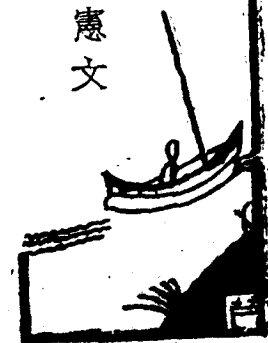






## 德國土地政策的過去與現在

周憲文



### 緒言

#### 德

國的土地制度，是兼備着「英國的大土地所有制」與「法國的小土地所有制」；故大、中、小農的雜然並存，乃為德國農業制度之一特色。至於此等大、中、小農所有地之地理的分佈，則以易北（Elbe）河為境界，東有東德的大土地所有；西有西德的中、小土地所有，而形成了所謂「農業的二元論」（Agrarischen Dualismus）。

此外，諸如西德，更可依所有地面積的大小，而分割為三四區域。德國現在的農業狀態，其所以如此複雜者，固然是因為各地自然條件的不同，但其主要的原因，還是由於土地政策的演進，遠者不論，即就自近世國家成立之後面

言，德國的土地政策，亦迭有變更，至其變更的徑路，則大體可分為四時期。即（一）專制主義時期（第十八世紀）；（二）自由主義時期（第十九世紀前半）；（三）社會政策主義時期（自第十九世紀末葉第二十二世紀初期）；（四）社會主義時期（世界大戰後）。從而，乃以普魯士為中心，略述德國土地政策的演進如左。

### 一 啓蒙君主國家的土地政策

#### A 近世初期的隸農制度

自中世末葉以至近世初期間的地理上的發見，與都市的勃興，乃予德國的農業制度以很大的影響。惟其所受的影響，各地略有不同，諸如都市較多的西德，則因此影響而

促進了貨幣經濟的發達，結果所至，從前的隸農都漸次變成了小地主。又如德國的西北部，則因此影響而廢止了隸農制度，規模較大的租佃關係，乃繼之而起。再如東德則從來的騎士階級，皆因此影響而志願經營農業；結果所至

，從前領主制的「衣食」的原則，乃一變而成地主制的「營利」的原則，由是沒收農民土地與增加農民負擔的資本家的大規模的農業經營，於是開始。惟各地的情形，雖有不同，但一般地主，對於農民的抑壓，則到處無異。故到了十五世紀，德國各地都有農民暴動（Bauernaufständen）的勃發，降至十六世紀初頭，則大農民戰爭（Bauernkrieg）乃由西南部蔓延於全國。但此階級鬭爭的企圖，自佛蘭福克之後，農民軍一敗塗地之後，農民階級遂因而更受地主的壓迫，一時不得抬頭。降至十六世紀，受羅馬法的影響益著，農民的負擔愈重，以致農地的繼承，更加困難，農民的土地占有權，遂漸由世襲的，變為非世襲的。更至十七世紀，德國發生了繼續至三十年的大戰亂（由一六一八至一六四八年）。此大戰亂的結果，德國的農業，大受打擊。人口減少，耕地荒廢，「農民崩潰」（Bauernlegen）的現象，各處頻起，因而以致殘餘的農民，其負擔日益加重。於是，農民之「人格的」與「所有的」關係，皆漸次惡化，而

成為隸屬的關係，終於而有世襲的農奴制度（Erbood. Gutsuntertänigkeit）之成立。促成後世農業立法發達的根本動機，實早潛伏在此。

## B 啓蒙君主的農政思想

隨近世國家的確立，與主權的伸張，德國歷代的啓蒙君主，都曾下令嚴禁貴族的壓迫農民。特別是如亨利德大王，對於貴族之合併農民的土地，非但設法防止，且欲解放一般的隸農。那末，如此的農政思想到底是構成於如何的基礎之上的呢？要之，當時在普魯士，因受重商主義的影響，警察國家的思想，很占勢力，故以國家公共的福利為終極的目的，而不承認個人的自由意志，換言之即在當時的普魯士，是盛行專制的個人干涉。「國王是國家第一的奉公者」，這是亨利德大王講的話。因為這種關係，故認貴族們的壓迫農民階級，是違反國家的公共福祉；警察國家的思想，特別注重農民的福利。

