

第六期

# 邊政導報

發行所 應權

第四號

目錄

一年來之西康省政(續)..... 虞應權

西康地政概論(二)..... 吳謙齋

普雄夷務的善後問題..... 李開濟

地方分治與行政效率..... 朱兆崑

感世..... 蘇介

和(感世)..... 孔鳳鳴

NATIONAL CENTRAL LIBRARY CHINA

# 裕康

## 企業股份有限公司

### 營業部門

資本總額國幣一萬萬元

創立時期民國二十一年一月

水力發電廠 印刷廠

建築材料廠 供應社

電氣材料廠 服務社

住址：康定省府路二二號

電報掛號：三一四一

# 西康省銀行

## 財部立案

資本總額壹千萬元

### 宗旨

調劑西康金融  
扶助邊區事業

### 營業要目

存放 匯兌 貼現 倉庫

### 存款

一月三分 三月三分四厘  
半年四分 全年四分五厘

### 利息

分行雅安 西昌

支行榮經 會理

辦事處 天全 富林 白鹽井

甘孜 理化 威都

重慶 南京

總行設康定中正街第一九三號

# 一年來之西康省政

(續)

度應權

戊，保安部份。保安部份主要措施有六項：

一，整編正規保安部隊為三個總隊，裁編寧雅兩屬特種

保安部隊，康屬暫留八個大隊。

二，雅屬剿匪，雅屬此次匪亂，由於卅五年春政府厲行

禁政派隊查剿天榮一帶煙苗，莠民與匪徒勾結抗剿

，嗣後雖經完竣剿煙工作，但抗剿匪首程志武李元

亨朱世政等竄匿山間，在逃未獲。該匪等貪種煙之

利，復暗中勾結金剛復種，軍保均予嚴密防範，迨

至冬季，匪徒見軍保防務進展，情勢急迫又因種煙

期至，無法偷種，其時有野心份子，利用匪徒，與

匪內外勾結，在京滬兩地散播流言，為匪張目，

上年抗動匪徒，遂同時蠢動，其勢頗猖獗，幸軍

保及時剿辦，匪首十餘及各地匪隊與民衆又協助清剿，

數日間將匪主力擊潰，先後經過中里，飛仙關大石

坂山靈關和嶺之役，擊斃匪首一千〇二十餘名，

經各地團隊擊斃匪首亦多，卒收舉殲之效，事後并

繼以餘匪之肅清，災民之撫恤，以資善後。

三，處理康屬定鄉人民抗稅案，維壩秀民汪極阿扎，判

殺鐵林喇嘛案，西康宇安縣馬被判案，魚科秀民搶

劫明正保內牛馬案，康定榮冠鄉若民汪渣被判案，

甘肅商民天興隆號被判案，錫復覺日本讓兩寺糾紛

案，阿色馬案，西藏生本堪布侍者被劫案，昂藏貢

草場主權爭執案，及青海毛樹駐軍叛變案。

四，剿辦普維興匪，按普維位於越嶲昭覺間，扼越昌大

道要點境內野夷牲畜極獗悍，以劫殺為生，夜郎自大

，長為歷代邊患，近更猖獗，影響整個寧屬行政及

治安極大，政府有鑑於此，乃予剿辦，刻已平息，

正趕辦善后。

五，組訓保安團隊甄審保安部隊幹部，辦理防空撫卹及

軍法案件。

六，管制充實保安部隊械彈，並管制充實自衛械彈。

已，社會部份。社會部份主要措施有四項

一，成立社會處，設分一，二，三，四，五，三科，秘書視導會

計三室。

二，發展及加強各縣人民團體組織，調查其負責人，補

理其立案手續，訓練其會員，並派商聯代表，出席

全國商聯會，成立並籌組省農會。

三，辦理二五減租，並審查出版物。

四，加強及發展社會服務事業，舉辦農工福利社，辦理

冬令救濟，加強及發展各縣救濟機關慈善團體，并

推行國民義務勞動，辦理築路，墾荒，水利，造林

，及福利事項。

庚，田糧部份。田糧部份主要措施有六項

- 一，田賦。上年應徵額計征實一五〇，〇〇〇市石，征借一〇三，〇〇〇市石，省縣公糧六二，〇〇〇市石，共三一五，〇〇〇市石，截至四月止，計征借征實八一，六三四市石，征借五，五〇一市石，省縣公糧三一，六三〇市石，征實折征一，〇五〇市石，共一六九，八二〇市石，達應征額百分之五十五。
- 二，積谷。全省先后共收起積谷一一五，〇一八市石。
- 三，減賦。全省陳報縣份先後經四度調整共減賦額五二五，一三七，九三元，現在實有餘額一，〇八二，一四九，八七元。
- 四，契稅。上年一二兩月收入七六，九七八，四七二，七九元，自二月份起移交川康直接稅局，七月份起直接稅局又移交地方政府接辦。

六，軍糧。糧部核定原應交五二，〇〇〇大包，但以徵收成績低下，約不敷一五，六〇〇包，正專案請示中。

六，緊縮省縣田賦處，力求減少經費開支，並裁撤儲運處及其分處。

以上為西康省政一年來之重大成績，至其收支如下：

- 上半年度原預算數二，一一七，三四五，五〇〇元，追加預算數七〇四，三五三，八五四元，追加後預算數三，一三一，六九九，三五四元。
- 下半年度原預算數三，六六二，八六三，〇〇〇元，追加預算數七三五，〇七五，〇〇〇元，追加後預算數四，四三七，九三九，〇〇〇元，以此徵末之經費，能獲致諾大之績效，洵屬難得。

## 第四章 西康土地問題提要

西康土地問題於第二章及第三章俱有述及，惟西康土地問題在其政治，經濟，社會上之地位及問題之內容均未詳論，茲特提陳於次：

### 第一節 問題之重要

西康土地問題在其政治，經濟及社會上之地位至為重要。

查，政治地位 西康土地問題在其政治上之地位，劉自乾先生曾經確切指出，劉先生謂：「全部行政之總標的為何？一言以蔽之即化邊地為腹地」化邊地為腹地乃建康進化學目標之一，「盡西康之地利以闢國土」為建康歸宿點之一，「施政綱領」亦一採取各項簡易確實方法，於短期內完成全省土地整理，確認合作制度為農村經濟核心組織，力謀充實資金，奠定基礎，扶助其發展，劃定若干墾殖區域，擬定方案，籌撥的款，辦理大規模墾殖」。

邊地不惟指地方距離中樞較遠，或接近外國疆界，含有交通閉塞，文化落後，人民愚昧，土地荒蕪種種意義，所謂「化邊地為腹地」一就土地言：當變荒地為沃地，即由土地荒曠之邊省，進化為土地肥沃之腹省。若能變荒地為沃地，即能盡西康之地利以闢國土，「並使建康事業得一歸宿」。

要之，就政治言：西康全般行政之總標的乃「化邊地為腹地」，而以盡地利闢國土為建康歸宿之一，顯示土地問題重要，亟須解決。因此，推行地政與建設新西康之整個政政設施有其關聯性。

貳，經濟地位 西康土地問題在其經濟上之地位，可就組織與生產方面分析，康省全境面積，較四川大一十九萬二千方公里，為我國第四大省，其大於四川之土地，亦較江蘇，浙江，安徽，湖北，福建，貴州，山東，山西及河北，河南，江西等省之全省面積為多，幅員之廣而屬倖觀，幅員既廣為藏自富「以工鑛言：如國防工業所需之煤，鐵，銅，石油及金，鉛，銻，鎳，鎳，與乎水銀，磁鐵等無不具備。據地質學家調查，寧屬有經濟價值之鑛產，即有三十處之多，有大規模經濟價值者，亦有十餘處，只須開採便於國防，民生有重大之裨益。以農收言：康屬川外各地，歷為畜牧地帶，人民生活多以畜牧為主；寧雅兩屬 歷為農業地帶，土質，氣候，均宜種植農作物，不難分別發展為優良之農牧區域。餘如茶葉，森林，水力皆有改良，開發利用可能，茶葉行銷康藏，尤富政治經濟意義。惟生產不多，形式上雖屬地大物博，實際上則猶地瘠物寡如寧藏雖有豐富物資，為西康精華所在，但貨棄於地，鑛產，森林，均未開採；地棄於人，適於農作之土地縱橫千里，歸於荒廢，是故劉先生謂：「建設寧屬一須一開發資源，使物盡其用；推行墾殖，使地盡其利」一並謂：「今後施政之總綱領，一為

拓殖生產，一為鞏固國防。且以一培養人民生產力一為建康政綱之一，一厲行經濟建設一為建康任務之一。

所謂「拓殖生產」在發展生產，使地上物力，地下寶藏，盡量開發；所謂「鞏固國防」在完成西部國防，使各族融洽，地方安寧並與甘，青，藏，滇，緬，四川，脈絡相通，首尾相應，以適應國策。惟拓殖生產與鞏固國防互有關聯，應相互為用。非拓殖生產，無以鞏固國防；非鞏固國防，無以拓殖生產；必須齊頭並進始能相得益彰，如其缺一，咸歸失敗。地瘠物穡誠宜拓殖生產以謀補救，但拓殖生產應有大量之資本，勞力，始備生產條件，西康人口奇少，勞資薄弱，（缺乏生產上之兩大條件）。勢非培養人民生產力，將個人資本，轉入集團資本，並發揮雙手萬能精神實為力。地瘠物穡原為西康貧窮之事實，然果能拓殖生產，培養人民生產力，富裕必在轉瞬間，如將全省生熟荒地，一律開墾，即可一養活一兩千個類似摩納哥小國，若將全省蘊藏完全開發，幾一不知比意大利富好多倍，強好多倍一，但變貧窮為富裕，必須厲行經濟建設，因其旨在納集人才，物力，開發資源，增加生產，以達蘊藏出土地闢之目的。

要之，就經濟言：西康地方物博前途極有希望，但生產不多，眼前尚屬地瘠物穡，如何變地瘠物穡為地大物博，即變貧窮為富裕，則有賴於蘊藏出土地闢，亦顯土地問題重要，亟須解決。因此，推行地政與建設新西康之經濟建設亦有關聯。土頭喇嘛封建性結構，喇嘛屬宗教範圍，均為威福政策下之產物，歷代政府每裝璜為偶像，異其掌握政教大權，藉以控制多數頭民，用收執簡馭繁之效，更立威福以控制此偶像，變成邊民敬畏，懾服心理，期於無形中弭除邊患。

土司分為四類：一為雜制牛廠部落土司。政府對之一切遷就。二為較可制之莊勇部落土司。雖或自甘納土移徙，然政府不得而禁。三為全可制之近邊部落土司。已無阻撓政令能力。四為漢化完成區域土司。名實俱已沒落，頭人亦分為四類：一為政府委任頭人。大多接受命令，尊敬政府，較為恭順，然運用不當，仍足為害。二為土司委任頭人。因隨土司，政府僅能間接控制。三為土司委任流言。政府不得而控制。四為自立土頭。目中毫無法紀。至土頭勢力所在法令即難推行，政府縱有美意，弗能一一深入，以致土司，頭人，動輒挾其「分地治民」權力，武斷曲曲，為所欲為，民間懼於與奪，只有一任誅求，百般供應，困苦不可名狀。

