

青年叢書

嚴明

編

民族文化出版社印行

256-10

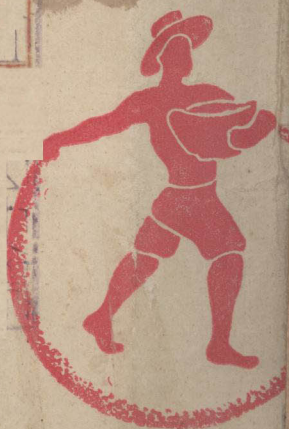
校慶紀念

張雲先生

惠贈

中國土地問題

黃公安



中華民國三十年十二月初版

青年叢書

中國土地問題

著者：黃 公 安

出版者：民族文化出版社

廣東省文化運動委員會

印刷者：國民印刷所

曲江河西三段大中工廠

經售處：全國各大書局

版權所有

青年叢書序

讀書的理則

就青年說青年，青年需要讀書；就民族說青年，青年更需要讀書。

前些日子，有人教青年不讀書；說什麼讀死書，死讀書，讀書死。這麼一來、讀書之害，就有甚于玩物喪志了！然而、讀書雖會讀死人，但開卷未嘗無益；正如讀書可以喪志，也可以立志。那末、好壞之間，全在讀書人的自擇。

「讀聖賢書，立必爲聖賢之志。」

這個先人讀書的理則，到現在還是有效。只要不以調害意，便見分寸；而讀壞書與否，由此自知。這裏舊意新提，并無心于復古，我也沒有頑固至此；却是有心于貫通古今，因爲歷史不能中斷。

今日以前，聖賢是孔孟；從而讀聖賢書就是讀孔孟書，立必爲聖賢之志就是立必爲孔孟之志。今日以後，聖賢是孫蔣；讀聖賢書就是讀孫蔣書，立必爲聖賢之志就是立必爲孫蔣之志。這個歷史的連續，說出來誰都明白，但仍希望大家多多說，尤其要對青年朋友多多說！

這是千真萬真，在當代人裡面，承前啓後，比孔孟而接孔孟的，除了孫先生和蔣先生，就沒有旁人可以推重了。只有孫先生和蔣先生，才算是人人的模範人；也只有他們的書，和由他們的書而寫成的書，才算是人人的必讀書。因此，我誠意而且樂意，提出今人讀書的理則：

「讀孫蔣書，立必爲孫蔣之志。」

簡直整肅！

今後，我們必須活用這個新理則，展開換階段的讀書運動，由五四階段到七七階段的讀書運動。

然讀書須先備書，而讀書又以青年爲有閒；所以，爲青年多備當代的聖賢書，造成開卷有益，和讀書立志的新風尚，實在是一種很急要的工作。這種工作現在才做，已經嫌遲，但嫌遲更要做。

我們的青年叢書，就在這樣的認識之下編出來了。各書主題的預定，都經過慎重考慮；并求分固成冊，合也成套。隨而作家的選約，也出于慎重考慮；務求人與書相宜，并不以「我的朋友」爲限。至于各書的內容，這裏正是不由分說，只得留待讀者來說了。總結一句話——我們念念不忘的，是要我們的青年叢書，對得起我們的青年朋友；這點小小的心事，倒是無愧于天地之間。

臨末，我很感謝廣東省文化運動委員會的好意，給我主編的機會；也很感謝各位作家和好幾位前輩同輩，指導或協同工作！

跋 明

三〇年，十二月。

自序

中國土地問題，是一個使人不敢多談，但又不能不談的問題。爲什麼不敢多談？因爲這個問題的牽連太廣了，影響於國家民族和人民生活的關係也太密切了；決策稍有不當，不獨不能爲社會人羣謀幸福，且足以毀滅國家和人民的幸福。可是，中國近百年來，土地經濟關係的轉變之劇烈。如都市地價的狂漲，農地分配的失調，生產的萎縮，萬山荒蕪的可怕，地籍之混亂，田賦的重重積弊，佃農土地的飢荒，土地金融之應該發展而未見發展；尤其是國父提倡耕者有其田和平均地權的主張，遲遲未見實現，使土地問題積累又積累，迄今仍屬沒有完滿的解決，甚至連一個具體解決的辦法也沒有訂立出來。這樣下去，難保未來不致形成嚴重的土地革命行動之發生；所以爲今之計，要想安定未來社會，自然不能不早爲未雨綢繆，澈底想出妥善的解決土地問題的辦法。這樣，我們對土地問題怎能不談？目前我們正是處於神聖抗戰的大時代，時代給予我們的使命不獨要能爭取抗戰的勝利，還要負起完成建國的重任；而土地卽爲建國的主要因素。此後，我們要怎樣去利用土地和支配土地來完成建國的任務呢？當前這問題越發顯出牠的重要性。

