

書叢律法用實

法 地 土

著編遠顧陳

者編主

齊百徐 五雲王

行發館書印務商

實用法律叢書

土地法

陳願遠編著

主編者

王雲五 徐百齊

商務印書館發行

實用法律叢書例言

(一)本叢書主旨，在使中等以上學校學生及一般民衆獲得吾國現行重要法律之知識，並供從事法律職務者及應文法官考試者之參考。

(二)本叢書包括下列各書：(1)中華民國訓政時期約法，(2)民法總則，(3)民法債，(4)民法物權，(5)民法親屬，(6)民法繼承，(7)公司法，(8)票據法，(9)海商法，(10)保險法，(11)刑法，(12)民事訴訟法，(13)刑事訴訟法，(14)土地法，(15)破產法，(16)違警罰法，(17)法院組織法，(18)民事訴訟強制執行法，(19)商標法，(20)公司登記規則。

(三)本叢書各書，係依據現行法律條文，綜合編述，以期系統井然。

(四)本叢書各書，對於現行法律，釋義力求周詳，論列力求正確；對於法律術語及立法理由，扼要闡明；對於疑難條文，詳舉事例；惟因但求實用，學說及立法例，概從省略。

(五)本叢書各書，文筆務求淺顯。

引言

(一) 土地法的理論基礎

制定土地法的目的，並非用來維護我國舊有的土地制度，而是抱着前進的精神，採用妥慎的步驟，根據總理平均地權的主張，很合理地解決有關國計民生問題重心所在的土地問題，以期走入民生主義的境界；所以平均地權的原則就是土地法理論方面的唯一基礎。我們知道：土地問題和人類生存有極深切的關係，歷來都沒有適當的解決辦法；總理的平均地權的原則是從觀察中外的許多土地事例，評判古今的土地學說的結論中制定出來的，其精確縝密，實超出其他一切之上。試觀中外的歷史雖然都各有其土地制度，然而確能合乎公平原則，使人人都能根據其耕作能力，以從事於土地的利

用，簡直是找不到的。即就我國歷史而論，自「井田」制度破壞了以後，漢世屢有「限田」的議論，新莽頒布「王田」的命令，西晉創立「占田」基礎，北魏繼採「均田」辦法，以及唐的「班田」，宋的「方田」，金元的「區田」和「經理」，明清的「墾田」和「屯田」等等，因為進行的步驟或多未備，命意的所在或重稅收，在當日，都未能發生什麼偉大的效果，我們如果照樣襲用，當然得不到什麼好處。再看近代學說上，大家對於土地私有制度雖然都不滿意，但是所擬定的解決方法，都不能趨於一致；有的主張把土地無代價地完全收為國有；有的主張由國家予私人以相當補償而收回其土地所有權；有的主張由地主在一定條件下給予僱傭以相當面積的土地；有的主張從地租國有方面去解決。這種學說各有長短，當然也是不能整個地搬運到中國來實用。

平均地權的原則，一方面認為土地是全國人民所有，其公有權應當屬於國民全體，一方面並不否認私有所有權的存在，祇要能够合法使用，便為法律所保障，所以平均地權的目的，就是使「耕者有其田」以及由這個意義所引伸出來的「地盡其用」。我們

的土地法就是根據這個平均地權的理論來對土地問題予以合理的解決的，雖然有些地方，是根據中央土地法原則所採用的漸進方法，而和平均地權的實現辦法略有出入，這不過是爲了推行上的便利，不得不稍加補充，而牠的趨向，還是循着平均地權的途徑上邁進的。

(二) 土地法的制定前後

同盟會時代的四個綱領，除「驅除韃虜」，「恢復中華」，「建立民國」外，就有所謂「平均地權」一條在內。國民黨政綱，也曾說明由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法和地價稅法；然都是以平均地權的原則爲根據。當民國十一年，總理開府廣州的時候，關於申報地價和地價稅率方面，曾有土地稅法的頒布；雖然沒有實行，但總算是國民黨統治下關於土地法規最早的一種。民國十二年，又聘德國土地問題專家單維廉博士爲顧問，和土地法起草人吳尙鷹博士共同研究。單氏並對市地方面，擬定土地登記

徵稅法三十餘條，由土地法審查委員會審核後，用廣東省政府的名義公布施行。到了國民政府定都南京以後，於民國十七年七月二十八日，復有土地徵收法的頒行，今尚有效。

土地法的制定，是在民國十七年國民政府成立五院制度以後，由中央政治會議根據總理平均地權的主張，並參以單維廉顧問在廣州時候所討論的結果，先行擬定土地法原則八點，隨由立法院指定起草委員五人，歷時一年半始將草案擬定，當即交付審查。審查委員除原起草委員外，並加入民法起草委員和法制、經濟、財政等委員會委員，此外胡展堂院長，王亮疇顧問也都參加。最後提交立法院會議，在十九年六月十四日議決通過，全文共五編，三百九十七條；於同月三十日由國民政府明令公布。這和國民黨政綱裏所指示的，徵有不同，因為政綱上是規定把有關土地問題的各項法規，分別制定出來；現在的土地法卻把牠們規定在一起，並增入土地登記一編總稱為土地法，成爲一種獨立的法典。

土地法公布以後，其施行法原擬由立法院土地法委員會和中央地政機關籌備處

擔任起草，但該籌備處成立不久，即行裁撤。於是改歸內政部負責起草。直到二十三年五月，纔由行政院把內政部草案咨送到立法院，中間經過原起草機關一度更正。共有條文一百五十九條。立法院對這個草案的初步審查，前後開會歷二十二次之多，結果僅存九十一條，凡和土地法條文重複，以及牽涉到技術範圍內的條文都刪去了。在這九十一條中，由審查會根據國民黨的土地政策，國家的經濟情形，國內外專家的意見，各地方行政當局的條陳，並社會各方面的輿論所加入的條文，共占了四十餘條，其餘的也有很多修正的地方，其為完全採用原文者，祇有數條。全文在二十四年三月間由立法院會議議決通過，於同年四月五日公布。

這兩部法律都不是「自公布日施行」。其施行日期和區域是按照「編」別，另以命令定之。至於負擔執行責任的地政機關和負擔解決糾紛責任的土地裁判所，其組織法尚須候中央政治會議決定了原則，纔能由立法院開始草擬，所以土地法和其施行法兩部法律之見諸施行，尚還有待。此外立法院專候中央政治會議的核示，始能進行審議的

法律，計有中央地政處組織法，土地裁判所組織法，土地裁判所附設於各級法院暫行辦法等草案。前此行政院咨送立法院的，還有估計專員任用條例，契約專員任用條例，和公有土地處理條例各草案；但因前兩個條例，在土地法和土地法施行法上業已設有「由中央地政機關定之」的明文，認為沒有再行制定單行條例的必要；後一個條例，則因在土地法第十三條，施行法第五條中，都有關於處理公有土地的明文，也認為沒有另行制定的必要，因此這三個法案便都打銷了。

(三) 土地法的各編要義

土地法共分總則，土地登記，土地使用，土地稅，土地徵收五編；每編又各分章，全文共三十一章；而在登記程序章更分爲五節，市地章和農地章也各分爲兩節。

總則編，除關於法例及施行，土地重劃，並地政機關及土地裁判所的規定外，還有土地所有權一章，這是對於土地問題作整個的觀察，以限制土地私有權爲主要目的；又設

有土地測量一章，這是對於整理土地最初步的辦法，因為必須測量完竣的土地纔能進行登記程序。

土地登記編則根據托命斯制度，認定土地登記有絕對的效力。至登記手續雖然力求簡易，而為登記設備的簿冊地圖和登記機關所應依法記載的事項，卻是力求詳盡。在依本法為第一次所有權的登記時，因為初次登記，手續比較慎重，所以特設契據專員專負審查的責任。但自第一次登記完畢以後的移轉登記等等，則祇須把登記簿裏所記載的事項，在有關係的部分內予以更改，即可換給土地權利書狀。

土地使用編是以「地盡其用」為目的。首由公家為各種用地的編定，並為最小面積單位的限制。在市地使用方面，要依法令為建築的使用，而且對於房屋的使用，不敷居住時，還設有房屋救濟的方法。在耕地使用方面，除保護租用土地人的利益外，並把公有荒地用承墾或代墾的方法，供給需用土地人，使其最後無償地取得土地的耕作權。至於在土地面積方面，則用重劃的辦法，把一切不合最小面積單位，和因形式不整等而難為

