

廣東施政常識小叢書

中國土地問題淺說

李君明著

第四戰區司令部長官司令部編纂委員會編印

新設出版社發行

廣東施政常識叢書

中國土地問題淺說

李君明著

第四戰區司令部官長司令部編纂委員會編印

新建設出版社發行

中國土地問題淺說目次

一	引言	(一)
二	土地分配	(三)
三	土地利用	(七)
四	佃租制度	(十三)
五	土地金融	(十六)
六	土地問題新階段	(十八)
七	解決途徑	(十九)

中國土地問題淺說

一 引言

中國土地問題現在已經到了怎樣的嚴重階段，我們只要稍為注意一下自民國二十一年以來農村中所發生的抗租，分租分土地等日益擴大的騷動，農民與地主間爲了奪取土地而發生的鬥爭，以及各社會階層爲了解決或緩和土地問題所產生的爭論，就知道土地問題是何等嚴重了。那末這種情形是怎樣的產生呢？其原因雖很複雜，但可以歸納如下面數點：

我國在地廣人稀的時候，農家的耕地面積，是隨力量所及，而定經營面積的大小，所以力量較小的農民，他的規模亦較小；然此種面積雖小，但在當日自足經濟狀況下，並無苛捐雜稅的紛擾，尙可以謀安定飽暖的生活；且即有租佃制度，可是因爲田地多而佃戶少，所以租佃的條件很寬，對佃農尙不致有如何嚴重的壓迫。無如我國嗣續的觀念甚重，生育率甚高，倘無物力，災荒，刀兵饑，疾病等的限制，人口自然增加尤甚，因爲人口的增加，當然衣食的供給亦比例的增加，但是土地的利用限於技術，工具，或資本的不足，對於已耕的土地，不能盡量的利用，同時因爲耕作需要人力太多，對於較瘠或尚未利用的土地，不能有合於經濟的經營，而任其荒廢，在這邊較爲肥沃的土地，復因爲政治，民性，交通等種種關係，

面積狹小的鄉村農民，又不能自動前往，故人口的增殖，均已達到生產技術及資源供給的限度，這是糧穀增殖不已，所以日增的人口，擁擠於現有的資源中，已感不足，再加遺產均分及割地變賣的習慣，遂使規模很小的經營，是愈分愈小，並且地段零落，東西分散，而形成利用浪費及生產額日趨減小等種種現象。

農民的耕地面積既如斯之少，當然生產有限，生活亦當然困苦，更因為受了高利貸的剝削，交易價格的損失，意外的遭遇，所以常常將所有的田地變賣，因之自耕農一變而為佃農或僱農。可是在另一方面，有一般人因為工商業不發達，雖有其他資產，終不如土地為重要，且經營商業，既勞心又勞力，盈虧無定，還是土地來得簡單而可靠，同時有土地的人，在社會上復有其特殊的地位，故一般心理，反願欲購買土地以為長久之計，所以商賈有餘資，往往購買土地，即無餘資而屬於豪強者，亦往往藉勢以謀擴張。更因我國家族觀念甚深，每一姓一族，均購置田地，作為他們祀宗的用處。因之小農階級，常被兼併，而土地亦漸漸集中於少數人之手了。

不僅上面這兩點，促進土地成為問題，還有自從我國與國際貿易發生關係以來，列強資本主義的侵掠日甚，關稅失却保障，因之農村手工業破壞殆盡，於是農民紛紛以耕田種地為依賴，對於土地的熱望更甚，所以土地不足的恐慌更甚。同時農村出售的貨物減少，而需要外貨反日漸增加，現金漸漸流入於都市內，又從都市內漸漸流入於外國或洋商的手中，這

農民日益窮困，民窮則易亂，鄉里不得安居了，生產減小了，荒地增多了，社會怎得安寧，農村經濟怎得復原哩！

在今日這種情形之下，每戶耕地太少，地權分配失均，農民收入不敷所出，佃租條件的苛刻，遂使一班農民挺而走險，擾擾攘攘，天下從此多事矣。所以土地問題日趨嚴重，不是無因了。現在就個人管見所及，來逐一分析，而擬以解決途徑。

二 土地分配

所謂土地分配，即係指土地所有權的歸宿而言，地權歸宿愈集中，則土地分配即愈不公平，富者田連阡陌，貧者地無立錫，就是土地集中的現象。我國現在土地分配的情形，究竟怎樣，依據土地委員會調查所得，每戶所有面積大小與各組戶數及總面積的百分率，可從下面一表中，得知梗概。

