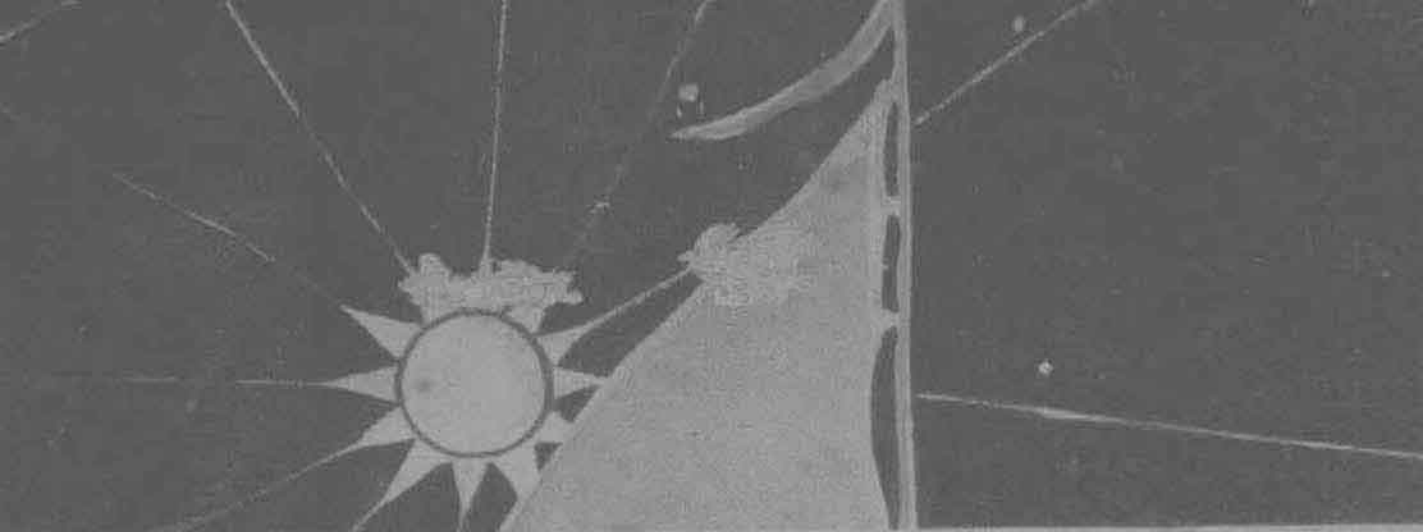


土地問題淺說



新時代民衆叢書

土地問題淺說

張原絜著



新時代民衆叢書

土地問題淺說

每冊定價大洋陸分

版權印
所必
有究

著者

張

原

絜

印行者

新時代教育社

經售處

商務印書館

中華民國十七年

五月初版

土地問題淺說

目次

第一章	土地問題之意義……………	一
第二章	中國土地法之沿革上……………	八
第三章	中國土地法之沿革下……………	一八
第四章	歐美各國解決土地問題之方法……………	二五
第五章	解決中國土地問題之意見……………	三三

土地問題淺說

第一章 土地問題之意義

土地問題爲民生基礎。吾人試思一日之生活，卽知土地關於民生者甚大。吾人之衣，或絲或棉，吾人之食，或米或麥；米麥爲大宗農品。絲棉爲農村副業，皆農民利用土地所得之結果。吾人之住，或爲新式鋼骨水泥之大廈，或爲舊式木樑磚瓦之平房。鋼鐵出於礦山，木料採諸森林。森林開礦，皆利用土地之工業也。住宅基地之價值，隨社會環境而變遷，城市宅基尤爲如此。故宅基價值之增減亦爲土地問題之要素。吾人之行，或陸或水。水道是否公開，陸路若何修築，以及如何維持或

改良固有之水道，計畫或添築新建之陸路，皆直接與土地使用法有關。簡而言之，衣食住行，凡屬吾人生活之要素，皆以土地爲其基礎。故欲解決民生問題必解決土地問題爲前提也。

土地問題之目標及其解決之途徑 國民黨解決土地問題之目標卽民生主義中之平均地權，其政綱對內政策十條，「改良農村組織，增進農人生活。」十四條，「由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法；私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時，得依報價收買之。」此二政策，是遵其目標之途徑。吾人欲知此政策，是否能解決民生，非將土地問題爲一番科學的及歷史的研究不可。

