

# 農村救濟的法律問題

趙鳳喈

中國農村的凋敝，不自今日始，只能說‘于今爲烈’罷了。因爲中國自古以來，即是一個多災多難的國家。如典籍所載：‘堯有九年之水，湯有七年之旱’。縱因古史渺茫，不足徵信。然自唐代（西元六一八年）迄於明末（一六一九年）一千年間，共有災患一〇一五次。就清朝一代而言，旱災有一六〇次，水災有三二〇次，蝗患亦有三次之多。（註一）民國以來，最大的水災，有辛亥年（一九〇〇）及民國二十年（一九三一）的長江大水，與去年（一九三三）的黃災；災區之廣自五省達十餘省之多。其間尚有連亘三年（一九二八——三〇年）的西北大旱，被災之區，有陝西，四川，河南，山東，河北等省。又有十年（一九二一——三〇年）苦旱的甘肅與受災較輕的綏遠及察哈爾，（註二）此外內戰則無年或息，匪患是無處不有。如此現象已足摧毀農村經濟而有餘，再加上其他種種原因（見後）齊來逼着農民不能安身於田里；馴良者轉入都市以寄生，莠桀者流爲兵匪以劫掠，因果循環，而農村之破壞益亟，終于無法維持而宣告破產。中央政府鑒於共患之隱憂，爲振本清源，釜底抽薪之計，亦不得不設法謀農村之復興，以固國本。故去歲五月五日，曾召集專家三六人在首都開

---

註一 參看（一）飢荒的中國（吳鵬飛譯，十八年民智書局出版）第四七——五四頁，第一，第二，第三表。

（二）中國農村經濟的研究（陳代奇等譯，十九年神州國光社出版）第一章第十八頁。

註二 見申報年鑑（一九三三年）社會門，災害條。

會，討論復興農村計畫。會議曆二日，雖有議決案多件（註三），然政府關於此之各種法令，多未頒布。本篇分二部探討：（一）敘述中國農村破產之狀況及其原因；（二）討論救濟之各項法律問題。

### 一 農村破產的狀況及其原因

吾人可以說，凡注意中國社會問題者，無不以農村破產為憂慮，並思有以救濟之。然其破產至若何程度？及破產之原因何在？此必首先明確，然後方可以談救濟之道。現將此二問題分別敘述於后：

#### A 農村破產的狀況

據一般研究農業經濟者，談及中國農村之現狀，多就荒地逐漸增多，農民人數減少，佃戶人數增加，以及農產品的入超及農民生活狀況等項以說明農村之凋敝。不過關於此等問題，乃涉及農村經濟實況和統計問題，殊少理論之爭。在中國統計材料難得精確可靠者，故僅擇其有確實資料者二端，述之如下：

（一）農產品的入超 農產品的入超，據海關報告，自民國元年迄十六年，除一九一九年至二〇兩年外，每年入超自一千至九千餘萬海關兩不等，一九二三年，入超最大，數字為一一八，八四〇，〇〇〇兩。再就農產品重要的米糧輸入額而言，自民國元年迄十九年（一九三〇）輸入額逐年增加，民國元年為二，七〇〇，二七四石，十二年為二二，四四七，七六二石，是為最高額。十九年有一九，九二一，九一八石，入口量雖較十二年為減少，但價

註三 詳見民國二二年五月七日中央日報及他報。

格則超過。(註四)此係事實,無可否認。按入超之現象,若非表示本國農產品之減少,即是表示人口增加或消耗較大,而本國農產品量未增加,或雖增加仍不足供增加之消耗量。此二現象,若有其一,皆為可驚。因中國以農立國,食料尚仰給于外人,國家失其生存中心,不僅為農村凋敝之大患也。

(二)農民生活狀況 欲知農民之生活狀況,有二個先決問題,首當說明:第一為農民一家每年所需生活費最低的限度;第二為農民一家每年的純收入若干。現可分別敘述之:

a 生活費最低的限度 所謂生活費,當包括衣食住及其他必需雜費而言。據陳達先生兩種估計;每家以五人計算,在成府村每年應需一三五元之生活費,而在湖邊村每年應需一五七元(註五)。此二村一在北平之西郊,一在安徽之休甯,可以表示南方生活程度,較北方為高。不過陳先生的估計,係在民國十二年冬調查後所定者,距今已有十年之久,生活程度當有變遷。換言之,現時該兩村人民的生活費,也許在一三五或一五七元之上,亦未可料。又據西人戴爾(J. B. Toyler)先生的估計,五口之家,每年食物費,應需一五〇—一六〇元。再加上其他雜用,應需三〇元左右,共計每年需一八〇元。戴君係西人,以西方的觀念來估計中國生活標準,或不無過大之處。但戴君以一五〇元為貧人之界線,

註四 參看最近中國對外貿易統計圖解(一九三一年中國銀行編)第二四,第三二頁。

註五 參看陳達著:中國勞工問題(十八年商務印書館出版)第四二八—九頁,第五六表。

(註六)吾人不得不認為確當。故依通常情形而論，在中國五口之家，每年所需之生活費，此時應以一五〇元為最低限度。

b 農民每年的純收入 所謂純收入者，即指農民在收入項下除去支出，所餘存之款項。查我國農民之純收入，亦是極難統計之問題。蓋中國幅員甚廣，南北土地肥瘠互異，收入自有不同一也，農民有自耕農，半自耕農及佃農之分，收入應有懸殊二也，同一農民，每以所耕土地面積之大小而收入互異三也。現估就一般之統計言之，據白克(Buck)教授調查，中國北部每戶農民之純收入中間數為一三七元，南部農民之純收入中間數為二一三元，(註七)是北部農民生活常在貧窮線(一五〇元)以下，而南部則超出之。此項調查結果，只能表示南部農民之生活，較北部為高，若謂南部農民生活平均超出貧窮線以上，則未盡當。蓋據戴爾(見上頁)先生調查，在直隸省各鄉村每年純收入五〇元以上者，占百分之六二家，一五〇元以上者，占百分之二八家。而在江蘇省各鄉村，純收入五〇元以上者，占百分之一六家，一五〇元以上者，占百分之五二家，在浙江鄞縣，收入五〇元以上者，占百分之一九家，一五〇元以上者，占百分之六四家。如此則北方農村每家純收入在一五〇元以下者過半數，而在南方則純收入一五〇元以上者，約占半數，殆為確論。(註八)

註六 參看中國農村經濟實況(李錫周譯，十七年北平農民研究會出版)第六〇—六一頁。

註七 參看 John Lossing Buck: *Chinese Farm Economy* (Shanghai, 1931) p. 88, Tab. 44.

