

民生主義的土地經濟思想

講師 李偉華

國父說：「文明之福祉，國民平等享之。當改良社會經濟組織，核定天下價，其現有之地價仍屬原主所有。革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所共享。肇造社會國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所。敢有壟斷以制國民之生命者，與眾共棄之」（中國同盟會軍政府宣言）。此項主張係指以公平合理的手段解決中國土地的分配，以達到地權公有，地利共享的目的，是折衷於土地私有與土地公有之間的一種新土地制度。就廣義言之，係泛指民生主義的土地政策；就狹義言之，係指土地自然增值，平均為國民共享的一切辦法。

蔣總統說：「總理對於土地國有的政策與方法，曾經有了很多明確的指示說：『土地國有之法，不必要收歸國有，若修道路，若闢市場，其所必經之田園廬墓，或所必需之田畝，即按照業戶稅契時價格，國家給價而收用之。』以及……『惟地不必盡歸國有，收取其需用之地，斯亦可矣』的話，如將總理以上所說的話，再簡單而明瞭地演繹出來，那就是土地國有而民用，換句話講，亦可說是國有民享。大家要知道，土地國有，不過是一個原則，至於這個原則，如何運用使能有益於國計民生，更能增加國利民福，不違反三民主義民有民治民享的原則，那就在於政策問題了。我今日對於總理土地國有的思想，可以確定土地國有的政策，就是在土地國有的原則之下，允許私有財產制度（包括土地所有權）的合理存」（蔣總統土地國有要義講詞）。由此可知國父主張的土地國有就是「照價收買」和國家有權隨時「收取其需用之地」。因國父曾經說過：「平均之法，有主張土地國有的，但由國家收買全國土地，恐無此等力量」（實行社會革命講詞）。又說「地不必盡歸國有，收取其需用之地，斯亦可矣」（地權不均則不能達多數幸福之目的講詞）。這是一面允許有限度的土地私有的合理存在，一面國家享有全國土地最高支配權，隨時有權收取其需用之地；這就是國父土地國有的真正思想。國父集中外古今經濟學說，經濟政策，經濟制度之精華，面對古今中外的經濟社會，在中國他認為最嚴重的問題便是資本，於是提出「節制資本」以防患資本問題於未然，又以「平均地權」來解決中國土地問題於已然。只要照這兩個辦法，便可解決中國民生問題（民生主義第二講）。平均地權是民生主義的兩大中心之一，耕者有其田乃是民生主義農地政策的最高理想。國父於倫敦脫險後，暫留歐洲，以考察政治風俗，結交朝野賢豪，並

入大英博物館圖書館研究，兩年中所見所聞，殊多心得，始知徒致國家富強，民權發達，如歐洲列強者，猶未能登斯民極樂之鄉，是以歐洲志士猶有社會革命運動，為使中國革命一勞永逸，乃創立民生主義。今專就現代土地政策和土地經濟之概念，原理與法則等問題再為衡論，得益顯示其學術價值，而不失為闡揚遺教之旨。

壹、各國的土地政策

世界各古老國家，差不多均住過古代的封建制度，及封建以後的大小地主壟斷土地與剝削農民，土地問題是社會上最嚴重的問題；然而在我國確是資本問題，土地問題未發展到十分重要的階段，當防患於未焉，使民登斯極樂，永無後患。僅以各國土地制度的發展經過，及近代土地改革運動的成效提出說明，以便瞭解這個問題的過去和現在狀況。惟世界國家太多，勢無法一一說明，亦無必要，只能以具有代表性的國家，作簡要敘述。

一、英國的土地政策

(一)圈地運動始末：在英國土地史上最重要的一件事就是圈地運動，亦是世界土地問題史上最引人注意的一頁。原封建制之普行於歐洲各國，始自一、二世紀時，英國當亦未能例外，十一世紀的下半期（1066）諾曼人（Norman）征服英國，采邑制（Manorial system）（見Norman S. B, gras: A History of Agriculture, P. 85）的實行變本加厲，全國土地都認為是國王所有，各領主多是征服者的功臣將士。每個采邑中領主的私地（Demesne）徵用佃農及農奴的勞役代為耕種，此外所謂公地（Common land）則分配給各佃農與農奴耕種，這和歐洲大陸上的采邑制是相同的。

