

黃 通 編

土
地
問
題

上海中華書局印行

土

黃

地

通

編

問

題

中華書局出版

1930

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

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，幾無一不以土地為基礎；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，卓絕今古！中山先生說：『民生主義的辦法，國民黨在黨綱裏頭，老早確定了。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，即今日尙可謂僅屬於其國王；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，各人應其股分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。法國經濟學名家賴佛來 (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，經幾多之爭鬭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：“Latifundiaperdidere 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 *Tand 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，各依其股分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 Huf。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 Huf 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 Huf，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 *Markgenosse*。於是乎村落共有地，生二種區別，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。以上為歷史上的觀察；以下且述現在的 *Allmende*，其意味，範圍，與態樣為如何？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，卽由十六世紀左右的法制，苟爲其村落之構成分子，卽在其村落無住所，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

共有地所生收益，充本來住民與後來住民全體之費用，獲得的於此點得一些利益而已。此廣狹二種村落團體之關係，因時間的經過而逐漸消失，或僅存其廣義者，或僅存其狹義者，於是村落共有地之形式，遂歧而爲二矣。瑞士村落共有地之種類，因地而異，其最多者，爲森林地；山地尤其是 *Alpe* 地方，多牧地，平地——尤其是南德地方，多耕作地及牧草地，其使用收益的方法，亦因各地的慣習而大大的不同。例如森林共有地，昔時本行自由伐木（*Treiholzhebe*），其後因自由伐木，可以荒廢森林，遂全行廢止矣。現在最盛行的方法，乃村落應用森林經營之經濟的方法，自行造林及管理，用抽籤的方法，以一定量的林木，爲伐材之代價，並以造林爲條件而移讓於住民是也。至於造林及森林保護等費用，在南德地方，則課所謂森林稅（*Forststeuer*）以充之。於牧場之共同使用權的分配，頗有種種困難的問題，蓋對於各權利者間，賦以一定的區劃，實際上實不可能也。在瑞士 *Alpe* 地方，有種種細微的地方習慣，有種村落，用家畜的數目而定分配，無論何人，除用自己飼料可以過冬的家畜，及在放牧期前一定期間內所置的家畜外，不得放牧；每一家畜，須課頭數累進率的放牧料，