

民国十九年土地法研究

——以民生主义为视角

罗旭南 陈彦旭

【提 要】 民国十九年土地法在中华民国土地立法史上占有重要地位，孙科称其“体大而思精”。该法此后历经修改，体现了民国土地立法者们为实现孙中山“民生主义”之努力。以民生主义的视角重新审视和探究这部土地法，从中可以获得民生主义在南京国民政府时期土地法理论与实践中的某些启示。

【关键词】 孙中山 民生主义 南京国民政府 民国十九年土地法

【中图分类号】 K26 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-114X (2012) 05-0136-07

孙中山的民生主义是三民主义最有特色的部分，也是他一生引以为自豪和重要之主义。国民政府定都南京以后，宣称秉承孙中山遗教，为谋求实现民生主义之“平均地权”和“耕者有其田”的土地政策，制定土地法规。民国十九年土地法（即1930年《中华民国土地法》，以下简称《土地法》）的制定及其实施，体现了民国土地立法者们为实现孙中山民生主义之努力。以民生主义的视角重新审视和探究《土地法》的制定与进展，从中可以获得民生主义在南京国民政府时期土地法理论与实践中的某些启示。

一、孙中山民生主义之土地法指导思想

1929年3月，中国国民党“三大”通过决议规定“总理所著三民主义、五权宪法、建国大纲及地方自治开始施行法，为训政时期中华民国最高之根本法。”^① 民国学者认为，“土地问题为国民经济的基本问题，平均地权为实现民生主义两大政策之一……自国民政府定都南京以后，中央为谋实现平均地权和耕者有其田的土地政策，秉承总理遗教，制定土地法规，设立地政机关，实行土地测量、土地登记，征收地价税，统制土地使用，办理地价申报，创设土地金融制度等。”^② 民生主义之“平均地权”和“耕者有其田”，是南京国民政府所遵循的土地立法思想。

（一）平均地权思想

孙中山的“平均地权”思想以中国传统的“均田免粮”思想和19世纪中叶西方资产阶级经济学家的学说作为其直接的理论渊源。1905年8月,孙中山在中国同盟会的革命纲领中第一次正式提出“平均地权”思想。1906年,他将平均地权的具体纲领布告天下,并首次概括了平均地权的目的和步骤“文明之福祉,国民平等以享之,当改良社会经济组织,核定天下地价。其现有之地价,仍属原主所有;其革命后社会改良进步之增价,则归于国家,为国民所共享。肇造社会的国家,俾家给人足,四海之内无一夫不获其所。敢有垄断以制国民之生命者,与众弃之!”^③

在论述平均地权与民生主义的关系时,孙中山指出“平均地权一层,即为民生主义第一件事,此事做不到,民生主义即不能实行。”^④他主张以法律手段促进平均地权政策的实现,认为“若能将平均地权做到,那么社会革命已成七八分了。”^⑤在革命实践过程中,孙中山的平均地权理论也不断系统化和进一步完善。1924年1月,他在《国民党第一次全国代表大会宣言》中指出“盖酿造经济组织之不平均者,莫大于土地权为少数人所操纵。故当国家规定土地法、土地征收法及地价税法。私人所有土地,由地主估价呈政府,国家就价征税,并于必要时依报价收买之,此则平均地权之要旨也。”^⑥平均地权之要旨则是要实现土地和社会的公正,进而求社会之均,认为当以法律的手段实现上述要旨。

孙中山独特的平均地权的方法,主要是规定地价、照价征税、照价收买、涨价归公四大措施。第一,“规定地价”。规定地价是实现“平均地权”的重要前提。它由国家调查地主所有之土地,并由地主报价,国家再根据地价,登记在户籍,所报之价就是规定之价。第二,“照价征税”。即按土地价格由国家征收百分之一或百分之二的土地税。第三,“照价收买”。经过准确的核定地价和实施照价征税后,国家对私人土地拥有随时照价收买的权力。第四,“涨价归公”。即地价定了之后,土地“所加之价完全归为公有”,孙中山认为,“这种把以后涨高的地价收归众人公有的办法,才是国民党所主张的平均地权,才是民生主义。”^⑦

