

國政叢刊

福建省初步整理土地概況

福建省地政局寄贈

三二一

引言

本叢刊的編印；由於左列四種需要。

欲知來，視諸往；檢討過去，即所以策勵將來。陳主席於二十三年二月土閩政，迄今剛五年了。這五年來，各種行政上的工作，爲數頗不少，他的進步如何？效果如何？有怎樣的困難？有怎樣的缺點？亟應作一次總清算，俾以後知所努力，知所借鑒；過去做得對的，守之勿變，加緊進行；過去做得不對的，懸以爲戒，勿蹈覆轍。本叢刊編印的第一種需要，是要借此做五年來閩政的總清算。

省政府是整個的，他的工作，爲事實上的便利，不得不分工，然而分工的目的，還是爲整個。任何一部分的工作，必須與他部分協作，必須顧到整個。所謂部分，是整個的部分，不是獨立的部分，一部分的獨立，即等於孤立，事實上是不可能的。然而從事於任何一部分工作的人，限於工作時間與工作範圍，往往只知道自己的部分而不知道他部分，不知道整個。要便各部分工作人員，能了解他部分與整個的工作，必須有用簡要的文字說述各部分工作的書籍，使閱者能於短短的時間中，把他的全部閱讀完了。這是本叢刊編印的第二種需要。

每一個國民，都應該認識政治，因為政治的良否，與國民的生活，有利害切身的關係。而且政治不是完全無缺，需要批評，需要指導。然而惟有認識很明確，然後能有合理的批評，中肯的指導。例如本省的政治的不僅知識份子如大學中學小學學生等應該認識，凡是農工商等一般民衆，不問男女老幼都應該認識。國民對於政治，茫無所知，漠不關心，或一知半解，盲目批評，足以妨礙政治的進步，就是妨害國利與民福。但是他們從那裏認識呢？本叢刊的編印的第三種需要，是供給本省國民以認識本省政治的材料。

比較，常爲促進工作之一工具，任何工作，不只需要時間上的比較，而且需要空間上的比較。但比較必需有比較的依據。本省僻處海濱，在過去，行政方面與各省頗少聯絡，各省注意本省的，可說很不多。近幾年來，各省有派人到本省實地考察的，有函索本省行政上各種材料的。可是本省關於五年來的施政實況很少有系統的記載，因此，對於實地考察者，只能爲口頭上的說明，對於函索者，苦無以應付。本叢刊的編印的第四種需要，在供給欲知道本省施政實況的外省人一種材料。他們倘能以此爲依據，與其本省比較而發見到本省應行改進之處，予以指導，那是十二分歡迎的。

本叢刊於短時間內倉卒編成，缺點當不少，而且編者非出一手，文筆既不一致，內容重複，亦所不免，這只有希望閱者的原諒了。

又本省各種行政之表現在數字者，有福建省統計年鑑；爲各種行政之依據者，有福建省單行法規彙編。至於陳主席的思想，與本省施政，有密切關係，亦可說爲本省施政之一源泉，一中心，而陳主席言論集，陳主席抗戰言論集，陳主席的思想三書，可以窺見陳主席的思想一斑。讀本叢刊者，如能參閱上列五書，對於閩政的了解，當會更深切吧。

至於本叢刊的內容，閱左列的目次，就可推見一斑。

民國二十八年三月

引

言

三

總目

- (1) 福建國民軍訓
- (2) 福建戰時民校
- (3) 福建巡迴教育
- (4) 福建兵役概況
- (5) 縣政概況
- (6) 區政概況
- (7) 保甲概況
- (8) 社會事業概況
- (9) 禁烟概況
- (10) 縣政人員訓練
- (11) 五年來之閩省財政
- (12) 福建省銀行概況
- (13) 福建省之交通

總

目

- (14) 福建省之公路建設
- (15) 福建省之特產產銷
- (16) 福建省之公用事業
- (17) 福建省之合作事業
- (18) 福建省之農林
- (19) 福建省五年來教育行政
- (20) 福建省五年來初等教育
- (21) 福建省五年來高等教育
- (22) 福建省五年來中等教育
- (23) 福建省五年來社會教育
- (24) 福建之警政
- (25) 福建省保訓合一幹部訓練概況
- (26) 福建省之會計建設
- (27) 福建省地政概況
- (28) 福州土地登記