喇嘛勢力來於佛教，緣佛教潛在康屬力量極大，不但於精神生活上，支配康族，於實際生活上，亦與發生密切關係，形成一特殊社會風尚與社會結構，由於一五明以外無學術，寺廟以外無學校與喇嘛以外無教師一形態，康族分析事相，安慰情志精神，固有高遠價值；惟鄙棄現代知識，對於社會，自然科學，了無所聞，排拒外來文化，安於稱野，陋塞，不求進步，生活尚停滯於遊牧部時代，殆為土地改良與農事改進之重大障礙。

生活於封建勢力下之人民，困苦而無快樂；生活於宗教勢力下之人民，困陋而無進步。惟困苦生活實難過渡，困陋生活毫無意義，必須改善人民生活，變困苦為快樂，變困陋為進步。惟改善人民生活，消極方面須減輕其負擔，解紓其痛苦；積極方面則應致力於生產建設，發展文化與教育，以提高物質與精神生活。

要之，就社會言：西康封建勢力，曾以土地為工具，不斷與農民以困苦；宗教勢力，以其特殊之文化精神，正引導康族走向困陋之路，俱影響土地利用，復顯示土地問題重要，亟須解決。因此，推行地政以封建餘孽之清除，宗教思想之移易，人民生活之改善，復有其關聯性。

### 第二節 問題之複雜

西康土地問題在其政治，經濟，及社會上之地位，已述其重要如上，西康土地問題之內容則甚複雜。蓋土地問題為人地關係引起問題，而人地關係有二形式：一為因利用土地發生之人與人間之關係，二為人與地間直接發生之利用關係。於是土地問題有地權或分配問題，與利用或生產問題之別。加之土地問題為政治，經濟，社會問題之一，其性質隨政治，經濟，社會之發展程度而異，如西康土地問題在康屬之呈封建性，寧屬漢人區外之呈奴隸性，漢人區及寧屬之呈前資本主義性，即身其別級。總之，土地問題內容複雜，但內容雖複雜，彼此又相互依賴，相互影響，並不分割或脫離詳析如次：

壹，分配問題 西康土地分配問題分二：一為地權不均。二為租佃繳賦。

一，地權不均

甲，地權趨向集中自耕農漸沒落 西康地權形態大別可分為集體地權與私有地權兩類，前者之處分，使用，收益權操於所有者之組織，（如國家，社會團體，宗教團體，家族學校等）。後者擬於所有者之私人。惟無論集體地權與私有地權，除處分權外，使用權往往讓與第三者，收益權則由所有者與使用者分潤。（租佃制度與焉成立）。而兩者間收益之分配，遂構成租佃制度之租佃成分。

西康集體地權與私有地權究佔若干面積前無統計，估計集體地權佔全面積百分之四十，（採法統形，歸類，按西康漢人區域實行土地私有，各該區域地權特殊，如康屬地權在原則上，勿屬部落全體，經趙氏出示曉諭：全康土地一概係大皇上土地，委派漢官管理，無論文武官弁，漢夷僧俗人等，均准居住，照章上納糧稅，性所種均係官地，不准將大皇上尺地寸土，私行出賣，縱所居房屋係自行修建，而基地仍是大皇上之地，如有遷徙，房屋准其拆去，地仍歸官）之後，雖有少數差房，差地屬於政府，極零星之漢民墾地，直接向政府納稅，惟今土頭，喇嘛，仍握有土地支配權力。寧屬紅照地甚多，其四身，土司封製及受命於國家代行管理之土地，屬公有性質。今亦為土司專人佔據。私有地權佔百分之六十，（計四七九，一

三六，三〇三畝）。集體地權中，七，頭，喇嘛，寺廟，支配者佔百分之八十九，（合全面積百分之三十五，六，計二八四，二八七，五四〇畝）。公學田地（各縣每年田租收入三六，四二九，〇九〇元，地租七六四，六五〇元，房租一五，五〇〇元）。佔百分之二，（合全面積百分之〇，四，計三，九四，二四二畝）。其他（連城堡道路，水面及家族，普通寺廟與外國教會租用土地），佔百分之十。（合全面積百分之四，計三一，九四二，四二〇畝）。公學田地有漸變為私有地趨勢，因部份地方公學廢，為土劣掌握隱匿吞沒，圖他私囊賤價租售，從中漁利者，時有所聞，以致歲入短絀。田地減削，私地權分配，據學者局部調查：無地農民佔百分之四十六強，有地農民佔百分之五十四弱，有地農民中比較大地主雖僅佔總戶數百分之四弱，然佔地面積却達百分之四十六強，證明地權分配適趨於優勢之集中地域。兼之土地兼併風烈，地主佔田已由百分之六十九，增至百分之七十三，自耕農漸沒落。如寧屬冕寧，越嶲，西昌，寧南，會理，鹽邊，鹽源，各縣自耕農，最多不過百分之二二，七，少至百分之七，六；半自耕農最多亦不過百分之一九，四，少至百分之〇，七；而佃農則達百分之八四最少亦達百分之六〇，六，至耕地分配，視人口資本而定。據調查，寧屬平均每五至八口耕地，十至二十畝，五口以下，耕地即少至五畝以下，十畝以內，其有地寬而人力資本不足者，則採休閑耕作制。

乙，地主化身其多最易轉讓圖利。地主有不在地主與在本地兩類，前者多見於雅安，榮經，漢源，西昌，冕寧等縣，為數幾佔全部地主三分之二，後者多見於非都市區域。不在地主身份不一，如喇嘛，寺廟佔地甚廣，擁佃百數十戶，小者亦有數十戶，每將所入用於經商與高利貸；寧雅兩屬漢人區域地主，除部份仍為商人與高利貸者，部份為從前或現任軍政官吏，或兼任鄉鎮，保，甲長外，另一部份為退休農人，離村農人與孤兒，寡婦，多能轉讓謀利。

丙，土地移轉自由處分漫無限制。土地移轉處分漫無限制，促使土地使用散碎，但賣，典抵押，亦稍異趣。漢人區土地出賣，須經親族同意，從中鑿合，待價格議定，乃由買方請憑地鄰中證等，當場立契，契稅由買方完納，土地增值稅由賣方完納，土地典當，間或亦須經親族同意，中不可缺，待典當行爲成立，土地使用權即歸典當人享受，典賣人不自爲使用時，出佃人有優先承租權利，通常交納地租，不另付利息，典當土地多無定期，因賦稅典價而定，如多，由出典人担任；少由典權人担任。土地抵押有一定期限，依例無須親族同意，中爲必要，抵押借款低於典價，土地使用權仍由債務人享受。

丁，康寧問題特殊地權懸未確定。康屬土地問題，與封建勢力及宗教勢力有密切關係，較內地私有制不同，前已述及，按康屬現轄金沙江以東，面積一萬六千餘萬畝。其中除不可墾之土地三千三百六十萬畝，森林三千三百餘萬畝及可墾荒地四千六百萬畝外，所餘農地兼營牧地者一千八百萬畝，純粹牧地二千二百萬畝，可耕地不過四百餘萬畝，佔全屬總面積百分之四弱，境內人口，三十萬，除不事生產之喇嘛五萬人，工商業者二萬餘人外，從事農牧者僅二十三萬人，計農民十四萬，



民九萬，然將現有荒地悉民墾收，并將森林地帶之可墾者繼續墾闢，耕地可增一千五百萬畝，能容一百萬農民，供二百五十萬人食糧，待金沙江以西地方規復，尚不只此，將來希望不為不大，但希望雖大，如何使希望變為事實却有待於地權確定之後，因康屬地權未經確定，糾紛叢生，民情不協，時有廢然思返，棄地而歸現象，廣大牧場康人認為主要生產者，亦未從事改良，盡量利用，鐵產雖富，以交通不便，多未開發，且民智閉塞，常因「神山」釀成意外爭執。

寧屬土地問題以紅照地之整理與邊民地權之確定為特質，與夷務問題有密切關係，稱紅照地乃土司封襲及代國家管理，由土司衙門發給執照，出利與漢民耕種，可以轉租轉押土地，細分五類：一、為漢民向土司繳納贖銀，經發給紅照之紅照地，二、為土司乘機以低值法幣折還白銀原壓，提回另佃之提收地，三、為土司直轄人民耕種，對其須納糧當差之差民耕地，四、為漢民墾荒，付有相當代價，始成為熟土之漢民耕地，五、為未經開墾之未熟地，土司封襲及代國家管理土地，原以土司制度之存在為要件，土司制度廢除，其所擁有之土地應交政府，而紅照地之整理即富有清理并收回公地之意，土司之招夷佃始於清末，當時意在抵禦漢佃，頗著成效，殊後夷佃日多，漸不純善，擁土、抗租、革殺土司及剝削土司土地之事頻生，土地荒蕪者廣泛，然夷人地權并未確定，土司失地常思規復，撥攘之局，迄於今日。

為謀康，寧兩屬土地問題之解決，西康局當局曾先後擬定「確定康屬地權原則」，「確定康區各縣土地所有權辦法大綱」及「西康省寧屬屯墾委員會辦理兩屬紅照地升科發給管業執照暫行辦法」，並設機構，整理紅照地。

(一) 確定康屬地權原則 原則有十：子，荒山，森林一律收歸公有。丑，牧地屬於牧民全體所有。寅，差民佃耕土地，仍歸屬於政府。卯，人民占墾二十年以上之土地，一律取得所有權。辰，公有土地，規定領墾規則招人承墾，三年升科。巳，土司占有可耕荒地，規定極低地價，由政府收回招墾，或由墾民直接購買耕種。午，占有或購領荒地，不自耕又不佃耕者，酌抽荒地稅，按年加重。未，規定私有土地最高額之限制，預防將來大地主之產生。申，土頭私有土地，超過最高額者，抽收累進稅，並加重遺產稅。酉，限制土司耕地，不得轉賣與非農民私有，并予農民以購地之便利。(據西康省施政綱領及行政計劃擬定寧屬地權之基本原則亦同，僅少第九第十兩項)。

(二) 確定康區各縣土地所有權辦法大綱 大綱要點有七：子，由省府佈告，詳切說明確定所有權意義與利益，務使家喻戶曉。丑，由省府擬定調查表式及辦法，令飭各縣轉發各區，村，保，通知各戶，依式於限期內填報，填報後並由各縣派員，根據調查表分赴各區切實勸加履查，以昭確實。寅，土地調查分區辦理，其區域以現行康屬財務管理區域為準，計第一區包括康定，爐定，丹巴，九龍，雅江，道孚，乾寧等縣，第二區包括甘孜，鹽源，瞻化，德格，石渠，白玉，鄧柯等

縣；第三區包括理化，巴安，鎮效，定鄉，相城，得榮等縣；第一第二兩區先行辦理，第三區俟財務督導主任辦公處成立後再行舉辦，辦理期限以半年為一期，調查期間，由該區財務督導處派員分赴各縣督導辦理，以杜流弊。卯，人民填報調查表依土地收穫數量為標準，以作省府印發契紙及辦理地糧依據，無收穫之土地，如牧地，草場，山林等項，仍須詳為查填，暫緩發契，另案彙辦。(土地收穫數量分三等：下種一斗可收一石二斗為上地，可收一石為中地，可收八斗為下地)。辰，土地所有權之確定以業主能提出證據為憑，如無證據須經當地村，保，頭人及鄰界證明，若有權發生糾紛時，則由縣政府會同各機關，法團及公正士紳，組織評議委員會，為公平之處置。己，凡已經調查所有權決定之土地，縣政府彙呈省府核後，依法給予契紙，(舊有契紙經查明屬實者，仍繼續有效)，註明四界，以便業主存執管業。(契稅稅率依照中央規定)。午，逾期未經決定所有權土地，由縣政府登記存查，展期飭其補費證件，逾期未經聲明或業主不能提出相當證件土地，則歸公家管理，一如公地。