土地有值之原因 吾人視土地爲有值之不動產；其業主於法律上得受相當之保障，同時亦負完納相當稅課之義務。但試問土地之所以有值，則皆知因其

適於相當之用而且面積有限也。譬如城市極大，其地點有鬧靜之別；田野極廣，其土壤有肥瘦之異。土質稍肥，則耕種較易，而收穫爲豐；地點稍鬧，則交易較旺，而市利爲厚。故吾人競出代價以購得此較豐之收穫，或較厚之市利，至若過僻之地點，與過瘠之土壤，則幾無人過問；因其不適於相當之用也。換言之，試用之者有得不償失之虞耳。但社會逐漸發展之後，市區日廣，農品需要日增；前之僻靜地點，瘦瘠土質，今皆有利利用之餘地；而使用之者，比較上亦有相當報酬矣。據以上之事實，再進而分析之，自易見土地有值之主因；一爲自然界之現象（地點與土壤之優劣）二爲社會之影響（社會發達）並非業主獨力所創造；故國家徵收土地價稅，爲極公平之原則。但某業主得占有某一地，常先付有相當代價。其計算此一地之利，如同其以此地代價相等之現款，存放所生之息無異。是以國家規定土地價稅之率，實有大費斟酌之處者也。

土地問題中所涵之重要部分 土地可遵其效用之同異，分爲五類：（一）

農田，（二）城市地基，（三）礦山，（四）森林，（五）水利。

（一）農田 農田爲土地問題之主要部分。其在吾國有四千年之歷史；至

若城市地基，雖在歐美工商業發達之邦，亦僅爲晚近數十年之問題，而吾國尙在

萌芽時代也。農家之份子，有田主、自耕農、半自耕農、佃農、雇農等之別。其間利害或

相衝突，或相輔助，非有充分研究，不能論斷其關係。農民耕種之主旨，半爲自給，半

爲謀利。因其自給，故農民生活與市民生活異趣。譬若市民之日食、燃料等，無不需

錢購置，而農民則皆自取於其田中。因其謀利，故農田之出產，不必純爲全社會謀

福利；將稻田改種鶯粟，爲爲一極端之例證。農業驟視雖似屬小規模之事業，然其

產品布散於四方；實際上並在國際市場上競爭，其最顯著者，莫若麥與棉花。麥與

棉花之價，皆視其世界市場之隆替爲轉移。譬如吾國麵粉業，因北美麥賤，乃運麥

進口；而吾國紡織業，因美棉及印度棉價昂，乃阻吾國棉花之出口（此等事實，亦足證明工商業與農業之異趣。）他若近年來安南暹邏之米輸入日增。此皆吾國農民與世界農民競爭之實例也。農業多賴天時，水旱物災，人力難制，不待言矣。卽十成豐收，大慶有年，亦非農民之福——此卽吾國自漢以來之穀賤傷農問題，——讀者不可等閒視之。誠以年豐則糧食之供給多而價值低落，其他百物則仍昂貴如恆時。市民得價廉之糧食，而農民之購買力則反形減少。相形之下，見困乏矣。是以如何保護工商業，不至妨害農業；如何鼓勵農業，使得輔助工商業；如何調和農村與城市之生活；如何指導農民之工作，使之促進全社會之福利，提高本身之地位；皆互相有關係之問題也。