最經濟使用的土地加以整理。

土地稅編是想利用徵稅的辦法，漸次做到實現平均地權的目的，雖然在這緩進的路程中，爲彌補都市財政的不足，暫准徵收極輕的改良物稅；然而從整個的土地稅徵收上說，卻非以收入爲主要目的。土地稅的徵收分爲地價稅和土地增值稅，其計算是以土地原有價值和增加價值作爲標準。原有價值的計算如果專以申報地價爲根據，在進行上或有未便，所以就補充了一種估定地價的辦法，並且依照這種估定地價的數額並稅地的類別定出了一種按年徵收的稅率。對於依法令使用的改良地抽稅很輕；對於沒有依法令使用的未改良地，或全不使用的荒地則抽稅較重。至於增值稅則在土地移轉或十五年屆滿沒有移轉的時候徵收，這種不勞而獲的利益本應全數歸公，但是土地法卻採用緩進的辦法，仍以其一部歸地主享受，不過地主要是不在地主的話，關於地價稅和土地增值稅就要按照法定稅率加重徵收了。倘若爲專辦公益事業而需用的土地，或因發生災難或因調劑社會經濟狀況，對於關係區域內的土地可以由中央地政機關呈准

國民政府予以免稅或減稅。關於應付欠稅的辦法，對於公家收入和欠稅人兩方，都設有兼籌並顧的條文。

土地徵收編內規定凡爲着公共事業的需要可以徵收私有土地，法律上雖把公共事業的種類列舉出來，並且准許政府機關在徵收土地時得爲附帶徵收或區段徵收；但是爲慎重起見，仍責成需用土地人按照實際情形，分別向國民政府行政院或省政府聲請，經過其核准以後，纔由地政機關實行徵收的程序。又在聲請徵收以前，還限定需用土地人和土地所有權人先在可能範圍內直接協訂，免得一律都須經過徵收的程序。按徵收是用國家的權力去消滅私人在土地上的一切權利，雖然在徵收公告以後，需用土地人就可在此被徵收土地上開始準備工作；但是必須一切補償金發給完竣後，纔可進入徵收土地內實施工作。又爲維持土地的使用起見，使用人在其應得的補償金未發給完竣前，仍許其有繼續使用該土地的權利。此外徵收土地倘有違法或不當的處分時，可由受害人依法提起訴願；因補償金等等情事而發生異議，不服主管地政機關的決定時，也可

以由土地權利人要求公斷。至於各方面違反一定條款的時候，並設有關於罰則的規定。

(四)土地法的補充規定

依照立法院土地法委員會關於土地法施行法審查報告書裏所載：「土地法施行法之要旨約有三點：(一)就土地法所未明定之事項，應爲規定者加以規定；(二)因各地方在土地法施行前，已經舉辦之土地行政事項，於土地法施行後有改正之必要，須於施行法中有適當規定爲之救濟者；(三)關於土地法條文有爲補充規定之必要者。」上述的第二點通常是屬於施行法範圍內的規定，例如同法第三條，第二十六條皆是。惟第一、第三兩點，卻是對於土地法條文上的補充規定，這就比較一般法律之施行法的範圍，廣泛得多了。

土地法沒有明文規定的事項，在施行法裏所補充出來的爲數很多：從土地登記方面說，例如預告登記，異議登記和租賃的登記等等皆是。從土地使用方面說，例如永佃權

的準用耕地租用條款，類似地上權的土地租用，以及因土地重劃而影響到各種土地權利的關係等等皆是。從土地稅方面說，例如關於特別徵費的詳細規定，免稅地和稅地的變更問題等等的規定皆是。至於其他增添的條文，也屬不少。此外還有很多關於土地法條文意義方面的補充規定。總而言之，倘不把施行法的條文和土地法的條文參合研究，土地法的精義，是不能「完全闡明」的。

(五) 研究土地法應注意之點

土地法是一種獨立的法典，在我國又是一種新創的法律。一般地說，其地位和公司法，票據法，破產法，商標法等等單行法規相同；但是因為含着實現民生主義的一部分使命在內，所以在目前的中國特別顯得重要。綜計土地法和土地法施行法的條文共有四百六十八條之多。關於這全部法律的性質，固然可用「公法」一語包括之；但一經分析，卻仍非常複雜；有些地方是實體法的性質，有些地方是程序法的性質；有些地方是規定

國家和人民的法律關係，有些地方是規定機關內部的行政關係，還有些地方卻是規定由公的問題而引到私人相互間的關係。詳細地研究起來，除對於近代學者的土地理論和現代各國的土地制度應當一併加以注意外，在實際上至少對於下列各點還須加以注意。

土地在民法上爲不動產的一種，而土地權利更係指不動產物權而言，至改良物則和民法上定着物問題有關；所以民法上關於物和物權的規定，我們就不能不稍予涉獵。又市地租用和耕地租用，雖然在土地法和施行法中是一種特殊的規定，且有優先適用的效力，然而民法關於租賃的條文卻爲一般的規定而居在後備法的地位，也就不能不予以相當的注意。土地登記在土地法內固然很多是屬於新的規定；可是關於登記手續方面的條文，卻有多少是依據不動產登記條例而制定的，所以這個條例和各省現行的土地陳報辦法，也有一看的價值。關於土地徵收在土地法內固然也有若干新的原則；可是現行的土地徵收法還沒有失效，把牠作爲比較的研究似乎不是多餘的事。至訴願法

則直接和徵收方面的訴願問題有關，更是不容忽略的。又土地稅的規定，和民生主義第二講，土地法原則一，二，三，四，六，七各點都有密切的關係，尤應詳加閱覽。凡此所述都是研究土地法時應該注意的。最後要附帶說在這裏的，就是吳尚鷹博士所著的土地問題與土地法（商務出版），也應當一看；他是土地法起草人之一，對於土地問題很有研究，其見解是很值得我們尊重的！

854.24

384

2

目錄

引言

第一編 總則

第一章 概說

一 土地法的範圍

(甲)由法律的內容上來看

(乙)由土地的意義上來看

二 土地法的執行

(甲)主要的執行機關

(乙)輔助的執行機關

目錄

—

一
一
一
二
二
四
四
五

三 土地法的增修……………五

(甲)增修事項的提案……………六

(乙)增修事項的議決……………六

四 土地法的施行……………六

(甲)施行法的制定……………七

(乙)施行的日期和區域……………七

第二章 關於土地所有問題……………一〇

一 土地所有權的基本原則……………一

(甲)屬於國民全體的公有所有權……………一

(乙)人民依法取得私有所有權……………一

二 公有土地的意義和處理……………一

(甲)公有土地的意義……………一

(乙)公有土地的保留……………一

(丙)公有土地的支配·····	一五
(丁)公有土地的領用·····	一六
三 私有土地的得喪和回復·····	一六
(甲)從取得方面說·····	一七
(乙)從喪失方面說·····	一七
(丙)從回復方面說·····	一八
四 私有土地的限額和使用·····	一八
(甲)關於面積的最高額的限制·····	一八
(乙)關於移轉租賃等等的限制·····	二〇
五 土地權的享有和外國人·····	二一
(甲)絕對禁止外國人享有的土地權利·····	二一
(乙)相對禁止外國人享有的土地權利·····	二三
第三章 關於土地重劃問題·····	二四

一 土地重劃的綱要	二一五
(甲)從重劃目的上說	二一五
(乙)從重劃主體上說	二一五
(丙)從重劃特徵上說	二一六
二 土地重劃的情形	二二七
(甲)耕地重劃所根據的情形	二二七
(乙)市地重劃所根據的情形	二二八
三 土地重劃的方法	二二九
(甲)交換分合	二二九
(乙)地形改良	二二九
(丙)建築廢置	二二九
四 土地重劃的損失	三三〇
(甲)在損失的補償方面	三三〇
(乙)在損失的分擔方面	三三一

第四章	關於土地測量問題	二二一
一	土地測量的內容	二二一
	(甲)先就牠的類別說	二二三
	(乙)再就牠的辦法說	二二三
二	土地測量的執行	二二四
	(甲)執行的機關	二二四
	(乙)執行的程序	二二四
三	土地測量的效果	二二五
	(甲)政策方面	二二五
	(乙)法律方面	二二五
第五章	關於土地機關問題	二二六
一	土地行政機關	二二六