(三) 西康省專屬屯墾委員會辦理兩縣紅照地升科及發給管業執照暫行辦法 辦法要點有五：子，紅照地包括土司遺棄代國家管理區域凡未經政府發給管業執照，確定產權，升科，報領土地，均在整理之列。丑，整理辦法因地而異：1. 紅照地，以其歷年增加之應繳及開墾時所費資本等合計已相當於地價，或更過之，地權歸持照墾戶，如已出頂之戶，收執照費，不收地價。2. 提收地，以其佃戶僅納有少數壓金，為時不久，又無墾荒費用，係普通租佃性質，酌定適當地價，由現佃優先承買，現佃無力或不願承買，乃照價售與他人，除在買價內提還壓金外，餘歸公用。3. 差民耕地，以其差民受夫馬，力役，兵役及各項財物苛索，形同奴隸，困苦異常，土地純由其力墾出，應享有地權，只收執照費，不收地價。4. 保民，耕墾歸保民所有，惟其未繳高額之贖金，並不支差供應時，且抗租者，酌定贖繳地價，飭其承買，發給執照，辦理時並採計口授田制，使白夷亦享有所有權俾能獨立經營，不在為黑夷奴隸。5. 未墾地，以其面積甚廣，應先調查，登記，厲行招墾，俟有收益，再行舉辦。寅，辦法施行後，土司喪失，代管土地權利，為保障其生活起見，酌對相當土地，發給執照，歸其管業。卯，發給執照以一業一照為原則，由屯墾會印發，報省府備查，每照按業價百分之八征收執照費。辰，升科以收益百分之七為夷糧額，糧廠編製四份，三份報會存轉，一份存縣。

(四) 紅照地整理處 整理處由屯委會議定之組織規程設置人員，并依一辦法一規定辦理業務，其組織設處長，副處長各一人，組長，組員，辦事員，僱員若干人，處長由屯委會派縣長兼任，副處長由屯委會委派，組長以下由正副處長遴選報請屯委會核委，處外另設監察委員會，委員由處聘請當地士紳充任，整理處設三組：總務組辦理庶務，文書，會計及征收照費等事項，編查組辦理紅照地，戶籍，地籍之登記，編造審核及驗贈等事項，督導組辦理業權權呈報及完納照費之指導，督

實，再編收據式樣

字第

號稅款

萬 千 百 拾 圓 角 分

西康省籌賑市墾委員會（鹽源）縣紅照地產權整理處

茲收到 鄉（鎮） 保業戶 繳來 年度夷糧 碩斗升 合業經

如數驗收合給此據

# 夷糧收據

中華民國 年 月 日

處長

副處長

西康為謀解決康，寧兩屬土地問題，所採之「原則」大綱「一辦法」，與實務大致如上，以環境特殊，立法不備，尙無

宏效。稱環境特殊，如種族複雜，語文風俗不同，各項政令即須分謀適應，土司，頭人，思想封建，罔識大義，不明確定地權利益，多以「有功歷史，食毛踐土」為詞，不惜散佈謠言，恫嚇民衆，曠呈上峰，多方阻撓，不知土地為全民生計所繫，不能為少數人壟斷，其甚者，若鹽邊四面夷巢，民性犷悍，政府法令，當量懷疑，對於紅照地之整理，尤多故障。確定地權原則，在擬定時本甚完善，惟視今日，宜稍增益更張，蓋原有規定，有與現行法有出入者，有缺乏積極性能者，有需大量資金而籌措之方者，有欲使購地農民而略綱領之法者。又確定地權原則，本依土地私有政策立意，在藉和緩方法以收實效，兼如和緩有餘績效不張，是以兩屬地權問題，一若往昔。所謂宜稍增益更張，如直接生產用之林地，現行法即無不得私有之規定，原則第一項「荒山，森林一律收歸公有」，之森林公有，容有疑義；第二項「牧地屬於牧民全體所有」，之一牧民全體「一詞，究指一省，一屬，之牧民全體，抑指一縣，一地，之牧民全體，視之固欠醒目，而於牧地之已成爲個人私有者，又乏「此外」之規定；第三項「農民領耕土地仍舊屬於政府」，影響土地利用，原屬甚巨，政府於整理紅照地時，將此項地權付與農民享受，似又不爲「原則」所拘束；第四項「人民占墾二十年以上之土地，一律取得所有權」，第八項「規定私有土地最高額之限制預防將來大地主之產生」，及第十項「限制土司耕地，不得轉賣與非農民私有」，一屬當然或不用規定（因民法土地法已有規定）之規定；第五項則與現行法出入，第七，第九兩項，缺乏積極性能；第六項需要大量資金，而隱隱措之方；第十項欲使購地農民，而略綱領之法；凡此種種，均待增益更張，以利康，寧兩屬土地問題之解決。

確定土地所有權大綱與整理紅照地辦法重點，在以簡易方法謀財政目的之達到，地政意義為之沖談，成果難期確實。「大綱」第三、四、六項，業經顯不出財政目的之重要，耕收地調查表亦以根稅額殿後「填表須知」一特別注意事項一曾說明產權一項，為調查主要任務，但旋即指為「今後地籍整理根本」，儼謂「產權」所以見重於「調查」，無非為根稅起見。整理紅照地辦法，精紅照地升科及發給營業執照暫行辦法，內容充滿「升科報糧」「收執照費」「收地價」「餘數歸公」「升科定糧」「編製糧版」等詞，當為財政目的而設，僅「調整及確定產權」「發給營業執照」，有地政意味，而未親地之整理，因無收益，尚須俟有收益，再行舉辦。「大綱規定」一由省府擬定調查表式及辦法，令飭各縣，轉發各區、村、保，通知各戶，依式於限內填報，填報後由各縣委派專員履勘抽查，以昭確實」，此固確定康屬地權關鍵所在；然各戶填報未必據實，專員抽查未必週至。雖調查表，填表須知，均指明面積以畝為單位，但以康屬土地係照播種數量計算，並未經過丈量，民間缺乏畝分觀念，此項面積，如不估計填列，只有虛構以對，何言確實？以不確實之成果為確定產權根據，於理本失圓通，以不確實之成果為征收糧稅根據，則必自招懲殊，百弊叢出。

整理紅照地辦法亦多與現行法令異趣，行政院令頒「西康兩廳紅照地升科及發給營業執照處理辦法」，即曾指出六項；（一）紅照地應予佃耕人以土地所有權，並一律升科納賦及停征夷務糧，夷務糧停征後，兩廳邊務費用，可編具概算，報請財政部核辦，已征夷務糧，並應清查其數量及用途，分報財糧兩部核辦。（二）營業執照費以後應改按工本費征收，並悉數解繳國庫為已按業價百分之八征收者，應即清查其數量及用途，分報財糧兩部核辦。（三）寧屬屯墾委員會以後放領兩廳紅照地，應依公有土地處理規則規定，報請財糧兩部轉呈行政院核准，已經放領者，并須分別土地坐落，四至，地號，地價，產量，收益等項，冊報財糧兩部轉呈行政院備案。（四）寧屬屯墾委員會變賣提取之價額，應隨即解繳國庫，並查報用途。（五）紅照地整理期間佃耕人應繳之費，除辦法規定者外，辦理機關不得額外征收。（六）未墾地應依照土地法及院頒荒地勘測辦法規定處置。

整理紅照地之機構及業務，與土地陳報及地籍整理有相似之處，機構：如紅照地整理處總務組，即似土地陳報處（指四川一部縣份）第三組，地籍整理處第一課編查組似陳報處第二組，地籍處第二課，督導組似陳報處第一組，部份似地籍處第二課；處外監察委員會，似土地陳報督察委員會；鄉鎮長士紳大會，似標準地價評議委員會。業務：如劃區分段，編查登記，復查抽查，似土地陳報（指西康縣份）外業查報之劃分段數，就地編查復查，議定地價，升科，發給執照，似改訂科則之討論改定新科則，籌備開征新賦，頒發營業執照，列榜公告，編製糧版，似內業整理之公告榜，戶領坵冊，編查登記，列榜公告，發給執照，又似地籍整理土地登記之登記，公告發給書狀，議定地價，編製糧版，似規定地價之評議地價，編製坵冊。

飭事項，監察委員以監察考覈之責經費則由處擬酌當地實際情形，造具計算，呈請電委會核定。

確實展... 地極實... 可... 而... 者，只... 縣之... 整理... 該... 於... 二十二年... 成立... 紅... 地... 整理... 處，是年九月... 整理... 處... 即... 根據「辦法」... 一... 規... 擬... 定... 工作... 計劃... 辦事... 細... 則... 擬... 定... 登記... 表... 式，委任各鄉鎮長為當然... 督... 導... 員... 各... 長... 為... 勸... 導... 督... 導... 員... 亦... 同... 時... 出... 發... 巡... 迴... 督... 察... 第... 二... 期... 第... 四... 期... 即... 推... 進... 查... 未... 編... 保... 區... 區... 編... 查... 完... 竣... 由... 編... 查... 組... 同... 鄉... 鎮... 長... 保... 甲... 長... 署... 名... 蓋... 章... 連... 同... 編... 查... 員... 及... 工... 作... 日... 記... 報... 報... 編... 查... 員... 復... 查... 抽... 查... 復... 查... 抽... 查... 完... 竣... 整... 理... 完... 竣... 乃... 於... 十... 日... 內... 列... 榜... 宣... 佈... 詳... 註... 地... 價... 糧... 賦... 執... 照... 費... 等... 限... 期... 繳... 費... 領... 照... 如... 有... 錯... 誤... 亦... 准... 業... 主... 呈... 請... 更... 正... 地... 價... 由... 鄉... 鎮... 長... 士... 紳... 大... 會... 議... 定... 計... 分... 紅... 照... 地... 等... 為... 上... 中... 下... 三... 級... 上... 田... 每... 米... 租... 一... 羅... 為... 二... 元... 中... 田... 一... 六... 〇... 〇... 元... 下... 田... 一... 二... 〇... 〇... 元... 上... 地... 每... 收... 益... 一... 羅... 為... 一... 八... 〇... 〇... 元... 中... 地... 一... 四... 〇... 〇... 元... 下... 地... 一... 〇... 〇... 〇... 元... 地... 價... 折... 合... 標... 準... 依... 每... 羅... 折... 法... 幣... 六... 〇... 〇... 元... 計... 算... 。

至七月衙門與委會發給人民之「執據」「執照」並一不一式，特連「夷糧收據」錄供參證。

業字第

號

# 執 據

為發給(租)據事茲有(王兆明王兆陸王兆森)承租本所(小河邊旱地壹股)東至(沈名墳基)為界西至(王姓)為界南至(林姓)為界北至(丁姓)為界原壓(市銀壹拾兩法幣肆千元)正每年應上納(包谷)租(零)羅(貳)斗(零)升如有帶欠即將原壓扣除合行發給(租)據俾該佃戶遵照

- 附
- 一，關於租佃佃戶凡有私頂盜擔贖弊本所業權者除將本業提回另佃外並須充沒原壓
  - 二，如有轉佃或頂檔之佃戶應於事前陳明本所登記以便彙冊發據
  - 三，凡係本所佃戶確能遵循本據附記註明前二點規例者當予合法待遇

