

國民經濟研究所具擬

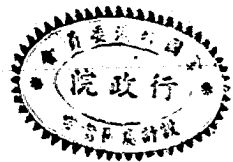
經濟政策意見書 二

MG  
F129.6  
784

2

門  
類第  
號(總第  
號)

土  
地  
政  
策



第  
頁

土地政策

目錄

一·引言

二·我國土地現狀

甲·人口與土地面積

乙·各省人口密度之比較

丙·地權之分配

丁·耕地分割過於零碎

戊·佃租問題

己·都市地價問題

三·關於土地政策之各種主張

甲·土地國有政策

1·土地國有之理論

2·土地國有之實例

3·對於土地國有之批評

乙·土地村有政策

- 1·土地村有制之理想社會
- 2·土地村有制之批評

丙·土地私有政策

- 1·無限制的私有
- 2·有限制的私有
- 3·農地農有

四·今後應採用之土地政策

甲·地權問題

- 1·農地政策
- 2·市地政策
- 3·礦地林地及水力政策

乙·地稅問題

- 1·地價稅
- 2·土地增值稅

門

類第

號(總第

號)

3. 改良物稅

4. 不在地主稅

## 土地政策

### 一 引言

土地問題爲經濟問題中最爲複雜之問題，而土地政策亦爲經濟政策中最爲不易決定之政策，所以中外學者，均各悉心從事研究，以求問題之獲得解決，與夫採用政策之早日決定，然以各人立場不同，見解各異；新奇學說，紛然雜陳，五光十色，大有令人頭暈目迷，苦於無所適從之概，竊思醫生治病，須經訪問問切之手續，始能明瞭病根之所在，然後對症發藥，始能見效；否則藥石亂投，不特不能治病，抑且生命有危險之虞，故討論土地問題，吾人宜倣效醫生之慎重態度，先行敘述我國土地之現狀，以明其問題癥結之所在，其次檢討各種土地政策，以明其優劣與得失，充作參考之資料。最後殿以我國應行採用之政策，作爲治病之良方，茲請依次分述之。

### 二．我國土地現狀

#### 甲．人口與土地面積

我國土地面積由陸地測量局精密測量（未經測量者，用比例尺在地圖



(南)

上求得之，，共有一六，七六〇，三三七，〇〇〇市畝。我國人口數目，據民國十七年內政部調查，共有四四一，八四九，一四八人，平均每人可占三八畝弱，我國適宜於耕種之土地，據翁文灝先生調查，約占全國總面積百分之二十左右，則共有三，三五二，〇六七，〇〇〇市畝。但已經耕種之土地，據主計處統計局所發表之估計，與民國二十四年申報年鑑之農田統計，均謂耕地約占總面積百分之十左右；而人口學家陳長蘅先生，則估計耕地面積約占總面積百分之七。六五，如以總面積百分之十為推算之標準，已耕地約有一，六七六，〇三三，七〇〇市畝（統計局之估計，廣西，青海，及西康，未算在內，共有一，二四八，七八一，〇〇〇畝），每人可以分攤三。九七市畝，如以總面積百分之七。六五為推算之標準，則全國已耕地之面積（陳長蘅先生估計全國總面積一七，九四六，六四三，五二〇畝），依陳先生之計算，祇有一，二八二，一六五，七八〇畝。每人可得耕地面積二。八三畝<sup>註一</sup>，合三。〇七市畝。如與外國比較，美國每人可有耕地二十九市畝，加拿大每人可有耕地四十市畝，德國每人可

有耕種入市畝，法國每人可有耕種九市畝，俄國每人可有耕種一四，五市畝，則我國每人可分得之耕種面積實覺太少。茲將我國各省土地面積及人口分配狀況，列表如下：

參謀本部陸軍部調查十七年內政每人平均市畝數 位次  
 參謀部第七號市畝積

省	市畝積	人口數	每人平均市畝數	位次
外蒙	2,419,368,000	381,837	6,336.127	1
古	1,092,297,000	368,213	2,966.481	2
海	709,056,000	521,037	1,360.855	3
底	1,387,498,500	1,302,691	1,042.152	4
藏	2,462,531,000	2,561,741	964.961	5
疆	866,946,000	3,724,738	232.754	6
江	456,087,000	2,128,768	214.753	7
蘇	388,222,500	1,997,018	194.401	8
浙	671,294,500	6,405,339	89.218	9
鄂	423,498,000	6,102,459	69.598	10
湘	453,626,500	4,371,600	59.689	11
林	280,940,000	12,665,150	47.205	12
夏	597,874,500	8,741,293	37.731	13
河南	329,814,000			



● 縣本部陸地測量部調查人口數 每人平均市畝數 位次

縣	市畝數	陸地測量部調查人口數	每人平均市畝數	位次
陝西	292,614,000	11,802,446	24.793	14
遼寧	376,219,500	15,233,125	24.697	15
貴州	264,720,000	12,691,900	20.857	16
山東	242,753,000	12,228,155	19.353	17
山西	181,576,000	9,744,112	18.577	18
江西	252,554,000	16,108,437	15.936	19
四川	605,451,000	54,010,410	11.210	20
廣東	355,736,000	31,433,200	10.692	21
湖南	323,185,500	31,501,212	10.259	22
湖北	275,155,000	26,699,126	10.231	23
安徽	214,033,500	21,715,396	9.986	24
河南	258,235,500	29,090,180	8.877	25
山東	230,566,500	30,336,001	7.600	26
江蘇	151,591,500	20,642,701	7.344	27
河北	210,739,000	31,232,131	6.794	28
浙江	158,407,500	34,125,957	4.642	29
總計	16,760,337,000	441,949,148	37.932	

● 各省人口密度之比較

細閱上表，外蒙古，青海，西康，西藏，新疆等處，人口稀少，每人可以攤得之土地面積最多；而江蘇，河北，浙江，山東等省，人口最密，每人可以攤得之土地面積最少，如以各省人口密度而論，則各省間相差尤巨，列表如下，以資比較：

省	份	以平方哩計算之面積	每平方哩人數	(各省人口總數見前表)
河	北	五四，二五七	五七五，六三	
山	東	五九，三四八	五一，一五	
山	西	六二，四八七	一九五，六九	
陝	西	七五，三一九	一五六，七〇	
甘肅(循夏)		二六三，八二七	二四，二七	
江	蘇	四〇，七七四	八三六，九五	
安	徽	五五，〇九〇	三九四，一八	
河	南	六六，四六九	四三七，六五	
湖	北	七〇，三一二	三七九，七二	

份 以平方哩計算之面積 每平方哩人數 (各省人口總數見前表)

新	黑	吉	遼	廣	廣	雲	貴	湖	江	福	浙	四	省
龍	龍	林	甯	西	東	南	州	南	西	建	江	川	
驅	江	龍	甯	西	東	南	州	南	西	建	江	川	
六三三, 八〇二	二二三, 一五一	一〇九, 〇〇八	九六, 八三九	八四, 九九四	八六, 四二六	一五三, 八九二	六八, 一三九	八三, 一八八	六四, 九五六	四六, 七三七	三九, 〇二〇	一五五, 八四三	
四・〇三	一六・六九	五五・九八	一五七・三〇	一〇二・九七	三六三・七〇	八二・三〇	一八六・二六	三七八・六七	二七八・七八	二〇八・四九	五二八・〇八	三四六・五七	

省份以平方哩計算之面積 每平方哩人數 (各省人口總數見前表)

熱河 六七，一六六 六五，〇九

察哈爾 九九，九二八 一九，九八

綏遠 一一七，三九六 一八，〇九

西康 一八二，五一〇 二，八五

青海 二八一，一五六 一，三一

外蒙古 六二二，七四四 〇，六一

西藏 三四九，四一九 三，七三

全國總計 四，三一四，〇九七 一〇二，四二

查我國各省人口密度最高者爲江蘇，每一平方哩有八三六·九五入。其次每一平方哩有五百人以上者，有浙江，河北，山東三省。再次四百以上有河南一省，三百人以上者，有安徽，湖北，湖南，廣東，四川五省，二百人以上者有福建，江西二省。其餘各省，均在二百人以下。最少者，平均每方哩尙不滿一人，如外藏古祇有〇·六一人是。如

以人口密度最高者與最低者比較，相差竟至一千五百倍以上，可謂感  
人聽聞。一面地廣人稀，荒地太多，一面人多地少，苦於無地可耕，  
此種人口分佈，太不平衡，理應設法補救。

據龔文瀛先生研究<sup>註二</sup>，白河，黃河，及淮河平原，約有人口八〇〇，  
〇〇〇，〇〇〇人，每方哩計有六五〇人。揚子江之中下流平原，約  
有七〇〇，〇〇〇，〇〇〇人，每方哩計有八五〇人。上列兩種平原，  
近邱陵地，約有九〇〇，〇〇〇，〇〇〇人，每方哩計有三五〇人。  
閩粵沿海區，約有七〇〇，〇〇〇，〇〇〇人，每方哩計有三五〇人。  
四川盆地約有四四〇〇〇，〇〇〇人，每方哩計有八〇〇人至一，  
〇〇〇人，以上五個區域面積約七十萬方哩。占全國總面積百分之  
一七；而五個區域之人口，約有三萬五千萬人，竟占總人口百分之  
三。人口分佈，不平衡之程度如此，亟宜將人口密度較高省份之人口，  
移殖至人口稀少之省份，一面固可減低謀生競爭之過於劇烈，一面又  
可開闢荒地，利用地力，一舉兩得，利莫大焉。

丙。地權之分配

我國土地分配，極不平均，據一九二七年中農部土地委員會之報告三〇畝以下之貧農與中農，佔總人數百分之六九，而所有地佔百分之二七，五〇畝以下之小中地主與大地主合計，僅為總人數百分之一五，而佔有地竟達百分之六二之多。又據實業部中農調查所之報告，廿一省份在民國二十二年地權之百分比，自耕農佔百分之四五，佃農佔百分之三二，半自耕農佔百分之二三。且近二十年來，佃農逐漸增加，自耕農則逐漸減少，半自耕農尚無若何變遷。各省地權百分比如下表：

各省佃農自耕農及半自耕農佔總戶數之百分比

省區	佃 農 百 分 比				半自耕農百分比				總數				
	民 1	民 20	民 21	民 22	民 1	民 20	民 21	民 22					
察	30	38	39	42	36	34	32	29	26	27	26	8	
校	36	28	25	26	41	53	55	55	19	19	20	19	9
匯	26	21	24	28	48	59	56	53	20	20	20	19	15
香	18	20	20	18	64	61	59	59	21	19	21	23	7

省區佃農百分比自耕農百分比 年自耕農百分比 報告數

省區	佃農百分比	自耕農百分比	年自耕農百分比	報告數											
民 1	21	25	27	27	61	52	50	61	61	24	23	23	22	22	36
民 20	19	18	18	18	55	61	61	61	60	20	21	21	21	22	68
民 21	13	13	13	13	61	67	67	68	68	20	20	20	20	19	98
民 22	15	14	14	13	67	67	68	70	70	18	19	18	17	17	82
蘇 皖	31	34	34	37	68	40	40	37	37	24	26	26	26	26	45
豫 鄂	43	45	46	45	45	34	35	36	36	19	21	19	19	19	25
滇 黔	20	22	23	26	38	56	56	53	53	21	22	21	21	21	66
湘 粵	38	40	42	38	59	30	28	30	30	28	30	30	30	32	22
贛 閩	51	56	58	59	34	25	23	22	22	19	19	19	19	19	46
浙 皖	29	35	36	39	30	38	37	33	33	26	27	27	27	28	15
黔 鄂	33	39	45	42	45	38	33	33	33	24	23	22	22	25	13
黔 鄂	48	47	49	49	43	28	26	26	26	23	25	25	25	25	35
黔 鄂	41	46	46	46	29	24	24	24	24	30	30	30	30	30	23

省區	縣	自新農百分比										總數		
		1919	20	21	22	1919	20	21	22	1919	20		21	22
浙	1	41	48	48	45	27	21	21	22	32	31	31	35	36
	41	40	41	42	29	27	26	27	30	30	33	31	32	
粵	52	57	57	58	22	17	17	18	26	26	26	24	37	
	35	40	42	40	39	32	31	31	26	28	27	29	35	
豫	28	31	31	32	49	46	46	45	23	23	23	23	781	

民國二十二年行政院農村復興委員會於蘇浙皖贛四省，用抽樣法調查農村土地分配之情況。今摘錄其中河南省十五村土地分配之統計如下：

許昌，輝縣，鎮平三縣十五村各類村戶戶數及所有田畝的百分比（民國二十二年調查）



類別	崑山 (五村) 田畝數	百分比	嘉定 (四村) 田畝數	百分比	鎮平 (六村) 田畝數	百分比
地主	1.09	5.11	4.59	27.50	6.44	67.15
富農	5.02	18.67	8.08	20.60	6.72	8.65
中農	17.03	50.41	24.71	35.94	14.57	10.07
貧農	66.18	45.82	55.20	17.85	57.98	12.69
雇農	1.96	--	2.77	--	2.80	0.01
其他	8.73	1.99	4.85	0.13	11.49	1.45
總計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