一、每戶所有面積大小各組戶數及總面積之百分率表：

組別	戶數		人口		所有總面積		每戶平均	每人平均
	戶數	百分比	人口	百分比	畝數	百分比	所有畝數	所有畝數
畝以下	四二・二六	三五・六二	三三九・五一	二六・六四	一・二六・七五・七五	六・三	二・六二九	〇・五九
五—九・九	三〇・五六	二四・九一	一五一・三三	二二・〇六	二・四四・六五・六五	一・四二	七・三六	一・四九
一〇—四九	一七・六四	一三・二七	九〇・九〇	二二・四九	二・八九・七四・七六	一〇・六	二・二四九	二・一七五
五〇—九・九	一五・四八	七・九	六六・三六	八・四	一・八〇・六〇・六六	九・七	一・七・四七	二・八三
一〇—二九	一〇・三九	八・三	七六・〇九	一〇・五	二・五九・〇八・三四	一三・七	一・四・三三	三・六二五
三〇—四九	八・三三	六・〇	六七・二九	八・六	三・〇二・七・九六	一五・五四	二・八・〇〇	四・九四七
五〇—九・九	二・〇九	二・二七	二四・二二	三・四二	一・四六・二七・八六	八・三六	五・九・九四	六・七六六
七〇—九・九	一七・〇九	一・三二	一五九・四四	二・四	一・四六・七〇・七七	七・六	六・二・二〇	八・八三
一〇〇—四九	九・三九	〇・七二	九三・一〇	一・二	一・二三・八五・七一	五・七一	一・〇・一一	三・〇七一
一五〇—九・九	三・四六	〇・二四	三三・七四	〇・四七	五〇・一〇九・五五〇	二・六	一・二・九一	一・六〇四七
二〇〇—九・九	二・五七	〇・一〇	二六・五〇	〇・二七	六三・三四・八八	三・一七	二・四・九二	三・五五

總計	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75
1000畝以上	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75
500—999畝	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75
100—499畝	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75
50—99畝	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75
10—49畝	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75
1—9畝	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75
總計	1.25.00	100.00	4.11.55	100.00	2.65.00	5.68.26	10.00	1.5.75

上表所列所有地不是五畝的業主，超過總戶數三分之一，如果合五畝以上至不足十畝者，幾佔總戶數十分之六，再合十畝以上至不足二十畝者，則逾十分之八，而百畝以上的業主，僅佔總戶數百分之一強，十畝以上者僅佔總戶數五分之一。可見我國業主大都皆是田地甚少，雖然五十畝以上的業主，不到總戶數二十分之一，但其所有地佔總面積三分之一，且與佔總戶數中十分之八的不足二十畝的業主所有地總面積相等，這種分配，顯然有不均的現象。但是上表總面積有三分之二，在不足五十畝的業主手中，而十畝以上的業主，其所有土地則不及總面積百分之二，從這一點我們更可知土地尚無集中的現象。僅見大多數業主所有土地太少而已。

上表所示，我們還看不出我國究竟有無大地主。因為這個問題，在過去論爭甚烈，即在現在，還有拿它來作為政治主張，所以關於這一點，我們不能不有深切的了解，茲於土地委員會舉行全國調查所發表之數字列下：

二、各省大地主所有面積統計表：

省別	縣數	大地主戶數	每戶所有面積最大最小額
江蘇	八	一一七	一・〇〇〇—三・〇〇〇
浙江	一三	二四二	三〇〇—五・〇〇〇
安徽	九	八一	五〇〇—七・〇〇〇
江西	二	三	一〇〇—一・〇〇〇
湖南	一	一二二	一〇〇—一・〇〇〇
湖北	三	一五七	五〇〇—一・〇〇〇
河北	一八	二四二	三〇〇—一・〇〇〇
山東	四	四九	五〇〇—二・〇〇〇
河南	八	七二	五〇〇—四・五〇〇
陝西	八	一四八	五〇〇—一・〇〇〇
福建	五	二八一	三〇〇—七・〇〇〇
總計	八九	一・五四五	三〇〇—三・〇〇〇

從上表觀察我國的大地主，有地數千畝，亦有地數萬畝，確有嚴重的土地集中現象，但是就全國而言，大地主戶數比較的甚少，其所有地占全國耕地總面積的百分率甚低，除少數特殊的地方而外，當無十分嚴重的地權集中問題。