(二) 耕者有其田思想

“耕者有其田”是孙中山提出的解决耕地分配问题的政策,是整个平均地权政策关于耕地方面的政策,同时也是孙中山关于平均地权理论在耕地方面的理论发展。他认为,“至于将来民生主义真是达到目的,农民问题真是完全解决,是‘耕者有其田’,那才算是我们对于农民问题的最终结果。”^⑧并认为国民党特别注重广大农村社会之民生,“国民党之主张则以农民缺乏田地沦为佃户者,国家当给以土地,资其耕作。”^⑨他在解释“耕者有其田”时说“推翻一般大地主,把全国的土地,都分到一般农民,让耕者有其田,耕者有了田,只对国家纳税,另外使没有地主来收租钱,这是最公平的办法。我们现在革命……也要耕者有其田,才算是彻底的革命。”^⑩

孙中山主张实现民生主义的理想和社会公平,就必须耕者有其田。“这是一个很重大的问题,我们应该马上用政治和法律来解决,如果不能解决这个问题,民生问题便无从解决。”^⑪而解决民生问题的方法是拿地主的田“交公”,最终实现“耕者有其田”。即由国家强制没收地主土地,国家对私有土地进行赎买和征收地价税,土地涨价归公。

二、民生主义的实践 《土地法》的制定与修改

(一) 《土地法》的立法活动

广州国民政府时期,孙中山就开始进行土地法的编制工作,首先着手民生主义的实践。从

1922年起,广州国民政府设立土地局,负责申报地价和地价税等土地税法方面的事务。次年,孙中山曾聘请土地问题专家德国人单威廉博士为顾问,最终草成土地登记征税法共30余条,并公布实施。当时的土地登记征税法条文较为简单,仅为都市中地价税的规定。

国民政府定都南京以后,实行训政并进行训政体系下各方面法律制定。1928年,立法院院长胡汉民、副院长林森拟订土地法原则9项,并开始对已有土地法令进行整理,着手土地法的制定。1929年1月,中国国民党中央执行委员会政治会议通过了《土地法原则》,并将其交付立法院拟定《土地法》。^⑫《土地法草案》于1930年6月30日由国民政府正式公布。

(二)《土地法》之民生主义解读

《土地法》分为五编397条。五编分别为总则、土地登记、土地使用、土地税和土地征收。该法绝大多数的条款是关于土地行政法规和土地税征收的财政法规,其中346条规定了这两方面的内容,只有51条是土地关系的法规。

1.《土地法》中平均地权相关条款的规定

《土地法原则》规定,“国家整理土地之目的在使地尽其用并使人民有平均享受使用土地之权利,总理之主张平均地权其精意尽在乎此。欲求此主张之实现防止私人垄断土地以谋不当之利;对土地本身非因施以资本和劳力所得的增益,应归公有。为达到此目的之惟一最有效的手段为按照地值征税及征收土地增益税之办法。”^⑬遵循《土地法原则》而制定的《土地法》,平均地权的精神主要表现在:

在总则中,《土地法》第7条、第8条规定“中华民国领域内之土地,属于中华民国国民全体,其经人民依法取得所有权者,为私有土地。”“可通运之水道、公共交通道路、公共需用之天然水源地、名胜古迹等关于民生的土地不得私有。”《土地法》一方面试图通过土地国有,实现平均地权的目的,另一方面则通过对个人或团体的私有土地权利的限制,以达到平均地权的目的。第14条、第15条规定“地方政府对于私有土地,得斟酌左列情形,分别限制个人或团体所有土地面积之最高额。但应经中央地政机构之核定。一、地方需要。二、土地种类。三、土地性质。”“私有土地受前条规定限制时,由主管地政机关规定办法,限令于一定期间内,将额外土地分割出卖。不依前项规定分割出卖者,该主管地方政府得依本法征收之。”对私有土地权的限制,防止土地的高度集中和垄断,即以平均地权为初衷。民国学者也认为,“吾党揭示之平均地权之政策,虽不否认土地私有之继续存在,但为达到人民有平等享用土地权利之目的起见,及为求民生问题之解决方法,对于土地私有权利,其与社会公共利益互相冲突者,不能不加以限制,则势所必至之事,无可避免者也。”^⑭

