甘肅省試辦扶植自耕農初步成效報告

中華民國三十五年十月

甘肅省政府印

3917048

MG
F329.06
401
2

甘肅省試辦扶植自耕農初步成效報告

目錄

壹、緒言……（一）
貳、湟惠渠灌溉區……（二）
一、湟惠渠修築經過
二、灌溉區概況
三、試辦扶植自耕農情形
參、靖豐渠灌溉區……（一四）
一、灌溉區概況
二、試辦扶植自耕農情形
肆、工作檢討……（一八）
伍、結論……（二二）
附錄

3 1796 7954 7

一、湟惠渠灌溉區域土地整理辦法
二、湟惠渠特種鄉公所土地整理第一期實施方案
三、靖豐渠淤區土地放領實施辦法
四、湟惠渠特種鄉公所組織系統表
五、湟惠渠一覽圖
六、湟惠渠灌溉區第一二保農場圖
七、湟惠渠灌溉區第三四保農場圖
八、靖豐渠淤地單位農場劃分圖

甘肅省試辦扶植自耕農初步成效報告

壹　緒言

土地爲人類生存最基本之憑藉，社會一切問題，皆與土地息息相關，故　國父領導革命之初，手訂同盟會四大綱領，即列有「平均地權」一項，嗣定爲三民主義中民生主義之主要內容，依據上項遺教所產生之我國土地政策，對於都市土地，以征收地價稅，土地增值稅，荒地重稅爲手段，實現照價征稅漲價歸公爲目的；對於農業用地，以保障佃農，扶植自耕農爲手段，實現耕者有其田爲目的；次一要求則爲走向土地公有，根本解決土地問題。此項政策，與世界潮流，中國國情均相吻合，倘能推行盡利，不特充裕國用，康樂民生，對於改革土地制度，增進人類未來幸福，亦將有崇高貢獻。

正倫主甘六載，一切設施，悉以實現　國父遺教爲依歸，而於土地政策之推行，尤爲努力之重點。除於重要城鎮辦理土地測量登記，實行課稅政策外，並就湟惠渠靖豐渠灌溉區域，試行扶植自耕農，實現耕者有其田。良以本省人口，農民佔百分之八十以上，其中以佃農僱農爲多，因本省地勢高寒，生產微薄，佃農與僱農櫛風沐雨胼手胝足之所獲，付與地主之後，多不能維持一家數口之生活，人民生計窮困，建設莫由發展，此

係主因，是以扶植自耕農，免除地主剝削，改善農民生活，誠屬當前急務。湟惠靖豐二渠均爲政府斥資興修，竣工以後，灌溉區域土地肥沃，地價飛漲，如聽任地主富農投機兼併，則富者愈富，貧者益貧，使政府興修水利之利益，爲少數人所享有，實與　國父遺教之精神不合。故經排除萬難，於兩渠灌溉區域試行扶植自耕農，實寓有示範土地政策作用。

惟是事屬初創，政府之信用未立，農民之認識未深，而地主富農，交相阻撓，困難叢生，辦理實未臻理想境地。然本省扶植自耕農，原意在從實地試驗中，考查利害，比較得失，以爲改進之張本，故實施以來，問題不斷發現，辦法迭有變更，最後成果雖未敢斷言，實施經過實足資研究，正倫爰就初步成效，彙爲報告，俾供國內人士參考，倘承進而教之，尤所感幸！

貳　湟惠渠灌溉區

一、湟惠渠修築經過

湟惠渠位於皋蘭永登兩縣之間，民國二十七年八月開始測量設計，二十八年三月興工，均由工程師王力仁主持，至三十一年四月，作成進水閘一座，洩水閘三座，節制閘四座，渠水渡槽十四座，山洪渡槽四座，隧道九段，（共長三公里又六九七公尺）路

橋三座，車橋三座，斗門二十二座，跌水二座，涵洞十七座，水管一道，溝水入渠二十九處，護坡六處，幹渠土石方四三〇、八九〇、七四公方，支渠土石方一八、一七七、八一公方，全渠試水，結果良好。但適值抗戰緊張，物價暴漲，公款有限，不敷應用，爲提早完成起見，不得不於設計施工方面，簡單進行，一面放水，一面補修，因之渠水時放時停，但灌田面積，逐年增加，至三十五年春季，已達一萬餘畝，整理平坦之地，業已全數灌足。

二、灌溉區概況

湟惠渠特種鄉，係以永登皋蘭兩縣交界處之相連部份劃成，東北接皋蘭，西北界永登，南隔湟水與永靖爲界，湟惠渠之灌溉區域，東西長約三十二公里，南北寬狹不一，湟惠渠將來可能灌溉之地，約爲二五、六四四畝，本區扶植自耕農之實驗工作，即以此二萬五千餘畝爲對象。上項土地，在湟惠渠未修成前，按其生產力量，可分爲下列六類：

最上等地（用水車水灌溉之水地）四、九〇八畝

上等地（舖砂不久之新砂地（註））三、六〇〇畝

中等地（舖砂多年之半新砂地）八、八一八畝

下等地（舖砂已久之老砂地）一、三〇〇畝

下等土地（未舖砂之土地）三、八三八畝

荒　地（可能墾種之荒地）　三、一八〇畝

合　計　二五、六四四畝

（註）旱地鋪蓋砂礫，用以保存水分，增加地溫，謂之砂地。惟保持年數有限，年愈久則鋪砂效用愈下，生產力愈小，必須推出舊砂，另行蓋鋪新砂，其費用頗不貲。

以上土地，生產力較強者，約佔三分之一，生產力平常者，約佔三分之一，其餘三分之一，均爲十種九不收之劣地。除水車地四千餘畝外，其餘土地，每遇旱年，即無生產。因此本區農民七百餘戶，過去大半不能維持溫飽，且附近二十里內，幷無草原，不能飼養家畜，因之糞肥殊不易覓得，糞肥既少，土地生產量自趨貧弱，至本區內所有田地，過法所有權分配如下：

公　有　地　二七八畝

不在地主之私有地　二、三〇六畝

在鄉地主之私有地　二三、〇六〇畝

合　計　二五、六四四畝

上表不在地主之地，爲二十戶地主所有，其中僅有一三〇畝爲十一戶小農所有，此種小農，大多住在區外鄉村，其餘二、〇〇〇餘畝，爲九戶地主所有，其中四戶，共有

地一、六〇〇餘畝，內有一戶，竟有七七〇餘畝，此種大戶，多爲城居之非耕者。

在鄉地主之私有地，共爲二三、〇六〇畝，爲五二一戶農民所有，地權之分配如下：

所有權畝數	所佔面積農民戶數（所有權人）			
	畝數	佔全面積之百分數	戶數	佔所有權人之百分數
一〇畝以下	八〇四	四	一四三	二七、四
一〇—三〇畝	三、二一六	一四	一八一	三四、八
三〇—一四〇畝	八、四〇七	三六	一四八	二八、四
一〇〇畝以上	一〇、六三三	四六	四九	九、四
合計	二三、〇六〇	一〇〇	五二一	一〇〇