至於戰時糧食恐慌和糧價高漲的嚴重，其裏因也是來自土地的關係；換句話說，現在要解決糧食恐慌問題，先要解決土地問題。筆者不文，頃承廣東省文化運動委員會之託，要我寫一本土地問題的小冊，編作青年叢書，藉供研究土地問題的閱讀；原來很不敢担當這個責任，然因筆者多年來從事土地行政工作，於體驗上對土地問題有些意見，也許值得提供參攷。故不揣淺陋，用敢貿然應命，拉雜寫成了。但因戰時搜集材料的困難，並在公餘和常受空襲之下匆促爲文，掛一漏萬的地方，在所難免，幸祈讀者賜予指正！

黃公安

于曲江廣東省地政局，三十年，十二月。

目錄

第一章 導言

第二章 農地問題

第一節 概要

(一〇——一一)

第二節 土地所有權應如何確定

(一一——一五)

第三節 怎樣可使耕者有其田

(一五——二七)

第四節 怎樣應付後起農民的土地需要

(二七——二九)

第五節 實施耕者有其田的影響

(二九——三〇)

第六節 農地利用問題

(三〇——三六)

第三章 市地問題

第一節 市地的特質

(三七——三八)

第二節 問題的發生

(三九——四〇)

第三節 現在一般市地的狀況 (四〇——四一)

第四節 都市地價狂漲的惡果 (四一——四三)

第五節 戰時地價的特殊變動 (四三——四四)

第六節 市地漲價的原因 (四四——四六)

第七節 市地漲價的對策 (四六——四八)

第八節 市地利用之檢討 (四八——五五)

第四章 山地問題

第一節 山地在地中的面積和地位 (五六——五六)

第二節 山地利用情形 (五六——五八)

第三節 各國山林概況 (五八——五九)

第四節 荒山毀滅耕地 (五九——六三)

第五節 山地的地權問題 (六三——六五)

第六節 如何促進山地利用 (六五——七〇)

第五章 土地行政

第一節 土地行政史略

(七一——七三)

第二節 土地行政工作

(七三——七八)

第三節 土地行政問題

(七八——八三)

第六章 土地金融

第一節 土地金融的概念

(八四——八四)

第二節 土地金融的特性

(八五——八六)

第三節 各國土地金融概況

(八六——九三)

第四節 中國土地信用概況

(九三——九四)

第五節 土地銀行的效用

(九四——一〇二)

第六節 土地怎能替代現金作準備

(一〇三——一〇六)

第七節 中國的土地金融制度怎樣建立

(一〇六——一一〇)

第七章 結語

中國土地問題

第一章 導言

一 中國果真是地大嗎

我們中國一向被別國稱譽爲地大物博的國家；同時我們自己也常常以地大物博爲誇耀，甚且藉以自豪。從全國土地的總面積來說，我們「地大」是不錯的；但拿全國人口和土地的比例對照對照，並不見得我們的土地是很充分的。我們中國現有人口，約四萬萬五千萬；至於耕地面積，以最高限度估計，約達三十三萬萬市畝，平均每人約可攤到七市畝。可是，平均每一農民，美國可得耕地一二·五公頃；加拿大爲二一·四公頃；澳洲爲二四·九公頃；丹麥爲五·五公頃；英國爲三公頃；法國爲二·六公頃。他們可得到耕地的面積，超過我們數倍，甚至數十倍以上。這不獨顯示着中國的土地並不廣大，而在人口與土地的相對關係上，正是暴露着耕地的飢荒。這樣，試問還能怎樣自豪嗎？

二 土地分配問題的嚴重

耕地分攤的渺小，固然已顯示着中國土地問題的嚴重性。何況這些耕地又是逐漸爲少數地主所獨佔，大多數需要耕地的農民，自己卻沒有耕地，迫於無可奈何要過着佃農或僱農和半自耕農的貧苦生活。這種地權逐漸集中的結果：一方面形成坐享其利、不勞而獲的地主，他方面大量產生土地飢荒的佃農；使農村

社會發生急遽懸殊，和苦樂不均的不景現象。在過去舊的中國社會，地主和佃戶兩者之間，因有舊道德的維繫，和宗教情感的支配，幸而還沒有各走極端，以致形成顯明而尖銳的階層對立。可是，最近半世紀以來——特別自民國誕生後：一方受着歐美社會主義思潮的激盪，佃農的自覺意識，已是一天天地強烈起來；他方面因為受着帝國主義那無情的經濟侵略，使中國農村陷於全盤崩潰，佃農的生活便越發惡化和悲慘。因之業佃間的利害衝突，便一天天增加；到了現在，他們利害不調和的尖銳姿態，我們決不能認為不嚴重了。

