

胡崇基之

土地立法論

吳鐵城

土地立法論

承索即寄

著者	出版者	贈送者	總贈處	分贈處	印刷者
----	-----	-----	-----	-----	-----

南通胡崇基

南通胡崇基

南通胡崇基

南通平潮鎮胡宅

南通五山日報館

廠址上海法租界巨瀋
中行印刷所
來斯路一百弄內一號

中華民國二十五年七月三十一日印行

土地立法論

序言

語云，天生一條虫，地生一片葉，天生一隻鳥，地生一條虫，這幾句話的意思是說，有了虫就有葉來養，有了鳥就有虫來養，可是人類的形體，不生羽毛，必需衣以禦寒，食以養生，在元始的時候，大家衣樹葉，吃菓實，那時地廣人稀，很容易覓得，後來生聚日衆，菓實不足以供養，人類的知識也因需要而增加，發明鑽木取火弓矢網罟等，於是又去獵取虫魚禽獸，以爲生存，逐後更知道畜牧牛羊，儲備食用，更後又會利用土地，樹藝五穀，並育蠶紡織等，人類的衣食，至是大備，將有易無，大家快快樂樂的生息着，毫不競爭，這時候的土地是公有的，人民可以自由利用，僅貢獻一部收益，充作國家的政用而已，後來強者據土地爲私有，君主的帝王，更將土地封賜臣下，又發明了銅鐵等類的貨幣，於是以物易物的風尚打破，私有制度的賣買行爲形成，原來公有大家可以自由使用收益的土地，至此一變爲強者富者功臣等人所有，大多數的人，牛馬式的勞動着，少數的人，醉生夢死般的享受着，到現在還沒有多大的變更。

土地私有的制度形成之後，因爲所有的等分不均，耕作的面積不勻，又形成貧富兩種階

級，富者可以敵國，貧者至無立錐，時常演出不少殺人越貨的勾當，歷代明君，都知道這個問題嚴重，應當設法解決，可是所用的方法，都是苟安一時，不能澈底，久後仍然是發生變亂，顛覆政府，這類老把戲，歷史上是很多的，近一世紀發明了機械，做工不用人力，原來農家經營的手工副業，一體遭受淘汰，產業界發生大革命，人民相互間的經濟情狀，更見混亂，生活途徑，更形複雜，沒飯吃餓死的人很多，因求生存偷刼侵奪，互相搏殺慘死的人更多，雖有峻法嚴刑，莫能遏止，世界上講道德有良心的人，以為天然界的飛禽走獸，用不着受痛苦，尚且可以生存，何以萬物之靈的人，反有許多得不着衣食，這是很可憫的，他們歸罪於社會，認為要大家得着衣食，當改造社會，於是社會主義之說興，一時風從者甚衆，反對者不過是少數在經濟上已告成功，佔有地位自私自利的資本家，可是這班先知先覺志願改造社會有良心的道德家，終究不會提出可以實行的方案，人們仍然是得不到衣食，迄今有少的人，還是在忍飢挨寒毀法踰閑的情狀中掙扎苦度着，他們的理想等於空談，未裨實際。

其後馬克斯研究社會主義，考究出一種唯物史觀的道理，認為人類的行為，都是由於物質的境遇所決定，人類的文明史，可說是物質境遇的變遷史，他是主張階級鬥爭的，認為階級鬥爭是社會進化的原動力，惟有劇烈的階級鬥爭，社會才可進化，故不主張貧窮弱小無飯吃的人與資本家妥協，而主張採取革命的手段對付資本家，推倒資本家，才可以完成社會革命，才可以解決大家的生活問題，我們的總理孫中山先生說他是倒果為因，認錯了事實

，物質不是歷史的重心，民生才是歷史的重心，人們爲求生存，社會才有進化，全部的社會問題，是歷史的重心，而社會問題中，又應以生存爲重心，這種學理上的辯論姑且不必說他，概括的講一句，社會一切的歷史，由於講求生存而進化，人類的生存問題，應以合理的方法解決，攘奪物質，階級鬥爭，不是社會進化的原動力。

