

# 土地财政与地政改良： 民国时期江苏沙田官产的权属争夺与清理困境

胡勇军

(常州大学 马克思主义学院, 江苏 常州 213164)

**【摘要】**民国时期,沙田官产的清理工作一直困扰着中央和地方政府。南京国民政府实施的财政分权制度,强化了地方政府对土地财政的依赖,并引发了财政部和江苏省对沙田官产的权属之争。最终,江苏省利用地政管理中经界不明的漏洞赢得胜利,但在清理沙田官产的过程中屡遭挫折,饱受社会各界诟病。究其原因,政府争夺和清理沙田官产的目的都是为了谋求财政收益,而非地政改良。在土地财政模式中,沙田官产在法制和人事方面的积弊很难从根本上消除,政府和社会各界不得不探寻新的土地政策。

**【关键词】**民国;江苏;沙田官产;土地权属;公营农场

**【中图分类号】**S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2024)06-0079-10

## Land Finance and Land Reform: The Dilemma of Ownership Contention and Cleaning of Government Property in Jiangsu Province Shatian in the Republic of China

HU Yongjun

(School of Marxism, Changzhou University, Changzhou 213164)

**Abstract:** During the Republic of China period, the Shatian official property clean-up work has been plagued by the central and local government. Nanjing national government implementation of the fiscal decentralization system, strengthened the local government to the land finance dependence, and triggered the Ministry of Finance and Jiangsu Province on the Shatian official property ownership dispute. Finally, Jiangsu Province using the land administration in the boundaries of the unknown loopholes won the victory, but in the process of clean-up Shatian official property setbacks, suffered from the social criticism. The reason, the government for and clean-up Shatian official property is to seek financial benefits, rather than land reform. In the land finance model, Shatian official property in the legal and personnel aspects of the accumulated problems is difficult to be fundamentally eliminated, the government and the social sectors have to explore new land policy.

**Key words:** Republic of China; Jiangsu; Shatian official property; land ownership; public farms

明清时期,在普通民田之外,还存在大量的沙田、湖田等无主荒地,以往多由地方州县管理。1914年,财政部为了增加国库收入,将沙田所有权收归国有,并在上海设立专门管理沙田的清理江苏沙田总局<sup>①</sup>。翌年,财政部又设立清理江苏官产处,主要负责管理河湖滩荡、荒山田地和被当地农民所占垦的荡

[收稿日期] 2022-11-02

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“明清以来长三角地区生态环境变迁与特色农业发展研究”(21&ZD224)

[作者简介] 胡勇军(1986- ),男,常州大学马克思主义学院副教授,研究方向为江南社会经济史。

①《财政部呈设立清理江苏沙田局文并批令》,《政府公报分类汇编》1915年第32期。

滩,以及其他属于官产范围的房屋基地<sup>①</sup>。此后,这两大机构时分时合。由于政治攘扰不安,当政者往往急于开源,“挹注饷粮,以沙田税款巨大,有例可援,遂不暇更张,如是沙田愈清理而愈紊乱”<sup>②</sup>,这也因此成为民国政府财政管理的一大弊病。

回溯历史,早在20世纪30年代,中央政治学校地政学院学员朱福成、潘万程就分别对江苏、浙江两省的沙田问题进行了系统研究。新中国成立之后,史学界围绕“五朵金花”之一的中国封建土地所有制形式问题进行讨论,沙田这一特殊的土地形式也随之进入学者的视野。华南地区的学者围绕沙田所形成的生产资料、所有制形式和产权关系以及地方宗族社会等相关议题进行了深入研究,形成“华南学派”典型研究路径<sup>③</sup>。受此影响,学者们对长江三角洲沙田研究的视野和范围不断扩大,土地关系与租佃制度、土地开发与宗族发展、国家管控方式与民事法律习俗等诸多问题都被纳入其中<sup>④</sup>。上述研究几乎都集中于明清和民国初期,主要是因为在此期间沙田处于一个快速形成期,其坍涨不定的特性对区域内政治制度、社会结构以及地方秩序产生了较大影响。本文另辟蹊径,从土地财政的角度,对沙田官产的权属之争和清理困境进行深入研究,以此揭示民国时期地政事业难有成效的根本原因。

## 一、财政分权引发沙田官产权属争议

南京国民政府成立初期,国家财政赤字严重,只能通过发行库券以资挹注。1927年7月,国民政府实施国家与地方财政分权体制,将盐税、关税、常关税、厘金等划归国家收入,田赋、契税、牙税、当税等划归地方收入。中央在给地方一定财权的同时,也让其承担更多的支出,如地方党务费、政府和所属机关费、公安和警察费、司法费、教育费等十多项<sup>⑤</sup>。在新的财政体制下,江苏省的收入有所减少,但财政负担却增加了。据统计,1927—1931年江苏田赋平均每年收入为699万元<sup>⑥</sup>。但是财政部却命令“省有之税厘附加170余万元,第四中大经费180万元以及其他五六十万元,都在原有田赋项下拨充”<sup>⑦</sup>。

中央将田赋划归地方,但是并没有对田赋的内涵做出界定,实施细则也未明确将国有土地排除在外<sup>⑧</sup>。于是江苏省政务委员何玉书提议,按照《建国大纲》第十一条规定“土地之岁收,地价之增益,公地之生产,山林川泽之息,矿产水力之利,皆为地方政府之所有”<sup>⑨</sup>,全省官产军田、沙田、滩地等应交由省管理。由此可见,在面临中央转移财政压力的情况下,江苏省冀图借助田赋归省有,趁机争夺国有资源。对此,财政部指出《建国大纲》第十一条规定是根据第十条而来,即“每县开创自治之时,必须先规定

