

土地政策

中華郵政特准掛號第一類新聞紙類  
福建郵政管理局執照字第七九二號

# 地政通訊

林欽良

通訊處：永安縣建省地政局地政通訊社

局政地省建編：各輯編 期八十三第 (大一期出月每)

## 關於地政

第一次全國地政會議，係為研討執行中樞既定的土地政策而召集，所以大部分議案都是着重行政技術問題，不多談政策。然以上地政人養人，不可須臾離，土地行政的一枝一葉都繫到民生，故我們關心地政會議的情意，不比任何重要的全國會議稍差異。

蔣委員長對土地問題的所見，可謂深遠，察及細微，既手訂戰時土地政策實施綱領，建議設立地政署，令茲全國地政會議，復切切指示，指出當前業務的要點，重申平均地權的目的在使地權其利與耕者有其田，叮囑土地增稅應立即實施，深盼全國土地的分配能有公平徹底的解決。國策為的土地政策，由最高的理論至繁瑣的法規，皆燦然大備，惜實施之時，形勢勢禁，迭生頓挫，故直到如今，中國土地問題的中心口號並未如期實現：第一，農地的耕種自耕農政策，不會使自有耕作者及能力的農民，均有耕作的機會與權利，且完全為耕作的收穫。第二，市地的漲價歸公，也因關於地籍的不清，與政府無力照價收買，未能實現，同時則土地增稅亦不能順利舉辦，遂使都市的房地產地，一任游資縱橫控縱，莫知所屆。

現所力行的土地政策，因整理地籍，以確定地權，且調查荒地，以評定地價等等，都尚在解決土地問題初步階級，還未見得顯著的成績。而且土地行政的一部分也彷彿滑入了財政的目的，似乎有忽視了民生的意義。譬如地政署的中心工作，在計辦徵收地價稅，全達八百三十餘市鎮調查，也說無異十二萬萬元的地價稅在背後揮霍。地價申報改為地籍整理，存單的詳情已有不同，行政的目光已經放遠，但求由財政的利民生的，必須由土地稅則中求增稅，這是一個要點。在農地方面，地價申報並未為賦定價課賦的礎石，進行科。則不能按地開戶，按戶開稅，甚且地多或少或地少地多，有地無稅或有地無稅。地籍整理清楚之後，將使地，戶與三者符合節節，地不得隱匿，無不再漏盡。但這還是財政的目的，要由財政的利民生的，就應該：第一、田賦延稅與徵收，照去地佔有面積的大小，釐行延進征收。第二、田賦延稅法定地租，上述法第一七七條規定租額不得超過正產物百分之三百七十

### 目 要

- 一、關於地政
- 二、從地籍問題說到地籍自辦
- 三、扶植自耕農在福建
- 四、六年十月(二)
- 五、地政簡訊
- 六、法令條釋
- 七、附錄：扶植自耕農法草案

南京

(二)

五、土地政策實施時應遵照第四條也。定：「私有土地的租稅，其地租一律不得超過報定地價百分之十。」但事實上今日佃農繳納的地租多半超過這個限度，並且沒有切實的法律保障。第三、要把土地給農民，土地政策應實施第六條。『該地以歸農民自耕為原則。』孫中山先生也遺教說：「耕者有其田，任何國家稅收，另外沒有地主來收租，這是公平的辦法。」農民享有土地實為天授之權，然戰時游擊戰爭時，地權漸見集中，運用游擊的土地金融力量，很難阻止游擊的土地兼併之風，何不設法以政治壓力，則欲耕者有其田的理想至難實現，似尚渺不可期。總而言之，我們認為土地行政應跳出財政的迷團，急進的政治腕力，徹底去解決土地問題，不應該再逡巡遲延，循循因循，掩飾了主權的權限。

當然問題有困難，戰時尤宜速引起地主的反感，破壞生疏關係的如話。戰時關於土地的最重要工作為增加生產，努力墾荒，而對私有

地徵收高額的稅，是合理的。戰時國家財政既乏，土地稅在歲入總預算中已躍居第一位，地政的財政目的也便不可動搖。戰時貨幣價值變動不居，土地價值也因之變動不居，衡量土地增值的尺度難定，徵收土地增價稅也就難尋不到標準。照重慶市徵收土地稅暫行章程第十五條及第十七條的規定，要在土地所有權轉移時，或在土地公告布滿三十五年未經轉移時（按土地公告布於民國十九年六月一日於民國二十五年三月一日起實施）始行徵收土地增價稅，這真是一個漏洞。同時也說明了土地行政的複雜艱難，不能立求成功。須要我們願意諒解路之苦衷，但同時也憫恤貧農運命的悲苦，深惡一些地主的無食，故特來地政會議終了的機會，謹獻數言，致意於從事地政工作者：務以主義為先！民生為本！

（三十一年十二月十二日重慶大公報社評）

# 從佃農問題說到扶植自耕農

章子燕

吾國是幾千年來的農業國家，只要能够解決耕地問題，那末我們的土地問題便可以大部份解決了。據美國農業學家培克氏的統計，吾國可耕地佔全國總面積的百分之二十九，而耕地的口密度却特別高，每方公里約有一千一百六十五人，若平均計算每人祇可得三畝，美國人民每人可以有一百畝的土地，兩相比較只及他們的一百分之三，自然，吾們農民的生活不能同他們相比，並且可耕而不耕者，又佔半數以上，已耕部份，僅佔百分之十三，如此每人平均所得的熟地，將少到不能耕作了；再加以耕地碎小（一畝以下的地佔總數百分之四十二強），技術落后，災苦不能免除，也沒有金機機來維護，而連年兵匪，又於與破壞的打擊，更造成嚴重結果：農民不堪於現實的苦難生活，當都市工業逐漸發展的時候，一部分冒險者，自然

