

驛郵裁撤，驛卒數十萬人，無所依歸，流為浮孱，增加了明末流寇的力量。所以元朝遺留下來的驛站制度，到了明末，便成為社會經濟崩潰的一種因素，這也是我們研究晚明的經濟與社會所應當指出的第三點。

第四、遊牧民族的元，經過了廣大地區的軍事征服與掠奪，其立國的經濟政策是重商主義。明太祖是一箇破落戶的農民，他起兵田間，定都以後，鑑於元代重商主義中如「和買」（由豪商巨賈先期向人民定購物品）「撲買」（即由商人承包國家課稅）等類辦法之病民，故初時有重本抑末，一反元時的重商主義，恢復到中國傳統的重農政策之意念。我們且看他即位之初，就依照古代帝王的先例，親耕籍田，並且一再的下詔注意於農事，又如明史記載，他「破陳友諒之後，即取「兵農兼資」之策，督率兩淮江南農民，耕種田地，加以軍事訓練……」（明史，卷一三五，孔克仁傳）等等舉動，可以概見。可是經過元朝商業資本之高度的發展，又兼末年羣雄並起，順帝很快的「北去」，不數年間，朱明即平定中國，社會破壞的程度雖大而不至深，高度發展了的商業資本，不因爲這種破壞即完全崩潰。加以天下平定以後，即從事於興修水利，整飭水陸交通，更有利於商業的興復，尤其是東南各省商業的興復。所以明初所行的雖然是重農政策，

論保障佃農之必要及其方法問題

一 保障佃農的必要

依據 國父的遺教，中國土地政策的最後目的，固然是要實現「土地國有」，中國土地政策的初步目的，固然是要實現「耕者有其田」。但是「土地國有」與「耕者有其田」的實現，既然不能採行無

然而這只能徒有其名，社會上的商業資本，不因爲這種名義上的重農，就壓制了它早期的發展。這箇問題，我們在下面將有許多事實來論及，這裏且不多講。

商業資本在明朝雖然有了很早期的發展，可是歷史進化之鐵則，是商業資本之發展，若不能過渡到工業資本的途徑上去，則這箇商業資本，只有助長一社會中的土地集中到少數人手裏與政治益趨於貪污這兩條舊路，而使社會走入於崩潰之途，明代社會之發展，也是向着這條舊的道路而前進，這也是我們不得不注意的一點。

最後，我們這篇短文的目的，是在研究晚明的經濟與社會。這裏所謂之晚明，是指着武宗正德（一五〇六——一五二二）以後的明代社會來說。從朱明統治中國二百七十多年（一三六八——一六四四）的歷史來說，經濟的發展，政治的敗壞，社會的紛擾，君主的殘暴昏庸，人民的困苦無告，到了武宗正德之世，都可以說是登峯造極；雖然以後數十年中，如神宗萬曆之初，張居正等人當國，史家譽爲中興之局，然而這只是崩潰途中之一點迴光，整箇的經濟仍然沒有新的途徑可走，當然無能挽救社會崩潰之命運的。我們這裏所謂之晚明，仍然是從武宗正德之世說起。

朱劍農

價沒收地主土地的激烈辦法，同時由於財力的不足，一時也尚無法運用金融的力量來調整現存的地權分配。這樣說來，中國的土地問題，欲求澈底的解決，似乎是一件很不容易的事了；但是我們是不是因爲他不易立時求得澈底的解決，就可以置之不理呢？

不，現時的環境雖不容易大刀闊斧的實行現存土地制度的根本改

121056
造，但是決不能夠因其不易大刀闊斧的做，就罷而不做，而是應該抓住目前土地問題的主要環節，求其逐步的解決；一則以免土地問題的再趨嚴重，二則可為將來土地問題的解決，做下一點預備的工作。

解決目前土地問題的土地政策，縱不使於實行土地制度的徹底改造，至少應該針對當前土地問題的癥結，實行最切要而又最現實的土地政策。

中國目前土地問題的主要癥結，是在佃耕制度對於佃農的過份剝削！

中國今日農業土地租佃關係的構成，是由坐收地租的地主與借田承耕的佃農之人與人間的經濟關係為基礎的。以人數與土地為比例，顯然是地主人數少而佔地多，佃農人數多而佔地少。據前武漢政府估計：全國地主所有地佔全耕地的百分之六十。而該地主並不自己經營，只是將其出租給農民。因此一般農民所耕作的農田，大部分都是由地主手裏承租來的。近數十年來，由於天災人禍的頻年打擊，原來自耕的農民，都已逐漸地淪為佃耕的地位；但是這種趨勢在最近幾年，並不見得緩和下來。在抗戰的現階段，因為糧價的上漲，西南各省擁有資金者，競作土地的購買，於是大地主與佃農的兩極發展益發顯著。地主與佃農兩極發展的結果，必然的驅使地主益發可以隨便增加他出租土地的租額，益發表現出現存的佃耕制度，已經成了土地剝削關係的癥結所在，因此改革現存的佃耕制度，也已成了解決當前土地問題的第一要着！

