

地籍整理

行政院新聞局印行

中華民國三十七年三月



7.2
609
諸葛平

地籍整理

地籍整理目錄

一、地籍整理與土地政策

(一)我國現階段之土地政策

(二)地籍整理內涵

(三)地籍整理爲推行土地政策之基礎

二、地籍整理方法

(一)地籍測量

(二)土地登記

三、推行地籍整理機構

(一) 中央機構

(二) 地方機構

四、人員經費與儀器

(一) 人員之來源

(二) 經費之來源

(三) 測量儀器之來源與修造

五、各省市地籍整理概況

地籍整理

諸葛平

地籍整理與土地政策

(一) 我國現階段之土地政策

我國之土地政策，爲三民主義之土地政策，亦即民生主義之土地政策。綜觀 國父遺教，論及土地問題之要點有四：曰「平均地權」，曰「耕者有其田」，曰「地盡其利」，曰「土地公有」。「平均地權」以地主報價，照價徵稅，照價收買，漲價歸公爲手段，保持土地私有形式，而以因政治之改良，社會之進步之增價歸公，削減地主之不勞而穫，制止土地投機。復以限制佃租，保障佃權，使農民易於獲得土地，以實現「耕者有其田」。促進「地盡其利」完成「平均地權」理想，其理論根據則爲「土地公有」。自「土地非爲人類所創造」之一公有觀念出發，故又主張天然富源不得爲私有，而市地得以照價收買辦法收爲市有，以實現漲價歸公。

「平均地權」之主張提出最早，實爲土地政策之總綱，「耕者有其田」亦可納入其範疇之中，故曰：「我們要怎麼樣能够保障農民的權利？要怎麼樣令農民自己可以多得收成？那便是平均

地權的問題。「又云：「至於將來民生主義真是達到目的，農民問題真是完全解決，是要耕者有其田」。

基於上述原則，近年來地政措施，除加速地籍整理，以奠立基礎外，復採取下列各步驟。爲論述方便起見，仍分爲四點說明：

甲、「平均地權」方面：認爲漲價歸公本執行上有實際困難，而其辦法又偏於地價稅政策，故以征收地價稅，土地增值稅，荒地重稅爲執行政策之手段；而令增值稅增值至某一限度時，其稅率由累進達於百分之百，亦即全部歸公，此雖與國父之主張稍有出入，然以願及實際困難，目前不得不暫時從權變通辦理。

乙、「耕者有其田」方面：第一、保障佃農，使地主感於政令之嚴格限制，自願放棄土地，如是多數農民可於政府法令之扶助下，轉化而爲自耕農。第二、扶植自耕農，由土地金融機關舉辦低利農貸，予自耕農以經濟之扶助，並加以管理，使不致喪失土地，淪爲佃農。第三、以土地債券或現金徵收土地，劃分單位，創設自耕農場，授予農民自耕。

丙、「地盡其利」方面：與農林水利等部門有關，牽涉較廣，而地政部門則以荒地空地重稅，使地無閒置，以盡其利；實施土地重劃，俾合經濟使用，以增其效，創設集體農場，集中經營管理，以利農業機械化。

丁、「土地公有」方面：以法令限制地權，保持一部份土地公有，以徵收手段，變私有爲公有，以登記清理公地。

此外并試行經緯綫測量，以經緯綫劃分地籍區，期於將來能成一自治單位，以便政治、經濟、國防……等設施。

(二) 地籍整理內涵

地籍整理之內涵，依土地法第卅六條之規定，包括地籍測量及土地登記。其實施程序，爲首用科學方法，依照業主所指境界，精密測定地籍原圖，并於測量之同時，施行地籍調查，舉凡業主及佃戶姓名住址，坐落、四至、地目、地價、使用狀況，以及原有畝分等，無不詳爲調查，以期明瞭土地之真實情況。繼則依地籍圖劃分并公佈登記區，同時公佈登記期限，辦理土地總登記，由土地所有權人或他項權利人填具聲請書，連同契據及其他有關文件，作土地所有權或他項權利登記之聲請。該項證件，如經審查無訛，即行公告，在兩個月以內，無人提出異議，始可作所有權或他項權利之登記，發給土地所有權狀，或他項權利證明書。是項書狀，不僅可以代替原有契據，且可獲得法律上更明確之保障，發生絕對效力。