註八 參看中國農村經濟實況(李錫周譯，十七年北平農民研究會出版)第五九頁，第十五表及第六〇—六一頁。

由上以觀，中國農民之生活狀況，可以說在北方有百分之八〇在貧窮線以下，而在南方則有半數過貧窮線以下之生活。

現在要問貧窮線之生活如何？仍可依陳達先生和戴爾先生所揭示：農民的食品，只有米、蔬菜（白菜、蘿卜為主要），油、鹽、醬、麥等。‘肉類及大葷，則不逢佳節不上門’（註九）其衣服不外粗布，居處大半為茅屋。如此簡陋生活，全國過半數之農民，不能享有，‘國家重農民而農民已貧賤矣’，當至今而益甚。然此猶指平時有收入而言，倘遇水旱之災，農民不轉于溝壑，必散之四方。再不然，只有食草根與樹葉矣。（註一〇）

觀上兩點之所述，農村的破產，已至極嚴重時期。此外自民國二十年大水以後，農民偶有收穫，而稻麥之價格極其低廉（鄉村稻價一元至二元一石，麥價約倍之），即豐收之後，農民常有收入不足繳租稅之嘆，甚有棄田而逃者；是亦農村破產之重大象徵。

#### B 農村破產的原因

論到農村破產的原因，當不外天然的與人為的兩方面。天然的原因，即係水旱等災，殆為破壞農村最大最烈的因素，篇首已述其概略，茲不再贅。至人為的原因，亦甚夥，擇其重要者言之，則有：（一）兵匪之患，（二）苛捐雜稅，（三）重利盤剝，（四）地

註九 參看（一）陳達著：前書第四二三頁。

（二）李錫周譯：前書第六一頁。

註一〇 據報紙所載，災荒的地方，人民常有食草根與樹葉之事。即河北省定縣比較小康的地方，亦有此類慘事（見獨立評論五一號：定縣農村中見到的平教會事業，）  
真令人發‘人間何世’之嘆！

主剝削，(五)外國經濟的侵略等等。以下分別說明之：

(一)兵匪之患 兵匪之患，指內戰與土匪劫掠而言。民國以來的內戰，如果將一省中局部戰爭括算在內，可以說每年有一次或二次以上。唯關於戰爭之次數及農民每次之損失，目前尚未見有精確之統計。若以狹小的地域(一縣)為單位而求其因某一次內戰所受之損失，則有河北省定縣一例可言。查定縣當民國十六年時，有退軍過境搔擾被劫掠者，有四二村之多，受災最重者為一六〇家之村，損失計四，四〇〇元，次為三二六家之村，損失計一，六二五元。四二村損失之總數為二〇，一六〇元。又於民國十七年，定縣六二村受軍隊徵發之損失為七一，七三三元，受軍隊劫掠之損失，為三九，八二六元，兩年共計一一一，五九六元。(註一一)定縣在戰區以外，其所受之損失已如此，他縣之在戰區內者，農民直接之損失，當必倍之。若以定縣之損失(一三一，七五六元)以例全國，則數字已屬可驚。然此猶係農民直接之損失，若統計歷次戰爭一切之損失，間接歸農民負擔，則謂農村之破產，由軍人之大砲所毀壞，非酷論也。

其次則為匪患。匪患與內戰，亦有直接關係。因每次戰爭之結果，敗兵大半流為土匪，軍隊變叛時，尤為顯甚。如最近劉桂堂之兵變即是一例。至農民所受土匪搶掠燒殺之損失，亦無精確之統計。但就報章所見，常有土匪屠殺全村或全莊，並損失數十百萬元之記載，縱令報紙登載，每有失實之處，然土匪之擾民，為農村破壞之一因，殆無疑義。

(二)苛捐雜稅 捐稅之苛重，超過農民之負擔力，乃全國共

註一一 參看李景漢編：定縣社會概況調查(二十二年，中華平教促進會發行)第七七三一七頁。

認之事實，即中央政府最近亦有通令各省調查捐稅之名目，以爲減輕或廢除之準備。現在吾人所欲知者，第一爲苛捐雜稅之種類，第二爲捐稅與正稅之比例若何，並農民對此負擔所受之壓迫如何。關於第一點據二年前的大公報載：甘肅省的苛捐雜稅有四十四種之多。(註一)實際上，最後‘預徵’一項，不得爲稅目，應改爲四三種。甘肅爲邊僻貧瘠之省，既多災荒，又久爲軍閥所割據，苛捐之多，理(?)或應然。就首都所在地之江蘇省言之，附稅亦有三〇種之多。(註二)其他各省當亦在二〇至四〇之間，捐稅之苛繁，真爲‘古今中外，得未曾有的’。關於第二點，據中央農業實驗所之報告見大公報各省田賦調查欄，

註一 大公報(二〇年，四，五)載：(一)畝捐，(二)地丁，(三)罰款，(四)接濟費，(五)清鄉費，(六)麻鞋捐，(七)皮襖捐，(八)軍服捐，(九)麥麩捐，(十)流通券，(一一)軍驃價，(一二)雜費捐，(一三)碾子捐，(一四)開拔費，(一五)勞軍費，(一六)商家借款，(一七)改裝費，(一八)糧價，(一九)軍費，(二〇)房捐 (二一)鍋捐，(二二)換防費，(二三)修械費，(二四)補防費，(二五)豬捐，(二六)架腿，(二七)公債，(二八)特別借款，(二九)臨時費，(三〇)富戶捐，(三一)交通捐，(三二)柴草捐，(三三)米麵，(三四)被褥費，(三五)徵兵費，(三六)總司令大借款，(三七)緊急借款，(三八)購械費，(三九)馬料稅，(四〇)水磨捐，(四一)修路費，(四二)檢驗費，(四三)貨物附加稅，(四四)預徵，

