

中國地政學會第五屆年會論文集

中國土地政策

獨立出版社印行

版	所	有	
中國土地政策	編者 中國地政學會	印行者 獨立出版社	總經理 正中書局服務部 重慶中一路二八〇號
	實	價	七角

民國二十八年六月初版

蔣委員長訓勉本會之養電

「土地問題之解決爲實行民生主義首要之急務」

「抗戰勝利之日更爲徹底推行土地政策之良機」

中國地政學會第五屆年會諸君均鑒：禮運有言：「貨惡其棄於地也，不必藏於己。力惡其不出於身也，不必爲己」。盡人力以開地利，厚生利用之道，此二語盡之矣。總理民生主義爲平均地權爲綱領，建國大綱第十第十一兩條更規定其具體之辦法，而地方自治開始實行法，於定地價，墾荒地，尤詳乎言之。盡人民之所願以養者爲土地，而土地生產力之盡量開發，必以土地獲得有效之使用與合理之分配爲前提。國庫地利之結果，必至於荒廢地力，此不惟墾成社會之不平，亦足以阻滯經濟生活之進步也。諸君願膺總理遺教，究心土地改革，應知抗戰力量之充實，有待於地方之開發者甚大。而抗戰勝利之日，更爲徹底推行民生主義的土地政策之良好時機；誠能因應事勢，審考時艱，悉心探究，著爲方策，使耕者無輕租神吟之病，墾庶受收益增加之賜，則本黨數十年來所倡導關於土地問題之政策，正可期成於旦夕。奚啻足食足兵，有裨於目前抗戰局勢而已。中正認土地問題之解決，爲實行民生主義首要之急務，所期望於諸君者，不僅在開會期內之集思廣益，更在會後分別作專網切實之研討，不僅在大體方案之訂定，尤當能就土地政策下之具體細則，抉過去之利弊，而實獻實際可行之辦法，惟諸君踴躍以赴之。蔣中正養特昭示。

中國地政學會第五屆年會決議文

甲 中國戰後土地政策

關於我國土地政策之指導原則及辦法綱領，總理遺教早經昭示，本會歷屆年會，亦已有相當具體之決議案，可資遵循，今為完成民族自由國家獨立而抗戰，則戰後三民主義國家之建設，自當急起進行。平均地權之特點，即在于大規模之重新建設開始之際，實施和平的社會革命。民十六國府成立時，因預備未周，坐失良機。故在抗戰勝利之日，應立即按照預定方案，實行總理遺教所昭示之政策，以建立民生主義之新土地制度。其要點如下：

一、戰後國家應即頒布緊急法令，整理地權。凡經戰事破壞之區域，尤應以急速有效方法，調查人地之分配，恢復農村之繁榮。

故：（1）佃耕制度盛行區域，戰後應即運用土地金融機構，普遍加以調整，以實現耕者有其田。

（2）因戰事致人民流亡，土地荒蕪過甚之處，凡無主地均應用以轉授耕者。

（3）人口稠密地權碎割之沿海沿江各省縣，戰後應即舉辦土地需要登記，就人地多寡，調劑寬狹鄉之分配。

（4）邊疆及人口較稀之各省縣，戰後舉行大規模之移殖工作，並試行國營或集體經營。

（5）在積極建設之前，應即實行有效之累進地價稅及增值稅，以防止壟斷而使建設之利歸公。

（6）因戰事徵用之人民土地，戰後應予以充分補償或以其他土地折算補償之。

(7) 敵戰事發生人民之遷徙故土者，所有在戰時未繳之地稅及佃租未繳之地租，一律豁免。

二、戰後經濟建設開始之時，全國應積極推行土地整理工作；于工業區域交通中心及海港都會等，尤應先定地價，並頒布限價歸公之法令。

故：

(1) 因戰事影響致土地及其定着物之原狀變更者，應依照建設計劃，禁止任意恢復原狀。

(2) 主要建設地區，應於計劃公布之前預先徵收計劃中所需之土地。

(3) 因戰事破壞及新興都市，應預定都市計劃及分區方法。並對於土地調查登記未完或前舉行地價申報。

三、戰後土地利用，應求適合現代經濟發展之趨勢，使農業經營合理化。尤以經敵人破壞蹂躪處，應於收復之初，重劃耕地，創設標準自耕農場，使流亡殘苦之農民得充分之生活保證。

