

從佃戶到自耕農

吳景超

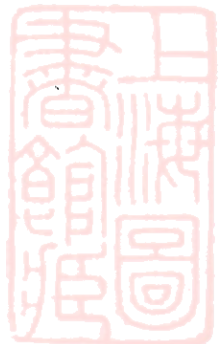
國立清華大學
清華學報單行本
(民國二十三年十月)



上海图书馆藏书



AS41 212 0013 2142B



從佃戶到自耕農

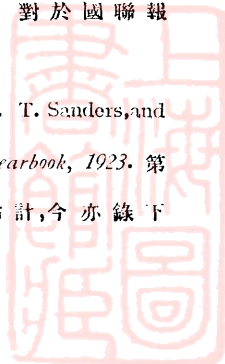
吳景超

一

關於中國佃戶的數目，近來屢被人徵引的一個估計，便是張心一先生等在一九三〇年所發表的。(1) 根據那個估計，中國佃戶的數目，在各地大有不同。在揚子江流域，自耕農約佔所有農戶百分之三二，半自耕農約佔百分之二八，佃戶約佔百分之四十。東北的情形，比揚子流域好些，計自耕農佔百分之五十，半自耕農佔百分之十九，佃戶佔百分之三十。黃河流域的狀況，又比東北好些，因為自耕農佔百分之六九，半自耕農佔百分之一八，而佃戶只佔百分之一三。假如我們把各流域各省的報告平均起來，便可發現中國的自耕農，約佔農戶全體百分之五一·七，半自耕農佔百分之二二·一，佃戶佔百分之二六·二。這個估計，與美國農部在一九二三年對於中國佃戶所下的估計相差無幾。(2) 但別的估計，有比這個大的，也有比

(1) 張心一先生的文章，名 *A Statistical Study of Farm Tenancy in China* 見中國評論週報一九三〇年九月二十五日出版的三卷第三九期。英國經濟學者 R. H. Tawney 在他的 *Land and Labor in China* 一書中所引用的，以及國聯農業專家 C. Dragoni 對於國聯報告書中所徵引的，都是張先生所發表的材料。

(2) 見 L. C. Gray, Charles L. Stewart, Howard A. Turner, J. T. Sanders, and W. J. Spillman, "Farm Ownership and Tenancy" *Agriculture Yearbook, 1923*. 第五〇八頁。該文中關於各國佃戶百分數的估計，今亦錄下



這個小的。(3) 在沒有比較更完善的報告以前，我們只好假定中國的佃戶，約佔全國農戶四分之一。佃戶與半自耕農的總和，約佔全國農戶二分之一。純粹的自耕農，只有二分之一。

以供參攷。美國，三八·一；英國，八八·九；阿根廷，三八·五；愛爾蘭，三六；法國，二六·一；德國，二五·四；加拿大，七·九；日本，二八·五；丹麥，八。各國的情形，大約根據一九一四年至一九二〇年間的報告為多。Ferd R. Yoder 在一九二九年發行的 *Introduction to Agricultural Economics* 一書中，引用各國佃戶的比例，即根據此文。但美國另一農業經濟學者，Wilson Gee 在一九三二年所發行的 *The Social Economics of Agriculture* 一書中，關於各國佃戶的估計，雖然所採取的時期，與上文相差無幾，但數目字却不相同，有的相差得很多，今亦錄于下面：英格蘭，八八·四；威爾士，九〇·三；蘇格蘭，九二·三；愛爾蘭，三六·〇；瑞典，一四·二；丹麥，一〇·一；荷蘭，四九·一；法國，二九·三；德國，二五·四；意大利，二二·四；奧大利，二二·四；匈牙利，二·七；日本，九·七。此種估計，見該書一六四頁。由上以觀，中國佃戶的百分數，在國際中，站了一個中間的地位。參閱拙著中國佃戶問題的焦點，見旁觀第十期。

- (3) 經濟半月刊二卷十一期中，有我國之租佃制度一文，作者說是‘全國租種農之百分率，或在百分之五十以上。即以百分之五十計，而假定全國農民之數，為三萬六千三百萬人，則受租佃制度之影響者，已約一萬八千一百五十萬人，即約當全國人口三分之一矣。’又國聯與中國的技術合作委員會，于一九三四年四月一日給國聯的報告書中，引用一位C.K. Ping 在德國發表的論文，其中所用的材料，雖然都是根據張心一先生所發表的，但其結論，說中國揚子江流域及珠江流域，佃戶佔百分之四十三，與張說略有不同。總之，現在如假定中