土地總登記開始前，應有標準地價之規定，其法：先就地價相近，及地段相連或地目相同之

土地，劃分地價等級，然後在各等級中抽查宗地最近二年內之土地市價，或收益價格，而取平均數，爲各該地價等級之平均地價，此平均地價，經該管市縣地政機關，報請該管市縣政府公布後，即爲標準地價。業主聲請登記時所申報之地價，即以此標準地價爲標準，但得爲百分之廿以內之增減。

(三) 地籍整理爲推行土地政策之基礎

欲明瞭地籍整理在推行土地政策上之重要性，及何以我國地籍至今尙待整理之原因，須先明瞭我國整理地籍之歷史。

關於我國之土地制度，史不絕書，遠在三代時即有所謂貢、助、徹稅法。行井田制。孟子曰：「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一也。徹者，徹也。助者，籍也。龍子曰：治地莫善於助，莫不善於貢，貢者較數歲之中以爲常，樂歲粒米狼戾，多取之而不爲虐，則寡取之。凶年糞其田而不足，則必取盈焉。爲民父母，使民盼盼然，將終歲勤動，不得以養其父母；又稱貸而益之，使老稚轉乎溝壑，惡在其爲民父母也？夫世祿，滕固行之矣。詩云：『雨我公田，遂及我私』。惟助爲有公田。由什觀之，雖周亦助也」。又曰：「清野，九一而助，國中，什一使自賦。卿以下必有圭田；圭田五十畝，餘夫廿五畝。死徙無出鄉，鄉田同井，出

入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。方里而井。井九百畝，其中爲公田。八家皆私百畝，同養公田。公事畢，然後敢治私事，所以別野人也」。根據朱註：「夏后氏五十而貢，蓋一夫授田五十畝，每夫計其五畝之入以爲共，是爲什取其一。殷人七十而助，其井田之制以六百卅畝之地劃爲九區，區七十畝，中爲公田。其外八家各授一區，是爲私田。但借其力以助公田，不復稅其私田，故曰助。周人百畝而徹，一夫授田百畝，八家同井，耕則通力合作，收則計田均分，大率民得其九，公取其一，是爲百畝而徹」。是爲我國最早之集體農場制。

春秋以降，羣雄割據，魯宣公十五年初稅畝，履畝而稅，已入於土地私有時代。其後秦孝公用衛鞅爲相，封於商，如是一軼以三晉地狹人貧；秦地廣人寡，故草不盡墾，地利不盡出；於是誘三晉之人，利其田宅，復三代無知兵事，而務本於內；而使秦人應敵於外。故廢井田，制阡陌；任其所耕，不限多少。數年之間，國富兵強，天下無敵」。〔杜佑：通典田制〕廢井田，開阡陌，不禁兼併，土地私有遂成定局。

自是以後，兼併之風日甚，漢董仲舒曰：「古者稅民，不過什一；……至秦則不然，用商鞅之法，改帝王之制，除井田，民得買賣。富者田連阡陌，貧者無立錐之地」。〔漢書食貨志〕乃倡限田法，建議於武帝曰：「古井田法雖難卒行，宜少近古，限民名田，以贍不足，塞兼併之路。〔顏師古註曰：名田，占田也，各爲立限，不使富者過制，則貧弱之家可足也〕」。〔漢書食