①《清理江苏官产章程》,《中央日报》1935年3月25日,第6版。

②《沙田整理研究》,《广东地政》1947年第1期。

③参见王传武:《珠江三角洲沙田研究述评》,《中国社会经济史研究》2014年第1期。

④相关研究可以参见魏嵩山:《崇明岛的形成、演变及其开发的历史过程》,《学术月刊》1983年第4期;张修桂:《崇明岛形成的历史过程》,《复旦大学学报(社会科学版)》2005年第3期;蒋宝麟:《国家土地制度与区域民事习惯——以明清至民国时期的崇明沙田为中心》,《史林》2011年第5期;王日根、徐枫:《“争沙”案所说明代崇明地方社会秩序》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2011年第3期;张晖:《公产与民业:清代镇江洲田的产权结构分析》,《江汉论坛》2013年第12期;石怡、罗冬阳:《利民沙案与清代江苏沙田民事法秩序之构建》,《史学月刊》2016年第6期;庞煊麒:《沙洲坍涨与地方社会变迁:以镇江丹徒开沙诸洲为例(1127—1878)》,上海社会科学院硕士学位论文,2018年;刘鹏:《省域、县域、乡域与地方精英——以1911—1922年张家港地区的沙洲纠纷为中心》,上海师范大学硕士学位论文,2020年;武俊杰:《沙洲坍涨与州县行政管控研究——以靖江河段马驮沙洲群为中心(1368—1928)》,上海师范大学博士学位论文,2021年。

⑤《国民政府财政部划分国家收入地方收入暂行标准》,《财政公报》1927年第1期。

⑥张森:《江苏田赋概况》,《地政月刊》1933年第7期。

⑦《财部不赞同江苏沙田归省有》,《申报》1927年9月28日,第6版。

⑧赵赞、付晓伟:《民国分税制与国有土地资源的争夺——以“改灶归民案”为中心》,《中国农史》2016年第6期。

⑨孙文:《国民政府建国大纲》,《国民政府公报》1930年特刊号。

全县私有土地之价。……若土地因政治之改良、社会之进步而增价者，则其利益当为全县人民所共享，而原主不得而私之”。这里所谓的税收与增益是指“一种已成之事物，且已有主者”。故而，官产、官荒、滩荡、沙田等地在没有确定产权、升科完赋之前，“其召买清丈之权，向之属于中央”。此外，他们还严厉指责江苏省的这一行为是“扰乱行政系统，循此推演，不加裁制，将使政令不出都门”<sup>①</sup>。

1927年8月，国民政府公布了修正后的财政部组织法，其中第十六条规定财政部赋税司职掌国税赋课的征收、管理与监督，旧税的改革，新税的推行，赋税的调查、稽核、统计以及税票的印发与稽核，监督地方公共团体收入等事项<sup>②</sup>。但是财政部很快发现其中没有针对沙田官产的管理事项，遂提议国民政府对组织法重新审议和修正。12月，国民政府通过了新的组织法，增加了赋税司对沙田官产的管理事项<sup>③</sup>。财政部极力修改组织法，就是想从法理的角度确定自己对沙田官产的管理权。既然中央已经将田赋划归地方，那么财政部为何不愿将沙田官产一并交由地方政府管理，江苏省又为何执意要争夺沙田官产的管理权呢？要回答上述问题，就必须明晰沙田官产在民国土地财政中的地位和特殊性。

江苏省的沙田分布极广，主要位于长江南岸的江阴、常熟，北岸的通州、靖江等地；濒临东海的南汇、川沙和濒临黄海的赣榆、灌云；扬中、启东、崇明则完全由沙洲积涨而成<sup>④</sup>。根据1931年江苏省财政厅的调查，入额的沙田有800余万亩，加上未经升科的芦田（亦属沙田性质）共计1000万亩左右<sup>⑤</sup>。清制规定，凡新涨泥水滩地，一经领户认垦，投县起科，谓之升科。草滩科则，改为稀芦；稀芦科则，改为密芦，谓之转则。芦滩围筑成田，种植棉稻者，改为最重科则纳赋，谓之转重升漕，各县每隔五年办理升转一次<sup>⑥</sup>。简单来说，新涨的沙田是无主荒地，属于国有土地，必须经过确权才能转变为民田。所谓的确权，就是地籍整理，包括清丈、登记、造册、颁证等项。垦户必须向沙田管理部门缴价才能获得产权凭证，这也是国家通过出让土地资源的处置权而获得收入的一种方式。

清末，江宁藩司公署曾委派清理专员，会同县政府办理清理工作。当时江南和江北两地的沙田清丈和放领工作分别办理至光绪二十六年和光绪三十年。1914年，财政部将沙田所有权收归国有，并设立清理江苏沙田总局专门管理沙田。另外，还成立清理江苏官产处，负责处理屯卫、湖滩荡、官荒、官基等各类官产。然而，因为经费问题，这两大机构时分时合。此种行为的背后折射出清理沙田官产确实可以带来可观的收益，但难度较大，初期收益有限。

而财政部不愿意将沙田官产划归江苏省的首要原因就是看重全国收益。虽然江苏省沙田官产每年收入仅有十几万元，但是全国的沙田官产总收入非常可观。以广东省为例，全省沙田约为500万亩，而征收亩数尚不及半数，每年收入约合粤币300万元<sup>⑦</sup>。根据财政部的统计，1930年下半年广东省沙田收入为494315元<sup>⑧</sup>，全年收入接近100万元。因此，财政部在反对沙田官产归省有时曾言：“此事颇关重要，非仅一省问题，关系及于全国”<sup>⑨</sup>。因为一旦同意江苏省的要求，其他各省势必纷纷效仿，损失颇巨。其二是看重未来收益。1925年陈调元抚苏时，为了增加收入，责令江南沿江十余县沙田补缴田价，约计可得

