

# 民国时期云南省土地清丈机构探析

王浩翔

(云南民族大学 民族学与历史学学院, 云南 昆明 650500)

**摘要:** 龙云主政时期推行的农村土地清丈是近代云南经济史上的一件大事, 这次地籍整理发端于南京国民政府的地政改革, 其主要目的是通过清丈查明耕地, 规范民间土地交易, 从而确定田赋税额, 最终保障国家税收基础, 增加财政收入。云南省土地清丈完成了整理土地、增加赋税的目标, 就其组织设置、规章制度、人才培养等方面具有一定的近代社会变革意义。然而, 在实际清丈推行过程中也产生了一些弊端, 严重增加了自耕农与半自耕农的负担。

**关键词:** 民国时期; 云南; 土地清丈; 清丈机构; 清丈推行

**中图分类号:** K258 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674 - 5639 (2020) 05 - 0108 - 07

**DOI:** 10. 14091/j. cnki. kmxyxb. 2020. 05. 017

## On the Institutions for the Measurement of the Land in Yunnan Province in the Era of the Republic of China

WANG Haoxiang

(School of Ethnology and History, Yunnan Minzu University, Kunming, Yunnan, China 650500)

**Abstract:** The measurement of the rural land is significant in the economic history of Yunnan province during the governing of Yun Long, who is the local governor from 1928 to 1946. The measurement began from the reform of the land and administration with the main aims of the standards of the private land trade and the land tax in order to guarantee the national tax and the increase of the revenue. The fruition of the land measurement in Yunnan province is significant for the modern social reform for the relevant organizations, regulations and talent training. However, some disadvantages are found in the practice of the measurement, which increase heavily the burden from the self-employed peasants and the semi self-employed peasants.

**Key words:** the era of the Republic of China; Yunnan province; the measurement of the land; the measurement of the institutions; the implementation of the measurement

推行地政, 必须设立地政机关, 以专责成。土地法规定, 地政机关分为中央地政机关与地方地政机关。中央地政机关于国民政府所在地设立之, 直隶于行政院, 地方地政机关为省地政机关及市县地政机关。<sup>[1]</sup> 在 1928 年举行的全国第一次财政会议上, 土地整理的必要性被提出, 并在 1930 年颁布《土地法》, 当中规定地籍整理的步骤为: 清丈土地、地籍登记和确定地价, 其中在一些地区的实际操作中, 清丈直接演变为土地陈报。

1928 年, 龙云就任云南省政府主席, 提出“统一财政, 整顿金融”, 推行土地清丈也作为龙

云政府的新政之一。云南省财政厅实行《云南田赋条例》后, 征纳虽有所简便, 但钱粮旧制弊端仍未能杜绝, 认为欲扫除积重难返之弊端, 必须“正本清源”。于是拟订清丈田地办法, 强调通过清丈田地核实亩积, 改征耕地税, 平衡负担, 从而增收田赋, 以弥补财政收入之不足。报省政府批准, 1929 年开始在昆明试办, 取得经验后, 全省分批推进。1931 年 8 月, 公布《云南省财政厅征收耕地税章程》, 凡完成清丈的县, 当即改征耕地税。1940 年, 除暂缓清丈的 19 个边远县外, 先后完成清丈的共 110 县。通过清丈, 计税耕地亩积增