貨志）此議至哀帝時，始預備實行。其辦法爲「諸侯王，列侯皆名田國中，列侯在長安，公主名田縣道，及關內侯吏，民名田，皆毋過卅頃」。（漢書食貨志）然終未貫徹施行。

王莽篡漢，行新政，創均田，欲恢復井田制，故有：「予前在大麓，始令天下公田口井。」（師古曰：計口而爲井田。）……今更命天下田曰王田，奴婢曰私屬，皆不得買賣。其男口不滿八，而田過一井者，分餘田予九族鄰里鄉黨，故無田今當受田者，如制度。敢有非井田聖制，無法惑衆者，投諸曰腐，以禦魘魅。」（漢書王莽傳）然以在位不久，未能暢行。迄南北朝，五胡亂華，地籍混亂，後魏高祖納李世安之言，行均田制。至文帝太和九年（公元四八五年）頒均田詔曰：

『諸男夫十五以上，受「露田」四十畝，婦人廿畝。奴婢依良；丁，牛一頭，受田卅畝；限四牛，所授之田，率倍之；三易之田，再倍之；以伊耕作及還受之盈縮。諸民年及課，則受田；老免，及身沒，則還田，奴婢牛，隨有無以還受。』

諸「桑田」不在還受之限。……男夫一人，給田卅畝，課時餘種：桑五十樹，棗五株，榆三根。

「非桑之土」，夫給一畝，依法課時榆棗，奴各依良，限三年種畢，不畢，奪其不畢之地。於桑榆地分雜時餘果，及多種桑榆者不禁，諸應還之田，不得種桑榆棗果；種者以違令論。地入

還分，諸桑田皆爲世業，終身不還，恒從現口：有盈者無受無還，不足者受種如法。盈者得賣其盈，不足者得買其不足，不得賣其分，亦不得買過所足。

諸「麻布之士」，男夫及課，別給麻田十畝，婦人五畝，奴婢依良，皆從還受之法。……

諸民有新居者，三口給地一畝，以爲「居室」；奴婢五口給一畝。男女十五以上，因其地分口，課種菜五分畝之一。……

諸遠流配謫無子孫及戶絕者，墟宅桑榆，盡爲「公田」，以供授受。……諸宰民之官，各隨地給公田：刺史十五頃，太守十頃，治中別駕各八頃，縣令郡丞六頃，更代相付，賣者坐如律。

（《魏書食貨志》）

均田之制乃立，效亦頗著，北齊、北周、隋唐因之，唯稍加損害而已。

北宋郭諮創千步方田法，以千步爲一大方，計積四十一頃，六十六畝，一百六十步，百步爲一小方，計積四十一畝，一十六步。王安石變法，重修方田法，宋史食貨志曰：「神宗患田賦不均，熙寧五年（公元一〇七二年）重修訂方田法，詔司農以均稅條約并式，頒之天下。以東西南北各千步，當四十一頃，六十六畝，一百六十步爲一方。歲以九月，縣委令佐，分地計量，隨陂原平澤而定其地，因赤淤黑墟而辨其色，方量畢，以地及色參定肥瘠，而分五等，以定稅則。至明年三月畢，揭以示民，一季無訟，即書戶帖連莊帳付之，以爲地符。均稅之法，縣各以其租額

稅數爲限，歸營收燈奇零：如米不及十合，而收爲一升；絹不滿十分，而收爲一寸之類，今不得用其數均攤增展，致溢舊額，凡越額數皆禁。若瘠鹵不毛，及衆所食利，山林陂塘，溝路墳墓，皆不立稅。凡方田之角，立土爲峯，植其野之所宜木以封表之，有方帳、有莊帳、有甲帖、有戶帖、其分煙析產，典賣割移，官治契，縣置簿，皆以今所方之田爲正。其法較爲詳密，粗具測量、調查、估價、登記、發狀、立冊之形，較以往爲進步。惟以無科學之處理，更未經科學之精密測量，因之有利亦復有弊：其利則有一方爲之帳，而步畝高下丈尺不可隱，戶給之帖，而升合尺寸無遺。以買賣，則民不能容其巧，以推收，則吏不能措其姦。今文籍具在，可舉而引。其弊則方量田畝之官「憚於跋履，并不躬親行纜柏峯：驗定土色，一付之胥吏，致御史臺受訴有二百餘畝，方爲廿畝者；有二頃九十六畝，方爲十七畝者，虔之瑞金縣是也。有租稅十有三錢，而增至二貫二百者，有租稅廿七錢，而增至一貫四百五十者，虔之會昌是也」。（宋史食貨志）