分析上表，地權分配，至不均匀，而以鎮平為尤甚。鎮平地主與富農，祇占全體村戶百分之一三·一六，而竟占土地總面積百分之七五·七八。其他中農，雇農，貧農等，占全體村戶百分之八六·八四，僅占土地總面積百分之二四·二二。地權之集中，於此可見。

又據最近地政學會調查報告，江蘇之灌雲縣，確有三萬畝以上之地主

，有八九個之多；浙江平湖縣占有萬畝以上者，亦有數個；安徽合肥縣大地主更爲衆多，李鴻章之祭田，已有七萬畝之巨額。河南固始縣城全縣土地，悉爲少數大地主所有。<sup>註二</sup> 故我國地權分配如此之不均實爲農村貧富懸殊之最大原因。

查大地主發生之原因，可分爲三：

(1) 昔日之達官顯宦，如李鴻章之流，曾憑藉其地位與勢力，攫奪大宗土地，遺留其子孫；因爲時尙未太久，故雖曾分割，而百足之蟲，至死不僵，仍保持其龐大之規模。

(2) 新興政客與軍閥，憑藉其威勢與資力，繼續購置大批土地，如王占元，不過爲以前舊軍閥之二等角色，然其土地，已自漢口至天津，沿途不絕，凡地邊界石上書「南館驛王」者，均爲其地產。<sup>註四</sup>

(3) 商人兼作土地經營者，投其一部分資本於農村，購置大宗土地；因連年災荒太甚，地價慘跌，此項投機事業，頗爲活躍。

丁·耕地分割過於零碎

我國耕地，分割過於零碎。其分割零碎之詳細情狀，已在農業政策中

詳爲敘述，爲免去重複起見，故不復贅。查我國耕地散碎之原因，由於下列數端：

1. 諸子分承法

土地及其他財產所有人死亡後，一切所有均歸子女中之一人繼承者，爲一子獨承制。反之，各子女權利平等，按數均分者，謂之諸子分承制。我國沿用諸子分承制，爲時已久。大概自土地私有制確定後，卽實行此制，未嘗稍有變更。因此一個整塊之耕地，以分承關係，卽分割爲數塊。分承之次數愈多，而耕地之分割，亦愈零碎。如此世復一世，分而又分，遂造成現在耕地分割過於零碎之狀態。

2. 土地買賣自由

在土地私有制之下，土地之自由買賣，乃爲當然之現象。土地所有人受法律之保障，有權自由處理其土地，因此土地自由分割與自由買賣，固無人得以干涉或限制之。結果一面富者田連阡陌，造成兼併之局，一面農民土地縮小，畸零不繼。故自由買賣，亦爲耕地分散原因之

一

## 3. 農村人口過剩

我國農業人口，占全人口百分之八十以上。而百分之八十以上之人口，僅占全國總面積百分之十左右，則農村人口，不免有過剩之患，又查我國農村副業，不甚發達，農夫主要工作，當然耕種土地，現在民多地少，每人所分土地，自必愈分愈小。益以我國農業，係採用小農經營制，耕地分割，尤覺方便，分而又分，割而又割，所有耕地，為得不呈零星散碎之現象。

耕地分割過於零碎，於農業經營上，極為不利。請分述如左：

## 1. 耕地面積之損失

地段零星分散之第一結果，即為疆界繁多，道路縱橫，一畝半畝或四分之一畝，構成獨立地段者，習為常見。因其面積太小，四鄰地段之疆界自多；為維持地段間之疆界，不使作物混亂，例須少留隙地。雖農民竭力利用此項隙地，培植某種作物，以免完全廢棄，然而不能照常生產，自屬人人皆知之事實。此外，少數零星地段，在大路兩旁者，人畜往來，尚不致踐踏禾苗，然多數零星地段，並不能均有出入大

道；於是欲達耕作地點者，勢非越過鄰地不可；因此田中小道紛歧，人畜踐踏，其損失之重，恐有甚於固定疆界者。所以耕地散碎，不特對於耕地面積，有所損失，抑且對於農地之作物，亦有傷害，一舉兩失，極爲不利。

## 2. 工作時間及工作能力之損失

住宅與耕地間之距離，甲地與乙地之距離，既因地段零星混淆而增加，人及牲畜之奔馳往返，亦須增加。因道路不良及交通工具之幼稚簡陋，此種時間上之損失，益爲重大。德人明清格爾氏（Munzinger）曾研究德國南部村莊土地未經重劃以前，人畜工作時間因此而浪費者，爲工作時間百分之三十至四十，可謂駭人聽聞。按此項工作時間之損失，卽爲工作能力之浪費。所以我國耕地之散碎，對於工作時間與工作能力之浪費，不難推想而知。

## 3. 土地改良之困難

土地改良之方法，如施肥，排水，灌溉，均是善用地方，提高生產之良策；而以稻作爲主要之農地，其排水與灌溉，尤爲農業生產之關鍵

。除去施肥一項，無論地段大小，尚無嚴重關係；至於排水及灌溉之實施，極受地段大小之限制，姑無論地段零星之處，水田之田埂及水道所佔之面積，比旱田更大。凡此種種所，排水與灌溉，異常不便。第一，水渠縱橫，處處須顧及四鄰土地與作物；第二，開渠過多，費本消耗不貲；第三，因地段太小，不能開合理之溝渠；第四，排水所需要之距離太遠，往往須經若干鄰地；第五，水源距離過遠，引用不便，往往引起各家之劇烈爭執。此種事項，如遇旱災，更爲顯著。

#### 4. 土地利用不合理化

欲地盡其力，提高生產，即不能不致力於土地利用之合理化。蓋土地之性質，區別甚大，而其使用，自屬不盡相同。旱地與水地之作物，不能任意顛倒，爲人所共知。稻有稻地，棉有棉地，各種作物，皆要求其適宜之土地。凡此種種，皆爲農民熟知之事實。然而因地段分割太小，又不相接，距離太遠，無法設計，雖有種種知識經驗，亦不能完全應用。土地之利用不能合理化，其結果則爲減少收益。此外，近代經濟組織複雜，農業雖滯留於自給自足狀態，然不能不受市場變動

之影響，故進步之農業，必須依市場情形，決定其生產計劃。爲使生產能適應變動不居之市場情形，則土地利用之合理化，尤爲迫切。在此交通發達及近代都市附近之地段，更屬必要。例如農民本有從事園藝之能力，且園藝顯然爲收益最高之經營，然因土地分割零星，東西散亂，距離太遠，不相<sup>切</sup>接，或水源太遠，無法利用，雖土質本來肥沃之地，亦不能從事於此種最集約之經營。

### 5. 生產費太高

如在同一區域之內，有甲乙兩農場，所有耕地面積相等，土質相似，所培植之作物相同，而土地之分割狀態則相反。換言之，即甲之耕地集中一處，而乙之耕地則零星散亂，距離遙遠。結果，乙農場之收益，不但不及甲農場，抑且生產費用亦較甲農場爲巨大。蓋乙農場具有下列各項缺點：第一，疆界太多，侵佔耕地面積，使生產基礎，無形縮小；第二，人畜踐踏，損害作物；第三，時間與能力之一部份，浪費於不經濟之奔走往返；第四，耗用農具太多（搬運太繁，易於損壞）；第五，照應不便，易致偷竊；第六，排水灌溉困難，易遭旱澇之

侵蝕。所以乙農場生產費用之支出，必較甲農場爲巨大，已無申辯之餘地矣。

### 戊·佃租問題

我國大部份之土地，既爲地主所占，農民不得不向地主租地耕種。此種地權分配不均之畸形發展，已如上述。而農民向地主租種土地，即發生佃租制度。按佃租制度，發生下列三項弊端：

#### 1·租期之不確定

據地政學會調查，註五我區佃農，向地主租地不定期者，佔百分之七〇·七四，定期者祇佔百分之八·一二。永佃者佔百分之二一·〇。而所謂不定期者，多以一年至三年爲限。以此短促之年期，使農民對於土地，毫不生愛惜之意念，五日京兆，得過且過，不願加以改良，直使地力日竭，生產日衰。

#### 2·租額太高

據中山文化教育館陳止謨先生之調查，全國之穀物租率，平均在百分之四十三。農情報告三卷六期之記載，全國二十三省，每畝普通租額



，佔每畝普通地價之百分比，錢租佔百分之一一。〇，穀租佔百分之一二。九，分租佔百分之一四。一，三者平均，則租額佔百分之一二。七強，租額實覺太高。

### 3. 農民離村

租額既屬不定，農民不能安於其業，地租又係太高，農民負擔過重，因之農民終歲勤勞，而不得一飽。於是頑惡者則挺而走險，或流為盜匪，社會因以不安；良善者逃入都市，都市勞工供給過剩，使工資日落，都市工人，同受厄運。故第一與第三弊端同時發生之結果，遂造成第三項之弊端。

### 己·都市地價問題

都市地價，因人口增加關係，上漲極速。上海自光緒二十二年開埠，英商在黃浦灘購買土地，當時之地價以錢計算，每畝祇值五十千文至八十千文而已。現在之跑馬廳，在一八六三年時，每畝祇值銀二十兩，今者每畝約值二十萬兩以上。南京自國民政府奠都以後，自民國十六年至二十一年五年中，一共增漲價格，在一萬萬元左右，平均每年

增加二千萬元。地主不勞而獲，坐以致富，世間之不公平事，莫過於此。故不勞而獲之地價，亦爲造成貧富相懸之主因。以上所述，不過舉其大者而言，其他因土地分配之不均，而造成各種社會之罪惡者尙多，茲姑從畧。

### 三·土地政策之各種主張

據上所述，土地問題，可謂大部淵源於土地之私有制度。所以歷代學者，論及財富分配之不均，莫不歸罪於土地之私有制度。於是土地私有制度，遂爲衆矢之的。以爲土地私有制度一日不能設法改良，即各種因土地私有而發生之問題，一日不能解決。其方法與主張，雖有和緩與急進之分，而其目的在乎解決土地私有問題則一。茲將現代所有土地政策之各種主張，分述於後，以資檢討。

#### 甲·土地區有政策

##### 1. 土地區有之理論

土地區有之理論，鼓吹最力者，首推社會主義派，但該派又分緩進派與急進派二類：

##### 子·緩進派

此派承認現狀，而計劃部分之修正；主張以緩進之辦法，限制土地私有制之發展。有主張僅將大地主之土地，收歸國家所有，而自身經營之小自耕農土地，則保存其私有權者。有主張將土地私有制度，去實

留名，以租稅方法，將地主之不勞而獲，完全吸收殆盡者。例如亨利喬治 (Henry George) 之土地單一稅方法，欲將土地本身所生產之一切利益，悉歸社會國家所有，藉以免去土地私有制之罪惡。瓦雷氏 (Wallace) 主張土地國有論。瓦氏承認農民之窮困，發端於土地私有制；其救濟之方法，厥為將土地收歸國有，但祇限於土地本身。土地收歸國有後，對於耕種者仍向之徵收地稅；至於房屋，牆垣，灌溉，排水諸設備，以及門戶，私道，樹木等，凡由投資而成之一切權利，仍歸投資之耕種者所私有。國家對於土地，不過掌握上級之所有權，其耕種經營，仍委之於人民。在瓦氏主張之土地國有制下的佔用制度，其土地佔用者雖然不是土地所有者，但在佔用期內，對於佔用地之權利，有買賣或讓與等自由，但嚴禁租借，並限制抵押。

## 丑·急進派

此派主張土地革命，以急進之方法，根本剷除土地私有權；將地主之土地所有權，無代價的立即充公，以期一勞永逸。此派之代表，為斯賓塞，真拔林，馬克斯，列甯諸氏。斯賓塞氏 (Thomas Spinoe) 對於

土地，主張將私有土地及其附屬物，含有物，完全收歸地方公共團體所有。地方團體，決不可將其所有權，讓與人民，但亦不必自行經營耕種；可規定七年間之租佃期限，租與出租最高之農民。再於所收之租金中，減去租稅及其他公共費用，然後將剩餘之生產物，平分於其他之居民。奧拔林氏 (J. B. O'Brien) 認為發生地租之土地私有與發生利潤之資本私有，即為發生社會罪惡之兩大泉源。地主與一切不勞而獲之資本家，在社會實無生存之權利。因彼等剝奪人民之血汗，為寄生階級。因此奧氏主張取消土地私有制，以政府所有財力及收入盈餘，逐漸購置土地，直至所有土地，盡歸國有為止，為國民全體利益而保存之。馬克斯氏 (Karl Marx) 於一八四八年，在共產黨宣言中，曾主張：

