

江蘇省長區訓練所政治叢書(六十)

土地

胡有敦 甘德恆
江蘇省長區訓練所

編者
發行所



土地教科講義

第一章 中國歷代土地行政制度之概略

土地人民主權爲構成國家之要素故土地行政實爲經國之要圖舉凡國家之財富人民之生計庶政之推行莫不以土地爲基本古訓有云有土此有財又曰仁政必自經界始經界不正井地不均穀祿不平是故暴君污吏必慢其經界經界既正則分田制祿可坐而定也尙書周官左傳所載經國之典於制田產正經界亦注重之當夏后之世禹立貢法實啓中國土地制度之始其法分全國爲九州九州之田更分九等按等徵賦謂之曰貢一夫受田五十畝每夫計其五畝之入以爲貢商湯立助法爲井田之制以六百三十畝之地畫爲九區區七十畝中爲公田其外八家各授一區但借其力以助耕公田而不復稅其私田故謂之助至周武王時乃立徹法其法一夫受田百畝鄉遂用貢法鄉遂郊門之內也十夫有溝田不井授但爲溝澗都鄙用助法都鄙郊外之地也八家同井耕則通力而作收則計畝而分故其法稱之曰徹孟子有云方里而井井九百畝其中爲公田八家皆私百畝同養公田又按周禮所載乃經土地而井牧其田野九夫爲井四井爲邑四邑爲丘四丘爲甸四甸爲縣四縣爲都以任地事而令貢賦凡稅款之事此時一夫卽今之成人之謂幾畝之外更受宅地五畝故荀子大略篇載五畝宅百畝田務其業而勿奪其時所以富之也一夫所受之田並非極遠私有大約二十受之

六十歸還以其不能任耕事也迨至秦人變法廢除井田代以阡陌土地私有之制乃自此始秦用商鞅之法改帝制除井田民得買賣富者連阡陌貧者無立錫階級懸殊生活上之競爭漸成社會上之問題矣至漢光武之時嘗行度田度田卽丈量之謂也按建武十六年秋九月河內張敫及諸郡守十餘人坐度田不實皆下獄死良以丈量之事至大且繁求其精確實非易易官吏用事防弊尤難自古迄今有同感焉晉興甯二年春三月大閱戶口令所在士斷令西北士民僑寓東南者所以土著爲斷嚴其法禁稱爲庚戌制以是月庚戌日行之故稱至太元（卽東晉孝武時）詔除度田收租之制初哀帝（卽興甯）減田租畝收二升至是除之王公以下口稅米三斛獨在役之身及至唐武德時代則損益歷代之制而定均田租庸調法其法以人丁爲本田則有租而征粟米身則有庸而征力役戶則有調而征布縷何謂均田卽十六以上之民謂之中丁給田一頃篤疾減什之六寡妻妾減七皆以什之二爲世業八爲口分每丁歲入租粟二石凡民貲業分九等百戶爲里五里爲伍四家爲鄰四鄰爲保在城邑者爲坊在田野者爲村食祿之家無得與民爭利工商雜類無預士伍男女始生爲黃四歲爲小十六歲爲中二十爲丁六十爲老歲造計帳三年造戶籍元時有公田令民出租此制極爲民害公家實無田隨民所輸租取之戶無大小皆出公田租雖水旱不免嗣有詔凡官無公田者給俸民力少蘇焉迨明太祖既定天下覈實田土兩浙富民畏避徭役以田寄他戶請之貼脚詭寄乃命國子生武淳等分行州縣隨糧定區區設糧長度田畝方圓次以字號悉書地主名及田之丈尺編類爲冊狀如魚鱗號曰魚鱗冊於洪武二十年十二月

編成又詔天下編賦役黃冊凡鄉一百十戶爲里里有里長十戶爲甲甲有甲首歲以里長一人董一里之事應役一年一週謂之排年其先後以丁糧多寡爲序在城曰坊近城曰廂役亦如里里編一冊冊有丁有田以戶爲主冊首爲圖經寡孤獨不任役者附十甲後爲畸零冊有四一進戶部面用黃紙故謂黃冊其三用青紙布政司府縣各留一焉每十年有司更定其冊以丁糧增減而升降之須知黃冊以戶爲準魚鱗冊土田爲準魚鱗冊爲經土田之稅質爲黃冊爲緯賦役之法定焉然中國幅員廣闊風俗習慣各處不同明制雖善惜其未能推行普遍而確立統一之土地制度也及至有清大率效明之遺法無甚改進樞軀吏雖間有力主整理而銳意推行者無非局部之問題仍乏統一之制度南北徇殊省縣各異土地行政已成江河日下之勢誠以弊竇相沿積重難返整理實不易也乾隆時曾將田賦釐訂一次迄今達二百餘年積日許久凌亂可知以言整理誠今日最大之一問題也