中華民國(三) 中所土 年(八) 月(初四) 日發

千五百

特種保安司令部偵緝主任 兼理中 所 事 宜 喇 成 宗

丑，電委會發給人民執照式樣

字號

號稅款

萬 千 百 拾 圓 角 分

西康省軍閥電墾委員會營業執照

備 考	應納執照費  元 角 分	申請日期 民國 年 月 日	四 至				報 領 人	
			北 至	西 至	南 至	東 至	住 址	姓 名
精 印 證 件	估 價	房屋間數	土 地			不 動 產		
			租 石	載 重	面 積	坐 落	種 類	

中 華 民 國

年 月 日 發給業主

主任委員  
副主任委員

收執

各種作物，如遇水、旱、虫、害等災，可以避免全部耕地，遭受損失，農家經濟不致完全破壞，但流弊亦大，如邊界道路盡，耕地爲之損費；坵塊面積小，勞力爲之浪費；耕者奔馳，時間爲之浪費；且耕作單位小，新式農具與機械不能利用；管理難固，易受損失，水利事業難於舉，水權糾紛特衆。

康屬耕種情形與內地迥異，歲只收穫一季，農作之事多係婦女担任。農事開始，率在春日，耕犁一過，先於喇嘛，然後施堆肥一次，迄博卜播種之期，乃遵喇嘛所示生屬之宜，著新衣依年神方位焚燒糶糧怕枝播種，（關外各地係撒種，康屬等縣係條播）。播種後，便驅牛避忘方犁之，引水灌溉之（巴安，得榮，鹽井等地，水利較便，昌都、察雅等地，農村間於峭壁巉岩之上，架筧引水，重視水利）。俟初夏，婦人除草，晒乾飼畜，告一段落，部份地方，秋收須經喇嘛擇日定期，再行收割，坐失頗大。蓋取法，則有打而後堆積與堆積而後隨吹隨打之別，待收穫之後，復犁一次，使殘草翻入土內，一年之務即告竣事。農具有犁、耨、耨及手磨，水磨之屬。犁又分爲漢犁，康犁，前者頭大而尖，入地較深，耕地用單牛，犂扶牛，挽行較得力；後者頭小而平，形略如鐮，入地不深，耕地用雙牛，犂駕牛角，挽行較費力。鋤亦有尖平之別，爲用小有異。耨爲木藤作成之打根工具，有單複。單耨爲木質，用以破碎土塊。磨雖兩種，無非爲磨糶已麵粉而設。

種植方法既如其粗陋，康、越而外復少引用肥料，春播，秋收，更無耘耨之事，以上供布施盛行，特殊勢力存在及喇嘛，喇嘛，或藏商高利作盤割，農民生活頗形貧困。加之耕地散漫於河谷，農村不易聯絡，農業遂不發達。惟農戶相集，亦成村落，此等村落由十至數十戶農家合成，有村長，頭人等，承辦差徭，賦，役。農家多兼畜牧，康北草原專業游牧者尤衆，牧場面積咸大於耕地若干倍，但遷徙無定。

民衆迷信之深，如防禦虫害即多延喇嘛咒詛念經以免其害，求雨亦由喇嘛於山井泉處誦經祈禱，或於適宜空地設鍋熬茶，集喇嘛誦經，然後覆茶以定雨之有無，或由各大寺院，荷大藥經典或佛像遊行田野，破除不祥，祈求雨澤。霜雹之防禦，巴安一帶由喇嘛唸經禱告，用酥油作成龜蛇魚鱉之屬，入鍋熬煮，期其不化，甘孜一帶每月色空濛，杳無片雲際，遠近之人，則各於田廬空地，薪火一堆，使空氣被其和煦，嚴霜潛逝，若冰雹之來因係顯見，率於陰霾四布時，登樓鼓噪，向鳥糞處放槍，寺廟亦鳴鼓鑼以助，間或倖免於難。

寧屬非漢人區農牧係由夷人掠迫漢人從事，其弊不可細具，漢人區接近夷人地域者，因夷患頻仍，農村無保障，農民不安生業，多業農入肆，以致荒地特衆，農村社會晦暗，農牧俱不發達。至漢人集中地域及雅屬各縣耕種情形，與四川無別，地饒山林竹木漆材礦產與獸類魚類，有商賈運輸之便，養生之道多端，農民生活尙易，但勞力缺乏，教育未普遍，民風驕悍。

，人情猜急易怒，農村社會動盪不定，生產技術甚幼稚。

丙，農民缺乏資本農場投資薄弱，生產技術幼稚通言之矣。於生產技術幼稚之下，農民資本極缺乏，農牧投資極為困難，因此，土地利水之方式及其勞力之使用雖相當集約，每土地面積單位收穫量不惡，但每勞動單位產量相當低落。

## 第五章 西康土地問題對策

西康土地問題之重要與複雜如第四章所述，其對策應分配與利用並籌並顧。

### 第一節 土地分配對策

西康土地分配問題之對策分二：壹為平均地權。貳為改革佃制。

#### 壹，平均地權

一，抑止地權集中培植自耕農戶 解決地權問題之道，首在劃清土地所有權界限，普通農地與普通宅地地權問題，宜藉「耕者有其田」一類辦法解決；須大規模經營方為有利農地，富於獨佔性都市中心區域及山林，川澤，礦產，水力等天然資源之地權問題，不能藉相似之私有辦法以謀解決。因從整個國家社會最高福利着想，土地不宜概歸私有或國有，如非自耕農地，非自住宅地，法定官署，公立學校，公園，城壕，軍營，砲台，船塢，碼頭，飛機，基地，牧場，鑛地，池塘，溝渠，堤堰及法律規定不得私有之土地與天然富源等則應國有。已成爲私有者應征收之，但一般農地，宅地，則應私有。蓋農地私有可以增強農民工作興趣，使其精細盡種，樂於多投資資，改良土地，結果農產增加，地盡其利；農地私有農氏土地慾可滿足，生活可趨安定，社會秩序易於維持；農地私有並可使經營規模大小適合。宅地私有所有相當之利益。惟農地私有之下，必須採自耕農制始稱妥善，因自耕農可以自由扶擇土地之利用，從事有利生產；以其收益完全屬己，必愛護土地，留蓄耕稼，保持地方，進而改良土地，以增大生產量；自耕農并有地主，企業家及勞資雙方身份，不致有所得分配困難，自耕農發達，農村糾紛減少，以其經濟地位鞏固，可以享受社會威望；愛護鄉土所至，對於農村社會組織與農村文化，當多長助。反之，如果自耕農少，佃農多，最易引起政治之不安定。

普通農地，宅地，固應私有，但地權之集中却應立予抑止，而抑止地權集中之有效方法，以實現「耕者有其田」為首要，并應參酌地方經濟情形，按照土地種類，性質，限制個人或團體私有土地面積之最高額，地額定之土地，以足能維持生活為先決條件。

「耕者有其田」包括自耕農之創設與保護，創設自耕農應利用公有土地，運用土地價而發行土地債券，有價征收私有產



雖然，紅照地整理辦法有之缺憾：(一)未測量地籍，無從確定土地之量。(二)規定地價程序欠周，所得結果(土地之質)不確。(三)登記無絕對效力，產權無保障。原來言確定地權，必先釐正經界，不問治本，治標，舍之無不失敗。惟釐正經界，悉賴於精密之地籍測量，整理紅照地，不經地籍測量，謂能確定產權，實堪考慮。規定地價應先調查土地市價或收益價格，以爲決定標準地價根據，單憑鄉鎮長士紳議定，殊嫌簡陋，難免偏枯之弊。土地法規定「辦理土地登記前，應先辦地籍測量」，復規定「依本法所爲之登記，有絕對效力」，依紅照辦法既未先辦地籍測量，又非依土地法規定程序登記，所爲之登記，自不能視爲土地在私法上之法律程序已行完成，而無絕對效力，產權無保障。

除此而外，西康當局，最近尙擬有一西康省康區各縣(局)公有土地墾辦辦法，因未定案，容後專題論列。

## 二、租佃窳敗

甲，租佃方式自由租約，內容混雜。佃租方式自由，政府並無限制，惟租佃關係亦多憑據書面之租約成立。租約內容混雜，各地并不一致，出入且大，其要有十：(一)主佃姓名。(二)佃地種類。田籍，坐落，四至。(三)佃地期限。用途，續租辦法。(四)租額數額，納租時間，手續及地租外之額外負擔。(五)減租辦法。(六)轉佃，退佃，撤佃手續。(七)竹木之管理栽培。(八)副產物利潤之分配。(九)中證責任。(十)關係人名，章及立約年，月日。

乙，租佃多不定期佃權毫無保障。租佃限期有永佃，定期與不定期之別，康寧兩屬非漢人區，盛行一種中古封建時代之強制終身租佃制，卽世襲永佃制，漢人區及雅屬則幾全屬不定期租佃，續租須得地主同意，若佃方交租不清，地主欲收回自辦，自住，或另佃，皆可隨時撤佃，佃權極不安定，近年退佃事件，由百分之八，三，增至百分之二九，八。

丙，定額谷租盛行押租日益加重。地租形式以定額谷租佔優勢，有漸改爲分租趨向，在二十一年由其他納租方式改爲分租者，卽達百分之五十。土地貧瘠之區，通行分租制，力租制雖盛行於康屬錢租制則未發現，然亦有依地主意見以谷租折成現金交付者，是爲折租制。據調查地租成分依行租方式有異：(一)行谷租者，水田主得一四，三斗，平原旱地八，一斗，山坡地三，七斗。(二)行分租者，水田主得五，〇成，平原旱地五，五成，山坡地，五，三成，但在三十三年時，一般增加百分之十，迄今地主所得相當於地價百分之二十，乃至百分之二十以上。佃方向地主獻物之事亦有，押租之普遍及於各屬且各漸上昇，由二十六年至三十年間，卽漲八倍。不測年乘有減租之事。其手續例於作物黃熟時，由佃戶請同地主或其代表到場查勘，問或請同親鄰人等從中說項，按歉收程度酌減，或按比例由主佃攤分田中農產物。

貳，利用問題 西康省土地利用問題亦分二：一爲人地不稱，二爲用地不善。

# 一，人地不稱

甲，人口密度過低生產勞力奇缺 西康人口不及四川百分之四，其數年有變動：依三十一年統計，康，寧，雅各屬二，〇八二，四五六八，卅三年統計二，〇九〇，五九二八，三十五年統計二，三二二，六四三三。（內康族佔康屬人口百分之七十，僑族六二五，四二四人，外僑四二人，上項康族外僑，均係三十四年度統計數，併入合計）。另據估計：康屬三〇〇，〇〇〇人，平均每方公里一，三三人，寧屬一，四〇〇，〇〇〇人，平均每方公里二，四四人，雅屬五五四，四三八八；平均每方公里四，四人，合計各屬二，二五四，四三八八，平均每方公里七，七人強。（又一統計：康屬平均每方公里一，三人，寧屬平均每方公里一，七人，雅屬平均每方公里一，三人。合計各屬平均每方公里一，〇，八八八）。惟前此各數，皆未包括金沙江以西人口，如加入此項人口三〇〇，〇〇〇人，則全境當有人口二，三八二，四五六八，或二，三九〇，五九二八，或二，六二三，六四三三，或二，五五四，四三八八，平均每方公里五人。政治力量最濃區域人口，一，七九九，一七五人，平均每方公里亦僅九人弱。以此區區五人，或九人，或十人，縱或四四人之力量，而欲利用一方公里之土地，得非奇蹟？

吾國人口四五五，九〇〇，六四八八，佔全世界人口百分之二，七，土地九，九九五，一九一，五六方公里，佔全世界土地百分之七，六，自屬人浮於地；但西康人口祇佔全國人口百分之〇，五強，而土地竟佔全國土地百分之五，三以上，實屬人少於地，生產勞力因之奇缺。

