

年

卷

期

第

6

第

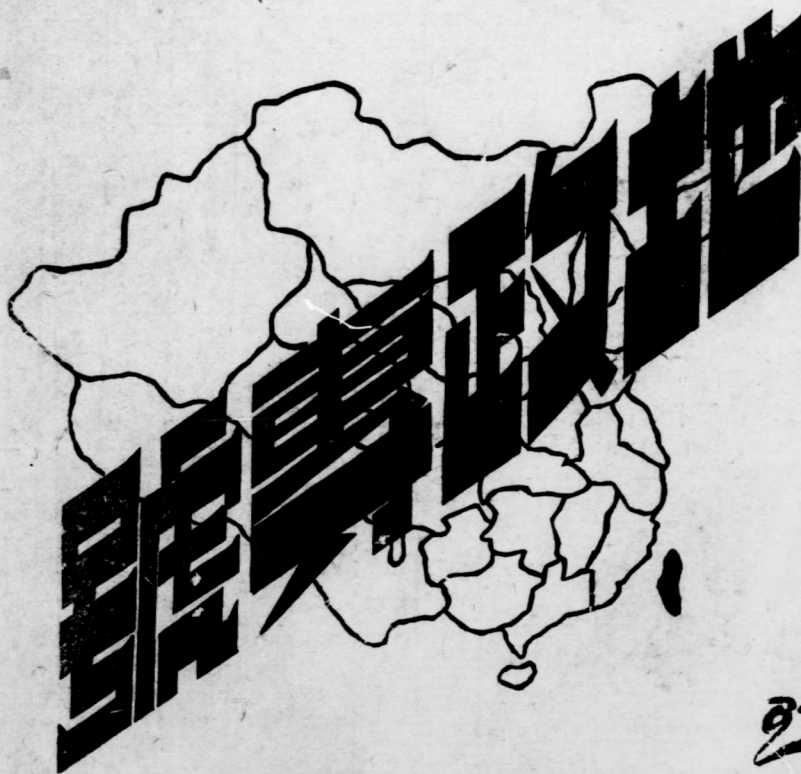
4

—

5

# 服 務

第 六 卷 第 四 期  
中 央 政 治 學 校 五 十 屆 校 慶 特 大 號



中 央 政 治 學 校 畢 業 生 指 導 部 出 版

為了慶祝本校十五屆校慶節，特地把本刊第四五期的出版日期變更，合併在今天出版這本兩期合刊本，地政專號；本期雖是兩期合刊本，但篇幅之多，等於四期合刊本。希望讀者注意！

服務月刊社謹啟

三十一年  
五月二十日

(23) 廣東	廣東之土地問題
(24) 陝西	陝西之土地問題
(25) 湖北	湖北之土地問題
(26) 湖南	湖南之土地問題
(27) 四川	四川之土地問題
(28) 雲南	雲南之土地問題
(29) 貴州	貴州之土地問題
(30) 廣西	廣西之土地問題
(31) 福建	福建之土地問題
(32) 浙江	浙江之土地問題
(33) 江西	江西之土地問題
(34) 安徽	安徽之土地問題
(35) 山東	山東之土地問題
(36) 河南	河南之土地問題
(37) 河北	河北之土地問題
(38) 山西	山西之土地問題
(39) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(40) 綏遠	綏遠之土地問題
(41) 熱河	熱河之土地問題
(42) 遼寧	遼寧之土地問題
(43) 吉林	吉林之土地問題
(44) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(45) 奉天	奉天之土地問題
(46) 直隸	直隸之土地問題
(47) 河南	河南之土地問題
(48) 山東	山東之土地問題
(49) 山西	山西之土地問題
(50) 河北	河北之土地問題
(51) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(52) 綏遠	綏遠之土地問題
(53) 熱河	熱河之土地問題
(54) 遼寧	遼寧之土地問題
(55) 吉林	吉林之土地問題
(56) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(57) 奉天	奉天之土地問題
(58) 直隸	直隸之土地問題
(59) 河南	河南之土地問題
(60) 山東	山東之土地問題
(61) 山西	山西之土地問題
(62) 河北	河北之土地問題
(63) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(64) 綏遠	綏遠之土地問題
(65) 熱河	熱河之土地問題
(66) 遼寧	遼寧之土地問題
(67) 吉林	吉林之土地問題
(68) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(69) 奉天	奉天之土地問題
(70) 直隸	直隸之土地問題
(71) 河南	河南之土地問題
(72) 山東	山東之土地問題
(73) 山西	山西之土地問題
(74) 河北	河北之土地問題
(75) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(76) 綏遠	綏遠之土地問題
(77) 熱河	熱河之土地問題
(78) 遼寧	遼寧之土地問題
(79) 吉林	吉林之土地問題
(80) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(81) 奉天	奉天之土地問題
(82) 直隸	直隸之土地問題
(83) 河南	河南之土地問題
(84) 山東	山東之土地問題
(85) 山西	山西之土地問題
(86) 河北	河北之土地問題
(87) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(88) 綏遠	綏遠之土地問題
(89) 熱河	熱河之土地問題
(90) 遼寧	遼寧之土地問題
(91) 吉林	吉林之土地問題
(92) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(93) 奉天	奉天之土地問題
(94) 直隸	直隸之土地問題
(95) 河南	河南之土地問題
(96) 山東	山東之土地問題
(97) 山西	山西之土地問題
(98) 河北	河北之土地問題
(99) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(100) 綏遠	綏遠之土地問題
(101) 熱河	熱河之土地問題
(102) 遼寧	遼寧之土地問題
(103) 吉林	吉林之土地問題
(104) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(105) 奉天	奉天之土地問題
(106) 直隸	直隸之土地問題
(107) 河南	河南之土地問題
(108) 山東	山東之土地問題
(109) 山西	山西之土地問題
(110) 河北	河北之土地問題
(111) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(112) 綏遠	綏遠之土地問題
(113) 熱河	熱河之土地問題
(114) 遼寧	遼寧之土地問題
(115) 吉林	吉林之土地問題
(116) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(117) 奉天	奉天之土地問題
(118) 直隸	直隸之土地問題
(119) 河南	河南之土地問題
(120) 山東	山東之土地問題
(121) 山西	山西之土地問題
(122) 河北	河北之土地問題
(123) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(124) 綏遠	綏遠之土地問題
(125) 熱河	熱河之土地問題
(126) 遼寧	遼寧之土地問題
(127) 吉林	吉林之土地問題
(128) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(129) 奉天	奉天之土地問題
(130) 直隸	直隸之土地問題
(131) 河南	河南之土地問題
(132) 山東	山東之土地問題
(133) 山西	山西之土地問題
(134) 河北	河北之土地問題
(135) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(136) 綏遠	綏遠之土地問題
(137) 熱河	熱河之土地問題
(138) 遼寧	遼寧之土地問題
(139) 吉林	吉林之土地問題
(140) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(141) 奉天	奉天之土地問題
(142) 直隸	直隸之土地問題
(143) 河南	河南之土地問題
(144) 山東	山東之土地問題
(145) 山西	山西之土地問題
(146) 河北	河北之土地問題
(147) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(148) 綏遠	綏遠之土地問題
(149) 熱河	熱河之土地問題
(150) 遼寧	遼寧之土地問題
(151) 吉林	吉林之土地問題
(152) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(153) 奉天	奉天之土地問題
(154) 直隸	直隸之土地問題
(155) 河南	河南之土地問題
(156) 山東	山東之土地問題
(157) 山西	山西之土地問題
(158) 河北	河北之土地問題
(159) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(160) 綏遠	綏遠之土地問題
(161) 熱河	熱河之土地問題
(162) 遼寧	遼寧之土地問題
(163) 吉林	吉林之土地問題
(164) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(165) 奉天	奉天之土地問題
(166) 直隸	直隸之土地問題
(167) 河南	河南之土地問題
(168) 山東	山東之土地問題
(169) 山西	山西之土地問題
(170) 河北	河北之土地問題
(171) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(172) 綏遠	綏遠之土地問題
(173) 熱河	熱河之土地問題
(174) 遼寧	遼寧之土地問題
(175) 吉林	吉林之土地問題
(176) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(177) 奉天	奉天之土地問題
(178) 直隸	直隸之土地問題
(179) 河南	河南之土地問題
(180) 山東	山東之土地問題
(181) 山西	山西之土地問題
(182) 河北	河北之土地問題
(183) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(184) 綏遠	綏遠之土地問題
(185) 熱河	熱河之土地問題
(186) 遼寧	遼寧之土地問題
(187) 吉林	吉林之土地問題
(188) 黑龍江	黑龍江之土地問題
(189) 奉天	奉天之土地問題
(190) 直隸	直隸之土地問題
(191) 河南	河南之土地問題
(192) 山東	山東之土地問題
(193) 山西	山西之土地問題
(194) 河北	河北之土地問題
(195) 察哈爾	察哈爾之土地問題
(196) 綏遠	綏遠之土地問題
(197) 熱河	熱河之土地問題
(198) 遼寧	遼寧之土地問題
(199) 吉林	吉林之土地問題
(200) 黑龍江	黑龍江之土地問題

專 題 討 論

服 務 密 驗 特 轉

(一) 土地問題之研究	土地問題之研究
(二) 土地問題之研究	土地問題之研究
(三) 土地問題之研究	土地問題之研究
(四) 土地問題之研究	土地問題之研究
(五) 土地問題之研究	土地問題之研究
(六) 土地問題之研究	土地問題之研究
(七) 土地問題之研究	土地問題之研究

# 總裁對地政指示集義

重光宇敬輯

謹按：總裁關於土地問題的言論，見於文字記載者，目前已得十九篇，其中有全篇專論土地問題者；有一部論及土地問題者；有關於一個重要土地問題，曾數次提示者，總計不下二三萬言。茲以篇幅所限，試編要作初步的分類研究，尚乞明達，有以教正。

## 一、土地問題 (一) 土地之重要 (二) 土地問題之重要

(三) 土地問題之內容及其解決辦法

## 二、土地分配 (一) 和平的分配方法 (二) 禁止土地壟斷

(三) 土地累進稅 (四) 利用合作社

## 三、土地利用 (一) 中國貧困的根源 (二) 如何使地盡其利

## 四、土地稅 (一) 整理田賦 (二) 徵收城市土地稅 (三) 田賦歸屬中央 (四) 田賦與糧食

五、土地整理 (一) 土地必須整理 (二) 土地如何整理

## 六、土地行政 (一) 土地行政為當前要務 (二) 經費不足慮

## 七、平均地權 (一) 平均地權的意義 (二) 平均地權的方法

## 八、土地政策 (一) 與中共土地政策不同 (二) 實施政策須先

宣傳

## 一、土地問題——土地問題之解決，實

### 為實行民生主義之首要任務

(一) 土地之重要 土地為組成國家的三大要素之一，亦為經濟生

產三大要素之一，失却土地，則國家之主權不能行使，缺乏土地，則人民之物質生活困難。總裁曾說：「土地是構建國家的根基，是人民生活的所在。」（地政學說一覽一頁）「人民之所賴以業者為土地。」（中國土地政策一頁）「土地為一切生產之本，不獨為治國濟之基礎，實為人類社會生存之依據。」（本報國貨論集三五頁）「有土地才能有財運用，國家才得建設起來。」（二十五年十二月十日太原日報）故無論從政治上言，從經濟上言，土地都佔著最重要的地位。

(二) 土地問題之重要 由於土地的重要，因而發生的土地問題，尤為人類社會中之嚴重問題。在下面的話裏，可以見出總裁對於土地問題的重視：「總理特別提出土地問題在一切建設之先，由此可見土地和國與國民經濟的關係，非常重大，對於土地的問題，差不多應來就是政治上中心問題，處理的政策和方法，相當重要，對於國家的隆替，經濟的盛衰，甚至於政治的進退，都有極大的影響。」（政治建國論集二〇頁）所以「土地問題是政治上的一個根本問題。」（同前二四三頁）「土地問題之解決，實為實行民生主義之首等任務。」（中國土地政策一頁）「土地問題有適當之解決，社會階級中便沒有分份輕重的不平等現象。」（費浦季刊一卷一頁）「如果土地問題不解決，其弊害西國都不難解決的，社會上一切糾紛，必趨於平均地權之後，土地問題傳到一個解決，還是根本的解決。」（蔣中正全集一二三頁）所以當時社會輿論時，總裁又提起：「我以為我國今日政治經濟與社會政策最迫切而需要解決的，莫過於土地問題。」（中央週刊四卷二十一期二頁

當九中全會時又提「抗戰以遷、土地問題更見重要，如何調整分配，促進利用，以應戰時需要，尤為當務之急」。(同前三頁)

(三)土地問題的內容及其解決辦法。然則土地問題的內容如何？解決的方法如何？這都是吾人所急應知道的。總裁關於這點早已有明确的指示，他說：「凡號稱土地政策者，其着眼至少有二，一為分配問題，一為經營及整理問題。同志須知今日中國之土地，不患缺乏，并不患地主把持，統計全國人口與土地之分配，尚屬地浮於人，不苦人不得地，惟苦地不整理。即人口繁殖之內地省區，亦絕少數百畝數千畝之地主，而三數十畝之中小耕農，確佔半數以上，職是之故，中正對於土地政策，認為經營及整理問題，實更急於分配問題」。(二十二年十二月二十五日上海晨報)

### 二、土地分配——自應特闢和平途徑

(一)和平的分配方法。總裁說：「關於土地分配，自應特闢和平途徑，以漸進於耕者有其田」。(同前)又說：「三民主義之解決土地問題，是用和平的切實的方法，來防止大地主壟斷，防止地主享受不應得的，用不著共產黨的恐怖手段。自然使社會上不致因土地的問題，發生貧富不均的現象」。(蔣中正全集一二三頁)由這些指示，可知總裁是依據中國社會的實際情形，以求漸進的土地改革，而避免巨大的犧牲及急劇之變動，與用強暴手段，平分土地，造成假平等以爭取羣衆者，當然不能同日而語。

(二)禁止土地壟斷。在給中國地政學會第五屆年會的電文中，總裁會鄭重地說道：「土地生產力之盡量開發，必以土地獲得有效之使用，與合理之分配為前提，壟斷地利之結果，必至於荒廢地力，此不僅養成社會之不平，亦足以阻滯經濟生活之進步」。(中國土地府策一頁)故土地壟斷，必須嚴禁。我國先民所遺留下之分子繼承制度，為自然防止土地壟斷之良善方策，同時再徵收土地累進稅，則此問題不難迎刃而解。

而解。

(三)土地累進稅。總裁認為土地累進稅是調整土地分配的一個好辦法。他說：「規定私有地畝之最高限度，凡擁有超限土地之業主，則用累進法，課其田租所得稅，即以此稅收，充流通當地農業金融之用，循是以他，不耕而獲之地主，收稅有其限度，勢且改投資於他業，而能耕者獲取土地之機會甚多，絕對不需流血，與各國創設自耕農之用意相吻合」。(二十二年十二月二十五日上海晨報)這樣一來，因為地稅係由地主負擔而不需轉嫁，倘累進稅率重於其他財產稅或收益稅，則地價必因而降低，不但不能造成大地主，而創設自耕農，亦更覺易於舉辦。故在九中全會時，總裁又覆土地政策時更強調要內有：「私有土地，應由所有人申報地價，照價納稅，稅率應視地價百分之五至百分之二，累進百分之五，其土地之自然增價，應即正收土也會直說，故累進制征致之」。(中央月刊卷二十一三期三頁)凡此均係以土地累進稅制，以控制土地分配之平允。

(四)利用合作社。總裁「因鑒於自耕農者自身或其子孫，一旦緩耕，則耕地仍有歸還地主之可虞，遂更進一步，提倡由同村之業主，自耕農，佃農，共同組織利用合作社，管理本村土地，調劑業佃衝突。遇有木村舊田，先擬合作社購入，平均分配於社員，積時累月，可令村田盡為合作社所有。在村田全歸社以後，凡不事耕作，既無土地關係，當然非合作社員，而能耕作，則可經由合作社以永有其田。變時或緩耕，便社即了，無肯購土地之繁，重新分佃，無強併不均之弊，而社員承耕社田，對社所為田租，即由社有，為改良耕地之費，無坐食分利之業主，更無業佃衝突之可言，此以合作社可富有彈性之土地分配工具。當其勝入也，可獎勵銀行對合作社優待放款，適值安常常凱，不需政府沒收，或發債收買土地而轉予之。及其分佃也，當依本村各戶之耕作能力，公平分佃，隨時由社評定增減，不勞政府派員專任分配」。(二十二年十二月二十五日上海晨報)如此初步實行土地分別管理，

分配之數，當依社員家庭人數多寡為準，而社員則以所得產物之一部付以公平的租金，繳納於合作社。此係就個人農場而言，健全村社，欲為大規模之經營，則實行土地共同管理，社員共同經營，再行共同分配農場之純利，則一變而為集體農場了。

### 三、土地利用——務必講求地盡其利之道

#### 道一

(一) 中國貧窮的原因 中國在世界上是一個極貧弱的國家，總數早已指出其中的道理，他曾說：「現在我們中國人民之所以貧困，原因當然很多，但最根本的一種，還是地利未盡之故，不僅有很多肥美的土地，未能盡量開墾，即現有的耕地，也荒蕪不少，……今後我們要使民生問題得到解決，使社會趨於繁榮，務必講求地盡其利之道」。

(革命救國會論集二七頁)他又說：「本來中國人口百分之八十為農民，都是生產者，而且中國土地大抵都很肥沃，何以生產的東西，不能供全國人之所需，甚至不能養活自己呢？其最大的原因：第一地不能盡利，……第二生產方法與工具未加改良」。(同前引九四頁)現在抗戰時期，無論從食糧之供給上看，抑從原料之補充上看，土地利用之擴充與改良，更為急不容緩之事實。總說早已宣示國人：「抗戰力盡之充實，有待於地力之開發者甚大」。(中國土地政策一頁)

(二) 如何使地盡其利 「所謂地盡其利的意義」，總說已有下述的訓示：「就定義說，係指土地的性質和位置，運用科學的方法，作完盡的利用，使能產生最大的效益。外國人有一塊土地，不但不使有一尺一寸荒蕪，而且還要使增加產量，講究水利，發展交通，研究地質，改良土質，調換種子各方面，皆按法改良以增加產量，如果地下有礦，更是要設法採掘，如此方是地盡其利的道理」。(政法建設會議論集一三八頁)所以現在「一國公私荒地，務必盡量開墾，對於地廣人稀的邊地，更要放寬大規模的移民墾荒，和經營牧畜，並且要實施軍區屯墾

制，利用集團的勞力，大規模的開墾荒地」。(同前一二頁)這不僅對土地利用問題，有了相當的解決，而軍區屯墾辦法實施之後，將有補於戰時兵員問題的解決，有助於戰後軍人歸田運動之實現，有利於邊疆人口與國防之充實，而無慮中變。故在九中全會，總說發表之土地政策時，曾極力強調內有：「荒地之開發大規模經營者，由國家撥款開墾，移民墾地農民，或後方有勞作能力之人民，并供給生產工具，以資耕作」。(中央週刊卷二十一期五頁)

### 四、土地稅——田賦與一天一天的整理

#### 減輕

(一) 整理田賦 中國各省的田賦，佔國家財政上的首要位置，然而積久弊生，公私交受。人民負擔不均，政府收入短少，平糶者所請濟。總說先主張基本調查土地整理供這個繁複的問題，他曾說：「我國土地如果實行清丈之後，田賦收入，比較現在必可增許多倍……如王安石行的方田法，明洪武時的魚鱗冊，其目的都在整理賦稅，平均民衆負擔，可是因為調查調查的技術不備，或者根本失敗，或者收效不宏，延及後來，官冊漸佚，轉帳愈繁，一切田賦土地經濟，簡直無從稽考，全恃糧科胥吏，一手遮天的說說佈佈，以敷衍用無幾，有從無日，或用多稅少，田少稅多，種種弊病層出不窮，到了今日，田賦一項，可算是全國最大的弊政」。(地政學說一覽一頁)那末整理的步驟如何呢？「土地法上所規定的地籍調查，地質探險，土地登記，三件事務是整理土地田賦的不二法門」。(同前二頁)我們選了這三話，可以知道田賦必須整理，而整理之章，首先日本解決，依土地法辦理，方為百年大計。

(二) 徵收城市土地稅 中國各城市的地皮多無賦稅，實為一種不合理的現象。假使課以地稅，不但財賦上得以開源，而且可以直接促進土地利用，間接促進工商業的發展與物價的不均。總說從前曾說：「

現在各處因屬財政支絀，拚命在田賦加徵附稅，使農村土地的租稅負擔無限制的增加，然而城市的房屋土地，其價值與利息都遠在農村土地之上，但是政府却不徵收地稅，這實在極不公平，而且附加田賦，實以促進農村經濟之加速破產，又是一件極危險不合理的事。所以今後應絕對不再加徵田賦，應絕對徵收各大城市的土地稅。……現在各地方政府應已講復興農村，而事實上只曉得拚命到農村裏面搜刮剝削，不曉得在各重要城市商埠來開源，以後希望改過來，田賦要一天一天的整理減輕，城市的土地稅一定要籌辦開征」。(政治建設言論集一四四頁)尤其他職以來，後方各大都市的地價，因經濟建設，人口增多，突飛猛漲，不但急須開征地稅，而且要趕快辦理土地增價稅，以防止土地投機，而將投資於土地上的大批資本，用征稅方法，加以控制，將他轉移建設產業各部門中。籌寫工業資本，則產業的發展，亦可指日而待了。

(三)田賦劃時中央 三十年六月十六日 總裁出席全國第三次財政會議開幕典禮時會謂：「……我們中國的田賦，從古以來，就是國家的稅收，直到國民政府成立之時，總統決定撥歸各省收管，這件事，如今回想起來，本席實在覺得慚愧。各位要知：國家之所以成立，除了主權之外，最重要的，就是土地與人民，而且這兩種要素，是完全連帶着的，人民固然不能離開土地，就是土地，亦必須賴人民的經營，方能算是國家的真正的土地，如果田賦歸地方，而使人民只向地方政府完糧納稅，那就無異將國家整個的土地與人民，完全歸國家脫離關係，使人民只知有地方，而沒有國家的觀念。我們現在如要使一般國民知道他們完納田賦的道理，是為整個國家，盡其公民納稅的義務，而享受應享的權利，從而啓發他們的國家思想，提高他們的國家觀念，就必須將田賦收歸中央，這是立國的基本精神，萬不能忽略的」。(見訪談詞第一三一—一四頁)

(四)田賦與糧食 「今後只要我們田賦與糧食問題，能遵照政府法令，獲得根本解決，則其他一切軍事、政治、財政、經濟、以及社會

諸問題，就可迎刃而解，古人說足兵足食，這兩件事原是緊要緊要的，我們現在抗戰，要獲得最後勝利，如只知足兵，還是不夠，必須要能足食，所以我們更應發出有糧的口號」。(同前三九—四〇頁)

### 五、土地整理——是國計民生的一个重要

#### 要關鍵

(一)土地必須整理 「土地整理，是我們國計民生的一个重要關鍵」。(地政學說一覽一頁) 總裁於數年前已曾指示過了。因為「土地不能清查整理，則經濟之基礎不固，一切建設均無從實施」。(政治建設言論集一七九頁)「書如沒有切實文字據證登記以前，一切款數地質生產等項，根本不能確證，或毫無從知曉，對於實行限額分配等事，當然更無從下手」。(地政學說一七二頁)我們同仇敵愾前，很多省份已在開始整理土地，但各省當局多數則重在增加稅收上，而忽略整理土地的真正目的，以爲不能增加稅收的土地，則不必整理。總裁對於這點會有正確的指示，他說：「尤須明瞭吾人之目的，不在於增加稅收，而實在於整理土地與改良土地，以爲實行平均地權之根本。蓋必先完成整理土地與改良之工作，確知土地之實況，而後可以籌到土地之虛分，所以現時段之整理土地工作，各省必須持續加緊，加緊完成」。(政治建設言論集二五九頁)

(二)如何整理土地 「如何整理土地，總裁指示我們兩個原則：第一在方法上，要用科學的技術；第二在時間上，要力求迅速。關於前者他曾說：「……用最新的科學技術，來實行土地整理的使命……將全國土地列表說明，所有屋宇一一加以精密的測量，標繪，登記，作成整個而有系統的表冊圖籍，以觀全國土地情況，莫不一覽無遺」。(地政學說一覽一頁)關於後者以爲世界各國整理土地，莫不費時數十年而後成，我們這後進的國家，當將技術進步的時代，本著苦幹硬幹的精神，「迎頭趕上」，并非困難的事，所以總裁繼續更指示我們：「務斷於



最短期間，舉辦整理土地之調查統計丈量測繪等基本工作。」（同前引三頁）

## 六、土地行政——是政治上的一種基本工作

（一）土地行政爲當前要務 在二十五年地方行政會議席上，陳漢壽「地方行政之檢討」內有很重要的一段：「本席以爲在民政方面最急要的事情有三件：在消極方面要改良警察，在積極方面要舉辦地政。」（政治建設言論集二四三頁）繼而又說：「土地行政，是政治上的一種基本工作，如果土地行政不能舉辦完善，土地問題不得相寬解決，政治建設不但不能成功，而且無法推進。」（同前二四四頁）可是事實上，「現在中國除少數地區之外，一般的都可以設有土地而無地政。」（革命救國會論集三六頁）我們想中國地政比較落後的一個要因，是各級政府的行政人員，對於土地行政，大多數尚無深刻的認識，故有推行不力之結果。總說對此點曾諄諄告以：「行政人員如不研究土地，則一切政治經濟之設施，必不能有所成功。」（同前引三六頁）

（二）經費不足慮 土地行政爲實施土地整理，解決土地問題，執行土地法規，完成平均地權之行政機構。業務如此繁重，自需要相當之經費，方能達到預期之目的。各省市對於地政所以未能積極推行者，除了一些行政人員對此缺乏深刻的認識外，另一個主因，便是經費艱窘，然而我們能因經費艱窘而停頓嗎？總說說：「大家不好以爲舉辦地政，一定要先籌好幾多經費，然後才能進行，如果這樣，我們的地政，一定什麼事都不能進行，永遠也不會辦好，所以務必以此爲根本要政，籌備一部必要的經費，來籌力舉辦。」（政治建設言論集二四四頁）我們認爲這種辦法是毋妥善沒有，譬如各地土地行政開辦之始，多數是由土地整理作起，在土地整理開始之際，自然需要「籌備一部必要的經費，」用來籌其始，但在整理土地過程之中，因爲依法而收登記費的收入，權狀費的收入，以及整理完成後田賦增額的收入，不但可以充開辦業務，辦理

土地改革的經費，能够「自給自足」，而且可以給國家財政開源不少，所以我們可毫無猶豫，「今後政府應竭力推行地政，達到平均地權的目的。」（革命救國會論集二七頁）

## 七、平均地權——實現經濟上平等的最佳切實辦法

### 切實辦法

（一）平均地權的意義 「我們政治建設的第一個目標，即平均地權。」（革命救國會論集二七頁）「平均地權」是在實現經濟上平等最切實的方法，……我們民生主義的平均地權，是根據中國社會狀況和現在經濟狀況定下的最切實的辦法。我們「整理不許社會上發生大地主，壟斷土地，無限制的享受土地利益，來造成階級的不平，所以定了這平均地權的辦法。」（蔣中正全集一二四頁）我們讀過總說這些話，對於平均地權的意義，自不難了解。或許還有人要問：現在社會一般人，有的說平均地權是土地原有，有的說平均地權是私有，這些，究竟是不是曲解？願聽 總理唯一繼承人的指示，關於這點，我們在「地政論」總說政治建設的要義一章內，節錄下面一段話，他說：「平均地權的意義，是以和平漸進的方法，一步一歩達到土地公有的目的，」（革命救國會論集二八頁）願意以爲此所謂「公有」，至少亦須做到將土地之業地地租，與其社會價值，均歸爲公有之。

（二）平均地權的方法 「平均地權是怎樣呢？」總說依據「總理遺教」解釋道：「形簡單的講起來，是漲價歸公，報價徵稅。甚麼叫漲價歸公呢？例如有一塊土地，從前是一畝值不到十塊錢的，以後漸漸開闢了商業，或者旁邊開了馬路，地價漲起來了，從前值十塊的，現在就值一百塊錢或一千至二萬塊錢也說不定，這是在都市中體道經過的地方所常見的事，這種漲起來十倍百倍的地價，並不是土地所有者勞力的結果，所以不應歸地主享受，而是應該歸國家的。」

「但是我們可用甚麼方法將這種漲價的地價收歸國有呢？原來

理所定的方法，是讓土地所有者自己向國家報價，那末如量這塊土地將來因社會的力量漲了價的時候，國家就可以按照他原來所報的價格，把他收買起來。在這裏必定有人要問，誰人民自己報價，一定不免有以少報多，或以多報少的情弊，那可有甚麼法子呢？那個不必顧慮。我們編理所定的辦法，却與異常周密的，如有這種事情發生，按價收稅或按價收買就是了。凡是有土地的人，都叫他在他官廳那邊報告地價，官廳就是照著這個地價來抽百分之幾的地稅，因此地主決不肯以少報多，徒讓使自己負累多額的地稅了，但既能按價收稅，也就決不定土地所有者要以多報少吧？那他儘管報，但是我們政府却是隨時可以收買的，收買的時候，就按照他所報的價額付還其地價，那末他豈不是要相受損失麼？這樣以來，所以他不報假，也不嫌報貴，而所報的一定是的確價額了，這就是我們平均地權的具體辦法。」（蔣中正全集一二四頁）

在這裏要補充的一點是：這些論者認為照價收買，在理論上固足以控制以多報少的弊病，但國家實事有負擔這權巨額的財力的能力，所以也很難行得通。我們認為這實在不足顧慮；只要國家將土地金融制度建立起來，由中央土地銀行發行土地債券，并以命令規定；照價收買之地價額，政府得以土地債券償付之，那末還有什麼困難呢？

### 八、土地政策——與共產黨不顧人民一

#### 切利害，直接沒收土地盡歸公有者

#### 完全不同

(一)與中共土地政策不同 總裁在全國財政會議閉幕時指示：「……我們民生主義的土地政策，不是和共產黨一樣，要來沒收土地，也不是現在就沒收地主」有的收買，盡歸國家所有，而只是由地主自行報價，政府只依照法定稅率，照價抽稅而已，其稅率既很很低，人民負擔

轉因租稅平均更可減輕，而土地仍歸原主所有。至土地定價以後將來所有的增益，才歸之於社會國家所公有，如此就是對於地主固有的權利與現在已得的利益，并無絲毫損失，而且藉此可以獲得永久的保障，這一點，與共產黨不顧人民一切利害，直接沒收土地盡歸公有者，完全不同。」（中央周刊四卷二十一期五頁）

(二)實施政策須先宣傳 「我們現在要實施土地政策，必先努力宣傳，要將政策的內容方法和要點，盡量闡揚明白，而對此政策實行興奮所發生的利害得失，與切身的禍福，更要反覆講明，使一般擁有土地的人，能够了然於本身進大利益之所在，不備不致味然反對，而且顯實協助進行，如此本黨的政策才可以推行盡利，而三民主義才能徹底實現。」

總理在民國三年對上海同盟會機關演說中曾經說過：「土地若歸少數富者之所有，則可以地價及所有權之故，而妨害公共之建設，貧民將永無立錫之地矣。苟土地及大經營皆歸國有，則其所得，仍可歸人民之公有，盡國家之設施，利益所及，仍為國民權利，非如少數之壟斷，徒增加私人之經濟，而貧民之苦日甚也。」看了這一段話，我們一般地主富戶，就可以明瞭，實行地稅，平均地權，不僅所以發展整個國民生計，而且即所以保障其本身福利。只要大家懂得這個道理，就能破除成見，轉移心理，來實行政府的政策，這就是有功於國，有益於民，亦就是實現他自身的福利。反之，如土地政策不能實行，土地問題不能及時解決，貧富懸殊的結果，地權不能平均，國家不能建設，勢必不免。如總理當時所憂慮的發生社會革命，那時候，一般地主不僅不能保持其現得的利益，而且根本要喪失其所有權，且要成爲革命的對象了，這就是因小失大，禍及其身，對於國家社會，更將發生沒大的影響。所以實施土地政策，乃是中國今日要解決國家財政與經濟問題最基本的政策，無論政府與國民個人，都不能不認此為當前切身的急務。」（國前五頁）



# 服務經驗特輯

## 漫談辦理土地行政的經驗與雜感

朱霄龍

筆者于二十六年二月，奉令主辦江蘇高淳縣土地登記業務，十二月初因戰事前途失利，事員撤退；二十七年五月，接辦湘桂鐵道籌備處征用土地工作，八月底結束，入川以來，先後做過四個月省陳廉處指導員，一年十個月的縣陳廉處副處長，總計不過三年零四個月，說不上有什麼經驗。嚴格說起來我真正辦理土地行政的時間，祇有一年零兩個月，因為土地課報，按舊的性質說，並不是土地行政而是財務行政的一部份，時間短促，無經驗可談，寫這雜感祇得將我一年多辦理地籍整理和征收土地的經過與感觸，簡述于下，以供參考：

### 一 怎樣辦理土地登記？

地籍整理，是推行土地政策的先決條件，而土地登記，是經戶地清丈後完成整理地籍的最後一步工作。依照我國土地法第三十六條的規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」又第三十九條規定：「因登記錯誤，遺漏或虛偽致受損害者，由地政機關負損害賠償責任……」。土地登記在性質上，效力上，既如此重要；在地政機關的責任上，又如此重大，主辦登記的人，就不得不慎重將事了。

土地登記，在人民方面講，是為人民謀福利的，——平均負擔，確定權利——，應當設法使人民徹底瞭解這種意義及其重要性和利益所在

，能自動而樂意的聲請登記，完成法定手續；同時土地登記是人與人，人與地間發生關係的一種業務，要道工作，辦得徹底，非得辦理登記的人，和代表土地的圖冊，忠實而明確不可。所以我在未開始辦理登記以前，積想注意下面幾件工作：

### 甲、事前準備

子、普遍的宣傳

土地登記，在我國可說是一件空前的新政，不但一般鄉民不甚了解他的意義和手續，即多數的智識份子，亦很少弄得清楚，但因登記，非常重要，絕不容許我們有絲毫的忽略，敷衍，和錯誤，所以在業務開始前，特製印製大批的各式圖冊，傳單等宣傳品，除在街頭張貼，按戶分發外，復乘推行宣誓典禮的機會，選集全縣黨政機關法團暨士紳等到會，作口頭宣傳，同時利用各中，小學校，各鄉鎮保甲，各合作社，壯丁隊員兵等，推行宣傳，更加派人員，隨同縣黨部宣傳人員，作逐週化裝宣傳，把土地登記的意義利益和辦法傳播到全縣的每一個角落裏，務使家喻戶曉，老少咸知。高淳全縣六十餘萬土地，在四個月的中間——四月中旬起至八月底，——收件已到十分之九以上的區域，最後國軍在蘇常前線退却，高淳秩序極度幸亂，我將率員撤退的前幾天，仍陸續有

自外鄉歸來的黨主和士紳等，來局請求補行登記，並說：「我們登記以後，即被現有的黨權損失，亦沒有什麼關係了」等語。這大概是宣傳工作，已經深入民間的表徵吧！

丑、鹽課人員

舉辦登記，依照省局的規定，需辦一切技術登記人員，完全由行方調撥分發，縣局方面，原不一定要調派人員，但因為高淳是省局清丈新辦法試辦縣份，按照普通戶地清丈的規定：地籍調查，由清丈股調查班人員，在分測戶地的時候，隨帶手簿，負責調查的。這種辦法，清丈工作，非常遲緩。省方為該戶地清丈得以迅速起見，特選定高淳，派水兩縣再派試驗：把戶地清丈與地籍調查，兩相分開，清丈人員，祇須清丈戶地，地籍調查，留給地政局登記的時候辦理，這樣清丈工作的確迅速不少。但調查地籍的麻煩工作，都要地政局來辦理。假若縣局暫借清丈員甚急；同時省方試驗省經費起見，要我臨時招一批書記，加以短期訓練，分發工作，我受命之餘感得遵照辦理。同時我現到地籍調查工作——按圖尋地按地問主——辦理的人必須要有：(一)聽圖，(二)忠實，(三)刻苦，(四)耐勞到任務。我必要找到這幾點，所以：

1. 多招外鄉人——因本縣人難免沒有親戚朋友，倘一受請託，即易發生弊竇，外鄉人雖良莠不齊，但無熟人請託，事情就比較容易辦理。

2. 清丈下級幹部，能否為主管人員切實效力，除利害關係以外，還得看他與主管人員感情程度的聯繫以斷斷。同時的兩個人，在同一條件下，對一個機關服務，倘其中的一個與主管者有直接間接的友情，或其他特殊緣故，他們兩個人會有不同的工作表現。甚重因工作較繁的緣故，另外一個，會受他的影響，而積極努力起來。我為試驗起見，招考錄取的人員，一部份是當地人士，另一部份是與友的朋友，我以前的學生，和學生的親友，鄉鄰等——純以才德為主，絕非濫年充數的！結果本地人的成績更差，在每次限期趕工的時候，雖在百度的暑天

地籍調查，仍能超過規定標準數點；白天收件趕不完的，竟能趕到夜，張燈趕辦，創造優越的成績。確實得到外來的人很大的助力。

3. 我們所需要的書記，並不是要會講理論的份子。而是要能幹的助手。他們的任務，一方面要會核圖對地調查地籍，同時還得能懂得辦理收件的一切智能。所以我們在短短的一週訓練期間，除在室內學習圖幅認識法，地籍調查事項，怎樣填寫整齊簿，怎樣審核數據，怎樣處理圖幅，調查地價，調查租佃制度等項外，復每日帶至原圖，在田野間實地學做認圖對地的練習，訓練完畢，依其成績分發，技術訓練的責任地籍調查，積次的派做收件的書記，氣才使用，力求適宜，這與後來內外業的處理，發生很大的效力。

寅、整檢圖幅

土地登記安全以清丈的圖幅為根據，倘圖幅稍有錯誤，雖辦登記，其結果不懂與整理地籍底目的相背，民間的糾紛，恐怕是更加厲害。因為登記業務，相當繁複，即便有完全準確的圖幅，倘且難免錯誤，何況以為登記準確的圖幅，含有隱患呢？所以在登記未開始前，應將所有的圖幅，依標準備開辦登記的每線次第，順序陸續的加以整檢。看各項手續，有否完備，倘發現遺漏，錯誤情事，應速補正而後流弊。我對整檢圖幅曾注意下列幾項事項：

1. 外業檢查，是否完備？

在清丈戶地時候，各清丈員所測繪的圖幅，原須經外業檢查員，按照規定的比例，加以檢查。經過檢查的圖幅，各種圖樣，都可用以補救改正，倘錯誤過大，須加重測。不過在清丈的時候，或因險阻疏忽，或因檢查員玩忽職務，未加檢查；或因其他別種關係，致檢查工作，未能切實做到；這種未經檢查的圖幅，倘清丈員技術熟練的，則輕尙小，若清丈員技術差，而測繪時復漫不經心的，那種圖幅，既差果累，對登記的影響，真是不堪設想。因為技術不純熟的清丈員，最易犯方向偏差

若方向有了偏差，田地的位置就變了家，因此調查地籍的時候，即易發生變短字號的現象，連帶的登記亦生錯誤。這種不特登記受其影響，而且核算易起糾紛。對於登記的信心。要登記工作辦理迅速，確實而順利，應以調查地籍的圖幅，詳詳調查，是否都已劃過外業檢查。

2. 圖幅是否完全檢查？

第一圖幅上，所有的地形，假若都是完整的，辦理登記，當然毫無問題，但事實上絕不會如此完善。因為圖幅的真實，是有規定的，而地形的面積，依縮尺的比例，也是有規定的，于是在圖幅邊緣處的坵形，受規定的限制，時有一坵地形，猶如越兩幅圖紙的實際現象，因此就發生圖邊問題。若清丈員技術優良，同時又是他一個人連續測繪的，圖邊不致有問題，倘由各班技術不同的清丈員，分別的圖幅，苟其精細的將各圖幅邊，在實地上，加以接接，其流弊所至：一則面積差異，再則地號發生重複，甚至坵形變狀，于是登記時，將發生許多瑣碎麻煩的問題，或許會因此而引起糾紛，或者有人以為一坵兩坵，無謂得失。要知道，一圖幅，四個邊，一個中等部份，1:2000的圖，面積約有一千多畝，就有四千個圖邊，平均每一邊有一坵餘餘圖幅的田地，合計就有八千起有問題的坵形，隨時解決，非常麻煩！所以在登記前圖邊接換問題也得注意一下。

3. 地號與否對照？

圖幅影響登記最大的，要算地號問題。因為假定地號的編訂，是以每畝單位時，倘在登記前，未把鄉鎮界線劃清楚，一旦登記開始，問題叢生。在行政方面，發生管轄問題，甚或引起糾紛。若在登記時再來召集各方會同劃分，一方面固然要阻礙登記的進度，他方面將發生地號——重號及漏號——問題，更有因裁割圖幅——複製圖——而致遺失圖幅的情事，多麼麻煩，討厭！尤其是重號，解決費時，所以在登記未開始前，鄉鎮界，是否劃清，也得注意。

4. 編配地號有無問題？

本節所說的地號，係指複製圖上的假定地號而言。編配的意義，原在使那漫無統系的坵形，把它秩序，有條理的整理起來，使它不致發生錯亂或遺漏，但有時因為漫不經心的編配地號，反把坵形弄亂了，其錯誤的原因在：

①重號及漏號

圖幅縮小，因為在調查地籍的時候，就可以發覺而加以補救的。最麻煩的是重號，不懂地籍調查時，不易發覺，即在收件的時候，倘不用摘號簿，仍然不易發現，必須要至收件完畢，整理聲請書，加以翻閱的時候，才知道有重號，這時再去遣單雙方業主，核圖查據的來改正他，其多麻煩而費手續的事！

②複製圖與原圖對照問題

依照規定手續，複製圖上的假定地號，原圖上也應照填，以便對照，但一些繪圖人員，為保持原圖的清潔，與節省時間關係，每在原圖上不填假定地號，于是問題就由此發生了。依照繪圖的規則，假定地號，是用紅色編填的，複製圖上的紅色假定地號，是為調查地籍用的——清丈調查合一時，另當別論——，但是紅色與日光接觸以後，復易發生光化作用而退色，甚至會完全沒有痕跡的，在調查地籍的當時，顏色鮮明，毫無問題，可是一張圖幅經過幾天的陽光曝曬（尤其是夏天）以後，一部份的紅色地號，已消滅于無形，直至收件完畢，將聲請書與複製圖校對的時候，有人駭馬大有無所適從之概。複製圖上紅色地號，既無遺形，而原圖上又無假定地號，那幾號聲請書，簡直等于廢紙。補救的辦法，非按聲請書還與業主，按址依號指點，或重行編號，而在地籍不行，這是何等浪費的事，為免除上述困難，在未登記前，圖幅的編配情形，也得注意一下！

5. 有無漏測圖幅？

清丈的時候，倘清丈員審慎測繪，或會同指領人員辦理，原無所謂漏測的情事發生，倘在作業時，心神不定，或因其他疏忽，尤其是縣界

省界的地點，常會滿湖圍幅。滿湖圍幅，在外業檢查時發現，原無問題，即在地籍調查時發現，更好處理，最麻煩的是在登記以後，因人民請求補測，竟知道有圍幅滿湖，這時不僅要派員補測，還得派員補在地籍與收件，贖費時日，耗損公帑，而且妨礙業務進程，所以也得注意！

前面曾說過，圍幅是登記的根據，登記有無問題，完全以圍幅的各項手續是否完備為轉移。上述幾點，若個別說起來，原很簡單，不過假如同在一時發生，那可不簡單了。普通我們以為不會發生，更不致同時發生，而或便是每件都遇到，而且同在一處遇到，所以要防患于未然，要業務精進便利，非得事前整頓不可。

## 乙、展開業務

### 1. 辦理程序

依照土地法第三十六條的規定，辦理登記時，應絕對嚴格，並應絕對遵照土地法各項規定辦理，以符土地法的精神。不過土地法所規定的登記程序，過于繁瑣浪費而且有些不適國情，當局為使手續進登記業務，得早完成整理地籍工作起見，曾參照各縣辦理的實際情形，經幾年的修訂，所有登記實施辦法已比較簡單，切實，而富有適應性。高淳的登記程序，因為調查辦法變更，所以也變更了一部份：

① 複製登記圖——根據清丈原圖，分別鄉鎮，各描繪一份，並以鄉鎮為單位，編配假定地號；

② 調查地籍——根據複製圖，履地核對調查；

③ 填發地籍調查通知單——各業主據以填寫聲請書；

④ 業主聲請登記——各業主填就聲請書（由各分處代辦員代填）檢同契據，租串，書約，或其他有關證件，到鄉鎮登記分處，聲請登記，所有權及其他權利，同時辦理；

⑤ 審核——登記員接到業主的聲請書後，立即加以審核：  
（甲）先審核聲請書上主要項目，是否與地籍調查通知單相

符；

（乙）其次審核聲請書上其他項目；

（丙）再次詳細審核所附各項證件，是否確實，沒有證件的，由土地所在鄉鎮派甲長及鄰部，取具契契保證書以資證明；即有證件，而審核時認為有疑義的，仍須取得具保證書；

⑥ 收件納費——登記員審核完畢，即在證件無問題的聲請書上，填寫收件號數及日期，並簽名簽章，交由書記分別按照地號，手插號簿上加一“V”符號，並即時按照散分及中粵總價 2000 的規定，核收登記費，掣給收據後，加以保存。同時登記員于該號聲請書具驗的所有證件上，加蓋木戳，——上載登記分區番號，地號，收件號數及日期——及私章，當場交還業主。一則可免業主的無謂恐懼——沒收契據——，再則各分處可免保管遺失之責。

⑦ 整理保管——將所收聲請書，加以複審，並按地號順序整理，依號核對圖幅，並據以編造地號檢查簿——即坵領戶冊——，根據整理的結果：

- （甲）無問題的，分鄉履號，粘附標後，裝冊保存；
- （乙）有問題的，分別通知業主更正，並辦理覆丈等事項；
- （丙）過期尚未聲請登記的，在原地籍調查通知單存根，實行分戶催告；

（丁）催告後仍有延不聲請登記的，加以核封封管。

⑧ 公告——根據整理後的聲請書，繕造分鄉公告單，張貼于縣局門首揭示處，期限一個月；

⑨ 估價統計——縣局除于分鄉調查地籍時及收件時附帶調查地價外，復于收件完畢後，選訓人員，分鄉分區復查地價，同時繪算統計全縣各類田地面積，以便核算全縣地價；

⑩ 歸戶造冊——各鄉鎮公告期滿後，即以鄉鎮為單位，辦理歸戶，並根據公佈的標準地價，分戶彙算後，編造地價稅冊——戶領坵冊

十一 徵收——轉發土地所有權狀及他項權利證明書等。

### 2. 處理糾紛

土地糾紛，到處都有，不過因為有些隱匿而未發現，有些曾被欺瞞而未發覺，甚至有些已經發現而沒有理清或解決的。及至登記開始，要澈底清理地籍的時候，各縣保全處極易起見，一切糾紛，接踵而至。解決土地糾紛，除遇天問題外，多數是帶有技術性的，俟清理地籍，也經司法機關辦理，奉廷時日，有礙登記業務的推進，為迅速解決計，所以土地法規定有土地裁判所的设置。可是法令上雖有規定（土地法第三十條），在市縣地政機關所在地，設土地裁判所，但事實上並無是項組織，而已經開始辦理登記的各市縣，土地糾紛案件，並未因沒有土地裁判所而減少。各縣當局全認真，適應需要計，遵照省令；在鄉鎮登記分處，邀請當地公正士紳，組織協助委員會——即第一級解決土地糾紛的組織，在縣局方面，組織「縣調處委員會」——第二級解決糾紛的組織，接受不服一級解決的要求——各委員的產生，是由縣局保薦，經省局囑定，再由縣局加聘。委員中有些是黨政首長，有些是頗孚衆望的權威士紳，有些是地方耆老律師，因為他們在地方上有特殊地位，同時以公正的態度，按清理公斷，所以人民申請調處的案件，除遺產爭執外，普通都能順利的解決，而使困難均無異議的加以接受。這不僅對登記業務有很大的佐助，即人民方面，間接直接受惠不少。

### 二 怎樣辦理土地徵收？

筆者于二十七年五月，奉令接辦湘桂鐵路湘段征用土地事宜。征地辦事處（處長係民政廳胡副處長兼）自二十六年九月成立，照原來規定，早應撥清——原預算征地業務三個月辦完——，但以工程度不斷的征用土地，所以辦事處也延得繼續延延，更以路款管理委員會，對地價超過預算，發生疑案，而停緩地價以遷移補償費，因此更無法結束。我適

在此時，奉令接辦，在我接辦的四個月中，區段征地業務比較少數，零星附帶征收的佔多數，而我當時最主要的工作，是整理各分處的一切圖冊，冊籍，編造各種統計數字，辦理總結束。

### 甲、辦理的程序

這次征收土地，是根據土地法第三、六、三、三、四兩項辦理的。一切設計，都是由交通部指派工程處主持，湘桂兩省府，各設征用土地、路工管理、與枕木征購三辦事處，完全為工程處工作，而我們工作的目標，在乎計算省府用去好多經費作為投資的數額而已。所以征地辦事處，對征地的一切手續，除計算、發款、立契、承賦等項外，其餘都是由工程處地政股辦理的。因此我們辦理的程序，與普通民間征地的程序，稍有不同：

#### 1. 屬於工程處方面的：

- ① 測圖——路線選定後，即分段測繪圖畝圖；
- ② 調查地籍——根據地籍圖，同時辦理；
- ③ 填發通知單——根據地籍，填發征地及定着物通知單。

#### 2. 屬於征地辦事處的：

- ① 求償——根據工程處地畝圖，計算分段分戶，按征土地面積
- ② 造冊——根據算定面積，依照議定地價，及定着物的種類，數量等，編造地價清冊及遷移補償費清冊；
- ③ 填單——根據地價清冊，編造地價證，——以價被征土地之地價，發給各業主；
- ④ 公告——根據地價及遷補費，清冊，造具公告單，于發款前張貼于指定發款地點；
- ⑤ 發款——發放地價證及遷移補償費現款；
- ⑥ 立契——各業主于領取地價證及遷補費時，同時訂立杜絕案

契：

④免賦——由辦事處依照各縣田地賦稅標準，並依各業主被征田畝數額，核算賦額，編造免賦證，予立契手續辦妥後，即舉一聯發給各業主，並將另一聯通知稅務局，辦理免賦手續。

### 乙 兩點意見

#### 1. 征地應稍體卹人民

國家因建築國防工程，征用人民的土地，原無疑義，不過辦理的時候，偶有特殊情形發見，政府對於人民，也應稍加體恤。例如道才建築鐵路，廣西的情形不得而知，在湘段方面，衡陽附近，有一位業主，原有田地近百畝，一般說起來征用他幾十畝，毫無問題，可是事實上把他全部都征收了，以致使他立即破產。依當時田地市價，每畝約值百餘元，而理事會所定的地價，既非申報價，又非估定價，乃是議定的價格每畝三十元。退一步說，當時物價甚低，假使百畝田地能得現款地價幾千元，還可以維持，可是當時所發的不過是一張不兌現的地價證，規定要在鐵路營業盈餘項下，分贖償還。這條路完全為國防而建築，單靠營業所得，恐怕路局本身，尚難維持，何來盈餘？因此價值征地的地價，又待何時？更慘的是石幾畝田的小自耕農，他們的衣食，大都仰給于田地的出產，而現在所有耕地盡被征用，一旦失掉衣食的憑藉。我們試想像一下，他們的生活，又將如何維持？嗣後經多方為民請命，要求對土地被征而致流離失所的貧苦業主，發放地價現款，省政府雖大發慈悲，以六萬元（全部征地地價五十二萬餘元）為範圍，派員沿路調查，土地被征而致生活無着的貧苦業主，準備發現款救濟，該時適在湖北前線吃緊，長沙大火的前夜，登門調查，但是否發款不得而知。

#### 2. 免賦應切實辦到

人民負損應當公平，這是鐵一般的原則。人民荷負損失平，政府應盡量設法，為他們解決，這也是賢明政府應盡的義務。按照湘桂路征地的規定，人民的土地征用後，所有被征土地應負擔的賦稅，完全豁免，按情理這是應當的，可是事實上適得其反。人民的土地被政府征用後，不但地價未發現款，而每年的糧稅，依然照納，其不公平堪言。筆者于征地辦事處結束之前，曾應人民的請求——因辦事處舉辦人民的免賦證，稅務機關不予兌納——向當地及其他路經經過的縣份的稅務局，接洽被征土地免賦的手續，而他們的回答是：財廳未有命令，暫時不敢照辦，及至結束以後，所有承賦清冊，已全數交給路款管理委員會，免與不免無法知道。不過據稅務局裏一位先生說：「湖南全省的公路，有的已經通車十幾年，而被征土地的糧稅，各業主仍在繼續的完納着呢！」依此類推，湘桂路湘段征地二百里，恐怕各業主現在還照樣完納田賦，繳納實物吧！

### 三 土地陳報

#### 1. 陳報與登記

上面曾說過，土地陳報，不是土地行政，而是財務行政的一部份。不過現在的土壤陳報，已經變了質，近似地理地籍的調查登記而用單純的陳報了。所以亦得稱之謂半土地行政，不過牠的精確，較鄉丈登記要粗放得多。普通說起來，粗放的工作，要容易辦些，換言之，即陳報要比登記好辦些，其實依我個人的經驗講，土地登記，要比土地陳報好辦得多，同時辦理登記，亦比陳報更有把握，甚至甘願辦理繁複的土地登記，而不願辦理簡單粗放的土地陳報，因為：

土地登記是以精確可靠的清丈圖幅為根據，一切畝分，是用量積儀或三對法在精確的圖幅上求出，所以相當可靠，同時憑可靠的圖幅，調查地籍絕少錯誤，所以辦理登記的人，因一切可靠，所以辦理時也較有把握，不易失敗。

而陳報則反是，一因工作幹部，良莠不齊，再則因所有圖幅，是屬手臨空描繪的。省派人員技術熟練的，差強人意，縣處在短期內訓練出



來的，有些所繪圖幅，不備坵塊變形，有時會圖不對地，甚至辦理乙種程序的有所謂「神仙圖」出現，使主辦的人檢查不盡，以致無法控制。至田地的面積，按坵或併坵丈量的問題尚少，有些借業業主申報，或用地測步測，估而不丈的，頗遭一般人的非議與責難，使主辦的人，無法應付！

①土地登記有強制性——依照登記法規，超過限期，猶未聲請登記的，加罰登記費，標封暫管，最後至「沒收充公」——因而發生公債力。一般業主，為要保全產權，都很慎重將事的，依照規定，親來聲請登記，——不按期登記的極少數——完成法定手續。

土地陳報，誤制太寬——調查時業主多數不來，即陳報時業主不來，亦可由保甲長代報——沒有公債力，同時對「業主毫無約束。有些業主，于相當不理的時候——經過催告，仍不來聲報陳報——辦事處亦無可奈何他，祇得聽其自然，一切成果，皆無稽，不敢自信。在整理期間，有時發現某地漏報了請票，通知農戶，前來更正，結果是毫無反應，直至新稅開征時，甲由來報，他的田多了，有的田不是他的，乙也來說他的田少了，丙也來說，他們兄弟早已分家了，他沒有管許多田地等情，陸續不絕的前來整理更正。其實這些請票，在辦理陳報的時候，早就可以解決的，但當時他不來陳報，嗣後又不補報，偏偏要對他完稅時受累，真是令人頭痛！

總之，要陳報辦好，非將調查清丈文化，農戶陳報登記七不可。換句話說，土地陳報必須單坵精繪，逐坵丈量，繪契陳報，須有約束，方能完成陳報的任務。

## 2. 二者與地籍整理

推行土地政策，是抗建期中的要政，是我國的國家，也是實現本黨民生主義的柱石，應積極辦理而不可不行的。不過推行土地政策，必須要有完整的地籍，方能徹底。說到地籍，我們覺得很慚愧，可說全國——已辦清丈登記或陳報的縣份除外——沒有一個是完整的。多數農戶，

祇有種類而無面積，甚至多數花名，是早已埋進墳墓的死人，既無地籍數額，又無冊籍可稽考，土地政策，簡直無推行的可能。但於目前的趨勢，我國的土地政策，非積極推進不可，因此地籍整理工作，也非積極設法辦理不可。

說到地籍整理，最根本最徹底的方法，莫如測量——自大三角直至戶地清丈——登記。但在艱苦抗戰期間，人力，物力，財力，都不許可這樣辦理，然而我們就因為物質方面的條件不完備，就不辦嗎？絕對不能，依我國人辦理地政的淺薄經驗，覺得抗戰期間，舉辦一切事業，應以經濟為原則，地籍整理亦應如此。整理地籍的經濟辦法是什麼？簡易清丈和土地陳報，這兩種辦法，可同時採用，但應以地價的高低，與夫地形之簡單複雜，而分別實施，在地價高昂和地勢平坦的水田區域，應辦簡易清丈，反之在地價較低地多丘陵或林山的區域，應採用甲種程序的土地陳報。

## 甲、簡易清丈登記

這裏所說的簡易清丈及登記，與普通的簡易清丈稍有不同，乃是適應現在，而將來仍可補辦正式測量的一種辦法。即暫不測設大小三角，而僅測丈專線與戶地，因為這樣一則圖幅可以拼接，計算面積，亦甚精確，再則他日經濟充裕，時間許可時，仍可補測大小三角，完成正式測量程序。其簡要的步驟如下：

子、開設經緯儀導線以資控制，同時派員進行估計地價；

丑、清丈戶地——各清丈人員，祇測地圖不在地籍；

寅、調查地籍——臨時測線下段幹部，以清丈原圖（不另繪繪製圖，藉省經費及時間），調查地籍，並填發通知單，同時公佈標準地價；

——本辦法係戶地清丈與地籍調查，銜接辦理其銜接的方法：

(甲)以測完一幅原圖後，即以該圖上的暫定地號——如東、南、號——為調查地籍，填發通知單的根據，接辦調查；

(乙)或于原有原圖上，劃分象限後，再于每一象限內，區分一段別，于每一段戶地測竣後，以段圖上的假定地號——如第一象限，第一段，第一號——為根據接辦地籍調查，待一鄉鎮原圖測竣，並將界限劃清後，再以鄉鎮為單位重測地號。惟此項辦法，在業主聲請登記時，必須將地籍通知單一聯，連同契據等，一併呈繳登記分處，以資與地籍調查存根及圖地核對，而免地號錯誤。

卯、業主聲請登記，同時依照標準地價，自行申報；

辰、收件，審核；

巳、公告——新舊面積，同時公告，期限以一個月為限；

午、地戶，統計；

未、編造地價冊；

### 乙 土地陳報

在地價低落或丘陵地帶，辦理測丈登記，比較困難，且不經濟，因此採用較次的土地陳報，或較適宜。惟這裏所說的土地陳報，非一般

的辦法，而係編繪測丈文化，陳報登記化，有強制性，有約束效力的土地陳報，其簡便的程序如次：

子、勘界，測設平收導線，以作控制及持接圖幅；

丑、編查——編繪原圖，以按址編繪，逐近或併址丈量為原則，同時量地查填地籍，並派員調查標準地價；

寅、審核查丈——附帶複查地價；

卯、業主陳報——須有強制性的限期報陳報，同時申報地價；

辰、公告；

巳、地戶，統計；

午、編造地籍冊置地價稅冊；

未、頒發營業執照。

### 四 尾語

最後節錄三十年，第五次內政會議宣言以結束本文：

「……土地為組成國家之要政，如何整理，利用土地，必須推動土地行政，其基本工作，即為調查登記，但因時間，人力所限，必須別擬簡易辦法，庶可適應迫切需要……」。

### 民國三十年中國地政大事(摘錄金海同編中國近六十年地政大事年表)

國府公佈三十年度量衡庫券條例，地價申報條例。行政院公佈田賦征收通則，田賦催納通則，修正田賦征收通則。行政院通過田賦征收實物案並公佈田賦改征實物辦法暫行通則及戰時各省田賦征收實物暫行通則。參政會通過舉辦地價申報案。八中全會通過田賦收歸中央接管案，舉辦地價申報案。九中全會通過土地政策戰時實施綱要及設立地政署案。內政會議通過新地價申報等有關於地政提案四十五件。第三次全國財政會議通過有關土地陳報提案十五件。農政計劃委員會制定縣佃農墾墾方案。內政部設立地價申報處。財政部設立整理田賦籌備委員會。各省縣田賦管理處成立。浙江省設立地政局。湖南省設立土地陳報處併入省田管處。四川省土地陳報辦事處改隸財政部。中國農工銀行設立土地金融處。皖南領導一敵地墾荒運動。中國地政學會舉行戰時土地政策討論會，舉行第六屆年會於重慶，發行人與地半月刊。服務月刊刊行地稅時報。

# 縣土地行政之服務經驗談

魏樹東

一

民國二十九年一月至民國三十年十月，我曾担任四川省某縣土地陳報辦事處副處長，負陳報業務實際責任。從開始編查到改訂科則，始終有縣政府、縣黨部、征收局及地方人士之切實合作，因形順利進行。業務經費以全縣面積分配，每市畝合國幣貳分弱，以陳報耕地面積分配，每市畝合國幣叁分強。新訂科則，除每市畝稅額減輕外，全縣總賦額約增加百分之三十。茲將服務經驗於后：

二

縣土地陳報辦事處，在行政系統上與縣政府、縣黨部、征收局平行。但縣政府是縣政中樞，握有政治力量以指揮總領保甲。縣黨部乃民衆團體及黨員之領導機關，且監督行政。征收局征收田賦，積有整理田賦經驗。所以陳報事業之推進，隨時需要他們幫助。縣中若干士紳爲衆望所歸，鄉鎮長尤多優秀中堅份子，陳報處亦應取得其真誠合作。

農民以土地爲生產工具，視之如生命。當政府派員編查填項時，一般農民或誠惶誠恐，認爲即將加捐派款，或均分土地。借端逃避者有之，隱匿短報者有之，陳報處要須盡力宣傳，使其疑感頓慮，辦理人員之態度行爲尤須特別謹慎，使人不信仰政府，心悅誠服，據實陳報。

縣土地陳報辦事處內部分三組，第一組辦理陳報，第二組主持技術，第三組負責總務，另設測量隊一隊，及陳報區分處若干處。全體幹部約二十人，悉由省陳報處派來。總稽查助理約壹百五十人，籍貫統計

，約三十人，依照規定由縣陳報處招考訓練。諸人個性不同，能力亦異，余嘗日夜籌思，在可能範圍內，因人因事因地而配用之，時時予以鼓勵督導，定期全體人員能遵循原定計劃充分就業。

三

土地行政地籍整理方法已有多種，土地陳報固合於迅速經濟兩原則，惟其正確程度難滿衆望。編繪員每日測謄手繪，故地形圖往往地形相似而面積不符，或面積正確，而地形變異，甚者地形面積均不適合，其精度與差不可以道里計矣。查填員填寫田土收益面積與業主姓名住址，佃戶姓名住址和額賦額等，多依照保甲人員口頭報告，予以速寫，其線限短報價格懸殊，皆屬字異張冠李戴者，亦不勝枚舉。此編查方法應改革者一也。編查結束，鄉鎮區分處陳報開始，主任一人，助理二人，負檢驗產權證件發陳報證明單之責，平時門可羅雀，每逢定期，業主或佃戶代理人接踵而來，辦公室內擁擠情形，不亞於都市電影院，近形圖本已與劣，業主無法按圖尋產，且時則匆促，亦不容許一二人詳細辨別，只可在產報上印簽名章或捺指印。助理員審核證件，僅照例看過，亦無暇區分真假，俟簽上「已驗」之章，發出陳報證明單後，即認爲手續已了。間又有保甲人員代理陳報代領陳報單而逃避轉售者，聞聲益多，此陳報與發證明單之應改革者二也。改訂科則仍以地目產量爲標準，但查報地目千差萬別，產量亦極難統計，遠不若地價之統一合理，此改訂科則之標準應改革者三也。土地陳報僅頒發營業執照，規定與紅契有同等効力，不能如所有權狀之有絕對効力，爲保障產權計，除和

農執照應改革者四也。

整理田賦，及整理地籍，有三原則，一曰「正確」二曰「迅速」三曰「經濟」。辦理土地陳報，往往迅速經濟而失之於不正確。土地測量登記，成果雖較正確，而天乏於遲緩，為實行土地政策計，兩者均不足法。近來戰非常時期地價申報法例，業經國民政府公佈施行，其測丈地畝與辦理程序，或有新辦法耶？余拭目望之矣！

四

縣土地行政機關，約分四種：(一)地政科(二)地政局(三)土地陳報辦事處(四)地價申報處。後兩項屬於業務結束後撤銷。地政局在所有權發出土地行政完成後，本身業務，亦即隨地政科乃正當結構。愚見以為縣土地行政，應由地政科主辦，地政局、陳報局中應處勿須設立，惟地政科在縣府各科之支碼應予增前，因人民與土地關係之基礎，財政、建設、教育、軍事、社會，乃上層建築物耳。

民國二十九年中國地政大事(摘錄海國中國近六十年地政大事年表)

國府公佈中國農民兼辦土地金融業務條例。行政院公佈契稅暫行條例，田賦徵收延期，各省縣土地陳報辦事處組織通則。內政部公佈各省市辦理土地測量登記或調查考核辦法。七中全會通過及立中國土地銀行案。委員長乎訂出用行政府二十九年年度地籍調查限期完成土地陳報工作。委員會議決湖北省以黨政力量推行鄂西土地陳報。湖北省制訂辦理土地陳報章程。甘肅省公佈土地陳報試辦章程。浙江省重訂戶地籍調查辦法並列入三年施政計劃。安徽省制訂臨時田賦查報章程。寧波省開辦地價稅。山西省制訂田賦改征糧食辦法。浙江永嘉縣開辦土地增產稅，並實行照價收買。雲南省財政廳清查地畝裁撤。江西重辦宜豐等三十九縣清查田賦，重慶等六縣土地陳報。中中交農四部總處設立農業金融並重訂農貸辦法綱要。中國農民銀行成立農貸處。中央政治學校研究部設立地政組，改地政專修班為專修科。中國地政研究所成立。

省土地行政現分由地政局、田賦管理處、土地陳報處、墾務委員會管轄，宜合併於地政局。中央土地行政現分由內政部、財政部田賦整理委員會、農林部墾務總局、管轄者，亦應轉併於地政署，庶可統一機構，而增加行政效率。

五

在整理地籍之時，宜同時正式辦理租佃登記。將全縣佃戶姓名住址家庭經濟情形，租佃田土面積，租額租佃條件，地主姓名住址等，詳細登記。然後縣政府地政科農事租佃管理，凡出租退租轉租租額、租佃條件等，一一予以規定，澈底執行之。政府又可根據此種材料，擬定計劃，用以保障佃農井田、自耕農。至於人民完納賦稅，亦者多識，貧者少數。方合公平原則。地稅稅率，似宜改比價額為累進制，其效果不僅裕國庫，且可安民生，防貧併，均貧富也。

# 縣土地行政實施之

# 觀感

我國行政系統，無不基層微細。土地政策之實施，為配合其他行政，亦當以縣為其基礎組織。縣土地行政，即推行土地政策之前鋒工作。其實施中之難點，詳情與種種問題，自值注意。筆者自到川以來，服務於縣地政工作，於茲三載，履歷三邑，細觀察所得，詳加分析，深為體驗。如欲土地政策，登諸民間實情，其實難處有困難，然并非無解決途徑。茲者，本刊發行地政專號，願以新題，藉述觀感，以備矚目，未能一一詳敘，僅就民衆對於地政，究存何態度，地政應如何實施，困難應如何處理，以及其他有關地政之要點，略抒拙見，聊供參考。或亦讀者之所樂聞耶？

## 一，民衆對地政之態度

地政之於民衆，乃係一新政，為便於從前起見，應先事觀察民衆之反應，或接受，或反對，或漠然視之，如知其詳情，於業務措施，當有極大裨益。大體言之，各縣民衆對地政均有相同之印象，即認其甚淺，深慮過去行政中，并無所謂地政。至 國父之平均地權政策，以教育之未普及，及宣傳之未足，亦知者寥寥。其知者認較高，或曾受過三民主義洗禮者，雖談及地政，則概以「地籍測量」與「地價稅」二者相質，是以彼等心目中所謂地政者，僅係地籍整理而已。至於平均地權之主要辦法在地價稅之實施，以及土地政策之詳細內容，則知者甚少。地主階級與土地關係最為密切，談及地政莫不風聲鶴唳，岌岌焉而深究究竟：測量調查在為何？將來地稅如何措施，各以何為標準？新政推行，雖

重在意傳，俾地政真諦，能家喻戶曉，獲得切實之瞭解；然以民間既較習慣所在，對政府之宣傳，乃疑信參半，更有好事者，如鄉紳士，實地政目的既在平均地權，亦即另行分配土地之預備，實與共無異。鄉者於數縣辦理時，各均有數月之期間，開闢時往往地方上幾於停止土地移轉，已成買賣者，亦退還契約，直至停辦之後，野語專家議論傳有異，方行交易，是皆由於誤會所致。至一般民衆，以及佃農，多係人云亦云，並無何意見，亦無所主張，咸以地主及民間領導人員之意見為意見。故筆者以為地政工作，應由伊始，務以政府之宣傳，獲獲民衆之同情，以協助實施，却不 困難，勢必先事取得地方領袖及地主階級之瞭解，縱其不予協助，亦可獲其潛放流言，有礙專業之推進，如彼等給予協助，即顯事半功倍之效。事實如此，不可疏忽！

土地征收原屬實施土地政策之要點，如果依法開辦，不與業主過分為難。人民必忍痛接受；如處理不當，人民為其本身利害所失，亦有相當之反抗力量。例如：某鐵路局所征收路基已數年，以種種關係，尚未完成築路工作，遂於二十九年秋，在沿路各縣設立地政分所，專事租放路基事項，即以被征路基出租於農民，按年收租。征收時地價估計較低，每畝僅三四十元，至二十九年，每畝地價已漲至三四百餘元，租放之後，每年所收最低租額，亦足抵其所發地價，在路局方面可謂一本萬利。然民衆對此，則大為不滿。蓋此地原宜為築路，法令所在，人民甘願接受低廉之價值，雖有無故自升價，因此而得豐半自耕農，其或佃農，然亦忍痛接受無所怨言，即租戶年利，亦無未合，本於常情，故

週至今，年餘以來，各地畝分所，尙有分文未收到者。

## 二、縣地政之實施

縣地政工作，按諸事實之需要，及政體之所示，本極繁雜，以各種土地政策，除市地外，均應行之區域，然今以法令所限，目前之所關縣地政者，却極其單純，僅有國庫整理之一事而已。此有自地政之性質論之，似屬技術行政，非普通常識之所能實施，但其事實之推動，以華速發展，復變為端，即其簡單之一舉，亦頗與整個社會經濟，發生極大關係。如整理地籍過程中規定地形一事，自表面言之，似甚易易，以凡物皆有其一定之價格，土地當亦無例外，或由業主自報，或由政府估計，定之可也。然按諸實際，却絕不似理想之單純，或法令之所能規定。其以三十一年春之時價而言，論等普通便利區域，農地生產利潤，適抵地價之一分或八分利息，但在荒涼二地中間之安插附近縣份，其土地生產利潤，則幾與地價之總值相等，即一價值千元之田，如係豐年，如生產物之價格，亦幾值千元。比在常理所應通者，然諸諸契約，地考其事實，又極複雜如此。又當因供水關係及社會習慣關係，即同一地位性質完全相同之田土，其實際買賣價格，常有低於公價者，以農民如不急於需款，絕不出賣土地，至其急於典賣，勢必降低價格。如是而定其地價，則幾乎其難。若照實價，確屬過低，以地價之穩定，與土地政策之關係甚鉅，定價過低，則土地稅及累進稅等即失却效用。如照一般之公價定之，則地主則必不承受，以買賣之實際價格在焉，何能過高？且其地價，亦明知定價之高低，與其將來有利害關係，亦自願以低價為標準，勢難提高。據土地政策所示，確有照價收買之補救辦法，然目前却難普遍實施，且後方各省，下層社會組織，亦有其相當力量，如果徵收後再行標賣，亦不無困難。如此種種，均係事實所証，凡稍有縣地經驗者，諒或均有相同之感。

前者乃僅就區域之短價之一端而言，而若其他地政範圍內之重要事

項，自更加繁雜，以數十年來未嘗解決之土地問題，總歸改革，曠何容易？故吾人深望地政實施，固急不容緩，而其進行辦法，必先加強縣地

政力量，俾以充分自由，盡重一線政治効力，始能運用裕如期觀成效。筆者嘗於某縣自視一征收案件，以該縣地籍不備征收，其地籍整理時長相籌，政既收機關，曾與該縣大過折，亦無法可施，等事失敗，如縣地政機關設立，不屬政府，而在整理之後，果其在完成土地政策，皆決擅自辦理，則整理關係，進行土地軍射，整理困難，應行地價稅與地籍稅，及地籍管理，土地整理，與征收整理等各項要舉，均極待舉辦，其事務之繁雜，辦人之多，不計可數，自易於想像，豈所謂地政研究者，所能負責？況地政初創無何成規，其事其其自土地改革，業經名之曰土地革命，如是偉大之改革及革命任務，勢必有宏遠之政治力量，與完善之地政機構；何見其言？且於縣政府整理，無從明地政者，百不一一，以不明地政而令其引導改革，又何能執行，况縣長之事務繁多，自不能以其全副精神，而專心於地政，其責任所在，牽連過多，何宜於如此繁重之革命工作？

## 三、縣地政之人事關係

縣地政之能否順利推行，簡言之，乃多賴於人事之運用，以地籍機關本身論之，如其用人適當，即推行順利，用人不當，則必遭困難，或至失敗。即以地籍整理而言，如測量調查人員，駕馭得方，均按規定辦理，各盡所能，力求精確，其整個精力，盡用於工作之推進，縱中途遇有困難，亦可迎刃而解；反之如其心曠意馬，志不在新，磨瀆量而不測，應調查而不調查，妄繪地圖，虛填表格，俟抽丈覆查，發現錯誤，縱難補救。亦勞民傷財。況抽丈覆查，亦未必能悉數知其錯誤，若抽丈覆查人員，再同樣馬虎，則一錯到底，永不能知其實，故有許多名譽，對於土地陳報，而一紙放效，此其主要原因也。其法規例皆不善，其計劃何

實不週，但其成敗，全在於主辦人員與辦理人員之是否確實，及運用得法與否之故。是以地政工作猶如鑿定，純粹一推動性質工作，推之尚有困難，不推何以能動。大異於其他行政，靜坐待斃，即天下太平者可比。況地籍整理，乃外業重於內業，而外業工作，風吹雨淋，晝日奔馳，無相或憩，如工作人員之體力不佳，或性情不良，對工作意味不感興趣，則絕對不能負責；如駕駛未週，放任過多，則必多弊端，影響業務之精進。且外業工作，均為時間區域所限，此種結束，他處未必與其適宜，工作前途，若無何保障，如不妥妥之規劃，而其同心，善始善終者，可謂鮮乎其少。如是種種，全在於主持人員之事先籌劃，及事後補救。吾人深感地政工作之人事運用，較諸其他事項，尤為重要。語云：「人存政舉，人亡政息」者，譬之於地政，或尤為恰當。可觀人事之適當與否，即能知其成效，此乃地政工作之特點也。

縣地政工作，內務人員之是否健全，固屬重要，然以整個縣地政官之，其與人等之關係，按章者應驗之估計，全部工作人員之運用效能，估及手數，他如各級地籍調查員與甲長等，其協助與否，亦與之相等，甚至有時過之。因縣中各級地籍調查員者，除有少數他籍人士外，均係本縣優健之士，俱有份子，其言有舉止，幾為縣人之標榜，如先與教等取得友誼之連絡，或政治之關係，使其站在友誼及道義之立場，出而協助，對於地政推行有極大關係。如筆官某某縣陳報時，為辦法所限，地主必須各於地籍樹立標識，方能編號陳報，不然即不應推進工作，惟以開辦之初，人民多存觀望態度，驟曾用極大宣傳力量，而仍插補不齊，致工作感到莫大困難，不得已而再函請縣政府設法協助。以友誼關係，縣長旋即親往各鄉，設法開導，並用強力命令保甲長等，負責催插，如此，極短時間，一律插齊，直至全縣辦完，未嘗開樹立標識發生阻礙。如縣長不親往開導，只出佈告，則一定費時誤事。又如陳報之時，必須呈報契紙，證明產權，於手續上即可有却不少麻煩，但地主之紅契，遍派交出，其味稅白契，惟恐受罰，則不願呈報。民間紅契固多，

白契亦復不少，如不交驗，必感棘手，於業務進行發生影響，雖曾明會佈告，詳為解說，縱係白契，亦不交罰，只在證明產權而已，而結果所得毫無成效，仍無人呈報，及後只有召集各級地籍調查員及士紳代為講說不出數百，業主即交驗白契，於工作進行，會有極大便利。如是事項，實不勝枚舉。

保甲人員，實乃政令行政之基礎，地政推行，當不無例外，并無保甲不能補助，雖政令法規，固屬嚴厲之標準，但以稅收過重，人民非至萬不得已，不願呈報推收，契推收。亦極難徵分，少報地價，實幸免契稅過多之負擔，故各業戶之受或分地價，與事實相背者，可謂寥寥無幾。如保甲長等乘乘之以公，使其投契推收，定可杜絕此弊，以其相逼甚近，必能知其買賣詳情也。若若縣政府，以阻礙反端，實難於查詢，莫如保甲之便利。又如地籍整理期間，業主之事地價，任業主自便，則必過低，由政府派員估計，縱或公價為低，亦仍保其適當，認爲價值太高，若保甲長如協助辦理，則處理甚易，業主亦無異言。而業主之能否按期申報，亦非保甲長協助不可。蓋以業主之姓名住址，及其土地之所在，保甲長均知之甚詳，且以行政系統而論，亦只有保甲長有此力量，固保甲長等，均曾受所訓練，其言有舉止，當為民衆所欽佩，自易生效力。他如地籍整理等之義務行政組織，範圍既廣，以力量所限，自不能一一督促業主，尤在土地整理期間，如地政工作人員之領導查詢，及食宿問題，更非保甲長等之協助不可。故每至一鄉以訓練保甲，為第一要事，保甲長未明工作真義，疏於協助，即有誤事功或至不能推進。

#### 四、士紳與地政

士紳有別於機關首長，或團體領袖者，以其純以在野之地位，立於民衆之立場，常以積極或消極，在焉。有于行政之實施，有時其力量之大，幾超乎政令之上，故作有一政府，告不及士紳一紙之說，此種

實之編查。然亦可觀其力之大也。筆者於到縣工作之初，事先未明其關係之大，未曾接近任何士紳，至業務展開，工作推動之際，自各方觀察所得，乃深感地方士紳，協助之必要。隨即引用訂辦法，專請地方士紳成立勸導委員會，詳為解說，懇其贊助，確獲有相當成效。良以地方士紳近民衆之機會最多，實乃民衆之直接領袖，故凡人民對政令不能瞭解而有疑慮者，莫不先請教於士紳，或瞻望其態度。凡政令之推動，按地方習慣，多仰仗於士紳之協助。地政之推動，爲省却麻煩計，自亦應爲借助。察筆者之觀察，地方士紳亦多有遺憾之感，其地位之造成，絕非偶然的。如其果明地政之底蘊，及其重要性，亦甘願出而協助。余所歷三縣，莫不皆然。故在政治建設尚未健全，行政力量未能充全發揮，及民衆教育未普及發達之際，實不能不賴於地方士紳之協助。只限限度，亦宜使其職責明確，發其友感，藉免誤會，不然，如獲其反感，對業務之進行，則必受影響故也。

地方士紳雖多係地主階級，如先曉以大義，告其究竟，爲政者再乘之以公，處理得方，對工作之推動，亦絕不致有若何阻礙。筆者曾於某縣辦理土地陳報，有某士紳地四千餘畝，以鴉片濶等，其田賦甚輕，陳報後則增其負擔。當開辦之初，亦有意爲難。經委員向其解說，告以

詳情，且以政令之所趨，輿論之所趨，文目根據查辦辦法編述，且全縣皆然，彼自知特異之不正，亦能欣然贊助，共舉爲協助。縱偶有少數地主，過重視私利，但以趨勢所在，亦無礙於工作之推行。

筆者嘗以地主階級，爲地政實施之唯一阻力，以其本身利害關係，勢必百般阻撓，出而疾抗。如以理論而言，或者如此，然以筆者經驗所得，徵事實，却迥非如此。以我土地政務所採手段，異常和平，對於地主，並無若何不理之處，反於其產權，更予以合理之保障。若往省地籍之紊亂，租佃之糾紛情形，如地政修明，當可減至其無數。察我國法所關，豈能公然反對？況較大地主，既多係地方士紳，當能洞察國情，豈能有限於地政之實施乎？

上述種種，乃就筆者之所經驗所感，略舉一二，扼要敘述，以冀讀者明瞭縣土地行政實施之實際情形，知我國土地問題，雖急待解決，而其關係複雜，勢必加與縣地政機構力量，方有改革之可能。此種革命工作，下級重於上級，理論固不可缺，推行方法，尤感重要。甚願我地政同仁，多重於縣地政之探討，實事求是，對症下藥，期我土地政策，早日實現，民生問題早有所解決之一日也。

### 民國二十八年中國地政大事 (摘錄金海同編中國近六十年地政大事年表)

- 國府公佈縣各級組織綱要，規定各縣設立地政科。
- 國府公布都市計劃法，非常時期難民移徙條例
- 行政院公布土地賦稅或免規程，管理營繕業規則，戰區土地租稅減免及耕地荒廢救濟暫行辦法。
- 行政院通飭施行墾務總局組織規程。
- 內政部製訂非常時期舉辦土地測量辦法原則。
- 廣西省頒行推行土地法耕地租用規定實施辦法。
- 湖北省頒行整理游擊區田賦辦法。
- 五中全會通過指令後方各省實施建國基礎工作案。
- 西康省土地陳報處成立。
- 廣東省劃定縣始與兩雄爲地政實驗區。
- 許綏文氏於浙省試行區田開田制度。
- 中央政治學校設立地政專修班。



## 說不上經驗的往事回溯

孫春甯

## (一)想不到的事情

想不到的事情，我從語建回到南京，就繼上了西安事變，當時人心惶惶，中央各機關的負責人，愁眉不展，談不上濬用新的職員，這把我在大機關做小事，稍用幾間完實自己甜密的夢打破了。後來時局的演變，使我在江蘇省地政局找到一個機會。想不到的事情，省地政局長祝平先生臨時找不到適當的人，要我去縣裏担任土地行政工作，我阻怯，又不願意，我始終說明我的志願和我的計劃，祝先生勉勵我，我要求讓我考慮。想不到的事情，祝先生沒有讓我考慮，就指定了一個地方，叫我去自建土地黨，做一方都土地了。(因那一縣過去無地政局)想不到的事情，一個毫無經驗的人，被派去担當沒有什麼成規可循的事。

## (二)工作中學習的基本態度

一個沒有做過案的人下廚房，沒有出演過的人登台表演，是個難題，他容易出亂子。不過，我的個性，對於任何一件事，不做則已，既做就極頭切實地做，我以為做得好不好是一件事，不做又是一件事，沒有方法不幹，就得好好地幹，沒有人天生就會幹，都是慢慢地學習起來的。我無法辭說，也就決定了從工作中學習的基本態度，虛心誠意，去探問苦幹一番。

感謝我的長官和許多同事共濟的同事，他們讓我有多少學習的機會，他們和我共商苦幹。雖然，我們苦幹的成果，為使購者的兇焰所摧毀，但是我們對於共同苦幹的經驗，尤其是受命之初，異常感到焦急的我，

，仍然有若干不愉快的回憶。

## (三)縣地政局是怎樣的一個機關？

要主持一個機關，推動一部分工作，當然首先要明瞭這一個機關一部分工作是什麼樣的性質，和具有什麼樣的特點。我在這裏要說明的，不是縣地政局的組織法和組織系統，而是我對於縣地政局的一種認識。縣地政局的任務，說起來非常簡單，那不外是從地籍的整理，到土地政策的實施。可是做起來很不容易。工作的對象，複雜繁瑣；而基本的要求，却是迅速而確實。我對地政機關的一個印象，可以用「做不完的事，不學用的錢」十個字來代表。

先說「做不完的事」。地政機關的工作，不管是外業，還是內業，都是很忙，我們看到普通公務機關，每人做完每人所分配到的公事，總有一點餘閒，看報聊天，他們的辦公廳，多半是和諧而幽靜。但是地政機關的工作人員，不論他管的是測量，是調查，是登記，是造冊，是發狀，每個人都有一大堆的事等著他做。每一種工作，都定有一種工作的標準，都時時期待著每一個人發揮他最大的效率，所以你如果想在辦公廳中發現許多人同時緊張的面孔，你就好到地政機關的辦公廳去。

再說「不學用的錢」。第一從政府的支出說，地政在中國是一件新興的專業，也是國家百年大計的宏圖。地政的切實推行，需要一筆較大的經費，但是地方行政當局往往不願意或者格於專款困難，不能拿一筆寬裕的經費出來。所以，地政機關的經費，大多不學用。第二，從工作人員的收入說，我們縣地政機關的同事，有百分之八十以上是月薪十

六元的書記，如果這位同事上交交款，下有妻子，恐怕最節約的專家，也還不容得這當地支記有的收入。地政機關，有做不完的事，需要有一大批人，和一大批經費，在政府支出上說很大的，在地政機關工作推動上以及工作人員的收入上說，常常是「不停用的錢」。

現在介紹地政機關，寫行政注意這兩點，因為這兩點值得注意，必須注意。那機關而多辦事，需要許多人做，在現在社會制度中，人們在機關中找工作，尤其熱心於低級職員，大多數是爲了生活的壓迫，我們可以想像自己做這人，但絕不能希望每一個同事或朋友都是這人，存這種希望的人，想這會在今日之行政界上引起嚴重的錯誤的，複雜繁瑣的事務，應儘得專心而做，最難得多數苦幹的人來努力，而地政機關精銳的同事，因爲生活所壓迫，而應奮勇來，家庭環境未必很好，學紀大的有家應負擔，空費的，大半是失業，沒有上進的機會，所以年青的也和年壯的一樣苦幹。我們走進地政機關，零落了那些緊張的面孔，不勝，與這十分困難存這希望一個人胸際中那顆顆鬱鬱而沉重的

心。

把繁雜繁瑣的事，都交付給一班應運而來的，而又給他們極少的待遇，如果人與事的配合，在胸際上沒有適當的鼓舞，對於工作效率的提高，做這這樣機關的事，實在不敢存有過大的希望。

#### (四) 幾項原則幾種辦法

(甲) 原則——我們說地政機關的認識，大體已如上述。所以我們對工作的推動，立了幾項原則，也試行幾種辦法。關於對人對事的原則，在當時環境下的下列說點。

(1) 朝氣之培養——要以富有朝氣的人，才有事業心，才有成就。不說現在進進的朝氣，縱使朝氣的新興事業是附要有朝氣的人去幹的。一個人要朝氣保持朝氣，是一件不容易的事，社會上個個是不能保持朝氣的人居多數，而不能保持朝氣的原因，大概有兩種。第一，環境好

的人，他定終日，無所事事，不欲有所作為自甘墮落，而不能保持朝氣。這種人在縣地政機關中很不多見。第二，環境壞的人，日日想惡劣的環境相搏鬥，久之朝氣全消，自傷力全無，過一天算一天地胡混，試問人在縣地政機關最容易發現。我們需要富有朝氣的人，但是所招來的朋友，往往為環境之逼迫，朝氣全無，所以在這種情況之下，要提高工作效率，達到迅速而確實的要求，非打強心劑，使全體同仁發揚朝氣不可，這是第一個原則。

(2) 替自己想替人家想——人與人相處，專門替自己着想，而不替人家想，這是最不明顯的辦法。縣地政機關所處理的對象是全縣的土地，所接觸的人是全縣與土地權益有關的民衆，有的事要我們自己的工作人員做；有的要求民衆做；有的人家做起來是履行某一項職務，有的則是一種幫忙協助的性質；同一樣的事，有人可以做，有人根本不能做；有人可以多，有人就可少做；有人可以快做，有人就可慢地做。我們不能應自己主觀的立語，完全替自己想，要求別人怎樣怎樣，結果辦不通，依然是自己的損失。所以我主張立法要寬，執法要嚴，不要求別人做不能做的事，做太難的事，替自己打算，就得向別人打算，特別人打算，也就替自己打算，這是我當時應行的第二個原則。

(3) 以身作則——以身作則，對於像我這樣沒有經驗的人，有兩重意義。第一，有許多事不是可以這樣做——這道理不是理論的辦法，現行辦法有改進之餘地，我們以身作則，必定會有深切的體驗，庶幾乎我們推動一件事務，週知與事實，無格格不入之慮。第二，我以為一個機關或主管一部分事務，神氣十足，君臣尊卑的樣子，有事時命要人家做，無事時別人成就自己，而自己却優於之說，這樣子一定會使同事的精神上引起不悅之感而妨害了工作效率，這可說是第三個原則。

(4) 均勞均共甘苦——一個機關中職務的分配，待遇的高低，最容易發生間隙，所以主管人要注意勞均不均的現象，要有甘苦與共的體

神。在機關中較容易出現的，是主管長官的「私人」，他們自己以為有所恃而不恐，旁人對他們另眼看待，這些所謂「私人」以能偷閒，能比別人佔便宜為光榮。所以一個機關主管人如果帶了「不三不四」的私人，往往對一般同事的精神上發生一種壞的影響，不備此也。出了亂子，還要自己負責。在行政機關中，我說過：不可奢望每一個同事都可以做聖人，在現在這樣社會中，也絕不能把每一個人當做聖人。所以，因為職務上的關係，往往需要「可靠的人」，對於陌生的入要經過一個相當時期考驗以後，才可以知其可靠不可靠，於是祇好就自己過去比較熟悉比較關係的人當中，找一些「可靠的人」，但是這些「可靠的人」一到了機關，馬上就變成了「私人」，而往往引起「私人」的不好作用來。因此之故，我儘量避免用「私人」而我找一些「可靠的人」，這句話似乎有點矛盾，其實不盡。我找「可靠的人」的來源有兩種。第一，我以誠懇待人，在辦事中不久可以發現「可靠的人」。第二，我採用交換「私人」的法，我把我過去所認識的可靠的人介紹給我的朋友，我的朋友把他所認識的可靠的人介紹給我，這樣可以發揮「可靠」之長，而補「私人」之短。把機關中勞逸不均的根本原因去掉，然後再注意勞逸不均的調整，吃苦的時候大家吃苦，痛快的时候大家痛快，這可算是我當時實行的第四個原則。

(乙) 幾種辦法——關於縣地政機關工作推動上所有的一些比較有技術性的問題，我打草另設一節來報告。現在所說的幾種辦法，沒有技術性，乍看起來，是屬公文家，但是我却把它當作動力的泉源，認為利用水力發電的瀑布。

(1) 讀書會與小規模圖書館——在以前我分析過縣地政機關的同事，大半窮酸環境不好，有的負債過重，有的失業沒有上進的機會，他們意志容易消沉，失去自信力，我又說過，縣地政機關所處理複雜而繁瑣的事情，需要富有朝氣的人切實努力地幹，所以朝氣之發揚，我把它視為最切要的任务。於是我針對實際情況，要把我們同事的自信心加強

，一切失望悲觀的念頭打斷。我要讓他們發奮為雄，要讓他們沒有專長的學一點專長，無書可讀的同事，有上進的機會。我組織讀書會與小規模圖書館。我在的那一縣，是豫南最貧苦的地方，縣城裏祇有小學，沒有圖書館。我把我們一百多同事所有私人的藏書，集中起來，我和幾位待遇較高的同事約定，分訂不同的期刊，因而我們也有數目可觀的圖書和幾十份雜誌。這樣我們便擁有全縣精神食糧最充足的一個倉庫。

我自勉也勉勵我們同事發奮為雄，在技術上增加修養。我並不如人「地政機關那煩惱，忙得不可開交，勸大家讀書，祇是一句空話」的想像，我勸那些失業的朋友，每天公餘之暇加一點鐘的努力，看二十頁的書，四年的成就，會比得上一個大學畢業生，加上他們有實際的經驗，在工作上定會有更佳的表现，我勸大家不要抽煙，把錢省下米買書讀。我常常看到他們陰沉煩惱的臉上，露出一些興奮的笑容，我也就想到他們已決定發奮為雄的志願。有一位同事，他担任十六元一月的書記職務，他過去祇是初中程度，他後來也常在某大雜誌上發表一些論政的文章。

(2) 健身運動——我們的體育設備，因為環境的關係，祇有籃球、排球、兵兵、自行車等等，可是我們有早起運動，每天早上做早操，我們沒有專聘體育指導員，我就以同事教同事。初做大家似乎有點勉強，有時我去請他們參加，後來大家都很有興趣。縣黨部委員，推行新生活運動，他們看到我們生活起居的狀況，在某一次集會中舉為全體發言的健壯的機關。全體運動的領袖也都給我們同事拿回來。其實我所注意的是健康為一切事業之基礎，沒有健康強健的人，往往不能發揚他的才

氣。

(3) 講習會——我們需要的同事很多，大家都採招考的方式，每一批新來的同事，照例都有一次短促的講習會。一方面介紹他們在工上所必要的技能，再一方面注意精神之陶冶。因為他們下鄉實際做工作，與貧民接觸的時間最多，亦有若干方面一定要加以提示的，對他們先

說明地政工作如何在複雜環境中有極豐富偉大的意義，說明他們將如何在工作中對政府對個人能有輝煌的成果。希望把他們失望、悲觀、煩惱的情緒，加以清除，使他興奮、愉快、緊張，努力！

(4) 公餘俱樂部——要發揚朝氣，要屏除一切不良的嗜好，也要提倡正當的娛樂。對於鮮血不良嗜好，我們相約不吸煙，不吃酒，不賭錢，地政機關的同仁，每天做幾種的事，沒有正當消遣，也不成的。所以我們組織公餘俱樂部，部務有專人負責，裏面有書畫，有象棋，有歌咏。我們開同樂會時，很多別的機關職員和民衆，願意來參加表演。實在的，那一座小城，人們的正當娛樂太缺乏了。

總之，我想用種種方法給同事們以精神上的鼓舞，爲了公務爲了各同事和自己的前途，察互相策勵把朝氣發揚出來。總共我到縣不到十月的光景，我們共同努力，在幾個月的時間，把全縣登記大體完成。回想起來，也覺得很覺憐憫地多免於罪戾。

### (五) 謹就教於地政界諸同仁

我辦理地政，不到一年，工作大半是執行上峰的命令，辦法也是依據於省定的法令規章。也遭遇過些問題，也試行過幾個辦法，問題也許大家都會碰到，辦法尚請大家指教。

(甲) 地籍調查表之運用——有些地政機關，先做地籍調查再辦土地清丈。我去縣的時候，土地清丈的業務(外業)大體完成了，不過，還沒有做地籍調查。這是江蘇省地政當局對於土地清丈的一種改善辦法，因爲要等地籍調查做好再來清丈，對於清丈的業務進行的速度，很有影響。所以，我們那一縣是在清丈完畢以後換檢圖，先做地籍調查接

着發登記表辦理登記。這樣便民衆最感不便的事併在一起進行，省得他們太麻煩，而影響工作的發展。一般的做法，在辦理登記以後，要進行的有幾種工作：第一、要造未登記土地清冊，準備對未登記土地，加以查封。第二、民衆申報地價，多不確實，所以各縣局設有估計專員，在實施

地價稅以前還要派一批人分赴各地方，實地調查地價，做估價的參考。我到縣之初，就研究我的任務，也參考別人的做法。不過，我很煩惱，有許多事情，可以合辦進行的我常常隨便一記辦理，現在且把我那些偷懶的辦法，寫出來請大家指教。

且談表冊，別的地方，有地籍調查表，土地登記表，有未登記土地清冊，有地價調查表。我爲偷懶起見，把地籍調查表和土地登記表合起來，地籍調查表做土地登記表的存根。在調查地籍的人做實地調查時，我們排好了日期指定了範圍，希望業主或其代理人到場，以便調查員填地籍調查表(即登記表存根)這表上有業主姓名，住址，地號，畝分，等等，調查員把地籍調查表填好以後，立刻把第二聯登記表交給業主或其代理人，告訴他在指定日期在指定地方辦理登記手續。

填表的第一聯(即登記表存根)我們以後有幾種應用。第一、當然要把地籍調查表用。第二、登記後，如果再做未登記土地清冊，又要一筆印刷費，又要費一部分人工，我就決定不造未登記土地清冊，把登記表的存根加以清理，已登者裝在一起，未登的裝在一起，這樣，我們隨時都有已登未登土地清冊各一份。這樣的已登未登土地清冊，還有一個好處，就是因爲每一起地是單張紙頁，今天有人補登土地，就從未登記土地清冊中把那一個的登記表存根，放到已登土地清冊中去，不要費一點紙張筆墨，查起來依地號也很快，不費功夫。不嫌專門造的冊子，要補未登記土地業主姓名，住址，地號，畝分……寫下來，如果有補行登記，還要在未登記土地清冊加以註銷，又要在已登記土地清冊上補起來。第三、在實施地價稅的時候，最頭痛的是關於地價之評定，地主申報地價，多不確實，縣局儘管設有估計專員，儘管派人分赴各區調查地價，困難依然很多，估計專員和地價調查員不能對每一塊土地加以實地的考察和估計，在原圖上和登記表上又找不到估價的根據，又不能隨便亂估，無辦法之中想辦法，祇有來一個大致的估計。當時我研究要估價正確，就得對每一塊土地加以實地考察。因爲土地中度和地位的不

同，地價可差得很遠，假使專門派人到每一塊土地加以調查和估計，耗費又太多。以後我發現了我們在整理土地的過程中，有兩種人必須實地走到每一塊土地上去，第一是測量員，第二是地籍調查的人，因而我確定調查每一塊土地的地價，非由他們不可，測量員因與地籍關係，在原圖上對每一塊土地的地價不好記載。所以，我就把這責任，付於地籍調查的人，其辦法是這樣：在每次地籍調查中，我們便對地籍調查的人介紹一些估定地價的常識，等他們做地籍調查的時候，順便把地價加以估計，暗記下來，也不讓業主知道。譬如說，每畝值七十元，在登記表存根那一聯的左上角，註一個「7」，如值五十五元一畝，就記「55」。這樣我們算提前做了估定地價的手續，至於估價的根據，彼此較可靠。像這樣的如意算盤，究竟不知打得對不對？

(乙)業主住址小地名——我們在土地登記表上有業主姓名住址這一項，普通公務機關，許農民家的住址，常常寫作○○○保○○甲○○戶，這種記載，對於辦理地政，不大適用。且不說保甲常常改組，就是平常改組，有幾個人記得清自己家中的保甲號數？再就是自己記得清，我們登記下來，還是不能好好地運用。譬如說某業主地稅欠繳，我們派警督催，某人住○○保○○甲○○戶，這位催警下鄉問路，問那一保那一甲，一般民衆恐怕無法告訴他清楚，他要到鄉公所清查，甚至需要鄉公所領帶。所以我主張在住址項下，添註小地名，因為在中國社會中，人民住址很少遷移，知道了小地名，不必多走冤枉路，祇要在路上隨便問問，就可走到這位老百姓家裏的。

(丙)代書券——鄉下民衆，許多不識字，登記表不會填，影響登記業務，民衆找代書，也許給人家做一筆竹槓，所以江蘇各縣地政局有一種代書制度，由縣局派人替民衆代書，每張登記表收費兩分。各縣試行的結果，在每間一個土地登記處中，代書的人收費容易出毛病，另外派一個人收費（登記時我們暫不收費），不僅計算手續麻煩，有毛病與否也道不敢肯定。我就想出了代書券的辦法，成一種三聯的代書券。

民衆要代書，我們叫登記處的工友，發售代書券，民衆每出一分錢，工友交給他。張代書券第二第三兩聯，他拿這兩聯到代書處代書人憑券代書，代書完了以後，代書人將第二聯繳下做工作報告，第三聯交業主作收據，我們則憑代書券的有第一聯在核和集券人清算。我想這樣或許事情簡單一點，舞弊的可能也少一點。

(丁)保甲之應用——老實說，縣地政局選用保甲，是不靈的。我們在每一區區辦登記，總要請區長召集一次開一次鄉保長會議（大部分是利用他們因別的事情而召集的會）說明土地登記的重要，和辦理的順序和手續。在每一鄉辦登記又要請鄉長召集一次保甲長會議。鄉下人開會本不容易，而且保甲人員的事情非常之多，做不好教頭的事情也會有，利害的關係，保甲人員對於要他做的事，是有顧慮的打算的。我們要他們對我們的工作，有所幫忙，要看我們運氣，是不是碰上了他們有另外要緊的公事。我以後想出一個比較簡單的辦法來，推行的結果，也還勉可敷衍。鄉下人每有他自己的事，開會是一件頭痛的事，不要說開會不容易，就是能開會，你說得舌敝唇焦，也敵不過他們利害的打算。所以我告訴我們下鄉工作的人，召集會議時如人不到齊也不要緊，到了又走也不要緊。我們事前準備好詳詳某項業務通知單，通知單有兩聯，一聯通知，一聯是回執，這兩聯上把政府規定要保甲人員做的事一一寫出來回執上並用保甲人員的口氣，抄接到通知，通知中要辦的事前，儘期自己辦理或轉知各業主辦理，如有困難，願負全責。回執中要他們簽章，開會不利的保甲長，就把通知送到他府上去。這聯可以發牛兩種作用：第一，鄉下人輕易不容易把國家監到官廳公文上去，他對於他的責任，不能不簽章，他既簽章必定把他的任務研究得清清楚楚，絕不會像開會不到，或者開會還閉的心思想那匹馬虎。蓋過章以後，他能夠做到的事總要做到。第二，我們常在別處聽到老百姓振振有辭，說政府辦登記，他們不知道，我們一方面固然做了許多文字和口頭的宣傳，再一方面也把這責任交給保甲長。保甲長在民衆面前不能說他們

也不知道，因為他在我們通知的回執上蓋了章的，他們不能不報告同保團甲的每一個地主。每一塊開闢登記，我們工作人員的任務，是宣傳籌備，我規定他們最短期間把這種通知回執附工作報告送來，看到了這些回執，也就可以明白，我們的工作人員最低限度，已和每一個保甲長研究過我們當前所要做的事情。

(戊)最低限度工作調查和工作計劃——我說過，地政的業務，複雜繁瑣，辦事的人，弄得不好的時候，就會亂亂無章，有時還有遺漏。所以我們訂有一種最低限度工作調查，調查上列舉出來的事，隨時可供經辦人的注意，舉出來的一定是絕對的。

工作計劃，是根據最低限度工作調查編製的。每設立一個登記分區，總有一個分區主任，這位主任未下地之前，先要他做工作計劃，計劃是根據，做好了我和局內各部分主管人和他一道研究。因為顧全我們工作的進度，時間是固定的，就是在多少時間內一定要做完些什麼事；人和經費是有彈性的，要看業務的繁簡，至於各項業務的工作標準，大致皆有一個規定。我本著替自己想替人家想的原則，我不奢望人家做做不

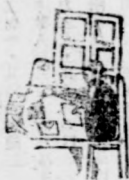
### 我對於地政建設的信念

金海同

- 一、余深信我國土地問題之解決，土地改革之完成，在遵照 國父遺教，實現平均地權。
- 二、余深信我國地政建設之原則，應以完成地方自治為前提；以實現民生主義，使人人平等享受文明之福社為終極目標。
- 三、余深信我國目前地政建設之重心，在使地無遺利。
- 四、余深信我國地政建設之實施，應採用和平手段與漸進程序。
- 五、余深信地政科學體系之建立，關係平均地權遺教之發揚光大，地政建設理論基礎之鞏固奠定，願貢獻全力，促其實現。
- 六、余深信目前我國地政科學急待研究之內容，在遵照 總裁訓示，致力於土地制度及其改革技術之研究。
- 七、余深信地政為艱鉅事業，革命工作，犧牲性一切，貫於所有，為地政奮鬥到底；並願遵照 總裁訓示，深入民間。

到的事情，也不使人家做得太勉強，所以，從來很少在他們的計劃上糾價違價，我所擬定的計劃，往往比他們擬定的要寬，他們要十個人我往往給他們十一個人或十二個人，不過，我再三叮嚀，無論若何，他自己擬的計畫，一定要實現，立法雖寬，執法則嚴，這種是不是有點放任？此外我們辦調查登記都辦格的確定了範圍，排定了時間。因為有些辦過調查的人，我和他們談起調查地籍工作的困難，他以為調查期間限定十天，在十天之中，他不知道調查員哪一天來調查，也許他到過他的田頭上等候過，等不着，調查員來了，他却又有事走了，他不能天天時時在等候，所以我們嚴格確定了執行工作的區域，排定了時間，我們對民衆絕對守信用，然後民衆才能對我們信用。這種彼此不要等，彼此不遲着，工作的推進，自然很快。

服務月刊的編者，要我寫一篇關於地租論之發展，我自信研究不夠，不敢亂談，這篇文章，根本說不上評論，往事的回溯，寫出來完全是希望大家指教。



## 專題討論

# 推行地政樹立真正民主政治的楷模

陳立夫

八年前我們政府聘請一位極大影響名的財政專家史丹法尼君來任顧問，他初來時曾談時，我曾對他說，世界上講財政學再沒有比中國更澈底的了。他極驚異的問我這話的根據，我就將大學裏面有人此有土，有人土此有財，有財此有用。一家的意義和歷代的史實詳細加以解釋，他聽了以後，感觸非常滿意。後來他研究中國財政的結果，以為中國有如此廣大而土地，應有如此豐富的勞力，財政前途，是異常樂觀的，問題仍感到如何開墾戶口，以竭勞力之富源，整理土地，以明土地之利用，然後社會得以開發富源，發展經濟，充裕財政。史君的原則上是很對的，我們應該感謝，但我們尤其應該感謝我們的國父，很早就替我們的國家制定了更妥善的計劃。國父確定在經濟上建設民國的兩大原理一個是平均地權，又一個是節制資本，平均地權是對於過去及現在因地權不均而引起的一切社會的病源，加以根本的治療，節制資本是對國家產業大量發展以後，可能發生病症預防方案。我國實業現在正待開發，國家的乃至私人的資本，還不能夠盡其所有的功能，倘有利用外資的餘地，故資本的節制，在目前只是準備的時期，換句話說，將來的

資本能否節制，要以現在能否平均地權為條件，現在不能平均地權平均，一切難任自然，到資本充分發展起來的時候，要節制已無所根據了。

美國建國的歷史，可以作我們最佳的借鏡。當美國獨立的時候，也就是經濟學上放任主義最傳揚的黃金時代。美國以外患既除恐悉力從事於內地開發，國家只是獎勵人民到邊疆（Frontier）去，土地森林礦山等等，只要你有力量經營，就是你的。國家並未規定若何限制的法令。邊疆是開發了，私人的利得當然隨之也驟然愈多，許多大地主們等到工業勃興以後，又一變而為工廠的主人，階級的對立便從此逐漸尖銳起來。南北戰爭以後，民主勢力獲得了確實的勝利，確定了民主的政權，地主和資本家才從此稍稍斂跡，不如以前那樣的跋扈專橫，但在社會上他們的力量並未消失，毋庸說因私人資本的無限膨脹而更形發達增大，至今在國會裏面的所謂孤立派，大都是他們的代表。所幸美國人民的民主意識非常強固，而雖又是正在興盛富庶的時期，假使今後國家對於土地和資本能夠增加更有效的節制方法，則美國民主政治的前途，當不會發

生很大的挫折。

我們中國過去的歷史，自然和美國的大不相同，但是對於民主制度的

擁護，兩國國民的實踐却是一致的，而中國尤其適宜於建立更徹底的民

主政治。這從歷代土地改革運動中可以得到具體的證明，如井田之制，

不管他是否確實全都施行，至少是古代的人民已經很正確的體認到，地

權不均必然會影響及於人類平衡發展的原則，而釀成無限的糾紛或更發

生悲慘的現象。師丹的限民名田與王莽的假借井田而行公田，正可印證

平均地權的思想在社會中力量之普遍而偉大。西漢而後，各朝代對於土

地制度，都有多少的改革，如均田制，口分田制等計口授田制度，共輔

果雖各有不同，而其一致的問題，都是傾向於平均地權的方面。這是對

政府一般的施政情形而言。至於民間傳統的習慣，從來沒有世代相襲的

地主制度，間有一二豪強之家，雖能一時擁有多量的土地，而因遺產分

割的習慣，和家族社會的制裁，大多不出數十年或者百年大地主即由析

產而化為烏有。再從經濟的立場說，中國老早就消滅了奴隸的制度。土

地的經營，緊靠契約的方式委託於佃農，從利潤的獲得方面說，並不是

合算的方法，加以佃農方面體質的變化，時間愈久長地主的虧耗即隨之

而增加。所以在中國土地的集中，除去少數剝奪寡寡富不仁者樂意為

之而外，其餘大都屬於一族公堂所有或為教育經費充基金之公產，仍屬

多數人所共有，而非地主個人之私產。而富不仁者，因社會道德制裁

力之大，其子孫必為變矣之的，事業不易成就，也沒有能够維持一代或

兩代以上的。這實在是因爲我國的傳統習慣中，不知不覺的一種經濟的

本已自然節制，無礙於社會之擴展，此重刑權德之中國社會，有調節經

濟之力量自然存在也。

二十四年我主測全國土地調查，在二百七十餘萬農戶中，發見有地

在千畝以上的人並不多，長江一帶及其以南更少。這個調查，雖不是全

國一致的普查，但關於土地方面的各種問題，大致都有了合理的參考資

料，可惜報告至今還未印出，依據我們研究所得的結果，認為實施平

均地權，並無若何巨大的困難。南京市曾經遵照土地法的規定，部分的

試行，已得了相當的成績。這就可以證明 國父的遺教，真是萬分的正

確。然而遺教不行，皆是黨員之羞。我們還有甚麼遲疑猶豫可實哩！

今當抗戰正亟之時，在軍事第一的原則之下，凡有關國家重大改革

的方案，自未便即刻付諸實施，但不難設想為戰事的關係而一切均因仍

舊貫，正因此抗戰的關係而必須加緊準備。聽我老早就警告我們說：「

土地問題之解決，為實行民生主義之急務，抗戰勝利之日，更當推行土

地政策之良機」。現來勝利快要來臨了，試問我們準備的情形如何。大

家知道，抗戰工作是最艱苦的，而建國工作的艱苦，更要十倍或百倍於

抗戰。我們不能因為抗戰有了勝利的把握而得意忘形，將我們為建國而

抗戰，為革命而建國的初衷根本委棄不顧。

我們不要忘記，中國是一個最適宜於民主的國家，而推行地政，可

使國民財富更易入於均平，財富均平下所立的民主政治，才具有平等的

真基礎，我們的條件，比世界任何國家都完備，我們應該談不厭的談一



# 民生史觀下之土地政策

蘇淵雷

黑智兒嘗以辯證法「正」、「反」、「合」三拍子，說明自然、社會、及思維一般之發展，謂宇宙為一線過程。一切皆存在於不斷流轉與永恆運動中，互相對立，互相消長，互相補充，而轉化於較高級之形態，一切依此原理而發展，莫之能外。

若然，則吾人可謂，黑智兒首揭「理性」為歷史發展之主力，為正；馬克思提出「生產方式」為社會進化之動因，為反；而國父先生就辯證二說，以「人類求生存」為社會進化與歷史的重心，為合。若然，則國父之民生史觀，實黑智兒理性史觀與馬克思唯物史觀之最高綜合也。

黑智兒以歷史為理性之實現，自由為精神之披露；但精神不能自顯，必假現為客觀之形式，因之，歷史潛行之過程為必然，而精神自覺之活動，始屬自由之領域。理性欲求發展，自由欲求實現，勢必借助種種活動，以充實其內容，而取得合理之存在，與自我之滿足，若此，則歷史之行程，不啻世界理性與人類精神之自由發展史矣。大抵既立，一切派生之社會組織，文化動態，皆可依此得一貫之理解。

馬克思從人類物質生活之生產方式解剖入手，窺見社會歷史發展之主流，將人類一切活動，納入生產技術之改進與生產關係之調整二範疇中，而構成生產方式決定一切社會制度乃至觀念形態之命題。且謂人類創造其歷史，不能恰如其所欲，須在歷史所當與之條件下，參加活動，而觀念形態之變革，有時且被反作用於經濟之基礎關係，或強或弱，有意無意，以促進歷史發展之行程，而達新均衡狀態之建立。其提出問題與探討真理，不從個人之言行，而從社會存在之關係；不從時代精神，而從彼時代物質生活之基礎着眼，以是自別於觀念論者，然其明

