

第十二册

中國歷代土地資源史料匯編

全國圖書館文獻縮微复制中心



F301
12
:12

第十二册

中國歷代土地資源史料匯編

全國圖書館文獻縮微複製中心

健常先生教正

韋孝先著

土地問題與土地法

焦易堂題



新刊



新刊

新刊

新刊

敘

中國素以農業立國，農民耕地問題，遂較一切問題爲要。最近農村衰落，達於極點，考其原因，大率由于土地制度之不良，與夫苛捐雜稅之重，國外農產，輸入傾銷，影響農村亦鉅，但國生產技術與關稅政策諸問題，茲姑略而不論。新興都市之土地，因交政治之改革，亦已成爲急待解決之問題，然其重要，尙不及耕地遠甚。

地制不良，由來已久，自井田之制廢，兼併之風熾，富者田連阡陌，貧者至無立錫之地，歷代賢者，多以土地分配不均，引爲大戚。漢時董仲舒主限民名田，以贍不足，塞兼併之路，然當時人主自爲兼併，其謀卒不見用。主井即位，更名天下田曰王田，不得買賣。男口不盈八，而田過一井者，分餘田予九族鄰里鄉黨；故無田今當受田者，如制度，時政權操于地主之手，行未三年，即告中輟。後魏孝文帝入主中國，以喪亂之後，人口稀少，納李

安世言，行均田之制，計口授田。北齊北周，承魏餘緒，採世業口分制，桑田世業，露田成丁而受，老死歸官，謂之口分。唐遭天寶之亂，舊制廢壞，陸贄有限田減租之議。宋王安石倡方田法，則僅加以清丈，依地肥瘠，定稅高下。南宋林勛，又主張田，良農一夫，以五十畝爲正田，以其餘爲羨田，毋敢廢棄，必躬耕之。其羨田家，則無得買田，唯得賣田。至于次農，則無得賣田，而與隸農皆得買羨田，以足一夫之數，而升爲良農。『明清以來，貴族富豪，競相兼併，授田之法，末由再見，現在全國佃農，據一般估計，約佔農戶十分之六，南部諸省，尙不止此。崑山佃農，且佔十分之八。』

佃農之受地主剝削，古今幾無二致。秦漢耕豪民之田，見稅什五，什五者，以十分之五輸與地主也。唐時京畿之內，每田一畝，官稅五升，而私家收租，殆有畝至一石者。明季『吳中之民，有田者什一，爲人佃作者什九。……歲僅秋禾一熟，一畝之收，不能至三石，少者不過一石有餘；而私租之重者，至一石二三斗，少六七八斗。』晚近海門租制，大熟之年，業六佃四

，小熟之年，業佃各半。隴南河南，佃六業四，亦有雙方各半。總理謂，彼等以辛勤得來之糧食，半爲地主所奪，入手已手者，幾不足以自養。地主則何如？終歲遊惰，不事生產，剝削所得，恣意揮霍，人口多數之佃農既現貧困，農村衰落，乃屬必然之結果，尤以地主爲不在地者爲然。

總理洞燭土地問題之重要，因倡平均地權，由政府依地價征稅與依地價收買，而以土地增價歸公有。廣州市業經厘訂施行。土地移轉，除抵押外，每次須納土地增價稅，如無移轉，每十年須納一次，稅率爲增價三分之一二。此蓋總理鑒於近年都市地價暴漲，欲于工商業未發達之前，預謀解決。美國亨利喬治，亦以東部諸洲地產飛騰，而主土地單稅制，以割取地主之收益。總理之平均地權，僅爲辦法，最後目的，則在公有，建國方略中曾云，「土地應由國家買收，以防專事投機之家，置土地于無用，而遺毒害於社會，國家買得土地，悉爲農莊，長期貸諸農民。」土地公有，在市可以減輕市民負擔，在鄉貸與農民耕種，農民得取全部收穫，以免地主剝削，而促農

村之繁榮。再者，土地私有，子孫遞相傳繼賣買，一再分割，面積過小，無復利用現代機器與大規模經營之可能，故以耕種言，公有亦較私有爲有利。惟年來農產物價低落，賦歛繁苛，耕地之價日賤，則依地價徵稅與以增價歸公，似尙不足以達公有之目的，依價收買，又非政府財力所能勝，究應如何辦理，此則有待於本黨同志之繼續研究者也。余以爲在地制未改革前，除市地暫收增價稅外，先由政府規定最高租額，減低現租，以蘇農困，匪區之地，既被剷除疆界，焚毀契據，自可分貸農民，實現耕者有其田之遺訓。

