

F32
221

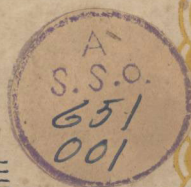
廣東地方

廣東省政叢書之七

廣東省政府

秘書處編譯室編印

1940



廣東地政

● 廣東省政叢書之七 ●

廣東省政府
秘書處編譯室印

1940

廣東省政叢書之七

廣東政地

編輯者：

廣東省地政局

主編者：

廣東省政府秘書處編譯室

發行者：

廣東省政府秘書處第二科

印刷者：

廣東省政府印刷所

經售者：

中國文化服務社曲江分社

勤員書店

曲江新生活圖書合作社

中華民國廿九年六月一日出版

例言

一、本叢書之編，旨在闡揚學術，促進省政，檢討已往，策勵將來。

二、本叢書，由省府通令所屬各廳處會行局，分別編輯，由本室主編，共分廣東民政，廣東財政，廣東教育，廣東建設，廣東會計，廣東振濟，廣東地政，廣東金融，廣東團隊，廣東衛生等十種，堪供關心本省省政者之參攷。

三、本叢書，原定本年一月出版，因粵北戰事影响，遂致延期。

四、本叢書之編，在本省尚屬創舉，惟匆促編成，罣一漏萬，仍恐難免，尚望讀者指正！

廣東地政目錄

一、現階段土地行政的意義及其使命	一八
二、廣東土地行政史畧	一四
三、廣東省地政局組織	一六
四、各部門工作概況	一八
(一) 測量	二一
(二) 登記地價調查和造冊	二五
(三) 墾殖	三八
五、今後廣東地政的展望	五四
六、工作人員應具的條件	五六

七・結論	五九
------	----

八・附錄各種法規計劃	六一
------------	----

廣東全省土地整理計劃草案	六二
--------------	----

完成南番順台新五縣土地整理方案	七六
-----------------	----

廣東省地政局組織章程	八〇
------------	----

廣東省地政局連縣地政實驗區測量總隊組織規則	八二
-----------------------	----

修正廣東省地籍測量規則第三章地籍測量實施細則	八五
------------------------	----

廣東省地政局製圖暫行規則	九八
--------------	----

廣東省地政局計積暫行規則	一〇八
--------------	-----

廣東省各縣地政處組織暫行規則	一一四
----------------	-----

廣東省各縣地政處每月經費概算表	一一六
-----------------	-----

廣東省各縣市地政處區登記處組織暫行規則	一一八
---------------------	-----

廣東省各縣市地政處區登記處每月經常費概算表	一一九
廣東省地政局調查組組織暫行規則	一二一
廣東省地政局調查組每月經常費概算表	一二三
廣東省地政局造冊組組織暫行規則	一二四
廣東省地政局造冊組每月經常費概算表	一二五
廣東省各縣市地政處調查委員會組織暫行章程	一二七
修正廣東省地政局連縣地政實驗區地政處組織暫行規則	一三〇
修正廣東省地政局連縣地政實驗區地政處登記處組織暫行規則	一三一
修正廣東省地政局連縣地政實驗區地政處造冊組組織暫行規則	一三三
廣東省土地登記施行細則	一三四
廣東省地政局各縣市土地登記實施辦法	一三八
廣東省縣地政處處理逾期未登記土地暫管辦法	一四〇
廣東省各縣市土地覆丈暫行規則	一四二

廣東地政目錄

四

廣東省各縣市地價估計暫行規則.....	一五〇
廣東省地政局土地調查暫行規則.....	一五二
廣東省地政局各縣市地價調查實施辦法.....	一五七
廣東省地政局造冊暫行規則.....	一六三
廣東省各縣市政府所屬機關人員協助辦理土地登記規則.....	一六四
廣東省縣政府所屬機關人員協助辦理土地登記成績規則.....	一六六
修正廣東省戰時督墾荒地辦法大綱.....	一六七
修正廣東省戰時荒地承墾條例.....	一七〇
廣東省各縣縣政府辦理墾荒規則.....	一七三
廣東省地政局開闢墾荒暫行規則.....	一七四
廣東省地政局開闢墾荒地暫行規則.....	一七五
廣東省地政局開闢墾荒地暫行規則.....	一七六
廣東省地政局開闢墾荒地暫行規則.....	一七七