佃戶的估計，固然是難，可是比較還算容易解決的題目。比這個問題還要難于回答的，便是佃戶與地主的關係。關於此點，各地的情形，相差得太多了。第一，關於納租的方法，各地是不同的，有分租，有穀租，有錢租，還有其他不同的制度。第二，租期的長短，也是各地不同的，從一年以至永佃的都有。第三，納租的數量，也有多少的差異，雖然土地法中規定最高的租額，不得超過千分之三七五，但這條法律，在實際上恐怕是不發生效力的。據許多研究，證明納租的數量，普通的情形，起碼在百分之四十以上。二千年前董仲舒說佃戶耕豪民的田地，要以所得的十分之五納租，⁽⁴⁾這種情形，在現在還是普遍的。此外如佃戶為地主服務，可以不給值，甚至所用僕婦亦由佃農徵調的辦法，在歐洲已為過去的歷史，但在中國的內地，還可以遇到

國的佃戶與半自耕農合計，在百分之五十左右，並不算高，如說佃戶一類，便佔百分之四十或五十，未免略高。此外也有一些零星的統計或估計，論中國各地佃戶的百分數還不到四分之一的。如金陵大學的卜凱 (J. L. Buck) 教授，根據二八六六農戶的報告，謂中國北部，自耕農佔百分之七六·五，半自耕農佔百分之一三·四，佃戶佔百分之一〇·一。中國東南部，自耕農佔百分之四八·二，半自耕農佔百分之二一·三，佃戶佔百分之三〇·五。各地平均的結果，自耕農佔百分之六三·二，半自耕農佔百分之一七·一，佃戶佔百分之一九·七。此種統計，見其所著 *Chinese Farm Economy* 一四六頁。又李景漢先生，調查定縣農村七九〇家，謂自耕農佔百分之七〇·八，半自耕農佔百分之二七·八，佃戶佔百分之一·四。佃戶的百分數，要算這個報告所表示的最低。

(4) 見前漢書二四上，食貨志。

273545



這類的事實。(5) 在這種複雜的情形之下,如沒有做過一種詳細的調查,便著書立說,來講中國佃戶與地主的關係,乃是一件不可能的事。

不過我在這篇文章中所要討論的,并非中國佃戶的實在數目,也非佃戶與地主的各種關係。我們以為即使對於上列

- (5) 二十一年十二月二日,大公報所發表的赤區視察記,其中有一段記河南商城縣的土地制度云:‘昔日地主所收之租穀爲二分之一,且僅限于水田中所生產之稻,其無水之地中之產物及柴草悉歸佃農。押金亦甚微。演至近日,人口日繁,佃農增多,地主乃大事壓迫,租期由五年而縮爲四年,繼復縮爲三年。其押金則增加,幾與購買之地價相等。且須于押金之外,繳納隨禮一份。押金增多,將來退租時,佃農尚可收回,隨禮則由地主沒收。故佃農每三年必罄其積蓄獻之地主,以求保留其佃地之權。同時,地主所收之租課,亦復加重。稻課之外,復有所謂麥課(地中之麥),魚課(塘中之魚),鴨課,油課,楠課,柴課(山中之柴),草課等。總之,凡田中所產,家中所畜飼,無一不按五五均分。外此并有所謂人工課,即地主修房蓋屋及一切苦力所用之人工,均出之佃農,而不給值,如地主外出,以轎代步,轎夫即由佃農充之,甚至所用之僕婦,亦由佃農徵調。吾人于此,當以爲地主對待佃農,已過于苛刻矣。不謂于上述租課之外,又有所謂白供者,即佃農于春夏秋冬四節,及地主舉家之婚嫁生喪以及壽日所送之禮,年有定額,有增無減。如今年春節所送禮物中,魚之一物,重凡三斤,則明年必相等,或多于三斤,否則遭收田之禍。以故農民終日孜孜,勤苦所獲之代價,悉獻之于地主,尙有不足。’地主壓迫佃戶之烈,于此可見一斑。

的兩個問題，不能作詳細的描寫與解釋，但是對於下列數點，我們大約是可以同意的。第一，在農村各種被壓迫的階級中，佃戶無疑的是一個主要的階級。第二，壓迫佃戶的人雖然很多，如放高利貸的債主，如徵收苛捐雜稅的污吏，如在鄉間爲奸作惡的土劣等都是，但主要的壓迫者，還是地主，因爲佃戶一年的勤勞所得，有一半或一半以上，要貢獻給那不勞而食，不織而衣的地主。第三，假如我們覺得這種壓迫是應當解除的，假如我們願爲那勞苦的佃戶謀福利，那麼把他從地主的手中解放出來，應當是目前一種急迫的工作。我們當然不能說佃戶如變成自耕農，他所受的壓迫，便完全取消了；但我們敢說，如果這一層做得到他所受的壓迫，要減輕許多。

由于上列三點的認識，所以我們要來討論：佃戶如何可以變成自耕農。

二

佃戶如何可以變成自耕農？

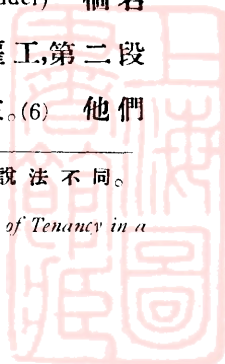
回答這個問題的一個方法，便是看看在別個國家裏面的佃戶，是用什麼方法變成自耕農的，然後再斟酌國內的情形，決定那一國或那幾國的辦法，最有採用的價值。