①《财部不赞同江苏沙田归省有》，《申报》1927年9月28日，第6版。

②《国民政府财政部组织法》，《司法公报》1927年第1期。

③《国民政府财政部组织法》，《江苏财政公报》1928年第12期。

④朱福成：《江苏沙田之研究》，萧铮主编《民国二十年中国大陆土地问题资料》第69辑，台北成文出版有限公司、美国中文资料中心，1977年，第35948、35952页。

⑤《苏省沙田改征地价税后之收入》，《中行月刊》1931年第2期。

⑥朱福成：《江苏沙田之研究》，萧铮主编《民国二十年中国大陆土地问题资料》第69辑，台北成文出版有限公司、美国中文资料中心，1977年，第36063页。

⑦高信：《广东沙田之积弊与整理》，《统一评论》1937年第8期。

⑧《沙田收入统计表（民国十九年七月至九月份）》，《财政统计季刊》1930年第1期；《沙田收入统计表（民国十九年十月至十二月）》，《财政统计季刊》1931年第2期。

⑨《财部不赞同江苏沙田归省有》，《申报》1927年9月28日，第6版。



300万元<sup>①</sup>。1931年,江苏省财政厅向江苏省政府建议清理沙田升科,并改征地价税,预估总收入在300万元以上<sup>②</sup>。想必财政部和江苏省都是看中将来沙田升科转漕后所带来的巨大收益,才如此竞相争夺。由此可见,财政分权强化了地方政府对土地财政的依赖,而国省双方对沙田官产的争夺就是为了土地财政。

## 二、财政部与江苏省对沙田官产的争夺

### (一)第一次:中央裁决与管理权归国有

尽管财政部极力反对将沙田官产划归省有,但江苏省还是按照计划进行土地整理。1928年2月,江苏省土地整理处成立,下设官产、沙田、屯垦、调查四局。不久后,又改为土地整理委员会,隶属民政厅<sup>③</sup>。与此同时,财政部也开始加紧对沙田官产的清理。7月,江苏沙田官产事务局电令吴昆江官产事务所驻办郑玉荪,要求其在最短时间内务必将辖境内的官产清理完毕。接到命令后,郑玉荪立即委任庄颂声、王九如等为调查员,专门调查官荒、民荒以及一切无主官产,以便着手清理<sup>④</sup>。

1928年9月,江苏省土地整理委员会拟具整理土地计划,并呈请江苏省政府将沙田、湖田、官荒,以及普通民田、山地、滩荡一律划归地方。随后,江苏省政府将此计划交给中央政治会议审查,同时飭令各县“如有前项土地,在未奉中央明令规定管理范围以前,一律暂缓处理”<sup>⑤</sup>。数日后,财政部发布指令“土地问题,应候中央解决。目下库款支绌,处分各地沙田官产,自应仍循旧案办理”<sup>⑥</sup>。随后,上宝沙田官产事务分局在《申报》中刊登通告,告知民众沙田官产在“未奉中央明令,仰仍旧来局报升,违即照章罚办”<sup>⑦</sup>。10月,吴江县荡粮业户陆少英向江苏省政府呈报,江苏沙田官产事务局飭令其缴价报领,恳请救济。接到呈报之后,江苏省政府要求吴江县县长在该县湖田未经明定管辖范围以前,自应暂缓处理,严禁湖田升科<sup>⑧</sup>。此时,财政部与江苏省政府各执一词,都在等候国民政府的裁决。

由于沙田官产的权属问题久拖未决,太湖湖田的清理工作也陷入停顿。截止到1929年,“各县因此悬案而经年不决者,当在万件以上”<sup>⑨</sup>。对此,江苏省各县无所适从,纷纷向省厅请示处理办法。1929年2月,吴江建设局局长孙守廉向建设厅呈报称,吴昆江湖田事务所拟变卖湖田,开始登记。3月1日,建设厅厅长王柏龄回复孙守廉:“奉省政府训令,所请停止变卖湖田一案,业准财部函复令。”<sup>⑩</sup>受此影响,其他官产的正常升科也无法进行。苏州市市长陆权对江苏省政府发布的暂缓处置的通令质疑道:“市区官产事务所对于官产以未奉部令停止处分以前,碍难遵办。”<sup>⑪</sup>对此,江苏省政府表示“仍照前令办理”,各县市政府“倘有违背,以抗令论”。<sup>⑫</sup>

1929年4月13日,江苏沙田官产总局局长吴启鼎召集各县分局局长开会,商讨应对办法。会议议

①《苏省财政之新收入沿江十余县沙田补缴田价》,《申报》1925年12月1日,第9版。

②《苏省沙田改征地价税后之收入》,《中行月刊》1931年第2期。

③《苏省府政务会议》,《申报》1928年2月26日,第4版。

④《官产调查员已发表》,《申报》1928年7月5日,第11版。

⑤《公布栏:江苏省政府》,《申报》1928年9月21日,第16版。

⑥《苏省沙田官产处分权限确定》,《申报》1928年9月27日,第10版。

⑦《上宝沙田官产事务分局通告》,《申报》1928年10月3日,第3版。

⑧《令吴江县制止处理湖田》,《江苏省政府公报》1928年第58期。

⑨《江苏沙田官产归国有》,《工商半月刊》1929年第17期。

⑩《训令吴江建设局局长奉省政府训令所请停止变卖湖田一案业准财部函复令仰遵照由》,《江苏省建设厅公报》1929年第21期。

⑪ 陆权:《奉令各县市所有沙田官产等项在未经颁布整理办法以前不得擅自处理由》,《苏州市政月刊》1929年第2-3期。

⑫《江苏沙田官产归国有》,《工商半月刊》1929年第17期。

决呈请财政部转呈行政院,要求“在未解决以前,仍据以前旧案,照常放领”<sup>①</sup>。4月25日,财政部致函行政院,请求其飭令江苏省政府撤销派警员制止处理沙田官产的通令。5月8日,行政院终于做出回应,指出财政部在呈请划分土地权限时,中央政府就已经核准沙田官产归国有<sup>②</sup>。对于这样的裁决,江苏省颇为不满,但只能执行。为了挽回一点颜面,又呈请行政院同意增加附加条件,即财政部清理的沙田官产如影响全省水利以及土地整理,“仍须先与江苏省商定,再行处分,以期兼筹”<sup>③</sup>。至此,看似国省之间的争夺就此结束,但江苏省并没有放弃,而是在积极寻找其他办法进行反击。

