

從歷史論土地制度

傅 春 生

【本文提要】

翻開古籍、時論，多見討論土地問題，足見歷朝歷代的當朝執政及學者專家，無不重視此一問題。在事實上因為每次土地制度的變更，都會引起社會的震撼；相對的因為人民對土地制度的反應，也會導致政治的不安。職是之故，歷代之當朝執政及學者專家，對此問題不厭其煩的研究、討論、改革。

時至今日，我們的土地制度也數不清變更了多少次，仍然是「公有」「私有」的扯不清。

現在我們從歷史中觀察探究，土地制度之良窳，到底和國家的治亂，人民的苦樂有多大的關係，何者才是符合人性的較好制度。

我們除了如上所言，要從歷史中觀察土地制度與國家、人民的關係外，我們也探討，土地制度為什麼有其週期性的，必然的變遷（非變不可？），我們也追究任何學科或制度，都是前進的，進步的，唯有土地制度，雖然也變，但始終是在「公」「私」二字上，反覆糾纏，而沒有絲毫進步的影子。

壹、土地公有創始期

一、周代及其以前

人類初期，生活於大地之上，地廣人稀，逐水草而居，所謂「古昔未有火化，食草木之實，鳥獸之肉，飲其血茹其毛」^①，所謂「隨草畜牧而轉移，逐水草遷徙，無城郭常居」^②，土地萬物用之不盡，取之不竭，大家共有、公用。其時人類尚無「有」的觀念。

雖曰原始人類為「母系社會」，其實是「幼小依母而活，長大離母自存」的「個

① 《禮記·禮運篇》

② 《漢書·匈奴傳》

體」生活形態，並非終生環繞老母，如一般動物者然，後來爲了生存的需要，而有家庭、氏族、部落等的演進，這才進入了「群體」的生活形態。人類對土地的認知，也隨著這一人類生活形態的演進，而產生了某一地區爲某一氏族所居，某一地區爲某一部落所居的「群屬」觀念，尙談不到有、無觀念，更談不到個人的有無。

迨西周行封地建君之制，大封同族及功臣，由中央封地給諸侯，諸侯再分地給卿大夫，卿大夫再分地給家臣，家臣再分地給庶民，庶民耕作其地，由此逐漸形成了「地權」觀念。這個地權觀念也只是對土地的耕作權、使用權觀念，尙未進展到「私有」（所有權）觀念。

二、井田制

井田之制，多認爲行之西周或其以前，然遍查諸籍，如周之史書及當時諸子言論，涉者不多，所可見者，唯《通考》載：「黃帝經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足，使八家爲井，開道而分八宅，鑿井其中。」^③及《穀梁傳》載：「三百步爲里，名爲井田，井田九百畝，公田居一。」^④其較具體者爲孟子曰：「請，野，九一而助；國中，什一使自賦。」^⑤又曰：「方里而井，井九百畝，其中公田，八家皆私百畝，同養公田，公事畢，然後敢治私事，所以別野人也。」^⑥這是孟子所說井田制的大概。又曰：「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其中皆什一也。」^⑦這是受田及租稅的規定（貢、助、徹、皆稅制也）。不過此說有待討論，所謂「什一」，當爲十分之一，井田乃八家各百畝，共耕公田百畝，這是勞力的奉獻，不能與實物般計算數量，更不發生「什」「一」問題，其稅法好像應有澄清的必要（本文暫不討論稅制）。

後世儒者，皆據孟子之言認爲有井田之制，考之孟子倡言井田，似依孔子的「大同」、「均富」、「安和」的理念而生，孔子曰：「丘也聞有國有家者，不患寡，而患不均，不患貧，而患不安，蓋均無貧，和無寡，安無傾。」^⑧並且孟子觀察數百年來戰亂紛爭，多因土地之有無、多寡（爭地盤）所導致，而強調「均富」、「限產」的構想。

由上列原因，有的學者認爲有井田之制，有的學者認爲井田只是一個理想，並無實有的事實。

③ 《通考》

④ 《穀梁傳》宣十五年

⑤ 《孟子·滕文公上》

⑥ 《孟子·滕文公上》

⑦ 《孟子·滕文公上》

⑧ (1)《論語·季式》

(2)參閱任卓室著《孔孟學說的真相和辨正》

至秦乃廢井田之制，迨西漢更知其滯礙難行。但識者（尤其儒家）皆認井田雖行之不易，然「均富」、「限產」則有其必要，而後始有漢之「限田」、新之「王田」、晉之「占田」、北朝之「均田」、宋之「方田」各說的出現。但在「私有」觀念興起後，再求均富、限產，亦非易事。是故，人們在這個圈子裏打轉了幾千年，還是公有、私有的扯不清。

陳登元著《中國土地制度》曾言，井田不能實行的原因：(1)手續繁雜，遇有天災人禍，政情不穩，無由還受；(2)人口漸增，人地不成比例，無地可受；(3)人性自私，以地非自有，且須共耕公田，難能竭力以赴，生產自然降低。並引述心理學家 Mac Dongall 一派學說，認人性自私，非私有不足以促進生產之論。^⑨

貳、土地私有創始期

一、春秋戰國

由東周而春秋戰國，凡數百年，因戰爭及政治、經濟的原因，使人們的地權觀念，發生了極大的變化，也就是，對土地「公有」的耕作權、使用權觀念逐漸轉變為「私有」的所有權觀念。

對此「私有」觀念的轉變，第一因為數百年的戰亂，破壞了原有周朝中央政府所分封的土地界限，各自擴大地盤，彼此強取豪奪，而有了各自占有的「私有」觀念。第二因為戰爭的結果，破壞了原有的政治形態及組織，大家為了生存發展，爭權稱霸，必須以空間（地盤）為第一要件，大諸侯要大地盤，小諸侯要小地盤，氏族要地盤，豪門要地盤，小民也要個立錐之地。職是之故，而有了對土地占有的「私有」觀念。第三因為戰爭消耗的財力物力龐大，政治關係複雜，政府開支增加，人民知識漸開需求增多等情況下，在那個只有土地才能孳生財富的時代，爭奪土地和保有土地，是個體及群體生存發展的唯一途徑，而有了各自占有的「私有」觀念。

由於土地私有觀念的興起，而產生了土地集中的事實，再從土地集中的事實，到戰國末期，就逐漸孕育出了地主、大戶、豪強的新的社會形態，這一轉變對地權觀念及土地使用方式，起了畫時代的變化。

二、秦

秦統一六國，中央集權，廢封建，設郡縣，書同文，車同軌，築長城，修馳道，重

^⑨ 《中國土地制度》，二章，陳登元著

農墾，並統一幣制及度量衡，百政並舉。其有關土地制度者，《通典》載：「廢井田，開阡陌，任其所耕，不限多寡。」^⑩乃行「自實田」制，即土地自由買賣，自行申報耕作田地數量，政府據以徵稅，由此確定土地「私有」制，其成效即可謂「家給人足」，「行之十年，鄉邑大治」^⑪。

土地「私有」固可「家給人足」、「鄉邑大治」，但也造成土地逐漸集中，產生許多地主豪強，且勢力日漸壯大，甚而影響政治，控制地方，是之謂「地主政治」之始。

秦重農輕末，支持地主豪強，統一六國之初，得地主豪強之助，而成大業，後來施政與地主利益衝突，為地主豪強所拒，而失天下，君不聞「豪強起，天下亂」，而秦亡矣。亡秦者非「胡」也，亡秦者地主豪強也，成亦蕭何，敗亦蕭何，非秦之所料也。

土地私有制興起後，出現了一個自然的循環定律，即土地在私有制度下，土地逐漸集中，集中的結果，產生了地主，對上影響政治，對下拉大貧富差距，貧者起而反抗，因為導致戰亂，經過戰亂，財富（土地）重新分配，全民暫得修養生息，在此穩定狀況下，財富（土地）再度慢慢集中，又產生新的地主，對上又影響政治，對下又拉大貧富差距，又導致戰亂，循環不息。

秦採土地私有，「廢井田、開阡陌」，「自由買賣」，而造成土地集中，製造出大量的大地主，拉大了貧富差距，古籍多言罪在商鞅，究其因，乃秦始皇變態心理陰促其成也。觀之王翦伐楚，屢請田宅，或曰：「將軍之乞貸亦已甚矣。」翦曰：「不然，秦王怙，而不信人，今空秦國甲士而委我，我不多請田宅，為子孫業以自堅，顧令秦王坐而疑我也。」^⑫由此可見王翦非為財貨而請，為免秦王疑而自固之策也，此亦造成特大地主之另一原因也。

三、西漢

地主政治之始作俑者為秦，地主官僚結合得以操縱政治者起自西漢。

西漢土地制度，多承秦制，仍採重農及土地私有政策，更助長地主之壯大囂張。尤有甚者，縣以下的亭、鄉、里長（正），多選自地主階層，地方政治操之於地主，更敕舉「賢良方正」^⑬，進京為官。其可稱之為「賢良方正」者，亦非地主世家之子莫屬，蓋貧窮小戶子弟，不識之無！顛預無知！既不賢良！又不方正！致中央高層政治亦操之地主，形成地主官僚結合，控制上下之局。

