

中國地政學會第五屆年會論文集

中國土地政策

耕印行

中國地政學會第五屆年會決議文

甲 中國戰後土地政策

關於我國土地政策之指導原則及辦法綱領，總理遺教早經昭示，本會歷屆年會，亦已有相當具體之決議案，可資遵循。今茲爲完成民族自由國家獨立而抗戰，則戰後三民主義國家之建設，自當急迫進行。平均地權之特點，即在于大破壞以後新建設開始之際，實施和平的社會革命。民十六國府成立時，因預算未調，坐失良機。故在抗戰勝利之日，應立即按照預定方案，實行總理遺教所昭示之政策，以建立民生主義之新土地制度。其要點如下：

一、戰後國家應頒布緊急法令，整理地權。凡經戰事破壞之區域，尤應以急迫有效方法，調劑土地之分配，恢復農村之繁榮。

故：（1）佃耕制度盛行區域，戰後應即運用土地金融機構，普遍加以調整，以實現耕者有其田。

（2）因戰事致人民流亡，土地荒蕪過多之處，凡無主地均應用以救濟耕者。

（3）人口稠密地權碎割之沿海沿江各省縣，戰後應即舉辦土地需要登記，就人地多寡，調劑寬狹鄉之分配。

（4）邊疆及人口稀少之各省縣，戰後應行大規模之移殖工作，並試行國營或集體經營。

（5）在積極建設之前，應即實行有效之累進地價稅及增值稅，以防止囤積而使建設之利歸公。

（6）因戰事徵用之人民土地，戰後應予以充分補償或以其他土地折算補償之。

(7) 國戰事起人民之遷徙故土者，所有在戰時未徵之地稅及佃農未繳之地租，一律豁免。

戰後經濟建設開始之時，全國應積極推行土地整理工作；于工業區域交通中心及海濱都會等，尤應先定地價，並頒布漲價歸公之法令。

故：(1) 因戰事影響致土地及其定著物之原狀變更者，應依照建設計劃，禁止任意恢復原狀。

(2) 主要建設地區，應按計劃公布之前預先徵收計劃中所需之土地。

(3) 因戰事破壞及新興都市，應預定都市計劃及分區方法，並得于土地調查登記未完成前舉行地價申報。

三、戰後土地利用，應兼適合現代經濟發展之趨勢，使農業經營合理化。尤以經戰人破壞較劇

區，應於休耕之初，實施耕種，則政策應自耕農場，使流亡喪失之農民得充分之生活保證。

故：(1) 土地經營過於細分之區，應迅速實行重劃並提倡協同耕作及合作經營。

(2) 自耕農場太小者，戰後應整頓給予適當之土地，使合於理想之標準。

(3) 天然富源及含有礦占性之土地，戰後應由國家資本開發之，並應注重地力之保存。

四、戰後復員之際，凡為國出力參加戰事之將士，國家應優予酬庸，授田自耕。傷亡家屬及流離民眾，亦應予以適量之土地，以示撫恤。

故：(1) 徵收不在地主之土地，或應先以公有土地分配於難民流離之士民。

(2) 因戰事死傷者之家屬及流離民眾，經無耕作能力，亦宜予以土地，允許在相當時期內出租或假工耕作。

(3) 邊防重要地帶，宜設軍隊及其家屬實行屯墾。

五、爲實行以上四項，職權應收廢弛之充實與建立，地籍整理之普遍推行及地政人員之訓練，均爲當務之急，應即先爲準備。

故：(1) 中央及各省縣應即迅速擴大地政機關之職掌，充實其內容，論及關於政權之初，應即成立地政機關實施土地管理。

(2) 論及各省縣應即迅速擴大地政機關之職掌，充實其內容，論及關於政權之初，應即成立地政機關實施土地管理。

(3) 地政人員應分高中初三級舉行分別大量訓練。

乙 西南經濟建設與土地問題

當此抗戰勝利進行之際，爲充實抗戰力量，創立建國基礎起見，應由中央先定整個經濟建設之計劃。西南經濟建設，爲整個建設之初步，其設計計劃在全國經濟建設計劃中應佔一極重要之地位。土地爲凡百經濟建設之基本要素，故在實施西南經濟建設之時，對於土地問題應先有確實計劃及實施方法，以圖其經濟建設之健全，使建設工作順利進行，國民經濟始能發展。關於西南經濟建設發展中所應注意之土地問題及解決辦法，略列如次：

