

大學叢書

中國土地問題及其對策

吳文暉 著



商務印書館印行

96982562点

復旦大學圖書館
書叢學大

策對其及題問地土國中

著 暉 文 吳

所究研科農學大江浙立國
書叢部學濟經業農

SUT298/18

行印館書印務商

自序

吾國百分之七十五以上人口以農爲業，農業所得約佔全國國民所得百分之八十，而農產品出口又佔總出口值百分之七十左右，農業經濟問題之重要，蓋顯而易見。農業以土地爲基礎，土地問題爲我國農業經濟上之最基本問題，又爲識者所公認。

著者從事中國土地問題之研究，已十有餘年，曾赴英倫從唐尼 (R. H. Tawney) 斯探 (L. D. Stamp) 及華玲娜 (D. Martner) 諸教授遊，專攻土地經濟，回國後在各大學擔任土地經濟學及中國農業經濟問題等課，以迄於今。本書初稿，曾先後在中央大學及浙江大學印成講義，分發選習中國農業經濟問題諸生參考，並曾按著作發明及美術獎勵規則送教育部申請獎勵，經學術審議會通過給獎。

本書計分八章，第一章爲緒論，第二至第四章討論土地利用問題及其對策，第五至第七章則論土地分配問題及其對策，第八章爲結論，除綜結以上各章外，並略論土地金融及土地行政與土地政策之關係。

本書之成，得師友之鼓勵協助甚多，其應特別感謝者爲浙大竺校長竊舫，中大孫院長時哲，鄒前院長樹文，浙大及中大農業經濟學系同事梁慶椿，張德粹，沈文輔，羅鳳超，許道夫，林良桐，張之毅，陳豪楚，董時進，謝哲聲，張國雄，潘學德，石堅白諸教授，或多所激勵，或供給材料，或爲審閱指正；又趙明強，姜仁二先生曾校對全稿，均此致謝。內子劉淑貞女士所予之贊助最多，亦不敢忘。又著者之發奮讀書，多受先父簡廷公之訓示，今本書草草撰成，先父已不及親見，曷勝感歎！

本書中有一部分材料曾發表於中農月刊、財政評論、經濟建設季刊、廣東省銀行季刊、青年中國季刊、人文科學學報、及浙大農業經濟學報，附此誌謝。

著者學識譾陋，且近年兼理學系及研究所雜務，無暇專心著述，故本書謬誤之處必多，倘蒙海內賢達，惠

中國土地問題及其對策

予教正，幸甚幸甚！

民國三十二年八月二十七日梅縣吳文暉序於潤潭國立浙江大學。

目次

自序

第一章 緒論

第一節 土地的意義

第二節 土地問題的意義

第三節 中國土地問題的重要

第四節 中國土地問題的性質

第五節 本書研究的範圍與內容

第二章 人地比率

第一節 全國人口與土地的比率

第二節 土地利用的自然限制

第三節 已耕地的稀少

第四節 已耕地與人口比率的失調

第三章 土地使用

第一節 農場之過小

第二節 土地散碎

第三節 先現代的土地利用方法

第四章 土地利用的對策

第一節 擴張土地の利用

第二節 經濟土地の利用

第三節 集約土地の利用

第四節 海外移民

第五節 發展工業

第五章 地權分配

第一節 地權形態及其分配

第二節 沒落中的集體地權

第三節 私有地權的性質

第四節 前人的全國私有地分配估計

第五節 各農業區私有地分配的巡視

第六節 全國私有地分配的蠡測

第七節 私有地權分配的趨勢

第六章 租佃制度

第一節 租佃成分及其變遷

第二節 租佃契約

第三節 租佃期限

第四節 地租形式

第五節 地租高度

第六節 地租的納付

第七節	租佃方法與手續	一九一
第八節	佃農的地位	一九三
第七章	土地分配的對策	二一六
第一節	耕者有其田	二一六
第二節	土地的脫售	二二六
第三節	租佃制度的改革	二四一
第八章	結論	二六〇
第一節	中國土地問題撮要	二六〇
第二節	中國土地問題的關聯性	二六四
第三節	中國土地政策的關聯性	二六七
第四節	土地金融與土地政策	二六九
第五節	土地行政與土地政策	二七五