上面所說，係就已有土地的農民而言，無土地的農戶，尚未計算在內，現在就土委會調查所得的統計，我國的農民百分之四七·六一為自耕農，百分之二〇·八一為自耕農兼佃農，百分之二五·七八為佃農，地主則占百分之二·〇五，地主兼自耕農占百分之三·一五，地主兼自耕農兼佃農占百分之〇·四七，地主兼佃農占百分之〇·二，佃農兼自耕農占百分之〇·〇二，佃農占百分之〇·五七，其他占百分之八·四三。這樣純粹地主祇占百分之二強，自耕農占半數，而佃農占六分之一弱，約當自耕農的三分之一，即以佃農及自耕農兼佃農，及地主兼佃農合併計算，猶祇及純粹自耕農百分率的四分之三強，而雇農的百分率則甚少，由此可知自耕農最為普遍，我國現在農村的凋蔽，大半都由於自耕農的本身困苦，並非盡由於無土地的佃農所引起。但是從各省來看，大抵東北自耕農百分率最高，達百分之七十五左右，而佃農僅占百分之六左右，華中自耕農約佔三分之一，佃農約佔五分之一，廣東則自耕農不及四分之一，而佃農戶數幾乎已占自耕農兩倍半。所以土地分配問題，一般的看來尚不嚴重，若分開看，則華南較東北為嚴重，並且從這裏我們更看出分配問題仍然存在。

二 土地利用

我國是以農立國，至今農民戶數猶占全國人口總戶數百分之七十六以上。從表面上推測，我國的土地應盡其利用了，可是實際上却不然，其原因可以從墾殖指數及荒地面積中看出，據土地委員會調查我國的墾殖指數及荒地面積約如下列兩表：

一、各省墾殖指數

省別	縣數	總面積	耕地面積	佔總面積
江蘇	六一	一六六、〇八三、九二〇	九八、〇〇八、一〇三	六〇、八四
浙江	六〇	一二五、〇三一、九八〇	三五、五〇一、九〇九	二八、三九
安徽	四〇	一四六、五〇七、七〇〇	三四、三四〇、〇五三	二三、四四
江西	二四	六七、〇九五、八四〇	一三、四九五、〇二四	二〇、一一
湖南	四四	一九三、一二二、八一〇	二九、四九〇、七七五	一五、二七
湖北	四九	一八七、五四三、四五五	三三、四四七、九八九	一七、八四
四川	二一	四二、二二八、六一〇	一三、七二八、五〇七	三二、五二

廣西	九	三四、九九八、二八五	三、五三四、六九七	一〇、一〇
廣東	五	一八、七二七、八七五	一、三六二、二五八	七、二七
福建	四八	一三六、二五〇、八六五	一七、四〇四、三一六	一二、七七
青海	一〇	九五、八八六、九一五	三、九五〇、七二三	四、一二
寧夏	一〇	六五、四六四、六六五	二、一三〇、一九二	四、六一
察哈爾	一五	三一四、六六一、〇〇〇	一三、七三四、二六五	四、三六
甘肅	三四	一五五、七〇二、三六五	一三、七〇五、〇六〇	八、四五
陝西	五六	一五四、三〇一、二〇五	二七、八二九、七一六	一七、八六
山西	一〇四	二三〇、六二三、三〇五	五六、一五九、三九六	二四、三五
山東	八四	一七三、五八〇、二二五	八三、八〇六、四六七	四八、二八
河北	八四	二二六、三〇九、八二五	五九、二〇九、〇四六	四六、八八

雲南	三一	一三、二八四、〇〇〇	六、六五八、三二三	七、二九
貴州	二五	七二、六四三、七二五	一四、三九九、九〇七	一九、八二
總計	八一四	二、五一五、〇三八、五七〇	五六一、八九六、七一六	一二一、三四
二、各省荒地指數				
省別	縣數	總面積	荒地面積	佔總面積
江蘇	四二	一一三、六五九、〇九五	一八、一七六、九一四	七、一九
浙江	三八	八三、五五二、二〇五	一〇、〇〇〇、三五八	一一、七七
安徽	三四	一一八、五五八、〇五〇	二、〇一五、六二九	一、七〇
江西	二二	六三、三八一、七八〇	三七、五六八、一六	一、七〇
湖南	四四	一九三、一二二、八一〇	九、〇九一、五四九	五九、二七
湖北	三九	一五五、〇三二、一七〇	六、一一二、七六七	四、七一

四川	一三	三〇、一一二、一一〇	三、二二一、四二一	三、九四
河北	二四	四五、二七一、一四〇	一、六五二、七〇九	一〇、六六
山東	四一	九七、二一八、三七五	五、七七七、八〇九	三、六五
山西	七三	一六六、七五五、二〇〇	三、四二三、二五七	五、九四
陝西	三三	九七、二三五、六四〇	一、七七八、九七八	二、〇四
甘肅	二九	一二二、六五九、八四五	三、四〇〇、九一四	一、八三
寧夏	一〇	六五、四六四、六六五	一、七一六、九九五	二、四八
青海	九	八七、九二三、二九五	六、六一八、五六四	七、五三
福建	三五	九〇、八八五、六四五	一四、八三三、八七八	一六、三二
廣東	二	一〇、一四一、八七五	一六二、七六四	一、六〇
廣西	七	二九、七七八、三〇〇	一、七〇一、七八四	五、七一

