

218
胡次威主編

地方行政實務叢書

土地行政

董中生著

大東書局印行

地方行政實務叢書編纂緣起

地方行政，對於國家政治，尤其對於人民生活，關係最爲密切。沒有地方行政辦得不好而國家行政能够走上軌道，人民生活能够得到幸福的！這種情形，過去如此，在實施憲政以後，尤其如此。

中國的政治，已因憲法公布轉換一種新的方向；地方行政，也將要隨着這個新方向而有迅速的進展。在這時期爲了實施憲政後地方行政的參考，爲了地方行政人員的需要，也爲了補救地方行政專著的缺乏，而有一套包括地方行政全部業務的著作似乎很合時宜，這便是地方行政實務叢書編纂的緣起。

本叢書係根據憲法所定的省縣地方事務，並參酌實際的地方行政，共分爲二十二種。他的名稱所以稱爲地方行政叢書，而不稱爲地方自治叢書，其理由甚爲簡單，因爲地方行政一詞不僅專指自治行政，國家的委辦行政也包括在內。

本叢書係主編人受大東書局的委託，特意約請具有豐富學識及地方行政經驗的人士，分別執筆。我們不敢說一定能够達到編纂本書所預期的目的，但是至少可以表示出對於中國地方行政的推動和改革，也就是對於中國政治的刷新和人民生活幸福的增進，有着深切的注意。

中華民國三十六年十二月

主編人胡次威謹識

序

土地行政，單獨成爲有系統的行政制度，在我國還是新近的事。雖然這十幾年來，我們都在參加土地行政和一般的地方行政，但是平時因多注意於本身的主管事務，對這一類專門問題的研究和參考材料的搜集，反而感覺到不够普遍和深入，所以這本書的內容，如果有欠充實欠精到的地方，那是要請讀者原諒的。

土地行政是一種專門行政，它的業務要以專門的科學智識做基礎。例如：討論測量問題，要有一般的自然科學智識，討論土地政策，要有一般的社會科學智識。但是我們認爲地政範圍在一天天地擴大，受正式地政教育的人數一定有限。同時我們以爲土地政策的推行，必須要造成一種社會運動，才有力量。希望一般的社會人士，和擔負普通行政責任的先生們，都來注意這一個建設新中國必須解決的土地問題。所以這本書是以深入淺出的方法寫成，主要的目的，想給一般沒有受正式地政教育的朋友研究的。當然更希望地政界的先進們多給我們指教。

本書共分七章，除首尾二章，一爲總論，一爲結論外，餘第二章地籍整理，爲地政的基本工作。第三章的定地價和地價稅，凡在辦理地籍整理的地方，都接着開辦的，所以經驗比較豐富，各項問題亦都討論已有定案。本書對這二章的篇幅，特予縮減。第四章土地使用，第五章地權處理，則已涉及土地政策問題，各地尙鮮辦有特著成效的，本書均略增篇幅，詳爲討論。關於綏靖

區土地處理問題，亦另設專章研究，因這一特殊問題，在目前是亟待處理的。

最後，本書承姜若志同志整理全部材料王非學兄代爲詳密校訂，併此誌謝。

董中生民國三十六年冬於淮陰。

地方行政實務叢書目錄

- | | |
|----|----------|
| 1 | 地方行政通論 |
| 2 | 省縣教育 |
| 3 | 省縣衛生 |
| 4 | 省縣實業 |
| 5 | 省縣交通 |
| 6 | 省縣財產 |
| 7 | 省縣公營事業 |
| 8 | 省縣合作 |
| 9 | 省縣農林 |
| 10 | 省縣水利 |
| 11 | 省縣漁牧 |
| 12 | 省縣工程 |
| 13 | 省縣財政及省縣稅 |
| 14 | 地方公債 |
| 15 | 省縣銀行 |
| 16 | 省縣警衛 |
| 17 | 省縣救卹 |
| 18 | 省市政 |
| 19 | 人口行政 |
| 20 | 土地行政 |
| 21 | 機關管理 |
| 22 | 委辦行政 |