次之，所謂「財政與軍事上的必需」，亦為形成上述農政思想之一動機。我們都知道十八世紀初葉的普魯士是被列強所包圍的一個弱小國家，故富國強兵的設施，在當時十分必需。強兵的前提，自須增加人口，即由富國而言，亦須繁殖人口，此種思想乃支配着當時普魯士的一般人民。

因為要使國家的強大，自有富國強兵的必需，但欲富國強兵，則必須以增加人口為前提，故為增加人口起見——當時普魯士的國民，以農業人口占最大部分——必須採用愛護農民的政策。國王與農民之間，存在着一脉利害相同的關係。啓蒙君主制的農政思想的構成，實由於警察國家的軍事的、財政的要求。

### C 專制國家的土地政策

前面已經講過，啓蒙專制國家的土地政策，早有歷代君主的主的實行，就中尤以普魯士勃興的殊勳者亨利德大王為甚。而此專制國家的土地政策，其內容可以歸納於下述四項，即（一）農民保護（二）農民解放（三）內國殖民（四）土地「分合」。

#### 一 農民保護

十八世紀的時候，因為王權的伸張，對於「農民地的合併」，而採用警察的「農民保護」(Bauernschutz)，是為德國農民解放之第一聲。所謂「農民保護」者，就是「農民地及農民階級的保護」(Schutz des Bauerlandes und des Bauernstandes)的意思，其目的所在，是欲藉以防止因貴族的土地合併，以致農民地與農民數的減少。

此「農民保護」的政策，曾經幾次的試用，就中尤以一七

三九年亨利德·威廉(Friedrich Wilhelm)一世的「農民保護令」最堪注目，惟此令後因貴族的反對，而歸於失敗。亨利德大王在一七四八年，第二次西利西戰爭(Silesian War)之後，乃把已經荒廢的農民地，賜給退伍兵，且曾下令分割大農地，但農民保護的目的，仍未達到。於是，亨利德大王鑑於從來的失敗，遂於一七四九年斷然下令，嚴禁貴族的農民地沒收。若有犯者，則課以百 Ducat (昔日歐洲數國通行之一種幣名)之罰金，且須無償退回購得地於原所有主(農民)。但「農民保護」原則之實際的確立，是在「七年戰爭」之後，即一七六四年。

上述「農民保護」的目標，由軍事的、經濟的方面看來，是在於防止農民地與農民數的減少，藉以保存「兼備租稅負擔力與兵役能力」的健全的農民。故當時農民保護的程度，並不及於私法的範圍！即地主與農民間的隸屬關係，仍然存在，此實為謀農民利益之伸張上的一大缺點。由此可知當時「農民保護」政策之未曾獲得預期的效果，亦非偶然。

#### 二 農民解放

在近世初期的隸農制度之下，農民是隸屬於地主的，自由毫無，負擔絕重，且無世襲的占有權。亨利德威廉一世

會屢謀廢止此種制度，雖結果仍然沒有達到目的，但已因而開啓了農民解放的端緒，這是值得注意的。

亨利德大王且抱有解放農民的志願，一七六三年，對於當時農民的隸屬關係最利害的波馬爾地方，下令廢止貴族領及都會領的隸農制度。結果大遭都市與貴族之猛烈的反對，同時，在農民方面，亦有耽於從來的習慣，而不喜解放者。故此解放，未曾達到目的，亨利德土亦覺到：要是強制的撤廢隸農制度，則於農業發達上，將受經濟的損失。故此後乃用漸進的手段，把波馬爾及東西普魯士的隸農制度改善了不少，又因東普魯士的農民賦役過重，亨利德王曾經限定一定的日期，使農民以繳納賦役金代替賦役。到了十八世紀，雖說王權已經伸張，但貴族的勢力尙強，國王的地位，還不能絕對的支配貴族，因而農民的解放，仍無偉大的成績。解放的範圍，祇限於較易實行的皇室所有地，貴族領地的農民，則依然沒有解放。就當時的成績而言，固然並不甚佳，但十九世紀的農民解放（隸農制度全廢），實萌芽於此，這一點是不容忽略的。

