

孫中山先生土地問題顧問
畢維廉 Dr. W. Schramm 著

地政叢刊第一種

中國之土地制度
土地登記測量及徵稅條例草案

中國地政學會印行

二十三年三月

地政叢刊 第一種 **中國之土地制度及土地登記測量及徵稅條例草案目錄**

中國之土地制度

一 中國土地分配現狀之歷史因緣 二

二 現行土地法 一〇

三 基礎於土地法上之農業發展狀況 一七

四 在租借地之土地法 二一

土地登記測量及徵稅條例草案 二五

第一 測量收費條例 二五

第二 土地登記條例 二六

第三 地價尾價及戶口申報書 二七

第四 廣東省土地移轉及徵稅條例 二八

第五 關於地稅章程之解釋 三五

第六 地稅條例之說明 三八

第七 設立廣州市土地裁判所條例 四四

第八 改造與推廣廣州市條例	四五
第九 土地局之組織與行政	四七
(A) 設立土地局之必要	四七
(B) 土地局之組織	四八
(C) 土地局辦公室	五〇
(一) 測繪部	五〇
(二) 圖式之保存	六八
(三) 土地登記	六九
(四) 土地估價	八〇
(D) 土地裁判所	九〇
(E) 經濟問題	九二
(F) 結論	一〇一

中國之土地制度

原題 *Die Agrarverhältnisse Chinas*

筆維廉 D. W. Schramm 著
鐸 鈺 譯

德國樞密顧問畢維廉博士 Dr. Ludwig Wilhelm Schramm 生於一八五九年十月二日德之愛森 Eissen，研究神學及東方語言學，于一八八五年任德外部翻譯官。同年十一月隨駐華公使白朗氏 Brandt 東渡，一八九九年十二月被任爲駐廣州領事館通譯官，在職逾時甚久。至一八九七年始調任上海總領事館一等通譯官，兼充提德利 Von Diedrichs 將軍之顧問。一八九八年升充膠州灣租借地之行政委員，於是氏始得展其生平之抱負。蓋氏早年即精亨利佐治之學說，爲德國土地改革協會會員。嗣且任該會主席譚馬爾克先生之祕書也。氏於青島築港建市計劃，多所主持，一以實現其土地改革之理想爲職志。其手創之膠州土地行政條例，爲世界實現土地改革思想之先河。青島之政教，風動全球，在土地改革運動史上，創一新紀元，悉且一人之力也。當時正處於德國土地改革年報上爲文論述青島之土地行政，本篇即氏在一九二三年之年報第二冊中所發表者。其代表作爲「膠州之管理」，在土地改革文獻上，有不朽之價值，惜今已散佚，無法搜集也。氏熱心於中國之思想革命，及政治革命，與吾黨有深長之歷史關係，蓋一九二四年之頃，應吾黨總理孫先生之召，赴粵充廣州市府顧問，襄助其實現民生主義。總理平均地權之學說，得畢氏之襄贊良多。氏當時曾起草土地稅原則及登記條例，爲吾國今日土地法之始基，其所起草之土地條例，僅差十日即可完成，而氏不幸竟遭覆車之禍，於一九二六年一月五日，卒於廣州。時廣州市長孫哲生先生爲之發墓，并立碑紀念云。氏之死，不僅爲中國之巨大損失，且爲世界土地改革運動之巨創也。氏思想之卓越，學問之淵博，及其對於吾國之熱誠，於本篇均可窺其淵略，氏不僅可稱爲革命家，政治家；且爲一哲學家，文學家。其所著述，風趣盎然，情譯者筆拙不能傳其萬一！至氏對於土地問題之一般理論，尤爲後學之津梁。其對於土地所有權所抱之主張，足爲譯者在平均地權真詮（見地政月刊一卷一號）中所論述各點之有力後盾，譯者不敏，竊引爲深幸也。

優良偉大而具土地改革意義之農家制思想，在農村中，似已與大土地所有制及其相伴之大資本制相對立，成爲習語；惟其實現，則尙有待於俄國式之新革命。大土地所有制典型各國之上層

