

554.5
2585
朱劍農著

自耕農移植問題

中華書局印行

自耕農扶植問題目錄

第一章 緒論……………一

第一節 扶植自耕農的必要 第二節 扶植自耕農的涵義 第三節 扶植自耕農的方法

第二章 扶助佃農……………一四

第一節 扶助佃農是創設自耕農的預備工作 第二節 安定佃權 第三節 限制地租

第四節 禁止押租 第五節 佃農購地特權 第六節 中國扶助佃農的立法

第三章 限制土地佔有額……………四三

第一節 限制土地佔有額是創設自耕農的前提 第二節 限制土地佔有額的額度問題

第三節 東歐諸國的限田法 第四節 中國古時的限田思想 第五節 中國現時的限田

政策

第四章 融通購地資金……………七〇

第一節 融通購地資金的必要 第二節 融通購地資金的方式 第三節 羅馬尼亞的農村金庫 第四節 愛爾蘭的購地貸款 第五節 德國的地租銀行 第六節 美國的購地貸款 第七節 中國農民購地資金的融通

第五章 限制地價……………八二

第一節 地價自然上漲的趨勢 第二節 扶植自耕農必須限制地價 第三節 東歐各國扶助佃農購地的限價辦法 第四節 我國限制地價的商榷

第六章 放領自耕農場……………九七

第一節 放領自耕農場的意義 第二節 自耕農場的土壤來源 第三節 放領的對象及其應具的條件 第四節 我國放領自耕農場的規劃 第五節 放領自耕農場評議

第七章 限制農地買賣……………一一五

第一節 限制農地買賣的意義及其特徵 第二節 德國土地買賣限制法 第三節 奧地利亞土地買賣限制法 第四節 我國限制農地買賣的計議

第八章 一子繼承制……………一二七

第一節 農地一子繼承的意義及其原則 第二節 一子繼承法的構成 第三節 德國一子繼承法 第四節 奧地利亞一子繼承法 第五節 瑞士農地特別繼承法 第六節 我國一子繼承法的提倡 第七節 一子繼承法的評價

第九章 家產制……………一五四

第一節 家產制的意義 第二節 家產法的構成 第三節 美國家產法 第四節 瑞士家產法 第五節 法蘭西家產法 第六節 德國家產法 第七節 家產法的評價

第十章 世襲農場制……………一八四

第一節 世襲農場的意義與特色 第二節 世襲農場制與別種限制分割制的區別 第三節 世襲農場的評價

第十一章 禁止農場分割……………一九一

第一節 禁止農場分割的意義 第二節 德國農場分割禁止法 第三節 奧地利亞農場分割禁止法 第四節 丹麥農場分割禁止法 第五節 中國禁止農場分割的提倡 第六節

節 禁止農場分割的評價

第十二章 限制土地過度負債……………二〇〇

第一節 限制土地過度負債的意義 第二節 防止過度的土地負債 第三節 整理過度的土地負債 第四節 中國限制土地過度負債的提倡

第十三章 中國扶植自耕農的途徑及其將來的展望……………二〇九—二一九

第一節 中國扶植自耕農的任務 第二節 中國扶植自耕農的途徑 第三節 中國扶植自耕農的過渡性質 第四節 中國扶植自耕農應有的轉向

自耕農扶植問題

第一章 緒 論

第一節 扶植自耕農的必要

原始的農業社會，因為農業生產所需的土地，尚為公有；一切農業勞動的人們，對於公有的土地，既然都有使用之權，當然那時尚無所謂「土地所有」與「土地使用」的分離。但是隨着氏族社會的崩潰，代之而起的奴隸社會以及後來封建社會，一切的生產手段逐漸成了私人的佔有物，作為農業生產重要手段的土地，當然也就逐漸由公有變成了私有。

土地的私有，如果是由農業勞動人們的平均佔有，或是每一個農業勞動者，都還有足夠本人勞動所需的土地，當然還無所謂「土地所有」與「土地使用」的分離現象，但是後來隨着封建制度的發展以迄於現代的資本制度，土地的使用，固然尚有賴於胼手胝足的農民，可是土地的所有權，却已不屬勞動的農民，而是屬於坐享其成的地主階級了。

