



平均地權之理論與實施

王相秦

一 平均地權之發生

我國自古以農立國，一國國民經濟之基礎，全建築於農業之上；而農業之基礎，又是建築於土地之上，因此土地問題，可謂為我國國民經濟之中心問題，如果土地問題不能解決，則我國國民經濟將永無復興之一日。蓋從全國人口而論，更就對外貿易而論，農民之人數，與農產品之輸出，均佔全國最重要之地位。但我國今日之土地問題，已甚嚴重；鄉村土地因富農勢力之膨脹，土地分配極為不均，以致一般貧農缺乏土地耕種，自耕農則土地不足，為土地所有權之限制，不能自由擴大耕地之規模，祇得繼續其舊式小農生產方式，耕種零星之土地，以支殘喘，是

111073
以農村生產衰落，構成當前農村經濟日趨崩潰之途；城市土地則因受歐美經濟思潮之影響，及地產投機家之操縱，以致地價高漲，鄉村地價與城市地價，漲落殊屬不平均之甲乙兩人各有土地一畝，甲地在上海

南京路；乙地在上海鄉下。乙之土地由自己耕種時，每年可得利一、二十元，租與他人時則僅得田租十元左右；但是甲之土地在南京路每年竟可得租金一萬數千元。同是一畝面積之土地，其地價之差異，殊足驚人。因有以上種種不平等之土地現象，所以中山先生乃首倡平均地權學說，以為針對此弊而發之良策。平均地權學說肇源於清光緒三十一年（一九〇五年）之同盟會宣言，頗有悠久之歷史。今者平均地權已不僅為民生主義之精神，且已成爲吾國今後解決土地問題，所應遵循之基本原則矣。

二 平均地權之理論

平均地權是一種土地政策，為中山先生畢生致力革命運動所相始終之主張。至於平均地權理論之真諦，乃並非以政府之力量，將土地強制沒收，而平均分配於農民之意，係用和平之方法，以發展生產爲條

111074 件，將土地之使用加以相當之限制，使其由土地私有制，漸漸演進爲土地國有制，以達耕者有其田，及人民共享土地所生一切利益之理想目的。其理論是貫徹中國歷史上過去之事實，及現在之情形，再加以國外

各派土地學說之理論與辦法，而自成一有系統之平均地權論。中山先生一方既不足土地私有制，他方亦不做俄國之土地國有制。祇希望土地私有權民衆化，再由土地私有權民衆化，而達土地所有權之社會化。蓋土地私有權成爲民衆化，勢必更進一步而防止土地分配之不均，故須將已經民衆化之土地私有權，換一公式，更進而求土地所有權之社會化。總而言之，平均地權之目的，不僅使土地社會化，並且使土地生產經營，及生產結果亦均社會化。吾人於此可得一真切而聯繫之原則：即平均地權以承認土地私有權爲始，以廢除土地私有權爲終。

從其整個理論之主要各部中，吾人又可求得其相對意義數點如左：

(甲)就整個體系而論 平均地權與節制資本相對——在民生主義中有二個原則：一是平均地權，一是節制資本。民生主義之精神，就是採用此二原則，用和平漸進之手段，以解決中國之民生問題。民生主義要一方平均地權，防止私人對於土地之壟斷，以漸進於土地國有之狀態；他方面要節制資本，發達國家資本，以漸進於私有財產之消滅。所以平均地權與節制資本兩者，係相互爲用，苟僅節制資本，而不平均地權，則企業家皆可變爲地主；苟僅平均地權而不節制資本，則地主皆可

