

地
政
研
究

四川省政府縣政人員訓練所印

地政研究綱領

楊及玄講述

第一講 甚麼叫地政

一，從土地的觀點考察

(1) 土地的意義；

A. 經濟學者莫不以爲土地，勞力，資本三者是生產的要素。他們所謂的「土地」，幾乎與「自然」或「天地萬物」的意義相同，是一種廣義的解釋。此外，立法院三讀通過的憲草修正案第一章總綱第四條規定：「中華民國領土爲江蘇……等固有之疆域，非經國民大會議決，不得變更」。此處所謂的「領土」，只是泛指一國的幅圓而言，與政治學上所謂構成國家的三大要素中之「土地」相當，也是一種廣義的解釋。

B. 普通以爲陸地才是土地，甚至以爲在耕種中的田土園圃才是土地，這自然是一種狹義的解釋。

C. 下列四處所謂的土地，才是在地政中所要研究的土地。

(甲) 憲草修正案第六章國民經濟第一百十八條規定如左：

「中華民國領域內之土地，屬於國民全體」。

地政研究綱要

一 四川省政府縣政人員訓練所印

地政研究綱領

(乙) 民法總則第三章第六十六條規定如左：

「稱不動產者，謂土地及其定着物。」

(丙) 民法第三編物權第七百七十三條規定如左：

「土地所有權，及於土地之上下。」

(丁) 土地法第一編第一章第一條規定如左：

「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」

D. 由上看來，我們在地政研究中所說的「土地」，就是「水陸及天然富源」，也就是水陸兩界的地土和地下或地面和地底。

(2) 土地的特性：

A. 屬於自然方面的特性，大概可以分爲七項。

(甲) 本體不動性

(乙) 地質肥瘠性

在最經濟的生產條件之下，每一單位的生產費用所能獲得的產物之多寡，才是比較土地肥瘠的標準。

(丙) 位置優劣性

(丁) 生植性

(戊) 儲藏性

(己) 載重性

(庚) 延久性

B. 屬於經濟方面的特性，大概可以分爲五項。

(甲) 報酬遞減性

(乙) 自然產生性

素地或土地的本體，是自然創造出來的，不管施以極大的人力，也不能使之增加或減少。勞力和資本在土地上所能發生的作用，只是土地的利用和改良而已。

(丙) 供給有限性

(丁) 利用固定性

(戊) 獨占性

(3) 土地的分類：

地政研究綱要

A. 以所有來分。

B. 以利用方法來分。

C. 以利用程度來分。

D. 以人口密度來分。

E. 綜合的分類如下：

(甲) 地面

(一) 位置地

1、都市地——工地 商地 住宅地 娛樂地

2、城鎮地——同上

3、鄉村中的建築地

(二) 農事地

1、農地

2、牧地

3、林地

4、灌溉水源

(三) 交通地

1、公路和普通道路

2、航行水道

3、鐵路

(乙)地底

(一) 鑛地

(二) 石油

(三) 煤氣

(四) 鹽地

(五) 漁地

(六) 石地

(4) 土地與吾人的關係：

I. 一般的

A. 從吾人日常生活中的食衣住行四大需要而言，住行是直接利用土地，食衣則是間接利用土地。

B. 在私有制度流行的社會之下，土地不僅構成了財產中的主要部分，而且完全商品化了。

地政研究綱要

五

四川省政府縣政人員訓練所印

C. 所謂地主，所謂糧戶，在任何社會中，莫不構成一種特殊階級，因此，在政治上，莫不取得一種特別優越的地位。

D. 極大多數的人口在業佃關係中流轉，所以他們的生活與土地的關係非常密切。

II 特殊的

A. 我國歷代政治的變遷，莫不以土地問題為核心。有人以為我國的歷史是一部農民鬥爭史。同樣，我們也可以說道，我國的歷史是一部土地爭奪史。

B. 從中山先生的遺教看來，中山先生的全部思想系統是建築在民生哲學上面的。由民生哲學推演而來的民生主義，則以土地問題之解決為最大的目的。

C. 在三分軍事七分政治的口號之下，為針對共產黨的分田政策起見，又為整理收復匪區的土地起見，土地問題之解決就成為當前的急務了。

D. 自閬百川以土地村有來相號召以後，國內對於土地問題所發表的意見，聚訟紛紜，莫衷一是。到底土地村有是否可能？又是否合乎中山先生的遺教？尙待吾人研討。

E. 清理田賦，已成為財政上唯一的要圖。但田賦清理的前提是土地清理。在地籍尙未確定以前，要想田賦之清理舉出巨大的成績，是絕不可能的。

二、從行政的觀點考察

「地政」雖然是「土地行政」四個字簡約下來的名詞，但是，此處所謂的土地行政有廣狹二義：

A. 狹義的——單純的土地行政

B. 廣義的——在單純的土地行政之外，還包含土地立法在內。

由前面對於土地所論列的各點看來，土地與吾人的關係是非常密切的，甚至時到今日，土地已成為一個急待解決的嚴重問題了。政治既是管理衆人之事，那麼，不僅在衆人之事中間，就以關於土地的事最多，最為重要，而且土地問題迫在當前，對於政治，給了一種很大的威脅，所以在我國當前的政治上，廣義的土地行政就應運而生了。