地方行政
實務叢書

土地行政目錄

第一章 總論

第一節 土地問題和土地行政……………一

第二節 土地行政與其他行政之關係……………四

第三節 土地行政的機構……………七

第四節 土地行政的經費……………一六

第五節 土地行政的幹部……………二〇

第二章 地籍整理……………二五

第一節 地籍測量……………二五

第二節	土地登記·····	三四
-----	-----------	----

第二節	土地陳報·····	四五
-----	-----------	----

第三章	定地價和地價稅·····	五三
-----	--------------	----

第一節	地價的估定和申報·····	五三
-----	---------------	----

第二節	土地稅·····	六〇
-----	----------	----

第四章	土地使用·····	六九
-----	-----------	----

第一節	耕地租用·····	七三
-----	-----------	----

第二節	荒地使用·····	七七
-----	-----------	----

第三節	農地使用制度之建立——合作農場·····	八〇
-----	----------------------	----

第四節	房屋及基地使用·····	八五
-----	--------------	----

第五節	土地重劃·····	九一
-----	-----------	----

第五章	地權處理和土地征收·····	九七
-----	----------------	----

第一節	公有土地之管理·····	九七
-----	--------------	----

第二節	私有地權之限制·····	九八
-----	--------------	----

第三節	外人地權之處理·····	九九
-----	--------------	----

第四節	扶植自耕農·····	一〇三
-----	------------	-----

第五節	土地征收·····	一〇八
-----	-----------	-----

第六章	綏靖區土地問題之處理·····	一一三
-----	-----------------	-----

第一節	中共土地政策與綏靖區當前之問題·····	一一三
-----	----------------------	-----

第二節	綏靖區土地處理辦法之內容·····	一二一
-----	-------------------	-----

第三節 解決綏靖區土地問題之原則與步驟……………一二五

第四節 解決綏靖區土地問題之實施辦法……………一二六

第七章 結論……………一四五

地方行政
實務叢書

土地行政

董中生著

第一章 總論

第一節 土地問題和土地行政

所謂土地問題，簡單說來，就是人地關係的失調問題，這裏可以分爲兩方面：（一）人與地之間直接關係的失調，此即通常所謂土地利用問題；（二）人與人之間因土地而發生之關係的失調，此即通常所謂土地分配問題。茲就我國土地利用問題，先作簡單最明顯的剖析如次：

（一）我國人口，佔全世界人口百分之二十一，但土地只佔全世界面積百分之八，又因氣溫、雨量、地勢、土壤等自然因素的限制，可耕地，只佔全國面積四分之一，更因受種種經濟的和社會的因素之限制，據可靠統計，已耕地只佔可耕地百分之二十九，以現有耕地，分給現有人口，每人平均只能攤得三市畝。

（二）由於農人多，耕地少，所以我國農場便一般地過小，而且每一農場的耕地，又多爲形狀不一的細碎地塊，以致造成資本與勞力的浪費，阻礙土地利用方法的改進，結果產量特別的低，這是人民生活窮困的基本原因。

(三)土地利用，重在能因地制宜，但我國宜林地帶，往往伐林植穀，宜牧地區，亦往往闢爲農田，養魚及可供灌溉的湖泊，亦每改爲作物地，結果得不償失。況且我國科學落後，地利未盡，不能利用機器耕田，要建立現代化國家，非急起直追迎頭趕上不爲功。

(四)至於工商業發達以後，我國各地都市隨之發展，但因市政當局，未能預爲注意市地利用問題，致都市土地未能得合理的使用，不僅都市交通、衛生、市容等均受影響，市民個人在經濟上和精神上，都時受重大的損害。

再就我國土地分配問題來作簡單的分析如次：

(一)在三個半世紀以前集體所有地，（如國家地方社團氏族宗教團體學校等所有地）尙佔全體耕地面積的一半，現在全部耕地中集體所有地祇佔百分之七，其餘已盡成私有地。

(二)在土地私有制下，我國雖沒有像英國和普魯士的大地主階級，但各地亦有少數的大地主，至於中小地主，則普遍存在，大地主們，把土地出租給貧苦小農，壓榨小農的骨髓血汗，再去添購土地，或去放高利貸，或去做投機勾當，甚至用作官場活動的本錢。據統計，在全國與耕地有關之總戶數中：地主僅佔百分之三，而其所有地，竟佔全國私有土地總面積百分之二十六；在總戶中佔百分之七的富農，亦擁有全體土地百分之二十七；中農佔總戶數百分之二十二，所有土地佔全體土地百分之二十五；至於總戶數中佔有百分之六十五的貧農僱農，他們所有的土地，只有耕地總面積的五分之一；而且地主富農所有的土地，通常多爲土質較肥，位置較優，貧農大眾所有的，都爲較下級的土地。

(三)地權分配不均的結果，大多農民，須完全向地主租借土地，我國的租佃制度，又極不完善，據統計百分之七十的租佃爲不定期，地主可以隨時收回土地另租他人；定期租佃，只佔百分之八，且有三分之二都是三年以下的定期，其餘的才是永佃。我國的租佃制度，地租又太高，在穀租和分租制之下，佃農每年須將農產物二分之一左右繳納地租，並且還有勞役、獻物等等額外的負擔。