中國土地問題及其對策

第一章 緒論

第一節 土地的意義

土地的意義，有廣狹兩種。廣義的土地包括全部的天然富源 (Natural Resources)。英國經濟學泰斗馬夏爾 (Alfred Marshall) 說：『土地是指自然爲輔助人類而自由賦予之水、陸、空氣以及光熱的物質和力量。』(註一)英國土地經濟學家伊利 (Richard T. Ely) 與莫浩斯 (E. W. Morehouse) 合著的土地經濟學要義一書說：『經濟學家所用的土地一詞，乃指天然的富源或天然的力量 (Forces of Nature)。牠不是僅指地球的表面，並且包括地面以上和地面以下的一切東西，水也視作土地，因爲牠是天然富源之一。』(註二)最近伊利氏與魏爾文 (George S. Wehrwein) 合著的土地經濟學一書上，把土地定義爲空間 (Space)，包括地球表面及地面以上以下的自然賦予之一切天然力和生產力。(註三)我國土地法第一條：『本法所稱土地，謂水陸及天然富源』，蓋亦採廣義之說。

伊利與魏爾文將廣義土地或全部天然富源分爲以下各類：(註四)

一、地面

(1) 農地

(2) 潮濕地

耕地
放牧地
木材地

草地
森林
荒地

中國土地問題及其對策

(2) 乾燥地

(一) 農業

灌溉地
不能灌溉地
放牧
早耕
沙漠

(三) 森林地

有森林的
已砍伐的

(三) 環境與娛樂地

(四) 基地

都市的
非都市的
河岸
水力
漁
航行
灌溉
家用

二、水的資源

三、地、地下部

礦
水底下的土地

四、地上部——飛機，無線電，空運等區域

上表顯示廣義的土地，係包括各種天然富源。

通常所謂土地，則係就狹義而言，指有泥土鋪蓋的地球表面，即上表的「地面」一類土地。

在機器革命以前，人類對於土地的意義，只限於地球的表面或陸地，那時人類覺得土地重要，是因為牠有三種基本用處：（1）地面具有載受力（Tragfähigkeit），因此可作建築場所，道路，及立足地。（2）地面具有可耕力（Baufähigkeit）及培養力（Nährfähigkeit），因此農業生產成爲可能且能發展，而農產品供給了食糧，飼料，燃料，建築木材以及各種工業原料。（3）地面有各種礦物如沙石和泥，可用以造屋修路，如石灰等可用作肥料，此外又有少數的金屬。

自機器革命之後，土地的意義，已不僅限於地面，人類利用土地已及於地面以下和地面以上：第一、土地下層蘊藏着許多礦物，可用作重工業原料及動力；第二，水的用途更多了，更被充分利用了；第三、飛機，無線電等發明了，人類漸漸充分利用上空了。

可見土地的意義，隨時代的進展，由狹義的漸進爲廣義的，但至今與民生關係最密切的土地，還是地面——狹義的土地。

第二節 土地問題的意義

土地問題，簡言之，就是人地關係所引起的問題。魏爾文以爲『人與地的關係可分爲兩種形式，一是土地利用（Land Utilization）二是地權關係（Land Tenure）』（註五）著者以爲前者是人與地的直接關係，後者是因利用土地而發生的人與人的關係，因此土地問題亦可分爲兩種：一是土地利用問題或土地生產問題，二是地權問題或土地分配問題。

原始時代，地廣人稀，人類可以任意使用土地，那時的人地關係，是純粹的人與地直接關係或自然關係，其問題是人類應如何利用土地以增大生產，此即土地利用問題。迨後人口增加，每人不能再隨意使用大批土地，土地利用漸趨集約化，利用土地者因爲在土地上投了大量的勞力資本，乃要求較長時間的佔有土地，政府

爲鼓勵生產，允許之，並保障之，於是土地私有制度形成，人地關係乃多加了一個地權關係或人與人的社會關係，土地分配問題由此發生。自此以後，土地問題乃包括利用與分配兩方面了。

土地爲人類所不可或缺的要素，其重要與空氣相埒，故其利用與分配是否適當，直接間接影響於人民生活，社會盛衰，國家治亂以至於國際秩序；而人地關係，極易失調，故無論中外古今，土地常成問題，有待解決。

