

黃
振
鉞
著

土地政策与土地法

中國土地經濟學社發行



黃振鉞著

土地政策與土地法

中國土地經濟學社

民國三十八年元月初版

土地政策與土地法 (全書二冊)

定價

(外埠酌加郵運包裝費)

所	版
有	權

編著者

黃

振

鉞

校訂者

黃

八

俊

發行者

中國土地經濟學社

(社址武昌清真寺二十號)
(電話二四〇號)

校對者

李

寶

華

印刷者

春文運昌印刷紙號
(武昌中正路南市一六一號)
(電話三三九號)

自序

三十六年，振鉞在中央訓練團義務勞動高級人員訓練班講授土地法，嗣後應鄂省立農學院農業經濟系之約，講授是項課程，深感土地法自三十五年四月修正公佈後，無專書闡明其立法意義，尤其法律係根據政策而制定，政策乃因問題而產生；我國之土地問題爲何？解決土地問題之土地政策爲何？今日之土地立法，是否能充分達成土地政策之使命，以解決今日嚴重之土地問題！欲求一有系統之著述，尙未之見。爰於次年暑假，利用公餘，草擬是書，計分上下兩篇，上篇爲土地問題與土地政策，內分：（一）嚴重的土地問題，（二）平均地權政策，（三）土地法的立法精神。下篇爲土地法詮釋，內分：（一）總則，（二）地籍，（三）土地使用，（四）土地稅，（五）土地徵收。歷時五月，勉成初稿，正擬修正，適值烽火遍地，檢點不暇，乃承鄂省地政局局長熊鼎盛兄，以行將實施土地改革，從事地政人員亟須此書參考，催促趕速付梓，其中舛誤，自知難免，祇有俟之再版時更正，倘荷海內賢達，進而正之，則實所企幸！

黃振鉞識於湖北省政府三八、二、九。

目錄

上篇 土地問題與土地政策

- 一 嚴重的土地問題……………(一)
- 二 平均地權政策……………(二〇)
- 三 土地法的立法精神……………(二七)

下篇 現行土地法詮釋

- 一 總則……………(四七)
- 二 地籍……………(九三)
- 三 土地使用……………(一二五)
- 四 土地稅……………(一七五)
- 五 土地征收……………(二二三)

土地政策與土地法

上篇 土地問題與土地政策

一 嚴重的土地問題

中國擁有一百四十六億零四百四十三萬二千市畝的土地，四億六千一百萬零六千二百八十五的人口，（註一）與具有光輝燦爛五千年的開國歷史，但今竟貧苦紛亂！其原因非常簡單，我國國內的主要生產是農業生產，全國約有百分之七四、四二（註二）的人口是依賴農業爲生，祇要我們細看我國的土地與人口，在此一百四十六億零四百四十三萬二千市畝的土地中，耕地係佔多少？對於佔人口百分之七四、四二的農民，是否可能供其生活？立刻就能發現一連串很嚴重而又實際的問題。依據國民政府主計部統計局在民國三十七年所發表的各省耕地統計，其情形如下：（註三）

土地政策與土地法

省別	耕地面積 (千市畝)	省別	耕地面積 (千市畝)
江蘇	八五、二九六	河北	一〇九、一三二
浙江	四一、六五八	山東	一〇〇、四五〇
安徽	七三、一二八	山西	七二、八七九
江西	四三、三三九	河南	九八、四九九
湖北	六四、五〇〇	陝西	四五、六二七
湖南	五〇、二〇六	甘肅	二六、一六七
四川	一五一、四三七	青海	七、八〇七
西康	四、〇一一	福建	二一、〇九四
台灣	一三、〇八五	熱河	二五、六五〇
廣東	四〇、九八九	察哈爾	一五、五二六
廣西	二七、四九三	綏遠	一七、〇八六

雲南	二六、二一五	甯夏	一、八四六
貴州	二三、一七三	新疆	一四、九一三
東北九省	二〇九、五二五	西藏	•••
總計	一、四一〇、七三一、〇〇〇市畝		

上表所列全國耕地面積為十四億一千零七十三萬一千市畝，僅佔全國土地面積的百分之十弱，也就是我國現在的墾殖指數為百分之十弱，由此可見我國耕地實在太少。現在我們再進一步將墾殖指數與各國作一比較，就知道我國雖稱以農立國，墾殖指數實小得可憐！茲將各國墾殖指數列表如下，以便比較。（註四）

國名	墾殖指數	附註
丹麥	六一、二	
印度（自治）	六〇、三	
匈牙利	五九、五	

土地政策與土地法

奧國	英國	荷蘭	西班牙	保加利亞	比利時	羅馬尼亞	法國	意大利	德國	印度 (英領)	波蘭
二 三 、 〇	二 三 、 八	二 八 、 三	三 一 、 八	三 三 、 八	三 九 、 九	四 一 、 六	四 一 、 八	四 二 、 六	四 三 、 七	四 五 、 九	四 八 、 六

澳洲	加拿大	阿根廷	瑞典	中國	日本	美國
一、二	二、五	七、六	九、二	一〇、〇弱	一五、五	一六、〇

墾殖指數就是耕地面積佔全土地面積的百分數，如指數高，即表示墾殖程度大，耕種之地多，反則表示墾殖程度小，耕種之地少。從上表看來，我國墾殖指數卻僅高於新開闢的澳洲，加拿大，阿根廷，與以林鑛立國的瑞典，且竟低於丹麥、印度、匈牙利、五倍之多。我國墾殖指數的低微，顯然可見。

