

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

計畫名稱：

中國地政學會、土地改革運動、及它們的時代

計畫類別： 個別型計畫      整合型計畫

計畫編號：NSC 89 - 2415 - H - 004 - 024 -

執行期間：88年 8月 1日至 89年 7月 31日

計畫主持人：徐世榮

共同主持人：

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學地政學系

中 華 民 國 89年 10月 31日

# 中國地政學會、土地改革運動、及它們的時代

徐世榮

## 研究報告摘要

過去對於台灣土地改革研究的結論仍然無法脫離「外因說」的見解，因此本研究計畫認為，如欲深入瞭解台灣土地改革的實施，就不得不進一步探討國民政府過去在中國大陸實施土地改革的歷史經驗。針對這一段史實，中國大陸近年來已有一些「土地改革史」書籍的出版（何東等人，1993；成漢昌，1994），然而審視其觀點卻是不夠完整，尤其是彼等甚少著墨於中國地政學會對於土地改革運動的貢獻，即是一大憾事。本計畫的基本假設為中國地政學會對於海峽兩岸土地改革運動的影響是非常的巨大，這是因為該學會集結了當時中國研究土地問題的菁英；另外，它與中國國民黨的關係相當深厚，多項土地改革方案的擬定皆出自於該會。因此本研究計畫假設，欲深入瞭解海峽兩岸的土地改革運動就必須正視中國地政學會影響中國土地改革運動的這一段歷史。

透過對於歷史資料的整理與分析，本研究計畫發現二五減租實際施行時，中國地政學會尚未成立，因此中國地政學會對於二五減租政策的被採行是沒有直接的關係。只是該會的主要領導人物 - 蕭錚，曾經實際參與浙江省二五減租政策的推動，並被該省省主席誤為共產黨徒，欲將他處決。由過去的歷史及蕭錚被認為是共產黨徒例子也可得知，二五減租政策的提出與推動，與共產黨是有相當大的關係。由於這一層的關係也使得中國地政學會於後來的研討或是其機關報 - 地政月刊之中，皆甚少涉及二五減租的討論，在其第三屆年會之決議文也僅是出現「應由政府嚴定租佃條件，俾業佃關係，得合於社會正義之原則」等較為抽象的字眼。後來，中國地政學會所關注的焦點乃為 國父平均地權理想之實踐，積極推動四大辦法及耕者有其田，對於二五減租的關注似乎是比較缺乏。而國民政府對於二五減租的態度也是頗耐人尋味，彼等於北伐時是以二五減租的號召獲得大多數農民的支持，使得其北伐大為順利。然而，北伐勝利之後，原本的革命諾言卻沒有實現，這是因為浙江省政府為了要達到預征田賦的目的，使得有勢力的地主乘機向省主席張人傑進言，謂如不取消二五減租則地主就不納田賦。地主的意見最後也獲得採納，這使得二五減租形同具文，由此或可見土地改革政策的困難度。

關鍵字：土地改革、二五減租，租佃制度，中國地政學會、浙江省

## 一、前言 - 研究緣起

以往對於台灣土地改革之所以能夠順利完成的論述，多偏重於外在力量之探討（或稱「外因說」），例如土地改革之成功乃肇因於政府施政之正確（殷章甫 1984）；或土地改革政策的制訂者來自於中國大陸，與台灣本地的土地所有者分離，因此比較不受現實利益的羈絆（黃俊傑 1995）；或土地改革政策之施行與美國之支持與援助有非常密切的關係等（黃俊傑 1995）。雖然彼等論述之中，多有論及台灣農村當時之不公平租佃條件，及佃農長久以來受到地主剝削的情形，但是對於當時詳細的農村景象，即客觀的條件，似乎皆未給予特別的重視，比較缺乏對於台灣內部促成土地改革政策施行的探討（或稱「內因說」）。本研究計畫的主持人乃嘗試在過去二年之間對於上述「外因說」之見解提出補充之論述，視土地改革是台灣農村內部連續衝突過程之下所累積的結果，並假設土地改革的社會根源乃是來自於農村社會階級分化，及各階級民眾認同於不同的文化意義體系，而這種文化的意義體系乃是存在於農民的每日生活之中。

然而，上述的努力仍然無法更改台灣土地改革「外因說」的見解，所得到的結論仍然只是對於「外因說」的補充性論述（請參見國科會成果報告，專題計畫編號 NSC87-2415-H-004-022）。因此，如欲深入瞭解台灣土地改革的實施，就不得不進一步探討國民政府過去在中國大陸實施土地改革的歷史經驗。針對這一段史實，中國大陸近年來已有一些「土地改革史」書籍的出版（何東等人，1993；成漢昌，1994），然而審視其觀點卻是不夠完整，尤其是彼等甚少著墨於中國地政學會對於土地改革運動的貢獻，即是一大憾事。本計畫的基本假設為中國地政學會對於海峽兩岸土地改革運動的影響是非常的巨大，這是因為該學會集結了當時中國研究土地問題的菁英；另外，它與中國國民黨的關係相當深厚，多項土地改革方案的擬定皆出自於該會；再者，當時高級的地政人才大抵皆是來自於由該學會所主導的中央政治學校地政學院，這些人員後來都成為各地土地改革的中間份子。因此本研究計畫假設，欲深入瞭解海峽兩岸的土地改革運動就必須正視中國地政學會影響中國土地改革運動的這一段歷史。再者，土地改革包含的範圍相當的廣闊，而本研究計畫對於「土地改革」的定義是侷限於「二五減租」（或是臺灣所施行的三七五減租），這也是必須事先說明。

本研究計劃的主要目的是要從歷史的角度，由中國地政學會推動土地改革運動的經驗來重新審視土地改革與國家發展。在二十世紀初期，一群知識菁英份子認為土地問題的解決是為國家發展的一大關鍵，而土地問題的核心則以分配不均及低度利用為主。由於深受西方古典地租理論的影響，孫中山先生及其信徒們認為透過地租的歸公可以解決上述兩大問題。這一群知識菁英不僅與國民黨較為親近，並且深受國家領導人物的倚重，可以直接接觸領導核心。然而，其所推動的地租歸公或是「二五減租」理念卻是嚴重衝擊傳統中國農村對於土地所有權的概

念，使得地主階級深有疑慮。另一方面，共產主義的傳入及戰爭動員也促使了農村地區階級關係的變化，農村社會階級更形分化。而上述階級分化也有其另外一方面的主觀意涵，那就是農村階級關係的改變其實也是深植於親族關係及社區網路的文化建構之中，由於認同上的差異，人們的社會地位及角色皆會因此而重新定位，這對後來的土地改革有著非常重要的影響。

本研究計劃因此有下述研究問題的陳述：

- } 中國地政學會的核心理念到底為何？中國地政學會認為地主與佃農之間應該維持著什麼樣的租佃關係？在土地改革之前及土地改革實施的過程之中，租佃關係有什麼樣的變化？
- } 什麼樣的階級關係及文化建構被發展出來？面對階級之間的衝突，政府扮演了何種的角色？它是如何來掌握地方，並控制衝突？而，中國地政學會的立場又是如何？

本研究計劃認為上述問題的探討將有助於我們對於深入瞭解中國土地改革的歷史，這對兩岸後來分別實施的土地改革皆有其重大的影響。

## 二、「二五減租」的來由及其實施的歷史

在這一節當中，將分別由國民政府與共產黨對於「二五減租」政策的推行來探討。

### （一）國民政府的土地政策與土地改革

#### 1、廣州政府的「二五減租」政策

1912 年中華民國政府在南京成立，提倡平均地權、並推行民生主義政策，但受到當時部分人士的反對而未成功，1921 年孫中山先生在廣州任非常大總統，設立土地局，推行平均地權理念，然旋因政局情勢的變化，而告失敗。1924 年 1 月，國民黨中央成立農民部，即至 5 月又設置中央農民運動委員會，隨後頒佈全國農民協會章程，開辦廣州農民運動講習所，出版『中國農民』等刊物。這些措施為農民運動與土地改革創造有力的條件及提供法律基礎。因此在很短的時間內，有組織的農民運動在廣東各縣不斷的興起。其改革的主要內容為提倡減租，且各地皆陸續出現因減租而引起之衝突事件。1925 年在廣州召開全省農民第一次代表大會，正式成立中國第一個省農民協會，使廣東的農民運動達到高潮。這股熱潮往後隨著國民軍北伐的觸角，逐漸深入長江流域與黃河流域的不少省分。而為因應逐漸壯大的農運勢力，國民黨中央在廣州召開的中央與各省市代表聯席會議中，提出有關「二五減租」的政綱，明確規定減租百分之二十五。

#### 2、國民政府的「二五減租」政策

孫中山先生在從事革命的時代，就已注意到土地利用和分配不合理的嚴重性，以「平均地權」作為同盟會的總章，並提出「耕者有其田」的主張。歷次舉辦之全國代表大會皆有土地政策的提出：

#### (1) 國民黨第一次全國代表大會（1924年）

1924年中國國民黨改組，並在廣州召開改組後第一次全國代表大會。這次代表大會的決議雖未具體規定減租政策，但提出以平均地權為核心之農民土地政策。主張因農民缺乏田地，淪為佃戶者，由國家給以土地，資其耕作，並為之整頓水利、移植荒徼，以均地方農民之缺乏資本。