階級將有如何之政治運命，吾人不須回顧古羅馬帝國或古埃及時代之尼羅何各國，只須以丹麥（？）愛爾蘭，西普魯士為例，已足爲之凜然！但習語如「內國移民」，尤其是「近郊移殖」常被視爲威脅國民營養源泉，詛咒爲妖孽，視爲由於極無智識又極無思想之農奴而來，將徒使人民陷於恐怖困苦；此種論調，其顯達戰時經驗（西德國之給養供給較佳，而巴耶與東易北河則相反）違反科學上之研究（參看拉伐律之「原始所有權」Lavelaye, Das Ureigentum, 愛特曼 Erdmann之「排除農業危機之意見」及亞利堡教授Prof. F. Aereboe之證明）亦直是違反人類之歷史學。

我人如欲敘說中國之農業制度，我人決不能以爲一已死，或僅尙留模糊記憶者，而須視爲各民族中尙有生命之一支，而且將成爲歷史進程中之重心。余曾在此民族中生活並工作二十五年，余之職務初爲領館職員，旋任管理膠州灣土地事務之行政官，因此機緣，得與各階級人民，上自最高級之官吏，學者，商人以及農夫相接近，並分晰其地位與區域之關係，此外兼預備關於此種對象之珍貴歐洲參考書，不僅法，俄，英，德各國學者，即中國著作家之關於此類事件者亦多予以注意，故此研究於予殊無任何困難。

一 中國土地分配現狀之歷史因緣

法國著作家西門友琴 Eugène Simon 曾在與予相似之地位中，消磨其大部生命，而彼對於中國之觀念，亦與我相類，（遠東年報）第四卷中國之特性及名著，中國之都市，蓋信所稱爲「國家」之政治組織，顯然基於土地與居民之內在的調和。若非實現此種調和，則在任何國家，均無真正之民主可言。欲求其實現，第一須先使各個人真正爲一公民，有政治上之人格。

依此觀察 中國在悠久之發展中，凡一切聖哲所創造者，燦然呈現一種文化：在個人與社會之影響上言之已足稱冠絕。自遠古迄今，古埃及殊不足比擬，其綿續成章之發展，確足抵抗外來侵襲而巍然卓立，迄今尙與各文明民族，同具生氣。一切其他文化已接連消逝，另成新形態，求步前武。凡古代精神之遺留，如印度歐羅巴族，塞姆族，及古埃及族者，均已相互混和而發展爲近代文化各國。而中國文化巍然獨存。歐洲文化，顯與希臘羅馬之研究精神及創造精神相接近，且更受因猶太族所發揮光大之一神教之培育；而中國文化巍然獨存。唯有民族之精神與生活力自動遞嬗發展，且絕不受我人所知之任何古代民族之影響及比擬，而躍然有獨立之文化者，乃爲最足驚嘆！

凡中國歷史上數千年來發展所顯示之平和均等之進步，誠悉已消溶於近百數十年之內國黨派，與夫不絕之戰鬥中。但若我歐洲歷史學更進一步，能不于時期上；而于範疇上加考慮，能尋歷史之認識于比較中，于主從之區別中，于相關事件之聯繫中；換言之，能視歷史爲進化研究之目

標，向高度發展之捷徑，則由過去所示之中國國家偉大發展，當能與我人多量之學識。其人民與土地之內在的調和曾形成一種土地屬權關係之法制，此種成就，足以通行於一切民族；而其現下形態，亦比之任何一切民族，足以自豪。縱自一二百年來進步之教育已行停止，各種不幸均行侵入，而且因其民族缺乏武力之培養，似已成爲近代海上強國之玩球與榨取之對象，但其與土地上的關係，殊不受其影響。

中國乃世界最強大之國家。其疆域西自帕米爾，東迄太平洋，北自黑龍江，南至海南。試讀亞洲輿地誌，所謂外屬不計，歷史上之中國本部尚有六百萬平方啓羅米達，比之前此德國大十二倍，除大河如最著之黃河，揚子江，西江外，尚有無數水道，及與長城並稱之連絡天津長江間之運河，足使各處之交通便利，自古以來爲一擴張之道路網，雖其模範之建設已多毀廢，然迄今尙有足觀。

