉力推行，不獨爲革命者之恥辱，而地不盡利，人不盡才，其影響於建國之前途者尤大。地政學會對 總理遺教負研究推進之責，年來已有不少貢獻，爲國人所贊賞。所望更能本其宗旨，奮力邁進，使與地政有關之管教銜衛種種工作，均能作有聯繫、有計劃、有步驟之推行，庶幾有治法又復有治人，土地政策早日施行，三民主義迅得實現，豈爲同人之責，全國人民，實企望之。

## 二 復興運動中的土地政策發凡

蕭 鐸

歷史的洪流，逼着中國走上復興的大道，一切都已在復興的努力中。現在中華民族的全體成員，人人都負有這樣一個歷史的使命：即完成中國的復興，以促成全世界全人類的進步。

所謂復興運動，即在使崩潰中的國家，重新組織起來，落後了的文化，迎頭趕上去。過去因內在的矛盾，和外來的侵略，無論在軍事、政治、經濟、社會、文化的各方面，都顯現各種的缺陷，由缺陷以至衰敗。積累下來的混亂和



退化，致使國家民族趨於滅亡。幸而我們有歷史所遺留的不能亡的因素，所以能它延殘喘。這其中最要的一個因素，即是這五十年來的革命勢力所奠定下來的普遍民族觀念與國家觀念。亦即賴有這觀念，埋下了復興運動的種子。最近五年來在國家民族的生存奮鬥中傳出的「建設現代化國家」的呼聲和努力，即是復興運動的開始。而「建設三民主義國家」，即為這復興運動的最終目的。

所謂「現代化國家」，即為國家的各部門均嚴密組織起來，使該部門的效能足以適合現代文化的水準。例如軍隊不僅不是私人割據的隊伍，而且是一種有新式訓練和配備的國防軍隊。政治不僅不是地方封建的勢力，而且是一種有科學管理和效率的專政政治，經濟不僅不是落伍的地域經濟，而且是一種繁榮和健全發展的國民經濟，……這樣才配稱為現代化國家。與世界列強並存于二十世紀，而不致于落伍而被淘汰。

這種「現代化國家」，不問其為資本主義的，社會主義的，或共產主義的國家所共同必需的存立條件；而未足為第一理想的國家。吾人所理想企求的國家，不僅如此而已。吾人必須建立一個在民族方面，政治方面，經濟方面均確係真正自由平等之國家，始足稱中華民族對全世界人類所負之責任和貢獻。故中華民族之復興運動，應該是由建設「現代化國家」，進一步而為建設「三民主義國家」。

土地、人民、主權為國家組成之三大要素。土地、勞力、資本為經濟生產之三大要素。然主權為抽象的國家組織力量之表現，而土地與人民乃國家組成之實質要素。資本為土地和勞力所生產之結果，留以為擴張再生產之用者；土地和勞力乃為經濟生產之原始要素。故土地在國家學上（政治學上）或經濟學上之意義，其重要唯人民或勞動始足與之並稱。那末由「建設現代化國家」進而「建設三民主義國家」之復興運動中，對於土地究應採用怎樣的政策呢？

## 二一

由達到建設現代化國家之目的而論：對人民（或勞力）和土地的處理亦應適合於兩個共同原則：第一、爲嚴密地組織起來，第二、爲擴充其效能，使合於現代之文化標準。蓋人民和土地既同爲國家組成之實質要素及經濟生產之源泉，故人民和土地之組織乃爲一切組織之基本，勞力和土地之效能，乃爲一切力量之基本。近代文明國家對於人民莫不有自治組織（或保甲組織）、職業組織（或社會組織）、以及人口異動之種種登記，均所以嚴密統計其數字，調查其動態，而分門別類組成其力量，以爲種種措施之張本。土地亦係如此。土地雖爲不動體，然其坵畝之散佈，較人口爲尤廣，其種類亦幾同人品之複雜，設非加以組織（即所設地籍整理），將無以爲集中之管理。土地狀態之變動，屬權之交替（即買賣、繼承、贈遺等行爲之結果），使用之變更，亦幾同于人民之有出生、死亡、婚嫁、遷移；設非加以種種登記，及詳密之調查統計，亦無法對之爲適當之措施。土地之有分段分區之組織，亦猶人民之有分村分鄉之組織。土地之有分類分目之組織，亦猶人民之有分級分業之組織。土地之有增減變更登記，亦猶人民之有生死遷徙登記。故並世各文明國，地籍行政與戶籍行政並重。了解其本國土地之狀況，亦同於了解其人民之狀況。我國古代籌地之政，向與管人之政並重。周官一書，對於組織管理土地之周密，尤甚于對人，即可概見。漢、唐、宋、明各盛世，對於地政之注意，更不絕書。元、清以游牧民族入主中原，對土地向不注意，地政始漸廢，土地之數字與組織始漸消失。降至今日，問一鄉一邑人民之數量，尙有勉強能知其概數，如問其土地之數量和狀況，類皆瞠目不知所對。所謂政治，最甚者爲管理人民與土地，對人對地，並約數而不可得知，其他措施之必至於凌亂乖張，可以斷言。

在戰前數年，中央備案爲五年計劃，當時曾惴惴以土地與人民無詳密之組織爲慮，願時籌款有了解此意者。當

時地爲整理，中央與地方雖已漸加注意；然其動機，大半出于整理賦稅，增加收入；而未嘗着眼於全國土地之擁有總額。這戰爭爆發，全國總動員、經濟統制之呼聲日高，而其效果甚微，迄今尙鮮有人了解其原因之在於人民與土地之嚴密組織。或雖已知人民無組織則不易談總動員，而鮮有人明瞭土地之無組織，亦不易談總動員。蓋言「總動員」或「經濟動員」，即包括人力物力資力之全體效用之總擴張。今土地平素既非總數而不類，一切管地之政，均付缺如。即無法管管制地力之使用，擴張土地之生產。吾國之物力以出之於地之農產原料品爲主，對土地既不能施其管制，對物力即無法實現徹底之支配。推而言「資力」，亦復如此，蓋「資力」爲物力的昇華（即物力的抽象代表——見拙著「民族生存戰爭與土地政策」），「資力」之強調，仍有賴於地力之擴張與物力之增加。今對於地力物力無法爲徹底之管理，故間接亦影響及於「資力」之無法擴張其效用。故直接言之，地力之無法擴張，併物力資力之效用管制亦不健全，總擴張，「總動員」或「經濟動員」之意義不全。間接言之，地力之無法擴張，併物力資力之效用管制亦不健全，總動員或經濟動員之缺陷益多。此就戰時言，土地之無組織，其弊害顯著如是，至就平時建設而論，亦無異致；故謂「經界爲仁政之始」。

次論擴充土地之效能。現代文明國家對其人民，不僅使之有絕利，且以種種政策教育之培養之，唯恐不周不盡。華人民之知識提高，人格健全，始能盡其爲國民之責任；同時國家亦必竭力予以種種機會，使得就各方面（如服兵役，及爲其他一切職業上之勞動）貢獻其能力，發展其效能，于國家始爲有利。國家對於土地，亦固應具有同樣意義之政策。一國所保有之土地數量較人口爲固定；而其質之優良者，亦猶人才之稀少，國家如不開發其資源，培養其地力，使發揮土地原有之效能；亦猶對於國民之不施教育培養，使得有正當之用途。故謂「人有餘力，地有餘利，則國未有不貧弱者」。土地既爲人類養生之資，富源所在，文化進步的國家，自然要竭力加以利用，以增加其國家的實

力。如礦山的開發，水力的利用，以及農、林、漁、牧、居住各地的改良，均爲擴充土地效能的手段。一個國家文化程度的高下，往往要以他的土地是否已爲適當的利用爲判斷。凡荒地甚多，礦藏廢棄，各種農業經營落後的國家，沒有不是文化低下的國家，不得稱爲現代的文明大國。

中國要趕上現代化國家的地位，對於土地效能的發揮，是一件巨大的工作。因爲我們第一確實是荒地的比量太多了。以我們人口這樣多，農民這樣貧，而荒地尙是這樣多，這不能不說是我們過去的恥辱。因爲我們過去對於荒地問題的指導協助工作既然過少；而治安的無保障，交通的不便利，稅制的無道理，政治的不協調，又均是造成這個罪案的「幫兇」。今後如要國家進步，不能不於荒地開發政策上多做一點工夫。第二：我們農業經營技術的落後，亦是一個重大的缺憾。選種、施肥、和耕作的墨守成法，固不必論；而農場的散碎，水利的失修，災害的侵襲以及地力的過分消耗，均足使土地的效能減低，而是博得「災荒的中國」的徽號的主因。第三是礦藏、水力、以及其他資源之未開發。中國蘊藏各種的礦藏和蓄有很多可利用的資源，却是至今日尙未有多少加以探採使用。甚至國防工業上所必需的原料，過去亦未有明發準備，到了戰爭發生，惟有自恨臨渴掘井之不及。總之，前事不忘，後事之師，我們要國家能躋於富強之域，今後的主要工作，還是總理四十年前的老話：「地盡其利」。不過這個工作要比什麼都艱難而重要。不是短時期所能完成的。

就上面兩段話的歸結：是要達到國家的現代化，首先要將土地加以組織——即廣義的「地籍整理」。其次要擴充土地的效能——即「地盡其利」。本黨總裁在民二十二年十二月二十五日的通電上，即曾指出這兩點爲目前的土地政策。如照學術上的嚴格解釋：建設現代化國家，是建設三民主義國家的準備工作（或前期工作）；而「整理地籍」和「地盡其利」是實行「平均地權」的準備工作。因爲建設現代化國家，上面解釋爲在使國家的各部門均有嚴密的組

議，使該部門的效能足以適合於現代文化的標準；所以土地這一部門即以「整理地籍」這個口號達到組織的嚴密，以「地盡其利」這個口號擴充其效能，使適合於現代的利用的標準。前面曾指明建設現代化國家是現代不問什麼主義的國家所共同的，而「整理地籍」與「地盡其利」這兩個要求，亦是不問什麼主義的國家所應共同的。故在「建設現代化國家」之時期，「地籍整理」與「地盡其利」即可謂爲此時期之土地政策。

### 三

中國復興運動之目的，在建設三民主義國家。三民主義國家，爲確保民族、民權、民生之真正自由平等之國家。故三民主義國家之土地政策，亦顯然依據此原則而存立。世人熟知三民主義之土地政策爲平均地權。而平均地權之涵義如何，目的何在，則諒有真正瞭解其真意者。今請先將「平均地權」再作簡單之詮釋。（請參看地政月刊一卷一期拙著之「平均地權真詮」及最近在民意發表之短文「民生主義之目的何在」）

總理對於平均地權之揭曉，遠在三民主義尚未完全確立之前。於同盟會宣言中，列舉四大綱領：即「驅除韃虜」「恢復中華」，「建立民國」，「平均地權」。「驅除韃虜」及「恢復中華」兩綱，即爲後此「民族主義」之濫觴；蓋認爲求民族之自由平等而發。「建立民國」爲民權主義之張本，其意義即爲求民權之自由平等。「平均地權」則後此補充「節制資本」而成爲民生主義，其意義亦顯爲求民生之自由平等。所謂民族、民權、民生之真正自由平等，即由總理之政治哲學「天下爲公」而發。故總理之政治理想爲「天下大同」。

總之由開並無絕對之自由平等。絕對之自由，即爲不自由；絕對之平等，亦非真平等。所謂民族方面之自由平等，不外求國家之自由，國際之平等；民權方面之自由平等，不外求人格之自由，政權之平等；故民生方面之自由平



等，亦不外求人民經濟生活之自由，經濟權利之平等而已。土地為人民經濟生活之本，地權為人民經濟權利之首，在發展經濟社會之，其他國家為尤甚。土地如為特權階級所壟斷，土地權利則為少數人所壟斷，則民衆之經濟自由平等，即全毀滅。然土地為天然物，非人力所斷自由壟斷，亦非人力所能自由調整，人類之智識技巧，既有不同，而農林牧業亦各有別，土地究竟如何支配管理，庶人人能獲得土地之自由，與土地權利上之平等呢？英國之制，均田之說，非能見諸事實，即見諸事實，亦非真正之自由平等。國有之制，亦各有其事實限制；其經濟發展上之障礙。故「平均地權」非為古代之均田，亦非為近人所云之國有。平均地權係保障人民有獲得土地之自由，享受地權之平等。換言之，即人民之經濟生活與經濟利益在原則上為均等，打破一切特權階級之壟斷與剝削。所謂「文明之階級，國民平等以享之」……，其有壟斷者，與眾共榮也。

類何而有獲得土地之自由，享受地權之平等呢？ 總原於英國天網會作具體之規定：

「十、 每縣開創自治之時，必須先規定各縣私有土地之價。其法由地主自報之。地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此徵稅之後，若土地政治之改良，社會之進步而增價者，則其利從當為全體人民所共享，而國家不得而私之」。

「十一、 土地之產收，地價之增進，公地之生產，山林川澤之息，鐵礦水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼進老濟貧救災等利與義務之費」。

按照價額及隨時照價收買，土地即無特權階級所壟斷，即為保障「土地自由」(the right of free disposal)之不二法門。地價增進，天官利得，均歸地方政府之所有而用以經營地方公共之業，則土地權利不為少數人壟斷，即所以保障「地權均等」。故平均地權係指其目的均等而論。近人極稱「平均地權」所以為解僱者，即認其係僱之病，蓋拾

一字一句，強作解人，而反詭略其「全體大用」之故。

或有以「總理著作贊佩土地公有之演說，耕者有其田之主張，以爲平均地權之意義與目的，應爲「土地公有」或「耕者有其田」。此其說之謬誤，尙當詳論之。夫平均地權之理論根據，固出於「土地公有」說。否則，何以言土地之應自由，不得爲特權階級所獨占？何以言土地權利之應平等享受，不得爲少數人所壟斷？土地所以應照價徵稅，照價收買；地價增益，天然富源所以應歸公；皆因「土地非人類所創造」之「公有觀念出發」。故「總理於土地公有者之理論自然贊成。然不能因此輒謂平均地權即爲土地公有，此亦猶亨利喬治之理論純爲土地公有者之主張，而其辦法則爲單一稅說。至就耕者有其田之主張而論，「總理對於農民問題，確實有此主張，且亦正與平均地權之說相符合。唯此主張不能解釋之即爲平均地權之本身。蓋平均地權既保證「土地自由」，則需要土地者均有獲得土地之權利，初不僅以耕者爲限。例如居民爲息養所需，亦應有權獲得土地。故實行平均地權，應使耕者獲有土地，毫無疑問；但不能謂平均地權即爲耕者有其田，此盡犯了論理學上之錯誤。更有人自作聰明，謬謂平均地權爲第一步土地公有，第二步土地國有，其理論自相矛盾，更無以自圓其說。

平均地權之涵義與目的既極明晰，則「三民主義國家」之應如何實行其土地政策，亦至爲明顯。時代進步，對象不同，故具體辦法將來容有補充。然政策指導原則與辦務綱領固不容有所變更。平均地權實現，民生主義始當實行，三民主義國家始爲確立。

#### 四

中國之復興運動，爲由「建設現代化國家」入手，以達到建設「三民主義國家」。復興運動中之土地政策，爲由

「整理地籍」「地盡其利」入手，以達到實行「平均地權」。蓋國家如未現代化，則爲徒具國家之雛形，而無近代國家之實質。不但不能爲有主義之建設，且其主權亦將不能確保。過去因國家統一未成，組織未固，事無落人之後，遂致引起強鄰之侵略，國幾不國。今國家雖仍在生存之奮鬥中，猶倡「建設現代化國家」之口號者，即所以求國家之眞實存在。故今日全國上下，應先集全力於國防武力之充實，行政權力之完發，經濟基礎建設之完成，以達到國家之能確立於現代。然後力行三民主義，以完成三民主義國家之建設。言土地政策亦然，如地政不立，地籍混亂無稽，地利減縮衰退，土地尚未「現代化」；即云維持現行制度，亦尙爲難，遑云實行平均地權。蓋平均地權之辦法，如照徵收稅，照價收買，首須有明確之地籍；而地價增益之發生，天然富源之利得，均因對土地能爲儘量利用而來。故總理於「地方自治開始實行法」中明白規定應先「定地價」「墾荒地」，於建國大綱中亦云訓政時期以「全縣土地測量完竣」與「全縣人口調查清楚」並重。而建國方略中，更再三致意於地利之開發。凡此皆顯見總理以總理地籍與促進地利爲平均地權之準備。蓋地籍整理，地利開發，爲建設現代化國家之所必要，不僅爲實行平均地權之準備已也。

於此有須注意者：即建設現代化國家與建設三民主義國家，非有截然劃分之時期。建設現代化國家，雖大體言之爲建設三民主義國家之準備工作，而實則在建設現代化國家之過程中，即無異爲建設三民主義國家之實施。蓋凡爲建設「現代化國家」所需之工作，無一不卽爲建設「三民主義國家」之所需。故在國家爲現代化之建設時，凡可以卽卽施行三民主義之處，亦無因其尙在準備期中，而延緩其實施之理由。又國家在實施三民主義之建設時，亦不能謂三民主義之建設之非爲求國家之現代化。同此，凡在整理地籍，開發地利之工作中，亦無不含有實施平均地權之意義。而全國之地籍雖未全部整理，地利雖未盡闢，而可以實行平均地權之處，亦決無因此藉詞不行之理。而全國實行平均地權之時，亦決不能謂地籍之不宜繼續清理，地利之不宜再有開發。而且平均地權之實施，可促地盡其利之實現，要其

正地盡其利，亦有待於平均地權。一切社會現象，係交互着向前進步。所謂「段落」或「時期」，係就有所偏重而言，而均不能謂爲可絕對截然劃分工作之性質。此其理至爲明顯，所以不憚煩言者，亦慮或者不察，誤以爲在建設現代化國家之時期，不必求平均地權之實施也。

今當強敵侵凌，全國抗戰之時期，復興運動係因此種侵略刺激而起，亦即顯然由此種抗戰行動而開始。故抗戰實爲復興運動之序幕。亦即爲完成現代化國家之建設及企求三民主義國家之實現而抗戰。在抗戰工作中之土地政策，初與建國工作中之土地政策，原無異致。抗戰不外求建國工作之加速完成；抗戰中之土地政策亦不外求平均地權之加速實現。故爲應抗戰之需要，亦不外須加速建國工作，加速實行平均地權而已，至應如何加速，拙作「民族生存戰爭與土地政策」已有詳論，今不贅。

本篇於復興運動中之土地政策，不遑爲詳細之條列目舉；而僅爲原則之討論。蓋原則一經確認，因時因地爲詳細進行步驟之規定，其事雖繁而易。唯於原則如尙有所懷疑爭執，則政策之實施，渺無其期矣。地政學會第五屆年會於今後土地政策之確定，將有詳細之討論與明確之規定，本篇之作，亦「發凡」而已。

一九三九，四，六，于南泉

### 三 我國戰後應取之土地政策

張不介

#### 一 緒言

自「七七」事變發生，我國近百年來所受帝國主義之蹂躪壓迫，已超過最後限度。於是全民族之憤怒與敵愾，舉

我國戰後應取之土地政策

覆而形成空前未有之民族抗戰。其動員人數之多，戰場範圍之廣，亦爲國際戰爭史上所少見者。二十閱月以來，我國上下一心，堅持長期抗戰政策，在最高領袖領導之下，愈戰愈奮。時至今日，雖平日懷疑我國自衛能力者，亦不能不放棄其成見，而相信最後勝利將屬於我矣。彼日帝國主義初以爲用速戰速決之政策，可以僥倖成功者，已不能不承認其估計之錯誤，而亦高唱「長期戰爭」矣。蓋明知強弩之末，不足有爲，然適於騎虎之勢，欲罷不能，故不能不持此口號以作最後之掙扎耳。西諺云：「凡不能使我滅亡者，即將使我更爲強大」，信然。

吾人今日唯一生路，唯一國策，爲「長期抗戰」。然歷史上從無百年不解之國際戰爭，故中日戰爭早晚亦必出於和解，此可斷言者。惟戰爭之時間愈久，其所及之範圍愈廣，則對政治組織，社會生活，經濟結構，所加之影響愈深，且不論戰爭之終局誰勝誰負，其所蒙受之破壞損失亦愈大。敗者固將一蹶不振，而勝者亦不免魚頭爛額。此觀於歐戰時同盟、聯軍兩方面在大戰後十年間遭遇之困難可知者。故吾人雖堅信抗戰必勝，亦不能不爲未來之憂慮，凜然而懼也。

況今日之世界，根本無和平可言。有軍事行動，固爲戰爭，無軍事行動，亦未嘗有真正之和平。其暫時之休戰，不過爲將來更劇烈爭鬥之預備而已。故忘記戰爭者固亡，而圖苟安者亦亡。必以全國之力，亟圖恢復，趕上世界潮流，使國我有所忌而不敢發，我則有所恃而無恐，始可在「武漢和平」之下，從容建設。故將來戰爭勝利之日，寧決非和平之時，而正爲國際競爭之開始而已。彼日帝國主義之軍事基礎，經濟結構，均遠過於我，倘其戰敗，則對我復仇，將成爲唯一國策，而其復仇建設，將更倍於昔日。然則吾人亦惟有以更大之努力，作更艱鉅之奮鬥；蓋一次抗戰之勝利，不能爲永久和平之保障也。

吾人試觀戰後之新中國，爲若何狀態乎？勝利之光榮，不能補償無數之破壞也。其百孔千瘡之長線，百廢待舉



之迫切，乃爲不可避免之實際情形。而國際危機之大，日寇復仇之切，亦必遠過於目前。以我事事落後之國家，處於長期戰爭之後，欲圖復興建設，實現我理想之三民主義，克服最大之困難，爭取最高之成功，難以爲不可不早爲之備，不能不歸納一切問題，而抽釋若干中心問題之解決途徑，以爲一切建設之中心。對此若干中心問題，更不能不根據世界趨勢，國家需要，及一切可能之條件，早爲詳審之計劃，以爲長治久安，一勞永逸之計。

所謂戰後復興建設之中心問題者，見仁見智，非遽然可以斷言者。此有待於全國人士之討論，與夫政府之決定。然吾人竊以爲一切復興建設先決條件之一，則爲土地問題，而一切復興建設工作之成敗，亦繫於此問題解決之如何。此其原因，蓋一則由於我國經濟組織，不論戰前戰後，均以農業爲其最重要之主幹。再則我國社會組織，不論戰前戰後，均以農業人口佔最大之比重。三則國際政治趨勢，及國內政治潮流之壓迫，使此問題日見嚴重（詳後）。此外工業建設，國防建設等項之進行，莫不因土地問題解決之成敗，而決其效果。觀於歐戰後，英國之不能立即復員，德國及東歐各國之土地改革運動，以及蘇俄革命進行中，土地問題之嚴重，可思過半矣。我之國情不盡同於歐美，然問題之重要，則初無二致。吾人賦於下文，先分析戰後土地問題之性質，再進而論其應採之對策。

## 一一 戰時土地問題之性質

一、歷史上農業之著了「債務」土地之成爲嚴重的社會問題及政治經濟問題，由來已久。歷代興亡之際，莫不有此問題顯着擴大於其間，順治亂之機，則多數決於此問題解決之程度。我國自秦漢以降，迄於今日，對此重大問題，除中山先生所創之平均地權外，從無完善之對策。歷代種種嘗試，均非根治之道。故或改暫時之權救，而不能徹底解決，或竟處理失當，造成莫大亂源。清季中國被牽入複雜之世界關係，土地問題更形嚴重。惟是時政府及社會之注意

力，轉向最明顯之問題，對此反漠然置之。雖追隨中山先生之信徒，亦多未能認識此問題之重大性質，是以先生亦爲之慨然。民國以來，戰亂相仍，國億民困，政府既乏決心，更無能力，對此問題亦惟有置之不顧。北伐成功後，始有十九年土地法之製定。論其內容，已距平均地權之主張相差遠甚。然即此不完善之立法，亦未嘗能徹底實行也。新時國人對我國土地問題之認識，已大有進步。改革運動有政府爲之提倡，頗有逐漸成爲事實之望。不幸樹欲靜而風不寧，外患突來，一切中斷。於是數千年以來，歷史上累積而又積累之嚴重問題，竟又被擱置。然則此問題至戰後又將如何乎？譬諸人身，當其健康情形良好，抵抗能力充分之時，雖有隱疾，不致暴發，或偶然發覺，亦不致危及性命。及其健康程度惡化，抵抗力不足之時，則將釀成極危險之現象。我國之土地問題亦然。戰後之中國固將有種種新生機，然亦不能掩飾其弱點。歷史上遺留未了之「債務」，如無妥善辦法，則無論如何，不能不暴發而成爲未來之大患。

二、戰事對土地問題之影響 當目前戰事尚在進行之際，對戰爭之結束時期，以及結束後一切問題之確切情形，吾人均不能作肯定之答案。然關於土地問題所受戰事影響一事，已有若干明顯之事實，足供研究之參考。戰事對土地問題之影響極爲重大而複雜，茲試分析其最顯著者如後：

自「七七」以後，因軍事之進退，我國沿海及黃河長江珠江三大流域之下游，已大半爲敵軍所佔據。其面積相當於全國四分之一，其中人民相當於全人口三分之一有餘。此區域內之重要都市，均經徹底破壞，而沿各鐵路幹線及水道之地方，成爲我敵軍事爭奪進退之區。日寇率獸食人，極其焚燒殺戮之能事。故此區域內之地籍蕩然，雖將來收復，亦將難以稽考：一也。農村壯丁，東西竄逃，或被徵入伍，或加入遊擊隊，致土地荒蕪，雖將來戰事結束，而氣大傷，生產衰退：二也。同時後方各地如西北西南各省區，因擴張生產以支持抗戰軍事，收容難民以救濟戰區同胞，

由政府及私人發起無數之墾殖企業，致後方之土地分配及耕地指數，均趨急劇之變動；三也。我國農業土地之利用，向偏重於農家之自給自足。經過數十年來，經政府及私人之提倡，已漸知注重工業原料之生產，如棉花。自戰事發生，戰區農民未離村者，亦不敢再作此想，乃遂其數千年來之生產故轍，以生產之自家用品爲唯一目的。此種情形，在戰後不能遽然變更；四也。現在之戰區，爲過去人口最過密之地方，受戰事影響，死亡者極多，而流離在外者更夥，戰後政府自當力行招撫，使其歸田。然除死亡者外，餘者未必能招之即來。故農業人口減少，農村勞力不足；五也。此外原來租佃情形特別不良之區，如中部及南部各省，因政府對租佃問題未探徹底辦法，迄戰事發生前，社會裂痕顯著，隨時可釀成局部革命。所賴以暫安者，蓋由一般佃農雖有相同之痛苦，尙無明顯之階級意識，更少廣大之組織而已。今經徵兵或加入游擊隊工作，彼此接近之機會極多，又經軍隊生活之訓練，將來之階級意識及組織，必較昔日大爲進步。倘無曲突徙薪之策，必將釀成嚴重之社會抗爭；六也。

三、退伍軍士問題 我國目前動員人數，已在二百萬以上，如戰事延長，將來必不止於此數。淪陷區域內之游擊隊，根本無確切數字，然總在一千萬以上。此一千四五百萬武裝同志，來自農村者幾何，亦無任何正確估計，然總不下於全國人口組織中農民所佔之比例，即百分之七十——八十之間。故吾人可假定現在直接參加抗戰之武裝同志中，至少有一千萬爲農村壯丁。如每丁以五口之家庭估計，則至少有四千萬農村人口之生活，繫於此一千萬農民將來之土地問題。此豈非將來之非常嚴重問題乎？戰事結束後，有土地之農民未必皆能歸農，根本無土地或雖有而過少之農民，又將何之？彼等爲國家生存，轉戰於疆場者數年，嘗盡戰爭之殘酷，則將來國家不能不設法，盡其崇功報德之責任，固極顯然。而在此多數武裝同志解甲之後，亦必要求政府予以土地之滿足，亦屬當然。倘國家拒絕其要求又將如何？或處置不當又將如何？其必引起極大之社會不安也，明矣。歐戰時著名之興登堡宣言，非有鑒於此而發乎？德國之能

獨力與全世界相抗者，不多得力於此宣言乎？又歐戰後，東歐各國風起雲湧之土地改革運動，誰爲主力？皆當日退伍軍士也。一旦土地改革運動發生，東歐數國之政治經濟組織，陡改舊觀，其作用又何如耶？

四、共產主義 共產主義本不適於中國，中國尋求解放之唯一途徑爲國民革命，而非自相殘殺之階級鬥爭。此雖共產主義之信徒亦無法否認。惟自民國十五年以後，共產黨之鬥爭，造成十餘年十餘省之空前慘禍。其最有效之號召政策爲何？因：「土地革命」而已。彼認清中國社會問題之重心在土地，故利用之以踐行其「以地誘民，驅民殉地」之策略，於是數千年以來積累之社會病源，一發而爲十餘年之大禍。乃我國十餘年之慘痛經驗，並未促成政府之徹底覺悟，各地社會問題並無根本之變化，是則今後亂源猶在也。就所見及之「戰略與策略」一書曾明白宣誓，將在中國抗戰最高潮之時，重新提出其「土地革命」，以爲取得政權之策略，則彼於戰後不能忘情於此點，更可知矣。何者？戰後有千萬武裝農民，解甲歸田，需要土地之滿足，一般農村經濟，在初期復興之中，必極端困苦，同時國家力行工業建設，將大量增加勞動階級之數目。凡此致端，皆爲鼓動階級鬥爭絕好之革命動力。如土地問題解決適當，使其無機可乘，自不足憂；否則未來之慘禍，恐更非昔日可比矣。

五、市地問題 北伐成功之後，首都及各省重要都市開始建設，地價騰漲，成爲普遍之現象。是時本應根據總理遺教，實行平均地權，使社會收益歸公，促成新社會之基礎。不幸國家因種種之關係，始則未暇計及，繼則履行不徹底之土地法，終則執法奉行不力，坐令少數野心家大施其土地投機手段。於是建設愈積極，市地問題愈嚴重。馴致各市政府之初步整理工作，亦大感困難，遑論施行國家政策？此種不具情形，迨至戰事發生，有增無已。在傅仲三民主義之國家內，私人資本之流弊，竟有莫於資本主義國家者，殊足痛心。現在首都及東南十餘省之都市，已先後爲敵軍所佔領，有土地或無土地之市民，已同爲難民。其過去之地籍，大半喪失矣。戰後健全之新都市建設，亟宜趁此收市地

爲公有，始能謀籌計劃，大膽做去。然於此成爲問題者，現行土地法根本不能解決此問題，是否應爲此問題頒佈單行法，或修正現行之土地法？戰後各都市重新建設開始之日，市地問題之急切，尤過於其他問題。倘國家事前無妥善之規劃，則戰前之流弊，將更見於來日，不特造成社會之大不平，且亦根本違反建設新中國之原則。

六、國防與土地問題之關係 現代國防政策之內容，因國際關係之複雜，及國際鬥爭之劇烈，已伸展至國民生活之一切部門，而與土地問題之直接的與間接的關係，極爲密切。例如邊疆各區，在國防上佔極重要之地位，欲鞏固國防，卽當應注意此區域農業人口之增加。「以民族之血，爲國家最有效之永久國防」。其次邊疆土地之利用，尤應改善，以增加其生產，爲國防之用。又如整個土地利用方式，關係國防工業者甚鉅。凡此諸端之完備解決，一則繫於邊疆土地之分配及農業人口之增殖，一則繫於全國土地利用之改進。戰前我政府未暇及此，目前已受莫大之困難。將來戰事結束，重新開始國際競爭時，此問題必更爲嚴重。觀於德國在東部力行內地移民，俄國以全力開發東西伯利亞之歷史，可爲殷鑒也。我國邊疆地方遼闊，人口稀少，政治經濟文化等，事事落後，欲圖開發，斷不能僅憑少數私人企業團體之努力，尤不能漫無計劃，使內地各省土地問題之流弊，再見於邊疆。然則對邊疆之開發，究應採取何種方式？農民如何移殖？土地如何分配？利用方式如何改進？

七、戰後國民經濟結構與土地問題 戰前我國國民經濟結構之不健全，盡人皆知。自經此次抗戰，各種弱點，一齊暴露。例如基本工業及一般工業之落後，交通組織之不靈活，西北西南各省區經濟建設之不足，全國人口組織之太偏重於農業等等。故戰後我國國民經濟在其結構上，必須徹底改造，乃爲當然之結論。願國民經濟結構之改造，勢必舉工業原料之供給，故土地利用之方式，應有適當之改變。工業發展需要大批勞力，而其來源又勢不能不求之於農村，故農業人口流入都市，而同時即影響於土地分配及利用。工業及交通之發展，在西北西南各省者，上述情形尤爲

明顯。蓋此區之人口本較稀薄，而農業土地之利用，比較疏放故也。吾人亟望將來國民經濟改造中，同時注意其對於土地問題之影響，使兩種問題，一併得其適當之解決，以構成比較健全之國民經濟組織。

八、世界經濟趨勢與戰後土地問題 自上次世界大戰結束後，世界經濟之趨勢最重要者有三：第一各國競爭生產量之增加，以強化其國際經濟地位。其辦法則為採取工業上之合理化主義，普遍的應用於國民經濟各生產部門；而受其影響最重者則為農業。自一九二九以後，世界恐慌發生，各國為挽救其經濟危機，對此政策之推行，更為積極。第二各國鑒於國際經濟鬥爭之劇烈，乃厲行以國家為經濟單位，一方面力求全能之發達，脫離國際之束縛，一方面則施行統制經濟政策，加強其對外之競爭實力。故「自給自足」為各國經濟政策之消極方面，而擴張世界經濟地位，則為其積極方面。第三蘇俄不但在政治組織上獨樹一幟，即在其經濟政策上亦別開生面。世界之懷疑蘇俄者，已不能不逐漸認識其成功之偉大，且不能不考慮其辦法是否可以採用矣。此在農業生產方式及土地問題方面，所給之影響尤重。昔日之自由主義經濟，已不能不見絀於極端之國家統制經濟政策矣。我國戰前雖為世界經濟之一員，然而完全處於被動地位，事事仰大國之鼻息，受列強之束縛，名為獨立，實則不啻附庸。抗戰以來，幾被迫退出世界經濟組織，所有者不過向外借貸一事而已。然而戰後又將如何？吾人亟歡迎願趕上去乎？對此世界趨勢斷不能忽視。吾人必須在三民主義原則之下，參酌以上三種趨勢，對全國經濟，尤其土地問題，予以徹底解決，使我之生產適用合理化主義，受整個計劃之統制，完成現代農業生產。

總觀以上分析，戰後我國土地問題之性質，一方面由於歷史上積累而未解決之種種現象，一方面由於長期戰爭所造成之新生危機，同時又由於應付未來之國際政治及軍事等等需要，不但與世界各國過去及現在之情形不同，且與我國戰前之情形亦大不相同。故吾人不能不根據各種實際條件，重新慎重考慮將來之對策。吾人既不能因襲他國所採之



辦法，亦不能固執過去已有之成法，既不能機械節制求其解決，亦不能僅恃一種原則，以期其有滿意之結果。

### 三 戰後土地問題解決途徑

關於我國戰後土地問題解決途徑，可供討論者，第一爲放任主義，第二爲土地國有，第三則爲平均地權。然竊以爲放任主義不通，土地國有難行，惟有根據平均地權之原則，充實而行之。其說如次：

放任主義何以不通？歷來對土地問題所嘗試之辦法，皆爲國家干涉政策，然其結果無不失敗。一似土地私有制度一經確立之後，大有無論如何，無法變更之勢，卽強爲之，不久又恢復其原狀。故以往種種失敗，不啻放任主義最好之辯護理由。且戰後國家當百廢待舉之時，力求與民休息，安定社會，以便集中力量，從事於國家之復興，對此極複雜而困難之問題，與其多事干涉，分散力量，何如暫時擱置，以俟異日？此種心理，更足爲放任主義者張目。此外戰前平均地權之主張，未能見諸實行者，未嘗不由於握有大宗土地者同時兼爲政治上經濟上有力之人物，彼等徒知維護其一己利害關係，致彼不盡完善之土地法，亦難實施。此種大地主階級，在戰後或抗戰有功，佔有政治上之重要地位，或擁有財政金融大權，可以阻撓國策之進行。凡此又爲放任主義之有力擁護人。自十七年北伐成功後，節制資本，平均地權，已成建國之天經地義。然實際上所表現者，仍不外放任主義下之資產私有制度而已。例如新鹽法，關係國計民生，不可謂不既重且大，然在舉國同聲要求之下，迄未見諸實施，反坐令少數鹽商繼續享受其特權。大地主階級之勢力，更過於鹽商百倍。雖國家志在推行平均地權，而格於此種障礙，難以實現。故吾人不能謂僅有一種主張，即可換成功之左券，反不如暫時聽其自然，而圖解決之道。是說也，非無片面之理由，然竊以爲實有所蔽，而其影響所及則足阻害新中國之建設。何者？歷代對土地問題之努力，皆歸失敗，此誠爲不可否認之事實。然其原因，初

不盡在土地私有制度之頑固，而多在於辦法未善，或實行者缺乏貫徹決心。吾人欲建設新中國，須圖一勞永逸之策，出以詳密之計劃，持以貫徹之決心，不能使中國歷史上之病象，再循環於將來：一也。戰後之國家，萬端待理，百廢待興，勢難同時兼顧，不能舉一切重大問題，求解決於一朝一夕，更不能操切從事，使大破壞之後，橫生枝節，阻撓復興建設。此理亦當。然殊不知建設之主要原則，必視問題之緩急輕重以爲斷。譬如工業建設，無疑的首要從事於國防軍工業之創立，而後及於輕工業，再及於奢侈生活品之工業。土地問題爲一切復興建設之先決問題，斷不能絲毫放鬆，輕重倒置：二也。地主階級，尤其與政治有關之大地主階級，誠有不可厚侮之勢力。觀於戰前南京市土地情形之惡劣，可見一斑。然此惡勢力誰使爲之？誰令致之？誰爲之保障？立法制度之不善，以及推行之不力而已。彼等在中國過去歷史上，已造成極大之不平，斷不能再爲放縱，致令全國抗戰之結果，使彼坐享其成，犧牲國家之進步，以維持其特權：三也。否則三民主義等於具文，復興建設不啻夢想矣。故曰：放任主義不通。凡爲此主張者，非不認識未來新中國之建設需要，卽爲封建制度之忠僕。故吾人斷不能容其謬誤主張，以貽害於無窮也。

土地固有何以難行？三民主義之最終目的，頗多與社會主義相同處，對於土地問題之解決，亦含有土地公有之意義。世界各國在過去作此嘗試者，不乏前例，而今日之蘇俄且正向土地國有邁進。年來我國作此主張者頗多，而中國共產黨且以此爲其革命之主要戰略。自理論上言，吾人實無反對此主張之必要。吾人所問者，爲戰後之中國是否可採行此直捷了當之政策。所謂土地國有者，在其實施上，並不能僅用一句口號，或用政府一紙命令卽可辦到。其先決條件首爲國有力之中央政權，及組織週密之地方政府。然後由上而下，依一定之計劃，按步實施。否則毫無切實把握，貿然爲之，亦待增地頭已耳。當蘇俄初行戰時共產主義時，曾宣佈土地國有矣，然其用意初不在此政策之實行，而在藉此空頭支票，以煽動大多數農奴式之俄國人民，而便於發動普遍之革命。故自一九一七至一九二四年，此口號迄未兌

現，其所成就者，不過法律上之空洞條文，與夫社會不安，農業生產銳減而已，戰後之中國與發動革命時期之德國不同，我之國的急求建設，彼之國的則在劇烈之破壞：一也。世界進化中有可以革命方式直接達目的者，如政治革命；亦有不能一蹴而成者，如社會及經濟。中山先生對於土地問題，獨不主立行形式的土地國有，而創平均地權之義，蓋以此也。我國以三民主義為建國原則，雖戰後情形大變，而事實上仍未有可以實行土地國有之環境：三也。我國戰後之土地問題，有兩方面之意義：其一屬於分配範圍內者，為地權問題，其次屬於利用範圍內者，為農業經營問題。而後者之重要，在大破壞之後，特別嚴重。例如耕地之整理、改良，金融之供給，經營方式之改進，農具及品種之改良等等。其中有與土地分配有密切關係者，亦有關係不多，而急待解決者。戰事結束後，國家對農業之要求為急速的增加生產。故一方面不能聽放任主義，聽其流弊，而另一方面亦不能恃土地國有以達此任務：三也。雖然，作者在理論上並不反對土地國有，且在以下各種情形之下，主張實行局部之土地公有：即第一、凡市地均應以公有為原則。凡已廢敵軍佔據之都市，在光復後，皆應立行土地公有，以杜絕私人壟斷投機，阻礙建設之弊。後方各都市之土地，亦須向此目標，依徵收方式，使其變為公有。第二、凡邊疆區域及內地大宗荒地，應一律國有，由國家製定內地移民計劃，創設新式大農場。第三、戰區內地籍不明者，或漢奸之土地，均須無條件，收為國有，用以安置退伍軍士，或創設示範農場。第四、凡大地主之土地，超出法定限額以上之面積，均應徵收為國有。故吾謂土地國有在戰後難以普遍採用，而不妨局部實行也。

#### 平均地權何以須先實而風行之？

中山先生以其先知先覺之偉大天才，綜合世界各國過去及現在關於土地問題之理論與方案，創立平均地權原則，以為實現民生主義之主要骨幹。我國五十餘年以來之國民革命運動，得助於此者極大。且此主張不獨為我歷史上最偉大之創造，且亦為世界史上最重要之貢獻。故我政府奉之為解決土地問題之唯一原

則，而戰前之努力及社會之企望，完全集中此點。惜見之於實施者極鮮。戰後土地問題之嚴重而急待解決，已如前述。舉凡都市之復興建設，經濟重要區域之恢復，均須根據平均地權之精神與辦法，早日籌劃地政，否則，仍蹈民十六大革命後之覆轍，使國民以流離撲得之土地，爲少數人所把持，社會及政府之努力，爲少數人所吞沒，文化生活及經濟生活，爲少數人所限制，不特根本有違三民主義之主張，且不免釀成極大之亂源。故平均地權如仍認爲僅係漸進的改革辦法，進行弛緩，在國家痛巨創深之後，急待改造建設之時，實嫌未免緩不濟急也。此外，租佃問題久爲中國社會之大疾，今如僅以抽地價稅、增價稅及按價收買之方法，漸進的謀耕者有其出之實現。在戰前已略嫌其過緩，而戰後尤覺不足。蓋國家既不立即強迫地主階級放棄其土地，同時多數佃農經戰爭之訓練，階級覺悟進步，將不復靜候和平手段之施行，而運行要求對土地之滿足。假設彼時大勢所趨，又有野心者從而利用之，以掀起土地革命，則政府將何擬處之？固執已往之政策乎？則犧牲多數人之利益，而仍不免于社會之不安。重新考慮補救辦法或自行變更其政策乎？則何不釜底抽薪，免其影響政府之威信？故吾人始終承認 中山先生所定之平均地權辦法，對於土地私有之限制，確有極大之作用，但戰後土地問題之解決，必須更輔以有較徹底之辦法。依據平均地權之精神，實行耕者有其田之主張，對於租佃問題之解決，自耕農之扶植，無在而不需要積極有效之措施。故曰亟須根據平均地權之原則，充實而厲行之。

夫政治主張及經濟政策之最高原則，原有較長久之效用。我國建國之最高原則爲三民主義，不但適于戰前，且亦將適于戰後，惟實現此最高原則之方法方式，例如關於土地問題者，不能不因時制宜，因地制宜，內則根據國民經濟之結構，國防之需要，國家政治之組織，外則參考世界政治及世界經濟之趨勢，對於各種實際問題，提出對策。就全體言，爲國家建設政策之一部，與其他部份密切關聯，相偕而行。就其本身而言，則爲有系統而完整之方案。然後詳密

計劃，特之以決心與毅力。如此庶乎新中國之建設，三民主義之實現，不致徒託空言也。

#### 四 戰後應取之土地政策

關於我國戰後土地政策，作者本上述之種種理由，參酌中國國民黨及國民政府歷年宣佈之主張方案等，提出左列八點，以供國人討論，至于具體實施辦法，茲篇不及焉：

一、耕地 以實現「耕者有其田」為原則。凡曾被獸軍蹂躪之區，地籍紊亂，應即從速整理，製定使用計劃，招撫流亡，以無主土地轉移于農民。凡私有耕地面積超過法定額數者，由政府依法徵收，其分配辦法亦如上。對不在地主之土地，政府得依上項辦法，酌量徵用。

二、市地 由市政府製定都市建設計劃，依法徵收市內的土地，以土地使用權租給土地需要者，永不出售。

三、荒地 尤其西北西南各邊疆省區及內地各省內之大規模荒地，須一律徵收，由政府製定內地移民法，舉辦大規模新式農場及集體農場。內地各省之零星荒地，不能設立大農場者，由政府按照地方人口密度、農業情形等，製定開墾計劃，或分割其面積，以補充附近面積太小之農場，或以使用權轉讓於無土地之農民。私有荒地被徵收者，概予賠償。

四、戰士授田 凡退伍戰士在戰前原係農民者，戰後均以「歸田」為原則。歸田戰士如本無土地，或所有土地太少，或其地籍喪失，致無家可歸者，均由政府依照情形，予以土地之滿足。其土地來源，主要者為（一）項徵收之土地，（二）項收為國有之荒地以及漢奸之土地，國家原有之公產。戰士受田，所取得者亦為永租權，但為優待起見，得免納地租若干年，並在土地經營上予以可能之協助。

五、地稅 不論地價稅，增價稅，均須依平均地權之規定，實行累進徵收。都市土地之一時未收爲國有者，應一方面普遍徵收地稅，一方面逐漸加重大宗土地所有人之負擔。

六、租佃 由政府規定地租最高額，嚴格限制地主之額外要求。凡墾田之邊陲墾士，原係佃農而遷其故鄉者，得無條件繼續其原來之租約，得免繳地租若干年。政府並應竭力扶植墾辦農，免其淪爲佃農。對於佃農應力予協助，俾其逐漸進步，成爲獨立之自耕農。

七、土地利用 首以「地盡其利」爲原則，故應採行「合理化主義」，徹底整理耕地，改進農田水利，推行合作農場，在國有土地上創辦大規模之農場及集體農場。其次爲「統制生產」，故應根據國防需要，工業需要，而決定其生產種類及數量。又次，爲採用現代生產技術，以增加產量，增加輸出，以強化我國之世界經濟地位。故國家工業建設中，應特別注重於新式農具製造，化學肥料生產等等。

八、土地金融 創辦中央土地銀行，及各省市區支行，發行土地債券，以爲促進土地生產力，繁榮農村經濟之用，同時國家徵收土地爲國有時，亦一律以土地債券爲代價，以免壓迫國家財政。

## 五 實行戰後土地政策之準備

吾人於上文討論戰後土地政策時，所注意者，爲此種種主張是否適合今後之國情，及是否可循此以達三民主義所預擬之目標。至於其實行時，應有如何之具體辦法，則未暇計及。倘吾人認爲今後土地問題，無論如何，必須另提解決方案（是否以上八點可暫且不論），則此方案之實施，亦無論如何，必須有充分之計劃與準備。易言之，即將來實施土地政策之先決條件是也。吾人於本篇結束前，願略就此點，提出討論：



一、土地行政組織 迄戰事發生，行政院已屢經改組，但土地行政部分始終附設於內政部。省市設土地局爲中央所規定，但多數尙未設置。縣政府辦理土地行政者，除極少數設地政局外，多數則歸財政科或財政局兼理。此當係土地行政尙未發展之結果，然亦即其所以不能長足進展之重因。戰後土地行政部份，在性質上較戰前爲複雜，在責任上較昔日爲重要，在業務上較其他行政爲專門，斷非過去已有組織所能勝任。故應在行政院之下添設土地部，負執行國家土地政策之總責。又在行政院未設農業部之前，經濟部農業公司之觀釀職權等，實際上均不能謂之健全。故關於農務行政，應劃歸土地部掌理，以便推行全國之墾務。至於各省市縣亦自應依法設置地政局，辦理土地行政。

二、修訂土地法 民十九年國民政府所頒行之土地法，本係我國立法史上極偉大之創作，然其內容可商榷之處殊多。是以中央土地專門委員會於民二十五年提出修正原則二十三條，其後由中央政治會議提交立法院。但自抗戰發生，此案未能通過實行。現在長期抗戰，已將我國土地問題之性質，大加轉變，以往之修正案，即通過亦難符合今後之需要。故戰後必須根據新的客觀條件，重新修訂。其中最要者，如市地、耕地、使用、荒地、地稅、租佃、土地行政等部份是。至於戰士授田之規定，因係非常時期所造成之特殊結果，可不必包括於土地法，而另定戰士授田單行法以處理之。

二八、三、一四、于國立西北農學院

鄭震宇

## 四 我國戰後土地政策管見

一

在全部 總理遺教中，關於土地問題的言論，曾先後提出四種主張，即：（一）土地公有，（二）平均地權，（三）

我國戰後土地政策管見

者有其田，(四)地盡其利。

茲分別申述 總理對於以上四項主張的意見，以爲決定我國土地政策的依據。

總理在其關於社會主義諸講演中，屢次提到土地公有，但只是當作一種理論根據，以定其土地政策。

其次平均地權爲同盟會四大政綱之一，爲 總理最早確定的土地政策，也是 總理所闡述最具體的土地政策。平均地權辦法的內容，據 總理的解釋，爲由地主自報地價，政府照價徵稅，報價過低者，政府得照報價徵收其土地，報價以後土地因公共設施社會進步所增漲之地價歸公。由此可見平均地權的辦法，側重地價稅政策。而對於農村土地問題之解決，另明白提出耕者有其田的主張。

總理提出耕者有其田的主張，爲時較晚，特別於十三年在廣東對農民運動講習所的學生講演，一再具體言之。實可視爲 總理關於農地政策之中心主張。惟以 總理不久即逝世，關於如何實現耕者有其田的具體辦法，未及闡發盡致。好在歐洲許多國家，在歐戰前後，分別施行耕者有其田，許多辦法很可供我國的參考。目前我們的任務，正應根據 總理耕者有其田的主張，擬定其具體有效的辦法，付之實行，完成 總理未盡的志願。

談到地盡其利一端，本可不視作土地政策，因地盡其利實爲一切土地政策之終極的目的。所謂地盡其利，乃指明政治的技術的手段，促進土地的利用而言。促進土地利用，固然爲土地政策的目的，但因土地利用的促進，實可幫助土地政策之解決，故吾人於此研究土地政策，對於土地利用之促進，亦不願加以忽視。 總理提到地盡其利的辦法，分別見於上李鴻章書及民生主義講演中，大都偏重於農地的利用，荒地的開發，而對於都市土地利用之促進，所談較少。實則都市地方地價較高，土地利用之合理的管理，尤爲重要。於此亦有各國所已施行有效的辦法甚多，可供吾人參考。正應遵照 總理地盡其利的根本主張，對於農地都市地，分別擬定其管理與輔助的具體辦法，以期促進其合

理的利用。

以上係對於總理的主張之認識，茲再申述吾人的意見：

## 一

吾人以爲土地公有必需以土地公營爲其內容，不然則所謂土地公有，必無實際之效果。實現土地公有固可定爲確定的目標，但必須在政治條件上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鬆，付予以利益較大，則所謂土地公有將有名無實。如對於土地經營者束縛較嚴，付予以利益較少，又必將使其對於土地之企業心減低，因而召致生產之衰敗。蘇俄革命後軍事共產時期所引起農業的衰落，以及不得已改行新經濟政策後變相的承認土地私有權（即允許土地使用人移轉其土地使用權），最後乃以積極發展公營農場及集體農場爲走向真正土地公有之路，實可作吾人最好的借鑑。我國在今日無論就政治條件，社會條件及技術條件而言，都不能實行達到全國土地公營，似此即不必空言土地公有。因此吾人不僅對於各種土地公有論，不願苟同，即現行土地法上關於邊荒開墾在名義上僅付予荒地承墾人以耕作權而不肯付予以土地所有權，也認爲大可不必。因在國際上並不能收土地公有的效果，而在形式上徒增加政府管理的麻煩而已。吾人以爲在土地私營的情形之下，租佃的承認土地私有權，無論在政府在私人，都是最方便的事。

但是吾人並非主張無條件的放任土地私有制度的發展，吾人主張一方承認土地私有權的存在，一方應就量的方面與質的方面對於土地私有權加以嚴格的限制。所謂量的限制，就是應限制私有土地面積的最高額，私有土地超過最高額度的部分，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，就是應規定某種土地

不准私有。這裏所謂某種土地，應指在性質上或位置上具有特殊優點而易於為少數人所壟斷的土地，例如礦、泉、瀑布、或天然水源所在地，又如水碼頭交通道路上的土地等，因為這些土地具有特殊的優點，不應該為少數私人所壟斷，故應禁止其為私有。如果已經歸於私有的，也應該以徵收或其他手段收歸公有。

再則吾人雖主張土地私有權，但同時決不忘記總理所指示我們的高遠的理想，即土地公有的理想。吾人主張應該由兩種有效的方向逐漸走向土地公有。即第一應該由政府以政治的經濟的力量儘可能地去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補助小農，引導其走向合作經營或合併經營。因為這種在國家金融機關扶持下的合作農場，不僅可以成為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。

## 三

其次談到地價稅政策，吾人主張應該同時實行地價稅，土地增值稅及開地重稅。茲分別申論其理由。

施行地價稅的理由，論者甚多，無待詳言。要之按其徵收土地稅的最大意義，即在其能以地價為唯一的客觀的標準，求得全國土地負擔的公平。就我國現狀言之，各地開墾負擔之不公平，盡人知之。即令能以辦理土地陳報收得最好的效果，至多只能收一縣以內大體之公平，決不能達到全國土地負擔之公平。至於城市地方價格甚高的土地，或與田賦同稅，或根本無稅，應早日課以地價稅，更屬不成問題。惟論者恆謂欲施行地價稅，必須經過測量登記並依法估價，然後可行，手續太繁，收效太遲。吾人以為土地測量登記並非如一般人所想像的難辦，只要辦理得人，收效並不甚難。故此僅保存不實辦的問題，而不是能不能的問題。目前已有若干地方業經辦過測量登記，而仍不舉辦地價

稅，當非手段困難的障由所能解釋。論者又謂決定地價稅率太少，而各地田賦稅率高低相差甚大，改變稅率太劇，牽動地方預算，確為事實上的困難。於此吾人主張地價稅率應按地價分等累進制，即地價高者，稅率稍高，地價低者，稅率亦稍低，如此可以多少遷就各地方現在的事實。然稅率高低之差不應太大。因相差太大，則又將失去全國負擔公平的意義。至因現行土地法所定估價辦法，所致施行地價稅的困難，作者以前曾有所論列，中央政治會議通過之土地法修正原則，對此已有所修正，茲不贅論。

至於為防止土地投機，應將土地漲價歸公，為貫徹此項作用計，自應將漲價全部歸公，但在執行上應屬至為困難。因都市土地的漲價，往往數年間漲價數倍，此種漲價，乃係由操縱而成的虛價，欲使地主將所漲的價格全部以現金付出，則大多數地主必無此力量。如一律由政府徵收，則不能繳價的太多，政府將不勝其徵收。即使由政府拍賣，亦恐有此力量購買的人，也不甚多。各國曾有如此辦理而失敗的例子（如溫哥華市）。現行土地法顧及此點，特規定探購權利異進的土地增稅。即增植少者，徵稅較低，增值愈高，徵稅愈重。增值到某種限度以上的部分，則全部歸公。吾人認為尚屬適當的辦法。因既有增稅，即具有抑制土地投機的作用。且與 總理的漲價歸公的主張，亦大旨相合，而在事實上確較全部歸公易於執行。

便是採用土地增稅只是將土地漲價的一部分歸公，還有一部分歸於地主，恐仍不免有土地投機的事實發生。於此吾人主張為期縮小土地投機，應同時採用閒地重稅的辦法。即是對於可利用而不使用的土地，應課以重稅，並逐年加重其稅率。直到其能合理使用時為止。因為一般的土地投機其作法與商業居奇一樣，在於占有多數的土地，自己不利用，也不讓他人使用，使社會上急於要求土地使用的人得不到土地，因而操縱土地供給與需要的關係，使地價因以飛漲。如果以重稅壓迫占有土地而不使用的人，使他們不得不放棄其土地，或以其土地供他人的使用，則土地投機的

