102755

評閻錫山氏之土地村有辦法

朱章寶

上月報載山西綏靖主任閻錫山氏鑒於陝北共匪猖獗，乃倡土地村有之議，條陳中央，欲以此爲一勞永逸之防共良策。聞閻氏對於此問題，曾延攬羣賢，經數月之研究，惜尙未能窺見其宏謨碩畫之全豹，茲姑就報紙所披露之辦法，反復玩索，依管見所及，提出下列各問題，期與國人共同討論之：（1）土地公有是否平均地權政策中急須實行之步驟？（2）吾國目前復興農村是否必先解決土地分配問題？（3）土地村有是否卽爲防共之有效辦法？（4）土地村有是否卽爲眞正土地公有？（5）村自爲政是否有礙於國家統一？

一　平均地權與土地公有

自閻氏土地村有之說問世以來，報紙上已不乏批評文字，其不贊同閻氏之主張者，大都以維持土地私有爲立論基礎，或引證學理，或根據吾國土地政策，以爲土地公有非今日所宜主張。余則以爲應更進一步，從土地公有之觀點上，以評閻氏土地村有說之不當。夫平均地權，卽吾國今日之土地政策也，考其基本原理，與土地公有之理想並不相牴牾，論者每以平均地權與耕者有其田併爲一談，以爲旣欲使耕者有其田，則其耕地皆爲農民所私有，其非主張土地公有，已甚明顯。殊不知耕者有其田僅爲平均地權進行至某階段時之一種辦法，而非平均地權之終極理想，總理亦僅自認爲解決農民問題之辦法（見民生主義第三講），至於解決土地問題之辦法，則惟有平均地權而已。於此可見耕者有其田原不可與平均地權同日而語，奈何卽以此論斷平均地權爲始終維持土地私有制耶？蓋平均地權之理論，視之似甚平凡淺近，然苟勤而行之，則其道有不可窮，而其功誠不易竟也。原夫人類對於土地之要求，初不在其面積之平均分配，而惟在其利益之平等享受，況土地之爲物，有其天然之限制，吾人不能以一般財物之所有權觀念完全適用於土地。故研究地權之解決方法，不徒在土地面積之分配問題，而尤應注意於土地使用及其利益之享受問題。假使土地面積已能平均分配於農民所有，或土地所有權已完全收歸公有，然而苟無最妥善之方法

102756

以使用土地，則人仍不能盡其力，地仍不能盡其利，衆人對於土地所需求者咸不能滿足，人類又何貴乎徒擁土地平均分配或完全公有之虛名耶？平均地權之理論，實能對於上述問題爲澈底之解決，故其地權之觀念不僅限於土地面積之所有權，而其所欲平均者，亦不僅限於土地面積之分配，蓋其理想已超越於土地農有及土地國有之上，無非欲使人盡其力，地盡其利，衆滿其欲而已矣。然則平均地權之目的，尙安得謂其爲維持土地私有制耶？惟其不願空言土地分配，且不願憑空主張土地公有，故當其實施平均地權之初步，依然承認土地私有權，而僅以徵稅之方法限制地主之不勞而獲，一方使將來土地由社會發達所生之利益歸於公有，一方使個人對於土地投施勞力與資本之結果仍歸私有，是於限制土地私有之辦法中，含有促進土地使用之深意。其辦法由淺及深，由近及遠，將來層層推進，凡向之所謂地權其不應爲私人所獨享者，將盡被限制，其爲衆人所應共享或爲個人努力之結果而應自享者，則盡量扶植之。是雖存土地私有之名，而已祛除土地私有之弊；換言之，雖無土地公有之名，而已實現土地公有之利。

