

土地問題

黃通編



黃
通
編

土

地

問

題

上
海
中
華
書
局
印
行

民國十九年十月印刷
民國十九年十月發行

土地問題(全一册)

◎定價銀四角

(外埠另加郵匯費)



編者 黃通

發行者 中華書局

印刷者 中華書局

印刷所 上海靜安寺路哈同路口 中華書局

總發行所 上海棋盤街 中華書局

分發行所 中華書局

北平 天津 張家口 石家莊 保定
濟南 青島 太原 開封 鄭州 西安 蘭州
成都 重慶 長沙 常德 衡州 漢口 南昌
九江 安慶 蕪湖 南京 徐州 杭州 溫州
福州 廈門 廣州 汕頭 潮州 梧州 雲南
遼寧 吉林 長春 香港 哈爾濱 新加坡

土地問題目次

頁數

一 土地問題的意義……………一

二 土地制度的沿革……………三

甲 歐洲土地的制度沿革……………六

第一 歐洲土地制度的變遷……………六

第二 歐洲土地共有制度的沿革……………九

第三 歐洲土地所有之限制及其他諸制度……………二四

乙 中國土地制度的沿革……………二六

第一 土地國有時代……………二七

第二 土地私有時代……………三一

第三 土地國有制復興時代……………三四

第四 土地私有制確立時代……………四二

三	土地問題的理論·····	五六
四	土地問題的對策·····	八一
	甲 歐洲各國的土地政策·····	八二
	乙 各國無產政黨的土地綱領·····	九三
五	平均地權論·····	九九
	甲 平均地權的原理·····	一〇〇
	乙 平均地權的實施·····	一〇三

土地問題

黃 通編

一 土地問題的意義

土地問題，從經濟上的見地言之，至少可分兩部：其一土地生產的問題；其二土地分配的問題。

土地生產的問題，如耕地之擴張，耕地之整理，地類之變換，地味之改良等，大半屬於農業技術的方面，不歸本講之範圍；茲欲研究者，土地分配的問題耳。

土地關於民生者極大，吾人之生活要素：衣，食，住，行，幾無一不以土地爲基礎；吾人之衣，或棉或麻；吾人之食，或米或麥；吾人之住，或畫棟雕樑，或磚廬茅屋；吾人之行，或水或陸，或舟或車，均賴諸地方，取諸地利者也。土地分配，如失其均，則社會民生，必喪其平，而國家秩序，馴至於亂矣。故欲解決民生問題，必宜先解決土地問題，此土地問題，所以甚囂世上也。

土地分配的不善，乃各國共通的事實，尤其是中國，土地制度，向非完備，佃地的

立法，農民的保障，可稱全無，甚至今日的田賦制度，猶是千百年前的舊習，言之寒心！

中國土地分配的狀態，雖乏確實的統計可稽；但普通佃農，至少當佔農民百分之五十以上。據民國七年前北京農商部的調查：有田的農民，佔百分之五十二；不滿十畝之戶的貧農，佔全農戶百分之四十二；如每戶人口，平均作五六口計算，每口只合得地一二畝；照陶孟和氏的研究：西人每人每年約需耕地二至三英畝，約合華畝二十左右；是則中國百分之四十二的農民，都屬無田可耕矣。至於其中耘人之田的佃戶，因收益分配的不當之故，受地主之搾取，土劣之剝削，終歲辛勞，不獲一飽者，實繁有徒，其生活之艱苦，更難言喻！試思中國工業，尙屬幼稚，主要產業，猶推於農，農爲國本，長此以還，則農材疲弊，國本危矣！故中國的土地問題，更有急圖解決之必要。

中山先生，視平均地權爲民生主義最重要的部分，目光炯偉，卓絕古今！中山先生說：『民生主義的辦法，國民黨在黨綱裏頭，老早是確定了。國民黨對於民生主義，定了兩個辦法：第一個是平均地權；第二個是節制資本。祇要照這兩個辦法，便可以解決中國的民生問題。』又說：『我們要解決農民的痛苦，歸結是要到耕者有其田。』

『國民黨卽本此明訓，定其指標，如其政綱中對內政策之第十條：『改良農村組織，增進農人生活。』第十四條：『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，就於必要時，得依報價收買之』云云。此二政策，是否足以解決民生，吾人非先將土地問題，加以歷史的及科學的研究不可。