真正的同情佃農和祈求耕者有其田的實現，不但要為農民之將來的理想生活打算，而且要為農民的現實生活打算，不但要保障佃農的佃權，而且要限制地租與禁止押租。只有這樣才可以確實有效，並且立刻見效地維持佃農最低水準的生活；也只有這樣安頓了農民的現實生活，然後才可以使缺田的佃農，逐漸地擺脫地主對他的過重剝削，從而可以逐漸地進為自有其田的自耕農。

因此，保障佃農的必要，在目前已經是無人可以提出反對的理由

了。茲為對於保障佃農的真切了解，筆者願將保障佃農的基本理論，以及世界各國實施保障佃農之有效的成列擇要介紹，同時更將我國保障佃農的實際措施，作一比較的探究。

二一 安定佃權

按之各國保障佃權的方法，因為各個國家的環境與目的都不一致，故其所行的方法，也就未必盡同，但是主要的方法，大概總不外乎採行下列的三種方法：即（一）安定佃權，（二）限制地租，（三）禁止押租。以下請即按此項目分別的做一比較的研究。

土地集中的形勢日益顯著的今日，欲租耕地的佃農，既然多得不能勝其數，當然，那些權取慾日益增大的地主，卻又嫌他原定的租額太輕，但是原定的租約如不廢除，則不便於隨便加租，於是地主都很巧妙的撤除舊佃，另招新佃，以便在他訂立新的租約之時，可以任意索取高額的地租。在這種情況下的佃農解除了甲地主的佃地租約，雖然可向乙地主或與丙地主另行承租耕地，但是經過這種變動的佃農，其所應交之單位畝的租額，則已增加了許多，否則他就無法租到耕地。租額的增加，必然驅使佃農的經濟生活，益加惡化，所以要求有效的保障佃農，第一步就該安定他對承租土地的佃權；只有安定他的佃權，然後才可以使其安心農業的耕耘。

安定佃權的方法，可分間接安定法，與直接安定法兩種。

間接安定法，主要的以佃耕法間接限制地主的撤佃。直接安定法，主要的是以佃耕法直接限制地主的撤佃。

間接安定法，要以英國的佃耕法最為著名；該法規定地主對於不定期租約的解除，或在定期租約屆滿之期，如與佃耕法所規定的理由不相符合，而欲終止其租約時，佃農有向地主要求賠償損害之權。是故，地主對於租約的解除權，在法律上雖不受什麼直接的限制，但若屬於不當的撤佃，則須賠償佃農的損害，因此，地主就不能不慎審不當的撤佃，或拒絕租約的更新了。

其次，直接按定法的辦法，則應視其租約的定期與不定期而定。

對於定期租佃的安定，是以法令規定租佃的最短期間。在此規定的最短期間之內，絕對不許地主撤佃，而且在該租約滿期之時，佃農仍有要求地主更新租約之權，地主如無正當理由，不得隨便拒絕。

對於不定期租佃的安定，是以法令規定地主非因佃農違反法定佃耕條件時，不得解除租約。

是故，直接按定法，分析起來又可分為(一)最短期間的規定，與(二)佃耕條件的規定兩種。茲請先述最短期間的規定，然後再述佃耕條件的規定。

最短租佃期間的規定，在我國土地法中尚未見有明文，惟依土地法第一百八十三條「……終止契約時，出租人應於一年前通知承租入」的立法精神看來，似乎最短不能短於一年。而湖北省減輕鄂西農地佃租暫行辦法第十項，卻曾規定「在本辦法開始實施三年以內，地主不得以何理由解除租約。」至於歐洲國家的農業，既係慣行一定年數為一期的輪作經營，故不難以輪作的年限，作為規定最短佃耕期間的依據。例如德國通常是將大農場的最短租佃期間，定為十八年，小農場定為十二年，分地定為六年；至被譽為佃耕經營模範的普魯士國有地，亦以十八年為一期。芬蘭於一九〇九年所制定的佃耕法，則規定佃耕期限，最短不得短於十五年。比利時一九二二年三月七日修正的民法也規定「農地租佃的最短期間為九年，其約定期間短於九年者應視為九年。」