拋棄了土地，相率離鄉，另謀生路，造成都市人口集中，局部社會畸形繁榮，又因為都市生活難以維持，不免挺而走險，鬧出個人犯罪的禍，社會秩序的安甯也隨之而發生問題，至於留鄉的安份農民，受着更重的生活壓迫，他們當無法維持生計時不免接受了高利貸，直到不能償還債務的時候，就只好出賣他們的土地，而變成佃農；由於他們生活的刻板苦悶，環境一切均不滿足最切的慾望，結果家庭人口的增殖，必然特別快速，更加重了他們的負擔，連帶也增加了債務，都市物質的繁華，又刺激着他們內心的痛苦，子女得不到教育機會，長成以後，自然也是佃農，到了那個時候，他們一天離開土地，便一天不能生存，於是地主得來機大施其壓榨手段，而使佃農成了個「半人」狀態；在人與畜之間；佃農要在飢餓線下掙扎，唯有盡其

所能，去掠奪地力；為了增加人力，便加重了沉重的工役，而造成早熟早斃等不長現象，最後，使農民體質及耕地地力比例日益衰退，農民既佔吾國人口的大部，農民的衰弱象徵着整個民族的衰弱，這是一件極危險的事。

這要我們再看看吾國佃農的數字：據土地委員會的統計，地農民約佔總數百分之五十五，有地不到十畝的又佔百分之四十三，若說吾國農民佔總人口的百分之八十，那末就是總人口的百分之四十四，都是過着佃農或雇農的生活，而有地不足十畝的人，也是苦若鶩狀，假使再加入這一類貧農計算，那末全國總人口中便有百分之五十九在過着「半人」的生活，這個問題是一切社會問題的出發點，這個問題沒有解決，國家一切的計劃政策也就都是空話！

土地法對於佃農的保護，在土地使用篇耕地租用一節，已經詳細訂定，如：租額不得超過正產物總額百分之三十七五；出租人不得任意撤佃，除非合於土地法一百八十七條之各款；出租人收回耕地自用時，對於承租人應特別改良剩餘價值，應與租金賠償；出租人出售土地時，原承租人有優先承買權；承租人得將耕種不在地主土地十年以上，得依法呈請征收；承租人得分期繳租，賦稅可以代納於租額內扣除；但是法僅備管法律，其價值是背道，事實與理想依然差得很遠，因為地主在社會上有着歷史的傳統的特別地位，由於他從佃農身上剝削得來的經濟力量，使他成爲地方紳士，社會上政治或經濟的活動，無不受他的節制，即使爲貧農們謀幸福的合作社，農會等等團體，亦多爲地主所操縱，無知識的佃農，本來只知道本地內鄉紳，並不知道有國家的法律保障自己，即使知道，仍不敢向地主抗辯，因爲地主可用其「地方紳士」的權威，使佃農不能立足，不能生活，簡直制之生命亦非小事，於是不幸的佃農，終必對待地主如祖宗，如佛爺。

(三)

或有人說：政府可以根據土地法耕地租用各條之規定，訂定保障佃農，調整租佃制度的辦法，澈底調查佃農契約，並爲登記，如現法定不符時，即便強制修訂，以資保護，但是佃農不明白政府的善意，

又時時受着地主的威嚇，使他一切行動，都要仰承地主的鼻息，他每保守現狀，不來登記，即使不得已而來登記，或依法另訂契約，政府對於他們口頭的契約，仍得無法絕對防止，所以保護佃農的法規，不能普遍的使佃農生活納入理和正軌，而祇是用作解決少數窮苦佃農的「工具」！

消極的保護佃農，功效既然如此微薄，吾們要救濟佃農，只有從積極起，就是使佃農取得土地，根本消滅租佃制度，然後用各種方法來維護扶植，再給與技術上的指導改進，教育的基本訓練，使佃農得到生存條件，同時政府制定各種法律，保障佃農自耕農的永久存續，不使再度淪爲佃農，這個積極的方法，就是「創設自耕農」。

創設自耕農的方法有兩大類，第一是「墾荒」，沒有土地而需要土地的人，可以墾荒開荒，從事生產；第二是土地要從地主手裏買來，這一類又可分爲兩種：

一、直接創設：由政府或公共團體購進土地，依租額年賦繳還法出售於自耕農民，如此地農民於若干年後，可以取得土地，而變成自耕農，並且每年繳還租金若干，容易負擔；直接創設又可分爲自由的和強制的兩種，前者，政府如直接購自地契的買賣，后者政府用法律強制征收地主的土地，轉售農民；歐洲羅馬尼亞所行的，就是這一種方法。

二、間接創設：地主自願自行買賣，政府貸與資金，再從旁監督保護；間接法也可分爲自由和強制兩種，前者，主佃行立買賣時，政府對價金不加干涉，第一次大數以前德國會行之；後者，主佃買賣時，政府非但貸與資金，並且運用政治手段，間接的抑制地價，或迫使地主讓售土地，此法多屬國會行之而收效甚宏。

以上四種方法中，原來是間接強迫方法最完善，因爲佃農既有地可買，有款可貸，且所購土地多半屬於新地，但是照吾國現行土地法，並不能迫使地主讓售土地，新地亦多屬於地主手裏，

以上，始得呈請征收，然則間接方法勢必收效甚微；「抄徹底」的辦法，莫過於政府主動強制征收重行分配直接強制法。本省現在已經決定，在租佃問題最嚴重的龍巖縣，向中國農民銀行舉借鉅款，征收二十