弊害，自然可以防止。現行土地法既有荒地重稅的規定，其用意即在此。不過吾人以爲農村中的荒地，或有其他不得已的原因，或可原諒。至於都市中的荒地，應該有別於農村荒地，另名之爲閒地，特別課以按年增加的重稅。這樣則因土地增值不能全部歸公而召致的土地投機，可以根本杜絕。

## 四

關於耕者有其田的問題，爲實現此目的，吾人以爲應有三條可走的道路，可以同時並進：即第一爲積極保障佃農，使其有向上發展，逐漸取得土地，轉變爲自耕農。第二爲保護並扶助現有的自耕農使其不致喪失土地，淪爲佃農或雇農。第三而尤其重要的則爲用有效的方法，創立新的自耕農場。茲分論之：

保障佃農的理論與辦法，作者曾有專文論之，載於地政月刊第一卷第三四兩期，茲所欲申論的，爲實施保障佃農的效果。保障佃農政策果能有效實施，則以限制佃租與保障佃權壓迫地主的做法，將得兩種不同的結果。一種係使地主自願放棄其土地，以致地價低落，如此則農民適可以廉價取得土地，使佃農轉化爲自耕農。另一種結果係地主不願放棄土地，而又感於佃租減低的壓迫，惟有以其知識與財力，幫助佃農，增進生產，以期可以比例的多得一些佃租。這樣適可使向來對農業生產毫不負責的地主，可以自動的負起責任來，藉以促進農業的生產。前一種例子如愛爾蘭的情形，後一種例子，如日本的情形。故而保障佃農的政策，如能有效施行，縱不能促進耕者有其田，也是對農村經濟有利的事。

保護現有由自耕農最有效的辦法，首爲限制自耕農場的最小面積單位，禁止其再分割。但關於此層，因我國若干年來社會上遺產分割的習慣，已牢不可破。故爲執行此項政策，必須對於自耕農地遺產繼承辦法，有適合國情



殊規定，而以強力推行之。其次由政府在经济方面及技術方面對於自耕農予以種種的扶助，如推行合作事業，幫助農產運銷，提高農業技術等等，都是有效的辦法。而由國家特設的土地金融機關對農民作長期低利的放款，保護農民跳出農村高利貸的壓迫，尤為重要。

籌實徹 總理耕者有其田的主張，不應僅以維護現有的自耕農為止，必須有計劃的創立新的自耕農。關於創立自耕農的辦法，大戰以前歐洲各國所採用的辦法，多偏於緩和的，間接的手段。即是一方獎勵地主出賣其土地，一方由政府以經濟的力量，幫助農民購買土地。這樣因為地主出賣其土地是自由的，農民取得土地的機會不多。而且農民償付地主的地價，大都是由政府借貸的。在政府雖然放出很多的借款，而實際所能創立的自耕農場的面積，依然有限。及至大戰以後，歐洲許多國家，特別是東歐的國家，一方感於安置退伍的兵士，必須向農村中找出路，又一方受蘇俄土地國有的刺激，必須採取進步的土地政策，以安定農村的秩序。乃紛紛採用更有效的辦法來創立自耕農。放棄緩和的態度，採用強制的手段，對於地主的土地除為之保留一定限度以內的部分外，其餘一律由政府強制徵收，以供劃分為單位農場，轉售於自耕的農民。其所不同於戰前的辦法，尤重在對於償付地主的地價，採分期償付一點。這樣政府可以向農民按年收取其所應償的地價，以付還於地主。可以不用很多的費用，同時創立數量很多的自耕農場。一般的地價的償清期間，大都規定在五十年以上，這種延期償付的地價，大都加付五釐左右的利息，以補地主所受的損失。

就我國情形言之，一旦戰事終結，實與大戰後歐洲各國有類似之處。根據 總理的遺教，以收有效的辦法，積極創立自耕農場，實為必然的要求。於此惟有採用直接的。強制的辦法，方為有效。在我國有大量可墾的邊荒，自然可以儘先供作創立自耕農場之用。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，則應就佃耕制度最盛行，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。關於徵收土地的地價，吾人主張應

由政府發行長期低利的土地債券償付之。地價償付的標準，戰後歐洲各國的辦法，大都較市價為低，甚或等於沒收（如波羅的海諸小國）。善為期主張在我國不妨照市價償付，以示寬大。惟私有荒地地主並不利用，並無收益，應照其取得時的原價償付之。又因為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為最賤，因此徵收土地地價償清的期間，亦可較各國為短。以作者的意見，大約規定三十年左右較為妥當。如此則在政府並無須支出過大的費用，而可使大量邊荒及內地佃耕的土地，轉移於自耕農民的手中。至於創立後的自耕農場，應由政府予以經濟上予以統制與扶助，自與前段所述扶助現有的自耕農具有同樣的需要。

## 五

最後論及地盡其利的問題。為達到地盡其利的目的，第一須對於土地的使用施以合理的統制，其次應對土地使用人予以適宜的扶助。

關於土地使用的統制，最重要的為土地使用性質的統制。其辦法大體上可分為積極的統制與消極的統制兩方面。積極的統制即強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，如道路及各種公用地的規劃，而尤重要者，則為視土地的位置性質，分別編定為各種使用地。後者的例子，

在都市區域如各種限制使用區的劃定，在農村地方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致不合於使用而限定各種使用土地之最小面積單位。如為矯

正畸形的不合理的使用面積而強制施行土地重劃。

再其次為土地使用方法的統制，如對於都市土地施行建築管理，對於農村土地施行農業管理，及對於其他林業畜

收用地分別施行其特殊的必要的管理。

至於扶助土地使用的辦法，大都偏於農業用地方面。如以政治的力量，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，調劑土地金融，辦理農產運銷與農產平準等等，都是達到地盡其利的輔助手段。

## 六

以上爲吾人對於我國戰後應採的土地政策概略的主張。談到土地政策，時常可以聽到一種最易消人聽聞的言論，就是說中國的地方太大，各地方情形複雜，絕不能貿然確定一種推行無弊的土地政策。照這種意見，似乎中國應該永遠不要定出一種土地政策才對。這種言論，實在無形中可以代表一種有意迴避土地政策的反動思想。實則凡是成爲一種社會政策，都是以社會某部分的病象爲其對象。某種土地政策對於某地方具有其所針對的病象的，當然適具有矯正的作用。然而對於不具其所針對的病象的地方，也並無所害。即如保障佃農的政策，對於佃租過重佃關係不良的地方，適具有矯正的作用。而對於佃租不重，或佃耕制不盛行的地方，也並無所不適。正因爲我國各地方的社會情形不同，因而在土地問題上所表現的社會病象，也最爲繁多。因而我國所需要的土地政策，必須同時從多方面鉗砭社會的病象。本文所列舉的辦法，僅係根據 總理遺教所指示的範圍，擇要申述，掛漏當所不免。

本文第二段所論，係對於土地所有權問題的根本態度，第三段所論爲偏重以都市土地爲對象的政策，第四段所論爲偏重以農地爲對象的政策。至於第五段則僅列舉爲達到地盡其利的目標，在行政上應有的辦法而已。以作者的管見，就中特別是關於推行地價稅及強制直接創立自耕農場兩點，應爲戰後土地政策的中心。關於推行地價稅的理由，

前文已略有所申論。至於亟須創立自耕農場一節，實爲時勢之所需要。因此次抗戰中盡了最大力量的人，實爲農民，因無論在前方執槍及在後方服勞役的人，都以農民占最大多數。一旦戰事終結，姑無論崇德報功，對於此輩農民，應有特別的優渥。即就事實的需要言之，此輩來自農村的士兵，因爲習識與能力提高，勢難使他們再安然走向農村，恢復其原始的雇農或佃農的生活。試看清末湘軍解散後而無適當安置的結果，對於長江一帶社會上所發生的惡影響，即可知此輩大戰士兵適當安置的重要。惟一的辦法，當然是以給予土地爲最合理而易行。加以傷殘士兵及陣亡士兵家屬的安置，大概都要靠授田自耕爲出路。所以吾人以爲創立自耕農，實應視爲戰後土地政策的中心政策。

中國地政學會本屆年會以戰後土地政策爲討論題目，並責作者提供初步的意見，謹草陳所見，以供與會諸君子的批評與研討。並祈黨國先進，海內賢達，多予指教。

## 五 管教養衛與平均地權

### 一 泛論管教養衛與地方自治及其中心工作

建國頭緒萬端，概括言之，不外管教養衛四政。管教養衛之基層的表現，厥惟地方自治。故總理嘗言：「地方自治爲建設之礎石」，「自治者民國之礎也，礎堅而國固」。又說：「惟民國人民，當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福」。蓋「地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」。「地方自治已成，則國家組織始臻完密」。從這些遺教中，顯然的，地方自治就是管教養衛的實行。所以說：管是自治治事，教是自信信道，養是自養養人，衛是

自衛衛國。因此我們可以曉得管教養衛能發揮最大的效力，地方自治才算是完成，建國才可說有了真正的基礎。我黨執政十多年來，所以未能完成建國任務者，就是沒有盡管教養衛之道，亦就是沒有注意推進地方自治。民國二十四年十一月五全大會雖曾制定切實推行地方自治方案，但方案內容七項中，除中央成立一地方自治計劃委員會及各省市設地方自治分會外，其他未見實施，徒令歲月虛過，一無成就。最近親聆最高領袖訓詞，亦曾慨乎言之。竊思過去屢倡地方自治而迄無大成效者，推其原因不外二端，一曰未能完全把握中心工作，二曰太重形式而已。而尤以前者可謂爲主因。蓋「不能完全把握中心工作，則管教養衛即不能同時發揮其效用。保甲之編制固具成績矣，然未能盡自治治事之用。學校之設立，聯字運動及社會教育之推進，固可謂教化矣，然未能盡自信信道之旨。農村放款，農村救濟固未嘗不注意矣，然距自養養人之義，不啻尚差一萬八千里之遙。壯丁之訓練，民衆自衛軍之組織，固不遺餘力矣，然猶未盡自衛衛國之能事。此俱事實，無庸諱言者。然則，地方自治之中心對象爲何？曰人民與土地。過去辦地方自治以及談地方自治者大率致力於人民的一方，而忽略了土地，以爲管，只是管人民，而土地可以不管；教，只是教人民識字，而平均地權可以不教；養，只是頭痛醫頭，腳痛醫腳的養，而大多數國民生計所關的土地問題可以不解決，是無法求自給自養；衛，只是拉伏式的僱傭式的強之「衛人」，而人民與土地的情緣可以不理會，不能使之自衛。所以我說未能「完全」把握住中心工作。

## 二 過去辦理地方自治無成效之原因——不實行平均地權即不能發揮管教養衛的效用

土地測量登記爲平均地權之準備，定地價，照價徵稅，漲價歸公則爲平均地權之實行。總觀大綱與地方自治開始實行法已有明文規定。還可見地方自治與平均地權是拆不開的。然而過去辦地方自治的，無一縣或一鄉村，能遵照總理的遺教去做的實在太少，就廣東中山模範縣來說，看他所訂六個月的工作進度，除「確定各鄉鎮四至界址」，「製定各鄉田賦及回至圖」與「實行植林墾荒」(註一)外，沒有一字提及土地測量清丈登記或定價之事。難道中山縣的土地已盡測量登記完竣了嗎？已經開徵地價稅嗎？否。他們是忽略了地方自治開始實行法，忽略了建國大綱，換言之，就是違背 總理遺教。所以六個月的計劃還沒有完成，縣自治籌備處，也就奉令結束，縣政府對區公所籌備處的補助費亦停止了。結果，所劃模範縣，一事沒有成就，連戶口調查不但沒有成績，而且並未舉行。至於山東之鄒平，河北之定縣，雖然都注意到農村，注意到農民；雖然山東鄉村建設研究院也提到「誠然，中國所應在生產不發達；但還不是從發生產發達罷了的事；其中更有如何使之發達均宜，和如何分配問題在；不可不注意」(註二)。河北靈鷲亦曾做過農村經濟的調查，襄城村政講習會是標榜「講演建國大綱所列鄉自治之計劃與程序」，而且「以實現總理理想中之村政」(註三)爲己任。但他們都不按照「地方自治開始實行法辦理，平均地權之準備既然開始，自然談不上實行了。我們不曉得他們如何使生產發達均宜，解決分配問題？更不曉得如何實現 總理理想中之村政？這樣的辦地方自治，只可說是換到管徵養衛的一邊，那裏有美滿的結果？再說山西的村自治，可謂知道問題的中心了，然而自作聰明，異想天開，操出了土地村公有，徒然惹起世人的非難，結果連葉帶根的失敗。因此，吾人可以說，凡是辦地方自治，一縣也好，一村一鄉也好，不真正力行 總理的遺教，不能完全把握管徵養衛的中心問題，實末有不能勞無功，糜然而運者。然而，如此吾人不能不懷愧過去對於平均地權之準備與實行以及其最高的理想，未能使之深得民衆之信仰與擁護，以致觀望者有之，懷疑者有之，曲解者有之，所以建國大綱及地方自治開始實行法所規定之明



文，便可揮其適合口實者行之，其不合口實者則置之。而尤可痛心者。本黨執政十年，自國都所在地之南京而至於各大省會各特別市，對於平均地權之實行，始終猶豫無決心，坐令「地主變成了富翁，和歐美的資本家一樣了。……初時不大注意，沒有去理會，後來變動越大，才去理會，便不容易改動，所謂積重難返了」（註四）。我們黨員自己已把平均地權當爲理論上點綴的一花朵，也難怪別人視爲具文了。且由於十年來本黨沒有實行平均地權，坐使若干地主變成了富翁。這還不太要緊，最嚴重的惡果，就是我們要說管，而自己不知自治，何以去治事呢？我們要說教，自己不敢自信，何以教人信道（平均地權）呢？我們要說養，除富翁壟斷土地自肥外，貧無立錫之民衆已不能自養，何以養人呢？我們要說管，而老百姓已沒有土地，喪失了一大半自衛的目的，更何所憑藉鼓起勇氣以衛國？時至今日，大難臨頭，一切弱點暴露了，民生主義的實際的表現在那裏？建國的基礎在那裏？十年的黃金歲月空擲了，現在才漸漸曉得要從千辛萬苦的艱難中建國的道理。這不能不說過去對於主義，尤其是平均地權，未能從管教養衛中實際發揮其效用之大大而失敗。

### 三 平均地權在管教養衛中之地位

管、教、養、衛，建國四大要政也，其行之之權則一，一者何？主義也，——平均地權也。吾人茲試論平均地權在管教養衛中之地位及其聯繫性。

第一、大家都曉得國家成立之三要素爲人民、土地、與主權。但二十世紀，生存競爭自熱化時代，前三要素有不可不具備之一共同條件，即組織是也。立國於世，既有人民、土地、與主權；必須有組織的人民，有組織的土地，和有組織的政治，方稱爲現代健全之國家。人民土地與主權三者缺一，固不其爲國，三者中有一缺其組織，亦不成

其爲現代健全之國。我國近十年來，政治已逐漸從分崩離析的割據局面，臻于統一而登上軌道。人民向來如一盤散沙的，亦以嚴厲推行保甲制度，在組織上收到很大的效果。至於土地，在抗戰發動以前，固亦注意到測量登記的舉辦，而且曾經一時期之蓬蓬勃勃的進行；但抗戰一經展開，土地的組織（測量登記定地價）事業，便停頓下來，一直至於今日。雖然，大好江山，半淪戰區，地既不存，遑論組織。但是吾人尙固守着西南西北的膏腴地帶，此實爲吾民族復興之普魯士。因此對土地之組織工作，應與人民之組織工作同時並進。土地之坵段分明，業權確定，猶如人民之保甲編制，居住有定；土地之使用狀況，生產多少，以及地價大小，猶如人民之年齡有分，職業有別；土地之買賣，猶如戶口之異動。人民之組織如是，土地之組織亦復如是。然後政治才能運用自如，國家才得健全而無憾。這就是管的道理。建國大綱及地方自治開始實行法所明訂的土地測量，定地價（登記）與管的關係之重要可無疑義了。

第二、關於平均地權之理論，世人有兩個反面的見解，有些以爲陳義太高，窒礙難行。抱這種見解的，不外兩種人，一種人是不懂平均地權的內容，只看見平均兩字，望文生義，以爲這是均產或共產；一種人是做了富翁的地主或其代言人爲自己利益着想，簡直持反對的態度。對於前者只要把平均地權的辦法給他說明，這是和平而易舉的，並沒有陳義太高之處，就夠了。對於後者既然是利害上問題，但平均地權「是很公道的辦法，以前有了產業的人，決不敢吃虧，和歐美所謂收歸國有，把人民已有了的產業，都搶去政府裏頭，是大不相同，……因爲照我們的辦法，把現在所定的地價，還有歸地主私有」，「地主還是可以安心的」（註五）。因爲這僅是要地主照價納稅，就是徵收，也是照價賠償的。不過平均地權雖是最和平最合理的辦法，要是沒有一個地主不持反對態度，恐怕也很難，所以也有時帶強烈的革命性的。就是「如果地主不納稅，便可以把他田地拿來充公」（註六）。好在現在中國像這樣的大地主還很多，不生多大問題的。另有些人以爲平均地權同土地政策，太過和緩或不徹底，是不適應巨輪旋轉中的大時

代，尤其不能應急於抗戰以後。因此，他們便把平均地權強調起來，不曰其目的爲土地國有，即曰土地社會化。這都是沒有了解平均地權之精義及其運用。於此不能不把我個人的理解略爲說明幾點：

(一) 平均地權的目的，與整個三民主義的目的在一樣。三民主義的目的在那裏，平均地權的目的就在那裏，決無先後參差的異致。這一點最要把握住的。三民主義的目的爲世界大同，則平均地權的目的，自然是在地盡其利，與文明之福祉，國民平等以享之。俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所。卽禮運大同篇所謂老有所終，壯有所用，幼有所長，矜、寡、孤、獨、廢疾者有所養。像這樣的崇高偉大的目的，豈可和歐美所謂收歸國有，把人民已有了的產業都搶去政府裏頭，所可比擬！

(二) 總理固然曾經說過：「土地公有原爲精確不磨之論」，也曾說：「土地平均之法有二：一爲紙價納稅，二爲土地國有」。但吾人應體解土地公有原爲精確不磨之論的真義是以「公」爲出發點，所以他接着說：「人類發生以前，土地已自然存在，人類消滅以後，土地必長此存留，可見土地實爲社會所有，人於其間又惡得而私耶？」平均地權之主張是出發於此，這與整個三民主義的出發點「天下爲公」是一樣的。故總理對於平均地權發表的言論以及整個遺教中，並未提及廢除私有制度，而只主張：限制自由放任的私有，不許有不平的土地壟斷，資本專制；及土地因社會進步之增益，乃由衆人所用之勞力以發達的結果，其利益亦衆人享有之而已。這就可見 總理的社會思想，是承認私有的存在，而私有的一切毛病免除了；同時不主張公有而公有的一切好處都具備了。這也就是民生主義和資本主義共產主義不同的根本處。至於說土地國有，這僅是平均方法中之一。既然說是方法，顯然不是目的，而且不是惟一的方法。故 總理在平均地權之具體的說明演講中很肯定的說：「地不必盡歸國有，但爲公共需要則有之，斯可矣」。又爲促進平均地權之施行，若地主狡猾，欲圖輕稅，故意輕報其地價，則國家可收爲國有，及土地大經營爲國

有之主張，這僅是對地主壟斷土地之一種制裁，及管理大經營之一種方法罷了。（註七）

（三）平均地權實行了，耕者有其田乃必然的結果。國為地主不能壟斷土地了，農民有容易買入土地的機會，如果地主要故意抬高地價，則政府便可以照地價去抽重稅，若地主不納稅，便可以把他的田地拿來充公，令耕者有其田。然而耕者有其田並不是平均地權的目的，這理由說是田之外，還有很多其他的地；耕者之外，還有其他使用土地的人。不過要急速達到耕者有其田，除實行平均地權外，還有別的輔助方法，如限制地權壟斷，改善租佃制度，創立土地銀行等。這裏不必詳論了。

總之，關於平均地權的紛歧的理論，必須糾正，國民黨黨員必須有一致的信仰和實踐，然後才能使民衆相信而力行之。這就所謂自信信進，即救教的道理。

第三、平均地權為民生主義之中心，就是解決養的問題，同時我國的土地問題相當的嚴重，必須首先實行平均地權充實國民生計提高羣衆生活，才能夠達到自養養人的目的。這可引 總理遺教中的幾段話來說明。（1）地方自治開始實行法定地項內有云：「地土所報之價則永以爲定，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有，如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。由衆人所用之勞力以養養之結果，其利益亦衆人享有之；不平之土地壟斷，資本專制，可以免却，而社會革命隨之風潮，悉能消弭於無形。此定地價一事，實吾國應急應辦大計，無論地方自治或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。」（2）建國大綱有云：「土地之稅收，地價之增進，公地之生產，山林川澤之惠，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老救災濟病，興夫種稻公共之需」。要之，地主稅去了，人人皆得平等享有土地之機會，土地所有與土地使用之矛盾可以免除，而耕者有其田亦自然實現了，地亦說盡其利了。這就是證明平均地權之實行與對人民之所以優之的道理。然而吾人今日應盡吾人之努力了嗎？

如基督人還是像以前的開羅泄密，不此之圖，則管教藝術徒成畫餅，欲抗戰必勝，德國必成，豈可得哉！

第四、我國農業人口佔全人口百分之七八以上，土地分配不均，佃農居其半，無地可耕者亦不在少數。過去的傭兵制度是利用這一漏洞，而得招募大批游民入伍，夏間土匪就是如此去招募或私人的武力。無土地的游民，家無恒產，迫得受僱傭兵，敢於冒險既已缺乏，是難阻使憤然知了。因此，在政府腐敗中，因自己無業虛度受保護之惠，當然不能替國家打打仗，反之在匪禍險境中，却以一身之外無是物請作亂黨，從而志險。此過去內亂之一原因也。抗戰開始後，政府實籌常備兵役制與國民兵役制，這就是全國皆兵制。農民人口及無業游民佔全人口大多數，即是其的主要來源。如何提高他們的民族意識？激發他們的愛國心？這恐怕不是空滿的宣傳可以得到圓滿結果而抵禦的。因為他們對於祖國的愛護，不僅是觀念和感情而已，而是祖國要為他們在犧牲的基礎，生存之所託，然後他們才會認祖國非愛護不可。甚麼是他們生活的基礎和生存之所託？無疑的，就是他們自己的土地。所以無土地的士兵和一般人民必須給以土地，才能發揮他們自衛衛國的精神，在淪陷區域內，要使一般人民參加游擊隊或協助作戰，尤須有明確的平均地權的政綱，把沒收的兩漢奸土地、公地，私人所有超過額定的土地等來分給他們。如是，他們才曉得祖國的土地就是他們自己所有的土地，才會念祖國，不為敵人和漢奸所利用，而始終為祖國奮鬥。故游擊隊歌裏有一段說：「我們生長在這裏，每一寸土地都是我們自己的，無論誰要強佔去，我們就和他們拚到底」。然而如果他們一寸土地都沒有，如何教他們唱：「每一寸土地都是我們自己的」？又如何教他們和強盜拚到底？

以上已把平均地權在管教藝術四大要政中的地位說過了，而且我們也可以看出只有實行平均地權是貫穿了管教藝術的作用。易言之，在推進地方自治的工作中間，要使管教藝術發揮一致的最大的效用，就只有實行平均地權。

#### 四 平均地權在教管養衛中應實施的幾件事

現在抗戰進入後期，在「政治重於軍事，民衆重於士兵，行動重於實際」的大原則下，要加緊充實地方自治，使管教養衛四政同時並進，完成建國的規模，自屬必然的趨勢。因此，平均地權之實行，是急不容緩的要政，而且要針對管教養衛分頭並進。茲擬定大綱如下，就教高明。

##### 甲 管

- 1 西南及西北各省迅速舉辦土地測量登記。
- 2 中央設立獨立的地政機關。
- 3 省地政局，原有者恢復之，未有者設立之，並充實其經費。
- 4 重慶市應即設立地政局，並實行徵收地價稅。
- 5 在改善縣以下的行政機構時，鄉鎮公所應設地政股。
- 6 戰區黨政委員會應特設一地政科或土地處。

##### 乙 教

- 7 統一並充實平均地權的理論，編成教科書，供學校採用。
- 8 凡市鎮開始土地登記報價及徵收地價稅時，黨員應率先行之，其有陽奉陰違或反抗者，黨應制定嚴厲制裁之辦法。
- 9 各大學法律政治經濟各系之課程必須列入平均地權一科。



### 丙 養

- 10 各都市即實行徵收地價稅，建設平民住所，難民收容所，及堅固的防空室。
- 11 強制徵收私有荒地，促進生產（非常時期農礦工商管理條例第六條）。
- 12 組設中央及地方土地銀行，創設自耕農。
- 13 改善租佃條例，嚴定最高限度之租額，取締地主之家當利得。
- 14 促進廣大的難民移墾（二十七年二月頒布有獎墾墾殖實施辦法大綱）。
- 15 優卹死傷戰士之家屬給與墾田。
- 16 確定各等耕地面積之最小限度，取締過細分割。

### 丁 衛

- 17 趕緊沒收漢奸及貪官污吏之土地（修正懲治漢奸條例第九條及抗戰建國大綱第十六條）。
- 18 實行國防戰士田產法（二十六年九月九日中國地政學會理事會建議中央）。
- 19 淪陷區域內，將一切公有地及所有大小漢奸之土地，無條件的分配給戰士。

以上所列各條，俱根據 總理關於平均地權的全部遺教，見之於建國大綱，地方自治開始實行法，國民黨政綱，全國地政會議之決議，中國地政學會歷屆年會之決議與建議，及戰時公佈之綱領和條例。我以為這已不必多說理由，而只是要有決心去力行。寫着完成地方自治，寫着充實管教養衛，寫着抗戰必勝，建國必成，和寫着三民主義的前途，以上所列各條是必須要做的。戰後的土地政策，無論採取何種方式，只要以平均地權為原則，亦必須在這個時候把上列各條做起。做，是目前頂重要的，除非抱「抗戰建蘇」政策的別有企圖的人，他才高興你們不做，不這樣做。

最後，作者聲明一句：本文立論的範圍，也許有人以為泛論了一般的土地政策，超越了平均地權的範圍；但作者認為，總體的整個土地政策，亦即中國應行的土地政策就是平均地權，平均地權就是整個的土地政策，沒有別的。至農耕者有其田，是實行平均地權必然的一種結果，不是平均地權的目的，亦不是與平均地權對立的東西，文內已歷說過。不過爲着急進實現耕者有其田，再有其他補助促進的方法；這些方法仍然是一個平均地權，一個土地政策之內所應包括的，故本文一併論之。對不對，請教高明。

註一：見趙如斯編地方自治之理論與實際。

註二；註三：見同前。

註四：民生主義第二講。

註五：見同前。

註六：耕者要有其田。

註七：續論民生主義之實施，提倡民生主義真義及發佈實業計劃第一計劃第三節。

## 六 論地價稅率(平均地權之中心問題)

萬國鼎

### 一 引言

平均地權爲民生主義之基礎，亦即中國土地政策之綱領。平均地權之法，主要爲地主報價，照價徵稅，漲價歸公，爲防止地主之低報地價，則照價徵收之，總體在三民主義中言之極詳。徵收所以求報價之近真，而報價則爲徵稅之準備，承認其現有地價，從而稅之，日後漲價則歸公。漲價既在將來，須在土地所有權移轉時，或移轉而於十

五年屆滿時徵取之，故經常行施者惟照價徵稅之地價稅。地價稅能否充分實現平均地權之目的，全視標準之是否，故地價稅率直可謂為中國土地政策之中心問題，至少亦為最要之問題之一。惜今土地法所定地價稅率，雖擬進行，且不足盡其所以照價徵稅之效。故立法機關為具文。各方不斷要求修改，尤其改比例稅率為累進稅率。然當事者或多所疑慮，甚者幾若談虎色變，不敢問津，而立憲者復斤斤顧其原意之善，不欲更改，至今爭議未決。愛其斯篇，專論地價稅率之應如何修正，而剖析疑懼誤會者之非。

## 一一 本論

土地法所定地價稅率如左：

市政良地 地價千分之十至五十（第二九一條）

市未改良地 地價千分之十五至三十（第二九二條）

市荒地 地價千分之三十至一百（第二九三條）

鄉改良地 地價千分之十（第二九四條）

鄉未改良地 地價千分之十二至十五（第二九五條）

鄉荒地 地價千分之十五至一百（第二九六條）

又第二九七條「市地鄉地所有權人之自住地及自耕地，於自住或自耕期內，其地價稅按應納稅額八成徵收之」。第三〇三條「就地價稅之法定稅率範圍內為增減稅率時，得由地方政府依法定程序，斟酌左列情形為之：一、因地方財政之需要，二、因社會經濟之需要」。

論地價稅率（平均地權之中心問題）

按照以上規定，有最重要之缺點二：一、爲稅率幾無伸縮餘地，不能適應地方需要；二、爲不問地產大小，一律課以同等稅率，不能發揮平均地權之效能。而市地、鄉地、改良地、未改良地、及自住自耕地之區別亦欠妥。

今田賦爲地方歲入大宗，縣財政依賴尤甚，每達全縣歲入之什七八。田賦大率出自鄉改良地，除少數繁盛縣城外，市地極少。且依土地法第二八〇條之規定，「市行政區域內之土地爲市地，市地以外之土地爲鄉地」，雖以蘇州鎮江九江萬縣成都等處之繁盛，因未設市政府，無所謂市行政區，其地猶不得稱爲市地。而鄉改良地之稅率，呆定爲千分之十，雖有三〇三條之規定，絕無增減餘地。目前田賦正附稅什九超過地價千分之十，甚者至千分之二三十以上。故就今日地方事業及財政需要言之，大率無法採用土地法所定之地價稅。全國縣多而市極少，是則全國除極少數市行政區外，幾無實行地價稅之可能。反之，市地地價稅率最低爲千分之十，宜不爲高，而杭州市減爲千分之八，上海市減爲千分之六，亦未依照土地法之規定。夫立法必具威信，與其規定而不能行，何如授權地方，使有相當伸縮之自由，以應當地財政與社會經濟之需要。總之，不望法定地價稅之實行則已，如望其依法實行，則必修改原定稅率，而爲地方稍活動餘地。

原定地價稅率，既不問地產大小，始終課以同一比例之稅，大地主之負擔不加重，無以沮抑其兼井之意志與能力。且地產愈大，則收益或所得愈多；所得愈多，則愈易化爲資本；資本愈厚，則增殖愈易。一方則財富愈多，對於滿足慾望之效用愈減，亦即限界價值愈低，同比例納稅後之犧牲愈少。故納稅能力之增進，常較所得或財產之增加爲速，此現代財政學上一般公認之學理也。而原定稅率使地產愈多者，實質上之犧牲愈少，不獨違反公平原則，直於無形中獎勵大地主之兼井，與所以行施地價稅之宗旨，背道而馳。故欲求地價稅真能平均地權，非改原定比例稅率爲累進稅率不可。必地產愈多者納稅愈重，獲利愈少，終至等於地租，於地主無利而有損，使富者無由坐食地租，至少不

如移其資金於他途，然後兼井不禁而自絕。

直至十九世紀末，歐美大多數學者均主張比例稅。入本世紀後，真理漸明，累進稅已取比例稅之正宗地位而代之。諸反對累進稅之理由，已爲學者評闢無遺。而各文明國之直接稅，亦多已實際採用之。且一般地價稅之施行，以紐西蘭及澳大利亞爲最早而完備，經驗最多，其稅率固亦累進者也。徵之我國，明朱健謂富者必重其差役，必先其科徵，役重則不勝其差之繁，彼或且無樂其業之廣，徵先則不勝其賢之嚴，而亦將苦其糧之多，是亦以加重負擔之限制兼井，古人早倡言於前矣。不亦可以鑒乎？

論者或謂欲限制兼井，直捷莫如限田。故土地法第十四條規定：「地方政府對於私有土地得斟酌左列情形，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額，但應經中央地政機關之核定：一、地方需要，二、土地種類，三、土地性質」。然限制面積，在實行上殊爲煩瑣而不合理。每畝生產力，因氣候不齊，地形不一，肥瘠不同，而大有高下。雖可由地方政府分別斟酌當地情形而區別之，然即同在一縣之內，差別仍多，甚至毗鄰二坵，亦難盡同。然則詳爲分別乎？則不勝其煩。將大體分別田地山蕩，而田若地復析爲上中下乎？則必多失平之處。且如何爲最合經營之面積。殊難概論，除氣候、地形、土質之關係至鉅外，舉凡灌溉之便否，交通之難易，市場之供求，物價之漲落，資本之多寡，農具之良窳，耕作之制度，作物之種類，經營之才能，習性之勤惰，家庭之人口等，在在足以影響之。若如東歐諸小國，全國一律寬爲之限，或較精密而分省分縣寬爲之限，然過寬則幾等於無限制，稍嚴又必有若干地方妨害農業之經營，致不能地盡其利，人盡其才，因而阻礙國民經濟之繁榮。故限田法實鮮可行。

我國限田政策，倡于西漢，議而未行。戰後東歐諸小國雖行之，然其情形特殊，蓋土地幾盡爲異族大地主所占，而農人久受壓迫，故寬爲之限，分割其限外之全部或一部分土地，以授耕者，藉平小民之憤，而阻共產主義之西漸

也。以今日各種學術之進步，經濟關係之複雜，國內情形又遠非東歐之比，乃欲上溯二千年前之舊法，違戾數萬里外之小邦，但憑限田以抑兼并，自以爲斷然澈底，不亦狂乎！

果進地價稅制則與限田法有天淵之別。地價爲土地收益之還元價值，故土地雖有千差萬別，其收益之反映于地價則一，按價計算，孰簡孰繁，便據劑合理。果進地價稅高限制兼并于日常徵稅之中，不將限制而後，亦不限制個人所有土地價值之最高額，惟於普通自耕農所原有之土地輕稅，其後隨地價之增益而逐漸加重其稅。其實本賦多，才能較高，或因其他原因，能經營較多土地而收較多利益者，則不難負擔稍高之稅，而無害於其經營。遞稅率果進至莖重時，則其地已甚多，超出自耕自住之所需，爲耕種之大地主矣，雖多徵之而無害於國民經濟，是以果進地價稅有限制兼井之效，而無妨害土地經營之弊，絕非限田法所能望其項背。

抑納有差者。地稅大都降地主負擔而不能轉嫁，若稅率重於其他財產稅或收益稅，則必壓低地價。養地價定于土地之收益，收益因課稅而減，則地價必依其減額而降低。新買主將於購地時預扣賦稅負擔，而僅付減低後之地價，是爲賦稅之還元。雖果進稅之還元作用較少，然小農之負擔未增而大地主負擔特重，富者必感稅重利薄而視土地之價值低，於是相率出賃而土地市場之供給多於前，勢可相當壓低地價。故果進地價稅不獨可以限制富者之兼井，且可減低地價以便自耕自住者之購買土地。不獨可逼富者占地不用或濫用之念，且可相助形成一種經濟環境，使土地自然移轉於自耕自住者之手，而爲適當合理之經營。尤以自耕農對於土地關切之深，愛護之殷，操作之勤，將使生產皆增，而全社會蒙其福，故果進地價稅不獨無害於土地之經營，且可間接促使地盡其利，人盡其力。

國是種種，固入於民國二十一年夏，奉命討論推行本黨土地政策原則時，即提出修改稅率問題，於所擬原則之第六項規定：「果進地價稅法，求人民所納地稅之公允，並促進土地之利用，兼爲人民所用土地面積之科學的限制」。



（見地政月刊一卷一期）作者復於二十三年十月事「地價稅應採累進制而留伸縮餘地」一文（見二十三年十月三十日中央日報）以鼓吹之。近六七年來從事於田賦之調查，與地政財政當局之接觸，以及土地稅原理，各國稅制，與土地制度史之研究，益堅其信念，而企求如此修改之實現。且二十四年十一月第五屆全國代表大會及二十七年三月臨時全國代表大會均決議地價稅採用累進制，可見此事絕非個人或少數間人之私見。

然則如何累進而留伸縮餘地乎？按二十六年中央土地專門委員會提出修正土地法原則草案二十三條，二十二條業經中政會核議通過，其中保留未決之第十九條如下：「地價稅率依照第五屆全國代表大會之決議，採用累進制，不分稅地區別，起稅點為稅價之千分之十至二十，惟荒地及不在地主之土地稅，得酌量加重」。茲為便於討論計，補充以吾人主張之若干重要條款於左：

一、土地所有權人在同一市縣內所有土地之總價值，在四千元以內者，其地價稅率為地價千分之八至二十；在二千元以上者，每增二千元，其每級超過部分遞增稅率千分之一，增至千分之八十為止。

二、計算前條土地所有權人所有土地之總價值時，凡屬一戶之所有權人，應合併計算之。

前項所稱一戶，依戶籍法之規定。

三、合作社所有地，由社員自耕自住者以各社員平均獲得地價所應課之稅率徵稅。

四、公司工廠之所有稅，除以耕作或經營房地產謀利為目的者外，其應課之稅率，以遞增至千分之三十為止。

五、地方政府得斟酌地方財政及社會經濟之需要，經中央主管機關之核准，依照第一條所定稅率範圍內規定起稅點。

六、地方財政及社會經濟之需要，有重大變更時，地方政府得呈經中央主管機關之核准，變更前條所定之稅率。

七、荒地地價稅，照通常稅率加重三分之一至一倍。

八、不在地主之土地，其地價稅照通常稅率加重二分之一至一倍。

右列條款，爲吾人之擬議，而並無成見。所擬起稅點，終稅點，分級標準，各級稅率，以及合作社、公司、工廠所有地，不在地主之土地，及荒地等特殊稅率，不妨酌量修改。蓋吾人所堅持者爲不可易之原則，其條款細目，則視實際情形如何而須因時因地制宜者也。

上述規定，除依照「地價稅應採累進制而留伸縮餘地」之大前提外，猶有若干較小原則爲其準繩，其重要者如下：

(1) 必須以一戶所有土地之總價值爲課稅標準。惟不在同一市縣之土地可以另計，理由詳後釋疑第九則。(2) 普通一戶及合作社自耕自住所需之土地應輕稅，即在起稅點範圍以內，澳大利亞於總地價不滿五千鎊者免稅，以我國地方財政之經濟情形而論，如此免稅，實不可能，故祇可輕稅。且既有累進率重課富者，取有餘以補不足，亦有減輕小民負擔之可能也。(3) 終稅點宜與地主出租土地之所得相等。(4) 公司、工廠之所有地，情形特殊，自宜區別。

上述規定與現行土地法之不同處，除改用累進稅制而留伸縮餘地外，猶有下列數點：(1) 取消市地鄉地之區別，(2) 取消改良地未改良地之區別，(3) 取消自耕自用地地價稅按照八成徵收之規定。

市地鄉地之區別，殆爲市地重稅鄉地輕稅而設。然依第二八〇條（巴見前引）之規定，則蘇州鎮江等處之城廂土地爲鄉地，南京市郊外之農田，甚至江中八卦洲上之蘆蕩，反爲市地，實屬不通之極。且按之事實，杭州上海之地價稅率，反較法定鄉地稅率爲低，土地法徒爲具文而已。而改用累進稅後，市區地價高，每戶總地價容易超過起稅點，

雖未明定市區稅率較重，而稅率已自然增高，反可達原土地法所具之希望。故原法市鄉地之區別，徒滋紛擾而無益，應即取消。

改良地未改良地之分，所以差別課稅，以促進土地使用之改良，用意固佳。然土地利用之程度，往往為經濟關係之自然結果，有時殊非重稅所能為力，若不問土地性質及經濟情形而強為之，或將無異利用數年重稅以沒收土地，而地方當局未必真係專家，設有輕舉妄動者自作聰明，行兇利不可得而害先成矣。且以實際情形言之，農地大都應悉視為改良地，然誠已利用至無可改良乎？則又未必。其已未改良之分，地方當局得任意援法規定之。比較易分者則為市改良地與市未改良地。然地價稅之精義本在重課地稅而改良物免稅，至少亦應僅課改良物以極輕之稅，是則已可促使地主盡量使用其土地矣。故流弊甚大而效未可必之改良地未改良地區別，應即取消。

自住自耕地之減稅，用意甚善，惟其查定頗有困難。鄉地之自耕與否，往往年有變動，且究係自耕佃耕，地上亦鮮標記，而阡陌連綿，亦無從一一履畝而叩問之。若必強為調查，不啻授隸胥以上下其手之權。市區房屋之是否自住，檢別較易。然設有草房三間，房主自住其一而出租其二，將否認其為自住乎？另有四層鉅廈一座，其基地亦在自住地所許而積之限度內，自住三層而僅以鋪面出租，將承認其為自住乎？言之雖簡而事實則頗複雜，判別往往失平。一方則改徵累進稅後，自住自耕地之不為尋常限度者，不必更為明文規定，而已在輕稅範圍之內，故於原有自住自耕之明文區別，亦取消之。

## 二、釋疑

言者於地價稅率之採用累進制，每有持反論者。爰就所遇一切反對意見，逐條解答於左。凡在引語記號內者，悉

論地價稅率（平均地權之中心問題）

係所見意見書之原文而未易一字。至意見出於何方，恕不註明，蓋本篇所論者事理，僅欲藉此以便充分討論，俾明此等意見之徒爲誤會或過慮，而地價稅應採累進制之原則爲不可易而已。

一、或謂「欲藉租稅政策防止土地兼井，雖非徒勞，亦少實效。蓋亨利喬治所創「稅去地主」之主張，畢竟爲空想也。真欲防止土地之兼井，恐尙須亨利喬治所創之其他兩途，僅賴累進稅制，此路難通。然而其他兩途，又關係全部經濟制度，非如促所可言也」。按累進地價稅之可以防制兼井，已詳于前。亨利喬治之所謂「稅去地主」，係一律課以重稅，亦與累進稅不同。觀該條全文大意，此路不通，那路又不通，防止土地之兼井，關係全部經濟制度，非如促所可言，是直認平均地權爲絕不可行之空談，不特大背時代之精神，抑且昧於客觀之真理，尤非奉行三民主義之者所應當也。

二、或謂「累進稅制之根據，無問理論與事實，其最大作用，在乎適應納稅人之負擔能力，含有均貧富負擔之用意，而絕少有均貧富之作用，今地價稅欲以累進稅制防止兼井，實已超過一般累進稅固有之能力，蓋累進稅之終點，縱可高下，而非無限度也」。按此點未免認爲錯誤，累進稅不獨適應納稅人之負擔能力，且富有均貧富之作用。賦稅之理論根據，本不應由總財政上立論，故近世有社會政策之賦稅說，重課富豪以限制其蓄積，而免稅輕稅以減貧者生活之困難。而社會政策論者之所以主張累進稅，正以其能均貧富。例如所得愈多，或遺產愈厚，則徵稅愈重，減少其實際收入，安得謂爲絕無均貧富之作用。累進地價稅率最後增高至與地租相等，則地主咸懷於土地保留之無益，而以其逾限者自動出賣，尤具有限制兼井之作用。

三、或謂「地價稅如爲防止土地兼井而設，除非稅率累進至終稅點時，須與利潤之最高額相並，始有效力可言，否則決難奏效。然現行累進稅之終稅點，無不低於此者，蓋租稅尙須不妨其企業，如果終稅點與利潤最高額相並，則

無異沒收其土地，又非現行財產制度所許也」。按利潤係運用各種生產要素，除去各種開支後之剩餘收入。純依土地質料而產生之所得，通稱地租而非利潤。故利潤可用於自耕農成佃農，而不適於出租土地之地主。此點必須辨明，誠恐可與論衡得失。若稅率高至與農業利潤相等，則耕者無利可圖，誠須摧殘農業。然地價稅係累進至與地租相等，使出租土地者無利可得，自耕則仍有利潤可圖。故累進地價稅之目的，在壓迫大地主，使其不能坐食地租。而坐食地租者根本不能承認其為正當企業也。至謂「如果終稅點與利潤最高額相並，則無異沒收其土地」，亦屬誤會，地主可以出賣其土地而取得應有之地價，安得認為無異沒收其土地。今已公佈施行之土地法中，第三〇九條規定，土地增值稅於增值之實數額超過其原地價數額百分之三百者，就其已超過百分之三百部分，完全徵收。是則所謂「現行累進稅之終稅點無不低於此者」，復與事實不符。

四、或曰：「若謂實行累進地價稅，旨在節制資本，則修正草案既以行政力量限制地租於前，復徵土地增值稅於後，以此兩端，雙方並進，土地利潤業經受限制，節制資本之目的，已不難達到。若再將地價稅改為累進徵收，殆將疊牀架屋，無多裨益」。按累進地價稅之目的在平均地權，而非節制資本，前提已有錯誤。姑就詞不害意言之。地租可多至地價百分之八，而普通地價稅不得超過百分之二，是地主至少尚有百分之六之純利，仍得無限制兼并土地。而累進稅即逐漸徵取此百分之六之部分，累進至等於地價之百分之八為止，使地主保留土地，毫無利益可言，始可於限制兼并產生絕對效力。土地增值稅係徵取其日後之增值，亦與累進地價稅之對象完全不同，安得謂之疊牀架屋。

五、或謂累進地價稅之「負擔不易公平。地價與收益不盡相符，同一地價之土地，其收益每多懸殊，其維持土地收益之支出，更不盡相同，純收益多者，負擔不因之稍增，收益淡薄者，按價累進，則利益愈形減少。就負擔方面

甚，按類累進，殊欠平允」。按地價與收益雖不必盡符，然價高稅重而純收益少者，其價趨落，反之地價趨漲，自然趨勢終必使之相符。若必謂如此則欠平允，是無異根本反對地價稅，與稅率之累進不累進無涉也。

六、或謂「累進稅之起稅點，本不易定。而以地價稅爲尤甚」。按修正土地法原則第三條對於每一自耕農戶應有耕地面積之最低限度，得另訂條例。此種最低限度面積，其生產足以維持一家之較裕生活者，據土地委員會之調查及其他各方面之研究，約需耕地二十畝至二百畝，視氣候、土壤、水利等種種關係而定，其總地價約爲二千元之譜。較此最低限度稍寬，使合於更有利之經營，則土地須加倍，總地價亦加倍爲四千元。此種標準，實爲地價稅起稅點之合理依據。凡在四千元以內者課以普通稅率，超過者始累進其稅率。違較所得稅起稅點之規定爲簡易而合理。

七、或謂「累進稅終稅點亦難確定，而地價稅更屬不易，過低則富有負擔租稅能力者得規避之機，過高則稅累之重，易妨礙企業之發展，以資本性質之地價，而其構成原因又極複雜，終稅點之決定，現在尙無可恃之依據」。按所得稅或營業稅之累進終稅點或不易定，而累進地價稅之終稅點則易定。蓋其主要目的爲限制土地兼併，其累進率以增高徵收地主出租土地所能得之全部收入爲止，有極自然之依據。所謂「過低則富有負擔租稅能力者得規避之機，過高則稅累之重，易妨礙企業之發展」等語，可用之於所得稅或營業稅，而不適用於地價稅。蓋累進地價稅既爲限制大地主之產生而設，坐食地租者本無企業之足言也。且既謂累進稅之終稅點若過低，則富有負擔能力者得規避之機，比例稅不更爭富有負擔賦稅能力者以規避之機乎？乃反探爲反對累進稅之理由，抑何不思之甚也。

八、或謂「累進稅由起稅點以至終稅點間稅率之遞增，尤須合乎財富分配之實況，否則即易予納稅人以規避取巧之機。如果地價稅採用累進稅制，似不應僅以地價之高下爲課稅分級標準。蓋地價爲資本，似應以地價總值與其所獲之利潤，求其相關係數以爲依據。然地價構成之原因，既極複雜，而由地價所生之利潤，更千差萬別，分級不易，稅



率累進程度，更屬困難」。按稅率如何分級累進，誠須慎重考量，然其不易定之程度，並不甚於所得稅之累進率。所得稅之徵收，昔者皆以為難而今則已暢行矣。累進地價稅之內容，絕不如所得稅之繁複，推行自較為簡易。即使小有困難之點，解除之法至多，毋煩縷繆過慮也。夫地價之所由生，以其有收益也，收益有多寡，故地價有高低。在此貨幣經濟已發達之時，按照地價徵稅，實為最簡捷公平之法，故地價稅經總理倡導於先，土地法規定於後，已成爲黨國之既定政策。地價稅既可行，則累進稅率之高低，以一戶所有總地價之多寡爲依據，其理至順，而其法亦易行。若謂「如果地價稅採用累進稅制，似不應僅以地價之高低爲課稅分級標準，……」云云，是直認土地之照價徵稅爲不合理矣。其認「地價爲資本」，亦昧於經濟學上之解釋。

九、或謂地價「總額無法計算。一戶之土地，不悉坐落本鄉本縣，或甲總若干畝，乙縣若干畝，或甲省若干畝，乙省若干畝，而地稅則係分縣徵收，一戶之地價總額，勢必無法計算」。按總額之計算甚簡單，祇須計算其在同一市縣內所有土地之總價值足矣。蓋若另有土地在他縣或他省，則該戶之在他縣或他省，已爲「不在地主」，不在地主之地價稅依法須加重，且依照修正原則第十一條，承租入得隨時請求徵收其土地，已另有限制之法矣。

十、或謂總地價之計算「標準不易確定。民法第一一七條既准家屬分居，第一〇八七條復規定子女特有財產，民法夫妻財產制中，更有特有財產及分別財產之規定，勢難向家長合併課徵，若分別徵收，又難免托辭規避，其數世同居者，情形尤爲複雜」。按累進地價稅之分級，以一戶五口至八口之家自耕所需之適當經營面積或自任所需之基地面積，約估其地價以爲計算標準。故一戶所有土地，其產權縱有分別屬於戶內之各個人者，依理亦應合併計算。民法中之規定，爲民間一家之中財產權利之分配，可以因此而定其負擔納稅義務者之爲一人或數人，然不能影響或限制政府所徵稅率之高低。且民法係私法，土地法係公法，依理公法可限制私法，而私法不能限制公法。況二者之間並不

衝突。蓋一戶所有土地之須合併計算者，僅就決定稅率時言之，徵收稅款時之分合可聽便。既屬一家之夫妻子女，書均可合併收稅，而由家內自行劃分。若有要求政府爲之劃分者，則按比例分之（例如夫有地值八千元，妻有地值六千元，共須納稅三百元，則妻應負擔一百二十八元五角七分，餘歸其夫。）亦不困難。且按之實際，法律上雖有特有財產及分別財產之規定，民間有此種事實而合法登記者則極少。數世同居而不分炊析產者，亦不多見，且有愈速減少之趨勢。是則須繳累進稅之戶本不及千中之一（見下第十一則），其有特有財產或分別財產者又保千分之一中之少數，似不應以少數之少數而推翻根本大法。至依照民法第一一七條之規定分屬者，戶籍法本已視爲兩戶，可分別計不在此限。即使退一步言之，凡家屬之有特有財產或分別財產者，聽令分別計算，然以依法登記者爲限，並特制法規以防其託辭規避，違法則重罰或沒收其地產，如紐西蘭之所行者然，仍可施行累進地價稅而發生限制兼并之效力。

十一、或謂累進地價稅之「核算手續繁重。現行田賦係計畝按戶徵收，核算已屬不易，若再按價累進，一戶之土地一有增減，則累進稅率卽生變動，且有變動無常，甚至一年之內，屢次變動，計算稅率卽將隨之而累變，核算手續，勢必更形嚴重」。按累進地價稅之核算手續，不特不比現行田賦爲繁重，且較之更爲簡便。今田賦科則不一，例如甲有上田五畝，畝稅五角二分三厘，中田四畝，畝稅四角八分七厘，以及下田、上地、中地、山、蕩等各若干畝，每畝稅率各異，附加稅又或按畝，或按兩按石，或按串按戶，或分別田地之種類而異其帶徵之數，故必須一一分別核算而併計之，始得一戶應納之賦額，手續之繁重苛細，誠有非想像所及者。至於地價稅，則僅須根據戶地價稅冊所載之總地價，照價抽收千分之幾，核算手續，顯然較爲簡便。雖有累進稅率，然可預先製表，查表卽得，今所得稅之核算亦用此法，並不困難。一戶土地有增減時，其應納之田賦，卽有增減，不論有無累進稅率均須重算。至謂「且其變動無常，甚至一年之內，屢次變動……」云云，似未知現今徵收田賦之實情。今魯大縣於年初或二三月間，將過

去一年中一切地權之移轉推收者，在底冊上作一勾勒，再據以編造本年份之徵冊及串票，其後繼續有移轉推收，統俟來年再作勾勒，並不影響本年賦賦，因串票已一次造齊，不復隨時更改也。似此則一戶土地雖於一年之中變動數次，其影響賦賦之核算者仍祇一次。田賦如此，地價稅亦宜如此。而反對者最大之誤會，似未認清累進地價稅之目的爲限制兼井，其影響僅及於若干較大之地主，與一般農民或中小業戶無關。試思普通農民，有地值四千元者，能有幾人。一千戶之中，其所有土地夠得上繳納累進價稅者，平均不及一戶。即使核算手續有所增加，其增加之程度亦極有限，實不容多所顧慮也。

十二、或謂累進地價稅將「增多行政經費。現有徵收田賦人員，僅按固定稅率核算，填串造冊，若按累進課徵，則增加技術人員，行政經費勢必隨之增加。且按戶核定地價總值，則地籍之外，猶與戶籍有密切之關係，其登記之困難，較戶籍更有難登記，牽涉尤多，複雜更甚，其需巨量之經費，長久之歲月，尤爲明顯」。按施行累進制之地價稅，核算手續不加，則行政經費亦將有減而無增，至爲明顯。

十三、或謂累進地價稅「易滋糾紛」。農民智識幼稚，現行之田賦等則，尙難明悉其自身負擔之實額，坐使吏胥朦朧，流弊百出。今若按價累進，其計算方法更難，且稅率因土地總價而年有變更，納稅之農民更不易瞭解，徵收人員浮收流弊，恐將層出不窮」。按現行田賦複雜，改徵地價稅，計算簡便，浮收之弊，反可藉以減除。累進稅率既不及於一般農民，其瞭解與否，有何關係。

十四、或謂累進地價稅制於「化名無法取締。現行全國戶籍，尙待調查釐整，各地徵收田賦，已苦糧名與真實姓名不符，催徵時倍感困難，若按價累進課徵，業戶爲避重就輕起見，化名之弊，更無法杜絕」。按戶籍與地籍之清釐，爲現代國家所必需，不應長難而止，否則今已訂頒之戶籍法及土地法中之登記編寫多事矣。若能厲行戶籍法，輔以保

甲、自治團體、及一般民衆之稽核檢舉，合法土地登記制度之推進，根本不容許化名之存在，安得謂爲無法取締。土地法之規定爲百年大計，自須以能達到此種目標爲鵠。

十五、或謂累進地價稅之「稅收難期確實」。地價既漲落靡常，而土地復分合時異，地稅收數因累進課徵，勢必按土地分配情形，而稅率時有輕重，因之稅收難期確實」。按地價稅之採取累進制，既非以增加稅收爲目的，除都市外，實際受其影響之業戶亦甚少，地稅總額決不致因土地分合而有相當顯著之增減，雖地價漲落靡常，然依法五年一估，不能隨時影響稅收，即使有何影響，亦與地價稅本身之關係多，而由於地價稅之是否採用累進制者，關係極少。若必二五得一十始爲確實，則無論關鹽統各稅等之契稅以及最近努力推行之所得稅等，何嘗有一種可認爲確實。即就田賦言之，因地籍不清，徵收且不善，或災荒蠲免等，影響稅收之確實程度者，亦千百倍於因累進課徵所能產生之影響也。

乙主張「地價稅稅率採比例制，鄉地最低爲地價千分之十，最高爲千分之二十，市地最低爲地價千分之十，最高爲千分之三十，但私有荒地及不在地主之土地得酌量加重」。並謂：「地價稅稅率採比例制，在總理全部遵教中均係如此主張，似不宜輕易變更。惟一律值百抽一，或嫌過低，不足供地方財政之需要。故去年江西省政府亦有增加法定地價稅稅率之請求。酌予加重，未始不可。原草案擬按地產多寡採累進稅制，似尚不必，而且易滋紛擾。因土地時有買賣轉讓，今日納低稅或高稅者，明日又應改納高稅或低稅。預算收入既難估計，徵收人員亦易上下其手，根本不合賦稅確定之原則。至原法明定市區地價稅較鄉區爲重，實有充分理由。因市區有土地之人所占城市總人口比例，較鄉區有土地之人所占鄉村總人口比例爲低。且市區土地所有人所享保護及公共改良等利益亦較鄉區土地所有人爲多。原草案主張不分稅地區別，反欠公允」。按上列主張，除一部分與原草案相同者外，其所提相反意見，茲十三

