

祝平著

土地政策要論

陳果夫題

稅平著

土地政要論

文信書局印行

中華民國三十三年五月初版

土地政策要論

定

價

生料紙九十五元
熟料紙一百三十五元

外埠酌加運費

版權所有

著者

祝

平

發行人

王

君

一

發行所

信書局

局

分發行所

聯

螢書

店

重慶保安路

重慶林森路

自序

土地問題，不僅是經濟的問題，也就是政治的問題；不僅是政治的問題，也是社會的問題。實質上，土地問題就是一個國家的興廢存亡問題。

總備謂馬恩克寧謂「一國之盛衰，依其土地制度之健全與否爲斷，土地制度健全者，其國必盛；反之則衰」，此言頗具有真理。

吾國提倡改進農業，已有數十年的歷史，對於農業技術方面的研究試驗，不能說是毫無貢獻，但是就整個農村經濟而言，不但沒有改進，且反每況愈下，其故究屬何在？倘欲查其原因，則直接間接的因素，綢繆頗多，但其主要癥結，不在農業技術的本身，乃在土地制度的未臻健全耳，故土地制度的改善，實爲發展農業經濟的主要前提，此爲研究農業問題者不可缺少的認識。

抗戰以來，國人咸于軍需器材及民用物資的缺乏，對於工業化的迅速推進，而于事

實的慘痛經驗，益覺迫切的需要。全國上下，莫不以實行工業化爲中心，而工業化的前提與基礎，仍爲土地制度與農業經濟的改造，默察國際情勢，吾國工業建設的資金來源，尤須仰賴于土地資金與農產價格的運用，而新興工業的發展，又有賴于國內購買力的提高，故土地問題，不僅爲改造農業的前提，且又爲實行工業化的核心問題，此亦不容吾人忽視者。

實行民生政策爲今後政治建設的唯一目的，但地主階級在社會的支配優勢，一在存在，蘇俄真正的民生政策，決無實現的可能。目前各省各縣的臨時民意機關，大多爲地主所支配，所謂代表民意者，天不賜代表地主的利益，如此則名曰民主，實則爲地主階級的統治耳。故農民的實現，實以土地制度的改造爲先決條件。

社會主義地主與租佃階層的對立，平穩而穩的轉變，長此持續，社會所得的勞動力，永不能躋于公平合理，據作者所知，後方某重要的省，其全省農地，有百分之六十以上面積的百分之十以上，爲正產收益，爲少數地主所享受，多數勞苦民衆，不克享其勞動的結果，所謂社會的正義，人格的自由，永難實現，此種社會結構有如建立于沙灘之上。

，隨時隱伏着動搖與顛覆的危機，有識者固應迅作曲突徙薪之計，從健全的土地制度的基礎上，建立平等自由的社會結構。

土地政策爲解決土地問題的手段或方法，各國的土地問題，因其客觀環境與歷史傳統的不同，其所表現的形態亦多互異，惟各國對於解決土地問題所作的努力，不論其爲過去的或現在的成功的或失敗的，其利弊得失，俱可作吾人今後解決土地問題的借鏡，當此抗戰已踏入最後階段，建國工作正在積極邁進之時，爲增厚作戰力量計，爲確立建國基礎計，土地政策，實有及早推行的必要，爰將作者年來對於各國土地政策所作的探討，以及對於吾國土地問題的認識與臆擬的對策，彙付剞劂，藉求就正於當世，其中中國土地改革導言及中國土地問題的重心等篇，尙係作者十年以前的主張，十年來歷史事實的參證，使作者對於固有的中心主張，益增其自信之勇氣，至動員土地資金推進工業化與實業計劃與土地政策等篇，則爲作者最近所草擬，凡所論列，雖自信彌堅，但亦未敢以爲必是，倘荷海內賢達，進而正之，實所企幸。

土地政策要論

目次

一、中國土地改革導言·····	(一)
二、目前中國土地問題之重心·····	(二三)
三、實施土地政策以復興農村芻議·····	(五九)
四、實業計劃與土地政策·····	(六九)
五、動員土地資金促進工業化·····	(七七)
六、俄國土地改革中的農奴解放·····	(八)
七、俄國斯托列賓的土地改革·····	(一二)
八、蘇俄土地國有政策之回顧·····	(一五六)

九、英國各派土地改革運動及各黨最近土地政綱·····	(二七二)
十、東南歐諸國的土地行政組織·····	(二一七)

中國土地改革導言

一、導言的導言

土地問題在中國已鬧得震天響了，可是：究竟什麼是土地問題呢？土地問題的內容包含些什麼？什麼是中國土地問題？中國土地問題的重心在那裏？在我們討論怎樣解決中國土地問題之先，應得把以上各個疑問，先行分析一下，方能對中國的土地問題有個明確的認識，知道問題的所在，然後可以對症發藥，決定解決的方策。