然減佃租而不減捐稅，仍不足以挽農村之衰落，苛捐雜稅，兩漢以後，代有增加。古者國家稅民，不過什一。漢初承秦之敝，輕田租，什五而稅一。至文景二帝，賜半租，三十而稅一。唐行租庸調，捐稅漸繁，「田百畝，所輸之租，粟二石，調隨土宜，庸役二旬，不役則輸絹六丈。」租賦雖輕，調庸實重。「五代錢氏稅兩浙之田，每畝三斗。宋時均兩浙田，每畝一斗。元入中國，定天下田稅，上田每畝三升，中田二升半，下田二升，水田五升

。』清承明制，行一條鞭法，「凡額辦，派辦，京庫，歲輸與存留供億諸費，以及土供方物，悉併爲一條，皆計畝繳銀折於官。」即併各種捐稅入田賦，故謂之一條鞭法。

今則何如？十四年德人華格納，估計山東各處田賦，每畝平均七錢一分四厘三，合洋一元零七分，較一八八六年普魯士農民所納多十五倍。美國一九二一年至二二年，每英畝租稅爲美金七角零五分，即每畝合銀二角四分，較山東尙少四倍。較印度一九二三至二四年多至十四倍。賦稅繁苛，豈獨山東爲然！四川田賦，預征至于民國八十年，平均每年連征七八次。農村復興委員會調查，田賦附加各項捐稅，江蘇全省各縣，共有一零五種。其與正賦之比例，灌雲海門等縣，超過正賦二十倍至三十一倍。地方攤款，軍隊征發，尙未計入在內。吳縣地價僅在四十元與七十元間，每畝正附賦稅，約須一元五角，計合地價百分之二至百分之六。捐稅繁重若此，農民安得不困窮，農村又安得不崩潰哉？

總理對於地稅，主按地價征收，以值百抽一爲最高額。蓋以各種土地稅中，原以地價稅爲最良。廣州市已遵照施行，宅地按價抽收百分之一，農地千分之五。二十一年財部通令各省，田賦不得徵至百分之一以上，附稅不得大于正稅百分之五十。或謂切實奉行，究以何法抵補此短收之數？殊不知加以整理已足，正不必另覓稅源。清稅務司赫德籌議清丈時，估計中國土地應有八千兆畝，以納稅地爲其半數，每畝完銅錢二百，當有四百兆兩之田賦，然實際田賦預算，不過八千萬兩。中飽雖多，逃稅亦不在少。清季台灣稅地僅有五百六十九萬餘畝，日本清丈後，增至九百九十八萬餘畝。清丈之舉，非有充分經費與時間，固不爲功，然剔除中飽，則可即時實行。一經整理，稅收之數，當不在現行稅制之下也。

我國土地法業已公布，其關於土地之登記使用征稅及徵收，固略具於各編矣。余亦當日起草委員之一，頗嫌地政改革，採取漸進主義，未能直截了當，一蹴而企平均地權之全功也。願鑒於歷來土地問題解決之難，躁進每至

債事，對此破天荒之土地制度革命，又不得不設定程序依次推進，以期耕者有田與田有耕者之必然實現。雖然，即此和平土地革命，以我國土地之廣，測量人才之造就，地政機關之設立，亦豈旦夕所能舉哉？是故欲土地革命之早覩成功，而土地法規之講解與土地教育之普及，則今日學者所當岌岌從事者也。韋君孝先，掌教於首都女子法政講習所已三四年，曾担任土地法講座，近以研究土地問題所得，編『土地問題與土地法』一書，首述中外土地政策，專家主張而期於折衷至當，次則條分縷晰，解釋土地法規之本義所在。余爲該所校董，素審韋君好學深思，勤於著述，而尤喜見是編之作足以助土地問題之解答與土地法之施行，故略述個人對此之感想以爲之叙。善哉！總理之遺訓曰：『土地問題解決，民生問題即可解決一半。』邇自外國農產物大批傾銷，農民生計，一蹶不振，救濟之道，固在減輕農民負擔重徵輸入關稅，而治本仍在解決土地問題也。土地問題何時而始有解決之望，余將於編之梓行筮之。條山王川賓紱於考選委員會之補學齋。

序

吾黨對內政策云：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，并於必要時，得以報價收買之：中央政治會議於第一百七十一次會議，根據此項政策，並參以單維廉顧問在廣州時討論之結果，議決土地法原則，於十八年一月十六日送立法院，立法院據以起草土地法，於十九年六月十四日第九十五次會議通過，同月三十日由國民政府公布。計分五編，都三百九十七條，首列總則，次關於土地之登記，使用，徵收，及土地稅，皆詳為規定。其法意所在，原欲使地盡其用，并使人民有平均享受使用土地之權利。果能於本法各編，分別定其施行日期及區域，則當前之民生問題，可漸入於解決之途徑矣。惟本法之大部分為土地事件之實體法；而如何施行？尚須有施行法之制定；土地行政，屬何機關？尚須有地政機關之組織；土地司法，屬何機關？以如