將近四萬萬人口之中國早已以一洲爲一國。南北中國之差，如丹麥人與意大利人之不同，氣候與地質之相異——在此爲熱帶之潮溼，在彼爲西伯利亞之乾旱——不能形成不同之交通及經濟方式，亦且及於人民。其最顯然互相不同之南北中國二區，充滿不可展觀之異樣，蓋因距離之辟遠與數千年來之不相聯絡，遂致益劇烈而不可比擬也。其所以統一則由於其同一文化與政治之源泉之語言一致（古代的）。

世界土地所有權之發展，一如宗教，語言，工藝，必經過相似之發展階段。凡人民定住之處，最初則行土地共有制。共有制之代表者爲血族之酋長，如所稱爲大公，諸侯，王或帝等是。自有國家之組織及固定後，土地共有制即行消滅；經各種不同之階段自共產主義中產生個人主義。蓋共產主義在歷史上係發展之起點而非終點。在日耳曼族，土地之共有共享，亦爲古制；一切土地均爲人民總有，經悠久之過程始有如今日之土地私有權出現。

可考之中國歷史，始於是世紀元前二千五百年夏之大禹。自禹始有固定之帝都，蓋其先各帝或均爲游牧式之在車上遷徙也。書經有關於禹之紀載，此書無疑爲中國最古之書籍，爲自是世紀元前二千四百年至七百年頃之神話及史料集。據稱禹平洪水，墾闢土地，分爲各州。王田居中，四圍則爲屬國諸侯所有，蓋即人民共有地而以帝王爲總代表人者居中；屬國諸侯則爲各族共有地之代表。在此第一時期尙無「個人」之是云。

自此分寫後之情形，詩經曾有紀載，詩經爲是世紀元前一七五〇年至六五〇年間所搜集之國歌與民歌，最能爲中國人生活之忠實寫照。吾聞周之古公亶父，於紀元前一三二七年頃移殖其民於豳（在今陝西）。『迺慰迺止，迺左迺右，迺疆迺理，迺宜迺畝，自西徂東』。哲學家孟子（西元前三七二——二八九）曾詳述當時分配辦法。地九百畝（現時一畝約六百平方米突，大者九百平方分米突，惟不知古時之畝是否與現在相同。）分爲田九方，方各百畝。八方爲私田；其中爲公田

，而井在焉，（故名井田制）公田爲公有，且先私田而耕。凡同屬之井之各家，應爲善鄰，並互相輔助。前漢史乘之前漢書有關於此制之詳細紀載，據謂每方井爲一村，有役（出車與馬）與稅，稅則由公地之收益，及工商利純所得中，取其什一。此種收入，則以之充倉廩，恤貧乏，並應宗廟，王室及官祿之需。土地每年重新分配一次，藉以消除或有之不均。

直至西元前三世紀中葉，村制與井田制仍爲國家之基礎。在國家之組織上，則有封建制度與之相應。帝王則以地方政權爲采邑，分封諸宗族及從臣之強大者，後者復以之分封與職官。在西元前十二世紀周之初葉，小封地逾一千八百，其大封地則生世襲之諸侯。後數百年小封地之數因戰敗而減少，小土地所有完全消滅，農民遂降爲壓迫下之奴隸。

自「戰國」始，強盛諸侯因血戰而後先覆滅，使統治貴族告終；約在西元前二二一年頃，國家漸行統一。秦稱始皇帝，廢舊改制，封建制度與貴族坐消滅。地方制度亦無不受其影響，井田廢，於原應每年重新分配之公地上，行私有制，——一種引入重大危機之新制。土地買賣立即發生，因之大土地所有，與有害於公共生活者均行出現。土地貴族居政府之上層，勢力遠弱之統治者反在其後，於是國家遂近於沒落。西元紀年之初，王莽曇花一現之恢復井田制，終不得行，歷代相承，均見農業凋疲，而解救無方。因大地主之過多，國民中堅之農戶及貧乏者遂行沒落。農民成羣結隊移入城市，轉入他業，爲工或商，不得意之羣衆日多，遂多成佛教之僧侶。農業與水利