中山先生主張解決人類生存問題的民生主義，確極合理，且極王道，譬如對於土地問題，主張平均地權，結果雖要做到土地國有，但是與馬克斯所主張的辦法却是大不相同，而過渡耕者有其田的政策，亦極平易可通，如果實行這種辦法，社會上便不會有餓死的人，更用不着去犯罪，才可得到衣食，不過大家先要明白 中山先生主張之民生主義，全部精神是寄託在經濟利益的調整，因爲調整經濟利益，大家才能安適生存，社會問題才可解決，但是講到經濟，他的形態萬端，究將從何着手，頗夠躊躇，然而擒賊擒王，卽子推母，他的千變萬化，終離不開土地的範圍，古語云，有土此有財，又云，萬物土中生，吾人所目擊的各種物質，他的本原皆出之土地，是土地實爲經濟之母，離開土地，可說便無經濟，中山先生說，土地問題如得解決，民生問題已解決一半了，然則調整經濟利益，當側重土地問題，否卽陷於歧誤，作者本此意念，呼號有年，雖理論上之驗效，不無收穫，然實際上之事功，究須共赴，且國內學者之研究土地問題者，對於 中山先生平均地權及耕者有其田二大政策，見義不同，方案亦別，夫學理上之結論，與事實上之施舉，距離近切，如影隨形，而真理

亦愈辯愈明，則中山先生論倡土地政策之內容究竟何似，將採何方式施舉，不妨共討，以竟全功，爰將過去文墨，彙付黎棗，敬乞國人，勿吝我教。

中華民國二十五年七月五日胡崇基謹序

啓事

本書付印之宗旨有二，第一在求意見之交換，閱讀本書之通儒學者志士達人，幸弗以譴陋見哂，並乞對於謬妄之處，賜予指正，或示以大作鴻文，俾益知識，第二在求問題之解決，政府行政長官，黨部責任同志，閱及本書，務乞特別注意，加以研求，認為是者，則請努力前赴，以爲非者，不妨從長討論，總以達到國富民安，共慶昇平爲目的，謹啟。

土地立法論

目錄

清理田賦乃解除民衆痛苦充實國家財政之急務及其弁言	一
請中央制定平均地權具體方案尅期施行以安社會而穩政治基礎案	九
對吳經熊氏憲法草案商權	一一
論張知本氏憲稿與平均地權	一五
爲土地立法上中央政治會議意見書及其通電	一九
私擬憲法民生篇	二三
憲法與土地問題	二六
爲清理田賦上財政部孔部長書	三二
土地問題應加詳密規定	三四
爲耕者有其田上全國土地委員會陳立夫主席書	三七
憲法國民經濟章第一百三十一條及第一百三十四條應加改製之意見	四三
爲閻主任土地村有主張上六大會出席委員意見書	四五
憲法草案經濟立法土地關係條文之評價及中華民國領域內之土地屬於國民全體蘊義答解	

之我見.....五二

附錄

與上海市政府機要秘書張震西先生書.....	六六
與南昌行營土地處理督察員鄒華蓋先生書.....	六七
與中國地政學會常務理事蕭青萍先生書.....	六九
與浙江省政府民政廳土地科長蔡殿榮先生書.....	七〇

清理田賦乃解除民衆痛苦充實國家財政之急務

弁言

吾黨揭櫫三民主義，提倡國民革命，對外爲欲達到民族獨立脫離次殖民地的境界，並扶植其他弱小民族從事獨立運動，對內爲欲解放被壓迫民衆，一致親密團結起來，剷除殘民軍閥，建設真正的民主國家，尤其是在民衆的生計上，十二分的着意，要造成人各有業，野無萑苻天下大同的境界，雖然如果要把天下大同這理想的境界在事實上表現，這工作的巨大，辦法的繁複，當然是千經萬緯，頭緒紛繁，不是一件容易的事，一件簡單的事，同時也不能將這重大繁難的工作，完全責成上級少數的同志，我們大多數的同志，在下面一言不發的廝守着，教他們負擔這革命重大的完全責任，這因爲一個人的心思才力是有限的，古語說得好，「知者千慮必有一失，愚者千慮必有一得」，況且我們的黨係採民主集權原則，我們應當在事實上尋求，有沒有什麼地方，可以給我們做研究的目標，革命的材料，如果我們發覺了，那是要老實不客氣的說出來，正式的在區分部裏提議起來，一級一級的審查呈報上去，這樣不斷的幹，然後我們革命工作最終的目的，才可以實現，因爲我們的責任是如此的啊！

現在不講別的，全國社會大股的強盜，小股的土匪，其數如毛，鬧得民衆不能樂其業，

安其居，有其財甚或性命還要送掉，這等情形，是不是我們革命後的第一個大弱點，我們爲愛黨國，愛民衆，不容不去考察一番，研究一下，要知道這許許多多的強盜土匪，不是生來便是強盜土匪的，這也不過是爲要吃一碗飯，在現實的社會上，覺得無路可走，才挺而走險，跑下這一條路，說到這裏，我們負有今日革命責任的人，更不能不努力，更不能不研究，尋出一個正當的辦法來，現在我們的前途，實在是危險極點了啊！