乙，人地比率失調城鄉配佈迥異 康，寧，雅屬與屬間人地比率懸殊方經指出。各屬縣與縣，城區與鄉村間，人地比率亦有起落，如各屬城區人口即相當集中，佔全省人口百分之十，據三十四年金沙江以東各縣數字計算。而佔地面積不過二萬分之一。鄉村人口配佈，亦頗異趣，如寧屬漢人之分佈即多以氣候溫和，灌溉便利之安寧河流域之：西昌，會理，冕寧三縣為主，人口約五十萬；其他各縣不過三十萬。夷人之分佈則以越嶲，冕寧，昭覺，西昌四縣為主，其他各縣，較為少數。

# 三，用地不善

甲，已耕土地不多墾殖指數低下 西康已耕地少，墾殖指數低，僅佔全省土地百分之一。耕地少矣耕地之為墳墓耗佔者，又所在多是。

乙，耕地使用散碎生產技術幼稚 多數地方墾行衆子均分制，兼以土地移轉自由，處分漫無限制，土地使用遂因之散碎其程度，前於例舉耕地分配時已述及。耕地散碎只有一利，即農民有分散於各方與不同性質之耕地，互相配搭，可以栽培，

地，不在地主土地，超過限定面積土地，及非自住市地，非自耕農地，以培植適中之自耕農，或社員自為耕作之農業生產合作社；保護自耕農則應規定自耕農地最小面積單位，限制其處分，限制自耕地之負債最高額，採有效辦法指導組織合作社，發展農業之集體經營，消除層間剝削，仿一子繼承制，改善繼承辦法，并減輕農地負擔，使自耕農能以自存，以免趨於沒落。至自耕農之創設，可選縣推動，以地權集中，不在地主多，自耕農較少，並佃糾紛嚴重，佃農生活貧苦，購田慾較強，易於實地改良及耕地面積與農民相稱，而地方治安良好者為原則。

運用土地價值發行土地債券為創設自耕農之經濟支柱，對於建省事業之建設資金亦極有裨益，蓋建設資金來源，多賴國民所得與外資，雖康省可以利用之國民所得不過三，五〇〇，〇〇〇，〇〇〇元（依三十三年同盟勝利公債，鄉鎮公益儲蓄及獻金額與他實田賦變價等合計）。不足自恃，以抗戰兩年，內戰未息，經濟危殆，正志，外資亦屬有限，然國民所得集中土地，尚有潛在之鉅大財力，只惜此項財力，業已定着，匪但造成社會經濟在分配上之惡果，生產上，工業上，均蒙重大損失，為建設新西康之障礙。惟如就全省土地七九八，五六〇，五〇五畝中，劃定十頭，喇嘛寺廟，支配及私有逾量土地二〇〇，〇〇〇，〇〇〇畝，城鎮自住外基地二〇〇，〇〇〇畝，每畝以二，〇〇〇元（農地），及二〇，〇〇〇元（市地）。計算，即可運用其價值發行四〇，四〇〇，〇〇〇，〇〇〇元之土地債券，再將此項資金，導入建省事業經建部門，尤其工業部門，建設資金必極活躍，土地價值運用之矣，土地增值亦可運用，蓋土地增值為社會潛在資源，孫總理實業計劃中心理論，原欲運用土地政策以達經濟建設資金，政府若能掌握此點，加以運用，一面整理地籍，一面以上地債券徵收私有荒地，不在地主土地，超過限定面積土地，自住及自耕外土地，（其地價依規定地價）。培植自耕農，並規土地債券金額，則向被征收土地之使用人，（新創設自耕農者，為承受土地之人或社）。分年平均坐收。土地賦稅從優，被征收土地由各級地政機關統一管理，依法促進利用。為謀低廉房屋，地政機關應會同有關機關，就實際需要，廣建房屋二供給民生。

征收土地配與自耕農戶，或農業生產合作社，除可採用分年坐收地價方法外，其地價亦可分成二部份：一部份（十分之一至六分之一）以現金繳納，一部份許承受農戶或合作社，將承受土地提供担保，申請政府作為借款，年息三至五厘，以若干年為期，按地租方式攤還本息。至自耕農戶，農業生產合作社承受土地面積，除法律別有規定外，得按有關標準分配；甲，耕作能力。分男性勞動力量與經濟能力。（包括資力，農具，家庭工業，牲畜）。乙，需要。分人口，糧食（包括生活必需糧食）。

。及生活費用。

運用土地價值發行土地債券可能獲得之效果極大，因政府立可獲得大量財源與建設資金，每年八，〇八〇，〇〇〇，〇〇〇元（依五年平均）。以供各項建省事業需要，並可持續五年，適合長期建設。地主將原有定着於土地之資本，轉投於經建事業，原屬毫無損失，其於優先投資權之獲得與保本保息之穩固，尤有厚利。佃農租負大減，經濟生活改善，享受自耕農實惠，有餘力從事生產之改進。自耕農得以發展，城市居民能獲低廉房屋居住，均於民生有助，可謂官民俱便，非個皆利。實施時，須宣傳得宜，必無若何阻力。

整理田賦，辦理土理陳報，乃平均並減輕負擔之捷法，西康歷經災厄，冊籍蕩然，負擔失平，多感沉重，是以首先整理田賦，清理糧稅，重行編造冊冊，嚴密考核征收人員，滌除積弊，並舉辦土地陳報，編查土地，改訂科則，其後一再核減賦總額，由百萬市石減為八十萬市石，由八十萬市石減為三十萬市石，購四十四萬市石，復減為征購各三十萬市石，又辦理土地陳報冊份，原訂賦額一，六〇七，二八七，八〇元，後經四度調整減為一，〇八二，一四九，八七元，本年一月，復有再減十分之一，以蘇民困之議。（尚未經糧部核定）。但減賦與減租不能配合，受益者為主方佃力并無實惠。

二，取締不在地，法除不勞而獲「耕者有其田」之實現，尚須取締不在地主，其除不勞而獲，不在地主之取締，可從收其土地，或課以重稅，不勞而獲之法除，應由土地增價值稅之征收，進而實行強價歸公，并實施累進地價稅。此點後當詳論。

三，限制自由移轉制止任意分割 土地移轉處分自由，最不利於自耕農之發展，亦有礙於土地利用，私有農地所有權之移轉，其承受人應以能自耕者為限 最小面積，單位之土地，應禁其再分割。

四，抉擇適當方法開拓康寧地地 開拓康寧地地首在康寧地地權之確定，康寧地地權之確定不可操之過激，端在採取適當對策，順民之欲 因勢利導，以謀問題之解決。稱適當對策，可從兩方面考較：其一，將土頭，喇嘛，寺廟，所支配土地，無條件收歸公有，採與移墾農民耕作。同時確認牧民只享有使用牧地之權，俟其人移駐稍多再根據墾業，宣布全部土地，一律國有民用，由人民直接向政府納租不再受土頭喇嘛，寺廟等適量土地所有權。（為減少阻力起見，面積可稍寬大，徐圖緊縮），採前據辦法，以土地債券或以適量土地，培植自耕農戶或農業生產合作社，促使其脫售土地，如是多數土地民有，少數土地由土頭，喇嘛，寺廟，所有轉變為民有，此為土地所有政策，亦即「耕者有其田」政策。確定康寧，寧兩屬地地權，應以土地私有政策為原則，稱以土地所有政策為原則，並非所有土地悉歸公有之意，宜於公有者仍應公有，不可將公有土地化為私有土地，惟宜於私有者又屬例外。

確定康、寧兩屬地權除應以「土地所有權」為原則外，關於確定地權原則應予改進之處有六：甲，為雪山、荒山、林地、公有，已成爲私有者，以土地債券抵押之。乙，牧地，佔地牧民共有，但已成爲個人私有者，不在此限。丙，差民領耕土地，耕作滿十年者，無償取得土地所有權。丁，公有荒地，速招能自耕農戶或組織農業生產合作社承墾，墾竣土地酌免二至八年土地稅。戊，私有土地最高額及土司新地之限制，與土司占有可耕荒地，占有或購領荒地又不佃耕土地，暨土頭，喇嘛，寺廟，超額土地之處理，照前舉辦法措置。己，紅照地應按地籍測量，地價申報，土地總登記程序，由地政機關整理地籍，確定地權。經費列入地政事業費。

## 貳、改革佃制

租佃原爲極難免之事，其利弊不在租佃行爲本身，而在租佃制度是否完善？因此，租佃問題之解決，非求租佃制度之廢除，而在減少佃農。改革佃制，一耕者有其田」以達到減少佃農之目的，改革佃制則應謀主佃之圓滿，並裨益農佃之前途。今先臚列主耕圓滿之策：

一、劃一租佃方式舉辦租佃登記 劃一租佃方式，宜參酌各地情形制定標準租約，俾雙方有所遵循；舉辦租佃登記，應明定未經登記租約不生效力，並規定租約應照政府規定標準，（必要時得由政府印製標準租約，備民購用）載明后開事項：甲，雙方姓名，住址，職業。（出租人爲共有或法人時，應記明代表人）。乙，租賃物種類，名稱坐落，面積與四至。丙，出租時貨物之估價。（租賃物爲耕地時爲正產物之收穫量）。丁，租額支付時間與方法。戊，租佃期限及解除條件。增減租額辦法，捐稅負擔，租賃物變更原狀，或改良賠償方法。己，雙方名章及訂立年，月，日。庚，登記費。租約由雙方申請當地鄉鎮公所登記，鄉鎮公所據約登記於登記簿，編號收費後，將號次，費額，填於租約，簽名蓋章，加蓋鈐記，發還申請人存執。鄉鎮公所得抽查境內土地，實令未登記租約關係人，履行登記手續，并得酌征收登記費之手段，以達目的。登記費由出租人負擔，承租人負擔時，應視爲租金之一部。嗣後租約解除，亦應申請爲塗銷之登記。

二、穩定租佃期間確保佃方權益 租佃期間應求穩定，禁止地主無端撤佃，并明定不定期租佃及期間屆滿後之定期租佃只須佃方，按法定條件，地主不得任意解約，世襲永佃制應廢棄佃農身體自由與經營自由應予保障。更應取消經營上之一切限制，明定不問契約，習慣如何，佃方有自由經營權，對於產物亦有自由處分權利，除非佃方荒廢土地，或有其他不法行爲，地主乃得要求賠償損失。用於土地改良之田費，應規定佃方有要求主方補償之權利，并明定限制或剝奪之者無效。惟佃方有三類：一爲田場改良物事之補償。此指地主或新佃，償付退換佃農，承租時所備辦改良物事尙未耗盡之賠償。二爲田場使

他之補償，此指佃農承租期間，對於田場有意加以損害，侵他，或傾毀，付與地主之賠償。三爲佃農補償。此指雙方因不到期中止租約，或無理拒絕重訂租約，而發生損害或損失，所付對方之補償。三種補償之基本哲學，乃各方面之互惠，既相互享受權利，亦相互盡其義務。至包租，押租，及額分負租，皆應嚴禁，主佃糾紛之調處，應由地方團團，公正人士及深悉農情之老農等，組織專管機構辦理，成立各級調解委員會處理各地主佃糾紛案件亦無不合。從保佃方權益，尙須規定雙方權義，佃方於農事上常有勞率，有良果，主方對佃方亦應實行明智寬厚之合作，始能保有利益和諧歷久不墜。