土地所有權不屬於勞動的農民，而屬於坐享其成的地主，與勞動農民勞動的結果，不能自食其果，而須將它為佃租貢獻給地主去享受的這種土地關係，即是土地經濟學上所謂的「

土地所有與土地使用的分離」。

土地所有與土地使用的分離，在封建時代以前所表現的是奴隸制度與農奴制度，在資本主義成長後，所表現的則為佃耕制度。

奴隸制度與農奴制度下的奴隸與農奴，因為他們都沒有獨立的人格，對於農業的收益，沒有絲毫處分的權利，因此他們對於農業的經營，也就不負什麼改進的責任，無怪乎那時候農業生產力的發展，表現得異常遲緩。

佃耕制度下的佃農，對於農業的經營，雖然已經處於自行處理的地位，但是因為今天的佃耕制度，實際也已成了新農業生產力之發展的桎梏（註一）。

原來，佃耕制度下的地主，將其土地出租給佃農使用，一則因為地主主要收苛重的地租，二則因為佃農認為租佃的繼續期間沒有一定的保障，是故，佃農對他所耕的土地，不但不願施行集約經營，而且不惜採用掠奪農法。這裏的理由，正如考茨基（K. Kautsky）所說：

「一國的佃農，對於地主，年年支付莫大之金額，但地主不以這種金額為改良農業之用；而是供他個人之浪費，或是用以購買工業股券。因此這種佃耕制度，從農業方面奪去了能使那生產力增大的豐富資本；不僅如此，並且從佃農方面說來，佃租契約的時間愈短，對於地力的保存，愈不顧及，而專以實行從土地收到最大利益的耕作為有利；反之，投下了大的費用，以進行土地的改良，雖可以得到普通利潤率以上的剩餘利潤，但一到佃租

（註一）參閱拙著：論限制農地佃租問題（財政評論九卷三期）

契約解除之際，便被看做是一種地租，落到地主之手，所以佃農就決沒有這種犧牲的衝動。這樣看來，地租無論在自己經營的情形，或佃租經營的情形，對於合理的農業之進行，都將成為極大的障礙」(註二)。

國父中山先生對此也有極精闢的分析，他說：

「照道理來講，農民應該是為自己耕田，耕出來的農品要歸自己所有。現在的農民，都不是耕自己的田，都是替地主來耕田，所生產的農品，大半是被地主奪去了。這是一個重大的問題，我們應該馬上用政治和法律來解決，如果不能夠解決這種問題，民生問題便無從解決。農民耕田所得的糧食，據最近我們在鄉下的調查，十分之六是歸地主，農民自己所得到的不過十分之四，這是很不公平的，若是長此以往，到了農民有知識，還有誰人再情願辛辛苦苦去耕田呢？假若耕出所得的糧食，完全歸到農民，農民一定是更高興去耕田的。人家都高興去耕田，便可以多得生產，但是現在的多數生產，都是歸於地主，農民不過得回四成。農民在一年之中，辛辛苦苦所收穫的糧食，結果還是要多數歸到地主，所以許多農民便不高興去耕田，許多田地便漸成荒蕪不能生產了。」(註三)

現行的佃耕制度，不僅妨礙農業的發展，而且還驅使農民的生活日趨困苦。

(註二) K. Kautsky, *Agrarfrage* S. 3

(註三) 民生主義第三講

考之第一次歐戰後，東歐各國爲着復興戰後的農業，對於當時佃耕制度之爲害，曾以政治的壓力，提倡所謂自耕農的創設，期將土地所有與土地使用的分離，逐漸地聯攏起來，而使原來的佃耕之人，逐漸獲得土地的所有權。

土地所有權，既經平均地歸屬於土地直接使用人之後，不用說，以前之爲土地荒廢的諸因素，現則一掃而空，不事耕耘，專作賤買貴賣的投機地主，既然是爲改革後的法律所清除，具有土地所有權的自耕農民，既然不愁其耕作期間的短暫，當然可以安心盡力地施行耕地的改良與作物的改進了。

所以，一個國家的土地政策，在他整個經濟政策，尙未實行全盤的社會化的過渡時期，而其土地的分配，已經顯出了很大的懸殊，同時租佃關係又極惡劣的場合，爲了解除或者減輕農業生產關係上的剝削，自然是土地大衆化的自耕農扶植政策，爲最適宜的過渡辦法了。

第一次大戰後，東歐各國盛行自耕農的創設與歐美諸大陸國家對於自耕農的維護，固然是其特殊國情之社會經濟的必然趨勢，而我國父之以「耕者有其田」，爲中國土地政策的初步目標，也是中國特殊國情的社會經濟狀況之下，作爲土地尙未屆其全盤社會化的過渡時期土地大衆化的權宜之計。