收稿日期: 2020 - 01 - 11

作者简介: 王浩翔 (1997—), 男 (彝族), 云南普洱人, 在读硕士研究生, 主要从事中国近现代史研究。

加二倍有余，税额增加一倍以上。完成清丈后，又两次提高原订耕地等则的税率。与初订税率相比较为1:10，再增加负担九倍。<sup>[2]148</sup>

## 一、清丈机构设置缘由及其推行情况

### （一）省级地政机关

省级地政机关设清丈处与清丈高级评判委员会。其中清丈处为云南最高地政机关，但其对外概用财政厅名义，故仅为财政厅之辅助机关。<sup>[3]14961</sup>清丈处设处长一人，规划全省清丈事宜，对厅长负责。设秘书一人，协办一切文稿，对处长负责。设技正四人至六人，办理图根之计划，仪器之选购，复核各县测绘成绩，指导技术工作，建议相关业务，改进清丈教育等各事项。设督察四人至六人，轮赴各县督查清丈行政及清丈司法各事宜。此外，清丈处下设四组。第一组办理文牍、经费、购买物品，及不属其他各组的事宜。第二组办理清丈人员的罗致、训练、任用、考核事宜。第三组办理编查执照法规、册籍表单事宜。第四组办理统计事宜。每组设组长一人，一二三等办事员若干人，分工任事。处中各级职员，由财政厅分别委任或荐请省政府任用之。<sup>[3]14962</sup>

清丈高级评判委员会是财政厅直属下级机关之一，同时也是土地清丈期间全省土地裁判的最高机关。设委员长一人，由财政厅兼任，总揽全省事务，维持开庭秩序，访问上诉认证，指挥诉讼进行。主任评判委员会一人、评判委员三人、书记官一人。云南清丈期间的土地裁判机关分为省、县两级，各县清丈评判委员会为初审，省高级评判委员会为终审。<sup>[3]14963</sup>凡是不服初审之判决者，需要上诉于高级评判委员会，但因经济纠纷而提起之诉讼，则初审终结，不得提起上诉。可以看到，作为推进土地清丈的云南省地政机关无论在行政上还是在司法上都是财政厅之辅助，在法律上没有独立的地位。

### （二）县级地政机关

云南省县地政机关分为临时机关和永久机关，实施清丈及第一次土地登记期间，各县设清丈分处主持各县土地整理事宜，此为临时机关；清丈分处

撤销后，登记事项转移到财政局办理，财政局为永久机关。县级地政机关设有清丈分处、等级评定委员会、初级评定委员会、财政局。

清丈分处直属财政厅，为整理土地期间县地政机关。设处长、副处长、会办各一人，承财政厅之命，主办该县境内土地清丈登记事宜。分处处长、副处长由省政府委任，会办由县长兼任，以达到通力合作的效果。下设总务、内业、外业三组。总务组设组长一人、办事员七人、书记三人，负责办理撰拟公文、进退人员、收支经费、设置机关、颁发执照、宣传清丈等各事项。内业组设组长一人、主任一人、技士十一人至三十人、办事员三人、书记二十四人至七十二人，负责办理绘图、填照、评定等级、公告业权、造册、发照等各事项。外业组设组长主任各一人，在外业组之下再设三分组至六分组，每一分组设分组长一人、技士十人、业权办事员六人。负责办理地籍测量、土地调查、草拟等则、登记业权等各事项。此外设事务督察一人至外业人员工作地，轮流巡视，负责考核职员的勤惰情况，纠察职员的纪律问题，稽核照费收支等其他事项。名誉监察七人，由地方绅董中聘任，纠察清丈人员纪律、对清丈事业改进提出建议。<sup>[3]14979-14984</sup>

等级评定委员会专为评定已清丈之耕地等则而设委员长一人，由清丈分处长兼任。设委员十人，除由地方绅董中选出五人外，余皆由分处高级职员兼任。办理评定耕地等则事宜。初级评判委员会作为土地裁判机关，受理因清丈而引起的业权诉讼案件。设委员长一人、主任一人、委员两人、书记官一人。委员长由清丈分处处长兼任，其余皆由财政厅呈请省政府委任。委员长总理全会事务，有监督行政之责，对于业权诉讼案件必要时需出庭评判；评判主任负责维持秩序，审理案件及指挥诉讼宣誓裁判职责；评判委员辅助主任拟制评判书；书记官负有登记案件、征收诉讼费用、记录供词、撰拟文稿、保存卷宗及办理表册、出票、派吏各项事务之责任。负责办理该县清丈期间土地纠纷的裁判工作。