三、規定公平地租減輕地租成分。公平地租應根據主佃雙方收支，計算使用土地應有之代價，以定標準租率；地租之減輕，應以標準租率爲準繩，減輕超過之成分。農地地租之減輕，無妨於並補助佃農用團體力量，與地主協議。再以法律制定租佃條件，減租亦可依行政院令頒辦法，是項辦法規定減租標準，照租約或當年約定租額，減四分之一，減租糾紛，先由鄉鎮調解，調解不成，再呈請縣政府處理，縣政府於必要時，亦得會同有關機關團體，組織減租委員會，以裁判雙方之爭執，減租縣份得審察地方實際情形，依據中央命令，擬訂實施辦法，呈准省府，布告施行，省府對於各縣辦理減租，則應認真督察，嚴密考核，務期公允切實。縣府亦應派員巡迴指導。減租之實施，可由鄉鎮責成各保，將管區業主，佃戶，花名，租地畝數，納租數額，減租數量，榜示週知，業主如認爲不符，亦得呈驗契約申請更正。至因人力不可抵抗之災害，農產歉收，無以納租者，則得依地方習慣減納或免納。

圖租佃圓滿之策大概如是。如思裨益農佃前途，當確定租佃問題之對策，租佃問題之對策，亦不外兩類：即培植自耕農政策與土紳圖行政策，以第一政策爲各國所常用。惟欲第一政策成功，必須有大量資金開其先路，此點前已述及，更須藉教育力量，以爲補助，否則，農人若有農地不能確保經營之有效率。稱教育當以農村爲對象，以職業指導爲急務，因此，應改進鄉村學校，使鄉村青年入學後能將農事經營立於精進基礎，提高生活程度，并創設職業指導所，以爲有關職業之充分報導，對各種職業情形，一職業種類，從業必備條件及從業從業人數等，均可隨時供應鄉村青年男女，用激發環境，謀求出路。

## 第二節 土地利用對策

西康土地利用問題之對策仍分二：壹爲人地勻稱。貳爲用地改善。

壹，人地勻稱

一、儘速移民實邊改造遺傳婚制。西康人口稀少之外在原因，固係腹地人口安土重遷，不樂實邊，亦可謂政府推行移民政策未盡妥善，內在原因則係械鬥頻繁，內婚制與單傳遺傳盛行及人民迷信。因此，爲使人地勻稱計，除應製訂移民墾殖辦法，延攬并訓練墾殖技術人才，獎勵及招募墾殖人民，編組退役官佐士兵，配備相當部隊，從事大規模之移民墾殖，由政府

爲備種籽，工具，足以墾殖資金，並輸送其家屬外，務須整飭邊務，移易宗教勢力，根絕械鬥與單綫遺傳，取締內婚制，除迷信，並溝通民族隔閡，加強聯繫，庶幾質量提高，數量增大，裨益於土地利用。

二，勻稱人地比率調整人口分佈。增加人口移民墾殖時，須即勻稱人地比率，調整人口分佈，因其與民生，地利有關，亦與農村及都市繁榮相繫，事前實應有一適當而縝密之計劃，以謀人口密度與土地利用之切合。

### 貳，用地改善

一，擴張土地利用發展墾殖事業。擴張土地利用之重要途徑在厲行墾殖，濕地加以排水，旱地加以灌溉，並應廢除耕地間墾地。西康對於墾務向甚重視有墾務團體十餘個計承墾面積三六二，八二〇畝，已墾竣七六，〇六一畝惟生熟荒地猶多，嗣後應配合移民政策，發產墾殖事業，改善督墾制度，推行合作墾殖制度，將邊防重地之大片荒地，劃爲屯墾區域，其餘零散荒地，劃爲若干墾殖區獎勵協助開墾，指導耕種，促進開發，限期竣事。

兵工屯墾頗富意義，以復員官兵，從事屯墾殖事業，尤有必要，此舉可由主辦機關負起設計，策劃責任，設示範區域辦理墾務，以一千人爲一墾殖單位。按陝西會訂軍墾辦法，規定榮譽軍人，保安團隊，得向省政府領墾荒地，由省地政機關依法清理產權，所有權仍屬公有，領墾部隊享有受益權利。因調遣或其他原因不能繼續墾時，已墾未墾及附着物，統交省府作戰士授田用。是項辦法地資借鑑，此外濕地之排水，旱地之灌溉，耕地間墾地之廢除，均應配合辦理，後者可以提公衆，強制遷葬。

二，實施土地重劃改善利用方法。土地利用最不經濟者爲土地使用散碎，應依法重劃，減少耕地間界綫，實施集體經營，如集體農場合作農場一類制度，使農業組織集體化，藉以把握大農場之一般經濟優點，消除資本主義大農場之社會缺憾。

改善利用方法須改進生產技術，興修水利，改良作物品種，推廣良種，施用優良肥料，祛除災害，防止沖刷，增加勞力，資本與利用次數，引用新式農具與機械，使農業工具機械化，部份改良農業方式或採取需要勞資較多之農作，以增加單位面積，及單位面積，及單位勞動之產量，並開採礦產發展工業，使與民生工藝計劃經濟「農工並重」之建設原則互相協調，俾生產所得能平允分配。農業與工業有密切關係，欲改進農民生計，須發展工業，欲發展工業，須改進農地利用，增大農業生產，以提高農民購買力，使工業品有廣大之銷路。

產品之出售，農家生活之取給，以及土地之利用悉受交通運輸與市場之左右前以述及西康大部地方，交通，運輸不便，市場不繁榮亦經指出，因此改善土地利用，尚須發展交通，運輸，繁榮市場，以相配合，爲期市地利用合理，更有賴於都市

計劃，西康康定，雅安，新市區之擴充與西昌舊市區及新材之改建，興建，可復為局部之都市計劃；今後因經濟建設，社會繁榮人口增加等，可能新興之市鎮，宜有詳密之都市計劃，用免市地利用有所不當，或為少數人壟斷。

都市計劃有兩大目的：甲為適已指出之會理利用市地，免除少數人壟斷地地。乙在使居民有舒適之住所，藉以提高其工作效率，即古諺所謂：安居樂業，都市計劃在吾國歷史早已開其端緒，如漢高祖「起五里於長安城中，宅二百區以居貧民」；隋文帝「皇城之內，唯列府寺，不使雜人居止」；周世宗「開廣都邑，展行街坊」俱屬注意都市計劃之顯示。都市計劃雖自古有之，然因時代，生活方式不同，觀念與重點恆變，但古今中外健全之都市有一特徵，即在組織上維持有機體系之秩序，最近歐美都市計劃之第一要義，亦在「有機性疏散」。

住宅區之設計有八原則：甲，須從事社會、經濟之調查，研究。乙，須建立市鎮體系。丙，居室建築必須及身心兩面之舒適。丁，須適合社會生活方式。戊，都市區劃須就地形分佈，並須函全交通道路樞紐，保障住宅區之寧靜與路上安全。己，區內各部，須依性質規定人口，建築與土地面積之比例，保有充分之陽光與空氣。庚，最低限度之衛生設備須齊全。辛，給水洩水問題須解決。

都市計劃應遴聘專門人員，指派專管人員，組織都市計劃委員會，依地方實際情況及其需要，就省會，重要城市，儘先擬定，內容常包括市區現況，（如地勢人口，氣象，交通，經濟等狀況）。計劃區域，分區使用，公用土地，道通系統與水道交通，公用事業與上下水道，實施程序，經費及其他有關事項，并附實測地形圖，明示山河，地勢，原有道路，村鎮，市街，名勝，建築等位置，比例尺應不小於二萬五千分之一。市地依既往，現在，概況，預計三十年內之發展，規劃其使用，並觀實際情形，劃定住宅，商業，工業，行政及文化等區必要時日須配合人口，建築預算房屋備住。

三、發產農村合作普遍辦農貨 西康對於農合、農貨，頗為重視，如康屬農村貸款，初賴土頭，喇嘛，支持時，當局以彼輩奇貨可居，任取高利，即會令飭各縣，組設農村貸款委員會，於所收地糧項下，照農貸條例及規定標準，劃撥糧額，辦理農貨；軍屬亦會由農村合作委員會派員指導組設各種合作社，貸放借款，雅安，漢源，蘆山，榮經，天全等縣，且有合作指導員辦公處之設置，關於各縣農貨事宜，並請中國農民銀行，農本局，工合協會等，派員協同推進。惟就扶植自耕農言，以往農合，農貨，均難理想甚遠，宜再據再勵，發皇其效力，配合扶植自耕農策略，發展農村合作，辦理農貨，融通資金，調製農產運銷富裕農村經濟，洽商中國農民銀行大量貸款，配合土地金融業務，極積進行，務求普遍，俾能扶持自耕農之發展而不墜。



# 普雄夷務的善後問題

李開澤

普雄剿辦夷匪軍事，自去年十一月九日開始，至今年三月上旬，官軍掃蕩上中普雄河東岸上，事實上已近尾聲；直到三月廿八日，普雄剿匪總指揮部撤銷，軍事完全結束，所餘下的，只是政治問題。假定此次真的自辦法，數千年夷患，得以徹底解決，寧非大幸。然徵之往史，過去剿夷軍事，不是有得過勝利，勝利之後，也曾有過數年，或數十年的小康時期；可是，到了今天，問題依然存在，夷務之為夷務，絲毫沒有變質，殷鑒不遠！我們就須得珍重這一次的勝利，而善謀其後，要做到今後再沒有人提到夷務二字，那麼，此次的用兵，才不白費，此次剿夷軍事，才能永遠在新西康的建設史上佔着光榮燦爛的一頁，於此請聲論普雄的善後問題。

## 夷務問題之過去

我國之有夷務問題，不只在普雄，也不只在寧屬；不只在民國時代，也不只在明清時代。論地域，以大涼山為中心，四川的雷，馬，峨，屏，西康的寧屬，雲南的永善魯甸一帶，皆是夷人居住的區域。論時間，遠自楚莊躡遠足昆明，即為夷人開國之始，漢武帝遣司馬相如通西南夷，夷人遂與漢人有往來。後漢時，孟獲高定倡亂，諸葛孔明，七縱七擒以服其心。唐代來了烏白二蠻，更為驍悍，曾北圍成都

，東犯叙府，釀成巨大的禍亂。宋太祖王斧對河，竟拋棄了大渡河以南之地。元代由雲南進兵，征服以內，使下屬諸策，為後代立定治夷的成規。明初，藍玉率兵一萬五千，能討平成，奠定了寧屬一帶夷務的基礎，清初幾次出兵，勉得沒府置縣，其後夷人乘中原多故的時候，時出為患。同治間，周達武將軍，奉兵自貴州移師進剿，三路進攻會師牛牛嶺，苦戰經年，夷人死傷數萬，然後悔過輸誠，局勢得以粗安。其後用兵，又不知凡幾，勝敗尋常，治亂無定，夷務問題，一直是懸而未決。

再談到普雄，他是位於越嶲城之東面，與四川雷波馬邊嶺邊接壤，與越嶲之城廂中所福國三鄉鎮，僅一東山之隔。其地分上中下三區，上普雄夷族多為果雞支，一部為阿合支，中普雄夷族，為阿合支，一部為勿雷支，下普雄夷族，多為勿雷支，一部為阿合支。約計二萬餘戶，槍二三萬支，自元明迄今，一貫負隅自固，成為寧屬的心腹之患，教化不行，法律不畏，出沒於大道搶劫來往行人，附近居民，尤深深受他的擾害。清代雖屢次對普雄用兵，迄未能使其向化。民國以來，駐軍力量薄弱，控制稍疏，遂愈形猖獗，劫殺行人，斷絕交通，民廿五年，李家鈺率師進剿，已佔領中普雄，忽奉調抗戰，未竟全功。劉主席治康，經三化之旨，各地真