#### (2) 國民黨第二次全國代表大會

1926年1月，於廣州召開第二次全國代表大會，由於大會遭共產黨操縱，對於解放農民之主張，較第一次代表大會更為激進，規定也更為詳盡。大會所提之決議案內容為：中國的國民革命即是農民革命，為鞏固國民革命之基礎，唯有先解放農民，無論政治的、經濟的活動，均以農民運動為基礎；黨之政策，首先著眼於農民本身之利益；政府之行動，亦需根據於農民利益而謀解放，因農民苟得解放，即國民革命大部份之完成。其與減租部份有關者如下：

##### 1、政府的

- a. 指導農民使成為有組織之民眾，以參加國民革命。
- b. 排除妨礙農民利益之軍閥、買辦階級、貪官污吏、土豪劣紳等。
- c. 明定農民以自立防禦侵害之原則。
- d. 無論如何本黨應站在農民利益方面奮鬥。
- e. 制定農民保障法。
- f. 實行公用度量衡。

##### 2、經濟的

- a. 嚴禁對農民之高利貸。
- b. 規定最高租額及最低穀價。
- c. 減少雇農作工時間，增加雇農工資。
- d. 廢止包佃制。
- e. 從速成立農民銀行，提倡農民合作事業。
- f. 清整官荒，分配于失業之農民。

中國國民黨第一、二次兩次全國代表大會，對於農民的政策，可以說僅為原則的規定，尚乏較詳細的辦法。而第二次全代會決議案，關於經濟的幾項規定，比較切實而具體。

#### (3) 中央及各省聯席會議

1926年10月，在廣州召開的中央委員各省、各特別市、各特別區、海外總支部代表聯席會議所決議，通過「對農民問題決議案」，其中關於農民之政綱22條，正式確立減租政策。這次政綱的公布後，中國國民黨的二五減租政策始告完全成立，也是浙江省實行二五減租的根據。該項綱領關於減租者，有如下數條：

1. 減輕佃農田租百分之二十五；
2. 統一土地稅則，廢除苛例；
3. 遇飢荒時免付田租，並禁止先期收租；
4. 荒地屬省政府，應依定章，以分配與貧苦農民；
5. 禁止重利盤剝，最高利率年率不得超過百分之二十；
6. 不得預徵錢糧；
7. 禁止租契及抵押契約等不平等條件；
8. 禁止包佃制。

此為「二五減租」一詞最早見之於黨的文件。事實上，早在1921年，當時尚為中國國民黨黨員之沈定一便曾在浙江蕭山的衙前鎮組織農會，首先提出『三折還租』的減租政策。在北伐成功後，二五減租成為國民政府奉行的土地改革政策，其實在國民黨的黨意中卻並無根據。

成漢昌（1994）認為二五減租之所以獲得重視，乃係因國民黨於「一大」時所提出之農民政綱曾得到廣泛的宣傳，北伐時期的減租鬥爭曾產生很大影響，因此國民黨當權者不得不接過減租的旗幟，以緩和農村尖銳的階級矛盾，防止土地革命的蔓延。故而南京國民政府對於1926年聯席會議做出的二五減租決定予以承認，並要求各省加以實行。

## （二）共產黨的土地政策及農民運動

### 1、共產黨策劃下的農民土地運動

1923年5月，共產國際執委會下達《給中國共產黨第三次代表大會的指示》，其內容強調要重視與解決農民土地問題，農民問題因此成為中國共產黨整個政策的中心。中共遂於1923年6月召開的中共第三次全國代表大會，正式提出和討論農民問題，制定共產黨於歷史上的第一個農民問題決議案，強調在國民革命運動中與農民結成聯盟的必要性。

中共在創建時期，即不斷注意和認識農民運動，並提出一些解決土地問題的主張和政策。在土地關係與租佃關係方面，提出『沒收軍閥官僚的財產，將他們的田地分發給貧苦農民』，以及開展『限田』運動與『限租』運動的主張。『限田』係指限制私人地權在若干畝裡面，大、中地主於限額之外的土地改歸耕種該土地之佃農所有。『限租』係指在各農村組織佃農協會，每年應繳地主之租額，由協

會按收成豐歉議定。在維護農民經濟利益方面，提出劃一並減輕田賦，革除陋規；規定重要農產品價格的最小限度；組織農民消費協社；組織農民借貸機關，開墾荒地、改良水利等等。

中共早期所從事的農民組織運動皆以沿海地區為主，其中又以衙前、海豐及衡山地區實施成效較為顯著，茲將其實施土地改革及發展農民運動的重點分述如後：

### （1）衙前農民協會及減租鬥爭

衙前是浙江蕭山縣的一個村鎮，當地農民飽受軍閥、政府及地主層層剝削之苦。1921年上海共產主義小組在當地開展農民運動，並組織衙前農民協會，發表《衙前農民協會章程》，著重於農民協會的組織和減租政策，主要領導『減租鬥爭』。協會並組織農民重新丈量土地，杜絕地主以不足畝分迫農民十足納租的苛例，並議決還租成數為三折。同時還進行了反對奸商壟斷米價，取消地主對於佃農的種種陳習陋規及反抗封建宗法勢力等活動。

農民協會組織的擴大和減租鬥爭的開展，引起蕭、紹地主和反動統治當局的恐懼不安。浙江省長親下命令，污稱農民協會散佈謠言、煽惑玩佃，聚眾抗租情事，此等舉動不特影響稅收且妨害地方安寧者甚大，意欲嚴行拘捕懲治。

### （2）海豐農民運動及減租鬥爭

1923年成立海豐鄉總農會，其臨時簡章之綱領為『圖農民生活之改造、圖農業之發展、圖農民之自治、圖農民教育之普及。』當時農會的主要工作是調整租佃關係、削弱封建剝削和多方為農民謀利益等。農會提出：減租、永佃權等。

1925年3月，彭湃領導之中共海陸豐特支成立，是為海陸豐農民運動的領導核心。於海豐召開全縣農民代表大會，實行「二五減租」，成立縣農民協會籌備處，恢復全縣各農民組織。海豐農民運動的蓬勃發展，引起地主豪紳階級的恐懼，而引起大規模的抗爭行動。

### （3）衡山農民運動

湖南衡山的農民運動，是由毛澤東旗下之湘區黨組織所策劃推行。1922年，在湖南工人運動的影響下，農民相率提出組織農民團體與減租的要求。1923年成立農工會，並通過相關之土地改革議題。農會成立後，隨即領導平糶和阻禁地主谷米的外流。

## （三）1924-1927年的農民土地運動

1924至1927年，國共兩黨局部的政治合作逐步解決了彼等對於土地問題的歧見。1924年1月，國民黨中央執委會第四次會議決定設立中央農民部，以做為全國農民運動的最高領導機關，組織農民自衛軍、提出以防土匪民災等項主張，在中共的幫助下，以廣東省農民協會名義提出『農民自衛軍組織大綱』，提出一套比較適當完整的有關農民武裝的具體政策和措施，對各省農民武裝利益，

防禦外來侵略。而北伐不僅成為二五減租當時一個重要的進程分水嶺，也是促成二五減租實施的一個重要關鍵。

### 1.北伐前中共的土地政策

在北伐戰爭前的農民運動中，中國共產黨提出的土地政策，有二個方面的內容，一個是長遠考察消滅封建剝削的政策；一是當前實行的削弱封建剝削的政策。1925年9月於中央擴大會議上，提出著名的『耕地農有』主張。雖然由於當時歷史條件及情勢的限制，致使耕地農有的政策不能立刻實行。然而這些政策都直接或間接地涉及到土地關係、租佃關係、借貸關係等。『減租減息』可視為這部分政策的總稱，包括針對農民各階層的限租減租、荒年免租、永佃權、減押或免押、增資減時、改良待遇、取締高利借貸、廢除地主苛例陋規、反對苛捐雜稅、反對或限制預徵錢糧等。

### 2.北伐前的廣東農民運動

廣東是農民運動的發祥地，也是北伐前全國農民運動最先進的省分。1924年至1925年，是全省農民運動組織的階段。自1926年5月開始，積極從事減租活動、反抗民團苛抽、反抗高利債、維持地方治安、抗捐、反抗土豪劣紳、禁賭、築路、興辦農民學校等。1925年3月在海豐召開全縣農民代表大會，決定成立縣農民協會籌備處，恢復全縣各級農民組織，實行二五減租。

#### （四）北伐對農民運動與土地改革造成之影響

北伐的勝利進軍，促成農民運動的擴大和發展。根據北伐前各地農民運動的經驗，在革命政權所轄的地區，由於得到政府法律上的承認，農民可以比較自由地組織團體，各項經濟、政治和文化方面的活動，也可以公開的進行。事實證明，革命政權的建立是發展大規模農民運動的基礎。北伐戰爭將革命政權由廣東一省擴大至長江中下游各省，並為農民運動的興起與發展剷除了軍閥勢力，提供有力條件。

北伐軍通過後，各省各地先後建立起新政權，有組織的農民透過支援北伐軍的行動，已形成一股社會力量。而此時代之而起的新政權自是需要獲得這些農民的支持，因此國民政府、北伐軍及各地的新政權，不僅給予農民運動許多好的評價、或對農民作出各種承諾，同時亦採取其他措施幫助農民運動，使其更蓬勃發展。