按上表約有一半之農地，爲百分之九地主所佔有，而百分之二七農戶，僅佔有百分之四農地。此種統計，雖未按土地之優劣，及每戶人口之多寡，詳細分析，但地權分配之不平，毫無疑義。且本區內全無田地之貧農，尚有數百戶，均未列入計算，在湟惠渠渠水穩定以後，土地生產能力，可漸相等，此種地權分配之畸形狀態，自不應使其存留。而湟惠渠行將修成之際，平素不耕作之富豪，紛紛收購土地，意欲坐享土地增值之利益，倘任其自由發展，地權分配，更將失平，有失政府興修水利之原旨。

又本區因位於兩縣交界處，過去政令頗難貫澈，以致一切工作無法進行，治安亦不易維持，據三十二年調查，全區僅有小學一所，學生五十五人，文化程度之低落，尤可概見。

三、試辦扶植自耕農情形

（一）準備工作

1. 防止投機：湟惠渠可能灌溉之土地面積二五、六四四畝，在未實施整理前，除極少公有荒地外，餘均為私有土地，此項私有土地，大部生產甚微，地價低廉，無人過問，二十七年計劃開渠，始有人注意購買，迄至二十九年，為第一次所有權登記時，不在地主，尚為少數，嗣後逐漸增多，本府為防止土地投機，故於三十年明令禁止產權移轉，但暗中買賣，尚有進行者。

2. 制定法令：三十年本府決定扶植自耕農，由湟惠渠灌溉區域開始試辦，三十一年四月，擬定甘肅省湟惠渠灌溉區土地整理辦法，呈准行政院及國防最高委員會備案。關於土地之征收，農場之劃分，單位農場之放領，承領之資格及手續，地價之補償及繳付，農場之繼承及收回等，均有明確之規定。三十三年七月，為使業務進行順利，復增訂湟惠渠特種鄉土地整理第一期實施方案，釐訂征收土地之順序，提高發放地價之標準，增加承領單位農場之辦法，合作農場之增設等，付諸實施。

3. 洽定借款：征收土地之價款，係由本府借自中國農民銀行，前後四次，共借現金一二、八〇〇、〇〇〇元，內搭土地債券三、二〇〇、〇〇〇元，合計共一六、〇〇〇、〇〇〇元，利率月息二分三厘至二分五厘，限期四年或五年。

（二）設立機構

1. 土地整理事務所：土地整理辦法核定後，於三十一年成立土地整理事務所，以辦理地政具有理驗之帖毓岐主其事，原擬由此機構辦理征地劃分農場放領農場之全部事務，不意於辦理灌溉區域土地測量登記，及調查統計該區域具有耕作能力之農民農戶，并劃分公用土地公共道路農會基地單位農場各項工作以後，其他一切均不能繼續進行，其原因有三：(1)該所無行政權，行政工作全賴皋蘭永登兩縣府代為執行。(2)該所成立時，為食宿方便，租住於達家川村(因其地有水地)紳士家辦公，而反對整理土地者，即為此村紳士，故窒礙甚多。(3)湟惠渠當時雖已試水，但渠水并不穩定，時放時停，因之農民尚乏信心。如每一壯丁最多分得田地三十畝，倘係不能灌溉之地，其生產薄弱，不足贍養一家，因之不但地多者不肯放棄餘地，原有好地少許者，亦不肯捨好地而承領較多之劣地，原來無地者，亦恐徒費勞力，不敢承領新地，故進行頗多掣肘，終未能達到預定之計劃，遂於三十二年四月將該所結束。

2. 特種鄉公所：本府鑒於事務所無所作為，為加強業務，貫澈主張起見，於三十二

年十一月，改設湟惠渠特種鄉公所，畀以行政權，編制與六等縣等，直隸本府。又爲隔離地方紳士包圍，設鄉公所於較荒涼之張家寺，利用廟宇辦公。同時將湟惠渠加緊補修，使日臻完善。

（三）征收土地

1.征收原則：除宅基住所仍歸原業主，不予征收外，所有農地及附着農地之樹木，一律征收重行放領，並規定原業主有優先承領自有土地之權。

2.決定地價：補償征收地價，原規定照申報地價加三成發給，但過去所申報之地價，與實際情形頗有出入，因人民對申報地價，多欠了解，復恐依價申報，征課重稅，每每報價甚低，且有延不申報者，實不能代表實際價格，作爲發價之根據。故決定依土地種類，估定價格，分爲三等九級核發，每畝最高爲一、〇〇〇元，最低爲一〇〇元。嗣以其時抗戰方酣，百物飛漲，爲體念民艱，曾將地價提高爲每畝自五、〇〇〇元至一〇、〇〇〇元，甫經規定，適抗戰勝利，法幣增值，爲顧及承領農場農民繳價地價困難計，又減爲每畝二、〇〇〇元至六、〇〇〇元，繼而物價又漲，仍恢復五、〇〇〇元至一〇、〇〇〇元之標準。前後雖經調整數次，但始終較市價爲低，蓋本府原意扶植自耕農，能自力耕種者，資力決不充足，加以貸款利率高，限期短，而農業經營之純益本低，如過於顧及原業主之利益，則承領人爲債務所累，仍難免陷於經濟困難，有失扶植自耕

農之本旨，故訂價略低於市價。

3.分期征收：爲適應環境減少阻力起見，按土地性質，地主類別，分爲三期征收：

第一期於三十三年十一月十五日公告，徵收不在地主及未依法登記土地，共五、〇三六畝。

第二期於三十四年元月二十五日公告，征收荒地老砂地及公用地，共五、八二二畝。

第三期於三十四年八月一日公告，征收水地及新砂地，共計一四、七八六畝。

4.補償地價：第一期補償地價計二、二二二、三三〇、八〇元，第二期補償計一、九五九、六二二、四〇元，均經發出，惟因：(1)不在地主分散各地，住址不明，必須查詢催領。(2)在鄉地主，多未持有省頒管業執照，證件凌亂，必須查核。(3)土豪劣紳企圖阻撓，煽惑農民，拒領地價。(4)一部份農民，恐將地價領到用罄，故暫不承領，儲作交付工程費之用。(5)一部份農民，因應領地價款額不多，爲節省領取時往返費用，甯存觀望，有此諸因，致發付稍形遲緩。第三期征收土地補償價款，應爲一二八、七〇四、〇八二、五〇元，但貸款僅得一二、〇〇〇、〇〇〇元，不敷甚鉅，續貸又以手續費時，而承領人應繳地價，不能按期收得，致有一部份地主應領之地價，未能迅速發清，近已由農行貸款一四、〇〇〇、〇〇〇元，一面趕收承領人應繳價款，估計於三