在土地登记和土地使用两编中,土地登记能够保证土地权利的确定,并作为土地征税的前提和保障条件,禁止私有土地者不劳而获,它是平均地权的依据,也是民生主义精神的体现。土地使用篇则主要规定了地租和保护佃农的条文。《土地法》第171条规定“以自耕作为目的,约定支付地租,使用他人之农地者,为耕地租用。”第177条规定“地租,不得超过耕地正产物收获总额千分之三百七十五,约定地租超过千分之三百七十五者,应减为千分之三百七十五,不及千分之三百七十五者依其约定。”这些法律条文的制定,是以法律形式限制地主无限额征收地租,增加佃农的负担。这些法律规定,体现了体恤佃农的民生主义精神,但与孙中山的平均地权目标的实现,仍有相当距离。有学者认为,“若从平均地权原则上观之,所谓地租者为不劳而获之收益,应全数归公,地主不得而私。今以收获总额千分之三百七十五,仍归于田主,虽依法应

负缴纳地价税之责任，而现定税率极其低廉，则地主除缴纳地税外，仍有一部分应属于国家之地租，并一部分应属于佃农之资本劳力结果，只以政治会议决定之土地法原则，对于平均地权政策实施，采渐进主义不能不如此规定，以俟逐渐修改完善也。”^⑮

在土地税编中，将土地税分为地价税和增值税两种。地价税照估定地价按年征收。《土地法》第 291 条至第 296 条规定，对各种土地分别征收不同之税率：市改良地为千分之十至千分之二十，市未改良地为千分之十五至千分之三十，市荒地千分之三十至千分之一百，乡改良地为千分之十，乡未改良地为千分之十二至千分之十五，乡荒地千分之十五至千分之一百。关于增值税，《土地法》采累进税率，分级征收。第 308 条规定“土地增值之总数额，市地在其原地价数额百分之十五以内，乡地在其原地价数额百分之二十以内者，不征收土地增值税。其超过者，就其超过之数额征收土地增值税。”第 309 条规定分级税率“土地增值之实数，超过原值百分之五十以内者，征收百分之二十；超过百分之五十者，征收百分之四十；超过百分之一百者，征收百分之六十；超过百分之两百，征收百分之八十；超过百分之三百，完全征收。”

土地税编的规定，大致体现了孙中山的平均地权精神，但地价税的比例税率以及土地增值税的税率，都明显偏低。“《土地法》里土地税的规定，其目的不外是要本着平均地权的理论，并斟酌实际施行上的缓急情形，来解决与国计民生攸关的土地问题。”^⑯特别是“斟酌实际施行上的缓急情形”的模糊规定，与孙中山所主张的“涨价归公”有相当的一段距离。

2. 《土地法》中耕者有其田条款阙如

与《土地法原则》所规定的一样，《土地法》中没有直接规定耕者有其田的条款。学者评价《土地法原则》“大多事关土地税，没有将民生主义土地政策的重要部分耕者有其田的主动列入，是一大缺陷。”^⑰立法者无意规定耕者有其田的条款。

在土地征收编中，立法者遵循世界各国立法通例，为了公益之需要，国家可以对私有土地依法进行征收。《土地法》第 335 条和 336 条规定“国家因公共事业之需要，得依本法之规定，征收私有土地。”“前条所称公共事业，以适合于左列各款之一者为限：一、实施国家经济政策；二、调剂耕地；三、国防军备；四、交通事业；五、公共卫生；六、改良市乡；七、公用事业；八、公安事业；九、国营事业；十、政府机关，地方自治机关及其他公共建筑；十一、教育、学术及慈善事业；十二、其他以各国利益为目的之事业。”民国学者吴尚鹰认为，上述规定是“实因本党之土地政策，对于解决农民耕地问题，以耕者有其田为目的”^⑱的条款。他认为，说两条土地征收的条文是“耕者有其田”实在过于牵强。以上述地价税和土地增值税的规定，以及对土地私有权的限制来实现耕者有其田，更是不可能的。