### 三 內國殖民

自十一世紀以至十八世紀，每年都有向東普魯士的殖民，尤其是在「三十年戰爭」之後，殖民的規模，日益偉大。

蓋因「三十年戰爭」的結果，德國的人口大減，耕地荒廢，因而，英君亨利德威廉，乃招致波蘭人的移住與法國新教徒的殖民，以謀補救。亨利德一世亦曾經實行過「殖民開墾」的政策，惟成效不著，降至亨利德威廉一世，曾移入了兩萬以上的薩布羅人，農業因而改良不少。自亨利德威廉至亨利德威廉一世崩御止，凡百年間，普魯士的人口乃由殖民而增加了六十萬，占當時普魯士總人口的四分之一。

亨利德大王對於從來的殖民，並不滿足，他爲使人口急速增加起見，且有「移住特別保護法」之制定。據此保護法，除對移住者供給旅費、免除關稅、補助建築費等外，凡移住後二年至十五年者，并得免除國稅、地方稅、與身體的勞役義務，又如移住後三代者，且得以免除兵役，在此戰亂頻仍的當時，尤足爲促進移住的動機。因爲此種移住特別保護法的關係，不獨德國國內，遠如英、法、意、奧、波蘭、俄羅斯、丹麥、等國，都有人民向東普魯士移住。移住民的居址，大半是在皇室所有地內；亨利德王雖曾謀擴張移住民的居地範圍至貴族、都市、寺院等領地，但是結果沒有多大的成功。

亨利德王的內國殖民政策，終於成效昭著，在四十六年

之內，移住者達三十萬人以上，且其中的三分之二，全是農民。惟東普魯士諸州的土地分配，因而大受影響。

#### 四 土地分合

在亨利德王時代，各地尚有廣大的共有地存在，同時又有地主不同的小土地分裂交錯，以致障礙着農業的發達。故於農業發展上，必需剷除此種土地分配的弊害，於是而有共有地的分割(*Gemeinheitsteilung*)與土地合併(*Zusammenlegung und der Landereien*)兩政策的實施。如此，於一七五二年開始把交錯散在的皇室所有地與私有地，加以「分合」，更於一七六三年下令分割共有牧草地。而關於共有地的分割，當時雖有很多人的反對，且在實施上，也頗困難。惟因亨利德王的排除萬難，毅然進行，故終於一七六九年處分了二百三十餘件關於土地分割的事務。在一七七一年，處分了三百八十二件。此「分合」的處分規則

，在實施之後，幾經改正，一七七一年克路西亞州的規定如下。「共有地有兩種，第一種是廣大的牧草地、荒蕪地、沼澤地。此種土地分割後的分配，以共有主的現在使用面積為比例，至於分割所生的利害，則由各地主公平享受或負擔。第二種是村落的共有牧場及播種、收穫放牧時互有影響的數人所有的交錯耕地。此種土地的「分合法」，縱

令未經全所有主的協議，祇須有一所有主請求分合時，即可斷然處分。」此法則完全是後來的共有地分割立法的基礎，換言之，德國後來的共有地分割立法，俱以此為模範的規準。

因此土地分合政策的實施，在地主方面，實在受了很多的利益，尤其是大地主，在耕作上，獲利更多。從來成為德國農業改進上的兩大障礙，——共有地與交錯耕地——經亨利德王之採用分合政策，得了解決，德國農業之有今日的繁榮，其一部的原因，不能不歸功於亨利德王的土地分合政策。

上述專制國家的土地政策，雖然沒有完全達到目的，而於此後的農業改革上，確有不少影響。所謂「亨利德的農民保護」對於東德的農業，實有重要的意義。專制國家的土地改革，確是德國農政史上劃時代的事業。