(甲)地政機關的系統……………三七
(乙)地政機關的名稱……………三七
(丙)地政機關的組織……………三八

二 土地司法機關……………三八

(甲)土地裁判所的設置……………三八
(乙)土地裁判所的性质……………三九
(丙)土地裁判所的組織……………四〇

第二編 土地登記……………四二

第一章 概說……………四三

一 土地登記的對象……………四四

(甲)從登記法例上來說……………四五
(乙)從物權關係上來說……………四五
(丙)從債權關係上來說……………四七
(丁)從登記種類上來說……………四八

二	土地登記的強力·····	四九
(甲)	登記施行方面的強力·····	四九
(乙)	登記存在方面的強力·····	五〇
(丙)	登記追認方面的強力·····	五一
三	土地登記的次序·····	五二
(甲)	所有權和其他權利的次序問題·····	五二
(乙)	在同一土地上其他權利登記的權利次序問題·····	五三
(丙)	主登記和附記登記的次序問題·····	五四
四	土地登記的責任·····	五五
(甲)	地政機關應負的責任·····	五五
(乙)	登記人員所負的責任·····	五六
(丙)	受損害人所負的責任·····	五七
第二章	登記設備·····	五八
一	登記圖冊的格式和類別·····	五九

(甲)登記簿的分區.....	五九
(乙)登記簿的用紙.....	五
(丙)登記簿的劃欄.....	六〇
(丁)登記簿的別載.....	六
(戊)登記簿的附件.....	六二
(己)登記地圖的類別.....	六三
(庚)其他的登記簿狀.....	六四
二 登記圖冊的製定和保存.....	六四
(甲)從製定方面說.....	六四
(乙)從保存方面說.....	六五
第三章 登記辦理.....	六七
一 關於登記聲請的一般程序.....	六七
(甲)登記聲請的主體.....	六七
(一)登記聲請人原則的規定	
(二)登記聲請人例外的規定	
(乙)登記聲請的變通.....	七〇

(一) 在拍賣或公賣關係中的囑託登記	(二) 就公有土地爲登記時的囑託登記	(三) 官署或法定自治機關自爲權利人的囑託登記	(四) 登記聲請的文件	(一) 聲請書	(二) 證明登記原因文件	(三) 土地所有權狀或土地他項權利證明書	(四) 依法應提出的齊據圖式	七二	
二 關於登記審查的一般程序								七六	
(甲) 關於聲請文件的接收								七六	
(一) 收件之記載								(二) 收據的給與	七七
(乙) 關於聲請登記的審核								七七	
(一) 駁回或命其補正								(二) 異議和裁決效力	七九
(丙) 關於聲請登記的調查								七九	
三 關於登記記載的一般程序								七九	
(甲) 登記次序和收件號數								七九	
(乙) 各欄記載和記載先後								八〇	
(丙) 附記登記和記載方式								八二	
四 關於登記結束的一般程序								八三	

(甲)土地權利書狀的發給	八三
(乙)各項聲請文件的存運	八四
(丙)對義務人方面的通知	八五
(丁)登記錯誤事項的更正	八五

第四章 登記事別

八七

一 第一次土地登記程序

八七

(甲)從聲請登記方面說	八八
(乙)從專員審查方面說	八九
(一)契據專員的職權和任用	
(二)審查報告費的法定內容	
(丙)從公告程序方面說	九五
(一)公告的方法	
(二)公告的事項	
(丁)從異議問題方面說	九四
(一)在無異議的情形中	
(二)在有異議的情形中	
二 所有權登記程序	九五
(甲)關於聲請登記方面的特殊程序	九六

(一)一部移轉登記的聲請	(二)土地變更登記的聲請	九七
(乙)關於土地分合方面的特殊程序		九七
(一)土地分割情形裏的記載	(二)土地合併情形裏的記載	九九
(丙)關於土地增減方面的特殊程序		九九
(丁)關於土地界沒方面的特殊程序		一〇〇
(戊)關於土地種類名稱等變更方面的特殊程序		一〇一

三 所有權以外權利登記程序

(甲)地上權方面	一〇二	
(乙)永佃權方面	一〇二	
(丙)地役權方面	一〇三	
(丁)典權方面	一〇四	
(戊)抵押權方面	一〇五	
(一)關於抵押權設定登記	(二)關於抵押權移轉登記	(三)關於抵押權變更登記

四 塗銷登記的程序

(甲)通常情形中的塗銷登記	一〇九
---------------	-----

(乙)徵收土地中的塗銷登記.....一一〇

第五章 登記費用.....一一一

一 登記費.....一一二

(甲)登記費的繳納.....一一二

(乙)登記費的數額.....一一三

(丙)登記費的免納.....一一三

二 土地權利書狀費.....一一四

(甲)土地權利書狀費的繳納.....一一四

(乙)土地權利書狀費的數額.....一一五

三 鈔錄費和閱覽費.....一一五

(甲)鈔錄費.....一一五

(乙)閱覽費.....一一六

第六章 土地權利書狀.....一一七

一	土地權利書狀的發給	一一七
(甲)	土地所有權狀的發給	一一七
(乙)	土地他項權利證明書的發給	一一八
二	土地權利書狀的換給	一一九
(甲)	在原已領有權利書狀方面的換給	一一九
(乙)	在原未領有權利書狀方面的換給	一二〇
三	土地權利書狀的補給	一二〇
(甲)	請求方面的手續	一二〇
(乙)	審核方面的手續	一二一
第三編	土地使用	一二三
第一章	概說	一二三
一	各種用地的編列	一二四

(甲)從編列的原則上說……………一二四
(乙)從編列的行爲上說……………一二五
(丙)從編列的效力上說……………一二六

二 分段面積的限制……………一二七

(甲)最小面積單位和土地分合問題……………一二八
(乙)最小面積單位和高額面積問題……………一二八

第二章 市地……………一三〇

一 市地方面的使用限制……………一三一

(甲)關於建築的一般限制……………一三一
(乙)關於建築的消極限制……………一三三
(一)由於地段零碎不整的原因不得建築 (二)由於製作別用的原因不得建築
(三)由於手續未備的原因不得建築
(丙)關於建築的積極限制……………一三五
(一)繁盛區內空地的依限建築 (二)依法徵收以後的依限建築 (三)空地買
回或承買的依限建築

二	市地方方面的房屋救濟	一三八
(甲)	房屋救濟和準備房屋問題	一三九
(乙)	房屋救濟和房屋租川問題	一四〇
(一)	標準租金的規定	
(二)	租賃擔保的變通	
(三)	收回房屋的限制	
(四)	租約期滿的繼續	
(丙)	房屋救濟和地價稅減免問題	一四三
(丁)	房屋救濟和市民住宅問題	一四四
三	市地方方面的土地租用	一四五
(甲)	關於租賃契約問題	一四五
(乙)	關於優先承租問題	一四六
(丙)	關於建築補償問題	一四六
第三章	農地	一四八
一	耕地租用	一四九
(甲)	耕地租用中的自爲耕作問題	一五〇

(乙)耕地租用中的租用契約問題	一五二
(一)定有期限的租用契約	
(二)不定期限的租用契約	
(丙)耕地租用中的地租限制問題	五五
(一)從地租數額上說	
(二)從地租收取上說	
(三)從地租繳納上說	
(四)從地租抵除上說	
(丁)耕地租用中的優先權利問題	一五八
(一)優先承買權	
(二)優先承典權	
(三)優先承租權	
(戊)耕地租用中的耕地徵收問題	一六〇
(己)耕地租用中的農品保護問題	一六〇
(庚)耕地租用中的耕地改良問題	一六一
二 荒地使用	一六四
(甲)公有荒地領墾的通則	一六五
(一)墾荒區域的編定	
(二)荒地領墾的類別	
(乙)公有荒地的承墾辦法	一六八
(一)承墾的主體	
(二)承墾的客體	
(三)承墾的核准	
(四)承墾的期限	
(五)承墾的結果	
(丙)公有荒地的代墾辦法	一七四