由上面看來，可見我國土地問題是如何的嚴重，如何的急待解決了。

解決土地問題的方針與計劃，謂之土地政策，根據土地政策的內容，訂成具體條文，是爲土地法令，依照土地法令之規定，而付諸實施，是爲土地行政，土地行政（簡稱爲地政）既是執行土地法令之行政，他的範圍當以土地法令爲依歸，現在我國土地法令中，最重要的當然是國民政府三十五年四月二十九日公佈的土地法，與土地施行法，其次則爲政府歷年頒布的補充法令。土地法第三條規定：「本法除法律另有規定外由地政機關執行之，」是土地法一切規定，除法律別有規定外，皆爲地政機關應負責執行的事項。爲便於論述計，本書分爲地籍整理、地價、和地價稅、土地使用、土地重劃及綏靖區土地之處理五項，分別說明其大要。

此外更重要的是我們要認清土地行政的目標。在建國大綱上總理說得很明顯，即「建國之首要在民生，」民生主義有兩大目標，即（一）節制資本，（二）平均地權。節制資本之重點雖不在土地，但與土地有密切關係，在過去中國所謂資本家，不少是由土地投機而來，以投機方式，促進地價上漲而坐收不勞而獲之利；若以平均地權的方法，則可防止土地投機，打銷資本之集

中。其次平均地權的方法：乃是地主報價，照價抽稅，照價收買，漲價歸公。要實現民生主義，當以地政爲主要工作，進一步說，解決土地問題，乃是實行三民主義的重心，由此可見地政工作，是件很重大的工作。總理昭示我們要立志做大事，我們要做的大事，乃是實行三民主義，這種大事業，是從事地政工作同志的責任，我們必須負起責任，抱定決心去實行，以期其成功。

第二節 土地行政與其他行政之關係

(一)土地行政與經濟行政 現代經濟行政的要目，不外農、礦、工、商，而經濟行政之心，則不外生產與分配二項，十八世紀以前，各國資源未盡開發，資本未甚集中，故其經濟行政以生產爲中心，着重於利用資源，增加財富，農、林、工、礦等皆以土地爲生產之媒介，欲謀其發展，則土地測量、土壤調查、地質探驗等項，均爲不可缺少之步驟，是生產的經濟行政，已涉及土地行政之範圍。十八世紀以後，各國財富漸見集中，勞資之鬭爭日趨激烈，故其經濟行政漸以分配爲中心，藉使社會財富能獲得合理之分配，如勞資利益之調和，自耕農之扶植，佃租之改革，同爲經濟行政之重要措施，故其內容之涉及土地行政亦廣，甚至其部份行政即爲土地行政之本身。總之土地行政的措施，有裨於工商之改進，農礦之開發，生產之平衡，分配之公允，均甚密切，其對於經濟行政，實已處在基層的地位。

(二)土地行政與財務行政 土地行政與財務行政關係最密切的有二：

1. 從稅源方面看：我國爲農業國家，田賦爲重要稅收之一，但因久失整理，冊籍散失，流弊

叢生，因之有田無糧，有糧無田，地多糧少，地少糧多等現象到處皆是，政府收入減少，人民負擔加重，欲謀收支平衡，解決財政困難，自非整理地籍，利賴於土地行政不爲功。

2. 從穩定幣值方面看：紙幣之發行，須有充分之金屬貨幣與有價證券爲準備，若紙幣發行之數量過多，準備金之數量相對減少，則幣值卽呈動搖形勢，此在國家陷入戰爭狀態時，更爲顯著。若能事先整理地籍，以土地爲擔保，發行證券，再以所發證券爲擔保發行紙幣，其價值當易穩定，此以第一次歐戰後之德國地租馬克，可爲例證。

由上述兩項看來，可見土地行政有助於財政行政至大且鉅。

(三) 土地行政與軍事行政 近代科學昌明，機械發達，自然地理的險要，雖不能卽爲決定軍事勝敗的唯一條件，但也不失爲重要因素之一，故地形地勢之測量，山川河谷之繪製，實爲軍事建設之第一步工作。且現代戰爭，爲整個國家經濟力之角逐，故戰爭一開，經濟資源，實爲勝敗之決定因素，而土地爲生產之重要要素，凡軍民之食糧，工業之原料，莫不仰賴於土地，故土地之計劃的生產，合理的分配，使與軍事需要密切配合，實爲建設國防之重要措施。

(四) 土地行政與水利暨交通行政 水利行政是指一般水利事業之經營：如開闢溝渠，以利灌溉，排洩蓄積，以便墾殖，建堤築堰，以利水力，挖土鑿灘，以暢航運等等交通行政，則以路線爲主。凡此各種工程實施興建時所需之基本工作，如地形測量，土壤調查，地質探驗，土地征收等等，莫不有待於土地行政之協助，預爲先驅，然後進行可收成效。反之，水利建設，交通建設，如有成果，對於土地行政中之荒地拓殖，農地改良，土地價值等項，亦有莫大之影響，兩方