變爲企業家。是故單行二法中之一，民生問題即不能解決。如要解決民生問題，則須兩者相對並行，方能收效。

(乙)就土地所有權論 土地農有與土地國有相對——土地所有權可謂爲土地問題之中心。擁護私有制度者，認爲私人經營之土地，會下勞力與資本，其所有權應歸私有；而社會主義者認爲土地私有，爲一切罪惡之根源，力主土地公有，而中山先生則以兩派主張均太過，在平均地權中對於土地所有權之辦法：一方主張土地農有，惟須加以相當限制，使成爲限制式之土地私有制；而一方亦主張土地國有之原則，惟其所謂土地國有者，係一種相對之國有，與俄國之絕對國有制全然不同。中山先生主張土地國有之原則有三：其一凡私人所不許有之土地，應歸國有；其二凡私人所不能有之土地，應歸國有；其三凡私人所不願有之土地，應歸國有。故在此農有土地及國有土地兼籌並進之下，允許土地私有制之存在，實則僅有其形，而無其弊。

(丙)就土地處理而論 照價抽稅與照價收買相對——平均地權對於土地處理方面，爲求真確之地價計，主張先由地主照價陳報，但恐其以多報少或以少報多，故又規定照價抽稅，及照價收買，以爲相互補救之法。地主如果以少報多也，則政府可以照價抽稅；如果以多報少也，則可照價收買。因此地主決不願多報或少報，以免兩受其損。結果真實之地價，自易求得。

(丁)就土地徵稅而論 地價稅與漲價歸公相對——平均地權

中對於土地徵稅，是不主張單純抽稅。同時並用土地漲價歸公之辦法，以補救地價稅之不及。至於漲價歸公之理由，以為地價之高漲，是由於土地附近人口增加，及交通發達之故，決非由於地主勞力之結果。此種因社會進步而得之土地增價，自應完全收歸國有，以備公用。

(戊)就土地利用而論 已利用地與荒地相對——荒地有二種：一是自然荒地；一是故意荒地。前者係指土地所有者，因無適當之利用方法，而使土地荒蕪之謂也；後者係指土地投機者，目前故意使土地荒蕪，而不利用，以待高價而出售之謂也。平均地權中對於荒地及已利用土地之辦法，係取不同之方式；對荒地重徵以稅，使其達於適當之利用；而對已利用之土地，則設法助其改良，使土地生產日增。

上述平均地權之五種相對意義，若加以詳細分析之研究，更可知其中所涵者，悉為多方之措置，而絕非單方，或以合於一部份之設施，而應用於廣泛之事實也。

三 平均地權之辦法

吾人就上述平均地權之理論中，可將其實施之辦法，分為三個階段：第一步是限制土地私有；第二步是實行土地農有；第三步是實行土地國有。

111075
(甲)限制土地私有 限制土地私有，為實行土地農有之準備，中山先生對土地所有權之主張，既不主張倣效俄國之急進辦法，立刻將

土地收歸國有；亦不主張立刻實行土地農有。其目前之辦法，即維持原來之土地私有制，惟須加以下列各種限制：

(一)確定地價 確定地價之方法，即令地主將自己土地價格，從實申報，並用收買及抽稅之法，以防地主將地價多報或少報之弊。關於此點，在前已有述及，茲不另贅。

(二)照價抽稅 照價抽稅即按照地主所報之地價，抽以地價稅。其稅率係採用累進制，並以土地之價格為抽稅之尺度。如果地價較高，則所抽之稅亦較多；如地價較低，其稅亦較少。蓋同一面積之土地，有沃壤與瘠地之分，更有鄉村土地與城市土地價格之差異。照地價抽稅，在原則上至為公允。不似我國之田賦然，係以土地面積之多少為抽稅之標準，而無土地肥瘠之別。況田賦所徵之稅，僅限於鄉村土地，而不及於城市土地。故田賦之稅制，實遠不如地價稅之公道也。

(三)照價收買 照價收買，即國家可按照地主所報之地價於必要時可將其地照價收買之，惟關於此層，則須視國家之財力，及社會之需要，而實行之。

(四)漲價歸公 漲價歸公，即地價經地主申報而確定後，他日如因社會進步關係，土地自然所漲之價，應涓滴歸公。按其辦法：即用征收土地增值稅方式，將其所漲之價，完全收歸公有。例如某畝土地於申報時定價為一千元，經過二十年後因社會進步，則漲為四千元，其價已較前增漲三千元，此時國家即可征以三千元之土地增值稅，