註二 大公報(二三年，一，八，第四版)蘇省附稅條載：(一)教育費，(二)公安畝捐，(三)自治畝捐，(四)黨部捐，(五)農業改良捐，(六)普教畝捐，(七)抵補金畝捐，(八)蘆課

二三年一月十七及二〇日)東南及中部十三省之附稅,常在正稅一倍以上,且逐年增加。其西北各省如陝甘不在此例。不過此係官廳之調查,恐有隱漏不盡之處。據最近報紙所載,江蘇省附稅有超過正稅二六倍以上者(見註十三),恐亦有傳聞失實之嫌。不過據趙人傑先生調查陝西省南鄭縣縣政府所辦之稅捐,情形如下: (一)屬于省款的,年征一〇九,九三五元, (二)屬于地方的,附加年征一四七,六二〇元, (三)特捐(如烟畝捐之類)年征五四六,七〇〇元。(註一四)若以(一)項爲正稅,與(二)(三)項附稅相比,則附稅超出正稅五倍以上。但趙先生又謂:該縣田賦自民國十八年起加征四倍,現民糧一兩,收洋一八元餘,軍糧一兩,收洋二〇元。此外省財廳直接所辦烟酒統稅等,尚不在內。如此則附稅之所收,當二〇倍于正稅矣。因此南鄭縣農民,按人口計算,每人每年負擔稅捐三元三角以上,按土地計算,每畝每年應繳二元五角以上。結果上等地農家,可以勉強支持,中下等地農民,則不勝此擔負,棄田而逃。此亦可爲上面所述的荒地增加之原因。再證以江蘇省某學生之言,‘家

自治捐, (九)釐課保甲捐, (一〇)清丈捐, (一一)保衛團捐, (一二)水巡隊經費, (一三)建閘費, (一四)治運畝捐, (江北各縣徵收) (一五)塘工及浚河畝捐, (江南各縣徵收) (一六)國省選舉費, (一七)警察隊經費, (一八)戶籍捐, (一九)習藝所畝捐, (二〇)教育特捐, (二一)師範經費, (二二)防務費, (二三)區經費, (二四)區圩工捐, (二五)鄉鎮經費, (二六)村制費, (二七)保甲費, (二八)公益費, (二九)衛生捐, (三〇)修志費。

註一四 見獨立評論第六六號,復興農村與農民負擔。



有土地，每畝收稻一石數斗，售洋二元左右，但須繳捐稅一元七八角，百畝之收入，僅二〇餘元，不足一人之生活費，益見捐稅之壓迫農民，挺而走險。

(三)重利盤剝 國內農村的借貸，利率高低，極不一致，如在浙西農民借貸，月利最低一分二厘(百分之一二)最高四分(百分之四)，最普通為月利二分(百分之二)，而在直隸之定縣，月利最低為一分五厘，最高為三分，普通為二分。清華園附近各村莊，月利最低一分五厘，最高八分，但亦以二分息為最普通。因此我們可以說，農村借貸，月利二分至三分為通常現象。以吾國農民經濟能力，對此項利率，已有不勝剝削之苦。其實奸商富賈之恃高利貸以謀生者，巧取利息之方法極多。如浙西之‘加一錢’，廣東之‘青苗’，‘九出十三歸’，江蘇之‘借三還四’，安徽之‘印子錢’，‘錐子錢’，‘九扣加一’等等借貸名目，其利率月息自五分至五角不等。江蘇省尚有一種特別的高利貸，稱為‘回頭’者，如借洋八元作十元，二月或三月結算一次，一年之間，本利可折成四〇元上下(註一五)此外官紳所開之典當，及富商所用之放米，放麥等方法，均係榨取農民利益之手段(詳見註一四至一五)。所以重利盤剝，亦算農村破產的致命傷之一。

(四)地主剝削 佃農制度，原為地主剝削佃農之工具。在我國佃農所繳佃租之種類，不外穀租與錢租。租率則視土地

註一五 參看天津益世報(二三年一月二〇日)農村問題專頁，又農村問題周刊(村治月刊社出版)第一卷第二號；和縣高利貸的形形色色；申報年鑑(一九三三年)第五八一—五九頁；社會科學雜誌(北平社會調查所出版)第三卷，第二期，浙西農村之借貸制度。

之肥瘠及面積之多寡而有不同。在浙西，佃農所繳之租率，如與每畝田收穫量相比，則為百分之三七.五至百分之五三.三不等，平均為百分之四四.四，如與每畝之田價相比，則上等田的租率，為百分之九.六，下等田為百分之一四.一。(註一六)若以田價計利率平均年利為百分之一二。在直隸之定縣，上等田價每畝平均為九六元，而租率每畝平均為五.六元，約為田價百分之五。中等田價平均為五三元而租率平均為三.三元，約為百分之六。下等田租率則與上等田相等。若以每畝之收入量論租率，上等田約為百分之四五左右。清華園附近各村莊之租率，與收入量比約為百分之五〇左右。(註一七)綜合以上三處之租率論之，若以田價計算，則利率每年為百分之六，至百分之一四。在通常借貸中，當不算高。唯從佃農收入方面觀之，一年辛苦之所得，為他人分去其百分之四五至五〇，不得不承認其受重大之剝削。

次就我國之佃農與自耕農百分比言之，各省情形，殊不一致，如在廣東省，佃農之百分比高于自耕農約為四倍。陝西省則自耕農之百分比較高于佃農，(註一八)但據一九二七年武

註一六 參看社會科學雜誌，第四卷第一期，浙西農村之租佃制度。

註一七 參看李景漢編：前書第六三一頁，第二六五表，又六三四頁及六六〇頁。又清華週刊第四十卷第十一，第十二期，清華園附近農村借貸情形。

註一八 據二十一年勞動年鑑(實業部編)載：廣東省自耕農占百分之五至二〇，而佃農則為百分之三〇至八〇不等；陝西省自耕農為百分之六七，佃農為百分之一七。(見第一編，三七二—三頁，又三九〇頁。)