二 土地制度的沿革

土地制度，有廣狹二義：廣義的方面，舉凡關於土地所有之法制史上，經濟史上的一切制度，盡包羅之。卽土地私有制度，公有制度，以及種種耕作制度，土地分配制度，關於土地所有之種種制限，土地收用制度，土地所有權之範圍，土地所有權之移轉等；凡關於土地所有之習慣及制度，均歸其藩籬。反之，狹義的方面，則單指私有制度及公有制度而已。

茲一言土地所有權的發展：經濟生活之原始的時代，土地的占有，毫無必要，各人隨其所欲而任意使用，一經使用，棄而不顧，恰與禽獸之棲息山野，同其狀態；稍進

而成民族團體，知漁獵之方，對於土地，亦不視為重要，僅於其漁獵之必要上，以一定的土地，為其勢力範圍，民族全體，如一法人，不認個人的存在及其權利，以民族全體，對於土地，行一種支配權而已。至於牧畜民族，雖稍重視土地，但仍不認個人之所有權，劣等農民族亦然。此種農民族，專行共同耕作，對於團體的共有地，僅有使用收益之權；民族團體，次第膨脹，而成所謂大家族制度時，土地所有權，則歸於家長；洎後民智進展，大家族制度及封建制度破壞時，近世之個人制度，始確然成立。中國與歐洲諸國，稍異其趣者，即中國之家族制度，至今猶存也。要之，私有制度之發達，乃係比較新穎的史實，徵之經濟史上的觀察如是，即徵之法制史上的觀察亦然，國家法律，公認土地私有者，實屬近代之事。至於土地制度之發達，則因國家時代，民族的性質而不同，不可一律論矣。

再一言土地公有制度，共有制度，私有制度之區別：土地公有制度者，非私的團體，乃公法的團體，為所有權之主體是也。古代民族團體之土地支配權，學者有謂係公有制度；但究係公有，抑係共有，至今未能確斷。試看英國，如專視其法律上的形式，

其土地所有權，即今日尚可謂僅屬於其國王；日本之大化革新，亦曾移土地所有權於國家。所謂土地國有論者，乃於嚴密的意味，擬移土地所有權於公權之主體的國家也。土地共有制度者，從法律上權利之主體觀察之，雖亦不過一種之私有制度；但從主體之構成者言之，一人以上之人格者，協合而構成一個之土地所有權，各人應其股份而有使用收益之權利是也。土地私有制度者，所有權之主體，全屬於一個人者是也。在法律上共有可包含於廣義的私有之中；要之，土地制度，可別爲公私二大部；私有制度，更可分爲共有及狹義的私有耳。以上三種土地制度，孰優孰劣，學者各異其見，如冀耕作之集約，似以私有而利用農民之利已心爲優；爲保護小農民而改善其一家經濟，則又以共有地之存在爲必要；而社會主義者，則否定土地私有制度矣。總而言之，現代之土地私有制度，乃隨農業之進步以及其他經濟活動之開展而逐漸成育，不過「時代」與「場所」之一階段，不能視爲土地制度之唯一的理想，在社會生活上，如一旦失其存在的理由，則共有製度公有制度，或取而代之，其孰優孰劣，孰適孰不適，要視「時代」與場所而立論耳。

甲 歐洲土地制度的沿革第一 歐洲土地制度的變遷

歐羅巴土地制度的變遷，如上所述，約可分爲一、原始時代；二、民族時代；三、大家族時代；四、封建時代；五、個人時代的五階段。其遠古時代，無記錄可考，雖無從知其土地所有制度，但私有制度之不存在，則爲歐洲諸國多數學者所公認；即各人僅能使用收益，而無獨占權，恍如今日之土地共有制度，學者亦有稱爲原始的公有制度者；但此時代，究係共有，抑係公有，則殊屬曖昧不明；入後所說明之英國的 Common Field、德國的 Almende、俄國的 Mir、北非洲的 Kolbyles、南非洲的 Koffirs、印度的 Zamindar 等組織，可以證之。法國經濟學家賴佛來 (Laveleye) 氏，於其著 Primitive Property 中，曾唱道原始時代時土地使用權，全屬平等云。其後經濟生活漸進，土地共有制度破而生家長或酋長的關係；酋長相爭的結果，遂以其征服的土地爲己之所有，以其征服地之人民爲奴隸矣。試考羅馬，其土地使用權，最初原係平等，經幾多之爭鬪及戰勝者與從屬者的關係，土地之權利者間，遂大失其權衡，至羅馬共