第三節 中國土地問題的重要

我國自秦以後，土地私有制度確立，地權集中，而人口增加，人地比率漸漸失調，土地問題便成了歷代的重要問題，而未嘗得過解決，無數的社會騷亂是爲土地問題而起，許多朝代的興亡均與土地問題有直接的或間接的關係。歷代政治家和社會改造家大都認爲土地問題之解決，關乎政治安定和社會福利。爭奪政權的野心家，更常以解決土地問題相號召，或謂中國的歷史是一部耕地的爭鬭史（註六）雖未免言之過甚，但土地問題在中國歷史上的重要，則凡治國史者，類能道之。

就我國現況言，國民經濟仍以農業爲基礎，而土地乃農業經營的基本要素，亦爲農民生活的根本泉源。若土地問題不得解決，則農業經濟問題以至整個經濟問題必無法圓滿解決。（註七）

中山先生早已有見及此，在上李鴻章書中即有「地盡其利」的揭櫫，又以「平均地權」列爲同盟會的政綱，他在民國肇造時大聲疾呼『若能將平均地權做到，那麼社會革命已成七八分了』（註八）在逝世以前不久，猶鄭重的說：『土地問題能夠解決，民生問題就可以解決一半了』（註九）民生主義便是以平均地權與節制資本爲兩大政策。

除國民黨主張平均地權外，共產黨從前騷動之主要標榜乃爲「平分一切土地」，閻錫山氏亦曾有「土地村有」的倡議。是皆中國土地問題嚴重的反映。

外國學者如唐尼 (R. H. Tawney)、拉西曼 (Raschman)、馬扎亞爾 (L. Magyar) 等於考察中國或研究中國問題之後，均力言土地問題之重要及其急待解決。(註10)

我國有識之士，亦無不認識本國土地問題的嚴重性，而永久解決之道，只有極少數帶着偏見的人們纔喊出『土地問題在一九二七年大革命以後便過去了』的口號。(註11)那真是遠於事實的見解。

抗戰前幾年，土地問題的討論，曾盛極一時，政府亦有不少關於土地改革的準備設施，戰事發生後，朝野人士，多以爲地政與抗戰無關，土地問題的討論乃忽沉寂，政府也沒有什麼積極的地政設施。迨至糧食問題、財政問題以及兵役問題日趨嚴重之後，有識之士始漸認識這些問題與土地問題有密切的關係。三十年四月國民黨蔣總裁在八中全會提交「爲適應戰時需要擬將各省田賦暫歸中央接管以便統籌而資整理案」，提案中並提到「爲調劑各地軍糧民食起見，田賦得改征實物」，經大會通過。六月第三次全國財政會議，蔣先生又明白宣示實行土地政策的重要與決心，他說：『土地問題是今日政治經濟與社會問題中的最基本問題，土地政策的實施是當前的急務，必須土地政策能夠推行，土地問題獲得真正的解決，然後我們三民主義革命的理想才能全部貫徹，而目前抗戰建國的大業，才能得到最後的成功。』十二月九中全會，更通過「土地政策戰時實施綱要」及「設置地政署，直隸於行政院，掌理土地行政」兩要案。自是以後，土地問題又重新引起朝野的共同注意了。

第四節 中國土地問題的性質

討論中國土地問題者常斤斤爭論問題之性質爲封建的？抑資本主義的？第一派以爲中國社會今日尚在封建經濟時代的末期，故中國土地問題之本質爲封建的。第二派以爲中國社會是半封建半殖民地的社會，所以中國土地問題的本質也是半封建半殖民地性的，解決土地問題乃是反封建反帝的基本內容之一。第三派則將中國土地問題分爲佔有關係與租佃關係兩部份來討論，其結論謂土地佔有關係是資本主義的，而租佃關係則是封建式