111076

如此其所漲之價，則已完全收歸國有矣。其實行土地增值稅之效果，一方得以免除地主不勞而獲之收入，一方國家即以征收而得之土地增值稅與地價稅，用來購買土地，以期漸次增加國有土地，或補助無地之農民使其取得土地。借征稅之法，以收平均財富之效，法良意美，莫善於此。

(五) 征荒地稅 土地既為吾人所寄托之處，則土地之高度利用，亦為吾人任務之一。故凡荒地均應開墾，設法利用始可。中山先生於其地方自治實行法中，關於荒地征稅辦法，主張對於無人納稅之荒地，均當由國家收管開墾；其已納稅而不耕種之荒地，則課以值百抽十之荒地稅，一直征至開耕完竣為止，如三年後仍不開耕，則當充公，由國家收歸開墾之。

上述五種辦法中，除第五項外，其餘四項，中山先生在其三民主義第二講及各處之演說詞內，曾經反復說明。此外關於農地及人口之調查，土地登記及土地丈量等事項，亦均為第一階段中急須辦理之事，再如限制私有地面積之辦法，亦應在此時期中開始籌辦之。

(乙) 實行土地農有 實行土地農有，即是耕者有其田之主張。在此實行土地農有之階段中，其主要辦法不外實行限田制度，與設立土地銀行二種。

(一) 實行限田制度 限田云者，即限制私人所有之土地，不得超過政府法定限度以外之謂也。個人土地之私有權，雖因社會進化

之法則而不能立刻取消之，但亦不能任其自由發展，而不稍加限制也。故在此土地私有權存在之下，並須施以限田制，以限制私有地面積之擴大。此在中國國民黨民國十二年一月一日之宣言中，曾有提及。其辦法即由國家規定土地法，土地使用法，及地價稅法，在一定期間之後，私人土地之所有權，不得有超過法定之限度。

(二) 設立土地銀行 限田制度不過係一種使大地主無由發生之消極辦法，在積極方面政府尚須收買土地，並廉價售與農民，同時對於既無土地，又無力自購之貧農，亦須設法資助，使其獲得土地，以便耕種。因此政府為便利農民資本之調動計，故不得不有土地銀行之設立。平時即由該行貸款與農民，使一般無地者得以置地自耕。如遇農民因購置土地而缺乏資金，及周轉不靈時，則土地銀行均負有救濟之責。由此可知土地銀行，實為一調劑農村金融之信用機關也。

由上述二項辦法觀之，足見在此階段中，政府在消極方面，應實行限田制，以限制土地私有權之膨脹；在積極方面，又應設立土地銀行，資助貧農自行購置土地，同時還須用緩進而和平之手段，將地主所有之土地，漸行收買，並廉價售與農民，使土地權得以平均分配，以冀土地農有，而完成耕者有其田之主張。

(丙) 實行土地國有 平均地權之辦法，實行至第二階段土地農有時，不過是達到耕者有其田之目的。中山先生在其民生主義第三講

中云：「農民問題真是完全解決，是要耕者有其田。」其中僅言農民問題完全解決，而不言土地問題完全解決者，此足見平均地權到耕者有其田之時期，尚不能爲其最終之階段。吾人根據中山先生之主張，平均地權之最後辦法，尚須實行土地國有也。至於如何實行土地國有，其辦法雖無具體之規定，但從上述第一、第二兩階段之辦法觀之，實莫不含有土地國有之準備作用。祇須以前兩步準備工作完竣後，此第三階段之辦法，自可實現。總之，平均地權辦到第三個階段時，可謂爲其最後辦法矣。

四 平均地權與各派學說

平均地權解決土地問題之主張，自有其經濟學上及社會主義學說上之根據。其整個辦法，確有其特具之性質，既與西洋各派解決土地問題之學說不同，亦與我國歷代土地制度迥異。西洋經濟學者及社會主義者關於解決土地問題之主張，學說紛紜，莫衷一是。其較爲著名者，可大別爲三派：