## (二)第二次:补粮升科与管理权归省有

数月后,江苏省突然采取行动,掀起了第二次争夺战。1931年3月,江苏省财政厅厅长陈藹士在省府委员会会议中提出“清理无粮荒田补粮升科案”。他指出,1914年江苏额征田少于从前的赋役全书中记载的数量,全省抛荒田额有530万余亩,而1929年所稽核的额征田又少于1914年。额田减少,不外乎老荒、坍废、私占三种原因,但是沿江、沿海的沙田以及内地湖荡大都是有涨无坍,可见私占隐匿现象严重。在530万余亩的荒田中,大半已经垦熟,但呈请升科者寥寥<sup>④</sup>。为了增加收入,江苏省政府决定实行此案,并将其中的五分之一收入编入当年度预算<sup>⑤</sup>。

议案通过之后,江苏省财政厅颁布了《清理江苏全省无粮荒田补粮升科办法》。首条即规定清理范围以赋役全书或县志所载旧额为准,旧额以外未垦之地为官荒,仍照官产条例处置。其后,又规定了四类荒地的升科办法:垦熟和未垦熟的有主民荒,每亩均补缴隐粮4元,旧宁属各县每亩补缴隐粮2元;未垦熟的无主民荒,以每亩4元标卖,其中未垦熟的民荒都限制在三年内完成垦熟升科。为了加快清理速度,该办法还要求各县县长、财政局局长限6个月内完成升科,办理得力者可获得特别嘉奖,办理不力者将会被撤职或惩罚<sup>⑥</sup>。

从此次补粮升科的范围来看,并不涉及沙田官产,理应与财政部不存在冲突。但事实上,清末民初各县对土地并没有进行清丈划分,民田与官产的经界不清。比如吴县县政府曾刊登布告称,太湖滨湖一带的垦熟荡田按照位置应该在赋役全书和县志所记载的旧额范围以内,各业户必须向吴县财政局报请丈量,缴价给领<sup>⑦</sup>。对此,太湖流域水利委员会认为这些垦熟荡田应该属于官产,而所谓的“旧额范围”没有绘图说明,也没有任何凭借。现在如何清理,还请财政部尽快明示<sup>⑧</sup>。随后,财政部致函江苏省政府,要求其飭令地方政府在荡田升科时必须跟该会协商会勘。而江苏省财政厅则回复称,补粮升科与清理官荒界限分明,双方不存在权限争议,也无须会同协商<sup>⑨</sup>。由此可见,此时江苏省方的态度和语气都较之前强硬。

从垦民的角度来看,无粮荒田补粮升科每亩只需缴纳4元,而按照湖田报领每亩至少要缴纳13元。在利益的诱惑下,很多垦户遂向地方政府申请补粮升科。事实上,在补粮升科实施之前,就经常发生此类事情。1930年,财政部先后接到江苏沙田官产事务局和太湖流域水利委员会的呈报,声称吴江县民吴小兰等人弄虚作假,将11854亩成熟多年的湖田瞒向吴江县政府立户升科,致使国家损失十余万元<sup>⑩</sup>。在第一

①《各县沙田局长会议》,《申报》1929年4月14日,第10版。

② 中华民国国民政府行政院训令第1564号:《令江苏省政府、财政部令知取消制止处分沙田官产原令案呈奉照准由》,《行政院公报》1929年第46期。

③ 江苏省财政厅令:《令各县县长撤消制止处分沙田官产通令文》,《江苏财政公报》1929年第8期。

④ 《议决查荒田补粮升科》,《江苏省政府公报》1931年第690期。

⑤ 《苏省府会议通过整理田赋案,民荒补粮升科积极进行》,《时报》1931年3月25日,第2版。

⑥ 《清理江苏全省无粮荒田补粮升科办法》,《江苏省政府公报》1931年第690期。

⑦ 《垦熟荡田一律向吴县财政局报请丈量》,《苏州明报》1931年6月15日,第5版。

⑧ 《部咨放领湖田须沿会勘办法》,《江苏省政府公报》,1931年第808期。

⑨ 《吴县清理滨湖荡田案》,《江苏省政府公报》1931年第793期。

⑩ 《苏省府核办湖田缴价案:吴江县民以万余亩之熟田报升科规避缴价有违禁令苏省府令查具复》,《中央日报》1930年4月17日,第5版。

次争夺沙田官产失败之后,地方政府甚至暗通曲款,将湖田先行放垦,“部分占垦人民在清理期内潜向吴江县政府立户升科,以定产权”<sup>①</sup>。补粮升科的实施,正好让地方政府公开进行,仅吴江一县申请升科的湖田就多达两万余亩。对此,太湖湖田清理处处长董彬谦曾言,湖田清理受此影响,“迄乏效果,威信既失,(报领)事业遂告中废”<sup>②</sup>。

无奈之下,财政部不得不电令江苏省政府对补粮升科办法进行修正,双方再次形成争执。对此,财政部多次向国民政府指责江苏省的行为完全是干扰中央的行政事务,并要求对其进行制裁。江苏省解释道,补粮升科办法并没有任何越矩,只是老百姓贪图小利而违反规则,国民政府也找不到任何驳斥点。由此可见,此次江苏省已经放弃公函的呈请方式,通过地政管理中经界不清的漏洞进行有力的反击,并且在事实上掌握了主导权。