我們先看美國的情形。

美國有許多學者，喜歡談農業階梯（Agricultural ladder）一個名詞。這個農業階梯，普通可以分爲四段。第一段是僱工，第二段是佃戶，第三段是欠債的地主，第四段是無債的地主。⁽⁶⁾ 他們

(6) 農業階梯共分若干段，每段的內容何如，各家的說法不同。

此處採用 G. S. Wehrwein 之說，見其所著論文：*Place of Tenancy in a*

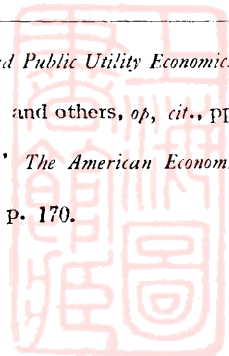


以爲一個毫無憑藉的農民,只要自己努力,經過相當的時期,便可變成地主。他初入農業的時候,可以替人家當僱工,把工資積一部份下來,經過數年之後,便可買農具,買籽種,買牲口,租別人的田,自己耕種了。在佃戶的期內,自己也可有點積蓄,到了相當的時期,便可從親友處,或從國立的金融機關,借一部份的資本,加上自己的積蓄,便可自置田業了。這時雖然由佃戶變成地主,但還欠別人的債。所以田地有名目上雖然是自己的,而實際則有一部份是別人的。再經數年的努力,把一切的債還清了,他才算是真正的地主了。到了這時候,他可以說是爬到農業階梯的頂端,在鄉村社會中,便算是身分最高的人。

一個家徒四壁,毫無憑藉的人,可以白手成家,從僱工升到地主,在中國是少見的,但在美國,却是數見不鮮的事。格雷教授(L. C. Gray)等,根據一九二〇年的統計,證明美國的自耕農,有四分之一是從佃戶出身的,又有五分之一是經過僱工與佃戶兩個階段的,所以總計起來,有百分之四十五的自耕農,曾在佃戶的階段中掙扎過。那些從僱工升到佃戶,從佃戶再升到地主的自耕農,平均在僱工的階段裏,要工作五・八年;在佃戶的階段裏,要工作八・九年,合起來共須十五年。(7) 我們如再把美國在各階段中的農民年齡分析一下,那麼他們那種在農業階梯上往上爬的情形,便歷歷如在目前。美國在二十五歲以

System of Farm Land Tenure 載在 *Journal of Land and Public Utility Economics*, Vol. I, No 1 (Jan. 1925) pp. 74-5. 參看 L. C. Gray and others, *op. cit.*, pp. 547-8; W. J. Spillman, "The Agricultural Ladder," *The American Economic Review*, Vol. IX, No 1, Supplement (March, 1919) p. 170.

(7) L. C. Gray and others, *op. cit.*, pp. 554-6.



下的農民,各種各色的佃戶,約佔百分之七五·八,而無債的地主,只佔百分之一〇·二。但是六十五歲以上的農民,佃戶只佔百分之一六·五,而無債的地主,却佔百分之六四·一。(8) 他們那種生于憂患而死于安樂的情形,從這些數目字中,便可以想見了。另外還有一個研究,是根據美國中部二一一二個自耕農的經驗而成的。這些自耕農中,有百分之二十是經過僱工與佃戶兩階段的。他們平均在十九歲時當僱工,七年之後,升為佃戶,又十年之後,便是在三十六歲時,升為地主。另有百分之十三,是由僱工而升到地主的,他們平均在十九歲時當僱工,當了十年,于二十九歲時便成地主。又有百分之三十二,只經過佃戶一階段。他們平均于二十三歲時當佃戶,九年之後,于三十三歲時便當了地主。最後還有百分之三十四,沒有經過僱工或佃戶的階級,便成地主,這些都是因為有親友幫助的原故。但可注意的,便是這二千多個自耕農,有三分之二是由于自己的努力,由無產者而變成自耕農的。(9)

美國的農民,所以能够靠自己的努力,便往上升的理由,是很多的。第一,美國的工資高,如一九二三年在收穫的季節中,美國農村中的僱工如是包飯的,可以得二元四角五分一日,不包飯的,可以得三元〇三分一日。在普通的時候,包飯的工人,可得一元九角三分一日,不包飯的,可得二元四角七分一日。這是指平均的數目而言,有些地方,僱工在收穫季節中每日所得的工資,可以超過四元五角以上。(10) 中國的僱工,在秋忙時

(8) *Ibid.*, pp. 549-550.

(9) W. J. Spillman *op. cit.*, pp. 170-2.

(10) *Agriculture Yearbook, 1923*, p. 1149.



