

上卷

國政叢刊

周世輔

閩省初步整理土地後之地籍管理

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，與政工迄今剛五年了。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。要使各部分工作人員，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，使閱者能於短促的時間中，把他的全部閱讀完了。這是本叢刊編印的又一種需要。

363-31
3141



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，常為促進工作之一工具，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，只能為口頭上的說明，對於函索者，苦無以應付。本叢刊的編印的第四種需要，在供給欲知這本省施政實況的外省人以一種材料。他們倘能以此為依據，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；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，當會更深闢吧。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。

RWJ325/07

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) 福建省之警政
- (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轄
- (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) 福建省八事行政統計
- (37) 福建省八事行政
- (38) 福建省之文書管理
- (39) 五年來之福建統計事業

閩省初步整理土地後之地籍管理

緒言

整理土地方法，不外治本治標兩途，前者如土地測量，後者如土地陳報，一以限於人才經濟舉辦匪易，一以所採方法簡略，奏效殊難，舍短用長允執厥中，本乎經濟迅速確實之原則，期於治標之中兼求治本之道，邇年來本省特致力於土地編查，以補過去土地陳報之缺陷，良有以也。本省以往陳報，偏在以戶為經，專恃人民陳報，據以造冊，初無測圖，以資控制，短報匿報，勢所不免，繼而實地調查，土地狀況未由明悉，所造冊籍正確難期，自議改以地為經實施編查以還，則力矯前弊程序井然。先之以分鄉劃段測量及全縣土地等級普查，繼之以業戶插標指界，然後按其丘起調查編繪，以為拊圖造冊及改訂科則之依據。圖有坵地聯絡圖，鄉鎮圖，縣圖，冊則有坵地戶冊，戶領坵冊，公有地冊，及其有地連名冊等，相互勾稽，控制綦嚴，仍期以較少之經費，與較短之期間，完成此翔實之地籍圖冊，以應戰時整理土地清厘賦源兼紓民力之急需。雖云初步整理，未足以言地政，然在此戰時財力民力兩俱艱困中，得此結品，亦復不易，然則如何妥籌完善管理方策俾垂久遠，殆本籍之所欲據實介紹與掬誠期待海內專家指正者也。

第一章 概論

賢哲有言：「仁政必自經界始」，蓋經界不正，產權不明，誠土地糾紛之所由起，民生凋敝之所由致。政府賦稅短絀，財力困窮，更無論矣。但欲明經界，必須實地測繪緝查，一一翔載圖冊，俾人民所關產權，政府所繫稅收，如探囊取物，瞭若指掌，有地須有戶，有戶則有糧，戶地糧三者，密切聯繫，不復地與戶離，戶與糧歧，是故清查之後，更有貴乎管理。夷攷誌載，本省地籍有魚鱗冊，柳條冊，詳明田畝界址，坐落戶名，以及應完丁糧等項，惜均早已蕩然無存，迄今所恃爲征糧根據者，大抵爲糧書與里書之私藏底冊，且僅有花名與銀米之總數，所載甚簡，殊難徵信。况原有底冊尚多銷燬，額抵不足，竟出攤派，微特政府不知某地之誰屬，即業主亦多莫知其地之所在，面積，四至，等則，糧額，更屬茫然，無怪胥吏豪紳，因緣爲奸，政府收入年減，而人民負擔反增。按本省田賦原額地丁爲一百三十七萬餘兩，糧米爲十二萬五千餘石，廿二年財政廳清理田賦案內報告，最近全年僅征銀七十八萬四千餘兩，米六萬六千九百餘石，短絀之額，爲數甚鉅，近年雖屢經整理，其年入亦僅約二百萬元，尙不如江浙一二大縣。但本省土地面積統計約爲一七八、一〇七、三〇〇市畝，即以仙遊等八縣土地編查結果而論，有賦地佔全面積百分之二二、一〇（附表）依此百分比計算全省有賦地，當有三千九百餘萬市畝，設每畝平均納賦三

角，則全省每年田賦亦應有一千一百萬有奇，縱令此數不足為據，試再依照二十四年糧食資料統計之已耕地面積，亦佔全省面積百分之十二，計有二百餘萬畝，仍設每畝平均納賦三角，每年賦額亦應有六百三十餘萬元，與現之年額僅二百萬元，至少增溢兩倍，而民負之平均輕減，尤為當然之事。推源根由，不外左列各點：

1. 由於糧戶者，查本省糧戶多沿用先代花名，或假用堂號，詭幻離奇，無從辨識，僅按冊索賦，致其故良以糧戶，（一）有礙於體面賣田而不賣糧者。（二）折產時另立戶名避免糧書需索者。（三）殷富不欲以多額錢糧示人，巧立多戶，避免按糧推派他項捐稅者。（四）各縣習用田畝田根大租小租大苗小苗等名稱複雜，其權利義務關係，甚且縣名不同，如田面為掌業之主，田根乃永佃之戶，而買賣田面，每有混作田根，以圖免稅丟糧，馴至無從究詰。（五）隱佔私墾原未升科納糧，一遇歉荒，貧者逃散他鄉，富者僞出南洋，所遺田地，初或托人代管，久則數易其戶，代遠年湮，糧亦無着，此種情形本省尤多。由是不唯政府不知真戶名之所在，即糧書亦莫能悉其究竟。