人，紛紛來歸，惟普雄頑夷，仍恃強不服，遂決定派兵進剿，卅四年四月十一日，第一次剿匪部隊，集中越嶲，開始進攻，迅速地已佔領上普雄，不料雨季已屆，部隊運動不靈，軍事上形成不利的形勢，乃於七月下旬，撤離普雄，旋即籌備二次進剿，卅五年十二月上旬，發動第二次攻勢，至本年三月，上中下普雄，紛紛底定，剿匪軍事，遂告結束。凡是受過夷匪侵害過的人，至此無不拍手稱慶，而普雄夷務，不是因此次剿辦而得澈底解決，就着善後問題之辦得怎樣。

### 認識夷務問題的嚴重性

欲明白善後問題之重要，須先認識夷務問題之嚴重。本省原分寧雅康三區，但建設的中心，則在寧屬。那裏有肥沃的田地，那裏有豐富的鐵藏，那裏的資源不能開發，則一部建設新西康的理論，皆是徒託空談。但不幸得很！寧屬各縣，除却交通綫外，山地皆為夷人佔有，而附近普雄的交通綫上，殺人越貨，尤時有所聞，交通已駸駸然不可保持。夷務問題若不能解決，匪特建設無從着手，且將招致不可思議的後果，事之可危，實有過此！

一、夷務問題與國防關係。夷族是中華民族一個支派，無論就歷史，文化，體質各方面言，皆有顯著的證明。然而因為這一支人太可愛了，他們佔有的地區廣，擁有的口人多，野心者流，遂不惜分化離間，有人指為「彝族」，也有人說是一「高加索種」，當抗戰緊張時期，西南國防，曾一度有不穩的傳說，即深深地中了這個毒素。當此世界局勢尚未澄清之際，這種危機，依然存在，若不趕急將內部問題，弄

得安妥帖帖，一旦國家有事，西南後方，委實可慮。這不是危言聳聽，因為夷人佔的地方多，擁的人口衆，而正有人在從中挑撥離間的。

二、夷務問題與省政關係。一般人都知道的，寧屬有夷務問題存在。第一則是人民不能安居樂業，不能安居樂業，雖有豐富的寶藏，而不能開採，使工業不能建樹。第二因為夷人擄掠的結果，形成田園荒蕪，廬舍邱墟，而農牧無從經營。第三，則因為夷人反抗政府，抗拒政令，使一切政令，僅及漢人，而形成半身不遂的狀態。除此之者，猶有重大之隱憂存在。我們看寧屬漢人的體質，比不上夷人，漢人的勇武，比不上夷人；漢人的槍技，沒有夷人多；漢人的口，也許也沒有夷人衆，漢夷的仇恨，則一年比一年的加深，而形成嚴重的對立。漢人當夷人進攻，一時也覺有切膚之痛，然而事過境遷，淡然而忘；夷人之隄防漢患，則朝夕警惕，無時或已，只因夷人尚是民族社會，無中央組織，不能發揮整個力量，有時自己還互相打殺起來；但一旦漢夷的仇恨，愈結愈深，各地夷人，以集體的力量，傾巢出犯，到那時，將釀成一個什麼局面？恐不只是政治的停滯，而是政治的潰敗了。

### 歷代治夷的方策

因為夷務問題太嚴重了，所以歷代都派過大兵進剿，進剿之後，再設為管理之方；只是這管理方法，各有不同，而大別有下面這幾種。

一是放任政策。這種政策，諸葛武侯曾使用過。武侯

知道蜀漢的力量，顧時前來就顧不得後，要北伐就不能兩任，因此他想從心理上折服夷人，即所謂攻心之術，故他南征北伐，七擒之後，繼以七縱，直到夷人心悅誠服，口稱「丞相天威」，南人不復再反，然後他兵；兵罷以後，又不設一官吏，一切交給西蜀處理，表示對夷人的信任。不過，這種放任的結果，沒有真實收到南人不復再反的功效，武侯一死，而南中又復多事，人存政舉，人亡而政息了。

二是編廢政策。這個政策，自元初建立土司制度，歷代相沿應用。即是大批進剿，夷人歸順，乃就夷人甲之有力者，或成邊防校之有功助的，封以上遊擊，土知州，土百戶，土千戶，宣撫司，宣慰司，兵馬司，長官司等名號，使他統率歸順的夷人，以作政府的藩籬。但這種抽象的名位，不能滿足夷人的慾望；且封建制度，也不合於民族社會的要求，是以雖能編廢一時，究不能維持長久，值內地多故之際，邊陲烽火，又普遍地燃燒起來。

三是坐賈政策。編廢政策，既不足以編廢夷人，漫假而為坐賈政策。由政府鑄成夾卡，於夷人投誠之後，令其交出賈卡，來縣坐賈。滿以為扣留他一個重要的人，他從此不再興風作浪，孰知時代變遷不常，久而久之，坐賈的人，則本族式微，已失去了重要性，而沒有人坐賈的氏族，到反轉強大起來。即其重要性依然存在，而死亡疾病，到亦難免，一旦死去，是難得夷人再拿人頂替的。是坐賈已無永久的功效，兼以賈卡管理不良，官吏欺詐凌辱，反因坐賈而種下極深的仇恨，此三十年一小亂，六十年一大亂，循環更替，

而不已之故。

#### 屯委會如何辦理普維善後

以上夷務善後的三種辦法，歷代均先後試驗過，至今未嘗當選的辦法，尚依然存在，然夷務問題，終未能達於解決。因此，此次普維剿匪勝利之後，當局力求擺脫過去的窠臼，而另策新猷。據報章先後的報導，當局的新猷，我們找得丁兩個原則：

- 一，在軍事期間，軍事與政治並施。
- 二，在建設期間，管衛與教養並施。

言乎前者，我們看此次剿匪，一面進兵，一面組織了普維善後區工作團，擬訂了工作團組織辦法，工作綱要，處理俘虜辦法，處置難民辦法，組訓漢夷民衆協助剿匪辦法，查辦奸宄及遠贖辦法，救濟難民暨扶助耕種辦法十餘種。大兵進展到那裏，工作團的足跡，隨着到達那裏，工作團的任務，是以政治的宣傳，配合軍事的進展，以政治的方法，加強軍事的力量，以政治的方法，來收拾因軍事進展而留下的一切殘破。實言之，即政治與軍事變管齊下，這變管的實施，是有緊密的聯繫，週詳的計劃的，較之以前若干次的剿匪軍事，是大有進步，普維軍事之勝迅速完成，這是一個決定性的因素。

言乎後者，是普維軍事結束後一個善後方針。我們看軍屬屯委會普維夷務整理處組織規程，所分的五組，除總務外，一明明是管教養衛的執掌，又據屯委會邊務通訊，報稱普維夷務整理處對今後政治工作，決定措施如次。

一，盡善盡夷人，從此服從政府管理，接受政令，由政府委任者，擇一適當地點，建立官署，委任官吏，治理夷人，推行政令。

二，修葺學校，令善種夷人，入學校讀書，提高夷人文化。

三，建立市場，使漢夷經濟發生交流，漢區人民，隨時入場貿易，化除漢夷界限，溝通漢夷情感。

四，確立夷人地權，以耕者有其田為原則，改良農墾手續，及生意技術，使夷區物資增產。

五，修築道路，發展交通，使漢區文化，易於輸入，漢兩地物產，容易交換，繁榮地方發展經濟。

六，改正不良習俗，保存優美風尚，及灌輸國家法律習慣，養成守法觀念。

七，提倡邊民衛生醫藥，增進邊民健康。

八，開發寶藏，以增進邊民財富，國家財源，提高邊民生活。

九，加強組訓，養成自治能力，隨時予以參政機會，俾在政治上法律上，有平等地位。

綜觀以上的辦法，是以平等原則，促進漢夷關係。在政治上要求政令的貫徹，在經濟上着重在提高邊民生活水平，在教育上，是想以漢人的文化，去改善夷人的文化，而以保衛夷人，作為這些辦法實施的基礎，可謂縝密周到，倘能一一的實現，夷務問題，自然可以解決。不過，這些辦法，都是從漢人訂下，而要夷人磨着這樣來的，當夷人尚未心悅誠

服之際，是不是伏伏貼貼的照辦，那就大成問題。勉強實行起來，也不能維持永久，於此我們特提出一點意見，以供參考。

### 認識夷務的癥結

第一是漢夷間的隔閡。夷人與漢人，所處環境迥異，風俗，習慣，語言，文化，都截然不同，遂形成彼此間的隔閡。夷人以生產落後，一切生活必需品，皆仰給於漢地，而投機的漢人，多用大斗小稱，或參雜貴及賤品以欺騙他們。一般說來，見費不知三分罪一，在漢人固自以為得計，而在夷人，則日積月累，仇怨已深。而另一方面，則以地志荒僻，憑藉其勢力，一面借夷人以要挾官府，一面也借官府以壓迫夷人，予取予求，恣其所欲，夷人敢怒而不敢言。又其次則有不肖的官吏與不肖的軍隊，仗恃其優越的權位，欺騙夷人，壓迫夷人，剝削夷人。夷人雖不敢作聲，亦未嘗不憤之入骨髓。總之，在漢人區域內，自不肯肯府，以至人民，無不以一盤盤子一為結果。而夷人仇視漢人，亦時時思有以報復，他們報復的方法，就是擄掠，就是刺殺，投桃報李，是理之所當然。漢人整得愈兇，夷人也憤得愈兇。漢夷間的仇怨，遂愈結而愈不可解。這種惡劣的循環，若不改善，縱在政治上有好的辦法，夷人是不肯接受的。因此一面固要化導夷人，使他不憎漢人，一面也要教訓漢人，使他不要一盤盤子一，要不盤盤子，漢人的優越感的心靈，必須革除，有優越感就不平等、不平等，就會引起糾紛。

第二是夷人黷武的思想。漢人自認為優越民族，夷人也

自認爲優越民族，在他們創世紀的神話裏，洪水之後，天女所生下的三個孩子，夷人是大哥，西番是老二，漢人即屈居老三。此中就含有他們優越的意識，加以在邊地的許多漢人，在生活形態上，在智識程度上，在物質文明上，都比夷人強不了許多，更容易引起他們的輕蔑。夷人一面輕蔑漢人，一面復崇拜武力，這兩種思想相配合，遂形成以剝殺漢人爲能事的狀況。關於夷人崇拜武力這一點，我們在他的傳說裏，可以找得許多多歌頌英雄的故事。他們不以剝殺爲恥，因爲這是英雄的行爲，他們不以偷盜爲恥，因爲這是英雄的行爲，夷人所以於剝殺官吏，比於剝殺商賈榮耀，因爲官吏比商賈強。商人亦嘗以偷盜牛馬，比偷盜雞犬榮耀，因爲牛馬比雞犬大，商人一切壞法亂紀的行爲，都受這不正常心理的影響，這種心理不能不除，夷人之剝殺，是不會停止的。