一、因實施經濟建設而徵收之土地，應即酌量分租予以補償。

二、凡經濟建設中心區域及水陸交通樞紐之新興市鎮，應先規定地價所有因經濟建設之實施而增高之地價，應撥充經濟建設之資金。

三、在西南經濟建設區域中之荒地宜于大規模墾殖者，應由政府組織公營農場經營之，並獎勵私人或團體分別承墾。

四、本區域之農林牧場等地，應依自然環境客觀條件劃定區域，分別使用，以謀土地利用之調劑，而免地方之衝突。至於因經濟建設之新興市鎮，應先詳加設計，俾市地有合理的利用而免畸形之發展。

五、在墾區內租佃制度，應依農民生主義之原則力謀改善，同時應積極創設自給農場。

六、補充實經濟建設之資力活動，經濟建設之金融起見，應設立土庫及農業金融機關，俾建設工作易于進展。

七、一切經濟建設莫不以土地測量為基礎，所有本區內各項建設之地測量工作，應由政府統籌計劃優先辦理。

八、為統籌西南經濟建設區域內地政工作之進行，應先設立專管機關，負責計劃切實施行。

導言

萬國鼎

土地爲生產要素之一，賦諸自然而爲量有限，利用分配之當否，關係國計民生至鉅。古今中外，自有歷史以來，無在而不爲重要問題。若任其自然，則豪右壟井而小民重困，人口日增而地利不加，恆爲亂階，故國家必採取適當政策以統籌之。

總理革命之初，即注重平均地權，圖復擴充而爲民生主義，其後於演說中再三再四，歷歷言之。及第一次全國代表大會宣言中均有明白規定或說明，其衷懇可知。惟民國成立後，袁氏專橫，軍閥割據，十餘年，迄無進步。十六年北伐成功，國府建立於南京，始秉承總理遺教訂立土地法，十九年公布之。各省市亦相繼開辦，辦理地政者，先後相繼。書報中之議論，較前驟增。雖然，餘地餘利有整理外，總理土地政策之見於行事者，謂絕跡。而共產黨之土地革命，「人民政府」之計口授田，反若與中央爭雄長焉。

推原其故：一因論者對於總理土地政策之解釋，頗爲紛歧；二因土地法雖依據總理遺教，而名不符實，不足以實現之；三因國家多故，觀望時移，未能致力於此，而有司難遇可行之機，有可緩之法，奉行不力，因循延宕者，亦不能免也。

總理對於土地問題之言論甚多，所涉範圍甚廣，大都爲原則之申論，未嘗細定條規。於是言者以主觀不一，輕釋紛歧。或謂總理之最終目的爲土地公有，或謂由農有以達國有，或謂平均地權即所以實現耕者有其田。而「有」之爲所有權或耕作權，猶有爭辯。其他不問之解釋，不一而足。因解釋之紛歧，遂使言論輻輳，影響立法者之處理行政者之實施，以及人民受法律支配時之迎拒，其能阻礙應有政策之推行也不言可喻。

土地政策之總體爲平均地權，承認地主之現有地價，從而殺之，日後漲價則歸公，舍公有之意而存私利之。耕者有其田及地盡其利，則各爲平均地權之一部分效果或目標。現行土地法果能達此目的乎？地價雖爲平均地權之主要方法，而所定稅率欠妥，不能實行，行亦不限制其利而使地盡其利。雖有限制之規定，而行施困難。佃農若欲取得所有權，必須繼續耕種，不在地主之場十年，始可請求收買，而不在地主之定義至缺，收買時須即償付全額地價，國家又無資助辦法，試問在此種限制之下，貧苦農有其田乎？其他貧苦欠妥之處，猶難盡言。欲求整理土地政策之實行，烏可得哉。幸今中央已有修正土地法之議，修正後之法律條文，能否適合修正原則之所期望，及其能否推行盡利，則猶大可注意者也。