# 扶植自耕農在福建

李 鷲

陳誠

扶植自耕農的目的，是在實現「耕者有其田」，「耕者有其田」是國父土地政策的遺教，也是本黨土地政策一貫的主張，扶植自耕農的重要，在理論上界大家所公認的，所成問題的，是實際的實施而已。扶植自耕農，大家都知道其重要，但是宣傳了好久而政策，為何不能見諸實行呢？最大的原因不在於政府不能利用政治的力量與缺乏土地金融的補助。不用政治的力量，大地主的土地，絕不會自願的出賣，沒有土地金融的補助，佃農也絕無力購到土地，結果自耕農當然也不會扶植起來。現好了，政府已經決定利用政治的力量，而土地金融方面，也由中國農民銀行特設土地金融處專事辦理了，以前所成困難的問題，現在業已完全打破，扶植自耕農在中國，顯有光明的前途。

在福建 並不比它省差後，現在已訂有「福建省扶植自耕農暫行辦法」，並決定先在龍巖縣試辦，只要政府有決心，又有大量土地金融的補助，這個新事業在龍巖的成功，是可預卜的，因為這個事業在本省尚是首創的，地政同志熱心的必定很多，所以編者特將本省最近所新訂的扶植自耕農辦法，作一個扼要的介紹，想為讀者們所歡迎吧。

餘萬畝的新地，來創設自耕農，並定為三十二年地政中心工作上，這非但是本省的創舉，也是吾輩土地政策實踐的先聲。

才能生效，辦法第三條所定「實施扶植自耕農之縣份，凡非所有人自耕之農地，及私墾荒地，無主荒地，均由政府依法征收，分配於自耕農使用。」第四條：「實行扶植自耕農之縣份，政府得擇適當地區，實行區域征收。」第五條：「凡佃農佃耕之土地，繼續至十年以上，而地主不在地主時，得呈請政府征收其土地，售給該佃農。」第六條：「這都是採取直接而兼強制的扶植精神。」

二，為科學的與合理的扶植 扶植自耕農不是用貸款就算了事，政府事先應有妥當的計劃，使自耕的農地得能為理想的與合理的劃分，每塊自耕土地，務不至過小，也不至過大，而適於科學的耕種為宜，辦法第四條所定自耕農的示範區，與第九條所定的土地重劃，都是符合這個原則。

三，為自助的與互助的扶植 扶植自耕農不是扶植不會耕作的人，而是扶植自己有耕作能力的農人，所以扶植的人，不是「他助」而係「自助」，須自己能够耕作的。辦法第二條規定須有自耕的農人才能分配使用，與第六條規定無耕作能力的人不得承領土地，都是符合這個意思。不過為適應抗建與救濟佃農起見，所以轉於辦法第五條中規定：「……原佃農及出租軍人家屬，具有自耕能力者，有優先承領權」。扶植自耕農的土地已經分配了，已經承領了，但是所分配的不能過多，也不能過少，過多容易轉變為地主，過少恐怕又淪於佃農的生活。所以應該以適中的土地為最理想。所謂最適當最理想的自耕農應有的土地面積，是以 據當地的土質與當地的生活

## 一、為直接的與強制的扶植 扶植自耕農方法，原分有直接的與間接的二種，其中各細分強制的與自由的二種，最有效的方法，

當然莫如採用直接而兼強制的辦法，尤其在地主勢力強上與佃農愚笨無知的中國農村社會裏，只有採用政治的力量以為直接與強制的扶植

情形，由當地政府酌量規定，以能够維持他們一家中等的生活爲原則，所以自耕農應領的土地多少，不能由省概括規定，應由各地方政府自己根據當地的土壤與生活的規定，才能合理，辦法第五條所定：「……應由政府按當地人口及土地分佈情形，分別規定各類土地之每戶單位面積……」也就這意思，其目的就在於每個扶植的自耕農除其自助外還使他們能有自立的生活，即中等的的生活。

四、爲積極的與激底的扶植。扶植自耕農不是僅供給貸款，購到了土地就算業務完竣，至購到土地後，如何使他永久保持，不至出賣，或不再行分割，這是扶植自耕農事後的一個重要問題。事後扶植的重要，並不亞於事前的扶植，因事不預事後的扶植，則事前的扶植亦等於無效，結果徒勞無功。辦法第十一條所定：「農民依照本辦法承領或購買之土地，不得爲債務上之抵押，非經核准，不得轉租或轉賣……」及第十一條所定：「農民依照本辦法承領或購買之土地，以一子繼承不再分割爲原則……」這都是注重於事後扶植的緣故，因爲沒有這樣嚴密的規定，則扶植出來的自耕農，將來必因債務上的關係，將他購進的土地任意出典出押，甚至出賣，勢必又淪爲佃農或僱農，至土地如不規定一子繼承，則將來土地亦必分割至不可言狀

# 六年十月

(二)

## (五)

辦理地政大體可以分做三個階段：第一階段是土地整理；第二階段是土地管理，第三階段才談得上推行土地政策。依照土地法規定土地整理應從土地測量登記入手，編造圖冊，爲地政機關管理土地推行土地政策的根據，土地陳報原是財政當局整理田賦的一個方法，本來可以與地政分開辦的，本省採用的土地陳報辦法比較精詳，所謂「土地編查」事實上可等於簡易土地測量，(俗稱簡易清丈)也可以說是具體而微的土地測量。各縣辦理土地編查的成果，圖冊彙編，圖有

，不能作爲自耕土地的標準。所以事後的扶植，必須有這二條的規事，而事前的扶植，才能達到積極的標準，而所扶植的自耕農也才能稱爲真正的扶植，而保持他們永久自耕的地位。

扶植自耕農在本省，尙是一種新的事業，當局尙不敢全省各縣一律舉辦，儘先擇定龍巖縣先行辦理，俟有成效，再按其經驗普及各縣辦理，所以在辦法中規定辦理縣份另以命令定之，未奉省府命令的縣份，不能適用該辦法的規定，任意舉辦。龍巖原是本省地政實驗縣，林縣長本身是地政專家，辦理地政的人員也比較充實，本省擇定龍巖先辦扶植自耕農業務，當然是有以特別意義所在，同時我們也相信他一定有很好的成績表現出來。上面所介紹的儘將本省扶植自耕農辦法的要點略加說明介紹，至龍巖縣辦理此項業務，另訂有實施的計劃，關於此項計劃以及實際工作的情形，這應請在該縣負責工作的同志，來函任報告了。