第三是夷人的社會組織。清同治間，周漢武將軍提師平定貴州以後，曾經說過：「此番的征討，可保三十年卅年以後，再難推行。」這將軍知道軍事不足以消滅夷患，而夷患之所以不能以軍事去消滅，其故安在呢？周將軍則未指出，據我們的看法，是由於他的社會組織，未能根本予以毀破之故。貴州中黑夷不及十分之一，白夷要佔十分之九以上，以少數黑夷，而能控制多數的白夷，一方面由於黑夷對白夷極大的恩澤，而其最大的關係，則由於控制的嚴密。黑夷之下，有管家娃子，更下而爲佃農，爲農奴，爲鍋莊娃子，解解節制，管家娃子以下，依次壓迫佃農，農奴，鍋莊娃子，以求媚於黑夷，鍋莊娃子以上，則力求效忠黑夷，以爭取社會地位，節制心嚴，壓迫愈甚，而黑夷的地位愈鞏固。

此社會組織，若不予以擊破，始終保持一堅固雄厚的力量，這個力量，一遇機會，就會發揮出來，故曰要消滅夷患，須先擊破其社會組織。

#### 辦理善後後的步驟

明瞭了夷務的癥結，我們再來討論辦理善後後的步驟，辦理的步驟，首要是交通，過去夷務之所以未能徹底，交通問題沒有解決，也是一個重大因素。交通不便利，則政令無法普及，文化無法輸入，經濟無法交流，一切建設，更無從着手。交通爲萬事之母，這是今天談建設的，應該特別注意。交通便利之後，第二應當是經濟。漢夷的仇恨極深，漢夷的經濟關係，則斷絕。夷人需要漢人供給他們的食鹽，布疋，劍線，煙草，酒糖等，這些東西一日沒有供給，夷區社會，馬上會感恐慌。而夷區的皮革、藥材，牲畜、木材等，也是漢人牛利的對象。故漢夷儘管交鋒對壘，彼此間的交易，仍暗中進行。明乎此，我們就可以利用這點經濟關係，以合作互助的方式，加強彼此的聯繫，促進夷區繁榮，提高夷人生活水平。經濟基礎奠定了，其後才是教育。古人所謂「衣食足，禮義興」又所謂「既富而教之」的道理，而教育的方針，改變其錯誤思想，重於灌輸以新鮮智識；職業教育，重於課本教育；社會教育，重於學校教育。而教育的實施，莫過於以漢夷通婚爲橋樑。漢夷能夠普遍通婚，則彼此的文化自然交流，彼此的隔閡，自然化解，夷務問題，不求解決而自然解決了。

最後我們要強調指出，辦理夷務，不可「操之過切」，

不好「強人從己」。夷人的習俗，從漢人眼光看來，固然是卑劣，只要沒有妨害，最好不要動他。文化無一定標準，也沒有絕對好壞，夷人不供家神，就讓他供，勉強要他寫個天地若親師來放在神龕上，他還言不順服，夷人用鍋莊燒飯，就讓他們川鍋莊燒，一定要他築一個高高的竈，他反覺不方便，舉凡一切文化，果真是優越，久而久之，他會把卑劣的文化驅逐得無影無蹤，原始人類的文化，今天在文明國家內，那裏還有痕跡，實言之，文化的推進，是在潛移默化中形成，而不是出於政治的強迫。若必以政治上的高壓手段

出之，將引起不良的反響，而終於得不到成功。願以此獻給今天辦理普救義務的人，以作本篇的結束。

「如何奠定民主西康之基石」及「邊陲習俗舉隅」  
 續稿未到，空到繼載。  
 編者

### 感世

蘇介

國事千憂集浮生百感勞坐添新白髮不改舊青袍  
 戰禍滿天心悔鈔荒物價高萬方齊引領和議孰能操

### 和「感世」原韻

孔鳳鳴

案上編遲久辛勤敢畏勞會當投竹管依舊著征袍  
 士氣南中盛陣雲北直高觀君能守素十載勵清操

# 地方分治與行政效率

朱兆貴

我們從歐美各國的制度看起來，分權和分治是兩種不同的制度，前者把中央的政權，分給立法，司法，行政三個機關，故又稱爲三權分立的制度；後者則把中央的治權分授與各個地方單位。但是分權既足以妨礙行政效率，爲什麼分治又足以增進行政效率呢？這應當先從解釋近代行政所以沒有效率的原因着手。現代的國家，幅員大多廣闊，要由一個機關來籌劃這裏面的一切建設事業教育事業以及其他近代國家應當負責進行的事業，恐怕是不可能的。就以我們中國爲例，中央政府實沒有能力爲各個行省設計一切的地方事業。中央政府即能搜羅多量的專門人才，無如各地都有特殊情形，懸空擬構的計劃未必能夠適合各地的特殊環境。再說中央對於地方的監督是間接的，中央的計劃，不爲地方所熱烈推行，恐亦不能有有效的制裁。這在中國是很普遍通病，中央雖三申五令要推行某項建設，可是地方抱敷衍的政策，這項建設就始終沒有在地方實現。這恐怕不止是中央威權不孚的關係，幅員的廣闊，監督的不嚴密，實是行政鬆懈最大爲原因。以軍隊的組織情形來論，很可以說明中央所以不能監督地方行政的原因，下級軍官對於士兵的命令，其效力較上級軍官爲大，其地位雖高，然而與士兵不很親密，不能直接指揮。中央對地方的情形，既不十分清楚，而對於地方官

更又處於間接監督的地位，無怪它的命令對於地方官吏發生的效力比較小了。再說各地都有它特殊的環境，中央要爲他們籌擬計劃，則非羅致熟知這種特殊環境的專家不可，由是中央政府擁擠了各種的專家，而中央的組織，也過於複雜和不靈便了。

姑無論中央對於地方的監督極爲間接，由中央舉辦地方事業，每有阻滯的可能，即說中央的威信是昭著，但它本身責任的重大，恐怕已有使官無暇顧到地方的政務了，國防的計劃，軍隊的分配，外交的對策，教育的推進，勞工的立法，產物的調劑，這都是何等複雜而繁重的工作，還要它兼顧地方興革的計劃，事實上是不能勝任的，很多人因政治議會工作之繁重而主張設立經濟議會來分担這個重任的，殊不知國家事權，若必如今日之集中於中央政府者，雖增設勞工議會教育議會，亦不能增進政府的行政效率，何況僅僅多一個經濟會議呢？現代國家的大患，不在中央太少專門人才，而在中央需要太多的專家，我們要求政府能迅速的進行它的計劃，但政府要執行的太多了，由是反而什麼事都不能敏捷的成功。這好比一個野心太大的人，既想做藝術家，又想做哲學家，既想做著作家，又想做實行家，結果則一家都做不到。

但是中央所想做的事，都是可以做的，或者竟必須做的。中央既沒有這許多能力來完成這許多事業，其實任自然選推到地方政府身上去了，我們相信由地方處理地方事業，不但可以減輕中央的負擔，而且事業的進行，亦必順利些。

前面不是說過麼，中央對於地方的情形，究竟隔膜。這種弊病，在地方本身是不會犯的，地方的風俗，地方的人情，地方政府總比較熟悉些，地方的要求，地方的好惡，地方政府亦必定比較了解些，因此之故，由地方政府決定本地應興應廢的事宜，亦必定能得到人民的同情與贊助。有許多地方水利的引導較礦產的開發更為重要，有許多地方交通的建設，較教育的推進更覺有利，有許多地方商務的發展較工業的建設尤覺急切。這許多，中央政府容易忽略過去，而地方政府是不致於漠視的。因人民之需要而施政者，自然容易得到人民的協助與合作，不待政府的勸誘開導，人民已踴躍地為政府的先鋒了。水利的引導是政府應當做的工作，但它於陝西必能迅速的成功。連年的旱災，使陝西人民熱望渭渠的成功，只要政府的一個計劃，人民就想如何去實現它了。開辦煤礦亦是政府應當做的工作，然而長興煤礦的開發，必更能得到江浙人士的同情，江浙煤價的高昂，使大家有增加產煤的感覺，這是分治特有的長處，地方環境既然不同，則純粹論地方事業，自然由利害相關的人舉辦更為合宜，外方人士，對於這許多不會有正確的判斷的。

從本省的情況看來，無論是政治，經濟，教育文化等部門的工作，都有其特異的地點，治理本省多年的劉主

席，特別擬訂了三化政策，四力政綱，六項中心任務以及三進原則作為施政的準繩。新舊若干年來承辦政務的人對於本省的情況多無明確的認識，因此有些措施不是頭痛醫頭，是脚痛醫脚，甚至症候沒有看清就妄下藥劑，以至有治絲益絲徒滋繁擾的現象。目前憲法業已頒佈，其中中央與地方的權限雖已在原則上加以劃分，但我們終認為本省許多行政上的措施除在不應觸憲法的原則下應予以較大的自由，俾使地方當局有舉措皆宜的便利，而劉主席擬訂的經邊政策是絕對無誤的，有了綱領有了原則，剩下的便是如何促其實現了。如果我們仍是坐觀成效而不急起奮力迎頭趕上，那知良機一失，建省的前途便不堪設想，建國的前途更是黯淡了。

完

### 本報下期要目預告

- 西藏問題及其對策 度應權
- 西康地政概論(三) 吳謐廣
- 握西藏眾同邊疆 劉文界
- 關外土司頭人與喇嘛寺 黃上成
- 從尊重邊民宗教信仰和語言 麻頌翁
- 自由說起
- 西藏政治和西藏人
- 西藏史略
- 新民
- 資料室



# 邊政導報徵稿簡則

一、本報歡迎報導邊疆政治，反映邊疆民意、研討邊疆問題

，及有關邊民生活，習慣，宗教，社會，文化等之稿件

，普通稿件有特殊價值者亦所歡迎。

二、來稿每篇暫以一千字至五千字為限，文言語體不拘，但

須繕正，標點清楚，寫明真實姓名，及通訊處，譯稿並

須附原文，如原文不便寄附，則須詳註原文題目，著者

姓名，出版日期與地址。

三、來稿本報有刪改權，不願刪改者須先申明。

四、來稿經登載後，酌酬現金或本報。

五、來稿已在他處發表者，概不登載。

六、來稿除附有退寄郵票外，概不退還。

七、來稿寄：西康康定永暉路四十一號邊政導報社。

# 邊政導報 第四號

中華民國三十六年六月一日出版

社長 度 應 權

副社長 李 開 澤

總編輯 吳 謐 廣

經售處 邊政導報社

地址：西康康定永暉路四十一號

印刷者 康裕公司印刷廠

地址：西康康定

本報價目 零售 每份 一千元

半年六份 五千五百元

預訂 全年十二份 一萬元

廣告價目 每方寸 每期二千元長期八折

●本報呈請登記中●

康定  
**正和銀行**

營業課目

存款 放款 匯兌 貼現 押匯

通匯地點

上海 天津 廣州 梧州 昆明 重慶 成都 雅安 榮經 漢口

存款 利息 優厚 匯兌 迅速 簡捷

四大特點

**康藏茶葉股份有限公司**

財政經濟兩部特許立案

- 一 發展邊疆經濟
- 二 改良邊茶品質
- 三 繁榮康藏市場
- 四 增進藏情感

本公司資本五億元  
雅安榮經天全兩路口爐寧宜東等處均設有廠站  
總公司住康定省府路

**其昌銀行康定分行**

**濟康銀行康定分行**

通匯地點

成都 昆明 宜賓 重慶 內江 雅安

特點

手續簡便迅速穩妥

營業要目

存款 放款 匯兌 貼現  
專營商業銀行一切業務

通匯地點

雅安 成都 重慶 上海 昆明 西昌 樂山  
內江 宜賓 富林

定期

一月三分六月四分五厘  
三月三分四厘全年週息四分

甲，活用支票週息一分  
乙，活用存摺週息一分三