漢中央土地委員會之調查，全國自耕農數爲一萬五千萬，佃農爲一萬三千萬，尚有僱農三千萬。(註一九) 如是以言，全國受地主之直接剝削者，約爲全農民之半數。其影響于農村破產之程度，自不可忽視。

于此有當注意者，即近來之苛捐雜稅多由地主負擔，以致地主所斂取于佃農者有時尙不敷繳納捐稅之用，甚有棄田而逃之情形，故在苛捐雜稅未廢除以前，地主只算徵稅之居間者。

(五)外國經濟的侵略 吾國素稱以農立國，工商尙不發達。以十數世紀前的農業生產方法，而加入機械化的二〇世紀消費，入超數額之鉅大，自無法挽回。舉極簡單之一例言之，農民所收穫之稻，每百斤不足二元，麥不足四元。而外來之煤油，每斤需二角左右，白糖每斤約二角至四角，視內地交通之是否發達爲轉移，其他各種洋貨充斥內地。故自民國元年以來，每年均係入超，其數額亦逐年增加，而最近三年，增加尤甚；如民國元年爲二一三，〇一四，七五三海關兩，而民十九爲四一四，九一二，一四八兩。民二十爲五二四，〇一三，六六九兩，民二十一爲五五六，六〇五，二四〇兩，是爲最高額。其間入超最少者，在民國八年，亦有一千六百餘萬兩(註二〇)。而去年(二二年)入超據報載亦達七萬萬元。此僅就貿易一項言也，再就各種漏卮觀之如賠款之支出，外國銀行之操縱金融，以及其他投機事業和種種剝削，每年流出外國之數，當達一二萬萬元，常此以往，全國經濟無不日趨竭蹶，而農民之被吸噬尤甚，勢必至于破產。

註一九 參看申報年鑑(一九三三)P. 四二頁。

註二〇 參看最近中國對外貿易統計圖解(見前)第一圖，又國際貿易報告(二一年，國際貿易局編)第三第四季，第八表。

除上述五種原因外，如國內交通之不便，生產技術之落後，工業之不發達等現象，皆為農村破產之次因。

## 二 關於救濟的法律問題

農村破產的現狀及其原因，既如前述。則吾人之處境，正與醫生相同，既知病人的病況，又探得其病原，應即開一方單而醫治之。現就管見所及，關於救濟農村的法律問題，分為治標與治本的兩方面討論之。

### A 治標的方面

農村救濟，求速效當以治標為先。關於治標方面，政府應就積極與消極兩方分別頒布下列各種法令：

(一)創設農村銀行 現時農村經濟最為枯竭，農民甚至缺乏一元錢而無處告貸，而城市中各銀行有庫存數百萬硬幣而無處放發者，此亦為人所共知之怪狀。所以設立農村銀行為最急迫而不容緩之事件。近年雖有華洋義賑會及上海銀行等辦理農村合作借貸事，究嫌規模狹小，辦法參差不齊。且政府如不早為設法，將來各銀行在農村也許成為剝削農民之一種特別勢力，屆時尾大不掉，政府無可如何，況經濟自由之原則，已成過去之史跡。國民經濟，已入國家統制之時期。故政府應即時籌設一農村銀行（或農民銀行）。其組織法之原則應如下：

a 農村銀行專辦農村借貸，及農民儲蓄事項，不得兼營其他商業。蓋許其兼營商業，彼將不能專心辦理農村借貸，且可以操縱貨物價格，成為剝削農民之工具；

b 各省設分行，交通便利之縣亦應設支行，以謀救濟之普及；

C 借貸的辦法 借貸辦法可分下列三種：

1. 短期借貸 期限自一月至一年，供農民購買種子，農具，肥料，食料等項之費用；
2. 中期借貸 期限自一年至五年，供農民改良土地，整興水利及建築家室與其他類似之費用；
3. 長期借貸 期限自二年至二〇年內，專供農民購買耕地之用。

右述之三種借貸方法，在美國及歐洲之丹麥法國波蘭等國家，均早施行，不過期限之長短，及貸欸之用途，未盡一致

(註二一)

D 借貸的數目 短期與中期借貸，將由農民組織之信用合作社居間，以借貸與農民。數目之多寡當視農戶之需要，及耕地之面積，與銀行之資金為定。據華洋義賑救災總會調查，農民借貸一〇元以下者，佔百分之四，借二〇至三〇元者，佔百分之二四，百元以上最多不過一五〇元者，佔百分之一八。(註二二)吾人可暫定為短期欸每戶不得過五〇元，中期不得過一五〇元，至長期借貸，可由購買土地之農民，直接向各地分行借欸。其數目之多寡，當以農民所購土地

註二一 參看 Fred Roy Yoder : Introduction to Agricultural Economics (New York 1929) ch. IX. & p. 180

Wilson Gee : The Social Economics of Agriculture (N.Y. 1932) P. 197-9

Boris Lov Yordapovitch : L'organisation du Credit Agricole (Paris, 1931) Partie III

註二二 參看：華洋義賑救災總會：二一年度賑務報告書(二二年十一月刊行)第三二頁

之面積定之。同時規定借款額，不得超過土地價格百分之七〇或八〇。

E 借貸的利率 利率問題，受供應原則之支配，各國情形，極不一致。即在一國之中，尙未盡同，如美國西部之長期借貸，在一九二三年利率爲百分之九·六，或八·四；在東部則爲百分之五·三，或五。短期借貸在北加羅利亞省，有高至百分之二·三者。在法國短期借貸，利率不得起過國家墊款利率百分之一，而長期借貸通常爲百分之二（均參看前註二一）。此因法國由公家組織銀行，辦理借貸，而美國則任私家銀行之自由也。在吾國據華洋義賑會最近對各地農村信用合作社所貸放之款，其利率不一致；最低爲百分之六，最高爲百分之一二。合作社放款于社員，利率週年百分之一五。（註二三）吾人可就中國情形，暫定利率之標準，短期借貸，不得過百分之一五，中期借貸不得過百分之一二，長期借貸不得過百分之一〇。