(甲)地租課稅主義之土地制度改良派 此派主張維持土地私有制，而竭力反對由土地所生之地租私有，蓋土地所有權之基礎爲勞力凡在土地上經自己勞力結果所生之利益，當歸私有，否則即無權享受之。因地租爲不勞而獲之利益，且爲土地私有制之弊害，故應將其收歸公有。地租收歸公有之辦法，則主張地租課稅以限制之。

此派學說之著名代表者，爲穆勒約翰 (J. S. Mill 1806-1873) 與亨利喬治 (Henry George 1839-1893) 等。此派學說之理論，係以李嘉圖 (Ricardo) 之地租論爲根據，其政策則受重農派租稅論之影響。

(乙)農業社會主義之土地制度改革派 此派認爲土地私有，爲貧富不均之根據，祇要將土地私有制廢止後，社會即不致有貧富不均之發生。而其他一切生產手段之應廢止私有，或否，則無關重要。故該派竭力主張廢止土地私有權，將土地收歸國有，或公共團體所有。至於土地之使用權，或占有權及土地以外之財產等，則仍歸私有。故名雖土地國有，實則國家僅取得土地所有權之處分權，而人民對於土地之使用收益，仍具有永佃權。此派之著名代表，爲阿基爾維 (William Aglvis 1736-1810) 哥森 (H. H. Gossen 1810-1850) 及華拉斯 (A. R. Wallace 1823-1913) 等等。

(丙)社會主義之土地制度革命派 此派主張不僅土地所有權，或土地上一切利益應歸國有，或社會所有，即其他一切生產手段之私有制，亦一律收歸國有，或社會所有，質言之，此派是主張廢止一切私有制，而首應廢除者，爲土地所有權。至於土地以外生產手段私有之廢止，應在土地所有權廢除之後。此派代表，爲斯賓士 (Thomas Spence 1750-1814) 阿布倫 (James Bronterre O'Brien 1805-1864) 及馬克斯 (Karl Marx 1818-1883) 等等。

111078

今以中山先生平均地權論之性質，與上述三派主張比較之，則平均地權之辦法中，對於以上三派之主張，已兼而有之。可謂已將以上三派之主張，鎔化於一爐矣。

為融會貫通上述三派學說之主張，而集其大成也。

五 平均地權與歷代地制

第一平均地權第一階段之實行限制土地私有辦法，似與第一派地租課稅主義之土地私有改良論相脗合。如在維持私有土地制度之下，用地價稅，土地之自然增值收歸國有等辦法，加以限制，此與以上第一派之主張，均有相似之處。

第二平均地權第二階段之實行土地農有辦法，要使耕者有其田，此又與以上第二派農業社會主義之土地制度改革論亦屬相似。平均地權在第二階段時，名雖未主張土地國有，實則對於土地私有權已加以種種限制，以期逐漸收歸國有。

第三平均地權第三階段之實行土地國有辦法，與社會主義之土地制度改革論又相類似。蓋平均地權之最終目的，亦須辦到土地國有，然後土地問題始可完全解決；兼以民生主義之最終目的，是實行大同社會，及至此時一切土地私有權，自然完全廢止矣。雖已無平均地權之可言，但人民對於土地上一切利益之享受權，則仍使其平均也。此與社會主義派之主張，可謂殊途同歸耳。

吾人從以上三項平均地權與各派學說之比較觀之，可知平均地權辦法之特質：第一階段是以第一派學說為基礎；第二階段是以第二派學說為參考；第三階段是以第三派學說為標準；整個平均地權論實

我國自古土地制度之沿革，可分為三個時期：一為公有公用時期；二為公有私用時期；三為私有私用時期。自公有公用而演變為私有私用，則弊害叢生，糾紛以起，而政府分配土地制度，亦於焉確立。唐虞以前之土地制度，無可稽考。茲姑將自周朝井田制度以後，在歷史上有重大關係者，略述於次：