發展」，明「依他」，則又與黑智兒同，抑亦可說出自黑氏也。

國父孫先生本其「體用一元」「生生不已」之宇宙觀，探索人類活動之主力，發見歷史進化之重心，為人類求生存之努力，而以「民生」兩字，包括人類之精神與物質生活之全體大用，統攝理性自由之發展與生產方式之變化。謂「古今一切人類之所以要努力，就是因為要求生存，人類因為有不懈的生存，所以社會才不停止的進化」，而達到「社會進化的重心，歷史活動的中心是民生不是物質」之結論。又謂「解決社會問題，一定要根據事實，不能憑憑空想」。此又黑智兒精神寄託於國家，自由實現於法律，與馬克思的唯物史觀條件、意識形態存於存在之說也。是則國父之歷史觀，其真者文字皆作者，思慮帶系統不及黑智兒之廣大，情理剖析，雖不及馬克思之精微，而高而遠到，思諸工夫，則在二氏之上。若派封執，直探史心，則三人者當亦不難言超羣於千載，露曙於一旦，相視而笑，莫敢於心也。

暨二氏之說，自有見地，一切究其源，一為過渡說，一為經濟落後說，而一性無差，知即屬只係辯證對治，亦不妨許矣。然究不肯國父指出「民生」二字之為明且確也。其氣識不啻老門之喝旨：「其說法王法，法王法如是」，但去二氏之「漏針」，不齊一字，即可證「民生」之「圓說」耳。此則東方人治學之風融貫大處，迥非西方學者之易被外物拘住，而忘却人類自身之活動者可比也。

若依此觀點，以論我國民生問題之紛紜——土地問題，則可得其真解決。

(一)民生為體，土地為用。人類自脫離動物王國而獨立，即創造其自己的歷史，於是，由自然經濟取生活資料，而參加勞動之過程，因

而進入特定的生產關係。以其當基礎的生存，故謂「組織」；以其諸物質的生產，故重「利用」。而「用」之最大者，莫「土地」若。易稱「五穀坤元，嘉物資生」；含弘光大，品物咸亨」。蓋土地為民生之所憑藉生產之最大要素，所以「厥萬物」，「興資糧」，「殖貨財」者也。

大學所謂「有人此有土，有土此有財，有財此有用」是矣。中國古代政治之綱領，不外三事六府；三事為「正德」，「利用」，「厚生」；六府為「水、火、金、木、土、穀」，除「正德」為國民道德之修養，屬於教育範圍外，餘皆與土地問題有關，而「利用厚生」四字，實為一切政治之本。孔子稱「足食足兵」。孟子稱「仁政必自經界始」，主張「易其田疇，薄其稅斂」；李恒「盡地力之教」，而魏以富強；晉狄念「農戰」之策，而秦以霸。此些地政有關安民富國之保證也。

已故謝百里先生，研究人類全部歷史之結果，曾發見一定律其大意有曰：任何民族，其生活條件與戰鬥條件合者，必強；反之，非弱即亡。窮源溯底，可謂讀史得開著矣。歷史上可以游牧民族精騎射，土地公有制度下何以農戰結合，實可於此得其指歸焉。蓋「足食足兵」，為中國古代政治之變軌，平曠率梯力田，實事則執干戈以衛社稷，實農業健全均政治經濟組織之典型。然此必以民生根本——土地問題之合理解決為前提；非然者小則興訟，大則發戍，生之之道，終於未濟矣。是知如何利用土地，支配土地，以充裕民生，幾利民生，實為古今人類之所共濟努力，迄今未遑而善之解決者也。

必以民生為體，土地為用，然後一切政治建設，方不落空。

(二) 國父土地政策之清源。溯及一切政治既不宜與利用未精而形成嚴重之問題，復轉投影響於社會各部門，乃至國家整個之安危治亂；於是漢求對策之土地政策以起。土地民策者，所以調益人與地之關係使適合也；而國父之平均地權政策，尤為解決我國二千年來土地問題之唯一方案。本其「民生為歷史中心」之理解，內承歷代均田均產運動之精神，外受歐美近代土地改革之暗示，撥本塞源，防微杜漸，欲一舉而「均地權」，「盡地利」，「享地益」，「登生民於衽席之上」，而使各遂其生，以符「生民」之大道，則其所懷遠矣。

未有三民主義以前，先有平均地權之揭櫫，未有民生主義以前，先

有平均地權之確立；是平均地權，不僅為民生主義之精髓，抑為三民主義之濃縮矣。此證之國父遺教之演進而可知也。良以三民主義之基礎在民生，民族獨立為民生之所繫；民權自由為民生之手段，而民生幸福，始為革命之真目的。民生之精神基礎，在「仁愛」，而物質之基礎則在「土地」。故三民主義為「民生」而革命，為「愛人」而革命，此則上與諸國「仁民愛物」之精神相符，下與奧林骨之「與百民治民享」之論相符合。國父嘗曰：「土地問題一解決，民生問題可謂解決一大半」；「農政亦曰「土地問題為一切問題之根本」；「正有見土地為民生之大本，原始要終，以貫貫也。

準是而後，平均地權之內涵，可約為三：

一曰均地權。即生存空間之合理取得。使耕者有其田，居者有其宅，在合法之制度下，人民得依其常識與體力，獲得地權之自由；無自由不能無規則，必須約束以平等之去則，則所謂「中流砥柱」之價值一語所法，正足以對準下議，不使人民以地權「自衛」，而條件獨占，妨礙地權之平等也。土地不歸少數人所壟斷，生存空間乃得合理之分配。若是則民「安」。

二曰盡地利。即生存技術之高度發展。改良農業經營方式，採取集約耕作，應日新的技術以從事生產，則「富強共利」矣。周之發明鉄器，秦之兩千陌，帝胤，漢後君王之重水利，地田以及民生主義演講中取而改良農墾辦法，皆所以盡地利也。權利讓則物質生活優裕，而一切精神活動，創造能力亦得自由之發育。若是則民「勤」。

三曰享地益。即生存權益之平均享受。地權既均，地利既盡，則一切土地上所收之權益，皆得為全體社會所均享，而不為少數人所獨占。

國父所謂「土地之盡收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利」，皆為眾人所共有共享矣。昔是則民「富」。三者既建，則「均無貧，和無怨，安無傾」；「發生於死無憾，王道之始」矣。而墨智兒所高調「理性之實現」一馬克思所揚言「生產力與生產關係之調適」皆均在「民生」之大義下，途其最高度之發展矣。此之謂「民生」。此之謂「民生為社會歷史的中心」。此之謂「土地問題為一切問題之根本」。

括此數端，民生史觀下之土地政策，從可知矣。

## 土地法修正論

郭漢鳴

## 一、土地法亟須修正

古今無不變之法，土地法為經濟法，經濟政策的最高原則不能變，其因時因地則不能不變；我國經濟政策的最高原則為平均地權與節制資本，這不能變，要做到平均地權的土地法在戰前既須變，在戰時和戰後尤不能不變。

土地法修正之倡議始於明令該法施行以前，中央政治會議決議該法修正原則是在民國二十六年五月五日，蔣明令該法施行之日為一年二個月又五天，何以至今土地法未依修正原則而修正？一由於抗戰軍興戰爭打擾了經濟建設，二由於政府確定抗建方針，而無實行土地政策的決心，三由於立法者的因循磨蕩，拘地體面。因此迂延復延，土地法與實際需要益趨愈遠。

何以土地法必須修正？其由於先天的缺憾者，莫如把地籍整理和土地政策混而為一，甚至認地籍整理為土地政策的第一步，因此地籍整理未完成，則土地政策亦無實行之日。其由於經驗證明不可通者，莫如登記程序太繁，代製制陳義太高，定地價方法不一等，過去各省市辦理土地登記未能如土地法規定，至代製制及定地價從未依土地法實行過。其由於理論待商者，莫如地租以地價為標準和地價稅標準混雜問題，自從去年十二月九中全會通過土地政策戰時實施綱要和國民政府公布非常時期地價申報條例之後，土地法的先天缺憾，事實雖通和理論上問題已一一予以相當解決，這一解決就是說明土地法必須修正，而且已經部份修正。如果說土地法毋須修正，待戰後來實行，實簡直是癩人說夢。

了。

土地法修正原則共二十三項，略舉起來有九點：第一，創立土地銀行，發行土地債券為改良土地，征收土地和創設自耕農之用；第二，以申報地價為法定地價，地租，地稅，土地征收和重劃補償，均以地價為計算標準；第三，地價稅率採累進制；第四，強制土地改良，荒地招墾應寬為規定，房屋經濟則應定為經常政策；第五，保護自耕農之明白規定，限制自耕地的地分租負擔最高額，並確定其繼承辦法；第六，特別建設區域，土地增價之征收開始時為六年；第七，土地登記及征收之程序力求簡捷易行；第八，土地裁判法附設於司法機關以二審終結；第九，土地使用種類名稱之統一及立憲技術之改進。根據「土地政策戰時實施綱要」，「非常時期地價申報條例」，「中國農民銀行兼辦土地金融業務」，及農行土地金融業務制定各種放款規則，與最近國民政府公布之土地債券發行條例等，上述第一第二兩點，業已付諸實行，這是我國推進土地政策開始的新紀元，現在問題就是土地法應如何修正來掌握這個大時代，達成平均地權政策了。

## 二、修正原則的原則之一

土地法修正原則之決定去今又已五年，時局變遷其應重行斟酌和增補者甚多，依作者意見，其主要者莫如地籍整理問題。修正原則對此問題無所更張，大體仍依現行土地法的精神，查現行土地法規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體，其經人民依法取得所有權者為私有地」。是土地法已確認土地私有制，原無問題。但立法者制

一般理論家對這條條文的解釋，往往從爲節節，謂土地屬於國民全體，萬有深遠的用意，即是說人人有享受土地的機會，土地自然所生的利益亦屬國民所共享，所謂深遠的意思，殆即認爲這就是「土地公有」，或「土地公有之實」，至極「人民依法取得所有權者爲私有地」一節，或認爲這僅是保存私有之名，或認爲這是暫時過渡的辦法。總之，他們在理論上假定「土地公有爲不廢之論」，在事實上又不敢公然提出土地公有或國有的主張，因此立法者的愛顧買辦了，因此對於承認人對熟荒地後，只好現地有耕作權的取得，而不許「依法」取得所有權了，現行土地法精神最大的矛盾，就在這裏。

修正原則第十五項規定：「次聖人於荒地墾墾後，應無償取得土地所有權」，這意圖以現行土地法而進步，爲甚變修正原則要如此主張，顯然的，這不僅是修正現行法的矛盾，而主要是拒收承認人熱心去墾荒，並鼓勵他們努力經營其墾地，正合「總理」解決社會問題，一定要積極事，不能單想學理」的遺訓。那麼，土地私有權在英國範圍內是有保留的價值，這是沒有疑問的，不然，爲甚修正原則一定要斷作「女爲所有權呢？」

土地公有呢？私有呢？爲學者向來要談的問題。平均地權實行後，民生主義的土地制度是公有或國有，還是私有，國內時論亦不一致，有以其中間的權限，做成理論的格式來推斷者，有拿外國歷史發展的範疇，來做中國歷史的結論者，有拾取「總理」遺言而臆測者，五花八門，不一而足。大體說來，主張「土地公有」或「土地私有」的問題是「限制私有」，「形式私有」，「過渡私有」，「廢除私有」的爭論，公說公有理，婆說婆有理。現行土地法的精神，條文上是限制私有，立法者的解釋，又屬於過渡私有，所以意圖弄O糊了。（限制私有與過渡私有不同，前者是承認私有的永遠存在，不過加以限制而已；後者是否認私有的價值，其承認私有乃暫時的目的，終極目的爲公有或國有

依作者研究平均地權的結論，認爲民生主義的土地制度，應是「集地公有」，「廢地私墾」八個大字，要說明這八個大字，自然以「總理遺教」爲依據，先說：

一、市地公有 所謂市地必爲一國的政治的經濟的文化的中心，人口密集，公共事業發達。爲管理方便，容納都市，實施計劃區域制度，解決住宅問題，防止土地投機起見，均非把市地收歸公有不可。總理在制定總國方略，實業計劃中屢次提到，請消徵數節爲證：

(一)第一計劃第一節北方大港 茲擬建築不封及之深水大港於直隸海中。今余所計劃之地，現時毫無價值可計，候令於此建地二三百方哩，假使國有，以爲建築將來都市之用，而四十年後，發達程度固令不知紐約，僅等於美國費勝，吾相信地價所漲，已足償所投建築資金矣。

(二)或二計劃第一節東方大港 乍浦灣浦浦及其附近，土地之價值，每畝當不過五十五元至一百元，國家當割取數百方里之地，於此附近，以供吾將來市街發展之計劃所有，假如劃定爲二百英方里，每畝價值百元，每六畝當一英畝，而六百四十英畝當一英方里，故二百方里地價，當費七千六百萬元，以一計劃論，此爲籌餉，但政府可先將地價照現時之額規定，而備買取所用之地，其餘之剩餘地價歸國有地未給價者，留於原主手中，俾其自用，但不許轉賣耳。如此，國家但於發展計劃中需用若干地，即隨時取若干地，而其取之，則有水還不變之定價，而其支付地價可以徐徐，國家將來即能以其地所均之利益，還付地價。

我之設世界港於上海之計劃，即仍舊存留在自黃浦江口起至江心沙，上涉高橋河全流截止，已成之布置……又擴張黃浦江右岸之灣曲部由高橋河合流劃開一新河，直貫

浦東……此新河將約三十英里之地圍入，作為市宅中心，且作成一新黃浦灘，而現在上海前面敵滬灘之黃浦江，則填塞之以作廣馬路及商店地也，此所填塞之地，當然為國家所有，固不待言，且由此線以迄新開河中間之地，皆其。近，亦當由國家收用……

(3) 第二計劃第三部建設內河商埠 南京浦口——在此計劃之泊船場與南京開闢地，又可以新設一工商業總區之區，大於下關數倍，即在米子洲，當商業興隆之後，亦能成為城市用地，且為商業總區之區。此城市界內界外之土地，當照吾前在乍浦計劃所述辦法，以現在價格，收歸國有，以備南京將來之發展。

武昌漢陽漢口——凡此三縣市外圍之地均當依上述大港之辦法，取歸國有，然後私人獨占土地之投機賭博，可以預防，如是則不勞而獲之利，即自然之土地之傾利益，可歸於公家……

(4) 第三計劃第一節改良廣州第一世界港 廣州城附近之地，今日每畝約值二百元，如便制定以將將來廣州市用之地，即應用前此所述之方法收用之，則制定構造改良之後，地價立可升高至原價之十倍至五十倍矣。

讀上幾段，總理主張市地公有，實無疑問。證諸「平均地權」具體的說明一段：「世界學者多主張地歸國有，理本正大，當可採取，惟地不必盡歸國有，但為公共需用之地則有之也斯可矣」而益信。

二、農地私有 耕者有其田，往往被人解釋為「有耕作權」，所謂耕作權即現行土地法的解釋就是民法物權編的水佃權，根據總理遺教——對農民運動講習會訓詞，吾人堅決的相信這一個有字明白白是「自有」的意思，訓詞中說到：「耕者有了田，祇對於國家納稅，另外便沒有地主來收租錢」，三民主義第三講中又說：「農民應該為自己耕出來的食品，要歸自己所有，假若耕田所得的糧食，完全歸

到農民，農民一定更高興的去耕田，人家都高興去耕田，便可以多得收成」，第一步全國代表大會宣讀：「國民黨之主張，則以為農民之缺乏田地，淪為佃戶者，國家當給以土地，資其耕作」。這還不是要耕者自有其田嗎？如果已有字承為有耕作權，依現行土地法規定已取得耕作權的土地應繳納地租占正產物地收釐量百分之十五，那麼，這就是現有地主來收租錢，耕田所得的糧食還沒有完全歸到農民，農民仍然淪為佃戶，這是 總理的本意嗎？

市地為甚麼要公有？農地又為甚麼要私有？這是基於使地盡其利用的理由，宜於國家管理和計劃使用者，應歸公有，宜於私人經營和管理者則應歸私有；不過所謂農地私有，並不是放任的私有，農地必須是自為耕作的人民，纔有其所有權，且必須受計劃使用的限制。同時農地應以國家資本來經營者，當設國家農場，只是我國農地大體不必為國家經營場罷了。

平均地權政策的定地價，照價抽稅，照價收買，和漲價歸公四方法，就是要建設市地公有，農地私有之民生主義的土地制度。

### 三、修正原則的原則之二

平均地權的實行，最重要一點是把擬時間性，這種意義，總理生前的演講著述中每說到民生主義和平均地權必不頓頓提醒。土地法沒有注意到這一點，把地籍整理套在土地改革之前，無形中阻得了土地政策的推行，甚至令人民誤會測量登記就是土地改革，地主們懼怕實行平均地權，也就反對測量登記了。地籍整理身完成，舉國今日乃一種作時間的機會，不知道錯過了多少「欲解決土地問題，我國今日乃一種作時間的機曾。過去的教訓太殘酷了，許多罪惡都是藉口先辦好測量登記，再實行地價稅，來隱蔽他投機的惡行，戰前的首都就是到了「眼前忽忽」，日後却不可收拾」的地步。這也難怪抗戰軍興後，許多人以爲平均地權是任爾之談，地政是太平工作；土地法的修正也就被淡忘置之了。現在已有了土地政策戰時實施條例和非常時期地價申報條例，平均地權各辦法和地

籌畫可以同時並進，讓那亡羊補牢，焉時未晚。

地價整理不獨現代國家建設的要政，平時固應努力舉辦，戰時亦無加強一切整理地籍工作，限期完成，立法機關倘能迅速制定實施辦法，地政機關又能切實執行，地籍整理定成當道大有裨補土地政策的實施，但前者已不難辦而後者，其工作縱使極繁艱鉅，而定地價則價值收稅，照價收買，漲價歸公則另有法律根據分別推行這是一大進步。

土地法的修正應將上述的精神，把地籍整理和土地政策兩項連貫為第一「原則的原則」。現在戰時如此，到了戰後亦復如此。

### 四、修正原則的若干補充

(一) 耕地出租人收取押租金應認為佃戶之設定 耕地租用之押租，民法未明文，現行土地法及修正土地法草案均明定取結押租，故地主兼收押租實為非法行為，但押租制在我國習慣上根深蒂固，盛行於各地，曾不因土地法的取締而稍戢。戰爭以來，糧食騰貴，地價高漲，地主往往以取押租為藉口，強行加押加租，因此造成不斷的佃戶糾紛。三十年二月間司法部特為四川大佃契約性質問題，制定一解釋例，由司法行政部訓令四川高等法院轉飭各該法院遵照，該解釋例分為兩段，對佃戶(解釋例文中稱為占有物不動產而為使用收益者)既支付佃租押金又支付小租押金，認為係租賃契約與典權設定契約之聯立，即認押金為一種典價；後段對佃戶所支付之金錢，在契約上說明係借款者，則認所有權人就該不動產全部設定抵押權，佃戶為抵押權的權利人，照司法院上述的解釋，支付押金的佃戶，被認為典權人或借用人，表面上看來，好像法律上保護佃戶的事，但一究其實，法律所保護的祇是押金，而沒有注意到佃戶的權利，有人說佃戶保險已可適用土地法，引法院的解釋例，認押金為物權之一，豈不是變法保障嗎？然作者以為現在佃戶所企求者是個權的安穩，而不是押金的返還；依習慣，押金是取得佃權的代價，如法律僅認押金為典價或借款，則出典人或債務人應讓民法得隨時回贖

。為補救，就該說以主得隨時抵押，抵押就是佃戶的威脅，佃戶為經濟弱者，受地主欺騙已久，他接受了這樣的押金，可以不返還用地嗎？退押不還地，社會再論不可斥嗎？所以我們說司法院的解釋例，實際上倒是給地主退押撤佃的藉口，實情更甚，佃戶所知，佃戶接受地主退還佃前支付的押金額，還是何等鉅大的乾薪，故作者以為押租制既成爲頑固的習慣，法律本不須過已往，而應使之更爲實效，主張地主收取押金應認為承佃權之設定，在這種習慣之中，實保護佃戶之家。

(二) 土地征收賠償採漸減制 整理主張新建設的市區，國家收買其土地，地價大抵是低廉的，如當時估計年滿滿湖間之地價，每畝當不過五十元至一百元，廣州城附近之地，都約值二百元，然而時至今日一般土地已漲至數十倍而百倍，要把市地收歸公有，實現耕者有其田，和戰後再建設土地之大批征收是勢所必然，國家雖然可支付土地債券為賠償低價之項，但土地債券亦不能無限制的發行，因此作者主張每畝賠償應採漸減制，大地主的財產超過了最高額的部分，漸行無償征收或給以最低比例的賠償。平均地權政策在 總理生前是防微杜漸，到了現在則至於戰後，已經日增其革命性，再不能設備是防微杜漸了。(按二十三年四中全會時，劉峙等五委員為實行土地政策以消滅亂源鞏固革命政權提案中所列的辦法第二項與作者主張，約略相同，其原文云：「政府收買土地以照價收買為原則，但遇收買大地主的財產超過時定與度者，應按照比例抑低估價。」)

(三) 地價稅率不應有最高額的限制 修正原則第十九項規定：地價稅率依照第五屆全國代表大會之決議，採累進制，不分稅地區別，起稅點為地價之百分之十五至二十，修正土地法草案第一八〇條即規定累進稅率之最高額至百分之八十為止，其理由係以銀行利率百分之八為根據，又以地租最高額限定為地價之百分之八為控制，這樣一來，地主無利可圖，自不願投資購買地產，已有大地產者，也會拋去其土地了。作者認為這是極空泛的理論，百分之八十的最高稅率，實際上絕對不能稅去地主，理由是：

1 我國工商業未發達，地主將土地歸於安全的投資，縱使其所收地租僅足納地稅亦不須求他他他之心，一則地可以自行經營為名隨時收回；二則他可以分贈其兄弟兒女，其地稅。

2 現行土地法及修正土地法案對於土地增價值不主張全部歸公，必得增值數額超過百分之三百以上，始將其超過部分完全沒收，那麼地主在其地產增值百分之二百以內大有利可圖，當其會因地價稅征到百分之八十而拋棄土地？何況他還有因改良的投資，改良的增值是不計算在自然增值數額內的。

3 現行土地法和修正草案對於城市房屋租金均規定以不超過地價百分之八為納稅外，不超過有三分之一之利可賺呢？

因此地價稅與利率百分之八十的限制應取消，使地主地主，實現市地公有，和耕者有其田，得因時因地有所伸縮，必要時可暫然採取高稅率，稅到地主放棄土地為止，要實行平均地權並不能和大地主講其公平的。

(四) 農地以農民自耕為原則，禁止所有權的轉移，其承受人以自為耕作之人為限。這是「土地政策綱要」第八條的規定，現行土地法及修正原則均無此明文。承租人有優先承買權，為農地所有權轉移時，承租人對其他承受人無有之權利，而非謂承買主必須是他的農地，由自為耕作之人承受，綱要第八條規定更積極多了，其第二項復有：「不依農地現定轉移之農地，或非自耕農所有之農地，政府得收買之，而轉售於佃農，予以較長之年限年賦價地價」的明文，這也較修正原則第十一項（耕種出租人不在地主時，或承租人繼續耕作五年以上，即其出租人非農民或非老弱孤寡耕種者生活時，承租人有請求征收其耕地）尤為有力和明顯。所以這一條不論人土地修正原則裏頭去。

### 五、新土地法的限制問題

現行土地法和修正土地法案的距離大略相同，均分為五編，

第一編總則，第二編現行法屬土地登記，修正草案屬土地測量及登記，第三編土地的使用，第四編土地稅，第五編土地徵收，新土地法想來時，對於編制問題，似還有討論之必要。作者意見：如依照新原則起草土地法，其編制概屬：

#### 第一編 總則

第二編 公地管理（包含市地價費與本法所規定之公地及不特為私有之土地。）

#### 第三編 農地使用

#### 第四編 土地徵收

#### 第五編 土地稅

#### 第六編 土地測量及登記

照如上編制，除順序較現行土地法有變動，無關大重要外，最值得討論的另立「公地管理」一編，作者以為市地已收歸國有，建設國家農墾及本法規定的其他公地，其面積既有相當大，其經濟地位上最重要，另成一編規定各種公地之管理權，何者屬於中央，何者屬於地方，何者屬於自治團體，及其計劃使用的方法等。論性質及分屬所有獨立成編的必要。至農地使用一編，農地既為自耕者私有，其性質與公地自然不同，凡保護佃農，創設自耕農，維持自耕農，預防富農及農業合作經營等均為本編的內容，這是不能和公地管理混為一地的，所以現行土地法的土地使用編不能不拆開，分置編獨立了。

### 六、結語

中央地政署要成立了，不龍不有整個的土地法典徵它施政的範圍，「非常」和「戰時」的各種條例與辦法，雖然部分的代替了土地法，但除此以外，其他部分仍要應用的，土地法大部分已有了單行的條例或特別法規，其他部分當然要配合起來，適應事實而修改，戰後革命後，土地法幾度修改，我們國家到了這個大時代，已成國文的法律可以不切嗎？千萬萬語一句話：土地法趕快修改。

# 戰時土地政策與糧食問題

崔永楫

## 一、說明

糧食與土地的關係，最為密切複雜。土地重要的使命，就是生產人類每日所必需之糧食，人類離開糧食不能生活，糧食離開土地也難大量的生產。所以土地確是人類生存的基礎。

現代戰爭致勝的條件，不但需要大量精良武器和技巧兵員，更要有充足的糧食。第一次歐戰德國之敗北，最重要的原因，就是糧食不足，糧食關係戰爭勝負的重要，可以概見。抗戰發生之初，我們未感覺到糧食問題，但戰爭延長，國內外各部門的經濟活動失去常規以後，糧食問題，乃隨着戰爭的擴大持久，而逐漸成爲最嚴重的問題。爲解決這個問題，這二年來國民確實提供了許多寶貴的意見，政府也試行了許多方法，然而注意點多集中於糧食本身問題的解決，而忽略了糧食所由產生的土地問題的解決。糧食問題和土地關係既那樣密切複雜，拋開土地而談解決糧食問題，自然不會根本解決的。這是事實的問題而非任何理論所能辯的。關於此點，雖於第三次全國財政會議開會的時候，訓示的特別透徹，他說：「我們現在建設國家財政與經濟，除實行土地與糧食政策之外，別無其他途徑可賴。……但是糧食還是出之於土地，所以土地問題，實爲一切問題之根本問題。必須土地政策能够推行，土地問題纔得真正的解決，然後我們三民主義革命的理想，才能全部貫徹，而目前抗戰建國的大業，纔能得到最後的成功。」又說：「故土地政策之實行，不僅適當其時，容易推進，而且事實所趨，實爲必要，否則，就不能建立國家財政經濟永遠的基礎，更不能適應目前抗戰建國的必要

。上可見戰時土地政策的實施，本爲徹底解決糧食問題的關鍵，同時也是完成抗戰大業的基礎。

目前的糧食問題，雖已因政府管理機構，嚴格控制運銷，田賦改徵實物，種種辦法，軍糧的供給，已不成問題，然而抗戰何時結束，未可預卜，一旦大規模反攻機會到來，勝利臨近的一天，糧食的需要，必隨之增加，所以爲人敢保證軍糧的供給，不致再有問題。可見戰時的軍糧，尚不能說已根本解決，軍糧已根本解決，而軍糧問題，亦不過是戰時糧食問題的一部份。戰時民食的供應，較之軍糧問題，雖不甚如其迫切，然而若在長期抗戰中立地觀戰，其重要性實有過之而無不及。而我們對於民食問題，所談的及的，尙遠不如軍糧。所以無論以軍糧民食的立場言之，我們的糧食問題，實在還沒有完全澈底解決。試行解決的方法，雖已很多，然而根本上，的弊病，恐怕還是沒有實行戰時土地政策入手。

## 二、戰時我國土地問題的剖視

從糧食與土地關係上觀察，戰前中國最大的土地問題，可以說有兩個：一個是土地利用問題，一個是土地分配問題。土地利用問題的歸結是：土地面積小和食料物產量不足。我國土地面積，各方估計不一，大約可說在十五萬至二十萬畝左右，以絕對數量考之，這數字當然不能算小，然而若和國民數相比較，則顯有地少人多的憂。中國人口總數約四萬萬至五千萬，農業人口佔四分之三以上，換言之，有二萬萬三千多萬，以此數均分全國已有土地，每人可得四畝者，每萬家以五口



計算，則每戶應得耕地也不過二十餘畝，若和英美農民每戶動輒有百數十英畝比較，則中國農民，寧不可謂窮。

我國食物產額而視不足，是不可否認的事實，這是上述波小的直接結果，也是我們生活水平不能提高的重大原因。據卜凱先生調查，中國土地利用的總果，中國八大農業區域，已耕土地面積的分配，食物產額面積佔百分之三十七，出口農產物面積佔百分之二，世界人口糧食問題專家伊斯特（A. H. East）曾說：土地之支持現代人口，每人最多需土地二英畝半，才能維持適當的生活。今我國每人只得一英畝的三分之一，糧食的不足，購食的貧乏，當然是確有的結果。美國農務部曾根據營養原理製成糧食表，其所謂糧食每人應需而得者為：(一) 粟穀七磅，(二) 肉類四磅，(三) 蛋類二磅，(四) 牛奶三加侖，(五) 蔬菜五磅，(六) 水果五磅，(七) 糖五磅，(八) 鹽五磅，(九) 咖啡五磅，(十) 茶五磅，(十一) 酒精五磅，(十二) 煙草五磅，(十三) 雜糧五磅，(十四) 其他五磅，(十五) 其他五磅，(十六) 其他五磅，(十七) 其他五磅，(十八) 其他五磅，(十九) 其他五磅，(二十) 其他五磅。

價值中等之適宜糧食一、八英畝；(四) 豐富之糧食二、三英畝。按這個食譜，我們就是希望最節約的糧食，猶不可得，更何況物產面積的不足，實在不能不說是我們最嚴重的糧食問題。

耕地狹小，糧食產額不足，對於糧食問題的解決，當然是一個很大的障礙。生產單位過小，自然不能利用機械，試用現代生產技術，結果全部耕作，惟有依靠人力，此不但無提高產額之助，且不能增加每畝的產量。故產低、產少、耕地面積更需多種糧食作物，藉以維持一家生活。一遇荒歉，則糧食恐慌，更趨遍野，更因糧食其他生活出產，雖在飢饉線上，而數口之家，男女老幼，仍不得不全體遷徙異區之內地，以求生存。

土地財產分配不均，是戰前中國另一個嚴重的土地問題。我國雖然沒有英國和美國那樣的大地主，然而局部的地權集中，也是各省普遍的現象。據土地委員會的調查，五畝以下的業主，超過總戶數三分之二，加上五畝至不足十畝者，僅達十分之六，再加上十畝至不足三十畝者，則達十分之八；而各縣業主共有田數，則只佔總戶數三分之一。五畝以上而業主不過總戶數百分之五，餘其佔有田數，亦達三分之一。

土地財產分配不均，實為明顯。

土地分配不均的結果是：一方面很多貧農有勞力無土地，欲作佃戶而不可得，或有土地不足經營，中小農主的土地被大地主所合併，佃戶逐漸移徙到非農民的家中，他方面則不在地主，滄茫增加，或寄居都市，享受豪華生活，或留居農村，坐食地租。助長人懶惰性，阻滯經濟發展。

這不過是中國最嚴重的土地問題，戰前如此，戰事爆發後，這些問題，不但未能解決，而且可以說都是在向嚴重的方向演進。自自戰事發生以來，隨着戰爭的延長和戰區的擴大，我農村經濟途逐漸失去了常軌，進入戰時狀態。因為一般物價的上升，米價的騰貴，刺激了地價的上漲。地價高漲以後，隨着便引起土地的投機，土地投機風波動以後，於是地地主，富商鉅賈，落伍軍人，失意政客和少數糧食公務員，乃爭先恐後，購置田產，操縱地權，坐待橫財。

土地投機，對於土地分配，土地利用的影響最大。土地本來是自然的恩惠，為全體人類生存不可缺少的要素。應該每個人都有使用的機會，支配的權利。但是土地投機盛行以後，投機家持其豐富的力量，收買土地，操縱地權，高抬地價，剝奪農人的生活權利，以肥己囊。富強者吞食中小業主，中小業主則剝削佃農。結果不特演成了土地合併，資本集中，地權集中，貧富懸殊的現象，同時更使需要土地者，不能得到土地。土地使用權得不到合理的分配，土地生產力也無法發揮到最高的頂點，這樣，「平均地權」和「地產其利」的理想，自更無實現的可能了。

### 三、戰時我國糧食問題的癥結

我國糧食問題，因為缺乏可靠的統計資料，很難作正確的解答。戰前討論糧食的人，有主張我國糧食根本不足自給的，有主張我國糧食的供給，僅能自給，問題是在運輸不便，供求失調的，見仁見智，各有理

而。作者對於我國糧食問題，向來認爲國產糧食質量方面，都不足以維持我們適當的營養。（這裏不但包括數量的不足，動搖食料分配的不均，而且包含食料烹製方法的不當。）這裏因爲幅員所限，不容對這個複雜的問題，作詳細的討論，現在我們提出來的，是戰事發生以後，我們糧食的病源。

抗戰的前三年，我們未感覺到糧食問題，到了二十九年糧價逐漸上漲，未逾數月，更趨出一般物價，扶搖直上，以後漲勢雖有時緩和和緩，然而終未有跌落的象徵。目前不但糧價特別高貴，而且時常發生糧食恐慌。糧食問題之所以終不至演到這樣嚴重程度的原因，當然複雜。現在我願就其重要者，略陳幾點：

一、地主增租糧源：目前糧食問題之所以嚴重，原因雖然很多，然而最重大者，實莫過於地主之普遍增租糧食，抽掘糧源，操縱糧價。因爲自糧價發生波動以後，地主階級，以存糧可以坐獲厚利，於是一面以所收租谷封倉不食，一面挾其雄厚財力競購市糧，結果糧價愈益飛騰，糧食集中於彼等手中。以四川爲例，據一般估計，由二十五年至二十九年，每年平均產谷約一八，七四〇，〇〇〇市石，爲地主所得者竟達九六，〇六〇，六〇〇市石，占總產量十分之九。又如糧食部徐部長說：「四川地主所得比較以前增加了十餘倍至二十倍，地主有這樣優厚收入，在此抗戰時期，本應該稍盡有錢出錢有糧出糧之責，可是糧食政策是大的障礙，就是地主。所以實行本黨土地政策，使耕者有其田，實爲增加生產的先決問題。」（是三十年七月紀念週報告。）

二、生產減少：據開現行土地制度足以促使地主掘括糧源外，從本國生產方面觀察，糧食足以自給的遼、吉、黑、冀、豫、蘇、浙、皖等省，已先後淪陷，糧食剩餘的省份如鄂、贛、贛、鄂、湘各省，有的已全部淪陷，有的雖未全部淪陷，然一部已不爲我用，一部則變爲戰區。現在未淪陷人羣比較可靠的糧食源泉，祇有西北西南各省。西北各省中的陝甘，素來是糧食缺乏地帶，其他各省，豐收之年，自給尚不成問

題，然而藉其他經濟開發，則屬奢望。西北西南各省，唯四川自給能力較大外，粵、閩、桂、黔、滇五省，是我國糧食缺乏之甚多的省區。單就粵省言，就是在特別豐收之年，也不能自給自足。從這點上推論，就是沒有地主囤積居奇，戰時糧食之發生問題，也是此情之神變。

三、後方消費增加：戰時糧食之消耗多於平時，是不可避免的現象。我國自抗戰發生後，即有大量人口向後方移動，其遷移極數，我們當然無從查知，然而就近年來後方各省收容難民之多，和都市人口增加的情形來看，已可斷定其必不在少數。大羣人口源源向糧食缺乏的後方各省遷徙，其足以增加後方糧食消費，也不難不說是合理的推論。有人說前方人口雖大量移入，然後方也有大量人口移出，因人口增加而加多的糧食消費，與因人口減少的消費必可相抵。這種推論，當然有他的理由，但是我們知道移出的壯丁，十九都是吃糧喝湯的貧苦農民，而移入的，則多半是消耗比較高貴食料的公務員，富商紳士和技術工人。所以糧食消費的質上，移出的人總對比不上移入的人。另有一個不可忽視的現象，就是近年來後方各省因爲工商的繁榮，通貨的擴大，工資的高漲，而使一般平民勞工消費力突然增加的事實。戰前每人只能吃一餐的人，今則可食三餐，甚至三餐四餐，戰前吃糧種的人，現可改食白米。因此而增加的糧食消耗，我們固然也無從察知，但是我們如一稍注意糧食各城鎮勞工的生活，則可斷言其數必不在少。

以上是戰時我國糧食問題日趨嚴重的重大原因。至於一般所關的交通不便，運輸困難，區域的封鎖，外糧的源流等，當然也有相當的影響。這不過都是表面的因素，而不是基本的致命傷。

#### 四、解決糧食問題的對策

##### 甲、實行戰時土地政策

實行戰時土地政策既然不是徹底解決糧食問題的途徑，那樣我們就應該積極的推行戰時土地政策。戰時土地政策應該包括一些什麼政策和怎

練的事務，不能不詳細研究討論，依作者的意見，我們現者應當訂定土地政策，至少應包括以下的事項：

(一) 管理土地利用

1. 增進糧食作物面積

年來政府對於糧食增產工作，雖已有相當的成績表現，但所採方法，多與土地政策無關。現在我們農產品的出口，因運輸困難，已不得不暫時酌減，或完全停止。我們國內工業原料的需要，現在也到了一個新階段，所以我們應當當個機會，將我們食料作物面積和工藝作物面積，來重新計劃一下分配一下。同時產量大的營養價值高的食料，也應當強迫農民栽種。至於與民生無關係的作物，應絕對禁種，譬如川、陝、滇等省過去所種的鴉片，現在表面上雖已禁絕，但是聽說邊遠的地方，還有種的。政府應對於鴉片栽種的禁令，再嚴加執行，務使他完全絕跡。代以食料作物。

2. 擴大荒地墾殖運動

墾殖荒地是提倡很久而未見擴大推行的一件大事。墾殖事業，固然是極繁重的事業，需要大量的人力和財力。但是也並不是非鉅款莫辦，它的規模可大可小，開墾的財力可以用機械也可以用人力，但必需有推動的政策，目前的問題，並非沒有土地和勞力，而是未能將這種事業促成一種時代的社會運動，使地方人力聯合起來，充分的利用。我國荒地除去東北沿海及西北邊疆各省不計外，即皖、鄂、湘、豫、川、黔、滇、廣地各省，尚有兩千餘萬畝。至于人力雖非取之不盡，用之不竭，但如能善用榮譽軍人，戰士家屬，發還難胞和海外歸僑，其必能自給，自無疑問。所以各級政府如能切實嚴厲開墾期，指導墾殖方式，則不俱我國戰時荒地墾殖政策，可確收實效，而增加糧食生產的計劃，亦必可隨戰時土地政策的切實推行，益能發揮其時代的效果。

J. 調整單位農場面積

我國單位農場面積狹小，分散細碎，即廢生產。吾人於篇首討論者

。所以中國糧食問題，不難徹底解決則已，要難徹底解決，非調整單位農場面積不可。調整之法，除根據土地法實施區段修改，加以限制外，更應于土地利用不善之區域提倡自給交換，組織合作農場，必應時且強迫歸併，以達土地改良與地權其利之目的。

調整單位農場面積有密切關係而最難解決的問題，是利用荒地問題。我國因祭法觀念的過深，農家以良田作墓地者，到處皆是。據土地委員會調查江蘇等二十省八百多縣中，墓地佔利用土地面積百分之一，三六。又據金陵大專調查：我國在耕地內的坟墓，每家平均有二三個，其面積佔農場面積百分之二，佔作物總面積百分之三。故墓固然是宗族的紀念物，然在一個糧食缺乏的國家，竟有如此多的良田置諸荒地，殊為憾事。現在是非常時期，政府應規定取消私葬，提倡公墓辦法，猶令辦理，以奠定改正社會的基礎，而定糧食增產的方針。

(二) 調整土地分配

按總運遺教，申報地價，開價稅，照價收買與照價歸公，是解決地權分配不均達到「平均地權」的最善辦法。據說以來，地價高漲，地主坐享厚利，地權愈趨集中的情形，我們已述過很詳盡。現在地價申報工作，中央已特設有主持機關，並已由市地開始申報，吾人甚盼立即督促全國於期限內完成都市地價申報，開征地價稅與土地增價稅，並進而規定農地地價，全國普遍開征地價稅，以累進稅率加重地主負擔，使擁有土地者得不到不勞而獲之利，自動放棄土地，以達地權平均與地權其利之目的。

2. 實施照價收買。照價收買是防止地主虛報隱匿的利器，所以必須照價收買和照價稅同時並行，才能使地主申報實行，才能使地稅負擔公平。

(三) 保障佃農

佃農制度是不前一時完全取消的，所以佃農當予以保護，特別是現階段，更有迫切需要。近三年來佃農精神上所受的痛苦和物質上所受的

損失，就拿已經漲到主要農產物百分之七十以上的四川地租爲證，已可見其情形之嚴重，至于因租佃所受的零碎壓迫，自更不必說了。總之，近年來的租佃關係，不但直接的威脅了佃農的生命線，且間接的影響了農業生產。後方各省是中國租佃最普遍的區域，希望政府即創根據土地法實施嚴限漲租，限制最高租額與維持租的尊嚴種種辦法，以達保護佃農與穩定社會經濟之目的。

(四) 扶植標準自耕農

扶植自耕農爲我國既定的土地政策，但我國自佃農數目太多，若普遍扶植，恐非戰時人力財力所能及。所以作者主張扶植標準自耕農。所謂標準自耕農者，即土地面積和勞力等項最合戰時需要最適宜於經濟經營條件的農場，換言之，也就是中國將來最理想的農場。政府應對於合乎這個標準的農場予以積極資金協助和技術指導。

(五) 樹立土地金融制度

要想各項土地政策推行順利無阻，必須有大量的土地金融，爲了協助，而此項大量資金，唯有創樹土地信用，始能獲得。所以設立各級土地金融機構，發行土地債券，確是當前地政事業成功失敗的重要關鍵，希政府勿忽視之。

民國二十七年中國地政大事 (摘錄金海同編中國近六十年地政大事年表)

- 國府公佈建築法，修正契據專員任用條例，估計專員任用條例。
- 行政院公布內地房屋救濟辦法。
- 行政院通行陳報完成縣份土地移轉換給營業執照辦法。
- 行政院頒發農民墾殖實施辦法大綱。
- 總裁
- 限令川康黔三省於兩年內完成土地測量工作。
- 廣東省頒布修正沙田登記規則，田賦補報章程，修正廣東省臨時管理荒地辦法大綱暨承墾條例。
- 陝西省制訂各縣清理田賦辦法。
- 貴州省頒行財政廳辦理土地墾報章程，貴州省土地陳報實施辦法。
- 福建省發行土地陳報短期債券，改辦土地調查。
- 四川省地政局成立。
- 四川省設立土地陳報辦事處。
- 江西省成立墾務處。
- 華西墾殖公司成立 (後改爲華西墾設公司)。

乙、嚴格管理糧食

糧食問題的解決，除開以實施戰時土地政策着手外，更應對糧食本身嚴加管理。目前的管理辦法，尚未能全部把握餘糧，今後的管理途徑，自應首先掌握所有餘糧，以便控制市場，調節分配。現有餘糧，大部份既握於地主手中，那樣把握餘糧的方法，自然應當從徵購地主餘糧，然後再買自佃農的餘糧。至于徵購的代價，應當由政府發行谷物券的或現金，最後還谷物或現金，可隨租主之便。如此則不僅可以控制糧食以供求，且有平抑物價的功効。

五、尾語

現在是非常時期，非常時期應當有非常的新辦法和非常的執行魄力，平時不易作到的事情，在非常時期都有作成的機會，唯一的條件，就是要有不顧一切的精神。現在地政署就要宣佈成立了，多年被忽視的地政事業，已經有了專管機關辦理，我們除開欣喜以外，更盼望該署能負起非常時期的使命。

(完)

三月二十渝南泉

# 國地民耕政策私議

羅志淵

土地問題，千頭萬緒，蓋其大要，不外二端：一曰地權問題，二曰地利問題。本案所具，先從地權之解決，漸及於地利之增進。筆者對於土地學說，素未研究。惟目覩貧苦佃農，立錫無地；近復以米價飛漲，餓殍載道，憂心如焚，濟世乏術，苦思焦慮，既非一日。年來偶感所及，輒爲條列，自知謬陋，未敢示人。茲以曆月刊編者，囑爲地政專號撰文，愧難應命，無已，乃將此蕪稿，以就正高明。

在社會主義經濟學者中，提倡土地國有之說者，亦云多矣。茲以篇幅所限，對此各派學說，無法具述。其此一問題之重心，不在理論上之是否得宜，而在辦法上之有無可能。筆者認爲近代各國採用地稅政策（包括地價稅及土地增值稅等）以解決地權問題，實有種種困難：一則土地變動無常，政府既不能控制地價，而難於變化萬千之價上以徵稅，不惟在原則上爲舍本逐末，且於管理上亦不勝其煩。二則各種地稅之徵收原在抑制大地主之不勞而獲，然地主可能用轉移方法，使其稅轉移於佃農及其他土地使用人負擔。雖曰用放科學之方法，可以防止轉移，藉此一現想的科學方法，實難謂理想者之理想也。故筆者以爲地權國有之於國家，始能作合理之平均，而達到耕者有使用土地之目的，此種辦法，筆者姑稱之爲國地民耕政策。

地權之所以成爲問題，實以有三種人存在：一爲以剝削爲活之地主，二爲被剝削而難以爲活之佃農，三爲自耕自食之自耕農。國地民耕之用意，即在消滅地主，救濟佃農，使地主佃農變化爲自耕農。茲所開自

耕農者，必須能「自耕」，而其所耕之地，所有權握之於國家，耕者不過有使用權耳。至於此一政策之實施，當分三個時期：第一時期在救濟貧農，阻止兼併，使不再產生新地主；第二時期則消滅現有地主，農地兼併；第三時期則移殖自耕農之土地，使農民均有田耕，且地利增進。茲將三時期內，應行實施各項辦法，分別條列，并將各條命意略加說明如次：

### 第一時期——救濟佃農，阻止兼併：

一、禁止民間買賣土地。

(甲)土地一經禁止交易，即變爲非商品，地主不能以金錢易取農地土地，於是土地自然成爲國家主權之物。

(乙)禁止土地買賣，可能實行，因已經法有規定者買賣土地之契約，自無人止買賣土地。

二、貧農應需實地以維持生計者，應實與國家。

(甲)民間既不准買賣土地，自應由國家收受貧農土地，以濟貧農之急需。

(乙)國家收受貧農土地應比市地略高其值，使貧農得予將地出賣於國家，而不顯出售於地主。

三、設立國家土地銀行經營買賣民地。

(甲)土地銀行應遍設各縣。

(乙)土地銀行買賣農土地應付通用貨幣，徵買地主土地可發土地公債券。

四、固有土地配給農民佃耕。

(甲)貧民因迫於生計而賣歸國有之土地，貧民有承佃優先權，如

是、地權雖歸國有，而貧農之耕作權則並未喪失。  
 (乙)其他國有土地(如自地主方面徵買而得之土地)可由一般耕者承佃。

五、民耕國地，應納租稅。

(甲)耕國地者免繳地稅，但應納租稅。國家以此租撥存儲國立倉庫，然後軍糧無虞，備荒有效，平準糧價，亦有把握矣。

(乙)租額應照比一般地主所課佃戶之租數低些，使佃農受到國家寬惠，茲姑假定其稅率爲：

第一時期：三算五  
 第二時期：四算五

(丙)租稅由山政機關決定之。土地銀行無決定權。

六、設立國家農倉，管理租稅。

(甲)農倉屬國立，但應遍設於各省縣市，稱爲農(市)倉，省(市)倉。

(乙)倉設除撥充土地管理行政費外，屬於土地銀行，爲銀行資本之一部分，並爲增設法幣之準備基本。租數愈多，則銀行信譽愈增。

(丙)農倉應與土地銀行獨立，但初辦時，不妨暫由銀行兼辦，以節省管理費。

第二時期：消滅地主，根絕地租。

七、土地銀行借款與貧農，使贖回貧農地之土地。

此項贖回土地，即轉賣與國家，但仍歸回貧農承佃，是則國家取得土地權，貧農取回耕作權，而地主則廢失之。

八、國家應徵買地主超過其耕作能力之土地。

(甲)國家發行土地公債券，徵買時對公債券若干。  
 (乙)國家只能徵買地主超過耕作能力之土地，其本人所能耕之地額不用徵買。

九、國家以三仁地租之條件，招引現在地主下之佃戶，耕種國有土地。

(甲)此爲打佃地主之釜底抽薪辦法。因地主無佃戶，則地無人耕，自必出賣其土地與國家。

十、地主超過耕作能力之土地國家一時未及徵買者，徵收累進稅或增值稅。

(甲)此亦所以迫使地主非自動出賣其土地與國家不可。

(乙)但此係一時的辦法，非永久實行，故與 Henry George 及 Darwin 之根本主張不同。

第三時期——整理自耕農之土地，增進地利：

一、自耕農應自耕之土地，不願賣歸國家者，得自行申報登記，保存自耕權，但超過自耕能力之土地，應賣歸國有。

(甲)此項辦法，予耕者有其田之理論，而申報登記，乃所以整理地籍，而便管制。

(乙)此項土地國家雖未正式獲得地權，但耕者亦只有耕作權，而不傳轉賣，故實際上地權已爲國家所掌握。

二、自耕農之土地，轉由其直系親屬繼承地權，但超過繼承人耕作能力之土地，應賣歸國家。

前項繼承人亦只繼承其耕作權，並無所有權。

三、自耕農之土地不能作爲贖買品(但財與國家則除外)地主死亡無直系繼承人時應賣歸國家。

(甲)直系以外之繼承人雖不能繼承土地，但得享有地價，爲死者養後之用，故應由國家收買，不應沒收。

(乙)無繼承人之自耕地屬於國家。

四、自耕農如願將土地賣歸國家者，仍享有承佃權，但應將所得價款，作爲改良土地之用。

(甲)自耕農本無實地謀生之必要，故可將價款作爲改良土地之用。  
 (乙)國家設置肥料廠，農具廠，收買自耕農土地時得發與相當價款之土地改良必需品，實行強迫改良。

五、自耕土地暫照納田賦，但國家得酌徵實物。

自新土地，不過為短期內之現象。上述種種辦法實施後，必逐漸發達而有，故田賦亦係暫時制度。

大、建築人對住宅地應由土地銀行經買利用。

(甲) 在土地未全部收回前，建築人所購住宅地，應先向地所有入同意，然後將價款交由土地銀行經買，使國家取得地權，然後租給建築人使用。

(乙) 土地全歸國有時，則向國家租用住宅地，按年繳納租金。

右列辦法十六項，分為三期實施。第一為開創時期：此時諸事未就緒，脚步未立定，故暫不與地主開火，而是使阻止變併之權繼續進行，有如醫者治病，以停止病勢之增劇為第一著，俟病勢穩定，然後始可作種種根本治療之計畫，以斷絕病源，是即入於第二期。在此期中，諸事就緒，陳設已穩，乃作消滅地主之舉，以期根絕變併，其功告成，乃進入第三期，其時無地主，無佃戶，只有自耕農。自耕農為理想的農民，其地實易國家與否，可不必過分着意，全取自然進退狀態，然國家可用和平手段使自耕農以土地所有權易取農業改良之必需品，以進行農作之改革，是即由土權之解決，以改進全國之地利也。非筆至此，雖者必曰：子言甚矣，然而有難問題，急待解答：

(1) 法律不溯既往，嚴禁禁止買賣土地，地主買地契約可寫前十年，是即不溯既往無效。然則，明令禁止買賣後，如何防止土地之歸市交易？

(2) 現今各國土地金融機關亦有貸款貸農以買地贖地之資，如此大款貸款，使貧民，即使無佃農，是即可獲得所有田之目的，然則，何必一定要禁止土地買賣？

(3) 土地銀行收受貧農土地須付給用法幣，是則何來如是大量法幣，法幣激增，即為通貨膨脹，得無危險？

右述諸問，誠不為無見，然非無法解決之問也，茲應序答復如左：

(1) 防止土地之私相買賣，誠為應加注意之事。然此為土地行政上之技術問題。若地租酌量完善，並戶關係，按籍可索，自明令禁止土地買賣後，其私相買賣自不能變更地籍上之記載也。此其一。貧農之需要賣地也，有國家為之收受，且其值高於地主之所價，其地又復歸其承佃。然則，貧農必樂予將地賣歸國家

，而不歸地主所購也。此其二。地主變併以威迫利誘，私買土地，其結果，則有二種危險：一則一經政府查明，其契約即歸無效，二則政府仍可用徵買方法以取得其土地，私買土地，又有何益，此其三。以斯三點即足以證論禁止土地買賣不能與禁止黃金買賣作等量觀。

(2) 各國土地金融機關貸款貸農買地贖地，用心良善。然試問在相當期間後，金融機關能否對控制原日貸款者之經營再賣土地之舉，如其不能，則原日貸款之寬意，盡付東流矣。是以貸款之舉，必須以禁止土地買賣為前提，始有實效。

(3) 國家為買受貧農土地支付大量法幣，或在增發法幣之必要，然未嘗即以此為惡性膨脹。蓋國家土地銀行支付一元，即有一元之土地產物，且隨即有其應得之租穀。支付法幣日增，即土地亦日增，租穀亦日增，非適為正比例。試問有土地有租穀為準備之增發法幣，有何傷於經濟？試問為土地租穀之價而增發之法幣，有何惡性存在？且為收受貧農土地之法幣，究屬有限，為徵買地主土地之資金，其數額大，然則則不全有法幣而配額大量土地公債也。

右所云云，均係就農地立論，至於市地，亦可參照上述農地辦法處理。良以吾國大都市稀少，其所佔之土地有限。故吾國土地問題之重心在農地，而不在于市地，而市地之整理自可參照農地整理之辦法。將來開發市地，尤應先由國家取得全部土地所有權，再行開發，即其問題之解決，應與農地整理，參照上文，則本案之目的，可概舉如次：

依其所費，享其所獲。

所謂按其所能取其所需者，即轉能排者始能領取土地，此所以防止土地流入於非農民之手。而所謂領取數額，則按其力量之所及為止，是即據能力以平均土地之使用，最合情義。所謂依其所費，享其所獲者，即土地歸國所有，但仍保留自用，使用所費力量有多寡，則其享受亦有厚薄，是其所費力量，全歸自己，故欲圖享受受厚者，則不可不特別努力，是則於國有土地之中，不致有耕作不力之徒，此為有公有之長，而無公有之短矣。

# 由土地整理談到實行本黨土地政策

江觀綸

- 一、土地整理之意義及其重要性
- 二、土地整理之入手方法
- 三、定地價與平均地權
- 四、「耕者有其田」之真諦及其實現方法
- 五、由土地整理到實行本黨土地政策應有之各種重要措置

## 一 土地整理之意義及其重要性

土地整理，為完成地方自治之要件，亦為本黨實施土地政策之所依據。蓋土地不整理，則全國各類土地而推究有若干，土地及農權情形如何，均無從斷定，如此而欲解決分配問題，固無所準繩，欲改良利用，亦無從着手。管子云：「地者，政之本也」，班固亦云：「理民之政，地籍為本」。我國重視地政，由來甚久，而發諸往史，歷代之治亂興亡，亦以能否解決土地問題，為其重要關鍵。溯自秦開阡陌，土地私有，豪富者操縱壟斷，社會經濟之發展，失其平衡，終致引起民變，楊守以覆秦祚。迄王莽篡漢，效法井田理論，實行王田制度，收土地歸國有，以期防止官家壟併土地，而坐於辦法未善，其結果，但見「農商失業，食貨俱賤，人民流散於市衢」（見漢書王莽傳）以致身死國亡。宋王安石倡行千畝田方法，旨在平均田賦之負擔，行青苗法，貸發農民，以免受高利貸之剝削，均不失為善政。顧亦因辦理未善，均告失敗。朱明來自田開，而對於土地問題，竟未有所解決，且復濫設鹽莊。大事業併，卒興流寇之禍。滿清對於土地，一仍舊貫，而以官莊、官田、屯田為名

大國民地，供俸八旗，因之洪楊革命以起。降至現代，我國內政因政體不修，外受世界潮流之影響，土地問題益見嚴重。有識之士，奔走呼號，莫不以解決土地問題，為當務之急。國父中山先生遠在乙巳年即一九〇五年於日本創立中國同盟會，即約凡四條，即列有平均地權一項，以為號召，後復有耕者有其田之主張，而完成本黨之土地政策。國民政府成立以來，為期實現國父遺教起見，對於地政工作，積極推行，頗具成效。惟按本黨土地政策之要求，相去尚遠，斯可勿庸諱言。竊我國土地，久釐守舊國冊，足資查考，即間有年深代遠之魚鱗冊，亦復朝興代替，數快不全，古代重視經界行政之善規，殆早已失傳，虎孽所至，計畝課稅漫無標準，其江湖坳前之田，依然負賦者有之，土豪劣紳之田弗賦者有之，官有荒蕪佔墾或無賦者有之，田賦買賣而尚未定額，或未全割而與田賦不符者有之。益撰戶書無弄，極差受蝕，劣紳包攬，逃亡絕戶，其害不可勝言。而人民完納賦稅，率多尚從，地地多糧少，地少糧多，或有地無糧，有糧無地，雜糅差亂，究詰莫由，人民困頓，固已失其保障，即賦稅負擔，亦屬未得其平，若遇有糾紛，政府因無系統之計劃，無法裁判，勢必害國病民，無所底止，此於抗戰前已屢曾見之現象，而至今日登瀛期者，蓋抗戰以來，鎮疆河山，淪陷敵手，取區土地問題，如因挖墾墾墾，改變地形，致阡陌不分，經界難於辨明，而引起土地所有權之糾紛。因壯丁逃亡，良地荒蕪，以致農產減少，影響軍隊之給養。因軍家逃亡，田宅拋棄，致為地痞奸商所霸奪。因交通破壞金融停滯，以致土地價格低落，農民無變賣土地融通資金之路。後方土地問題，如因政府西遷，人口內移，交通開闢，商賈頻便，地價暴



增而是填土地之自然的增價，舉中少數人所有，公私均受其弊。凡此皆爲富商之罪，而承購謀適宜之對策者。

考諸東西各國，其土地莫不經科學方法之測量整理，以利庶政之推行。國父中山先生實業計劃內載：「中國土地向未經科學測量製圖，土地管理費稅，皆混亂不清，貧富之商人及農夫，皆受其害，故無論如何，農地測量，爲政府應進之第一種義務」。蔣委員長亦謂：「必先完成整理土地與改良工作，確知土地之實況，而後可談土地之處分，所以現階段之整理土地的工作，各省皆須排除萬難，加緊完成」。見參行政院長時集召地方高級行政人員會議之開會詞。蓋均有鑒於土地整理之重要而加以倡導推行者。所謂土地整理，其目的，不在於增加稅收，而實在於改良土地，以爲實行本黨土地政策之根本，究其含義，可分兩方面言之，就地的方面言，須將土地之面積及分配情形調查清楚，如土地坐落，畝界四至，及土地所有者之姓名，住址，與其承納稅額，一一均須有明確之記載，就質的方面言，對於土地之性質，及其使用狀態，亦均須調查清楚。若遇有在一定區域內之土地，其分段不合乎經濟使用者，並得就該區域內土地之全部或局部，實行土地重劃，依各地方氣候，土壤，人口等種種情形，加以使用上之限制，務求達到節省人工，合理使用，增加生產，養地盡其利之目的。如各地耕田，因其於繼承買賣上之原因，每由整齊而變爲破碎，耕地間所用之工作行路與隔水仔埂，亦逐日增加，其佔去之面積，確有可觀，耕田既已破碎，尖斜不整，高低不平，則改良耕種技術或使用機器，自感不便，即不合於經濟的使用，亟應加以整理或重劃，俾由雜亂而趨於秩序。總之，整理土地，實爲推行地政之基本工作。論其所及於人民與行政方面之利益，可分別簡列於左：

(甲) 人民方面

一、確定產權，解決土地糾紛

土地糾紛，大都起於界址不明，證據不盡，往往一經訴訟，在政府

既無判詞可考，不能證明，非由重，而人民又不能提出確實證據，亦難得正確之判斷，以致涉訟經年，相安漁產，尙不能獲得解決，或時有爭執，貽患無窮。土地整理重在清丈，每起土地之界線試分，均用科學方法，實測清楚，再經依法登記，發給土地標單，再發實測地圖，俾資水運執守，藉以確定產權，取得法律之保障，昔日囂聲沸騰或不知界限者，在整理後一切均得明白，從此觀風化人，懷寧之風可紀，即聚有發生，地籍圖可資憑證，亦不難水落石出。過去人民因產權爭執涉訟連年而致國家漁產之損失，可不復見，永承訟累，以爲空談。

二、減輕賦稅，平均負擔

各地賦稅繁重，人所共知，簡各種名目如地丁銀，抵補金，附加稅等，又甚繁多，納稅人民，莫由知其究竟，政府因無開辦，不能向地主直接徵收，藉手官吏，徒使查費利藪，浮收包辦，作惡多端，人民嗷嗷呻吟於重負之下，而政府財政仍感支絀，如果經過土地整理，各項中飽，即可剔除，且須人民自行報價，政府照價抽稅，直接徵收，祇當地價稅一種，如上述各項捐稅名目，一律廢除，益以整理之結果，田畝激增，稅率自必驟減，人民負擔，便可減輕，同時，因舉辦地價稅之結果，人民負擔並可以平等。蓋通常一城市繁盛之區，飽厚之地，收稅既重，價值較昂，但所負擔之稅率，往往與地瘠瘠土，並無軒輊，更有若干無糧之地，及納無地之糧，不平之至，孰甚於此，今果加以整理，政府依照地價抽稅，糧地不符者糾正之，有地無糧者使之照納，有糧無地者，則予豁免，不追既往，但實將來，負擔既得其平，則個人生活，社會經濟，皆得以充裕，而益臻穩固。

三、明悉土地位置狀況

大凡人民所管業之土地，或爲墾殖地，或爲零畝牧場，因無圖籍可稽，位置與狀況，大都不能明悉，往往甲收乙地之利，乙耕甲有之地，使漁隱匿，百弊叢生，至於水利交通，作物種類，是否適宜更屬茫焉。如能整理，繪成圖冊，則土地之位置狀況，瞭如掌指，遇有變動，如土地

之分劃或合併，或所蓄之移轉，及積額之增減，均可隨時加以調整。

四、活動金庫

者土地整理前，政府人民對於土地實況，皆不明悉，產權不確定難期法律保障人民間之土地糾紛，不易求得公平之解決，以致業主對土地，若遇土地單據，以縣流動金庫，即擬以高息向外抵押借款，恐致款人因不明瞭土地所在，地價高下及業權之確切與否，特仍週迴難斷，不願接收，若土地整理後，土地之權益價值，俱甚明確，則土地單據，即不啻類似一種有價證券，放款人可安心投資，利息亦可低落，土地信用，得以活動，社會金融，因而流暢。

(乙) 行政方針

一、判明疆界地形

各省及各縣之間，行政區域多未判明輒引起界線之爭，甚至糾葛械鬥，累年不決，政府地方，或以爲苦，今整理土地，行政區域自必需劃在清楚，判明疆界，製成圖說，將來縱有鬥執，一按圖籍料勢立解，同時，整理土地，對於山川地形，自須調查，作成精詳地圖，則平時各項國防工事，足資興築，戰時因地形擬如指掌，亦可增進作戰之威力。

二、整理稅收

各地田賦紊亂，已達極點，有樂荒已熟，久未升科，有地無糧田地多種少者，所在皆是，兼以苛費之中飽，稅國庫收入，日趨短少，若土地整理以後，地籍既明，地價既定，凡屬未完租稅之地，可能重發現，有圖有冊，徵收確證，則政府整理稅收，自易著手。

三、發展建設，促成自治

土地整理完成之後，對於土地情形，瞭如掌指，建設方面，如荒地之墾殖，礦山之開發，農林之改進，水利之整理，交通之興修，學校創辦及一切地方自治事業之推進，皆得據之設施。

四、實行土地政策

政府既有地籍圖冊，對於土地分配情形，使用情形，皆可明悉，則

實行本黨之土地政策，庶有客觀之依據，而易於着手。

一一 土地之整理之入手方法

土地整理爲解決民生問題之根本所在，而測量又爲整理土地之入手方法，土地法第二十四條載，「未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記」。建國大綱規定制政時期，各縣土地測量完竣，第三屆中央執行委員會第二次全體會議議決，完成縣自治所定程序限於二十一年底以前，爲初期清丈完畢時期，復實際上各省情形不同，辦法紛歧，並不皆能達到預期之目的拉散以還，已籌土地整理如蘇、浙、皖、贛、湘、粵等省，其完成初步整理之基礎，更遭受意外打擊，今後如何急起直追，努力改進，自屬當務之急。

土地整理之方法，不外治本治標二者。治本之法，非從正式清丈不爲功，治標之法，則爲土地陳勢。所謂清丈，其要點在實勘田地之面積，位置，房舍，樹木，及一切地界地物，皆有準確表明各戶田地測量，並須銜接一氣，聽候整圖，俾便稽考。實勘辦法，可分爲陸地測量與航空測量，各省類多採用陸地測量，重航空測量。前江西省政府曾試以籌取南昌縣田畝因而獲得良好成績，二十三年十月內政部公佈及二十六年十月修正之土地測量實施規則，規定戶地，得採用航空測量，蓋即根據南昌實勘之結果，就此兩種方法比較而觀，若衡諸經費，時間，人才，器械等種種關係，與其專用陸地測量，不如兼用航空測量，蓋兩種各有利弊，可以相互補益，惟以今日環境而言，無論採取何種方法，若以之達清丈之目的，均非客觀條件之所許可。

就陸地測量言，試以江、浙兩省實勘費之情況爲例，如浙江杭州一縣面積爲一百九十萬畝，除去鐵路，河川，公有地外，實面積爲一百三十萬畝，需費一百五十萬餘元，平均每畝費用，當在一元一角以上，又該省蕭山面積一百十七萬畝，需費四十萬元，平均每畝自三角至五角，均屬數萬鉅。又如江蘇一省面積爲三十四萬六千方里，於十七年間實

籌備先辦土地預查，旋以籌備事宜，擬即改請清丈，預計需用技術人員，幾四千人，則全國籌費，當在數萬人，且須有相當期間之訓練，又如儀器，一省需用測量儀器約百萬元，則全國需用當在數千萬元，亦須有相當時期之準備，再以外國之河而算，則國上之水面面積，合我國一百六十三萬餘方里，其治理經費，一年之日力，慘淡經營，始獲成功，法國面積，合我國一百六十萬方里，其土地測量，先後共十九年，日本辦理朝鮮土地調查事業，歷年又十個月，從事人員，先後達七千三百人，經費二千四百萬六千八百九十元，幾竭全國之力，僅測竣全境面積六十六萬五千餘方里，計三千三百四十餘萬方里，約二十倍於舊法本土，五倍於舊法本土，而數千年相承之田賦制度，又極紊亂，莫可免話，倘欲改革，則所擬年期及人員經費，均當二十倍或五十倍於舊法。

航空測量所費時間，較陸地測量，較為節省，如在人員比例相若之場合，假定用航空測量，自攝影起所費時間，較陸地測量約節省二分之一，所費費用，亦相等，或有過之，惟以測丈早日完成，土地徵收即同時不費分文，測空軍用地圖，以作國防之用，其結果此就不時費之，戰時實行航空測量，飛凡人員之訓練，經費之。

天儀器之購置，均有困難，此亦毋特煩費而論。之，可知清丈事業繁鉅，非短期間可辦竣，甚以田賦制度，積弊已甚，亟宜整理，而欲求清丈，以藉乎清丈，則河清難俟，故不如辦理土地陳報，此查數前並舉，行之顯見成效，依照中央頒布土地陳報第五條規定，陳報分(甲)冊書調查，(乙)冊戶籍報，(丙)冊地籍報，(丁)冊查或抽丈，(戊)縣府委會，(己)編造冊冊發給土地實業執照(費)改訂科則等項程序，此種規定，其優點在戶戶比對

，而缺點在實行困難，查各地鄉鎮長中如能力薄弱，對於區域界限不明，則畝分面積，漫無稽考，地籍戶冊，終難編成，此其一，且縣方用人既多，耗費更鉅，此其二，蘇省前辦理土地陳報時，即將上項辦法中，鄉鎮陳報一層，改為由調查員直接傳導測量與區域界線地形測量，及按地號調查等項工作，每鄉分爲若干段，每段測量而積若干，而後實行分段，按村逐戶編號，造成地號清冊，使業主陳報面積，必須與測量面積，及地號清冊每畝分相等，再根據此項陳報面積，造冊徵收，其優點在將來只須行分戶測量，即可完成清丈工作，而劣點因各縣人力財力種種限制，事實上恐未必悉能推行無礙，補救之道，政府一方面應將土地陳報意義與利益，廣事宣傳，一方面示範圍意見，最好指定田賦改革地深，土地問題最嚴重縣份試辦有效，再行逐漸推廣，試辦期間，消極方面，對於人民陳報土地，遇有不實情事，則予丈量，或得大戶之地實行抽查，如有以多報少，或隱匿不報之地，應即嚴格執行沒收，或追繳其報應納之糧，同時地政主管機關，並應派員隨時分赴各縣督察指導，以期推行盡利。

再土地陳報完成後，應即切實改換推收辦法，凡土地之買賣，繼承，分析，贈與，遺贈，及其他依法取得土地所有權者，均應依法申請備戶，推收戶籍，但此種涉地籍之更正，至爲煩瑣，故不能無分區專司管理之人，其管各地設有籍書，莊書，里書等名目，本係專司一莊或一定區域內土地管理，及備徵田賦等職，後因政府失於督察，彼輩即因緣爲奸，弊端叢生，民國以後，此種籍書等名目雖廢，而實際上率皆易湯消藥，暗中延用，嗣後輩對於土地情形，既罔知切實注意，所有冊籍，又類多殘缺不全，殆已失設置管理土地之本旨，而如若籍手續繁雜，則非久遠之計，且鄉鎮長人選不齊，才德不稱，難免流弊，故似可另設地籍員辦理，以專責成。蓋(甲)將來用印收或清理冊籍，戶、地三者，得經常切實負責之人。(乙)地籍員可加以訓練後，使協助指導農業改良，辦理農村調查，及農村統計方面之調查工作。(丙)每一區內之地籍，戶

，而缺點在實行困難，查各地鄉鎮長中如能力薄弱，對於區域界限不明，則畝分面積，漫無稽考，地籍戶冊，終難編成，此其一，且縣方用人既多，耗費更鉅，此其二，蘇省前辦理土地陳報時，即將上項辦法中，鄉鎮陳報一層，改為由調查員直接傳導測量與區域界線地形測量，及按地號調查等項工作，每鄉分爲若干段，每段測量而積若干，而後實行分段，按村逐戶編號，造成地號清冊，使業主陳報面積，必須與測量面積，及地號清冊每畝分相等，再根據此項陳報面積，造冊徵收，其優點在將來只須行分戶測量，即可完成清丈工作，而劣點因各縣人力財力種種限制，事實上恐未必悉能推行無礙，補救之道，政府一方面應將土地陳報意義與利益，廣事宣傳，一方面示範圍意見，最好指定田賦改革地深，土地問題最嚴重縣份試辦有效，再行逐漸推廣，試辦期間，消極方面，對於人民陳報土地，遇有不實情事，則予丈量，或得大戶之地實行抽查，如有以多報少，或隱匿不報之地，應即嚴格執行沒收，或追繳其報應納之糧，同時地政主管機關，並應派員隨時分赴各縣督察指導，以期推行盡利。

再土地陳報完成後，應即切實改換推收辦法，凡土地之買賣，繼承，分析，贈與，遺贈，及其他依法取得土地所有權者，均應依法申請備戶，推收戶籍，但此種涉地籍之更正，至爲煩瑣，故不能無分區專司管理之人，其管各地設有籍書，莊書，里書等名目，本係專司一莊或一定區域內土地管理，及備徵田賦等職，後因政府失於督察，彼輩即因緣爲奸，弊端叢生，民國以後，此種籍書等名目雖廢，而實際上率皆易湯消藥，暗中延用，嗣後輩對於土地情形，既罔知切實注意，所有冊籍，又類多殘缺不全，殆已失設置管理土地之本旨，而如若籍手續繁雜，則非久遠之計，且鄉鎮長人選不齊，才德不稱，難免流弊，故似可另設地籍員辦理，以專責成。蓋(甲)將來用印收或清理冊籍，戶、地三者，得經常切實負責之人。(乙)地籍員可加以訓練後，使協助指導農業改良，辦理農村調查，及農村統計方面之調查工作。(丙)每一區內之地籍，戶

，而缺點在實行困難，查各地鄉鎮長中如能力薄弱，對於區域界限不明，則畝分面積，漫無稽考，地籍戶冊，終難編成，此其一，且縣方用人既多，耗費更鉅，此其二，蘇省前辦理土地陳報時，即將上項辦法中，鄉鎮陳報一層，改為由調查員直接傳導測量與區域界線地形測量，及按地號調查等項工作，每鄉分爲若干段，每段測量而積若干，而後實行分段，按村逐戶編號，造成地號清冊，使業主陳報面積，必須與測量面積，及地號清冊每畝分相等，再根據此項陳報面積，造冊徵收，其優點在將來只須行分戶測量，即可完成清丈工作，而劣點因各縣人力財力種種限制，事實上恐未必悉能推行無礙，補救之道，政府一方面應將土地陳報意義與利益，廣事宣傳，一方面示範圍意見，最好指定田賦改革地深，土地問題最嚴重縣份試辦有效，再行逐漸推廣，試辦期間，消極方面，對於人民陳報土地，遇有不實情事，則予丈量，或得大戶之地實行抽查，如有以多報少，或隱匿不報之地，應即嚴格執行沒收，或追繳其報應納之糧，同時地政主管機關，並應派員隨時分赴各縣督察指導，以期推行盡利。

再土地陳報完成後，應即切實改換推收辦法，凡土地之買賣，繼承，分析，贈與，遺贈，及其他依法取得土地所有權者，均應依法申請備戶，推收戶籍，但此種涉地籍之更正，至爲煩瑣，故不能無分區專司管理之人，其管各地設有籍書，莊書，里書等名目，本係專司一莊或一定區域內土地管理，及備徵田賦等職，後因政府失於督察，彼輩即因緣爲奸，弊端叢生，民國以後，此種籍書等名目雖廢，而實際上率皆易湯消藥，暗中延用，嗣後輩對於土地情形，既罔知切實注意，所有冊籍，又類多殘缺不全，殆已失設置管理土地之本旨，而如若籍手續繁雜，則非久遠之計，且鄉鎮長人選不齊，才德不稱，難免流弊，故似可另設地籍員辦理，以專責成。蓋(甲)將來用印收或清理冊籍，戶、地三者，得經常切實負責之人。(乙)地籍員可加以訓練後，使協助指導農業改良，辦理農村調查，及農村統計方面之調查工作。(丙)每一區內之地籍，戶

，而缺點在實行困難，查各地鄉鎮長中如能力薄弱，對於區域界限不明，則畝分面積，漫無稽考，地籍戶冊，終難編成，此其一，且縣方用人既多，耗費更鉅，此其二，蘇省前辦理土地陳報時，即將上項辦法中，鄉鎮陳報一層，改為由調查員直接傳導測量與區域界線地形測量，及按地號調查等項工作，每鄉分爲若干段，每段測量而積若干，而後實行分段，按村逐戶編號，造成地號清冊，使業主陳報面積，必須與測量面積，及地號清冊每畝分相等，再根據此項陳報面積，造冊徵收，其優點在將來只須行分戶測量，即可完成清丈工作，而劣點因各縣人力財力種種限制，事實上恐未必悉能推行無礙，補救之道，政府一方面應將土地陳報意義與利益，廣事宣傳，一方面示範圍意見，最好指定田賦改革地深，土地問題最嚴重縣份試辦有效，再行逐漸推廣，試辦期間，消極方面，對於人民陳報土地，遇有不實情事，則予丈量，或得大戶之地實行抽查，如有以多報少，或隱匿不報之地，應即嚴格執行沒收，或追繳其報應納之糧，同時地政主管機關，並應派員隨時分赴各縣督察指導，以期推行盡利。

再土地陳報完成後，應即切實改換推收辦法，凡土地之買賣，繼承，分析，贈與，遺贈，及其他依法取得土地所有權者，均應依法申請備戶，推收戶籍，但此種涉地籍之更正，至爲煩瑣，故不能無分區專司管理之人，其管各地設有籍書，莊書，里書等名目，本係專司一莊或一定區域內土地管理，及備徵田賦等職，後因政府失於督察，彼輩即因緣爲奸，弊端叢生，民國以後，此種籍書等名目雖廢，而實際上率皆易湯消藥，暗中延用，嗣後輩對於土地情形，既罔知切實注意，所有冊籍，又類多殘缺不全，殆已失設置管理土地之本旨，而如若籍手續繁雜，則非久遠之計，且鄉鎮長人選不齊，才德不稱，難免流弊，故似可另設地籍員辦理，以專責成。蓋(甲)將來用印收或清理冊籍，戶、地三者，得經常切實負責之人。(乙)地籍員可加以訓練後，使協助指導農業改良，辦理農村調查，及農村統計方面之調查工作。(丙)每一區內之地籍，戶

，而缺點在實行困難，查各地鄉鎮長中如能力薄弱，對於區域界限不明，則畝分面積，漫無稽考，地籍戶冊，終難編成，此其一，且縣方用人既多，耗費更鉅，此其二，蘇省前辦理土地陳報時，即將上項辦法中，鄉鎮陳報一層，改為由調查員直接傳導測量與區域界線地形測量，及按地號調查等項工作，每鄉分爲若干段，每段測量而積若干，而後實行分段，按村逐戶編號，造成地號清冊，使業主陳報面積，必須與測量面積，及地號清冊每畝分相等，再根據此項陳報面積，造冊徵收，其優點在將來只須行分戶測量，即可完成清丈工作，而劣點因各縣人力財力種種限制，事實上恐未必悉能推行無礙，補救之道，政府一方面應將土地陳報意義與利益，廣事宣傳，一方面示範圍意見，最好指定田賦改革地深，土地問題最嚴重縣份試辦有效，再行逐漸推廣，試辦期間，消極方面，對於人民陳報土地，遇有不實情事，則予丈量，或得大戶之地實行抽查，如有以多報少，或隱匿不報之地，應即嚴格執行沒收，或追繳其報應納之糧，同時地政主管機關，並應派員隨時分赴各縣督察指導，以期推行盡利。

冊，既有一種常負責主管之人，則對於土地之移轉變更，即可隨時注意查察，確實情形，詳細記載入冊，如此土地圖冊，可常保正確，無需行調查之煩。此制較前浙江省會一度行之，頗見成效，似可普遍推廣採用。

### 三 定地價與平均地權

之目的，前已言之，不在於增加稅收，而在於改良土地，土地政策之根本一平均地權為本黨土地政策之最高原則，定地價，(其)照價徵稅，(寅)照價收買，(卯)照價，為平均地權之基本條件，蓋地價不定，則所謂照價收買，及照價歸公，即均無所依據。是故無論土地整理之入手，均應以定地價為第一，(見民生主義與社會革命綱要)。

辦理

地價不平等。(見民生主義與社會革命綱要)

有主張土地國有的，但由國家收買全國土地，

恐

會革命

誠以土地因位置

用價稅之法，方能

可規定不同之稅率，以限

高額，假定自一百起至二百

一徵收地價稅，其超過最高

於超過最高額部分之地租，並

之負擔，益臻公平，至於地價規定後

便利，其他是農業改良，工業發達，礦山開採，商

寫進新世界之工具講詞)因爲地價漲高，是由社會改良和工商業進步：

：推到這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經營而來的，所以由這  
 種改良和進步之後，所謂高地價，應該歸之於人衆，不應歸之於私人所有  
 」。見民生主義綱要)至於實行地價歸公之法，則有賴於先進的土地增價  
 稅之舉辦，如此不僅可防止土地投機事業之發生，並可促進土地之合理  
 的利用，同時，社會愈發達，土地之增值愈多，土地之增值愈多，即用諸  
 公衆事業之經費來源愈足，更可促進社會之繁榮，如此循環推演，實極  
 合乎社會經濟發展之原則，及人類共存之公道，而產業發達後之中國，今  
 日如何力謀平均地權政策之推行，尤不容或緩，國父有云「中國的工  
 商業，千年都沒有大進步，所以土地價值常常經過許多年代，都沒有大  
 改變，如果是一有進步，一經改良，像現在的新都市一樣，日日有變動  
 ，那地價便更增加幾十倍，或者是幾百倍了」。 (見民生主義講詞)換言之，  
 中國今日產業尚不發達，正實行平均地權之良機，苟能實行平均地  
 權，則將來社會發達後「不平之土地增斷，資本專制，可以卒却，而社  
 會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形」(見地方自治開始行法)

雖然定地價之方法如何，遵照 國父遺教，應由業主自行申報，而以  
 政府照價收稅，及照價收買為條件，蓋如地主以多報少，即恐政府照價  
 收買，損失不貲，如以少報多，又恐政府照價收稅，負擔過重，於是利  
 害兩權，地主仍以申報實在地價為得策，同時政府於此種辦法之時  
 ，為求地主確實申報地價起見，對於虛報地價之業主，自得酌量需要  
 情形，嚴格執行罰則，即如地主少報地價，除執行照價收買辦法外，似可  
 擇尤沒收其所報地價折合應用地價後之其他面積之全部，再以此歸公之  
 土地及收入，為扶植自耕農之用，而對於報費之人民則可酌予提成獎勵，  
 以收人民間相互監督之效，如此人民自不致因地稅機關或無力購買土  
 地而有以多報少之弊，如地主多報土地價以為政府徵收或預見文化，  
 政論，經濟中心之將有變遷，而從事土地投機之準備場合，則政府於發  
 覺後，似可除買時仍照其實地價外，其於多報地價後已為公家照價收買  
 者，更應於一定期間內嚴辦執行追還，並置予處罰，仍於追還之地價內酌

重提者若干，加以獎賞告發之人，如此，人民希圖多報地價之優待心理，亦自可免除。惟徒法不足以自行，貴在行法者，能因時制宜，而制宜，最好於推行之始，一方面對於政府辦理地價稅之實施，及人民申報地價之審，深入民間，廣為宣傳，一方面應推行以漸，分區擇交通相當適中之地，先行試辦，樹之風聲，然後普及，自較易見效。所慮者，人民限於知識程度，又因計算地價之方法不一，欲求地價之正確，或苦無適當之標準，是故，政府要免除此種障礙，應因難起見，不動於人民申報地價前，由地政機關酌量地方籌備情形，根據科學方法估定標準地價，制定若干標準地價區，俾人民申報地價，有所準繩，政府核定地價，亦有根據，但無論地價係由人民申報，或由政府估定標準地價後再由人民申報，真實地價則僅能行一不能有二，對此申報地價之買賣，土地之信用，即可提高，不僅可作辦理地價稅之根據，即發行地價債券，征收遺產稅及創立自營農場，實行辦者有其因，亦可以申報地價為法定地價。年來國家建設，突飛猛進，社會進步，地價隨漲，所在多不為或右投投理斷裂，土地資本具有階級工資資本之勢，對於平均地價辦理地價申報，都已不再設。國政府於去年十二月十一日公布之非常時期地價申報條例，即凡廿一條規定地價申報程序，先測土地前查定標準地價，再由業主申報，土地所有權人逾期不申報地價者，即以標準地價，為其中報地價，至已額定之申報地價，即為徵收地價稅，土地增價稅之依據，又地價申報每五年辦理一次，但有重大變動時須於申報滿一年後，從新申報，此所以提早收增價值，在社會可免地主坐大，日久難治，在私人可減輕負擔，免淪破產，計實兩得。至舉辦理申報之地點，不再辦理土地申報，蓋陸整為治理方法，備補補於田賦收入，未足為籌地籍整理，既已辦理地價申報，實行平均地權政策，則地籍整理當有治本方法之推行，土地申報固須省去，以免重複。現地價申報處已決定先從一百五十城市開始辦理，事畢後自可推及農田，或謂農田不應辦理申報者，則次行政院所擬辦理之地價申報辦法太嚴，應予修改，其始不致於小，其後不至於大。

濟物之一種，其價格常隨人口增加與社會及經濟之改良而增漲，都市之人口增加與社會及經濟之改良，較鄉村為顯著，故都市地價之自然增漲較農田地價之自然增漲，漲度亦較顯著。國父遺教中言及平均地權時，亦往往以市地為例，蓋取喻以近以顯，乃能使人易於領會，但隨觀整個遺教，尚未言定地價之事，僅局限於市地而不及農田。國父早年於同盟會時代，揭發平均地權為誓約之一，即主張平天下地價，其手訂之建國大綱第十條更明白規定每縣開創地方自治之始，必先須規定全縣私有土地之價，以農田並非無漲價之現象。不過程度上如農田及市地以同一面積作比較時，農田之漲價，自不若市地之顯著，及問題之嚴重耳。查賦以近年地價為例，其飛以還，後方都市如重慶、昆明、貴陽、成都等處，因國府西遷，人口內遷後，交通發達，社會進步，地價之增漲固屬驚人，但農田之地價，雖不及都市為顯著，而以較價飛騰，後方農田之漲價，較諸前亦何嘗倍從，查如成都平原之農田，二十九年年初，畝值不過二百元之譜，今則畝值三千餘元矣。中國以農立國，社會經濟之基礎至今猶建於農業之上，農田之價值，繫諸市地之價值，在整個國土上所佔之比例為何者，試問欲解決中國土地問題果能僅以市地為限而不及農田乎。此固不待智者，而亦知其不可也。是以吾人期望城市地價申報之後，即接辦農田地價申報，在理論上與事實上均無所礙也。

### 四 「耕有其田」之真諦及其實現方法

耕有其田之意義，可自兩方面言之，自消極方面言之，凡耕人之田之體農，佃農，及雇人耕田或出租耕田於人之地主，在耕者有其田之原則下，將來似均無存之餘地，自積極方面言之，權利與義務相對待，耕者對於其所耕之田，如欲確係其所有權，應有其充分使用之義務，以達地盡其利之目的。位於前者之說，政府對於佃農，佃農，習加意扶植，使其皆得成為自耕農，位於後者之說，政府對於土地分配應有合理之控制，並以科學方法提高農耕效率。

如何可以扶植自耕農，其根本方法不外削弱地主在經濟上之特殊地位，及積極改善佃農佃農之生活用途，歐前地主在經濟上之特殊地位，及積極改善佃農佃農之生活用途，歐前地主在經濟上之特殊地位，不為功，蓋對於地主所有土地如採用沒收方法而授諸耕者，此為現狀所不許，如應政府收買而實諸農民，則政府恐無此經濟能力，故善善之計，莫若採用徵稅政策為主。國父有言：「如果我們沒有準備，就仿效俄國急進的辦法，把所有的田地，馬上拿來充公，分給農民，那些小地主，一定起來反對的，就是我們的希望成功，將來那些小地主，還免不了再來革命的」（見耕者有其田講義）又說：「土地國有的方法，外國學者，講的很多，我所信的是地價稅法」而實行地價稅法，即為平均地權，所謂平均地權並非均分土地，其具體辦法為「申報地價」、「照價收買」、「照價征稅」、「漲價歸公」果能實行「照價征稅」、「漲價歸公」，則因人口增加，社會進步所成之地租，所增漲之價，皆收歸公眾，大地主及地主階級即難以產生，而逐漸促進土地所有權之社會化，「照價收買，除為防止人民低報地價外，其重要目的，在由國家徵收私有土地，以調劑土地之分配，使「耕者有其田」易於實行。此其一。至一般佃農，在我國人口中所佔之比率甚高，而租期之短，租額之重，尤屬苦楚罕匹，益以地主之額外勒索，致佃農終歲勞動所得，多不能自給，更有輪以從事改良農作技術，耕作技術不改良農業者，即無從增進，其自身亦將陷於更悲慘之命運而無以自拔，故欲改進農業扶植自耕農，必自改進佃農（佃農更不待言）生活始而欲求改進佃農生活，必自改善租佃關係始，地主與佃農之身份，絕對平等，察除以往地主對佃農之剝削榨取之積弊，所有地主對佃農正租以外之所謂小租雜稅及一切陋規，應一律禁止，務使佃農得法律之保護，漸臻發達，而皆有變成自耕農之機會，同時，平均地權之徵稅政策應平行實施，使大地主變為小地主，小地主變為自耕農，則「國父耕者有其田」之主張自可實現，而地權歸其利，國計民生，兩有裨益，此其二。

次言政府如何可以控制土地之分配。其方法自不備一端，而根本則在於民生主義計劃經濟之實施。英美資本主義之國家，在民法法上觀財產之確立（私有制度）與人權並重，而自由市場之發達，完全根據自由競爭而來，並不受社會或政府之控制，以土地所有權，在個人主義之原則下，土地所有權不可侵犯之權利，土地所有權人對於其所有土地，除繳納納稅費唯一之義務外，有完全自由使用，收益及處分之權，如此國家對於私人所有土地，既無最高管理支配之權，則因土地私有制而產生之弊害，即無法控制防止，於是地租不均，貧富懸殊，漸成階級對立之弊，此見之於英美諸邦之社會病態，我國防衛社稷，殊作供鑒。所謂民生主義之計劃經濟，對於過去自由主義經濟思想，則全部拋棄，而歸為福利與義務相對待，兩者並重，不可分割，以土地私有權，私人之取得私有權者，固受法律之保障，但亦受法律之限制，個人雖可享受其私有土地之權益，但以防礙公益為界限，姑不必問國家是否高於一切，而個人之私益，必依存於集體之利益，其有以私益害公益者，國家依法應予以限制或干涉，本於此種觀點，則知耕者有其田之積極的意義，可作為耕者權利者，亦可作為耕者之義務者，故曰耕者對於其所有之田，如欲確保其所有權，必須盡其充分使用之義務以謀地權其利之目的。

抑有進者，國父有言：「農民耕田所得糧食……十分之七是歸地主……假如耕者所得的糧食，完全歸到農民，農民一定更高興去耕田地，人家都高興去耕田，便可得生產」是知耕者有其田之主旨，重在增進農民生產，而不獎勵私人營利，顧如何可以得耕者有其田後，確可促進農民生產之合理化而無無營利之傾向，則對於農民生產方法上之研究，改地，與農業合作及合作農場之提倡經營均為當務之急。

國父民生主義內載我們對於農民生產，有七個生產方法，要研究，第一是機器問題，第二是肥料問題，第三是換種問題，第四是除害問題，第五是製鹽問題，第六是飼養問題，第七是防禦問題，所謂農民生產

合理化問題，即是如何達到改進此七種生產方法之問題，欲改進此七種生產方法，固有賴于科學之發達，但農民經濟貧困問題之解決實為先決條件，農業合作為農民自力互助之經濟組織，一切生產，消費，或信用，皆可運用合作方式以經營之，此非新奇之理想，而乃一種平實易行之方法，且不備為經濟的組合，兼為倫理的組合，舉凡農民一切婚喪嫁娶，養老恤孤事宜，皆可利用合作社，連帶辦理，而我國農村固有之敬老禮賢，守望相助等良善風尚，適為推行合作事業之最好基礎。至合作農場之提倡，在根本解決農業之經營問題。蓋我國農業制度，各地一般均係小農作，生產規模既小，且散漫而無組織，因土地之零細的分割，使農業機械（播種機，與汽車機等）之使用，成爲不可能，或無利可圖，而欲即廢止土地私有之制，採用公營的大農經濟方式，又爲目前環境之所不許可，故爲適應農業經濟發展之趨勢，及今日環境事實之需要，合作農場之經營實有必要，利用合作方式，以經營農場，其優點在不即廢止土地私有制度，而可盡避土地私有之害，不務土地公有制度之速成，而能避土地公有之實益，此不僅與本黨土地政策之平均地權之最高原則相符合，將來合作農場之普遍推行，由各個農場之科學管理，逐漸進于生產之合理化，民生主義之計劃經濟亦易于實現，而既達于民生主義計劃經濟之領域，則創農保農之生計問題及農產生產方法改進問題，固可迎刃而解，而社會主義之理想，亦不難循此進修，謀其實現。

### 五 由土地整理到實行本黨土地政策應有之各種重要措置

土地整理爲完成地方自治之要條，亦爲本黨實施土地政策之所依據，蓋土地不經整理，則全國各縣土地面積實有若干地價及業權情形如何，均無從斷定，如此而欲解決土地分配問題，固無所準繩，欲改良利用，而無從着手，此于前文內已明言之，而實施土地整理之時，又應同時實行平均地權，否則，地極不平，整理之目的，亦必無以達成，是以

整理土地與平均地權二者應並重而不可偏廢如何變管齊下斟酌至當此固有待于因時因地而制宜，而擇其辦法大要，爲目前亟應推行者論之，約有下列各端：

#### 甲、專設機關

(一) 強化土地行政機構  
地政事業，內容至爲繁雜，而開始辦理之時，因事屬初創，凡百設施，頭緒尤覺紛繁，如人材之訓練，經費之籌措，事業之設計，與夫本黨土地政策之宣傳，皆爲當務之急，而須一一舉舉之，此較諸其他事業創始時之工作較輕簡者，情形特殊，故今日欲謀地政事業之開展，對於推進地政事業之行政機構，不可不謀其充實而健全，務期權責相副，而其組織足以發揚及推進事業之任，我國今日地政機關之組織，無論中央或地方，力量皆甚嫌單薄，爲今後切實推進地政事業計，中央似應增設地政部省設地政廳或地政處，縣設土地局，以應需要。

#### (二) 健全土地金融機構

依現行制度，我全國土地金融業務，係由土地金融處辦理，該處隸屬於中國農民銀行，其資金不過一千萬元，論人力，財力，顯然均嫌微弱，亟應加以充實健全，並謀其組織業務之獨立。蓋我國土地面積遼闊，地政事業開展後，在在需項頗鉅之資金，以爲融通，而土地投資，有其期長利薄之特質，不便由普通銀行兼理，故必須有獨立而健全之金融機構，俾其確實擔當協助政府，普遍實施平均地權政策，調整土地分配，增進土地利用，以實現耕者有其田與地盡其利之艱鉅任務。

#### 乙、地籍測量

按土地法規，凡未經地籍測量之土地不得爲所有權之登記，故爲完成全國地籍測量起見，中央地政機關，似應有全國地籍測量設計委員會之組織，使專員全國地籍測量設計之責，省地政機關設測量隊，縣局各設分隊，其工作先測量界址圖根，漸進而至戶地籍丈，若以我國土地面積遼闊，清丈時間較長，非目前戰時環境及人力，財力之所許可，

應加緊實行土地陳報辦法，編製地籍圖冊，務以確定人民產權，而使整理田賦。

丙、地價陳報

無論辦理土地清丈或土地陳報後，雖同時舉辦地價陳報，其法以人民自行陳報爲原則，凡人民不確能按照其所有土地陳報地價者，一經查明，如屬以多報少，除實行照價收買辦法外，並得酌量徵收其所報地價折合應得土地後之其他面積之全部，再以此歸公之土地及收入，爲扶植自耕農之用，而對於暴發之人民，則酌予提成獎勵，以收人民間相互監督之效，如此，人民自不致因土地陳報或無財，購買土地而有所報少之弊。至如地租多報地價，以爲政府徵收或預見文化、政治、經濟中心之將有變遷而爲從事土地投讓之準備場合，則政府於發覺後除收買時，仍照其確實地價嚴加管制外，其於多報地價後已爲公眾照價收買者，更應於一定期間內嚴格執行追還，並依法處罰，仍於追還之地價內，酌提成若干，以獎實告發之人，如此人民政府地價之標準心理，亦自可免除，同時，爲便利人民陳報，及政府審核起見，得先由政府分區規定標準地價，又以各縣市地大範圍預報較小，地價特昂，故辦理地價申報時，不妨將市地入手，漸及地田，但絕不應以局限於市地爲已足。

(丁) 改徵地價稅

在一市或數田定地價後，應即編繪地價，由地政機關訂地稅標準，除除田賦，改徵地價稅，其中爲適應時需要，有各地市產交通狀況將田賦之一部或全部徵收稅物之規定，如田賦改徵地價稅後，即可以地價稅額，按照時價折合實物繳納，如新，在政府祇有預算之勢，而人民可免負擔不平之苦，將更易於推行，至徵收地稅時，其稅率視面積之大小，予以合理之規定，將以限制私人所有土地，如每一業主所有土地之最高額，擬定自一百畝起，至二百畝止，在最高範圍內，依普通稅則值百抽一徵收地價稅，其超過最高額以上之地價稅，除依照普通稅則徵收外，對於超額最高額部分之田租，並應採用差額制徵收，以收地價稅，以期人民之負擔，公平。

(戊) 舉辦土地增價稅

土地增價，係由於人口增加交通便利及社會改良之影響，而非由於勞力或資本而得之收益，應以異進的土地增價稅方法，悉數收歸公有。

俾貧人之財富，或一般公益，得爲人民平均享受，(如發展公益事業，減免苛捐)

(己) 改善佃佃關係

本於農佃合作與扶植自耕農之原則，應加重業主責任，增高佃農收益，凡以往地主對於佃農苛虐殘酷之弊，應徹底廢除，而使耕者有其田，目的，易于實現。

(庚) 限制土地地使用

土地用途整齊繁榮，必要時得根據科學的技術都市設計，重劃區域，根本改造，物地應使增加產率，對於改良土地，創土地利用之科學化及保存地力即土地利用之合理化，其須實力追求，對於荒地之屬於私有者，應限期開闢，並得收時國家經營，其屬於公有者，應招民無償承墾或設獎勵之有餘力易承墾或熟後，第一、二年內免其地價稅，第二、三年後，依法征收其地價稅，但該田地使用權，該墾荒民得終身享受，他若農墾合作及合作農墾之墾導經營，以便計劃經濟之實施，務爲勸導之深，以期地盡其利，而土地與人口均，理之調劑與管理。

(辛) 訓練地政人材

中國地政事業推行伊始，地政人材，無論就專門技術人材或行政人材言，均極缺乏，實爲目前推行地政事業中之二嚴重問題，中央應於中央政治學校內已有地政專修科之設立，但每期畢業人數不過百名，合以前地政學院各期畢業人數，僅約三百名，杯水車薪，實難濟於事，亟應由中央地政機關籌集全國實際經驗，訓練適量地政人材，分派各地推行地政，其由各省市辦理者，則中央對於各省舉辦地政訓練時，如訓練班之訓練期間，授考者之資格及訓練科目，課程標準等，均須有統一規定，俾各省主辦地政訓練機關，有所依據，同時，對於現在在職之地政專業人員，凡未受地政專門訓練者，除接近邊區地方外，各省主管地政專業機關，亦應妥籌辦法，實施訓練，俾各機關現在在職之地政專業人員，均有其必須之地政基本學識，前項訓練科目，課程標準等，亦均應由中央具體規定實施，或直接由中央酌量需要情形負統籌訓練之責，以期，訓練計劃之依據，不應因及臨時之需要，尤須預及及後人材之儲備，此則負有推行地政事業責任者，應早籌劃及之也。

三十年十二月十五日於小溫泉



## 地租論之發展

李顯承

地租論，經常提到時，可以不加指明，人們就會理解是李加圖的地租論。但其實，不論在他以前或以後，却都有很多的流派。

李加圖的地租論所以特別引人注意，不僅由於學說本身含有玄奧，而且也因為他是現代土地改革運動的理論根據，他是實質社會主義者的經濟學基石，他是所得稅制度之中心精神，而且他又馬克思主義者所最關心接受的古典學說。

要介紹地租論，尤其要述地租論的發展，由於他本說本身的流派紛歧，由於他實際應用的多方發展，看來就不難是一件太容易的事。這裏且先說他的準備觀念：

首先，地租是國民收入之一，而地租論的主要任務則為：

第一，定明這一收入的本質，（地租的概念）；

第二，追究這一收入的發生來源，（地租的發生）；

第三，解釋這一收入的數量如何被決定，（地租的大小）；和

第四，表出這一收入對於社會所發生的影響，（對於地租的價值

其次，研究地租而有成就的學者，歷史上原不只一人，所以在學術史中，地租學說就顯成巨流似的，有後浪推前浪的景色，也有不遑長江的氣概。在這一學說之流中，最有中流砥柱地位的，則是李加圖。所以地租論的發展，可以依李加圖為中樞分成三期，就是在李加圖以前的，李加圖的，和在李加以後的。

## 一 早期地租論

所謂早期地租論，也就是李加圖以前的地租論。要說李加圖以前的地租論，最早可以追溯到重商時代維廉彼得（W. Petty）的地租論，那是以土地的滋生能力解釋地租的學說，不過只是很片段的。

比較有系統的，首先應數到重農學派的地租論。所謂重農學派，是指十八世紀中葉在法國論壇上活躍的一羣學者；這以魁斯內（Quesnay）為大師，丟哥（Turgot）也很著名。他們對於地租論的貢獻，第一是肯定地租的性質。地租在他們的體系裏，被稱為純生產品。所謂純生產品是指的，新生產品內減去生產進行中一切消耗以後的剩餘生產品。依重農學派所見，工業品在返還生產時的消耗以外，就一無剩餘，而農業品則在除去一切消耗後，仍能有被名為純生產品的剩餘。地租的這一性質，是由他們所規定，而為往後學者所繼承的；這對於地租論的發展說，實在有其決定的影響。

第二，他們解釋純生產品的來源，以為工業品和農產品由不同的價值法則所統制。由於人口的急速增殖，和農產品為生活必需品之故，他的需要就經常超過他的供給，因此農產品就得以特別昂貴的價格出售，而獲得超過於成本的剩餘。這種剩餘，被稱為價值的二元論。對於這一解釋，他們也並未堅持。可稱為決定解釋的，是被歸結於土地的特殊生產力上。他們以為土地有創造新物質的物理性能，這在工業上是沒有的，農業上的純生產品就由於土地的這種性能而來。此外，還有一種解釋，認為是由於土地所有的不平等，是由於土地的被獨佔，所以農民要利用土地時，就得支付地租。

第三，關於地租大小的決定，他們認為是取決於農產品的市場價值。

，市場價格過低時，純生產品也可以變成零。其次，和農業生產力有關，農業生產力發達，則純生產品的數量可以較大。再次則是土地的肥度，肥度的優劣也決定地租的大小。

第四，他們對於地租的態度是最善意的，因為他們認為地租是社會上唯一的新財富，這新財富不特保育了溫文有禮的地主階級，且也支持着整個的國家生命，所以地租是文化生活的源泉，也是政治社會的基礎。

重農學派以後，亞當斯密(Adam Smith)大體上繼承着他們的學說。他以為地租是土地生產物或土地生產物的價格，於價值與農資本及普通利潤後，所殘餘的部分。這本質上仍還是重農學派的觀念。

至於地租的發生，他在不同處所說出過三種解釋：主要地他以為是出於土地生產物價格之溢限的提高，而所以能溢限的提高，則又由於土地生產物的必需性。其次，他以為地租是發生於自然力，農業上自然與人共同勞動，自然的生產物就構成爲地租。再次，他又以為地租是發生於土地私有，只要土地私有制度一經確立，利用土地就得支付代價。

對於地租大小的決定，他以為有三個條件：第一是土地生產物量如何，第二是土地生產物的分配比例如何，第三是土地生產物的價值，尤其是土地生產物和工業品的比價如何。有時他也說，地租的大小，是取決於自然力之大小的。

對於地租的態度，他深受重農學派影響，以能使地租增大爲得計。另外從地租隨一般社會狀況的改良而增加一事，他又認爲地主階級的利益是和社會一般的利益密切相關不可分離的，因而地主即爲本階級的利益打算時，就不會以工階級那樣的貽誤國家。

此外，值得一提的是馬爾薩斯(Malthus)的地租論。他以為在土地生產物的價值中，減去所投資本以及一般利潤以外，所殘餘的部分就是地租。而地租的發生，要不外是土地生產物的市場價格超過於生產費。至於所以能夠如此，則又因爲土地有一種性質，能使耕作者得維持其

必要生產以上的生活資料；這是地租得以發生的物質基礎。另外又因爲生活資料的數量無限，而生活資料的供給則爲肥沃土地稀少所限制。從歷史考察，文明進步足以減少土地生產物的生產費，足以增多土地生產物物質數量，而又足以提高土地生產物的市場價格，因之生產費與市場價格間的差額就愈大，也就是地租因社會進步而騰貴。所以他認爲地租不是什麼獨佔的利潤，而是文明進步的必然產物。關於地租大小的決定，他於說過歷史傾向以外，也從土地的肥沃度立論。他以為由於土地肥度的不同，所提供的地租就不等，優等土地較之劣等土地地租必多，所以不同等級的各種土地，地租的大小和土地的優劣成正比例。

以上是早期地租論的概況，他們從市場價格超過生產費的差額去論地租的本質，並從土地生產性與農業的優越性上配合着價格法則，去論定這一差額的形成；這是他們的特色。

## 二 李加圖的地租論

李加圖(David Ricardo)是地租論者的權威。要明白他的地租論，首先應理解他的地租概念就和早期地租論者不同。他的地租定義說：「地租是土地生產物的一部分，那部分因使用土壤之固有且不可毀滅的力而支給地主的。」通常對於他的地租定義甚爲注意，但據作者的解釋，則他的地租定義只不過規定了他所研究的地租範圍，是只及於純粹的地租，而是實際地租中的其他部分(如土地改良的利息之類)剔除不計的。最足以表明他的地租概念之特性的，是他對於地租本質的認識，他以為「地租常常是使用二宗相等資本和勞動所得的生產物之差額」，或「地租是使用等量勞動和資本於同一或性質相異的土地上，所得的生產物差額」。所以要把二者綜合着看，才可以得着李加圖所謂地租的全部概念，那就是：地租乃由於非人爲原因而發生的土地生產物之差額。這裏，範圍上，李加圖的地租是純粹的地租，而早期論者的地租則爲混雜的地租；本質上，李加圖的地租是同一或相異土地上的生產物差額，而早期

論者的地租觀是土地生產物之生產費和市場價格間的差額。就是由於地租概念的不相同，所以他們所論證的就也各不相同。關於地租的發生，這在李嘉圖看來，說也是土地生產物內差額是剩餘而形成的問題。投進等量的資本和勞動，却產生不等的土地生產物，這就是說怎樣的方法而出現的呢？他以為這是由於土地的數量有限，可能占領其次是由於土地的豐度各不相同，再次是由於土地的地位有差異，最後也是由於土地與資本受收獲遞減律支配，土地不能按照勞費的增加而增加。這裏後三個原因，是差額所以形成的原因，而前一個原因，則是差額所以歸於地主的理由。李嘉圖明地租發生的狀態，他假定有第一、第二、第三號土地，使等量的資本和勞動，可以獲得一百、九十、八十夸脫的谷物。在開始，因人口稀少，所以只耕種第一號地；這時耕種者獲得全部谷物。往後人口增加到必需耕種第二號土地，在遠處，除去支持勞動以外，尚獲得九十夸脫，這時地租就要在第一號土地發生；因為第二號土地的耕種者，支付十夸脫地租去耕種第一號土地，結果是和原來完全相同的。到人口增加，第三號土地必將進入耕作時，依相同情形，第二號土地發生地租，而第一號則高漲到二十夸脫。這就是說豐度不同的地，經過到地位差異或報酬漸減時，地租發生的情形是一樣。

地租就是土地生產的差額，此一差額由土地的豐度地位和投資報酬的不相等而來，所以地租的大小，也為不等報酬的差距所決定。他說：「在同一土地或新土地上，假設投資時，在何減少其所得生產物則不相等之事項，勞必減小地租；同時，任何增加其不相等之事項，則必產生一相異效果，而伴地租增大。」這話甚說，地租在生產物差額的差額近時就小，而在差額漸增時則大。在李嘉圖的體系裏，他是認為農界土地愈劣等，或最後投資的報酬愈微薄，則地租就愈發增大；反之，農界土地較優等，或最後投資的報酬較厚，則地租勢必減小。而在這中間，人口增加和土地改良，就是發生相互影響的兩個因子，人口增加使農

界的界限越趨次劣，而土地改良則可使次劣土地停止耕種，至少也可以延緩次劣土地的耕種。而從歷史趨勢考察，他應認為社會進步人口增加的结果，勢必須耕的土地愈發下劣，所以地租的增長趨勢，似是不可避免的。他固然也曾提出土地改良有阻礙這一舉動的可能，但就在土地改良足以減低地租的場合，他卻又偏分這見解的認定：因必需勞動量減少而土地生產物跌價，則利潤增大，利潤增大則資本蓄積增加，資本增加則對於工人的需要增加，這就要工資增加以至於人口增加，因而結局，仍然是地租增加。

而以上所說的，可以稱之為李嘉圖所見地租的物理方面，於此獲得補益，其價值方面。依據他的價值論，貨物的價值由所投入的必需勞動量決定，租不是決定於生產中占有最後條件的最小勞動量，而是決定於生產條件最不利最大的最大勞動量。谷物的價值也是如此，作為決定標準的是最劣土地上耕作所需的勞動量。在最劣土地上所收穫的谷物，其價值和投入的勞動量恰相等，沒有剩餘，所以農界土地不支付地租，也就是一切谷物價值由不支付地租的部分所決定，所以地租不是組成價值的因素。在被優或最優土地上所收穫的谷物，其自力勞動量不決定價值，牠們的單位價值完全和最劣土地的谷物相等，這時兩者間就發生價值差額，形成地租，所以他說：「谷價不因支付地租而高，地租却因谷價之高而高。」

當谷物生產增加困難時，其意思是在農界土地上耕作，支持勞動的部分（工資）加大，支持勞動以上的所得（利潤）減少，而和優等土地相較依等量勞動的生產物差額（地租）則增多。不僅此也，谷物生產困難，除增多地租的分額之外，還得以提高這分額的相對價值，就是和原先同量的谷物却可以支配更多的工資品。所以李嘉圖認為，谷物生產困難，對於地主實有雙重的利益。因此在他的推想中，將來就只許地主是農之主子。

當分析增加關於地租的難度，可以得兩點重要事實：第一，人口

第一，他所有的研究，其實是在維護地租存在的正當立場。因為就他所論，一方由於優良土地的有限，由於報酬漸減法則的作用，他方又由於社會進程中，人口的必然增加，以至原產物需要的必然增加，這就無可避免的需得進耕劣地，其結果是原產物的生產困難，價值增大，在優良土地上自然依報酬差額而發生地租，並隨着耕地方度的下降而愈發升高。這一切似乎都是天定的，人力無尤於其間，這就地租的存在，既自然而又正義，一般社會是沒有理由可以埋怨地主之收租地租的。

但是第二，他以爲地主常和消費者以及工業家的利益相悖。地主的利益在於谷價騰貴，而消費者則希望其低廉。谷價騰貴工業家就須支付較高額的工資，因而利潤趨於下落，所以工餘家也不希望谷價騰貴。此外，就是農業經營者和一般工人，也不免因谷價騰貴要受到損失。所以谷價騰貴除去地主以外的一切階級都將蒙受不利，因而地主階級的利益，顯然是和社會利益全相違背的。

綜結起來，地租的存在，雖說自然而正義，但增長增高到非社會之福，所以他雖不曾懷疑地租的存在，却主張由谷物的自由輸入和土地改良來減殺地租增漲的趨勢。

### 三 地租論的晚近演進

李加圖的地租論是十九世紀最有名的學說，以這學說爲中心，聚集着不少的批判和演進。經過千變百化之後，他的地租論，到現在似乎地還不曾失去勢力。這所以自他以後的地租論，本質上就和他的地租論必須有所關聯似的。這裏因爲篇幅關係，當然不能充分敘述，姑且說個大概如下：

第一，我們可先提到否認經濟地租之存在的學者，這由樂觀主義派的巴新夏 (Barth) 和加雷 (Carr) 爲代表。他們以爲自然或者土地的供狀，根本不會向人要索過代價，所有原產的價格，只恰恰相等於獲得時的勞費。固然，土地豐度有優劣的差異，而其形成在某範圍內可以

說與凡為無關係，但就是如此，地租也不能否認發現優劣度的仍是人爲的努力。所以李加圖所論地租，其實也就是開闢和整理耕地的勞力和費用所應得的收益。再回到歷史過程看，土地墾闢也決不是由肥沃不初的地帶開始，而相反的，由於人力小安之大的關係，墾闢往往是由瘠薄崎嶇的山野開始。耕犁的順序既是由瘠薄到肥沃，當機會是谷物生產愈形增多，同時谷物價格也就愈發低廉，從而李加圖所謂地租發生於谷物高價的這一體系，事實上也就無從出現。總之，他們是認自己的價值論上排斥不勞而獲的地租觀念之存在，並從歷史的片段觀察而純觀念的否定對差地租之發生而已。

第二，是羅伯爾圖 (Roberts) 和馬克思 (Marx) 的絕對地租論。羅伯爾圖以爲對差地租只能解釋地租的高低，却不能解釋地租的發生。而馬克思則以爲在對差地租之外，還必有對差性的地租存在。於是依各自的見地承認對差地租之說，復中論其絕對地租，這絕對地租的存在和地租的對差法則是無何等關係的。他們對於絕對地租的成因，都着眼於工業資本的差異上，而認定農業資本的優越絕對地租所以成立的來源。並聲言在這一關係之下，而論土地豐度如何，只要進入使用，就一定會提供地租。至於農業資本爲什麼能占取這一優越，則依各人經濟理論的不同，解釋上就有顯著的差別。羅伯爾圖以爲是農業不需原料，而工業則需原料，所以轉圈就有差異。而馬克思則以爲農業資本是低級組成的資本，工業資本是高級組成的資本，因資本組成不同，前者較之後者就有更多的剩餘價值，這更多的剩餘價值，又以土地私有的關係，得不被利潤平均化的作用所沖淡，因而形成爲地租，這在工業上是不可能。其實工業資本差異的說法，在他們以前，和李加圖同時的陶倫斯 (Torrens) 就已提過。不特陶倫斯，就是重農學說以來的早期地租論者，始終也就是在這一立場上考察的。因此說法儘有不同，如果從立脚點看時，所謂絕對地租論者，實在已由李加圖的豐量中，使個遮眼法，閃閃到早期地租論者的帳幕下去了。

第三，是把對差報酬的地租觀念盡量擴充的學者，他們牢守着地租就是差額報酬的教條，因此却又不得不認定，這差額報酬的現象，不僅土地有之，其他生產要素，不論勞資本，為勞動，或為企業才能，都有這同一的情形。這種主張的學者人數很多，所以也很難判定說，誰是他們的代表。就應用而論，所得稅制度所以特別注意差額所得，某種也就在這上面；而實質社會主義者的韋白 (Weber)，於認定國家應沒收地租之餘，復以為利息也是一種差額收益，勢力的報酬，也有些是才幹的地租，是私產制度的間接結果，所以都應受同樣的處罰。這一地租(差額報酬)普遍存在的論證，依李加圖的體系，原也是很自然的。因為他認為決定價值的是同種貨物的最大勞動量，因此在任何生產費不相等的貨物，就必然要出現超過於限界貨物的差額所得，如果差額所得就是地租，那末只要價值存在的場合，以生產費之不能相等而論，也就當然應是地租存在的場合了。不過地租觀念一經擴充之後，於原來所要解答的特定地租，却不至要減輕價值的。

第四，則是把地租現象直接歸於於價值現象的學者，這或者可以由心理學派的孟格 (Menger) 為代表，不過在他以前，歐洲大陸方面的經濟學者很早就已由許多人作同樣的主張。他們或者認定，地租只是單純谷物高價的結果，和次劣土地之耕種無關，相反的，由於次劣土地的耕種，而擴大谷物供給一點，谷價將更低廉，地租也會下落。或者認為地

租只是稀少價值的結果，任何貨物或勞務，只要相對數量稀少，情形就會相同。總之，他們以為地租並無任何特質，而只是一般供求法則的經常產物。同時，這一說法和上述差額報酬普遍存在的觀察也恰相符合，因為差額報酬既是普遍存在，那為什麼不用更簡約更一般的原則去說明呢？在這一點要求之下，於是供求法則就有極相當這一任務，因而地租既不是奇蹟，也不是任何非常的事物，所謂報酬漸減法則，以及過度差異之類，原作為李加圖地租論之建築基礎的，看來也就大大減色了。

最後，把地租視為特殊所得，而加以進一步發展的，則有亨利喬治 (Henry George) 這一派的單一稅論者。他以為貧困所以伴隨難進步，是由於生產力增加而分配則更趨於不均，此種不均的由來，則為地租的特性所決定。因為生產產品的分配，有其一定的法則，耕種限界為此法則的指標；耕種限界下降，則地租上升，工資和利息下降；反之，耕種限界上升，則地租下降，工資和利息上升。從動態的歷史考察，人口增加，土地利用集中，一般的技術改良，以至於任何物質進步，結局只有使地租增加，因而地租是吾輩進步成果的標誌，是經濟恐慌的起因，是社會貧窮的真源。要解決貧困，沒有任何辦法，除非是去除此真正的原因，沒收地租，以租稅手段沒收地租的全部。這樣社會才有真正的平等，歷史才可能繼續的進步！

(完)

# 地政署成立後地方地政機構之商榷

金海同

## 一 引言

日本行政學者嶺山政造氏，在他的「行政組織」一書內強調「土地行政」關係的密切，至於認定「土地」不惟為「行政」成立的要件，並且是「行政」發達的原因；以爲人類對於自然環境的土地，在某種歷史階段運用活力的時候，點發生公共經營的行政。如此說來，土地行政實有坐落其他各項行政的作用，其在一般行政中所佔的重要地位，也就可想而知了。

一般說來，土地行政原有廣狹二義。所謂廣義的土地行政，便是除了具有普通土地行政的涵義外，兼及於土地立法的範圍；或者說是含有土地政策的意味。至於狹義的土地行政，則僅限於土地行政業務的執行，也就是將土地法規所規定的各項行政業務，通過地政機構，一一使其實現，所以就狹義的土地行政言，地政機構實爲推動土地行政業務的樞紐。我國土地法於開宗明義，解釋「土地」的涵義之後，也緊接聲明白規定土地法應由地政機關來執行。

我國土地法規定地政機關，分爲中央地政機關與地方地政機關兩種；而地方地政機關又有省地政機關與市縣地政機關之分；並明定市縣地政機關爲主管地政機關（第一條第五款）。就各級地政機關的功能與性質言，中央地政機關不但是統籌計劃，指揮監督的一種機構；實際上負責執行土地行政業務之責的，還是地方地政機關，特別是市縣地政機關。所以土地行政業務之推行靈利與否，全視地方地政機關能否克盡其功能以爲斷。筆者認爲我國地政之所以不舉，主要的是因爲行政機構不健全

愈具完整，也便是這個道理。

## 二 地方地政機關的職權

行政機關的組織與體制，決定於其所執行的事務的繁簡；換言之，也就是根據法定的職權而定其設施範圍的大小。土地行政既爲普通行政之一種，但因其業務性質，與一般行政事務有別，又爲一種技術行政；（如測量、登記、估價、重劃、突檢審查、土地經濟調查等）因而地政機關的職權，特別是地方地政機關的職權，也與一般行政機關大異其趣。故此我們在沒有討論地方地政機構之先，對於它所具有的一般職權與特有職權，實有分別加以檢討的必要。

首先我們要提到的，便是十七年中央政治會議所通過的「土地法原則」。該原則對於土地掌管機關的一般職權，會將如下的規定：

- 一、管理公有土地
  - 二、土地測量
  - 三、土地登記
  - 四、保管土地補給
  - 五、發給土地契據
  - 六、估計地價
  - 七、解決因本法（土地法）發生之爭執
  - 八、訂定地稅則
- 其後中央地方自治計劃專門委員會研究會土地組，於其所通過之「地方土地行政綱領」規定要目六項：

一、土地行政之組織  
 二、地籍之清理  
 三、地籍之改革  
 四、土地使用之統制  
 五、佃農之保障  
 六、自耕農之扶助與制定

茲更就土地法中所規定之地政機關之一般職權，以及地方地政機關之特有職權，加以明細分析，並逐項列舉於後：

(甲)地政機關的一般職權

(子)關於一般規定者：

(1)土地法之執行(第二條)

(丑)關於土地登記者：

(1)登記損害之賠償(第三十九條)

(2)登記備金的提存(第四十條)

(3)管轄區內土地所有權登記之限期舉辦(第四十四條)

(4)登記簿及登記地圖之置備(第四十六條)

(5)分區登記之實施(第四十八條)

(6)登記總圖，分區圖與分段圖之標示(第五十一條)

(7)所有權狀，他項權利證明書及各項表冊之製定(第五十二條之第二項)

(8)代辦因執行拍賣或公賣處分之權利移轉登記(第六十二條)

(9)代辦公有土地登記(第六十三條)

(10)代辦官署或自治機關之土地權利登記(第六十四條)

(11)契據書之接收與記載及收據之給與(第七十五條)

(12)登記契據之發還(第七十六條)

(13)契據書之調查與調查簿錄之製作(第七十八條)

(14)係由權利人聲請登記時，登記通知書之送達義務人(第九十三條)

(15)契據專員審查報告之限期公佈與通知(第九十九條)

(16)無異議土地所有權登記及所有權以外權利登記之舉辦(第一〇三條)

(17)坍塌土地與他土地共同寫所有權以外權利之權利，他土地所在地屬於他地政機關管轄時，他土地登記之委託(第一一四條)

(18)地役權設定登記，需役地屬於他地政機關時之相互配賦與通知(第一一九條)

(19)所有權以外之權利登記時「權利價值」計算標準之編定(第一三三條之第三項)

(20)土地所有權狀及土地他項權利證明書之換補(第一三九二四〇條)

(21)土地使用者：

(1)土地使用變更之核定(第一四三條)

(2)最小面積單位之規定(第一四七條)

(3)「墾荒區」之限期編定(一八八條)

(4)荒地承墾證書之發給(第一九二條末項)

(5)承墾荒地墾竣年限之核定(第一九五條)

(6)代墾人承領荒地之核准(第一九九條)

(7)代墾證書之發給及保證金之收取(第二〇一、二〇二條)

(8)承墾證書之撤銷及保證金之沒收(第二〇九、二一〇條)

(9)土地重劃之實施(第二一一條)

(10)土地重劃計畫書及土地重劃圖之製定暨重劃地段最小

(一) 面積單位之規定(第三一四條) (第三一八條)

(二) 土地重估計劃書及重劃地區之公告與通知(第二二七條)

(三) 關於土地稅者:

(甲) 關於土地稅者:

(1) 土地市價之記載與統計(第二三五條)

(2) 估計專員之設置(第二三七條)

(3) 地價區之劃分(第二三九條)

(4) 地價分區圖之製定與公布(二四〇條)

(5) 標準地價之分區公告(第二四四條)

(6) 地價估計方法之變更(第二五七條)

(7) 製作改良物價值實數之估計(第二六四條)

(8) 改良物估計實額之書面通知(第二六六條)

(9) 地價估之價值與記載(第二七一條)

(10) 地價冊之處理(第二七六條)

(11) 地價狀況圖表之印製公布與出售(第二七八條)

(乙) 關於土地徵收者:

(1) 徵收計劃及圖說調查必要費用之收取(第三五六條)

(2) 國府政院或省府核准徵收土地原案之接受公告與通知(第三五八、三六〇條)

(3) 補償金之存儲特種(第三七九條)

(4) 關於補償金事項之辦理(第三八〇條)

(5) 對新物之代運或併徵(第三八五條)

(乙) 地方地政機關之特有職務

(一) 省地政機關及主管地政機關之職權:

(1) 全年行政報告書之制送(第三三條)

(二) 主管地政機關之職權:

(1) 關於一般規定者:

(1) 權利私有土地限期分割出賣辦法之規定與徵收(第十八條)

(2) 一定區域內分段面積不合經濟利用土地之全部重劃與分配(第十八條)

(3) 地籍測量及地質探險之執行暨冊籍與報告書之編造(第二十三條)

(4) 公有土地冊籍之編造(第二十五條)

(丑) 關於土地登記者:

(1) 登記簿正本滅失時，土地權利書狀之調取與登記簿之補造(第五十六條)

(2) 土地所有權狀之發給與簽蓋(第八十九條)

(3) 土地他項權利證明書之發給與簽蓋(第九十條)

(4) 有誤謬請登記證明文件之記載與蓋印(第九十一條)

(寅) 關於土地使用者:

(1) 使用地種別及變更之編定(第一四五條)

(2) 耕地特別改良費用償還金額之最終決定(第一八七條)

(3) 荒地申請之核准(第一九二條)

(4) 私荒之限期開墾(二〇九條)

(卯) 關於土地稅者:

(1) 標準地價異議之接受(第二四六、二四七條)

(2) 對於標準地價異議之決定與公斷要求之接受(第二四八條)

(3) 估計專員之參與標準地價異議公斷(第二四九條)

(4) 公斷要求提出之限期(第二五〇條)

(5) 公斷限期之決定(第二五一條)

(6) 公斷費用之分担(第二五三條)

(7) 估定地價之成立(第二五四條)



- (8) 改良物估計價值異議之接受(第二六七條)
- (9) 對於改良物估計價值異議之決定與公斷要求之接受(第二六八條)

- (10) 改良物估定價額之成立(第二六九條)
- (11) 地價稅分期繳納之核定(第二七五條)
- (12) 自住地及自耕地面積限度之呈報(第二九八條)

- (13) 改良物現狀變更後價值之重估(第三〇七條)
- (14) 欠稅土地及其定產物之拍賣抵償，通知與展期拍賣(第三一八至三二〇條)

- (15) 不依法令完納增種稅土地之拍賣抵償(第三二二、三二三、三二四條)
- (16) 欠稅土地收益之提取(第三二四條)
- (17) 不在地主課地稅率之遞增(第三三二條)

- (18) 未經呈報之不在地主稅額之加倍徵收(第三三三條)
- (19) 不在地主情形消滅之備案(第三三四條)

(既)關於土地徵收者：

- (1) 被徵收土地他項權利之備案(第三六二條)
- (2) 「公費徵收」土地關係人增加或繼續建築申請之特許(第三六七條)
- (3) 未經依法申報地價土地，補償地價額之估定(第三七七條)
- (4) 補償金之收受，清償與支付(第三七八條)
- (5) 無主墳墓遷移安葬情形之記載(第三八三條)

來，土地行政業務的重要性與繁雜性，實不減於所謂千頭百緒，特幸萬

民的管「人」之政。所以我國遠在古代，即對管「地」之政與管「人」之政二者並重，設置「山虞」、「林衡」、「地均」、「大司徒」等職，以掌邦教。二十四年國民政府公布的「土地法施行法」，也明定土地法所稱著地政機關為地政廳；市縣地政機關為市地政局及縣地政局(第七條第八條)；蓋職權所繫，業務攸關，非如此是難望發揮行政效能，有所開拓展

### 三 過去地方地政機關的檢討

實在說來，我國過去各省市縣的地政機關，系統殊欠完整，組織也不健全，要說它適應土地法所賦予的各項職權，担負推行土地政策的任務，事實上不易做到。就「省」地政機關來說，廣東省雖於民國十五年最先成立土地廳，但次年即縮小範圍，改稱土地處。其後各省雖先後有專管機關的設置，不但名稱龐雜，隸屬各殊；並且時設時撤，變易頻繁(併見附表)。如皖省自十六年成立土地局，至二三年恢復土地局，八年間九易主管，變換了十二次名稱，可說是極紛歧靡張之能事。二十五年「各省市地政施行程序大綱」頒行之後，各省在設廳之前，(先後暫行成立地局的也只有廣東、江蘇、江西、湖北、湖南、齊海、河南、福建、浙江、四川等少數省份(目前僅有川、粵、桂、閩、浙、青、贛六省成立))；其他各省，土地行政事務，大都由民政廳設科或設股辦理，就是還少數設立地政局的省份，事權也未能統一，比方說，各省的官田公產，多半是由財政廳直接管理，地政局無權過問，土地行政的割裂支解情形，於此不難想見個大概。茲將民國以來各省的「省」地政機關設置情形列表於後：(本表及附表二、三均請參閱內政年鑑「土地廳」及抽編「中國近六十年地政大事年表」)：

案。上本行。...