十五年冬季，當可發放清楚。

(四)重劃農場

1.單位農場之劃分，原擬劃分整齊，幷以一戶領一個地面相連之農場爲原則，所有住宅公墓公屋及道路等則先行劃分，但因地勢複雜，土質迥異，且村莊存在已久，遷徙困難，新屋亦不易一時建築成功，而每戶人口多少不一，耕作能力不同，爲適應以上各項條件，不免稍有遷就，未能盡合理想。

2.原定承領農場入，以合格壯丁爲標準，倘數口之家，無合格壯丁，卽無資格承領農場，且以男性年齡爲標準，無異否認女性繼承權，又年齡與日俱增，今年無資格承領，翌年取得資格，又恐無地給與，爲免以上種種糾紛，特將原定辦法修改，承領農場人以耕作能力資本及人口爲標準，其老弱殘廢耕作能力不强者，則安置於合作農場。

3.單位農場面積，原定爲水田二〇畝至三〇畝，旱田爲五〇畝至一〇〇畝，共劃分九五八個農場，但農場土地優劣不等，領到優等一〇畝，卽可維持一家生活，劣等土地五〇畝，溫飽亦有可虞。勢不能不重爲劃分，以昭公允。計全耕地二五、六四四畝，除農業改進所張家寺農場用地五〇〇畝，合作農場二五六畝，新住宅三八二畝外，其餘二四、五〇六畝，劃爲一、一六二單位農場，計：

一〇畝以下　四個

一〇——一五畝　三六七個
一五——二〇畝　二三個
二〇——二五畝　三二九個
二五——三〇畝　四三九個
合　計　一、一六二個

（五）放領農場

1.辦法概要

（1）具備下列各條件農民，准其承領農場：甲、無論男女有耕作能力，而願親自耕種者，乙、居住本區域或附近各縣以農爲業者，丙、無不良嗜好不端行爲者。

（2）各自耕農優先承領其原有地所佔之農場，倘有一個農場佔兩戶以上地主之地時，以佔地最多之戶承領。

（3）每戶應領農場之大小，及農場之地點，由鄉公所按照各申請承領人之耕作能力人口多少住宅地點等條件，公平決定。

（4）人口最多之家，弟兄分別承領，其地權各自分有，但家長不願分立門戶者，仍種一戶，故有一戶領兩個以上單位農場者。

（5）有耕作能力而毫無資本之男女，歸納於合作農場。

（6）放領農場爭執最多，凡鄉公所不能解決之問題，均由各村公正人士會同公斷。根據上列辦法，經五閱月之時間，始將全部農場放領一、一〇三個，尚餘五九個，因土壤太劣，尚未有人承領。

2. 放領情形

（1）地權分配：本區土地經征收重劃放領後，不在地主完全消滅，在鄉耕者，皆有其田，其地權之分配如下：

農戶種類	戶數	人數	領農場數	農場面積	每人平均畝數
本區內原有之自耕農及半自耕農	五六〇	三、六一四	七九九	一六、四七一	四、六
本區內原有之佃農及僱農	一九五	八八一	二一五	四、五〇八	五、〇
本區以外遷來之農戶	八九	二〇六	八九	二、一〇八	一二、四
合計	八四四	四、七〇一	一、一〇三	二三、〇八七	四、九

本區內現有戶口共一、〇八九戶，五、四〇六口，其中除經營工商業者及專耕旱地，不願領區內農場者一五四戶外，已領農場者有八四四戶，內有五六〇戶爲原有田地之自耕農，或半自耕農，（按三十二年調查爲五二一戶，後因承領農場一部分大戶分爲小

，故現時之戶數，較以前多出三十九戶）承領農場總面積一萬餘畝，按人口平均，每人分得四、六畝，本區內原無田地之農民，計一九五戶，共領農場四千餘畝，按人口平均，每人分得約五、〇畝。其餘八九戶，係自本區以外遷來之農民，共領地二千餘畝，每人分得一二、四畝，（此種外來農民所領之地，多爲劣地，且新來農戶，每戶先來一二人，其餘人口，平常尙在老家，屆農忙時始來工作，每戶人口平均照二人計，故每人分地面積較大。）現在六口之家，有地少不下二〇畝，多未過三〇畝，間有少數農戶，人口太少，亦有領地十畝者，自屬不合理想，目前係按其能力分給，將來人口增加，或將不免窮困。

2.農事改進：農民耕種他人田地，自不如耕種自有田地之親切愛護，本區佃農雇農，經此次放領土地後，自覺已有恆產，凡整理土地，修繕水渠，建屋植樹等，均竭力從事，故近二年來，大地主土地之生產，反不如小農之豐盛。但此種進步，僅屬於農民勞力所能作者，他如肥料之增用，牲畜農具之補充，以限於財力，多未着手，故地盡其利之目的，僅達一半。

3.社會改進：土地重劃分配後，一部分大地主，不免損失，但貧富階級，日漸消除，貧農已有恆產，可以自食其力。向之豪紳，以金錢勢力壓迫操縱者，無所施其伎倆。而無田可耕，習爲盜匪之貧農亦不復存在，社會秩序，日形安定，風俗習慣，日趨正常

，教育衞生等事業，亦日漸改進，例如學校，現已增至四所，學生已增至四六〇人，惟以限於人力財力，進步不免稍緩。

叁　靖豐渠灌溉區

一、灌溉區概況

靖豐渠灌溉區，在靖遠縣屬北灣鄉，沿河原有河堤一道，堤內約有田三萬餘畝，有舊式土渠，可資灌溉。清咸同間，兵燹匪亂，人民逃亡，致河堤失修潰決，創地成流，嗣後公家撥款，屢經修築，迄未成功。三十年五月，本府組織靖豐渠工程處，主持興修，迄三十五年，工程大部告成，當工程進行時，舊日官款民工所修之大堤，僅餘殘跡，以地勢關係，間有爲新工程利用之處，但面積甚小，本年放領農場時，曾有官私股權之爭議，該區過去土迴沖毀多年，地權早經喪失，最近淤成之地，自屬公有，且地面平坦，劃分放領農場，甚易進行，再該區淤成後，與北灣相連，北灣一帶，村莊稠密，土地肥沃，人民亦多富有，該區利用此種環境，將來發展自較容易。

