

中國國民黨廣東省執行委員會黨務工作人員訓練所叢刊之三

土地問題與土地法

吳尙膺 著

中國國民黨廣東省執行委員會黨務工作人員訓練所叢刊之三

土地問題與土地法

吳尚鷹 著

黨工務人員訓練所叢刊之三

土地問題與土地法

著者 吳尙膺

出版者

中國國民黨廣東省執行委員會黨務工作人員訓練所

編譯部

中華民國二十年八月出版

總理遺像

革命尚未成功



同志仍須努力

總理遺囑

余致力國民革命凡四十年其目的在求中國之自由平等積四十年之經驗深知欲達到此目的必須喚起民眾及聯合世界上以平等待我之民族共同奮鬥現在革命尚未成功凡我同志務須依照余所著建國方略建國大綱三民主義及第一次全國代表大會宣言繼續努力以求貫徹最近主張開國民會議及廢除不平等條約尤須於最短期間促進實現是所至囑

自序

自

序

民國二十年八月中國國民黨廣東省執行委員會黨務工作人員訓練所所長李揚敬黃麟書兩先生，既奉命主持所務，規畫設施，力求完美；將以提高工作人員之效率，而利黨務之推行。於是延聘本黨俊彥，分授所內功課，以資啓迪；復蒐集各種著述，印行叢刊，以備觀摩。拙著「土地問題與土地法」一文，亦承付梓，而與立法院刊行之「土地法」彙刊一冊，且來書索余爲序，余惟土地問題與人類生存，其關係至爲密切，而稽諸史乘所載述，學者所主張，紛然雜陳，尙難有適當之解決者。自總理孫先生以平均地權定爲本黨政策，而於建國大綱，及三民主義中，復明示解決方法之大要，吾黨有志之士，自當恪遵遺教，努力研求，以期土地政策之及早實現，而使吾國人民共享其利益。余不揣愚昧，頻年對於土地問題，當在國內或國外時，均頗致力於研討。年前立法院起草土地法，歷時一年有半，始告完成；而余幸參末議，始終其事。去歲司法院王亮疇院長，集合法

學專家，發行中華法學雜誌，屬余爲文，以實篇幅時，適土地起草初竣，乃以土地問題與土地法爲題，而成斯篇，以應其請；然以付印催促，倉卒成文，於該題奧義，實未能充量發揮，擬俟稍有暇晷，再將內容擴充，引申理論，并於實施方面畧爲貢獻，乃荏苒一年，未遑從事。邇者承乏度支，簿書鞅掌，更鮮餘暇，以事博大精深之論述。乃承李黃兩先生不棄謫陋，逕以此文付印以爲訓練所學員參考之資，五內慙惶，未知所可！惟望他時幸得抽閒，重加修正，以再就教於黨國賢達，而本所在學諸同志，亦姑以此文爲導線，而喚起研究土地問題之興味，則總理所遺留於本黨之偉大政策，與乎李黃兩先生之殷懃誘掖，將因諸同志精研不懈，而收極良之效果，則爲余之所厚幸！而敢掬其熱誠，爲本所前途馨香祝者也。爰泐數言，以爲之序。

吳尙膺

土地問題與土地法

目錄

自序..... 吳尙膺

引言..... 一

一・國民黨平均地權政策之由來..... 二

二・人口增加與地價增漲之因果..... 四

三・土地私有制度下之問題..... 九

四・土地共有問題..... 一一

五・土地法內容概要..... 三三

(1) 總則..... 三六

(2) 土地登記..... 四一

目

錄

(3) 土地使用.....四六

(4) 土地稅.....五二

(5) 土地徵收.....五九

附 錄

一 • 土地法.....六二

二 • 土地法原則.....一五九

土地問題與土地法

吳尚鷹著

引言

土地爲人類生存不可或缺之要素，即宇宙間一切有生之倫，亦莫能離土地而可以自活者。蓋經濟學上之土地定義包括水陸及一切天然物力而言，不僅爲普通人見解之地面也。其問題隨人類進化而日趨複雜，世界各國之土地制度，所以代有變更，以期適應環境之需要，爲人類生存問題謀一適當解決。然人類爲此問題，奮鬥至苦，競爭至烈。而自有史以來究竟於某一時代，某一部分人類，在所謂文明的社會中，對此關係人類生存之土地問題，曾有適當之解決者。興言及此，可爲世界文明大缺憾之羞。此天下之所以終日紛擾，而志士仁人，爲之奔走不遑者歟。