關於特殊國情的中國，其所以應行土地大衆化之扶植自耕農的理由，著者過去曾經一再的說明（註四），現在再摘要的重述一遍：

今日中國的土地問題，一方面有着「富者田連阡陌，貧者無立錫之地」的現象，同時又

還擺着一個需要收復失地的問題，特別是在中日戰爭決定最後勝敗的今日，前者的解決，無論如何，不能忽視後者的重要。因此在今日民族危機異常嚴重的時候，不容許從容地光作遙遠的理想；因為遙遠的理想，不是一步可以實現的；與其癡心沉醉於遙遠的理想，倒不如腳踏實地逐漸解決問題的基本環節，比較能夠減輕問題的嚴重性。因此我以為中國土地政策的終極目的，固然是要土地國有，但在目前的第一步，還只在於實現「耕者有其田」。其實，我們只要精細地研究過國父的全部遺教，就可以認識：國父在民初的一切關於平均地權的演講，都是絕對主張土地的國有，可是當他民國十三年講民生主義的時候，却不常提「土地國有」這個名詞，而只着重於「耕者有其田」的實現，一般人之所以主觀的說是平均地權的目的，是要立刻實施「土地國有」，或只要「耕者有其田」即已大功告成，而不能給「土地國有」與「耕者有其田」得出一種統一的認識，就是因為一則偏重了國父民初的說話，一則偏重了十三年前後幾年的說話。我把國父關於土地政策的遺教，作如此的分段，固然有國父遺教可以稽考，毋須辭費，有的人或許也會因此而誤會到國父遺教的前後矛盾吧？其實，國父的全部遺教，始終是有他一貫的精神；講民生主義的時候，其所以強調指出「耕者有其田」的主張，並不是說從此即已放棄了土地國有的主張，土地國有的主張，一直是貫通着國父底全部遺教。他之所以如此，乃是因為辭去臨時大總統職務以後，曾週遊國內實地考察土地問題的癥結所在，同時，又得到東歐各國土地改革的新資料，所以在改組國民黨時，對於土地政策的看法，不像以前光只着眼於遙遠的理想，而是切實地把握着土地問

題之目前的重心。土地問題之目前的重心，一方面是因為土地分配的不均，以致發生今日這樣極惡劣而不公平的租佃制度，如同國父自己所說，現在多數生產，都是歸於地主，農民不過得回四成。（註五）要解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田（註六）此外又該知道，辛亥革命對民族革命的目的，還只是要驅除韃虜，而國民黨改組後的民族革命，則已擴大為打倒帝國主義；我們這一次的抗戰，我是打倒帝國主義的實踐。尤其在進行對日抗戰的時候，所謂的土地問題，基本上固然要求土地分配的平均，同時，也不能不計慮到如何去收復失地的問題。因為要計慮到這個問題，自然就不能光談美麗的理想，而忘却了目前收復失地的重要。如果忽略了目前收復失地問題的迫切需要，空談遙遠的土地改革的理想，那不但不能使理想的土地改革，獲得成功，而且會加重以後解決土地問題的困難。所以目前土地政策的任務，應該符合民族抗戰的實際情形，抓住目前基本環節。這種基本環節，不是別的，即是國父在講民生主義的時候，即曾指出的妨礙目前土地生產力之發展的，是現行的租佃制度。故此必須改革當前不合理的租佃制度，使以促進耕者之有其田。亦即我們今日所謂的扶植自耕農。

所以，具有特殊國情的國家，在某一時期，確實尚有採行自耕農扶植政策的必要。

（註四）1. 中國農民一卷二三期合刊土地問題專號一一七一—一八頁拙語

2. 拙著：論土地國有與土地農有（中央銀行經濟叢報六卷三期）

（註五）民生主義第三講

（註六）國父：對農民運動講習所訓詞

第二節 扶植自耕農的涵義

自耕農的扶植政策，在某些具有特殊國情的國家，既然尚有採行的必要，那麼、這裏所謂的「扶植自耕農」，究竟是怎麼樣一種涵義呢？

扶植自耕農的涵義，簡單的可以說就是要把無土地的佃農、雇農，變成爲有土地的自耕農，並且對於現存的自耕農加以維護，使其不致失去他的土地。

扶植自耕農的政策，最早是行之於愛爾蘭與馬尼亞，第一次世界大戰後，東歐的幾個小國，也曾有一個時期的雷厲風行。而我 國父所主張的「耕者有其田」，其性質大致也與他們相同。