二、試辦扶植自耕農情形

（一）準備工作

三十四年四月，本府準備整理該區地籍，曾令飭靖遠縣政府查明灌溉區面積，幷繪

具圖說呈核，以憑擬訂業務計劃及經費預算。三十四年七月，幷派水利專員王自治，前往劃分新淤地與私地毗連處之公私界限，幷辦理應領地人民之調查登記，單位農場之劃分等事，以備辦理放領，茲分述於次：

1.制訂法令：參照湟惠渠灌溉區土地整理辦法，擬具靖豐渠淤區土地放領實施辦法，於三十四年七月呈報行政院核准，規定以原在該區出力最多而無地之自耕農幷住靖遠縣境內，從事耕作三年以上者承領爲原則。每一單位農場，面積定爲五畝，其因地形限制，不足五畝者，得按五畝以下規定其單位，承領次序，以工程上出力最多之船夫、水手、本縣石匠、防汛出力之無地農民、參加土工之貧戶爲先，其次依次給予北灣及平灘堡無地農民及地少之貧農承領，以無地者爲先，有地者次之。承領之面積，至少爲一個單位農場，最多爲六個農場，每戶應領農場數目，以該戶人口多寡及耕作能力大小定之。

2.辦理機構：該區係新淤成之地，無產權糾紛，故未設辦理機構，僅派水利專員王自治，（現充水利局副局長）會同靖豐渠工程處北灣鄉長及紳士等辦理，幷飭由縣政府協助。

（二）實施經過

1.劃分界限：因係無主地，故不需辦理徵收手續，僅劃分新淤地與私地毗連處之公

私界限。

2.劃分農場：三十四年僅淤出田地一部，即就淤成部份，先行劃分，幷將永久渠道林地宅地大車道等，均按實際需要，先予保留，因地勢平坦技術上無甚困難，故所劃分之單位農場整齊劃一，極近理想。

3.放領農場

（1）放領優先權：規定在工程或河防上出力最多者有優先權，原以此次放領，本爲扶植自耕農，而出力最多者，均係無地貧戶或貧農，使其優先承領，一方爲貫澈土地改革政策，且使出力者獲得心理上之安慰與精神上之鼓勵，藉以樹立政府之信用。計本年共淤成可耕地一〇、八五八畝，共放給無地農戶一、三八三戶，另餘九七九畝，尙未劃分放領，經配於出力較多之船戶石匠九七戶，採合作經營方式耕種。至農場地價，視築渠放淤總工程費而定，分五年由承領人繳清。

（2）放領之糾紛：查該區本係新淤成之地，原無所謂糾紛，即在劃分公私界限時，經會同地方紳士履勘，以民國十三年本府所派委員李桐調查劃分之界限爲藍本，當時亦無異議。嗣以少數富戶，平日慣享權利，在心理上自以爲一切應較貧民爲優越，對於淤成新地，希望儘先承領。不料領地均係貧農，未得染指，不免嫉視，遂藉口放淤工程，過去曾參加民股，又謂學田未曾劃出，要求重劃。再土地放領後，承領農場之貧農，

以缺乏資力，爲互通有無彼此合作計，曾自行組織耕種會，公地會等，王專員顧及事實需要，爲劃一名目，曾一律改爲北灣鄉領種公地農民互助會，原爲便利貧民，並無軌外行動，而少數富戶，又不惜出以卑劣手段，冒用互助會名義，製發反動標語，企圖淆亂聽聞，嫁禍於人，經派員查明，將互助會改組爲農會小組六單位，幷將擾亂者查明嚴懲。關於民股問題，過去修堤時，工款本係政府撥發，民衆僅出工，所作工程，已被冲毀，靖豐渠興工時，碍於地勢，雖間有利用之處，但爲數甚少，且民工時作時輟，工作零星，不易計算，新劃農場面積，自不能便其割裂，若須按股分領，事實上決不可能，況爭執者，均係平時把持地方之富戶，故本府決定照原定辦法放領。至於學田問題，已令縣府查明事實，幷檢附證明文件呈核，但迄未據呈，復經決定俟第二期繼續淤出之地，劃出一部分集體放領，作爲公股，辦理河渠歲修及教育事業之用，有地之戶，不得援例請求，糾紛遂告平息。

4.辦理成果

（1）因地係淤成，沃度甚佳，不待施肥，容納自耕農達一、四八二戶，年可增產小麥約一萬五千石左右，從此貧農可望足食。

（2）一部份貧農，衣食稍足，且以爲可得政府重視，故逐漸養成向上心理。

（3）本年防汛工作，地方紳士因未分得土地，不如往年努力，即領地之貧農，亦不肯

出力，原因有五：貧民多未來區居住，往來不便，且資力不足，故難應征，此其一。貧民雖領得土地，并已收穫一次，但以爲突獲地權，似覺過分優待，政府以往未盡示信於民，故尚不敢以地主自居，此其二。貧民雖加入農會，但會務仍由士紳主持，貧農本身并無組織，故無團體力量，此其三。防汎本與貧富雙方有關，但富紳不出力，貧者自抱觀望態度，不肯單獨盡力，此其四。防汎事由縣府派員與靖豐渠工程處鄉公所合辦，但以無正式機構，權責不專，進行頗感困難，此其五。有此五因，防汎工作遂未達理想境地。

肆　工作檢討

湟惠渠與靖豐渠情形有相同處，有不同處，故辦理方法及所遇困難，亦不盡相同，茲綜合論之於次：

一、理論問題

湟惠靖豐兩渠，土地重劃放領後，雖未能將農村一切問題，即行解決，然以貧農已有田地可耕，在心理上因恆產而生恆心，對於自有土地，自必倍加愛護，勞力因之可以盡量發揮，故不惟農村社會秩序，漸告穩定，而土地生產數量，亦較前增加，足證耕者有其田之政策，理論極爲正確，亟宜全國普遍推行。