自經過1315—16年的大飢荒和1348—49年「黑死病」（The Black Death）大疫流行後，全英國（包括英格蘭、威爾士、蘇格蘭三部）人口死人已近半數。於是農村，勞力缺乏，公地許多荒蕪，即領主的私地亦難征得勞役，但這些豪強領主仍無體恤之情，強索勞役如故，因而激起了多次民變。後來貨幣經濟漸次發展，商業興起，有些領主允許佃農繳納錢幣以代替勞役，而多數領主將私地的範圍縮小、擴大公地，用普通放租方式租給佃農耕種，於是以往的采邑制漸成為大地主的租佃制。農民個別向地主租地，各自經營，每年用實物或錢幣繳租後，對地主無義務，農奴就一律成為自由民。且多數地主已由鄉村的城堡中遷住沿海商業興盛之地，收租與管理佃農事務，概雇用經理人擔任。

自十五世紀以來，英國及西歐各地毛紡工業漸興，英國的平毛出口貿易大盛，使牧羊成爲最有利的農業生產。因牧羊是一種極粗放的土地利用，不須多量勞力，只要大塊土地，故各地主就在農村興起圈地運動。初期圈地就是大地主向佃農收回其農地，將零碎分散的耕種地改爲整塊的大牧場，有許多農家的私地，農民已經取得所有權的（農民向領主購得土地）亦被強迫收買而去，即農家散佈在各農場的房屋，因有礙於牧場的完整，竟亦強被收購而拆毀，使得許多農民家破人散，另謀棲息之所，同時都市中新興的商人亦向農村投資收買土地，經營羊毛生產。雖然當時法律是禁止強買農民的土地，但多數農民在勢迫利誘，與巧詐欺騙之下，土地竟被徵收而歸於合併了。例如英王亨利八世曾於1534年頒布命令，禁止收買20英畝以上農民私地，並禁止任何一人牧羊二千頭（見 Jesse Gollings: Land Reform, P.59, Longmans Co., London, 1903.）此外尚有類似的禁令很多，但一般地主豪強者，多是法術高明，陽奉陰違，使禁令歸於無效。

十七世紀時這項運動稍趨緩和，因爲糧食的價格上漲，用耕地種植普通農作物比牧羊爲有利，故有些農場又恢復爲耕種農場，圈地就暫歸休止。十八世紀一經開始，英國的圈地運動又開一新紀元，以往的圈地及有法律根據，此後的圈地竟是依法行事，圈地法 (Inclosure Act) 於1710年首次在議會中獲得通過，於是圈地更是雷厲風行，在1710年1867年間即有七百六十六萬多英畝的耕地被圈，這個數字佔當時英格蘭與威爾士的總耕地面積約三分之一（見 J. collings: Land Reform, P.63,）當時大地主與貴族階級在會議中佔有壓倒性的力量，他們爲自己的利益打算，固然力主收買小農的土地，擴大農場面積，即一般經濟學家亦都盛贊大農場生產的經濟利益。在各方面力量壓迫之下，許多小農戶不放棄他們所有的或租佃的土地，而退出農村，所幸彼時英國正值商業發達，接着又是產業革命，工業興起，於是工商航運各業皆蒸蒸日上，由農村退出的農民很容易轉業於都市，故沒有發生嚴重的社會問題。後期的圈地並不一定是化農地爲牧場，主要還是大地主收購小農戶的土地，使農地集中於少數大地主手中，小農場大量減少，這些大地主自己不事耕作，乃轉租其他富有資本的大佃戶耕種，於是英國農戶多數是「企業佃農」(Tenant entrepreneur)，他們每家租得的農場面積，平均有五六十英畝，並可以向地主獲得一部份生產工具，從事大規模耕作，於是英國農業就建立在租佃大農制的基礎上。這種制度一直維持到近代，依據十九世紀末期的統計，英格蘭農地約有87%爲佃農地，在蘇格蘭與威爾士佃農地高佔總農地90%以上。當時大不列顛 (Great Britain) 人口約四千萬，但有土地所有權者，不過三十二萬人，即百分之九十九的人無土地所有權，其中蘇格蘭土地集中特別顯著，五百八十個地主擁有該區全部土地五分之四，一百七十個地主擁有全土地半數，十二個地主有一百七十五萬英畝，計佔全部土地四分之一。同一時期，英格蘭八百七