點答復之：(1)土地法第二八二條分稅地爲六種，其第二項謂「地方政府就該項稅地區別之每種中，得按其實際情形，依法定稅率分等徵稅，但歷經中央地政機關之核定」。據土地法起草人吳尚鷹先生云，所謂分等徵稅，即係累進稅法。然則累進制即使有與總理遺教不甚相符之處，則原土地法已如此矣，今僅較原法爲較明顯之規定，不得謂之「輕易變更」也。某君前亦參預原土地法之議訂，豈於此點獨忽視耶。況總理於地價稅稅率，未嘗謂非採比例制不可。元年五月於「續論民生主義之實施」演講中，且謂「彼所言之累進法，即我所謂平均地權法。……蓋累進之法，地價愈高，其稅愈重，我之所謂平均之法亦然」。可知累進稅法，總理不但不以爲非，且認爲與其主張相同，二者一者也。根本不得謂之「輕易變更」也。(2)累進稅制並無紛擾，土地雖時有買賣轉讓，而不致今日明日影響稅率，於預算亦不致較其他關係發生較甚之影響，更無便利徵收人員上下其手之處，所慮實屬誤會。前已逐項說明，茲不贅。(3)至謂「原法明定市區地價稅較鄉區爲重，實有充分理由，……原草案主張不分稅地區別，反欠公允」云云，似未稍稍考慮原草案所能發生之效力。市區地價高，每戶總地價容易超過起稅點，是則土地法雖未明定，而市區平均稅率已較重矣。若必刻舟求劍斯爲美，則原土地法明定市區地價稅較鄉區爲重，而實際已行地價稅之市區，爲何輕於法定鄉地稅率或實際鄉區田賦何耶？

#### 四 駁辯

二十六年五月五日，中央政治委員會對於修正土地法原則之第十九條修改地價稅率案，議決先交立法院研究。六月二十五日立法院議決照該院土地法委員會審查意見通過，對於土地法中關於地價稅規定各項，認爲尙無變更必要。其所持理由見六月二十八日新京日報。按報載者殆即土地法委員會審查報告之原文而略易數字。爲便於討論計，先照

錄全文於左：

「查起草土地法時，關於地價稅制之決定，係遵照 總理遺教及中央政治委員會第一百七十一次會議議決之土地法原則第二點規定，土地稅率採漸進辦法，其原文云：「按照根據地價徵稅原則，土地稅率應等於地價之數，蓋地價既變爲地稅歸諸國家，則地主除用人力資本改良土地以得收益外，無坐享地價利益之機會，而土地所有權者不能以土地居奇，棄不使用，其結果則地價廉，於是使用土地之權利必漸趨普遍，前此以壟斷土地圖利之資本，亦必逐漸轉授於生產事業。彼主張根據地價徵稅之經濟學者，每謂「地稅貴，地價廉，而生產事業發達」，即指此也。關於決定稅率問題，據地價稅專家單維廉氏之主張（單氏德國人，青島土地稅計劃出自其手，總理於民國十三年會聘至廣州專研究土地稅問題），以地方上通行貸款利率之平均數爲稅率之標準。曾假定廣州通行貸款利息之平均數目爲百分之十，即主張以按照地價百分之十爲廣州土地稅率。惟 總理對於土地稅率，曾言各國土地稅法大槪都是值百抽一，并有主張值百抽一之意見（見民生主義第二講），與單維廉氏之說大有出入。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徹底辦法，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，仍主張百分之一輕稅率，俟將來逐漸增加。當時關於此點之討論，意見兩歧，主張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，決採漸進方法」。以上所述，爲土地法中所規定地價稅率之根據及其由來。

「至現時主張地價稅採用累進稅制者所持之見解及理論，其主要目的爲防止土地兼併，故於私有土地從其價值加以限制。若一人所有土地其價值超過規定限度者，按其超過部份，將稅率逐漸增加，以達規定最高稅率爲止（按中奧政治委員會附交參考之擬訂條文，關於地價稅之規定，每一人所有土地價值在二千元以內者，其稅率爲照價千分之



八至二十，在二千元以上者，每增二千元，其每級超過部份，遞增稅率千分之一，增至千分之八十爲止。倘此種累進稅辦法，則私人所有之土地，其價值愈大，稅率愈高。至一定限度時，若私有土地者專恃土地本身以圖利，必無可獲，此爲累進稅制之作用也。

夫欲求平均地權之實現，非防止土地兼併不可，此爲顯而易見之事，無俟贅言。然土地法中所採用防止方法，不止一端，地價稅僅其一耳，究竟地價稅與進制與土地法原有規定各方法，對於防止土地兼併，孰爲完善，孰爲有效，應先爲內容之審查，量其得失，方可作一結論。

「在未論述內容之先，當知地價稅之基本原則，乃在求得棄地地租之正確數量，即係土地非因施勞力資本結果之所得，以賦稅方式歸諸國家。如此，可令土地所有權者，除以勞力資本改良土地以求收益外，決無所獲，則專憑土地所有權以謀利者，自無存在餘地，所謂土地兼併之現象，更無由發生矣。關於棄地地租之正確數量，殊不易求。在地價稅基本原則之下，地價稅率應以等於棄地地租數量爲準，過重則損及資本勞力之正當所得，過輕則助長地主不勞而獲之利益，皆失地價稅本旨。惟棄地地租之計算，既不易得其正確數量，則地價稅之實際施行，其稅率祇可約略爲之斷定。現擬訂累進稅條文中所定之稅率，如失之過重，則非獎勵土地利用之道，失之過輕，則土地所有權者尙能享受不勞而獲之利益。均非平均地權之道，而對於防止兼併之目的猶未及期。因專憑土地所有權因以爲利者，仍可繼續存在也。

「然則土地法中原有規定各方法又爲何如乎？先就地價稅言之，土地法之規定，係將土地按其使用程度爲稅率之等差，故有改良地非改良地及荒地之分。其改良者稅較輕，未改良者稅較重，棄而爲荒地者更重。其稅率之累進，係以土地使用之程度爲準，蓋違率 總理地產其利之義，亦係地價稅基本原則獎勵土地改良懲罰棄置土地之要旨也。

「至土地法原定之地價稅率，是否等於素地地租之數量，固與地價稅採用累進制所發生之問題相同，至現行稅率所以從輕規定者，乃依中央決定之土地法原則採漸進辦法，以達施行便利之目的也。由此言之，土地法原定之地價稅率既輕，而又不能確斷其爲等於素地地租之數量，則專憑土地所有權以圖利，自爲可能之事，兼并之勢，將何以制止之，此土地法之原規定，所以採用斷然之澈底辦法也。

「其辦法對於私有土地面積認爲有妨礙國計民生時，得用國家強制力制止之。土地法第十四條第十五條之規定，即本斯旨。第十四條地方政府對於私有土地，得斟酌左列情形分別限制個人或團體所有土地面積之最高額，但歷經中央地政機關之核定：一、地方需要，二、土地種類，三、土地性質。第十五條私有土地受前條規定限制時，由主管地政機關規定辦法，限令於一定期間內，將額外土地分割出賣。不依前條規定分割出賣者，該管地方政府得依本法徵收之。依此二條之規定，在私有土地超出一定限額時，政府得強制其賣出，否則依法徵收之，是土地兼併之弊無從發生，此爲絕對有效之方法，比諸地價稅累進制更爲確定而澈底也。

「土地法尙有其他各種規定，如土地增值稅、不在地主稅、限制土地使用、及土地徵收等方法，皆爲防止土地兼併與土地投機之弊，期達平均地權之目的。地價稅之徵收，僅爲平均地權方法之一而已。

「且土地法之全部，都五篇，計三百九十七條，施行法計九十一條，各有相互之關係，爲整個的連繫。全部土地法實爲平均地權之整個方案，應爲整個的研究及應有整個的施行步驟。俟經過相當實施期間，根據經驗與事實，如確有重大變更或修改之必要，則其變更修改，較有意義。茲土地法自民國十九年公布，迄今七年，尙未有整個施行之計劃，當然未有整個施行之實驗，倘無事實與經驗之根據，遽作重大之變更與修改，誠未易決其爲必當也。

「再查財政部對於地價稅採用累進稅制所提意見，係從行政經驗上觀察，認爲尙有不少困難之點，尤以關於私人

所有土地之總價額不易求得之一點爲甚。因土地稅原定爲地方稅，若私人所有地分散於各不同之徵稅區域，其地價總額，實不易求。結果則在全國領土之內仍可取巧兼并。況我國社會情形散漫，各級政府機關之組織未臻完備，各項基礎調查統計尙欠嚴密，更爲增加困難之因素。財政部從行政經驗上觀察所顧慮之困難各點，實有其相當理由也。」

「根據上述理由，故該院審議結果，對於七地法中關於地價稅規定各項，認爲尙無變更必要。」

按右列審查意見中，可認爲反對修改之理由者，約可歸納爲四點：(1)地價稅率應等於素地地租，而素地地租之正確數量，殊不易求，祇可約略爲之斷定，稅率從輕，以達施行便利之目的。(2)地價稅率既輕，又不能斷斷其爲等於素地地租之數量，自不能制止兼并，故另探斷然澈底之限用辦法，此外尙有土地增值稅，不在地主稅，限制土地使用，及土地徵收等方法，以防止土地之兼并与投機。(3)全部土地法條文極多，實爲平均地權之整個方案，應作整個研究，而公布後迄未有整個施行之計劃與實驗，倘無事實與經驗之根據，不可遽作重大之變更與修改。(4)財政部從行政經驗上反對累進稅制，實有相當理由。更綜合其意言之，土地法未至應加修改之時。(上述第三點理由之結論，原定地價稅率甚善(第一點之結論)，而累進稅有不少困難(第四點之結論)，抑且無需乎此(第二點之結論)，故「土地法中關於地價稅規定各項，尙無變更必要」。謹按此等理由，乍視似若言之成理，稍加分析，則疏忽謬誤之處，不一而足。以其出自土地法委員會，關係修改土地法之前途甚大，不得不擇要剖辯於次。

第一請問是否希望所訂法律之實行？鄉改良地稅率原定爲百分之十，若不加以修改，絕無普遍推行之希望，業已詳論於前。所謂稅率從輕以達施行便利之目的者，適足以妨礙其施行。而今日測量登記，除能確定產權外，若欲改辦地價稅，則什九爲徒勞矣。豈此種極明顯之事實，猶未足爲修改之根據乎？抑地價稅原爲裝點門面計，本不希望其實施乎？言者或謂稅率從輕，係依照中政會議決之土地法原則，且總理亦嘗主張值百抽一矣。然此一時，彼一時，近

地價落而田賦附加激增，已與民十八縣決土地法原則時之情形不同。且原則中明白規定採用漸進法，未嘗謂與累進改良地稅率而絕無活動餘地也。總理固屬言僅百抽一，然於地價抽稅問題演講中曾謂「其抽法，或抽百分之二，或抽百分之一，他日由省會議決，然後執行」（見總理全集第二集一四八面），亦未嘗謂必須僅百抽一，而有予地方以伸縮餘地之意在也。

上述審查意見，殆認為地價稅之限制兼并效力，殊屬有限，故不妨為任意約略之規定，而必另探斷然激厲之限田辦法。然其理論殊多誤解。所謂地價稅之基本原則，須等於素地地租之數量者，係亨利喬治派土地單一稅論者之主張，而非總理所言及各國所行之地價稅也。土地單一稅係一律按地價課徵重稅，使土地所有權在形式上雖仍私有，實質上已收歸公有，僅地主以勞力資本改良土地所獲之增值，猶屬諸私人而已。如此重稅發生還元作用，而地價必大跌。此後賣主獲地價低廉之利。然在創行此稅時之土地所有權人，不問阡陌相連之大地主，或僅有二三畝之小農，一律蒙其損失。在今各國經濟狀況中，驟然單獨行之，殊為不公。若我國之大地主少而小自耕農及半自耕農頗多者，尤不宜有此舉。故即使素地地租之數量易定，一般稅率決不能與之相等。而各國實施之地價稅，亦鮮有不問土地多寡，一律課稅至善斯之重者。總理答白菜斯福特之問曰：「余仍持依地價徵稅主義，但與正統派單一稅主義者不同」（見總理全集第二集五九二面）。而主張一般土地輕稅而課地主以重稅（在耕者要有其田演講中謂：「對於地主，要解決農民問題，便可以照地價去抽重稅」）（見總理全集第二集五〇〇面）。可見土地單一稅論者之所謂基本原則，決不能適用於我國地價稅。

或曰，予嘗嫌原定稅率之輕，並欲累進其率至甚重，今又謂地價稅不可重，重則地價跌而土地所有權人損失矣，何耶？對曰，原定稅率嫌輕者，嫌其不問地產大小，一律從輕，而無伸縮餘地也。稅率不可重者，亦謂其不可不問地

應大小，一律從重也。若有財政上之必要，一般稅率（即起稅點）不妨稍重，然必猶遠低於所謂素地地租，若無必要，則宜從輕，以惠自耕自住之小地產所有人，故起稅點宜在相當範圍內留有活動餘地，俾地方斟酌實際需要定之。稅率累進至甚重時，地價或將趨跌，而於地主有所損失，然損失者僅若干較大之地主，無害於普通自耕自住之人。且大地主出售土地時，在適當累進稅率及修正土地法原則中若干新規定之下，自然移轉於自耕自任人之手，新買主稅輕利厚而視土地之價值較高，故累進重稅雖有還元作用，地價之跌不甚，大地主之損失有限，與一律按價重稅價所生之痛苦絕異。故即就此點而論，累進地價稅亦遠非比例稅可及。

總之，地價稅必須採用適當累進制稅，始能充分發揮其所以照價徵稅之作用，而累進地價稅實富有平均地權之效，業已詳論於前（見第二節本論中）。總理既謂「彼所言之累進法，即我所言之平均地權法」，並欲差別課地主以重稅（並見前引）。至少亦贊成累進制而絕無排斥之意。一方則所謂斷然澈底之限田法，虛有其表，實鮮可行（詳見前第二節本論中）至多僅可寬為之限，藉以強制分割若干極大地主之限外土地，而於隱瞞不定，日在進行中之大多數兼井無干也。是以吾人主張應舍限田制而探有效之地價稅制，至少亦應二者並用，而以累進地價稅為主，始能收限制兼井及促進土地利用之效。至若土地增值稅，不在地主稅等，別有其主要作用，更非所以普遍限制土地兼井也。

所謂「財政部從行政經驗上觀察所慮之困難各點，實有其相當之理由」云云，亦屬闕說傳訛。原意見所舉困難各點，本係誤會或過慮，已詳前節釋疑中，茲不復述。惟既冠以「行政經驗」，則有不能已於言者。作者前在實委會主持田賦調查五年餘，親履七省，詳細調查江浙之一市二十四縣，親撰報告百萬言。助余調查之八人中，有二八先後任浙省財廳田賦科長，經其整理後之實收，超出歷年收數甚鉅（歷年實收最多者不過八九百萬元而到任後第一年中即徵起二千二百餘萬元）。地政學院畢業生中，由余指導調查田賦地稅，撰為畢業論文者，亦三十八人，調查所及者十

七省，詳細調查二十五市縣。凡縣調查均由正詢旁諮，明查暗訪，檢閱一切書報檔案，蒐集各種單申表冊及章則預算等等，綜合而董理之。一縣每須調查一月，而準備及編纂報告之時間或且過之。固是於其他稅務行政不敢言，於田賦則尙能道其二三。以余所知言之，所謂行政經驗者，頗多未嘗明瞭地方實際情形之處。蓋田賦爲地方稅，財政僅爲中央監督機關，未曾直接辦理其事，原不能責其必有經驗也。而旁人強以「行政經驗」冠之，則冤矣。

前述審查意見之第三項，殆謂此次未有整個研究及事實與經驗之根據，遽作重大之變更與修改，實爲多事。然同人於此，實未嘗敢但作片段之研究。而各省市地政當局之實際變更或請求修正土地法者，已有不少事實及大宗案卷可查，似不得謂爲未有事實與經驗之根據。且中政會業已通過修正土地法原則二十二條，泰半皆作重大之變更與修正，而於立法院通過尙無變更必要之前二日（六月二十三日），中政會復議決在土地法未修改前，市地鄉地之區別暫准變通辦理。市鄉地之分，即因地價稅率之不同而設，而中政會不待土地法之修改，即准予變通，豈非原法確有不盡適當而急待變更之處在耶？今乃一切抹殺，並最近中政會之議決案亦涉否認或譏評之嫌，毋乃不可乎？且土地法關係國計民生至鉅，設有欠妥，流毒往往甚大。而法中頗多不能實施之處，十年二十年後，猶鮮整個施行之望，若不及早修改，遺誤亦殊不淺。已知其誤而不改，或先爲不可行以待之，均非謀國之道也。

尤可異者，爲中政會通過之修正土地法原則中，已將市鄉地之區別取消，六月二十三日中政會復議決在土地法未修改前，市鄉地之區別暫准變通辦理，而六月二十五日土地法委員會提出之審查報告，猶謂「土地法中關於地價稅規定各項，認爲尙無變更之必要」，其疏忽如此。

總理以平均地權爲民生主義之基礎，總裁最近在訓練班開學訓詞中，亦謂最重要者爲平均地權，而土地法關係平均地權之實施者甚大。立法院頗多博雅明達之士，幸勿以其所專門而忽之，而順從二三人之成見也。



## 五 正誤

亦有贊成累進稅而方法欠妥者，或意圖折衷而失累進稅之精義者，爲求累進地價稅之觀念正確計，不得不加以辨正。

或主張私人所有地積超過三百畝以上者，應課累進稅，藉示限制，而於自耕農所有土地之面積在十畝以下者應免稅。理由有二：一、私有土地面積之限制，原法第十四條雖有規定，但未確示其限度及辦法，而於最貧弱之自耕農仍與大地主一律徵稅，無優異之待遇，實與平均地權之主旨未能融合。按大地主與小自耕農一律同等課稅之不合平均地權之主旨，所論確是。惟累進稅率應憑地價而不宜按照面積。蓋土地之產力或收益大有不同，察綏百畝，或猶不及江浙十畝，呆定其面積以爲標準，有失公平，而地價係收益之反映，則爲合理之標準也。且地價稅既係照價徵，累進分級自亦宜以總地價爲標準。

或認爲地價稅率，如按每一業主所有土地之地價總額，累進計算，則在戶籍法未能有效施行以前，實施不無窒礙。且累進稅之計算，以及徵收手續等項，均較繁雜，在行政程序上，益感困難滋多。但如依立法院之決議，仍維持原法關係於地價稅率之規定，則修正土地法原則，既已決定地價稅率不分市地鄉地之區別，亦嫌不能適用。茲擬仍師原法之精神，並尊重臨時全國代表大會（係指二十七年三月召集之代表大會）之決議，將地價稅率，改採按每畝地價分等累進制。其所擬規定之稅率如左：

- 丁、每畝地價不滿二十元者，稅率爲法定地價千分之六至千分之十。
- 二、每畝地價滿二十元至不滿五百元者，稅率爲法定地價千分之八至千分之十二。

論地價稅率（平均地權之中心問題）

三、每畝地價滿五百元至不滿一萬元者，稅率爲法定地價千分之十至千分之十六。

四、每畝地價滿一萬元至不滿十萬元者，稅率爲法定地價千分之十二至千分之二十。

五、每畝地價滿十萬元至不滿五十萬元者，稅率爲法定地價千分之十六至千分之二十四。

六、每畝地價滿五十萬元以上者，稅率爲法定地價千分之二十至千分之三十。

並謂右列一二兩條所定之稅地，約相當於原法之鄉地，三至六條所定之稅地，約相於原法之市地。「庶於維持原法精神之中，仍寓累進徵稅之意」。按此殆欲折衷調和於二種皮意見之間，動機固善，惜此種稅率，已失累進之原意，徒存殘骸而已，非所宜也。

時人對於累進地價稅行施困難之一切誤會成過慮，業已解答於前（見第三節釋疑中），右述折衷意見所舉按照總地價累進課稅之困難各點，亦未超出前所論列之範圍，可不復論。而按每畝地價分等累進之計算，且較繁於按總地價累進課稅，蓋後者可預製一覽表，查表即得，前者則有時必須分別計算而後求其和也。

累進稅由納稅能力、最小犧牲、及均貧富等理論出發，故以綜合累進爲原則，如一般所得稅、一般財產稅、遺產稅等是也。個別累進則爲累進稅之變態，如土地增價稅、戰時溢利稅、彩票利得稅等，以其累進基於利得偶然性之程度，仍合所以累進課稅之精神。至於菸酒等之品質愈佳者，稅率愈重，是爲累進稅，蓋上等菸酒之消費者概爲富人，納稅能力大，納稅後之犧牲小，而重稅減少其財富，亦多少具有均貧富之作用也。而按每畝地價分等累進制，則與上述理論根據無一相符，安得廁身於累進稅率之間。設有甲乙二人於此，甲在廣東和奉門車站附近有地二三畝，種菜爲生，一年所入，僅足潤飽，財產總值不過二千元之譜，然以逼近市區，畝值已達五百元，則必課以千分之十之稅率；乙在江浙浙西一帶膏腴上田十萬畝，歲入租金數十萬元，財產總值達千萬，然農田畝值無過二百餘元者，於是課以

千分之八之稅率。試稍思之，公平否耶？與納稅能力、最小犧牲、及均資當等原則，無不相背。故不願累進稅則已，行則必按每戶總地價累進課稅，而決不可用貌似神非之按每畝地價分等累進制也。

## 六 結論

本題範圍雖小，內容則繁，屢轉輪列，不覺篇幅已長。爲求醒目計，合上所言，撮舉最重要之點於左：

一、照價徵稅爲平均地權之主要方法，故地價稅是否能施行有效，關係中國土地政策之推行甚大。

二、土地法原定地價稅率，幾無伸縮餘地，不能適應地方需要，若不修改，決無普遍施行之望。

三、土地法原定地價稅採用比例稅，必須改用累進稅制，按照一戶所有土地之總價額累進課稅，始能充分發揮其平均地權之效能。

四、或謂不應亦不能以累進地價稅限制土地兼并，實屬謬論錯誤。

五、或謂累進地價稅之起稅點及終稅點最不易定，其實有極自然之標準，遠較所得稅起稅點及終稅點之規定爲簡易而合理。

六、或謂一戶總地價不易計算，手續繁重，增多行政經費，易滋浮收流弊，無法取締化名，稅收難期確實，多由承辦處心研究，且不明地方實際情形，因此發生誤會與遺憾。

七、限田法呆板而不合理，實難可行，決不能用以代替有效之地價稅，以求平均地權之實現。土地增值稅，不在地產稅等，別有其主要作用，更非所以普遍限制兼并。且平均地權亦非僅限制兼并，尙有增進其利之意也。

八、土地法委員會維持土地法中關於地價稅之原有各項規定反對修改，其所舉理由，不合於學理及事實，甚至與

中政會已通過之修改土地法原則亦抵觸，未免疏忽。

總之，土地法原定地價稅率必須修改。修改之原則，可總爲一語曰：「地價稅應採累進制而留伸縮餘地」。非如此則地價稅不能普遍推行而充分發揮其效能，而平均地權，將徒爲呼聲而已。

宋神宗召二府對資政殿。獨京言差役，作保甲，人極勞敝。帝曰，詢訪鄰近百姓，亦皆以免役爲善，蓋雖令出錢人復其身役，無追呼刑責之虞，人自情願故也。文彥博言祖宗制度具在，不須更張，以失人心。帝曰，更張法制，於士大夫誠多不悅，然於百姓何所不便。彥博曰，爲與士大夫治天下，非與百姓治天下也。嗚呼，是何言耶！彥博賢者，獨此語遺憾青史。而有明中葉，賦重役繁，小民重困，恤民者議行徵一法，時豪右多梗其議，大學士顧鼎臣獨以爲善，曰，是法行，吾家益千石輸，然貧民減千石矣，不可易也。則公正磊磊，又何如耶！願論者均絕壑壘之私，而以鼎臣爲法也。

## 七 都市土地應當從速徵收的兩種稅

陳正謨

我國的財政，在平常時期的大部份收入，是關稅、鹽稅、統稅。在民國二十六年度普通預算中，關稅收入佔三億六千九百餘萬元，鹽稅二億二千八百餘萬元，統稅一億七千五百餘萬元，菸酒稅二千一百餘萬元。四種合計，共佔稅收總額百分之九十四，佔收入百分之七十七。現在關、鹽、統三種稅收，有損失三分之二以上的，有損失一半或十小半的。可是政府現在的支出，把總預算與建設事業專款預算及追加預算合併計算，每年當在二十億以上。其收支不敷，可爲遽大。歐洲有一個名將說，戰爭的需要，第一是錢，第二是錢，第三還是錢。我們抗戰時期，財政是這樣的入不敷出，當然要想方法籌錢，以便得到最後的勝利。平常籌錢的方法本不少，如膨脹通貨，整理舊稅，開辦新稅，

舉內債，借外債，都是應有的辦法。但是抗戰時期的中國，舊稅不容易整理，通貨不便任意膨脹，內債不易銷售，僅有借外債與添新稅兩途。單就加添新稅說，在我們注意土地問題的人看來，都市土地的過分利得稅與土地稅確有關徵的必要。這兩種稅收，雖不很大，但開徵之後，總聊勝於無。而且他們的附帶作用，尤其是土地稅的附帶作用，對於抗戰建國的貢獻，遠過於其稅收。請分別論之，以就正於高明。

## 一 過分利得稅

都市的人口增加了，消費品的需要隨之增加，消費的供給也隨之增加。例如某一個都市的人口所消費的魚肉蔬菜等，原來祇要這都市周圍十里以內供給的，一旦人口增加了，魚肉蔬菜等的需要也增加了；這都市周圍十里以內的居民，可以增加魚肉蔬菜的生產，以填補增加的需要，而十里以外的居民，也可以把他們的魚肉蔬菜運來出賣，以供給新增人口的需要。所以魚肉蔬菜在都市難於獨佔市場，因而不能有獨佔價格。都市人口所消費的魚肉蔬菜的需供關係如此，其他需要品亦多如此。其增加供給的方法，不是向外處多多的販運而來，就是在本處加添生產機關，多多的生產。所以在通常狀況下，都市上的需要品很少能獨佔市場，因而有獨佔價格。

都市中的土地，就不如此了。都市中的人口增加了，所需要的土地也隨之增加。供給這種增加的需要，固然可用擴充市區的方法，但是祇能擴充到附近鄉村，不能拿遠處的土地來補充。又因市政設備的種種關係，如電燈、電話、自來水及警衛力量等，不易盡量擴充市區，也是往往有的事情。即或可以無拘無束的盡量擴充市區，但是市中心的十字街頭的土地，交通中樞的土地，商業繁盛衝要處的土地，是有一定位置的，既不能拿遠處的土地來作平面的補充，更不能拿遠處的土地來作立體式的補充。所以都市土地有適地的獨佔價格，因而有十足的獨佔價格。都市的工商業越發

遠，人口越集中，他的土地的價值越大，價格越高。

都市土地的價值增大，價格增高，既是由於工商業的發達，人口的集中，假如這種增高的價格，由地主私有，當然是一種不勞而獲，或過分利得了。因為地主儘管一年到尾，躺在床上的吸鴉片烟，或因犯了賭博、淫姦的罪，監禁在獄牢裏，或在遠處旅行遊覽，或幹那與改良他的都市土地絲毫不相干的勾當，他的都市土地依然因工商業的繼續發展，人口的繼續集中，在那裏不斷的增大價值，增高價格。地主簡直不費吹灰之力，而可以享有他的不斷漲價的土地利得。衡之公道，當然不平。所以約翰米爾極不贊成這種不勞而獲，而孫中山先生也就主張把地主的這種不勞而獲取消，使他歸之公家，以酬謝大家增加這塊土地價格的功勞。這是中山先生平均地權，解決民生的一種方法。這種方法，除了主張用暴力沒收地主的土地等以外，絕無理由可以反對。

自中日戰爭發生，國民政府西遷以後，戰區的工商業與民衆也有陸續西來的。因而西南的重大都市如：重慶、成都、貴陽、昆明等及其他交通方便的城鎮，都有人滿之患。我初到重慶，找不到旅館，租不到住房，幸而未帶家眷，可於晚間將辦公室內辦公桌子移開，睡在辦公室內。在重慶找住所，似乎比找工作還難，這與國府定都南京的頭幾年情況相同，而房租的猛漲也無兩樣。據熟悉重慶的人說，重慶房租的上漲，在一二年內，至少在三四倍以上。我也曾到過北碚，據北碚鎮上及鄉村房屋房租，不止漲了兩倍。在還非常時期，後方比較安定的城鎮的房租上漲，是不足怪的。因為居住房屋，是普通一般人免不掉的需要。而房屋的增加與人口的增加不能相應，於是演成房屋供不應求的局面。既然房屋供不應求，而房屋的需要又極迫切，房主看準了這兩點，就抬高房租以便獲利。需要房屋的人祇要有房可租，祇要租價為他的力量所負擔，就不問房租比以前高了多少，而忍痛租住。他若不忍痛租住，便被第二個第三個乃至第……個需要房的人租去。東家房主看見西家房主的房子租了好價錢，他有了房子出租，便把房租價更



提高嘗試一下。嘗試成功了，第三家房東又把他要出租的房屋租金更提高嘗試一下。因為需要房的人越來越多，不僅第三家房東提高房租的嘗試可以成功，就是第四家乃至第……家的房東依次提高房租，都可以成功。所以房租的節節上漲，是因人口的時時增加，超過了房屋的增加，是因房屋的需要超過了房屋的供給。這是需供關係使然，毫不足怪。

重慶的房租既然節節上漲，成都、貴陽、昆明、及其他幸運的城市，當然也是一樣的。現在各大都市因欲避免敵機轟炸的犧牲，又積極疏散人口。這被疏散的人口，所集中的幸運地方，其房租的突飛猛漲，自在意料中。儘管政府嚴令禁止房租的上漲，但需供的鐵則，是不易消滅的。房租既節節上漲，或突飛猛漲，地價自然隨之節節上漲或突飛猛漲。地皮房屋的價格，無論是節節上漲或突飛猛漲，但業主無絲毫力參雜於其間，是很顯明的。因為那是人口的陸續增加，或陡然增加使然的。而人口的增加，是因日寇侵略的進展，戰區的擴大，使戰區的民衆來到後方，贊助政府抗戰，或逃避寇仇蹂躪。按照公道而論，這種漲價的地皮房屋的利益，業主是無資格享受的，應該歸爲抗戰之用的。我們的國民政府，大概是有所顧慮，未曾遵照 孫中山先生的遺教，把這種的土地自然漲價收歸公有，僅僅的徵以租費的過分利得稅。這種過分利得稅，就是民國二十七年十月二十八日國府公佈的非常時期過分利得稅條例第一條第二款所指的「財產租賃之利得超過其財產價值百分之十二者」。而其稅率，依照該條例第五條之規定，則是：

- 一、利得額超過其財產價值百分之十二至百分之二十者，其超過額徵百分之十。
- 二、利得額超過其財產價值百分之二十至百分之三十者，其超過額徵百分之十五。
- 三、利得額超過其財產價值百分之三十至百分之四十者，其超過額徵百分之二十。
- 四、利得額超過其財產價值百分之四十至百分之五十者，其超過額徵百分之三十。

都市土地應當從速徵收的兩種稅

五、利得額超過其財產價額百分之五十至百分之六十者，其超過額徵百分之四十。

六、利得額超過其財產價額百分之六十者，其超額一律徵百分之五十。

根據這種過分利得稅的規定，業主在戰前價值二千元的地皮房屋，每年租賃利得若為二百四十元，現在漲至三百六十元，政府僅徵一百二十元的百分之十一——十二元——的過分利得稅，業主還可享有二百零八元的過分利得。每年租賃利得若為二百元，現在漲至三百六十元，政府徵去十二元的過分利得稅，業主還可享有二百四十八元的過分利得。每年租賃利得若為一百六十元，現在漲至三百六十元，政府徵去十二元的過分利得稅，業主還可享有因國難而暴漲的利得一百八十八元，佔原來的利得百分之九十四，這是根據條例的第五條第一款計算的。又如業主的地皮房屋，在戰前價值二千元，每年租賃利得為一百六十元，因現國難當前，人口激增，每年租價為一千二百元。按照第五條第五款的規定，政府僅能徵收三百八十四元的過分利得稅，業主還享有因國難而暴漲的利得六百五十六元，佔實際的過分利得百分之六十三。照這樣看來，我們的中央政府對於業主的深仁厚澤，可謂無以復加了。

非常時期過分利得稅條例，對於財產租賃利得的稅率規定的嫌輕，免稅的標準利率（百分之十二）規定的嫌高，還是無容諱言的。但是有了這種過分利得稅，終比沒有他好。所以我們希望他能早日實行，並順利的實行。不過地皮房屋租賃利得稅的實行，必須假手於地方政府，因為調查、估價、催徵等手續，由中央辦理所得稅機關去單獨辦理，不如借助於地方政府來得順利。若不給一些甜頭於地方政府，他是不樂於幹的。所以為房屋租賃利得稅容易徵收計，必須提撥成給地方政府。

## 二 土地稅

但是，都市土地及房屋，僅徵其租賃的過分利得稅，是不易行得通的。即或盡心盡力的舉辦，無非是使了力氣，得不到好的效果。因為都市土地，因現行土地法不適用，大概多未依法登記。地皮房產的價格，在戰前如何，官廳無案可稽。現在政府要向人民徵收過分利得稅，人民說他的利得未曾過分；或者利得額實際上已到財產原價百分之六十，他說祇到了百分之二十。例如戰前實際上僅值二千元的地皮房產，現在每年租價為三百六十元。按照非常時期過分利得稅條例第五條第一款的規定，應徵其過分利得額百分之二十的稅——十二元。但是業主可以說他的房屋原值三千元，恰在該條例免稅之列，因其未曾超過財產價值百分之二十二。又如實際上，戰前價值二千元的地皮房產，現在每年租價為一千二百元，利得額已達到財產價值百分之六十。按照第五條第五款的規定，應徵其過分利得百分之四十的稅——三百八十四元。但是業主可以說他的財產原值六千元，祇能按照第一款的規定，徵收百分之二十的過分利得稅——九十六元。這都是容易遇到而不容易解決的問題。

想使都市土地租賃的過分利得稅辦理的順利，必須同時舉辦土地稅。土地稅包容地價稅與房價稅兩種。無論平常時期或非常時期，都市的土地稅與土地租賃的過分利得稅，是應該同時並行的。因為產業逐漸發達，都市也隨之發達。都市的發達，就引起土地的漲價。地價與房價上漲了，賦稅未曾上漲，就可以徵收過分利得稅。有了土地稅與過分利得稅，雙管齊下，業主應當負擔繳納的稅，就無所逃避。業主不願繳納多的過分利得稅，就須繳納多的土地稅；不願繳納多的土地稅，就須繳納多的過分利得稅，聽其自由選擇。

而且中國各城市的地皮多無賦稅。在通貨稅無從整理，通貨未便膨脹，內債不易舉，外債不易借，而財力的需要又權迫的抗戰建國時期，開徵地價稅，尤其是應當的。土地稅本已劃歸地方政府，但在「國家至上，民族至上」的建德原則下，及國家民族危急存亡的關頭中，地方政府提供土地稅的一半於中央政府，作為抗戰建國之用，也是應該

的。

舉辦土地稅不僅可以增加政府的財政收入，並且政府還可藉以促進土地的利用。當此注意物價建設的時期，勢必引起都市的發達。因為都市要發達，他的土地要漲價，所以有土地而無財力從事建築的人，不是將地當作農地用，就是聽其荒蕪，而不出賣，等候地價自然的上漲高漲。而有實財能利用市地，從事建築的人，反買不到土地、從事建築。因而房屋缺乏，房租昂貴。南京市維新街口的不遠的背後，有很多的空地，中山起兩旁有很多的荒地，同時，許多想建築房屋的人，買不到基地。因而房屋不敷市民居住，房租不堪市民負擔。就是這種例證。還有幹那土地投機的公司或個人。原來擁有不少的房屋出租，眼見都市逐步發達，於是拿出錢來，收買市內或接近市區而未建築的土地，久不建築。這種用意：一、在阻遏房屋的增加，贊助他的房租上漲；二、到了房屋不得不增加時，他有廉價的基地；三、他自己不建築房屋，可以高價出賣或出租地皮。這在資本主義發達的國家，不是希罕的事情，在我國上海，也不是沒有的。猶太人哈固的起來，據說與此有很大的關係。若果實行地價稅，這些現象可以避免。因為政府對於市內未曾建築的土地，定以富有彈性的地價稅的稅率。政府體察到某處未曾建築的土地應當建築，就限期建築。逾期而不建築，就課以高的荒地稅，使其感受痛苦。到此時，真無財力建築房屋的人，可以出賣或出租他的土地，使別人正當的利用，免得負擔高的地價稅。這樣一來，市地的利用，就少阻礙了。

房價稅的稅率應同於土地稅的稅率。若不如是，業主可以把房價計算到高高的，既可以減輕地價稅，又可以避免過分利得稅。因而過分利得稅與地價稅都得不到應得的稅收。現行土地法第三百一十一條，把房價稅規定的太低，不及市改良地的地價稅率二分之一。據吳尚鷹先生在他的土地問題與土地法的第三百一十一條的要義中說：「在地價稅課稅原則上言之，凡土地改良物均在免予徵稅之列，以示獎勵土地使用。本法有改良物徵稅一項，爲避就事實之權宜

辦法。因恐地價稅開始辦理期中，從前關於土地及其改良物之一切徵收稅費名目，均予撤銷，所得之新收入，或有未足抵補向來收入數額之虞，特爲權宜辦法，但於相當時，應取消之，方合地價稅原則。不徵房屋稅，在無鹽稅、統稅，蓋蓋無關稅的財政制度上，當然是應該的。如果關於衣、食、住、行的各種商品多有稅，何必偏重於房屋投資的人呢？我國處於殖民地地位，國人應當臥薪嘗膽，發憤圖強。但是這些年來，都市房屋的建築，極盡其堂皇之能事，以圖滿人們的居住慾望，完全與「臥薪嘗膽」背道而馳。這是已被一個日本人（忘其姓名）嘲笑過的。德國希特勒初主政的要政是：德國人可以不吃牛肉牛油，但是軍備不可不擴充。所以到今日，他能解除凡爾賽條約的束縛，收復不少的失地，進而併吞弱小。此後，我們不說做到「臥薪嘗膽」的話，但是節省住房的材料，擴充生產的事業，是應該做的。政府想把人民向這條路上策勵，最方便的方法，是不徵收輕的房屋稅，以便節制房屋之質的一方面之投資。使其多餘的資本，走向其他生產方面去。這是順應時勢，發展生產的一種「權宜辦法」，並且可以抵補「從前關於土地及其改良物之一切徵收稅費」。

地價稅房價稅都是從價稅，所謂「價」究將如何決定呢？價格決定的不當，不僅這種從價稅的稅收難望滿意，並且他的作用也難發生。所以價格的決定，不可忽視。孫中山先生所定價的方法是：土地由人民報價，政府照價抽稅，照價收買；地價既報之後，如有自然的漲價，則所漲之價歸公。國民政府的立法人，對於中山先生的主張有所懷疑，未曾完全採用，而有所補充。著其原因，據吳尚鷹先生在其所著土地問題與土地法的第二三三十八條的要義中，地主報價，「不能謂絕無短報之事」。「故爲慎重起見，特於本條補充估定價一項，以資補救」。但是孫中山先生平生講演論文，常常論到這一點。現在把他最後在民生三講第三講所說的，抄錄下來：

許多人以為地價由地主報告，他們以多報少，政府豈不要吃虧嗎？譬如地主把十萬元地皮，到政府獻報告一

萬元。照十萬元的地價，政府應該抽稅一千元，照地主所報一萬元的地價來抽稅，政府祇抽得一百元。在抽稅機關方面，自然要吃虧九百元。但是政府如果定了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可以照稅收買，那麼，地主十萬元的地皮祇報一萬元，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。這就大大的吃虧了。所以照我的辦法，地主如果以多報少，他一定怕政府照價收買，吃地價的虧。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，要定一個折中的價格，把實在的地價報告到政府。地主既是報折中的市價，那麼，政府和地主自然是兩不吃虧。

孫中山先生的這種理由是很充分的。而料想地主敢於短報地價，也不是過慮。因為地主的心理，都願短報地價，少納地稅。地主也曉得這樣的人多。有了多數地主短報地價，政府買不勝買。因此，地主敢於短報地價了。政府收買土地，既須照價付款，如果收買大宗土地，就需大宗款項。政府當然要感覺困難。政府即或不感覺款項的困難，但是收買大宗土地，存放在手中，也有許多困難。這也是地主不怕政府照價收買的所在。可是這不是無法解決的問題。如果政府一方面收買土地，一方出賣土地，就無需大宗款項了。如果政府可以隨時標賣人民的土地，不管人民願意與否，而標賣之後，賣價又大於報價，政府獲得其所欠之價，則政府收買短報價格的土地，不僅不需要大宗款項，反可以賺錢使用。如果需要土地的人，可以隨時申請政府為之購買土地，更足以幫助政府收買那短報價格的土地。這些辦法正合於平均地權的原則。而且按照平均地權的原則，土地報價之後，地主祇有享受其所報價格的權利，和照價納稅的義務，並無完整無缺的處分權，若果規定了這種平均地權的法規，地主自然不敢短報地價。地主如果浮報地價，雖然無人願意收買，然而他要照價納稅，政府是不吃虧的。



都市土地徵收地價稅，不僅可以直接促進土地的利用，並且可以間接促進工商業的發展，物價的平抑，金融的流通。請分別言之。

本年三月二十八日，掃蕩報的社論——平抑物價與安定後方——開首的一段如下：

平抑物價與安定後方，從表面看來，似極不相關。但是我們若能細心去考察後方各階層人民的生活，尤其是貧民的生活，則此二問題實有聯帶不可分的關係。我們大家都知道，要安定後方，首先要後方人民生活安定。但在目前奸商操縱，百貨奇漲的情形之下，後方人民的生活，又怎樣能夠安定？例如與人民生活有密切關係的油、鹽、煤、柴等，現在均告奇漲。就重慶一隅而論，如豬油已漲至四角或五角一斤不等。鹽，平市雖為一角五分一斤，但近日來，即出二角或三角亦買不到。碎煤已漲至一元九角乃至二元一角一担；塊煤已漲至二元六角乃至三元一担。木柴每捆漲至四角五或五角不等。……又如與人民生活有深切關係的房屋問題，在城市之中，每一間小屋，要每月付租金二十元或三十元不等，而且要付三月或半年的押金。現在當局積極疏散人口，鄉郊及僻靜縣分的房租，亦頗告飛漲。……試問這些物品與房屋，既不是由外國運來的，又不是來路斷絕，為何這樣的將價錢高貴的提起來？……我們不在高喊「在自己的後方努力增加生產……」嗎？然而，若在我們後方的人民，因受奸商操縱居奇的影響，使他們無法生活，又怎能使之努力增加生產？因此，平抑物價，不僅與安定後方有關係，抑且與增加抗戰力量有關係。

這種評論當然是對的，不過房屋的供給不能增加，房租的上漲是不能平抑的。未曾建築房屋的土地，若不用方法管制之，房屋供給的增加，是不容易做到相當程度的。如果實行地價稅，地主的土地向政府報了價，而政府發覺房屋應當增加，又有應當建築房屋的土地而不建築房屋，就給以重稅的壓迫，使其趕快建築。另外運用政府收買土地、出

買土地的方法，使那想蓋房的人容易得到基地，就不愁那應當建築房屋的土地，不建築房屋。房屋建多了，房租自然平抑。房租漲價本不是油、鹽、煤、柴漲價的惟一主因，而油、鹽、煤、柴的漲價，商人往往藉口於房屋漲價。

房租如能平抑，也可減少百貨漲價的一種藉口。這是實行地價稅，間接有助於物價的平抑。

民國二十二年之光景，石家莊的大新紗廠就想在陝西西寧設立分廠。廠方派人去覈勘地址，多劫定了，一般地產知道紗廠要收購他們的田地，就聯合起來提高地價，提高幾倍乃至幾十倍。廠方以地甚太貴，固定資本太多，超過預算，就暫時停止進行。這是一個朋友告訴我的一个故事。這次沿江沿海的工廠內遷，有政府作後盾，大概未曾遇到廠基地價的難題。不過此後陝西遷步進行，新興工業必隨之遷步進展，土地的需要亦必增加，土地的價格亦必上漲。如果聽任居奇的地主隨意抬高地價，固然有利於地主，可是危害了社會。因為地價過高，工廠的固定資本也就提高，其出廠的成本也就提高。若無洋貨與之競爭，其害祇是加於消費者；若有洋貨與之競爭，祇有望風而逃。所以為減少民族工業發展的障礙起見，政府對於工業有發展可能，並擬積極加以發展的地方，應當趕快舉辦地價稅，使工業的發展，不受土地問題的束縛。

都市土地的買賣。常有彼此找不到對象的時候。如果舉辦地價稅，規定需要土地的人可以隨時申請政府為之收買土地，而欲出賣土地的人，亦可隨時申請政府為之出賣土地，土地買賣成交，就容易多了。買者的資金有餘，賣者的資金不足。買賣交易既是容易，以有餘補不足，金融的週轉，自較靈活。運用得當，也可免掉政府發行公債，救濟地產商人。

### 三 徵收都市土地稅必須另定法規

總徵收都市土地稅，必須另定法規，不能按照現行土地法而行。因為現行土地法在平常時期已不適用，在非當時期，更應改革。單就現行土地法所定徵收土地稅的準備手續而論，也可知道。在徵收土地稅之前，必須測量土地，確定產權，估定地價。這三種準備手續，是極費人力、財力與時間的。南京市動員一二百人，從事土地測量，經過一二年之久，才把市地測量完竣。至於確定產權，估定地價，大概到這次遷都時還未完結。在遷非常時期，還誰從從容容的邊辦邊種手續呢？所以爲應急起見，必須另定簡而易行的法規。現在把應當規定的法規要點寫出來，以供大家討論。

現在的重大都市及有發展可能並擬積極加以發展的地方，限令地主陳報地價，及土地改良物價，同時呈驗所有權證明文件，陳報之後，照價抽稅。各種稅率都富有彈性，以便活用。政府應當獎勵保護的民族工業，其工業用地的稅率，應當從輕。產權確定之後，所有權人有享受其所報地價之權利，有照陳報價格完納地稅之義務。其產權不能確定屬誰者，當然歸公。政府可以隨時照報價收買土地，也可隨時讓買人民所有的土地。需用土地的人可以隨時指定其所擬需用之土地之地點、面積、所有人的姓名（不能指定者罷），所願付之代價，所擬用之目的，申請政府爲之購買。政府收到申請書，審核其擬用之目的尙屬正當，並不減於原來土地利用的目的，即讓買其所擬購買的土地。倘讓買價低於申請人所願付之價，即一面准由申請人繳納稅價，一面收買原地主的土地，轉移於申請人。倘申請人所願付之價小於報價，而原地主不願照申請人所願付之價出賣，則由申請人另行指定地點，用讓買手續決定地價，如申請人所出代價大於報價，其所大的代價當歸政府所有，而不歸原地主。倘原地主利用土地的目的不減於申請人的目的，並願繳納申請人所願多付之代價，亦可准其繼續利用，但也不妨礙申請人新擬購買之面積較大的整塊土地利用的目的爲限。如有這樣情形，政府可以命令申請人變更地點，爲之收買。地主如欲出賣土地，一方面可以自找買主，一方面必

價申請政府爲之標賣。如標賣價格高，則從標實價。凡土地買賣後，地價稅改從買價。都市土地經第一次報價後，政府可以每五年根據買賣市價，重行全盤估價一次。地主如以估價與其所認爲應有的地價相差五分之一，可以申請政府更正，以期與地主報價之旨相去不遠。地價估定之後，地價稅改從估價。如估價大於先前之價，則所大之價爲政府所制定公平之折舊率，以爲估價、徵稅、及土地買賣的依據。地價房價決定之後，如有過分利得，當然也該歸公。但在市區內，政府如認定應當發展的區域，無妨使房屋的利得較高，以便誘引房屋建築的投資。而促進其土地的利用。他如政府應當獎勵保護的民族工業的建築物的利得應當從高。所以過分利得稅的稅率，也該有彈性，以便活用。無論過待承租的人。因爲房價並不是絕對不能轉嫁的。土地陳報或估價之後，即編築地籍冊，載列業主姓名、土地面積、價格、地點、四至界限，及土地上之定着物狀況與價格，以便徵稅及買賣之用。土地與土地改良物，如因有所改良而追加資本，應呈請政府核准備案，以便徵稅及買賣有所依據。

土地是天然的，不是人爲的；人的能力至多祇能變更其形狀。土地又是人人所必需的。所以人人使用土地，都應該有平等的機會。孫中山先生平均地權的主張，目的就在這裏。在平常時期的中國，即已應該向平均地權邁進，到了這非常時期，尤當向平均地權邁進。一則可以使人人有平等運用土地的機會，再則可以促進工商業的發展。雲南省政府對於昆明市縣區的土地，似有平均地權的企圖。他於民國二十七年十一月四日決議：「所有市縣區內，不論耕地宅地，不經政府許可者，一律暫行不准自由買賣。人民如有需用款項者，准其向銀行輕利借貸。如實有必需買賣者，價呈由市縣政府核准，否則，即不生效」。這個決議案被劉君焯先生作了一篇論雲南之限制土地買賣一文，發表於新

經濟第一卷第五期中，深刻的指摘了一番。儘管兩省政府的決議案是暫時的辦法，是想實行平均地權的準備手段，但對於天地之寬，倘不進行平均地權的辦法，那就難免對先生所論的辨端了。

廿八，四，四，寓於中山文化教育館駐渝辦事處。

## 八 西南經濟建設與土地問題

李慶麟

作者與李慶君合編西南經濟建設與土地問題一小冊，對於西南經濟建設之基礎與現狀作相當詳細之論述，進而討論建設前途及其相因而起之土地問題，而於應採用之各項土地政策，尤致意焉。全文約十萬字，將印為地政學院叢刊之一。茲先擇要撰為概論發表於此，以供同志之討論。

### 一 經濟建設之基礎

一、自然環境 經濟建設必因地制宜，故先將所謂西南之自然環境，分四點撮舉於左，次述土地、人口、及重要資源，以明西南經濟建設所憑藉之基礎。

(一) 西南區之範圍 「西南」之範圍，言人人殊。本文則指川康滇黔四省全部，以及廣西西北那馬平等四十三縣。其位置時越東經九十二度至一百一十一度，與北緯二十一度至三十四度之間。吾人所以以此為西南區之理由，厥有兩端：(1) 自然因素如地勢、雨量、溫度等，大致相若無幾，(2) 因地勢險峻，邊圍無虞，抗戰以來，國人咸因之為民族復興根據地，一切建設，均以之為中心，已積漸成一不可分之經濟單位。

(二) 地勢 本區阿壩多山，高度普遍自一千公尺至五六千公尺之間。由於山脈縱橫交錯，除川省之成都平原，





二、土地與人口 由表一觀察，本區總面積一百五十餘萬方公里，佔全國二十八省土地面積百分之十四強。視遼吉黑三省合計為大。德法或日本本國實業屬地合計數，亦不能與之比擬。西南數省之糧足軍視，由此可知。

全區人口總計約七千五百萬，佔全國總數百分之十七強。密度每方公里四十七人，在全國平均四十八人之水準以上。就人力資源而論，雖不及江浙等省，但最近人口內遷結束，西康最自可視為增高。至從另一種意義言：人口密度既不甚高，距離和度尚遠，開發之可能性固尚寬大。

### 三、重要物資之分佈 茲分農林畜產及水力五區略述於左：

(一) 農產 農作物可以用用途為標準，分為食糧作物與工業作物兩類。表二所列，前十五種屬前者，餘三種屬後者。本區所產工業原料除此三者外，尚有甘蔗、麻、茶等。就糧食而論，據表二所載，每方公里八種合計，民國廿二年二十六年平均，每年已達二萬萬市畝，佔全國總面積百分之一五·四二。各種作物在全國佔有數目優劣者，頗不為少，食糧類中之豌豆、蠶豆、稻、糯、高粱、粟、甘藷等，均在百分之二十，甚至至十以上。工業原料類中之菸葉佔百分之三四·〇七，油桐佔百分之二六·六七。甘蔗佔四川一省計算，已在百分之五十五左右。就產量而論：以面積甚大，故亦極有可觀。食糧類中之大麥、豌豆、蠶豆、神、糯、高粱、五穀等，均佔全國總產量百分之二十，乃至四十五以上。工業原料類中之菸葉佔百分之三七·二四，油桐佔百分之二二·八七，甘蔗則佔百分之五十。

(二) 林產 查東北兩省為中國兩大森林區。本區森林面積，據日人調查，自一九三一年至一九三五年世界森林資源一書記載，即不計兩省在內，亦達六千五百五十萬畝，據最近調查，僅四川總面積森林材料已達四千萬畝，可與桃木九千餘萬畝。此項木材且可供製紙及人造絲等之原料。木材以外之林產尚有桐油、漆、五倍子等，而尤以桐油為最著，年產於四川約七十萬担，貴州約十五萬担，廣西西北約有萬担，共約九十萬担，佔全國二分之一左右。

表二 西南各省主要作物平均面積與產量

(民國22—26年)

中國土地政策

作物種類	面積 (1,000 市畝)			產量 (1,000 市担)			
	本區	全國21省	本區所佔%	本區	全國21省	本區所佔%	
小麥	22,094.8	295,176.0	7.49	46,312.8	421,767.0	10.99	
大麥	17,251.6	96,400.4	17.89	34,809.2	150,754.2	23.09	
豌豆	11,778.4	51,532.2	22.85	17,928.4	61,009.4	29.38	
糜梁	5,800.2	74,814.8	7.75	14,178.8	138,652.2	10.22	
蠶豆	14,887.8	40,980.2	36.32	25,671.4	58,877.2	43.60	
秈稻	60,286.4	245,944.6	24.50	205,442.2	818,116.2	25.26	
糯稻	5,690.4	27,339.2	20.80	17,072.4	86,781.4	19.68	
燕麥	901.0	15,807.4	5.89	1,441.8	17,274.4	8.35	
玉米	17,824.6	67,836.4	26.27	39,682.8	122,577.2	32.37	
大豆	7,956.2	76,079.6	10.45	16,998.2	118,591.8	14.38	
花生	7,720.8	34,632.2	22.26	58,345.2	365,840.8	15.97	
油菜籽	3,018.8	21,536.0	14.0	7,089.4	52,174.8	13.58	
小麻	1,646.0	79,352.4	2.04	2,772.8	81,173.2	2.11	
大麻	644.8	23,870.0	2.70	678.8	30,200.6	2.25	
苧麻	1,889.2	21,431.2	6.48	1,029.6	16,750.0	6.15	
油菜	15,267.4	57,281.0	26.67	15,866.8	46,741.4	32.87	
菸葉	2,781.0	8,160.8	34.07	4,677.6	12,559.2	37.24	
棉花	8,879.8	57,929.6	4.97	804.6	16,589.4	4.85	
總計	199,789.2	1,295,608.0	15.42				

八八

註：本表僅包括四川、雲南、貴州、廣西西北部，西康無統計。

前三省根據中農所農情報告，後一省根據廣西年鑑，第一回。

(三)畜產 國內主要牲畜，本區殆無一蔑有，而尤以牛、羊、豬、雞、鴨等爲大宗，據中農所統計，廿三、廿五兩年平均數在全國所佔之比率，牛爲百分之二十，豬爲百分之四十，雞爲百分之十三，此僅就川滇黔及廣西西北而言，如更以牧畜著稱之西康計算在內，其位置尤不止此。以牲畜數量頗大，畜產品亦頗重要。豬與牛羊皮尤爲有名，計豬鬃年產約二萬担，佔全國百分之二十，牛皮約十四五萬担，羊皮約四萬担，羊毛亦達三萬餘担。除普通家畜產品外，蠶絲盛時年產量四萬担以上，現約三萬担左右，在國內亦頗有地位。