二、機構問題

湟惠渠原先設土地整理事務所，因無行政權，進行頗感困難，故改設特種鄉公所，給予行政權，推行始稱便利。靖豐渠雖指派專員前往主持，由縣政府鄉公所及靖豐渠工程處協助，究以權責不專，指揮不靈，爲地主豪紳所阻撓，進行大費氣力。根據此種經驗，今後推行土地政策，其主持機構，必須付與行政權力，使土地行政與一般行政合而爲一，庶事權可以集中，推行較易爲力。尤應遴選對　國父遺教土地政策有認識并且有事業熱忱而操守可靠之人員主其事，方克有濟。

三、準備工作

土地政策未實施以前，對於土地之面積、地勢、生產能力、及戶口人數、職業耕作能力等，必須調查清楚。（按湟惠渠土地調查測量，先後經過三次，始稍正確，戶口亦經調查三次，每次數目不同，差數竟達十分之三）。若根據不確實之統計，決定計劃，貽誤必多。故今後土地戶口之調查，必須選用訓練成熟經驗豐富之人才，尤應予以充分辦理時間，方可望準確。至徵地價款，無論爲現款或債券，亦須事前籌妥，按時償付。

四、地價標準

規定征地價格，工作極爲繁重，太低則地主反抗更大，太高則貧農不能擔負。本省對湟惠渠僅大致按照土地之生產能力，及當時物價指數，硬性規定，仍欠精細。值茲物價波動之時，大規模辦理征地放領，似應以自耕農償付能力爲標準，但此種工作，又非

一般行政人員所能辦到，必須特別訓練一批專才司其事。

五、發價問題

湟惠渠均係一次發價，其價款全部係由農民銀行借撥，此僅可適用於較小面積之區域，如征收土地之區域較大，或各地同時推行，徵收土地面積增多，則將感資金無着。故扶植自耕農政策，如大規模推行，其征收土地之地價，必須採分年補償辦法，方能有效。

六、征地時期

湟惠渠征收土地，因遷就事實，不得不分期辦理，如正式舉辦，似應先將準備工作，妥善完成，一個區域，應在同一時期，且在最短時期內辦理，放領農場，亦同時辦理，此種時季，最好利用農閑時期。

七、農場面積

重劃農場，除將分散地畝集中一處外，必須將農場面積大小確定，以能適合一戶農民之經營爲度。太小則生產過小，太大則照顧不周；爲顧及將來提高農民生活及農業進步計，應使其較大；爲顧及目前勞力過剩計，應使其較小；惟目前小農制度，爲我國經濟落後之主因，將來農業進步，又不知速率如何，在現在決定此項原則，實感困難。爲目前計，似應劃爲較小面積，俟將來將鄉村勞力移到工業方面時，再以整個單位農場，由安襄農民兼并。至一小農場實際面積，自應按各區域每種土地生產能力設計，不能一

。

八、耕者定義

耕者有其田，自應以親身能耕作之人爲耕者，但若干鄉民，管理農場之時間較親身耕作之時間爲多，此種鄉民，是否亦以耕者論？若以爲非耕者，不給土地，則必另謀生活；若以爲耕者，而給以土地，又恐荒廢地力；似應規定在某種期限內，使其有地，俾盡力自耕，同時與當地人口太少資本太缺之農戶，商訂合作辦法，使其以過剩之資本，與佃戶農工之勞力，互相調劑，暫維生活，此亦重要問題，應加考慮。

九、資金補充

土地重分之後，富有地主變成小農，原有之牲畜奮肥農具房屋等資產，多屬過剩，而貧農新領土地，一切均感不敷，此種情形，倘任其存在，則土地生產，必將減少，似應於償付地價之外，另籌資金，貸給新自耕農，以備購置所需各項工具，數額宜稍充分，償還限期及利率之規定，須較目前合理。

十、農民管理

領地之農民，應嚴加管理，如放任自由發展，恐不久仍將淪落爲貧民，而喪失土地。故應限制其將土地移轉於不自耕之人，并指導加入合作組織，扶植其經營，以利久遠。

十一、地方阻力

本省試辦扶植自耕農，感覺最困難者，厥爲地方之阻力，富農以田地被徵收，自不免藉端滋事，希圖阻撓。而一部份貧農，對此事亦不甚熱心，原因有三：(一)政府以往之信用未立，貧農深恐領得土地，將來中途或有變更，徒費勞力。(二)人民拙於積習，難於圖始，以爲多加反抗，政府或可停止辦理。(三)辦理人員之能力技術品行，未能盡合理想，且事屬草創，措置或未能完全公允。如政府決心實行，不計困難，同時採用公允合理辦法，延用才德兩全人員，此項阻力，不難消滅。

十二、將來問題

土地重分之後，立即發生之問題，爲鄉村人力過剩，失業者增多，僅恃發展工業，必不足以容納過剩之人力，似應另行規劃各種新的職業，容納農村失業之人民，使一般失業者，得有謀生之道，不至流離失所。

伍　結論

根據上述種種事實，耕者有其田遺教，在理論上實極正確，目前爲實現民主政治，安定農村經濟，必須積極推行，殆無疑義。至於各種困難，本爲一項事業在進行中所難免，倘能實心任事，自能逐漸克服。所望中央統籌全局，詳密計劃，幷多加試驗研究，