土地教科講義

四

江蘇省區長訓練所

土地

第二章 本省土地制度沿革之概況暨應行整理之要義

江蘇屬古揚州書之文化遠遜西北故爲實有云揚州厥土惟塗泥厥田惟下下厥賦上下上錯漢時田租三十而稅一成和五年始度百姓田畝稅三升當三升約合一升陸和年減收二升及至晉武帝時於平吳之後置戶調之式丁男之戶歲輸絹三疋綿三斤女及次丁爲戶者半男子一人占地七十畝女子三十畝其外丁男課田五十畝丁女三十畝次丁男半之女則不課法極普遍民間無無田之戶唐季揚州租調以錢開元中詔令江南以布代租宋寶祐五年一經三推排於諸路江南之地尺寸有稅元時徵唐法取於江南者有稅及兩稅大德間更令江南民戶有田一頃以上者於所稅輸稅外每頃量出助役之田歲收其入以充助役之費謂之助役糧迨明太祖平定天下攻克蘇嘉湖四郡怒郡民依附張士誠持城不降乃取諸豪族租簿令有司加稅故蘇賦特重而松嘉湖次之三年詔令蘇松嘉湖杭五郡地宜民衆而食不給資遣之往臨濠墾田永爲己三年不征其稅從者四千餘戶七年以四郡稅重廷議輕減然猶較他處爲重宣德四年詔凡蘇松等官民田地有因水坍漲去處令所在有司逐一丈量漲出多者給與附近小民承種照民田起科坍沒無田者悉與開豁糧稅十八年應天（卽今之南京）巡撫歐陽騷與蘇州知府王傑盡括官民田畝益之履畝清丈定爲等則造經冊以八事定稅

糧曰原額稽治曰事故除虛曰分項別異曰歸總正實曰坐派起運餘撥存曰存餘考績曰徵一定額另以三事定均徭曰銀差曰力差曰馬差由是則民田之賦加矣至隆慶時江南巡撫海瑞議將一概均徭均費等不分銀力二差俱以一條鞭徵銀在官聽候支解（條鞭制即始於此）清世祖平定江南其土地規則悉用前明之舊以萬歷中賦額起徵其明季無藝之徵盡永除之三年命招撫內院洪承疇訂正江南賦稅經制四年行吏收官解法一切折色徵銀（按明季收銀兌點殷實人戶充當銀頭令其直價收銀飯食紙張悉行賠累折封之時或有短少則責令賠補至是改爲價書一人在櫃出票登記流水號簿里甲赴櫃完銀遵照司法自行投櫃即給印票凡一切收折貯解均官吏任之）六年因兵餉不敷將江南白糧改折正耗等米每石一兩五錢康熙五十二年詔嗣後直隸各省地方官遇編審之期察出增益人丁止將實數彙報其徵收錢糧俱據康熙五十一年丁冊定爲常額續增人丁永不加賦雍正六年詔定丁隨田辦（按此法頒行凡無田之丁無負擔則貧民得以安枕矣）垂諸月久並無變更此亦清室一切政令之差強人意者辛亥革命推翻帝制凡百政治力圖振新獨於土地行政一端未加注重袁政府時代曾設全國經界局爲根本整理土地之謀主其事者爲蔡公松坡卒以政變影響未見實施雖各省亦間有舉辦清丈者大都以缺乏科學方法及澈底計畫收效甚鮮本省之寶山崑山兩縣曾經自辦清丈業經經界差已確定顧規模不大接諸全省整個之土地計畫相去尚遠所謂整個之土地計畫是非從整理入手不可整理之法非調查測量登記三者並舉不爲功蓋相連貫而不可偏廢者也