(一)代墾的主體	(二)代墾的客體	(三)代墾的核准	(四)代墾的期限
(五)代墾的結果			
(丁)私有荒地的依限墾耕			
			一八〇

第四章 重劃

一 土地重劃的各種限制

(甲)從重劃地區的編成上說	一八二
(乙)從重劃設計的核定上說	一八二
(丙)從重劃計畫的停止上說	一八三
(丁)從重劃時間的開始上說	一八四
(戊)從重劃地段的保留上說	一八五

二 土地重劃的圖書文件

(甲)重劃計畫書	一八六
(乙)重劃地圖	一八八
(丙)通知書及公告文件	一八八
(丁)特定的土地所有權人訂立的章程	一八九

三 土地重劃的地段分配……………一八九

(甲)一般情形中的分配方法……………一八九

(乙)耕地過狹中的分配方法……………一九〇

(丙)同主土地中的分配方法……………一九一

四 土地重劃的經濟負擔……………一九一

(甲)關於重劃費的負擔……………一九二

(乙)關於補償金的負擔……………一九二

(丙)關於賠償金的負擔……………一九三

五 土地重劃後的權利關係……………一九三

(甲)和原所有權的關係……………一九四

(乙)和租用契約的關係……………一九四

(丙)和地上權永佃權的關係……………一九五

(丁)和地役權的關係……………一九六

(戊)和抵押權典權的關係……………一九七

第四編 土地徵稅……………一九九

第一章 概說·····	一九九
一 土地徵稅的綱要·····	二〇〇
(甲) 法律效力方面的總括規定·····	二〇一
(乙) 徵稅原則方面的總括規定·····	二〇二
二 土地徵稅的限制·····	二〇四
(甲) 法外徵稅的禁止·····	二〇五
(乙) 特別徵費的特許·····	二〇六
(一) 特別徵費的範圍	
(二) 特別徵費的計算	
(三) 特別徵費的徵收	
(四) 特別徵費的核議	
三 土地徵稅的對象·····	二一〇
(甲) 人的關係——納稅人·····	二一〇
(一) 所有權人和納稅人問題	
(二) 依條約租用土地人和納稅人問題	
(三) 絕賣人和納稅人問題	
(四) 其他享受利益人和納稅人問題	
(五) 典權人和納稅人問題	
(六) 耕地承租人和納稅人問題	

(乙)地的關係——稅地·····	二一四
(一)土地的名稱 (二)稅地的分類	
(丙)物的關係——改良物徵稅·····	二一六
四 土地徵稅的辦理·····	二一八
(甲)土地市價的統計·····	二一八
(乙)估計專員的設置·····	二一九
(丙)徵收程序的核定·····	二一九
(丁)稅款徵收的掌理·····	二二〇
(戊)各種計算的標準·····	二二〇
五 土地徵稅的收入·····	二二一
(甲)從土地稅的性質上說·····	二二三
(乙)從土地稅的攤上用說·····	二二三
第二章 地價並改良物價值的計算問題·····	二二四
一 地價的申報·····	二二五

(甲)地價申報的原來辦法	二二五
(乙)地價申報的補充辦法	二二六
二 地價的估計	二二七

(甲)地價區域的劃分	二二八
(乙)標準地價的計算	二二九
(一)總平均計算	
(二)選擇平均計算	
(丙)標準地價的增減	二三三
(丁)標準地價的告知	二三四
(戊)標準地價的異議	二三五
(己)標準地價的公斷	二三五
(庚)估定地價的成立	二三七
(辛)從新估計的限期	二三八
(壬)估計方法的變更	二三九

三 改良物價值的估計	二三九
(甲)改良物價值估計的時期	二四〇
(乙)改良物價值估計的方法	二四〇
(一)建築改良物的估計法	
(二)農作改良物的估計法	

(丙)改良物價值估計的剔除……………二四一
(一)建築改良物方面的剔除 (二)農作改良物方面的剔除
(丁)改良物價值估計的決定……………二四三

四 與地價有關的圖冊……………二四五

(甲)地價分區圖……………二四五
(乙)地價狀況圖表……………二四六
(丙)地價冊……………二四六
(一)地價冊的編造 (二)地價冊的記載 (三)地價冊的修正 (四)地價冊的
備用
(丁)地政公報方面的記載……………二五〇

第三章 地稅徵收並改良物徵稅問題……………二五一

一 地價稅徵收……………二五四

(甲)地價稅徵收的期限……………二五四
(乙)地價稅徵收的稅率……………二五五
(一)市改良地的稅率 (二)市未改良地的稅率 (三)市荒地的稅率 (四)鄉

改良地的稅率	(五) 鄉未改良地的稅率	(六) 鄉荒地的稅率	.....	二五九
(丙) 地價稅徵收的改折	.....	.....	.....	二五九
(一) 自住地和自耕地的法律含義	(二) 自住地和自耕地的面積限度	.....	.....	二六一
(丁) 地價稅徵收的增減	.....	.....	.....	二六一
二 增值稅徵收.....二六二					
(甲) 增值稅徵收的期限	.....	.....	.....	二六四
(一) 移轉土地增值稅	(二) 不移轉土地增值稅	.....	.....	二六六
(乙) 增值稅徵收的豁免	.....	.....	.....	二六六
(丙) 增值稅徵收的初算	.....	.....	.....	二六七
(一) 申報地價後未經過移轉的土地因絕賣而移轉的時候	(二) 申報地價後未經過移轉的土地因繼承或贈與而移轉的時候	(三) 申報地價後未經過移轉的土地在十五年屆滿的時候	(四) 申報地價後曾經過移轉的土地其後又絕賣移轉的時候	(五) 申報地價後曾經過移轉的土地其後因繼承或贈與而移轉的時候	(六) 申報地價後曾經過移轉的土地在十五年屆滿並無移轉的時候
(丁) 增值稅徵收的再計	二七〇
(一) 在市地方面的差額計算	(二) 在鄉地方面的差額計算	二七〇
(戊) 增值稅徵收的稅率	二七二
(一) 第一進的稅率	(二) 第二進的稅率	(三) 第三進的稅率	(四) 第四進的	二七二

稅率 (五) 第五進的稅率

三 改良物徵稅……………二七六

(甲) 改良物徵稅的期限……………二七七

(乙) 改良物徵稅的稅率……………二七七

(丙) 改良物徵稅的免除……………二七七

第四章 欠稅減稅免稅和不在地主稅……………二七九

一 欠稅……………二七九

(甲) 納息的處分……………二八〇

(乙) 停止登記的處分……………二八〇

(丙) 賣價抵稅的處分……………二八一

(一) 關於拍賣的時期 (二) 關於拍賣的標的 (三) 關於拍賣的通知 (四) 關於拍賣的展限

(丁) 提取收益的處分……………二八四

二 減稅和免稅……………二八五

(甲)從減稅免稅的原因上說·····	二八六
(一)基於用地性質而免稅減稅	(二)基於社會情勢而免稅減稅
(乙)從減稅免稅的土地上說·····	二八八
三 增稅——不在地主稅·····	二九〇
(甲)不在地主稅的主體·····	二九一
(一)關於不在地主的正面規定	(二)關於不在地主的反面規定
(乙)不在地主稅的徵收·····	二九二
(一)地價稅的遞年增高	(二)增值稅的加倍徵收
(丙)不在地主稅的免除·····	二九四
第五編 土地徵收·····	二九七
第一章 概說·····	二九七
一 土地徵收的含義·····	二九八
(甲)從徵收的原因上說·····	二九九

(乙)從徵收的主體上說.....	三〇一		
(丙)從徵收的客體上說.....	三〇二		
(一)徵收土地和土地使用問題	(二)徵收土地和土地損害問題	(三)徵收土地和名勝古蹟問題	(四)徵收土地和其定着物問題
二 土地徵收的請核.....	三〇六		
(甲)聲請徵收前的各種辦法.....	三〇六		
(一)與辦事業的法令許可	(二)土地需用的直接協訂		
(乙)聲請徵收後的核准辦法.....	三〇七		
(一)行政院的核准權	(二)省政府的核准權		
(丙)使用變更時的許可辦法.....	三〇八		
三 土地徵收的地段.....	三〇九		
(甲)徵收地段的殘餘部分問題.....	三一〇		
(乙)徵收地段的接連部分問題.....	三一〇		
(一)附帶徵收	(二)補償損失		
(丙)徵收區域的重新分段問題.....	三一三		
四 土地徵收的效果.....	三一四		