明太祖朱元璋以布衣得天下，出身農民，對於官吏魚肉農民，自極明瞭，故「太祖以郡縣吏徵收田賦，輒侵漁百姓，令有司科民土田以萬石爲率，設糧長正副各一，以田多者充之，督其鄉租賦。歲七月縣委官偕至京師，以黃紙書戶口丁糧，上於戶部，名曰黃冊，以除其弊。至洪武廿年，復令國子監分行州縣，隨糧定區，區設糧長，量度田畝方圓，次以字號，悉書田主氏名，田畝尺度，編類爲冊，狀若魚鱗，曰魚鱗冊。與黃冊參資拾覈，而貼脚脫寄之弊亦除。即按黃冊以

戶爲主，詳具舊管、新收、開除、實在之數爲四柱式。魚鱗冊以田爲主，諸原坡墳衍下濕沃瘠沙鹵之別畢具，魚冊爲經，土田之訟質焉；黃冊爲緯，賦役之法定焉。至此，整理地籍之方法，與現代更爲相近。

明季以後，幾經變亂，魚鱗冊籍，散佚殆盡，致徵稅乏其依據。清末胡林翼撫湖北，張之洞撫山西，均有清理田畝之議，而無具體辦法。迄民初，成立經界局，特任蔡鍔爲督辦，訂定各種法規。惜袁世凱帝制自爲，工作進行亦多受阻滯而停止，致整理地籍工作，延遲十數年。

民國十九年土地法公布，但未實施，查自十八年以後，爲應財政需要，各省先後所舉辦之土地陳報，仍繼續推行，惟此種陳報工作，其土地既未經正式測量，亦未經依法估價；雖發管業執照，而無絕對效力，故經辦土地陳報之區，仍須再辦地籍整理，浪費人力財力，固毋論已；而病民擾民，猶復時有所聞，以是迄今未再續辦。

地籍整理中之地籍測量，在清末光緒卅二年已採用現代科學方法完成江蘇之寶山崑山兩縣。爾後時斷時續，以迄於今，而土地登記則實已民國十一年之不動產登記爲嚆矢，至今無論測量或登記，均已良好之基礎。

綜上以觀，歷代帝王對於土地之清理均極重視，無論其土地政策如何，均非先爲測量登記不爲功。近世土地問題日臻複雜，如欲一一處理得當，必先以地籍整理爲基礎，更不待言。

二、地籍整理方法

(一) 地籍測量

甲、地籍測量之重要性

我國歷代整理地籍，胥先爲丈量；而東西各國，多有窮數十年時間，費鉅量金錢，以完成其全國地籍測量者，其故安在？曰：欲一勞永逸耳。蓋土地一經科學方法測量，則其大小位置，均載諸圖籍，經界分明，瞭如指掌，且亦極爲確定：雖欲大而有所不能，欲小亦不可得，實緣圖幅之面積爲一常數，其中經界如有變動，則勢非挹此注彼不可，如此反覆挹注，謬誤滋多，所謂牽一髮而動全身，必至全部重側而後可也。

土地一經測量，則其全般狀態無所逃避，故欲爲澈底之整理，非舉辦測量不可。

地籍測量之功用，約言之有下列數事：

子、確定產權 在昔人民管業，率以契據爲根據，面積多少，既不精確，坐落四至，復多簡括，豪強侵佔，糾紛時起。因無圖籍以爲佐證，故解決困難，倘一經測定，則按圖索驥，無可置辯，雖狡黠者流，亦無可施其伎倆矣。

丑、厘正賦稅 我國土地，多未經正式測量，縱有丈量，亦非用現代方法。況所立簿冊，散佚殆盡，課稅之所依據以致有田無糧；有糧無田之現象，所在皆有。既失公允，復短稅收，果經測量，則何者爲某甲之田？何者爲某乙之地？面積若干？價值幾何？均一一載明，無可逃避，按值課稅，自不致無所措手矣。