F 借貸的擔保 短期借貸，由農民信用合作社爲居間，可無需擔保品，而中期及長期借貸，即由農民所改良之標的物及購買之土地爲擔保。

以上各項原則，吾人認爲係組織農村銀行必備之條件。至農民組織各種合作社是否受此項銀行之指導和輔助以及國家將來收買土地，應否仍歸此行辦理，容後分別論之。其次則爲銀行資本問題，雖非本篇討論之範圍，但一般人均認‘錢’爲萬事之母，無‘錢’則一事莫辦。尤其在中國現狀之下，‘錢’更爲重要。若中央政府決計救濟農村，可在棉麥借款五千萬美金

註二三 參看華洋義賑總會：合作訊（二二年，一月，五月份）

中撥給五分之一，作農村銀行基金，再令中央、中國、交通三銀行，對該行作鉅量之貸款，即可濟事。況現時國家尚未統一發紙幣之權，農村銀行亦可發行紙幣以資周轉。本來關於農村銀行基金，有的國家（如羅馬尼亞）由中央政府籌墊三分之一，地方政府籌三分之一，私人籌三分之一。不過在中國現狀之下，人民窮無所歸，各省又紛紛請中央撥棉麥借款，辦地方建設事業；因此只有中央獨負籌措此項銀行基金之責。

(二)提倡各種合作事業 在中國農村內，早具信用合作的模型，厥為各種‘錢會’。不過錢會中的會員，多有親友關係，其結合的出發點，雖在互助，却含有許多‘私情’的動機。又‘錢會’之組織，只有會首一人享受特利，（第一次受用各會員之會款以後分次償還不加利息）其餘的會員，如因急需使用會金，須忍受鉅額利息之損失。（見前註十七）至現時通行之信用合作社，社員可均平受益，養成彼此信賴之習慣，並可增進農民之智識及道德，較之‘錢會’，完善多矣。丹麥農村之復興，人多歸功于各種合作事業之發達。中國正可利用以往‘錢會’之精神，推廣為各種合作之運動。唯中國農民智識幼稚，自動組織，不易成功。近頃華洋義賑會所扶持之合作社，僅及於河北、山東、安徽、江西、湖北等省。其他各省不得不賴政府之提倡和獎勵。中國農民目前急需之合作組織，最要者為信用合作，其次為農產售賣合作，消費合作及運輸合作等。吾人希望政府及早頒布獎勵合作事業之法令，其原則如下：

a 國家獎勵合作社之種類如下，（一）信用合作；（二）農產售賣合作；（三）消費合作；（四）運輸合作等。

b 各種合作社之組織法另定之。

c 凡合作社經農村銀行認為合格者，即由該行予以低利貸款，貸款數目，至少與該合作社股本之半數相當。

b 凡合作社經地方指導機關(如農村銀行，或下級黨部與地方團體)認為合格者，得發行股票，票額當不得超過該社股本三分之二。

e 凡認為合格之合作社，國家即予以種種之便利，如免除其印花稅，或減少其運輸費及郵費等，尤以減輕稅捐為重要。

f 各合作社受國家之獎勵者，應受地方指導機關之指導和糾正。

在歐洲民智發達之國家，人民多能自動組織合作社，其國尚予以種種便利(註二四)。在我國一切組織，多賴國家之扶助，故上述之獎勵原則，為必要的最低的要求。

關於指導各合作社之機關，以農村銀行較為適宜。又現時中國各地之信用合作社，貸款僅及於社員，以後當使非社員亦有借款之機會。又信用合作發達，國家不必設農產抵押倉庫。

(三)廢除苛捐雜稅 除以上二種積極救濟辦法外，應就消極方面，刪除一切阻止農村經濟發展的障礙物。最要最急者，莫若廢除苛捐雜稅。蓋捐稅之虐民，為農村破產之因子，已見前述。政府雖有調查各省捐稅種類之命令，但緩不濟急，政府應就捐稅之最苛刻如烟畝捐者，通令各省，首先廢除。(大公報社論亦如是主張) 若此項捐稅不能廢除，其他捐稅，亦無須調查。

註二四 H. Herter: Co-operation in Danish Agriculture

(London, 1918) p. 132

Borislav Yordanovitch: 前書第五編



次令各省征收附稅，不得超過正稅一倍，如有抗不遵命者，准人民告發，並令監察院依法彈核。如此則貪污之風稍斂，民困當可稍蘇。

(四)禁止高利貸 如農村銀行成立，各地農民信用合作社組織成功，高利貸自可減少，不過中國人民智識幼稚，合作社之組織，一時不易普及，若直接向農村銀行借款，又缺乏擔保品，所以有時仍不免受重利盤剝之苦。故為解除目前農民之壓迫，計可從取締一般高利貸及整頓當典入手。

a 取締一般高利貸 關於一般高利貸之取締，應修正民法第二〇四、二〇五、二〇六條。第二〇四條可修正如下：‘約定利率逾週年百分之十二者，經四個月後，債務人得隨時清償，但須於十五日前預告債權人’。第二〇五條原規定‘債權人對於超過部分之利息，無請求權’。解釋上如債務人已給付超過部分即百分之二〇以上之利息者，不得請求返還。第二〇六條只規定債權人不得於限定之利息外，以折扣或其他方法巧取利息。對於債權人之巧取利息者，並無制裁。故以上二條毫不足以禁止高利貸。現用‘治亂世用重典’的辦法，另訂解釋一則，‘債權人違背民法第二〇五、二〇六條規定者，債務人得就已給付超過部分之利息，請求返還。債權人並得依刑法重利罪論處’如此，則‘君子依刑’小人未必無懼。高利貸之風當可稍殺。

b 整頓當典 當典在現時尚為農民及一般貧民金融調濟之所。唯各地當典之利率，高低不一，贖當期限，有為十八個月，有為二四個月，且有‘月不過五’之惡習及其他索取雜費之苛例。(註二五)急應加以整頓，以資劃一。整頓之原則

