

土地政策

土地政策向爲各國所忽視。一國之人口逐漸增加，人與地之關係即日趨密切。人類但重現實，多注意於目前之農業生產，而置未來於不顧；實則對保持未來之農業生產，應預有一適當之措施。土地問題及人地關係各國互有不同，故一國之土地政策應根據其國家之實際需要而制定之。

在一個精密土地政策之演進與厲行過程中，欲對其實施計劃與步驟有詳盡而遠大之設計，良非易事。回顧中國過去未能善保其土地資源，農業生產與整個國家經濟未能配合盡善，實屬一重大之錯誤。如不宜開墾之山林，曾被砍伐殆盡而改爲耕地；不適於耕作之草原地亦曾被開墾；廣大之土地因土壤沖蝕遭受嚴重損壞，而致永久不適於農業上之利用；農場田地經繼續分割而變爲在經營上頗不經濟之單位；過去對墾殖及灌溉雖曾加注意，然計劃欠善未能充分發揮其利益；更因缺乏精密之土地測量與土地登記，以致難以實施公允之土地稅。凡此皆由於過去之錯誤，及缺乏確切之土地政策有以致之。尤足表明爲未來久遠生產計，今日對土地政策實應有一週密計劃之必要。惟一完善之土地政策仍賴有賢明之行政設施，方克奏功。

一國之農業土地政策，目的在求農產品最高額之生產，同時注意食物營養，人民福利及爲後代保護天然之資源。合理的人地關係，即應保護土壤，水源，森林，及草原，使能持久利用之謂也。故土地政策應廣義地包括與上述目的有關之社會，經濟，自然及技術等方面之因素。

土地政策有關主要問題，有如下列諸端：（一）土地測量（二）土地登記（三）土地估價（四）土地分類與利用

- (五)土地資源保持與墾殖 (六)農場單位面積之大小 (七)土地合併 (八)租佃制度 (九)土地金融 (十)土地稅 (十一)土地政策行政設施

民國三十五年四月廿九日國民政府修正公布之土地法中，涉及與土地政策之目標有關者爲：(一)人民有土地平等享有權；(二)按土地價值決定之公允土地稅；(三)耕者有其田；(四)佃農權益之保障；(五)農場經濟單位；(六)土地測量登記及估價；(七)土地增值稅；(八)大地主及不在地主土地累進稅；(九)土地徵收之地價補償等。

欲達成上述目的，現行土地法之各項規定，需隨時檢討其效果，而加以修正之。

一、土地測量

澈底之土地測量，爲制定一妥善土地政策之第一必要步驟。土地測量對於：(一)土地登記；(二)土地分類；(三)土地估價；(四)農地合併與經濟單位之規劃；(五)土地利用設計；(六)土地墾殖；(七)農業金融；(八)漏稅土地之清理及公允土地稅；(九)可靠之農業統計；及(十)土地徵收等工作至爲必要。確定位置與大小之土地清丈工作，對於上舉各項措施爲必不可少之步驟。

航空攝影測量已證明爲獲得完善土地測量，最合宜而經濟之方法。此種土地測量頗有助於政府避免土地漏稅。若干完成土地測量之縣份，曾使土地稅收增多百分之五十以上。此種因清理漏稅土地而增加之稅收，足可抵償測量及估價之一切費用，惟測量技術必須精練耳。此一計劃可爲借貸外資有力建議之對象。

建議：

(一)從速集中適當人員，研討中外所採土地測量之辦法，以爲制定全國土地測量方法之依據。

(二)研究應用航空攝影測量，加速全國土地測量之可能性；先就少數代表區域試行航空測量，藉以改進測量方法，俾利是項工作之進行。

二、土地登記

土地登記與土地測量估價，及分類關係至密；其對於產權之保障，土地稅之公允，以及政府各種施政，頗為重要。

建議：

(一)土地登記應於各縣土地測量完成時，從速舉辦。

(二)於業經舉辦或正在進行土地登記之各縣，應作精密研究，以期改良登記手續及技術，俾利工作進行，並為實施土地測量，估價，及登記後所得利益之表證。

三、土地估價

良好之土地估價工作，可以輔助土地測量完成下列目標：(一)土地分類；(二)零星田地合併為完整經濟之單位；(三)土地利用設計；(四)土地墾殖；(五)土地金融；(六)公允土地稅；及(七)土地徵收。