(四)礦產 西南各省礦藏頗豐，舉凡重要之非金屬礦，與金屬礦，殆無一不備，據地質調查所調查，煤之已知儲量約佔全國百分之五。五，近正努力勸查，將「因抗戰而愈富」，可以斷言。石油主要產區分佈於四川，據專家意見，前途希望極大。鐵之儲量，前此以爲微不足道，最近已發見極大之鐵礦，西康滄沽鐵礦儲量達二十七兆公噸，四川綏江十二兆公噸，雲南易門峨山等地亦分佈極廣。鐵之蘊藏不唯甚富，且與重要煤田頗爲接近。此外，雲南箇舊之錫，川滇兩省之銅，川康之沙金，本區前衛湖南之鎳，廣西之鎳，均甚有名。磁、鉛、鋅、錳、銀等，亦分佈於多處。

(五)水力 近代動力主要原料之水力，本區以河流多而坡度大，蘊蓄亦極豐富。僅川境揚子江幹支流之已有調查估計者已達一千萬匹馬力左右，其餘駁復諸省尙所在多有，年前世界動力會議報告，我國可供利用之水力約達二千萬匹馬力，倘非估計太低，則本區在全國所佔位置之重要，可知知矣。

以上已將經濟建設之自然環境與人力物力略加檢討。交通治安亦爲先決條件，爲求敘述便利，前者將於下節述之，後者則此時此地實無考慮之必要，蓋西南天賦獨厚，已成爲必須建設之對象，無論治安良好與否，均須努力完成建國之大業也。

## 二 經濟建設之現況

本區自然環境優越，人力物力充足，地處後方，又極安全，經濟建設條件，無一不備。故中央當局早即計劃以此爲國防根據地，最近經濟部復將之劃爲經濟中心區，精力集中，經濟建設，一日千里。茲將就交通、財政金融、農業、工礦業、貿易等方面之現況，略加檢討，以明土地問題之背景，水利亦爲重要建設事業之一，以分敘於交通、農、工等項中，故不另別。

一、交通 先言水上交通：本區航線，康滇極少，川黔與廣西西北部雖有渝漢、渝嘉、渝廣、成嘉、川黔、湘黔、湘桂、粵桂等水道，但除嘉陵江水道較大，抗戰以來會發揮極大之效能外，其餘或以水量過小，或以灘險頗多，皆未克負荷時代之使命。主管當局爲謀改進，一方面舉辦水文測量，以爲設計之張本，而時，增開新航線及充實已有航線，並成立水陸運輸聯合委員會，實施水陸聯運，航運狀況，已視以前爲進步。

次言陸路交通：在公路方面，近年發展，遠較國內他區爲迅速。僅就重慶圍道計之，已成路線，有川桂、贛滇、川湘、湘桂、桂閩、川鄂、黔桂、川滇、陝康、滇緬、桂粵等十餘線，共計約一萬二千餘公里。四通八達，呼應至靈。當局猶以爲未足，除增開新路線與整理改善後方幹線外，並實行驛馬歇運，補救車輛之缺乏，以期增加運輸能力。在鐵路方面，本區過去僅有雲南之滇越、箇碧石，四川之北川等三路，總長不過六六八公里，路線既短，又非盡供一般運輸之用。近年公路雖甚發達，但究不及鐵路運輸之安全、迅速、與經濟，故交通當局近更致力鐵路之修築。已感者有湘桂鐵路之衡桂段。興築中者有成渝、敘昆、漢緬、黔桂四路。此外，尙有計劃中者數條。總長約在五千里左右。

再言空中交通：民航中心已由滬漢等地移至西南。爲應政治經濟發達後之需要，本區航空建設已籌備不少，計在十條以上，航程總計約七千公里。不獨聯結區內各大重要據點，國際間亦賴渝港、昆河，與本年二三月間開闢以功之中國、湄河、湄哈等線溝通，近遠港越，遠達仰光以接飛英國，哈密以直通蘇聯。

二、財政金融 先言財政：因經濟建設進步，西南各關稅收入，已由二十五年之七百餘萬，增至二十六年之八百餘萬。經濟重心既已移此，今後可冀在一千萬元以上。與過去滬粵等關比較，爲數雖微，然在此稅收銳減之時，已彌足重觀。近三年本區鹽稅，平均原已每年達一千五百萬元，戰事發生後各大鹽場奉令增產，每年增收一千萬元，亦甚容易。除關鹽兩主要稅收外，統稅、消費稅、所得稅等，當必因工商業發達，人口膨脹而增加，自在意中。然中央稅收增加，固不失爲西南財政上之進步現象，但地方財政則仍有改進之必要，緣川康滇黔等省，過去均入不敷支，仰賴中央補助，財政未能獨立，抗戰以來支出膨脹，鴻臚更甚，故現正努力廢除苛雜以蘇民困，促進生產以裕稅源，整理地籍以清田賦，以期增加收入，減輕中央負擔。

次言金融：金融爲國家經濟，社會民生之基本，必須金融制度健全，而後社會經濟發達，財政狀況得臻良好。故戰事發生後將金融中心移至重慶，俾能以全力促進經濟建設。爲謀發展生產事業，既在重慶設放款委員會，從事工商業資金之融通，復由財部頒佈改善地方金融機構辦法，在內地廣設國家銀行之分支行辦事處，以流通農村資金。前此游資集中沿江沿海都市之畸形現象，現已漸加糾正，利率降低，西南金融趨活潑流暢。

三、農業 中央與地方現皆乘增加食糧生產，以求足食足兵，推廣經濟作物，藉以換取外匯之方針，努力農業建設，年餘以來，其重要設施，大略如下：

(一) 農業金融之調節 農業金融以自有其特點，須另有特殊之制度，始能促其流通，故農本局創設合作金庫，

以合作社爲骨幹，從事農業貸款。此外，爲發展水利，復由該局對地方政府或水利組織作農田水利貸款，爲促進食糧與經濟作物之生產，對農事機關或運銷組織作食糧、棉花、桐油、蠶絲等產銷貸款。同時，並於本區廣設倉庫，以調整農產運銷，舉辦儲押貸款。綜計以上各項貸款，民國二十七年全區共達七、二六二、〇〇九、三九元。除農本局經辦之農貸外，地方金融機關與普通銀行亦於此方面多所努力。如四川省合作金庫、中國、農民兩行是年在川滇兩省之農貸亦達三百五十萬元。查過去吾國農貸，盛時年僅四千萬元左右，當時以偏重沿海地方，本區各省分潤實微乎其微，今以視轉移，竟一躍而達一千萬元以上，超出全國盛時貸放總額四分之一。

(二) 水利建設之猛晉 農業建設，在技術方面，必須育種、防除病害、水利、施肥四者兼籌並顧，始能獲親實效。西南各省雨量雖豐，但地勢既多傾斜，林地又未作適當利用，水源涵蓄不易，動輒亢旱成災，水利興修，尤爲首要之圖。遠在二千年前，馳名寰宇之都江堰，即已成效大著。人民非不知灌溉之利，惟以歷經內戰破壞，重要水利工程多就澆毀。近年旱災迭見，損失奇重。有若干地方且因灌溉困難，原可播種兩季而竟減爲一季者。目前既銳意增加生產，故農本局與各省政府組設農田水利貸款委員會，訂定本區水利貸款總額將近一千萬元。抗戰以來，在該會協助指導下進行查勘設計興築之大小工程，凡百數十處，如能一一完成，受益田畝，已在百七十萬畝以上。今後繼續推進，灌溉面積之增加，當猶不止此。

(三) 農林事業之改進與增產 在農資流通，水利發展之下，農業改進，收效較易，故中央地方當局均能注其全力於各種主要農產之增產。食糧作物如稻麥等，川滇黔桂諸省均從擴大種植面積，或推廣優良種子方面入手，已得顯著效果，如貴州省二十七年較二十六年增加產量達一千五百萬担。棉花原不產於西南，近以紡織工廠西遷，人口驟增，原棉需要甚鉅，故亦引進優良種籽，擴大棉田面積，雙方並進，以求自給。截至二十七年年底，四川棉產已增加



五十四萬畝，雲南八萬一千畝，貴州四萬三千畝，廣西一萬二千畝，惟距理想之目的尚遠，現正繼續努力。森林材積，本區既豐，爲求供應各種建設事業之需要，現已在四川峨邊設立中國木業公司，應用新法開採，並由經濟部督促各地培植經濟林，桐油爲國際商品，往往以銷定產，爲防止外銷萎縮，影響生產，故一方面與美國成立桐油借款，以開拓市場，同時並在貿易委員會統籌之下，盡量收購，促進運銷。蠶絲爲四川重要出產，在此敵人企圖消滅吾國絲業之時，其地位益形重要，故當局近正努力改進增產，計劃於五年後能恢復盛時產量，十年後能收到十萬担。雲南亦頗宜蠶，亦已同時進行推廣。茶葉產區，西南亦頗有名，貿易委員會爲求增產以發展出口貿易，近亦擬訂專門計劃，積極圖謀改進。

(四)墾殖事業之活躍 西南荒地，據最近內政部統計，即不計西康，亦達一萬四千餘萬畝。其富有移墾可能性者，亦頗不少。爲改善土地利用，增加農業生產，安插內遷難民，最近朝野上下，咸致力於荒地之開墾。在行政院統籌之下，地方政府與公私團體現多根據難民墾殖實施辦法大綱，積極進行。如雲南開慶墾殖局之於開蒙墾區，四川平北墾區之將設專局辦理，華西墾殖公司之於建水羊街壩，抗建墾社之於峨馬雷屏，皆其著者。目前所採之墾殖制度，或爲公營，或爲私營。私營制中，或組集團農場，或由個別農戶承墾，或由代墾人承墾，迄不一定。墾區農業經營方式，或仍採小規模，或作大規模之試驗。事業投資或由地方政府負擔，或由私人隲集，來源亦各有不同。至於移墾之人力，各墾區之開發既以安插難民爲目的，故目前率皆以難民爲主。

四、工礦業 抗戰期間之工業建設，係以自給爲目的。西南新式工業，過去既爲落後，決不足以負荷時代之使命，故瀾戰爆發後，政府即努力將沿海都市工廠內遷，以增加後方生產能力。截至二十七年十一月止，遷入本區工廠達一五一廠，佔全體內遷工廠百分之五〇·八四，物資約三萬二千噸，佔內遷總噸位百分之六八·七一。本年八月底

即可全部復工。但此等內遷工廠，偏於紡織染類，而製造兵工器材及生產工具之五金機器業，及與國防關係最密切之化學工業與電氣工業，所佔總噸數之百分比合計不過百分之三十，政府爲謀工業之調整發展，故遂於遷廠而外，同時建廠，對上舉力量稍弱之部門，力加充實，如鋼鐵廠之籌備，酒精廠之完成等，皆其例也。除發展新式工業外，關於本區規模頗大之各種舊式手工業，如紙、糖、棉等，亦利用其現有基礎，設法改進，以圖增產，改進方針，一方面以集體之組織，代替昔日散漫之組織，同時並推廣科學方法，以改良幼稚之技術。如中國工業合作協會主持下之工業合作運動，教育部之開辦中央技藝專校，中央農產推廣委員會七七紡織機之推廣，中央工業試驗所之各種手工業生產方法之改良試驗等，均其重要設施也。

就目前抗戰需要與經濟政策言：礦產之主要用途有三，一爲供重工業原料，二爲增厚法幣準備，三爲換取外匯。本區除錫鎂生產有限，不易供給第三種用途外，以煤、石油、鐵、金等之蘊藏甚富，第一、第二兩種用途，均能設法供給。故最近政府對於此數者之開發，極爲努力。爲求加速增產，經營方式，採採官辦、商辦、或官商合辦，並於必要時引用外資。開採方法，則除儘量採用新式機器外，並極力援助土法生產。

五、貿易 中國國際貿易，向以入超爲正常狀態，出超爲例外，西南各省，亦有同然。此種逆勢如不糾正，抗戰建國大業，難免不受打擊。故軍興以後，政府即專意貿易調整機關，管理進出口貿易。在入口方面，採取購買外匯酌核辦法，限制與生產無重大關係之奢侈品及消費品進口。在出口方面，頒佈維護生產，促進外銷辦法，對出口貨物，予以投保兵險，豁免轉口稅，代爲運輸等種優待與便利，且根據保本原則，訂定大宗出口貨收買價格，以促進生產，商由銀行承辦出口商押匯生意，以融通其資金。

在此一努力之下，業已得到顯著效果。貿易數字，已呈增進之象。開戰後一年（二十六年八月至二十七年七月）

與戰前一年（二十五年八月至二十六年七月）比較，本區六個海關出口共增一千三百餘萬元。進口亦增九十餘萬元。出口增加遠較進口爲大，貿易進差自可漸期糾正。爲謀出口貿易發展之結果，能對抗戰有直接之貢獻，同時更頒佈出口貨物停結外匯辦法，規定十餘種重要貨物出口換得之外匯，售與中交兩行，俾能集中於國庫，增厚外匯基金與法幣準備。此於鞏固法幣信用，維持金融，實有莫大之功績。

### 三 經濟建設與土地問題

人類一切經濟活動均以土地爲基本條件，土地問題在在足以影響經濟建設，茲謹將因經濟建設而引起之土地問題臚舉而論之，以供政府釐訂土地政策之參考。

一、土地徵收問題 經濟建設中關於公路鐵路之修築，水道之疏濬，農田水利之興修，荒地之墾闢，工廠之舉辦，礦產之開採等，均需徵用土地。且徵用之面積頗廣，就公路鐵路之建築而論，前者僅諸大幹綫合計已達一萬公里左右，以每公里平均佔地五十畝計，共佔地約五十餘萬畝。後者之已成及興築中或計劃中者，共約五千里，以每公里平均佔地一百三十畝計，共約佔地六十五萬畝。兩者合計一百二十萬畝。其餘各項建設佔地不易估計，姑不論列。然僅此一端，如以本區農民每人獲得耕地四、二六畝衡之，實已爲三十萬農民生活之所憑藉，倘因徵收而引起之法律及事實問題，不預爲計及，則農民生活，社會生產，甚至後方治安，恐均將受不良影響。而最主要之問題，厥爲補償。最近趕築諸路，間有未依照土地法予以補償，其予以補償者，地價核定，又鮮依法辦理，以致與實際價格相差頗遠，同時補償方法，甚少能用現金，以土地銀行尙未成立，亦未用土地債券，而大都以地價證或股股票行之，凡此於土地被徵後立成赤貧之戶，均直接間接補於其生活之解決，間接日損及社會生產力。宜如何於短促期間中，財以支絀

之時，依法妥籌補償，此實極應注意者也。

二、土地利用問題 土地利用包孕之問題至廣，茲僅取與實施目前經濟政策關係最密切者闡述之：

(一) 耕地整理問題 欲求農產增加，方法頗多，而最有效者，當推耕地之合理的經濟的使用。西南土地分割極爲細碎，地塊零散，不唯耗之多數人工，欲推廣大規模經營制度，引用新式農業機械，以提高生產效率，亦不可得。查現行土地法規定……「因一定區域內之土地，其分段面積不合經濟使用者，得……就該區域內土地之全部，重行分割」。耕地整理，蓋早已列爲我國土地政策要目之一。應如何妥籌精密方法，於不妨礙農業生產之下，從速依法施行，並同時限制農場分割與移轉，實一亟宜詳加計議之問題也。

(二) 農地曠地之調整問題 本區農民以缺乏科學知識，對農林牧地未能妥爲支配，往往「高山墾殖，平地造林」，且忽視牧畜，以致土地不能作高度之利用。查土地法規定……「土地，得就國家經濟政策，地方需要情形，及其所能供使用之性質，編爲各種使用地」，非常時期農工商管理條例，亦授權經濟部，因事實需要，令生產者變更耕作物之種類，應如何依法糾正毫無計劃的土地利用之缺點，妥爲支配；農地以增加食糧及工業原料，林地以增加林產及防止土壤沖刷，牧地以推廣牧畜事業，能決動力及人民營養問題，實須即行籌議及之。至於曠地，往往亦即農地，在獎勵土法開採之下，應如何防止漫無條理之採掘，以免損及農業生產力，亦宜加以注意。

(三) 新興市鎮之設計問題 本區經濟建設進步結果，若干背麓冷落之城鎮，今已漸趨繁榮，如川黔、川湘兩路交點之綦江，卽其顯例。此等昔衰今盛之鎮市，過去本無城市建設之可言，現因貨運頻繁，工商發達，人口驟增，諸待建置，若任令人民自由使用市地，則必致雜亂無章，此其結果，影響於市容者猶小，關係於市地之經濟利用者實大。事前應如何妥爲設計，預爲區劃，對土地使用，依法酌加限制，是又一宜即籌及之問題。

三、墾殖問題 本區墾殖事業雖頗活躍，但作始過晚，在三大生產因素方面一時不易解決之問題頗多，茲特提出，以喚起從事於此者之注意。

(一) 土地方面 各大荒區，頗多爲邊疆民族聚居之地，欲進行墾墾，顯有兩大問題：一爲土地分配，按「墾疆」熱荒，皆係因從事掠奪式經營，暫時棄置，類多於相當時間後再行墾殖，實爲苗夷生活之源泉。今漢夷之間，無隔閡，難民大規模移墾，彼輩難免不因誤會而激起反抗。須如何籌商妥善辦法，使能避免糾紛而安然分配一部分土地以資墾殖，此則亟宜注意者。二爲土地利用問題。籌令能用有效方法，對「墾疆」荒地作妥善之分配，使難民獲得所需要之土地。但苗夷生產方法極爲粗放，須有廣大面積始能給養，一旦土地部份被徵，生計即不易維持。「扶得東來西又倒」，殊非經濟建設之本旨，應如何指導其改善土地利用方法，採用集約經營，俾能增產以資補救，亦應同時籌及。

(二) 勞力方面 墾荒勞力現以難民爲主。但內遷難民雖衆，而質的方面是否適於農業生產，頗成問題。據吾人所知，此輩難民以內遷求生活安全者居多，熟習農業技術而有志於業農者甚少。據穆藕初先生所作一部份難民職業統計，農民僅百分一八·五一，成份既小，大部份又爲老弱婦孺。據有辦理墾殖事業經驗者報告，在難民中邊疆墾民頗爲不易，故空言移墾，如不於難民以外，再想方法以解決勞力問題，恐未必即能順利推進。

(三) 資本方面 目前各大墾區投資類多鉅額，流動資本與建築資本絲毫不成問題。惟以吾國畜牧事業不發達，重工業尙無良好基礎等關係，家畜資本與農具（指機械）資本之籌措，則頗有問題。而家畜與機械又實爲解決墾區勞力缺乏問題之工具，故應如何發展畜牧事業以增加復畜，發展機器工業以製造新式農具，均爲目前所即宜注意者也。

(四) 租佃問題 據中農所統計，本區農佃分佈，以佃農爲最多，民元迄廿六年期間，總在五分之四十至五十，

半自耕農亦約佔百分之二十五，租用耕地之農民合計達百分之七十左右。視全國平均約高出百分之二十五，佃農既多，租佃制度又極不良，不唯租率高至百分之五十左右，且佃糧類多無甚保證，隨時可以奪佃。此其結果，佃農生活固極苦，社會生產亦蒙受不良影響，蓋佃農以地非己有，增投資本努力又未能依法獲得補償，故遂不願對土地作特別改良也。平均地權，實現耕者有其田，爲總理所定之國策，今日即或以種種關係，一時未能付諸實施，然最低限度，亦應在消極方面防止佃農之繼續增加，以免經濟建設之良果未收，而惡因反已先種。

查目前各項經濟建設中，如措施失當，即足以產生無地農民之惡果者，大略有二：(1) 鐵路公路之修築與河流之疏濬，因徵用地畝，致使原來之一部份自耕農淪爲佃農或雇農。(2) 開墾荒地結果，如依現行土地法之規定，則墾竣後承墾人必須依法納租，僅能享有耕作權。在後一種場合，可就法律範圍內謀解決，蓋土地專門委員會修正土地法案曾規定「承墾人自墾竣之日起，無償取得其土地所有權，一旦完成立法程序，即不致因墾荒而增加佃農也。前一種場合應如何協助耕地被徵者重獲土地，實宜於賠償以外，再籌妥辦法也。

(五) 土地金融問題 因經濟建設而發生或須採取之土地施設，在在需要資金之調度與融通。第一、徵收土地之地價補償，以妥善者莫如採用現金或土地債券。第二、墾殖事業之進行，亦乎空拳之難民固需資助，代墾人或政府機關之大規模經營，尤賴鉅額資金之融通。第三、進行土地整理之坵段之交換，據土地法之規定，其差額須以現金清償。第四、自耕農創設既不用沒收土地，重新分配方法，則徵收土地之後，自亦應依法由徵用人予以補償。

以上所舉四者，不唯需費資金，且類皆需鉅額而期限較長之貸款。過去兩南金融制度，組織既不健全，而又限於短期小額之放款。鄉村間地主金融及富農金融，固不能適應此需要，普通銀行與合作金融機關以各有其特殊之業務，又無從設法供應，最近農本局經辦之貸款，亦以短期小額之農業貸款爲主，其可勉強請於土地信用者，或僅一部份期



限五年之農田水利貸款，然範圍既狹，揭數又微。爲求土地金融之活動，以促進經濟建設，宜如何即行籌設土地銀行，或就現有業務重組之大銀行加以改組，使專營土地銀行業務，發行土地債券，實一應即行籌及之問題也。

(六)地價與地價稅問題 本區自銳意經濟建設以來，由於陸路水路交通之改進，農工生產事業之發達，人口之內遷等種關係，重要道路沿綫，與重要河流沿岸之市地農地，價格均一致飛漲，而以市地爲尤烈。如重慶七星崗一帶，二十五年七月每方僅值百元，二十七年底竟漲至二百元，增加百分之一百，市巾區且有萬至每方一千三百元者。至於農地地價，亦顯有上漲趨勢，僅速度不及市地之大耳。

地價上漲，投機者趨斷居奇，都市房租立即隨而增漲，住宅恐慌問題，遂日益嚴重，且有濫墾行都者類能知之。且在地權分配上，將恐更演成收購兼井，與 總理平均地權政策相刺謬之惡果。工商事業，亦以租價高漲，增加成本而影響其發展。故如不設法控制，建國大業勢將受其打擊。控制之法，最要者莫如開徵地價稅，蓋就理論上言，固應收因社會進步自然增漲之地價，歸諸社會公有；而就事實上言，目前西南各省田賦制度之不健全，一如國內其他區域，據中農所調查，歷年平均稅率雖始終在百分之一以上，甚且高至百分之三·四八，但因逃稅之風過盛，糧地佔耕地面積之比率，最高者爲四川，亦不及百分之五十，是以稅收短絀，演成地方預算永久不能平衡之不良現象，故爲彌補財政上之虧短，亦應改徵合理、公平、而收入充裕之地價稅。

(七)土地測量問題 上文所論之種種土地設施，殆無一不須於實施測量之後，始能執行。第一、徵用地款，無論先估後測，先測後估，其必須進行測量則一。第二、耕地量測，必須先之以測量，始能實施。第三、開墾荒地，辦法亦須事先測量。第四、灌溉水力等水利工程之興築，亦必先行測量，始能徵地。第五、新闢市鎮之設計分區，必須以地籍圖爲依據。第六、推行土地金融制度，如不作地籍測量，使能按圖案墾，則辦理土地抵押放款，殆不易順利進

行。第七、地價稅之開徵，依法更須於土地測量既竣之後。

過去本區除雲南及四川曾作局部簡易清丈外，其餘各地地籍，迄未整理。最近進行各項建設之需要測量者，皆係隨時個別辦理。各自爲政，不唯經費時間極不經濟，結果尤難期其準確。至於爲施行各項要政如土地整理、開辦地價稅等之基礎的全區地籍測量，與爲交通軍事設施之根據的地形測量，更非此種漫無組織之臨時測量所能與所應負荷。故欲求經濟建設之加速推進，大規模測量，完成全區地籍圖，實爲當務之急，而據「完成全國軍用地籍圖測量計劃」所定時間與經費推算，本區之地籍測量實非不可以立即舉辦，故 委員長已令川滇康三省從速進行，此舉既爲凡百設施之基本，違令實施，當已不成問題，惟應如何統一辦理，以收迅速經濟之效，則須妥爲籌劃耳。

## 九 西北土地利用問題

曾濟寬

### 一 緒言

土地利用之種類不一，有爲城市宅地之利用者，有爲交通路基之利用者，有爲工業製造場所之利用者，有爲農林生產基礎之利用者。然試觀現時世界各國土地利用之狀態觀之，其國土之大部分，率皆利用於農林生產事業，幾占全國土地面積百分之八十以上，其餘除極少數不能利用之岩石及廢水地而外，用爲各種住宅工場及交通道路之基地者，不過百分之十五，是以普通所謂土地利用，雖不專指利用於農林生產方面之土地而言，但因農林生產用地占最大比數，而又爲國民生活原料及各種產業資源之所出，著談及一國土地利用問題，首須注意農林之分配問題，而農林地之分配比例如何，實爲解決土地利用問題之核心，故在生產落後之農業國家，即調整個土地利用問題實爲農林土地利用問

題亦無不可。

土地之利用方法，隨其內在之因素及外來之影響而發生種種變化。所謂內在之因素者，即對於土地利用而來之天然限制，住宅及工廠基地，本不過利用地面上的一極小部分，似為天然限制之所不及，但因衛生設備之關係，對於方向之如何，地勢之高低，尚不能不有所選擇。至於農林用地乃直接從事於人生，食衣住行的資料之生產，其所栽培之各種農林作物，隨其地方氣候之寒暖，雨量之多寡，土地之高低，土質之肥瘠，而有種種之限制。是以氣候土質良好之土地，不惟栽培農林作物之範圍較廣，且能選擇最有利之種類而栽培之，並能希冀得大量之收穫，如吾國南方各省栽培水稻，年中有二季以上之收穫是也。反之，氣候不順，土質不良之地方，其適於栽培之農林作物既少，稍有價值之作物，即使勉強可以栽培，因其收穫不豐，亦難為有利之經營，如吾國西北各省之黃土高原地帶，種植小麥或雜糧，年中不過得一次之收穫，有時遭遇凶旱，尚不免歉收是也。至於外來的影響之最要者，則為人口之移住，交通之發達，產業之振興，及農產貿易之進展諸端，用於宅地之土地，如受其中之一的作用，固足以表示顯著之競爭，即用於農林生產之土地，此等作用如有其一，亦足以促進土地利用之進步，要之，此等外來之刺激，對於土地利用方法之改進固為有利，如在同一地方，設無天然之特別限制，而又有以上外來影響同時作用時，則不惟農林地起彼此消息之經濟競爭，而農地以外之各種利用，亦相互發生劇烈之競爭，但以其使用面積究屬有限，終未可與農林地利用之起經濟競爭等量齊觀，此研究土地利用問題，不重視市地農地之競爭利用，而重在農地各種利用之相互間，隨外來之刺激而起之競爭作用也。

在抗戰第二期進展中，欲期把握着最後勝利，固應首先增進後方生產，而在抗戰勝利之後，欲完成經濟建國之工作，尤必須增進農業生產，無論戰時戰後，若努力於農村經濟之復興，苟一談到土地利用時增加生產問題，便聯想到農

林地利用問題。西北各省土地遼闊，人口稀疏，戰時爲必須加強生產之後方，戰後又復爲經濟建設之擴充國地，祇以過去受天然限制之影響，人謀亦有所未臧，故欲增進戰時及戰後農業生產，西北土地利用問題，尤其是西北農林地利用問題，感覺非常嚴重，爰就個人探討之所得，作芹曝之貢獻，倘蒙關心西北問題之海內賢達進而教之，更屬幸甚。

## 二 西北土地利用之概況

西北陝甘寧青各省之土地，除土中缺乏水分特別乾燥之沙漠地，及崇山峻嶺之岩石地，不適於農耕而外，其餘草原地可以牧畜，秦嶺終南高山可以造林，高原可以墾牧，而在關中一帶之黃土分佈區域，土層深厚，土質肥沃，使一年中雨量之分配調勻，而無凶旱之虞時，則栽培麥作物，定可得相當之豐收。卽一般所視爲栽培困難之黃土高原地帶，縱無特別水利工程之興修，設栽植以適於西北氣候之耐旱樹種如槐榆臭椿等，亦未嘗不可長成密茂之森林，在甘肅蘭州附近一帶之平地，因其土質富鹼性，而年中雨量亦較稀少，農民爲防止土中水分蒸發，地鹼上昇起見，推石於地上，種植作物於石隙間之土中，其耕種勞作，較之關中平原，固覺特別辛苦，然就大體言之，西北各省之土地，雖不能如東南各省之肥沃，但在黃土所散布之區域中，其可耕之價值較高，卽使天然的限制不能完全避免，然若因地制宜，施以合理之管理劃分，亦不無相當利用之道。願西北各省之土地，至今尙未能爲合理利用者，究其重要原因，一爲天然限制之關係，其他則爲人事不修之影響，故以下先就此兩種重要原因，而作問題全面之檢討。

### (甲) 西北土地利用所受天然限制之影響

農林作物之耐旱栽培，在其發育生長以至於成熟收穫之期間，莫不飽受日光之照射，雨露之浸潤，風霜之打擊，以及土壤中水分各種變分之活動，其所受自然之作用莫大。然在各種作物生長期間，使其所需要於天然之資料，不能

爲充分之供給，即不能暢其生育而得圓滿之收穫。故農產物收穫之豐凶，實受支配於天然，就中影響最大者，莫如氣候之寒暖，雨量之多寡，水源之有無，土質之肥瘠，地勢之高低等重要因素，今更就此等因素附加於西北土地利用之限制，分別說明於下。

(一) 各種農林植物生長所需之溫度界限，其年平均之空氣溫度須在攝氏六度以上。西北各省地理上的位置，介於溫寒兩帶之間，隆冬氣候，雖不乏降至攝氏零下一二十度之嚴寒地方，然爲大陸氣候，夏季氣溫甚高，其年平均溫度並無低於植物生育之最低界限者，是則農林作物栽培上受溫度之限制尙少，故夏季作物中較有價值之棉花、蜀黍、高粱、粟、豆、花生、馬鈴薯、以及冬季主要作物小麥，猶能爲廣大面積之栽培，而陝西南部漢水渭河流域一帶之平原地方，更不乏栽培稻作之水田，於此可見西北各省之農產範圍，並不如一般人所想像之狹隘也。

(二) 農林植物之生長成熟，除必要之適當溫度外，然欲其年歲豐收，尤須有豐富之雨量平均分佈，若在雨澤稀少之地方，其空中濕氣多少，更爲重要。故若夏季五、六、七、八四個月雨量在五十公厘以上，而空氣中之相對溫度在百分之五十以上，則各種農林植物之栽培，當不生若何困難，設此夏季四個月雨量雖多至一百公厘以上但其分配不均，致空氣中之溫度，不能保持百分之五十最低限度，不惟造林困難，即凡農作物之栽培，如不施人工引水灌溉，則必荒旱成災，民國二十一年以前，陝西關中一帶，凶旱六七年，赤地千里，十室九空，其釀成災害之重要原因完全在此。蓋西北各省每年降雨量稀少，陝西每年雨量雖可達六百公厘，然在甘肅青海甯夏諸省。則鮮有達四百公厘，且在秋季降雨爲多，分布之不公平，既影響於冬夏季作物之生育，而秋季如雨水連綿，尤有礙於耐旱作物棉花之收成也。

(三) 西北各省除因雨量之分配不均，影響於農林地利用受天然之限制而外，至於水源供給之便否，尤爲講求土地利用之關鍵。蓋西北各省雖有黃河、渭河、涇河、漢水等河流貫通於其間，但皆因河川上游森林荒廢不能涵養水

源；河流經過地方，平時則感流量不足，致不能爲充分灌溉水量之利用，雨時則洪水一瀉直下，夾帶多量泥沙，致成下游氾濫之災患。而關中一帶之黃土高原平日因河流之水位既低，不便灌溉，更因無森林蔽護，蓄水乏力，地下水位，過於降低，除極少數之耐旱作物及樹木，勉強可以栽植外，其他大多數貴重農作物，則感栽培困難，故黃土高原之墾植問題，至今成爲西北土地利用的重要問題之一。

(四) 再就西北各省之土壤而論，一般因降雨稀少之故，各地土壤均富於鹼性，河流附近地下水位較高之地方，雖可以開墾耕種，栽培旱地作物小麥或抗鹼性強之棉花，有時因灌溉之便亦有開闢水田種稻者。然缺乏灌溉水源，又少雨水沖洗之高原地帶，栽種作物，多所限制，祇於可能範圍內，栽植耐旱耐鹼之樹木，作初步之利用，否則惟有養成草原，以供畜牧之利用而已。

(五) 更就地勢之狀況而論：如終南華山等高山峻嶺，雖空中不乏溼氣，然多爲峻峻之岩石山坡，離平地愈高，而氣候亦復寒冷，耕種之面積，因此而受限制，農作物栽培之範圍，遠不及森林之培植，故對於此種地區而求有效的經濟利用，除劃爲保安林地或經營真正林業之適當林地而外，在山中極小面積之若干處所，或可經營以果實爲目的之胡桃林，或較爲粗放畜牧事業。

(乙) 西北土地利用所受人事上之影響

西北數省，本有廣大面積之平原沃野，可資墾植，然此數省人民，素來以貧瘠見稱，如遇氣候失調，農產凶歉之年，則各地農民謀生無路，惟有束手待斃。然考西北農民所以窮困之最大原因，則在於不善講求土地利用之道，以致有廣大肥沃之土地，而不能盡其培植農產之利益，如更進而探求所以致此種衰敗現象之主要原因，則由於過去人事上有以下各種不良之影響。



(一) 關中一帶人民，過去因栽種或吸食鴉片之關係，習俗懶惰，種植小麥，僅用最粗放之原始撒種式，耕耘培肥之工作，亦甚潦草，每年收穫之豐歉，全視雨量之多寡及調勻與否以爲衡，致使千數百年來之土地利用狀態，迄未爲若何之改良進步。

(二) 過去因吏治不良，徭賦繁興，農村經濟，備受苛捐雜稅壓迫之影響，再加以地主之剝削，農民生產資金極感缺乏，絕無有餘力以投資於土地改良。

(三) 多數交通不便之地方，因治安不良，壯丁遊民，或因逃避徭役，甘受盜匪之裹脅，致影響於農村勞力之不足，而不能促進耕種之改良。

(四) 農村金融機關尚不完備，農業生產貸款，限於組織有合作社之極少數地方，且貸款額不多，貸放之手續非常繁雜，即貸放於合作社之小額資金，亦往往被操縱於合作社少數理事之手，以抬高利息爲轉貸之條件，致使多數農民苦於借貸之無門，不能爲增進生產之投資。

(五) 因鄉村教育之教化力量不足，農事改良機關之成績亦不顯著，不能引起農民對於耕種改良之興趣，甚至有關農事機關之試驗結果，費力多而成功少，反使農民有鄙視土地改良爲無益之舉。

(丙) 過去關於增進西北土地利用已有之設施

開發西北，素爲我國朝野人士所注意，抗戰以前，已漸由宣傳而進於實行階段，其中與土地利用問題有關之重要設施，可得而言者，有次之各端。

(一) 水利事業之積極興修

西北土地利用之先決問題，即爲農田水利之興修，良以農民過去歲苦凶旱，顆粒不收，無以爲生，故對於農民率

計之根本救濟，惟有從事大規模之水利工程，以供給灌溉必需之水源。陝西省政府有鑒及此，特延用全國知名之水利專家李儀祉爲該省水利局局長，從事於大規模水利工程之興修，一方面更設置水利人員特別訓練班以爲水利人才之培植，其後因教學之便利，復耶該班併入於國立西北農林專科學校改爲水利組，藉以訓練水利之專門人才。然在李儀祉先生任內，先後所完成之重要工程，有涇惠渠、渭惠渠、梅惠渠三種，因此而得灌溉水利之田畝計涇惠渠約有一百餘萬畝，渭惠渠約有三四十萬畝，梅惠渠約有十萬餘畝之多，增加地方農業生產之利益，每年達數百萬元之巨數，於此可見水利影響於土地利用之效果實爲偉大。

### (二) 農林畜牧事業之提倡改進

#### (1) 棉產之改進

西北數省中陝西省爲吾國重要產棉區域，年產皮花達五十萬担以上，如對於宜棉之土地，加以開墾改良，植棉之區域，耕耘培肥，復使其合理化，則棉產之增收，當可達一倍之上。因此陝西省政府爲改進該省棉產曾有棉產改進所之設置，除由該所選擇改良美棉種子，指定棉區作大規模之推廣外，並由該省合作事業委員會聯合中國交通兩銀行於產棉各縣指導組織棉產運銷合作社，由陝西省銀行與中交兩行分別實施棉產貸款，近數年來，陝西棉產因得天時人事之協助，逐漸起色，抗戰以來，濱海各省淪爲戰區，棉產來源斷絕，而西南諸省紡織原料所賴以供給者，大部分爲陝西棉花，故改良棉作，增進棉產，爲西北土地利用中最有希望之經濟事業，現棉產改進所改組爲農業改進所，棉產之改進工作，仍繼續進行，惟大規模之提倡獎勵，尙有待於政府之設置經營機關。

#### (2) 農林畜牧事業之改進

##### (a) 農林畜牧教育機關之設置及人才之培養

西北數省依其氣候地勢，質，自然農林與畜牧並重，尤於雨量稀少，空氣乾燥之高原草地，或人民風俗習慣尚以牧畜爲主，職業之甘肅青數省，講求改良畜牧事業之必要，遠甚於其他農耕地方。黨國先進于右任載季圃張溥泉諸先生有鑒於開發西北，首要改進農林畜牧各種生產，而實施改良推廣，必須先從培植專門人才着手，乃建議於中央，在陝西武功地方，籌辦西北農林專科學校，自民國二十一年開始籌備，二十四年正式成立，初招收附設高級農業職業學校以爲地方農業幹部人員之培植，次年始招收專科學生，分農藝森林園藝畜牧農業經濟各組教學，嗣陝西省水利局水利工作人員特別訓練班併入該校，復添設水利組，以期訓練各項專門人才，備實地需要之用。抗戰以來，平津淪陷，北平大學農學院遷陝西縣，改稱西北聯合大學農學院，旋因教育部爲適應抗戰需要，集中力量，加緊培植專門人才起見，又將西北聯大農學院與西北農林專科學校合併改組爲國立西北農學院，不僅使其負培植農林水利專門技術人才，適應開發西北需要之使命，並以該院爲輔導陝甘甯青四省農業生產改進之中心機關，藉該院各種農林學術試驗研究之結果，透過於其所領導之農業教育或農事機關，推廣於農民，以謀改進。惟因校院歷史均不久，各種工作計劃，尙在進行期中，此項重大使命之完成，尙有待於該院同人之最大努力。

地方政府爲謀實施當地農產之改進，而設置之農業教育機關，陝西省有華陰初級農業職業學校，甘肅省有臨洮初級農業職業學校，規模均屬簡陋，有待於國立西北農學院輔導之區甚多，尙不足以語作實地農事改良之先導。此外中央組織部於去年秋季在甘肅拉卜楞籌辦一初級職業學校，分設畜牧衛生兩科，培植幹部人才，以期對於素以畜牧爲生之地方回民，作密切之聯絡，更進而講求畜牧生產之改良，將人事與事業融合在教育方面，此在開發西北上實與進行上以有力之援助。

(b) 森林事業之提倡與推廣

西北興辦造林事業，當以陝西省林務局爲嚆矢，在未設局以前，因西北農林專科學校常務籌備委員戴季陶先生欲復興周陵森林，命德人芬次爾爲該校籌備成陽林場，先在周陵附近開地育苗。嗣以西北造林與水利事業應同時並進，非有專管機關，不能大規模計劃進行，乃建議當時省政府邵主席，設立陝西省林務局，以建設廳長雷震華兼局長，芬次爾爲副局長，成立之後，復由芬次爾在郿縣地方，調查造林荒山，先後成立成陽及郿縣林場經營育苗造林業務，其後西北農林專科學校籌備告成，聘齊敬齋爲森林組教授，同時芬次爾亦延齊爲林務局祕書，使局與校雙方關於林業部分得以溝通聯絡，未幾，芬次爾在西安廣仁醫院自殺，林務局縮小範圍，而以成陽郿縣林場歸入西北農林專科學校經營，即連同該校所有武功苗圃合組爲該校林場，由齊兼林場主任，繼續經營該林場區域內育苗造林業務。陝西省林務局則由韓安任副局長，辦理育苗及推廣造林，至去年秋季林務局復併入陝西省農業改進所，所辦關於造林之業務更爲縮小，而西北農林專科學校林場現已併入西北農學院，合西北聯大農學院在沔縣定軍山所辦之林場，總稱爲西北農學院林場，一面繼續在林場內荒山造林，一面由各分場苗圃培育適於當地造林之苗木，就近分發人民，推廣造林，故將來西北各省之造林事業當以此爲推動之核心，至於秦嶺及其他高山之然林木，除附近人民採伐利用外，政府及學校機關祇有派人前去調查研究，尙未實施保護管理，講求合理利用，此在解決西北土地之利用問題上所應特別注意者也。

(c) 國藝畜牧事業之提倡

西北農林專科學校成立之初，爲供試驗研究及學生實習之用，曾就校址附近，開闢廣大面積之國藝場及畜牧場，其經營方法，國藝場除小部分用以栽培蔬菜花卉而外，大部分則用以栽培各種果樹，作種類之觀察實驗，其主要果樹爲桃、梨、蘋果、柿、葡萄等，尤以葡萄之品種爲多，但因栽培時間尙淺，各種果樹尙未達多量結實之時期，故對於西北國藝事業之改進，亦未發生對外之影響。畜牧場則飼養有馬牛羊豕各種家畜並雞及蜂種，馬從青海購來，牛有本

地黃牛十數頭與荷蘭牛雜種二頭，羊有瑞士羊與本地綿羊各三數十頭，豕則盡屬本地種，均注重於品種之觀察，俟選得良種，再作第二步繁殖改良之計劃，故其影響於當地農民亦甚少。其他甘肅臨洮初級農業職業學校附設有小規模畜牧場，三原有于右任先生私人創辦之農場，特別注重園藝，經營之時日尚淺，僅不過對西北園藝畜牧之經營，樹之先聲而已。

### (三) 農村金融之救濟

西北各地農村，經濟凋敝，增進生產、首須解除農民經濟上之痛苦，並須設法予以金融之調劑，始能逐漸達到目的。此西北數省中之重要農產，以陝西棉花為第一位，陝西省政府為獎進棉產兼救濟農村金融起見，曾組織陝西省合作事業委員會，以為流通金融之總樞紐，對於產棉各縣，派員指導組織棉花產銷合作社，以便於陝西省銀行中國銀行及交通銀行之分別貸款，近數年來，農民深感便利。除此之外，西北農林專科學校亦附設有農村事務所，在武功扶風二縣指導當地農民組織合作社，為之介紹中交兩行派員前往放款，抗戰以前中交兩行在該二縣所貸放之款達百萬元以上，農民因農產豐收，棉花價格亦高，故合作社之還款非常踴躍，收回貸款在百分之九十以上，然在抗戰時期，則因農民逃避兵役，匿不見面，或私行賄賂於各該地聯保主任，冀求倖免，以致貸放於合作社之款，到時不能收回，其經再三催促而收回者，亦不過百分之五十，各貸款銀行以此裹足不前，大為救濟農村前途之障礙，此亦值得注意之一重要問題也。

### (四) 解決西北土地利用問題之途徑

根據上述的結果，可知西北土地利用問題的重心，第一為關於農田水利，今後應如何擴大其工程範圍，增進其利用的效率，尤於黃土高原之給水與渭河灘地之排水問題，應特別視為增進土地生產之第一步工作。第二為適於農作森

林園畜牧區域之劃分，其劃分的方法，或依經濟各種事業經濟利益之多寡；或依戰後增加生產之必要程度，或依土壤之肥瘠乾溼；或依地方從來耕種之習慣，均須由研究農業高深學術，負責輔導西北農產改進之最高學府——西北農學院，指定專門人才，作實地之調查試驗，以爲實施劃分根據，第三爲農業金融機構之調整，過去之農村貸款，由省府指定之三救銀行爲之，其目的在於統制棉花運銷，對於担保物更加一層之保證，此種在爲投資銀行着想，而未爲生產之棉農謀再生產資金獲得之便利，且並未爲整個土地利用之改進上着想，以致號爲農業金融本位之「長期」「低利」「分期還款」三種基本法則，從未表現於所謂「農村貸款」之性質中，不以農產貿易品爲担保，而以土地信用爲担保之農民放款，尙未聞有政府機關或農民銀行爲之首倡者，故此後之西北經濟建設中，如不欲增進土地之生產則已，如欲增進土地之生產，政府機關或國家銀行應有最大之決心，對於某種農業生產，應特別設法大宗之獎勵金或補助金，代替從事該項生產之農民，作借款保息之用，至少可以使其正農民容易獲得生產或再生產之資金，庶幾可促進西北土地利用之改良，而從事於增進農業生產之輔導機關，亦可早日實現其曲突徙薪之大計也。

## 十 現代中國之墾殖問題

唐啓宇

墾之事，包含開闢土壤以從事生產，其以栽培農作物爲主者爲農墾；以經營畜牧爲主者爲牧墾；以培植林木爲主者爲林墾。農人牧人林人均需食糧及原料維持其生活，牲畜又需草料維持其生活，故栽種之舉，迄不可少。雖遊牧民族，亦不免焉。常人以爲墾之範圍限於農墾，有認爲我國西北部之牧墾區域，西南部之林墾區域，視爲非具墾殖之性質，因而對於我國墾殖面積之指數，估計過低，墾殖事業之前途，過分悲觀者，亦有認爲我、西北部之牧墾區域，西南部之林墾區域，視爲具有單純農墾之性質，草原破壞儘可闢爲耕地，因而對於我國墾殖面積之指數估計過低，墾殖



事業之前途過分樂觀者；二者均不免有失中之差誤，其所需於校正者至明。

殖之事包含移民由一區域至他一區域，移民之種類雖以農爲多，但不盡限於農，有變易收地而行移殖者，有因伐木採礦造路建橋置工廠開墾場而行移殖者，有因作官經商屯戍遷謫而行移殖者，視農爲殖民之唯一源泉，淺之乎視他項活動殖民之價值矣。

上所解釋墾殖之意義，猶指平時靜態下墾殖之現象言之也。至於戰時墾殖事業則其目的與方法，較之平時尤有區別。蓋戰時墾殖事業，在目的上須能救濟難民，增加生產，支持長期抗戰所需要之食糧及原料，在方法上較平时的墾殖事業，更需要採取迅速之手段，以較大之代價，促進民衆勞動，並須於軍事力量可以控制之處行之也。

戰時墾殖事業在邊疆及內地呈現不同之問題。自抗戰軍興以來，墾殖之聲，高騰雲際。一若農耕之事，盡人可罷，春事開荒秋可大穫者。蓋不知問題之複雜，遭遇之困難。作者近來主持贛省墾殖事業，稍窺端倪，世遂以實能辦題目予。殊不知此皆出於在事同人辛勤艱苦困勉知行之效果，而非一手一足之勞所能爲力。用本經歷考察之所得，將所發生之問題，逐一解釋，提供國人之參考。

一、墾民招徠問題 戰時墾民之來源，出自流亡難胞者居多。以難民之數量言，真正農民流亡者爲數較少，而工商界、地主、知識份子、及有閒階級反佔大多數。此輩流亡日久，習於頹廢，不耐勞苦，淺嘗即止，故墾事常至中輟。以難民之機會言，爲收容所之難民，有食宿休憩之所，多不願棄過趨勞，另尋生業。即有自願的或強迫的另尋生業者，亦以城市工作之機會較多，旅館餐館茶室浴室，蓋屋築路，儘有機會，可尋生活，婦女等縫紉澆灌，兒童販賣香烟小食，博取升斗之資，殊不願胼手胝足，從事田間之勞作，而待收穫於數個月後，且懼他日對於政府農事之壟斷，無力歸償，以致受累，每視農事爲畏途。以難民之心理言，難民遠離故里，思歸心切，而敵人政策之懷柔，戰區

親友之函件，經費之寄送，一遇煽惑，肆行逃避，非法律所能禁止。凡此關於勞來安輯之問題，涉及於農民之選擇與領導及其精神上之慰藉及物質上之配備者至多，使農民雖居新處，若還故鄉，則人與地乃發生密切之連繫矣。

二、墾區治安問題 荒漠之區，每屬人烟稀少，匪盜出沒之所。土著農民且因盜匪之猖獗而不敢安居，有棄田他適者，難民劫後餘生，欲期其自行組織，解決治安問題，不獨非其力量所能及，且因攜帶武器，每遇政治上處理之困難，甚或招致匪盜之覬覦，湘西多匪，劫殺頻仍，農民視鄉居爲長途，其一例也。故最初之保護，須由政府任之。俟墾事具有相當基礎，墾民與土地發生愛力時，應予以簡單之武器，俾資自衛。其在山地，麥黍豆類等作物，受有害動物如野豬、熊、猴、鴉、鴿、斑鳩、等啄害之損失，有達百分之八十者，防除之法，由下種後至收穫時，尚須日夜看守，則槍支之發給，自衛之組織，更有必要。

三、墾區氣候問題 農業生產之分布，以氣溫及雨量之情況爲其主要之因素。雨量過低，平均在 80 公厘以下之區域，雖具有其他優良之條件，如地勢之平坦，土質之肥美等，若非施行人爲之灌溉，或特種耕作之方法，殊不適於農作之栽培，此察綏等地農墾限制之一原因也（註一）。氣溫過低，於生長時期內在平均攝氏 15 度以下之區域，雖具有其他優良之條件，如雨量之充富，土質之肥美等，若非選擇能耐低溫之作物，即難產生農業上之價值，此康藏青等地農墾限制之一原因也（註二）。

（註一）據 Briggs 與 Shanty 之試驗結果，普通雨量在 500 公厘以上者，始可供普通作物生長之用，其在 500 至 500 公厘間者，則僅供旱農作物之生長，若在 250 公厘以下，則作物頗難生長。又西北各省雨量如下：

西安 1923—33	平均爲 518.4	蘭州 1933—34	爲 378.2	酒泉 1934—35	爲 7.1	西寧 1938	爲 359.4
薩縣 1917—38	平均爲 351.5	歸綏 1915—31	平均爲 420.0				

(註二) 據 T. B. Barstingault 之研究普通作物發育最宜之溫度，爲  $16^{\circ}$ — $28^{\circ}$ C 西北各省之生長時季六個月之平均溫度在  $16^{\circ}$ C 左右者有西安（四、五、六、七、八、九月），五個月者有蘭州、酒泉、慶縣、歸綏（五、六、七、八、九月），三個月者有西寧、化隆，二個月者有疊源，一個月者有玉樹。又蘭州附近區域作物生長時期，春麥需時 110 日，糜有三種：需時 180, 80, 60 日不等，穀有三種：需時 150, 120, 80 日不等，豌豆需時 95 日，馬鈴薯 90—105 日，青稞 80 日，燕麥 90—120 日，蕎麥 75—80 日，生長時季不足 75—90 日，則作物之栽培已達限界，而牧草及林木之種植，乃爲必然之趨勢。

四、墾區地勢問題 山陵地之開墾，受有種種之限制。地勢愈高，氣候愈冷，而愈不宜於農業。嚴寒區域之雨量稀少者，比之熱帶區域之雨量豐富者，受限制爲更嚴。普通農作以一千七百五十公尺爲經營之最高限度，八百公尺至一千二百公尺可行一年三季作物制度，但亦限於山陽。如係山陰，受日照時間甚短，則行一年一季作物制。其一千二百公尺至一千七百五十公尺之山地，則祇可行一年一季制，逾此則作物艱於生育。斜度陡峻，不適農事，普通農作以山之傾斜度  $15^{\circ}$  爲最大限度，否則易遭雨水之沖蝕作用，輕則將土壤中之有效養分腐植質等沖去，重則將整個表土沖至坡下，徒留瘠薄之底土，然我國西南各省荒地坡度大都在  $15^{\circ}$  以上，最大坡度有至  $60^{\circ}$  者，理應禁止農墾。惟爲應戰時增加生產之目的計，如採用特種開墾方法，而可避免雨水沖刷，並能涵養水源，則此項限度未嘗不可展至  $40^{\circ}$ 。逾此則絕對繁墾。其在環山之地，利用山水，以資灌溉，每嫌太寒，作物不易發育，則應開溝築渠，環繞墾地，另闢支渠以承幹渠之水而直接灌溉農田，並使溝渠展長，于未灌溉前多受陽光，增加水溫，以助作物之生長，或于土壤內

拌和石灰，增加地溫，以助作物之生長也。

五、墾區土壤問題 大抵國內土壤肥沃之地，業經墾種。其墾而不耕者，必有種種原因。其在華北，鹼土之問題為大。鹼土發生于雨量稀少之區域，含有食鹽及其他有害鹽類，其鹽類所含之鈉質與土壤發生化學作用，使土壤之性質變劣，甚至全不適宜于作物之生產。故應（1）減少土壤內可溶性鹽分之含量，（2）抑止鹽分之上昇，（3）中和鹼性，以期土地改良，可得適當之利用。改良鹼土之方法，有覆土、客土、洗土、蓄淡、施肥、選種耐鹼性作物等之不同，要在因地以爲取捨。其在華南，雨量充足，土壤肥料流失，不利于植物之生長。又土壤之底層具有硬盤，植物不易數根，雨水不易透入，亦不能保存。或者具有甚鬆之砂土層，旱時水分不易上昇。或者表土淺薄，下爲石層。華南區域，紅土地帶，以氣溫論之足以產棉，顧不能盛產。至其他農產，亦不能如下游沖積土壤之多者，除遇開花結實時遭淫雨之損害外，卽坐是故。改良之方法有客土、加質、排水、種植淺根作物以及覆栽等項，盡減少水分，加深土層，保存土壤，有所必要矣。山上土層非有五六寸以上，不宜墾殖，五六寸以下如保堅硬之盤層或石層，亦屬不宜。坡度若大，可以造林爲主業。坡度若小，可以栽培牧草，以經營畜牧爲主業。俟岩石風化，土層增厚後，再行從事墾墾。改良土壤之法，可採取客土、覆土、灌溉、排水、休閒、犁耕等爲之。

六、墾區地權問題 查我國官荒多經私人承領，有已領而完全不墾，只收草息者；有已領而僅墾一小部份者；有大片熟地內雜有數段荒地者；亦有大片荒地內雜有數段熟地者；或官荒雖屬大片，尙有私荒夾雜其間者；非予以清理，則將來之糾紛，殊不可免。蓋荒地一經開墾，卽有私人持取所有權證據，阻撓墾事。如國營金水流域農場發生之慘案，卽其一例。或則俟開墾成熟地價增高，持其合法憑證，以相要挾，降墾民爲佃戶，收租自肥，墾民之權益因而喪失。若欲保持其權益，又非多出代價移轉權利不可。爲安置墾民增加戰時生產起見，地權之清理實爲必要。其法或採取江

西省難民墾荒辦法：一方清理地權，一方實施開墾，期無礙墾事之進行。或採取江蘇省獎勵墾荒辦法：凡公私荒地有關墾價值者，一律均應開放招墾。其私有者一律暫時徵用，俟時局平定後，再定徵收償價，或退還辦法。如係官荒或無主荒地，實行集團經營者，國家保持所有權而給予墾民以永久耕作權，亦屬妥善之辦法，且合于土地法之規定。

七、墾區水利問題 墾區水利以達到灌溉自如，菁洩並便，旱潦無憂，農收豐足為目的。其在淤灘地沼澤地，頗有圩堤防水以捍水患，有溝壩排水以利疏洩；如廬山湖之浚墾工程，屬懷區之浚墾工程，皆其前例，其在平原地帶應雨量稀少，土壤太乾者，須引水灌溉；如陝西近年所疏濬之涇惠等渠，引高處之水灌入田地，而棉麥產物，予以增加。又如開塘築壩蓄水以供給灌溉所需之水量；或抽河湖之水掘井鑿泉，以作灌溉之用。其在環山之地，應開闢溝渠環繞墾地；另闢支渠，以承幹渠之水，而直接灌溉農田；并使溝渠儘量展長，於未灌溉農田前，多受陽光，以助作物之生長。其在鹽鹼之地，更應引用淡水水源，以資洗滌；或引進河流渾水，使泥沙淤積其上，增加土肥。凡此水利工事之設施，宜派工程人員詳細勘估，分別興築。但在鄰近戰區的區域，似無須建設龐鉅的水利工事；而在後方各省則可遂行之也。