⑩ 《通典·食貨志·田制上》

⑪ 《史記·商鞅傳》

⑫ 《史記·白起、王翦傳》

⑬ 《漢書·武帝紀》

西漢因行地主政治，對地主多所寬容迴護，致漏稅逃役者，多為地主，富者益富，權重位高，貧者益貧，身無立錐，強者挺而走險，弱者轉於溝壑，社會動盪，國將不國。西漢雖曾以「擴疆闢土」策略，北逐匈奴，南闢百越，提升政府威望，抑制地主於上，「移民實邊」，安置貧民於下，得安一時，然由於土地兼併日甚，貧富差距繼續拉大，遇有天災地變，「人相食」者，史書所見多有。儒家董仲舒、師丹、孔光、何武等，力倡「限田」。董仲舒上言：「至秦則不然，用商鞅之法，改帝王之制，除井田，民得買賣，富者田連阡陌，貧者無立錐之地。漢興，循而未改，邑有人君之尊，里有公侯之富，人民安得不困，……或耕豪民之田，見稅什伍，故貧民常衣牛馬之衣，而食犬彘之食。」又言：「古井田法，雖難卒行，宜少近古，限民名田。」^⑭孔光、何武擬議：「諸王、列侯得名田國中，列侯在長安公主名田縣道，及關內侯、吏民名田，皆勿過三十頃。」^⑮因格於時勢及執行技術，此一「限田」偈議未能實行，貧富不均日益嚴重，社會秩序隨之更形惡化，而有「官家之惠優於三代，豪強之暴酷於亡秦」之謠^⑯。蓋漢景帝時定田賦「三十而稅一」，這個稅率很輕，可是到了西漢末，因為土地集中於地主豪強，農民向地主徵的稅，如董仲舒所言「見稅什伍」，比向國家繳的稅高出很多，所以有此一謠。又《漢書》載：「漢興接秦之敝，諸侯並起，民失作業，而大飢饉，凡米石五千，人相食，死者過半。」^⑰致民多思變，而有王莽審時度勢，倡「王田」，藉以篡漢，莽建國曰新。

西漢敗亡之道多有，要者，未能限制土地集中，地主官僚結合，貧富差距拉大，終於不可收拾。

綜觀史籍及各家宏論，認「限田」未克實行的原因有二，(1)限田上限定為三十頃，其上限太高。(2)當時哀帝沒有改革誠意，如其一次即賞賜董賢兩千頃，自毀「限田」^⑱。

西漢之土地集中，地主跋扈，亦如秦，另有潛在原因，乃漢高祖劉邦之變態心理，陰促其成也。緣漢相蕭何因兼併而大富，史載：「客有說相國（按指蕭何）曰『……上（按指高祖劉邦）畏君傾動關中，今君胡不多買田宅賤貸貨以自污，上心乃安。』於是

⑭ (1)《漢書·食貨志》

(2)《漢書·董仲舒傳》

⑮ (1)《漢書·食貨志》

(2)《漢書·孔光傳》

(3)《漢書·何武、師丹傳》

(4)《漢書·哀帝紀》

⑯ 《通典·食貨志·田制上》

⑰ 《漢書·東方朔傳》

⑱ 《漢書·哀帝紀》

相國從其計，上乃大悅！……。」^①是土地集中，非全由經濟背景，亦有政治背景也。

四、新

王莽篡漢，定國號曰新，莽知西漢敗亡之因，在於土地集中，地主官僚結合，民心盡失所致，乃改採土地公有，行「王田」之制，令曰：「古者設廬井八家，一夫一婦，田百畝，致國強民富，而頌聲作，此唐虞之道，三代所尊行，秦為無道，原稅賦以自供俸，疲民力以極欲……今更名天下田曰王田，奴婢曰私屬，皆不得買賣，其男口不滿八，而田過一井者，分餘田與九族鄉黨，故無田，今當受田者，如制度。」^②不意地主勢力深固，為保既得利益，群起反抗，莽不得不向地主低頭，自廢「王田」，致地主氣焰益熾，藉復劉之名，行毀「王田」之實。新莽非敗於復劉興漢，實敗於地主之手。

綜合各家評「王田」之失敗，(1)民可與因循，難與更始，(2)王田之制為豪族、富戶所深厭，(3)執行不力。是在地主官僚政治之下，欲行公有而不可得。

〈國史提要〉曾具體評「王田」失敗之原因：「……西漢時已有貧富不均現象，奴婢之蓄甚盛，王莽及光武帝皆思改革之，哀帝時議「名田」而未行，至莽毅然而行井田之制，名曰「王田」，但舊制（按指私有制）相沿已久，驟行更張，扞隔難行，三年而王田廢，仍復買賣。」^③〈國史提要〉另評新莽之經濟政策，亦可窺知當時「王田」不能實行之社會背景，其曰：「……一鹽、二酒、三鐵、四名山大川、五錢布銅冶、六五均除貸等，目的在平抑物價，救濟貧民，兼裕稅收，其用意非為不善，惟權落富賈之手，與郡縣守令比而為弊，莽雖嚴刑不能制。」^④

五、東漢

劉秀藉復劉興漢而得天下，是為東漢，稱光武帝。秀出身地主，其戚黨親友亦皆大地主，與新莽之「王田」，基本上發生衝突，遂藉復劉興漢之名，群起抗拒，莽不旋踵而亡，是新莽亡於地主，東漢興於地主。

劉秀身為地主，又得多數地主之助，而有天下，縱知土地制度之必須改革，因於本身利害，不得不繼續維持地主政治，所幸經赤眉、綠林、銅馬、新莽之亂，人口銳減，土地乃得自然重新分配，平民能以存活，相安一時。

東漢之衰敗，表面觀之，似為外戚、宦官專權，相互鬥爭所致，實亦導因於地主政

^① 〈史記·蕭相國世家〉

^② 〈漢書·王莽傳〉

^③ 〈國史提要〉，第二篇，甲凱著

^④ 〈國史提要〉，第二篇，甲凱著

治。東漢後期，財富（土地）又行大量集中，貧民無以為生，乃群起作亂，各州郡縣聚眾起事者，同時不下數十起（著名者當為黃巾），全國擾攘，人心盡失，馮異有云：「人相食，黃金一斤，易豆五升。」^⑳終成亡國之局，是東漢之興於地主，亡於地主。

西漢末至東漢，戰亂近百年，人口銳減，地多荒蕪，史載西漢極盛時，戶千二百二十三萬，口五千九百五十九萬^㉑，至東漢順帝時，減少為戶九百六十九萬，口四千九百一十五萬^㉒，其數雖不一定確實，但其戶、口減少在十分之一強，接十分之二，當無問題，倘在此際改革地制，行西漢所倡「限田」，應有所成，卻仍接西漢之弊，而未作更張，惜哉！惜哉！

六、三國

東漢敗亡，進入三國，經多年變亂，政治、經濟及社會形態，都有極大的變化，最要者，當為秦、漢以來之地主政治，至此消滅，其主要原因有二，第一為東漢末年官吏之產生，已由辟舉改為考試，一變官吏必須出自貴冑、世族、地主之局，平民亦有為官機會，是地主之政治背景逐漸消失，第二乃自秦、漢的地主政治、財富（土地）大量集中，貧富對立，衝突日烈，致歷次戰亂目標，多直指地主，地主受害較深，地主勢力自然降低，日非一日矣。

東漢末年以來，為禍最甚者，當為黃巾之亂，黃巾的主要政治號召，為反抗地主富戶，實行「天下大平均」，惟黃巾未幾崩潰，其「天下大平均」，亦不了了之。

三國之世，因於時勢，地主政治消滅，但亦因紛亂不定，對土地制度，並無新猷，只可說，在私有制度下，任其自由發展而已。

至於黃巾「天下大平均」之詳情，因其未能成事，始終處在「草莽」形態，對於田制並未留跡，官史、野史均無記載（所有政治、文教、軍事均無記錄），我們只能由其字面瞭解到「天下大平均」，是一個萬物「公有」的原始型的構想。

七、曹魏

魏、蜀、吳三國，以曹魏占地較廣，地處中原，政情亦穩，並篡漢自稱正統，且對土地制度有所更張，故於三國之外，專條敘之。

自東漢末年戰亂至今，田園荒蕪，人民流離，即所謂「田無常主，民無常居」，《資治通鑑》載：「中平以來天下亂離，民棄農業，諸軍並起，率乏糧穀，無終歲之

^⑳ 《後漢書·馮異傳》

^㉑ 《漢書·地理志第八上》

^㉒ 《讀後漢書·郡國志》

計，飢則寇掠，飽則棄餘，瓦解流離，無敵自破者，不可勝數，袁紹在河北，軍人仰食桑椹，袁術在江淮，取給蒲羸，民多相食，州里蕭條。羽林監棗祗，請建置屯田，曹操從之，以祗為屯田都尉，以騎都尉任峻為典農中郎將，募民屯田許下，得穀百萬斛，於是州郡例置田官，所以積穀倉廩皆滿，故曹征伐四方，無運糧之勞，遂能兼併群雄，軍國之饒，起於祗而成於峻。」^⑳又〈魏志〉載：「曹公置典農中郎將，秩二千石，典農都尉，秩六百石，或四百石……。」^㉑