一． 現階段土地行政的意義及其使命

土地是經濟生產的四大要素之一，是人類資以爲生的主要工具。我們有了土地，才能生產我們日常所需用的衣食原料，我們的住和行，才能有所寄托。土地之所以有價值，就是因爲牠能發生這種種的效用，以滿足我們的慾望。土地誠然是人們寶貴的財產，但是牠的用途是否純正，使用牠的方法是否合理，牠的分配是否平均，負擔是否公平。這些問題，都是與國計民生有密切的關係。假如土地的使用對於公共福利有所妨害，或是使用的方法不合理，甚至違反地盡其利的原則，或是有土地的人不能自耕，而能耕種的人又沒有土地，坐食租稅的地主不勞而獲，而終年胼手胝足的農民，不獲一飽。這些問題，如不能合理的解決，結果即是使社會彷徨，民生凋敝，國家紛亂，政府解體。所以一個國家的政府，爲謀社會進步，民生繁榮，對於土地問題，不能不以極大的注意，而求得合理的解決。土地政策的規定，便是適應這種要求的。換句話說，土地政策是針對着土地問題的癥結而制定解決的方案。政府爲推行土地政策，解決土地問題，不能不需要一種組織和工作，以肩負其任務，這種組織和工作，便是土地行政。

我國古代土地行政向與管人之政並重。漢唐宋明各盛世，對於土地行政，尤爲政論家所重視。元清以游牧民族入主中原，對於土地向不注意，地政始漸廢弛，到了現代，吾黨總理孫中山現階段土地行政的意義及其使命

先生倡導革命，對於關係國計民生的土地問題，重新加以重視，創平均地權的學說，爲劃時代的改革。北伐成功以後，由於當局的鼓吹，和民國十九年土地法的頒佈，確定了平均地權的土地政策，和它的施政方針。從而各省先後設立地政機關，辦理地政。于是我國土地行政便踏進了新的階段。在這新階段中的土地行政，它的任務包括有好幾方面：首先是地籍整理問題。因爲我們立國數千年來，不曾有過正確的土地調查和統計，所以目前最基本的工作，是地形地籍圖幅的測繪，繼之以土地登記，確定產權，各省辦理的土地行政，仍不能脫離這個範圍，也可以說中國現時的土地行政，主要的還逗留在最基本的階段。其次是土地利用問題。這裡包括兩點：一點是土地分配，怎樣可以達到平均地權的目的；一點是怎樣增加生產，擴大土地面積的使用。再其次是地稅問題。怎樣去調查地價，決定稅率，實施地價稅；這些都是實際而又繁難的工作。還有土地征收，也佔着土地行政的一部份。如果政府爲實施國家政策或某種需要，必須征收土地，牠應該採用何種方法，何種手續，才是最適當合理，這也是負土地行政之責者所應當注意的。

上述現階段中土地行政的任務，總括起來，有下列重要的兩點：一爲土地整理，一爲土地利用。這兩點實在是在今日土地行政的中心工作，也是實現平均地權，解決土地問題所必不可少的。現在分別說明如次：

第一：土地整理，首先我們就土地整理的一般的重要性及其對於平均地權的關係來說。土地整理是土地行政最基本的工作；蓋地籍不明，經界不清，土地無正確數字的調查統計，則國家一切政策的推行，便沒有根據，而受到很大的窒礙。孟子說：「行仁政必自經界始」，所以整理土