### II Stein Hardenberg 的農民解放

#### A 德國農政思想的變化

本來，農政思想是受一般經濟思想的支配，亨利德王雖於重商主義的思想之下，實施了土地政策，然而十九世紀的農民解放，乃被別種思想所支配，故當時的土地政策，

亦與以前不同。自十八世紀末葉以來，德國的農政思想，大受法國重農思想與英國的自由主義思想，尤其是亞丹斯密的個人主義經濟理論的影響，故當時德國的一般政治當局者，都受自由主義的平等觀念的支配，而把世襲的規律的舊普魯士觀念，漸漸消沉，於是乃有農民解放的實現。即始自中世紀的德國私有地隸農制度，遂由此「Stein Hardenberg 立法」，而完全廢止。此農民解放實與德國的農村社會以絕大的影響，在德國歷史上，此要算是一重要事件。

## B 農民解放立法

Stein Hardenberg 的農民解放運動，始於十九世紀初頭，歷五十年之久，才得成功。至其解放立法的概要，略述如左。

### I Stein 的勅令(一八〇七年)

此勅令是由斯泰因(Stein)所發布，故名。勅令全部共十二章。其重要內容有：(一)解除農民的一切隸屬關係；(二)承認土地的自由處分；(三)全廢身分門地的差別等。於是，從來的隸屬農民乃一變而成獨立自由的農民。土地的獲得，較前容易，土地的使用，亦較前自由。此勅令雖有如此自由平等的解放的意義，然其實質上的效果，倒可

說是消極的。蓋據斯泰因勅令的規定：農民雖有獲得任何土地的自由，並無身分的限制，但在事實上，貴族仍然占有貴族地，農民仍然非替他們勞動不可。不，世襲的隸農制度，雖然廢止，但是農民依舊不能獲得土地。且因「反snaker」的土地自由處分權的確立，農民保護的趣旨，乃隨以消沉，結果徒使貴族更易兼併農民地而已。此實為斯泰因勅令的大缺點。赫得貝爾(Hardenberg)立法的制定，就有彌補斯泰因勅令的缺點的功効。

### II Hardenberg 立法(一八一一年)

赫得貝爾的土地立法，分為兩部分。一部分是地主與農民的關係的規定；另一部分是關於土地改良的規定。其要旨是：凡有世襲的土地利用權的農民，若將其土地的三分之一獻給貴族(同時又是地主)，則所餘的土地所有權，得歸農民所有。反之凡無世襲的土地利用權的農民，若將其土地的半數獻給貴族，則所餘者，得歸農民所有，同時且得免去一切賦役等義務。此立法的目的，是欲實現「耕者有其田」，即欲藉以設定獨立的小農制度。因此，大遭貴族的反對，於一八一六年發表「反對宣言」，赫得貝爾立法遂根本推翻。

### III 共有地分割與債務消却法(一八二一年)

此法律乃合兩部分而成。其一，是：共有土地分割法，即分割共有地，變共同利用權為完全的所有權，藉以促進合理的經營，惟結果發生了土地兼併的流弊。其二，是債務消却法，（此可目為赫得貝爾立法的補充，）即先決定農民應付貴族的賦役的價值，再由其中，減去貴族對於農民所有義務的價值，所餘若干，則以土地或地租清償之。此法律亦與一八二五年的債務償却法一樣，適用範圍過狹，祇有少數的大農民地，能夠適用。

#### 四 總括的農業改革法（一八五〇年）

此農業改革法的實現，是由一八四八年法國的二月革命所促成。內容共分三重要部分，因總括從來的法律而成，故名總括的農業改革法。其第一部是：解除農民的負擔及整理地主與農民關係的規定，適用的範圍，幾遍全國，大部分的農民，乃因而脫離了封建的束縛，農民的土地所有權，亦因而確立。其第二部分是：關於補充並修正以前共有地分割法的規定。其第三部分是：關於設立地租銀行（Rentenbank）的規定。此總括的農業改革法實為促成此後德國農業繁榮之基礎。