至魏元帝咸熙元年，罷屯田官，停屯田制^㉒。

次年，元帝熙元二年十二月（西元二六五），司馬氏假受禪篡位，稱晉，建元泰始。

人嘗言，改朝換代，有兩個原因，一為政治的，一為經濟的（含土地問題）。此司馬氏之受禪，純為政治的原因，與經濟無關。

八、西晉

西晉篡魏滅吳，統一天下（三國魏、蜀、吳，蜀早一步滅於魏），東漢末年以來，戰亂不斷，人口減少，田地荒置，軍糧民食，均感不足，當務之急，莫如「招民徠耕」，故興「占田」之制。

《晉書》載：「男子一人占田七十畝，女子三十畝，其外，丁男課田三十畝，丁女二十畝，次丁男半之，女則不課。男女十六歲以上至六十歲為正丁，十五以下至十三，六十一以上至六十五為次丁，十二以下六十六以上，為老小，不事。」^㉓以上為西晉對一般人民「占田」之規定。

有人說「占田」同於井田，為公有制；有人說「占田」同於限田為私有限量。然於晉之史料中，只見限制人民占田的數量，並未見還受之規定。以此觀之，本文認其地屬私有，而限其量，應與「限田」相似。

歷來土地兼併，多產生於權貴、勳戚、世家之族群，西晉洞悉其弊，而限制之。

《晉書》載：「其官品，第一至第九，各依貴賤占田：第一品者占五十頃，第二品者占四十五頃，第三品者占四十頃，第四品者占三十五頃，第五品者占三十頃，第六品者占二十五頃，第七品者占二十頃，第八品者占十五頃，第九品者占十頃。」^㉔其制甚善。

有史以來，時至西晉，初有「井田」之說，但究否有其事實，史家多有存疑，後雖

⑳ 《資治通鑑·卷二十六·漢紀五十四·獻帝建安元年》

㉑ 《資治通鑑·卷二十六·漢紀五十四·獻帝建安元年》胡註引《魏志》

㉒ 《資治通鑑·卷七十八·魏志十九·元帝咸熙元年》

㉓ 《晉書·卷二十六·食貨志》

㉔ 《晉書·卷二十六·食貨志》

有西漢之「限田」，新莽之「王田」，皆因格於時勢，未克切實施行，現屆西晉，乃鼓勵農墾，而行「占田」，各安生理，人心望治，貧富差距縮小，社會秩序稍安，方慶安居樂業之不遠，殊料，上天弄人，政爭再起（賈后亂政、八王之亂），導致西晉衰敗，初次實行之土地限量（限產），亦隨西晉而去。

西晉之敗亡，非為經濟（含土地問題）原因，乃政治原因也。

九、東晉及南朝

西晉衰敗渡江，史稱東晉，未幾禪位於宋，繼而宋禪齊、齊禪梁、梁禪陳，迭為更替，史稱宋、齊、梁、陳，是為南朝。惟政情不穩，由東晉至陳二百餘年間，竟五易政權。其各代對土地制度，既不守舊規（占田），亦無新猷，聽其自然發展，任其自由買賣，土地再度集中，而有大族之興起。

東晉不獨廢「占田」，自由買賣，且藉土地諸物之交易而大收稅款，史載：「凡貨賣奴隸、牛馬、田宅（人竟與牲畜等！），有文券者，率錢一萬，輸占四百入官，賣者三百，買者一百；無文券者，所物所堪，率百分收四，名曰散估，歷宋、齊、梁、陳，如此以為常。」^①而使富者多置田產，土地集中，大戶興起。

在東晉及南朝各代，皆標榜「門第」，重視「世族」「仕族」，要者有王、庾、桓、謝等大族，其勢尤勝於秦、漢地主政治時期之地主。此土地集中，大族興起，亦南朝政治不穩之由也。

參、土地公有恢復期

一、北朝

南北朝，南朝為宋、齊、梁、陳，北朝為魏、齊、周。魏者，史稱北魏，嗣一分為二，史稱東魏、西魏（西元五三五）。後高洋篡東魏（西元五五〇），史稱北齊，宇文覺篡西魏（西元五五七），史稱北周，周又滅齊，迨楊堅廢周靜帝（西元五八一），統一北朝，建國曰隋。

北朝，地制度，採公有，行「均田」，策出李世安，令出魏孝文帝，其實際之推行，端賴當時執政的馮太后之大力支持。

李世安上書曰：「臣聞量地畫野，經國大勢，邑地相參，政治之本。井稅之興，其來日久，田萊之數，制之以限。盡欲使士不曠工，民罔游力，雄擅之家，不獨豪映之

^① (1)《晉書·卷二十六·食貨志》

(2)《晉書·卷七十五·范王傳》

美，單陋之夫，亦有頃畝之分，所以恤彼貧微，抑茲貪欲。同富約之不均，一齊民於編戶……。」^②

魏孝文帝均田令略謂：

「諸男夫十五以上受露田四十畝，婦女二十畝，奴婢依良，丁牛一頭受田三十畝，限四牛，所受之田，率倍之，三易之田，再倍之，以供耕作及還受之盈縮……

「諸民年及課，則受田，老免及身歿者還田，奴婢、牛隨有無以還受……

「諸初受田者，男夫一人給田二十畝，課蒔餘種，桑五十樹，棗五株，榆三根，非桑之土，夫給一畝，依法課蒔榆棗，奴婢依良，限三年種畢，不畢，奪其不畢之地，於桑榆地分雜蒔餘果，及種植桑榆者，不禁，諸應還之田，不得種桑榆棗果，種者以違令論，……

「諸桑田皆為世業，身終不還，恒從見口，有盈者無受無還，不足者受種為法，盈者得買其盈，不足者得買其不足，不得賣其分，亦不得買過所不足……

「諸麻有之土，男夫及課，別給麻田十畝，婦人五畝，奴婢依良，皆從受還之法……

「諸有舉戶老小癯廢無受田者，年十一以上，及癯者，皆受以半夫田，年逾七十者，不還所受，寡婦守志，雖免課，亦受婦田……

「諸還受民田，恒以正月，若始受田身亡及買奴隸牛者，皆至明年正月乃得還受……

「諸地廣民稀之處，隨力所及，官借民種蒔後，有土居者，依法封受，諸地狹之處，有進丁受田而不樂遷者，則以其家桑田為正田分，又不足，不給倍田，又不足，家內人別減分無桑之鄉，準此為法，樂遷者，聽逐空荒，不限異州他郡，惟不聽避勞就逸，其地足之處，不得無故而移……

「諸民有新居者，三口給地一畝以為居室，奴婢五口給一畝，男女十五以上，因其地分口課種菜五分畝之一，……

「諸一人之分，正從正，倍從倍，不得隔越他畔，進丁進口者，恒從所進，如同時俱受，先貧後富，再倍之田，效此為法……

「諸遠流配謫無子孫及戶絕者，墟宅桑榆，畫為公田，以供授受之次，給其所親，未給之間，亦借其所親……

^② 《魏書·卷五十三·李安世傳》

「諸宰民之官，各隨田給公田，刺史十五頃，太守十頃，治中別駕各八頃，縣令郡丞六頃，更代相符，賣者坐如律。」^⑳

自古代井田之說，漢代限田之論，新莽王田之制，至西晉之占田，無不以均富為目的，然有者似在有無之間（井田），有者論而未行（限田），有者行而未久（王田、占田），皆行之不易也。迨北魏之「均田」實施，始有均富理念之漸現曙光。

北魏「均田」之制，雖較歷代之土地制度為優，惟奴婢加受田畝，且無人數限制，為一漏洞，致貴胄富戶藉奴婢之數，大量領受田地，爭相蓄奴，集中財富（土地），形成貧富不均。《魏書》載咸陽王元禧「貪淫財色，姬妾數十人，……奴婢數千……田業鹽鐵，遍於遠近」^㉑；高陽王雍「歲祿萬餘，粟至四萬，……妓侍盈房」^㉒；河間王元琛「琛以肅宗初學，獻金字孝經……賄勝金寶數萬（按勝為劉勝）。」^㉓不一而足。

北齊土地制度仍承魏制，行「均田」，惟洞悉魏制蓄奴之弊，乃對奴婢之數加以限制。令曰：「奴婢受田者，親王止三百人，嗣王止二百人，第二品嗣王以下及庶姓王止一百五十人，八品以下至庶人止六十人，奴婢限外不給田者，皆不輸。」^㉔

北齊對還受年齡亦較嚴，令曰：「乃命男子十八以上六十五以下為丁，十六以上十七以下為中，六十六以上為老，十五以下為小，率以十八受田，輸租調，二十充兵，六十免力役，六十六退田，免租調。」^㉕