2. 由於胥吏者，一歷來糧書世襲珍藏，謄寫為幻，積弊叢深，政府苦於真相不明，人民則尤莫可如何，亦唯任其詐騙侵漁，飛瀉詭寄，或乘過割抽匿敵蔽，或將租課私加漲減，或將新墾匿為私收，種種伎倆，罄竹難書。地籍之亂，至此極矣。

閩省初步整理土地後之地籍管理

四

此外如天災兵燹，固亦足爲紊亂地籍之原因，究非普遍之現象，地籍既經失管失實，契稅何從整理，推收何由舉辦？坐令太阿倒持，影響國計民生，豈勝言哉！本省熟慮及此，爰於初步整理土地完竣之縣，對於地籍設科承管，俾專責成。管理之方，不厭力求精詳，意在斯乎！

編查完竣各縣有賦地與全面積比較表

縣別	各縣全面積	編查有賦地畝數	對全面積%	備	攷
仙遊	2,881,950	880,716.11	30.56	1.各縣全面積係根據本府 新編福建省全圖福建省 陸地測量局地形圖及閩 南地學社十萬分一測圖 等計算而得 2.編查有賦地畝數係依照 各縣編查完成之統計	
永春	2,340,150	427,336.22	18.25		
德化	8,240,300	390,037.31	12.04		
同安	1,530,150	431,792.12	28.20		
莆田	2,678,400	1,536,659.53	57.40		
永安	4,425,150	799,581.13	18.01		
南安	3,217,950	1,044,698.91	32.46		
建甌	7,651,350	670,609.06	8.76		
合計	27,965,400	6,181,428.39	22.10		

第二章 地籍整理經過

第一節 以戶爲經之土地陳報

本省地籍之混亂，因田賦之短絀，已如前述。十六年十二月，農工廳廳長黃震雲呈准省府委員會劃出閩侯縣營前區爲模範村，先行清理丁糧，并訂有營前模範村田畝查假細則，雖無陳報之名，實不啻爲本省辦理土地陳報之嚆矢，自二十三年以後，對於土地整理，始爲有計劃之進行，首由閩侯舉辦全縣田畝查報，短期即告完成，用費一萬四千餘元，查出田畝六十萬畝，溢出賦額八千餘兩，相著整理成效。二十四年三月四日省府委員會議決以長樂福清連江三縣，先行試辦土地陳報，同年三月六日由民財兩廳參酌院頒辦理土地陳報綱要，及本省實際情形，訂定本省土地陳報章程，四月三日公布施行，爲本省辦理土地陳報之依據，具體辦法，大略如左：

一、程序 按本省土地陳報章程規定原分三種程序分別情形適用之。

甲種程序 1、冊書編查 2、業戶陳報 3、鄰鎮陳報 4、審核複查抽丈

5、公告 6、編冊給證

乙種程序 1、繪圖編號 2、業戶陳報 3、互對舉報 4 查丈造冊

丙種程序 1、業戶陳報 2、查丈造冊

立法原意，各縣在短期內，不能舉辦清丈者，採用甲種或乙種程序，其即將舉辦清丈或登記者，則採用丙種程序，嗣為節時省費起見，決定各縣一律依照丙種程序辦理，當時閩侯縣已辦田畝查報，漳浦正開辦清丈，邵武正在清厘田賦，崇安依照闢匪區內各省農村處理條例規定辦理業權登記，龍巖上杭兩縣匪變甫平，分田區域，糾紛較多，特准免辦陳報，其餘五十八縣均依法舉辦，誠為當時唯一中心工作。

二、組織 依當時本省土地陳報章程第四條規定，各縣辦理土地陳報，應於縣府所在地設置陳報辦事處（以下簡稱縣處）其處長由縣長兼任，並由主管機關派員指導協助，各縣先後呈報組織成立，人員則以調用縣府及其他機關職員為原則，不另支薪。必要時則按實際需要情形，酌量委用，給以低額津貼。

當時技術人員頗感缺乏，除由省府令飭本省陸地測量局調用十人外，各級幹部人員仍待用孔亟，民政廳乃擬具招攷地政人員辦法草案，及地政講習簡章草案，提出省委會第三十六次會議議決通過，復於廳內附設地政講習會，招考學員實施訓練，計招收者有一百餘人，經攷選結果正取八名，備取五名，訓練期滿分別留廳實習，及派赴連江、洞清兩縣協辦陳報事務。