(1) 我國土地行政之史的研究

A. 民國成立以前

B. 民國成立以後

(甲) 北京政府時代——經界局

(乙) 國民政府時代

民國十一年，中山先生開府廣州，曾有土地局的設置。十五年三月，廣東省政府成立土地廳。十

地政研究綱領

七

四川省政府縣政人員訓練所印

六年十二月，土地廳改為土地處，併入財政廳。十六年，浙江也曾一度設立土地廳，但旋即裁併，將土地行政事宜，劃歸民廳設科辦理。此後，各省市設局或科，專負土地行政責任的，終繹不絕。二十一年一月，國府明令設立中央地政機關籌備處，但不久，因主任吳尚鷹辭職，籌備處即停止工作。

(2) 我國現行地政機關的組織狀況：

A. 中央

(甲) 內政部土地司

內政部組織規程第十條如左規定：

「在中央地政機關未成立前，關於土地行政及土地調查，測量，登記，估價之籌備事項，暫由土地司掌理之」。

(乙) 土地委員會

「由此會於六個月內，為比較系統之調查，再行擬具實施土地政策之辦法」。

B. 各省市

土地局

(省) 青海 江蘇 安徽 江西

(市) 南京 上海 廣州

地政籌備處——

河南(直屬省府)

清理田畝總局——

廣西(直屬省府)

墾殖總局——

寧夏(直屬省府)