在編查、扶植自耕農口能說正在開端，因爲根本備訂了辦理地政計劃，還沒有進到實際的進行，所以本文也僅能大略介紹辦法，而不能報告工作情況。不過本省既已具有徹底辦理的決心，總者農僅只囑有政治的力量與土地金融的輔助，扶植自耕農在願建的成功，是無可疑義的！

鄭行亮

縣圖，段圖，坵地聯繪圖；冊有坵領戶冊，戶領坵冊。所以在仙遊辦理土地編查將次完成之際，大家都覺得那樣的圖冊存在土地陳報辦事處結束後，一起移交縣政府就算完事，縣政府財政科及經征處恐怕管理不了，過了相當時間地籍又弄到紊亂不堪，乃由地政局訂定土地編查完竣縣份設置地政科方案經省府會議通過於土地編查完竣的縣份，設置地政科，科長人選大都是當時土地編查隊隊長連任。去。例如，仙遊科長黃炳昌永春科長周鳴盛德化科長黃尚志都是在陳報圖結竣

後接連下去担任地政科長，所以陣容相當整齊。

當抗戰初期各省地政機關因業務無法開展紛紛裁併，惟獨本省有用土地編查辦法，業務上既未受若何影響，反有蒸蒸日上之勢。地政界人士或有認為那是畸形發展現象，實則土地編查辦法有別於一般的土地申報辦法，它既可以达到清理田賦的目的，且財產的目的，又可以完成初步的地籍整理，切合於地政的要求，未始非治標與救急的一個好辦法。第三屆全國財政會議後修訂的比較精密的土地申報辦法，多少受到國省土地編查辦法的影響，這是值得重視的。雖然各縣土地編查的成果也有參差不齊，未能達到理想的程度，但是照以往改組開征的成績來看，却都還能夠收得起來，這都是毫無疑義的事實。總之，在土地測量無力舉辦，而土地申報又難以實行之際，又是沒有把握的辦法，那末一個折衷的辦法——土地編查的產生，自是一種必然的現象了。這在檢討六年十月中國省地政相當成功的工作——土地編查之際應該認識這一點。

土地編查總算相當的成功了，編查完成後的圖 應該如何管理呢，也是一個大問題。因為土地雖然固守的，它的權屬却時常在流動着，倘使地籍圖冊不跟着土地權利的變動而變動，那末這些圖冊亦將漸漸失去其確性，轉變成廢物，真是到了那個時候恐怕又要費一筆龐大的經費，重新來整理一番。我國歷史上頗有不少關於土地整理的記載，換其原因多半是管理不善的緣故，歷史給我們的教訓，我們應該接受的。我們不應僅重視整理而忽視了管理。我認爲歷代整理土地動機大都是爲着增加稅收，我國至今這一農業國家，地主階級的財富是土地，到了國家一旦有事，要籌措經費當然最可能的也最可靠的是向土地想辦法。現在國家財政收入田賦仍居第一位，就是一個顯著的實例。土地整理之後，稅收自然可以增加，田賦日的達到了就算了，這是至於如一個通病，不但古人如此，目前還有不少人，持此見解。何利用土地整理的成果去開發經濟，固然談不到，就是如何保持地籍的真實性也就毫不在了，時過景遷，前功盡廢，那似乎是另

一件事，這種可非的歷史教訓，我們決不可忽視。現在情形已經不同，土地整理之後，大家都已經知道如何建立健全的地政機構來管理地籍了。數年前一個朋友與我的當面談話還不知道地政一爲何物，現在地政機構遍入各縣，地籍土地權屬地政人員調查丈量過，事實上真可謂家喻戶曉了。雖然現在地籍地政人員調查丈量過的地籍整理之但是它的成果，我們應當一樣加以重視，一方面地政的目的已經達到——田賦的增進是既成事實，另一方面地政的目的還得努力爭取繼續不斷的努力達成。要知道地政的目的，並非是一朝一夕可以達到的，它需要地政界所有的同仁，共同的努力！我們不能以編查的成功認爲就是我們的初步成功，實則編查的成功不過給我們保證，保證地政事業地會成功的。絕不可因爲編查的成功，忽略了今後愈益艱巨的推行。國父訓示我們的土地政策。地政事業成功之日也就是——國父土地政策——平均地權完全實現之日，我們地政界的同仁乃至從事土地改革運動的同志們，怎樣才能完成我們的使命？希望大家想一想！

關於土地編查問題，上面所說已多，恕不再贅言，但是編查者上作如細地籍調查文據核等，如何能使其迅速確實，也是一個非常值得研究的問題。一般人對於土地編查的意見認爲它的美中不足就是儘不免有些錯誤，這些錯誤雖然只是萬分之幾，而最引人議論的却往往在於這一點，現在各縣抗戰實地工作的同志，對此尤宜注意。

其次，我想起了「地政實驗」問題，實驗地政談何容易？抗戰以前浙江平湖縣曾經辦過地政實驗，自縣長以下地籍課、科長、課長全由對於地政有相當研究的同志來擔任，土地整理的程序依照土地法規定辦理並採用最新式的航空測量，可惜抗戰軍興無形停頓。本省將業經在土地編查完成之後我們也曾想利用土地編查的成果，來辦合作農場或集體農場，實際採辦且耕農的計劃，省政府並已計劃籌備一個土地銀行，來担负所需土地資金的融通責任，詳細計劃經省政府籌備處已在將獎獎設備備處，省政府獎勵籌備就尤應調去當縣長，而地政