(一)調查 本省土地之狀況自明清以來積弊極深經界禁亂欲求測繪與登記之精確非輔以調查不可如土地之種類界址之方位地價之高下產權之證據業主佃戶之姓名住址地方人口之疏密經濟生產之狀況各端皆須精密調查此種調查可分爲二步一曰預備調查一曰實地調查預備調查業務之重要者爲各縣區鄉鎮村里之名稱界址各地及山川道路之形狀有稅地無稅地耕地荒地等之統計土地等級及收益之調查並各土地權利關係人之土地陳報單彙集而檢查之此種調查之結果應製各種表冊與略圖編存備用以爲測量及正式登記之根據

(二)測量 我國之土地行政向僅注重於清理田畝清理之法亦惟清丈並不講求測量所得效果不精確今之所謂測量以本省論卽以一省爲範圍以一縣爲單位先從事於大三角測量由大三角而測定多數之小三角設定三角網與一級點然後展開四級以行地形測量以求地積而定其界再按地清丈以確定各業戶私有或公有土地之畝數與界址而查定其業權如一縣或縣之部分測量完竣即可製成各起地細圖合各起地細圖繪成各區鄉鎮村里等分圖更進而繪成各縣分圖聯合各縣分圖乃成一省總圖如此則無論省內之縣區各部大小之土地均包括無遺是謂整理土地之測量至測量方法大要當於另詳詳之

(三)登記 測丈調查之結果卽爲登記是種登記乃強迫性質凡經測丈調查之土地無論公私及若何種類均應於限定期間內登記填明地目地號面積界址地價類別用途及土地權利人或使用人之姓名住址等等

實正確無誤經過公開時期如無問題發生即爲登記確定乃以登記證及地圖給業主收執地權確定無論何人不能發生爭執從此業主擁有有力之保障經界分明可免土劣之侵佔此種登記證受法律之保障爲一種有價證券可以買賣抵押變爲流動資本有地若干應納若干地稅以登記冊爲準胥吏既無從舞弊公家人民兩得其平更製定土地清冊與各種圖表統計凡遇土地權利之變更轉移必經登記始生效力土地稅之徵收根據地價之等級所有現行之雜亂偏畸之田賦制度完全廢止歸於簡單平允利國便民未有善以此者

土地

第三章 土地調查之方法及意義

大學論理財之道於天下必曰平周官土均掌土地之征必曰均卽禹貢九等太宰九賦不外平均今天下最不平不均者莫吾江蘇之田賦若卽以蘇松太三屬之浮賦論上潮之比元多三倍比宋多七倍旁證之比毗連之常州多三倍比鎮江多四五倍比徐淮幾多至十倍以肥饒論江蘇一熟不若湖廣江西之再熟以寬窄論二百四十步爲畝有縮無贏不若他省或以三百六十步或以五百四十步爲畝而賦額獨重者則以沿襲明代官田租額也黨國奠定平均田賦之明令早頒行天下然欲平均田賦非整理土地不可欲整理土地非從事調查不可本省土地之狀況自明清以來紊亂極矣魚鱗冊籍多數散失田賦科則紛如亂絲土地所有權之設定及轉移亦無統系之記錄循致豪強兼井胥吏中飽貧弱羣被壓迫而無可告訴公家陰受虧蝕而不勝殫述舉一切行政亦連帶而缺少工用土地行政之廢弛其影響所及有如是者就全省整個計劃言則當從事於大三角小三角及圖根地形等測量以求地積而定其界就各縣清釐積弊言則以土地調查爲最先最要之工作茲將調查方法及意義分列於下

一預查 預查者卽預備調查爲清丈登記之入手基礎也其預查之事項如左

土地

九

江蘇省區長訓練所

土地

一〇 江蘇省廳長訓練所

一市鄉街村之名稱及其界址之調查

二收集地主土地呈報書及通知書

三編製土地姓氏簿

四編製街長村長及選定公正人姓名簿

五調查各地經濟習慣

六調查佃農自耕農之經濟生活狀況

一實地調查 實地調查者即本預查所得按都按國按區按戶實行詳細調查也其實地調查之事項如左

一各起地之地目地主及其界址之調查

二呈報書通知書實地調查簿及其他書類之整理

三地位等則如水田旱田沙田湖田鹽田及城市地宅地等地位等則之調查

一複查 複查者根據實地調查尚有疑義須待複查解決之其複查之事項如左

一不能和解之爭執尙待查勘者

二土地所有權尙有疑義須經核定者

三土地未經呈報或無通知者

凡屬土地經過上列三項之手續而後界址明畝分定按田科糧而有田無糧田多糧少之弊絕荒區廢塚概予豁除而有糧無田糧多田少之弊絕高低兼著科則至公而胥吏上下其手之弊絕實田實戶實糧而飛濶之弊絕土田爭訟按圖可斷而移丘換段之弊絕由是酌盈劑虛釐訂科則而吾蘇省畸輕畸重之田賦乃得劑其平卽先總理平均地權就價徵稅之計劃進行亦易著手也