(a) 廢止土地私有權，將地租充作國家經費。

(b) 以共同計畫，開墾及改良土地。

(c) 農工業聯合經營，除去都市與農村之差異。

列甯 (Nikolai Lenin) 承襲馬氏見解，主張土地私有權，應永遠廢止。

以「一切生產機關沒收公有」之共產主義綱領爲依歸。對於土地不許買進，賣出，租借，典質以及任何方法之授受。一切土地，歸國家，農家，寺院等屬有地，私有地，公有地，農民所有地等，一律實行無償沒收，作爲國有，而交與鄉村一切耕作者使用。

## 2. 土地國有之實例

土地國有，以列雷學說爲基礎，而以蘇俄土地革命爲先例。按蘇俄土地革命，在列雷指導之下，爆發於一九一七年十一月六日。二日後即行頒佈土地國有令，無償沒收地主之土地爲國有。翌年二月十九日，繼之以土地社會化法令，廢止土地私有制；但以有礙於全國農民之已將全國土地，分別擁爲己有，以致未克全盤實行，「承認耕者得按勞平分土地所有權」之矛盾原則。一九一九年二月十四日，復又計畫施行農業組織之社會化，提倡國家農場及集團農場制。一九二〇年十二月，更進一步頒佈農業強制組織化條例，以爲農業集體化之先驅。但上述諸項法令，卒以受農民怠耕或拒繳穀物稅之影響，不得不於一九二一年三月，藉實施新經濟政策之際，重行頒佈折衷法令，准農民得

以剩餘農產，在市場出售。一九二二年十月，復頒農業法令，重行規定土地國有，凡全國人民，不拘性別，宗教或種族，均得各憑勞力，享有土地使用權，並得自由選定農業組織方式，以從事於土地耕種。在蘇當限制之下，且准出買土地或僱用勞力。致蘇俄田制，幾復一九一七年以前之舊觀。但自一九二八年斯丹林氏實施第一次五年計劃以後，農業社會化之進展，除在一九三〇年初，曾遭受一度打擊外，進行頗為順利，迄今幾達預定目的。農民羣衆，什九已被社會化。土地爲國家所有，但農民得平均使用，按勞力質量，分派農場收入。農業經營，漸趨大規模化；農務機械，有被普遍採用之趨勢。富農早經絕跡，卽中農亦已普羅化，而自動的或被動的變爲貧農階級。土地權國有，農業機械化，及農民不分階級，遂成今日蘇聯農業社會之特徵。我國匪區共產黨之土地政策，以蘇俄土地制度爲圭臬。查第一次全國蘇維埃代表大會於民國二十年在江西通過土地暫行法九條，集中國共產黨土地政策之大成。舉其要義，約有下列四點：

(子) 無償沒收地主的及舊糧，加反革命活動富農之土地。又凡屬剩

堂廟宇教會官產等土地，亦予沒收；

(丑) 禁止一切土地買賣，租佃，押當，以防新地主之產生；

(寅) 由鄉蘇維埃代表大會平均分配一切土地及沒收土地，惟平均分配沒收土地時，對原耕農——特別佔農民大多數之中農——之土地，則不予沒收；

(卯) 不得零碎分割大規模農場，應組織集團農場及生產合作社等；實行集團生產，以免減少生產力量。

上列四項辦法，皆習見於蘇俄土地革命之時。(子)與(丑)兩項，爲實施(寅)項平均分配土地之準備。(卯)項注重集團生產，以增加生產力量，爲免除防止因(寅)項平均分配土地所形成生產技術之退化問題，換言之，共黨土地暫行法所包含之四項要義，俱以平均分配土地爲中心。分配標準，有計口及按勞二種，各鄉蘇維埃可按照本鄉實際情形，任擇其一施行之。其與土地分配關係較切之階級，計有所謂富農，中農，貧農，僱農及包軍等五種。貧農及僱農，共黨一概目爲土地革命之主體；一切設施，胥以此二階級之利益爲依歸。中農



階級，該黨以爲其經濟狀況，雖較貧農僱農爲富裕，但因其爲農民中堅分子，故不認爲剝削階級，而許其參與土地分配。共黨以富農爲剝奪階級，主張加以懲罰。關於懲處富農方法，比較重要者，如沒收其所有之土地；而於舉行分配時，祇給以劣等土地。其次則爲剝奪其政治權利，加重稅負，及拒絕加入共區一切團體組織等等。此外，對於紅軍，因其參加戰爭，故特規定加以優待，除許其參與土地分配外，其所分得之土地，並由公家設法爲之耕種。

註六

### 3. 對於土地國有之批評

土地國有政策，爲土地政策中理想最高之政策。就理論上言之，剷除地主之存在，免去農民被剝奪之機會，用意良佳，固無可厚非。但就實現土地國有之方法論之，馬克斯氏主張採用革命方法，無條件沒收爲國有。馬克斯氏提倡於前，列寧氏實行於後，手段未免過於激烈。且現在所有之私有土地，係經過買賣方式購買而來，並非盜劫所得；一律充公，就公正之立場言之，亦嫌未當。至於奧拔林氏以國家收入之剩餘，收買土地，於理論上頗爲適當；惟國家收入，是否有剩餘，

而剩餘之數，是否足夠收買土地之用，確係一疑問。亨利喬治氏主張採用單一稅法，盡收土地所得之不勞而獲，於財政學上之負擔平衡原則，有所違背，亦不足取。德人陶幸氏曾主張發行公債，將全國土地，付以代價，收歸國有，其實施辦法，比較馬克斯氏爲公正。但社會是否承購此項巨額公債，實係一極大困難問題。所以土地國有之理論，提倡已有數十年之久，而實行採用者，除蘇俄外，未見任何國家，曾經實施。總之，土地國有，仍在討論與研究時期，何時可爲各國普遍之採用與實施，恐距今尚遠，不待言而自明矣。

## 乙·土地村有政策

### 1. 土地村有制下之理想社會

土地村有制，爲我國中委閻錫山氏去年向中央所提出，其辦法頗爲新穎（其詳細辦法，見下列附錄）。閻氏主張各村所有土地，應爲一村所共有，由村民共同分配。其他私有財產，則仍保留。故閻氏之計畫，可稱爲各村土地之共有，而非一般財產之共有。因閻氏計畫的實施，係土地村有私營；而私營所得，仍歸私人享受。且土地之收回爲村

有，由各村發行公債收買之，地主所得之公債，仍爲地主之財產，每年抽籤還本，可充作其他生產之用，與政府之強制的與無條件的沒收土地，實大異其趣。按閻氏之理想社會，可分下列數點：

#### 子·土地各村的平均分配

土地村有以後，將各村土地，平均分配於農民，俾得有田可耕，（此有字爲占有之有，而非所有之有，應該注意，因所有權不屬於耕者，而屬於全村。）謂之均耕，而非均田。如是，則農民餓失業可免，佃租制度，亦從此廢除，地主剝削農民之機會，亦得減少於無形矣。

#### 丑·重視勞動

閻氏對於勞動，極爲重視。下列二點，足資證明：

（a）徵收不勞動稅，「凡村民無正當緣故，而不勞動者，應比照耕農一份地平均所交之勞動所得稅，徵收不勞動稅。」

（b）新種土地的勞動所得稅，較農種土地以外的勞動所得稅爲高，前者爲土地收入之十分之一，而後者爲以百分之一爲基的累進稅。

#### 寅·農村的均富主義

「凡以資產生息者，應按所得利益，徵收百分之三十爲基之累進所得稅。」

卯·物產證券

廢止「二層物產制」之「金代價」，推行「一層物產制」之「物產證券」。

2·土地村有制之批評

自閻氏發表土地村有制後，國內學者，爲文批評者至多。茲歸納各方批評意見，分錄如下：

子·土地村有是否能夠防共

閻氏提出土地村有，其第一目標，在乎防共。試閱下錄閻氏說明，不難知其梗概。

「解決土地問題，本不是一件小事，亦不是一件易事。但以村公債收買歸村自辦，亦不是怎麼的一個難事。事固有難易，若辦理得法，難事亦易辦，若辦理不得法，易事亦難辦。凡事之需要者，尤不當以難易定事之辦不辦也。今日之土地私有，實爲共產黨露下一個大空隙，

亦爲現社會埋下一個摧毀的爆炸彈。土地公有，已成不得不辦之勢。有人以爲江西之共，亦未因不能解決土地問題而擴大。誠然，但江西之共，竭國家之全力，費時數載，僅僅滅之。西北農村破產，十戶九貧，地廣兵單，封鎖不易，赤禍蔓延，似非此少數兵力，所可防止。捨從解決土地問題，根本消除大空隙入手，恐無別法。但共產黨信仰一定之主義，目的在將一切私有制良，均行推倒，而土地之公有，不遑爲其目的中之一種。今閻氏欲以土地村有，以爲防共之惟一工具，則其效力之微，不難想見。且現在各村土地，大部由農民以含辛茹苦之積蓄，向地主購買而來；目下立刻收歸村有，難免立即反響。我知防共之效未見，而農民之反抗，先已發生。如是內應外合，共黨勢力，反而增漲。故土地村有，不能爲防共之工具。至爲明顯。

丑·土地村有係仿古之均田制不適宜於現代社會

古時均田制良，祇這用古代純農業社會及地廣人稀之國家，現在我國產業，雖非十分發達，已不可與昔日純農業社會可比。且人口衆多，難

免不敷分配。所以中央大學教授朱傑氏謂閻氏強師古法，不知時移勢易，這於古未必適於今，註七確爲精當之評論。

寅·農民的貧乏不能完全歸罪於土地之私有尚有其他原因。閻氏以爲土地私有，形成土地集中之趨勢；自耕農淪爲半自耕農，半自耕農淪爲佃農與僱農，以致農民日就貧困，易受共黨煽惑；欲以土地公有，以防止煽亂之患，不知農民貧困之原因，係多元的而非一元論；土地兼併，不遑其原因中之一耳。唐啓宇氏曾有下列之駁論，頗爲適當。「我國農民貧困之因，不僅繫於土地之兼併，且由於生產技術及組織之落後，舶來貨物之壓迫，政治上之剝削，稅賦之繁苛，治安之不良，交通之不便，水利之不修，申言之，土地之兼併或且不及其他因素爲害之烈。陝北赤匪之猖獗，過去賦役之繁苛，實爲其最大之原因。」註八

卯·村自爲政與村公所的能力

村既得爲土地所有權之主體，則凡關於土地之行政，以及與土地行政道帶有關係之其他各行政，皆將以村爲單位，而對於國家，有獨立之

趨勢。如是，則村自爲政，於區家行政之統一，大有妨礙。就政治統一前立場而言，極不適宜。且各村行政，如份地劃分，公債發行等，概由村公所主持，則村公所之組織，必須嚴密，同時村公所的職員，必須幹練有爲，由在村前農民中推選，然村中農民，以目不識丁者多，如以目不識丁之農民，擔任責任繁重之村公所職員，是否能勝任，實係一種大問題。設祇有空名之村公所，而無幹練之職員，擔任職務，欲村公所事務之發展，實際必發生困難。治絲益紊，於事實上有何裨益。

#### 辰·無息公債

閻氏以爲發行無息公債，爲收買土地之工具，而閻氏對於公債的本身，尙未有相當之認識。公債而曰無息，亦別開生面，已失去其公債之本質。按近代公債之發行，首重信用，有信用始可推銷，能推銷始能流通。故持票之人，隨時可以將公債轉讓他人。於是公債有行市，經勞交易所，實爲其樞紐。今閻氏提議由村發行無息公債，信用極爲薄弱，推銷不易。據主持此公債，饑不可食，寒不可衣，既無法轉讓，

又安能流通，且擔保分年償還公債之四種稅源，是否確實，亦一重大問題。其困難一爲稅源之不穩固，卽不易分年償還。二爲四種稅源，地方稅乎？抑國家稅乎？亦未曾劃分。設一部分稅源，早已充作國家稅，則稅源不確定，擔保卽無着。此種無利息無價值之公債，直與廢紙無異。以之作爲收買土地，與土地之沒收，幾毫無區別。欲此種公債之能推銷與流行，吾恐其難能也！

#### 已。誤認租稅理論及其系統

閻氏提議以產業保護稅，不勞動稅，利息所得稅，勞動所得稅爲村公債分年還本之擔保。今按此種租稅，不盡爲地方稅。今日無論何國，莫不以所得稅爲國家稅，以村公所發行之公債，而以國家稅爲擔保，其紊亂租稅系統，已極爲明顯。且四種稅收，其稅率之高下與其性質方面，亦覺不甚適當。第一，產業保護稅，不論產業大小，凡動產不動產，均年抽百分之一，不合負擔能力之原則。第二，不勞動稅係一種懶惰稅，而非財政稅，稅收極微，不能充作村公債還本之擔保。第三，利息所得稅，說明不詳，紊亂租稅系統。如專謂利息所得，則能