本擬土地政策之擬訂，必須先有合理之原則，詳考時代背景，然後妥籌可以實施之具體辦法，並細核各項辦法之相互關係，及其可能發生之效能，統籌籌劃，以奉政策之充分實現。而今者原則之討論已顯，於時代背景，詳有深切之認識與分析，而抗戰方殷，社會思想及制度現在醞釀變動之中，如何始得適當之土地政策，殆未易言，能否盡當，關係國家前途甚大。本會便於第五周年會提出「戰時土地政策」及「西貢建設與土地問題」，集中討論。其目的有四：（一）求土地政策原則上之解釋統一；（二）於固有及變遷中之自然環境與時代背景，求最充分之分析與了解；（三）考察抗戰及經濟建設中所引起之土地問題；（四）籌劃適當之具體辦法。

爲求探討之切實，先約若干同人，在此範圍內各擬論文，以爲討論之基礎，並先將公同徵文，徵求各方面之意見，以爲集思廣益之計。茲就所得文稿，擇要刊布，以供討論之便利，兼求海內博雅之指教，此本論文集之所以編印也。情勢備匆促，交通阻梗，徵文標準未能及時傳布，致應徵文不能如原有希望。而同人著作，各抒所見，事自定分題研究之計，致未能週及討論土地政策所應注意之全部問題，則不無遺憾耳。

中國地政學會第五屆年會論文集 中國土地政策目次 二十八年四月

蔣委員長訓勉本會之養電

中國地政學會第五屆年會決議文

導言

一 中國國民黨之土地政策

二 復興運動中的土地政策發凡

三 我國戰後應取之土地政策

四 我國戰後土地政策管見

五 管教養衛與平均地權

六 地價稅率(平均地權之中心問題)

七 都市土地應當從速徵收的兩種稅

高顯鼎

陳立夫

蕭 輝

張介介

鄭震宇

郭其鼎

高顯鼎

唐 際 雲

七一

四六

三六

一七

一三

四

一

一

八、西南經濟建設與土地問題

八五

北土地利用問題

一〇〇

九、現代中國之墾殖問題

一一〇

十、土地法所定登記及徵收辦法之檢討

一二八

十一、中國共產黨過去土地革命的經過與批評

一二九

附錄 徵文選存 附錄文審查報告

一四三

(一) 中國戰後之土地政策

一四四

(二) 中國戰後之土地政策

一六一

(三) 中國戰後之土地政策

一六六

(四) 戰後應取之土地政策

一〇九

(五) 西南經濟建設與土地問題

二二六

中國地政學會第五屆年會論文集

中國土地政策目次 二十八年四月

蔣委員長訓勉本會之養電

中國地政學會第五屆年會決議文

導言

一 中國國民黨之土地政策

二 復興運動中的土地政策發凡

我國戰後應取之土地政策

三 我國戰後土地政策管見

四 管教養衛與平均地權

地價稅率(平均地權之中心問題)

市土地應從速徵收的兩種稅

萬國鼎

陳立夫

羅 鄧

張介

鄧翼宇

鄧翼宇

萬國鼎

陳立夫

七二

四六

三六

一七

一三

四

一

鑒於緒

一 中國國民黨之土地政策

鄒立夫

凡屬國家政策，皆須與大多數人民之生活相配合，否則非良善之政策也。非良善之政策而執行之，是亂國之道，亡國之鉤也。

我國人口大多數係農民，農業之經濟基礎為土地，故關於農業之政策，莫不以土地為中心，解決土地問題之方法，能適合於大多數人民之要求，亦即國家治國之標準。

古者土地皆屬於封建，人民之生產習慣，由動而靜，忍受非常之變，領感自由之樂，言復天災輒仍，勞而不獲者，一二年後則樂而不忍舍此而就他，是所謂耕熟之地，雖荒蕪而不用，民流徙而地荒蕪，是治國之土地，人民、故事三大要素，無一得其合即之解決矣。故其時土地採用之土地政策，在於使民有「恆」，變成安土重遷之習慣，以冀定生產之基礎。至如何而能使民有「恆」，孟子曰：「有恆產者有恆心，無恆產者無恆心；苟無恆心，放辟邪侈無不為已」，實為最確切之論。蓋土地為經濟之基礎，更宜於「恆有」之中，並顧及「足給」之意，故於制民之產之道，必使「仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡」。故又曰：「五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣；陂池井塗之利，無失其時，七十者可以食肉矣；百畝之田，勿奪其時，八口之家，可以無飢矣；鵲巢之教，申之以孝悌之義，驅耆耄不負戴於道路矣。老者衣帛食肉，黎民不飢不寒，然而不王者未之有也」。應當地贖人耕之世，民為其土地所有之關係，認得人民對土地先有「恆」之舉，進而使之發生永恆之念，此即賢明之政府（明君）應採取之政策（制民之產）。