(甲)井田制度 周朝井田制度之要旨，是將全國土地收歸公有，然後再予以分配於各家耕種。其辦法：將地面畫成井字形，劃為九個區分，規定每一區分土地為一百畝，每井共有九百畝，其四周八個區分，名為「私田」，係分配於八家，由各自耕種，各自收穫；至其正中之區分，名為「公田」，由八家共同耕種之，其收穫則歸公有。男子未成年時，稱為「餘夫」，可受田二十五畝。及至成年時，即可受田百畝，及壯而有室者，又可再行加授。自受田起，可一直耕種至年老六十時，始行還田。此制在當時可謂極為完善，亦可謂為我國單一稅制之先聲。

(乙)王田制度 自秦用商鞅政策，開阡陌廢井田之後，土地准許人民自由買賣，以致形成富者田連阡陌，貧者幾無立錫。及至王莽時代，因鑒此貧富懸殊之象，乃又毅然恢復井田，將全國土地名為「王田」，一不得自由買賣，規定每家八口佔有之田額，不得超過一井九百畝。並將

所餘之田，授與九族鄉黨。但此制施行之後，因豪強之怨望，及徭役賦斂過重，結果致遭失敗。

(丙) 均田制度 自北魏至隋唐時，土地問題又起變動。於魏孝文帝時，曾實行一種均田制。此制辦法是將全國田地分爲「露田」與「桑田」兩種，前者種稻，後者植桑，並將各田平均分授與人民。其分配之法：凡男女在十五歲以上者，男子得受「露田」四十畝，「桑田」十畝；女子則「露田」二十畝，「桑田」五畝。若年在十一歲以上及殘廢者，則各授以半夫田。年老或身死時，則「露田」歸國，「桑田」改爲世業。還地與授地，恆在每年正月調查人口時舉行之。後周及隋代之土地情形，仍依魏制，殊少變更。唐初則承魏、周、齊、隋之後，沿用世業口分制，此在均田制中，亦已有之。所謂世業者，桑田是也；所謂口分者，露田是也。均田制之推行，頗合於當時之環境，故施行結果，成績尙佳。

(丁) 限田制度 自均田制後，又有所謂學田、職田、官田及限田等制之實行。除限田制較爲後人所注意者外，餘均不甚重要。限田制之理論，自董仲舒提倡以來，歷代不乏響應之人。而以宋之蘇洵、陳靖、畢仲遊等贊成尤烈，且均有透闢之理論。元之趙天麟、鄭介夫等更提有具體之辦法。吾人綜合歷代限田論之主張不外以下四點：其一，井田之法不易復興；其二，私有地之面積，須有一定之限制；其三，限外之土地，令其在一定期間內出賣之，否則由政府沒收之；其四，沒收之土地仍分配於需要土地之人民。

上述各種制度係各應當時環境之需要而產生，決非爲後人所能仿行。中山先生對於平均地權之解釋，亦曾提及：「平均爲何？非封建時代井田之法也。」可見平均地權之性質，與歷史上之井田制或均田制，皆各有其不同之處。在平均地權中固有限田制之辦法，但平均地權之主張，雖始於限田，而非終於限田也。因自古提倡限田論者，均祇知限田爲其解決土地問題之唯一方策，而無更進一步之主張；即有之，亦不過重復井田制之空想而已。兼以限田之主張，是一種豪強兼併剝削之反動，僅可作爲由土地私有，進至土地農有之過渡辦法。而平均地權論之特質，第一步是要限制土地私有，第二步實行土地農有，第三步實行土地國有，但其最終理想雖是土地國有，然目前之主張，則勢須適應環境而逐漸循序邁進也。

六 平均地權與現行土地法令

近年我國基於平均地權之理論，已漸有各種解決土地問題之法令頒佈，其較爲重要者：有民國十九年六月三十日所公佈之南京國民政府土地法，二十二年六月之剿匪區內農村土地處理條例，及二十三年閩西善後委員會之計口授田暫行法等三種。茲將各法令之要點，分述如次。