在中國最先倡導近代式的土地改革的是孫中山先生，究竟他的解決土地問題的基本觀念是怎樣？已成了國內土地改革運動者聚訟的焦點，我們應得根據他的言論和行跡，探究他土地思想淵源的所在，明瞭他解決土地問題辦法的基本觀念是什麼。

現行土地法規定實施土地改革，應先測量土地，究竟土地測量在土地改革上的作用是怎樣？測量土地是否是實施土地改革的必不可缺的前提？不經土地測量是否也可實施土地改革？我們也得根據國內外的事實，和土地測量在土地改革上的根本意義，詳細評

估一下。

解決土地問題，有各種不同的途徑，我們究竟採取「沒收」的途徑呢？採取「徵稅」的途徑呢？抑或採取「徵收」的途徑呢？我們該得按照中國的事實，將各種途徑，分別的估量一下，究竟那一種途徑適合於中國的事實，有實行的可能。

假定我們對於以上許多問題，都能有個精密的分析和探討，分別得到相當的結論：那末我們便可根據這項結論，進一步討論解決中國土地問題的具體步驟和辦法。假定我們以上所得的結論是正確的，那末我們所訂的解決步驟和辦法定能有實現的可能性。這就是作者的奢願。

二、什麼是土地問題

一般的土地問題，可分作廣義的和狹義的兩種：在廣義的和狹義的裏面，又各有牠的狹義和廣義的解釋，現在分別討論如下：

A 廣義的土地問題

廣義的土地問題又有狹義與廣義之分：

1. 就廣義中的狹義的土地問題而言，全部人類史就是「土地爭鬥」的記載。爭鬥的方式，或為暴烈的武力戰爭，或為和平經濟競爭。爭鬥的主體，或為箇人與個人，或為村落與村落，或為城市與鄉村，或為城市與城市，或為鄉村與鄉村，或為民族與民族，或為民族集團與民族集團。爭鬥的對象，則為獵場，漁池，牧場，耕地，天然資源，原料區域，市場，勢力圈等。

2. 就最廣義的土地問題而言：全體生物界的生存競爭的現象，即是「土地爭鬥」的事實，植物為了「立足地」Standort 及「營養場所」Ernährungsraum 而爭鬥，鳥獸為巢穴及草原掠食地，及其他「營養場所」而爭鬥，人類即為獵場，漁池，牧場，耕地，天然資源，原料區域，市場，勢力圈而爭鬥。

B 狹義的土地問題

狹義的土地問題，概括言之，即為解決「潤得」Rente 問題。歷來國內經濟者大都把英文 Rent 一字，譯作「地租」，此譯名殊不正確，因譯名的不正確，致引起觀念的

錯誤，於土地革命運動上，影響殊大。在討論狹義的土地問題之先，應得把 Rente 一詞的涵義解釋一下：

Rente 一詞，涵義極廣，沿用甚濫，在經濟學上，有由李嘉圖 David Ricardo (1772—1823) 所開發的『地肥潤得』 Rente of Fertility 有杜能 Johann Heinrich von Thunen (1783—1850) 所開發的『地位潤得』 Rente der Lage，有海爾士 Friedrich Benedict-wilhelm von Hermann (1795—1868) 及歐富勒 Albert Eberhold. Friedrich Schafte (1831—1903) 所稱的『工業潤得』 Industrielle Rente，有馬夏爾 Alfred Marshall (1842—1924) 所稱的『準潤得』 Quasi Rent 至於馬克斯 Heinrich Karl Marx (1818—1883) 又把『潤得』分做『等差潤得』、『絕對潤得』和『獨佔潤得』 Monopolrente。考資基 Karl Kautsky (1854) 在他所著的農業問題 Die Agrarfrage 裏邊所稱的『絕對潤得』，都並不是馬克斯在資本論裏邊所說的『絕對潤得』，而乃指馬克斯的『獨佔潤得』而言。所以『潤得』一詞，在經濟學上的涵義，實在是太錯綜複雜了。可是概括言之，則可謂經濟學上所稱『潤得』，係指『無勞費的所得』 Kostenloses Einkommen 而

言，此外又有通俗所稱的『潤得』，即指租用房屋，田地，機器，等所付租金而言。

至於歷來土地改革家所稱的『潤得』，當然是單指土地的『潤得』而言，喬治·亨利·亨利·喬治(1839—1897)雖在他的『進步與貧困』裏，把『潤得』分作狹義與廣義的解釋，英國的地價稅運動聯合委員會 The United Committee For the Taxation of Land Values 及民治土地黨 The Commonwealth Land Party 雖都在他們的宣言裏提出取銷『經濟潤得』Economic Rent 的口號，但是因為他們對於『潤得』的名詞，沒有加以顯明的特定的界說，致一般人對於土地改革的對象，沒有明確的觀念；因此影響於土地運動的發展，實屬不小。