是北魏男十五受田，七十還田。北齊男十八受田，六十六還田。北齊縮短受田期間七年。

北周土地制度，仍依魏制，行「均田」，蕭規曹隨，變更不多，僅下令放奴，奴婢不再受田及男丁還田更減一歲。即北魏七十還田，北齊六十六還田，北周六十五還田。

二、隋

北周隋國公楊堅，廢北周靜帝，登極稱隋，是為隋文帝，年號開皇，占地僅北朝區域。土地制度稱「永業露田」法，其實仍循北朝（魏、齊、周）「均田」之軌。其規定略謂：「丁男受露田八十畝，桑田二十畝，丁女受露田四十畝，一夫一妻共有田一百四十畝，露田還受，亦仍舊制（按指「均田」相關規定），桑田名為永業田，不必還受。」^㉖

⑳ 《魏書·卷一百一十·食貨六》

㉑ 《魏書·卷二十一上·獻文六王傳》

㉒ 《魏書·卷二十一上·獻文六王傳》

㉓ 《魏書·卷二十·文成五王傳》

㉔ 《隋書·卷二十四·食貨志》

㉕ 《隋書·卷二十四·食貨志》

㉖ 《隋書·卷二十四·食貨志》

隋滅陳（南朝），自東漢末年經三國、西晉、東晉、南北朝之紛亂擾攘，凡四五百年，又見統一，惜不旋踵二世而亡。惟隋之一代，對土地制度，頗為重視，多所改革，認真執行，其祚雖傾，但與土地制度無關。

隋雖亡，然檢討其「永業露田法」，乃循北朝之「均田」，而更形改良，並切實執行。是隋行「永業露田」（按即均田）之結果，農業豐富，倉廩皆盈，至文帝末年，倉貯足軍用民食至半世紀以上（五六十年）。此足證明土地制度優良，全民努力奮發，不難達於物阜民豐之境。不過均地不難，行之久遠則難矣哉。蓋人口增加，田地不夠分配，時間越久，問題越多。

文帝末年，土地不足分配更形嚴重，太常卿蘇威曾建議「滅功臣之地，以給民」，惟大司徒王誼奏曰：「百官者歷世勳賢，方蒙爵土，一旦削之，未見其可，如臣所慮，正恐功臣功德不建，何患民田有不足」，文帝以之不無道理，而寢蘇威之議。^⑩

又寬鄉（田多人少）狹鄉（田少人多）之差，更難調適，京輔三河，地少人多，衣食不給，而削減功勳賜田之議，又難於實行。文帝曾命有關官員研擬應付之策，亦未有結論。是又見「均田」之制，「永業露田」之法滯礙難行。文帝乃於開皇十三年，派員四出「均」田，狹鄉每丁才二十畝，老小更少，雖效果不張，民得田不多，但見隋整飭地制之決心誠意。

三、初唐

史書每讚唐代國富民豐，四夷來朝，漢、唐並稱，究其原因，不外土地制度運用之得體。

(一)善用「均田」之制，李淵崛起隋末，統一全域，建號曰唐，是為高祖，在位九年，即讓位次子世民，是為太宗，年號貞觀，國富民豐，四夷來朝，勢勝於漢，史稱貞觀之治。惟其致富背景，乃在「均田」之制。初唐行「永業口分」繼北朝「世業口分」及隋「永業露田」，而更形規畫周嚴，執行澈底，使「均田」之制，發揮最大效能。

《新唐書》載：「……唐制，度田以步，其闊一步，長二百四十步為畝，百畝為頃。凡民始生為黃，四歲為小，十六為中，二十一為丁，六十為老。受田之制，丁及男年十八以上者人一頃，其八十畝為口分，二十畝為永業，老及篤病廢疾者四十畝，寡妻妾三十畝，當戶者增二十畝，皆以二十畝為永業，其餘為口分，永業之田，樹以榆桑棗及所宜之木，皆有數。田多可以足其人者為寬鄉，少者為狹

⑩ 《隋書·卷四十·王誼傳》

鄉，狹鄉受田減寬鄉之半。其地有厚薄，歲一易者倍受之，三易者不倍受，工商者寬鄉減半，狹鄉者不給。凡庶人徙鄉及貧無以葬者，得賣永業田，自狹鄉而徙寬鄉者，得並買口分田，已賣者不復受，死者收之以受無田者。凡收受，皆以歲十月，受田先貧及有課役者。凡田，鄉有餘以給比鄉，縣有餘以給比縣，州有餘以給比州。諸賣地者不得過半制，雖居狹鄉，亦聽依寬制。其賣者不得更請，凡買者皆須經官，年終彼此除附，若無文牒，輒買賣，財沒不追，地還本主。」^④

《資治通鑑》載：「……初定均田、租、庸、調法，丁、中之民給田一頃，篤疾減什之六，寡妻妾減七，皆以十之二為永業，八為口分，每丁歲入租、粟二石，調，隨土地所宜綾、絹、絁、布。歲後二旬，不役，則收其庸，日三尺，有事而加役者，旬有五日免其調，三旬租、調俱免，凡民贖業分九等。百戶為里，五里為鄉，四家為鄰，四鄰為保，在城邑者為坊，田野為村，食祿之家，勿得與民爭利，工商雜類，無預士伍，男女始生為黃，四歲為小，十六為中，二十一為丁，六十為老，歲造計帳，三年造戶籍。」^⑤

是唐之「均田」，考慮週詳，規定緊嚴，寬狹增減，鰥寡廢疾，遷徙喪葬，無不詳列，較之北朝，進步實用者多矣。

- (二)「均田」為盛唐之基，盛唐之世，四夷來朝，非武力之征伐，乃國力雄厚，文化進步，四夷自動內附。蓋國力、文化之優越，實奠基於國富民豐，國富民豐則由於農墾發達，農墾發達則由於人地關係調配得宜（當時工、商雖漸發達，但經濟活動仍以農業為主），人地關係之調配得宜則由於土地制度之優良。唐之「均田」制度，非獨為其本身「民物蕃息，四夷降服」，「衣冠禮樂冠天下」之基，且外國多有仿效，如韓國當時土地制度，全部仿照「均田」，日本之「班田」制，亦以「均田」為藍本，「均田」之優劣當可概見矣。

肆、土地私有奠定期

一、中唐以後

唐代在中唐以後即現衰敗之象，一般皆謂其衰敗原因在於藩鎮之禍，此固無可否認，然其內在原因，乃在廢「均田」行「兩稅」。緣貞觀至開元，國泰民安凡百年，生齒日繁，人口土地已不成比例，實無田可均矣，據天寶十三年戶部奏稱：「天下郡三百

^④ 《新唐書·卷五十一·食貨志一》

^⑤ 《資治通鑑·卷一百九十·唐紀六·高祖武德七年》

二十一，縣千五百三十八，鄉萬六千八百二十九，戶九百六十萬九千一百五十四，口五千二百八十八萬四百八十八。」^④

嗣天寶以後，藩鎮割據，中央「均田」之命難行，加之安史之亂，社會形態變遷，需求之間大不相同，有者捨農耕而就工商，有者收購土地漸成大戶。是故，中央以「均田」滯礙難行，政府開支無著，於德宗建中元年用門下侍郎同平章事楊炎策「命黜陟使與觀察，刺史約百姓丁產，定等級，改行兩稅法。」^④

正式放棄「均田」，准許土地自由買賣（實際早已私自買賣），明定「兩稅」法，「依畝定稅，歛以夏秋」^⑤。

唐於安史亂後，格於現實，於德宗朝廢「均田」行「兩稅」，恢復土地私有，自由買賣，土地再行集中，遂有「農莊」之興起，此「農莊」雖類似漢之「地主」，但差別很大，漢之「地主」與官僚結合，操縱政治，土地大量集中，大地主富可敵國。唐之農莊無政治背景，不涉政治，土地控有量不大，只可稱為中農、富農，尚不能稱為大地主。

農莊之興起，亦有其當時的社會背景，自天寶後，藩鎮割據，戰亂頻仍，尤德宗廢「均田」行「兩稅」，農民頗受衝擊，為求自保，而中農結合貧農，形成農莊，是農莊對當時的社會頗具穩定作用，勢之所趨也。

中唐以前因行「均田」，而國富民豐，人口日繁，中唐以後人口土地已不成比例，兼及戰亂，政令不出都門，無能還受，不得已而行「兩稅」廢「均田」，此亦顯示土地「公有」、「私有」互替關鍵之所在。

二、五代

唐亡之後，又成混亂之局，所謂五代十國，可見其亂，自民前一〇〇五年（西元九〇七）朱溫篡唐，至民前九五二年（西元九六〇）宋篡後周，統一全國（燕雲十六州未復），殺伐紛亂，凡五六十年，各朝各代對土地制度，皆無甚具體作為，任由民間自由買賣，可記者不多。

三、北宋

宋統一全國後，仍如晚唐之制，土地私有，自由買賣，行「兩稅」，以人民田地數

④ 《資治通鑑·卷二百一十七·唐紀三十三·玄宗天寶十三年》

胡註「有唐戶口之盛，極於此」。

④ (1)《資治通鑑·卷二百二十六·唐紀四十二·德宗建中元年》

(2)《新唐書·卷一百四十五·楊炎傳》

⑤ 《新唐書·卷五十二·食貨志二》

量爲課稅標準，「以畝定稅，歛以夏秋」，「夏稅盡六月，秋稅盡十一月」^④。

因客觀因素變遷，唐末廢「均田」行「兩稅」，恢復土地私有，自由買賣，趙宋仍之。土地私有制的最大缺點，爲不可避免土地集中，貴族、豪強、大戶大量掠置田產，史載，仁宗時，衡州大戶尹氏，巧取詐奪，有田千頃^⑤。欽宗時籍沒朱勔家產，得田三十萬畝^⑥。是土地集中必拉大貧富差距，貧富差距拉大，必引起暴亂，且富者逃稅逃役已爲當然，更引起一般民衆之不滿。

