

租佃制度

一、租佃制度之現狀

租佃制度向被視為中國農業上之重大問題。約在二十五年前，孫中山先生已立下「耕者有其田」之原則。此種訓示自足以引起社會人士對租佃問題之注意。

仍有一部份人士，因缺乏深刻認識，對中國租佃問題不免有所誤解。中國有不少地區自耕農佔絕對多數。反之，亦有廣大地域為一個或少數地主所有，而所有耕作者皆為佃農。據較為可靠之估計，全中國之農地約有百分之三十係屬佃佃者。詳細情形視地區及耕作制度之不同而異。以產麥區域一般情形言之，出佃之地或不足百分之十五，產米區約為百分之四十，在某數省純粹產米地區則幾達百分之五十，此種歧異現象，殊足發人深思也。

設吾人自農民總數之立場觀察此問題，則情形又有不同。有所謂半自耕農者即自有一部田地，另向他人租佃一部，其生活之保障自遠較佃農為優。過去許多調查研究之結果，顯示自耕農在全國農戶中約佔半數，半自耕農與純粹佃農數目相當，前者較後者或微有超出。此種情形與其他國家頗為相似。然中國之統計數字仍需加以進一步之分析，因其家庭制度有異於其他各國也。

以半自耕農所佔成數頗高一現象觀之，即難似多數國家之確實。當一小塊農地由二三弟兄承繼，普通只一人留於該地，其餘弟兄分得之土地即租與此留守之人。當其積有相當錢財時，可逐漸自其弟兄手中將田地全部購為己有。有時繼承人亦將田產出售一小部予其佃戶。常有不少佃戶自此而獲得半自耕農之地位。然如利息過於苛重，除非自有積蓄之佃

戶，殊不宜輕於舉債，以購買土地也。

亦有許多佃戶根本不希望擁有土地。彼等僅有少數資金，深知用以購置農具並以租種較大土地為有利。除非彼等資本已充，則向地主租地納租使其分担災害風險，實對佃農有極顯著之利益。農民常因買地所負重大債務之壓迫，其生活顯較原為佃農時更苦。

地主之善良者常不吝借款與佃戶，助其購買土地，並代向地方政府辦理稅契等手續。佃農奉半未受教育，亟須此等援助至能自立為止。雖耕者終有其田，然能否自此立定基業，仍未敢必也。

中國大部出佃之土地，其地主所有之田產往往甚小。有時自耕農除自耕一部田地外，每分租數畝田地與其戚友。亦有自耕農獲機從事其他事業者，亦復將地出租。

不少地主多如一般農人由刻苦奮鬥而起。此等地主至晚年常喜對缺乏經驗之青年佃農，施以種種教導，對社會之貢獻頗大。彼等又常協助佃農獲得必須之農事設備，遠較佃農本身財力所能購置者為優。所可憾者，佃農常缺乏經營能力，致不能靠此建立基業。其中少數或不難用教育方法使其經營能力提高也。

多數農夫為擁有大片土地之地主或公司之佃戶，此等佃農幾無成為自耕農之機會。墾殖地區因需要大批開發資金，非農人財力所及，故耕作者多為佃農。有數地區仍有不少軍閥佔領並保有大塊土地。在嚴重鐵錘之地區，自耕農時常出土地以換取食糧。買主多為地方富紳，將地購得後即以之出租於原主或其他農民。

地主每藉清算過期未償之土地抵押放款沒收其抵押品而獲得土地。借貸者常因物價變動，高價購買土地，或因水旱及其他災害，被迫而將土地放棄。債主於取得該地後，或租與原主繼續耕種，或租與其他農民。

地主熱心扶植佃農者固多，盤剝佃農者亦復不少。以中國人口之衆，耕地之少，足可使地主從心所欲盤剝佃農。且

因人口衆多而大部集中於農業，以致田地割裂過甚。佃農將收穫物按成交納地主後，其所餘者已不足維持一最低限度之生活。少數地主除規定佃戶以大部收穫納爲租金外，復使佃戶向其借款，利息之高無以復加。或強迫農民售予所有產品，並代其服種種非分之勞役或予以其他利益。地主常有將田地租與出價最高之佃戶，並有規定佃戶於收穫前付租者。佃農在此高利貸與預付租金雙重剝削之下，其生活之堅苦，當可想見矣。