土地

一二

江蘇省區長訓練所

第四章 土地調查實施之步驟及程式

調查田畝爲整理土地之初步關係至爲重要吾蘇省幅員之廣面積達四十餘萬方里轄縣六十有一乃牧民國二年省公署內務行政報告書各縣田畝一覽表除未墾荒地四百六十一萬一千八百五十四畝三分四厘一毫外已墾熟田全省僅列七千二百四十三萬五千九百一畝八分三厘八毫又查民國三年秋勘漕糧全省實征米石折合銀元僅列六百八十二萬三千四百元三角一分一厘此中隱匿侵佔幾達半數加以田賦之不均較他省爲尤甚卽以蘇松太三舊府屬論面積占全省十分之一不足（蘇屬一萬八千八百三十九方里松屬八千九百二十一方里太屬九千五百八十六方里）已墾熟田亦不及全省十分之二（蘇屬五百五十八萬六千七百九十八畝三厘八毫松屬四百六十九萬一百二十畝四分二厘太屬三百九十六萬六千九百畝一分五厘四毫）而完納漕糧超過全省十分之六（蘇屬二百二十六萬三千八百五十九元九角三分三厘松屬一百五十四萬五千八百六十九元四角八分四厘太屬四十四萬五千二百三十四元三角八分）偏重之積習侵蝕之流弊自明清以來歷數百年凌亂不堪之地制一旦欲舉而廓清之非實行改革不爲功然改革有改革之方法改革有改革之步驟方法維何調查清丈登記是也步驟維何以調查爲始基以清丈爲中樞以登記爲終點卽就調查一項論亦有實施之步驟本省各縣田畝白魚鱗冊散佚遂漫無稽考田地與賦稅不能永相附麗畝數固已失實科則益屬非真至有田無糧無田有糧百弊叢生莫可究詰是非澈底調查不足以資整理惟

土地調查實施之步驟及程式

二 江蘇省區長訓練所

調查之法亦當逐步進行其第一步謂之預查由各縣土地局組織預查組分赴各市鄉通告各地主於一定期限內將各該區田畝之坐落四至科則土名地價地主住址承糧戶名遵照呈報書格式依式填報如有水冲沙塞確係荒廢者另冊列報并繪製街村界址略圖及編製街村名稱表暨地方習慣經濟調查表以備考核者第二步謂之實地調查取預查時所收集各地主之呈報書按都圖字號分別編列成冊然後就各起地之地目地主及地位等則按坵按戶實行調查并編製實地清查簿爲實施清丈之根據其第三步謂之複查如經過實地調查或有不能和解之爭執地及土地所有權尙有疑義或土地迄無呈報并無通知者均須複查以核定之其未經呈報或無通知之土地複查結果若土地之姓氏住址不明及所有權不能認爲確定時則作爲無主之地調查之步驟如是至調查程式摘要列後

江蘇省 縣官有土地註冊通知書(戶領坵式)

中華民國 年 月 日 主管機關 蓋章		總計		江蘇省 縣官有土地註冊通知書(戶領坵式)	
				主管機關	
				主管官姓名	
		地目	坐落	字號	官租承租個人
			四至	面積	所得姓名住址
					地價
					附記

三 江蘇省財政之概況

土地調查實施之步驟及程式

四 江蘇省縣土地呈報書

江蘇省		縣城市宅地呈報書 (坵領戶式)	
地名	地主	或通訊處	地主籍貫住址
土地所在			
四至	面積	產權契據	每畝或每方地價
圖形地			附記
中華民國 年 月 日 地主 公正人 蓋章			

江蘇省		縣土地呈報書 (坵領戶式)	
地名	地主	或通訊處	地主籍貫住址
土地所在			
地目	四至	面積	每畝地價
圖形坵			附記
中華民國 年 月 日 地主 公正人 蓋章			