(甲)從被徵收土地的所有權人方面說·····	三二五
(一)優先承受權 (二)買回權·····	
(乙)從土地他項權利人方面說·····	三一六
(丙)從需用土地人方面說·····	三一七

第二章 徵收程序·····三一九

一 徵收的準備程序·····三一九

(甲)聲請徵收的預備·····	三二〇
(乙)聲請徵收的文件·····	三二一
(一)詳細計畫書 (二)詳細計畫圖 (三)徵收土地圖	
(丙)聲請徵收的核准·····	三二四

二 徵收的執行程序·····三二五

(甲)徵收的公告和通知·····	三二六
(一)公告和通知的記載 (二)公告和通知的方法 (三)公告和通知的效果	
(乙)徵收的處理和清結·····	三二九
(一)需用土地人的準備工作 (二)土地使用人的停止添置 (三)一切補償金	

的發給完竣

第三章 徵收補償.....三三二一

一 補償地價.....三三三三

- (甲)補償金的負擔.....三三三三
- (乙)補償金的經手.....三三三三
- (丙)補償金的存儲.....三三三四
- (丁)補償金的計算.....三三三四
- (戊)他項土地補償.....三三七

二 遷移費用.....三三八

- (甲)關於定着物的遷移費問題.....三三九
- (一)遷移費的負擔
- (二)遷移費的受領
- (三)遷移費的繳還
- (四)遷移費的計算

- (乙)關於墳墓的遷移費問題.....三四一
- (丙)關於住居人或工作人方面的遷移費問題.....三四二

第四章 徵收救濟……………三四三

一 訴願……………三四三

(甲) 訴願的提起……………三四三

(乙) 訴願的效果……………三四四

二 公斷……………三四四

(甲) 公斷的事件……………三四五

(乙) 公斷的方法……………三四五

三 處罰……………三四六

(甲) 處罰的輕重……………三四六

(乙) 處罰的承受……………三四七

土地法

第一編 總則

第一章 概說

土地法和土地法施行法的第一編，都是關於總則的規定。總則的條文可適用到法的全部分，或是和全部分都有關係，而不是專屬於其他某一部分的。土地法總則編第一章爲法例及施行。「法例」就是法的凡例，一般法律大多設在編首。至於「施行」是專指法之實施的程序，一般法律都規定在最後；但在土地法，則和法例一同規定在編首第一章內。



一 土地法的範圍

土地法的範圍，可有兩種看法，一種是由法律的內容上來看，一種是由土地的意義上來看。

(甲)由法律的內容上來看 國民黨政綱對內政策第十四條規定：「由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法……」，依據這規定而論，四種土地法規應該分別制定，土地法的範圍似乎應當狹小。不過立法院制定土地法規的時候，因為立法技術上的關係，把這些土地法規整個地編成爲一種有系統的法典，並加入土地登記一編。在國民黨政綱上所說的「土地法」，則僅含本法總則所列的各條文。所以現在已公布的土地法是一是總名稱，範圍很廣，包括國民黨政綱上所舉的各種土地法規以及另外加入的土地登記法在內。

第一條 (乙)由土地的意義上來看 土地法第一條說：「本法所稱土地，謂水陸及天然富

原」這條文，把土地的意義明白規定出來，使本法的適用有了確定的對象，並把土地的經濟性法律化了。本來，關於土地的意義，向有法律學上的和經濟學上的兩個見解。從法律學方面說，通常認為土地就是不動產或不動產的一種，我國民法第六十六條所說，「稱不動產者，謂土地及其定着物」便是一個例證。民法第七百七十三條雖規定「土地所有權除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下」，但這僅僅是規定所有權的行使範圍，並非明白地把地上的空間和各種質能都包括在內。從經濟學方面說，則多數學者認為土地除水陸以外，還包含一切天然富源——或稱天然力，像空氣，光熱的物質和力量等。我國民法上關於土地的規定，祇重在土地所有權或其使用收益權的取得和行使，並非直接利用土地，支配土地，所以採取狹義解說尚無不可。土地法則為根據平均地權的政策，依法律所定的程序來解決各種土地問題，自然是要適應現代社會經濟上的要求，而採取經濟學上的最廣義的解說。原來土地要是脫離了空氣光熱，便是沒有用的土地，所以把「天然富源」幾個字加入「土地」的含義裏，纔是土地

法上所需要的土地的意義。

二 土地法的執行

第二條

凡是一種法律，必須有確定的或主要的執行機關，纔能發生實際上的效力。土地法第二條規定：「本法除法律別有規定外，由地政機關執行之。」這裏所說的地政機關可以叫做主要的執行機關，法律別有規定的執行機關則稱為輔助的執行機關。

(甲)主要的執行機關 地政機關依土地法第三條和第二十六條等的規定，分爲中央地政機關和地方地政機關。牠們的職權，根據中央政治會議之土地法原則的指示，除解決因本法所發生之爭執，設土地裁判所辦理以外，計有管理公有土地，土地測量，土地登記，保管土地冊籍，發給土地契據，估計地值，訂定地稅冊等等。不過實際的執行機關，還是地方地政機關，中央地政機關乃處於監督並指揮的地位。土地法第三條規定：「地方地政機關每年度應將全年行政經過，編造報告書，呈送中央地政機關，並由中央地政

第三條

機關編造全國土地行政報告書，呈送國民政府」。據此可以知道中央地政機關是對國民政府負各地方土地行政的責任，而各地方地政機關卻是對中央地政機關直接負着責任。

(乙)輔助的執行機關 關於解決因土地法所發生的爭執，由土地裁判所辦理，土地法第三十條第三十一條設有概括的規定，這種事項，當然是不在地政機關執行範圍以內。此外，關於收稅事項，依中央政治會議所通過的土地法原則的規定，是應由財政機關辦理的，換句話說，就是應由主管徵稅機關辦理；按諸土地法第二百七十六條：「地價冊應備三本，其一本送主管徵稅機關」的規定，可知徵稅事項，也是不在地政機關執行範圍以內，所以土地裁判所和徵收土地稅的財政機關都是輔助的執行機關。

三 土地法的增修

任何法律當制定的時候，縱然根據目前事理詳密地予以研究探討，而在施行以後，

就經驗的所得，或時勢的變遷，實不能不有增修；尤其是我國版圖廣闊，戶口繁衆，土地法又係新創，對於國計民生都有極大關係，將來的增修勢所不免。所以關於增修的程序，便不得不預先規定。土地法第四條說：「本法未經規定或應修正之事項，得由中央地政機關呈請國民政府依法增修之。」這就是應付這種需要而設的規定。

(甲)增修事項的提案 中央地政機關負有全國土地行政指揮的專責，對於土地法有沒有補充，或修正的必要，較能明瞭，所以土地法與以提出增修的權能。

(乙)增修事項的議決 中央地政機關提出了增修案以後，還得呈請國民政府依法增修。所謂依法增修，就是說國民政府接受中央地政機關的呈請以後，須依照立法程序，交由立法院增修。換句話說，增修事項的成立，非經過立法的議決不可。

四 土地法的施行

法律的施行，就是使法律見於實用而發生效力的意思。現在就土地法的施行法及

土地法的施行日期等分別說明於下：

(甲)施行法的制定 通常關於法律施行的法則是用施行細則一類的名稱的，有的是由執行機關去制定，有的則由立法機關自行制定；如果施行的程序並不十分複雜，則施行的法則和本體法規定在一起，也是有的。我國土地法施行的程序非常繁雜，有的是因為未便在土地法裏規定，例如因各地方情形不同，不能不留一伸縮的餘地；有的是因為在土地法施行前，各地方已經舉辦的土地行政事項，於土地法施行後有改正的必要，而須有一個過渡的適當辦法；有的是就土地法所未規定的事項，而應加以規定的；此外土地法條文不很明瞭的用語，也有補充的必要，所以土地法的施行法定為須由立法院自行制定。土地法第五條規定：「本法之施行法另定之」，就是由立法院另定的意思；而土地法施行法第一條也有與此相呼應的規定：「本法依土地法第五條規定制定之」。