圍太狹。設以分紅所得與投機所得，包括在內，則計算與徵收，又極困難。且所得稅屬於國家稅，不屬於地方稅；第四，勞動所得稅， $a$ 耕種田地收入，十取其一，未免過重； $b$ 。其餘耕農以外勞動者之收入，徵收百分之一為基之累進所得稅，誤認租稅系統。總之，四項稅制，理論既極錯誤，系統又極紊亂，如欲實施，定必困難倍增。

#### 午·各村土地有大小

土地村有，以村為單位。但各村土地有大小，各村人口有多寡。一村土地大而人口少者，每人分得的畝數多；一村土地小而人口多者，每人分得的畝數少。就一村而論，村中農民，已得均耕之機會。但就各村農民所耕農地的面積比較言之，則各村農民所耕之土地，仍有大小之別。閻氏均富之目的，依舊不能實現。且村與村間，咫尺相望，此疆彼界，劃分不易。彼此為爭地起見，各村械鬥，極易發生。設照閻氏計劃實施，均耕之利未享，而各村彼此之械鬥，早已發生；利益未見，而禍害業已降臨，不可不預料及之。

未·土地有水旱肥瘠

土地受地形之支配，有水旱肥瘠之別。設依面積之大小而分配之，水旱不同，種植農產物之種類各異，其農產物之價值，亦有高下之分，農民利益，依茲不能均衡；益以土地有肥瘠之別，各地生產力不等，亦足以使農民收穫有多寡之差異。所以土地村有制度，在一村中土地數量方面，或能平均分配，不過在土地質的方面，仍覺有若干困難發生。設為解決土地質的方面之困難計，做條地制度，使瘠肥得以均分，則耕種方面，又發生時間與勞力之不經濟；將整塊土地，化整為零，雞零狗碎，為農業專家所深恨。所以土地村有制度，實不能視為良善之制度。

#### 申·農民負擔問題

村公所為公債還本計，向農民徵收產業保護稅，不勞動稅，利息所得稅，及勞動所得稅四種。此四種稅率，已極繁重，已於上面說明。現在試問國稅，省稅與縣稅如何？設國稅，省稅與縣稅依舊向農民徵收，農民收入極微，如何負此重任？以前農民因苛捐雜稅問題，陷農村於破產，現在負擔加重，是不啻窮上加窮，農民雖頗忠厚，恐將揭竿

以起矣！

### 西·貨幣問題

閻氏提議採用物產證券，以代流通之貨幣。閻氏對於貨幣之本質，實未能充分認識，蘇俄曾一良廢止貨幣，而現在又已恢復，可知貨幣在現代社會，爲交易上不可缺少之工具。事實具在，殷鑒不遠。閻氏如研究蘇俄最近十數年來經過之事實，自能明瞭貨幣之功用如何？

土地村有制度之缺點，已詳述如上，而其普遍實現之可能性，確極稀少。丁文江先生曾謂「這種辦法，在都市不發達的山西，在村公所，村長制度比較完善的山西，或者有實行的可能。在其他省份，一定無法着手。地主佔勢力的村子，一定乘機剝削貧農。貧農佔勢力的村子，公債擔保，一定分文無着。其結果必引起地主與貧農的糾紛與仇視。」<sup>註九</sup>此種批評，實爲至理名言。

### 丙·土地私有政策

土地私有制度，現代最爲盛行。但土地私有制度，又可分爲三種：

#### 1. 無限制的土地私有

此制在現代資本主義國家，極爲通行。任何區人，不論自己耕種與否，一概可以擁有土地。且私有土地數目，毫無限制；凡能力所及，不妨盡力購買。但其缺點，大部分產權，集中於少數地主之手；多數農民，淪爲佃農；產生佃租制度，被地主徵收高額地租，爲剝奪農民之工具。故此制爲各方所非難，主張非改革不可。而土地問題，農民運動問題，遂因此而起。其弊端最爲顯著者，爲（子）地權的集中；（丑）耕地分配之不均；（寅）農場面積過小；（卯）耕地零碎分散；（辰）農民的貧乏。

## 2. 有限制的私有

無限制的土地私有制度，既有上述各項弊端。爲糾正其缺點起見，遂創立有限制的土地私有制度。按此制規定土地私有最高數目，如超過此規定數目，強迫地主出賣或沒收，使無土地者，得購買土地，擁有地權機會。歐戰後歐洲新興國家，採用此制者頗多，茲錄各國限制土地私有數目如次：

國	別	施行年份	限制私有之數目	換算為中國地積市畝數
愛沙尼亞		一九一九	三〇〇俄頃	四,九一五·四市畝
羅馬尼亞		一九一八	一〇〇公頃至五〇〇公頃	一,五〇〇市畝或七,五〇〇市畝
立宛尼亞		一九二二	八〇公頃至一五〇公頃	一,二〇〇市畝或二,二五〇市畝
萊多尼亞		一九二〇	一〇〇公頃	一,五〇〇市畝
波蘭		一九一九	一八〇,四〇〇公頃	九〇〇,〇二七,〇〇六,〇〇〇市畝
捷克		一九一九	五〇公頃或二五〇公頃	二,二五〇市畝或三,七五〇市畝
新拉		一九一九	七五公頃或三〇〇公頃	一,二五市畝或四,五〇〇市畝
亞利		一九二〇	五〇〇公頃	七,五〇〇市畝
牙利		一九二一	自耕農三〇〇俄頃	四,九一五·四市畝
葡萄			非自耕農已墾者四〇俄頃	六五五·五市畝
			未墾者三〇俄頃	四九一·六市畝

3. 農地農有

農地農有政策，即將所有農地，分給於農民，使耕者有其田；一面廢除佃租制度之存在，一面免去地主之剝奪。如就農民之立場言之，此項政策，頗為優良。按此項政策的實施方法有二：其一為利用國家權力，將所有全區私有土地，一概沒收，然後平均分配於農民。然此種辦法，其缺點有二：第一國家沒收私人土地，而不付給相當之代價，何厚於農民而薄於地主，殊屬不公。第二，分給土地於農民，在短期內，農民固可取得農地；但經過相當年限以後，人口日增，土地依舊不敷分配；一部分農民，仍不能占有農地。故此項辦法，祇能承認農地分配一時的解決，而不能稱為永久的解決。其二為漸進辦法，即政府設立土地金融機關，融通資金於農民，使農民逐漸收買土地，而對於借款，則由農民長期分年攤還，經過若干年之後，農民即能自立；既無土地革命之痛苦，又能享受農地農有之利益。如德國普魯士為增加中小農起見，設有土地銀行，為購地農民墊付地價，以後由買主於五十六年內分年償還，即其實例。又如英國於一八八七年頒布之零耕

條例 ( Allotment Act ) 法國一九〇八年頒布之小農地與廉價房屋供給條例等，其辦法雖與德國稍有不同，而其目的則初無二致。故農地農有政策，如採用漸進辦法施行，亦未始非良善政策之一。

## 四·今後應採用之土地政策

土地分農地，市地，鑛地，林地，水力五種。各種土地之使用，既各不同，而各種土地之性質，又復各異，設未能將各種土地分類以前，不顧其性質如何與使用狀態如何，運用統括之理論，遽謂土地國有或村有自必困難叢生；適於彼者，未必適於此，適於甲種土地者，未必適於乙種土地。故提倡者雖千言萬語，言之成理，而於施行時，仍覺束手無策，千格難通。徒乘意氣，稱快於一時，而於事實方面，依舊毫無裨益，此所以土地國有與土地村有，不為各方所同意，而難於見諸實行。竊按土地國有政策，陳意過高，跡近理想。土地村有政策，有復古嫌疑，不合現代潮流。無限制的私有政策，流弊過多，已為各方所非難。而各種土地政策中，斟酌損益，便於施行，既不違背歷史進化之趨勢，又不違反世界潮流之趨勢者，則為土地統制政策。所謂土地統制政策者，即根據土地之性質與使用，孰者應為公有？孰者應為私有？如鑛地，林地及水力，應為公有，應盡量擴充之。農地與市地，應為私有，應設法限制之，與 孫總理之平均地權政策，不謀而



台。茲分地權問題與地稅問題二章，分別討論之。

### 甲·地權問題

土地問題中以地權問題最爲重要。如地權得能早日解決，則土地問題可謂業已解決。按地權種類頗多，根據現行土地法之分類，可分下列六種：1. 所有權；2. 地主權；3. 永佃權；4. 地役權；5. 典權；6. 抵押權；註十在此六種地權之中，其最重要者，厥爲所有權。因其他五種土地權利之發生，悉淵源於所有權。設所有權業已變更或消滅，其他五種權利，當即隨同變更或消滅。所以土地所有權爲地權中之中心，如能土地所有權之解決，卽爲土地問題之解決，亦無不可。

### 1. 農地政策

就土地面積而言，以農地爲最多；而各種土地問題中，亦以農地問題最爲重要。卽歷代中外學者所討論之土地政策，其大部分爲農地政策。良以農地之面積既廣，與農地有密切關係之國民，爲數亦最多，其影響於國計民生，至重且大。所以各國當局，對於農地政策之決定

，莫不慎重將事，即由於此。

現查各國農地，除蘇俄外，均爲私有。其所以如此者，自有內在之原因，終非偶然所形成。至於學者中提倡土地國有或村有，鼓吹者雖無代無之，而實際能施行者，則寥寥無幾。即或冒險嘗試，結果曇花一現，立形恢復舊觀。所以農地之私有，殆爲自然之結果，絕非好奇立異者所能摧毀其毫末。茲將農地私有之理由，分述如左：

子。私有慾爲人類文明進化之源

私有慾或占有慾，爲人類之天性，係有生以俱來。蕭錚氏在評闡編山氏之土地村有一文中，解釋頗爲透澈。茲節錄如下：「人類雖爲動物之靈，然究屬動物之一。動物之自私心，人類迄未曾消失也。自私心之正當發展，即爲在「不妨礙他人之生存」之條件下，求本身生存之充分適意與愉快，生命力之盡量發揮延續；因此人類始有文明，始有社會；一切文明之起原，不能不謂爲基於人類自我的觀念之發展。故學者恆謂有所有權觀念，於是始有經濟觀念，人類因此始能動動懇懇，胼手胝足，以求其生業；一人之力不足，併一家一族之力爲之；一

身之力不足，併一家一族之力爲之；於是人類日益繁殖富厚，人類之社會，始能存在發達。而私有觀念之所以爲世詬病者，乃在發展過盛，終至因私害公，因一人之利而害衆人之生耳。倘能改正害公之私，以較完善周密之制度，防範其流弊；則吾可決然論斷，在今日之文明程度下，私有勝於公有也。一

### 丑·法律的保障

各國法律，均以保障私有財產爲基礎。美國憲<sup>法</sup>無補充條例第十四條，規定生命，自由與財產，非經法律手續，不得剝奪。可知美人對於私有財產之觀念，其重視財產私有，與生命同列。美人對於私有之重視，不難推想而知。我國土地法第七條規定「中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體，其經人民依法取得所有權者爲私有土地。」我國土地<sup>法</sup>已如此規定，土地應屬私有，殊無辯論之必要矣。

### 寅·農地收歸國有之困難

土地收歸國有，具有下列各原因難：第一，我國人口衆多，如將農地收歸國有，則每人所分得者，亦屬無幾；且我國戶口，並無確實登記

，辦理亦感困難。第二，將全國私有土地，用革命方法，無代價的一律沒收爲國有，爲事實上所不可能；因農民富於保守性，勢必起而反對；革命與反革命因襲相沿，殊非社會國家之福。第三，如向全國地主購買，則政府並無如此巨額款項。設發行公債，亦恐國人並無如此財力購買。故政府收買土地，既屬無力，發行公債，又覺不能，欲將全國土地改爲國有，實屬萬分困難。

卯。現在地主之土地係購買而得

現在地主所有土地，均由地主以汗血所得，支付代價購買而來，並非昔日先占者所得土地可比。地主以貯蓄所得，購買動產，即准其私有。現在地主以同一所得，購買土地，不准私有，實屬不通，亦屬不公。且私有資本，可以收取利息，而獨資以所得購買之土地，不准收取地租，亦屬不通與不公。

辰。歷史上的教訓

稽考我國歷史，王莽會一良將所有土地，改爲王田，天下立即大亂，遂致喪身失敗。其後唐，宋各代，亦曾試行；但最後依舊不能禁止土

地之買賣。史跡昭然，可爲殷鑒。

農地應屬私有之理由，已如上述。凡具有從政經驗與明瞭實際情形者，莫不深表贊同。惟農地無限制的私有，流弊至多，既易造成地權之集中，復予地主以剝奪佃農之機會，亦爲識者所不取。故改善之法，農地應以農有爲最高目標。我國最近頒布之憲法草案第一百二十條，規定「國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農，及自行使用土地人爲原則。」在農地未能普遍農有以前，先以限制農地私有數目爲過渡。憲法草案第一百十七條規定「中華民國領域內之土地，……其經人民依法取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制；一般法逐漸推廣農地農有，分年施行；最後以實現 孫總理「耕者有其田」之目的。