1927年北伐軍佔領長沙之後，國民黨『湖南省黨部』召開第二次全省代表大會，制訂了31條關於維護農民利益、促進農民運動發展的具體政策。10月15日，在廣州召開的國民黨中央與各省黨部聯席會議，通過包括二五減租在內的21條政綱，提出著名的二五減租口號。

總結來說，北伐戰爭對農民運動及土地改革的影響，可以分為兩部分來說：

#### 1、廣泛動員及組織農民，並有效提高其組織效果



原居於弱勢及散處於各地的農民力量被有效且普遍的組織起來，影響所及之處，土地改革的浪潮很容易推展開來，造成很大的效果。

## 2、導致地主與農民的強烈衝突

促使黨政當權者體認土地改革問題的重要性及迫切性，在政治方面，農民反對土豪劣紳、不法地主的政治壓迫，使地主加強了自己武裝，與農民產生嚴重衝突。

在經濟方面，除一般要求之減租減息之外，許多農民更依據個別地方狀況，制訂減輕地租、利率及押金的具體標準，以及各種防止地主剝削農民權益的措施。隨著農民運動的推展，農民因而開始享有受教育及其他權力，同時獲得土地問題的解決。

### （五）國民黨清黨對農民運動與土地改革造成的影響

在二五減租實際施行的幾年當中，北伐及清黨的政治因素對於二五減租的實施有相當大的影響力量，北伐的成功與二五減租受到農民熱烈擁戴有當大的關係，然而國民黨的清黨舉動，卻也使得二五減租活動受到阻礙。

民國 13 年國民黨召開第一次全國代表大會宣告改組，此次改組頗具歷史意義，因其不僅促成國民黨未來中央政權的統一，更進而促使未來國民軍的北伐與成功。然而此次的改組卻仍有敗筆，因其使得共黨份子愈接近政權核心而逐漸掌握大局，埋下日後清黨的禍因。

早在國父提出容共聯俄之初，即有不少國民黨人懷有憂慮，認為應該嚴格限制共黨份子進入國民黨。即至第一次召開全國代表大會時，部分共產黨破壞國民黨的陰謀文件被發現後，中央監察委員謝持、張繼、鄧澤如提案彈劾，各地黨員黨部亦紛紛向中央執行委員會報告共產黨份子之不法行動，要求嚴懲，這是國民黨內部爆發的第一次反共護黨浪潮，但孫中山僅為召集中央執行委員會全體會議討論辦法，決定重申黨的紀律以管理之，並不驅逐共產份子出黨。另一方面，當時中國各地軍閥混戰、各自擁兵自重，當時許多國民黨黨員咸認為若要統一中央，重掌政權，勢必先行整合黨內秩序，排除共黨勢力。民國 14 年，林森、鄒魯、張繼、謝持、居正等在北京西山碧雲寺孫先生靈前，召開中國國民黨第一屆中央執行委員會第四次全體會議 - 即通常所稱「西山會議」，決議開除共產份子黨籍，解除鮑羅廷顧問職務，懲戒汪兆銘，並將中央黨部移設於上海。是為國民黨內部掀起的第二次反共浪潮。

民國 15 年，中國國民黨中央執行委員會臨時全體會議通過國民革命軍出師北伐案，國民政府並任命蔣中正為國民革命總司令。國民革命軍對於孫傳芳，採取政治與軍事雙管齊下政策，孫傳芳雖在北洋軍閥中屬後起之輩，但卻持觀望態度，蔣中正當時命何應欽進取閩浙。民國 15 年 11 月，國民軍克復南昌，孫傳芳精銳盡失，閩浙因而底定。江西既底定，國民革命軍總司令部進駐南昌。隨軍事之進展，國民政府及中央黨部亦決定北遷武漢。惟中央常務委員會代主席張人傑

及國民政府代主席譚延闓等抵達南昌後，即在南昌召集中央政治委員會議，南昌一時成為軍事與政治中心。

鮑羅廷後來利用國民政府在北遷途中不能行使職權的機會，促使徐謙在武漢成立所謂「中國國民黨中央執行委員會暨國民政府委員臨時聯席會議」，執行所謂最高職權，並進而與南昌形成對立。民國 16 年，鮑羅廷公然發動反蔣，並於三月間召開「三全大會」，建立了在武漢的左派政權 - 名義上仍為國民政府與中央黨部，實際上卻是左派與共產份子的結合體。其後更煽動農工暴亂以破壞後方社會與經濟，利用唐生智等之政治野心煽動所謂「保定系團結運動」以分化革命陣營，阻擾東南作戰 - 製造南京事件與上海暴動，企圖招致外國的干涉。

民國 16 年 4 月，中國國民黨中央監察委員會於上海舉行會議，當時之中央監察委員會有吳敬恆、張人傑、陳果夫、蔡元培、李宗仁等八人，蔡元培為主席。吳敬恆即席提出共產份子企圖叛黨禍國的文證，要求予以嚴厲處置。後經中央執行委員會及政治委員會討論後，決令國民革命軍總司令部執行，蔣總司令因令東路軍前敵總指揮兼上海戒嚴司令白崇禧，將共產黨徒控制之上海總工會糾察隊繳械，並限制共產份子活動。這一行動，當時名之為「護黨」，稍後中央執行委員會定名為「清黨」。民國 16 年 4 月至 8 月這段期間，南京與武漢各有一個國民政府和中央黨部，立於對立狀態，史學家稱為寧漢分裂。

「清黨」的活動展開之後，使得許多地主指責「二五減租」乃是共產黨徒企圖破壞地主佃農關係的手法，許多從事減租工作的人員也因此被指為共產黨徒，欲除之而後快。例如，蕭錚在其回憶錄中就指出他也曾經被誣陷為共產黨徒，浙江省警備司令並發出一電報，要將蕭錚處決（1980，19-20）。蕭錚後來表示：

這是余參加國民革命首次遭遇的打擊。這次打擊對余此後的生活有相當的影響。當時，余覺得在與共黨作生死鬥爭以後，正為了推行黨的農民政策和土地政策，卻忽然給戴上了共產黨的帽子，羅織成罪，幾乎丟了性命，豈得謂事理之平？（1980，21）

由此可知，當時由地主出身的政治人物儘可能的把推動二五減租的人打成共產黨徒，這使得許多國民黨員遇害，也使得人心惶惶，不敢大力再繼續推動「二五減租」。

### 三、「二五減租」的實施 - 浙江省

北伐成功後，浙江省率先奉行「二五減租」政策，隨後實施的有江蘇、安徽、江西、福建、廣東、廣西等省，但都以實行困難，隨作隨輟，只有浙江省仍繼續推行。就政綱的條文而言，理論上所謂減租百分之二十五的意義即為自耕地總收

獲量先提取二成五歸佃農，然後以所餘之七成五，由業佃雙方均分，此即所謂「二五減租」。然而，對於這個見解後來卻也出現了許多不一樣的解讀，使得減租工作受挫。

## （一）浙江省實施二五減租之經緯及其黨政關係

### 1. 二五減租實施經緯

1924 年沈定一、宣中華等共產分子開始在浙江省蕭山縣組織農民協會，推展減租運動。1927 年浙江省黨部成立，此時農運由共產分子把持，其對解放農民、減租運動積極推行，此後由於清黨，浙江省的一些共產黨人轉入地下，到 1928 年浙東一帶發生農民武裝暴動。由於浙江省左派農民運動的開展，使浙江當局感到巨大威脅，使得耕地二五減租政策對農村更顯得迫切需要，以下將浙江省二五減租實施過程之黨政關係的演變約略分為五個階段，分述如下：

#### （1）臨時省黨部時期（1927 年）

浙江省黨部整理委員蔣劍農等人組成之臨時省黨部為當時掌握政權的唯一機關，其將原蕭山試行的減租方法，聯合黨政聯席會議公佈之政綱，於 1927 年公佈『浙江省本年佃農繳租實施條例』及『浙江省本年佃業糾紛仲裁條例』兩項法規，浙江省二五減租政策有成文的法律根據由此開始。

當時在黨權高於政權的情形下，地主往往不敢抗爭，繳租係憑農民協會的決定，佃農一時頗為囂張。然而二五減租推行之初，因宣傳不甚普遍，阻礙頗多，業主之刁頑 佃農之愚魯等，均打擊減租運動的推行，且因時值國民黨清黨前後，地主遇農民堅持減租時，或指為共黨以陷之、或藉口自種撤佃或組織產權聯合會以謀反對；條例之不完備，尤為增加糾紛之原因。加上浙江省黨部組織之不合法，因蔣劍農等只藉沈定一推薦而組成，引起一般忠實黨員的反感。且各縣黨務分歧，互相爭奪黨權，負責人員亦忙於應付，無暇顧及減租實施條例之執行。使得代表豪紳地主的村里委員會，對於減租的命令自然不肯普遍宣傳，因此地主得以利用農民的無知，照原額收租。1927 年以後，浙江省黨部亦告終止，整體來說，二五減租運動可謂有名無實，並沒有成功。