2 業主...

(一) 承購...

(二) 公債...

(三) 承購...

(四) 承購...

(五) 承購...

(六) 承購...

(七) 承購...

見前...

支那...

由八...

大...

...

...

...

...

...

三、夫...



附表二 民國以來各省「省」地政機關名稱一覽表

機關名稱	設置省份	機關名稱	設置省份
農務總局	察、青、寧、綏、黑、贛	清理田賦總局	青
清丈墾招墾總局	黑	經界總局	閩
清查局	黔	官地清丈局	遼
全省土地清丈局	吉	試辦土地清丈辦事處	豫
清查田賦總局	黔	清理田賦總局	桂
清丈田賦總局	桂	西寧道屬墾務總局	青
土地局	粵、贛、皖、浙、蘇、青	土地管理局	皖
地政總局	豫、川、蘇、贛、鄂、湘、青、閩、	漢中道尹署清查田賦辦事處	陝
土地調查籌備處	閩	土地整理籌備處	滇
地政籌備處	豫、川	沙田清理處	粵
田賦陳報處	粵	土地整理處	豫、皖

早。其次說到市屬地政機關。市地機關的設置，也以廣州市土地局為最早。其後京、滬、平、津、漢、青等市，雖經先後設立，但除兩三市而

外，大都未曾維持長遠，終久不免我併與省地政機關遭受同樣的命運。其間經過沿革情形，詳見下表：

附表三 廣州等大城市地政機關設置情形一覽表

市別	年次	地政機關	省	地政機關	省
廣州	十一年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
	十二年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
土地局	十三年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
	十四年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
土地局	十五年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
	十六年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
土地局	十七年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
	十八年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
土地局	十九年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
	二十年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
土地局	廿一年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
	廿二年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
土地局	廿三年	地政委員會	粵	地政委員會	粵
	廿四年	地政委員會	粵	地政委員會	粵

青島	漢口	天津	北平	上海	南京
督辦公署 財政課					
財政局					
財政局 地政科					
財政局 地政科					
	土地登記 委員會				
				土地登記 委員會	土地登記 委員會
		土地局		土地局	土地局
土地局	土地登記 局				
財政局 地政科	財政局 地政科			併入財 政局	
	市府 地政科		地政科 地政科	地政科 地政科	
		地政科 地政科			
					併入財 政局
	土地登記 冊				
					地政 局
					土地 局

至於說到縣地政機關，比起省市地政機關來，尤不爲人重視，近年全國各縣設有專管地政機關的，真是鳳毛麟角。這裏我們把民國元年，到二十三年各省設置縣地政機關的情形，大概的說一說（參閱內政年鑑「土地篇」）：

察哈爾是首先設立縣地政機關的省份，還在民國元年，各縣便設有墾務行局。十六年各縣設立清丈、放墾、收價三處；嗣又於十七年將三處裁撤。十九年收復收價處；土地行政事務，仍由各縣政府兼辦。福建省於民國四年在各縣設立地界評議會，旋即裁撤。

青海省各縣向有學務分局的設置。十九年各縣府成立學務分處；嗣又於二十一年改設清賦分處。

最先成立縣土地局的還是廣東省。十五年中山、始興、開平三縣土地局成立；此外還有潮梅、石龍、江門、佛山等處。後又裁撤，中山縣土地局於十九年始行恢復。二十年南海縣土地局成立。二十一年汕頭市設立土地科。二十三年番禺、汕頭等十二市縣土地局成立。

江西省在十七年土地局成立之初，各縣設有清查田賦總局；各都並設立分局。十八年南昌縣土地局成立，次年即裁撤。

與江西省同年設立縣土地局的是江蘇省，鎮江、江甯兩縣的土地局都是十八年成立的。二十一年青浦縣土地局成立。其後揚州、上海等二十餘縣土地局，相繼成立。

安徽省於十六年有官產各縣，設立製務專局；十八年改設製務辦事處，不久即裁併縣府。

湖北省各縣土地行政事務，係由縣府辦理。但就辦土地清查各縣，則於縣府設立土地清查處；並設土地評判委員會。各區並設有區土地清查及區評判委員會。

浙江省餘杭、海鹽等十五縣，曾有清丈處之設置。

雲南於二十年設立星寶、晉甯兩縣清丈處；去年設昆明、宜良兩處。

他如湘、豫、陝、桂、冀、甘、甯、黔、遼、吉、黑等省，各縣土地行政事務，均係由縣政府辦理。二十八年國府公布縣各級組織綱要，規定各縣設立地政科。就我們所知，各省多未切實遵行。四川省設立地政科的縣份，只有成都、樂陽、溫江、雙流、金堂、郫縣、崇寧、瀘縣、什邡、新都、郫縣、新津等十二縣，據不到全省縣份十分之一之數目。其他各省，可想而知了。

綜上以觀，可見我國地方地政機構，無論省也好，市縣也好，均够不上健全完備的水準，因而在施政時不免有所牽制，當然更談不到行政效能的充分發揮與土地政策的積極推行了。

考各國對於地方地政機構，莫不異常重視。美國在各地設有土地局，專司公地之放領。英國的省縣地方地政機關為郡土地管理員與區土地管理處。德國於各「州」「郡」均有土地事務局之設。蘇聯各共和國及自治共和國在「府」「縣」均設有農墾部；村莊雜埃並有基層土地行政單位的組織，專司該區域內土地利用、分配等事項。就蘇聯土地改革的東南歐各國來說，拉脫維亞在各「鄉」「市」設有農墾組織委員會，此種委員會，依照聯邦的土地行政組織，實際上即是一種農墾的執行機構。波蘭於「區」「縣」土地局之外，復有區土地委員會與土地分派特別委員會的組織。南斯拉夫在各州設有土地管理局；各縣均有土地局。至於土地委員會的組織，即不侷限於州縣，並且及於鄉村，系統的獨立與組織的完備，於此可見。土地改革運動之所以在東南歐各國普及異彰，決非出自偶然而有其必然的原因的。我們還不應該忘記這道理。

#### 四 今後地方地政機關的展望

最近九中全會，為了推行土地政策與適應建設需要，通過了無幾提議的「土地改革臨時實施綱要」與「設立地政署」兩案，打破了地政界一向沉寂的空氣，掀起了全國洶湧澎湃的地政高潮，可說是我國近年地政建設史上劃時代的一件大事。中樞地政首腦的設置，我人早就覺得有此必要，特別是在這抗戰建國，艱難並進的時候，非加強各級地政機構，實不足以充分發揮地方，增加物資生產，以造成堅強的戰鬥力，確保戰爭的勝利；更不足以積極推行土地政策，奠定建國大業萬世之基。至於實際上推行土地行政業務之責的地方地政機構，在現中央地政署行將誕生的前夕，尤有把握時機，適應形勢，以大刀闊斧的手段，積極加以調整的必要，試申論之：

第一，就行政系統來說，中央既經設立地政首腦，地方地政機構當然亦隨之為相應的調整與配合，庶可保持行政系統的完整，收效用靈活之效。否則首尾不能呼應，步調難期合拍，殊足減殺行政效率。

第二、說口說無憑，土地行政業務的實施，全靠地方地政機關來執行，而編去各省地政之所以不舉，又由於地方地政機構太不健全；那麼，在這「土地政策臨時實施綱要」一書付諸實施，全國土地總動員必將更加加强的今日，非將各級地方地政機構加以調整，實不足以担負此種時代的使命。

第三、依照 總裁訓示：「土地問題之解決，為實行民生主義首要之急務；其整頓之日，更為徹底推行土地政策之良機」。個人對於拙著「我國地政之檢討」一文中曾謂我國今後六十年內，必為地政建設時代無疑，如何開辟山林，斬披荊棘，以進此偉大時代之來臨，實有待於吾人今日之充分準備與極力努力；那麼對於實際上執行土地行政業務的地方地政機關的調整，當然更屬刻不容緩的事。

至於調整的方法，我人以為開宗明義，應將各級地政機關，訂入各級地方政府組織法內，藉以確定地政機關的地位。過去各省市縣地政機關之所以未能普遍設立，或雖經設立，仍不無隨時橫遭裁併，其原因固多，但是最主要的一個，不能不說是由於地政機關的設置，未能與各級政府組織法內所明確的規定。先就省政府組織法來說，依照十六年修正公布的該法所規定，省政府設立民政、財政、建設、軍事、司法各廳，而對於土地、農工、礦業等廳，僅係規定於必要時得設立之，次年該法又經修正，竟將土地廳加以取消，把土地行政事務歸由民政廳掌管；公產則歸財政廳；土地測量則歸建設廳的職掌範圍之內；至於農墾、牧畜林業以及佃夫、地主間的爭訟，則由農墾廳（必要時得設置）主管，整個土地行政業務，被全國分解得七零八落。十九年該法重行修正，規定民政廳掌管佃業爭訟；建設廳掌不屬於土地行政之測量事項；農墾廳的職掌則為整理耕地，墾荒及農田水利整田等事。二十年該法復經修正，規定民政廳掌管佃業之爭訟，土地測量、徵收及其他土地行政事務；實業廳（必要時得設置）掌管整理耕地，墾荒及整治農田水利等事。直到現在，地政機關的設置，仍不見於省政府組織法的明文規定，不能不說是一大憾事。

其次說到市鎮法與縣組織法。十九年公布的市鎮法，對於土地局的設置，僅為一種彈性的規定；必要時得經上級機關之核准增設。土地行政與夫公產之管理及處分事項，係屬財政局的職掌範圍；至於森林、墾牧之保護及取締等事，則由社會局主管。同年公布的修正縣組織法，規定縣政府下設置公安、財政、建設、教育等局，必要時再設土地局。各縣的公產，由財政局管理；其他關於土地墾殖、森林、水利等事項，則由建設廳主管。直到二十八年「縣各級組織綱要」頒布，才有設立地政科的規定。

以上我們把各級地方政府的組織法加以檢討之後，覺得為了保持行政系統的完整與土地政策的推行，非將地政機關的組織，明確訂入各級政府組織法內不可；並應依照土地法施行的規定，在省確定縣廳，在市確定縣局。至於各縣的地政機構，依縣各級組織綱要規定，應為地政科，但在各縣地籍整理期間，業務紛繁，決非區區一科的力量所能擔任，即不擴大組織，亦應加強原有機構。

據此我們便要討論今後各級地方地政機關的組織。省地政機關組織法之頒行，當然要以廣東省土地廳組織法為嚆矢。依據該法規定，全省土地行政事務，均由土地廳分設二科管理，其主要職掌如下：（一）關於各縣土地局及附屬機關之設置。（二）關於土地測量測量丈及界址測量事項。（三）關於土地之估價及徵稅規定事項。（四）關於各種土地之整理改良事項。（五）關於國有荒地之承墾及各種土地之升科事項。（六）關於官有土地之租賃及國有土地之保管及處理事項。（七）關於土地之徵收及徵收事項。（八）關於各種土地之調查及統計事項。（九）關於土地業佃權利及產品之保護事項。（十）關於各種土地之計畫契約及建築工程審核事項，規定頗為詳備。其後各省設立土地局，所有組織規定，均係根據粵省組織法加以損益，大體無甚變動。二十五年行政院頒布之「省地政局組織通則」，規定省局職掌，暫依「土地法原則」第八項之規定（見本文第二段），分設二科或三科主管。又得測立測量處，其組織另定之。

至於各級地方地政機關之設置，應以省政府組織法為根據，其



置於今後地政廳的組織，個人以爲應參照粵省土地廳的成規，設立四科，分掌全省土地行政事務，茲將各科主要職掌分別列舉於後：

(甲) 第一科職掌：

- 一、土地測量設計與實施
- 二、地質探險
- 三、土地登記
- 四、地價之申報與規定
- 五、省縣界之厘整勘劃
- 六、地籍圖書之繪編、審核及保管

(乙) 第二科職掌：

- 一、土地稅之規制
- 二、增殖稅之開辦
- 三、地價之限制與處分
- 四、公有土地管理
- 五、土地徵收
- 六、租佃之處理與自耕農之扶植

(丙) 第三科職掌：

- 一、土地使用之統制與促進
- 二、荒地之開墾
- 三、土地計劃
- 四、都市設計
- 五、農業管理
- 六、關於水利行政事項

(丁) 第四科職掌：

- 一、各縣地政機關之設置
- 二、地政人員之甄選訓練與考核
- 三、土地經濟之調查與統計
- 四、圖誌文獻之徵集與編纂
- 五、所有種狀之發給

關於各級人員的設置，除應參照各國規定外，對於技正、(技士)觀察、編譯、調查等人員，尤應特別重視，最好設立技術、觀察、編譯

及調查統計四室，以一室編，兩專責成。此因土地行政業務，帶有專門性質，牽涉的範圍很廣，在我國又屬創制，非爲熟練專門人才，從事設計研究，不足以謀妥善。而所有各項業務的督察指導，工作成果的考核稽覈，又有賴於專室的詳設與觀察人員的健全。至於各地自然、經濟、社會狀況的調查，不僅爲地政局設置的張本，並且關係到民生主義土地制度的創設與地政學體系的建立，自非特別注意不可。又在地籍整理期間，例須設立測量總隊，負擔全省測量業務之責，所設隊長一職，據筆者經驗所及，似應由地籍科科長兼任。如另委人主持，非但事權不一，且不易低減工作效率，影響業務推動，是不可不注意。

現在我們更進而討論市縣地政機關的組織。一般說來，我國行政機構，大都患有頭重脚輕的毛病；感到上層，總是鋪張，越加重視，而對於實際負責推行職務之者的敷衍視聽，却相反的正比例。這和與警察；結果百事莫舉，非不爲也，勢不能也。因此我人對於市縣土地行政機關，主張應予特別加強，務使健全完整，足可堪負當此一市一縣省地行政業務之責；除應參照各科職掌，設立四科或四股外，各科科長並應有最基層單位的組織，至少亦應設觀察專管人員，如地籍人員，農業指導人員等。至於市縣土地行政業務，就「土地管理」言，在調查登記、規定地價之後，應列都市設計(市)與土地計劃(縣)爲中心工作。此外對於「土地管理」，尤應特別注重，其主要項目：在「整理河海公共房屋救濟」；在應爲農業管理與租佃之處理及自耕農之發給。

最後，我們對於土地糾紛裁判機關，不能不附帶的說一說。按土地法規定，解決土地糾紛機關，計有土地裁判所、法院、地方調解委員會、公斷員、行政法院與地政機關五六種之多，殊嫌重疊，承應依照「修正土地法原則」第四項之規定，劃去土地裁判所之組織，第一次土地所有權登記時，由市政府司法機關附設土地裁判法庭，以二審終結之。至於一般租佃糾紛或其他有關土地爭議，從前係由法院受理，一般農民因知識低下，財力限制，往往處於不利地位，似應改由各鄉鎮保甲設置土地委員會，以爲解決。此種土地委員會，應由政府授以審判權，俾對我決事項，有執行權力。其組織人選，應包括下列份子：(一)黨部代表，(二)鄉鎮長或鄉保主任，(三)自耕農及佃農代表，(四)地主代表，(五)公正士紳；關於詳細辦法，此處限於篇幅，容俟另文討論。

# 中國土地金融事業之前途

洪瑞堅

## 一、前言

中國的新式金融事業，說起來也有三四十年的歷史，光緒二十三年中國通商銀行組織成立這是國人自辦的第一家銀行隨後在光緒三十年，滿清政府頒布大清銀行則例，設立大清銀行，後來改組為中國銀行，光緒三十三年又設立交通銀行，金融事業，就這樣地逐步發展，漸漸與國際貿易的頻繁，經濟事業的發達，蒸蒸日上，根據中國經濟年報民國二十一年的調查，全國公立銀行一共有總行一四六家，分支行處一〇三八家，從這個數字看來，好像中國的金銀事業，已經有了基礎，人民的經濟生活，如工業的發達，都可以因此而得到金融上的協助，可是我們再進一步的探究，並不盡然。一百四十六家銀行當中商業銀行就佔了七十六家，而農工銀行，僅佔十三家，商業銀行，無疑的是以經營商業存款放款為目的，而所謂農工銀行，其中仍無不兼營商業的存款業務，真正專門辦理農業金融的，確是微乎其微，因此我們可以知道，在目前還不能夠說農業經濟的中國社會，大部份的人，是不明瞭得到金融事業的幫助，抗戰前的農中，由於農村經濟的枯竭，農村社會的不安定，社會上的游資，都向大城市流進，形成一時都市資金充斥的局面，剩餘的資金，為水道的出路，祇能向投機市場上去活動，另一方面農村愈趨困苦，愈不能安定，一部分有識之士，深感當前的危機，認非把農村救濟復興，將來必至於有河歸於壑的一天，因此要想把都市的資金，仍舊送還農村去，與復興農村的呼聲，喚醒全國，民國二十年以後，各公立銀行，於是逐漸注意於對農村放款，這裏最首要的，要算是農林部轄屬省農

民銀行之成立，當民國二十一年豫鄂皖三省匪區總督，以收復匪境安撫人民逃亡，耕地荒廢，為與復興農村，推轉流亡，因於總督之下，設立農村經濟救濟處，負責籌備，規定資本一千萬元，由國庫撥款三百萬元，豫鄂皖三省政府各投資五十萬元，合共五百萬元，其餘半數，擬集第壹股募足，民國二十二年四月，收足資本二百五十萬元，在漢口正式開始營業，民國二十四年四月農林銀行改組為中國農民銀行，列為四大國家銀行之一，根據該行條例第一條的規定：中國農民銀行，經國民政府之特許，為供給農民資金，復興農村經濟，促進農業生產之改良進步，依照股份有限公司之組織設立之，從組織文書起來，無疑的他是純粹農業金融的機構，其餘如中國銀行，也在總管理處之下，設置農業放款委員五人，辦理農業放款事宜，據中國銀行民國二十二年報告，農業放款計分三類：一，農產放款利用該行八十餘萬倉庫，祇做農產抵押，計一千九百五十餘萬，二，農民小額放款，計六十三萬餘，三，合作社放款，此外江蘇省政府於民國二十二年成立江蘇省農民銀行，他的資本係從蘇省勞時代，經征未完的二角款捐撥充，到二十二年六月截止，實收二百五十餘萬，該行放款對象，分甲、合作社，乙，農商互助會，丙，鄉鎮代表，丁，農民個人，戊，政府機關，放款種類有甲，信用放款，乙，抵押放款，丙，實物放款，商業銀行方面，如上海銀行於民國二十二年成立農業貸款部，就各省辦理較良的農商合作社，發行放款，並成立農村貸款委員會，復於南京，鄭州，長沙三分行，設立農業合作貸款分部，這些足以表示近年來金融事業方面的轉變，也可以說從金融事業對農民大衆逐漸發生了關係，抗戰發生，沿海淪陷，糧食的工業，不暇

於烈火，即遭敵人的劫掠，農村的地位，不期然而然的被人們重視，而認爲抗寇的基礎，因此農業貸款，成爲金融事業的主要對象，四聯總處成立之後，設置農業金融處，專負農貸的責任，民國二十九年中央信託局，中國，交通，農民三銀行，及農本局，會訂農貸辦法綱要，擬辦理農貸的組織，故款的業務，包括有八種：一，農業生產貸二，農業供給貸款三，農產儲押貸款四，農用水利貸款五，農村運輸工具貸款六，佃農購置房地產貸款七，農村副業貸款八，農業推廣貸款，使已往散漫重復的農貸業務，得到統籌，資金由農本局，由各行局照比例分配他的分配成數，是中央信託局佔百分之十五，中國銀行百分之二十五，交通銀行百分之十五，中國農民銀行百分之三十五，及農本局百分之十，農貸的區域，也由四聯總處規定，以重慶爲根據地，使農貸的業務，更接近於合理的境界。

## 二、中國農民銀行兼辦土地金融的經過

由於近年一般人對於農村經濟的重視，農業金融業務，跟着向前發展，上文已把他更的演進，有過概括的敘述，這裏想把土地金融的提倡，同中國農民銀行兼辦土地金融的經過，作一介紹。土地金融同農業金融，在有些因素裏面，並沒有嚴格的分，因爲農業生產，最基本的要素，就是土地，這就是說農業與小農開闢土地，自然農業上需要資金，其中必有一部分，是指對土地所需要的資金而言，所以他們把農業金融，分成長期，中期，短期三種，所謂長期，是指的土地金融一部分，中期是指的農舍房屋，農業工具等所需要的資金而言，短期則是指農業的流動資金，像種子，肥料之類，不過我們所謂土地金融，在農地方面，同農業長期金融，沒有什麼不同，而在市地方面，如市地重劃，照價收買土地，是遵照國父遺教暨土地法所規定辦理，還是農業金融所不能包括得了的，至於市地抵押放款，許多國家是歸商業銀行或地產公司來經營的，其次說到我國土地金融的提倡，中國地政學會，可以說是

佔有一個很重要的地位，在民國二十四年該會第二屆年會的時候，就已經提出一個提案，叫做「實行設立農業及土地金融機關，以調濟農村經濟，獎勵土地生產，扶植自耕農案」民國二十五年第三屆年會，又通過了一個決議案，其中包括三點：一，政府應組織土地金融機關，獎勵農民取得土地二，現有佃耕之佃農，得備地價百分之二十五至百分之五十，請求政府代爲征收，其餘部分，由政府租稅其今年應還三，現有佃農過多及地權過於集中區域，政府應發行土地債券，征收土地，分給佃農。民國二十六年第四屆年會，又有同樣性質的決議。一，土地銀行之設立，及農業合作社之提倡，爲創設及維持自耕農場之必要手段，應即實施二，政府發行土地債券，儘先征收不在地主之土地，依次及於不自耕作之土地，以資創設自耕農場之用，到了抗戰軍興發生，社會經濟發生極大的變動，稱價先物價而激漲，地主坐擁巨利，形成土地集中，豪強兼併的趨勢，同時因爲抗戰經濟的基礎，在於廣大的農村，既然抗戰建國二者不可偏廢，爲使農村建設的發展，不能不供給以大量資金。民國二十八年該會第五屆年會，又通過了一，爲充實經濟建設之資力，活動經濟建設之金融起見，應設立土地及農業金融機關，俾建設工作，易於進展二，佃耕制廢行區域，應後即選用土地金融機構，普遍加以調整，以實現耕者有其田，土地金融應與農年的時吹提倡，雖是引起了社會上相當的注意，但是並未能促使政府有實際行動的表現，直到二十九年七月第五屆七中全會，蕭委員鄒第十二員提「擬請設立中國土地銀行，以促進土地改革，實現平均地權，活潑農村金融，改善土地利用案」附具辦法綱要十一條，委請討論，當經大會決議，交經濟調查會，審查報告「本案關係推行本黨土地政策，至爲重要，擬請大會通過，咨國民政府於半年內成立土地銀行，所聘總要，可交政府參酌採用，大會決議」照審查意見通過「先是該年四月間，財政部會奉 蔣委員長手諭，略以「土地銀行實爲平均地權過程中重要職務，應從速籌辦手續，或即以農民銀行爲基礎，兼辦土地銀行之業務，但其資金」規定，應另加規定

「財政部接奉大會決議，及籌委員會命令之後，以抗戰時期，專設土地銀行，人力物力，都有困難，于三十年二月間召集專家十餘人，研討土地金融業務之實施，經集思廣益，決定綱要八條，定名為中國農民銀行辦理土地金融業務大綱，於中國農民銀行籌備處之下，增設土地金融處，專責辦理，這個大綱，隨後送到立法院修改為中國農民銀行籌備土地金融業務條例，於民國三十年九月五日，由國民政府明令公佈施行，根據這個條例，中國農民銀行，另設土地金融審議委員會，委員十五人除該行總經理協理土地金融處處長，財政部錢幣司司長，農林部警務總局局長，內政部地政司司長，為當然委員外，另聘地政專家若干人組織之，土地金融處，內分六課，於是年四月一日正式成立。

### 三、土地金融的特性

土地金融，一如工商業金融，是有他的特性，第一土地金融不以營利為目的，在資本主義國家，他們辦理土地金融，並且還帶有社會政策的意味，所以各國為謀土地金融業務的推動，和發展，由政府給以種種便利，除此方式互有不同，而其目的則是一樣，舉例來說，德國於一七〇年在西萊西亞設立土地信託協會，政府給以九十萬馬克，祇收兩厘利息，一八五〇年成立的地租銀行，由國家保證債務，他的費用，也由國家負擔，法國於一八五二年，改組巴黎土地抵押銀行，為法國土地信用銀行，政府給以一千萬法郎補助金，美國在一九一六年，設立聯邦土地銀行，政府出資八百萬元，不取利息，美國於一九二八年，成立農業抵押公司，政府借給該公司六十五萬磅，六十年內不要付息，日本勸業銀行，在成立以後的最初十年，如里營業盈餘，不滿百分之五，由政府撥款資助，農工銀行在成立之初五年，由政府補助二十萬日金，以上種種引證的事例，一方面說明土地金融，必須由政府提倡協助，另一方面說明這種事業，是極厚利可圖的。第二，土地金融事業的主要對象，是農地，農業生產不做工商事業，資金周轉很快，獲利復豐，而且受自然

的限制很大，歷在生產技術落後的中國，更是顯而易見，在中國農村中，做過這流行的一句話，就是「露天吃飯」，老天爺發糧餉下來，久旱不雨，晒得田土乾裂，農作枯死，或者是幾天下風雨，田田禾淹了一乾二淨，就可以弄得顆粒無收，所以以農地做抵押的貸款，不能不是低利的，尤其是扶植自耕農放款，受扶植的農民，要分給很大付息，而以農業生產利低的微薄，無法在償還的期間內清本息，因此各國辦理土地金融多是長期低利，以適應事實，如法國的土地金融放款，最長的可以到七十五年，無非想使農民償還本息，而不至於影響他們的生活，第三，土地金融所需要的資金，根據各國的經驗，多以發行土地債券為主，要的來源，因為土地金融機關放出的款項，都是長期低利，不能以活期存款來應付，而長期存款，金融機關又原負損耗高的利息，舉例很不合算，尤其是我們現在辦理的土地金融，根本不許吸收存款，所以土地債券的發行，更覺有此必要，土地債券的發行方法，各國並不盡同，有的先在證券市場上發行，換得現金之後，拿來做辦理土地金融的資金，有的就以土地債券，直接交給地主，債券內形式，分記名與無記名兩種，記名式的債券，在債券上面載明持券人的姓名，無記名式則否，中國農民銀行土地金融成立之後，以政府發發的一千萬美金，在幣值跌落的今天，無論如何，是不夠周轉的，因此擬有土地債券條例，預備做發行土地債券的法律根據，該項條例，經執行呈請財政部轉請行政院咨請立法院審議，經立法院院度審查之後，提請大會通過改訂中國農民銀行土地債券法，於本年三月二十六日，由國民政府公布施行，據說以後凡是經過立法院通過的，都稱之為「法」，以表示同行政機關訂的規章有別，這是所以改稱土地債券法一個原因，中國農民銀行土地債券法的内容，一共有十七條，其中比較重要的有幾點，現在分述在下面。

一，土地債券，以該行土地金融處全部資產，及其存款取得的抵押權為担保，發行種類，以不超過土地抵押放款總額為限，每年償還額，不得少於收回土地抵押放款的百分之八十。二，土地債券發給記名式，必須時

得無記名式。三、土地債券的利息，不得低於土地抵押放款利息二厘以上。四、土地債券，得自由買賣抵押，並充公務上一切保證金之用。

### 四、五種放款業務的內容

根據中國農民銀行發給土地金融業務條例的規定，土地金融業務，分爲五種。一、照價收買土地放款，土地徵收放款三、土地重劃放款四、土地改良放款五、扶植自耕農放款。照價收買土地放款，是指實施土地稅區域，地稅調劑對耕不實的十地，實行照價收買的土地屬之。土地徵收放款，是國家依法徵收私有土地之徵收屬之。土地重劃放款，指政府徵收依法採辦土地重劃之放款屬之，土地改良放款，指政府爲開發公有荒地，或與耕長期租賃之農田水利之放款，及公有荒地承墾人或代墾人，依承墾或代墾荒地之放款屬之，扶植自耕農放款，指政府爲直接補助自耕農，帶購土地之放款，及農民購買或贖回土地自耕，或依法呈准徵收土地之放款屬之，以上各種放款，另有有放款規則，於三十年法二月二十三日，呈准財政部備案施行，現在根據放款規則，舉其主要的幾點，說明如下：一、放款對象：照價收買土地放款的對象，是地政機關或其他政府機關。土地徵收放款的對象，是（一）政府機關（二）地方自治機關（三）人民個人團體。土地重劃放款的對象，是（一）施行重劃之政府機關（二）請求重劃之土地所有權人所組織之團體。土地改良放款的對象，是（一）開發公有荒地及興辦長期農田水利的政府機關（二）公有荒地承墾人依法組織之墾殖合作社，公有荒地代墾人依法組織之墾殖公司或合作社（三）公有荒地的承墾人。扶植自耕農放款的對象，是（一）征購土地，直接開設自耕農的政府機關（二）爲購贖土地目耕，或依法呈准征收土地自耕所組織的農民團體。二、放款担保，照價收買土地放款，以收買土地爲担保，征收土地放款，以征收土地爲担保，必要時須覓其承還保證人，土地重劃放款（一）以所收重劃費爲担保，確定收益或可發資產爲担保（二）以重劃土地爲担保，並應覓其承

保證人。土地改良放款（一）借款入爲政府機關時，以開發之公有荒地及所收之地租爲担保（二）借款入爲承墾人時，以承墾之荒地爲担保（三）借款入爲代墾人時，以開發資產，及應收回之墾地爲担保。農田水利放款，以改良水利之受益土地，因此而征收之稅費爲担保，扶植自耕農放款（一）以政府征購之土地，及分租農民自耕後應收之土地或地租爲担保（二）以農民購買贖回或呈准征收之土地爲担保，並覓取承還保證人，三、放款種類，除照價收買土地放款未有規定外，其餘各種放款，均不得超過土地的八成，或重劃費用或購用工程費用等之八成，四、放款年限，照價收買土地，征收土地，土地重劃等放款，均不得超過十年，土地改良放款，土地自耕農放款，不得超過十五年。五、放款利息，除照價收買土地放款，臨時商定外，其餘各種放款，均暫定月息八厘。五種放款中，照價收買土地，土地征收，土地自耕農放款，得以土地債券支付，我們再進一步研究五種業務的中心工作，自然是土地自耕農同土地改良，因爲土地改良的目的是增加生產，土地自耕農，所以實現國父耕者有其田國策，都是非常重要。

### 五、土地金融事業推進的困難

中國農民銀行土地金融部，從去年四月成立以後，到現在已滿一年，在這一年中，我們大部分的時間，花在準備的工作，如人事的安排，法規的擬訂，都是相當的麻煩，因爲這是一種新的而又專門的專業，無成規可循，前例可援，一切要自己開創，設計，需要的工作人員，多是向各方面商榷延攔過來的。同時爲的這種專業，是以前所無而在社會的關係，我們在準備過程中，也遇到不少的困難，現在把其中重要的幾點，特別提出來：

一、政府做事時，首須有法律作根據，「於法無據」的事情，該老百姓一推就倒，而且賢明的政府，亦決不願意有法外的行動。關於土地政策的實施，本來有土地法可做根據，可是國民政府於民國十九年六月

公布土地法，二十五年三月明令施行，又於民國二十四四月公布土地法施行法，定期二十五年三月施行以後，各省遵照辦理的，並不多，現在簡單的舉例來說，各省地籍整理，土地登記，祇有很少數的幾個省分，土地稅的征收，並不依照土地做標準，其他如土地使用，佃租最高額的限制，地租，預租的取消，並沒有切實施行，至於耕種方面的工作，如自耕農的創設，自耕農移移的限制，土地法就沒有規定，因此其結果，地方政府不是忽視土地法的存在，對於地政事業不問不問，就是感受與土地法的不完備，無法從積極的意義上推行土地政策。前者的態度，認為以非無所謂地政事業，政治一樣的可以進展，後者的態度，便以爲心有余而力不足，尤其是在抗戰時期，役政發政，事關兵員補充，軍需民食，都是急如星火，各級政府，悉力以赴，猶恐不逮，復何暇及此，這種由於法規的欠缺，使不做事的人可以推託，找事做的人，感覺無法着手。

二，我們土地金融業務，與我國的規定，受有種種的限制，在許多國家可以做的普通土地抵押放款，我們是不允許做的，我們的放款，不但要有土地抵押，而且還要開放款項的用途，同時我們的幾種放款業務，大多是對政府放款，對私人或人民團體放款，比較稀少，也就是說我們的業務，是居於協助政府地位，在國家規定的各種地政事業，必須由政府引導，我們祇不過給以資金的便利，假使政府對於土地的改革運動缺乏興趣或沒有實行的勇氣，居於協助地位的金融機關是無法單獨推動起來的，像我第一點裏所說的土地法規的完備，往往使其具有實現土地政策的勇氣，感到無所適從，而欠缺勇氣與熱誠的政府，更可藉口推諉，去年年內政部召集的內政會議雖設關於地政方面通過了三個議決案（一）保障佃農案（三）創設自耕農案（三）限制自耕農地移轉案，九中全会又通過了設立地籍署，同 總裁交談的土地政策戰時實施綱要兩案，這在我們辦理土地金融的立場，認為非常適切的舉措，真的，土地金融事業，同土地行政的關係，實在太密切了。

三，土地金融，是以土地做抵押的一種放款業務，所以審核必須確定，土地必須有真實的調查估計，然後辦理抵押，甚至於將來清算，才有一個根據，可是我國地籍的紊亂，不可究詰，既沒有經過科學方法精確測丈的地籍圖，也沒有依據土地法的規定，辦理所有權登記，近年來各省當局，雖是推動了一點地政事業，但是範圍到至有限，就一般而論，我國地籍的紊亂，是無可諱言的，要使土地金融業務的展開，加上許多困難。

四，土地金融事業是，一種新的事業，上文已經說得很明白，他還具有多種特性，不容易被辦理工商業金融的人們，所能了解的，商業銀行，尤其是私人的商業銀行，最主要的目的，是爲他們的股東掙錢，如果說是一種金融業務，不以營利爲目的，在銀行看來，是不可以想像的奇蹟。從這種心理推演開來，我們便感到很難服務有多年經驗的金融界同人們，因此我們有層主張，不容易引起他們的生動，在積有深固根基的專業，可以不怕搖曳折騰，而初放的萌芽，是經不起風吹雨打的，儘管是微風細雨，也是於他不利的，我國的土地金融事業，就從這出的倍嘗。

### 六、前途的展望

無論做什麼事業，都不是像我們理想中順水行舟一樣的容易，尤其是新創的事業，又遇着戰時，所以上面說的種種困難，都不是意外，我們現在所當注意的，是這些困難，是否有法克服，同這種事業，是否有他的前途，關於這兩點，我們的態度，是空樂觀的，第一，中國是一個農家國家，還在抗戰時期，表現得更明白，將委員長會說過，抗戰的基礎，在於廣大的農村，這真是 針見血的話，絲毫沒有錯，不過有人要懷疑到抗戰勝利之後，是不是依然一個農家國家，我們完全承認本來的中國，非走上工業化的大路，是無法生存的，可是不管中國的工業能不能馬上大規模的發展，而農業仍然有他重要的地位，個個道理，

說來，復簡單，就是中國專一個面積寬廣的國家，從事農業的人口，佔絕對多數，連世界各國中，我們祇要看美國的情形，也就可以知道了，美國的工業不能不說是異常發達，她的農業在國民經濟生活中，仍然是很重要，她每年化費在發展農業的錢，可說是一筆很大的支出，根據美國農業金融放款局 Farm Credit Administration 一九三九年的報告，到該年年底為止，聯邦土地銀行對於農業放款的總額，計十九萬萬元，同時我們知道美國舉行的農業金融，雖比其之他法蘭西等國為遲，而近年來的發展，確是很快，甚至於有人說美國的農業金融制度，是世界上最完備的，其中原因，就是因為美國是一個地大物博國家，對於土地得到充分的利用，便不能不講土地的發展，現在中國工業，固然談不上同美國來比，戰後就是可以與美國並駕齊驅，固然是談不上同美國來比，現在中國的中國，是依其於土地的金融專業，自然要照着和法，第二，現在的中國，是以實現三民主義為最高的目的，民生主義中的平均地權，遲早是要實行的，現在已經有許多跡象，可以看出來我們要向這方面去做，最近地政

## 民國二十六年中國地政大事紀要

(摘錄金海同編中國近六十年地政大事年表)

- 內政部頒布各省市城市改良地區特別徵收規則。行政院通行各省市土地稅徵收應期，各省市田賦征收規則。廣東省頒布沙田登記規則，田賦補報章程。江西省制訂利用保甲查清田賦暫行辦法。中央政治委員會通過修正土地法原則。山東省發行整理土地公債。浙江省成立地政局。湖南省成立地政局。廣東省財政廳設立沙田整理處。陝西省舉辦咸陽等縣土地陳報。福建省試辦土地調查。江蘇省農民銀行土地購買貸款。土地委員會全國土地調查綱要出版。中國地政學會在青島舉行第四屆年會，討論主題：(一)如何實現耕者有其田 (二)如何規定地價。

的成立，是一個證明，他是主管全國土地行政的最高機構，以前是由內政部的地政司來執掌的，按照地政署的組織，他是直屬於行政院，較之地政司的地位要高些，將來對於地政事業的領導作用，當然也大些，今後各省或者因此更能注重土地行政，以完成三民主義國家應有的艱巨工作，至於土地政策實施綱要的通過，保障佃農，創設自耕農，限制自耕農地轉移法案的推定，以及中國農民銀行土地信託法的頒行，都足以幫助我們土地金融事業的推行，處於複雜的社會政治環境裏面，正當國家困難作生存搏鬥的時候，而能在短暫時期當中有這樣一連串事實的表現，並不是很容易的一回事，我們有什麼理由可以悲觀呢？總之，環顧當前的現實，土地金融的要求，各方都已經感覺到，可是整理這種專業的條件，還未十分具備，我們應該除了盡力於本身業務之外，還要向這方面去奮鬥，推動政府，然後請政府去領導，我們是有雙重的任務，換句話說，我們的工作是艱鉅的，前途是光明的。

(完)

# 土地征收與土地金融

羅醒魂

## 一、土地征收之沿革性質及其範圍

### (甲) 土地徵收之沿革

我國之土地徵收，於歷朝土地改革運動中，均不遑其例，兩漢之「限田」、「均田」、「王田」，宋之「公賣田」，金元之「括田」，明之「限田」，即所以示土地徵收之意。惟歷代土地改革，乃志在維持特殊階級之優越地位，與庶民之權利無異。以致新設田莊，大率兼併之結果，卒成窮亂之風俗，迄乎清季，亦復如是，所謂「官莊」、「官田」及「屯田」之制，無非富國民地，供養勳人，卒成墾成洪楊之變亂，民國肇造，時代頓易，土地徵收之觀念，乃一變其舊觀，如民國三年首先公佈之森林法規定，凡公有或私有森林，須由商部領為經營國有林業有重大關係者，乃得以相當價額，收歸國有。民國四年十一月之民衆鐵路法規定，鐵路公司所用土地，應以相當價額收歸國有。民國九年十月公布之修治鐵路徵收土地暫行勸諭章，凡經調查由地方官署公布應行收用之土地，無論國有民有均得收用，惟民有土地，應給價收買。又照民國十年三月國有航空站所用土地規則規定，航空站因航空事業上之必要，得收用土地。而國民政府成立，於十七年七月二十八日復有土地徵收法之公布，同年立法機關現 國父平均地權主張，乃根據中央政治會議決定土地法原則及小憲對內政綱第十四條之規定，草擬土地法，歷時一年有半，始將草案完成，十九年立法機關通過草案，旋於同年六月三十日由國民政府府明令公布。該法係將土地徵收列為第五篇。二十四年立法院訂定土地法施行法，於同年三月通過於立法院會議後，即於翌

月五日正式公佈，旋於二十五年三月一日明令施行。此乃我國訂立土地徵收法制經過之大概情形也。

### (乙) 現行法上所謂土地徵收之性質及其範圍

(一) 土地徵收之性質 土地徵收，乃國家因公共事業之需要，對土地所有權之收用，(土地法第三三五條)，易言之，即國家權力因公共福利之要求有價的對土地所有權加以剝奪是也。蓋土地私有制度之下，所有權固應受法律之保障，然因社會公益之要求不能不收用私有土地時，國家自應行使其特種徵收私有土地，以爲公益之用，此乃各國立法之共通原則，彼此或有異同者不過徵收權力範圍之大小及辦理手續之繁簡耳。於此言之，土地徵收已因特定公共事業之需要而屬土地所有權之收用，是其於一般社會或法律觀念上自必有其獨特之性質存焉，特分述之。

A 土地徵收與公用徵收，公用限制，徵稅，或買賣不同。所謂公用徵收，不啻限於土地，其可及於特定之財產如特許機關所有權屬之，我國土地法雖有定產物一併徵收之規定，(本法第三四四條)，然此僅乃附帶之行為，且土地徵收爲我國土地法內用以解決土地間關係體系下之一種辦法，更不容與公用徵收有所混淆。公用限制，僅限制其權利，與土地徵收之剝奪其所有權者迥殊，倘於公用限制中之設定公用權者，則與土地徵收之性質相類耳。所謂徵稅，並無所損損失補償，亦與土地徵收有別，損失補償，雖非必爲補償土地徵收之要素，然土地徵收之目的，在於取得土地所有權，並不在於土地之上利得，故對於其取得之權利，自應屬相當之補償也。至所謂買賣，則係其於雙方當事者之



同意，即可移轉其權利，而土地徵收，則純基於一方之意思，全視法律之力量，而不問權利人之意思如何。

B 土地徵收之原因必須為特定之公益事業，徵收權屬於國家之主體。所謂特定之公益事業，原不必限於公益事業，即私法與公法之公益事業，法律上亦可認許其有徵收土地之特權。土地徵收已為公益事業而為土地所有權之收用，是其與警察上之沒收權本或標本等之收用有別，蓋警察上之沒收與標本之收用，雖使土地所有權歸屬於國家，但其目的乃因公共秩序而取得其物之占有，並不在公用而收用其權利也。

土地徵收之事業已不必為公益事業，是以國家事業外，有時公共團體事業或私人事業亦得行之，故土地徵收權，除屬於國家外，亦有屬於公共團體或私人者。蓋從土地徵收之本質而論，土地徵收權固為國家之一種公權，其權源常發自國家，但國家亦未始不可將徵收權力賦予他人也。或謂企業者之於法律上並不得以自己之單獨意思而為土地之徵收，只有呈請國家要求行政官為徵收，此種行政官之本身即為土地徵收之行政官，故其以國家為土地徵收權之主體，實別國家之行政行為，不過為企業者設定土地徵收權之行為，其性質與企業者因一時使用他人土地，須經行政官許可無異。行政官之許可，已非土地使用之行為，自未必即為使用他人。土地徵收，亦復如是，即土地徵收之特許者，亦必為土地徵收權人，必為自己事業之用途，而取得他人之土地者，乃土地徵收權人，或又曰土地徵收行政官，其為一種國家之行政處分者，是亦非正確之論，倘國家自為企業主體而為土地之徵收，固或可謂為行政處分，而稱之為徵收主體，若企業主體為國體或其他私人，則國家不過許可其徵收，代為徵收並非即有土地徵收權，此時之土地徵收權，乃由法律而賦予企業主體也。

(二) 土地徵收之範圍 國家因公共事業之需要，已得為土地所有權之收用矣，然所謂公共事業之範圍，究為何者。依我國土地法第三三六條規定，則有(1)「實施國家經濟政策」，例如管理本條第一次

將國家收入會置買，供給農民耕地，或私有土地受到最高額之限制，不將租外土地分割租賃(土地法第一四條)，或於土地法施行後，同一承租人體續耕作十年以上之耕地，其出租人不在地主(土地法第一七條)，實行徵收土地等屬之。(2)「開闢新地」，例如開闢荒地之所有權人，不在限定期內開墾或耕作，或因其他調整耕地分配改良農業等而徵收土地時屬之。(3)「國防軍備」，例如建築防禦設施軍營等而徵收土地時屬之。(4)「交通事業」，例如建築鐵路，設航空站，與大河流之截流取直等而徵收土地時屬之。(5)「公共衛生」，例如因設立公共醫院公共墳墓而徵收土地時屬之。(6)「改良市鄉」，例如因開闢居住區，建築新村等而徵收土地時屬之。(7)「公用事業」，例如因發展水利，開闢公園等而徵收土地時屬之。(8)「公安事業」，例如因修築堤防，設置堤防等而徵收土地時屬之。(9)「國營事業」，例如因修築電信事業而徵收土地時屬之。(10)「政府機關地方自治機關及其他公共建築」，例如因修築機關(但依國民政府第四百九十五號命令職員宿舍並不包括在內)而徵收土地時屬之。(11)「教育事業」，例如因國立大學圖書館民衆教育館孤兒院醫院等之需要而徵收土地時屬之。(12)「其他以公共利益為目的之事業」，凡一切公共事業之新設要求而徵收土地時，均可適用，蓋社會事變變化莫測，故有若是之規定也。

綜觀上列各款，所謂土地徵收之範圍至為廣泛，如第一款之所謂「實施國家經濟政策」，第二款之所謂「開闢新地」，及第十二款之所謂其他以公共利益為目的之事業，其意頗尤寬泛，為慎重起見，故土地徵收須得國民政府或者政府之核准(土地法第三三八條及第三三九條)，以示限制，若僅依條文規定，仍屬無效。其之所以如此規定者，實因本黨平穩之新政策，雖無徵收土地私有制度之意，但為避絕土地徵收少數人所阻礙，藉使一般人民能享有土地權益之平等機會起見，自不能不賦予國家以特權，征收私有土地以爲公益之需。而徵收之土地，亦須經

國會批准者，有得由指定機關依法執行者，然其征收土地之目的，則開  
為社會公益之用，並無二致也。

### 二、土地征收在抗戰建國中之重要性

(甲)戰時之土地變遷與土地投機

在進步社會中，地價上漲原為必然現象，現在戰時，因人口內移與  
積極建設之結果，其勢必烈，如重慶都郵街民十七年每方二百餘元，二  
十六年不及千元，三十年高漲一萬二千餘元，宜賓南岸則，民二十六  
年不及百元，二十八年發昆路設站於此，陡漲為二千四百餘元，昆明  
市內之商業地，民二十四年每方地價僅值三十九元，二十八年漲至四百  
二十餘元。農墾土地亦無例外，成都平原之堰田，二十九年每畝約二  
百元之譜，今則有漲至三千餘元者。貴州獨山縣民二十五畝值九十餘元，  
安順畝值約百元，至二十九年則漲至約二百三十餘元，安順增至三百  
餘元，(見(1)益世報三〇、八、六)以重慶戰時土地投機，(2)  
人與地一盤九、下期有期則著中國土地問題為一舉，七期趙修祥著抗  
戰以來西南各省地價變動之分析，一卷十一編其係著我國之現狀與土地  
投機問題)，其他各省亦類皆如是，戰時地價變動之烈，於此可見一斑  
矣。

今地價之漲，原因戰時物價波動所起，實物價高漲，必直接影響  
地租之提高，地租高昂，地價必因而上昇。投資土地所得之自然增益已  
薄且厚，自不免為投機者之所樂，土地有限而投機者則無限，投機盛地  
質必愈漲，而土地必愈益集中於少數人之手，投機者已視土地如存貨，  
志在謀利，故不願為使用，或閒置待沽，而需地者則求地而不可得，  
得亦必出重金以購之，致令人不能盡其力，地不能盡其利。終乃窒  
礙生產之發展。且抗戰同時建國，建設地必多，地價已漲，政府財力  
有限，是亦有礙於建設之進行，凡此現象，已成目前抗戰勝利之嚴重  
障礙，而事實上亦已迫使吾人不得不從新考慮其政策也。

### (乙)實施土地征收與土地金融

土地征收之最原則。我國以三民主義建國，凡百設施自須以此為  
準繩，平均地權為民生主義之主要原則，亦乃本黨經濟政策之核心，故  
我國之土地征收，自應以實現平均地權為最高原則，平均地權之目的，  
在使一般人民均能平等享有土地之權益，其主要方法，為地價稅與照  
價收買。照價稅，在使土地因政治改良與社會進步而增價，其諸國  
民全體，地愈多者，稅愈重，稅重則地主所得之利益愈少，利益少，則  
地價跌，再納強迫投機剝削之念，而使需地者易於取得使用土地之權利。  
照價收買，原所以防地主之短報地價，藉資地主籌款，終亦有使  
地主移轉其土地於需地者之手，地歸需地者之手，必能為更合理之經  
營。是照價稅與照價收買之法，實含有調劑土地分配與促進土地利  
之作用，亦乃高漲平均地權政策之最直接途徑也。

照價收買為實現平均地權主要方法之一，然於其用意，固不僅限於  
拉正地主之申報地價，實含有在實現平均地權之範圍內，而征收土  
地之意義存焉。蓋為使土地能為合理之分配與利用，必為實現平均地  
權有賴之各個國家經濟政策之起見，在在須採用之。實土地，決非能控正  
地主申報地價所成奏效，我國土地產權屬於土地徵收之規定，其意即在此

B 土地征收與損失補償問題，(1)損失補償之性質與範圍，國家  
因公共事業之需要，征收私人土地時，其對於土地所有權之侵害乎，  
抑毀土地所有權之要求乎？個人社會學者主張前說，認土地征收，乃國  
家為公共利益行使特權，而對土地所有權之侵害且由主體機械性之重要  
，即土地所有權之本質，乃為個人利益對於物之絕對的支配，國主權  
(社會的)學者則主張後說，認土地征收，決非對土地所有權之侵害，  
反之，乃基於土地所有權之要求，謂所有權之本質，乃為社會權利對於  
物之相對的支配，質言之，即社會利益與所有利益之調和，土地所有權  
制度因土地征收始有存在之價值，否則即將歸於社會阻礙之對象矣。

因對土地所有權資本見解之歧異，將使國家權力因社會福利與私人所有權之交涉所引起之損失補償問題，發生顯著之差異，倘以征收私人土地應予補償，則必須承認所有權之絕對性為前提，倘以所有權為相對性，並非轉變不可侵犯者，則私人利益，縱令遭受損害而不予補償，亦在所不惜也。

在土地私有制度尚未完全消失之今日，除特殊情形外，對於被征收之土地，予以適當之補償，自仍不失為當今土地征收之普遍原則，然補償征收地價之範圍果如何乎，依土地法第三四四條規定「征收土地時，其所有物應一併征收之」，又第三六八條規定「補償土地包括所有物應補償之價值」是以土地征收，除補償被征收土地之客觀價值外，其因征收結果致收買者財產上之損失，亦應在補償之列，夫土地客觀價值之補償，為補償損失補償之主要要素，論及，所有物如房屋墳墓及種植物等，原非土地征收之標的，惟因其與土地分離後，倘未得從前之利用，故不確定之物之損失補償，即建築物之遷移費或因土地一部被征，致使其他財產上蒙受損失時，亦應予相當之補償（土地法第三四二、三四五、三四六、三四七、三四八及三七五、條），蓋其被征收者應受財產上過重之損失也。

補償價值之範圍已如上所述，其補償額之限度又將如何決定乎，此實亦一實屬困難之問題也。若依土地法第三七六條之規定，則補償地價之計算，則應以申報地價為準。但如並有估價地價時，則依估價地價為準補償之（土地法第八八條），蓋依估價收買之原則而為之規定也。但土地征收與賠償收買之性質，微有不同，若已詳及，賠償收買後，仍得將土地再行轉賣，除賠償歸地主外，餘歸國庫，所以防護機密之居者斷斷也。土地征收，則因公用或因公益事業之需要，由數個行政行為及私人間之公法上行行為相配合始得完成征收之效果。性質已殊，自未便一律採用賠償收買之規定。按我國昔日已成廢道之征收無論矣，即在抗戰前後建築之成渝路粵漢路株沅段湘桂路及湘黔路等所辦理之土地征收，均在土地法公布以後，其每畝給價，均未即有超過五十元以上

者，是各路局皆未行賠償收買之證明。實土地法及有土地法施行法所定給價標準過高，若悉依此辦理，則困難必多。竊意以為今後之因公共建設而徵收土地，無論其已未登記，有否申報價格，均應從新估定地價，以為補償地價之標準，除私人與辦之公共事業，應照市價估定地價外，倘因實行本黨平均地權政策，或與辦國防交通以及興辦農田水利等特別改良而徵收土地時，則必須將被征收者所有土地之客觀價值其補償之數額，若大地主土地已多，征收一部分，不致影響其生活之基礎，自無須予以全部補償，可按實際情形而具其補償額，並酌給土地債券以代現金，藉以減輕國庫之負擔也。

(2) 損失補償與資金問題，現今土地私有制度下，征收私人土地，已屬難免之補償，其所辦資金為數必鉅，除必要時應以現金支付外，尤須在儘可能範圍內設法以公券代現金，前戶言之，今日我國之藉此以完成其土地征收任務者，已不勝其例，如一九一七年修正之羅馬尼亞憲法，及愛爾蘭於一九〇九年改訂之小農地及分租地法 (Small Holdings and Tenants Act) 均莫不規定備因公共需要而為世給農民耕地面積土地時，得以債券補償其價金。其在我國過去亦有同樣之設施，如二十五年江蘇省政府之擬發行征用土地折價券，專充辦理公共事業征用民地折給地價之用。其他如江西山東福建湖北及漢口市政府於二十六年上半年，均曾呈請中央准予發行土地債券，以充征收土地及土地整理之用。凡此種種，皆為我國樹立土地金融制度，發行土地債券，以協助政府實行土地征收之先聲。惟因發行機關各異，發行方法亦互殊，故於推行上自不無困難者在。是只為普遍推行土地征收起見，自仍有待於特殊金融機關之設立，並賦予發行土地債券之專權，使之專負統籌資金之責也。

### 三、土地征收與土地金融機關業務應有之聯繫及其實施

(甲) 中農土地金融之設立及其業務內容提要

今日文明諸國均莫不有完善之土地金融機關，以爲協助政府推行國家社會政策之樞紐。土地征收爲我國目前平均地權及與此有關之國家經濟政策主要方法之一，其必須藉金融力量爲之推動，亦甚顯然。民國成立已逾二十一年矣，其間雖不無營營長期放款之舉，然因任務各殊，祖繼互異，求能純以經濟長期放款促進土地改革爲標誌者，則未之嘗見。致令 國父所昭示於吾人之平均地權政策，迄仍未得實行有效之實施，職是之故，本黨召開五屆七中全會時，乃有設立中國土地銀行之決議，並限令政府於半年內籌設成立，嗣以事變頻大，且事屬創舉，因決將是項業務改由中國農民銀行特設兼辦，嗣因於三十年九月五日公布中國農民銀行兼辦土地金融業務條例，於此條例中之可得預言者(一)中國農民銀行於總管理處之下，特設土地金融處，兼辦土地金融業務，協助政府實施平均地權政策，因而(2)於業務範圍方面規定(甲) 照價收買土地放款，(乙) 土地征收放款，(丙) 土地重劃放款，(丁) 土地改良放款，(戊) 扶植自辦農放款等五項，(3) 其於資金方面則規定基金幣一千萬元，但必要時得呈准財政部核准增撥或發行土地債券，(4) 土地金融業務之會計，完全獨立，以上所列五項業務若一新言之，則所謂照價收買土地放款，即凡實施土地稅區域，地租機關對於租價不實之土地，照市價收買之放款，其目的在與照價征收稅額費用，藉防地主之囤積地價。所謂土地征收放款，即對政府依法征收私有土地之放款。在土地私有制度之下，所有權人爲法律所保障，然因社會公益之要求，不能不征收私有土地時，國家自得行使其征收私有土地之特權，土地法第三三五及三三六兩條有國家因公共事業之需要得征收私有土地之規定，其意即本此。所謂土地重劃放款，即地政機關依法舉辦土地重劃之放款，土地法第十八條云，因一定區域內之土地，其分段面積不合經濟使用者，得由主管地政機關，就該區域內土地之全部重行劃分，並將重劃地段分配與原土地所有權人，又土地法施行法第四十九條稱：土地

重劃得因有關係之土地所有權人超過半數，而其新佔面積公有土地外，超過有關係土地總面積一半者之協同請求，由主管地政機關核准行之，其目的在使土地而爲合理之利用，以節省勞力資本，而增加生產。所謂土地改良放款，此爲政府機關發公有荒地，實施移民墾殖提高土地生產力地力消耗，及興辦長期農用水利之放款，其目的在求地盡其利，亦即實現抗戰建國綱領第十八條所謂以全力發展農村經濟並開墾荒地疏通水利之規定也。所謂扶植自辦農放款，此乃對政府直接創設自辦農而任購土地之放款及農民購買或墾闢土地自辦，或依法呈准征收土地之放款。蓋我國之土地政策對於解決農民問題，係以耕者有其田爲鵠的，本黨第一次全國代表大會宣言即云「中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民爲尤甚，國民黨之主張，則以爲農民之缺乏土地，爲個別戶者，國家當給予土地，實其耕作」，而國內可耕之田，多已聚於私人之手，爲求實現此項宣言之主張，法黨善於運用金融力量依法征購土地分配與農民。惟上列諸業務，需款極鉅，如以現有之一千萬元增撥，又非今日政府財力所允許，故必預備之以發行土地債券，藉以籌集低利資金，以資肆應。

(乙) 土地征收與土地金融業務配合進行問題

中農土地金融處之設，已旨在協助政府推行平均地權政策，是其業務之能否推行盡利，除有關其業務本身內容規定之適當與否以外，則須視政府對於推行土地政策之決心如何以爲斷。蓋於實施地價稅區域之實行照價收買，或因實施土地重劃改良與夫土地法第三三三條所謂因公共事業之需要而征收土地時，均須中央暨地方之地政農林及其他政府機關之發動，否則中農土地金融處雖有資金，亦必無所活用。現該處已擬定川陝湘桂爲第一期業務區域，以閩浙粵爲第二期業務區域，並已依法執行業務矣，吾人對之，唯覺無異興奮，並願寄予無窮之期望，惟願以重務之繁重，筆路雙橫，經緯萬端，如何化繁爲簡於無形，使平均地權政策得早日實現，想關係當局或已籌之熟矣。

# 土地征收之補償問題

唐陶華

土地徵收爲國家強制收用私人土地之行爲，亦即國家權力因公共利

益之故對於土地所有權之侵害。國家之存在爲人類生活之條件，故爲國家或公共之利益，而對土地所有權有所侵害，人民原無反抗之餘地。然國家之所需者，乃土地之支配權，而非其財產價值，故在私有財產制尙屬存在之今日，各國對於因土地徵收而受損失之個人，俱將與充分完全之補償。無補償的徵收，除美國憲法中承認其可例外，各國立法例，均無藉此之規定；即在強稱土地國有之蘇聯，亦以相當之土地交換。故土地被徵收者之損失補償，實不爲當今土地徵收之一般原則。我國比年以來，竊據宏開，土地爲各機關院所必需，於是土地徵收之事，日漸繁多。徵收之際，往往限於財力，以致補償價值數甚微，又不能按時發給，而補償問題因之極爲嚴重。試略述之：

## (一) 補償價值問題 分地價補償及定額物補償二種：

(甲) 地價補償 關於土地補償問題，觀察土地法之立法精神，自以充分完全爲原則，然所謂充分與完全，祇係抽象之詞，法律未有具體明白之規定，故在事實上，未能做到，甚且完全相反。依土地法之規定，補償地價可由需用土地人與棄戶協議，需用土地人因棄戶不能可抗徵收，故處於較優越之地位，協議時無不竭力壓低地價，而棄戶或因智識不足，或因畏懼政府，故對於地價之協議，往往不敢過於堅持，結果地價之議定甚爲不公。即協議不能成立，擬交政府議定，縱有增加，爲數亦微。與真正之市價相去固甚遠也。若需用土地人爲政府機關，則以各該機關經費大部支劑，因欲節省開支，地價估計，勢必從低，片面解決

，偏枯尤甚。

過去各省市之土地徵收，約可分爲：機關用地，城市鐵路用地，建築鐵路，公路，飛機場用地等項，其補償問題，略有差別，申述如左：

(子) 機關用地補償 機關徵用土地，以南京市及重慶市爲最多，蓋兩地先後確有都府時節後，政府機關與益增加，舊有之公共房屋，無餘其節節不堪，即以數量而言，亦殊不敷應用，不能不徵收私人土地，以興建築。據南京市政府統計，自十八年至二十三年間，專爲公共建築而徵收之土地，共有一、六六三、九二五畝。(註一) 補償價值，由土地徵收審查委員會議定，該會委員共五人，而政府方面占三人，故所議定之價值常與實際之價格，相差甚鉅。例如十九年時，清涼山地價，每方六元，而中央研究院之徵收價格，僅有二元，自來水工程處之徵收價格，亦僅二元五角。又如香鋪營相府營一帶，二十一年之地價，平均每方九十元，而二十二年市社會局收購香鋪營小學徵收土地，每方僅給價四十五元。故二十四年三月，南京市政府呈行政院，有曰：「各機關收用民地，往往發給官價，地主所得，十不償五。」(註二) 補償地價之不足，蓋可見矣。

(丑) 城市鐵路用地補償 比年以來，都市人口逐漸膨脹，益以新式交通工具發達，舊日狹隘之街道，有不能不改良之勢。因之徵收土地，建築馬路，遂爲市政建設之要圖。然市府財政，大都困難，故徵收地之補償，亦屬不能充分。例如十七年南京市建造中山路徵收土地，以十五年之買賣價格爲估定地價之標準，將全路分段估價如左表：(註三)

徵收地段	每方補償金額(元)	徵收地段	每方補償金額(元)
逸仙橋至國府東街	一〇	保泰街至無量巷	一〇
國府東街至國府西街	一三	無量巷至鐵道部	六
國府西街至碑亭巷	一五	鐵道部至挹光門	一〇
碑亭巷至新街口	一四	挹光門至中山橋	二〇
新街口至保泰街	一二	中山橋至江邊	一一

當民國十五年時，南京河在平曠鐵道之下，人口稀少，曠日荒涼，地價極低。迨十六年夏，國民政府建都於此，地價大漲，如新街口之地，在十五年時，每方不過八元餘，至十七年已達五十五元左右。據南京市地政局於民國十七年十一月調查南京於一年內地價增漲狀況，最豐漲價為百分之六十，最高漲價為百分之三百七十五，是見京市地價漲風之烈。今不問十五年與十七年之間，土地已無移轉，更不問其買賣價如何，一律以十五年之賣價為定價標準，使土地所有人之取得土地在

五年以前，尚能收回其取得價格，倘土地所有入取得土地在十六年以後，則所開地價面積者將不及其取得價格三分之一，實大覺充分完全之原則也。又如建遠中鐵路徵收驢子市土地，根據價每方四十五元，實則當時當地買賣價格，已有高至三百元一方者。(註四)諸類此類甚多，舉一可推其餘。

(真)建築鐵路用地補償。建築鐵路用地補償之可者，有漸漲，遞抗用，鼓地，無中，各該所屬之補償金額，有如下表：

路別	段別	每	價	材	案
浙贛	南玉	甲	三〇	平	南昌江橋二十三
		乙	二〇	長	年十月三十一日
		丙	一〇		新設
		丁	五		
甌杭甬	杭曹		五〇		浙江紹興民國
			四〇		二十五年十月
			一五		十七日新開
			〇		

蘇昆	宜昆	一八〇	一〇〇	六〇	三〇	查閱浙川漢隆宜昆段鐵路征收土地徵收之研究 大公報二十二年五月二十日新聞 益世報二十六年五月十一日新聞
蕪乍	蕪宜				八〇	
成渝					四五	

以上各線，以蘇昆路宜昆段之補償金額為最高，蓋滇省情形特殊，不得不略示優異也。浙甯路南王段之補償金額，係據該路聯合公司「征用土地發給補償金辦法」之規定，然實未能照行。二十二年五月，該路南昌總站征用顧外彭子江董家窰地方，每畝僅給價三元。(註五)二十六年七月，該路為謀興滬杭甬鐵路接軌，收用杭州市候潮門外一帶農地，據市府估計，該處地價每畝自二百四十五元至一千二百元不等。(註六)而路局給價，每畝僅貼給花息損失及房屋墳墓拆遷費一二元至七八元不等。(註七)查建築鐵路，需款浩繁，國家勉力建設，固未能圖周到處也。

(卯) 建築公路用地補償 年來各省銳意建設，公路發展，一日千里，各縣之間，道路縱橫，四通八達，呼應至靈。以每一公里平均佔地一百三十畝計之，其所徵用之數目，當極可驚人。興築之初，各地急於

觀成，而又限於經費，補償之事，多未實行。故以金額而論，徵用土地之多，無如公路，而補償問題之嚴重，亦無如公路。二十四年九月四日，浙江省執行委員會第一四九次會議決案，有曰：「在本省年來政府收用民地建築鐵路公路，迄未依照土地徵收法發給地價。」(註八)此不獨浙省為然，其他各省亦莫不如是。二十六年三月，福建省政府呈行政院：「閩省自二十三年以後，因運輸交通及軍事關係，先後修築閩北閩西各公路，路線綿長，需款甚鉅，對於徵用民地應償地價，一時無力發給，尚未償還。」(註九)故二十六年四月，行政院第一五一四號訓令，有曰：「事實上各地方對於徵收土地，每多不依法補償，或並不依適當價額補償者。」(註一〇)惟二十六年二月，湖南省政府通過「湖南省公路徵收土地暫行規程」，規定補償地價標準，為公路用地補償之重要資料。其補償標準如下表：

地別	等級			備	考		
	上等	中等	下等				
田	五〇	四〇	三〇	二〇	宅地街市場墟塘地附近		
園地	三〇	二七	二四	二一			
山地	一〇	九	八	七			
山	六	五	四	三			
		六	五	四	三	二	曠山森林附此

民地補償辦法」，有如左表：(註一一)

(註) 建築飛機場用地補償：建築飛機場之補償辦法，二十三年六月，委員長行營為興築涪縣等省軍用飛機場，會頒發「建築軍用飛機場取用

沙地	二·一	一·九	一·七	一·五	一·三	一·一	〇·九	〇·七	〇·五
----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

類別	每畝補償金(單位元)					備考
	甲等	乙等	丙等	丁等	戊等	
田地	八〇	七〇	六〇	五〇	四〇	三等 二〇
菜地	八〇	七〇	六〇			
果土園	三〇					不分等級
林地	一〇					不分等級
房屋基地	一〇〇					不分等級

二十七年九月，湖南省政府又頒布「湖南各縣市被徵地發給遷移費及免賦暫行辦法」，其所定補償價額，有如左表：(註一二)

類別	每畝補償價額(單位元)			備考
	甲等	乙等	丙等	
田	五〇	四九	四〇	村莊宅地、塘同

類別	每畝補償價額(單位元)		備考
	甲等	乙等	
荒地	六六		不分等級





重慶市公用民地定著物 給價標準	三十年	方市丈	三〇〇	四五〇	六一〇 (註六)	二〇一 (註七)	四〇一 (註八)	六〇一 (註九)	每 三〇
--------------------	-----	-----	-----	-----	-------------	-------------	-------------	-------------	---------

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

開通市徵收土地補償規 則	二十三年	方公尺	—	—	—	一·五	〇·五	—	〇·五
-----------------	------	-----	---	---	---	-----	-----	---	-----

註一：樓房照平房每層加半。  
註二：普通五平房五元，普通瓦樓房四元。  
註三：新式五平房七元，普通瓦樓房六元。  
註四：磚牆二元五角，亂牆一元五角，泥牆一元。  
註五：磚五房十八元，瓦房十六元。  
註六：西式磚牆房每百元，中式磚牆房展八十元。  
註七：房每加房一層，加運費二分之一。  
註八：西式六十元，中式四十元。  
註九：上等平房，洋式平房二元一角，普通平房八角。  
註十：洋式樓房外觀物每層二元，洋式樓房外觀普通者或中式樓房一元六角。

由上表，可知各地對於房屋遷移費之計算單位，頗不一致，有以方市丈為單位者，有以方公尺為單位者，有以「間」為單位者。若在房屋建築標準不一之地，以「間」為單位，自屬便利；若在建築複雜之區，即以市尺為單位，則屬適當。給費標準，除重慶市因在戰時物價高漲

未可一律看待外，以湖廣等省建築軍用機場之給費標準為最高，成渝鐵路之給費標準為最低。然實際上河南開封之給費標準尤低，其給費辦法：「凡被拆遷之房屋，在深度三分之二以下者，概不給價。……其深度在三分之二以上，其三分之二仍不給價，但照出三分之一以上之部分，

未可一律看待外，以湖廣等省建築軍用機場之給費標準為最高，成渝鐵路之給費標準為最低。然實際上河南開封之給費標準尤低，其給費辦法：「凡被拆遷之房屋，在深度三分之二以下者，概不給價。……其深度在三分之二以上，其三分之二仍不給價，但照出三分之一以上之部分，

照面積給價。(註一五)故業戶之得領取拆遷費者，寥寥無幾，且亦  
 寥寥甚微。夫房屋一經拆遷，便失去其原來之利用價值。有建築時費用  
 巨萬而拆卸後竟成廢材者，故對於被徵收土地之定產物，應依法一併徵  
 收供給補償為宜。過去各地徵收土地，除廣州市外，對於定產物概不遷  
 移，而所定遷移費標準，又極低微，甚或不敷支付拆遷工資之用。無怪  
 因徵收土地而引起之糾紛，數見不鮮也。且各地對於房屋之年代新舊，  
 各一律辦理，惟重慶市規定：「建築時間，在十年以上者九折，二十年  
 以上者八折，其坍塌破爛不堪居住者三折」，較為合理。又南京市規定

：「八成歸業主拆遷費，二成歸住戶遷移費」。夫拆遷費既已徵，今  
 復以二成分給住戶，是增加業戶之損失也；且住戶遷移，事非常有，何  
 必分給二成？其搬遷費耶。廣州市開關馬路，因開關路而必須割用之房  
 屋，既規定補償標準，有如上述，但「如上蓋係由業主自行拆回，不另  
 補償拆卸費」，殊不可解。

(丑)農作物補償費 農作物附土地而生，無法遷移，其土地既被  
 徵收，自須給予相當補償。其補償標準，各地不一，表列如左：

徵收土地章程或事由	施行年月	補 價	樹 茶 樹 (畝)	竹 (畝)	菓 樹 (株)	雜 樹 (畝)	(單位元)
南京市土地徵收補充規則	年十月	青苗(畝) 桑 (註一)	樹 茶 樹 (畝)	竹 (畝)	菓 樹 (株)	雜 樹 (畝)	(單位元)
上海龍華飛機場徵收土地補償辦法	二十三年十月	四					
浙甌鐵路南玉段補償辦法	二十三年十月	(註二) 株每					
浙甌等省建築軍用飛機場補償辦法	二十三年六月	五					
滬杭甬鐵路杭會段補償辦法	二十五年十月	五 畝每 (註四)					
湖南省各縣市機場當地發給遷移費及免賦暫行辦法	二十七年九月	(註六)					
成渝鐵路徵收土地附屬物補償標準	二十六年	三·五(六) 株每 (註八)					
湖南省公路徵收土地暫行規程	二十六年二月	(註一〇) 桐葉及凡可生利之果樹，以一年收益之價值計算。					

般昆鐵路徵收土地附著物補償 二十七年

(註十一)

凡可生利之樹木，每畝酌給三元至六元。

重慶市收用民地定額物給價額 二十八年 四月

一五〇 (註一二)

竹木花果等，按市價給與補償。

註一：原文每方給補償金二角，今折合每畝若干畝。

註二：稻每畝六元（凡未出青苗，業經查明確已下種者，折半補償），麥三元，棉花、瓜菜及甘蔗五元，苜及菜花三元，花生及山

薯二元，藍四元。

註三：桐漆樹之補償金，視桑樹同。

註四：桑每畝三十元，不及一市尺高而有報者十元。

註五：茶樹每畝十元，不及一市尺高而確有報者五元。

註六：菓樹每株已結實者六角，未結實者三角，枝苗一角。

註七：菓園、菜園、稻麥等，均屬之。

註八：紫花青苗（棉芋麻）六元，已萌芽青苗四元五角，已下種未萌芽青苗三元五角。

註九：桂樹、荔枝、一元；梨、桃、杏、李、杏、葡萄、橘、柚等，六角。

註十：禾及浮萍，上等每畝四元，中等三元，下等兩元；菜及季黍麥，上等每畝二元，中等一元五角，下等一元。

註十一：紫花青苗六元，已萌芽青苗五元，甫下種未萌芽青苗四元。

由上表，可知各地對於農作物補償之計算單位，除青苗外，頗不一

致，有以畝為單位者，亦有以株為單位者；大抵桑茶菓樹，以株計算為

宜，竹及雜樹，則以畝計算為佳。給償標準，除重慶外，以湖南為最低

，南京為最高；湘省為產米之區，米價常賤，故其補償額亦較低也。浙

甯鐵路兩王段，以穀物之種類定給償之高低；成渝鐵路及般昆鐵路宜昆

段，則以青苗成長之程度定給償之高低；而後者為土地法「孳息成熟時

期」距在一年以內者，其應補償價值，以視同已成熟之孳息估計」之規

定不合。一般而論，補償價額遠遜市價為低，固未能合於充分完全之原

則也。二十四年十一月十六日，蕪湖市政建設委員會通過之「收用土地

規則草案」，第七條：「凡收用土地之地體有竹木禾苗等植物時，應由

業主自行砍伐，概不給費。」（註一六）更遑背損失補償之原則矣。彼

徵收之土地，未必悉屬自耕，補償費主佃如何分攤，各地多未有明文；

惟重慶市規定：「所給補償金，僅給佃戶；距成熟期一個月以內者，

所給補償，應照當時收穫利益及納租比例，悉個分攤」，較稱完備。

（寅）填溝水井遷補費 各地所規定之墳墓遷移費及水井補償費，

有如左表：（單位元）

有如左表：（單位元）

徵收土地章程或事由	施行	石	墳	溝	墳土	墓(單位棺)	浮	厝	石	井	磚	井土	井(單位口)	井木	井
南京市徵收土地過戶墳墓辦法	廿三年十一月	五	五	五	五										
上海龍華飛機場徵收土地補償辦法	二十三年一月														
浙甯鐵路南天段補償辦法	二十三年一月						〇・六		(註一〇)			五・一〇	(註一一)		
滬甯等省越築軍用飛機場補償辦法	二十三年六月														
滬杭甬鐵路杭甬段補償辦法	二十三年一月														
重慶市築路費及徵收土地補償辦法	二十三年九月														
湖南省公路徵收土地暫行辦法	二十三年二月	(註三)	一・一三	一・一三	一・一三										
湖南省各縣市機場及墳墓給與補償及及廢置行辦法	二十三年九月		三	三	三										
成渝鐵路徵收土地附屬物補償標準	二十三年二月		四	三	三	二	一	一六・一〇	(註四)	五・一八	(註五)			五・一七	(註六)
敘昆鐵路宜昆段徵收土地附屬物補償標準	二十三年二月		四	三	三	二		五・一八	(註七)	四・一六	(註八)	二・一三	(註九)	三・一五	(註一〇)
重慶市收用民地定額物給償標準	二十三年四月								二一・三五			一〇・一〇			

註一：石井磚二丈至四丈者，照此給償，不及二丈者，折價給之。

註二：土井深一丈者給五元，一丈以上者給十元。

- 註三：草塚每塚三元，合塚每塚二元，墳塚每塚一元。
- 註四：石井深二丈以上者十元，深不滿二丈者六元。
- 註五：磚井深二丈以上者八元，深不滿二丈者五元。
- 註六：木井深二丈以上者七元，深不滿二丈者五元。
- 註七：石井深二丈以上者八元，深不及二丈者五元。
- 註八：土井深二丈以上者六元，深不及二丈者四元。
- 註九：土井深二丈以上者三元，深不及二丈者二元。
- 註十：木井深二丈以上者五元，深不及二丈者三元。

由上述，可知各地之墳墓遷移費，以南昌市為最低，冠杭甬鐵路杭甬段為最高；水井補償費，以般昆鐵路宜昆段為最低，冠杭甬鐵路杭甬段為最高。然實際之損失相較，則相若而均甚速也。關於墳墓遷移費，有不分等級者，如南京，南昌等處是也；有以墳墓建築優劣分等者，如成德鐵路是也；有以墳墓之單台分等者，如湖南是也。

由上述，不論其補償者，其無補償者，各地就比比皆是。二十六日年四月五日，武濟日報紅論，題為「蒙土地徵收補償辦法」，有曰：「在事實上，年來地方人民，因受徵收土地之影響，以致於傾家蕩產，無以為生者，實比比皆是。如張元濟氏所著之「海鹽見聞錄」所記種種情形（見東方雜誌），與武濟日報金口地城居民，當何主任黃主席前控訴時，屢哭請願（見本埠各報），其情狀之慘，實難具述。就吾人所知，此種情狀，實不僅施鹽金口兩地，幾乎一切被徵收之土地，均是無補償的強迫徵收。……甚至對於土地定產物之拆遷遷移，亦判令夕行，毫不給償，此種強迫，無償遷移，即武漢漢官，亦不厚待。……是則補償額之不充足完備，猶為問題之小者已。

(二) 補償範圍問題 徵收與沒收差別，故給付價金為土地徵收之重要條件，而被徵收之土地，以全數補償為原則。但據「開闢河南省會鐵路收用土地折遷房屋暫行辦法」，第二節三條：「二、凡開闢馬路，佔用土地在一半以下者，概不給價收用之。三、凡佔用土地在一半以上，其一半仍不給價，但超過一半以上之部份，按照面積給價收用。二十四年六月，鄭縣修築馬路，亦沿用此法。（註一七）據此，被徵收土地之補償範圍，頗有限制，與全數補償之原則，不甚符合。推其原因，或以為馬路築成以後，兩旁土地實受利益，可與徵收之損失，互相抵消，故縮小其補償範圍。然「補償」與「受益」，截然二事，求利勉強抵償同；修築馬路，有損失多而受益少者，有受益多而損失少者，均為抵償，難得其平。若曰沿路兩旁土地，不能令其坐享利益，則按其受益之程度收受益費可矣。以受益費之收入，供征收土地之補償金，固兩全之措也。

土地法第三百四十五條：「征收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時，被接連土地所有權人得要求用土地人為相當補償。」觀此，可見接連土地所遭受之損失，亦在補償範圍以內。但各地歷年辦理土地征收，對於接連土地所遭受之損失，從未予以補償。惟被征收之供役地對於接連土地之道路，則仍為留用；但此亦不能一概而論，因征收土地而廢止鄰地道路之情形，亦時有之。例如南京中央軍官學校征收富貴山香林寺土地，因該寺寫名勝古跡，故仍予保存。惟寺四圍之土地，均在被征收範圍之內，因此該寺住持提出道路之要求，此案久懸未決。（註一八）

(三) 補償時間問題 關於補償時間問題，我國土地法採生補償預付之原則，需用土地人應於土地徵收之前，付給補償於土地所有人，否則，不得剝奪土地所有人之所有權。第三百六十五條：「需用土地人應俟補償地價及其他補償費發給完竣，方得進入征收土地內實施工作。」又第三百六十九條：「被征收土地之使用人，於其應得補償金未發給完竣前，有繼續使用該土地之權。」但從法不能以自行，事實與理論，固常不能一致也。過去各地對於土地征收之損失補償金，往往於征收完畢後，延不發給，變成慣例，例如十七年四月，南京建造五洲公園征收玄武湖民地，直至二十一年九月，始發補償金。又如建造中山路征收土地開始於十七年冬，地價補償之議定，本已甚低，後又決定照原議減半，又遷延不發，而築路經費之催繳則急於星火，幾經交涉，直延至二十二年夏始發給清楚。(註一九)又如二十二年，山東濰縣縣地馬頰河征用兩岸民地，迄未發價，直至二十六年，始擬於該縣田賦征收附加，以充補償經費。(註二〇)又如成渝鐵路沿線用地，於二十六年冬已征收完竣，而地價補償，始則以標準高低問題，遷延不決，繼則以地價券問題，各方反對，直至二十七年十一月，始行用現金發給。(註二一)而同浦鐵路對於佔用沿線民地所置地價，初擬按兵工業路收用土地給價辦法第十九條規定，自第三年起發給，嗣經改定，自當年年起，每年發四分之三，四年發清。(註二二)凡此種種，在政府雖因經費困難，有其不得已之苦衷，但被征收之棄戶，非皆田連阡陌之地主，多為細小土地之所有者，且被徵收租以糊口，或資耕種以謀生，一旦土地被奪，頓失生活之基礎。初擬立特補償，尚可購地他處或另營他業，不致惹起嚴重之失業問題與貧窮問題，今補償一延數載，人民失地失業，其痛苦當有難以觀較者。夫補償金之給付為土地征收之重要條件，故補償時間當力求迅速。二十六年四月，行政院本有：「凡征收土地，除另有特別法律規定者外，均應依原土地法之規定，予以補償，不得有任意短少，或延不給付情事」之訓令。(註二三)惟各地切實奉行可耳。

(四) 補償方式問題 土地征收之補償方式，分現金補償，債券補償，及土地補償三種：

(甲) 現金補償 此為補償之基本方式，各地多採行之。

(乙) 債券補償 過去各省為修築公路而征收之土地，極其繁多，省方財力困難補償問題多無形擱置，民衆損失不貲。為免願政府負擔能力及人民財產損失起見，債券補償之方式，實有採用之必要。且現金補償僅適用於公用征收，蓋公用征收所收用地，故數有限，現金補償尚無問題。若為實施經濟政策或土地政策而征收土地，則其故數，勢必極為龐大，補償問題，自須於現金補償之外，另籌辦法，而債券補償當為重要辦法之一。二十五年二月，江蘇省政府以過去建築公路，佔用民地，概未給價。而省庫支絀，籌撥現金，又屬事實所不許。乃發行征用土地抵價券二百萬，俾人民可持以完納賦稅。當茲財政艱難之時，地方事業既不能不辦，征用土地之後，勢難發給現金，則土地抵價券不啻為一種補救之善法。其辦法如左：(註二四)

第一條 本省發行征用土地抵價券二百萬，專充因左列各種事業

征用人民土地給價之用：

- 一、關於調劑土地分配，以發展農業，改良農民生活之事業；
- 二、關於開發交通之事業；
- 三、關於改良市村之事業。

前項各種事業征用之土地，其抵價券發行範圍，以未另發該項事業債券為限，並予以准予給價之民地為斷；如係公有土地，概不給價。

第二條 抵價券種類，分百元，十元，五元三種，均為無記名式，券面蓋有政府印。

第三條 抵價券利率，定為年息四厘。

第四條 抵價券按照券面十足發行，不折不扣。

第五條 抵價券分十五年還清，自民國二十五年起，每年年底攤還十五分之一，並付息一次，利隨本減。

第六條 抵價券指定以各年應征田賦稅為基金。

第七條 征用民地，除依照土地征收法辦理，應由與辦事業之主管官署，措具該數地質及花戶清冊，呈經省政府移交財政廳給予抵價券。

第八條 抵價券得按券面到期應還本息數目，完納該年田賦省稅，或按期向縣政府於田賦省稅收入項下，免取現金。

第九條 抵價券息金，自發券之日起至還本之日為止。

第十條 對於抵價券有偽造或毀損信用之行爲者，由司法機關依法懲辦。

第十一條 本辦法經省政府呈經行政院核准後公佈施行。

二十四年十一月十六日，蘇湖市政建設委員會通過之「收用土地規則草案」，第十五條，亦有「所有收用土地價金，得由本會酌量本市財政情形，以市公債或有價證券，充付一部，但至多以發給三分之一為限」之規定。（註二五）湘桂鐵路之補償辦法，則將沿線所有被征土地之業戶，分作富戶，小康戶，貧戶，極貧戶四等。除極貧戶發給全部，次貧戶發給二分之一現金外，對於富戶，小康戶，及次貧戶之二分之一地質，均以鐵路股券發給之，與債券補償之性質相近。惟二十四年九月，浙江省黨部以該省多年來政府收用民地建築鐵路公路，迄未給價，特囑省政府發有期地價證券，以資救濟。省府以財政困難，未果行。（註二六）二十六年，成渝鐵路查用民地地價，擬還部允發二百五十萬元，平均每畝四十五元，四川省政府以太重，擬發行地價券二百餘萬元，以資彌補。後以省府欲前，亦未果行。（註二七）故債券補償之方式，各地尙未能推廣應用也。

（四）土地補償 據南京農林實業研究所報告：「當地農民失業甚多，尤以附城區爲甚，蓋各機關在城之附近征收土地後，多用現金收買，農

民生產工具消失，流爲遊民，用錢又無計劃，因而坐致窮困，農戶經濟，困難異常。以目下情形觀之，已至無產可破，每日三餐不繼。農民子弟，有百分之六十未入學。」夫農民以土地爲生產之工場，世代耕耘，性習保守，原有土地一經收用，常不能遷地爲良，以所有之金錢，易所無之土地，失業坐食，危若窮困，各地皆然，固不勝南京附城區已也。雖然，我國各種建設，已落入後，急起直追，猶恐不及，自不能因偶有弊害，拘於因步廢食之見，致疑於土地征收之本身，惟在籌謀補救之法可耳。農民之所需者爲土地，故最善之法，莫如實行土地補償。當征用土地時，另覓相當空地，劃爲農場，與之對易。如此，則農民雖有遷轉之煩，可無失業之歎。若能限制土地面積之最高額，征收其超額部分，以供補償之用，因公用征收而兼及土地政策之推行，則一舉兩得，事尤特矣。

過去各省市征用民地，採用土地補償方式者，爲數極少。惟粵夏省以荒地較多，故其征收補償，以土地補償爲原則。二十五年七月，甯夏省地政局訂定「處理征用民地辦法」四條，其一曰：「因公用征收民地，須由估用之機關，詳請該縣，撥發本局，以便調查業戶姓名，酌量情形，撥以相當之空地，以資補償。」（註二八）此外尙有二例：（子）二十三年一月，隴海鐵路西安車站估用民地，撥給長安縣北關農事試驗場舊中地二十畝，供農民房屋被拆者棲止。（註二九）（丑）二十六年六月，福建省政府在福州北門外第五區兼泰新店兩鄉，征收水田六百畝，撥西門觀家酒水田，與農民交換，其願遷往居住者，並津貼遷移費。（註三〇）

（五）補償金來源問題 土地法第三百七十三條：「征收土地應補償之地價，由附用土地人負擔之。」又第三百八十一條：「因征收土地，致其定着物遷移時，應由需用土地人給予相當遷移費。」故補償金之來源，甚爲明白確定。惟城市改良地區，如建築道路，碼頭，橋樑，或舉辦防水，灌溉，交通等水利工程，而征收土地時，其補償金可向附近



受奪之土地分攤之。受益地攤費，始於孔祥熙氏之提議。氏於十九年四月首創建設全員第一次全體大會，提出「首都開闢馬路應就沿路兩旁分別征費案」，案云：

「查放寬街道，增築馬路，為首都建設要圖。備收用民地，拆遷房屋，敷設電線，以及築路工料等，費用浩繁，除由政府籌措一部份外，沿路兩旁業戶，既受利益，亦應攤一部分之義務。考歐美各大城市之劃地政者，其籌築馬路經費，有向全市人民或馬路兩旁業戶征收之法。如紐約城之市制內，曾通過一種改良道路公款，即完全依人民所利益之多寡而分配担任之。又芝加哥城改寬其十二條，計費獎金二百萬元，其一半得之於公債，其另一半則得之於征費。吾國各大城市，如粵之廣州，台山，桂之梧州，南甯，其築路費用，皆由政府規定，分別向馬路兩旁業戶征收。夫利益者，與責任相制衡，道路改良，交通便利，其利益無不為全市所共享，即究以最近路綫之業戶享受為尤多。即以地價一事而論，在未築路以前之地價，與築路以後之地價，其相差何啻倍蓰，向之征收相當之費用，實為不敷，在外國有築路費用由人民完全負擔者，首都工費業尚未發達，人民財力不富，實不足以助此，然可就人民所受利益之多寡，分別征收一部份之費用，以資補助，其餘不足之數，則仍由本會籌措。」（註三一）

此案當時未經通過。是年九月南京市政府即草擬「南京市築路攤費暫行規則」，呈請國民政府核准施行，是為築路征費之嚆矢。二十三年九月，江蘇省政府通過「修正南京市築路征費及征收土地補償規則」。（註三二）二十四年一月，江蘇省政府第七二〇次會議，通過「江蘇省各縣城市築路土地平均損益規則」。（註三三）均規定對築路兩旁受益土地，收取費用。築路費之事，乃漸趨普遍。二十六年一月，行政院核准「城市改良地價特別征費規則」。（註三四）於是征收受益費之舉，不復限於築路，且及於疏濬，橋樑，及各種水利工程矣。

受益費征收方針，南京，南甯，江蘇等省之規定，略有差別，自行

政院核准之規則公佈後，各地所定之規則，始行廢棄而趨於統一。試比較其異同如左：

（甲）征費數目 南京之法，凡新闢或擴充道路所需經費，如工程費，地價補償金，及房屋拆遷費等，均由沿路兩旁業戶分攤；但應攤之費，不得超過各該地段市價之半，其超過之數，由市府負擔。江蘇之法，則地價補償金，建築物拆遷費，農作物損失費，由沿路兩旁業戶均攤，而工程費則在特別繁榮區域增收工程建築費。行政院核准之法，征費總額，由中管地方政府決定，但不得超過其費用總額百分之六十。

（乙）征費辦法 南京之法，沿路兩旁各十五公尺之地段為第一區，十五公尺以上至四十五公尺為第二區，每區攤費，各為總額之四分之一。江蘇之法，沿路兩旁深窄路寬一倍以內之地為第一受益地帶，一倍以上至三倍以內之地為第二受益地帶，每地帶亦各攤費用總額（工程費除外）之四分之一。南昌之法，新築路兩旁之土地，在距路邊三十公尺之平行線範圍以內者，依築路時市政機關估定地價，向土地所有權人征收其價值之三分之一。浙新嘉坡兩旁之建築物，按其臨路之寬度，每公尺向建築物所有權人征費十元至三十元。行政院核准之法，約分兩點：（子）築路補費地段之面積，應自道路邊線起，向兩旁深入，以不超過該地寬度之二倍為限。受益費之分攤，以總費額之半，按臨路地帶之寬度分攤，以另一半按受益地面積之多寡分攤。（丑）建築碼頭橋樑及水利工程征費地段之範圍，應由主管地方政府酌量酌定受行情形劃定之。建築碼頭或交通水利工程受益費之分攤，以總費額三分之一按臨碼頭或水源地之寬度分攤，以三分之二按受益地面積之多寡分攤。建築橋樑與防水或澆灌工程受益費之分攤，按受益地面積比例分攤之。

比較而論，當以行政院核准施行之法，最為合理。考土地法完成以前，實先有土地征收法。後國民政府自建都南京以後，以其地狹道窄，房屋不敷，非大興築，不足以應付需要，故敢

府如何取得私人之土地支配權，當當時建設部之一大問題。其時國父事急期近，建築迎靈大道，急如星火，乃於十七年七月二十七日公佈「土地征收法」，以徵收州土地之法律根據。其後土地征收法合併於土地法，列為一編，雖條文略有出入，而立法精神初無二致。惟以中央地政會議始終未會成立，地方地政機關之設立亦未普遍，徒法不足以自行，於是各機關需用土地，率多自由擅置，任意徵收，甚或假公濟私，肆意侵佔，借征土地以圖利。二十六年四月，行政院對各省政府訓令，有曰：

「：實際上征收土地之面積，仍多漫無限制，情超過其事業得用之範圍，另行建屋出租，以爲牟利之具，並有由私人經營者。此不能違背征收土地之原則，抑且易滋人民之疑慮，於國家土地政策之推行，實多妨礙。：按賦上述事項所以發生之原因，或則由於征收之先，未經核准；或則於核准之先，未加審核；或則由於審核之際，未注重其程序上之事項，未詳究其內容；或則由於執行之時，未按照法律辦理。」（註三五）

可知各地辦理土地征收所發生之問題，固不僅補償一端而已。夫土地征收立法本才之良否爲第一問題，惟法律已經公佈，自須切實進行，然後人民有所遵從，故有感而得以維繫不墜。然此非徒託空言，所能生效，過去行政院以各地征收土地糾紛迭起，曾三令五申，諄諄誥誡，終鮮成效，可爲明證。故欲屬土地征收補償及其他問題之根本解決，非有健全之行政院各部有關地政之職掌，分別劃歸歸諸主掌，以專責成。土地征收屬於地政業務之範圍，自爲地政署職掌之一，想該署成立以後，確實已專，號令可一，對此問題可有適當之解決辦法也。

- 註一：見中央日報，二四，二，九日。
- 註二：見中央日報，二四，三，八日。
- 註三：見南京特別市土地局工作紀要，六一頁。
- 註四：見劉帥青著南京市土地征收之研究，三七頁。

- 註五：見江西民報日報，二四，五，二二日。
- 註六：見東市日報，二六，五，二〇日。
- 註七：見東市日報，二六，七，一八日。
- 註八：見東市日報，二四，九，五日。
- 註九：見新華日報，二六，三，二日。
- 註一〇：見東市日報，二六，四，八日。
- 註一一：見新華日報，二二，六，一五。
- 註一二：海軍省民政廳編國民政法規範地政類，一八七頁。
- 註一三：見大公報，二二，六，一二日。
- 註一四：見新華日報，二二，六，三〇日。
- 註一五：見新華日報，二四，七，一五。
- 註一六：見東報，二四，十一，十九日。
- 註一七：同註一五。
- 註一八：劉帥青著南京市土地征收之研究，四二頁。
- 註一九：見劉帥青著南京市土地征收之研究，四三頁。
- 註二〇：見山東、國日報，二六，四，一九日。
- 註二一：見新華日報，二二，八，二二日。
- 註二二：見中央日報，二四，二，二日。
- 註二三：見東報，二六，四，二日。
- 註二四：見新華日報，二五，二，七日。
- 註二五：見東報，二四，一，一九日。
- 註二六：見東報，二四，九，一〇日。
- 註二七：見新華日報，二六，五，二二日。
- 註二八：見新華日報，二五，七，二五。
- 註二九：見新華日報，二二，一，二二日。
- 註三〇：見新華日報，二六，六，八日。
- 註三一：見劉帥青著南京市土地征收之研究，六一、六二頁。
- 註三二：見新華日報，二二，九，三〇日。
- 註三三：見新華日報，二四，一，二六日。
- 註三四：見內政部地政類，八九、九〇頁。
- 註三五：見東報，二六，四，二日。

# 泛論都市地價

趙啓祥

## 一 前言

自十八世紀，實業革命以後，經濟重心漸由農村向都市移動，當時的都市亦不過小城鎮而已——更因當時思想進步，科學發達，致一切生活方式，社會組織與中古社會截然不同，新興的都市遂成人類活動重心。及乎近代工商業繁興，交通工具改良，都市不獨為經濟之樞紐，復為政治之中心，文明之淵藪，而都市人口與日俱增，市地利用亦日趨繁約，市地範圍時擴時狹，附近之農地，漸漸形成大都市。

都市發達結果，使人地關係日趨複雜，都市之土地問題亦即隨之發生，尤以地價問題為最嚴重，地價之升降是社會興衰之表露，當其變動最激烈時期，亦即是社會不安定之時期，致使地價在短期內，為不合情理之上漲，則都市之居住問題，必定日趨困難，並將影響物價上漲使市民在生活上感受痛苦，所以為詳述都市社會福利，都市之地價問題實有研究之必要。

## 二 市地價值之構成與決定

甲、市地價值構成要件：市地價值就是市地之效能，經社會人士主觀認識之慾望程度之差別，考市地之所以有價值，由於下列幾個原因：

1 有效用：市地與一般經濟物同樣具有滿足人類慾望之效能，在消費方面可以供人類建設屋宇，而為女居樂業之場所，在生活方面，倉庫庫工廠道路各種建築，均仰賴於土地，此外舉凡人生需要無不賴之「勞務」，均能直接間接提供之。

2 具有絕對特性：土地是自然產物，人類無力將其全貌改變，他的面積有限，具有稀少特性，而且位置固定，還存不可遷移性，這種自然獨占，在都市人口密集情形下，土地必呈不足現象，而欲獲得土地或想利用土地的人，當然應付于一筆適當的代價。

3 市地之相對特性：市地之所以有價值，是因為他有效用，有絕對的特性，然而他的價值又彼此不同，這完全由於下列幾個特性所致。

第一、市地單位地段之接近性。市地以其位置的差異直接間接所受經濟的與自然的影響，大不相同，結果，他的價值，亦分成高低不平的若干級，凡地位優越的地段，每單位地價必高於次劣的地段，同一地段每單位地價亦必相似，這是自然的道理。

第二、市中心區向外發展，土地之接近性漸減：市地集約利用程度，由中心區向外是逐漸減低，專業的類別，土地利用的方式，亦隨之變易，土地的純收益與地價也是遞減的現象。此不獨理論如此，事實上也適合。

4 人類活動的影響：人類活動雖然受制於自然條件，但是人類亦頗能利用自然，而改造環境，尤其在都市中，人類的動體，影響都市發展，既大且顯。試以靜態的人口分佈而論，凡是人類稠密的都市，因為需要程度較強，土地一定是租金高，價格昂，就是在同一都市內，也是如此；其次購買力大小，金融的壅滯，亦足以使地價高下不同；他如社會文化之高低，職業的區別，土地所有慾之強淡，投機風氣之盛衰，均為影響市地價的有力因子。