八、墾區設備問題 墾區設備，包含食糧、耕牛、農具、工具、傢具、種苗、衣被、藥品、飼料、及其他消耗品、房屋、水利工程等項。耕牛、農具、種苗、飼料、及其他消耗品以及水利工程等，大都充農事之用。至食糧、食鹽、傢具、衣被、藥品、房屋等大都充墾民生活之需。一切設備能利用已有之基礎者為最佳；能自行製造者次之；其必需購買者，始行購買。例如現成空屋，破舊房基，均可修理應用；如無空廢房屋時，則伐木、蓋草、編竹、做磚、砌牆、上樑、下柱等，可以應用墾民本身之勞力為之。其鐵器工具等則須購製。惟購置各物務須擇其堅固合用而效率大者，不應過貪廉賤。農具包含耕、耘、收、藏、運各程序所應用之物件。農具外之工作用具：有木工用具、鐵工用

具、理髮用具、船隻車輛以及經營副業所需設備。在有計劃有組織之墾殖事業下，各物所需之品質及數量，按田畝之面積人工之多少而分配之手續。墾事設備需要創始資金甚多，非一般難民所能負擔，故宜由國庫供給，而期難民以逐年生產所得，負分期攤還之責任也。

九、墾區管理問題 墾區管理事項內：包含管理機構之運用，經營之方法，組織之方式，人工土地資本設備等生產要素之選擇及配合，墾墾技術之指導，益之以墾民之組織及訓練。其事至為艱鉅，非得能力充富，技術嫺熟，操行純正，體格強壯之管理人員，不足以勝此重任。其兼管畜牧事業者，又須從事家畜禽畜之保護管理飼養繁殖等事項。兼管造林事業者，又須從事樹苗之培育，林木之栽植保護管理等事項。其他若園藝事業之經營，副業之經營等，亦當在統籌計劃之內。以近代農業技術之進步，其更需要一羣受過科學洗禮之管理人員，以指導墾事之進行，極為顯著。情過去農業教育未能注重造就，以致戰時辦墾，每苦無適當人才以資器使。國家如為發展墾務起見，亟應招收甲種農校以上畢業生，予以短時期之訓練，造就上項實地經營之人才也。

以上種種猶以內地墾殖事業言之；至於邊疆墾殖事業，則更益之以下列各種問題：

(一) 交通問題 邊疆地方有大片土地可供墾殖之處，大抵離移民原居地甚遠。若欲進行墾殖事業，不獨需將墾民婦孺家屬輸送墾區，且需將役畜農具工具傢具種子等輸送墾區。青海辦理難民墾殖事業需款甚鉅，即以此故。假使墾殖成本，因運費之鉅而加大，則墾殖事業之能否舉辦，即成問題，且農產有收穫後，如交通不便亦難致之市場；農產代價因運費之鉅而加大，消費者難於購買，求售無門；生產者之前途，亦呈黯淡之勢。故墾區之舉辦與否，產品之出入與運輸之情形，自有先予以注意之必要。

(二) 職業問題 邊疆地方有氣候高寒，水草豐富，宜於畜牧者，若移內地之農人前往墾殖，對於當地風土及農



樂制度，均非所習，必遭逼不易克服之困難。以牛長南土之農人移於北方墾殖之區域，其遭遇困難情亦猶是。此雖可以訓練方法補救之，然在戰時狀態之下，急求增加生產，實無長期作育之餘地。祇有於畜牧區域移以牧區附近之人民，北方墾區移以北方之人民，庶幾其能適合於當前之情況，而可奏相當之效果。

(三) 衛生問題 西南邊疆土地肥沃雨量豐富之處，多所荒棄，以惡性瘧疾之流行，爲其最大原因。已居其地者見多流亡轉徙，十室之村不存一二；欲將墾民運輸其處，無異置之死地，當無怪移墾農人之具有戒心也。美之開巴拿馬運河也，先治瘧蚊；則我之開發西南邊疆也，應即先治惡性瘧疾。西北邊疆男女之界不嚴，性病流行，缺乏醫藥之設備；有生產力量之壯丁而纏綿床褥以至病死，不獨爲墾區之大損失，且逝者衆多，將影響於後人之裹足不前；則墾殖前途之障礙，而應亟謀解決者也。

(四) 民族問題 西北一隅爲漢蒙回藏宅居之地，其文字有漢回藏文，其語言有漢、番、四土、五屯、羌民、及穆孛子等，<sup>①</sup>有土音。其生活習慣各各不同。西南一隅有夷苗之屬，其生活習慣亦復不同於漢人。若欲遂行墾殖事業，非取得民族間之信仰不易奏效。最要爲平等待遇，利益均霑，以教育通婚等方法，逐漸同化，使融化的爲整個民族共謀向上之發展。

(五) 宗教問題 邊疆人士篤信宗教，其宗教之種類，有紅、黃、黑、白、回、道、儒等，一區域每成爲一教之範圍，苟非深明教義，能與一般人士調和，明其所言所行者，殊難立足。墾殖事業既具有與當地人士悠久接觸之條件，則當地宗教之必先行認識及服從，殆無有疑義。俟基礎既固，然後再倡五教歸宗之說，潛移默化，自可收效於無形。<sup>②</sup>其他若西北氣候過於高寒之處，雖青稞亦難生長，除牧畜外，往往以購買食糧之故，遲赴都市，動輒經月。或須努力研究縮短作物生長時期之方法；例如俄人之在西伯利亞，曾將五穀之生長時期，縮短至三十餘日，或須設法生產

二年生之作物，輸流供給，藉充牧民之食糧。

凡上所陳各種問題，在平時本應圖謀解決，無奈言者孔多，行者寥寥。而英俄人士六十年來即着手調查華西情況；法奧教士，深入荒漠，且有寢饋其中數十年者。今則沿海沿江省份，淪陷敵手，膏腴之地，所剩無幾。國家所覬覦榨漙者，只有戰前五分之三之疆域，而肥沃之地只剩一成都平原。如不努力墾殖，即本地已有之人口已感懷生產不能供給之苦，更何論供給前方退却之難民及作戰之士兵，以為長期抗戰之計。戰時墾事及於後方較為貧瘠不便之地帶，雖極艱苦，然桑榆之補，豈容或已。是在具有技術身手、聰明頭腦之農界人士；為國家、為社會開闢一新天地。本文拋磚引玉，尙祈邦人君子，有以指教焉。

## 十一 土地法所定登記及徵收辦法之檢討

林欽辰

土地立法為本黨整個土地政策之表現，其良窳關係國計民生甚鉅。訂定之初，已多扞格難行，不切實際之點，益以戰後環境之丕變，更不應一仍舊貫。爰就作者年來之身驗目睹，及所聞於同人者，條論其中關於土地登記及徵收之欠妥處，兼及其應行如何修正，藉當芻蕘之獻焉。

### 一 關於土地登記有絕對效力之檢討

查登記本為一種「認可」之行政處分，所有權既經明確登記，當然發生法律上之效力，本無所謂相對與絕對。現行土地法第三六條所以有「絕對」字樣，蓋指其有公信力，手續既經完畢，權利即為確定，任何人不得發生異議。苟於公告期滿後，發現冒偽頂替，縱能證明業已登記之權利，從前確非聲請人所應有，真正所有人亦不能根據任何理

由，惟翻業已登記之權利。唯一補救辦法，厥由國家加以補償。是爲拍賣制度，係本德國登記制度之嚴格精神而發揚光大之。創行以來，成效卓著。我國土地法亦採用之。惟由作者年來辦理土地行政所身歷目睹言之，覺其所謂絕對效力辦法，在我國是否適當，不無可議之處。

一、政府信用問題 竊年以政治處欠澄清，人民對政府一切設施，每誤認爲主政者生財之道，心目中早懷多一事不如少一事之見解。卽如各地舉辦戶地測量之際，蘇省各縣每有小規模之農民暴動，毆辱員役，搗毀儀器，焚毀圖幅之事，屢見疊出。究其原因，純因奸吏平日藉端敲詐，小民飽受荼毒，政府既失信用，一切興革反使望而生畏，一遇不測之徒從而煽動，便生軒然大波。

二、民衆智識落後 鄉村農民，文盲居多，對於政府文告，每多置若罔聞。辦理土地登記之際，雖各項有關政令，不情三申五令，無奈言者諄諄，聽者藐藐。登記處於開辦之際，至有派遺幹員，一再挨戶催告，仍不獲要領者。弁髦法紀，本不韙繩之以法，無奈因循貽誤，既爲普遍之現象，則謂之不可勝罰矣。各地土地登記之不能如期完成者，以此故也。地方保甲長又以清釐田畝，有損個人利益，復多方阻撓，剛至一誤再誤。

竊謂今日舉辦地政之難，不在經費之無着，人才之缺乏，而在大多數民衆之愚昧無知。平日對政府之威信，既見懷疑，縱有善意之興革，亦不肯樂於接受。政治上凡百設施，能由大眾督促政府，則收效易，反之如由政府倡導督率，民衆始終居於被動地位者，則其效用每多不能盡量發揮。地籍整理之障礙難行，亦坐此病。

三、證明文件之紊亂 以往稅契，係財政當局開源大道，本不爲澄清地籍着眼，人民爲欲避免負擔，私相授受，擴收過戶未能切實進行。不動產證明文件之凌亂，尤使辦理登記人員，大感棘手。契據之中有紅契、白契、官契、舊契、新契、老契之分。民間之有紅契者十居二三而已，政府之威信，既見懷疑，白契之效力，在一般小民心目中固未

書喪失，父老之證明書草，其效力亦不下於縣府之推收過戶。至官契紙一項，尤使審查契據專員難於識別。緣沙田升科，或官產發賣，由政府騰發憑證，永爲管業，奸究即靠之而生。人民之無力升科者，每輾轉向胥吏購得空白官契紙，依法騰寫，以假混真。在冒名頂替之場合，尤屬魚目混珠。由表面視之，固赫然政府所發契紙，其效力且往往勝民間白契。各縣奸吏迄今保存不少清季縣衙門之空白官契，關防鈐記，赫然紙上。黠者覬覦他人無契土地，可以百十元之數輾轉購得後，將戶名、時日、四至、座落，詳爲騰載，其法律上效力實較無契佔有人，或僅持有糧串者爲大。至地政機關之審查契員專員，雖則學有專長，惟每縣坵數，動輒一二百萬起，實難悉數辨其真偽而無誤。

四、無契土地過多 民間無契土地，證諸以往辦理登記之經驗，殆十居三四。究其原因，如兵燹之摧殘，饑饉疫癘之轉徙，每致散失無存。又公有荒地，未經精密之測量調查，政府本無簿籍可稽，貧民就居其上，歷時既久，便由占有一變爲所有。其間升科納糧者，實居少數。黠者亦間有輾轉購得空白官契，聲明四至，以爲管業之憑證者。或逕向縣府誣徵人員設法納糧者，雖有糧串足資稽考，而無管業憑證。此項憑證不全土地，於第一次所有權登記時，每易爲人濫混頂替，私行登記。既乏憑證，自難稽核。輕者亦易與毗隣爭執疆界。

以上數端，純就作者所聞所見，舉其學學大者，說明在今日吾國社會之一般情況下，托審登記之嚴格精神，究能採用與否，實屬疑問。尤以第一次所有權登記之際，絕對效力，將使無知小民之被濫混者，無法補救。例如在冒名登記之場合，真正利害關係人或因事他去，或不識之無，雖經公告，迄莫聞知。而契據審查專員又祇能就早驗之各種證明文件中，加以審核。苟該證明文件係空白官契，由黠吏泡製者，其逼真程度，又復絲絲入扣，契據專員每日審查之起數既多，每易受其濫混。此種錯誤，又非該員所應戶其咎者。在辦理第一次所有權登記時，此種現象，數見不鮮。小民無知，平日對政令不能切實奉行，遇有切膚之痛，則奔走呼號，而現行土地法上所能予以補救之門徑，早因公費

期滿，無法推翻。故登記之絕對效力，應不適用於第一次所有權登記，倘公告後發現錯誤，苟能證明已爲登記之權利，在未登記前，確非屬於聲請人所應有，則原應享有之真正權利人，如無重大過失，自可申述理由，呈請地政機關，准其推翻業已登記之權利。證諸吾國今日所有營業憑證之紊亂失實，第一次登記，關係產權之確定，自應慎重，倘有脫誤，應予以補救。且第九十六條雖定有所有權來歷之審查，即實質的審查。但民間每以所持證據不足，致無從查究。嗣後之移轉登記，分割登記，合併登記，以及各種他項權利之登記，不妨採行托謝氏之嚴格精神，甯由地政機關賠償，損害不可擅行更改也。

## 一一 登記手續應力求簡約

土地法全文五篇三百九十七條之中，而登記篇凡一百零九條，占全篇幅百分之廿八，不特手續繁複，抑且耗時糜費。作者辦理蘇省省會土地登記時，完全奉行土地法之規定，結果反因牽制過多，推行遲緩。而蘇省後期舉辦登記各縣，鑒於前此之失，改用簡易辦法，以一區段（即鄉鎮或都圖保圩）爲單位，於繪圖、求積、暨地籍調查完竣後，設立登記收件處，會同鄉鎮長，連同清丈通知書，通知各業主於指定日期，攜帶證明文件，到達指定場所，憑圖核對無誤，即填具登記聲請書，聲請登記。憑圖核對時，業主如有異議，經鄉鎮長證明，得當場更正或聲請複丈；苟無異議，即收受登記聲請書及證明文件，錄入登記收據簿，並掣給收據。業主倘不如期到場，由登記收件處派員會同鄉鎮長，攜帶圖簿，挨戶催告，並隨時核對測圖，收受聲請書及證明文件。至離處較遠之業戶，則由收件處呈報縣地政局另行催告。期限定爲一個月，延不登記者於結束後由地政局暫管，經過三年後，視爲無主土地。公告期滿，立即頒發所有權狀，於是登記手續告一段落。較之土地法原文所定程序，其手續之繁簡，有不可同日語者。至登記費一項，則明定

業主於指定日期到場履行登記手續者，其登記費得於發給所有權狀時繳納之。其不遵照規定日期到場者，其登記費應於聲請登記時繳納，以實懲懲之意。此項便捷辦法，係蘇省地政當局鑒於土地法登記手續之繁複，致初期舉辦之際，耗時糜費，迂緩難通，故懲前毖後而變更之。

四川省地政當局以校對代登記，蓋亦鑒於各省民衆之漫不經心，若依法登記，曠日持久，窒礙難行。且川省農民智識水準太低，以不明登記意義，致漠視登記效力，多有避免麻煩，延不聲請登記者，故思有以糾正之。其法於內業工作大致就緒時，立即填寫校對憑單，編造校對冊（一稱歸戶草冊），完竣後交由辦事處會同縣府，飭聯保辦公處協同校對，分處辦理之。同時出示曉諭，說明校對之意義及方法，並飭保甲長協助宣傳，辦事處事先製就校對通知單、校對憑單，飭由保甲長轉發。屆期鳴鑼通知各業主，應攜帶證明文件到達指定地點，交校對員審查證明文件。逐項校對，內容包括業主姓名住址承贖戶名，佃戶姓名住址，土地坐落，業主願業畝分若干，羈執若干，業主土地有無典當抵押情事，如有遺漏，當面添補改正。其呈報文件，經審查後，立即發還，如有疑義，得開具收條留置審核，三日發還。手續完畢，由校對員填寫校對憑單，發給業主，並於業主契據上加蓋驗訖戳記。校對之工作，於以完成。

爲便於校對，俾能及早結束計，除於處內辦理校對外，另有分組校對，處外校對。至無契據之校對聲請人，除由辦事人員詳詢原因並註明外，隨發無契校對保證書，由土地所在地之保甲長及近隣二人蓋章證明。校對時所頒發之憑單，即爲將來換取土地管業證之唯一憑證。

川省校對辦法係獨特創作，與土地法規略有出入，當局自稱係更改土地法中之公告程序而來。研其實際，與蘇省後期新頒土地登記實施程序本無二致。戰後地籍整理，欲求迅速完成，登記手續應力求簡約，而現行登記程序，更非稍加刪改不可。否則耗時糜費，曠日持久，影響地政之進行，使人民之產權不能確定，滋無窮之紛擾。就管見所及，



此後登記應就下列原則中，視地方情形斟酌損益之，俾得限期完成。

(一) 縮短公告時間 立法當局所以堅持公告期間必需延至六個月者，以登記有絕對效力也。苟絕對效力原則不適用於第一次所有權確定之登記，則公告尙可酌量縮短。修正土地法原則規定一月至三月，蘇省新登記程序定期一月，各地主管機關，得斟酌地方情形加以變更。

(二) 多設登記分處 除縣市設登記處外，各鄉應多設登記分處，每一區段，應設分處一所；其下分設若干派出所。盡量發揮保甲效能，由保甲長妥爲襄助，如蒙請書之屬寫，通知書之轉發等。

(三) 實行按戶登記 同時更分派幹員，就離處邊遠區域按戶登記，幫助不識字農民填寫請書，即行就地檢驗與據，當面發還，非有疑議不得帶回辦事處。蘇省各縣按戶登記，以有保甲長協助，每書記一員每日登記數近百起。

(四) 證明文件應就地審查或提早發還 民間積習仍重視契據，無論處內或按戶登記，應當場檢驗，立即發回，非有疑議，不得扣留。以往民衆之所，遲疑觀望，不行登記者，以不欲將紅契逕行交出。而主管機關每有扣留民契至一兩年者，幾經催索，不予發還，一方既引起人民之懷疑，而登記處保存民契多至數千百張，責任既極重大，於實際又毫無裨補。

### 三 第一次土地登記應免費

以往業戶之存心觀望，避免麻煩，延不登記者，一方固由於不明登記意義，而登記之無力負擔，要爲主要原因之一。據指定日期既已屆滿，登記費外另有罰款，果積既重，益使小民望而生畏。蘇省新頒實施程序規定業主於指定日期到場登記者，其登記費得於發給所有權狀時繳納之，其不遵照指定日期到場登記者，其登記應於發給登記時繳納，

區是鼓勵人民，苟能全數調免，僅於到期不履行者課以罰款，則踴躍自在意中。

至開源之道，有可得而述者。查地政經費籌集辦法，約有數端：(1) 省政府在預算內指撥之，(2) 登記費，(3) 費狀費，(4) 整理土地後之溢收賦稅，(5) 公地收入。登記費書狀費為數無多，本不足供測丈時龐大支出之用。至因整理而溢收之賦稅，一時尙不甚多，以地籍清釐尙未竣事也，將來即或有之，亦難濟目前之急。至公地收入，如沙田官產等，本為財政廳所獨占，地政當難望染指。省府預算內既無的款足供指撥，以前多就田賦附加另立清丈費一圖，以資挹注，加徵多少，一視需要而定。按登記費用遠較測丈為輕，僅居地籍整理費用中一小部份，如能統於田賦附加內取償，登記費既已豁免，則阻礙自去。

#### 四 無契土地應予登記

內外業測丈工作既經蒞事，登記處繼之成立，期對清釐版籍，作更進一步之工作。乃一部份民衆之踴躍參加者，地政機關每報以閉門羹，人民於失望之餘，竟政府之出爾反爾，不知地政當局固別有苦衷也。蓋民間持有紅契者究居少數，持有白契者既非先行由財政局過稅，變爲紅契後，不能予以登記，則其他業戶之並白契而無有者，更徬徨觀望，趨趨不前。各地登記之不及如期完成者，當以此爲大原因。證諸作者以往辦理登記之經驗，民間產業之白契約居其中，真正握有紅契十居五而已，其餘業戶除每年納糧之糧申外，並無任何書狀證據。彼輩自知無管業憑證可資依據，不得不食緣膏血，准予納稅。竊意此後辦理第一次土地登記時：

(一) 僅有白契之土地應予登記，不應有任何保留。各地辦法，間有先行允許登記，所有權狀則解待將白契稅契，取得紅契後再行補發者。業戶每以無力稅契，遲遲不行請領所有權狀。且在彼輩心目中，白契效力本不下於所有

權狀也。

(二) 無管業憑證之土地應予登記。查此種土地多係無主荒地，久經業戶占有使用，子孫相傳，管業已久；或爲私人土地或以原業主拋離掛井，久不過問；或以家墳式徵，宗祧不繼，久經占有有人使用權益。此種占有有權狀態久不確定，實非個人或社會之福利。不論其占有之始爲善意爲惡意，既取得民法七六九條七七〇條之时效，應由四鄰（按四鄰每於此種場合，不肯代具保結），或保甲長或股實舖戶，妥具保結，予以產權之確定。

爲求一勞永逸計，第一次登記舉辦之際，不論有契無契；契據中不論紅契、白契、新契、舊契、老契、迺至無契土地，僅有歷年糧申，甚至並糧申無有者，苟能妥具切結，自應一視同仁，統予登記，不能因噎廢食。且因手續簡約，證據缺乏之故，稍有大意，易被贖混。故托崙登記制度所謂有絕對效力，於第一次登記時，自不應適用，而免自絕於法律上救濟之門徑也。

## 五 土地徵收之補償問題

一般公私法學者，於土地徵收俱以爲係國家權力因社會公共福利之故，對於土地所有權者加以侵害。社會福利與私人間，不幸而生不能避免之衝突時，必由一方讓步，始不至兩敗俱傷，於是權其輕重，而私人利益之拘束，乃至於犧牲，在所不恤矣。狄顯氏（Duguit）於憲法學（Traité de Droit Constitutionnel）一書認所有權決非神聖不可侵犯者，所有者對財富之享有，並非何種權利；而反爲應盡之社會職責，祇有在所有者盡其自己社會之職責限度以內受法律之保障而已；以故立法當局得對私人所有權加以與社會需要相吻合之一切限制。觀德國憲法第一五三條第三項：「所有權附有義務，其行使必須同時顧及公共福利」一語，可以概見。

在私有制度尙未消失之今日，因公共福利而被徵收之結果，而個人利益飽受剝奪者，加以適當之補償，仍不失爲當今土地徵收之共同原則，德國憲法第一百五條第二項規定：「土地徵收須限於爲公共福利之目的，並須有法律之依據；土地徵收除法律別有規定外，應予以相當之補償」。書外之意，於承認補償原則外，仍保留爲各種必要之處置，如遇必要，即不予補償，亦不違反憲法之規定。此種規定，實爲近代各國徵收法之最激進者。其他國家雖尙有類似之規定，但在法律社會化現象與日俱增之下，所有社會機能之現象日益顯著，激進之傾向，自在吾人意料之中耳。

現行法三七六條規定，補償辦法以申報地價爲標準。施行法八八條加以補充，如並有估定地價時，依估定地價額補償之，蓋依原價收買之原則而加規定也。但土地徵收與照價收買之性質微有不同，在收買之場合，仍得將土地轉行出賣，除原價償還地主外，餘歸國庫，所以防止投機家之居奇壟斷。至土地收用，則固公用或公益事業之需要，而爲公法上之行政處分，目的迥異，自不應刻舟求劍，一律引用照價收買原則。

夫一國家之存在，原在維護多數人之利益，凡百施設，苟以公共福利爲目的，如土地法三三六條所列舉者，則雖少數人民之利益或有損害者，乃至全部犧牲，亦在所不恤。竊意照價收買原則，不應引用於土地徵收。現行法三七六條暨施行法八八條所定給價，標準過高，有阻礙公共事業之設施。流弊所至，法律與事實格格不入；流爲好高務遠，而不切實際，體諸年來各地辦理土地徵收情形，尤爲明顯。夫法貴施行，苟法律與事實相去太遠，則至法例自法例，事實自事實，其間如有鴻溝之隔，立法之本意早已消失。現行土地法顯此毛病者甚多，而於徵收二篇所定給價及補償遷移辦法，尤足以見之。

吾國已成鐵道，其於被徵收土地價值，多未有超過三十元之規定，正在辦理中之成渝土地徵收，每畝定價四十五元，已爲吾國鐵道用地徵收價格之高者。其言曰：「查國營鐵道徵收地畝，情形特殊，與其公用徵收地畝有別，曾經

鐵道部專電奉行收贖標準，訂有專條，所謂特別法其效力高於普通法則。關於土地法所定徵收之原則，已難援用。現行法關於贖價補償之規定，窒礙難行，可見一斑。

粵漢路株韶段徵收給價時，分徵收土地爲田、園、山、沙四類。田地價格最高者五十元，最低十元。園地最高者三十元，最低六元。山地最高者十元，最低二元。沙地最高者二元一角，最低五角。

湘桂鐵路沿線用地之土地種類、等級、價格，原議一律援照湘黔鐵路辦理。湘省當局以所定價格過低，與鐵道部往復磋商，不下數十次，兩方爭持各不相下。適中日戰起，湘桂路關係國防交通，始由行政院令援照湘黔鐵路徵收土地地價成案辦理，分收用地爲田、園、山、沙四類。田地——包括水田宅地街市墟場塘池，最高價格三十元，最低十元。園地最高十八元，最低六元。山地——包括曠山森林，最高者六元，最低二元。沙地最高者十三元，最低五角。綜觀上表，湘黔、湘桂兩路沿線給價之低廉，可以概見。較諸當時路線附近之買賣時價，相差均在三四倍以上。數沿線人民紛紛請救濟，又爲未行照價收買之明證。

湖南省公路局徵用土地暫行規程第七條，規定收購田地等級、種類、地價標準，與粵漢鐵路株韶段工程局所訂者同，最高者每畝五十元，最低者每畝五角。

隸屬各路之土地徵用，均在土地法公佈施行之後，局方所估定地價均未遵照該法三七六條暨施行法八八條標準實行。究其實際，苟一律依照現行法標準辦理，則因地價補償費用之激增，備大款額既未易籌措，反使主持者望而卻步，剛至工作遲滯或陷於停頓。且戰後百廢俱興，各項建設，首應徵收土地。在國省庫奇窘之際，何來如許鉅額款項，可知即使依法奉行，亦難保不無窒礙也。

且因抗戰局勢之發展，西南西北已佔重要地位，加強西南北交通，實爲當前首要急務。中央除積極興築公路外，土地法所定登記及徵收辦法之檢討

對於鐵路建設，有成渝、川陝、滇緬、川滇、湘黔等線，內除川陝一線外，均已先後着手動工。五線應徵收之土地，至少在五十萬畝以上，若依現行法照價收買，則購地支出數目之龐大驚人，自在意料中。

竊意戰後土地徵收，不宜引用照價收買原則，無論已未登記，有否申報價格，均應從新估定地價而予以「相當」之補償，便爲已足。在因實施土地政策，或興辦鐵道水利，及國防軍備而收用土地時，則估定補償地價不妨從廉，並得以土地債券爲補償。苟因環境之需要，於特別者即不予補償，亦在所不恤。至私人因興辦交通，公用或其他以公共福利爲目的之事業而請求收用之場合，則宜照市價估定補償價格。

因受現行法照價收買原則之影響，雖值抗戰緊張國庫奇窘之際，湘桂、成渝各路地價，仍照原估定數目發給。正在建築中之西南國防交通線——皎昆、滇緬兩線，估定給價數目尤爲優厚。雲南省府與兩路路局商訂雲南境內地價：昆明總站一律每畝一百八十元；附郭水田一律每畝百元；各縣城郭車站範圍以內之上則田地及房基地每畝百元；中等田地及非屬城郭車站範圍內之上則田地每畝六十元；下則田地每畝給價三十六元；山坡種雜糧之山地每畝給價國幣十元。所擬辦法，實較已往國有各路線地給價還爲優厚。夫該路之完成，不特於西南交通關一空前捷徑，且爲抗戰上國防惟一安全之路線，際此非常時期，就國防講於一切之理論言之，似不應消糜如許公帑於基地之收用。反觀敵人之總動員法案第十三條規定「政府於戰時遇國家總動員上有必要之際，得遵照勅令所規定，管理使用或收用總動員業務上所必要之土地、家屋、及其他工作物；違反此項規定者，依第三十三條規定處以三年以下監禁，或五千圓以下罰金」，其利去何止霄壤。



## 十二 中國共產黨過去土地革命的經過與批評

劉雨生

### 一 中共對於中國社會與中國革命的理論

中國共產黨以為：「中國土地大多可以自由移轉，其所有制度，係資產階級的方式佔優勢，地主對農民的剝削關係，則係封建方式佔優勢，因此，中國的農村關係，是一種半封建的制度。農村土地約有百分之六十以上為不耕地，其所佔有，地主的田租剝削，平均達收穫量百分之五十至八十，剝奪了農民繼續生產並擴大生產的能力。田租的形式，大半停留在物租的階段上，比較落後的區域，還保留着力租制的殘餘和超經濟的強制。二千年來商業資本的發展，雖使封建社會已為相當之解體，但並未誘發新的資本主義的生產方法，使農村經濟得以前進一步，同時貨幣關係的發達，又相當的衝破了自然經濟，誘起了地主的無厭之慾，加強他們對於農民的田租剝削。中國的商人對農民出放錢債，收取高利，或者先付金錢，以廉價定購農產品；地主一面收取田租，同時也出放利債，預購農產原料；地主、商人和高利貸者，形成了三位一體，鴉片戰爭衝破了鎖國經濟，帝國主義的勢力逐漸侵入並佔了支配的地位，一面自然的介入了資本主義的新生產方法，同時因為要永遠使中國成為原料供給與商品銷售的場所，又強訂種種不平等的條約，束縛着中國民族工業的發達，這樣一來，土着商業資本和高利資本，就沒有轉化為工業資本的可能，於是不得不進一步的變成帝國主義經濟的附庸，成為帝國主義擄取中國農村的工具。中國這個半封建的農村經濟，又加上了「件殖民地的外衣。」

「在封建勢力和帝國主義兩重束縛下面，中國經濟就不容易獨立發展。革命的意義在於推動歷史的車輪，向前邁

中國共產黨過去土地革命的經過與批評

進，因此，現階段中國革命的基本任務，不外於驅逐兇惡的帝國主義和剷除殘餘的封建勢力，來完成經濟因而政治上的近代化，所以中國革命的本質是資產階級性的民權革命。

「地主階級剝削農民羣衆，以土地作爲基礎，帝國主義在中國統治，則以地主階級爲靠山，沒收一切地主的土地，實爲進攻封建勢力的主要武器，也就是摧毀帝國主義在中國統治的不二法門。所以土地革命是目前中國革命的急要內容。」

「中國共產黨是中國無產階級的先鋒隊伍，無產階級的革命，在實現社會主義，但是在經濟情形異常落後的中國，社會主義不是一蹴可幾的，這時候，無產階級及其政黨應該領導農民深入土地革命，平均分配土地，剷除封建殘餘，團結農民在自己的領導下面，然後一方運用蘇維埃政權和財政力量，獎勵集體生產的發展，同時用宣傳教育的辦法，使農民覺悟散漫的小經濟，終究不能免于沒落的命運，爲求自救，祇有參加集體經營，在生產集體化的過程中，慢慢地消去農民的保守性和私有慾，而達到土地社會化和農業的社會主義的改造。因此，土地革命的目前任務，不是什麼發展生產，而是爭取農民羣衆，破壞原有的農村社會組織，並且從農民羣衆的貧業份子中鍛鍊和擴大紅軍的指揮員和戰鬥員，使成爲蘇維埃政權的柱石。」

## 二 中共土地革命的內容

中國共產黨對中國社會的認識，以及對中國革命乃至土地革命的主張，大體如上所述。茲將中共領導之土地革命內容和經過情形，略述如下：

共產黨土地革命的內容，主要的分爲「沒收」、「分配」和「地權」三部份，爲便利計，現在只述其第三時期即

所謂階級路線時期——的辦法。

(一) 土地沒收——共產黨沒收土地，因地域的不同，而有三種方法：第一、在有共產黨和有蘇維埃政府組織秘密存在的所謂「白色區域」，鼓動農民暴動起來沒收；第二、在還沒有共產黨及蘇維埃政府組織的新赤色區域或其他落後區域及灰色區域，由紅軍強制沒收；第三、在赤色腹地，由各級蘇維埃人民土地部並臨時組織縣區鄉三級查田委員會執行沒收。至於應該沒收的土地；第一是豪紳地主及其所有的房屋並及其全部財產用具；第二是祠堂廟宇公堂會館的土地房屋並及其全部財產用具；第三是參加反革命組織者的土地房屋並及其全部財產用具；第四是富農的土地並及其多餘的房屋用具。此外，貧農雇農原有的土地不同多少，一律加入平分；中農的土地是否加入平分，由中農黨派自己的意見來決定，如多數不願意平分，仍許其保持原有的土地。

(二) 土地分配——分配土地以鄉為單位，但是貧農中農大多數要求以村為單位時，就以村為分配土地的單位。分配土地不僅計算面積，主要的還要估計其肥度特別是收穫量，山和塘也各按其收益折成田畝，實行分配。分配土地有兩方面則：(甲) 計口分配的原則，以人口為單位，一人得一份土地；(乙) 勞動力和人口混合原則，以勞動力為單位，人口為補助，有勞動力者按照當地人口分田數量分受田地，無勞動力者，酌量補給，以不超過當地分田每人分得數量三分之二為限。後一原則，僅適用於富農。

分配土地依階級而有差別，何人得受田，何人不得受田，何人受良田，何人受劣田，都依其社會成份而定。大體的情形是這樣：雇農貧農全家按人口平均分配土地；中農以參加平均分配為原則，大多數不願意參加平時，仍許可其保持原有的土地，並且按人口補給其不足的数量，使和雇農貧農享受同等的利益；紅軍和其家屬，對貧農同樣按人口分受土地，並有優先分受良田的優待權；鄉村工人苦力的家屬一律按人口平均分受土地，其本人則以失業為限，得

同樣分受一份土地；知識勞動者本人以失業半年以上為限，得分田一份，其家屬如為貧農中農，照貧農中農分田，否則按其生活的實際需要，酌量補給；富農按勞動力與人口混合原則，分受劣田，就是有勞動力的，按照當地每人分田數量分受劣田，名爲「勞動份地」，沒有勞動力的，酌量補以劣田，所補之田，不得超過當地分田每人分得數量三分之一。此外，森林、地主、軍閥、官僚、社民黨和 A. B. 團等，不得分受土地，並且全家編入勞務隊，強制從事各項公共工事的勞動，以養成其勞動習慣。和尚尼姑道士教師等以宗教爲主要職業的人，也不得參與土地分配。

(五) 農地權——土地分配以後，即視爲各人的私產，婦女分受的土地，出嫁時得帶到夫家去耕種，生婚不補授，寡媳不退田，雇耕、租賃、買賣及繼承，都爲法律所許可，不過土地不准租與買賣與兼種地主的家屬，同時富農分受劣田，以後只准出賃，不准買入，土地分配後實行家屬繼承，死者沒有家屬時，其土地由政府無條件收歸。原有公地及政府收回的土地，不出租，不出賣，全部供蘇維埃國營農場及實驗模範農場之用。

共產黨的十地革命，是經過階級鬥爭來實現的。富農農村人口分成地主、富農、中農、貧農、雇農等成份，依照成份的不同，而異其應付的政策，大體情形是這樣：雇農本身是無產階級，應組織雇農工會，領導蘇維埃政權與土地革命，貧農是無產階級在農村中的支柱，應組織貧農團，參加土地革命，貧農團裏面，設立雇農工會的支部，雇農和貧農，一樣分受土地；中農是無產階級在革命中的同盟者，要鞏固的聯合他們，尊重他們的意見，不要侵犯他們的利益；富農是農村中的資產階級，是無產階級最先惡的敵人，在目前民族革命階段，雖然不能消滅他們，但至少應該削弱他們，要沒收他們的土地及多餘的房產工具，分以較劣的「勞動份地」，加以種種限制，同時還要強制捐款，以達到削弱的目的；至於地主則爲封建勢力的基礎，應設完全的並且澈底消滅他們，以解決民族革命的任务。

## 五 中共土地革命的三時期

前節所述乃中共第三時期土地革命的辦法；中共的土地革命分爲三個時期，現在再就其時期的主要特徵及變遷情形，略述於後：

中國共產黨在陳獨秀與譚平山領導的時代，對中國的土地問題和農民問題，僅僅提出減租政策，因爲其時國民黨領導的國民革命，正在順利進展，共產黨爲水意，原期寄生在國民黨的中間，擴大革命的範圍，徐圖爭奪黨政兩權，不欲平分土地，深入革命，以致引起分裂。十六年南京武漢二方先後實行清黨，共產黨被排除在國民革命運動的外面，陳獨秀譚平山輩也在中共八七會議中，以黨會主義的罪名，被迫離開領導的地位，同時在蘇俄，托洛斯基一派又告失勢，共趨國際聯斯大林派領導，對於中國問題的根本認識，和對中國革命的根本主張，大體上漸趨一致，中國共產黨是共產國際最忠誠的支部，向來以共產國際的意見爲意見，所以在理論方面，也不再有根本上的紛歧了。不過中國社會發展比較落後，中國共產黨黨員的成份，因此也就非常的複雜，成份的複雜，必然要引起某程度的見解的差異，而這種見解的差異，自然又反映到黨的策略上來；同時黨內執權的人常常更迭，各個領袖對於當前政治情勢的估計，也不能完全相同，這種對政治情勢估計的高低，也不可避免的反映到所提的策略上來；所以中國共產黨內部自八七會議以後，雖然在根本理論方面已經完全一致，而在具體的策略的運用上，仍舊不能不有纏連和急進的分別，這在土地問題方面，表現得特別明顯，也就是中共領導的土地革命會在一年半的時間內三次變更辦法的真實原因。

十九年夏季，中國共產黨還沒有中央政府的組織，乃由革命軍事委員會頒佈土地法三十一條，實行土地革命，這是土地革命第一個時期的辦法，依據次土地法的規定，豪紳地主除本人外，家屬在一定條件下面，也得參與平均分配

土地，其辦法有點與計口授田相似，同時分田要「抽多補少」，「抽肥補瘦」，以求公平，凡土地面積大的，要分割一部份補給面積小的，土地肥美的要分割一部份補給土地瘠薄的。這個辦法實行沒有多少時候，就被廢止了。據後來中共自己的批判，認為地主豪紳在一定條件下，得參加分配土地，無異對豪紳地主表示讓步，「抽多補少」和「抽肥補瘦」，乃是忽視雇農貧農中農的利益，保存富農的好田，未曾依照階級路線去執行分配；這是一種十足的「右傾」機會主義的策略。

同年九月共產黨又提出土地暫行法一種，全法共十六條，由全蘇第一次代表大會決議通過，於是土地革命又進入第二個時期。依這次土地暫行法的規定，土地的一切買賣典押與租佃，都被禁止，並且主張立即組織集體農莊和國有農場。這個辦法比較第一時期的辦法，顯然激進得多，不過施行不久，到二十年年底，又被廢止了。據後來中共自己的批判，認為這一時期的策略，過早的提出國有辦法，忽視農民保守心理，致引起廣大農民羣衆的不安，表面上假裝擁護雇農貧農的利益，而實際上破壞無產階級和貧農與中農的革命聯盟，是一種十足的「左傾」機會主義的策略。

二十年年底中共在瑞金召開中華工農兵蘇維埃第一次全代大會，又通過土地法十四條，作為土地革命的準則，這就是第三時期的辦法。這一土地法的內容，關於土地如何沒收，如何分配，地權如何規定，已詳前述，茲不再贅。據共產黨的自述，這一時期土地革命的辦法，乃是依靠貧農，聯合中農，打擊富農，以雇農為領導，消滅地主的正確階級路線，既不「右傾」，也不「左傾」。

第三時期的辦法，一直行到共產黨和紅軍離開江西蘇區時為止。二十三年秋季，蘇區突然崩潰了，共產黨及紅軍被迫西征，到川康後，依然不能立足，乃北出甘肅，止於陝北甘肅寧夏三省之邊境，陝北延安保安一帶原有蘇區，其土地革命辦法與江西中央蘇區所行的完全相同。中共中央到達陝甘寧邊區以後，鑒于贛閩土地革命的教訓，又鑑于西



北農村經濟更爲落後的情形，乃對於自認爲「正確的階級路線」的策略，也不得不加以多少的修正，重要的修正有二點：第一點爲對地主的讓步，即把地主分爲好地主與惡地主兩類，後者的土地應照舊沒收，不分土地，前者則和貧農中農一樣分配土地，至於誰是好地主，誰是惡地主，則由當地農民開會決定；第二點爲對富農的讓步，即富農也和貧農中農同樣，參與土地的分配，不再予以剝奪的「勞動份地」了。

#### 四 對於中共土地革命的批評

中國共產黨自十九年起繼續不斷的進行了好幾年的土地革命。到西安事變和平解決，日寇侵略突飛猛進的時候，遂毅然拋棄其多年堅持的主張，宣言並且事實上實行取消蘇維埃紅軍，停止土地革命，服從國民黨的領導，擁護國民政府和民族領袖 蔣委員長，重新爲民族獨立而鬥爭，中華民族的一部份優秀的兒女，因犯錯誤而流浪在外面多年的，現在仍舊回到母親的懷抱中來了。

中國共產黨自從十六年離開國民黨的領導以後，進行了六七年的土地革命，在這將近十年的時間中，中華民族的力量，大部份消耗在內部的磨擦上面，使我們不能有比較充裕的時間和財力，去爲抗日戰爭，作必需以上的準備，使我們在今日的民族解放戰爭中，不能很快的戰勝敵人，不能不以持久的痛苦的抗戰來達到最後勝利的目的。

十年的時間，並不算長，但在中國歷史上，土地革命是空前的事件，從這點言，已經失敗並且因失敗而停止了的中共的土地革命，是值得每一個人加以深切的注意的。因此，吾人對於共產黨的土地革命，不能沒有很多的感想，同時也不能不加以嚴正的善意的批評。

共產黨將近十年的土地革命，給我們以許多珍貴的經驗，和許多殘酷痛苦的教訓，使我們在革命的實踐中，學習

得知怎樣能夠迅速完成所負的使命，和怎樣去避免政治上可能的錯誤。中華民族對於土地革命所付的代價是太大了，每一個中華民族的兒女，都應該把土地革命的經驗和教訓，牢牢記在心中。

首先應該指出的，是中共對於中國社會的認識，是完全正確的，但是不夠的。

中共認為中國社會是半封建半殖民地的社會，現階段中國革命的主要任務，在於排除帝國主義的侵略和剷除封建剝削的殘餘，而完成中國經濟獨立發展的歷史的要求，這是完全正確的，和本黨的理论沒有絲毫不同的地方。但中共的理論是不夠的，它只看到中國社會一般的一面，而沒有再進一步的去認識中國社會特殊的一面。中國社會和其他同一歷史階段的國家，有相同的一般的方面，也有不同的特殊的方面，中國社會之有特殊的一面，正和俄國或其他國家各有其特殊的一面一樣。那末，中國社會的特殊的一面在那裏呢？這就是中國中小地主的數量很多，力量很大，資產階級性的富農和無產階級性的雇農絕無僅有，實際從事耕種的，要算以中農的最多，他們或者自己有一些土地，或者租耕地主的土地，貧農只佔次要的地位。

其次，中共對於帝國主義的認識也是不夠的。它只看到帝國主義對中國經濟的束縛，沒有進一步的認識世界資本主義各國發展的不平衡，帝國主義相互間的矛盾和衝突，某些帝國主義絕對阻礙中國的近代化，某些帝國主義雖然也以採取中國為目的，但並不阻礙中國的近代化，不但沒有阻礙，並且還要幫助中國的近代化，某些帝國主義是必須以武力去打倒它，而某些帝國主義則可用和平的外交的方式去修改條約，相互為條件的利用。

上述二點，是中共認識不夠的地方，因此，它在中國革命中可提出的策略，也就發生了錯誤，還是很可惋惜的。過去（在西安事變解決以前）中共的反對帝國主義，是一切帝國主義都在反對之列，他們不知道利用各個帝國主義相互間的矛盾，不能運用各個擊破的策略，不能及時的爭取那些不阻礙中國近代化的先進強國，互相為用的來幫助我

們政治經濟的改造，激成了帝國主義列強的聯合陣線，聯合對中國的干涉（如像淞案）。樹敵太多，就會把真正的敵人放過。中共的反帝運動就犯了這樣的錯誤。所以不管他們口頭上怎樣反帝，事實上是取消了民族運動，取消了中國革命的一個重要組成部份。

現在再來看一看土地革命的錯誤在那裏？中國農民缺乏土地，不堪田租的榨取，迫切的要求土地，這完全是事實，偉大的革命導師看清楚了這一點，所以主張「耕者有其田」，「耕者有其田」的目的，在於廢止土地上的剝削關係，增加農業生產和提高農民生活，是一個肅清封建殘餘的運動。中共領導的土地革命，幫助農民獲得土地，和「耕者有其田」並沒有兩樣，也可以說是「耕者有其田」的同義語，所以，僅就土地革命本身的意義講，它不但沒有錯誤，並且是很正確的。那末，它的錯誤在什麼地方呢？我以為它的錯誤有兩點，第一點主要的錯誤，是沒有同民族運動聯系起來，而是孤立地去解決土地問題。第二點次要的錯誤，是方法上的錯誤，就是過高的估計原農貧農的力量而無限制的運用階鬥爭的手段。這兩種錯誤合在一起，便形成了中共革命整個策略路線的錯誤。中共進行了將近十年的土地革命，變更了三次辦法，就在這條錯誤的軌線上翻來翻去，直到拋棄土地革命為止。

為什麼不同民族解放運動聯系起來，就不能夠解決土地問題呢？因為宇宙間的許多現象，不同屬於自然界或人類社會，都是互相依存，互為條件的，孤立地去認識它和孤立地去解決它，都不能夠達到目的，所以要在政治上不犯錯誤，首先需要我們避免孤立地去理解或處理一個問題。中國社會不能夠向前一步的完成近代化的過程，主要的原因，是帝國主義侵略的存在和封建殘餘剝削的存在，而這兩種勢力，在某程度內，又是互相依存的。我們要排除帝國主義的侵略，我們必先相當的抑制封建的榨取，改善農民的生活，使農民成爲一切力量的來源和革命勢力的支柱，同時我們也惟有排除了帝國主義的統治，才能夠徹底肅清農村中的封建關係。中共一方面在口頭上大叫普遍的反對帝

國主義，實際上則放過了中華民族真正的並且最凶惡的敵人，取消了民族運動，另一方面則以最激烈的手段，澈底的進行分配土地，破壞農村的秩序，孤立地去解決土地問題。這樣的土地革命只有引起磨擦糾紛和流血破壞，帶給中華民族以無可補償的損失，絲毫也不能夠解決土地問題；就是把土地問題解決了，也不能夠推動中國社會前進，因為帝國主義的勢力沒有排除出去，中國土著工業就沒有發達的前途，目前農村中過密的人口，也就無法疏化到城市工場中去，而農民不得不仍舊密集地束縛在狹小的土地上面；耕地既然那是那樣的狹小，他們的生活也就不容易有多少的改進；其次，工業不能發達，農民所生產的原料品，將得不到很好的銷路，同時農業機械也將無法得到供給，農業的改造將永遠沒有實現的可能，那種小規模的零碎經營，究竟不是農村的理想；再說，農民因為獲得了土地，免除了田租的負擔的緣故，生產也增加了，購買力也提高了，但是如果沒有民族工業的發達，那末，他們所增加的生產，只是為帝國主義者供給原料，所提高的購買力，也只是為帝國主義者充實市場，這樣，簡直是促成中國進一步的完全殖民地化了。所以，不和民族獨立運動聯系起來，土地革命絕對不能成功，就是成功了，也不能夠解決中國革命的任務，還是很明顯的，理論上是這樣，歷史的教訓也是這樣。

現在來看一看土地革命本身方法上的錯誤。共產黨領導的土地革命，是經過殘酷的階級鬥爭來實現的，其一切辦法，主要的都是俄國十月革命後土地革命運動的再版。十月革命時的俄國，是一個落後的國家，但比較今日的中國，却要進步得多，第一、俄國本身是一個帝國主義者，有相當發達的民族工業，中國則不然，第二、俄國土地集中在極少數的大地主手中，中國的土地則分散在多數中小地主的手中，第三、俄國農村中資本主義相當發達，資本家的富農和無產階級的農業勞動者或雇農，數量都相當大，而中國農村社會的階級分化，則並不明顯，第四、俄國農業人口密度遠較中國為低。我們的國家較十月革命時的俄國，要落後得多。我國與俄國有這樣重大的不同，生硬硬

的把俄國革命的規模搬到中國來再版一次，削足適履，怎會有很好的結果呢？中國的落後性，規定中國革命內容的複雜性。期間的悠久性，路線的曲折性。中國的落後，使我們在達到革命成功以前，不能不經過更長的時間，忍受更多的痛苦，這是我們的不幸，但這是具體的客觀的情勢所決定的。歷史的行程，受制於社會發展的客觀情勢的，要比受制於革命黨人的主觀願望的爲多。如果不明白的認識這一點，就會犯到政治上的錯誤。

中國中小地主很多，他們的力量也很大，倘使輕視他的社會勢力，隨便沒收他們的土地財產，他們必定要聯合起來反抗的。中共的土地革命，就是採取無償沒收，將地主一脚踢去的辦法，所以從開始土地革命之責起，沒有一天斷過地主的反抗。總理說過：……中國的人民，本來分作士農工商四種，這四種人中，除農民外，都是小地主，如果我們沒有預備，就倣倣俄國的急進辦法，把所有的田地，馬上拿來充公，分給農民，那些地主一定要起來反抗的，就是我們的革命一時得到了成功，將來那些地主還免不了再來一次革命……」。偉大領袖的這種天才認識，真是值得我們心眼的。在解決土地問題的時候，地主土地是否要給以相當的補償，應該看社會經濟情形和階級力量對比而定，國民黨之不贊同沒收辦法，並不是由於淺薄的公道觀念和資產階級的法權觀念，而是由於深切地認識到少數社會的特殊情形。科學社會主義的大師恩格斯也曾經明顯地指出過實行土地國有的時候，對於私有土地，並非必須出以沒收的手段。東西革命導師的所見，大體上是這樣的相同的，可是中國的科學社會主義者却忘記了恩格斯的這個重要的教訓了。

其次，中國農村中沒有什麼資本家性的富農，也沒有什麼無產階級性的雇農，農村中只有地主和農民兩大社會階層的存在和對立，農民本身的階級分化並不明顯，一般都是很貧苦的中小農，就是少數比較富裕的農民，也不過粗衣淡飯能過日子罷了。那里談得上資本主義的經營，和俄國的「普拉克」(Prak)同日而語？在這樣落後的社會裏，

要把俄國十月革命的辦法，原封不動的搬過來，說是要打擊富農，削弱富農，這實在有點近乎無的放矢，而且另外一方面又說中國革命是資產階級性的民權革命，不取消資本主義的生產方式，同時又要對資本家的富農加以打擊，這簡直是自相矛盾了。中國共產黨硬要在落後的農村中，尋覓資本主義性的富農，尋來尋去，只尋到幾個衣杉比較完整家中藏有幾石米或幾十塊錢的人，換句話講，他們所打的不是什麼富農而是幾個比較富裕的中農。這樣，便大大的使中農寒心了。中農這個社會階層是很廣大的，打倒地主，他們可以旁觀，可以坐視，現在打到他們身上來了，他們那得不起來用種種方式進行反抗呢？蘇區中廣大中農的普遍的春耕怠工，使蘇區經濟感到極度的動搖，再加以局部的中農武裝叛亂，中央蘇維埃組織和其所主持的土地革命，就這樣崩潰而消失了。

此外，「抽多補少」，「抽肥補瘦」的分配方法，助長土地碎分的趨勢，增大耕種的不便和田埂等不耕地的面積，完全和地盡其利的原則背道而馳，這自然也是蘇區農業衰敗的原因之一，不過這個原因的影響不算很大罷了。

中國共產黨的土地革命，在於使農民獲得土地，消滅土地上的封建剝削關係，然後通過農業集體化與橋樑，達到社會主義的改造，這和本黨主張「耕者有其田」，然後再來一個民生主義的和平轉變，本來沒有什麼二致，可是他們只看到一般而沒有看到特殊，因此他們在策略上犯了錯誤，就是孤立地去解決問題和不適當的搬用十月革命後解決土地問題的辦法。

普通人批評共產黨，總是責備他們殘暴不仁，天性好殺好亂，我以為這句話是不對的。一個革命的政黨絕對不應該拒絕行使暴力，為追求理想而行使暴力，為愛人而殺人，在必需的時候，沒有加以拒絕的理由。本黨革命的歷史，就是一部以暴力和反動勢力鬥爭的紀實。本黨之所以異於共產黨的，不是在於對於共產黨偏愛暴力而本黨獨主和平，而是在於對於中國社會的認識有深淺的分別，同樣是正確的，可是本黨的理論家看得深而共產黨的理論家看得淺。見



樹木而不見森林，固然不好；見森林而不見樹木，也是一樣的不好。

## 五 中共土地革命經過及其失敗所予人們的教訓

中共的土地革命今天已經成爲歷史上的陳跡了，我們所付的代價是很大的，它的教訓也是很深刻的，我們痛定思痛，應該時時刻刻的把它提出來當作一種警惕。

共產黨的土地革命是一件別時代的重大約歷史事件，它雖然沒有成功，但遺留給我們以許多寶貴的經驗，最值得我們來接受的有二點，也是我們不能不提出來的。

第一點，是使我們更加清楚的認識了無地農民的真實要求和巨大力量。私有慾旺盛的落後社會的農民，只要求獲得土地，誰給他們以土地，他們就擁護誰，中國共產黨分給他們以土地，他們就擁護中國共產黨，使中共能在四面包圍之中，繼續存在到五六年之久，如果不是中共另一方面策略的錯誤，引起全國中小地主的反抗和後來蘇區廣大中農的意叛，江西福建中央蘇區的瓦解，恐怕未必會有那樣的容易。這些農民羣衆，是革命黨一切力量的來源，在今天的抗日戰爭中，我們倘能能夠相當程度的改善他們的生活，則組織他們動員他們參加前線戰事或加緊後方生產，一定能夠事半功倍。所以，「耕者有其田」的政策，始終是正確的。

第二點，就是使我們更堅定的確信在解決一個問題的時候，政治動員的力量能夠大於一切。許多談土地問題的人，都以爲測量登記沒有辦好，就沒有方法解決土地問題；我們土地法也這樣的規定，把地籍測量作爲一切地政設施的前提；甚至有些竟認爲地政就是測量登記，離開測量登記，就沒有什麼地政。這種測量登記舊理論，是一種本末倒置的傾向。我們雖然不還權主張，可是也相當的受他們所影響。地籍整理的重要，是無可否認的，但它應該服從土地改革而

爲土地改革服務，不能放在土地政策的前面，作爲實行政策的前提。中國的幅員是這樣的廣大，人力財力又是這樣的貧乏，要把地籍整理完全辦好，簡直是一件不容易想像的事。我們如果過於重視地籍整理，那就只有專辦土地政策。即令地籍整理能夠在一二十年內大體辦好，我們的土地問題，是否能夠等到那時候再去解決，就令能夠等待，那時候我們也一定是精疲力竭，不能再致力於土地問題的解決了。英國法國地籍整理早已完成，但他們的土地問題並沒有解決。俄國已經解決了土地問題，但俄國的地籍整理是在革命以後才完成的。有了地籍圖冊，對於解決土地問題，當然是一種幫助，但不能因爲沒有地籍圖冊，就不敢去解決土地問題，或者爲了辦理地籍整理，就把土地政策的實施延緩或取消。反之，要地籍整理能夠迅速的完成，最好是先解決土地問題；因爲農民得到土地以後，必定愛護他們的土地，同時對政府的信仰也一定大大的增高，地籍整理能夠得到他們的踴躍的參加和自願的幫助，也一定能夠事半功倍。我們本來是這樣相信的，可是習俗移人，實者不免，我們無形中受到了那些測量論者的有毒的影響了。共產黨進行土地革命，分配土地，一點地籍圖冊的根據也沒有。許多人以爲這樣必定會引起軍大的糾紛，終要歸於失敗的。誰知他們在清查與分配方面，並沒有失敗，不但沒有失敗，並且還非常順利，他們的失敗是在策略方面，不是在技術方面。他們進行土地革命，是經過宣傳與鼓動，用政治動員的方法，號召當地廣大的民衆參加到這一運動上來，然後俟擇其中的積極份子，利用其對所屬地方土地的豐富的知識與經驗，來進行清查和分配，所以並沒有發生什麼糾紛。共產黨土地革命的這種實質的經驗，使我們懷疑要定的組織政治運動力量大的擴大，而技術工作只是次要的。這裏，我們不是說地籍整理的延宕可以延而不辦，因爲地籍圖冊在一個現代國家，是與戶口冊籍同樣重要，我們不但這樣主張，並且還主張要趕速進行，以求完成，不過有一個條件是不要讓地籍整理妨礙土地政策的實施而是要同時並進並且要幫助土地政策的實施。