#### （2）浙江省指導委員會時期--佃業理事局（1928 年）

1927 年國民黨另派何應欽、許紹隸、周炳琳、王漱芳等為浙江省黨務指導委員會委員，接收前臨時黨部，先後擬定公佈減租法規『浙江省十七年佃農繳租章程』及『浙江省佃業理事局組織法規』。在該章程中，明白規定繳租原則為「定正產全收量百分之五十為最高租額。...佃農依最高租額減百分之二十五繳租（侯坤宏 1988，37-8）。」籌畫和推動浙江省二五減租的主要力量，是省縣二級黨部中擁護孫中山的土地主張，和從事過農民運動的一些國民黨員。省縣二級黨部還進行了較廣泛的減租宣傳活動。同時成立各縣佃業理事局、各地鄉區辦事處，大規模推行。減租工作在相當一部份區鄉得到實行，被稱為二五減租運動過程中的黃金時代。

此時期之減租運動雖有相當成績，然而因減租運動而引起之糾紛很多，耗費亦鉅。據浙江省黨務指導委員會宣傳部刊行之『佃農減租運動』稱：地主憑藉他們在地方自治機關裡面的地位，再有民團、警察，甚至駐防軍隊作為後盾，自然是為所欲為。因此二五減租的實施，受到不少嚴重的障礙。

### (3) 黨政糾紛時期--浙江省政府擬取消二五減租

二五減租面臨的諸多問題中，尤為嚴重的是尚未全面展開之際，浙江省黨部就與省政府之間，因減租而引起黨政糾紛。1929年四月浙江省政府以注重建設，省款無著，擬借徵田賦一年，而二五減租遂耗佃業理事局經費數十萬元，乃於省政府二一七次會議提議：

案查浙省前於民國十六、十七兩年，試行二五減租辦法，歷屆皆訂有專章，資以實施。...惟自是項辦法試行以後，迄今已歷二年，其間糾紛迭起，不獨佃業兩方均受其害，即社會經濟政府稅收亦復動受影響，洵屬有弊無利。關於佃農保護事項，中央正就原訂佃農保護法，詳慎修改補充。茲擬在是項法令尚未頒行以前，暫將本省試行辦法取消，此時田租多寡，暫由佃業兩方，於佃農保護法第二條所規定佃農繳納租項，不得超過所租地收穫量百分之四十之原則範圍以內，自行協定。如發生佃業訴訟，應歸司法機關辦理。（侯坤宏 1988，69）

彼等並且批評二五減租使得政府稅收逐年短少，尤以田賦為甚；佃農於減租後，並無利益可言，蓋因自有減租名目以後，地痞流氓即相率把持農運，或誘脅佃農繳納會費畝捐，或勒索佃農繳納其他特別費用，以致佃農所得利益，大半皆落入地痞流氓之手，佃農因二五減租而獲得利益並不大。於是決議照辦，並同時決議預徵田賦，除建設特別捐外，省縣賦稅一律借徵，黨政糾紛時期於是時開始。很多縣分因取消減租而引起的各種佃業糾紛，致佃農處境十分痛苦，且使民眾對國民黨失去信心，對政府也產生不滿，認為政府朝令夕改，或是敢怒不敢言，形成日後減租工作的制肘。

### (4) 業佃仲裁委員會時期（1929-1932）

此時期各種法規除『浙江省佃農二五減租暫行辦法』由戴季陶調解黨政糾紛時，召集雙方決定，呈報中央公佈外：『浙江省二五減租暫行辦法施行細則』及『佃業爭議處理暫行辦法』亦先後由省黨部召集黨政聯席會議決定之，於1929年九、十兩月間公佈，而各級佃業仲裁委員會即次第依法組織成立。

### (5) 法院兼佃業仲裁時期（1932年）

在這一時期，省黨政當局所採取之態度明顯軟化，省黨部的負責人不能繼續1929年時徹底主張減租，下級黨部亦頗消極，只是因循觀念。而浙江省政府一

般人員的態度與主張，原已稍偏袒地主，再加以省黨部之消極，使其偏袒之程度更甚。也有認為浙江省田賦收入減少，是受二五減租影響。

## 2. 浙江省實施二五減租之黨政衝突

中國國民黨浙江省黨部與省政府之間，因實施二五減租而發生嚴重的黨政糾紛。省政府主席張人傑（靜江），以二五減租試行辦法已歷兩年，而糾紛迭起，不獨佃農雙方均受其害，即社會、經濟、政府稅收亦受影響，洵屬有弊無利，並建議取消。並打算預徵田賦一年，以便修築浙贛路杭州至江山段，但遭省黨部、縣黨部、農會等機關群起反對。當時浙江唯一大報「杭州民國日報」（即「東南日報」前身）為省黨部所主辦，在社論及新聞方面力加駁斥，連篇報導登載各縣反對取消二五減租文章。省府勒令報紙停刊，並逮捕該報總編輯。中央鑑於二五減租為黨既定之政策，遽爾停頓、亦似非計，乃派戴季陶赴浙調解。戴召集黨政雙方代表，折衷商訂「浙江省二五減租暫行辦法」，取消佃業管理局，另組佃業仲裁委員會主辦其事，然而事實上浙江二五減租已名存實亡！

### （二）歷年發佈之浙江省二五減租辦法

#### 1、首次提出：

民國十六年十一月公布之浙江省佃農繳租實施條，其中較為重要之條文如下：

##### （1）第一條規定之繳租原則如下：

1. 定正產物全收百分之五十為最高租額，佃農依最高租額減百分之二十五繳租。
2. 向例業主實收數量有低於本原則所規定，或適合本原則所規定者，均依向例。
3. 其有因天災蟲害而特別歉收，得業主諒解自動減免者不論。若有爭議，由仲裁者決定之。

##### （2）第三條係為應付繳租而產生的問題，其中較重要的方法如下：

1. 關於限制撤佃和不繳租，規定「業主撤佃需先一年通知佃戶」及「佃戶如不遵照條例繳租，業主得另招佃」。
2. 關於限制預租，規定「預租以禁止為原則，在不可避免之範圍內，得先取三分之一。」
3. 關於業佃糾紛之仲裁，規定「鄉村農民協會與區分黨部及地方行政人員為處理佃業糾紛之初級仲裁者，縣黨部與縣政府為高級仲裁者，省黨部與省政府為最後仲裁者。」

#### 2、第一次修正：

民國十七年六月，將上述辦法修改為佃農繳租章程。此一章程與前述繳租條例不

同之處為：

1.撤佃限制的較嚴，繳租章程規定「除下列各項情事及有契約規定者外，業主不得撤佃。

(1) 佃農不遵照章程繳租，經佃業理事局鄉區辦事處查明裁決者。

(2) 先一年通知由於佃方之願意，有佃業雙方簽字之證明書者。

(3) 自耕農收回或買得田畝，經佃業理事局鄉區辦事處證明確係自耕者。」

2.特設佃業糾紛處理機關

佃業理事局為處理佃業糾紛的機關，分省、縣兩級，以省縣黨部兩人、省縣政府二人，省縣農協一人組織之。

3.明定違章的罰則

上述繳租章程的確對於撤佃限制的加嚴貢獻良多。然而過去由於鄉村的政權多操縱在紳土地主的手中，因此實施二五減租，勢必對他們造成莫大的損失，於是他們一方面利用本身在鄉村的勢力來壓迫農民，一方面利用不繳田賦的手段來抵制政府。因此而引起浙江省政府為顧全稅收而主張取消二五減租。後因浙江省黨部的堅決主張維持二五減租，經中央派員調處，而有浙江省二五減租的暫行辦法產生。

2、第二次修正：

民國十八年八月，改訂為浙江省二五減租暫行辦法。其重要改革如下：

1.繳租額數的新規定

土地收穫除副產應全歸佃農所有外，由業佃雙方就各該田畝情形，以當年正產全收穫量百分之三七·五為繳租額，自行協定新租約。有大租小租之分者，其分配比例，斟酌當地向來習慣辦理，但兩租之和，不得超過正產收穫百分之三七·五。向例租額如在百分之三七·五原則以下者，仍照原租額定約，不得任意增減。遇有水、旱、風蟲等災害時，依下列各款辦理：

(1) 顆粒無收者，應由佃農通知業主及村里委員會臨田勘明屬實，全數免租。

(2) 收成歉薄者，應由佃農與業主協議，照新租約租額酌量減繳。協議不妥時，應由佃農定期請村里委員會及業主臨田勘明，就實收數量依照新租約租額之百分數分配。

2.關於撤佃的新規定

其中第八條第二款為新增：『無永佃權之佃農，私行轉佃，經縣佃業仲裁委員會裁決者，業主得解約撤佃。』

### 3.佃業糾紛處理機關的變更

暫行辦法第六條規定，『佃業雙方因協定新租約及繳租撤佃而發生爭議時，由村里委員會調處之；調處不協，由縣佃業仲裁委員會裁決之，如再不協，由省佃業仲裁委員會複決之。』以及佃業爭議處理暫行辦法第十五條及第十六條的規定，『縣佃業仲裁委員會置委員五人，縣黨部及縣政府代表各兩人，加地方法院院長組織之。縣農民團體得派代表一人出席。省佃業仲裁委員會置委員五人，省黨部及省政府代表各二人，加高等法院院長組織之。』這一點的修正，取消了農民團體的仲裁地位，而代之以法院。本來農民團體即為代表農民一方的，不應站在仲裁的位置，以法院來替代可減少許多的糾紛。