乙、市地價格的決定：土地是自然產物，既不是人力所能生產，也

沒有生產費。所以市價（無論市地租地）不決於勞動量或生產費而決於還元於資本額之純收益。因為出賣土地的人，在事前，必先計算出賣後，損失利益幾何，平時他利用該地，能得純收益幾何，其能得資本額若干，而在買者方面，顯然是受慾望強度與購買力所推助，但是買先也必定估計收買後，能獲得收益幾何，比投資於其他部門，所得收益高或低，所以說土地價格是以還元於資本額之純收益為最低限度。

### 三 市地地價變動之因素

市地地價較農地地價變動大且快，因為土地也和一般經濟物一樣，隨處不同，時時變動，影響地價變動的有力因素，不偏平時所易見的幾種：

甲、人口的增減——供需關係變動：社會是永在進步的，尤其都市更顯著，因為都市設施上比較完備，生活亦較舒適，所以人口隨時向都市內流徙，以致都市人口過剩，土地供給大感困難，在「物以缺為貴」之原則上，地價焉有不漲價道理。但是也有時候，因為特殊原因，發生相反的結果，譬如一個都市受了災變的侵襲，或者人禍的破壞，而致人烟散滅，土地之需求轉低，地價亦必隨之下降，還有交通路線的變易，新興都市代替了舊都市，結果舊都市人口轉向新都市，頓呈衰落現象，在此種情形下，地價一定下跌。不過就全體而論，地價下落的時候較少，而且是暫時的現象終久必轉趨上漲。

乙、都市經濟狀況之變化：經濟繁榮而金融市場活潑的都市，則居民的生活程度較高，購買力亦強，更影響地價上昇；反之經濟枯竭，資金貧困的地方，居民的生活程度與購買力，必定低，地價也絕不會高的。例如紐約是一個繁榮都市，據一九三一年統計，每畝地價最貴的為五、四四五、〇〇〇美元，合上海現元一六、九〇〇、〇〇〇兩，而我國的上海，每畝地價最高不過五〇〇、〇〇〇兩，相去甚遠，此即由於二地居民購買力不同的緣故。

丙、純收益及通行利率變動的影響：人之所以願意取得土地，因為它有恆久的收益，凡收益高的土地，大家都願以高價收買。市地之收益遠高農地之上，所以大眾對市地之所有慾望較強，以致地價也很高。但土地收益并非永不變，一個都市因社會經濟不景氣，或因土地利用不合，或因特殊緣故，致市地純收益減削，則都市的地價也必成正比例的下跌；若是社會經濟繁榮起來，土地利用也能達最高最善利用之原則，市地之純收益增加，地價也要為正比例的上漲。此外地價還受通行利率成反比例的影響，因為在一般利率高漲時，大家都向有利方面投資，無人注意土地之收買，當然地價低廉，反之一般利率轉低，大都以歸其他部門無利可圖，向以地地為穩固，淨相投資的結果，地價愈趨上漲，這是一致學者認為是不將之論。

丁、物價變動影響：經濟情形的變化，大都互相關聯，有因果關係的，物價受社會多量勢力的影響，變動不定，地租也隨之上下，地價更隨地租之上下而漲落。

戊、社會風尚影響：「風習之好尚，影響殊鉅」，致使社會人士以有土地為榮，或因迷信風水之說，酷愛某種土地，則價一定隨此風尚的所有慾而增高；否則他們都認為投資土地，收益呆板，週轉率遲緩，不如投資工商方面之利厚，地價也一定因此驚風強度漸低而下跌。但是通常現象，社會人士皆是以有土地為榮，視土地的行爲態屬少數，已投機家的操縱；土地投機，在都市中實為活潑，投機家操縱土地，用人力力量造成土地價值，弄得地價猛烈上漲，這種行爲貽害社會深遠。

庚、課稅與地價：在一般通行利率不變情形下，對土地課稅之稅捐輕重不同，影響地價與之成反比例變動。稅重則使變益減少，地價必低，稅輕可使收益增加，地價亦必高。

辛、法律限制的影響：政府為推行土地政策，對土地亦須予法律限制，始克有效，地價與地租有連帶關係，政府為抑市地的地價，不動以

法律勢、需低地租，要想提高地價，大可將地租之法定限制放寬，其他土地利用，土地買賣，限之以法，均可以緩而地價的變動。

### 四、都市地價變動之趨勢及其對策

都市為近代文明之基點，地價是社會文明投影，所以李士特(Th. von Sielaff)有云：「以土地買價漲落為準，測度國家福利之進退，是最明瞭恰當的辦法。國家之貧富，亦未有較土地價漲發主動搖及，所生之恐慌更甚烈者。」試觀今之世界，一切均往進步，各大都市的地價，除了曼羅某價值事變，及他特殊緣由，暫時下跌或停滯之狀態下，大凡均在上漲，不過漲程程度不同而已，例如美國芝加哥市地，在一八三〇年時每英畝約值八十萬元，一八七〇年增至四十八萬元，一九三一年時每英畝約值八十萬元，平均每年增加七百六十二萬磅。

我國的都市地價，亦均猛漲，上海南京路，在民國六年，每畝地價不過二九，七八八兩，至民國二十年漲至七七，四九兩，南京中正路，十七年每畝地價僅值三，六〇〇元，至十九年漲至八，五〇〇元；重慶陝西街一帶土地二十五年時每畝僅值不過二萬五千八百元，二十七年時增至三萬八千四百元，及至二十九年每畝高價已增為二十一萬

元。

地價上漲固然是社會進步的表現，良好現象，但漲勢過猛，易生弊端，地方豪右，擁有巨金之資本家，不絕大事併，而奇取巧的投機的份子，亦不免乘機活動，冀圖不勞而獲，致社會多數人辛勤果實為少數人所獨占，不平殊甚，尤其於我國建設區域，此種現象，更覺顯著，如不及時改革，速謀對策，則將來之禍患，不堪設想。控制之道，唯有遵照國父遺教，從速規定地價，征收地價稅與土地增值稅。但地價究竟如何規定方為適當？以目前我國情形而論，須以科學方法爭照當地當時之客觀條件，社會意見，用市價評定法及純收益評價法，估定之地價，用為業主申報之標準，給予伸縮餘地，始屬合理。此不獨可以防止業主報買不實，消滅土地投機併購費用，純照價收稅，更可使人民負用公平而裕餘收，用以充建設之費，繁榮社會，謀個人幸福。大家幸勞公益，仍返還大眾共享，誰曰不宜？況了茲抗戰方殷，積極建國之際，經濟建設，日有進展，土地價值猶未可量，更不可聽其自然，使利於獨地主與投機份子所受，致富強強殊，造成不平均社會，禍與亂源。故應速依照三十年十二月行政院頒佈：「非常時期地價申報條例」舉辦各大市縣地價申報，次第推進，以資控制地價，完成平均地權之初步工作，實為目前不容緩之事業。

# 地價申報之理論與實施

黃石華

## 一 現階段土地問題的重要

抗戰改變了我國富有的經濟關係，使了我們對帝國主義經濟依存的重置，這是很值得歡喜的現象，可是亦因為抗戰建國的迅速而使我國經濟發生新的變化和進步，在戰前甚少人注意的土地問題年來因糧價的暴漲，經引起當局嚴重的注意和深者濃厚的興趣。的確的，「要想革命完全成功，預先選擇解決土地問題」(國父語)我們抗戰是革命——農村戰與建國齊頭並進，因此我們可推測說：我們要想抗戰勝利建國成功，一定先要解決土地問題。

我國是工業尚未發達的農家國，土地問題可說是發國家社會經濟財政問題之基礎。總說說：「土地問題應解決社會問題便解決十之七八，我們今天如果土地問題不得解決——亦就是說平均地權不得實現，則長期抗戰無法獲得勝利，偉大黨無法獲得成功。」這正如 總理所說：「如果土地政策不能實現，則黨義不能施行，那不只是國家經濟沒有基礎就是整個國民主計，亦必由給與而陷於絕境」；「尤其是土地政策與糧食管理能否貫徹就是我們全國國民能否建設一個真正獨立自由的現代國家的試金石」；「總說更換醒國人說：「如果土地政策不能實行，土地問題不能及時解決，貧富懸殊的結果，地權不能平均國家不能強國，勢必如蘇俄當時所處地位發生社會革命」，這些話是多深刻和令人發覺的話！

現在時代比前更加艱鉅，我們的革命任務是比前更加的重大了，我們須以加倍努力於建國基本的財政經濟的土地改革工作，以保證社

會和整個世界反侵略的勝利與成功，所以目前：「實施土地政策，乃是中國今日要永遠解決國家財政與經濟問題最基本的政策，無論政府與國民個人誰都不能不如此為當切身的急務」(總理語)在這裏我們可知現階段中國土地問題的重要了。

## 二 地價申報與平均地權政策

上面我將土地問題在現階段的重要性加以說明，但是如何實行土地問題解決社會問題呢？我國土地政策的最高根據是 總理的平均地權，所以我們目前即是如何實現平均地權政策解決我國土地問題。平均地權是民生主義的中心，其實現的具體方法， 總理早有詳詳的指示：就是「照價征稅」、「照價收買」、「漲價歸公」的三種方法。到土地為社會所有與社會經營，其收益作為社會所共享；但是如何實施「照價收稅」、「照價收買」、「漲價歸公」的辦法呢？這第一總說亦經扼要告訴我們：「錢天下地價」。因此地價的申報者當首先從這地說：「土地政策為根據，土地行政為力點，地價在兩者之間為支點；根據無支點不能穩重，而支點乃成為根據中心關鍵，土地政策為地價做支點，則一切努力終難奏效」。所以如地價不能確定，地價稅便不能實行，「照價收買」、「漲價歸公」這辦法亦無從着手，亦即平均地權不能實現。至於地價如何確定呢？ 總理則主張地價申報法。

我們規定地價不但單為地價稅以增裕財政的收入，而其他的如土地征收土地債券的發行，農耕農之扶植與創設遺產稅之征收等亦當以此工作為根據。因此，我們可說地價之規定——即地價申報之舉實為平均地

權的歸屬。現值抗戰建國齊頭並進之際，國委建設突飛猛晉，因糧價暴漲土地遂屬地主投機之的；因是影響地價高漲，地主坐享其利，致令土地兼併盛行，土地日趨集中，使建設事業購地維難，佃農買田更加困難，而大地主以收入豐富乃囤積牟利，屬將民生貽誤淺鮮；這種現象決不是國家銳意建設的原意，更有本黨民生主義之精神。目前政府須加強進行地價申報工作，以便「照價收稅」「照價收買」「漲價歸公」，藉以防止地價高漲實現平均地權，平抑糧價安定社會，增加國庫收入，充裕財政來源，所以地價申報的實行，不但關係平均地權土地政策的實現，尤關係建國與勝利和成功。

### 三 地價申報之理論根據

土地何以會有價值呢？依照經濟學的原理，商品的價格，乃是商品的價值之貨幣表現，而商品的價值多少則決定於生產該商品時所支的社會必須的勞動量，土地是自然物先於人類社會而存在，非人力所能增減。土地已非人類勞動的產物，自然不會包含有社會的必需勞動在內，因此，就沒有價值可言；所以，這以價值——社會的必要勞動——來決定價格的原理，對於土地似乎不很適用，但是土地雖沒有「價值」，却都有「價格」；在事實上我們知道土地和其他商品是以一定的比率而交換，例如我們現在要買一塊地皮，就必須向地皮的佔有人支付定量的貨幣；假設需五百元，那麼，這五百元便是這地皮的「交換價值」，也就是這地皮的「地價」。

可是，土地雖沒價值，但有「使用價值」，我們消費這「使用價值」便可得有形無形的收益，這有形無形的收益便構成土地的地租；因是土地便有地價。

土地已然有價，然而其價如何規定呢？規定地價的方法平常有估定主地和申報兩種，總理認為申報地價的方法，最簡便可行的莫如地主

自行報價，以為政府一方面照所報之地價收稅，同時又可隨時照所收買，地主便不敢以少報多。因為「地主如果以少報少，他一定怕政府照地收買，吃地價的虧，如果以少報多他又怕政府照價抽稅，吃重稅的虧，在利害兩方面互相比較，他一定不請願多報，也不願少報，要定一個折衷的價值，把實在的市價報告到政府，因此政府和地主兩不吃虧。」（民生主義）。

照這樣由地主自行申報地價，同時又以「照價收稅」「照價收買」的方法以防止地主以多報少，以少報多，方法思想的確是簡單靈便，但是實則難免重稅短報地價，實是地主的普遍心理。即由政府「一收買，又憑政府財力所不許，而政府所收買去土地」——尤其窮鄉僻壤的土地管理不勝其煩瑣；若將土地標賣，因人民經濟力逼迫，亦不易一時賣出，所以在推行上有許多窒礙。如果單用估定地價方法，又難免弊竇而損害人民之利益。我們為尊重人民的意見和便予推行，可酌採評價和申報地價兩方法前者是給人民報價的參考，或不為報價時的補救，目前地價申報條例便採取此種精神。

### 四 目前地價申報之實施

因為我們所有的土地，還沒有經過普遍的實行情籍整理工作，舉行地價申報毫無根據；所以在舉行地價申報之先須對地籍予以初步的整理，不過各省已辦理地籍整理工作其成果經內政部查核合於規定之標準者，便可由地價申報機關依規定作查定標準地價而為土地所有權人申報時之依據，現我處實地者易於明瞭起見依舊地價申報實際業務進程分述之：

#### 1. 舉行初步地籍整理

在舉行地價申報之先為着確定土地之賦稅地權以為規定地價的依據起見，應依照市鎮界址勘測導線，并依其自然界線，山川河流道路等劃分區段履畝丈量，其測量辦法依內政部前頒布的非農時期舉辦土地測

量農法原則辦理。其辦理程序：

- (1) 小三角測量，
  - (2) 圍根測量，
  - (3) 戶地測量，
  - (4) 面積計算，
  - (5) 製圖。
- 小三角測量應採用三角鎖制其兩三角點間之距離平均以二公厘為標準，如果各地方儀器缺乏時可請准中地政機關將小三角測量暫緩舉辦，而依鄉鎮之界線施測導線，作為戶地測量之根據，圍根測量應將圍根儘量減少，如有不敷時得採用測角交合法或圖解導線法測設補助圍根點；在必要時圖根測量得以觀角測量法為之。戶地測量以光線法為主，但在二千分一及四百分一圖幅其測距工作以觀距尺或急造量距尺為之，至土地所有權登記期在業產申報地價時一并舉行。

2. 標準地價的查定

在。這項實施丈量時，應由主辦地價申報機關派調查員攜帶調查表，分赴各區段，履歷調查地籍及最近三年內土地收益與市價，以為評定標準地價的依據，其調查表應列事項包括下列各點：

- (1) 土地坐落種類面積
  - (2) 土地所有權人，典權人及租用人之姓名住址，
  - (3) 最近三年土地之市價及收益價格，
  - (4) 土地使用狀況定產物狀況，
- 地價調查完竣之後，便劃分地價區，(所謂地價區之區字，與普通區域之區字意義不同，實地價等級之意，凡地價相同或相近之地方即為相同等級地價，相同之地方不必盡相連接)，開始估計標準地價，標準地價估定方法，有二種：

(1) 總平均計算法：這稱方法就是把同一地價區內之土地參照其最近市價或申報地價，或參照其最近市價及申報地價總加起來予以平均

，以求得該區的平均價值。(參考土地法)但在現行查定標準地價實施辦法，則為地價區分編製後就同一地價區內各地段依照其最近三年之市價或收益價格為總平均計算。

(2) 選擇平均計算——政府因財政需要經濟政策之必要，得就同一地價區內選擇地價較高之若干地段，依照其最近三年之市價或收益價格為選擇平均計算，不過在土地法第二四二條規定因恐選擇平均計算所得之總額超過總平均所得之數額，因此規定其超過數以三分之一為限。

依總平均計算或選擇平均計算所得之地價即為標準地價。(土地法第二四三條)其標準地價之評定，則由主辦地價申報機關組織地價評定委員會辦理，在同一地價區內各地段因位置或地勢特殊，其地價與該地價區標準地價相差過巨者，得參照調查所得該地段最近三年之市價或收益價格單獨計算該地之特殊地價，地價申報機關於地價估計完竣後即將標準地價分區圖公布，作為法定地價，至特殊地價評定後，便直接以書面通知所有權人。

依土地法的規定在標準地價公布後，人民如有異議，在公布之日起三十天的內向一地價區的土地所有權人如認為地政機關估價不當時，得以全體過半數人之聯署向主管地政機關提出異議，惟土地因其地位之特殊情形按標準地價為相當之增減，被增減地價之土地所有權人，如不滿意增減之數，得單獨向主管地政機關提出異議，而不須同一地價區內，所有權人全體過半數之聯署土地所有權人所提出的異議，如經主管地政機關決定後，原異議人仍不服，得於主管地政機關之決定送達後七月內要求召集公斷員公斷之。(公斷之性質與評價委員會性質相似不過評價委員所決定之地價更正更客觀更合理而已)公斷辦法係由主管地政機關的估計專員及原異議人各推公斷員一人，另由該兩公斷員加推公斷員一人會同公斷，如兩公斷員加推之公斷員不能推出時，應由地方自治團體推一人充之，公斷之決定為最後之決定，公斷以後原異議人不能再有所請



水，至因公斷所需用的各種給用，由地主管地政機關及異議人雙方均負担之，標準地價經公布後，不發生異議或發生異議經主管地政機關決定或公斷或評價委員會決定者為估定地價，或為評定之標準地價。

3. 業主申報地價

市縣主辦地價申報機關，將每段標準地價查定公告後，業主在二個月內向縣市地價申報機關申報地價，公有土地由主管機關申報地價。私有土地由所有人申報地價，共有土地由共有人會同申報地價；外國人及外國教會依條約租用之土地由租用人申報地價，業主申報地價得比照其土地所在地價區之標準地價百分之二十以內的增減，其土地之位置或地勢特殊經評定特定地價者，則比照特定地價百分之二十以內的增減，業主申報之地價高於或低於標準地價或特定地價至百分之二十以上者主辦地價申報機關以高於或低於百分之二十之數額為該土地之申報地價。

業主申報地價應填具地價申報單，并呈驗產權契紙及其他有關證件，業主產權證件不能提出時應具其鄉鎮保甲長或四鄰之保證書，還保證人於其保證之產權發生糾紛時，應負損害賠償之責，市縣主辦地價申報機關於收到地價申報單及產權證件時，應依次登入附件簿，并給收據，地價申報單經主辦地價申報機關審查後，如發見錯誤遺漏即可補正者，應命申報人補正之，產權證件經地價申報機關審查完竣後即發還申報人。

申報地價時如有產權糾紛由市縣主辦地價申報機關召集雙方當事人調解之；調解不成便移送司法機關審理，如地主逾期不申報地價者，市縣地價申報機關即以該土地所在地價區之標準地價或經評定之特殊地價為其中報之地價；逾期三個月無人申報地價之土地即由市政府暫為管理并收取管理費。

4. 土地登記及編造地價冊

業主在申報地價時，應同時將地價申報所有權之登記，其登記程序以地價申報地價冊辦理。在辦理土地登記之地方，自開始登記之日起法律所辦不動產登記應即停止辦理；未稅白契應准限期報稅并免予賦稅，如不自行登記者，在征收土地登記費時按其登記費額百分之三十至百分之五十以示懲罰；凡逾登記期限無人聲請之土地均屬無主土地由主管地政機關作為公有土地公告之。

當申報地價和土地登記完畢後，地價申報機關應即依土地登記區域分區編造地價冊，并發給土地所有人以地價申報證，并附實測之戶地圖，地價冊共造兩份，一份存市縣主管地政機關，一份送主管征收機關。因此社會經濟隨時變動，土地價格亦不斷增減；所以一次規定地價後，決不能永久適用，為求得土地的真實價格以爲課稅標準起見，地政機關必須在相當的時間內從新估價地價，地價重估年限各國法律規定不一，如澳洲之新南威爾斯州一九一九之 *Opinion Act* 規定為六年，*Opinion Act* 則至少為五年一次；南澳洲則為三年一次，至一九〇二年改為四年一次；在維利亞至少每二年一次；英國對於地價價值規定每五年重估一次。我國現行土地法之規定，較有彈性，原則上規定五年一次，但因地價有重大變更時，不在此限，依照去年國民政府頒布的非正常時期地價申報條例規定，地價申報每五年辦理一次，但有重大變遷時得於申報滿一年後從新申報。

目前我們所行的規地價的方法，主觀客觀二方面都能相當的顧到，比較有伸縮性，不至相差過遠，流弊不易發生，同時亦便於推行，既合地主之主觀要求，以求簡單之手續獲得較為真實合理的地價之效果，復能顧及客觀事實；更合於總理申報地價之原理。過去種種困難亦可避免，甚適合當前亟待地價稅完成，總理土地政費之用。

# 地價稅創制工作上的行政問題

葉倍振

第一、引言

報載 總裁會令財政當局，在本年度收入預算內，要增列三萬萬元的地價稅，財政當局已經盡令編入了。我們雖然對於這三萬萬元，應該從行動上來確實表示，三萬萬元在兩個年頭，數目不能算大，希望財政當局和財政當局能辦着這一目標努力去做。

征收地價稅，先要有稅制，有了稅制，然後才可以實行征收。這好比，我們要有行車運輸，必先有可以行車的路，然後才可以行車運輸，利和洋島道來有汽車，張告公路來通火車，這是辦不到的事。征收地價稅，必先有適合於征收地價稅的稅制，不能有所利即收，這是同樣的道理。所以實施地價稅的工作，要分做創立稅制和實行征收兩部份來辦理。創立稅制是地政當局的責任，實行征收才歸財政當局去負責，這等於築路與運輸，同時是兩回事一樣。築路應歸築路工程當局，運輸應歸交通運輸當局，大家來分負其責。

關於三萬萬元的地價稅，至全還沒有着落，這個征收不到地價稅的責任，現在決不是財政當局所能推卸，因為稅制還沒創立，當然不難憑空征收的。所以現在實施地價稅的難題，是一個創制問題，並不是征收問題。地價稅的創制問題，又可以分做兩方面來講：一是技術的，二是行政的。關於技術的，包括有先定地籍，規定地價，訂定稅率等項問題，詳細作「實施地價稅辦法之商榷」，文獻服務月刊地稅特輯，此處不擬再談。地價稅創制在行政上的問題，計有機構、幹部、經費、實施、考績等項，本文所欲討論者，以此為範圍。

## 二、機構問題

(一)機構的要求 實施地價稅是新政，施新政就該有革新的機構，必須組織健全而單純，權責分明而統一，內容是充實的，運用是靈活的，才可以發揮偉大的力量，保證有效的實施，擴大事業成就的效果。時下的行政組織，尤其是投政的機構，喜歡在一般的官制以外，增添許多「專門委員」「設計委員」等等的官位，表面上是收容人才，實際上又是一回事，以為酬報有力者，位置閒冗人，其結果與事無補，有時反有妨礙。實施地價稅，時勢迫促，必須把這一切成功的條件，在機構上實施當特別注意，避免犯着時下行政組織上的毛病。必須有了需要這個人做的事以後，才可以有這個人，有了這個人，一定要能做出個人所應做的事，人人有專做，事事做得好，這樣以後，人能盡其才，事亦見其效了。

(二)籌備處 籌備處分明可以靈活運用起見，在中央方面應有獨立的組織，以便社事功。我們主張，在地價稅創制的時期以內，由行政院籌設地價稅籌備處，到了全國地價稅創制完竣，可以開征時，即應撤銷，所有辦理成。移歸財政當局接收以憑征收地價稅之用。至於其他辦理地籍整理工作各種不同名目的機構，在籌備處成立之後，應即一律裁撤，以一事權。籌備處處長由行政院院長兼任，副處長二人，一由行政院院長兼任，負責對外推動聯絡的責任，一專對於地價稅有專門研究並有豐富行政經驗者擔任，處下分設處長、業務、督導、會計等四組室，並按正一人副二人，技士技佐若干人。秘書室設秘書一人，辦理秘書

及辦事員若干人，辦理普通人事、編報、文書、庶務及機要等項事宜。  
 業務組設組長一人，組員辦事員若干人，辦理有關地籍整理、地價規定、稅率釐訂、征收辦法、調查統計等項實施上的事宜。督導室設主任一人，督導員辦事員若干人，辦理各級技術人員的訓練、甄用、審查、調度、考核、獎懲，及業務督導、宣傳等項事宜。會計室設主任一人，會計員會計助理員若干，辦理有關會計的一切事宜。技正技士技佐等，辦理有關業務設計及業務法規的擬訂等項事宜。

(三)工作大隊 主辦地價創制的機構，採用三級制，中央應是行動的主腦，另在區下的設若干工作大隊，作為第二級的組織，執行上級命令，督導下級行動，承上啓下，並直接辦理成果整理工作。每個大隊的工作範圍，平均以一省至三省為度。設大隊長一人，由工作所在地的省主席在工作推動期間內來兼任，負責對外連絡推動的責任，副隊長一人，遴選對於地價稅有深切研究並有工作經驗者擔任，總覆工作區範圍以內地價稅創制方面行政上的一切事宜。隊內分設秘書、業務、整理等三科，設室主任一人科長二人，秘書室辦理宣傳、文書、庶務、出

納、器材管理、機要等項事宜，業務科辦理業務管理、業務輔導事宜，整理科集中辦理工作區域範圍以內的覆查、歸戶、統計、造冊等事宜，另設會計主任、會計員、會計助理員若干人，辦理會計事宜。

(四)工作隊 大隊之下，再分設若干工作隊，這是最基層的組織，也是實際行動的幹部集團，專負責地辦理地籍整理和規定地價兩項工作的責任。所有地籍地價辦理完竣後的成果，經由大隊整理造冊。至於稅率釐訂另由籌備處統籌辦理。各隊應依土地面積、交通情況、政治環境等項客觀條件而劃分其工作區域，以鄰或市為推進工作的單位，但不必盡以縣市為界限，得以地理環境及工作方便而臨時變通，甲縣工作完成，推進到毗連的乙縣丙縣去工作，繼續推進，至全部辦理完成即行結束。隊完全是流動性的，大隊是一機，但其流動性比較小。隊的組織，設隊長一人，由在地的縣長或市長兼任，負責聯絡地方和發動自治組織協助工作推進的責任，副隊長一人，遴選對於地價稅的理論確有認識並能刻苦耐勞具有行政經驗者擔任。隊的內部組織和工作分配，列表於後：

職別	人數		任	工	作
	最少	最多			
業務主任	一	一	管理繪起地圖及規定地價事宜		
繪圖班長	四	六	督率所屬各員辦理繪起地圖事宜		
繪圖員	二四	三六	辦理繪起地圖事宜		
地價督導員	四	六	督率所屬各員指導人民申報地價並辦理地價公告事宜		
地價指導員	二〇	三〇	指導人民申報地價並辦理地價公告事宜		

### 三、幹部問題

在「新政新人」的口號之下，關於地價稅制的工作幹部，是施行新政成功的重要之一項。幹部問題，可以分做「幹部種類」、「幹部數量」、「幹部來源」和「幹部將來」四方面來說明。

(一) 幹部種類：我們所需要的幹部，可以分別為：(1) 高級幹部，(2) 行政幹部，(3) 技術幹部，(4) 事務幹部，(5) 會計幹部，和(6) 雜寫幹部等六類。工作大隊副隊長和警備處的警備、主任、組長、技正、會計主任等，可以歸納在高級幹部之內。警備處的警備員、助理秘書、高級組員，和工作大隊的秘書科長以及工作隊的副隊長，都屬於行政幹部。警備處業務組的低級組員，工作大隊業務整理兩科的科員、辦事員、技士、技佐，各工作隊的業務主任、檢查工作人員、繪圖工作人員、地價工作人員、和整理工作人員等，都是技術幹部。

檢查班長	一	一	警事所屬各員辦理檢查圖幅及審查報價的簡度事宜
檢查員	四	六	辦理檢查圖幅及審查報價的簡度事宜
事務主任	一	一	管理本隊宣傳交際、人事、文書、出納、庶務、器材管理等項事宜
事務員	八	一二	分別辦理宣傳、交際、人事、文書、出納、庶務、器材管理等事宜
會計員	一	一	辦理本隊會計事宜
會計助理員	一	一	協助辦理本隊會計事宜
雜寫員	二	五	辦理雜寫文件事宜

事務幹部，指警備處其他組長的組員辦事員，工作大隊總務科科員辦事員，和各工作隊的事務主任事務員而言。會計幹部即大隊的會計主任，和各級組織的會計員、會計助理員、警備處、工作大隊及工作隊的雜寫員，和工作大隊的檢冊員，可以歸屬在雜寫幹部這一類。

(二) 幹部數量：我們辦理地價稅的創制工作，擬定全國暫設十個工作大隊，每個大隊暫轄十個工作隊，約需工作幹部一萬一千五百五十人，內計高級幹部十六人，行政幹部一百六十人，技術幹部九千三百九十人，事務幹部一千二百零四人，會計幹部二百八十人。在行政幹部之中，有警備處的警備員助理秘書組員等三十人，工作大隊秘書科長三十人，工作隊副隊長一百人。技術幹部中，警備處組員辦事員技士技佐等二十人，工作大隊科員辦事員一百七十人，工作隊業務主任一百人，檢查工作人員六百人，繪圖工作人員三千五百人，地價工作人員三千人，整理工作人員及雜寫工作人員二千五百人。事務幹部，警備處組員辦事員

二十四人，工作大隊科員辦事員八十人，工作隊的事務主任一百人，事務員一千人，會計部，包括工作大隊會計主任十人，各級會計員及會計助理員各一百三十五人。

(三) 幹部來源 共約一萬一千餘人的各種幹部，其來源約重西糧錢糧：(1) 借調任用，(2) 延擱任用，(3) 征求錄用，(4) 招考訓練。高級幹部中的副隊長、總督、組長、技正，可以在原有地政機關中按其對於地價稅學識俱備並工作優異者調用，會計主任另由主計處直接調派，行政幹部，一方面公開延擱，一方面再公開征用，以補延擱的不足，凡是被延擱或被征用者，一律先要經過審查條件，核開所設計劃方案，考評談話等種方式，慎重考查其是否大才，最適於做那種工作，必要時再延短期訓練，然後分別錄用。技術幹部，可以依其職位，工作，分為中級和低級兩種，中級的由中央招考專科以上學校畢業程度有的有青年，鎮中級級訓練，低級的由中央派員在各省招考高中畢業程度的有志青年，就地嚴格訓練，分別養成他們能幹實幹的優秀幹部。事務幹部和會計幹部可以招收曾經担任過事務或會計工作的優秀青年，也要給以短期的訓練，實行事務管理、灌輸政治上和地價稅方面的基本知識，使他們可以將清濁的頭腦，能習慣於紀律的生活，對於工作可以發生興趣，總務部招收小學以上畢業程度事務工藝而迅速的青年，經過考詢實習的手續後錄用。各種幹部可以視其工作的先後和需要的緩急，分作兩期或三期來訓練，幹部在訓練期內，或在工作期中，發生淘汰、升遷、因故必須去職等情是免不了我們的預備補救，必須加類訓練，如果分做兩期訓練時，每期都可以規定為六千五百名，假使分做三期訓練，每期各定四千五百名，合計一萬三千五百名。

(四) 幹部將來 在地價稅的創制工作辦理完竣以後，對於一萬餘的工作幹部，應當如何來安置，這是要預先計劃好的，一方面工作機關部可以安心工作，同時在政府，有了整個計劃，也不至於浪費人才，所有工作幹部，在創制工作完成以後，決不能實行遣散，也不准准他們自由，

應徵，我們必須重視這部份富有工作經驗的優秀幹部，編為利用，永久保存好這部份發生的力量。幹部的將來，利用途徑有二：(一) 成立土地稅處，作為基本幹部；(二) 擴大各級地政機關組織，作為補充幹部。我們利用其上一種職業未來的發展，一方面安頓好了這批有訓練有工作的工作幹部，在另一方面，又滿足了事業發展後對於幹部的需要，這樣才算是真正的做到「人盡其才」，「才盡其用」的目的了。

#### 四、經費問題

(一) 經費來源 地價稅在創制時期，當然需要經費，但在「軍事第一」的口號之下，國庫支出自應全力支持軍事情勢前進，為了迅速爭取抗戰勝利，的確不能因為實施地價稅的緣故，來分散國家一部份財政力量的。但如因此而認為，這個時期國家財力不足，地價稅就該暫緩實施，或者說政府不能舉出經費來，地價稅只有不辦，假使我們如此看法，那就錯了。實施地價稅以後，可以增厚財政力量，單靠了這點，在此抗戰時期就該加緊實施地價稅。至於地價稅在創制時期所需要的經費，儘可以在不增加政府負擔的原則之下，另籌來源，專在人為，天下決不會有難辦而不能辦的事的。

現在物價日呈飛漲，投機事業的利潤即愈益擴大，社會遊資即愈益膨脹，搗亂物價的惡勢力亦即愈益猖獗，如此循環作用着逐漸擴大其社會惡果，令人實在太害怕了！我們應已利用政治力量和社会輿論，儘可能的把社會遊資轉用在關國利民的途徑上去。現在實施地價稅創制而需用的經費，這是一個轉移商業遊資用途的最好機會，我們先來利用一部份被商業銀行壟斷方面吸收了去的社會遊資，移歸為地價稅創制時所需一切經費之用。平心靜氣來談句公道話，商業銀莊在今天，如果個個規矩矩遵守本分經營他的正當業務，要想盈餘，非常困難，但在實際上，一商家都是大發其財，而且新設的行莊，正如雨後春筍，最近政府雖有限制添設的命令，而在暗中，他們神竊廣大，勇用擴充資本的方式來逃

避其限制，這就是社會遊資充斥，囤積居奇流行，因此而發生的畸形現象之一。

(二) 經費籌措 關於利用一部份社會遊資來辦理地價稅的創制工作時，可由政府出面向各商業銀行銀號錢莊等，按其股本額、公積金額、及存款額的總數為標準，比例征借其一部份，等於全部所需經費為數。向商業行莊征借來的款項，由政府担保到期限本並償付其利息。至於全部借款的本息，可以在地價稅創制工作開始以後，用「申報地價費」或「申報地價單成本費」的名目，完全派給地主來負擔，這是緊縮社會遊資的又一辦法。因為數價飛漲及後方都市發達後，純益地價增進到了頂點，地主階層遊資的膨脹，已經超越了飽和狀態，對於這部份遊資也該有個緊縮辦法。

我們用征借商業行莊遊資的辦法，來籌集地價稅創制工作的經費，又用吸收一小部份地主階級遊資的辦法，來籌集商業行莊的借款本息，一方面做到了緊縮社會遊資的小小貢獻，同時地價稅又可以迅速開征，這種一舉兩得的辦法，不會有人起來公開反對的。因對發價飛漲及後方都市發達後的地主們，要他們支出遺產「申報地價費」或是「申報地價單成本費」的負擔，數目很小，真如九牛一毛，決不在乎。商業行莊的各當局，個個都是愛國家愛民族的，為了鞏固國家民族的基礎，要他們稍微犧牲些，少佔一點不合法的便宜，照理應該對照贊助，不好意思起來反對的。

(三) 經費支出 經費有了着落，這裏還有一個重大問題，就是應當如何求其節省支出？我們對於合理節用經費的辦法，約有下列六點意見：

(1) 事前根據各項客觀條件，對於整個專業經費預算，先行詳細而精確的估計，所有可有可无的一切費用，一律不予列入，減少支出。

(2) 所有器材物品印件等，儘可能的大致採購，集中製印，可以

降低預算，減少支出。

(3) 所有購置、修繕、印刷等項開支，利用公開招標的方法，一方面可因競爭心理而自動的降低標價，同時可以防止經辦人員的私收回扣浮報價格之弊，減少公家支付。

(4) 所有難用物品及應用印刷品等，完全預先整批購存，以免日後受到物價高漲的損失。

(5) 嚴密管理，提高工作人員的服務精神，儘可能的一人當作兩人用，一小時當作兩小時用，縮短業務完成期限，減省經費支出。

(6) 嚴密控制消耗物品，發揮工作人員愛國節用物力的愛國心，在一物當作兩物用的目標之下，盡量節減消耗物品的支出費用。

### 五、實施問題

地價稅的創制工作。在實施上有兩大問題：(一) 實施方法應如何求其完善而有效？(二) 實施權力應如何求其充分而完整？這是需要我們預先籌劃妥貼的，現在來分別說明於後。

#### 關於實施方法：

(一) 計劃周到如實 在實施工作之前，必須有整個、詳細、具體、周到、切實、有效的實施計劃，所有客觀的環境，詳細查清楚，一切工作的條件，也要估量確實，然後將各項工作，詳寫分門別類，預計其需要的人員、需要的經費、需要的時間、和需要的辦法，慎重的擬成計劃，以為工作實施上的標準。

(二) 宣傳深入民間 實施地價稅是種新政，為了減少阻力，為了加強實施，要使民眾們對於這一種新政的意義，首先能夠澈底的瞭解，喚起他們熱烈擁護的情緒來，這是必要的。工作實施之際，必先將宣傳力量深入民間，發生其作用，使人民與政府打成一片，共策進行。

(三) 進行預定步驟 工作進行必須預定步驟，按步就班，可以有條不紊。工作的推動，尤貴有程序，應從都市推行到內地，從省會所在地推行到各縣，從交通便利地區推行到邊遠地區，從城鎮推行到鄉村，從地價較高的區域推行到地價較低的區域，有計劃的推進，逐漸擴展，以期順利。

(四) 工作不斷改進 我們對於地價稅制制工作的大政方針，可以預先規劃定的，但在實施上的許多小節目，必須在工作過程中不斷的修正，不斷的改進。因為用革新的技術來制制，這工作在中國還是創舉，並無成規可資參考，只有在工作之中，時刻的學習，時刻的檢討，時刻的求其進步，才可以克服這遇到的一切困難。

(五) 業務迅速完成 地價稅在制制工作方面的各項業務，必須根據實施計劃，依照了工作標準，在預定的時間以內，用盡各種各樣的方法，努力求其迅速完成。更要利用工作競賽，並獎勵突擊精神，爭取時間，提前完成。

(六) 成果求其確實 業務要求迅速完成，同時對於預期的成果更要確實，制制工作成果的確實與否，會影響着以後的征收成績，更會影響到實施地價稅的價值作用，所以地價稅制制工作的規定精確，不能使其有所折扣，不能發生偷工減料粗製濫造的情形，以免減少其確實性。

關於實施權力：

(一) 經費請求權 地價稅籌備處辦理地價稅制制工作所需全部經費，其籌措辦法，有完全請求之權，行政院當局要尊重其請求權。在可能範圍內務必迅速核准，並請飭主管機關努力辦理，使籌備處的負責人，不會有「巧婦無米」之感。將來償付借款本息時，用「申報地價費」或「申報地價單成本費」為來源，籌備處對於征費的具體辦法，一經擬定，並列入計劃和預算後，手續上如無錯誤，最高行政當局應予迅速核准。

(二) 幹部訓練權 地價稅制制工作所需全部工作幹部，無論其為

高中低級，籌備處必須有統一的訓練權，除籌備處的始業訓練外，工作人員在工作期間內，可以免受其他各種訓練，以利工作進行。

(三) 地價規定權 所有全國私有土地的價格，無論過去已否規定，不問過去如何規定，應授權給籌備處，一律採用新的技術方法，統籌辦理，重行確實規定，經過這次規定後的地價，才算政府認可的決定地價，實行抽稅或征購時，統照這地價做標準。

(四) 征購決定權 爲了保證地主自行申報地價的確實性，實行照價收買是一個最有效的控制力量，所以征收一部份特別短報地價的土地，那是免不了的。政府必須給籌備處以照價收買的完全決定之權，只要籌備處一經決定某起土地應予照價收買時，通知地價機關，地政機關即應趕辦征收手續，並在公告先誤之後，通知金融機關代理付款，如款額過大時，得以債券發發，這樣規定以後，籌備處才有正確規定全國地價的把握了。

(五) 沒收請求權 籌備處還要有權無償沒收匿報土地的請求權，對於不照申報地價的土地，經過工作隊查明後，籌備處即可請求最高行政當局核准後，無償收歸公有，撥交地政機關管理。

(六) 稅率釐訂權 關於地價稅體系的如何建立，稅地種類如何劃分，稅率如何釐訂，減免辦法如何規定，籌備處必須有全權處理，一經籌備處擬訂後，最高行政當局應予迅速轉飭財政當局切實施行。

(七) 征收規則權 關於地價稅在征收上必須規定的各項辦法，籌備處必須有規劃之權，並且只有籌備處有此權限，一經規劃妥當後，最高行政當局即應予以核准，轉飭財政當局切實施行。

六、考核問題

「是非不明」「賞罰不公」，是政治不上軌道時才會有的現象。我們實施地價稅這項新政，如果要對有成效，必須加緊考核工作，經常利用嚴格的考核，來達到「明是非」「賞罰」的合理要求。關於考核地

價稅制工作方面的成績，應注意着下面列舉的各項問題。

(一) 考核事項問題 應予考核的事項，約有下述五類。

(甲) 關於人員：

- (1) 任用的人員，是否合於規定？
- (2) 工作與人員的分配，是否恰當？
- (3) 各項人員的工作興趣，工作情緒，工作能力，和工作經驗，其程度如何？

(乙) 關於經費：

- (4) 工作人員中，有無特殊功勳者？
- (5) 工作人員中，有無貽誤事情，玩忽職務者？
- (6) 工作人員中，有無徇私舞弊，假公濟私者？
- (7) 經費收支，是否合於規定的手續？
- (8) 經費收支，有無浮領虛報的地方？
- (9) 經費支出，有無浪費的情形？

(丙) 關於時間：

- (10) 工作進行，有無延宕耽誤的情形？
- (11) 各項業務的開辦和完竣，其所需時間是否超過規定？
- (12) 在工作進程中，對於時間上是否能經濟應用？

(丁) 關於成果：

- (A) 起地圖：
  - (13) 所給起地，有無重複？有無遺漏？
  - (14) 圖上各圖起地的四至，是否與實地相符？
  - (15) 圖上註記事項，是否合於規定？
  - (16) 圖幅大小，是否合於規定？
  - (17) 描繪時，有無粗製濫造的情形？
- (B) 申報單：
  - (18) 單上字跡，是否清晰？

(19) 單上註記事項，有無缺漏？有無錯誤等情事？

(20) 內容是否與起地圖相一致？

(21) 整章等項規定手續，是否完備？

(22) 裝釘為土地清冊時，辦法是否與規定相問？

(C) 業戶清冊：

- (23) 冊內字跡，是否端正明晰？
- (24) 冊內應載各欄，有無遺漏？
- (25) 冊內各欄設計事項，是否與圖單符合？
- (26) 歸戶有無錯誤？
- (27) 對於所領各項法令，是否都能徹底奉行？
- (28) 地方人士及其他有關人士，對於實施地價稅這項工作的態度怎樣？
- (29) 工作人員，有無隱匿地方情事。對於當地人民的感情是否協調？

辦理考核時，要請承辦考核者是什麼人？被考核者又是什麼人？同時要注意實行考核是什麼時候？再行決定需要考核的項目。

(二) 考核時間問題 舉行考核的時間，必須視承辦考核者的身份來決定的，現在分別說明如下：

(1) 考核者為上級長官時——各級長官，應就所轄各員的平日勤惰功過等事實，經常考核，隨時記載，每半月呈報一次，實行層層考核，以取層層負責之效。

(2) 考核者為督導人員時——督導人員應輪流駐在工作地區，每一單位工作地區，每月到進至少一次，隨時考核，隨時報告。

(3) 考核者為專案指派人員時——專案指派人員臨時奉命考核時，是負有特殊使命的，考核事畢，即須報告時



搜集兩方面來說明。

(甲) 考核者應採決定的方法：

(1) 遵照上級長官指示的方針。

(2) 與有關各部門主管人員取得密切的聯繫，並征詢其具體而合理的意見。

(3) 多方的考察，多方的征詢，注意事實，注意輿論，不能偏持成見，不能偏於一面之詞。

(乙) 考核者應採決定的方法：

(1) 訓練任務，以整個事業為重，進行工作時，必求詳細。

(2) 訓練前應先調查訓練對象，並注意其人員之訓練。

(3) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(4) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(5) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(6) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(7) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(8) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(9) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(10) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(11) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(12) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(13) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(14) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(15) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(16) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(17) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(18) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

### 民國二十五年中國地政大事紀要

(甲) 地政大事

(1) 中央政治委員會成立土地專門委員會，並通過設立中央地政機關草案。

(2) 行政院頒布各地政局組織通則，勸導施行程序大綱，修正水陸地圖審查條例，徒刑人犯移禁實行條例。

(3) 內政部擬定推行地政方案，廣西省公佈修正土地陳報辦法大綱。

(4) 江蘇省改設地政局，江西兩省改設地政局，福建省成立土地局，改為地政局。

(5) 廣西省公佈修正土地陳報辦法大綱，江蘇省改設地政局。

(6) 湖北省成立地政局，四川省成立地政籌備處，旋改為地政委員會。

(7) 貴州省財政廳設立土地陳報處，舉辦貴陽等縣土地陳報。

(8) 浙江省召集二十一縣專員縣長暨清文主任舉行地政會議決定舉辦戶地調查。

(9) 江蘇省制定蘇東縣為土地改革實驗區，浙江省制定平湖縣為地政實驗區。

(10) 浙江省嘉興區十縣行政會議，通過辦者有其田實施辦法大綱，提請省府施行。

(11) 地政學院代擬湖北省完成土地整理工作四年計劃大綱。

(12) 中國地政學會在杭州舉行第三屆年會，討論主題：(一)租佃問題(二)航空測量與人工測量問題。

(13) 中國地政學會在杭州舉行第三屆年會，討論主題：(一)租佃問題(二)航空測量與人工測量問題。

(14) 中國地政學會在杭州舉行第三屆年會，討論主題：(一)租佃問題(二)航空測量與人工測量問題。

(15) 中國地政學會在杭州舉行第三屆年會，討論主題：(一)租佃問題(二)航空測量與人工測量問題。

(16) 中國地政學會在杭州舉行第三屆年會，討論主題：(一)租佃問題(二)航空測量與人工測量問題。

(乙) 地政大事

(1) 訓練任務，以整個事業為重，進行工作時，必求詳細。

(2) 訓練前應先調查訓練對象，並注意其人員之訓練。

(3) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(4) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(5) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(6) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(7) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(8) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(9) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(10) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(11) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(12) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(13) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(14) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(15) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(16) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

(17) 訓練中應注意訓練對象之進步，並注意其人員之訓練。

(18) 訓練後應注意訓練對象之成績，並注意其人員之訓練。

# 土地重劃之目的與方法

鮑德激

## 一、土地重劃之意義與目的

土地重劃者 Land Reclamation，因一區域內，地段面積大小，或式不整，不合經濟使用，而將該區域內之全事土地，混合整理，重行劃分為大小適宜之地段，以分配於原土地所有人，並改善該區域之交通，衛生，灌溉等公共設施，以增進土地利用效率之謂也。

土地分割細碎，面積太小，各國多有此現象，推究其故，約有三端：土地歷經繼承分析，愈分愈小，此其一也。土地隨經濟發展，地塊面積愈趨細小，此其二也。土地因新修道路溝渠之穿過，地塊支離破碎，此其三也。此類細碎地段，在城市者，則不適於建築房屋，如勉強建築，於衛生公安，亦不相宜。其在農村者，則耕作極不經濟，而界線界溝，耗費必多，與地盡其利之旨，大相逕庭。故混合整理，重加劃分，乃所以謀土地之經濟使用也。

土地重劃之作用，既重在合併重劃細碎之地段，故各國亦有稱之為「土地合併」者 Consolidation, Remanentment。羅馬國際農學院顧問探金斯基 M. Tschakovsky 氏曾謂：「土地合併者，將同一人所有之分散地段，合併為一整塊，或合併而減少其地段數目也。」（註一）

此種解釋，有失偏謬。蓋合併者一人所有分散數塊之細碎地段，固為土地重劃之一種效能，然在重劃區域內，不屬於同一人所有之細碎地段，亦須合併，而面積太大之地段，亦當重加劃分，以期合於經濟使用。故「土地合併」一語，殊不若「土地重劃」之確切。我國土地法第十八條規定：「因一定區域內之土地，其分段面積不合經濟使用者，得

由主管地政機關，就該區域內土地之全部，重行劃分，並將重劃地段，分配於原土地所有權人」。此於土地重劃之意義與目的，已為概括之闡明。

土地重劃之目的，雖重在改善土地利用，而同時亦所以為土地所有人謀福利。在上次歐戰後，中歐東歐新興國家，鑒於扶植自耕農之重要，頗多實施土地改革，徵收大地主之土地，分給無地之農人，而對農地大小之耕農，亦多分給補充地段，或擴大其原有耕地，以資維持其生活。地權之分配既有變更，土地之整理確有必要。故耕地重劃，大都與土地改革同時並舉，其目的固不僅在改良土地之利用，而增進自耕農之耕作效能，以改善其經濟生活，亦其焦點之所在也。

土地重劃，與土地徵收 Land Reclamation 不同，與區段徵收 Expropriation 更不可混為一談。土地徵收，謂由政府以代價強制收買私有土地，以供興辦公共事業或實施經濟政策之用。區段徵收，即大規模之土地徵收，由政府將指定區域一切私有土地，皆行徵收之謂也。我國土地法第三百四十三條規定：「凡因實施國家經濟政策，調劑耕地，或興辦國防，軍備，交通，公共衛生，及改良市鄉等事業，皆得為區段徵收。實施區段徵收時，在區內之私有土地，既將經強制收買，所有入遂喪失其土地所有權。土地重劃則不然，土地經重劃後，仍將重劃之地段，分配於原土地所有人。此二者根本上之異點也。在施行區段徵收後，對該徵收之土地雖亦須重行整理劃分，以期適合興辦事業之使用。然此種劃分，與普通所稱之土地重劃，在方法上或有相似之處，其程序與效果，則迥不相同，此則不可不注意也。」

土地重劃，祇宜行於未建房屋，或房屋稀少之地區。否則，土地經重劃後，地段之大小形式，均有變更，道路廣場等亦多改變，原有房屋須加折毀，人民損失太巨，必非所願。故土地重劃，行於整理耕地及市郊未建築地區，最為適宜有效。至城市中街道狹隘，地段細碎，房屋密集，於交通，衛生，治安，均有妨礙之地區，如欲整理改良，由政府施行區段徵收，將區內土地房屋，一併強制收買，然後將街衢重加規劃，地段重行劃分，房屋折毀重建。英國為滑城大城市中之「貧民區」Slieve，即採用區段徵收之法收效頗大。

(註一) 參看拙譯「歐洲土地制度」(中國文化服務社出版)(二二頁)。

## 二 歐洲各國施行土地重劃之概況

土地重劃，盛行於中歐東歐各國，土地之重劃，實先於市地而施行。蓋此諸國之耕地，亟應分割，地段太少或成爲狹長條片，耕種不便，亦不經濟，混合重劃，實有必要。耕地重劃施行較早者爲德國，次爲法國。在上次歐戰後之新興國家，於實施土地改革時，亦多施行耕地重劃，上節已詳述及；其施行較積極者爲立陶宛，愛沙利亞，拉特維亞，波蘭諸國。

德國在上次歐戰前，其國克遜Saxony邦，於一八三四年，已制定小耕地合併重劃之法。其後普魯士五國及其他各邦，亦有類似之法律頒布；而以普魯士施行耕地重劃，最為徹底(註二)。

歐戰結束後，德國之耕地重劃，仍在進行，惟須加合併重劃之耕地，尙有三百七十萬公頃之多，一九三六年六月頒布「土地合併法」，一九三七年七月又頒布土地合併命令，而將從前所定五十餘種之土地重劃法律，綜合統一，以適用於全國。耕地重劃，在東普魯士已將完竣，在西部各省尙在進行中。(註三)

法國拿破崙法典(民法)規定，不動產得分割繼承，耕地應繼續承

分析，地塊細碎，不合經濟使用，已成爲異常嚴重之問題。有若干地區，因耕地分割太小，其生產量竟有減低百分之三者。一八六五年關於土地重劃，已制定法律。一九一六年又頒布所謂「邵島法律」(Cadastral Law)。一九一九年所頒戰事毀壞區域法律，關於戰區土地重劃，特加規定。一九三五年十月之命令，又將「邵島法律」重加修訂。據一九二九年之調查，自一九一九年至一九二九年間，法國分割土地，不合經濟使用之耕地，其面積共有九百七十二萬餘公頃，經合併重劃者二十二萬公頃，經互相交換合併者約四百四十四萬公頃。而合併重劃，多係在戰事毀壞區域終期施行，在其他區域，因土地權利關係人申請而施行者，實居少數。蓋法國耕地重劃之障礙有二：農人偶其歷代繼承之土地，多不願放棄，或與他人交換，此其一也。耕地重劃費用，農人不易負擔，此其二也。但一九三五年十月之命令規定重劃費用可由國家補助十分之八。此大可減輕土地所有人因重劃而生之負擔，然論者謂第一種障礙，在法國尙不易克服也。(註三)

瑞士耕地重劃，於一八八五年即已舉行。一九一二年制定之新民法，關於土地重劃，亦有詳細規定，如經關係土地所有人三分之二之請求，而所有土地面積占須重劃之土地二分之一以上者，應即施行重劃。瑞士全國須加重劃之耕地，約共四十四萬公頃，計需重劃費用三萬二千萬瑞士法郎。自一八八五年起至一九三六年止，已經重劃之耕地面積，共六萬六千餘公頃，約占須加重劃之耕地總面積六分之一。(註三)

荷蘭濱海各省，耕地分割細碎問題尙不重要，但在其他各省，所生影響頗大，耕地重劃，有迫切之需要。一九三八年五月頒布之土地重劃法律，規定土地重劃須由關係土地所有人五分之一之共同聲請，方可實施。其普通行政費用，由國家負擔，重劃費用，則先由國家墊付，而歸各關係土地權利人負擔，於三十年內逐年攤還。(註三)

捷克在上次歐戰前，原爲奧國之一部分，其耕地分割細碎，多成爲狹長條段，其中有寬僅數英尺，而長達半英里者。此類狹長條段，係

人皆有十條至數十條，乃滿一百畝不等，耕作不便，時聞人力，均不經濟。一八九〇年，摩拉維亞之 *Moravia* 省即已制定法律，施行耕地重劃。至一九一四年歐戰開始時止，共有五十六塊之耕地，實施測量重劃。及歐戰終結，捷克共和國成立後，於一九一九年開始實施土地改革，而耕地重劃亦於一九二〇年重行開始。在施行重劃之地區，因原有各地段之界溝田埂，多半取消，耕地面積較前增加四分之一，灌溉排水亦大為改良。(註三)

羅馬尼亞耕地分割細碎，亦成爲嚴重問題。自一九一八年開始實施土地改革後，一方對無地農人，分給土地，一方對耕地太小之自耕農，亦分給補充地段，此類自耕農所有田塊，遂更分散，合併重劃，急有必至。因多市魯查 *Cluj* 之情形，較他區更爲惡劣，耕地重劃遂於一九三〇年七月先在該省施行。其一百八十二縣中，有七十二縣之耕地重劃，已在進行。(註三)

南斯拉夫耕地分割太小，因家族共有地之逐漸解體，而愈趨嚴重。因此類共有地愈分愈小，地塊愈愈細碎也。據該國所載之事例，設有二、八九公頃之耕地，而分成一百二十二塊之兩地段者，適用於全國之土地重劃法律，尚在擬制中。哥羅西亞 *Croatia* 及斯羅維尼亞 *Slovenia* 兩省，現仍照一九〇二年所制定之法律，施行重劃。在一九三五年終，已有二百零一縣實施土地重劃，已經重劃之耕地面積，約共二十九萬公頃。(註三)

波蘭於一九一九年開始實施土地改革，於一九二三年七月頒布土地重劃法律，嗣又經一九二七年九月之命令重加修正。(註五)土地重劃係與土地改革同時進行，須由直接利害關係人發動，其在該管行政區所有須加重劃之土地，不得少於二十五公頃。合併之實施，則由國家土地局辦理。政府對於重劃起見，對於重劃土地，免徵國家土地稅二年。重劃費用，規定由利害關係人負擔，分五年攤繳，並立即歸全部或一部分之清款。在事實上，一九二七年土地重劃費用，每公頃約需三十茨祿

底 *zloty*。但利害關係人祇繳二七茨祿底，故國家亦分租一部分之費用。在一九一九年至一九三七年間，實施重劃之耕地，共七十八萬三千餘畝，合計四百九十九萬餘公頃。經重劃後，其生產量約增一倍。惟據一九三七年之統計，須加重劃之耕地，尚有七百二十餘萬公頃，大部分係在中部及東部各地區。實施重劃之耕地，其所有人如須將房屋移置於所分配地段之上者，得從土地改革基金，請領貸款，或爲現金，或爲建築材料，均無不可。貸款期限，通常爲八年至十六年，利率最初定爲週年四厘至五厘，嗣又改爲三厘。(註三)

愛沙尼亞於一九一九年開始實施土地改革，於一九二六年制定法律，施行土地重劃。在一九二六年至一九三七年間，經合併重劃之耕地，凡三千餘宗，共五萬餘公頃。此外，在一九二〇年至一九三七年間，將村共有地(即舊俄所稱之「密耳」*mir*)分割而成之田場共一萬一千餘宗，計十一萬二千餘公頃。(註三)

拉特維亞於一九二〇年開始實施土地改革，一九二四年十月頒布之土地分配法中，關於耕地重劃，亦加規定。耕地重劃，須經土地所有人多數之同意。重劃之實施，由農業部主辦，但經土地所有人之請求得由合格之測量工程師辦理。重劃費用，每公頃由土地所有人繳納三拉特 *Lat*，不足之數，由國家補助，每公頃約補助五拉特至十拉特。(註三)

立陶宛於一九二八年實施土地改革，對於耕地重劃，亦積極施行。每一村莊，如有三分之一土地所有人聲請重劃，土地局即須強制施行。在土地未分割之村莊，每一田場平均由十六、七英長條塊合成，每百畝頃，平均有一百六十英長條塊。經重劃後，此類田場，平均有百分之八十，皆歸一戶農人耕種。農人住屋，皆移置於重劃後之地段上。因此，立陶宛之村莊，漸歸消滅，而有變成隔離田場國家之趨向。(註三)耕地重劃費用，每公頃約合十八立塔斯，但國家祇向關係土地所有人收費三立塔斯。(註五)

以上所述，乃歐洲各國施行耕地劃分之概略。至於城市土地重劃法律之制定，以瑞士為最早。瑞士祖利利克邦 *Canon of Zurich* 一八九三年頒布之「建築法」中，關於市地重劃，已有規定。其後，德、奧、匈諸國，亦制定與祖利利克邦相類似之市地重劃法律，其後，如德國薩克遜邦一九〇〇年頒布之「建築法」，及普魯士一九〇二年頒布之「阿狄克斯法律」(該法律為佛蘭克羅斯市長阿狄克斯所制定，故以其名而名之)。一九一八年普魯士頒布之「住屋法」，又復規定，凡施行住屋法之城市，阿狄克斯法律亦適用之；蓋所以促進市地重劃之進行也。(註二)惟德國於一九三六年及一九三七年兩次頒布之土地合併法令，已將先期所頒各種土地重劃法律，綜合統一，是此兩種法令，對於土地市地，當均可適用。至於各國實施市地重劃之狀況，因缺乏參考資料，姑不俱述。

(註一)參照 E. B. Williams, 'Treatise of City Planning and Zoning', P. P. 35-37, 105.

(註二)參照抽譯「歐洲土地制度」三四頁，二二頁——二四頁，五四頁，五二頁，一〇四頁——一〇五頁，八三頁，八四頁。

(註三)參照 L. E. Tarrow, 'Land Reform in Czechoslovakia', P. P. 110-115.

(註五)參照 'The Agrarian Reform I', (Published By International Institute of Agriculture), P. P. 80-87, 49-50, 60.

### 三 我國實施土地重劃之需要

我國耕地分割細碎，田塊面積太小，乃普遍之現象。據民國二十一年內政部對於十七省，八百六十三縣，六歲治局，耕地面積之調查(註六)，私有地耕面積在十畝以下者，平均僅祇占私有耕地總面積百分之十六，但十畝以下之戶數，平均計占農戶總數百分之五十八、六，而以

浙江、湖南、雲南、廣東所占百分率最大，計占各該省農戶總數百分之以上。(竊慮四川兩省未調查)。

又據民國二十四年土地委員會對於十六省，一百六十三縣，每戶農人經營面積大小之調查(註七)，五畝以下之農戶，平均占農戶總數百分之二十四、三八；五畝以上未滿十畝之農戶，平均占農戶總數百分之二十二、六，兩者合計，則百畝以下之農戶，平均計占農戶總數百分之四十七，而以廣東、福建，所占各該省農戶總數百分率最大；廣東為百分之八十七、四二，福建為百分之七十一、七七。(四川省未調查)

故無論就所有面積，或經營面積而言，十畝以下之戶數太多；可見耕地太小，實頗普遍。十畝以下之耕地，不特在南方北方，均不能容納一戶農人耕作力量，更不足維持其全家之生計。

又據民國十八年至二十三年間，金陵大樞農業經濟系對於二十二省，一百五十四縣，一萬六千七百八十八田場之調查(註八)田場地數最多者，在北方小麥地帶為一百三十塊，在南方水稻地帶為四百三十五塊，兩地帶各田場之平均塊數，為五、六塊。田塊與農舍距離最遠者，在北方小麥地帶為六、八市里，在南方水稻地帶為六、六市里，兩地帶各田場所有田塊與農舍之平均距離，為一、二市里。每田場地數之多，更足表明耕地分割之細碎，及每戶農人經營田塊之分散。至田塊與農舍距離太遠，雖多由於農人聚居村莊之所致，但每戶農人經營田塊之分散，亦為其重大之原因。

總之，耕地分割太碎，面積太小，田塊分散，距離太遠，乃我國之普通現象，其弊約有四端：

- 一、田塊細碎，界虛界薄，所耗稅收太多，耕作面積減少，土地不能充分利用。
- 二、田塊細小，不能使用新式農具，以節省人工，而增進生產；且灌溉排水，諸多不便，亦足耗費人力，降低生產。
- 三、田塊分散，距離太遠，農人每月往返，人力光陰，均多浪費。

且普通不易遇到，生疏收穫，均受影響。

四、農人所有耕地太少，不能維持其一家生計，貧苦困窮，往往債

台高築，論為佃農，受人剝削。

故就我國耕地一般情形而論，施行重劃，以增進土地利用，改善農人經濟生活，實有迫切之需要。

我國自抗戰以來，戰區廣大，在戰場及其附近之田地，受炮火之摧殘，飛機之轟炸，經界毀滅，廢舍蕩然者，比比皆是。將來對於此類地區，一方面須清理地權，一方面須整理經界。而整理經界之方，決不應恢復田地與小奇零之舊觀，而必須施行重劃，加以改善。故戰後耕地重劃，因此又增加一重需要。

次就城市土地而言，我國城市，因人口增加，多日漸擴展。對於擴展之新市區，必須設計規劃，增建街道，溝渠，公園，廣場，而對於區內原有地段，亦須重行劃分，以期能為適宜之建築。至於淪陷城市，因戰事而房屋毀滅者，不在少數，殘方城市，因敵機轟炸而將房屋毀滅者，亦數見不鮮。對於此類地區，亦須施行土地重劃，以調整建築地段，而改善交通衛生。

民國十九年國府公布之土地法，於第一編第三章（第十八條至第二十一條），及第三編第四章（第二百一十一條至第二百二十六條），關於土地重劃之原則方法，與實施程序，已有規定。二十四年國府公布之土地重劃法，共第三編中，關於土地重劃，又有補充規定（第四十九條至第五十八條）。編譯該文內容，雖小無可商榷之處，然大體尚屬詳備。是土地重劃之法，早經樹立，積極推行，尙有待政府與人民之共同努力。

(註六)參照王訂編訂局編「中國土地問題之統計分析」七二頁

(註七)參照土地委員會編「全國土地調查報告綱要」二六頁。

(註八)參照王訂編訂局編「中國土地利用統計資料」，土地學，第十

四表，第十四表，第十五表，及C. E. Best: Land Utilization China, P. P. 181-185.

#### 四 實施土地重劃之地區

土地重劃，應選擇有整理改善必要之地區行之。建築物稠密之地區，應避免重劃，以免發生重大之損失。依照我國需要及各國成例，其實地重劃，大致如左：

(一) 耕地與小奇零之區 我國耕地分割細碎，田塊分散，已如前述。任何鄉村地區，如有此現象，皆須施行重劃。各國實施土地重劃，大都以此類地區，為其最重要之目標。我國土地法第二百一十一條亦明文規定，地政機關於該管區域內之土地，其各地段有間積狹小奇零，不合耕作之經濟使用者，得為土地重劃。

(二) 耕地灌溉排水須改良之地區 耕地雖非小奇零，然其灌溉排水或因溝渠，他塘，井渠之減少，或因池段或次第列之失當，而發生困難障礙，則亦地之生產，亦將減少，故重劃而改良，亦屬必要。土地法施行法第五十八條特別規定：耕地重劃，因灌溉排水或其他農事上之改良，亦得為之。惟於此項注意者，即小奇零耕地之重劃，其主目要須加以改良，捷徑對於小耕地之重劃，即屬此例。

(三) 耕地因戰事而毀滅之地區 我國自抗戰以來，耕地經界，經炮火摧殘之地區，為數不少，皆須重劃，上節已有論述。在戰事結束後，對於此類地區，施行整理重劃，乃極重要之設施，殊不容忽視。在上次歐戰結束後，法國於戰事毀損區域，亦曾積極實施土地重劃。我國土地法中，關於此點，實有補充規定之必要。

(四) 城市中漸擴展之建築地區 舊城市因工商發展，或政治關係，人口增加，市區擴展，其附屬之田園曠野，一變而為建築區域。對於此類地區，亦宜施行土地重劃，加以調整，而利使用。土地法第一

百五十二條及第二百一十一條規定：城市之全部或大部分未建築之建築區，因所修道路之通過，致其山各地段，有而時過小，形式不整，不適於建築房屋，而此等不整地者，地戶機關得於修道路公布後一定期限內，實施土地重劃以整理之。

(五) 城市建築物因水火或其他災變而毀滅之地區 舊式城市，大都未經設計和劃，街道狹隘，地段扁小，房屋密集，於交通衛生治安，均不相宜。如不幸因火災，火災，或他種災變，而將房屋毀滅，當實施行重劃，調劑改善之良機。匈牙利之斯加丁，Sopron 因遭水災，金城房屋毀壞過半，於一八七九年曾施行重劃。普魯士之普羅德羅德堡，Bielefeld，因房屋經火災毀滅，亦於一八九五年重劃整理(註九)。日本東京於一九二一年遭地震火災，其所遭震區，房屋大半毀壞，亦經施行重劃。土地法第一百五十條及第二百一十一條規定：一區段內之建築物，因水火或其他之災變毀滅，而該區內有地段所剩過小，形式不整，或有街道狹小情形者，應於一定期限內重劃之，並得於未重劃前，制止重建。所謂「其他之災變」，當然包括戰爭在內，我國城市地區，因抗戰受災，房屋毀滅者，如有上述情形，均應實施土地重劃，加以整理。

(註九) 參照 Williams: The Law of City Planning and Zoning, P. 86.

### 五 土地重劃之實施方法

土地重劃之實施地區，經指定後，其實施方法，大致如下：

(一) 重劃區域之劃定

對實施重劃，應先斟酌實際需要，將重劃區域之範圍劃定。土地法第二百一十三條第一項規定：「應重劃之土地，就其互相關連者編成重劃地區」。其用意殆即指重劃地區之編劃。凡經劃入重劃區域內之土地，在原則上皆須混合整理，重行劃分。但土地法第二百一十三條第二項又規定：「經政府指定為特別使用之地段，得不編入重劃地區」。所謂特別使用之地段，例如設置官署，學校，自治機關等使用地段。此類地段，

如夾於應行重劃地段之中則不編入重劃地區，殆不可能，特其原意，殆謂此類地段，雖在重劃區域之內，亦不可重劃劃分，以免妨礙其指定用途。德國阿狄克新法律會規定：在重劃區域內之土地，已建築，並已指定特殊用途者，其全部或一部，得不加重劃。此項規定，似較我國土地法之條文，更為明確。

(二) 道路渠溝等公共用地的規劃與分組

土地重劃，在改善土地之利用，對於重劃區域內之道路，公園，廣場，堤塘，渠溝等公共建築，如有必要，自可變遷變更。據置於地，以改善其交通，灌溉，及公共衛生。土地法第二百一十二條第一項規定：「公園，溝渠，堤塘，渠溝，及其他建築物，得為廢置」。故在重劃區域內，對於此類公共建築，應予妥為設計改善，並將其所需用地劃定之。依照土地法第二百一十二條之規定，該項道路，公園，及其他公共用地，應按照重劃地，面積，比例分組之。若此類公共用地，得為重劃區域謀公共之利益，故由重劃之地段，比例分組，實屬允允。各國立法，亦多如此。但須注意者：所分組之公共用地，係以重劃後所增加之面積為限；如重劃後公共用地的面積，並未增加，自無須分組也。

然劃為公共用地的面積，如無限制，則重劃後原土地所有人之損失太大，必非所願。故土地法第二百一十二條又規定：劃為道路，公園，及其他公共用地，以不超過重劃區域內土地總面積百分之二十五為限；其原有公共用地，已超過百分之二十五者，得依其原有面積。蓋應超過限度，於土地所有人並無損失也。

(三) 重劃地段最小面積單位之訂定

土地重劃，重在合併擴大面積太小之地段，以適合於經濟使用，故確定重劃後各地段面積之最小單位，實為先決問題。耕地之最小面積單位，如欲適合經濟使用，必須以能容納普通一戶農人之耕作能力，而其收穫足以維持其一戶生活之面積為標準。我國農人之耕作能力，據奧人培克耳 O. Beck 之估計，農人與其一子以手

工礦所能耕種之面積，在南方稻田，平均為一畝，即十市畝；在北方麥田，平均為一畝，即二十市畝。如欲維持一戶五六人之生活，在北方至少須耕種八英畝至十畝，即四十八市畝至六十市畝之麥田（註十）。又據劉大鈞氏之估計，每一農人，在北方需田四市畝，在南方需田二市畝，即可維持其個人之生活云（註十一）。劉氏之估計，未免太低；培氏之估計，較為近似。又據金陵大學農經系，在民國十八年至二十二年間，對於二十省，一百五十二縣，田場大小之調查，其大小普通之規模，在北方小麥地帶，平均為三十三市畝，在南方水稻地帶，平均為十八市畝。（註十二）。此亦可供決定重劃耕種最小面積單位之參考。惟我國疆域遼闊，氣候懸殊，地勢高低，土地肥瘠，又互有差異，同為北方麥田，易有易難，其生產量不盡相同；而農戶之大小，各地亦多有參差。故對於耕種之重劃，殊不宜規定一普遍適用之最小面積單位。

至於城市土地，其重劃後地段之最小面積單位，須視其所在使用區域之類別，而有差異。住宅區地段之最小面積單位，須大於零售商業區域。然此類地段之最小面積，亦不宜有普遍劃一之規定。例如山城之階梯，與平曠之首都，其重劃後地段之最小面積，殊難適用同一之標準。而外國城市所通用之標準，於我國城市亦未必相宜也。

土地法第一百十四條規定：重劃地段之最小面積單位，由市縣地政機關擬定，呈請地方政府核定之。蓋所以授權地政機關，斟酌情形形明確要，而決定之。

惟城市土地，於重劃時，不但須規定重劃地段之最小面積，對於其臨街寬度，亦宜規定其最小限度。如臨街寬度太狹，縱其面積適合於最小面積單位，仍不能算適宜之建築。關於此點，普魯士之阿契克法，曾有規定，我國土地法中，似亦應有補充之規條。

抑更有進者，土地重劃，原所以補救土地分割破碎之弊害。重劃後之地段，若仍任人民自由分割，則重劃之功效，均將化為烏有。土地法

第一百四十七條雖經規定：「地政機關對於管轄區內之土地，得依其性質及使用之種類，為最小面積單位之規定，前項規定於最小面積單位之地段，不得再為分割」；然對於重劃後之地段，並無限制分割之條文。為防止重劃地段再為細碎分割起見，似應明文規定：土地經重劃後，非經地政機關之核准，不得分割；其最小面積單位之地段，禁止再分割。

(四) 地段之重劃

重劃地段之最小面積單位既經規定，重劃後之地段皆不得小於此項單位，對於原有地段重劃之方法，大致如下：

(1) 原有地段小於所定最小面積單位者，應與相鄰地段合併，或混合而重劃劃分。

(2) 原有地段面積太大者，亦應適當劃分大小適宜之地段，其餘剩其一部分，有與相鄰地段之面積大小者合併而劃分。

(3) 原有地段形式不整齊者，應改善之。

(4) 已建房屋或其他建築物之地段，應儘量避免損其建築物，或妨礙其用途。

(5) 城市地段不通街道者，應改善其位置，設有出路。

(6) 鄉間耕地，灌溉排水有困難者，應即劃分改善。

(7) 同一人所有之數宗地段，分散於重劃區域之內，則各地段之面積均太小者，應合併之。如各該地段均大於最小面積單位者，亦可交換合併，而集中於一處。土地法第二百二十四條規定：「同一人有權人之數宗地段，分散於重劃區域內者得合併為一宗地段」。其立法以謀合併。因同一人所有之分散地段，如面積太小，則必須合併，俾便其經濟使用也。

總之，重劃後之地段，其形式，面積，位置，灌溉，交通等，均應適合使用之原則。城市土地經重劃後之地段，亦應在管轄區內，與街道廣場成直角，以期建築物有益於美觀之效。（但日本實施建築法，有此規定）。



## (五) 重劃地段之分配

土地經重劃後，仍應分配於原所有人，此屬土地重劃之基本原則。其分配之標準與辦法，大致如下：

(1) 分配地段之位次 重劃後分配地段之位次，於可能範圍內，應依照原所有人地段之位次，以免有優劣之爭。(參照土地法第二百一十一條第二項)。已建有房屋之地段，重劃後應仍分配於原所有人，庶不致發生補償之困難。(普魯士之阿狄克斯新法律及薩克遜建築法均有此規定)。

(2) 分配之標準 重劃地段分配之標準有二：一為比照原地段之面積分配，原有地段面積大者，所分得之地段面積亦大。普魯士阿狄克斯新法律即採此辦法。二為比照原地段之價值分配，原有地段價值大者，所分配之地段價值亦大。德國其他各省之城市多採行之，我國土地法對此兩種標準，採自由選擇制，於第二百二十一條第一項規定：「已重劃之土地，依照原有地段之價值或面積，屬相當之分配」。蓋以面積為分配標準，手續較簡，施行較易，如以價值為標準，一方面須先將原有地段之地價分別評定，而重劃後，又須將重劃地段分別評價；手續繁雜，且易引起爭執。然地段位置，有優有劣，濱河耕地，灌溉交通，均皆便利，自較腹地價值高貴。市街商業區，得道交叉，轉角地，來往人衆，貿易興盛，其價值亦較內地昂貴。故在重劃地區，如原有道路溝渠等，無大改變，則重劃後分配地段之單位地價，與原地段不致有大差異，自宜比照原地段之面積而分配，以期簡易。如重劃後原有道路公園溝渠等，有所變更或改建，原有地段之位置，本不臨溝渠或街道者，在重劃後，或竟改變範圍，而有新建道路或新修溝，通過其前，其地價亦因而增高。於此情形，重劃後之地段，則宜比照原地段之地價而分配，方可公允。概括而論，城市土地之重劃宜以地價分配標準，鄉間耕地之重劃，可以面積為分配標準。

(3) 分配地段差額之補償 重劃後地段之大小形式，多經改變，故

無論以面積或價值為分配標準，分配地段之總面積或總價值，比原地段各不免有增減，因此所生之差額，應以現金補償之。關於此點，土地法第二百二十二條亦有明文規定。今假定甲之地段，其面積本有六十畝，重劃後，分配於甲之地段，僅有五十畝，其面積減少十畝，則應照十畝之地價，予以補償。又假定乙之地段，本祇有十八畝，因重劃地段較小面積單位，經規定為二十五畝，故於重劃後分配於乙之地段，擴大為二十五畝，比原地段之面積增加七畝，則乙即應繳納七畝地價之補償金。於此項注意者，即重劃地區內道路，公園，溝渠等公用地，如在重劃後有增加者，重劃地段應按比例視其增加之面積，於計算分配地段與原地段之差額時，應將該地段所應分得之公用地面積扣除，就其餘額而為補償。

土地法第十九條規定：「重劃地段比原地段相差之面積，應由增加面積地段之所有人，補償於減少面積地段之所有人」。對於此條規定，有兩點須加補充：(一) 重劃地段之分配，如以價值為標準，分配地段之面積，縱比原地段無增減，其總價值如有增減時，所增減之差額，仍應為現金補償。(二) 補償金之收付，應由主管土地重劃之政機關辦理，並非由面積增加之地段所有人直接補償於面積減少之地段所有人。因而面積增加者所應繳之補償金額，與面積減少者所應得之補償金額，未必相等，且由私人互相補償，殊難免有糾紛爭執也。

至於補償地價之計算方法，土地法第二十條規定適用於土地徵收補償之規定。易言之，其計算方法有二：(一) 重劃土地，如未經依法申報地價，其地價補償金額，由地政機關估定之。(二) 已經依法登記而申報地價者，照申報地價補償；如在登記報價後又經轉賣者，照最後之實價補償。(參照土地法第三百七十六條及第三百七十七條)。

(4) 原有地段面積太小者之處理 原有地段面積太小者，重劃後須與其他地段合併，對於原所有人，常不能以所定最小面積單位地段分給之。遇有此種情形，對於喪失土地之原所有人，應補償其地價，蓋其

受損失。

但耕地重劃之目的，一方面在促進土地之經濟利用，一方面係在改善自耕之經濟狀況，如因原有耕地面積太小，於重劃後僅予地價補償，而不分給土地，是不管制事其固有之生計。故土地法第二十二條規定：原有耕地面積過小，而其使用人又恃之以為生活者應以適合使用之地段分配之。假定甲乙二人所有之耕地相等，其面積均太小，重劃後經合併為最小面積單位之地段。於分配時，甲乙二人，祇可有一人分得該重劃地段，對於其他一人，則應另行分給合於經濟耕作之地段。例如將重劃地區內原有地段面積太大者，分割而給予之，如在重劃地區內無餘地可分配，亦應另行設法，覓地分給，以資扶植自耕農之意。

分配地段之面積如有增加，其差額應由所有人以現金補償，此為土地重劃之通例，已如上文所述。然耕地面積太小之自耕農，其經濟本不寬裕，於重劃後，分給之地段面積，既然增大，對於增加面積所應繳付之補償金，大都無力負擔。如責令繳付，則不得不高利借貸，而加重其經濟上之困難。補救之方約有三種：(一)由國家土地銀行給予長期低利之貸款分期攤還。東歐中歐西歐土地改革之國家，多半採此辦法。(二)由政府先買為村，而由重劃地段所有人長期分期攤還。荷蘭施行土地重劃，係照此辦理。(三)由政府給予補助金，而無償償還。以上各種辦法，以第三種為優厚，我國土地法即採用此種辦法。於第二百二十三條末段規定：原有耕地面積太小者，於重劃後對於分配地段無力補償之地價，由政府補助之。所謂「無力補償之地價」，是否為應行補償地價之金額，抑僅屬其一部分，似頗有伸縮餘地，須待政府斟酌分配地段所有人之經濟狀況，而確定之也。

#### (六) 重劃費用之負擔

實施土地重劃，必須預備費用：如設計、規劃、公告、分配、補償等，則需行政費用；如測量、製圖、分段、劃界、及修建道路、公園、堤壩、溝渠等，即需實施費用。重劃後之地段，既皆受整理改良之利

益，此類費用，論理應由重劃地段比例分担。土地法第一百九條規定：「土地重劃後，因其享受改良利益而負擔之重劃費用，以重劃後之面積計算標準」。此所謂重劃費用，殆指土地重劃之一切費用而言，假定重劃費用之總額為十萬元，重劃後除公共用地不計外，分配於原有人各地段之面積總計為一萬畝，則每畝即應負擔重劃費用十元。

然實施土地重劃，土地所有人對於佔公共用地面積，須按比例分担，本已蒙受損失，對於重劃費用，若負擔太多，則土地所有人因損失過重，或財力不足，遂不願實際需要，而不願施行重劃。法國耕地重劃之不易推進，此亦重大原因之一。故一九三五年之法令會規定：國家對於重劃費用可補助百分之八十，以減輕土地所有人之負擔。此外如拉特維亞、立陶宛、波蘭諸國，對於耕地重劃費用，國家亦負擔一部分；拉特維亞約百分之六至十分之八，立陶宛約百分之八，波蘭由國家負擔之數額雖小，約百分之三。我國小耕地所有人之經濟，多不寬裕，重劃費用若完全其分担，實屬上定有困難。故應體恤小農人生計，便利耕地重劃進行起見，吾人認國家對於耕地重劃之費用應予補助；補助數額，至少應屬重劃總費用之一半。

城市土地，於重劃後，皆供建築之用，因交通衛生設施之改良，其地價多有增漲，故重劃費用，大部分可由重劃地段分担，至於設計分配等類之行政費用，似應仿波蘭之先例，由政府支付，以示鼓勵之意。重劃費用，似須由土地所有人負擔一部份。在重劃地區內之小土地所有人，如實無力籌繳，應由國家土地銀行給予長期低利之貸款，責問轉，而受受高利貸之剝削。民國三十年八月國民政府公布，「中國農民銀行辦理土地金融業務條例」，規定土地重劃放款，亦其業務之一。有此金融機關之贊助，土地重劃當更易於推行。

#### (七) 建築物之損害賠償

實施土地重劃，對於區內地段已有建築物者，應儘量避免建築物之毀損，以減輕原所有人之損失。但如因修建道路溝渠等之必要，而不特

不將其折讓者，對於所有人則應給予賠償。土地法第一百二十五條規定：「稱入重劃地區地段上之建築物，因加重劃而毀損者，應給予相當之賠償」。但此項賠償金，應由何人負擔，則無明文規定，惟該建築物之毀損，既係重劃而生，自應作為重劃費用之一種，而照上文所述辦法分配之。

(註十) 參看東方雜誌第二十五卷第一號「中國地利問題」。

(註十一) 參看劉大鈞著「中國農田整理」，見中國經濟學社社刊

「中國經濟問題」。

(註十二) 參看卜慎主編「中國土地利用設計資料」二十八頁第二

## 六 土地重劃之實施程序

上文所述，乃土地重劃之方法在實施時，仍須依照一定之程序。茲我國土地法之規定，並參照各國之成例，擬定其施行程序於下：

(一) 土地重劃之發動

土地重劃，有由政府強制施行者，有由土地所有人協同發動者。衡諸各國經驗，若專恃土地所有人之自願發動，土地重劃之推行，殊不易迅速普遍。法國辦理地重劃之經驗，可資借鑒之。依照我國土地法第十八條及第一百十一條之規定，市縣地政機關，如認為有必要時，可強制施行重劃。而土地法施行法則又允許由土地所有人協同發動，而施行重劃。其第四十九條規定：「土地重劃，得因有關係之土地所有權人超過半數，而其所占土地面積，除公有土地外，超過有關係土地總面積一半者之協同請求，由主管地政機關核准行之」。蓋政府強制施行，與人民自動施行，雙方並進，收效當更宏大。

(二) 重劃之準備工作

在施行重劃前，於重劃區域劃定後，應先辦理下列二事，以爲重劃之準備：

(1) 實施土地測量，將重劃區內之土地，實施測丈，製成地圖，以便設計分割。

(2) 查明區內土地權利及土地使用之狀況，或限期實令土地所有人聲報，並提驗其產權契據證件，以確定各地段之所有權。

但重劃地區，如已經地政機關辦理土地測量登記者，則有地籍圖冊可資參考，上列兩種準備工作，當可省略。

(三) 重劃計劃書及地圖之制定與公告

土地重劃，如係由政府強制施行，地政機關應依照上節土地重劃實施方法中所述各點，制定土地重劃計劃書及重劃地圖，呈請地方政府核定。

(1) 重劃計劃書，依照土地法第二百零五條之規定，應記載左列事項：

一、重劃地區總面積及其所在地。

二、原有各地段之面積，及其所有人之姓名與住所。

三、各段土地及其建築物之價值。

四、公園、道路、堤塘、溝渠及其他公共建築物之土地面積及狀況。

五、重劃各地段應分配之面積，及防歇之變更狀況。

六、施行重劃之工事及其費用。

七、前款費用之籌措，及各地段應負擔費用之定額及其支付方法。

八、土地法第十九條之補償金額及補償辦法。(即重劃後分配地段之面積或價值，與原地段有差異時之補償金額與補償辦法)。

九、重劃完竣期限

以上各款所列事項，頗爲詳備，惟各地段原有之建築物，殊無普通估價之必要，因重劃後已有建築物之地段，在原則上仍應分配於原所有人也。但原建築物如因重劃而必須拆毀或遷移者，則應估價值，以便給予損害賠償。故第三款之規定，似宜加以修改。

(2) 重劃地圖，依照土地法第二百零六條之規定，應分別標示各

原有地段及重劃後各地段之面積，並公園，堤塘，溝渠及其他公共建築物之地位。

(3) 地政機關於土地重劃計劃書及重劃地圖經核定後，應即通知各土地所有人，並於重劃地區公告之。此項通知及公告，應記載重劃計劃書中所載第二款，第五款，第七款，及八款各事項。

以上所述，乃地政機關強制施行土地重劃之程序。如土地重劃係由土地所有人協同請求施行，依照土地法施行法第五十九條之規定，應由關係土地所有人，附具重劃計劃書及重劃地圖，呈請主管地政機關核准；如不能擬具重劃計劃書與地段者，應就土地法第二百五條第五款至第八款之事項，即重劃各地段分配之面積，公園道路等公共地段面積之變化，施行重劃之工事，費用之籌措與分担，分配地段差額之補償等事項，訂立章程，呈請主管地政機關核准。

(四) 重劃計劃之停止或修改

土地法第二百十八條規定：「自公告之日起三十日內，有關係之土地所有權人半數以上，而其所占土地面積，除公有土地外，超過重劃地段總面積一半者，表示反對時，應即停止其重劃計劃」。其用意在於防止重劃計劃之不實。然土地所有權人對於土地重劃之計劃，如因過半數土地所有權人之反對，而即停止，則土地重劃，形同虛設。對土地所有權人多持保守態度，不願多所更張。彼輩雖明瞭土地重劃之利益，然因重劃費用之浩大，重劃手續之繁重，往往不願共負其行。法國及中歐國家耕地重劃之不易推進，其故亦即在此。吾人認為土地重劃計劃，不應因多數土地所有權人之反對，而即停止施行。但重劃計劃書所定事項，如共用地之變更，地段之寬狹與分配，以及重劃費用之負擔等，於原土地所有人確有重大利害關係，其所表示之意見，亦不容忽視不顧。在重劃計劃書公告後一個月內，如半數以上之土地所有人，認爲計劃書中所定事項有不當者，應准其提起異議。地政機關對於此項異議，須詳加考慮，如實必要，

應將重劃計劃書重加修改，再公告之。公告後，如多數土地所有權人仍有異議，可組織公斷委員會公斷，而以公斷之決定爲最終之決定。如此辦法，於事理人情，當均可顧及。

(五) 重劃之實行

重劃計劃經公告期滿，如無異議，或雖有異議，而經最終之決定後，地政機關應即實行重劃。道路，公園，堤塘，溝渠等，如有變更或增建，應即開始施工，同時應即將區內土地，照所定計定，重行劃分定界，而將重劃地段分配於原所有人。關於分配地段差額之補償，建築物之損害賠償，及重劃費用之分攤，亦應依照所定辦法，於分配土地時辦理。

土地重劃，如係由土地所有人協同請求施行，則於其所擬具之重劃計劃書與地圖，或其所訂立之重劃章程，經主管地政機關核准後，應即施行。於此情形，土地重劃應由何人辦理乎？就土地法施行法第四十九條及第五十條之規定而論，似應由土地所有人自行辦理。惟我國人民智識水準太低，組織能力薄弱，由其自辦，困難必多。一次紛紛，重劃即將發生阻礙，甚或有始無終，功虧一簣。故土地重劃應係由土地所有人自行發動，其所擬計劃或章程，經主管地政機關核准後，而劃之實行，仍以由地政機關主持辦理，較爲適宜。

(六) 重劃地段之登記

土地經重劃後，原有地段之面積四五等多有變更，原有產權證據已不足爲憑。故於重劃地段分配完竣時，無論重劃地區已否依照土地法辦理土地登記，地政機關對於分配地段，應擬制依法登記，並對所有人及其他權利人發給土地權狀，以確定其權利。土地法登記規則第一百三十四條規定：「土地因重劃爲登記時，至納登記費」。外國立法，亦多有此例。蓋所以減輕土地重劃之負擔，以利其推進也。

# 水利與土地問題

戴之煥

## 一 前言

我國自有史以來，歷代災荒之故多幾大者，皆推水旱。水旱之成災，原因固多，而水利之興廢實為其主因。故歷代有識之士，均有見及此，莫不倡興水利以救災。良以水利之興廢，關乎國蒙之隆替，長生之安樂與否亦大也。

查水利二字之涵義，已由水利法草案規定其範圍曰：「本法所稱水利事業，謂用人力方法，排洩或調節地面水或地下水，以防洪，備旱，灌田，放淤，浚淤，制鹽，制蠶，給水或發展農水力。」又查中國水利工程學會第三屆年會之決議曰：「水利範圍除審察事業，凡利用水以生利者為興利事業，如灌溉，航運及發展水力等工程是；凡防止水之為害者為除害事業，如排水，防洪，護岸等工程是。」故水利二字實包含興利與除害兩面。

水利興，則農工商業當隨之而興。如灌溉及排水防洪護岸等之設備發達，則耕地增加，每畝之收穫量亦增，是以農業乃隨之而興；如水力發展，則創設工業之最大而最廉之原動力已備，工業自亦隨之而興；又如航運之開闢整理既成，則運輸量隨之而增，商業乃興。故因水利興而引水之問題甚多，但此中最要者，殆莫如土地問題。吾國目前工商業尚未十分發達，國內僅有大費與小費之別，但如水利興盛以後，則因地價之狂漲，常造成嚴重之土地問題。故總理管說：「我們國民當對於中國這種地價的影響思慮預防，所以要想方法來解決。」故作者特就水利與土地問題略抒己見，以就教於高明。

## 二 我國目前之水利問題

我國國民深聞，河流紛歧百出，且素稱以農立國，故對其水利之研究設施，已有數千年之歷史。作者特就目前之情況略陳之。本報所述乃依其性質，姑分之為防洪（其中包含排水，護岸，放淤等），灌溉與航運三者。吾國水利問題甚為繁雜，實非本文所能盡述，茲文所論，不編略論其與土地問題之關係耳。

### (甲) 各河流域之特性

著者推測之節，必先視其利源，故吾人於研討水利問題之先，亦必精明瞭我國各河流域之特性。我國水利區域，我依其性質之相似，約可分之為五區：（一）華北區，其範圍為黃河以北注入渤海之河湖水域，全區面積約為六十二萬平方公里。（二）黃河區，乃在黃河流域者，全區面積約為七十三萬平方公里。（三）淮河區，乃在淮河流域者，全區面積約為二十八萬平方公里。（四）長江區，乃在揚子江流域者，全區面積約為一百九十五萬平方公里。（五）珠江區，乃在珠江流域者，全區面積約為一百二十萬平方公里。

華北區各河災害之因，可分兩點述之。一為全年雨量分配不均；一為含沙量過大。以雨量言，夏秋間之雨量，佔全年百分之七十至八十，而涼年之夏季雨量為旱年之四倍至十一倍；以含沙言，永定河之最大含沙量，幾近百分之四十，可與黃河抗衡。至於流量，因雨量分配之不均，相若亦甚。春夏之交，時即乾涸；夏秋之際，復患洪流。其流量之最大與最小比常在千倍以上，故水患多而水利少。黃河之患，夙稱難治。

其洶治之原因，在其河道本身者，約有二端：一為洪流之來去過驟；一為攜帶之泥沙過多。我國民國二十二年大水而論，八月八日，河水在陝縣猛漲，一日之間，流量自五千增至一萬五千立方公尺，九日中夜，驟漲至二萬三千立方公尺，十日漸落，十一日落至一萬，至十四日，又落至五千立方公尺。以二日之間，自五千增至二萬三千立方公尺，則又於四日之內，仍降至五千立方公尺，其洪流之驟忽情形，可見一斑。黃河含沙量之多，按之黃河水利委員會之記錄，其在陝縣之最大者，以重黃計，至百分之四十，根據張含英氏之估計，在該處全年平均為百分之二·〇二，在海口者，為百分之一·〇六，則此相差之數所代表之泥沙，乃蘊沉於二端之間（其總數差，以數量計，為二九四·〇七四·〇〇〇公噸或為二〇二·五五六·〇〇〇立方公尺）。

淮河古稱四瀆之一，昔日入海之遺本甚通暢，自宋神宗時，黃河驟漲後，淮水遂失其下趨之路，乃淤塞而成今日之洪澤湖。故洪水時，因不能盡量宣洩，乃泛溢於沿湖各地。一遇潮水遇高，甚或滲運東下，向以產米著稱之蘇下河全境，遂遭陸沉之劫。此乃由於洩洪道不暢所致。又該河之最大流量，約為一萬五千立方公尺，以其流域面積較，殊屬較大。故淮河水災之原因，在其雨量之集中與匯大及下游之排洩遲滯。

揚子江亦稱長江，為我國第一大川，其支流保涓途由南北兩方攪雜來會，流量較為勻稱，其最大與最小比約為十倍，故災患較少，而航運尚佳。佛年災失於治源，源極淤塞。惟值民國二十年之特殊大雨，盛演成百年來未有之奇災。查長江上游多擁經山嶺間，受峽谷之束斂，鮮有潰決之患。但江出宜昌後，至於平地，迂迴曲折，統統沙停，遂為江流之病。故以防洪實，應自宜昌始。

珠江為我國南部最大之水，因其地當熱帶，雨量頗豐，平均年計雨量，約由一千六百至二千公釐以上。上游所經，多屬山谷，坡度陡峻，流勢急湍，及其出於平原，河床散漫，特以防洪者，惟堤而已。無如堤

之建築，毫無統系，高低不同，位僅失當。故應據技術上之理論，統籌整理。又其上游，重山阻滯，林木缺少，已無留滯雨水之功，現雖訂有取締伐木及燒山諸法令，亦非短期間所可收也。

(乙) 防洪問題

華北平原，受洪澇之禍，昔者十年而一遇，其次亦常三五年而一遇，較者或七年而一遇。洪澇之來，正當農作物繁茂或成熟之季，故其損失最重。昔者，水退甚緩，常且秋冬很春而積潦未盡，則次年之收穫又無指望。故防洪問題，實為華北水利諸問題之首要。茲俾就劉羅北運永定大滑子牙南運諸河計之，災區面積共合二九·五九〇·平方公里或四千八百餘萬畝，即以平均每年七年被災一次，每次損失為每畝五元計，已合每年三千四百餘萬元之鉅，而其他公私損失，尙不計及在內，防洪工事之重要，不待煩言也。

華北區之防洪計劃，已經華北水利委員會之設計者甚多，今僅擇一二點述之。永定河之水來驟去速，而含泥沙又甚多，故治本工程分為下列各項：一曰攔洪，分築水庫於官廳山峽之上口及其下游；二曰減洪，改建現有蘆溝橋壩為節制閘，及修理現有之金門閘；三曰整理河道，約東河身以石壩及透水壩，護岸以防沖決，培堤以防漫溢，截洩取直以順水勢；四曰整修尾閘，使下游通暢，而渾河之水，不致危及海河之航運；五曰攔沙，於上游各河，築壩截流，沙泥不致迅速下注，而同時亦可資以灌溉；六曰放淤，於兩岸沙淤及灘地之上，洩放洪水，使沙停地漲，而同時土質亦得以改良。六項工程，總計工費二千另六十六萬餘元，估計實施後所得利益，為消除損失者，每年二百另二元；直接生利者，八百二十二萬元。其間接利益尙不在內。

黃河流域本為我國經濟文化之策源地，故發達最早，文化亦高，既以河患不已，民不聊生，乃逐漸南移。及至今日，乃以長江流域為經濟文化之中心，而黃河流域，則日漸荒涼，文化落後，經濟破產矣。故籌畫量利用此偉大之沖積平原計，實河之治，實不可緩也。查吾國昔日防

洪之工作，僅注重於下游之堤防及堤身之保護工作，故對於防守之制，素具缺憾。惟防守僅防洪之初步，保消極的方法，實非永久之計。近來對於黃河之治理理論甚多，但尚無一最確實之方法，同時治河之經費，亦屬重要困難之一，作者以為可於受利之土地增價中，及因治河漲游出之新地中，設法彌補之。

導淮路線，以江海分洩為原則。根據導淮委員會之計劃，入江水道之路線，全長約一百五十三公里，全部工費約需三千三百五十餘萬元，入江水道開成後，高郵湖漲出之田約一百餘萬畝。入海水道係由張福河經賈黃河至套子口以入海，全部工費約需三千四百萬元。又淮河中上游及支流之治導，合計皖豫淮河幹支全部工費約需一萬萬元，受益田畝約有二千萬畝，平均每年負擔工費五元，即可永免水災，其他如沂河之治導，全部工費約需七百七十六萬元；沂河之治導，約需九百六十萬元，泗河及山東南運河之治導，共需費約八十七萬元，其功效在使魯西魯南諸水，有一通暢之屬間，足敷排洪之用，實為解除魯西魯南水災之根本要點也。

洪漲之災，雖史不絕書，惟「江」之害不若「河」患之甚，故歷代治水者，亦重「河」而忽「江」。迄民國二十年，江水泛濫，潰成近百年僅有之奇災。此次損失，經國府組織賑災委員會實施調查結果，約在十萬萬元，以後善後之工賑。耗數千萬元，而間接損失及無可稽在者，均不與焉。故揚子江之防洪工作，乃刻不容緩矣。茲考揚子江水利委員會所訂之揚子江防洪計劃，約如下述：(一)築堤。治標之法，不外在於兩岸修築鞏固之堤埝，毋使沖決。其高度須超過最高洪水位，江流不致溢出。民國二十一年堤岸之整理，得免該年之大災，足以證明此項計劃之成效。惟是年因時間之匆促，於修堤時，對於江面之寬度，未曾顧及，故仍有特別狹小之處，須將堤身移動，庶江面有充分之寬度。其堤身之路線，及堤埝之低昂，亦當加以整理。對於堤外之圍墾，須依法取締，因此圍墾，足以影響流量，發生阻礙，使泥沙沉澱。(二)建築洩

洪水庫。洩洪水庫之功用，雖容蓄新流過量之水，其建築地點，當以漢口之附近為佳。因漢口為江漢匯聚之地，水位最易增高，於洪水時，此項水庫可蓄水以低落水位，俾下游宜洩有所伸縮，實屬其利。(三)原有水庫之整理。洞庭湖之整理，較迫於鄱陽湖，其為患之因，在乎流過之江水，含沙過多，淤塞湖底，壅而積日小，未始容蓄洪水。整理之法，除疏濬外，當設法減少入湖之含沙量。(四)築支流水庫。洞庭湖鄱陽湖，容納揚子江水者已感困難，設支幹流同時並設，必致泛濫，故須在各省支流上游適當地點，建築水庫，庶支幹流或漲時，可容蓄一部分之洪水，俟幹流洪水退後，徐徐放入。身蓄此種水庫者，其看漢水流域。因歷來汛期，漢口江水之異常高漲，實受漢水同時向下降機之故。苟在漢水上游，有水庫能暫儲此水，則可減低漢口之水位，同時亦可免除漢水兩岸之泛濫。

珠江可分為三大幹流，即東江西江北江是也。茲分言之：(一)東江本流域於每年二月即開始漲水，其水而高度，足以浸沒低窪部分之地面。此項低窪田地，多屬長明被浸，遲至十月中旬，東江水而低落時為止。民國八年，廣東治河處整理東江洩患，乃由尾斷擊手建築水閘，調節水流，以備旱期灌溉之用，並將諸條各堤，全數整理，以捍衛北岸一帶平原。江之南，堤壩亂，各自為政，亦亟亟求統一。俟以經費決非一朝一夕所能辦到，乃將其患重而扼要者，施以開閘，擬定計劃，鄉民料費及政府補助費，逐漸完成。(二)西江西江綿長，地勢傾斜，排水面積廣闊，每當雨季，水勢之洶湧，實難抵禦。分段開以窄狹約束水流，不致壅塞同時倒，雖無缺之上，增加高漲，然均屬山谷，不為大患。若欲使全江不致患，根本救濟辦法，則在於幹河或支流，建築蓄水庫，或築大湖蓄水，以減少流量。然從經濟方面着想，則不適用於西江，蓋恐得不償失也。至於植林，政府勸導人民，並規定燒山伐木取締章程，雖收效或當俟數十年後，然於防止漲患計，此亦一重要之條件也。整理各堤，以保國防禦，建築水閘，以節制水流，此均屬固也。(三)

北江潦濕期於三月下旬，加以夏季颶風間空襲。在此時期內，上游水位，消漲極速。當水而漲時，急及堤，其中因消漲過度，故防禦之堤高度不足者多，以致洪水超越堤頂，而泛溢於平原之上。故今日所需之治理北江計劃，以能速放泄息，如壅理各堤，堵塞危害河汊，及能於短促期間見諸實行者為尚。總之，珠江之患，乃患在流量過大，故需築堤以禦之，並蓄水以節之也。

(丙) 灌溉問題

華北既屬干旱之區，故灌溉工事，最為甚早，然以(一)水源缺乏，(二)技術不良及(三)意見分歧之故，常不免於失敗。因是，華北灌溉事業，當準下述三方針進行：(一)增開水源。可分為三方面：(甲)建築蓄水池以調節流量。蓋華北區域，以雨水不平均，故旱涝互見。若水庫之建築，儲蓄水以為次年旱季灌溉之用，最為得計。所感困難者，河北諸水，挾沙過多，水庫易淤，故建築水庫，必須先為掘沙或防止沖刷之設備。(乙)利用及儲蓄地下水。以華北之特殊地質，雨水滲入地者，常佔大部分，故地下水之利用，甚重要也。(丙)淤灌。利用含養分極富之深水，以淤以灌，則利可溥及於大眾。此種營養分，不特可養農作物之生長，且可改良土壤，爾同時可防止一部分淤泥之堆積，以華北肥料之欠缺，土壤之多含鹼性，及下輪沙泥之多，此種淤灌辦法，實於多方面為有利之事業也。但必須注意者：(子)水源雖增，不可用以種稻。(丑)冬灌大應推廣。(二)改進技術。可分二途：(甲)凡新興工事，均應依照最新之灌溉工程學設計實施。(乙)凡舊灌溉工程學所未發明，或已發明而未實用於華北者，均應加以試驗研究。(三)整理原有灌溉系統。亦可分為二項：(甲)原有重複錯雜之灌溉系統，應整理劃一，使其簡單齊整，以便管理，而增效率。(乙)原有單獨之灌溉系統，應改善修正，使其合於最新灌溉工程學之設施，以減少消耗，擴充範圍。

本乎前述三項而進者，新興灌溉事業有滄沱河灌溉工程。引滄沱

河之水灌溉正定行府新樂靈鹿諸縣之地，約三十八萬畝。此項工程，於二十二年由河北省政府舉辦，其經費出自農田水利基金，二十四年完成北魏灌溉區，十三萬七千餘畝。改擴舊灌溉系統而擴充之者，有桑乾河第一灌溉工程，以淤灌南北兩岸山陰懷仁大同應縣之地各五十餘萬畝，共一百十三萬畝。

黃河自河源以下，蜿蜒千餘公里，兩岸俱屬高山，拔海四千八百公尺，以上向為游牧之民所居，故無帶灌溉田之可言。及入黃河，始有灌溉之可言。民國以來，始有仿用水車輪者，計漢金城郡地，河岸高陡，引河不易。民國以來，始有仿用水車輪者，計費德二輪，循化二輪，共和一輪，然灌溉無多，合計不過二百餘畝。水車輪之用於黃河，至漢口以下，出劉家峽而始盛。計永靖有五十餘輪，灌溉田九六三九畝，平均每輪灌溉一八一·八畝；皋蘭一百七十六輪，灌溉田二九·七〇〇畝，平均每輪約溉一七〇畝；靖遠二十四輪，灌溉田一〇·八〇〇畝，平均每輪灌溉田四五〇畝；景泰輪數未詳，灌溉田二千三百餘畝，總計灌溉田五萬二千五百餘畝。據熊爾登氏調查五佛寺經五丈水車輪之總經費為三六一六元，可溉田一百二十畝，每畝攤費三十元，可謂頗微。如利息以六釐計，每年一·八元，管理費作百分之五計算，每歲為一·五元，合計每畝每年三·三元，故水車輪之灌溉，不能施之於普通田禾，而必用於貴價之農作物(菸葉鴉片蔬菜菓木)，自然之勢也。

常見之灌溉可分為三部：(一)中衛，(二)河東，(三)河西。凡十渠，其灌溉田六十三萬六千餘畝。河東地多沙石，只以黃河水中含泥，一經淤灌，便成良田，河水之利溥矣。據李德社氏之估計，河東平原約有四百萬畝，灌溉者尚不及其五分之一。每畝管理之費，地畝征收二角，以六十五萬畝計，凡十三萬元，此外又征工一萬二千夫，每夫工期一月，計三十六萬工，每工以五角計，凡十八萬元，兩共三十一萬元，每畝攤費不及五角，較水車輪灌溉者多矣。河東灌溉之缺點，在有溝壑而無排水，以故積潦成湖，處處皆是，而鹼鹵發生，無以沖洗，故田之廢於是者甚多。



設運水利，主要在於養套，今歲稍後套河套者非也。套地屬河隴所祀，吳爾多斯，是河之套也。其對岸皆屬，斯稱後套。後套之韓渠凡十有一，除楊家河外皆屬公有，有水利管理局以管轄之。渠口皆起於寶河北岸，引河水灌溉，故河之清濁，足以左右其灌溉之多寡。十一幹渠常年灌溉共計一萬三千一百五十頃，灌溉地畝之負擔，分攤常費與工程費二種，經常費每畝每年五分，工程費每畝每年七分，共一角二分，經常費之收入，半支水利管理局之經費，半充各渠之水利社經費。工程費之收入，只供維修，若有特別工程，則需另籌。私有之渠除楊家河外，尚有他渠二十八道，合計溉田約有三千頃。包西水利管理局每年征收每畝二分五釐，經常費修補歸自理。

近五年來(指二十一年至二十五年)西北水利有長足之進展，以科學方法作有系統之建設。在陝西有淳熙洛惠三渠，在甘肅有洪惠瀧惠三渠。瀧惠於民國二十一年放水，二十二、三三年陸續落成，瀧惠三渠則尚在修築中。分述如下：(一)瀧惠渠。引漳水灌溉瀧惠渠，渠長三哩餘，灌溉五萬畝，已施五十七萬七千五百畝，尚可擴展，共費工款一百六十二萬五千三百九十二元，每畝合二元八角，蒞成之後，植棉畝。 (二)瀧惠渠。將來可溉田五十萬畝，工費估計一百七十萬元，每畝合三元四角。(三)瀧惠渠。現在建築中，渠成後，可溉田七十八萬畝，工費估計一百九十萬元。(四)瀧惠渠。瀧南北二川三萬二千畝，工費估計七萬五千元，現尚未竣工。

黃河之南北及瀧河之東西，土地肥沃，氣候溫和，為吾國重要農區之一。黃河以南，水田甚廣，如襄下河區(包括江都高郵寶應興化東台泰縣鹽城各屬，地面約一千一百七十四萬畝)，幾乎全部植稻。每當雨水缺乏之時，均賴瀧河之水以資灌溉。據歷年短期記載，如當乾旱之年，在四月至七月中之耕種時季，最小雨量祇約四英寸，實不足以資農作物之生長。又據民國十一年之雨量，瀧河開洞給水量及農產物產量研究之，知當灌溉時季，除四月時之雨水外，必須仰給灌溉之淨水量。

至少為十四英寸，棉及雜糧半之，此不足之水量乃用洪澤湖蓄水庫而蓄之，因此，洪澤湖之水位，在灌溉前應在一三、六公尺，備有三七三百兆立方公尺之水量，為灌溉之用。由洪澤湖洩出之灌溉幹渠所灌溉之面積約二千萬畝，至於黃河以北，中運河東西，種植旱地農作物。准沂沐導治以後，微山湖成爲蓄水池，以流旱地農作物，亦達二千萬畝，但灌溉區域廣大，勢難同時興辦，在填准施工進行期中，蓄黃以南，應設臨時狀，作第一期之發展。其最要者為襄運河區，該區開洞河渠之設置，現雖極多，惟投資失宜，耗水甚巨，所有開門，應一律撥置緊密之開門，設專員管理監督之。高寶湖區准水導治以後，施以灌溉排水之工，將有一百萬畝之新地可成良田，每畝價值最低以四十元計，即有四千萬元，當即早興辦之。

(丁) 航運問題

海河為華北之主要航運，自通商以來，至光緒二十一年，始設局管理，幸丑以後，輾落於外人之手，至今三十五年來，其工作可分爲：(一)疏濬，(二)閉塞支渠及壘築堤壩，(三)截濶取直，(四)濬濶，(五)擋凌，(六)其他工程。其中疏濬工程，海河現有挖泥機船四艘，平均每小時能挖泥一百九十五方餘。然自光緒二十九年即民國十八年，平均每年僅挖土十二萬英方(連截濶取直所落泥土在內)而輸入海河之泥量，平均年達一百萬方，故除洪水時期冲刷外，海河深淺每不能維持。其閉塞支渠及壘築堤壩工程，均爲增加流速及低水潮量，尙有效力。截濶取直凡五處，縮短河道一三、六二公里，增高潮差四五英尺，皆屬於有利方面。但因截濶以後，河線過直，故淤積最甚之處，亦即在截濶之列。濬濶工程已使大沽海道之深度，增加甚多。民國紀元前五十年中，自零下三尺半增至零下五尺半，民國五年增至七尺半，近來在八九尺之間。擋凌工作爲海河工程之最著成效者，自民國十三年起，海河不復封凍，惟民二十年冬曾大沽海口之封凍爲特殊耳。

然海河因上游泥沙過多，自民國十六年後，乃逐漸淤淺，故有海河

放淤工程之舉辦。此淤工程之目的，在引永定河之渾水，至低窪之地，散水勻沙，再導水入海，以期減輕海河之淤積，維持航運之深度。海河放淤工程，自民國十九年興工，至二十四年，全部完成，共費五百四十餘萬元。

但海河泥沙之來源，雖以永定河為最大，而南運大清河，亦復不少。如二十四年伏汛，永定河雖放淤而海河仍感泥沙之威脅，尤以轉船費為甚。考其來源，似出於大清河。故對河北諸水航運計，上游防止冲刷工作，必須積極舉辦，其辦法，或為攔沙，或為造林，或為蓄水，要當因地制宜耳。

西北天然河道，舊有舟楫之利者，黃河本身，自甯夏始，以至下游，皆可勉強行之。甯夏以上，則僅適皮筏。黃河支流可通舟者，僅渭河，由潼關上至成陽一百六十公里，洛河由三河口至大荔五十公里耳。此外皆無航運可言。甯夏上游，附行之皮筏，分羊皮筏牛皮筏二種。牛皮筏之大者，可載重萬餘斤。羊皮筏多用於短途，下行至目的地，駛筏者肩其筏步行而返。蓋筏不能上駛也。牛皮筏則可行遠，自西靖皋蘭而建包頭，按季運貨而行，每行三百餘隻，所載者，為皮毛菸葉藥材糧食之類，至目的地後，則並其筏之皮與所質之毛而貨之，空人以返，或售其毛，而以駝載返其皮。

舟運之盛，以甯夏至包頭間為最，是段水程九百公里，行數其間者，有民船八百餘隻，共行以掉，下行七八日可達，上行則需月餘或數月，一年之間不過往返二次。上水貨物，每年約三萬餘担（每担三百斤），下水貨物約四萬餘担。包頭間所行木船，有七站船，高幫船，陳城船，小五站船等。船運調價或論担，包頭至甯夏，每担八元至十元，或包船，由甯夏至包頭，下水裝三四萬斤，運費三百元以上。