根據土地生產價值之土地估價，對於土地分類特別重要。在實施全國土地估價之前，應由學識經驗兼優之技術人員，從事技術上之設計工作。

建議：

(一)政府應設立土地估價實驗區，與土地測量配合進行，俾改進完成良好土地估價之技術與方法，並表證其對公允土地稅之功效。

四、土地分類與利用

土地分類爲土地合理利用之必要南針。土地分類須賴土地測量與土地估價明瞭土地之生產力，與其位置，地價，及收益能力，以爲分類之根據。此外如有關國家經濟與公共利益之特種農業生產，以及其他外在因素，對土地分類亦甚重要。完善之土地分類應與土地測量及估價，齊頭並進，始克有成；故後兩種設施之進行，亦不容遲緩。在開墾荒地或調整土地利用之整個計劃中，土地必須依照其生產能力，包括其生產各種作物適應性之精密經濟分析，加以分類。

依照生產能力之土地分類，應包括決定何種土地宜於耕種，宜於放牧，或宜於森林。從事此項分類時，應注意土壤沖蝕程度，地力，土地改良之可能性，生產各種作物之適應性，以及其他可以決定土地高度經濟利用之因素。

一國最適當之土地利用，視其內外情勢而決定。第二次世界大戰會阻撓全球之國際貿易，以致影響多數國家經濟上之永久均衡。同時國內情勢之變遷，亦能使一國之農業生產隨時作合理之調整。通常氣候土壤情形差異頗大之任何國家，其主要出產品生產之比較利益，應隨時與其他各國或其他區域相較而分析之。改良品種或新種之引用，交通運輸之改善，生產技術之進步，土地因沖蝕所致之破壞，及大量人口之移動皆係內部變遷，足以影響或改變某一區域土地最高經濟利用之例證。故中國關於土地利用之首要問題，在於農業生產是否應全部自給，抑應輸入一部份取給國外較爲經濟之農產。其次之問題，爲中國應在其各農業區域內着重某一特種作物之生產。

中國蔗糖之生產，乃土地合理利用問題之顯例。台灣之蔗糖生產，由於日人欲在其本土附近獲得蔗糖供應之要求，而得發展。日人欲達到此目的，曾用津貼辦法獎勵生產，惟從國際貿易之觀點言，台灣之糖業在若干年內或不能與爪哇蔗糖生產相角逐。

中國南部諸省如能應用同樣之生產技術，則其蔗糖生產較台灣或將更為經濟。尚未開發之海南島，將來亦可能成為中國最優良之蔗糖產區。

中國之西北，因不適於甘蔗之生產，且距蔗糖產地遼遠，運費高昂，故一般視蔗糖為珍品，其糖價之高，殊足驚人。但其自然環境，頗宜於甜菜之良好生長，可能成為一製糖較廉之來源地。此一問題尚待實驗與研究。

區域間之生產調整係一連續問題，如內地運輸發達，運費減低，則農業生產又須作進一步之調整。

以上蔗糖一例，係說明與主要農產品生產有關之土地合理利用問題。本報告蠶絲、茶葉、桐油、羊毛各篇中，亦注重與各該產品有關之類似問題。所有土地利用調整之目的，須顧及在每一區域內生產有最大經濟利益之主要作物及其他農產品，同時須顧及中國各部生產之配合，以應國家最高經濟利益之需要。東北諸省及台灣收復後，所發生之土地利用問題，實須加以精密之研討。

建議：

(一)建議中之農業經濟研究所應與其他政府機關合作，共同決定指定區域內有利於國家經濟之合理土地利用。其應加研究之問題，包括國際競爭與市場，人民消費之需要，土地生產能力，及東北與台灣之農業生產配合全國經濟之妥善辦法。中央、省、或地方公共機關應供給從事有關防止土壤沖蝕，大規模灌溉，或其他非私人所能舉辦之農業改良等計劃，所必要之種種措施。