寅、經濟使用 農民對於土地之使用，因乏科學知識或限於主權，未能達於理想，則因有地籍調查可據以統制，導於合理地步。

卯、便利重劃 地籍圖上各種土地之經界分明，其有畸零不整，不合經濟使用者，可依法爲交換合併，施行土地重劃，更可依其形勢，作都市設計。

辰、分類統計 我國土地面積，素無精確統計，以言分類，更無論矣，經過地籍測量之土地，可依其地目，分類統計，市地若干？農地幾何？道路河流，以及荒山閒地，均可得到可靠數字，且可藉以推知農產數量。

巳、管理容易 地籍圖冊，按區按宗編號，如戶籍然，知其號數，不難一索即得。

午、分配方便 凡土地過於集中之地，欲重行分配，可就圖計劃，省時省事。

未、清理公地 凡公地之不明者，一經測量，不難清出，可得而統計利用。

申、荒地開墾 土地經過測量，可知荒地面積多少，即可正確設計，招民承墾。

西、便於徵收 實施土地徵收，可按圖計劃，不必再事測量及調查。

綜上所述，均爲顯而易見之事實；至於建國大綱列「土地測量完竣」爲完成地方自治之要件，及土地法規定「辦理土地登記前，應先辦地籍測量」，則其重要性更可想見。

乙、地籍測量程序

地籍測量係全國一致之要求，應有其全國性，既非限於一城一地，亦非限於一時一事，故一開始即應就全國着眼。使全國各地同時舉辦，則彼此所測之圖，終有相接之一日。吾人習知地球爲橢圓體，地面非爲平面，以此曲面上之事物描繪於一平面上，即令爲一小部份，已甚困難，況以我國面積之大，其複雜不難想像。故若各地同時舉辦地籍測量，則彼此圖幅如何能密接無間，使不致重疊或分離之聯繫問題，當首應注意。爲欲達成此一目的，則方法與精度之一致，亦最爲重要。我國現行地籍測量，關於變曲面爲平面方面，爲採用蘭字氏之投影，而其他進行方法與程序，則如下述：

子、三角測量 三角測量之目的，在於地面選定適當之三角點，并求出其與地位置（經緯度及方位角）及高程，以爲爾後測量之依據；亦可謂測量之基礎工作。

決定三角點平面位置之方法有二：一爲用天文觀測法直接觀測天體——如太陽及北極星與其他恒星，以求出其位置；一爲利用各三角點所構成之三角形，與由儀器觀測所得之各內角，根據已

知位置之三角點推算。在三角測量進行中，二者並用。至其高程，亦可由直接間接兩種方法求得：直接法為施行水準測量，直接求出各點之高程，間接法則自己知高程之點，利用儀器所測得之頂天距離（或棄直角）以行推算。地籍測量需要者為平面位置，高程僅供參考而已。

圖三角點之位置各個獨立，一點之位置不因觀測人員與時間之不同而異，故若以之為地籍測量之依據，則雖各地同時或先後舉辦，均能銜接，此所以測量戶地之先必須行三角測量以為控制也。

三角測量之程序為：第一、選點，先在地面平坦之處選定基線（因三角形必須有一已知邊以行推算），由此基線出發選定適當三角點，并豎立標旗以作標識。第二、造標埋石，於三角點之所在地豎立金屬或木質標，并於其下埋置標石，以為觀測之標的，與點之永久標記。第三、基線測量，直接精密量出基線之長度。第四、觀測，用經緯儀觀測各三角點之方向角，旨在求出各三角形之內角，以便推算；并觀測兩點間之頂天距離，以為高程計算。位於基線兩端之三角點，且應行天文觀測，以求其獨立位置。第五、計算，用數學方法，根據觀測結果，求出各點之位置與高程。凡此乃係指在無三角點可資利用之地區工作而言；如有兩點以上之三角點可用，則基線及天文觀測可省略。

基線之端點，須與各已知高程之點聯繫，以便作投影計算，故在基線測量之過程中，尚須作