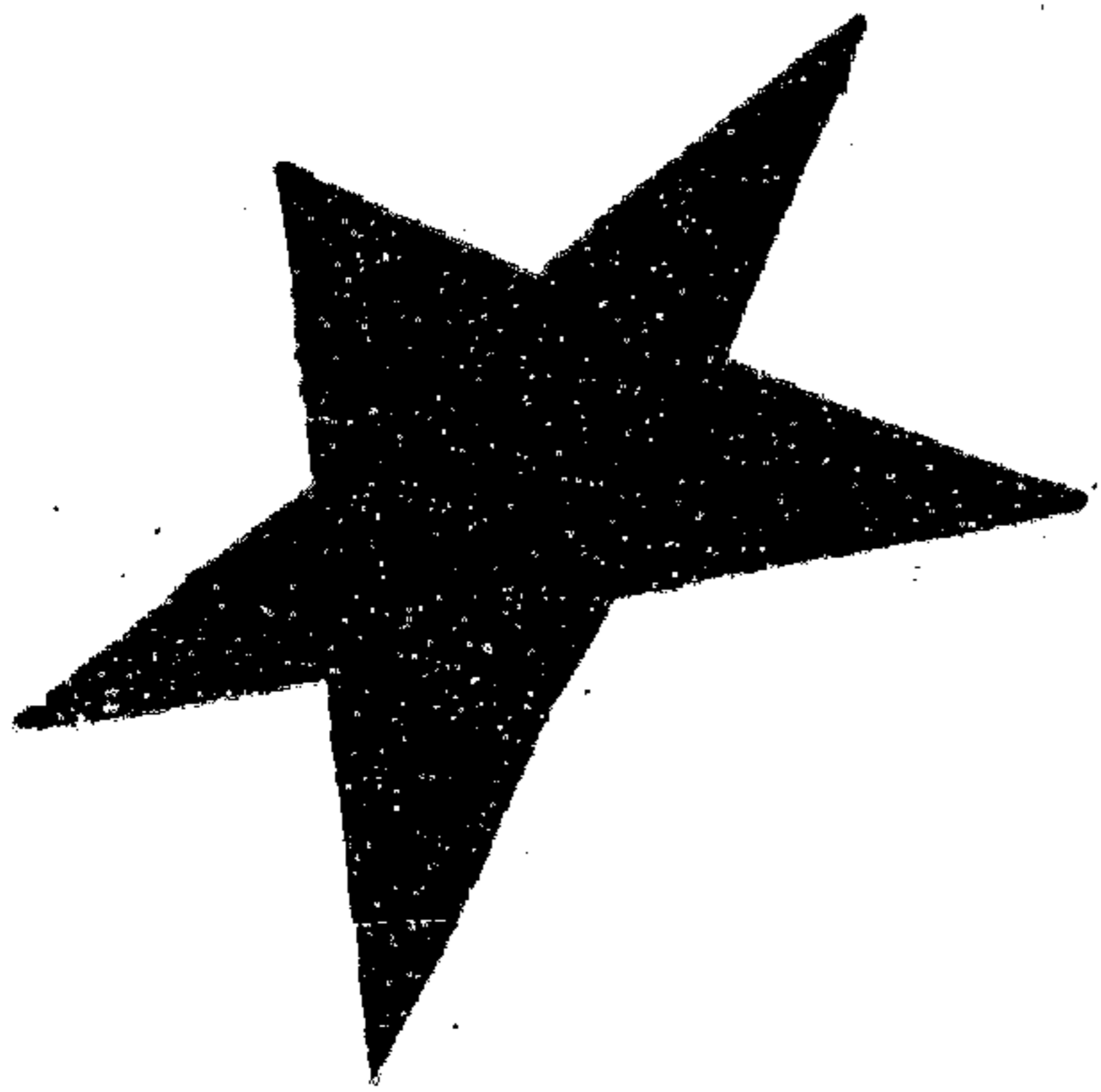
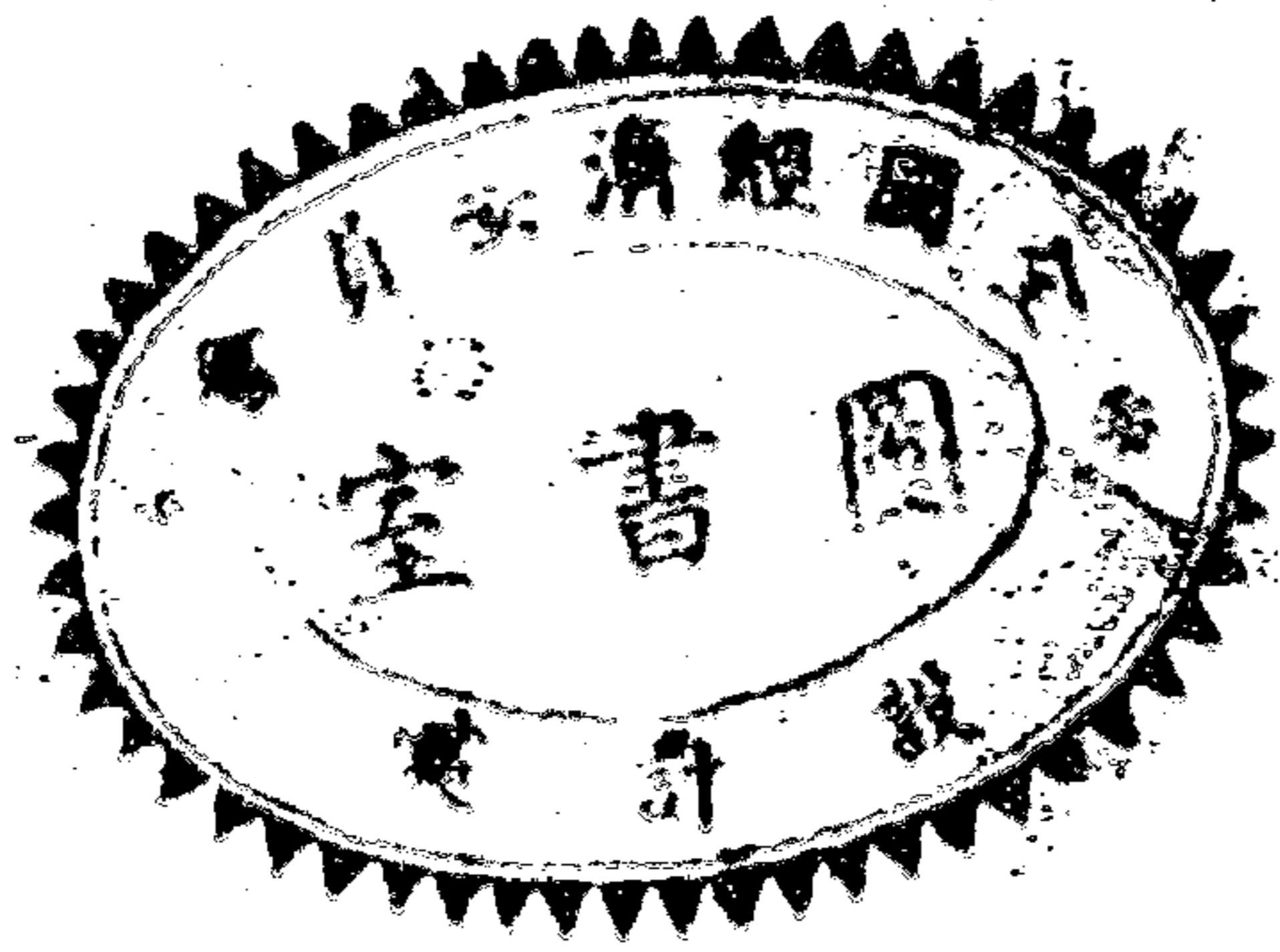


宋 斐 如 著



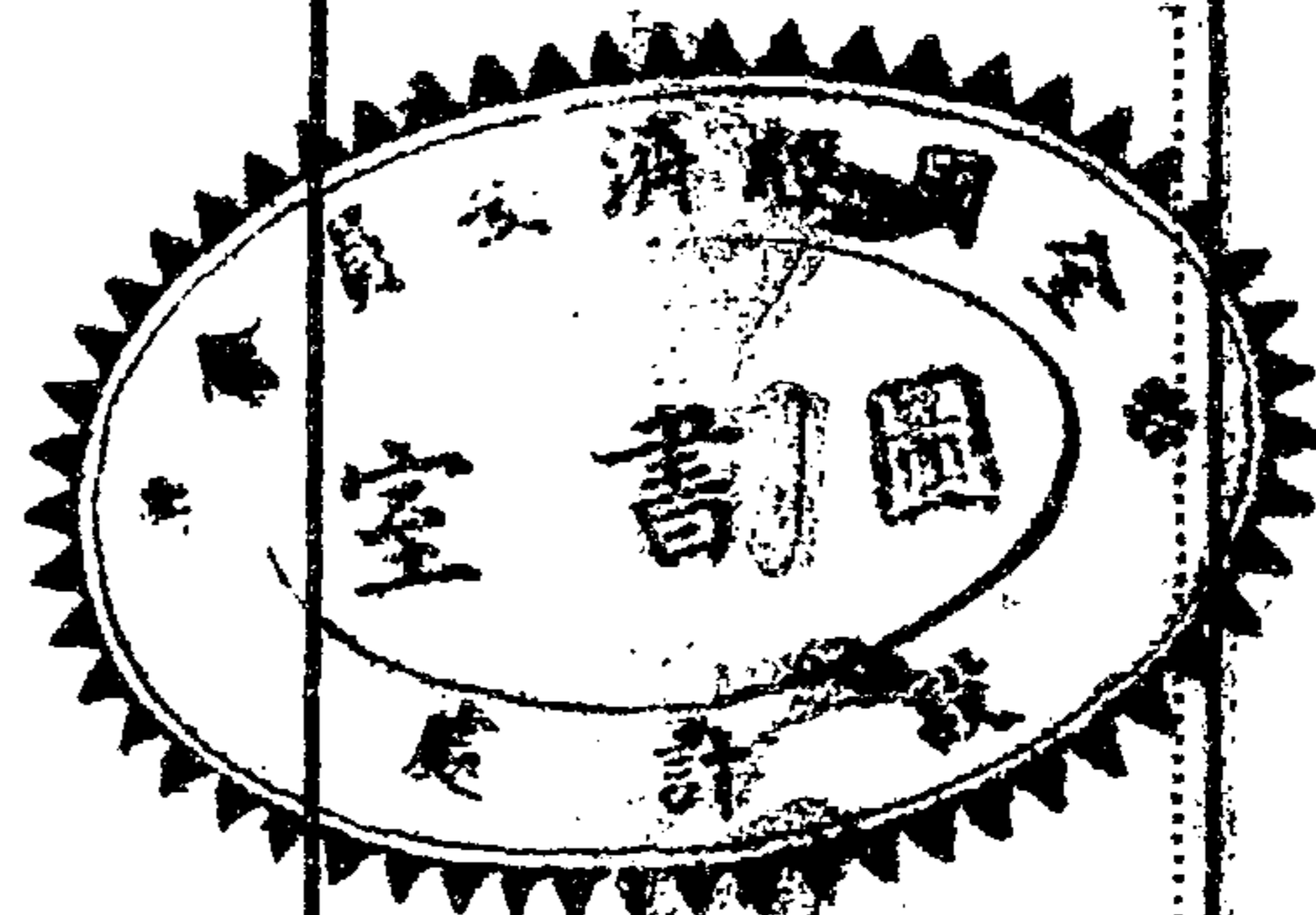
土地與研究

北平西北書局出版

宋斐如著

土地政策研究

北平西北書局出版



北平西北書局

土地政策研究目錄

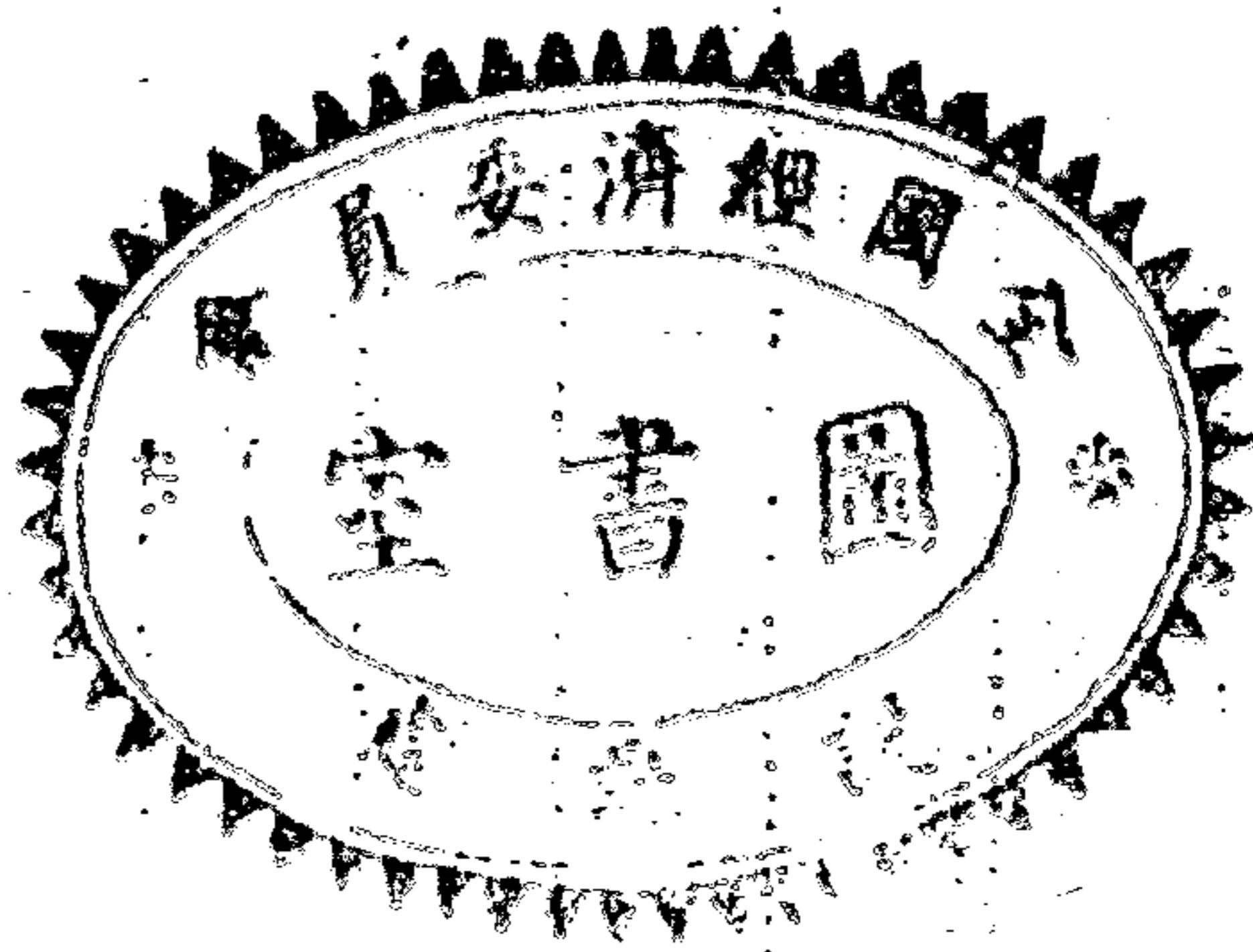
——自耕農創定政策——

梅序
自序

第一章 緒論

- 一、農業經濟的重要性……………一
- 二、農業改良與土地制度……………三
- 三、三種土地政策……………四
- 四、自耕農創定政策的特質……………六
- 五、自耕農創定政策的施行條件……………一〇
- 六、自耕農創定政策施行上的幾個問題……………一二

土地政策研究 目錄



七、自耕農創定政策的種類	一五
八、各種自耕農創定法的目的	二〇
九、各種自耕農創定法的批判	二四
十、結 言	二五

第二章 直接自由創定主義

——羅馬尼亞歐戰前的土地政策——

一、直接自由創定主義的意義及特質	二八
二、農業在羅馬尼亞經濟上的重要	二九
三、舊羅馬尼亞的土地分配	三二
四、一八六四年土地改革後的土地制度	三六
五、農村金庫的自耕農創定	四四
六、農村金庫成績的檢討	四八

第三章 直接強制創定主義

——羅馬尼亞歐戰後的土地改革政策——

- 一、直接強制創定主義的意義及特質……………五三
- 二、歐戰前佃種制度改革政策……………五四
 - (一) 佃種契約的限制……………五六
 - (二) 農業勞動契約的限制及勞動介紹……………五七
 - (三) 佃租及農業勞動工資的公定……………五八
 - (四) 佃種法的監督……………六〇
 - (五) 共同牧場的設置……………六一
- 三、土地改革的斷行……………六二
- 四、土地收用的方法……………六六
 - (一) 舊羅馬尼亞……………六六

(一) 伯薩拉比亞州(舊俄領).....	七一
(二) 布克維那州(舊奧地利領).....	七二
(三) 托蘭斯斐尼亞州(舊匈牙利領).....	七三
四、土地收用的賠償.....	七五
五、對於農民的土地分配.....	七八
六、新設自耕農地的維持.....	八〇
七、土地改革的成績.....	八二
八、土地改革的効果.....	八五
(一) 家畜的頭數增多.....	八六
(二) 耕種地的面積增大.....	八七

第四章 間接自由創定主義

——普魯士歐戰前的國內植民政策——

一、總說	九一
二、一八九〇年地租農場法	九六
三、一八九一年地租農場促進法	一〇一
(a) 總務委員會的業務	一〇二
(b) 地租銀行的活動	一〇五
(c) 地租農場的維持	一一一
(d) 其他的獎勵	一一三
(e) 勞工農地的設定	一一五
四、一八九六年地租農場及植民農場的一子承繼法	一一九
(a) 一子承繼農場的範圍	一二〇
(b) 一子承繼農場的處分限制	一二二
(c) 一子承繼人的資格及順序	一二四

(d) 農場的評價法	一二四
(e) 一子承繼的方法	一二五
(f) 承繼分額賠償法	一二六
(g) 一子承繼人的農場處分權的限制	一二八
(h) 成績	一二八
五、公益植民公司的活動	一二九
六、地租農場的成績	一三九

第五章 間接強制創定主義(一)

——愛爾蘭的自耕農創定政策——

一、總說	一四八
二、一八六九至一八八一年的創定法	一五四
三、一八八五至一八九六年的創定法	一五九

四、一八九一年佃租銷却法	一六四
五、一九〇三年的韋因達姆條令	一六六
六、一九〇九年巴列爾條令	一七八
七、稠密地方小農場擴張政策	一八三
八、自耕農創定法的成績	一九三

第六章 間接強制創定主義(一一)

——歐戰後德國國內植民政策——

一、總說	一九八
二、戰後國內植民法	二〇〇
三、一九一九年德國植民法的要旨	二〇四
(a) 公益植民機關的設置	二〇五
(b) 公益植民機關的土地獲得	二〇六

(c) 舊所有者的土地買回權	二二二
(d) 公益植民機關的土地買回權	二二三
(e) 國內植民土地上舊佃農及農業勞工的措置	二二四
(f) 農業勞工佃地的設定	二二六
(g) 本法律在各支分國的効力	二二六
四、德國植民法的効力	二二八
五、普魯士的國內植民政策	二二八
(a) 公益植民機關的公認	二三〇
(b) 土地提供組合的設立	二三四
(c) 土地整理局的設置	二三五
(d) 普魯士地租銀行的設置	二三八
(e) 地租農場的維持	二四四

(f) 開墾泥炭地及荒蕪地的獎勵	二四八
六、德國植民法施行的成績	二五二
(a) 普魯士的成績	二五二
(b) 德國全國的總成績	二五六
七、結 論	二七六
(附錄) 普魯士的邊境植民政策	
一、一八八六年德國民族移民促進法	二七九
二、地價的騰貴及資金的增額	二八二
三、波蘭人的對抗運動及法律的改正	二八六
四、植民委員會的事業成績	二八九
本書的關係書目表	二九七

土地政策研究 目錄

梅序

「中國是以農立國」——這句話，在現在和將來，都將是中國人最難或最難生都往城市裏跑的時候，似乎是很迂腐而討厭的了。然而，如果我們仔細研究一下，中國極大多數的人民仍舊是農民，中國最重要的產物仍舊是農產。所以，農業經濟在工商業落後的中國是特別重要的。其實，不但在中國是如此，即在工商業發達的歐美，又何嘗不然了。我想「農為邦本」這句話，在任何國家裏，都有牠相當的真理。

農業經濟的中心問題當然要算土地問題，因為土地問題一日不解決，農業經濟便一日不能有多大的發展。然而，解決土地問題必須要先確立土地政策。所以，確立土地政策實是發展農業經濟的最要關鍵。

各國的土地政策大約可分為三種：一種是急進的，一種是和平的，一種是保守的。保守的政策主張土地私有。急進的政策主張土地國有。和平的政策便主張土地



應爲耕者所有。孫中山先生所主張的「耕者有其田」便很有點這種政策的意味。這種政策一方面可以廢除「不勞而獲」的地主，一方面可以廢除「勞而不獲」的佃戶；並且牠所用的是立法的方法而不是革命的方法。牠可算是解決土地問題最和平，最公允，和最合理的一種政策了。這本「自耕農制定政策」便是對於世界各國推行這種政策的具體辦法作一詳細而有系統的介紹。這本書的作者宋斐如先生是一個對於土地問題和農業經濟極有研究的人。關於這方面，他年來零星發表的文字很多；這本有系統的著作尤其是他心得所萃。宋先生這書的好處是在注重客觀的事實，而不重主觀的見解。牠的目的是要介紹人家的成績，而不是要發表自己的主張。

本人對於農業經濟和土地問題毫無研究，簡直可說是個「門外漢」。但是讀了宋先生的書稿以後，我有下面兩個希望：——

一、希望這本書可以引起國人對於關係國計民生最重要的土地問題能夠充分注意，並力求一合理的解決。——我記得五六年前北伐剛發動的時候，留美中山學會

請過一位國民黨駐美的代表公開講演廣州國民政府的組織。當他說到有『土地局』的時候，聽衆中竟有覺得很好笑的，以爲牠是『土地廟』一類的東西。近年來，因爲這種『土地廟』到處都看得見，而且『平均地權』『耕者有其田』等名詞口號到處都聽得見；於是大家對於土地問題似乎也比較以前注意一點了。然而，對於土地問題和農村經濟作科學的，實地的調查和研究的，畢竟不能多見。——只怕除了陳翰笙先生所領導的中央研究院經濟組以外，再也沒有第二個機關了。至於求合理的解決，那是更談不到。在這個時候，宗先生這本書的出現真可說是『得其所哉』。牠是謀土地問題合理解決的莫上參考！

二、我希望讀者能特別地注意本書的第四章和第六章——『普羅士戰前的國內殖民政策』和『德國戰後的國內殖民政策』。在現在我國『開拓東北』『開拓西北』高唱入雲的時候，『國內殖民』應該是很惹人注目的事情了。然而，國內殖民先要有國內殖民的政策；否則南轅北轍，決不會有好成績的。譬如前次浙江殖民東北

，便鬧成了一個大笑話。那種『心血來潮』似的無政策的殖民，我們是不敢贊同的。要施行國內殖民，不但先要確立國內殖民的政策，而且還要有通盤的籌劃。這二章所介紹的便是關於這方面兩個極好的先例。

總之，土地問題已經成爲我國經濟問題的中心了。牠的解決差不多是一切經濟設施的先決條件。這本書如能促進國人對於這個嚴重問題的注意和研究於萬一；那麼，宋先生的勞力也不能算是完全白費了。

梅汝璈
於一九三二
於故都旅次。

自序一

農業經濟在某種意義上是大部分經濟部門的基礎，而土地爲農業經濟的根源，所以關於應用土地的公家施設，就有充分研究的必要。而關於應用土地的公家施設，就是土地政策的實行。因此，土地政策的研究之具有非常的重要性，自無庸言。鄙人因對於這一點及中國農業的重要地位（請參閱梅博士序文）頗有所感，所以年來略就各國關於土地政策的理論及其實施的情況，加以研究。各國土地政策的理論及其實施的情況，雖然非常複雜多樣，但是歸納起來，大約可得三種；（一）自耕農制定政策，（二）佃種制度改良政策，（三）土地國有政策。因此，吾人的研究計畫也就依照這三個步驟，來進行研究的工作。現在自耕農制定政策的研究，大體上算已告一段落；其有形的收穫就是這本小著作。這本小小著作的研究，不敢說已完全，但願本書出版後，能得『拋磚引玉』的效果。

其次，想乘此機會來就中國現行土地政策與自耕創定政策的異同，及該種政策可否應用於現在的中國土地問題的解決上，或應如何改正的問題，略加檢討，以代照例的，空洞的序文。

自耕農創定政策的効力，固視各種創定主義的不同而有大小之差。例如自由創定主義只有緩和農村社會問題的効用，而強制創定主義則以消滅不勞的地主，根本解決土地所有問題為其宗旨。又如直接創定主義帶有國內植民均衡人口分配的作用，而間接創定主義則有節省經費節約手續的好處。但是該種政策苟能徹底施行，必能絕滅不勞地主，使耕者有其田，解決土地所有關係的糾紛，消除農村的社會問題，促使農業生產合理化，是種不可否認的事實。而自耕農創定政策的這種長處，是顯而易見的，故無詳加解釋的必要。

上述自耕農創定政策能使耕者有其田，增加生產能率至某程度，自某一方面言固為長處，但再自另一方面言，則又未始非一種短處。換言之，在農業生產技術適

合小農制的情勢之下，是種卓越的政策，但在農業生產技術進步至非採用大農制不可的場合，則該種政策適足以束縛進步的生產技術之採用。處在科學昌明，各國的農業生產也漸採用機器耕的現代，這個問題自然值得充分注意和研究。惟是，大農制與小農制二者孰優孰劣，從來的農政學者頗有爭辯，所以這個問題略形複雜，勢非詳加剖述不可。

大農制與小農制之優劣，從來的農政學者對此議論紛歧，莫衷一是。有主張大農制優越者，有主張小農制優越者，也有設下前提條件而主張各有長短者。各派的主張皆有各派的理由，且分別評判於下。

主張小農制優越者的理由，約有二端：第一為自耕農的勤勞；第二為農民的寡慾。第一種理由根據農民一己的心理作用，謂小農制概為自耕農，而自耕農與為他人作工的勞工不同，農種的成果好歹皆歸宿於自己一身，所以不期然而然地勤勞從事於耕種。即如集正統派經濟學之大成而以自由的社會主義者著稱的彌爾（John

Stuart Hill)，也在其名著『經濟原論』中，歷述農民的勤勞，以爲小農制優越的理由，其言曰：『農民晨早起而夜遲息，勤勞以從事工作。此無他，因爲他們意識於爲自身而勞作故也。他們日以繼夜，晨以繼昏，年年歲歲辛苦勞動。他們較比一切的工作尤有耐性，勤勞不倦。……』小農制稱贊者且謂辛苦勞作者不獨限於農家主人一人，即其家族也然。

主張小農制優越者的第二理由，是農民的『寡慾』。自耕農因意識其爲自己經營，損益消長皆歸宿於自己，家計與經營有密切的關係，所以極力節省日常的生活費，以期經營利益增加。他們的生活降至工資勞工的生活水準以下。惟其有此特點，所以小農經營始能節省費用而增加收益。

主張小農制優越者更進而主張：一旦若改小農制爲大農制，改自耕爲公種，則上述二種優點立即銷滅。

然則主張小農制優越者所舉上述二種理由，果爲天經地義，牢不可破的嗎？農

民的過度勞動和過度節慾，果爲與生俱來永久不變的嗎？實則：農民的過度勞動既不是天生的，也不是他們所願意的，無非是爲維持困難的經營而出於不得已的吧了。並且這種小農經營愈與科學的農業經營競爭，則經營者自身及其家人的過度勞動愈益增進，而愈陷於非人的境地。所以無論從經濟上言，抑從倫理上言，皆不能謂爲優點。又如農民的寡慾一項，也非出於他們的本心，完全因爲維持他們的經營而不得不如此。事實上雖有小農經營的剩餘大於大農經營的事例，但是其間不無原因存在。大農僱用勞工經營，而小農則全由他自身及家族經營。勞工勢力的榨取有限，而自身及家族膏血的絞榨則無限制。即如勞工與自家的食用，也可以有懸殊的差別。正如哥茨基（K. Kaupsky）所言：『小農民經營的剩餘，非出自充實的穀倉，而出於空腹的胃袋。』誠如是，農民的這種寡慾，無論自經濟上言，抑自倫理上言，皆不得謂爲優點，是很明瞭的道理。

更有進者，上述二種優點即姑認其爲優點，它們也不是真實可靠的，事勢所趨

必至愈益減少。哥茨基曾有言曰：「小農經營用以對敵大農經營的武器的過度勞動及營養不足，及因此而生的無智，適足以阻碍周到的關心。勞工的勞作時間愈長，其營養愈不足，其用於教養的時間及金錢愈少，則其勞動時的周到關心，必愈減少。」這是多麼透切的金言。

次就大農制剖述看。大農制的優點何在？歸納多數主張大農制優越者的意見，可以列舉如下數端：

- 第一、大農制可採用科學的耕作法。
- 第二、可以節約土地，勞力，及資本的浪費。
- 第三、可以栽種適當的農作物於適當的土地。
- 第四、農產物的販賣及資金的融通，大農制遠勝於小農制。
- 第五、可以採用機器耕及作大規模的土地改良。

上列五項本極簡明，其利益所在也無懷疑的餘地。例如將實現於最近未來的農

業電化，其增加農業生產率是不容疑義的，而這種電化非採用大農制不能實現。又如實行大農制適足以免除許多無用的田畔及堤防的存留及增築，因而節省土地，勞力及資本，增加土地生產力至最大的限度，栽種適當的農作物於適當的土地，是農業生產上必要之圖，而這種企圖也只施行大農制始有可能。大農制的農產物可以直接販賣，大批販賣，以免去中間商人的榨取。大農制之融通資金，無論以『對人信用』或以『對物信用』，皆較小農經營容易多多。他如使用機器的大規模經營，散圃的整理，土地的改良排水灌溉的設備，田園鐵路的施設等等，也非大農制不能根本實行。

此外，尙有第三派折衷上述二說的主張，而在前提條件之下，承認大農制與小農制，各有其優劣。日本著名的農業經濟學者，河田博士即持此主張之一人。他於批判大農制及小農制優劣之後，遽作如下結言說：『……以上所述大小農業經營組織的利害，皆爲置多數前提條件的議論。換言之，無論大農組織及小農組織，若皆

由善良的管理人管理之，則大農以資本豐富，利用資本得法，及採用機器之類的薪新有效的生產工具，等等爲其前提，而小農則以深加注意的勞動，土地利用得法，一家勤苦勞作，等等爲其前提。如將這些前提條件混亂錯綜，則以上的議論終必成爲無用的空論。……」

然據我的意見，河田博士這種模稜兩可的主張，以之爲研究學問的材料則可，用以爲政策的論據則不可。所以，我的意思還是支持大農制優越之說。

根據以上所述，可知處今日科學昌明，機器生產的時代，大農制是絕對必要的。這種主張不但是根據大農制優於小農制的理論，即自實際言，正如於工業之滅於機器工業，無論那一地方若不採用進步的生產技術於農業生產上，那個地方的農業生產必不能與他地方競爭而凋敝衰落，非至舊生產技術被淘汰乾淨不可。

大農制既優於小農制，且爲絕對必要的，則以小農制爲經營規模的自耕農制定政策，似無施行的可能性。但是事實並不盡然。在某種特殊情形之下，換言之，在

各種經濟情狀尚不許採用機器生產的情形之下，自耕農制定政策實有暫時施行的可能性和必要。例如中國現在因有下列二種原因，故可以暫時施行自耕農制定政策：

第一、中國本部一方面農業人口占百分之八十以上，他方面工商業的發達程度尚不足以消納大農制施行後的農村失業人口；

第二、東北，西北等邊境，雖有廣大無良的未開墾地可用以施行大農制，但是目下政府尚無那麼鉅大的資力和精神，可以經營這方面的事業，且亦無暇顧及。

具備上列二種原因的中國，除非社會制度根本變革，因而經濟組織突變地根本改造過來，合理的，合法的，社會化的大農制一時尚難實現。所以目下尚有暫時施行自耕農制定政策（包括國內植民政策）的可能性和必要。如能依據下述所擬辦法做去，則不但可以解決目前的農村社會糾紛，促進邊境的農業發達，且可以藉此達到施行大農制的最終目的。簡言之，修正的自耕農制定政策，可以充當達到自耕農制定政策的過渡辦法。

然則，適宜於中國現狀的自耕農創定政策如何？本來，自耕農創定政策之中，共有四種創定主義：直接強制創定主義，直接自由創定主義，間接強制創定主義，及間接自由創定主義。究竟那一種創定主義適用於現在的中國？據我的意見，那一種創定主義都不能絕對適用。即自自耕農創定政策本身言，也只能採其長而棄其短。例如自耕農創定政策最終目的的細分土地，及普遍創造小自耕農，第一須先放棄。蓋因土地私有既足以阻碍大農制的發展，土地的細分更足以束縛大農制的進行。且將所擬具體辦法略述於下，以爲我本人，從作者的立場，對於自耕農創定政策的批判和修正。

(一) 土地收用辦法

土地收用的方法可以做戰後羅馬尼亞土地改革的土地收用法，而加以改正。羅馬尼亞的土地收用方法各州雖各不同，但自大體上言，則爲強制地主供出所有地的全部或一部分，而由政府依據一定價格收買之。例如適用於舊羅馬尼亞的一九一

八年的勅令，第一規定：國有地，皇家所有地，公共團體所有地，農村金庫所有地，法人的所有地，外國人的所有地，及不在地主的有地，全部強制收用。此項規定應加修正的地方，就是國有地和公共團體所有地不應該收用。我們最後的目的在於大農制的施行，機器生產的實施，而自耕農制定政策只是一個過渡辦法而已。國有地和公共團體所有地，本是施行大農制的要素，若連此種土地也加以收用，則無異捨本圖末，目的自然不能達到。所以應加收用的土地是法人的所有地，外國人的所有地，不在地主（Absentees）的所有地，及同性質的所有地。但有一點我們應加注意，國有地及公共團體所有地雖然不可轉賣給農民，但若用以設定下述意義的地租農場則可以。簡言之，國有地及公共團體所有地，可以提供農民以使用權而永久保留所有權。此種辦法適於中國本部及不在地主存在的地方。

（二）墾荒辦法

中國的東北及西北等邊境，荒蕪未開墾的土地廣大無量，苟能利用得法，對於

整個經濟問題的解決，實有莫大的資助。這方面的開墾方法，可以做做『德國植民法』泥炭及荒蕪地的開墾辦法，由政府設立『墾荒局』，或招私人組織墾荒公司，以從事於荒蕪地的開墾。但是『德國植民法』的泥炭地及荒蕪地的開墾辦法也有修正的必要，且擬二種具體辦法於下。

第一，由政府設置墾荒局於東北及西北等邊境，從事於荒蕪地的開墾。所開墾的土地，依據下述意義的『地租農場』的辦法，租給農民。詳言之，政府視農民需要的程度，分配給大小相宜的農地，使其永久耕種，農民每年繳納一定的佃租，政府則保留土地所有權。

第二，招徠私人——到處被排斥的擁巨資的華僑最合宜——組織墾荒公司，以從事於開墾荒蕪地。所開墾的土地，依據地租農場的辦法租給農民佃種。農民每年繳納一定佃租於墾荒公司，至若干年銷却私人的地租徵收權，而土地所有權移歸國家或公共團體所有。但是農民的使用權依然繼續。

(三) 土地的分配辦法

依據上列二種方法——土地收用法及墾荒辦法——取得的土地，應該如何處分？如何分配？是種根本的問題。土地的處分法可以做做『德國植民法』的規定，設定『地租農場』，分配給農民耕種，每年由農民繳納一定的地租。地租的繳納法有二：其一，耕地所有權為政府所擁有者納租於政府；其二，耕地所有權為私人所擁有者納租於墾荒公司或地主。但是前者的地租徵收權及土地所有權為永久的，固定的，而後者的同種權利則須為暫時的，非永久的。私人的地租徵收權，應該規定經過若干年即隨土地所有權的喪失而銷却，其地租徵收權及土地所有權移轉至國家或公共團體手裏。這裏有一點應該注意的，就是每年地租的定額，無論是納於政府的地租，或是納於私人的地租，均不能超過公平佃租（*fair rent*），藉以保護農民。

上述辦法與『德國植民法』的規定不同之處，在於德國的地租農場經若干年則其所有權歸取得地租農場者所有，而上述辦法則為國有地的所有權永久為國家保留

，即如私人的土地所有權，也不移歸地租農場取得者，而移歸國家或公共團體所有。簡言之，前者的最終目的在於創定純粹的自耕農，而後者的最終目的，則在於化土地的私有為國有或公有，蓋因我人最終的目的，在於大規模的農業生產，機器的，科學的農業經營。要達到這種目的，土地自非國有化，或公有化不可。所以，若如一般的自耕農創定政策的辦法，把土地零細分配歸私人所有，是無異於『緣木求魚』，是種開倒車的辦法。

總括上述辦法，可得一有系統的過程如下。在中國本部及不在地主存在的地方，採用強制收用辦法取得土地。在東北及西北等邊境，則由政府設置墾荒局，或招私人組織墾荒公司，以從事於荒蕪地的開墾。所得土地悉數用於地租農場的設定。按照農民的正當需要，分配大小適宜的地租農場給農民。耕作地租農場的農民，一方面取得永佃權，他方面每年繳納一定的地租於政府或私人。擁有地租徵收權的墾荒公司或地主，徵收地租過若干年，則銷却地租徵收權及土地所有權，而此二種權

利完全移歸國有或公有。於此，土地國有或公有的最終目的達到，而大農經營的辦法，可以酌量經濟情形，次第進行。

同時，政府倘能再於別部門的產業上，採用同樣國營或公營的政策，則將來整個的產業可以聯擊成一氣，把都市的工業收歸農村，重使農工二業成爲農村產業的二翼。不過，要達到這個目的，電力之普遍的應用是重要的條件。從前專用蒸汽機器的工業固然非集中於一處不可，農村之工業化似尙困難，但是近來電力機逐漸發展，頗有取蒸汽機而代之的傾向。故謂農村電化之年，即農村工業化之時，也無不可，誠可拭目而待。我之所以置最終目的於大農經營，此點也爲主要原因之一。

上述辦法只是所擬政策的骨骼而已，至若詳細的辦法及施行的細目，就非俟諸詳盡的計畫和安排不可了。請參閱本書各章所述各國的具體方策，尤其是第四章及第六章所述。

採用上述政策以解決土地問題，既無藉暴力以強制無價收用土地的流血弊病，

且可解決目前的土地糾紛，逐漸前進達到最終目的的大農制及電化農村，完成『農業革命』，『土地革命』，甚而至於整個『經濟制度的革命』。處今日的中國，欲求經濟問題得到適當的解決，土地得到合理的應用，除以暴力猛進地推翻舊制度，立刻建設新制度之外，和平的，溫和的手段，就只有此種辦法。現代的生產組織已與生產技術不相適應，因為不可否認的事實，但為解決這個問題而採取暴動流血的手段，則為多數人所不樂意。但是樂意與否是一回事，生產組織有根本解決的必要，又另是一回事。於此，和平的，漸進的根本解決方法，就有採用的必要了。如果，一般人所說的，和平的漸進的根本解決方法，可以稱為『和平的革命』(Peace Revolution)，則所擬辦法也可以稱之為『和平的農業革命』(Peace Revolution of Agriculture)。

上述所擬辦法只是粗淺研究的心得而已，是否有當不敢自許。願國內外政策大家及農政學者指正之。

最後，再來參照一下，孫中山先生的遺教。他因鑒於『……現在的農民都不是耕自己的田，是替地主耕田，所生產的農品，大半被地主奪去了。……』，『現在農民勞動的結果，在農民自己只能分四成，地主得六成，政府所抽的稅，都是由農民出的，不是由地主出的，像這種情形是很不公平的。……』，所以主張：『……令耕者有其田，不致納租到私人，只納租到公家……』。關於『耕者有其田』，固有種種不同的解釋，但若解釋『有其田』爲『佔有其田』即有其使用權，則上擬過渡的土地改革辦法，正與現代中國土地政策的宗旨相符，特擴充其辦法而已。