地是經國的大典，仁政的始基。總理亦以全縣土地測量完成，和規定全縣私有土地價值，爲完成縣自治的要件。我們知道平均地權的辦法是照價征稅，照價收買，增價歸公，如果土地測量沒有完竣，土地價值沒有規定，那末，地籍未經整理明確，這種辦法當然是不易實行的。換句話說，土地整理是實現平均地權必經的程序。其次，我們就土地整理，對於國家稅收和人民負擔的關係來說，土地整理是增加國庫收入減輕人民負擔的唯一善政。蓋土地經澈底的整理後，地籍分明，權屬清晰，政府即可根據土地整理的成果，編造征收地稅的冊籍，就地開戶，按戶問稅，使戶、地、稅、三者發生密切的聯繫，地無遺漏，稅無隱匿，胥吏無從作弊，那末，以前有地無稅，有稅無地，稅多地少，稅少地多，以及胥吏之種種弊端，當可澈底廓清。政府的稅收既可增加，人民的負擔又可減輕，所以土地整理對於戰時財政的充實和民力的培養，是有很大的裨助的。

第二：土地利用，我們先就一般的土地利用對於土地分配和平均地權的關係來說。平均地權的目的，在保証人民有獲得土地的自由，享受地權的平等，使人力與土地爲合理的配合，對於土地盡最大的利用和充分發揮其效能，所謂人盡其力，地盡其利。這樣土地分配自可趨于平均，禮運大同篇云：「貨惡其棄于地也，不必藏諸己，力惡其不出于身也，不必爲己，」盡人力以闢地利，平均地權的精髓，就在這一點了。其次，我們就土地利用對於增加生產和移民墾殖的關係來說，在抗戰建國的大時代中，一方面足食足兵之道，首在增加糧食生產。古語說：「三軍未動，糧草先行」。因爲糧食一物的盈虛，不獨影響前方抗戰的持久，而後方社會秩序的維持，尤關係重要。同時他方面戰區難民轉徙後方安全區域，政府自當予以收容救濟。其救濟的方法，最好積

極的使之從事生產。故就這兩方面的意義來說，擴大土地面積的使用——墾闢荒地，實在是最適應環境需要的辦法，即將來戰事結束後，來自農村的千百萬有功戰士，一旦解甲歸農，亦必要求政府給予土地的滿足，以從事往常的農業生產，政府爲崇德報功，也應該滿足他們的要求。這種土地的來源，最大宗的還是國有荒地，到了那時，荒地的墾闢，是必要之舉，荒地既是大規模的墾闢了，而土地經營的技術也漸漸的改善了，那末，地利才算是盡量的開發，平均地權的目的也才能達到。

現階段的土地行政的中心工作——土地整理和土地利用，其意義具如上述，我們負土地行政責任的人，就應該把握住這兩種工作積極推進，以實現平均地權的土地政策。關於土地整理方面，戰前未經開始的區域，在戰爭時期中，固應在人力財力許可的範圍內，擬定計劃實施，而戰後因淪陷區域內的地籍蕩然，將來收復時，尤應澈底的加以整理。其次，關於荒地墾闢，無論戰時戰後，都應該大規模的辦理。而墾荒的行政，是土地行政中重要的一部，尤應嚴格的劃歸地政機關掌理，以符法令，而一事權。

我們廣東是革命策源地，對於辦理土地行政，具有較悠久的歷史。但因過去土地行政機構變動頻繁，制度更張不一，規章隨立隨廢，業務時張時弛，因行政上的支離割裂，成績自屬片段不全。自民二十五年八月，廣東還政中央，本局組設成立，接管全省地政，機構制度，才告健全統一，假如不因戰事影響，本局所擬訂的六年完成全省土地整理的計劃，一定能按步就班，促其實現的。自抗戰以來，本局對於土地整理的工作，仍然是在埋頭苦幹。廣州失守前南海等六縣市的