如下：

(1) 各地當典計算利率，不得過週年百分之二〇之限制，此外不得索取其他手續費；

(2) 贖當期限，至少為二年；

(3) 計算利率，如未滿一月者，應按日計算；

(4) 各地當典，未得當地行政長官之允許者，不得閉歇。

(五) 保獲佃農 將來的土地政策，如果做到‘耕者有其田’的地步時，則佃農將減少至極小數或至於零，自無用其保護法。在現時佃農幾佔農民百分之五〇左右（見前），故不得不加以保護，減輕其負擔。查民一六年武漢政府所頒布之佃農保護法，未盡妥善，中央亦有通令認其有修正之必要（註二六）。吾人認為關於佃農之保護，對於現行法有二點急應修正：（一）佃農保護法第二條；（二）民法第八四六條。

a 按佃農保護法第二條規定‘佃農繳納租項等，不得超過所租地收穫量百分之四〇，實際交納數量，與各地方政府會同各地農民協會，按照當地情形定之’。其前段所定之租項最高額，仍覺過高，其後段則意義空泛，易落誤解。應修正如下：

‘佃農繳納租項，不得超過所租地正產全收穫量百分之三五；其租項之價格，不得超過所租地價百分之六’。

‘向例租額在百分之三五以下者，不得任意增加’。

此為達到‘耕者有其田’之目的，不得不減輕租額或利率，使富者不願投資於土地，於是地價低落，小農易於購買。修正

註二六 佃農保護法及中央通令，均見國民政府現行法規，（一八年，商務書館印）第一一類農礦門

案第一項後段，尤在防止高利貸者以其他方法，巧取利息也。譬如農人將其一畝田地出典，得洋二〇元，但仍佃耕其田，每年收稻五石，繳租一石七斗五升，其租額未超過收穫量百分之三五。倘稻價每石三元左右，其租項價格在五元上下。是典權人年出本洋二〇元，可得利息五元上下，其利率為百分之二五左右。放高利貸者，仍係有利可圖，小農仍不免剝削。司法院曾於二〇年依佃農保護法原文第二條解釋租額之百分比，却未注意典權人之典價與租價之百分比，以致墮入富人以其他方法巧取利息之彀中而不自知。（註二七）此亦因立法之不善，如依修正案之第一項後段之規定，則免此弊矣。

b 民法第八四六條規定‘永佃權人積欠地租達二年之總額者，除另有習慣外，土地所有人得撤佃’。此項規定仍嫌保護佃農未週。應於‘土地所有人得撤佃’句上加經仲裁機關調停而不遵行者’一句，方為妥當。

以上二點之修正，於佃農目前之保護，極關重要，根本辦法則廢除永佃制，實行‘耕者有其田’方為澈底。

#### B 治本的方面

救濟農村，治本的方面，有待於法律解決者，最要的為土地分配問題，或稱土地政策問題。其次如培植森林，整頓水利，以

註二七 司法院院字第五一七號（二二年八月七日）解釋：典權人將典物出租於出典人，其約定之地租，不得視為典價之利息，自無所謂利率最高額之限制，惟其約定之地租，超過所租地收穫量百分之四〇者，應依佃農保護法第二條之規定減輕之，（見二十一年中國勞動年鑑附錄）

減少天災，改良生產，提倡工業，以挽回入超等。多賴政治及經濟的力量推動，待法律改善之成分甚少，故本段僅就土地的立法問題，加以探討。

從農村經濟的立場，以求中國土地問題的解決，可分為二個階段討論；第一為中國現時應採的土地政策，第二則為實現土地政策的方法。茲分別論之：

(一)中國當今應採之土地政策 土地政策，亦如其他政策，每為適應一時一地的環境而有變遷。就時代言，在中國歷史上，最初為周代的‘井田’政策，至秦朝則廢井田，開阡陌，以盡地利。但兼併之風，亦隨之而起，迨西晉開國，欲除兼併之害，乃採‘占田’之制，南北朝喪亂多年，戶口減少，北魏又行均田制度。(註二八)嗣後唐初有‘世業口分’之制，但亦未能嚴格施行，唐以後迄今，迨為土地私有制最發達時期，亦為兼併最烈的時期。此為中國歷代土地政策之大略。再從橫的方面論，歐美各國的土地制度，亦各異其規，如蘇俄自一九一七年革命後即採‘土地國有’政策，而其餘如英美法等國，則仍保守‘私有’制度。此又為‘國有’與‘私有’兩大對立的形勢。在中國現狀之下，一方鑑於數百年私有制度兼併之為害，一方在中國歷史上有‘井田’與‘均田’的制度可謳詡，同時有近鄰的‘國有’制度可稱道。故目前的土地政策，勢不能保守舊制，必有所更張。更張之道，將回復歷史上之‘井田’或‘均田’制，抑仿蘇俄之‘國有’制？再不然，將另立一土地政策以適環境，此為最難決之問題。吾人試先就‘井田’與‘均田’之制論之，按‘井田’與‘均田’制之共同最要條件，為土廣人稀，次則須人口與土地均先登記，且復土地之肥瘠相同。我國現狀於上述

註二八 參看杜佑：通典卷一。

三條件，無一俱備，此‘井田’與‘均田’制，皆不能復行於今日，誠大憾事！次就蘇俄之土地政策言，彼國自一九一七年革命後，即實行‘國有’政策，旋遭一九二一——二年空前未有的飢荒，蓋因土地分配未定，而農民復因土地非其所有，懈怠田工，彼國當局迫不得已，自一九二二年以後，變更政策，制定法典，許小農得享有土地，（註二九）是國有之制，蘇俄且不能完全實行（註三〇）。我國既無蘇俄革命前大地主之情形，而公共管理制度，又未必優勝於蘇俄。自不能以理論之快口而高呼國有政策。唯其如此，只有以孫總理中山先生的‘耕者有其田’的主張作為中國當今的土地政策。

於此有一困難問題，須待解決者，即關於‘耕者有其田’的‘有’字，應作‘私有’或作‘享有’解，每因此引起重大結果之不同。如採前說，則‘私有’制仍可保存，若採後說，則土地為‘國有’矣。中山先生未有明確之定義，致引起後學之聚訟紛紜。