#### C 農民解放與農業的繁榮

十九世紀前半自由主義的「Stein Hardenberg 立法」，乃

解放了私有地的隸屬農民而成自由農，並改造了一切世襲的或非世襲的占有權而成所有權。因而，德國法的占有形態，乃一變而成羅馬法的所有形態。雖然此農民解放未能使封建的精神完全消滅，但至少農民在法律上的隸屬的重負，已經排除。於是，中世以來的隸屬制度始能廢止，隸屬農民始能成為自由農民。且自斯泰因、赫得貝爾等大政治家立法改革農政之後，偉人輩出。諸如退爾（Theet）利亨（Liding）輩皆曾利用由「Stein Hardenberg 立法」所獲得的自由權，力圖農業法的改良，並輸入農業技術，依合理的大經營，而獲得了較多的總收益。普魯士農業的基礎，因而鞏固。據德國學者哥爾斯（Golds）說：「十九世紀前半德國農業的發達，恐怕要比過去千年間更進步得多。」要之，德國自「Stein Hardenberg 立法」實現之後，各種的農業施設，猛進並進，成績頗佳，其後又因穀價與地價的騰貴，故到了十九世紀中葉，德國的農業遂突飛猛進，促成了二十餘年間（一八五一——一八七五年）的農業繁榮時代。

### 三 帝政時代之社會政策的土地法

#### A 農民解放與農業勞動者

「Stein Hardenberg 立法」，固然對於德國的農業繁榮，



很多助力，但在此種經濟的突飛猛進的反面，仍有難以解決的社會的缺陷潛在。此即因農民解放的結果，舊有的農民的隸屬關係雖已廢除，但同時許多農民的土地，乃被地主所沒收，而形成了廣大的農業勞動階級者。據黑爾曼·莫愛爾(Herman Maurer)的證明，當農民解放實現之後，許多農民的土地，都被地主沒收，而不能保全其土地所有權，即幸保全，亦因此後市場的景況與經營的集約化等等，以致業農者的負擔加重；當此之時，更有所謂「地主金融組合」出現，向農民買收土地，而形成了「大土地所有」的形態。故當時的農民，才由隸農制度，得了解放，立刻又碰到了喪失土地的危險，土地喪失之後的農民就陷入於農業勞動者的地位，由此可知，此「Stein Hardenberg立法」，就嚴格的說，並非限制大地主土地兼併，反而替他們開拓土地兼併的門徑。所以結果所至，不是農民的解放，乃是「大地主的解放」。自十九世紀初期至十九世紀中葉的數十年間，德國農業上的變化，就表面上觀察，乃是由封建的形態，變成資本主義的形態；但實質上的支配關係，即依然無異，惟不若以前之明顯耳。尤其是在東德，因中農階級的崩潰，而形成了資本主義的大企業家與無產農業勞動者的對峙，終於發生了「農民離村」

(Landflucht) 的惡現象。賽靈(Serling)氏常說：「大農地的優勢，足以勸絕住民，」此觀德國的農民離村的現象，益可證明賽氏之言之不虛。十九世紀中葉德國的農業繁榮，僅是曇花一現，不旋踵而消滅。因而，到了十九世紀末期，德國的土地政策，遂不得不另轉方面，申言之，即當時德國的土地政策，已不能像以前一樣，專門為農民謀解放，而其主要的對象，已轉換到農業勞動者方面。此正如庫拉潑(Knapp)所言：「十九世紀末期的社會問題，大半是關於農業勞動者的問題。」

## B 社會政策的土地法

十九世紀末期的農業恐慌，乃促進了農民的勞動者化與農民離村的現象，德國的中小農，漸次沒落。於是，與從來的自由主義思想相對抗的社會政策的思潮，日益得勢，在十九世紀末期至二十世紀初頭的所謂「帝政時代」，乃有社會政策的土地法之制定，此於德國農政史上，劃了一個新紀元。而此社會政策的土地法，大體得分為兩部分。第一是：於農民解放以後中小農已經消滅的地方，再謀扶植中小農復興的內地移民政策。第二是：改正土地繼承制度，以謀保全尚未被大地主所兼併的中小農階級。同時並有種種政策，用以防止土地的細分。