現國民政府爲謀中國土地問題之解決，特依國民黨政綱之規定，與總理孫中山先生之遺教，制成土地法，並已明令公佈。宏謀碩畫，國人共見。然此法之意義與內容，

及其根據，或有爲一般人所欲知者。本篇作者於該法起草事，忝參末議，謹舉所知，畧述其概要，以就正於國人。

一．國民黨平均地權政策之由來

中國國民黨對於解決土地問題之主張，自中國同盟會始，即以平均地權四字揭示天下。當同盟會時代，凡會員加盟，須自具志願書，並矢誓實行四事：（一）驅除滿虜，（二）恢復中華，（三）創立民國，（四）平均地權。辛亥革命同盟會改稱國民黨，而主義與政策仍一貫也。溯自同盟會迄今，垂二十餘年，滿虜早被驅除，中華隨之恢復，民國亦已成立，而平均地權則如何？民元以還，軍閥旋起旋伏，吾黨負建國之責，不得不先事勘亂，以求國內安甯，統一全局。于是革命之軍事時期，遂延長至今。對於民生主義根本問題之土地政策，未克實現，可爲痛惜。幸吾黨對於主義之服從，與政策之信賴，越時彌堅。而平均地權政策之足以解決民生問題，在近年世界經濟情形劇變中，觀于各國

人民對於土地問題思想之傾向，與解決手段之採用，益足證明也。

然平均地權四字，一簡單之標語而已。究何謂之平均地權，如何然後可以平均地權，及平均地權與不平均地權於民生利害之關係如何，均屬研究土地問題者所應討論之要點，亦即本篇所欲敘述之範圍也。

關於平均地權之方法，吾黨總理孫先生於手寫之建國大綱，與三民主義之演講中，曾爲明白之表示者，即係按地價徵稅，使土地因政治改良與社會進步所增之價，歸爲公有，不得爲地主所私。又於國民黨政綱中，有由國家制定之土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法之規定。至對於農民問題，則以耕者有其田爲主旨。此爲總理對於土地問題，於其解決方法上所予吾人之簡要暗示也。

國民黨所主張土地政策之由來，既述其梗概矣。今國民政府爲黨治之政府。其對於黨之政策，應負實施之責任，此土地法之所由公佈，進而求實施矣。土地法係爲解決土地問題方法之整個的綱領。因有土地問題之發生，然後有土地法之制定。欲於土地法之

意義得正確之了解，須于土地問題之性質範圍，及根據平均地權原則對於土地問題之觀念，有相當之領會，方不致因觀念上之牴觸，而發生見解之糾紛也。

二．人口增加與地價增漲之因果

土地問題之所以發生，而且日趨于複雜者，質而言之，即總理所謂土地因政治改良，與社會進步，所增之價，於土地私有制度之下，全由私人享有所致，而土地增價之由來，爲人口增加之結果，其理至明事至顯也。世界著名之單稅倡導者亨利喬治氏，于其名著「進步與貧乏」一書內，關於此問題之起原，曾爲有趣味之敘述。茲爲節錄其大意，使讀者對此問題之由來及其意義，更得較爲深刻之印像也。

亨利喬治之言曰：現有一偌大面積之原野，土地肥沃，草木繁殖，而地權不私，取之無禁，旋一墾殖者至，將擇地耕作，奈舉目所見皆膏腴之地，無從爲優劣之分。乃隨意止于一處，開始耕作，爲經營生活焉。此間不獨土地肥美，而且漁獵豐富，川澤便利

，天然富美，皆備于斯。以此墾殖者所得之土地，倘在人口繁盛之區，必爲一面團團之大富翁而彼則爲荒野中之窮漢也。彼于此環境中，自爲耕作，除家人外，無他工伴，欲僱用助手爲之襄理田事，則除其能力可以常川維持之工人外，不能因隨時需要而爲臨時之僱用，雖有自養牲畜，而每飯不能得鮮牛以佐食。因殺一牛，已足供多時之需，勢不能每飯必宰一牛，以求鮮食。他如木匠，鐵匠，鞋匠，及種種日常需要之工作，須躬自爲之。其子女教育，更無進學校之機會。若設專校，則非獨力可辦。舉凡不能自行產造之物品，則須爲多量之買備，儲藏待用。否則只可付之闕如。蓋購物市場與其耕作地，彼此遠距。若爲買一微小之物，而終日僕僕道途，勢不能也。處此情形，盡其操作能事，欲維持簡陋之生活，固屬易事。苟欲求生活之舒服，與起居之安適，則不可得矣。

在此膏腴原野中，其初來墾殖者，既擇地開闢後，不久卽有第二之墾殖者，因覓地而至。彼所見之遍地情形，與初來者之閱歷無殊。唯有一不同之點，則初來之墾殖者于此膏腴原野中，欲擇地耕作，無從爲優劣之分。而彼則不費躊躇，自然擇地於初來者之