财政局是一个县的财政机关，属于监管性质，所以不变更其本身组织。“故本款于财局组织，不在揽入，以免混淆。至财局兼办地政之职权，则仅限于土地登记事也。”<sup>[3]14986</sup>

云南省的土地清丈工作从省级再到各县单位,以土地行政、土地裁判机关相辅相成,已然形成了一套组织机构完备、人员构成严密的土地清丈系统,如此能够提高效率,可避免地方拖延,集中力量推进清丈,力求最佳效果。

### (三) 清丈推行情况

#### 1. 试办期(1929年2月—1931年7月)

1928年省政府命令财政厅筹办云南耕地事宜,至1929年2月成立云南全省清丈总局主办全省清丈,陈葆仁任全省清丈总局局长;由于试办清丈区域仅为昆明一县,1930年5月改组成立昆明清丈局,刘润之任局长。<sup>[3]14953</sup>昆明清丈局(处)直到1933年8月21日才撤销。昆明共分为五个区域:中、南、东、西、北五乡。昆明一县测丈共有工作人员267人,财政已垫42万元之多,时间延期4年,因属草创与试办,其间改组机构、调换人员、制定章程等都经历了较多曲折。<sup>[4]</sup>“将近三年财政厅所垫经费已达滇币42万余元,而收效甚鲜,势将停办。及至民国二十年(1931年),省政府委员陆崇仁重掌财政,乃决心整理全省耕地。”<sup>[5]</sup>

#### 2. 扩大推行时期(1931年8月—1940年)

1931年8月财政厅成立清丈处筹办全省清丈,根据以往经验加以改进,一面训练人才,一面筹措经费,组设各县分处机关、制定法规、购买测器等事项。根据最初计划原定将全省除昆明市外129个行政单位分为九期推进,预计于1941年完成。<sup>[6]8</sup>各县设清丈分处,各县清丈处在清丈工作完成后裁撤,由财政局办理土地转移登记及其他权利登记。其间财政厅于1932年、1933年、1934年召开了三次清丈会议,汇报各县清丈成果,交流清丈经验。

1934年清丈处修正清丈计划,将全省分为中央区(昆明)、东区(昭通)、南区(文山)、西北区(大理)、西南区(普洱),<sup>[3]15011</sup>依照交通之便利各区自为中心,同时推行,计划在1941年完成全省土地整理。

1935年推行到第五期时,土地清丈将分期与分区结合推进,把七、八、九期合为一期办理,特命名为“完成期”。<sup>[7]</sup>另外,江城、镇越、中甸、佛海、宁江、陇川、瑞丽、碧江、沧源、莲山、南峇、车里、双江、德钦、贡山、福贡、泸水、盈

江、潞西、梁河等20余县由于距省府遥远又都设治不久,对于广漠原野既未开垦也无业权可言,其中,有毗邻英属缅甸各地则又因经界不清,如果推行清丈势必阻力环生,所以决定暂行缓办。

第一期:昆明

第二期:呈贡、晋宁、昆阳、宜良

第三期:安宁、澄海、玉溪、嵩明、易门、富民、西畴(普马、两甲)

第四期:路南、江川、华宁、禄劝、通海、河西、禄丰、罗次、寻甸、峨山、广通、双柏、武定、曲溪、弥勒、陆良

第五期:石屏、开远、师宗、泸西、曲靖、马龙、楚雄、镇南、姚安、元谋、永仁、大姚、盐丰、牟定、盐兴、平彝、蒙华、祥云、弥渡、罗平、建水

第六期:蒙自、个旧、砚山、邓川、洱源、大理、凤仪、漾濞、永平、宾川、宣威、邱北、华坪、新平、鹤庆、马关、广南、剑川、景东、元县、顺宁、元江、保山、河口、沾益、墨江