包頭之結與筏，可直至鞏縣，然自平綏路通後，則此道久廢矣。只今間有甘草船行之。尋常包頭之船行至河曲而止，河曲以下，僅有行短綽者，屬山陝幫船，其下行不用掉而用鐵，至禹門以下，船運乃盛。

至潼關一百五十公里，共行以掉，所運貨物，下行以煤鹽棉皮毛為大宗，上行則為煤油布匹雜貨。

渭河自寶雞下行，間有木筏，咸陽以下，乃通舟楫。其所行之船，多自禹門黃河而來，並無差異。此外，則自豫省靈陝來之條船，其行以帆，吃水深一、五、二、五尺，載重五噸至四十噸。近因鹽務鐵路通至西安，由豫省上行之貨物，皆趨於鐵路，於是條船亦往來禹門西安之間，咸陽路通，洛河自大荔至潼關，亦通行此等條船，下行者為糧食，上行者為入口貨物。

准運區域內之航運事業，夏秋雨季，漲水乘，始始有舟行駛。每至多春，一遇乾旱，航運即多阻斷。欲謀常年保持河流之相當深度，必需將主要航運，設置船閘及活動閘，以節制水量，保持水深。斯項計劃，以切於最近的將來之需要為原則，最大通行之船，以載重九百噸為準。但留將來擴充至容納二千噸船之餘地。航渠之橫剖面，以能容九百噸船兩艘並列為度。船閘長一百公尺，寬十公尺，此項大船，每次可通運一船。閘身以鋼筋混凝土建築，閘門為雙扇對開式，以鋼為之，開關機械以人工為之。

上項計畫內，第一期航運建設費約九百五十萬元。各航運建設以後，據准運委員會顧問工程師之推測，運河開通五年以後，每年可有五百萬噸之運輸，二十五年以後，可增至二千萬噸。蓋以包括生計區域之廣，航運路線之適宜，以及工資之廉省，其發展之速，自必遠過於他國也。依此而推，淮河與鹽河聯絡以後，亦必有同樣之發展，故准運航運建設五年以後，貨運可達一千萬噸，而現在則無確切統計，然至多恐不及一百萬噸，則五年以後，可增多十倍也。

捷子江在航運上，向以重慶至宜昌為上游，漢口至宜昌為中游，漢口以下為下游。二段情形差別頗大，茲分述如左。

宜昌重慶間水道長六百五十公里，水流湍急，灘險叢佈，可記之險灘約二百八十餘處，但險况則因水位之漲落而異。往往在低水時期成

險者，至中高水位即消失，故水位之漲落，與航運有密切之關係。流速之大小，因地點及水位之漲落而異，通常在中等水位時，每秒約二公尺至四公尺，最大可達每秒七公尺，故航行上游之輪船，其馬力須較航行於下游者大五六倍，平均每噸重一噸需十馬力之鉅。輪運因水位之漲落而分為兩期：(一)夏季。輪船長度由二百至二百五十呎，吃水重九至十呎，期間自四月底至十一月底約七個月，淨載重約三三〇至四一〇噸。(二)冬季。船長由一二〇至一三五呎，吃水重六至七呎，期間自十二月起至次年四月中止約四個月。上游所行民船，種類不一，皆船大者，長約百呎，載重約八九十噸。本段目前治理方針，孫輔世氏以為有下列四項：(一)消除危險性之障壁及石岸。(二)炸除河底突出之石礁。(三)修築導流工程，以集中低水流速。(四)於幹支流匯流處，防止沖積錐之造成。

揚子江自漢口以至宜昌，稱為中游，全程七百一十公里。除宜昌附近外，全屬沖積平原，淺阻之灘，較下游為多，共計有五十多處。城陵磯以上，因四口之分洩，水量減少，江床漸小，而土性鬆疏，灘坪甚烈，以致沙洲交錯，水道曲折。自荊河口至松滋約二百四十公里間，大小灣折凡十七，且以航道變遷難定，輪行概依試運標誌，盡行夜泊，故此段行程甚為遲滯。

揚子江自吳淞至漢口，是謂下游。全程計一千一百公里。其航道深度，因水位漲落關係，時有變遷，輪船之通行，因亦受其限制。通常夏季水漲時，吃水八九公尺之巨輪，可直接駛口，迨秋冬水落時，往往吃水不滿三公尺之船隻，亦不能通過漢口。本段之改良方法，主要者應為下列三項：(一)築壩導流，集中低水時期之流量，並期水道之刷深。(二)利用挖泥船，以協助冲刷導流之效。(三)沿江各湖，應盡量蓄納水量，於必要時放流入江，以期增進低水位時之流量。

運河北起北平，南至杭州，長一千七百公里，縱貫河北山東江蘇浙江四省，昔時浙江糧船可以直達北平，為世界極長之航線。但其所經各

地非在同一水平面，其間由起而伏，蓋有三次。北平至天津一段，水係惠通河及白河，其地面高度逐漸下降，至海河為止，是為第一降落段。自天津以南，為衛河河身，故地面又逐漸隆起，至黃河乃為最高點，是為第二隆起段。自黃河以南，則又逐漸降落，至長江為止，是為第三降落段。渡江以後，地面又逐漸隆起，至丹陽為最高點，是為第四隆起段。逾此，則逐漸降落，至於吳縣，是為第五降落段。吳縣以南至杭州，地面又有微弱之隆起，至杭州為止，是為第六隆起段。因地面起伏之影響，故水流方向亦隨地變易。

運河所經，為人口最密，耕地最多之地帶，共一萬一萬一，影響農村極鉅。其改良費用，估計僅三千萬元，而完成後之運輸能力，則足供目前全國糧食運量之四分之一，故自全國經濟之發達，此河實有整理通航之必要。且水運成本極廉，較合於農產品之運送，而其使用，則為普遍性，而非獨佔性，故清理農村，均得沾潤其利益，此自復興農村方面言，亦有整理通航之必要。

次論運河之通航，則必分段進行工程，此種工程，大別之為導水工程，引水工程及洩水工程三種。運運必資源無不竭之水量，在舟楫導以往來淺灘，渠中水止損耗之至甚多，如蘇滬，滬海及滄景鹽田之灌溉。若將其運而下，日之流盡，則所耗更巨，亦有運之河川或蓄水池，以相注，則欲其源不絕，實非易易，故節水工程實為重要。此種工程在昔時為防水旱兩，今則改取改良舟步之船閘。船閘設有閘門二〇，一重閉則一重開，故河水常停頓而不流，每過船一次，僅損失閘中之水量。因有船閘之設置，閘之上游水面，亦得以提高，河道不淤而自深，故其利甚大。引水工程為導引天然河川之蓄水池之水，加入航運，以補其損耗之用。洩水工程為疏浚航運內壅分之水，引導天然洪水盈餘分洩，勿令傾入航運而致。航運有引水工程，而水得得以充足，得以備旱；有洩水工程，而洪水分洩有餘，得以免潦，故以上二種工程，實相因為用也。

總計運河全綫，自北平東便門起，至杭州錢塘江止，全長共約一千七百公里，開挖土方共計七十四萬三萬立方公尺，取土築堤土方共計九萬六萬立方公尺，祇需加築之土方共計九百四十三萬立方公尺。

### 三 水利開發與土地問題之關係

我國目前之土地問題，約有土地分配，租佃，地價及土地利用四種。但租佃問題係由於土地制度，乃屬於法律方面，於水利關係較小，此處姑不備及。本文僅略論因水利之開發而產生之土地問題，亦即水利開發前，吾人應注意之處，使土地問題非但不因之而更形嚴重，或可因之而有一部分之解決也。茲分論之。

#### (甲) 土地分配問題

我國土地總面積，據參謀本部地測量局之計算，約為一六、七六〇、三三七、〇〇〇市畝（連廣西省在內），其中可耕面積約為百分之二十（翁文灝氏調查），而現存已耕者，祇佔總面積百分之七、六五（陳長衡氏估計），即一、二八二、一六五、七八〇市畝，以我國總人口四五三、〇六四、八七四（胡煥庸氏推算）分攤之，每人祇得二、八三市畝，方之加拿大每人有耕地三七畝，美國二七畝，德國八畝，法國七畝，印度五畝，相差運差，耕種既如此不足，地權分配又不平均，無地之農民，恆達百分之三十以上。再根據前農商部歷年製成之百分表觀察之，可知民國六年至九年間之變遷，十畝未滿之農戶自百分之三五、九加至百分之三八、八，十畝以上之農戶自百分之二〇、六減至百分之五、五，百畝以上者自百分之五、九減至百分之四、七。由此可以證明：

- (一) 我國貧農之特別衆多。
- (二) 我國農地之漸趨於破碎。
- (三) 我國一般農民之日漸窮困。

由此可知，吾國之大地主較少，而小地主較多，尤以無地之農民，幾佔三分之一。故分配問題之解決方法，乃在與無地農民以土地。這與吾國各地，因水利之小修，荒廢之土地甚多，地不能盡其利，實屬可惜。

惜。如於水利開發前即預定計劃，因防洪築堤、水道整理後，而增加之耕地，均歸公用，劃廿畝為一區，俾貧農得自由承領土地，但須有鄰舍三戶之具結，保其勤儉誠實而無揮霍之惡習者，承領耕地。自第二年始，須繳納收入額千分之幾於國家，作為償還地價及建築費之用。經過相當年限後，則土地完全歸承領者所有，在此年限以內，不得自由買賣或作借債之抵押品。如永定河之中游，自金門關附近起，兩岸均可施行灌溉，亦即開放游，據永定河治水計劃，因開放所得之土地，約為六十萬畝，如由國家收歸公有，分配於一般貧農，則可分與三萬戶，此等開放後之土地，應為肥沃，可植秋麥，不但可減輕永定河淤積之患，且可解決一部分人民之生計，或一舉而兩得也。又據導淮委員會之估計，淮水導治後，高郵湖新開及廢黃河已墾未墾之公地，約有三百四十五萬畝，如分與貧農，可分與十二萬五千五百戶，此等土壤，均屬極其肥沃之地，則不但貧農之生計解決，且食糧之生產量亦因以大增，如全國各地皆有計劃的照行，則土地分配問題，或可稍稱解決也。

#### (乙) 地價問題

土地價值常有上漲之趨勢。推原其故，實由於人口增加之結果，總理在民生主義中曾說及：「但是地價是由什麼方法才能夠增漲呢？是由於衆人改良那塊土地，採用那塊土地，地價才是增漲。」世界著名之單稅倡導者亨利喬治氏，於是名著「進步與貧乏」一書內，曾反覆闡述，人口增加與地價增漲之關係，結論亦以為，土地增價為社會進步之結果，與「整理對於土地問題之理論正屬相同。土地價值既由政治改良社會進步而增漲，則其增漲之價值歸之於社會，實屬毫無疑問。

關於我國地價問題，鄉村方面尚無顯著表現，但若干新興都市，其地價之扶搖直上，實足駭人聽聞。茲以京滬二市為例。上海於道光廿二年（西元一八四二年）開闢商埠，外商在黃浦灘購地，每畝祇值制錢五十至八十千文而已，跑馬廳一帶，在同治二年（西元一八六三年）時，每畝亦祇值銀二十兩，今則每畝逾二十萬兩以上。南京地價上漲之程度

，雖不如上海，但自國府奠都後，民十六迄二十一年之五年中，其增漲價值共達一萬萬元左右，平均每年增漲二千萬元。地價既漲，地畝亦高，市民負擔日漸加重。而地主與土地投機者流獲益却日益豐盛，其問題之嚴重，固不待言也。

總理於實業計劃第二計劃之東方大港內會說及：「乍浦清浦間及其附近土地之價，每畝當不過五十元至一百元，國家當劃取數百英方里之地於其鄰近，以謀吾等將來市街發展計劃所用。假如劃定為二百英方里，每畝價值百元，每六畝當一英畝，而六百四十英畝當一英方里，故二百英方里地價當費七千六百萬英元。以一計劃論，此誠為鉅額，但政府可以先將地價照現時之額限定，而僅買取所需之地。其餘之地，則作爲國有，未給價者，留於原主手中，任其使用，但不許轉賣耳。如此，國家但於發展計劃中，需用若干地，即隨時取若干地，而其取之，則有永遠不變之定價，而其支付地價可以徐徐。國家將來即能以其地所增之地益，還付地價。如此，諸第一次所用地區之價，須以資本金付之，其餘則可以其本身將來價值付之而已足。」

我國因工商業尚未十分發達，故地價問題尚不十分嚴重，但如因水利之開發，工商業因之振興以後，則地價問題之嚴重，當千百倍於今日也。故爲防患未然計，吾人應於水利開發之前，速定地價，以便照價收稅及照價收買。且作者以爲各種水利開發計劃中，應注意土地問題，仿照總理實業計劃中之辦法，限其地價，以便隨時收買。如此則不但未來之發展易，且地價之增漲歸公，地價問題亦得因以解決也。

(丙) 土地利用問題

土地利用問題，若自水利方面觀察之，可分爲耕地擴張與地力保存等問題。而耕地擴張又有除災與興利兩面。當然，除災即所以興利，初觀之似無分別，嚴分別在焉。如長江淮河及珠江流域，雨量充足，土壤肥沃，乃出產米穀之區，水利本無問題，但偶因雨水過多，江成盛漲，或持洩不及，致成大好田園，盡沉水底，災害頗大，故屬於除災方面。又如華北及黃河區域，雨量稀少，常感不足，故爲擴張耕地計，應速興

水利，增開水澆，使土地得以盡宜利用也。茲分論之。

(1) 耕地擴張

耕地之需要擴張，主因人口增加，糧食不敷消費之故。各國耕地面積與其土地總面積之比率，因受自然環境與社會條件之限制，大小各有不同，據一九三五年之調查，約如下舉（根據一九三四—一九三五年萬國統計年報所載）：

國名	耕地佔總面積之百分率	國名	耕地佔總面積之百分率
丹麥	六一·七	英國	一五·一
匈牙利	六〇·一	希臘	一四·六
印度	五三·一	瑞士	一二·一
波蘭	四七·一	阿曼廷	九·六
羅馬尼亞	四五·五	瑞典	九·一
德國	四三·六	土耳其	八·六
捷克	四一·六	中華民國(另列列入)	七·六五
意大利	四一·四	芬蘭	七·二
比利時	四〇·〇	智利(一九三〇年統計)	四·六
法國	三八·九	南非聯邦	四·〇
保加利亞	三六·〇	新西蘭	三·二
西班牙	三一·〇	挪威	二·六
南斯拉夫	二九·六	加拿大	二·五
荷蘭	二八·五	墨西哥	二·二
英格蘭及威爾斯	二四·一	埃及	二·二
奧地利	二三·七	澳洲	一·七
日本	一五·六	秘魯(一九二九統計)	一·二

我國可耕地面積，約全國土地面積十分之二，而已耕者，尚不及總面積百分之八，是則我國荒地必在十二萬畝以上也無疑。又據中央農林實業所二十五年的估計，全國稻穀總產量爲九六〇·二九八·〇〇〇市畝，其中百分之八十一供人食用，即爲七七·八四一·〇〇〇市畝

全國總人口爲四五三〇六四、八七四人，每人每年消費糧穀二二六、一市斤，共需一〇二四、三七九、六八〇市担，除現有產量外，尚缺二四六、五三八、三〇〇市担。至於全國小麥產量，據二十五年估計爲四六一、五五五、〇〇〇市担，其中百分之七十三供人食用，則爲三三六、九三五、一五〇市担，全國每人每年消費小麥八六、九市斤，總人口合計需三九三、七一一、三七六市担，除現有產量外，尚缺五六、七七八、二二〇市担。

本國糧食不敷，自須仰給外洋。查自民元迄民廿二之廿二年間，進口米穀合計二七〇、二九四、四九〇公担，值一〇二七、四三九、一七〇海關兩及三三六、五八四、〇一五元。進口小麥合計八〇、二五四、六七〇公担，值一八三、三三二、二六五海關兩及六八、六八六、二九〇元。進口麵粉合計七五、二七九、二八四公担，值三三〇、三三六、五三二海關兩及八三、〇三七、四二三元。三者合計，共值十五萬四千餘萬兩海關兩及四萬八千餘萬元。民廿三之米穀小麥及麵粉進口總額合計爲四萬二千五百餘萬公担，民廿四之進口米麥，合值一萬二千四百餘萬元。民廿五之進口米麥合值三千八百餘萬元。是則自民元迄民廿五，僅糧食進口已達卅萬萬元左右，其漏卮之大，誠令人不寒而慄也。

據中央農業試驗所廿五年之估計，全國每市畝平均產量穀穀爲三百四十五市斤，小麥爲一百五十一市斤，則補地上述之缺額，祇須擴張七千一百四十六萬市畝，麥田三千七百六十六餘萬市畝。由是觀之，吾國耕地之擴張實不容再緩。若水利修明，則不似荒地可以生產，即熟地亦不至常鬧水旱災，而間接亦可以增加生產，故堵竇漏卮之最好方法，實莫如振興水利也。

(2) 地方保存

地方保存問題，若自水利方面觀之，可分爲森林之保存與土壤之保存兩種。查我國北方諸河，如永定河黃河等之多災，固由於其地質係屬於黃土或紅土層，易受風雨之侵蝕，致含沙量過大，河底易淤，濘決隨之，但森林之減少與土壤之易受侵蝕，致土壤含蓄水量之能力甚小，且泥沙易受雨水之沖刷，實爲其主因也。

我國早有國有林之設置，現有面積逾一萬六千餘畝，較我國四川全

省屬尤大。現總統蔣所頒佈設置民衆保存林，發款數萬萬，僱用歐美失業青年從事森林之保護管理育苗植樹，及其他救濟保存工作。當然，美國保存森林之主目的，或亦爲解決失業問題之一端，且吾國經濟困苦，亦不能仿照美國，但吾人如將目光放遠，培植森林固不僅可以防止水災，且亦關係將來國家之富強也。

土壤因開墾及森林砍伐之結果，乃易遭風雨之侵蝕，致膏腴之地，漸變爲瘠薄之區，且被冲刷之土壤，流入江河，乃增其含沙量。是使河底淤塞之速度增加，久之河深較淺，一遇洪水，乃成水災。據估計我國耕地之因土壤侵蝕於前者，已達一萬萬畝，其尚在耕種而以生產力漸弱行將放棄者又一萬萬畝，損失之大，實堪驚人。故計關於農業部內設有土壤保存處，以二千五百萬美元之經費，在各地從事土壤保存之實驗及示範工作，吾國爲保存地方計，實有加以研究之必要也。

四 結論

吾國雖稱以農立國，向重農事，但因過去政治不良，致水利失修，災荒頻仍。自民元迄民二十五僅糧食進口竟達三十萬萬元左右，漏卮之大，實足驚人，長此以往，不但民不聊生，國家之危亡亦有莫大之憂。故實當國裕民計，吾人應從速振興水利，不但使水旱災因以減少，且使耕地面積得以日漸擴張。況因水利之振興，工商業亦可因之而發達，但於振興水利以前，吾人須注意土地問題，應進行 整理地畝實行平均地權之辦法，要於工商發達後，再踏歐美諸國之覆轍，是本篇之主意也。

附參考資料目錄

- 三民主義及實業計劃 李寶田等著
- 中國水利問題 孫輔世著
- 揚子江之水利 鄭肇鈞著
- 中國之水利 張含英著
- 治河論叢 鄧雲特著
- 中國救荒史 吳尚廉著
- 土地問題與土地法 黃通編著
- 地畝論叢 向乃祺著
- 土地問題

# 我國各省市土地登記之比較研究

孟光宇

## 一 前言

正文前題先聲明者五事：一者，茲稱所述，以第一次土地所有權登記為主，繼此辦理之他項權利登記，移轉登記等，非必要時不論，二者，各地法院辦理之不動產登記，與土地法之土地登記，制度不同，故前者不在本文範圍內。三者，所述各省市土地登記辦法，或文者率依各該省土地登記施行細則，及其他單行法規（參見第一覽末一項），不成文者則依筆者參觀之所及，與夫同好者書函及口頭之論述。故有出處之資料，則以明來源，無則付之厥如。四者，各地登記各有優點，本文以限於資料，難免掛漏，尚懇閱者鑒諒。至稿中有若干部份，不便直書何處。

所為，則僅以「某處」代之。五者，每節比較得失，略有論斷，以就正於有道。凡所主眼。或與法規異撰，或與時論殊科，但非筆者之創見，乃屢次與師友研討所得，實亦各省市若干人力，財力，時間，實踐中磨磨改進之結果。為行文便利計，非採各方之所長，不足以全本文之所欲言，非敢掠美，謹誌於此。

## 二 機構

各省市以對土地登記性質上認識之不同，與夫格於人事，限於經費諸原因，遂形成體制不同之機構，標準不同，利弊相用。甲設乙難，疑論無歸。茲將各該省市辦理登記地方及其機構組織，列表於次：

### 第一表各省市辦理土地登記地方機構組織表

省市別	辦理土地登記地方	機構組織	重要章則
江蘇省	鎮江、丹陽、武進、吳縣、金山、川沙、嘉定、上海、南匯、奉賢、青浦、松江、南通、如皋、崇明、啓東、高淳、泗水、太倉、常熟、吳江、楊中。	省設地政局，區鄉分設土地登記處	江蘇省土地登記暫行章程則江蘇省各縣地政局組織規程等十八種
浙江省	杭州市、杭縣、海寧、海鹽、蕭山、餘姚、嘉善、上虞、紹興、餘海、平湖、德清、吳興、餘杭、嘉善、永嘉、溫嶺、黃岩、桐鄉、平陽、慈谿、慈湖。	省民安設地政科，縣設地政室，平湖地私署餘縣，餘地地私科區署設登記處	浙江省土地登記施行細則平湖縣土地登記暫行條例等十七種
安徽省	安慶市、八都湖地方	由省地政局設土地登記處	八都湖試驗區土地登記暫行規則，八都湖試驗區土地登記辦事細則，安徽省土地登記暫行規則等

江西省	南昌，新餘，安義，進賢，清江，東鄉，新淦，峽江。	省設地政局，縣設土地登記處及分處	江西各縣土地登記施行細則等十八種
湖北省	武昌，漢陽，宜昌，沙市，樊城，老河口，新堤，荊陽，武穴等市區，樊口湖區，漢川，江陵，漢陽，天門，武昌，陸縣等縣地。	省民政廳設地政科，一設地政局，縣設土地登記處，後改由警察局兼辦	湖北省城市區土地登記處組織規程，湖北省樊湖區土地登記暫行規則等十種
湖南省	長沙，常德，漢壽，南縣，邵陽等市區	省民政廳設地政科，縣設土地登記處，現改地政處或地政科	湖南省土地登記施行細則等
四川省	成都市	省設地政局，成都市政府設地政科	成都省土地登記暫行規則等
河南省	開封，鄭縣，汜水，鄭州市	省設地政局，縣設土地登記處	修正河南省土地登記暫行規則等
陝西省	長安市，咸陽，高陵	省民政廳設地政科，縣設土地登記處，現改地政處	修正陝西省土地登記施行細則等
寧夏省	寧夏城市區及學夏縣三十八鄉地	省設地政局縣設土地登記處	寧夏省土地登記施行細則等八種
甘肅省	蘭州市	省民政廳設地政科，蘭州市政府設土地登記處，現改地政處	蘭州市土地登記施行細則等
福建省	閩侯，廈門	省設地政局縣設土地登記處或地政科	福建省土地登記施行規則，福建省土地整理中暫行章程
廣東省	南海，番禺，順德，新會，台山，茂名，東莞，高要，全浦，開平，清遠，汕頭。	省設地政局縣設地政處區鄉設登記分處	廣東省土地登記施行規則等



廣西省	南寧、梧州、桂林、柳江、四城區、平南、賀縣、大塚、兩銀、...	省設地政局兩寧梧州由警察局兼辦桂林則由縣政府技科辦理	廣西省土地登記施行細則
貴州省	貴陽城市區	市政府設地政科下設土地登記處	
南京市	南京市八區	市設地政局	南京市土地登記暫行規則等
上海市	上海市區	市設地政局分設土地登記處(註冊執照)	上海市土地登記施行規則等
漢口市	漢口市區	市財政局設地政科	漢口市區土地登記施行細則等
北平市	北平市區	市財政局設土地股	北平市土地登記施行細則等
青島市	青島市區	市財政局設土地科設登記股	青島市土地登記施行細則等
重慶市	重慶市區	市政府財政廳設地政科下設土地登記處並分設收存所	重慶市土地登記暫行規則重慶市土地登記處組織規程等

照前表所列，擬可分爲兩類：一曰由其他機關兼辦，有由民政廳負責主持，而縣設土地登記處者，如湘陝等省是。有由財政機關設科或登記處辦理者，如漢口等市是。有由警察機關設登記股或登記處辦理者，如桂之南甯梧州是。夫土地登記乃專門行政，由其他機關兼辦，在表面上似可節省。其實以附設他種行政機構之內，組織既不健全，多所牽制，人員又不專練，時有遺誤。此其弊一。且於其他機關內，事實上悉附屬，公路、馬路等專用土地時，更須協助後辦，是土地徵收之範圍也。

設一土地登記處主其事，不知在土地登記進行中所應辦之業務，又涉及地政之各方面：例如登記時之測繪復丈，是土地測量之範圍也；登記時之估計地價及繳納地稅，是土地稅之範圍也；登記時之權利糾紛，是土地糾紛之範圍也；是土地裁判之範圍也。接管不聲請登記之無主土地，是管理公產之範圍也。遇有地方公共建設，若橋有場，飛渡

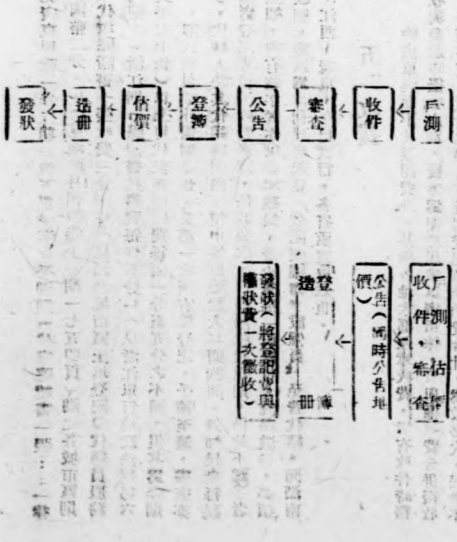
以附設之登記機構，兼及土地行政之一般業務，名不正而言不順，實於正則事不成。此其第二。各機關辦理土地登記事宜，每遇該登記機關時在實，於第一次所有權登記辦理完竣後，土地登記機關即行撤銷，後此所有權之移轉變更，他項權之設定移轉等項，注意者極少，歷時稍久，地籍之混亂如故。此其第三。二日由地政機關主辦，有由縣政府設地政科者如浙省之平陽桂之桂林是。此由地政機關主持登記，以專責成，而製圖而受省科設地籍，事權不明效率遲緩，其利二。地政機關乃逐級機轉，於第一次所有權登記完竣後，則擬設辦理土地之移轉分則，他項權之設定消滅各種登記，則地籍清理，不致中途廢事，此其利三。

各省市土地登記機構，無論兼辦主辦，其內部組織與職權，亦有不問：一。由一登記處兼辦兼辦業務者，如武昌登記處，鄂漢漢陽武穴；沙市登記處兼辦辦理洋新堤；宜昌登記處兼辦樊城老河口是。此在主管人員意為節省經費而出此。孰知實施以後，公文冊狀轉運，人員經費轉撥，費時費事，徒增一中間機構，利未見而害先覺矣。有既設登記處而無分處與收件分所者，各省初次開辦登記，每多如此。人民聲言不便，互相觀望，阻礙登記之進展，實坐此弊。有於登記處之下，擴設分號或收件所，如浙之平陽；蘇鄂之各縣；重慶市等處是。此則便於民衆之聲言，亦利登記之進行。故視人主張土地登記機構，應由地政機關設登記科設主權，而第一次所有權登記尤應多設臨時分處。予權此而辦理之各種登記，則於區鄉設地籍員辦理之。

### 三 程序

今日以前，各省市所辦理之土地登記，無其重要之程序，可分七步驟：第一步收件，接收聲請書表，及權利證明文件也。第二步審查，將接收之權利證件依法予以審核也。第三步公告，將審查結果之權利依法予以公告也。第四步登簿，將公告期滿而無異議之土地權利，依法登錄

本土地登記簿也。第五步估價，將已登記之土地及其定着物，依法估計其價格也。第六步繳納，確定地價以後，繳納登記之結果，依法編造地稅戶冊，及其他相關聯之各種冊目也。第七步發狀，根據登記簿，繕具所有權狀，他項權利證明書，附以段圖或戶冊，分別發給權利人也。凡此諸事，均在戶地調查完竣後，順序進行，回顧各省過去所屬除蘇粵諸省於調查已有密切之聯繫，其餘各處，或不外乎是。吾人根據已往之經驗，擬將來節省人力，財力，時間，及便民計，擬將登記程序為合理之變通，而改爲五個步驟。第一步與戶地測量相關，即將戶測與估價收件審查同時舉行。第二步將土地面積權利及價格一併公告之。第三步則登簿造冊同時舉行。第四步發狀，並將登記費與權利費同時繳收之。爲便於說明計，將兩者表示於左：



其以公言計。... 賦能如新秩序辦理，其利甚多：不必獨地籍冊二也；閱圖易於指導，二也；減少丈五也；不必像家察地籍也；當場找保保五也；地籍與地籍冊同時公佈六也；地籍簿冊可同時進行七也；便於民衆，一舉舉第八也。估價後收登記費，平均多取九也；登記費與權利費合併征收，簡而易行，計也。語云：利不十不變法，是可以變天。

### 各省四項收件

各省市辦理土地登記收件冊用之標準，除少數省縣會因地制宜，稍有變通外，其餘大都係照內政部公布之格式。按此種格式頗多不便：(一)每起一張，浪費紙張。(二)地籍簿有單價而結合計，不便造冊。(三)面積欄只有平方米，而無畝畝制，不便查，必須加以改訂，去其缺點易為優點，且收件時所用書費太多，民衆畏難畏煩，官方亦難保管，俾如權利登記簿，他項權利簿冊；察查報告書，保證書，委託書，調查單，複查報文，調查表，不下十餘種，亟應將常用之書表，去其存異，加以編序，而兼可能并適用者，莫如在登記簿上增加他項權利，審查結果，係登入簿內，以代替各該單行書表，實屬公私兩便。而節省公費一項，亦極可觀；如一起一張之登記簿，改寫十起一張，使每一業主坐落一保以內之地，每寫一戶一次登記，手續既簡便，歸戶發狀亦易，且可省去此項紙張印刷費十分之九，每縣平均百萬起上下，用十萬張紙書即可矣，而審查報告書隨之。至他項權利簿冊，保證書，凡屬簿者十之五六必用，因之亦可省去十之五六，且所省之紙費經費約未計及。筆者曾以戰時湖北一省計，可省百萬元，而時間之經濟，辦事之便利，尤難以數字估計也。

收件之另一困難問題，即民衆多不識白字，對書表，各省市多設有代繕處。由代繕人直接向登記人收費，其辦法不一：例如廣東「代書人員填寫保證書及其他附屬表格不分類類，不論起數多寡，每張一律收代繕費國幣一分，不另支給薪金，代繕費由登記人直接付代書員。」

### 五 收費

見實地政一卷一期(四頁)浙江平湖則「代書費簿費一張...一律收國幣二分。」(見地政月刊四卷十一期一七五頁)湖北各城市區則「代書費簿費十張收費三分。」(見湖北城市區土地登記代辦員服務規則)浙江則「登記書費每份五分」(見浙江行地政法規第六頁第七十條)以上市代表各地收費每張一分至五分之不同，但其為原則一。即代辦員額外辦理是也。夫第一次所有權登記，手續至繁，書表亦多，代辦人於其代辦時間內，便中客復整日人口詢問，無知民衆每認爲登記官員，收費多寡，任其要求，難難收費規則，仍於不識字者無補，即有識字者亦以奇難雜貨，最妙亦每一角給付。流弊滋多，必須改制。竊以爲便利民衆起見，登記機關應多設職員，免費代繕，開湖南、江西、廣東，均已實行，各省亟宜取法也。

除廣東運糧不取登記費外，其他各地大都照軍政費，惟有收件時徵收與發狀時徵收之別。後者爲便於民衆以廣招徠，且與權利費合併徵收，手續亦省，實計之得者。或謂登記權利費合計，費數必大，民衆不易負擔，不知登記費數額有限，權利人爲取權利狀計，即使同時收取登記費，雖亦必樂於交納。若於收件時徵收登記費後每遲遲不前，反使登記無法發展。

各省登記費額數，亦頗有不同：有按土地報價收千分之一者，河南鄭州行之。有按土地報價收千分之二點五者，廣東前期辦理者行之。有按土地報價收千分之二者，蘇湘兩省行之。有按土地報價收千分之二，定着物報價收千分之一者，湖北沙市行之。有按土地及定着物報價各收千分之一者，宜昌、蘭州、陝西、等處行之。竊以以後者之辦法爲是，以「土地登記，謂土地及其定着物之登記」也(土地法第三十二條)。土地納費，定着物亦當納費，地定着物價值有限，不得謂增加農民之負擔，市地定着物價昂，頗可增加地政經費之收入，亦有「取之多而不怨」

之徵納在。或謂土地法第一百三十三條明文規定：「契據第一式土地所有權登記，按照申報價值，繳納千分之二。」並未提及定着物。不知土地登記是否包括定着物在內，各國亦然。勿庸多辯者也。

外人教會承租權登記，各地收費亦復不同：湖南係按費徵收千分之二，蓋以水租權事實上乃外人教會之所有權也。某某等處係按報價徵收千分之二，再徵十分之一，蓋依土地法施行法第三十一條所規定：「外國人依條約租用之土地，應由主管地政機關為公有土地所有權之登記，再由租用人為租賃之登記，前項土地之一切稅費及依土地法規定土地所有權人應負之其他義務，均由租用人負擔。」故令其交納所有權登記費及他項權登記費也。湖北係按報價千分之一納費，蓋該省外人力爭承租權既係他項權利，則應按照他項權利徵收登記費也。竊亦以此說為最合理。

總上所述，收費辦法如此其不同，若再任其自由報價，仙鶴尤鉅。登諸人之負擔，益感不平，故吾人於前項主張收件時必須先為估定標準地價，亦為此耳。

### 六 審查

產權如何確定，糾紛如何杜絕，合請審查契據外，其遺責由。故土地法關於第一次土地所有權登記程序之規定，特別注重契據審查。備置法關於契據專章之規定，其地位甚高，地政機關之長官對於契據專員之審查報告，竟無審核之權，其說勢將甚大，因此辦理土地登記各地方，向多變通辦理，設契據專員者，多重其經驗而不重其學力，或不設契據專員之名義，而由地政機關主管職員為之，似此土地法所規定，合於實際情形也。備各地審查之詳細辦法，每因地而不同：

一、審查之時間：初，各地辦理登記，大抵於收件時將契據收留，由登記機關負責保管，從容審查，如無疑義時，即行發還。此種辦法，較為鄭重。惟人民對於原有契紙，甚為重視，故不願交出，設法隱匿

地契而找保登記，為弊甚大。其後各地始開辦登記者，多於收件時當面審查，審查人員感覺辛苦，且每多疏漏之處，但隱契不現者則少。吾人主張以收件同時審查為原則。但契據可疑者，應予扣留，俟查明白後，再行發還。

二、副本之有無：湖北各地辦理登記，會令業主照原契據內容，抄具副本，連同契據一併交存登記處校對審核，俟審查畢事，將原契據還，而副本留存備查。論者每謂契據之產權而精既經審查，則其原文如何，無庸妄言，徒費抄校之勞云云。但平心而論，登記機關，不似以一時審查了事，并保留其原契本來自目。倘某地產權發生問題，有原案可查，固亦有其優點在。吾人以高價之市區，不妨相提如此辦理，鄉僻之地則不必矣。

三、契據之齊否：有若干地方，遇任何一種證件，即准辦理登記。其民間契紙於正文後，往往附記其原執契據件數，交新戶收執，有多至十數張者，以示其來源清楚。收件審查均舉證可駁。不知如不繳齊，往往發生重複抵押買賣諸弊，更有甚者，某某等處，官廳辦理登記起見，十九皆找保登記，民衆樂於從事，官方屢出審查，致得濫賣，「公私兩便」，而個中弊害，實不勝枚舉。故吾人主張契據者得駁回其登記。其契據確係遺失一部份者則令取得股實保證。如係全部遺失，則於保證外，并加被保證實地價十分之一，或曰「無契契款」以為抵償。若為市地，自應以城市公有土地清理規則辦理，即「無主土地經人民和平繼續占有合於民法第七百六十九條或七百七十條之規定經查明屬實者，應准予寫所有權登記，加收土地整理費用。」

四、契據之真偽：辦理登記，如審查比較認真，則必發現種種偽契。吾人實應加以注意。查吾國契紙，其由人民互相訂立者，種類固極複雜。而政府發行者，其格式不一，形式亦各不同。五花八門，望而生眩。官廳印信，尤覺更無常。以致真偽難辨。地價愈昂者，情弊亦愈甚。南京市土地，登記曾發現江寧縣知事印，及江南縣印，偽造者達數十種

之多。至白契之實質性，尤往往發生糾葛。其屢發現白契買家土地者，達百分之四，故從事審查時，不宜草率敷衍也。

### 七、復丈

各地辦理土地登記每以復丈過多，致經業務之進行。考厥原因，大抵測量與登記時間之距離愈遠者，其復丈之數亦愈多，否則皆是。又戶地調查時之精確，亦與復丈有密切關係，調查時草率從事，則登記時

復丈者必因而增多無疑。此若大於前交主張戶測與收件同時進行。坵形不致因經久而變更。調查亦以同作而確切。自可減少復丈至最低限度。辦理復丈之手續，各地繁簡不同。有籍人民正式交費聲明，由登記機關規定日期另行通知復丈者；有籍人民前來面請，立即派員陪同來人前往所在地丈者；從行政效率觀點言，吾人固極贊同後者之辦法也。除廣東連縣始興、南雄及最近江西各縣外，各地均收復丈費。因地

第二表 各省征收復丈費辦法比較表

省別	復丈費	法	所見
江蘇	(一)普通復丈給每起地在一畝以上二十畝以下者每畝繳費三角，不滿一畝者以一畝計算，在二十畝以上之畝分一類折半繳費。(二)特別復丈費每起地在一畝以內者，繳費一元，在一畝以上，除一畝仍照一元外，其餘每畝繳五角，在二十畝以上，除二十畝仍照前例繳費外，每畝繳三角。路徑在五里以外者應請人担任往來川資。		江蘇地政制刊號法規一二四頁
浙江	(一)依第二十二條規定(按係聲請登記人在閱公佈圖冊如遇界址或面積錯誤時)聲請復丈者，城鎮宅地每近二元，其餘每近一元，一坵分爲數坵者，每坵按前列費率減半收。(二)依第三十條之規定(按係土地分合增減變更時)聲請復丈者按前款定率加增或減半收之。(三)依第五十二條之規定(按係他項權利所及之範圍，應寫某號土地之一部份者)聲請復丈者按前款定率加收百分之二。(四)不屬於前三款所稱之原因而聲請復丈者，每近概收復丈費三元，以復丈所及之坵數計算。		浙江省單行地政法規修正浙江省土地登記施行細則七八頁十二條
平湖	聲請復丈，每坵地征銀一元，在十畝以上者，每多一畝，加征二角，如係分割擁戶者以分割之坵數計。		地政月刊四卷十一期一七四六頁
河南	(一)普通復丈費除測量員往返川資應如數繳納外，並繳：(1)城市宅地地價地每畝一元，(2)鄉宅地及市曠地每畝四角，(3)農林雜地每畝二角，超過十畝以上者超過數得減半收費。(二)特別復丈費依照普通復丈費加五成。		河南地政制刊號章程二頁
湖北甲	土地聲請復丈時，每號應繳納復丈費二元，如在五畝以上，每加一畝加繳復丈費二角		湖北城市區土地登記處復丈規則

湖北乙	復丈費每畝一元，其在五畝以上者每加一畝，加復丈費一角，不足一畝者，以四捨五入計算	湖北省清查土地法 合費編六四頁
廣東	復丈費每地面積在五畝以下者一元，在五畝以上者，每多一畝，加復丈費一角，凡因土地爭執或買賣分割界址者，復丈費概不發給。	廣東地政季刊一卷 二期一四六頁
陝西	(同湖北乙)	陝西省土地復丈規 則第五條
寧夏	暨請復丈，每坵地繳費一元，在十畝以上者，每多一畝，加復一角。	蒙西省地政局法規 彙編四八頁

觀右表可知各省徵收復丈費辦法，以標準不同，故數額亦異。大抵以坵爲單位計算，坵大者則限之以畝，似屬合理。而各地通例，復丈結果在明錯誤應由官方負責時，則退回其復丈費，尤爲便民之舉。惟各地復丈費確有規定甚高者，民衆以不願負擔復丈費，因而不聲請者有之。亟應由中央規定一合理之數額，或稍有申縮性，通令全國一致遵守。於此尙應特別提出者，復丈之原因不一，費用亦應有區別。浙江現行之辦法得之矣。

### 八 公告

依土地法第一百條規定：「公告應登報及揭示六個月，」各地地政辦理者，大抵依限規定。惟公告之期限過久，對於人民之買賣抵押既感不便，而地政機關於公告期內一切工作之進行，亦極受阻礙。張貼處所，勢亦不敷。故各地擬訂土地登記施行細則時，紛紛改制，有縮短公告期間爲一個月者，平澗爲其代表；有改爲三個月者，湖北爲其代表。迄今已無一處公告爲六個月之長久者。竊以第一次土地所有權登記之所以

特重公告程序者，在於人民一更正錯誤之機會也。其用意至善，關係於確定產權實亦至鉅。所以能有一絕對効力者亦在此。惟按諸實際，非如理想之簡單。蓋土地之有糾紛者，於戶地清丈指算時，即已發現，

不俟公告而自舉，則公告者履行法定之形式耳。尤有進者，我國民間文盲十居八九。儘管公告者實屬有限。縱有一二，亦多於公告之最短期間內，聞謬誤或更正。故公告一個月斯亦足矣。或謂我國不在地主。或流亡地主，所在多有。公告期間過短，致被權利關係人不能充分更正。不知此種情形，實際上縱公告六個月，亦無補於事。何者！吾人習知我國政令向不爲有錢有勢之地主階級所重視。其隱負賦稅，尙不完納。猶水窮民欠。遑論其他！是片若干年代之積習所造成，當非一紙空文，所能驟予轉移。如此則實確定產權，決非短時期內所能清理完竣。且查各地之意圖從估冒爲登記者，其人必極奸狡，其布置亦極周密，處處合乎法令。即便政府派員查詢，亦以一般人民知識低下，所得結果，只有諱其言，不知所云，與事實之真偽，無所裨益。論者多主張產權辦理，公告改爲一個月，期滿後，均應爲登記，編造簿冊，發給權狀。至確定產權與有絕對効力之時，應在三年以後。在此長久期限內，權利關係人如再無異議或糾紛，庶幾足以確定其產權矣。

各地公告方式，亦與土地法規定者不盡符合。蓋「登報」既爲費與無權所不許，產權民亦罕有訂閱報紙者，平澗將公告刊載於地政日刊，尙稱便利。其他各省有附登於省報或公報者，惟多以經費所限，無形中止。他若「揭示」於主管地政機關首領之公告地方，「揭示」於經濟羣

地地段之編著地方。其揭示於懸額登記土地所在區內之公衆地方。各地大都遵照規定辦理。後者有代以公告者。分送於各該總領公所在查者。似亦無不可。其一人以一事而論。其理亦不無。其理亦不無。

公告內容。根據收付先行估價之主張。應將估計地價同時公告。以省手續。登記人如謂地價有異議。亦應於公告期間內提出之。

公告發生異議之解決。在土地裁判所未成立以前。各地登記機關。多組織調停委員會。或由公署委員。若若干地方。曾有相當成績。頗利於登記業務之進展。惟此項組織。無執行力量。徒有其名者。亦比比然也。

### 九 登簿

公告嗣後無異議之土地。地政機關應即爲所有權之登記。依土地法第七十九條規定：「登記依收付號數之次序爲之。」但若登記簿亦依申請登記之次序編列。則必需另具地段索引簿。及所有權人索引簿。(見土地法第五十條及施行法第十九條)。以便檢查。惟除湖南外各省多依近領戶之辦法將登記總簿按登記號數編列。如此則不僅各地段之是否登記。一檢即明。并可將地段索引簿行去。例如某一段發生糾紛。需檢查登記總簿時。并同時檢閱其四鄰之土地登記情形。今既按地號編

### 第三表 各省市逾期登記罰款辦法比較表

省市別	逾期	整	請	登	記	罰	款	辦	法	所	見	書
江蘇	逾一個月候第	逾一個月候第	逾一個月候第	逾一個月候第	逾一個月候第	逾一個月候第	逾一個月候第	逾一個月候第	逾一個月候第	江蘇土地登記法規	整編十三頁	

列。則相鄰之地段其地號相連。則簿內頁數亦相連。檢閱更形便利。此種辦法可謂一舉兩得。

內政部頒布之登記簿格式。每項僅列空格一欄。在第一次所有權登記以後。地權如有移轉。勢必附加新頁。裝訂簿內。實施頗感不便。竊意此項簿籍。各關應載之文字皆區簡單。而各欄空白之地位則甚廣。如將登記總簿各部欄橫分之爲若干格。無不足供三四次登記之用。即第一次登記填載於第一格。以後如有移轉或分割登記。則載於第二格。再繼續移轉或分割。則續載於第三格。頃見廣東連縣之登記簿格式。已劃分爲兩格。蓋深得斯旨者也。至某省之登記總簿。百頁包括地號十個以上。似不甚宜。亟應改正。

登記簿依土地法第五十四條規定。應備兩本。分別保存。宜爲等處曾分別製造兩分。惟各地以經費所限。多只造一份而止。論者或以爲遺法。竊意。即使只有一本。或感遺失。但主管地政機關仍可調取原土地所有權狀。另行補造也。(參見土地法第五十六條)

### 十 罰款

各地辦理登記。爲限於人民稽延及增加收入起見。多訂有罰款辦法。到處不同。有如下表。

逾一個月候第... 罰費費。如至第三個月後。由地政局揭示催告。加中徵費。逾二個月加一倍費逾三個月加二倍費。江蘇土地登記法規 整編十三頁





陝西

土地權利人從他人如逾登記期限申請登記者每逾一個月加征登記費十分之一，以五個月為限。

陝西省土地登記施行細則

重慶市

逾限申請登記在一個月以內者，加征登記費百分之十，二個月以內者加征百分之二十，三個月以內者加征百分之三十，四個月以內者加征百分之四十，逾四個月仍未登記者，即作無主土地，由財政局接管。

重慶市土地登記施行細則

成都市

逾限二個月者，加征登記費十分之二，三個月者加征十分之四，四個月者加征十分之六，同時予以催告。

成都市土地登記施行細則第十八條

重慶市

逾限申請登記在一個月以內者，加征登記費百分之十，二個月以內者加征百分之二十，三個月以內者加征百分之三十，四個月以內者加征百分之四十，逾四個月仍未登記者，即作無主土地，由財政局接管。

重慶市土地登記施行細則

版石表所列：逾限期間之規定，以平測最難短，逾五日以內即加征罰金，逾半月以上者，其土地即由縣府接管。其他各處概以逾期一月以內者加征罰金，而有二個月為限，三個月為限，四個月為限，最多至五個月為限之不同，罰金之依據，則有附加費與附加費，如登報費是。有加征罰金者，如浙之平測是，有加征登記費者，如鄂之桂甯是。罰金之額，則有按倍數遞增者，如江蘇是。有按百分比遞增者，如湘是。陝西是。而增加之百分比由百分之十以增至百分之百。差額極大。凡此均足以表現各地逾期申請人負擔之不平。應由中央統一規定而通令全國共同遵守之。至廣東延縣，免收一切費用，逾期延以無主土地公告之，并無罰款之處分也。

### 十一 估價

估計地價及地產物價，各地多在公告登錄之後辦理，吾人則主張於收件之前辦理，已見前文。蓋正確地價及定產物價之估計，乃近世專門學術之一，蓋業者慎，雖甘守其土地，實不自能確知其真實價值。故收件之前估價，亦猶登記之前測量無異。土地必俟測量而後可知其面積，幾畝幾分幾釐；地價必俟估計而後能知其價格為幾千幾百幾十也。至各地估價辦法，各省雖半依照土地法所規定，實際上因難層出，如該法第

二四一條規定：「估計地價，應於同一地價區內之土地，參照其最近市價，或申報地價，或參照其最近市價及申報地價為標準而計算。」此則同地價區因申報及市價與計算方法之不同，因而產生三種懸殊不等之價格。紛歧簡不健全，非特予民衆以不良印象，且亦予估價人員以貪污之機會。吾人以認為簡易正確之估計標準，茲若採取「市價主義」，每一地價之評定，以該土地近年買賣市價為估計基準。如無市價，則以土地之純收益用租金法求得其地價，則必屬準確之地價無疑。中陝鄂諸省宜本此旨實行。結果頗為圓滿。

各地估價地價：政府求其平，意在平均負擔，人民求其便，意在少納地價稅。依土地法施行法六六條規定：「主管地政機關，估計地價應依土地法第二百四十二條及二百四十二條所定，各種計算方法計算所得之各種數額，分別開列，另附說明，呈請市縣政府審核後，撥經市縣人民代表機關議決之。」此謂估價，到處皆然。如漢口之打八六折也。吾人以為地政機關，對此必須謹慎接受，否則估價之正確性必礙於一旦。

### 十一 造冊

造冊第一、次所有權登記冊重而之。冊冊詳編不善，將來征

收地價稅必極困難。故各地辦理土地登記時多設造冊組，專門主持之。惟部頒地價冊格式項目多與地稅戶冊相同，不獨工作重疊而且浪費紙張，空耗人力。各地有將地價冊歸併地稅戶冊以內者，如湖北是。有將地價冊圖繁化簡，單行頒造者，如廣東是。前者之辦法，未可厚非且可取法。蓋地價冊以地爲經者也，登記總簿足以包括之。只遺地稅戶冊，亦足供徵收地價稅之用。惟所當注意者，應請書與登記總簿之地價欄，應將單價總額併列，以單價乘面積，則單價自得。如此則人所用於地價冊者，總冊中亦可得之矣。但爲徵稅檢查便利計，當然以依法編造地價冊爲宜。廣東遲遲，曾將冊式刪繁就簡，每頁用紙祇地稅二十起，并將所有簿人移列放下，連用三格，以備移轉更正之用。至地稅戶冊，則遵照部頒格式分(一)土地權利人姓名住址；(二)土地所在；(三)區段地號；(四)種類；(五)面積；(六)估定地價；(七)稅率；(八)全年稅額；(九)納期區分；(十)合計；(十一)摘要等十一欄。而將摘要一欄註：「由地價冊某某冊第某某頁移載」字樣，可使地價冊稅兩冊查對方便，且可免有地無稅或稅而不實之弊。殊堪取法。如爲節省計而不造地價冊，則改爲「登記總簿某某冊第某某頁移載」。斯可矣。

### 十三 發狀

發狀爲土地登記發後而登報之工作，蓋此後權利之證明，胥藉此登記證狀爲依據。不特在法律上有權限之對世權，且不動產之移轉因此得以動產化，不動產之產權因此得以債權化。而民衆對於此土地唯一之土地，皆賴此證，尤爲重視。故狀紙不應因劣，應請各省多採用洋粉紙者，以此故耳。最近各地以磅紙保來品，貴而難得。如某某等處改用南打紙，與案證書文件收據等其他臨時書用紙相同。紙質薄脆，動輒損壞。而磅紙至數費亦必極昂，校對地點附屬，檢算等數次翻動，甚至未到案戶之手，業已被放不堆。若人以爲應用磅紙之圖產紙，如原紙紙

，厚玉扣紙等，堅韌耐用，而人民自樂於接受。非特此也，前平湖地政實驗縣，於圖狀之外，并備以封套，既便於民衆保存，尤利於抵押移轉。武昌等處曾仿效用之，公私草不稱善。

依土地法八十九條規定：「……他項權利補種利事項應記載之事項，照錄於所有權狀之後幅……」此有磅紙，固無問題，惟各種圖產紙張，則只能在圖內印刷。廣東則將他項權利記票附印於所有圖中之土地標示項內。圖則將權狀用紙延長，在年月日之外(即整個權狀之外)加印他項權利記票。兩者相較，自以後實爲宜。至輕便權狀形式，無論所有權狀，抑他項權利證明書，均爲三聯。廣東曾將繳驗一聯取消，改爲兩聯。爲節省紙張及繕寫計，不爲過也。湖南省權狀歸戶發，每業包括若干地號，如四川之丘陵地形，坵號繁複，似應採取此種辦法。

廣東連縣發狀不收費用。其他各地大抵依法收費。惟論者會謂土地法所規定權狀費額，有不當處，今江西規定：「每坵地價十元以下者一角；十一元至二十元者二角；二十一元至三十元者三角；三十一元至四百元者四角；四十一元至六十元者六角，六十一元至八十元者八角；八十一元以上者一元。」(見江西首地政概況七四頁)是與土地法所規定者相較，亦不過五十步與百步之差耳。吾人以此權狀費應以成本爲標準，不應與登記費之以地價爲差別。廣西土地登記施行細則第十八條規定：「土地所有權狀及土地他項權利證明書每張工本費法幣二角。」頗爲合理。

某某等處會印共有權狀，備發給共有權人之一用，其實所有權狀足以代之；又印水利執照，爲發給承租權人之一用，其實他項權利證明書足以代之。凡此皆無關宏旨者。

權狀之附圖，依土地法規定劃分地段圖，(八十九條)各地大體依此辦理，有少數省事以分戶圖代之。施行以來，尚稱簡便。他項權利證明書，決定無附圖，吾人以此爲地籍尚可，市地亦應分別爲之清丈，給以附圖爲宜。

業主逾期繳款者，各地每縣以罰款；平湖查驗縣「逾期半個月加征罰款一備，逾期至一個月仍延不領狀者按月加收保管費。」（見平湖縣地政概況一四〇頁）修正浙江省土地登記施行細則規定：「逾期不滿一個月者加征百分之二十；不滿二個月者加征百分之五十，逾期二個月以上者加征百分之一百。」（第五十六、七十一兩條）其他湘鄂贛陝甘

### 十二 經費

省，對此尚無成文規定。蓋不加罰款也。吾人以爲應同登記證限辦法，悉歸由中央作統一之規定。俾地方有所遵循。

### 十四 經費

辦理登記之經費開支，各省市雖有不同，茲就時諸公文書公開發費之資料，加以搜集整理，列表於次：

（此處為模糊不清之文字，內容難以辨識，僅能辨認出部分詞彙如「經費」、「整理」、「列表」等。）

第四表 各省辦理土地登記經費比較表

辦理地方	開辦年月	完成年月	登記經費	登記總數	共需經費	每起平均	每畝平均	資料來源	附註
浙江平湖	二五、六	一五、二	七三、八七八	一、三〇、六〇〇	一〇、八四六、〇〇〇	一分五厘零	九厘零	平湖土地所有權人每畝上地稅一元七角四分	按此係依土地法辦理每畝六厘
廣東連縣	二八、四	一八、二	七四九、四九二	四〇二、二二三	七〇八、八八七、一六	九分五厘一毛	一角七分二毛	連縣地稅每畝一元	依土地法辦理費在內
始興	二九、二	三〇、七	八九九、四四三	二五〇、八六〇	一五三、四九五、六三	一角七分二厘	六角一分厘	始興地稅每畝一元八角四分	同
清遠	二九、二	三〇、七	一一〇、三二一	八〇六、九七五	三二、二五八、九七	一角一分	二角七分五厘	同	同
江西第二區	二六、六	二六、六	一	六、七九三、二四	一	一	一角一分二厘	江西省地稅總額五〇萬八千餘元	按此係依土地法辦理費在內
江西第三區	二七、六	二九、六	一	六、七五三、八五三	一	一	一角一分二厘	同	同
樂安夏朝七縣	二六、九	二七、二	一四六、四七〇	一九〇、一九八	七八、二四〇、〇〇	五角三分強	四分強	樂安等縣地稅每畝一元	按此係依土地法辦理費在內
樂安城區	二五、四	二五、九	一	四、〇六九	九八四、〇〇	一	二角四分	樂安地稅每畝一元	同
湖北武昌	二三、二	二六、二	六八三、〇七七	一、一五七、九二一	五八、五二、四三	八分五厘七毛	三分三厘七毛	湖北省地稅每畝一元八角四分	按此係照舊章辦理
湖北漢陽	二三、二	二五、〇	四八九、一五五	一、二〇〇、〇三四	五五、八九七、九三	一角一分四厘三毛	四分四厘強	同	同
湖北漢川	二三、二	二五、〇	三〇四、四一九	六二五、二八一	七二、二九九、九〇	二角三分七厘	一分五厘四毛	同	同
湖北天門	二三、一	一	一	一	一角五分八厘	二角正	二角正	湖北省地稅每畝一元八角四分	同
廣西南寧城	二五、四	二六、二	一一、三四六	一	一、二三元	一、二三元	一	廣西土地整理計劃	按依土地法辦理
廣西梧州城區	二六、四	一	一	一	一、〇元	一、〇元	一	同	同
廣西桂林城區	一	一	一	一	〇、八元	〇、八元	一	同	同

觀右表所示，每畝平均以平湖為最低，僅七分五厘奇。（內有發狀費六分，見附表附註）以南甯為最高，為一元二角三分。每畝平均亦以平湖為最低的九釐弱。（發狀費在外）廣東始興則六角一分二厘。各地高低之差，相距甚遠。所以然者，原因甚多：（一）辦理之時間不同，（見右表開辦及完成年月）發前省而後時費。（二）辦理之地域不同，沿海省而內地費。（三）辦理之起數不同，多者省而少者費。（四）近形之大小不同，大者省而小者費。（五）薪工之高低不同，低者省而高者費。（六）造冊之多寡不同，少者省而多者費。（七）冊狀之紙張不同，劣者省而優者費。（八）築防之精粗不同，粗者省而精者費。（九）聲請之區段不同，按保計日登記者省，而依法分登記區者費。（十）公告之期限不同，短期者省而長期者費。（十一）工作進行之速度不同，速者省而遲者費。（十二）費表之繁簡不同，簡者省而繁者費。以上所舉，皆其最顯著者，可知徒以表面上觀察某處經費開支之多寡，未足為定論也。

### 十五 結論

綜上所述各省市土地登記辦法，及其較其得失。吾人欲前步後，藉井開來，摘要歸納十點於後，以爲本篇之結論。

一、第一次土地所有權登記應於市縣設地政廳、鄉鎮設臨時分處辦理之。

二、在戶地調查時，同時規定地價，然後即行收件審查，四者合併進行。

三、登記之聲請，經審查屬實後，應即公告，各坵土地之法定地價，應與實測面積，一併公告之。

四、公告應揭示於地政分處門首之公告地方，及聲請登記地段之顯著地方，并編列公告簿，送鄉鎮公所存查。

五、公告期限，數不得過一個月，在此期間內如無異議，即予登簿造冊發狀，但其產權，應規定若干年後永無糾紛，始能確定而有絕對効力。

六、在公告期間內：土地權利人如認爲公告事項有錯誤遺漏者，應聲請更正。如認爲實測面積不符者，得聲請復丈。如認爲估定地價不合者，得聲請公斷。

七、權利關係人，對於公告之土地權利，如認爲有假冒侵佔情事，應於公告期間內，提出異議，由地政委員會同地方自治首領，組織調解委員會裁調之。如調處不成立，應由當事人向司法機關提起訴訟，而決機關應設土地裁判法庭，迅速審理之。

八、公告期滿應即登簿，登記簿之編製，以地籍經，按照地號順序編列。并同時編造地稅戶冊，以人爲經，按照所有權人姓名筆劃之順序，依次編列。

九、登記完畢，應即填發土地所有權狀，他項權利證明書，附以戶地圖，裝配圖狀封套內，發給權利人執存。

十、在第一次土地登記辦理完竣。臨時地政分處撤銷後，土地權利如有移轉，取得，設定，變更或銷滅，應即聲請登記，於鄉鎮公所另設地籍員（或由戶籍員兼）受理之。

三一，三二，三七，於南農中政校。

# 各國第一次登記程序之研究

「本文所稱「各國」，乃指下列各地而言：(一) 英格蘭，(二) 愛爾蘭，(三) 加拿大之五邦，即曼尼托巴 (Manitoba)，薩斯喀徹溫 (Saskatchewan)，阿爾柏塔 (Alberta)，安大略 (Ontario)，不列顛哥倫比亞 (British Columbia) 是。(四) 澳大利亞之六邦，即新南威爾士 (New South Wales)，昆西士蘭 (Queensland)，南澳大利亞 (South Australia)，塔斯馬尼亞 (Tasmania)，維多利亞 (Victoria)，西澳大利亞 (Western Australia) 是。(五) 新西蘭另加上我國，一共十五個單位，嚴格言之，愛爾蘭，加拿大，澳大利亞及新西蘭均為英帝國之一部分，不能單獨稱國，但為行文便利起見，敘述時均以「各國」或「各地」稱之。

「各國關於土地登記法律之名稱，至為紛歧，有稱爲不動產法 (Real Property Act) 者，如新南威爾士，苦因士蘭，南澳大利亞，塔斯馬尼亞及曼尼托巴是；有稱爲土地權利法 (Land Title Act) 者，如阿爾柏塔，安大略及薩斯喀徹溫是；有稱爲移轉土地法 (Transfer of Land Act) 者，如維多利亞及西澳大利亞是；有稱爲土地移轉法 (Land Transfer Act) 者，如新西蘭是。至于英格蘭及不列顛哥倫比亞，則通稱爲土地登記法 (Land Registration Act)，而愛爾蘭則稱爲地方權利登記法 (Local Registration of Title Act)，形同色異，不一而足，甚至同一國中，登記法律之名稱亦時加修改變更，本文一律以「登記法律」或「法律」稱之，以資簡便。

## 三 執行登記之官吏，各國名稱亦彼此不同：有稱爲登記長 (Registrar-General) 者，例如新南威爾士及曼尼托巴是；有稱爲登記長 (Registrar of Titles) 者，例如苦因士蘭及薩斯喀徹溫是；有稱爲權利登記員 (Registrar of Titles) 者，例如塔斯馬尼亞是，此外亦有稱之爲權利委員 (Commissioner of Titles) 或權利登記員 (Registrar of Titles) 或登記員 (Registrar) 者，本文中除在引證原文之場合下不得不依其原有名稱外，其餘一概以「登記員」稱之，以資劃一。

四 辦理登記之機關，各國亦有土地登記局 (Land Registry)，土地權利局 (Land Titles Office) 或權利局 (Office of Titles) 等等不同之名稱，本文一概以「登記處」稱之。

五 附註於每節之後，以便檢查：文中材料來源，爲節省篇幅起見，亦有未及一一註明者。

六 本文寫作近來研究各國土地登記制度結果之一部分，戰時實報來源頗固，實以作者見聞不周，錯漏在所難免，讀者如進而見之，幸甚！

三十年三月作者附錄于重慶南區中國地政研究所

第一次登記亦稱初級登記 (Initial registration)，乃對於以後各次之登記而言，在第一次登記以前，土地權利受各種普通法律之規定，而在第一次登記以後，則其得喪變更均須受土地登記法之管束，因土地一經登記後，其權利大都爲不可推翻，故對於第一次登記之程序，凡實行權利登記制之國家均務爲參照周旋之規定，此項程序，大別有五：一

登記，一、權利審查，二、公告與通知，三、異議及其解決，四、完成登記，五、從前登記之更正及權利之劃分，完全因便利研究之故，或非在各國之登記法律均有明確之劃分也；且有某項程序在某國國家中並非必要者，唯如加拿大等地對於公告及通知即不視為一種必需之手續。惟大體言之，各國之登記法，無不依此五項程序，且吾人如謂此五項程序即各國第一等土地登記法時之全部內容，亦決不為過，故以下以此五項程序為範圍，以各該國之規定，分別論之。至於第六等登記法，即已登記之權利之塗銷及變更，雖不屬於第一等土地登記範圍之內，但亦極其重要，因附及之，故亦須論之。

六、英國之土地登記法

所謂登記法者，即土地權利人或其代理人依照法律規定之程序，將其權利登記於官署，以資證明。其程序之必要，蓋因土地權利之變動，非經登記，則不能證明其權利之存在。且登記之程序，亦非由各國之法律所規定，而由各國之法律所規定。故在英國，土地權利之登記，係由法律所規定。其程序如下：(一) 土地權利人或其代理人，須向官署提出申請書，並繳納費用。(二) 官署將申請書及費用，送交地籍局。(三) 地籍局將申請書及費用，送交地籍官。(四) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(五) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(六) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。

其代理人，須向官署提出申請書，並繳納費用。其程序如下：(一) 土地權利人或其代理人，須向官署提出申請書，並繳納費用。(二) 官署將申請書及費用，送交地籍局。(三) 地籍局將申請書及費用，送交地籍官。(四) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(五) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(六) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。

如該地有道路通過，須將道路之面積扣除，並附有下列之權益：(一) 該地所有權人，得將該地之面積，增加至原面積之百分之十。(二) 該地所有權人，得將該地之面積，增加至原面積之百分之二十。(三) 該地所有權人，得將該地之面積，增加至原面積之百分之三十。(四) 該地所有權人，得將該地之面積，增加至原面積之百分之四十。(五) 該地所有權人，得將該地之面積，增加至原面積之百分之五十。

其代理人，須向官署提出申請書，並繳納費用。其程序如下：(一) 土地權利人或其代理人，須向官署提出申請書，並繳納費用。(二) 官署將申請書及費用，送交地籍局。(三) 地籍局將申請書及費用，送交地籍官。(四) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(五) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(六) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。

其代理人，須向官署提出申請書，並繳納費用。其程序如下：(一) 土地權利人或其代理人，須向官署提出申請書，並繳納費用。(二) 官署將申請書及費用，送交地籍局。(三) 地籍局將申請書及費用，送交地籍官。(四) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(五) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。(六) 地籍官將申請書及費用，送交地籍官。

又關於上述土地之權利證書請以×××之名義發給  
附權利契據文件一覽表：  
（一）...

羅明輝備溫土地登記申請書（註三）  
×××登記員先生：余（此處填姓名）特聲請將下列之土地依  
照「土（權）法」加以登記。余謹宣稱：

一 余為此該個土地之適當業權（或終身業權或其他權利）現時  
之所有權人，此地之標示如下：（位置、四至、面積、等等）  
二 此地之價值連一切權藥物及改良物在內共為××元，並去短  
報。八。

三 除後表所列者外，余手中並無其他關於此地權利之文契證件。  
四 余並不知有關於此（之任何抵押、負擔等情事，亦不知任何其  
他人等具有關於此地之書法或衡平業上的，現時的，剩  
餘的，復歸的，或預定的任何權益。（苟有他人之權益存在，  
必須於此處加註「除：...外」等字樣）

五 此地現已經使用（或未使用，則將已經使用四字，改為尚未使  
用；如已使用，則須將使用人之姓名及使用人之性質于此註  
明）

六 此地之四鄰各地使用人之姓名住址就余所知者如下：  
七 此地四鄰各地所有人之姓名住址就余所知者如下：

（如聲請人願將其權利證書給與他人者，則加上下列一條：）  
余請將此項權利證書登載為×××名義（並註明該人之住址于此）  
並給予假收執。

西歷××××年×月×日  
聲明人：（簽字）  
（聲請人簽字）

附權利文契證件一覽表：  
（一）...

聲請書之格式，從上舉之兩欄已可窺見一斑；考其實之，聲請登記  
之內容不外兩點，一為請求將該項土地依法予以登記，二為請求將該項  
權利證書發交予聲請人或其所託人是也。

關於土地之登記方面，下列各項，尤宜注意：即土地應如何標示？  
是否需製備地圖，及土地面積有無限制是也。英格蘭，愛爾蘭及安  
大略三地對於土地標示辦法，茲加規定，此項規定，其他各地均無之。  
在英格蘭及愛爾蘭，登記簿上土地之一切標示須以陸軍測量員（Ordnance  
Surveyor）為標準，英格蘭並規定人民聲請登記時應檢視登記處所傳之  
地圖而據此描述其土地之位置及所在。安大略規定土地之標示，須以  
權利長（Registered Land）即執行登記之官員（或為最準確之方法為之，  
但有無地圖却不關重要。

聲請書中是否應附具地圖，各國規定頗有不同。英格蘭與愛爾蘭地  
圖之使用，具有強制性，已見上述；惟在新西蘭則地圖與聲請書一併  
呈繳，在新南威爾士，若因十蘭，南澳大利亞，塔斯馬尼亞，維多利亞  
及西澳大利亞各地，是否須呈繳地圖，得由登記處決定，如登記處認為  
必需時，聲請人須呈繳。此項地圖均須由政府特許之測量員測繪或  
由其證明無誤，亦有規定其比例尺之大小者，例如新南威爾士及苦因士  
蘭規定呈繳之地圖均須依照下列比例尺繪製：凡土地面積在一英畝以下  
者，比例尺為一英寸比四吋測鏈（Scale）；（註四）土地面積在一英畝  
以上五英畝以下者，比例尺為一英寸比五吋測鏈；土地面積在五英畝以上  
八十英畝以下者，比例尺為一英寸比十吋測鏈；八十英畝以上者，比例尺  
為一英寸比二十吋測鏈。至于安大略，曼尼托巴，不列顛哥倫比亞，薩斯  
喀德溫，阿爾伯塔等地，在第一次登記時，似均無須呈繳地圖，不過登  
記以後如對該地有所處分時，亦得以地圖呈請登記耳。

關於土地之面積，不列顛哥倫比亞及曼尼托巴兩地會定有限制，即  
同一聲請書中可以包括之土地限于二千英畝；其他各地似均無此種限制



不過爲便利起見有時對一張聲請書中可包括之土地塊數加以限制耳。例如新南威爾士即曾規定土地塊地之不相毗連者，不能列載于同一聲請書中，澳洲其他各地在法律上雖無規定，實際亦大多如此；而不列明每份比亞亦禁止於一張聲請書中包括不相毗連之土地不計分之地。然以上僅就聲請書言之也。至于權利證書，則維多利亞及西澳大利亞均規定一張權利證書可以列載數塊不相毗連之土地，澳洲其他各地，實際上亦同。

塔斯馬尼亞、維多利亞及西澳大利亞各地凡固有而來之權利聲請登記時，聲請人須于該占有之地上張貼一項通告，表明其地業經由彼聲請登記，通告張貼之時間，自二十一日以至一月不等。惟此規定僅上舉數地有之。(註五)

關於所有人權利之登記方面，通常聲請人須說明彼有該地之何種權利？彼要求此項權利有何理由？曾授與其他人應以該地之何項權益？及誰爲該地現時之使用者？至於該地之價值以及該地所有人及使用者之姓名住址等，亦應於聲請書內說明。

一切可以證明聲請人權利之契據文件，必須伴同聲請書呈繳於登記處，以爲審查。在新南威爾士、維多利亞及西澳大利亞各地，存于第三人手中而對上聲請書之權利有關係之契據，如登記認爲屬實時，亦得令該第三人呈繳。加拿大各地聲請人除須提出一切足資證明之契據外，更須附繳一件關於該地以前一切契據登記之目錄，而在阿爾伯塔則更須由土地所有人在其委託書中，表明白中以往並無不利于聲請人權利之任何判令，否則須將該判令之內容在此項聲請書上聲明；此項聲請書連同各種契據文件等由聲請人合併呈繳。

個人在聲請登記土地之權益，亦須由聲請人一一列明，此各項權益，不僅指他人對於該地之請求權而言，亦包括他人於該地之任何實益的與其價值之任何權益。他人在該地之任何期許或前業已成熟之權利，均應詳列不加隱晦，其價值之高低，各地均不相同，例如五十年期許人與五十年期許人，其價值之高低，亦不相同。

澳大利亞則規定在此種情形之下登記之所有人不能取得任何權利，而新南威爾士則所有人一經登記即可將該地土地對其所有權予以轉移，備有能證明其登記係以詐欺方法而取得則爲例外耳。

以前英倫與安大略兩地法律上對於同一土地可登記之所有人數目本有規定，但現今已無此項限制矣。

正式之聲請書常須依照法定之聲請書格式，以資證明。聲請書不一定由聲請人爲之，所有人在某種情形下亦可得由代理人 (Attorney) 代爲聲請。新南威爾士、西澳大利亞、塔斯馬尼亞、新西蘭等地均有如此之明文規定，例如新南威爾士規定法人及不在地主可以委託代理人代爲聲請登記，但塔斯馬尼亞及新西蘭則規定僅有不在地主之聲請，可以委託代理人爲之。惟在一切情形之下，所謂代理人，均須負有出賣該地之權者，始得爲之。

所有人聲請登記時，普通均係請求爲絕對權利 (即不可推翻之權利，亦即國家完全保障之權利) 之登記，但彼所有之證件如不足以證明彼確有該地之絕對權利時，在英倫、安大略及不列顛哥倫比亞等地均須規定聲請人可以爲聲請爲占有權 (Possession Title) 之登記。(註六) 聲請爲占有權之登記，不須提出關於該地權利之各種完全無缺且嚴格合法之證件，通常應將上次之買賣契據提出即可；如並此種契據而無之，則可提出其他更次要之證件。占有權之登記僅表明該地在登記時確在登記人占有狀態之中，至于該地以往之權源如有無瑕疵，則登記處不能担保。故當與已登記占有權之基地交易時，交易人如欲知該地在登記以前權利之來源是否無可非議，仍應依照通常查核權利之方法，詳加考查，至於該地在登記以後權利之轉移及負擔之規定，則有登記證書爲根據，一覽即可完全明瞭矣。(註七) 英國在一九二五年新登記法頒布以後，規定在聲請爲占有權登記之場合下，如登記處認爲聲請人權利確無疑義，則可選擇將其登記爲絕對權利；同時在一九二六年以前登記之占有權，並可以少可隨時將其改爲絕對權利；此種登記之占有權，如經過十年

以上各段所論，均係關於土地權利之登記，其目的在使土地所有權之轉移，能有確實之根據，且使土地所有權之轉移，能有確實之根據，且使土地所有權之轉移，能有確實之根據。

第六節

五年登記人仍在占有之中，登記員認其權利已無疑問時，則於該法發  
 通知後，即應將該項占有權改為絕對權利。(註八)安大略之規定，  
 則占有權登記後，經過法定之時期，即成絕對權利。不列顛哥倫  
 比亞亦規定占有權之登記人以後在法定條件之下可以聲請將其占有權改  
 為絕對權利。

查登記人之權利如受有限制時，彼亦可以備聲請為嗣後權(Collateral  
 Right)之登記，新限制權者，即非完全之所有權，而在權利之行使上  
 受有某種特定之限制者也。此項限制權與一般稱所有權以外之各種物權  
 同(限制權者不問)。安大略及安大略均規定聲請人可以備聲請嗣後權登記  
 之聲請，其他各地亦准。所有入聲請登記時多可于其權利上附加以各  
 種之限制，惟其限制之法律，並非非常之多。

以上所附占有權及限制權，均非完全之所有權，某數國家之所以准  
 許其登記者，蓋以在占有權情形之下，所有入之權利大多已無可疑，僅  
 以缺少嚴格之法律證件，故不能充其即為絕對所有權之登記，無已始令  
 其習慣占有權登記，俟過相當時期後，如仍無人提出反對之請求，是此  
 項權利自無可疑，于是通過規定之手續，將其改為絕對之所有權，故占  
 有權之登記，屬於暫時性質，因此亦稱爲暫時登記(Temporary Right)

(A)至於限制權，因所有入權利上受有特定之限制，亦非可以  
 完全自由行使之權利，法律上充其登記，同時將特定之限制載明，如此  
 應所有入及利害關係人之權利均均受登記法律之保護耳。  
 以上幾種資格，愛爾，加拿大，澳大利亞各地之聲請登記手續大  
 概說明，以下再述我國關於第一次登記聲請之手續。

我國土地登記之聲請概應一載之事項，據土地法第九十七條之規定  
 (一)土地標示，須詳載該地之坐落，種類，四至界限，面積，定  
 着物情形，申報地位，申報定着物現值，四鄰土地概況，現時使用狀況  
 ，使人用姓名，及使用人與所有權人之關係等。

(二)所有權人姓名，須詳載上各契據及其移轉實情，最近契據所  
 記載之所有權人是否即為聲請人名字或其別號，如非聲請人時，須詳述  
 與彼之關係並所據聲請之理由，此外凡足以證明所有權之繼承租約，  
 房捐收據，繼承遺囑，贈與書據，法院判決書等項均須為憑要之記載；如  
 屬共有權時，各個共有人之姓名住所亦須分別載明。

除上述事項外，其應載記明之事項為：登記原因及其年月日，登記  
 標的，地政機關，聲請人及證明人姓名，籍貫，年齡，住所，職業等。  
 如聲請人及證明人為法人時，其名稱，事務所及代理人姓名，如為代理  
 人聲請時，代理人之姓名，籍貫，年齡，住所，職業等。此外聲請之年  
 月日及其他有關之事項，均應一一載明。

除上述土地法中之規定外，內政部於民國十五年頒有「土地法書  
 表簿冊格式」一冊，其中之「土地所有權登記聲請書」格式中所列全之  
 項目，大致與上列規定相同，惟有記載「他項權利關係及權利關係人」  
 一欄，則為上列規定所未載。

須知聲請書同時填具者為他項權利清摺，契據及其他有關文件。凡  
 地上設有地上權，地役權，典權，抵押權，永佃權者，聲請人除於聲請  
 書上將各項權利名稱及權利人姓名列表載外，並須依照他項權利清摺之格  
 式，一一填明。此項清摺包括之項目有七，即權利人姓名，權利人籍貫  
 住址，權利種類，取得原因及年月日，存續期間，權利價值，及現時使  
 用狀況是也。除他項權利清摺以外，聲請人所有關於該地權利之一切契  
 據及其他足以證明該地權利之文件，均須一併呈繳；如聲請人為代理人  
 ，更應附具原所有人之授權書。

從聲請書格式來比較，我國之聲請書與其他各國之聲請書大體上並  
 無不同，惟關於聲請登記之其餘各方面却頗多異點：各國有規定於聲請  
 時應由聲請人附繳地圖者，而我國則因在一地果辦登記之先，已由政府  
 就全部區域施行測量並製備地圖，聲請人只須查明地號填載于聲請書  
 之上即可，而無須由聲請人各別呈繳地圖，此其一。關於所有權以外之

他項權利，各國均視其為干緊證書中記載之，而我國則更須附其他項權利證明，此其一。各國均登記其土地如對於他地有地役或通行權等權利，其規定則可與普通地役權之規定相類，而土地之權利與地役權，我國則均歸於地役權，此其二。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。

各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。

各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。

各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。

各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。

註三——見勞斯德魯溫一九〇六年土地權利法 (The Land Rights Act, 1906) 附表 B 頁。其詳見其法律之條文。而註四——「湖鏡」(「湖鏡」) 每份計長六十六英畝。註五——見勞斯德魯溫一九〇九年不動產法 (The Real Property Act, 1909) 第三條。維多利亞一九二五年移轉土地法 (The Transfer of Land Act, 1925) 第三條。西澳大利亞一九九三年移轉土地法 (The Transfer of Land Act, 1993) 第三條。查此項法律之條文，其詳見其法律之條文。註六——此所謂占有權，並非一般法律上所稱之因和公平公然繼續占有他人土地經過若干年而取得其權利之占有權，又不須領有證書。哥倫比亞稱此項占有權為「絕對權」。註七——見 P. R. Searcher: "The Green Oyster Net" 第一三四頁。註八——見上書一三五頁。

二 權利審查

登記書及各種證件依法提出之後，登記處即須進行審查，以定其權利是否以登記，如認為可以登記，即可依照規定之程序為公證及通知，否則將該項聲請駁回或令其補具必需之手續或補繳必要之證件。

關於權利審查，各國大都於登記處中專設權利審查員 (Right Review Officer) 一人或數人任之 (亦有由登記員兼任者)，彼等詳細審查聲請後，須作成報告，簽註其對於此項權利之意見，惟彼之責任於此而止，至於最後決定之權，仍屬於其主管長官。此種權利審查人員，各國法律大都規定須實業律師者始得充任，亦有規定其必須有法律師若干年者。澳洲各地如新南威爾士，新西蘭，維多利亞，西澳大利亞等地登記處中均設有專任之權利審查員，南澳大利亞及塔斯馬尼亞則無權利審查員名義，其負責審查之責者稱為 "Clerk of Titles"，若干年內士關於此項權利審查任審查之工作。加拿大各 除不列顛哥倫比亞及卑詩省外均無權利審查

各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。各國均須領有土地之權限，乃就他人土地對於其權利之行使，其權限亦須受限制，我國則無此限制，此其三。

查員外，其餘各步均由登記員負責。

審步驟，可分爲二：一、爲查察聲請書上所列土地之位置，四至，面積，界線等，是否與實地相符。聲請人所欲之地圖，各國大都規定須由政府所許之測量師繪製或核准，以爲劃一而免錯誤，上已述之；在維多利亞及西澳大利亞內地，如聲請人提出之文契中所說該地之界線及面積，與實地不符，此種不符之情形，聲請人須預先在聲請書上說明；在此種場合之下，如該地業經聲請人爲長時期之佔有，與鄰部土地界線證明且從未發生任何爭執時，大多即以實地界線及面積爲準，其他各地，雖法律上未有此項規定，實際上亦多如此辦理。

審查之第二步驟爲查權利之來源是否具有瑕疵。凡該地歷次移轉之契據及其他有關文件，均須經過嚴格之審查，其審查所根據之原理及方法，與普通爲土地購買人而考索出賣人之權利時所採用之相同及方法完全相同。各國法律中關於審查聲請登記之權利標準，頗有不同；有以「安全營業之權利」(Safe Habitation)爲標準者，有規定證明一項權利應達到登記員「完全滿意」爲止者，亦有規定一項權利應能便登記員認爲「良好無疵」者，如此等等，不一而足。(註一)澳大利亞之法院會定有一項規定，即一項權利須可以由法院頒令一不願意購買之人接受者，始可以登記，換言之：可以登記者，僅爲能在市場上買賣之權利(Marketable Title)，而非一般安全營業之權利也。吾人若詳察各地登記法律之內容，則知澳大利亞法院此種規律，即與實際情形不符，查各地法律大多規定具有一項地產之衡平權利之人，即可以請求爲該地永業權之登記，而所謂衡平權利固不能在市場上買賣者也。且應注意者，即市場上可買賣之權利一詞，含意亦不甚明確，此地認爲可以在市場上買賣之權利，他地又認爲不然，故此項標準亦殊難確定。

總之：若法律上對於權利審查之標準，規定太嚴，則必有許多土地權利，因缺少嚴格之法律要件，而被預予登記範圍以外，殊非立法之本意。故現今實行登記之各地，對於權利證件審查時所採取之嚴格程度

甚爲鬆弛，則亦不無理由。

在路易馬尼亞，維多利亞，西澳大利亞等地，權利上如具有某種瑕疵(譬如歷次移轉之契據不全，證件之實質未符合嚴格之法律條件，或關於該項權利，審查員認爲可能發生某種請求權等)，登記員亦可允其登記，不過聲請人須對保證基金另外加附一筆捐費耳。而在曼尼托巴，布魯克曼登記之地則自國庫承領而來而所有入業已占其地達十年之久時，則只須繳付一筆額外之捐費，即可充其登記而無須審查。而在英格蘭，愛爾蘭，安大路，不列顛哥倫比亞，曼尼托巴等地，則法律上則明白規定：一須自由營業之權利，缺少嚴格法律證據之證件，只須登記員認爲其真實性無可疑問，即可准其登記。

從上所述，可知得爲登記之權利之標準以及證件審查之嚴格程度，大都隨地而異，不無相同。在權利審查時，登記案對於該項權利之意見，大多以該項之主管長官之意見爲準，權利審查員不過若干諮詢顧問之地位；然若登記員將某項權利加以駁斥，認爲不准予登記，而聲請人對於此項駁斥意見不能同意時，則無論此種駁斥爲法律上之明顯事實或事實上之明顯，聲請人均可要求登記員將其駁斥之理由，提交普通法院，請求公斷；而在阿爾伯塔，遇有登記員與聲請人相爭執，實際上常提請最高法院之法官解決之。至此項訴訟之費用，大都須由聲請人担任，但如法院認爲登記員拒絕聲請人之登記無適當理由時，有時亦令登記員担任或由長官發給其金內發付之。

權利經過登記處審查後認爲可以登記或登記員拒絕而向法院公斷後認爲應准予登記者，則登記員便可將其爲第二步之公告及通知等手續，然在此項手續未終之先，該項權利，仍可隨時推翻，並非權利經審查通過公斷得勝後，即有權取回登記也。

我國關於聲請登記之權利審查，依土地法第九十五條之規定，應由契據專員任之，此種契據專員只須具有通常之學力及行政經驗即可，而不須如上條各地之規定須曾任律師精諳法律者始得擔任權利審查員也。

(註二)契據專員下將聲請人所提出之各項文件審核完畢後，應擬具報告書，呈請于其主管長官加以核定，此項報告書，據土地法第九十六條之規定，應詳載該地之標示，所有權之來源，所有權以外之權利關係，保證書之調查結果，以及其他之有關事項等，最後擬以審查者之意見，土地法第九十九條則規定地政機關接受契據專員審查報告書後，應于三日內公告之，並同時以書面通知所有權以外他項權利之關係人。

契據專員審查之結果，如認為該項權利確有瑕疵，不應准其登記，則此項聲請是否准予駁回，土地法中並無適當之規定。查土地法第七十六條規定聲請之可以駁回者僅限于下列七種情形，即：一、事件不屬於該項權利之實質者，二、事件不應登記者，三、當事人或其代理人不到場或代理權不明者，四、聲請書不合程式者，五、聲請書所載當事人土地或權利之標示或關於登記原因之事項與登記簿或證明登記原因文件不符而未能證明其不符之原因者，六、不且聲請書所必要之文件或圖式者，七、不納登記費者。以上所云七種應予駁回之原因，都属于程序或手續方面之不合，至于權利本身如不能有效成立，例如在契據審查員發現聲請人呈繳之文件業已失效或屬偽偽標之場合下，是否應予駁回，固屬土地法中均無可資援引之條文，不能不認爲立法之疏漏。

聲請人之聲請經地政機關駁回後，除即時可以補正者外，如對於此項駁回之理由不能同意時，則依法須於三日內將其異議呈請土地裁判所裁決，在土地裁判所未成立以前，則向司法機關聲請之。(註三)土地裁判所或司法機關之判決，即最終之判決，聲請人不得再行上訴；如判決結果認爲地政機關之駁回原案應予維持，則此項權利即不能再行聲請登記，如判決結果認爲應准予聲請人登記，則地政機關即應依照此項判決將該項聲請之權利於一定期間以內公告之。(註四)

註一——見：Registration of Title to Land, Thompson's Example, 第 五三——五四頁

註二——見「契據專員任用條例」第三條，以內政法規彙編地政編

第四六頁。

註一——見二十五年九月二十五日內政部呈奉行政院第五三三號「辦理各省市地方在土地裁判所組織條例未經公布施行以前辦理關於地權爭議案件疑義」指令，暫內政法規彙編地政類第三〇頁。

註四——查土地法第十七條：「前條第二項之異議經土地裁判所裁決准其登記者即予登記」。按此項條文，雖列在「登記通則」之中，考其含意似專指第一次登記以後之各次登記而言，蓋如在第一次登記時，如聲請駁回而復經土地裁判所判決聲請人得享到權利之場合下，此項權利尚須經過公告手續，始可登記。蓋在此種情形之下，土地裁判所之判決，不獨決定該項權利應否准予聲請而已，而亦應准其登記也。

三、公告及通知

聲請登記之權利，經過登記處審查以後，其未經駁回或駁回後經法院或土地裁判所判決准予聲請者，尚不能立即取備登記。蓋權利一經登記，即不可推翻，除受權利證書上所列各項權益之約束外，其他人對於該地如有任何權益，均消失無餘；故法律爲保護利害關係人之權利起見，於嚴格審查聲請人之權利後，尚規定有一種公告及通知手續，益酌定一相當期限，在此期限以內，該項聲請登記之權利不予確定；如並虛使各利害關係人均能悉該地業經在聲請登記之中，而得以預爲各種保護本身權益之必要措置。非然者，聲請人之權利已經確定，而利害關係人尚一無所知，勢必坐受損失，無法取償，殊非情理之平也。

聲請之公告及通知，大多由下列方式行之，即由登記處將該項土地業已由某人聲請登記之事實登載于政府發行之公報及普通報紙上，同時通知四鄰鄰接各地之所有人、使用人及其他與該地有利害關係之

當事人等。此項公告亦須于公共建築物上。其他顯明地方加以張貼。俾眾週知。而在塔斯馬尼亞。維多利亞。西澳大利亞等地。聲請人如係因占有其地而請求登記時。此項公告同時須在該地上張貼之。(註一)公告之數量及時限之長短。澳洲各地均因聲請人權利之性質而異。蓋澳洲各地大都將聲請人之權利分為三類：凡聲請人聲請地之原承領人。而該地原承領人以後直至聲請登記時並無分設或設定負擔行為者為第一類；該類原承領人以後雖經轉移。然聲請人所有之權利上並未設定抵押及負擔。該類聲請人並未要求登記處通知于特指之人者為第二類；土地上有設有抵押及負擔而各該利害關係人未曾同意聲請人聲請登記者為第三類；第一類之土地不須經過公告及通知手續。即可將其登記。第二類土地之公告通知方法及時期。則各地之規定或有不同。例如新南威爾士。南西蘭。塔斯馬尼亞等地規定公告之方法為刊登政府之公報一次。刊登普通日報三次。公告時期為一個月至二個月。其長短大多由登記處或法院在此規定之限度內自由決定之；而南澳大利亞則僅得刊登公報四次。而不須刊登日報。然公報之期間亦為一至十個月；維多利亞則僅規定須登日報一次。而不須刊登公報。其公告期間為十四日至二十個月；西澳大利亞則規定須登公報及日報各一次。公告期間亦為十四日至十二個月；而新西蘭。對于刊登公報及日報之次數。法律中未曾明白規定。其公告時期亦僅規定其不得少于一個月。至于第三類土地。因其權利來源不無可疑(例如在證件不全之場合下)。或因該地關係人懸諸未嘗同意。故須刊登公告之公報及日報較加多(第二類土地。刊登之公報及日報多為一倍足)。

且將公告之期限延長。庶得週知之目的。例如新南威爾士規定第三類土地之公告時期應延至二年。而苦因士蘭則可延至三年。其真重將事之心。概可想見。其他關於張貼公告及通知鄰地所有人及用人等。在各地規定。大體相同。茲不贅述。(註二)

此種地籍地籍對於公告實屬知識與誠實之必備之手續。不列國曾會此種是為需要公告通知。則當登記而實業似有對抗聲請人之權利存在。始為公告或通知。其公告通知方式及期限均由地籍官自由決定。惟該斯路微溫則規定在登報四週內。不得發給准許聲請人登記之命令。(註三)

我國關於公告之規定。在土地法第一百條及一〇一條中。有具體之規定。其公告之方式分登報與揭示兩種。所謂登報即登載于主管地籍機關及直接上級地籍機關發給之定期公報。至于揭示則須于主管地籍機關門首之公告地方。懸掛登記地段之顯著地方。及該地段所在區域之公報。地方各機關之公告之期間為六個月。至于揭示則須于公告時最顯著之異點。關於公告期間來定為六個月一事。時賢頗多批評。有據其人短者。亦有據其長者。前者以為吾國地籍多不在地主。尤其一般身在外國之僑胞。大都在內地置有產業。如公告期間僅有六個月。即其權利之虞。殊非法律持平之道。後者以為吾國之土地登記。實重于地籍整理。而地籍整理實非迅速非功。不可遲延時日。若公告期間已費去半年之久。則經費時間。兩不經濟。且事實上。其地既經政府舉辦登記。該地內之所有人等應早已注意及之。並應及時聲請登記。若待公告期滿。尚漫不經意。以致喪失其權利。則其所受之損失乃因被本身過于疏忽而來。不應由法律規定任其咎。至於海外僑胞之在內地置有產業者。乃係其數地之特殊情形。而非全國之普遍現象。且僑胞既在海外。內地之產業自有家屬管理。而亦亦有代理人可以代為聲請登記或提出異議。法律應以國內之普遍情形為準。不應因就少數之特例而影響其迅速施行。以上兩種意見。均不乏人主張。

夫公告期間太長。固有背于迅速完成全國地籍整理之旨。而公告期

間過短，亦難免會保持事，有損關係人權益之虞。爲適應全國各國地城各別不同之情形，用權登記制度之旨見，法律對於公告期間似不妨爲彈性之規定，登短不得少於一個月，最長不得超過一年，由地方地政機關于一地開辦登記之初妥爲擬定，而由中央地政機關核准之，如此庶法律人情，兩得兼顧。事實上，年來各省舉辦登記時多未會嚴格遵照土地法之規定，公告期間有定爲一個月者，亦有定爲三個月者，良由時地不同，劃一之法律規定殊難適應故也。

註一——見本文第一節。

註二——以上均見 E. H. Hodge 著：'Australian Torrens System'。

第七四四頁註八十二所列各款。

註三——以上見 'Restriction of Title to Land Throughout The'。

Part 5 第六百七十六所列各款。

四 異議及其解決

法律上之所以規定登記須經過公告通知手續並定一相當長久之期間者，蓋欲使各人若悉其地業時某人在聲請之中，而得有充裕之時間以主張其應有之權益也。故在公告期間以內，任何關係人均可對聲請人之權利提出異議。此項異議之目的，在於對聲請人之權利，或爲部分的，或聲請人之權利加以限制，備應詳查者，異議人必須對於該聲請登記之權利具有利害關係之人，例如某甲聲請登記，某乙雖明知其權利來源雖不正確，但被手利害關係人，故不得提出異議。換言之：對於聲請登記之權利，僅有主張其本身之合法權益者，始得提出異議，而非任何人均可以指聲請人權利之瑕疵而推翻其聲請也。厄斐斯托 (Ephraim) 在其「移轉地產」(Introduction to Conveyance) 一書中曾謂：

「在謂水對地產土地占有之訴中，原告應以其本身權利之力量而取得，而不能因被若權利之瑕疵而取得。(The Plaintiff in an Action of Reovert) The Possession of Land Must Recover by The Strength of His O-

wn or by The Weakness of The Defendant's Title) (註四) 此項規律，由同樣可以適用於異議之提出。

關於異議之各項程序，其規定詳載者，當推澳洲各地及加拿大之曼尼托巴，不列顛哥倫比亞雖亦有異議之規定，然語焉不詳，惟其法律中另有一種懸案 (An Indefinite) 登記之辦法，即在聲請人聲請登記以後，利害關係人可以請求登記員對於該項權利爲一種懸案登記，經過此種手續後，原聲請人縱使取得其權利之登記，然亦須受該懸案登記人各項權益之約束，因此後該懸案登記人可令正式對該已登記所有人之權利提出訴訟而爲法律上之解決也，反之，如被告先不作爲懸案登記，則聲請人一經登記，即取得可撤銷之權利，則縱使在該項上具有任何合法之權益，亦均將喪失無餘。

英格蘭，愛爾蘭，安大略，薩斯喀徹溫及阿爾伯塔等地，規定任何對於聲請登記之權利有利害關係之人，均得提出其反對聲請之補短聲明，由登記當局——登記員及法官等——爲雙方加以解決，如有不服，仍得依正式手續，訴諸法院。除提出異議外，英格蘭，愛爾蘭及安大略三地另有一種警告登記 (Warning) 之辦法，凡其地業關係人對聲請人聲請登記以後，所有關於該地之任何權分，如未得警告登記人之同意，則彼有權反對，故該地業關係人必須通知該警告登記人且須求得其同意。凡此種種，均表示警告登記屬於一種預防之性質，而未必對已聲請之登記有所反對也。在安大略，此項警告以五年爲滿期，五年之後須重新請求登記，否則失其效力，且此項二次之警告，須得登記員之特別允許，始可登記；至于登記一項警告而無適當理由時，則土地權利人因此所受之損失須由警告登記人負擔賠償之責。

以上所述不列顛哥倫比亞之懸案登記，約與我國土地法施行法第二十八條所規定之異議登記大致相同，而英格蘭，愛爾蘭，安大略之警告登記，則與我國土地法施行法第二十七條所規定之預告登記大致相同。警告登記及異議登記其詳將於下章言之，此不多贅。以下專就澳洲各地

及曼尼托巴國于第一次聲請登記程序中異議之提出、解決、消滅、撤回、及重新提出等一論之。(註二)

(一) 異議之提出 異議須由在該聲請登記土地具有實權權益之人或其代理人提出之，而非任何人均可提出，此點上已言之。各國均規定異議人須于公告未滿之期間以內，按照法定之異議書格式，提出異議，以阻止該聲請案件之繼續進行。在此項異議書中，異議人須將其本人在該聲請登記土地上權益之性質詳加說明，並陳述彼所以要求各該權益之理由或證據，異議書內亦應記載異議人在本市內之通訊地址，以便登×處之隨時通知；此外在新南威爾士，苦因士蘭，維多利亞，與西澳大利亞，如經登記處要求，異議人亦應同時提出其完全之權權證據。

新南威爾士異議書(計三)

余(異議人之整個姓名)為(異議人之住址)人，關於×年×月×日發載登報公告之(詳填該地之標示)土地，據稱已有入聲請登記；余在該地具有(此處詳填異議人所有在該地上權益之性質及其要求各該權益之理由)，茲特鄭重提出異議，請將該登記停止進行。余在本市之通訊處為(此處填異議人在市內之詳細通訊處)，一切通知，請逕寄該處。謹上

新南威爾士登記長

異議人簽字 年 月 日

以上為新南威爾士登記法中所規定之異議書格式，其他各地實質上均無不同。

異議由適當之人以合法之手續提出于登記後，登記處即應暫時將該項被異議之權利停止登記程序之進行，以俾得後來之解決，故此種意義上言之，異議之作用與法院所頒發之禁令(Interdict)同，若謂當法院在原告被告權利尚未確定以前，為保護被告權利免受原告侵擾不易回復原狀起見，常頒發一項禁令(即之假禁令)，以暫時停止被告關於該項爭執權利之行為，而待法律之結局判決；異議提出之作用亦與此

相同。關係人當保護其利益免受被聲請人登記起見，當然亦可不經過異議手續，而逕向法院對聲請人提出訴訟，以資解決，惟應注意者，即公告期間，例有一定，期間一滿，登記之權利即行確定，異議人如遲請法院解決，則于此項時限須加注意耳。

(二) 異議之解決 異議既經提出之後，在登記處方面，除非異議由原提出人撤回或異議內規定之原因而消滅或異議之權利已由法院作終局判決外，不能有所作為；而異議人方面，則須立即向法院起訴，以主張其權利，并將業已起訴之事實書面通知登記處；同時亦得請求法院頒發禁令，禁止登記處將該項爭執中之權利繼續登記程序之進行，新南威爾士規定原聲請人亦可將此項案件呈請法庭處理，其他各地則規定原聲請人可以請求法庭暫停異議人到堂申述其理由(註四)。法院之判決，對於雙方當事人及登記處均有拘束之效力。訴訟開始之後，如暫時甚久尚未判決，則登記處進行必深受遲滯之影響，故新南威爾士規定：在訴訟開始六個月後，如該案尚遲遲未決者，則登記處應通知原異議人，給以一個月之限期，令其在此限期以內設法取得該案之終局判決，或于原爭執之土地張貼通告三十天亦可，在此項限期經過以後，登記處即可不顧異議而將該項權利予聲請人登記；然若在限期以內，異議人又取得法院之禁令，則登記處仍當靜候法院之判決。至于訴訟費用，須由敗訴之一方負擔之。以上各項，雖係新南威爾士有此明文規定，其他各地實質上多如此辦理。

(三) 異議之消滅 異議既經上述之規定由法院解決外，亦因異議定之不作為而自動消滅。蓋異議提出于登記處後，異議人即須于規定之時間內向法院起訴，并以書面將業已起訴之事實書面通知登記處。此項規定期間，在新南威爾士，苦因士蘭，新西蘭，塔斯馬尼亞等地為三個月(從異議提出之日起算)而南澳大利亞，維多利亞，西澳大利亞，曼尼托巴等地則為一個月。如此項限期已滿尚未起訴者，則異議即為消滅。至于訴訟開始後六個月尚未取得判決，且經登記處之催告而又未能由



法廷頒發第二次之禁令者，則該項異議亦當然視為消滅云。

(四)異議之撤回 異議隨時可以由原提出人撤回，新西蘭及曼尼托巴則有此明文規定，其餘各地雖無明文規定，亦可以由推斷得之。異議之提出若無相當理由，則異議人必須負賠償證諸人一切損失之責。異議人縱將此異議中途撤回，而證諸人在此項異議撤回以前所蒙受之損失，異議人亦不能免除賠償之責任。惟所辦損失，以能實際證明者為限。

(五)異議之重新提出 異議因時限經過或其他之原因而消滅後，登記處通常即將該項權利予以確定登記，而異議人即不能再尋求法律上之其他保護；惟亦有例外，例如南澳大利亞，新西蘭及曼尼托巴，則法律上明文規定：苟經許可，可以提出第二次異議；但在維多利亞及西澳大利亞等地，則法律上禁止第二次異議之提出。總之，無論在澳洲各地均在曼尼托巴，凡利暫關係人明知而有意不於規定時間內提出異議或採用其他法律程序以保護其權益，則此後即不能再提出任何異議或請求，以恢復其他或要求賠償，此項原則固各地皆同毫無例外者也。蓋法律上苟小如此規定，則登記案件必至遲延不決，無了結之時，不特聲請人之權益久在懸而未定之中，坐受損失，即與國家舉辦登記確定產權便利移轉之旨，亦大相逕庭矣。故在南澳大利亞，新西蘭及曼尼托巴等地，法律上雖允許第二次異議之提出，俾因特殊情形而致第一次異議消滅者得有另一機會以保護其權益，然亦必特加限制，予登記處以充否之權，如此庶于通融之中，仍有限制之意。俾在規定時限經過或異議消滅而不能重新提出之場合下，若聲請人與異議人自願成立協定，法律亦所不禁；此項未經過異議將校之協定，雖非專而，亦同發生效力。

異議消滅或撤回之後，登記處自可將聲請人之權利予以登記，其經登記解決而聲請人一方者，則彼在取得登記以前，尚須經過聲請及公告通知等手續，蓋所謂異議，乃係利暫關係人對聲請人權利加以否認之謂，其性質為消滅的；異議既刊即表示原聲請人應無權登記，將其聲請之權利予以推翻而已，並非即

謂異議人即可以重新聲請人之地位而作之也。因法院對於異議之判決，

備足以拘束雙方當事人(註五)，而權利一經登記，則可對抗一般世人，故異議人在異議權利之場合下，如欲取得登記，尚須從速聲請耳。非律賓之最高法院對於何以異議權利異議人尚不應予登記一點，曾列舉四大理由：(註六)一、因異議人之權利尚未經公告通知，故不能將其他人等在該地上之權益一概置之不問，而逕予轉異議人登記。二、因土地登記案件並非為聲請人與異議人間之案件。蓋土地登記案件實因聲請人聲請登記而來而非異議人提出異議而來，故在異議提出場合之下，法院僅有兩項解決之辦法，一為允許原聲請人登記而將異議撤回，二為拒絕原聲請人之登記，此外並無其他辦法。三、聲請書之提出及公告通知等手續，乃土地權利登記必經之程序，蓋須經過此種程序，權利登記始能有對抗一般世人之效力也。四、苟異議勝利後逕將原土地允許異議人登記，則原聲請人必受蒙受不當之損失，而異議人則受不覺之利益，若原土地測繪及其他費喪之變遷其費用均為原聲請人所出費故也。

據阿申瓦斯(Atkins)之意見：(註七)異議勝利後仍須由異議人從新聲請登記之辦法，殊在法理上為當然之增置，而在事實上頗有重複浪費之嫌，故不如酌予變通，即凡異議勝利後異議人如將以前測繪地圖製備書表及繳納登記費所耗之一切費用如數交還于原聲請人，即可允許其登記，如此不僅異議人可以因之取得一項國家保障之權利，而原聲請人亦得得以收回其所耗之費用，且登記進行亦可因此而大為簡捷，可免重複測繪之弊，且不需一舉而三得焉。

以上乘將異議之提出，解決，消滅，撤回，重新提出等手續，就澳洲各地及曼尼托巴等處之規定，則其異同，稍加論列，此外尚有一事亦應予注意者，即在異議期中，聲請人得將其聲請撤回是也。

澳洲各地及曼尼托巴不列顛哥倫比亞等處均規定聲請書提出後可以由聲請人隨時撤回，惟有加以條件限制者，亦有未加條件限制者。新南威爾士，南澳大利亞及塔斯馬尼亞三地對上述聲請之撤回即未加以任何

條件或限制，而在苦因土地則規定聲請人須得其他對於該項土地之權益有權益之全部或重要者，始可撤回其聲請。在新西蘭，當業已與異議提出時，則聲請之撤回須取得該異議人之同意或法院之許可始得為之。至於在維多利亞，西澳大利亞，曼尼托巴，子列那哥倫比亞各地，皆無此種限制。

請撤回時，聲請人必須賠償異議人所費之一切費用。聲請人撤回其聲請時，則異議及禁令亦因此而失其效力，蓋異議及禁令之原因既已消灭，則異議及禁令之本身自無存在之依據也；聲請人此後仍可為第二次之聲請登記，異議人如對於其權利仍有所反對，自可于第二次之公告時間內再提出異議以推翻之。

我國關於異議之規定，頗為簡略，即公告期滿後無異議之土地，地政機關即為所有權之登記，並依次為所有權以外權利之登記。（土地法第一〇三條）；土地裁判所接受權利關係人提出之異議應于公告期滿後開始審理，前項審理經裁判確定後，應即通知地政機關登記之（土地法第一〇四條）。在土地裁判所未成立以前，一切異議由司法機關處理，或先由地政機關予以調處。（註八）至於地政機關向土地裁判所司法機關聲請處理之手續，土地法上無特殊之規定，當依普通訴訟程序辦理。

我國對於異議之消滅，撤回及重新提出等，土地法中未有明文規定。總之立法之原意，關於異議之消滅既以未加規定之故，大概因我國在登記程序中所發生之異議係由土地裁判所或司法機關審理即可以，而不須知上述澳洲各地之先向登記處提出異議再向法院起訴，故自無因時而消滅而異議消滅之可能；異議提出後，若按照普通訴訟程序之規定，異議人自有撤回之權，查我國訴訟法四二六條之規定，上訴人於裁判決定前，得將上訴撤回，異議既經地政機關解決，自應依原民訴法之規定准予異議人以自由撤回之權也。至於異議可否重新提起一問題，亦可依原民訴法之規定，而加以推論。按我國異議既無消滅之規定，若僅依原民訴法之規定而自可撤回者，則依照普通訴訟程序之規定，不得再行

提起。

查異議土地裁判所或法院判決後，按照土地法一〇四條之規定，聲請之一方如為異議人，亦過可取得其登記，而得再行聲請及公告等手續。吾人以為此點頗有商榷之處，查在異議人勝利而得行登記之場合，聲請人亦係異議人所提出，而登記名義人則為異議人，則聲請

與登記二者之間，內或于發生歧異，亦以地價中價及定着物其價申張二者，為聲請書中最重要之項目，而聲請人所由申張之價值，異議人利人是各完全同意，無法判斷，故在此種情形之下，似仍應由異議人利人從新聲請登記之為感，不過查在公告時手續可以從略耳。至於聲請人所繳之登記費，在此種情形下，是否應予退還，又如聲請人敗訴，原聲請人因此面受之損失是否應由異議人賠償；凡此種種，土地法及其施行法中均付之缺如，似均有增訂之必要。

在土地已聲請登記而登記未行確定之一段期間內，聲請人是否可自由撤回其聲請，我國土地法中亦未規定。此蓋由於我國之土地登記，其目的着重於地籍整理，屬於強制之性質，凡未經依法登記之土地，均將喪失其所有權，故土地之未經聲請登記者且將強行其聲請，則土地之已編聲請者，自無撤回之可能也。

- 註一——見 The Facts, Oil and Gas, 第一九頁
- 註二——見 Registration of Title to Land Throughout the Empire, 第一五頁
- 註三——見 Australian Torrens System, 第一五頁
- 註四——見上册第七二—七五頁
- 註五——見 Registration of Title to Land Throughout the Empire, 第六二頁
- 註六——見 Australian Torrens System, 第一五頁
- 註七——見上册第八頁

註八一——見內政部二十五年九月二十五日呈准行政院第五六一號令「解釋各省市地方在土地裁判所之權限」案。未報公市以前關於處理地權案件疑義」案。載內政部規程第三〇頁。

### 五、完成登記

要請登記權利之經過經公告通知等程序而無異議，或有異議而經決者，其業經得字即為將此項權利以所權人之名義登記並發給證書，於是第一次登記手續即告完成。

(一)登記完成之實際時刻 登記究在何項手續續行後，始可認為完成，對於此一問題，各國加以具體規定者，亦有未加具體規定者。澳洲各邦新西蘭，及薩斯威德，阿爾柏塔等地，均規定當登記時一經填入該頁之時，則該頁所載土地之登記權即告完成。而在曼尼托巴，則規定未如此精確，至於英格蘭，愛爾蘭，及大魯，于列爾哥倫比亞，法律上對於此點未有隻字提及。

我國土地法上對於登記究以達到何種階段始認為完成一點，亦未明白規定。

大多數施行登記制之地方之所以將登記完成之實際時刻精確規定於法律之上者，蓋以登記在完成以前，該項權利如發現確有瑕疵，則歸與讓與出之時間已過，登記應仍有增加以駁斥，同時聲請人亦可對聲請自動撤回；至若登記業已完成，則所有人之權利便告確定而不可更改。我國土地法第九十條亦規定：「登記人員對於關係人於登記完畢後發現登記錯誤或虛偽情事，非經查明通知，不得對土地權利所發生後，不得更

(二)登記次序與聲請先後之關係 登記之次序，在大多數地方，均以聲請登記之先後為標準，例如英格蘭之法律即規定：聲請之登記與否，應依其提出於登記官之手序為之高低而定；我國土地法第七

十九條，亦規定登記依收件號數之次序。蓋我國地政機關於接收登記簿時即可會同列收件號碼並將其記載於收件簿上也。 (三)所有權以他項權益及負擔之登記辦法 所謂他項權益及負擔，實際上均為加於土地完全所有權上之各種限制。蓋土地權利之總登記之後，即有完全行使之權，其得以限制之者，僅有業經登記於登記簿上（或權利證書上）之他項權益及負擔而已。於在第一次登記簿完成時，他項權益及負擔應予同時登記。於此應說明者有一問題：第一為地上之各種負擔及權益是否均須登記，第二為登記之次序問題。關於第一問題，凡實行土地權利登記制之國家，其規定大概均為不同，此即完全所有權以外之他項權益及負擔大都須同時登記入登記簿之中是也。例如英格蘭，愛爾蘭，苦古因蘭，新西蘭，不列顛哥倫比亞等地規定：除負擔以外之其他權益——例如抵押，租賃，地役等——均須登記於登記簿之上，而在不列顛哥倫比亞，則已登記之權利須受聲請登記後所登載各項負擔之約束；新南威士，塔斯馬尼亞，薩斯威德及阿爾柏塔，規定地生之租賃，抵押以及其他負擔均須登記。而南澳大利亞則將地租負擔 (Rent Charge) 亦列入應予登記之範圍內。(註二)我國關於總登記之他項權益及負擔之內容，則用列舉方法規定，即地上權，永佃次，地役權，抵押，地租，抵押權是，此外之物權如質權留置權等，均不在登記之列。

互不相立

數抵押權，其於此項登記之後發生之。此兩項規定，實足互相印證。蓋權益行使之先後，關係當事人之利益甚巨，例如在(同)土地設定兩個抵押權場合之下，其先行傳者則有優先受償之權，而後行使者為後受償權者。故我國土地法規定之原則，他項權益之會先登記者，

第一順序人。次登記者，為第二順序人。餘以此類推。第一順序人之權益有絕對性，可以對抗一般人，而第二順序人之權益則只有相對性，而不能對抗第一順序人。照土地法中此種登記順序之規定，應以其他法律所未言明定者為限；例如破產法中對於除財產有優先受償之規定，初不因登記之先後而有所變更也。

(四) 權利證書之登記 登記完成後，應給所有人以一紙權利證書，此項權利證書，即為所有人權利之絕對證明，惟若登記簿與權利證書二者間發現有不符之處時，仍應以登記簿為準，蓋托命斯制之法律精神，因以公家當局之土地權利發於私人管制之土地權利也。(註三)

權利證書之名稱，各地不同；有稱之為土地證書者，如英格蘭及愛爾蘭是；有稱之為所有權證書者，如安大略是；其餘澳洲及加拿大各地則稱之為權利證書或稱不權利證書，我國則稱為土地所有權狀及他項權利證明書。

按各國法律之規定，發與所有人之權利證書，為存土處保存之權利證書之副本，兩者之內容及文字，均應完全相同，不得稍有差異。此項登記處保存之權利證書，係依照登記號碼，裝訂成冊，故又稱為登記簿 (Registry)。我國之土所有權狀及他項權利證明書雖亦仿根據登記簿填寫而來，然彼此之內容並不完全相同。又我國每一他項權利人均可取得一紙他項權利證明書，而其他各國則僅備登記簿於所有之權利證書上，而不另發證書。凡此均與我國與其他各國不同之點，茲照譯南澳大利亞權利證書格式一類於下，以見一斑。至於我國之土地所有權狀及他項權利證明書，讀者可參閱內政部民國二十五年五月印製之「土地法實施細則格式」一書，此不另列。

登記簿第 X X 冊第 X X 頁 (註四)

南澳大利亞權利證書 (南澳大利亞五字上加蓋章徽)

魯派生與那士住居於 X X 地 X X 街 X X 號，職權為 X X，

對於下列土地具有某種權利，惟須受後開或可書之各項

負擔、留置及其他權益之拘束。(此處詳填該項土地之標示，並對於附設在本權利證書後或背面之地圖以及留存於測量長官公處之公共地圖均須加以說明。本權利證書所附之地圖，如屬可能及必要，必須將其與該項街道之距離或其在此段中之地位指明)

茲當公證人台前，余謹簽蓋章於後。  
X X 年 X 月 X 日 登記長 (簽名蓋章)

權利證書以每一宗一土地被給一張為原則，但當某一土地上有各種不同之權利存在而法律上又允許其各為所有權之登記時，則關於實際上之同一土地，必發出數張權利證書，在此種情形之下，各國之規定，大多為每一個別登記，均發給一張權利證書。此種情形之最普通者為：租賃人與自由營業人之土地，終身營業人與剩餘產權人之土地 (按終身營業人者，即一人對於土地之所有權，僅以其一生為限，彼死後該地即歸剩餘產權人所有)。以及共有人之土地是也。以下更分別述之：

在多數國家中，同一土地之租賃權及自由營業權二者，均可同時分別登記為其所。權之登記，故在此等國家中，租佃人可以取得其租賃所有權之權利證書，而自由營業權人則可取得其自由營業權之權利證書，惟有新南威爾斯則例外，蓋據此邦之規定，租一地之自由營業權業已登記，則其租賃權僅能作為已登記土地之一種負擔登記，而不能於登記簿上單獨登記也。

同一土地之終身營業人與剩餘產權人是否可以各別登記而各自取得其權利證書，各國之規定頗為紛歧而曖昧。例如若因士蘭及阿爾柏塔二地規定終身營業人可以單獨向地請求為第一次登記，但其剩餘產權人是否可以同聲稱請登記而取得權利證書，殊屬疑問。又如新南威爾斯規定剩餘產權人可以隨終身營業人之後而為登記，法律上已明文言之，但此所謂登記，係指單獨登記單到取得權利證書而言，抑係僅指於終身營業

人之證書上將該項權利加以註記而實，則無法確定。俾有兩項大別及塔斯馬尼亞規定：割除產權人如願單獨登記，則可以取得其權利證書。至於新西蘭，則一地上如有剩餘產權存在應於該身管業人之登記員上註明之，而不容別自登記，故其剩餘產權人之不願取得權利證書，自不待言。

共有入是否可以各別取得其所有權之證書，各國之規定亦至不一致，惟於此有一原則，即凡共同有權利之不能分別登記者，則共有入僅可以共同取得一張權利證書；而共有權利之可以分別登記者，共有入亦可各自取得其權利之證書，此一規律，除安大略以外，因各地皆然，極少例外者也。英格附自一九二五年新登記法頒布以後，共有權僅可以舉例一次登記，共有入不能各別取得權利證書，愛爾蘭則因共有地之為公同管業 (Tenants in Common) 或為共同管業 (Joint Tenants) 而規定各有不同。所謂共同管業者，即一地之產權屬於兩人或兩人以上所有，共同管業人之一如有死亡，則該項產業之全體屬於其他尚存之共同管業人所有；但在公同管業之情形下則不然，公同管業人則須共同登記而別登記而每人取得一紙「土地證書」；至於共同管業人則須共同登記而共同取得一紙「土地證書」。在安大略，共有入必和共同登記，但權利證書或共登一紙，或各登一紙，均無不可。在澳大利亞新西蘭各地及不列顛哥倫比亞，則登記與證書發給二者完全密切配合，如分別登記者，則分別發給證書，共同登記者，則共同發給證書。新南威爾士之規定，凡共有土地人無論為公同管業人抑或為共同管業人，均須分別登記；若因士蘭則僅規定公同管業人必須各別登記；而在南澳大利亞、塔斯馬尼亞、維多利亞、西澳大利亞、新西蘭，不列顛哥倫比亞各地，則公同管業人可以各別登記，亦可以共同登記，而共同管業人，似必須共同登記。

我國土地登記完竣後，每一宗土地應予發給一張土地所有權狀，若該之所有權屬於數人共有，則此項權狀由共有入共同保存之。(每一共

有人之應徒部份，所有權狀上須詳細載明，自不待言)。至於所有權以外之他種權利，則每大發給一紙證明書。由此言之：可知我國之土地所有權狀，就每一宗土地而言，無論在何種情形之下，均只有一張；惟一地之他種權利證明書，則因情形不同而有或多或少之別耳。

(五) 契據之登記保存及查閱 土地權利既經登記完竣，據大多數國家法律之規定：與聲請書同時上之標記契據，必須加以標記，即將該地業已依法登記之事實於契據上註明，該項契據之全部或一部即因此而被塗銷；如契據上記載之土地業已全部登記，則此項契據便由登記處加以保管，如記載之土地經登記完竣有一部分，則此項契據仍交回於原聲請人。此項由登記處保存之契據，以後非在一定條件之下，不能任公衆閱覽。

英格蘭之法律，並未規定權利契據須保留於登記處之內，不過規定須於其上加以標記，俾該地業已登記一事得以一望而知。愛爾蘭，不列顛哥倫比亞及澳洲各地，法律上規定：契據之標記保存於登記處者，僅以與登記之土地有關者為限。但關於契據之標記保存及在閱之詳細辦法，上述各地，亦不盡同。例如新南威爾士，若因士蘭，塔斯馬尼亞，及新西蘭等地，不用契據標記，而用契據「塗銷」字樣，但所謂「塗銷」，亦不外表示將新登記事項於契據上加註而已；據維多利亞之規定，契據除須標記留存於登記處外，該地業已登記之事實，亦應於契據登記處附存關於該地之文件上加註說明，經過此種手續以後，該地此後之移轉等行為即可不再向契據登記處呈報之聲請；新西蘭之規定亦然。其他各地，雖法律上無此規定，實際上亦均如此辦理。至於契據之查閱一事，澳洲各地除若因士蘭以外，均規定登記處保存之契據，非經原權利人之允許或取得法院之命令，不任他人查閱，而若因士蘭則法律明定公衆有查閱之權，愛爾蘭及不列顛哥倫比亞，則此種公開查閱之權在土地登記法以外之規程條例中規定之。

加拿大各地除不列顛哥倫比亞已見上述外，其如曼尼托巴，薩斯喀

微溫、阿爾柏塔三地，關於契據之編記及保存，法律上如無文字道及，但實際上亦係採用澳大利亞之方法，意謂編記契據由登記處保存。(註六) 至其是否亦須編記，尚不甚明瞭。胡查薩薩與微溫及阿爾柏塔兩地，此項保存於登記處之契據，亦公開閱。安大略對於契據之登記保存等項，法律上均未明言，但第一次登記之事實，須由契據登記處或該地之文件上加以記載耳。

我國土地法律第九十條規定：「因聲請登記提出證明文件及其他應行送還之文件，應加蓋主管地政機關官印，並記登記簿號數，收存年月日，收存號數，分別普通權利及特別人。」以此我國在第一次登記完竣後，聲請人對該之契據文件，均須送還，不備由登記處加以編記耳。

夫權利契據之所以須加編記，良以土地經登記後，權利人已取得權證書，此項證書，不僅可以證明權利之對證，亦為權利之唯一證明，此後該項權利如有移轉及設定負擔等事，尚須由當人將權利證書提出於登記處，換發新證書，或於舊證書加以註記，但如原存之契據上不得已登記之事實證明，則該項契據仍未失其證明權之效力，是同一權利所有權證明文件，不僅有途案案集辦土地登記發給權利證書之旨，亦恐不法之徒利用舊契以實行非法之行為，而致善善之第三人受不當之損害，故契據編記之目的，如用不格調之詞謂之法律上用契之，則實以原存之契據不為廢止土地之買賣及其他與地質交易之人。(註七) 蓋該契據之被用為詐欺取財之工具者，所在多有，例如在澳大利亞之利德中，即曾有極案利用土地已登記後之契據以騙取財人之金錢云。(註八)

我國於土地登記後，原契據均須退還於原有人，與各國規定之須將契據由登記處保存者迥異，推測立法之原意，不外基於兩種理由：一為土地登記在我國尚屬首創，人民對於持有契據之真偽觀念，一時尚無法了解，故將之登記處保存之土地所有權狀及他項權利證明書在內，以資保護。

人民心目中之比重，或竟小於原有之契據。在此種情形之下，如登記後契據不存，將引起人民之疑慮，甚至引起登記之推行。二為原有契據既經登記加給註記，實即等於註銷，表面上雖仍發還於人民，實際上亦等於廢紙，則何不顧人民之愛而發還之哉？此種主張雖亦有相當理由，實則尚不盡然。蓋就托查斯制之原理而言，實欲以公眾發給之權利證書，代稱人民相互間私立之文契，前經登記發給後，即為廢紙之唯一證據，後者之法律力即行消失，今契據既仍發還人民，則同一土地所有權有兩個證據存在，勢免不生流弊，蓋契據在民間之價值，既尚未消滅，則登記證書發還後，匪特不足以減弱其效力，實尚足以益其效力也。若將契據留存於公眾保管，則足以顯發其抑此種投機之心，人民對於政府發給之權利證書之信仰，必至大損，蓋捨此以另，彼手中已獲更可靠之權利證書，至於登記能否獲行，完全係政治力量及行政效率之問題，初不與契據之存廢與否有所關係，似亦非須過慮也。

(六) 登記簿是否公開閱 土地利既經登記以後，為便利權利關係人或其他欲與該地為交易之人等有應參考起見，登記簿自應予人民以查閱之權，此為自明之理。英格蘭及安大略均規定登記簿須公開閱人查閱；曼尼托巴則此無明文規定，但實際上任何人均可前往查閱，惟須繳納相當之費用耳。在不列顛哥倫比亞，薩斯喀徹溫，阿爾柏塔等處，法律上規定：登記處應人民請求時，可以將登記簿及留存之契據抄給一份；至於阿爾及澳洲各地法律上亦均以明文或暗示規定登記簿可以在內查閱。

我國土地法第五十七條規定：「聲請與登記簿之費本或節本者人須繳納抄費；聲請閱登記簿或抄取文件者，應繳納閱覽費，但以利害關係部分為限。」

(七) 登記完成後已登記之權利與契據發給之關係，在沒有契據發給之處，一切土地均應分，通常須由專人赴契據登記處加以登記；但在土地業已依原權利登記完成以後，土地之移轉及設定負擔等行為，

、自了此後，登記證書，則其效力即行終止。

在、荷蘭、奧地利、曼托瓦、及、瑞士、以及非洲各處，於土地登

記時，均設有登記手續，以予其登記土地以法律上之保護是也。此

類土地，均、須、經、過、登記、始、能、發、生、土地、法律、上、之、效力。此、類、土

地、之、登記、之、手續、與、其、之、登記、之、手續、亦、有、其、異、也。其、中、以、法、國

之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

發給土地登記證書之內，故不詳。

註一——P. Reservation of Title to Land Transactions in France

註六三頁。

註二——七頁第六頁

註三——Austrian Land System. 第七六頁

註四——瑞士土地登記法

註五——G. O. de. R. et. P. de. L. et. de. 1897.