旁矣。此初來之墾殖者，因第二墾殖者之共同利害，彼此協助，覺前此所處之環境大爲改善。以後更因彼此接鄰，收合作之效，前此一人不能獨辦之事，於是亦次第爲之舉辦矣。

此兩墾殖者，耕作於斯，漸覺安居樂業矣。乃不久再有第三，第四，至於其他若干墾殖者，接踵而至。彼此隣居接畔，儼成村落。其勞動與合作之效能，大爲顯著。各墾殖者乃獲享共同生活之便利。不獨衣服飲食之物質需要，得其供給。進而至於政治，經濟，教育，與種種文化事業之設施，亦次第備舉矣。

倘有人焉，于此時向初來之墾殖者告之曰：君子擇得之耕地中，栽植許多菓木。地之四週，繞以柵欄。而且其中建築房屋，開鑿水井，頗爲妥適。因君擇於此地施以勞力，其價值遂爲增漲。原來此地本身，未有如是優美也。假如我酬給你改良物的完全價值，換取此地，君則携眷他往，另尋新地，再爲墾殖，君竟以爲如何。彼必笑問者之狂妄，作此無理請求也。蓋現在該地所能生產之收穫物，如菓實與五谷等類，雖不比原來生

產之數量，有任何增多。但因人口增加，予該地以優越地位，因而得前此所無之種種便利。其於此地繼續爲耕作者，施以同樣勞力，雖不能得收穫物之增多。而因社會進步與環境改良所得之便利，即爲該地生產量之擴充矣。其所以致此之由，係因墾殖者之紛至踏來，有以使之然者，彰彰明甚。若在墾殖者足跡未到之地，即其天然土質同一肥美，而其生產量則不可及矣。現在開墾之原野，倘其接連地段，未盡佔領，尚可取之無禁，則接踵繼來之墾殖者，當然依次擇地耕作，未有若何地價問題之發生。反之則後來之墾殖者須向遠距此地之原野中，另行擇地。其大概情形，與初來之墾殖者所遇，無大差別。其在已佔領之墾地中則因人口增加，地價爲之增漲。至所增漲之程度，當以人口增加而擴充之生產量爲測驗之標準。於是地價之高下，可憑該地與人口繁盛之中心區，距離遠近而定矣。

此墾殖地中人口之增加，繼續未已。其初來墾殖者所佔據地段，位居人口最密之中心區，于生活上種種需要，至爲便利。以此地爲耕作所得之收穫物，比前雖不加多。實

則其地位以人口繁盛而增加之優點，因之取得種種便利，無異擴充其生產量矣。今若以此地爲他種使用，如商店工場之類，其收益必比諸用于耕作爲大。即使于耕作上多加幾倍勞力，其收穫利益，亦不及爲工商業之使用也。於是該墾殖者將其地分割爲建築區段，以取得最高額之收益，不復從事耕作矣。

然此地人口之增加，猶未已也。循是以進，遂變爲紐約，倫敦，之繁盛。舉凡工商文化之種種進步，畢集於斯。若考其起原，則始於一墾殖者之來耳。

回溯初來之一墾殖者，其所得之土地，本無價值可言。乃因人口增加，竟至寸土寸金。此初來之一墾殖者，于佔得地段之後，即使數十年間，不事工作于其地，並不爲任何之注意，其地價之增漲，無或異也。是土地價值由人口增加使之然者，其事至爲明顯矣。

以上爲亨利喬治氏之一段話。其對於人口增加，與地價增漲之關係，反覆譬述。結論以土地增價爲社會進步之結果，與總理對於土地問題之理論，正屬相同。然因土地

增加價，于私有制度之下，有資財者得爲土地之壟斷，視爲奇貨可居，掠奪需用土地者應享有使用土地之機會，遂釀成土地私有權，與社會利益之莫大衝突，于是土地之種種問題，由此發生矣。

三·土地私有制度下之問題

在土地私有制度之下，地主對土地享有之權利，既得國家之公然承認，且加以法律之保障。久之遂使人民對於土地私有之觀念，視爲當然事實，甚或視爲神聖不可侵犯之權利。其思想之流佈，竟成社會上一莫大之傳統勢力，影側於人民生計，至重且大也。觀乎晚近物質文明之進步，在經濟方面，生產機關日臻完備，生產數量大爲增加，似乎于人民生計問題，可有相當之解決，社會秩序，應得安寧，人類福祉，當與時俱進。乃考諸事實，則有大謬不然者。人類戰爭，不但未見停息之希望，而且有日益加劇之趨勢。人民生計，不但無相當之解決，而且失業人數，日益擴大。社會秩序，不但未臻安甯。