生活程度這樣高，一般中下大多數的民衆，他們的生活，實在苦極了，我們所知道的，做裁縫的沒有好衣穿！種田的沒有米飯吃！造房子的沒有房屋住！事實上是很多的。總理說：衣，食，住，行，爲民生四要，這大多數民衆的生計，這樣的痛苦，又是不是我們負有今日革命責任的人，所應當替他們設法解決的呢！

總理解決民生問題有二句說話，一爲平均地權，二爲節制資本，我們如欲解決這大多數民衆的痛苦，當首先努力如何可以使平均地權節制資本這兩句話，能成爲事實，是很切要的，現在下面所寫的一篇，乃是關於平均地權一方面的文字，不過這篇文章，猶不過就現狀入手而言，至於將來地權如何平均，尙待立法院制定土地法，土地使用法，土地徵收法，地價稅法等關係法規，方可說起，尙望全黨同志，大家對於下面一篇文字所主張者，研究一下，改正一下，大家在全國督促着各地政府，從速實行起來，對於革命的前途，實在是有百利而無一害的一件事啊！

清賦

吾黨革命，有數十年之歷史，最近於兩年前統治全國，開始訓政，謀根本之革新。於短促之時間中，就外交言，不平等條約之進行廢除，關稅協定之取消自主，領判權之照會撤銷，租借地之交涉收回，不無相當進展；就內政言，五院之設立，法典之編制，法規之釐定，亦有其相當政績。此在執政諸公，固可告無罪於國人，然而一觀民間論調，則又不然：綜其營議之最關重大而有研究解決之必要者，即『國民黨乃解除民衆痛苦而來，我們希望他能來能於實行解除痛苦，今也匪特於痛苦不謀解除，而什麼特捐也，附稅也，帶征也，在事實上無一不是增加我們負擔，殆與國民黨之本旨和我們的希望背道而馳？甯毋失望！』這種論調，充滿全國，對於黨之信仰，且日呈微薄；加以敵人從而挑撥離間，『國民黨是欺騙你們的，剝削你們的；以黨治國是以黨專政，不合國情，違背治道；你們如果要解除痛苦，還是參加我們的戰線，大家聯合起來，打倒腐化的國民黨，另行組織健全的政府，實行我們○○政策，○○主義！』等反動宣傳，可憐無知愚氓之步入歧途者，亦實匪少。雖然，諺云：『籬笆搶得緊，野狗鑽弗進！』祇要今日政治能於按序前進，實事求是，在事實上謀表現，庸患大功之不成，敵人之攻訐？

吾人不幸生於生存競爭之世紀，更不幸生於今日國運艱危之中國！外而強隣窺伺，弱國之況味備嘗；內而盜跖充盈，安甯之秩序毀壞；一面固然須努力對外，一面更必須切實治內，於這雙管齊下之兩年短促期中，病入膏肓之中國政治，委實難於速效，故總理說國民革命之完成：需時爲三十年。蓋革命工作，千頭萬緒，誠非假以時日，不克以奏全功也！惟是三十年之期間，爲時亦暫，舉凡一切內外政綱之實施，心理物質之建設，需費浩繁，如於財政無辦法，便再假以三十年，恐仍不克以告厥成功！夫財政不求適當解決，祇顧濫捐濫徵，民衆之輿議固不能泯；而負擔之倚輕倚重，於國民經濟之均衡原則上，影響尤巨！故革命經費「財政問題」便成爲目今最重要之一大問題！關於解決這問題之方法，個人深懷淺薄，不能具體提出，祇不過就管見所及，察其於國家收入有整個性，民衆負擔不均有普遍性，足以危害民生，動搖國本者，略爲論列，供有心者之參考。

訓政經費之解決，有待財政之整理，固已；夫財政之整理，應以不妨國民經濟均衡發展爲原則，務使民衆負擔得其平爲準繩，竊以爲今日財政整理之唯一途徑，當就國家收入有整個性，及民衆負擔不均之實際狀況有普遍性者着手，爲最適當最切要，卽以田賦一項言，如能稍加研究，可知現在民衆之負擔，爲極不一致，極不公平之事，急待清理而不容緩也；誠以我國賦制，流弊重重，承墾者應升之科不升，報荒者應免之糧不免，縣官任意支配，猾吏相緣爲奸，此爲則等不均之弊。我國因缺少土地法，土地使用法，土地徵收法，地價稅法等