每日大約可得四角，平時每日只得二角。(11) 所以美國的僱工可以積資而為佃戶，中國的僱工，想升為佃戶便很難。第二，我們再拿佃戶來說，中國佃戶所耕的農場很小，而美國佃戶所耕的農場很大。美國佃戶的農場，在南部較自耕農的農場要小點，但在北部與西部，平均比自耕農的農場還要大些。就全國而論，他們的農場，平均相差無幾。所以我們可以把全國農場平均的畝數，來代表佃戶農場的畝數。美國的平均農場，數十年來，頗有擴大的趨勢。如一九一〇年，平均每一農場，只佔地一三八·一英畝（每一英畝，約等華畝六畝半。）一九三〇年，每一農場便有一五六·九英畝。(12) 在這樣大的農場上，一年的收穫，自然是很多的。經營這種農場，在很短的時期內，便可積資購產，乃是自然的事。據格雷教授的估計，在一九二三年左右，美國佃戶的家財，平均每家值四，三一五元，半自耕農的家財，平均每家值一二，八二九元；自耕農的家財，平均每家值一三，四七六元。同時更可注意的就是每家佃戶，平均在糧食上，每年可收一，一八七元。(13) 佃戶的收入，既然可觀，而美國的地價，又不過昂。如一九一〇年，每英畝只值三二·四元；一九三〇年，每英畝只值三五·四元。(14) 我們只把這些數目字對照一下，便可知道在美國，從佃戶升為地主，乃是極可能的。中國的情形，便不然了。中國每農戶平均的耕地，只有二十一畝。(15) 在

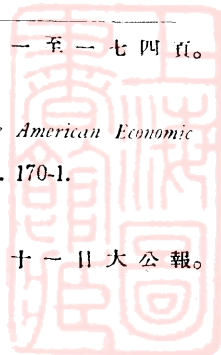
(11) 社會調查所出版，第二次中國勞動年鑑一七一至一七四頁。

(12) *Statistical Abstract of the U. S., 1933*, p. 537.

(13) I. C. Gray, "Accumulation of Wealth by Farmers", *The American Economic Review*, Vol. XIII, No. 1, Supplement (March, 1923) pp. 170-1.

(14) *Statistical Abstract of the U. S., 1933*, p. 541.

(15) 根據國府主計處統計局估計，見二一年四月十一日大公報。



這樣小的農場上，只求于開銷之外，圖一家的飽煖，已非易事，那能積錢來置田業。因為各種情形的不同，所以美國人可以高談農業階梯，而中國人則不能。美國的佃戶，可以靠自己的力量，升為地主；中國的佃戶，想改變他們的身分，是不易的。所以在中國各地，我們可以聽到佃戶要求永佃權。這種權利，他們還想傳給子孫。可見大多數的中國佃戶，本人固然不敢作脫離佃戶階段的打算，而且還覺得他們的子孫，也無力爬上一梯，這是一件極可痛心的事，美國的農民，無論如何，是猜想不到的。

中美的情形，既然有很大的差異，所以美國的佃戶，那種靠自己的力量，變為自耕農的方法，在中國很少有參攷的價值。

三

中國的佃戶，既難靠自己的力量，變成自耕農，那麼我們如想使他變成自耕農，一定要政府設法從旁幫忙，這是很顯然的。丹麥的政府，便曾這樣做過，所以我們可以研究一下丹麥的故事。

丹麥在一八五〇年的時候，農戶中有百分之四二是佃戶，可是到了二十世紀初年，農民中有百分之八九·九是自耕農，只有百分之一〇·一是佃戶了。如以耕種的面積來比較，在一九〇一年的時候，丹麥的九百萬英畝可耕地，只有百分之八左右，是由佃農耕種的。丹麥在半世紀之內，把佃農的百分數，降低那麼許多，是一件極可注意的事。(16)

丹麥所以能做到這一點，便是因為政府實行一種政策，給佃戶以金融上的便利，使他們可以把所耕的土地，由地主的手

(16) F. C. Howe, *Denmark, a Co-operative Commonwealth*, pp. 67-8.

中買來。這種政策的開始是在一八七五年，其後在一八九九年，一九〇四年，一九〇九年，對於原來所定的辦法，略有修改，其目標無非要給佃農以更大的方便。一個具有下列資格的農民，便可請求丹麥政府幫他購置田業。

- (1)他是丹麥的公民。
- (2)年齡在二十五歲以上，五十歲以下。
- (3)未曾犯罪。
- (4)未因貧困而受公家的救濟。
- (5)在十七歲之後，曾從事于農業四年。
- (6)能得在社會上有名望者二人，證明其勤儉可靠。
- (7)須有相當的財產，得政府幫助後，便能購置產業。
- (8)但無政府的幫助，只憑自己的力量，是不能購置產業的。

(17)

有上列資格的人，在請求幫助之後，政府派人調查，證明與事實相符，便可向政府借款。農民所購置的田業，其價值的十分之一，須由自己籌備，所以有上列第七條的規定。其餘的十分之九，便可由政府借給。政府所借的款，起初規定最多不得超過的數額，約美金一，一〇〇元，後來加到四，五〇〇元。農民所購的田地，起初規定不得超過二十英畝，後來加到三十英畝，最後把這一條完全取消了。(18) 農民對於所借的款，在前五年只付四厘五的利息。從第六年起，才開始將本息分期還給政府，約九十八年還清，所以每年的擔負，是很輕的。在這種制度

(17) K. J. Kristensen, "Public Guidance in Rural Land Utilization in Denmark", *Annals*, Vol. 150, (July 1930) p. 233.