(甲) 國民政府土地法 土地法係於民國十九年六月三十日，經國民政府明令公佈。其編制分爲五編：第一編總則；第二編土地登記；第

111080 三編土地使用，第四編土地稅，第五編土地徵收。該法之產生，是將國民黨綱所規定各種法規，合併爲一，另又加入土地登記一編。土地法之目的，僅爲實現平均地權第一個階段之主張，故其各編所規定者，均合前述關於限制土地私有之辦法。茲可擇其要項，略述如下：

(一) 關於土地所有權之限制者：

(子) 建立「中華民國領土內之土地屬於中華民國國民全體」之原則（土地法第七條），凡未經人民依法取得所有權之土地爲公有土地，私有土地之所有權消滅者，亦爲公有土地（第十二條），雖其間曾承認土地經人民依法取得所有權者爲私有土地（第七條），但仍有下列各種限制土地私有權之規定：其一，附着於土地之礦，不因取得土地所有權，而受影響（第七條）；其二，水道、湖澤、交通道路，天然水源爲公共需要者，鑛泉地、瀑布地及名勝古蹟不得私有，尤其於市鎮區域之水道、湖澤沿岸相當限度內之公有土地，不得變爲私有（第八條），且水道湖澤之私有岸地因坍沒，或浸蝕變成水道湖澤之一部分者，其所有權亦視爲消滅（第九條）。

(丑) 私人土地所有權之行使，有妨害國家政策者，國民政府得視其所有權移轉，設定負擔或租賃之情形，而加以制止（第十六條）。

(寅) 個人或團體之私有土地面積過大時，地方政府得斟酌地方需要，土地種類，及土地性質等三種情形，呈經中央地政機關核定後，而分別限制之（第十四條）。此種私有權面積過大之土地，其限

制方法有二（第十四條）：一爲分割分出賣；二爲依法徵收。

(卯) 租用耕地之承租人，在出租人出賣耕地時，依同樣條件有優先承買之權（第一七四條），在承租人已耕作過十年之耕地，若其出租人爲不在地主時，承租人得依法請求徵收其耕地（第一七五條）。

(二) 關於地價之申報與估計者：

(子) 由土地所有權人依法聲請登記之地價，爲「申報地價」；反之，由地政機關依法估計所得之地價，爲「估定地價」（第二三八條），至地價如何估定？係以前五年之市價爲準，視地價情形相似者，先劃分爲若干地價區。再在同一地價區內，參照其最近市價或申報地價，或參照其最近市價及申報地價爲「總平均計算」，則得標準地價。此標準地價經過公告程序不生異議者，或雖生異議而已經公斷者，即視爲估定地價（第二三九、二四一、二四三、二五二、二五四各條）。

(丑) 因財政需要或經濟政策之必要，得就同一地價區內之土地最近市價，或申報地價，擇其中地價價值較高者爲「選擇平均計算」。選擇平均計算所得之數額，超過總平均計算所得之數額時，其超過數額以總平均計算數額三分之一爲限，此種選擇平均所得之地價亦爲標準地價（第二四二、二四三條），標準地價無論基於何種平均計算，自公告之日起，滿三十日內，同一地價區內之所有權人

若認為計算不當時，得以全體過半數人之連署，向主管地政機關提出異議。若有此情形發生，則必認公斷後之標準地價為估定地價（第二四六、二五二、二五四條）。

(寅)但土地因其地位之特殊情形，當估定其價額時，地政機關得按其標準地價數額為相當之增減，惟增減數額，以不超過該地所屬地價區之標準地價三分之一為限度（第二四五條）。

(卯)地價每五年從新估計一次，但因地價有重大變更時，不在此限（第二五六條）。

(三)關於地價稅者：

地價稅征收之手續，係由中央地政機關核定征收之程序後，再由該管地方政府，依此程序照估定地價，按年征收之（第二八四條）。且得由主管地政機關核准分期繳納，但每年不得過四期，並各分期相距之時間，不得互有差別。其稅制係為比例制。其稅率則按照土地法第二八二條中所規定之市改良地、市未改良地、市荒地、鄉改良地、鄉未改良地及鄉荒地等六種稅地，分別規定如下：