- (29) 福建省初步整理土地概況
- (30) 閩省初步整理土地後之地籍管理
- (31) 福建省衛生建設經過
- (32) 福建省衛生教育之推進
- (33) 福建省地方病情形與防治
- (34) 福建省環境衛生之推進
- (35) 福建省鼠疫之防治
- (36) 福建省人事行政統計
- (37) 福建省人事行政
- (38) 福建省之文書管理
- (39) 五年來之福建統計事業

總

目

總

目

四

福建省初步整理土地概況

目錄

第一章 概述

第一節 導言

第二節 初期以戶爲經之土地陳報

第三節 初期陳報之弱點

第四節 戶地兼顧之土地陳報

- 一、調查
- 二、組織
- 三、人材
- 四、經費
- 五、成果

第五節 各期業務之改善

- 一、關於辦理程序
- 二、關於段圖
- 三、關於改訂科則
- 四、關於公告
- 五、關於章則

第二章 實施步驟

第一節 大綱

目

錄

一

二七

二七

第二節	準備	二九
	一、訓練各級人員	二、舉行縣區擴大宣傳
	三、勘測疆界及施測劃段圖	四、普查全縣土地
第三節	編繪	三六
	一、督促插標指界	二、按起編繪及評級
第四節	公告	四一
	一、查驗圖表紙樣	二、辦理歸戶公告
	三、辦理權利移交	四、
第五節	改訂科則	四九
	一、統計畝分	二、調查舊有等則及原賦額
	三、擬訂平均日各級土地之稅率	四、召開全縣科則會議
第六節	整理	五一
	一、縮繪鄉縣詳圖	二、編造坵戶清冊
	三、製竣統計圖表	
第七節	發照	五五
完成縣份		五七
第一節	仙遊縣	五七

第四章

第二節	永春縣	六一
第三節	德化縣	六五
第四節	同安縣	六九
第五節	莆田縣	七一
尚在進行縣份		七三

第五章

第一節	永安建甌南安	七三
第二節	邵武尤溪連城長汀	七九
第三節	浦城甯化龍岩順昌明溪	八二
第四節	將來計劃	八四
統計材料		八四

福建省初步整理土地概况

第一章 概述

第一節 導言

土地整理，上國計，下繫民生。晚近以來，秉政當局，靡不注意。糾言整理者甚多，限於人力或財力，時作時寢，卒任以籍紊亂難，影響於社會經濟與國家財政者至鉅。就土地政策言，固有改革必要，抑就財政觀點言，整理賦稅，尤莫不以田賦整理爲先。

我國幅員廣大，自古重農，田賦早爲政府收入之大宗，顧自遜清雍正年間，實施丈量後，歷年已久，魚鱗圖冊，散失蕩然。政府征收無據，吏胥乃以私家記載，視爲世守之業，從而飛灑詭寄。一任漁利剝削，人民所納者十，公家所入不及一二，馴至政府稅收日絀，人民負擔依然。或且更甚於往昔，而吏胥之私囊壘壘矣！農村凋敝，國計艱難，詎實爲之，實地籍失管階之厲也。

或以稅制不良，征收無方，爲田賦短絀之原因，須知稅制固多紊亂，征收固多流弊，然而底冊無存，則統制與徵收，絕無驟言改革之可能。誠以田賦繫於糧與地與戶，三者鼎足而立，苟失聯繫，欲改訂其科則，則糧所課者何地，不得而知；欲厘正其賦額，則戶所

福建省初步整理土地概況

二

有者何地，亦莫從得悉，遽言整理。其道何由！地籍既已不明，私家記載，非唯虞其失真，抑亦搜羅之不易，重行編造，固以清丈登記爲上策，然費鉅功緩，難供目前之要需，急則治標，唯舉辦土地陳報，以爲清釐田賦之根據，是亦整理土地之初步辦法也。