宋相王安石，深悉時弊，而行新政，其有關土地制度者，爲「方田」法，旨在均富限產。

「方田」法者，略言之：「以四至各千步爲一方，予以丈量確實，每方皆以土壤之肥瘠定稅，勿使隱匿逃漏」，即可「限民名田一方」實行限田。惟保守派之杯葛，法既未行，人亦去職，人去則政息^⑦。

北宋衰敗原因固多，若王安石之新政得行，或可挽狂瀾於未倒。

四、南宋

康王南渡，是爲南宋高宗，有關土地制度，仍行土地私有制，自由買賣。除爲求落實稅賦，初倡「經界法」未能行，於理宗景定五年，又行「推排法」整理地籍外，別無新猷。其間理學派曾以儒家大同均富理想，倡言「限田杜兼併」以「興國圖富強」，但無具體策略規章，空言無濟於實際。

兩宋行土地私有，致土地大量集中，貧富不均。如高宗時章誼曾言：「疆宗鉅室，阡陌相望，而多無稅之田。」^⑧又如孝宗時汪大猷曾言：「賜田勳戚，豪奪相先，陵轢州縣，惟當賜金，使自求之。」^⑨足見大族富戶之驕縱跋扈。

終宋之世，可稱國弱民貧，南宋雖偏安一百數十餘年，內憂外患，其狀尤慘。至度宗後，元兵南下，雖有文天祥、陳宜中、張世傑、陸秀夫等之奮力掙扎，亦無能爲力矣。

五、元

元，蒙人也，滅南宋入主中華，因歷史背景不同，民族歧視甚烈，分民爲四等，一曰蒙人，二曰色目人，三曰北人，四曰南人，兼以輕農賤儒爲基本國策。又蒙軍分地

^④ 《宋史·卷一百七十四·食貨志上》二 方田賦稅

^⑤ 《宋史·卷二百八十五·劉沆傳》

^⑥ 《宋史·卷四百七十·佞幸朱勔傳》

^⑦ 《宋史·卷一百七十四·食貨志上》二 方田賦稅

^⑧ 《宋史·卷一百七十四·食貨志上》二 方田賦稅

^⑨ 《宋史·卷四百·汪大猷傳》

「屯田」，元史載：「國初用兵征討，遇堅城大亂，則必屯田以守之，海內既一，於是內而各衛，外而行省，皆立屯田，以資軍餉。」^②自供軍糧，與民隔離，所屯之田，實乃強占民地，更有「圈地」之策，因為蒙人習於放牧狩獵，不慣耕作，迭起「空地為牧」（殺人奪地）之論，策雖未行，但強「圈」民「地」以為草場者，事屬多有。蒙囿於歷史、文化，其施政除上列各大端，未曾顧及其他，尤土地制度，任由民間自由發展，私有之制行而未變，因之土地兼併更烈，政府、后妃、諸王、貴族、豪強，甚而僧侶、寺觀，莫不以作「大地主」為樂，更促成土地之大量集中。

元之敗亡，雖首在種族歧視，高壓政策，然與元軍之「屯田」，亦不無關連。按元軍屯田，旨在軍糧自足，與民隔離，有助鎮懾。不料日久頑生，多將「屯田」租佃民間，坐享租金，漸趨腐化享樂，衰弱不堪一擊。迨四方豪傑如郭子興、徐壽輝、陳友諒、朱元璋者紛起，元軍無能迎拒，而敗走漠北。是元治天下者「屯田」也，失天下者「屯田」也。

六、明

元、明易代之後，群豪蜂起，戰爭遍全域，人民離散，田園荒蕪，人少地多，明初曾有「井田」、「限田」之議，因技術（清丈、戶籍）問題不得解決，而罷之。終明之一代，仍採土地私有，自由買賣。惟設有政府所有的「官田」、「屯田」、「皇莊」、「賜田」等制^③。「賜田」又分「奏乞」（勳臣奏請賜田）與「班田」（對勳臣之額外賞賜）。職是之故，除政府控有之「官田」、「屯田」、「皇莊」大量土地外，功臣勳舊既得政府之「賜田」，又獲小民之投獻（小民為求自保，以獻地投靠於大地主），形成控有大量土地之「田莊」。土地乃大量集中於政府及勳臣大戶之手，造成貧富不均，遂有李自成、張獻忠、高迎祥輩倡「均田免賦」，率眾起事，屠殺王公貴冑、達官顯宦，富戶大族，以致明亡。

明，先毀於流寇，終亡於滿清，乃因土地集中，貧富不均，引起「窮人造反」所致。是明亦如東漢，未乘大亂之後，人少地多的有利環境，改革土地制度，亦惜哉。

七、清

明末流寇作亂，陷京師，吳三桂借清兵，清軍入關，留而不去，統一全域。有清一代的土地制度，初為土地均衡及安置八旗（清代採軍民合一，將滿人統編八旗以馭之），

^② 《元史·卷一百·兵志三》屯田

^③ 《明史·卷七十七·食貨志一》

特設「官田」、「旗田」、「屯田」以養之，皆不得買賣。民間，則仍明制，土地私有，自由買賣。

「官田」者，亦稱「皇莊」，由政府管有、收益，係接收原屬前明政府或皇族管有之土地，官田皆領於內務府。又設「部、寺官莊」領於禮部及光祿寺。更設「學田」以專資建學及贍恤貧士，另有牧馬草場，東西陵地，皆屬官有。^{⑤④}

「旗田」者，亦稱「旗地」，指進關之初強圈之民地，俗曰「跑馬占圈」，以養旗族，史曰：「順治元年，定近畿荒地及前明田莊無主者，撥給東來官兵，圈地之議，自此始。」^{⑤⑤}

「屯田」者，乃沿明制，「以屯養軍」，即所謂「國初之制，設衛所以分屯，給軍丁以領佃」^{⑤⑥}。

至於前明之皇莊、祿田、賜田，清初規定，故明內監莊田，總領於戶部，其宗室祿田，散在各省者，「胥視起科」，即各仍其舊。此清對前明皇族後裔及遺臣之優遇，籠絡也。^{⑤⑦}

後以旗田管理不善，效果不彰，旗人養尊處優，好逸惡勞，日漸腐化，多將旗田暗自典賣民間，遂用「改屯升科」之策，將旗田放領，依法課稅，軍民屯田一律去消，土地全部私有^{⑤⑧}。其運行軌跡不出前代窠臼。因而土地繼續集中，貧富懸殊，遂有倡「公有、公耕、公享」之太平天國興起，後雖覆亡，不旋踵國民革命又起，清室遜位，民國肇造。

清之覆亡主因，因為清廷腐敗無能，民間貧富不均。其另一原因，為八旗悠閑日久，紀律廢弛，無力應付民間之反抗，亦如元軍「屯田」之果。

八、太平天國

太平天國，在歷史學系統上，還算不上一朝一代，很少著作將其專題論敘。惟本文是寫土地制度，因太平天國對土地制度，有其獨特論點，故專條記之。

太平天國，倡「土地財物公有，男女平等各得口糧」，以「太平田」制對抗清室之

⑤④ (1)《清史稿校註本·卷一百二十七·食貨志一》田制

(2)《清文獻通考·田賦》

⑤⑤ (1)《清史稿校註本·卷一百二十七·食貨志一》田制

(2)《大清會典·卷二十一·康熙》戶部 田土上 各旗莊屯

⑤⑥ 《大清會典·卷二十二·康熙》戶部 田土三 衛所屯田

⑤⑦ (1)《清史稿校註本·卷一百二十七·食貨志一》田制

(2)《清文獻通考·田賦》

⑤⑧ (1)《清史稿校註本·卷一百二十七·食貨志一》田制

(2)《清文獻通考·田賦》

「土地私有」制，此即太平天國不三年而下金陵，征戰達十三省，為時長十五年之根本原因也。

太平天國，天朝田畝制度：「凡田分九等，其田一畝，早晚二季可出一千二百斤者為尚尚田，可出一千一百斤者為尚中田，可出一千斤者為尚下田，可出九百斤者為中尚田，可出八百斤者為中中田，可出七百斤者為中下田，可出六百斤者為下尚田，可出五百斤者為下中田，可出四百斤者為下下田。尚尚田一畝，當尚中田一畝一分，當尚下田一畝二分，當中尚田一畝三分五厘，當中中田一畝五分，當中下田一畝七分五厘，當下尚田二畝，當下中田二畝四分，當下下田三畝。凡分田照人口，不論男婦，算其家人口多寡，人多則分多，人寡則分寡，雜以九等，如一家六人，分三人好田，分三人醜田，好醜各一半。凡天下田，天下人同耕，此處不足，則遷彼處，彼處不足，則遷此處。凡天下田，農荒相通，此處荒，則移彼豐處，以賑此荒處，彼處荒，則移此豐處，以賑彼荒處，務使天下共享天父皇上帝大福，有田同耕，有飯同食，有衣同穿，有錢同使，無處不均勻，無一不飽暖也。凡男婦，每人自十六歲以尚受田，踰十五歲以下一半，如十六歲以尚分尚尚田一畝，則十五歲以下減其半，分尚尚田五分，又如十六歲以尚，分下下田三畝，則十五歲以上減其半，分下下田一畝五分，凡天下，樹墻下以桑，凡婦蠶績縫衣裳，凡天下每家，五母雞，二母彘，無失其時，凡當收成時，兩司馬督伍長，除足其二十五家每人所食，可接新穀外，餘則歸國庫，凡麥豆苧麻布帛雞犬各物，及金錢亦然，蓋天下皆天父皇上帝一大家，天下人人不受私，物物歸上主，則主有所運用，天下一大家，處處平均，人人飽暖矣，此乃天父皇上帝，特命太平真主救世旨意也。」^⑨