(乙)施行的日期和區域 法律的施行日期，或者「自公布日施行」，就是說公布的時候便發生效力；或者另定某日期施行，就是說，公布後在某一定的日期發生效力；或

第五條
施行法第一條

第六條

者「以命令定之」，就是說，授權於政府以定其施行的日期。土地法第六條的規定，便是採取最後一種辦法。土地法是解決全國土地問題的整個方案，又係一種新創的法律，總得各方面有相當準備，纔能施行無礙。就拿土地登記說罷：在還沒有完全養成登記的人才以前，便想實施土地登記一編的規定，當然是不妥當的事。況且和施行有關係的地政機關組織法，土地裁判所組織法等等，尙待中央政治會議決定原則，始能草擬；執行機關還沒有設置，縱然有土地法施行法，也不能即日見諸施行。所以土地法和土地法施行法的施行日期，都要讓給政府按照實際情形，用命令加以規定。

不特施行日期是這樣，就是施行的區域也有待於命令的規定。我國土地面積廣大，各地社會經濟情形不同，以這樣重要的法律要在同一時期內施行於全國，在經費的籌辦和人才的搜羅上，必然有種種困難發生。如今讓政府用命令來規定牠的施行區域，自可參酌各地方實際情形，分別實施。這就是說，政府要在某一區域施行，總得這一區域準備好了纔行。至於土地法各編的施行區域，既須用命令規定，土地法施行法的施行區域

施行法第
三條

自也不能例外，所以該法第二條有「……與土地法同」的明文。

土地法在一個區域施行了，其施行前已經舉辦的地政事項是否有效，也須明文規定，土地法施行法第三條因特規定：「應呈經中央地政機關依法核定其認為不合者，應令更正或停止之」。

第二章 關於土地所有問題

土地法制定的最後目的，是要解決紛擾莫定的土地問題，牠既不絕對承認土地私有制度，也不絕對承認土地公有制度。個人本位的時代已經過去，而依社會本位的見地，當然要使耕者有其田，並使土地上不勞而獲的利益陸續歸公。但在另一方面，土地私有制度尚為一般人所尊重，驟然廢止，恐怕就要惹起很劇烈的反響；況且絕對公有了，如何平均分配給人民去使用，仍是極難解決的問題。土地法祇是根據 孫總理平均地權的精神，在使地盡其利，並使全國人民對於土地的使用，和對於土地非因施以勞力資本所發生的利益，有平均享受的權利，所以在第二章土地所有權的條文裏，土地私有的形式雖仍不變，卻只在平均地權的精神下保存着，不獨兩不相礙，並且還能夠相輔為用而容易施行得多了！

一 土地所有權的基本原則

實行平均地權的方法，並不是強制沒收私有土地，平均劃分了，再行分配給全國人民；祇是按照地價和土地增值徵稅，來實現耕者有其田的目的。同時，對於土地私有權的取得和運用，加以種種嚴密的限制，也可使其逐漸達到地權平均的階段。因而土地法第七條第一項，便採用了兩級土地所有權的規定，即：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體，其經人民取得所有權者為私有土地；但附着於土地之礦，不因取得土地所有權而受影響」。依此規定，公的所有權和私的所有權是相並存在，立法者的用意至為深遠，頗值得我們的注意！

(甲)屬於國民全體的公有所有權 中華民國領域內的土地屬於國民全體，這是根據平均地權的理論而制定的。平均地權既採按地價徵稅等方法，那麼，凡土地不因施以勞力資本所生的利益，便完全成爲公有，這可以說全國的土地利益，是爲國民全體所

共有，而國民全體對於全國領域內的土地也就有公的所有權了。同時人民依法所取得的私有權，在這種情形之下，不過具有使用收益的權利，其支配的權利卻都操於國民全體所構成的國家的手裏。我們看：國家因公共事業的需要可以徵收私有土地；因大眾的利益可以限制土地使用，因耕地的平均可以限制私有土地面積的最高額，又因公用的保留關係，也可禁止人民依法取得土地，便知國民全體實在是一國土地最後的主人翁。

(乙)人民依法取得的私有所有權 國民全體所構成的國家，對於全國土地雖有支配之權，但因對於個人相互間的私有觀念，和法令限制內的自由使用收益不能加以否認，所以就許個人「依法」在保留的公有土地以外，取得所有權，這種土地就叫做私有土地。「依法」兩字的解釋，像依民法所規定的因法律行為而取得，或因時效而取得等都是。

土地的含義原不限於地表，而土地所有權的行使通常也得及於地之上下，那麼，人民依法取得的土地所有權，似乎附於該土地的礦產也可以為人民所私有了。然而因建

國大綱第十一條有關於「礦產水力之利，皆爲地方之所有」的指示，礦業法第一條又有「中華民國領域內之礦，均爲國有，非依本法取得礦業權，不得探採」的明文規定，所以土地法第七條但書，便把土地所有權和礦物所有權分而爲二，使附着於該土地的礦產，仍屬於國民全體所有，並不因取得土地所有權而受其影響。不過，這裏所說的礦，祇以礦業法第二條所規定的五十種礦類和其他經國民政府指定的礦類爲限，除此以外，自可和私有土地權同時取得（土地法第七條第二項參照）。

二 公有土地的意義和處理

土地法把土地分爲公有土地和私有土地兩大類別。公有土地可以根據土地法第八條第十二條，第十三條和土地法施行法第五條的規定，說明如下：

（甲）公有土地的意義 公的所有權既爲國民全體所享有，公有土地當然是屬於國民全體的。但要和人民依法取得所有權的私有土地區別起來，土地法第十二條便對

第一二條 公有土地的意義設了規定：(一)「凡未經人民依法取得所有權之土地爲公有土地」，這是從第七條第一項的規定而來的。(二)私有土地之所有權消滅者爲公有土地」，這是說私有消滅，即回復公有原狀，並且和第九條第十一條規定有關，留待後面再說。

(乙)公有土地的保留 人民雖然可以依法取得土地私有權，可是有幾種土地含有公用性質，爲公共利益打算，土地法第八條第一項便規定「不得爲私有」。不得爲私有的意義就是說永久保留爲公有土地。這是那幾種土地呢？(1)「可通運之水道」，因爲既然通運，便和公衆交通有關，當然是公水的性質。(2)「天然形成之湖澤而爲公共需用者」，因爲這也具有公水性質的緣故。(3)「公共交通道路」，因爲要供公衆的通行就是私地，也要徵收，自不能許人民取得私有權。(4)「礦泉地」，因爲礦物既屬國有，礦泉所在的土地也是不許私有的。(5)「瀑布地」，因爲瀑布是有關動力的使用，當然非定爲公有不可。(6)「公共需用之天然水源地」，因爲這和農田灌溉或公衆飲料有關，所以也應該保留爲公有土地。(7)「名勝古蹟」，因爲這和一國的歷史或文化有關，

既然由國家保有，自不能再由個人私有。此外（8）「其他法令禁止私有之土地」，根據公益的理由，也應同樣辦理。

至於第八條第二項所說的「市鎮區域之水道湖澤，其沿岸相當限度內之公有土地，不得變為私有」，卻係對於市政府所加的一種限制。原來，這種沿岸的土地可以建築碼頭倉庫，其與公共需要有關很為明顯。如已屬為私有，可以對其使用加以相當的限制，自無絕對徵收回來的必要。但原為公有土地，便也不能讓市政府因一時財政上的便利，把這樣公用顯著的地段，自行變賣，化為私有，以致損害社會公衆的利益。至於所謂「相當限度」，究竟是怎樣的限度？依土地法施行法第四條的規定，是應由主管地政機關呈請上級機關加以核定的。

施行法第四條

（丙）公有土地的支配 公有土地既屬於國民全體所構成的國家所有，自應受國民政府的支配，國民政府不特擁有使用權和收益權，並且把握着最高的處分權。公有土地所在地的地方政府，雖然除法令別有規定外，也有使用和收益權（土地法第十三條

第一三條

第一項），但不管怎樣仍是「非經國民政府核准，不得處分，或設定負擔，或為超過十年期間之租賃」（同條第二項）。這裏所說的處分，如同把土地移轉於他人便是一例；所說的設定負擔，如同在土地上設定地上權或抵押權等等都是；租賃雖可允許，不過超過十年以上，期間未免較長；所以也須得到握有最後處置權的國民政府的核准。