(二)農業推廣局在推廣計劃中，應訓練農民實施土地合理利用之方法，並供給技術協助，以應農民改良田間技術及從事鄉鎮農地利用設計之需要。

五、水土保持與土地改良

數千年來，中國農民維持土地生產力之技巧，誠值得讚揚。但大規模土地仍受嚴重之沖蝕，以致生產力日減，或已根本不能作耕種之用。尙有若干土地因缺乏排水灌溉肥料及適當之管理，未能充分利用其生產力。

沖蝕作用會損毀西北各省廣大面積之土地，尤以黃土區域及華南華中山岳地帶受害最烈。故沖蝕作用實堪予以慎重研究與實驗，加以適當立法與行政設施，以期確保土地資源，藉供後代持久利用。等高線耕種，梯田，造林，劃區，及公共管理等，均為防止土壤沖蝕之有效措施；應加精密研究，並按實際需要予以實施。

排水之需要可分數類：（一）包括湖沼沿岸易於氾濫之土地改良；（二）較高鹽鹼區域排水之改進；以及（三）江河在雨季氾濫之治理。

灌溉在中國雖已普遍，但猶須作進一步之發展與推廣。任何建議之灌溉制度或現狀之改進，必須注意水力發電，航運及灌溉之可能。此三者對於水之充分利用，及該區域之利益，俱有深切關係。灌溉，水力發電及航運事業區之籌設，實為充分利用水源之有效辦法。

造林需經多年培植始有收益，故造林之責任應由中央、省、或地方之公共事業機關負擔之。土地植林後對鄉村燃料應另謀供給，其辦法為設法增加該區域另一部份土地之燃料生產，或供給他種燃料如煤炭。

中央、省、及縣之苗圃應供給造林所需之樹苗。新林區之建立與現有林地之利用，應鼓勵並保障個人及其他團體為之。其辦法應從事農民教育，供給燃料取給之其他來源，以及昇予適當工作，以補償農民因造林所致之損失等。一切保障造林，避免人為損毀、火災、及不合理之稅收等之法令，亦須賴以上種種措施，始能生效。

美國所頒有關水土保持區之法令，規定須經多數農民投票贊成方可設區，此項立法堪為推行水土保持計劃之有效辦法。所有贊助農民須組成合法團體，以期實施時可獲致充分協調。最要者有關農民應全體參加，而一切費用復按受益多

寡之比例分擔。推行水土保持之第一步，應先制頒對上述組織有明文規定之必要法令。

水土保持或土地改良計劃，雖有周密設計，亦甚難估計其費用。在若干地區，其費用可甚為龐大，而在其他地區則較為低廉。因之，原則上政府應負擔其重要建設費用，而由受益農民支付一合理之代價。事實上，若干土地改良計劃實施時之實際費用，每超出土地改良之直接利益；在此種情形下，即不應使農民擔負其全部費用。此種設施宜於鐵鑛時期用以工代賑方式進行之，或可利用閒散農工，予以充分就業之機會。或則可令農民以勞力抵繳賦稅，如此可使參與者因其土地生產力增加，而獲得利益。

中國亟須實施大規模水土保持及灌溉等建設，惟目前所需大量肥料、機械、及水泥與其他建築材料並感缺乏。在無適當商業組織以前，政府機關應負責促使上項必要材料，以合理費用獲得以備應用。如在全國農業金融系統下設一營造公司，其業務且能與健全之農民合作團體配合得宜，則將為實施此種建設計劃之理想機構。因水土保持之範圍甚廣，故在發生水土保持或土地改良問題之區域，應實施訓練農民之推廣工作。組織完善之推廣機構，應有各種專家能擔任上項建設計劃技術上與組織上之指導。當時機成熟時，推廣機構應輔導農民組成合法之水土保持區或土地改良區，其後並繼續助其事業之充分發展。

建議：

- (一) 農業推廣機關之教育設施部分，應注意促進並發展各需要區域之水土保持、灌溉、造林及墾殖等事業。
- (二) 應由農業，林業，畜牧及農業經濟等各實驗研究機關，培育長於水土保持與土地改良工作之優秀技術及經濟專門人才；此項人才應派在農業推廣機關擔任推廣職務。
- (三) 依據詳細研討中外過去經驗，應制頒有關水土保持，灌溉，造林，及墾殖區之各項法令，必要時並加以修正。