國家既有此至善之土地政策，則凡國內關於土地行政之一切設施，皆不應與國家政策相背馳，此就平均地權政策而言，閻氏不應爲土地村有之主張也。

二　復興農村與防共

閻氏倡議土地村有之動機，在防共，此固吾人所應爲體諒者，夫共黨之禍，誠爲國人所急欲預防，然苟認土地公有爲共黨唯一主張，乃從而迎合其旨以求免於共禍，是直降共耳！防共云乎哉？若曰土地公有原爲吾黨平均地權之最高理想，今迫於情勢，特將此理想提早實現，烏得謂之迎合共黨意旨？殊不知吾國民黨所以與共黨不能相容者，正因其政策之不同，若言其最後之理想，彼此本無大差異，吾黨既自有極完善之平均地權政策，而有其先後不容紊亂之步驟，今一時爲敵黨所威迫，而遽欲自亂其政策之實施步驟，是誠有關於本黨之生命問題，不可不審愼將事也。況防共之策，尤貴乎扼要，查吾國今日所目爲共匪者，大半係昔日之農民，其由於外來威力所脅迫者固不乏其人，而由於內部生活困難所驅使者亦復不少，近年到處農村經濟宣告破產，在在皆予共黨以誘致農民擴充黨羽之絕好機會。徵之湘贛諸省之往事，其農民之被誘爲共匪者，豈眞爲求土地之平均分配耶？良以今日吾國農民之大患，不在無地可耕，而在有地不能耕，或耕而不得其食，故農民之有田者，每棄其田散而之四方，是以各省荒地日見增加。據內政部民國十九年所調查江蘇等二十一省五百六十七縣之荒地總數額，有十一萬七千七百三十四萬餘畝之多，較之民國五年已增加三倍以上，其中原係可耕之地，因歷年天災匪禍而荒置者實佔其多數。耕地之荒廢，農民之失業，其事實鑿鑿如此，當此之時，共黨倘猶以農民所廢棄之田爲誘致之餌，而標其口號曰『隨我來分田』，吾知農民未必卽能欣然相從，然而

102757

苟易其口號曰『隨我來謀食』，則其從之者必較衆也。農民之所患者既如此，而共黨之所藉以誘致農民者復如彼，此時而欲談防共之策，則惟有急求復興農村之有效方法而已。至復興農村之方法，按諸社會人士所籌議與政府當局所設施者，總不外乎調劑農村金融，救濟農民失業，提倡農村合作，改良農業技術，與夫振興水利，整理荒地諸大端，然亦未聞有人於此時急謀平均分配土地之方案者。

姑舍復興農村之論，而言匪區土地之善後辦法，當此喪亂甫平之日，匪區農民已領略共黨之庶政設施，苟欲收復人心，似更宜迎合共黨主張，講求土地公有辦法，然而細考中央所制定剿匪區內各省農村土地處理條例，亦未見有將匪區土地收歸公有之明文，蓋以爲此時仍宜遵循土地法中限制土地私有權之原則，未可驟然主張土地平均分配辦法也（其理由見該條例說明書）。至於匪區內之荒地，則頒布有剿匪區內屯田辦法，將其荒地分配於現役兵士耕種，然其所稱荒地，必爲無主者，或其原主無法自耕者，亦未嘗遽行沒收或收買有主而能自耕之地，以行屯田，可見其遵守國家土地政策之精神，無論處常處變，未或有渝也。

由是觀之，當此急宜復興農村與恢復匪區之日，縱使欲防止共禍於未然，或消弭共禍於已然，亦必依據國家之統一政策，以爲行政上之種種措施，而不容託言情勢急迫，變更其原定政策之步驟，此就復興農村與防共之政策而言，閻氏不應爲土地村有之主張也。