墾殖指數的低微，充分地證明我國土地利用的貧乏，其具體的表現，便是耕地的稀少。假若人口不多，墾殖指數縱低，也不愁發生什麼問題。不幸我國耕地是如此的少，而人口卻是非常的多，偏偏有佔人口百分之七四、四二的農民，直接仰賴土地過活，因之耕地的人口密度高得驚人！耕地人口密的度高

低，是耕地多少的反映。密度高就是表示耕地少，密度低就是表示耕地多。我們如果說，墾殖指數是耕地與土地面積的對比，耕地人口密度便是耕地與人口的對比。所以我們從墾殖指數的高低上，可以知道耕地的多寡，從耕地人口密度的高低上，可以知道耕地的足與不足。茲將各國耕地人口密度比較如下表：
（註五）

國名	耕地人口密度 (每方公里)	附註
日本	九五五	
中國	四九〇	
比利時	三九一	
意大利	三〇四	
荷蘭	二七三	
英吉利	二二四	
德國	一八四	

從上表可看出中國耕地人口密度，除低於日本外，竟超過一切任何國家。耕地不足，人口過剩，可見一般！再我國各省的耕地平均起來，每農戶所得不過為二二、三一市畝。每農民所得為四、二五市畝。（註六）倘將此上面的平均畝數拿來與世界各國對照一下，更可以看透我國以地大物博自矜的虛妄。茲比較如下表：（註七）

瑞 士	一六七
法 國	一〇八
西 班 牙	九〇

國 名	每人平均所得的耕地畝數 (華畝)	附 註
加 拿 大	四〇、八	
阿 根 廷	三三、六	
澳 洲	二四、四	
美 國	一九、三	

土地政策與土地法

德國	意大利	印度 (自治)	印度 (英領)	法國	波蘭	瑞典	保加利亞	匈牙利	羅馬尼亞	西班牙	丹麥
五、二	五、三	七、一	八、一	九、〇	一〇、一	一〇、二	一〇、三	一〇、七	一一、六	一一、七	一二、四

奧國	四、八
中國	四、二五
比利時	二、五
英國	二、〇
荷蘭	二、〇
日本	一、六

據上表看來，我國每人所得的耕地畝數，祇有加拿大人的十分之一，阿根廷人的八分之一，澳洲人的六分之一，竟在所列的二十二單位中，屈居第十八位，僅略高於土地褊小的比、英、荷、日、幾個國家。因為中耕國地少，墾殖指數低，耕地人口密度太高，與農民所得耕地畝數有限，無怪乎農民生計艱窘，與整個國民經濟的窮困。這些情形，歸結起來，都是土地利用的貧乏問題，要解決這個問題，最上策是應作增加耕地面積的打算。現在將全國土地面積中可作各種用途的面積數字，列表如下：（註八）

種類	面積
土地總面積	一四、六〇四、四三二、〇〇〇

（市 畝）

耕地面積	一、四一〇、七三一、〇〇〇
宜林地面積	四、三六三、九一一、〇〇〇
其他土地面積	八、八二九、七九〇、〇〇〇

由上表看來，其他土地所佔的面積佔土地總面積百分之五十七，當然包括荒地，道路，河流，宅地，墳地等土地在內。但其中是否尚有可用作耕地的土地，以解決我國土地利用的貧乏問題呢？這倒得僅研究！

近來有人依據三十四年國民政府主計處統計局中華民國統計提要所發表的數字推算，（註九）全國土地總面積為四千六百三十二萬一千七百三十四方市里，換算為一百七十三億八千七百零一萬二千市畝，（包括外蒙古，但除台灣。）其中森林面積佔六十五億九千三百七十六萬六千市畝，耕地面積佔十三億九千七百六十四萬六千市畝，餘為沙漠，山地，荒地，墓地，河流，道路等其他土地的面積，共為一百零七億六千一百九十二萬四千市畝。在森林面積中減去已有森林地帶面積十三億六千六百三十三萬四千市畝，即剩餘可以種林而尚未種林的面積五十二億二千七百四十四萬二千市畝，假定其中一半改為耕地，即有二十六億一千三百七十二萬一千市畝的土地，約比現有耕地面積增加百分之一百五十四。這種推

算是否能信，可不討論，因自然環境與社會環境，當未必盡能將此二十六億一千三百七十二萬一千市畝的土地完全改爲耕地，但我們相信其中也必有一部份的土地，可作爲耕地來利用，如能稍加開墾，則耕地面積絕不止現在如此很少的數目，乃可斷言。

但上述可以開墾作耕地的土地，事實上並未加以開墾。相反的，因連年的天災人禍，使農民背井離鄉，已經作耕地利用的土地，盡都變成荒蕪的土地。我們雖不能找到適當的材料，來說明近年來耕地變成荒地的情形，但這類事實，是非常普遍而且確實，不會不令人置信的。我國的耕地本來就患不足，現在又加上日益荒廢的趨勢，耕地將因荒廢而更感不足，其土地利用貧乏問題的嚴重程度，當可想而知。其次是我國土地分配的不均問題，就自然環境上而言，大體上可以將全國分爲三大區來說明。（

註十）

一、墾殖區 包括東北九省，及西北新疆，青海，寧夏，甘肅，綏遠，察哈爾等省。

二、黃土區 包括山西，陝西，河北，河南，山東，及江蘇，安徽的北部。

三、水田區 包括長江流域和珠江流域諸省。

三區的土地分配情形，迥有不同，黃土區較爲平均。墾殖區因係新闢土地，水田區內資本主義的色彩濃厚，分配都不均，這兩區的土地都集中於少數資本家與豪富手裡。茲就可能搜得的資料，估計全國