之衰敗，成爲飢饉水災之原因。

個人主義之萌芽，始於後魏（二八六—五三二）與唐（六二八—九〇七），據官書所載，土地分爲「世業」與「口分」，前者在占有者死後，仍留給家族，後者則由國家收回轉給他人。照例一部分應由兒子繼承，故永租制逐行確定，然尙顯與所有權不同。起自著名之宋代（九六〇—一二二七）因此核心問題之往復研究，公共所有制亦曾一度復活，結果由宰相司馬光實行處理土地所有權之新制。排除爲害國家之大土地所有制，使大地主制告終，而向健全農業改革之途徑前進，遂爲一折中辦法。凡地逾千畝者均行分割，皇室領地及政府所有之土地均不出賣，而行租放，土地實行分配於大多數人：地依土性分爲三級，一等地各得百畝，二等地各得百五十畝，三等地則各得二百畝。家至少有三丁者，另得補助土地。於是始有亦即爲稅冊之完整土地登記簿，土地依次登記，所有權人有官家之戶號。明清二代依宋收斂之制，而擴充完成之，直至今日尙爲紀元來千數百年經經濟戰爭而存在之方式。社會問題在中國較在任何處解決爲多，其最後趨向爲在最小之土地上能生存大多數人，並使其滿足。政府僅有最少之努力，而大多數國民即得享自由與幸福，亦純因此。

德國學者法蘭克教授 Prof. O. Franke 在其極有價值之中國土地所有權法律上狀態之研究中，關於中國是否與其他各國之發展不同，國家在土地上保有上級所有權一節，曾試揭明多數歐洲著

作家理論之錯誤。然對於詩經第二卷所謂：

「普天之下，莫非王土，

率土之濱，莫非王臣。」

比於依色列贊美詩第二十四節之一：「地球及其一切內在者，土地及居於其上者，均屬於主」而不知此二節雖外觀甚相似，而內容則大異。在贊美詩中之「主」，係其民族之神——耶和華為彼等所知之「切神中之最高者，其世界係無限，被蔽護神之選民」，而自任為全世界之呵護。法蘭克意欲將詩經此節亦作為政治宗教之「菩薩普濟」觀，以為亦必在禱祝形式之下，而非為表示統治者之帝王在土地之實際意義；而僅為表示個人與上天相依之關係，亦即與所謂「天子」之統治者之關係，表示各人服務，上進係在於普濟之世道中。若然，則此保證公共利益之存在及有公家監督經營意義之土地上級所有者權之推想，是否在私人或合作經營任何場合下存在？是否還不同於國有或村有，而却適與個人經營所得之收益相反？

「所有權」與「家庭」為中國社會組織之二大基礎，且在此古文明國或較任何處為更甚。家庭為組成社會之柱石。存在於土地之上，假使土地不堅定，一切均將崩潰。土地荷負住宅，坟墓，人組；假若土地不自由，人類立將死亡。因人類對土地寄以工作與辛勤，於是土地亦參有個人主義之人格。何為人格？即為家庭、國家、人類之一分子耳。其在時間空間中唯一無限求存者，為人

類。死僅爲「變」，爲「生」；假使有非同時爲生之死，則種族即行滅絕，故此實爲相連之個體。死與生非互相代進，一時或偶然分開，而多方面仍爲一體。人類何必憂慮生之另一方面是否有生命存在？就結果而論，原僅有一個「生」存在。向宇宙另一面之天上去之欲望所以不強，即因彼方不容有人類創造行爲之存在，世界最偉大之聖哲孔子曾云「未知生焉知死」。天爲萬物之源，即不可見之能力，滔滔之愛海，宇宙之定例；其所表現而可認識者則在於地上，而原動力非爲人，而爲整個之人道。

天之代表者和天地間之媒介者乃統治者，即實行天道之天子。個體以全體爲目的而努力；在全體中「善」占優勝，個體更培養其仁義禮智信之五德，則一切均善。個體使整個之人道現實化，於此盡其生命之職務——即勞働。勞働即各人所應負擔之法則。各人依其本性而爲一創造者，亦即爲勞働者。於是勞働與勞働者乃享有自由與光榮。一切勞働均爲盡同樣之義務，因在同樣之工場中；在「人類之乳育者」及不斷統治着與創造着之土地上，爲全部之首善，爲永遠之進步，爲善對惡之勝利，簡言之，爲永遠地與天之合一，即乃爲無盡之宇宙法則之實現。故在中國無不勞而食，無怠惰，無奴役。除受特別敬視之老者與學者外，個人工作價值無所軒輊。在國家之社會基礎上，農人之與醫生、藝術家同爲其君主之服務者，尙有較此爲更有力之進步誘因乎？各人對自已負責在一般中求上進，自職爲人類努力中之一分子，而且自職爲經歷其生，而更因死而復活之