（二）城市基地 城市土地問題，亦有其特別之點，城市土地之用視其地點而異；其值則以地點之優劣爲樞機。面積相同之地基，相距若在半里之遙者，其

價值必大相懸殊。有時即同一地基，其面直街之市房，與其面橫街之市房，建築雖同，租金則異，而其在轉角處者，則較任何處爲昂。蓋各街行人之密度不同，生意之可能亦異。轉角之店，可以招徠直橫兩街上之顧客，當然遠較面向一方者爲優。交通便利，爲城市命脈，——交通愈便，行人愈密，土地之用愈大。土地面積之廣狹，不能限制城市土地之多造層樓。高聳雲霄，是爲造地之妙法。與農田，必須有一畝始能耕種一畝不同。惟房屋築成而後，其壽命自十餘年至數十百年不等。而某一房屋之用，大都隨其構造而定；不似農田可以今歲種麥，明年植棉，因時制宜，以收最大之利。城市土地之用，不能離其建築；但建築之代價，與土地之淨值，普通估計，常分爲二事。是以土地價稅之徵收，城市較農田爲易。歐美各國施行者多，惟皆大都屬於市政府範圍之內。蓋市政府負管理市政之責，城市發達，市政府直接與有力焉。

土地之使用 無論農田或城市土地，自社會方面觀察，或自業主方面觀察，必皆有相當之使用法，始能造福於社會，或有益於個人。個人方面，農民需預測五穀之價格，以決定其種何物，地主需逆料市場推廣之趨勢，以決定其造何種建築。不然，即有空無居人，或虧本出糶之危險。社會方面，設糧食過昂，應改良培植之方，以增進耕種之效能；使穀價低減，市民得足食，而同時農民生活程度亦不降低。設城市地價太高，市民羣居隘室，應推廣道路以擴充市集之面積。庶得補救市民之擁擠，提高市民之生活。但改良培植，推廣道路等事規模宏大，非私人所易舉，必待政府機關施行之。換言之，求土地使用之適當，以增進全社會福利，政府實負責任焉。

(三) 礦山 (四) 森林 (五) 水利 礦山、森林、水利，亦有其特殊之點。礦物一經掘出，人力不能使之復生。森林一經採伐，人力雖得樹植；但歲月悠久，成功

匪易。是以國家監督礦山森林之使用，應加嚴厲，幾爲世界之通例。水利之用，約有五端：一供飲料，二備航駛，三生水力，四利灌溉，五出水產。其對於社會及私人之關係極其複雜，故國家管理其個別方面之策略亦大不相同。苟無精密專門之研求，決不能言其應如何處置方爲適當也。

第二章 中國土地法之沿革上

稅收問題 以上所述五類之土地，爲社會全體幸福計，政府皆有管理之必要。庶國民可以同享土地之利益。簡言之必使土地得盡其用，吾人方得衣更美之衣，食更精之食，住更大之宅，行更平之路；工作效能增加，工作時間減少；於物質的生活之外，更得有精神上之愉快，及藝術上之賞玩也。國家既爲人民謀幸福，自不能不徵稅以維持政府各機關，舉辦公益上事業。而同時亦可利用稅收以節制私

人之使用土地以冀其得最相當之效果。是以土地問題，與稅收問題，關係甚爲密切。我國田賦，直至近年，尙爲中央政府主要之收入；前此則爲惟一之稅收。故「嚴定田賦地稅之法定額」爲國民黨政綱之一焉。

嘗考田賦問題幾爲我國歷朝之要政，其目的雖在整理稅收；但同時含有節制私有土地，平均土地之權的精神與方法；與國民黨主張，有互相發明之妙。茲特略述吾國土地法變遷之經過，以資研究吾國土地問題者之參考。

唐虞時代 吾國土地情形，唐虞以前，已不可考。但徵諸社會進化之程序，其時所有土地殆爲酋長所有。傳載堯舜以天下讓，可見其時酋長多由公衆擁戴而來。酋長有權得分配其族所有之土地於其百官。若普通民衆，殆不能佔有土地。自夏禹之世，（西歷前二二〇五年）土地始成貴族世襲之物。諸侯有國，大夫有采地。其時耕者經濟上之地位如何，史無明文。但例以社會進化之原則，則當時農民

或與歐洲中世紀之農奴相等。

貢與助 夏代（西歷前二二〇五年至一七八六年）所行之田制爲貢。國

家負有每夫授田五十畝之責任，農人負繳納其收穫什一於政府之義務。此什一之稅，或爲總收穫內之什一；或爲五十畝中，劃爲貢田之五畝所產。商代（西歷前一七八三年至一一三五年）所行之田制爲助。助制爲井田制之先導。每八戶爲一組，得授田六百三十畝。分爲九區，區各七十畝。戶各私有一區，各得田七十畝；共計五百六十畝。其餘七十畝，爲公田，由八戶合耕，其收穫爲國家田賦。