## 一 內地移民

前面已經講過，自十一世紀以至十八世紀，每年都有向東普魯士的殖民，尤其是在「三十年戰爭」之後，殖民的規模，日益偉大，蓋因「三十年戰爭」的結果，德國的人口大減，耕地荒廢，英君亨利德威廉乃招致了大批波蘭人的移住。自此之後，東普魯士的波蘭人口，日益膨脹，到了十九世紀末期幾有「波蘭化」的現象發生，同時自農民解放以來，離村的農民，多至異常，農村的勞動力因而減少，農業因而衰退。所以當時德國政府一面爲防止東普魯士的波蘭化起見，由民族主義的觀點，必須獎勵內地移民，另一方面，爲防止農業的衰退起見，由社會政策的見地，亦須獎勵內地移民。結果就由人口稠密的德國西南部，移殖大批人口於東德。同時並於大土地所有的地方，創設中小農，公平分配土地，用以革除社會的經濟的弊害。而此內地移民法，實是一種特殊的土地政策，至其內容，則大體可分爲三部。(甲)國家的內地移民。即由國家購入大農地，把牠分割成適當的面積，分配於購買希望者。(乙)私人的內地移民。即由大地主於其私人的所有地，進行移住事業。(丙)公益的內地移民。此乃關於甲乙兩法之間的一種折衷的內地移民策。茲就上述三法，略加敘述如左。

(甲)國家的內地移民 國家的內地移民是根據一八八六年頒佈的「移住土著法」。其目的是欲由西德移殖大批人口至東德，以免該地的波蘭化。其實行的方法，是由國庫出資一億馬克，用以購入大地主的土地，并將購入地分賣或分租與農民及勞動者。此後，因爲地價騰貴等的關係，資金幾經增加，法文亦有修正，惟其目的則始終未變。

(乙)私人的內地移民 私人的內地移民是以「地租農地法」爲根據。該法頒佈於一八九〇年，其目的是欲使「移住土著法」上的重要規定的普遍化，其實行方法即使個人團體，毋需國家的援助，祇要繳納一定的地租，即可買賣土地。惟此法因技術上的困難與法文的不完全等，終於失敗。因此，政府乃於一八九一年制定「地租農地獎勵法」，設總務委員會 (General Kommission) —— 後改稱土地開發局 (Lande kulant) —— 掌理關於移民的技術事務；設「地租銀行」 (Rent nbank) 調節關於移民的經濟往來。由此兩機關協力扶植中小農，以謀增加農民階級，結果總算獲得了相當的成績。

(丙)公益的內地移民 公益的內地移民即酌採甲乙兩法的長處而成。曼斯 (Mets) 曾說：「內地移民是大需志望，堪能忍耐與金錢的至難技術。」因爲向來的移民事業

或則拘泥於官廳的繁文縟節，而絕少發展，或則失敗於實業家的缺乏注意與經驗，故到了二十世紀，遂採集私企

會政策的立場，而欲以不分割繼承法防止中小農地的細分者，則為吾輩研究德國土地政策所不容忽視的一點。

業與公共團體的特長，而有公益的移民公司之設備。此種兼備官民業之特長的公益的內地移民公司，乃於國家監督

#### 四 德國共和政府的土地改革

之下日有發展，德國的移民事業，因而成效大著。且此移民法一直繼續到一九一四年的世界大戰發生止。自一八九

##### A 戰後農業狀態的變化

一實行此法以來，至一九一四年止，總共設定了四萬一千一百二十七個移民農場，計占面積五十二萬八千九百五十 hectare。每年平均設定移民農場二千個，計占面積二萬

亘古未有的世界大戰，乃予德國全社會思想與國民經濟以深刻而陰慘的影響，就中，尤其是德國的農業，所受的影響更甚。德國戰後的農政思想與農業狀態，乃發生了急烈的變化，茲略述其大概的情形如左。

四千 hectare。

#### 二 農地繼承制度之改正

(1) 思想的變化——在帝政時代，因對抗自由主義而有社會政策主義的抬頭。後者的勢力雖日益膨大，但終於

誰都勿道，繼承法的如何，是與土地所有權的分配，大有關係。當時德國為防止土地的自由分割與維持原有的分配狀態起見，乃採用了二種政策即(一)世襲財產法Erbfolgekommissen)與(二)不分割繼承法(Anerkennung)。前者的