故：

(1) 土地經營過於細分之區，應迅速實行重劃並提倡協同耕作及合作經營。

(2) 自耕農場太小者，戰後迅速調劑給予適當之土地，使合於理想之標準。

(3) 天然富源及含有獨占性之土地，戰後應由國家資本開發之，並應注重地力之保存。

四、戰後復員之際，凡為國出力參加戰爭之將士，國家應優予酬庸，授田自耕。傷亡家屬及流離異民，亦應予以適量之土地，以示撫恤。

故：

(1) 徵收不在地主之土地，或僅先以公有土地分配於願意歸農之士兵。

(2) 因戰事死傷者之家屬及流離異民，縱無耕作能力，亦宜予以土地，允許在相當時期內出租或僱工耕作。

(3) 邊防重要地帶，宜移軍隊及其家屬實行屯墾。

五、爲實行以上四項，戰後地政機構之充實與建立，地籍整理之普遍推行及地政人員之訓練，均爲當務之急，應即先爲準備。

故：(1) 中央及各省縣應即迅速擴大地政機關之職掌，充實其內容，淪陷省縣於收復之初，應即成立地政機關實施土地管理。

(2) 淪陷省縣原無圖籍或圖籍散失者，應于收復之初，即行着手整理。而後方各省，尤應于經濟建設開辦之前，施行地籍管理。

(3) 地政人員應分高中初三級訓練分別大量訓練。

乙 西南經濟建設與土地問題

當此抗戰順利進行之際，爲充實抗戰力量樹立建國基礎起見，應由中央先定整個經濟建設之計劃。西南經濟建設，爲整個建設之初步，其建設計劃在全國經濟建設計劃中應佔一極重要之地位。土地爲凡百經濟建設之基本要素，故在實施西南經濟建設之時，對於土地問題應先有縝密計劃且其方法，以確立經濟建設之根基，俾建設工作順利進行，國民經濟健全發展。關於西南經濟建設應注意之土地問題及解決辦法，略列如次：

一、因實施經濟建設而徵收之土地，應斟酌實情分別予以補償。

二、凡經濟建設中心區域及水陸交通沿線之新興市鎮，應先規定地價所有因經濟建設之實施而增高之地價，應撥充經濟建設之資金。

三、在西南經濟建設區域中之荒地宜于大規模墾殖者，應由政府組織公營農場經營之，並獎勵私人或團體分別承墾。

四、本區域之森林牧場等地，應依自然環境客觀條件劃定區域，分別使用，以謀土地利用之調劑，而免地方之喪失。至於因經濟建設之新興市鎮，應先詳密設計，俾市地有合理的利用而免畸形之發展。

五、在墾區內各個制度，應依國民民主主義之原則力謀改善，同時應積極創設自耕農場。

六、加強實業建設之實力補助，經濟建設之金融起見，應設立土地及農業金融機關，俾建設工作易于進展。

七、一切經濟建設莫不以土地測量為基礎，所有本區內各項建設之地測量工作，應由政府統籌計劃儘先辦理。

八、為統籌西南經濟建設區域內土地工作之進行，應先設立專管機關，負責計劃切實施行。

導言

高麗鼎

土地爲生產要素之一，賦諸自然而爲量有限，利用分配之當否，關係國計民生至鉅。古今中外，自有歷史以來，無在而不爲重要問題。若任其自然，則豪右兼併而小民重困，人口日增而地利不加闢，恆爲亂階，故國家必採取適當政策以統籌之。

總理革命之初，即注重平均地權，嗣復擴充而爲民生主義，其後於演講中再三申論，建國大綱及第一次全國代表大會宣言中均有明白規定或說明，其重視可知。惟民國成立後，袁氏專橫，軍閥割據，擾攘十餘年，迄無建樹。連民十六年北伐成功，國府建立於南京，始蒙承總理遺教，訂立土地法，十九年公布之。各省市專政機關，辦理地政者，先後相繼。當報中之議論，較前驟增。雖然，除地籍稍有整理外，總理土地政策之見於行事者，可謂絕鮮。而共產黨之土地革命，「人民政府」之計口授田，反若與中央爭雄長焉。

推原其故：一因論者對於總理土地政策之解釋，頗爲紛歧；二因土地法雖依據總理遺教，而名不符實，不足以實現之；三因國家多故，脫離時移，未能致力於此，而有司雖通可行之機，有可優之法，奉行不力，因循延誤者，亦不能免也。

總理對於土地問題之言論甚多，所涉範圍甚廣，大都爲原則之申論，未嘗細定條規。於是言者以主觀不一，解釋紛歧。或謂總理之最終目的爲土地公有，或謂由農有以達國有，或謂平均地權即所以實現耕者有其田。而「有」之爲所有權或耕作權，猶有爭辯，其他不問之解釋，不一而足。因解釋之紛歧，遂使言論龐雜，影響立法者之心理，行法者之措施，以及人民受法律支配時之迎拒，其能顯明應有政策之推行也不言可喻。