在普遍推行以前，對於人才經費資金等，務期充分準備，則推行自然順利也。

中華民國三十五年十月十日甘肅省政府主席谷正倫

附錄

湟惠渠灌溉區域土地整理辦法

三十一年四月行政院令准備案

第一條　湟惠渠灌溉區域土地之整理依本辦法之規定

第二條　本區域之界址由建設廳勘定之

第三條　本區域內之土地在整理以前由省政府依法征收之

第四條　前條被征收土地地價之補償依左列之規定

一、業經登記而無移轉者依其申報地價

二、業經登記後經過移轉者依其最後聲請登記之賣價移轉而未經申請登記者無效

第五條　前條地價之補償分五年償付之延期償付之地價按年加付利息一分

第六條　本區域內之土地經徵收後加以整理除渠道道路佔用之土地及政府保留之公用

地外一律劃分單位農場依法放領

第七條　本區域內之土地實施徵收整理及放領等事宜由省政府特設湟惠渠土地整理事務所負責辦理事竣裁撤其組織法另定之

第八條　單位農場之面積定爲二十畝至三十畝旱田定爲五十畝至一百畝

第九條　每一農民承領之面積以一個單位農場爲限

第十條　本區域農場之承領人以自耕農爲限

第十一條　本區域內土地原所有權人合於前條之規定而願承領自耕者對於本區域之農場有優先承領權

第十二條　聲請承領土地之農民超過農場數目時除前條之優先承領人外依左列次序定其承領之先後

一、在本區域從事耕作滿三年以上之農民

二、在本縣從事耕作滿三年以上之農民

三、在本省各縣從事耕作三年以上之農民

前項留住三年之期間以在保甲戶口冊上有證明者爲限

第十三條　前條第一款領地人超過應領農場數時以抽籤決定之

第一款領地人領竣有餘地時由第二款領地人承領農場不足時以抽籤決定之

第十四條　第二款領地人領竣有餘地時由第三款領地人承領農場不足時以抽籤決定之

第十五條　有左列情事之一者不得承領本區域之農場

一、有不良嗜好者

二、行爲不端不能取得保證人者

第十六條　承領農場之地價由省政府分等規定之

第十七條　前項地價之規定以征收同等地價之平均數加工程費用爲標準

第十八條　承領農場之地價承領人如不能一次繳付得分年繳付之但最多不得超過十年延期繳付之地價應按年加付利息一分

第十九條　承領之地應依法繳納地價稅

第二十條　本區域內之土地經整理放領後由省政府設特種鄉公所管理之

第廿一條　承領之農場在地價未繳清以前得發給承領人領地證書俟地價繳清以後再發土地所有權狀

承領之農場在地價未繳清以前不得移轉即地價繳清以後亦不得移轉於非自耕之人