農地農有，不但爲近代學者一致所擁護，即現代文明各國，亦莫不以此爲進行之標的；所以在理論方面，已無辯論或討論之餘地。而現代學者中所爭論者，厥爲如何實現農地農有之方法。我國學者吳景超先生，在「從佃戶到自耕農」與「耕者何時有其田」二文內，提出一個

具體的建議，其辦法如下：

(子) 佃戶是鄉村中被壓迫的階級，如欲爲彼等謀福利，當設法使彼等成爲自耕農。

(丑) 我國的佃戶窮，如無外力的幫助，很難改變彼等的身份。

(寅) 丹麥以政府的力量，幫助人民買地，結果使國內佃戶的百分數，從百分之四二，降低至百分之一〇，此舉我國頗可效法。

(卯) 我國如果實行丹麥的政策，有三點仍須注意：第一，政府應該效法愛爾蘭派租的方法，使地主肯將土地出售。第二，應以東歐各國的成例爲鑒，由政府以公平的方法，規定土地的價格，俾地主不致磨奇。第三，購買土地之款，應由政府全部借給農民。至於此種款項之來源，或政府舉債，或發給地主以土地債券均可。政府借給佃戶購地之款，利息應低，可由佃戶將本息於若干年內攤還，其數目之多少，以不加重佃戶負擔爲原則。

吳先生認爲他所提出之辦法，具有三種優點：

(子) 不增加政府財政上的負擔；因爲政府無須舉債，或發給地主以

土地債券，均是以佃戶每年攤還的本利作擔保，政府無須支出任何款項，送給地主或佃戶；不過政府辦理此事，亦須支出一部份行政經費。

(丑)此項辦法，並非剝奪地主之既得利益，不過對於地主之私有財產，施行統制而已。地主如欲反抗此種辦法，無異播布革命種子，爲自己之幸福，自掘墳墓。

(寅)此項辦法，並不加重佃戶之負擔；可是在若干年後，佃戶便可成爲地主，與現在的佃戶，永遠不能改變其身分，自然不可同日而語。

此外，吳先生並舉出一簡單的例子。譬如有一塊地價值一百元，每年收租七元。政府以土地公債一百元給地主，令將土地讓與佃戶，而令佃戶分年將公債一百元的本息還清。假定公債的利息，定爲六釐，佃戶仍按租價每年償還公債本利七元，如此計算，三十三年之後，本利即可還清，土地完全爲佃戶所有。

丁文江先生在「實行耕者有其地的辦法」一文中，認爲「耕者有其地」的政策，在目前中國，有實行的必要，並且有實行的可能，於政治上，經濟上，均有極好的影響。丁先生以爲吳景超先生的辦法，具

常巧妙，但覺得在三十三年之內，佃農的負擔，雖然沒有增加，而負擔亦未見減少。農民在此長期間內所得益處，不過一契紙而已。據上述經濟上所發生的影響，必等於零。丁先生建議使耕者有其地外，同時又須減低農民的負擔，其實施之方法，政府須籌大宗款項，以供收買土地之用。此種款項之來源，莫善於清理田賦。我國田地，不但稅則輕重不均，而且漏稅極多。如果全國實行土地測量，使無糧的田地，變爲有糧，田賦收入，增加四分之一以上，定可預卜。假如測量力求準確，祇要百分之八五的準確程度，縮尺祇要四十分之一，用航空攝影，每年用款二百五十萬至三百萬元，五年之內，即可測量一百萬平方公里；使我國本部，測量完竣。丁先生之意見，以爲政府應採用吳景超先生的辦法，以土地公債，收買土地，分給佃農。公債的利息，由佃農擔任。還本則在五年以後開始。五年之內，中央集中全力，用航空攝影完成新地土地圖，縮尺以四十分之一爲標準。五年之後，清理田賦，所得的收入，全數用於公債還本。如此，佃農地權可以早定，負擔亦可於短期之內逐年減輕，耕者有其田的政策，即可實現。



按丁文江先生的建議，比較吳景超先生的辦法，於農民的負擔上，可以減輕，於時期上，可以縮短，但我國本部，土地如此之多，所發土地公債，當然爲數至巨。而田賦方面，依照丁先生之預計，或可增多；然增多之數目，是否能達四分之一，實係一事實問題。退一步言，田賦即能增加四分之一，而徵收田賦之地方政府，現在各省均感財政困難，能否避免充作地方經費之用，殊難擔保。設增加四分之一的田賦，充作其他用途，公債不能接募償還，公債之價值，即等於零。此時地主是否甘心，地主是否默爾而息！設地主不發一言，則丁先生之建議，與私有農地之無代價沒收，不啻異曲同工。且丁先生對於政府之希望，實覺太奢，欲政府「供給大宗款項」，以實現農地農有，是政府待過農民何如此之厚，而對於其他階級，未免有待過不公平之感耶？須知人助自助，爲各種事業發展之基礎。今丁先生專就政府之能力，以幫助農民，而忽畧農民之自助能力，亦屬不甚公允。我農地問題，性質至爲複雜，整理手續，亦極繁複，決非似丁先生理想中之如此簡單；故丁先生之建議，於理論上誠頗合邏輯，而於施行上，恐不

免有困難耳！

本年四月四日地政學會第三屆年會，在杭州舉行。關於佃租問題，會議決各點如下：

(子) 由政府釐定佃租最高額，以改革租佃制度之流弊。

(丑) 應以法律規定佃地，移轉時農民有優先承購權。

(寅) 現有佃耕之佃農，得備半價，請求政府代為徵收之。

(卯) 從實行累進地價稅，使不自耕種之地主，逐漸放棄其土地。

(辰) 現有佃農過多及地權過分集中等之特殊區域，政府得發行土地

債券，徵收土地，分給佃農。

上列五點，除第一第二兩點頗為合理外，自第三至第五參點，均有討論之餘地。第三點謂佃農備有土地價值半數時，得請求政府代為徵收，試問其他半價如何？由政府沒收耶？則政府於事實上並未收得，且地主是否甘心罷休，實係一大問題。至於公平原則上，亦不免違背地主何辜，而受此半價之損失，似屬不公，亦覺不通。由農民分半償還耶？則議決案中並未言明，且恐原提案人，並無此項含意。第四

點對於不自耕種地主之農地，徵收累進之地價稅，使地主逐漸放棄其土地。就實現農地農有之立場言之，確爲巧妙方法之一種。但就租稅負擔平衡與公正之原則言之，自耕農爲地主，不自耕種者亦爲地主。同爲地主，而負擔額有高下之別，其不公平與土地單一稅何異，實有斟酌之餘地。第五點對於佃農過多及地權過分集中等之特殊區域，政府得發行土地債券，徵收土地，分給佃農，與上述丁文江先生之建議相彷彿。其困難點與丁先生之建議所逃者，正復相同。

爲避免上述各學者建議之缺點計及顧及目前地主之利益計，在農地農有未能普遍的實施以前，暫時採用有限制的農地私有制，以爲施行農地農有政策之過渡。敬擬辦法如下：

#### 子·確定業佃關係

佃租制度，現在已爲各方攻擊之目標。所以主張廢除佃租制度者有之，主張廢止地主階級者有之，主張限制佃租數目者亦有之。議論風生，辦法紛歧。但考諸實際情形，租額過高，農民負擔太重，固足以使佃農陷於貧窮，應予以救濟之必要；而地主一面因受各方攻擊，不易

收得佃租，一面因田賦過重，亦陷於經濟困難之深淵；於是農民與地主，均遭逼農村破產之厄。因此佃租制度本身，改革尙未見有成效以前，而業農糾紛，已紛紛四起。訴訟牽連，費時失業。根據民國二十四年經濟年鑑續編，我國近年之業農糾紛，均以佃農不肯繳納佃租而起。設年鑑之記載，信而有徵，則佃租制度之改革，固爲各方所重視，而地主利益之保障，亦頗爲重要。設祇偏重佃農一方之利益，而忽畧地主應得之權益，徒滋糾紛，不特於佃租制度之改良，困難叢生，抑且對於農業生產前途，發生極多之障礙。於佃農與地主，均無裨益；而社會與國家，兩蒙其害。此爲愚者所不敢爲，而智者所不願爲也。現在爲慎重計，爲維持業佃間之和平計，應先確定業佃間之關係，雙方權利，予以法律上之保障，以圖業佃糾紛之減少，而爲佃租制度改革之準備。

a. 關於地主方面權益之保障

地主之權益有二，一爲向佃農徵收地租之權益，二爲佃農故意不肯繳納佃租，有繳佃之權利，所以土地法第一百八十條，卽有上述保障地

主權益之規定。茲錄其原文如下：「依不定期限租用耕地之契約，僅得於左列情形之一時終止之。(一) 承租人死亡而無繼承人時。(二) 承租人拋棄其耕作權時。(三) 出租人收回自耕時。(四) 耕地依法變更其使用時。(五) 違反民法第四百三十二條及第四百六十二條第二項之規定時。(六) 違反第一百七十四條之規定時。(七) 地租積欠達二年之總額時。」上述條文第七項，即明文規定地主有徵收地租之權利，如積欠達二年之總額時，即地主有徵佃之權利。此項規定，頗為適當。

b. 關於佃農方面權益之保障

佃農權益之保障，可以分爲下列三點：

第一，佃權之保障

關於佃權之安固，採用直接保障法，定期租約屆滿時，除出租人收回自耕外，如承租人繼續耕作，得視為不定期租約。<sup>註十一</sup> 不定期租約，則業主無法停止上列舉理由，不得終止之。<sup>註十二</sup> 對於耕地，並予佃

農以優先承買 <sup>註十三</sup> 與請求征收 <sup>註十四</sup> 之權。

## 第二，佃租數額之限制

現在我國各處佃租數額，如以每畝地價之百分率計，普通錢租爲百分之一一，穀租爲百分之一二·九，分租爲百分之一四·一。如以每畝收租之百分率計，上田占百分之四六·三，中田占百分之四六·一，下田占百分之四六·二。上述租額，不論以每畝地價之百分率計，或以每畝收租之百分率計，均覺太高，殊有減低之必要。雖然，佃租率之應減低，中外各學者已有一致之趨勢，似無爭辯之餘地，而現在應討論者，則爲佃租率之計算，應以何者爲標準。按現在計算佃租之方法有二：一爲以地價百分比爲標準，一爲以農地正產物之百分率爲標準。茲請分別說明之。

主張以地價之百分率爲決定佃租之標準者，爲地政學會。今春在杭州舉行年會時，曾決議佃租最高數額，不得超過地價百分之八。查地政學會提出採用以地價之百分率爲決定佃租之理由，卽該會認爲土地法規定佃租之最高額爲正產品千分之三七五，不甚妥當，以爲所謂耕種每畝正產物總額，乃農業生產之成果。但經營農業，土地之部分

不變，而資本與勞力，可以次第增加。今以正產物收穫額定爲佃租之標準，則佃農多投資本與勞力所增之成果，亦將令地主參與分配，事之不公，莫此爲甚。雖然，地政學會所提出之理由，祇能指明土地法所定決定佃租標準之欠妥，而忽畧其自己所定之辦法，亦覺不甚合理。蓋以地價之百分率，爲法定佃租之標準，則先有地價之決定，後有佃租率之決定。不知一般地價，係根據佃租率而計算，先知佃租數目，然後計算土地價格。是以佃租數目在先，土地價格在後。今地政學會以地價之百分率，爲計算佃租之標準，則本末倒置，於邏輯上實屬矛盾。故以地價之百分率，爲法定佃租之標準，實屬不妥。

主張以農地正產物之百分率爲決定佃租之標準者，則爲土地法起草人吳尙應氏。吳氏之意見，佃租之最高額，不得超過農地正產物千分之三七五。但此項決定佃租之標準，於事實上亦不甚適當。其缺點已被地政學會詳爲指出，業已說明於上，茲不復贅。

查我國各省現在之佃租率，高低不一，各地不同。實際上既非根據地價之百分率，亦非根據農地正產品之百分率。現在所用佃租率，係受

歷史上之因素與習慣上之因素所決定。蓋一部分之農地，爲地主歷代相傳之遺產，其擁有地權，已歷有年所；而佃農之耕種權，亦爲歷代相傳之遺產，其佃租率爲以前所決定。減少固爲地主所不許，而增加亦爲佃農所反對。所以此項佃租率之決定，受歷史上之支配者，殆占多數。又有一部分之農地其佃租率係根據農地所在區域之習慣而決定者。參考其鄰地之佃租額，常爲決定佃租額之標準。故現在爲避免實際上與理論上之困難起見，將現有之佃租率，減去百分之二五，與現行土地法之規定，於實際上頗爲接近。於理論上減輕農民之負擔，亦爲各方所贊同。但實行二五減租以前，須預爲宣傳，使地主與佃農，瞭解減租之意義，以免茲江二五減租發生種種不良影響之覆轍。