和國滅亡時代，一方大地主，地連阡陌，一方則發生貧無立錫的勞動者，其間軋轢之烈，可想而知。羅馬共和國，爲廢止此巨大的地主制度，曾於紀元前三七八年，發布 Lex Licinia 法，但其結果，此大地主跋扈的制度，終爲羅馬共和國之一大原因矣。羅馬之古言云：“Latifundiaperdiderunt Italiam”（巨大地主，亡意大利）信然信然！

至於日耳曼民族，迄 Carars 時代，對於土地，尙無發生特別權利，賴佛來氏謂日耳曼民族固持共有財產制度的結果，遂得亡羅馬云。其初，民族團體的全體，有土地使用權，其後漸次賦與永續的使用權於各個家族團體，而行對換制度，此團體卽名馬克團體（Markgenossenschaft）。各馬克團體所屬之土地所有權或使用權，稱爲 Sors, Partio, Ios，後復稱爲 Mansus, Heba, Hufe，其分配廣狹，時有變動；同時，國王將土地賦與或貸付於其臣下或教會，或封其功臣於采邑，以致占領巨大地面者發生；一方，僅有少地面者，不堪與大地面者競爭，漸喪其地，於是巨大地主，遂以形成。此等大地主，驅從前之農民，爲其奴隸，或貸與其土地之一部於農民，使成所謂土地附屬勞動者；其使用奴隸而自行耕作之地，謂之 Salland，爲巨大地主支配的

土地，則稱 *Fronhof*；十一世紀以來，地主大抵不自耕作，僅從借地人，取納其租課而已。逮十二世紀及十三世紀，田舍農奴，遷居其附近都會，滯住約一年，得化爲自由民，惟農奴雖如此移動，然自十四世以來，田舍之人口大增，共同耕作地，因而分割，地主復直接從事於土地之耕作；從前殘留之一部的農奴制度，至是益備，農民全成土地的附屬物，地主對於農民，有一種支配權矣。此種農奴制度，賴幾多法制之力，至十八世紀，始絕其跡，而近代的土地私有制度，因而代興。以上所述的地主制度，正可謂封建制度，封建制度下的土地所有權，惟在於地主，所謂 *Land Lord*，然其上尙有一權利支配之，地主不過於其權利內，有自由處分之權而已。其在法國，亦有同樣的封建制度，且較德國爲甚，及第一革命，始全認土地的自由所有權。英國之農奴制度，至十六世紀，並無法律之規定及其他公的權力之干涉，自然消滅，所謂地主制度，代之而興，即在封建制度時代之下，農民共同使用地之存在，亦頗不少。西班牙有種地方，今日尙遺一種習慣，土地於收穫後，任人自由牧畜，自由通行；他國之類此者，所在有之。要之，歐羅巴之土地私有權，萌芽於羅馬；至封建時代，有一種之不完全的使用權；後

由封建制度之頹廢與農民之解放，而如現代之土地自由所有權及純粹國有地，方確乎成立矣。故土地制度之三形式：私有，共有，公有，其嚴格意義的發達，實屬近代之事也。於此更有土地所有制度改良論（Land-Nationalisation, Land-Reform; Baden-Reform; Verstaatlichung des Badens,）者生，乃唱導廢止現今之土地所有制度——私有制度，而代以國家或公共團體爲其所有者，使土地資本，全失其存在，或採用近此之制度是也。

第二 歐洲土地共有制度的沿革

土地共有制度者，一人以上之人格者，共同所有一塊土地之謂也。土地共有的狀態，可下兩方面的觀察：其一，經濟史上的觀察；其二，法律史上的觀察；法律上的共有地，於私有地明確的公認之後，方始發生；二人以上之人格者，對於同一土地，各依其股份而有使用收益權之法律的關係是也。經濟史上的共有地，從原始的經濟時代傳來，與共同耕作制度，有密接的關係，由各時代各地方，而異其性質與名稱，經濟學上應研究者，經濟史上的共有地也。