地主在法定的最短租佃期限之內，固然不得撤佃，其實，即在最短期限屆滿之時，依據各國的慣例，佃農如果願以相當的租額繼續承租，地主如無正當的事由，亦不得有所拒絕。至於什麼樣的事由，才可以作為地主拒絕佃農繼續承租的正當事由，這是值得研究的一個問題，容於下面研究法定佃耕條件的時候一併研究。

又，安定不定期的租佃，既然是以法令規定地主非因佃農違反法定佃耕條件不得解除租約，那麼，法定的佃耕條件，究竟應該怎樣來

規定呢？

不待說，此種佃耕條件的規定，必須依據各國實際的情形而定，不可一概而論，茲請述其梗概如後。

蘇格蘭的一九一一年修正小佃農法 (Small Land Holders Act) 規定佃農為未違反佃耕法的法定條件 (Statutory Condition of Tenancy)，有永遠不被撤佃之權。而所謂法定的佃耕條件如下：

- (一) 不得積欠一年以上之租額。
 - (二) 未得地主之承諾，不得讓渡佃權於他人。
 - (三) 不得毀壞租用地的建築物，不得荒廢租用的土壤。
 - (四) 未得地主之承諾，不得轉租其租用地。
 - (五) 未得地主之承諾，不得在租用地上建築住宅。
 - (六) 不得宣告破產。
 - (七) 不得妨害地主對於租用地的干涉權。
 - (八) 未得地主之承諾，不得在租用地上開設酒舖。
 - (九) 租用地應由承租人及其家族自行耕作。
 - (十) 不得違反土地裁判所所為之其他決定。
- 按我國現行法有關佃耕條的規定，僅可歸納為下列五項：
- (一) 承租人不得積欠二年之總租額。(土地法第五百八十一條第七款)
 - (二) 承租人應以善良管理人之注意，保管租賃物；租賃物有生產力者，並應保持其生產力。(民法第四百三十二條)
 - (三) 因承租人之同居人，或因承租人允許為租賃之使用收益之第三人，應負責之事由，致租賃物毀損滅失者，承租人負擔損害賠償責任。(民法第四百三十三條)
 - (四) 承租人因自己之事由，或不能為租賃物全部或一部之使用收益者，不得免其支付租金之義務。(民法第四百四十一條)
 - (五) 承租人非經出租人承諾，不得將租賃物轉租於他人。(民法第四百四十三條)

121058

這裏的佃農條件，是指佃農對於地主所應負的義務，佃農如果不履行這樣的義務，地主固然有權撤佃，但在佃耕法的另一方面，卻都承認佃農享有下列的權利；例如一九二三年英格蘭第四次制定的佃耕法(Agricultural Holdings Act)即有如次的規定：

- (一) 租用地改良的賠償請求權。
- (二) 繼續的良善耕作之賠償請求權。
- (三) 定着物的收去權。
- (四) 受野蠻鳥獸侵害的賠償請求權。
- (五) 妨害佃權的賠償請求權。

(六) 農業經營及生產物的自由處分權。
按我國現行法律對於佃農所應享受的權利，計有左列諸項：

(一) 承租人租賃物支出有益費用，因而增加該物之價值者，如出租人知其情事而不為反對之表示，於租賃關係終止時，應償還其費用；但以其現存之增價額為限。承租人租賃物所增設之工作物，得取回之，但應回復租賃物之原狀。(民法第四百三十一條)

(二) 租賃關係存續中，因不可歸責於承租人之事由，致租賃物之一部滅失者，承租人得按滅失之部分請求減少租金。
前項情形，承租人就其存餘部分不能達租賃之目的者，得終止契約。(民法第四百三十五條)

(三) 耕作地之承租人，因不可抗力，致其收益減少或全無者，得請求減少或免除租金。
前項租金減免請求權，不得預先拋棄。(民法第四百五十七條)

(四) 耕作地之承租人，因租賃關係終止時未及收穫之孳息，所支出之耕作費用，得請求出租人償還之，但其請求額不得超過孳息之價額。(民法第四百六十一條)

(五) 承租人不能按期支付應交地租之全部，而先以一部支付時，出租人不得拒絕收受。(土地法第一百七十九條)

(六) 收回自耕之耕地，再出租時，原承租人有優先承租之權；自

收回自耕之員起未滿一年而再出租時，原承租人有優先承租之權；自收回自耕之日起未滿一年而再出租時，原承租人得以原租用條件承租。(土地法第一百八十四條)

(七) 因第一百八十條第二、第三、第五、第六各款契約終止，還還耕地時，承租人得向出租人要求償還其所支出第一百七十六條第二項耕地特別改良費，但以其未失效能部分之價值為限。(土地法第一百八十六條)