不能完全克服前者。但自世界大戰之後，德皇退位，共和政府繼之而起，一方社會政策主義的思想遂克服了自由主義思想，同時社會主義的思潮亦乘機勃發，民主的自由平等思想乃支配着一般的國民。

的目的是在防止大農地的分割；後者的目的是在維持中小農的原有農地。所謂不分割繼承法的意思，即於中小農民死亡之後，由其子女中的一人單獨繼承其所有地，而不按股分拆。惟在當時，因各地的繼承法，大有懸殊，不能有全國統一的規定；所以沒有多大的成績；但德政府之由社

(2) 勞動力的缺乏——數年世界大戰的結果，以致德國的國民，尤其是壯年者，死亡了很多。追戰事告終，產業界固然缺乏勢力，而尤以農業勢力的不足為甚。更因以前外國勞動者的供給，一時杜絕，遂使國家益感勞動力的不足。

(3) 歸休兵的處分——自大戰告終，多數兵士由戰場退還，此等退還的兵士，就須另求職業。然當時德國的一般工業，都陷於衰頹的狀態，對於這許多由戰線退回的兵士，自然無力可以收容。因此，德國政府遂命歸休兵士從事農業，藉維生計。

(4) 自給自足的必需——德國由歐戰所得的教訓，更深感到自給自足的必需，為獲得食糧的自給自足起見，就聯想到農業的革新。

如此，由政治的社會的動機，而有社會主義的土地改革論發生，其論旨所在，即主張排除向來的不平等的土地所有關係，而使地權平均化。此社會主義的農業改革論，雖盛極一時，但終因種種舊制度，舊思想的阻碍，未能徹底實行，而祇由經濟的觀點，限制大土地所有。就社會主義者的立場而言，此法雖不徹底，但在德國的農政史上，要算比較澈底的土地改革法了。

## B 土地改革法

德國農政改革事業的大綱，乃規定於威馬爾的憲法之中。以前德國的土地所有權是受自由主義的經濟理論所支配，歐戰後土地改革法的主旨，即在根本推翻上述的舊觀念。威馬爾憲法第一百五十三條規定謂：『土地所有權的使

用，僅為公益計，得以適當的賠償收買之……』又第一百五十五條關於土地改革的規定，謂：『為防止土地的濫用并給與全體國民以健全的住居起見，土地所有權，於住宅殖民及農業上必需之場合，得收用之，且廢止世襲財產。此外，土地耕作與利用是土地所有者對於社會的義務；非因增加勞力或資本而騰貴的土地價值，乃歸社會所有，一切地下埋藏物及可利用的自然力，概歸國家管理，私的特權乃由立法手段移向國家。』（以上僅譯其大意）以此根本法為基礎，乃於一九一九頒布「國家的移住土看法」（*Siedlungsgesetz*）、「小園地法」與「佃地法」（*Kleingartenordnungsgesetz*）、「小園地法」與「佃地法」（*Kleingartenordnungsgesetz*）。更於一九二〇年，制定「佃農保護法」，與「家產法」等。

德國共和國政府的土地改革法，要算是Stein Hardenberg以來的快刀斬亂麻的農業法制了。實行一九一九年的統一國家的移住土看法（*Reichsiedlungsgesetz*）的機關，就是公益的內地移民公司，以下試就土地改革法的方策，略為敘述。

(1) 土地獲得法 土地改革上最緊要的一點，就是扶殖中小農，使其獲得土地。此法的大要如次。

(甲) 國有地的發給——公益的內地移民機關，於需要

國有地時，得在佃租契約期間滿了之後，以收益價格為標準，發給一般農民。

(乙) 泥炭地及荒蕪地的收用——公益的移民機關，為移民事業起見，而欲購買泥炭地及荒蕪地時，不問所有主之是否願意，得以國家之力而強制買收之。至其收買價格，則以未改良地的純收益為基礎，按照相當利率換算之。