主張土地國有而以耕者有其田為過程者，則有周佛海、薩武孟諸先生。周先生關於平均地權的解釋：‘平均地權者，第一步要做到土地農有，更從土地農有，再做到土地國有’，（註三一）此即以‘土地農有’（即耕者有其田）為過程的辦法，最後之目的，仍是‘土地國有’。他的理由不外‘個人生產，不及共同生產’；小

註二九 參看：Daude-Bancel: La Re'form Agraire Russie

(Paris, 1926.) p. 73-103

Les Codes Russie Sovietique II (Paris, 1926)

註三〇 美人(Yoder)謂蘇俄以管理之困難，實際上不得不拋棄其土地國有之政策（見 Yoder: 前書一九二頁）

註三一 參看周佛海著：三民主義之理論的體系第二七七頁。

規模共同生產，不及大規模共同生產’（見周著二八八頁）薩先生分農業社會化之步驟為三期：（一）由自耕農至農業合作，（二）由農業合作至農業公有。（三）由農業公有而至於國家直接經營。（註三二）於此三期之中，第一二期，耕者雖係私有其田，但結局終至於土地國有之時期（第三期）。還有楊宜林先生解釋‘耕者有其田’之‘有’字，不當作‘私有’解，而當作‘享受’解，亦可歸納於此（註三三）

主張耕地農有而保存私有制度的則有唐啓宇先生關於平均地權之解釋：‘國民黨何以主張平均地權？因為國民黨對於耕地的問題，倚靠着若干年過去的經驗，具有深切的了解，知道耕地國有，要失却耕者的生產力量，所以不取消土地所有權，而使耕地為耕者所有。（註三四）唐先生維持耕地農有的唯一理由，是在懼失却耕者的生產力量，不為無見。

以理論言，當以周薩二君之解釋為圓滿，但就事實言，唐君之解釋，較合國情。吾人前既不贊成中國遽採‘國有’之制，只有贊同唐君維持私有制的主張。

（二）如何實現‘耕者有其田’的政策？實現此項政策，若依照中山先生關於平均地權的二個辦法：（一）照價抽稅；（二）照價收買；（見民生主義第二講）能否達到目的，殊有討論之必要。關於第一個辦法照價抽稅，依照中山先生的原意，係值百抽一，則大地主與小地主之負擔維均，不特不足以達到‘平均地權’之目

註三二 參看新生命月刊二卷一號：民生主義的經濟政策。

註三三 參看新生命月刊二卷八號：耕者有其田索解

註三四 參看唐啓宇：中國農業改造問題叢贊（民生主義與土地政策）

的，更無由使‘耕者盡有其田’，周佛海與唐啟宇先生均作補充之解釋，謂應改為累進稅制（見前周唐前著作）固能得中山先生之精意。但行累進稅制，假定其累進率，定為土地價格在千元者，值百抽一，二千元者，值百抽二，依此類推至值百或抽一五〇，如此亦不過限制大地主之發展，而不能完全做到耕者有其田。因資本家雖不欲保有值百抽百之土地額，但彼保有值百抽五至值百抽一〇之土地額，尚屬易事。彼既為地主，自有人為佃農，欲耕者盡有其田，豈非夢囈！即採周唐二先生之限田辦法，其結果與累進稅制相同，亦無由達‘耕者有其田’之目的。關於第二個辦法（照價收買）中山先生原意，不過藉為防止地主短報地價之方法。即從周先生之補充解釋，謂國家收買之土地，或租給農民，或買與農民（見周前著第二九七頁）以便耕者得漸有其田，固不失為一辦法，但仍有疑義，蓋國家所收買之土地，必係非農民之土地，或大農民土地之一部，此應先為明白確定者，再以現狀論，國家決無若大財力收買土地，故第二辦的，亦待律法為之詳細規定。至中山先生‘漲價歸公’（見民生主義第二講）之辦法，只能施之於城市之土地，若施之於農地，則未盡當，蓋農地價格之增加，多由農民改良之力，非全由社會之力，況有時農地價格增加，係隨物價之增高，實際上並未漲價！此亦為唐啟宇先生所指出（見唐前著一五頁）。無待多言。

採行以上之辦法，既未易達‘耕者有其田’之目的，吾人應於土地法（十九年六月三十日公佈）未施行前，提出修正之原則如下：

- a 土地法第七條第一項之末應加一句‘農地應歸耕者依法取得所有權’。

b 土地法第八條第一項規定‘左列各地，不得爲私有’，應另增加一項規定‘左列各團體及私人，不得爲農地所有者’。

(1) 寺廟；

(2) 宗祠，以前之堂號及義莊亦同；

(3) 其他公私法人；

(4) 現任文武官吏在薦任職以上者；

(5) 現任中等以上學校校長及教職員，薪俸在百元以上者；

(6) 其他。

‘上列各團體及私人已有農地者，儘十年內售讓與耕者，屆時如未出售，或未售盡，統由國家（農村銀行，或土地銀行）按時價購買，但團體利用所必需之土地及私人適當之住宅地，不在此限’。

按限制法人之土地所有權，墨西哥一九一七年之憲法第二七條已有規定，不過尙未限制耕地應爲耕者所有。（註三五）吾人應作進一步之主張，認上列兩原則，一爲積極之規定，一爲消極之規定。非如此，實無由達到‘耕者有其田’之目的。社會人士對此等原則，當有反感，或懷疑之處。反對者，將有謂：“大道之行也，天下爲公！”今許土地農有，是農人可以私有土地，農人以外者，獨非人耶？（註三六）。此種見解，稍有

註三五 參看 Milton H. Andrew: Twelve Leading Constitutions

(California, 1931) ch. V III

Frank Tannenbaum: The Mexican Agrarian Revolution

(Washington, 1930) ch. V III.

