

中國之建設

地政編



中央統計處編

二十六年

中國之建設——地政編目錄

緒言.....一——二

中央一年來土地行政概況.....三——一〇

(一)土地行政之組織.....三

(二)土地行政之推進.....三——一〇

一關於召集地政會議事項.....三

二關於土地法施行事項.....四

三關於確定地政機關組織及職權事項.....五

四關於訓練地政人員事項.....六

五關於籌劃各省市地政經費事項.....六

六關於土地測量事項.....七

七關於籌畫地質探險事項.....八

八關於清理公有土地事項.....八

九關於估計專員契據專員之任用事項.....八

十關於籌劃移民墾殖事項.....九

目 錄

十一關於審查水陸地圖事項.....九

各省市一年來土地行政概況.....二——一〇九

江蘇省

(一)土地行政之組織.....一

(二)土地行政之推進.....一三——二九

一土地測量.....一四

二土地登記.....二二

三土地調查.....二四

四土地陳報.....二六

浙江省

(一)土地行政之組織.....三一

(二)土地行政之推進.....三二——三八

一土地測量.....三二

二其他各縣土地行政.....三五

安徽省

(一)土地行政之組織.....三九

(二)土地行政之推進.....三九—四一

一土地測丈.....三九

三土地登記.....四〇

三土地陳報.....四〇

江西省

(一)土地行政之組織.....四三

(二)土地行政之推進.....四三

湖北省

(一)土地行政之組織.....四七

(二)土地行政之推進.....四七—五〇

一土地清查.....四七

二土地測丈.....四八

三土地登記.....四九

四土地徵收.....五〇

湖南省

(一)土地行政之組織.....五一

(二)土地行政之推進.....五三

河南省

(一)土地行政之組織.....五七

(二)土地行政之推進.....五七—六〇

一土地測量.....五七

二土地登記.....五八

河北省

(一)土地行政之組織.....六一

福建省

(一)土地行政之組織.....六三

(二)土地行政之推進.....六四—六五

一土地測量.....六四

二土地登記.....六四

三土地陳報.....六四

廣東省

(一)土地行政之組織.....六七

廣西省

(一)土地行政之組織……………六九

(二)土地行政之推進……………七一—七二

一土地測量……………七一

二土地陳報……………七二

貴州省

(一)土地行政之組織……………七三

雲南省

(一)土地行政之組織……………七五

(二)土地行政之推進……………七八

綏遠省

(一)土地行政之組織……………七九

甘肅省

(一)土地行政之組織……………八一

(二)土地行政之推進……………八二

夏省

(一)土地行政之組織……………八三

青海省

(一)土地行政之組織……………八五

南京市

(一)土地行政之組織……………八七

(二)土地行政之推進……………八九—九一

一土地測丈……………八九

二土地登記……………九〇

三土地徵收……………九〇

上海市

(一)土地行政之組織……………九三

北平市

(一)土地行政之組織……………九七

(二)土地行政之推進……………九八—九九

一土地測量……………九八

二土地調查……………九九

三土地登記……………九九

四土地徵收……………九九

天津市

目 錄

(一)土地行政之組織.....	一〇一
(二)土地行政之推進.....	一〇一——一〇三
一土地測繪.....	一〇二
二土地登記.....	一〇三

(一)土地行政之組織.....	一〇五
(二)土地行政之推進.....	一〇七——一〇八
一土地測量.....	一〇七
二土地徵收.....	一〇七
結論.....	一〇九

中國之建設——地政編

緒言

人類生息於大地之上，衣食住行，莫不與土地有關，故社會上一切經濟問題，胥以土地問題爲基礎，試觀總理民生主義，卽斤斤焉謀土地問題之解決，特著二大原則，一曰地盡其利，二曰平均地權，土地與民生之關係，可以見矣。

國家之要素有三，土地，人民，主權，三者不可缺一，而一國之強弱，恆視土地之廣狹肥瘠以爲斷，土地與國家之關係，至重且鉅。

土地問題既與國家有密切之關聯，則土地行政措施之是否得宜，實爲政治隆替之本，證諸中外歷史上政治紀錄，如周之井田制，漢之名田制，王莽之王田制，北朝隋唐之各種均田制，及租庸調制，宋王安石之青苗法，元明清之諸種田制，其間籌劃稍有未當，政治遂蒙重大影響。而歐西中古時代之采邑制，美國鐵道公司之鐵道沿線地有使用購買優先之權，遂造成特殊之資本主義政治組織。土地問題，影響國家政治，表現於歷史者，又屬如此。