本書成後蒙梅博士作序，至深感激，敬致謝忱。

一九三二年三月二十日

宋斐如識於王府井

土地政策研究 自序一

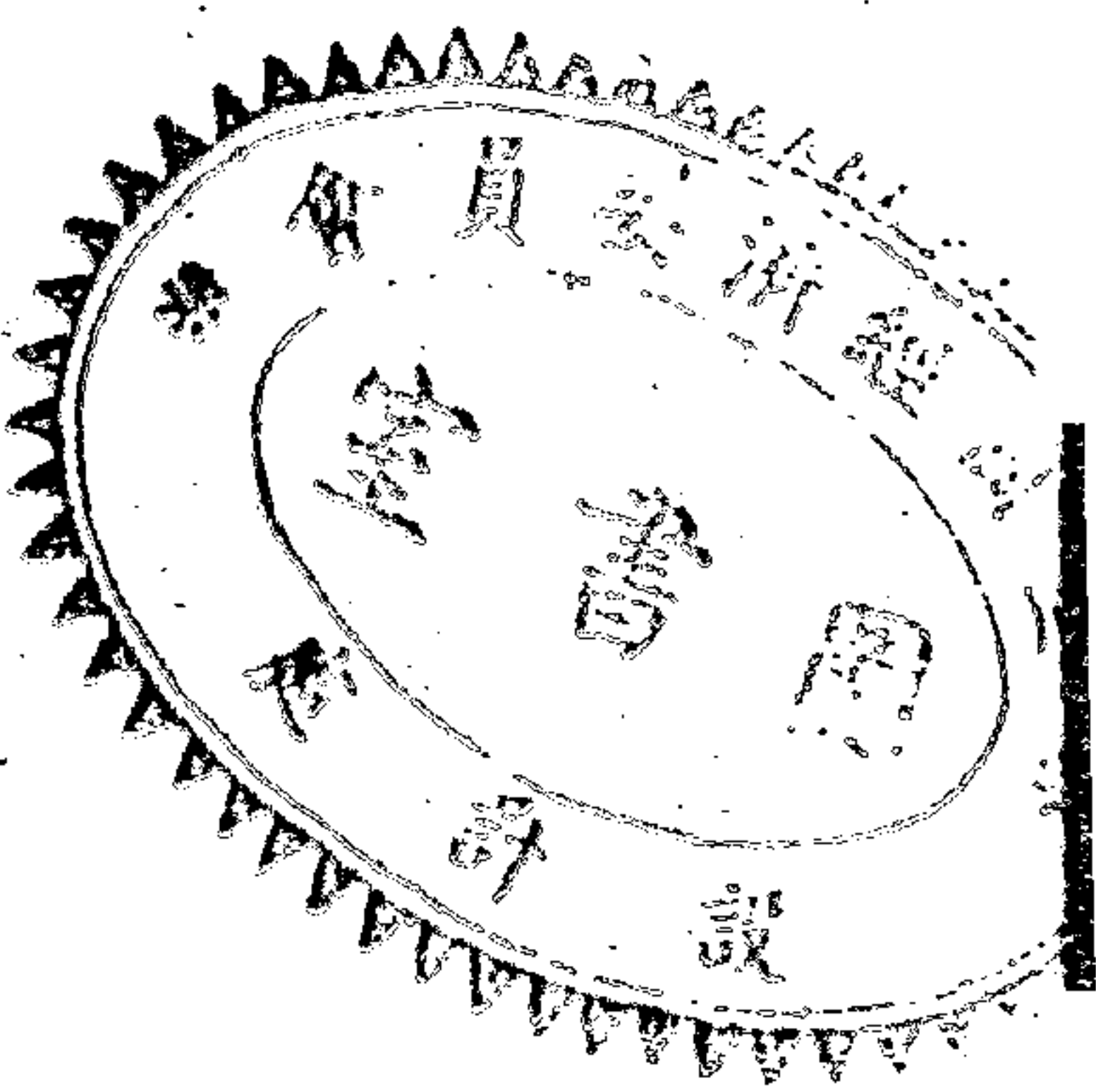
土地政策研究——自耕農創立政策

第一章 緒論

一、農業經濟的重要性

自從十八世紀產業革命發生以來，工商業的利益倍蓰於農業經營的情勢漸次確定。因而各國政府的產業政策，皆趨重於『工商業立國政策』，而無形中以農業供作犧牲。其結果，工商業的發達固然蒸蒸日上，一般人民漸次集中於都市，都市的繁榮一天增進一天，但是農業的萎靡，農村的凋敝，却就因此而不能倖免了。先進資本主義國家的英法意德等國如此，後進資本主義國家的日美，也莫不如此。

然而根據過去一切的經驗，農業是不可偏廢的。在自給自足經濟的時代，一般人民的日常用品，不是農產物，就是農產物的粗澀加工品，農業的重要性之大，自無庸言。即在工業經濟充分發達的現代，一般人民的日常用品及生產工具，固然大



多是工業製品，但是這些工業製品的原料，却由農產物占絕對的大部分。所以，即在現代的經濟階段，農業的重要性依然很大，或竟可以說是根本的重要。無論那一個工業國家，都不能沒有農產原料而工業能發達。再注意及於人民的食料，農業的重要性自非是絕對的，根本的不可。

職是之故，資本主義初期，各國之採取工商業立國政策而以農業供作犧牲，無異『飲鳩止渴』的辦法。其結果，徒使工商業發達到相當程度即呈停頓或衰落，引起整個的經濟恐慌。近年來，空前的世界恐慌之起，現代經濟制度與進步生產技術之柄斃，固為最主要的原因，但是各國產業政策之犧牲農業以保護工商業，也未始非主要原因之一。因此，受到這種教訓的各國，近來也漸注重農業經濟，講求妥善的農業政策，以謀農業生產的進步了。要而言之，無論在那一時代。在那一地方，農業經濟均須設法使之繁榮發達。無論那一個政府，輕忽了農業的保護，必不能圓滿解決整個的經濟問題。

二、農業改良與土地制度

然欲增加農業生產，不但要注重農業技術的改良，同時，農業生產組織也要加以注意和改善。而農業是以『土地』為基礎的產業，所以在農業生產組織之中，最重要者自然是『土地制度』。固然，勞動組織，例如共同經營等問題，也占極重要的地位，但是這些問題仍附從於土地制度，是以一定的土地制度為前提而表現者。因此，農業生產組織云者，第一必先指『土地制度』而言。而改善農業生產組織云云，大體上，也不過是使『土地制度』合理化的意義罷了。

歐洲各國因為農業生產技術早有相當的進步，耕地面積相當的廣大，所以『土地制度合理化』的問題，已經成了農業政策的重要對象，一般的農政學者及政治家，皆以土地制度的合理化，為其農業政策的目的。自經歐戰以來，上自東歐各國的土地改革政策，下至中歐各國的國內植民政策，莫不岌岌乎以土地制度的合理化，為其農業政策的重心。不但歐洲如此，即東方的先進資本主義國家的日本，近年來

。土地所有關係的改革，也已着着進行——不管她所進行改革的結果，究爲「地主主義」，抑爲真正自耕農制定主義。

更進言之，在近來的土地政策上，所謂耕地整理，所謂土地改良，所謂牛馬耕機器耕之爭，等等技術上的問題，已略減少其重要性（這種重要性的減少或許是暫時的），而移其重點於土地所有的分配，經營規模大小的分配，等等土地制度的改革上。要而言之，土地政策已成農業生產上的主要政策；而土地政策又以土地所有關係的合理解決，爲其主要目的。合此性質的土地政策，歐戰前即有若干國家實行過：歐戰後，這種政策的徹底實行，更有顯明的趨勢了。

三、三種土地政策

土地制度的改革，在農業生產上既有非常的重要性，那末，且就改革土地制度的具體政策略加檢點。

概觀世界各國所施行及各國農政學者所倡議的土地政策，大別之，可得下列三

種：

(一) 土地國有政策；

(二) 自耕農制定政策；

(三) 佃種制度改革政策。

『土地國有政策』云者，就是否定土地私有的原則，而欲將土地收歸國有或社會有的政策也。固然，關於實現土地國有的方法，及土地國有實現後，採取何種方式以從事於農業經營等問題，各家各有不同的主張，各國也有各國不同的方法，但若用意在於廢止現代土地制度的基本特徵的土地私有原則，而把土地收歸國有，則一概稱之為『土地國有政策』。

反之，若『自耕農制定政策』，則用意只在於改變佃農為自耕農，藉以絕滅『佃種』的企業形態，使全國耕地皆歸親自耕種的農民所有。此種政策的特點，一方面與上述土地國有政策之以絕滅土地私有為目的者相反，土地的私有原則照舊維持

，他方面却又企圖絕滅『不勞地主』，或『不耕地主』，以使耕者自有其田，自己愛護其田。所以這種土地政策，若能徹底施行，在某種條件之下，尙有其存在的價值，雖然有些農政學者視之爲『過於平穩』。

第三種的『佃種制度的改革政策』，在上列三種土地政策中，自思想上言，算是最平穩的，最溫和的。此種政策既不否認土地私有原則，又不反對不勞地主或不耕地主的土地所有，坐享地利。它僅欲藉契約自由原則的限制，以使佃種制度合理化吧了。施行此種土地政策，最容易帶上『地主主義』的臭味，研究該項政策者，應加嚴密的注意。

四、自耕農創定政策的特質

根據以上所述，我們已經可以明白土地制度與農業生產的關係，并且明白『自耕農創定政策』在土地政策中所占的位置。以下就該言入正傳，專就本書的正題，『自耕農創定政策』，詳加考究。本節先述此種政策的意義及本質。

『自耕農創定政策』的意義如何？凡假籍國家，公共團體，或其他機關的援助，以改變從前的佃農爲其耕地的所有者，或永久佃種人的政策，即爲『自耕農的政策』。換言之，自耕農創定政策即製造自耕農的政策也。例如歐戰前，羅馬尼亞之設立農村金庫，促成佃農之購買土地，及普魯士之設置土地委員會，以設定地租農場等等皆是。

自從土地歸個人私有以來，尤其自從土地兼併盛行以來，農業生產界就漸發生一種不合理的現象：耕者不能自有其田，而不耕田的地主反私有田地，坐食其利。且由這種不合理的現象，漸從地主剝奪佃農的勞力報酬的一部分及企業利潤的全部。致使耕者的佃農不肯投資培養土地生產力。又因佃權的不安定，佃農投資改良土地的效果，有立被地主奪去的危險，耕者的佃農更不敢投資改良土地。其結果，土地的生产力遇到兩重的濫用，終至肥田變成瘠地，貽害於農業經濟。各國爲顧全農業生產力起見，乃採用『自耕農創定政策』。他方面，因爲農業生產效果之分配於

地主佃農間太不公平，致使時常引起地主佃農間的爭議，以麻煩政府，甚至釀成農民暴動，以危害社會。所以，各國又自社會政策及保持社會秩序的見地，採用『自耕農創定政策』。於此，我們可以明瞭：自耕農創定政策的正常目的，僅在於移轉地主的土地所有權，到耕其田地的佃農手中。自純粹的理論說來，自耕農創定政策，只是土地所有權的移轉政策而已。除了土地私有權的移轉之外，應該沒有別種作用。例如農業經營的大小，理論上，是不應該因為自耕農創定政策之施行而有所變更。這點移轉土地所有權而不改變農業經營的規模，的確是自耕農創定政策的特徵。至少自理論上說，也可以這樣解釋。

自耕農創定政策的意義和特質，自純粹的理論說雖如上述，但至其實際施行時，往往不能如上述意義之狹隘。例如開墾森林及原野等地為自耕地，又如分割大農場以設定中小自耕地，結果也是自耕農的創定。更如我國之移民植邊，由關內移植農民於東北，或新疆，或青海等地，如日本以前之移植本州及九州的農民於北海道

……結果也創定了自耕農。中國現行『土地法』的『墾荒辦法』，未始不可視爲自耕農創定政策之一種。

職是之故，自耕農創定政策，在純粹的理論上，只有移轉土地所有權的作用，但在實際的施行上，則又兼有他種政策的作用，例如『國內植民策政』的作用。

有些農政學者規定『國內植民政策』的特質，說這種政策的目的只在於改變農業經營的規模，這種特質是真正自耕農創定政策所沒有的，用以區別自耕農創定政策。這似乎太過於機械的說法。國內植民政策的目的，雖然在於改變農業經營的規模，但其結果，却同樣創定了自耕農。自耕農創定政策原本的目的，雖只在於移轉土地私有權而不改變農業經營的規模，但是實際上，往往因要創定自耕農的緣故，非分割大農場爲中小農場，或開墾荒地不可。所以事實上，自耕農創定政策與國內植民政策，很難區別清楚，二者實可以包括在同一土地政策之下。至少，自其結果言，也可以作如此解釋。其方法與目的雖然不同，但其結果則一。不然，一般的農

政學者，在其討論自耕農制定政策的範圍內，常引羅馬尼亞的分割大農場爲中小農地，及普魯士之設定地租農場爲例，豈不是自相矛盾而無意義嗎？

五、自耕農制定政策的施行條件

自耕農制定政策的意義及特質，雖如上述，但是這種政策應該施行在什麼樣的場合之下？換言之，具備如何農業情形的國家或地方，始可施行自耕農制定政策？

自大體上說來，自耕農制定政策的施行，須具三種條件：

第一，佃農占大多數；

第二，農業經營的規模一般的小；

第三，未開墾地不多。

若在自耕農占多數而佃農占小數的國家，或地方，實在無庸多此一舉，施行該種政策。又若農業經營的規模一般的大，則也無須專爲自耕農的制定，而改變大農經營爲小農經營，以減少農業經營上的效力，而受其他各國大農經營的壓迫，蓋

因大農經營較比小農經營，具有下列各種優點：（一）可以採用科學的耕種法，（二）可以節約土地，勞力及資本的浪費，（三）可以自由栽種適當的作物於適當的土地，（四）農產物的販賣及資金的融通有莫大的便利……所以改變大農經營為小農經營，是一種農業政策上的失敗。談到這一點，算牽動了自耕農制定政策本身的利弊問題了。論者或以為自耕農制定政策施行的結果，所制定的自耕農概為小農或過小農，當然不適於大農的經營。反對自耕農制定政策者，皆引此為第一理由。此種理由若自純粹理論上說固很充分，但若自實際上說，自耕農制定政策視乎各國各地的經濟情形如何也未嘗不可以暫用。蓋在農村人口既多過剩，工商業的發展又不充分的地方，節約人力的機器耕，是不能採用的。所以在這種特殊的地域內，及特殊的時代，小農經營是勢所難免的，自耕農制定政策還可以暫用一時。

第三項，「未開墾地不多」的條件，是專對純粹的自耕農制定政策而言的，是區別自耕農制定政策與國內植民政策設想的。誠然，若未開墾地廣大，需要土地的

農民可以自由開闢而擁有其地，無須乎自耕農定政策的施行，但在此時，政府尚須施行國內植民政策，計劃種種方法，例如創設墾荒的承墾機關，以幫助農民的移植。所以，我們若認國內植民政策爲自耕農創定政策的一分類，則此項可以取消。此項之專對純粹自耕農創定政策而言之點，是應加注意的。

六、自耕農創定政策施行上的幾個問題

具備上節所述條件的全部或一部分，固可以施行自耕農創定政策，但在實際施行上，有幾個問題是應該注意的。換句話說，採用什麼方法才能使佃農獲得土地？

且將這幾個問題列舉於下：

- (一) 怎樣使佃農獲得購買土地的資金；
- (二) 怎樣使佃農能够廉賤買得土地；
- (三) 怎樣促迫地主出賣土地；
- (四) 怎樣維持既創定的自耕農。

佃農的本質在於自己沒有土地，僅租他人的耕地以從事耕作。且大多數的佃農不但沒有土地，並且沒有資本（資本主義型的農業經營者如英國的佃農除外）。所以要把他們改成自耕農，第一，要使他們獲得購買土地的資金。換言之，政府應該設法供給耕農以買地資金。所以施行自耕農創定政策的各國，皆先設置這種供給資金的機關。例如羅馬尼亞的農村金庫，普魯士的地租銀行等等。這些機關普通是先替農民代付耕地的價金，而農民按年攤還之。這裡尚有一點，是我們應加注意的。對於農民的這種貸付，利息不能過高，否則會使農民由佃農一變而為債奴。

僅使佃農容易獲得買地資金，事猶未足。若佃農所付土地價金過大，負債過鉅，則佃農的納息還母，永無了期，名雖為自耕農，實質上連佃農還不如，直是終身的債奴。如此，則自耕農創定政策提高佃農地位的效果適成反比。所以，施行該種政策的國家，第二步須藉法令或行政手段，使地主廉賤賣出所有地。

（三）項，怎樣促進地主出賣土地，與（二）項有密切的關係。必須政府藉用

法令或行政手段，促迫地主出賣土地，佃農始有買地的機會；且也必須如此，佃農始能廉價買得土地。所以，要自耕農制定政策有真正的效果，非採用直接或間接的強制手段不可。忽略此點，則該種政策只有失敗，必無成功之理。事實昭然，舉例說明之。羅馬尼亞歐戰前的自耕農制定法，一任當事人的自由意志，毫不加強制，結果無所成就。及至歐戰後，政府先確定「土地收用權」，再利用戰後貨幣的暴跌。以戰前的公定佃租為標準，規定土地買價，自耕農創定的成績乃大着，又如愛爾蘭的自耕農制定政策的成功，幾乎可以說完全得助於「佃租制度改革政策」。愛爾蘭政府先制定保護佃農的種種法令，（一）規定公平佃租，（二）確定佃權，（三）確定佃權損害及土地改良賠償的請求權。因此種種嚴格的限制，而地主的利益大減，覺得擁有其田不如賣出之為愈。所以愛爾蘭自耕農制定政策的成績也得大著。

要而言之，施行自耕農制定政策的政府，先要注意到上列三項應有周密的計劃始可。否則，不歸於失敗，即徒成「地主主義」的政策，幫助地主高價賣出土地，

腹便便而成工商業的資本家。

最後，『怎樣維持既創定的自耕農』的問題，也很重要。費九牛二虎的力量，始創定成功的自耕農，如不設法加以保護，維持，則會因種種的原因，而土地分配的狀況恢復舊觀，而自耕農創定政策的效力完全付之流水。所以，施行該種政策的國家，應該注意這個問題。事實上也都制定種種的法令，設下種種的限制，例如德國的『一子承繼法』，『農地買賣限制法』，『家產法』，及日本的『自耕農維持法』……。

七、自耕農創定政策的種類

具備上述三種條件的全部或一部分，固可以施行自耕農創定政策，但實行該種政策的具體方法如何？這些具體方法又可以分爲幾種？現在根據各國的實例，在本節歸納分類敘述之。

自耕農創定政策，自形式言，約可區分爲下列二種：

土地政策研究

(一) 直接創定主義；

(二) 間接創定主義。

直接創定主義云者，由國家或公共團體，購買土地分割為適當的大小，然後再依地價年賦攤還辦法，轉賣給農民。按依此主義的自耕農創定，係由國家或公共團體直接進行者，所以稱為「直接創定主義」。反之，若在間接創定主義之下，則土地的買賣全由地主與佃農自為之，國家或公共團體，只依低利年賦償還辦法，貸借購買土地資金給農民，以促成佃農的土地購買。此時，國家或公共團體，對於地主與佃農間土地所有權的移轉，只站在間接的地位，所以稱此方法，為「間接創定主義」。

上述二種主義，均可以重分為「自由創定主義」與「強制創定主義」。列表細分之，則如下：

(一) 直接自由創定主義；

(二) 直接強制創定主義；

(三) 間接自由創定主義；

(四) 間接強制創定主義。

—先就直接自由創定主義及直接強制主義略加剖述。

直接自由創定主義，是由國家，公共團體，或其他的團體，依據「自由契約原則」，收買地主的所有地，分割為適當的大小，轉賣給農民。反之，若據直接強制創定主義，則國家，公共團體，或其他的團體，就不管地主的意向如何，「強制地」買收，或收用所有地在一定面積以上的地主所有地的全部，或大部分，轉賣給農民。換言之，前者係由國家，或公共團體，經營土地買賣的經紀業務，以漸次創定自耕農的方法；後者係由國家運用強制的權力，收用大地主的土地，以大批地創定自耕農的方法。在前法施行的場合，地主只出賣願意出賣的所有地，毫不覺有痛苦；若依據後法，則大地主的所有地，必定全部或一部分，被強制收用，所以地主要

受多少損失。但是地主的利處就是佃農或國家的不利；地主的不利就是佃農或國家的利益。因為地價昂貴，則佃農或國家的負擔大些，地價低賤則佃農或國家的負擔小些。於此也可以明白這二種主義用意不同的一班了。再自政策的効力言，前法之創定自耕農，進行非常遲緩，且不能一時改變全部佃農為自耕農；若據後法，則可以一舉而使佃農全部變成自耕農，効力極速。

若引各國施行的實例來說，則大戰前俄國農民銀行所進行的自耕農創定法，及戰前羅馬尼亞農村金庫所進行的同種政策，都是直接自由創定主義；而大戰後，羅馬尼亞及其他東歐各國所施行的土地改革政策，大體上都可以歸納到直接強制創定主義之下。

其次，再就間接自由創定主義及間接強制創定主義加以剖述。

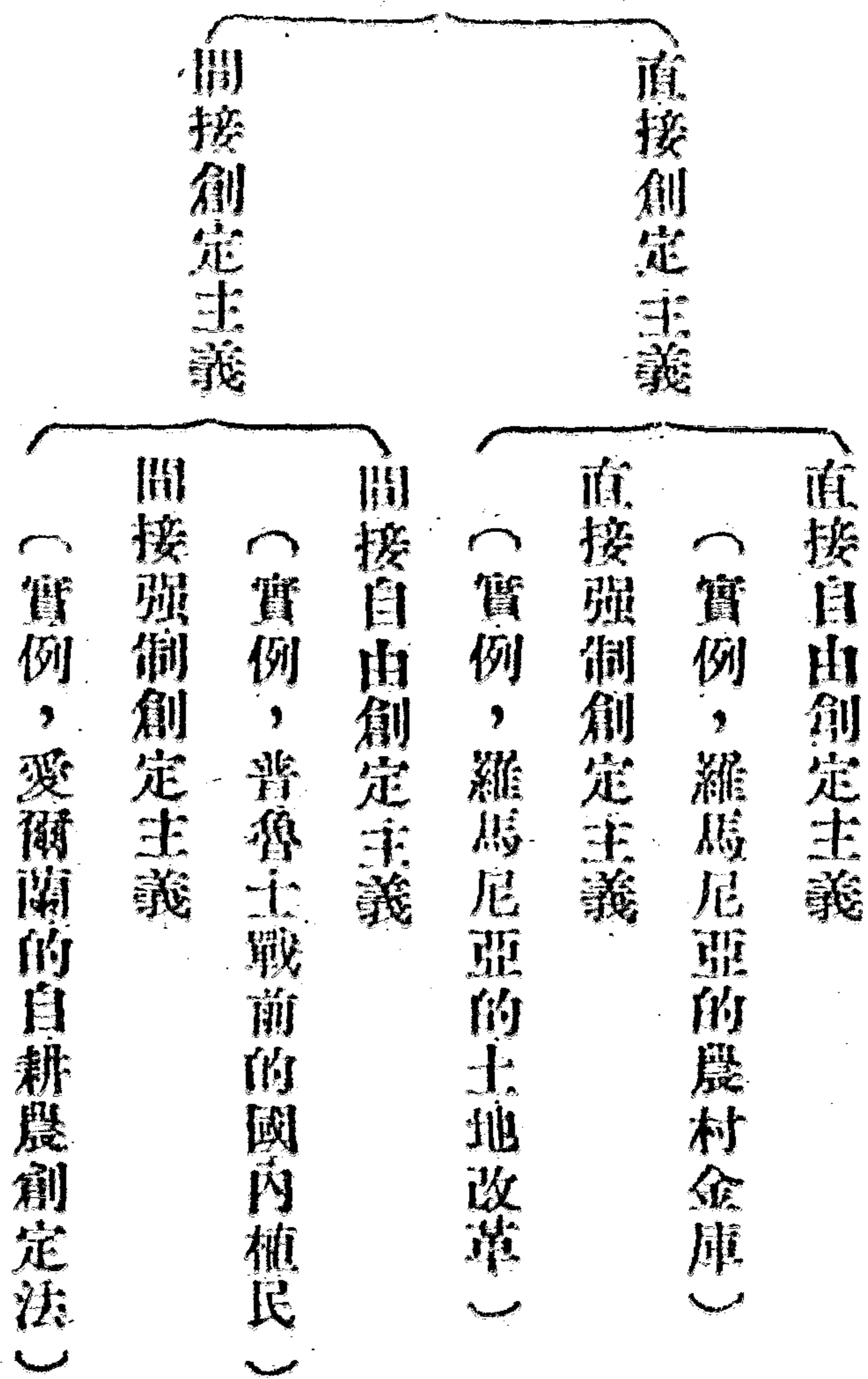
依據間接自由創定主義的辦法，則地主與佃農成立佃地買賣時，國家或公共團體只貸與佃農，以佃地價金，對於地主不強制其售賣佃地，所有地的售賣一任地主

的自由意志。反之，若據間接強制創定主義的方法，則大略其趣，表面上雖然仍如地主與佃農成立佃地買賣契約時，國家或公共團體貸與佃農以佃地價金，但在裏面，却假藉立法手段，或由國家或公共團體，運用某種行政手段，間接強制地主售賣所有地。此二種方法對於地主，佃農，或國家的利害關係，也與上述直接自由創定主義和直接強制創定主義之相左者略同，二者的効力也可以引爲類例。

此二種自耕農創定政策，若求之於各國的施行實例，則歐戰前，普魯土地租銀行所進行的『國內植民政策』，屬於間接自由創定主義；而一八七〇年以後，愛爾蘭所施行的自耕農創定政策，及戰後德國所施行的『國內植民政策』，均屬於間接強制創定主義。魯普土地租銀行的國內植民政策，目的固然於自耕農的創定之外，尚有改變農業經營規模的大小，但是它的方法却確爲間接自由創定主義。

總括上述自耕農創定法的分類，可以列表如下：

自耕農創定政策



八 各種自耕農創定法的目的

上節雖就各種自耕農創定主義的形式及進行的手續，分類述過，其間不同之點，讀者大概已經明白。但其所以不同之點，不只限於形式和手續，各種創定主義皆有原本的目的在焉。且在本節剖述之，并加簡略的批判。

施行自耕農創定政策的國家，何以有的必須採用直接創定法多出很大的麻煩和費用，而有的只採用間接創定法即成？這裡頭，實有非採用直接創定法不可的原因存在。因為此二種創定法的目的，根本就不同，間接創定法，對於地主與佃農間的土地買賣國家或公共團體不加干涉，只在二者之間成立買賣契約時，貸與佃地價金，責任即完。所以此種創定法適用於移轉土地所有權而不改變農業經營規模的目的上。因此，間接自耕農創定主義，恰與單純的自耕農創定政策，性質相符。

然而有些國家之施行自耕農創定政策，目的不獨在於移轉耕地的所有權，而且欲改變農業經營的規模，例如分割大農場為中小農場，而且有些地方要移轉耕地的所有權於佃農，事實上非分割大農場為中小農場不可，或如墾荒的場合，非有大規模承墾計畫不可。此時，只採用間接創定法，必不能達到目的。此時，非由國家或公共團體直接親自購買大農場，分割為中小農場，再轉賣給農民不可。直接創定法即被適用在這種目的上。要而言之，凡帶有國內植民性質的自耕農創定政策，必

須採用直接創定法（這裡有實質與形之差別，比較第三章與第六章）；反之，目的若只在於單純自耕農的創定，僅採用間接創定法則可。

正如直接創定法與間接創定法，目的各有不同，而自由創定法與強制創定法，二者的目的也互異。

大凡施行自耕農創定政策的動機，皆在於耕地所有分配不平均及其所有關係的不合理。因為這種不平均和不合理，引起糾紛激烈的社會問題。政府因要解決這種社會問題，所以施行自耕農創定政策。但是解決社會問題的程度和最終目的，各國不能無所差異。有的國家對於農村社會問題的解決，只想設法和緩一下就成了，不想作根本的解決。而自耕農創定政策的自由創定法，只能够創定一小部分的自耕農，絕對不能創定全部或大多數的自耕農。只想在緩和的程度內解決農村社會問題的國家，恰好採用自由創定法，以為緩衝帶。換言之，自由創定法只被用於緩和農村社會問題的目的上。

然而，對於農村社會問題的解決，最終目的不只限於微溫的緩衝，而是在於根本的解決，使耕地所有關係合理化，農業生產關係經濟化，那末，只採用自由創定法，必不能達到目的。蓋因如上所述，自由創定法對於耕地的售賣，一任地主的自由意志，國家或公共團體一概不加干涉，其結果，地主之售賣土地必以利害為轉移，原屬無產者的佃農，不能出巨資以買得耕地，自是意中事。所以自由創定法，充其量，也只能夠創定一小部分的自耕農。因此，希望根本解決農村社會問題的國家，自非採用強制創定法，在地主之售地上，加以直接的或間接的強制不可。換言之，強制創定法的目的，在於絕滅不耕地主，以根本解決農村社會問題。

總括本節以上所述，各種自耕農創定法的目的，可以分項列示於下：

間接創定法 目的只在移轉耕地的所有權，純粹創定自耕農。

直接創定法 於單純的自耕農創定之外，尚帶有國內植民的性質。

自由創定法 目的只在緩和農村階級對立的尖銳化，解決農村社會問題至某程度。

強制創定法 最終目的不只在緩和而是在根本解決農村社會問題，絕滅不勞地主。

九、各種自耕農創定法的批判

根據以上各節所述，我們已知各種自耕農創定法的意義，本質，施行的形式及目的。於此，可以再就各種創定法的長短略加剖述，并加概括的批判。

先就直接創定法與間接創定法比較看。直接創定法的手續，先由國家或公共團體直接購買土地，然後再轉賣給農民。反之，依據間接創定法，土地的買賣可以不經國家或公共團體之手，直接由地主到佃農。於此可知直接創定法的手續繁雜，而間接創定法的手續簡便。二者的費用，也與其手續之繁簡成正比例，直接創定法當然大於間接創定法。因此，各國之施行自耕農創定政策者，除非有附帶施行國內植民政策的必要，概皆採用間接創定政策。日本的自耕農創定政策，即為典型的例子。蓋因日本國內已完全沒有施行國內植民的餘地，自然以間接創定法為簡便省費。復次，再就自由創定法及強制創定法比較看。依據自由創定法，土地的買賣一

任地主的自由意志，國家或公共團體概不加任何干涉，所以自耕農創定的成績大都不好。我以為不想藉自耕農創定政策解決農村社會問題，使土地所有關係合理化，農業生產關經濟化則已，如必欲藉這種政策以解決這些問題，無論如何必須採用強制創定法，以強壓地主出賣土地，絕滅不耕的地主，創定全部的自耕農。因此，真正的自耕農創定政策的立場說，自由創定法是絕對的不可，而強制創定法是絕對的必要。事實上，採用自由創定法的國家，自耕農創定的成績皆非常的不好。歐戰前羅馬尼亞農村金庫之創定自耕農，成果幾等於零。這是一個模範的例子。但是歐戰後同羅馬尼亞的土地改革，就有很卓越的成績。又如愛爾蘭的自耕農創定政策，也因它採用間接強制手段的緣故，成績也非常的顯著。

概括言之，除附帶施行國內植民政策的場合之外，各種自耕農創定法之中，當以間接強制的創定法為最合宜，既簡便省費，又可以達到最後的，完全的目的。

一〇、結 言

總括以上各節所述，可以舉出本緒論的要點如下：

(一) 農業經濟是整個國民經濟的根基，故不能輕忽或偏廢；

(二) 土地制度與農業經濟有很密切的關係，土地制度是否合理，影響農業生產甚鉅；

(三) 自純理上言，自耕農制定政策在三種土地政策中，是折中的，和平的政策，既不偏於急進，又不過於保守，在某種特殊情形之下，尚可適用；

(四) 農業情狀若具(一)佃農占多數，(二)農業經營的規模一般的小，(三)未開墾地不多三種條件的全部，或一部分，即可施行自耕農制定政策(國內植民政策包括在內)；

(五) 在自耕農制定政策的施行上，應該注意(一)怎樣使佃農獲得購買土地的資金，(二)怎樣使佃農廉賤買得土地，(三)怎樣促迫地主出賣土地，及(四)怎樣維持既制定的自耕農等問題；

(六) 自耕農創定政策有直接創定主義與間接創定主義之別，又有自由創定主義與強制創定主義之別，歸納起來，可得四種不同的創定法；

(七) 各種創定法各有不同的目的：直接創定法手續雖繁而有其兼行國內植民的主要目的；間接創定法的主要目的在於簡約手續，節省經費；自由創定法用意只在緩和農村社會問題；強制創定法則負有絕滅地主，真正創定自耕農的最後目的；

(八) 據(七)項所列，我們可知：除兼行國內植民的場合而外，各種自耕農創定法之中，當推間接強制創定法為最合宜。

然而本緒論只是自耕農創定政策一般的討論而已，若各種創定法實際施行的客觀情形，政策上各種不同的施行辦法，以及各種創定法施行後的效果之有無或大小，就非俟諸第二章以下的詳論不可。

第二章 直接自由創定主義

——羅馬尼亞歐戰前的土地政策——

一、直接自由創定主義的意義及特質

「直接創定」云者，由國家或公共團體購買土地，然後直接轉賣農民之謂也。又自由創定的方法，國家或公共團體，對於土地的買賣不加任何強制，一唯「自由契約的原則」是據，換言之，地主之售賣土地與否，一任其自由意志。這是本書「緒論」中所已略言者。於此，可以明白直接自由創定主義的意義和本質了。簡言之，自耕農創定政策的直接自由創定主義，是由國家或公共團體，依據自由契約原則，收買地主的所有地，分割為大小適當的面積，或不分割，然後再依地價年賦攤還辦法，轉賣給農民的一種自耕農創定法。

根據上述可知：在這種創定主義施行之下，地主絲毫不受虧損，因為他們可以自由決定售賣或保留土地，既無直接的干涉，也無間接的強制。不獨此也，地主甚

至可以利用這種自耕農的創定政策，以獲得鉅利。蓋因地主們可以在地主利益減少的時候，賣出土地，轉用所得資金於比較有利的工商業方面。所售賣價格甚且在不施行自耕農創定政策時的價格以上。這因有政府的補助金的原故。這樣一來，直接自由創定主義，對於地主實在方便之至。因此。施行這樣創定主義的政府，大體上都是保護地主，採用『地主主義』政策的政府。

在世界各地施行自耕農創定政策的實例中，採用直接自由創定主義的國家，有歐戰前的俄國及羅馬尼亞，前者由農民銀行進行，後者由農村金庫的營利機關進行，二者均由國庫領到鉅額資金，以創定自耕農。但其結果，不但自耕農創定的成績，幾近於零，而且由國庫投出的補助金，反盡爲地主所壟斷，飽滿了地主的錢袋。本章且以戰前羅馬尼亞的自耕農創定政策爲例，詳細剖述直接自由創定政策的客觀條件，實行方法，及其成果。

二、農業在羅馬尼亞經濟上的重要

土地政策研究

在本書『緒論』中，曾略述過農業在整個國民經濟中的重要性。這種重要性在羅馬尼亞這樣的國家，尤其重要。在羅馬尼亞國中，農業的意義不但工業，鑛業，及森林業不能與比，即石油工業也不及多多。因此。農業支配着羅馬尼亞的國民經濟，并規定之。自人口言，羅馬尼亞的全部人口，爲一七·三九三·一八九人，而農業人口占一四·九四七·三五四人，農業人口約占總人口之八一·六七%。再考察羅馬尼亞的土地用途。全國領土爲三〇·八五六·一八一公頃，用於農耕的土地爲一四·一四一·〇六〇公頃，約占四五·八四%，山林也有六·八四七·〇七一公頃，占二二·一八%，牧場二·八七四·〇七八公頃，占九·三一%，草地二·二四五·三四五公頃，占七·一三%，葡萄園一五九·二六一公頃，占〇·五四%。這樣，不能耕作的土地（包括都市，河川，道路，非耕作地），只有四·五八九·四五六公頃，占一五%，而現耕地約占半數，廣義的農用地更廣。

羅馬尼亞的農產也在其全國的生產上，占絕對多數。歐戰前羅馬尼亞工業的年

生產金額，爲五四七·一〇四·七四九金雷，而農產金額爲一·二六七·四二四·二二〇金雷。因此，農業輸出品也所占輸出品的第一位。且看下表：

羅馬尼亞輸出品類別表（一九一三年）

總輸出額	六七〇、七〇五、三三五金雷
工業生產	一二一、四二六、〇〇〇
石油石腦油等	一〇八、六六三、〇二三
木材	二七、七七二、〇〇〇
葡萄果實菜蔬	二〇、三九二、〇〇〇
農業產物	四〇二、四五三、三一二

只最後項狹義的農業產物，即占總輸出百分之六十以上，若再加以倒數第二項的數字，則其輸出比率更大。

這種比率即在歐戰後也約略相同，或竟略有增加。

歐戰後羅馬尼亞輸出品類別表（一九二三年）

品 別	金 額	總輸出的 %
工業與石油產物	六六、三〇〇、〇〇〇金雷	一九
木 材	六七、五〇〇、〇〇〇	一九
穀 物	一九五、五〇〇、〇〇〇	五六

於此，可以具體明瞭農業在羅馬尼亞整個國民經濟中所占位置的重要，農業政策之好壞，立即影響及於整個經濟的消長。這就是羅馬尼亞政府，無論怎樣偏重於保護地主的地主主義，也終不能不採用相當合理的土地政策的原因。

三、舊羅馬尼亞的土地分配

羅馬尼亞的農業生產在其整個國民經濟上，雖然作很重要的位置，但其農業生產主要要素的土地分配如何？羅馬尼亞的土地所有權的分配，自古即極不良，少數地主獨占廣大面積的土地。即經一八六四年土地改革政策施行而農奴得到解放，一

八八一年官賣國有地以制定自耕農的政策，及一九〇八年設立農村金庫以制定自耕農的政策施行後，土地分配的情狀，依然非常不良。參看次列歐戰直前，舊羅馬尼亞的土地分配表，即可明白羅馬尼亞土地分配的極端不良。

舊羅馬尼亞的土地分配（一九一三年）

(a) 大土地所有

面積類別	所有者數	其比率 %	所有面積	其比率 公頃
五〇〇〇公頃以上	六		五二〇〇三五	六・五五
三〇〇〇——五〇〇〇公頃	一一三	〇・〇二	四三四・三六七	五・五五
一〇〇〇——三〇〇〇公頃	七七一	〇・〇九	一・三三六・四二〇	一八・八〇
五〇〇——一〇〇〇公頃	一・一三三	〇・一三	八〇三・〇八〇	一〇・二六
一〇〇——五〇〇公頃	三・三三四	〇・四一	八二六・二八九	一〇・四三
總計	五・三六五	〇・六四	三・八一〇・二九一	四八・六九

土地政策研究

(b) 中所有地

五〇——一〇〇公頃	二・四〇五	〇・六	一六六・八四七	二・三
一〇——五〇公頃	三六・三二八	二・七〇	六九五・九五三	八・八九
總計	三八・七三三	三・九六	八六二・八〇〇	一一・〇三

(c) 小所有地

五——一〇公頃	一七六・三七五	一九・二	一・一四二・四三六	一四・五五
四——五公頃	一四八・七二七	一五・四	七二一・〇三三	九・〇八
三——四公頃	一七三・四二六	一七・九	六三一・九〇四	七・一八
二——三公頃	一三一・六三〇	一三・六	三三七・〇〇〇	四・三〇
一——二公頃	一四七・九〇〇	一四・八	三三七・〇二九	三・〇二
〇——一公頃	一四三・八七一	一四・五	九七・二八三	二・二六
總計	九二〇・九〇九	九五・四	三・一三三・五八六	四〇・二九

(註) 據 Vargai Beitrag zur Ayrarbrage

據上表，在經過幾次改革後的一九一三年，舊羅馬尼亞的土地分配，猶如是之壞；一百公頃以上土地所有者數，僅占土地所有者總數百分之〇·六四，而其所有土地在土地總面積反占百分之四八·六九；一至一〇公頃的土地所有者數，占土地所有者總數百分之九五·四，而其所有土地在土地總面積所占比率，不及一半，只百分之四〇·二九。此外，沒有土地的佃農數目，尤其巨大，自是意中事。以下，且就羅馬尼亞土地分配不良的演進竟加敘述。

羅馬尼亞的農民，在古代雖是自由民，但自十六七世紀以降，即隨農奴制度的發達，而他們漸變為貴族 (Boysars) 的農奴，他們的人格自由喪失淨盡。其歷程約略如下：

(一) 貴族時常占領廣大的荒地，移植遠處的住民，或戰時的捕虜等等於其地，收為自己的農奴，而每年徵收他們的農產，或使役他們的勞力；

(二) 羅馬尼亞自隸土耳其以來，貴族等人爲要繳納很多的貢物於土耳其政府，乃對於農民課以重稅。農民不堪於這種負擔，爲要避免這種負擔起見，乃自獻其所有地於貴族，或寺院，並且約定每年供給相當的生產物及勞力，而當其農奴。

(三) 再者，貴族時常濫用政治上及軍事上的權力，以沒收農民的土地，強制農民爲自己的農奴。

因有上列三種歷程，所以迨至十七世紀頃，羅馬尼亞的農民幾乎全部變爲貴族的農奴，其境遇，隨土耳其政府的誅求的增大，而愈益惡劣。又自貴族等人輸出穀物於海外以來，農民被榨取的勞力愈益增多。

四、一八六四年土地改革後的土地制度

羅馬尼亞的農民至十七世紀頃，雖然幾乎全部變成貴族等人的農奴，但是時勢的推移，却漸使農奴制度失却維持繼續的可能性。觀乎古來的經濟史，完全以生產

者爲犧牲品的生產關係，絕對不會圓滿發展，結果必至衰落。因衰落而至引起原有生產關係的動搖。羅馬尼亞此時的農業生產關係，自然不能出此例外。加以觀念上，自受法國大革命及一般自由思想的影響以來，羅馬尼亞的農民乃更恍然大悟，羣起而要求自由，人格，權利。羅馬尼亞的情勢，乃日趨險惡。

迨至十九世紀初葉，羅馬尼亞的農奴制度，實已迫至無可再續的境地了。農民的要求，已不可再忽視了。其時，統治羅馬尼亞全國的國王，阿歷山大克薩（Alexandru John I. Cuza），乃與宰相，克力利尼亞斯（Kogălniceanu）協力，在一八六四年五月二十七日，實行國民總投票，表決農奴的解放。投票的結果，贊成者六十八萬三千九百二十八票，反對者一千三百八十八票。遂於同年八月二十四日，不顧貴族等人的反對，而以果斷手段（Coup d'etat）斷行農奴解放，對於農民賦與人格的自由及土地所有權。此次斷行，稱爲「一八六四年的『土地改革』」。