三 限制地租

安定佃權固然是保障佃農的前提，但是保障佃農的工作，不只是安定了佃權就算了事；因為佃農縱然有田可以承租，但若耕作的結果，全被地主剝奪而去，那仍未能減輕佃農之痛苦也。

國父早在民十三年，即已指出：「農民耕田所得的糧食，據最近我們在鄉下的調查，十分之六是歸地主，農民自己所得到的不過十分之四，這是很不公平的。」這是一二十年前全國各地的租額概況，但是最近十年來的農村，由於地價的急劇高漲，同時又由於地權的積聚集中，貪婪的地主，自然更將出租地的租額大大的增加。例如萬縣一帶的穀租比例，主九佃一者有之，主八佃二者有之，主七佃三者有之，四區多為主七佃三，大概以主八佃二較為普遍；綿陽農地的穀租，近數年來的變動，甚為駭人，以二十九年而論，每畝上等壩地僅繳二十元租金，三十年則增至一百二十元左右，最近兩年因田賦徵實的緣故，該地的地主更一律改收穀租，故其租額又因此而驟然增加，據聞實物租額，最普通者為四六分，即地主佔六成，佃農僅佔四成，浙東山區，佃農往往要以百分之八十以上的正產繳給地主，稍有短欠，即遭撤佃。

由此可知胼手胝足的佃農，終年辛勞的結果，差不多全被坐享其成的地主階級掠奪而去，以致迫使許多的佃農，都已陷於求生不能，求死不遂的苦境，故欲保障佃農，就非切實限制苛重的地租不可！

限制地租的辦法，可以分做間接限制與直接限制的兩種。

間接限制的辦法，是在獎勵佃農的團結着手，使得佃農能以團結的力量去與地主交涉苛重地租的減低；但在這種辦法之中，又可分為獎勵佃農協會的共同承租，與獎勵佃農協會辦理租佃協約的兩種辦法。前者是由佃農組織佃農協會，並由協會去與地主承租大面積的土地，而後再將此種承租的土地，分租於協會的會員，或者不加任何的分割，直接輔導全體協會會員的共同耕作。其所以採取此種辦法的目的，就是要以團結了的集體力量，對抗地主的專橫跋扈，當然就可以間接限制不當的地租了。後者是將有關租佃期間以及租額之類的租佃條件，交由佃農協會與地主協會共同協訂一種租佃協約的準則，而後任何一個佃農協會的會員和任何一個地主協會的會員，訂立租佃的租約時，都應遵照這個協訂的租佃協約準則來決定他們的租佃條件，這樣，當然也可以間接限制不當的地租。前者的實例，可以見之於第一次大戰前羅馬尼亞政府對於佃農協會的獎勵設立。後者的實例可以見之於第一次大戰後意大利各地分益租約的締結。

直接限制的辦法，是以公權力禁壓不當的地租。但在此種辦法之中，又可分為公定「最高地租」(Highest Rent)，與公定「公允地租」(Fair Rent)的兩種辦法。不過，事實上無論採用那一種辦法來公定地租，都得視其土地之位置、地味、地形等的不同，而略有差異，故欲以佃耕法做出一律的規定，實非事實之所能及也。

實行最高地租額的規定，最早是始於羅馬尼亞在一九〇八年制定的佃耕法。該法規定全國各地都應設置農事地方委員會，由這個委員會來決定當地的最高地租額。

其次，德國在第一次世界大戰時，所訂的「小菜園租佃法」(Kleingarten- und Kleinpachtverordnung)與「佃農保障法」(Pachtgesetzordnung)。戰後德國國民制憲議會繼承法的旨趣，於一九一九年七月三十一日公布為永久法，依據該法的規定，僅只適用於自用菜園地的租賃，對於這樣的租佃地，應由下級行政官廳決定租賃地的

最高租額，地主徵收租金時，不得超過此種規定的最高租額。

同時，波蘭於一九一九年制定之「佃農保護法」(Gesetz betreffend den Schutz der landwirtschaftlichen Kleinpächter)亦有最高租額的規定，即每一公頃最優等地的最高租額為八十公斤黑麥 (Rye) 的價格，每一公頃最劣等地的最高租額為五十公斤黑麥的價格；凡是超過這種最高額的租約，裁判所可以將他降低至這種規定的限度。

我國在民國十九年公布的「土地法」第一百七十七條，曾規定「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五；約定地租超過千分之三百七十五者，應減為千分之三百七十五；不及千分之三百七十五者，依其約定……」又，三十年中國國民黨五屆九中全会通過之「土地政策戰後實施綱要」第六條也曾規定「私有土地之出租者，其地租一律不得超過報定地價百分之十。」