（丁）公有土地的領用 要使地盡其利，公有土地便不能置而不用。土地法施行法第五條即有關於這種問題的補充規定。凡是中央，省，市，縣——各級政府的機關，需用公有土地的時候，應商得該公地保管機關的同意，予以租用或無償的撥用，並呈請國民政府備案。凡是國營事業需用公有土地的時候，應由該事業最高級的主管機關，核定需用範圍，向該公地保管機關，無償撥用，但應呈請國民政府核准纔可。凡無償撥用的土地，都以未經確定用途的土地為限。

三 私有土地的得喪和回復

個人土地所有權的取得和消滅，民法物權編原有詳細的規定，自可適用。但是在土地法內仍有種種特別的規定，例如限於水道湖澤的岸地和民法上一般的規定稍有不同。茲說明其取得、喪失和回復的方法於下：

(甲)從取得方面說 個人土地所有權的取得，除民法的規定外，土地法第十條並就有公水性質的水道湖澤加以規定：「其岸地如因水流變遷而自然增加時，其接連地之所有權人，有依法取得其所有權或使用收益之優先權」。這是因為依第九條內有關於私有岸地因坍沒或浸蝕，所有權人便發生損失的設定，那麼，岸地的自然增加，所有權人當然是可以享受這種特殊的權利的。此項條文不特於情理上很為公允，就是在以往的法例上，自從羅馬法以來，大都也有這樣的一種規定。

(乙)從喪失方面說 個人土地所有權怎樣地消滅，除民法上一般規定外，土地法第九條第一項，第十一條前段，各有特殊的規定。(1)具有公水性質的水道湖澤既不得私有，那麼，其私有岸地因坍沒或浸蝕而變成水道或湖澤的一部分時，當然不得為私有；

第二一條 他的所有權便視爲消滅。(2)水道因天然變遷而成新水道的時候，新水道所經過的土地也不得私有；他的所有權也視爲消滅。

(丙)從回復方面說，依土地法第九條第一項的規定，所有權視爲消滅，但第二項即明示坍沒或浸蝕的岸地，原狀一經回復，假使原所有權人能證明爲其原有，便即回復其所有權。同樣，依第十一條前段的規定，「所有權視爲消滅」，而但書也即明示因天然或施用人工，新水道所經過的土地回復了原狀，倘若原所有權人能證明其爲原有，仍然可回復他的所有權。這兩種回復的辦法，是根據着公平的原則而制定的。

四 私有土地的限額和使用

在公的支配監督下而，允許人民依法取得私有土地，當然要根據公益的理由，而對私有土地予以下列種種的限制：

(甲)關於面積的最高額的限制 土地歸強豪兼併壟斷，這是向來私有制度下最

第一四條

大的弊病，和耕者有其田的見解，可說是完全背道而馳。我國歷史上「均田」、「班田」，「限田」的政策或學說，以及現代東歐各國所施行的限田制度，都是要防止土地的壟斷。國民黨的平均地權，既是要耕者有其田，所以對於私人占有過大而積的土地也是要以加以制止的。制止的辦法是照地價徵稅，這比直接限制土地面積的辦法來得有效，似乎不必再用限田的方策了。不過土地法原則第二點，對土地稅既採漸進的辦法，在低稅率的施行期內，禁止土地的投機行為很難有效，因此土地法第十四條兼採限田的辦法，作為低稅率的一種救濟，而牠的規定也就偏於軟性，條文上祇說地方政府「得」斟酌地方需要，土地種類，土地性質各種情形，分別限制個人或團體所有土地面積的最高額，究竟限田的範圍怎樣，並沒有規定。這種限田既然是一種直接辦法，關係非常重大，如果經過中央地政機關的核准，就可以使其多一層的考慮，以昭慎重，而且在行政系統上也是應當這樣，本條但書規定的理由就在這裏。

私有土地要受最高額限制的時候，先由主管地政機關規定辦法，限令地主在一定

第一五條 期間把額外的土地分割出賣。這樣，既可使土地的買賣供求趨於平均，又可使人民依簡便的程序以多補寡，同時並可以免去政府採用那種繁雜的徵收辦法。但是如果地主並不分割出賣，那就不得不由該管地方政府按照土地法第五編土地徵收各條的規定加以徵收了（土地法第十五條）。又土地法施行法第六條對此徵收，還有補充規定。即

施行法第六條

「……於徵收時……其地價得分期給付之。但清付期限，最長不得逾三年」。

（乙）關於移轉租賃等等的限制 私有土地本來可以聽土地所有人自由移轉，設定負擔或租賃的，不過因為土地是生產的根本要素，並係有一定限量的物體，實為國民生計的基礎，和其他可用人力增減的財富不同，所以也應有限制。土地法第十六條規定：

第一六條

「國民政府對於私有土地所有權之移轉，設定負擔或租賃，認為有妨害國家政策者得制止之」。這種規定和土地法第十七條的規定，用意上是有廣狹的分別：第十七條祇列舉多種土地不得移轉，設定負擔或租賃於外國人，其意義較狹。本條卻是屬於概括的規定，而且不僅限制移轉，設定負擔或租賃於外國人，就是內國人也包括在內，其意義較廣。

五 土地權的享有和外國人

外國人能不能在內國享受土地所有權和土地的他種權利這完全要看一個國家的國策怎樣，和有沒有平等互惠的事實而決定的。所以國家對於外國人享有土地所有權，或土地使用權，有時可以用法律予以禁止，有時則可以用條約加以許可。土地法第十七條，土地法施行法第九條至第十一條都屬於這種規定。至於施行法第三十一條的規定，雖用意在使外國人依條約租用的土地應爲如何登記，但第二項也說到外國人的權利義務爲敘述便利起見，一併分析說明於下：

(甲)絕對禁止外國人享有的土地權利 我國法律並沒有把土地權利公開給與外國人，他們只是根據條約而爲土地權利的特殊享有罷了！但是有幾種土地，和國民經濟利益，或國防軍事問題有密切的關係，這就不得不對外國人的權利享有，用法律加以嚴格的禁止了。土地法第十七條就規定農地，林地，牧地，漁地，鹽地，礦地，要塞軍備區域和

施行法第
一〇條

領域邊境之土，不得移轉，設定負擔或租賃於外國人。土地法施行法第十條第一項更有

施行法第
九條

一般的補充規定，即「對於外國人不得為條約所未許可之土地權利之移轉，設定負擔或租賃」。要是私人違反了這種規定，除將其土地無償收歸國有外，並處以所得的利益全數以上二倍以下的罰鍰（施行法第九條，第十條第二項參照）。

施行法第
一〇條

（乙）相對禁止外國人享有的土地權利 我國從前和外國所訂立的條約，祇許外國人在通商口岸有永租土地的權利，作為營商住居之用；在內地，更祇限於傳教事業，得租用土地，建築教堂。雖然「永租」是與「所有」，在效力上沒有什麼大分別，然而使用的範圍卻是有一定的。近年來，和意比葡西等國訂立條約，根據兩國間平等互惠原則，於法律章程限制之下，允許各該國人在內地享有居住營商和土地權；但在最近的將來，也許不會就實行。今日，外國人還是根據以往各國和我國所締結的不平等條約，用「永租權」的名義而在我國享有土地權利的。當時為「永租」的規定，誠然是出於單方面的意思，而租用的目的在條約上卻有一定的規定，然而事實上並非這樣，像內地外國教會

施行法第
一一條

租用的土地，往往隨便使用，甚至作爲特別行政區域的。這種情事，實有取締的必要，所以土地法施行法第十一條有「外國人依條約租用土地，違反條約上所規定之租用目的者，主管地政機關得撤銷其租用」的規定。

施行法第
三一條

外國人依條約租用的土地，雖有「永租」的性質，事實上和「所有」差不多，可是在法律上究竟不算取得土地所有權。既沒有取得所有權，則其土地依然有公有土地的性质，因而土地法施行法第三十一條第一項就有「外國人依條約租用之土地，應由主管地政機關爲公有土地所有權之登記，再由租用人爲租賃之登記」的規定。然而立法者又覺着實際上和「所有」差不多的「永租」，僅使其爲租賃的登記，即可免卻所有權人在法律上所應負擔的各種義務，對於外國人的待遇未免較厚，有失公平，而且減少了國庫上的收入，所以同條第二項又規定：「前項土地之一切土地稅費及依土地法規