一八六四年土地改革的要旨：（一）依據某種標準由貴族無價交付一定面積的

土地給農民，（二）農民在三十年間不能賣却新得的土地，（三）古來課於農民的賦役及貢稅的義務一概撤廢，（四）其後，佃種契約及勞務契約，全依自由意志締結之，其存續期間定為五年以內。

實行上述土地改革的結果，解放了約在四十六萬八千人的農奴，分配了約在一百七十六萬六千公頃的耕地給農民。這些土地大部分是貴族的所有地，小部分是國有地。

此外，政府對於某種無資格的農民，也分與一部分國有地。又對於約略四萬八千的農民，依照每公頃平均一百十八雷的價格，官賣給他們，每人自一公頃至六公頃。此二項所分配土地，合計二十二萬八千公頃。加算此數，則一八六四年土地改革的結果，約有五十一萬六千一百八十二人的農民，每人平均得到三〇八七公頃，總計一百九十九萬四千五百八十七公頃的土地。

一八六四年土地改革施行後，羅馬尼亞的政府又依國有地的官賣，創定了多少

自耕農。政府制定一八八一年四月十二日的法律，將國有地的一部分，分割為六公頃或八公頃賣給農民，又將十公頃以上的土地向農民競賣。其結果，創定了十公頃以下的自耕農四千九百七十戶，及十公頃以上的自耕農一千七百十六戶。其次，羅馬尼亞政府復制定一八八九年四月七日的法律，分割一部分國有地為五公頃，十公頃，及二十五公頃，賣與農民。創定了五公頃的自耕農十萬五千一百六十五戶，十公頃的自耕農一千一百六十三戶，及二十五公頃的自耕農三百八十六戶。

且將以上所述各種政策的總成績列表如下：

每人的面積	所據法律	農民數	土地面積
八六四年	賦役農	四六七、八四〇戶	一、七六六、二五八公頃
八六四年	無資格農	四八、三四二	三二八、三二九
八八一年	十公頃以下	四、九七〇	二二三、〇六九
一八八九年	十公頃以下	一〇五、二六五	五二六、二三三

小計		小計	
八八一年以上	六二六、三一七	二、五四三、八九〇	
八八九年	一、七一六	八、二二八	
八八九年	一、一六三	一一、六九〇	
十公頃以上	三八六	八、六七〇	
八八九年	三、二六五	二八、五八九	
二十五年	六二九、五八二	二、五七二、四七九	
小計			
總計			

然而一八六四年的土地改革，在旨趣上雖很適當，而其實際的效果却并不大，或者反於貴族有利。蓋因分配給農民的土地，僅占耕地總面積三分之一而已，且其大部分概為劣等地。反之，貴族則由政府得到充分的賠償金，此外尚擁有優良土地，約占耕地總面積三分之二，及林地牧場的幾乎全部。因此，農民雖在法律上與貴族立於對等的地位，但在經濟上依然非隸屬於貴族則不能繼續他們的耕作。並且在此次土地改革，猶有約近二十萬戶的農民，未得所有土地的機會。加算約近十五萬

戶的貧民，則合計約有三十五萬的農民，仍舊不得不完全隸屬於貴族。此點長久殘留爲將來羅馬尼亞土地問題的禍根（參閱本書第三章）。在此次土地改革上，政府雖欲分配土地給農民，而農民却反加拒絕。蓋因政府勒令貴族分與農民的土地，概爲遠隔的劣等地，甚至是分散數處的不毛之地。農民受地反不如前此不受地之方便。此點，更足以證明這次土地改革效果之幾等於零。

即如一八八一年的自耕農創定，目的完全在於增加國庫的收入，不能謂爲純粹的自耕農創定政策，對於農民縱無虧損，也無增益。

一八六四年以降幾次的土地改革，雖在自耕農創定上無多大的實效，但是貴族與農民間的關係，形式上已發生變化，從前的主從關係已經消滅，他們在法律上處於對等的地主與佃農的關係。且大多數農民，皆依據分益佃種法，以耕作地主的土地。因此，貴族們——現在已由貴族變成地主——若不制定新法律，充分伸張其爲地主的權利，則不能不如意榨取農民，且在佃租遲繳時，也不能確實保障自己的利

益。於是，他們乃據此意義要求『佃種法』——當然有利於地主的佃種法——的制定。此時，政府方面也漸忘却解放農奴的精神，而傾於保護地主。所以，終於一八六六年制定了『地主主義』的佃種法。據此法律的規定，農民若與地主約定不付佃租而以一定勞務代之，而農民不履行契約，則地主可以借軍隊之力強制農民勞動。其結果，農民的地位，實質上復又回到昔日的農奴。

這樣，農民的境遇與年而俱劣。政府在一八七二年，為替他們改善境遇起見，曾企圖制定新法。但因頑迷國會的反對，實際上所制定的法律，反更於農民不利。據此法律的規定，在地主起訴時，不但政府須以兵力強制農民勞動，且若農民逃避他處，政府尚須逮捕重交從前的地主，如此，完全剝奪了農民的人格自由。並且嚴定佃農的義務，以為多數佃農的連帶責任；若地主的義務，則完全一任地主的自由意志：愈益鞏固地主的權力。

總觀上述，一八六四年土地改革後，羅馬尼亞的土地制度，形式上雖由貴族與

農奴的關係，變為地主與佃農的關係，但是佃種法的規定偏於地主主義，佃農境遇的惡劣不減於以前的農奴，甚至連農奴也不如。其後，政府雖曾一八八二年及一八九三年，改正法律，稍為緩和了佃種的苛刻條件，但尚不能謂為充分保護佃農，地主對佃農的榨取，仍甚厲害。

加之，自二十世紀初葉以降，又有高利貸的猶太人，組織「土地管理公司」，俗稱為「佃種托拉斯」，從事於第二手的包租，更加榨取佃農。這些土地管理公司之中，規模巨大的，有費斯夏（Fischer）兄弟公司，及油斯達（Juster）公司。前者在一九〇四年支配二十三萬七千公頃以上的土地；後者支配三萬公頃以上的土地。二者的佃農數目及其家族合算，約在五百萬人。這些土地管理公司，先由大地主租得大面積的土地，然後在轉租給佃農，提高不合理的佃租，并課以其他苛刻的佃種條件。例如分益佃租占收穫額二分之一的，在一八七〇年僅占佃地總數二·五%，到一九〇六年激增至五九·二%。這一點也足證明羅馬尼亞佃種關係的惡化，

佃農境遇之低下。促使佃農經濟陷於困難的條件，尚可舉出三項：一、農民耕作地主的土地，反乎以前，須自備農具役畜等固定資本；二、放牧費也騰貴非常，增加農家的支出；三、農業勞動工資跌落，減少農家的補助進款。

此時，羅馬尼亞的土地問題，已不獨是地主與佃農間的單層關係，實已進至第二手包租佃戶之更加一層榨取的問題了。舊時地主對佃農苛刻榨取，已使農難堪，現在再加上一層的榨取，佃農將被迫而暴動了。一九〇七年五月，羅馬尼亞的農民階級，發起前此未有的大規模農民暴動於各地，全國立陷於內亂的狀態，實非偶然的事變。

五、農村金庫的自耕農創定

自一八六四年土地改革後，羅馬尼亞的農奴在形式上雖然得到解放，但是實質上壓於地主及猶太人土地管理公司之下，受到極端苛刻的榨取，其境遇之惡劣，幾連農奴不如。致使一九〇七年發生重大的農民暴動。這個暴動最初雖只爆發於莫爾

達維亞州之一部，但因一般的農民均抱不平，遂以破竹之勢波及於羅馬尼亞全土。農民或強迫地主改正從前的契約條項，或驅逐「高利貸」的猶太人於國外。在地主反抗的地方，尙且演出放火，掠奪，殺人等暴動，舉國陷於紊亂悲慘的非常狀態。此種暴動已非僅用武力即可鎮靜者。因此，當時的保守黨內閣，因無收拾時局的能力而辭職。新成立的自由黨內閣，乃在宰相，司圖亞薩（Sturdza）氏的主宰之下，首先頒發佃種制度改革的宣言，以緩和人心，同時頒布戒嚴令，不久乃得鎮定了這個前此未有的暴動。

農氏暴動後，羅馬尼亞的土地政策，約有四端。

- (一) 獎勵農民組合；
- (二) 設立農村金庫，使創定自耕農；
- (三) 限制佃地的面積，以破壞土地管理公司；
- (四) 制定保護佃農的佃種法。

上列四端土地政策，雖然偏重於佃種制度的改革，但要根本解決地主與佃農間的糾紛，非只佃種制度的改革所可達到。所以另有第二項之設，創立農村金庫使創定自耕農。本章的主要目的，即在於敘述此種農村金庫之自耕農創定，所以佃種制度改革政策，姑置不論。

羅馬尼亞的自耕農創定政策，不始於農村金庫之設。在一八六四年的土地改革之中，即已含有創定自耕農的意旨。尤其是一八八一年的法律的規定，創定自耕農的事實，更加顯明。但此二次的目的，不是純粹的自耕農的創定，更不是本章敘述所重的『直接自由創定主義』。本節以後所剖述的農村金庫的自耕農創定，才是本章所要敘述的創定主義。但因這種創定主義在各種自耕農創定方法中，是最下乘的，費用最多而效果最小，幾乎可以說不是出自真正創定的意旨，所以關於它的剖述，也只簡約了之。

羅馬尼亞政府依擬一九〇八年四月四日的法律，設立農村金庫（Casa Rurala）

，使之進行自耕農創定的事業。農村金庫是一種股份公司，資本金一千萬雷。其股份的一半額由國庫承受。農村金庫的業務，約有下列幾種：

(一) 買賣土地；

(二) 介紹土地的買賣；

(三) 評定土地的價格；

(四) 供給農民以土地信用及不動產信用。

其中，最重要的業務須推土地的買賣。農村金庫先購買國有地及二百公頃以上的私有地。然後將這些土地分割為三公頃的小地，限定每人五區以內，賣與農民。購買土地的農民，先付下列比率的現金：買一區者付地價一〇%至一五%，買二區或三區者付二五%，買四區或五區者付三〇%，其殘金則得按五厘利息，在五十年間逐年攤還。但是農民不能轉租其地於他人，或轉賣他人。又在承繼時，也限制其細分，至少不能分割為五公頃以下。固然農村金庫在其分割土地為五公頃而沒有買

主時，也得賣出五十公頃的大地，但其購買者則須即付全部土地價金。惟是，農村金庫的土地賣價，設有嚴格的限制：無論在何種場合之下，其土地賣價均不能高出買價一〇%以上。

再者，農村金庫之購買土地，其土地代價既可以支付現金，也可以支付農業債券（五厘利率）。金庫得以担保放款的抵押地價格，及因自己購買而擁有的土地價格之八〇%為限度，而有發行債券的權利。金庫的資本金，可以因有債券發行權而豐裕足用。

六、農村金庫成績的檢討

農村金庫雖是股份公司，但其資金之過半則由國庫支出，且可以發行債券，實質上不管為直接創定自耕農的國家機關。且由國家制定法律，明文規定創定自耕農的辦法，大意如此：（一）在農民購買土地時，從中斡旋，負評定地價的責任，不使地價過高，以間接利便農民的土購而創定自耕農；（二）賦與農民以所有土地

的信用，使其成爲自耕農；（三）由自己收買大地主的土地，分割爲五公頃，按照年賦清還辦法轉賣農民，以直接創定自耕農。其時，政府所注重者是第三法，事實上農村金庫的大部分業務，也應該是第三法的業務。按理而論，農村金庫利用這些資金，運用這些方法，應當創定了不少的自耕農。然而，事實並不然。

實際上，農村金庫的成績，意外的惡劣。自農村金庫創立之日（一九〇八年四月四日）起，至一九一八年十二月十八日止（一九一九年以後羅馬尼亞的土地政策大變於前，改變自由的自耕農創定政策爲強制的創定政策），前後約十年間，所購買土地只有十萬公頃。所買土地已不很多，其賣出者尤其小數。農村金庫在此期間，因爲創定自耕農的目的，賣給農民的土地只有二萬公頃，只占所買土地五分之一。其餘的五分之四，八萬多公頃的土地，則用以轉租給農民佃種，藉以收利。這種辦法已與原來的宗旨相悖，其成績之之惡劣無足怪。且申論之。

農村金庫何以不多買土地呢？默察之，至少有二種原因。其一，農村金庫之購

買土地，完全由於地主的自由售賣，政府既無強制的法律規定，又無間接干涉的行政措施，羅馬尼亞購買土地的機會自然極少。其二，即使地主肯自發地售賣土地，但往往因其於高地價，農村金庫的購買，難免有所考慮，而購買土地的機會更少。

然而，農村金庫既然買得土地，何以又不多賣給農民呢？不消說，農村金庫是一種股份公司，自然忽略公益而重視營利，在售賣土地的利益不及出租的利益大時，它自然不輕易售賣土地。

於此，農村金庫創定自耕農的成績所以惡劣的原因，歸納起來，約有下列三種：

- (一) 土地的售賣一任地主的意思，毫不加強制；
- (二) 不調節土地的價格，一任地主居奇；
- (三) 一任營利公司擔當其事。

但是上列三點，的確是直接自由創定主義的本質。(一)與(二)兩點，尤其是該種創定主義的真髓。若改去此兩點，則立失其為自由創定主義的本質，而變成

強制創定主義。

總觀以上，直接自由創定主義，就是完全以自由契約原則為根據的自耕農創定法。此種土地政策，固於地主最有利益，而最少受到地主的攻擊，但是同時其効力却極微小，實不及直接強制創定主義的自耕農創法多多。

第三章 直接強制創定主義

——羅馬尼亞歐戰後的土地改革政策——

一、直接強制創定主義的意義及特質

直接強制創定主義與直接自由創定主義，形式手續雖同，而性質則大異。換言之，由國家或公共團體購買土地，然後轉賣給農民，用以創定自耕農，雖為該二種主義共通之點；但據前者則國家或公共團體，對於土地的買賣不加任何強制，完全以「自由契約原則」為依據，若據後者則國家或公共團體，對於地主之售賣土地，必藉法律或行政手段，直接加以強制，是為二者性質上之異點。於此，我們可以規定直接強制創定主義的特質如下：由國家或公共團體藉用法律或行政手段強制地主售賣土地，或竟收用之，然後分割為適宜的大小轉賣給農民，用以創定自耕農。

在這種創定主義施行之下，大體上我們可以發見下列幾種現象：

(一) 國家或公共團體所買土地的價格，必很廉賤，甚至近於收用；

(二) 國家或公共團體所收買的土地，大體上都是面積廣大的大農場，故須分割成爲中小農場，轉賣農民；

(三) 農民買得土地的價格，必很低賤，甚至竟等於一年份的佃租。

施行此種創定主義的目的：與第二章所述直接自由創定主義之僅在於緩和農村社會問題者不同，而是藉此以絕滅不勞不耕的地主，根本解決土地所有關係的糾紛。同時，又有分割大農場爲中小農場，傾於小農制的作用。施行這種創定主義的國家或地方，農民勢力必很浩大，政府是代表農民利害的政府。農民所得利益之大，自無庸言。反之，地主必大受虧損。因此，這種創定主義所受地主階級的攻擊最大。但是效果也最巨大而且最完全。土地分配多爲大農場的國家或地方，目的苟在於真正創定自耕農，自非採用此種創定主義不可。

在世界各地施行自耕農創定政策的實例中，採用直接強制創定主義的國家，就是歐戰後施行土地改革的愛沙尼亞(Estonia)、捷克斯拉夫(Czecho—Slovakia)

，布加利亞（Bulgaria）及羅馬尼亞等東歐各國。本章舉羅馬尼亞爲例。

歐戰後，羅馬尼亞政府履行戰前對農民的約束，設立土地分配中央金庫，與產業組合共同進行土地改革的事業。先制定法律強制收用土地，依照種種標準分配給農民。羅馬尼亞政府對於所收用土地，名義上雖付相當賠償，事實上因其賠償額之設嚴格限制，並且利用戰後貨幣價格的低落，幾等於無償沒收。其分配給農民，也幾等於白送。所以成績大著。且在本章剖述之。

二、歐戰前佃種制度改革政策

自從十六七世紀以降，羅馬尼亞的土地所有關係，惡劣達於極點，少數貴族占有廣大的土地面積，而一般的農民概爲農奴，後雖變爲佃農，但境遇之悲慘却依然如故。貴族地主常與農民對立，繼續鬥爭着。政府雖然實行過一八六四年的土地改革政策，一八八一年及一八八九年的自耕農制定政策，但仍於土地問題之糾紛無大補益。其効力不足以消弭一九〇七年的空前未有的農民大暴動。

農民暴動前，羅馬尼亞政府所施行種種土地政策，皆無多大效果，雖如上述，但是農民暴動後政府的措施如何？其效力又如何？

上章已略述過，農民大暴動後，羅馬尼亞政府所採用解決土地問題的方法，約有四端：第一，為獎勵佃農組合；第二，為設立農村金庫以創定自耕農；第三，為限制佃地面積以破壞土地管理公司；第四，為制定佃種法。其中以第二及第四兩次，最關重要。但是第二項辦法，已如上章所詳細剖述過的，效力極其微小，對於農民毫無益處，徒為地主飽滿錢袋而已。而所餘之三項，可以歸納在佃種制度改革政策之下。自耕農創定政策已完全無効，且來檢點佃種制度改革政策效力如何？

第一項，獎勵佃農組合。羅馬尼亞的佃農組合。雖然早為一九〇三年三月二十八日的『農事信用組合法』所承認，但是政府至農民暴動的次年一九〇八年三月三十一日，始於上項法律設下追加的規定，規定佃農組合的組織及關於其他的事項，認其為產業組合。至一九一〇年六月二十日，復又重新制定法律，規定：在國家，

公共團體，或私人的所有地租人佃種時，須先租與佃農組合，而積極獎勵佃農組合的設立。蓋欲藉此以除去佃農制度的弊害也。

第三項，限制佃地面積，以破壞土地管理公司。羅馬尼亞政府在一九〇八年四月制定的法律上，規定：無論何人（不問為個人或為團體），一人不能租佃四千公頃以上的土地，違者處以二月以上一年以下的徵役，且課以其佃租四分之一以內的罰金。藉此以打破有害的土地管理公司的組織，免去農民的第二層榨取。

第四項，制定佃種法。政府在一九〇八年十二月二十三日，制定『保護農民的佃種法』(Gesetz über die landwirtschaftlichen Pachtage)，對於二十公頃以下的農地（耕地，秣場及牧場）的佃種契約，放牧大家畜六頭及小家畜十頭的牧場的佃種契約（小家畜五頭可以換算為大家畜一頭），及舍勞務供給的佃種契約，規定佃種條件及勞動條件；並且規定須在各地設置共同牧場。其要旨大約如下所列五端：

（一）佃種契約的限制

佃種契約限於錢租佃種及分益佃種。若合二者而成的分益定額佃種，及「依耕地分配的分益佃種」，則一概禁止。又如所有附加的佃租也加以禁止，且如佃種契約上的違約處罰的規定及連帶責任的規定，也歸無效。

佃種契約的存續期間，原則上為五年，但合勞務供給時，則得定為一年。而轉租佃種，非有佃農死亡，疾病，或其他不獲已事由，則不得為之。又一般不依據書面的抗辯，是無效的。

（二）農業勞動契約的限制及勞動介紹

勞動工資須以金錢規定，且須以金錢支付，不得以證券，商品，或酒類代之，農民也不能領受僱主的衣服，食品，器具等物。若由僱主供給餐飯，則須預先規定價格。僱主且負供給衛生委員會所定最低限度的營養分的義務。

由鎮村長交付農業勞動者以勞動帳本（Arbeitsbuch），由當事人記入勞動條件，工資的授受等項。鎮村長再將其登錄於公簿，以防勞動爭議的發生，並且監視

有無違反法律。此外，尚須於勞動契約規定勞動的種類及場所，這些全部登記於勞動帳本。

政府復又處理介紹勞動的事務，以謀農業勞動者求職的便利。各地的農事監督官，每年二次就希望由本地出外勞作於他處者，作成勞動者的名簿，附記各人所需要的勞動條件，寄送農業參事會及各農業經營者。然後，由農業參事會聚集各農業經營者的徵求，而將雇主之有無，及其勞動條件等等，通知農業勞動者。

(三) 佃租及農業勞動工資的公定

爲欲公定佃租及農業勞動工資起見，乃設置農事地方委員會 (Landwirtschaftliche Regional Kommission) 於各地。委員會由其地方的農事監督官一名，地主二名，及農民二名組成。但是地主二名及農民二名，均由其地方的地主及農民中互選。

委員會的權限，大約如下：

(a) 調查過去三年間，其地方『農繁期』(農家繁忙的時期，如收穫期，播種期等)，最高及最低的勞動工資，以此為標準，決定其地方的最低勞動工資。

(b) 各就種種農業勞動，決定男女及童工一日的標準工程。

(c) 決定其地方的最高佃租。

關於『金納佃租』，以其地方過去五年間的平均收益為標準而決定之。但其金額(每單位面積的分量)，不能較比大農場的佃租，高出三分之一以上，又關於分益佃租，則以地主所供給農業資本的價格及其土地的稟報地租為標準而定。但是『稟報地租』云者，係由地主專為地稅的賦課而稟報的地租，故比實際之佃租低下。

(d) 以牧場的生產力(每公頃可以放牧家畜的頭數)為標準，決定最高的放牧費。

而委員會所有決定，須得農業參事會的認可，得其認可時，則在以後五年間有效。

(四) 佃種法的監督

施行佃種法及監視其勵行的機關，有各地方的農事委員會 (Landwirtschaftliche Regional Kommission) 各地方的農事監督官 (Landwirtschaftliche Inspektor) 農業參事 (Oberste Landwirtschafliche) 及巡迴判事 (Ambulant Landrichter) 四種。稱爲農事監督官者，各地方任命一名充當其地方農業委員會的議長，是掌管佃種法適用事宜的官吏。其次，稱爲巡迴判事者，是巡迴農村各地，裁斷農業爭議，取締違反法律的行爲者也。據說，惟其有此，所以佃種法始有很大的成績云。最後，稱爲農業參事會者，是由任期十五年的五人委員組成的官廳，而有以下各種權限：指揮命令農事監督官，對於地方委員會的決定加以認可，或裁判不服地方委員會的決定者的上訴。

(五) 共同牧場的設置

如上所述，羅馬尼亞的農民，幾乎全部沒有牧場，所以從來即被地主徵收不當的過高的放牧費。政府爲欲除去這種弊害起見，乃一方面命令各地的農事委員會公定最高的放牧費，他方面又以下列方法，在各鎮村設置共同放牧場。其方法有下列二種：

(a) 強制地主將其所有地之一部，定以十五年至二十年爲期，租與鎮村設置公共牧場。但此方法，具有下面的缺點：地主只租與遠隔地或劣等地。

(b) 強制收用各地主的所有地的一定成分（由一百五十公頃以上的地主，收用所有地八分之一，又由三百公頃以上的地主，收用七分之一）。但此辦法，因有違反憲法的非難，故表面上定爲地主的任意賣出。

應該設定的牧場面積，依據大家畜四頭占牧場一公頃的比率，而以其鎮村的家畜頭數爲標準而決定。共同放牧場的放牧費大家畜每頭多少，由其地方的農事委員

會適當規定之。

於是，從來農民雖對於地主每頭大家畜支付十四雷左右的放牧費；自從共同牧場成立以來，乃得以七·五至九雷的放牧費而放牧家畜。並且其放牧費之中，含有牧場購買費的償還額在內，故其償還完了後，放牧費將有更賤的希望。

三、土地改革的斷行

如上所述，自經一九〇七年農民暴動之後，政府即制定佃種法，獎勵佃種組合等等，藉以充分努力於佃農地位的改善。然而羅馬尼亞的土地所有權分配，本即極其不良，有很多的大地主存。土地問題的禍根，實即在於此點。因此，農民絕對不能滿足於政府的微溫政策，進而要求打倒這些大地主，自己獲得佃地的所有權。即如農民暴動鎮壓者的羅馬尼亞自由黨，也在一九一三年十一月的大會上，主張：『應該沒收大地主的土地，分配給農民，而於農村造成堅實的中產階級』；一般土地改革的氣勢，非常的增高。加之，忽值此次世界大戰爆發，羅馬尼亞舉國以與中歐

諸國戰，國王乃為鼓勵軍隊的士氣起見，遂於一九一七年三月二十三日，頒詔宣言：『對於國家柱石的農民，戰後將必分配給土地』，於是，多年懸案的土地改革，戰後就非實行不可了。然而戰後實行土地改革之際，頑迷的地主所以未敢表示過大的反抗者，只因他們恐懼受蘇俄革命影響的共產主義革命的爆發。在未剖述其土地改革政策之先，先就其土地分配情形略述之。

世界大戰爆發直前，羅馬尼亞的土地分配狀態如下

所有地的規模	所有總面積	同上百分比	土地所有者數	同上百分比
公頃		%	人	%
0·5—10	三·一五三·六四五	四〇·二五	九二〇·九三九	九五·四〇
10—100	八六二·八〇〇	二〇·〇二	三六·七三三	三·九六
100以上	三·八一〇·三五二	四八·六九	五·三八五	〇·六四

據上表可知：土地所有者總數之約〇·六四%，擁有土地總面積之約略一半，

大地主所有地如何之多！

戰後之羅馬尼亞，是戰前舊羅馬尼亞國（包括 Moldavia, Oltenia, Mălachie 及 Dobruđa 四州），合舊俄領伯薩拉比亞州（Bessarabia）舊匈牙利領托蘭斯斐尼亞州（Transylvania），舊奧地利領的布克維那州（Buchovina）而成者。土地的改革自然於實行這些州的全部，但其情狀則因州而有多少差異。

最先於舊羅馬尼亞國內，國王在一九一七年七月的憲法改正會議上，改正憲法等十九條『關於尊重所有權之規定』。從來『爲着公益（Public Utility）得強制收用土地』的規定，改爲『爲着國民的利益（National Utility）得強制收用土地』。第一先確定了土地改革的前提要件之國家之土地收用權。

同樣，即在新領土的其他三州，土地改革的實行，也着着企及。例如舊俄領的伯薩拉比亞州，在俄國革命後，暫時創立共和制（Moldavian Republic of Bessarabia）時，即在其憲法的根本原則上，明白宣言土地改革的斷行。伯薩拉比亞共和國

，在其與羅馬尼亞合併前，曾於一九一八年十一月二十七日，制定『農制改革法』。據此改革法，則巨大地主的所有地，由國家全部無償沒收。固然自與羅馬尼亞合併後，這種沒收主義稍為緩和，改爲允許地主保留多少的土地，且對於土地沒收，付與幾分賠償。但是無論如何，其對於土地改革之極爲熱心，是很明瞭的事。這樣，在一九一八年末，新領土相率而與羅馬尼亞合併，於是建成一大王國。但是其時，概皆要求斷行土地改革，以爲合併的條件；舊羅馬尼亞政府，也誓約其將必實行。於此，新羅馬尼亞建國最先的事業，當然是徹底的土地改革了。

因此，國王先以一九一八年十二月十五日的勅令，開始實行土地改革，繼又規定同月二十二日，實行伯薩拉比亞一九一八年十一月二十七日的法律之旨趣。於此，舊羅馬尼亞與伯薩拉比亞州，同時斷行土地改革。雖則其後，舊羅馬尼亞曾以一九二一年七月十七日的法律，就上述勅令多少加以改正，即伯薩拉比亞州的法律，也以一九二〇年三月十一日的法律，加以多少的改正。而托蘭斯斐尼亞州及布克維

那州，根據種種的理由，遲後了多少日子，終以一九二一年七月二十三日法律，實行同樣的土地改革。

四、土地收用的方法

羅馬尼亞的『農制改革法』(Agrarian Reform Law)，概以下列辦法為旨趣：由政府強制收用地主的所有地，而廉價分配給農民。是即所謂依據直接創定主義的『自耕農創定法』。所以，關於此項，第一有究明土地收用方法的必要，第二有說明土地分配方法的必要。按照這個順序，解說土地改革的內容於下。

土地收用的方法，就是強制地主供出其所有地的全部，或大部分，而由政府依據一定價格，收買之。然而地主之供出土地的義務，因各州而有多少的差異。所以，其詳情自以各州分別說明為便。

(一) 舊羅馬尼亞

適用於舊羅馬尼亞的一九一八年十二月十五日的勅令，第一規定國有地，皇家

所有地，公共團體所有地，農村金庫所有地，法人的所有地，外國人的所有地，及不在地主的
所有地，全部強制收用。一九二一年七月十七日的法律，仍繼承此旨。
這裏之所謂「不在地主」，是指一九一〇年四月至一九二〇年四月之間，將其所有
地繼續佃租於他人的所有地主而言。

依據上述的規定，政府至一九二二年十二月三十一日截止，收用的土地面積如
下：

收用地之種類	所有地數	面積
皇家土地公共團體及法人的所有地	六六四	四一三、七二四 <small>公頃</small>
外國人的所有地	六二	一〇二、四三一
不在地主的 所有地	二五	四一、六〇一
國有地	二八二	一六〇、四四六
合計	一〇三三	七一八、二〇二

然而一九一七年的憲法改正會議，議決除上列土地外，地主尚須專為土地改革，而供出總計二百萬公頃的土地。因此，政府乃根據這個決議，同以一九一八年十二月十五日的勅令，對於地主賦課其另供次列土地的義務。換言之，據前述規定免於收用的地主，又有如次供出土地的義務。

所有地的規模 公頃	地主可以保留的面積 公頃
一〇〇〇	一〇〇、〇
二〇〇	一六五、七
三〇〇	二四一、二
四〇〇	二八四、九
五〇〇	三九六、九
一〇〇〇	五〇〇、〇

若據上列標準收用土地的結果，其面積仍不滿二百萬公頃時，則政府得就地主

所可保留的面積，依照上列的比率，再加以相當的縮小，繼續實行土地收用，至達總計二百萬公頃爲止。

然而上述規定，只是依照所有地的大小，以規定地主供出土地的義務而已。所以在人口稠密而小地主衆多的地方，土地愈益細分；但在人口稀薄而自耕農創定的餘地廣大的地方，大所有地依然殘留，自全體上說，實有人口分布不能平均的缺點。因此，上述規定當然非加改正不可。正因據此規定只能收用總計一百五十萬公頃的土地，政府乃乘此機會，以一九二一年七月十七日的法律，縮小地主所得保留的面積如下：大體上規定地主供出土地的義務，依據土地改革的必要。換言之，依據新法，地主之土地供出義務，雖因其爲自耕地主或非自耕地主而有差異；又因其爲山地地方或平地地方而有所差異，但地主所有地面積之大小則毫無所區別。

地主的種類	地主所得保留的面積			
	山地地方	分與退隊兵士地不足地方	分與一般農民土地不足地方	土地改革所必要土地既收用地方
自 耕 地 主	公頃 一〇〇	公頃 一五〇	公頃 二〇〇	公頃 二五〇
曾改良土地的自耕地主	一〇〇	二〇〇	三〇〇	五〇〇
擁有一處以上土地的自耕地主	二〇〇	二五〇	四〇〇	五〇〇
非 自 耕 地 主	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇
擁有一處以上土地的非自耕地主	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇

據上表，地主一人原則上只能保留一百公頃以至二百公頃的土地。即在特別の場合，也不能保留五百公頃以上的土地。其結果，政府始得截至一九二三年初夏，重新收用土地三十萬四千四百四十三公頃。

次就以上各種規定的成績檢點看，則至一九二三年初夏截止，所收用土地在二百五十萬公頃以上。其內容如下：

法	令收	用地的	種類	收用地的	面積
					公頃
一九一八年十二月十五勅令	國有地不在地主及法人所有地等	七一八、二〇二			
同	其他地主的供出地	一、四九六、五三九			
一九廿一年七月十七日法律	同	三〇四、四四三			
合	計			二、五一九、一八四	

(二) 伯薩拉比亞州(舊俄領)

據伯薩拉比亞共和國時代所制定一九一八年十一月二十七日的法律，及其舊羅馬尼亞合併後所公布同年十二月二十二日的勅令，則在伯薩拉比亞州，政府對於國有地，皇家土地，公共團體的所有地，法人的所有地，外國人的所有地，及不在地主的所有地，全部強制沒收。這裡之所謂不在地主，是指一九〇五年至一九一八年

之間，繼續五年以上，將其所有地租與他人者而言。此外，教會的所有地，除僧侶每人留與六至八公頃（在地方修道院則僧侶每人半公頃）而外，政府擁有全部沒收其餘土地的權利（在舊羅馬尼亞，教會的所有地，以前即已收用）。

而且據上述規定得免於收用的地主等人，其中擁有百公頃以上的土地所有者，只保留一百公頃，而負有供出其餘全部土地的義務。

伯薩拉比亞的土地收用，既已幾乎完全終了，政府至一九二三年初夏截止，即已收用一百二十六萬七百七十公頃的耕地。加算林地，荒地等等，則所收用土地，總計為一百七十萬一千八十八公頃。

（三）布克維那州（舊奧地利領）

據一九一九年九月六日的勅令及一九二一年七月二十三日的法律，則在布克維那州，除與伯薩拉比亞州同樣，全部收用國有地，皇家土地，外國人所有地，不在地主的所有地等外，其他的地主所有地，每人只許保留一百公頃，其餘，政府擁有

全部收用的權利。但是一九一四年八月曾供農業關係的要職的地主，則依照下列標準，得以保留稍大的面積。又在兒子受農業教育時，地主尚得多留五十公頃。

所有地的規模

供奉農業關係要職的地主所得保留面積

一〇〇公頃

一〇〇公頃

二〇〇

一六五

四〇〇

二二四

六〇〇以上

二五〇

如上所述，在舊羅馬尼亞，地主擁有二處以上的土地時，則較比普通的地主，得保留二倍的面積；但在伯薩拉比亞州及布克維那州，則無此規定。

而據上述規定，布克維那州政府，至一九二三年初夏截止，既已收用豫定面積五萬五千二百公頃的大部分。

(四) 托蘭斯斐尼亞州(舊匈牙利領)

據一九二一年七月二十三日的法律，在托蘭斯斐尼亞，政府全部強制沒收法人的所有地，及五十福爾特以上不在地主的所有地。五十福爾特云者，五十 Cadastri-
p. Hotes 的略語；每一福爾特，約當〇·五七五四六公頃。又不在地主云者是指自一九一八年十二月一日起至上述法律施行之日止，以公職以外的事由居住外國的地主而言。此外，自一九〇四年至一九一八年之間，將其所有地租與他人佃種十年以上的地主，只能保留三十福爾特（即一七·五公頃），其餘則有全部供出之義務。其他的地主，依照下列標準保留一定面積；所餘土地有全部供出的義務。

非自耕地主的保留面積

自耕地主的保留面積

福爾特

福爾特

山地地方

五〇

五〇

高原地方

五〇

一〇〇

土地需要多的地方

一〇〇

二〇〇

土地需要普通的地方

一〇〇

三〇〇

土地需要少的地方

一〇〇

五〇〇

以上規定的結果，政府至一九二三年初夏截止，既已收用豫定面積之九四%，即約當一百二十三萬二千四百八十六福爾特。

五、土地收用的賠償

雖如上述，政府強制收用地主所有地的全部，或其大部分，而政府對此却未支付充分的賠償。換言之，政府雖以戰前地價為標準而定賠償額，但是實際上羅馬尼亞的貨幣戰後非常跌落，普通時候一雷約當三角九分，至戰後則只值一分。其結果，地主之被沒收土地，幾等於無償。次就對於地主的賠償算定法，揭示如下。

據一九一八年十二月十五日的勅令，應付地主賠償額（即收用地的價格），參考次列事項而定。但其金額不得超過其地普通佃租二十倍（在牧場為十五倍）。

（一）在一九一一年八月十五日以後五年以內，對其地方同樣土地所支付買賣

價格；

(二) 爲地稅而定的法定地價；

(三) 專門家的評價。

然而政府復以一九二一年七月的法律，更正這種辦法，對於收用地的賠償額，以一九一七年至一九二二年的公定佃租爲標準，耕地定爲四十倍以內，牧場定爲二十倍以內。

政府對於地主，又以五十年以內償還的五厘利土地債券，支付上述賠償金。

於是，政府須將所收用地主的土地，轉賣農民，但是農民到底沒有資力負擔價格的全部。所以，政府自負其幾成，且許農民逐年攤還土地的代價。據最初的勅令，政府自己負擔價格的三五%（在伯薩拉比亞爲二五%），而以收用價六五%的價格，轉賣農民。又據改正法律，對於農民的轉賣價格，規定耕地爲一九一七年至一九二二年公定佃租之二十倍，其餘則全部歸政府負擔。若據後者（即改正法律），

則政府大體上負擔收用價格之半額。又無論在最初勅令，或在改正法律，均許農民先付代價五分之一，其餘的五分之四，則在二十年中逐年攤付。

雖如上述，羅馬尼亞的貨幣大戰後非常跌落，因此地主所受賠償額，若換算金幣，則只值一九一六年頃一年分的佃租而已。而且其賠償金是以五厘利的極其低利的土地債券支付的，所以地主更陷於不利的地位。換言之，土地債券雖以額而價格支付的，但是實際上非減價四成以上，不得賣出市場，所以地主所得實際賠償額復又減半，只值戰前半年份的佃租而已。尤其在新領土，俄國的盧布及奧地利，匈牙利，也皆同樣換算為半雷，所以地主所受的賠償金，較比舊羅馬尼亞，復又減半。

其次，自農民的立場說，農民大體上只以收用價之半額買得土地。所以他們的負擔，換算金幣，只值戰前半年份的佃租而已。於此，可謂羅馬尼亞的土地改革，明以地主與政府的不利，改善農民的境遇。

六、對於農民的土地分配

土地改革的實行，大部由產業組合及土地分配中央金庫（係由戰前的產業組合中央金庫改稱爲 *Casa Cent Ra'a a Cooperatie is Improprietariiei Satenilor* 者，其組織略有更改）負擔責務。換言之，中央金庫一方面盛爲獎勵佃農組合的設立，他方面依照規定收用地主的土地，所收用土地先租與佃農組合，令組合員耕種，然後實行決定的土地分配。但在布克維那及托蘭斯斐尼亞二州，全無佃農組合存在，所以中央金庫立將所收用地主的土地，分配於農民之間。

雖如上述，中央金庫專掌土地收用及土地分配的事務，但是法律上的問題，例如關於法律解釋的疑義，關於土地收用之地主的行政訴訟等問題，在各地則另由特別委員會（由判事，地主及農民組成者）處理之，若在中央則由農業委員會（由判事，中央金庫代表者，地主及農民組成）處理之。於此，參與實行土地改革的機關，大體上可以謂爲產業組合及土地分配中央金庫，農業委員會，佃農組合三者。

據一九二〇年三月三十一日的法律，在舊羅馬尼亞，政府須使其農民，與舊時所有地合計，各人擁有五公頃的耕地。而農民則依次列次序，承受土地分配（但在大戰中有敵對行爲者及逃避徵兵者除外）：

- （一）出爭於大戰者；
- （二）出爭於一九一三年之戰役者；
- （三）帶有小孩之大戰出征者的未亡人；
- （四）沒有土地的農民；
- （五）擁有五公頃以下土地的農民；
- （六）大戰出征者的孤兒；

然而有些地方因土地不足，而對於以上的人們，不能按照規定分配土地。此時，就使若干農民移住於別地方，對於移住的農民，賦與宅地，菜園，十五公頃的耕地，建築材料及共同放牧權。

一九二一年的法律，又更改了上述規定，有時農民的土地分配，限為五公頃以下，復又承認在土地豐富的地方，可以擴大到某種程度，並且規定盡其可能，設置多數半公頃以上的農場，以為農民補充之用。

其次，在伯薩拉比亞州，農民的土地分配，定為六至八公頃；在布克維那州，定為四至八公頃；又在托蘭斯斐尼亞州，定為四至十公頃。

七、新設自耕農地的維持

土地改革的要旨，雖如以上所述，但是政府尚為防止所設定自耕農地重為大地主所兼併起見，重又設下如次維持自耕農的規定。

據一九二一年七月十七日的法律，農民在土地價金未付清以前，不得將新所有地，讓與他人。即在土地價金付清後，家屋及附屬於家屋的土地一公頃，永久不許讓給他人。加之，在農民出賣新所有地時，政府較比他人擁有優先收買的權利，又農民的土地，除產業組合中央金庫，信用組合，或其他政府所指定的特定金融機關

而外，不得以之爲負債的擔保。

以上雖爲農民的義務，農民權利的限制，但只以這些規定，欲達維持自耕農的目的，尙不充分。蓋因只有這些規定，尙不足以徹底防止地主階級他日乘農民的窮困，重再兼併其所有地。於是，法律重再規定：無論何人皆不得收買農民的所有地，山地在二十五公頃以上，平地在一百公頃以上。然則，是係承認平地百公頃以內的土地兼併乎？實也不然。法律更爲規定：購買土地者負有自耕其地的義務。換言之，『不耕種者』沒有權利購買土地而擁有之。

想來，『不耕種者之擁有土地』，實是一切土地問題的根本原因。但是一方面，賦與不自耕種者以土地兼併的自由，他方面又欲企圖自耕農的維持，可以說是自相矛盾之最甚者。而今羅馬尼亞的土地改革，最後確立『不耕種者不得擁有土地』的新原則，而完結了最終的段落，誠可謂其爲明乎土地改革的精神，得當的措置也。

法律更爲防止因承繼而生的土地所有權的細分，乃規定：在農地得依所有者的意思適用一子承繼法，即在敝人承繼時，耕地的分割，山地不能少于一公頃，平地不能少于二公頃。

此外，政府尙爲積極改善自耕農的經濟起見，設置共同牧場於各地。又爲改良農業經營，有利農產物的販賣起見，乃令產業組合中央金庫，對於農民進行下面的事業：指定一定的輪種次序，獎勵家畜改良組合的設立等等。政府且自保留收用地的幾成，以供設立模範農場，耕畜牧場，農事試驗場，及農業學校之用。