本區域之單位農場不得分割如有繼承以一子繼承爲原則無人繼承時由政府按其承領原價收歸公有

第廿二條　承領農場之農民中途無力繳付地價時由政府收歸公有其業已繳付之地價一次償還之

第廿三條　收歸公有之農場均依本辦法之規定重行放領

第廿四條　本辦法經呈報　行政院核准後施行修正時亦同

湟惠渠特種鄉公所土地整理第一期實施方案

（甘肅省政府委員會第一一六二次會議通過）

一、本方案依照湟惠渠灌溉區域土地整理辦法并參酌地方實際情形訂定之

二、灌溉區域漏測地畆及新劃土地之地籍整理工作呈請省地政局辦理之

三、凡屬鄰近灌溉區域之農戶不分渠南渠北均予調查登記以爲放領農場之根據

四、征收土地之價格每畝最高爲一十元最低爲一百元由政府按照土地性質及灌溉情形評定之被征收土地內棗樹等附着物由承領人補償原業主其補償價格由政府議定之

五、征收土地之程序先自不在地主及登記之土地着手其次爲荒地老砂地最後爲水地新砂地

以上地價及棗樹附着物價格之評議詳細辦法另定之

六、征收土地內之樹木其登記之大樹得說明用途呈請核准予以採伐未成材之樹木一律禁止砍伐

七、農場承領人以自耕農民爲限無年齡性別之限制

八、放領農場以五口之戶承領單位農場一個爲原則超過五口者得斟酌形情增加之

九、出征壯丁家屬及鰥寡孤獨殘廢等耕作能力薄弱不能承領農場者由鄉公所組織合作農場安置之

十、本辦法經呈報　省政府核准後施行修正時同

靖豐渠淤區土地放領實施辦法

三十五年七月行政院核准

第一條　靖豐渠新舊淤區劃入公界內土地之放領悉依本辦法之規定

第二條　領地農民以調查登記者爲限

第三條　先就淤成能耕種之部份劃分單位農場配給人民領種嗣後逐年淤成陸續分配放領

第四條　單位農場之面積定爲五畝限於地形不足五畝者以副號記之

第五條　每戶承領之面積至少爲一個單位農場最多以六個單位農場爲限

第六條　每戶應領單位農場若干以該戶人口多寡及耕作能力大小定之其標準如左

甲、無地農民

一、一口至二口者配以二畝至四畝不足一單位之農場

二、三口至五口有工作能力一人者一個單位農場二人者兩個單位農場

三、六口至九口有工作能力一人者兩個單位農場二人者一個單位農場

四、十口以上有工作能力二人者三個單位農場三人者四個單位農場四人者五個單位農場五人者六個單位農場

乙、有地農民將私地加入計算之

丙、有特殊情形者不以此爲限

第七條　農場之承領人以在靖遠縣境內從事耕作三年以上之自耕農民爲限

