

中華民國三

行政院新聞



綏靖區土地問題之處理

綏靖區土地問題之處理

## 目 錄

- 一、實施法令之制訂
- 二、施行政序之規劃
- 三、督導工作之實施

# 綏靖區土地問題之處理

綏靖區在共匪叛亂時期，於共匪長期盤踞控制之下，經過所謂「鬥爭」，「清算」的結果，使一般人民喪失生命財產，蒙受嚴重的損害。對於人民的土地，更往往使用種種非法的手段，任意加以分配，結果造成了地權的極端紊亂，平空製造了原所有權人和非法獲得土地者之間的衝突，糾紛，甚至於仇恨和報復。因之紛爭時起，社會秩序遭受破壞，動盪不安。所以要恢復綏靖區的社會秩序，確保安寧，使人民都能够消除過去所製造出來的糾紛而安居共處，逐漸恢復地方的元氣，日趨繁榮，則綏靖的工作，除了積極展開善後救濟，撫輯流亡的急務外，土地問題的處理實在是極根本而重要的工作。所謂土地問題的處理，就是針對綏靖區的土地現狀，使土地利用和分配，都能够得到合理而澈底的解決。也就是一方面要顧到原有土地所有權人的合法權益，使他們因土地被非法分配所遭受的損失得到適當的補償，一方面也顧到一般農民的耕種權利，使他們能够繼續獲得耕種的機會，並更進一步來實現耕者有其田和合作耕種的目標。

爲達到在綏靖區實現耕者有其田和合作耕種的理想，同時又要兼顧及原有地主的合法權益，政府曾先後分別釐訂了各項實施的法令，並且積極規劃推動法令的實施。茲分述實施步驟於下：

## 一、制訂實施法令

土地可以分爲農地和市地兩大類，因爲二者性質的不同，所以處理的方法也稍異，處理綏靖區農地的辦法，有八個重要原則，這幾個原則要點，都包括在三十五年十月二十五日公布的「綏靖區土地處理辦法」法令中，分述如下：

1. 在變亂時期，綏靖區的農地，被非法分配的，一律由縣政府征收後，再公開招人承領耕種，所征收土地的地價，照農產物單位折算，以土地債券分年補償給原有的土地所有權人，這樣原有的地主就不會因過去被「清算」，而無端蒙受損失。

2. 承領縣政府所徵收土地的人，必須自己耕種，不得出佃，同時依照估定地價折合農產物分年繳納地價，期滿後，承領的土地就歸他自己所有。這樣，一般的農民可以一面耕種，一面以分期償付地價的方式，最後獲得了土地的耕種權和所有權，也就是真正的達到耕者有其田的目的。

3. 承領土地的人，以變亂前的原個人有最優先的承領權，其次是現在的耕種人，再次是有耕種能力的退伍士兵和抗戰軍人家屬。

4. 無論未經或已經被非法分配的土地，其所有權人如不是地主而是自己耕種的自耕農，可以

憑原有證件，或保甲四鄰證明文件，收回自耕，免予征收。

5. 凡未經非法分配的農地，假如土地原有人不是自耕農而是地主時，他可以憑原有證件或保甲四鄰證明文件，保持其所有權，並且土地仍應由現耕農民繼續佃耕，佃租額則不能超過農產正產物的三分之一。

6. 假如對土地權利發生糾紛爭執的時候，則由縣及鄉鎮地權調處委員會加以調處，假如兩造的任何一方不服調處時，可以訴請司法機關來受理。

7. 承領耕地的農民，由政府指導其組織合作農場，並且輔助其經營，目的在於以合作生產的組織，來代替變亂時期的鬥爭組織。

8. 在變亂期間，農民欠繳的佃租，一概免予追繳。

依照這幾個要點來處理綏靖區的農地問題，可以說對地主和農民的利益雙方兼顧，而又可以真正實現了耕者有其田的目的，這比起共黨破壞性的鬥爭清算，其優劣實不能以道里計。歸納上面的八個原則，處理上最重要的約有兩點：一是地權糾紛的調處，二是土地的征收和放領。