多數地主之通病爲對其田產不加注意，尤以不在地主爲然。時有地主將地租與一人，其人再以高額地租轉租與佃戶，此即所謂包租制。亦有地主雇用管事經理一切，此種管事時常勒索過份之租金而吞沒其一部。過去欠租佃戶屢有被地主禁於其私設之監牢或作奴婢使用者。租佃制度在一般人心目中發生不良印象，皆此等胡作非爲及地主失察所致也。

中國之租佃問題與其他國家並無不同。每一大國莫不有此問題發生，而各有其可貴之經驗。租佃制度本身顯然並無可疵之處。但欲使其成爲一種良好之土地管理方式，則業佃雙方必須注意：（一）協力實施一種地盡其利而同時無損於地力之耕作制度。（二）按照所出人力財力公平分配其收益。（三）消除主僕關係及觀念。中國一如其他各國，固不乏合乎上述情形之例證也。

於此應加注意者，卽如佃農有能力及願蓋購地自耕時，必須設法使其獲得田地。其能力較遜者，則在正當租佃情形與督促之下，作爲佃農或更爲適當也。

二、租佃方式

租佃方式在一地既未盡相同，各省情形則差別尤甚。以江蘇一省而言，某區之地租，有以一定量之稻米按市價折合繳納者；而在另一區域則約有百分之八十之佃農，採用穀物分租制者。華北各地，百分之九十以上之佃農常按收穫與地

主分租。水旱頻仍之區，佃戶每喜分租辦法。不在地主爲減少收租之風險損失，則每喜錢租辦法。當地地主則又重視穀租。故租佃方式固因人因地而互有不同也。

中國少數地區有一種永佃制。其土地所有權有田底與田面之分。田底爲土地所有權，屬於地主，應徵田糧；田面爲耕地使用權，爲佃農所有。除非佃戶欠租，其積欠之數超出田面價值，或地主將田面買回時，則地主永不能辭退佃戶。此種制度雖通行地區甚少，但可謂爲中國一種良好租佃方式無疑，蓋佃戶顧惜地力之殷初不亞於地主也。

中國租佃方式半數以上係錢租制，按照定額繳納現款，或按一定之穀物折合市價納租。此外尚有按定額納穀租者。分租制亦爲主要租佃方式之一種，通行各地；但辦法出入甚大，例如江蘇興化有幾種分租方式，以地力肥瘠及其他因素之不同而異，茲彙舉如下：（一）對半分租，由地主供給土地、房舍及種子；亦有供給一部份肥料或役畜者。有時地主於收穫後仍向佃戶扣還種子及一部份肥料之費用。（二）除穀物外，稻麥亦在分配之列，其分配比例，則依田地優劣與作物種類而有不同。地主供給地畝、風磨、厚水機、種子與肥料之半數，並在旱潦之年担會半數灌溉及排水之人工。至於收穫之分配辦法亦有不同：（1）水稻、小麥連作地，穀物與草桿對半平分；（2）如僅種稻一季之田地，則收穫穀物及稻葉各四六對分；即地主四成，佃戶六成。（3）貧瘠之地則爲三七分租，即地主取穀桿各三成。

另有一種租佃方式，通常與不在地主有關，業佃分租辦法按照在收穫前預估之收成對半平分。此種租佃方式每於貧瘠地域，或新墾地帶見之；除人工及日常管理外，地主供給一切，故猶如傭租制。但此究屬少數，殆非重要租佃方式之一種。

三、租佃問題解決之途徑

解決租佃問題之途徑有二：第一、租佃制度之種種癥結，可以推行一種合理的租佃方式糾正之。第二、佃農可藉土地金融制度之發展，獲得低利貸款，用以購置土地。以上兩種措施之能否成功，繫於實施辦法之周密設計。同時租佃制度之長足改進，非賴政府全力以赴不為功也。

(一)租佃方式之改進 政府前次公佈之二五減租法令，並不足保證公平地租之實現，因地主收租方式差異甚巨。通常租金所予地主全部投資之報償，可自百分之二至百分之五十，有時尚有較高者。據研究少數代表區內租佃制度之結果，顯示佃農付予地主之地租，平均為田場總收入三分之一，此數較之舊土地法中規定百分之三七·五之最高額猶低。民國三十五年四月國民政府修正公布之土地法，有限制地租不得超過地價百分之八之規定，實屬較為公平而合理。戰前中國地租租額於除去地主之支付後，平均合地主投資額百分之十，此已可謂公平。但當土地收益按佃農與地主投資之比例實行分配時，則一般地租仍嫌過高。土地法內此項新規定，對於業佃雙方均甚公允，而應促其實施。