的。第四派則認為中國土地問題之性質完全是資本主義的，中國地主與農民的關係是一種資本家與勞動者的關係。（註一二）

以上四派討論中國土地問題的時候，都是預存偏見，根據不正確的或片面的事實，來證明他們的信仰，所以他們的說法都是「派生體」。（註一三）中國是一個幅員廣大的國家，各地土地問題因自然環境及社會經濟發展階段的差異，而呈現着極不相同的姿態。例如：康藏的土地關係充分的帶着歐洲封建時代的色彩，而沿海數省鄰近都市的地方則又頗有現代資本主義的意味。一省之內的土地問題性質亦每每有極大的差異。例如西康省，康屬是封建性的，寧屬夷民區是奴隸社會性的，寧屬漢人區及雅屬可說是前資本主義的。又如江蘇省江南與江北的土地問題性質，因受現代工商資本主義的影響程度的不同，亦顯然有些差異。著者以為在我們對於全國各地的土地問題以至一般經濟的社會的問題還沒有澈底的研究以前，欲以簡單的術語——「封建」或「資本主義的」——而概括標明中國土地問題的性質，似不可能。況土地問題包羅甚廣，不止一個土地分配問題——土地佔有與租佃關係問題，故尤不能說中國整個土地問題是「封建的」，抑資本主義的。

討論中國土地問題者又每喜探究問題的重心，其中竟有人以為任何物體必有重心，故土地問題亦有重心，否則便不合理。其實以物體與問題比論，既屬不倫不類，況他們討論的結果，（註一四）並未得出什麼重心，只有一羣雜難的意見。他們之中主張土地分配問題為中國土地問題重心者最多，此派意見雖不一致，但大致都以土地分配問題是土地問題的本質；中國土地生產之所以落後，是分配問題未有解決的一種反映，換言之，在不完善的土地制度之下，農民的生產技術是無法改進的，就是有相當的改進，其可能性也是極有限的，簡言之，在現行的土地制度之下，談不到「地盡其利」，必須地權平均之後，「生產」，「利用」以及「地盡其利」諸問題，方談得到；中國土地分配之不均，是促成農業恐慌以至全國國民經濟衰蔽的基本槓桿；自來歷史上的土地問題，都是分配問題，今後亦係如此。此派中的極端派，竟有主張「地租問題」為中國土地問題的重心者，且有人以為土地問題本身，純為分配問題，而土地利用或生產問題，乃是技術問題，根本非土地問題，蓋土地問

題係社會問題，係人與人的問題，而非人與物的問題。

另一派則主張土地生產或利用問題爲中國土地問題的重心，他們大致以爲：中國現時使用土地之人，無論是地主或佃戶，皆感入不敷出，生計日艱，其發生乃由於一家耕地太少，資本短缺，土地生產力不足，而不是由於土地分配不均的問題，即使現時土地可以平均分配，而此入不敷出得不償失的問題，仍不能解決，故中國今日的土地問題重心，只在生產或利用；且生產或利用問題之解決，足以幫助分配問題之解決，故應以解決土地生產或利用爲先。

以上兩派的主張，同樣忽視社會現象或問題間之機能的相互依倚的關係。（註一五）須知社會現象或問題（尤其是在一範疇下的現象或問題），都是交互依倚或交互影響的。討論中國土地問題重心者，正是忽略了此種原理，自然難怪討論的結果無一定論。著者以爲中國土地問題乃一內容複雜的問題，在此大問題中，包含若干小問題，這些小問題都是相互依倚和相互影響的，分之爲各別的土地問題，合之則爲土地問題的整體。具體的說，例如土地分配問題固然是中國土地問題中的一個重要問題，但這種問題與耕地缺乏問題和土地使用分散問題實有密切的交互關係，假使只顧到分配問題而忽視了其他問題，必不能求整個土地問題的解決。若謂必須土地平分之後，始能談到「生產」「利用」諸問題，則顯然係一種偏見，不明土地生產與利用的性質。至謂土地問題祇有一個土地分配問題，甚至只有一個地租問題，更是井蛙不見天的偏見。（註一六）又如土地利用或生產問題，固然也是中國土地問題中的一個重要問題，但此種問題是與土地分配問題有極密切的關係；若謂我國農民生計之艱苦，與土地分配問題毫無關係，顯然又係抹煞事實的。（註一七）

要之，中國土地問題的內容實甚複雜而互相關聯，我們不必追求不可得而且不必要的重心；反之，我們要明瞭中國土地問題的複雜性，與關聯性，始能真正認識中國土地問題的實質。（註一八）著者以爲在中國土地問題中，土地利用問題與土地分配問題，都是同等的重要，因爲這兩問題實猶剪刀之兩刃，剪之切物，一刃動而其一刃靜，不察者疑動的一刃較爲重要，其實靜的一刃亦同樣重要，因爲兩刃是互相關聯的，缺一即不成其爲剪。