人類運命中之一份子。在此種認識中，於是戰勝了死，而忘懷一切。

此種習俗觀念已影響及法律原素與效率；在中國之土地所有權上，個人主義非若在歐洲各國之尖銳，因個人在法律上僅為全體如家或國或人類之一部份。惟此並不阻礙在西元開始時中國社會鬥爭之結果：使中國之土地成為個人所占有，而且對之得任意處置，如賣去，出租，抵當；加以負擔以及贈送等。在土地之買賣，一如其他貨物。中國人所不知者僅一端：即對於土地，羅馬法上之使用權或濫用權，在彼等視之，乃人類之敗行云。

二 現行土地法

照現行土地所有權上之法律，如歐洲一般著作家 (Vgl. Eugène Simon: *La propriété en Chine, Edward Broct: mémoire sur la Condition de la propriété territoriale en Chine, P. Hoeng: Nations to huiques sur la propriété en Chine*)——其中最完滿者，為佛蘭克教授——所研究者。關於土地所有權，可以分為數類：

1. 民地。乃中國各省最普通之土地所有權狀態。此類土地必須在縣政府之土地登記冊上（魚鱗冊）登記。實行此種登記，始於明朝。當西元一三八七年之頃，其在公法上之意義，實遠過於私法。蓋早已可視為稅冊，如我人之有土地登記簿也。惜在此種重視道德，輕忽形式之國民手中，遂遭忽視，若在我德國，則又將自贊為在世界上各種民族中最完備之法律手續矣，我人簡稱此

種登記簿爲地冊，當可推知其意義何如，在業主另有土地書狀一紙（田單或田契），以爲所有權之法律上憑證。

2. 官地。包括國家之官廳建築物。寺院，孔廟，城牆，一定大小之街道，及運動場等，均不繳納租稅，故不見之於稅冊。廣義言之，在此類中，尙包含有無主土地和荒地，均可算爲國家所占有之私有權。

3. 公地，有別於官地。然亦不繳納地租。國家須注意其不致遭人侵奪或妨礙。如道路，橋梁，池塘，運河，交通地，及市場等，均爲公地。在相連之村落附近，我人可見在平地，或山上均有公田，放牛地，池沼地，葦蘆地，樹林。而村長須負責防止其被人侵佔，或惡濫使用，此類公地之利用，並未納租，蓋原爲專供村民之使用。荒地則在理論上可以自由耕墾。在膠州灣關於中國人之土地所有關係之規定，適亦以此類公地部份之規定最感困難也。

4. 屯田。常在邊鄙，但頗多省分，因守衛城邑，維持堤壩，亦時行此法。

土地所有權之取得，則有三種形式，即佔有，繼承，及購買。

一、佔有，在人口縱密而事實上尙有不少荒地之處有極大之意義。例如在進路困難之山中處女地，或因擾亂與水災之結果，而行荒棄之地。政府圖以各種方式獎勵國內移民，故各可不經何種特殊手續，得有國家之產業。一經墾種此類荒地，立可獲得完全之所有權。一七二三年雍正之

著名上諭曾云：新地之耕墾，有大利於國民，各處倘尚有可耕種之荒地，當任人民自由處置，分配耕種，即准予登記。一八四四年道光帝亦曾有同目的之上諭，凡墾地自經向州縣報告，即給予田單。沼澤之地六年，礮礮之地十年，不必納稅。假使在優待期內，不施合法經營，則此種權利，即行撤銷。