甲 Allmende (村落共有地) 此爲日耳曼民族曾存在的土地共有制度，其成立之歷史，學者稍異其說，但其多數說如次：初期之日耳曼民族的村落，所謂密居村落，戴族長於其上，地域內之住民，頗相集中，而成一定的村落團體；團體全部，爲一法人，而有一定的耕作地，各人有平等使用收益之權。其村落固有的土地，皆供耕作之用，決非任其荒蕪；其後隨經濟生活之進步，使用收益權，漸生變化，對於本來住民，永久的或限期的承認其於一定土地，有獨占權，其經配賦的土地，稱爲 *Hufe*。如此，村落的土地，逐漸分與住民，而以其剩餘的土地，爲共同耕作制度之遺物，歸村落住民全體之所有，供全體之使用與收益，此種村落共有地，卽所謂 *Allmende* 也。*Allmende*，供村落之共同放牧，或其他的使用，對於共同使用，則由族長或彼等的自治，定一種習慣法，以支配之；其後復將 *Allmende*，或賣或租於住民個人及他部落之住民，因而於本來有 *Hufe* 的住民之外，而生買得村落共有地的新住民，此新住民，加入村落團體，對於 *Allmende*，亦獲共同使用權。於此，村落全體共同耕作制度之一部分，轉爲單獨的土地支配制度之 *Hufe*，一部分仍爲村落共有狀態的 *Allmende*。

而暫存。然村落團體支配權所及的地域，不限於本來的耕作地，因人口漸增，從前棄而不顧的村落近邊之山林池沼，亦漸入村落團體之勢力範圍，而供村落住民之共同使用，此所謂 *Mark*，對於 *Mark* 有共同使用權的農民團體，謂之 *Markgenossenschaft*。於是乎村落共有地，生1種區別，即 *Allmende* 與 *Mark* 是也。據 *Meitzen* 調查，德國西北地方，多 *Allmende* 云，*Allmende* 其後隨時代而演變，或成住民之財產，或成公法人的自治團體之所有，與昔時之村落共有地，全異其趣矣。迨十八世紀中葉，農民解放，村落共有地，隨而大多消滅，有許多地方，全絕其跡云。以上爲歷史上的觀察；以下且述現在的 *Allmende*，其意味，範圍，與態樣爲如何？據名經濟學家 *Bucher* 氏的研究：*Allmende* 者，乃構成公共團體或與公共團體同性質的法人之財產的土地，屬於法人的各人，本法人一員的資格，有使用收益之權利者是也。再據德國南方的法律：「其所有權屬於公共團體，使用收益權屬於住民者，謂之 *Allmende*」，要之，所有權屬於法人，法人之構成分子的住民，得以使用收益者，似一切均稱 *Allmende* 也。*Allmende* 均使用，通常限於原始的產業，有如森林放牧地，供住

民共同使用者，有於一定之期間或以終身爲一期而行對換的如耕作地牧草地者，其主要的種類，爲森林放牧場（永久）耕作地，蔬菜地，人工草地牧場（短期）等，此種 Allmende，現今尤以南德地方爲最多，Baden 及 Württemberg 等村落，村落共有地甚多，Baden 的農家之農業經營，其三分之一，賴於共有地，其助農民一家之經濟，頗不少云。

德國的 Allmende 之變遷概要，上述之矣。再觀瑞士，瑞士於原始時代的遺物如德國的 Allmende 之外，更有純與德國異趣，由國家的法制而發生者，即由十六世紀左右的法制，苟爲其村落之構成分子，即在其村落無住所，亦有一種村民權，此種權利，并可由相續而取得之者是在昔移住其村落者，與現在之住民同樣，對於共有地，有使用收益的權利。迨十六世紀，則對於新移來之住民，不輕許其有團體權，僅得出重資以買取村民權而已。於此發生本來之村民與由買取而生之村民兩種：前者爲狹義的村落，後者稱法律上的村落；村民權亦生兩種：一爲本來住民的，一爲獲得的；本來的，對於村落共有地，有特占的使用收益之權，獲得的無之，僅村落自身，從