扶植自耕農的土地政策，並不立即推翻土地的私有制度，只是要在土地私有制度仍然存在的今天，廢除或者減輕坐享其成的地主階級對於勞作農民的剝削。

縱然，就我 國父的遺教而言，民生主義的目的只求將來的共產，並非主張現在共產；平均地權的最終目的，固然是要實現土地的國有，但在政府的財力，尙難立刻買盡全國私有土地的眼前，特別是強寇犯境的今日，爲了要求全國各階層人民的團結禦侮，更不宜於，也不容易立刻實行全國土地的國有。因此在今日所謂的「扶植自耕農」，仍然應該承認土地的暫時私有。

扶植自耕農的政策，雖不立刻廢除土地的私有，但是此種政策的實行，必然要從反對地

主對於佃農的剝削來開始，因此這種政策的推行，就其正面的作用而言，固然是要扶植自耕的農民，若果就其側面的作用看來，就是要反對現存的不合理的佃耕制度。

很多資本主義國家，爲了減輕地主對於佃農的過分剝削，同時又爲了緩和佃農大眾的革命運動，曾有所謂「佃耕法」的製定。我們這裏所謂的自耕農扶植政策，如果要行之有效，那不但要先從保護佃農着手，而且還要進一步地使佃農能從無土地的佃耕農民，變成自有土地的自耕農民。同時，佃耕法所能保護的對象，只有佃耕的農民，而自耕農的扶植政策，除以保護佃農作爲他的前提工作之外，還要連同保護自耕的農民。

保護佃農的最大作用，僅只能夠減輕地主對於佃農的剝削。扶植自耕農，如果能夠做到至善至美的境地，不僅可以減輕地主對於佃農的剝削，而且可以根本廢除坐享其成的地主階級，與根本廢除今日的佃耕制度。

所以自耕農的扶植政策，乃在私有制度下廢除地主的「坐享其成」，使之實現農民的「自耕自食」。然欲達成此種「自耕自食」的土地制度，則是包涵着下列兩種改革的途徑。一種是由政府運用金融機關的金融力量，乃至由政府運用減免捐稅的政策，協助自耕農民的農業經營，使其不致因爲資金的缺乏與捐稅的繁重而淪爲佃農，另一種是由政府以法令規定佃農租用地主土地的最高租額，並保障佃農對於承租土地的租用權；同時又規定佃農對於承租土地的優先承購權，或貸予購買土地所必需的資金，使得他們能由佃農進爲自耕農。嚴格的分析起來，前者應該名之爲「扶助自耕農」，後者應該名之爲「培植自耕農」，亦即一般所

慣稱的「維護自耕農」與「創設自耕農」是也。我國現在所稱的「扶植自耕農」，實在就是兩者之混通的稱謂。因為這裏所謂的「扶植」，原來就涵有「扶助」與「培植」，或者「維護」與「創設」的雙重意義在內哩。

如果進一步的研究自耕農之維護與創設的性質，那麼，前者是屬有消極的扶植，後者是屬於積極的扶植，因此本書論述的程序，也就預備按其性質的積極與消極，而定其先後；即先論述自耕農的創設，而後再論自耕農的維護。

第三節 扶植自耕農的方法

積極的扶植自耕農，固然是要創設新的自耕農，消極的扶植自耕農，也要維護現存的自耕農，那麼這裏所謂「創設」與「維護」，究竟要用什麼樣的方式，才可以達成「創設」與「維護」的目的呢？

創設新的自耕農，不論是依據學理，或者是依照各國的實例，都不外乎採用下列的幾種方法：

一、扶助佃農 創設自耕農的目的，是使現在無地的佃農，變為有地的自耕農；然而要使現在無地的佃農，變為有地的自耕農，除了實行直接創設的辦法以外，即由政府機關，或其他公共團體直接放領自耕農地以外，一般所謂間接創設的辦法，都是由政府給予佃農購地的方便，使其能從地主的手裏，購得土地；但是要使佃農能夠具備購買土地的條件，首先就

要扶助佃農經濟地位的改善，如果不先改善佃農的經濟地位，而空談佃農的購地，那真無異乎做夢。所以扶助佃農乃是創設自耕的重要方略之一。

二、限制土地佔有額 土地私有制度，發展到今日的地步，真已成了「富者田連阡陌，貧者苦無立錫之地」的境況，在富者這樣壟斷地權的現狀之下，如不限制每一地主佔有土地的最高限額，徒然談論扶助佃農的購置土地，那不僅是需地的農民，無地可購，而且那批田連阡陌的大地主，依舊可以安穩的剝削佃農，所以爲了創設自耕農，爲了要使無地的佃農，能夠自購耕地，就必需要限制地主對於土地的佔有額，以爲欲購土地的農民，騰出一批可以購買的土地。