註三六 參看陳登元，著：中國土地制度（二一年，商務書館出版）

第四一七——一八頁。



誤會，蓋許耕者有農地，農地以外之城市土地、森林地、荒地等等，不得私有農地者，尚可依法取得私有，或使用之權。此並非完全剝奪人類之土地所有權，所剝奪者僅一部分之農地所有權。或有人將謂，法律之前，一律平等，今許某人可保有農地，他人不得保有之，豈非違背平等之原則。是又不然，現代法律以社會利益，或社會功用為本位，而不復似十八世紀之法律以個人權利為本位。許耕者有其田，因其能利用農地以盡社會之功用，非耕者將不知或不善利用農地，若令其占有之，將于社會之利益有損，自不得以法律平等之原則相衡，況法律為保護社會利益，而剝奪個人之權利者，在警察法上，所見蓋多。此外在中國封建社會之下，老成持重之士，必多懷疑之言，或謂將因此而引起社會之不安，其實上述之原則，既主由地主自由售諸農民，復規定國家按價收買，方法極為和平，揆諸中國現狀當可推行無阻（詳後）。

G 廢除民法上(第八四二—八五〇條)之永佃制 永佃制，從經濟觀點言之，實造成土地上之雙重所有者，致令一所有者(佃權人)永遠受他所有者(土地所有人)之剝削，極為不公。且推行‘耕者有其田’之政策至極端，此制于事實，亦不能存在。考羅馬法，永佃制之起，實緣大地主之土地過多，無人經營，盡成荒土，遂給他人以永佃之權，輕其租率，並使之負擔改良土地之義務。現廢除此制，耕者如因事(如服兵役及公務)離開耕地時，可將耕地轉租與他人，適用土地法第三章之規定，允承租人對耕地有優先承買之權，自可鼓勵其改良土地之責任心；不過租率一項，應于土地法一七七條之下，增加租價不得超過地價百分之六之規定，(理由見前)

上述三項原則，係從法律方面限制非農夫不得保有農地，同時吾人並主張以和平之方法使非農夫已有之農地，應于十年內售讓與耕者。(佃農僱農或貧農) 至如何使耕者得有資本購買農地，此為經濟問題。前已述及由農村銀行舉行長期貸款以補助之。十年以後國家收買之土地，亦轉售與農民，所墊之費用，亦如長期貸款辦理。進行收買土地之事，應否再設一土地銀行管理，或由農村銀行兼理，可視屆時土地分配之情況定之。此項辦法，在歐洲有若干小國家行之有效，如丹麥、愛爾蘭、愛沙利亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、匈牙利、捷克斯拉夫、布加利亞等是。行之成效不著者，僅英格蘭一邦耳。蓋英格蘭之土地，完全集中于少數地主之手，(十九世紀之末，英人百分之九九無土地)，而國內秩序安定，佃農之反抗運動，遠不如愛爾蘭之激烈，以致于此。(註三七) 反顧我國經歷年兵匪之患，加之捐稅繁苛，地主多不樂保有其地，而大地主又少，自耕農人數，且超過佃農，乘此喪亂之餘，扶助小農購買耕地，自易收效。

同時為防止農民投機起見，凡貸款購地者，應限制其購買之畝數，(註三八) 且限其于貸款未清償前，除有特前原因外(人

註三七 參看 Yorder: 前書第一七九—八二頁。

Sorokin & Zimmerman: A Systematic Source Book in Rural Sociology (Minneapolis 1930) Vol I, p. 424-430

註三八 此項畝數之限制，應以每戶等成年男子四人生活所必需之地畝為標準。據陶孟和先生統計，英國每人需二或二·五英畝，美國每人需二·六英畝，德國最低每人需一·三或一·五英畝。(見現代評論，二週年贈刊，人口與土地)英畝當華畝六·六倍，中國即依德國之標準，每人應需八畝或九畝地，每戶四人最低之限度，應為三二畝。

口死亡)不得將所購之農地,轉賣或分租與他農。再爲防止富農兼併貧農,並預防現時的佃農,淪爲僱農起見,應規定農民保有耕地畝數之最高額, (註三九) 並規定每一農戶所僱之農工,其人數不得超過該戶口五分之一。

以上係關於農地分配問題,至城市土地,土地法,除規定限制使用外,並規定累進稅,增價稅以資限制,依理言亦應規定個人私有城市土地之最高額。關於荒地問題,土地法第一九一條只規定二種承墾人(農戶與農業合作社)。個人認爲應將西北區荒地除外,留作安插被裁汰的兵佐之用。中國現時究竟有多少兵,因無精密之統計,固不能知其詳。但中國要想進入現代國家的境地,定須裁汰若干兵佐,是毫無疑義的。裁汰以後,如何安插,真是一大問題。我們不妨援用美國一八六二年的安家法 (Homestead Act) (註四〇) 將裁汰的兵佐,分發西北,各給以三十畝至五十畝的荒地,俾其無條件取得所有權。限以五年之內,開墾成熟,安家完稅,否則收回其土地。此項安家法,固不敢謂爲裁兵善後的唯一辦法,要知兵匪之患,既爲農村破產之要因,則墾荒實邊,消極可以弭隱患,積極可以增農田,當不失爲農村救濟的根本問題之一。

關於土地的分配,如能依照上述各項原則進行,雖不敢謂農村救濟的問題,完全得到了解決,但至少可說根本問題最困

註三九 此項最高額,應就農場的利用,農戶耕種的能力,土地的肥瘠,及耕地與農民分配的比例各方面考察而定之。不過中國此時耕地多賴人工,既限耕者得有農地,又限每農戶僱工之人數,則私有農地最高額問題,目前不關重要。

註四〇 參看: Joder 前書第一七一—二頁

難的，當得了解決。其餘問題，因性質與篇幅所限，姑不論及。

### 結 論

吾國農村破產，急待救濟，乃為極顯明之事實；按破產最大的原因，為天災人患，人患之烈，又以兵匪及苛捐雜稅為尤。其病原複雜，所以談救濟之道，應從政治、經濟、法律、社會各方面着眼。本篇所討論者，多涉及法律問題，略及經濟問題。好似醫者對病人僅開一方單，並告以如何調藥；而病人却不能恃此方單，即可恢復健康，最要者是在有錢購藥，有人看護。

中國的病狀，我們雖不能謂已入膏肓，無可醫治；却有似野老八十無完衣，罹疾又逢天寒北風吹破屋，是在很危險的時期。我們望她的子孫們及時進藥，晝夜不息地在側看護她！

附註 本文付印後，於初校時，始見立法院於二月十六日。

通過合作社法全文見天津益世報二月十九——二十一日第三版，惜未及加以討論。