註六——The Canadian Land System. 第七

註七——第七四頁

註八——Registration of Title to Land Transactions in France

註九——七頁第七一——七二頁

### 六 已登記土地之撤銷

已登記之土地，如處於未登記之地位，自可由何人任意撤銷之

。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴

格。其、中、以、法、國、之、登記、之、手續、最、為、嚴、格。其、中、以、法、國、之、登

；經遺產歸公後，即由私人有土地而轉歸公有土地，若公有土地不應登記，而此項土地又不能從登記簿上撤消，則此種規定不啻自相抵牾，未能收一致貫通之效。故據英國樞密院之意見，在上述情形，則應准該項土地從登記簿上撤消（註一）。

土地登記既經撤消之後，則該地以後之移轉變更，仍應受契據登記處之管束，此在上述英格蘭、愛爾蘭、安大略、曼尼托巴、西澳大利亞允許登記土地撤消之各地之規定皆然。

我國土地法登記簿上，規定有塗銷登記一項。（註二）其塗銷之原因，有由於權利客體之喪失者，例如土地消滅是（土地法第一一三條及第一一四條）。有由於權利主體之喪失者，例如權利一定關係人之死亡或失蹤是（土地法第一二九條及第一三〇條）。惟吾人以爲後述情形之

下，某地權利既因關係人之死亡或失蹤而消滅，似應依照民法繼承編第一一八五條之規定，以戶籍財產論，收歸公有，即塗銷前登記而另作公地登記，土地法於此未詳加規定，似不無闕略之嫌。

我國土地登記爲強制性質，除上列二種情形之外，所有人不得自動撤消其登記，自不待言。

註一——Registration of Title to Land Throughout the Empire.

第七二——七三頁

註二——土地中之「塗銷」與「塗銷登記」，意義固不相同，蓋單指塗銷，大抵指指塗銷情事之標示事項，權利事項，而誤以塗銷所載之事項，是屬於權利之變更；至塗銷登記，則在權利消滅之後爲之。

### 民國二十四年中國地政大事紀要

（摘錄金海同編中國近六十年地政大事表）

國府公布土地法施行法。行政院頒布各省市政經費籌集辦法。第五次全國代表大會宣言，關於地政建設，主張勸導墾荒；確立土地行政制度；完成丈量；規定地價；調整土地分配；促進土地使用及活動土地金融。內政部召集第一次全國地政會議。內政部公布各省市訓練初級地政人員辦法大綱。內政部公布修正土地測量實施規則。委員長行營公布丈量田地方。陝西省公布土地陳報試辦章程。中國農民銀行成立。湖北省公布土地陳報章程。廣東省改征臨時地稅。河南省辦理縣土地陳報。湖北省辦理鄂東鄂南縣土地陳報。山東省民政廳設立地政科，舉辦各縣陳報。中國地政學會在南京舉行第二屆年會，討論主題：中國目前之土地政策。閩錫山氏條陳中央，主張土地村有，并擬訂土地公有原則及辦法。內政年鑑土地編初稿完成。



# 土地政策與土地測量

文 奎

我國土地政策，乃為 國父倡導之平均地權。平均地權之方法，主要為地主預備，照價徵稅，漲價歸公，及照價收買。其目的，要使全國國民可得平均享受土地權利之誠實，而排斥私人壟斷，以土地為公共之具。也就是說，要充分達到地權其利，而便由土地所發生之權利，歸國民全體共同享受。土地問題，是社會政體之問題，尤其在中國，解決土地問題，為解決民生問題唯一之方法。蓋土地為人類一切生產之工具，土地問題能解決，則吾人之衣食住行也就很容易解決，亦即民生問題可得解決。因此土地政策之施行，成為當今最要之急務。

土地政策與民生問題，關係為重要，故施行土地政策，必須切實，必須徹底，方能收確實效。但欲切實與徹底，有一先決要件，就是要知道：全國土地面積有多大，其中有多少畝農地，有多少畝荒地？有多少畝市地？有多少畝林地？有多少畝牧地？以重江河湖灘佔多少畝？公共設施佔多少畝？還要知道：各項土地在區域分佈之狀況如何？其所有權分配之情形如何？這先決要件能解決，如欲調整土地分配，或欲改進土地利用，無往不利，而土地政策之施行，自易切實，自易徹底。解決這先決要件之法，就是要先打掃土地測量。土地測量是施行土地政策之基本工作，建國大綱第八條中，以至孫土地測量完竣為一籌完全自治重要條件之一，而土地法第二十四條亦明白規定未經依法為地籍調查之土地，不得為所有權之登記，其意義之重要，可想而知。

土地測量比實施土地政策關係切要，但有人以土地測量為最繁雜

之工作，其煩雜之時間甚多，而所要之經費亦至鉅，觀其長短，往往不肯舉辦。這種看法，是對於土地測量之實際未能完全明瞭之故，如果完全明瞭之後，則一般人以爲煩瑣之各點，均不成問題。

## 一

土地測量大體分為大三角測量，小三角測量，三角測量，戶地測量，面積計算，及繪圖列表等。

大三角測量，是在地上選定若干大三角點，用較優良之儀器，最精密之方法，以測定各點間之角度，依據測量之基線及直接測定距離或方位角之線，以計算各點之位置，並按各點之距離度，將地面位置投影於平面上，計算各點之平面座標。各點間之距離大約由二十公里至四十公里，為全國或一省大面積土地之控制點。語云「善之分毫，懼之千里」。測量地圖，自一地方開始，逐漸向四方推進，但所測之區，每一部分均不能免有微小之誤差。國際差之累積，推遲不遠，即可發生方位偏斜，距離參差，以致無法接合，且地斷裂球面。各地之子午線，均合於南北極而不平行，測量地圖以地面為平面，又可發生北方黃赤角方位之誤差。若每一若干距離測設一種控制點，則測量地圖由此控制點推遷至該控制點，即可將其點以調整方向，糾正距離，地圖即可至一兩其誤差亦不影響於兩控制點之外方。測量小區域之地圖，其測量之區域之控制點；測量大面積之地圖，須測量大面積之控制點。土地測量為解決全國土地問題之基本工作，而大三角測量測定全國控制點之坐標，較複雜土地測量，較易自土地測量始。



之附屬，或按原圖縮小比例尺繪成區域概圖等，更可依原圖圖幅  
分繪圖幅或縮幅，覽表等。

土地測量又有航空攝影測量之一法，此法仍需要大三角測量及小三  
角測量，而前估計及繪製圖表等，亦與測板法同，佛將測板法之圖模  
測量及戶地測量其項業已改作航攝，控制點測量，糾正，鑲嵌，複照印  
製，及圖繪補測等業務而已。航攝是在飛機上用空中攝影器攝取地面  
之影片，其片尺可由五分之一至二厘分之一，各影片前後左右均須互相  
重疊一部分，按個測圖量是在平地對照各影片四隅之處預定控制點，每  
相對照影片之公共部分，至少須有控制點兩點，各點測定之後，精密測  
定其位置，糾正是利用糾正儀，據控制點之結果，將航攝影片之比尺尺  
及傾斜糾正之，并印法約適合規定其比例尺及水平之影片，雖是用糾正  
之影片，而其印刷部分，亦須按合，整測圖全部繪成成一整個之影片，  
複印即是在有鑲嵌影片上，按規定之圖幅分割成格，使所印之比尺尺用  
按印法放大之，其用藍色印出印法時藍色圖，而繪測圖是將藍圖圖面  
定於測板，圖面上，按地對照土地地形，繪出其地形於圖上，如藍  
圖上若有標不准之處，即利用印板法糾正繪繪，至計配地類，測定地  
號，及調查等，亦土地測板法同。

### 三

土地測量當然應自大三角測量開始，但大三角點為全國之控制點，  
其業務進行之計劃，須以全國為一，且其結果之應用，不僅為土地測  
量之一體，凡大面積之各種測量，無不以上三角點為其重要之控制點。  
此種工作，以日本土地測量法與中央測量局辦理為最詳，廿七年  
頒布之各省市地測量法，程序人類之第五條，規定大三角測量，由內政部  
會同參謀本部辦理測量局統籌辦理之，江蘇浙江兩省，以前自行舉  
辦，三三測量，後由決定由中央辦理，故在二十一年以後，皆停止，  
惟陸地測量局仍照常進行，小三角測量之控制點，其業務計劃，可

以一縣為標準，以前各省施行小三角測量，如多以一縣為一單位，此種  
辦法，尚不完善，如將一省劃分為數個測量區，分區辦理，不特精確均一  
，而業務進行更可迅速，其業務則則以一縣為一單位，其測量，航空  
攝影法之土地測量，一切設備不致巨大，如僅對土地測量自舉辦之，則  
亦不經濟，陸地測量局，歷十餘年之經營，人才儀器已足完備，故各  
省採用航空攝影法者，皆委託陸地測量局辦理，如江西之南昌縣江蘇之無錫  
縣，由航攝不測繪補測，皆令委託陸地測量局辦理，其後江蘇江北九縣，土地測量  
，皆將繪補測一項，由各當地政府分別自行辦理，是時得之原因，  
比較適合實際之需要，而可同時施行各項調查，省時經費，利益良多，  
情形最發達，事乃休矣。

土地測量所需要之各種儀器，亦為重要之件。大三角測量之重要儀  
器，如精密之測角儀其物尺，測鏡及子午儀等，子午儀常有儀天  
文時鐘無鐘帶記時器等，此種儀器，陸地測量局已有相當數量，正式  
儀器，所差亦有限，小三角測量之重要儀器，如測鏡至一沙之測鏡，測鏡  
尺等，以前各省地政機關，購置甚多，如測鏡中分配，單數大部  
分之應用，測圖測量之重要儀器，如測鏡及量距儀之尺，凡普通測圖  
儀器，雖至小者，即可應用，而測鏡數量較多，須有數量精確，量距儀  
之尺，當然以鋼捲尺為最良，但其價昂易斷，油耗力大，如能以鋼絲  
綫製成竹尺，亦可得滿意之結果，土地測量之重要儀器，如測鏡全用鋼  
不板及量距儀之尺，小不板從我國自己製造，其價廉，用費小  
多，較置容易，而統計之精確，亦較置，測鏡全用鋼製法  
雖可計算地面積，但其精度則遠不及，其繪圖儀器，如繪尺等  
，亦須量量置。

測量員工作之精力，既成果，轉租及用費之資費亦有關係，欲求測  
量員成績優良用費節省，則須注意健全管理辦法，以前各省測圖土地  
測量之初，業務進行均甚遲滯，如陸地測量局，辦理時計畫，無不  
不成果，其進度此速的，然每一測量員工作之精力，亦於江蘇省

已過之工作情形，可轉次之標準：

大三角測量每人每月約完成一點之二之一  
 小三角測量每人每月約完成八點  
 圖根測量每人每月約完成二百二十點  
 戶地測量每人每月約完成一千八百點

面積計算使用量項每人每月約完成六千畝  
 繪圖每人每月約完成六千畝  
 今以一縣為標準，假設全縣面積為二百萬市畝，除大三角測量師中  
 尖辦理外，將土地測量各種業務之數量，繪用人數，完成時期，列表如  
 次：

業務種類	業務數量	預定人數	完成月數	開始月份	完成月份	備考
小三角測量	小三角每三百四十點 線測量每半一百點	六	八	第一月	第八月	
圖根測量	五	二十	十一	第二(中)月	第十二(中)月	
戶地測量	二百萬畝	一百二十	十	第四月	第十三月	
面積計算	二百萬畝	三十六	十	第五月	第十四月	
繪圖	二百萬畝	三十六	十	第五月	第十四月	
繪製地圖一覽表等	二百萬畝	六十	九	第六月	第十四月	

如願上表施行，土地測量開始後第六個月，即辦土地登記，若能於  
 完成。全縣面積比二百萬市畝或多或少時，工作人員可按比例增減。  
 十一個月內將登記辦竣，則全縣土地測量及土地登記，可在十六個月內  
 再按上表將應辦之業務列之如次：

名稱	附	件數	量	備考	
一 秒 鐘 經 緯 儀	三	架	一	六	架

普通經緯儀	三脚架	一	二十架	
二等水準儀	三脚架一水準標尺二	一	一架	
基線尺	彈簧秤桿或張力重錘及尺架	一	一份	長五十公尺之不銹合金尺
六倍或八倍望筒望遠鏡		六	個	
繪圖儀		一	架	
小平板儀		一百六十	副	測板、三脚架、測斜照準儀、方格羅針、移點器、油布板覆
標桿		六百八十	根	
量鏡儀		四	十副	
繪圖儀		二	副	
三十公尺鋼捲尺		八	盤	
三十公尺布捲尺		一	百盤	
一公尺鋼直線尺		十	八條	
十公分明器三角板		六	百副	



小三角測量，六區  
四級測量及戶地測量，七分五厘  
面積計算，五厘  
繪製圖表，一分

合計，九分七厘二毫

航空攝影測量法，由航設局派員訓練測師，一般平均費用之經費，江蘇編為五分六厘，浙江平湖為五分八厘，江西寧昌及新建等八十一縣為一角一分六厘，取其適中之數亦可作為七分五厘，如是土地測量，不論測板法或航空攝影法，每畝平均需要之經費，均不應過九分七厘二毫。

各項儀器購置費，為數亦甚鉅，但儀器之使用，不屬於一課，甲縣用畢可移至乙縣，乙縣用畢應移至丙丁等縣，詳述儀器價值高昂之儀器，可用至數十年，開始大批購置，固然導致費多，若用過數年之後，按畝計算，則又甚微少，儀器費每畝以一分計算，實際已極寬裕，估計每畝土地測量之經費，無論採用何法，連同儀器費，可將不超過一角至七厘二分。此項數目，係按土地地形繁雜地勢險峻用至百分一至二分一比例尺之縣份而計者，若地形甚大或平原荒山之地，可用四百分一八千分之一或更小之比例尺，則其所費經費，亦必隨之減少。

現在再考地價，按二十六年三月江蘇地政季刊所載，上海灘全縣每畝平均地價約一百元，南匯縣約一百五十元，又按江蘇省土地局二十四年三月之行政報告，南匯縣全縣水田旱田開墾荒地四種土地之平均數，每畝地價三十五元，但未將城鎮村地地地加入計算，若加入計算，其平均地價，當要提高甚多。當時其他各省地價，或稍高或低，若以最低三十元第一級各縣每畝平均之地價，是絕不能算多的。地價稅照地價百分之一征收，每畝平均三角，而每畝之測量經費一角零，厚二毫，尙不及一年地價百分之三十六。各縣經辦土地測量之後，納稅畝額均不增漲，上海轉向來地籍甚確，故頗仍增漲百分之十，廣東縣縣畝頗增漲至

百分之七十，平均計算，最少增漲必在百分之二十以上，地價稅之增收亦必在百分之二十以上。二年地價稅之增收為第一年地價稅百分之四十以上，但此數已超過土地測量經費。換句話說，備稅稅收而計，土地測量辦完之後，在二年之內，不特測量經費收回而尙有贏餘。二年之後，永遠得其全部利益。如此測量經費已有確切保障，只須先期辦法費，即可完竣。故能完全明瞭土地測量之實際，所有以對工作繁雜，辦時甚多，及用費至鉅之各點，均不成問題。

### 五

各省以前辦理土地測量，成績頗多可觀，惟以當時環境關係，未盡達到應辦之境地，其最大原因，則為經費之未全多額籌足。測量經費，即使令由省庫撥用，是勢所不能，不得不由各縣分別籌措，但各縣經費不同，情況各異，甲縣則經費充裕，乙縣則極端拮据，故甲乙兩縣之土地測量，既不能同時舉辦，亦不能前後銜接，人力財力，俱難無形損失。抗戰之後，情形特殊，當艱阻更多，而在此時期，地價變動特鉅，且有許多地方，非偏僻荒涼之區，今已為重要繁盛之地，地價上漲何止倍蓰，以後辦理更無已時。平均地權之步，有測價局公之規定，在此非常時期，須有臨時辦法，即以地價變動最鉅之各地，先行申報其地價，然後再正式舉辦土地測量，以謀土地問題之根本解決，故有地價申報之設立。自一三以後，各省土地測量久未動靜，惟廣東陝西兩省，尚未停止，現在四川之重要區域自宜宣業。貴州之貴陽，廣東之仁化，陝西之寶雞等縣，皆正在辦理土地測量，以後預備開辦之處，為數甚多。

舉辦土地測量，本無若何困難，惟以未能整個通籌劃，頗此大礙，問題即發生。現在地政署將正式成立，土地測量，當然其重要之工作，甚盼望地政署將全國土地測量整個計劃，通籌籌備，由中央各縣分區進行。土地測量為技術事業，必須中央集權辦理，與他項行政不同，整

各州法律可不一致，但測量事業，全歸中央，可籌情績。學利在望，以後土地測量最為重要，因鑑以前各省未能達到善辦之步，將此後應行改善及籌備各點，述之於次：

一、全國土地測量之計劃，由中央彙編詳細規定，各省無均須遵照計劃施行。

二、擴大現有之土地金融處，成立土地銀行，籌足土地測量基金，分給各種測量經費，由各縣撥收賦稅，平均分期歸還。

三、大量訓練技術人員，以便同時各處辦理測量。

### 民國二十三年中國地政大事紀要

(摘錄金海開編中國近六十年地政大事表)

委員長召集十省省長談話，將清丈土地列為各省四大基本政變之一。行政院頒布辦理土地陳報辦法。及公有土地處理規則(後改為條例)。四中全会討論陳委員采夫等關於執行本黨土地政策提案。財政部與全國經濟委員會合組土地委員會，全國土地調查開始。第二次全國財政會議通過整理田賦附加原則案。內政部頒布土地測量實施規則；全國大三角測量實施辦法大綱。內政部修正提倡國人考邊地辦法。內政部起草邊區土地法。儲蓄銀行法公布，規定得為權押有確實收本之不動產抵押放款。安徽省成立土地局。江西省改土地整理處為土地局。河南省改設地政籌備處。甘肅省設立清丈土地糾紛公權委員會。江蘇省舉辦鎮江等縣土地陳報。南通縣籌辦市地價申報。中國地政學會召集土地法研究會；又發行地政週刊。中國地政學會在鎮江舉行第一屆年會討論主題：(一)目前中國土地問題的中心，(二)目前中國土地整理應採之程序。

四、設立儀器工廠，修理精密儀器，製造普通新儀器，小平板儀，量角儀等簡單儀器及測距尺文具等。

五、設立造紙工廠，製成測圖，簿冊，土地權狀等各種用紙。

六、設立印刷工廠，印刷各種測量簿冊，須有攝影製之設備。

以上六點俱能辦到，再將組織健全，章則齊備，則土地測量之推行，如水之就下，毫無阻礙，土地政策之施行，自然切實，自然徹底。土地問題解決，民生問題即易解決。



# 土地測量考核問題

唐陶華

土地測量有三大原則，即確實、迅速、經濟是也。蓋測量所以測定土地之界址、面積、及位置，以爲促進土地利用、調整土地分配、及推行一切建設之依據；若精度稍有欠缺，則一切難以設施之計劃，勢必隨之錯亂。故「確實」爲測量之第一原則。過去各地辦理測量，往往費時甚久，以故各階段業務不易銜接；甚或圖幅妨成，地形已變，登記進行大受影響。故「迅速」爲測量之第二原則。測量業務，不特須有大批之人才，且須有大宗之儀器，經費開支，頗爲龐大，政府往往俾於舉辦；若能以最少之經費達最大之效果，則測量事業之發展必速。故「經濟」爲測量之第三原則。

測量業務，工作繁瑣，技術複雜，故此成果之符合三大原則與否，相關之因素甚多，未可執一而論，而工作之考績要不失爲重要因素之一。測量業務既爲一種技術業務，故其考核方法，與普通行政工作之考績有別。第一，對於技術人員之工作，須定一適當之標準；第二，對於工作之精度，須有嚴密之考查；第三，對於工作勤惰之人員，須有合理之獎懲。試由下文申論之：

(一) 工作標準問題 根據過去各省市所定之測量工作標準，加以分析，有二點可供研究：第一爲時間單位問題，第二爲作業單位問題。

(甲) 時間單位問題 關於時間單位方面，河南、湖北、南甯等省，採用以「日」爲單位之制度，即規定每人每日之工作標準；江蘇、浙江、雲南、廣東、上海等省市，採用以「月」爲單位之制度，即規定每人每月之工作標準，夫測量業務，在外業期間，受天候之影響甚大，對日成績勢難均勻，且業務有先難後易性質，不易強斷斷。故以「日」

爲單位之制度，不及以「月」爲單位之制度爲優。

(乙) 作業單位問題 關於作業單位方面，隨作業之性質而異，而各省市亦互有分歧。以圖測測量而論，各省市多以「點」爲單位，即規定每人每日或每月需完若干點，較嚴密者則更規定各點間之距離；惟浙江省以「幅」爲單位，即規定每人每月需完若干幅，而限制每幅不得少於五點。夫圖測測量「點」數之多寡，隨地形之複雜與否而異，若以「幅」爲單位，則平原與山嶽之工作人員，苦樂懸殊。故以「幅」爲單位之制度，不及以「點」爲單位之制度爲優。以求精確而論，各省多以「起」(即「坵」)爲單位，即規定每人每月或每月需完若干「起」，惟南甯之水積以「畝」爲單位，而平湖之求積則以「坵畝」

(畝數加坵數，以二除之，即得坵畝數)爲單位，即規定每人每月需完成若干「坵畝」。夫求積在求各坵塊之面積，坵地之大小與工作之難易，關係甚微；故以「坵畝」爲單位，轉增計算之繁，而以「畝」爲單位，亦非公平之法；比較以「起」爲單位，最爲合理。以戶地測量(包括農地及市地)而論，各省市所用之單位最不一律，大別之可分爲：以「坵」爲單位，以「畝」爲單位，及以「坵畝」爲單位三種。以「坵」爲單位者，計有南甯一省；以「畝」爲單位者，計有雲南、河南等省；以「起畝」爲單位者，計有湖北、廣東江蘇、浙江等省，惟浙江稱「起畝」爲「坵畝」，名稱略異。「起畝」之制，各地所行，又大有差別。湖北所謂「起畝」，爲起數與畝數相乘積，其計算公式如下：

「起畝」之制，各地所行，又大有差別。湖北所謂「起畝」，爲起數加畝數，以二除之。其計算公式如下：

廣西初亦採用平湖之計算公式，其後加以改善，並就淺地及老地加以區分。其計算公式如下：

$$\text{起數} = \frac{(2 \times \text{放數}) + \text{放數}}{3}$$

$$\text{起數} = \frac{(10 \times \text{放數}) + \text{放數}}{11}$$

浙江之「坵畝」計算公式，按面積比例尺之大小而異，計分三種如左：

$$\text{起數} = \frac{\text{放數} + \text{放數}}{2}$$

$$\text{起數} = \frac{1.5 \times \text{放數} + \text{放數}}{2.5}$$

$$\text{起數} = \frac{2 \times \text{放數} + \text{放數}}{3}$$

江蘇之「起畝」計算公式，則測丈員作業成績起數及畝數之多寡而異。若起數多於畝數，則用第一式，若起數少於畝數，則用第二式：

$$\text{起數} = \frac{2 \times \text{起數} + \text{放數}}{3}$$

$$\text{起數} = \frac{2 \times \text{放數} + \text{起數}}{3}$$

尖坵塊之大小，畝數之多寡，其形勢於作業難易之程度，未易軒輊。取此乘術，難得其平。比較而言，以「起」或「畝」為單位者，不及以「起畝」為單位者，為台於事理。計算起畝之各種公式，湖用相乘積，一畝之數，相差甚大，易遊流弊。平湖之法，較為合理；然若就地面積過於碎割，或過於闊大，亦宜略加變通。故廣東、江蘇、浙江之計算公式，與平湖略異，廣東並將農地宅地區分，尤為可取。

各省市所規定之工作標準，鄉鎮地與城市地略有不同，分別列表如下：

各省鄉鎮地測書每人每月工作標準表（原以日為單位，折算為月）

省別	等	道	鎮	支	道	量	戶	一	千	分	一	二	千	分	一	求	類	類	
湖北																			
雲南							六〇〇—一,五〇〇	(畝)											
雲南												二,四〇〇	(畝)						
雲南												二,四〇〇	(坵)						
雲南												九,〇〇〇	(畝)						
雲南												二,四〇〇	(坵)						
雲南												三,〇〇〇	(起)						
雲南												三,〇〇〇	(起)						



湖北				或 1,100(畝)	1,100(畝)	11,100(畝)
漢口	四五(點)			九,000(戶)	一四,000(戶)	
上海	測區 一六(點) 測區 一六(點)	測區 二八(點)	測區 二八(點)	三〇(戶)	二九(畝)	
青島	測區 一三(點) 測區 二八(點)	測區 二八(點)	測區 二八(點)	三〇(戶)	二九(畝)	

由上表，可知城市地。宅地測量之工作標準，以上海為最低，青島市地昂貴，毫釐之差，影響甚大，不能不慎從事，力求精密也。以廣東為最高，每人每月工作額，多至七百起畝，但其地起畝計算公式，較為特殊，尚未可一概而論也。

(二) 乘機考查問題 測丈業務，事務繁雜，非有暇時之考查，難期臻於精確。最初各省市辦理測丈，忽略於此，遂致各縣測丈隊長徒知邀功求獎，而對於測丈之精確，人員之考核，皆未嘗注視。往往囑囑外縣者行之，人員請意者行之，此不特影響測丈業務之推進，且足以妨及整個地政之進行，貽害匪淺。故工作標準既定以後，須立一嚴密之考查辦法，使測丈工作不但在量測方面能達到一定之標準，而質的方面亦能有良好之精確。過去各省市之考查辦法，互有短長，試將述之。

(甲) 考查組織 關於考查組織，各省市大致相同，於縣地政機關及區測丈隊，設考查員若干人，負檢查業務成果之責；於省地政局或省測丈總隊，設督察員或抽查員若干人，負抽查業務成果之責。江蘇省於測丈總隊之下，設督察員，設下設督察員，專作人事方面之考查，以督察工作之進行；又設抽查員，担任技術方面之檢查，以求測丈之精確，其制較為完備。

(乙) 考查方法 考查業務方法，分檢查與抽查二種。檢查，由測丈區之檢查員任之；抽查，則由測丈總隊長，分派長，或省市地政局

派員執行之。檢查與抽查方法，先從開闢入手，圖為是否規正，個個檢驗開闢是否精確，戶地號有無漏測或重測，邊長有無錯誤，圖邊與實地辦法是否符合，上項手續已畢，然後按其範圍者指至實地，步就圖核點檢在原圖之方向標，是否正確，補助開闢之測定，有無遺漏，配置是否適當，次則抽查各戶地之邊長，地類，地目等。上海市及青島市，戶地測丈班每月將成績及旬報表呈報主任，由主任自行派員查核員審核抽覆。雲南則每月收報底冊一次，由測丈分組組長督同業務專員，會同村實，持別地地號。點驗時，備有田畝形狀與圖不相符合者，暫時標記，俟圖紙完竣，再行覆丈更正。比較而論，上海及青島所行辦法，較為完善多矣。

(丙) 考查標準 考查標準，各省市頗不相同。有以工作人員為單位者，雲南省行之。其法：每縣測丈分處，由成立日始，至結束時止，所有內外業人員之工作成績，每人至少須抽查三次。有以測區為單位者，浙江省行之。其法：隊長至少應抽查全隊圖幅總數五十分之一，分隊長至少抽查該分隊圖幅總數二十分之一，檢查每月至少抽查原圖三十幅。又有以作業成績為單位者，江蘇、河南，行仿。其法較繁，表列如左：

江蘇河南兩省測丈業務檢查與抽查標準表





# 美國土地測量計劃概要

蔡 榮

美國聯邦政府之土地設計機關，與土地使用機關，以及其他聯邦或地方機構，其事業之涉及土地者，莫不致要求聯邦土地測量局及早計劃全國地圖之完成。測量局亦曾詳密研究，並以事實證明，因缺乏正確地圖而損耗之金錢，其數目實大於全國標準地圖之製訂，更進一步言之，許多土地使用機關，尤感覺正確地圖紀錄之缺乏，幾使土地使用者各個計劃無從着手，而非徒欲使用區域內全部土地經正確之測繪不可。

美國全國除去阿拉斯加，其大陸三、〇五〇、〇〇〇英里中，僅有八一〇、〇〇〇英里為已經繪製合用之地形地圖，約為全國面積百分之二六，尚有七四〇、〇〇〇英里乃四十年前以不準確之尺度製成，當不適宜於目前之應用，約為全國面積百分之二四，其餘之一、五〇〇、〇〇〇英里，乃完全未經測量者，約佔全國面積百分之五〇。

聯邦土地測量局已經擬具一計劃，如經採用施行，則於十年之內可以完成全國標準測量，以繪製正確地圖，並擬在最初二年中將其經費重要區域優先完成，以供各機關目前設計之用。

聯邦土地測量局曾經舉行數次會議，決定計劃如下：

1. 平面測量基礎圖完成後，其在東部及南部合自未經測繪及測繪不確之地區，航空攝影採用二萬分之一比例尺，農地之境界及農田形狀之不確者，或為田面積之較小者，以及其他在經濟上佔有重要地位者，綜合估計約有三〇〇、〇〇〇英里。其初版不用等高線之印刷，採用二萬四千分之一比例尺，俟平面測量圖完成後，即應準備等高線圖，印刷其成果於第二版，採用三萬一千六百八十分之一比例尺，至最後則繪成六萬二千五百分之一比例尺。

2. 其在未經測繪或測繪不正確之農地之各州中，其私人業地最大及農用形狀最為複雜者，或對於近代經濟上佔有重要地位之區域中，其平面測量圖完成後，航空攝影則繪採用三萬一千六百八十分一比例尺，綜合估計約有一、二一六、〇〇〇英里。不同等高線之初版印刷，可用三萬一千六百八十分一比例尺，俟平面測量圖基礎圖完成後，即應準備等高線圖，印刷其成果於第二版，則用四萬八千分之一比例尺，第四千英尺與一英寸之比，至最後則縮成六萬二千五百分之一比例尺。

3. 凡在未經測繪及測繪不正確區域，對於航空攝影或攝影之測繪，甚為重要，蓋其對於經濟上最低之區域，如崎嶇山脈及稀薄乾涸沙漠等，皆可顯示於圖面，估計其面積亦有七〇〇、〇〇〇英里。無等高線之初版圖不用印刷，但等高線深底片完成之後，即可添上，即製第二版成果之比例尺，採用九萬六千分之一，即八英寸尺與一英寸之比，至最後則縮成十二萬五千分之一比例尺，約為二英寸與一英寸之比。

測量局曾經陳列上述(1)(2)兩種所繪圖樣，舉凡地上圍牆及財產界址，均可在相片上顯示，航空攝影片可為準確之加蓋放大，而此種圖亦可放大以供需要，故以上所述，皆可供應各土地使用者。土地設計機關之要求，除在極少之場合，較大之比例尺方為必需，如為各種測繪要求，大比例尺之平面測量圖或地形圖，以之擴大其工程範圍，添工者，則其費用之增加，亦不鮮矣。

測量局曾根據美國全國若國與若國對表，除上述所擬加外，美國大陣業測繪可根據之面積約為八一〇、〇〇〇英里，其面積已繪繪而不可測繪之面積約為三九、〇〇〇英里。此項必將為測繪者，至於

其餘之一、四七六·六〇〇英方里，乃為完全未經測量之土地。測量局亦曾計算繪製阿羅基圖，分為未經測繪及雖經測繪而不可靠之區域，並建議劃分為三個步驟：第一步預備二年完成，第二步預備三年完成，第三步預備最後之五年完成。許多不正確測繪之區域，均列在第三步中。上述次序乃係適合目前各機關之要求而訂定，但亦得應需要之緩急而變更之。

測量局估計在未測及測繪不正確區域內之航空攝影，合乎正確圖幅工作者有一〇〇·〇〇〇英方里，此外尚須繪製之影片約有二·〇〇〇·〇〇〇英方里。每英方里平均費用為二元五角，總計為五·二〇〇·〇〇〇美元。欲使商業性質之航空攝影公司願意接受此項工作，自備資斧，配置所謂之多鏡頭照相機；以適合大部份之繪圖工作，殊不可辦。除非能以進一步之工作，以補償其損失不為功。故初應由聯邦航空攝影機關担任此項工作，至民間航空攝影公司能供給製圖機關之需要時為止，或開始時即由聯邦製圖機關購製合用之鏡頭，以供民間航空攝影公司之使用。等高線地圖之繪製，必需用立體不變鏡之製圖儀器，在無森林之地帶，等高線距離為二十英尺，或稍大於二十英尺亦可。測量局估計製帶鏡頭及立體不變製圖儀器之購製約為二〇〇·〇〇〇英元，則全部航空攝影費用之估計當為五·五〇〇·〇〇〇英元。

測量局認為完成平面及垂直控制測量，乃繪圖過程中所必需者，規定以二十五英里為其第一第二三角弧之距離，則需三·五〇〇·〇〇〇英元，擴大平面及垂直控制測量之補充，預計每個圖幅上之必需增加點，共需一六·〇〇〇·〇〇〇英元。其他儀器高標基石等之所需，約為七〇〇·〇〇〇英元。綜合以上美國全國除去阿拉斯加外完成三角測量之經費估計為二〇·二〇〇·〇〇〇英元。

測量局繪製平面測量，及高程測量圖幅所需之平均費用除去三角測量，航空攝影，製圖圖幅之經費並依據以上分項方法計算如次：

1. 平面測量圖三〇〇·〇〇〇英方里。每英方里一三元合計三·九〇〇英元。

〇〇·〇〇〇英元。等高線圖三〇〇·〇〇〇英方里。每英方里五元合計一七·一〇〇·〇〇〇英元

2. 平面測量圖一·二一六·〇〇〇英方里，每英方里一元合計一三·三七六·〇〇〇英元。等高線圖一·二一六·〇〇〇英方里每英方里二元合計三二·八三二·〇〇〇英元

3. 基圖七〇〇·〇〇〇英方里，每英方里六元合計四·二〇〇·〇〇〇英元  
等高線圖七〇〇·〇〇〇英方里，每英方里一元合計一〇·五〇〇·〇〇〇英元

測量局認為所有種狀圖之繪製，如私人地場，及其他廢塊土地之面積，與地主姓名，均非初步製圖計劃所應列之工作，但各州各縣應在聯邦基圖工作完成後，各自分別為之。測量局深信各級地方機關能在各該管轄區域航空攝影圖幅上，求得最正確之記載，因各地業主均能就其攝影片上，指出其自己之界址。及其相鄰之地地，而明白告知測量員兩段場間之界址。至各農場之面積，則用求面積計量器之，然後將其結果記載於原圖或根據原圖印製之土地圖上。關於土地圖及所有種狀圖之繪製，其費用浩大，自不能包括為初步製圖計劃之一部。

測量局繪製圖幅製圖之方法及費用，根據上述三大分類，平面測量圖用四色，等高線圖第二版用一色，等高線圖最後版用五色，所有圖幅，除非發給繪製後之等高線圖應用銅版或玻璃製外，其餘皆用影印石版複製之。複製圖幅之價值如次：

1. 平面測量圖三〇〇·〇〇〇英方里每英方里二元合計為六〇〇·〇〇〇英元
- 等高線二版圖三〇〇·〇〇〇英方里，每英方里一元合計為三〇〇·〇〇〇英元
- 等高線末版圖三〇〇·〇〇〇英方里，每英方里三元五角，合計為一·〇五·〇〇〇英元



2. 平面測量圖一、二二六、〇〇〇英里，每英里一元五角，合計爲一、八二四、〇〇〇元

等高線二版圖一、二二六、〇〇〇英里，每英里五角，合計爲六〇八、〇〇〇元

等高線末版圖一、二二六、〇〇〇英里，每英里三元五角，合計爲四、〇五六、〇〇〇元

1. 等高線二版圖七〇〇、〇〇〇英里，每英里五角，合計爲三四五、〇〇〇元

等高線末版圖七〇〇、〇〇〇英里，每英里一元，合計爲七〇〇、〇〇〇元

依據上述之預算，包括不準確地圖區域之複測，以及各種儀器與附件之購置，估計全美國地圖完成之總價，分列如次，但財產圖或戶地圖則不在內。

1. 等高線測量二〇、二〇〇、〇〇〇美元

2. 航空攝影五、五四〇、〇〇〇美元

3. 平面測量圖二一、四八六、〇〇〇美元

1. 等高線圖六〇、七三二、〇〇〇美元

5. 複圖九、五八三、〇〇〇美元

合計一、一七、五三一、〇〇〇美元

繪製圖幅之全面積爲二、二〇〇、〇〇〇英里，如依此計算，則每英里需費五十四美元，或每幅需費八分。

測量局爲適應目前聯邦土地設計與土地使用之急需，擬將目前所製之地圖於二年內完成之。如將此偉大計劃，付諸實施，其工

作分佈及全國各州各縣，則上列預算總計，決不能短少，方可順利進行。

整個計劃之完成爲十年，地圖控制測量於六年內完成之，平面測量圖七年內完成，垂直控制測量八年內完成，等高線測量則於十年內完成之，此項計劃之各種要素必需互爲配合，方能產生一合理之進步。

而等高線測量圖幅必需於平面測量圖完成後，即能連續製成，俾能應用，測量局擬定十年費用總算表如次：

第一年一五、〇〇〇、〇〇〇美元

第二年一五、〇〇〇、〇〇〇美元

第三年一五、〇〇〇、〇〇〇美元

第四年一五、〇〇〇、〇〇〇美元

第五年一五、〇〇〇、〇〇〇美元

第六年一〇、〇〇〇、〇〇〇美元

第七年一〇、〇〇〇、〇〇〇美元

第八年八、〇〇〇、〇〇〇美元

第九年七、〇〇〇、〇〇〇美元

第十年五、五三一、〇〇〇美元

總計一、一七、五三一、〇〇〇美元

測量局認爲此項計劃，應絕對完全由聯邦政府主辦，故其經費應完全由聯邦政府支出，如各級地方政府需用大尺度之圖幅，而該計劃中

所列入者，因之而產生之費用，由各該需用圖幅之地方政府自負其責，至於該計劃之執行，則由聯邦政府統籌之全國地質測量機關，全國海岸測量機關，及聯邦陸地測量局第幾機關合作，應此重任，

俟後。

此項國幣五十萬圓，係由國幣發行所發行，其用途如下：  
 一、充實國幣發行所之準備金。  
 二、充實國幣發行所之公積金。  
 三、充實國幣發行所之盈餘金。  
 四、充實國幣發行所之公積金。  
 五、充實國幣發行所之盈餘金。

# 我國土地問題應在戰時解決

孫文周

我國土地問題，並不甚嚴重，不過將來毫無問題的  
 是甚要愈嚴重，解決之時機，現因地價高貴，籌資不易，不能舉辦。惟  
 俟戰事結束之日，地價跌落，利率減低，籌資容易，始可推行。因為現  
 在以金融力量，將地主土地移轉佃農，使成實自耕農，謀達到「地理新  
 官」：「耕者有其田」之地步，一俟戰事告終，物價必跌，地價自落，此  
 時佃農反蒙不利，反之若戰後物價降落之日施行之，則權利於佃農。  
 至資金籌募，現時發行土地債券，地主不樂接受，強令接受，必引起反  
 抗，出賣債券，又缺少投資者，發鈔票恐通貨膨脹，各種辦法，都行  
 不通，俟戰後，利率下降，資金籌措便不成問題。

八、( ) 僑商大理解，却不以爲然。此種論斷，意中即含兩大假定，一爲戰  
 事即將結束。一爲地價此時必漲。如是戰事何時終止，地價漲落，人不能斷  
 言。此次戰事結束後，是否接連又有戰事發生，怕也難說。而我們的土  
 地問題是愈來愈嚴重，地價天天在飛漲中。  
 戰時何種辦法，地價漲到何種程度，我們都不宜定。宜作試驗現  
 在推行土地政策於佃農不利呢？川北綿陽一帶，戰事剛開始時，二十餘元  
 一畝的土地，現在已漲到兩三千元一畝了，若戰事繼續下去，漲到一萬  
 元，也是可能的事，如果戰事一開，我們便在四川普遍的實施土地政  
 策，到今天，多數的佃農，都成了自耕農，多數的耕者都有北陌了，根

本就看不到大地主囤積積奇，嚼者縱放的弊險，因爲現在只要有一升米  
 ，就可以把息還清，拿到一畝地。  
 地價高漲愈急前時（自然也是土地被破壞進行時）靠金融力量解決  
 土地問題，愈見生效，愈於佃農有益。今日地價時說牠是太高，然得將來  
 更高的地價比起來，仍然算便宜。若若立刻舉辦地價申報，一方面徵收  
 地價稅，一方面貸款佃農，購置土地，不到幾年，即可有相當的成績表  
 現出來，彼平時容易得多。舉例說：  
 今以戰時物價指數每年升高其一倍計（自民國二十八年以來，  
 實際統計，不止一倍）並設戰後物價跌至相當程度，即行穩定  
 不變（如續跌價，則佃農取得土地所有權時日更加長）  
 某地主之土地一宗，申報地價一萬零五百元。此地每年平均租  
 提供穀租十四石，戰時穀價每石每石均售五十元爲標準  
 （實際上如四川二十八年穀價每石每石均售五十元，貸款佃農購此  
 土地一宗，其已加於地價中）則佃農須存十五年後，始償還本  
 息，完全取得，計之如下：  
 第一年年租所得之貨幣 = 50元 × 14 = 700元  
 第二年年租所得之貨幣 = 50元 × 14 = 1400元  
 第三年年租所得之貨幣 = 50元 × 14 = 2100元  
 第四年年租所得之貨幣 = 50元 × 14 = 2800元

戰時四年，便可完全牽到了地價更高的土地，而且平時地租有上一年數的盈餘，也每個地都有了。平時一定額的內佃稅與地稅並行，其數之積累，戰時似幾何級數之積累，這怎麼能對佃農不利？而一年實收佃農實得土地，或年賦即售結束，物價跌去，也不能對佃農有利。佃農不利，佃農所取得之土地，並不是漲高了，馬土又出賣得上面是做他的永久產業。在物價跌時，馬土有損失，然其後物價昂漲，佃農貨幣幣在漲增，其地價又漲復原，對佃農並無害也。而時有奇，那農者物價昂貴時則得之利，地而加地價。

至於後之決定，全賴政府財政當局之採用之金融政策如何，何人與政府一夫世界，戰時結束時，對國家，中安貨幣，對國家，戰前物價水平，結果，物價大跌，債負担加重，國際貿易不振。多，造成不景氣，造成恐慌，自己漸吃了大虧。厚之洋比戰前之水地地價，却至去了一半。通商戰後的安定恐慌，安完後的恐慌，不至于恐慌時期。戰後各國皆有外債負擔，亦轉入機械，然而對商業界，經濟合濟不提高其利率，不願整個國民生活，再入恐慌之途。

若因心理上的影響，物價稍有跌落，幸為時不久，我國戰後後，百事皆與，舉凡戰時影響之恢復，軍備交通之發達，公共事業之發達，實業之開發，在在都免不了通貨膨脹用的膨脹，頓時物價，然而漸次升高。

還有點要注意的，土地不能與一般商品，混為一談。一般人都有這種我國經濟落後，戰後即將發展，且人多有安居樂業之念頭。戰後土地所有有人對其土地之主觀評價，未必與將來供給增加之商品一樣，這就是說，假使戰後一般商品跌價而地價未必跌。據許有人說：「普通地價，由其純收益價格，按流行利率，還元而得，今收價格減，地價一定跌。」其實並不如此簡單，土地買賣價格往往比收益價格高些，因為土地除了

將來有漲價及能使人避其外，更可以藉此以得會人士之贊成，而土地則個東西，又為財產之最安全者，即目前受損，亦不為心所賣。故土地之得幣收益稍減，不一定會影響到買賣價格，如佃農收地價昂而論，在物價下跌，土地得幣收益減少的情勢下，金融市場，資金充裕，流行利率，必致低落，利率既低落，佃農收地價昂，只要兩方面降落不懸殊，而致元地價，亦未必減少。

戰時地價之決定，全賴政府財政當局之採用之金融政策如何，何人與政府一夫世界，戰時結束時，對國家，中安貨幣，對國家，戰前物價水平，結果，物價大跌，債負担加重，國際貿易不振。多，造成不景氣，造成恐慌，自己漸吃了大虧。厚之洋比戰前之水地地價，却至去了一半。通商戰後的安定恐慌，安完後的恐慌，不至于恐慌時期。戰後各國皆有外債負擔，亦轉入機械，然而對商業界，經濟合濟不提高其利率，不願整個國民生活，再入恐慌之途。

若因心理上的影響，物價稍有跌落，幸為時不久，我國戰後後，百事皆與，舉凡戰時影響之恢復，軍備交通之發達，公共事業之發達，實業之開發，在在都免不了通貨膨脹用的膨脹，頓時物價，然而漸次升高。

還有點要注意的，土地不能與一般商品，混為一談。一般人都有這種我國經濟落後，戰後即將發展，且人多有安居樂業之念頭。戰後土地所有有人對其土地之主觀評價，未必與將來供給增加之商品一樣，這就是說，假使戰後一般商品跌價而地價未必跌。據許有人說：「普通地價，由其純收益價格，按流行利率，還元而得，今收價格減，地價一定跌。」其實並不如此簡單，土地買賣價格往往比收益價格高些，因為土地除了

將來有漲價及能使人避其外，更可以藉此以得會人士之贊成，而土地則個東西，又為財產之最安全者，即目前受損，亦不為心所賣。故土地之得幣收益稍減，不一定會影響到買賣價格，如佃農收地價昂而論，在物價下跌，土地得幣收益減少的情勢下，金融市場，資金充裕，流行利率，必致低落，利率既低落，佃農收地價昂，只要兩方面降落不懸殊，而致元地價，亦未必減少。

利，第二種辦法收集資金，在戰時雖有困難，但總比普通公債銷路好，況吾人並不專恃此法。第三種辦法發行通貨，一時在所難免，然若用之適度，亦不致發生惡果，我們想，政府要替人民做事，那一種不使通貨膨脹呢？爲推行地稅而發出鈔票，也不過是政府支出並進，後者是穩固的，擴展性的，對於貨幣本身無害，前者是危險的，前者則接濟來的是（一）生產的增加（二）社會的進步（三）社會革命七八分的成功，而且這打出去一次的，用一個兩兩，非但不損，還能够回籠，如果運用得好，更可把舊準備金變爲通貨數量，按前述二例：佃農四年還清本息，取得土地，以平時而論，佃農再將其餘十一年應付貨幣收益，繼續繳付國家土地金稅，於其本身，並無損失，地價反而天天上漲，其利益却大乎平時。這十一年約貨幣收益，站以第四年的繳價計算，爲數即萬一千六百元。

100元 X 14 X 11 = 61600元

100元 X 14 X 11 = 61600元

由此可知，收得的錢發出成倍多了七倍，這無形中少了全國通貨數量，如果爲推行土地政策所發鈔票，佔全國通貨總數量七分之一的話，此時國家還可以大膽的大批發鈔，因爲以前發出的完全收收回來了。

總上所買，地價以中農對主，即目前觀之似高，然亦無損于佃農，資金立不成問題，故戰時正是解決土地問題的好機會。

#### 四

尤有言者，吾人不能憚於地主反抗，就停止了地政事業，佃主關係，如買賣關係，利於佃，則損於主，無論戰時平時地主同樣持反對態度，

革命事業之推進，不遭阻抗者鮮見，此點可不必細究。

地主與土地投機者，在戰時當然不能和出錢出力的同胞相並提論，即較之國積商亦更有害於社會民生有害於抗戰前途，僅就其所有土地之漲價部分論，便十足具備了國積商的資格，此等國積商都是企圖卸除國家所應繳納，對於他們所加多的負擔，他們囤積地是在玩廢逃稅的把戲，可是人人都看到了物品囤積的惡行，沒有看到土地囤積的罪過，地主與土地投機者，不但是土地的囤積商，他又兼了糧食的囤積商，抗戰以來有很多事實可以證明，糧都不能够否，物品囤積商，爲了他的貨物，要支付對管理經營費用，土地囤積商，不但沒有支付費用，反而年年更有多的貨幣收益——地租，地主和土地投機者，比嚴重的國積商，尤高一層，人人對於物品囤積商，都仇視他，怨恨他，而且國家也化了不少的經費來解決，制定了種種嚴密法規來制止，惟對於有危害社會妨礙抗戰的，嚴重囤積商，仍聽其自然，置之不理，實在說不過去！投機者今日處於四面楚歌聲中，倘有這樣一條坦蕩光明大道，這也無怪受盡勞碌，戰時公債到現在才募集了幾萬萬。

總理於民生主義及其講詞中，告訴吾人清清楚楚，民生主義的高懸，在於防患未然，戰時不推行土地政策，變成更多的地主，造成普遍的土地投機，阻礙社會進步，妨礙經濟發展，危及社會民生，坐待戰後，再把他一一消除，天下那有這種道理？地主與土地投機者，一生下來，就是對於國家社會不利的，我們絕不能把他培養大，受盡他的不利以後，再來解決他，莫說解決還要費更大的力！

所以我國土地問題，惟有趁戰時來解決！惟有推行得快，才是妙策！因爲早推行一年，土地問題會提前解決若干年。

(完)



國精神，遂由南與有到北有，更是有出心裁，推乎建設原旨之論。其謂開先  
生近曾爲「方國憲安」(見人地地學月刊第十三期)

我以爲「土地制度」後目的，能單的說，爲實現民生主義的新土地制  
度，這種「土地制度」維持現有的土地私有，也不是絕對的實行土地  
國有。(民生主義新土地制度是六個個體，一爲「土地利益約社會化」  
一爲「土地生產的現代化」)

「土地利益的社會化」——土地私有者所爲之謀，在於土地利益  
爲少數人所壟斷獨立，大多數人僅得取利之餘，造成社會貧富懸  
殊，民生困敝的現象。平均地權運用則保稅制和漲價地稅的方針，使土地  
所生利益公之大衆，土地生產者，一、新利息地增加，並經不限制取  
消土地私有權，而地主以漲價土地爲其投資的工具，所謂「存私有  
之形行公有之實」，此爲民生主義新土地制度的第一個個體。

2. 土地生產的現代化——民生主義新土地制度的生產方式，必須實現  
代化，惟有現代化的生產，才能滿足人類的生活需要，並抑「土地利益  
社會化」的效能。在「土地飢饉」的狀態之下，生產既極遲滯後，根本  
無從談到分配問題。所謂「土地生產的現代化」包含：土地經營的科學  
管理、農具的採用，以及荒地墾殖等，極爲革除過去不科學的  
生產方法，使土地生產得空前發展，所以「基礎於說利」平均地權」  
又極力主張「地盡其利」。

「土地利益的社會化」和「土地生產的現代化」爲本黨土地政策  
——平均地權的目的，也是新土地建設的最高目標。一、土地政策的實施  
，應循著「變的步驟」而進，目標明確，實現民生主義新土地制度，使  
國不偏爲「政治治國」，而且爲「健全」的現代經濟團體，這樣，才是新  
地政建設的成功。

三、新地政建設的基本工作  
所謂新土地整理推行新地政建設的準備，必須於推行工作做好，打

定基礎，一切設施自能順利開展。

1. 地政機構的組織——縣各級組織網要關於地政機構規定很簡單，  
必現時得於縣政府設置地政科。於此，有兩個疑問：一、地政是艱巨事  
業，尤其是當地整理時候，頭緒紛繁，縣政府一科的組織，是否够勝  
任愉快？二、鄉鎮是自治的一級，鄉鎮公所沒有一個專管地政的機構，  
上層的地政設施是否能透過鄉鎮而順利官達於民衆？又鄉鎮原有掌據完  
備的地籍圖冊，對於一般自治事業之推進是否將有無所準據之苦？爲解  
決前項問題，我以爲縣政府在整理土地期間應設特設專管地政機關，像  
「無地政廳」或「縣土地整理處」之類，除辦理土地整理業務外，並兼  
管整理土地行政，以收二者聯繫統一之效。(這和現在各縣土地陳報辦  
事廳的性質略有不同)土地整理完竣之後，不必再有特設機關，依法在  
縣政府之內設置地政科主管其事。其次，各地鎮公所應於民政、警衛、  
文化、經濟、四股之外，增設地政一科，保公所增設地政幹事一人，區  
署爲指導各鄉鎮地政事業，特設地政指導員，使縣各級地政機構系統分  
明。層層節制，列表如左：



2. 儲備地政人才——土地整理以及各項地政建設需要大批各級幹  
，現在國內新事業紛紛創辦，到處都感到「才荒」，土地地政工作比較  
專門技術化，培養更爲不易。各縣爲適應需要，應加緊儲備地政人才。  
就縣地方行政幹部訓練所特設地政專系，招收本地方優秀青年施以訓練  
，養成地政初級幹部；至於較高級地政人才，應由中央和各省統籌培養  
，分派各縣服務。

3. 實施土地整理——土地整理有所謂治本的和治標的兩種程序，治

才計其地租。土地登記的順序分別規定在正土地測量實施規則和土地法之中，這是最近正式最準確的整理土地方法。可是為了費銀事艱，在戰時人力財力兩難之秋，無法推廣。至於治標的土地整理，通常為舉辦土地陳報，土地陳報目的確係整理地租，但是如果辦理得法，精實則地租，也可以作為地政建設的基礎。自第三次全國財政會議議決加緊推行，土地陳報的實施，已成各省實施的中心工作了。此外，內政部最近頒佈地價申報辦法大綱規定測丈地租及地價申報等時期土地測量辦法原則辦理，是又為整理土地的一番新程序。各種辦法的得失利害，篇幅所限，不欲具論，要在各地方審議環境事實，斟酌採用。

4. 申報地價——申報地價為實行平均地價的基礎，「原價收買」「原價抽稅」和「土地自然增價徵收」，並以鑑定地價為先決條件，地價未經鑑定，各種辦法都無從實行。中央最近特批注及此，成立地價申報處通令各省一律舉辦，地價申報的程序一、測丈地租二、查定標準地價三、業主申報四、鑑定地價五、由各縣市已辦之測丈地租工作交內政部調查委員會接管，從速依調查公布地價申報條例評定標準地價通令業主申報地價，不必再圖測丈地租程序，以省手續。急案（國民政府三十二年十二月十一日公布之非常時期地價申報條例）

5. 調查土地經濟——實施地租建設，先要明瞭一縣土地經濟狀況，一縣地租形勢，要明瞭地租，土地金融，土壤土質，荒地分佈等等，都要分別調查統計，然後一切地政建設可以為計劃的進行。全縣的公私荒地更應加以詳細查明標碼，編成荒地圖冊，以為整理之依據。

6. 完成土地金融——推行土地政策，離不了土地金融力量，土地改革運動先進國家，像蘇聯方面，變亂前，和第一次大戰後的德國美國，沒有規畫完備的土地金融機關。現在中國農民銀行土地金融因已告成立，主業業務為協助政府實施平均地租政策，短不久的將來，各省縣必有分支機構的組織，土地金融問題化整為零，土地金融靈活，跟給實地，地租與平均地租改革功倍之。

### 四、理想縣地政建設的輪廓

前面說過縣地政建設最高目標在實現民生主義的新土地制度，而民生主義新土地制度的特徵，一為「土地利益的社會化」一為「土地生產的現代化」，在這個目標之下，我們理想中的縣地政建設應該是怎樣的呢？提要說明其輪廓，如次：

1. 科學化的地籍管理——地籍圖冊是土地整理的精品，而為實施地政建設的重要資料，但是土地有自然或人為的變動，地籍更是移轉無常。如無及有嚴密的控制方法，過了些時，地籍的準確性逐漸變化，將變土地整理前功盡棄。理想的縣地政建設，對於地籍圖冊要為科學的管理。一面嚴密實施土地異動登記，一縣之大應無一不明明地籍的土地，無一起不明面積之增損，人與地的聯繫密切，圖冊分明，這樣才不愧為現代化的新縣政。

2. 完善的土地稅制度，照價抽稅和土地因社會進步之自然增價歸公是平均地租的中心辦法。一縣的地價稅和土地增價稅要徹底實行，樹立起完備稅制，防止私人壟斷土地，妨礙全社會的發展。關於土地稅的稅率以及征收辦法當由中央統籌規訂執行，我所要特別提起注意的，就是土地稅收入的運用問題，過去各省整理土地或某他地政上設備往往得不算民衆的稱仰，甚至兩為苛政。固然，「民易與樂成不易與圖始」，但是一般執行當局起隨了人民求治的急迫，不能明白的給予實惠，也是事實。據現在民生主義中語：「政府有了大宗收入，（指土地稅）行政經費有着落，便可整理地方，一舉兩得固然可以為盼，就是人民所用的自來水和電燈費用都可由政府來負擔，不必由人民自己去用錢。」又建國大綱第十一條：「土地之徵收地價之利益……均為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、療病、興各種公共之需要。」希望負地方之責者，三復斯言！每縣之每年應提出土地稅收入百分之幾，常用辦理本地方公共事業，謀社會大多數人的福利，使人民對於地政建設感一新，踊躍贊助完成。

3. 均平的地權分配：我國雖然還沒有像歐美資本主義國家那樣不可一世的大地主，可是據一般調查，地權確有逐漸集中合併的傾向，民生主義目的，所以訪惠未始。理想中的縣地政建設，應該絕對沒有剝削自肥的大地主存在，全縣地權的分配，處於和而無不平的狀態，每個人應有一份其應享的土地權利。我們的辦法：一面運用地價稅和土地增值稅政策使地主無利可圖，而自願放棄其多餘土地；一面制定私人所有土地面積的最高額，凡超過一定面積的土地應分，由政府酌量徵收。轉授給需要土地而不可得的人民。

4. 耕者有其田，作者有其權，行者有其權。——這項和上一項本有連帶的關係，為了他的重要，另外提出說明。「耕者有其田」是本黨土地政策的理想。可惜至今還無一句來兌現的口號。實現耕者有其田，在扶植自耕農，其途有二：一、扶助佃農使其向上發展，逐漸取得土地所有權；二、保護現在自耕農，從經濟上法律上給予便利，使不至墮為佃農。

5. 由政府直接創辦自耕農場，授給耕者以土地。  
 6. 都市區內的整地建設，為現代市政開發的中心。我國一般農村房舍的卑劣污穢，才有進行改造的必要。理想的縣地政建設，對於房屋租賃應有適當的合理限制，扶助平民房屋改良，協助與移自住房屋，並由政府建築公營住宅，以樂民居。至於修築道路為地方自治開始實行法之一，為謀行人便利，應開闢交通路線，必要時和徵收私有土地以供採用。其次，以土庫即自然資源相當財力，如有剩餘的土地金融機關之設，則則無不忙而足，所以發配土地金融一項，實為縣地政建設基本條件之一。

7. 經濟的第三地利用：縣地政建設既以管理土地生產現代化為巨額，對於土地必需要為最經濟的利用，即以最少勞力，獲得最大生產的收穫，擬其要者：

8. 辦理土地重劃：我國農業耕作單位多數過分狹小，或支離破碎，耕作不便，影響生產效率甚大。補救的辦法，舉行土地重劃，以適當分配的方法，化為整地，使每一地塊均，都有合理的劃分。至於市地重劃，應由經濟之使用者，也應同樣辦理。

(2) 提倡大農經營：大規模的生產以大農場經營為條件，在大農場經營之下，才能充分利用機器，實施科學管理，使生產力蓬勃發展。每縣至少應有規模宏大的公營農場一處，為全縣農業經營的示範機關。一方面指導農民組織合作農場，採集中經營分合作的方式，施教、養、衛、重、理的管理，於增加土地生產之中，養成人民合作和自治的精神。

6. 荒地的開發：對全縣公私荒地要一律開發，使地無荒廢，公有荒地應成整荒區，租與人民承墾，大片的地段，由政府設立農場直接經營。至於私有荒地，促墾業主開墾，逾期不履行的，由政府收買或沒收之，以分給佃農。

7. 計劃化的都市：所謂「都市計劃」一般人往往以歐戰新式都市為典型，於是縣都市計劃對縣人難行的問題。所謂「計劃化的都市」是要對都市土地為計劃的利用，適合一般市民生活的需要，就可視都市發展程度和地方財力狀況為便宜的措施。唯之都市（縣城及各市鎮）我們並不需要空曠和擁擠大度寬闊馬路。第一、要有適當的區分區、工業、文化、行旅、商業、住宅等；各有一定的區域，秩序井然。第二、建築的管理，使房屋建築不致妨礙都市的發展。第三、公園、體育場、中山紀念堂及其他公共場所的建設。第四、防空警備的設備。

8. 建設公墓廣設墳場：我國各地墳場所占面積甚大，實有新區土地地的利用，縣地政之建設，應運用地方自治機構實行公墓制，而廢除私有墳地，以增加耕地面積，並免去農家經營的阻礙。

推行縣地政建設要注意到因農墾引起的特殊土地問題妥為解決，應積極開闢區域地權的整理，積極都市的重建，以及戰後復原耕地的授田自耕等，並與金融並進，達到土地政策理想目的。

五、我們的期待

理想的縣地政建設決不是什麼好高騖遠的論調，而是平易可行的方案，為完成新縣制實現大同社會的必然途徑。當今國家大破壞之餘，新縣開始之際，正是推行土地政策最切要的時候，不可輕失。我們謹以十二萬分的熱誠，期待縣地政建設的完滿成功！



# 廣東省五年來土地政之回顧

高信

## 一、緒論

本省之舉辦地政，為時甚早，民國十一年廣州開府，國父即本其昔平均地權之主張，設置土地局，負研究推行土地政策之責任，更於民國十三年間，敦聘德國軍械師博士為顧問，獎勵研究土地改革問題，並於此時起草土地稅條例，都市土地測量及征稅條例，開我國土地立法之先河，亦為我國今日土地法之嚮導，其對於我國土地行政實有相當貢獻與影響；其時軍民所草擬之條例，因多與本省對象，又以本省為實施之區域，故本省地籍整理業已於此時開始，惟其工作之切實推行，則自民國十五年本省土地廳成立時開始，自土地廳成立，以迄民國二十五年十月本省地政局之創設，其間經過約達十年，在此十年期間，地籍整理工作之進行，若斷若續，時與時感，而機構制度，亦屢經演變，如土地廳撤改，改為土地處，土地處又改設土地局，其後又先後改由民政廳及財政廳設科辦理，其間因土地行政機構之變遷頻繁，制度之更張不一，規章隨立隨廢，業務時張時弛，因行路上之支離割裂，工作上之推行難得完善，成績自屬片斷不全，計先後在番禺、南海、順德、新會、台山、清遠、東莞、開平、高要、茂名、合浦、油關等十二縣市實施測量，共測得農地面積七百五十六萬一千八百四十六市畝，宅地一百三十七萬八千三百九十一起。其次實測土地登記收件八萬零九百三十一起，又共收登記費一十一萬八千九百一十一元七角二分，兩項於土地行政之經費，共約一千二百餘萬元。此外，由民政廳設科辦理時，曾開辦本省地政人員養成所，先後共辦七期，計養成地政工作人員一千七百四十一

名。此為本省地政發展時期之結果。

## 二、五年來本省地籍整理之經過

民國二十五年本省建設政中央，省地政局即於是年十月成立，迄今雖五載有餘，本局既命題為「廣東省五年來地政之回顧」，爰就自本省地政局成立時起，至民國三十年底止，將地籍整理工作分為兩個時期，撮述其經過情形於後：

甲、第一時期 此期自本省地政局成立時起至民國二十七年十月廣州淪陷後止。省地政局成立後，即銳意於地籍整理工作之推進，除繼續完成番禺、南海、順德、台山、新會等五縣土地測量，開辦時五縣及汕頭之土地登記外，並擬訂全省地籍整理六年計劃方案，農地一律改用航空測量，宅地則仍用人工測計。同時施測大三角，使測量工作臻於精確確實，此種辦法，較之舊日採用人工測量，節時省費甚多，惟以六年計劃方案訂定後，航空測量業務即行開始之時，適值七七抗戰事起，旋即奉命暫緩辦理，計劃方案乃無形擱置，至番禺等五縣土地測量未完部份，則已於七七以前早會完成番禺、南海、順德、台山、新會、油頭六縣市之土地登記，在省地政局成立後至七七前，以縣市地政機關組織尚在劃的，繪圖計積尚未全部就緒，而辦理登記人員亦仍待訓練補充，乃待此過渡期間在該六縣市分別設置臨時土地登記處，接管前各縣縣市土地局案卷圖籍，並就已歸納為土地所有權第一次登記之土地，辦理他項權利之設定登記，此外，另行委託中央軍校廣州分校特別班增設地政系訓練辦理登記人員，迨至二十六年六月，各縣市地政機關組織已漸穩定，





我國地籍整理樹立一新的建制。

第四、工作人員之講習審閱 參加是次連縣地籍整理之工作幹部，幾全數為舊日廣州軍分校特別班地政系學員及廣東地政人員養成所學員，彼等從事地政工作都已歷有年所，技術精良，經驗豐富，且久受熏陶，類皆朝氣蓬勃，奮發有為。在工作期間，雖備風沐雨，艱苦備嘗，猶甘之如飴而始終抱定「祇許成功不許失敗」之工作信念，刻苦努力以赴事功，當各專門業務辦理至最緊張之階段時，日開工作九小時，尚繼以夜工二小時，而此種苦幹硬幹的精神誠有足多，但事業得以迅速美滿成，功實足予彼輩精神上以莫大之慰藉。工作人員之刻苦奮鬥，此為舉辦連縣地政實驗區地籍整理最可貴之收穫，亦為該縣地籍整理工作處於短期間內完成之一重要因素。

(丑)南雄始興曲江乳源樂昌仁化等縣之地籍整理

連縣地政實驗區地籍整理完竣後，即劃定南雄、始興南縣為繼續整理之縣份，於二十八年十一月開始測量，二十九年二月開始登記，原限於二十九年年底一律完成，除始興已於同年十一月整理完竣後，惟南雄則因測量結果，土地面積總數超出原預算甚鉅，延至三十年二月方告完竣。自二十九年秋季，南雄、始興兩縣測量完成，而登記工作尚在辦理期中，省地政局尋求工作辦法起見，當即呈准繼續舉辦曲江、乳源兩縣之地籍整理，自開始辦理迄三十年底止，測量、登記、及地價調查估計業已全部就緒，惟發狀及造冊等工作，遲本年三月方告完成。曲江、乳源兩縣土地整理開始後不久，又擇定樂昌、仁化兩縣為繼續整理縣份，於三十年內先行舉辦測量工作，本年度再行辦理土地登記事宜。茲將上述南雄等六縣地籍整理結果，就其已有統計數字者述之如左：

(一)南雄全縣共測得農宅地二、三七八、四九一起，面積一、一六七、七三七、九七市畝，其已登記土地〇、〇二〇、三二一起，面積八〇六、九七五、三二市畝，比原臨時地稅稅地面積三六四、五四四

六、五七七、六七八、七四元，其地價稅額為三七二、一五七、二〇元，比原臨時地稅稅額一七〇二五、三四元，增加二〇二、一三一、八六元。

(八)始興全縣共測得農宅地一、一七四、七〇一起，面積三三〇、五七三、四七九市畝，其已登記土地共八九五、四四三起，面積二五〇、八六〇、〇八畝，比原臨時地稅稅地面積一四六、四七〇、五七市畝，增加一〇四、一八九、五一方畝。又全縣固定地價一、一八九六、二九八、〇四元，其地價稅額為一三二、三四一、八四元，比原臨時地稅稅額七二、八五〇、三八元，增加五九、四六一、四六元。

(五)曲江全縣共測得農宅地一、九三型、五五八一起，面積八七三、九六二、九五市畝，其已登記之土地面積及地價稅額，尚在詳報中。計，惟在該縣未測量前，全縣稅地面積，僅得三十一萬餘畝，與測量後之農宅地面積比較，增加將及二倍，登記結果其增加倍數或不免稍低，而全縣地價稅額，據編造稅冊已知之數，除韶關市區外，韶關市區稅額依照市地稅率征收共三十八萬元之鉅)約達五十萬元，較之原臨時地稅一十萬餘元增加約三十五萬元。

(六)乳源全縣共測得農宅地九四四、〇九七一起，面積三二四、〇一四市畝，至其已登記之土地面積稅額，全縣地價稅額及地價稅額，整理前後各種數字之比較，則尚待詳報統計。

(七)仁化全縣共測得農宅地八二七、九六五一起，面積二七二、八二一、四五市畝，至樂昌縣縣制未改前統計，惟據報告共測得農宅地面積約三十四萬市畝，約數約八十八萬起。

上述南雄等六縣地籍整理之方法與程序，大致與連縣相仿，毋待贅費，惟登記費則以近年來土地收益增加，農村經濟漸趨活躍，一般業主負擔少許之費款費雖有餘裕，乃自二十九年起，南雄等縣之地籍整理，仍照舊徵收登記費，以資用區區補償整理費用之支出。其次，負責辦理

官、南政等縣田畝之實施，係於各縣設測量員辦理，廢去測量總隊之組織，並於縣測量隊之下，分設若干組負責，內外業工作打成一片，不另設計繪製圖員；每組又增設內外審核員若干人，以加糾檢查糾正之工作，其次，就登記方面而言，南雄等縣應儘速辦理土地登記之縣地政課組織前項化，即於處長額處長之下，前此不分職辦理，現在則分設三課，以專責成，同時將以前之區登記處組織，改為縣地政課分處，將登記、調查、造冊工作於一爐，不另設造冊課調查組，俾收集申漲權利便管之效，因推行地籍整理之業務機關係於其發展之較速者適大，用實數言於此。

### 三、地籍整理後對於各方面之影響

甲、增加政府稅收 戰時財政之開源，其途雖有多端，而最重要且最可靠者實為增加稅收，吾國自抗戰以來，財政當局對於增稅方面固未嘗不予以最大之注意，如所得稅之積極推行，利得稅遺產稅之先後明征，均已著相當成效；惟吾國之經濟基礎在於廣大之農村，農村中之廣大土地，則屬開拓新稅源最佳之對象，而此新稅源之開拓，則有賴於土地之整理，蓋土地整理所以明地籍正經界，使土地賦稅之征收有正確之根據；假於本省地政局近年來整理連縣南雄始興等縣土地結果，於改征地價稅後，每年稅收莫不增加甚鉅，可資明證；田賦改征貨物之後，地價稅額亦增，增甚尤大，而於開闢收入，更有莫大之補助焉。

乙、平均人民負擔 吾國田賦極深重，負擔不平，征收失實，豪強通匿，胥吏侵漁，以致稅短民困，上下交病；即以本省而論，雖已於民國二十三年間，曾舉辦全省田賦調查，網羅在稅範圍，而以當時辦理方法未善，隱匿尚多，地價評定亦欠公允，因此，有地無稅，地多稅少，以及價高稅低之現象，仍甚為普遍，人民負擔自難臻於平均，惟自本省地政局近年來整理粵北各縣土地之結果，其最足以引人注意者，首為各縣稅地面積未整理前均有頗額增加，此一事實表明各縣土地整理之

後，以的隱匿漏稅之土地無不一湧現，實地業戶，按戶開稅，業主之欲圖隱匿，乃無所適其技；同時地價之評定，則依照法定之方法與程序辦理，至為公允，價高稅低之現象，亦可以免除，如此，土地賦稅之負擔，自無時輕重之弊，而擬公平確實之益矣。

丙、括濫土地信用 土地經測量登記及估定地價之後，即由主管地政機關發給土地所有權狀與業主收執，為實業之唯一憑證，並可持狀銀行抵押貸款，經營生產事業，或供土地改良之費用。查連縣土地自二十八年整理完畢之後，二十九年較農村貸款共國幣七十餘萬元中，農民持連縣地政實收區政府發給之土地所有權狀前往赴省銀行抵押貸款數額，共達四十餘萬元之鉅，南雄，始興土地整理完竣後，銀行放款，亦皆以該二縣土地故機關發給業主之土地所有權狀為抵押担保最可靠之憑據，凡持此等權狀前往抵押時款者，銀行方面莫不樂予貸款；最近西江乳源發貨，銀行方面更明告借款人類以土地所有權狀為抵押之唯一憑證，因此西江乳源業主領取權狀之踴躍情形，更為前所未有。此一事實表明地籍整理之後是以增加土地資金，活潑土地信用，一般農民固沾惠不淺，而土地生產無形中亦可得到甚大之裨助；所謂土地所有權狀實為化生產化者，信不誣也。

丁、寬定新縣制之施設基礎 自二十八年九月國府頒布縣各級組織綱要後，各省均依照規定實施新縣制，在實施新縣制當中，問題發生層出不窮，而其最感嚴重且急待解決者，則莫如財政問題，蓋新縣制一切建設費用支出浩繁，當此尚感拮据之縣財政所能應付；今欲解決縣財政問題，以充裕實施新縣制之經費，其最有效之途徑，則莫如從稅收入中最大宗之田賦方面開拓財源，而開拓之唯一有效方法，實為從地籍整理着手。本省連縣、南雄、始興、曲江、乳源、樂昌、仁化等縣均已先後實施新縣制，本省地政局自二十八年來亦先後在上述各縣舉辦地籍整理，連縣南雄始興等縣整理後，地價稅額均較前大有增加，甚足以配合其實施新縣制之財政需要。至各縣地籍整理後，一切土地有明確之調

在興統計，尤足爲凡百施政之根據。

戊、利便土地收買之推行 地籍整理爲實具土地收買之基本工作，亦爲其中重要工作，實平均地權之辦法，爲一價征稅，照價收買，與增價歸公，如地籍不明，經界不清，土地無確數子之調查與統計，則此種辦法均不易實行；易言之，地籍整理爲實現平均地權必經之程序。本省近年來舉辦地籍整理完竣之通縣、南雄、始興等縣，均已分別按照主管地政機關估定之地價先後開征地價稅，連縣且已於去年十月起開征土地增價稅，南雄始興二縣亦籌備開征是項增價稅，曲江乳源兩縣亦可於本年度開征地價稅；平均地籍調查之方法，照價征稅既因地籍整理而便利其實施，則進一步改善各縣土地分配關係，促進各縣土地利用程度，一切均有基礎可憑，當可早經厥成，以達地權平均之目的。

### 四、地籍整理完竣各縣之土地問題

近年來，本省地籍整理完竣各縣，對於土地分配與利用數字，依據統計結果，有如下述：

(一)土地分配方面 連縣土地分配，就實地施測之面積，而以人口調查所得之戶數加以分析，計全縣水田、旱地、及宅地面積共四三、六三四、九七二市畝，以全縣人口戶數四〇、七〇四戶平均之，每戶計有宅地〇、一七一畝，水田有九、〇七六畝，旱地有一、六五一畝，合計每戶平均有一〇、八九八畝；而產權之大小，每戶所有面積在五畝以下者，佔全體登記戶數百分之七六、三二、五畝至十畝者佔百分之二二、四二、十畝與十五畝者，佔百分之〇、〇八、十五畝至二十畝者佔百分之〇、一四、二十畝以上者佔百分之〇、〇四。其次，南雄土地分配，就實地施測面積，以該縣最近人口統計之戶數加以分析，計全縣水田、旱地、及宅地面積共七二〇、〇五二、七六五市畝，以全縣人口戶數三九、三四一戶平均之，每戶計有宅地〇、二五畝，水田一三、三九

每戶所有面積在五畝以下者，佔全體登記戶數百分之三六、八二、五畝至十畝者佔百分之一八、九〇、十畝至十五畝者佔百分之一二、〇二、十五畝至二十畝者佔百分之一〇、七五、其餘由二十畝起至十五畝止各組距之百分比共佔百分之一七、九、五十畝以上者佔百分之三、六〇。又其次，始興土地分配，就實地施測得經過丈後之面積，以該縣二十九年十月戶口統計之戶數加以分析，計全縣水田旱地及宅地面積共二九、二二二、二六五市畝，以全縣人口戶數二一、〇一三戶平均之，每戶計有宅地〇、二三畝，水田一二、八三畝，旱地一、一〇畝，合計每戶平均有 四、二三畝；至產權之大小，每戶所有面積在五畝以下者，佔全體登記戶數百分之三〇、〇九、五畝至十畝者佔百分之二六、九二、十畝至十五畝者佔百分之二六、五四、十五畝至二十畝者佔百分之八、八九、二十畝以上者佔百分之一七、五六。

以上爲通、南、始各縣地籍整理完竣統計所得每戶平均佔有土地情形，其次，關於地籍形態方面，據已有調查統計之連縣其數字爲：全縣農戶共三五、六四五戶，其中地主兼自耕農四十五戶，自耕農二、九九〇戶，高級半自耕農三、八七五戶，中級半自耕農五九五戶，低級半自耕農五、八三五戶，佃農二〇、五九五戶，僱農七、一〇戶。

基於上述各體土地分配數字，連、南、始等縣每戶平均佔有耕地面積（宅地除外）較多者爲南雄亦不過一五、九一市畝，次爲始興得一三、九三市畝，最少者連縣僅得〇、七三畝；其次，以產權之大小而論，在十畝以下之戶連縣佔絕對多數，共佔百分之五八、七四，始興與南雄所佔百分比，雖遠遜於連縣，亦亦超過百分之五十以上，計前者爲百分之五七、〇一，後者爲百分之五五、七二。至關於地籍之分配，就連縣之統計數字觀之，全縣農戶三五、六四五戶中，其耕地全額全部歸一都向他人租佃者共計三〇、九九〇戶，佔全縣農戶百分之八六、六八，純耕自耕者佔百分之三一、二〇，應佔百分之二、一五，其有自耕者小者只

此可見，至南雄、始興等縣之墾種程度，此類雖仍未有詳細調查統計，據聞無地之佃農亦甚多。吾國土地分配問題在不足與不均，以及佃農小農之普遍存在，關於本省地政局近年來在粵北各縣地籍整理後統計所得之土地分配數字，並信而有徵。

(二) 土地利用方面 對於連、南、始、曲、乳各縣之土地利用，首先是引人注意者，為尚有大片可供利用之荒地未加墾闢（包含一部份荒蕪）據上述各縣調查結果，其荒地數字為：連縣共四一、二二五起，合三二八三市畝，南雄共六八、一一三起，合六九、六九九市畝；始興共三六、四三一起，合一三、一〇七市畝；曲江共七二、六一六起，合三五、三三九市畝；乳源共三八、五九九起，合三三、三三二市畝；五縣合計二五六、九八四起，合一八三、三〇〇市畝，其中荒地最多之縣為南雄，幾達七萬畝，連縣曲江乳源等三縣均在三萬畝以上，始興最少，亦有一萬三千餘畝；上述各縣之大片荒地，除連縣某處已進行較大規模之墾闢外，其餘各縣均尚待着手，將來如能填補數目完竣，則於本省糧食之增產，定有不少補助。其次，上述各縣實地調查之結果，發現土地碎割之程度，實至驚人，據統計連縣住宅地平均每起〇、〇六七市畝，農地〇、六〇九市畝；南雄住宅地平均每起〇、〇三〇市畝，農地〇、五五九市畝；始興住宅地平均每起〇、〇四二市畝，農地〇、〇三二市畝；曲江住宅地平均每起〇、〇四三市畝，農地〇、〇五〇八市畝；乳源住宅地平均每起〇、〇二九市畝，農地〇、〇三七二市畝；依據上列數字，各縣住宅地方面平均每起面積多者為連縣，只得六厘七，最少者為乳源，小至只二厘九；農地方面平均每起面積，最多者亦為連縣，但僅六分一厘弱，最少者為始興僅三分一厘二；耕地既若是之碎割，益以田場之分數，其有鑒於農業經營，莫斯為甚！吾國多子繼承制度，積習相沿，未加改革，田場分別既缺乏法律之限制，一代復一代，乃積成今日土地碎割之不良現象，如長此不思防止，則來日碎割之程度，恐更有甚於此者，土地之碎割，實為農業生產之障礙，且為墾種之障礙，亦足

見一斑。再其次，比較上述各縣產權之大小結果，發現在上畝以下之小農佔有絕對之優勢，由此又足以觀各縣農業上小農小經營之普遍，此種過小經營，對於一般農民生活之改善以及農事上之種種改良，亦難以達其目的。

上舉各縣地籍整理後，土地分配利用之統計數字，雖不足以說明本省土地問題之一致性，但文中所涉及之各項問題，亦不啻為本省以至全國土地問題之剪影也。

### 五、地籍整理後之第二期工作

查本省新縣制已於二十九年四月一日開始實施，依照本省新縣制實施計劃所規定，凡土地整理完竣縣份，不論縣、等級如何，得一律增設地政科，繼續辦理該縣土地行政事宜。依於上述規定，連縣、南雄、始興等三縣地籍整理完竣之後，遂一律先後設立地政科，曲江、乳源兩縣亦可於最近期內成立，所有土地行政事宜，均交由地政科陸續辦理，並積極推行實現土地政策之第二期工作；復感於地籍地政工作之繁重，純靠地政科少數人員，恐難負此重荷，並擬在各鄉鎮設置地籍員，分辦基層組織中之地政事項，以期平均地權的土地政策之逐步實現，茲將已設立地政科之各縣地政工作情形，略述如次：

(一) 連縣地政科成立後，除經常辦理各類土地權利移轉變更登記及他項權利設定登記外，並於二十九年十一月開始辦理租約登記及審查，於去年六月登記完竣；同時又舉辦農村經濟調查，採用調查及訪問辦法，每鄉抽查五分之一戶，調查全縣三區三十一鄉二鎮，農戶七千一百二十九家，並普查城某村一村，以資互相參照，以上各權租約登記及農村經濟調查資料，刻正在分期整理中，不可不根據該縣農村經濟現狀，訂定平均地權及改善農民生活之各種具體方案，以備切實施行。

(二) 南雄始興地政科工作除經常辦理土地權利移轉變更登記，他項權利設定登記，暨臨時補辦土地所有權第一次登記及執行逾期未登記

之土地留管外，則並由本省地政局擬具該二縣之租約登記計劃，一俟呈准後，即可施行。

此外，韶關市區之土地征收，亦經於曲江縣之地籍整理工作告一段落後由本省地政局擬具計劃呈准之後交由韶關市政籌備處負責辦理，現在積極進行中，此為實現市地公有之先聲。

### 六、墾殖事業之提倡

本省地政局除舉辦地籍整理之外，並極注重墾殖事業，尤於抗戰以後，更為着重，查該局曾於二十六、二十七兩年之間，在本省博羅、英德、翁源連縣、從化等五縣設立墾殖辦事處，辦理墾荒工作；後因從化南境、廣州天守，乃相繼停頓，迨二十八年該局在連縣開展地籍整理工作後，以其時省庫支絀，未能恢復原有墾殖施設，乃將連縣政府直接督促與該縣人民墾荒，並頒佈廣東省各縣政府墾荒規則，改善承墾手續；其後省府設立賑濟會，亦協助該縣墾荒，同時省建設廳亦致力於擴充耕地之各種工作，基於各方面之協力推展，本省之墾荒事業，仍能獲得發展，統計自二十七年四月起至卅年七月截止，由本省各縣局向省地政局承領之荒地共計五七四、〇九六畝，並先後對連山連縣兩縣之荒地為賑濟會招墾之僑胞回國之移墾區及難民移殖區，今後並擬大規模協助歸國僑與淪陷區難民積極移墾，務使生產與救濟並收宏效。至關於承墾手續，亦經省地政局嚴加改善，將以前頒佈之修正廣東省戰時承墾荒地辦法大綱及承墾條例分別再行修正，並另擬荒地承墾條例施行細則

，詳細規定辦理承墾手續，務使簡單迅速，以便利承墾者。是項大綱條例及施行細則，刻經呈奉國防最高委員會修正通過，並由省政府公佈施行有案，各縣承領荒地開墾者，乃日形踴躍矣。

### 七、今後之展望

本省地政局年來致力於粵北各縣之地籍整理，雖不敢謂為有完滿之收獲，然自信尚能貫徹行政三編制之精神，以起事功；茲以各級工作人員之刻苦辛勞，協力同心，用是能於短暫之時間內完成計劃，此業堪告慰於社會人士之前者。總之，本省地政工作，經多年來之慘澹經營，已致粗具規模，今後為加強土地政策之實現起見，地籍整理之基本工作，亟應擴展其實施範圍，使全省地籍整理事業得以早日完成。惟地籍整理所需經費頗巨，年來物價之高漲而增大，經費問題如、擴充之解決，則巧籌經費無米之炊；故甚盼中央能體察本省地政工作之進展情形，源源撥發補助以利進行。至地政人員之問題，則正在本省地方行政幹部訓練團繼續訓練，將來工作擴展之後，人員可不告感缺乏之虞。其次，關於地籍整理完竣之縣，其他各縣土地之分配之調整以及土地利用之改進，尤在在需用鉅額之資金，故本省土地金融機構亦應從速成立，以融通土地資金，而適合各項工作之需要。

三一、三、二〇、於曲江

檢討過去，把握現在，策勵未來，擬此數語，以盼所屬，董資督



# 江蘇省推行土地政策之實例

祝平

## 一 引言

土地為立國之要素，生產之源泉，國族興衰所寄，民生榮悴所繫。國父倡導革命，首重平均地權，意欲勵精建國力主推行地政；良以建設之首要在民生，而民生之先務為地政也。茲當土地問題，因抗戰之持續而益顯嚴重，地政工作因建國之進展，而益感切要，爰將過去蘇省推行地政之事實，撮要敘述，倘亦足供目前推行土地政策之參證也。

## 二 實例

### 甲、確立「地政綱領」

蘇省自二十二年冬 陳果夫氏主政以後，根據本黨政綱之指示，對於地政工作首先重視，旋於二十四年春由省府會議決定：「江蘇省實施平均地權綱領」，應為地政之鵠的。溯自 國父倡導土地政策以來，地方政府之悟道最晚。揭舉「平均地權」為地政綱領者，當以此為高矣。而蘇省地政事業之得以針對目標循序邁進者，良亦以此。

### 乙、履行「地籍整理」

二十二年春 委員長限令全國各省於三年內完成土地清丈工作，蘇省府乃即遵照 委座指示，訂定全省土地清丈三年完成計劃，分區分期積極推進。計自是年夏季按照計劃實施。後，迄二十六年抗戰開始時止，全省各縣三角測量，除徐海區外，已全部完成，戶地清丈工作，則江南及江北南通區各縣，均依照計劃規模，先後告竣，至於各縣土地登記工作，亦均按土地清丈之進程，暫切聯繫，推行，各縣自治工作人員

總量達萬人以上，事業雖屬艱鉅，進行尚稱順利。

復以「航空測量」為整理土地之最新技術，乃擇定人口密度較高，經濟較為繁榮之無錫縣着手試辦，工作內容計分「控制測量」、「航空攝影」及「糾正」、「複照」、「測繪」五部份，歷時一年，全部工作告竣，計完成二千分之一航空攝影圖一千九百幅，全部事業費為十一萬二千元，平均每畝用費為五分六厘強。

### 丙、創辦「地價申報」

規定地價為地政要務建設始基， 國父於地方自治開始實行法，特列「定地價」之專項；建國大綱第十條復規定「每縣開辦自治之始，必先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之」。當時蘇省府乃遵照 國父遺教，創辦「地價申報」，復以地價之規定，應先從經濟建設區域及地價高漲較速之地區着手，故乃擇定蘇北鹽墾區，與連雲港埠以及無錫南通兩城市開始辦理。當時因地價申報，係屬創舉，中共時期地價工作，尚無明文之規定（註：去年十二月國民政府已公布非常時期地價申報條例），淺見者流，每多以左無根據，橫施阻撓，卒因政府本革命之精神，根據黨綱，力排異議，始得勉強困難，卒底於成。

是時，蘇北鹽墾區正在進行大規模建設工程，溝運河，鹽水閘，以利灌溉，而通航運，連雲港埠亦在積極經營，政府報備建設資金，動輒千萬，故地價頗形飛漲，若依申報之地價，征收土地增值稅，每畝平均增值稅始以十元計（實際增值在建設工程開始後數月後已達數十元），則全部鹽墾區土地一千三百萬畝即可得一萬三千萬元，其裨益於經濟建設，與造賴於當地人民，實不可勝計也；惜工作未竣，而抗戰事起，致

未圖實現耳。

### 丁、實施「地價稅」

實行地價稅為土地政策之重要措施，蘇省於二十四年即在省會鎮江城區開始實行，二十五年冬上海兩區兩縣廢除田賦，實行地價稅，在全國各縣中，依正式程序實行遵照 國父遺教。改征地價稅者，尚以上海南區為首創，二十六年夏嘉定、寶浦、海寶、松江、金山、川沙、等縣地價稅復繼續實施，就上海縣實行地價稅之結果而言，一般農地之負擔較原有田賦每畝減輕至一角以上，而稅額則尚較原有田賦正附總額增加百分之六強。南匯縣則一般農地每畝負擔平均減輕五分，而稅額則較原有田賦正附總額尚增加百分之六弱。至以後增徵稅之實施，則國家財源之增溢，尙未可勝計也。

### 戊、推行「土地重劃」

「土地重劃」(Re-zoning of Land) 促進土地利用之有效辦法，蘇省就省會鎮江城大口門首先推行，因其地臨長江，輪埠所在，商旅輻輳，尤為商業繁盛之區。惟以地形錯綜崎嶇，建設工程未能興築，有礙整個省會之繁榮。爰乃重訂計劃，將全區土地依照土地法之規定，實施重劃，建築道路，以利交通，分區劃，段以便使用，然後再將整理完善之地段分配於原業主，其原業主不願收回土地者，則議有地價之補償。計此項工作於二十六年春告竣，自重劃完成以後，該區地價隨增，政府所投之建設資金，取諸於增溢之地價，尙綽有裕餘也。

### 己、調整「土地分配」

蘇省土地分配之不均情形：蘇北甚於蘇南，而以海濱新墾之區為特甚，其中尤以南通區之崇明縣東兩鄉，其地權分配更呈現一種特殊之畸形狀態。蓋以舊東田幾泰半為崇明地主所有，在行政上雖屬並立之兩縣，而在經濟上則皆東地或為崇明之附庸，平時和佃風潮叠見層出，每因經濟之糾葛，輒啟政治之鬥爭，地主佃戶咸以爲苦。蘇省府有鑒於此乃決定由農務局派員「耕省有其田」之實施區，首先查明地籍重劃

狀況及地價情形，訂定計劃，政府保證按照當時地價，由佃戶於十年以內分期償還，如佃戶願提前清償全部地價者，得聽其自行決定，而地主亦得以此所獲地價，投資於生產事業，誠屬一舉而兩利。計劃擬定，正在實施訂定地價之初步工作，因抗戰軍興，蘇省濱海縣份，首遭侵襲，此事遂告中止。

## 三 結 語

上述各節，乃蘇省當年推行土地政策之精華大端，當時以一般社會對於土地政策之意義，尙未能深切瞭解，而地政之立法基礎，亦尙未具備，創辦伊始，阻力驟起，卒因政府當局本革命之精神毅力推行，終能獲得相當成果。今者一般人士在四鄰來抗戰建國之過程中，對於土地問題之認識，日加深切，最高領袖復諄諄訓示，謂「必須土地政策能够澈底實行，然後三民主義乃能真正實現」，「如果土地政策不能實現，糧食管理不能施行，那不只是國家經濟沒有基礎，就是整個國民生活計亦必由紛亂而陷於絕境，所以我們現在無論要忍受怎樣的困難與痛苦，大家必須把這兩件革命要務，當作國家民族與社會個人生死存亡所關的根本大事」，「……能否貫徹就是我們全國國民能否建設一個真正獨立自由的現代國家的奠基石」。其言之切切詳明，實無以復加，即一般輿論亦謂「讓我們千萬萬證併作一句話就是土地政策的實行不要再拖延下去」。(大公報十一月四日社評)於此可見土地政策的推行，不特為建國之基本國策，且已成爲輿論之一致要求矣。至欲期土地政策之順利實施，則應具備下列各要件：(一)主政者必須具有革命之素養，對土地政策具有澈底之認識與毅力推進之熱忱與決心；(二)土地政策之實施須廣爲宣導，作一般人民咸知此爲「人我兩全，家國俱利」之要政，以期得朝野上下一致擁護；(三)各項實施辦法，應基於本國國情參酌國外成規，縝密制定，務使簡要而不繁，平實而易行俾期推行盡利。如是則土地政策之踐行民生主義之實現庶乎有焉。

# 四川地籍整理與土地陳報

馮小彭

土地整理爲仁政之始基，亦爲實行地方自治之先決條件，近年以來，全國上下，均極重視，川省前以防區分治，情勢特殊，對於土地整理，未設專管機關，迨至民國二十四年省政府正式成立，政權統一，以土地整理要政，不容緩圖，即着手籌劃，於二十五年三月設立四川省地政籌備處，開始籌辦，同年八月改組爲四川省地政委員會，嗣於二十七年一月，依照中央規定正式改組爲地政局，主辦地籍整理及其他地政工作，復以川省自陸清以還，田賦制度日紊，流溢滋生，弊費叢起，飛酒亂零，莫可究稽，爲澈底整理田賦，適應戰時財政需要，並於民國二十七年秋，設立省土地陳報處，主辦全省土地陳報事宜，洎二十八年總裁整理川政，手訂施政綱要，規定「一年內完成土地陳報工作，五年內完成土地測量工作」並規定「現已編過土地陳報縣份，應就整理增加之收入，繼續辦理土地測量」，是以川省現在之土地整理工作，即係遵照總裁之指示，一爲舉辦土地測量，澈底清理地籍，以奠定地方自治之基礎，一爲舉辦土地陳報，從事整理田賦，以應目前抗建之需要，標本兼施，緩急統籌，方式雖有不同，工作則屬一貫，是以清理地籍，非實施測量，不容澈底明確，而舉辦測量，必須有相當之經費，人才儀器與較長之時間，衡以川省目前之客觀環境及技術條件，一時大量舉辦，事實殊有困難，故不遑不以陳報爲輔，先作簡單之地籍整理，完成初步工作，用以清庫田賦，平爲人民負擔，以適應戰時財政之需要，同時使土地陳報與土地測量在工作上聯繫聯繫，俾得銜接進行，庶於目前財政上之需要既可週應，而建國大業之基本工作，亦得循序完成，此本省地籍整理與土地陳報兩項工作相輔之形勢也，茲將整理概況分述於後：

## 一、地籍整理

當二十五年地政委員會成立之始，以地政推行，實應清理地籍，卽於是年十月指定成都，重慶，巴縣等縣試辦土地清丈，並於廿六年七月兩月間，陸續開辦新津，邛崃，新都，三縣土地清丈，惟當時因技術設備及人力財力俱有未逮，故僅步簡易程序辦理，迨二十七年正式成立地政局，力圖推廣業務，於二十七年九月擬具「成都市市區地籍測量計劃」，備卽開始工作，祇經經費籌措多艱，未能卽行實施，二十八年五月奉發第二期戰時行政計劃，規定完成各重要區域地籍測量，隨擬具「成都自宜宜萬縣四市區地籍測量業務實施計劃」，咨內政部備案，得以巴縣清丈業務進行帶緩，決定改辦陳報，而將其餘成都等五縣業務趕辦完成，迄二十八年十月，總裁兼理主席，對於土地整理，極爲重視，特指定於興業公債項下劃撥專款，以資應用，爰爲遵循指示，先後擬具「成都平原地籍測量計劃」及「四川省整理土地五年完成計劃」，前者已經咨內政部核准備案，後者亦提經川康經濟建設委員會會議通過，方針既定，經費有著，於是地籍整理工作乃依照既定計劃次第推進，茲將本省地籍整理工作，卽簡易清丈與土地測量辦理情形及已有成果撮敘於後：

### (一) 簡易清丈

成都，華陽，新都，新津，邛崃等五縣簡易清丈，其實施程序爲測繪坐圖，按近丈量，核算面積，統計造冊等項，各縣業務於二十五年年間陸續開辦，迄二十八年度內，先後完成，並經省議會會議決議，擬照土地陳報完成解份之例，辦理改訂科則，茲將各縣清丈業務進行情形及積

丈務之成果，分述於次：

(甲)成都 成都縣土地清丈業務，於二十五年十月設立成華區土地清丈辦事處開始辦理，至二十六年二月，即將全縣二十六保保圍，及各類土地分別丈量繪製完成，歸總編寫求丈量益錄備查，復於二十六年十一月再用平板儀補測保圍，於二十七年五月完成，清丈結果，全縣生產地面積，共計二十五萬六千餘市畝，各類雜地面積，共計三萬八千餘市畝，如生產地面積與原有承領地面積二十三萬四千餘畝(約合二十四萬八千餘畝)比較，計溢出八千餘市畝。

(乙)華陽 華陽縣土地清丈業務，由成華區土地清丈辦事處辦理，該縣土地清丈於二十六年二月開始辦理，當時除田地塘三種生產地係逐近丈量外，其餘宅地，山地，荒地，荒地等項面積，均用攜帶平板儀測估計，嗣為求清丈面積益錄正確計，仍照成都縣清丈辦法，一律改用平板儀，將全縣保圍及各種日測土地之面積，另行施測，逐近丈量，至二十八年五月，即將全縣七百九十保保圍，及各類土地分別丈量繪製完成，清丈結果，全縣生產地面積，共計八十六萬二千餘市畝，各類雜地面積，共計十八萬餘市畝，如以生產地面積與原有承領地面積六十二萬三千餘畝(約合六十六萬餘市畝)比較，計溢出二十萬零二千餘市畝。

(丙)新都 新都縣土地清丈業務，於二十六年九月成立土地清丈辦事處，開始辦理，先測保圍，概用平板儀測繪線，再依線繪線網，用攜帶圖板，繪製地形，至二十七年一月，即將全縣各保保圍，及各類土地分別丈量繪製完成，清丈結果，全縣生產地面積，共計二十六萬一千餘市畝，各類雜地面積，共計五千餘市畝，如以生產地面積與原有承領地面積十八萬六千餘畝(合十九萬七千餘市畝)比較，計溢出六萬四千餘市畝。

(丁)新津 新津縣土地清丈業務，於二十六年七月成立清丈辦事處，開始辦理，至二十八年五月完成，清丈結果，全縣生產地面積，共

計二十八萬五千餘市畝，各類雜地面積，共計十萬零四千餘市畝，清丈後水面積約計二十一萬餘市畝(原有承領水面積十七萬三千餘畝)。(約合十八萬三千餘市畝)比較，計溢出三萬七千餘市畝。

(戊)邛崃 邛崃縣土地清丈業務，於二十六年七月成立清丈辦事處，開始辦理，至二十八年八月完成，清丈結果，全縣生產地面積，共計八十二萬六千餘市畝，各類雜地面積，共計八十八萬零六千餘市畝，如以生產地面積與原有承領地面積六十六萬四千餘畝(約合七十萬零四千餘市畝)比較，計溢出十二萬二千餘市畝。

(二)土地測量

本省土地測量業務之實施，係以縣市為單位，除邊遠省份，如理番，松潘，茂縣，靖化，墊功，汶川，屏山，峨邊，馬邊，寶波，筠連，高縣，珙縣，興文，古蔺，彭水，黔江，西陽，榮山，巫山，巫溪，城口，通江，南江，平武等二十五縣，情形特殊，另行辦理外，其餘劃分為三部份辦理，以期適合事實，便利進行，一為市區部份，包括成都自貢二市及宜賓萬縣二縣市區，因人稠物密，地價高昂，土地瑣細，其測量採用市區測量辦法辦理，二為平原部份包括溫江，華陽，彭縣，新津，彭縣，崇寧，廣漢，成都，華陽，新津，新都等十一縣，因土地肥沃，近頃整齊，其測量即遵照部頒修正土地測量法施行規則之規定辦理，三為山區部份，包括平陽及邊遠二十五縣以外之各縣，因山嶺難登，縱橫起伏，地形時零，另訂山區測量辦法辦理，茲將各部份土地測量工作進行情形，分述於次：

(甲)市區測量 成都市土地測量工作，於二十九年四月組設成都市土地測量隊，先行舉辦三角測量，水準測量，依次辦理導線測量，戶地清丈，地籍調查，求積製圖等項工作，至三十年六月截止，內外業全部竣事，共施測三角鎖兩條計五〇點，水準點一五點，經緯線二〇條，支導線二五一條共五七八二點，清丈完成五百分一地籍原圖四七八幅，自貢市土地測量於三十年一月成立清丈隊，開始辦理，迄至本年二月份

止三角測量計完成基綫一條，三角點四二點，導綫點七一九二點，五百分一地籍原圖二六幅，一千分一地籍原圖二六二幅，二千分一地籍原圖五六幅現在正積極進行中，即將竣事，宜賓城區土地測量，於三十年三月成立土地測量組，開始辦理，因城區範圍較小，軍令部陸地測量總局於附近曾測有三角點，但距城區過遠，且爲大江所隔，不能據以測設導綫，爲節約實際情形及節省費用起見，乃決定依據測量總局已測之三角點，測設三角支會點，再擴支會點，測設支線，以有敷全城區，用作戶地測量之根據，迄本年二月截止，內外業全部完竣，計完成四角支會點四點，支線八〇〇點，五百分一地籍原圖五七幅，萬縣城區土地測量，於三十年三月成立土地測量組，開始辦理，亦因城區範圍較小，根據揚子江水利委員會第二測量隊所測小〇角成果，補測三角點，迄本年二月份止，已完竣三角點六點，支線一三四四點，五百分一地籍原圖四九幅，即將全部辦竣。