從以上可以看出，「太平田」制一去歷代「井田」、「王田」、「占田」、「均田」、「方田」等以天下地分天下人的傳統理念，而代以天下地為天下公有、公耕、公享之理念。這可以說是太平天國土地制度，突破歷史傳統的獨特論點。

太平天國定都金陵，爭權奪利，鬩牆激烈，固為失敗主因，然「太平田」因其始終處於動盪戰鬥之中，不遑實施（姑不論其優劣），其「太平田」制之空頭支票，迄未實施兌現，引起人民疑慮，失其「公有、公耕、公享」之號召力，亦敗之由也。

伍、土地公有、私有共存期

辛亥起義，清室覆亡，民國肇造，至今時將百年，經歷了或並存著不同的政權，其

⑨ (1)《太平天國典制通考》，簡又文輯

(2)因避上帝諱，凡「上」改用「尚」

土地制度，各有相同或不相同，其理論、著述頗多，法令規章猶在，實務運作有目共睹，本文不再贅述。

後 語

以上是依據歷史，算了一篇土地制度的賬。

茲再依據以上的史實，作一檢討。

一、土地制度關係國家治亂

我國歷朝歷代的土地制度，雖迭有變革，但不出「公有」、「私有」兩大範疇。在這兩大範疇的交替中，出現了兩個必然的結果。就是，「私有」的結果，土地集中，貧富不均，導致戰亂；「公有」則是行之不易，史載迭有倡議或實行者，如「井田」、「王田」、「限田」、「占田」、「方田」、「太平田」皆未幾而寢。時至今日，世界上仍有部分國家行「公有」，部分國家行「私有」，各行其是，不相妥協。因為兩者之間的爭強賭勝，不知改變了幾度朝代，不知犧牲了幾許人頭，民族、國家、社會不知受了幾多無法衡量的震盪和傷害。所以說土地制度之良窳，關係著國家的治亂和人民的苦樂。

二、爭食爭地為經濟活動的必然結果

我們在歷史中發現，有些戰亂是以政治為目的，有些戰亂是以經濟為目的。以政治為目的者，暫且不談，現在只就以經濟為目的者論之。因經濟而起的戰亂，也就是因財富（土地）分配發生的戰亂，這是人類經濟活動到了某一個程度或階段，所產生的必然結果。因為人性自私，「人不為己，天誅地滅」。我們在歷史中更發現了，因財富（土地）分配而起的戰爭，多數是財富（土地）集中，貧者起而爭食。如劉邦（成功，後來的漢高祖）、王匡（失敗，即綠林）、樊崇（失敗，即赤眉）、張角（失敗，即黃巾）、黃巢（失敗，曾稱齊帝）、朱元璋（成功，後來的明太祖）、張獻忠（失敗，曾稱大西王）、李自成（失敗，曾稱大順王）、洪秀全（失敗，曾稱天王），小股的還有銅馬、捻子等，無世無之，這些都是起自民間，並非貴胄大族，原為存活而起，也並無什麼大志，皆「以困窮為寇，無攻城徇地之計」，沒想到機會湊巧，竟幹起來了，有的還成為我中華正統，傳之子孫。

三、土地公有、私有各領風騷

我們在歷史中，很清楚的看出來，土地制度一直是在「公有」、「私有」中打轉，

忽而「公有」，忽而「私有」，誰也沒有一枝獨秀，誰也沒有被誰湮沒。這證明了，其存在時，有其存在的理由，其隱匿時，有其隱匿的原因，並沒有什麼實質上的優劣，更談不到強弱，只是時間和空間的不同。

在我國，周及其以前為「公有」，春秋、戰國、秦、漢、曹魏為「私有」，西晉為「公有」，東晉、南朝為「私有」，北朝、隋、初唐及盛唐為「公有」，宋、元、明、清為「私有」，清末太平天國在其區域內行「公有」，民國因時空的不同，有「公有」也有「私有」。幾度變遷，並沒有客觀的肯定，都是自是其是。再就我們這一代親眼所見者觀之，在二次大戰後，「公有」制迅速膨脹，到越戰時，可說是「席捲歐亞」。私有制龍頭大哥美國，已處處落於公有制龍頭大哥蘇聯之後。兩者鬥爭中，私有制者對公有制者，已不敢曰消滅，只稱之圍堵，可是圍也圍不緊，堵也沒堵住，到處一片紅流。這足以證明「私有」有其缺點，多數人嚮往「公有」。曾幾何時，到了一九九一年，一夕之間，公有掌門蘇維埃聯邦解體，這也證明「公有」有其缺點，多數人嚮往「私有」。所以說兩者之間很難分出高下。

我們大膽的假設，若不積極的在公有、私有之間，覓一調適之道，這一輪替互動，將永無止境。

四、暴力抗爭不能解決土地問題

我們在歷史中瞭解到，人類貧富間為了爭奪財富（土地），起而砍殺，所謂的「農民革命」「窮人造反」，為什麼成功的不多（僅劉邦、朱元璋成功）呢？都是曇花一現呢？主要還是與人性有關，人性自私，慾望無窮，有了還想更多，成了富翁，又想長生不老，或傳之萬世，彼此利害衝突，相互砍殺，有的尚未成事就被消滅，有的雖然成功，結果又被推翻。究其原因，乃農民革命成了帝王，窮人造反成了富人，結果位置互移，原來的舊窮人又變成了新窮人的革命或造反對象了。失敗者姑且不談，成功者如劉邦的西漢皇朝，朱元璋的大明皇朝，還不都是分別毀於綠林、銅馬、李自成、張獻忠者流。即王莽之篡漢，也是因應時勢，以「王田」打垮西漢的「地主政治」（王莽後來敗於地主之手）。所以說，基於人性，這土地「公有」「私有」兩極化之爭，靠暴力抗爭，是不能解決問題的，必須尋求其調適之道。

五、「均富」、「限產」乃中庸之道

在歷史中可以看出來，土地公有制和私有制，其中存在著不能消除的矛盾和衝突，所以不斷的在更替，為著更替，又不斷在砍殺，砍殺的結果，非獨未能解決土地問題，反而造成民不聊生。因而儒家倡導「均富」、「限產」理念，以化解矛盾，緩和衝突，

既可防止土地集中，又可鼓勵生產，當然「物阜民豐」、「衣食足而知廉恥」、「盜竊亂賊而不作」的大同世界就出現了。所以我們認同「均富」、「限產」，反對土地「集中」，也反對「暴力」抗爭。

六、「均富」、「限產」何以不能行之久遠

我們從歷史中，肯定了儒家的「均富」、「限產」理念。但是在這一理念下所產生的理論或制度，如王田、限田、占田……何以有的不能實行，有的行而未久，這就是我們認真檢討的關鍵所在。我們在歷史中發現均富、限產的目標，是創造「國泰民安」、「國富民強」的社會，儒家主張「以天下地均等分受人民，各安生理。」我們在歷史中又發現均富、限產的條件，第一必須人少地多，或人地比例相當；第二必須政情穩定，政令貫徹，還受之間行之有效。可是在又「泰」又「安」又「富」又「強」的狀況下，要想人齒「不繁」那是不可能的事，假若人齒日繁，人地不成比例，則均富、限產的基礎盡失，再如政情不穩，政令不出都門，則均富、限產何以保全。這就是均富、限產不能持久的原因。

七、貫徹「均富」、「限產」的方法

我們肯定了儒家的均富、限產理念，是土地制度較為切實可行之道以後，也瞭解到均富、限產不能持久的原因，現在我們再討論如何對症下藥。第一是如何解決人口和土地的比例問題，在漢代爲了這個問題：曾行「擴疆闢土」之策，安置無地人民（日本在明治維新後，人口膨脹，對中國也用過擴疆闢土政策），姑不論其效果如何，僅就世界大同的人類整體觀念來說，並非持平之策。蓋大家都擴疆闢土，安置人民，必造成武力相向，拼的你死我活，有悖和平，仁愛之道，行不得也。此點除了嚴格執行平均地權，耕者有其田，漲價歸公外，補充的解決辦法有(1)實行家庭計畫，控制人口成長；(2)填海墾荒，開發新生地；(3)發展工商，轉移致富空間；(4)研究科技與管理，提高土地效益。第二是如何穩定政情問題：過去當政者，穩定政情的唯一手段，是極權專制，武力鎮壓，但在歷史經驗中告訴我們，這是既難持久，也不仁道的作法。穩定政情的最好方法，是實行民主，建立制度。