八、土地改革的成績

據一九二三年二月十五日以前的狀況，土地改革的成績，大約如下：

(一) 在舊羅馬尼亞，約略收用二百五十萬公頃的土地，暫時委托佃農組合管理；至一九二一年始分配給農民，已將一百二十萬公頃的土地，分配給三十六萬的農民。

(二) 在伯薩拉比亞州，約略收用一百二十六萬公頃的土地，其中既將約略九十九萬公頃，分配給二十八萬的農民。

(三) 在托蘭斯斐尼亞州，約略收用六十五萬公頃的土地，其中約略有一萬公頃的土地，既已分配給五千九百的農民。

(四) 在布克維那州，約略收用五萬五千公頃的土地，其中之約近二千四百公頃，既已分配給二千六百的農民。列表揭示則如下列：

	舊羅馬尼亞	伯薩拉比亞	托蘭斯斐尼亞	布克維那	合計
收用地的數目	四·七五七 公頃	五·二五六	三·三三六	七五〇	一三·一〇二
收用地的面積	二·五二九·二四 公頃	一·二六〇·七七〇	六五〇·〇九五	五五·一二〇	四·四八五·〇八九
分配給農民的面積	一·二〇四·三五三 公頃	九二四·〇三元	九·四三二	二·三七六	三·二三〇·一七八
農民的數目	三六三·八四〇	二八二·三二一	五·九〇七	二·六〇一	六五四·六六〇

據上表，政府總計收用四百五十萬公頃的土地，其中既已分配二百十三萬公頃給農民，創定了約略六十五萬五千戶的自耕農。其結果，佃地面積大為減少。土地改革的事業雖未完了，但已在耕地總面積約近一千萬公頃之中，佃地面積僅存一百七十五萬公頃（包括分益佃種一百十五萬公頃及定額佃種六十萬公頃）。後者對於前者的比率，不過十七、左右罷了。再據次年一九二四年的報告，分配給農民的土地面積，更大增加，達五百八十四萬五千公頃（其中，舊羅馬尼亞占二百八十八萬八千公頃），現在擁有一百公頃以上土地所有者的所有地，總計也不過一百萬公頃云。

然而羅馬尼亞全土的豫定收用土地面積，只有六百四十九萬四千十二公頃。且在其中包括二百十七萬四千二百九十一公頃的林地及牧場（這些保留為公有地）。若除扣此數，則耕地（及秣場），只有四百十三萬九千七百二十一公頃。再由其中扣除國家應保留的面積（分配於國家有功的官吏的土地九十二萬七千三百八十五公

頃，及用於農事試驗場等文化設備的土地五萬六千四百三十公頃），則可以分配給農民的面積，不過三百三十三萬五千九百六公頃而已。然而可以承受土地分配的農民數，總計有二百七十八萬一千一百七戶，而其所有地總計四百七十八萬一千一百七公頃。所以如使農民每戶擁有土地各五公頃，則必發生五百九十七萬二千四百五十八公頃的土地不足。因此，如欲依照豫定分配土地給農民，則應再改正法律，收用更多的土地，不但收用一百公頃以上的大地主的土地，即一百公頃以下的中小地主的土地，也有一併收用的必要。

九、土地改革的効果

土地改革所及農業生產的影響，大體上是良好的。第一，農民變成自耕農，由地主主義的壓迫解放出來。故比以前更爲活潑經營農業。第二，地主等人因其所有地的大部分，被政府收用，所以不能如前寄食於佃租，不得已而以由政府所得賠償金，自己經營農業。這樣，農業漸有傾向集約經營的趨勢。

嚴格說來，土地改革對於農業生產所及影響如何，現在尙非決定地加以論評的時機。蓋因農業生產的性質上，採取極其緩慢的行程，所以土地改革的影響的表現，也將極其遲緩，在其事業未曾完了之中，欲知其真正影響，到底非常困難。重以羅馬尼亞曾在大戰中，非常困於土地及其他的農業資本。例如據舊羅馬尼亞一九一九年的調查，因為戰時的徵發，而牛比戰前減至六十四%，馬減至五〇%以下，許多的農具也被破壞，農生產的恢復，實非易事。因此，在檢點土地改革對於農業生產所及的影響時，尙須就大戰的破壞作用，大為減少農業生產，加以考慮。所以，欲明土地改革的影響，更加困難。

如果記住上述事實，而來檢點羅馬尼亞全土的土地改革的效果，則其成績大約如下：

(一) 家畜的頭數增加

家畜的頭數，自經土地改革以來，已漸增加。

	牛	馬	豚	綿羊
一九一六年	五·七四三 千頭	二·三六七	三·四七一	一三·〇三〇
一九一九年	四·六三四	一·三八一	二·二八九	七·七三〇
一九二〇年	四·八七五	一·四八五	二·五二三	八·六九〇
一九二一年	五·七三二	一·六八六	三·二三一	一一·一九四
一九二二年	五·九三三	一·八〇二	三·二四六	一三·三三〇

(二) 耕種地的面積增大

各種農產物的耕種面積，增加如下：

小麥	一九〇九年	一九一九年	一九二〇年	一九二一年	一九二二年
千公頃	三·五八〇	二·三三三	二·四八八	二·六五〇	二·六八四

裸麥	四九一	三二五	三三六	二六六	二六三
大麥	一·三六六	一·四〇一	一·五七〇	一·七七七	一·九五九
燕麥	八七五	九六六	一·三三九	一·三三三	一·三三六
玉米	三·九〇八	三·二五五	三·四四四	三·四〇四	三·三九八
右五穀的耕作地	一〇·三三〇	八·〇〇〇	九·〇六六	九·二八〇	九·六六〇
全部耕作地	一一·三二五	—	一〇·〇四三	一〇·三三九	—

羅馬尼亞的農務大臣，Alexandru Constantinescu 氏，曾於一九二二年五月二日，在意國羅馬的萬國農事協會，關於土地改革的成績，作大要如下的演說：

『五十年前，羅馬尼亞完全是個大地主的國家。不，寧可謂爲『巨大地主』的國家。蓋因廣大面積的耕地，全屬於一人。然而土地改革——雖是尙在進行中的事業——的結果，土地所有的分配，完全一變。這種新政策的結果，五百萬町

步的耕地，由大地主之手移歸約略一百五十萬的農民所有。鄙人擬以農務大臣的責任，期於本年中完成這個大改革。如此計畫能夠成就，則在羅馬尼亞全國耕地一千三百萬公頃之中，一千二百萬公頃——各各分割為一至五公頃——定必移歸約略四百萬農民之手。而僅有一百萬公頃殘留為略約六千人的地主所有。並且殘留於地主手中的土地，每人只有一百公頃至二百公頃，絕對不能謂其為大所有地。因此，這些地主等人欲將其極小的所有地賣與農民的傾向非常強烈，農民也頗欲購買之。

於是，前為巨大地主國的羅馬尼亞，今已完全變為小農地國。這種可驚的變化，固為社會的必要所引導者，但其結果，難免暫時波及國民的經濟組織，以其應該避忌的混亂影響。換言之，其結果，向後十年間影響農業生產的減少，是難免的。然而我們非俟至農民組合，產業組合及這些聯合會的發達不可。現在這些組合，為着恢復與地主同時消失的資本及技術，而正在着實發達。加之，這種

生產的一時減退，現已大爲土地改革的結果所生的社會連帶思想所戰勝。而這種社會連帶的思想，才是我們最好的保障，藉以急速恢復社會的和平及友愛的協調裡舊有的事物，更進而獲得新的。」

第四章 間接自由創定主義

——普魯士歐戰前的國內植民政策——

一、總說

國家或公共團體之創定自耕農，既未親自購買土地再轉賣農民，又對於地主之售地不加強制，售賣與否一任地主的自由意志，而只在地主與佃農成立土地買賣契約時貸與佃農土地的代金；這種方法，就是間接自由創定主義。國家或公共團體不親自買地以直接創定自耕農之點，與第二章所述直接自由創定主義之一部分特質相異：對於地主之售地不加任何強制，一以自由契約原則為依據之點，又與第三章所述直接強制創定主義之一部分特質不同。

間接自由創定主義的實例，若求之於世界各國的土地政策中，則歐戰前普魯士所施行國內植民政策，就是一個通例。普魯士地租銀行的國內植民政策，目的雖然不在於自耕農的創定，但其方法却確為間接自由創定主義，其結果又創定了自耕農

，故可歸納在同一範疇之內。且先在本節述其大要。

普魯士政府曾在一八五〇年三月二日，頒布法律廢止從來盛行的承繼佃種（一種永佃制度），並且規定不許再有類此的佃種設定。但是後來政府又覺有國內植民的必要，故重於一八八六年頒布『德國民族植民促進法』，又於一八九〇年六月二十七日，頒布『地租農場法』，一方面創定自耕農，一方面承認某一種承繼佃種。但是『德國民族植民促進法』的規定，方法係由國家機關購買大農場，尤其是波蘭人的農場，分割為中小農場轉賣農民，既與間接創定的方法不同，目的又注重在德國民族的移植，寧可謂為民族政策，與普通的國內植民政策略有不同，所以本章暫略不提。本章只就『地租農場法』及其他補助法，如『地租農場促進法』及『地租農場植民農場的一子承繼法』……加以剖述。要而言之，本章只就普魯士全國的國內植民政策略分析剖述，並加批評。

據一八九〇年『地租農場法』的規定，地主可以每年徵收一定的佃租為代價而

售賣其所有地。蓋欲藉此規定，以使地主自發地分割大農場為中小農場，以永遠租給農民。換言之，欲買中小農場的農民，不必一時支付全部代金，得以每年支付一定的佃租為代價而購買之。因此，中小農民的土地購買容易得多，自然創定了中小自耕農地。而這種農場的買賣，是由買主每年支付一定佃租給賣主，以為代價的，所以這種農場與普通的農場不同，特別稱之為『地租農場』。惟其進行的情狀，恰與從前的承繼佃種（一種永佃制度）相同。

普魯士政府雖然制定『地租農場法』，企圖創定中小農場，但其進行並不順利。蓋因地主之售地不能一時收到全部地價，頗覺不便，而政府又以自由契約原則為依據，所以肯忍受這種不便而自發地創定地租農場的地主非常之少。政府鑒於此種缺點，乃重於八九一年制定『地租農場促進法』，以資獎勵。設立總務委員會及地租銀行的兩種國家機關，以參預地租農場的設定，努力促成之。總務委員會，接受地主的委托，代辦分割大農場為中小農場的事務，並調查買主之是否適宜於耕種

等事項，以援助地主。此外，尙進行農舍的建築，土地改良的施設，產業組合的獎勵等等，以援助墾得地租農場的農民，藉以獎勵地租銀行的設定。他方面，地主所提價格若過高，總務委員會得以拒絕援助，且得囑下述地租銀行拒絕融通資金的援助，努力於間接規定土地的正常價格。

地租農場的設定，得地租銀行的幫助不少。蓋因地租銀行介在地主與農民之間，專以供給信用的方法，援助地租農場的設定。地租銀行專爲農民，支付地價給地主。其辦法按每年佃租約二十七倍，或二十三倍三分二的比率，支付三厘半利，或四厘利的債券。他方面，又由取得地租農場的農民，以佃租的形式，每年徵收代墊金額的四厘或四厘半利息。但是這種徵收至六十年六個月，或五十六年六個月，即告終了。這種辦法既可以使地主一時取得全部農場價格，又可以使獲得農場的農民，分年支付地價。因此，農場的買賣雙方條件都甚相宜，地租農場乃較前大爲增加。

歐戰前普魯士政府，專爲國內植民的事業，特設總務委員會及地租銀行兩種國家機關。前者在地主與農民間周旋土地的買賣，後者融通土地代金給農民，獎勵可謂無微不至。然其成績如何？事實上，成績並不太好。

本來，這類公益事業，若一憑地主的自發行爲，成績之不能太好，是自明之理。幸而普魯士政府設立了不少國內植民公司，皆自公益事業的見地，購買地主的大農場，分割爲適當的大小，設定中小的地租農場。其成績始稍稍可觀。但是這裏不無緣故。這些植民公司。購買土地設立地租農場，在法律上雖是依據間接自由創定主義，而實質上則爲直接自由創定主義。有此直接創定的實質及真正創定的意向，普魯士的國內植民，成績始略可觀。否則，恐連羅馬尼亞的農村金庫還不如。且就實際成績檢點看。普魯士雖有上述許多公益的植民公司的活動，而自一八九二年至一九一六年二十四年，總務委員會及地租銀行援助設定的地租農場，數目不過二萬三千六百處，其面積也不過四十六萬五千公頃而已。平均每年只設定九百四十一處

。於此，自由創定主義的效果本即不大，而間接自由創定主義尤其微小，自可明瞭矣。

本節只述其大要，詳情且在以下各節，逐項剖述。

二、一八九〇年地租農場法

普魯士政府曾在一八八六年，設立地租農場，施行邊界植民政策於波森（Posen）及西普魯士（Westpreussen）兩州。其成績非常良好。政府有鑑於此，乃於一八九〇年六月二十七日，制定『地租農場法』（Gesetz über Rentengüter），欲於普魯士全土施行國內植民政策，以期解決普魯士全國的土地分配問題。

據一八九〇年『地租農場法』的規定，土地所有者得每年接受一定額的納金地租（或納代金地租）為代價，讓渡其土地的所有權；且在此際，地租的銷却須得地租徵收權者的同意（第一條）。換言之，土地所有者得對於對方，課以永久支付一定額地租的義務，而以此為代價讓渡其土地的所有權。這樣讓渡的土地，在法律上

稱爲『地租農場』。因此，地租農場的性質，恰與古時的承繼佃種（一種永佃）類似。但是，普魯士政府早在解放農民之際，制定一八五〇年三月二日的『土地負擔解除法』（Reallastenablosungsgesetz），廢止承繼佃種，爾後對於土地，不得課以定額納金佃租以外的負擔；並且此種佃租無論何時，得以六個月前的預告及其地租的二十倍價額銷却之；不能以任何特別契約，在三十年以上的長期間禁止佃租的銷却；且不能請求多於佃租二十五倍的銷却金。因爲這樣禁止承繼佃種的再設，所以重新允許地租農場的設定，承認課土地以永久的地租。這可謂爲土地法制的根欲變革。再申言之，從前爲解放農民出於隸屬狀態而廢止承繼佃種；現在爲使農民容易取得土地所有權而承認地租農場的設定。所以，在法制的形式上，雖有根本的變革，但在立法的精神上，却是一脈相通的。

次就關於地租農場的設定，法律所定主要的條項列示於下：

（一）地租農場取得人所應支付的地租，既可以爲定額納金地租，又可以爲納代

金地租（依每年聖馬丁節（Martinmas）的平均價換算金錢支付者）（第二條）。

（二）當作地租農場讓渡的土地，須為無抵押權等負擔的土地（第一條）。

（三）承認地租的銷却與否，以及銷却時的豫告期間，銷却金額等等，當事人得以契約自由規定之。但若由地租徵收權者（即地租農場設定者及其承繼人）方面請求銷却時，其金額不得超過地租的二十五倍（第一條）。

（四）當事人當其設定地租農場時，得以契約規定地租農場取得者，將來要分割其農場，或賣却其一部分，須得地租徵收權者的同意。但若地租徵收權者濫用此權利，不當地拒絕同意，而總務委員會依地租農場所有者的請求認為公益上所必要時，則得以決定許可之（第三條）。

（五）當事人當其設定地租農場之際，得以契約規定地租農場取得人，有適當維持建築物及經營資本財，並以其他的行為，確保其農場的經濟獨立的義務。但

其農場的確保若違反重要公益時，總務委員會得以決定免除此種義務（第四條）。

（六）在上述二種場合之下，各總務委員會對於地租農場取得者，允許其分割，或一部分賣却，或免除其確保地租農場經濟獨立的義務時，地租徵收權者除有特約者外，得對地租農場取得者，請求以二十五倍的金額，銷却地租（第五條）。

（七）地租農場設定者，依據一八一九年九月二十日的『民法施行法』第二十九章的規定，在地租農場取得者讓渡農場於他人，或死亡，或違反設定契約的條項時，得規定有買回農場的權利。

要而言之，地租農場在其負擔永久地租之點，雖與古時的承繼佃種（永佃）類似；但是地租農場取得者，若契約上設有規定，則無論何時均得銷却地租，地租農場的處分，原則上是自由的，只可以在設定契約上限制之，此二點則與承繼佃種有

所區別。政府雖然允許這種地租農場的設定，欲藉以促使大地主，或大農場所有者，自發地將其所有地的全部或一部分，賣給農民為地租農場，以圖增殖中小農場。但是實際上，此種法律並未達到豫期目的的幾分。蓋因據此法律，土地的買賣雖於買主的農民極其便利，但是欲賣土地的人，本來多為負債的土地所有者，或為債務所困的土地所有者，故處於非立得代金不可的情勢之下，故以地租的支付為對價而賣土地，實是他們所辦不到的。不獨此也，當做地租農場讓渡的土地，限於無抵押權等負擔的土地，所以有抵押負債的土地所有者，欲分割其抵押地的一部分，當做地租農場賣出時，非先抹銷其部分的抵押權不可。欲如此辦，通常對於抵押權者，須償還相當於其分割部分價額的負債。但若將其土地當做地租農場賣出，是不能得到償還資金的。不償還負債而欲抹消分割部分的抵押權，抵押權者絕對不會承諾，是無庸言的。固然，法律曾設如下規定，欲用以免除此種困難：在土地所有者欲分割一部分抵押地以設定地租農場，實際上即抹消其分割部分的抵押權，也不至害及債

權者的利益時，總務委員會或一定公立信用機關，得交付土地所有者以不侵害證明書（Erschadlichkeitsattest），土地所有者得此證明書，則得無抵押權者的同意，而抹消其部分的抵押權（第一條）。雖則如此，但將土地常做租農場賣出，對於債務的償還依然不能解決。

以上是就有抵押債務的土地所有者而論。即無抵押負債的土地所有者，既欲賣却土地，則其欲即時取得代金的全部，是一般人的通情。若只以地租收受之，必定選擇租賃的方法吧！此外，分割大農場以設定中小農場，須為土地的測量，區分等土木工事，及必要的農舍建築，土地改良等等，需要相當的費用。要而言之，大約因為上列各種理由，而一八九〇年的『地租農場法』，幾乎完全沒有成績；而只於國有地設定了若干地租農場而已。

三、一八九一年地租農場促進法

一八九〇年的『地租農場法』，其成績非常不良，幾乎完全未舉豫期的效果。

因此，政府復於次年的一八九一年七月七日，制定『促進地租農場設定的法律』(Gesetz Betreffend die Beförderung der Einrichtung von Renten Gütern)，改正之。並設立總務委員會 (Generalkommission) 及地租銀行 (Rentenbank) 的二種國家機關，使媒介，援助地租農場的設定，以圖促進之。還有其他種種規定，及獎勵辦法。且分述於下。

(a) 總務委員會的業務

總務委員會設置於一八一一年，用以處理農民解放事務的行政官廳。其後，專以掌管關於共有地的分割，地役權的解除，耕地整理，一子承繼農場的決定等等土地整理的事務的機關而存在。迨至大戰後，一九一九年六月三日的法律 (Gesetz über Landeskulturbehorde)，改稱為土地整理局 (Landeskulturamt)。簡言之，總務委員會改為土地整理局，總務委員會之下的特別委員會 (Spezialkommissionen) 改稱整理地局 (Kulturbauamt)。其結果，下述總務委員會的職務權限，一部分移

歸土地整理局長管理，大部分由整地局長行之。

然據一八九一年『地租農場促進法』的規定，總務委員會，須為促進地租農場的設定，處理下列各種事務：如有土地所有者的委託時，徵收少許手續費（手續費每公頃由三馬克至二十七馬克。平均為二十馬克），代為調查其地是否適於充當地租農場，或調查某一農民是否適於充當地租農場取得者，並且代辦土地的測量，區劃，分割等等，同時，代為建築家屋，施行土地改良，設立產業組合，介紹家屋保險等等，以補救因地租農場的設定而產生的各種技術上的困難。且在認為適當時，介紹地租銀行融通地租銷却資金及家屋建築資金，給地租農場取得者，使農民獲得經濟上的援助。

由此觀之，總務委員會的職務，大體上可以分為二種：其一，自技術上援助地租農場的設定；其二，介紹地租銀行融通資金，援助農民的經濟。但這並非要有當事人的委託，則總務委員會負有援助的義務之意。因此，若其土地不適於充當中小

農場，或其農民不適於當地租農場取得者，或其地價（即地租農場取得者可以負擔的地租額）不當的過高，或因其他理由被認為不適於充當地租農場時，總務委員會得拒絕上述各種援助（第十二條）。因此，總務委員會雖無直接決定土地價格的權限，但在其認為地價過高時，得拒絕一切的援助，因而地租銀行也拒絕資金的融通，藉以間接調節土地價格，而於適宜程度維持地價。

再者，普魯士政府曾在一八八六年，制定法律，設立植民委員會（參閱附錄三。普魯士實邊植民政策）。而這裏所述的議務委員會，乍看似與植民委員會相同。但是二者之間，實有分明的區別存在，植民委員會只管轄波然及西普魯士兩州。反之，總務委員會的數目共有九個，全體分管普魯士全土。而且，前者親自購買土地，分割為適當的大小，充當佃地或地租農場交與農民。反之，後者只介紹，援助地租農場的設定而已，沒有自買土地的權限，又對於佃種地的設定，完全不參預。因此，在前者的場合，國家自己設定地租農場，反之，在後者的場合，國家只加援助而已。

。這種事業專由土地所有者，依據自己的危險和計算行之。二者有此根本的異點。

(b) 地租銀行的活動

根據上述，可知地租銀行對於地租農場的設定，有莫大的作用。且詳加論述於下。

地租銀行是普魯士政府謀解放農民時，制定一八五〇年的法律設立的國家機關，用以融通農民解除土地負擔的資金，每州設立一個。該種銀行曾與其事務終了同時，普魯士政府頒布一八五八年四月二十四日的法令，命令歇業。後來，普魯士政府促於事情的必要，重以一八九一年「地租農場促進法」，命令再整開業。並規定其任務如下：關於地租農場的設定，介在地租農場設定人與其取得人之間，利用資金的融通，援助，促進之。且申言之。該法規定：在設定中小的地租農場的場合，如有當事人一方的意向，即可以不超地租二十五倍的金額，銷却地租（地租農場取得者應支付的永久地租）。且若總務委員會同意於資金的融通，則地租銀行得據當

事人一方或雙方的請求，交付一定額的地租債券（*Reihenbriefe*），給地租徵收權者（地租農場設定者及其承繼人），而替地租農場取得者銷却地租（即支付農場代價之意）。這樣，使地租農場設定者，一時取得農場價格的全部，同時，並使地租農場取得者，得以長期低利的年賦辦法，償還地租農場的銷却金。

地租銀行所發行的地租債券，既由地租銀行取得土地抵押權，又有政府的保證，所以非常確實可靠。其交付地租徵收權者，概依債券額面的價格計算地租，如其債券利率為三·五%，則交付地租的二十七倍，如係四%利率，則交付二三·七倍的地租。（自理論上言，若債券的利率為三·五%，則應以地租的二十八倍，為其農場的資本化的金額，若利率為四%，則應以地租的二十五倍，為其農場的資本化的金額。但是實際上，如上所述，地租農場的資本化金額，計算為地租的二十七倍，或二三·七倍，所以其差額，約當每年地租金額的五·五%，歸地租農場設定者虧損，而地租農場取得者得益）。且若地租征收權者，盼得現金，則無論何時，均

可管其債券於市場，取得債券額面的現金（第一條）。他方面，地租農場取得者，因由地租銀行代墊銷却金，故須每年償還負債。其償還金的比率，若債券利率為三·五%，則為券面價額的四%，若債券利率為四%，則其償還金比率為四·五%。每年依照規定，支付這些年賦金（稱為地租銀行年賦金（Rentenbankrente），前者經六十年六個月，後者經五十六年一個月，而完全還清（第三條）。但是，後來因為一九一六年『植民促進法』的規定，如有地租銀行取得者的請求，則最初三年間的地租銀行年賦金，可以停付，而自第四年付起。在此場合，停付期間的利息，加算於每年的年賦金額增徵之，自無庸言。並且，地租銀行為使這種年賦金債權，得到担保起見，而取得該農場的第一次抵押權；年賦金的徵收，且依徵收租稅的手續行之。若地租農場取得者怠納年賦金時，地租銀行得與怠納國稅同樣，依據行政法上的強制執行，較比其他的債權，受優先的償還（而六條）。

如上所述，地租銀行依據地租債券的發行（關於地租債券的發行額，法律上沒

有絕對的限制），代辦地租的銷却，而對於地租徵收權者，賦與一時取得農場代價的便利，且對於地租農場取得者，賦與改換永久地租為一定期間的地租銀行年賦金的便利，藉以促進地租農場的設定。於此可知地租銀行的職務，本質上，和普通的土地抵押銀行的事業，沒有異處。因此，地租銀行視抵押物的地租農場價額多寡，以定融通資金的金額。倘若永久融通銷却資金的全額，則其事業將陷於危險吧！

職是之故，『地租農場促進法』乃限制地租銀行的融通金額，定為農場評價額四分之三以內（第七條）。後來復以歐戰中所制定一九一六年五月八日的『植民促進法』（Gesetz Zur Förderung der Ansiedlung），改正如下：只限於『家族農場』的場合，得融通農場評價額十分之九以內。因此，即據『植民促進法』家族農場的場合，地租農場取得者，至少銷却金十之一，須由自己的錢袋掏出，支付地租徵收權者。在一九一六年的法律未制定以前，地租農場取得者的現金負擔更大，至少銷却金四分之一，須由自己籌付。所以，有時非做第二抵押負債不可。但是實際上

，因為地租銀行只代墊地租四分之三的地租銷却金，所以地租農場取得者，改地租的四分之三為地租銀行年賦金，而所餘的四分之一，照原保留為永久地租，後來經過相當的年限，地租銀行的融通資金償還至某程度時，再由地租銀行代墊銷却資金，把以前的地租殘額，改為地租銀行年賦金。一般的農民概皆採用上述的方法。

地租銀行不但代辦地租的銷却，此外尚作下述二種放款，以獎勵地租農場的設定。

第一、地租銀行對於地租農場取得者，貸與追加資金（*Zusatzdarlehen*），以為家屋的建築資金。此項放款與前同樣或發行地租債券，或交付現金；而地租農場取得者，則以地租銷却資金同樣條件，年賦償還之（第二條，第三條）。

第二、地租銀行依據一九〇〇年七月十二日的法律（*Gesetz betr. Pfend die Gewährung von Zwischenkredit bei Rentengutsgrundungen*），對於企圖設定地租

農場的土壤所有者，在其土地讓渡為地租農場以前，抹消其土地的抵押權及其

他的負債，或其土地建築家屋所必要的資金，得由地租銀行的積金，供給短期低利（利息三、五。）的中間信用（Zurischenkredit）。

同一法律，最初規定由國庫支出一千萬馬克，充當上項放款的積金，後來政府復以一九一〇年七月二十日的改正法律，增加其金額至一千五百萬馬克，並且規定對於土地改良等目的，也得供給中間信用，將其範圍大為擴充，一九一六年的「植民促進法」，更增加其金額至一億一千五百萬馬克。惟是，最後增加的一億馬克，不歸入地租銀行的積金，而由普魯士國立銀行，提漢倫（Schandlberg）保管為特別基金，以處理信用的給付。

然則上述中間信用的目的何在？往往，土地所有者雖欲設定地租農場，但無沫消抵押權，建築家屋等等所需要的資金。此時，最容易迫不得已而忍負高利債務，即籌得之，其不利也屬巨大。地租銀行供給上述中間信用的目的，要言之，則在於救濟此種困難。自着手於地租農場的設定之日起，至其完成而讓渡給地租農場取得

者截止，對於土地所有者貸與其間所必要的資金，藉以促進地租農場的設定。但是中間信用，有時也供給地租農場取得者。蓋因地租農場取得者，雖然可以由地租銀行，借得家屋資金，但此種借款普通是在家屋完成後以之為抵押而貸借者。所以，在建築中須支付木料等代金時，尙有以至其完成為期，接受短期信用的必要。

(c) 地租農場的維持

普魯士政府雖如上述，設立總務委員會及地租銀行的二種國家機關，自技術方面及經濟方面，援助，促進地租農場的設定。而其根本的目的，不過在於平均土地的分配，用以充實農村人口。但若只顧農場設定的獎勵，而不講求維持已設定農場的方法，則其結果，必致耗費莫大國幣設定成功的中小農場，不久復為大地主所兼併，而政府的努力完全付之流水，法律所豫期的目的，必定絲毫不能達到。因此，普魯士政府對此並未忽視，考究種種方法，以維持既設定的中小農場。

普魯士政府用以維持設定中小農場的方策，固有種種，但其主要者約有下列數

種，且逐項分述之：

(一) 地租農場取得者，對於地租銀行，有在五十六年六個月，或六十年一個月的長期間，支付年賦金的義務（第三條）。但是地租農場取得者，在其還清年賦金以前，不得自由處分他的農場。償還期間規定如此長期，實有相當的效果，可以使地租農場，至少在這期間繼續以地租農場存在。

(二) 地租農場取得者，在地租農場設定後十年間，非得總務委員會的許可，不得銷却地租銀行年賦金（第一條）。

(三) 地租農場取得者，在清還地租銀行年賦金以前，非有總務委員會的許可，不得分割，合併，或讓渡其農場（第四條）。

(四) 在受到家屋資金放款的場合，地租農場取得者，負有適當維持其家屋，及投買火災保險的義務。若違反此義務，或破產，或受強制執行時，地租銀行可以即時請求放款全額的償還（第二條）。

(五)據一八九六年「地租農場及植民農場的一子承繼法」，承繼若爲無遺言的承繼，則地租農場須歸一子承繼；即據遺言或契約，欲加以分割或讓渡，也須有總務委員會的許可。

要而言之，普魯士政府設下上列各種法律規定，嚴格限制地租農場取得者的地租農場處分權，藉以長久維持它的存在。

(d) 其他的獎勵

普魯士政府之設置總務委員會及地租銀行二種國家機關，自技術方面及經濟方面幫助地租農場設定人及其取得人，歸結起來，根本目的在於促進地租農場的設定。但是普魯士政府之用以促進地租農場設定的方策，尙有種種的獎勵方法。援助「公益植民公司」，是最主要的。實則，普魯士國內植民政策所以大著功效，成績卓卓可觀者，大部得力於這種公益植民公司的活動。且略爲一言之。

普魯士政府爲獎勵地租農場的設定起見，特別制定一九〇五年的法律，設置二

百萬馬克的基金，專用以促進蓬麥倫（Pommern）及東普魯士二州的植民。後來改正規定，此種基金也用以獎勵勃蘭登堡（Brandenburg）的植民。而此種基金，大部分用以援助公益植民公司的事業。其金額漸次減少，終於減至一百萬馬克。關於「公益植民公司的活動」，俟到第五節再詳為剖述之。

普魯士政府又制定一九二二年六月二十六日的法律（Gesetz über Stärkung des Besitztums in einigen Lanresten——Besitzfestigungsgesetz），以維持東普魯士，蓬麥倫，什勒西恩（Schlesien）及什列斯威好斯敦（Schleswig—Holstein）諸州異民族地方的德國自耕農場的目的，規定支出一億馬克的資金，用以直接創置地租農場，或投資於代辦地租農場設定的公益植民公司。（此種政策用意在於驅逐上述各地方的波蘭人及丹麥農民）。其次，又制定一九一三年五月二十八日的法律，規定支出二千五百萬馬克，用以獎勵土地改良及國內植民。其中，一千二百萬馬克，用於國有泥炭地的開墾，三百萬馬克用於國有地的改良，一千萬馬克投資於公

益植民公司，承受它的資本金的半數。

此外，普魯士政府爲設定地租農場，提供許多的國有地，努力促進國內植民。

(e) 勞工農地的設定

一八九〇年的『地租農場法』，對於應設地租農場的大小，雖無特別的規定，但其以增殖勞工農場 (Arbeiterkolonien) 爲目的，尙可想見。然在一八九一年的『地租農場促進法』，則明定『中小規模的地租農場』的字句。政府又以一八九一年十一月十六日的施行規則，規定：非有足當經濟獨立基礎的面積的農場，則不得以地租農場而受國家的援助，明白將勞工農場的設定除外。

然而後來，各方面要求專爲工業勞工或農業勞工，設定小面積的地租農場，以使其安着不他遷。於是，普魯士政府乃以一九〇七年一月八日的布告，承認十二五亞爾 (半毛爾堅) 以上的勞工地租農場 (Arbeiter-Rentengüter) 的設定。規定總務委員會及地租銀行加以援助。

因此，截至一九〇九年一月一日，總計設定了九百三十五個的勞工農地（其中，農業勞工所得者，僅為三百八十三個，大部分為工業勞工所得），其成績非常優良。於是，政府復以一九〇九年八月十日的布告，規定十二·五亞爾以上，一·五公頃以下的地租農場，特別命名為勞工動地（Arbeiterstelle）。欲設定這種農場，有充分熟悉其地方狀況的必要，所以歸州單位的植民公司辦理，莫如歸郡單位的鎮村組合，或植民公司辦理之為逾。政府且為獎勵逢麥倫，勃蘭登堡，漢諾威，及什列斯威。好斯敦諸州的勞工農地的設定起見，規定設定勞工農地一個交付郡植民公司八百馬克。（逢麥倫及勃蘭登堡），或五百馬克（漢諾威及什列斯威好斯敦）的補助金，並且，按其農地面積每一公頃，交付十馬克的補助金，並規定這些補助金，歸入郡植民公司的地價平均基金（Ausgleichsfonds），用以平均地價。

然而勞工農場的設定，容易被大農經營者，利用以永置所僱用的勞工，於隸屬狀態之下，拘束其移轉的自由。於是，政府乃以上述布告，一方面獎勵設定，他方

而規定：勞工農場的設定，非具左列條件不得受地租銀行的援助，以防止惡用。且將其條件列下：

(一) 勞工農場的設定，須由鎮村組合，或郡植民公司（或郡植民組合）行之。並且規定：設定後，農場取得者非得設定者的同意，不得分割，合併，或讓渡，且有適當維持家屋，並附保險的義務。且須規定：違反上述規定時，設定者有買回農場的權利。

(二) 地租農場取得者所負擔的地租，不得超過農場收益（包括家屋的推定房租）以上。

(三) 對於設定的地租農場，地租銀行應有第一抵押權，是無庸言的。但如上述，地租銀行融通資金至農地價額的七〇——九〇%，所以有時，地租農場取得者，尚須由他人借入不足之額。在這種場合之下，農場必有第二抵押權的登記。此時，若其抵押權者為其僱主，則此勞工自非永久隸屬於僱主不可，政府為

防止這種弊害起見，設下規定，次於地租銀行，得爲農場的第三抵押權者的人，是鎮村組合，公益植民公司，或公共的信用機關，而不是僱主。

(四) 勞工農地的設定，只限於勞工有永久勞動機會的場合，承認之。而勞動機會云者，非只勞動於一個僱主之謂，而是勞工可以由許多僱主之中，任意選擇僱主之謂。換言之，勞工欲得地租農場，須有不至永久隸屬於一個僱主的條件。

然則勞工農地設定的成績如何？據其後的實狀，農業勞工之以地租農場的形式取得少許土地的成績，不若豫期之大，而是意外的惡劣。這裏有大農經營者及農業勞工兩方面的原因。大農經營者自大體上言，雖皆喜歡農業勞工之士著，但若以上列條件設定地租農場，則縱使特意讓渡所有地，使勞工土著，但其勞工能否永久爲自己的農場提供勞力，却不能斷定。於是大農經營者，因懼其結果大多相反，所以躊躇於勞工農地的設定。再自農業勞工方面言，雖有法律上的條件，但猶懼事實上

移轉的自由被束縛，所以農業勞工對於勞工農地的取得，也都裹足不前。例如截至一九一二年末，由總務委員會介紹設定的二·五公頃以下過小農地（可以視為勞工農地），雖有四千五百零四個之多，但是其中，一千四百六十二個為工業勞工所取得，純粹的農業勞工農地，不過三千四十二個而已。

四、一八九六年地租農場及植民農場的一子承繼法

在上節（c）『地租農場的維持』項下，曾略提過『地租農場及植民農場的一子承繼法。普魯士政府運用該種方法，以限制地租農場及植民農場的處分權，以維持既創定的自耕農，意固甚善，辦法也很周至，在普魯士的國內植民政策上，充當補助政策的重要性很大。所以有另設專節詳論的必要。且詳加剖述於下，以補上節之不逮。

普魯士政府在一八九六年六月八日，制定『地租農場及植民農場的一子承繼法

』（Gesetz betreffend das Anwartschaftsrecht bei Renten- und Anwartschaftsrenten），專

就植民委員會據一八八六年法律所設定的植民農場（即本書附錄「普魯士的邊境植民政策」所述，植民委員會在波然及西普魯士兩州所設定的地租農場），及總務委員會會據一八九一年法律介紹援助設定的地租農場的承繼法，設下下列規定：地租農場所有者死時，如無特別的遺言，則據本法的規定其農場應歸一子承繼。用以防止地租農場之因承繼而生的分裂。同時，且限制承繼以外的分割，讓渡，以防止一般的沒落。本法規定不但國內植民的補助政策，同時且以農地的特別承繼法，而屬於絕對一子承繼法的範疇，是值得相當注意的。所以分項詳述其概要如下。

(a) 一子承繼農場的範圍

凡農場該當左列三項之一者，皆登記為一子承繼農場，而受本法律的適用（第一條）。

因此，此等農場不得依其他的一子承繼法，作一子承繼農場的登記（第四十條）。

(一) 移民委員會據一八八八年「德國民族植民促進法」設定的植民農場(佃種農場除外)。

(二) 政府據一八九〇年「地租農場法」設定的地租農場(個人所設定的地租農場除外)。

(三) 總務委員會據一八九一年「地租農場促進法」介紹設定的地租農場，及對於地租銀行負擔地租銀行年賦金的地租農場。

本法律又設下列規定，以使一子承繼農場的概念，更加鮮明。

追加少許土地，擴張既存自耕農場而設定的地租農場，其整個農場為一子承繼農場(第一條)。

如有農場所有者的請求，即不屬於地租農場(或植民農場)的土地，也得以農場的附屬地包括於一子承繼農場之中(第四條)。

屬於農場的地役權，農場上的家屋，樹木，設備，及經營資本財，當然為一子

承繼的農場的附屬物（第十六條）。

一子承繼農場的登記，由行政官廳（在第（一）項，由植民委員會，在（二）項，由代表政府設定地租農場的官廳，在第（三）項，由總務委員會），以職權行之。但有例外，若其農場無經濟的獨立性（例如勞工農地這類過小農場），或其維持經濟獨立性，違反重大的公益，則不為登記（第二條）。

登記為一子承繼農場的農場，因其抹消登記而喪失一子承繼農場的性質。此種登記專由總務委員會行之。總務委員會限於認清下列二種情形，始得允許抹消登記：其一，農場喪失經濟的獨立性；其二，其維持經濟獨立性，違反重大的公益（第五條）。因此，雖即銷却，或償還了地租銀行的年賦金，已與普通的農場同樣，依然不得以這種單純的理由，抹消一子承繼農場的登記。

（b）一子承繼農場的處分限制

關於一子承繼農場的處分，本法設有下列限制：

(一) 一子承繼農場的所有者，非有總務委員會的許可，不得以契約或遺言，分割其農場，或讓渡其一部分（第七條）。獲得許可後，總務委員會若認其分割部分沒有經濟的獨立性，或其維持經濟獨立性違反重大公益時，應許可其抹消一子承繼農場的性質（第八條）。

(二) 一子承繼農場的所有者，非有總務委員會的許可，不得讓渡其農場給子，孫，兄弟姊妹，甥，姪，或配偶者以外的人。但除讓渡的結果，其農場有被大農場合併而喪失經濟獨立性之虞的場合而外，總務委員會對於此種讓渡，須加許可（第七條）。

要而言之，據本法律的規定，一子承繼農場，不但得由一子承繼，即如契約或遺言的分割及讓渡，也受限制（但其充負債的抵押則聽便自由）。因此，本法律雖略與舊時的「直接一子承繼法」類似，惟是本法律所規定的一子承繼農場，皆為得國家的資助設定地租農場，所以上列限制寧可謂為正當。

(c) 一子承繼人的資格及順序

一子承繼農場的所有者，若無特別遺言而死亡時，他的農場據本法律，全部歸一子承繼人承繼。而一子承繼人只限於被承繼人的直系卑屬，兄弟姊妹及其直系卑屬。其承繼的順序，被承繼人若有遺言指定，則從其遺言，若無特別遺言，則在他種一子承繼法（例如農場法，或農地法）施行區域內，依其規定，若在其他的地方，則親子先於養子，嫡出子先於私生子，長子先於幼子，同腹兄弟姊妹先於異腹兄弟姊妹。（第十條，第十一條，第十三條，第三十二條）。

(d) 農場的評價法

一子承繼農場既據本法律的規定，全部歸一子承繼，則對於其他的共同承繼權者，應有相當的賠償。此時應該評定農場的價格以決定其他承繼權者的承繼分額。本法律所規定農場評價法，完全與威斯特法樞（Westfalen）一八九八年的「一子承繼法」相同（本法律第十七條）。而據威斯特法樞「一子承繼法」的規定，大要