法規，故不能平均地權，即以田賦一項而論，相沿用三等九級制度，結果不特於畝法之中，發生大小畝之區別，且同一畝數中，又復因地積之實際，而大相逕庭，此爲弓畝不均之弊。因土地未經實在清丈，政府無所依據以編製糧籍，致田少糧多，田多糧少，有田無糧，有糧無田之四大弊病，無從澄清，而大權盡操於胥吏之手。因地質與地形之變遷，田賦科則有隨以改換之關係，是以清丈在各國都三年至五年一行，在我國固難於一時辦到，然未聞國家土地，有經數世紀而不加澈底整理者。其弊之所在，亦實足以危害民生，動搖國本，今試言我國之賦制，與清理之程序。

甲、我國之賦制 我國田賦始自三代，迄於有清，經過數千年之歷史，其間遞嬗變化，五色紛呈，以言賦制，就全部田賦史可分四期：（一）井田時期；此指三代而言，或用貢，或用助，或用徹，皆與後世之稅法迥異，（二）稅田時期；此指秦漢而言，廢井田，開田土自由買賣之端，此時稅率較古爲輕，然兼併之風甚熾，徒資豪強而已，（三）戶調時期；此指兩晉六朝隋唐（至中葉止）而言，自晉始有戶稅，開後世丁稅之例，并釀成唐代租庸調之患。（四）兩稅時期；自唐之中葉以迄於今，雖各代互有差異，而要爲兩稅法，在原則上則同，夫兩稅法賦制，其本身並非不善，徒以徵收辦法不一，施行規律不嚴，致生流弊，蓋我國徵賦辦法，探屬地與屬人二種主義；屬地主義謂之坵領戶制；屬人主義，謂之戶領坵制，坵領戶者，糧串上除法定賦額外，載明其田爲誰主有之制度也；戶領坵者，糧串上除法定賦

額外載明誰人主有此田之制度也。前者照田納賦，故稱屬地主義，後者按戶徵糧，故稱屬人主義，各皆於國家負有完納賦稅之義務。施行之始，初無良窳，祇以辦理之規律不嚴，年垂久遠，人事變遷，因經濟狀況之推移。而興買賣之事件，奸狡之徒，重權利而忽義務，於成交之先，輒論賦額多寡，有買田若干畝而納賦之數視法定額爲少者；有買田若干畝，而賦一文不納者；其應納法定額之一部或全部，往往由賣出之一方負完納之義務。其初也，賣主尙能勉盡其不應盡之義務，迨後日益陵替，田愈少而賦愈多，至於不克竭盡其不應盡之義務或在甲地之田畝盡已轉移他人，遷徙乙地，對於一切賦額以貧窮他往祇得不納之時，官廳方始覺察，然而爲時已晚；國家收入乃不得不於無形中蒙其損失矣！

乙、清理之程序 夫田賦之清理，於今日刷新政治維護民生爲不容緩，固無論已；而清理後理想國家收入增益部份，爲數實至可觀，有清光緒年間，英人赫德亦言，按中國幅員之廣，應有田八千萬頃，以每頃完銀十兩，（每畝一錢）則當年得八萬萬兩，今所得乃不過數千萬，其爲隱漏，不言可喻。夫我國田賦，有四五千年之歷史，成績若此，殊堪浩嘆！大凡一種國稅，初創時必多缺陷，經人力改進，必能漸臻完善；如英之所得稅，創行於十八世紀之末，經一百年之遞嬗變化，以達於今日完美之域，其改良時期，僅一世紀耳，我國田賦，經數千年而改進者殊少，豈其終不能改良耶，夫亦列朝因襲疏懈之過耳，如能力振精神，澈底革新，則假以十年光陰，致志於此，成績定有可觀者，若因循遷延，不爲根本改善，則不

免爲前朝之續，昔者，蔡公松坡有鑒於此，設立經界局，徵集人材，從事研究，勵精圖治，謀根本之改進，惜其以事中止，未果實行，致全國數千百縣至今仍各自爲政；其江湖開創之田，依然負賦者有之，土豪劣紳田之弗賦者有之，官有荒蕩占墾成熟而無賦者有之，田既變賣而糧未交割，或未全割而田與賦弗符者有之，結果終成有賦無田，有田無賦，田多糧少，田少糧多之弊。設實行清賦，則人民之負擔能均，國家之收入可裕，福國利民之關係甚巨！夫清賦之實行，以清丈爲入手，而調查登記報價，亦應爲兼備之事項；依此步驟進行，方可收清賦之實效，庶籌劃均賦增賦，及關於平均地權之各項問題，皆得有精確之準據也。

