

董中生著

土地行政

編入品文庫

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

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 | | | | |

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為詳密校訂，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

土地行政目錄

第一章 總論……………一

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·····	一二三
-----	-----------------	-----

第一節	中共土地政策與綏靖區當前之問題·····	一二三
-----	----------------------	-----

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，可耕土地，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，（如國家地方社團民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，貧農大衆所有的，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，根據土地政策的内容，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，而經濟行政之中心，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、地質探險等項，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，利賴於土地行政不為功。

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為準備，若紙幣發行之數量過多，準備金之數量相對減少，則幣值即呈動搖形勢，此在國家陷入戰爭狀態時，更為顯著。若能事先整理地籍，以土地為擔保，發行證券，再以所發證券為擔保發行紙幣，其價值當易穩定，此以第一次歐戰後之德國地租馬克，可為例證。

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，雖不能即為決定軍事勝敗的唯一條件，但也不失為重要因素之一，故地形地勢之測量，山川河谷之繪製，實為軍事建設之第一步工作。且現代戰爭，為整個國家經濟力之角逐，故戰爭一開，經濟資源，實為勝敗之決定因素，而土地為生產之重要要素，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，實為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，則以路線為主。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，預為先驅，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，不爲士劣所把持，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，且士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