完成期:昭通、鲁甸、彝良、永善、镇雄、宣威、大关、盐津、绥江、宁洱、思茅、镇沅、六顺、景谷、西畴、麻栗坡、昌宁、丽江、永胜、宁蒗、兰坪、腾冲、缅甸、云龙、龙陵、富宁、屏边、镇康、维西、金平、会泽、巧家、澜沧

完成期内澜沧一属因人口稀少土地无经济价值已予缓办。

缓办县属:江城、镇越、中甸、佛海、宁江、陇川、瑞丽、碧江、沧源、莲山、南峇、车里、双江、德钦、贡山、福贡、泸水、盈江、潞西、梁河

缓办县属内江城一属经查明有清丈价值已提出举办。

缓办县属内中甸所属第三区经查明有清丈价值已提出举办。<sup>[6]7</sup>

事实上,清丈事属创举,一切规程办法无可借鉴,从清丈推进情况便可见一斑。但总体而言,清丈机构的设置以及清丈推进计划做到根据客观条件与实际情况加以修正、进行调节。如此庞大的机构能够正常运行12年并完成全省清丈计划,确实是

克服了诸多困难。

## 二、清丈人才培养及奖惩制度

### （一）清丈人才培养

1929 年全省清丈总局成立，为培养清丈人员设置清丈传习所，授以清丈知识，3 个月速成毕业；1930 年将清丈传习所改组为清丈人员养成所，延长学生修业年限，分科教授。

清丈人才养成所承财政厅命令办理清丈教育事宜。清丈人员养成所设所长一人，所长由财政厅遴选，呈请省政府委任。教务股设主任一人、教务员一人；教务股负责办理教育行政之计划及考核统计学生成绩。训育股设主任一人、训育员二人；训育股负责考察学生勤惰、维持学习纪律、指导学生练习等。事务股设会计员、教书员、庶务员、事务员各一人，必要时设主任一人；事务股负责办理文书、会计、庶务、卫生等事宜。除此之外清丈人员养成所还设医员一人；设教员数十人；设书记四人；设印刷生二人；设校工六人。<sup>[8]17</sup>

清丈人员养成所的学生每期招收四班，每班七十名，必要时呈请增加额数。开设测丈班、制图班、业权班、评判班等。其中，测丈班修学期限为 10 个月，前两月为预科，后八月为本科（实地练习在内）；制图、业权、评判等班修学期限临时规定。学生在预科期间不给予奖学金，到本科期间按期考核成绩分等次给予奖学金。学生所用教材、讲义、服装及测绘用品由清丈人员养成所供给。清丈人员养成所招收学生的标准为“曾在初级中学或同等学校毕业，得有证缴验者、身体健全，性行纯良无嗜好者、年龄在十八岁以上二十五岁以下者。”<sup>[8]18-23</sup>清丈人员养成所开设科目有算数、代数、平面几何、平面三角、几何画、绘图术、求积法、测丈法、地形图根计算法、图式解说、土地问题、清丈法规、公民、政治、应用文、体育、珠算、地形学，等等。

除清丈人员养成所外，财政厅又于保山区、昭鲁区、剑鹤区、新元墨区等分处，附设简易清丈班，就近招收学生训练，每分处预计训练两班，共计训练八班。<sup>[2]255</sup>

清丈人员养成所自成立以来，先后分为八期训练

学生共计三十四班，二十个测丈班、干部班、图根班、补习班、评判班各一个、两个图算班、三个业权班、六个简易测丈班；毕业生共计一千八百五十二名，清丈人员养成所于民国二十七年（1938 年）三月结束。<sup>[6]4</sup>该所培养的一千八百五十余人一般在学受训时间都不长，最多的半年，短的仅三个月，后来都成为了推行清丈的中下层骨干。<sup>[9]</sup>