(18) E. Mead, "Land Settlement", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. IX p. 55.

之下，許多的佃戶，便都變成了自耕農。(19) 近來丹麥的政府，對於所定的辦法，還有修改，但大體上是沒有什麼差異的。

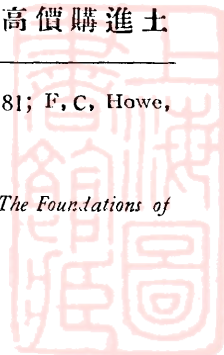
丹麥這種由政府幫助農夫購田的辦法，在原則上是可贊同的，中國大可採用。但在實行之先，有三點還要考慮。

第一，丹麥的法律，並沒有規定，說是地主非出售土地不可。我們都知道，佃戶所願買的土地，除却一部份官地之外，大部份都在地主的手中。假如佃戶願意買地，政府又願意幫助他買地，但是地主却不肯把地出售，這便形成一種困難的問題了。像這一類的事，在歷史上並非沒有。如英國的政府，在一八九二年，曾通過一種小農場法，命令各縣的行政機關，幫助農民購田，以五十英畝為限。購田的人，自己須籌備五分之一的款項，其餘的數目，可向政府告借，分年將本利籌還。但在一九〇八年以前，受這個法律的好處的人，為數有限，最要緊的原因，便是大地主不肯把他的土地分裂，在市場上出售，所以這個法律雖然實行了十餘年，而在其下轉手的土地，不過八百英畝左右。(20) 由此可見國家于實行幫助農民購田之外，還要設法使地主售田。

第二，假定地主肯把土地出售了，我們還要防備地主故意提高土地的價格。因為政府如肯出錢幫助農民購地，那麼土地在市場上的需要，便會突然加增起來，這時如沒有別的法律規定，土地的價格，一定會增漲起來的。佃戶如以高價購進土

(19) E. Mead, *ibid.*, pp. 55-6. 參看 F. R. Yoder, *op. cit.*, p. 181; F. C. Howe, *op. cit.*, pp. 144-6.

(20) H. Levy, *Large and Small Holdings*, p. 126. J. A. Venn, *The Foundations of Agricultural Economics*, pp. 130-1.



地，便是加重了自己的擔負，因為錢雖然由政府借給，但遲早是要還的。如果地價太高，佃戶雖然變為自耕農，而負債的年限，一定會要加長的。我們這種顧慮，是有事實可以證明的。即以丹麥的經驗而論，自從一八七八年之後，地價漲了百分之五三·八。(21) 此外還有人估計，農民受國家幫助所購進的農場，地價比平常要高百分之八十。(22) 又如俄國，曾于一八八三年，設立農民銀行，借款給農民購田，結果便使地價上漲。根據一個估計，自一八九六年至一九〇〇年的地價，要比一八八三年至一八八五年間的地價，平均高百分之三六·五。又據另一估計，自一八八年至一八九七年的平均地價，要比前十年高百分之六〇·四；如與一八六八年至一八七七年間的地價相比，便要高百分之一二二·五。(23) 在這種情形之下，得到實惠的，還是地主。所以國家于設法使地主售田之外，還得限制價格。

第三，便要談到財政問題了。政府已經設法使地主售田了，同時又限制他的價格了，這時佃戶如想買田，政府便要拿錢出來了。這個數目是不小的。丹麥是一個小國，他在這個上面，歷年來也花了一四〇，〇〇〇，〇〇〇左右的克郎(Crown)。(24) 中國的佃戶，比丹麥多，政府如要使佃戶變為自耕農，所需的款項當然要比丹麥多。在羅掘俱窮的中國，政府是否有此能力，這是我們要考慮的第三點。

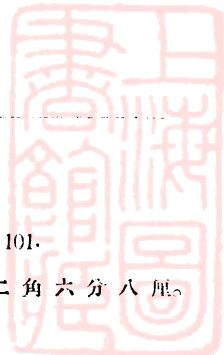
四

(21) F. C. Howe, *op. cit.*, pp. 147-8.

(22) K. J. Kristensen, *op. cit.*, pp. 233-4.

(23) G. T. Robinson, *Rural Russia under the Old Regime*, p. 101.