約略如下：

先將其農場全體（包括經營資本財），依照現在的耕作狀態，規定普通經營可得的純正收益，從此純正收益減去農場承繼負擔的房租公課，其殘額按二十五倍換算為資本，再由其殘額減去其農場的臨時負擔（例如被承繼人配偶者的瞻養義務）金額，其殘額即為農場評價額。又若其農場附有林地，則尚須加入林木的市價。（威斯特法樞法律第二十五條規定）。

（e）一子承繼的方法

在一子承繼權規定之下，一子承繼人擁有先取承繼分。其方法也有略為一言之必要。

被承繼人如無特別遺言而死亡時，一子承繼法如下。被承繼的負債，先以一子承繼農場以外的遺產返還，猶不足時，一子承繼人獨負其殘額，但得由農場價額扣除。其次，一子承繼人先取得農場殘價的三分之一（在 *Descent* 為五分之一），以

爲先取承繼分額，其殘額始爲共同承繼財產，依據民法分配於一子承繼人及共同承繼權者之間，規定共同承繼權者的承繼分額，由一子承繼人賠償此分額而獨得農場的全部（第十八條，第十九條）。

（f）承繼分額賠償法

共同承繼權者自己的承繼分額在三十馬克以下，或全部共同承繼權者的承繼分額，不超過其農場年年純正收益時，則可以對一子承繼人，請求即時支付自己的承繼分額的賠償。但若超越上列限制，則只可以請求承繼分額四%的永久承繼分額賠償年金（*Erhaltfindungsrente*）的支付。但若共同承繼權人請求時，一子承繼人對此年金債務，須於一子承繼農場上設定抵押權。這種承繼分額賠償年金，雖不得由共同承繼權者方面請求銷却，但在一子承繼人方面，則無論何時均得以三個月前的豫告銷却之。若無特別的規定，一子承繼人每年以承繼分額一·五%，年賦銷却之。惟在此場合，一子承繼人須加一·五%的償却金於四%的年金，共計支付五·五。

%的年賦償還金 (Tilgungssrente) ，經三十三年六個月，償清債務 (第二十條，第二十一條)。

然如上述長期的年賦償還，固於一子承繼人很方便，但於共同承繼權者却非常不便。因此，本法律又規定：有當事人請求時，由地租銀行代辦承繼分額賠償年金的償却，以救此困難。其方法如下：一方面，地租銀行對共同承繼權者，按照額面價格付與地租債券，其金額視地租債券利率之高低而定多寡，利率若為三%，則金額為年金二十六倍，又利率若為三·五%，則金額為年金二十四·五倍；他方面，由一子承繼人按年收還年賦金 (Rontzahahlung) ，以償還代墊金，其年賦金額和償還期間，也視債券利率的高低而定，利率若為三%，則年賦金額為券面價額四·五%，期間三十七年二個月，利率若為三·五%，則金額為五%，期間三十五年 (第二十二條)。換言之，由地租銀行的代墊，而一子承繼人得將永久的承繼分額賠償年金，改為一定年數的地租銀行年賦金。再自共同承繼權者言，四%的承繼分

額賠償年金，改爲利率三%或三·五%的地租債券，但却一時取得全部金額。所以賠償問題，乃得雙方圓滿解決。此點實是本法律之爲『一子承繼法』，應特加注意者。

(g) 一子承繼人的農場處分權的限制

被承繼人死亡後未經過二十年的期內，若一子承繼農場的全部或一部分，讓渡給自己的一子承繼者以外的人（包括強制執行的場合），一子承繼人在其承繼上，須先以所取得先取承繼分額的全部或一部分（相當於讓渡部分的金額），返還共同承繼財產（第二十六條）。又在上期內，一子承繼人若出賣其農場的全部或一部分，給自己的一子承繼者以外的人（包括強制執行的場合），則共同承繼權者擁有先買的权利（第二十七條）。

(h) 成績

最後，至一九一〇年截止，據本法律的規定當一子承繼農場登記的數目，將其

指示如下，以見本法律施行成績之大小。

種別地方	農場數
植民農場	
波森及西普魯士	一〇、五九〇
波森及西普魯士	四、六九一
其他東部諸州	五、九六五
西部諸州	一、六七六
小計	二二、三三二
總計	二二、九二二

五、公益植民公司的活動

如上所述，普魯士政府制定一八九一年的『地租農場促進法』，設置總務委員會及地租銀行兩個國家機關，使介紹，援助地租農場的設定，藉以促進國內植民的事業。總務委員會雖與植民委員會不同，但其設定地租農場，依然由各個土地所有

者自辦，總務委員會絕不親自設定。但是上述法律施行後的最初期間，因為下述的原因，其設定的成績尙屬可觀。鉅額抵押負債的土地所有者，為整理負債而爭賣其地，求地租銀行的援助而企圖設定地租農場。於是，總務委員會乃得介紹他們，設定許多的地租農場。且將其成績列表如下：

年 度	地租農場設定數	其 面 積
一八九二	三九二	五、〇八三
一八九三	一、四九〇	一三、二九六
一八九四	一、九〇二	二一、八二九
一八九五	一、二三七	一二、九〇八
一八九六	一、一六七	一四、一七七
一八九七	九一五	九、九九〇
一八九八	七二〇	九、一六四

一八九九	六五一	八、〇四六
一九〇〇	三二二	四、二九七
一九〇一	四二二	四、七一〇
一九〇二	三二一	三、六四五

據上表，截至一八九六年，每年設定了一千個以上的地租農場，其後即漸次減少，至一九〇二年，竟減至三百十一個少數。其所以如此減少的原因何在？理由雖有種種，但其主要者有下列二種：

第一、總務委員會由于多年的經驗，採取極端慎重的態度，在土地所有者要求介紹，援助地租農場的設定時，嚴密檢查他們的設定計畫，並且嚴重審查地租農場設定者的信用狀態及其預定地的狀況等等，稍認為不適宜即不客氣加以拒絕。

第二、土地所有者雖然分割大農場設定了中小農場，但無適當的承買人，致使長

久不能賣出。其間耗費莫大的保管費，結果虧損不小。土地所有者因懼此種種因地租農場設定引起的困難和危險，所以設定人漸次減少。

重以總務委員會最初期間，目的只在於各別地設定地租農場，到後來改變方針，欲在一定場所一舉而設定多數的地租農場，重新設立有給付能力的新部落，或努力於擴張既存部落。因此。土地所有者自己的地租農場設定，幾乎陷於完全不可能。總務委員會又尊重地租農場設定者的利益，竭力減輕其因地租農場的設定而生的危險。同時。又改變從來的土地所有者偏重主義，關於土地價格等等，樹立保護地租農場取得者利益的方針。於是，以高價賣地爲目的的地租農場設定者們，自然爲所排除。此種新方針，最初雖只爲法蘭克福爾特總務委員會所建樹，但其後，其他的總務委員會皆做法之，風行普遍。

這樣，總務委員會改變方針，尤其是放棄單獨地租農場的設定，而獎勵集團設定，以設立新部落。其結果，不但在設定計畫上需要多方面的技術智識，又需要極

其鉅額的經費。這層在單獨的土地所有者，是難辦到的。於是為代單獨的土地所有者設定地租農場起見，乃自一九〇〇年頃，設立許多的植民公司。這些植民公司由單獨的土地所有者，集買適當的土地，設定中小農場，得總務委員會及地租銀行的援助，轉賣為地租農場。植民公司因其以此為業，故多由公益上，經營業務。雖然，也有以營利主義為依據者，例如土地銀行。

自這些公益的植民公司蓬勃設立以來，地租農場的設定，即急激增加，而普魯士的國內植民政策，始有組織地發達起來。且將一九〇三年以後，歐戰開始以前，每年所設定的地租農場數目，指示於下。

年 度	地租農場設定數	其 面 積
一九〇三	三九三	五、四〇〇公頃
一九〇四	三七六	五、二四二
一九〇五	六六四	九、七七八

一九〇六	六一八	二〇、〇四九
一九〇七	九一四	一三、四一七
一九〇八	一、二二三	一二、四七六
一九〇九	一、五五四	一七、一六六
一九一〇	一、五八七	一二、七〇九
一九一一	一、三二八	一四、一一〇
一九一二	一、二一六	一二、三八三
一九一三	一、二〇二	一一、三九八

在許多植民公司之中，最早成立者是一八九五年設立於柏林的股分公司「土地銀行」(Landbank)。土地銀行最初以營利的目的而設定地租農場，努力於籍地價的提高以獲鉅利。所以不能得總務委員會的援助。但自一九〇二年以來，即改變從來的方針，自公益上，僅收少許手續費，以進行其舊事業，與總務委員會協力，造

出顯著的成績。這個公司至一九二〇年，且由普魯士政府公認為純然的公益植民公司。

第二個植民公司是一八九八年設立於柏林的德國植民公司（*Deutsche Ansiedlungsgesellschaft*）。此公司自初即以公益的植民公司而設立者，資本金二百萬馬克。所以可以說是第一個公益植民公司。德國植民公司在最初二年間，設定了一百七十一個地租農場，及六十九個的追加地租農場（為擴張既存的自耕農場而追加少許土地設定的農場）。但是不久因為資金的缺乏，終於一九〇一年解散。

第三個植民公司，是一九〇三年設立於斯德丁（*Stettin*）的逢麥倫植民公司（*Pommersche Ansiedlungsgesellschaft*）——現存逢麥倫土地公司（*Pommersche Landgesellschaft*）的前身。逢麥倫植民公司，截至一九〇八年，得總務委員會的援助，設定了一千零三十七個地租農場。但是不久即因資金的缺乏，計畫解散。於是，政府為援助這些植民公司起見，制定上述一九〇五年及一九一三的法律，由國

庫支出不少資金，以救濟它們資金的缺乏。

這樣，自一九零五年以後設立的公益植民公司，皆由政府取得財政上的援助。其中規模稍大的公司，第一個就是一九〇五年設立於哥尼斯堡（Königsberg）的東普魯士土地公司（Ostprenssische Landgesellschaft）；第二個是一九一〇年設立於奧得河畔法蘭克福（Frankfurt an der Oder）的愛格內，小列土地公司（Landgesellschaft Eigere Schall）。又自一九一〇年以後設立的公司，有北勒斯勞（Breslau）Hannoversche Siedlungsgesellschaft哈列（Hall）的Siedlungsgesellschaft Sachsenland，漢諾威的Hannoversche Siedlungsgesellschaft，因斯達的Siedlungsgesellschaft Rote Erde，波昂（Bonn）的Siedlungsgesellschaft Rheinisches Heim及基爾（Kiel）的Schleswig-Folsteinische Hobebank等等。現在每一州至少也有一個植民公司存在。

這些公益植民公司，皆為有限責任公司，其營業區域限定於某一州。且其投資

者皆以國，州，郡，鎮村的產業組合聯合會等為主體。其經營不以營利為目的，而只以得既繳資本的四%或五%利息，及積金設定費為滿足。如有更多的利潤，則編入地價平均基金（Ausgleichs funds），充作減低土地賣價之用。政府大體上又承受資本的半額，且不分紅。在必要的場合之下，且為充實地價平均基金而以融通低利資金等方法援助之，他方面，依據合同規定，保有各種特權，監督公司的業務，具體言之，政府選任經理及監查員，監查員會加入政府方面的委員，又有檢查帳簿的權利，時時刻刻加以監督，使不流於營利，而常與公益一致。

在公益植民公司之中，於上述州區域的公司之外，尚有郡區域的小規模植民公司（Kleinsiedlungsgesellschaften Kreisgesellschaften）。這些大多是掌理單獨地租農場的設定，尤其是勞工農地的設定，等等地方植民的機關。其組織與州公司相同。出資的人，除個人外，就是郡，鎮村等。但為統一植民事業，且為補充智識經驗，大多由州公司出資，而加派州公司方面的委員於其監查員之中，以指導其事

業。

但至植民公司發達至實際上充當國內植民担任者活動時，總務委員會對它的種種照料，反使其感覺阻碍。原來，總務委員會之參預地租農場的設定，目的在使貫徹法律的意旨，及作技術上的援助。所以在單獨土地所有者之設定地租農場，極其重要。但在植民公司，係由專門技術家計畫，實行其事業，故無受總務委員會援助的必要。又在事業的監督之點，政府也已派員參加公司的監查委員會，直接監查公司的經營，若再由總務委員會干預，則爲二重的監督，其爲不必要自無庸言。因此，政府乃以一九一八年五月七日農務大臣的布告，規定：以後，東部諸州的植民公司之設定地租農場，可不受總務委員會的援助，自己進行必要的測量，開墾，土地改良等等土木工事，除去總務委員會技術方面的干預。但由地租銀行融通資金，依然須由總務委員會的介紹。他方面，甚且有廢總務委員會，移其權限於普通的地方行政官廳的議論，但未實現。歐戰後，總務委員會改稱爲土地整理局，現在依然存

在。惟是，今之總務委員會（即土地整理局），現在對於植民公司之設定地租農場，只介紹地租銀行的中間信用及地租銷却信用，其他的事務完全不加干預。

六、地租農場的成績

以上各節述過普魯士政府制定種種法律，計畫種種的方法，以促進地租農場的設定，但其成績如何？且在本節略加檢點，并剖述其原因。

地租農場的設定數目，自一八九一年的法律施行後，截至一八九六年，每年多則一九〇三個（一八九四年），少則一一六七個（一八九六年）每年都突破一千個。但自一八九七年以降，則急激減少，甚至如一九〇二年激減至三百十一個。然自一九〇七年公益植民公司開始活動以來，設定數目重又增加起來。自一九〇八年至歐戰開始的前年，一九一三年，每年又超一千個以上。其後因為戰爭開始，國家的活動集中於戰爭方面，又因物資缺乏。由于不兌現紙幣濫發的物價騰貴，信用制度破壞等等關係，國內植民乃漸次困難，而地租農場的設定數目年年減少。且列表指

示於下：

年 度	地租農場設定數目	其 面 積
一九一四	九三一	七、一五一公頃
一九一五	六五五	五、九〇六
一九一六	四一三	四、三一九
一九一七至 一九一九年 (九月三十日)	一、一七八	一〇、二五五

其次，再就一九一九年「地租農場促進法」施行日起，至一九一九年「德國植民法」施行之日（九月三十日）截止，其間地租農場設定的總成績檢點看。總務委員會在上列期間內，介紹一萬一千一百零六個所有地（其總面積為四十八萬七千八百二十七公頃）的買賣，設定了二萬三千七百八十一個地租農場。其總面積為二十五萬八千九百二十八公頃，評定價額三億三千八百八十七萬六千四百三十五馬克，

買賣價額母金爲八千三百十七萬九千五百九十四馬克，及地租一千七十八萬三千五百十六馬克，合計三億五千二百七十五萬五千九百九十四馬克（地租依二十五倍化爲資本，加入母金）。但在這些地租農場之中，一萬九千五百九十九個是新設農場，其餘的四千一百八十二個，是擴大既設農場而成者，即所謂追加地租農場（*Neuerbsatzrentengüter*）。

地租農場的大小，由五至二十五公頃的中小農民農場占過半，其次就是二·五公頃以下的勞工農地（其中包括追加地租農場）。試按農場的大小，分類地租農場如下：

農場的規模	設定數
二·五以下 公頃	六、七六〇
二·五——五	二、九七八
五——一〇	五、〇五六

一〇——二五	七、〇五一
二五以上	一、九三六
合計	二、三、七八一

再就這些地租農場的地租銷却法加以考察。地租農場取得者，地租的約一六%，即時以現金銷却之，殘額之大部分改成地租銀行年賦金，一部分改成地租農場設定者的年賦金抵押債務。且列表如下：

地租的銷却方法	金額
地租農場取得者的現金銷却額	五二·六九八·五三五
地租債券銷却額	二二四·五七五·六九五
對地租農場設定者的抵押負債額	一八·四三二·三一
殘餘地租（未銷却地租）	七九三·四二七

如上表所列，地租銀行為銷却地租，而發行了二億二千四百五十七萬五千六百

九十五馬克的地租債券。此外，爲貸與建築資金，又發行了二千二百八十一萬六千八百三十三馬克的地租債券。其總額爲二億四千七百三十九萬一千七百七十八馬克，而其年賦金的總額，達一千一百七萬七千四百四十五馬克。此外，又據一八九六年的「一子承繼法」，爲承繼分額的銷却，而發行了相當多額的地租債券。

地租農場之地域上的分布，大體上，在富于巨大農場的東北六州（東普魯士、西普魯士、布蘭丁堡、逢麥倫、波然、什勒西恩，六州），設定得最多。爲供參考起見，且以設定數目之多少爲順序，按州列表如下（但是地租農場的成績，一方面注意數目，他方面，尙須注意面積）：

州 別	地租農場數	面 積
逢 麥 倫	四、九五七	八八、二九七
東 普 魯 士	三、八六一	四八、二六三
西 普 魯 士	三、四〇六	三九、四七九

土地政策研究

一四四

波 森	二、四四三	一八、〇〇二
什 勒 西 恩	一、八七八	一一、八四一
威 斯 特 法 蘭	一、七四一	五、一三四
布 蘭 丁 堡	一、五八〇	一一、四四二
什 勒 斯 威 好 斯 敦	一、五四九	二二、九二七
漢 挪 威	一、一三三	六、八六三
薩 克 森	一、〇八一	五、二六四
黑 森 拿 騷	一一二一	四〇四
萊 茵 州	一三三	一一
合 計	二三、七八一	二五八、九二八

據上表所列，總務委員會在三十年間，介紹設定了約近二萬四千個（其面積約為二十六萬公頃）的地租農場。這個數目若與普魯士的農場總數比較，是極微小的

成績。據一九〇七年的調查，普魯士的農場總數，約為三百四十萬個（其總面積約為二千百萬公頃），而與地租農場最有關係的五至二十公頃的中小農民農場，約有五十八萬個（其面積為五千八百萬公頃）。因此，地租農場的總數目，若與前者比較，約當〇・七%，即與後者比，也只約當四%。茲為供參考起見，且將普魯士的農場總數，依其規模的大小，分類列表如下：

農場的規模	農場數	其面積
二以下公頃	二、一〇〇、九七七	九九九、九八七
二——五	五二〇、九一四	一、七〇七、八〇九
五——二〇	五八三、一六〇	五、八〇五、四六九
二〇——一〇〇	一七五、九七六	六、五六四、五六〇
一〇〇以上	一九、一一七	五、九〇六、二〇一
合計	三、四〇〇、一四四	二〇、九八四、〇二六

據以上各種統計數字所示，普魯士的國內植民政策，成績實在不算優良。普魯士政府耗費莫大的國費，曲盡種種的計謀，設置總務委員會及地租銀行的國家機關，補助公益植民公司，設下地租農場的處分限制，以及其他種種設定地租農場的獎勵辦法，極力促進地租農場的設定，其成績也只如上所示。於此，間接自由創定主義的自耕農創定法，不能獲得相當效果，可不言而喻了。

若再就其成績的不良原因，細加考察之，則其法制之不徹底，是其根本原因。

此外，若據勃享伯格爾的意思（Buchenbergel: Agrarwesen und Agrarpolitik S. 453），則阻碍普魯士國內植民發展的原因，有下列二種：

（一）地租債券的市價，跌落至券面價格以下。

因此事故，而公益植民公司，愛格內小列，在一九一二至一三年設定的地租農場，每公頃虧損二百三十五馬克。（但是後來，據一九一六年「植民促進法」的規定，地租債券跌落至券面以下時，由政府補償券面價額與市價之差的四

分之三)。

(二) 公租公課，尤其是學校稅的過重。

例如一九一二至一三年度，所設定地租農場每個負擔學校稅如下：東普魯士土地公司爲七百五十八馬克，以東部國境爲活動區域的植民委員會，爲二千四百四十五馬克。

但要而言之，普魯士國內植民政策成績之所以不良的原因，在於立法的不徹底，也即採用間接自由創定主義的政策本身的問題。於此，讀者更有研究戰後德國國內植民政策的必要。蓋因戰後德國的植民政策，關於地主售地之點。不若戰前普魯士之一味放任，政府之收用土地略帶強制的性質。請讀者參閱本書第六章！

第五章 間接強制創定主義（一）

——愛爾蘭的自耕農創定政策——

一 總說

國家或公共團體雖不親自買地，然後轉賣農民，藉以創定自耕農，但却採用某種手段，強制或獎勵地主賣地，幫助佃農容易買得佃地，以促進自耕農的創定；這種自耕農政策，稱為『間接強制創定主義』。這種創定主義的特質，在於國家或公共團體雖不直接參與自耕農創定的事務，但却間接運用強制獎勵等方法，以促成之，前半特質固與第四章所述『普魯士歐戰前國內植民政策』的方法相同；而後半特質則又與第三章『羅馬尼亞歐戰後的土地改革政策』的手段無異。於此，這種創定主義，目的非只在於緩和農村社會問題，而在於絕滅不勞的地主，可不言而喻了。

在世界各國中施行該種創定主義的國家，就是愛爾蘭。惟是，愛爾蘭政府強制

地主賣地的方法，略與他國不同，既不藉用法制，又不運用行政手段，而只巧妙地利用佃種制度改革政策。利用佃種制度改革政策，限制地主的權限，擴大佃農的權限，減低地主的佃地利益，使其自動地售賣土地。此點與第三章所述羅馬尼亞之採用明顯手段，異曲同工，可謂巧妙之至。

一般的農政學者，皆稱愛爾蘭的自耕農創定政策，為純粹的自耕農創定政策，或該種政策的典型。換言之，愛爾蘭的自耕農創定政策，目的只在移轉土地所有權，而不顧及農業經營規模的改變。再換言之，愛爾蘭的自耕農創定政策，幾乎可以說沒有國內植民政策的氣質云云。不錯，在以上各章所述的國家，如戰前戰後的羅馬尼亞，東歐各國，戰前戰後的普魯士，中歐各國……凡施行自耕農創定政策者，莫不帶有很濃厚的國內植民的氣質，而只愛爾蘭的自耕農創定政策，目的及方法，大體上可謂為純粹的自耕農創定。雖則愛爾蘭自耕農創定政策的進行中，曾由稠密地方局擴張小農場，由土地財產委員進行過小農場的擴張及被逐佃農的設定；但是

這些皆非愛爾蘭自耕農創定政策的主要目的，只可以視為例外。且先在本節敘述愛爾蘭該種政策進行的大要。

愛爾蘭的自耕農創定法的實行，始於一八六九年『教會法』的施行。一八七〇年，又制定『地主及佃農法』，更加具體進行自耕農的創定。其後幾經改正，至一九〇三年及一九〇九年『土地法』的制定，該種政策乃有更顯明具體的辦法。關於愛爾蘭自耕農創定政策的法律，前後不下十數種，但是目的可以說是一貫的。所以本節先就其一般的共通點，述其大概。

愛爾蘭的自耕農的創定，原則上，是佃農依據自由契約，由地主購買從來的佃地。換言之，政府只貸與佃農以其所買佃地的代金而已；若政府自買地主的土地，轉賣給佃農，只在有土地改良的必要時，偶然例外行之罷了。政府若只貸與佃農以其佃地的代金，則其方法與戰前普魯士的國內植民政策，毫無異處；若地主不出賣土地，則自耕農創定法絕對不能施行。但在實際上，愛爾蘭政府暗中間接強制地主

出賣土地，藉以救濟這個缺陷。政府一方面對於土地售賣，一任地主自由，他方面復於佃種制度大加改革，制定一八八一年的『土地法』，及其他的法律，對於佃種關係上的地主權利，大加限制。尤其關於佃租，規定遇地主或佃農請求時，政府擁有決定佃地的公平地租的權限，以圖大減佃租。公平佃租，決定於稱爲『愛爾蘭土地委員會』的特別裁判所。公平佃租一旦決定後，十五年間不能更變。因此，有些佃地先有第一次公平佃租的決定，經過十五年後，復作第二次公平佃租的決定。而第一次決定者，稱爲第一期的公平佃租；第二次決定者，稱爲第二期的公平佃租。第三期以下，由此類推。

我們且檢點自一八八一年八月至一九二〇年三月底的成績看。愛爾蘭土地委員會，在三十八萬三千處的佃地，作過第一期公平佃租的決定，減輕從前的競爭佃租約二〇%。次經十五年，復於十四萬四千處的佃地，作過第二期公平佃租的決定，重又輕減第一期公平佃租約二〇%。其後又經十五年，重於約有六千處的佃地，作

過第三期公平佃租的決定，又減輕第二期公平佃租約一〇%，三期決定公平佃租的結果，愛爾蘭政府自一八八一年至一九二〇年的三十九年間，合計共減從前的競爭佃租，約四二%，佃租如果這樣減少，且有愈益減少的傾向，那末，地主不但每年的所得減少，同時地價也與年而俱跌落，實是二重的不利，所以，在地價未大低落的期中早日賣出，較比永久擁為佃地，更有益處。於是，地主之售賣土地，是在暗中間接被強制着。我們說愛爾蘭的自耕農創定法，為間接強制創定主義的適例，理由也即在此。

此外，政府之貸與佃農以佃地代金，關於佃地的價格，法律上也有一定的限制。從來的佃租如係第一期的公平佃租，則佃農應付的年賦金，以減低二〇至四〇%為要件；如係第二期的公平佃租，則又以減低一〇至三〇%為要件。如違反此種規定，則政府不得貸佃地代金於佃農。然而原則上，政府貸與佃農以全部佃地代金，並且佃農是以利息三厘，償還金半釐，合計三釐半，年賦償還六十五年六個月間。

所以年賦金較比從來的公平佃租，例如較比第二期的公平佃租，平均減少二〇%，假定從來的第二期的公平佃租爲百元，則佃農每年支付較此低二〇%的金額，即八十元，經六十五年六個月後，而完全成了自耕農。且在八十元之中，尙含償還金約十元，扣除之，則其佃地的負擔，由百元減至六十八元，約減三十二%。因此，此種規定，表面上雖然限制這種地價的減低只在政府得貸與佃農以佃地代金時適用之，而實際上却有使佃地價格，降低三十二%的作用。降低土地價格是自耕農制定政策的必要前提，是不用說的。並且土地價格之高，不獨是減少佃農的土地購買力，且能對於資金融通者的政府，加重財政上的負擔。如不加限制，自耕農的制定當然不能進行，愛爾蘭在其自耕農的制定法上，如上所述，先以公平佃租的決定制度，使土地價格自動地跌落，並且規定限於政府貸付資金的場合，以使地價更於一定的限制內跌落。這種辦法在理論上，是極賢明的。

此外，又規定：地主售賣佃地給佃農時，政府支付地主以佃地價格之三%至十

八%的獎勵金，積極獎勵地主的售賣土地。這種獎金本是地主的額外利得，而不是佃農的負擔，所以不至妨碍佃農之購買佃地。這樣，政府在裡面利用公平佃租的決定，正面又以獎勵金的贈與，內外相應以獎勵，誘惑地主的售賣土地。但自佃農方面言，因其購買佃地比從前的土地負擔輕微，自然樂於買地。地主方面因有上述利益自然也樂於售賣佃地。因此，愛爾蘭的自耕農的創定，進行極速，截至歐洲大戰，佃農總數的約七十五%即已變為自耕農；佃地總面積的約六十一%，變成自耕地。

二 一八六九至一八八一年的創定法

愛爾蘭初次規定關於自耕農創定事項的法律，是葛拉德士吞（Gladstone）內閣所制定一八六九年的『愛爾蘭教會法』（Irish Church Act, 1869）。但此法律，本來是以廢止新教教會的國營（即廢止用以維持新教教會的什一稅）為目的。只因栢來特（John Bright）的熱心主張，乃對於從來寺領地的佃農，由政府貸與佃地價金四分之三以內的資金，開闢佃農上進為自耕農的途徑。因此，其適用範圍極有限制

，質言之，只可以稱為例外的，部分的『自耕農創定法』。

據本法的規定，教會財產整理委員（Church Temporalities Commissioners），須依認為適當的價格，把新教會的寺領地，賣給從來寺領地的佃農。但在佃農拒絕時，就可以公賣給一般人。在佃農購買的場合，佃農即時先付價金四分之一。所餘四分之三，由政府，即公共事業委員（Commissioners of Public Works）墊付，佃農在三十二年間，每年依時厘（利息四厘，償還金時厘）的半年賦辦法清還。

於是，合計有六千五十七人的佃戶。購得從來的佃地，而成了自耕農。其佃地的平均價格，約為從來佃租的二十二倍，或二十三倍。政府所墊付的金額，達一百六十七萬四千八百四十一鎊之多。

其次，政府復以一八七〇年的『地主及佃戶法』，制定了少許關於自耕農創定的規律，欲藉此以小規模地推行自耕農的創定至於一般。固然，這個法律的主要目的，在於佃種制度的改革，初次對有佃農承認阿爾斯他世佃種權慣例（Distaff Tenants）

anti-Right Custom) 的効力，並且賦與佃權妨害及佃地改良的賠償請求權。但是，同時由于栢萊特的熱心主張，也規定了關於自耕農創定的事項。因此，本法關於自耕農創定的規定，就依提案者的名字，俗稱為栢萊特條款 (Preston Clauses)。

據本法的規定，佃地競賣時，或地主與佃戶間成立佃地買賣契約時，佃戶得以其要買的佃地為担保，由政府（即公共事業委員），借用佃地價金三分之二以內的金項。而佃戶依每年五厘（利息三厘半，償還金一厘半），在三十五年間返還借用金。但欲一時全部償還也可以的。

據本法的規定，購買土地的人，在清還借用金以前，若無公共事業委員的許可，則不得將其土地讓渡，分割，或轉租，違反此種規定時，公共事業委員得沒收其土地，但關於可以購買的土地面積，及佃戶可以借用的金額，却毫無限制。

施行本法的結果，有八百八十七名的佃農，購買佃地而成了自耕農。其總價格是八十五萬九千五百二十二鎊，約當從來的佃租二十三倍半。而公共事業委員貸與

佃農，五十一萬四千五百三十六鎊的資金。

其後，政府更以一八八一年的『土地法』，大施佃種制度的改革。同時，關於自耕農創定的規律，也有多少的改正。換言之，本法為決定公平佃租，裁判其他地主佃戶間的一切紛爭，而重新設置稱為『愛爾蘭土地委員會』的特別裁判所；同時政府又令這個土地委員會，司掌自耕農創定的事業。據其規定，佃地競賣時，及地主佃戶間成立佃地買賣時，土地委員會可以貸與佃戶，土地價金四分之三以內資金；或在耕種其地主所有地的佃戶四分之三以上皆希望購買其佃地時，土地委員會可以自行購買這些土地，而將其轉賣各佃戶，命各佃戶即時支付價金四分之一，所餘四分之三，則按年攤付，固然，土地委員會對於一個佃戶，原則上，不能貸與三千鎊以上的資金，設有這種新的制限，但此金額如有財政部的許可，也可以增至五千鎊。且如佃戶依每年五厘償還借金三十五年間的規定，也依與前相同。

於是，有七百三十一名的佃農，由土地委員會，借用二十四萬八百零一鎊的資

金，因得進而為自耕農。

次將上述三種法律的成績，指示如下：

法律	買地者數	面積	價格	貸出額	價格對佃租之比
一八六九年	六〇五六人	？英畝	？鎊	一・六七四・八四鎊	三三〇—三三〇倍
一八七〇	八六六	五二・九〇六	八五九・五三	五二四・五三六	三三・五
一八八一	七三一	三〇・六五七	三五五・五九四	二四〇・八四	—
計	七・六六五	—	—	二・四三〇・二六	—

依據上列三種法律制定出來的自耕農數目，合計只有七千六百六十五人。尤其是一八七〇年及一八八一年的法律所制定的，不過一千六百零八人。成績非常的壞。這固然有許多的原因，但其主因則在於要佃農立刻支付土地價金三分之一，或四分之一。例如一八八三年克斯鐵羅所有地 (Costell—Estate) 的佃農二百五十九人，那希望依據一八八一年土地法的規定變成自耕農。但其土地價格合計是二萬五千

鎊，佃戶須即時一次支付四分之一的六千二百五十鎊。而實際上，佃戶所有金錢總計只有一千五百鎊，所餘的四千七百五十鎊就非由銀行借用不可。但由銀行借款的條件，清還期爲七年，利息是六厘，佃農無論如何是沒有希望清還的。因此，佃農終極就非斷念於土地的購買不可了。

職是之故，政府如真有意制定自耕農，第一須先改正法律，使對於佃戶貸與全部土地價金。因此，繼葛拉德士吞內閣之後成立的保守黨薩里斯布里(Salisbury)內閣，就制定一八八五年的『土地購買法』，在此新的原則上開始稍爲大規模的自耕農制定政策。換言之，自由黨大部分努力於佃種制度的改革，反之，保守黨却專用力於自耕農的制定。

三、一八八五至一八九六年的制定法

一八八五年的『土地購買法』——俗稱：『亞西蒙條令』(Ashbourne Act)——改定貸與佃戶的資金，爲土地價格的全額，佃戶所應支付的年賦金率，也減至

年四厘，企圖更加普及貫徹自耕農創定的事業。

據本法的規定，在競賣佃地及地主佃戶間成主佃地買賣契約的場合，土地委員會得貸與佃戶，以土地價格的全部；而佃戶對此，則以每年四釐（利息四厘，償還金子厘），償還四十九年間。土地委員會即時支付地主，以土地價格五分之四，所餘的五分之一，保留為保證金（*Guarantee deposit*）。但是，對於此項保證金，土地委員會也付一定的利息，且至佃戶償還與此保證金相等的金額時（普通需要十七年六個月），則將此保證金返還地主。又在佃戶滯納年賦金，因而土地委員會以此保證金充用負債的償還的場合（但是土地委員會須先競賣佃戶的土地，以其價金充用負債的償還），地主可以向佃戶請求賠償。於是，佃戶宛然如由土地委員會借用土地價金五分之四，而由地主借用五分之一。再者，土地委員會在認為不至虧損時，也可以自己購買土地，然後再轉賣給佃農。但是無論採用那一種方法，土地委員會對於一個佃農；不得貸與三千鎊（有特別事山時為五千鎊）以上的資金。

據本法的規定，土地委員會爲達此目的，雖然可以支出五百萬鎊的資金，但此金額不久就用盡了。因此，政府更以一八八八年的改正法律（Purchase of Land Amendment Act, 1888），把土地委員會可以支出的金額，增至總計一千萬鎊。

於是，土地委員會乃得貸出九百九十九萬二千五百三十六鎊的資金，一舉而創定了二萬五千三百六十七人的自耕農。而土地的平均價格，約爲佃租的十七倍。

一八八六年，自由黨的葛拉德士吞內閣，雖曾一度成立，但它不久就因愛爾蘭的自治法案而崩倒，政權復歸保守黨的薩里斯布里手中。於是薩里斯布里內閣，鑑於『亞西蒙條令』之獲得良好成績，乃重制定一八九一年的『土地購買法』（Purchase of Land in Ireland Act 1891）——俗稱爲『巴爾福條令』（Balfour Act）——再支出三千三百萬鎊的資金，以推進自耕農創定的事業。

據本法的規定，佃農雖與從前同樣，支付每年四釐的年賦金，經四十九年以償還他的負債，但是此次的內容略有不同。在『亞西蒙條令』，佃農應付的年賦金，

是由³釐的利息及²釐的償還金購成的。但是此次，利息却減至²釐，而償還金增至一釐，所餘的¹釐充當農業勞動者住宅的建築費。並且，利息及償還金編入土地購買科目（Land Purchase Account），利息充當土地債券的付息之用，償還金經國債委員（National Debt Commissioners）之手，用以銷却土地債券。充作農業勞動者住宅建築費的部分，則編入地方稅科目（Local Taxation. (Ireland) Account）。若土地委員會因制定自耕農而發生虧損時，則由保障基金（Guarantee Fund）償補。但此保障基金是以愛爾蘭的地方稅為其財源，所以上述虧損，結果是歸愛爾蘭的納稅人負擔的。

再者，土地委員會從前對於地主，是以現金支付土地的價格，現在却以利率²釐的擔保土地債券（Guaranteed Land Stock），依照額面價格支付了。但只土地價格五分之一留作保證金，而付地主所餘五分之四，是與從前同樣。

還有一個異點。從前的各種法律，專為現存的佃農謀買土地的便利，而此次的

法律則對於過去的佃農（詳言之，一八七九年五月一日以後喪失佃地占有權的佃農）也規定：在其與地主成立土地買賣的契約時——以其佃地現尙爲地主直接占有爲限——土地委員會得貸與土地價格的全額。這就是爲被逐佃農（Evicted tenant）開闢其進爲自耕農的途徑的規定，也即後述『被逐佃農法』的先驅。

然而上述法律施行的成績，却意外的不好。所以政府復以一八九六年的『土地法』（Land Law (Ireland) Act, 1896），改正它的規定如下。佃農雖然照舊每年按四釐（利息四釐；償還金十釐）償還負債，但其年賦金額却略有不同：最初十年間是負債金額的四釐，其次十年間則爲第十年負債殘額的四釐，其後則又爲第二十年負債殘額的四釐，佃農支付的年賦金，經過二次的減輕，而於七十三年間的全額償清。若其佃地有充分價值可以充當負債抵押，則土地委員會不必一定要以其價格五分之一保留爲保證金，充許一次支付地主以價金的全額。

且示上述三種法律的成績如下：

法律	土地購買者數	面積	英畝	價格	貸出	金	價格對佃租的比率
一八五一年至一八八九年	二五·三六八	九四三·六三五	一〇·一六二·八三四	九·九九二·五三六			七〇倍
一八九一年至一八九六年	四六·八三四	一·四八二·七四九	三三·四〇一·三六	三三·一四六·八三二			一七·七
會計	四七·二〇一	二·四三五·三七四	三三·五六四·〇六〇	三三·一三九·四六			

據一八九一年法律的規定，雖然土地委員會得因制定自耕農而支出三千三百萬鎊以內的資金，但是實際上，土地委員會依據一八九一年至一八九六年的法律，却只貸出一千三百萬鎊。其故安在？當時因為南非戰爭而政府的公債發行額激增，影響一般的公債市價跌落。所以，土地債券也不得維持它的額面價格。詳言之，一八九五年土地債券的實價在額面價格以上，至一九〇〇年則跌至額面以下。因此，地主不願意接受土地債券充當土地的代價。於是，賣却佃地的人減少，而自耕農的創定事業，乃不能如所豫期進行了。

一八九二年的『佃租銷却法』(Redemption of Rent (Ireland) Act, 1891)，規定：永佃 (Fee-farm of Rent) 及九十九年以上的定期佃種的佃農，得立刻銷却佃租而成爲自耕農。並且規定：在此種場合之下，土地委員會應貸與佃農以全額銷却金。但是銷却金的多少，由當事人協議規定，協議不成則由土地委員會決定之。地主若不同意於佃租的銷却時，佃農固然不能成爲自耕農，但却可以向土地委員會請求公平佃租的決定。

且就本法施行日(一八九一年八月五日)起，至一九二〇年三月三十一日止，其間永佃及長期佃租的佃農，依據本法規定，請求佃租的銷却而得地主承諾的件數，及因地主的不同意而佃農請求土地委員會決定公平佃租的件數，指示如下：

地主同意於佃租銷却的件數 一九二

地主拒絕的件數 一、七三九

計 一、九三一

土地政策研究

一六五

土地委員會對於佃農，貸出佃租銷却資金的成績如下：

所據法律	佃農數	面積	舊佃租	銷却金	貸金數	銷却金對佃租的比率
一九一一年	九七六	六·四五四	七·三六三	一一〇·〇五九	九八·三九四	一四·九倍
一九〇三年	一〇	四三四	五三	九·三六五	九·三六五	一七·九倍
一九〇九年	三	二五二	三七	八·四〇〇	七·一〇〇	三三·三倍
計	一〇	七·二四〇	八·三六三	一三七·八四四	一一一·八五九	一五·四倍

土地委員會因佃農的請求決定公平佃租的成績如下：

佃地數	面積	積	舊佃租	第一期公平佃租	減輕比率
一·二六	英畝	七五·四六八	七三·八三二	五六·二六三	二三·八%

五、一九〇三年的韋因達姆條令

上面述過，一八九一年及一八九六年的自耕農創定法，因土地債券市價的低落，而其成績極其不好。但其所以如此，原因完全在於土地買賣一任地主的自由意志

。因此，佃農方面就主張：政府若真有創定自耕農的意向，就應該規定土地的強制收用。他們在一八九八年，依據奧布里安（William O'Brien），的主唱，組織了愛爾蘭聯合同盟（United Irish League），盛唱土地收用的必要，愛爾蘭農民也大起共鳴。固然，土地收用是地主所不樂意者，關於此點雙方如無妥協成立，政府是沒有辦法的。但是他方面，又有愛爾蘭選出的議員八十二人，急促政府解決這個問題，政府也不能完全無視佃農方面的要求。質言之，政府正陷於雙方挾迫的窮境。

但是問題的展開，不久即於政府方便。由于地主方面的有志者，泰羅（Captain Shaw—Taylor）梅約，（Lord Mayo）及且利緬（Dunraven）等人的努力——一九〇二年十二月二十日，有志地主數名及若干名愛爾蘭議員，會合於愛爾蘭首都，達布林，開非公式的土地問題協議會（Land Conference），雙方交換意見，遂得作成一個妥協案。關於追認此會議為地主代表及佃農代表的正式協議會，愛爾蘭的地主組合（Irish Landowner's Convention），自始即絕對反對。所以它終是非公式

的會議。但其所作成的妥協案——由於司會者姓名，普通就稱為『且列緬協約』(Dunraven Treaty)——不久即為愛爾蘭地主組合所承認，愛爾蘭國民會議(Irish Convention)——代表愛爾蘭國民利益的各種團體的聯合協議會——也加以是認，不久即成為正式的地主階級及佃農階級協調的妥協案。