### （二）清丈人员奖惩制度

各清丈分处人员奖励形式有传谕嘉奖，记功或记大功，升级或升等。传谕嘉奖的标准为不请假旷职、遵守时间连续两月者；月缴成绩超过规定标准数百分之十而确无错误者；测丈耕地、点验田坵、查封业权、计算亩积、裁发丈单、草拟归户或办理图册执照及发照收费连续两月毫无漏误者；查获漏测耕地在五亩以上者；对于限期文件及一切例应造报之书表、簿记、文件连续两月并无延误者；保管公物连续两月毫无损失错误者。记功的标准有不请假旷职、遵守时间连续至四个月者；月缴成绩超过规定标准数百分之二十而确无错误者；测丈耕地、点验田坵、查封业权、计算亩积、裁发丈单、草拟归户或办理图册执照及发照收费连续四个月毫无漏误者；对于草拟等则办理认真著有成绩者；一次查获漏测耕地在十亩以上者；清获省有产业在五亩以上者；对于欠账及办理图册执照保管周妥连续两月毫无错误损失者；对于图册照表文件卷宗或其他公物保管周妥连续四个月毫无损失错误者。记大功的标准为自分处成立时起至结束时止，均能遵守时间而不请假旷职者；月缴成绩超过规定标准数百分之四十而确无错误者；测丈耕地、点验田坵、查封业权、计算亩积、裁发丈单、草拟归户或办理图册执照及发照收费连续八个月毫无漏误者；一次查获漏测耕地在二十亩以上者；一次清获省有产业在十亩以上者；对于欠账及办理图册执照保管周妥并连续四个月毫无错误损失者；举发他人受贿经查明属实者；拒绝贿赂报经查明属实者。升级或升等的标准为结束考核时曾受大功二次以上之奖励者；结束考核时其成绩月均能超过规定标准数百分之十五并经检查无误者；一次查获漏测耕地在四十亩以上者；一次清获省有产业在二十亩以上者；拒绝贿赂在新币一百元以上经查明属实者。<sup>[10]337-340</sup>

惩戒制度有申斥,记过或记大过,降级降等或撤职。予以申斥的标准为一月内迟到或早退至二次者;一月内旷职一次者;月缴成绩仅及规定标准数百分之九十五者;漏测或重丈耕地在三亩以上者;测丈耕地、点验田坵、查封业权、计算亩积、裁发丈单、草拟归户、办理图册照及发照收费发现漏误者。记过的标准为一月内旷职一日或连续两月旷职至二次者;月缴成绩仅及规定标准数百分之九十者;连续两月所缴成绩均仅及规定标准数百分之九十五者;测丈耕地、点验田坵、查封业权、计算亩积、裁发丈单、草拟归户、办理图册照及发照收费一月内漏误至三号者;对于草拟等则敷衍草率不尽职责者;漏测或重丈耕地在五亩以上者;查封业权漫不经心,导致省有产业被人民隐匿侵占在五亩以上者;延搁指派或限期办理事件至三日者;办理图册照草率从事者;对于公物保管不慎以致凌乱损坏遗失者(并责令照价赔偿);损坏借用物品不照价赔偿者。记大过的标准为月缴成绩仅及规定标准数百分之八十者;连续四个月成绩均仅及规定标准数百分之九十五或连续两个月所缴成绩均仅及百分之九十者;测丈耕地、点验田坵、查封业权、计算亩积、裁发丈单、草拟归户、办理图册照及发照收费一月内漏误至五号者;漏测或重丈耕地至十亩者;查封业权漫不经心,导致省有产业被人民隐匿侵占在十亩以上者;延搁指派或限期办理事件至五日者;对于公款保管不慎以致凌乱损坏遗失者;对于办理图册执照保管不慎以致遗失者;对于公物保管不妥以致发生重大损失者;绘制村图错误至两幅者;无故拒发丈单执照,意图刁难者;妄造谣言滋生事端经查属实者;外业组长、分组长等不按规定出外观察工作检查成绩者。降级或撤职的标准有曾受大过二次以上之惩戒尚不知悔改者;漏测或重丈耕地在二十亩以上者;查封业权漫不经心,导致省有产业被人民隐匿侵占在二十亩以上者;对于公款保管不慎至遗失在新币一百元以上者;对于文件卷宗图册执照保管不慎以致发生重大损失错误者;未经核准擅改亩积、业权或等则经查属实者;未经核准擅离职守致贻误要公者;违抗命令贻误要公影响清丈进行者;违反清丈禁令各条之一者;品行卑污、败坏清丈名声经查有实据者;泄露机密要务者;经手款项有巧挪侵蚀等经查属实者;勒扣员役