### 第三，佃地改良物之賠償

土地法第一百七十六條，規定佃地改良，允許承租人自由爲之。並於同法第一百八十六條，規定將來返還耕種地時，得向出租人要求賠償，上述二項規定，頗爲適當。

總之，一面保障地主與佃農之權利，一面以限制租額之方法，使地主



因收益之輕微，願意出售其土地。昔日愛爾蘭曾用此法，頗收成效；一面減輕佃農負擔，滋養佃農之經濟能力，將來得以有所積蓄，以充購買農地之用。在此社會秩序和平之下，逐漸推廣農地農有之實現。

丑。規定不自耕地主所有土地之最大限度

查我國大地主擁有農地數萬畝者，頗不乏人，已於本文第二節內詳爲敘述。夫少數人占有土地太多，則其他人民，所有土地太少，遂造成土地分配過於不均之現象。故爲限制占地過多起見，土地法第十四條規定「地方政府，對於私有土地，得斟酌左列情形，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額，但應經中央地政機關之核定：一，地方需要，二，土地種類，三，土地性質。」茲土地法雖有限制最高額之規定，而並未說明具體之數目，殊爲可惜。參考東歐各國，最高額之最大數目，爲五百公頃，最小數目，爲六十公頃。故我國各省地方政府，可酌定最多不得超過三百市畝以上。如比較荷荷牙非自耕農有家室者最高不得超過四十俄頃（六五五·五市畝）無家室者，不得過三十俄頃（四九一·六市畝）亦覺存去不遠，至於三百市畝之最高限度

，爲假定之數目，如地方政府鑒於事實上之需要，不妨加以增減。但希望增減之數目，最善不要與三百畝相去太遠。按此種建議，目的在乎減少土地分配不均程度之相去太遠，而非希望土地分配之絕對平均也。

#### 寅·鼓勵農民購買農地

參考歐西各區過去之歷史，各區政府當局，鑒於地權之分配，太不均，均設法創設農業金融機關，貸款於農民，使農民得以逐漸購買耕種，俾便佃農昇爲自耕農。成效卓著，爲各方所稱羨，徵諸史籍，班班可考。丹麥佃戶數目，從百分之四二，減至百分之一〇，卽爲明證。現查我區佃農至多，地權分配，極不公平，亟應效法歐西先進各國，以融通金融之方法，爲扶植自耕農之手段，敬擬辦法如下：

a. 對於不自耕地主所有超越最高限良農地之處置辦法  
不自耕地主之逾額土地，勸導不自耕地主於一定時期以內，自由出售。該地主於規定之期間內，不應出售，由政府設立之農民銀行，發行土地債券，呈准地方政府，向地主徵收。徵收以後，由銀行轉售於農

民。其處理之步驟如下：

第一，銀行向地主徵收之土地，目前耕種該地之佃農，有購買之優先權。

第二，凡佃農購置土地，須籌措四分之一的地價，繳納銀行，其餘四分之三，本息分年償還。每年償還之本利數目，恰等法定租額百分之八十。其餘百分之二十，以充完納地價稅及其他用途之用，以輕農民負擔。

第三，土地債券面額之四分之一，銀行向購買農地之農民收得地價四分之一以後，即由銀行發給執有土地債券之地主。其餘四分之三，以農民負有分年償還本利之債權為擔保。每年銀行向購買農地之農民收得後，遂轉給於地主。如過年歲不登，發生水災旱災時，當然轉緩其本利之支付，依次展延。

第四，設有一部分業已徵收之土地，佃農無力繳納四分之一之地價，則暫由銀行為地主；四分之一之地價，由銀行支出。將來如有佃農向銀行呈請購買時，得以上述方法處理之。

第五，目下農村，可謂十室九空，籌措四分之一的地價，或恐不易。所以丁文江先生建議農民非有外來之幫助，農民之地位，無從改造。因此農民銀行對於佃農，如有抵押品之提出，固應貸以地價四分之一之款項，以充贖地之用。即佃農缺乏抵押品，不能向銀行提出，以供擔保，則視佃農之是否誠實及勤勞與否，得斟酌情形，凡有信用合作社之團體擔保，亦當以信用放款之形式，貸以地價四分之一的放款。此法比較丹麥政府直接貸款地價百分之二十於農民，較有伸縮性。

b. 對於一般土地之處置辦法

所謂一般土地者，即指非不自耕地主之逾額土地而言。凡佃農備有地價百分之五十，得呈請政府，向地主徵收。百分之五十的地價，固由農民以現金支付於地主，其他百分之五十的地價，可徵收上述方法，呈請農民銀行發給土地債券於地主，其本利亦照上述方法，分年償還之。

c. 農民銀行對於佃農應貸以長期放款

凡佃農不在上述二種情形之下，因購買土地而需要款項時，農民銀行

，應貸以低利之長期放款，使農民得有購買土地之機會。接上述三種之融通金融方法，除不自耕地主之逾額土地，與佃農備百分之五十的地價之徵收自耕農逾額土地以外，地主出售土地，均係自願性質，毫無強制執行之弊，即不自耕地主之逾額土地，其出售時，可以收得地價四分之一之現款。而自耕農之逾額土地，可得百分之五十的現款。在此種情形之下，地主亦不至於固執成見，起而反對。同時政府方面，因農民銀行，發行土地債券關係，不須另籌巨額款項，即可逐漸推廣農地農有政策之實現。

耶。規定農地之最小限良

我國農地，分割極爲零碎，於農業經營方面，諸多損失，已於本文第二節內，詳爲敘述。且因分割過於零碎，不能適用現代新式之科學方法，從事大規模之農業經營。故土地法第十八條，規定土地重劃。其原文如下：「因一定區域內之土地，其分段面積，不合經濟使用者，得由主管地政機關，就該區內土地之全部，重行劃分，並將重劃地段分配於原土地所有權人。」同法第二百零一條，規定「地政機關關於

該管區域內之土地，有左列情形之一時，得依第十八條之規定，爲土地重劃：(一)區內之土地，其各地段有面積狹小奇零不合耕作之經濟使用者。(二)有第一百五十二條或一百五十四條之情形者。以上列土地重行劃分之規定，即爲限制農地最小限度之辦法。查我國農地分割過於零碎之原因，與諸子分承制，有密切之關係。設不從諸子分承制設法補救，則我國農地，即於重行劃分以後，亦難保農地，不再重行分割零碎。德國於一九三三年九月三十日，爲防止農地分割零碎起見，頒布農戶世襲法。註十五該法特點如下：

- (一)非具有純粹德意志人血統者不得爲農民。
- (二)農業單位在一個「自給單位」以上一二五公頃以下者，於繼承移轉之中，不得分割，而由惟一承繼人全部繼承之，謂之「世襲農戶」。
- (三)「世襲農戶」不得以任何債務關係而被沒收。
- (四)繼承人以男先於女，子先於母爲標準。
- (五)凡經營不善之「世襲農戶」或農民有不良嗜好，或無農業經營

能力者，政府得取消其資格。

統觀上列各項要點，德國採用單一繼承制，以防止農地之分割。但我國採用諸子分承制，已歷有年所，一旦欲推倒諸子分承制，不惟於事實上所不可能，抑且引起無爲之糾紛，殊非國家社會之福。其惟一救濟辦法，祇有禁止農地之分割。譬如某農夫有農地五十畝，而有三子，設三子均係業農，則須以合作經營方法，共同經營，不准將農地分割。設三子中有二子經營他業，則該農地由業農之一子，獨自耕種。其二子之應得部分，或售於業農者，或租於業農者，均無不可。至於最小限度之面積，以能適合於科學的新式農業經營方法定之。

#### 辰·限制農地充作墓地之用

我國人民，崇拜祖先，祢沿迄今，已歷有年所，所以鄉間墳地，觸目皆是。而所有墳地，不特佔有巨大面積，抑且所佔土地，均係良田；虛年棄而不利用，損失甚巨；同時現在墳地面積，猶有推廣之趨勢。所以爲利用優良之農地計，爲避免強失計，應提倡公墓辦法，禁止農民，不得指用良田，充作墳地之用。現在所有墳地，設法歸併，以資耕

種，而增農產。同時政府方面，提倡火葬方法，或對於現有墳地，課以重稅，寓禁於征，均爲間接防止墳地之擴大。

## 2. 市地政策

都市土地的性质，與農地根本不同。所以市地政策，亦與農地政策各異。按都市土地面積較小，而人口衆多，設任其無限制的私有與使用，政府不加以相當的限制，則公衆利益，大受影響；且近代工商業發達，都市人口增加極速，而地價的上昇，地租的增加，大有一日千里之勢。即以南京市地價而言，新街口一段土地，民國十五年，每方祇值八十五元；至民國二十年，每方漲至六百二十餘元，五年間竟增加至七倍以上。註十六其增加之速良，可謂高矣。地主不勞而獲，坐以致富，就公平原則言之，殊覺不公。所以孫總理主張徵收土地增值稅，使因社會進步而增加之價值，歸爲公有。法良意美，爲學者所稱頌。現行生地法，即遵照孫總理遺教，規定徵收土地增值稅。至於市地之所有權問題，應採用市地之部分歸公有與私有制良，其理由請分述如下：



子。市地全部公有，世界除蘇俄外，並無先例。故主張市地全部公有，實屬不合世界潮流。

丑。現代各大都市之市地，大部分均為私有。如欲改私有市地為公有，不外採用無條件的沒收與給價的收買二種方法。但無條件的沒收，效法蘇俄，則不特引起地主之竭力反抗，且難免發生流血之慘劇。設政府給價收買，辦法未嘗不善，然市地價值昂貴，政府恐無此財力。

寅。市地分工業地，商業地，住宅區，公路地，公園地，公共機關地等。松滋士地使用之目的，區分為公有與私有兩種。如工業地，商業地，住宅地等為私有地。如公路地，公園地，碼頭地及公共機關地等為公有地。

卯。都市土地價高而租貴，都市平民住宅，常發生嚴重問題。各區政府當局有鑒於此，常急收市地，建設平民住宅區，建築平民住宅，廉價租於平民居住。此地平民住宅區，應為市公有地。

辰。市地因人口增加，其價上昇，政府應徵收市地增值稅，

使因社會進步而增加之地價，歸爲公有。同時市地使用，政府亦予以私當的限制。此即政府對於私有市地之干涉政策。

已·新興都市在地價尚未高漲以前，所有土地，應由政府儘量收買，以免將來爲投機者之投機對象。

關於實現市地部分的公有與私有制度之方法，就現有公有地與私有地分別處理之。

子·現在市地之一部，已歸公有者，悉數保存之，以充公共目的之用。

丑·限制市地之私有權，使市地趨向於公有化。

註十七

8·推廣公有市地，下列各地，應爲公營：

(a) 凡市地之爲公眾利用者，如道路等是。

(b) 凡市地之利用，以無礙爲有益於社會者，如公園

與公共演廳等是。

(c) 凡一種利用市地之方法，應鼓勵者，如圖書館與博物館等是。

(d) 凡公共機關之所在地，如市政廳與救火會等是。  
(e) 凡足以引起專利之土地，如船塢，碼頭等，應公有公營。又如如有專利性質之公共企業，如公共汽車，電車等所用土地，亦應公有公營。

b. 限制其使用權

根據現行土地法第一百四十八條之規定「對於市地之使用，區分限制使用區及自由使用區。但自由使用區於必要時，得改為限制使用區。在限制使用區內，對於市地之使用，應受下列各項限制：

註十八

(a) 土地及其建築物使用之限制。  
(b) 各區具建築物有規定房屋建築線之必要時，其房屋建築線。

- (c) 建築物之高度層數及其形式。
- (d) 建築物之深度及寬度。
- (e) 建築物所佔土地面積及應留餘地。

按上述各限制使用之目的，在乎都市建築物之整齊與美觀。各國都

市均有同樣之規定。此外都市繁盛區域內之空地，市政府得斟酌地方需要情形，規定二年以上之建築期限。如逾規定期限而不建築者，得准需用土地人請求徵收其全部或一部。註十九此種限制，其目的之一面在乎鼓勵土地所有者使用其土地，一面防止地主將其地段不加改良，祇候地價之增漲，有礙公共利益。

#### e. 限制其收益權

市地因人口增加，價值上漲極速，地主坐享其成，受此不勞而獲之巨利。就社會正義言之，殊覺不甚公允。故我國現行土地法，規定以徵稅方法，將其大部分歸為公有，實屬極為正當。同時地主因市地利用集中，地價上昇，徵收高額租金，亦為非分之收入。故限制徵收租金數額，亦屬必需。茲將限制市地收益權之方法，分為三項：