第二九一條 市改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十，至千分之二十為稅率；

第二九二條 市未改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十五，至千分之三十為稅率；

111081
第二九三條 市荒地之地價稅，以其估定地價數額千分之三十，至千

分之一百為稅率；

第二九四條 鄉改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十為稅率。

第二九五條 鄉未改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十二，至千分之十五為稅率；

第二九六條 鄉荒地之地價稅，以其估定地價數額千分之十五，至千分之一百為稅率。

(四)關於土地增值稅者：

依土地法第二八六條規定：「土地增值稅是照土地增值之實數計算，於土地所有權移轉，或於十五年屆滿，土地所有權無移轉時，徵收之。」如「土地所有權之移轉為絕賣者，其增值稅則向出賣人徵收；移轉為遺產繼承或無償贈與，或法院判決者，其增值稅向繼承人或受贈人或因判決而取得所有權人徵收之」（第二八八條）。其稅制，係採用累進制，至其稅率照土地法第二〇九條中規定如下：

(子)土地增值之實數額為其原地價數額百分之五十或百分之五十以內者，征收其增值實數額百分之二十；

(丑)土地增值之實數額超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部份，依前款規定征收百分之二十，就其已超過百分之五十部份，征收百分之四十；

(寅)土地增值之實數額超過其原地價數額百分之一百者，除

111082 照前款規定分別征收外，就其已超過百分之一百部份，征收其百分之六十；

(卯) 土地增值之實數額超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過部份，征收其百分之八十；

(辰) 土地增值之實數額超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之三百部份，完全征收。

(乙) 剿匪區內各省農村土地處理條例 此係民國二十二年六月豫、鄂、皖、湘、贛五省主席及代表應召在廬山開清剿會議時，所通過之議決案。其六十六條，均係參照我國土地法之最高原則，及根據現實社會之需要而訂成。其中雖根本上承認土地私有權之存在，但仍加以法律上及經濟上之限制。茲略述該條例之要點如下：(一) 各縣區鄉村，各設農村復興委員會，為負責處理土地之機關。(二) 凡田地之有主者，以發還業主為原則；無主者，則歸農村復興委員會分配管理，以計口授田為原則。(三) 有主之田地歸業主收回後，其所有權之行使有種種方法限制之：如不能自由增加田租，不能自由撤佃，應繳納累進稅等。(四) 業主所有田地面積之最高額，自一百畝至二百畝為止。其最高額範圍內之田地，則依普通稅則徵稅；其超過最高額以上之地稅，則依累進稅則徵課之。(五) 農村復興委員會所管理之田地，依計口授田法分配耕佃。對每人授田之最大限度，至多為六畝；最小限度，不得少於二畝。對每戶之授田最大限度不得多於二十畝；最小限度不得少於六畝。(六) 依計

口授田而得田地之承佃人，如家無壯丁，全係老弱婦女者，准其雇工代耕，農村復興委員會不得以此為理由，而拒絕授田，或對之退佃。(七) 農村復興委員會分配耕佃後，承佃人應按年繳納田租，但其租額應低於亦匪分田以前之原定租額。

(丙) 閩西善後委員會計口授田暫行法 中央軍收復閩西匪區土地後，曾於民國二十三年規定整理辦法，與上述行於湘、鄂等五省之農村土地處理條例之辦法不同，其時稱之為計口授田暫行法。該法之要點，略述如下：(一) 經調查後，則按人口多寡決定每口所得田地，而授之以田。(二) 凡鄉村居民依土地生產為生者，固應授之以田，即公務人員或鄉民有長在外地為商、為工者，亦應授之以田。(三) 在外為商為工之鄉民，當不在鄉時，其應得之田地暫由公家保管，名曰「留田」。不過其家屬得自領耕，或得令其他有餘力之農民兼耕之。此種田地之生產，雖由耕種者享受，但除納土地稅外，應提出二成為該鄉公共建設費用。(四) 每年終清查各鄉丁口一次，生與婚，則按例授予田地；死與嫁，則按例收回田地。(五) 如一鄉人口生與婚之數，多於死與嫁之數，收回田地不敷授予時，則按生與婚之時日先後次序，列為「即授」及「待授」兩種，依次授田。(六) 有餘力之農民，得領地開荒。開荒之田地，第一二年免征土地稅，自第三年起，始徵收之。惟開荒農民對該田之使用權，得終身享有之。(七) 田地由臨時授田委員會授予之，授予完畢後，則禁止田地之抵押買賣。