三 土地未盡其利

說也慚愧！我國一方面感到耕地面積太少，他方面卻又覺荒蕪的土地太多。尤其是山坵的土地，到處都是童山濯濯，滿目荒涼，至少尚有百分之九十以上的山地沒有開闢利用。即就耕地來說，墾殖指數也是很低的。按英國的耕地對全國土地面積的比率，其墾殖指數佔24.1%，法國佔38.1%，德國佔43.7%，意國佔41.4%，丹麥佔61.3%，印度佔43.4%，美國佔18.8%，比利時佔40.3%，我國雖迄今沒有正確的統計，但實際的墾殖指數想達不到20%。所以還有許多可耕地我們沒有去開墾牠，讓牠荒蕪着，何等可惜！毋怪國父四十年前，上書李鴻章時，要大呼「地盡其利」。宇宙賦予我們這麼多的山和這麼肥美的土地，為甚麼我們還不好好的去利用牠呢？我們太過無能，我們真是對不起天地！難道我們要永遠讓這種狀態存

在下去嗎？

四 已耕地生產效率的減退

再拿已經耕種的土地來說，我們也沒有盡力去生產；比方，小麥每年平均每公頃的產量，英國爲二·二公担；丹麥爲三三·一公担；比利時爲二五·三公担；法國爲一三·一公担；美國爲九·九公担；日本爲一三·五公担；我國僅得九·七公担；比丹麥少三倍多，較比利時和英國少兩倍。又如山薯的生產，美國平均每年每公頃的產量爲六八·五公担，我國僅得二四·六公担；棉花的生產，埃及平均每年每公頃的產量爲四·五公担，墨西哥爲四·四公担，美國爲二·公担，我國僅得一·八公担；玉蜀黍的生產，美國平均每年每公頃的產量爲一六·三公担，意大利爲一五·八公担，我國僅得七·五公担；最後拿我國最普通的稻作的產量來說，日本平均每年每公頃的產量爲三〇·七公担，我國僅得二五·六公担。總之，照這種數目字比較起來，無論任何的作物生產量，都是比不上別的國家；這是證明我國農業的生產比不上別的國家，也就是表明我國農業生產技術的退化和落後。自從十九世紀以來，因爲自然科學、機械工業、和化學的發達，歐美的農業已經走進了工業化和科學化的道路上了。農業生產技術，經過了許多次的改革；所以同是一種棉花或小麥，種在丹麥的土地却能獲得高度的收穫。種在中國的土地却是得不到同樣的收穫。所以紅丹麥一畝地可能養活幾個人，在我國却要幾畝地才能養活一個人。今後若果不設法迎頭趕上去

，那我們是活該挨餓的。

五 土地問題是中國社會問題的核心

中國向以農業立國，百分之八十五以上的人口是農民；這是說，差不多整個國家的人民是直接倚靠土地生活。所以我國的土地對於國民生活的影響，特別來得密切和重要。不論土地發生任何變動，立刻會影響到國民生活的變動。反之，我們看看英美德法這些國家的人口成分却和我國有着截然不同的分野：在全人口中，業農的人數英國祇占6.9%，美國42.3%，德國占38.9%，法國占33.4%，意國占17.8%，日本占30.3%；其他成分皆屬於工商、交通、公務、和自由職業；所以、在這些國家裡頭，土地對國民生活的影響不會像中國這樣密切。唯其如此，所以土地問題之在中國，有特殊的重大的意義；並且我們縱觀民族五千年來的生存演進史，歷代興亡成敗的事蹟，也決於各時代有無良法解決土地問題。比方三代之實施井田制度，老百姓都充分獲得平等的土地需要；因是，當時便臻於至治，民生安定，秩序良好。反之，到了秦朝，廢了井田制度，土地准許私有，並得自由買賣，日久便生豪強兼併的惡風，形成富者田連阡陌和貧者地無立錫的畸形分配；使人民的經濟生活，得不到均衡的發展，這便種下了後來各朝代崩潰的惡因、再拿近一點的事實來說吧，太平天國的暴動，可說是起於農民的土地革命運動；國民黨五十年多來革命建國的努力，同時就是為着平均地權和耕者有其田而努力。國父嘗對人說：「我不是爲了民生主義，我就

1. 農業之口實
2. 農民之生活
3. 土地之分配
4. 農民之地位
5. 農民之教育
6. 農民之組織
7. 農民之政治
8. 農民之經濟
9. 農民之文化
10. 農民之藝術

不要革命」。民生主義的主要內容，一部分就是要求實施平均地權和耕者有其田。目前我們正是面對着抗戰建國的大時代，總裁告訴我們「抗戰到了現階段的最重要問題：第一個是財政問題，第二個是糧食問題，第三個是土地問題。」照這樣說來，更可見中國的土地問題，從歷史上的遠古直到現在，常為國家民族的重心問題；所以我們要求政治的安定，必要從解決土地問題入手。