作者爲使一般人對於土地改革的對象容易認識起見，擬依享受『潤得』的主體而分土地的『潤得』爲廣義及狹義二種，而稱廣義的『潤得』曰『地贏』，狹義的『潤得』曰『租地』，茲分述如下：

1. 『地贏』 即狹義中的廣義的土地問題。凡土地所有者自己利用土地，在『素地』Bare Land 上所獲的不勞所得，均稱爲『地贏』。所有『地肥潤得』Qualitative

，『地位潤得』Rente der Lage，及『不勞增價』Unverdienstler Werthzuwachs均屬於此類。

享受此項『地贏』者，普通爲『自耕農』『自住房屋基地所有者』，『自營企業場所基地所有者』及『土地投機者』等。

作者所稱『地贏』與喬治在『進步與貧困』中述的廣義的『潤得』不同，喬治所稱廣義的『潤得』爲：假定自用土地的土地所有者把他的土地出租而所能獲得的租金，即爲廣義的『潤得』。此項解釋，殊不正確，因所謂假定出租的租金，事實上殊難估計；且有時無『地贏』的土地，亦有地租——即所謂『絕對地租』或『獨佔地租』或『所有地租』。假定實施土地改革以後，欲使自用土地者亦須付『地贏』以外的地租，實屬不當。此與喬治土地改革的基本理論，自相矛盾。

2. 『地租』——即狹義中的土地問題。凡土地所有者，出租其土地所獲得素地部份的不勞所得，均稱爲『地租』。此項『地租』的發生，固由於『地贏』，但有時無『地贏』的土地，亦能發生『地租』，即『絕對地租』或『獨佔地租』或『所有地租』。享受

此項『他租』者，即爲出租的『地主』。

由以上的分析，我們可以知道：土地問題有廣義和狹義之分；土地改革者要解決的問題，是狹義的土地問題。狹義的土地問題就是要解決『潤得』問題；『潤得』有『地贏』和『地租』的區別，應該分別解決。

三、中國土地問題的重心在那裏

我們已經知道，解決土地問題就是要解決『地贏』和『地租』問題，現在我們要想知道中國土地問題的重心所在，也只有從『地贏』和『地租』兩方面觀察。

甲、『地贏』方面：

我們已知道享受『地贏』者，爲自耕農，自住房屋基地所有者，自營企業場所基地所有者及土地投機者等。現在我們就把此項享受『地贏』的主體，分別觀察。

1. 自耕農據一般估計，我國農民約佔全人口的百分之七十五，農民中約有百分之四十五爲自耕農。故吾國享受『地贏』者的最大多數即爲自耕農。但年來我國大多數自耕

農的經濟狀況，因受着國際資本主義的侵略，苛稅雜捐及高利的剝削，幾已瀕於破產，彼等雖多少享受着『地贏』，但尙是終歲勤勞不獲溫飽，故解決此項自耕農所享受的『地贏』問題，此時尙不切要。

2. 自住房屋基地所有者。

3. 自營企業場所基地所有者。

4. 土地投機者。

以上三類，以土地投機者享受『地贏』最豐，尤以新興城市爲甚，應亟謀解決。至2、3兩類，尙不十分急切。

乙、『地租』方面：

我們知道享受『地租』者，是出租土地的地主。地主出租的土地，主要者爲農地及基地，現在再就農地地主及基地地主兩方面分別觀察：

1. 農地地主 據一般估計，農地地主所獲地租，約佔主要生產量的百分之五十左右，其對於地價的比例，約爲百分之十，我國農地地主所享受不勞所得的高度，概可想見。

，同時其對手方面——佃農——因受着「地租」的剝削，以致農業生產，已由衰落而破滅。故此項農地地主的「地租」問題，應亟謀解決。

2. 基地地主 年來因都市人口日趨集中，都市住屋基地地租日昂，同時企業場所基地的地租，也日趨增高，所以此類「地租」，也應先解決。

根據以上分析，可知在吾國土地問題中，除土地投機者所享受的「地贏」，應亟解決外，其他自用土地者所享受的「地贏」問題的解決，尚不甚切要。至「地租」問題，却亟待解決，所以，我們可以說：中國土地問題的核心問題，就是解決「地租」問題。

四、孫中山先生土地思想的探索

孫中山先生在倫敦蒙難以後——一八九六至一八九七年，曾在倫敦研究土地問題，交遊彼邦土地改革領袖人物，並參加土地改革者集會（此係作者在倫敦時，民治土地黨領袖披斯 J.W. Graham Pease 氏親與作者所談），當時英國土地國有社 Land-nations-
Lisation Society 及土地改革協會 Land Reform Union（即地價稅派）兩派土地改革運