（三）《土地法》的修改与民生主义之进展

1. 《土地法》的修改。《土地法》公布一年多之后，各地就出现了土地行政工作“专以财政为目的”，存在着“偏畸凌乱之弊”，特别是国民党政权与农村封建地主阶级紧密结合，这个土地法已“显然不适”。当时学界就以为《土地法》不仅在理论上未称稳固，在实际上亦诸多困难。^⑲1934 年 1 月，中国地政学会发起了一场修改土地法的活动，颇有影响。为修改土地法，国民政府联合组织一个土地专门委员会，最后拟具修正土地法五编 275 条和修正原则三十余条。《修正土地法原则草案》中除对地价税率采用累进制一项以外，其余 23 项决议全部通过。内政部于 1938 年根据土地法原则拟定《修正土地法草案》五编二十五章 251 条，另有《修正土地法施行法草案》五编 73 条。抗战爆发后，情势发生变化，《修正土地法草案》及其应当体现的立

法精神事实上束之高阁。

2. 《土地法》的修改与民生主义之徘徊。1938年《修正土地法草案》的立法精神，一为采取积极有效方法，达到“平均地权、耕者有其田、地尽其利”的目的；二为行政手续与实施技术上之简洁适用，以矫正原法之繁琐迟延。但针对原法中地价税比例税率改为累进制却不被采用。直到抗战胜利前夕，国民党六大政纲规定“都市土地一律收归公有，农地应实行耕者有其田，凡非自耕之土地，由政府发行土地公债逐步征收之。”^{②0}此外，还通过了《农民政策纲领》18条。这一纲领重提限制地租、扶植自耕农、实行累进地价税等问题，尽管其中增加了民生问题，但“着眼点仅为增加地价收入，充实战时财政，不可能真正解决民生问题，只是打着平均地权、耕者有其田、实行民生主义的旗号罢了。”^{②1}

三、《土地法》贯彻实施之成效

诚然，文本意义上的《土地法》及其民生主义精神在社会实际生活中的贯彻，特别是在当时占社会百分之八十五的农村民众中的贯彻，才能真正惠及民生。

（一）《土地法》的贯彻实施

为秉承孙中山之遗教，贯彻实行“平均地权”和“耕者有其田”的思想，《土地法》的制定完成无疑是这些思想的发展和实践方面最大的进展。南京国民政府从1928年开始酝酿土地法，最先是拟出《土地法原则》九条，土地法委员会以此为依据，反复磋商讨论，草拟出初稿，后召集各方组成联席会议再加修正，形成《土地法草案》，再经立法院多次讨论修改，于1930年正式形成《土地法》并由政府公布。根据该法第5条的规定“本法之施行法，另定之。”

1935年4月5日，国民政府通过并公布《土地法施行法》，明令《土地法》、《土地法施行法》于1936年3月1日同时实施。《土地法》和《土地法施行法》以及其他具体的细则规定，是国民政府当时最重要的土地基本法。自1930年公布至1936年实施，《土地法》的施行可谓一拖再拖。施行不过年余时间，又不得不进行修改，修正的土地法一直到抗战爆发也没有再行公布施行，在战时实际上处于闲置状态。直到1946年，《中华民国土地法》再次公布实施。可以说，国民政府一直没有很好地推行《土地法》，仅在部分省区进行了与土地法相关的地政改革。抗战前的地政改革主要有：1931年在豫皖鄂等省份进行的农村改革，颁行了《农村土地处理条例》和《屯田条例》；1933年闽西的“计口授田”，颁布了“计口授田暂行办法”；1935年阎锡山在山西推行的“土地村公有”制，同年浙江的“地政实验”等。抗战期间的局部土地改良政策主要包括：1943年陈诚在鄂西实行的“二五减租”；1943年的《福建省扶植自耕农暂行办法》，在龙岩县进行土地放领实验；蒋经国在江西赣南提出《新赣南地政实施方案》；1943年重庆北碚扶植自耕农的实验等。^{②2}