七 結語

吾國目下土地問題之日趨嚴重，已盡人皆知。然欲謀土地問題之解決，以確立健全之土地制度，則平均地權之實施，已爲目前急不容緩之對策。但政府欲澈底推行平均地權之政策，則其基本工作，應從土地整理着手。蓋地籍不明，經界不清，平均地權之一切政策，無由推行也。考我國土地之整理，開始極早，禹貢所載：禹劃野分州，參定土壤，分爲九等，配爲賦則，實爲吾國古代初步整理土地之開始。其後歷代亦間有整理，但大都不澈底，且多以財政爲出發點，故皆失敗。民國成立後，政府深知整理土地之必要，乃於民國三四年間有全國經界局之設置，對於全國土地整理，多所籌劃，但終以新政初創，人民多所疑惑，繼以內戰迭興，歲無寧日，政府遂無暇顧此，以致土地行政，亦陷於停頓。迨至民國十七年國民政府成立，當局認爲中國目前土地問題，有亟待解決之必要，即秉承中山先生遺訓，並以平均地權之辦法爲原則，乃於十九年六月三十日有土地法之頒佈，及至前年（民國二十四年）四月五日又公佈土地法施行法，自此我國正式之土地政策，於是大定。

今者秉承中山先生主張之土地法及其施行法，已於去年三月一日開始實行。此土地法之開始實行，亦即是推行平均地權政策之初步。此法係由當局經較長時間之研究而產生，其中法規頗適合國情之推行，可謂爲使我國數千年來之所謂土地所有問題，及土地使用問題，獲得一可能解決之途徑。法中所規定者，均極合理，且皆符合中山先生平

均地權之主張而對於耕者有其田之規定尤爲確切。其積極方面，係獎勵墾荒，以增耕地之面積；消極方面，則用減租加稅限田等方法，以限制土地所有權之擴大。惟在土地法施行之先，其應辦理之工作有二：一爲土地測量；一爲土地陳報。尤以土地測量工作最爲重要，因據土地法第二十四條之規定：「未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記。」足見所有權不登記，則一切政策均無由實行。如地價稅之徵收，農地使用之限制等，因政府既不承認未登記之土地所有權，則關於土地所發生之權利義務，當不生效。但土地測量工作繁繁，耗錢費時，困難殊甚。吾人以爲土地政策當開始實行時，不必待精密之土地測量，經濟狀況較佳之地方，可完全照中央土地法積極實行之；經濟落後或困難之地方，則不妨先辦非正式之所有權登記。如最近各省辦理土地陳報，發給土地管業執照，亦是非正式所有權之登記辦法。以我國目前之情形而論，關於正式測量工作，吾人主張市地應及早測量，鄉地則不妨視經濟狀況而逐漸舉行之。其因有二：一因市地價昂，必須有精密之測量，方能公允；二因市地範圍較小，財政較足，測量亦較易辦。查最近各省市舉辦土地測量，其經費與時間，兩皆極省，此固由於各級政府努力與經驗之結果。但切莫因求時間與經費之節省，而影響於測量之精度。須知在此窮困之國家內，舉辦一事，須有一事之效果。況土地測量爲經國百年大計，尤宜審慎將事，若祇知一味減少費用，及縮短時間，而不顧土地測量之精度，是又爲吾人所不取者也。