中國土地紛亂，由來已久，地不能盡其利，賦不能得其平，刁滑者據無糧之田，愚懦者輸無田之賦，民

困日深，國計日蹙。吾黨綜握政權以來，以解除人民痛苦爲最大任務，且深知土地問題，關係國家政治經濟者甚大，爰本總理地盡其利，平均地權之旨，努力土地之整理，期於財政方面，謀田賦之增加；法律方面，謀經界之確定；經濟方面，謀農產之發展；民生方面，謀分配之平均。其工作約有五項：一爲土地陳報；二爲土地調查；三爲土地測量；四爲土地清丈；五爲土地登記。數年以來，各省市秉承中央意旨，竭力推進，殊著成效，茲就各方刊物所載暨內政部及土地委員會所供給之材料，將中央暨各省市一年來土地行政概況，分別臚述如左：

中央一年來土地行政概況

(一)土地行政之組織

我國土地行政，目前尚在萌芽時期，本應設一整個地政機關，負辦理全國地政事業專責，惟依照二十四年度總預算不新設機關之原則，關於地政事項，則仍由內政部兼辦，並於部內設土地司，專司其事。一年以來，曾積極籌劃，督飭推進，茲擇要申述於后，以供國人之參閱。

(二)土地行政之推進

一、關於召集地政會議事項

自二十四年四月，土地法施行法公布以後，內政部以各省市舉辦地政，關於機關組織應如何依法釐整，地政經費應如何通盤籌畫，以及估計專員及契據專員任用條例等問題，均有廣諮各地方主管地政人員意見之必要。因之呈准行政院，於六月中旬召開第一次全國地政會議，並擬定各省市地政施行程序大綱草案，釐整各省市地政機關組織案，確定各省市地政經費案，各省市地政人員訓練方案等四要案，先期咨請各關係部會各省市政府簽註意見。嗣因時間迫促，少數邊遠省分，不及派員來京出席，遂將會期延展至九月十二日開幕。及期，計到有江蘇，浙江，安徽，湖北，湖南，河北，四川，青海，寧夏，山西，福建，廣西，江西，綏遠，陝西，甘肅，雲南，察哈爾，南京，上海，北平，天津，青島，

及實業部，財政部，交通部，鐵道部，蒙藏委員會，參謀本部，全國經濟委員會，暨地政學院等三十一單位，代表五十七人，會期共計四天，各機關代表均能精心討論，使各種地政實際問題，咸得相當之解決。決議案凡三十六起，尤以各省市地政施行程序大綱，爲大會最重要之收穫，關係地政前途，極爲重要。

二、關於土地法施行事項

1 各省市地政施行程序

土地法自十九年六月公布以後，土地法施行法，亦經國民政府於二十四年四月五日明令公布，惟查土地法第六條規定：「本法各編之施行日期及區域，分別以命令定之」，是土地法施行法雖經公布，各編之施行尙待以命令一一規定。內政部隨即擬具各省市地政施行程序大綱，提經第一次全國地政會議修正通過，由該部呈經行政院飭交內政財政實業三部在院開會審查，並咨請司法院轉飭司法行政部派員參加討論，擬具修正意見，提經第二四五次院議通過，呈由國民政府轉送中央政治會議，准予備案，業經國府於二十五年二月二十二日明令公布，並將土地法土地法施行法及該大綱，一併明令規定自三月一日起施行。惟各地方開始辦理土地登記及開始徵收地價稅日期，應照該大綱之規定辦理。所有以前頒行之土地徵收法及各省市舉辦地政程序大綱，亦經該部呈請分別呈由國府及行政院令行廢止矣。