(24) E. Mehl, *op. cit.*, pp. 55-6. 一克郎等于美金二角六分八厘。



我們先考慮第一點，便是政府如何可使地主售田。

關於這一點的辦法，是很多的。最普通的辦法，在中外都行過的，便是限制地主，最多可以有多少地。超過這個數目的田地須由地主自行售出或由國家給價收回，再售與佃戶及其他農民。中國自漢朝起，歷代都有限田的議論，但行之而有成績的，實不多觀。(25) 不過歐戰以後，東歐各國，多實行限田的政策，(26) 我們可以羅馬尼亞為例。羅馬尼亞在歐戰以前，土地多集中在少數的地主手中，有五千三百八十五個地主，幾佔有全國土地之一半。同時有百分之九十五的農民，其所有土地，合起來只佔全國土地百分之四十，所以土地的分配是極不公平的。(27) 歐戰之後，政府實行限田的政策，凡有地在一百公頃 (hectare 每一公頃，等于二·四七英畝) 以下的，可以保留原來的數目。假如超過一百公頃，其可以保留的數目，如下表：

地主原有的田地(單位公頃)	地主可以保留的田地(單位公頃)
一〇〇	一〇〇・〇
二〇〇	一六五・七

(25) 參看陳登元著中國土地制度。

(26) W. Schuff, "The Legislative Agrarian Reforms in European Countries Before and After the World War," quoted in P. A. Sorokin, C. C. Zimmerman and C. J. Galpin, *A Systematic Source Book in Rural Sociology*, Vol. I, pp. 424-444; "New Agrarian Legislation in central Europe, a Comparative Study," *International Labor Review*, Vol. VI, No 3, (Sept., 1922) pp. 345-363; A. Rose, "Agricultural Workers and Agrarian Reform in Central Europe," *International Labor Review*, Vol. XVIII, No 3, (Sept., 1928) pp. 307-338.

(27) I. L. Evans, *The Agrarian Revolution in Roumania*, p. 76.

五〇〇	二四一・二
一,〇〇〇	二八四・九
二,〇〇〇	三二四・六
五,〇〇〇	三九六・〇
一〇,〇〇〇以上	五〇〇・〇(28)

凡是超過限制的田地,都由政府給價收回,售給農民。結果大地主的田地,爲政府所收回的,約有六百餘萬公頃,受這種政策影響的地主,約有二萬餘人。(29) 羅馬尼亞的土地,自從這次從新分配之後,大地主的數目,減少了許多,小農與中農的數目,自然有相當的增加。(30) 假如政府沒有限田的政策,只是給佃戶或小農以經濟上的幫助,那麼在很短的時間內,一定不能有六百餘萬公頃的土地轉換了主人。

但是限田的政策,實行時有很多困難,在一個土地沒有登記的國家,我們如何能夠知道某人有若干土地?即使我們制定法律,強迫登記,地主不會以多報少嗎?他不會用幾個人的名字,來登記他一個人的田地嗎?如欲登記準確,政府須添多少官吏,民間要生出多少紛擾?諸如此類的困難,是中國過去限田失敗

(28) *Ibid.*, 107-8.

(29) A. Frundianescu and G. Ionescu-Sisesti, "*Aspects of Rumanian Agriculture*", in O. S. Morgan, (Editor) *Agricultural Systems of Middle Europe*, p. 322.

(30) *Ibid.*, p. 323 在限田政策實行之前,羅馬尼亞的農場,在一百公頃以下的,合起來共有四,五九三,一四八公頃;在一百公頃以上的,合起來有三,三九七,八五一公頃。限田政策實行以後,一百公頃以下的農場,合起來共佔七,三六九,五四九公頃;但一百公頃以上的農場,只佔地六二一,四五〇公頃。

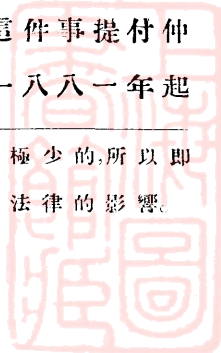
的原因，將來如欲再行此種政策，恐怕還免不了失敗。大約東歐各國限田政策所以成功，都是因為國家的幅員有限，官吏的耳目易周，在幅員遼廣的中國，大約是不易實行的，所以我們應于限田的方法之外，來使地主售田。(31)

第二種使地主售田的方法，便是徵收累進稅。凡擁有土地愈多的人，所納的稅愈重，紐西蘭便行過這種政策。(32) 不過徵收累進稅所遇到的困難，與限田是一樣的，在我們不知道某人有多少土地之先，累進稅是無法施行的。

最經濟的辦法，政府不必費很多的氣力，便可使地主售田，莫如實行減租。這是在愛爾蘭實行而有功效的方法。十九世紀愛爾蘭的土地問題是愛爾蘭一個最大的問題，那時的地主，大多數都是英國人，而愛爾蘭的人，差不多都是英國人的佃戶。這是愛爾蘭人最以為痛心而時刻想反抗的。為解決這種衝突起見，自一八七〇年以後，英政府便通過許多法律，想用各種方法，幫助愛爾蘭的佃戶，變成自耕農。其中最要緊的，便是一八八一年通過的土地法。在這次通過的法律中，承認愛爾蘭的佃戶，有要求減租之權。無論是那一個佃戶，假如他覺得地主所徵收的地租太高，便可把這件事提到土地委員會或當地的法庭，請求公平裁判。假如上述的機關，認為地租過高，便可將他減低若干成，佃戶便照新定的規率納租。此種判決，有效期限為十五年。十五年以後，佃戶還可把這件事提付仲裁。這個法律是愛爾蘭農民的一種福音。自一八八一年起

(31) 中國在三百畝或五百畝以上的農場數目是極少的，所以即使實行限田政策，大多數的地主，還不受這種法律的影響。

(32) C. C. Taylor, *Rural Sociology*, p. 263.