薪工者;蒙蔽取巧虚报成绩或虚报开支者;煽惑同志聚众罢工妄事要挟者。<sup>[10]340-344</sup>

由上可知,财政厅为规范清丈人员行为,制定了一套较为全面的考核奖惩制度。然而,根据考核制度的具体内容来看,财政厅清丈人员成绩的考核基本为视其对旧田赋有无增加,增加越多,越有成绩。反之,若无增加,或增加为数不多,即认为不尽职责,无成绩甚至申斥、惩处。因此,基本原则在于增加税收,而不是解除人民痛苦。

### 三、清丈经费及人事

#### (一) 清丈经费

财政厅推行清丈之初制定了经费预算,土地清丈经费、清丈人员养成所经费都由财政厅垫款和省库支发,将经费预算分为总处经费、各分处经费、清丈教育费、购置器械费、印刷费五项。<sup>[11]</sup>

总处经费分为前后两阶段,1932年11月改组为前后阶段标志,改组之前全年经费预算为60 000元,改组之后每年预算为131 352元。全省清丈到1941年预计共需要旧币208 406元,新币420 780元。<sup>[2]221</sup>

各分处经费分为碎部经费与图根测量费,碎部清丈费每亩需要滇纸币二元,预计共需35 000 000元。图根测量费每县由财政厅补助一万元,除昆明等25县已由财政厅测量外其余83县、17设治区,共需经费1 000 000元。<sup>[13]222</sup>

清丈教育费,主要是清丈人员养成所所需经费,每班需经费20 700元,合计30班共需经费621 000元。购置器械费需840 000元。<sup>[13]222</sup>全省清丈完毕共需经费39 773 300元。

以1927年至1929年云南省财政收入来看,1927年岁入8 455 000元、1928年岁入10 069 000元、1929年岁入16 236 000元,<sup>[12]</sup>全省完成清丈预算经费将近1927年至1929年云南省财政收入之和。

然而,关于经费筹措以“取之于民,用之于民”的原则,云南省政府通过颁发执照之照费来填补财政厅事前垫拨款项。<sup>[9]249</sup>每亩收照费一元五角,预计全省清丈完毕可收入照费44 250 000元,收支两抵,尚有盈余。<sup>[13]224</sup>与其说“取之于民,用之于民”,仅照费这一项就已将支出预算相抵,加

上清丈完毕后每年田赋收入，不如说这又是增加财政收入的又一“妙招”。

## （二）人事

1928年7月，龙云任命陆崇仁为财政厅长，企图改变征收本位以挽救财政危机，1929年6月陆崇仁由于实行“3抵1”<sup>①</sup>失败，被迫下台。到1930年夏，龙云再次任命陆崇仁为财政厅长直至1944年才调任民政厅长，<sup>[13]375</sup>陆崇仁把持云南财政14年之久。

陆崇仁下台期间，朱景暄、卢汉、陈维庚先后出任过云南省财政厅长。其中，卢汉担任财政厅长期间重用如刘幼堂、张培光、赵济、杨天理、孙东明等人，陆崇仁上任后认为“非我族类”，企图完全挤走，但由于怕得罪卢汉，采用调职办法，总务科长赵济调出财政厅充任官印局局长，度支科张培光辞职，孙东明调充事务清闲的印花处处长，征收科长刘幼堂也岌岌可危。<sup>[14]6</sup>