### 4.取消禁止預租的規定，這或者是根據浙江就有的習慣而來！

由於上述的暫行辦法在減租的範圍上始終侷限於稻田，繳租額數因收穫量的難於估計而易起糾紛；且仲裁機關係採會議制，恆不免黨政間意見的不一致，因此又有修正二五減租暫行辦法的公佈。

## 3、第三次修正：

民國二十一年七月公佈修正二五減租暫行辦法，其與前述暫行辦法的不同之處為：

### 1.減租辦法的變更

- (1) 凡新成立之租約契約，其繳租額應以該田地常年正產物全收穫量百分之三七．五為標準。其副產物應全歸佃農所有。
- (2) 在本辦法公佈前已存在之租佃關係，其繳租額暫照民國十六年以前正產舊租額減去百分之二十五為繳租標準。其已依十八年頒佈之浙江省佃農二五減租暫行辦法訂定新租約者，照新租約繳租。
- (3) 凡向有小租之田地，其大租小租之分配，依當地向來習慣辦理。但大租小租應各依舊租額減去百分之二十五。

修正後的辦法是不問繳租成數，規定一律按舊的繳租額數減繳百分之二十五。這種辦法有兩種好處：第一是繳租額數極易計算，免去以前臨田分成，或另訂新約的麻煩。第二是不僅可以用於種稻的田地，而且可以適於一切的農地，因而將減租的範圍擴大，普遍的實施二五減租。但是它的缺點在於如果舊租額超過正產全收穫量百分之五十的時候，減租以後，新租當然在百分之三七．五以上，這種情形惟有俟舊的租佃關係解除，另成立新的租佃關係時，再根據前述第一條辦法來救濟了。

### 2.佃業糾紛仲裁機關的變更

佃業雙方如因繳租撤佃或協訂租約而發生爭議時，應依區鄉鎮坊調解委員會權限規程及民事調解法先行調解。如調解不協，依法申請司法機關辦理，一方面

可省卻組織各級仲裁委員會的麻煩，避免黨政意見的不一致，另一方面將二五減租引起的糾紛，納入司法的常軌。

### 3.限制撤佃的規定

關於限制撤佃，依修正辦法的規定，雖較原辦法更為周密，但以第五條第一項的規定來看，『佃農死亡無繼承人時，業主不得撤佃。』如此一來，恐怕以後承佃的契約，地主都要定有期間，佃農所受到的保障，反遠不如以前了。

### 4.禁止預租押租的規定

「預租應行禁止，但如預租的租額，確較當地通常租額為輕者，得暫依習慣辦理。」又「押租金應行禁止，但已有押租金而其繳租額確較當地通常租額為輕者，得暫依習慣辦理。」法律的效力不如習慣，事實上效力自是有限。

總之，浙江實施二五減租，經過五六年的努力與經驗與經驗，實施辦法，逐漸改良而趨於傳統地主的利益，原本要保障佃農利益的美意已經逐漸的喪失了。

## 四、二五減租推行失敗之原因

### (一) 政治上的因素

#### 1. 基層政權仍控制於地主階層之手

二五減租運動，起因於中國國民黨的北伐，在革命潮流的影響下，故能實行。然亦僅只限於南部數省，北方各省因革命軍勢力未達，雖曾倡議減租卻未成功而無緣從事土地改革。然實行二五減租之成效，就浙江省而言，上層政權的轉移無法帶動或造成下層政權權力跟著轉換，致使基層政權仍把持於地主之手，位居下層之農民無法取得權力而居於劣勢。因而減租之實惠不能普及全省。因而二五減租的失敗，可歸結於國民革命勢力未能深入整個基層，原地主勢力依然具有若干統治農村的權威。

#### 2. 黨政衝突下的結果：

浙江二五減租的推展，主要係由國民黨浙江省黨部負責政策的推動，而浙江省政府則僅為行政上的支援與配合，然黨政關係素來不睦，輔以浙江省臨時省黨部組織之不合法（因蔣劍農等只藉沈定一之推薦即組成），引起一般忠貞黨員的反感，因而省黨部所頒行之國民黨政綱中 1927 年佃農繳租章程亦不配合推行；加上各縣黨派黨務分歧，互相爭奪黨權，負責人員亦忙於應付，無暇顧及減租條例之推展。

#### 3. 從事農運人員並無法律保障

從事農運人員，因無法律保障，稍有舉措，輒被業主控告，以為有共黨嫌疑，使其對國民黨之政策，不敢盡力推行，此亦對二五減租之一大打擊。



## （二）經濟上的因素

### 1. 減租運動因地價低落而受挫

浙江開始減租後，不久即遭逢世界經濟恐慌，農村之金融更受重大打擊，導致一般耕地地價之滑落。地價雖非全因減租所造成，但減租運動卻也因地價低落而受挫。

### 2. 浙江省政府基於財政因素的考量，對於二五減租並未大力推行。

（1）由於浙江省政府的主要財政收入為向當地地主預徵田賦，其財政由地方財團所支持，一旦減租，地主收入勢必銳減，致使省府財源無著，於是省府只好與地主妥協。

（2）浙江地主多數均屬出外經商之不在地主，或避居鄉村之文人仕紳，端靠家鄉充沛之地租為生，因此反對減租最力。

（3）在國民政府勢力範圍穩固的浙江省實施情況尚且如此，何況是在國民政府勢力範圍未及的其他省分，有些省分甚至連實行的意願也沒有。

（4）地主藉口收益減少，拒不納糧，影響省府稅收。

（5）省府唯恐地主拒納田賦，強令農民依原租約完租，無視二五減租之規定。

## （三）社會上的因素

佃農面臨撤佃或地主賣地的威脅。減租運動開始，業佃關係惡化嚴重，向不團結之地主，至此乃有聯合反抗之趨勢，而佃農組織鬆散而未盡完善，無法與之對抗。且因減租運動未能與確立佃權同時並行，地主往往藉賣地或撤佃以威脅佃農，如有提議減租者，地主即以此法對付之。結果佃農為維持佃權，敢怒而不敢言。地主之冥頑跋扈、佃農之無知等，均打擊減租運動的推行；且時值國民黨清黨之後，地主遇農民堅持要求減租時，常誣指為共產黨以陷之。或藉口自種撤佃，甚至組織產權聯合會以謀反對。另條例規定之不完備，亦為增加糾紛之主因。

## （四）行政技術上

地籍整理工作未完成，無精確調查統計可據。浙江租佃制度複雜，論租期有永佃、定期、不定期；論佃租有錢租、米租、穀租，及繳二種或二種以上物租之區別。而租佃期間土地之輾轉出租，衡量器具的未統一、面積單位的不同，乃至於種種複雜的情形，殆難悉舉。

## （五）「二五減租」辦法本身之疑義

### 1. 租額計算涵義不明

二五減租的實施究應如何計算？其爭議頗多。有人從農作物正產的全年收穫量，先減去百分之二十五，以償佃戶所墊資本，剩餘的百分之七十五，由佃業均

分，及各得百分之三十七.五。這是從生產總額減去百分之二十五的意思。另有人先把收穫量平分，業佃各半，再由佃戶繳交業主的租額中減去百分之二十五。如此，則業主僅得百分之二十五，而佃戶可得百分之七十五。因為解釋不同，業佃間發生很多的糾紛，致使二五減租的推行更為困難。

## 2. 因土地肥沃度不同導致之公平

若依照「二五減租」辦法推行，仍不免發生因田地肥沃等級不同，收穫各異，而發生不公平的現象。

## (六) 新法宣導不週，執行窒礙頗多

二五減租新法執行之初，百廢待舉；因初次實行且宣傳並不甚普遍，致阻礙頗多。

## 五、地政學會與「二五減租」

### (一) 地政學會的成立

1932年滬戰方酣，中國共產黨趁國軍調動大舉入侵豫、鄂、皖三省邊境，成立赤區，實施計口授田政策，土地問題嚴重。蕭錚於1932年6月赴漢口，蔣中正命其迅擬關於匪區土地處理意見，以供匪區土地解決之參考。蕭錚並建議在全國推行民生主義土地政策，得蔣之支持。蔣遂命其邀集土地問題專家，研討具體方案。於1932年7月正式成立土地問題討論會，此乃地政學會之前身，通過了「推行本黨土地政策原則十項」。

土地問題討論會是當代中國土地改革運動最早成立的團體，也是這個運動的發跡，源自於中國國民黨為解決土地問題之癥結而成立的，並未在社會上公開過。當討論會的任務告一段落後，參與討論會的學者咸認為有繼續研究具體的實施計畫並加以推動的必要，乃於1932年12月成立一學會組織，名為「中國地政學會」。

### (二) 地政學會的宗旨及組成份子

學會之宗旨為「研究土地問題，促進土地改革」，該會不僅為學術機構，亦為土地改革運動的推行機關。該會成立不久，即編行「地政月刊」，作為發表研究之園地，和推行土地改革運動的喉舌。

地政學會對於入會要求頗為嚴格，會員組成份子大多是學術界富有盛名之人，會員分佈廣遍於各地，而團體會員則幾為中央或地方，實際施行土地政策之機關，如立法院土地法委員會、各省市民政廳及財政局、全國經濟委員會，參謀本部陸軍測量總局、中央農業實驗所等單位。而會員為學會的中間，會員結構直接影響學會的發展。抗戰前，學會的發展達到極盛。