(a) 征收地價稅（其辦法於下節地稅問題詳述之）

(b) 征收土地增值稅（同上）

(c) 限制租金數額

我國各處都市，租金昂貴；租戶負擔奇重，苦不勝言，現行土地法規

定房屋標準租金。註二十凡標準租金，以不超過地價冊所載土地及其建築物之估定價額年息百分之十二為限。註二十一同時規定自房屋標準

租金施行之翌日起，在施行期間，原定租金超過標準租金者，承租

人得依標準租金額支付。原定租金少於標準租金者，依其原定，出租

人均不得用任何名目加租。註二十二此外規定以現金為租賃之擔保者

，其現金利息，視為租金之一部；而付給擔保之現金，不得超過二個

月租金之總額。註二十三又都市房屋以輕租方法，從中取利者，亦一

概禁止。註二十四以上各埠規定，保護租戶之利益，可稱公允與適當

矣。

d. 個人私有住宅地面積之限制

現代都市中，政界要人與富商巨賈，每挾其偉大之政治勢力與財力，

收買巨量土地；建築偉大住宅，亭，台，樓，閣，極為壯觀。然市地

面積有限，少數人佔據廣大面積，其他市民必得較小面積，反觀貧民

住宅，一幢僅小房屋，動輒聚居數家。伏居斗室，簡陋不堪。較諸高

樓大廈，不啻有天淵之別。故為利用市地經濟起見，個人私有住宅地



鉍礦，鎂礦，鈳礦，鈳礦，鈳礦，硫磺礦，磷礦，砒礦，水晶，石棉，雲母，石膏，岩鹽，明礬，金剛石，天然鹼，重晶石，硝酸鹽，礬砂，礬類，綠松石，弗石，火黏土，滑石，大理石，苦土石，煤炭類，石油類，煤汽類，琢磨沙類，鑛料石類，其他經國民政府指定者。

考查鑛業法之內容，鑛產固應屬國有，而鑛業經營，與國防上所密切關係者，如鐵礦，石油礦，銅礦及適合煉冶金焦之烟煤礦，應歸國營，由國家自行探採。如無自行探採之必要時，得出租探採；但承租人，以本區人民爲限。註二十五同時又規定鐵礦，石油礦，銅礦，烟煤礦

，鎢礦，鉍礦，鉍礦，錳礦，銻礦，鉀礦，鈾礦，與煤礦，實業部認爲有保留之必要時，得劃定區域，作爲國家保留區，禁止探採。註二

十六 據此而論，我國鑛業經營，以國營爲原則。但我國鑛產，蘊藏極富，一律均須國營，於進行上不免有遲緩之感。爲避免此項缺點起見，鑛業法規定私營與國營二種，以希鑛業之從速發展，茲將其規定辦法，分述於後。

#### 子。私營鑛業

私人經營鑛業，係向實業部依法呈請取得探鑛權與採鑛權。探鑛權以二年為限，註二十採鑛權不得過二十年。限滿後，得呈經實業部核准展限，但展限不得過二十年。註二十一至鑛業權之銷滅，如有下列情事之一時，即應撤銷。註二十九

一年以上者。

- a. 登記後無不可抗力之故障，二年內不開工或中途停工

- b. 將鑛業權移轉或抵押於外國人者。

- c. 鑛業有害公益，無法補救者。

- d. 無正當理由，不納鑛稅兩期以上者。

- e. 無正當理由，不依第三十五條及三十七條之規定訂正

鑛區者。

私營鑛業，雖呈准實業部取得鑛業權，始得開始經營；但鑛產為國有物，所以政府應向私營鑛業徵收鑛產稅。其稅率依各種鑛物之種類而定其高下。銀，鉛，鋅，錳，銻，錳，硫磺等十七種，從價課百分之二。金，銅，鉍，鉍，鉍等二十五種，從價課百分之五。鎢，銻，鉍，鉍及鎳四種



從價課百分之七·五·金剛石，鉑，水晶，綠松石，玉石，及瑪瑙六種，從價課百分之一〇。註三十

鑛業權之取得，鑛產所在地之縣市政府，應有優先權，但縣市政府不擬請求取得時，私人有呈請取得之權。迨私人呈准取得鑛業權以後，須以股份有限公司之組織經營之。並得許外人入股，但須受下列各款之限制：

- a. 公司股份總額過半數應為中華民國區人民所有。
- b. 公司董事過半數以上，應為中華民國人民。
- c. 公司董事長及總經理等職應以中華民國人民充任。

丑·區營鑛業

鑛業由區家直接經營者，請之區營鑛業，概歸實業部直接管理。按國營鑛業，亦為公司組織，准許私人入股。然外人入股時，應與上列私營公司，須受同一之限制。又區營鑛業權，可出租於私人經營，其承租條件，以契約定之。在契約內應載明承租期限及每年租金，並應對該鑛實地情形，定明每年最低產額及每年最低投資額。按鑛業法第

五十四條之規定，區營工業權之租款，以二十年為限；期滿如非國家收回自營者，承租人有優先租賃之優先權。承租人依左列之規定，按年繳納租金。

a. 淨盈餘在實收資本百分之十以下者免租。

b. 淨盈餘超過實收資本百分之十者而在百分之三十五以內，應就其超過部份，繳納百分之五十之租金。

c. 淨盈餘超過實收資本百分之三十五者，就其未超過百分之三十五之部分，依則款規定繳納租金外，並應就其已超過百分之三十五部分，繳納百分之七十五之租金。

承租人有下例各款情事之一時，其租約應即撤銷。

a. 承租人將所租區營工業權轉租，抵押，典質或讓與。

b. 逾期不繳租金者。

c. 承租後三年內尚未從事營業設備，並無正當理由者。

d. 承租後二年內尚未開工或中途停工至一年以上，並無

正當理由者。

經以上述鑛業法規規定各點，鑛產以國有爲原則，鑛業權分國營與私營。國營鑛業權出租時，征收租金。私營鑛業准許開始營業以後，征收鑛業稅。同時國營與私營，均爲有限公司組織，准許私人入股；對於外人入股，予以嚴勵之限制，均頗適當。惟我國鑛業尙在萌芽時代。國營鑛業，似應從速開辦，以爲私營鑛業之模範。則將來鑛業之發展，始有相當之希望也。

林地經營具有下列各項特點：子。收益比較遲緩；丑。施用人力稀少；寅。注重面積不重肥性；卯。有重大之間接利益，如涵養水源，防止土沙之崩壞。夫林地經營，既有上述各項特點，林地所有權似以國有爲宜。蓋考查世界森林，三分之二的面積，屬於國有。註三十一。我國採用林地國有政策，極爲適當。且林地國有以後，不特便於保護，抑且可以嚴禁濫伐。至於實施之方法：

子。保存現有之公有林地。

丑。收買現在之私有林地。

寅。在私有林地未收買以前，暫時限制私有林之濫伐。

卯·國家選擇不適宜種植農產物之荒地，栽植新林。關於林地之管理方面，巨大森林由中央政府設立森林管理局處理之；而較小之森林，則歸地方政府就近管理，較為便利。

關於權林方面，擬在農業政策中權林政策內詳為討論，茲姑從畧。水力之所有權，最宜收為國有。其理由如下：

子·水力為天然之施與，其存在區域有限，不應為私人所壟斷。

丑·水力之利用，必需大規模之投資。若為私有，可造成巨大資本團體，對於社會財富之分配，頗為不利。

寅·應用水力，易於阻礙其他利用，如航行灌溉之類；故應為國家壟斷行之，不應私人自由利用，應為公有。查晚近各國，均有此項趨勢。若歐洲之瑞典，在一九〇九年，已為全國通過水電業歸國家辦理。加拿大，為法蘭區，亦已公布國有政策。英國於一九二六年，亦通過議案，成立電力委員會，將全國水電事業，逐漸收歸國有。孫總理於國民政府建國大綱中第十一條之規定，主張壟斷產水力

之利，皆為地方政府所有。註三十二而現行土地法第八條，亦有同樣之規定，即遵照孫總理遺志也。

關於墾墾荒地方面，擬在農業政策中討論之，茲不復贅。

### 乙·地稅問題

我國地方財政，悉賴田賦。故田賦為地方政府主要收入之來源，為時頗久。註三十三區藝私沿，迄今未衰。但考查我國地方財政，具有三大缺陷：

1. 我國田賦，悉徵徵收，分正稅與附加稅兩種。正稅數目，為數無幾，而附加稅區名目繁多，其數目常超過正稅五倍至二十餘倍不等。註三十四區此常使農民負擔奇重。地價跌落，農村破產。

2. 我國土地徵稅，祇及農地，而不徵市地，註三十五殊覺不公。

公。

3. 徵稅大部分按區面積計算，註三十六而未能依土地價值，按

值徵稅。同時市地增值極速，地主享受自然增值，未負絲毫納稅義務；世界不公平事，莫過於此。區為救上述缺陷起見，現行土地法規定

徵收地價稅，土地增值稅等，以後按價徵稅，使市地所有者與農地所有者，同負納稅義務。而市地自然增值之大部，亦得歸諸公有。歷年積弊，定能一掃而空。茲查現行土地法及土地法施行法規定應徵地稅，分地價稅，土地增值稅，改良物稅，及不在地主稅四種。請分別討論之。

1. 地價稅

子。徵收地價稅之目的

欲明徵收地價稅之目的，可於徵收地稅之方法中求之。查徵收一般地稅之方法有五：

a. 面積課稅法

此法不問土地之肥瘠如何，僅以面積之廣狹，定課稅之多寡。我國歷代稅制，及古代羅馬與英國等均採用之。但土地肥瘠不同，生產能力各異，土地所有者負擔徵收同額之其稅，殊不公允。

b. 等級課稅法

此法乃以土質之高下，定稅率之等級。而土地之價值如何，地位如何

，而不注意。按此法比較而看，賦稅法不為公平，然僅注意於土質之肥瘠，而土地之地位及價值，不加注意，則納稅人未盡應能力付稅，依舊不甚公允。

c. 收稅無稅法

此法乃以土地之總收益，為賦稅之標準。古代各國，採用頗為盛行。即在現代，少數國家亦有採用之者。但此法有二大缺點：

(a) 賦稅不公。蓋土地之總收益雖同，而甲地與乙地之耕作費常不均等。地質肥沃，灌溉便利者，所需耕作費較少。故對於一般收稅之總額，賦以一定稅率，常有負擔不均之患。

(b) 此法有陷官吏於濫徵侵濫之弊。夫收稅額之多寡，多由推定而得，不但不能其負擔之公平，且常使不肖官吏，藉此需索陋規，以飽私囊。註三十七

d. 假賦稅法

此法以土地之假賦稅為標準而徵稅。夫使假賦稅收益，而果能代表土地收益，則假稅不獨便利，而且公允，但假賦稅之土地收益，指土地所

生之企業以益而言，與佃課性質不同。次土地未必皆為佃地。在佃地可以佃課為標準而徵課之；然自種之土地，果將何者為標準而徵課之？實屬疑問。註三十八 且荒地棄而不用，無佃租之發生，定將無稅可收，勢將逃稅，故此法不甚適當。

e. 地價課稅法

此法以土地之價值，為課稅之標準，最為公允。蓋土地價值之高下，決定於土地之肥瘠，地位之優劣，生產能力之大小，及收益之多寡。設根據地價而徵收地價稅，不特符合以納稅人之能力為徵稅之標準，且政府稅收方面，亦可增加。註三十九 故地價稅之主要目的，第一為納稅負擔之公平；第二為財政收入的增加；第三為促進荒地之使用與改良。

丑. 地價稅計算之方法

徵收地價稅，須先知地價如何決定，茲決定地價之方法有三：第一為估計；第二為申報；第三為申報與估計同時取用。第一種地價之估計，又分為四項：a. 以經濟地租還原的方法，估定地價。b. 以買賣價



總為標準。估定地價；c. 以比數評定法估定地價；d. 設立土地估價委員會，聘請專家，估定地價。我國現行土地法即採用第一種方法中之第四項，規定地價概照估定地價，按年徵收之。  
註 四 十 至於估

許之方法，土地法第二百四十一條規定：「估計地價應於同一地價區內之土地，參照其最近市價，或其中申報地價，或參照其最近市價及申報地價為總平均計算。」此種規定，將各項方法，包羅萬象；既可參照買賣價格，復可參照人民申報地價，更可參照最近的買賣價格與人民所申報者作一個總平均為估定地價，復免所奉方法太多；同時均可隨時採用，祇有令人無所適從之感。故最善方法，出租之土地，以經濟地租運原為決定地價之標準；自凡土地，以申報地價與最近市價之最近數目為計算之標準。各地一致採用，以歸劃一。同法第二百四十二條規定：「因財政需要或為市政之必要，得就同一地價區內之地最近市價或申報地價擇其地價較低者，為選擇平均計算；前項選擇平均計算所得之數額，超過前條總平均計算所得之數額時，其超過數額以總平均計算所得之數額三分之一為限。」上述最近市價與