在陆崇仁第一次出任财政厅长时就提出增加田赋要从丈量土地入手，1929年1月筹设全省清丈局，举办清丈事宜，陆崇仁以财政厅长兼总办，另派保延梁、陈葆仁为坐办。后继而清丈局改为昆明清丈局，陈葆仁任局长。财政厅由度支科长刘润之筹备兼办清丈事宜，后专门负责，就厅内设置清丈处，以刘润之为处长。清丈人员养成所由陆地测量局三角课课长曹恒钧兼所长，负责训练人才。<sup>[15]42-43</sup>

刘润之拟定一切办法及施行细则，着手规划，推行全省；1933年刘润之因事辞职，“藉丧母请假，久不复职视事”<sup>[15]45</sup>，由张培光继任清丈处长。关于刘润之辞去清丈处长职务的另一种说法是，孙东明在《龙云统治云南时期的财政》提到刘润之与陆崇仁发生矛盾，被迫辞职。

清丈因对人民有切肤厉害之关系，各以本身利益互相利用，下自技士办事员，上至清丈分处长，各总务，内、外业组长莫不想方设法谋位置以图利。用尽种种欺骗办法，层层剥削人民财产，陆崇仁、张培光虽坐镇昆明财政厅内，以其有委培清丈分处处长，各组组长用人之权，坐收其利。有此本钱，陆崇仁和张培光成为云南著名富翁，中华人民

共和国成立前夕挟资私投外国。

陆崇仁执掌财政期间利用政治特权，通过财政厅进行横征暴敛，残酷剥削人民，搞得云南山穷水尽，而陆系财团集中了巨额财富。<sup>[15]46</sup>推行土地清丈，成倍增加田赋便是陆崇仁利用财政厅权力，进行巧取豪夺、横征暴敛的重要手段之一。根据曾经参与云南省土地清丈工作的张庚年回忆，1937年张庚年由保山清丈处被调回财政厅任养成所担任实习助教，当厅长陆崇仁传见时，原拟向其汇报保山清丈经过情况；而他不问这些，首先就问：“保山全县有若干亩积，比旧田赋增加多少倍？”当时保山清丈尚未结束，总亩积也未结出，且张庚年只是分组区内一名测丈技士未能知晓全局，便回答：“我是局部工作，对全县情况，尚不明了。”结果因此触怒陆崇仁，认为“对清丈不关心”，将张庚年因测量成绩优异保升为一等一级之保案降为一等三级。由此可见，陆崇仁对清丈结果颇为关注，但从其行为上看出关注点也仅在于清丈亩积是否增加、增加多少等方面。其主要原因是以陆崇仁为代表的官僚集团并不介意是否增加人民负担，只要能够达到增加财政税收与满足自身横征暴敛的目的即可。

## 四、结语

1940年清丈工作结束，云南省土地清丈历时12年，除不具备清丈价值和清丈工作难以开展而缓办的边远19县以外，共完成110县清丈耕地。完成清丈的县，随即照《征收耕地税章程》取消钱粮旧制繁杂名目，耕地税施行货币计征，不再征收粮食。已清丈的110县，经过实地测丈、制图后新亩积共2852万亩，是清光绪二十一年（1895年）全省纳赋田地850万亩的335.5%，增加三倍有余。<sup>[2]1</sup>

总体而言，作为完成这一耗时耗力巨大工程的土地清丈机构，很好地完成了整理土地、增加赋税的目标，就其组织设置、规章制度、人才培养等方面具有一定的近代社会变革意义。成立清丈处、清丈评判委员会、清丈人员养成所，制定清丈计划根