三　土地村有與土地公有

以上所言，係姑將閻氏所主張之土地村有認爲卽是土地公有，今更進而研究其所謂土地村有者，其性質果何若？

閻氏固已明白表示欲廢除土地私有制，而實行土地公有，然其言公有，則又以村有與國有二名並立而辨別其異同，比較其優劣，欲完成其土地村有之理論。其言曰：『主權在村，卽是在國。』又曰：『國土皆是村土。』此爲閻氏所發明關於主權與領土之新學說，其說在學理上是否可以成立？作者誠不敢代爲之解答，惟細按閻氏之用意，殆欲以此證明土地村有與土地國有之精神本爲同一耳。閻氏又言：『……歸村有，有之事實，始有着落；……實際屬於村而言國有，有之事實，反爲落空。』其用意殆欲以此辨證村有實優於國有耳。考閻氏之目的，本在土地村有，惟恐村有之說缺乏根據，故仍假公有之名以爲標榜，而以國有之說爲之襯託，惜其理論殊欠透澈，反使同意於土地公有之說者，莫由擁護其土地村有之主張，此則爲閻氏初意所不及料也。

查山西省政十年建設計劃案中，有省縣村之三級制，似以村爲省行政之下層基礎，故其說明土地村有時，則曰：『村爲羣生之基礎組織，亦爲行政之最小單位。』然依中央所制定之各種現行法令而言，村固爲地方自治團體中之一階段，按自治團體之性質，本爲獨立之公法人，其與國家截然爲二體，在法律上各具有人格而得自爲權利之主體，凡

102758

村有物不能卽視爲國有物，猶之某甲所獨有之財產不能指爲某乙所有也。卽姑認村爲行政之一單位而言，無論此項行政單位在現行制度上有無根據，卽使有之，亦不過爲國家行政機關之一，凡機關非法人而不能爲權利之主體，乃學理上所公認之原則，則土地村有之說實爲無所根據，猶之吾手所執之筆，本爲吾所有之物，而不能稱爲吾手所有之物也。總之，不問其村之地位爲自治團體抑爲行政單位，吾人旣處於國家生活之下而言土地公有，則土地村有之名詞在學理上根本不能適用。

抑閻氏之所謂土地村有，察其辦法頗近於吾國古時之井田制與均田制。夫井田之說，在文獻上雖不足證實，然考三代時所稱諸侯之國，其數每以千百計，當時之土地大都爲封土或采地，原屬諸侯卿大夫之私有物，分給其子民耕種，有授田還田辦法，是卽後世所稱井田制之根據，葉水心所謂『井田封建相待而行』一般歷史家咸稱爲定論。至於北魏以後之均田制，人民所受之田，有身沒或年老而須還田者，有永久不還者，且所謂民田之外，復有公田，是爲王公百官之食邑，依官爵大小定其田畝。由是言之，井田與均田皆有維持特殊階級生活之作用，與其謂爲人民謀生計所設立之公田，毋寧謂之貴族王侯之私田，歷史家稱井田制與均田制爲半公有半私有制，猶不免過譽之也。在今日而言土地公有，其必以人民全體生活爲前提，以國內之土地，供國內人民之平等使用與享受，而不容於一國之內再分此疆彼界，劃成無數小單位而各自爲土地所有權之主體也。今閻氏欲博土地公有之美名，而取法古時井田與均田之遺意，縱使其有良法美制，竭其土地村有之能事，亦不過使完整之國土裂成零星獨立之無數單位，勢將重演封建舊制於今日而已，土地公有之義安在哉？

況吾國今日之村，尙不能脫離聚族而居之舊習，其村與村間之天然畛域，一旦未易破除，村之人口有多寡，土地之水旱肥瘠有懸殊，而閻氏則主張村田之有餘與不足，可行移民耕種與另籌工作等方法爲之調劑，且其言曰『村小地少人少，村大地多人多。』又曰『人之求生，如水之就下……縱有不平，自能趨於平也。』此種理想之不切近於事實，已有蕭錚先生之文評之甚詳（見本月初滬上各報），余不必再爲贅論。蓋閻氏土地村有之議，初非不欲使土地成爲公有，而其實則不公；非不欲求土地分配之平均，而其實反不得其平，是所謂南轅而北轍也。