至一八九六年止，愛爾蘭的五十萬佃戶中，有三十八萬多個戶，要求減租。結果他們所納的租，平均減低了百分之二〇・七。其餘的佃戶，有因地主自動減租的，所以並沒有把他們的要求提出。自一八九六年起，又有十四萬三千多個佃戶，提出減租的要求。他們所納的租，原來共值三百二十餘萬鎊，已經減至二百五十四萬鎊了，再減租的結果，他們只給地主二百一十萬鎊。自從一八八一年以後，他們的租，一共減低了百分之三四・四。這種法律，刺激了地主，使他們都願意把田出售。所以在十九世紀的中葉，愛爾蘭約有五十餘萬佃戶，在歐戰開始時，其中的百分之七十五，便是三十七萬九千餘人，已經變為自耕農了。這種趨勢，歐戰後繼續進行。(33) 所以愛爾蘭在土地改革上的成功，實可與丹麥相提並論。成功的各種原素之一，便是減租。中國近來也有減租的運動，如果政府照着法律做去，使佃戶所納的租，不要超過千分之三七五，那麼很多的地主，一定願意把地出售。因為在現在這種高的地租之下，地主投資買地，所得的利息，每年還只有百分之六・六至七・九。(34) 如把租再減輕一些，地主覺得投資土地，無利可圖，一定要出售土地，另謀生計了。

我們再考慮第二點，便是地主肯把土地出售了，我們有什麼方法，可以防止地主提高土地的價格。關於此點，東歐各國在歐戰以後實行的辦法，有許多可以參攷的。他們的辦法，有的頗不利于地主。如愛沙尼亞，如歷維亞，從地主那兒徵收來的土地，便算沒收了，並不給價。(35) 有的國家所定的辦法，雖然

(33) W. Shiff, *op. cit.*, pp. 429-30.

(34) 根據張心一先生等調查句容縣情形的報告。

(35) W. Shiff, *op. cit.*, p. 441.

是給地主一點錢，但地主還是吃虧的。如波蘭向大地主徵收的土地，只給半價。(36) 捷克斯拉夫對於大地主的報酬，有時還不如波蘭。如市價值二十五鎊至三十鎊一英畝的土地，政府收回時，定價是五鎊左右，賣給佃戶或小農時，却收七鎊至十七鎊。(37) 還有地主的土地愈多，吃虧也更大。因為一個地主被徵收的土地，如超過一千公頃，那麼政府對於這個地主應付的款項，還要扣除百分之五。假如超過五萬公頃，政府便要從應付的款項中，扣除百分之四十。(38) 更有一些國家所定的辦法，對於地主的報酬，比以上諸國都要好些，但地主還要吃點小虧。這種辦法，便是對於徵收土地所付的代價，不照當時的市面，而照戰前的價格。如布加利亞付給地主的代價，是按一九〇五至一九一五的平均地價而定的。希臘所定土地的價目，也是照戰前的情形而定的。(39) 最後還有一些國家對於地主並不苛待，但是地主也不能高抬土地的價格。如芬蘭，如匈牙利，徵收土地時，均照市價付款。(40) 還有羅馬尼亞規定地價的辦法，最為特別。政府于事前研究一九一七年至一九二二年的平均租額，然後規定耕地的價格，不得超過租額四十倍，牧場的價格，不得超過租額二十倍。但是應付地主的錢，並不要完

(36) *Ibid.*

(37) C. Turnor, "Land Reform in Czecho-Slovakia," *The Contemporary Review*, Vol. 130. (Dec. 1926) pp. 720-1.

(38) "New Agrarian Legislation in Central Europe", *International Labor Review*, Vol. VI, No. 3, (Sept. 1922) p. 349.

(39) W. Shiff, *op. cit.*, p. 441.

(40) *Ibid.*, pp. 440-441.