第二節 初期以戶爲經之土地陳報

本省征收，歷年遞減，較之民國三年修正額，遜色已多，原額更無論矣。爬梳整理，殊爲切要，二十四年二月遵奉 行政院明令，辦理土地陳報。由民政廳主辦，採用以戶爲經訂定辦法，通飭各縣，籌備進行，經費視縣之大小，規定自三千元至六千元有差，完成期間，各限四閱月，時短費絀，程序自涉粗略，進行之難，可想而知。——是爲本省辦理土地陳報之初期——適時所定陳報步驟，約可概述如次：

- 甲、人民陳報 由陳報辦事處印就業戶（即土地所有權人）及關係人（即土地之典押主等）他項權利關係人）兩種陳報單，派員分發各戶，令各業戶及關係人，分別按式填報，以戶爲經，將所有一鄉內土地，臚列一單內，送由保甲長審核後，連同糧串契證之原本或抄本，彙送辦事處，掣給收據交執。一面將土地所在鄉相同之業戶，與關係人兩單分別整理核對。彙訂成冊，稱爲業戶陳報清冊，及關係人陳報清冊。
- 乙、查丈造冊 前項兩種陳報清冊，訂竣後，再卽斟酌情形，覆查抽丈，分別更正。

同時採一條鞭制改訂新稅率，據以編造經戶清冊，爲改制徵糧之根據。

初期之土地陳報，雖於短時間內，宣告結束，其糾葛事件，則層見叠出，嗣於廿五年間，復由地政局分期擇定治安較佳交通較便縣份，派員分縣前往整理，計第一期整理者爲龍溪，南靖，仙遊，永春，惠安，五縣，第二期爲南平，建甌，建陽，南安，同安，閩清，沙縣，順昌八縣。綜核先後辦理結果，除仙遊，永春，建甌，南安，各縣，嗣後重施坵地編查，及同安整理未久改施編查外，其成績較優者，有長樂，古田，閩清，永泰，惠安，武平，甯德，沙縣，建陽，等縣。此外閩侯一縣先於各縣辦理田畝查報，亦以戶爲經之整理辦法，同以賴於人事得力，成績尙有可觀，輿上述諸縣先後媲美。 附辦理以戶爲經陳報狀況圖

第三節 初期陳報之弱點

初期土地陳報，因財力人力之關係，辦理未愜人意。無可諱言，其較著之缺憾，則有下列數端：

(一)僅有戶領坵之陳報，而無坵領戶之編查，以資對照。匿報短報及重複誤漏諸弊，勢均無法控制。

(二)無坵形圖之描繪，匿特人民陳報面積，是否實在，不能查核，何地已報，何地未報，亦莫由按坵指出，戶戶無法對照，則概額何從核實。至第一第二兩期整理時，雖有測量員之設置，然每縣僅配三五人，當未能按坵履繪也。

概

述

(三)改訂料則缺乏實際標準，蓋僅據人民片面陳報，勾稽既難，履勘益復不易（原因見上款）況原有等則之失實失平，由來已久，幾經滄桑，則昔爲沃壤，而今成磽地，故糧冊編成，而徵收諸多糾葛。

(四)人員太少組織太簡，亦爲最大之缺憾；原初工作人員，大抵責由縣政府區公所及保甲人員兼辦，遑論責任不專，精力不足，卽其本身亦乏訓練，能力經驗均至薄弱，至工作難期緊張，卒成奉行故事，厥後雖經省派人員，專任工作，究其人數有限，方法依舊，未能彌此缺憾也。

凡此情形，爲方法及人事之關係，屬於陳報本身之弱點，妨礙其成功者固大，然地方之特殊狀況，影響業務之進行，尤爲深刻，不可不一述之：

按普通歷史習慣：「田面」視如權利關係人，「田底」視如業戶，而閩南各縣，多異其例，有產已出賣，非於契摺上註明「根而全」字樣者則田底仍屬於原地主，原主無孳憩可收，而負完糧義務，是則田面卽爲業主，田底則無田之糧戶也。又或耕田納租，均屬於田底，（或稱田佃）且田底權可自由典賣，而執有田面者，不論豐歉，祇向田底坐收其租，供納了糧，亦有年湮代遠，田面田底，均不知田在何處，而納糧收租如故者；則田面爲業戶，而田底反爲永佃權人。以此權利名義相同，而性質互異，僅依陳報單書面審核，安免因果倒