刀。中國土地問題亦猶是，雖有利用分配兩面，實互相關聯而均極重要（參閱第八章第二節）。

第五節 本書研究的範圍與內容

本書所研究者，爲中國土地問題及其對策。但土地的種類甚多，（註一七）欲一一研究，殊非篇幅所能許。各種土地之中，實以耕地的問題最爲重要，其故有四：（1）耕地兼有載力、耕力與養力，與民生關係最爲密切；（2）我國已利用的土地之中，以耕地的面積爲最大，（3）耕地是農村中最重要的財產，例如美國一九三〇年地產佔全部農場財產百分之六十一。（註一八）我國農場財產中，地產更佔至百分之七十五；（註一九）（4）耕地利用受自然的限制最大，且只能平面的利用（不似都市宅地之可以立體的利用），故耕地問題，最爲嚴重與複雜，解決較不容易。基其以上幾種理由，故一般研究中國土地問題者，均集中於耕地問題的研究。著者亦以爲耕地問題較爲重要與複雜，所以本書以耕地爲研究的主要對象。

中國土地問題並不始於現代，而現代的土地問題亦有其歷史的淵源，故歷史上的土地問題，殊值得研究，但本書因限於篇幅，祇研究當代的中國土地問題。

我國幅員廣袤，各區域的土地問題不盡相同，故本書於討論每一問題時，將儘量作區域間的比較。爲幫助了解我國土地問題的性質與地位，並擬儘可能隨時將本國問題與世界主要各國的問題作一比較。

本書擬先討論土地利用問題，以明瞭人與地的直接關係，次分析土地分配問題，以了解人與人間因利用土地而發生的關係。在分析研究一個問題之後，隨即探究其解決的途徑。本書對於地價地稅土地金融及土地行政等問題，祇於有關係處論及，限於篇幅，並不專章討論。

本書將儘量應用統計數字，以期對於問題得一較具體的了解。但中國是一個缺乏精確統計的國家。甚至有許多所謂調查統計，連概念都沒有弄清楚，例如地權分配的調查，往往與土地使用相混淆，其實土地所有與土地使用絕不相同。佃農可以使用若干土地，但他所耕種的田地並非自己所有，反之，地主可以僅使用田地數

畝，但他也許是擁有千百畝田地的人，因為他可以將大部份的所有田地分佃於人。

全國性的土地調查統計，多出自政府，而此種統計，多不甚可靠。前北京農商部的統計，最常被引用，但其謬誤實最多，因為農商部統計數字的來源，係憑各省縣的填報，但各省縣往往視部令爲具文，遷延誤期，臆造偽報，或竟不報，加以內亂頻仍，時局不定，歷年統計，殘缺不全；此外如統計人員的缺乏統計知識，田制的混亂，地畝的差異，（註二〇）都是其統計不能正確的原因。該部有關土地的幾個重要統計，本書將於各章的適當地方指出其謬誤。近年政府調查統計的技術已頗有改進，但仍不能完全信賴，本書選用其統計時，當持以審慎的態度。年來實地調查所得的材料，日漸增多，本書將儘量予以辨別使用。總之務期從比較最可靠的材料中，正確認識我國土地問題的真相。再根據正確的認識，提供合理可行的對策。

特註：本書所用土地面積單位，有萬國制、英美制、中國制等數種，中國所謂「畝」又有舊制畝與市制畝之分，本書對於市畝概加註明，舊制畝則多未註明，凡書中簡稱「畝」者皆指舊制畝，每舊畝約合〇・九二市畝，請讀者注意。

（註一） Marshall, A., *Principles of Economics*, 5th Edition, London, 1907, B. K. IV, ch. I, p. 135.

（註二） Ely, R. T. and Horehouse, E. W., *Elements of Land Economics*, Macmillan, 1926, p. 12.

（註三） Ely, R. T. and Wehrwein, G. S., *Land Economics*, Macmillan, 1940, P. VI 參閱 Wehrwein, G. S., "Institutional Economics in Land Economic Theory," *Journal of Farm Economics*, February, 1941.