就在财政部无所适从之际,江苏省政府提议既然“沙田局办理沙田官产,界线不清,动生纠葛”,不妨将其撤销,归为江苏省财政厅兼办,以便统一规划。当然,财政厅必须按照财政部所拟定的章程,并直接受其指挥和监督。更为重要的是,放领沙田官产所获得的收入,除日常开支外,十分之七归财政部,十分之三补助省库<sup>③</sup>。对于财政部来说,一直将沙田官产据为己有,就是想获取收益。江苏省提出的方案,不仅没有让其丧失管理权,还可以坐享70%的收益。如果不接受上述提议,国省之争势必愈演愈烈,清理工作本来就难以推进,将来势必更难。对于江苏省来说,30%的收益确实较少,但是只有这样才能换来对沙田官产的实质控制。最后在国民政府的调解之下,财政部欣然接受上述方案,也暂时缓解了土地整理过程中的央地矛盾。

1931年4月,国民政府裁撤江苏沙田官产事务总局,改令江苏省财政厅统辖各县分局,权限仍属国有。1933年1月,财政部部长宋子文鉴于“各省省库均甚支绌,对于省有事业,每因款绌致难进展”,为谋求国家和地方共同发展,拟将江、浙、皖三省沙田官产收入全部划归省有,以此作为中央补助地方经费。三省政府直接办理沙田官产事务,财政部负责监督,并发放执照<sup>④</sup>。至此,持续6年之久的沙田官产权属之争终于结束。

### 三、江苏省对沙田官产局的整顿与清理困境

财政部之所以放弃对沙田官产的管理权,除了与江苏省的极力争夺有关外,还有一个重要原因就是沙田积弊严重,清理难度较大。沙田的积弊可以概括为法制和人事两个方面,前者有丈量不确、经界不明,旧籍失据、单位不一,民沙不分、等则不明,机关重叠、税项繁重等;后者有业佃、征收人员、承商、护沙军队和沙伙等人员的作弊<sup>⑤</sup>。在获得沙田官产的管理权之后,江苏省财政厅为了解决沙田官产“收入日趋减短,而纠纷日益增加”的问题,遂针对上述积弊进行整顿,主要集中于以下三个方面。

一是精简组织机构。首先将原有各局、所合并为上宝沙田官产局、松江青沙田官产局、吴昆江常沙田官产兼太湖湖田局等12个分局。铜山、砀山、睢宁、宿迁、丰沛、萧县等县不再设专局,暂由地方县政府兼办<sup>⑥</sup>。1935年9月,又将12个分局裁并为3个局,各局内部分为总务和测量两股,以此明晰职

① 徐伯符:《太湖湖田之研究》,萧铮主编《民国二十年代中国大陆土地问题资料》第74辑,台北成文出版有限公司、美国中文资料中心,1977年,第39137页。

② 董彬谦:《整理湖田追忆》,《服务》1939年第4期。

③ 《苏省沙田官产由财厅兼办》,《江苏省政府公报》1931年第704期。

④ 咨江苏、安徽、浙江省政府赋字第5440号:《咨为将各省沙田官产事务划归省办即请查照接收》,《财政日刊》1933年第1472期。

⑤ 《本省沙田之积弊及其整理》,《广东财政公报》1937年第7期。

⑥ 《苏省沙田官产划归省有后由财厅兼办,将原有局所并为十二处》,《中央日报》1933年4月12日,第6版。



权<sup>①</sup>。裁并后，每个局要处理数县甚至十几个县的事务，另外第一、三局还要兼办其他事务，导致事务繁忙，自顾不暇。无奈之下，各局又增设6个办事处<sup>②</sup>。

二是保障办公经费。主导沙田官产局改革的江苏省财政厅厅长赵棣华认为，过去的问题在于“各局无固定经费，黠者任意为非，重叠放领”<sup>③</sup>，故而将改革的重点放在经费和人事方面。以前沙田官产局没有固定的办公经费，“全靠买卖所得三成绩费，以维开支”<sup>④</sup>。1935年，江苏省财政厅决定给每局每年拨发固定经费，让其不再依赖沙田官产的收益来维持运转。然而随着各局事务的增多，办公人员也随之增加，每月所拨经费就显得捉襟见肘。比如太湖湖田清理处成立之初，规定每月经费1430元<sup>⑤</sup>，后来为了方便业户登记，又在东山、吴江各设登记分处一所，经费因此受限。

三是强化人事管理。首先，澄清吏治，调离和撤职查办了一批违法违规的基层管理者，如靖江沙田局局长因为包庇该县党部委员盛益如冒领滩地，被举报后撤职<sup>⑥</sup>。扬丹金溧沙田官产局局长杨同颖因贪污经费被江苏省财政厅收押，继任局长萧翼如也被追究连带责任<sup>⑦</sup>。崇启海沙田局长张寅因工作不力致使纠纷屡起而被罢免，由深谙崇明田制的苏曾奎接任<sup>⑧</sup>。其次，使用专业管理人员，委任毕业于中央地政学校的欧阳光、黄德馨、郭福培为第一、二、三局局长，任命成绩显著的陆超然为南川奉沙田官产局局长<sup>⑨</sup>。然而启用的新局长也存在诸多问题，“注重空谈，不求实际”<sup>⑩</sup>，甚至挪用公款，如苏曾奎冒称公和庄代表，伪造公和庄印束，追缴并挪用惠安沙圩工垫款170元<sup>⑪</sup>。