於是，政府乃得以此為基礎，制定新的土地法。固然上述協議會的舉行，乃政府從中活動促成者，其妥協案又是依照政府的希望作成者，但是政府却因此而得打開這種僵局。這就是著名的『一九〇三年的土地法』(Irish Land Act, 1903)，即所謂『韋因達姆條令』(Wyndham Act)。其結果，愛爾蘭的自耕農制定政策，乃有更進一層的進步。

『韋因達姆條令』第一先改變了制定自創農的機關。從來，雖然專由土地委員會實行自耕農的制定，但是此次則以三名土地委員會的委員，另設稱為土地財政委員會(Estates Commissioners)者，以為自耕農制定的機關。第二，變更自耕農創

定的方法。從前土地委員會一個個分別介紹佃地的買賣，以單獨創定自耕農。現在則由土地財產委員；介紹包括幾個佃地的大面積土地財產（*tyso*）的買賣，一舉而創定數人或數十人的自耕農。詳言之，耕種某一地主所有地的一團佃農，一齊和地主成立土地購買契約時，土地財產委員會對於這一團佃農，各別貸與佃地價金的全額，一齊將他們全部造成自耕農，又在面積和價格占全體四分之三以上的佃農，希望購買各自的佃地時，則土地財產委員會由自己購買土地財產，而依年賦轉賣各個佃農，同樣一舉而使他們全部成爲自耕農。在後者的場合，又規定四分之三以上的佃農希望購買佃地時，所餘的佃農當然也有購買其佃地的義務。不過，土地財產委員會，依然和土地委員會一樣，沒有強制收用土地的權限。質言之，愛爾蘭的自耕農創定法，始終不直接強制收用土地，這是它的特徵。

土地財產委員會創定自耕農時，地主是以現金接收土地代金，而佃農則依每年時釐（利息時釐，償還金時釐）返還六十八年六個月。佃農應付的年賦金，較比

徒來減輕了七毛半（即 $\frac{3}{4}$ 釐）。本法又限定貸與一個佃農的金額，爲七千鎊，較比從前增加了四千鎊。

土地財產委員會貸土地價金與佃農時，其佃地的價格，在法律上，有一定的限制。若其佃地的佃租爲第一期的公平佃租，則佃地購買的結果，佃農所負擔的年賦金，以較其佃租低二。%至四。%爲要件（換言之，以其佃地價格相當於一八·五倍至二四·五倍爲要件）。又若其佃租爲第二期的公平佃租，則以低一〇%至三〇%爲要件（換言之，以其佃地價格相當於佃租二一·五倍至二七·七倍爲要件），違及此種限制，則土地財政委員會可以拒絕資金的貸與。據此標準買賣的佃地，稱爲『標準內公平佃租的佃地』（Judicial Holdings within zone）。

然而上述限制是原則，此外尚有例外。即佃地價格在各方面被認爲公正時，則土地財產委員會貸與資金也是可以的。在此場合，就稱其佃地爲『標準外公平佃租的佃地』（Judicial Holdings outside zone）。

若其佃租不是公平佃租，且經土地財產委員會根據上述標準，考查其佃地價格為不公正時，則土地財產委員會不能貸與土地價金。此種佃地，稱為「非公平佃租的佃地」(Non-Judicial Holdings)。

於是，佃農大體上得支付較第二期公平佃租平均低二。%的年賦金而成爲自耕農。這究據有何意義呢？且舉實例來說明。假定第二期公平佃租爲一百圓，則佃農的年賦金平均爲八十元，其中包含償還金約十二元，扣除之，所付利息算是六十八元。因此，土地資本的利息由一百元減至六十八元，佃農之進爲自耕農的負擔，算減輕了三二%。但再進而思考之，第二期的公平佃租，既比從前的競爭佃租，約低三六%。現在佃農的負擔又再減輕三二%。那末，土地法施行前支付百元佃租的佃農，現在每年只付四十三元利息（加上償還金爲五十一元），即可以於六十八年六個月後變成自耕農。這樣，若以一八八一年土地法制定前的佃租爲標準考察之，則佃農對於土地資本的負擔，因其將爲自耕農而反減輕了五七%左右。

雖如上述，本法嚴格限制土地價格，但是實際上，土地價格自始即初為佃租的十八倍。所以，本法的限制並未減少地主的利益至厲利的程度。但是，從來的土地價格，未必按公平佃租的標準規定的，就說佃租的十八倍，其絕對金額也必略高。所以，也可以說於地主有多少不利，不過他方面，政府又對於地主交付土地價格中二%的獎勵金，地主得由這種獎勵金填補土地價格低落的不利。茲為備參考起見，指示一八八六年至一九〇二年土地價格與佃租的關係如下：

年 次	土地價格對佃租的比率
一八八六年	一八、〇倍
一八八七年	一七、六
一八八八年	一七、〇
一八八九年	一六、四
一八九〇年	一六、七

一八九一年	一七、〇
一八九二年	一六、八
一八九三年	一七、一
一八九四年	一六、九
一八九五年	一六、七
一八九六年	一六、五
一八九七年	一七、五
一八九八年	一七、七
一八九九年	一七、九
一九〇〇年	一七、八
一九〇一年	一八、〇
一九〇二年	一八、一

土地政策研究

本法爲獎勵地主的賣出土地起見，規定：在地主以創定自耕農的目的賣出土地時，土地財產委員會贈與其土地價格十二%的獎勵金。因此，政府重置土地購買助成基金(Clear Land Purchase Aid Funds)，發行浮利率的土地債券，籌得一千二百萬鎊以內的資金，充當這種基金，因以支付獎勵金。其所以限制土地購買助成基金的總額爲一千二百萬鎊的原因如下：政府推算愛爾蘭自耕農創定，此後支出一億鎊資金即可完成，因而推算獎勵金的總額爲一億鎊的十二%。即一千二百萬鎊，爲籌此基金而發行的土地債券的利息及償還金，固然全部歸政府負擔，但是政府若能促進自耕農的創定，則愛爾蘭的警察行政費可以大爲縮小，其結果，政府的負擔並未增加。

土地財產委員會交付地主，以土地價金的全額。從前，土地委員會保留土地價金五分之一爲保證金，最初只付地主五分之四的土地價金，但是現在却一齊付足，而廢止了保證金的制度。

於是，地主一齊以現金接受土地代金的全額，此外且有十二%的獎勵金，較諸

從前地主的立場大爲有利。加之，土地財產委員會可以依照賣給佃農的同樣條件，重將所買得地主的土地財產的一部分（例如地主的宅地及其周圍的庭園等等，其價格不過二萬鎊，且不超總價格三分之一）賣給地主。使地主得以土地財產委員會的長期低利負債，代替高利的舊債。這樣，愈益獎勵地主的土地賣出。

本法又重規定關於小農場擴張的事項。從前，專由稠密地方局（Consolidated Districts Board）以改良稠密地方的目的，進行小農場的擴張，但是現在即連土地財產委員會，也得進行之，即在稠密地方以外的地方，也可以兼施多少程度的國內植民政策。在此場合之下，土地財產委員會就無須遵守前述土地買賣價格的限制，並且可以在一年間虧損一〇%以內。

本法也賦與被逐佃農以購買土地的便利，規定：對於一八七八年以後被逐出佃地的佃農及其承繼人，土地財產委員會得依賣給現在佃農的同樣條件，貸與購買土地的資金。但此規定的成績未及預期之大。後來，政府乃重於一八〇七年，制定

被逐佃農法」(Evicted Tenants (Ireland) Act. 1907)，規定：土地財產委員會，爲欲改進一八七八年至一九〇三年被地主逐出佃地的佃農爲自耕農，在必要的場合，擁有強制收用土地的權限。但因土地的強制收用而得受地的被逐佃農數目，不能超過二千人。現在由其他的佃農善意佃種的土地，也不得強制收用。這樣，截至一九二〇年三月三十一日，有三千五百八十一人的被逐佃農擁有了土地。

原來，愛爾蘭的自耕農創定法的目的，在使現在的佃農照樣成了所耕佃地的所有者，若供土地給非佃農，原則上，是法律所不允許的。因此，欲供土地給現在已非佃農的被逐佃農，無論如何，非有特別的規定不可。這就是關於被逐佃農設下特別規定的原因。這種特別規定，是自耕農創定法的例外。不但形式上是例外，實質上，也帶有國內植民政策的性質，而與自耕農創定政策對待。因此，愛爾蘭的自耕農創定法，即將關於稠密地方的改良規定除外，尚有土地財產委員會所進行小農場的擴張及被逐佃農的設定，有此二種國內植民政策併行着。自這方面看來，愛爾蘭的

自耕農制定政策，也未必純然無雜。前述純粹的自耕農制定政策云者不過是大體上的說法罷了，於此更可瞭然了。而土地財產委員爲應此必要，擁有購買非佃地的土地（Untenanted Land）的權限。

土地財產委員會，若爲自耕農的制定而貸出地價金時，則其資金全部由愛爾蘭土地購買基金（Irish Land Purchase Fund）支出。此種基金也與上述土地購買助成基金同樣，是發行零釐利息的土地債券籌出的。但有總金額不得超過一億鎊的限制。蓋因政府詳定現有佃地的價格總額爲一億鎊，今若支出這麼些資金，則十五年後所有佃農，可以全部成了自耕農，因爲貸與佃農的資金，全部由土地購買基金支出，所以佃農所支付的年賦金，也歸還到此基金項內，以充土地債券的付息及銷却之用。若土地債券是以額面以下的折扣發行者，則因此而生的虧損，專由保障基金（Guarantee Fund）彌補，此與一八九一年『土地購買法』所定者相同。但此保障基金，大部分是由各種愛爾蘭的配賦金及愛爾蘭各縣的負擔金構成者。因此，其虧

損若超過某一程度，則終歸愛爾蘭的納稅者負擔。

六、一九〇九年巴列爾條令

據一九〇三年『韋因達姆條令』的規定，自耕農創定所必要的資金，全部由發行零釐利息的土地債券籌出。但是該法施行六年間的成績，因債券的利息過低，故不能依額而價格發行之，終不得不平均打十二%的扣頭。而該法又規定因折扣發行而生的虧損，即折扣額的利息及償還費，結果歸愛爾蘭的納稅者負擔，所以採此方法以繼續進行自耕農創法，勢能不可能。當初，據政府的推算，以為要有一億鎊資金即得完成愛爾蘭的自耕農創定事業。但是一九〇八年的狀況，證明非有一億六千鎊資金不可，此外對於地主的獎勵金也有同樣的膨脹。因此，『韋因達姆條令』的財政計畫，完全僵着了。於是，政府為救濟這種困難，乃以『一九〇九年』的『土地法』(Irish Land Act, 1909)，即所謂『巴列爾條令』(Birrell Act)，改正同法的規定，根本改造財政的計畫。

據「巴列爾條令」的規定，因折扣發行土買賣的土地債券而生的虧損，全部歸政府負擔，對於地主則以零利息的土地債券，依據額面價格的九二扣，支付土地價金的全部或一部分，佃農的償還條件與此相同。但是其後的土地買賣，則以三釐利息的土地債券支付地主的土地價金；佃農依照每年三釐半（利息三釐，償還金半釐）攤還六十五年六個月，換言之，本法把土地債券的利息，由二釐七毛半提高至三釐，同時佃農貸金的利息定為三釐，且對於地主不付現金，而以額面價格交付土地債券。再者，本法並將因自耕農創定產生的損失，移歸愛爾蘭開發助成金（*Irish Development Grant*）彌補，不足的額數由政府負擔，事實上，廢止了保障基金制度。本法又將貸與佃農的金額，原則上，限為每一人在三千鎊以內，（在特別の場合，得增至五千鎊），較諸從前減少了四千鎊。

本法改變了交付地主的獎勵金的比率。據「韋因達姆條令」的規定，地主獎勵金的比率是土地價格的十二%。若此，則土地價格愈高，地主愈可以得到更多的獎

勵金，而地主以提出高價為有利益了，獎勵金規定的結果，自然提高了土地價格。但是土地價格的過高，對於自耕農的創定，是種大障礙，所以上述規定非加改正不可。於是，本法乃運用獎勵金的交付，間接降低土地價格。對於提出低價的地主，交付比較多額的獎勵金；對於提出高價的地主，或完全不給獎勵金，或大為減低。所規定獎勵金的比率如下：

土地價格對於佃租的比率

第一期公平佃租的場合

第二期公平佃租及非公平佃租的場合

獎勵金的比率

二六倍以上	二四倍以上	〇
二五——二六	二三——二四	三%
二四——二五	二二——二三	四
二三——二四	二一——二二	六
二二——二三	二〇——二一	八

二二——三三	一九——二〇	一〇
二〇——三一	一九——一九	一二
一九——二〇	一七——一八	一四
一八——一九	一六——一七	一六
一八以下	一六以下	一八

再者，本法對法稠密地方縣以外地方的小農場密集的土地，即所謂稠密土地財產（Congested estates）及非佃地的土地（Urtentantub Land），規定土地財產委員會擁有強制收用土地的權限，以促進土地財產委員會所進行小農場擴張政策。這裡之所謂「稠密土地財產」，是指面積的過半為推定佃租五鎊以下的過小農場，或由泥炭地構成者，或四分一以上為共有地或散開的土地財產而言。但是對於上述土地，土地財產委員會並未有因自耕農制定而可以強制收用的權限。關於自耕農的制定，本法依然採用自由買賣的方針。

愛爾蘭政府對於所創定自耕農之土地處分，設下種種的限制，用以維持自耕農地。依據「韋因達姆條令」及「巴列爾條令」的規定，變成自耕農的人（及其承繼人），在償清土地財產委員會的負債以前，其於佃地的利用及處分，服從下列限制：

（一）不得無土地委員會的許可而分割其土地，或轉租他人，違者土地委員會競賣其土地。

（二）因破產而其土地所有權移轉他人時，同上。

（三）因所有者的死亡而其土地分割給數人，或歸數人共有時，也同上。

（四）不得無土地委員會的許可而將其土地移歸數人共有。

（五）不得無土地委員會的許可而將其土地充作每年支付的年賦金十倍以上負債的擔保。違此規定的担保權設定，在其限度外者無効。

（六）不得無土地委員會的許可，再以年賦攤還的辦法購買別個土地。但若新舊

的負債總額不超七千鎊，則不在此限。違者土地委員會競爭其土地。

(七) 不得無農部的許可而採伐或移植其地上的樹木（果樹及杞柳除外）。違者樹木每根課以五鎊以下的罰金。

七、稠密地方小農場擴張政策

一般農政學者雖然皆認愛爾蘭的自耕農創定法，為純粹的創定政策。我也在本章前頭承認它大體上是如此。但是事實上，凡施行該種政策的國家，無論目的怎樣着重於純然的自耕農創定，施行的結果，總多少帶有國內植民的氣質。換言之，無論怎樣把自耕農創定政策的範圍限於純然的土地所有權移轉上，施行的結果，必定多少改變農業經營的規模。蓋因自耕農創定政策成爲問題的國家或地方，必定佃農占絕對多數，而地主絕不會一概爲小地主，而大多是擁有廣大土地的地主。經營過小農地的佃農，也必多數存在。因此，要由地主移轉佃地所有權到佃農手中，勢須分割廣大的農地爲中小農地，以適合農民的購買，耕作。對於經營過小農地的佃農

也須代謀擴張農地。否則，自耕農制定政策的目的，不能圓滿達到。而農業經營規模的改變，勢所難免了。

愛爾蘭自被英吉利民族征服，英國貴族任意驅逐愛爾蘭農民，霸占土地以來，其土地分配即臻於極端的惡劣。英國貴族擁地阡陌，而愛爾蘭農民大多無立錐之地。租佃英國貴族的土地，而佃作條件又極苛刻。此點遂成近數世紀愛爾蘭土地問題的核心。即如稠密地方之形成，也莫不由於上述禍根，因此，要藉自耕農制定法的施行，以解決這種問題，自必帶上改變農業經營規模的氣質。上節所述土地財產委員會之擴張小農場設定被逐佃農，及本節要述的稠密地方局擴張小農場，就是這種結果的表現。本節且就稠密地方擴張政策，詳加剖述之，以結束愛爾蘭自耕農制定政策。

因為克倫威爾 (Cromwell) 施行土地沒收政策，而多數的愛爾蘭農民，被趕至君挪州 (Connansh) 及其他的西部海岸地方。其結果，此地方後來乃發生俗稱爲

稠密地方 (Congested Districts) 的特殊羣居部落。稠密地方的特徵，是人口蠟集，過小農過多，這些農場又往往由無數的散圃構成，因此農民不能作合理的農業經營，其收入也極微小，過着特別可憐的生活。且在過小農場的四周，却有廣大的秣場，牧場，及共同牧場等等。並非全部土地，皆為農場。所以，採用適當的政策，打破大牧場，以擴大過小農場，並非不可能。

從來的愛爾蘭土地政策——決定公平佃租及創定自耕農等政策——對於稠密地方的農民，幾乎未與若何恩惠。蓋因即使決定公平佃租至相當程度，但若因過小農場及農場交錯等因而起的特殊困難沒有剷除，則農民經濟到底是沒有改善的希望。因此，政府也漸漸注意到這種地方的特殊情形，覺悟對此地方非施行特別的土地政策不可。這樣產生出來的政策，就是本節所要敘述的稠密地方的小農場擴張政策。固然，實際上不但限於小農場的擴張，其他的耕地整理（專以散圃整理為目的），副業獎勵等政策，也一併施行，單稱為過小農場的擴張政策，略嫌不妥，但其政策

的重要點在於過小農場的擴張，却是無疑的，所以便利上就單稱為過『小農場的擴張政策』。因此，這種政策對於以上所述自耕農制定政策，是特別帶有國內植民政策的性質者。

政府因為稠密地方的改良而設特別規定者，是一八九一年的『土地購買法』。此法律固如上述大多是關於自耕農制定的規定，但是政府也附帶設置『愛爾蘭稠密地方局』(Congested Districts Board for Ireland)，每年支出四萬一千二百五十鎊的經費，使謀稠密地方的改良。據此法律，稠密地方局應作的事業，就是獎勵稠密地方縣(Congested Districts County)佃農的移住，對於佃農供給馬鈴薯及燕麥的種子，並以資金的貸與或贈與，獎勵農業，林業，養畜，養禽，機織，漁業等產業，以及擴張小農場等等。但其中最重要的，是小農場的擴張政策。本法關於小農場擴張政策，原則上規定：課稅價格十鎊以下的農場就稱為『小農場』而稠密地方局對於這些小農場得適宜擴張至課稅價格二十鎊的大小。但是關於擴張的方法，

稠密地方局只能採用下列二法：（一）單純贈與補助金，獎勵小農的移住，而將其農場合併於隣接的小農場；（二）勸告土地委員會施行小農場的合併。其實際的成績，殆無是言者。

另者，本法又將稠密地方局活動區域的稠密地方縣作如下定義：住民每人的課稅財產價值（Rateable Value）在三十西林以下的住民，占全縣人口二〇%以上的選舉區（Electoral Division）的集團，稱為稠密地方縣。據當時的狀況，相當於此的選舉區，在八縣之中共有四百二十八個，其面積為三百六十萬英畝，人口五十五萬人，面積占愛爾蘭全土的一七·七%。人口占全體人口的一一·六%。政府分割為八十四個稠密地方縣。

如上所述，據一八九一年的『土地購買法』，稠密地方局沒有購買土地的權限。但是政府復以一八九三年的『稠密地方局法』（Congested Districts Board (Ireland) Act, 1893）改正之，規定：為着小農場的新設（要擴張小農場，須先新設適當

的農場，使稠密地方的佃農移住之），或擴張，稠密地方局可以自己購買土地；稠密地方局的經費也增加了多少。但是稠密地方局所購買的土地，爲着小農地的新設或擴張，是要轉賣給農民的。其時，農民就可以依據自耕農創定法的規定，由土地委員會借入土地的購買資金。於是，政府爲使此種關係圓滑起見，復以「一八九四年的稠密地方局法」，規定：農民由稠密地方局購買土地時，稠密地方局得對土地委員會，保證其資金的返還，使土地委員會無論對於怎樣貧小的農民，也得安心貸與資金。

據上述一八九一年至一八九四年法律的規定，稠密地方局須全以自己的經費，購買新設或擴張小農場所必要的土地。因此，這期間稠密地方局的活動，極其微弱，只買了三處土地。俗稱此期爲稠密地方局活動的第一期。

其次，政府復以一八九六年的「土地法」，改正從來的規定，使稠密地方局得以佃農所用一樣的條件，由土地委員會借入資金，用以購買所必要的土地。一八九

九年的「稠密地方局法」，又增加稠密地方局的經費二萬五千鎊。一九〇一年的「稠密地方局法」又設別種規定，使稠密地方局容易進行土地改良的事業。在此期間，稠密地方局是以土地委員會的資金購買土地，所以它的事業大有進步。稱此時期為稠密地方局活動第二期。

且指示第一期及第二期稠密地方局購買土地的成績如下：

期	間	面		價
		佃地	非佃地	
第一期(一八九一—一八九六)	三	四·六六五 英畝	三·〇二五 英畝	一八·六六八
第二期(一九〇六—一九〇三)	四三	一四四·九三三	一九·五六六	五三七·四六一
合 計	四六	一四九·五八八	二一·五九一	五五六·〇九

一九〇三年的『土地法』，根本改革了從來的自耕農耕定法，同時稠密地方局的土地購買手續，也大有改變。換言之，第二期，稠密地方局由土地委員會借入資金，由自己購買土地，並再轉賣給農民，但是此時，稠密地方局關於土地購買及再賣，只與當事人作預備的交涉，實際的手續完全由土地委員會行之，稠密地方局的經費且又增加二萬鎊。於是，本法施行以後，稱爲稠密地方局活動的第三期。其後政府又制定一九〇七年的『被逐佃農法』，規定：供給土地於佃農時，稠密地方局得附帶無償地交付建築物資金，家畜資金，及種子代金。後又制定一九〇九年的『土地法』，改變稠密地方局的組織，其經費增至二十三萬一千鎊。且將關於農事獎勵的事業，全部移歸愛爾蘭農工局（Department of Agriculture and Technical Instruction for Ireland）管理。而稠密地方局專司小農場的新設及擴張的事業。又規定稠密地方局在必要的場合，有經土地委員會之手強制收用土地的權限。同時稠密地方局的活動範圍，也大有擴張。換言之，據本法的規定，稠密地方局的活

動範圍，擴張至如下表，面積占愛爾蘭全土約三分之一，人口約占四分之一，人口為一九一一年度的統計：

稠密地方 一八九一年土地 一九〇九年土地 其他的地方 稠密地方在愛爾蘭全土的比率

面積 英畝 三·六〇八·五五九 四·〇五三·九一〇 七·六六三·四七九 一三·一九二·二四三 三分之一

人口 四六六·三七三 五九四·四八六 一·〇六〇·八五七 三·三三九·三六一 四分之一

次就第三期稠密地方局份土地購買成績，截至一九二〇年三月三十一日的狀況，指示於下：

期 間	購入地數	面 積		價 格
		佃 地	非 佃 地	
一九〇三—一九〇九	一五六	三六·八四七 英畝	七六·四〇三 英畝	一·七〇五·〇〇〇 鎊
一九〇九—一九二〇	七三六	一·三九四·一〇三	三六七·一六三	六·七四六·三〇四
計	八九六	一·六三三·九四九	四四五·五六五	八·四五二·三〇四

土地政策研究

一九二〇

故其總成績如下：

期 間	面 積		價 格
	佃 地	非 佃 地	
第一期(一九二一—一九二六)	三 英畝 四·六六五	二·〇二五 英畝	一八·六一八 鎊
第二期(一九二六—一九三〇)	四三 一四四·九二三	一九·五六六	五三七·四六一
第三期(一九三〇—一九三〇)	八九六 一·六三·九四九	四四五·五六五	八·四五一·三〇四
合 計	九四二 一·七三·五三七	四六七·一六六	九·〇〇七·三八三

又自稠密地方局開始事業以來，至一九二〇年三月三十一日截止，轉賣土地給農民的成績如下：

農 場 數 目 面 積 價 格

二五、三六二

七八一、五七八

四、四八二、五九六

英畝

鎊

自愛爾蘭稠密地方局設立以來，前後僅二十幾年間，所周旋成功的面積，達七千八萬一千五百多英畝，成績不算不著。但此乃部分的成績而已。其總成績，且於下節述之。

八，自耕農創定法的成績

以上各節述過愛爾蘭的自耕農定政策。現在且將它的主要特徵概括列示如下：

(一) 愛爾蘭的自耕農創定法，主要目的在使現存的佃農，變成其佃地的所有者。

(二) 愛爾蘭的自耕農創定法，除上述純粹的自耕農創定政策而外，還帶有多少國內植民政策的氣質。稠密地方局所進行小農場的擴張，及土地財產委員會所進行同樣的小農場的擴張和被逐佃農的設定，就是國內植民政策的內容。

(三) 愛爾蘭的自耕農創定法，在施行純粹的自耕農創定政策方面，完全不採土

地強制收用的手段，而在施行國內植民政策的方面，採用至某程度。

(四) 愛爾蘭的自耕農創定方法，在地主佃農間成立土地買賣契約時，由政府貸與佃農土地價金的全額，使之進為自耕農。換言之，是以「間接創定主義」為原則。但有例外，由土地委員會或土地財產委員會自買土地然後再轉賣佃農。此法大多行於有土地改良及耕地整理等必要的場合。

(五) 貸與佃農的資金，為佃地價格的全額。但其金額的絕對額，大體上，却有每。人三千鎊的限制

(六) 關於佃農可買的佃地面積，毫無限制。

(七) 關於對佃農貸與資金，其佃地的價格有一定限制。非佃農支付較比公平佃租低一〇%以至四〇%的年賦金而得為自耕農的價格，政府是不貸與資金的。

(八) 政府運用公平佃租的決定制度，減少佃租，降低地價，藉以間接強制地主賣出土地，而使佃農容易購買土地。

(九) 政府爲促地主出賣土地起見，交付土地價格的一定比率的獎勵金。而其金額完全歸政府負擔，不轉嫁於土地購買者。

愛爾蘭自耕農創定政策的特徵，雖如上列各項，但其總成績如何？

愛爾蘭的自耕農創定政策，自從『韋因達姆條令』制定後，始有飛躍的進步。

一八七〇年及一八九六年的『土地購買法』，在一八七〇年至一九〇二年的三十二年長期間，只創定了二百五十萬英畝的自耕地，但自『韋因達姆條令』施行後，『巴列爾條令』又繼之，故得於一九〇三年至一九二〇年三月三十一日不及七年之間，創定了七百萬英畝以上的自耕地。次就一八七〇年『地主及佃戶法』施行以來，至一九二〇年三月三十一日截止，自耕農創定法的總成績，列表指示如下：

法律	買地的佃農數 人	面積 英畝	貸金額 鎊	佃農自付額 鎊	佃地總價額 鎊
一八七〇年	八七	五三・九〇六	五四・五三六	三四・九六六	八九九・五三二
一八八一年	七三	三三・六五七	二四〇・八〇二	一二四・七九三	三五五・五九四

一八五—八九年	二五·三六七	九四二·六一五	九·九九二·五三六	一七〇·二九八	一〇·一六二·八三四
一八九—九六年	四六·八三四	一·四八二·七四九	一三·二四六·八九二	二五四·三三四	一三·四〇一·三二六
一九〇三年	二〇四·三四一	六·五二六·三四四	七〇·〇八九·七〇九	八五九·六五一	七〇·九四七·三六〇
一九〇九年	一八·六五八	六二五·二二三	五·三八四·九九三	一五五·三八四	五·五三八·三四一
計	二九六·八〇八	九·六六〇·四九四	九九·三六七·四六七	一·八九七·四二〇	二〇二·二六六·八七七

除上表所列自耕農創定的成績而外，還有『一八六九年愛爾蘭教會』法所設定的自耕地，六千五十七處，一八九一年以來稠密地方局所設定或擴張的自耕地二萬五千三百六十二處，及一九〇七年『被逐佃農法』所設定的自耕地三千五百八十一處。其總計的成績頗著。據西富氏（Osborne）的估計，截至歐洲大戰，即既有佃農總數百分之七十五變成自耕農，有佃地總面積百分之六十一變成自耕地。西富氏的估計究竟確否，雖不敢斷言，但其成績之偉大，是任何人所不能否認的，

最後，且就借用土地委員會或土地財產委員會的佃地購買資金的佃農，是否按

照規則支付年賦金加以考察。這種成績也頗良好。據一九二〇年七月一日的狀況，在支付義務者總數二十八萬八千四百六十六人中，滯納年賦金者，只有六百八十六人。且就其詳情，列表指示如下：

貸付所據法律	支付義務者	滯納者數	滯納額
一八八一—一八八八年	二六、三三一一人	四三人	一、〇三六鎊
一八九一—一九六年	四六、九八九	九三	五〇七
一九〇三—	一九七、四六一	四九五	五、二六二
一九〇九—	一七、六八五	五五	三、一五
合計	二八八、四六六	六八六	七、一二〇

愛爾蘭自耕農創定政策，不但成績大著，即其進行上也極圓滑。地主方面既多情願賣地者，買地的農民之中，滯納年賦金者也很少。更有進者，採用這種間接強制創定主義的自耕農創定政策，政府又可節省鉅額的費用，實在方便之至。

第六章 間接強制創定主義(二)

——歐戰後德國國內植民政策——

一、總說

本書第五章曾舉愛爾蘭的自耕農創定政策爲例，用以說明間接強制創定主義。但是愛爾蘭自耕農創定政策的手段，却與一般之假藉法制或行政手段者不同。換言之，愛爾蘭的自耕農創定政策，只假藉「佃種制度改革政策」，嚴格限制地主的權限，擴大佃農的權限，使地主覺得擁有土地以出賃不如售賣土地利益之大。例如採用公平佃租的規定辦法，經過第一，二，三期公平佃租規定的地租，約減競爭佃租之半。可見地主出賃土地之不利。於是地主爭賣土地，而地價減低，佃農得地的機會增多。他方面，政府又在創定自耕農的法令上，制定地價評定辦法，使地價不能高抬，減至普通市價以下。佃農之購買土地有此二重便利，所以愛爾蘭自耕農創定政策的成績乃大著。

然而國家之施行某種政策，大多採用制定法令的辦法，或運用行政手段。愛爾蘭之施行自耕農制定政策，性質上雖為強制，而其強制的手段，既未藉用法令，又未運用行政手段，所以無寧視為特殊的事例。因此，我人重闢本章，舉「歐戰後德國國內植民政策」為例，以說明假藉法令的間接強制制定主義。

德國的國內植民政策，固在歐戰前即已施行於幾個支分國國內，但是通行於德國全國的國內植民法制，實未有過。即如各支分國之中，除普魯士積極實行過（參閱本書第四章）而外，其他的支分國皆無顯例，其間也毫無聯絡關係。迨至歐戰後，德國政府始制定通用全國的植民法令，課各支分國以實行此種國內植民政策的義務。並且，此期的國內植民政策，性質上與第四章所述「普魯士的戰前國內植民政策」不同。前者的方法是以自由的原則為依據——「普魯士的邊境植民政策」（參閱附錄）除外——而後者帶有強制的性質。自國內植民政策上言，或自自耕農制定政策上言，可以說有很大的進步。所以二者施行後的成績，相差很遠，後者遠勝於

前者。且就後者的性質概述於本章，以備讀者的比較研究。

二、戰後國內植民法

歐戰前，德國所施行的國內植民政策，至少也有三個重大的缺點。第一，施行國內植民政策與否，一任各支分國的自由，致使除了二三支分國而外，很少積極施行的。第二，即普魯士政府支出莫大的費用，施行該種政策，或加以援助，但因供用於國內植民的土地獲得，完全依據自由契約的原則，土地買賣一任土地所有者的自由意志，致使不能充分達到目的（參閱第四章）。第三，為農業勞工設定自耕或佃種的小農地，使其住居安定，在農政上雖屬必要，但除二三支分國而外，行之者甚少。因此，歐戰前的德國國內殖民政策的成績，大體上極其不良。

即如歐戰期中制定的種種與此有關的法令，也因種種關係，毫無植民的効力。且概述之。歐戰開始後，最初制定的國內植民的法律，是一九一六年七月三日的『恩俸一時支付法』(Kapitalabfindungsgesetz)。該法律規定一時支付一部分恩俸

的母金，給戰傷者及戰死者的未亡人，俾其充用購買土地，或投入公益植民公司的資金。蓋欲藉此以利便他們的土地購買。本法律後由一九一八年七月二十六日的『士官恩俸一時支付法』(Kapitalahfindungsgesetz über Offiziere)加以改正，規定士官也得享受恩俸的一時支付。其後復制法律，規定文官也得享受同樣特典。要而言之『恩俸一時支付法』性質上，是在供給國內植民上所適宜的人和資金，用以間接促進國內植民。且因此法律係適用於德國全國者，故有促迫各支分國實行國內植民政策的性質。此外，各支分國也都單獨制定特別法，獎勵戰傷者的歸農。例如拜恩(Bayern)制定一九一六年七月十五日的法律，規定對於戰傷者之購買或維持五公頃以下的農地，貸與代價七五%的資金。其他，薩克森(Sachsen)一九一六年五月五日的法律，勃郎士外喜(Braunschweig)一九一八年四月十九日的法律，安哈忒(Anhalt)一九一八年十一月十四日的法律等等，皆是。

然而這些法律皆因當時建築費的騰貴，而農舍的建築困難。致使結果幾乎毫無

成績。後來，德國政府認清必須制定全國適用的植民法強制施行，否則難舉充分的成績。尤其是歐戰的結果，德國喪失了不少的領土，農業生產減少許多，欲補此點缺陷，更非增設中小農場，獎勵集約耕作不可。即自拯救歸田兵士及失業者的意義，也有進行大規模國內植民的必要。因此，休戰條約成立之後（休戰條約締結於一九一八年十一月十一日），革命政府即於一九一九年一月二十九日，制定『關於農業植民用地供給的命令』（Verordnung zur Beschaffung von landwirtschaftlichen Siedlungslande）。後來，又以此為基據，在一九一九年八月十一日，制定現行法的『德國植民法』（Reichsriedlingsgesetz）。於是，適用於德國全國的國內植民政策，乃告完成。

德國政府鑑於既往各種法令的不完全，及其施行上的種種缺點，乃制定上述『德國植民法』，用以補救之。其顯要之點有下列三項：

（一）各支分為施行國內植民政策，必須設置公益植民機關。據此規定課各支分

國，以實行及援助此種政策的義務。

(二) 上述公益植民機關之進行國內植民政策，得優先地或強制地購買必要的土地。據此規定，乃得便利公益植民機關的活動。

(三) 各鎮村對於本區域內的農業勞工，有設定供給小面積佃地的義務。藉此規定，以促進農業勞工的土著。

歸結以上所述，『德國植民法』與以前的國內植民法制不同之點有二：其一，對於未施行國內植民政策的支分國，強制其施行，其二，對於既施行支分國植民機關，再賦與優先地強制地收用國內植民所必要土地的權限——固然在一定條件之下收用。所以，其為國內植民政策，雖與戰前普魯士所施行者無異，而其性質和方法則略有不同。戰前的方法為自由的，而戰後的方法為強制的。此點變化，若自未施行該種政策的支分國言，農業政策變化的意義尤其重大。

不過，德國的土地強制收用辦法略嫌微溫，不及東歐各國的土地改革法（本書

第三章所述「羅馬尼亞歐戰後的土地改革政策」是其著例。東歐各國的土地改革法規定一定面積以上的土地，一概強制收用，而「德國植民法」的土地強制收用法，只規定公益植民公司得按其必要強制收用某種土地而已，實際上可以收用至某程度並無明文規定。所以，「德國植民法」不能與東歐各國的土地改革法並論。固然，單自德國的農政史上看來，本法是種急激進步的，劃時代的立法，但若與現代世界各國的土地政策比較研究看，本法未免過於微溫，寧可謂為偏於保守的土地立法。

三、一九一九年德國植民法的要旨

諸如上節所述，「德國植民法」的規定，有下列三要點：（一）各支分國必須設置公益植民機關，實行國內植民政策；（二）公益植民機關為實行國內植民的目的，有強制收用國有地，泥炭地，荒蕪地，及大農場土地的權限，且可以優先收買一定面積以上的農地；（三）鎮村有為其區域內的農業勞工，供給小面積佃地的義

務。其後，又於一九二三年六月七日，制定『補充法』（*Gesetz betreffend Ergänzung des Reichsriedlungsgesetzes. Fluchtlingssiedlungsgesetz*），一九二六年七月八日又制定改正法（*Gesetz zur Aenderung des Reichsriedlungsgesetzes*），加以多少的改正。且在本節分項述其大

（a）公益植民機關的設置

各支分國須據本法，在可以獲得植民用地的範圍內，設置公益植民機關（*Ge-meinnützige Siedlungsunternehmung*），以設定新農場，或擴充既存農場至獨立農場的程·度；且須代表植民者及舊土地所有者，以參與事業的監查（第一條）。

詳言之，從前各支分國只按其必要，隨意實行國內植民而已，並未積極實行此種政策。現在，本法律則規定各支分國務須設置公益植民機關，實行國內植民，藉以強制施行德國全國的國內植民政策。但是公益植民機關的組織，得任各支分國自由規定，不一定是公益植民公司。例如，荷騰堡（*Wirtuenaberg*），黑森（*Hessen*）

及其他若干小國，規定由行政官所充當本法律之所謂公益植民機關，而直接設定新農場，或擴充既存農場（此點與直接創定主義類似）。但是大多數的支分國，一般皆做法後述普魯士的辦法，設置公益植民公司。又如普魯士，於公益植民公司之外，還以行政官廳的整地局（Kulturstifter）為公益植民機關。

公益植民機關的任務，在於設定新農場，擴充既存農場，簡言之，國內植民的實行。但關於實行的形式如何，本法律却無若何規定，所以得由各支分國自由規定。換言之，既可以採用地租農場的形式，也可以採用家產交付的形式，即如普通的農地售賣形式，也無不可。只據定期佃種的形式，認為違反本法律旨趣者。因此，若自戰前即已施行國內植民政策言，只要公益植民公司與戰前一樣，專心繼續地租農場的設定即可；本法律只為促進地租農場的設定，替這些公益植民公司，開闢充分獲得所必要土地的途徑而已。

(b) 公益植民機關的土地獲得

公益植民機關有下列四種特權，可據以獲得國內植民所必要的土地。

(一) 國有地收買權

國有地除教育，試驗，及其他公共目的，國民經濟目的上所必要者外，至現行佃種契約終了時，按收益價格以內的價格，售賣給公益植民機關（第二條）。但是公益植民機關並無必買的義務。所以見此規完即斷言大部分國有地早晚將盡用於國內植民，實大誤之見。

在某地域若擴張過小農場所必要的土地難於得到時，支分國的中央政府，須在佃種契約終了前，提供近隣の國有地，至其農地面積十分之一（爲自耕地或佃地）（第二十五條）。此規定是擴張過小農場所特別規定。擴張過小農場所必要的土地，原則上應依自由契約取得之，而在不可能的場合提供國有地。換言之，前項一般的國有地收買權，原則上用於新農場的設定事，間接規定於本條。此項規定，即對於運用下述（二）至（四）各種權限獲得的土地，同樣適用。要而言之，法律的本

意，傾注全力於新農場的設定，若既存農場的擴張，只是第二層的目的罷了。

(二) 泥炭地及荒蕪地收用權

公益植民機關對於完全不用的土地，或當泥炭採掘地利用的泥炭地，以及其他
的荒蕪地，擁有依據不改良狀態的收益價格，強制收用的權利（第三條）

(三) 農地先買權

公益植民機關對於本區域內的二十五公頃以上的農地，當其售賣全部或一部分
（包括強制執行的場合）時，擁有在其他先買權者之先，先買其地的權利。又如各
支分國的中央官所設有特別規定時，即對於二十五公頃以下的農地，也擁有先買權
。但若土地所有者將其土地，賣與公共團體，配偶者，直系親族，三級親內的傍
系血族，或二等親內的姻族，則不在此限（第四條，第五條，第六條，第十一條）
。又對於一百公頃以上的大農場，後述土地提供組合，得代公益植民機關而擁有先
買權（第十四條）。

關於對公益植民機關賦與農地先買權，普魯士已在一九一八年十二月二十三日的『農林地先買權法』（Verordnung betreffend das gesetzliche Vorkaufsrecht an Land—und—forstwirtschaftlichen Besitzungen）規定了；而本法律只承襲之而已。據上述普魯士法律的規定，在二十五公頃以上的農林地出賣時，政府有先買的權利，而且政府可以將此權利讓渡給公益植民公司，使公益植民公司先買之。這種規定國內植民的農地先買權，不獨有促進國內植民的効力，且可以間接防止土地經紀人等所行過度的土地細分。

（四）經由土地提供組合的大農場收用權

據一九〇七年的經營調查，本區域的農地總面積十分之一以上為百公頃以上的大農場（包括國有地內的農場，且於自耕農場以外，包括佃種農場）者，稱為「植民區（Anriedlungsbezirk）。植民區云者，公益植民機關的業務區域也。在此植民區內，大農場所有者（國有地所有者的國家除外），須共同組織土地提供組合（L.A.

ndheferun (Svuthand) 在公益植民機關有要求時，由這些大農場，按照普通市價提供適於植民的土地，至這些大農場（包括國有地）所占農地面積三分之一，或至其農地面積占本域內農地總面積十分之一以下。若土地提供組合不履行義務，則各支分國的中央政府，得使公益植民公司，或農業團體，執行組合的土地提供義務（第十二條，第十三條）。

土地提供組合爲履行土地提供義務，於據自由契約由組合員所有的大農場，收買國內植民適用的土地外，尚有依據上列各種方法取得土地的權限。

(a) 農地先買權

土地提供組合在區域內的大農場（具備上述條件的百公頃以上的大農場），出賣全部或一部分時，有代公益植民機關先買的權利；公益植民機關有要求時，必須先買之。土地提供組合且得讓渡其先買權於公益植民機關（第十四條）。