縣長由對於地政事務的林詩旦兄去擔任，所以工作進行相當順利，如舉新土地調查，地政實驗農場等成績頗佳，不過後來因土地金融業務經中央決定交由中國農民銀行辦理，採集中經營制；本省土地銀行無形罷廢，將業務備中亦改為縣銀行籌備處，行政方面更因縣長的調動原來的計劃亦不能按部就班做去，這是很可惜的一件事。幸而接辦來了一件可辦的事，當局決心解決林詩旦的土地問題派林詩旦兄擔任龍巖縣長，龍巖的土地問題素為人家所注意，在龍巖實驗地政實具有更重大的意義，林兄到任不到一年已經把土地調查辦竣，現正準備向中國農民銀行貸款扶植自耕農，我希望這一次實驗工作可能順利成功，這不但是在本省是創舉，在其他省份也不見哩！不過這種工作，還需要當局有決心有魄力，而從事土地行政與土地金融的工作同志更應當密切合作，相輔相成，事業的成就，指日可待，但為我們而努力程度如何罷了。

最近因為縣政府機構調整，地政科被裁併了，在縣區担任實際工作的同志，心理上大都充滿悲觀頹廢的觀念。省政機構又在在醞釀調整，大家的情緒也不見得都很好，我知這事不是我個人觀察錯誤。事實與想像往往相背的，正當你們對於前途悲觀的時候，也許你們的前途已經發現光明燦爛的光輝了，讓我們看一看我們的前路。

先說經費：做一樁事業當然得先有經費，沒有經費談不到事業，辦理地政需要一筆龐大的經費，抗戰期中在「軍事第一」的口號，自然不可能把國家的收入劃出一大筆來辦地政，這事應該認清的，但是抗戰是不需要地政呢？却又不然，因為辦地政可以整理土地賦稅增加國家財政，——近年來政府積極整理土地賦稅事實俱在，不可不察，因此可以說抗戰是要辦地政的！抗戰初期各省地政機關紛紛裁撤隨後又亟亟恢復，這證明了當初大家認識不夠，以後改進過來了，況且我們一面抗戰，一面還要建國，建立一三民主義的新中國，地政在國家的程序中，佔着怎樣的地位，土地政策——平均地權在三民主義

義中佔着怎樣的地位？我想大家該不會沒有讀過建國大綱——三民主義的吧，不必叫我多說明罷。本年度地政事業經費，在去年地政署召開全國地政業務會議之際，已經有所決定，多來並經行政院會議通過了一個預算，經費何嘗有問題？還有一個好消息，可以奉告關心地政的同志的，中國農民銀行土地金融處現在又多辦一種土地整理放款業務，詳細辦法已由四聯總處提出行政院會議准予備案，不久即可實現。地政事業經費最多是土地整理，地政事業之不易推動其主要原因就是土地整理經費之不易籌措。如果土地整理的經費，中央既發行的款編定預算，土地金融處又增辦土地整理放款，那末經費一項又有甚麼問題呢？過去認為不易解決的嚴重的問題，現在却已悄悄地開關了解決的途徑。

才談人才：辦理一樁事業光是有錢而沒人，還是辦不好的，此所謂「人」，並不是有眼晴有鼻子，兩手會拿東西，兩腿會走路，嘴巴會吃又會說話的普通人，而是對於所辦事業有認識有信仰而又確有能力的負責的人，這種「人」不但要在學校裏去創造，還要在事業環境中去培養。記得土地法初公佈的時候，許多知識份子就不知道土地法為何物？後來各省紛紛設立地政機關，辦理土地測量登記，因此有人誤會地政機關只辦土地測量登記，這種見解不但局外人有此誤解，從事地政工作的人也有不少有此誤解。所以辦理地政的初期應看對地政而辦地政的人。自從中央決定在中央政治學校設立地政學院招收大學畢業生造就高級地政幹部以後，接看各省亦先後設立初級地政人員訓練班，自是才有學習地政而辦理地政的人，現在我國地政已有十年以上的歷史這些受過地政訓練的人，除了他有充分的地政學識之外，還有寶貴的實際經驗；即使未受地政訓練的人，而從事多年地政工作的人，也可以獲得許多寶貴的實際經驗了，目前中央政治學校還設有地政專修科，地政署也設有地政人員訓練所招收高中畢業生或考選中初級幹部加以訓練的，應以充實中級幹部。人的方面也是不成問題的。

再次談判機構：從前各省初設地政局的時候，大家都感覺中央地政機關未獨立設立，各省市縣主管地政機構未臻健全，在上層無專責領導的機構，在下層又乏實際負責推動的機構，自然不免困難叢生，未由開展業務。抗戰以後，中央頒佈縣各級組織綱要，將縣政府的機構分為七個科：民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會，縣地政科之應設立，至此乃獲一個法律上的依據。中央地政機關——地政署也在抗戰第六年頭正式成立，直隸於行政院，這些在抗戰之前還不易實現的事體乃在抗戰工作愈趨愈艱巨的今日，逐一實現，這是地政界同志努力的結果呢？還是中樞感覺地政的重要，為地政奠下堅固的基礎呢？我想與其說是地政工作同志的努力，不如說是地政已漸漸使人認識其重要性了。地政既成抗戰工作中不可缺少的一環，不能不予以健全充實了。目下本省調整縣政府機構，將地政科裁併於財政科，我認為頗有考慮的必要：(一)如果認為未經土地整理(即土地測量登記)實無設科的必要，自然不無理由；但是土地調查完成之後，必須改正的一部份錯誤，還需要人去辦，地籍修轉變更還需要人去登記土地經濟情形還需要人去調查，田賦征實還需要人去督催，據我個人所曉得的許多確實的地政科長雖然竭盡心力，還不能把許多應辦的事辦好，許多縣份因地政科人少不敷應付，添用臨時人員竟多四十人之多，並不是希望的事，各縣地政科人員普通祇有科長一人，科員二人，地籍員六人至八人，(少數縣份經特准增設科員或地籍員的那是例外)已經比其他科室人數為多，再加上一批臨時人員，更是變勢浩大了，我個人竟見現在閩省各縣雖然沒有一縣曾經正式測量登記，依照土地法程序辦理，事實上地政科既需要那樣多的人辦事，應該有一個科長去領導。現在沒有設科的縣份設地籍股隸民政科，我會遇見許多位縣長與民政科，他們都說地籍股的職責太大，一個股主任不能負起這樣大的責任，地籍股的人員既比其他科室少，為什麼不設地政科呢？去年底地政局提出各縣增設地政科的提案，曾經主席提交省政務委員會議決通過，我想該不是沒有道理的。(二)地政專業在縣建