六 都市地價的狂漲

我國近百年來，特別是從鴉片戰爭失敗後，中國被迫和各帝國主義者訂了無數的不平等條約，使一向既能自衛又足自給的中國，為蠻強的帝國主義者所摧殘，——他們不獨帶來軍事，政治，文化，和宗教的侵略，並且伸出狼毒的魔手向我們施行經濟進攻和領土掠奪；強迫我國開放門戶，搶佔居沿海的通商口岸，並以這些地盤為據點，建立他們的工商交通和航海事業，開設他們的銀行。使這個農業社會，抵不了他們高度資本主義的經濟進攻，而陷於崩潰沒落，變為帝國主義者的市場，國人就變為他們的經濟奴役。換句話說：我國自從鴉片戰爭失敗後，已由一個獨立自主的老大國家一變為世界帝國主義者的次殖民地。自此以後，不獨我國的國民經濟受着無情的榨取；同時因為開放門戶和開闢通商口岸的影響，歐美土地投機的毒素也傳染到中國來。各省的新興城市和口岸，到處形成土地壟斷的惡風，許多人把土地當作賭具，競爭買賣；使市地完全變為商品，於是你搶我奪，地價不斷狂漲。因而在新都市裡面產生了許多新地主，使

市地分配和利用發生極端嚴重的問題。在鴉片戰爭以前，中國祇感到農地問題的嚴重，大家對於農村的地主剝削佃農，而非難；如今却在都市上出現小市民對大地商的操縱居奇呼出不平而憤怒的怨聲。這問題演到了現在，越發複雜而尖銳；而自七七抗戰以來，後方安全的地區，不斷建設新的城市，天天在那裡積極改造開發；地價狂漲的傾向，也和過去沿海商埠初開闢時相同。如今若不實行杜絕防微，將來必為國家進步的障礙。這在我們談土地問題的人，不可不加以注意。

七 土地問題在財政上底意義

我國的土地問題，不獨影響於人民生活，同時也影響於國家財政。我們打開中國的財政史來看，田賦為歷代國家財政最主要的稅源；過去我國行政設施，軍費支出，和社會一切建設，可以說十居八九是靠田賦。所以田賦歲收的旺衰興否，常足左右國家大計，前清有一個客卿，即是總稅務司赫德氏（英國人），鑒於當時財政困難，認為補救的最好辦法，端在改善田賦收入；據他估計，如果當時能好好地田賦加以整理，每年可得稅額八萬萬兩，這是一個何等巨大的數目呢！可惜前清昏愚，沒有整理土地的決心，所以這個意見不會實行。然而經常的田賦收入，也還年達八九千萬，這在滿清朝代已佔着稅收的首位。自入民國以來，田賦收入在一萬萬元、或八九千萬元之數，仍居稅收的主要地位；至到我國宣佈關稅自主之後，田賦才退居次要的地位。但在實際上，因田賦由來甚久，積弊深重；有田無糧，或田多糧少的逃稅現象，

各縣皆有。益以稅收制度不健全，官吏得以侵吞中飽；故國庫每年收入的自然賦實額，當不止此數。如地籍清楚和稅制健全，每年定可收多三四倍。其次，各省過去每於田賦之外；又有附加，且附加賦額，大都超過正稅。照這樣說來，中國各級政府，每年由土地所征得稅額，想不下四五萬萬元。這就可見中國土地對國家財政的貢獻如何宏大！中國數千年來的財政史，可以說就是一部田賦史。唯其如是，所以到了現在，一般研究財政問題的專家，認為要充實中國的財政來源，仍以向土地身上着想，最為可靠。最近全國第三次財政會議決議舉辦全國土地陳報，並實施田賦改征實物，更可見田賦問題的解決已達成解決戰時財政的道路。這是中國土地問題一個特有的意義。

八 神聖抗戰與土地問題

現在我們談到中國的土地問題，更不要忘记此次民族抗戰所引起的土地問題。現在民族抗戰已進到第五個年頭，我們痛心着被倭寇侵入十數省的土地；全國各省的大都市和沿海的通商口岸，也幾完全為敵騎所蹂躪和盤踞；黃河長江珠江和黑龍江所經的米麥花生和棉花生產區，統統落於敵人手上。不過，我們的民族雖然遭遇着這樣嚴重的外患，時代的巨輪也把我们推到一个歷史的轉捩點，向着民族復興大道上前進，努力于抗戰建國的偉大工作；乘着千載一時的抗戰最好機會，建設成爲最進步的現代國家。尤其要在西南的安全地區，積極建立抗戰建國的根据地。由於這抗戰建國的復興運動的影響，使一向視為經濟落後和