天於人曰：「有恆產者有恆心，無恆產者無恆心；苟無恆心，放辟邪侈無不為已」。國家集權之政策，社會安寧之病，此時政府應急務，不在制民之恆

中國國民黨之土地政策

產，而在保持此極端之均平。故曰：「夫仁政必自均界始；經界不正，並地不均，穀祿不平，是故君子苟吏，必視其經界，經界既正，分田制祿，可免爭鬪焉」。故求均平，必先有完善之分配，分配之道，在於精密之調訂，否則上下相蒙，貪污以生，稅制亂而民不平，民不平則國亂，勢所必然也。唯物論者，祇以過去之一切變亂，皆為農民對於土地之要求而起，豈不免失之武斷，果亦不能完全無因。王莽王安石等之土地改革運動，行之未久，旋告失敗，其故在於法之不善，以人心習於私有，今不問其以何種方法所得之土地，強自其手奪而授之他人，又安可免強烈之反抗。然而歷來之變亂，絕非階級之鬥爭，此吾人所深體認者。蓋吾國採用家族制度，家為經濟之小單位，經濟經濟之天地位，有其康之家底，無無產之個人，有之，亦為國家所遺之遺產孤獨殘廢者而已，自無所謂無產之階級，有之亦為貧人放火所造成之結果而已。且夫子女分別有承襲不動產與動產之權，一則可使土地買賣，不見之於貧困之親，並可防止土地不合繼承之分割，土地之集中與分裂，任隨子孫之繁衍稀澆而自然合分，而集中大量土地於一家一族之危險。即或有之，亦僅屬極短時期之現象。蓋家庭財富與子孫之多少，恆成爲正比例也。如是自然調整，社會中遂無永遠控制一切之大地主，更無相互聯合而成階級之傾向。此土地政策因家族制度與承襲財產制度之應用得當，產生自然均產之結果，亦即我中華民族所固有之特制，而所以以屹立於世界者也。總理有見於此，並確定以平均地權為建國革命之中心，而以耕者有其田為主要政策，與孟子恆產之說，同為兩時代中最偉大之主張。

平均地權之精神與過去均田均產之說，初無不同，而一則徒重土地形式之均平，忽於人力與土地配合之得其均；一則以經濟發展為中心，以人力與土地之合理配合，使人盡其才，以盡地之利，而無自私自利之可圖。良以平均地權不獨有其理想，且更有完善之實施辦法耳。土地改革論者有「歸地地主」「買地地主」與「稅地地主」之主張，在少數人擁有大量之土地，享受不勞而獲之權利，而法律又為此少數大地主作保障之國家，此類主張，自有其產生之理

由，買去後亦可，賜去亦無不可，在吾國無此種現象發生，當無東施效顰之必要。至土地是否可以與個人絕緣，所有與使用二權，是否可以截然劃分，個人主義國家與家族主義國家之土地承襲方法是否相同，均爲值得研究之問題。政府受人民之付託管理衆人之事之機關也。土地爲農業國家多數人民直接賴以生活者也。由主觀言之，人人要求所以有之，由客觀言之，人人應期其所有之量得其均平，則政府之所應管理者，在（一）如何使耕者有其田，居者有其地，行者有其道；（二）如何使土地之生產盡其利，分配盡其平，承運盡其道，然後民得安其居，樂其業，恆其業，於地也，不必藏於己，力歷其不出於身也，不必爲己，進而振興工業，使物盡其用，發展商業，使貨暢其流，由農業工業化而成爲現代之國家，此總理革命之理想也。是以總理之平均地權，實以地盡其利之生產爲主，進而達於均平分配防制壟斷之目的者也。故主張以地主自報地價爲必要之入手方法，而以調查勞校間墾荒地爲自治之要務。其原困則爲由地主報價，即依其所報之價徵稅，多報則稅重，少報則政府得隨時使其所報之價徵收其土地，使有土地者不敢多報以自增其負擔，不敢少報以自陷於被收買之危險，終而自動以最合理之價爲報，再依法以合理之稅加諸於自身負擔，無土地者有法以取得其土地，其以土地爲工具剝削他人者，政府隨時有收回其土地之權，因衆人之勢力所增之荒，無失業之虞，人與土得合理之配合，財與物得無盡之增益，人民享富有之樂，政府盡管理之責，公私並顧，經濟兼賅，此爲吾國土地政策之總綱也。增進土地之生產，防止土地之壟斷，減輕地租之成立，舍是更無有可以適合多數人民之辦法。無怪乎舉國人心，無不翕然擁戴，情乎至今猶未能普遍見之實施耳。