已有十年以上的歷史，(設局以前已有地政事業)尤其近數年來的成就，似不可予以忽視。調查機構如果是為清政治制度問題，應視見縣府不設地政科，自當另論，如果事實上需要的話，地政設科，於政府於人民，只有益處，沒有害處，如果我以一個公民立場說話，我也情願多負捐稅，來維持地政科的經費，不願這省這些錢弄得地籍管理不善，以後叫我們吃苦。舉一個個例嗎？南安莆田土地調查時有一部份錯誤，因為地政科人少不敷分配，來不及複查更正，民衆甚至有自願出資雇人重測的。有些縣份地籍公册因地籍員缺乏，不能一鄉一鎮派駐一人，而自願出資抄謄鄉鎮公册本雇人管理，其重地籍的情形，往往出人意料之外。反正「羊毛出在羊身上」，事實上既然一般人民都希望地籍要管得好，如何不因勢利導健全地政機構，為地籍的計劃呢？(三)即使地政科非裁併不可，也應該隸屬民政科，因為地政原屬民政範圍，而人口與土地戶籍與地籍，原有不可分離的關係。從前土地賦稅歸財政廳管理似乎還有關係，現在土地賦稅之管理已有專設的田賦管理處在管理，土地賦稅已收歸中央，與縣財以無涉關係了。(四)如果地政科非裁併不可，地政科長自不能存在，我以為至少應在民政科之下設一地政股，維持原有地籍股的編制並設地籍科員與地籍員，以應事實需要。如果有人認為地政人員太多或所需經費太大的話，試問從前政府不官地籍的時候，每一個縣裏有多少人靠地籍圖冊吃飯的人？依我個人估計一個縣裏至少數十人，乃至一二百人也不算多，他們都過着相當富裕的生活，姑不說他們都有貪污中飽的行為，只要他相當於現在地政科員或地籍員相等的待遇，所費甚微恐怕要數倍乃至數十倍於現在也，此外老百姓受到無形的剝削，恐怕更數十百倍於此。如果說全縣的地籍交由十餘人去管理恐怕管不瞭，倒是事實；如果嫌開支太大，未免太近視了，祇有缺乏政治常識的人才會這樣說。

最後談談現階段業務中心：現階地政業務中心，似可歸納：(一)舉辦城市土地測量登記，(二)舉辦地價稅土地增價稅，(三)



扶植自耕農保護佃農，(四)加強地籍管理。這四項工作，都是現階級切要的工作，現在地政的經費，人才乃至於設備都沒有多大問題，業務中心又經中央決定有辦法，今後的地政繁榮豈未能大規模的放手做去，只少在目前的情勢來說，很可以做一點事業，促成抗戰建國的勝利與成功，的早日降臨！

末了，在這「六年十月」中所談到的，過去的似乎太少，大半是關於現在與未來的話。雖然我個人已離開行政界而轉進金融界，但是

## 地政簡訊

閩侯等二十二縣區土地編查，係於去年年底完竣，惟因編查時短事繁錯誤難免，為補救此項缺憾，經飭各該縣迅即擬具辦理補正業務計劃，及經費概算呈核，並限自本年二月份起至七月底止全部趕辦完成，俾少數地籍錯誤部份得以澈底補正云。

各縣糧戶歸戶工作，前經通飭儘與去年田賦開辦同時結束，現奉財政部電令，已辦土地陳報縣份，對於此項工作，限於本年六月底前澈底辦理完竣，勿得延誤，凡各縣已辦總歸戶尚未編造收稅冊，或因特殊情形未辦總歸戶者，應迅向縣用管處利用淡往時期發動全部人員依照規定辦法趕速辦理，以免臨事周章。

永安、建甌、龍巖、長汀等四縣地籍整理，原定三十一年八月開始，同年底辦理完成，但以地籍整理業務開始，辦各縣土地陳報，人員調劑不及，故稍延擱，嗣經積極籌備，乃告就緒，已調派本局技正黃錫祺兼任永安縣地籍整理辦事處副處長，專員會時福兼任長汀縣副處長，建甌龍巖二縣副處長人選，則選委本局技士余繼禎暨龍巖縣地政科長屠劍臣等二人專任，又

我的任務却是一樣的同是為着土地改革運動而工作着，為了我已離開地政局，對於土地行政的前途就更關切，我總覺得地政的前途是非常樂觀的，即便為了調整機構，工作人員或有增減，我想當局一定會顧到事實上的需要，保留必要的人員來維持原有事業，不至於忽略已有的成就。

最後我謹以至誠恭祝從事土地改革運動的同志們健康！新而努力

派董維翰何寧寬分任土地測量第一二兩隊隊長，至各縣處第一二兩隊隊長分派魏基梁游子麟(建甌)李兆鴻宣谷榮(永安)王承承承鏡如(長汀)林邦揚湯子衡(龍巖)等担任，開各縣業務現均次第實施云。