（註四） Ely and Wehrwein op. cit. p. 49.

（註五） Wehrwein, G. S., *Research in Agricultural Land Tenure: Scope and Method*, Social Science Research Council, Bulletin, No. 20, April, 1933; or Maddox, J. G., "Land Tenure Research in a National Land Policy," *Journal of Farm Economics*, Vol. XIX, No. 1, Feb., 1937.

（註六）張謇鳴：中國歷代土地問題，黎明，一〇七頁。

（註七）參閱拙著中國農業經濟問題之真相（新經濟二卷十期）。

（註八）民元四月同盟會錢別會演說國民主義與社會革命。

（註九）民生主義第二論。

（註一〇）見拉西曼報告書（全國經濟委員會報告彙編第二集）。馬扎亞爾（Magyar, L.）著，陳代青、彭桂秋譯：中國農村經濟研究

(中國國光社)，又馬氏著，徐公譯，中國經濟大綱(新生書店)。Tawney, R. H. *Land and Labour in China*, London, 1937; 又唐尼著，譯在 *Institute of Pacific Relations, Agrarian China*, Shanghai, 1939 一書的序文上更力言中國土地問題之重要。唐氏亦曾多次與著者面談他這種意見。

(註一)見王宜昌：論現階段的中國農村經濟研究、關於中國農村生產力與生產關係、關於中國農村經濟研究方法(中國農村經濟研究會編，中國農村社會經濟論戰，新報)王毓銓：論中國農村經濟研究方法(中國經濟三卷七期)。

(註二)中國農村經濟研究會編，前揭書；馬氏著，前揭兩書；柯伯年，社會問題大綱第七章「土地問題」；公孫愈之中國農民問題(前通四一六期)，范苑璧對於中國土地問題之認識與意見，(中國經濟一卷四期)，孫偉章中國土地問題(讀書雜誌二卷一期)；陳中行「中國的土地問題」(中華四卷十一期)。

(註三)派生體(Derivation)：意大利社會學家兼經濟學家柏雷篤(Pareto)所創用的社會學名詞。他的派生體學是在解釋成認誤和接受誤謬的潛伏力顯示出來，他根據這個學說對於許多著名的學說加以深刻的批評。他以爲人類行為多是非邏輯行爲(Non-logical action)而人類對於行爲和信仰總是要明理由，這些證明就是所謂派生體。柏氏的派生體學說詳於氏之原著 *Treatato di Sociologia Generale*, 1914, 此書出版後不久即有法譯本出版，一九三六年又有英譯本改名 *The Mind and Society* 出版。拙著柏雷篤的社會學學步(中央大學社會科學叢刊一卷二期)及柏雷篤之社會學(東方雜誌三十四卷三號)對於派生體學說略有介紹。

(註四)中國地政學會第一屆年會中，曾有關於中國土地問題之重心的討論，各會員發表的意見，詳載該會主編的地政月刊二卷一期九五——一二三頁。又看到直天中國現階段底土地問題(中山文化教育館季刊一卷二期)，視平由土地統制到耕者有其田(二十六年四月三日中央日報地政學會四周年會特刊)。

(註五)柏雷篤對於這點，發揮甚爲透澈，見柏氏著前揭書，或拙著前揭二文，或 Sorokin, P. *Contemporary Sociological Theories*, (有凌霜先生中譯本，當代社會學學說，商務)。

(註六)參閱拙著現代中國土地問題之探究(新社會科學季刊一卷四期)。按王敘文、陳傳綱：中國土地問題(商務)一九六一—一九九頁，多引自此書拙文。

(註七)見本章第一節，又參閱 Ely and Morehouse op. cit., p. 30.

(註八) U. S. Dept. of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1935, Washington, p. 557.

(註九) Buck, J. L., *Chinese Farm Economy*, Shanghai, 1930, pp. 65-68.

(註一〇)例如：據中央研究會社會科學研究所調查，無錫二十二村中，大小不同的「畝」，至少有一百七十三種之多，最小的合11。六八公畝(Ares)，最大的合八。九六公畝。有一個村畝畝的差異竟達二十種(見陳恒笙等著畝的差異)。據著者與管理中英庚款理事會