### (三) 地政學會的政經背景與黨政高層的關係

地政學會的會員中，中央或地方官員佔了相當的比例，有些官員亦兼有土地或農經專家身份，這些技術官員大多身居要職，掌握民政、財政權力，故地政學會雖為研究機構，但實力雄厚、黨政關係良好，對土地改革有莫大助益，除此之外，地政學會亦與掌握黨、政、軍大權的中央大員交好，孫科、居正、何應欽、陳果夫、陳立夫、張繼等人均為學會的特別贊助會員，尤其陳果夫、陳立夫兄弟與地政學會關係更為密切，在土地改革工作上推波助瀾，學會因此更能發揮絕對的效果與影響力。

#### （四）地政學會的土地主張

1932年籌組之土地問題討論會，討論結果通過「推行本黨土地政策原則十項」。該十項原則主要可分為下列四個部分：

1. 土地權屬：土地屬於全體國民，人民有依法使用、收益之權益；為不得以土地為投機營利，或榨取他人勞力之工具；以改善租佃制度，扶植自耕農，達成耕者有其田。
2. 建立平均地權制度：政府對於土地有最高管理及支配之權。依照地價徵稅，並依累進課稅以限制土地集中，實施漲價歸公。凡因公共福利之需要，政府可實施土地徵收。
3. 促進土地利用：實行土地重劃，規定土地面積之合理單位；注重科學經營，增加生產；設立土地金融機構，協助人民促進土地改良，並開墾荒地，擴展使用面積。
4. 設立地政機構：中央及地方普設地政機關，負責實行土地政策。全國土地重新清丈、登記，以為措施之根據。

土地問題討論會通過之十項原則如下：

1. 中華民國國民，對於領域內之土地，有依法使用收益之權；惟不得以土地為投機營利或詐取他人勞力之工具。故：
  - （1）保證個人對於土地有正當使用收益之權；以之為耕地、宅地，或工場、商舖等基地之用。
  - （2）防止土地投機。
  - （3）改善租佃制度。
2. 土地屬於國民全體，政府應積極扶植自耕農，以求土地使用權分配之平均。故：
  - （1）保護僱農佃農，使易變為自耕農。
  - （2）設法供給土地，籌設土地金融機關，使力能耕作而無土地者有取得土地使用權之機會，並使自耕農不致因經濟困難而損失土地。

3.凡有土地使用權者，以自己使用為原則；享有現所申報之地價；負有以其勞力資本善用其土地之義務；其收益以其所投施勞資之報酬為限，純粹土地部分之報酬，應提供於國民全體。故：

- (1) 人民之有土地使用權者，或現制度下之地主，國家承認其享有現所申報之地價。
- (2) 現制度之地主有地而自使用者，政府得隨時被價收買其土地，在未實行收買時，對於不在地主之土地，應加重其稅率。
- (3) 凡有土地使用權者，不得任其荒置或對土地為惡濫使用。私有荒地應限期利用，否則沒收。對於土地為自然剝奪或惡濫使用者，政府得隨時徵收之。
- (4) 凡有使用土地權者應納土地稅。

4.土地之使用，以適應社會機能，謀全體之福利為主，凡因公共福利之需要，政府得依所報價格徵收私人所使用之土地。故：

- (1) 制訂土地徵收法。
- (2) 徵收土地之補償，以申報價格為標準。土地改良物應另行估價補償之。
- (3) 凡土地使用權移轉時，政府有優先收買權。

5.凡土地之增價，除因投施勞力資本所得之結果，應歸投施者外，其因人口加多，社會繁榮之增價，使增價全部歸於公有。故：

- (1) 自然增價部分，除因物價提高，貨幣跌價，應酌量扣除外，其餘完全徵收之。
- (2) 對自然增價甚速之市地，應實行依其申報價格收買之，使增價全部歸於公有。

6.以累進地價稅法，求人民所納地稅之公允，並促進土地之利用，兼為人民所用土地面積之科學的限制。故：

- (1) 制訂累進稅率抽收地價稅，借裕國用，並使人民之負擔公允而促進土地之利用。
- (2) 此種累進稅率，係就各區情形，估定現實所能自耕之農地地價稅及所得自用之宅地地價稅之標準額，超過此標準額，即遞增其稅率，以限制土地之集中。惟此種稅率仍隨時視經濟發展階段，而伸縮期限限制性。

7.國家應扶助獎勵輔導或強制人民對於土地為合理的使用與改良，以促進國民經濟之繁榮。故：

- (1) 實行土地重劃，並防止土地之過細分割。
- (2) 以政治或經濟力量扶助人民為土地改良。

(3) 對於土地一切改良物，應免除徵稅，以獎勵私人投施勞資為土地改良。

(4) 對於新墾發之土地，應酌量減免徵稅。

(5) 指導一般農民為科學的經營及土地改良。

(6) 私有已耕地之未盡其用者，得強制人民或由政府改良之。

8. 國有荒地及未改良地，政府應以全力利用之。其不適用於小經營者，政府應採集合農場制，為大規模經營，以盡地利。故：

(1) 實行大規模之墾殖，尤應注重邊疆各省區。

(2) 興修水利、鐵道，及重要交通設備，並建設相當市鎮。

(3) 在西北及類似各地帶，建立大規模之集合農場，為大農經營。

9. 對於土地之一切整理，應先辦理準備詳明之測量登記、改造過去不完備之魚鱗冊等。故：

(1) 限定於短期中重行清丈全部土地。

(2) 清丈時，應即辦理土地登記。

(3) 應同時舉辦各種土地調查及統計。

10. 國家應劃區分期推行本黨土地政策。於該施行區域內，應設各級地政機關。故：

(1) 土地政策之實行，應就實際政治經濟情形為逐步之推進，避免一切由上而下的籠統辦法。

(2) 各級地政機關之組織及職權妥為規定。

上述原則多為此後地政學會與土地改革協會主張之所本。然在當時爭議最久，後為地政學會修改者為人民之土地所有權問題，當時多數人主張人民僅有土地使用權，而不宜為土地所有權。

中國地政學會在研究問題方面，有很大的成就，各種問題的結論，都發表在地政月刊上。地政學會成立當時恰逢立法院奉命起草，召開憲法土地條文的研究會。通過了上立法院的建議書及補充建議書，請於憲法中制訂含有土地改革的條文，此一建議，後終被立法院所採納。地政學會的研究方式於每一專題皆邀請若干有專門研究的會員，舉行餐會或聚餐會反覆研討多次，俟有具體意見，則召開正式會員大會鄭重決定，然後在地政月刊發表，徵求會外批評。

#### (五) 地政學會關於二五減租

地政學會主要發表論壇的「地政月刊」實際刊載關於二五減租的文章並不多見，其所探討的多為檢討二五減租帶來之影響及其實施的意義。總體來說，地政學會學者認為二五減租的實施其實是進行土地改革過渡時期的措施，土地改革的

最終目的仍是要建立國父所提之平均地權、漲價歸公的理想，利用扶植自耕農政策與建立地價稅及土地增值稅課徵的機制，進行土地改革。以下即為地政學會中學者所提關於二五減租之主張：

### 1. 蕭錚年少時的親身經驗

以下為自蕭徵所著「土地改革五十年」一書中節錄下來，記載蕭錚於 1928 年參與浙江省推行「二五減租」之情形，與其對於「二五減租」所持之意見與看法：

中央派我為浙江特派員，秘密赴浙與夏超聯絡，一面監督浙江黨務，因那時浙江省黨部純在共黨操持之下。其時東南一帶，完全係孫傳芳勢力。余設法在上海找到宣中華、韓寶華、查人偉、潘楓涂等（此數人均為浙江省黨部委員）見面，磋商如何返浙，俾可響應軍事。在溫州所屬各縣成立縣黨部，積極做組織民眾和宣傳主義等工作。工作的方式極為機密，當時我們組織的對象是農民，宣傳的口號是「耕者有其田」和「二五減租」。我們以這兩個口號來做號召，並且允諾待浙江光復以後就開始實行，農民非常興奮，所以加入本黨的很多，工作進行順利。那時我認為清黨以後，必須一面加強民眾運動，尤其是組織農會以鞏固本黨下層基礎。一面要求政府實行黨的政策，更要實行二五減租以實踐我們革命時的諾言。從三全大會退席後，余便先到杭州去，與浙江省黨部諸委員討論進行二五減租問題，因那時浙江二五減租運動正進入嚴重階段。緣自十七年四中全會後原本反對特別委員會之浙江諸同志除余赴日本外，均被派為省黨部指導委員，返浙後即推動二五減租，于十七年七月間省黨政聯席會議，通過「佃農繳租章程」，各縣均組織佃業理事局，負責處理業佃糾紛。各縣黨部積極推行減租，轟轟烈烈曾使浙江二五減租成為劃時代的創舉。地主亦多方設法阻擾，不久浙江省黨部召開第三次全省代表大會，中央推派戴傳賢（季陶）先生蒞浙調處。由戴氏召集黨政雙方共同商訂「浙江省減租暫行辦法」，呈報中央，由國民政府公佈。至此，黨政糾紛表面上算是暫告了結，二五減租在名義上仍舊存在，然而暫行辦法內容空洞，且佃業理事局取消，無絲毫實權。因此浙江之二五減租黯然失色，名存實亡矣。唯其後立法院在擬定土地法時，關於地租之規定，採用租額不得逾正產物收穫量千分之三百七十五，則仍依據浙江二五減租之意也。（1980，13-30）