八、「均田」制的檢討

我們的土地制度，在整個歷史中，可以肯定北魏的「均田」較好，行之亦久，檢討其原因，筆者認爲不外三點，第一：時在東漢末經三國、曹魏、晉到南北朝數百年大戰之後，原有的政治、經濟秩序全部破壞，人口銳減，地廣人稀，所以土地的重新分配比

較容易。第二：因為北魏起自朔漠、進越長城、勢跨黃淮、與當地的地主素無淵源，對其均田施政自無牽掛，當然容易貫徹。第三：所謂「為政在人」，當時北魏在馮太后臨朝時期，馮太后當政二十五年，其政治眼光遠大，政治作為有力，政情穩定，政風清明，政令貫徹。均田之制，得馮太后大力支持，始竟全功。

我們肯定了「均田」在歷史上是較好的制度，則其好到如何程度？筆者認為第一：「均田」由北魏孝文帝採李安世策詔令施行，歷北齊、北周、隋及初唐盛唐，迭依實務經驗，加以修正而達於寬狹相輔，增減適度，老幼養育及鰥寡廢疾，遷徙喪葬之補助，堪稱完備，民無怨尤。第二：「均田」在歷代（北魏、北齊、北周、隋、唐）皆得公權力之大力推行，實施澈底，弊端特少。第三：「均田」制度完整，執行公允，故田雖「公」有，而生產未減，尤有甚者，至隋「農產豐富，倉廩皆盈」，至初唐、盛唐更是「國富民豐，四夷來朝」。

「均田」雖好，然至唐末，格於事實，不得不廢「均田」行「兩稅」。「均田」破滅之原因，筆者認為其致命傷在於土地逐漸集中，貧富差距拉大，稅收銳減，政府開支無著，至德宗朝不得不另作更張。至所謂藩鎮割據，安史之亂等，皆技術層面，皮肉之傷，「均田」之廢，實植因於土地集中。蓋中唐以後，土地兼併日益嚴重，皇親國戚，大官貴族、豪強大族、佛寺道觀，皆擁有大量土地，如太平公主「田園遍於近甸膏腴」，玄宗相李林甫「京城邸第，田園水磴，利盡上腴」，玄宗朝臣盧從愿「占良田數百頃」，玄宗相張嘉貞曾言「比見朝士廣占良田」，政府知其弊，於玄宗開元二十三年詔令曰：「天下百姓，口分，永業田，頗有處分，不許買賣典貼，如聞尚未能斷，貧人失業，豪富兼併，宜更申明處分，切令禁止。」^⑩此可證當時兼併之烈。

顧亭林曾評「均田」曰：「後魏雖起朔漠，據有中原，然其墾田均田之制，有足為後世法者，其制唐時猶沿之。」^⑪

陳登元曾評「均田」曰：「一、實行古人授受之制，二、限制買賣，三、宰民之官占田各有定額。」^⑫

王壽南曾評「均田」曰：「一、可鼓勵開墾荒地，二、維持府兵制，府兵制可節省政府軍費負擔，三、可增加國家財稅收入。」^⑬

提到馮太后支持「均田」，我們不得不多說幾句題外話，馮太后者，北魏文成帝

⑩ 《冊府元龜·卷四百九十五·田制》

⑪ 《日知錄·十》，顧亭林著

⑫ 《中國土地制度·六章》，陳登元著

⑬ 《隋唐史·十五章》，王壽南著

(拓跋濬)之后，歷獻文帝(拓跋弘)、孝文帝(拓跋宏)兩朝，以太后臨朝執政，長達二十五年。馮太后政績一、禁同姓為婚(鮮卑族可同姓為婚)，二、整肅吏治，三、推廣教育，四、實行「均田」(這也是她最重要的施政)。馮太后死後政治影響仍很深遠，如孝文帝之一、遷都洛陽，二、改漢姓為元，三、習漢文，四、著漢服，五、死後不還葬北地。是馮太后之遠見、魄力、作為、手段實不弱於呂后、武后。

九、「太平田」制的檢討

前面說過，我們肯定的是儒家「均富」「限產」理念，也引述了歷代「井田」、「限田」、「占田」、「均田」等的運作實況。不過，「太平田」的「公有、公耕、公享」的說法，好像突破了以上所說幾千年來「按人分配」、「計口授田」的窠臼，表面看來也許有它特有的道理，我們就不能不作一檢討了。

因為太平天國的典籍、記錄較少，且太平田制也未認真實行，只有一時的，一地的，單項的，不完整的實行，沒有經過整體而有系統的驗證，不管它的理論或實務，我們都無法深入，僅就我們所能瞭解的其未能完整驗證的「公有、公耕、公享」概念，筆者認為它和「人性」發生了矛盾。蓋土地制度，乃人與地的調適問題，現在它和人性發生了矛盾，也就是它的理論基礎發生了動搖。我們先談人性，所謂「天行健，君子以自強不息」，這是勸勉人的話，因為有了這句勸勉人的話，就證明了人有「好逸惡勞」的人性(這是人性，不是好壞問題，如同人的為什麼立著走路)，在好逸惡勞的人性中求「公有、公享」還差不多，若要「公耕」就不太容易了，多作要吃飯，少作要吃飯，不作也不能餓死，得偷閒時且偷閒，何樂而不為，你如此，我如此，大家都如此，農耕收益自然低落，到那時想「公享」就不可得了。所以說，「太平田」有其先天的且無法補救的缺點。

蕭錚著《中華地政史》，對「太平田」制之失敗，曾評曰：「當時太平天國從有此構想(按，指公有、公耕、公享)，既終不能實行，使初期之擁護者，反廢然離心，人民之引領向風者，一反而為抗拒勢力，故成為太平天國革命失敗之一主因。」^④

王文甲著《中國土地制度史》，對「太平田」制之失敗，曾評曰：「-此天朝田畝制度，辦法嚴密，別具理想，但未見其有實施之記述，蓋以太平天國固有十五年歷史，惟其皆係兵馬倥傯，迨無安定久占之地，無暇實施故也。」^⑤

④ 《中華地政史·五篇·二章》，蕭錚著

⑤ 《中國土地制度史》，王文甲著

心理學 Mac Dongall 學派，亦認土地私有，可利用人之自私好得之心，而能促進生產。^⑩

筆者閱讀研究中國土地制度之諸家名著，論及「大平田」者不多，縱有亦著墨甚少，特記之。^⑪

十、我國土地制度迭有變遷的原因

我國土地制度有「公有」「私有」之別，數千年來相互更替不停，使人難予適應，也引發了不少的經濟或政治上之紛擾。不過，它的變遷，也是有其一定的原因，也是有其軌跡可尋。蓋在人少地多的時段，可以著重「公平」而推行土地公有制，俟人多地少時段，爲了養活人口，穩定經濟，又不得不著重「效率」而改採土地私有制。但勿論土地公有或私有，在其發展到某一程度或時段時，必然產生其滯礙難行的結果。如行公有制，因人口日繁，人地不成比例，難以公平分配，或遇有天災人禍，人們爲了生活，必然爭奪、強占、吞併土地、而觸發戰亂。在經過一番動亂之後，人口減少，土地重新分配，又歸於土地公有制。如此循環不已。

在此土地公有、私有不停的更替中，留給了人類一個嚴重的課題，也就是在公有、私有之間，尋求一個平衡點，創造一個放之四海行之千古皆準的土地制度。假若在我們還沒有想出最好的辦法之前，不妨採取儒家的「均富」、「限產」的有限度的私有制，以爲調和。即能達到（接近）「公平」，又能鼓勵生產，提高「效率」。

十一、臺灣土地改革成功的原因

國民政府依據孫中山先生「平均地權」和「耕者有其田」原則，在臺灣實行土地改革。其期間：開始於民國三十八年（西元一九四九），完成於民國四十五年（西元一九五六）；其內容：爲農地改革及市地改革兩部分；其順序：一、農地改革部分，首行「三七五減租」，再行「土地放領」（含公地放領及徵收放領），最後完成「耕者有其田」；二、市地改革部分，首先「規定地價」（公定及自報），再行「累進徵稅」，以爲最後「漲價歸公」的張本。

⑩ 《中國土地制度》，頁四四，註二六，陳登元著

⑪ 本節參考書

《清代通史》，蕭一山著

《中國近代史》，陳恭祿著

《太平天國史事日誌》，郭廷以著

《太平天國文獻》，簡又文著

《太平天國叢書》，蕭一山著

國民政府在臺灣實行土地改革，是成功的，是舉世聞名的。其最足稱道的是，改革成功而沒有產生副作用，具體的說，第一沒有引起官方與民間意識上的不協調；第二沒有引起地主的反彈；第三沒有引起政府的財政困難，第四沒有引起通貨膨脹。（本文側重農地改革部分）