这些局部的地政改革措施，大多也不能真正实施，有的实施了但有始无终，与孙中山的“平均地权”和“耕者有其田”的方案也相去甚远。就当时地权集中而言，土地法公布实施之后，以川省为例，“川省大地主所占田地不下千数百亩，甚至在数千亩……近来大地主中，又分成新兴地主和旧地主，新兴地主是军阀、官僚、豪强……关于川东重庆土地百分率的总和比较，计新兴地主所占土地为百分之九十，旧地主所占土地为百分之八……新兴地主中，以军阀、官僚之户数最少，而占地最多，常以百分之一点八户数，而占百分之三十点九之田地。”^{②3}可见土地政策从未真正实行。再看地租，据《全国土地调查报告摘要》的统计，农家周年出入平均租额达

收获总值百分之四十三有余，实付额达百分之三十八以上，较之《土地法》所定不得超过正产物千分之三百七十五，高出不少；平均租额占地价百分之十以上，较之近年国内地政学者所主张之不得超过地价百分之八，高出不少。由此可见，租额之高，佃农每年须将农产物的一半左右交地租。^{②4}由是观之，连减租这样的改革措施在执行过程中也屡遭挫折。

（二）民生主义与《土地法》贯彻失效的原因

不可否认，《土地法》颁行后，在地政管理方面取得了一些成效，如南京国民政府曾采取各种措施，投入大量经费和人力，制定土地法规，设立地政机关，实行土地测量、土地登记、办理低价申报、征收地价税，统制土地使用，创设土地金融制度等。^{②5}至于《土地法》在农村的贯彻及相关的农村地政改革，无论是当时的还是现今的学者几乎都一致认为是以失败告终的。

关于《土地法》贯彻失效的原因，有归咎于“国家多故”者，有归咎于土地法“不能名符其实依据总理遗教”者，有归咎于法规“未尽合理”者等等，不一而足。现在看来，南京国民政府在土地法及其相关地政临时土地法上的贯彻失效，特别是在广大农村的无功而返，是诸多主客观因素的结果。但从立法和执法两个主要环节看，显而易见，立法者及执法者对民生主义的土地政策在立法及其土地政策的改革上缺乏决心。从《土地法》的内容来看，地价税采取比例制而放弃累进制，实际造成地越多的地主负担越少，地少之地主反而负担多。在1937年《修正土地法原则草案》提出以后，认为“技术和配套法规等不成熟，仍应待议”，一直到1946年的《中华民国土地法》才加入累进税制等更能体现民生主义的内容，这实际上是犹豫不决的结果。这样，平均地权实际上大打折扣。关于“耕者有其田”，孙中山的解释非常明确，即“推翻一般大地主，把全国的土地，都分到一般农民，让耕者有其田”；耕者有其田的制度，就是禁止不自耕者不能有其田，不能不劳而获地享有地租。但《土地法》并没有遵循孙中山的这一思想，而是迂回曲折，放弃“耕者有其田”，误入“二五减租”。曾参加土地法改革的萧铮在土地法贯彻失利后不得不认为，“问题的焦点在于决心不够，只要我们有推行土地政策的决心，法不完全，可以修改，人力不够，可以培育罗致，经费不足，可以筹拨。所以，这些问题都不足以影响土地政策的推行。唯有决心不够，确实可以影响一切。”^{②6}

此外，《土地法》与近代大多数的土地法一样，并不像现代的土地法有专章的法律责任规定，以加强执行力度。“只是简单的‘加以处罚’或‘处理之’，并没有具体可行、责任主体明确的罚则之规定。……法律责任的规定太少了，客观上也降低了土地法的威信和执行力，最终导致有法不依、有法不行，终成一纸空文，导致土地改革的失败。”^{②7}