中國國民黨之土地政策

土地政策之實施，以縣爲基本單位，地方自治開始實行法中所列六大要目，關於土地者有二：其一爲定地價，及

「資本專制」，俾政府能爲公服役，人間永無不平之禍，是以一紙法律，即可代替暴力之革命矣。雖荒地亦具二種，其間或有而荒廢者，其所以促其使用，非私有或非私力所能舉辦者，由國家經營俾得盡量開發。招佃修治，山中木石，低即「桃園樂土，錦繡山河」，而爲無量數人士所謳歌夢想之境界也。

今我國地方自治籌設之中心工作矣。地政之振興當爲今後國政之要務，吾人過去雖曾有不少之努力，但終露力之未逮也。今宣傳時期已過，實行時期已至，吾人由抗戰所得之禁制，更須切實遵守均地均產之能力推行，不獨是地政之利，而進不礙利，人不盡才，其影響於建國之前途者尤大。地政學要對總理遺教重新研究過之，實，年來已有不少貢獻，爲國人所贊賞。所望更修本其宗旨，奮力邁進，使荒地政策早日施行，三民主義得實現，豈獨個人之責，有瞻顧、有計劃、有步驟之推行，庶幾有治法又有治人，土地政策早日施行，三民主義得實現，豈獨個人之責，全國人民，實企望之。

二 復興運動中的土地政策發凡

蕭 靜

歷史的洪流，逼着中國走上復興的大道，一切都已在復興的努力中。現在中華民族的全體成員，人人都負有這樣一個歷史的使命，即完成中國的復興，以促成全世界全人類的進步。

所謂復興運動，即在使動盪中的國家，重新組織起來，落後了的文化，迎頭趕上去。過去國內的矛盾，和外來的侵略，無論在軍事、政治、經濟、社會、文化各方面，都顯現各種的缺陷，由缺陷以至毀敗。積累下來的混亂和

進化，幾使國家民族趨於滅亡。幸而我們有歷史所遺留的不離亡的因素，所以能苟延殘喘。這其中最顯著的一個因素，即是這五十年來的革命勢力所奠定下來的普遍民族觀念與國家觀念。亦即還有這觀念，埋下了復興運動的種子。最近五十年來在國家民族間生存奮鬥中傳揚的「建設現代化國家」的呼聲和努力，即是復興運動的開始。而「建設三民主義國家」，即為這個復興運動的最終目的。

所謂「現代化國家」，即為國家的各部門均嚴密組織起來，使各部門的效能足以適合現代文化的水準。則軍事雖不僅不是私人獨斷的隊伍，而且是一體化的部隊和設備的國防軍隊。政治不僅不是地方封建的勢力，而且是一種有科學管理與效率的專家政治，經濟不僅不是落伍的地主經濟，而且是一種專家可健全發展的國民經濟，……這種才配稱為現代化國家。與世界列強並存于二十世紀，而不致于落伍而被淘汰。

這種「現代化國家」，不問其為資本主義的，或共產主義的，國家所共同必需的存立條件，而未必確為一理想的國家。吾人所理「企求的國家，不僅如此而已。吾人必須建立一個在民族方面，政治方面，經濟方面均能真正自由平等之國家，始足為中華民國對全世界人類所負之責任和貢獻。故中華民國之復興運動，應是包括「現代化國家」，進一步而為建設「三民主義國家」。

土地、人民、主權為國家組成之三大要素。土地、勞力、資本為經濟生產之三大要素。故主權為國家與經濟力量之發現，而土地與人民乃國家組成之實質要素。資本為土地和勞力所生產之結果，當以爲擴張再生產之附屬；土地與勞力乃為經濟生產之原始要素。故土地在經濟學上，政治學上，或經濟學上之意義，其重要唯人民或勞動始足與之並稱。即末由「建設現代化國家」進而「建設三民主義國家」之復興運動中，對於土地應採用怎樣的政策呢？