關於地權糾紛的調處是由各縣鄉鎮組織調處委員會來處理的，縣的調委會組織，依據「綏靖區縣地權調處委員會組織規程」，其要點如下：

1. 該會置主任委員一人，由縣長兼任，副主任委員一人，由縣黨部書記長兼任，委員五人由

縣政府聘縣參議會代表一人，農會代表二人，（自耕農及佃農各一）富埶士紳一人，法院代表一人担任。

2. 該會的職權爲調處牽涉兩鄉鎮以上的土地權利糾紛，建築物權利糾紛，土地債務糾紛，及鄉鎮地權調委會送請該會調處的事項。

3. 上項糾紛可以由縣政府提交該會調處，也可以由爭議人聲請調處，不過須以書面陳述事由，並附送有關證件。

4. 凡調處事項涉及該會委員本身者，應行迴避。

5. 爭議的一方不服調處時，得於十日內訴請縣司法機關受理。

鄉鎮的調委會組織依據「綏靖區鄉鎮地權調處委員會組織規程」，其要點如下：

1. 該會設委員七人至九人，由鄉鎮民代表大會選舉鄉鎮內公正的士紳担任。

2. 該會設正副主任委員各一人，由委員互選。

3. 該會職權爲調處本鄉鎮土地權利的糾紛，本鄉鎮建築物權利的糾紛，及本鄉鎮土地債務糾紛的事項，假如認爲糾紛事項不易調處時，得送請縣地權調委會調處。

4. 上項糾紛事項，可以由鄉鎮公所提交該會調處，也可以由爭議人聲請調處，不過須陳述事由，並附送有關證件。

5. 調處事項涉及委員本身者，應行迴避。

6. 爭議的一方不服調處時，得於十日內訴請縣司法機關受理。

這樣，在變亂時期因秩序破壞所引起的地權糾紛，都可以遵循協議，磋商，調處的方式，經由人民自己所組織的機構得到合理完滿的解決。

關於土地的征收和放領手續中，政府須付給原地主以土地債券，承領人也須按年繳納地價，這兩個手續，都是由中國農民銀行辦理。土地債券係依據「中國農民銀行發行綏靖區土地債券辦法」發行，該辦法規定以農產物稻穀與小麥爲本位，以綏靖區內徵收的土地及其收益，及放領後承領人向中國農民銀行抵押的土地，以及每年應繳的地價爲担保，按債券面額十足發行。發行的詳細計劃已經行政院綏靖區政務委員會決定，其主要內容如下：

1. 發行額總數，稻穀及小麥各一千萬市石，不足時呈請增發。

2. 債券面額，分一市石、五市石、十市石、五十市石、及一百市石等五種。

3. 利率規定年息四釐。

4. 發行方法：每年度發行一期，稻麥兩種發行期稍有不同。

(一) 稻穀券以一月一日爲發行日期，自一月一日至十二月三十一日，爲發行年度。凡在年度內徵收的土地，完全以本年度發行的債券支付。在此期間內，凡已經收取本年



佃租者，則以下年度發行的債券支付。

(二) 小麥以九月一日爲發行日期，自九月一日至次年八月三十一日徵收的土地，以本年度發行的債券支付。在此期間內，已收取本發行年度的佃租者，則以下年度發行的債券支付。

5. 償還方法及期限：採取本息合計均等攤還法，每年歸還本息一次，以穀物或依照主管糧食機關酌當地市價所規定的價格，折合國幣償付。償付期間分：

一、稻穀券、各期債券於發行年度之次年一月一日起，開始償還本息，以後每年一月一日起各償還一次，分十五年還清，但得提前償還全部或一部分。二、小麥券、各地債券，在發行年度的次年九月一日開始償還本息，以後每年九月一日起各償還一次，分十五年還清，亦得提前償還全部或一部份。