地主與佃農間之租佃關係，應建築在支出及收入兩者之公允分配上。所謂公允分配，其原則為地主應自出租土地獲得一適當之報償，並能收回其一切有關開支；佃農亦應自其本人及其家屬所付之勞力，農具之使用及其他一切必須之現金支出，獲得一公允之代價。當實行分租時，除非所付費用超出最低必要成本，則業佃間不致有問題發生。當分租制按實際收穫之一定成數繳納地租時，凡購買肥料、殺蟲藥劑、及改良種子等費用，對於業佃雙方均將受益。故此類支出應按分租成數，比例分擔。此種辦法殊有助於保障土地之充分經濟生產也。

修正土地法中規定地主供給肥料、種子、耕畜、及其他生產用具，得於地租外酌收報酬，但不得超過供給物價值年息百分之十，此對於佃農之權益，不啻多一層保障也。

當土地按分租辦法出佃時，一般認為地主不分擔生產成本，如購買肥料及其他足以獲得較多收成之費用，足使多數

佃農均不欲盡全力以求生產之增加。此雖係事實，但究屬少數。據農場管理研究之結果，指明佃農田場與自耕農田場之單位面積產量，並無顯著差異。分租佃農因其本身僅分得增產量之極小部，無力負擔用於增加產量之額外支出。故現行租佃制度應加以精密研究，力謀改善。蓋公平合理之業佃關係，將有助於保障較佳之耕作制度及較高之農業生產，國計民生，實利賴之。

前文業經述及，最不合理之租佃方式，與擁有大塊土地之不在地主有關。雖不在地主常有雇用精幹公正而誠實之管事者；但一般而論，此種制度足以招致土地生產低落，佃農家境貧寒及鄉村社會之敗壞等不良現象。且因不在地主無從獲悉並瞭解佃戶之情形，故其要求常欠公允與合理。世界各國對此不在地主之租佃方式，尤其對擁有大量田產之不在地主，抨擊最烈。為社會利益計，實有使其日趨消滅之必要。此種制度本身不無可疵之處，故僅就業佃關係加以調整與改革，仍不足以獲得整個問題之解決也。

中國佃農通常能長期繼續租種一地。當地主要求收回時，則在租佃期間使土地改良並增值所耗之費用，自應償還佃戶，此於土地法中已有明文規定，應切實執行。同樣情形，地主之權益亦應予以保障，如佃農有意破壞或管理疏忽，以致土地受損時，地主自亦應要求賠償也。

此外佃農應受保護，以免地主欺凌之處尚多，可能有下列數端：（一）高額地租之索取以及地主之代理人或管事之欺詐行為。（二）地主要求佃農向其本人或他人借高利貸。（三）地主在予取予求條件下，要求佃戶出售其收穫物。（四）地主要求佃戶以高價購買各種農用物品。（五）地主要求佃農供以力役或其他租約上未列之種種義務。

改善業佃關係之有效辦法，厥為舉辦租佃契約登記，使佃戶除履行約定義務外，不致再受其他非分要求之束縛。如情形許可時，應規定此項登記為法定手續，以便切實履行。但如時機尚未成熟，亦不妨由農會或類似組織自行舉辦也。

(二) 扶植自耕農計劃 任何協助佃農購地之計劃，欲獲得成功，必須慎重遴選傑出之佃農，貸以資金，予以扶植。若欲在一區內使每一個農均能獲得土地，則不免失敗。蓋鄉村中傑出之佃農，由於彼等之智慧、勤奮及節儉，大多蓄有一部資金，其成功自耕農之可能自較大。反之，缺乏經營能力與志願之佃農，如一旦使其購置田地自力經營，往往不知所措，而失敗終不可免。因此在普通農村中實施全區扶植自耕農計劃每不易成功；而新農區，如墾殖區，則較宜於整區扶植自耕農設施之推進也。