共產黨的土庫革命，是一個巨大的歷史事件，它所遺留下來的可貴的經驗，我們要虛心的去接受它，同樣它的錯誤和失敗的教訓，也要把它認爲前車之鑒。

# 附錄

## 徵文選存

附徵文審查報告

### 中國地政學會第五屆年會徵文審查報告

查本會爲集思廣益起見，前經理事會議決，將第五屆年會擬定之討論問題「戰後土地政策」及「西南經濟建設與土地問題」，先期公開徵文。經登報徵求後，第一題收到應徵文十九篇，第二題七篇。細核內容，或材料簡略，或計劃欠周，或理論與事實未能兼顧，與本會擬定標準，均有未符。此殆因交通阻梗，期限短促所致。審查結果，認爲應徵之文，均不能中選。惟爲酬答應徵者之熱情起見，特選擇內容較佳者五篇，附載於本會第五屆年會論文集後，並令致酬金；其餘各篇雖選，附贈該論文彙一冊，以答雅意。

中國地政學會第五屆年會徵文審查委員會

蕭 鐸

李慶麟

萬國鼎

唐啓宇

黃 通

附錄 徵文選存 附徵文審查報告

## 一 中國戰後之土地政策

蔣 廉

### 一 引言

自抗戰軍興以來，賴我前方將士之奮勇，屢予敵人以重創，最近敵勢大見頓挫，已墜入日暮途窮之境，行將趨於崩潰。惟是我國抗戰勝利以後，國家元氣漸傷，瘡痍滿目，百廢待舉，國民經濟必更加窮蹙，國家基礎必須盡力鞏固，土地不特爲國民經濟之主要資源，且爲國家組成之基本條件，故戰後土地問題若不能爲適當之解決，則尚談經濟建設，勢必鮮有成效，而土地政策爲由政府運用政治力量以達到某種預定之目的而採用之現在及將來使用與分配土地之計劃及方法，是以戰後土地政策之是否精良，關係將來國民經濟之繁榮與民族基礎之鞏固，至鉅且大。當此抗戰勝利已屬有望之時，爲求兩全總計，吾人對於戰後應採取何種土地政策方爲適當，實有及早加以研討之必要。

### 二 戰後我國土地政策之目標

戰後土地政策之性質與戰時土地政策，頗有不同。戰時國家對於一切政治社會經濟各種施政方針，均以適應戰爭需要爲前提，所謂「軍事第一」「勝利第一」原則之提出，即具此意。關於土地方面之設施，當然亦不能例外，必須以有利於軍事進展爲前提，因此政府機關應集中權力，強制統制各種土地之使用，設法促進其生產力，藉以增加戰時各種軍實資源，俾國力得以增強，而能速收戰爭之最後勝利。

戰後土地政策之性質，自應採取戰時之變態精神，但其包涵內容，須加擴充，不宜僅注意於戰時之一方面，而忽棄

顯其他方面之重要性。因爲戰事結束之後，各種土地問題，雜然並陳，凡經敵騎蹂躪區域，必無遺愛，重大破壞，滿目瘡痍。以吾農村，則人民流亡，牲畜斃滅，農具毀損，田疇荒蕪。以吾都市，則屋宇焚燬，一切建築物破壞，昔日繁華市廛，盡成瓦礫之場。其他森林、礦、牧各種使用地，亦無不遭摧毀。故戰後我國之土地政策，應務積極建設性質，而以迅速恢復戰前經濟原狀，加賑民疾爲第一要圖。但在開始建設之初，對於土地上一切措施，須有銳利目光，高瞻遠矚，預料國家將來之發展，而爲長治久安之整個方案，不可徒爲枝節之補救，僅顧目前之近利，而忽於遠大之企圖也。

戰後土地政策之運用，擬議發生以下之三種效力：第一爲使每個國民有平均獲得自然恩惠之機會；第二爲使各種土地能充分發揮其生產力；第三爲使全民生活水準有提高之可能。依據此種見解，吾人主張今後中國之土地政策，應注重土地利用問題，使地力能有高度之發揮，物力實力有大量之存儲，但同時亦不能忽視土地分配問題，蓋人類之樂於生產，在能享受其應有之報酬，若努力生產之結果，不能得合理之分配，則雖顯辛勤操作，勞而鮮獲。因此土地利用與土地分配兩問題，應受同等重視，而謀同時適當之解決。原來土地利用與土地分配非爲兩個獨立問題，而實爲一個問題之兩方面，彼此的相互連帶之關係，不過於此有須注意者，即兩者雖有聯繫性，亦自有其分際，吾人必須審別何者爲手段，何者爲目的，不可混淆。夫人類之所以能生活於大自然中者，由於其能駕馭自然，支配自然，以求得生活之必需資料，人類實居主宰地位，故人類對於土地問題之終極目的爲利用土地，以供自己之享用，而分配僅爲促使人類願意利用之一種手段。何以言之？曰，人口具變動性，自增無已，而土地則有固定性，數量有限，以有限逐無限，自當引起嚴重之土地問題。在此種情形之下，欲求解決分配問題，惟有促進土地利用以求數量之增加，而欲求利用問題之能解決，亦惟有講求土地分配之合理化，故土地分配問題之解決，可謂爲促進土地利用之先決條件，但必須兩者

兼籌並顧，方可謀整個土地問題之根本解決。

### 三 戰後我國應採之土地政策

戰後我國土地政策之目標，已述於前，然則今後土地政策之內容，究應如何規劃，方能合於實際需要，此必須權衡我國自然社會經濟情形，並參照外國學者關於解決土地問題之理論始能決定。德國土地改革名家達馬斯克氏於歐戰後手訂德國有名憲法第一五五條，其內容要點爲（一）國家得監督一切土地之分配及使用，（二）每個國民得有一所衛生住宅；（三）衛國有功將士住宅權之優待；（四）社會需用土地得由國家徵收；（五）世襲財產制之廢止；（六）地主須盡量利用及改良土地；（七）不勞而獲之增值歸公。綜觀德國之土地立法精神，爲由國家計劃統制各種土地之使用，防止其爲私人獨佔濫用，而使每個國民能獲得耕作及居住需用之土地。爲求達到此項目的，國家得保留有最高支配管理之權。

吾人審知土地問題爲社會問題之一，社會現象變動不定，隨時代地域而異其內容。土地問題與土地政策亦有其時空性，某時代採行之土地政策不盡行之於今日，某地適用之土地政策不能全部移用於此地，其理至爲明顯。但若解決土地問題之最高原則，經學者多年研究之結果，自有不可淹沒之價值，足供吾人之借鑑。

關於解決我國土地問題之指導原則，早已由 總理勸酌中外古今學說及我國國情而主張實行平均地權，其具體辦法爲規定地價，照價徵稅，照價收買，及增價歸公。施行此種辦法之建議，備使土地利得不爲私人所攫取，而爲社會之均平享受，同時私人亦不致濫惡使用土地，而須盡力改良利用，此與德國憲法採取之立法精神，頗相符合。故實行平均地權之結果，私人將因無利可圖而不願墾闢土地，全社會有獲得使用土地之機會，於是各種土地可得充分利



用，而達到「地盡其利」「民生充實」之目的。今後我國制定土地政策之內容，自不能不以總理遺教爲圭臬也。

數千年來我國社會經濟，內受封建勢力之壓迫，外遭帝國主義之侵略，不特農村經濟瀕於破產，農民生計日蹙，即城市中商業亦因農民購買力薄弱，呈凋敝之象，加以受戰事影響，整個國民經濟，已陷絕境。此次抗戰勝利以後，民族復興，國體地位日高，數十年來不斷在政治上經濟上侵略我國最烈之日帝國主義者，已被摧毀，而官僚地主之封建殘餘勢力，亦可廓清。吾人若能乘此編好時機，實行總理之土地政策，則事半功倍，成效顯著，民生主義之社會，可以期於不遠之將來。茲依據總理遺教指示而擬具戰後農、市、林、礦、牧及水濕地應採之政策如次，並分別說明之。

#### 四 農地政策

我國全體人口，農民佔什之七八，而農民成份中，佃農雇農甚多。此等農民雖爲耕者，却無可耕之地，反之多數保有土地之人，却非耕者，於是造成人與地兩相隔離之局勢。此種現象，在以農立國之我國，最爲嚴重。竊一方終年胼手胝足，勞而鮮獲，一方則乘堅策肥，安坐享食，兩者處於相反地位，最足引起社會之紛擾，雖或一時未必顯露，然終難期於久遠。加以戰後參戰將士，流亡難民，紛返故鄉，若不給予相當耕地，俾得安插身家，將何以酬庸有功，安定社會秩序，遑論土地生產之增進農村經濟之發展乎？總理鑒於農民問題之重要，在其所講民生主義中，曾謂：「對於將來民生主義真是達到目的，農民問題真是完全解決，是要耕者有其田，那才算是我們對於農民問題最終結果」。故戰後我國之土地政策，必須能創造一種制度，足以引起人與地發生緊密之聯繫，因爲農民必須有自己耕作之地，方肯以汗血灌溉其土地，並盡力發展之，亦必須如此方可談恢復農村經濟及穩固民族基礎。因此戰後農地問題之解

決，除須迅速實行平均地權辦法外，並須有其他嚴密規定，藉以促進「耕者有其田」。國府公布之土地法曾有較詳規定，如減租限額（土地法一七七條），增加不在地主稅率（同法三三一條及三三二條），及限制田價（同法一四條及一五條），使地主無意保留土地，但此種辦法，姑不論其有無缺點，即能見諸施行，亦不免偏於消極，無以收迅速之效，戰時政府應採取積極政策，以適應急需。茲擬定戰後應採行之土地政策如下：

一、整理戰區農場 戰爭結束後，除後方各省市縣地政機關，應仍照原定施政計劃繼續推行並改進業務外，凡經作戰區域，以農民流離，人事變遷，且房屋破壞，界線不明，農事廢弛，產業衰落，應由各地方政府迅速成立地政機關，負責推進土地整理工作，此為實現「耕者有其田」之必要條件，不容忽視。至進行土地整理辦法，應包括以下數項：

(一)清查戶口及田畝 戰後各縣所有國表冊籍，必多散佚，尤以未辦測量登記各縣，一切稽核工作，更感困難，爲適應整理計，自須於短期間內，清查全縣戶口及田畝數額，而且必須明瞭農民人口若干，無地農民若干，大小地主若干，可供使用之土地面積若干，土地使用習慣如何，土壤性質水利及交通狀況如何，方可據之以爲擬定各稱土地利用分區計劃。

(二)進行耕地重劃 耕地重劃，應爲土地整理之重要部份。以往我國田地形狀，亂契多，子均分割及屢次劈賣之結果，非常零碎散散，不無有效利用。依金大農計卜凱教授調查七省十五地方之報告，每一農場之耕地，平均約分數爲八、五塊，各塊間相互之距離，平均爲〇·六公里，最遠者爲三·三公里。戰後各縣農場間，畦畔道路，頗多破壞，已非原狀，應由地政機關籌集經費，限制實施耕地重劃，使東西分散之田場，分別予以合併交換，以免除畸形不正現象，而結合成爲便於經濟使用之整大片，應可節省農人往返勞費，並得引用良好農具以增加生產。

(三) 實施土地測量 已經測量完成之各縣，因人事之變動，及地形之更改，應即加以校正。其前經舉辦測量而未竣成之各縣，應即繼續籌辦，以達成各項義務。其未經測量之各縣，應速即實施全縣測量，製成詳細地籍圖冊，藉以明確全縣各類土地面積及土地利用情況。爲記起事功計，自以採用多鏡航測空測量爲適宜。

(四) 舉辦土地登記 土地經測量完竣後，必須續辦土地登記，同時在政府公布之調查地價範圍以內，由地主自行申報地價，俾業主產權與地籍圖冊，能相銜接。所謂土地登記，即爲所有權及他項權利登記，同時並得舉辦需用土地登記，此不特爲保障業主產權之所必需，亦爲達到「耕者有其田」之必要準備。

二、擴充耕地面積 我國現有農戶之有自耕地者，戶數亦多，但細察每農戶經營面積，異常狹小，不能爲大養生產，因而不能維持全家生活。依土地委員會就江蘇等十六省一百二十九萬餘戶農家耕地面積調查之結果，農戶經營面積在五畝以下者，佔全數百分之三十五，在五畝至十畝之間者，佔百分之二十四，在十畝至三十畝之間者，約佔百分之二十一。即就全國農戶經營面積觀察，平均每農戶亦僅獲得耕地十五畝有奇，每人僅二畝六分五厘，較之歐美各國即以每戶經營面積最小之荷蘭言之，亦幾達我國之七倍（參看萬國鼎先生著「創設標準自耕農政策」一文）。由是可知我國農戶耕地面積之不足，每家有過剩勞力，而缺乏資本，即有意爲僱約經營，亦苦於無用武之地，此實爲我國農業生產不振，日趨淪落之原因，今後欲談「耕者有其田」政策，對於現有耕地不足之農戶，必須設法增加其耕地面積。前述實施耕地重劃，即爲增加農戶經營面積之一法，不過用此種方法以增加耕地面積，數量究屬有限。此外應由地政機關擬請當地公區士紳，組織耕地促進委員會，藉以協助耕地不足或荒地農民購置需用土地，由該會調查可開發卸之田場，而介紹於承購者，一切購地條件，悉由買賣雙方自由協商，不加干涉。如果地主索價太昂，交易不能成立，則由該會居間斡旋，決定適當辦法，並得由該會介紹購地必要之貸款，以促進交易之成功，若能採用此項帶有

限制性質之開墾制定自有農地政策，則地主不致感受痛苦，而農民有購得耕地之可能，將來施行之後，自可收良好效果。

三、創置自耕農地 促進「耕者有其田」之最有效方法，為直接由各縣地政機關仿照東歐各國制定自耕農成例，徵收不在地主所有土地，再轉售佃農或雇農，俾得自為耕種。大地主之土地固得徵收，即中小地主田產，亦可徵用，因為大地主與佃農有時為共同利害者，地主對土地利用上，尙能供給以相當種肥料耕牛等，而中小地主原以地租為補助收入，對於土地惟知取租，毫不變護，以致佃農不願多投資本，盡量為剝奪經營，結果地利日凋，生產日減。此種散住各城鎮之中小地主，為數甚多，（依地政學院在平湖實驗縣舉辦土地經濟調查之結果，真正地主所有土地，僅佔全縣總面積百分之二九·〇五，農民所有土地佔百分之四〇·二七，而其他業戶包括居住城鎮之工商政學及自由職業者所有土地，亦佔百分之三〇·六八）。對於土地之利用，最為妨礙，今後自應一併徵收其土地，以供社會需要。茲將定直接創置自主農地之原則如次：

(一) 各省縣地政機關應就佃狀懸空為嚴重區域，根據土地徵收法關於開墾耕地之規定，由需用土地人之申請，進行徵收公私有土地。

(二) 徵收地之對象為寺廟、宗祠、或其他財團法人、不在地主及政治犯所有之土地，凡此種土地除依照當地土地種類利用狀況及生活習慣所有人得保留一部份外，其超過一定面積之土地，得徵收之。

(三) 徵收地之補償價格，依登記時之申報地價為標準，但經政府認為報價不實者，得組織估價委員會估定之。此項徵收地之賠償金，由國家金融機關發行土地債券發給之。但漢奸及其親戚所有地，則不給賠償。

(四) 每農戶得購辦之農場面積，以適合農業勞動能力及足以維持五口至八口之生活為標準，並以整佃面積發給

應保人爲原則。

個個人爲原則。

(五)申請墾地者之種類爲參戰有功軍人及其家屬，無地之佃農雇農，及有耕作能力而志願歸農之失業者。

(六)需地者至少須自備價金十分之二，其餘田價得向國家金融機關低利借貸之，但每年須繳納其收益之一部份，於三十年內分期清償，以取得田地之完全所有權。

四、實行移民墾荒 國內移民政策，在俄美德諸國已行之有效，實爲促進「耕者有其田」之重要方法。我國荒地面積雖無詳實統計，但據專家估計，散在內地各省者約有二萬萬畝，西北邊區約有二萬萬五千萬畝，西南邊區約有三萬萬畝，荒地面積之廣漠，可以概見。而我國人口密度之分配，在蘇浙諸省區有每方里達二百至三百人者，在新甘諸邊區平均每方里僅有二三人至十數人，因此東南各省，人滿爲患，而西北各省，則土滿爲患，此種人口與土地不相調劑，一方「人有餘力」，一方「地有遺利」之現象，實爲我國社會秩序紛擾，國民經濟衰落之重要原因。以往政府對於移民事業，亦嘗舉辦，但成效殊鮮，揆其原因，厥爲農民素尙保守，安土重遷，不肯遠離故土。自抗戰發生以來，農民受敵人砲火之迫脅，如蒙鳩之不可容戀，傳統觀念已有改變，而且年來內地各省公路，次第開闢，交通工具，逐漸補充。一切移民客觀條件，業已粗備，祇須政府決心推行，稍加指導，即可奏效，今後政府亟應統籌移民經費，擬具進行計劃，爲實施之準備。至移民區域，應依自然地理狀況，可分設兩種不同性質之農場，在西北一帶有大批農地存在，同時氣候土壤及農業經營種類方面，均宜於採用國有大農場，西南及腹地各省，可適宜於創立標準自耕農場，此項區域內，可供數萬移民墾，依前述估計共有七萬萬五千萬畝，以平均每每人墾地二十五畝計，約可容納農民三千萬人。以如此大量人力，從事開發邊荒，每年生產量之增加，必可驚人，其有裨於國計民生，自無待言。

農民依照前述方法取得土地之後，必須設法有以維護之，俾可長久耕種。如果取得土地而無法保持，則自耕農仍有沒落之危險，亦非國家推行「耕者有其田」政策之本旨。我國農家每遇經濟困難，輒抵押或賣却其田地，況各地盛行多子繼承制，數世以後，農場即變為細碎，不復保持整個形態。故應由國家實行限制農民對於農地之處分權，制定一子繼承法，農場負債限制法，及土地賣買限制法，使農民能與土地長久保持密切關係。如果農家受經濟壓迫，或因敗業而自動離村必須出售其田地時，亦應由地政機關保留優先承買權，俾自耕農有時沒落，而自耕地仍得保持固有形態，移歸其他農家為整個之利用。此外非農民往往恃其資本勢力廣置土地，以圖投機，亦為促進自耕農地移轉之重要原因，應由政府制定法律，嚴厲取締，方可達到維護自耕農地之真正目的。

## 五 市地政策

中國向為農業國，工商業尚未發達，大多數都市均帶有政治性質之意味，一切公共設施，因陋就簡，未臻完善，但異日工商業發展，人口集中，都市地價日增，若土地為少數人獨佔壟斷，必將引起種種社會問題，因為近代都市所常發生之住宅問題，交通問題，衛生問題及治安問題等，無不直接間接與土地問題有關係，故未來市地問題之嚴重性，有不可思議者。總理有鑒及此，欲悉防止此種問題之發生，曾謂：「欲解決土地問題，我國今日正一極佳時機也，趁此資本未發達，地價未增加之時，先行解決，較之歐美各國，其難易有不可同日而語者」（社會主義之派別與方法）。又謂：「由於土地問題所生的弊病，歐美還沒有完善方法來解決，我們要解決這個問題，便當趁現在的時機，如果等到工商業發達以後，是沒有方法可以解決」（民生主義第二講）。總理對於市地問題之解決，為實行單價徵稅，及照價收買，而尤注意於增價歸公，因為地價之增漲，由於社會改良及工商業發達之結果，此種不勞利得，



及照價收買，而尤注意於增價附公，因於地價之增漲，由於社會改良及工商業發達之結果，此種不勞利得，自應歸大眾所享。方當此際，戰後各省市區擬定地價，以爲實行平均地權之準備。惟戰後各城市大都破壞，必須重新建設，政府在開始建設之初，須有整體計劃，使未來都市能爲健全之發展，免除以往濫惡使用土地之惡習，使今後市地政策之目標，應自兩方面着想，一方面防止土地投機，免使土地之不當利得爲私人所攫取；一方面防止土地之濫用，俾能爲合理之發展，因此對於今後市地問題之解決，應注意以下數點：

一、盡量收買土地 戰後各大都市工商業必日趨發達，人口日漸集中，土地之需要必殷。土地投機者雖保不以低價廣置土地，保留不用，故意縮減土地供給，使地價隨人爲提高以後，善價而沽，以圖私利，而一般市民反無使用土地之機會。因此政府必須實行徵收地價稅及增價稅，同時盡量收買土地，凡在計劃建設中各種區域之中心地帶、交通地帶及近郊土地，均可徵收，移置於公家掌握之下，由政府支配管理，以供各種公益事業建設之用。如此各種新計劃可以推行無阻，而土地投機者亦無所施其伎倆，將來新都市建設完成以後，地價自然大漲，此項利益，向爲少數私人獨享，今後可由政府利用以建設各種公共事業，而爲全社會人士之享用。

二、確定都市計劃 我國一般城市往往爲數百年前之遺留物，一切規劃設施，不適合今日社會之環境與需要，蓋昔日城市人口稀少，房屋建築簡陋，街道之發展，任其自然，遂呈畸形現象。今後工商業必逐漸興盛，人口集中，交通頻繁，一切設施須力求便利。故戰後政府應確定都市建設計劃，對於以前不合理之土地分配與利用狀態，應加以根本改革，使未來都市能成爲最合於理想之新都市。因此在開始建設之時，應由政府詳細調查全市自然及經濟狀況，並預料未來之發展，擬定整個建設計劃，逐步施行。第一須將全市土地加以重劃，一洗以前碎小畸零不正之弊，使土地能得最經濟之利用。其次關於交通系統應如何抉擇，市街地段應如何劃分，道路應如何鋪設，上下水道應如何設置，公園廣場娛樂場及其他公共建築地應如何佈置，均須有縝密計劃，慎重考慮。蓋一種計劃制定之後，將來不易變更，

即欲改善，亦積重難返，損失重大，至感困難。茲參酌美國土地經濟學者伊利氏之意見，而擬定都市設計之四大原則如下：（一）都市之結構及各種建築設施，須有整個統一性；（二）若在設計以前都市已有清楚自然之分區者，應盡量保存之；（三）都市計劃之重要點，在限制私人利用市地，以免畸形之發展；（四）都市計劃之鑄設，其目光須遠及三五年以後，現在未利用之郊地，須加以簡單之規劃，以備將來之發展。

三、厲行分區制度 都市分區制度，原為都市設計之一部份，不可分離。以往我國城市土地，任由私人自由利用，不加限制，以致市街之發展，雜亂無章，毫無秩序，工場商店住宅等混雜建築，有互相衝突之勢，於是發生人口擁擠，交通阻塞，秩序混亂現象，殊不合經濟利用土地之原則。蓋私人對於土地之利用，往往以獲得私利為目的，目光淺近，不顧及社會公眾利益，戰後政府對於市內一切建築設施，必須加以地域上之限制，即實行分區制度，以避免各種土地之不當使用。所謂分區制度或地域制度者，即尋求都市之合理發展，而依各種土地使用性質劃分全市為不同區域，藉以統制土地及建築物之構造與其用途之規則。如果分區制實行以後，全市劃分為住宅區、工業區、商業區、政治區及文化區等，則同類建築物相聚一處，各區域彼此不相衝突，而各得適當之發展。同時對各區建築物高度及佔地面積有一定比例之規定，使同種區域內房屋不致高下相差懸殊，或高建築物妨礙低建築物之採光通氣，或使房屋建築毗連，不留空地以為開闢園圃栽培植物之用。因此分區制之實行，不特以前鮮亂畸形現象可以避免，且得確保都市形式之整齊美觀與市民之康健衛生及安全。

四、解決宅地問題 戰前各大都市之普通現象，為房屋缺乏，房租高漲，一般居民不能得適當住宅，尤以貧民為最苦工人感受痛苦最為深切。戰後房屋已大量破壞，同里居民，必更感房屋之劇烈恐慌。吾人細察住宅問題之發生，根本由於土地問題之未能解決，因為住宅為土地之附着物，如土地為少數人把持，多數人即無法獲得土地以建築住

宅，祇有出於租賃之一途，但擁有地產者每取得優厚利益計，却無維持房屋求過於供之必要，過剩房屋恐慌之現象。戰後政府對此嚴重問題，應謀徹底解決辦法，俾市民不但各有其居，而且具有適當衛生之住宅。因此政府於新都市建設之始，應大量收買四週郊地，開闢道路，設置溝渠，劃分為多數住宅區，每個區域復劃分為面積適當之建築地段，以低價出售或出租於市民，以為建築住宅之用。另由政府用長期低利貸款方法，或免除房屋捐稅，鼓勵市民建築自有標準住宅，不過市民購得建築地以後，須保證為良好而合於規定之使用，並不得自由買賣或抵押，以防投機漁利之弊。最好仿效德國烏爾木市採用之土地復買權辦法，如屋主不能良好使用其土地或不得已而出售其住宅時，政府有優先收買權，以便轉售於其他需要住宅者。

前述通融建築資金及減免房屋稅款以獎勵建築住宅辦法，為對於稍有資產者而言，但對於一般經濟能力薄弱之勞工及貧民，則不足以語此，即使政府能給予若干貸金或補助金，亦為量有限，決不能使其有自建住宅之可能。因此政府應有整個計劃為根本之解決，即由公家籌劃巨款，大量建築價廉而合於衛生之平民住宅及勞工住宅，以低廉租價出售與市內勞工及平民居住，為使彼等安心居住及與住宅發生親切關係，並逐漸取得住宅所有權起見，應規定繼續付租若干年後，住宅即為租住者所有。但欲達此項，「市民各有其居」目的，僅俟政府力量仍有不足，社會公益團體及熱心人士之扶助，以及勞動者自身之自力更生，尤屬重要也。

## 六 林地政策

林地為建築工業、造紙工業、交通工業及其他製造工業之主要產本地，直接間接關係國民生活甚鉅，應由政府統籌管理使用。以往林地在私人經營之下，祇圖目前利益，濫施採樵新伐，不知培養種植，以致童山濯濯，林源枯竭，

不特工業製造大受影響，即農業之發展亦受阻礙。戰後政府應採以下政策：

- (一) 林抽應以國有爲原則，在可能範圍內，各地公私有林地，得由國家收買之。
- (二) 私有林地應由政府規定伐木期間及採伐品類，禁止濫伐，並嚴防燒燬。
- (三) 宜於積林之邱陵地及山谷地，應由專管機關責令所有權人分期造林，並負責保護。凡經採伐林地而不於限期內補植完竣者，得沒收之。
- (四) 凡以涵養水源、調節雨量、改良土壤及防止水旱爲目的而編定之保安林地，非經主管機關之許可，不得斬伐或傷害竹木、開墾及放牧，或爲土石、草皮、腐根之採取或採掘。
- (五) 風景林地應由當地機關絕對負責保護之。

## 七 礦地政策

我國各種礦產，蘊藏極富，舉凡煤、鐵、銅、鋅、鎳、錳、錫、鎢等，均有大量之存在，尤以西北及西南各省爲多。但此等礦產，已往開發極少，復棄于地，致引起敵人之垂涎，受敵人之侵略，良可痛心。今後我國必須發展鑛工業，各項有關軍需製造原料，自當大量開採，以建立國防工業基礎，故戰後政府對於各種鑛地應採取積極開發政策，與林地之宜採取保存以策善週旋，其原則如下：

(一) 鑛地應以絕對國有經營爲原則，其由私人開採之鑛業，亦應受國家之監督與指導，並應儘先供國家之需用。

(二) 各種鑛地之開發，除煤油鑛應完全用中國資本外，其餘鑛地得借貸外債，並得聘用外國顧問，但須維護條

正礦業法第二條之規定，以免受外人掣肘。

(三) 礦地稅之稅率宜輕，藉以鼓勵產量開發之增加。

(四) 政府應獎勵探礦事業之進行，隨時組織探險隊分赴各處，詳細考察礦源之分佈。

## 八 牧地政策

我國西北各省青海、蒙、藏等處，草原茂盛，爲馬、牛、羊等家畜之產地，每年所獲之輸出品，爲數甚巨。但邊區各省均爲自然牧場，極少人工畜草，因之不能盡量擴充。至東南各省畜牧事業，素不發達，農家飼養家畜之數量不多，不足以供近代毛織工業及食料工業之需要，加以戰時牲畜徵調頻繁，消耗量必甚大。今後政府應積極擴充牧地，大量飼養牲畜，以應亟需，故對於戰後牧地政策，應採下列原則：

(一) 西北自然牧地，應提倡人工畜草，貯存大量冬季飼料，以增加畜產。

(二) 各省林間草原地，在不妨礙培養森林範圍內，一律開放爲牧場，以飼養家畜。

(三) 西北各省應注重飼養力畜，如牛、馬、騾、羊等，東南各省應提倡養家畜，如雞、豚、羊等，並應由政府獎勵改良畜種，及負責防治病害。

(四) 主要放牧場以政府經營爲原則，其所飼品類，視軍事需要爲準。

## 九 水源地政策

水之種類不一，水之用途亦有多端，大別之可分爲飲用水，航運水，動力以及灌溉水，此數種用水對於吾人之福

費及生產，均有直接間接之關係。故各種水源地究應如何利用，方合于經濟原則，實有考慮之必要。戰後對於各種水源之使用，似應採取以下政策：

(一) 飲料水以清潔而合于衛生爲首要，人口繁盛之都市中，應有自來水管之設置，其水量須充分，足供全市民之飲用。至自來水事業，應由政府經營之。

(二) 可供航運用之水道，大半爲江、河、湖、海，以往江河水道，往往淤塞淹沒，阻滯交通，有妨地方事業之發展。今後應由政府籌措經費，負責疏濬。總理于其所著實業計劃中，關於河道之開浚，擬有詳密計劃，應切實奉行，以利航運。

(三) 江河水道之沿岸地，爲貨物運卸及旅客往來必經之要道，最易引起私人獨佔，應由國家收買之，以供公益事業之用。

(四) 凡由急流江河發生之巨大水力，可引用爲工廠之發動力，其利益無量。我國黃河之壺口，長江之三峽，廣東之羅山及西江之伏波灘，有數百萬匹馬力，均爲良好之水力發動地。惟其開發須有大量經費，非私人財力所能及，應由國家經營之。

(五) 我國農業爲一種灌溉耕種，灌溉水源之適宜與否，影響於農業前途甚大。以往我國農田之灌溉與排水，素不講求，水利失修，以致廢事廢弛，爲害匪淺。今後應由政府提倡修治溝洫，與農民合作，以利進行，其有大規模之治河，陂塘，澇湖及鑿渠工程，則由政府獨力担任，以維持一地方水量，而利農業之發展。

## 十 戰後我國土地政策之實現



土地問題爲整個經濟問題之一，內容錯綜複雜，牽涉範圍頗廣，故戰後土地問題，固須依照「總平均地權及耕者有其田」之主張，首先設法解決，而其他與土地問題有密切關係之土地生產問題，租佃問題，農產運銷問題，土地金融問題，及改革宣傳問題等，亦須同時予以注意，謀求適當之解決，方可收顯著之效果，茲分論之：

一、地價稅政策之推進 實行地價稅及增價稅政策，爲達到平均地權之主要方法，蓋依地價徵稅，則所有土地價格概有納稅低，所有土地價格高者納稅亦高，深合租稅公平之原則。且地價稅係採累進制，凡超過一定限度價格之土地，應累進重稅，其經土地報價後因社會進步工商業發達而自然增漲之地價，則徵收歸公，以供全社會人士之享用。故擁有廣大土地之地主，將因不勝租稅負擔之苦，而無意兼併或從事土地投機，於是不特土地問題得以解決，即市價問題亦不致發生。由是可知地價稅之徵收，實含有經濟政策及社會政策之意義。戰後各省市政機關，應革除以往因循畏葸趨避不前之態度，而迅速普遍推行地價稅政策，以達社會士齊苦樂均貧富之目的。此項有關國計民生政策，須及早施行，蓋行之愈早，收效愈速也。

二、土地生產力之增加 我國土地利用之集約度，較之歐洲農業約諸國，相差尚遠。若就單位面積土地之生產力而言，如小麥中國之每畝平均產量爲一五三市斤，以與丹麥之三九七市斤，比利時之三六二市斤，法國之二四〇市斤相較，尚不逮二分之一。稻中國之每畝平均產量爲二八一市斤，以與意大利之四〇五斤及西班牙之五三三斤相較，參看政閱週刊第二十及二十一號湯惠蓀先生著「中國之土地利用與食糧自給」一文，不逮遠甚。再就農家對於單位面積平均所施用人造肥料量觀之，則比利時每畝平均用量爲五〇·九市斤，荷蘭爲二四·九市斤，法國爲一·一市斤，丹麥爲七·五市斤，而中國則祇當〇·二五市斤（參看同書），其數量之微渺可知。所以我國土地之利用，尙未臻高度之集約，此爲農糧減少之主因。今後地方主管機關，應獎勵農家耕種技術之近代化，對於土壤施用適當肥料，對

於作物施行育種，對於農具改用效率較大之新式農具，對於病蟲害引用科學防治方法。誠能致力於此數事，則地方可以充分發揮，產量不難倍增，其效等於耕地面積加倍，有助於農家經濟，殊非淺鮮。

三、租佃制度之改善 租佃關係欠善，則佃農常處於不利地位，經濟生活，無以改進。以往地主常憑藉威勢，壓迫佃農，致釀成激烈風潮，即爲租佃制度不良之表現。今後政府應設法改善租佃條件，佃農繳納地租，應以地價爲標準，最多不得超過地價百分之八，並得依照各地習慣，以農產物代繳，地主對於佃農不得隨意撤佃，其租佃條約，須經地政機關審核，藉以保障佃權，俾佃農經濟得以寬裕，於購田前有相當經濟基礎，而能易於進爲自耕農。

四、農業合作之提倡 我國農民向缺合作觀念，一切農作物之生產運銷，各自爲政，經濟上之損失，殊屬浩大。今後政府應盡量提倡合作社之組織，如販賣、生產、運銷、信用、製造、保險等合作社，應普遍成立，一切農產物之運銷銷售，均由農民自己操縱，剔除中間，利益盡歸於己，庶幾農民經濟得以充裕。故合作事業之推進，甚爲重要。

五、土地銀行之設立 農民從事稼穡，有時需要資金，以購買農具、肥料、種子、家畜等，此種貸款，因可由農民銀行或普通商業銀行供給，但購地資金及建築貸款，決非以謀利爲目的之普通商業銀行所能辦理，必須由國家組織特殊金融制度，成立土地銀行，以長期低利方式貸與之。此種土地銀行，得以土地爲担保，發行土地債券，向中央準備銀行，換取法幣，以資調節金融。世界各國幾無一不專設土地金融機關，尤以德國爲最完備，辦理自耕農之創設及國內移民，有地租銀行及農產銀行，辦理土地改良，有土地改良銀行及土地信用銀行，減輕土地負債，改善農業經濟，則有土地金融協會等，其於該國土地政策之推行，及土地經濟之發展，貢獻極大（參看蕭錚先生著「民族生存戰爭與土地政策」）。故我國戰後應仿照德國土地銀行組織辦法，盡力推進，庶可達到「耕者有其田」及「市民有其居」之目的。

六、改革宣傳之重要 農民知識不廣，保守成性，對於一切改革事宜，往往抱懷疑態度。今後應由當地機關注重宣傳工作，關於政策之推行，農地之改良，技術之革新，以及鄉村衛生娛樂之設備等，均須由當局廣為訓練，俾農民思想得逐漸轉變，樂於接受改革，而事業得以進展順利，國民經濟之繁榮，國家基礎之鞏固，庶有可乎？

## 十一 結語

關於戰後我國應採之土地政策，已如前述，愚陋之見，容有未當。第實現總理民生主義之社會，為全國朝野所熱烈翹企，管窺所及，或亦不無可供參考之處。尚望賢明當局，一秉至公，果斷力行，而社會人士之能有深刻了解與竭誠贊助，亦屬重要。行見自由獨立光明燦爛之中華民國，以嶄新之姿態，呈現於吾人之前，亟起圖之，斯其時矣。

## 二 中國戰後之土地政策

曹實一

### 一 戰後土地政策的重要

土地政策為解決土地問題的一種方策，故欲知戰後土地政策的重要，須先知戰後土地問題的嚴重。本來土地問題，在戰前即已存在着，不獨戰後而始發生，祇無非在抗戰建國的今日我國，戰後土地問題尤為重要而已。所謂土地問題，本有兩義，一為分配或所有問題，一為利用或經營問題。後者的如何，常受前者的影響，即土地利用問題常受土地分配問題的制約，故土地問題的意義，一般言之，多指分配問題。而土地政策的着重點，尤在解決土地所有的平均分配。戰後土地問題何以尤為重要呢？試知我國是一個農業國家，農人口占全國總人口百分之八十以上，農產出口

全國總出口百分之七十之多，人財物力既集中於農業，則對於農業所依以爲生的土地，其分配的得宜與否，經營的適當與否，自不能不特加注意。因爲土地分配不均，其結果所及，必致影響農業的發展，危害農民的生活，終於破壞社會秩序，而惹起政治上的變亂。我國歷代的更朝換代，殆無不導因於農民暴動，致原來的統治者無法維持其生命，而重新產生一新的統治者，且此新的統治者必在土地問題上爲莫大的努力。人謂我國的歷史，爲一部農民暴動史，實亦如是。故土地問題能獲得暫時解決，則便可一時村安無事，亦即是國泰民安，反之，則土地集中富豪，一般農民窮無立錫，因生活的失感，遂紛起暴動，卒致造成天下大亂。這可見土地問題在我國是如何的重要。且我國的土地問題，永未獲得澈底解決的辦法。關於我國的土地分配狀況，雖不像歐美各國那樣不均的厲害，但其分配的不均，究亦祇程度之差，我們不遑諱言。且其集中狀況，以時聞言，則日在增加，以地域言，則粵江流域甚於長江流域，長江流域甚於黃河流域，黃河流域甚於黑龍江流域。這祇要我們一看各種零星的調查與統計，即可知此種情形，爲身冗長，總略其調查數字。總之，我們係根據事實立論，而非憑空臆說，土地分配不均，正是我國今日土地問題的中心，尤其戰後，對於這一問題更非力謀澈底解決不可。蓋建國的工作，雖與抗戰並舉，但整個的完成，則實不能不在戰後。失地的收復，破壞的建設，民生的復蘇，經濟的改造，無一不在戰後經營，無一不在戰後可能，故解決土地問題，在戰後非僅必要，而且實有可能。

即我們爲建國的完成，必須解決土地問題。土地既係農民的生命線，而農民又占我國人口的絕對多數，則可知土地問題不獲解決，民生主義便無由實現，民生主義不能實現，建國的工作更無由完成。因我們建國是建設一個三民主義的新國家，戰後國人所需求的，尤其爲經濟上的平等，必人人能在經濟上各遂其生，然後才可達到我們建國的目標。

同時，在戰後土地問題，亦亟須解決。戰前土地問題的存在，已如前述。戰後土地問題，因這次空前的民族抗戰，益形嚴重，其一、爲分配制度的破壞：各淪陷區域的分配狀況，因地主的逃亡，敵人的佔據，漢奸的掠奪，與宵小的橫行等，必將現存的土地分配狀態破壞，即合法的土地所有分配狀態，事實已形破壞，且因地籍的喪失，人民的死亡，恢復戰前所有狀態，在事實上既多困難，并亦恐不可能。其二、爲土地的荒蕪：因農民的流亡，敵人的橫行，在各淪陷區域內，必致農墾於野，形成地無人耕，土地荒蕪的現象。其三、爲生產的破壞：生產要素的資本與勞力，因戰事影響，生產停頓，必致大形破壞，而發生資本匱乏勞力不足的事實。綜此三者，可知戰後土地問題，非僅爲建國與民生所必需解決的問題，而且亦爲徹底解決土地問題的一個良好時機。乘着這個機會，捉住解決我國社會問題的中心，則既可免除實行時的阻礙，且可一勞永逸謀土地問題的根本解決。似此，戰後土地政策亦極其重要。

## 二 戰後土地政策的原則

戰後土地問題既如此其重要，則其解決自不容緩。但在如何解決之前，擬先一述戰後土地政策的原則。解決土地問題的原則，綜觀古今中外，不外國有與民有兩種。所謂國有，即國家握有土地所有權，國民不得而私有，國民所有的祇有其使用權。此使用權，有相當的限制，如一定數額，一定年限，國民至相當年齡，始有受地之權，至一定期限，又須返還於國家，且各個國民所受的地數，均皆一律，如我國古時的井田法，均田法，與目前蘇俄所實行的土地政策，均爲國有土地所有之例。至於民有，即農民私有土地所有權，其較諸國有的，則不僅徒具使用權，而且連所有權亦一并兼有，且國家不得而干涉，并得國家法律的保護。但問題在此兩種孰爲優良？這在主張各自各是其所是，但我們如憑客觀論斷，則知其各有利弊，要在準諸自國社會需要，適合一已實際情況，順應世界所趨潮流，有適宜的處

置，正不必膠執已見，囿於形式。如土地國有，其優點，雖足以防止私有弊端之土地兼併，農業凋敝，農民流離，確保民生，安定社會；但其弱點，則在實行困難，如將其收歸國有，不免惹起地主的反對，國有後再分授於農民，不勝其繁擾，且人口激增，土地有限，計口分配終有時而窮。反之，土地私有，國家祇予以法律承認，此外並無一切麻煩，就行政手續說，固極便利，就人類性格說，亦頗切合；但私有結果，如任其自然，便不免土地集中，豪強兼併。現代的土地問題，因由私有的結果而發生，於是爲救症除弊，遂多主張土地國有，謀一舉而剷除病源，奠民生基礎。但揆諸事實，亦不盡然。現今大多數國家的土地，仍爲私有制度，戰後歐洲各國的土地政策，原則上亦採取私有，祇於其上加以改良而已。是知土地私有制度如加以改善，則亦未始不可採用，且足以解決民生問題；反之，實行國有，不得其當，則亦適足擾民而已，如蘇俄的戰時共產制度，可有明證。這樣說來，土地制度的爲國有或私有，不能隨便主張，而爲解決土地問題，尤須按地決策，因時制宜。那末我們解決戰後土地問題原則的決定是甚麼呢？採取國有制抑或私有制？抑或劃分階段先實行私有制然後再進而國有制呢？關於我們以爲戰後土地政策的原則，是先實行私有制然後再進而爲國有制。即根據總理遺教，解決戰後土地問題的办法，不外爲「平均地權」與「耕者有其田」。這兩者爲實行土地國有的步驟，乃總理環顧國情參酌輿勢順應世界潮流進化學理以其先知卓見所制定的解決我國土地問題的唯一辦法，依此辦法，照價抽稅，照價收買，地主既可安心不必憂慮政府沒收其土地，而「平均地權」與「耕者有其田」，使一般農民都可獲得土地所有權，俾其安心耕作，以求經濟的發展，民生的向上。這樣地權平均了，人民都有土地了，土地不均的弊害既爲免除，是土地問題已爲之解決。即如已達到土地所有權的平均化，則土地所有制度不求國有而自國有，因在這種情形下，土地兼併爲之撲絕，貧富階級不致發生，土地使用權與所有權相并而行，故謂之土地國有制可，謂之土地私有制亦無不可。縱其形式上不必純粹與國有或私有相關，但實際上則究無二



致，這是我們解決土地問題辦法的特點，亦為民生主義的真精神。

### 三 戰後土地政策的方法

「平均地權」與「耕者有其田」，既係解決土地問題的原則，那末當其實行又應怎樣呢？關此 總理已明白的告訴我們道：「就是政府照地價收稅和照地價收買」。地價是怎樣的規定呢？「地價應該由地主自己去定」。但地主為逃稅不能以多報少嗎？或怕政府收買不能以少報多嗎？要知「地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧；如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，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，把實在的市價報告政府。地主既是報折中的市價，那麼政府和地主自然是兩不吃虧」。四

地價規定以後，政府更規定一種「漲價歸公」的法律。就是從定價那年之後，那塊地皮的價格再行漲高，則將其所漲高的那部分地價，收歸國家公有。至地價稅的稅率，普通是百分之一，我們以為在實行時，應採用累進稅制，且此累進稅率，不但免稅點要限定最小限度，而且須將其稅率酌為提高，同時並不妨實行按年累進制。果此，地主在土地稅的負擔上，實相當的嚴重，地價規定後的土地漲價，個人又不得而私有，則長久把持土地，實已無若何的利益；益以其他租佃的限制，土地自耕的規定，與農業僱傭的取締等，則地主保持土地，不但無利可圖，且反成為莫大的累贅，故地主自可在土地法規定之下，將其所有的土地逐漸讓出，而使地權歸於平均化。

但以上所述，僅有「平均地權」的一面，即以地價稅辦法來從地主手裏將其土地取出，既不用革命的激烈的沒收手段，亦不用保守的有價的購買方式，一以免除社會的糾紛，一以救濟國家財政的困難，於和平的穩健的行程中，使地主自然放棄其土地。對此地主放出的土地，如何分配於一般無土地所有的農民呢？這是「平均地權」的最終目標，

即「耕者有其田」，乃其又一面，必使農民人人有地可耕，而「平均地權」的目的，總算完全實現。

爲使「耕者有其田」，政府於舉辦地價稅之外，應頒佈自耕法，或類似於歐美各國家產法（Homestead Act; H. Jansz (Hanssen) 的法律，用種種手段，以扶植自耕法。即實行一種扶植自耕農政策，俾地權平均，人人有地可耕。其最重要的，爲政府貸款於農民，以低利長期分期償還的方式，使農民購買土地，從事經營，而鞏固其自耕的基礎。戰後爲農業的復興，爲一切破壞無餘之下，所有復興資金，自須由政府週轉籌劃，這不問政府向外借款或其他方式取得資金，總之人民是沒有這種力量，所以政府正可乘此機會，實行民生主義的經濟建設，對地主的貸款嚴加限制，對一般農民的貸款廣爲給予，以助長農民購買土地的力量，以抑制地主的土地兼併。

果此，則地權既得平均，一般農民亦都各有其耕地，土地分配既無不均，社會經濟亦告平等，人人各遂其生，民生主義在和平的漸進的方式中，已告實現。是可知我們所採行的土地政策的方式，非爲暴動的革命沒收手段，而係漸進的和平政策。因爲用暴動的方式，祇能破壞社會的秩序，惹起地主階級的反感，增加經濟建設的困難，阻礙建國事業的進行。闢此 總理在其遺教中，固曾明白的指示我們，無特贅言；尤其在諸端破壞，戰後，爲建國大業的順利進行，首在安定社會秩序，穩定各界人心，更不容多事糾擾，致減損建設事功。且解決土地問題的方式，即和平與革命的手段皆可達到其最終目的。那末又爲什麼不用和平手段呢？況革命手段實際並走不通呢？似此，如彼革命沒收土地國有論者，應知不可仇敵他人，一國有一國的社會環境，一國有一國的實際需要，我們有很好的辦法，更不可去學人家。否則硬以此爲不可，那我們真不知其居心何在。要知「平均地權」於和平中爲土地問題的根本上解決，乃一種不流血的和平革命，正是其偉大的地方，亦是其他主義所不及的地方。

## 四 戰後土地政策的實施

原則既定，方法亦有，則其次的問題，即係如何實施。實施的辦法，雖由其原則與方法而決定，但要亦不一其探，須在多方同時並進。於此，儘就實施時應首先注意的重要事項，爲述於下：

一、舉行土地測量 爲「平均地權」與「耕者有其田」，則對於全國所有土地幾何？土質如何？地勢如何？墾地若干？荒地多少？均須詳細明瞭，以便決定土地分配的數量，而免貿然從事，流弊叢生。

二、實行人口調查 要使「耕者有其田」，則不可不先知全國總人口究有若干？農業各階層的人數，各爲幾何？如地主人數有多少？自耕農的人數有若干？佃農的人數有幾何？僱農的人數有多少？將全國這些人口悉皆明瞭之後，以與耕地而積用配合，則「平均地權」便易實行。

三、決定每戶土地數量 每一農家的土地所有數量，應該多少，須先決定。按劃區區內各省農村土地處理條例中，曾規定計口授田分配佃耕，「每人授田之最大限度爲六畝，最少限度爲二畝；每戶授田之最大限度爲二十畝，最少限度爲六畝」。此法可否採行，應根據各農民的生活需要，耕地數量，人口多寡，妥爲籌劃，務期其無流弊。

四、限制地主的權利 對於地主的各種權利，應加限制，如不能任意增加佃租，不能隨便解除佃約，限制其僱傭農業勞動者的數量，與限制其須自己從事土地耕作等。俾土地得逐漸由地主手中放出。

五、規定土地所有最高額的累進稅制 地主的土地所有，應規定其最高數量，且此最高數量，不妨規定太低。在此規定之最高額範圍內的土地，以普通稅率徵課，超出範圍以上的土地，則以累進稅率徵課，以加重地主的負擔，俾能其永久的保持土地。

六、戰區土地所有權的處理 戰區土地有主的，以發還業主爲原則，其無主的土地，則逕由國家直接處理授予農民。

七、設立農民土地銀行 於各省市及各重要內地設立農民土地銀行，專司農業貸款，以助長農民經濟力量，俾其易於購買土地，而實現「耕者有其田」的目的。此種銀行貸款的特點，在於利率低下，期間宕長，與按年償還。要之，爲適應農業經濟的愉快，切合解決土地問題的要求，初不計其經濟收益的原則。

八、規定最低限度土地所有權的行使 各戶或各農民的土地所有，既規定其一定數量，則爲免土地兼并，或防止自耕農的沒落，對於農民的最低限度土地所有，自須加以種種限制，如不許出售，不許抵押，不許轉讓等，以保持地權平均，而永固自耕農的地位。

九、提倡合作 合作爲改造社會的有力工具，乃人所公認。戰後實施土地政策，對此合作方式，無論在扶植自耕農方面，在發展農業經營方面，均大有提倡擴充的必要。如信用合作，生產合作，都足應此要求，應行推進。

十、釐訂實施程序 土地政策有一種最繁雜的工作，非經過相當時間不能完成，故其決非一蹴可就者。在實施時，應制定方案，釐訂程序，分期舉行，按步去做，以免龐雜凌亂，本末倒置。

十一、研究計劃與培植人才 土地政策既係一種繁雜的事業，則其實施之前，自須妥善研究計劃，以免倉皇無措。如各國土地政策的介紹，具體方案的訂定，均有今日當務之急。此非動員全國知識分子與專家以及政府的提倡，不足以收事功。同時爲其實施，勤其執行的人才，更非預先培植不可。因此種人才，須具有一種專門技能，非普通人所能爲，故須預先從事培植，庶土地政策執行時，可免事非其人，人非其材之弊。

附言：因手邊無參考書籍，政不能詳細論證，好在此係代表個人對於戰後土地問題的一點意見，地政學會既廣事徵求，因不揣謏陋，藉爲芹曝之獻，若拋磚引玉，則幸甚矣。

九、三、一九三九、於重慶。

### 三 中國戰後之土地政策

史可京

#### 一 前言

當我們看了「中國近代疆域變遷圖」，一定會有今昔之嘆。可是，如「海棠華」然的一千一百一十萬方公里的領土，不是又被凶狼侵吞着嗎？二十八個行政區域，至今完整者還有幾省？要知十八個重要的省，東北四省及察、綏、晉、冀、魯、豫、蘇、皖、浙、鄂、閩、贛、湘、粵，已不完全爲我所統制了！

抗戰到了今天，我們能不深深的反省？爲什麼竟有如此之大的地區會淪於敵手？爲什麼會有千百萬的人民作了犧牲？爲什麼中國如此的不爭氣呢？提起了往事，大家恨不得抱頭痛哭一場，既往的一切太自暴自棄了！我們沒有下過一點刻苦的功夫，沒有腳踏實地幹過任一件事，問心能不是萬分慚愧！

時機並沒有錯過，祇要大家肯從頭幹起。抗戰是有前途的，你沒有看見嗎？團結的事實越發精誠，前線的戰士愈殺愈勇！而國際的同情不是日益實際化，日寇的艦隊不是日趨白熱了嗎？第二期抗戰的任務是「爭取主動」，最後勝利在望了！

世界第一次大戰之後，歐洲大陸上有一件極堪注目的事——如兩後春筍的「土地改革運動」，參與此運動的十四個國家之中，除去實行改革較緩的德、奧外，其餘十二個國家面積的總和，佔有全歐土地三分之二，包括人口兩萬萬以上，是何等的一件「壯舉」，何等的大！是的，十四個國家都新興起來了，大多達到了「國富民強」之境。我們有如說這偉大的「土地改革運動」有其複雜的背景在，倒還不如說：戰爭賜與他們一個絕佳的「機會」。何以呢？因：

一、爲求國家獨立民族生存的戰爭過後，人民愛護祖國的熱誠特別澎湃，國家於此時推行一種合理化切需要的政策，當然深受歡迎；二、戰前腐敗的事實，至此時已暴露無遺，今後當絕不容許其繼續存在；三、戰爭賜與人們豐富的經驗，及一新的認識，新舊改革的企求特別殷切；四、戰爭如此的消耗人力財力，已使人民高分厭煩，渴望着和平之日降臨。抗戰也同樣的賜與我們這個絕佳的「機會」，絕對要把握着不能放鬆！

「建國」是我們抗戰的目的，我們要於抗戰勝利的當兒，迅速的樹立一個現代化的國家，而列於諸強之羣。可是，「建國」之業又談何容易。要知當我抗戰勝利之際，亦必民窮財困之時，今日和我爲友的國家，到我建國萬分艱難的時候，或者因不望中國強盛，而乘火打劫；但我不願再進一步與我物質或資金上之幫助，是大有可能的。今天，我們不能單單爲抗戰前途抱樂觀，還應該早早的計劃到戰後建國的種種方案。大家也早已看到：「自力更生」是我們一切政策的張本。你看戰後應善後工作：一、救濟災民，安輯流亡，二、撫卹陣亡將士及因抗戰致傷亡的官兵；三、重建被炸毀之城鎮鄉村，恢復其各種事業；四、陸續清償抗戰期內所募借內外債之本息等等，沒有鉅額資金及大量物資，何以應其需；而「建國」之基本工作，如：政治制度之革新，國防軍事之建立，交通事業之發展，農工商業之繁榮，文化教育之提高，以及衛生事業之設備，莫不需要大量資金。工商業已被破壞殆盡了，自給自足將何所依？自力更生將何所靠？恐怕惟土壤之生產是賴吧！

看到戰後土地政策關係如此重大，不免有點「戰戰兢兢，如臨深淵，如履薄冰」之感。可是，有的是歷史之教訓，有的是前車之鑒，難道還允許我們畏縮不前嗎？還不敢大刀闊斧的深謀改革嗎？我們絕對不能再允許戰前的「錯覺」再存在下去，空虛的條文絕不需要，盲目的「權幹」也絕不是辦法，我們要深深的看明白：中國土地問題的核心理，然後慎重的決定：到底發給的土地政策，政策決定之後，我們絕對不能猶豫，一定要抓住政策的主領，腳踏實地



的幹，澈底的推行。

我所主張的「中國戰後之土地政策」，有三個要點：

- (一) 着重土地之利用，不過於重視土地之分配；
  - (二) 「擴大土地利用」是我戰後土地政策之基本理論，發達「農場經營」便是唯一最要之辦法；
  - (三) 土地利用問題能夠得到合理的解決，其他附帶的問題便迎刃而解。
- 下面我分節說明我的理論根據，和切乎實際的策略：

## 二 中國土地問題之核心

時代的巨輪，不斷的向前輾轉，吾人的認識，也不斷的有新的改變！結論作了前提，我敢說：中國之土地問題，不在「分配」，而在「利用」！如何求得土地利用之擴大，為中國戰後土地政策之基本任務。現在，我且從下列四方面，作一個概括的討論：

一、土地公私有理論的歸結 十八十九兩世紀的歷史，幾乎成了土地公私有辯論的時代，事實告訴我們：土地私有的弊害甚大：一、勞動結果的被奪；二、權利平等的喪失；三、投機事業的高度發展；四、地主階級的專橫；五、國家賦稅的軒輊。上面是根據社會的眼光，自依經濟的立錫論之，則又有三大害：一、剝削的深刻；二、生產技術進化的被阻；三、有用土地的浪費。殷鑒夏先生歸納各種威脅者的意見說，土地私有制度的弊端有十：一、土地私有為資本主義的基礎；二、土地私有為農村經濟衰落的主要原因；三、形成階級的觀念；四、阻礙農業的進展；五、工商受到影響；六、農民教育停頓；七、使農民生命與健康無保障；八、賦稅上發生弊端；九、阻礙民族文化的進步；