申算其價爲平均計算數額，或更其平均計算所得數額，不論任何一種，可視爲標準地價。註四十一 同時估計地價，亦有私當之伸縮性。土地法第二百四十五條規定：「土地區其地位之特殊情形，得按其標準地價數額，爲私當之增減；其增減數額，均以不超過該地所屬地價區之標準地價三分之一爲限。」

#### 實·地價稅之稅率

土地區分市地與荒地二種。每種又分改良地，未改良地及荒地三項。每項因性質不同，其稅率區以各異。茲將現行土地法規定各項稅率，分錄如下：

#### a·市地

(a) 市改良地之地價稅  
以其估定地價額數千分之十至千分之二十爲稅率。

(b) 市未改良地之地價稅

以其估定地價額數千分之十五至千分之三十爲稅率。

(c) 市荒地之地價稅

以其估定地價數額千分之三十至千分之一百為稅率。

b. 荒地

(a) 為改良地之地價稅

以其估定地價數額千分之十為稅率。

(b) 為未改良地之地價稅

以其估定地價數額千分之十二至千分之十五為稅率。

(c) 為荒地之地價稅

以其估定地價數額千分之十五至千分之一百為稅率。

此外又規定市地稅其所有權人之自住地或自耕地，於自住或自耕期內，其地價稅應納稅額八成免之。註四十二此項規定，為鼓勵耕者

有其區與住者有去宅之逐漸實現，及優待自耕自住之地主之意。

分析上列地價稅率，市地稅為最高；而荒地稅未改良地為高；未改良地稅改良地為高。紐約立法者之如此規定，目前在乎鼓勵土地之使用，使地產繼承，對於荒地，確保良善政策。

2. 土地增價稅

子。後購土地增值之巨額。

市地之地價，因人口集中，急欲發達，上漲頗速。蓋以地產商人從事土地投機，居奇壟斷，尤易使地價繼續上昇。此上漲之地價，即所謂土地之自然增值。現查各區大都市土地之地價，其上漲速度，有數十倍而至數百倍者，實足令人驚駭。

a. 紐約地價

紐約地價自一八九八年至一九〇八年，全區所漲為五十萬萬美金（即自一，八五六，五六七，九二三美金漲至六，七二三，四一五，七八九美金），即增值百分之二百六十二。自一九〇八年以後，（至一九一六年止）全區地價又漲至十萬萬美金以上。

註 四 十 三

b. 倫敦地價

倫敦自一八七〇年至九〇年間，每年地價增值為七百六十二萬鎊。

c. 巴黎地價

巴黎某處地價百年前不過幾公頃五千法郎。此地自後所漲地價，為百分之六九九，九〇〇倍（易言之，即漲至六千九百九十九倍）。

d 柏林地價

柏林大選侯路（即中國使館所在地），係比較近代開闢之區。其地價自一八六〇年至一八九八年（三十八年間）漲五百倍。又如夏綠蒂堡地價，自一八六五年至一八九七年，改良地自六百萬漲至三萬萬馬克。未改良地自四百萬漲至一萬萬馬克。

e · 維也納地價

維也納戰前係中歐政治中樞，地價增值極速。據 Philipovich 教授考查，某地自一八七五年後，所漲為百分之三千五百二十六，即三十五倍以上。

f · 南京地價

南京地價自民國十七年至二十二年，每平方平均漲價三十五元。以南京面積（除河流，道路，城基等不計外）作四，五四三，〇五〇方計算，則南京土地在五年內，共漲一萬五千九百萬零六千七百五十元。註四十四 又查南京地主在過去五年中，平均凡佔有地一畝者，可坐收不勞而獲二千一百元。佔有地十畝者，可坐收不勞而獲二萬一千元。佔有地百畝者，可坐收不勞而獲二十一萬元。註四十五

查土地增值與人口之增加，具有密切關係。美國芝加哥自一八三〇年至一八九四年，六十四年間人口由五十萬增至一百五十萬，地價由四分之一英畝二十美金，增至一百二十五萬美金。人口增加三萬倍，而地價增加六萬二千五百倍。紐約 *Manhattan's Shore* 臨街一帶土地，一九〇七年地價每英畝增至一千萬美金。而其更甚者，有漲至四千萬美金。以人口統計計算，紐約每增加一人，全市地價即漲八百美金。倫敦自一八七〇年至九〇年，人口每增加一人，全市地價即漲四百美金以上。南京人口，民國十七年為四十九萬七千五百二十六人，至二十二年八月，即為七十三萬零一百十二人。此五年間，共增加二三二，五六八人，平均南京每增一人，地價即增漲六百八十三元強。

依據上述各項事實，地價之上昇，由於人口之增加與社會之進步；而地主未盡勞績，坐享增值之利益。此種不勞而獲，誠社會正義言之，殊覺不公。現在為免因此項不公起見，徵收土地增值稅，使社會進步而增加之地價，將其大部份，歸為公有。此即徵收土地增值稅之主

要目的。

## 五。土地增價稅計算之方法

計算土地增價稅，須先知土地增價總數額之多寡。土地增價總數額之標準，土地法第三〇五條規定如左：

a. 申報地價後，未經遷移轉之土地於絕賣移轉時，以現賣價超過申報地價之數額為標準。

b. 申報地價後，未經遷移轉之土地於繼承或贈與與移轉時，以移轉之估定地價超過申報地價之數額為標準。

c. 申報地價後未經遷移轉之土地，於十五年屆滿時，以估定地價超過申報地價之數額為標準。

d. 申報地價後，曾經遷移轉之土地，於下次移轉或十五  
年屆滿無移轉時，以現賣價或估定地價超過前次移轉時之賣價或估定  
地價為標準。

經農上述土地增價稅之計算方法，以申報地價與土地移轉時之市價的  
差額，或與十五年以後估價之差額，為課稅之標準。茲地價稅以估價  
為標準，而增價稅以申報地價為基礎。同一標準較，而採用二種地價

，專出區域，殊屬不妥。設土地增值稅以申報地價爲標準，則地價稅亦應以申報地價爲標準。設土地稅以估價爲標準，則土地增值稅亦應以估價爲標準。欲爲一致與便於辦理起見，地價稅既以估價爲標準，則同一區域，不應有二種價格之存在，土地增值稅之計算，應以徵收地價稅之地價爲基礎。方爲妥善。

#### 寅·土地增值稅之免徵者與免徵額

土地增值稅規定於土地所有權移轉，或於十五年屆滿土地所有權無移轉時徵收之。但爲地所有權人之自住地及自耕地於十五年屆滿無移轉時，不徵收土地增值稅。同時徵收土地增值稅有免徵之規定。茲錄土地法第三百〇八條原文如下：「土地增值之總數額。市地在其原地價百分之十五以內，房屋在其原地價百分之二十以內者，不徵收土地增值稅。其超過者徵收其超過之數額，徵收土地增值稅。」

#### 卯·土地增值稅之稅率

土地法第三百〇九條。規定如左：

a. 土地增值之實數額，爲其原地價數額百分之五十或在



百分之五十以內者，徵收其增值數額百分之二十。

b. 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部分依前款規定，徵收百分之二十。就其已超過百分之五十部分，徵收百分之四十。

c. 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之十者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之一百部分，徵收百分之六十。

d. 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之二百部分，徵收百分之八十。

e. 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之三百部分，完全徵收。

3. 改良徵收

改良徵收係就地價稅理原則上言之，原屬不應徵收。一祇以近年各地舉辦市政，經費多出自房屋稅之徵收；一旦為之完全豁免，而新

辦之土地稅即為惡鄰雜稅。在此等或不按時期，於市政進行，恐生窒礙。為極宜之計，仍准改良物稅之存在。註四十六 土地法第三百十

一條規定：「市地改良物得按其估定價值，按年徵稅，其最高稅率以不超過千分之五為限。」此項稅率，可謂極低。此外又有免稅之規定

；第一種地改良物不得徵稅；註四十七 第二市地之農作改良物，得由

地方政府免予徵稅。註四十八

4. 不在地主稅

查現行土地法第十章，有徵收不在地主稅之規定。其徵收不在地主稅之目的，據土地法起草人吳尚鷹氏之解釋，請在乎「防止大地主之發坐，澳大利亞洲各國採用此法，頗著成效。蓋其達地盡其用之目的，必使土地所有者，對於其所持有土地之使用情形，有相當之注意。彼棄置其土地，不為相當之改良，其或變為荒地者，固應重徵其稅。若所有人全家隱匿其土地所有地之市區，經數年之久，縱使其土地出租於他人使用，而本人於實際上已不能為相當之注意。此等隱匿其土地所有地之人，概不在此地主，應予以相當之處罰；重徵其稅，使不能

坐享其不勞而獲之利。一、四十九條與氏何等之獎勵，亦不在地主稅之目的，一、五防止大地主之發生；二、五防止墾置土地而不用，不加改良，有礙於荒地之虞；三、五使地主不能坐享不勞而獲之利益。然欲實現此三項目的，他無他法不在地主稅之必要。第一土地法第十四條已規定租人所有土地面積之最高額，大地主已無從發生。第二土地法自第二百零九十一條至二百九十六條，規定市荒地與郊荒地之地價稅數額，較其他各種土地為高，已足以使荒地稅於無形之中，地主自不至棄地而不用。如再他法不在地主稅，無異疊床架屋，有重徵稅之嫌。第三土地法已規定地價增價稅，使土地之自然增價，歸諸公有。使地主不勞而獲之收入，已有相當位置；地主之不勞而獲，已不復存在。如再他法不在地主稅，實與無的放矢何異。茲更考查不在地主之資格，土地法第百二十九條規定三項：

- (1) 土地所有權人及其家屬離國其土地所在之市縣，繼
- (2) 共有土地其共有人全體離國其土地所在之市縣，繼

繼滿三年者；

憲法一年者；

(3) 營業組合所有土地，其組合於其土地所在地之市縣，停止營業繼續滿一年者。

同法第三百三十條規定土地所有權人因兵役學業或公職離開其土地所在地之市縣者，不適用前條之規定。按第三百二十九條所規定之資格，如此廣泛。而第三百三十條又有不適用之規定。則區內合乎不在地主之資格者，無窮無盡。土地法中此項條文之設置，實等虛設。且我國區內地主，十之中任公職者有七八。其餘之地主延職後，當然返歸家鄉；不在地主，恐無處可尋，實無徵收之必要，亦無設立之必要。

註一 臥長橋著我國土地與人口問題之研究及區域建設之

政策直轄一二十四年八月十八日中央日報

註二 翁文灝著中國人口分佈與土地利用獨立評議

註三 地政學會調查報告

註四 張丕介著中國新地政概論原區之檢討國民區二十五年四月四日之

申報

註五 見高信著我國現在之土地問題馬季月報第十四卷第三期第一七

六頁

註六 成聖昌著蘇區土地問題

註七 朱俠著土地公有之實行抑值與乎東方雜誌第二十三卷第二十

一號

註八 唐啓季氏著評區區山氏之土地問題有東方雜誌第二十三卷第二十

一號

註九 丁文江著實行辦法有東方雜誌第二十三卷第二十三日大公

報星其誌文

註一〇 土地法第三十三條

註一一 土地法第一百七十二條

註一二 同法第一百八十條

註一三 同法第一百七十三條

註一四 同法第一百七十六條

註一五 張丕介著德意志之農業及農業政策 民國二十五年三月十七

日中央日報

註一六 高信善著南京市之地價與地價稅 第四十四頁

註一七 章杞著土地經濟學 第三二五頁

註一八 土地法第一百四十九條

註一九 土地法第一百五十五條

註二〇 土地法第一百六十二條第一項

註二一 土地法第一百六十三條

註二二 土地法第一百六十四條

註二三 土地法第一百六十五條

註二四 土地法第一百七十四條

註二五 礦業法第九條

註二六 前法第十條

註二七 前法第十五條

註二八 前法第十六條

註二九 前法第四十一條

註三〇 礦業稅條例第四條

註三一 新學會社紅林業經濟學

註三二 孫中山著建國大綱

註三三 臣賦賦歸地方政府則政收入以區十六年始正式劃定

註三四 中央大學經濟資料室編行行政院農林復興委員會報告區賦附

加稅調查第十四頁

註三五 蕭鈔君南京市之區仁與地價稅序

註三六 我國區賦在昔日區賦之區痛分三等九則。後欲從量徵稅。

但區年運久。未能重行估計。昔日所分之等級已失其重要性

矣。

註三七 壽景偉著財政學第一二六頁

註三八 王煥文著土地法論第三二七頁

註三九 高信著南京市之地價及地價稅

註四〇 土地法第二百八十四條

註四一 土地法第二百四十三條

註四二 土地法第二百九十六條

註四三 *Scheffels: The Fixation of Land Value, Bolton & New York, 1916, pp. 248-287*

註四四 高信著南京市之地價與地價稅第五十二頁

註四五 同上第二頁

註四六 吳倫鳳著土地問題與土地法第四十二頁

註四七 土地法第三百十五條

註四八 土地法第三百一十六條

註四九 吳倫鳳著土地問題與土地法第四十一頁