(丙) 先買權的行使——公益的內地移民機關，在其營業區域之內，凡擁有農業用地二十五 hectare 以上之地主，而欲出賣其所有之一部或全部時，得享有先買權。

(丁) 大農地的收用——公益的內地移民機關，在其營業區域之內，得以相當價格向土地供給團體（大農場主團體）購買適於移住的土地。

(2) 獲得地的分配法 德國當時獲得地的分配法，是扶植中小農為目的，故其內容規定：先以獲得地分給歸休兵、戰死者的遺族及農業勞動者等，分與的面積，則以足以維持耕作者一家的獨立生計為標準，此法的最大效用，即在安定戰爭關係者及無產農民的生活。次之，如有農民因土地過小而不能充分利用其一己及其家族之勞動力時，則增給以土地，藉以改良半無產階級的境遇。

(3) 移住土著者的維持 德國在歐戰以前新設的地租農地，皆用一子繼承法，藉以防止土地的分割，已如前述。但歐戰後的土地改革法，則更進一步，而就中小農地之處分，規定制裁，冀以維持移住土著者的地位。據其內容，即凡移住土著者，如欲出賣其所有地之全部或一部，公益的內地移民機關，得據最初契約，向其購還土地。

### C 土地改革的效果

據最近普魯士農務部向地方議會所發表的，自一九一九年至一九二五年間的移民事業概況，謂在此期內（一九一九——二五年）對於一萬四千三百十四名的新移民，總共分與了土地十三萬八千七百三十九 hectare。此統計數字，雖有人疑其失之過大，不甚可靠，但是閱者據此，至少可知歐戰後德國的土地改革法，自實行以來，確無相當的成效。

### 結 論

以上已把德國農政史上劃時代的土地政策，分為專制主義、自由主義、社會政策主義及社會主義的四時期，略加考察，由此可知各時代的土地政策，都不相同，退一步說，就是政策一樣，但其目的也是不同。申言之，專制國家

的土地政策，是由於君主一人的專斷，且其動機是由於國家財政與軍事的必需。當時的具體政策，雖有農民保護，農民解放同化主義的內國殖民與土地分合等，惟因貴族的囂張、阻礙橫生，私有地的農民，終於未得解放，同時且因大地主由土地分合的政策，獲得了不少經營上的利益，一般農民仍無多大的好處。這可說是德國專制主義時期大政策的失敗部分。反之，諸如當時的農民保護政策，皇室所有地的農民解放以及東德的內國殖民等，乃曾收得了相當的成績。降至自由主義時期的農民解放，其主動者，不是君主乃是少數的官僚。當時的具體方案，在消極方面則廢棄農民保護，停止內國殖民；在積極的方面，則排除農民的隸屬關係與勵行共有地的分割。因種種流弊，結果所至，以解放農民揭棄的土地政策，反使貴族獨獲厚利，多數農民反因而淪為農業勞動者。次之，到了社會政策主義時期，當時的土地政策是與自由主義政策相表裏，為防止土地的兼併，而有內地移民與農地繼承制度之改正。前者的出發點，是由於當時的人口政策、民族政策及社會政策的見地；後者的目的，純在防止土地兼併。故社會政策

主義時期的土地政策，乃以改善農民階級的境遇為主眼。

然自歐戰以還，德皇失脚，社會主義勃興，此時的內地移民的土地獲得法，是廢棄從來的買賣價格，而採用收益價值或收用等。尤其是以無產階級與半無產階級為實施政策的主要對象。諸如廢止世襲財產制，制定家產法，小園地法以及佃地法等，其目的，顯而易見的是在保護半自耕農與農業勞動者階級。由此可知德國各時代的土地政策的重心，是由國王而貴族，而農民，而農業勞動者了。據上所述，我們更可窺知德國土地政策的指導精神，是在排除農民的隸屬關係，限制土地的集中化，同時又為防止土地的細分起見，乃盡力扶殖中小農，今日德國的農業狀態，其所以大、中、小農雜然並存的原因，自與歷來的土地政策不無關係。要之，最近德國土地政策的中心，不在整調土地所有權與佃租權的對立關係，而在中小農地的創設。由另一方面觀察我們更可說最近德國土地政策的中心，不在佃租與土地國有問題，而在依內地移民的方法以扶殖自耕農的問題。