雲南	二七	九四、〇六五、三九〇	一〇、六二四、四八八	一一、二九
貴州	二五	七二、六四三、七二五	八、〇五一、二二七	一一、〇八
總計	五四七	一、七三七、四六一、四一五	一三五、九六四、一一一	七、八三

觀第一表，各省的繁殖指數，以江蘇為最高，青海最低，相差凡達十五倍，然除江蘇外，耕地面積幾沒有一省是達總面積的一半，各省總計僅及百分之二二、三四，此數字未免太低，但從這裡我們亦可看出我國的繁殖事業，實在尚未盡人力之所及，是可斷言。

其次再看第二表，全國調查僅五四七畝已有荒地一萬萬餘畝，尤以江西為最甚，其荒地面積佔總面積百分之五九·二七，此雖不甚可靠，但荒地之多，已可概見。

因為荒地太多，而繁殖指數又太低，所以形成下面一個嚴重問題：一即是耕地狹小，二即是田場散碎，我們知道我國農民佔人口總數在百分之七十六以上，且都是擁擠於一部分肥沃土壤的區域。這樣人口繁殖過多耕地面積無形縮小，同時因為多子承襲的關係，田場也就愈分愈細，據土委會調查結果，我國農民平均每戶僅得一四·〇八畝，而每戶平均畝數，南方各省還低於北方。南方每戶平均畝數，以廣東為最低，僅五·八八畝，次為四川七·三八畝。

，湖南爲八·七〇畝，福建廣西爲九·〇二畝，浙江爲九·九一畝。而以貴州的三二·三二畝爲最高，北方每戶平均畝數以山東爲最低，僅一四·二六畝，最高者爲察哈爾有四一·五五畝，介乎二者之間的，則爲河北一七·四八畝，陝西爲二一·四二畝，甘肅爲二五·一五畝此種耕地面積的狹小，實居世界之末。再看土地分製的情形，據金大克教授調查七省十五個地方的報告，每一塊農場的耕地平均約分散爲八、五塊，其中最多的有四、三四塊，最少者三、二塊，且每塊的大小甚不均，如最大的有十五畝，最小的祇四分之一畝，再各塊間的距離，平均爲〇·六三公里，最遠的達三、三四公里，這兩種情形，對於土地利用，實爲莫大的阻礙，所以農業生產量大爲減低，我國是以農立國，反而要從外國輸入大批米麥了，這種情形，影響我國的前途，是多麼的嚴重。

四 佃租制度

在前面已經說過我國的佃農雖不多，但是極爲普遍。所以佃租制度，也就隨之產生。同時因爲佃租制度的良否，關係佃農的生活及國計民生也很大。因之不能不加以研究。

我國的佃租制度，是隨各省的特殊環境的習慣而有不同，所以要研究它，必須依其地域土質，人口，風俗等，來分區比較研究，方能見到它的梗概，現在先從租約說起：租約是佃租制度或業佃雙方關係的依據，極爲重要。依照地方習慣，可分口頭契約，及文字契約兩種

，但是口說無憑，容易發生爭執，還是訂立契約比較合宜，所以農工委會調查所得，採用文字契約者有三百六十四區，口頭契約者僅二十四區，是以文字契約每日頭契約多百分之五十。再從各省來看，浙江，江蘇，廣東，湖北，湖南，安徽，山西多行文字契約，而陝西，河南，山東等省，則口頭契約多於文字契約。

其次我們再看佃租的種類，我國地租，普通可分為包租，與分收兩種，包租是不問年歲豐歉，每年繳納額定地租，分收則以收穫所得的正常物或正副的產物，按成分收。但是包租制又有所謂每年繳納額定貨幣額定農產的分別，繳納貨幣即是錢租，繳納農產即是物租，物租有交納一種農產的或繳納二種農產的，甚有二種以上的數種。分別制亦可為普通分收制，及佃工分收制二種，在普通分收制方式下，地主僅供給土地，或至多幾間房屋，及若干農具，其餘均是佃農自備。佃工分收制地主供給土地房屋，農具，役畜，種子，及其他農場設備，與經營資本，而佃農祇出勞力，這總差不多已成僱農，所以稱為佃工分收制。據調查所得，額定物租制最為通行，佔百分之六〇・〇一，其次為額定錢租制，佔百分之三四・六二，再次為普通分收制，佔百分之一四・九九，最少者為佃工分收制僅佔百分之〇・二四，實在甚少。

佃租的種類既如上述，我們進一步再看它的輕重如何。據調查所得平均租額達收穫總值百分之四十三以上，實在付出的租額亦達百分之三十八以上，較土地法所規定不得超過正產