總理土地政策之綱領爲平均地權，承認地主之現有地價，從而稅之，日後漲價則歸公，舍公有之意而在私有之形。耕者有其田及地盡其利，則各爲平均地權之一部分效果或目標。現行土地法果能達此目的乎？地價稅爲平均地權之主要方法，而所定稅率欠妥，不能實行，行亦不限制兼井而使地盡其利。雖有限田之規定，而行施困難。佃農若欲取得所有權，必須繼續耕種「不在地主」之地十年，始可請求收買，而不在地主之定義至狹，收買時須即償付全部地價，國家又無資助辦法，試問在此種種限制之下，耕者易有其田乎？其他窒礙欠妥之處，猶難盡言。欲求總理土地政策之實行，是可得哉。幸今中央已有修正土地法之議，修正後之法律條文，能否適合修正原則之所期望，及其能否推行盡利，則猶大可注意者也。

大抵土地政策之擬訂，必須先有合理之原則，詳考時代背景，然後妥籌可以實施之具體辦法，並細核各項辦法之相互關係，及其可能發生之效應，統籌籌劃，以求政策之充分實現。而今者原則之前論已頗紛歧，於時代背景猶鮮有深切之認識與分析，而抗戰方殷，社會思想及制度均在醞釀變動之中，如何始爲適當之土地政策，殆未易言。而其能否適當，關係國家前途甚大。本會爰於第五屆年會提出「戰後土地政策」及「西南經濟建設與土地問題」，集中討論。其目的有四：（一）求土地政策原則上之解釋統一；（二）於固有及變動中之自然環境與時代背景，求較充分之分析與了解；（三）考察抗戰及經濟建設中所引起之土地問題；（四）籌劃適當之具體辦法。

爲求探討之切實，先約若干同人，在此範圍內各撰論文，以爲討論之基礎，並先期公開徵文，徵求各方面之意見，以爲集思廣益之計。茲就所得文稿，擇要刊布，以供討論時之便利，兼求海內博雅之指教，此本論文集之所以編印也。惜籌備匆促，交通阻梗，徵文標準未能及時傳布，致應徵者不絕如原有希望。而同人述作，各抒所見，事前未定分期研究之計，致未能遍及討論土地政策所應注意之全部問題，則不無遺憾耳。

中國地政學會第五屆年會論文彙編 中國土地政策日次 二十八年四月

蔣委員長訓勉本會之要電

中國地政學會第五屆年會決議文

導言

一 中國國民黨之土地政策

陳立夫

一

二 復興運動中的土地政策發凡

顧維鈞

四

三 我國戰後應取之土地政策

張不介

一三

四 我國戰後土地政策管見

鄧慶雲

二七

五 管教養衛與平均地權

鄭曉暉

三六

六 論地價稅率(平均地權之中心問題)