十四個地主佔地四分之一；英格蘭和威爾士兩區內二百公頃以上的大地主佔了耕地97%。（見吳文暉著：中國土地問題及其對策，第129—130頁，商務印書館，民國33年）。

圈地運動到十九世紀末期大致已經停止，經過了四百年的地權變動後，至此已告結束。站在農業觀點說，這個運動是有價值的，因爲已使英國農地化零爲整，生產效能大爲增加，又使英國農業改建於大農場制與企業化經營的基礎上，雖然土地集中爲少數大地主所佔有，但租佃條件很優惠，地租率很低（普約佔生產價值的百分之二十），租期較長，故未引起農民有組織的反抗，（租佃條件優惠是得力於英國政府多次立法保護佃農所致）。同時新大陸發現之後，英國積極移民海外，加之商業航運發達，接着又是工廠工業興起，可使原有農業人口大量轉業，這應是促使圈地運動成功的基本原因。

（二）近代土地政策；圈地後大企業佃農制維持到相當時期，並無變化，惟自第一次世界大戰後，歐洲農產價格上漲，引起許多佃農向地主購地成爲自耕農，從1919到1924年的五年中，即有數約三百萬英畝以上的耕地由地主手中轉入自耕農戶，因此英格蘭與威爾士的佃耕地所佔比率，由90%降至1924年的76%：（見Encyclopaedia of Social Sciences Vol, I X P.89,）但接着又是農業不景氣價格低落，而至於1929—23年大經濟恐慌，於是農民購地之風又息。英國政府曾一度採用扶植小自耕農的政策，從十九世紀末期即有所謂 Small Holdings Act（始於1892年），後經多次的修改，1924年又有所謂 Small Holding Allotment Act，都是貸款協助小農買地的立法，但熱心購地的農民並不多，至1950年爲止，受這一連串立法所鼓勵而創立的小農戶約有二萬八千戶，共佔地約四十六萬英畝，平均每戶十七英畝，其中最小的爲一英畝，最大的約五十英畝。（Proceedings of conference on World Land Tenure Problems, part 4,）這些小農戶大多數集中於都市的附近，經營園藝作物，供給市內消費，就英國的整個農業論，小農是不佔任何重要地位，大部份的農地還是歸大地主所有，由大企業佃農經營。誠如英國經濟學家歐維 (C. S. Orwin) 所云：高度工業化的國家如英國者，不適合小農制，在租佃制度下行資本家的農業經營，是不可避免的。（見C. S. Orwin: Land Tenure in England, Proceedings of International Conference of Agricultural Economists, 1929, P.11,）況且這種大農制，在工業化以前即已由圈地運動樹立了堅強的基礎。近年亦有很多英國學者主張土地國有，他們認爲土地國有對於現行企業農制沒有大的改變，而由政府負責經營全國土地，合理的分租給農戶耕種，並負責農場經營的指導，比由大地主擔負這些職責更爲優良而有效。但這不過是一些理論而已，事實上英政府如何向各地主徵收全國的農地，使成爲國有却是一國却是一個很困難的問題。（待續）

（本文承國立中興大學農業經濟研究所研究助理員趙良先生教政及高承先生校對在此一併申謝）