(四)關於水權之各項法令，因有關公眾利益，應嚴格厲行，並於必要時加以修正。

(五)國家農業金融機關應對水土保持，灌溉及土地改良等設施所需器材之獲得，予以便利。農業金融機關應附設一營造公司，支以適當經費，加速上項農業改進措施之發展。此項經費應由受益農民按受益多寡分擔之。

六、農場大小

中國一般之田場太小，不足構成經濟經營之單位，並不足維持農家優裕生活之水準，一般輿論皆贊成增加農場面積，事實上大型農場雖屬需要，其後果尤不容忽視。設此事一旦實現，則多數農民將被擠出田場，而降居農工之地位，是將造成嚴重之失業問題。中國欲實施大規模工業化，必需循序而進，決非一蹴可幾。各種設備，工廠，及技術亦必需逐步發展。以工業先進國家經驗觀之，工業化之正常進展，實際上並不致使農村人口減少。換言之，出生率已足供工業全部需要增加之工人。輿論更主張農場應高度機械化，中國在某一區域不能對設備大量投資，尤以農場勞力過剩之時為然。多處農田不能充分增大以適用大型機械，水田更屬無法利用隆重之器械。農業機械化問題應是比較的，各項因素如機械成本及勞力供求等皆需予以考慮。在若干時期內，中國多數農場機械化之努力方針，應着重於人力及畜力器械之改進。祇有少數區域之非灌溉地，其田場大小足夠大型機械之使用。但此種有限度機械化之建議，並不反對農民集合應用脫粒，碾米，軋花，打水及開墾等機械。任何一國若無器械動力所需之燃料油類之大量生產，或易以低廉價格購得時，決不能應用大量動力機械。在此情形之下，發展水電原動力當為要圖。

有一要點常被忽略，即農場最低限度之大小，應視耕作方式而定。一人在城市附近有良田三畝，一年可連續栽培數季蔬菜而得充分利用其勞力，其獲得之收益，或可與一鄉村之農民，雖有數倍大小之田場，但每年祇能栽培一種多至兩

種作物之收益相等。故田場之大小必需按照企業大小，而非以面積大小計較之。企業大小又須以土地生產力，栽培作物種類，及每一土地單位所需之勞力多少等因素決定之。

農村人民生活水準之提高，非祇限於增加農產品出售之數量或價值，或較大之農場單位；而按照場地大小採用節省勞力之方法，可使農民分出一部分時間從事其他工作。適當之鄉村工業建立後，農民與土地間之關係，將得以改善。該項鄉村工業應針對當地農村之需要，或注意與其他農村之產品可相交換之物品生產。衣食住或其他農民所必需之物品，但無力購得者，大量增產後，確足以提高農村人民生活水準。若干適當之鄉村工業，包括食品加工及保藏，織布，造磚，以及農用與家用改良設備等之製造；此種鄉村工業並不影響大規模工業之發展，因大規模工廠之產品原非農民有限之收入所能購買；同時鄉村工業之推廣，足以增加應用物品之總產量，在全國經濟立場觀之，實為有利之舉。

或有提倡採用合作與集體農場，藉以克服小農場之缺陷。但大農場並不能變更土地之總面積，並極難增加單位面積之生產量也。

「合作農場」及「集體農場」兩名詞值得慎重研討，有人兼用兩名詞以指所有農場財產及田場產品之公有而言。過去之實際經驗，頗多可資參考之處。概括言之，世界各國之自由社會中，私有農場制，由一個家庭單位經營，能自由控制其土地，並得收穫由於其勞力所出之產品；^此為達到最高農業生產之有效辦法。因在此種情形之下，耕作者及其家庭得以盡全力生產充分之糧食；但在大規模集體經營制度下則不然，耕作者不能獲得其勞力之全部代價，故集體農場經營之成效如何，尚待考驗。且如在中國推行勢非強制實施不可，是又難免引起農民反對，似非所宜。另一方面合作經營如組織妥善，可啟發個人自動之精神，並兼有大規模集體經營之利而無其弊；同時可獲得集體經營所有供應品與大額貸款之便利。此外更可以大量運銷產品以減低運銷費用。農業機械如軋花機，厚水機，各類碾磨機，亦可取合作方式使用。