遷來各市縣土地移轉頻繁，地價亦有上漲之勢，調查各地移轉地價，本省為欲明瞭土地移轉及地價變動情形起見，特擬定「移轉土地地價情形月報表」一種，舉凡移轉數量，移轉地目，移轉地價，移轉原因及買賣雙方情形，均予列入，經將報表格式分給各縣市(區)令飭按月依照實際移轉情形，選擇各地目中移轉地價之最高、最低、及中等之三種，分別逐欄填報，是項報表經按月彙集統計，可觀察土地之供給情形，以及地價之變動趨勢，實為辦理土地行政之一項重要參攷材料。

本省為實現「國父「耕者有其田」政策，經訂定「自耕辦法」，定由自耕農暫行辦法並擬定請嚴縣先行辦理，附訂龍巖縣自耕農暫行辦法施行計劃一案已呈前報，茲探悉該項辦法及計劃，業經提出省政府委員會第一三二次會議議決修正通過，且已與中國農民銀行商洽貸款，即可由縣開始實施云。

地 政 概 況

中國農民銀行土地金融處扶植自耕農放款規則  
 第三第四兩條規定農民購地或依法呈請征收土地  
 自耕放款。地自耕所需之資金，可由農民或農民團體向該行  
 呈請貸款，本省為間接扶植自耕農起見，特決定需要較殷之永安南平  
 龍巖三縣，先行辦理，業與中國農民銀行商定貸款範圍，計永安七  
 十萬元，南平四十萬元，龍巖廿五萬元。

農行會辦。中國農民銀行為協助政府實現平均地權政策，  
 地政放款。經於三十年間設立土地金融處，兼辦照價收買，土  
 地徵收，土地重劃，土地改良，扶植自耕農等五項  
 土地金融業務放款，藉利政策之推行。近因補助政府辦理各地城市地  
 籍整理於上列業務外，特再增加地籍整理放款一項，經由西聯總處呈  
 報行政院，並於本年一月十二日行政院第五零五次會議，議決通過，  
 不久當可付之實施云。

地政法規。本省土地陳報現行法規編，係於二十七年編  
 正在查編。印，及今為時已久，間多未盡適用，且並頒地籍整  
 各辦法規，為數仍多，亟待分別編，俾各級工作  
 同志，得能人手一冊，便於翻檢，現此項工作，已由當局指派負責人  
 員分門別類搜集編訂，內容力求充實完備，俾以印發，將來印發  
 以後，擬照成本價售，以免虧累，如無其他阻礙，短期內即可付版，  
 各縣地政同仁對於此種法令編編已久，定必以先視為快也。

編印本省。本省歷年辦理地政，為適應時環境，雖多著  
 地政概況。重於整理田賦之土地陳報，但亦可為初步之土地量  
 地政概況。理，其辦理情形，不無可紀。廿八年間曾編印本省  
 地政概況。本省初步整理土地後之地籍管理等小冊，曾參考，現以時  
 隔數載，辦法多有變遷，而全省土地陳報，除金門廈門外，且已全部  
 告成，其中辦理得失及成績，殊有記載必要。聞已指定本局技正  
 李德權負責編印，現正忙于負責編輯整理中云。

南平縣城區地籍整理自去歲完成後，即擬具  
 本年開征。平縣土地稅征收暫行規則，凡二十五條，呈由省府  
 核轉內政財政兩部請行政院備案，茲悉該項征收  
 規則，已由地政署財政部轉銜咨復到省准予備案，本年下半年，即可開  
 征，為本省各縣市征收地價稅之先聲云。

局長出巡。局長於去年十一月杪奉派前往安溪等各縣督導  
 督導業務。所賦征費並購事宜，於十二月杪公畢返永，旋因國  
 候、長榮、福清等縣陳報業務結束滯後，為加緊完  
 成起見，特於一月初再度親往督促，並順道視察南平分局辦理結束專  
 宜預計兩週內，可以回局，公假期間，局務由科長李奮代行云。

調整縣級。本年調整縣級地政機關員額，雖有相當困難，惟  
 地政機關。少數因緊縮而調動之人員，當局現正就籌安置辦法  
 開辦，需才頗多，安插更易，至調整後留縣主辦地政各級人員深望共  
 體時艱，以事業為前提，乘一貫努力之精神，益自奮勉，絕不因機構  
 緊縮，稍萌鬆懈動搖之心理，藉以確立將來地政基礎。

本局南平分局，於三十年六月一日組織成立。  
 分局結束。負責辦理南平城區及西芹，下道等二市鎮地籍整理  
 面積三二四四、二四四，均已由各該土地權利人申請登記，發給土地  
 權利書狀，並規定各地地價，編造地價冊。地稅戶冊，全部業務，現  
 已竣事，經飭儘三十一年內辦理結束，所有成果，移交南平縣政府，  
 以便征收土地稅云。

地籍派員。地籍派員。地籍派員。地籍派員。地籍派員。地籍派員。  
 來省督導。起見，特派地籍處處長劉結吉，兼正蔣金生，視察  
 張抱芝等三員，赴各省巡迴督導地籍整理業務  
 不久即將抵閩云。

# 法令解釋

一、解釋各省市在土地徵收所組織條例未經公佈施行前關於地權爭議事項應如何處理疑義

二十五年九月二十五日行政院院字第五六三一號訓令解釋

(上略)「關於土地權利，在登記程序進行中發生之爭議，在土地徵收所未成立以前，應由地政機關令於一定期限內，向司法機關聲請處理，逾期不聲請者，得由地政機關予調處，不服其調處者，仍應向司法機關聲請處理。」

(下略)

二、解釋土地法第八條不得為私有之土地疑義

二十七年十月二十九日司法部院字第一八零二號咨解釋

(上略)「土地法第八條第一項各款所載不得為私有之土地，係指土地於施行時屬於國有或公有者而言，若原屬於私人所有，在其所有權未經依法消滅以前，仍應認為私有而有。」

(下略)