土地登記和地價調查，本年連縣土地整理實驗計劃的實施，和二十九年度南雄始興等縣土地整理新計劃的推行，都是顯明事實的表現。至於墾荒工作，去年也曾先後在博羅、英德、翁源、連縣、遂溪、等縣設立墾殖辦事處，積極辦理。旋因時局關係而陷于停頓。但本局爲全省土地行政的最高機關，對於吾黨平均地權的土地政策，負有切實推行的責任。在這抗戰建國的大時代，凡可以實現平均地權的地政工作，本局同人自當盡最大的努力，以完成大時代所賦予我們的使命。瞻望國家民族偉大的前途，我們不勝其興奮！爲着檢討過去，策勵將來，奉命編撰「廣東的地政」一書，以就正于社會人士之前。

二．廣東土地行政史畧

(一) 土地整理的開始

廣東土地行政的歷史，雖較其他各省爲悠久，但是它的中心工作，則和其他各省一樣，離不了土地整理的範疇。民國十一年間，廣州開府，總理即本夙昔平均地權的主張，成立土地局，負研究推行土地政策的責任。更于民國十三年，敦請德國土地改革協會會員，膠州灣租借地行政

委員，風動全球的青島地政主持者，德國樞密院顧問單維廉博士爲顧問，襄助實現民生主義，並在這時起草土地稅條例，都市土地測量及征稅條例，開我國土地立法的先河，也就是我國今日土地法的始基。其對於我國土地行政的貢獻和影響是很大的。就是總理平均地權的學說，得其襄助之處也不少。其時所草擬的條例，因多以本身爲對象，同時又以本身爲實施的區域，所以廣東實在是中國土地改革運動的發祥地。此爲廣東土地整理的開始。

（二）土地整理的實施

本省土地整理，雖開始於民國十一年間，但它的實施，則自民國十五年三月二十二日成立的廣東省地土廳，又于四月十五日，奉國民政府令，正名爲廣東省土地廳，廳長爲周佩箴氏。依照該廳組織法第十九條的規定，廳長由省府委員兼，並設秘書二，分兩科，各置科長一，並設技正二人至四人，技士四人至八人，科員調查員若干人，各縣土地局，歸廳直接指揮。此外并規定：（一）因測勘清丈及登錄之必要，得于各處分設局所，及測勘機關；（二）得于重要地點，分設本廳辦事處；（三）因養成測量人員之必要時，得設測量學校；（四）因測量之必要時，得設測量隊。

土地廳的職務，依照組織法的規定，係管理廣東全省土地行政事務，其職掌：（一）關於各縣土地局及附屬機關之設置；（二）關於土地一切權利之登記事項；（三）關於土地種類之劃分

及規定等敘事項；（四）關於土地之測量清丈及經界厘定事項；（五）關於土地之估價及征稅規定事項；（六）關於各種土地之整理改良事項；（七）關於國有荒地之承墾及各種土地之升科事項；（八）關於官有土地之租賃及國有土地之保管處理事項；（九）關於土地使用及征收事項；（十）關於各種土地之調查及統計事項；（十一）關於土地業佃權利及產品之保護事項；（十二）關於各種土地之訂定契約及建築工程審核事項。

按照上列規定，除沙田仍歸財政廳設處專辦外，全省一切土地行政，均悉數歸它管理。但是潮辦伊始，沒有先例可循，于是旁採各國的成規，擬訂「廣東土地登記條例」。于十五年十一月十日施行。其各種施行章程，如「土地審查委員會組織章程」，「土地公斷處組織章程」，「測量及調查規則」，「建築物及舖底頂手登記章程」，「各縣土地局組織法」，「及各種需用書據簿冊，暨官有土地管業執照，宅地稅及土地增價稅條例，均先後制定。又根據奉頒縣土地局組織法，指定中山，開平，始興三縣試行，均于十五年六，七兩月間成立土地局。同時又在潮梅兩縣合設一局，所有原設的司法登記分局，奉令歸併辦理。但潮梅土地局，原係因擬議發行抵納券預征土地稅而設立的，但其後沒有實行，該局遂于同年十一月間裁撤。