關於綏靖區城市土地及建築部份，也依照綏靖區土地處理辦法的規定，擬定了綏靖區城市土地及建築物處理辦法，由行政院公布施行，其內容要點約有四項：

1. 綏靖區內城市土地及建築物，經被非法處分或被強佔的，一律由原所有權人依原有證件收回管業。

2. 城市土地及建築物所有權人逃亡未歸者由縣市政府接收代管，在兩年以內所有權人得依原

有證件聲請收回管業，逾期則收歸公有。

3. 佔用人 and 原所有權人的債務糾紛，及原所有權人應償付佔用人的改良工程費用，由雙方協議處理，假如協議不成，則由地權調處委員會調處，若不服調處時，可以在一定期限內，向司法機關訴請受理。

4. 界址不明的土地，得由縣政府依原產權證件重行勘界，必要時得施行土地重劃，以促進土地の利用。

關於土地利用部份，依照綏靖區土地處理辦法第十九條的規定，地政部曾經擬具了「綏靖區輔導組織合作農場辦法草案」，以期調整農地經營，採用合作的生產方法，達到土地充分利用和生產分配合理化的目的。

## 二、規劃施行程序

綏靖區的農地城市地及建築物的處理，地權糾紛的調處，合作農場的組織，都先後分別由前地政署和現在的地政部擬訂了各項法令公布，所以次一步驟就是規劃實施的程序，這可以分四方面來說明：

甲、擬定綏靖區土地處理辦法施行程序及經費標準：此項施行程序及經費標準的擬訂，係由

前地政署召集蘇、魯、豫、晉、熱、察各省政府，及有關部會機關代表，分組研討，修正通過，並經國府核准施行，其內容摘要如下：

#### 1. 施行程序：

(一) 綏靖區土地，均由所屬省政府先作初步調查，據以劃定征收區域及暫不征收區域，並估計其面積，報請行政院核定。

(二) 綏靖區各省政府依據初步調查，劃定征收土地區域後，擇定少數縣份先行試辦。

(三) 征收區域的土地，應依照左列程序辦理征收放領：

一、調查造冊

二、規定地價

三、公告徵收

四、放領及發照

五、組織合作農場

(四) 暫不征收區域的土地，由各省政府舉辦簡易地籍調查，其辦法另行訂定。

(五) 暫不征收區域應由各省政府遴選革命幹部充實鄉鎮機構，加強行政力量，負責嚴格執行有關保障佃農的法令。

## 2. 經費標準：

(一) 辦理征收放領所需行政經費標準，以每畝二百元（包括調查、估價、造冊、發狀、及辦公薪旅等費）估計，每一縣平均二百萬畝，約需四億元。辦理的區域如不及一縣時，按面積比例計算。

(二) 簡易清理地籍經費標準另定之。

(三) 征收放領所需行政經費由政府按照上項規定標準，參酌地方實際情形，擬定預算，送請行政院核發。

乙、編具各省綏靖區土地處理臨時費預算：前地政署爲使綏靖區各縣土地處理工作能够劃一配合，會經決定統一籌劃指導推行的工作，所以依照綏靖區土地處理辦法施行程序及經費標準的規定，編具各省綏靖區土地處理臨時費預算，共九十五億元，並由行政院綏靖區政務委員會與有關機關會商決定此項土地處理臨時費，在綏靖臨時費項下列支二十四億元。關於辦理初步土地調查的區域原定爲三百縣，辦理土地徵收放領的區域擬辦二十縣。在實施上指定江蘇省的淮陰，宿遷，東台，興化四縣，山東省的章邱，昌樂二縣，河北省的昌黎，豐潤二縣及察哈爾省的涿鹿，張北二縣共十縣爲實驗縣。爲使各實驗縣對於土地處理工作能樹立規模，速收成效起見，上項核定經費二十四億元遂成爲實驗縣專款，作爲各該實驗縣土地調查征收放領行政經費之用。並且已