经过整顿，江苏省沙田官产的管理工作取得了一定的成绩。据统计，1933—1935年清理沙田纠纷积案140余件；抽丈沙田不下17万亩，查出溢占之地达6万亩以上；厉行催缴成田补价2万余元；放领沙田41829亩，收益192193元；放领官产7446亩，收益277565元；放领湖田3143亩，收益11567元<sup>⑫</sup>。然而江苏省财政厅在延续土地财政的思路下，改革的目的“多在求增加财政之收入，而非以图改良地政为出发点”。土地财政与地政的主要区别是“前者在赋税之收入，勿使府库空虚；后者在厘定册籍，确定人民之产权”<sup>⑬</sup>。因此，上述整顿措施无法从根本上解决沙田官产难以清理的问题。

实际上，沙田官产的最大积弊是“丈量不确、经界不明”，其他问题都由此而衍生。时人在论述沙田难以彻底清理的原因时说：“沙田业权界址面积愈不明，则愈可以上下其手，与豪绅土霸狼狈为奸。”<sup>⑭</sup>1927年，南通清丈沙田委员袁承熙在条陈沙田积弊清理办法时说道：“欲清积弊，利国计，厚民生，非切实从清丈入手不可。”<sup>⑮</sup>清代以来，江苏省放领沙田官产多达600万余亩，加上芦课，总计在1100万亩以上。其中大部分纠纷甚多，需要重新清丈，逐案解决。然而沙田官产划归省有之后，江苏各局“办理不

①《整顿苏省沙田官产，变更沙田局组织》，《民报》1935年9月20日，第2版。

②《苏财厅整理沙田，推进工作添设六办事处》，《新民报》1936年1月14日，第3版。

③陆养浩：《沙田局存废论》，《江苏研究》1936年第5期。

④《关于沙田局》，《江苏月报》1935年第4期。

⑤《太湖湖田清理统计》，《苏州明报》1935年5月18日，第6版。

⑥《冒领滩地案，沙田局长撤职》，《民报》1933年12月20日，第3版。

⑦《镇江沙田局长被收押》，《新闻报》1934年3月24日，第9版。

⑧《崇启海沙田局长张寅准辞，厅委苏曾奎接充》，《崇明报》1934年3月24日，第2版。

⑨《南汇沙田新局长履任》，《新闻报》1933年4月9日，第8版。

⑩《苏沙田局注重实际工作》，《时事新报》1935年9月30日，第5版。

⑪《崇启沙田局新局长，苏春帆翻旧案受累》，《崇明报》1934年4月13日，第3版。

⑫江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》第2辑第2分册，方志出版社1999年版，第422—428页。

⑬谢俊：《两浙灶地之研究》，萧铮主编《民国二十年中国大陆土地问题资料》第74辑，台北成文出版有限公司、美国中文资料中心，1977年，第38986页。

⑭《沙田整理研究》，《广东地政》1947年第1期。

⑮《条陈沙田积弊清理办法》，《江苏省政府公报》1927年第7期。

力,或只征丈费,并不实行清丈,籍图取巧,转滋无数纠纷,甚至引起械斗风潮”<sup>①</sup>。无奈之下,江苏省财政厅决定采用抽丈的办法,对面积大、纠葛最多的沙田实施清丈,但问题依然丛丛。由于丈量不确,1935年常熟沙洲市福利垦植公司和鼎丰垦植公司因为界址产生纠纷,多次发生大规模械斗事件<sup>②</sup>。

经界不明还导致江苏沙田管理机构与地方地政部门经常发生冲突,放领工作因而受阻。太湖沿岸的40万亩湖田和松江、青浦、金山等县的10万亩荡田,长期被地方豪强和客民占垦。1935年2月,江苏省财政厅设立太湖湖田清理处,专门清理湖田。闻讯后,吴江县地政局也组织人员进行登记放领,并推进至湖田区域。吴江第一、八两区内湖田数量较多,且没有完成测丈工作,矛盾随之产生。太湖湖田清理处规定,“有粮湖田须缴验五年粮串,无粮湖田并须缴价,其粮少田多者更须补粮之后,方可登记取得产权”。为了让垦民登记缴价,吴江县地政局制定了更为宽松的政策,即“人民无法提供粮串契据时,仅须保证,即可予以登记”<sup>③</sup>。一些垦户因无法提供粮串,又不想补粮,所以避重就轻,纷纷向地政局申请登记。太湖湖田清理处多次向吴江县地政局交涉,称湖田系国有土地,在未确权之前不能擅自登记。吴江县地政局则回复道,《江苏省土地登记暂行规则》规定无粮荒地只需由四邻证明,即可向当地地政局申请登记。由于经界不明,双方都无法证明垦户所登记的土地是湖田还是无粮荒地,争执良久,严重影响了湖田清理的进度。

除了清丈和放领之外,江苏省沙田官产的其他办理工作也是不尽如人意。在成田补价方面,1933年江苏各县欠缴田价达50万元,虽经严追,但是业户仍不缴纳,最后只能改为按半价征收<sup>④</sup>。然而办理三年,“各局办理沙田案件太多,未能彻底,对于成田补价,未办到者居多”<sup>⑤</sup>。在官产整理方面,江苏官产自1915年以来多数已经被放领或移交其他机关接办。1933年,江苏省财政厅飭令各县查造官荒清册,同时对省教育林民占官荒、萧县清冢湖湖田以及南京市区内省产进行清理<sup>⑥</sup>。迫于压力,1935年江苏省财政厅撤销了官产专局,将官产统一划归各县政府办理,江北各县的滩荡湖田、阜宁海滩、黄运河及淮域各县河湖沿岸公地都归导淮委员会整理<sup>⑦</sup>。