第八條　農戶領地優先次序如左

一、工程上出力最多之船夫水手

二、工程上出力最多之本縣石匠

三、防汛時出力最多之無地農民

四、曾參加土工之貧戶

五、北灣無地農民

六、平灘堡無地貧民

第九條　有左列情形之一者不得承領本淤區之農場

一、有不良嗜好者

二、行爲不端不能取得保證人者

第十條　農場之地價視築渠放淤總工程費而定得按五年分期繳清

第十一條　地價交清後地權即歸承領人所有

第十二條　承領之農場在地價未交清前得發給承領人領地證書地價交清以後再發土地所有權狀

第十三條　承領之農場在地價未交清前不得移轉即地價交清以後亦不得移轉於非自耕之人

第十四條　單位農場不得再行分割繼承時以一子繼承一單位農場爲原則無人繼承或發生爭執者由政府按承領之原價收歸公有

第十五條　承領農場之農民中途無力交付地價時由政府收歸公有其業已交付之地價一次償還之

第十六條　收歸公有之農場依本辦法之規定重行放領

第十七條　承領農場農民無力耕種者除請農行土地金融處以舖砂貸款等辦法扶植外前兩

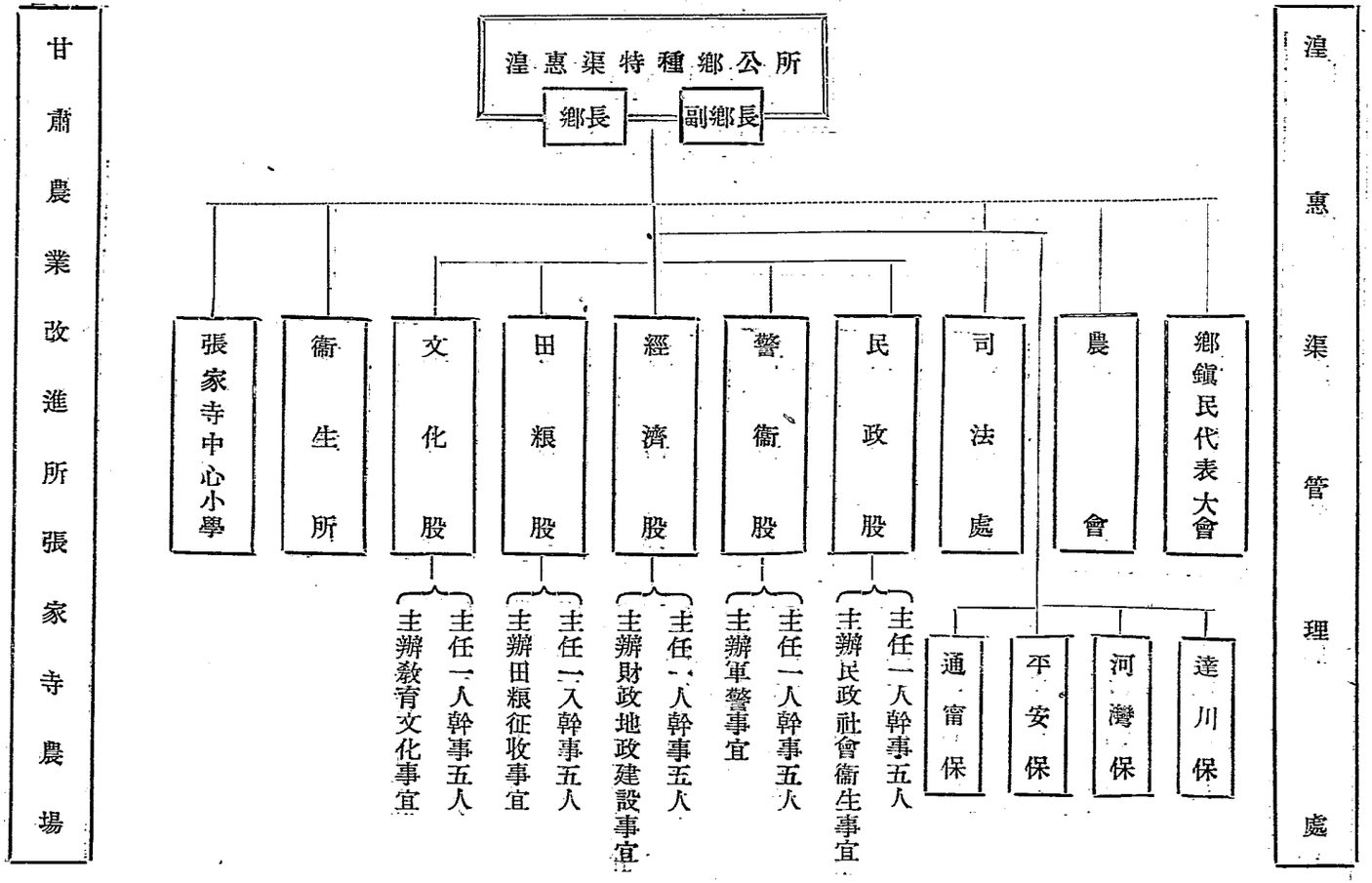
年免交地價第三年起每年交所領地價總數三分之一

第十八條　本淤區之土地放領後由省政府設管理處暫行管理俟工程費收還後歸主管機關按照法令整理經管之

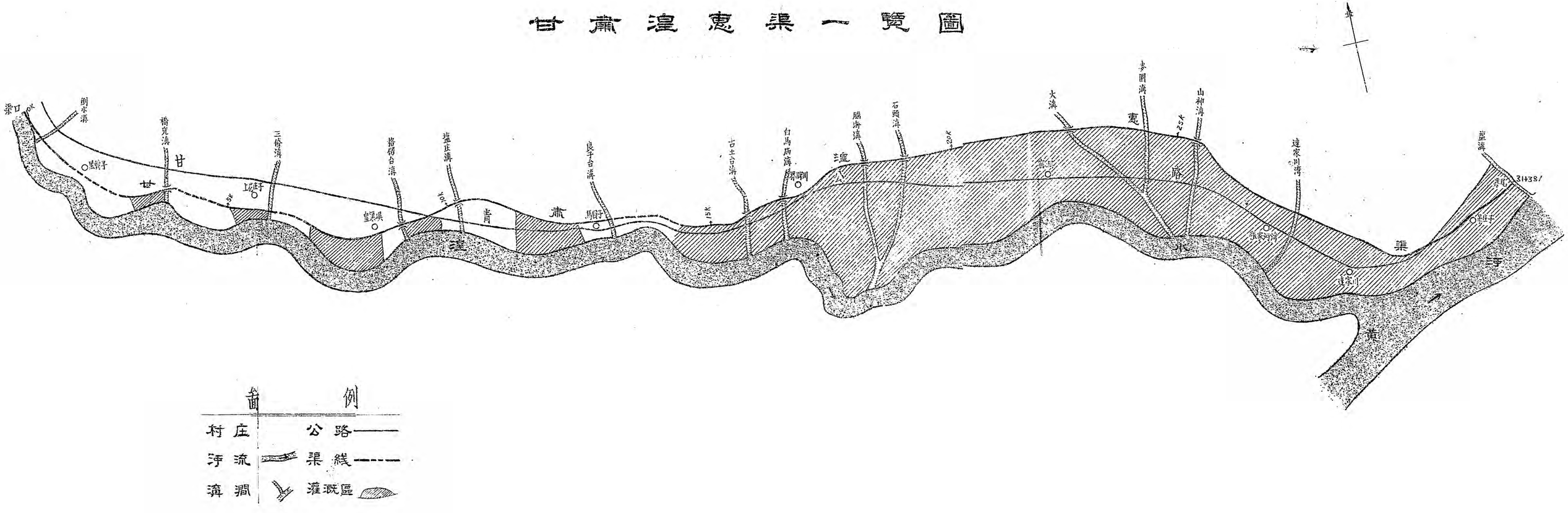
第十九條　農民領地後一年經考核不能努力耕種或業他務者即將領地收回並罰辦之

第二十條　本辦法經呈報　行政院核准後施行修改時亦同

甘肅湟惠渠特種鄉公所組織系統表

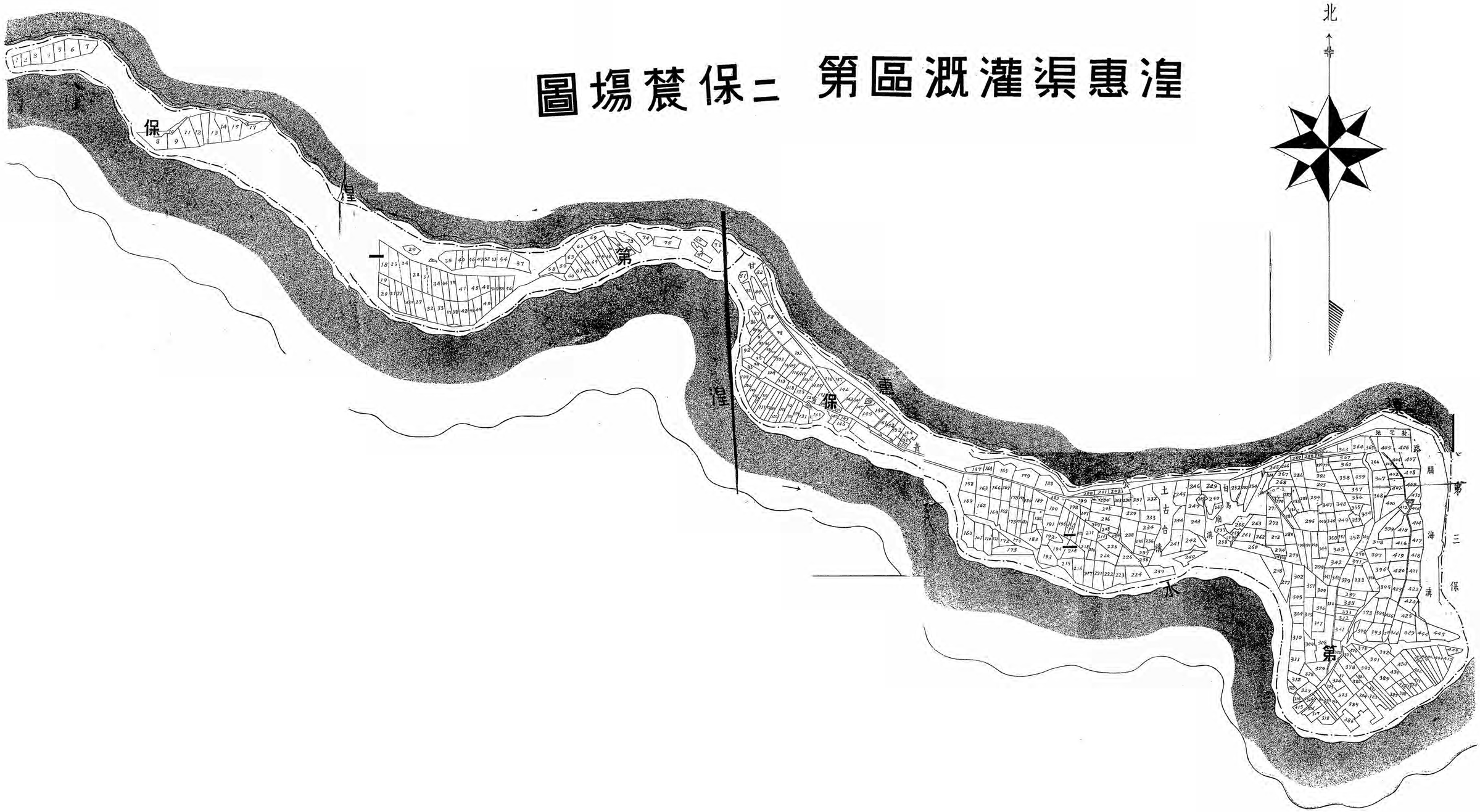


甘肅湟惠渠一覽圖



北
渠口
倒水溝
橋兒溝
三條溝
格楞台溝
塩庄溝
良子台溝
古土台溝
白馬廟溝
腦海溝
石頭溝
大溝
麥圍溝
山神溝
達家川溝
塩溝
甘
肅
青
湟
湟
惠
路
水
渠
黃
河
圖例
村庄
公路
河流
渠綫
溝澗
灌溉區

湟惠渠灌溉區第二保蓑場圖



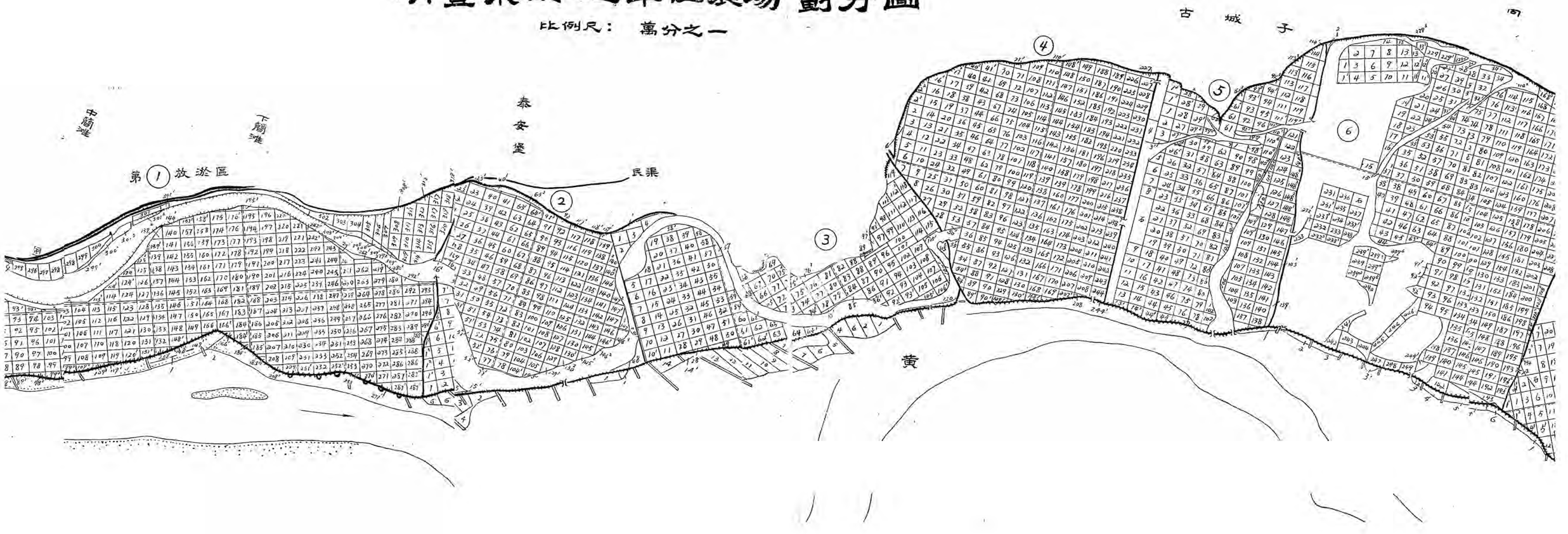
1:15000

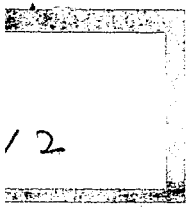
湟惠渠灌溉區第二四保甘場圖

1:15000

靖豐渠淤地單位農場劃分圖

比例尺：萬分之一



55
447751

12