四、余论

蒋介石总结三民主义在大陆期间推行失利时说“所可惜的是我们有完善的主义（三民主义）、政策计划和方案，却缺乏具体精密的方法和笃实践履的行动。……过去我们的失败，就失败在虽有计划，而没有行动，虽有行动，而缺少方法，即使有了行动，而又是与现实不合的。……没有方法，亦就不能获致效果。”^{②8}该看法道出《土地法》及其地政改革几乎无功而返这一不争事实。

美国法学家罗尔斯说，“财富分配的不平等历来是社会不稳定的潜在根源。因为在渴望与指望之间，需要形成于需要的满足之间，或者说在渴望程度与社会水平之间造成了差距，这一差距就造成社会的颓废和不满。实际上，这种差距的程度就为衡量政治动乱提供了可信的指数。”^{②9}南

京国民政府时期，孙中山之民生主义在立法上并未完全实现，“平均地权”和“耕者有其田”所要实现的社会公正与公平，在实际贯彻与土地政策的改革中也大多化为泡影，孙中山所憧憬的民生主义理想只部分地停留在文本意义上。

或许，蒋介石退守台湾后吸取前车之鉴，重新反思民生主义之精髓，翻然悔悟“平均地权”和“耕者有其田”乃民生主义之极轨、福国利民之大道，方开始厉行土地法制改革，陆续公布实施《台湾省公地放领扶植自耕农实施办法》（1952）、《耕者有其田法》（1953）、《实施耕者有其田法条例》（1953）、《平均地权条例》（1954）。陈顾远认为，台湾的土地改革从实施耕地三七五阶段，进一步扶植自耕农，以限田政策而达到“耕者有其田”的阶段。^③土地法制改革在台湾社会取得成效及其在大陆期间改革与贯彻的失效，盖成也萧何败也萧何矣。

①《中华民国民法制定史料汇编》（下册），台北：1976年，第654页。

②朱子爽《中国国民党土地政策》，南京：国民图书出版社，1943年，第69页。

③⑤⑪《孙中山全集》，第1卷，北京：中华书局，1981年，第297页；第128页；第340页。

④⑥《孙中山全集》，第2卷，北京：中华书局，1982年，第320页；第522页。

⑦⑧⑨⑩《孙中山全集》，第9卷，北京：中华书局，1986年，第389页；第410页；第120页；第399页。

⑫朱章宾《土地法理论与诠释》，上海：商务印书馆，1936年，第123页。

⑬⑭⑮⑯吴尚鹰《土地问题与土地法》，广州：中国国民党广东省执行委员会党务工作人员训练所编辑部，1931年，第159页；第11页；第50~51页；第60页。

⑰陈顾远《土地法》，上海：商务印书馆，1936年，第99页。

⑱冯小彭《土地行政》，台北，1987年，第38页。

⑲萧铮《拟请修改土地法导言》，南京《地政月刊》，第3卷第1期。

⑳中国地政学会《中国地政学会拟请修改土地法意

见书》，南京《地政月刊》，第3卷第1期。

㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗蒲坚《中国历代土地资源法制研究》，北京：北京大学出版社，2006年，第558页；第558页；第542页；第531页；第578页；第567页。

㉘吴济生《新都见闻录》，南京：光明书局，1940年，第111~113页。

㉙中共中央党校党史教研室《三民主义历史文献选编》，北京：中共中央党校科研办公室，1987年，第435页。

㉚[美]约翰·罗尔斯《正义论》，何怀宏译，北京：中国社会科学出版社，1988年，第50页。

㉛范忠信、尤陈俊、瞿文喆《中国文化与中国法系——陈顾远法律史论著》，北京：中国政法大学出版社，2006年，第537页。

作者简介：罗旭南，海南大学法学院副教授。海口 570228；陈彦旭，中华全国工商业联合会干部。北京 100872

[责任编辑 陈子先]