我們在前面說過，土地的公有制和私有制，是有其必然的循環性的互別苗頭。不過，在數據上看，公有的時間較短，私有的時間較長。可是，有史以來誰（公、私）也沒有把誰給消滅掉。筆者對此一問題，所認同的，也就是所支持的，是以「和平」的手段，達到「均富」的目的，不讚同土地「集中」，也反對「暴力」抗爭。茲特依諸事實，來討論臺灣的土地改革，何以能在社會穩定祥和成功。

臺灣土地改革成功，在技術層面來說，應該是，一、因時代的潮流，使全國上下都有了「土地制度必須改革」的共識；二、政府不是強迫沒收地主土地，再轉分配佃農、貧農，而是「有償」的交易，地主少了「地」，但多了「錢」，並未吃虧，所以不會反彈；三、徵收放領土地（公地放領者，不發生此問題），因為政府是以公營公司股票（地價的百分之三十，等於現金）及穀物債券（地價的百分之七十，等於實物，並可保值）給地主，不必付現，所以政府財政不會發生困難；四、政府既未付現鈔，當然就不會引發通貨膨脹。

臺灣土地改革，在技術上，固如上述有其成功之道，但筆者認為根本之所在，乃由於「政治生態」促成。申言之，係當時執行土地改革者（執政者），與土地所有者（地主），及土地使用者（耕農），這三個族群是各自生存，並無太多的牽連。當時執行土地改革者，多為學者及地政專業人員，並非地主；則地主多對政治興趣不高，不太關心政治；至於耕農，更是有地可耕，就心滿意足，管他誰在執政，誰是地主。三者既無牽掛，自無勾結偏袒之必要。是故，應時代之所趨，事實之所需，水到渠成，從穩定和祥中改革成功。反之中南美洲、東南亞及中東的很多國家，曾經組團前來參觀學習，對我土地改革的理論，方法及過程，都知之頗詳，何以未能成事？考其原因，即在執行者多為地主，地主又多操縱政治，為了既得利益，那就顧不了其他了，所以我們土改有成，他們土改無成。

從我們自己歷史上看，西漢地主官僚結合，貧富不均，而有董仲舒、師丹、孔光、何武等力倡「限田」，但因地主官僚聯合反對，未能實行；迨王莽行「王田」，亦因豪門大族抗拒而終；曹魏行「屯田」，因執政時間較短，亦無所成，西晉行「占田」，則因戰亂而去；北魏行「均田」，此為我國早期土地改革，最為成功且行之較久者，後來北魏雖屋，而北齊、北周、隋及初唐、盛唐仍皆行之，考其成功原因，乃戰亂頻仍，地主與政治無由結緣，反彈乏力；至北宋曾試行「方田」，然因保守派之反對而罷；太平

天國行「太平田」，太平天國之亡，原因當然很多，我們僅就其「太平田」而論，雖亦有缺點，但大原則不無窮人反身之意，此與當時地主勢力衝突，亦敗之由也。

我們這一小節的結論，從歷史中證之：是地主官僚結合，就談不到土地改革。若要土地改革有成，就必須地主和官僚分離。

節錄《臺灣土地改革紀實》——臺灣土地改革之成效部分：

「農地改革在經濟上的成效：一、農民心理安定——現因實施耕者有其田，而將耕地轉移為佃農所有，無不傾全力經營，以取得較多之收益。二、耕地利用改良——現在耕地既已歸其所有，農民能享有自己投資的成果，自必願意從事久遠的計畫投資改良。三、農具設備充裕——關於農具方面，如打谷機、風谷機、牛車、噴霧器、手拉車等，購置數量均大有增加；又耕牛、耕機等；曬場、畜舍等，改革後亦大有增加。

「都市平均地權成效：一、完成市地地價制度。二、建立市地地價稅制度。三、市地投資獲得有效遏止。四、漲價歸公已收初步效果。五、促進市地利用。」^⑧

十二、我們應有的警惕

在歷史中劉邦、王匡、張角、樊崇、黃巢、朱元璋、張獻忠、李自成、洪秀全都是起自民間，有的成王，有的為寇，本來沒什麼好討論的，究其實，都是因為貧富之差，以地主豪門為對象，以分產（土地）求活為號召。所以說，財富（土地）的過度集中，會導致戰亂災禍。其如今日，地價狂飆，置產不易，民有怨尤，尤其無殼蝸牛之互相結合，群起抗爭，聲勢日壯，恐劉邦、赤眉、黃巾、朱元璋、李自成等之再現。更應重視者，上述諸「英豪」，可以說都是不識之無，劉邦雖然較高，亦不過一亭長耳。觀之今日蝸群，多知識分子，雖曰「秀才造反三年不成」，反過來說，「人類的進步，是靠知識分子來領導」，可不慎哉。

⑧ 本節參考書：《臺灣土地改革紀實》，臺灣省文獻會編印

《中國土地改革》，馬寶華著，東亞公共行政組織第九節理事會及土地改革與農村發展研討會版，民國 54 年

《當前土地政策研討專集》，內政部輯，民國 74 年

《臺灣五年農地重畫業務評估報告》，臺灣省政府輯，民國 74 年

《復興基地臺灣的土地政策》，蕭錚、吳家昌編，華僑協會版

《平均地權的理論體系》，蕭錚著，中國地政研究所版，民國 57 年

《土地政策五十年》，蕭錚著，中國地政研究所，民國 69 年

《臺灣土地改革》，王長璽、張維光著，臺灣新聞處版，民國 42 年

《土地行政概要》，內政部輯

十三、冷眼旁觀看歐美

本文是探討中國土地制度，本來與歐美沒有太多的關係，故不曾涉及歐美。不過，在土地制度運作的軌跡中，東西方還是有些相似之處。

歐美早期，當然也如我國，地廣人稀，地上產物，取之不竭，用之不盡，全部土地，乃全體人民所「公有」，不分你我。後來因為人地比例變化，土地也就逐步成為部族、家族或個人所有。此一狀況發展到後來，大部土地已集中於地主（領主）、教會（僧侶）之手，多數人民都成了佃農、農奴，到了十六世紀，就孕育出了資本主義思潮，到十八世紀機械工業發達，資本主義即隨之勃興，人們的一切經濟活動，皆為「資本」主宰，到十九世紀又有社會主義的出現。此其間，也是經過「大地所有」、「馬克共和」、「農奴」、「莊園」之變化，而穿插著「農民革命」、「農奴解放」、「市民革命」等過程，一直到美國「南北戰爭」俄國「十月革命」，都是「公、私」「有、無」「貧、富」「主、奴」「你、我」之爭。

十四、結論的結論

本文之論點，一、因土地「公有」「私有」的相互更替，發生戰亂，民不聊生。人、地關係的調適（制度）是否有當，有關國家的治亂。二、人性自私，好逸惡勞，土地「公有」降低生產；土地「私有」貧富不均，「公有」「私有」受人性的支配。三、土地「私有」，可造成土地「集中」貧富不均；貧富不均，會造成戰亂，所以本文認同以「和平」手段，達到「均富」目的，反對土地「集中」，也反對「暴力」抗爭。四、土地「公有」「私有」變遷的原因，乃人、地比例造成的必然的自然現象。至於如何調和這一衝突（變遷），即是人類的嚴肅課題。五、在土地「私有」制度下，地主、官僚為維護既得利益，比朋為奸，阻礙土改，若行土改，必須地主、官僚分離。

本文內嘗有財富和土地混用不分之處，財富和土地本有不同，蓋本文乃討論歷史上的土地制度，在早些時，我們工商業不發達，能以孳生財富者，唯土地為第一，故言財富者，即指土地；言土地者，即代表財富，二者實難明確畫分，特附說明。

本文一貫用「公有」「私有」兩個詞彙，而不用西方傳來的什麼「資本主義」「社會主義」，其實這些所謂「主義」，還不是也在討論「公有」「私有」的問題，因為本文是討論中國的土地制度，所以未用外來的「資本主義」「社會主義」等詞彙。

本文提要 and 後語，是筆者所撰，請賢者指教。至於本論部分，多是摘錄史書和名著，如有誤解、錯錄，亦請併予教正。

（本文作者係自由作家）

參考書目

除以上註釋部分所引書籍外，另參閱下列各史書、名著，雖非土地制度專論，但皆有助本文整體概念之產生，特誌以致意。

1. 《通典》
2. 《通志》
3. 《通考》
4. 《三傳》
5. 《四書》
6. 《明實錄》
7. 《東華錄》
8. 《清實錄》
9. 《清史稿》
10. 《隋唐制度淵源稿》，陳寅恪著，中研院史語所版
11. 《中華通史》，陳致平著，黎明版
12. 《中國通史》，淡江大學編
13. 《中國五千年史》，張其昀著，華岡版
14. 《隋唐史》，王壽南著，三民版
15. 《太平天國文獻》，簡又文著，簡氏猛進版
16. 《太平天國叢書》，蕭一山著，商務版，民23年
17. 《太平天國史事日誌》，郭廷以著，商務版，民35年
18. 《清代通史》，蕭一山著，商務版
19. 《中國近代史》，陳恭祿著，商務版
20. 《中國近代史》，李雲漢，三民版