由此可見浙江省後來的減租運動已是後繼無力，甚至僅存其名罷了。

### 2. 地政學會第三屆年會的主張

地政學會第三屆年會於 1936 年在浙江杭州召開，該次年會的中心議題為「租佃問題」，會中也提出相當多具有理想性的主張，然均未提及二五減租。據蕭錚表示會後的決議文為：

現行租佃制度應予澈底改革，其改革途徑，應以總理耕者有其田之主張為最高原則。為求達成此目的，必須用切實有效的方法，以適應現階段之經濟狀況，及解決社會問題之需要。本會認為今日租佃制度之改革，應採左列辦法：

一、租佃制度之最大流弊，在地主侵取不當利得，欲求改革，應由政府嚴定租佃條件，俾業佃關係，得合於社會正義之原則。

二、農民今日之苦痛，在缺乏購買土地之資金，故政府應組織土地金融機關，援助其取得土地，並應勵行土地法之規定，在田地移轉時，農民有優先承買權。

三、現有佃耕地之佃農，得備地價百分之二十至五十，請求政府代為征收之。其餘部分，由政府擔保其分年攤還。

四、從速實行累進地價稅，使不自耕種之地主，逐漸放棄其土地，使佃農有取得所有權之機會，以達耕者有其田之目的。

五、現有佃農過多及地權過於集中之區域，政府應發行土地債券，征收土地，分給佃農。（1980，175-6）

除第一點外，蕭錚對此決議文皆表示其理想色彩頗高，「在當時均為事實所不許（1980，176）。」地政學會第三次年會與會代表也針對二五減租發表意見，之後刊登於地政月刊，底下為部分節錄：

#### （1）中央黨部代表黃紹雄代表發言

……，關於二五減租，廣西早已積極推行，其效果甚大。至於推行時有無糾紛，全視主辦者之思想而定。例如某縣長如能瞭解減租之目的，即能順利推行。如某縣長本人即是地主，當然懷疑減租，結果就辦不通。即以浙江而言，近年來之糾紛仍多，現有人將田賦契稅短收以及地價跌落現象等，均歸罪於二五減租。兄弟以為係屬錯誤，其主因絕不在二五減租。在嘉興一代，佃農收入較多，地主負擔較重，有人主張應修正減租辦法，但吾人以為減租目的原在阻止土地兼併，絕不願再來扶助地主。故吾人應站在本黨土地政策來研究問題，切不可站在一己之立場發表言論。

#### （2）教育部代表兼浙江省黨部代表許紹隸廳長

……本省二五減租問題，自民國十六施行到現在，均未能解決，並且糾紛迭起，以致發生地價跌落等問題。不知者均歸罪於二五減租，雖然施行二五減租，曾發生許多困難，然不必全歸咎於二五減租，在浙江十六年時，共產黨曾提出「浙江實行二五減租」，是破壞農民運動的，由此可知二五減租，並

非不利於農民。現在施行以來，雖發生糾紛，然其原因何故，是否與人民有利，實值得研究，所以本人代表省黨部希望各位會員對這問題加以研究，予以指示，以做改革之途。

上述決議文的第一點提及「應由政府嚴定租佃條件」，此是否指涉二五減租，或可由與會者對於二五減租的支持發言，得到部分的印證。可是地政學會為何不明白指出它對於二五減租的支持？這有可能是由於二五減租似乎已成為共產黨的用語，為了避免造成誤解，儘量減少使用。1936年7月13日國民黨中央召開第五屆三中全會，蕭錚就根據杭州年會決議案領銜提出「請迅速改革租佃制度與實現耕者有其田案」，可惜無論是地政學會年會之決議案或是中央全會之決議案均未獲實施（蕭錚 1980，179-80），後來發生蘆溝橋事變及後續的中日戰爭，使得局勢完全無法掌握。

### 3. 洪瑞堅觀點

根據洪瑞堅於地政月刊上所發表有關於二五減租的文章，可歸納如下：

#### （1）二五減租的影響：

- a. 佃農收入增加，減租之有利於農民，殆無疑義。惟佃農因減租增加之收入，甚屬有限。故欲農民經濟生活上若何改變，殊難之，致欲借減租手段，以達到耕者有其田之目的，去題猶甚遠也。
- b. 信仰本黨，二五減租即其表現之一端，農民對於本黨主義極易接受。
- c. 農民之覺悟，農民受二五減租之影響，覺悟其在國家所處之地位，一反從前之「命定」觀念，對於國家政治漸感興趣。
- d. 地價低落
  - (a) 田賦附徵及捐稅之增加
  - (b) 農產品價格低落
  - (c) 減租的影響；其最大的影響，在於業主心理上之反動，而租額之剋減，尚居其次，業主地位倏忽低落，農民氣焰囂張，業主有朝不保夕之苦。
  - (d) 政治不安定，業主迭遭受匪禍及綁禍，相率離鄉，所有積蓄寧願存放銀行，多田之累，不獨各種負擔而已，且有身家性命之危險。
  - (e) 內地金融涸竭
- e. 業佃關係之惡化
- f. 田賦之短收：二五減租，不過為田賦短收若干原因中之一而已，政府當局，僅憑業主一面之詞，遽認為減租為田賦短收之主因，殊非秉公之論也。
- g. 土地利用之衰退：因佃業雙方之不能合作，土地利用以及防災工作，



處處受其影響。

(2) 解決二五減租問題之原則：

- a. 基於生產建設之精神，謀減租問題之解決，務使業佃雙方，恢復正常關係，進而促其密切合作，以達於地盡其利，繁榮農村之目的。
- b. 基於公平原則，徹底改良浙江之租佃制度，務使業佃雙方，應有之收益，各不相侵。
- c. 用政治力量，求租佃制度之根本解決，故需有相當之組織，切實執行，以完成此項使命。
- d. 二五減租問題，與整理土地，徵收地稅有聯帶之關係，故欲謀本問題之解決，為一勞永逸計，應同時舉辦申報地價，改正稅制。

(3) 實施辦法綱要：

- a. 由省黨政當局，明令廢止現行減租辦法，代以租佃條例，由各縣地政機關執行。
- b. 業主申報之地價，各縣地政機關，有糾正之權力。租額依地價不能超過百分之八，由各縣地政機關自行決定。
- c. 業主供給房屋，牲畜、農具等之報償，與佃農繳有押租之利息不在佃租內計算。
- d. 申報地價以後，應即頒行新稅制，裨佃業雙方，根據地價，完租納稅。
- e. 縣以下各級黨部政府，有宣傳解釋租佃條例之義務，並應督促其實行。

(4) 二五減租本質上之問題

二五減租之觀察，以為就目前表面觀之，各地方似無重大風潮，足以掀起省縣政府之注意，減租表面上似已入解決之途，而一究實際，各地之暗潮暗鬥，仍未有已，其結果佃業雙方咸抱怨望，影響所及，業主無投資改良土地之興趣，佃農少耕種防護之努力，因而業佃感情乖張，土地之利用減退，此乃減租之一嚴重問題。

然業佃感情之不睦，土地利用之減退，影響於生產力之損失，尚在其次。所可慮者，第恐怨望相積，處置偶有失當，甚易激成佃農之聯合戰線，而為有階級意識之爭奪，遣換將來，不堪言述，我人正可以表面相安，遽加漠視，此減租以後又一嚴重問題也。

根據以上兩點，不能不請浙江當局，注意問題之重大性，迅為甚善之努力，至其解決辦法語其要點如下：

a. 原則：

- (a) 基於生產建設之精神，謀減租問題之解決，務使業佃雙方恢復正常關係，進而促其密切合作，以達於地盡其利，繁榮農村之目的。

- (b) 基於公平原則，徹底改良浙江之租佃制度，務使業佃雙方應得之收益，各不相侵。
- (c) 以政治力量求租佃制度之根本解決，故需有相當之組織，切實實行，以完成此項使命。
- (d) 二五減租問題，與整理土地，徵收地稅，有聯帶關係，故欲謀本問題之解決，為一勞永逸計，應同時舉辦申報地價，改正稅制。

b.辦法綱要：

- (a) 由省黨政當局明令廢止二五減租法規，代以租佃條例，由各縣租佃契約審查委員會執行，租佃條例另定之。
- (b) 租佃租額，以業主申報之地價為標準，最高租額不得超過地價百分之八，申報地價辦法另訂之。
- (c) 申報地價竣事以後，各縣應頒行新稅制，俾佃業雙方，得依地價完租納稅，地價稅則另訂之。
- (d) 佃農繳租，得以農產物折價，每年繳租時，由縣黨政機關參酌時價，決定折合率。
- (e) 申報地價及換訂新租約事宜，各縣需分期辦理。
- (f) 縣以下各級黨部政府，有宣傳解釋租佃條例之義務，並應督促其實行。

c.建議：

除以上之原則外，另增加數點建議，期望浙省當局速起圖之。

- (a) 由省政府、各廳，會同省黨部，高等法院，組織二五減租問題研究會，以省主席為該會主任，其中職員，由各機關調用，搜集並調查浙江租佃及二五減租之實際資料，欲短時間內擬具合理可行之方案。
- (b) 由各省黨部、省政府、高等法院，分令各縣黨部，各縣政府，地方法院，承審員，切實注意當地減租之實行狀況，按期報告，並力戒袒護一方。
- (c) 由省政計劃發行土地公債，或以其他方法，於必要時收買，創設自耕農。