引起社會上田產的糾紛。

一般學者，爲更進一步的說明土地私有制之應該取締，於是提出土地公有的至上理論，說：一、土地乃自然之物，不該爲私人所獨佔；二、土地價值爲社會所造成，不應爲私人所獨享；三、地租是社會發達的結果，當由大家公分；四、土地爲生產必須的要素，豈容私人所有；五、土地爲全人類的承繼物，理當爲全人類所共有。

可是，一直到今天爲止，土地私有制度，仍然是全世界（蘇聯在內）普遍存在的現象，雖然有無數的學者，在拚命的攻擊，私有制度却依然如故，這不能不說：土地私有制是有其根據吧，一、乃是歷史演進的事實，與必然的結果；二、生產者應有生產之工具，也該有生產之結果；三、土地私有制確實是促進社會進步的原動力。所以主張土地私有者說，土地私有制可以產生下面幾種利益：一、地盡其利；二、促進農業；三、增加生產；四、獎勵勤儉；五、生活安定。

如此說來，土地究竟應該「公有」還是應該「私有」呢？我認爲應該依據下面三個原則來決定：

（一）須以社會福利爲目的；

（二）須以得土地使用之最大效率爲轉移；

（三）須因時、因地、因用制宜；

「國家至上」，「民爲至上」，唯國家的利益是圖，唯民族的利益是圖；事實上，土地公有與私有乃程度上的差別，而非種類上的相異，我們要澈底的明瞭這一點，才不致因「分配」問題，而引起大憾被，大流血！

二、土地公有與蘇聯土地政策的究竟 爲了不滿意土地私有制度，於是世界上產生了三派解決土地問題的學說：

1 地租課稅主義的土地制度改良派——這一派雖然認土地私有制爲不合理，但是却不去主張根本推翻；他們以爲賦

農土地所有所生的不勞所得——地租，加以課稅，其結果就會和廢止土地私有制是一樣。其最重要的代表，爲英國的穆勒（J. S. Mill）和美國的亨利佐治（Henry George）。

2 農業社會主義的私地制度改革派——這一派的領袖人物是華勒斯（Alfred Russel Wallace），他主張土地國有，但僅限於廢止土地私有制，而承認土地以外的資本私有制。

3 社會主義的土地改革——主張廢止一切私有財產制，而廢止土地私有，不過是廢止一切私有財產制的第一步。這一派的代表爲斯賓士（Thomas Spence）和奧佛倫（James Brotherton O'Brien），至於馬克思，則當然是更急進的人物。

一提到土地公有，我們就很快地想到蘇聯。是的，蘇聯是實行土地公有最急進的一個國家。就因爲他過於積極，於是單看到了目的，而忽略了手段，大流血，大慘殺，改革運動的過程中遭受了無限打擊！我們現在單就他每一個階段的結果，作一個觀察：

一九一七年的十月革命，列寧緊緊的掌握住了全俄蘇維埃大會，以「劫回盜賊」誘惑羣衆，發佈了急進的「土地命令」。其第一條即稱：一切土地的所有權，一律無償取消。於是，一九一八年初起，就盛行着「黑的地地運動」，非常熱烈！農民不但把地主的土地，舉行分配，即原屬農民的土地，亦打成一片，通盤計算！平均分配。可是，這熱狂的分地運動，很快的受到嚴重打擊：農地面積，愈加細分，經營狀態，愈加混雜，農產大大歉收，農業經濟即將崩本崩潰！

勢非得已！一九一九年之夏，蘇維埃政府迅速頒佈命令，規定凡已分配之土地，至少須越九年，方得重行分配。至一九二〇年四月三十日及五月二十七日，又連續頒佈命令，規定凡屬「精耕」的土地，不得重分；至其他土地的重

必須先得地方農政機關的准許及監視。可是，農產繼續不振，國情情形日益惡化，悲觀空氣籠罩着整個蘇維埃聯邦，無有已時！

「新經濟政策」使蘇聯起死回生！蘇維埃政府當局覺悟了，他深深的知道，土地「分配」不是解決土地問題的核，迅速的推行土地公有，也絕非至上之策，於是於一九二二年陸續發佈關於土地的命令：一方面，對於耕種所獲，漸收最輕的「單一現物稅」，其餘產物，都歸農民自由處分。頒佈土地自耕法，規定農民能以自力耕種的土地面積，許其佔有，並承認其永久使用權；土地的買賣，雖然嚴禁，但於一定條件之下，仍許租借。他方面，積極的推進一九一九年二月十四所頒佈的「社會主義的土地管理令」(Ordnung über die Sozialistische Landbewirtschaftung)，擴大國有的「國家農場」，及「農民集體化的「集體農場」。

他的兩個「五年計劃」，所表現的是什麼？是一串一串的數字，是一串串的由小而大的數字，蘇聯的公民高呼得非常熱烈，說：「五年計劃四年完成」！他們忘記了「土地應該公平分配」嗎？對的，他們早已把「分配」的問題忘到九霄雲外，祇知道：「蘇維埃萬歲！」祇知道瘋狂的爲「蘇維埃」而生產，而努力，而奮鬥！

三、平均地權之真諦與中國的土地問題 我們知道：一個偉大的社會改良的思想，一方面要具有高尚的理想，別方面要顧及客觀的現實，以現實爲基礎，去實現理想，以理想爲目標，去創造現實，既不會爲現實所局限，而陷於「現狀維持主義」，或「改良主義」，又不會爲理想所眩惑，而陷於「空想主義」。現狀維持主義和空想主義，都是蔑視了社會進化的原則。現狀維持主義者，蔑視了社會進化的潮流；空想主義者，忽視了社會進化的條件。偉大的社會改良思想，一方面根據社會進化的潮流，具有高尚的理想；別方面認識社會進化的條件，確定切實的步驟。而三民主義正是這偉大的社會改良思想，其中解決土地問題的原則——平均地權，一方面應乎社會進化的潮流，不主張永久維持

土地私有制；同時爲了社會進化的必須條件，也不主張立刻實行土地國有。

平均地權的切實施行步驟是什麼呢？扼要的回答，便是：一、照價納稅照價收買，防止以少報多或以多報少；二、土地的自然增值，收歸公有，以使機會平等；三、以直接或間接的方法限田，不任私有制自由發展；四、設立土地信用機關，援助農民購買土地。根據這四項辦法，先可以辦到土地私有權的民衆化，使「耕者有其田」，然後可以進一步的得到土地所有權的社會化，以使土地國有。

從表面上看，「平均地權」當然是着重於「分配」問題；事實上，他的最高理想形態，却是土地國有。換言之，中山先生對於中國土地問題的最後解決辦法，便是施行土地國有，擴大土地利用。

蔣委員長說得尤爲透澈明瞭，謂：「中國之土地，不患缺乏，若以土地之量與人口相較，地實浮於人。是以中國之土地問題，不在地主之把持，而在土地之不整理。……就中國之分配狀況論，問題並不嚴重，整理問題，更重於分配問題。……至於土地之整理與經營，實爲今日切要之圖。……」（見豫鄂贛土地條例，蔣委員長函電）這十足的闡明了平均地權之真諦，針對的指出了中國土地問題之核心。

四、我們願意作時代的落伍者麼？時代演進到了今天，農業工業化已經變成一個極其重大的事實。凡是注意農業生產的國家（如美、蘇聯、法蘭西），他們的土地政策的目標，無不是趨向於：極力擴大土地利用，以求得最高度的生產。最近到歐美考察的人們，看到他們處處是廣大的農場，事事是科學的管理、機器的利用！在世界的農產統計中，機械看到他們是數倍於中國；在報章的趣聞中，竟會發現：中國鬧着嚴重的饑荒，美利堅却在火焚其剩餘的小麥。怎會不使我們痛心疾首呢？一個農民人口有三萬二千餘萬，耕地面積有十五萬五千多萬畝的「以農立國」的中國，農村經濟竟如此的崩潰，農業生產竟如此的不景氣！究竟什麼是我們的「致命傷」呢？這不是「土地約法」集中；耕種

的總分；和經營生產技術的墮敗嗎？我們絕對不能再讓這些劣根性，繼續存在下去了。『定率』的墮落上』，趕快從農業工業化做起！

農業工業化，當然要從發達「大農場」之經營着手，大農場之經營究竟有什麼利益呢？簡言之，不外：一、作效率，可以盡量擴大，以充分利用人工、資金、及土地等；二、可利用機器，減少生產成本；三、收益較多；四、可以投多量資本；五、可用租耕方法。

中國小農經營所顯示的弊端是什麼？一、土地之浪費；二、時間、金錢、勞力之浪費；三、管理之困難；四、不便使用新式農具；五、常發生界限過水等之糾紛；六、害蟲、雜草之難剷除；七、農業之不易改進。我們還允許他繼續存在嗎？

很多很多的人都同聲一致的說：中國所患的「病」，可以一個「窮」字代表。解決「窮」的問題，當然其唯一的辦法便是亞當斯密士於其國富論中所謂的：「增加財富」！我們要「自力更生」，還嫌不悖土地的中產嗎？擴大土地利用，促進農業工業化，明明是時代的產物，是解決中國土地問題的核心，容許我們遲疑嗎？

諸多方面的檢討，祇有這一個結論，中國土地問題的核心，是「如何擴大利用」，而不是斤斤於「分配」的得失！

### 三 擴大土地利用(其一)——發達大農場之經營

我再重複一句：中國戰後的基本土地政策，在如何擴大土地利用。擴大土地利用之根本是發達「大農場」之經營。也許有人會懷疑，會這樣的疑問，說：「大農場」之經營，乃是改進農業的辦法，怎麼能牛頭對上馬嘴，硬把他套在土地政策呢？很快的，我們可以給他一個簡明的回答：要知，農地利用是土地利用的基本，而土地生產也正足農

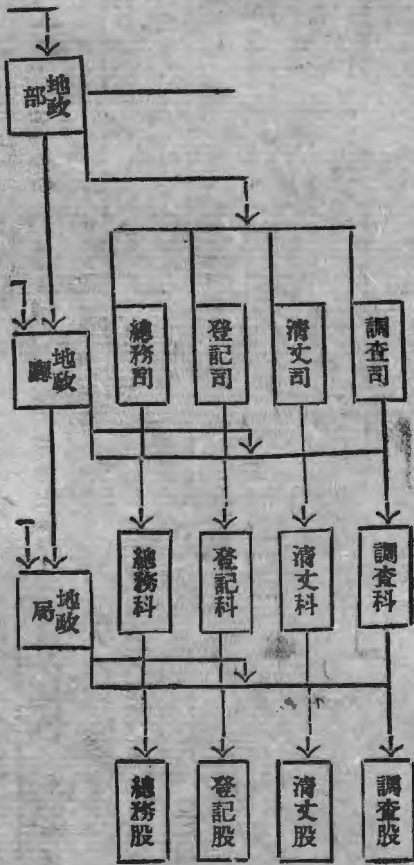


生產之主宰，「大農場」應當促進了農地利用。難道不是土地政策之「瓶頸」是的。一九三〇年以前經濟學中或  
經濟學經濟學之中，「把」農場經營」放在「農業政策」內，而「土地政策」則專門討論「分配」，少談「利用」。  
這乃是落伍，一九三〇以後的「新世界」已不許其存在，難道我們還專「固步自封」嗎？

當然，土地政策不僅包括農地之改革，可是在「以農立國」的中國，農地改革畢竟是最重要！下面我們分段  
詳細討論「大農場」的經營問題：

「完成於擴大土地利用之前的條件大事」「一切落伍，一切沒有辦法！」這是一個中國人痛心疾首的話。自我  
情況尚未明瞭，根本組織尚未健全，怎能談到：科學化的管理，工業化的「大農場」經營呢？「建國」，一切要從頭  
做起，我們要緊緊的把握住幾件大事：

(1) 建立有力之地政機關——中國的土如此龐大，而人事又如此複雜，為求土地政策之積極實施，與統一的  
有計劃的推進起見，我們不但主張改革現有的土地行政機關，還認為在戰後，應迅速的建立一個獨立超然而龐大的機  
關，不受政治牽制，一旦他的任務完成，為永久計，可形縮小。換言之，在抗戰剛剛勝利，建國剛剛開始的時候，要  
迅速的建立一個這樣的有力之地政機關：在中央方面，於行政院之下設立「地政部」，統籌辦理全國一切土地事宜；各  
省應設地政廳，辦理全省土地之一切事宜；縣（或市）設地政局（或地政科），專門辦理全縣一切土地事宜。地政部  
及地政廳及地政局（或科），各分有「總務」、「登記」、「清丈」、「調查」之四司，或四科，或四股，而各司、  
科、股又有全國之聯繫，列其系統圖如下：



(第一圖)

「地政部」可以直轄「地政廳」，迅速通令「地政局」辦理一切事宜；「總務司」可以直轄考核「總務廳」及「總務股」；「登記司」可以直轄看到各縣的登記事業。事出一轍，直捷了當，行政效率可謂達其極端了。世界各國最稱贊中國的郵政事業，這不是我郵政事業的行政系統顯明，行政效率高超嗎？

(2) 擴充地政人員之培植——地政乃是一種專門工作，無論「登記」、「清文」(爲最)、「調查」，以及地政機關之「總務」，皆必須有特殊訓練的人，方能勝任。中國目前關於土地行政之高級與中級人員(部及廳的工作人員)，雖有「中國國民黨中央政治學校地政學院」的計劃培植與計劃的訓練，到建國時止，想可足用；而各縣地政局應備之人員，僅有零星散見的「土地陳報訓練班」「清文人員速成班」等，一方面非計劃的培植，人數不多；他方面訓練方法不實，多非全才。俾戰後土地政策實施之際，亦必全國地政人員總動員之時，如以少數合格人員調換服務，所

管非淺。所以我們應該主張：目前政府教育當局，應於中學、師範、職業等學校之外，設立與其平行的「中」「初」兩級土地行政人員短期訓練班，培植此等專門人才，但同時要注意的，便是要使此等人員有充分的農業知識，一旦土地行政辦理完畢，可使其從事農業生產。至少，政府要早有過渡計劃，眼看抗戰勝利就到臨的時候，馬上就大批訓練，建國一始，即可應用。「農社」是一切偉大事業的先決條件，我們絕不可忽略！

(3) 有計劃的整理全國土地——「建國」剛剛要開始的時候，我們已經很快的準備好了土地行政的技術人員，迅速的建立了一個有力的地政機關，這個組織要即刻的具體的先推行左列四事：

(a) 發佈「土地命令」——在土地整理未開始之前，應突然發佈「土地命令」，通告全國，不得買賣、租借、或轉讓，以便整理。

(b) 土地總登記——在軍政部發佈「土地命令」的時候，即將「土地登記條例」，交各省縣市之地政機關，分別公佈，限期登記。令人民自動的向各該縣(市)地政局申報登記，發給登記證；如有逾期不報，或以多報少，數額不符者，一經查出，即作為無主土地，一併由國家無償接收之(土地登記條例中，應反覆說明此點)。

(c) 土地調查——土地登記開始時，「調查股」即組土地調查隊(隊員可由各該縣之中學生自動義務充當，參見「發動宣傳工作」)，普查全縣土地狀況，其調查的範圍如下：(甲)土壤肥瘠；(乙)田身高低；(丙)地價標準；(丁)水利交通；(戊)產物種類及數量；(己)人口密度；(庚)主要農具；(辛)農民平均耕種能力；(壬)農產平均價格及銷路；(癸)農民生活程度。上列十項，可以製成表格，詳細填寫，以作清丈及劃「新農區」之參考。

(一) 清丈劃區——此項工作最為繁重，亦最重要，政府當局應早日召集全國土地專家，詳細討論，詳細計劃，我們於此祇能列其最簡的步驟：

(甲) 「清丈司」與「清丈科」，即中央與各省，應保持密切之聯絡，一旦戰後土地政策實施之時，即迅速分區（參照第五圖）按次舉行航空測量，務於最短期內將全國土地之應測量部份（如蒙古之沙漠，西藏之荒山當不必測量）完成。並將各省縣市測量圖分別整理就緒，分發各「清丈股」。

(乙) 「清丈股」根據航空測量圖（當然是本縣的），及「土地登記簿冊」，迅速派清丈隊參照各區舊有的「田賦魚鱗冊」，詳細分區復查。認為有誤或不清之處，可依「三角測量法」作「大地測量」，依「小三角測量法」作「戶地清丈」，重新更正，務使確切（附言：航空測量節省省費，宜全國；人工測量正確少誤，宜縣區）。

(丙) 清丈工作之第三步，即分割「新農區」，此時，「調查股」工作已完畢，當幫助「清丈股」推動此項最基本的工作。「新農區」之分割，應根據「調查股」調查之結果，劃分「新農區」，「新農區」之面積要以六方里左右為標準，至不適於耕作的土地，以「交換」的方式歸併鄰田，能使農民自動參加最好。

(十) 「新農區」劃分完畢，各「總務股」迅速助「清丈」「調查」二股整理報告，報告作四份，一份留縣，其餘三份分別直接呈「地政廳」、「地政處」、「農林部」備案。

（附言：中國人對於土地之思想太落伍，太腐敗，知識水準太低，所以「自私自利」是中國社會的特徵，土地所有權的實現空為高漲，這乃是中國所以患「窮」的病根。普通，推行任何種類的改革已不易）

易，關乎最幼稚農民階級的土地政策（尤其「新農區」的劃分），施行之難可以想見。固然，如果政策是合理化，當然我們應該果敢的實現，但爲減少障礙迅速行事起見，絕少不了宣傳工作。我們可以預料到：在「建國」伊始的時候，一切待從頭建設，政府一定要有個規模宏大的宣傳機關。所以我們推動「登記」「調查」「清丈」時要順便深爲宣傳外，還要把宣傳專事於宣傳的宣傳機關，請他極力代爲宣傳。什麼是我們宣傳的綱領呢？想至少不外下列諸要點：一、要建立新的國家，必有新的制度；二、「戰後土地政策」是建立新國家的基礎；三、「新農區」能大量生產，使人民高度享受；四、家家都有田種，都有飯吃等。

「建立有力之地政機關」，「擴充地政人員之培植」，「有計劃的整理全國土地」，「發動宣傳工作」，是四件「大事」，我們要緊緊的把握住戰爭所賜與吾人的「機會」，要在建國伊始的時候，迅速完成，「大農場」之經營，「國富民強」在向我們招手呢！

二、如何組織「大農場」——這是我們的理想，讓我們仔仔細細的來討論吧！

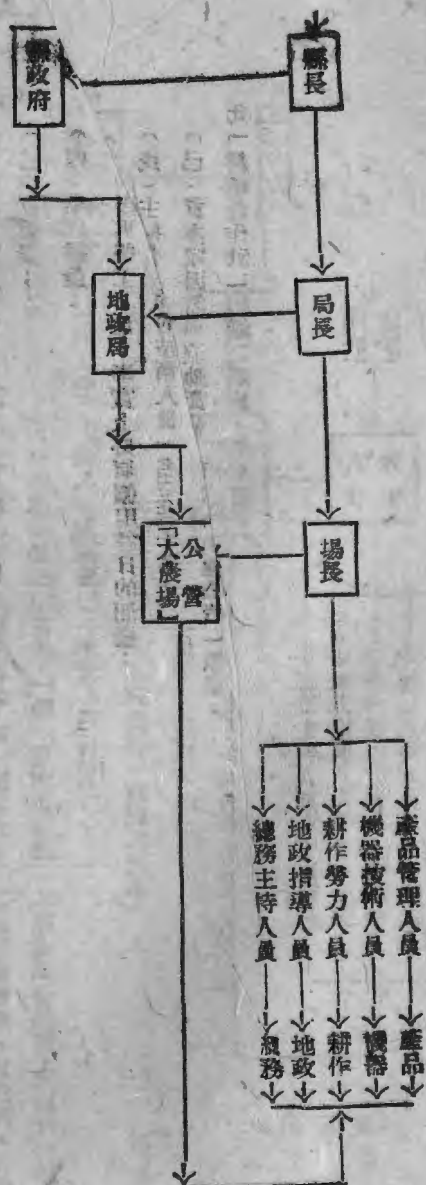
(1) 公營「大農場」之建立——事實告訴我們：全國各縣差不多都有「官地」（即公有地），可是這「官地」大多是分散未必是集中，尤其很多是荒山河底之類。地政局在實施「土地調查」時，應將此等「官地」儘先呈報。此外，凡未經「土地登記」，或經「土地命令」特別充公之土地，皆應歸之於「官地」，而由地政局依下「法」整理之：

(a) 就「官地」中，盡可能的劃立「大農場」，以六方里以上爲標準。

(b) 公營「次農場」之地位，以處於全縣之中心爲原則；如全縣之公營「大農場」足全縣各區（今日保甲制之區）分配時，各就各區之中心樹立此公營「大農場」。

- (c) 如「官地」零碎，或地位欠適中者，行左法：
    - (甲) 以「土地公債」(參照土地金融)徵收地位適中之土地；
    - (乙) 以「官地」易「民地」，多不計較，不足則由官方補以「土地公債」；
    - (丙) 凡被徵收或被交換土地之人民，皆與以獎勵。
  - (d) 如官方無「官地」時，行左法：
    - (甲) 以「土地公債」徵收；
    - (乙) 凡被徵收土地者，與以獎勵。
  - (e) 剩餘「官地」——不能供公營農場利用及不必交換者——行左法：
    - (甲) 加入「耕地合作社」(見下)；
    - (乙) 以交換市地；
    - (丙) 作公用地(如公共建築，及交通地之利用是)；
    - (丁) 以贖給人民。
- 公營「大農場」行政之組織系統，我們認為亦應該採取「兩班丁當」的原則，列圖如下：





(第二圖)

如此各事所事，分工合作，可「事半功倍」了。

我們還以為：公營「大農場」之建立，一定要能達到某種標準，堪作一般「大農場」之模範，所以公營「大農場」之主持人員應特別努力，務必盡乎耕地合作社「大農場」經營之上，力求合乎下面幾個原則：

- (a) 行政效率提高至最大可能限度；
- (b) 生產成本減低至最小可能範圍；
- (c) 產品數量增加至最高可能理想。

國營金水流轉農場，有限的成績表現，在我們建立公營「大農場」之前，可以拿他作榜樣。

(三) 廣大組織「耕地合作社」——我們要分五方面次第說明：

(甲) 組織的分子和系統——「新農區」我們早已劃分好了，各「新農區」中各地主所有田地的價格也估計好

了，如此，每一「新農區」中的地主，得按其地價購買「耕地合作社」之股票，他所出的代價不是金錢，

而是「地契」。凡就其土地購得股票者，即為合作社之股東，有參與「股東大會」決定本合作社一切事宜

的權限。所以「耕地合作社」組織的分子有：

(甲) 有地而不耕種的地主；

(乙) 自耕農；

(丙) 半自耕農；

(丁) 勞工不足，事實上必須僱用往日的佃農；

(戊) 主持合作的人員一名至若干名。

(己) 實本家因需要流動資金，可「公積金」徵集。

此「耕地合作社」組織之系統，如左圖：





(戊) 附帶的工作——這與我們應謀主張，其儘一切農村合作應都歸之於「耕地合作社」辦理；農村金融；

農村副業；農民知識等工作。

(己) 「公有村」之建立——爲便於推進「大農場」之經營，所以有過附帶的主張。我們都知道：中國之農村極其不合科學，又極不講求衛生，爲求民族之健康，農村經濟之復活，實應重新改造農村之建築，廣設「公有」之新村，茲僅從「耕地合作社」及「大農場」的立場上，列出下面幾種原則：

(甲) 「公有村」之建立以應用「新農區」以外的零星土地爲善；

(乙) 「公有村」之建立要在適中的地位；

(丙) 半自「村」之建立應就可能範圍利用舊有村址；

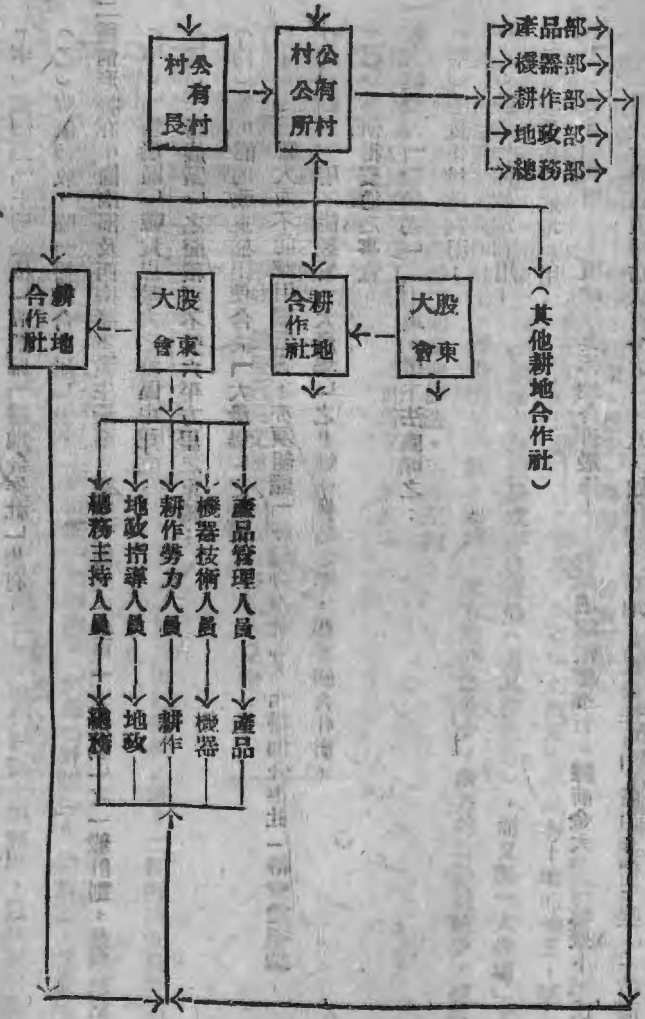
(丁) 舊村之房舍務求量質化衛生化；

(戊) 主持「村」之建立應力求經費之減少；

(己) 實本官村之建立要依「耕地合作社」，盡量減少政府之補助。

此「耕地合作社」之居民以「耕地合作社」或較鄰近之「耕地合作社」的股東組成之「公有村」之組織如左系統圖，以用人員減少爲合則。

( ) 不加入「耕地合作社」之土地如何處理 ( ) 不加入「耕地合作社」的情形有二：( ) 其在「新農區」之中



(第四圖)

(乙) 不許加入，及有田但志欲加入「新農區」者，中不許加入。第一種情形應依左法處理：

(甲) 強制以「土地公債」收買歸「耕地合作社」共有；

(乙) 強制沒收，歸「耕地合作社」共有。

第二種情形將在中國南部及西南諸省發生最多，實應「因地」變更「大農場」之一般計劃，茲舉數點如下：

(甲) 「新農區」盡量以較大之地區中建立；

(乙) 「新農區」之面積可不變六平方里之束縛；

(丙) 盡可能的改良梯田便合於「大農場」之經營；

(丁) 面積雖大而不能應用機器者，亦須組織「耕地合作社」，「耕地合作社」得變通組織；

(戊) 盡量利用不能經營「大農場」之土地作林牧之用，但亦組合作社。

(己) 其他得變通之事宜。

至一般未被列入「新農場」之土地，擬下法處理之：

(甲) 盡量作村地利用；

(乙) 盡量作林牧地利用；

(丙) 盡量作交通地利用；

(丁) 曠地的利用——荒地能與林地合併最佳——公共荒地應推行。據前金大美術教授卜凱氏之調查，中

國農地幾為荒地佔去百分之十一、八，如何減少荒地，其重要性可知，所以我們主張，十五而盡量令人民於林地中墾填，別方面就是利用零星耕作建公共荒地，最好每一「耕地合作社」能購置零地墾填，作



爲公共墳地。「新農區」中之墳墓必須遷葬，亦可令遷入此等零星地中。

(戊) 其他生產用——如作：蔬菜、花生、馬鈴薯、菸葉等用。

(e) 不加入「耕地合作社」之農民如何處理——「耕地合作社」的股東既然是有土地的地主，無土地的佃農階級祇能被迫加入。股東之中，很多是自耕農或半自耕農（尤其在北方），而又因「大農場」之經營多用機器；佃農能加入合作社工作者恐怕是少數。固然，北方的佃農較少，南方的自耕農較少，但畢竟要有剩餘的農民，關於剩餘勞工的處理辦法，不外左列：

(甲) 建國之時必發達工業，可令此等勞力加入；

(乙) 公營「大農場」之吸收；

(丙) 公營林場牧場之吸收；

(丁) 公營其他事業之吸收，最要者爲交通開發時所吸收（見後）；

(戊) 租佃制度之吸收。

(f) 「耕地合作社」之特殊任務——即代國家徵收賦稅，以免既往軒輊之弊；二即解決佃農問題，以免既往之糾紛。

三、計劃土地利用與計劃生產——今日世界上新經濟的新趨向，便是「計劃」。換言之，就是按其需要的情形，計劃生產、分配、與消費。當然，新中國一定要施行「計劃經濟」，我們計劃土地利用，以計劃生產，無疑是十二分必要的。茲分兩項述之：

(1) 全國的計劃農地利用與計劃生產——全國已耕之農地約佔全國總面積百分之十強，如將全國土地能作土地

若盡其開墾利用，可望增加百分之十五以上，在此百分之十五之農地（約有二、三〇八、九〇方公里）中，可分成下列數區計劃利用與生產：

(a) 小麥種植區——此等區域以產小麥為主，兼種棉花及棉花等類之，全國有：

(甲) 東北區——東四省包括之，以瀋陽為中心；

(乙) 海河流域區——包括冀、察、晉、魯及隴北，以保定為中心；

(丙) 陝甘區——包括綏、甯、甘、青、陝，以西安為中心；

(丁) 庫倫區——包括庫倫周圍可耕之地，以庫倫為中心；

(戊) 科布多區——包括科布多附近可耕之地，以科布多為中心；

(己) 新疆區——以塔里木盆地周圍為界，以伊犁為中心；

(庚) 淮河流域區——包括皖、蘇、豫、魯、鄂各一部，以合肥為中心。

上七小麥區中，將以海河及淮河二區為主要，要使其能自給外，並可輸出，「大農場」之經營，亦將於此二區中

樹立根據。

(b) 稻及雜糧區——此等區域以稻產為主，雜糧小麥等副之，全國分區有：

(甲) 大江三角洲區——包括浙、蘇、皖各一部，以無錫為中心；

(乙) 東南區——包括浙、閩、贛各一部，以玉山為中心；

(丙) 粵閩區——包括贛、鄂、皖各一部，以南昌為中心；

(丁) 洞庭區——包括湘、鄂各一部，以長沙為中心；

(戊) 南粵區——包括粵、桂及閩之一部，以廣州為中心；

(己) 四川盆地——以成都為中心，包括全川及貴州雲南之一部；

(e) 棉花產區——棉花需要之切不亞於食糧，故應劃專區生產；

(甲) 長江口區——包括崇明島及鎮江北岸之廣大地面，以南通為中心；

(乙) 夢澤區——包括鄂省夢澤周圍，以漢口為中心；

(丙) 華北區——包括冀、魯、豫三省之鄰近地區，以河南彰德為中心；

(丁) 西南區——包括滇、黔，以昆明為中心；

(d) 其他產區——有：

(甲) 桐油——有：以重慶為中心的川區，以沅陵為中心之湘黔鄂區，以桂林為中心之桂區；

(乙) 絲區——有以湖州為中心的太湖區，以成都為中心的川區，以青島為中心的魯區；以濟陽為中心的遼

區；以廣州為中心的粵區。

(丙) 茶區——有：以杭州為中心的閩浙區；以修水為中心的皖鄂區。

(丁) 其他——如東北之大豆產區，山東之花生產區，湖南之芋麻產區。

(參考全國土地計劃利用圖)

要言之，全國土地的計劃利用與計劃須合乎下諸原則：

(a) 各種農產的自給有餘；

(b) 分區生產便於統籌管理；

附錄 中國戰後之土地政策

- (c) 各區有一中心為交通便利之地；
  - (d) 棉花麻等生產區，就近即為紡織等工廠；
  - (e) 各區有聯絡交通之主幹。
  - (f) 其他。
- (2) 縣的計劃土地利用與計劃生產——其目的在：一方面為本縣出產食糧的自給自足；別方面要求本縣特殊農產品的大量輸出。根據這兩個目的，所以縣的「大農場」經營（土地利用），要受縣政府會同縣農業主持機關，計劃本縣的農業生產，原則有：

- (a) 調查計算本縣一年所需要的各種食糧；
- (b) 計算幾個「耕地合作社」之生產已夠自給；
- (c) 使「耕地合作社」儘先作本縣自由食糧的生產；
- (d) 使公營「大農場」儘先作輸出之生產；
- (e) 計劃本縣不能自給食糧（但不見得無特殊農產品之輸出）時，得請鄰縣之食糧生產計劃，有一部專為本縣生產；
- (f) 以本縣輸出農產換取不足之食糧，或其他工業用品。

#### 四 擴大土地利用(其二)——樹立市地、林地、礦地、交通地政策

一、市地政策 今日世界上先進的國家，無不有發達的工業，高尚的文化，昌明的政治；同時，這三者無不是集

中於相連，而形成一種合理的佈置。這一次戰爭，已使我們的軍事城市，皆變成了廢土，不合理化的市地配置，整個粉碎，我們能把握住這一個「機會」，來深謀我市地的改革，不但推行較易，並且會產生出新的氣象。唯恐政府忽略戰後市地政策的切實施行，茲再舉出「市地政策」的重要性四項，以作警惕：（甲）都市人口於戰後仍將繼續增加，都市生活仍將支配着一般之社會生活；（乙）社會問題仍多集中於都市，為保護社會下層階級的利益，與增進其幸福計，必有健全的市地政策；（丙）欲求都市行政的盡善，市地政策必求完好；（丁）欲求都市企業合理化的進展，亦必須有合理化的市地政策。

那麼，市地政策究竟應該如何計劃與推行呢？可以分做五方面討論：

（1）都市土地的總整理——前章我們已經述過，完成於擴大土地利用之前的四件大事，但關於市地整理所說過，這裏有再重述一次的必要：

（a）發佈「土地命令」——令各城市市民不得有買賣轉移情事。

（b）基地總登記——市縣地政局公佈「基地及建築物總記法」後，各業戶迅速辦理登記，並向地政局呈驗契據，逾期不報者，作為無主基地，無償沒收之。

（c）基地清丈——登記完畢即行清丈，編造簿冊，對街道及公用地等，應詳細規劃，繪製地圖。

（d）分割區域及制定繁榮等級和地價——按地段內使用性質及繁榮程度，規定市場內最熱鬧地點、貨物彙集、營業發達，商店資本每戶平均在十萬元以上者為一等繁榮區，次為二等繁榮區，再次為三等繁榮區，至其他都市邊區，或比較冷僻地點，工商業不甚發達者為普通區（上指比較大的都市用之，至普通縣城工商區域甚小者可不採行之）。地價即按此繁榮等級作平均的等級計算。

(e) 奇零土地的處置——凡不合建築使用者，應歸併於相當的鄰地，戶主不願歸併者，強制之。

(f) 都市週圍村落的編入都市——其必要有六：

(甲) 以備都市之膨脹；

(乙) 以促都市行政之便利；

(丙) 以防此等村地不正當的利用（作工業區用最好）；

(丁) 以作都市勞工之家鄉；

(戊) 以利此等村落居民（尤其衛生方面）；

(己) 以增都市之美觀。

(2) 城市土地的依類劃區——市地的分類不外：市場建築基地；住宅建築基地；工業基地；街道馬路交通地；公共用地；文化地；政治區地等七種。一個城市應視其在交通上之地位（地理環境），人口及工商業等，定其規模之大小，環境的適合，將市地作有計劃的支配，此種劃區至少須合乎下面幾個原則：

(a) 先求政治區的適中；

(b) 文化區與工商業區隔離；

(c) 商業區的便利交通；

(d) 工業區的劃入都市村落；

(e) 住宅區的接近文化區，隔離工業區；

(f) 盡求公有基地（上七種分類中，除私人住宅、市場商店、工業建築三項中的一部是私用外，其餘皆為公有）



公用基地)的適當劃分。

(8) 市地的徵用——據上面的市地依類劃區，大概公有基地，平均要佔到全部十分之六以上，而私用的基地不過佔十分之四，所以祇要將十分之六的公有基地得到相當的解決，其餘十分之四的私用基地，當然不成問題。可是，事實上公有基地的徵收與使用比較果斷易行，而私用基地便較麻煩了。

(a) 公有基地的徵收——要按前面市地的劃分圖，凡是在公有基地範圍以內的土地，原為公有者當然仍歸公有，如為私有者依法徵為公有；

(甲) 照前規定的等級地價的最小數，由政府予以貨幣；

(乙) 其餘不足的地價，補以「土地公債」(見後)；

(丙) 凡願被徵者與以獎勵；

(丁) 凡不願被徵者強制執行或充公。

(b) 公有基地的使用——如：街道、馬路、車站、碼頭、飛機場、電台、郵局等交通地，公園、運動場、自來水廠、救火會等公共基地，學校、圖書館、博物館、研究院等文化基地，行政機關、團防、警局、及民衆團體等政治用地，以及一切公共建築等基地，均應由政府會同地政局詳細規劃，制定公共基地使用法，以適應都市環境的需要，但以防礙公衆利益為原則。

(c) 私有基地的公有私用——上面我們說：私人住宅、商店市場、工業建築三者中的一部允其私用，可是，絕對不能誤會；這裏乃是使用的私有，而非所有權的私有。同時，我們的「土地命令」並沒有公佈，使市地國有的命令，那麼如何會「公有私用」呢？這便要行「私有基地租公」的特別法令，此法令的發佈，最好

在市地依類劃區之後，凡公用基地內的私有基地，依「公有基地徵收」辦法徵收之；而「私用」基地區域的「私有」土地，依「私有基地租公法」，將其「所有權」徵歸公有，辦法要點如下：

(甲) 凡在「私用基地」範圍以內的「私有」土地，應一律「租」歸國有；

(乙) 地政局按測量丈數，將租得之「私有」土地，發給「租地證」，註明：姓名、地址、四界、丈數、繁榮等級及估定每年租額數；

(丙) 同戶每地一證不得分割，其不滿一畝者統以方丈計算，不滿十方丈者認作奇零地，合併鄰地不得另立一證；

(丁) 將「租地證」編成號冊各附租金表，由土地銀行（見後）每年支付租金一次；

(戊) 租金依繁榮等級而定，其地面無建築物者按有建築規定額十分之三計之，租金發給以二十年為滿期，二十年後，土地全屬國有；

(己) 二十年中繁榮程度有增減者，得由政府會同地政局酌議重訂；

(庚) 基地上一切建築物仍歸原業主使用，如有毀壞情事，規定一年內由原業主修理，足一年仍不修理者，地政局得招新業戶執業使用，而此新業戶須納使用租金與政府，原地主仍得領其「租金」。

(辛) 政府規定燃費辦法。

(4) 城市建築的規定——這裏我們應該注意：普通縣城與通都大邑的建築完全相異，固然戰後我們的工業將舉有一部要在普通城市建立，但是這被建立工業的縣城究屬少數，尤其是大的工業。既然普通縣城是以住宅、商業、公共機關為主，所以他的建築可異於一般較大的都市，而採取整齊美觀的原則；都市的建築則要合乎「擴大土地利用」

用」的基本法則，有計劃的高樓而非大廈的建築，是很多的。他的建築方法，我們希望其時有很多的建築工程師供給諸多適合理化的圖樣，以備計劃的採用，此外，還要規定關於建築方面的限制：

(a) 獨佔性的建築——凡都市內私人經營的建築，如：市場商店、私人住宅、私營工廠、以及私立學校醫院等均含有獨佔性，以謀個人利益為目的，這類房舍的建築，完全屬於私人經營，有的(前二者)是在私用基地範圍內，有的(後三者)是在公有基地範圍以內。在公有基地內建築者，即租用國家土地，國家除特別獎勵外，同時要使其合乎計劃建築房舍，此等房舍政府得於數年後收買或徵收之作為公有。在私用基地內建築者，即租用國家所租用之土地(應使原地主有優先權)，國家除獎勵外，亦須幫助指導其計劃建築，此等建築得由政府酌量抽稅。

此外，政府須訂定私人房屋及其他建築的租價條例，詳細規定長期租借，短期租借，臨時借用及公私租借等辦法，以使其合理化。

(b) 公共的建築——凡一切公共性質的建築，皆由國家或地方負其全責，使人民安享其利益，並且應都市環境的需要，一切使用之權，屬之社會公有，不得有妨害大多數人民利益的情事。

(c) 市地政策的兩個形態——上面僅僅三言，怎能把整個而重要的「市地政策」計劃無遺呢？不過我們的需要，確實有兩個重大的意義：(甲)國家戰後之市地政策比較急迫，而行之要速；(乙)戰後市地政策之實施，促進國營企業的發達，由這兩個重大的意義，所以戰後市地政策附帶產生了兩個形態：(甲)市地之所有權的圖有——雖說「私用基地」是由政府租用，但事實上已為公有了；(乙)都市工業的計劃生產——因為每個都市市地的支配，中央都可以早早代定計劃，如此中央希望那個都市有何工業，當然能按計劃實現。

二、林地政策 我國農地之可能利用，既然僅佔全國土地的百分之十五，其餘百分之八十以上不是荒山便是沙漠，可是，荒山能造林，沙漠地帶可以畜牧，如能盡求此等土地利用之擴大，不但中國絕對不需要他國林木及皮毛的供給，且可一變爲世界上的最大林產國，與最大肉類皮毛供仰地。戰後，吾必須從速開發此等富源，「富國強兵」此實是要圖之一。但是我們也不必太固執，此林地政策如能即日施行，當然更好了。下面分述政策的要點：

(1) 林地牧地的果斷公有——我們看中國之荒山有如此之多，漠地有如此之大，可是早已多被人劃爲私有，這些土地私有之後，却多未生產而在荒蕪着，私有者自己，也認爲沒有多大收益（少數例外），無資本之開發是最主要的因素，所以我們於戰後（今日當可不必），可以把握住這個弱點，以方法收歸國有：

(a) 發佈「土地命令」限制買賣移轉後，即行登記，凡逾期不登記者，一律收歸國有（事前當然已有調查，見前）；

(b) 辦理登記者必有官給契照，無契照而登記者無效；

(c) 真正是私有的林地或牧地，政府酌量與以「土地公債」，換取契照收歸國有。

(d) 政府規定懲獎法則。

(2) 有計劃的大規模經營——可以四個步驟說明：

(a) 劃區——可劃分爲：

(甲) 蒙古牧地區——包括內外蒙及察、熱、東北、新疆之一部，以庫倫、滂江爲中心。

(乙) 新疆林牧地——以新疆南部爲範圍，和闐爲中心；

(丙) 康藏林牧地——以西藏西康爲範圍，巴安爲中心；

(丁) 青甘林牧地——包括甘肅青海各一部，以西甯爲中心；

(戊) 西南林地區——包括川、黔、滇、湘、鄂、桂各一部，以貴陽爲中心；

(己) 東北林地區——以安東爲中心；

(庚) 太行林地區——以娘子關爲中心；

(辛) 閩浙林地區——以閩南平爲中心；

(壬) 嶺南林地區——以粵曲江爲中心；

(b) 有力行政機關的建立——在地政局之外，各就地方情形設林務局或牧畜局，此等地方機關務求與中央機關之密切繫聯，分職專事，以得善果，至林牧技術人材的培植，尤不可忽視！

(c) 經營方法上的注意——應由技術指導人員切實負責辦理，務求其合乎左列原則：

(甲) 長久的計劃，大規模的生產；

(乙) 成本的減低，運輸的便利；

(丙) 標準化，科學化。

(d) 管理及保護的適當——畜牧事業固應立法保護，而林地的經營既係長期性，尤當特別保護；至於管理方面，無論林牧，都應當制定「經營法規」，促使林牧行政人員，安份守業，不致再蹈因「人事」而傾軋「事業」的覆轍；如能提高林牧人員的待遇，或使其成終身事業尤善。

(8) 奇零土地的林地利用——如山岳之麓，河溪兩岸，倘能普遍計劃的植林，不但是水利問題的「治本」方案，並且能供給一部林木的供給。至於城市田村的計劃植林，尤能調節空氣以利衛生，點綴風景以壯美觀，政府皆屬

細詳規劃，切實推行！

三、礦地政策 戰後我國必大加發達工業，但工業欲發達，礦地必首先求其合理化，合理化的第一步，就是所有礦地的收歸國有，因：一、礦產係採用的而非培植的，須求計劃的開採；二、開礦的風險甚大（即半途而廢的可能性甚大），收入無定，以國家負擔之最宜；三、礦地的利用須大規模，私人資本不足用；四、礦地的利用能造成特殊之勞動階級，非私人所能担当；五、礦地之利用有國際性質，須由國家通籌管理，礦地公有既是我們「礦地政策」的基本，但將如何把私有的礦地徵歸公有呢？辦法是：

- (a) 凡礦地是本國人私有的，盡與以相當數目的「土地公債」，作為其礦地及所費資本的代價；
- (b) 凡礦地是外人私有，或中外人所共同私有的，盡可能以貨幣贖回，不足時補以「礦地公債」；
- (c) 制定礦地法則。

下面討論礦地的經營問題：

(a) 整理全國礦地——前既將所有礦地無論已開未開皆收歸國有，其後即分派技術人員，考查礦苗之丈量面積，測繪地圖，詳細劃區，務使全國礦地分佈的合理化而合乎下面三個原則：

- (甲) 全國各一大的區域（如東北、華北、華中、華南、東南、西北等），須至少得次煤礦一所；
  - (乙) 鐵等金屬礦附近的煤礦，盡量開採；
  - (丙) 礦地的開發要注意到需要上交通上的要求。
- (b) 礦廠的精密規劃——要注意的事有：
- (甲) 大規模的生產；



(乙) 低廉的成本；

(丙) 便利的交通；

(丁) 國防的要求——最要。

(c) 開辦資本的籌集——建國初始的時候，政府財政甚為困難，恐無力籌辦很多的大規模礦廠（即作大規模的礦地擴大利用），故必須籌集私人資本，以添補於不足，辦法是：

(甲) 發行「開礦公債」（與「土地公債」不同），以礦產租稅與礦產附徵稅為抵押。

(乙) 徵收礦產出廠稅——凡礦產出廠，皆按比例徵收「出廠稅」，稅得交國家土地銀行保管，二十年為期，期滿停收。

(d) 暫許私有礦廠的設立——因國家於建國伊始的時候，至需各種礦產甚多，但又無極多資本開採公有的礦地，故得許私人開採，須含下五原則：

(甲) 私有租用公有礦地開採礦產，無任歡迎，但須於開採一年至三年後，徵收租用稅；

(乙) 國家有資金時隨時得買回公營；

(丙) 私營須受國家之指揮生產；

(丁) 礦律必求改革，不能再如既往；

(戊) 產品出廠納稅，價格得由國家規定。

(e) 注意特殊礦地的擴大利用——如江西之錫，湖南之錳，延長之石油，政府應盡量收歸國有，作有計劃的大規模經營；至其產品的價格，亦應特別提高，因如錫錳二者，世界上唯我國獨有呢！

(f) 不可忽略的條件附帶工作——如：交通與礦地的計劃聯絡；全國國營礦場的有力行政機構，採礦專門人才與幹部人材的培植等等，皆須嚴加計劃，務於「礦地政策」實施之前準備充實。

四、交通地政策 要知：道路是擴大及增加人與人與地關係的工具，人與人的關係密切，和人與地的關係擴大，就是人類文化進步的證據。有人把一國的交通線比如一人身上的血脈，可謂切當的比擬！究竟「擴大交通地而利用」有何必要呢？分條來說，不外：(甲)交通的便否關係一國政治的昌明；(乙)關係一國文化的進展；(丙)關係一國國防的鞏固；(丁)關係一國地方的治安；(戊)關係一國工商業的繁榮；尤其重要者是：(己)關於全國人民食糧問題農業的盛衰！

你看：我們一千一百一十餘萬方公里的廣大領土，僅有一萬二千餘里的鐵路，還比不上德國的百分之一，而且祇限於本部數省。無論從那一方面講，擴大交通地的利用，畢竟是戰後建國土地政策的基本任務之一。下面我們詳細討論其辦法：

- (1) 規劃全國交通地的分佈——要根據 中山先生的實業計劃，按下列步驟：
  - (a) 政府當局擬訂全國交通線計劃；
  - (b) 交通部會地政部的測量隊，調查測量計劃的交通線，無論鐵路、公路、航路。
  - (c) 調查測量隊分別先後（主幹線先），將調查測量結果，呈報當局。
- (2) 交通地利用次序的決定——我國雖然無論鐵路、航路、公路皆須建設，國家於建國伊始的時候，當然不能同時開發。所以政府應審慎計劃利用開發的次序，期於數年中交通線脈分佈全國，原則足：
  - (a) 優先建設主幹線路——因以鐵路運輸成本最廉（指陸路而言）；

(b) 同時開發非與鐵路平行的公路——因鐵路建築費較，非主幹鐵路的基礎尤固；

(c) 次開發其他公路線；

(d) 再次開發非主幹的鐵路及航路線。

(3) 交通用地的收歸國有——交通必由國家經營，毫無疑問，故交通必先收歸國有，辦法是：

(a) 盡量以「官地」易規定交通線上的私地；

(b) 令地方政府以現金收歸國有；

(c) 以「土地公債」贖歸國有；

(d) 規定徵賦法規。

(4) 交通地的計劃開發——這裏不是指交通地利用次序的計劃，而是指利用時的計劃開發。我們可以預料到，在建國剛剛開始的時候，政府一切皆待建設，如果政府把所有的經費作一個分配；用判政治建設者若干，工業建設者若干，都市建設者若干，……交通建設者若干，如此的分配，要靠政府的經費來開發交通，恐怕是所差過大，所以戰後交通地計劃開發的意旨，在如何吸收「外資」和利用「私人資本」，其他的枝節問題祇要資本能夠得到適當的解決，便容易了。因此交通地的計劃開發之要點是：

(a) 外資的吸收——要靠國際宣傳的力量，避免因括押使外人壟斷我一切事業的覆轍；

(b) 以獎勵的辦法，吸收私人資本；

(c) 發行「交通事業公債」；

(d) 利用剩餘佃農作長期的勞工（見「大農場」之經營）；

三點：

- (a) 交通行政的力求簡捷。
  - (b) 交通事業經營的管理。
  - (c) 交通事業經營的整理。
- 這一方面當然要交通當局精密計劃了，不過我們也深希望國營交通事業能做到：
- (a) 交通事業的收入力求豐足，以利用開發次要的交通線；
  - (b) 運輸費用酌量可能減低，以使工農產品的流暢；
  - (c) 鐵路、公路、航路、經營的聯繫，注意遠近交通的合理運輸。

## 五 强有力的土地金融機關之建立——國家土地銀行

戰後一切皆須從頭建設，同時一切的建设莫不需要極多的資金，而土地政策的實施，尤與金融相依為命，絕不可須臾離。所以戰後國家固然要建立一龐大雄偉的國家銀行；而專為推進土地政策計，亦必須有專門的土地金融機關的組織。這個專為「戰後土地政策」而設的「土地金融機關」，就是我們所理想的「國家土地銀行」。下面簡單的作一個概述：

一、「國家土地銀行」的性質 「國家土地銀行」是國家土地生產的一個最高的金融活動機關，他本身的地位，完全獨立，不受政治之牽制，也不負國際匯兌貿易的責任；所以他雖然是一種國家創辦的銀行，但與中央銀行的地位不同，更於其他銀行的性質相異。他的責任既在於促進土地的生產，於是凡是土地利用的實施事業，無論是：農地利用事業，市地利用事業，林牧地利用事業，礦地利用事業，以及交通地利用事業，「國家土地銀行」都有幫助其資金的義務，與促進其土地利用擴大的責任。他除了應盡普通銀行的流通金融外，還要稍為偏重於農村經濟的發展。

二、「國家土地銀行」的制度 前面，我們論「建立一有力的地政機關」時，曾主張於中央設極然獨立的「地政部」，



即「國家土地銀行」直屬於「地政部」，而在「總務」等四司之上，省縣土地銀行，與上之關係相同。「國家土地銀行」設總裁一人，由地政部長兼任之，設「董事會」為行政最高組織，各董事由政府指定，官方實業團體，民衆代表各佔三分之一。其他重要人員由總裁任命之。

(2) 行址的決定——總行設首都；支行設各省省會；分行設分市縣；代辦所設各鄉鎮，或「公有村」，與「耕合作社」取得聯絡。

三、「國家土地銀行」的資本 應由「地政部」會同各專家籌劃之，並得請國家最高金融當局予以援助，要使資本總額在一萬萬元左右最佳。不過開創之時，絕難一蹴即成，但全國土地總整理時，地政局可以得到極大的公有土地，與極夥的私地契約（因地政局以「土地公債」徵收了各種土地歸公有）。則可以此等作為抵押，向中央銀行借用「法幣」，以作流動資本。但「國家土地銀行」絕不可發行紙幣也。

四、「國家土地銀行」的特殊業務 有：

(1) 發行「土地公債」——此項為「國家土地銀行」的最要業務，亦為其資本的來源；

(a) 方法——是「公募法」與「交付法」的並用，一方面以「公募法」吸收自由資金，他方面以「交付法」徵收應徵的私有土地。

(b) 面額——以小額為善，可分十元、百元、千元、萬元四種。

(c) 發行價格——採「減價發行」制，因：

(甲) 不便增高利息，恐動搖信用；

(乙) 價格低減，給與應募者以特殊利益，可以鼓勵人民應募；



(丙) 公債在市場之價格，因利息相同，變動亦可一致，便於購買人作比較。

(丁) 公債是長期的。

(d) 利息之償付——每二年一次。

(2) 代收國家地稅，及代付都市地租——後者如「市地政策」中，「私有基地的公有私用」而行的「私有基地」的辦法，則須付給私人租金是。

(3) 辦理農村貸款——因農村「大農場」之經營，需資金甚多。此種貸款的方式，可以其所需之機器（由各「耕地合作社」呈報）代為訂購，以作貸款，尤佳。

(4) 林牧曠地開發的貸款——收買「開曠公債」（當然中央礦務所發）。

(5) 交通地開發的放款——交通地之擴大利用，固然大部要依靠交通部，但「國家土地銀行」應盡力與資金上的幫助。收買「交通事業公債」。

五、「國家土地銀行」的一般業務 計有：

(1) 匯兌劃付公私款項及建築、貨物等抵押；

(2) 存放現款；

(3) 貼現；

(4) 辦理農民及林牧人員儲蓄；

(5) 其他。

六、「國家土地銀行」的將來任務 這也可說是「國家土地銀行」的最大任務，也可說「國家土地銀行」的最終

任務，是什麼呢？便是：全國土地的國有，全國土地利用的最大可能的擴大，如何得到土地國有，及如何得到達土地利用的盡可能擴大，可以看見我們的「結論」：「走上了土地國有之路」及「走上了國富兵強之路」！

## 六 尾聲

就拿這一章來作我們的結論吧！我們的「中國戰後之土地政策」，所表現的是什麼？

一、切乎「中國土地問題的核心」，適乎「平均地權」的準則。我們第二章所論的歸結說：中國土地問題的核心，是在「利用」的擴大，而不在「分配」的得安。根據這個基點，我們的「戰後土地政策」，便主張：農地一部公有，大部私有共耕；市地十分之六公有，十分之四公有私有，林地、礦地、交通地則完全公有。並且政策的張本，是大規模的科學經營。如此，大家都慌忙於「生產」，而忽略了「分配」，是一種向上的氣象，是一種「新時代」的精神！總理於其「平均地權」中：一方面主張農地的先民衆化而後社會化；他方面主張一切大規模經濟事業概歸國營。我們的「耕地合作社」與「私地公租」制度既適應於前；而林、牧、礦、交通地的國有國用，又切合於後，可謂實現「平均地權」的科學辦法！

二、走上土地國有之路。一切土地國有，是擴大土地利用的最好原則，但是爲應合中國的環境，與中國人民的習慣，我們的「土地政策」第一步祇能使一部農地公有，一大部的農地農有，還有一部的市地依然是「公有私有」，如何走上一切土地國有呢？便是要運用我們在施行政策時，所奠定的兩個根基了：