2 釐整各省市土地行政

土地法土地法施行法及各省市地政施行程序大綱施行後，內政部復鑒於

各省市土地行政，前因事實之需要，多以自訂單行章則，分別舉辦，機關組織既不一致，業務進展復多紛歧，自應依法分別釐整，乃根據各省市現辦地政情形，就地政機關，土地測量，土地登記，土地使用，土地稅等項，分咨各省市政府督飭依法辦理，關於農地使用及土地稅部分，因與實業財政兩部職掌有關，並已會咨督促辦理。至關於以前各地方所有辦理地政之單行章則，亦經該部彙集，詳加審核，分別釐整。

3 公布土地法各項書表簿冊格式 關於土地法各項書表簿冊格式，內政部前於草擬土地法施行法之際，曾經同時依法製定，於二十二年十一月，連同施行法草案，一併呈請行政院鑒核，轉送立法院參考。二十四年九月召開第一次全國地政會議時，爲體察各地方實際情形起見，復將該項書表簿冊格式，印送已經辦理地政各省市出席代表簽註意見，分別參酌修正。二十五年一月，呈奉行政院准予備案，三月六日業已由內政部公布矣。

三、關於確定地政機關組織及職權事項

各省市地政機關系統不明，職權割裂，以致事業進行，恆感困難，亟應確定職掌，藉資遵循，故內政部於召開第一次全國地政會議時，曾決定原則，請內政部轉呈行政院召集關係機關，從速詳訂辦理施行。嗣經內政部呈由行政院飭交內政軍政財政實業教育等部，並咨請司法院轉飭司法行政部開會討論，僉以地政機關職權，與現行各機關職權，不無抵觸，經決定咨請立法院從速釐定各省市縣地政機關職掌

，於省市縣組織法中明白規定，在地政機關職權未經釐定以前，各機關職權與地政有關者，暫維現狀，惟在業經開辦土地登記之地方，其各機關管有之公地，應一律依法向主管地政機關囑託登記。經該院第二四二次院議通過，並由內政部分咨各省市政府查照，然此不過暫時構宜辦法，一俟二十五年三月土地法，土地法施行法，暨各省市地政施行程序大綱施行後，自有妥善之規定。

四、關於訓練地政人員事項

土地行政之進行，應以申報調查測丈登記四者爲入手之方針，辦理上項事務，非普通行政人員所能勝任，既須嫻於測量技術，並能熟習各地方土地習慣田賦情形，且明瞭現行地政法令者，方能措置裕如。各省以前雖有設立測量學校或測量訓練班者，大都祇注重測量技術，於土地田畝清丈事務及法令，向少注意，對於辦理登記估價之專門人才，尤感缺乏。內政部爲促進地政實施起見，特擬訂各省市訓練初級地政人員辦法大綱，呈經行政院第二三五次會議議決修正通過。並於二十四年十月三十日由該部明令公布施行。

五、關於籌畫各省市地政經費事項

各省市土地行政，多已先後舉辦，但均格於經費之艱絀，以致進行迂緩，成效未見大著。蓋土地測量登記，手續繁瑣，經緯萬端，若不設法寬籌經費，指定的款，殊難計期完成。內政部爲鞏固地政經費基礎起見，於第一次全國地政會議時，曾擬定各省市地政經費籌集辦法草案，提會討論，嗣經內財兩部

疊次往返咨商審查，對於原草案略加修改，提經行政院第二三九次院會通過，於十一月三十日以院令公布施行。

六、關於土地測量事項

1 大三角測量計劃

關於推進大三角測量事項，內政部於二十三年八月間，曾組織大三角測量隊，旋因經費無着，暫告結束，嗣因本案關係重要，萬難再緩，復於二十四年七月，編具大三角測量隊二十四年度經常臨時經費概算書，呈請行政院准予在二十四年度國家第二預備費項下動支，以利進行，嗣經關係方面決定，大三角測量，定於二十五年起開始，不再延緩矣。

2 航空測量計劃

整理土地，首在清理地籍，而清理地籍，又必以土地清丈爲先決條件。現時土地清丈用人工辦理者，精度既不齊一，而人才經濟，復嫌力有未逮。惟近代各國，多利用航空測量，既可節省經費，復能減少作業時間。故內政部爲促進航空測量起見，曾與參謀本部陸地測量總局，會同擬定重要省區航空測量第一期計劃概要，中央航空測量隊組織規則草案，全年度經常事業各費概算表等，預定於二十五年初，即呈請審核施行。