#### 四、政府和社会各界对沙田清理办法的探寻

由于积弊丛丛,在财政部掌管沙田官产时期,江苏地方士绅就多次呈请撤销地方沙田官产局。1930年,崇明乡民张仲九等人联名呈请江苏省政府撤销清理启东沙田官产事务局<sup>⑧</sup>。1932年,崇明邑绅王清穆、陆养浩也多次呈请江苏省财政厅撤销该县沙田局<sup>⑨</sup>。沙田官产收归省有之后,江苏省财政厅锐意整改的决心让地方人士充满期待。然而经过整顿,旧的民间纠纷不仅没有解决,又产生了许多新的纠纷,饱受社会各界的诟病。扬中、泰兴、镇江等十几个县党部纷呈上级党部转呈财政厅,请求撤销沙田官产局。对此,财政厅坦言:“办理不善,自属实情,然一律撤销,不免因噎废食。”<sup>⑩</sup>

与此同时,一些关心国计民生的社会人士也对沙田官产的改革提出了一些建议。针对因经界不明

①《财厅对沙田官产仍积极逐案清丈》,《崇民报》1933年12月14日,第3版。

②《常熟沙田争界纠纷,两垦植公司将械斗》,《民报》1935年8月22日,第3版。

③《苏省清理太湖湖田》,《内政消息》1934年第1-10期。

④《江苏沙田之种种》,《苏衡》1935年第2期。

⑤《苏沙田局注重实际工作》,《时事新报》1935年9月30日,第5版。

⑥江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第2辑第2分册,方志出版社,1999年,第425-426页。

⑦《重订清理苏省官产章程》,《民报》1935年3月26日,第1版。

⑧《批崇明张仲九等:呈为请撤销清理启东沙田官产事务局由》,《江苏省政府公报》1930年第583期。

⑨《请求撤销沙田局》,《崇民报》1933年1月1日,第27版。

⑩《关于沙田局》,《江苏月报》1935年第4期。



而引起的权属争夺问题,陆养浩<sup>①</sup>提出可以将沙田划归地方政府办理。他指出清理沙田章程规定“各县政府应尽力协助办理,并且由财政厅随时察核列入县长考核”<sup>②</sup>。既然如此,不如撤销沙田局,将局务划归县政府办理,以此消除县、局之间的隔阂。实际上,浙江省的改革就采用了此法。1933年,浙江省获得沙田管理权之后,地方人士就建议财政厅将沙田事宜责成各县政府兼办,更为妥善<sup>③</sup>。然而浙江省财政厅并没有接受上述提议,而是设立了专门的清理机关进行办理。但在清理过程中,“原设各清理机关本皆管辖数县,区域辽阔,类有顾此失彼之嫌,而商县指挥就地乡镇长等协助催办,亦觉多所周折,以致开支浩繁,事功纾缓”<sup>④</sup>。1936年,浙江省政府为了节省经费,撤销沙田官产机构,改为各市县政府接办。沙田划归县办的办法就如同当初国有改为省有一样,只能解决权属争夺问题,并不能从根本上消除积弊。

在土地财政模式中,政府将沙田官产这类国有土地经过确权变成民田,从而获得收益。而确权必须经过清丈、登记、缴价、放领、造册、颁证等多个环节,这也是造成地政模糊和吏治腐败的根源。对此,陆养浩提出政府不应该以出卖未垦荒地为目的,应将所垦官有田滩分配给农民,并设立农垦局、荒地使用局、垦殖专区,指导垦区农村建设<sup>⑤</sup>。此后,他又向江苏省政府建议,沙田局放领沙田的目的与国民政府“扶植自耕农,授耕者以耕田”的精神相违背,应该将沙田局改为江苏省荒地使用局,确定开辟荒地的权益,实行土地国有,农民享受永耕权。同时,他还提出可以指定江苏省和农民银行划出专款投资以及商洽银行界组织代垦银团<sup>⑥</sup>。同样,民国水利专家汪胡桢在苏北滨海垦殖区开发方案中明确提出“未经垦熟之土地,不论官荒、民荒,已领、未领,一律由政府收回国有,从事改良”<sup>⑦</sup>。

陆养浩、汪胡桢所提建议的核心理念就是土地国有化,即沙田官产不再经过确权变成民田,这就能从根本上解决地籍整理过程中的种种问题。当然这一想法并非不切实际,而是有政治理想和学术理论作为支撑。孙中山在民生主义中提出平均地权、节制资本,具体办法就是实行“土地国有”和“大资本国有”,此后的国民党当政者也继承了这一思想。时人在条陈沙田处置办法时提出,国民政府土地政策“以孙中山先生民生主义为依归,使耕者有其田,虽举国耕地十七万万亩,现在尚无相当财力与办法足以买回国有,而此良善政策之原则,实现孙先生之主张,为土地国有之先驱也”<sup>⑧</sup>。

由于历史条件限制,孙中山所提出的平均地权的想法一直未能实现,其中最难解决的就是如何使土地国有。虽然他提出可以用“税去地主”的经济手段,但实际很难操作。此后,中国地政学会会员范苑声、黄通、万国鼎、祝平等人对“土地国有”理论进行深入研究。祝平提出可以用“土地补偿金”赎买土地<sup>⑨</sup>,而黄通提出的“土地金融论”使土地国有化基本具备了操作的可能性<sup>⑩</sup>。陆养浩提出的开辟代垦经费的方法就是运用了这一理论。

土地国有化后,如何进行管理和运营呢?民国学术界对土地经济思想的研究和实践,对这一问题也提供了解决思路。清末民初,随着中西方碰撞与交流的日益频繁,大农经营的理念传入中国。所谓的大农经营,就是以资本利殖为目的,雇用佣人以能得到利益为限度<sup>⑪</sup>。光绪二十九年(1903),商部倡导创办