<sup>①</sup>由陆崇仁制定改变征收本位为滇铸半开银币、纸币与半开银币折算为3抵1的方案。

据实际情况灵活调整,省县机关政令自上而下统一协调,具有较高权威;财政厅制定和颁发大量法规、章程、训令、布告等,对清丈机构予以丰厚财政支持;基层清丈组织笼络地方士绅,调动地方官绅积极性,减少了社会阻力。

然而事实上,清丈机构存在很多问题。最主要的原因是一切整理地籍的工作都是围绕田赋展开,所有工作都是为了增加财政税收为目的,进一步搜刮民财。政府增加耕地税是地主、自耕农、半自耕农的负担,但自古“赋出于租”,地主可以把负担转嫁到佃农身上,所苦者皆是自耕农和半自耕农。<sup>[13]376</sup>部分清丈人员贪污受贿,敲诈勒索,以及地方豪强威胁利诱,因而耕地等则评定不公,测丈不实等问题普遍存在。清丈期间几千清丈人员的薪金、吃喝皆由各县负担,加以品类不齐,奸淫赌博,贿赂公行,层出不穷,如晋宁清丈分处人员调戏妇女,军阀郭玉奎利用农民义愤唆使将分处人员杀害;龙陵清丈分处组长,因贪污受贿无法掩饰,曾处以极刑。<sup>[14]24-25</sup>

本文受限于研究专题以及篇幅,仅对民国时期云南省土地清丈机构进行初步探讨。然而,1929年至1940年云南省土地清丈具有很高的研究价值,对于清丈的原因,清丈整体推行情况,同时期其他省份土地整理与云南省的比较,土地清丈的作用以及影响等方面都有待进一步研究和探索。

#### 【参考文献】

- [1] 黄桂. 土地行政 [M]. 南昌: 江西省地政局, 1948: 2.  
[2] 云南财政厅, 云南省档案馆, 编. 民国时期云南田赋

史料 [M]. 昆明: 云南人民出版社, 2002.

- [3] 吴其荣. 云南之土地整理 [M] // 萧铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北: 成文出版社有限公司, 1977.  
[4] 李玉蓉. 民国时期云南农村土地清丈研究 (1929—1940 年) [J]. 西南古籍研究, 2014: 370—386.  
[5] 陈人龙. 云南财政厅实习调查日记 [M] // 萧铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北: 成文出版社有限公司, 1977: 91368.  
[6] 龙云. 云南行政纪实: 第 6 册 [M]. 铅印本. 昆明: 云南财政厅印刷局, 1943.  
[7] 黄振铎. 云南田赋之研究 [M] // 萧铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北: 成文出版社有限公司, 1977: 11545.  
[8] 云南省财政厅清丈处. 云南省财政厅清丈人员养成所组织章程 (民国二十四年修正) [J]. 清丈特刊, 1935 (4): 17—23.  
[9] 赵和甫. 云南清丈耕地地略 [M] // 政协昆明市委员会文史资料研究委员会. 昆明文史资料选辑: 第 2 辑. 昆明: 云南人民出版社, 1987: 236.  
[10] 云南省财政厅清丈处. 云南省财政厅清丈分处人员奖惩规则 [J]. 清丈特刊, 1935 (4): 337—344.  
[11] 龙云. 云南行政纪实: 第 5 册 [M]. 铅印本. 昆明: 云南财政厅印刷局, 1943: 3.  
[12] 李珪. 云南地方官僚资本简史 [M]. 昆明: 云南民族出版社, 1991: 369.  
[13] 李珪. 云南近代经济史 [M]. 昆明: 云南民族出版社, 1995.  
[14] 孙东明. 龙云统治云南时期的财政 [M] // 政协云南省委员会文史资料研究委员会, 编. 云南文史资料选辑: 第 5 辑. 昆明: 云南人民出版社, 1986.  
[15] 张庚年. 云南清丈概述 [M] // 政协云南省委员会文史资料研究委员会, 编. 云南文史资料选辑: 第 29 辑. 昆明: 云南人民出版社, 1986.