3 修訂土地測量實施規則

內政部前爲統一土地測量方法起見，曾擬訂土地測量實施規則，於二十三年十月二十四日由該部公布施行。二十四年九月第一次全國地政會議時，以該項規則，尙有扞格之處，嗣經內政部咨請各省市府轉飭主管機關，根據事實困難之點，簽具意見，以便與參謀本

部陸地測量總局會商修正，可望於二十五年夏季完竣。

七、關於籌畫地質探險事項

土地法第二十三條，規定地籍測量與地質探險，由主管地政機關執行之，並於測量完竣時，編造地籍冊及地質探險報告書，遞呈中央地政機關，蓋已認為地質探險與地籍測量，有同一之重要，亟應積極籌畫進行，以收整理土地之大效。故於第一次全國地政會議時，曾有「凡已設地政機關之各省市，應附設地質調查所，專司調查各縣土壤及地質，以作改良土地利用之設計標準案」之提案，決議原則通過，交內政部會同實業部辦理。嗣即擬訂地方地政機關與各省地質調查所合作辦法，呈奉行政院二十四年十二月十四日指令照准，分令各省市府知照，並函達中央研究院查照矣。

八、關於清理公有土地事項

各省市土地清丈，多已開始舉辦，其已開辦清丈之省市，如遇一個區域之清丈辦竣，則所有該區域內有糧無糧，暨所有溢出之田地數量坐落，均可按圖索驥，斑斑可考，自應速謀處理之方，俾收地盡其利之實效。故第一次全國地政會議閉幕後，即交由內政部於不抵觸土地法施行法第二十三條之範圍內，訂定清查公有土地章則，呈院核准施行。

九、關於估計專員契據專員之任用事項

土地法第九十五條及第二百三十七條所稱之契據專員及估計專員，在各地地方辦理土地登記及實施土

地稅之際，任務甚爲重要，估計專員之任用資格，土地法且明定應由中央政機關定之。故內政部曾於二十二年間，依法擬具估計專員任用條例契據專員任用條例草案，與土地法施行法草案，一併呈奉行政院核定修正，轉送立法院審議。該項條例約於二十五年三月可以公布。

十、關於籌劃移民墾殖事項

我國邊疆土地，面積廣闊，土壤肥沃，惟以耕種乏人，荒廢殆遍，地利未盡，生產日削，影響於國民經濟，殊匪淺鮮。內政部前於二十二年三月，曾擬定清理荒地暫行辦法及督墾原則，呈由行政院公布施行。二十四年九月第一次全國地政會議時，亦通過原則，由內政部轉呈行政院召集關係機關，從速擬定邊疆墾荒辦法，早日施行。嗣經內政部呈奉行政院飭交內政財政軍政實業四部及蒙藏僑務兩委員會核議具復，各部會迭經會商並各派定專員，根據各部會所擬墾荒計劃，并參照第一次全國地政會議決議墾荒各案，會同擬定邊疆移墾辦法大綱，國營墾區移墾局組織章程，及綏區國營墾區實施計劃等草案，預定於二十五年三月間，即會同呈請行政院核定施行。至關於修訂移墾法規，亦須於二十五年初始能公布之。

十一、關於審查水陸地圖事項

1 水陸地圖審查委員會繼續工作 關於水陸地圖之審查，前本有水陸地圖審查委員會之設立。二十四年度國家普通歲出歲入總概算書內，規定該會應予裁撤，內政部遵即轉飭辦理結束，移歸該部

接管。嗣因事實需要，未便即行撤廢，乃復呈奉行政院准予節餘之經費，樽節開支，繼續工作，該會遂於二十四年七月十九日，仍行恢復。

2 修正水陸地圖審查條例施行細則 二十四年五月，水陸地圖審查委員會因送審輿圖，已出版者占十之八九，此後擬注重於審查圖表樣本，以符原來宗旨，並爲審查迅速起見，擬令送會樣本各七份，一經審查認可，對於出版圖表，按出版份數，發給證票，按圖張貼，以便稽查。因將水陸地圖審查條例施行細則，酌加修正，呈經內政部並轉各關係部會會核，以便呈請行政院轉呈國民政府公布施行。