何程序受理？尙須有土地裁判所之組織及其受理事件之程序。凡此種種，有爲程序法者；有爲組織法者；無程序法則實體法失其運用；無組織法則程序法無所依附；誠以實體，程序，及組織三法，互相爲用，缺一不可，是欲土地法之開始實行，猶有待於立法工作之完成也；雖然，學者亦有責焉！自來法規之構成，取材頗多，而學說實爲主要材料之一。曠觀各國，學說日精者，立法事業，自愈進步。我國年來應有法典，漸次成立，其得助於學者之研究亦復不少；況夫關於土地之立法，行政，及司法諸端，能否臻於完善，於吾民生計有絕大關係，尤非集思廣益，不易觀厥成。韋子孝先任首都女子法政講習所土地法講席，將以其所授之土地問題與土地法付梓，予拜讀之餘，深幸其提要鉤元，說理簡當，著筆流暢，猶其餘事。凡欲窺土地法之概念者，固宜人手一冊；即立法用法者，亦應引爲他山之助。故不辭而爲之序。

中華民國二十三年十月關中郝朝俊

序

中華民國二十三年十月間中時陳君

土地問題，繫乎治亂者至關重大。自井田制廢，歷代賢者，每以土地分配不均，引爲隱憂；徒以國家組織不密，授田良法，未由再現。是以國勢衰，較諸世界文明各國，嘗有政治學術落後之感，歐戰以還，益復顯著。此總理所以主張以平均地權爲實現民生主義之唯一方法也。年來赤匪跳梁，揭發土地公有，欺騙人民。蚩蚩編氓，惑於邪說。馴至流毒日廣，莫可遏抑。雖經軍力救平，而善後之方，仍賴政治之修明與土地之整理，方能收長治久安之效也。韋君孝先在首都女子法政講習所講學有年，研究土地問題，無間寒暑。頃著土地問題與土地法一書，首叙中外土地政策及學說，次編中國土地法。持論中肯，釋義精詳。洵實行總理民生主義之寶筏也。吾知是書付梓，將來風行海內，其有補於黨國者，豈淺鮮哉！余爲斯校董事，夙誦韋君好學深思，且喜其著述尤切中於法學黨義，至爲重要也，爰濡筆而爲之序。

民國二十三年十月童枕谿序於最高法院

序

經界慢，井田之制無成，阡陌開，井田之迹益泯，自兩稅法施行而後，授田制度，幾經試驗，卒難澈底實現者，又千百年於茲矣。夫養民之道，固不限於井田，而制民之產，則必基乎經界。三代以來，所以治亂循環，未由長治者，原因固屬複雜，而占田不均，貧富懸殊，要爲致亂之一端。總理當倡導革命之時，即揭櫫平均地權，與夫現時東歐各國所以實施限田政策者，殆亦未雨綢繆之意歟？韋君孝先，學貫中西，品重圭璋。在首都女子法政講習所任講席有年。研究土地問題，無間寒暑。頃著土地問題與土地法一書，於中外土地政策學說及中國土地法爲簡明之述評，讀者手此一書，即可瞭然於實施土地政策之大凡矣，是爲序。鍾祥彭養光。

自序

余居京師以來，讀書尙友，七載於茲。在焦易堂王太荻彭臨九郝勵勳董萱甫諸先生主辦之首都女子法政講習所承乏講席，閱四寒暑。講學之便，編著土地問題與土地法一書，稿凡數易，仍未愜心。茲因別有編著，暫將是稿付諸剞劂，以就正於高明。增刪之處，容俟再版。

夫土地問題之急待解決，盡人而知之矣。獨於施行之際，有無窒礙？與夫救濟之方奚若？是在從政者之善於因應耳。

鄭虎文詩云：「新漲沙洲十畝強，裙腰草綠菜花黃，不愁蘆葦添新課，只恐官來要丈量。」是則雖有良法美意，苟行之不善，亦足病民，願留心土地問題者三致意焉！中華民國二十三年十月章孝先序於都門。

緒論目錄

第一章 土地問題之起源及其演進

第二章 土地分配不均之害

第三章 中國歷代土地政策

第一節 黃帝之井田法

第二節 夏商周之井田法

第三節 嬴秦之廢井田

第四節 兩漢之因循及新室之王田

第五節 晉代限田魏代均田及南北朝之土地分配情形

第六節 唐代之均田法及租庸調法與兩稅法

第七節 北宋之方田官田與南宋之公田及經界諸法

土地問題與土地法

緒論目錄