

土地政策研究

宋 斐 如 著



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

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 琉璃廠西門內
北平西北書局

電南二五六五

分銷處 各省市各大書店

梅序

『中國是以農立國』——這句話，在現在人們或爲避難或爲謀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『農爲邦本』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，因爲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爲三種：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『自耕農創定政策』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够充分注

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『土地磨』一類的東西。近年來，因爲這種『土地磨』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 八，七，一九三一，
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爲其宗旨。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，銷除農村的社會問題，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，自某一方面言固爲長處，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：第一爲自耕農的勤勞；第二爲農民的寡慾。第一種理由根據農民一己的心理作用，謂小農制概爲自耕農，而自耕農與爲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 mill)，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。他們較比一切的工畜尤有耐性，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。勞工勞力的擇取有限，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. Kautsky）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，尚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，及採用機器之類的嶄新有效的生產工具，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創定政策，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，自耕農創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創定政策：

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創定政策（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，修正的自耕農創定政策，可以充當達到自耕農創定政策的過渡辦法。

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徵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