一、清丈 清丈之舉行，在實勘田地之面積，位置，房舍，樹木，一切地形，地物，皆須有準確表明，各戶田地之測量，尤須銜接一氣，連成整圖，俾可稽考，在先可用圖根測法，遇有獨立大樹石橋橋塊墓碑石椿壩閘電桿等固定標識，須留記號，或特置木椿石碑設點載明，製成圖根，以便清丈時接點及閉塞之用，而不致發生差誤。隨圖根更施用水準測量，以定各部田地之高下，有位置賦，從而產生之，有面積賦，從而規定之，有高下賦，從而輕重之，田生此賦，賦隨此田；此清丈爲清賦入手之第一步也。

二、調查 調查之舉行，在明瞭田地業主之姓名年齡籍貫，及佃人之姓名年齡籍貫；至於地質之肥瘠，土壤之類別，及土宜與荒熟情形，附近河渠之田畝，於水之利害關係，各種植物收穫額數，草房瓦屋人口樹木牲畜及歷來賦稅情形，皆應詳細調查；記載的實，有可爲

賦稅改革之參考，有可爲自治事業之統計，與清丈同時並行，實爲兩利之策也。

三、登記 登記之舉行，在於統計人民之財富；可於調查田地之時，發給佃單，依清丈圖冊入某區某村某號，令其個人送交業主，持同老契文書限期登記，給以契書件數之收條；再令其於若干期間將收條調換新契，並發給執業圖一張，提回原有之契書；更須通令全國，一體遵照，凡田地遇有買賣或變更佃人及江海附近坍漲情形，均須登記，藉知田地業佃之遷異，庶賦稅之徵收，乃可有所考證。不特此也，我國今日在事實上爲田多賦少之國，私種黑地情事，比比皆是，登記之結果，更可查明無主官荒羨餘隙地，而一律入官也。

四、報價 報價之舉行，在謀平均地權就價徵稅之實施；夫田地之價值，因人口之疏密，土地之肥瘠，年歲之豐歉，隨地不同，隨時而異；地有數元一畝者，有數百元一畝者，都市城鎮之田畝，其價值尤不相同，欲此事之辦理完善，不妨由官廳會同地主，依照時值先行估價，然後再行呈報官廳，官廳就所報之價格，分別等差，爲就價徵稅之標準。（租則應根據稅率，須有限定之明文）。若今日中國之賦則，多至數十餘種，不特分別爲難，而亦頭緒紛亂，於賦則之清釐，頗不易於措手也。

夫清丈，可以訂正位置，確定面積，審明地勢，調查，可知業佃情形，土質肥瘠，事物統計；登記，能知田地有無變遷，主佃曾否更換；報價，可資賦則之釐定，徵稅之標準；是清賦一事，實爲今日之急務爲無疑，其進行或非上列諸端所能盡，然爲應備之事項則無疑義。

，惟改革繫於國家，主持賴乎賢能，編制宜臻完善，辦理尤在羣工。至若他日平均地權，制擬土地法，土地使用法，土地徵收法，地價稅法等法規，得賦清之進行爲標準，設施固易，奏效尤速。深冀今日執政諸公，對於解除民衆痛苦之一語，勿爲徒託空言之主張。急速從事於清賦之實行，以均民衆之負擔，矧完成革命，需費浩繁，尤非從清賦入手不可乎。

一九，六，二〇，胡崇基於特滬市九區黨部

謹按本編爲感於民生國用兩待解決而作，除刊印單行本陳寄各級鼓吹外，同時並呈乞上海特別市黨部核呈中央議交政治會議轉咨國府遞行內財兩部會咨各省徵詢意見，湖南江西浙江江蘇等省咨覆文於報端見及與作者見解無殊。

廿五，六，廿五，

請中央製定平均地權具體方案尅期施行以安社會而穩政

治基礎案

理由 年來匪患蔓延，民生凋蔽，社會失安甯之序，政治如浮沙之基，一言以蔽之，爲民生問題，未得解決，謹按本黨總理於民生問題主張二端，一曰平均地權，一曰節制資本，茲就平均地權一端而論，如能於事實上辦到，則社會安甯，國家強盛，可立而待，蓋我國以農立國，農民佔全人口百分之八十五，若云解決民生問題，首須解決農界同胞之民生問題，爲無疑義，此就理論上研究應行製定平均地權具體方案尅期施行之