井田 周代所行（西歷前一一三四年至一一四七年）爲井田制。此制每方里有田九百畝；以井字形，劃爲九方，方各百畝。其中一方爲公田；但得劃出二十畝爲宅基園圃。其餘八方，分配於八家。八家各耕私田百畝，而合種公田八十畝。井田特點爲疆界整齊，耕者擔負平均；惟其施行是否普遍實爲疑問。綜觀貢、助、井田

等法。耕者所耕之田畝，皆有法定限制。耕者年老力衰，則將其田歸還政府，不得私相授受也。耕者於耕種公田之外，復有爲政府服兵役之義務。

秦代土地私有制度 吾國土地之可以自由買賣，實始於秦，商鞅之廢井田，開阡陌，政府始許民間自由買賣田宅，不加限制；同時亦自行取消其授田之責任。於是富者田連阡陌，貧者幾無立錫。無田之農至是，成爲佃戶，依地主而生活矣。井田既廢，政府不能再用民力以助耕公田；乃改徵丁、戶、租、稅，此稅以戰國時之秦國爲最重。

漢代土地集中於少數人之手

秦始皇帝（西歷前二四六年至二一〇年）

統一中國，改封建爲郡縣，首創吾國現行行政區域之制度。漢興起（西歷前二〇六年）仍秦制。土地私有制度，逐漸傳播全國；而所有土地，亦漸次集中於少數人之手。此少數富豪之家，勢埒王侯，往往抗納田賦戶稅。各小地主，因擔負過重，多願

售其田地，降爲佃農，——結果使有田者愈有田。此種情形，足使稅收減少，而且有傷專制君主之威嚴。故有禁民間賣田之詔，唯實際上不發生效果耳。

王莽之王田制 王莽（西歷紀元九年）篡奪漢位，禁止民間買賣田宅。以

詔令剝奪大地主私有過剩土地之權；其超過法定之一頃者，應平均分配於九族鄉里。設王田制，根據井田法以表示田爲天子一人之所有；換言之，即國家所有。此復古運動，三年後即行中止，並無結果。前漢大地主之專橫，王莽對付之方之嚴厲，卻未能收平均地權之效。蓋政府表面上雖似用全力以破除自耕農之障礙，而實際上，未曾輔助自耕農。當大地主存在之日，農田狀況，關係地主家業之興衰甚鉅，故大地主無不竭力指導佃農，以謀最大之利益。今佃農驟然化爲自耕農，精神上或已達其數世以來之希望，物質上卻乏獨立自營耕種之能力。雖有其田，不能利用；復負繳納國家一切稅收之責。生活程度，反比昔日寄人籬下時爲低矣。東漢光

武帝（西歷二五年）中興漢室後，恢復西漢土地法。私有田宅，得自由買賣，不加限制。視田之肥瘠，分三等徵稅；稅收不徵所產物品，須以布帛完納。

魏晉六朝間之土地問題

魏、晉、宋、齊、梁、陳、隋等朝，（西歷二二〇年至六一

七年）對於土地問題，最堪注意之點，爲人民得受一最小限度畝數之田——此田不得自由買賣。人民得置超過此最小畝數以上之田——此田得自由買賣。大地主之畝數逐漸增加，其權勢亦日益擴大。一方面抵抗政府之苛徵，他方面予農民以經濟之壓迫。故農民雖有最小限度畝數之田，卻自願歸其田於大地主名下，或爲大地主之佃農及奴隸。蓋佃農與奴隸不特不負完納任何稅收之義務，而且苟遇年荒，尚可望得其主人之救濟。若自耕農，既負納稅之義務，復有耕種之危險。自耕農與佃農或奴隸相比較，前者之生活視後者之生活反爲艱辛也。

此期中之公田 在此數朝之中，國家亦有田地，爲最大地主。國家田地之處