二、關於繼承，法律上有詳細之規定。照例土地所有權，乃由兒子平分，如無兒子及嗣子，則土地所有權分子女兒，若併女兒而無之，則將由公家沒收之。此種分配方法，已歷數千百年。故土地面積雖極小，而大多數農人因之尚可稱為有田地者，予於一九〇二年，應德國土地改革協會之請，曾於講述膠州土地法之產生一問題中，詳行說明對於因無數之分割所致之土地關係之不清情形。官廳對於繼承無所干涉時，新繼承者，只須如原所有權人負責納稅而已。中國法律僅承認法定之繼承者，故遺囑在法律上殊無地位。即使有此類事實發生，自亦僅限於在家族範圍以內。

三、土地買賣，在中國人之判斷上殊屬下流，在買賣地者有密切關係方面言之，乃使土地所有權與家族消除關係，純屬不孝。故佛蘭克教授云：『在大都市及條約口岸，視為西方文明之誘因之土地投機傳入後，對此類多情之家族觀念，固應予以事實上之法意；若在鄉間及其餘一切地方，因祖宗墳墓，使土地所有權成為家統之堅強柱石之處，則此種觀念，則訖立不可犯也。』故前

此因建築鐵道和開採礦產征收土地，在山東省未曾經過大紛擾，誠足謂由於中國人民之好感，或亦爲德國管理膠州灣及當時共同經營之公司最光榮之一事也。唐律禁止土地買賣，無論其爲口分或世業，莫不皆然。嗣後所有各種法律，均以此根本努力爲首要。除防止大地主制外，兼視土地營利爲不道德。刑法（大清律例）曾定子孫擅賣祖先遺產，而無家族中全體男人顯然同意者，得驅逐出境或罰役。

土地買賣，分爲一次絕賣和活賣之不同。絕賣須經出賣者聲明，依照契價收款，將田地讓渡於買者，田契由賣主或合法之家族分子及居中人見證。蓋無中人不能有買賣也。並須證人地保及代筆人簽字，買主則不簽字。一切手續，均須於契列價格付清時辦妥，如在官廳部冊上過戶及稅契，須將買契呈繳官廳，官廳於是換給一由省財政廳製定之紅據，於是私人契約（白契），便成爲紅契，即爲官定契約。

賣者在法律上得以回贖，在中國稱爲「活賣」。田契上必先註明在一定限期内，賣者得付還契價，而將田地收回。在此一定期間之內，買者仍爲唯一之所有權人，並須負責納稅。若不能買回時，即照一八〇一年所規定之施行細則，公平估價，另行成立絕賣契據。大概此爲中國最古之土地轉移形式，乃中國人關於土地交易之道德觀念，和環境逼迫之調和辦法。對於此種買賣，亦須照納法定之移轉稅。

土地所有權之喪失，可以分爲佔有放棄及充公與徵收。

一、如上文所述，有時經過水災及匪亂之後，大塊土地常遭荒棄。此種土地即變爲國家所有。在法律形式下觀之，此種土地可由有志耕種者自由耕種，因之便轉成爲其產業。

二、充公，有時可因不付田地租稅或田地更換業主不報告官廳而致，或則因犯嚴重之盜竊，暴動，謀反等罪而發。

三、征收處分之主要原因，乃由於增築鐵道。普通買者與賣者在官廳參與下私人磋商，較之於由官廳判決能迅速達到目的。雖然有一部分情形仍屬強制執行，但一般法律規定，尙付缺如。

在他人之土地上物權之取得，乃由於「典當」與「抵押」，在中國法律上關於典質權，動產與土地不動產無所分別。出典者因需款或債務之故，可將土地供投資者之任意利用。此方得到所有產業上之一切證據及一由中人和證人簽字之典契。在收條上承典人聲明，待債務清償之後，即將土地歸還。依一七七〇年之規定，典當期限以十年爲止，若過此期限，債務尙未清償，便成爲賣絕。抵押與出典之不同，即在出押者仍保有土地之使用，而對於放款者支付利息。由土地抵押而成爲土地負擔，乃新近之事；似或先因在海口一帶，和外人通商，漸使中國人有此認識，在中國人之思想中，殊無此種觀念，且亦不知有此類法規。普通抵押應將所有產業證據都給債權者；另加和借券相勞歸之押契一張，由債權者給予接收收條。後如將抵押地出賣，即須涉及地方官廳，依