佃農之能自籌資金，無須借貸低利貸款而購置田地者，誠屬罕觀。唯有政府藉全國農業金融機構，方能運用金融力量，達成大規模之佃農購地計劃。進步之農業金融制度，應有利率較短期生產放款為低之購地貸款，且在充分長期內利率須固定，俾使購地佃農得分期償還債務。為防止新購得土地之佃農重復失去產權起見，應使其得以實物或其市價按期歸還本息。購地之佃農，並應准予按照每年所應攤還實物之價值，一次償還全部借款，如此則購地者不致因農產價格波動而負擔種植風險。如政府認為佃農購地貸款於國家社會確為有利之舉，則應採取上述辦法，切實推行佃農購地貸款之計劃。此外政府並應利用土地估價之便利，協助佃農決定適當之購地價格，並根據所購田地之價值，以為貸款數額及其償還辦法之限制。

多數佃農於購地時每易忽略地價之高低，事後即發覺田地之收入不足使其償還債務，以致終於被迫再將田地售出。當農產品價格上漲時，地價亦隨之上升。如農產價格繼續漲，則對購地佃農有利，因債務較易償清也。一般認為美國扶植自耕農計劃極為成功，殊不知其所以成功之原因，在於此計劃開始實行時，適值地價與農產價格均屬低廉也。當一般物價繼續漲之時，購地佃農非但收益增加，並坐享地產增值之利。但當農產品價格低降時，則新購土地之佃農即無力償還債務，因此破產者不知凡幾。

四川北碚朝陽鎮十九保舉辦之扶植自耕農示範區，堪爲獎勵佃農購地計劃之良好例證。應立即對該區及其他類似設施加以精密研究，尋求獲致成功之方法與條件，以期中山先生之理想得普遍實現於三十年後之今日。北碚扶植自耕農計劃實施以來，甫及三年，而在各方面已顯示成功。其成功要素爲地區選擇適當，地方人士類多熱心公益，加以合理農貸之協助，當時正值物價繼續漲，該區土地又極肥沃，地方領袖推選得人，此外更有良好之技術指導。三年有成，洵非偶然。至於其他地區之同樣努力則成功較少，因缺乏此等有利條件也。北碚一地之例證，自不足以表示佃農購地計劃之得失。惟目前中國對此等試驗與研究極感缺乏，不足據以制定今後取決之政策。爲補苴計，於茫然確定國策之前，應立即在各種不同之地區，實行扶植自耕農之試驗，觀其效果以便有所取決。依據試辦經驗，探究其成敗利鈍，藉以決定下列目的之辦法：（一）在合理經濟基礎上，如何使佃農取得耕地產權；（二）對原業主如何公平；（三）購地後佃農生活如何改善。

佃農按年納與地主之地租，在相當年限內累積之數，足敷購買該地之價款，此種例證極多。如此種情形爲普遍現象，政府自應舉全力以扶植佃農購地自耕。惟目前因資金缺乏，致不能以低息貸款充分供佃農購地所需，故中國佃農不能如多數國家之佃農易於從「農業梯階」步上自耕農之地位也。現行土地法有關佃農購地部份，應照中外可靠之經驗，予以精密分析。對於如何改進佃農購地設施及其成功要訣，尤須加以縝密注意也。

中國究竟有若干土地可供佃農購買，亦爲一亟待查明之問題。除限制大地主後可得一部份過剩土地外，在多數鄉村中，仍有隨時可以購得之小塊土地，勤儉之佃農於繼續租種地主田地之餘，即以其積蓄逐漸購置此種小塊土地，終至完全成爲自耕農。此種情形在其他國家亦甚普遍也。

當前政府熱心提倡墾殖事業，耕地面積遂有增加，亟應特別注意協助佃農獲得此種土地之措置。國有及公有土地應

逐漸轉變爲私有地，以扶植大批佃農。

四、建議

(一) 農林部農業經濟研究所，應根據事實與現行土地法第四章第一百十條，地租不得超過地價百分之八，以及其他各條之規定，擬定並頒行適合各地情形之各種租佃契約格式。

(二) 擬議中農業銀行之土地金融局，應寬籌資金並規定辦法，協助佃農購置土地。在大規模推行之前，應以全力試辦少數實驗區，嚴格選擇佃農，加以組織，予以充分資金之接濟，以及農事技術與農場管理之指導。

(三) 農林部農業經濟研究所，應進行研究各種急待改革之租佃問題，及土地所有權分配情形。此項研究可供政府作爲改進業佃關係，管理租佃契約，以及保障佃農購地計劃實施成功等措施之張本。

租佃制度