行政之關係，十分密切。

(五)土地行政與糧食行政 糧食行政的主要業務有二：第一是增加糧食生產，第二是調整糧食分配。從增加糧食生產方面看，不論從量的方面，擴張耕地之面積，或從質的方面，提高耕地之生產力，均有賴於土地行政之預爲措施，然後功效可顯，觀成可期。從調整糧食分配方面看，在調整之前，必先明瞭糧食之分佈，然後才有依據，分配始不致偏枯。若土地行政辦理妥善，地籍整理完畢，則此問題自可迎刃而解，故土地行政，實爲糧食行政之基礎。

(六)土地行政與社會行政 中國之社會問題，主要即是農民問題，農民利益的主體，爲土地之獲得與保持，然農民因智識低下，資金缺乏，易於喪失土地，農民一旦喪失土地，則生活失其憑藉，容易造成社會之不安，歷代的農民暴動，均因農民問題不能解決而起。其解決途徑，惟有實行耕者有其田之土地政策。其次是工人問題，工人爲城市之居民，其生活負擔，除食料而外，以居住問題爲最嚴重，城市住宅缺乏，房租高昂，工人不能不迫而全家居於隘狹之斗室中，以度其陰暗侷促的生活，於是社會風紀與社會衛生，均發生重大之破壞，社會安寧與民族健康，均遭受莫大之打擊，救濟辦法，即在實行市地政策。故土地行政與社會行政，實有莫大之關係。

(七)土地行政與地方自治 總理手訂地方自治開始實行法中，明白規定全區土地測量完竣，是最足以表示地政與自治之密切關係，如再細闡，更可看到以下各點：一、地方自治之首要在於大多數民衆之有組織，不爲土劣所把持，而民衆組織必有其相同之利益，農民利益之最明顯者厥爲土地，故農村地權之合理調整，乃爲組織民衆之基本條件，且土劣所恃以武斷鄉曲者亦爲

土地，因其擁有土地，故有權威，當地權能爲合理之調整以後，不但大多數民衆因有組織而不許其把持，且因其失去土地，亦無武斷之憑藉，此必須有賴於地政者一。二、地方自治基本單位爲縣，而着手實施之構成爲鄉，每鄉土地面積之劃定，地權形態之組成，係屬於地政範圍內事，但當確定以後，則直接影響於自治之成敗者至鉅，此必須有賴於地政者二。三、自治經費在目前之情形下，以土地收入爲最固定，亦最充足，如不以土地收入支給，則必感財源枯竭，無法展開工作，必欲強行展開，則涉及苛雜，人民未受自治之利而先蒙其痛苦矣，且將來之土地增值稅，必包括因自治而增值之部份，甚多由於自治之成就而提高地價，由於地價提高，稅收增加，而增多財政之來源，此尤爲地政與地方自治最明顯之關係。

總之，土地行政與其他行政，相依如皮毛，相輔如脣齒，值此憲政開端，百事待舉，土地行政爲庶政之母，欲圖建國大業之完成，非先致力於地政不可。

第三節 土地行政的機構

我國的土地政策，在於實行平均地權，其內容包括地籍整理、地價規定、土地稅、土地使用、土地征收、地權處理等項目，廣博複雜。故土地行政，必須成爲獨立的行政部門，以專責成，但現行土地法，及土地法施行法，對於土地行政的機構，並無明文規定，蓋目前省市縣各級之地政機關，實爲工作伊始之簡單組織，僅中央地政機構之地政部，於三十六年五月組織成立，並於七月十九日由國民政府公佈組織法，其省市縣之正式組織，尙待另訂單行法規組織之，茲將

各級地政機構組織之演進及現狀分述如次。

甲 中央地政機構

我國自明季以來，各處田畝，久不清理，上中下三等九則的土地，混淆不辨，地籍測量的弓丈，也不劃一，輾轉朦朧混到清朝，所有征糧數目，紛亂相沿，早經失實，迄未改善。民國成立以後，關於全國土地行政事宜，統歸內政部主管，到四年六月成立全國經界局，內分總務清丈兩處，並在河南河北兩省先行興辦清丈，以資示範，到五年七月因政變裁撤；十六年國民政府奠都南京，於內政部設土地司，主管全國土地行政事宜；二十年一月，明令設立中央地政機關籌備處，但不到半年又裁撤，中央土地行政，仍歸內政部土地司主管。二十五年七月土地司改稱地政司；三十年七月內政部增設地價申報處，負責辦理地價申報事宜；三十一年六月成立地政署，內政部之地政司及地價申報處同時裁併；三十六年五月地政署擴大組織改為地政部。

地政部之組織狀況如次表：

地政部組織表

權	職
管理全國土地行政對於各地方最高級行政長官主管該部事務有指示監督之責就其主管事項對於各地方最高級行政長官之命令或處分認為有違背法令或逾越權限時得提請行政院會議決後停止或撤銷之	