① 陆养浩,崇明人,1925年任崇明国民党县党部执行委员,1936年任中国红十字会崇明分会会长。1935年5月,他与同乡陆树楠创立《江苏研究》。

② 《修正清理江苏沙田章程》《江苏月报》1934年第4期。

③ 《沙田局实行裁撤后甬公民对财厅之建议》,《宁波旅沪同乡会月刊》1933年第116期。

④ 《裁撤原设清理沙田官产机关改归各市县政府接办之经过》,《浙江财政月刊》1936年第6期。

⑤ 陆养浩:《沙田局存废论》,《江苏研究》1936年第5期。

⑥ 陆养浩:《耕者有其田和取得土地机会问题向江苏省政府的建议》,《江苏研究》1937年第2-3期。

⑦ 汪胡桢:《苏北滨海垦殖区域开发方案》,《水利》1946年第2期。

⑧ 平:《沙田县垦刍言》,《江苏研究》1935年第7期。

⑨ 祝平:《中国土地改革导言——中国实施土地改革各项途径的商榷》,《地政学刊》1934年第1期。

⑩ 黄通:《土地金融问题》,商务印书馆,1942年,第38页。

⑪ 彭学沛:《大农经营制度和小农经营制度》,《晨报副刊·社会》1926年第21期。

农事试验场,开启了中国的农场经营。北京政府时期,只有穆藕初、卜凯和李大钊等少数人关注大农经营中的面积问题。南京国民政府时期,随着社会各界尤其是学术界对大农和小农经营优劣之争的讨论,大农经营的理念逐渐流行起来。当时的农村社会学家和农业经济学家杨开道、朱曙、唐启宇、张丕介等都主张中国仿照苏联的模式建立农场。

此外,一些学者为了推动农村经济复兴,深入农村指导土地经营。受此影响,1927—1937年,从中央到地方都将合作事业、合作经营作为复兴农村经济的重要措施,各种形式的农场也随之建立<sup>①</sup>。当时的农场主要有主持农业改良和推广的农事试验场,以农业生产为主、合作劳动为主要形式的合作农场,垦牧公司性质的私营农场,以屯垦为主、兼及乡村社会改造的集团农场<sup>②</sup>。其中前三者的数量相对较多,集团农场则并不普遍。根据农林部统计,截止到1937年7月,全国有国营农场255所<sup>③</sup>。这里的国营农场、集团农场都是国家直接管理的农业部门中的企业,土地等一切生产工具完全属于国家所有,管理人由国家指派和委任,生产和分配都是按照国家预定的计划去进行,国家处于支配和管理的地位<sup>④</sup>。

在经营过程中,这类农场开垦初期需要大量的资金,同时还要处理各种土地纠纷,因此极大地挑战了政府的管理能力。1931年4月,庞山湖实验场成立,划定场址13623亩,并通过收买和补偿的办法解决了土地纠纷问题<sup>⑤</sup>。然而该场创办多年,建设迟缓,成效并不明显。1934年,金水闸建成后淌出大片湖荒,政府划出91.5万余亩作为屯垦之地,并成立了湖北省金水农场<sup>⑥</sup>。由于地权纠纷,金水农场面积由原计划的91.5万亩缩减至2.3万余亩。在土地清丈登记过程中,官民发生冲突,群众火烧农场,并将场长陈振先等5人打死。直至1948年3月,农场才通过补价的办法,解决了十几年的土地纠纷<sup>⑦</sup>。

由于土地国有化的方法能够部分解决沙田开发中的种种积弊,因而引起了江苏和广东两省政府的重视。1936年,江苏省为了推动滨海垦区的发展,决定改变过去由私人组织公司经营的营垦制度,在垦殖区中选择两处十万亩的荒地,试办公营农场<sup>⑧</sup>。广州沙田处也计划按照集体合作办法,创设新的农作制,在新涨沙田中划定堤线,留作公产,建立公众农场<sup>⑨</sup>。苏、粤两省试办公营农场都是选择没有土地纠纷的新涨沙田,那么过去已经被放领或者存在土地纠纷的沙田又将如何处理,一直是个难题。然而随后而来的抗日战争,打断了上述计划。战后,虽然江苏省也曾呼吁各县恢复农场,但都局限于合作农场<sup>⑩</sup>,广东省则将工作的重点放在沙田的清理上<sup>⑪</sup>。由此可见,战乱频繁时代,缺少和平稳定的环境,很难创建大规模的公营农场。

值得注意的是,马克思主义经济学家主张无偿没收土地,通过消灭土地私有制来解决自耕农占有耕地的的问题。1938年,中国共产党在陕甘宁边区创办光华农场,并开垦南泥湾荒地<sup>⑫</sup>。抗战胜利后,中共通过组织大生产运动,在山东、山西以及东北等解放区创建了一批国营农场。新中国成立后,中央政府

(下转第28页)

① 李金铮:《大农与小农:清末民国时期中国农业经营规模的论争》,《近代史研究》2021年第5期。

② 王蓉:《民国时期的“农场”之辨析》,《农业考古》2013年第3期。

③ 《农部明年工作计划特组委员会从事研拟》,《中华时报》1937年7月5日,第1版。

④ 徐恩予:《筹设集体农场和公营农场之商榷》,《江苏评论》1935年第1期。

⑤ 《吴江庞山湖实验场收买民荡案情形》,《江苏省政府公报》1931年第814期。

⑥ 《国营金水农场组织成立》,《农业周报》1935年第12期。

⑦ 季小艳:《国民政府时期金水农场地权纠纷研究》,华中师范大学硕士学位论文,2011年。

⑧ 《苏省试办公营农场》,《大公报》1936年10月21日,第3版。

⑨ 《粤滨海新成沙田拟创建公众农场》,《时报》1937年7月12日,第2版。

⑩ 《苏北恢复各县农场》,《无锡日报》1943年3月22日,第1版。

⑪ 《宋子文下决心整理粤省沙田》,《中央日报》1948年7月24日,第3版。

⑫ 刘培植编:《论过渡时期的国营农场》,财政经济出版社,1956年,第20页。