(乙)平原測量 本區地勢平坦，樹木稠密，通視困難，故設計之始，即決定採三等三角鎖，環區地進，並於湖區中部，互相連繫，縱橫成網，復於湖區內適當之公路或大河附近，往返施測一幹線水準，再據以補測支線水準，其中成都、樂陽、新都、新津等四縣均三幹線補易清水，故宜爲整理區，僅補測小三角點，兼以補測清水之成果，其餘溫江、華陽、新繁、彭縣、郫縣、漫江、廣漢等七縣則爲整理區，其測根測量及戶地測量均依正式程序辦理，地籍圖幅採一千分一及二千分一縮尺，計自二十九年開始三角測量，先由成都、新津、華陽、新都、雙流等縣實施，迄本年二月截止，已測定三角點五二四點，導綫五二四座，經測五二四點，計完三幅六點，其餘二條，殘各縣已陸續完竣，雙流縣並於三十年五月成立清水隊，辦理測根測量及戶地清水，迄三十年十二月底止，計完支線補完二五六八點，清水完成二千分一地籍原圖八幅，其他各縣清水正在籌備開始辦理。

(丙)山區測量 本區土地測量計劃，業經訂定，惟因經費儀器與

人員未能因應，故業務尚未開始。各縣土地測量完成後，即依照規定接辦土地登記，現成都市土地登記業已辦理完竣，即將依據開辦地價稅及土地價值稅，至自貢市、宜賓、萬縣二〇市區、及雙流縣之土地登記，正在積極辦理中。

### 二、土地陳報

土地陳報爲整理田賦之基本工作，川省爲適應抗戰建國之需要，爰於民國二十七年秋，決定舉辦，當即遵照 陸軍部，並參酌本省實際情形，擬訂四川省賦辦土地陳報方案，經省務會議通過後，奉准內政財政兩部備案，並依據方案之規定，爲的各省辦理之得失，制定各項章則單即等件，積極進行，設立省土地陳報處主其事，由省府政府，由財政廳長地政局長兼任正副處長，去年秋土地陳報經中央辦理，因之省土地陳報處遂改隸財政部，其內部組織大體仍舊，只是長改由省地政局局長兼任，並將各期辦理經過及改訂科則情形，分述於左：

#### (一)各期辦理經過

各縣土地陳報業務，係分期成立縣辦事處，負責辦理，所有實施辦法，除由陸軍部陳報處爲根據外，並因本省區域廣闊，各縣地理情形田賦狀況以及自然環境社會習慣，又多差異，爲要劃去令事實，以資斟酌舉行起見，故規定實施辦法由各縣辦事處參酌擬訂，呈省核定，不辦理程序，幾經改善，最近規定爲(一)籌備(二)劃分區域(三)調查繪圖(四)業戶陳報(五)審核覆查或更正(六)公告(七)統計(八)改訂科則(九)造冊(十)頒發土地權業執照等十項，用者以往各期土地陳報，編查辦法係分甲乙丙三種程序：甲種程序，係適用於平原縣份，用小測板以復規法施測導線，復依據改單繪用小測板測設界址，其簡要地形，分別計算各段面積，用費控制，所測段區再由調查人員，逐折用繩尺丈量，繪製地形圖，乙種程序適用於山區各縣，水田部份，全部丈量，他項土地則採用抽丈折放辦法，以利進行，自三十年川省辦理陳報



元，俾人民負擔與政府稅收兼籌并顧，藉符舉辦土地陳報之宗旨。

(乙)第二期改訂科則縣份計有貴中，璧山，瀘江，資陽，永川，新繁，彭山，夾江，巴縣，蒲江，簡陽，眉山，彭縣等十三縣，依據陳報成果，編造征冊，已于三十年上季，開征新賦，此十三縣田賦總額，如照過去原有稅率征收，則較原有賦額可溢收二百六十餘萬元，爰將各縣稅率，分別酌減減輕，結果，共溢收一百三十餘萬元，以期適合人民負擔能力，與政府財政之需要。

(丙)第○期改訂科則縣份計有青神，大邑，三台，南充，綿竹，大足，中江，樂至，銅梁，內江，涪陵，峨眉等十二縣，業經財政部核

定劃以川省奉令征收實物暫按舊有額額征收，故此十一縣尚未開征新賦，但就各該縣田賦總額計算，如照過去稅率征收，則較原有賦額可溢收四百餘萬元，依據各縣實際情形，分別減輕之後，仍溢收一百四十餘萬元。

綜上所述，川省地籍整理，溯之歷史，為時尚暫，實其益賦，自屬有限，惟計劃既定，始基已立，今後循序推進，當可日起有功，至土地陳報，已決定於本年內辦竣，全省田賦整理工作，即將全部完成，不但可據以改革賦制，解決農時財政問題，并且可據以改征實物，解決戰時糧食問題，國計民生實賴賴之。

## 民國二十二年中國地政大事紀要

(摘錄金海同編中國近六十年地政大事年表)

委員長發表對於土地問題意見！以和平途徑使耕者有其田；倡導集合耕作以增加生產。內務部會同修訂獎勵補助移墾原則九項。內政教育實業三部會公布修正農墾推廣章程。四行聯總處農墾金融處制定農貸辦法綱要，內列佃農購買耕地貸款一項。閩西特後委員會公布計口授田暫行辦法。廣東省各縣市行政會議通過舉辦田賦調查辦法。廣東省頒布修正田賦捐章程。青島省成立土地局。寧夏省成立墾務總局。河南省試辦土地清丈辦事處成立。江西省財政廳附設田賦清查處，旋改為土地整理處。安徽省成立土地整理處。桂林設立清理田賦總局。福建省民政廳設立土地整理處。豫鄂皖贛四省農民銀行成立。中央政治學校地政研究班擴充為地政學院。中國地政學會成立，發行地政月刊，召集憲法研究會。

# 四川省土地整理概述

金海同

## 一 引言

川省地籍整理，發軔於民國二十五年，是年三月，地政籌備處成立，  
 於八月改設地政委員會，由省府主席兼任委員長，唐即籌辦成都、  
 華陽等縣清丈業務。嗣於廿七年一月，正式改組設局。同年八月，土地  
 陳報處成立，開辦溫江等十縣陳報，並舉辦全省土地分類調查。迨乎二  
 十八年多，德誠無川區，平訂「地籍調查」限期「一年內完成土  
 地陳報工作；五年內完成土地測量工作」；並規定「現已辦過土地陳報  
 縣份，應就整理增加之收入，撥充辦理土地測量」，是為川省地政積極  
 推展時期。兩年以來，川省地政當局，本此昭示，積極推遷，頗著成效。  
 茲謹之作，即在將川省近年所辦土地整理業務，作一概括敘述，藉供  
 關心地政人士參考。

## 二 測量與登記

二十五年八月，地政委員會成立之後，即於是年十月，擬定成都、  
 華陽、江都、已縣四縣試辦土地清丈；當以工作推行，尚屬順利，因於  
 次年秋季，遷往開辦新津、邛崃、新津三縣清丈業務。惟當時限於人才  
 技術，僅能依照簡易程序辦理。其後地政局成立，力圖開展業務，先後  
 遷往中央暨 總政指示，擬具「成都市市區地籍調查計劃」、「成都自貢  
 宜賓、瀘州四市區域地籍測量業務實施計劃」及「四川省整理土地五  
 年完成計劃」，並作積極推動。茲將其業已見諸實施者，擇要分述於後：

- (甲) 成華等五縣簡易清丈業務：成都、華陽、新都、新津、邛崃等五縣簡易清丈，其所採實施程序，計分(一)測繪採圖(二)接址丈量(三)核算面積(四)統計(五)抽加等項。各縣業務，先後於二十八年內辦理完竣(江北巴縣因業務進行遲緩，於二十七年改辦陳報)；並經省府會議議決，投辦土地陳報完成照份之例，辦理改訂科則，其業務成果，有如下列：
- (1) 成都 全縣生產地面積，共為二十五萬六千餘市畝；各類雜地面積，共為三萬八千餘市畝。如以生產地面積與原有承種地面積二十三萬四千餘畝(約合二十四萬八千餘市畝)比較，計溢出八千餘市畝。
- (2) 華陽 全縣生產地面積，共為八十六萬二千餘市畝；各類雜地面積，共為十八萬餘市畝。如以生產地面積與原有承種地面積六十二萬三千餘畝(約合六十六萬餘市畝)比較，計溢出二十萬零二千餘市畝。
- (3) 新都 全縣生產地面積，共為二十六萬一千餘市畝；各類雜地面積，共為五千餘市畝。如以生產地面積與原有承種面積十八萬六千餘畝(約合十九萬七千餘市畝)比較，計溢出六萬四千餘市畝。
- (4) 新津 全縣生產地面積，共為二十八萬五千餘市畝；各類雜地面積，共為十萬零四千餘市畝。清丈後承種面積二十三萬餘市畝，與原有承種承田面積十七萬三千餘畝(約合十八萬三千餘市畝)比較，計溢出三萬七千餘市畝。
- (5) 邛崃 全縣生產地面積，共為八十二萬六千餘市畝；各類雜



地面積，共為八十萬零六千餘市畝。如生產地面積與原有承種地面積六十六萬四千餘畝（約佔七十萬零四千餘市畝）比較，計淨出十二萬二千餘市畝。

(乙) 成都自實宜萬縣四市部測量與登記

成都市土地測量，係依照部頒「修正土地測量實施規則」規定，先行舉辦三角測量與水準測量；繼以依次辦理導線測量，戶地清丈，地籍調查，求積，製圖等項工作。計自二十九年四月開始，三十年四月全部竣事，為期一年，共施測三角領五十點；水準點十五點；幹線二十條；支線二五二條；共五七八二點。清丈完成五百一十一地籍原圖四七八幅，計面積二七三七一市畝；二二一九九起。就精度言：三角測量以市區四市部地勢平坦，樹木重障障礙甚，為求業務精密起見，因先環城施測三等三角領二〇點，依強軍司令部陸地測量總局所測定之外東基線網成果推算，仍閉塞於原基線網。關於北面凸出部份，擬測一三角領，計三〇點，以也敷於全市區，每兩點間距離自八百公尺至二千公尺不等。計(一)環城三角領之精度閉塞差為〇，〇〇〇八秒；緯度閉塞差為〇，〇〇〇四五秒；指角閉塞差為六，七二秒；距離閉塞差為二百分之一。(二)北郊三角領之精度閉塞差為〇，〇〇〇八六秒；緯度閉塞差為〇，〇〇〇一〇秒；指角閉塞差為八，六二秒；距離閉塞差約為一百萬分之一。導線測量，則按全市劃分(十三)個區，除於三角點間施測主要幹線網外，復見地形及清丈之需要，布測若干支線，每兩點間距離自三九公尺至一百公尺不等。戶地清丈以城廂及郊場土地利用情形不同，地價相差極大，故對於測繪縮尺之比例，酌定為城廂土地坵零形碎，採用五百分一縮尺測圖；郊外土地較為整齊，採用用一千分一縮尺測圖。至於面積，均利用求積儀於圖上求積，以期精確。

至於自實(宜賓，萬縣三市區)測量工作，自三十年三月起，均經先後舉辦。就中宜賓測量實施程序，稍與其他三市不同。先是軍令部陸地測量總局於其附近曾測有三角點，但距城區過遠，且屬大江所隔，不

能據以施測導線，為斟酌實際情形，及節省費用起見，故決定依據已測三角點，已測三角交會點，再據交會點施測幹支導線，以布敷全城區，用作戶地測量之依據。

依照土地法規定，測量完畢之後，應即接續辦理登記，華市登記業

務，已於三十年三月開始，截至是年年底止，全市各鎮登記，均經先後舉辦，地價之實控，為期當不在遠。

(丙) 川西平原土地測量

川西平原測區，按照擬定計劃，係指溫江，雙流，郫縣，彭縣，新繁，崇，廣漢，成都，華陽，新都，新津等十一縣而合，總面積約四千七百萬公畝，合七百零八萬市畝。全區地勢平坦，樹木稠密，通視困難。故設計之始，即決定採三等三角領測量推進；並於測區中，都互相關繫，縱橫成網；復於測區內適當之公路或大河附近，往返施測一幹線水準點，依據幹線水準點，沿各三角點之環線，向前推測支線水準。其中成都，華陽，新都，新津等四縣，前已辦竣導線測量，故定為整理區，僅補測小三角點，據以測繪界線，以核對清丈之面積。其餘溫江等七縣，則為測區，其間測區及戶地清丈均依整理程序辦理；地籍圖幅係採一千分一至二千分一縮尺。自二十九年九月，開始三角測量以來，成都，華陽，新都，雙流等四縣早經於三十年四月全部完成，並經設立清丈隊，廣精辦理測區測量及戶地測量。至於寶興區之溫江等七縣三角測量，即可為地籍事。

三 土地陳報

川省舉辦陳報，始自二十七年秋。按照原定計劃，第一期(二十七年)擬辦二十縣；第二期(二十八年)四十縣；第三期(二十九年)除已辦清丈及邊境各縣外，其餘各縣一律辦竣。第以限於人力財力，不克同時大展，開展，故第一期僅辦，開辦溫江，雙流，樂山，江安，南溪，富順，江北，長壽，忠縣，為縣第十縣；第二期僅能開辦新繁，樂

什邡，漢源，金堂，眉山，簡陽，內江，榮昌，永川，巴縣，涪陵，  
 瀘縣，大足，大邑，蒲江，井研等十七縣；第二期僅能，開辦彭縣，新  
 繁，廣漢，彭山，夾江，資中，資陽，樂至，中江，羅江，三台，綿竹，  
 隆昌，合川，江津，璧山，銅梁，榮昌，青神，峨邊，保寧，犍江，  
 武勝二十三縣。以上各縣業務，均經先後完成，並分期辦理改訂科則。  
 三十年度續辦第四期，預定璧山，綿陽等十八縣，嗣以全國田賦收歸中央接  
 管，川省陳藩亦隨之改隸財部，廣印大量契辦，所有辦陳報各縣，除  
 少數邊遠縣份外，統限本年六月底，以前辦理完竣。

各縣業務實施程序，係依照院頒綱要規定，分爲(一)調查(二)陳  
 溫江等二十九縣陳報前後承種面積比較表

縣 別	陳報前承種面積	陳報後承種面積	增 加 面 積	增 加 百 分 比
溫 江	三〇四,八〇七,八四	三二二,二六一,四四	八,四五三,六〇	二,七七
郫 縣	三一四,七四八,〇〇	三三三,二四二,〇二六	一七,六七二,二六	五,六一
新 繁	一六八,九五三,八二	一八八,六七,四四	一九,六五三,六二	一一,六三
大 足	六八七,五四四,〇四	一八〇,九五五,五〇	九三,四〇一,四六	一三,六一
雙 流	二五六,三二九,七九	三〇一,四六〇,八二	四五,七三一,〇三	一七,六〇
資 陽	九三三,七九二,八〇	一,一〇六,七四六,五二	一七二,九五三,七二	一八,五二
永 川	六三三,三三二,三九	七六四,〇二六,九三	一三〇,七〇四,五四	二〇,六〇

報(三)審核，復查或抽丈(四)公告(五)改訂科則(六)造冊(七)  
 (八)發管業執照七項，經查原分採甲，乙兩種程序。甲種程序係用小測  
 板，以複規法施測導線；復依據投導線用小測板實測境界及其簡要地形  
 計積之山區各縣，採用抽丈辦法，藉利推行。自第三期起，已全部採用  
 甲種程序矣。

至於整理後之成果，各縣陳報面積，較諸原有承種面積，均有增益  
 ，最多者達百分之一七四.〇三；最少者亦在百分之二.七五以上。茲  
 將業經完成初步統計之溫江等二十九縣之成果，分別表列於次：

青 神	一 九 一 、 五 三 三 、 一 四	三 一 九 、 六 二 〇 、 三 八	一 二 八 、 〇 八 七 、 二 四	六 六 、 八 七
澄 縣	三 八 八 、 一 八 〇 、 〇 三	六 三 七 、 五 一 九 、 七 六	二 四 九 、 三 三 九 、 七 三	六 四 、 二 〇
壘 山	五 二 九 、 七 九 〇 、 〇 〇	八 三 八 、 六 二 五 、 九 二	三 〇 八 、 八 三 五 、 九 二	五 八 、 〇 〇
綿 竹	四 二 九 、 八 八 六 、 八 〇	六 五 〇 、 二 七 七 、 〇 三	二 二 〇 、 三 九 〇 、 二 三	五 一 、 二 〇
彭 山	二 一 一 、 八 一 五 、 四 七	三 三 〇 、 〇 六 四 、 七 三	一 〇 八 、 二 四 九 、 二 六	五 一 、 一 〇
巴 縣	一 、 四 五 五 、 七 五 八 、 九 三	二 、 一 八 〇 、 〇 三 六 、 〇 一	七 二 四 、 二 七 七 、 〇 八	四 九 、 七 五
什 邛	三 三 三 二 、 九 九 力 、 七 六	四 九 〇 、 九 〇 七 、 八 一	一 五 七 、 九 〇 八 、 〇 五	四 七 、 四 二
金 堂	六 五 二 、 五 六 二 、 〇 〇	九 五 九 、 六 八 六 、 四 四	三 〇 六 、 一 六 〇 、 四 四	四 六 、 八 五
彭 縣	五 〇 七 、 六 一 一 、 一 四	六 七 八 、 七 六 五 、 一 〇	一 七 一 、 一 五 三 、 八 七	三 三 、 三 一
羅 江	三 三 六 、 八 九 三 、 七 〇	四 四 八 、 〇 四 〇 、 五 八	一 一 一 、 一 四 六 、 八 八	五 二 、 九 〇
蒲 江	三 三 三 、 六 七 〇 、 九 五	四 二 一 、 九 四 〇 、 三 七	九 八 、 二 六 九 、 四 二	三 〇 、 三 六
眉 山	九 五 五 、 六 〇 七 、 八 五	一 、 一 九 二 、 八 二 四 、 六 九	二 三 七 、 二 一 六 、 八 四	二 四 、 八 二
大 邑	四 一 〇 、 八 三 九 、 六 二	五 〇 五 、 六 七 九 、 六 三	九 四 、 八 四 〇 、 〇 一	一 三 、 〇 八

嶺寧	一四五、六九六、〇六	二四七、九二四、九二	一〇二、二二八、八六	七〇、一七
夾江	二〇九、八三一、〇〇	三六三、〇九五、二八	一五三、二六四、二八	七三、〇四
樂至	二五二、一四九、四八	九七二、六三五、二三	七〇二、四八五、七五	七四、〇四
三台	七二二、九七六、〇〇	一、二七九、九四八、二六	五五六、九七二、二六	七七、〇三
簡陽	九一三、二〇二、八四	一、八四九、一三九、一九	九三五、三三六、三五	一〇三、四〇
中江	五二八、二六一、一六	一、五九六、七四七、五一	五七六、八六八、六〇	一〇九、二〇五
資中	二三五、八五四、三六	九二三、二三四、九六	四八九、三八〇、六〇	一一二、七九
南充	三二三、六八五、七七	七六二、〇六一、五七	四四八、三七五、八〇	一四二、九三
健爲	四〇〇、六〇三、二三	一、〇九七、八九八、三九	六九七、二九五、一六	一七四、〇三

註：有表所列畝分，除南充係舊畝外，餘均爲新畝。

依照稅額綱要規定，土地申報完成各縣，應即根據陳報成果，辦理改訂科則。用省辦理陳報之始，即遵照中央法令，並體察該省實情情形，擬具「四川省土地陳報完成縣份改訂科則原則」，呈院核定，用資依據，茲將其要點於次：

一、田賦科則之改訂，暫以各該縣爲單位，俟全省陳報完成，再召開賦制會議，統籌平均全省負擔。

二、改訂科則以地價或地價，收本爲主要標準，同時參酌各項土地之地目及土壤狀況，以期與實際情形益能適合。

三、新稅率以不低於各縣原有稅率爲限，但地畝增加較多而原有稅率特高者得酌減之。

四、科則改訂後，原有正稅兩徵，以一徵作爲正稅；其餘一徵改爲附稅，合併徵收。原有省縣附加，均照原稅率隨同正稅帶徵；如係指明用途，規定限期者，至其限期終了，即行停徵。

五、田畝增加所溢收之省縣正附稅款，悉數撥歸縣地方，爲推行事業用費；惟由省縣支各縣陳報經費，應就全部溢收款內，分年攤還。

據二十九年下季第一改訂科則之溫江、雙流、郫縣、崇寧、灌縣、

金壹、什等七種統計；如照過去原有稅率徵收，則較原有賦額可增收八十餘萬元；經依核定原則，將各縣稅率分別酌減，共增收四十餘萬元。三十年上季第二期改訂科則之資中、巴縣、涪江、固山、簡陽、永川、資陽、璧山、新繁、鄰江、彭縣、彭山、夾江十三縣，照原有率可增收二百六十餘萬元；亦經酌減稅率，計增收一百三十餘萬元。又同年下季改訂科則之資中、三台、南充、綿竹、大邑、中江、樂至、銅梁、內江、大邑、峨邊、涪陵等十二縣統計，如照原有稅率徵收，計可增收一千萬零六萬餘元；現各縣稅率均予減輕，約共增收七百二十餘萬元。俾人民負擔與政府收入兼籌並顧，舊與辦理土地陳報等項稅收，以資財政，平均負擔，以安民生之本省相符（參閱拙著「四川省辦理改訂科則之檢討」一文，將於「人與地」發表）。

#### 四 土地分類調查

土地分類調查之意義有二，一為藉此可以明瞭各類土地之自然特徵以及一般經濟狀況；一為藉此可以決定各類土地經濟方面將來可開發與之限度。川省陳報處成立之初，有鑒於「土地分類調查」與「土地陳報」關係之密切，因與金陵大學農業經濟系合作辦理。此種調查，係採用自然經濟用之土地分類法，對於各縣土地之自然特徵（如地勢、土壤、氣候等）及一般經濟狀況（如田地價格、使用狀況、作物產量收穫豐歉、農田灌溉及施肥情形、租佃制度、農民財富等），一一詳加調查，並實地採取土壤標本，加以化驗分析。然後依據各項成果，以厘定土地等級，劃分各類土地區域，繪寫整理地稅及促進土地利用之根據，茲將調查方法，經過情形，以及成果一般，分述於後：

(一) 調查方法 土地分類調查，係採用三級調查法，即所有調查資料之搜集，係用下列三種調查配合而成：(1) 土壤調查規定約每五里路程，至少採取表土及底土標本各一袋；倘不及五里而土壤顯有不同

者，尤應多採標本，以資代表。所採標本，均劃以號次，隨在所帶地勢詳圖上註明，並詳察各類土壤之分布而註記之。同時填具土壤調查表，說明土壤之當地名稱，土壤之色澤、質地構造、深度、生產力、地勢、沖刷及灌溉情形等。(2) 土壤經濟調查：分已墾地及未墾地，實地尋找農人調查以下各項：田地面積；播種作物種類及畝量；施肥種類及畝量；耕地之地位、地勢、價格及其灌溉、排水情形；作物畝數之種類及畝數；目前利用情形；未墾原因及施肥情形等。(3) 土壤分類繪圖調查：弄明熟悉各農田現況之人士，並親自下鄉對各項問題先作切實之觀察，然後繪製(A)田地價格分區圖(B)農家財富分區圖(C)農賦方式分區圖(D)作物產量分區圖(E)田地稅率分區圖(F)佃農分布圖(G)作物畝數分區圖(H)灌溉面積圖(I)全縣交通運輸圖(J)縣字人口多寡分區圖(K)農家手工業分區圖；並附帶調查特種農產(如柑桔、柑等)及當地之度量衡制、營養、雨量等；并查填一、作物畝數二、農賦方式三、農佃制度四、灌溉等四種表。此三種調查之對象農工作，均各不同。其所採資料，有由調查員自身親歷而得者；有向農民直接詢問而得者；有向熟知當地情況之人士探訪而得者，三者綜集配合，互相控制，是為三級調查。

(二) 調查經過 此項調查，係分期辦理，第一期為溫江等十縣，於二十七年十一月開始，二十八年五月竣事；第二期為灌縣等二十縣，於二十八年七月開始，二十九年二月竣事；第三期為成都等二十五縣，於二十九年四月開始，是年底完成。以上三期，共調查五十五縣；調查田地二八、九四一起；填繪調查圖表一〇、三四〇幅；採取土壤標本九、四〇四袋。三十年六月繼續舉辦第四期，預定為仁壽等十八縣。

(三) 調查成果 是項調查，以表式繁多，統計需時，除溫江縣報先業經刊印單行外，第一期各縣調查報告，亦經整理竣事，彙編付梓。茲附附查各縣產量估計表，藉見成果一般。



四川省辦理土地清丈及土地陳報縣分產量估計

田

地

縣別	每市畝水稻產量		空 產 量 (市石)	產 量 (市石)	每市畝小麥產量	空 產 量 (市石)
	市斤	折合市石 (每石=100斤)				
總計			119,996,804	52,897,724		22,157,029
成都	475	4.8	1,097,218	482,776	188	466,550
新都	547	5.5	1,299,456	571,321	243	537,101
新都	391	3.9	2,189,086	963,193	221	543,800
新都	402	4.0	881,264	387,757	137	85,475
新都	444	4.6	2,231,239	981,745	100	739,471
新都	460	4.6	820,907	361,199	201	80,298
新都	482	4.8	1,030,907	575,947	181	73,006
新都	482	4.8	1,276,562	581,819	170	60,240
新都	482	4.8	2,169,204	954,450	260	482,986
新都	436	4.4	1,647,792	725,038	161	974,547
新都	458	4.7	1,935,265	851,517	166	412,366
新都	494	4.9	1,734,165	763,033	241	12,526
新都	531	5.3	819,666	360,653	225	214,566
新都	530	5.3	9,165,449	4,079,998	126	449,896
新都	454	4.5	5,064,589	2,580,419	138	151,969
新都	468	4.7	1,672,410	735,860	141	263,497
新都	492	4.9	6,710,197	2,952,487	146	286,145
新都	288	3.9	7,620,743	3,282,037	134	264,025
新都	267	2.7	4,041,973	1,778,668	113	42,899
新都	409	4.9	1,976,877	869,897	111	307,888
新都	429	4.3	5,982,519	2,632,008	121	54,889
新都	370	3.7	886,065	389,869	145	873,696
新都	403	4.0	2,080,304	915,331	148	3,993,596
新都	429	4.3	1,533,281	674,630	148	123,042
新都	333	3.3	1,322,175	581,757	217	68,007
新都	442	4.6	2,851,917	1,254,864	63	273,639
新都	393	3.9	1,395,916	614,203	126	198,944
新都	348	3.5	2,427,522	1,544,123	98	384,953
新都	436	4.4	4,310,271	1,914,419	124	799,312
新都	415	4.4	1,265,444	556,385	49	456,743
新都	372	2.7	2,698,728	923,498	115	649,642
新都	435	4.4	1,651,633	682,719	115	297,221
新都	422	4.3	2,220,253	976,911	115	104,571
新都	377	3.8	1,097,170	678,785	110	285,576
新都	400	4.0	4,819,680	809,459	145	195,647
新都	401	4.0	758,632	373,475	149	515,263
新都	454	4.5	1,225,634	589,279	287	1,317,009
新都	293	2.9	921,620	405,813	137	85,677
新都	345	3.5	1,668,649	822,202	123	4,071,690
新都	372	3.8	729,187	320,842	66	317,910
新都	897	4.0	710,628	234,676	57	722,317
新都	345	3.5	1,435,459	627,701	139	8,030,747
新都	336	3.4	962,095	421,322	123	275,140
新都	309	3.1	1,314,765	583,650	141	335,493
新都	400	4.0	2,657,958	1,111,857	91	265,971
新都	450	4.5	2,200,026	880,073	200	89,065
新都	455	4.6	2,020,861	894,899	154	147,556
新都	416	4.2	1,210,240	547,760	160	820,912
新都	351	3.5	377,395	166,654	142	312,184
新都	395	4.0	2,339,225	1,018,160	95	667,130
新都	368	3.7	2,504,315	1,101,368	126	147,556
新都	371	3.7	1,757,034	534,075	91	312,184
新都	415	4.2	2,401,860	1,081,078	105	667,130

縣別	每市畝水稻產量		全縣	產量		每市畝小麥產量	全縣
	市斤	折合市石 (每石=100市斤)		(市石) (每石=100市斤)	市斤		
總計			319,994,804	52,897,724			22,157,029
成都	475	4.8	1,097,218	482,776	188	1.9	468,550
新都	547	5.5	1,298,456	571,321	243	2.4	537,101
新都縣	391	3.9	2,189,086	963,198	221	2.2	543,800
新都縣	402	4.0	881,264	387,757	137	1.4	85,975
新都縣	464	4.6	2,231,239	981,745	100	1.0	739,474
新都縣	460	4.6	820,907	361,199	301	5.0	20,298
新都縣	482	4.8	10308,907	575,947	181	1.8	73,006
新都縣	482	4.8	1,276,962	561,819	170	1.7	60,240
新都縣	436	4.4	2,169,204	954,450	260	2.6	482,956
新都縣	458	4.7	1,647,792	725,028	161	1.6	979,547
新都縣	494	4.9	1,935,265	851,517	166	1.7	412,366
新都縣	531	5.3	1,734,165	763,033	241	2.4	12,526
新都縣	540	5.3	919,666	360,653	226	2.2	214,564
新都縣	484	4.5	9,145,449	4,079,998	126	1.3	449,896
江安	433	4.3	5,864,589	2,581,419	138	1.4	154,969
江安	468	4.7	1,672,410	735,860	141	1.4	262,697
江安	492	4.9	6,710,197	2,932,487	146	7.5	286,345
江安	288	3.9	7,4620,343	3,283,029	134	1.1	264,025
江安	267	2.7	4,041,973	1,778,468	113	1.1	42,599
江安	409	4.9	1,976,877	869,897	111	1.1	307,868
江安	277	2.7	5,982,519	2,632,908	121	1.2	54,859
江安	370	3.7	886,065	389,669	145	7.5	273,696
江安	403	4.0	2,080,304	915,331	148	1.8	1,993,596
江安	330	3.9	1,395,916	614,203	126	1.3	198,944
江安	338	3.5	2,827,522	1,544,123	98	1.0	384,953
江安	436	4.4	4,340,271	1,914,119	132	1.3	1,548,739
江安	415	4.4	1,265,444	556,355	124	1.2	749,312
江安	462	4.6	1,322,175	923,498	49	0.9	456,743
江安	393	3.3	2,851,917	1,258,444	42	1.7	273,639
江安	429	4.3	1,533,251	674,630	63	0.6	68,007
江安	432	4.4	1,651,633	682,719	115	1.2	669,642
江安	371	3.8	2,220,253	976,911	115	1.2	297,231
江安	400	4.0	1,997,170	878,755	110	1.1	104,534
江安	401	4.0	1,839,680	809,659	145	1.5	285,536
江安	454	4.5	754,632	334,475	149	1.5	195,647
江安	293	2.9	1,235,614	589,279	287	2.9	515,263
江安	345	3.5	921,630	405,513	137	1.4	1,317,009
江安	375	3.8	1,868,649	822,202	123	1.2	685,645
江安	897	4.0	729,187	320,842	66	0.7	81,948
江安	345	3.5	1,425,459	336,676	52	2.8	137,910
江安	309	3.1	962,095	421,222	139	1.4	722,347
江安	460	4.0	1,373,295	587,650	141	1.6	8,080,747
江安	450	4.5	2,837,968	1,111,857	91	0.9	308,220
江安	455	4.6	2,200,036	890,073	200	1.0	275,140
江安	416	4.2	2,042,041	897,739	154	1.5	335,498
江安	351	3.5	1,230,240	547,760	160	1.6	245,611
江安	395	4.0	377,395	166,054	142	1.4	89,048
江安	368	3.7	2,359,275	1,018,190	98	1.0	347,556
江安	371	3.7	2,504,315	1,101,368	146	1.3	820,912
江安	415	4.2	1,357,034	554,095	94	0.9	312,144
江安	428	4.3	2,440,860	1,084,078	105	1.1	647,130
江安	415	4.2	218,570	228,175	22	0.7	110,280
江安	415	4.2	2,194,592	945,620	95	1.0	332,514

(註) 田地在市畝水田及小麥產量係根據土地分佈調查所得之平均數。全縣產量係將市畝產量乘各縣田地面積而得。



### 五 結 語

土地整理，為實現平均地權基本工作，完成地方自治先決條件，關係政策實施，意義至為重大。近年以來，川省當軸奉行遺教，積極推進地政，測丈陳報，本標並舉，頗能肝術緩急，兼籌並顧。良以舉辦測量，不僅需要大量人才，經費與儀器，且需較長久之時間，凡此均非目前客觀環境與技術條件所可容許。故兼採陳報辦法，先作初步整理，用以清除田賦積弊，平均人民負擔，以期適切戰時財政需要；同時便陳報與測丈工作上密切聯繫，俾得銜接進行。庶於目前財政上之需要既可適應，而關係建國大業之仁政始基工作，亦得循序完成。

至於土地分類調查之與土地陳報同時舉辦，在我國尚屬創舉。無論

就地稅整理或土地利用之促進言，此種調查，均有積極舉辦必要。蓋明瞭土地之自然象徵及其經濟狀況，然後對於田賦科則之改訂土地利用之促進，始有科學的根據與合理的調整；否則難免不落空洞抽似，僅能切合實際情形也。

然吾人所認爲遺憾者，厥爲川省當軸過於濫裁，經費匱乏，未暇實施地價稅制是。成都、華陽、瀘州、大邑、樂山等縣，其辦理地價稅，固見諸土地法明策；即陳報完竣縣份，依照原頒綱要規定，亦應投價征課。近據報載，總裁指定地政爲本年度要政之一，並令令本埠地價稅增至三萬萬元，川省過去地政基礎甚好，且爲民族復興根據地，尤應率先試導，樹立楷模。吾人甚盼川省當軸，對於地價稅之推行，積極籌劃，於最短期內促其實現焉。

## 民國二十一年中國地政大事年表

(摘錄金海同編中國近六十年地政大事年表)

國府明令廢止中央地政機關籌備處組織章程。內政部公佈清理荒地辦法及督辦原則。內政部擬訂保障佃農原則九項。第二次內政會議通過佃租佃佃暫行條例草案；嗣由內實兩部會呈院核定。一線鄂皖三省剿匪總司令部公佈刷匪區內各省農村土地處理條例及屯田條例。總裁嚴打整頓湖北政治綱要，規定應即清丈土地及設立省農民銀行。浙江省公布修正二五減租辦法。廣西省公布修正廣西地租暫行條例。財政部召開整頓田賦附加會議，通過整頓田賦附加辦法十一項。貴州省成立金融討論委員會，通過資金籌備辦法及有關農墾金融法。安徽省成立土地整理籌備處。貴州省成立清查局。湖北省民政廳成立地政科。南昌縣舉辦航空測量。土地問題討論會(中國地政學會前身)議決「推行本黨土地政策原則」十項。中央政治學校地政研究班成立。

## 湖南之地政

李之屏

土地爲人類生活資料之所由出，與國計民生，息息相關，此爲人而  
知也，在昔周官，掌管土地，馮於大司徒，蓋現代謀國者，重視土地，  
由來已久矣，本省自民國二十一年以來，因急於蠲地不均，公私私困，  
爰有整理土地之舉動，當時係依照土地測量實施規則之程序，先辦三角  
及圖根測量，次及地形測量，地籍測量，務在完成本省科學的地籍整理  
工作，惟以專局創舉，人力財力，均感缺乏，業務推展，頗覺遲緩，加  
之主管地政機關，已頻更替，計劃進行，更難貫徹始終，連續一氣，故  
時經十載，費耗在數百萬以上，舉政府人民及各部門工作人員，最大努  
力之結果，而本省地政事業，僅得粗具規模，爲地日擴充發展，開其基  
點，現在本省地政局，又經恢復，今後舉辦地政事業更多，而有待於改  
進之處，亦復不少，用是匯集辦理地政情形，略加編次，公諸社會，以  
爲鑑往而求之者，倘承明達，予以指正，使本省地政事業，能與新時代  
切實配合，以完成其新使命則幸甚矣。

本省地政，肇於民國二十一年九月，由財政廳設科辦理，至二十四  
年六月，遵照中央命令，將地政事宜，劃歸民政廳設科辦理，至二十六  
年，成立湖南省地政局，專主其事，二十七年，省地政局，以庫款支絀，  
奉令裁撤，地政事宜，暫歸民政廳設科辦理，並籌款設法加利計，可  
將本地政事業，重辦三個月時期，即（一）省地政局成立前情形，（二）  
省地政局時期，（三）省地政局裁撤後情形，茲分述如后：

### 甲、省地政局成立前情形

民國二十一年九月，本省財政廳成立第五科辦理土地清丈，當時湖

南省地方自治訓練所畢業學員一百七十八人，組成清丈田賦測量隊三隊  
，規定第一隊辦三角，第二隊辦地形，第三隊辦製圖，擬將湖南分爲瀘  
湖各縣，湖中西部，湖中東部，湖南各縣，湘西各縣等五個區域，次第  
實施測量，期以業務展開，人員不敷分配，復由常德，漢壽，沅江，南  
縣，各清丈員啟發，設所訓練清丈生共四百餘人，分別辦理各該縣清丈  
事宜，自二十九年九月起，至二十四年六月止，計完成洞庭湖三角系二  
三等三角點三百餘點，完成長沙，湘潭，谷陽，甯鄉，南縣，漢壽，沅  
江，常德，澧縣，岳陽，臨湘，等十一縣二萬五千分地形圖，及辦理常  
、壽、沅、南、四縣土地清丈，迄二十五年下期常、壽、沅、南、四縣  
土地登記圖，相繼成立，於時清丈測量隊名義，已暫改爲土地測量隊，  
擴充爲四隊，並成立長沙市土地測量辦事處，辦理長沙市區土地測量事  
宜。

### 乙、省地政局時期

本省地政，自二十五年以來，因測量人員增加，測量區擴大，業務漸  
繁，原有設立專管機關之必要，當於二十六年八月，經省府委員會第七六  
五次常會議決，呈奉行政院核准，於二十六年八月成立湖南省地政局，  
暨辦理本省地政事業，並將原有土地測量第一隊，改爲三角隊，第二  
第三兩隊，改爲地籍測量兩隊，第四隊測量隊，改爲測量隊，以該局關係，  
經費縮減，專法頒布進行，故自地政局成立，至二十七年二月裁撤止，  
除廣設測量常、壽、沅、南及長沙市登記以外，并展開洞庭湖三角系完  
成岳陽，常德，岳陽，衡陽，益陽及邵陽等三角隊之主要三角測量，并舉辦長



日，正式組織成立，次第施行圍棋三角測量，現正組織耒陽縣土地測量隊，積極測量中，預計本年底，外業可以全部完成。

軍事測繪——本省各軍用飛機場之測繪工作，均由民政廳與國處及常德縣土地登記處派員辦理，截至二十八年十月底止，先後測繪完竣者計有零陵湘鄉岳陽臨湘平江瀏陽南鄉益浦五岡邵陽芷江常德澧縣南縣懷縣等十五處，共計面積約一萬二千二百餘畝，測繪工作人員三十三人，歷時一千一百二十二日，始測繪完竣，又乘陽區域防空地形圖，亦因軍事需要，趕測完竣，共計面積三萬一千五百畝。

整理疆界——本省與粵黔各省之省界，及省內各縣間之縣界爭執，歷年頗多，推行政令，時生障礙，經年來竭力調整，縣界爭執，多皆解決，省界方面亦正進行會勘，茲將調整經過，摘述如次：

甲、湘粵省界糾紛——粵省乳源縣與本省宜章縣之狗牙洞，野豬窩一帶，前因兩縣爭疆保甲，及爭奪礦區，涉及省界，互爭數載，迭經兩省派員會勘，未能解決，二十八年八月，由內政部派視察周中一，會同兩省代表履勘，已商有具體解決辦法，又本省臨武粵省連縣，互爭兩廣墟一帶省界，經年未決，亦於此次兩省會勘宜宜界之便，就近會同履勘，予以調劑。

乙、湘黔省界糾紛——湘黔接壤，犬牙交錯，接鄰各縣紛爭迭起，尤以黔省清溪玉屏兩縣，飛入本省晃縣，各地情形，更覺複雜，經於二十八年十月，咨准黔省政府，於十二月間，派員會勘，現兩省人員，皆已派定，并經函請鄂湘川黔邊區綏靖主任公署，屆時派員參加，以謀會理之調整。

丙、茶陵衡陽兩縣互爭插花之調整——茶陵縣插入衡陽縣境之插花地，網山等處，因避茶陵縣治太遠，管理難周，經省政府飭據該管第五區，行署督察專員公署派員履勘，請予劃歸衡陽管轄，提請二十七年十月前履省政府委員第三十三次常會決議通過，并呈准行政院備案。丁、沅陵辰溪兩縣飛地之調整——沅陵縣屬之南莊坪，與辰溪縣屬

之南草坪兩飛地，各應該管縣治寫遠，經將南莊坪劃歸辰溪，南草坪劃歸沅陵互換管轄，經省政府委員二十八日四月第九次談話會議通過，當即分飭遵照，并咨請內政部備案。

戊、芷江黔陽兩縣飛地之調整——芷江縣屬之馬田，面積約二十餘方里，人口約二千餘人，飛入黔陽境內，芷江既處邊境管理之難，黔陽復深處坳壩汚之慮，經省政府飭據該管第七區行政督察專員公署，二十八年六月呈復，認爲有變更管轄之必要，經提請省政府二十八日七月第三十五次常會議決通過，特馬田劃歸黔陽管轄，并呈准行政院備案。

己、新化安化兩縣界爭之解決——新化安化兩縣邊境之抄河寺等處，因前整理縣行政區域時，兩縣發生爭執，紛訟數載，經省政府飭據該管第六區行政督察專員公署，派員會同兩縣代表履勘認爲應以昇平水屬天然界線，經二十七年九月呈准省政府令准照辦，并於二十八年十月在昇平水岸旁雙峯洞口明塘橋上扶河橋邊等三處，樹立界標，同時咨請內政部備案。

庚、寧遠道縣兩縣，互爭雙台墟之調整——寧遠縣屬之雙台墟，前因征收屠稅問題，發生縣界爭執，經省政府飭據該管第九區，行政督察專員公署會同兩縣代表履勘，認爲該雙台墟，於地形勢上，有劃歸道縣管轄之必要，當經省政府令飭照辦，并咨請內政部備案。

10 土地征收——湘桂鐵路自衡陽經東安以入桂境，其在湘境者，長凡二百二十八里，(零陵支線在內)，征地面積共二九、三三七、六三市畝，地價共五六二、二九、〇七元，此項征地地價，全部發還現金，事實殊感困難，經前屆省政府委員第二十七年十二月第四次常會議決，除救苦費，業主仍准發還現款外，其餘均暫緩地價，由將來該路營業盈餘，及投票基金項下，分期撥付，前項地價，應補費之發給，及租賦之豁免，業於二十七年十月，由民政廳湘桂鐵路建設路款管委員會，各派委員二人，組織發放委員會，分赴湘段各縣辦理，截至二十八年

五月，除贛路續購部份，及少數不在業主，尙未查放外，其餘全部查放工作，均經辦理完竣，至贛路湘段沿線被征土地之最貧苦業主地價，由民政廳及湘桂鐵路管理處與當地縣政府派員督同有關總領人員，將此項最貧苦業主姓名查冊冊報，共計一千六百七十七戶，所佔地積共三、八六一、二五畝，地價共七五、二六五、四四元，業由民政廳、湘桂鐵路湘段路款監督委員會，暨計部湖南省審計處，各派委員一人，組織發放最貧苦業主地價委員會，於二十八年七月，攜款分赴衡陽邵陽零陵東安等四縣發放，於同年十月十五日前，辦理完竣，至全段被征土地地價，即正由省地政局派員會同有關縣政府按冊發放中。

土地使用——本省荒山荒地所在多有，雖全省荒地總面積，確有若干？迄無精確統計，二十七年秋，經濟部及農業實驗所，曾會同本省農墾改進局調查是縣芷江等四十四縣發現可耕荒地，一百三十一萬餘畝，但調查範圍，尙未普及，故現政廳於二十九年年度，發動全省總調查，擬於調查完竣之後，按其土壤性能，及交通狀況，以自墾或發墾方式，分別強制栽種桐油茶杉竹及各種豆蔴雜糧等，以盡地利，其實施經過，係二十九年一月，由民政廳擬定荒山荒地調查表，頒發各縣，限令查報，并擬擬定荒地墾報費，荒地分配表，墾荒壯丁調查表等，切實督促，實施墾殖。

### 民國二十年中國地政大事紀要

國務明令設立中央地政機關籌備處。內政部公布提倡國人考察邊境辦法。浙江省實施緝查坵地。國稅及賦行查文辦法。江蘇省土地局成立。雲南省財政廳金甯清丈總局改爲清丈處。

——摘錄金海問編中國近六十年地政大事年表

# 貴州省土地陳報

郭秉中

## 籌備時期

對於田地，向來清丈，則賦之始，則皆由於賦賦，復以清丈員編爲幹，兼司賦賦，相沿成習，貴州正擬開辦賦賦，則賦賦有虧，於十六年重訂賦額爲七十三萬餘元，但每年賦額不及六萬，其地實田賦佔地方總入之第一位者，實有地而無賦，民國十五年十二月黔省對政廳內設立土地陳報處，派李鑑勳率領土局陳報處，當時駐於江濟院各營奉命陳報後，成敗互見，又關於對省。民國二十一年辦理清查田賦，中途停頓，實據地，故賦額之額，不轉不轉，實據地，先由貴州縣試辦，俟賦額成功，再推廣及於各縣。

黔省土地陳報因舉動較晚，故特參考各省成規，取長捨短。黔省陳報處，係採省縣及軍供三級制，省區以財廳名義行文，屬副廳產權科，仍規定由縣區副保三級行政機關辦理之，權則另由財廳土地陳報處主持調查，辦理土地陳報之幹部人員，須經甄查之實，按技術方面因關於經費時間人力，無法採用儀器，祇能用簡易測繪法繪繪地形圖，用縮尺量算面積，黔省辦理土地陳報程序可分十項述之：

(一) 訓練：由財政廳土地陳報處負責訓練，招考初中以上高識程度者，以一個月之陳報技術訓練，再實習一月，經考查成績及格即分發縣土地陳報處以備在員試用，俟參事一縣以上之陳報工作後，而成績優良者方發給畢業文憑。

(二) 宣傳：辦理土地陳報要全屬人民之義務與協助，需特辦理區區順利推展業務計，應於事前有普及宣傳，應利用口頭宣傳，俾人民

者分瞭解進而協助。省廳更大量印製宣傳大綱及業戶填填牌類圖例標備用。

(三) 劃界分段：界爲聯保界，段爲聯保以內之地段，調查之始當先劃定每組工作之界域，補立無機，爲各組工作之準繩而無重複或遺漏，更依天然形勢及地類分佈劃界若干段，每段約包括耕地三千畝至五千畝，劃定地段後，即可決定調查工作之起訖及進度，並通知人民按期補立地牌以便開始逐序調查，其因縣界插花地脫離或界區關係(即鄉鎮)界互有對峙者，均應於此時實地踏勘，均具圖說，呈報上級政府解決之。

(四) 編查：每聯保分爲一組每組分配編查員二人，並輔以助理員一人，編查之始，應邀集地方紳耆業主或佃戶與保甲長五六六合爲一編查組，出發限向調查，編查員一人擔任繪圖計數，另一人擔任編號丈量及填寫查報單，除依據業戶所報地牌上記載之事項填寫時，對地價收銀一項，應於事前訪過路，調查地價收銀段，臨田更查產土質水漲，判斷地質，再行填入查報單，如有產權糾紛之田土，則記收雙方當事人之姓名，並略記糾紛事由於何者，夜間即將編查所得地牌，填入業戶陳報單，一段編查完畢，業戶陳報單亦全段歸戶完畢，依業戶姓氏筆劃多寡之次序，整理裝訂成冊，即交該地段保甲長轉知各業戶檢閱，備證件履行陳報手續。

(五) 業戶陳報：業戶對於調查結果，所填陳報單之各項，如屬錯誤者，可以提出證明文件，申請復查更正，其空白之地價收銀及產權糾紛各欄，則由業戶據實填寫，用爲改訂賦額之參考，產權糾紛者，應依法快調解成立後，再行陳報。凡辭履行陳報手續檢驗證件，保長



民國二十六年三月八日成立晉陽縣土地陳報處，由黃錫縣縣長兼主任，省土地陳報處專員兼副主任，下設調查隊，以首土地陳報處技正兼調查隊長，其下置分隊長每兩區一人，調查員每聯保（即鄉鎮）二人，助理調查員一人。依一定程序由縣土地陳報處召集各縣紳耆學校代表區保甲長及城區住戶每戶一人，舉行宣傳大會傳口頭宣傳，另由縣處派員辦理土地陳報實問答題百餘期，充分印發說明書及宣傳大綱及業戶插填地牌填領，分發各區鄉鎮作宣傳資料，並由黨部學校組織宣傳隊深入民間普遍宣傳，各區公所所在地及各聯保辦公處所，均如此召開宣傳大會，半月內全縣宣傳工作告竣，人民踴躍響應，辦理陳報之阻礙已淨除盡半。隨之即行劃界分段，劃界係依據舊籍單位，由各組調查員會同鄉地地理人員實地踏勘金聯保之縱橫界址，依簡單測繪法，繪具略圖，表明山川形勢，田土分佈概況，村落地位名稱及著名山岳名稱等等再酌予分段，每段以千字文為其段號，由縣處統籌核定以別次第，段之次第既定，編查之先後亦決，各保甲長應詳知業戶按期插填，以便編查劃界工作約半月畢事。編查開始後每段自東北或東南隅起至西南或西北隅止，採正弓或反弓之形式，按序逐地編繪丈量，但在一段段內不能同時採用種種形編繪，測繪工具僅用羅針圖表尺市尺四種，計積公式則止於方形矩形圓形扇形三角形多角形與不規則形等求積之簡單方法。實施編查：一人編號丈量及依業戶所插填地牌填寫報單；坵號，塊數，四至，畝分，地名，地目，地類，業戶姓名，住址，佃戶姓名等類，其地價收益兩欄俟事竣調查，事後詳訪外廳田賦廳鑑定土地確權劃斷填寫，一人依丈量尺度按一定比例繪繪地形圖，並復核計算其面積填入計數清單等，繪具地形圖應注意坵形狀必相似，方位必相同，比例尺必正確，期收按圖索驥之效，遇有產權糾紛之田土，應將雙方當事人之姓名住址並列填之查報單，數人共有之產業，應將其代表人之姓名住址，備考備註記其所有主之共通名額，典當之產業，並應將其主與典與人姓名住址，並一律將業主姓名寫右寫，承典人姓名寫左寫，外國教會

之產業，一律視作水租，除記入其代表姓名住址外備考欄更應註明其國教會某某教堂永租字樣，對官匪財產，均應詳細註記於備考欄，待編查完竣，應另造冊呈報，各組調查員，均應於夜間或天雨不能工作時，辦理歸戶工作，按查報單所載坵號塊數四至畝分地類等項，問屬一業主者，填入一張業戶陳報單，依業戶姓氏筆畫多寡整理裝訂每段一冊，一段完畢，即開始一段之陳報，由保甲長負責傳知該地段業戶，檢同契據證明，定期辦理陳報手續，是編查業戶陳報每段之秩序圖有先後之別，但並非全縣編查完竣始行陳報也。業戶陳報對編查歸戶部份，如編查有異議時，得提出相當證明，申請復查更正，如無異議即將地價，收益，舊糧，據實填入陳報單，並檢驗契據糧額簽名蓋章，保甲長亦簽名蓋章，即填給業戶陳報單收據，其申請更正者，亦應填具申請更正書附具證件，除證件當場驗明發還，於申請書備註欄註明證件種類要點外，申請更正書應存備復查，並填給收據，俟復查正確更正陳報單後，再補行陳報手續，如申請復查之理由不充又無證明，或證據不確者，應即當場解釋駁回，仍應履行陳報手續。一聯保編查完竣業戶陳報完畢，即將申請復查之件，逐一復實地復查更正，每段查報冊與陳報冊，更加比對審查如有必須復查者，即將復查更正之，縣處正副主任，隊長，分隊長，及縣府二科長各區區長均於此時必須抽查查復查實報更正之。經此審核復查之後，即為大體無誤，即依業戶陳報單抄錄業戶姓名坵號四至畝分等項，按保實貼公告一個月，公告期內原管轄人民檢據申請復查，但能提出申請更正者實少，即即開始造冊工作，依照查報冊抄填坵戶冊，依照業戶陳報冊抄填戶冊，再依戶領坵冊每戶之畝分糧額合計數核造糧底冊，當日擬訂上三種冊式時，以坵戶領冊原備產權轉移登記之用，故坵領戶冊，每一坵號登記一頁除記載坵號，四至，畝分等則，糧額，地類，地價，收益，戶領坵冊引傳管業執照執數，地籍形態等必要事項而外，尚有空白若干欄以備記載產權轉移分割之用，戶領坵冊每頁可記載二十餘個坵號，業戶田地較多者，則應填寫兩頁至三頁，



爲節省換領印刷工作計，即於每坵號之下設定空白數欄作記載產權移轉分割之用，故產權移轉在戶冊上之記載，只能塗改增刪，日久必須重換發訂，產權冊只記載業戶姓名及其所有田地之合計畝分種類。據此以繕造糧單及納賦通知單亦同，如遇業戶查詢各則田地畝分，則必須翻查戶冊而後明，此亦爲節省紙張印刷工省之途徑也。改訂科則與造冊得同時進行，查科則早日核定即所以便利抽冊時填寫等則核計糧額。擬定新科則之依據，以各組調查員調查所得之地價收益表及報表及各分隊長，對各區地價收益之調查表彙編平均，即約爲三、四、九、則，第一則比畝地價二百元，每畝收益四石，擬訂稅率每畝銀三角四分，第二期每畝地價一百六十元，每畝收益三石五斗以上擬訂稅率每畝銀三角二分，第三期每畝地價一百四十元，每畝收益三石以上擬訂稅率每畝銀三角，第四期每畝地價一百二十元，每畝收益二石五斗以上每畝稅率二角六分，第五期每畝地價一百元，每畝收益二石，以每畝稅率二角三分，第六期每畝地價八十元，每畝收益一石五斗以上，每畝二角，第七期每畝地價六十元，每畝收益一石二斗以上每畝稅率一角四分，第八期每畝地價三十元至五十元，每畝收益一石以上每畝稅率一角一分，第九期每畝地價十元，每畝收益八斗，每畝稅率七分，其每畝收益不及四斗者免稅，並計全縣應征田賦額五萬五千餘元，較陳報田賦額數二萬五千餘元，約增進三倍，按之業戶陳報舊糧額計，每畝最高稅率爲一元以上，最低稅率亦進二角五分，是前訂稅率已較舊糧額，即二十九年增賦一倍，亦屬較舊糧額低，糧單上項新料，則統計全縣各則畝分種類，推具新料則稅率畝分種類統計表，呈由財廳召開賦制委員會選召地方紳耆代表二人，詳加審議通過，再呈新省府核定報內財政部備案。

試辦貴陽縣土地陳報新料，自二十六年三月八日起至九月十日止，共歷時六個月已全部分竣，統計全縣耕地而徵約四十餘萬畝，全部行政費專業費約共二萬餘千元，平均每畝徵費約約六分，陳報前全縣田賦爲二萬五千餘元，每年實征不及六成，陳報後田賦增爲七萬五千餘元，

相較約增展三倍，第一年開征新賦實征已達九成，民二十九年增賦一倍則爲十五萬餘千元。陳報後稅額增加，亦達三倍以上，觀此試辦經過，確合乎節時省費之原則，復可收戶地權正確之效果，社會一般人士，觀念爲之一變，於是推遷辦理其他各縣土地陳報之計劃與實行。

### 推遷時期

自試辦貴陽縣土地陳報順利完成，接續於二十六年八月即招考訓練第二期陳報人員，十月初即同時舉辦安順定番龍里三縣土地陳報，一切辦法因有試辦貴陽縣之規模可循，復有曾辦貴陽縣土地陳報工作之各級職員參與其間，故工作較前易於推遷，况一般人民觀念已覺轉變，不復似過去懷疑觀望，斯時所感困難者，非工作推行問題，所難者實人事問題，蓋參與陳報工作之人員加多，對管理監督考核實頗有加強之必要，是此三縣土地陳報工作，雖能於二十七年三月底如限竣竣，但因人事管理不嚴監督遲遲考核失衡，致遺留若干缺憾，亦屬無可諱實，此三縣當擬定新料則呈省召開賦制委員會審議時，地方紳耆代表出席人員則力爭減輕，所持理由：以安順定番二縣不如貴陽省費之區，而要求核定稅率應較貴陽爲低，又龍里一縣不如安順定番二縣之田地肥沃，地價及收益變價均均有遜色，亦要求核定稅率比安順定番二縣爲低，於是乃形成貴陽龍里甲種稅率，安順定番適用乙種稅率，龍里適用丙種稅率，甲種稅率已見上節，乙種稅率各則地價標準較甲種則之標準略低，至各則畝畝收益之標準，甲乙兩種則則完全相同，其每畝稅率最高畝銀二角，最低畝銀四分，丙種稅率各則地價標準較乙種則之標準略低，至各則畝畝收益之標準，較甲乙兩種則則亦略低，其每畝稅率最高畝銀二角八分，最低畝銀二分，此實對於省科則辦法之永久痕跡！二十七年四月續辦辦理平塘滑鐵黃定修文四縣土地陳報，因鑑於對於人事管理監督考核之不嚴，曾擬訂調查賦報務規程規則通令施行，並增設指導員名額負責督導，至同年九月底竣竣，此四縣擬訂新料則核定時，因鑑於安定龍三



因於五月間開辦丈人員訓練所設此項人員取六十餘人，予以六個月之技術訓練，此項訓練原係辦理貴陽市地測量之用，隨貴陽市政府於三十年六月成立，九月底將此訓練所移交市政府接辦。又省土地陳報處主管辦理之四十九縣頒發土地管理執照事務，適財政部貴州省田賦管理處成立，此項未完事務亦於九月底移交田管處接辦，省土地陳報處亦即告結束。

全省陳報業務自民國二十六年三月起至三十年四月止，歷時四年又一個月，共支事業經費達同自民國二十五年十二月起至三十年十月止，全部行政經費與開辦費結算費，總計費一百六十餘萬元，陳報後全省耕地面積共計一千八百餘萬畝，每畝平均費用約不及一角。陳報後全省賦額共計五百二十四萬餘千元，較陳報前總額七十三萬餘千元，約增逾七倍以上，陳報後各縣賦稅之增加，平均約在三倍以上。

### 結束回顧

附省土地陳報，先後歷五年之時間，轉順利完成，增賦逾七倍以上，亦堪稱為政治上偉大工程之一，但今日收編之果，未始非前人之因，尤以一般人民機質可欽，協助政府，推行政令，曾未發生阻撓，實為陳報成功之最大原因，至與共事者聞不乏勤勞幹練之士，抑亦有團團愚昧之徒，事實昭昭在人耳目，附省陳報雖多未盡完善，爰就辦理陳報感覺艱難之點，擇尤述之以供參考。

(一) 調查精度問題：辦理土地陳報日內在整頓田賦，清查戶地畝之確實，原則上應以臨時經費為最大協助，故非精丈可比，亦應適當之儀器可資採用，故編查之精確程度，實無從可達圓滿，附省辦理土地陳報所用之編查工具為繡針，繡尺，市尺，計量文重方法，亦止於平面幾何幾何公式，繡尺因受過久可以伸長，丈量不準則地形之變長補短，全憑肉眼判斷，其不精確已屬本身不可避免之缺陷，且編查員秉性不同，精神體力各異，訓練之期間較短，適應使各人工作技術標準化，即一

人之工作技術，亦難保持永恆不變，故所調查之結果，常有差異，予人民以不公平之口實，此為不能勝人與申復查更正之最大理由，除應規定使用繡尺糾正錯誤辦法，並對於訓練實習期間，嚴格指正考核，編查時復多派分隊長巡迴常用抽查糾正外，於每縣編查之後，第一年開始新賦時，均予人民以申請復查之機會，以期減少錯誤，期達正確。

(二) 監督舞弊問題：附省民智水準較低，鄉人容易受愚，地方惡劣勢力頗大，調查員到一地工作，每易為土豪所包圍，動輒舞弊派款，或調查員意志薄弱，易受惡勢力所屈，甚或因職務上之便利而收受賄賂，此種為低級公務員辦理地方事務最易犯之毛病，防止之方，最好由縣長發動全縣各級公務員予以密切之監督，真誠協助調查之進行，或為保護全之地區，亦能於事前防止舞弊，次則陳報處副主任指導員分隊長均應於事前廣為宣傳禁舞弊，並詳查密訪，預防舞弊，如發現有舞弊事實，更應呈請嚴辦，以懲一儆百之戒，省縣報處與報處之主管，除應以府令飭各縣縣長密切監督辦理外，並對照陳報處各級人員虛實重選，對全體工作人員，更應加強人事管理，嚴定舞弊獎懲規程，認真執行獎懲，至增加分隊長名額，使每人担任三四組復查監督之責，藉作監察耳目，期收監督效果，亦可減少舞弊。

(三) 制度產權糾紛問題：附省地權之混亂，由來已久，遠自明朝中央勢力入黔之時，即有所謂插草為界，割地為營，清時滿人入黔，又有屯營極地種種名稱，隨時遞變，漸淪入私人之手，要皆無正式契據可憑，土漢長衙門勢力，無不與官直接觸，有所謂投莊之說，至今土司權力仍在，投莊之糾紛愈多，尤以土司田地產權之糾紛最為複雜，按土司田產之取得，約包括插草為界，投莊田土，霸佔田土數種，土司對於其勢力範圍以內之人民，有派伙，派款，收租收糧，收押安佃，任意更換佃之絕對權，若干業主因土司之追迫則漸淪為半自耕農與佃農。人民畏其勢力，敢怒而不敢言，及聞辦理土地陳報，則均據理力爭，於是形成雙方對峙之局，辦理陳報人員礙此環境，常易墮入成斤利誘之叢中捨成

產權之更紛亂，在十九年一月舉選舉節縣土地原做此類事件發生，該區專員，尚有請撥測之意，省府前堅持不可，經慎重選派員前往主持，縣副主任任詳明調查之後，並親往導為開導，擇其於法理事實可據範圍內者，予以正當調解，乃得遂行調查。自後凡過土田均得一正當解決之途徑，而又不加外料費，其他投地亦均備此正當系統調利解決。再對省南路有若干苗夷地畝，一般人民對產權極無文字記載，而在留戶竹前配給，則無半各執其一，即為產權移轉之根據，似此情形在業戶履行時，即無法提出證件，即提出亦僅此一牛竹前，局外人無從辨認，故只有由保甲長代為證明，其他產權糾紛，均應依正當手續調解，如解解不成立，即向司法機關提請訴訟，以為最終解決。

(四) 改訂地租問題：對省田賦之由來已趨可考，究竟當日制賦之根據如何，是否公平，殆成問題，史實但見擬派之字樣；所謂自雍正併丁入糧，實即歸丁入糧，或縣與縣殊，里與里別，一里之中復有漢苗之異，紳民不同，足見類類之乖謬，已非一朝一夕之事，抑且查吏更苛苛紳串謀以營私，則至有田無稅有糧無田，或田多糧少，田少糧多之現象不一而足，觀各縣賦額之成某可以推見，如湘江一縣原額前賦額八千餘元，陳報後則達二萬九千，其增加至數百倍，再以陳報前賦額之稅率比較，則實增一縣(舉例見前)已達見新定稅率為額也，但新科則知採按地價額，亦有困難之點在：地價變動之因素極多，調查較難，若將該地地價工作委託於該地員辦理，必多不確實，且易引起紛爭，無怪其地價員以主持其事，又乏評議機關，對此一問題之解決，將需良好好善操之法，其地價員日，形勢多收，可斷言也。查調查地價中，為迅速起見，自不能對地價估價與評議之事實，只能對地價收益合併調查，以求折中之分數，且各款等差仍以收益之標準為限，地價則按收益課稅之原則，固與市收益有豐缺之別，亦即地價有高低之別，收者雖係地價之具，與市收益有相異，則按收益課稅亦與地價課稅無異，但市收益數年平數分別為九級課稅，按地價分九級課稅則且較困難，因收益之變動在全縣市場價格約略相等，而地價則隨地位之不同，權要之緩急以及使用之不同，而有顯著之差別，惟按地價課稅，必須經過科學的調查估計與評價，按收益課稅則止於調查及隨

田鑑別已可決，緣是之故，對省陳報後之改訂科則，係按地價與收益為標準，偏重以收益為主，換言之，地價分級之標準可略有參差，收益分級之標準則定不變。

(五) 頒布土地管業執照問題：土地管業執照是為辦理產權移轉登記之唯一憑證，編於征收備置者至鉅，欲保持目前執照事項與實際情況相符，必俾社會上辦理發生之產權移轉，悉依推收通則辦理過戶手續而後可，欲推收過戶之辦理迅速而正確，則非土地管業執照成立實屬困難。對省頒布土地管業執照工作，自民國二十七年開始成立實屬困難。照事務所主辦其事，第一次限期四個月，期滿後復延長三個月，結果尚未頒發十分之三。其原因有二：一、人民不瞭解土地管業執照之功用，深恐於數百年來人所共得之契據，殆為社會所否認，確足保證其多備，應無若土地管業執照；且一份產業用紙製錄，却易混淆視聽，徒增煩瑣，故多不願自動前來領照。二、人民現產權證之唯一效用，是在司法上足以對付第三人者為最好之契據，是故莫如司法機關之不動產登記，凡過產權糾紛其先向司法機關繳費履行不動產登記手續者，則必認訴，土地管業執照在司法機關並不承認為證據證明之唯一憑證，故土地管業執照不能取得人民之信仰。三、頒發執照事務所辦理發照事務並不認真，發照事務所本身組織因經費太少，頗不健全，縣長雖兼主任，其本身事務繁雜，亦難求專心致力於此，故多流為敷衍，鮮有動員全體而為實地法律顧問之組織。四、財政廳不放發執照收入之考績，縣政府不放發執照收入之考成，致對對戶前來領照者不先令之繳納契稅，而始予頒發執照，在對省白契及無契者，據約估計十分之八，人民避而始輕，因此執照者均長而不前。五、下地稅則員對領照者有對領照者戶留難索之事，且辦事遲緩，領照者短不能當失領執照，使發業戶視為畏途。有此種種原因，故發照事務無從進行，今後欲發照事務辦理有效，自應對省下對：一、對省宜俾土地管業執照為保障產權之唯一有效憑證及其對政府對人民之種種功用。二、應由中央轉令司法行政部，通令全國司法機關取消不動產登記辦法，承認土地陳報後，所發土地管業執照，即係保障產權之唯一合法證件。三、規定頒發執照事務應列入考績，並增其經費，使其組織派員常用官專設法徹底推行。四、查照期內准予免計契稅者對領照人員一律准後期投稅。五、應用觀察制度，詳查密訪並依法究辦。

## 甘肅土地整理問題

張瑞淵

## 一 緒言

甘肅土地悉沿明清之舊，數百年來，迄未整理，自左文襄勘定關隴，雖曾一度擬行清丈，然僅採辦果園一隅；名爲清丈，實際則爲現行之土地陳報，僅有實征冊，而無圖冊，且因未體體辦理土地移轉登記，以致業主姓名不明，科則仍舊套亂，至其餘各縣當時仍未實行，以故科則紛歧，手續凌亂，自官土地，則有民田、屯地、更名地、土司地，衙所管轄地、香地、監畝地，七類，以官田賦，則有屯糧、民糧、軍糧，更糧、租糧、番糧，土糧之分，以官征收，則有地丁、糧折、本色糧、雜糧、草束、倉餘、耗費之別，以雜賦則有鹽課、朝覲、恩租、喫味、蒿草、脚價、丁帖、地稅、折價之名，以官計算，則有絲、毫、忽、微、及含、勺抄、撮之稱，縣與縣互異，鄉與鄉不同，兼以復發頻仍，圖冊散佚，按驗之弊，每有地無糧，糧柔之夫，則有糧而無地，偏枯不平，莫此爲甚，至現在縣所待爲征收田賦之根據者，僅有「紅簿」一冊，大抵歲久失真，李代桃僵，而內書簡牘，不規不矩，或其甲承糧某乙種地，或承數世先祖糧戶名，而後代子孫種地，或冊內僅載額額而無科則，或祇列戶名而不詳地畝，軍以鄉民無知，每以土地權利移轉時，率不隨時登諸移轉登記，糧冊且有賣地不賣糧之惡習，因之公家糧冊文獻無征無着，糧賦異日俱集，胥吏主劣乃得利用機會，表裏爲奸，百弊叢生，莫可究詰，間有一二賢明縣司，圖力矯此弊，每有因革除不肯畏葸，而使全部糧賦歸於停頓，無法強征，不得不仍事姑息者，蓋冊籍既失，事無佐證，惟房產有世世相傳，洞悉區區，乃得有所恃，此固立法未善。

而土地從未加以整理，田賦科則未能厘訂有以致之也。今欲加以整理，自非從清丈着手不爲功，茲特述其梗概，俾知甘肅財政之一般情形。

## 二 田畝與賦額

甘肅地瘠民貧，全省田賦收入尙不逮江甯一腹，縣之數，兼以災饑，流亡載道，地荒編懸者所在多有，而呈報永平風乾，沙磧各軍請至糧賦之案，月必數起，以故今日各縣現有土地田賦額征之數，不特接濟乾薪時遠甚，即與道光三十年相較，亦已大相懸殊，此誠西北田賦前途之一嚴重問題也，茲將田賦額徵數目略述如次：(一)畝額：本省田地，依清會典記載，分爲民賦田、歸併衛州屯、更名地、土司地、衛所管轄屯地、香地、監畝等七類，此外有墾荒地、學田名目，不過爲數極少耳。至田地畝額，以甘肅之輯員查勘耕地面積，宜若可觀，但以氣候乾燥，雨量稀少，且地多高山，不適於開墾，耕地面積遠不及內地各省。茲據前清光緒十三年奏銷冊報，厘定全省民田一萬一千九百六十三頃八十五畝，屯田六萬二千七百二十九頃五十六畝，更名地四千六百三十七頃五十六畝，監畝六千九百七十八頃六十二畝，番地四百零八頃一十七畝，又二十一萬五千五百五十九畝，墾荒地七百七十八頃八十六畝，學田二百五十五頃二十四畝。光緒三十年冊報，較前略異，當時原額民屯更學地二十三萬五千七百三十六頃八十三畝餘，官房產地一百三十三處，銀糧並徵之香地二萬二千三百零七段，徵糧不徵銀之香地廿一萬五千五百五十九段，又九百零六頃六十三畝餘，耕地較前爲減，尙須光緒三十四年止，共實徵民屯更一十八萬七千八百零五頃，二十七畝餘，

官房雜項二十處，銀糧並徵之番地二萬二千三百零七畝，徵糧不徵銀之番地二十一萬五千五百五十九畝，又六百零三頃六十六畝餘，是光緒三十四年徵之光緒三十年計天徵民屯地四萬七千九百三十三頃五十五畝餘，官房雜項一百三十處，徵糧不徵銀番地三萬九千七百七十七畝餘，蓋該本有最近各縣田賦徵收合計全省額徵田地共二十三萬八千五百三十餘畝，蓋耕地面積多少，原不應與耕地面積而比事應類推，更不可與現土地面積相提並論，因土地面積大者，住地地多荒涼，人煙稀少，此甘肅耕地面積遠較內地各省為過也，且如蘭州、疊中、岷州等界，以遠境而實膏之，則產糧或又逾中焉，以人口言之，則蘭州人口又逾中焉多，然以須徵田言之，則疊中額徵田為五萬二千餘畝，而蘭州則僅五千五百餘畝，僅疊中八分之一，又如岷州日地僅列十萬畝，未必事實上有如此蓋數，請參考前，誠為不可掩飾之事實。

(2) 試額：本省試額以清會典所載，共計銀三十一萬九千九百三十五兩，本國編五十九萬八千七百三十五石，草東四百六十七萬九千零四十四畝，再據清光緒三十年冊報共徵正銀二十八萬四千一百七十一兩餘，過月加徵一萬零四百六十六兩餘，正銀四十九萬二千四百三十三石餘，草四百四十五萬五千二百五十二畝，課又或收，總至光緒三十三年止，額徵正銀二十二萬四千五百七十八兩餘，過月加徵銀四千一百零五兩餘，正糧三十四萬二千二百二十一石餘，草三千六百三十三萬二千六十九畝，計天額徵銀五萬九千五百五十三兩餘，糧一十五萬二千一百五十五石，草八十二萬二千五百六十三畝，茲據民國二十三年甘肅田賦額數載，計全省共徵地丁銀五十六萬八千九百八十三元本色糧一十六萬四千零一石，四折折色糧八萬九千六百九十五石，計合價六十五萬八千零廿三元，蓋四折折色糧市價不同，保潔各縣地糧價而有差別，草東二百五十九萬六千零八十九畝，計折色價銀八萬八千二百一十七元，連同業課賦之課賦一千四百二十六元，合計共價銀一百三十萬零九千四百五十一元，本已糧一十六萬四千零一石，如亦折價，則逐年出賦收入超過

一百萬元，其所以較清代厘定賦額增收者，實包括盈餘耗費在內，盈餘額未佔正額賦稅百分之七十以上，並於民國十七年釐兩改元時，計算加徵故也。

### 三 徵收方法與積弊

甘肅土地，除舊日民屯更衛士番漢等名稱外，各縣田地大致分為上中下三等更將三等分為九則，及金銀銅鐵四種，以為徵收田賦之標準，其科則各縣因土地肥瘠之不同而有高低之別，至於徵收方法為括實之，即銀糧，草，三項，銀出於丁，向例地丁每畝銀一兩，加款銀一錢五分額之陸矣，各縣實現名目繁多，自民國四年釐計改釐一律裁併，化私為公，每正銀一兩，加收銀五錢五分，共計銀一兩七分錢，民國十五年起釐每兩平銀兩，折合大洋一元五角，計每地丁正銀一兩，連同盈餘耗費共折收洋二元五角五分，糧石項下向例亦有耗費盈餘之分，每正糧一石，加收耗費糧一石五分，當該釐將不離釐之七糧，均歸，解交解而等糧規支率而收，遂同正糧併徵，因通史上之沿革互異，致縣州縣之徵數不一折價亦殊不同，草即草東，向有大小之分，大草每束十八斤，小草每束七斤，自民國四年起，一律按七斤小草就各縣當地價格折收現洋，至徵收手續更丁則分上下兩忙，由各縣政府或自備徵收車票，比年以來，因財政困難，事多敷衍，每一年徵收，每石向例於徵收後開徵，其徵收手續與地丁同，惟門膏本折之分，本色糧糧，均在秋後，折價銀與上忙地丁同時并徵，蓋本省西北地接邊荒，向為駐兵之所，而地處水利，歲候較多，以徵收田賦，每種多而銀少，間有數縣且不徵銀者，與蘭東兩各縣徵銀多而糧少，適得其反，蓋亦因地制宜之理也，其次草折一項，為數無多，例係隨糧代徵，此外各縣徵收丁糧時，每地丁一兩，或正糧一石，均代收百分之五經費，丁糧中票，由財政廳制定式樣，發交各縣依式刷印每張准收工本洋二分，以杜濫發，雖然制度如此規定，但各縣田賦額之與與地勢之高低，一如時常，田賦與額，實為窮鄉之首

一、膏及田賦，無不極及積弊者，一若石田即膏，官吏舞弊，窮民受膏亦膏，然，昔冊書斗級，形成社會之一種特殊階級，子孫相承，生財有道，本省過去政治之腐敗與黑暗者，未始非田賦積弊爲絕大原因之一，故僅就田賦積弊二項而實，如願風流，飛酒龍寄比限徵收，包種代納，化繁爲零，解林尖，禮帽穿靴，大頭小尾等等之各色，藉非窮年所能盡舉，亦非短商所可卒實，總之田賦，紊亂，由於冊書之舞弊，冊書之舞弊，由於地籍之不登也，今欲剷除積弊，必須整理田賦，而欲整理田賦，則繪畫地籍，清丈土地，實爲先由也。

#### 四 今後整理之計劃

甘肅地籍之不登，田賦之紊亂，與多數手續之繁，積弊之深，已如上述，故甘肅土地必須整理，毫無異義，惟如何始能達此整理之目的，則有從長計劃之必要，以中國現行制度言之，其整理方法，約有二端，一爲土地測量，一爲土地陳報賦，究應採何種辦法，法宜適宜，誠難紛紜，今就余個人所見，擬分始本繪圖兩類繪畫中論如次：

甲、治本辦法，實行土地測量，現行之航空測量，爲最新科學攝影之測量良法，作廢迅速，遠非人力所及，繪圖則亦人工測量爲大省，惟測繪之始，購置飛機儀器，費用浩繁，開辦之始，須時費百數十萬，其非甘肅財力所及，且在此試驗時期，路費測量儀器亦不易易，窮則變，不計財賦必見，只有採取人工測量之法，其整理土地，其對衆即整理田賦，補之人民所權，其整理之目的，不爲爲該收益之增加，而主要之動機，在求人民負擔之公平，與徵收稅率之剷除，以促進土地之能產其利，而達到新舊其田，與最後之整理，其實之，即不僅在財政上謀收入，而在國民經濟立場上建設國之基礎也，故其根本之整理辦法，非從丈量着手不爲功，內政部規定地籍測量之程序，自大三角圖根測量以至戶地測量爲止，但各省有從大三角圖先行者如浙江是有自小三角測量者，如以前之江蘇省是，有自專籌籌始，繪測小三角基線以爲

控制者如河南湖南安徽是，亦有用平板儀廣測者如湖北雲南是，尙有純用舊法只丈而不測者，如粵是。土地測量量度優良，堪稱整理土地之基本方法，但其所需費用，誠屬一大問題，據過去各省經驗，每畝所需費多逾三角，少亦二角左右，以甘肅土地之廣袤荒蕪，僅以耕地面積二千三百八十餘萬畝計，每畝測量費以二角計，已需四百六十七萬元，在甘肅以全部收入，作清丈費須一年，以田賦全部收入作清丈費，亦須二年半始克有濟，故甘肅土地測量程序，應採江蘇辦法，從小三角圖根測量起以戶地測量，以謀久遠而求精密，至於測量範圍，擬分期舉行，第一期蘭州府及各縣城鎮，第二期蘭州各縣農村地推及全省，至市縣城鎮列爲第一期之原因，一爲人才之易於養成和支配，二爲預算有限，易於舉事，三爲蘭州府及各縣城鎮地價高昂，清丈結果，即交接之土地登記，估計地價，徵收地價稅，收入必可劇增，故擬俟第一期蘭州府及各縣城鎮清丈完竣後，即估定地價，以爲課稅之標準，以近年蘭州府地價昂貴，每畝多在二千元以上，以法定千分之二十課稅，即清丈後每年土地稅之收入必得頗額，及其他各縣城鎮之地價，以最低限度估計，每畝亦在五百元以上，其稅款之收入數目，必可驚人，即以此項收入爲第二期清丈各縣農地之用，以漸擴充及於全省，則事雖遲緩，較爲穩妥也！

乙、治標辦法，擬辦土地陳報，用測量以整理地籍，其法固善，然財政之負擔，誠屬一大問題，無已在農地則可無辦土地陳報，在市縣城鎮仍用測量，如此雙管齊下，更屬良策，土地陳報較土地測量爲遲，然於整理田賦不無有補，亦爲一般無善措清丈費用者，所樂於從事，過去中央定於江浙閩粵等省之舉辦土地陳報，頗著成效，頗布各省辦理土地陳報綱要，其陳報程序，（一）調查（二）陳報及公告，（三）造冊及給證，（四）改訂地租及地稅等，查土地陳報，欲以省時清丈最繁階段，而達整理地籍之目的，其調查有繪圖陳報，以作控制，求每一分段地畝之總數，由冊書或圖冊調查，再由人民陳報，如所報數與圖冊調查數面積相差無幾則可，否則抽丈以資查丈，根據調查結果，製成地籍戶冊，

根據調查結果，製成戶領坵冊，再據坵頭戶，戶領坵合而為一，製成實徵冊，其所異與測量者，即確切之地籍圖，畝積既不明確，自無從價徵稅可能，然在甘肅田賦繁雜之科則，勾稽既難，流弊滋出，若果舉辦土地陳報後，凡一切正附田賦，採用一條鞭法，按三等九則制，或另訂適定之等則徵收，所有從前草束，雜賦，倉餘，耗羨等名義，概予取消，俾便稅率劃一簡單，人民易於明瞭，而後不肖吏胥，始無所用其技也。

## 五 結 論

由上述各論觀之，有其實研究者二事，即（一）各縣農村之殘破，農民生活之艱苦，不在田賦本身之繁重，而在負擔之不均，與夫附加臨時攤派之龐雜，各地駐軍給養無限制之自由徵發，如所謂糧秣費，柴草費，鞋襪費，車馬代辦費，服裝費，兵站費，馬乾費等等名目繁多，不

勝枚舉，甚重一毛巾肥皂草紙之微，亦均取自民間，應付稍遲，輒被隨之，雖非正式附加，大抵均係按糧攤派，抑且一而再再而三，無有止境，此為甘肅特殊之現象，苟非將軍費劃由國家統籌支取，而僅空言減輕人民負擔，統一徵收，無補於事，（二）故財政健全登記或開支之，全省荒地僅三十二萬三千五百九十頃零一十六畝，而民國十四年之調查則荒地已增至四十三萬五千一百七十四頃三十五畝，又番地二萬餘段，荒蕪地額之激增，即證明頻年流亡之日衆，治理之難，而在平均負擔，加重撫綏以謀人民之安善變業，而治本之法亦在確定權限，增加生產，以應抗戰之需要，而土地經過整理之後，耕地發揮其地力，求人民經濟之繁榮，荒地移民開墾，使邊地人口之繁殖，免胥丹心者之說，固為目前刻不容緩之要圖也。

## 民國十八年中國地政大事紀要

（摘錄金海同編中國近六十年地政大事年表）

國府明令調查各省租佃概況。內政部製訂詳察佃農改良租佃暫行辦法八條。內政部公佈修正土地測量應用尺度量程。浙江省成立土地局。青海省成立墾務總局。安徽省改設土地整理委員會。河北省擬設省土地整理委員會及各縣土地整理分會未果。雲南省財政廳設全省清丈總局，試辦昆明清丈。青島市土地局成立。漢口市改設土地登記清丈管理處；嗣改屬土地局。廈門測量局成立。浙江省舉辦土地陳報。金陵大學農學院農業經濟系開始全國土地利用及人口調查工作。浙江省公佈二五減租暫行辦法，規定租額數為常年正產全收穫量百分之三十七、五。



# 陝西省之地政

張道純  
王長璽

## 一 緒言

土地為生產及國家建設之要素，人類不能一日離土地而生，國家不能一日離土地而存，故土地關係於人類與國家也至鉅，而其分配與管理也至難，處理一有不當，內則釀成變亂，外則引起戰爭，古今中外莫不經營，蓋以土地為人類生活之所資，人類自有歷史以來，無日不爭地，地以武能存，康初為人類爭，禹疏九河而注，海非土地也，其後人與獸爭，益烈山澤而浚之，爭土地也，其後人與人爭，小則鄉村與鄉村，部落與部落，大則民族與民族，國家與國家，或為和平之經濟戰爭，或為暴力之武力競爭，方式範圍雖有不同，然其為爭土地以謀生存之目的則一也，自古地廣人稀，生熟戰爭，鑿井而飲，耕田而食，土地分配，尚不發生問題，後世人類之生類日繁，生存之競爭亦日厲，土地問題，遂與日俱增而水氣上升，因土地之資量有限，人類之繁榮無窮，以無窮之人類，佔有限之土地，將如何調劑使能共其生，如何使使用能盡其利，如何分配使能得其平，實屬一試學者發訟之問題，亦為日趨嚴重，急待解決之問題。

陝西佔據全國之西北，一切均較落後，對於地政，在過去未暇顧及，直至民國二十四年始奉令由民政廳籌設地政科，以人材短絀，用馮國華，繼則以時局騷擾，作廢，截至二十五年十二月截止，計土地調查已完咸陽、安康、鳳翔、寶雞、西咸市、高陵、武功、扶風、三原四縣，及咸陽屬縣五陽縣區之一部份，登記方面已由西安咸陽寶雞鳳翔四城市及高陵武功二縣，扶風縣則正在辦理中，調查方面，在畢惠清文

陳景及繪圖學員一百餘拾七名，並成立省會高陵咸陽武功鳳翔寶雞六地政處，雖進展速度因各種關係，未符如所預期，然就經費經費，扶風縣平均每畝僅用八分九厘，武功縣平均每畝僅用三分七厘二毫，高陵每畝平均五分一厘，其費用之低廉，實打破任何舊俗，在此人力物力諸感缺乏時期，而能灑此巨款，實事非易，茲將全省地政業務分述於左：

## 二 地政機構

(一) 主管機構，陝西自奉令地政由民政廳撥款辦理後，即於二十四年三月呈准設立地政科，主管地政事宜，惟設立之始，因經費困難，庶政繁瑣，科內暫設科長一人，一二等科員各一人，技士書記各二人，事務員一人，人員過少，工作未能進展，遂從事籌備武裝而巳，至二十五年七月，呈准將第五科組織擴充，給於科內增設二股，計第六股主管墾荒，插花地及土地糾紛等事宜，第二股主管土地登記及地價稅等事宜，共設科長一人，技士二人，主任科員二人，一二三等科員各二人，事務員二人，書記六人，雜役十人，於給給能推地，及二十七年軍事緊要，公務員極少，科內人員雖多，亦因戰事影響，本署財政支絀缺額人員，在二十八年九兩年度內，迄未加以補充，直至三十年四月，以本省地政，逐漸推廣，期屆機關，日趨增多，現有人員，實不敷應用，復呈准增設一二等估計專員各一人，技士一人，補充技士二人，主任科員一人，一二等科員各一人，書記一人，此本署主管機關逐年漸次之大概也。

(二) 附屬機關：地政之初步工作，在於測量與登記，故首開辦之

始，即行組織土地測量隊，每隊隊長一人，團長組一組，繪算組一組，清丈組三組至三組，各組各設組長一人，測量員繪算員與清丈員各若干人，此外並設督察員一人至三人，內外業檢查員四人至十人，辦事員書記各若干人，分別辦理土地測量事宜，測量完竣，總即組織土地登記處，每處設主任一人，分一二兩股辦事，每股各設股長一人，辦事員書記各若干人，此外並設登記員十人至三十人，覆丈員四人至十人繪圖員十人至二十人，分別辦理土地登記事宜，其員額之多寡，依事務之繁簡而定之，惟測量與登記工作，皆係臨時事業，每縣市業務終了，其組織即無存在之必要，故測量隊與登記處，歷年頗多增減，計截至三十年十二月底止已結束者，有長安城關及高陵武功扶風三縣測量隊，省會及高陵武功兩縣土地登記處，與咸陽寶雞鳳翔三城市測量登記辦事處等十機關，自二十九年始，本省鑒於土地已測量登記完竣應設專管地政機關，以便推行土地政策，遂先後呈准設立省會，高陵咸陽，寶雞鳳翔及武功等六縣地政處，每處各設處長一人，科長二人，技士一人，科員四人，辦事員二人，書記六人，經常辦理地政事宜，至於初級地政人員訓練所，則為本省之經常地政訓練機關，此外並於三十年八月成立涇陽縣土地測量隊，其組織與各縣測量隊同。

### 陝西省初級地政人員訓練概況表（三十年十二月）

項目	訓練起訖時間	全期經費(元)	入班人數	畢業人數	每人平均支出經費	備考
第一期清丈班	二五年九月至二六，二二六年一月至二六，四	一一三〇〇	五二二	五〇	二四六	本隊因時局影響中間會停課一度故分期開訓練
土地陳報班	二六，八一二六，九	九九〇	三四	三四	二九	

### 三、人員訓練

凡事非人才莫舉，地政工作，尤屬繁鉅，須先之以測量，繼之以登記，然後始能為地政之推行，而測量業務，又有三角測量，導線測量，戶地測量，面積計算，測繪繪製等事項，登記工作，又有地價之調查，區段之劃分，證件之審核，附圖之繪製，書契之劃分等項，至推行地政，則業務更繁，初步當先謀地價之估計，稅地之劃分，再進而謀土地之利用及徵收，所有各項業務，均須專門人員，始克勝任，本省籌辦之地，是項人才極感缺乏，非舉辦訓練不為功，爰於二十五年七月間依照部頒各省市訓練初級地政人員辦法大綱之規定，設立陝西省初級地政人員訓練所，內置所長副所長各一人，教務主任事務主任各一人，及教員事務員軍訓教官等二十餘人，自二十五年九月開始訓練起，至三十年十二月底止，共計訓練一二三四期清丈班四班，土地陳報指導員班一班，登記班一班，畢業學生二百五十七名，支出開辦費一千五百元，第一期清丈班經費一萬二千三百元，第二期清丈班一萬四千八百四十元，第三期清丈班三萬一千零八十二元四角八分，第四期清丈班一萬一千九百九十七元七角三分，土地陳報班九百九十元，登記班經費五千三百元，合共支出八萬六千五百零二元二角二分，茲將歷屆學生訓練概況，表列於左：

登記繪算班	二八、九、二九、二	五三〇〇	三三	三三一	一六六
第二期清丈班	二九、四、二九、十	一四八四〇	五四	五二	二八五
第三期清丈班	三〇、二、三〇、七	三二〇八二	五七	五一	六〇九
第四期清丈班	三〇、八、三〇、二	二一九九〇	三八	三八	五七九
總計		八六五〇二	二六八	二五七	

### 四 土地測量

測丈工作。手續繁複，作業方法以及精度等，均具極大伸縮性，而精度與時間經費尤有密切關係，本省爲使業務適應預定目的起見，於每縣測量開始之前，須先擬具業務計劃書，將測量方法，時間經費及人員配備等均一一詳爲設計，並於實施之際，嚴格履行檢查制度，其不合規定精度者，概須重測，不及規定標準者，即行降級，此種限制辦法，除收得迅速正確之效能外，並可節省時間經費甚多也，茲將各項業務實施步驟，簡述如次，藉明本省土地測量之概況。

(一) 小三角測量 本省對小三角測量，以其工作程序別之，可分爲基線測量，指角觀測及三角本點測量等，基線選於測區中部地勢平坦而易于瞻望之處，首將線路略加修治，兩端建立標誌，中間安設節點，用鋼繩尺往返實量四次，所有讀尺觀差拉力傾斜各種誤差影響，均經嚴密之注意與改正，其誤必誤差界限在二十萬分之一以下，基線長約一公里左右，用測角計算方法，增大至所觀之長度，方位角測定用環極星任意轉角法，觀測四組，取其可用測測角之平均數，同時測其磁路緯度，三角本點水平角測定，用方向觀測法，以若干二號經緯儀觀測三測回

每測幅與中數之偏差，不得超過五秒，除此即捨去而測每三角內角之和與一百八十度較差，不得大于十秒，每網中心角之和與三百六十度較差，須在十二秒以內，計算用六位對數表，各點邊長及縱橫算線至公厘爲止。

(二) 導線測量 導線測量依據小三角成果施行分爲一等導線與二等導線兩種，其業務分爲選點，量距觀測，計算四種，選點以測斜照準儀用羅針標定方向行之，選點于清丈原圖適當之位，在五百分一區域每幅原圖須有六點，一千分一區域八點，二百分一區域十二點，量距用鋼捲尺或竹尺實量兩次，取用其中數，觀測採用蔡司二號經緯儀，或歐特六秒觀經緯儀，以倍角測法觀測二回，計算用五位對數表，方位角測至秒位，縱橫線算至公分爲止。

(三) 戶地測量 戶地測量用測斜照準儀，依據圖換成果，以圖解法行之，目的在測定每一起地之面積界址形狀，並調查其地目，地籍，地價及其使用狀況等，其業務分爲圍根點之展開，圖解圖換測量分戶測量，繪製圖邊，繪製原圖，繪製調查簿等，各起地測量之先，將經區圍根保甲之地域界址，勘查明確，按照施行程序，分別實地測繪，同時並向保甲人員闡述土地測量之意義及實地時應行注意各點，並與今冬業戶

于每起地之區隔，兩立垣時，聲明幾個姓名、住址及地價等。實地測丈時，並應親自到領界，以期明確無誤。測圍縮尺，視地形險阻而異，縣城宅地用五百分一或七分一，農地二千分一或四分一，原圍縮尺銀四十分分，橫五十分分。測圍以光線法、導線法、半導線法、交會法，決定各點之位置，量距用布捲尺或竹尺爲之，各起地邊長計至公分爲止。

(四)面積計算 面積計算分爲三斜法，量角修正法二種。惟因量角儀器少，故多採用三斜法，其業務繁雜分三角形，其註記高長度，抄錄與校對，率算各起地方公尺數，換算市畝，隨差配賦，隨地註記等。其三角形之底高長應時計算至十分之一公厘，乘算方公尺至小數二位，換算市畝至毫位爲止。其差按各起面積大小正比例分別配賦之，其誤差總數不得超過總面積之百分之二。

(五)繪圖 繪圖分爲地籍原圖，地籍公布圖，區地籍圖，及縣市一覽圖等，原圖由測量人員繪製，多在作業期間完成，地籍公布圖，爲登記時，供業主檢閱之圖，用玻璃紙，依據原圖繪給，隨即印給備用，區地籍圖，係按內政部規定二萬五千分之一縮尺，按原圖縮製，凡一區內土地形狀，界區標界址，及土地分佈情形，均一一繪明，縣市一覽圖，係將各縣土地測量成績統計表(廿六年五月至三十年十二月)

覽圖，繪明各縣市全部地形地物狀況，就原圖各種不同地目，易以相當符號，以五萬分一縮尺，按原圖縮製之。

(六)檢查 土地測量自小三角起至總算完成止，每起土地，均經多次之程序，若不嚴密檢查，則期精確而臻完善，因此，于業務開始之際，即特設檢查人員，專司檢查繪圖之責任，並加訂各項業務檢查實施規則及獎懲辦法，以爲檢查之依據，此外，每項業務至少須檢查百分之十以上，以期各項業務臻於完善，此種檢查辦法，自實施以來，頗解成效，將來並擬提高檢查成效，以便毫無遺誤也。

(七)各縣辦理情形 本省自二十六年開始實施土地測量以來，計先後完成省會陽明書院對面城市測得面積四三二五二，一九畝，共一九三八四起，支出經費二一六〇，一一元，平均市地每畝〇，四八九元，每起一，〇九一元。並完成襄陽武功扶風三原四縣全縣測量工作，合計面積三二七三二八〇五畝，共六一九七〇五起，共支經費二一五五三三，二三元，平均市地每畝〇，〇六八元，每起〇，三〇十元。現存續辦理區份，計有淳陽咸陽寶雞三縣區地籍測量二二六二二三畝，合銀五九一九起，共支經費六〇六〇三，五四元，現正積極進展中，茲將歷年來各縣市土地測量成果，表列如左：

陝西省各縣市土地測量成績統計表(廿六年五月至三十年十二月)

市縣	起訖時期	全期經費	區地籍圖		地籍公布圖		備考			
			三角點	線點	數	數				
省會	廿六年五月至廿六年十二月	1,329.6	10	1,217	1,029,512	11,000	2,261	0.22	1.11	卽西安
高陵縣	廿六年一月至廿六年六月	1,110.8	11	5,032	2,255,551	4,432	1,111	0.044	0.063	
武功縣	廿六年一月至廿六年六月	2,296.3	11	7,312	2,998,666	1,034	1,111	0.019	0.12	

咸陽市城	二六十一元一	二五六元	—	二六一	一四八元一	三三〇五	—	〇·六
扶風縣	二六一—一〇九	九三〇元	六	九〇元	二五元八角	二四二四一	三	〇·〇六
寶鷄城市	二六六一元八	七〇元	—	—	二四〇元	二二	六	〇·〇六
鳳翔城市	二六一—一〇九	二六元	—	—	五元八角	二〇六	—	〇·〇六
三原縣	〇·〇一—〇·一	七〇〇元	五	五元	八元五角	一〇〇元	六	〇·〇六
陽縣	〇·〇一—〇·一	七〇元	—	—	九元八角	一〇〇元	—	—
寶鷄縣	〇·〇一—〇·一	五元五角	—	—	〇元八角	五〇元	—	—
咸陽縣	〇·〇一—〇·一	六元	—	—	二六元八角	一〇元	—	—
三原縣	〇·〇一—〇·一	二元九	—	—	五元五角	五元五角	—	—
五原縣	〇·〇一—〇·一	二元九	—	—	五元五角	五元五角	—	—

### 五、土地登記

土地登記為推行地政之初步工作，係依據土地測量之成果，爲第一次所有權及他項權利之登記，故測量之精確度是否能與地相稱，于登記時，即可觀察，因登記之程序其較複雜，不論公有私有之每畝土地，經登記後，其權限在法律上有所依據，即遇有地權轉移時，亦極便利，多，至於因自然所致之增損變遷種種問題，亦極有附帶，行圖可察，易於解決，此外因登記之結果，對於全省地價，亦可有明確之記錄，於實施土地征稅及發展國民經濟上，均有莫大之協助，是以本行辦理

登記之方法，除依照土地法之規定外，並訂有單行各種法規，並定期簡便進行，使人民在簡易之辦法下，不耗時不收費而樂於遵守，所以自開辦以來，經過情形，均極順利。茲將登記程序，分述於左：

(一) 申請。記。縣土地登記處成立後，一方面依據地方各機關代表及公正士紳以及保甲人員及當地民衆等，召開土地登記會議，由會議詳述登記意義及登記方法外，並劃分全縣若干登記區段，及每區段登記之起迄日期等，一方面派發登記人員，分赴各鄉，逐地調查地價，以便登記時業主申報地價之依據，並開始在各鄉發給登記冊及分處等工作，以上各項手續完成後，即須開始收件，凡業主前來登記者，須索到

查圖處，查對地圖，然後填寫登記書，呈驗證明文件，經審核無誤後，即赴校對處，索引校對，編列登記簿次，然後向收費處，繳納登記費用，並取得執照，其在查圖期間，登記人應為實地與原圖不符者，即令其納費登請複文，在審查期間，審核員認為證件與登記書所載事項不相符者，即駁回其登請，或令其具保證書，再行審核，在索引校對期間，發現登記書地號分姓名與圖冊不符或重複者，則令查圖員重行查對，並着代書照圖更正，然後交繕寫處，繕寫公告，并裝訂成快，以免散亂。

(二)公告 登記程序完成後，應即依法實施公告，依土地法第一百條之規定，公告期間為六個月，本省以不在地主不多，故呈准縮短公告期間為兩個月，以免工作期間延長，增加經費之負擔，凡對地權有糾紛情形者，均可於公告期間，從容提起異議，以求合理之解決。此外土地法第一條第二至第四條之規定，公告方法，有登報與揭示兩種，登報一款，因省府發行之省府公報，篇幅較短，無從登載，揭示辦法，則以主管地政機關之門與聲請登記所在地之公衆地方為限，但各鄉鎮分處辦公處所及公衆地方，大都因陋就簡，牆壁不修，如粘貼於門首，不特地點不敷使用，而風雨浸蝕，實難保持其繼續兩個月之存在，為保實審計計，特裝訂公告簿，按日訂成一冊，懸掛於公告處所，以便權利關係人之翻閱也。

(三)覆文 覆文工作，由專設之覆文員擔任之，業主應為所測之原圖與實地不符，經納費登請覆文後，即由覆文員重予丈量，其法係由覆文員規定覆文日期，通知覆文業主，屆時除約同土地四鄰及當地保甲長會同前往指界外，於覆文更正後，并須通知土地四鄰及覆文業主，前來閱圖，以免再生錯誤，查覆文原因，不外(甲)清丈時業主不親自到場指界，(乙)離到場指界，而指界錯誤或圖圖便估，(丙)地形分割，(丁)清丈員技術上之錯誤或計算及繪圖之錯誤等，顯丁項由地政機關負責并將覆文費退還外，其餘之錯誤原因，概不退費，此種收費退費

之規定，既合公平原則，亦可使業主不致無辜受累及便其表明權利界界之真象。

(四)糾紛處理 登記工作開始後，業戶間常因地權爭議，發生糾紛，甚而至於訴訟不止，耗費金錢破壞感情，於登記之進展上不無影響，地政機關為息事寧人及早日確定產權起見，在土地裁制所未成立前，應先成立土地調解委員會，專司地權糾紛之處理事宜，委員除主任委員由登記處主任兼任外，餘則分聘縣府財政科長，地方法院院長及講習法律之公正士紳二人至四人組成之。凡未經司法機關判決及未逾公告期間之地權糾紛案件，均可依法定程序，以書面呈請調解，於開會之際，糾紛案件之雙方關係人，均須攜帶有力證據準時出席，以便調解，經當場調處，并經雙方當事人之同意，簽名蓋章後，調解案便可成立，事後不得反悔，換言之此種調解，為最後之調解，可以發生法律上之效力，雙方當事人均須履行調解之結果，如調解不成立時，雙方任何一當事人，均可拒絕簽名蓋章，仍可依法起訴以求法院之解決，本省舉辦登記各縣，均曾仿此程序而辦理，便利百姓，實善於此。

(五)造冊 登記程序完成後，應即按照規定繕造冊籍，計有登記簿、所有權狀、地號索引簿、人名索引簿、契有人名簿等，以及整理登記聲請書、覆文聲請書、登記保證書、及地籍調查簿等，於繕造登記簿及所有權狀時，其方法係以登記聲請書為標準，第一步須先繕成登記簿，由登記簿再繕成所有權狀，為防止錯誤遺漏起見，應同時嚴加校對，其法係以校對員三人，同時工作，以一人宣讀登記聲請書，其餘二人，則分別注視繕就之登記簿及所有權狀，如發現錯誤遺漏時，應當場予以更正，並加蓋校對小章，以資區別。登記簿簿，係按登記區段而排列，每百頁裝訂成冊，冊面標明某鄉之登記簿，並將本冊之統計數字，亦行註記，例如本冊若干坵，若干畝，以及各種地類等。所有權狀係依登記簿所繕成，亦係百頁成冊，於百頁窮盡上，須於事先按頁編字排號，加蓋鉛記，及主管地政機關長官私章，然後於權狀之

左側上，並繪狀附按照地籍簿圖繪繪完成之地形拓圖一張，繪明本圪地  
形，四止，畝分，方向等再加蓋鈴記於年月與附圖之中間，以備領發。

(六)發狀 土地聲請登記後，經兩個月之公告期滿，而無異議情  
形及籍冊工作完成者，依法應即頒發土地權利書狀，以為權利人之永久  
憑證，所謂書狀者，乃指土地所有權狀及土地他項權利證明書而言，依  
照規定，由本省仿照中央規定之格式，統籌印製，經縣備用，此種證明  
文件，具有法律上最優越之效力，故業主應注意保存，至於發狀地點，  
多係分往各鄉鎮辦理之，并限領訖，凡業主前往領取書狀，必須攜帶登  
記時期所呈驗之原證明文件及登記費收據，發狀人員應據登記費收據上  
所載之地號，由地號索引簿，查出應領書狀之某冊與某頁，經審查無誤  
後，方能開製，並在原證明文件上加蓋「業經依法登記，另發權利書  
狀，此契應即作廢」之戳記，連同權利書狀一併發給之，此種辦法，除  
能增高新發權利書狀之信用外，並可廢除舊有證文文件之一切糾紛事件

陝西省各縣市土地登記成績統計表

縣市	起訖時期	全期經費	收件數	丈數	發狀數	收	備考
高陵縣	二八、六一二九、四	一五八九五、〇〇	六七三八四	三〇〇八	六四二二七	四四九三一、八七	收費原摺查 記簿文及書 狀三費原摺
省會	二八、六一二九、六	一〇七一五、三九	二二九一八	一九四七	九六九七	一一七一五一、六八	
咸陽城市	二九、二一二九、六	一四六五、九〇	二七六三	二六一	二二四七	一〇三八八、七七	
武功縣	二九、五十三〇、四	三三七三〇、〇〇	二六一六六	一一八九九	一九三二三	一〇四三六一、〇八	
寶雞城市	二九、八一二九、九	一三三六九、一六	一三三三二	一一二八	一一二〇	一一七二七、一八	

故甚得計也。

(七)各縣辦理情形 本省各縣市土地測量工作，一經告竣，繼即  
接辦土地登記，自二十八年六月起，至三十年十二月止，計先後辦竣高  
陵武功兩縣，並繼續完成省會、咸陽、寶雞、鳳翔四城市，以及禮正辦理  
中之扶風縣，凡第一步土地所有權登記辦竣之縣市，即可頒發權利書狀  
、變更登記，以及塗銷登記等，以期永久保持地籍之完整。凡逾期不屬  
聲請登記者，於將來登記時照章加罰其登記費外，並派撥登記人員會同  
保甲人員挨戶嚴厲催告，至全區登記期滿，而仍不聲請登記者，即予佈  
告接管按照無主土地處理章程，予以沒收，逾期其能促速登記工作之迅  
速完成也。每縣登記工作全部完成後，應將登記成果，予以彙計，例如  
畝分，起數，收費，及土地分配情形，業經糾紛情形等，然後並須簽訂  
成冊，以便永久保存。茲將歷年來本省各縣市土地登記成績統計，表列  
如左。

鳳翔城市	三〇、一、一三〇、二	一五〇三、二九	一四三一	二二二	三三四	二六八〇、五〇	
扶風縣	三〇、九、一三〇、三	三九二二四、二六	九三九三七	一一一七	—	三八〇五三、二〇	扶風尚未辦竣故未錄狀
總計	二八、六、一三〇、五	一〇四八三、〇〇	三八八二一	一八六七一一	二七〇七四八	三二七二九四、二八	

### 六 土地稅

平均地權之目的在使地壽其利，並使多數人民，普遍享受使用土地之權力，而達此目的之唯一有效手段，不必絕對否認土地私有制度，只須按地價徵稅，與征收土地增價稅，即可防止私人壟斷土地，更可使非因循以資本或勞力改良結果所得之土地增價，歸國公有，以爲社會公益之用，而期解決農村民生之根本問題。故本省於土地測量登記辦理完竣之各縣市，隨即籌辦土地稅俾得祛除舊徵收賦項畸輕重之弊，以平均人民之負擔，但在舉辦土地稅之先，應調查及估計全縣地價，并議定地價稅率等，以爲征收地稅時之根據。茲將本省辦理程序，分陳於次：

(一) 調查地價 地價調查，爲估計地價程序之首要工作，蓋以地價之高低，關係業主之負擔及政府之收入至鉅，故於實施前，應作充分之準備，例如調查方法之確定，調查人員之選擇，調查區域之劃分，以及調查表格之印製及使用方法等，均須有詳確之計劃，方不至事與願違，本省實施情形，多係根據過去登記區段及地價情形相近之地區，劃分爲若干調查區，然後遴派調查人員攜帶圖冊，分往各區作實地之調查，并於每區內查明各種近地收益之多少，耕作之難易供求之關係，利用之程度，人口之密度，交通之情形，水利之設備等條件，以爲估計地價之標準。

(二) 估計地價 估計地價，依法應成立土地價值估計委員會，其

組成份子，除當地各機關代表外，並函請地方公正紳參與組成之，藉收集思廣益之效。至於估計方法，係根據調查整理之結果及所劃分之地價區，是否與當地價格相合及能否公允等條件爲依據，如因估計錯誤調查失實，而發生異議時，則由該會負責調處。估計一成之地價，依照規定應呈請省政府，經核准後方能依法公告，此外對於同一地價區內之土地，除特殊土地，不各別估計每坵之價值，同時並規定，每五年估計一次，如遇地價有顯著變動時，主管地稅機關得於年度開始前三個月呈請重新估計，以期符合事實。

(三) 繪圖及公告 土地價值於估計完竣後，應根據估計成果，繪製標準地價分區總圖及分段圖，并依據原圖繪製製圖，市地用五分之一比例尺，鄉地用八分之一比例尺，分段圖，市地用二分之一比例尺，鄉地用十分之一比例尺，如遇有土地碎割達其情形時，其比例尺，得適宜之變更。標準地價分區總圖，應繪明(甲)城鎮村莊道路河渠等之實際情形及其名稱(乙)鄉鎮之界址及名稱(丙)各地價區之區號及其範圍中應繪明之事項。標準地價分段圖，應繪明(甲)城鎮村莊道路河渠等之實際情形及其名稱(乙)鄉鎮之界址及名稱(丙)各段價區之區號(丁)各坵地之地號及其他應繪事項。此種地價區圖，依照規定，應於呈請省政府核定後方能公告，其期限依土地法第二四六條之規定，爲三十日，前項區圖之公告地點，應圖當地政機關之門首，段圖則由各該區段之重要地方，同時繪圖并編連帶公告各區地價一覽表，段圖應帶公告各區地價一覽表，特殊土地價值一覽表，未改良地及荒地一覽表等，總之務



期能使每一土地所有權人，對於所公佈之地價，均能有深切之瞭解以便將來推行地稅之便利焉。

(四) 異議處理 標準地價公佈後，同一地價區內之土地所有權人認謂計算不當時，得依土地法第二百四十六條之規定，以全體過半數人之連署向土地價算估計委員會提起異議，但應於通知達到後二十日內為之。此種異議之提起，除應以書面呈請及申述理由外，並應提出有力之證據。估計委員會，於接到異議呈請後，應即予以審查如必要時，並須派員實地查察，復查後，並重新決定地價，並將決定結果，通知於原異議人，如原異議人，不服新決定時，得依土地法第二百四十八條及第二百五十條之規定，於決定送達後七日內，請求集有公斷員公斷之，至於公斷員之選出，亦係依據土地法第二百四十九條之規定辦理，但異議人所推選之公斷員，以與公斷土地或改良物無利害關係者為限，此外對於公斷之日期及公斷地點，則由估計委員會臨時決定。

(五) 申報與逾期 標準地價自公布期滿，不發生異議，或發生異議，經估計委員會決定，與公斷決定後，其各該所有權人，應於規定期限內，在百分之十之範圍內為地價之申報，其不為申報者，應於申報時，即以標準地價為地價而地價一經申報或估定之後，非經呈請新估時，不得更改，其法，係由業主或其代理人，至地政機關領取地價

陝西省各縣市辦理地價稅或估價統計表

縣市	地價區數	起數	畝分合計	地價合計	備考
省會	三五七	一三七六八	二四四五三、二三九	三三〇、八〇四五九、〇〇	
咸陽城市	四八	一七三〇	一一六〇八、一九〇	五、一三六〇五二、四九	
寶雞城市	九八	一一九三	九七二〇、〇一五	五、二五九六七五、九〇	

申報單，自填註所應申報之地價價值，惟據辦理之經過情形言，業經多係少報，換言之多在規定申報之範圍內，為百分之十之減報，此種心理之表現，殆為人情之常耶，申報工作完成後應即開始辦理地價區劃，依土地法第二百七十六條之規定，應將總三本以一本存主管地政機關，一本存中央地政機關一本存主管徵收機關，本省為經費所限，故僅將總兩份，並記載地號、稅地區別、地目、面積、業主姓名住所、申報地價、估定地價、改良物情形等估計價值等，以備開征地稅。

(六) 各縣辦理情形 本省各縣市地價稅之籌辦，茲因地籍整理未竣，迄未舉行，直至三十年春，始擬定陝西省土地及改良物價值估計實施辦法，及地價估計委員會組織章程，咨請內政部核定，於同年六月先就省會設立地價估計委員會，試辦省會估計地價事宜，着手調查并分區估定地價，同時寶雞咸陽兩城市亦開始估地價之調查與估計，共分三百五十七區，每區最高價格六萬元，最低為一千元，多市共分三十二等級，地價合計為三萬二千零八十八萬餘元，咸陽共分四十八區，每區自二百元至四千元不等，共分二十一等級，地價合計七百一十餘萬元，寶雞共分九十八區，自五百元至一萬六千元不等，共分三十二等級，地價合計五百二十五萬餘元，以上三城市均已公佈公告，並正繼續地價調查中，不久即可開征地稅矣，茲將各縣市辦理成績列表列於次：