(b) 農地收用權

土地提供組合在緊急必要的場合之下，有按相當價格由大農場強制收用適於植民的土地的權利。而緊切之有無及賠償價額等項，由常設委員會（Ständige Anssc-huss）決定之：常設委員會以各支分國中央政府所任命者為委員長，以土地提供組合及公益植民機關的代表者為委員組織之（第十五條）。

諸如上述，土地提供組合或據自由契約，或行使先買權，或據強制收用，以取得土地，提供於公益植民機關。但是本法律又規定取得的順序，第一應先取得下列各項的土地。且此原則在強制收用的場合，尤應嚴守。同時，在經濟的，或社會的關係上可以充當模範農場，或於農業的發達上有重大關係的農場，規定在可能的範圍內不加取用。因此，在土地收用的場合，最先收用該當下列各項的土地（第十六條）。

(a) 大戰中非農業專業者所取得的農場。

(b) 最近二十年內，因買賣而數次變更所有者的農場。但是公共團體，配偶

者，或其他近親間的買賣除外。

(c) 經營特別不良的農場。

(d) 所有者無正當的理由而不自居或經營的農場。

(e) 屬於巨大地主所有的農場。

(f) 曾充農民農場，最近二十年內被大農場所收買，現充大農場一部分的土地。

土地提供組合之所以取得土地，其用意在於充當國內植民用地，提供於公益植民機關。因此，土地提供組合若據公益植民機關的要求先買土地，或得其同意取得土地，或得其同意收用土地，則公益植民機關必須購買之，而支付實際所花費用以爲代價（第十八條）。

(c) 舊所有者的土地買回權

如上所述，本法律賦與公益植民機關，以收用泥炭地及荒蕪地，及經由土地提

供組合間接收用屬於大農場土地的權利。這是促進國內植民的規定。所以公益植民機關所收用土地，實際上若不供用於國內植民，而轉賣他人，則明與本法律的精神相反，同時又影響土地所有者，蒙受不當的損害。於是，本法律爲防止此種弊害，乃規定：公益植民機關須在收用後十年以內，將其土地使用於國內植民，若悖此規定，則舊所有者其後一年內，有將其土地買回的權利（第二十一條）。

(d) 公益植民機關的土地買回權

在公益植民機關設定植民農場(An iedergestellt, 包括新設農場及擴張農場)的場合之下，若植民者(即取得植民農場而充其所有者的人)，將其農場的全部或一部分，讓渡給公共團體，配偶者，或一定近親者以外的人，或不自居於農場上，或不自耕作，則公益植民機關有買回整個農場(如係擴張的農場，則不獨追加的土地，既存農場的部分也包括在內)的權利(第二十五條)。

上述規定，在使公益植民機關所設定的植民農場，永久維持存續爲自耕農場。

此規定與後述關於農業勞工的佃地設定的規定，同為本法律關於國內植民方法的唯一的規定。普魯士早依一八九五的『民法施行法』，規定：地租農場設定者，在地租農場取得者將其農場讓給他人，或取得者死亡，或違反設定契約的條款時，得保留其農場的買回權。因有此規定，所以上述買回權的規定，乍看似乎無用，但是事實却不盡然。蓋因依據『民法施行法』的買回權的保留，只適用於地租農場的場合，而不及於其他的形式，例如當作自耕農場售賣的場合。因此，本法律如上所述廣泛規定植民農場買回權，即對於普魯士也非無謂之舉。

(c) 國內植民用地上舊佃農及農業勞工的措置

公益植民機關為國內植民而取得國有地，大農場地，等等，分割以設定中小農場，勢必破壞從來在其土地進行的農業經營。而其土地的佃農及農業勞工，難免生活的根據被奪，立刻失其業。此點在國內植民為一種必要政策時，固為不獲已的弊害而忍受之，但是極力緩和此種弊害，自社會政策上言也為重要的。尤其自國內植

民多少帶有社會政策的目的言，則如是驅多數農業勞工入於失業者羣，明是一種自己矛盾，應在可能的範圍內避免之。然則解決此矛盾的方法如何？要之，採用這些佃農及農業勞工，爲其土地的植民者，而交與新設的植民農場，才是合理的辦法。因此，本法律乃設下列的規定：

(一) 舊佃農的殘餘農場先買權

在公益植民機關取得農地，設定植民農場的場合，其農地的舊佃農，對於農地分割所生的殘餘農場 (Residual)，或殘地，擁有先買權 (第六條)。換言之：公益植民機關，須先賣殘餘農場或殘地，給舊佃農，使其進爲自耕農。

(二) 農業勞工的植民權

在公益植民機關取得國有地或農場，以行國內植民的場合，對於居住其地的農業勞工，及過去二年以上在其地勞動的農業勞工，須提供佃種或自耕的農地，使之定著。若在不能出此的場合之下，須支付從來勞動收入四分之三以上的失業補

助金六個月間（此規定，是據一九二三年『補充法』，追加爲『德國植民法』第二十五條（a）項者）

（f）農業勞工佃地的設定

有各支分國官廳的命令時，鎮村（Landsgemeinde oder Gutsbezirk）須將其區域內農地總面積五%以內的土地，依佃種或其他的形式（包括賣爲自耕地的形式）供給當時其區域內所雇用的農業勞工，爲其自家用地。而爲達此目的，在必要時鎮村有得管轄官廳的許可，強制佃種或強制收用適當土地的權限。但應由其勞工的雇主取得必要的土地（第二十二條，第二十四條）。

（g）本法律在各支分國的效力

各支分國得因促進國內植民而制定必要的法令。但百公頃以下的農地所有者的農地，不得強制收用（第二十七條）。因此，普魯士歐戰前的『國內植民法』，絲毫不因本法律而其効力被碍，依然有効地存在。各支分國且可以爲達本法律的目的

而自由制定必要的殖民法。



以上所述爲一九一九年『德國殖民法』的概要。與此相關聯應加敘述者，尙有前述一九二三年的『補充法』即所謂『逃還者殖民法』。『凡爾賽講和條約』締結的結果，德國割讓領土的一部分，給波蘭及其他的國家。在這些割讓地的德國農民之中，回歸本國者頗多。上述『補充法』即爲供給適當的殖民農場，給這些歸國農民而設者。尤其是割讓波蘭的西普魯士及波森二州的德國農民，是據一八八六年的『德國民族殖民法』，自愛國的精神移居於此地方者。戰後因爲波蘭政府施行復仇的土地改革，而農地被收用，被驅逐歸來。因此，德國政府以爲對於這些農民，自非供給適當農地不可。於是，政府乃爲達此目的而計畫臨時設定多數的殖民農場。制定本法律，規定：爲安植逃回者而土地提供組合，須於既提供土地之外，另於『德國殖民法』規定的範圍內，竭力以完全農場的形式或森林的形式，在一九二三年

中，提供總計四萬公頃的土地。

本法律雖於上述規定外，尚有關係「德國植民法」的改正規定，但其重要之點，在於爲安植逃還者起見，對於土地提供組合，命令臨時提供大面積的土地。因此，本法律雖只是臨時性質的植民法制，但其指示歐戰後德國的國內植民政策事實上，的直接目的，實有充分注目的價值。

追溯歐戰普魯士東部國境的國內植民政策專以破壞波蘭人爲目的（參閱本書附錄）。而戰後波蘭的土地改革政策，主要目的是在驅逐德國農民。現在德國國內植民政策，又以安植由波蘭逃還的農民爲主要目的。明白此點，則戰前戰後的德國國內植民政策，於純然的土地政策之外，另有德國民族對波蘭民族的民族角逐政策的意義，自可以歷然若揭。

四、德國植民法的效力

德國植民法爲促各支分國實行國內植民，乃命令它們設置公益植民機關。同時

，又爲使這些公益植民機關充分達成這種目的起見，賦與優先地或強制地獲得植民所必要土地的權利。因此，據此法律則各支分國自須公認既存公益植民公司，或重新設置公益植民機關，愈益獎勵國內植民的實行，或重新開始其實行。但據本法的規定，各支分國只以得據本法規定取得植民用地爲限度，而負擔國內植民的實行義務。故若以德國全國爲區域加以考察，則國內植民的總成績將必決於本法所規定供給國內植民的土地面積。換言之，本法律對於德國國內植民政政策的發展究有多少効力，完全決於據本法規定公益植民機關能爲國內植民取得多少面積的土地。但這又是悠遠的將來始能實現的最大限度的成績；至若實際則資本的供給上有限制，植民者也有適當的限制，即如開墾泥炭地也有各種困難。所以，欲舉法律所指示最大限度的成績，殊屬困難。至少在最近的將來，是沒有希望完成的。

然而即令最大限度的成績，不易完成，若戰後德國的國內植民政政策，較比戰前能有多少的進步，則可謂爲本法的効力。然據本法規定，究有多少面積的土地，可

以供作國內植民之用？如上所述，公益植民機關直接間接擁有下列四種權限：（一）國有地的收買權，（二）泥炭地及荒蕪地的強制收用權，（三）二十五公頃以上農地的先買權，（四）對於百公頃以上的農地，有強制收用至其總面積三分之一以內的權利。推算據此四法可以取得的最大限度的土地面積，則可明白本法的効力。且據佛列捷（Froese）的推算，指示最大限度的植民用土地面積於下（高岡熊雄，

『增補農政問題研究』三一九—三二〇頁）：

土地の種類別	面積
國有地	六〇〇、〇〇〇公頃
開墾可能的泥炭地及荒蕪地	二、〇〇〇、〇〇〇
本法施行後二十年内依據先買權得	四、〇〇〇、〇〇〇
由二十五公頃以上土地買得的土地	一、八〇〇、〇〇〇
經由大地提供組合得由百公頃以上的大農場買得的土地	

合

計

八、四〇〇、〇〇〇

上表，得據先買權的行使由二十五公頃以上的農地買得的土地面積，雖推算爲四百萬公頃，但實際上可以買得的最高限度假定爲半數，二百萬公頃，則可以供給國內植民的土地總面積，不過六百四十萬公頃。再假定所設定植民農場平均一個爲十五公頃，則新設農場數將達四十二萬個。

以下再就據上列四種方法可以取得的各種土地，分別加以考察。

第一，先自國有地檢點看。國有地的大部分在於普魯士，其次爲梅格稜堡，許威林。但如後述，梅格稜堡，許威林的國有地植民，專以永佃地設定的形式行之，所以即便國有地全部提供爲國內植民之用，國有地依然殘留爲國有地，絕對不變爲私有地。梅格稜堡，許威林且已自一八三二年以來，實行國有地永佃地化的政策。據一九二七年的調查，國有地設定大小永佃地二十八萬個。今後若再繼續實行永佃地的設定政策，則其土地制度將無變化。

反之，普魯士的國內植民，專以地租農場設定的形式行之。此後若提供更多國有地於國內植民，換言之，官賣國有地給公益植民公司，結果將變國有地為私有地，極端言之，則為國有地的絕滅。但是問題全在於官賣國有地以供國內植民之用，在土地政策上，究竟是否妥當？換言之，永久維持國有地為國有地，例如梅格稜堡，許威林的永佃化政策，依永佃地設定的形式實行國內植民，豈不是比較妥善嗎？尤其自農業社會化的立場，在今日農地國有論成為有力的土地政策的時代，強將國有地官賣給農民，豈不是反逆時勢的反動政策？戰後的德國土地政策雖有顯著的進步，但如上述猶有固執於小自耕農主義的反動政策的成分，是不可否認的。至少，為國內植民而無條件提供國有地的規定，自『德國植民法』的効力言，是不可推贊的。

第二，為泥炭地及荒蕪地。此二種土地所有面積，不能盡為開墾可能的土地，實際上供給國內植民的土地，只是其中的一部分而已。其面積究為多少固然不易推

知，但此方面的專門家達給（Tacke）連一部開墾可能的土地也包括推算之，則泥炭地為二百七十公頃，荒蕪地為一百五萬公頃（Wygodzinski, Agrarwesen und Agrarpolitik, Bd. I, S. 114）。那末，前揭佛列捷之推算為二百萬公頃，並無多大錯誤。但以任何方法取得的土地面積，皆較此為少。據先買權由二十五萬公頃以上農地所得者，也不過二百萬公頃而已。因此，『德國植民法』規定強制收用泥炭地及荒蕪地，以供國內植民之用，在德國國內植民政策的發展上，實有很大的效果。而且，此種土地供用於國內植民，結果開墾了不毛之地，有改變農業用地的意義。其結果，且能增加德國全土的農業生產。因此，此項辦法不獨是土地分配政策，同時又以農業生產政策，有其重大的意義。但是此種土地之供作國內植民須投巨費加以開墾，所以實際的成績如何，專繫於政府的開墾獎勵法，是不易逆料的。故也不能太過於囑望。

並且，這些開墾可能的泥炭地及荒蕪地，總面積之過半，皆在普魯士，且就普

魯士各州的分布，列表指示如下。

州名	泥炭地面積
漢諾威	七〇〇、〇〇〇公頃
威斯特法羅	一〇〇、〇〇〇
什列斯威好斯敦	八七、〇〇〇
東普魯士	八四、〇〇〇
勃蘭登堡	八一、五〇〇
蓬麥倫	七二、〇〇〇
萊茵州	六六、〇〇〇

第三，爲據二十五公頃以上農地先買權，可得的土地。此項實際上，非先有土地的買賣則無從先買。所以能否如所估計買得二百萬公頃的土地，很難確信。不過賦與公益植民機關以農地先買權，有所防止土地經紀人的過度土地細分的効力。所

以，此先買權的規定，在土地政策上，實有相當的意義。

第四，就是經由土地提供組合，由百公頃以上大農場收買的土地。這並不是所有百公頃以上的大農場，皆得適用強制收用規定的意思，而在大農場所占農地面積的總計，占其區域內農地總面積十分之一以上的殖民區，如果大農場的所有者以提供土地的義務。然則該當此種地方的殖民區，實際上，究在何處？普魯士的蓬麥倫，東普魯士，什勒西恩，勃蘭登堡，西普魯士，什列斯威，好斯敦，及薩克森諸州占第一位。而梅格稜堡，施德勒支，梅格稜堡，斯威林，布蘭士外喜，安哈忒及薩克森諸國次之。在德國西部及南部地方，幾乎完全沒有。因此，據此方法可以取得土地的地方，專限於德國的東北地方。又據本法律起草者捷林格氏的推算，上述殖民區內百公頃以上大農場所占農地面積，總計約為六百萬公頃，而其中的十分之九，在於普魯士。所以，據此方法可以取得國內植民用地的地方，幾乎完全限於普魯士；此種規定似乎專為普魯士而設。換言之，假使這些有農場所占農地總面積三分

之一，可以得而用於國內植民，其面積為二百萬公頃，但其大部分在於普魯士，其他的支分國只有兩個梅格稜堡可以提供二十萬四千公頃，薩克森三萬八千公頃，安哈武一萬九千公頃，布蘭士外喜一萬四千公頃而已，捷林格氏又推算可以據此方法設定的植民農場，全體約為二十萬 以至三十萬個。（此段數字，參閱 Skalweit Agrarpolitik, S. 158; Haack, Die Siedlungsgesetze, S. 9; Krause, Art. Innere Kolonisation in FdW, d. Stw. Bd. V. 4, Aufl. S. 461—462）由百公頃以上的大農場，取其農地面積三分之一，用為植民用地，若自國內植民的目的言，是極適當的。本法律之所以常被誇稱為農制改革法，原因即在於有此規定。然若百公頃以下的農場，不管是不在地主的管理農場，或極粗放的不良農場，而一味放任，不行土地收用，這究竟是否有當，誠屬疑問。因此，即自土地政策上言，此種規定未免有美中不足的缺陷。

概括以上所述言之，『德國植民法』雖為促進國內植民，而規定提供國有地，

泥炭地，荒蕪地，大農場地等等，總計六百萬公頃以上的土地；但若仔細加以檢點，國有地大部分在普魯士，泥炭地及荒蕪地大半也在普魯士，百公頃以上的大農場十分之九也在普魯士。因此，依據本法規定，非實行國內植民不可的地方就是普魯士；可以大規模進行的地方，也限於普魯士；若其他的支分國，只有兩個梅格稜堡，情形稍稍相同而已。

但是這種規定並非不當。蓋因德國國內，多巨大農場且農民離村傾向最激烈的，就是普魯士易北河（Elbe-Fluss）以東的地方，即古時農場領主的地方。現在本法律專以打破這些地方的所謂騎士農場，設定中小植民農場為目的，而設下這種供給土地的規定，實在可以說最合乎實際的必要。即如歐戰前德國的國內植民政策，專為普魯士的國內植民政策發達起來，也屬當然之理。換言之，德國西南地方，一般的土地分配良好，農民農場很多，所以幾乎完全沒有施行國內植民的必要，充其量，也只有為農業勞工設定勞工農地的必要而已。例如在拜恩，百公頃以上大農場

的農地面積，僅當農地總面積二、三%而已。

誠如上述，『德國植民法』的規定專為促進普魯士的國內植民而設，實際上極其得當。再自實際的效果看來，普魯士國內植民，因此『植民法』的制定而有充分的發展，也足以察知其用意之所在。職是之故，且在下節論述歐戰後普魯士的國內植民政策，一方面使讀者知道普魯士的國內植民政策如何受到本法律的影響，他方面供做窺察德國國內植民政策現勢的主要材料。

五、普魯士的國內植民政策

本書第四章剖述過歐戰前普魯士的國內植民政策。戰後普魯士的國內植民政策，性質上雖與戰前不同，例如戰前對於土地的收用一任土地所有者的自由意志，反之，戰後則有強制收用的規定。但是二者尚無根本的差異；自土地政策的系統上，實有歷歷的聯絡線可尋。所以，在讀本節之先，盼先讀第四章，至少也要一併參閱。尤有進者，從自耕農創定政策言，戰前普魯士的國內植民政策為間接自由創定主

義，而戰後的同種政策則爲間接強制創定主義。普魯士政府的自耕農創定政策，因何而由間接自由演變爲間接強制？該二種政策施行後的成績，孰大孰小？等等，實有兩相比較研究的必要。

上述『德國國內植民法』，關於植民用地的供給及其他事項，祇設下基本的規定而已。各支分國欲施行國內植民政策，還須制定適當的施行法。因此，普魯士乃於一九一九年十二月十五日制定施行法，關於土地收用的手續，土地提供組合的設立等等，設下詳細的規定。其他的支分國後來雖也先後制定施行法，但因普魯士對於國內植民最熱心，且最感必要，所以先其他各國制定施行法。

但是，普魯士的國內植民，依然以從來的國內植民法（一八九〇年的『地租農場法』及其他的法律）爲依據；上述施行法只加以補充，改正而已。並非廢止從來的國內植民法，而由此代之之謂。固然，歐戰後制定了幾種國內植民法，在種種之點改正了從來的植民法。但這決非變更了國內植民政策的根本。

然則歐戰後普魯士的國內植民政策，究竟在何種機構之下進行着？又與戰前者比較，在那一點發生了變化？竊以普魯士的國內植民政策，即代表德國的國內植民政策者。所以欲知歐戰後德國國內植民政策有如何發展，應先知道普魯士國內植民政策的發展。以下，專就歐戰後普魯士的國內植民政策加以剖述。

(a) 公益植民機關的公認

普魯士國內植民政策專依地租農場的設定行之。此點，即在戰後仍與戰前無異。又地租農場的設定專由公益植民機關擔當業務行之。此點也與戰前相同。但因德國植民法「命令各支分國設置公益植民機關，同時又賦與她們優先地，強制地取得植民用地的權利，所以普魯士就據此規定，原則上，每州選定一個植民公司，指定為同法之所謂公益植民機關。同時，各地的整地局 (Kulturlieferant)，也一併指定為公益植民機關。並賦與公益植民機關，以取得土地的特權。此點是戰後國內植民法制的改革，應加大書特書者。且將所指定的公益植民公司列舉於下。原則上，每

個植民公司皆以某一州爲其業務區域（即植民區）。但有一個例外：在黑森拿騷州，加塞爾縣（Kassel）及威斯巴丁縣（Wiesbaden）每縣公認一個公益植民公司。

(1) 股分公司·土地銀行 (Aktiengesellschaft Landbank in Berlin für die Grenzmark Westpreussen—Posen)

(2) 東普魯士土地公司 (Ostpreussische Landgesellschaft in Königsberg für die Provinz Ostpreussen)

(3) 土地公司愛格內·小列 (Landsellschaft „Eigene Scholle“ in Frankfurt a. d. o. für die Provinz Brandenburg)

(4) 蓬麥倫土地公司 (Pommersche Landgesellschaft in Stettin für die Provinz Pommern)

(5) 什勒西恩土地公司 (Schlesische Landgesellschaft in Breslau für die Provinz Schlesien)

- (6) 植民公司薩克森蘭 (Siedlungsgesellschaft „Sachsenland“ in Halle für die Provinz Sachsen)
- (7) 什列斯威好斯敦農地銀行 (Schleswig—Holsteinische Hülstein in Kiel für die Provinz Schleswig—Holstein)
- (8) 漢諾威植民公司 (Hannoversche Siedlungsgesellschaft in Hannover für die Provinz Hannover)
- (9) 植民公司洛底·愛爾登 (Siedlungsgesellschaft „Rote Erde“ in Münst. ter für die Provinz Westfalen)
- (10) 植民公司萊茵尼西斯·海姆 (Siedlungsgesellschaft „Rheinisches Heim“ in Bonn für die Provinz Rheinprovinz)
- (11) 植民公司黑失西·海馬特 (Siedlungsgesellschaft „Hessische Heimat“ in Cassel für den Regierungsbezirk Cassel)

(12) 拿騷植民公司 (Nassauische Siedlungsgesellschaft in Wiesbaden für den
Regierungsbereich Wiesbaden)

上述植民公司的大部分，在歐戰前即已存在，皆由政府領得資本的半額，而受政府的特別監督。大部分業務在於分割國有地及大農場，一舉而設定許多植民農場，設立新部落等等。換言之。稍稍大規模的植民事業，始由這些州單位的植民公司擔任。若小規模的地方植民，則由其子公司的郡單位的郡植民公司 (Kreisgesellschaft) 行之。州植民公司又投資於郡植民公司，加以監督，二者皆具公益植民機關的性質，互相協作以發揮其機能。這些州單位的公益植民公司，又與其他支分國的同種公司聯合，組織國內植民促進會 (Gesellschaft zur Förderung der inneren Kolonisation in Berlin)，企圖普及國內植民的思想，建議關於植民政策的事項於政府，並努力於共同利益的維持和增進。

上述公益植民公司之外，行政官廳的各地方的整地局 (Kulturämter)，也被

指定爲公益植民機關（施行法第十一條）。但是整地局與植民公司不同，並無自己設定植民農場的權限，而只專作植民用地取得及信用供給的介紹，以援助公益植民公司的事業而已。此外，認爲適當時，即對於非公益植民機關的植民企業者（不問其爲個人或團體）的事業，也加以援助，介紹土地的取得（由這些植民者的請求，代爲收用土地）。使公益植民機關與其他的植民企業者互相競爭，促進國內植民的事業。但是實際上，整地的局大多在促進追加農場（爲擴張過小農場而追加少許土地設定的農場）的設定方面傾注全力，與公益植民公司之間，實行事業的分業。

（b）土地提供組合的設立

前揭被公認爲公益植民機關的公益植民公司及整地局，依據「德國植民法」擁有下列各種特權：爲行國內植民而收買國有地，收用泥炭地及荒蕪地，先買二十五公頃以上的農地，及經由土地提供組合，收買百公頃以上的大農場至其面積三分之一。此點與戰前的國內植民法制比較，是最根本的變化，自無庸言。公益植民機關

即據上列特權及自由契約取得土地，用以設定地租農場。而且，整地局又將其所取得的土地，讓渡給公益植民公司及其他植民企業者，藉以助成他們的事業。

然則爲達此目的，而大農場所有者應組織的土地提供組合，應設立於何種區域內？在東普魯士，勃蘭登堡，蓬麥倫，上士雷濟恩（Ober Schlesien），下士雷濟恩（Nieder Schlesien），薩克森及什列斯威好斯敦各州，是以州爲區域而組織之。若漢諾威，威斯特發楞，黑森拿騷，及萊茵四州，則又特別以郡爲單位，在百公頃以上的大農場占其郡農地總面積十分之一以上的郡，組織土地提供組合。又如西普魯士及波森的邊境地方，大農所有者既可以單獨組織一個土地提供組合，又可以加入隣近他州的組合（『施行法』第十四條）。於此可知土地提供組合，有州單位的組合與郡單位的組合二種。在富於大農場的州設立前者，在土地分配稍爲平均的州，則設立後者。

（c）土地整理局的設置

土地政策研究

普魯士政府在一八一九年制定『地租農場促進法』，設總務委員會及地租銀行的二種國家機關，以介紹援助地租農場的設定。其結果，此二種機關助成公益植民公司的活動，大為促進了國內植民。這都是以上所已述過者。但是大戰後，總務委員會依一九一九年六月三日的法律，改稱為土地整理局（Landeskulturanstalt），隸屬總務委員會的特別委員會，改稱為整地局（Kulturbetrieb）。從前總務委員會所處理的事務，現在一部分歸土地整理局長處理，大部分歸整地局長擔當。（土地整理局長處理下列的監督事務：同意於地租銀行的信用供給，承認技術的援助……；而整地局則擔當設定地租農場的技術援助及其他的實務。）換言之，國內植民的助成機關的改名，也是戰後改革的一種。加之，整地局因被指定為『德國植民法』之所謂公益植民機關，而擁有先買，收用植民地等權限，與戰前的總務委員會比較，更易遂行任務。惟是，總務委員會雖然對於地租農場的設定，承受土地的測量。分割，及土地改良等等。自技術上加以援助，而土地整理局對於公益植民公司之設定地

租農場，則不作此種技術的援助，而只介紹土地的取得及信用的供給。自此點言，其權限似乎被縮小了多少。但是無論如何，二者之為國內植民的助成機關，性質上沒有二致。

為備參考起見，且將土地整理局的所在地，管轄區域，及隸屬其下的整地局數目，列表指示於下。土地整理局普通以一州為區域，其數共有八個；整地局的數目則達一百四十三個。

土地整理局的所在地	其管轄區域(州)	所屬整地局數目
北 勒 斯 勞	士 雷 濟 恩	一四
加 塞 爾	黑 森 拿 羅	一六
油 森 德 爾 夫	萊 茵 州	二〇
奧特河畔佛蘭克福	勃 蘭 登 堡	一〇
	逢 麥 倫	一三

土地政策研究

三三八

漢	諾	威	漢	諾	威	二四		
			什列斯威好斯敦			七		
哥	尼	斯	東	普	魯	士	一〇	
梅	爾	捷	堡	薩	克	森	二二	
閩	斯	德	威	斯	特	法	穆	一七
合	計		八				一四三	

(d) 普魯土地租銀行的設置

普魯士在歐戰前即已設立地租銀行，歐戰後也暫仍舊觀。但是不久因為馬克紙幣的暴跌，而地租銀行所發行的地租債券也隨之而暴跌，遂致一般人皆不願以土地交換地租債券，而地租銀行的機能乃完全停止。因而公益植民公司事實上也不能如戰前，得地租銀行的援助，以設定地租農場。於是公益植民公司乃以納穀地租農場 (Kornrentengut) 代替『納金地租農場』 (Geld-Rentengut)，藉此方法消除

上述困難。換言之，公益植民公司以支付一定額的納穀地租為代價，由土地所有者取用植民用地，用以分割設定植民農場；而一方面支付一定額的納穀地租於舊土地所有者，他方面又以徵收一定額的納穀地租為代價，將此農場——稱為納穀地租農場——讓渡給農民。

但即如此，舊土地所有者雖可以直接由植民者，每年徵收一定額的納穀地租（實際上是納代金地租，即將穀額按照某種標準價格換算金錢），但舊土地所有者之中，猶有以為不便者，希望一時取得地租資本化的全額者不少。因此，公益植民公司乃聯合在一九二二年八月十一日，設立裸麥地租銀行股分公司（*Knospenrentenbank-Aktiengesellschaft*）於柏林。此銀行遇當事人要求時，即與戰前的地租銀行同樣，對於地租徵收權人（即舊土地所有者），交付相當於其納穀地租資本化金額的裸麥地租債券（*Knospenrentenbriefe*），而由地租農場取得者，按照年賦辦法收回此款，用以解決上述問題。

上述設定納穀地租農場，只是馬克紙幣暴落時代的臨時辦法而已，所以後來貨幣制度一整理成功，馬克市價安定後，即已無其必要，重如戰前設定納金地租農場。於是，地租銀行恢復從前的機能，仍依信用的給與，以援助，促進地租農場的設定。借此情形未繼續長久。其故在於戰後不能如戰前，以同樣低利發行地租債券。而地租銀行的活動，自一九二四年一月以來，即已完全停頓。於是，政府乃於一九二七年十二月二十九日，制定『普魯土地租銀行法』(Preuss. o. Landesrentenbankgesetz Vom 29. Dezember 1927)，廢止一八九一年的『地租農場促進法』(第四十二條)。因而廢止各州的地租銀行(第三十七條)，重以國費設立稱爲『普魯土地租銀行』(Preussische Landesrentenbank)的特殊銀行於柏林(第一條，第二條)。而由此普魯土地租銀行代替從前的地租銀行，促進地租農場的設定。換言之，歐戰前，由各州的地租銀行依據『地租農場促進法』的規定，供給地租銀行的信用；戰後即由柏林的普魯土地租銀行依據『普魯土地租銀行法』供給信用。此

次政策的用意，在於集中地租債券的發行權於普魯士銀行，以維持其價格，可以說是戰後國內植民法制的一種重要改革。但是普魯土地租銀行究以何種方法，進行信用業務？且述於下，以與戰前地租銀行所用方法比較看。

普魯土地租銀行的任務，與從前的各州地租銀行同樣，在於發行地租債券（Landecrentenbriefe），用以承受中小地租農場的地租銷却，而促進其設定（第二條，第五條）。但與地租銀行比較看，則有兩點不同者。其一，地租銀行係依總務委員會的要求，以給與地租銀行的信用；但是戰後因為總務委員會被廢，而由整地局長承繼其職務，所以普魯土地租銀行乃在整地局長要求時承受地租的銷却（第十八條）。其二，地租銀行為銷却地租，而交付地租徵收權者，以四%利息的地租債券，金額為按券面價格計算的二十三·七倍的地租，而由地租農場取得者按年賦辦法每年四·五%，徵收五十六年零一個月（法律雖尚規定交付三·五%利息的債券，但是實際上只發行四%利息的債券）；但是戰後提高了利率，規定普魯土地租銀行

發行四·五%或五%利息的地租債券，利息若爲四·五%。則地租徵收權者收受地租的二十二·二倍的地租債券，利息若爲五%，則收受地租的二〇倍地租債券（因而地租徵收權者接受農場資本化的全額，比戰前有利），在地租農場取得者方面，若債券利率爲四·五%，則每年支付銷却金五%的地租銀行年賦金（Landrenten *Bankrenten*），期間爲五十二年四個月，若債券利率爲五%，則支付五·五%的年賦金，期間爲四十九年二個月（第七條，第八條）。

此外，普魯土地租銀行尙與從來地租銀行同樣，當地租農場設定之際，貸與地租農場取得者以地租債券，充做建築費（*Einrichtungsdarlehen*），又據『一子承繼法』，承受承繼分額賠償年金的銷却（第十二條，第十四條）。而前者的貸款條件與地租的銷却時相同，後者的貸款條件述於後面。他如中間信用（*Zwischenkredit*），原則上由普魯士國立銀行，捷漢德倫擁有資金以給付之，但又有移其管理於普魯士銀行也可以的規定（第四十一條）。普魯土地租銀行又在公益植民公司及其他

植民企業者，據地租農場契約取得植民用地時，借與植民資金（*Besiedlungskapital*）加以援助。而此放款的償還，與地租償却時同樣，依照五五支付五十二年四個月，或依照五·五%支付四十九年二個月。但在植民企業者分割他的土地設定植民地租農場（*Siedlungsrentengüter*）時，則其年賦金債務分配於各地租農場，由地租農場取得者擔當支付（第十三條）。

次就普魯土地租銀行所給付信用的限度加以檢點，則在承受地租銷却時，以其農場評價額四分之三為限度，普魯土地租銀行不能融通超過此額的銷却金。因此，地租農場取得者須自籌款銷却所餘四分之一的金額，或延緩其銷却。但在家族農場，則得融通至評價額十分之九（第十條）。若地租農場取得者尚欲借用建築資金，則對於超過上述限制的放款分額，須另以其他的農地為抵押（第十三條）。對於公益植民公司及其他植民企業者的植民資金的放款，以其土地評價額二分之一為限度（第十三條）。

地租銀行年賦金的支付，如有地租農場取得者的要求，則得擱置三年間（第二十八條）。普魯士銀行的年賦金債權，取得地租農場的第一抵押權（第九條）。普魯士銀行的年賦金，得依行政法上的強制執行徵收之（第二十五條）。這些規定皆與從來的地租銀行同樣。

（e）地租農場的維持

戰後的普魯士政府，也與戰前同樣，為維持地租農場的存在而設下種種的規定。且先就『普魯士地租銀行法』所規定者分項概述於下。

（一）若由普魯士地租銀行的介紹銷却地租，則地租農場取得者在其後十年間，不得無整地局長的許可而可銷却地租銀行年賦金（第二十六條）。

（二）普魯士地租銀行在下列各種情形之下，得要求地租農場取得者，銷却地租銀行年賦金（第二十七條）

（a）在地租農場所有者或第三者荒廢地租農場，而有害及地租銀行年賦金的

担保力之虞時；

(b) 在被整地局長課以嚴正保持地租農場及將房屋投買保險的條件的地租農場所有者，違反條件時；

(c) 在地租場所所有者破產，或因滯納地租銀行年賦金而地租農場被查封，或依強制執行競賣地租農場時；

(d) 在地租農場所有權，移轉於地租農場取得者的配偶者及直系卑屬以外的人時。

(三) 地租農場所有者，在未清還地租銀行年賦金以前，非有整地局長的許可，不得將地租農場分割，合併，或讓與(第二十九條)

(四) 負擔普魯土地租銀行的地租銀行年賦金的地租農場(即由普魯土地租銀行的周旋銷却地租的地租農場)，適用一八九六年「地租農場及植民農場的一子承繼法」(第四十三條)。據同法的規定，一子承繼者對其他共同承繼權者所

負擔承繼分額賠償年金，由普魯士銀行承受償還。其方法，由普魯士地租銀行按照券面價格交付地租債券給共同承繼權者，若利息為四·五%，則其金額為承繼分額賠償年金的二十二·二倍，若利息為五%，則其金額為二十倍；而一子承繼人對於普魯士地租銀行，按年償還地租銀行年賦金，若利息為四·五%，則年賦金為其金額的六%，期間為三十一年六個月，若利息為五%則年賦金為其金額的六·五%，期間為三十年一個月。但對於普魯士地租銀行之融通銷却金設有下列的限制：依據『一子承繼法』不得超過其農場評定價額四分之三，如係家族農場，則不得超過十分之九（第十四條至第十七條）。

以上所列，是專為永久維持普魯士地租銀行承受地租銷却的地租農場而設的規定。此外，在『德國植民法』的普魯士的施行法，又有這樣規定：一般要讓渡植民農場，或追加農場（Ansiedlung—oder Zukauf—stelle）的一部分時，須得土地整理局長的許可（同法第三十五條）。換言之，在設定植民農場或追加農場為地租農

場の場合，普通由普魯士地租銀行承受地租的銷却，所以對其農場的處分，設下上列各種限制。但若植民農場或追加農場以非地租農場的形式設定時，普魯士地租銀行完全不能參預，所以在此場合之下，適用上述施行法的規定，而其維持及存續得到保障。但是實際上，普魯士國內植民皆以地租農場的形式設定者，所以上述規定幾等於具文。

又據『德國植民法』的規定，公益植民機關設定植民農場（新設農場及追加農場）之後，若植民者將其農場的全部或一部分，讓渡給公共團體，配偶者，或一定近親以外的人，或自己不住於農場，或不親自耕種，則公益植民機關擁有買還整個農場的權利（同法第二十條）。又據『民法施行法』的規定，地租農場設定者在一定場合之下，得保留其農場的買回權（民法施行法第二十九條）。此點與戰前土地政策的規定無異，請參閱第四章。而這些買回權的規定，皆為維持地租農場而設，自無庸言。

(f) 開墾泥炭地及荒蕪地的獎勵

據『德國植民法』的規定，公益植民機關在其國內植民，遇必要時，擁有強制收用泥炭地及荒蕪地的特權。但是這種土地要用於國內植民，須先開墾，改良，使成適於耕種的土地。而此種開墾事業需要巨費，到底非公益植民機關所能辦到者。如果真欲這種土地供作國內植民之用，政府須先以某種方法助成，促進其開墾。然而政府關於此點樹立了何種方策呢？且分述於下。

第一，普魯士政府在一九二〇年五月五日，制定『土地改良組合法』(Preussisches Gesetz über die Bildung von Bodenverbesserungsgenossenschaften)。組織土地改良組合 (Kultivierungsgenossenschaften)，以促進開墾。普魯士在歐戰開火後不久，即於一九一四年十一月七日，制定『開墾組合法』(Verordnung über die Bildung von Genossenschaften zur Bodenverbesserung von moor-, Heide- und ähnlichen Landerein)，規定依開墾組合的組織，開墾泥炭地等。但是此法

律至一九一五年九月三十日即廢止，所以戰後爲繼承其辦法，乃重制定本法。雖然，二者之間有多少差異，在前法爲先組織組合始可着手開墾，現在則承認先着手開墾而後組織組合。又據本法的規定，土地改良組合的設立，不必一定要得土地所有者的同意，政府認爲必要時也得強制其設立。後來，德國政府又以一九二四年二月十三日。法律(Reichsverordnung über die Vereinfachung der Genossenschaftsbildung und die Förderung der Ödlanderschliessung)，強制德國全國設立土地改良組合，同時，又規定：如有個人爲開墾的目的而請求時，政府得許可其強制收用泥炭地及其他的荒蕪地，更加企圖促進開墾。

第二，普魯士政府制定一九二四年二月九日的『蒸汽犁法』(Preussisches Dampfpfluggesetz)，規定開墾資金的融通事項。而這樣得政府的援助開墾的土地，用於下列四種用路：

(第一)，用於擴張舊所有者的農場；

〔第二〕，供給舊所有者的二男及三男，用作植民農場；

〔第三〕，供給從事開墾的勞工，使其定住；

〔第四〕，用於上列三種用途，如尚有殘餘，則用於一般的國內植民。

第三，土地的開墾，由德國政府爲此目的而設立的德國荒○地開墾公司（*Deutsche Ödlandkulturgesellschaft oder "Dökulto."*）承受；其經費據前述「蒸汽犁法」，由普魯士政府貸與；德國政府且以僱用失業勞工開墾爲條件融通資金。此外，德國土地開墾公司（*Deutsche Bodenkultur Aktiengesellschaft oder "DeboKulA."*）也由德國政府，各支分國政府，及中央農業銀行（*Deutsche Rentenbankkreditanstalt*），借用資金，大部分用以僱用失業者，促進泥炭地及荒蕪地的開墾。換言之，德國土地開墾公司主要任務，在於支持德國荒蕪地開墾公司及其他的開墾企業者，以促進開墾。截至一九二六年，德國全國在其支持之下，開墾了二十萬公頃的土地。

以上所述，皆爲促進泥炭地及荒蕪地的開墾的方策。但是普魯士政府又爲促進

一般的國內植民，而支出巨額的資金。德國政府制定一九二六年的法律，爲往後十五年間獎勵農工勞動者而支出一千五百萬馬克；在中小的植民農場設定時，爲供給土地所有者以中間信用而支出五千萬馬克；截至地租債券制度及其他長期信用制度恢復以前，又爲供給中間信用，而在往後五年間每年支出五千萬馬克。即普魯士政府自身，也爲供給中間信用，而制定一九二六年十月三十日的法律，規定支出四千萬馬克，制定一九二八年四月十五日的法律，規定支出二千萬馬克。

◇ ◇ ◇ ◇ ◇

總括本節以上六項所述，普魯士戰後的國內植民政策的變化如下：總務委員會改成土地整理局；廢止各州的地租銀行，而以設立於柏林的普魯士地租銀行代之；若干公益植民公司及各地的整地局被指定爲公益植民機關；關於植民用地的獲得，設下種種強制收用的特權。而後列二種尤其是重要的改革。但是國內植民的方法，在公益植民公司得特殊銀行的援助以設定地租農場之點，是與戰前相同，沒有根本

的改革。

六、德國植民法施行的成績

(a) 普魯士的成績

一九一九年的『德國植民法』爲實行國內植民而命令各支分國設置公益植民機關，並且賦與這些公益植民機關，以強制地，優先地取得國內植民所必要土地的特權。爲達此目的，而規定供給國有地，泥炭地，荒蕪地，大農場地，等等，合計約六百萬公頃的土地。但是事實上，這些規定的主要效力，在於促進普魯士的國內植民。此點在『德國植民法的效力』節下，已略言之矣。然而究竟普魯士依據『德國植民法』施行的成績如何？明乎此點，則德國全國的成績，也可知其大半，所以先就普魯士的成績加以檢討。先自『德國植民法』施行日（一九一九年八月十八日）至一九二五年底，其間普魯士的國內植民政策的成績，分項指示於下。一九二六年以後，雖限於材料未能一併列出，但可由此類推。