二

由達到建設現代化國家之日而論：對人民（或勞力）和土地的處理亦應適合於兩個共同原則：第一、爲嚴密地組織起來，第二、爲擴充其效能，便合於現代之文化標準。蓋人民和土地既同爲國家組成之實質要素及經濟生產之源泉，故人民和土地之組織乃爲一切組織之基本。勞力和土地之效能，乃爲一切力量之基本。近代文明國家對於人民莫不有自治組織（或保甲組織）、職業組織（或社會組織）、以及人口異動之種種登記，均所以嚴密統計其數字，調查其動態，而分別別類組成其力量，以爲種種措施之根本。土地亦然如此。土地雖爲不動體，然其振歎之散佈，較人口爲尤廣，其性類亦幾同人品之複雜，設非加以組織（即所謂地籍整理），將無以爲集中之管理。土地狀態之變動，屬權之交替（即買賣、繼承、贈遺等行爲之結果），使用之變更，亦幾同於人民之有出生、死亡、婚嫁、遷移；設非加以種種登記，及詳密之調查統計，亦無法對之爲適當之措施。土地之有分段分區之組織，亦猶人民之有分村分鄉之組織。土地之有分級分目之組織，亦猶人民之有分級分業之組織。土地之有增減變更登記，亦猶人民之有生死遷徙登記。故並世各文明國，地籍行政與戶籍行政並重。了解其本國土地之狀況，亦同於了解其人民之狀況。我國古代管地之政，向與管人之政並重。周官一書，對於組織管理土地之周密，尤著於詩人，即可概見。漢、唐、宋、明各盛世，對於地政之注意，更不絕書。元、清以游牧民族入主中原，對土地向不注意，地政始漸廢。土地之數字與組織始漸消失。降至今日，間一鄉一邑人民之數目，尙有勉強能舉其概數，如問其土地之數目和狀況，則皆瞠目不知所對。所謂政治，最基本者爲管理人民與土地，對人對地，並約政而不可得知，其他措施之必至於凌亂乖張，可以斷言。

在戰前數年，中央備案爲五年計劃，當時尙借債以支地農人民無詳密之組織爲慮，願時整頓以了解此意者。當

時地勢整理，中央與地方雖已漸加注意；然其動向，大半出于強權職我，增加收入，而未嘗着眼於全國土地之經濟組織。迨戰事爆發，全國總動員、經濟動員、經濟統制之呼聲日高，而其效果甚微，迄今尚鮮有人了解其原因之在於人民與土地之嚴密組織。或能已知人民無組織則不易發動動員，而鮮有人明瞭土地之無組織，亦不易發動動員。蓋言「總動員」或「經濟動員」，即包括人力物力實力之全體效用之總擴張。今土地平糶既非肅敬而不知，一切管地之政，均付缺如。即無法管制地方之使用，擴張土地之生產。吾國之物力以出之於地之農產原料品為主，對土地既不歸屬其管制，對物力即無法實現徹底之支配。推而言「實力」，亦復如此，蓋「實力」係物力的昇華（即物力的抽象代表——見拙著「民族生存競爭與土地政策」），「實力」之強弱，仍有賴於地方之擴張與物力之增加。今對於地力物力無法為徹底之管理，故間接亦影響及于「實力」之無法擴張其效用。故直接言之，地方之無組織，則其效用無法擴張，「總動員」或「經濟動員」之意義不全。間接言之，地方之無法擴張，併物力實力之效用管制亦不健全。總動員或經濟動員之缺陷益多。此就戰時言，土地之無組織，其弊害顯著如是，至就平時建設而論，亦無異致，故謂「經界為仁政之始」。

次論擴充土地之效能。現代文明國家對其人民，不僅使之有組織，且以組織政策教育之培養之，唯恐不同。蓋人民之組織提高，人格健全，始能盡其為國民之責任；同時國家亦必竭力予以種種機會，使得就各方面（如職業、教育及其他一切職業上之勞動）貢獻其能力，發展其效能，于國家始為有利。國家對於土地，亦固應具有同樣意欲之政策。一國所保有之土地數量，口口口口固定；而其質之優良者，亦猶人才之稀少，國家如不開發其富源，培養其地力，使發揮土地原有之效能，則對於國民之不應教育培養，使得有正當之用途。故謂「人有餘力，地有餘利，則財不匱乏而富」。土地既為人類養生之資，富源所在，文化進步的國家，自然要竭力加以利用，以增加其國家的富