四　村自爲政與國家行政之統一

村旣得爲土地所有權之主體，則凡關於土地之行政，以及與土地行政有連帶關係之其他各種行政，皆將以村爲單位而對於國家有獨立之趨勢。故閻氏所擬之土地村有辦法中，由村公所發行無利公債，以供收買全村土地之用；由村公所徵收產業保護稅、不勞動稅、利息所得稅及勞動所得稅等，以供償還買地公債之用；至若『份地』之劃分，授田還田之手續，村民未得田地者之另籌工作，村中公用土地之管理與

102759

經營等事項，當然皆爲村公所應有之職務。一村之行政，既以該村之土地與人民爲單位，而與他村無錯綜聯絡之關係，則其一切設施已非村之上級機關若縣若省所能干預，而村遂不啻成爲一獨立之國家矣。村公所既將上述各種稅款儘先收作償還公債之用，則在公債未還清之前，凡關於地方各種公共事業之行政經費將何所出？況於一村之行政而外，如關於交通、實業、警察、軍事、司法、教育等一切行政，須合一省地方或全國之力而經營者，其事業經費又將何所出？果如閻氏所擬村自爲政之辦法而行，無論其有若何精密之計劃與法令以劃分村財政與國家財政之界限，將來國家財政必呈支離滅裂之現象，其他國家行政之紛崩離析，更無論矣。

再言村內之行政，余曾謂今日吾國之村尙多聚族而居者，一村之優秀卽爲該族中之優秀，依其平日休戚之相關，宗系族誼之聯繫，凡村中諸事必爲族中一二優秀所擔任，此一二優秀之主持村事，易爲全村各分子所信任而服從，相習既久，卽使主持村事者有悖於公道之行爲，而村人或感於情，或脅於勢，亦必罕有反對。試觀今日各地方之士劣，何莫非一村中之優秀所鍛鍊而成？一旦如上所云村自爲政之勢已成，村中之豪強卽所謂優秀者，遂握得其村政大權，益將逞意肆志而爲其所欲爲，上對於國家則爲割據，下對於村民則爲剝削，其爲害將不堪設想。或謂村政雖有獨立之權，將來主持村政者仍得由國家依其村政人員任用之法律，加以迴避本村之限制，則上述弊端自可免除也。然而此種理想仍未必有裨於實際，試問今日各省所施行之地方自治，其區長之任用，不皆有迴避本區之規定乎？而區長武斷鄉曲之惡習未必因此而斂戢。況村之範圍較區更小，範圍愈小，其人才愈缺乏，而主持其事者愈少顧忌，所謂『制衡之原理』愈失其功用。夫防閑舞弊之法固不祇一端，而制度之良窳實爲其重要關鍵。蓋國家行政貴乎統一，而統一之道，須先求其制度成爲整個之有機的組織，在縱的方面應有統御之作用，在橫的方面應有制衡之作用。今主張土地村有而村自爲政，猶謂爲不破壞國家之統一，其誰能信？

綜合以上評論土地村有之各項管見，再爲簡括言之：一曰，土地村有不合於平均地權之原理也；二曰，土地村有無補於復興農村之政策也；三曰，土地村有不足爲防共之有效辦法也；四曰，土地村有未可許爲眞正土地公有也；五曰，土地村有殊有礙於國家行政統一也。作者自恨學識淺薄，討論之資料尤嫌缺乏，還望國內賢達對於此項重大問題，深加注意，多抒讜論，不特對於閻錫山氏土地村有之主張作消極的批評，且進而研求解決土地問題與復興農村經濟之積極辦法，期無負於閻氏防共之苦心孤詣，豈僅山西一省之幸而已哉？

竊按討論此項問題，不可不對於平均地權之理論先有深切之研究，關於平均地權眞諦之闡述，國人已不乏名著。薛儆先生在其所創辦之地政月刊第一期內，尤有極精確之論文，觀其此次評論閻錫山氏土地村有之意見，已可見其一斑。拙著土地法理論與詮解（商務印刷中）緒論第五章內，曾對於平均地權有所論列，亦尙足供讀者之參考。

作者附白（民國二十四年雙十節之前夕）