(1) 有力的行政機關——尤其是各地「耕地合作社」中，廣佈着政府指派的人員；

(2) 有力的金融機關——尤其是巧妙的「土地公債」，能發生極大的力量。

一旦到了「國家土地銀行」的基礎穩固，一旦積蓄了極大的資金，舊的「土地公債」已經還本，新的「土地債」又會發行，這時便是所有土地國有的時候了！

三、走上了富國強兵之路 我們的「戰後土地政策」，促使了土地的利用盡量擴大，土地的生產在瘋狂的增加！一倍！兩倍！四倍！「自給自足」了！「自力更生」了！還沒有「富國」！還沒有「強兵」嗎？！

我們要緊緊的把握住：戰爭所賜與的絕佳「機會」，及中國土地問題的「核心」，「民族至上」「國家至上」，大家要拚命的擴大土地利用！瘋狂的生產！中華民族萬萬歲！

#### 四 戰後應取之土地政策

李如漢

##### 一 發端

這一次的中國抗戰是民族復興的大關鍵；「抗戰到底」的呼聲全國一致。至於「抗戰到底」的真意，在壞的一方面說是「甯為玉碎，不為瓦全」之義；在好的一方面說：就是「收復失地，還我河山」的解釋！抗戰結果是好是壞，誰也不能預測，但是凡我國民，誰也應該有抗戰必勝的信念；換一句話說，誰也應該通想着不久的將來收復失地會成爲必然的事實。所謂戰後土地政策，就是收復失地後土地政策應該怎樣，也是我們地壞而人所應共同預先計劃的。

戰後的土地政策，因爲戰爭時種種影響，自然與戰前不能不有所差別，尤其是開中國歷史所未有的大戰爭之後，換一句話說是大破壞之後，地權的變遷，地用的更異，以及都市農村復興等種種土地問題，紛至疊來，急待有效之政策去解決；換一句話說，就是大破壞之後，應有怎樣之大建設的問題。

研究這個問題，應從戰前說起；我國當屬戰前的土地政策，雖然懸着「平均地權」「地盡其利」兩大目標，實際各地政策的進展，大都只是逗留在土地整理之一階段上，原因一半是時間，一半是方法，因為時間太短，所以偉大的土地政策，不能朝夕實現；又因為過去辦理地政的方法未盡合理化，所以結果不甚美滿；但是地政固人之努力，則察中國地政史上是永不能泯滅的光榮之一頁。

戰後的土地政策，無論理論與實際，自然與戰前有所不同；方法儘管千差萬別，但是最後的目標，我認爲依然只有「平均地權」「地盡其利」兩標；並且大破壞之後，要達到這兩個目標，只要方法上絕對合理化，其成功或較戰前爲易。至於另有肺肝的人，提倡另外的一種政策，那非作者討論之範圍，茲文在所不談。詳細的分析，請看下述：

## 一 各國戰後之土地政策

### (1) 各國戰後之土地復興

戰神是可怖的惡魔，縱使你能艱難困苦的換過這個戰事，在現代「科學化的戰爭」，「科學化的破壞」之下，戰後的復興也就成爲艱巨的工作。據歐戰後的經驗，各國復興的工作，其關於土地方面的：一爲實行墾荒，容納退伍的兵士；二爲設立小農場，安置傷兵和他們的家屬；三爲恢復戰區的耕地，繼續農業生產。現在分別略述如左：

一、墾荒 戰時爲增加生產而行墾荒，戰後爲安置大量退伍的兵士，亦須行墾荒，所謂「解甲歸田」，其重要性，只要看戰後各國對於其殖民地及邊疆墾墾之努力，便可知道。大不列顛統治下的新西蘭自治領，對於參加大戰的退伍兵士，悉貸與適當的土地或資本，使其躬耕南畝，長爲農夫。公家的土地 (Crown Land) 以各種不同的方式租給他們，如爲私人所有的土地，則貸予資金，俾其購買。每一士兵貸款的最高額爲一、〇〇〇鎊，如購買土地之外，尚須

建築房舍，置辦農具的，則以二、五〇〇鎊為最高額。對於耕種資本，一九一五年退伍士兵殖民法 (The Discharged Soldiers Settlement Act) 另外又有規定。該法授權予土地局，由局貸放資金給他們，使他們能夠改良土地，建築房舍，購買農具、種子、牲畜等。貸款以上地抵押或牲畜、農具等質據 (Bill of Sale) 為担保，利率為百分之五。據一九一九年三月的統計，貸給九〇〇個退伍兵士的款額計達三三七、七三六鎊；這是以墾荒處置退伍兵士一個實例 (見 The Land Settlement by Discharged Soldiers, International Review of Agricultural Economics, 1920 No. 2 p. 370—375)。

二、建立小農場 對於退伍兵士，除幫助他們開墾荒地外，有的幫助他們在內地設立小農場，以謀生活。德國對於戰時服役過的人民或其寡妻，貸與資金，購買土地，設立小農場，這些小農場的面積多為〇・〇二公頃至一五公頃，非經殖民局的同意，不得擴大。那些貸給他們的資金，即算作他們應得的年金或恤金。不過只以其一部分作為購買農場之用，縱使經營失敗，也不會影響到生計。至於以年金或卹金的幾分之幾為購置農場之用，則因受年金或卹金之年齡不同而定 (見 Legal Provisions Founding Soldiers Homesteads in Germany I. R. A. E. 1920 NO. 2 p. 54—59)。

三、恢復戰區耕地 戰爭的時候，不但一切建築物和動植物受燬壞，即一般認為最穩固的土地亦不能免。法國的東部和北部的土地都曾遇到這種命運。他們恢復的方法，是按土地受害的程序分為數類 (見 The Agricultural Reconstruction of the Liberated District I. R. A. E. 1919 NO. 1—2 p. 78—80)。

a 受輕害的——如為砲彈毒炸成洞的，只須填平便可耕種；

b 因做戰壕和電綫而將土地挖成巨溝須很多工夫才能恢復常態的。

c 其他受害最甚，非經長時間不能恢復耕種的。

第一種地，農民回來後便可逐漸自行恢復耕種，第二種情形，填充溝和其他工作，由農業工程師計劃恢復的方

法，資金由農業復興局供給；其執行部並負責購買牲畜、種子、肥料、農具等，並分配給那些受損害者。經其辛苦經營，至一九一八年一月，當地的社會秩序即告恢復。

農業合作就在復興的過程中頗見重要，他可使農民組織起來。第一、因為在復興工作開始時，牲畜、勞動、工具和材料等的不足，不得不合作使用；其次因為在許多區域中，田界都已沒有，不得不合作起來耕種。一九一八年春，法國一二〇個農業合作社，使四〇、〇〇〇公頃的土地恢復耕種。

### (2) 各國戰後之土地分配

各國戰後對土地的分配政策，有急激的變動，共產主義的蘇俄不論，就是中歐各國也有兩個共同的趨勢是值得我們特別注意，第一點是規定若干面積以上地主之土地，應買取其超過部分；第二點是在買收的時候，不必以全價給付，而且以土地公債為賠償金，用分年給付的方法償還之。今述之如下：

關於以上二點，德意志一九一九年八月十一日的拓殖法規定，凡大地產佔有農地總面積百分之十以上時，得行分割；保加利亞一九二二年五月九日的土地法規定，每家所耕種的田地，以三十公頃為最高額。因是，凡有超過這個限度的地產，須受收斂，且當地主不自耕其田時，則其使用田地，以四公頃為限。對於收用地的賠償，按一九〇五年至一九一五年十年間的平均地價償還之。不過，在每一收用地產的總價值上，得行各種折扣；即對於十至三十公頃的地產，可有百分之十的折扣；對於三十至五十公頃的地產，可有百分之二十的折扣；對於五十至一百公頃的地產，可有百分之三十的折扣；對於一百至二百公頃的地產，可有百分之四十的折扣；而對於二百公頃以上的地產，可有百分之五十的折扣。此外，賠償金除以現金付給一部分外，其餘部分得以六厘五的國家公債支付，凡地主無弊莫免徵收機關課稅的土地，一概為無賠償的沒收。愛沙尼亞一九一九年十一月的法律，准在愛沙尼亞共和國疆土內所有超過三百俄



項以上的土地，一概收爲國有，當這些土地未行分配之前，先由其原有個戶爲管理人，對國家負責。芬蘭一九一八年的法律，規定土地的收用，是適用於超過二百公頃以上的地產。土地的地價，係按各地在歐戰以前五年間的平均價格定之。對於被收用者的賠償金，由國家以七厘公債付給。希臘的一九一七年十二月二十九日的法律，規定了收用的限度，對於被收用者的賠償金，以三十年期攤還的國家公債支付。這些公債本息的基金，以收用地的收入爲抵押。衆多利亞一九二二年五月三日的法律，禁止此後每人不得佔有五十公頃的地產。立宛尼亞一九一九年六月二十日的命令，凡地主所佔有的土地超過五百至八百公頃者，其沒收的土地，爲其面積的百分之十五；凡超過八百公頃以上者，則沒收的比例爲百分之三十。對於被收用者的賠償金，依據大戰以前的平均地價計算之。波蘭一九二〇年七月十五日公布的土地法，規定凡在六十，一百八十或四百公頃以上的地產，各按其地理上的狀況分別收用之。地主所得的賠償金，僅合地價之半數，其地價按地方上的平均價格規定之。羅馬尼亞一九一八年十二月十五日的命令和二十八日的法律規定，凡超過一百八十公頃以上的地產，按照面積大小的累進比例，各被收用若干部份。收用地的賠償金，以五厘公債支付之，這種公債於五十年內償清。捷克斯拉夫一九一九年四月十六日的法律規定，凡農地超過一百五十公頃以上的地產，或任何場地超過二百五十公頃以上的地產，始適用法律施行土地改革。國家依情形之不同，有權以賠償金收買超過一百五十或二百五十公頃以上的一切地產之全部份，對於收買之地產上所屬的牲畜和農具，當過戶之日，以款償還之。巨哥斯拉夫一九一九年二月二十五日公布的法律，規定凡超過規定限度的地產，概行收用，而此限度又依照土地性質和人口密度之不同，而定爲七十五至三百公頃之間。對於原地主之賠償金，以國家五厘公債支付之，在二十年期內償清（見戰後歐洲土地改革四三——一〇九頁）。

(3) 各國戰後之土地整理

附錄 戰後應取之土地政策

■ 農地

蘇聯十月革命後的土地整理，可分爲三個時期，即（1）戰時共產主義時期；（2）復興時期及（3）改造時

期。

一、戰時共產主義時期的土地整理 在十月革命後蘇維埃政府，對於土地問題，注重於分配方面，而對於土地整理，絕少注意。直至一九一九年，頒佈「社會主義土地整理條例及轉變到社會主義農業的方法」之法令，同時政府提出了土地整理的計劃，直至一九二二年，尙只有三千零五十三個鄉確實行了土地整理，其具體工作爲下列幾種：

土地登記

土地和居民的登記

土地、居民、土地耕耘及份地標準的登記

鄉村土地的給與

移殖的土地整理

其中有集體農場……國家土地財產……莊地與割地。

二、復興時期的土地整理 在一九二二——一九二八年復興時期中，蘇聯實行了新經濟政策，在土地政策上，有

了極大的變更，而土地整理已成當時重要任務。在一九二二年三月頒佈了勞動的土地使用法，是年十月又頒佈了土地法，土地法的第三編就是土地整理，其重要任務，是在推進公共土地使用之擴大與中農業經濟的生產力之發展。其結果得到了不小的成績。其工作種類如下：

整理蘇維埃農場及國家土地財產

整理集體農場

整理內部移殖土地

(1) 鄉村的劃分

(2) 輪耕制土地之劃分

(a) 遷附

整理外部移殖的土地

莊地與劃地

給城市及企業

土地登記及其他

三、改造時期的土地整理 即自一九二八年到現在，在此時期，土地整理具有特殊的意義；其目的不僅在增加建設蘇維埃農場的土地，不僅在擴大農村經濟的耕地，同時必須合理的按照區域佈置農業企業及其生產組織，必須在這些企業中進行內部的整理，以適合於生產組織新形式的發展，而推進新機械和技術之合理利用和勞動生產力之提高。同時，土地整理，應在數量和質量上清查並登記土地。

爲要執行上述的這些任務，蘇聯政府提出了下列的許多辦法：

(一) 規定和鞏固耕種機站的行動區域

(二) 遷設耕種機站的中心地址

(三) 加強集體農場土地使用的堅固性和鞏固其土地的明確境界

附錄 戰後應取之土地政策

- (四) 在集體農場中組織公地
  - (五) 在集體農場中建立輪耕地
  - (六) 在輪耕地點創立突擊地
  - (七) 整理並開闢道路
  - (八) 開鑿水道來源
- 至於蘇維埃農場之土地整理，蘇聯政府提出了下列各種辦法

- (1) 佈置蘇維埃農場的中心土地
- (2) 分給蘇維埃農場中心的
- (3) 在分給土地及進行其外部整理之後，要開始農地的轉移及其佈置，要分出不能用耕種機耕耘的土地，  
并要按區域佈置輪耕地。
- (4) 設計並建立公路及內部經濟的道路以與經濟的中心聯繫。
- (5) 根據經濟生活的需要，疏濬水源。

見地政月刊二卷六期，汪浩：蘇聯之土地整理

七 市地

德人佔領我國膠州後，對於膠州的土地整理，具有不可磨滅的歷史。膠州的土地政策，是德人單維廉氏計劃的，他在「膠州行政中之土地政策」一文中，述之甚詳。簡言之，青島地政，在德人佔領之下，政府對於土地之取得，土地之讓與，以及土地稅土地增價稅之規劃，均在地政史上有偉大之參考價值。當時政府因為青島市建設上之需要，收

買人民大部份土地，收買的方法，就是在命令上聲明政府對於人民土地有優先購買權，購買價格，決定依照地方上土地普通價，此種普通價係參照村長等報告而決定。當時上等田每畝七五·五元，中等田二五元，下等田一二·五元，連青島市因建設而地價高漲時，政府已收買其土地之大部分，故政府對於一切建設所需要之土地，不特毫不感覺缺乏，而且不需要高價之付與。後來政府因為所收買的公地過多，故將公有地讓與，讓與的方式分出賣與出租，出賣是人民向政府購買土地，人屋應同時呈報其使用計劃，即對土地利用確有經濟興趣者，政府始准其獲得土地，且人民取得土地之後，須履行建築計劃，否則政府得以半價收回或違約懲罰，罰金得高至購價之五倍，迨後改以累進稅科不建築地爲控制。至於人民間土地移轉，亦須於買賣成交前向政府報告使用目的與地價，須得政府批准後始得成立。這都是含有防止土地投機之重大意義在內。關於租地亦是如此，政府出租其公有土地，其條件爲中國房屋之租地建築，租金由房屋所有人負擔之。租期爲五年，如不解約，則繼續有效。至租約解除後或發生傳染病，建築物歸政府所有，又政府隨時以普通之方式出租土地爲倉庫園圃等之用。至於建築方法，政府更有嚴密之規定，使合於最合理最經濟使用之目的。

至對於土地稅之規定，大約如下：

一、地價稅 地稅相當於除去改良費外賣價百分之六。所以增稅爲地租高度之乘地地價稅，而賣價則爲地租資本化之地價，地價每三年重估一次，地稅之規定依估定地價。

二、土地增價稅 直接及間接漲價稅爲百分之三十三又三分之一，其徵收或在所有權轉移（出賣、繼承）時或無轉移則在二十五年後實行之。

此增價稅之施行，實與政府買收土地之政策相表裏，以期完全達到免除土地投機之目的。臺灣政府規定當土地再

行出賣時，須由政府報告地價，但此種地價，不包含地上之改良物價值，在一切情形之下，政府得依所報告之地價，保留其優先購買權。倘政府不使用其優先購買權，則得在地價中，除去爲土地改良而需用之經費，徵收其漲價三分之一。政府保留對於最初批准建築計劃之影響；土地移轉，在二十五年後，或依估價，或依實價，政府得徵收漲價三分之一，可以爲證。

### 三 戰後土地政策應該怎樣

我在上面說過，戰後土地政策的目標依然只有「平均地權」，「地盡其利」二者。至於怎樣達到此二目標，依作者個人的見解，認爲一方面須參酌歐西各國的成規，一方面須顧到本國特殊的國情；同時戰後與戰前的地政應該有急進與緩進的區別。戰前是緩進的，戰後是急進的，戰前對於土地整理，土地分配，土地利用是分途進行各不相謀的；所以事倍功半，毫無成果；戰後應切實改正錯誤互相聯繫同時進行。我們看蘇俄的土地整理是與土地分配、土地利用同時解決的；德佔領下的膠州也是這樣；所以結果成效卓著。戰後的地政程序，若依然與戰前一樣，必須先行測量登記，然後進行「平均地權」，「地盡其利」的工作，結果怎能解決千頭萬緒的土地問題以及大多數兵士難民問題呢！關於這一個，個人以爲政府至少要立定兩個最低限度的方針，第一是需要有能適應解決戰後嚴重的土地問題之合理的行政組織，第二是需要有能權衡輕重分期逼進之整個的工作計劃。作者不敏，妄擬將此二綱要略舉如下，以資同人之研討。

#### (一) 戰後地政工作計劃應該怎樣

戰後地政工作，作者認爲應分下述三期：

第一期 在此時期最主要之地政工作，爲清釐土地分配，恢復土地生產，及樹立平均地權促進地用之良好基礎



等；詳舉之，有下列各種急務：

一、厲行土地之清查與登記 戰後地權之變動必甚大，有遺失，有侵佔，有變遷亦有荒廢，故戰事一經平定，首先應厲行土地之清查與登記，以釐明所有權來源之正當與否，各種使用地之現情，以及計劃將來使用之方針。

二、恢復戰區之耕地繼續農業生產 在戰區的土地上，因受「現代科學化」的破壞之後，不但佈滿炸彈炸成池塘樣的大洞，而且盡是遺留下來之防禦工事如壕溝之類，非經相當的作復工作，不能重行耕種；所以恢復戰區耕地的行政，是第一期很重要的一種。

三、樹立農地耕者有田及市地公共建設政策之基礎 戰後土地之使用情形變遷必甚大，農地有變為戰場，市地或多變為砲彈，人民流亡遷徙，所有權已由大破壞而多數喪失，此實創設自耕農及市地公有之良好機會；故政府應通令除自耕部分得予保留所有權外，其餘土地強制徵收，以授田於無地之農民；至於市地，市政府應通令除自住部分得予保留外，其餘土地應大部分強制徵收，多留公有土地，以為建設新市區之用。至其餘土地，則以地價券分別補償之。

四、普遍估計地價 徵收土地既以地價券補償，則估計地價實為政府重要之任務；農地地價之估計，應分區就山地平原地山地等土地類別，依照土壤優劣，位置便否，水利良窳，各分為上中下三等，分別估定其標準地價。市地地價之估計，則以科學方法行之。

五、戰士及難民之授田 耕地強制徵收之後，應即劃分為多數生活農場，實行授田。授田最先應授給我們勝存戰爭的軍士家屬，因他們不特是在國犧牲，且士兵多來自田間，則解甲歸田實為恢復正常狀態之重要步驟；湘軍在平定太平天國後之散歸田里，以及歐戰後參戰士兵之多返農村，咸以復其本業為最善之安置。

且戰士均有困難犧牲之功用，犧牲之價值，組織之效能，則將來國家易引導其進入新農之階段，其次應設法因戰事影響失去生活方法的同胞，因他們是同樣爲犧牲性而急待救濟；而且戰爭以後，農民人口必大感缺乏；故此事實爲最好之補充人員。

六、實行兵屯與移墾 我國現行兵制，爲徵募並行；戰後徵集之兵士，遣散較易；而募集而來之兵士，則非實行兵屯，則無法解決防軍之過剩。至移墾亦屬莫大重要。德在戰後，因城市工商業無法容納如許之解甲軍人，實行移墾政策，既可以鎮定人心，恢復國力，並可以增加糧食之生產，一舉而數得；況我國可耕未耕地總計在七萬萬五千萬畝左右（見羅傑著民族生存戰爭與土地政策二〇頁），在戰前已急待移墾，何況戰爭以後！

七、限制私有土地之最高額及折價買收 戰後戰士難民大半均返農村，政府爲貫徹授田政策，則對於私有土地不能不加以最高額之限制；如逾此最高額，則政府應加以收用，收用之方法，或沒收，或予以相當之賠償金，其金額應皆低於地價之全數；而且可以地價券償付，戰後中歐各國類多行之，已詳上述，不另贅言。

八、沒收漢奸及其戚族所有之田地 甘心亡國爲虎作倀之漢奸，政府在戰時或戰後，均應絕對加以制裁；然在戰時，彼輩往往魚肉同胞，巧取豪奪；而政府亦每每爲事實所阻礙，不能對若輩一加以上刑，故戰後應澈底清查漢奸之身家財產，凡被輩所有之田地均應一律沒收，以分授戰士及難民；既可以促進土地利用，復可以大快人心。

九、整理戰時不當侵佔及戰後無主土地 大戰發生之後，多數人民脫離都市農村避難他鄉；而亦有少數爲虎作倀或不畏強暴者，逗留不去，侵佔他人之土地，戰後避難人民返里時，始知土地已爲他人所侵佔，政府自應爲之設法補救；同其中不無合法之土地改良者，惟多數出於不當之侵佔，政府自應加以分別處置，沒收不當侵佔

之土地，分給原自耕農或戰士離民，誠屬至當。至戰後因無相當繼承人之無主土地，政府更應加以整理，或集約經營，或分授人民，以增地方而均地權。

十、設立土地銀行獎勵合作以促進土地政策之實現 政府強制徵收農村及都市非自耕自住之土地，則地價券及土地債券之發行爲重要之行政。惟此二者之發行，不僅須有評估土地價值的特種學識，且須有明瞭農民狀況之專門人才；且土地債券，不僅對物而異，亦對人而異。土地銀行之本身業務，其經營方法，亦與普通銀行總算不同，其含義實有復興農村及健全金融政策二者，故在第一期即須設立。至協助農民購地以及生產工具之購置等費用，亦均有待於土地銀行及合作社之補助的。

第二期 在此時期，政府應以全力促土地政策之加速實現，及新農業基礎之日趨鞏固，故須以下述各種工作爲最低限度之標準：

#### 一、實行自耕農政策

a 增加生活農場之數目 英國於戰後加緊設置小農地，每年支出國幣八十萬鎊，迄一九三三年止，共得二萬九千五百餘個，其中爲一九一八—一九一八年間所設置的，尙不滿一萬三千個，此在戰時可以鼓勵農民踴躍從軍，在戰後則可以獎勵戰士歸農，及撫卹傷亡，故增加生活農場爲此時期重要之工作。

b 農場移轉之限制 凡農場之移轉，無論買賣、繼承、贈與，政府均應加以限制，一切移轉，均僅限於自爲耕作之農民，不得移轉於不自爲耕作之地主，移轉時應向地政機關爲土地移轉之登記。

c 耕地出租佃之限制 土地所有權人，非因服役公職，或因其他疾病傷亡致勞力喪失等情事，不得將耕地出租。出租時其租額以不超過五年或十年爲限。在租期內，非因自耕及其他法令理由，出租人不得撤佃。

二、設立國營農場及集體農場以樹新農之基礎。蘇俄除個體農場 (Individual Farm) 外，有 (A) 國營農場 (State Farm) 及 (B) 集體農場 (Collective Farm)。國營農場，係由政府直接管理，用最新方法和機械，來開闢和種植，按照土地的肥瘠，規定出產的數量，大約三分之一繳納政府，三分之一留為農場自用，其組織完全與工廠無異，故可稱為生產糧食的工廠。集體農場又可分為三種形式，第一種是集合多人的土地開墾，收穫則各自為各；第二種是進一步，不獨多力合作，即農具、磨坊、牲畜和收穫亦無不合作，惟個人的住宅及少數家畜等仍歸私有；第三種更進一步，一切合作，無私人財產之保留；戰後我國在此時期，最低限度，應做到集體農場之第一種。

三、以簡易航測方法整理地籍。戰後整理地籍，至為重要之工作；查戰時地籍圖冊，頗多缺佚燬滅，無可稽考；於人民政府，均為莫大之痛苦；惟戰前整理地籍，殊鮮成效；戰後應廣行簡易航測方法，以蘇俄或加拿大之成規，中國不難於三數年內完成全國地籍圖（曹謨先生之言）；此種地籍原因，不特可以消滅地籍，整理地籍，且有助於戰後軍用及各種建設用圖之攝製，於國防軍事及建設上效用均甚宏大。

四、土地使用注意新技術新機械之引用與增加。就土地使用的新技術新機械而論，則我國與之歐洲諸國相差甚遠。先進各國類多以機械代人力，而我國則一切純恃人力，結果不特人力消耗，即土地單位面積之生產力，亦復甚微薄及，曠乎其後；故將來新技術新機械之引用與增加實至必要。茲特別列表比較如下：

中國與世界各國各種農作物每畝生產量比較表（單位市斤）

國別	小麥	大麥	馬鈴薯	甜菜
德國	322.67	329.0	2,034.67	

丹麥	393.33	564.0	2,868.00	
法國	240.00	244.0	1,452.00	
英國	321.33	284.0	2,272.00	
日本	229.33	248.0	1,205.33	557.33
中國	122.09	125.0	754.00	398.00
西班牙				834.33
意大利				683.33

五、擴大土地銀行之任務及增加其數量 戰後土地銀行之任務異常繁重，蓋所以復興農村，並可健全金融政策，故應須模仿先進國家迎頭創設，尤須仿效德國；蓋土地金融機關，以德國為最完備。辦理自營農之創設及國內移墾，有地租銀行及移墾銀行；辦理土地改良，有土地改良銀行或土地信用銀行等；減輕土地負債，改善農業經濟，則有土地金融協會等。此時我國土地銀行之任務必須擴大，數量之必須增加，設立之必須普遍，實為至要之圖。

六、厲行地價稅及土地增值稅 戰後百端待舉，財政為急；而整理地方財政，則惟有厲行地價稅制。日俄戰役時，德人赫德，即力言唯整理地丁為籌餉唯一有把握之辦法；而我國戰後地方財政，整理困難，實為增加收入唯一有把握之辦法。唯我國困難，戰前冊籍已多散佚，戰後尤甚；就整理地籍之後，總行地價稅，則整理有所憑藉，收入亦可大增，是不特糾正戰時之失，且可廓清戰前之積弊，至於市區之地，在戰後地價必激增，如能先行防止，迎頭實行土地增值稅，則市地問題，可不再於戰後發生。

附錄 戰後應取之土地政策

七、注重農業產銷及交通等問題之積極改進。我國本是農業的國家，但戰後一定要由農業國進入工業國地位；所以戰後的經濟計劃，最先應求自給自足；但是振興工業，因需大宗原料，和向外國購買機器，一部分頗以農產品相交易，一方面充實國防，不得不多儲軍實，和集中都市的人不能不兼顧；所以她的出路，非改造農業不可，尤非大規模改造現在農業產銷及交通等處狀況不可。

第三期 在此時期，政府應注意土地之社會化與農業之工業化使土地政策與計劃經濟互相聯環，轉國家於富強之軌；故須將下述各種工作完全做到：

一、加嚴地權分配之統制 在此時期的地權分配，政府之統制力量應加強；即此時雖有私有農場之存在，而農場之使用，以及農產品之生產分配價格等等，政府之統制力應加強。至集體農場亦應由第一種進為第二種。至於市地，則政府利用地稅及照價收買之力，更應達到完全統制之地位，使地權之分配日趨平均，都市農村之建設日趨健全。

二、加強各種土地使用之統制 所謂加強各種土地使用之統制者，即各類土地，政府應加以嚴格科學方法實施嚴格管理與調劑是。以農地而言，各縣區鄉農場大小、經營方法、生產品類、生產數量、利用方法等，均由政府強制統制。其他市地、農地、漁地、牧地、鹽地，礦地以及水利風力，均應加以最合理之使用統制，以增如其生產。

三、農業技術之高階段的發展 這個可以蘇俄最近的農業改進為證。蘇俄在戰前完全用中世紀的方法耕種；耘土用木犁，割麥用鐮刀，打穀用連枷，而其他四分之三的工作還是用手；但是現在誰都知道國營農場中的鐵鎬農場，面積有十八萬五千公畝，截羅農場面積有十一萬公畝，較之美國最大的農場還要超過三四倍。至於拖重



機超過了二十萬架以上，以及農業機械站（Machine and Tractor Station）的建設，飛機在農場內成爲觀察的重要工具，有些新開闢的土地，並用飛機散布種籽等等高階段技術的發展，實是最值得我國模仿的。

四、農業產銷之積極統制與交通網之完成 蘇聯第一次第二次五年計劃的完成，完全在於由本國人民之節衣縮食，拚命的以農產品易取國外的機器，使國內重工業高度的發展；故對於國內的農業產銷以及交通等等問題，完全由政府統制；現在農業雖已工業化，而交通尙成問題。何況戰後的中國，經濟之復興，以及總理偉大實業計劃之成功，更非積極模仿自力更生不可。否則，決不能使中世紀技術的國家，移轉到新的現代的技術的國家；以及脫離由資本主義國家任意支配的現狀。

#### （二）戰後土地行政組織應怎樣

戰後的土地行政，觀作者上述之工作計劃，即可知較之戰前爲繁重百倍，所以我國戰前的土地行政組織，決不能負荷戰後煩瑣的任務；因此，戰後的土地行政組織與戰前當有所不同；而如何組織始能適應戰後的重大任務，也是一個值得吾人研究的問題。

在歐洲各國，戰後有土地委員會之設立，或設立土地部，均以事實需要爲定。以我國戰區之廣，地政之曠，戰後中央既須有地政專管機關，而地方亦非過去各省市縣地政局之組織所能勝任。依作者個人經驗及理想所及，以爲戰後土地行政組織，中央及各省均應設立土地委員會；中央土地委員會似應以中央委員對於地政有深切研究及經驗者爲正副主任委員，以內政財政經濟交通各部高級官員爲委員，下設總務、土地整理、地籍、地稅、地用、技術各司，並設中央土地測量總隊、中央土地裁判所、中央土地銀行等各部分。於必要時可設土地計劃委員會聘請專家從事計劃地政與軍事宜。各省土地委員會，似應以省政府委員及地政專家任正副主任委員，而以民財建各廳高級長官爲委員，下設第

一、第二、第三科及技正室。第一科主管調查、測量、土地使用，第二科主管登記、地稅、土地分配，第三科主管事務，技正室主管技術行政，並設省土地測量隊省土地裁判所，省土地銀行等各部分，於必要時可設各省土地計劃委員會，延聘專家從事計劃各該省之土地行政事宜，各市縣設土地局，職權分配與省相彷彿。以上組織與戰前稍有不同；作者之意，以為調查與測量應同時並進，要測量可以同時調查地質土壤以及適種之農作物等，調查測量之結果，即可繼續為土地使用之設計；故土地使用亦應與土地測量相合作。土地分配應與土地登記相合作，土地登記之時，即可以明瞭地權分配之現狀；如何改正，如何重新分配，即可繼而計劃；且土地登記之後，地價即可確定，地稅問題，自亦可與之同時解決；故此三者，應併為一科辦理，以迅赴事功而增加效率。其他各部分組織，已有者略與戰前相同，未辦者應趕速創設。至中央各部會及地方各廳處與地政有關之行政，均應歸併土地委員會辦理，以收統一指揮之效。

#### 四 結論

上之所舉，僅係提點絮煩而言，至具體辦法，則俟以後男女文分別研討，非茲篇所能盡。總之，戰後土地政策，作者之意，在廣則上，應由土地農有到土地社會化；農村復興到農業工業化；市地則須迎頭趕行地價稅及土地增價稅制以預防土地投機之發生，而促進市區公共建設之完成。鑒棄之見，外懸掛漏之處，幸識者進而教之。

#### 五 西南經濟建設與土地問題

孟光宇

#### 一 西南經濟建設概述

一、西南經濟建設之時代背景 西南一詞僅指粵桂川康滇黔等省（註一），亦有分為大西南與小西南者（註二），

前重慶行營則指川康滇黔爲西南之範圍（註三），惟目前所謂西南似應指我國抗戰後方之整個西南單位，相桂兩省雖近戰區，亦應將其近西南之大部份列入範疇之內。領袖昭示我們：「抗戰根據不在沿江沿海狹狹交通之地帶，乃在廣大深長之內地，而西部諸省尤爲我抗戰之策源地。」「蓋惟西北西南交通經濟建設發達，始爲長期抗戰建國工作堅實之基礎。」良以現代戰爭係兩國（或數國）間經濟能力之戰爭，勝敗關鍵，固繫於前方戰士之忠勇奮鬥，亦須視國家之經濟能力能否持久以爲斷。故西南經濟建設實爲抗戰建國途程中的時代使命！

二、西南經濟環境 西南六省總計共佔面積約一、八八六、七三四平方公里，爲全國總面積六分之一；共有人口約九一、七五七、七四三口，爲全國總人口五分之一（註四）。而四川商務發達，爲現時後方經濟重鎮，貴州位居六省中心，爲西南運輸之要道，雲南毗連緬甸安南乃國際交通之樞紐，西南地位之重要，於此可見。復就物產與資源言之；以青巖林，則米麥雜糧均可自給，而川湘之麻茶桐油，川康滇黔之森林藥材，皆爲不可多得之富源，以言動物，如馬牛羊等皆爲西南各省之特產，而康之羊毛，川之豬鬃皮革，產量尤多。以言礦產，四川以自貢鹽產最著，而石油煤鐵金銅水銀亦有相當蘊藏，西康盛產金砂，亦有銅鹽，滇以箇錫著，并有鹽銅鐵煤鉛鋅金砂，而以大理石麗江琥珀爲特產。黔以水銀著，亦有金銀銅錳鎳等礦，而煤產尤多。桂產煤、錫、銀、鐵、磁、鉛、鋅、鎳、鎂、石棉等。概括而論，西南煤鹽足以自給，鐵或不足，而錫、鎳、錫、水銀等，尤爲輸出要產。以言動力，含煤及石油水力三項據張國瑞先生依世界動力協會所用計算方法，換算西南各省之機械動力來源，可發出七、一八〇、九四〇、二二二、〇〇〇電力單位（註五）。

三、西南經濟建設之實際 方顯廷博士謂：「經濟建設，經緯萬端！如農業之改進；工廠之開發；交通之促進；貿易之增加；金融之流動；與夫財政之革新；不過其舉筆大者」（註六）。本文所謂經濟建設，僅將與土地關係較密

切之農工礦交通等部門，約略論之：

(1) 農業——以水利灌溉言：川康桂滇黔向農本局水利貸款總額爲九、五八〇、〇〇〇、〇〇元(註七)從事水利建設，以合作金庫言，川黔湘桂已有六十六庫，股本共五、四九一、三八〇、〇〇元(註八)。以農倉言，川湘黔已有三十六處，總容量二二三、六三〇市石(註九)。以生產貸款言，湘桂川黔擬定向農本局貸款總額達二、九〇〇、〇〇〇、〇〇元(註十)。以墾殖言，有川滇黔等省之開發荒地，及華西墾殖公司，抗建墾殖社，華僑模範墾殖公司，雲南牧畜公司等組織(註十一)。

(2) 工礦——就遷移內地之廠礦言，有紡織業、機器五金業、電氣工業、化學工業、陶磁業等等三百四十一家(註十二)，據鑛部長談：工礦調整處共已借助款項約五百萬元，又爲之貸款購置材料可供一年之需者約共三百五十萬元(註十三)，各地有七萬餘合作社、互助社，八十餘金庫，百二十餘倉庫之建立(註十四)。就國營事業言：有爲供給國防必需之基本材料者：如鋼鐵廠滇北銅礦廠等；有爲創辦基本製造工業者：如雲南機器廠滇桂之電工器材廠四川酒精廠等；有爲發展重要出口礦產者：如平桂礦務局；有爲充實外匯基金及鞏固金融者：如川康湘桂之金礦是(註十五)。就獎勵民營事業言，有非常時期工礦獎勵暫行條例及小工業貸款辦法之公佈。故將來西南工礦發展，正未可限量。

(3) 交通——以鐵路言湘桂路，桂衡段早已通車，桂柳南兩鎮各段趕工建築，而滇緬綏昆黔桂湘黔成渝各路均已測量完畢，分別修築中，總計以上六路尚有四、八〇〇公里(註十五)，正待趕修通車。以公路言，西南原有路線業經改善通車者有川黔湘黔桂黔滇緬川滇東路，共長四、七四一公里(註十六)。新路之開闢，則有康滇黔桂西路田河漢桂等四路，共長二、〇八一公里(註十七)。至川康路早已通車至雅安，康印路已在籌劃中。

## 二 西南農業建設與土地問題

一、土地分配問題 西南各省土地分配極不平均，就耕地面積言：佃耕地面積佔耕地總面積百分之六十三以上（見表一）：

表一：西南各省佃耕地面積及其百分率（註一九）

省份	全省耕地面積（畝）	全省佃耕地面積（畝）	佃耕地面積佔全省耕地之%
四川	九六、二七二、〇〇〇	六五、〇四二、二五〇	六七·五九
湖南	四五、六一二、〇〇〇	二八、五四八、〇〇〇	六二·五九
雲南	二七、一二五、〇〇〇	一五、六三九、二〇〇	五七·六六
貴州	二三、〇〇〇、〇〇〇	一二、三六〇、六四〇	五三·七四
平均			六三·八七

就農戶數言，佃農佔百分之四十五以上（見表二）。

表二：西南各省農佃之分佈 民國二十六年（註二〇）

省別	四川	貴州	湖南	雲南	廣西	平均
佃農%	五二	四四	四四	四二	四四	四五·二
自耕農%	二四	三二	二七	三二	四一	三一·二
半自耕農%	二四	二四	二九	二六	二五	二五·六

附錄 西南經濟建設與土地問題

分配既如此不均，而所發生之租佃問題，亦復嚴重。西南各省納租方法以穀租為最多，約占百分之五十九以上，而其租額對地價之比竟達百分之二五·五（見表三）。

表三：西南各省納租方法及租額對地價之百分比率比較表（註二一）。

省別	納租方法所佔%	租額對地價之%	納租方法所佔%	租額對地價之%	納租方法所佔%	租額對地價之%
四川	二六·四	一一·四	五七·八	一四·五	一五·八	一六·九
貴州	九·六	六·二	三九·九	一三·四	五〇·五	一一·一
湖南	七·四	一七·四	七四·二	一七·四	一八·四	二八·五
雲南	一四·〇	一三·九	六一·一	一六·六	二四·九	一六·八
廣西	六·三	—	六五·二	—	二八·五	—
平均	一三·三	一二·二	五九·六	一五·五	二三·〇	一八·六

較之地政學會所規定百分之八區嫌過高，而分租租額對地價之比，竟達百分之二八點五，額外供給積未計及。

解決農地分配問題之最好辦法為使耕者有其田，則租佃問題自無從發生。戰時不易行此，則減租尚為一途，減租則佃

農所得增加，自易變為自耕農。歐戰時德國曾限制地租額，頒布保障農地及田園耕作之種種法令，戰時浙江山西廣西之

減租亦有相當成功（註二二），西南各省均宜隨之實行。租額既減，不但有助於分配問題之解決，生產且可隨之增加，

馬寅初：「例如有地一塊，經常之收入為十元，除去地稅一元，所餘九元由業佃平分，各得四元半，迨至戰時米價

昂貴，收入增至二十元，除去地稅一元尚餘十九元。如仍由業佃平分各得九元半，惟政府可以規定業主仍照常得四元



中，所餘十四元半統歸佃戶地租不加，利之所在人必趨之，耕者肯肯施肥盡心耕種」(註二三)。

同時對於土地之兼併，更須防止。歐戰時奧大利于一九一五年八月頒布農林地買賣令，規定戰時人民以法律行為而為農林地之移轉，或十年以上之租賃時，須經土地買賣委員會之核准；德國于一九一八年三月頒佈聯邦參議院關於農林地移轉之告示，規定凡為五公頃以上之農林地買賣或租賃時，須經政府機關之核准，否則無效，藉以防止大地主或地產公司之為土地兼併或土地投機(註二四)。殊足為吾人之借鏡，而累進地稅，尤宜實行，使地主無益於兼併土地，亦頗有助於土地分配問題之解決。

二、土地利用問題 蔣委員長說：「現在中國人民之所以貧困，原因當然很多，但最根本的一種，還是地利未盡之故」(註二五)。西南各省全人口每人平均耕地僅得二·二一畝(見表四)。

表四：西南各省已耕土地面積與土地總面積及人口總數比較表(註二六)

省區	總面積 (華畝)	已耕土地總面積 (華畝)	墾殖指數%	人口	全人口每人平均耕地 (華畝)
西康	七九五、二四一、六〇〇			一、二〇〇、〇〇〇	
四川	六四八、三〇六、八八〇	九六、五四〇、〇〇〇	一四·九	五四、〇一〇、四一〇	一·七九
湖南	二四六、〇六二、〇八〇	四五、六一七、〇〇〇	一三·二	三一、五〇一、二二二	一·四五
廣西	三三三、一五九、〇四〇	三四、六二三、〇〇〇	一〇·四	一〇、七五三、一五五	四·〇六
雲南	六四〇、一九〇、七二〇	二九、六一一、八六三	四·六	一一、六六五、一五〇	四·三八
貴州	二八三、四五八、二四〇	二三、二七四、〇〇〇	八·二	一一、六九一、九〇〇	一·八三
合計					二·二一

與全國全人口每人平均耕地三·〇七畝（註二七）且不能相比，又豈敢與美國農業耕地全人口每人攤五二·二九畝（八·〇四英畝）並論（註二八）？誠如萬孟周教授所云：「即使平均分配土地，均則均矣，而一家耕地太少，仍不足以解決其土地問題，無救於耕者之窮困也」（註二九）。故耕地面積之增加，實不容或緩，西南各省墾殖指數既低，自應積極開闢，移民種植，疏化狹鄉人口，調整人地分配，將公有荒地及徵收不在地主與過大地主所有地，悉數分給農民耕作，用以增加糧食之生產及工用之原料。

其次為林地面積之增加：木材在戰時為軍需品之一，用以建築防禦工程，所耗必甚繁多，且森林直接影響於工業原料之供給，間接關係於水旱災害之防除，佔西南農業建設之重要地位。今西南各省，尤其四川，極多宜於植林之地，反用以種田，林地既為之減少，地方且以之消耗。德國森林面積占農地百分之二十二，雖糧食不足，終不忍伐去植田，殊足為我國所取法。

### 三 西南工礦建設與土地問題

一、地租與成本問題 前漢口有工廠五十餘家準備遷渝時，馬寅初謂：「所有運輸及用地問題，決定由四川省政府幫忙解決」（註三〇）。去年十二月一日公佈之非常時期工業獎勵助暫行條例規定：「租用公有土地免除地租以五年為限。食租期滿得按照當地租金標準酌減，但減低之數，不得超過租金標準二分之一」（註三一）。蓋戰時工業之生產成本，頗形增加，如保險費、利息、運輸費等均比平時為貴，加以戰費浩繁，政府加稅，凡此諸項，均為生產費增高之原因。又如甲乙兩紗廠，甲廠機器新穎，成本低廉，乙廠機器陳舊，成本高貴，在平時甲廠之紗，每包售一百元已足夠本；乙廠則非一百五十元不可，乙廠必將停工無幾，但在戰時紗之需要增加，非乙廠開工不足以應需要，欲

乙廠開工，則非紗價漲至一百五十元不爲功，倘地主以紗廠必用其土地，從而抬高地價或租金，則紗廠以成本增高，紗價益形增漲，影響於戰時經濟，殊爲重大。此「政府幫忙解決」及公有土地租金之減免，自爲必要之舉。然公有土地終有面積及地位上之限制，使用私有土地之處，必隨工廠之建設而加多；其面積亦將隨工廠之發展而擴大，況有若干礦業必需使用極大之地面：如（一）開鑿井隧；（二）堆積礦產物土地而發棄廢炭礦渣灰渣或一切礦用材料；（三）建築礦業廠庫或其需要房屋；（四）設置大小鐵路連河水管氣管溝渠地井索道或電線等；及（五）其他礦業上必要之各種工事或工作物等。在礦業法上規定：「因使用他人之土地，礦業權者應給予土地所有人及關係人以相當之償金」（註三二）。此使用私有土地之廠家，自無使用公有土地免租減租之權利，其成本勢必較使用公有土地之廠家的成本爲大。倘對於私有七地的地價地租，不加以合理的控制，則工廠業之建設，必受嚴重之打擊。故今日，尤其將來，欲望工廠業之建設，亟應控制地價以減低地租，控制之法，則「平均地權」尙矣！

二、「平均地權」與發展產業問題 從另一方面言：地權平均之後，不但可使工廠業的成本減輕，而且因爲土地無利可圖，必有大股資本捨棄土地之投資，而投資到工廠等實業上，對於產業的發展，實有莫大的助力，總理說：「地權平均，資本家必捨土地投機業，以從事工商，則社會前途，將有無窮之希望，蓋土地之面積有限，工商之利息無窮。由是而製造業日繁，世界用途日廣，國利民福，莫大乎是」（註三三）。倘不實行平均地權，任資本投資於土地之上，「土地可世襲其子孫食稅衣食無所用心，適足以塞其知識。誰所謂蛀米蟲者，國家亦何貴有此等人？」（註三四）。尤其在中國抗戰的時候，缺乏資本的時候，更不容有此等人的存在。因爲他與產業的發展，不但沒有幫助，而且有害礙！

## 四 西南交通建設與土地問題

一、土地徵收問題 據上文所述，西南交通網尚有鐵路四八〇〇公里，公路二〇八一公里，正待趕工建築，其中大部份路線所經過之地方，其土地尙未徵收。則土地徵收問題，實有討論之必要；第一、就徵收之程序言，交通關係國防，建設刻不容緩，自不能完全依法辦理，虛耗時日，然於可能範圍內，亦不啻完全採用「先估後測」(註三五)原則，迫路基既成，土地之地形界址，均已挖毀無跡，而面積大小，互相錯綜，物權難屬，實難分辨，不但無從估價，尤無法免議，故至少亦須繪成徵收土地圖，依土地法施行法規定(註三六)；(一)徵收土地之四至面積；(二)被徵收地區內各段地之界線及其使用狀態；(三)附近鄉村鄉鎮之位置及其名積；(四)被徵收地區內房屋定著物所在等，以期發價免稅等均有所依據。其次就被徵收土地之估價言：前湘桂鐵路以軍用趕工，徵地價格按湘黔路成案辦理(註三七)；今滇緬鉅昆兩路用地，視滇省府核定辦法(註三八)，大都依各地情形，作概略的分別評估。蓋路線極長，地價未必悉同，兩路尤未必一律，故以上兩法，以後者較為合理，至於土地之種類等，尤宜有詳確之規定，以爲徵收估價之準則。再次就徵收補償言：國家當非常時期，財政支絀，如湘桂路之給價辦法，實頗足取，即將沿線所有被徵土地之戶 分作四等，所謂富戶，小康戶，貧戶，極貧戶。除極貧戶發給全部，次貧戶發給二分之一現金外，對於富戶及小康戶及次貧戶之二分之一地價，均以鐵路股票發給之(註三九)。易言之即使人民以對土地之投資，變作對鐵路之投資，實屬公私兩便。至滇緬鉅昆兩路滇省規定沿線所徵用之荒山荒地，無論公私均不給價，不但可省公款，且含有促進土地利用之意在焉(註四〇)。復次，土地法制定：「徵收土地，遇名勝古跡，應於可能範圍內避免之，名勝古跡，已在被徵收土地區內者，應於可能範圍內保存之」(註四一)。我國歷史悠久，河山錦繡，特

地名區，所在多有。交通發達之後，國際遊人，必接踵而來，於對外收入，不無增加。前時報載川陝公路所經過之某處石刻，頗多毀壞，殊足可惜。在抗戰建國時期，對此小問題，只要交通當局或地方當局，留意及之，并不費人力與財力也！

二、土地漲價問題 亨利喬治(H. George 1839—1897)說：「無論什麼地方，鐵路一旦建築，或剛在計劃就緒，土地總會被人先行佔有，以致所有改良的利益，均增添在土地價值內，使地租騰貴，超過一般尋常貨物的騰貴，因此各部門的生產便受了阻礙，勞動的工資亦因之減少，故鐵道之愈劇增加，反而惹起產業的衰敗」(註四二)，達馬黑克(A. Damache 1865—1935)說：「柏林之南有台兒脫運河(Teich-Kanal)價值凡四千二百萬馬克，但是運河沿岸的土地價格，於短時期內，突漲至四萬萬馬克。這些地價的增漲，主要的是流入幾個地產公司的私囊，一切企業家房主店員職員工人和學徒，欲在此新的移民地中生活與工作，不斷的要把他們的勞力收穫中，支付抵押利金房租等等，償此不勞而獲的四萬萬馬克的土地增價。并且這些支付是交給開闢新地產者貢獻的人」(註四三)。由此可知：交通建設之後，地價必然增漲，苟不預先設法，則增益徒利於無所貢獻之地主，而為害及於社會之各階層，并「惹起產業的衰敗」。預防之法，不外規定地價，施行土地增價，以期漲價歸公，或照價徵收兩法，然此兩法不妨並行，如以昆明為例，在滇緬綏昆兩路總站之附近，將來必形成一繁榮之新市區無疑，於繁榮鐵路徵收土地時，即可將此新市區之面積，併征收，此在原有市縣以外之地域，價格甚廉，政府即無力出此款項，亦可以鐵路股票發給；或暫時緩發，其他仍准原業主無償使用，不過地價已定，不能再行自由買賣而已，倘將來漲價之時，物價過度騰貴，可使地價與物價指數相適應。不致地主蒙不合理之損失。至鐵路通車之後，市區自然發達，斯時地價急速騰貴，以數十年之現值，不難償付全市之徵收地價。較之土地仍歸私有，待地價增漲之後，再行增價值以補救之，猶不失為曲突

從新之舉。且「實施國家經濟政策」，本可徵收土地，於法於理，亦無不合，總理在實業計劃開闢平滬港計劃中即用此法（註四四）。至於原有市區以交通發達，亦必增值，則可以增值稅補償之。以原有市區地價較賤，補償不易，且徵收必起社會之紛擾也。

## 五 西南經濟建設與平均地權

抗戰建國綱領宣言有曰：「民生主義之實行，當於抗戰期間行之，且當於此求得抗戰之勝利。決非俟抗戰勝利之後，始從事民生主義之開始」。西南經濟建設之效果，固不廣來地價之增漲與利益之增加，易言之，亦最易擴大地主及資本家之利益與權威。如不善於預防，經濟建設愈力，彼等獲益亦愈多，而大多數國民，反益見其害而不見其利。而國民經濟之健全，將益難保，甚成經濟建設之結果，即為社會革命之成因，抗戰前無計劃之經濟建設，所界予土地撥機及金融投機者之利得，金融資本家之權威，隨經濟建設之進步而擴充，為顯然之事實，故西南經濟建設之初，不應祇顧及如何生產，如何建設，更須顧及如何使生產建設之效果，歸之於全國國民，其中若干部份收益，將如何公平分配於參加生產建設之分子，而防止徒為少數者操縱投機之機會。所以我們要「思患預防」，以「弭此貪富戰爭之亂子未然」。總理已遺給「平均地權」和「節制資本」兩個辦法來。後者非本文範圍之內，姑從略。關於平均地權與實業發展的關係，及其解決土地漲價問題之功能，前已言之。惟不能徒託空言，應即刻實行，不容稍緩，總理說：「欲解決土地問題，我國今日正一極佳時期也，趁此資本未發達，地價未加增之時，先行解決，較之歐美，其難易有未可同日以語」。「歐美各國地價，已漲至極點，就算要定地價，苦於沒有標準，故此難行」。而且「這種流弊，想也是人人知道的，不過眼前沒有這種現象，所以容易忽略過去，然而眼前忽略，到後日却不可收拾，故此今日要籌



個解決法子，這是我們同志應該留意的」。

平均地權之法，不外規定地價，照價抽稅，照價收買，漲價歸公，土地法即本此意而制定。目前立即依法實行，非特財政上有大量之增加，將來抗戰勝利，建國完成之日，「政治革命社會畢其功於一役」。「遠視歐美，彼且瞠乎後也」。

註一 方顯廷：西南經濟建設與工業化——漢民國日報二七、一二、五日。

二 黃汲清：西南煤田之分佈與工業中心——新經濟一卷七期一六九頁

三 同註一

四 蔣滋福：西南經濟建設四大要案之檢討——經濟學社十四屆年會論文集

五 史維燮：西南經濟建設問題——同右

六 同註一

七 據本局業務報告計算——二八年一月

八 同註七

九 同註七

十 同註七

十一 見二十八年一月至四月各報

附錄 西南經濟建設與土地問題

十二 翁文灝：一年來之經濟建設——同註三

十三 同註十二

十四 大公報新聞——二八、二、一五日

十五 同註十二

十六 據張嘉璈：抗戰以來之交通設施計算——新經濟一卷八期一九九頁

十七 同註十六

十八 同註十六

十九 黃通：扶植自耕農與土地金融——地政月刊五卷二、三期

二〇 農情報告——二六年

二一 農情報告——二三年

二二 經濟學社十四周年會四川經濟學社提案——同註四 并參全民抗戰五九期八二九頁

二三 馬寅初：非常時期之經濟問題——武漢日報二五、六、一四日

二四 黃俊德：全面抗戰與土地政策——民憲六二期

二五 蔣委員長講：總理遺教前途書局版四四頁

二六 據陳長壽計算——詳見鑛業月報五卷九號

二七 同註二六

二八 同註二六

二九 萬國鼎：目前中國土地問題之重心——地政月刊二卷二期一〇七頁

三〇 鄂博海報——二七、三、一三日

三一 該條例第二條第七項

三二 糖業法第七十三條

三三 總理講演：民生主義之實施

三四 總理講演：續論民生主義之實施

三五 王長璽：湘桂鐵路沿線土地徵收之經過

三六 土地法施行法第八十二條

三七 同註三六

三八 漢民國日報新聞：二八、一月、一三日

三九 同註三六

四〇 同註三九

四一 土地法第三四〇條

四二 H. George, Progress and Pererty X Chapter

四三 A. Damaschke, Deutsche Bodenreform IV, K. J. G. P.

四四 見實業計劃第二計劃甲計劃港

附錄 西南經濟建設與土地問題

「抗戰經濟叢書」黃通著 一角五分

### 民主主義的土地政策

本書由民主黨歷史中心之基礎理論出發，闡釋平均地權之真實內容為土地社會化；並指陳惟有土地社會化，纔能「地無遺利，民得厚生」。著者復運用嚴正的社會科學法則，證明土地社會化，不僅適合現時代的中國的要求，同時又為歷史進化之必然的軌程，全書結構嚴密，敘述生動。

【戰時綜合叢書第一輯】 實價二角

### 抗戰與生

我們建設抗戰勝利，一定先要使前方的軍需不感缺乏，後方的民衆生活能夠安定。我們要達到這個目的，非努力於生產不可。舉凡農工商交通運輸金融等業，均與生產有關係，務使「地盡其利，物盡其用，貨暢其流，人盡其才」。本書對於抗戰中各部門的產業如何發展，均有詳盡的論述，就軍需如馬寅初、楊端六、陳之邁等，均為國內著名學者。

【戰時綜合叢書第二輯】

### 抗戰與糧食

戰時糧食問題，(1) 農業調查與改良，(2) 食自給及節約，(3) 消費節制問題，以及(4) 對於上述各問題之建議，內容詳盡。

【戰時綜合叢書第三輯】 實價二角

### 戰時糧食問題

歐戰時德國之敗，不敗於軍事，而敗於經濟，最重的是國內糧食的不足。所以我們在抗戰時對於糧食問題應當特別注意。本書對於目前中國的糧食問題有完善的解答，如糧食生產之如何增加，糧食之如何積集，如何運輸，糧食價格之如何平定，糧食消費之如何統制等問題都有合理的說明。本書執筆者多係糧食問題專家，文筆流暢，內容豐富，可供管理糧食者及對糧食問題有興趣的人參考。

本書領到圖字第三一九號審查證

版 權 所 有			
中國土地政策	編者 中國地政學會	印行者 獨立出版社	總經理 正中書局服務部 重慶中二路二八〇號
民國二十八年六月初版			
角 七 圓 實			