減租各縣，業佃雙方如有感情毀傷過甚，或問題之解決，即感棘手，則應儼然一刀兩段，設法廢除租佃關係，解除雙方之痛苦，發行土地公債，或以其他方法，收買土地，創設自耕農，因我人理想中之目的，為耕者有其田，在現存租佃制度無法改善之時，當惟有創設自耕農，求理想之實現。

由洪瑞堅的論點得知，他提議明令廢止二五減租法規，代以租佃條例，由各縣租佃契約審查委員會執行，租佃條例另定之。另外，租佃租額則以業主申報之地價為標準，最高租額不得超過地價百分之八。由此可知，過去二五減租的辦法已經

不為他所支持，他希望以 國父平均地權之理念為基準，由規定地價來解決租佃問題。然而這樣的方法，估且不論其理論的正當性，在中國大陸處於戰亂的時空背景下，確實也是緩不濟急。

## 六、結論

由上述的論述可知，二五減租實際施行時，中國地政學會尚未成立，因此中國地政學會對於二五減租政策的被採行是沒有直接的關係。只是該會的主要領導人物 - 蕭錚，曾經實際參與浙江省二五減租政策的推動，並被該省省主席誤為共產黨徒，欲將他處決。由過去的歷史及蕭錚被認為是共產黨徒例子也可得知，二五減租政策的提出與推動，與共產黨是有相當大的關係。由於這一層的關係也使得中國地政學會於後來的研討或是其機關報 - 地政月刊之中，皆甚少涉及二五減租的討論，在其第三屆年會之決議文也僅是出現「應由政府嚴定租佃條件，俾業佃關係，得合於社會正義之原則」等較為抽象的字眼。後來，中國地政學會所關注的焦點乃為 國父平均地權理想之實踐，積極推動四大辦法及耕者有其田，對於二五減租的關注似乎是比較缺乏。

而國民政府對於二五減租的態度也是頗耐人尋味，彼等於北伐時是以二五減租的號召獲得大多數農民的支持，使得其北伐大為順利。然而，北伐勝利之後，原本的革命諾言卻沒有實現，這是因為浙江省政府為了要達到預征田賦的目的，使得有勢力的地主乘機向省主席張人傑進言，謂如不取消二五減租則地主就不納田賦。地主的意見最後也獲得採納，這使得二五減租形同具文，由此或可見土地改革政策的困難度。而由此也可印證臺灣土地改革成功的一個主要因素，黃俊傑指出，那就是：

臺灣土地改革的「政策的制定者」與「土地的所有者」兩者並不重疊。土地改革「政策的制定者」，自大陸來臺，在臺灣無產無業，在制定及推動土地改革政策時，所受各種現實利益的羈絆較小；另一方面，臺灣本地的「土地的所有者」，則並未參與及分享政權。這種「政策制定者」與「土地所有者」分而為二的狀況，是當時特殊的歷史變局所造成，它是「臺灣經驗」中的「特殊性」的一部份。（1995，66）

浙江省於實施二五減租時並沒有「特殊的歷史變局」，這使得不論是中央政府或是省政府皆要屈服於地主的壓力，使得二五減租根本無法繼續施行。

## 七、參考文獻

- 成漢昌，1994，《中國土地制度與土地改革 20 世紀前半期》，北京：中國檔案出版社。
- 朱秋霞，1995，《中國大陸農村土地制度變革》，台北：正中書局。
- 何清、清慶瑞、黃文真、王欽民，1993，《中國共產黨土地改革史》，北京：中國國際廣播出版社。
- 侯坤宏編，1988，《土地改革史料》，台北：國史館。
- 殷章甫，1984，《中國之土地改革》，台北：中央文物供應社。
- 陳淑銖，1996，《浙江省土地問題與二五減租（1927-1937）》，台北：國史館。
- 陳永發，1998，《中國共產革命七十年（上、下）》，台北：聯經出版社。
- 陳宗仁，1995，《國民政府時期土地改革運動 - 以地政學會為中心的探討》，台北：國立政治大學歷史研究所碩士論文。
- 黃宗智，1994，《中國研究的規範認識危機》，香港：牛津大學出版社。
- 黃俊傑，1995，《戰後臺灣的轉型及其展望》，台北：正中書局。
- 楊懋春，1970，《臺灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究》，台北：國立臺灣大學農業推廣學系。
- 蔡宏進，1967，《臺灣農地改革對社會經濟影響的研究》，台北：嘉新水泥公司文化基金會。
- 蕭錚，1980，《土地改革五十年》，台北：中國地政研究所。
- 重要期刊：【地政月刊】、【土地改革月刊】、【人與地】等。
- Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Faletto. 1979. Dependency and Development in Latin America. Trans. by Marjory Mattingly Urquidi. Berkeley: University of California Press.
- Chen, Yuan-tsung. 1980. The Dragon's Village: An Autobiographical Novel of Revolutionary China. New York: Pantheon.
- Crook, Isabel and David Crook. 1979. Ten Mile Inn: Mass Movement in a Chinese Village. New York: Pantheon.
- Friedman, Edward, Paul G. Pickowicz and Mark Selden. 1991. Chinese Village, Socialist State. New Haven, CT : Yale University Press.
- Gamson, William A. 1975. The Strategy of Social Protest. Homewood: The Dorsey Press.
- Gaventa, John. 1980. Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley. Urbana: University of Illinois Press.
- Geschwender, James. 1964. "Social Structure and the Negro Revolt: An Examination of Some Hypotheses." Social Forces (43):248-56.
- Gurr, Ted. 1970. Why Men Rebel. Princeton: Princeton University Press.
- Hinton, William. 1966. Fanshen: A Documentary of Revolution in a Chinese Village.

- New York: Monthly Review Press.
- Hsiao, Hsin-huang Michael. 1981. Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macrosociological Assessment. Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica.
- Hsiao, Tseng. 1953. The Theory and Practice of Land Reform in the Republic of China. Taipei: China Research Institute of Land Economics.
- Huang, Philip C. C. 1977. Agricultural Degradation: Changing Community Systems in Rural Taiwan. Ph. D. dissertation. Michigan State University.
- , 1985. The Peasant Economy and Social Change in North China. Stanford: Stanford University Press.
- Jenkins, J. Craig. 1979. "What Is To Be Done: Movement or Organization?" Contemporary Sociology (8): 222-8.
- Kyee, Jae-Kap. 1978. Land Reform and Its Effects on Social Equality in Japan and Taiwan: A Comparative Study. Unpublished Ph.D. dissertation. Bloomington, IN: Indiana University.
- Luong, Hy V. 1992. Revolution in the Village: Tradition and Transformation in North Vietnam, 1925-1988. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Morris, Aldon D. and Carol McClurg Mueller (eds.), 1992. Frontiers in Social Movement Theory. New Haven, CT: Yale University Press.
- Morrison, Denton. 1973. "Some Notes toward Theory on Relative Deprivation, Social Movements, and Social Change." In Social Movements: A Reader and Source Book. Ed. R.R. Evans. Chicago: Rand McNally.
- Oberschall, Anthony. 1973. Social Conflict and Social Movement. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Olson, Mancur. 1965. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.
- Paige, Jeffery. 1975. Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World. New York: Free Press.
- Popkin, Samuel. 1979. The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam. Berkeley: University of California Press.
- Roseberry, W. 1976. "Rent, Differentiation, and the Development of Capitalism among Peasants." American Anthropology 78(1): 45-58.
- , 1983. Coffee and Capitalism in the Venezuelan Andes. Austin, TX: University of Texas Press.
- Scotts, James C. 1976. The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia. New Haven, CT: Yale University Press.
- , 1990. Domination and the Arts of Resistance. New Haven, CT: Yale University Press.

- Shin, Gi-Wook. 1994. "The Historical Making of Collective Action: The Peasant Uprisings of 1946." American Journal of Sociology 99(6): 1596-1624.
- Smith, Carol. 1984. "Local History in Global Context: Social and Economic Transitions in Western Guatemala." Comparative Studies in Society and History (26):193-228.
- Tang, Hui-Sun. 1954. Land Reform in Free China. Taipei: Joint Commission on Rural Reconstruction.
- Teiwes, Frederick. 1976. "The Origins of Rectification." China Quarterly (65): 32-49.
- Tilly, Charles. 1978. From Mobilization to Revolution. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Turner, Ralph H. and Lewis M. Killian. 1987. Collective Behavior, 3d ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Wallerstein, Immanuel. 1979. The Capitalist World-Economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yang, C.K. 1959. A Chinese Village in Early Communist Transition. Cambridge: MIT Press.
- Yang, Martin M. C. 1970. Socio-Economic Results of Land Reform in Taiwan. Honolulu, HI: East-West Center Press.
- Zald, Mayer N. and John D. McCarthy. Eds. 1979. The Dynamics of Social Movements. Cambridge: Winthrop Publishers.