建議：

- (一)農業推廣機關應實施農場經營單位經濟原理之推廣教育。
- (二)政府應切實履行土地法中有關承繼田地不得再事分割之規定。
- (三)有關政府機關應採行有效辦法，以鼓勵農村工業之發展，藉以增進農家之收入，提高農民生活水準，如擴展適當設備，大量貸款，及技術訓練。

七、農地合併

農場經不斷分割後，田塊分散，致成不合經濟之單位。農人之田塊，如能適當合併，對農民將有不少經濟上之利益。新修正公佈之土地法中有關禁止田塊再事分割之規定，應按實際情形，慎重釐定其不可再事分割之農田最小面積，並切實執行之。

土地合併之實施，需先在教育上加以宣導。歐洲各國於半數以上農民贊同土地合併辦法後，始付實行；通常先成立土地合併委員會，專事辦理合併之實際工作。

建議：

- (一)農業推廣機關應將土地合併之利益與方法，向農民加以宣導。
- (二)建議中之農業經濟研究所應與地政部合作，研究各地土地合併問題。

八、租佃制度

租佃制度乃土地政策之一部門。因在中國農業問題中極佔重要地位，本報告已另有專章討論之（見租佃制度篇）。

九、土地及土地改良貸款

任何土地政策為謀耕者有其田，土地改良，及經濟生產，必須賴來源充足之土地金融，及合理之利率，方能實施有效。一般貸款來源小充，常易招致高利率，此種高利率足以阻止土地購買，農場改良，及需要新增投資之改良生產方法。欲使土地購買為合乎經濟之投資，需有正確之土地估價。

本團對於改良中國農業金融制度，有成立農業銀行之建議，對土地及土地改良貸款一點，敘述尤為詳盡（詳見農業金融篇）。

十、土地稅

土地稅可有助於土地政策之完成，及增高國家之收入。中國農業財產之稅率，對農業係一過重之負擔。在許多事例中，皆足見目前之稅率實屬太高，尤以附加於土地稅之過重地方稅為然。徵收過重之土地稅使地主不能忍受，與地主在不公允之租佃關係下以苛重之地租加於佃農之情形相同。新修正公佈之土地法中，有關按土地估價而釐定之田賦最高額及土地增值稅，如施行得宜，可保障較為合理之稅收。通貨膨脹時期徵收土地增值稅，需有妥善之措施；土地增值應以增值部份之購買力度量之，不能以貨幣為準。最好在土地出售當時計算而徵收其土地增值稅，因非在財產售出時，所有權人並不能自土地增值中有所利得也。

土地法中，對大地主累進稅原則亦有所確定。此原則如能妥為運用，可徵去在社會公眾福利上認為過大地主非份之享受；如此實行，可使大地主氣餒，而不欲擁有大片土地。

建議：

(一) 屬行新修正公布之土地法中，有關按土地價值徵收土地稅，及土地增值稅之規定。

(二) 屬行土地法中有關土地累進稅之規定。

十一、土地行政設施

農業土地之政策雖計劃周詳，若無有效之行政措施，則決難推行盡利。新修正公佈之土地法，已確訂若干有關土地政策之合理原則，但同法中仍有若干規定不副貫徹此項法規應有之精神，應予補充。

細察土地法之各項規定，於某種政策付諸實施時，須經中央、省、縣各級有關政府機關分別核准，並會同執行之。因有此項法律程序之規定，故於施行該法規定之各項政策時，須經各方配合進行，致行動上或難免有所羈延也。應於嚴密監督管理之下，授全權與一健全之執行機關，負所有有關土地改良事業之全責，則土地法中各項目標之達成，當可收指臂之效也。

建議：

(一) 建議中之農業經濟研究所應不斷進行研究，於推行土地政策之有關法令後之實際效果。