各省市一年來土地行政概況

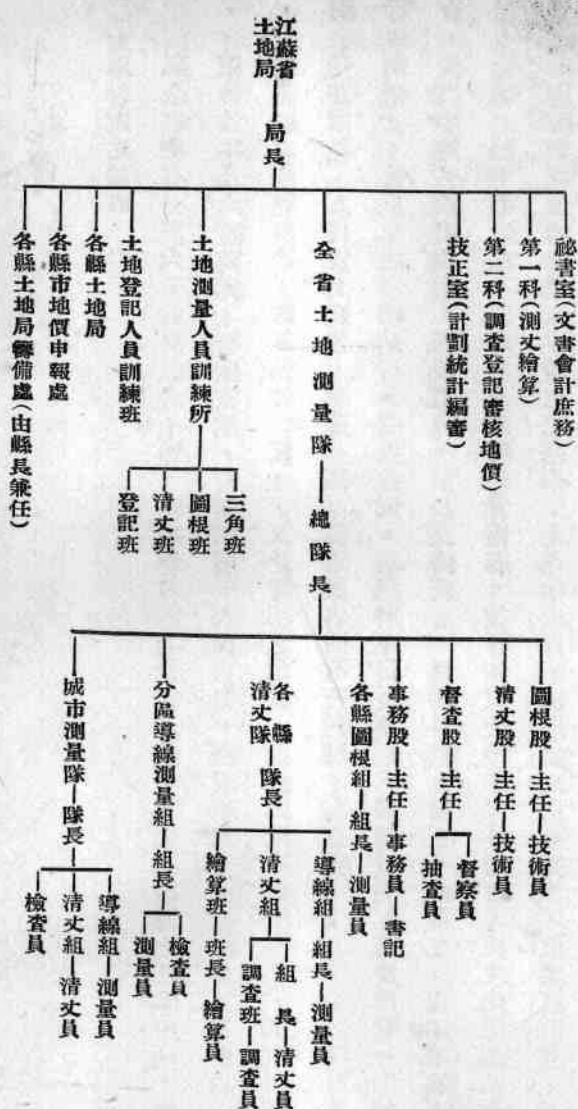
江蘇省

(一)土地行政之組織

江蘇全省擁有一萬六千餘萬畝之土地，而納糧者僅七千餘萬畝，其素不納糧之荒熟田地，竟達九千餘萬畝，省庫歲入不及六百萬元，帑藏支絀，百業頹廢，人民負擔，極感不均，推原溯始，實由於土地之未經整理，土地問題之未能解決，既無精確之調查，又乏詳明之圖冊，推行庶政，失所基準，征收田賦，漫無依據，國家受其損耗，人民感其痛苦，莫此為甚。曩者該省間有三四縣，如南通，寶山，崑山等，於民國初年，亦曾舉辦清丈，終以未能廣續進行，成效殊鮮。復以曆年災燹屢經，鱗冊散失，書吏沿習，因緣為奸，人民力食，胥供中飽，政府收益，併歸侵漁。於是經濟衰落，民生日蹙，而上下交困矣。近年來該省政府鑒於土地整理迫切，於十七年春，即擬立土地整理籌備處，旋復擴組土地整理委員會，決定先從測丈入手，然後接辦登記，以便製成土地圖籍，作整理之基準。十九年五月，依照省政府組織法，改為江蘇省土地局，直隸於民政廳以一事權，而專責成，並購備測量儀器，訓練技術人員，組織測丈隊。二十年三月，測量人員訓練所裁撤，並提高土地局之職權，改隸省政府，局長由民政廳長兼任。二十三年四月以後，土地行政組織，復有變更，縣地政機關，亦漸組織就緒。全年經費，規定為十八萬元，由該省財政廳撥發，全部充省土地局行政

費及全省土地測量隊事業經費之用，其中行政費佔百分之四十六，事業費佔百分之五十四。茲將省土地局及各縣土地行政組織概況，列表於左：

(一) 江蘇省土地局組織系統表



(二) 江蘇省各縣地政機關組織概況表