(一) 新農場的設定

年 度	總 成 績	
	農 場 數	面 積
一九一九	八二二	九、八〇〇 <small>公頃</small>
一九二〇	一、七四三	一四、九一〇
一九二一	二、一七四	一九、四一九
一九二二	二、六五五	一九、九四四
一九二三	二、七〇〇	三一、三二三
一九二四	二、六〇九	二二、六八七
一九二五	一、六一一	二〇、六五六
計	一四、三一四	一三八、七三九
		五七九
		五、三九七

戰前由總務委員會介紹設定的地租農場數目，自一九〇七年頃以降，即因公益植民公司的活動而急激增加。但是每年的設定數目，不過由一千二百個至一千六百個，平均一千三百個左右。而且其中約四分之一，是擴張既存農場的追加農場。但是大戰後的成績，如上表所列，只新設農場每年平均即已設定二千個左右。於是可知：因為『德國植民法』的制定，而普魯士國內植民的成績有顯著的進步。不過，我們不能忽略：這個成績若與『德國植民法』所規定的豫期數目比較看，其猶為微小的事實，依然是不可否認的。加之，戰後的新設農場，大部分是二公頃以下的過小農場（大多為工業勞工而設的小業園），真正的農民農場每年平均只設定了七百個。如果此種統計可靠，則其成績更不能滿意。

(二) 過小農場的擴張

年 度	追加農場數	面 積
一九一九	一二、至〇六	一〇、七四一公頃

一九二〇	一八、五六四	二〇、二四二
一九二一	二三、一九七	二二、九四一
一九二二	一九、五四四	二〇、六二五
一九二三	一八、三九八	二三、六二五
一九二四	一一、四八六	一五、〇〇二
一九二五	六、七五〇	七、五九五
計	一一〇、八四五	一二〇、三二一

過小農場的擴張較比新農場的設定，數目多得多。於此，戰後普魯士的國內植民似乎專以後者為目的。但是此種現象明與『德國植民法』的精神相反。蓋因本法律是以促進新農場的設定，為其主要目的；過小農場的擴張不過是其附從目的而已。然而，與立法的精神相反，而實際上發生相反的成績，其原因究竟何在？第一原因就是戰後建築費騰貴，經營資本財也騰貴，致使設定新農場需要巨額費用，而不

容易實行。第二原因就是合乎植民者資格的人，沒有先分的資本，又不容易藉信用來籌備。反之，過小農場的擴張，只追加少許土地於既存農場即可，無需乎新築家屋，買入經營資本財，新築道路，且大體上也不必施行土地改良，僅少許經費即已足用。所以實行極其容易。要而言之，用戰爭而起的物價騰貴，信用制度的破壞等原因，產生上述的變態結果，不久的將來，普魯士的國內植民政策，或許可以與戰前同樣，由新農的設定占大多數吧！至其時，『德國植民法』始得實現其真正的效果。

(b) 德國全國的總成績

以上所述為普魯士公益植民機關的各州公益植民公司及各地的整地局，介紹設定的植民農場的成績。以下再就德國全國的總成績檢點看。先自一九一九年至一九二七年各支分國公益植民機關的活動產生的國內植民的成績，總計看。但是前揭普魯士的成績，無論是新農場的設定的，或追加農場的設定，凡事實上設定手續終了

者，皆全部包括在內；而下述德國的總成績，却只計算事實上設定手續終了後，還須完了所有權移轉的登記，及其他必要的法律手續者。所以前者不一定全部包括在後者。因此，若與前揭普魯士的成績比較，則次列德國全國的成績，數字或將少些，二者不能作直接的比較。

(一) 植民用地的獲得

自一九一九年『德國植民法』施行之日至一九二七年底截止，公益植民機關在德國全國，取得總計四十二萬二千公頃的植民用地，其中之三十萬公頃已用於國內植民（因此，截至一九二七年底，尚有十二萬公頃以上的土地，殘存於公益植民機關手裏）。

次再檢點這些植民用地，從何方面獲得者。其大部分（占七一%）是由百公頃以上的大農場取得者，其次為國有地（一三%），百公頃以下的農場（一三%），及泥炭地荒蕪地（四%）。由大農場取得植民用地的地方，是易北河以東的普魯士

諸州及梅格稜堡·許威林。由國有地取得植民用地的地方，是普魯士的各州，兩個梅格稜堡，條麟堅（Thuringien）及鄂爾敦堡（Ostpreussen）。由泥炭地及荒蕪地取得植民用地的地方，是漢諾威，鄂爾敦堡，及什列斯威·好斯敦等州。且就各種土地的類別·列表於下

年 度	獲得地 總面積	內 容			
		荒蕪地及泥 炭地	國有地	大農場地	百公頃以上 的農場地
一九二一—一九二二	一二四·六三一 公頃	六·一六五 公頃	二七·九九三 公頃	六四·五二〇 公頃	一五·八六三 公頃
一九三三	五七·五二一	二·〇六四	一〇·六七四	四〇·六一一	四·〇三五
一九三三	五六·二〇二	一·四五九	八·七三七	四三·九九七	一·七八五
一九二四	三三·一八三	二·二六九	五·三六一	二〇·三〇五	五·〇五八
一九二五	三〇·九五六	六三九	一·四三三	二三·四九三	五·三〇〇

獲得地面的百分比	一九二六	四四·六七八	二·三三三	九五	三四·七七〇	七·四〇六
	一九二七	八五·九八四	三·二二八	一·五八五	七〇·四二一	二〇·六七二
計		四三三·〇三五%	一八·一五四%	五五·八七七%	二九八·七七七%	五〇·二二七%
		二〇〇·〇	四·三	三三·二	七〇·五	一一·八

雖如上述，據『德國植民法』的規定，百公頃以上的大農場所有者，全體須提供其總面積三分之一的土地，為國內植民之用。但據一九二七年底的成績，公益植民機關不過取得大農場預定面積約五分之一而已。

支分國	大農場地總面積	提供義務面積	既提供面積	同上百分比
普魯士	四·二四一·三三二 公頃	一·四三三·七〇六 公頃	三〇二·〇五〇 公頃	三·二四%
薩克森	一三四·九八三	三七·五三五	九〇五	二·四

條麟堅	七・七二	五・五七	一・六一	三・〇
梅格稜堡	五・八・九七六	一七・九九二	三・八〇八	一・九〇
許威林	四二・二九六	一四・〇九九	六	〇・〇
布蘭士外喜	五五・五五五	一八・五二八	二六	〇・一
安哈忒	四・〇二〇	一・三三七	四三	三・二
律伯克	九四・一七五	三一・三九八	五・九三五	一八・九
梅格稜堡 施德勒支	五・一六二・八八七	一・六九五・〇八六	三四二・九三四	二〇・〇
計				

(二) 新農場的設定

自一九一九年至一九二七年九年之間，設定了二萬二千個的新農場，其總面積約達二十萬八千公頃。但是其中，二公頃以上的農場，即所謂獨立農場，只有一萬一千四百個，僅占全體的半數而已。

年

度

農場數

面

公頃

其中二公頃以上農場

一九一九——一九二一 六、三六五 五三、四二三 三、〇二一

一九二二 二、九六三 二二、〇四九 一、三三三

一九二三 二、九〇二 二九、〇七四 一、六八一

一九二四 二、七九七 二六、三七四 一、四四五

一九二五 一、七八五 一五、七八五 七九六

一九二六 一、九〇六 二五、四九〇 一、二六九

一九二七 三、二四三 三五、六七五 一、九〇四

合計 二一、九六一 二〇七、八六九 一一、四三九

上列成績若就各支分國分類考察之，則普魯士占最大多數，其農場數為一萬八千零四十七個（約占總成績的八三%），其面積為十八萬三千三百十二公頃（約占總成績的九〇%）。其次為梅格稜堡、斯威林。再其次為鄂爾敦堡及梅格稜堡。施

德勒支。且就支分國的國別，將其成績的分布狀態，列表指示於下。

支分國	植民農場數	面積	其中二公頃以上的農場數
普魯士	一八、〇四七	一八二、三二二	九、九九五
拜恩	八〇四	一、六〇四	二〇六
薩克森	三一	五一	二六
條麟堅	一七六	七七六	二八
漢堡	四五	四九	一
梅格稜堡，斯威林	一、一八四	一五、二四二	五六二
鄂爾敦堡	五九四	四、七四二	四九三
布蘭士外喜	二	二二	二
安哈武	一〇	九七	一〇
布勒門	三三四	一四三	九

立	貝	四八九	一九〇	二二
律	伯克	一四五	二九	—
梅格稜堡·施德勒支		一七三	一、九九八	一一一
瓦爾得克		二七	二四九	二五

計 二二、九六一、二〇七、八六九 一一、四三九

德國全國的新設農場，可以分爲設定於泥炭地及荒蕪地者，及設定於既耕地者二種。前者甚少，只占全體十分之一而已。其設定數及面積，如下表。

泥炭地及荒蕪地的新設農場表

年	度	農場數	面積 公頃	其中二公頃以上的農場數
一九一九—一九二一		五九五	四、五二〇	四五九
一九二二		二八五	二、五四九	二三七
一九二三		二六五	二、七三二	二三五

計	一、九九五	一七、四六六	一、五五〇
一九二七	三六五	三、九九九	三五四
一九二六	一四七	一、二六〇	一〇八
一九二五	一一九	九二〇	八八
一九二四	一九九	二、四九六	一六九

泥炭地及荒蕪地的植民地域，在普魯士，拜恩，鄂爾敦堡，及布勒門。而其設定數的比率，則由普魯士占七〇%以上。在普魯士之中，漢諾威州占大部分，其他各州則占很小部分。且列表指示於下。

支 分	國	泥炭荒蕪地農場數	面 積	其中二公頃以 上的農場數
普 魯	士	一、三八九	一三三、七四四公頃	一、一六五
逢 麥 倫		二〇	二〇二	二〇
什列斯威·好斯敦		一八三	二、七六〇	一七七

普魯士各州

漢諾威	九九四	一〇、一〇二	八八六
威斯特法楞	一〇二	六五一	八一
黑森拿騷	八九	二七	—
萊茵州	—	二	—
拜恩	一〇六	四二二	六三
鄂爾敦堡	四〇八	三、一六四	三三三
布勒門	九二	一三五	九
計	一、九九五	二七、四六六	一、五五〇

德國全國新設農場，若就其規模之大小分類之，則如下表。

農場的規模	農場數	其百分比
〇、五公頃以下	七、〇五四	三三、一%
〇、五——二	三、四六八	一五、八

二—五	一、六二三	七、四
五—一〇	二、一三三	九、七
一〇—二〇	五、六三六	二五、七
二〇以上	二、〇四七	九、三
合計	二二、九六一	一〇〇、〇

取得新設農場的植民者，從前的職業如何？其家族員平均究有多少？此二項也。有知道的必要。據一九二三至一九二七年的統計，上列二項的百分比如下表所示，農業者約占三分之二，其家族員平均每家約為三·五人。

年 度	從 前 的 職 業			家 族 員 數
	農 業	商 工 業	其 他	
一九二三	五·九四%	二七·九%	一二·七%	三·四 人
一九二四	五·六五	二三·九	一九·六	三·三

一九二五	五一·九	三四·四	一九·七	三·四
一九二六	七五·八	一八·〇	六·二	三·五
一九二七	七三·二	三一·五	六·三	三·三
計	六三·七	二四·七	一一·六	三·四

然則上述植民者由何地方移來者？由同一地方（在普魯士以各州各柏林為同一地方，此外則以同一支分國為同一地方）移住者占過半數；由割讓地（割給波蘭的西普魯士及波森為主要地方）歸來者，也占很大比率。於此，可知德國的國內植民政策含有很大民族政策的成分。

從前的住址

年度	從前住址	同一地方	他地方	割讓地	外國

一九三三	六四、九%	二、八%	三二、一%	〇、二%
一九二四	六一、二	三、五	三四、七	〇、六
一九二五	七〇、七	四、五	二四、六	〇、七
一九二六	五九、七	五、七	三四、〇	〇、六
一九二七	七八、五	一一、五	九、七	〇、三
合計	六七、七	五、九	二六、〇	〇、四

(三) 過小農場的擴張

過小農場的擴張云者，是追加少許土地於既存農場之謂，其設定成功的農場就稱為『追加農場』。但是追加土地的方法，有依所有權的移轉方法者，有依佃種的形式者。即依佃種形式者之中，又有賦與佃農以收買權者與不賦與收買權者之別。且就此三種形式分述於下。

(a) 據所有權移轉方法的過小農場的擴張

這種方法是普通最通行者，用以永久繼續擴張過小農場。但其成績如下表所示，總數五萬二千個以上的農場擴張的面積，約為六萬一千公頃，成績不能算是太大。不過，這個統計是一九二五年末的成績。

支分國	追加農場數	面積
普魯士	四一、九一三	四九、〇三〇
拜恩	四、九五五	四、三九一
薩克森	七四六	一六四
巴敦	三五	九二
條麟堡	九七〇	九二〇
黑森	六〇八	二二二
梅格稜堡、斯威林	一、七二九	四、五六〇
鄂爾敦堡	一九一	七二四

布蘭士外喜	三一七	五三七
安哈武	二五	五四
立貝	九四	一三八
律伯克	二五	一七
梅格稜保·施德勒支	二三四	三一六
瓦爾得克	五二二	一七六
計	五二、三六四	六一、三一一

上列追加農場，未擴張前的過小農場面積大多在一公頃以下，即追加的面積也大多不過一公頃。一公頃以上者為數已不多，超過五公頃以上者更少。換言之，大多追加一公頃以下的面積於一公頃以下的農場。若自百分比分類看，則過小農場的比率：一公頃以下者占五〇·四%，一至五公頃者占三九·三%，五公頃以上者僅占一〇·三%，而追加的土地面積：一公頃以下者占六二·七%，一至五公頃者占

三五·二%，五公頃以上者僅占二·一%。

受到過小農場擴張的人，若就其職業調查看，則農林業者占過半數（六〇·五%），商工業業者占二八·二%，其餘職業業者占一一·三%。

（b）據附收買權佃種契約的過小農場擴張

此項因爲佃農究竟是否行使收買權，屬於不明，故不能即謂爲永續的擴張。但若其佃種期間相當長期，則可視爲永續的擴張。普通，佃種契約期滿後，繼續換契。所以每年成績之中，皆包括上年的佃種契約。每年底的總計數字雖不能精確指示本年的成績，但自一九一九年「德國植民法」施行後至一九二五年截止，追加農場數及其面積，約如下表。

支 分 國	追加農場數	面 積
普 魯 士	二二二、〇三一	二九〇五八、七八
薩 克 森	二九八	三二七、二二

條麟堅	—	110,000
黑森	355	135,000
布蘭士外喜	135	133,500
立貝	8	3,100
合計	233,827	29,957,600

(註) 條麟堅只一九二一年份，黑森爲一九二〇及一九二一年二年份，布蘭士外喜爲一九二二年一年份，立貝也只一九二一年一年份。

(c) 據單純佃種契約的過小農場擴張

據此方法擴張的成績，約如下表。但其數字，因爲同上的理由，仍爲大概的數目，而不是精確的數目，自無庸言。其僅爲一二年者也不一一註明。

(一九一九年至一九二五年概數)：

支 分 國 追加農場數 面 積

普魯士	五四、八二八	四六、一二二、七六
薩克森	八七三	六八六、五六
巴敦	四、九九三	八二五、九五
條麟堅	一六五	一、一七四、五〇
黑森	三一、八〇八	七、〇七三、六二
鄂爾敦堡	一三、五二四	一三、三二七、〇〇
布蘭士外喜	七六	一九七、四二
安哈忒	三、四二四	五、二〇四、一〇
立貝	二、六五九	九〇三、〇〇
梅格稜堡施德威支	七八二	一、八二三、九〇
瓦爾得克	三	一、〇〇
合計	一〇〇、一三二	七六、三二九、三一

(四) 農業勞工農地的設定

據『德國植民法』的規定，鎮村應供農業勞工以小面積的佃地，以設定農業勞工農地。其種類可以分為(a)僱主自發提供的佃地，及(b)鎮村依強制收用方法或強制佃種方法獲得的必要佃地。其成績分項列表指示於下。

(a) 僱主自發提供的佃地

支 分 國 件	數	受地勞工數	面 積
普 魯 士	三三九	二、四六九	一、三〇二·八〇
拜 恩	五二	八九七	一、二六·六〇
薩 克 森	四〇一	八〇六	一、二六·三五
條 麟 堅	—	四、〇〇〇	一、三〇〇·〇〇
梅格稜堡斯威林	—	—	三、二二七·〇〇

公頃

鄂爾敦堡	一、五四二	四、七五三	二、一六〇・九六
布蘭士外喜	七四九	四、六九四	一、三九一・一一
立貝	六六	二四五	四三・九三
安哈特	三〇〇	三〇〇	三五・〇〇
合計	三、三四九	一八、一六四	九、七〇三・七四

(註) 上列數字仍為概數而已。

(b) 鎮村依強制收用方法或強制佃種方法獲得的必要佃地

據『德國植民法』鎮村為供農業勞工以佃地得強制收用，或強制佃種必要的佃地。此二種方法在布蘭士外喜行之最盛，而鄂爾敦堡次之。且將其情形列表指示如下。

支分國件	數	受地勞工數	面積
普魯士	二	二一	一一・七一

鄂爾敦堡

六〇

八二二

一三三·九五

布蘭士外喜

三〇〇

一、四〇二

三一四·六九

要言之，德國全國農業勞工農地的設定，成績最著者，為布蘭士外喜，鄂爾敦堡，及條麟堡三個支分國。若普魯士領土雖廣，而其成績反不如上列三國。

七、結論

歐戰後德國國內植民政策的施行，雖然難免尚有許多不徹底的地方（例如土地收用法的不貫徹，墾荒獎勵法的不積極等等），但因其略具「強制」的性質，所以施行的成績，較比戰前大有進步。自「德國植民法」施行的一九一九年至一九二七年前後僅八年間，所設定的新農場數目即達二萬二千多個，其面積達二十萬八千多公頃。自一九一九年至一九二五年前後僅六年間，所擴張的過小農場數目達十七萬六千多個，其面積達十六萬七千公頃。在此六七年的短期間，國內植民的成績，合計竟達農場數十九萬八千多，面積三十七萬五千公頃以上。每年平均設定農場數在

二千八十個以上，設定面積也約爲五萬三千六百公頃。此外，尙有農業勞工農地不在計算之中。此種成績不能算小，實非戰前普魯士的國內植民成績所可與同日語也。

若再就普魯士歐戰前後的成績兩相比較看，則戰後德國國內植民政策的進步，更可以顯著地表明出來。歐戰前普魯士政府在『地租農場促進法』施行日（一八九一年）至『德國植民法』的施行日（一九一九年秋）前後約三十年間，所設定的地租農場（新設農場及追加農場皆包括在內）數目爲二萬三千七百多個，其總面積爲二十五萬八千九百多公頃，每年平均設定農場數不及八百個，設定面積也只爲八千六百三十公頃而已。（以上數字，參閱第四章末節『地租農場的成績』下）

然而歐戰後普魯士的國內植民成績如何？自一九一九年至一九二五年前後僅六年間，設定的新農場數目爲一萬四千三百十四個，面積爲十三萬八千七百三十九公頃；擴張的過小農場數目爲十一萬零八百四十五個，面積爲十二萬零三百二十一公頃。

頃。合計設定農場數爲十二萬五千多個，總面積二十五萬九千多公頃。每年平均，設定農場數目爲二萬零八百六十個，設定面積約爲四萬三千一百八十公頃。

歐戰前後普魯士每年設定農場平均數兩相比較，相差真不啻雲壤之別。於此可知「自由創定主義」與「強制創定主義」二者効力之相異，實可以萬千計。所以，不欲以自耕農創定政策解決「土地所有問題」便罷，如欲藉此政策以根本解決土地所有關係的糾紛及農村社會問題，則採用強制創定主義的自耕農創定政策，是絕對必要的。

不過，「德國植民法」的立法精神雖屬合理，而其辦法則猶嫌不徹底。例如關於土地強制收用的規定，遠不如東歐各國土地收用規定之透徹，實在猶偏於保守。德國的國內植民政策，苟能做東歐諸國的土地收用辦法（參閱本書第三章「羅馬尼亞歐戰後的土地改革政策」實例），則其成績當更卓著，無疑。

（附錄） 普魯士的邊境植民政策

一、一八八六年德國民族移民促進法

普魯士政府最初施行的內地移民政策，為俾士麥所施行於東部國境，波森（Posen）及西普魯士（Westpreussen）二州的國內植民政策。其目的專在於藉此政策的施行，移植德國民族的中小農民於上述二州，以漸次驅逐波蘭人，阻止東部國境的波蘭化。因此，最初該項政策的施行範圍，只限於東部國境的上述二州，其目的又與純粹的農業政策不同，寧可謂為民族政策。在此二點，上述政策實與普通的國內植民政府（參閱第四章及第六章），略有區別。但自其形式言，則又同屬於土地分配政策，以下且概述其大要。

普魯士政府根據上述政策最初制定的法律，是一八八六年四月二十六日的『波森州及西普魯士州德國民族植民促進法』（Gesetz betreffend die Beförderung deutscher Ansiedelungen in den Provinzen Westpreussen und Posen）。據其規

定，由政府支出一億馬克的資金，用以收買國有地及大所有地，尤其是波蘭人的所有地，設定中小農場，轉賣給德國農民；並為進行該種事務，而政府特置移民委員會 (Königliche Ansiedlungskommission für Westpreussen und Posen)，直隸於農務大臣，大體上是獨立的行政機關。詳言之，由植民委員會購買土地，分割成適當的大小，設定中小農場，以交付德國農民。移民委員會即司掌此類事務的機關。至若交付的方法，則有三種：其一，當做自耕地售賣；其二，規定一定期間當做佃地租去；其三，依地租農場 (Rentengut) 的形式讓渡，而以支付一定地租為代價。事實上，當做地租農場交付者占大多數。而在當做地租農場交付の場合，農場取得人對於移民委員會，每年必須支付一定地租（定額納金地租，或納代金地租），以為所有權取得的代價。規定每年所納地租的金額，普通以其農場價額的三%為標準。但是有特別事由時，植民委員會得將其地租降至農場價額的一·五%，又在殘餘農場 (Restgüter)，即分割大農場以設定數個中小農場時所發生者，包括從來的農舍)

，得將地租提高至三·五%。如係附帶家屋的農場，交付後一二年間免除地租。又如不帶家屋的農場取得人自建家屋時，交付後三年間免除地租。

植民委員會為將所設定的農場永久維持中小農場起見，對於地租農場取得人，設下左列規定：

(一) 自居於其農場，且由自己耕種；

(二) 適當維持建築物及經營上的資本財，且課以投買火災保險及雹害保險的義務；

(三) 分割農場須得植民委員會的同意；

(四) 違反上列規定時，移民委員會得買回農場。

又為永久保留農場的支配權，防止移入波蘭人手裡起見，規定：關於地租農場的設定，植民委員會雖然允許農場取得人，無論何時都得以地租的三三·三倍的金額，銷却地租的九成，但是所餘的一成則非有植民委員會的同意不得銷却。同時又

規定：植民委員會方面在設定後五十年間不請求地租的銷却（由植民委員會請求地租銷却時，銷却金爲地租的二十五倍），至少在五十年間保障農場取得人地位的安定。這樣，植民委員會運用種種方法，努力於地租農場的維持。而政府更於一八九六年制定『地租農場及植民農場的一子承繼法』，規定：植民委員會所設定的地租農場（即植民農場），及賴後述總務委員會的援助設定的地租農場，其承繼適用『直接一子承繼法』，以防止因承繼而生的農場分裂（詳情參閱第四章第四節）。

二、地價的騰貴及資金的增額

植民委員會初期尙容易購買波蘭人的土地。蓋因當時的波蘭貴族，大多負有鉅大的債務，其所有地皆爲負債的抵押，所以爲整理債務皆樂於售賣土地。因此，植民委員會當初不加選擇而購買波蘭地主的土地，以設定中小農場，而地租農場就難免極不規則，分散不相連接。這樣，即使移植德國民族參雜於波蘭人之間，專力移植的德國農民猶有受周圍的影響漸次波蘭化之虞。於是，植民委員會其後乃改變方

針，廢止個別的德國農民之孤立的移植，而努力設定單由德國農民組成的移民區。然欲在一定計畫之下設定德國移民區，勢須購買預定地區內的土地，而土地的需要集中於某一特定的地區，土地的價格自非非常昂貴不可。他方面，從來只限於購買波蘭地主的所在地，現在只要是預定地區內的土地，即為德國人的所有地也非購買不可，實際上，至一八九七年截止，植民委員會所購買的土地大多是波蘭人的土地，而其後所購買者就以德人的土地占多數。同時，波蘭人對於這種露骨的民族政策，也起激烈的反抗運動。他們團結以開始做波蘭農民的植民。因此，土地價格愈益騰貴，植民委員會買地的困難與年而俱增。

爲使讀者明白地價騰貴的狀況起見，且將一八八六年至一九一三年，植民委員會所實際支付每公頃的收買價格，列表指示於下：

年次	收買價格	同上指數
一八八六	五六八馬克	一〇〇

一八九〇	六五六	一一六
一九〇〇	二·六二二	二八六
一九一三	一·八二一	三二二

地價騰貴，地租農場取得人所負擔的地租額，自然也非增加不可。蓋因地租的金額，大體上是以其土地買價之三%為標準規定的。但因地租增高，地租農場取得人的負擔增大，而對於地租農場的需要減少，國內植民乃大受妨礙，是無庸言的。所以，地價的騰貴對於國內植民的進行，是最大的障礙。其次，再將地租農場的地租增高狀況，列表指示如下：

年次	每公頃的地租 馬克
一八八七	一四·七三
一八九二	一九·二七
一八九七	一八·一六

一九〇二

二二·六五

一九〇六

三〇·四三

原來，政府當初預定土地買價每公頃平均爲五六〇馬克，而規定支出一億馬克的資金。現因地價如上騰貴，植民委員會因資本不足而所預期目的難以達到，也甚明瞭。因此，政府乃幾次增加金額。其狀況大約如下：

(一) 制定一八九八年四月三十日的法律，重新增加一億馬克，資金總額定爲二億馬克。

(二) 制定一九〇二年七月一日的法律，增加一億五千萬馬克，此外爲買土地以增加國有地及森林地另支一億馬克，總額定爲四億五千萬馬克。

(三) 制定一九〇八年三月二十日的法律，增加一億二千五百萬馬克，另爲收買大農場支出五千萬馬克，爲增加國有地及森林地支出二千五百萬馬克，又爲自耕農場的維持（對於負債抵押自耕地所有者，貸與負債償還費，而改其農地爲

地租農場），及促進農場勞動者的移民，支出七千五百萬馬克，總額定為七億二千五百萬馬克。

（四）制定一九一三年五月二十八日的法律，增加七千五百萬馬克，另為收買大農場支出三千萬馬克，為增加國有地及森林地支出二千五百萬馬克，為自耕農場的維持及勞動者移民的促進，支出一億馬克，總額定為九億五千五百萬馬克。

三、波蘭人的對抗運動及法律的改正

波蘭人對於普魯士政府的露骨的民族政策，發起有力的對抗運動，前面已經述過。且在本項詳述之。一八八六年，波蘭人創設股份公司泰士基土地銀行（*Bank Ziemiński*）

於波森市，得駐在布隆堡（*Bronnberg*）的總務委員會及地租銀行

——此二者皆為普魯士政府所設立的國立機關，如後所述，以援助一般的國內植民事業為任務——的援助，與後述二個姊妹公司協力，在一八九二年至一八九七年之間，約略移植了二千人的波蘭農民，但是後來總務委員會要求設定大些的農場，及

竭力移植德國農民，規定違反此二項則不加援助，致使該銀行的活動，不久即歸終熄。其次，一八九四年及一八九六年，專為擴大波蘭人的過小農場，而設立了兩個大的土地分割公司（Parzellierungs-——Gesellschaft）——即泰士基土地銀行的姊妹公司 Spółka Rolnikow Parcelacyjna 及 Bank Parcelacyjny ——於波森市及特倫市（Thorn）。此外，各地皆有地方的土地分割公司及移民組合的設立，皆實行擴充波蘭的農場。而這些公司，一方面吸收波蘭民族的農民及勞動者的零碎儲金，以充當資金，他方面又由波蘭國民銀行（Polische Volksbank）融通資金，以遂行其事業。

職是之故，普魯士政府為壓制波蘭人這種對抗運動，乃如上述再三再四增加植民委員會的資金。同時，屢次制定新法律，擴大植民委員會的權限，即在波森及西普魯士以外的地方，也規定隨應必要，進行破壞波蘭化的事業。且分項詳述於下。

第一，制定一九〇三年七月一日及一九一三年五月二十八日的法律，擴大植民

委員會的權限，規定植民委員會不但設定中小農場，同時且設定勞動者農地，以促進勞動者的土著。蓋因若只設定中小農場移植德國民族，而這些農民又僱用波蘭勞動者，結果國境地方的波蘭化是不能阻撓的。因此。爲竭力驅逐波蘭勞動者，而盛唱增加德國民族的有地勞動者。上面設施的動機，即在於此。於是植民委員會創設小規模的公益植民公司（或植民組合）於各地，對於這些植民公司融通資金，以促進勞工農地的設定。此種地方的植民公司，創設了四十多個。

第二、由上述法律規定：植民委員會在地租農場的新設之外，爲着維持自耕農場，還可以變更既存的自耕農場爲地租農場。這種政策的用意，在於防止農場的支配權落入波蘭人手裏。德國農民若以其農場爲抵押負波蘭人的債務時。植民委員會貸付資金給該農民，使其償還負債，而其後即以其農場爲地租農場，每年徵該農民一定的地租。於是。植民委員會掌握農場的支配權。

第三，制定一九〇四年八月十日的法律，規定：以後在波森、東普魯士、西普

魯士，什勒西恩（Schlesien）四州及在法蘭克福（Frankfurt）、斯德丁（Stettin）、基士林（Köslin）三縣，新設農場時，須得縣知事的許可；該種農場設定，如係以波蘭人的植民爲目的，則縣知事不得許可之。用以禁止，壓迫波蘭人的移民事業。

第四，普魯士政府又以一九〇八年三月二十日的法律，規定：植民委員會在必要時，擁有強制收用波蘭人所有地總計在七萬公頃以內的權限。用以破壞波蘭人的對抗運動。但在事實上，植民委員會利用上述法律以獲得土地，只是一九一二年十月一次，強制收用四個農場（面積爲一千七百五十公頃）而已。

上述四項之外，政府尙於一八九六年六月八日，制定『地租農場及植民農場的「一子承繼法」』，以防止植民委員會所設定地租農場之因承繼而分裂。這是上面所已說過的。

四、植民委員會的事業成績

自一八八六年的法律施行以來，至一九一六年截止，植民委員會總計設定了農

場二萬一千七百二十七個，面積在三十萬公頃以上。在這些農場之中，有二千一百七十個是以佃地租出的，所餘的一萬九千五百五十七個，皆設定為地租農場。換言之，植民委員會所設定的農場，大部分是地租農場。其理由如下。自農民方面說，如以佃地承租，則其耕種權既不安定，他日且有提高佃租之虞。所以一般農民較比佃種，尤為希望地租農場的設定。而且農民若以地租農場承受土地時，一方面對植民委員會每年支付一定的地租，他方面無論何時皆得以地租的三三·三倍的金額，銷却地租的九〇%。但是實際上，地租金額約當農場價額之二釐半或三釐，按利息算頗為低廉，所以農民皆很滿足，沒有一人進前銷却地租者。

植民委員會所設定的農場，全部交給德國農民，是無庸言的。然則在德國農民之中，揀選什麼樣的人為植民呢？揀選有妻子，有多少財產，誠摯認真的人物，使之定住。蓋因完全沒有財產的人是『放浪的』，到底不能定住於一地，且無與各種困難鬥爭的忍耐力。所以規定移民，至少也要有自己建築農舍，籌備經營資本財的

資力。但在以佃地交付時，只要是誠摯認真的人物，即無資產也可以採用。而植民方
 法是以設定專由德國農民組織的植民區為主義；植民區的形式為村落制度（Doesys
 -öhr）；對於各村落，付與約當其面積二十分之一的肥沃的村有地（Gemeindeländ
 ）。再者，各農場的大小，普通是十三至十五公頃，大體上，是足以耗盡農家一戶
 的勞力及二頭馬的勞力，而且無須乎僱傭其他勞動者的程度的農場。換言之，努力
 於所謂「家族農場」的設定。

復次，若再據一九一六年底截止的成績，檢點新設農場的規模，則如下列，可
 知五公頃至二十公頃的中小農民農場占大部分，下表中之有百公頃以上的大農場，
 大多數是在大農場分割時發生的殘餘農場（Restbetriebe）。

農場的種別	其	規	模	農	場	數
勞工農場	二公頃以下	二、七三七				
手工業者農場	二——五	一、二三五				

中小農民農場	五、一、二〇	一五、三五四
大農民農場	二〇——一〇〇	三、一二五
大農場	一〇〇以上	七六
合計		二二、五一七

而植民的約略半數，是由德國國內別地方移住者，其中之半數是由國外（尤其是俄國）歸來者，及從來即在波森及西普魯士二州居住者。其內容如下表：

移民者的種別	植民者數	百分比
由德國國內別地方移住者	一〇、五五五	四八、六%
從前即在二州內居住者	五、七三六	二六、四
由國外歸來者	五、四三六	二五、〇
合計	二一、七二七	一〇〇、〇

然則植民委員會，究竟從何方面買得設定農場所需要的土地呢？據一九一三年

底截止的成績，大部分是收買德人的所有地，分割以供國內植民之用。且閱下表：

收買地的種別	其面積	百分比
波蘭人的所有地	一二四、九〇三	二八·五%
德人的所有地	三二三、六五七	七一·五%

如上表所列，收買德人所有地很多。其原因，一面在於設定移民區之故，一面又在德國農民因失敗至出賣土地時，為預防其入波蘭人手，而植民委員會儘量收買。因此，植民委員會的收買不限於大農場，即農民農場也隨必要而收買之。其比率如下表：

收買地之種別	其面積
大農場	四〇九、四六一
農民農場	二九、〇九九
合計	四三八、五六〇

據勃亨栢格爾，一九一三年底截止，植民委員會所設定的農場數，有二萬一千三百七十二個，移民者的家族總數，爲十二萬八千二百三十四人；同時，又移植了德國民族的勞動者及手工業者；合計植民者的總數，達十五萬人以上（Buchhalter, *ger. Agrarwesen and Agrarpolitik*, S. 447）

以上所述，是關於農場新設的成績，以下再就自耕農維持的方面檢看。植民委員會得政府，信用組合聯合會及其他的出資，最初在一九〇四年設立德國中產階級銀行（*Deutsche Mittelstandskasse*），次於一九〇六年，在但澤（*Danzig*）設立德國農民銀行（*Deutsche Bauernbank*），使前者進行波森州自耕農的維持事業，而使後者進行西普魯士州的自耕農維持事業。換言之，此二銀行對於負有高利抵押債務的德國農民，貸與不通知，低利，長期，年賦的資金，使清還舊債，以防止他們的農場移入波蘭人手中。植民委員會其後又據別種法律，由政府得到自耕農場維持資金，將此資金融通給上述二銀行，愈促其事業旺盛。由於這種營爲，至一九一八

年底截止，維持了下列合計一萬一千八百四十個自耕農場。

種別	維持農場數	面積
農民農場	一一、五八三	二二三、〇七五
大農場	二五七	一二五、〇六八
合計	一一、八四〇	三四八、一四三

如上所述，德國這種政策，在國境地方維持，增殖了德國農民，在民族政策上，獲得相當的效果。然而可惜，與歐戰開火同時，植民委員會中止其活動，即在歐戰終了後，其目的地的波森及西普魯士二州，大部分成了波蘭的領土，因而植民委員會被廢，前此三十年間普魯士政府的努力，完全成了泡影。換言之，波蘭民族因大戰的結果，國家恢復獨立，對於德國民族，為報復多年的怨憤，乃追逐德國民族，斷行移植波蘭人的民族主義的土地改革。蓋據『凡爾賽條約』，在舊普魯士領土內的住民中。從一九〇八年一月一日以前定住的人民，當然可以取得波蘭的國籍；但

若其後移住的人民，則非得波蘭政府許可，不得成爲波蘭國民。因此，波蘭政府依據此種條約，乃得放逐植民委員會所移植多數的德國人民於國外。而這種放逐，才是戰後波蘭所行土地改革的一大目的。他方面，對於這些被放逐的德國農民，在國家保護之下，使得相當的農地，又是歐戰後德國國內植民政策事實上的主要目的。因此，戰前普魯士政府所施行國境地方的國內植民政策，戰後波蘭政府所施的土地改革，及戰後德國的國內植民政策，實在是富有興味的民族鬥爭的活歷史。本書之所以編入本附錄，用意即在使讀者開之，對於本書上章所剖述國內植民政策，得更透徹的理解。所以希望參閱本書第四章及第六章。

本書的關係書目表

澤村康著 『中歐諸國的土地制度及土地政策』

澤村康著論文：

1. 『自耕農創定的問題』
2. 『羅馬尼亞的土地政策』
3. 『愛爾蘭的土地政策』
4. 『日本自耕農維持法規的批判』

(上列各篇論文載於『自耕農創定法及小作法』)

河田嗣郎 『農業經濟學』及『土地經濟論』

佐野學 『農村問題』

高岡熊雄 『農政問題研究』

東鄉實 『獨逸內國植民論』

土地政策研究

多木晃 『普魯西的地租銀行』

桑田熊藏 『東歐諸國戰後關於自耕農創定的施設』

高岡熊雄 『戰後歐洲的農政改革』

日本農商務省編 『東歐諸國的農制改革』

日本農商務省編 『諸外國農業團體的調查』

Bailey ; "the Irish Land act"

Ponn ; "Modern Ireland and her Agrarian Problem"

Martens ; "Agrarian Reform in Ireland"

Smith — Gordon and Staples ; "Rural Reconstruction in Ireland"

Sheridan ; "The Congested Districts of Ireland and the Work of Congested Districts Board"

Evans ; "The Agrarian Revolution in Roumania"

“Home Colonization in Germany”

“The Land Reform and its Results up to Present in Roumania”

“Agricultural Credit in Roumania”

“Share Tenancy in Roumania”

“The Co-operative Movement in Roumania”

“The Results of Agrarian Reform in Roumania”

“Agrarian Reform in 1923 in Roumania”

“The Land Reform and its Results in Roumania”

〔以上各文載於“International Review of Agricultural Economics”〕

“Report of the Irish Land Commission for 1914”

“Report of the Irish Land Commission for 1919”

“Report of the Estates Commissioners for 1919”

- „The Statesman's Year-Book“ for 1922.
- Pokorny ; „Irische Landfrage im Hdw. d. Stw 4. Aufl.“
- Brodnitz ; „Die irische Agrarform“
- Schiff ; Die Agrargesetzgebung der europäischen Staaten Vor und nach dem Kriege“
- Creanga ; „Grundbesitzverteilung und Banernfrage in Rumänien“
- Dimitrie-Jonescu ; „Die Agrarverfassung Rumänien“
- Preyer ; „Art. Pachtgenossenschaften in Hdw. d. Stw.
- Dürszak ; „Die Sozialisierung bäuerlicher Kleinbetriebe in Rumänien“
- Varga ; Beitrage Zur Agrarfrage“
- Buchenberger ; „Agrarwesen und Agrarpolitik“
- Wygodzinski ; „Agrarwesen und Agrarpolitik“

- Philippovich ; "Grundriss der Politischen Oekonomie"
- Conrad ; "Volkswirtschaftspolitik"
- Haack ; "Die Preussischen Gesetz über Rentengüter"
- Shalweit ; "Agrarpolitik"
- Sering ; "Art, Ansiedelungsgesetz für Posen und West-Preussen"
- Krause ; "Art. Rentengüter in Hdw. d. Stw."
- Krause ; "Art. Innere Kolonisation in Hdw. d. Stw."
- Peltzer ; Das gesetz betreffend das Anebenrecht bei Renten - und
Ansiedlungsgu Tern"
- Keup ; "Innere Kolonisation"
- Conrad ; "Grundriss Züm stüdiüm der Politischen Oekonomie."
- Dierkes ; "Volk und Raum."

Siedlungstätigkeit in Preussen 1919—1925

Ergebnisse der Reichssiedlungstatistik 1919 bis 1925.

Die ländliche Siedlungstätigkeit bis zum Jahre 1927

Die Siedlungstätigkeit im Reiche bis zum Jahre 1927.

近代政治思想史綱

王德周 著 第一冊 定價九角

要研究學問，各方面應當注意。緊要更應當注意。重自科。水綫所學。須有物質的。練而後才。談到唯物論。懂辯論。先長於。科學社會。來考此書。唯此論。法理。略記。述現。在。然，目的誠為。學術界的。佳。

(歌劇史) 施西的裏線光 X

林卜琳 創作 蒲伯英 審定 第一冊 定價五角

知行難易問題之根本解決

傅佩青 著 (印刷中)

—— 孫名文說之批評 ——

此書以極忠貴，極懇摯的學者態度，依據事實，依據學理對(一)傳說之知易行難說，(二)中山先生之行易知難說，(三)中山先生之能知必能行說，(四)中山先生之不能知亦能行說，(五)中山先生有志竟成說，(六)胡適之先生之知難行亦不易說，(七)黃方剛先生之知易行易說，(八)行易知難說之辯護論等，加以分析，加以批評最後主張唯行有難易說以澈底解決知行難易問題之各種糾紛。欲研究知行難易問題者不可不讀。

北平西北書局出版

中華民國二十一年十一月十五月初版

▲土地政策研究

▲定價大洋壹元

著者 宋 斐 如

印刷者 北平西北書局印刷部

發行者 北平西北書局
琉璃廠西門內

電南二五六五

版權所有



翻印必究

分銷處 各省市各大書店

309014



309014