三、解釋公有沙洲，被人民占有，應否補繳地價疑義

三十年五月三日司法部院字第二二七七號咨解釋

(上略)沙洲荒地，經人民依法取得所有權者，依土地法第七十一條第一項之規定，為有主地，此項土地，就私法關係而論，其所有權屬於國家，國家為公法人，占有公法人之土地自屬民法第七百六十九條第七十條所謂占有他人之不動產。故公有土地，除土地法第八條規定不得為私有者外，亦有取得時效之適用，人民已因取得時效取得所有權者，既係土地法第七條所謂依法取得所有權，嗣後即為私有土地，國家稅向該人民征稅，不得再

令補繳地價」。(下略)

四、解釋關於絕戶財產在民法繼承編施行前可否由該管官署接收等疑義

二十三年十月十一日行政院第三三號指令解釋

(上略)「查民法繼承編施行法第八條規定繼承開始在民法繼承編施行前，被繼承人無直系血親卑親屬，依當時之法律亦無其他繼承人者，自施行之日起，依民法繼承編之規定其繼承人」。本案繼承開始，既在民法繼承編施行以前，自應依據該編對於絕戶財產之規定辦理。」

五、解釋墳墓所有權疑義

二十三年十一月十七日行政院第六三五九號訓令轉准司法部院字第一二七號咨解釋

(上略)墳墓所有權與土地所有權原非不可分之關係，土地所有人雖得將其所有土地轉賣於他人，究不得因此而侵害墳墓所有人之權利，至於行政官署，因公共利益，限令遷墳之合法處分，固非墳墓所有人所能違抗，但該官署命令，苟尚未對於該墳有小體處分或確定遷葬以前，則墳墓所有人仍得對於他人主張其墳墓之權利」。(下略)

六、解釋土地所有人因使用土地能否遷葬無主墳墓疑義

二十六年一月二十八日內政部咨浙江省政府

(上略)「查因使用土地而遷葬墳墓，惟代辦國家之官署以合法之行政命令得以前之，如官署建設委員會於民國二十年議決，城內墳墓限期遷葬，及中央研究院因探採古物而發掘墳墓已屬許可者是，此外即構成刑法上第二百四十八條之罪，至墳墓之有主無主抑有無遺族葬掃，則均非所問」。(下略)

七、解釋占有事件疑義

二十四年十二月二日行政院第六二四一號訓令准司法院院字第一三五九號咨解釋

(上略)甲在民法物權編施行前占有他人未登記之不動產，既合於民法第七百六十九條第七百七十條之條件，無論已否經法院發給登記證明文件，而依民法物權編施行法第八條之規定，自物權編施行之日起，既視為所有人，自應取得所有權，乙雖於早先向該地升科局承領，並曾囑租於丙，但乙丙既均未占有，又未曾於甲提起確認所有權之訴，則甲向當地施行官署聲請發給土地所有權證書，自應照准，更無令其向乙丙提起確認之訴之必要。(下略)

# 附 錄

## 扶植自耕農放款說明

中國農民銀行土地金融處舉辦扶植自耕農放款之目的，在以金融力量配合政府法令推行戰時土地政策，實施國父「耕者有其田」之遺教，使農民能得到應有之土地，並能多投資本勞力，努力耕耘，改善農民生活，增加戰時生產，加速最後勝利，茲將放款之內容及借款人申請放款之手續，扼要說明於後以供採擇參考：

一、扶植自耕農放款之內容：本放款採取長期低利分年攤還辦法，使借款購地之農民得以繳納地租方式於還清借款後，取得所有權，其內容要點如下：

甲 放款種類及對象可分兩種(一)為對各級政府機關之放款，對象為政府機關，凡政府為實施戰時土地政策，依法徵收或購買土地，對原有耕作能力之農民扶植，直接創設自耕農時，均可合商借款；(二)為對農民及農民團體之放款，對象為農民或農民團體，凡農民或農民團體自購或向土地自耕或依法呈准徵收土地自耕所組織之農

團，如土地信用合作社，農會等，及農民個人為購地土地自耕及依法呈准徵收土地自耕需用資金時，均可申請借款，間接扶植之，使農民，佃農，半自耕農均有機會成爲自耕農民。

乙 放款額度 借款金額依各地地價之高低當地之多寡而定，但至多不能超過其徵收或購地土地所需地價之八成，其土地面積以能自耕並足以維持一戶生活爲限，如政府另有規定時，依其規定。

丙 利率及期限 利率暫定月息八厘，期限最長爲十五年。

丁 償還方法 依照借款期限，分年攤還一定數目之本息，每年攤還一次或兩次，或於前數年僅還利息等，均可於借款時商定。

戊 借款担保 政府機關借款以政府所購地之土地及分配農民自耕後應收之地價或地租爲担保。農民團體及個人借款則以其購地或呈准徵收之土地爲担保，必要時應覓取產還保證人。

二、借款申請放款手續：本放款手續力求簡便迅速，茲列舉其手續如下：

甲 農民團體及農民個人借款手續：一、農民個人借款應填具借款申請書及購地或呈准徵收之耕地一覽表；農民團體借款應填具借款申請書，購地或呈准徵收之耕地一覽表，團體登記證明文件，資產負債表，及社員或會員及理事名單。二、借款人應將上述各項書表，呈送各管轄公署或呈所在地之政府機關查核後，介紹向農民銀行洽借。三、經各管轄公署或所在地之政府機關查核後，介紹向農民銀行洽借即可依約領款。

乙 政府機關借款手續：一、填送正式公函或借款申請書。二、計畫書，有關章程則圖表契據及其他文件，担保品清單及撥款狀況表。三、政府機關洽商借款，必要時應呈由主管機關核定及介紹。三、經審核通過後即可洽商訂借契約。四、訂約後即可依約領款。

丙 上述借款申請書，購買贖回，呈准徵收耕地一覽表，借款介紹書及借款契據等均由農民銀行印製備用，又借款大對放款手續，借款手續有疑問時請向本行永安分行接洽。

中國農民銀行土地金融處