合 共 計

五〇三

一六六九一

三七〇三三

四四〇

三三三

二〇〇三六

三九

### 七 土地 使用

(一) 推行墾荒運動 陝省地域遼闊，土質肥沃，境內荒地，足資墾殖者，幾無縣無之，其面積較大，素為人所注意者，多已勘查設計，籌設墾區，移殖難民，實行墾殖，惟片段較小之山坡荒地，未加墾殖者，所在多有，地利荒棄，殊為可惜，值此抗戰建國齊頭並進時期，自應發動民力，推進墾務，以期生產之增加，資源之充實，爰依土地法荒地使用之規定，非常時期難民移墾條例，並參照本省實際情形，於二十九年四月間擬訂陝西省各縣發動民力開墾荒地暫行辦法，及陝西省各縣實施墾荒運動之要點，通飭各縣，利用人民勞力，切實推行，務使地無遺利，民有餘食，則抗戰建國，交相利賴。

(二) 黃龍山之開墾 黃龍山東濱黃河，西接洛川，南界韓留沿白等縣，北連眉甘宜川諸邑，南北長約三百餘里，東西寬約一百五十餘里，面積約有四萬五千方里，迭經勘查，可墾荒地依最低限度十分之一估計，亦得二百四十萬畝左右，本省影佃移墾，迄今已歷十餘年，初則籌備民墾，繼則籌備軍墾，波折屢生，久無成就，迨民國二十三年，始由前西安綏靖公署擬訂屯墾計劃，商得省府同意，先在省城之柳川區試辦，但以規模較小，成效甚微，至二十六年秋季，抗日軍興，戰區難民，驟集西安，為救濟生靈籌井顧計，乃委定墾區籌備人員，於二十七年一月間，開始移殖難民，實施墾殖，當開辦之初，墾費由本省儘力籌措一月僅八千餘元，除以小部分充作辦事處經常費及保安警察薪餉津貼外，餘則為墾民之給養費與墾殖費，至二十七年秋，豫省黃災難民，大批西遷入陝，中央撥濟撥調移墾該區安置者達一萬人，因經費不敷應用，乃撥補該區墾費二萬萬元，以七萬元為難民口糧，以十三萬元為墾殖貸款，及二十八年三四月間，中央以該區先後收容難民為數甚衆，又撥耕牛農

具補助費十一萬一千元，經該區轉發墾民九萬零四百餘元，其餘暫存備用，當該區未得中央補助前，墾殖費完全由省庫負擔，最初計劃以六個月為一期，每期移墾難民千二百人，逐步開展，嗣以難民愈集愈多，而轉送該區者亦愈衆，原定預算不敷開支，省庫又拮据異常，致進行頗感困難，計自二十七年一月起，至同年十二月止，共收墾民一萬餘人，購發耕牛一千七百零七頭，墾地四萬七千六百九十二畝，及黃災難民一萬人搬到該區中央發到墾費後，人財物力，俱較充裕，故墾地亦增至一萬以上，截至二十八年七月移歸國營之日止，統計該區先後，共收墾民二萬六千餘人，墾田一十六萬餘畝。

#### (三) 沂山之開墾

沂山西自臨縣東北都起，經沂縣、鳳翔、岐山之北及麟遊全境，東至長武水壽兩縣乾縣等地，東西長約二百華里，南北寬約六十里至百里不等，總面積約七百萬畝，地勢頗高，海拔約在九十公尺至三百公尺之間，大部地勢皆屬黃壤，氣候雨量亦極適宜，回憶該區係二十七年七月間由經濟部開始調查，至二十八年三月間經濟部咨請擬訂沂山墾區墾墾計劃，并由省府轉咨中央在案，遂即委定籌備人員，於十一月間成立籌備處於五曲湖，修築辦公處所，遴委工作人員，積極進行，至二十九年年度開始，籌備工作告竣，正式成立墾區辦事處，將該區墾地，重行調查規劃，并安置墾民，迄三十年春，共收得墾民一千零三人，共墾荒荒地二千餘畝，並舉辦(甲)清理地權及增收墾民，該區私荒佔十分之八，墾民施墾，土著每從中阻撓，若不先事清理，則將糾紛紛免，現已依據非常時期難民移墾條例，由該區辦事處，會同該管縣政府，從中清理，並擬增墾墾民，以期擴大耕地面積，增加食糧生產。(乙)籌辦農業及合作事業，該區墾墾，未能依原定步趨進行，所有墾民生活，不能不設法補救，爰擬定辦理副業計劃，一面利用墾民婦女固有技能籌辦

織，一面利用區內廣大草原，籌辦畜牧，一面并利用墾民勞力，籌設苗圃，栽植造林。(丙)籌設學校及衛生機關，據調查區內墾民學齡兒童共有二百餘人，自應設法施教，以免失學，且該區墾民，係由各處難民遷移而來，聚居一處，衛生問題，自屬重要，陝西省政府業經分別令飭教育廳及衛生處派員前往籌設學校及診療所，以期教育與衛生，同時並進。(丁)整理保甲及充實自衛，該區墾民安置之始，本已編有保甲組織，嗣因開墾荒地，每以原住地點相距太遠，往往自動遷移，致原有保甲組織，已形紊亂，爰由該區辦事處另訂辦法，重新配置，擬於各戶住所編定以後，重訂保甲，健全組織，過去該區曾由墾民中選拔壯丁二十名，為警備隊，施以軍事訓練，藉維墾區治安，惟槍支彈藥等件，多係由該區自備而來，將來仍擬加強自衛力量焉。

### 八、三十一年度地政計劃要點

(一)健全機構 本省地政工作，日漸擴展，預計三十一年度，各級工作人員，不下八九百人，墾區機關，二十餘單位，全年經費收支數達百萬元，前准內政部地字第四八三號咨，囑即依法設立省縣專管地政機關，以應事實上之需要，是以三十一年度，擬依照各省市地政施行程序大綱，設立省地政局，計年需經費十五萬四千八百四十元，并於開辦地政縣份，設立縣地政處，除原有省會咸陽寶雞高陵武功六地政處外，三十一年度，擬再增設扶風三原涇陽長安興平高平平民等七縣地政處，每年需經費二八七四〇元總計三十處需費三三七六二〇元。

(二)土地測量 前准內政部地字第四八三號咨，以本省過去測量縣區範圍狹小，成效未宏，應即推廣至沿路公路及涇渭流域之縣份，以適應新開墾之需要，囑即擬定推進計劃，咨部核定舉辦，茲擬於三十一年度，先就臨海縣之瀾陽寶雞咸陽平民等縣之土地測量，預定面積六百餘市畝，共需經費一一九九五五元。

(三)土地登記 凡經測完畢縣份，均應隨即舉辦登記，以達整理地籍之目的，三十一年度，除應繼續完成扶風土地登記工作外，其三

原涇平民，均可於是年內陸續測完竣，擬即撥款舉辦登記，以定權權，四縣預計近地六十萬畝，全年需費六二一三八元，可收入登記費丈書執照費一百五十萬元。

(四)地價稅 地價稅為實現本黨土地政策之唯一途徑，自應積極推行，以裕財政而利民生，茲依照各省市地政施行程序大綱第二十七條規定，三十一年度先就咸陽武功兩縣，着手推行，并開征省會咸陽寶雞鳳翔四城市地價稅，共可收稅三百餘萬元，預計調查估價造冊計稅等工作，全部需費十萬元之譜。

(五)訓練人員 地政工作手續繁雜，非有大量技術人員不易推行，前准內政部地字第四八三號咨，以本省地政人員前經數經訓練，但名額蓋少，不敷擴展業務需要，囑即依照工作計劃之規定，加緊訓練，以利推行，茲將各項業務需要，擬於三十一年再招考清文班二班，計一〇〇人，各訓練六個月，三角班五十人，訓練一年，共需經費一三七八〇元。

(六)籌購儀器 本年業務擴充，人員激增，測量儀器不敷應用，擬就最低需要，添置經緯儀三架，照準儀一百五十付，以及必需附件，約需經費二十萬元。

### 九、結語

綜上所述陝省辦理地政之步驟與成績其中艱辛奮鬥，自不在少，蓋以地政事業為我國之新興事業，一般民衆每多懷疑以至誤解，故於實施之際除對民衆作普遍之宣傳，以期能取得其深切之瞭解外，并須對辦理地政之各級人員，嚴加督察，以期神無妄念，民無怨言，於風平浪靜中，完成國家交付之使命，則豈止陝省一隅之福耶！

復次，陝省三十一年度地政中心工作，除繼續以往各縣之未竟業務外，并確定以地價中編為首要工作，前經奉令指定渭中區之藍田臨潼渭南華陰華縣陝南區之南鄭城固西鄉安康南鄭等十縣城市，為試辦區域外，并奉令確定於本年三月十六日成立陝西地政局，統籌全省地政事宜，今後業務，當更有驚人之一開展矣。

三十一年二月廿八日於陝西民政廳

# 重慶市地價之展望

梅光復

在未進行討論本題之先，吾人對於重慶市歷年來地價變動之情形，必須首先明瞭；然後始可展望重慶市地價今後變動之情形。據吾人調查所得，重慶市歷年來之地價變動，可採表式如左：

重慶市六年來之地價調查表

地段	廿五年	廿六年	廿七年	廿八年	廿九年	三十年	備
瓦廠溝	二	二	三	一八	四〇	五〇	每方丈地價
馬鞍山	五	一〇	一五	三五	七〇	八五	
下後街	四	七	一〇	三〇	一五〇	一七〇	
瓦廠溝	二	二	三	二〇	一〇〇	一二〇	
磁樂崗	一	一	二	二〇	二〇〇	二二五	
獅子口	六	七	九	三五	一五〇	一六〇	
馬家灣	五	七	一〇	五〇	一五〇	一六〇	以上屬龍門浩鎮
沐森路	三七一	三八三	四二一	七五〇	二、八九〇	二、九五〇	

林森路	三四一	三三三	三五二	八四〇	二、八〇〇	二、八五〇	
西四街	三二一	三三三	三七一	八一七	一、五〇〇	一、七三〇	
打銅街	二五〇	三一〇	四〇〇	一、〇五〇	一、九二〇	二、九〇〇	
上陝西街	四〇〇	四五〇	五〇〇	一、二〇〇	二、一〇〇	二、六〇〇	七段
中陝西街	三九五	四四二	四八一	一、〇七〇	二、〇〇〇	二、二〇〇	中段
半水橋	二二三	二四六	二七三	一、二〇〇	二、二〇〇	二、二〇〇	
行橋	二二三	一四五	一七四	三五〇	七〇〇	八六六	七段
小河關城橋	六九	九二	一二九	二四四	六九〇	七九〇	
大河關城橋	七〇	七五	八九	一九六	三六七	五〇〇	
小梁子	二四〇	二七八	三一〇	二、四〇〇	五、〇〇〇	五、六〇〇	民族路
龍王廟	二二三	二四四	二七六	一、九〇〇	三、七八〇	四、二〇〇	民族路
大陽溝	三七四	一九五	四二六	九〇〇	一、八〇〇	二、一八八	
五四路	二一〇	二一〇	二六〇	一、七〇〇	三、八〇〇	四、〇七五	

民生路	四〇〇	四五〇	六〇	二二二	二二,四五〇	三,六〇〇	
中華路	三八一	三九六	四二〇	一,〇八〇	二,六七〇	三,二〇〇	
石板橋	二二三	二四七	三七四	七〇〇	一,六〇〇	二,〇〇〇	
磁器街	二一八	二四五	二七三	一,二〇〇	三,〇〇〇	三,四〇〇	中坡
木貨街	二二二	二四五	四五〇	九〇〇	一,八〇〇	二,〇〇〇	
楊柳街	三七〇	三八四	四二二	一,四〇〇	二,八〇〇	三,六〇二	
民權路	六五〇	六五〇	八〇〇	二,〇六〇	四,八五〇	五,五〇〇	都郵街
民權路	三七八	四二〇	四七一	二,〇〇〇	四,〇〇〇	四,八〇〇	關廟街
民權路	三八九	四三〇	四六六	三,〇〇〇	六,六六七	七,五〇〇	都郵物廣場
米花街	三七一	三八三	四二五	一,六〇〇	三,二〇〇	三,四〇〇	保安路一段
中正路	三六九	三八〇	四一七	一,一〇〇	二,二〇〇	二,四〇〇	上大梁子
中正路	三七五	三八七	四二一	一,二〇〇	二,三〇〇	一,九〇〇	下大梁子
蒼平橋	一三二	二四六	二七一	一,五〇〇	三,〇〇〇	三,四二八	

七清寺	一七	一八	六〇	一五〇	二四〇	三五〇
上清寺	二五	一五	二〇	七五	一五〇	三〇〇
中一支路	四〇	四二	九九	三〇〇	八六〇	九六〇
同前	二五	三二	四五	一三〇	四〇〇	五〇〇
同前	一五	三〇	四〇	一三〇	三二〇	四〇〇
神仙洞街	一〇	二〇	二五	七〇	二〇〇	三〇〇
黃家埕口	三二	三五	四五	九三	三三〇	二,九〇〇
紅十字	二四	三一	四〇	八〇	一六〇	二二〇
勤工局街	二〇〇	四〇〇	七五〇	一,四〇〇	二,六五〇	三,六〇〇
丹家巷	一〇〇	一二〇	一五〇	三〇〇	六六〇	八三〇
售珠市	二〇〇	三〇〇	一〇〇	一,四〇〇	二,七〇〇	三,五〇〇
和平路	二八〇	三五〇	五五〇	七〇〇	九六〇	一,六〇〇
武庫街	二五〇	三三〇	四五〇	九〇〇	二,〇〇〇	四,〇〇〇

上清寺	一五	二五	五〇	一五〇	三八〇	四二〇	
化龍橋正街	一五	一五	一〇	一一〇	一三〇	三〇〇	
南坪場	三五〇	三八〇	四〇〇	六〇〇	八八〇	三、五二〇	普通田地每畝價
銅元局	三三〇	三三〇	三三〇	三五〇	四〇〇	三、二〇〇	河石
彈子石	三〇〇	三〇〇	四〇〇	六〇〇	一、〇六〇	三、三〇〇	桶石

說明：上列各地段每畝係每一地段中之一般地價

依據以上表示，可知重慶市地價，自二十五年至三十年間均有上漲。在二十七年以前，尚不甚顯著，自二十五年至二十七年三年之可和馬鞍山地方地價由五元增至十元，不過二倍，實屬適口及學一支部中之一地段，亦僅超過二倍。其他各地段價格，多未超過一倍。但自二十八年以後，三十年間地價漲幅，顯著地漲十倍以上，其中變動最大者，如紅廟、驛子口、民權路、神仙洞街、申一支路、上清寺等處地價，增漲至二十倍以上，下後街、開家場等處地價，增漲至三十倍以上，甚有五湖湖濱之一段增漲至五十倍以上，建業崗有增漲至二百倍以上者。即就市郊地價，如南坪場、銅元局、彈子石等處地價，在二十五年每畝地價約三百元，至三十年上漲至一千元以上。

吾人再從重慶市市郊地價漲幅觀之，更可證明地價之增漲甚鉅。據吾人初步之調查與最近之估計，以重慶市區十一區統計，二十七年地價總值約一萬萬元，二十八年增至一萬五千元，二十九年增至兩萬萬元，三十年增至三萬萬元，三十二年地價，尤在上漲不已，如山洪暴發，大有一發不可收拾之勢。據其地價漲之原因，由於抗戰軍興，政府西遷，使房屋軍商之重慶，一躍而榮事，以政治文化經濟及工商業之

中心。又自二十七年南京淪陷後，以戰時地方民衆與遷徙地方，重慶人口激增，需用土地過多，供不應求，土地遂自然增價。

據重慶市地價漲之暴漲，關係抗戰之發展，現時在渝軍民受遷來之同胞，彼等各歸故土，人口減少，市面必不如現時之繁榮，而地價是否回復舊觀，將隨戰事之進展，其價值依然存在，以重慶市地價之漲落，關於本黨平穩地價之土地政策，實屬重大，應請吾人注意所加以研究者也。吾人以重慶居抗戰之人民，雖時受勝利以後各自回鄉，個人較窮屬不多，況將來重慶地位必更形重要，人口決不至驟然減少，今日之繁榮，不惟不致衰敗，必且增其發展，重慶之仍舊重要，固不用將來政府之遷移而減少其價值，更必因其具有特殊環境，而使地價上漲。應吾人之觀察，將來重慶市地價，繼續上漲，自非一種單純之原因，可分別述明如左：

一、從政治上觀察重慶市之地價之將來一國政治中心所在之地，政府機關林立，籌策軍事之樞紐，全國各地人士所嚮仰，皆屬人民之所聚，故今日世界上政治中心之聚會，如倫敦柏林巴黎等處，莫斯科等，無不以政治上之重要，而有今日之繁榮。以中國而言，如北平廣州



武漢等市，實為全國政治之中心，一時蔚成繁盛之都市。南京自民國十七年定都以後，即為政治中心所在，人口集中，土地需要增多，地價騰貴。重慶臨長江上海，下扼江漢而三峽峙險，上擁峽谷而有崇嶺之蔽，川山雄偉，四瀾之地，適可以設退可以守，為軍事全滿之固。戰時天候之首都。自抗戰軍興，政府肯定大計，西遷至此，自南京武漢之勝，形成全國政治軍事經濟之中心。更自世界大戰爆發，中國與民主國家，聯合反抗軸心侵略，而中華民族英勇抗戰，為保持世界和平，爭取世界人類之自由生存，已為同盟國中極重要之一環，各國盟國亦派使節，或軍事代表來華，策委會釋，共抗侵略。重慶已為中環世界之極點，其重要之地位，因此更與今日始已具百年後之全國及全世界抵抗侵略之重要性，時為世界一大都會，地價必日騰貴，欲以我政府當局，勤請自治，改革自治，不遺餘力，抗戰以來，加強政府組織，積極發展經濟，更有新縣制，樹立，其目的在於加強地方組織，促進地方自治事業，以遂定革命建政之基礎，勵行清查戶口，規定地價健全稅務，嚴整人事，整頓財政，設立地稅訓練人民，推行合作，辦理墾殖，推廣農業，修治水利，發展工業，開闢交通，推進衛生，實施救濟，社會調查及推行新生活等項政治建設，日有進展，現代國家基礎，益形鞏固，於抗戰必勝，建國必成，有莫大之希望，則重慶市必因政治建設之進展，而發達於繁榮與重要，地價因之而上漲，為勢所必至也。

二、從經濟上展重慶市地價之將來 重慶市為全國政治中心所在地，全國經濟之榮枯實足以影響重慶市面之盛衰，重慶市面之盛衰，則係於地價之漲落，影響至鉅。中國經濟情形，在數十年來因受不平等條約之束縛，吾國本國主權者，以合理化及剩餘價值之商品，傾銷中國，更以壟斷所得之利潤，轉運而為其在華工商事業之投資，并利用我國內河流急港航及汽車道路，屬便利商品生產運銷之方式，深入農村，吸吮我國國民經濟，使中國不獨在消費上受其剝削，在生產運輸上亦受其壓迫。

結果更生產品價格低落，購買力加速減退，工商業均受打擊而衰落。而至中國抗戰前夕，因當局之勵精圖治，無論工商業農田水利始有充足之發展，尤以各種交通建設，莫不突飛猛進，但吾人推想我國經濟發展，國力強盛，正當我國經濟日趨轉好之際，惟恐盟國之變，而阻礙我國民族之獨立生存，為保持世界之和平與自由，起而應戰。四五年来，難以飛機大炮毀滅我無數田園，其數以萬計，氣敵工廠，無數礦場，及無數新興事業，摧殘吾人無數之物質，終不使侵略者之精神，沿江沿海重慶，雖被敵人佔據，俱廣大內地，仍在吾人手中。自抗戰以來，凡百事業日新又新，一切已皆改變，一切已有創造，已由中古式之經濟，走向現代化之經濟途中，在土產方面，戰前係集中沿海一帶，今修於西南西北各省，二三年來政府與人民在後方新設之工廠，以及後方原有之工廠，至去年年產止，已達一千一百五十四家，以棉紗而論，現已開工者，總計十二萬四千三百餘，年可產紗七萬萬件，以較二十七年後方十產三萬零二百四十二件，已增一倍有餘。以麵粉工業而論，已由二十七年之一百七十一萬包，至二十九年產至一百四十萬包，今後同可大量增加。以酒精而論，二十九年每月生產能力，為七十二萬加倫，三〇年每月可達一百萬加倫。以機器製造而論，二十七年產量為六百萬噸，三十年產已增至一千八百萬噸，以肥皂而論，二十七年產量為九萬九千箱，二十九年增至五十萬九千箱，以火柴而論，二十七年產量為七千箱，二十九年增至一萬一千七百箱。在糧食方面，關於糧價則關中要物者之生產，煤在二十六年，四川、雲南、貴州、廣西、湖南、陝西、廣甘等省，產量為三百六十萬噸，二十年增至四百二十六萬噸，二十八年增至四百九十五萬噸，二十九年增至五百一十萬噸。十餘種糧食，以後方四川雲南廣西貴州廣西等省，已由二十六萬之一萬一千噸，增至二十九萬一十萬噸。糖砂則由二十六年之八萬五千噸，增至二十九萬之一十五萬八千噸。

其他如於機械、冶、電、化學等各種工業業產量，亦不與無

極端。

在農業方面，我以農墾改造工作，頗著成效。以棉花言，西南各省，棉產向感不足，近年政府設法增產，已見功效。據中央農業行政所報告，近年川滇湘桂贛浙甘等十餘省之棉產，逐年增加，棉總產約平均產量，以水稻而論，就二十九年而言，中央勸勵川湘桂滇浙閩粵等省，推廣優良品種，九十餘萬畝，合計增加稻穀五十七萬市石，二十八九年又合計推廣再生稻五十餘萬畝，增加稻穀三十九萬餘石，又廿七至三十年合計推廣稻七十六萬千餘畝，以小麥而論，二十九年至二十九年增產小麥面積一百數十萬畝，增收一百數十萬石，三十年增產糧食生產約三千一百餘萬石，以蠶絲而論，農林部對於四川蠶絲之推廣，將來可產繭絲五萬餘担，雲南可增產一萬一千餘石，浙江可獲改良絲約八千担，其他四康貴東貴州河南等省，均有大規模之改良與推廣。以茶葉而論，如浙皖皖湘鄂閩等省均設有改良機關，廿九年各省改良製茶一萬二千五百三十四箱，一萬五千六百三十四担又十七担，而計省內不計內，照茶葉改進機關之稱述，期於民國三十五年能，能產上等改良製茶五十八萬箱。其他關於油菜，油桐，蓖麻，麻類，煙草，林墾，畜牧等，統戰以後中央均有具體改良增產計劃，已見成效。尚有農田水利之開發，計四川，雲南，貴州，廣東，廣西，浙江，甘肅，青海，福建，陝西，江西，湖南等省，近年完成之水利工程，可灌田二百五十一萬餘畝，正在施工者一百三十萬餘畝，已勘測完竣，急待興辦者九百八十八萬畝，合共一萬三千七百餘萬畝。

至於農業金融方面，農村合作貸款及各金融機關，舉辦之農村合作，二十七年重慶市工廠概況(表一)

工業門別	工廠數	資本(元)	工人總數	備
冶煉	1	11,000,000	3150	

放款，在二十六年僅有二千七百餘萬元，自二十七年起，經政府注意督導，各農貨機關，合作貸款總數達六千一百九十九萬元，二十八年總一萬一千二百萬元，至二十九年增至一十五年五千五百七十八萬元以上。

綜上觀之，吾國經濟事業，無不欣欣向榮，蒸蒸日上，重慶原屬華南工商業重鎮，現為全國政治中心所繫，影響所及，重慶市之繁榮，實可與日俱進，使市價趨於上漲。然此實屬於重慶市經濟外存之原因，已足使將來市價漲不已，若從重慶市經濟內在方面觀之，尤為重慶市地價將來上漲最大之原因，自抗戰以後，政府以四川地產物產，人力財力物力，均設法開發，對舊復興民族之根據地，一切經濟建設，以四川為示範，而數量亦最夥，比如工業方面二十九年內遷工廠六百三十九家，而四川佔二五四家，其次湖南有一百二十家，後方紗廠共有二十二家，四千家，而四川已有十五萬錠，其次為雲南不編十二萬錠，麵粉工業共總十七廠，而四川已有八廠，其次陝西佔有六廠，礦廠方面，後方煤產在二十九年增產至五百七十一萬噸，其中四川產量最多，已由二十六年之一百六十一萬噸增至二十九年之三百二十八萬噸。其他各種經濟建設，亦莫不以四川為重心，不遑備舉，益以四川特產大宗如菸，茶，鹽，糖，絲，麻布，桐油，藥材，棉絲，以至神茶之大部分，經重慶出口，均與重慶直接有關，足以促進重慶市之繁榮，而使地價日趨上漲。尤以重慶市內之新興工廠，兩後寧慶，更直接促進地價上漲最為有力之原因。茲除國防工業，如不詳錄外，其餘和平工廠之情形，表示如左：

三十年重慶市工廠概況(表二)

工業門別	工廠數	資 本(元)	工人總數	備 考
電 器	二二	四·一七三·〇〇〇	八九四	
機 械	一四七	二〇·一〇三·〇〇〇	五·五六六	
冶 煉	一〇	二四·四五〇·〇〇〇	一·九九八	
合 計	一三五	六七·三七三·〇〇〇	一二·三九五	
其 他	三	八〇·〇〇〇	六一	
教 育 品	一四	三·二九〇·〇〇〇	一·一六三	
飲 食 品	六	五·六〇〇·〇〇〇	四五	
紡 織	一三	二二·〇九〇·〇〇〇	五·三三九	
化 學	二〇	二二·八三八·〇〇〇	二·〇三五	
電 器	八	一·七六一·五〇〇	四七五	
機 械	七〇	一一·六一四·〇〇〇	二·四八五	

化 礫	一三七	三九、九六四、〇〇〇	五、三五二
紡 織	四〇	四六、九七八、〇〇〇	九、二〇〇
飲 食 品	一四	九、〇〇七、〇〇〇	七八七
教 育 用 品	三四	四、二一九、〇〇〇	一、九〇五
其 他	二二	六、二七九、〇〇〇	七四四
		一、六八四、〇〇〇	二六、四四五

至  
 中  
 人  
 日  
 中  
 人  
 日  
 中  
 人  
 日  
 中  
 人  
 日

土地漲價有力之原因，厥  
 土地漲價增加，以土地面積  
 人口增加愈多，需要土地空  
 在人口集

中之都市，土地自多增價，才應財者，中國上海廣州等市地價，比較內地各市場高，即由於人口密集之故。又如紐約市每畝地價價值二千萬元，倫敦市地價，每畝亦約值千萬元，亦人口密集之故。其餘上海廣州紐約倫敦之人口，遷移他處，地價必不比他地特貴，若減少其人口，地價亦必隨之低落，地以人貴，理有自然，且人愈多之地，地價亦愈昂貴。考南京市之人口，民十一年為三十八萬人，民十三年為三十九萬人，民十五年數無增減，至民十七年都之後人口增至四十九萬，民十八年增至五十二萬，民十九年增至五十七萬，二十年增至六十五萬，二十一年增至六十六萬，二十二年增至六十七萬，至二十三年一月增至七十二萬人；自十一年至二十三年增加人口三十萬人，即從十七年定都時起，至二十三增加人口二十四人。因此人口逐年增加，需要土地甚多，地價上漲，新河口太平路一帶地價，在民十七年以前每方不過三四十元，至二十三年，漲至三四百元。

重慶市人口統計，據警備司令部及警察局調查，可表示如左：

年 份	人 口 數	增 加 數	減 少 數
一六	二〇八、二九四		
一七	三三八、四二三	三〇、一二九	
一八	二三八、〇一七		
一九	二五三、八九九	一五、八八二	
二〇	二五六、五九六	二、六九七	
二一	二六八、九九二	三、三九六	
二二	二八〇、四四九	一一、四五七	
二三	三六九、三九六	八八、九四七	
二四	三七九、〇五八	九、六六二	
二五	四七一、〇一八	九一、九六〇	
二六	四七三、九〇四	二、八八六	
二七	五二八、三九八	五四、四九四	

二八

四〇一、〇七四

二九

四一七、三七九

一一七、三二四

一六、三〇五

據上表所列，十四年人口統計，除十八年二十八年二十九年三年間人口減少外，其餘十一年間人口，逐年均有增加，尤以二十三年二十五及二十七年增加最多。十八年人口減少數甚微，二十八及二十九年人口減少雖多，由於歐戰狂炸，政府明令疏散之影響，固非正常之變動，未可引為實例也。又據查三十年至三十一年全市人口已達七十萬以上，增加尤速，人口既增，地價自然上漲。今後重慶市人口，更因重慶市在中國為戰時首都，在世界上已形成為國際軍事政治之重鎮，既與倫敦華盛頓居於同等之重要，人口必續有增加。北地必繼續增價。

再從都市人口觀察，我國都市人口，遠不若歐美都市人口之發達，美國在一八八〇年，其佔全國人口百分之七一，四，市民佔百分之二八，六〇到一九二〇，市民佔百分之八，六。市民竟增至百分之五一，四。德國人口在十萬人以上之都市中，一八七八年每千人中僅四八人，一八八〇年為七二人，一八九〇年為一一四人，一九〇〇年為一六二人，一九一〇年為一九〇人，逐年均有增加。中國人民，大多以務農為業，鄉村人口約佔百分之七十五以上，都市人口，不過百分之二十五。故就世界各國都市人口增加之速與人口之多，為都市人口增加之普遍性，則重慶市人口之變動，基於世界各都市人口自然增加之趨勢，亦必繼續增多，而地價亦將隨人口之增多而趨於上漲。

四、從交通上觀察重慶市地價之將來 重慶位於長江與嘉陵江交匯之處，三面環水，形如半島，就水上交通言，沿長江航行，在川省境內，有二千餘里可以四季通行輪船，若東下夔巫，可至長江下游各省。其在川境內東流，則有岷江，橫江，永甯河，沱江，赤水，嘉陵江，涪江，渠江，蓋江，烏江等，均有帆船之利。如能沿河墜險，施以工程，去

其障礙，亦各有數百里或數千里以上，可以四季通行輪船。最近嘉陵江修濬完成，金沙江試航成功，烏江曾經整理後，已能發揮其效能，連接川湘水運，航行益便，就陸上交通言，在鐵路方面，有成渝鐵路之修築，將來川漢，天成，綏昆，渝昆鐵路修成，必更增重慶交通上之重要。公路方面，由重慶可以通車之公路，有川黔，川甘，川湘，川滇，川康，川閬，川鄂，成渝，各幹路，其他支路不勝枚舉。而郵運方面，一由重慶經成渝公路可至成都；二由重慶沿長江東下可經夔州，鄂州，蕪湖，蕪陽，奉節，巫山可達湖北之巴東；三由重慶經合川，遂寧，簡陽可至成都；四由重慶經永川，瀘縣，敘永可入貴州，五由渝涪公路經重慶可到貴州之松坎。就航空方面言，由重慶可以直航昆明或桂林成都萬中蘭州涼州廣州各地，香港河內仰光漢口未經淪陷以前，均可直達。

近又新開由重慶至加爾各答之新航線，仍為國際航空交通路線之唯一起點，綜上水路交通將來失地收復，沿長江東下，可與海洋交通相接。鐵路交通，將來滇緬鐵路成，可與國外鐵路接軌，公路交通，將來贛印公路成，可與川滇公路聯通。故重慶不獨在戰時形成國內外交通之中心，將來國土全部收復，亦不失為西南交通之重鎮，而會有國際交通之價值，以其地位適中，交通便利，人口會粹，百業可興，需要土地多，而地價自然上漲。

五、從市政設施上觀察重慶市地價之將來 市政設施，業務繁多，如辦理警政，購求衛生，管理工商，調濟物價，辦理合作，改良體俗，振興教育，興辦慈善，公益救濟，社會調查，工程設施，及地政建設等，均與市地地價之增漲，影響至鉅。其中以工程設施及地政建設，關於市地之利用與地價之增漲，尤為密切。茲將重慶市工程設施及地政建設

設二者實之，其他姑置勿論，即可知其影響所及，為重慶市將來地價上漲有力之原因。

甲、工程設施 重慶自定為戰時首都以後，地位頗形重要，中央注重市政設施，曾有陪都建設委員會之設立，市政府亦有建設大重慶之計劃。現除依照計劃，培修街道，展寬馬路，開闢廣場，修築碼頭，開鑿防空洞，興建平民住宅，築圍各區幹路，規定房屋建築線，積極擴行外，將來凱旋路至中正路之馬路築成，新生路至林森路之陸道整通，上城與下城之交通益增便利。又沿江馬路及大江與嘉陵江之江橋修成，市郊道路網建築完善，除去轟炸後之舊式建築，而代以莊嚴偉麗之新式房屋，則交通便利，運輸費用大省，土地利用增進，而使重慶為一現代化之都市，其繁榮當可駕於今日之上，地價高漲，可為預卜。

乙、地政建設 我國土地向無正確之丈量，與權利之登記，不獨與地如此，市地亦然，番地籍不明，四至不符，畝分不清，產權不確，情形複雜，弊端叢出，盜買盜賣，濫混侵佔，重典重買之事，時有所聞，使正當之業主，不能獲得產權之保障，典賣土地者，易滋欺偽之糾紛，土地信譽喪失，買賣移轉，或設定負擔，不易成交，土地金融停滯，土地成為死物，地價不易上漲。重慶自二十八年以來，積極整理地籍，舉辦土地測量，考權登記，今者測量登記均已辦竣，公私地籍均已明確，今後土地糾紛可以免除，信用穩固，則金融機關樂於抵押，人民樂於購買，土地投資實外，土地金融可以活潑，土地可資金化，以增加市場之投

資，促進工商業之繁榮，則土地不獨可以變為金，使之資金化，而提高地價，更因土地金融市場投資之增加，工商業之繁榮，而使地價上漲。現在政府禁止金融機關，投資土地抵押，而重慶市地價，仍增漲不已，若將來禁止令一開，吾人深信重慶市土地金融之活躍，與地價之增漲，必千百倍於今日，兼以市政當局已有市區土地重劃之計劃，隨都市生活環境而分類，將來全市土地重劃為政治區，文化區，商業區，工業區住宅區等，統制土地之使用，使之組織秩序化，使畸零不整之土地，合於經濟之利用，以求發揮其所長，則將來重慶之地價又必隨土地利用之集約而增高也。

由上觀之，重慶市地價歷年上漲甚速，將來增價，更有一日千里之勢，固可為重慶市地價前途可以慶幸者。惟重慶市地價之上漲，由於政治西遷，政治改良，經濟繁榮，交通發達，市政進步，人口集中，為社會衆人之力量所致，而非地主個人之力所可擔成，過去如此，今後亦然，則地價之增漲，既為社會衆人之力量，屬於社會價值，應歸公有。今重慶市地價歷年增漲甚鉅，在地價稅及地價增值稅經兩項以前，仍歸地主坐享其成，不勞而獲，此不獨政府財政上之損失甚大，而平均地權之土地政策，亦相背離。所幸重慶市政府早經注意及此，整理全市地籍，測量登記及查估地價，現已辦理完竣，目前即可開徵地價稅及土地增值稅，不僅可以補財政上之收入，而重慶市於平均地權之土地政策，亦可實現過半也。

三十年於重慶

# 俄國之土地改革

郭漢鳴

## 一 矛盾的俄國

俄國人口有一萬五千萬，面積八百一十八萬餘方英里，爲世界一個偉大國家，地理極北洋之氣候冷酷，物產取得不易，故養成其民族有度地自然。忍忍不拔，頑強奮鬥的精神，然而雖有悠久的歷史，沒有獨特文化的基礎，一旦與文明先進國家接觸，疾速表現其矛盾。斯拉夫與西所羅榜的斯拉夫民族固有的精神，已爲西自由平等所擊碎，使彼得大帝「西化」，名爲自由的倡導者；而其實質那些沙皇正是冰天雪地中生長出來的斯拉夫民族獨其的驕傲、說唱、專橫精神的代表。虛無主義者的殘暴屠殺，表現其民族反抗的天性，唯實主義者以爲一塊乳酪比一個大文豪來得高貴些，這就表現其民族生活的艱難。地如此之大，人如此之多，役於人者日夜孜孜，喘息不遑，殺人者亦日夜孜孜，喘息不遑。十九世紀是俄國一切矛盾的時代，正如法國大學者波瀾氏所說的：「俄國的開化才不過一二世紀事，但他的立國垂千年了。她恍惚是個族新的美洲，那時她又昏昏沉沉的土耳其。這樣的一個矛盾，從她政治上的現象就是影響到她國民內性格她保留着亞洲式的古代帝王專制，同時她又歡迎歐洲式的青年文化。西方式的專在前邊，東方式的專在後邊；黑暗衰老站在一面，他面又立着活潑光明的亮影」，有了克里米亞的失敗才決心進行一八六一年的改革，這一改革太早熟了，沒有像英國工業的基礎，官僚地主想化身爲農家資本家，這就會跌一交的；沒有像法國

文化的基礎，千萬農奴一旦解脫而或幾村橫漢克拉克西，這既是豕突類狗。矛盾沒有彌縫，反而因之更尖銳了。有了滿洲軍的失敗，又再倉皇實行一九〇六年的立憲，司徒利賓想把附屬於密爾的農奴解放出來，補救一八六一年的缺憾；然而時代不允許了。俄國和歐羅巴戶熟辦法國一七八九年的革命史，有志之士如巴枯寧又已於一八七十年受了巴黎公社的教訓，俄國人民也像法國人一樣曉得：「路易十六不斷頭，暴民是沒有保障的」。恰好這一立意給了孟羅維克和布爾扎維克的活動的機會。俄國要超越資本主義太遲了。大多數農民所要求，不是「土地自由」，他們要求的是足夠的土地。右是夠的土地，才有足夠的麵包，土地自由給他們就只是餓餓的自由罷了。他們是不忘情農奴的生活，因爲農奴雖有人格的自由，然而農奴却沒有離開其生齒所依歸的土地；他們也不忘情密爾的共同生活，這是他們祖宗的遺寶，只可恨密爾被亞歷山大第二，修支其本來的意義了。土地內餓餓，密爾沒能力給他們解決，反之密爾成爲一條鎖鍊，令他們承多項稅而無法逃避。這是俄國矛盾的所在。如何解決這一矛盾？布爾扎維克黨人是最曉得的！他們大多數的人民（農民），要的是一片乳酪，而不是萬餅溫情，要的是土地，而不是自由，要的是密爾的共同生活，而不是共同餓餓。一九一十年布爾扎維克革命成功了，經過軍事共濟政策和新經濟政策的實施，以矛盾解決，俄國的土地問題總算告一段落了。半世紀來，在十字路口徘徊的農民，從今早上他們歷史上的走動的痕跡，他們忽然悟着他們的國情，仍然有他們歷史的因素，解以馬克思主義，解以馬列主義，這亦大戰之後



將來也許再融會貫通而，有別開生面的新主義之出現。

## 二 一八六一年之民解放

(一) 農奴之發展 彼得大帝 (Peter the Great, Pierre Le Grand) 時第一次戶口調查 (一七二四年) 俄國人口總數一千三百萬人。以約計四百萬，一八二二年第六次調查戶口時，農奴增有千五百萬。一八五七年第十次調查戶口時，這數目沒有多大變化。歐俄四十九州中，各州農奴與人口總數的比例，極小一致。德羅瓦尼茲基 D'Arnaud 計數如下：

1	Smolensk	69%	19	Penza	36
2	Tula	69	20	Vlana	46
3	McGorisav	65	21	Norkovsk	44
4	Ksionka	63	22	Grodna	41
5	Minsk	61	23	Sarator	40
6	Konstals	60	24	Konisk	40
7	Podlak	60	25	Tander	40
8	Niemi Novorod	59	26	Moscow	39
9	Vladimir	58	27	Sindinsk	39
10	Kiev	58	28	Petshilgor	28
11	Kostompp	57	29	Polava	37
12	Vierchik	57	30	Kovna	37
13	Vajmark	57	31	Pern	37
14	Pskov	54	32	Doe	32
15	Riazan	57	33	Eksterlinovsk	32
16	Laroslavl	57	34	Kherson	31
17	Iyev	51	35	Kharlov	30
18	Ohoff	57	36	Uronels	22
			37	St. Petshilgor	29
			38	Vojasja	23
			39	Sifais	21
			40	Samara	15
			41	Kasar	14
			42	Orenbourg	12
			43	Saurde	6
			44	Olonezhk	4
			45	Vlarka	3

- 46. Birakan
- 47. Stavopoli
- 48. Bessarabia
- 49. Arhancaj

在解放前農奴的數目四百七十萬，除國家土地的農奴二千萬及皇領土地四百七十萬生活稍勝一籌外（普通籍國家及皇領土地的農民為自由農民不計入農奴數內），貴族地主的農奴二千一百萬，另加家庭農奴（*Domova*）一百五十萬，共二千二百五十萬，佔當時人口總數六千七百萬中之三十三·六。然經一八二五年農奴頂盛時代已漸減了。

(一) 農奴解放的原因 這可分外來的與內在的兩方面來說明：

1. 外來的影響 遠在彼得大帝時代，俄國政治就有歐化的計劃，雖然沒有成功，但從此孕育成歐化的軍派，吸收西方政治的進步思想。喀薩諾諾二與法國啓蒙時代的大思想家爾祿特爾（*Voltaire*）為友，自由主義滲透到俄國一般知識分子，官吏貴族倒崇拜爾祿特爾，而教會是極枯人性的囚籠，因而使他們感悟人人應有其天賦的自由。一七八九〇法國大革命，及拿破崙戰爭後強國的農民解放，激動了全俄國人士；同時英國的工業革命與農業改革的成功，影響到貴族地主的心理，他們以為要致富，應有一個英國的農村改革。一八一〇年至一八二二年間俄人 *Maier* 所著的《合理的農村經濟之基礎》（*Grundriss der Rationalen Landwirtschaft*）一書譯成俄文，大受貴族地主的歡迎，地主們大抵認為貨幣納租（*Ordnung*）強於他們有利益的。所以時機一旦到來，農民解放沒有受到貴族地主的阻礙。

2. 內在的原因 內在原因又可分為社會的政治的經濟的。(甲)社會的原因：十八世紀中葉後，農民的暴動是不斷的，隨起隨滅。一七六九年哥薩克人湖加赤夫 *Enikhai Pugachev* 領導高爾加河下游一帶的農民叛亂，提出打倒地主監稅的口號，搶掠城市，焚燒別墅，被殺地主六百六十五人，殺戮市民六千餘，斬首六十四，社會騷亂，惟不久為政府

所鎮壓制平。一七七五年湖加赤夫在莫斯科處了死刑（一說被槍斃），所殺），事變遂終。經此次叛亂後，使政府感到社會的憤慨，右廳的治家成了然解決農民問題的必要，保守派的人物如保羅皇子（*Sarad Paul*）亦主張加強皇權以限制農奴的身份和地主的特權。女皇喀薩諾第二向與貴族隔閡，此後便相融合，她並宣布她是「第一地主」，以安人心。但此種措施，在農民方面，實際上既暴將更加受壓迫罷了。(乙)政治的原因：自十八世紀新貴族地主（*Boyarstva*）得勢，農奴制之發達，政府本屬徵兵及軍需難辦而予新貴族地主種種方便的權利，但積漸

已久使政府依賴貴族地主。貴族地主則利用其權勢，常發生政治上的對抗，如一七六七年女皇喀薩諾召集三級會議性質的委員會，包含貴族市民和國家農民的代表共同組織，並進行修正關於農奴法律的問題（本係一位較開明的貴族提出），而因貴族與市民發生衝突，該委員會遂於次年解散。所以十九世紀上半期政府便努力專解放自己軍事上（徵兵與徵稅）的依賴於貴族，如亞歷山大第一所提出，所謂「軍隊的屯墾」，其計劃要使軍隊自己担负新兵的來源，並自籌經費以求自給，同時扶植第三階級的勢力，借以牽制貴族地主，如一八〇一年的勅令，准許除農奴外，所有各階級都擁有土地的權利，就是一個明例。總之沙皇總是代表貴族地主的利益，但若貴族地主太專橫了，政府是要設法解決的。(丙)經濟的原因：十八世紀（一七二五年）俄國工廠退不到二百家，十九世紀初增至二千五百家，工人達十萬，造中藥，工廠有了一萬家，工人增至五十萬。城市人口在十八世紀初（一七二四）佔全人口僅百分之三，在十九世紀中葉（一八五一）佔百分之八。資本主義抬頭了，引誘貴族地主傾向貨幣納租的要求。加之黑土地帶的開發，土地的契約經營，所獲利益益大，貴族地主勿覺悟自然經濟與契約經濟是不能達到土地契約經營的，他們想和自由經濟下的企業家競爭，他們又想取到貨幣，認為農民的解放，變農產為貨幣納租，並鼓勵個人自由耕作，在經濟上是更利益的。

既有了上述各種原因，但尚未有一個有魄力的人斷然實行農民解放。一八四二年頒行第二次俄羅斯法，復給貴族地主一種權利：得由賣其農民充作新兵；並限制地主處罰其農民之權：如農民傷害第三人，經警署四十，拘禁至兩個月；若重犯除鞭撻外拘禁得至六個月。政府以為可逐漸改善地主與農民的關係，可是農民的不安，日甚一日。自一八三六年至一八五四年十餘年間，農民因憤怒而殺死其地主凡一百四十四人。克里米亞戰爭中，許多農民被徵往前線，田園荒蕪了，百業凋敝了，失敗之後，政府為濟安定社會，尤其為籌措財政的彌補，遂宣布解放農民。

(三)農民解放的實施 一八五八年一月中央組織一個秘密的農民改革委員會，研究改革計劃並防止貴族地主的反動。亞歷山大第二自駕坐席。各委員意見極不一致，頗為猶豫。建立陶宛三州的地主先有委員會的組織宣稱要解放農民。亞歷山大第二於一八五七年十二月二十日命令立陶宛政府即進行解放工作。並說：「與其改革從下而上，不如從上而下之為愈」，復令各省地主組織委會。一八六一年正月國家會議院決議解放農民計劃案，二月十九日沙皇簽字，三月二日正式公布為法令第一項就是「農奴制永遠廢除之」。其辦法可分總則，各地方特規，及農民贖回土地三部分言之。

(甲)總則 總則包括家庭農奴及土地農奴(又稱歸村農奴)大要為：

1. 保障農奴人格的自由權，即凡關於結婚、訴訟、辯護、自衛、贈禮、光證等在帝國法律上一律平等。凡農民有移居、遷徙鄉區、商業上契約，自製製造工業，搬遷動產及不動產等自由；有入伍，為國家服務及命令其兒女受國家教育等權利。

2. 農民得建立鄉村自治，召集自治會議，選舉村長，市長，及其他自治職員。農民家庭所佔有產權，及已由國家案准，依法納稅之田業，仍由農民負責保管。農民得買入界歸與土地。

3. 宗族農奴再行贖受主人的命令服役，他得以年金抵納男在冊應布以內，女在十盧布以內，不得增加或補貼。惟須有兩年的過渡期，自法令公布日起，二年期內，家奴仍仍於主人，他或繼續為主人服役，或納年金，主人不得強逐其出家。除法定繼承人外，主人不得將其職務歸別人接受，不得強令老年及幼年之家奴工作，並須注意其養生。在過兩年過渡期後，主人須代家奴納稅，如得家奴同意，得未滿二年解放之，縱未得其同意，如給付充分的謀生補助費亦得提前解放。解放後其人完全獨立，主奴間舊日的權屬關係，一律解除，彼此祇保持親切的友誼。

4. 土地農奴解放亦定二年的預備期間。在這期間，鄉村的地主，須填報財產報告書，記載鄉村的人口，農民耕作的土地面積、租稅等，該報告書由警察調查員其他地主及自治村人員會同審查，然後再由鄉和平裁判員核定。農奴的狀態，仍暫為保持，但他們對地主實納的義務，只限穀物，甜菜及麻類，其他一概廢除。向來納貨幣租的農奴，除自己請求外，不得徵其苦役作代，其租額自法令公布日起不得增加。力役租的農奴，無論如何情形，每星期男人至多三天，女人至多二天，農產物運輸季節，其運輸的數目重量及距離應事先議定。

預備期間農民或已依照鄉村自治法規，實行自治，但地主仍保留鄉村行政的指揮，尤其關於鄉村治安及有關他本身的事務。地主並監督賦稅徵收，及善良秩序。為着治安上的需要，如火災，水災，及傳染病等防弊，地主得對農民的援助。地主得執行村長鄉長及市長的職務。

(乙)地方特規 地方特規分為區區規定各地依照實際情形，劃定分地面積由地主讓租給男性農民耕種，其分配方法如下：

1. 黑土以北地帶三至七俄畝 Dvains 年租八至十二盧布。
  2. 黑土地帶二又四分三俄畝至六俄畝年租九盧布。
- 為俄羅斯之核心，占最重要地位，而地方遼闊，肥瘠不同，每男農的份地面積，依下列等級而定：

1. 黑土以北地帶三至七俄畝 Dvains 年租八至十二盧布。
2. 黑土地帶二又四分三俄畝至六俄畝年租九盧布。

3. 荒野三至十二俄畝年租九盧布。

第二地方特規包括烏克爾區各州。每男農份地最高額自二又四分之俄畝至四又二分之一俄畝，最低額為所定最高額之半數，依各州情形分配。但各州內地額相差不得超過一倍。

第三地方特規包括西南區，第四地方特規包括西區，農民份地依照原來耕種的面積。地主得各保留其所有地三分之一為自由出租，若地主保留之面積不足其所有地三分之一時，得減少農民的份地額，但不得超過農民原耕種面積四分之一。

以上四種地方特規通用歐俄四十九州（白令海岸波蘭十州除外），依上述規定每男農平均所租得耕種的份地如下：

十俄畝以上者三州

七至十俄畝者三州

五至七俄畝者十二州

四至五俄畝者十五州

三至四俄畝者十二州

三俄畝以下者四州

該民對地主應納年租，租額以額得份地之男農為單位，現地方情形確定為十二盧布，十盧布，九盧布，及八盧布四種，法規頒布後二十年內不得更改。同一地方，農民份地既有最高額與最低額之差，其份地最低額的農民則按照面積分作三「級畝」比例而定：第一級畝，為最高額農民的年租之三分之一，第二級畝為四分之一，第三級畝為第一級及第二級畝數加總畝數除所餘四分之一之租額所得每畝租額之和。例如：第一級租區域一百男農民，各租份地最高額每人七俄畝共七百俄畝，每人納年租十二盧布共一千二百盧布，每俄畝攤一盧布七十一可比；若一百男農

價租的份地為最低額每人三俄畝，共三百俄畝。第一級畝一百俄畝，應納第一級租總數之半即六百盧布，第二級畝一百俄畝應納第二級租總數四分之一即三百盧布，第三級畝一百俄畝（即前二百畝每種數三百畝除第一級租所餘之四分之一租額三百盧布每俄畝應納六十可比一百俄畝共應納六十盧布）六十盧布共納九百六十盧布。換言之第一級租區域份地最高額之男農每人年租十二盧布，最低額之男農每人年租九盧布六十可比。後者每俄畝攤租三盧布二十可比，較前者超過一倍。

(丙) 農民贖地之規定 農民贖地辦法關於耕種分為兩種方式，第一種方式為農民或自治村自由與地主直接訂約者；第二種方式為由國家貸款向地主購地。前一種方式，聽農民自便，後一種方式，如農民購回土地已達最高額的份地，由國家償還其地價百分之八十於地主。若不到最高額，則償付百分之七十五，其餘百分之二十五，由農民與地主作友誼的協商分期償清之。明曉農民將土地抵押於國家，願向國家每年納還本息百分之六，分四十九年還清。其土地屬農民完全所有。關於建築基地包含菜園、花園、葡萄等，規定全國地主應一律出讓。由農民贖回。其價款每年攤償百分之六（大俄）或百分之五（小俄），四十九年還清。所有地價由其所收入之租額用百分之六還原法計算。

(四) 農民解放的續果 農民解放的後施先於一八五八年六月二十日以一八五九年八月二十六日的兩道勅令在皇國土地地開始，一八六一年三月二日的法規適用於貴族土地。一八六六年正月十八日宣佈國家土地的農民解放，一八六三年六月二十六日及一八六六年十二月二十四日先後宣布皇室及國家土地農民適用一八六一年約法規。結果，農民的人格算是解放了，其承國家及地主讓與的土地，擔當時歐俄四十九州面積約四萬萬俄畝（47,000,000）由所得的租額如下：

農民類別	村	數	%	農民數(男)	%	承讓的土地(畝)	%
貴族土地農民		9,415	66	10,050,200	54	23,75,759	24.9
皇室土地農民		3,723	26	900,486	4	4,323,61	2.2
國家土地農民		5,527	4	9,643,006	43	37,120,161	48.9
其他		5,900	4	1,801,177	8	21,635,693	14.5
合計		139,635	100	22,396,059	100	116,854,855	100

因貴族地主急需現金，當政府公布農民贖回土地辦法時，他們所歡迎，在貴族土地承讓地的農民中百分之六十五係由於地主的發動(參見 E. Seikati: *La Question Serfite en Russie*, 1922, P. 101) 他們利用這種會浮報地價，詐取贖回的價款，據羅西茲基(Laskitzki)計算如下表：(見氏著 L. Oustrach au Reichstag, 1906, P. 18)

地區 份地一八五四年至一八七二年市價 農民購入價  
 黑土 二一九(盧布) 二八四(盧布) 三四二(盧布)  
 非黑土 一五九 一八〇 三四三

地主讓出的份地，浮報價款，每畝地在黑土地帶較一八五四年至一八五八年的地價浮報一百二十三盧布，較一八六三年至一八七二年抬高五十八盧布，在非黑土地帶更抬高得厲害，這筆價款雖由國家償付，但負擔仍落在農民身上，此時農民都變成國家的佃農，農民既須向國家按還價款，又須納稅，平均每年每個農民負擔五盧布，每畝地負擔一盧布，即國家及農會的土壤農民亦為一樣，雖一八七一年農業委員會藍皮書的

份地面積比較如下：

記載：「國家直接取諸農民的租稅，佔農民在農場收入淨額百分之九十二點五七，他們只剩百分之七點二五為供養之需」。自改革後，國家須付款於地主，財政上極感拮据，加諸人民苛捐稅更重，尤其鹽稅(一八八〇年取消)，入口稅(一八八七年取消)等費甚。因此，農家所負擔的稅額超過其土地收入總額百分之一九八點二五；換言之，農民名義上雖自有土地，其實他們將土地所有的產物用於納稅還不夠，他們只有利用手工業或出賣勞力為生活和納稅的措法了(參看 Meinhart: *L'histoire au Développement économique de la Russie depuis le archaïsme des Seigns* 文譯本第一頁)。同時農民耕種的農場面積亦減少。據

州情形不同，也有增加的，但大抵將來是減少的。據那四種變作正確說明：不過地主斷而不予，去物難照政府的規，是可以斷言的。地主因急需用金，固願拋售其土地，而他們亦擇得保留一畝土地自由出租，所以他們拋售的土地，依法規出租農民的份地，地計算可得的減少，並儘先將優劣的土地拋售或讓租。茲將解放前後，各州農民耕種的

## 別 解放前的農場(俄畝) 解放後的農場(俄畝)

Ижевск	5.2	3.8
Кострома	6.8	4.9
Владивосток	3.1	2.9
Магнитогорск	2.6	2.9
Калининград	2.5	3.3
С.-Петербург	3.3	4.8
Новгород	2.7	5.7
Смоленск	3.6	4.0
Курск	2.3	2.2
Орёл	2.6	2.6
Брянск	2.6	2.5
Пенза	2.6	2.3
Тамбов	3.1	2.7
Воронеж	2.9	2.7
Ярославль	2.8	2.2
Казань	2.5	2.9
Екатеринбург	2.8	2.0
Киров	6.6	2.1
Подольск	5.5	2.2
Самар	3.8	2.4
Сverdlovsk	2.9	2.4
Кемерово	3.0	2.3
Волгоград	3.2	3.0
Пермь	6.5	4.0

農民耕種的份地既已減少，而生活指數却增加了。據一個地主「X」的計算，農家每年每人生活支出，一八三〇年至一八四〇年為十二個

牛盧布。一八四〇年至一八五〇年增至十五盧布七十可比。解放後，農業的更增加。政府有鑒於此，一八八〇年取消鹽稅，一八八七年取消人口稅，這兩項稅收入共六千一百萬盧布，可是地稅卻自七，六六〇，三〇〇盧布，增加到一，七三八，七〇〇盧布，農民所負擔的，仍感沒有多大減輕。因此農民個個願意再為地主服務或在已得份地之外，另租入地主的土地耕種，那麼農民依舊為地主的農奴，不過農奴的名字不存在，而變為雙重佃戶或兼工資勞動者罷了。這就是一六一一年農民解放的結果。所以列甫說：「解放後農民得了自由是真的，但這是失地的自由；幾百年來，農民耕作的土地大部份被人橫奪去了，土地自由了。」（一九〇一年四月列甫在「Труд」第三期發表的論文見法文譯本）。

## 三 密爾之失敗

一八六一年改革的方針，除解放農民外，為實行鄉村自治。莫斯科統治階級以為密爾是鄉村自治的典範，所謂區行鄉村自治，就是整理舊有的密爾，如是自然經濟村落共同體的密爾組織，加工製造起來了。令俄鄉村百分之八十五是密爾制度。

(一)密爾土地分配的缺點。本來密爾建築在村落土平均分配及聯帶負責納稅的關係之上，一八六一年三月二日的法令已規定把國家及地主的土地劃出一部分出售給農民，政府為使農民廉價購入的土地價款及便利徵收租稅起見，亦樂得利用這一點。因此政府規定土地分配與納稅打成一片。其法有二：

一 為依據一八五八年戶口調查後的戶籍冊，以男丁為單位之分配法。此法甚簡單，例如一自治村男丁二百人，村內所有耕地對為二百個「份地」，每男丁領一個份地，納稅七十可比，甲家有男丁五人共領五個份地，納稅三盧布五十可比。數年後經戶口調查，村戶人口增加有男丁三百人，而甲家之男丁減少至四人，則甲家領得的份地為  $(300 + 100) \times \frac{4}{3}$  即一又三分之二的單位，應納稅為  $(700 \times 70 + 300) \times \frac{4}{3}$  即一盧布八

十可比。

二、屬依勞動單位 (Lug) 分配法。其單位由一夫一妻及未滿十八歲之兒女構成，過此則增加單位二分之一或四分之一。例如乙家夫婦二人，兒女若干，其中一子已滿十八歲，及有尚能工作之老父，則其勞動單位為  $1 + \frac{1}{2} + \frac{1}{2}$ ，若村中份地二百個，勞動單位共八十個，乙家應得的份地為  $(200 \div 80) \times 1$  即三又八分之三個，應納稅額為  $(30 \times 10 + 30) \times 1$  即三厘布又六可比。數年後村中發生變動，勞動單位增加至一百個，乙家滿十八歲之子，已結婚別居，一女滿十八歲，一少男滿十四歲，又生一孩，老父已死，其勞動單位為  $1 + \frac{1}{2} + \frac{1}{2}$  即一個半單位，其時村中共有勞動單位若增加至一百個，份地原二百個，乙家應得份地為  $200 \div 100 \times 1.5$  即三個，應納稅額為  $(30 \times 30 + 100) \times 1.5$  即二厘布十可比。

以上兩種分配法各州密爾的採用極為參差，有時同一密爾而用前者，忽而用後者，惟勞動單位的計算法亦無一定標準，因此密爾的土地分配極為凌亂和稠繁，總其缺點有四：

(1) 一年一度的土地分配，使今年耕種某份地的農民，不知明年耕種何地，而怠於勞作，且一份地的農場分散多處，不便耕耨，據高發柳斯基 (Koumlevsky) 計算 Elin 一州，農民解放前每俄畝產穀四十五蒲德，到了密爾時代僅二十七蒲德而已。

(2) 根據戶籍冊以單丁為單位之分配法，使農民年年企望政府調查戶口，重訂戶籍冊，但政府一年一次調查戶口，事實上做不到，土地分配便失其平。

(3) 一村的份地無法加多，而人口日增，因此農民的份地面積日益狹小，當解放時，密爾每農民的份地分配面積平均有四至五俄畝，到了十九世紀末多數農民只有二俄畝以下了。(據庫伯金博士 D. Rumbanin 統計俄國每農民份地平均面積一八六〇年為四、六俄畝，一八八〇年三、五俄畝，一九〇〇年二、六俄畝)。

(4) 由於密爾土地分配額之不足難於生活，迫使農民不得不在密爾之外再向地主租入土地耕種，但密爾農民負有聯帶的稅義務，他們是不能隨意離開其鄉村，如果他們有欠稅情事，自治人員得禁止其離村因此農民又可能為密爾的農奴了。

密爾土地分配既有下列的缺點，在俄國十九世紀末葉資本主義觀念發展過程中，就是使密爾根本上的失敗。

(二) 密爾農民的階級分化。土地屬於密爾，而不屬於農民，農民所有者僅是用以耕種的馬匹，他們雖然可以另租地主自由出租的土地來耕種，增加收入，但限於馬匹，亦無法多租入土地，且有許多農民無馬匹者，只好在密爾細小分配額上，做苟延殘喘的工作了。

一八八八年至一八九一年，農家與馬匹的比例如下：

馬 匹 數 農家類 % 馬匹總數 每農家平均

無馬耕種者	2,765,970	27.3	—	—
有馬一匹者	2,865,192	28.5	2,865,192	1
有馬二匹者	2,270,574	42.2	4,541,148	2
有馬三匹者	1,010,250	10.6	3,030,750	3
有馬四匹者	1,145,674	11.4	4,582,106	5.5
總 計	10,111,660	100	16,910,916	X

一八九六年至一九〇〇年農家數增加，僅有一馬及無馬者亦均增加。

馬 匹 數 農家數 % 馬匹總數 每農家平均

無馬耕種者	3,242,402	29.2	—	—
有馬一匹者	3,361,778	30.3	3,361,778	1
有馬二匹者	2,456,041	42.0	4,912,082	2
有馬三匹者	1,017,900	9.4	3,053,700	3
有馬四匹者	1,013,416	9.1	4,053,664	5.4

總計 11.114.287 200 26.072.463 X

無馬者僅有馬一匹者在塞爾維亞中佔了百分之六十，還在塞爾維亞一個嚴重的問題。因為塞爾維亞的土地分配雖然是平均，而農民所有的耕畜多寡不同，遂起了階級的分化。有馬四匹以上的農民，變成塞爾維亞紳士，他做了自治職員，任村長鄉長，負責徵收租稅，他們便占有豐饒的地位了。一八八七年，土地分配剛開始至十二年一次之後，這些紳士利用其地位，擷取肥沃的土地，而將劣質的土地分配給別人。塞爾維亞紳士從此再插身為地主與「坐食密爾者」(Meneur de Mire)了。布爾扎赫克黨人分析當時農民為富農(四匹馬以上者)，中農(二三匹馬者)，貧農(僅一匹馬者)及農村無產階級(無馬者)，就根據這種事實而來，是有其道理的。

總之，塞爾維亞土地分配制缺點，和階級的分化，是他最大的失敗。一九一七年革命利用階級鬥爭，惡的分地，以極端暴烈就已伏根在此。

### 四 土地饑餓

貴族地主制 *Proprietar* 時代，農民與土地不能分離，同為地主的財產，到了農民解放之後，農民與土地分開，附着於土地上的農民，變為附庸，密爾，土地自由了，資本主義的俄國，展開歷史的新頁。

(一) 商人地主的發展 「土地自由」，便宜了炒地皮的商人，他們租入舊貴族地主的土地，做農業的營業家，或購入土地轉賣於農民，土地成了他們的商品。農民私人購入的土地面積在解放後二十年倒不如商人。茲比較如下：

年	商人購入的土地(俄畝)	農民自購的土地(俄畝)
一八六二——一八七二年	4,431,000	1,290,000
一八七三——一八八二年	4,522,000	3,335,000
一八八三——一八九二年	2,195,000	4,928,000
一八九三——一九〇四年	1,100,000	6,483,000

一九〇五年統計，商人購入土地共一千二百九十萬俄畝，另有工商業企業用的土地三百八十萬俄畝，總計一千六百七十萬俄畝，總共發柳斯基所著十九世紀末的俄國一書載：私人所有地中貴族土地仍佔百分之八十，商人佔百分之十一，但以所有者每人平均計算，貴族為六百九十七俄畝，商人則有八百四十七畝。雖然農民私有地的面積佔百分之五點五，每人平均還不到二十俄畝，商人利用土地自由買賣而變為大地主了。

(二) 二十世紀初之土地分配 十九世紀末俄國四十九州土地面積共四百萬三千七百一十萬公頃，其地用及地場分配情況如下：

類別	面積(單位公頃)	百分比
耕種地	110,533,009	26.28%
草場及牧場	70,600,231	15.9
森林	172,905,419	39.8
不可耕地	85,010,817	19.1
<b>(2) 地權分配</b>		
國家土地	164,000	38.5
皇室私有地	4,000	1.9
教會及地方共有地	9,400	2.2
自治村土地	125,000	34.3
個人私有地	99,500	24.1

國家土地十分之七為森林，其他為未墾地及不可耕地，故而稍難大開墾。土地饑餓時，政府無法分配土地予農民，自治村土地十分之八係農民解放後承受而來者，置之於密爾共同分配之下，十九世紀末，自治村土地雖有增加，但人口增加自六千七百萬至一萬二千五百六十萬(一八九



七年統計內歐俄四十九州九千四百餘萬。都市人口僅佔百分之十二點八，以歐俄四十九省農民八千二百萬耕種自治村土地一萬五千五百萬公頃，每人平均不到二公頃，還在極粗放經營的俄國確太少了。據一九〇五年私人所有權分配如下：

所有地種類	地主數	共有土地(俄畝)
二十俄畝以下	81,746	3,711,253
二十至五十俄畝	161,237	7,301,004
五十至一百俄畝	76,265	7,809,756
一百至五百俄畝	29,800	9,529,739
五百至一千俄畝	13,982	9,826,246
一千至五千俄畝	12,054	21,171,822
五千至一萬俄畝	1,098	8,107,750
一萬俄畝以上	699	10,798,504
總計	757,871	85,531,878

七百個大地主共有土地佔有地總面積百分之二十四，每人平均一萬九千七百五十五俄畝，這是俄國的拉底奧特亞(Latvudia)

(三) 饑荒與逃亡 由於經營資本的缺乏，農場面積的縮小，與土地定期的分配，契約耕種是不可能的。一九〇五年俄國每公頃的穀物生產量平均僅需丹麥五分之一，比利時，荷蘭四分之一，法國五分之一，自備村土地的生產量又不及地主自由出租的土地及農業企業家之農場，據一八八三年至一九一〇年的統計，每俄畝生產穀物的指數如地主與一百。農民則為八十二點四至九十。換言之，農民所產的穀果較低，當地主之八成至九成，平均每人每年所消費的小麥，僅十七至十八蒲德，而丹麥人五十七蒲德，法國人三十四蒲德，英國人二十六蒲德半。在豐收之年，愛國農人百分之五至三的人口是不夠糧食的，百分之三至八的人口是可供的，其虛食是足夠的僅百分之二五至九而已。但俄國小麥每年輸出於國外是非常可觀。如：

年	小麥收穫量 單位千蒲德	輸出額 單位千蒲德	百分比
一八八六——一八九〇	451,809	162,875	4.3%
一八九一——一八九五	458,212	111,211	37.9%
一九〇六——一九〇〇	581,886	166,881	28.7%
一九〇一——一九〇五	466,923	230,819	26.6%
一九〇六——一九一〇	991,983	281,162	25.6%

自一八八九年至一九〇五年十六年間，全國發生八次大飢荒，勒格拉(L. Star) 兩著俄國叢記 *As Paris Reveals* 一書云：「到處聽見痛苦呻吟，看見死亡枕藉，……無數貧血病者橫臥於門前階上，也有倒在微弱的光影之下，沒有一個人給發給食物，做等一點東西都沒得吃，沒有牛奶，沒有番薯，沒有一條樹根，也沒有一莖草。」

在大飢荒中，俄國仍然有小麥輸出，農民所耕種的成果，為甚麼不留來自己果腹？托爾斯泰說：「這很顯然的，就是農民沒有自己的土地。」

吳氏著復活 *Resurrection* 第八十三頁。因此，農民便紛紛向西伯利亞逃亡，據羅伯金博士的統計，自一八六一年起，至一九一三年逃亡數四百五十餘萬。一八九六年以後，除自戕戰爭時期，每年約自二十萬乃至四十餘萬，如表：

年	逃亡數	每年平均
一八六一至一八八四	400,000	12,500
一八八五至一八九五	161,671	15,997
一八九六至一九〇〇	937,115	188,122
一九〇一至一九〇五	335,584	67,117
一九〇六至一九一〇	2,168,593	433,718
一九一一年	189,791	189,791
一九一二年	307,022	307,022
一九一三年	234,877	234,877
總計	4,523,958	90,009

(二十) 保羅 D. Rodhine: *Our part of the Revolution Rains* (附錄)

農民逃亡發生之初，地方政府基於事關國庫納稅及價值關係的妥當，曾請制止，惟事實上做不到，土地領餉餉值漸成千株萬的農民舉額捨棄其家園。爾爾，而奔封荒涼的野去，中央政府遂於一八八一年發動移殖運動，一八八九年六月十三日的法令規定贊助農民移殖西伯利亞，可是政府發給農民的經費及資本(每年二萬盧布)太少，又無指導變務的設備，故迄未收到效果，一九〇一年以後，殖民每年紛紛回到他們原來的家園。

### 五、斯托列賓的改革

(一) 歷史的檢討 俄國史論家對於一八六一年改革，批評很嚴厲的，他們以為那時候，真正要解決土地問題不外二途，第一承認原有地主的土地所有權，照法國大革命時代的辦法，使農民個人向地主及國家買受其所耕作的土地，政府予以資金的援助，廢除密爾制度，地主如不願出賣其土地，則一任其自由出租，那麼，結果俄國的土地制度，將是自耕農制，或完全的租佃制，而不是密爾的鎖練了；第二個可能，就是完全把地主的土地沒收，分配給農民，則地主失却經濟基礎，土地社會化也早實現了。採取前者，可不消再有一九〇五年的改革，採取後者則一九一七年的殘酷的革命也得避免。然而一八六一年採用可惡的失敗的政策，等到斯托列賓決然走前一路線，已經太遲了。

其實那種論調不復正確的，因為俄國農民過着共同體的生活為時已久，氣候環境的關係，農業技術的簡陋，社會文化的低落，和貴族地主勢力的根深蒂固及其傾情奢索，一八六一年就想採取合理的改革，無論上述那一種方式，事實上都不可能。土地為農民的生命，俄特別在俄國，農民的心理是不可搖動的；然而，既有了土地，如何利用之？俄國的農民愚昧無知，貴族官僚無能理會，這是很重要的問題。亞歷山太

第二整理密爾制度，雖然抓住了農民的心理，但始終落了土地利用，所以密爾成為歷史上的罪惡。斯托列賓看透了這一點，他是想如何使農民有足够的土地，並如何使之善謀其努力為合理的使用。

(二) 一九〇一年前之農民銀行 一八八二年五月創立農民銀行，目的在直接放款給農民購買土地，其初期辦法限制甚嚴，限定放款額為購買地價百分之六十，每農家至多五百盧布，或每壯年男農至多一百二十五盧布，清償期分為兩種，短者二十四年，每年償還本息百分之八點五，長者三十四年，每年償還百分之七點五。一八九五年政府應農行購買地主土地，書可的制為一整塊農場再轉賣給農民。一八九八年十二月十九日法律規定償還期及每年償還額為五種：第一種十三年，每年百分之十又四分之三，第二種十八年，每年百分之八又四分之三，第三種二十八年，每年百分之六又四分之三，第四種四十二年，每年百分之五又四分之三，第五種五十年，每年百分之五又四分之三。計自一八九六年至一九〇五年農行賣給農民的土地僅七十萬俄畝，合價款五千二百萬盧布。又農民銀行對農民直接放款自一八八五年至一九〇五年共計九千九百九十九萬盧布。

斯托列賓改革以前，農民購地沒有多大成績，一則由於銀行為自己打算，每年本息的償還率得得太高，二則密爾兵備之下，束縛農民個人私有的制，一九〇五年大暴動後遂促成斯托列賓的改革。

(三) 斯托列賓的方案 一九〇六年任農務部長，政局動盪中，第一次國會因土地問題的爭執(自由派的立憲民主黨提出征收地主的土地，分配與農民為政府反對)，被沙皇解散，斯托列賓繼任農務部長(七月)，實行其改革土地的方案，要旨為：

1. 解放密爾制度，農民得自由脫離密爾關係，自購土地，完全有七地私有權(一九〇六年十一月二十二日用法令宣布)。  
2. 農民購入的土地須為一整塊農場，自治村定期分配的土地，農務部酌量，應依照其面積或地價調換，化為零整(同上法令)。農民並

修正農地及行新式經營向農民銀行借款（一九〇六年十一月二十日法令）。

1. 組織土地委員會監督農民銀行，清理其實出給農民的土地，並執行廢止及出租土地。

4. 指定舉國私有地二百萬俄畝（一九〇六年八月二十五日法令）及國家土地一部份（九月九日法令）由農民購買。

5. 農民銀行每年向辦理農民收回本息之地價額為如下之減低。

- 一 十二年期者百分九又四分之二
- 一 十八年期者百分七又二分之一
- 一 二十四年期者百分五又四分之三
- 一 二十八年期者百分五又四分之三
- 一 三十四年期者百分四又二分之三
- 一 三十八年期者百分四又二分之三
- 一 四十二年期者百分四又二分之三
- 一 四十六年期者百分四又二分之三
- 一 五十年期者百分四又二分之三

日法令。一九〇七年一月一日起政府在農民設定的抵押一律取消。此是一九〇五年十一月十五日的法令，征寫和總農民的請願，斯托列賓與其成並進行。據一九〇六年農民解放時規定向清村向地主購買土地以來，農民共負擔價值為十六萬五千四百盧布）。

(四) 改革的結果。托列賓方案實施的結果，自一九〇七年至一九一二年六年間有八十一萬九千三百零五畝地歸農民，約當舊俄國家數百分之十五。彼等得與銀行放款之便利，購入土地八百四十萬俄畝，變為獨立之自備農戶。農民銀行於自一九〇七年至一九一二年共一十一萬五千零五十三萬盧布，其價額分配如下：

一 短期期限	一九〇九年統計	一九一二年統計
一 總計	1,274,513	1,604,235
一 一九〇七年者	1,472,102	2,077,064
一 一九〇八年者	15,264,808	20,184,185
一 一九〇九年者	81,229,507	87,829,650

五十一一年者 584,658,027 1,076,910,929

合 計 1,919,554 1,150,810,193

而放賣給農民者計三百六十萬俄畝，其中一部份係自國家土地購入者：

年 期	銀行購入再放賣之土地	購自國家土地
一九〇六年	1,144,446 俄畝	—
一九〇七年	1,919,848	353,145 俄畝
一九〇八年	472,082	795,122
一九〇九年	1,855,855	87,422
一九一〇年	1,721,183	7,572

根據一九〇六年九月九日法令，土地委員會就國家土地放賣給國體及私人者：

年 期	放賣地宗數	總面積	私人地產數	總面積
一九〇七年	6,293	9,664	573	5,631
一九〇八年	12,562	45,179	2,600	39,624
一九〇九年	18,011	139,245	7,078	131,682
一九一〇年	14,725	6,541	4,817	82,621
一九一一年	5,599	48,272	2,146	45,486
合 計	57,293	329,005	17,131	305,004

購買國家土地者除農民個人外，尚有其他團體如合作社、農會、農民個人、團體、國家土地放賣面積佔百分之九十五以上，但農民個人購地者為數僅一萬七千餘，實在太少。同時土地委員會可國家土地放租給農民的請願和超過十倍，可見農民購買的能力是十分廣闊的。茲將國家土地放租的種類列下：

年 期	放租面積	放租面積
一九〇七年	8,545,424 俄畝	1,132,132
一九〇八年	1,919,554	1,132,132
一九〇九年	1,150,810	1,132,132
一九一〇年	1,150,810	1,132,132
一九一一年	1,150,810	1,132,132

一九二一年統計 4,581,583 (俄畝)

農民銀行一面放款，一面自行購地放產，據一九二一年統計從農民銀行直接購地者的類別與面積分配如下：

購入地面積大小	個人家	密爾敦	鄉村合作社	總計
一俄畝半以下	25,794	12,526	2,845	41,165
一、五至三俄畝	10,043	6,002	4,070	20,115
三至六俄畝	9,013	8,962	5,611	23,586
六至九俄畝	3,321	4,921	2,485	10,727
九至十五俄畝	2,054	4,482	2,216	8,752
十五俄畝以上	734	1,210	186	2,130
合計	50,968	57,143	15,211	109,322

斯托列賓改革的主旨為解放密爾，使共有土地的關係變為個人私有，但農民銀行報告的土地觀之，只有五萬餘人購入土地成為獨立的私有地，這在當時一計三千萬人口中是渺乎其少。茲再據農民銀行發給報告的農地總數中土地分配情形如下：

土地分配情況	一九〇九年百分率	一九二一年百分率
無地農民	15.1	14.2
有地三俄畝以下	30.1	28.0
三至六俄畝	24.2	25.3
六至九俄畝	13.8	14.5
九至十五俄畝	10.9	10.5
十五至二十五俄畝	3.2	4.7
二十五俄畝以上	0.1	0.8

斯托列賓解放密爾的最大成績，為把以前的債務取消，農民應得負債實價的極格解放了，使農民得自由離開密爾，到都市中去謀生，這是當時安定政局的重要措施。至於農民購地，只有少數農民受了利益，他們有耕具和牲畜，可以購入較大面積的土地，借款的週期也可縮短，而多數農民以缺乏經營資本和耕具，就使給他一塊獨立的農場，雖亦

無法使用，即強強領購一小塊地，借款的償清期間又不能不拖長（清償期愈長，則每年母息攤還額愈小），這是使他們不感興奮的。同時因為政府有把農場化零為整的計劃，一九二〇年六月二十七日法令又重申從密爾出來的農民必須將所耕種的土地依法測量，以爲調換集中一整塊農場的依據。政府雖規定測量費用完全由國家供給，可是測量甚繁雜的事，技術人員又很少，這是令農民最感失望者。後來列賓主張強收土地，由農民自行分配，自是爲農民所歡迎。

自一九〇六年至一九一三年六次大饑荒，使脫離密爾取得私有地的農民，復將其土地出賣，計自一九一三年農民購得土地一千三百二十萬俄畝中，復有二百八十三萬俄畝賣出給農民銀行，佔百分之二十一。無產階級的農民增加了。

總之，斯托列賓改革的結果，未曾徹底解放密爾，受農民銀行放款而購入土地的只是少數富農，大多數農民的土地飢餓仍日益嚴重，逃亡西伯利亞者更年年增加，農民的暴動，工人的罷工，和秘密黨人的暗殺已洩俄國爲一恐怖世界，一九一一年九月斯托列賓亦死於暗殺者之手。

### 六 布爾札維克黨的土地政策

布爾札維克黨師承馬克斯主義，主張廢除私有制，土地國有。馬克思認私有權是產生絕對地租的原因，在這種地租中包含壟斷價格的原素，使農產品高出生產價格出售。本來生產價格是由資本的平均利潤所決定的，而絕對地租不應隨平均利潤的形成，反担保了高於平均利潤的單價價值，農產品價格高，地價貴，佃農的剝削加重，結果就是妨礙農業的發展。馬克斯主義者又認屬土地私有權意義，就是等於脫離資本土地必須耗費資本，資本論第三卷說過：用以購買土地的貨幣資本的耗費，絕對不是農業資本的耗費，反之這種耗費是減少了小農在生產界內所能使用的資本的數量，減少了生產工具的數目，從而縮小了再生產的經濟基礎。這種耗費並使小農屈服於高利貸，因為農戶內真正的信用關係是很

少存在的。即是大地主經濟買土地時，這種耗費也是極發展的一大障礙，因此只有廢除私有制，消滅絕對地租，土地應無償的沒收而屬於國有。

斯托利賓改革前後十數年間俄國各黨派對於土地政綱會長期的爭辯，立憲民主黨主張部份的改良，限制私人地產總額，其超過在定額積由政府予以有償的征收。社會人民黨亦主張土地所有權屬於國家，土地使用權則歸於使用土地的人，並贊成由人民直接組織一委員會負責管理國家的土地。社會革命黨主張分割土地，實行社會化，該黨宣言：「社會一切改革應建立在人民心理及社會經濟和環境歷史的條件之上，土地社會化的實行，不但以社會主義者所倡導之社會正義的一般原則為基礎，且以俄國農民合理的普遍的傳統」。社會民主黨少數派及 *socialists* 主張土地歸地方自治機關，即土地市有，*布立寧* 諾夫 *G. V. Plekhanov* 說：「土地公有，把佔有土地的地方自治機關變為反對反動的大基石，這一個基石是現有力量中的」，又說：「土地市有是能更好的鞏固革命的果實，鞏固民主制度成爲日後發展的基礎」。

我們看以上各黨派對土地問題解決的方案是和農民運動實際混在一起，由於對農民運動策略上的不同，所以對土地政策有各別的理解。列寧於一九〇六年四月起草的土地政綱，首先提到：「黨要消滅剝削農民的封建制度的爭端，爲要自由發展農村中的階級鬥爭，需要沒收一切地主的財產的黨綱，國家的，內部的以及地主的土地」，這就可見其利用農民運動的策略，故布爾什維克黨雖主張土地國有，而其實際上土地政策則隨農民運動策略而運用，可分爲奪取收穫時期，穩定收穫時期，軍事共產時期，新經濟政策時及計劃經濟時期等，茲分別述之如下：

第一 奪取收穫時期的土地政策 這一時期可說自一九一七年二月革命成功後至十月革命成功前，即布爾什維克黨準備奪取政權，煽動農民時期。四月二十八日，該黨決定土地政綱六項：

2. 黨要求一切的土地，直接的無條件的交給有組織的農民，農民組織自己的團體，農民蘇維埃，或由真正的人民普選，而完全不受地主及官紳所影響的地方自治團體；

3. 無產階級政黨要求一切土地屬於國有，國家有土地所有權，而土地使用權則移於地方自治團體；

4. 黨以緊決的態度作如下的鬥爭：一方面反對臨時政府，蓋根據 *卡來夫* *Chernov* (東倫斯基政府的農業部長) 的說明及他們聯合宣言，臨時政府是壓迫農民作重大讓步，和地主妥協的，這就是說在實際上，使土地改革滲入了大地主的意圖；它並威脅農民在專制的體制下遭受刑罰，這就是說以極少數却持多數人 (即少數大地主資本家可對大多數人民)；另一方面，黨堅決反對人民中多數小農階級移移份子，及社會民主黨的孟雪維克，他們是動員農民不完全取得土地，而主張由黨解決的。

5. 黨對農民提出應有組織的行動而取得土地，不許絲毫對黨財產並注意土地生產的增加；

6. 一般的說，一切土地的移轉非經國家全體人民的允許是無效的，換言之，一邊須消滅警察，常備軍及實際上的特權者官位士紳等，一邊須建立民主的地方行政機構，以監督和保護人民的完全自由；

7. 立刻建設農村無產階級的獨立機構是必要的，這種機構一樣的置之於農村勞動者代表所組織的蘇維埃之下；

8. 黨應領導全國各地地方所已組織的農民委員會籌收地主的財產併蓄農具等交付在委員會的有組織的農民，黨在地方上應以此爲普遍的社會運動及經常的工作；

9. 無產階級政黨應該向鄉村間無產階級及半無產階級提出維持原來地主相當大的土地歸屬範圍 (按不得分割細碎之意)，在農村工人蘇維埃農業專家指導之下爲大眾利益及優良技術方法而使用。

黨綱領導農民直接沒收地主的土地及其財產，牲畜，農具等，應把黨當時農民的心理寫大多數人民所擁護，十月革命成功的關鍵在此

八月十九日彼得格勒全俄蘇維埃代表蘇維埃機關報 (Pravda) 發表  
二百四十二處地方農民團體實行的土地改革條款八條，大致如下：  
「在全國內土地問題的解決，必須特點國民立憲會議時爲之。」

「土地問題最公正的解決案」

1. 土地私有權永遠廢除之。土地不得買賣贖與抵押及其他任何方式的移轉。凡是國家的，皇室的，政府前，寺廟的，教堂的貴族的的鄉村私有的及農民的的土地一律無償的沒收，而爲公共的財產，轉授給一般使用土地者使用收益。  
2. 地下一切寶藏，煤，鐵，石油，鹽等以及國家主要的水，森林等完全屬於國家。一切小河流，池沼，湖木等轉授給鄉村公有，但以受地方行政管理局條件。

3. 土地依科學方法經營，花園，植物園，果園等不得分割，依其面積及重要性分別由國家或地方使用，作爲模範經營。城市及鄉村居住的地地及專有的花園菜園等仍歸現在所有者使用，至其地面積及種類以法律定之。

4. 鑛產，政府的建築物及私有的牲畜等一律沒收，爲國家的財產，依其面積及重要性分別由國家或地方自治區使用。  
5. 沒收土地上的房屋的一項財產，器物及牲畜，因其數量及重要性分別由國家或地方自治區使用，不得贖回。

6. 凡俄國公民係自己勞動，連同家庭勞動者，或加入組合互助者，這單要有長期勞動者，無分性別皆有土地使用權，但禁止僱傭。  
如農業種子員因不幸事故不能勞動時在二年之內，其地由該農業組合共同代爲經營，一直至其恢復勞動能力時爲止。

老年及殘廢者已不能勞動，即喪失其土地使用權，其人則由國家供養。  
土地使用權完全基於平等原則，即依地方情形按照勞動或消費爲

分配標準。土地使用之方式絕對自由，或一家自耕，或公耕，或高租而  
「一依鄉村及農村會議決定之。」  
所有土地一經沒收之後，即爲公有。勞動者間的分配由地方及中央行政機關，即是由鄉村及城市不分階級的民主的自治區機構。直至地方的最高機關予以保證。  
「因人口增加，生產效率提高及農業經營之完善，土地應舉行定期的分配。」  
「由於份地界址有變動情形，其原來份地位置不是太固守的。」  
「地方上遇有土地不足分配在人口時，其過剩人口應行移殖」，等等。

以上諸第八條係布爾什維克黨提出，由二百四十二個地方農民團體所決議通過者。彼得格勒已成立蘇維埃政府與莫斯科臨時政府對抗。第一，穩定土地時期的土地政策。一九一七年十一月二十五日(新曆十一月七日)，布爾什維克黨已奪取中央政權，次日即發布第二次法令五項，至一九一八年二月十九日全俄蘇維埃大會通過土地社會化基礎法以前，是爲穩定政權時期。這一時期的土地政策，主要相當於前一期之總綱。爭取農民擁護革命新政府，維持農民對土地所有權，以安民心，向時集中沒收地主的，皇室的，宗教的土地，引起農民爭取利益，而鞏固蘇維埃政權，並執行革命的綱領，維持秩序。十月二十六日的土地法令如下：

1. 所有地主的土地私有權立刻廢止。  
2. 地主的財產清單，以及皇室的寺廟的教堂的土地，連同被奪所有的一切財產，屋宇，農具及器物，牲畜，農具及其他財產悉交地區土地委員會及區農民代表蘇維埃管理，以特國民立憲會議解決。  
3. 沒收的一切財產屬於人民全體所有，無論何人有相阻之者，以重罪論交付革命裁判。

蘇維埃代表蘇維埃採取一切必要的手段，嚴格維持沒收地土地產權的

秩序，限制沒收的種類與面積，擬設沒收財產的確實清冊，並於土地、建築物、工具、牲畜、農產品、倉庫等一切財產轉授給人民時，執行嚴格的革命管理；

4. 一九一七年八月十九日全俄代表蘇維埃機關報「Pravda」所刊布的二百四十二個地方農民團體擁護的條款，應為此次偉大改革實施之準繩而適用於全國，以待國民立憲會議最後之決定；

S. 單純的哥薩克人及農民的的土地不沒收。

以上法令除規定農民的的土地不予沒收外，餘均依照八月十九日在彼得格勒二百四十二個農民團體所通過的八條條款，即實施分割地主地產的準則。到了一九一八年春所有土地除農、原有者及城郊居住地地所有入現住者外，都經重行分配，結果，大地主的地產和密林的公有地都沒收過來分派了，但個人私有制未經廢止，且鄉村中小地主商人富農等重和一般農民一樣，這和布爾扎維克黨所標榜的土地國有、簡直背道而馳。

第三、軍事共產時期的土地政策一九一七年後蘇俄外受資本主義的封鎖，內有反布爾扎維克時各黨各派武裝進攻，蘇俄為應付這種危機，遂實行戰時共產政策，主要為：甲、土地社會化，提高農民鬥爭意識；乙、分化農民，減少農村政治勢力之團結；丙、制征收食糧，平均民食，充實軍需；丁、建設集體農場，增加生產，茲分別述之：

(1) 土地社會化 一九一八年二月十八日全俄蘇維埃第三次大會通過土地社會化法律「The Nationalization of Agricultural Land」共五章二十五條及補充農用益地勞動單位之訓令五十三條。依土地社會化基礎法規定土地、地下、水、森林及、熱富礦永遠廢除之(第一條)，土地無價的轉授一切勞動的人民使用(第二條)，凡自己勞動者除法律別有規定外，不分行別，信仰、種族、國籍持有土地使用權(第三條第二條)，此為土地社會化的基本原則。關於使用地之分配則基於平等原則：一方不超過使用勞動能力範圍之外，一方則使足够維持生活為條件(第十二條)，全國土地依使用權分為若干平等地帶，每地帶內

確定農業勞動單位面積，這單位面積亦同土壤、氣候以及西邊市場與鐵路之遠近而有差別(訓令第一條第二條)。實施土地社會化農村人口的調查與土地測量是必要，且須儘速完成的。勞動單位則依勞動效力為如下之規定(訓令第十四條)：

甲、無勞動效力者：

- 男女幼年 十二歲以內
- 男老人 六十歲以上
- 女老人 五十歲以上

乙、勞動效力之比例：

- 男十八歲至六十歲者 一、〇
- 女十八歲至五十歲者 〇、八
- 男女十二歲至十六歲者 〇、五
- 男十八歲至十八歲者 〇、七五
- 女十六歲至十八歲者 〇、六〇

勞動力確切之數，每勞動力分得的畝數，即總畝數以勞動總數平均所得之數(訓令第十五條)。如一家人口數多，勞動方少，不供給給時，則依勞動總數不能勞動的農業人口所得的平均數而補足之(訓令第十六條)。

因此所謂土地社會化，實際上就是分地，所謂「平均的分地」(Partage égal)即不論地主的農民耕地、草場、森林都重行劃分，一九一八年中，農地總面積有百分之五十是經過這種劃分的。

平均分地，表面上雖說是社會化，其實最讓農民分割到為細小自有地，且各地農民分地時或或有遵守政府法令，各村各鄉面積有大小，人口有多少，鄉村則彼此不肯互讓，甚至有些鄉村擴大其面積，同一鄉村中間可平均分配，但鄉村與鄉村間則不能平等了。

(2) 農民分化(平均的分地)之結果，使富農採取革命的果實，佔百分之六十的貧農，其而不够土地使用，右則扎維克黨人認為這些貧農是蘇維埃政權的支柱。如求貧農得不到足的土地，則政權無法穩定。

戰時共產主義無法推行。遂於一九一八年五月二十日頒布法令，在鄉村組織農產委員會 *Komiteti Bydov*。凡個人佔有三俄畝以下，或一家佔有五俄畝以下及無馬與牲畜，亦無工具的農民皆納入農產委員會之下，並將佔百分之三十的中農向富農鬥爭（至少使之中立）。鬥爭的作

用：一方打擊對共產政府採取敵視的高農與農村資產階級，並堅定大多數貧農擁護革命政權的決心，另一方面使農民使用土地的面積漸漸平衡，這政策施行後，頗有成效，如下表：

使用地類別	一九一七年	一九一九年	差
小有使用地	六〇·一	四九·四	減一〇·七
中等使用地	二九·六	四六·五	增一六·八
中大使用地	九·四	四·〇	減五·九
大農使用地	〇·九	〇·一	減〇·八

(3) 強制征稅與糧 土地社會化基礎法第十八條及第十九條已規定農具穀物及小麥對外對內完全由國家專賣，還在軍時共產時期自當嚴厲執行。一九一八年五月復發布查糧例，限定每人每月只得保留穀物一蒲德，餘額須一律繳納於「指定委託販賣所」一律絕對禁止用穀物換烟，如有不遵納納或浪費穀物者，無論何人均視為公敵，提交革命裁判，當時政府知道此種措施必為富農所反抗，故利用貧農委員會員從事搜檢，並組織五百餘個糧食隊，每隊隊員七十人，配有正式武士及機關槍，實行武裝搜檢。

強制徵收食糧的結果，鄉村間貧農與富農的鬥爭日益尖銳化，中農有反政府的趨勢；農民以所得食糧繳稅，生產不力，宰食牲畜，或毀公團的葡萄，都市人口以分配食糧不夠，不得不暗中私賣，穀價更提高，遂釀成一九二二年大饑荒。

4. 集體經營 集體經營為農產社會主義的典型，昂格斯於一八七二年在農民戰爭的席實中曾說到：「農產勞動者要從貧困中解放出來，只有把他們勞動的主要工具——土地，由大地主及富農的私有轉變為社

會要業，並歸諸門利從而從事集體經營」。布爾扎維克黨人以爲理想中的農村是農民自己組織的公社 *Commune*。共同管理土地，共同耕種，共同消費，公社並建築公共住宅，公共食堂，共同生活，養老育幼均共同籌劃。革命前俄國雖有農業經濟合作社，列寧都認爲那些合作社是資本主義性質的必須加以改造。一九一八年八月十六日的法令，就是根據他們的理想，組織農產公社，論土地不得私有外，並讓令公社內的人員將生產工具，牲畜，房屋以及私存的貨幣皆歸公社。據一九一八年十一月一日統計全國有二十六州創設此種公社，共九百五十個。

一九一九年二月十四日發分社會主義的農業組織條例，次日又發布組織蘇維埃經濟命令。前者是創設各種合作經營方式，踏上社會主義的農業生產方法，其方式有二：一爲亞達那 *Adana*，二爲農村共耕制；後者是創設蘇維埃農場即國營農場。亞達那即農業勞動者合作社 (*Arbshchiki i Volaki Tdov*)，社員把各人所有的生產工具，耕畜，共同使用，共同耕種，收穫物各歸各有。農村共耕制 *Collective Communists* 據一九一九年二月十九日法令的解釋：「此制係由一地方全體農業人口或其團體組織的團體共同耕種，統一籌劃，共用耕具，同爲播種與收穫。」地方蘇維埃農產部負責指導，依各人的技能支配工作，並將其生產物之分配。但村落中不願加入者仍有自由，地方蘇維埃農產部將其分得的土地使用地撥還，任其加入亞達那或自營耕種。蘇維埃農場是國家將沒收的土地，由國家備實購置機械，設計，管理并執耕種之大規模經營，農民一如一場工人每日工作八小時，每週四十八小時。

據一九二〇年十一月統計各種經營的數字如下：

類	別	個數	面積	人	數
農業公社	亞達那	一七七	一四、二五公頃	八、〇六	
	農村共耕制	一五八	八、一〇公頃	八、〇六	
	蘇維埃農場	九七	五、六五公頃	八、〇六	
	蘇維埃農場	五〇	二、五五公頃	二、二二	



(註：以上數字係據：E. S. S. Statistics of Russia Agricultural Pro-

ducts, 各種合作經營數係三十三年之統計，蘇維埃農產係

十二州統計，藉用之以示梗概。) 軍事共產土地政策實施之結果，在軍事共產時期，布爾扎維克黨的土地政策在支持蘇維埃政權，鎮壓反動，克服物資的極端困難，還是收到成效的。至社會主義的經濟建設，只是一個口號，土地社會化實際就是農民分地，因組織貧農委員會打擊富農，中等使用地(即有三俄畝至六俄畝者)才有相當的增加，然而，這還是農民私有使用地，不是社會主義的土地使用制度；社會主義的集體經營才開始創設，農民參加者並不踴躍，在蘇俄全境五千萬俄畝的耕地中，集體農莊與國營農場面積共八十萬俄畝，不過佔百分之一點六而已。農業公社為布爾扎維克黨理想的共產社會，而其數遠不如亞遜爾，蓋俄國農民是有充足生活的土地，而不是無共產，故農業公社始終沒有進展。特別徵收食糧糧雷區風行，但農民怨聲載道，以為這種的共產，把辛苦所得的食糧，搶奪過去，又何必勞動耕種？故有擁護布爾扎維克，打倒共產主義的口號。加之農民分化，彼此屠殺及國內外戰爭的結果，俄國人口喪失了二千六百萬(據 A. P. Bekasov: La Russie Containvaine in culture 一九一三年之估計)農業上的損失如下：

革命前	後	比較	1902	—	11	1918	1920	1921
耕種面積	單位百萬		81.2		82.5	58.6	49.0	
生產總收入	單位百萬		4,079.0		3,935.0	1,748.0	6617.0	
每俄畝生產量	單位		50		48	30.6	32.6	

第四、新經濟政改時期的土地政策 軍事共產時期至一九二二年三月告終，而轉換為新經濟政策時期。所謂新經濟政策實質就是國家資本主義，具體說來就是(一)取消強制徵發食糧，而代以實物稅(Temp. Vozna natsia)。一九二二年三月十九日發布實物稅法令。(二)恢復自

由買賣。(三)承認農民個性相當自由的發展。爲適應新經濟政策，俄年五月二十二日公布「關於勞動者土地使用原則法」，十月三日發布「俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國土地法」(注浩先生已將此法全部翻譯，載地政月刊第六第七期)，此土地法形式上大體採舉以前蘇維埃法令成爲一正式土地法典，但精神上知有很大修正的地方，茲略舉其要：

1. 土地國有 土地私有權永遠廢除，無論何人所使用的土地，概屬於工農國家所有，禁止買賣，承領，贈與及典押(第一條，第二條，第二十七條)。「土地國有」，由法律明文規定，較土地社會化基礎法已進一步，但這亦是「觀念」上的標榜而已，例如，土地因國家或社會需要徵收時，除依法定手續和必須以另一土地交換外，并補償其土地使用者的損失(第二十三條)，這與私有制下之土地徵收，毫無二致。

2. 地面權確定 在名義上土地既爲國有，農民使用土地是爲勞動租用。勞動租用的土地使用是永久的(第十一條)，土地上一切設備，建築，播種，植物及其他附屬物，概屬於土地使用着所有(第二十五條)，這就是說地產權屬於國家，地面權屬於個人。唯農業公社的理想境界，完全背道而馳了。

3. 佃租制恢復 土地租賃爲土地社會化基礎法所不許，但新經濟政策已實行退却，佃租制不能不恢復。勞動農戶因天災，或因工具及勞動力缺乏，或因死亡遭受損失，或因應召員號召，或因蘇維埃政府命令時，或暫時購家而從事勞動職責或運後，均得以貨幣或實物地和出租其土地(第二十八條)，出租期間應限制一個輪耕期間(第二十九條)，但經總執行委員會之許可，得展延至兩個輪耕期間，如得縣地政機關之許可，還可再繼續展延(第三十條)。一九二八年此種租佃制更趨擴大，期間伸長至十二年。布哈林說：「富農有資本有耕具而沒有足夠的土地耕種，而貧農有土地無資本耕具爲之耕種，往往以最低廉的地租秘密出租其土地給富農，故不若令其公開，使貧農得到應得的地租」。這就是蘇俄租佃制度的理論根據。

4. 備勞動確認 勞動農戶不用自己的勞動力或農具及時執行其必要的農業經濟工作時(第三十九條),或勞動農戶能與僱工共同工作的場合,得使用僱傭勞動(第四十條),這是資本主義工資勞動的復活,一九二五年復發布羅於農民經營之使用補助的備勞動暫行條例,更延勞動時間,並允許中農於季節得僱短工。

5. 自由經營 土地使用者得照自己的意思,選擇土地使用的辦法以經營其耕種(第二十四條),集團經營仍繼續以前各種形態,並確定個別經營的土地使用權(第十條)。

6. 土地協會 土地協會為各種集團及個別農戶之自願聯合而組織者,其單位雖不必與地村行政區域一致(第四十二條),而其職務實係代替以前的鄉村自治團體而密爾:計劃在協會內各種農地的使用,決定土地整理,分配及重新分配,處理公共使用的農地及荒地等(第五十一條)。土地協會為一種「土地自治體」,有法人資格,得用自己的名義取得財產,締結契約,在法庭控告和辯護(第六十四條),並對國家負責正確和適當的使用其農地(第五十七條),這完全是密爾的精神,不過是自由的組合,沒有財政上的義務,與密爾的形式不同了。

總之,新經濟政策時期的土地政策,已具資本主義的本質,毫無疑義,所以托洛斯基說:「照這樣下去只有恢復資本主義的國家。」

據一九二三年的統計,各種土地使用形態所佔的土地面積,土地協會會員最多,小俄羅斯佔百分之九十,新俄羅斯佔百分之八十二,白俄羅斯佔百分之六十三點五,康維埃農場在小俄佔百分之三,新俄佔百分之六點八,白俄佔百分之二,蘇俄公社及亞送爾在小俄佔百分之零點五,新俄佔百分之一點一,白俄佔百分之零點二,這就可見俄國農民仍本其歷史習慣,密爾式的生活,始終是他們所依賴的。一九二二年後,農地的生產量逐年增加,計白俄年平均產量,一九二一年為三十二點六蒲德,一九二二年為三十六蒲德,一九二三年為四十三蒲德,一九二四年,因有數處災荒,每畝生產量減退至三十八蒲德,一九二五及一九二六

年又增至五十蒲德,已恢復大戰前狀態了。這是新經濟政策的成效。到了一九二八年開始實施五年計劃,土地政策又轉換了一個方向,一九二二年的土地法亦廢除了。

第五,計劃經濟時期的土地政策 新經濟政策實行後,不但農業上收到很大成效,恢復了社會繁榮,同時蘇俄政權亦鞏固了,這是更大的收穫。可是蘇俄既標榜社會主義建國,縱然不願國際輿論的指摘,然把托派消滅了,但在一任新經濟政策下去,個農戶佔了絕對優勢,實際上斯托列賓路線,實屬必然漸漸抬頭,是會動搖布爾什維克政權的。因此,打擊富農,提倡集體農莊,逐漸消滅個別經營,便為計劃經濟時期土地政策的方針。

先說蘇俄農莊。這本於一九一四年二月十九日法令創設的,其土地是專靠政府得來,而因農民的不能接收,所以無多大發展,據官方統計一九一七至一九一八年耕地面積總額二,000,000公頃中,國營農場面積,僅1,200,000公頃,佔百分之十二而已,但大經濟的收獲量却遠勝於農民個營,例如每俄畝平均出產的小麥,國營農場為十九蒲德,個營農場為十一蒲德(一九二一年統計),蘇俄為欲提高穀物生產,應國營農莊的商品作物,增加輸出起見,乃極力提倡國營農場。第一次五年計劃,即預定一九三三年擴展至四百萬公頃(五百萬公頃),先從開闢荒地着手,這第一次五年計劃成功,第二次五年計劃更積極的開闢個別經營,促進國營農莊,至一九三六年統計,國營農場面積已達10,720,000公頃了。

集營農場尤其迅速進展尤速,在計劃經濟以前,蘇聯全國的集營農場面積祇佔耕地總面積百分之一點二,據一九三七年統計,已達20,511,000公頃佔耕地總面積百分之九十九點二了。

茲將採取集體經營,打擊富農,促進集體經營起見,農業稅為一重要武器,如一九三四年一月施行的農業稅條例,個農戶的土地每俄畝徵收高出三十倍以上的稅,富農則征以重更的累進稅,收效甚宏,個

營農戶不堪重稅，自願加入共營，富農亦無存在的餘地，故此後個農及富農在經濟上已無若何作用了。

## 七 結 論

地制的改革，本來是慢性的，縱然有如何高遠的理想，強烈的手段，欲一蹴即成，專屬難能，蘇俄的土地改革，在布爾扎維克執政後，便經幾次變化，就無非從其理想與事實求得一個協的解決，俄國農民因地制因氣機環境關係，有其特殊的歷史，又往往有相扶相助合作生產的精神，但他們並無共同消費的習慣，密爾原來是農民平等合作而共謀生活的自然的結合，因而這並不是共產生活。而摩山太第二，基於國庫的目的，將密地束縛密爾，歸成歷史的大錯；斯托列賓密爾為農民的拯救，企圖解放他們，涉密西歐個人主義後塵，努力改革，可是Moulin並沒有夢想個人自由，一定要他們自由則是不自由，而且時代不允許了；布爾扎維克革命後，密爾的曙光，算是終於正廢了，可是亞歷密爾，農村共產主義及土地協會的組織，土地的定期分配，仍然是密爾精神的繼續，農業公社不能有多大發展，終至於停頓，這就證明農民並沒有共同生產共同消費的幻想，今日亞歷密爾（共同生產，各別消費）為密爾中之最普通形式，這不是偶然的。

土地國有，必須國營，否則實際上無若何意義，現在蘇俄正在努力推進蘇維埃農場（指對德戰爭前），企圖從集營演進國營，以機械化的優勢技術為大規模的經營，這在生產上比較其本國個營小農場有利多多，從此也許農村工業化了，字典中沒有「農民」字樣了，然而這並不是社會主義的成功？人類生活將發生如何變化？是不是再有新的階級鬥爭

？富農中貧農都消滅了，將來不會有工人貴族，工人官僚，工頭，工廠主？還是還有問題的。

總之，俄國的土地改革，自有其歷史因緣，列甫及其繼承者的偉大舉世無倫愛憎，均有深刻印象，其所創設的地制已登上新的途徑，將來形勢如何推移，我們現在還不可知。

參考書

1. Koulzevskis: *Le Kuznie a Ga Fin Fin 'de Stele.*
2. C. de Cakhonte: *L'Enkaure Alexanthe II.*
2. P. Pictori-Sisnari: *Le socialisme Dans l'ancien Rysses*
4. O. voltaire: *L'histoire De la Russie.*
5. A. Rembaum: *Fastes de La Russie.*
9. A. Millar: *Essai sur l'histoire Des institutions Agraires*  
De la Russie Du 16e au 18e siecle.
7. Emile de Lavoley: *De la Proletaire et de ses Primos*  
Himities.
8. L'eroi Beauhau: *L'Empire de Tatars.*
9. B. Milionkov: *Essai sur l'histoire de la Crivats-domnass*
10. Eger: *Russes et Slaves.*
11. A. Hertz: *Fa Paulh russe et le Socialisme.*
12. A. Davie Bancel: *La Reforme agraire en Russie.*
13. E. Schmitt: *La Question agraire en Russie*
14. 蘇聯研究社：俄國農民問題與土地政策
15. 地政月刊

## 編者的話

爲什麼要編印這本地政專號？我們覺得推行本黨的土地政策，實現國父的平均地權主張，是抗戰建國期中不容緩的事，上屆全國內政會議既已有此決定，本年中央又設立地政講習，政府此後對於土地政策之推行一定是積極進行不遺餘力的。把各方對於地政問題的意見，彙集起來，上以供政府之採擇，這本冊編印的當一個動機。土地政策的實施在中國雖已趨迫切要，但土地問題的知識，在中國尚未普及，爲使土地行政的工作在推行上有事半功倍之方便，對於地政問題各方面的知識，不能不先做一番宣傳工夫。把關於地政的各種理論，作一系統統的彙集，再把各省辦理地政的實況，作一排列的彙集，下以供全國國民之參考，這是本冊編印的第二個動機。年來國內報章雜誌，關於地政問題的論文頗著，既已有發表，然而據我們所知，對於地政問題作過系統研究的，尙屬少見。本校創辦地政教育有年，各師友中有人鑽研地理，探討精緻，有人假設實務，經驗豐富。把這許多專家學者和實際辦理土地行政者的心力，集中起來對地政問題作一集體的彙集，永以留中國地政學上的一種小型的地政文庫，這是本冊編印的第三個動機。究竟這本地政專號能否達成上述的三項任務，只有讀者的內容去評價，我們所深信的是這本專號的價值不是在目前就可以論定的。

自從本期刊文啓事發出後，各方的文稿踴躍寄來，有些作家接二連三的寄一稿再寄一稿，有些作家以抄寫不及先把題目寄來掛號，有些作家在寄稿之後還詢問需要何種稿件，有些作家不斷的詢問稿件情形和排印出版日期，承大家這樣的熱誠贊助，又天天拜讀各位的大作，使我們歡欣鼓舞，感慰無盡。終以篇幅有限，截稿日期有定，我們只能在百餘稿的鴻文中發表四十篇，對於後到的稿件只好割愛，對於正在途中的稿

件亦不能久待，這都是我們對作者十二分抱歉的地方。此後我們還準備編印一部土地行政討論叢書，把此次所收的稿件彙集發表。

本期四十篇文字的內容，譯讀者自己去翻讀，所有的作者都是當代地政界知名之士，用不著我們一一介紹。在這裏只要把本專號文字目錄的編例報告一下：

(一) 屬於一般理論或一般建設性的稿爲一組。

(二) 屬於理論的或技術的部份問題編爲一組，組內各篇又依下列的次序略分先後：1. 地政總論 2. 土地金融 3. 土地徵收 4. 地價申報與地價稅 5. 土地改良 6. 土地登記與測量

(三) 屬於各省區的稿爲一組。

(四) 屬於各國的，依其性質編列在其同一種類之後，其係一般性質，供一般研究參考的，列在最後。

(五) 關於理論文字，但求不背國父遺教，合乎國情，其主張不一者總之。

(六) 各組及各類之先後排列，原則上係依其討論範圍性質爲標準，與文章之質量無關。

最後，本刊同人的力量有限，對於地政方面的知識更屬有限，這期地政專號，在設計方面很得郭漢鴻編志淵二位先生的指導，在編譯方面，郭先生又代我們分任其勞，以郭先生本身職務那繁忙，居然和我們一樣的埋首伏案爲地政專號工作了許多天，他對地政的熱心，和能給我們幫助，使我們不能不在此地特別的表示欽佩與感謝！

——先進——

# 服務月刊 第六卷第五期

中華民國三十一年五月二十日出版

主編者 服務月刊社

重慶南門外溫泉

發行者 中央政治學校畢業生指導部

印刷者 文威印刷所

重慶南門外溫泉小坪山波

廣告刊例			定價表		
普通	優等	特等	全年	半年	零售
正文前後	目錄前後	封面	十二元	六元	一元
三十元	五十元	八十元	二十元	十元	二元
十五元	二十五元	四十元	加一元九角二分	加九角二分	四角
八元	無	無	四元八角	二元四角	二分
本期合刊定價四元			郵費		
			國內及日本香港澳門		
			國外		

## 本刊稿約

本刊各欄，均歡迎投稿，惟有多數事，謹約如次：  
一、各欄文字均以切實、簡潔、新穎為主。

二、服務經驗特輯一欄，不論政治或社會何種經驗，不論某門經歷中何種職務，凡以經驗中做人做事所使用之方法，有系統的寫成文字，均所歡迎，但須內容充實正確，長短不拘。

三、專題討論一欄，為討論政治或社會實際問題之場所，內容務求接近事實，少發議論，多提辦法，每篇以四千字為原則。

四、海國天空談座一欄，全取海外有意義，有價值（正面的或反面的）之政治事實或社會事實之文字，凡足之鼓勵青年或警惕青年之事實，取精擇要，寫成文字，均所歡迎，文字以簡明生動為主，篇幅宜短不宜長，每篇以三千字為原則。

五、名人言行錄一欄所載，為古今政治家足為青年模範之實行的文字，或就一人之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行為，作片斷的敘述，均所歡迎，篇幅長短不拘。

六、掌聲集一欄文字，或播寫個人生活史，或播寫社會活動史，或敘述瑣在，或追述以往，全部既敘述事實，用筆不帶半分感情，結句不用半句考語；「我之奮鬥」每篇以五千字為原則，其餘各門以三千字為原則。

七、行有餘力座談會各門文字，為餘興性質，狂瀾不拘，但網言中有勸，篇幅宜短，項目宜多，每項以五百字為原則。

八、來稿本刊有的酌刪改稿，如不願刪改者，請先附帶聲明。

九、來稿務請寫清楚，以便排校。不清楚者不收。

十、凡本社社員來稿，一經登載後，每千字酌酬十元至十五元之稿費；外埠投載之稿，每千字酌酬十元至三十元之稿費，特佳者另議。

服務月刊社啟

## 徵文

本社準備於年內出版下列叢書，現正徵集材料，希各方專家學者不吝指正並惠賜鴻文爲荷！

- 一、行政三聯制討論集
- 二、土地行政討論集
- 三、地方行政制度討論集
- 四、大政治家與國難
- 五、縣長須知

服務月刊社啟