葛綏成

四六

七 都市土地應當從速徵收的兩種稅

陳正康

七二

八 西南經濟建設與土地問題

李應林

八五

九 西北土地利用問題

曾濟寬

一〇〇

十 現代中國之墾殖問題

唐啓宇

一一〇

十一 土地法所定登記及徵收辦法之檢討

林欽泉

一二八

十二 中國共產黨過去土地革命的經過與批評

劉雨生

一二九

附錄 徵文選存

附錄文審查報告

一四三

(一) 中國戰後之土地政策

蔣 康

一四四

(二) 中國戰後之土地政策

曹真一

一六一

(三) 中國戰後之土地政策

史可章

一六九

(四) 戰後應取之土地政策

李如漢

二〇九

(五) 西南經濟建設與土地問題

孟兆宇

二二六

一 中國國民黨之土地政策

陳立夫

凡屬國家政策，必須適應大多數人民之生活相配合，否則非良善之政策也；非良善之政策而執行之，是國之走向亡國之途也。

我國人口大多數為農民，農業之經濟基礎為土地，故歷來國家之政策，莫不以土地為中心，解決土地問題之方法，能否適合大多數人民之要求，亦即國家治亂之樞紐。

古者由農而至於農耕，人民之生活習慣，由勤而靜，遭受非常之變，頓感自由之失，若復天災頻仍，勞而不獲者，一二年為期果有不愿舍此而就彼，是南經線熱之地，復荒蕪而不用，民流徙而地荒蕪，是海國之土地、人民、政事三大要素，無一得其合即之解決矣。故其時所應採用之土地政策，在於使民有「恆」，養成安土重遷之習慣，以冀定生產之基礎。要如何而使民有「恆」？孟子曰：「有恆產者有恆心，無恆產者無恆心；苟無恆心，放辟邪侈無不為已」，實為最中肯之論。至於具體實施辦法，更宜於「恆有」之中，並顧及「足給」之意，故於制民之產之道，必使「仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡」。故又曰：「五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣；雞豚狗彘之畜，無失其時，七十者可以食肉矣；百畝之田，勿奪其時，八口之家，可以無飢矣；謹庠序之教，申之以孝悌之義，頒爵者不貲，則於道路矣。老者衣帛食肉，黎民不飢不寒，然而不王者未之有也」。原當地贖人稱之世，人民對於土地所有之觀念愈薄，詎使人民對土地先發生愛戀之意，進而使之發生永恆之念，此即賢明之政府（明君）應採取之政策（制民之產）也。

厥後人口愈繁，土地愈狹，以私無適當之政策，社會遂增爭奪之病態。此時政府之急務，不在制民之恆

產，而在保持此恆產之均平。故曰：「夫仁政必自經界始：經界不正，陂塘不均，農畝不平，是故暴君污吏，必漫其經界；經界既正，分田制祿，可坐而定焉」。故求均平，必先有完善之分配，分配之道，在於精密之統計，否則上下相蒙，貪污以生，稅制亂而民不平，民不平則國亂，勢所然也。唯物論者，概以過去之一切變亂，皆爲農民對於土地之要求而起，雖不免失之武斷，要亦不能完全無因。王莽王安石等之土地改革運動，行之未久，旋趨失敗，其故在於法之不善，以人心習於私有，今不問其以何種方法所得之土地，強自其手奪而授之他人，又安可免強烈之反抗。然而歷來之變亂，絕非階級之鬥爭，此吾人所應體認者。蓋吾國採用家族制度，家爲經濟之小單位，族爲經濟之大單位，有共產之家庭，無無產之個人，有之，亦爲國家所養之寡寡孤獨殘廢者而已，自無所謂無產之階級，有之亦爲殺人放火所造成之結果而已。且夫子女分別有承襲不動產與動產之權，一則可使土地買賣，不見之於骨肉之親，並可防止土地不合理之分割，土地之集中與分裂，任隨子孫之繁衍漸減而自然合分，而集中大量土地於一家一族之危險。即或有之，亦僅屬極短時期之現象。蓋家庭財富與子孫之多少，恆成爲正比例也。如是自然調整，社會中遂無永遠壟斷一切之大地主，更無相互聯合而成階級之傾向，此土地政策因家族制度與承襲財產制度之應用得當，產生自然均產之結果，亦即我中華民族所發明之特制，而所由以屹立於世界者也。總理有見於此，並確定以平均地權爲領導革命之中心，而以耕者有其田爲主要政策，與孟子恆產之說，固爲兩時代中最偉大之主張。

平均地權之精神與過去均田均產之說，初無不同，而一則徒重土地形式之均平，忽於人力與土地配合之得其均；一則以經濟發展爲中心，以人力與土地之合理配合，使人盡其才，以盡地之利，而無自私自利之可圖。是以平均地權不僅有其理想，且更有完善之實施辦法耳。土地改革應有「歸去地主」「買去地主」「稅去地主」之主張，在少數人擁有大量之土地，享受不勞而獲之權利，應法律又爲此少數大地主作保障之國家，此項主張，自有其產生之理。

斷資本專制」，俾政府能爲公厥役，人間永絕不平之禍，是以一紙法律，即可代替暴力之革命矣。墾荒地亦具正義，其屬私有而荒棄者重其稅以促其使用，非私有或非暴力所能驅辦者，由國家經營俾得盡量開發。田園修治，山林大畧，是即「桃園樂土，錦繡山河」，而爲無量數人士所嚮慕之區矣。

今總統已以地方自治爲黨政之中心工作矣。地政之進步，實爲今後建設之要務，吾人過去雖曾有不少之努力，但終黨力之未能發也。今宜厚其力，以進其行，以期已至，吾人由抗戰所得之激勵，更深切體認平均地權之努力推行，不獨爲革命者之恥，而堪自豪焉。人不無才，其影響於建國之前途實尤大。地政學會對總理遺教後研究推進之實，年來已有不少貢獻，爲國人所贊賞。所望更能本其宗旨，奮力邁進，使與地政有關之管教藝術種種工作，均能作有聯繫、有計劃、有步驟之推行，應擁有治法又復有治人，土地政策早日施行，三民主義始得實現，豈爲國人之責，全國人民，實企望之。