至十六年八月四日該廳易長，同年十二月二日，奉令暫行裁撤。統計地土廳與土地廳的存在期間，僅一年又八個月零十天。土地廳的經費，則每月奉准支八千四百三十九元，嗣一再核減，至十二月二日共支十二萬一千三百三十三元三角二仙。其餘各局經費則由縣撥，中山較多，月撥八百餘元，開平始興較少，月撥四百餘元。

廣東省土地廳裁撤後，設土地處接管一切行政事宜，權力組織，均比前減小。處長初由沙田清理處處長簡經綸兼，下設秘書一，課長一，課員十三，技士一，調查員二，傭員六；並在中山，石龍，江門，佛山，開平，等縣市設土地局。十七年一月六日改任孔憲鏗接任處長，三月三十一日，又奉令裁撤，移交沙田清理處接管。存在期間僅三個月又二十九日。

該處經費，自十六年十二月二十一日起，至十七年一月六日止，共支七百七十五元餘。改組後，自一月七日起，每月准支二千七百六十九元，至三月底止，共支七千七百四十四元六角一仙。十七年七月一日，財政廳將沙田清理處及財政廳第二科官產，田賦，稅契，測繪各股合併改組為土地局，以黃秉勛氏任局長，設技正一人，並分兩科八股，各設科股長一人，科員若干人，技士調查員若干人，其組織屬財廳內的一部，對外行文，用廳長的名義行之。就該局計劃書所述，業務進行，係就現辦的沙田，田賦，官產，稅契各事務，分別加以整理，並籌備土地調查，清丈登記，征稅等業務的推行。至十八年六月底，又奉令歸併財政廳第二科。存在期間僅為一年。土地局是財政廳的一部，不是獨立的機關，所以經費也由財廳開支，年需多少，尙難獨立推算，但用在地政工作人員的薪俸上，總在每月四千元左右。照這樣計算，共支經費當在四萬八千元左右。

由民國十五年三月成立的土地廳起，遞次改組為土地處，土地局，至十八年六月歸併財政廳第二科，為期計共三年餘，其間雖經隸屬的改變，機關的改組，但職掌事項，還沒有若何的改變，此為廣東土地整理的實施時期。

具共支經費，計共支二百六十三萬六千三百元，長開

(三) 土地整理的停頓

並籌土地局裁撤後，它所經辦事項，雖係奉令移交財政廳第二科辦理，但第二科範圍很狹小，職權亦不大，實際上土地局前管事項中，不因歸併而停頓的，僅沙田、田賦、官產、契稅四項，其餘土地行政的根本要務，如土地測量、調查、登記、徵稅等，均因歸併而停頓了，換句話說，第二科所接辦的是稅收不是地政。

又由土地局歸併的那一天起，至民國廿一年七月十六日民政廳設科辦理地政止，歷時計共三年餘，土地行政，除稅收外，幾全入停頓狀態，此為廣東土地整理的停頓時期。

(四) 土地整理的復活

民國二十年四月，民政廳長林翼中在省府第六屆委員會第七十四次會議提出修正廣東都市土地登記及徵稅條例，實行土地整理，旋即席推舉出席委員及各廳長，廣州市長高等法院院長會同計劃，幾經商討，擬定下列意見：(一)陳報宜與測量登記同時並行；(二)土地測量宜同時併及荒地；(三)測量實施及測驗方法須有一定標準，在未經中央制定前，自應依照修正廣東都市土地登記及徵稅條例之規定，由廣東省制定頒佈施行，以資劃一；(四)辦事經費，似應全部由省庫開支，方免流弊；(五)在地政機關未設立前，關於測量登記事宜，似宜由民政廳根據土地法之規定辦理，提出省府第六屆第一百次會議議決通過。二十一年十月十六日，民政廳遵照省