民政廳設科或股辦理——

甘肅 河北 陝西 山東 湖北 浙江 福建 廣東

財政局設科辦理——

北平 青島

C. 本年九月內，內政部所召集的全國地政會議，關於地政機關的組織，曾有如下的決定：

(甲)「省已設立專管地政機關者，應成立地政廳。在地政廳未成立前，得暫維現狀，但應一律

改稱省地政局」。

地政研究綱領

九

四川省政府縣政人員訓練所印

(乙)「市」已設立專管地政機關者，應即改爲「市地政局」。

(丙)「省」由民政廳，市由財政局設股辦理者，應即改爲設科辦理」。

(丁)「省」由財政廳辦理者，應劃爲民政廳設科辦理。市由其他局辦理者，應劃歸財政局辦理」。

(戊)「省」市尚未設立專管地政機關者，省由民政廳設科辦理，市由財政局設科辦理」。

(3) 地政機關所應職掌的各種事項：

A. 關於土地的登記。

B. 關於土地的使用。

C. 關於地價稅的舉辦。

D. 關於土地的徵收。

E. 關於土地分配的調整。

F. 關於佃業制度的改善。

G. 關於公有土地的管理。

(4) 土地整理的實施程序：

A. 治本方法 舉行正式清丈，而繼以完善的登記。

B. 治標方法 舉行簡易清丈或查丈，而繼以類似登記制度的土地陳報或查報。

(5) 各省市土地整理工作的檢討：

A. 江西採用航空測量，已將南昌測畢，現正進行新建等十縣的航測業務。預計將新建等八十縣分為三區，依次辦理，以八年的期間完成，共需經費一千〇四十六萬多元。

B. 浙江開土地陳報的先例。十八年五月一日開始，十九年四月底結束，耗財三百多萬元，動員十二萬二千八百多人，然而成績則殊為失望。

C. 江寧自治實驗縣，於二十二年四月十六日起，至六月三十日止，舉辦土地陳報。所支經費約在兩萬六千元左右。全縣陳報面積，共約一百三十萬畝。業戶及土地坐落，已得到一種明確的根據，從此，由於催徵吏所生出的一切弊端，可望免除了。

D. 江蘇鎮江等四縣的土地查報，與土地陳報相似，惟一戶田地在一鄉鎮內時，只填一查報單，無需地形圖。鎮江江陰，因無步弓冊可憑，不能造一丘領戶冊以為根據，是以未達查報的目的。

(6) 我國土地立法的經過：

A. 土地法原則

B. 土地法

地政研究綱領

地政研究綱領

一三

C. 土地法施行法

D. 各省市舉辦地政程序大綱

E. 修正各省市地政施行程序大綱草案

554.2
485

地政研究目錄

- (1) 地政研究綱領
- (2) 地政研究參攷資料
- (3) 土地村有辦法說明

地政研究目錄

一

四川省政府縣政人員訓練所印

地政研究參考資料

土地法原則

——中央政治會議議決通過。十八年一月十六日，送立法院。——

國家整理土地之目的，在使地盡其用，并使人民有平均享受使用土地之權利。總理之主張平均地權，其精意蓋在乎此。欲求此主張之實現，必要防止私人壟斷土地，以謀不當利得之企圖，并須設法使土地本身非因施以資本或勞力改良結果所得之增益，歸爲公有。爲求達此目的之惟一最有效之手段，厥爲按照地值徵稅，及征收土地增益稅之辦法。茲將此項辦法所根據之原則，及與原則有關係之主要各點，分別說明之。

一 征收土地稅以地值爲根據

總理主張由人民（即土地所有權者）自由申報地價，以所申報之數額爲徵稅標準，但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數地稅，致將地價短報，用意至善，查政府於此種情形中，收買人民土地，普通辦法係將其土地拍賣所得之賣價，先照原地主之價值還，餘歸政府所有。但此種辦法在實施時，每爲社會上及經濟上一時的情形所迫，至生窒礙。（例如加拿大之雲哥華市，

土地法原則

四川省政府縣政人員訓練所印

於歐戰後之數年間，將欠繳地稅之土地每次拍賣，少有應之者，又青島在德人管理時，關於此點，感受同樣困難。）茲擬於此辦法，略加以補充：關於都市之土地，在人民申報地價後，政府再加以估定，每年征收地稅，以政府估定地值爲標準；至征收土地增益稅，則以申報地價爲標準，政府仍保留按照申報地價收買之權，似此於實行上較爲便利也。

二 土地稅率采漸進辦法

按照根據地值徵稅原則，土地稅率應等於地價之數，蓋地質既變爲地稅歸諸國家，則地主除用力資本改良土地以得收益外，無坐享地價利益之機會，而土地所有權者，不能以土地居奇，棄不使用，其結果則地價廉，於是使用土地之利權，必漸趨普遍，前此以壟斷土地圖利之資本，亦必逐漸轉授於生產事業。彼主張根據地值徵稅之經濟學者，每謂「地稅貴，地價廉，而民產業發達」即指此也。關於決定稅率問題，據地值稅專家單維廉氏之主張，（單氏德國人，青島土地稅計劃出自其手，總理於民國十三年曾聘至廣州，專研究土地稅問題。）以地方上通行貸款利率之平均數目，爲稅率之標準，曾假定廣州通行貸款利息之平均數目爲百分之十，即主張以按照地值百分之十爲廣州土地稅率。惟總理對於土地稅率，曾言各國土地的稅法，大概都是值百抽一，并有主張值百抽一之意，（見民生主義第二講）與單維廉氏之說大有出入。單維廉氏以百分一稅率爲過輕，決不能達到地價低廉之目的，

所以單維廉氏在廣州時，主張澈底辦法，竭力維護其高稅率之原則，而廖仲愷先生，則以百分之十高稅率爲不可行，仍主張百分之一之輕稅率，俟將來逐漸增加，當時關於此點之討論，意見兩岐，主張輕稅率者之意，乃爲便於施行起見，或於經濟現狀不願發生重大影響，故決採漸進方法。

三、對於不勞而獲的土地增益行累進稅

地值稅須與不勞而獲的土地增益稅，（以下簡稱土地增益稅）一併施行方能收平均地權之效；互相爲用，不可決一，按照地值稅原理，地價之增漲，由於人口增加，與社會及經濟的進步，非由於地主之力量得來，其增益應歸社會，以衆人之財富還諸衆人，本極合乎社會的公道原則也。地值稅按年征收，土地增益稅則於土地所權移轉，或經若干年而不移轉時征收之。其稅率之輕重，互爲因果，蓋地值稅輕，土地增益必大；反之，地值稅重，土地增益必微。前者地主，以稅率輕微，尙可以土地爲投機；後者地主，因負重稅，勢必急圖改良，或變賣其土地，不能置之不顧，專候漲價而售，若重收地值稅，並決定土地增益稅爲土地漲價之全部，其結果則地價廉，生產事業發達。此爲地值稅經濟學者所主張之澈底辦法。若地值稅與增益稅均輕，其結果則地價仍漲不已，不能完全制止土地之投機，此單維廉氏在廣州土地稅委員會討論稅率輕重之點，所以力辯廣州暫擬地值稅率百分之一，及增益稅爲增益全部三分之一之條，爲不可行。至輕課地值，并征收土地增益全部，既可收澈底之效，及於社會經濟

土地法原則

三

四川省政府縣政人員訓練所印