全由農民拿出。農民只付一半，另一半由政府津貼，所以農民對於耕地實付的代價，只等于租額的二十倍。(41) 以上這些辦法，後面的幾種都可參攷。我們以為最適宜的辦法，是把過去五年的土地價格平均一下，作為地主應得的賠償。這種辦法，當然要由各縣的土地委員會調查後再規定，不能由中央政府代定的。此外羅馬尼亞的辦法，亦有參攷的價值。假如過去五年的租額，等于土地價值百分之六，那麼我們規定土地的價格，不得超過租額十七倍亦可。

第三個要攷慮的問題，就是財政問題。關於這個問題，我們可以分作兩點來討論。第一點要討論的，就是佃戶購地所需的款，是由政府全部借給他呢，還是只借一部份給他呢？我們根據愛爾蘭的經驗，以為政府應借給佃戶全部購地所需的款。英國在一八七〇年通過的法律，規定愛爾蘭的佃戶，如向地主購地，可以自籌款項三分之一，其餘的三分之二，由政府借給，利息是五厘，本利分期于三十五年之內還清。這種法律的意思雖好，可是很少的佃戶能夠利用，因為他們便沒有能力，籌三分之一的款。一八八一年修改原來的法律，規定佃戶只要自籌款項四分之一，但結果也不見佳。一八八五年，新定的法律，才決定佃戶不必自己籌款，全部由政府借給。借款的利息是四厘，本息可以分四十九年攤還。譬如佃戶租某地主田地一塊，年納地租十鎊。照愛爾蘭普通的辦法，地價約等于地租十八倍，便是一百八十鎊。佃戶如與地主商定地價後，這一百八十鎊的總數，當時便由政府付給地主五分之四，其餘五分之

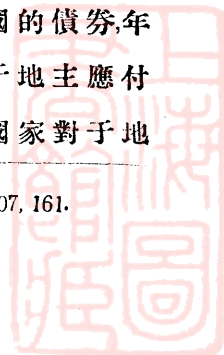
(41) O. Gorni, "Land Reform in Rumania," *International Labor Review*, Vol. XXII, No. 4 (Oct. 1930) p. 466; I. L. Evans, *op.cit.*, pp. 118-9.

一,于五年後付清。自此以後,這位佃戶,便不必再向地主納租了。他只須把一百八十鎊的本利分四十九年付清,每年實付的數目,算起來只有七鎊四先令,比平時納租的擔負,還要輕些。但納租無論納多少年,地還是別人的。而在這種辦法之下,四十九年之後,地便歸佃戶所有。這個法律,在一九〇三年還有更改,把利息減至三厘零四分之三,攤還的期限,延至六十八年,佃戶的負擔,格外減輕了。(42) 假如中國不採這種辦法,而令佃戶自籌款項的一部份,那麼佃戶勢必向他人借款,結果他雖然脫離了地主的壓迫,一定又要走到高利貸者的網羅中,對於他還是沒有好處。所以我們主張政府如幫助佃戶買地便應借給他全部的款項。

這便引到我們所謂財政問題的第三點了,那便是這一筆款子,從何而來。我們覺得解決這個問題,只有兩個辦法,一個便是由政府舉債,把舉債所得的款,借給農民。政府的信用,比私人的信用好些,他舉債所負的利息,可以很低。假如中國也採用愛爾蘭的辦法,農民一方面可以減輕負擔,一方面于數十年之後,還可以變成無債的自耕農。另外一個辦法,便是由政府出面,代替佃戶購地,購地所付之款,不是現金,而是債券。這種債券有一定的利息,分年由政府備款收回。東歐有許多國家,便採這種辦法。譬如羅馬尼亞付給地主的,便是土地債券,年息五厘,政府答應于五十年內,分期收回。(43) 別國的債券,年息有定為三厘或四厘的。此外如捷克斯拉夫,對於地主應付的賠償,不付現金,也不付債券,只在賬上記下,算是國家對於地

(42) Sir James O'Connor, *History of Ireland*, Vol. II, pp. 27, 90, 107, 161.

(43) I. L. Evans, *op. cit.*, pp. 118-9.





主的負債。國家對於這種債務，只負年付利息三厘的義務。(44)我們覺得中國的政府，如對內對外，不能借到一筆大的款子，那麼對於地主付款時，無妨發給土地債券。這種債券的利息，可以定得很低，如在四厘左右。債券的本息，可以由佃戶分作數十年籌還，政府不過利用他的信用及權威，作一個中間人而已。這種辦法，假如給佃戶的負擔，不比納租加重，反比納租減輕，那麼在我們這種窮的國家，到是值得採用的。

五

總括起來，我們可以得到下列的結論：

(一)佃戶是鄉村中一個被壓迫的階級，我們如要為他們謀福利，當設法使他們成為自耕農。

(二)美國的佃戶，有許多靠自己的力量，便升為自耕農的，但中美的情形，相差太遠，中國的佃戶，如無外力的幫助，很難改變他們的身分。

(三)丹麥以政府的力量，幫助農民購地，結果使國內佃戶的百分數，從百分之四二，降低到百分之十，此舉中國頗可效法。

(四)中國如實行丹麥的政策，有三點仍須注意。第一，政府應效法愛爾蘭減租的方法，使地主肯將土地出售。第二，應以東歐各國的成例為鑒，由政府以公平的方法，規定土地的價格，俾地主不致居奇。第三，購買土地所需之款，應由政府全部借給農民。至于此種款項之來源，或由政府舉債，或發給地主以土地債券均可。政府借給佃戶購地之款，利息應低，可由佃戶將本息于若干年內攤還，其數目之多少，以不加重佃戶負擔為原則。

(44) 見(38)。