實行「公允地租」的規定，是始於愛爾蘭的一八八一年的「土地法」(Land Law Act)，該法規定地主與佃農都有訴請愛爾蘭土地委員會(又，補助委員會或民事裁判所)決定「公允地租」的權利。公允地租雖然可依仲裁或依當事者的契約而行規定，但是一經決定後，在十五年內不得有所改變。試觀自從一八八一年土地法施行之日起，至一九二〇年三月三十一日之間，依照此種規定所決定的公允地租之總成績如下：第一期三十八萬三千宗佃耕地決定公允地租的結果，比較以往自由競爭的租額減輕了二〇·七%，第二期十四萬四千宗佃耕地決定公允地租的結果，又比第一期公允租額減輕了一九·三%，第三期六千宗佃耕地決定公允地租的結果，更比第二期公允租額減輕了九·一%。

蘇格蘭的一九一一年「小佃農法」，也曾規定地主及佃農有訴請蘇格蘭土地裁判所 (Scottish Land Court) 決定公允地租的權利。蘇格蘭土地裁判所對於一切租佃的爭涉，有裁判決定的全權，當事者不得逃避，亦不得另行呈訴於普通裁判所。土地裁判所最重要的職務是決定佃耕地的公允地租。公允租額一經決定後，七年之內，不得變

更；佃耕地之開始決定公允租額時，名之爲第一期公允地租，經過七年，再爲第二次公允租額之決定時，名之爲第二期公允地租。從土地裁判所設立之日（一九一二年四月一日）起至一九二〇年十二月底止的成績觀之，土地裁判所對二千三百七十八宗佃耕地所決定的公允地租，比較以往自由就租的租額，減輕了二四%；又對二千六百四十一宗佃耕地所決定的第二期公允地租，比第一期公允地租更減輕了一一%。

民國十五年十月中國國民黨中央及各省區聯席會議所決定之「二五減租」辦法，也與規定「公允地租」的原旨相近，所異者僅爲「公允地租」不必以既成的租額爲據，而「二五減租」則不論其既成租額的公允與不公允，一律按其原額，減租百分之二十五也。

四 禁止押租

在別的國家，如果有了適當的限租辦法，固然算得是爲被榨取的佃農，解除了鋒銜，可是中國的佃農，不但受着高額的正租之重壓，而且還背着「押租」的重負。

「押租」制度之在中國由來已久，遠在宋之南渡時，金人（猛安謀克）即在山東大名等路，盡以領地分租漢人，而令漢人先繳一宗款項（有多至相當二三年之田租者），以供其揮霍，漢人爲欲獲取租地，多忍受之。（見金史八十三張汝弼傳）滿清入關之初，旗人亦同樣以旗地分租漢民，要漢民先交田租；後來且用「老典」名義，收取「租價」。（見金史文編三五，孫嘉淦八旗公產疏及御史赫泰原產籌新墾疏）這種「租價」或許就是今日所盛行的「押租」之起源。據國府主計處民二十二年發表全國押租通行區域的調查結果如左表：

區域	押租縣數	有押租縣數佔總縣數的%
東北	四〇	一八
華北	四七	四・五
華東	二八	七

總計	華南	華中	華東
三五九	二二	四〇	五四
一六九	三一	三三	三五
四・一	五〇	八四・六	六四・八

由此可見，押租制度已經是盛行於全國，特別是在華東、華中、與西南等區更爲普遍。

押租制度爲何會這樣盛行於全國的各地呢？這在今天，當然不能再看作它只爲得地主的揮霍，事實上乃是含蓄了銳利的經濟剝削關係在內。

今日盛行的押租制度，一般的說來，雖然是作爲信用的保證，但就地主的立場分析起來，卻有下面幾種作用：

（一）押租可以作爲將來收租之可靠的保障，佃農設有欠租情事，即可由此押金中扣除，佃農退佃時，對於承租物如有損害之情事，亦可由此扣抵。

（二）運用押租制度，便於選擇經營力較強的佃農，並可以限制佃農的爭佃。

（三）地主可以運用此種資金另營工商事業，在某種情況下，並可將這筆資金用作高利貸的資本。

高額的地租固然已夠佃農的負擔，而這裏所謂的押租，也是佃農臂膀上一件沉重的負擔。據國府主計處二十二年發表的調查統計，各省押租的額數如下表：

省別	押租	
	最高	最低
黑龍江	一・〇元	〇・〇九元
吉林	一・五元	〇・〇一元