經開始動用，推動工作。

丙、劃定各實驗縣征收放領區域：自江蘇、河北、山東、察哈爾等省的綏靖區實驗縣指定後，前地政署即會請各該省政府將各該實驗縣內準備征收放領的土地範圍，畝數及行政預算數查編報核，江蘇省淮陰等四實驗縣的征收放領範圍，業經劃定，計淮陰縣為第四區，東台縣屬於鹽墾區的為大中集，新豐鎮，興化縣為第一區南官鄉，宿遷縣為吹車鄉。

丁、審核綏靖區各省土地處理實施細則：自從綏靖區土地處理辦法由行政院公佈施行後，前地政署及前行政院綏靖區政務委員會，曾先請各有關省政府迅即依照綏靖區土地處理辦法，及其他有關法令，擬具實施細則送核，俾對綏靖區土地處理工作能夠迅速展開推行。現此項實施細則已經行政院核定者計有「江蘇省綏靖區土地處理實施計劃」，「河北省綏靖區土地處理辦法實施細則」，「河北省綏靖區土地處理實施要領」，「安徽省綏靖區土地處理實施細則」等。

### 三、督導工作之實施

綏靖區土地處理的法令和施行政序，經分別登訂規劃後，次一步驟就是準備按照施行政序積極推動，同時為欲明瞭實施情況，更有督導工作的推行，茲分述於下：

甲、督導江蘇省推進蘇北綏靖區地政工作：政府為欲明瞭蘇北各縣在共黨盤據期間非法處分

土地的實況，收復後一般人民蒙受損害情形，以便根據法令，配合當地實情策劃進行蘇北綏靖區土地處理工作，所以會由前地政署會同其他機關組織考察團，於三十五年十月間前赴蘇北實地視察，先後到達蕭縣、睢寧、宿遷、泗陽、淮陰、淮安、江都、泰縣、如皋、南通等十一縣，會舉行各界座談會十二次，交換各項綏靖工作意見，並訪問共軍俘虜及自新農民百餘人，收集共黨重要文件十餘種，所經各地，歷遭破壞，人民損失的生命財產難以數計，而善後救濟之工作外，土地問題的急待處理尤覺重要。三十五年十一月間，復由前地政署副署長湯惠蓀，至鎮江協助江蘇省政府策劃推動事宜。三十六年二月間該署鄭署長震宇，復出巡蘇北，指示並督導工作的推行，現該省已依照實施法令，分別派員駐縣，隨時督導，對於淮陰、宿遷、東台、興化四實驗縣，經於三十六年六月底完成調查工作，即可依照劃定之征收放領區域，核發土地債券，進行征收工作。

乙、綏靖區各省縣地政機關與各級土地金融機關聯繫的加強：推行征收放領工作中，關於土地債券的發放與本息償還，承領人的繳納地價，及辦理農貸，均應由中國農民銀行與地政機關加強聯繫，以竟事功。因此會由前地政署分電綏靖區各省政府轉飭各省縣地政機關，並電中國農民銀行查明辦理。

丙、前綏靖區政務委員會督察團的督導工作：綏靖區政務委員會為明瞭並督導綏靖區一般政

務措施，曾組織綏靖區政務督察團，由國防部白部長崇禧任團長，社會部谷部長正綱，國防部鄧局長文儀任副團長分南北兩組，於三十六年二月一日分別出發，至三月底先後返京。地政方面由前地政署視察主任張輝參加北方組，督察河北、熱河、山西、綏遠、察哈爾五省，專門委員周之佐參加南方組，督察蘇北，皖北，河南，山東等處，所經各地土地問題的處理，經督導後均在積極準備，着手推進中。依據中央所定施行辦法，推行結果，不但可以使變亂時期共軍非法製造出來的混亂狀態得到合理的解決，並且可以一勞永逸的實行土地改革，以達到耕者有其田的民生主義土地政策的實現。