三、經費 各縣辦理土地陳報所需經費，原經規定二種標準，一、大縣四千元，二、

小縣三千縣，唯建甌面積較大，列支六十元，浦城福清各列支五千元，則爲例外。以任職徵省稅及驗契收費項下籌撥爲原則，間有由地方設法商借者。

四、成果 各縣既經一律採用丙種程序，隨方法之粗略，因而限期短促，經費緊縮，自不待言。而最足影響者，莫若人才缺乏，治安多虞，致中途停辦者有之，屢再延期者有之，請求追加經費者有之，其中辦理完竣，略具成效者，僅長樂古田永泰甯德武平莆田寧德縣。二十五年三月一日民廳地政科改組成立，省土地局乃分期派員整理，第一期指定龍溪、南靖、仙遊、永春、惠安五縣，第二期復指定建甌、南平、建陽、同安、南安、閩清、沙縣、順昌八縣，每縣以三箇月爲期，其整理及組織略多改進，整理結果自較可觀，唯無丘圖以供鈎稽，究不能彌補缺憾也。

綜核先後以戶爲經辦理土地陳報各縣，能將冊改制征糧者，計有閩侯、長樂、古田、閩清、永泰、惠安、武平、甯德、沙縣、建陽等縣，願其賦額未能澈底澄厘，然政府征糧有據，吏胥中飽之弊，可以一掃廓清。

第二節 以地爲經之土地陳報

「以戶爲經」土地陳報，辦法未盡周密，已如前述。改弦更張，實有必鑒。廿六年初，省地政局衡酌過往得失經驗，依據中央法令，擬訂實施編查辦法，反以前就戶問地方法，

而爲就地開戶，逐坵繪具圖形，編定地號，查填業佃姓名住址計算畝分，一面普查土地收益及使用狀況，評定其等級，編造坵戶清冊，以爲日後按戶開糧之用，先就仙遊一縣試辦，推行順利，同時同安縣陳限，亦經請准改辦編查，未幾更選就永春、安溪、長泰、德化、龍溪、連江、南安等七縣實施，於是年五月間先後開始，迨七七事變發生，龍溪、長泰、安溪、連江、南安等縣，不得已飭令暫停，所有人員經費悉數移併，而將仙遊、同安、永春、德化四縣合目爲第一期，並傾全力以赴，辦理成績均屬可觀。是年冬擇定莆田、南安、建甌、永安四縣繼續辦理，是爲第二期。餘如第三期之邵武、尤溪、長汀、連城四縣，及第四期之浦城、甯化、龍巖、順昌、明溪五縣，亦均於廿七年度先後開始，迅速推展，期於短期內，完成全省初步整理，辦法內容及辦理情形概述於左：

一、辦法 此項實施編查辦法，約爲七個步驟：

(1)宣傳訓練 凡舉辦陳假實施編查縣份，先於縣成立土地陳假辦事處，及土地陳假編查隊，處設主任一人，由縣長兼任，負陳報行政上督導之責，隊設隊長一人，由地政局遴員充任，負編查技術上指揮之責，并兼辦辦事處副主任，俾行政技術兩相聯繫，縣處成立之初，首要工作，厥爲宣傳訓練，一使全縣民衆咸能瞭解編查意義，藉利推行，一使從業人員，培成優良技術，齊一步伐，共善其事。

(2) 勘界劃段 勘定縣區界線，整理插花飛地，爲一般整理土地之初步工作，在此毋庸具述。編查前即先勘定縣界，遇有爭執時，遵照中央勘界條例規定辦理。如區界界址之不明，或複雜，面積過狹或過廣，或一小區劃隸二區以上，插花錯亂，認有必須重劃時，則集聚關係各區意見，斟酌地方習慣民情地勢等以協議方式決定之。勘界完畢，再就各區依其天然界線劃分爲若干測區，測成二萬分之一之劃段圖，同時測定鄉鎮界繪明圖上，並將一鄉鎮依圖上分若干段，依次編列號，但一段不得跨兩鄉鎮。

(3) 陳報編繪 陳報開始前，由縣辦事處印製大批紙標（即陳報單）運發保甲長轉發業戶，限期填就，按址插立，測編時，在每段土地內適宜地方，實丈連折線數條，作爲基本線，再用平板儀交會法，測定交會點，并將河川道路等灣曲點交叉點，及主要坵地角點，先行測定，其次要者，仍用交會法，或急造量距尺法測定之，最後依實地形狀繪成坵地聯絡圖。

(4) 公告複查 每一聯保編查完竣，即將同業主之土地編造歸戶公告單，分坵填明面積等則小地名等公告各業主，在規定限期內，業主如有異議，得依規則聲請複丈或複核，由陳報處派員查丈，如係錯誤應予更正。

(5) 評等定賦 實施編查前，縣政府應與縣陳報處會派幹員實地調查，分別地目，各按其