二 復興運動中的土地政策發凡

蕭靜

一

歷史的洪流，逼着中國走上復興的大道，一切都已在復興的努力中。現在中華民族的全體成員，人人都負有這樣一個艱鉅的使命，即完成中國的復興，以促成全世界全人類的進步。

所謂復興運動，即在於使崩潰中的國家，重新組織起來，落得了的文化，連環趕上去。過去因內在的矛盾，和外來的侵略，無論在軍事、政治、經濟、社會、文化的各方面，都顯現各種的缺陷，由缺陷以至衰敗。積累下來的混亂和

退化，雖使國家民族趨於滅亡。幸而我們有歷史所遺留的不能亡的因素，所以能苟延殘喘。這其中最重要的一個因素，即是這五十年來的革命勢力所奠定下來而普遍民族觀念與國家觀念。亦即賴有這觀念，埋下了復興運動的種子。最近五十年來在國家民族的生存奮鬥中傳出的「建設現代化國家」的呼聲和努力，即是復興運動的開始。而「建設三民主義國家」，即為這個復興運動的最終目的。

所謂「現代化國家」，即為國家的各部門更嚴密組織起來，使該部門的效能足以適合現代文化的水準。例如軍隊不僅不是私人割據的隊伍，而且是一種有新式訓練和配備的國防軍隊。政治不僅不是地方封建的勢力，而且是一種有科學管理與放棄專制專制政治，經濟不僅不是落伍的封建經濟，而且是一種繁榮和健全發展的國民經濟，……這樣才配稱爲現代化國家。與世界列強並存于二十世紀，而不致于落伍而被淘汰。

這種「現代化國家」，不問其爲資本主義的，社會主義的，或共產主義的國家所共同必需的存立條件；而求足稱爲一理想的國家。吾人所理想企求的國家，不僅如此而已。吾人必須建立一個在民族方面，政治方面，經濟方面均能真正自由平等之國家，始足盡中華民族對全世界吾人應負之責任和貢獻。故中華民族之復興運動，應該是由建設「現代化國家」，進一步而爲建設「三民主義國家」。

土地、人民、主權爲國家組成之三大要素。土地、勢力、資本爲經濟生產之三大要素。然主權爲抽象的國家組織力量之體現，而土地與人民乃國家組成之實質要素。資本爲土地和勢力所生產之結果，曾以爲擴張再生產之用者；土地與勢力乃爲經濟生產之原始要素。故土地在國家學上（政治學上）或經濟學上之意義，其重要唯人民或勞動始足與之並稱。那末由「建設現代化國家」進而「建設三民主義國家」之復興運動中，對於土地應採用怎樣的政策呢？

二

由達利建設現代化國家之目的而論：對人民（或勞力）和土地的處理亦應適合於兩個共同原則：第一、爲嚴密地組織起來，第二、爲擴充其效能，使合於現代之文化標準。蓋人民和土地既同爲國家組成之實質要素及經濟生產之源泉，故人民和土地之組織乃爲一切組織之基本，勞力和土地之效能，乃爲一切力量之基本。近代文明國家對於人民與不有自治組織（或保甲組織）、職業組織（或社會組織）、以及人口變動之種種登記，均所以嚴密統計其數字，調查其動態，而分門別類組成其力量，以爲種種增加之根本。土地亦係如此。土地雖爲不動體，然其拓畝之散佈，乾人口爲尤廣，其性類亦幾同人品之複雜，設非加以組織（即所謂地籍整理），將無以爲集中之管理。土地狀態之變動，屬權之交替（即買賣、繼承、贈遺等行爲之結果），使用之變更，亦幾同于人民之有出生、死亡、婚嫁、遷移；設非加以種種登記，及詳密之調查統計，亦無法對之稱適當之措施。土地之有分段分區之組織，亦猶人民之有分村分鄉之組織。土地之有分類分目之組織，亦猶人民之有分職分業之組織。土地之有增減變更登記，亦猶人民之有生老死遷徙登記。故並世各文明國，地籍行政與戶籍行政並重。了解其本國土地之狀況，亦同於了解其人民之狀況。我國古代管地之說，向與管人之說並重。周官一書，對於組織管理土地之思密，是基於對人，即可概見。漢、唐、宋、明各盛世，對於地政之注意，史不絕書。元、清以游牧民族入主中原，對土地向不注意，地政始漸廢，土地之數字與組織始漸消失。雖至今日，問一鄉一邑人民之數目，尙有勉強能舉其概數，如問其土地之數量和狀況，輒皆瞠目不知所對。所謂政治，最其本質爲管理人民與土地，對人對地，並約數而不可得知，其他措施之必至於凌亂乖張，可以斷言。

在戰前數年，中央曾擬五年計劃，當時曾備備以土地與人民無詳密之組織爲慮，顧時勢殊難有了解此意者。當