三、融通購地資金 貨幣經濟的今日，一切物權的買賣，無不是以貨幣爲手段，農業土地的買賣，當然也不能例外。因此，佃農之欲購地，必先具備相當的資金。可是現在的佃農，其所以爲佃農者，實在就是因爲缺乏農業資本的原始蓄積，所以要規定一種政策來扶助佃農購地自耕，首先就得貸予購地的資金。只有貸予足夠的資金，然後才可以真正的扶助佃農購地自耕，才可以使現在佃耕的農民，脫離地主的剝削，而或爲自耕自食的自耕農民。

四、限制地價 舉辦購地貸款，固然可使赤貧的農民，獲得購地的資金，但是狡猾的地主，難免不趁佃農大衆爭購土地的時候，故意抬高土地的售價，所以爲了有效的扶助佃農之購置土地，一定還得致力於地價的限制：在此時機，如果不嚴格的限制地價，非僅地主可以

趁此機會大發其財，而原來每一個佃農可以購置二十畝土地的計劃，現在因為地價的抬高，却不能夠再以原定的貸款計劃，購得原來預計的地畝，所以在這種場合，如不嚴格的限制地價，縱然不致以使原定的貸款計劃完全遭遇障礙，至少也使原來貸款購地的計劃，打上一個大的折扣，所以要求創設自耕農的積極施行，並欲使其迅速的收效起見，嚴格的限制地價，乃是一件相當重要的措施。

五、放領自耕農場 以上所提的幾種辦法，都是屬於間接的創設辦法。按自耕農的創設，除了間接的創設辦法之外，在某些國家，尙有由政府機關或公共團體，逕行直接的創設。所謂直接的創設，即由創設機關，自行預籌一定面積的土地，劃作適當的單位農場，直接放領於具有耕作能力的農民，以使領地的農民，都可成爲不受地主剝削的自耕農民。

其次，再論維護現存自耕農所行的主要方法：

一、限制農地買賣 封建時代的土地，固然都爲貴族所有；資本主義時代，土地的買賣，雖然已經自由，但是貧窮的農民，那裏有與豪富的資產階級爭購土地的資格！貧窮的農民，不但沒有資格與豪富的資產階級爭購第三者的土地的資格，而且就連農民自己所持的土地，也有逐漸被豪富階級一氣收奪之虞。所以爲了維護現存的自耕農民，尙須限制農地的自由買賣，即原則上，對於農地的出賣，不得出賣於非自耕的農民。

二、一子繼承制 現代國家的民法，對於物權的繼承，大都採行多子平等繼承主義；這在繼承法的演進上，本來是一種進步的表現；不過，這種制度之被適用於農地的繼承上，却

不免使許多原為自耕的農戶，迨其諸子分割繼承以後，則使此種原為自耕的農戶，分裂成為皆無足耕之地的半自耕農了。所以現在尙有很多國家爲了維護現存的自耕農戶，使其不致因爲繼承的關係，而陷於分裂破碎的狀況，對於某種限額農地的繼承，仍行或者改行一子的單獨繼承。

三、家產制 實行一子繼承固不失爲維護自耕農的主要辦法，可是事實上，自耕農民所持有的農地，尙不免因經濟的窮困，被迫而爲不當的處分，同時，因爲經濟的窮困所舉的債務，依據一般民法的規定，他的債權人固然有權扣押他的不動產（土地當然也包括在內）；然而此種迫不得已的不當處分，與債權人的強制扣押，毫無問題的是與自耕農的維護政策相鑿柄，所以爲了自耕農的維護，乃有家產的設定制度，使以禁止家產的任意處分，並免除家產之被扣押。

四、世襲農場制 隨着土地集中的形勢日趨發展，中小農民的土地，時刻都有被權勢逼人的地主兼併之虞，因此這些力薄資貧的自耕農民，爲了要將現有的農地傳留後代，於是將農地作爲世襲農場，依照規定的手續辦理登記者，此種農地一經登記之後，便即限制它的分割，使其能爲永續的父傳於子，子傳於孫，而不爲家族以外的人所侵奪也。

五、禁止農場分割 土地的自由買賣，既然不可避免的促成了農場面積的過度碎分；而農場的過度碎分，不僅減低土地的經濟使用，而且因爲土地使用的不經濟，必然影響農家的家計，故爲維持自耕農家的家計，尙有禁止農場分割的規定。