定土地所有權人應負之其他義務，均由租用人負擔」。

第二章 關於土地重劃問題

土地重劃是土地整理上一個化零爲整的辦法，就是說，對於面積過於狹小或形式不整的地段，要合併起來重行劃分的意思。歐美各國所行的耕地換合辦法，蘇俄五年計畫裏農田整理辦法，都是土地重劃的先例。我國土地法關於土地重劃分成兩部分規定，在總則裏祇規定了原則，即第十八條至第二十條；在土地使用一編裏，由第二百十一條到二百二十六條是規定土地重劃的程序，但其中也有少數條文並不是純粹程序方面的事。在這些條文以外，和土地重劃原則有關的條文尙有一二散見各編，並且還可在土地法施行法中找出現。按照土地法的規定，先在這裏說明土地重劃的原則，但爲避免前後重複，並顧及行文的整齊起見，凡和原則方面有關係的條文，也提前在這裏加以說明。

一 土地重劃的綱要

第一八條

土地法第十八條上說：「因一定區域內之土地，其分段面積不合經濟使用者，得由主管地政機關，就該區域內之土地全部重行劃分，並將重劃地段分配於原土地所有人。」這可說是關於土地重劃的大綱的規定。茲特分述於下：

(甲)從重劃目的上說 分割過於零碎支離的地段，常常要影響到金錢，勞力，時間等方面，而發生不合經濟的結果；土地重劃是對於分段面積不合經濟使用的土地而設，所以既不是要平均分配土地，限制大地主而建設中農小農，也不是要仿效集團農場或維持大地主制度而採取大農田的制度，牠祇是希望地盡其利，使土地適合於經濟的使
用罷了！

(乙)從重劃主體上說 在別的國家裏，關於土地重劃不少是由地方自治團體或私人聯合去辦，但其效力很難顯著，因為沒有絕對的強制力，各人祇圖眼前一時的安逸，

施行法第
四九條

自不容易順利進行。所以在我國，便基於國家有維持社會經濟利益的權力，使主管地政機關就一定區域內土地的全部，負起重行劃分的責任。不過土地法施行法第四十九條，卻有一種例外的規定：「土地重劃得因有關係之土地所有權人超過半數，而其所占土地面積，除公有土地外，超過有關係土地總面積一半者之協同請求，由主管地政機關核准行之」。

施行法第
五一條

(丙)從重劃特徵上說 土地重劃和土地徵收不同，他不是根據公共事業的需要，取消個人的土地所有權，而是以化零為整為目的將重行分割的地段，仍舊分配於原土地所有權人。土地法施行法第五十一條第一項，明白規定：「土地重劃後，重行分配於土地所有權人之地段，除另有規定外，自分配決定之日起，視為其原有之土地」。不過依同條第二項的規定：「前項規定，對於行政上或裁判上之處分，其效力與原有土地性質上不可分離者，不適用之」，這是因特殊情形而定的例外。

二 土地重劃的情形

施行法第
五八條

土地重劃是因爲一定區域內的土地，分段面積不合經濟使用，而纔實施的。那麼，在什麼情形之下，算是「不合經濟使用」呢？這在土地法第二百零一條有列舉的規定，土地法施行法第五十八條更有補充的規定；地政機關對於該管區域內的土地，必須遇有所規定的情形之一時，方得按照土地法第十八條爲土地的重劃。現在從耕地市地兩方面說明這些情形於下：

（甲）耕地重劃所根據的情形，計有兩種：（1）「區內之土地，其各地段有面積狹小奇零，不合耕作之經濟使用者」（土地法第二百零一條第一款）。因爲地段面積的狹

小奇零，往往使很多有用的土地變成兩姓間的地界或私有路徑；使距離農舍較遠的地段，不能勤加耕耘，或形成一種「休耕地帶」；使農人往來各小地段間，搬運耕作器械等，時間勞力上都不方便，而加犁翻土，施肥更不經濟。這種情形在我國頗爲常見，要免去

施行法第
五八條

這些弊害，就不能不有賴於土地重劃。(2)耕地重劃除上一種情形外，「因灌溉排水或其他農事上之改良，亦得爲之」(施行法第五十八條)。這更把重劃的範圍放寬，就是地段面積不是過於狹小或奇零，而對於灌溉排水發生困難，或因要走入農業的工業化途徑上，非有大農田制度不可的時候，也是可以爲土地的重劃的。

第二一
條

(乙)市地重劃所根據的情形，在土地法第二百十一條第二款，指明：「有第一百五十二條或第一百五十四條之情形者」，亦得施行重劃。這兩條是規定在市地一章的施用限制一節中，因而我們知道市地重劃也有下述兩種情形：(1)「全部或大部分未建築之建築區，因路線通過，致其中各地段有面積過小，或形式不整，不適於建築房屋，或其位置不臨街道者，市政府得依本法關於土地重劃之規定，於路線公布後一定期限內整理之」(土地法第一百五十二條)。這是因路線經過的地段所發生的情形。(2)「一區段之建築物，因水火或其他之災變毀滅，而該區內之土地有第一百五十二條情形，或街道狹小有重劃之必要者，市政府應於一定期限內重劃之，並得於未重劃前制止重

第一五二
條

第一五四 條 建「（同法第一百五十四條）。這是因災變毀滅建築物的地段所發生的情形。

三 土地重劃的方法

怎樣重劃土地，本屬於土地重劃程序方面的問題，但是他所必需的各種方法的綱領，如同土地法第二百十二條的規定，自可提前在這裏一說。

（甲）交換分合 對於各個所有人的土地，面積有狹小奇零而交錯的，可以使其彼此交換，各相連接，以形成各個面積整齊的地段。倘事實上不許這樣辦理，則可將必須重劃的區域內的土地，合併起來，再來分劃。

（乙）地形改良 地形有不整齊的，縱然面積不狹小奇零，而為事實上的便利，或其他經濟上的原因，也可以改良其形態，使合於用。

（丙）建築廢置 地政機關因重劃土地的緣故，對於公園，道路，堤塘，溝渠和其他建築物，有廢棄的必要時就可廢棄，不必保持原狀；但如原沒有這種建築而以增置始能達

到重劃的目的，那就乘時增置也是可以的。

四 土地重劃的損失

土地因重行劃分的結果，原則上是把重劃地段分配於原所有人，但事實上原有的地段和重劃後的地段，其面積斷不能絕對沒有參差；而且因重劃結果，有些土地變成公共用地；這種損失的補償和分擔，也就不能不有一種確定的辦法。土地法第十九條和第二十條就此設有規定，茲述之於下：

(甲)在損失的補償方面 土地重劃後，有的人增加了地段的面積，有的人減少了地段的面積，倘不定出土地關係人間一種清理辦法，增加面積的人不免獨享利益，既失公平，且構成民法上的不當得利。所以法律規定，「應由增加面積地段之所有權人補償於減少面積地段之所有權人」。至於補償的標準，那是適用土地法第五編關於徵收補償的規定，容後再說。

第一九條

第二百零條

(乙)在損失的分擔方面 土地重劃後，有些土地是劃為該區域內的道路、公園和其他公共用地；因為這和公共利益有關，不論土地是屬於那一個的，總不能由該原所有權人獨自負擔。所以法律規定，應該按照重劃地段面積的比例，由各所有權人分別負擔。所謂重劃地段面積，是指已經重劃後所剩的地段面積而說的（第二百零九條參照）。因為重劃結果，有些人的原有土地，或者全數變成公共用地，自然是不能再使其分擔的了。至於分擔的計算仍然是適用關於徵收補償的規定的。

第四章 關於土地測量問題

土地法關於土地測量的規定，僅有五條，土地法施行法裏也沒有補充的條文。行政院向立法院所送的施行法草案，對於土地測量原來補充了二十多條，全是關於測量方法和土地調查的規定。但立法院審議施行法時，以為測量方法涉及技術範圍，須由中央土地行政機關，經過技術上的研究，根據實際的情形，方能擬定；土地調查在初創的時候，也不能有確定有效的辦法，馬上用法律規定出來。根據這些理由，就把那些補充條文都刪去了。現在祇把土地法第二十一條至第二十五條說明於后：

一 土地測量的內容

土地測量是依照算理，使用儀器，把全國一定區域內的土地之高低，深淺，大小，廣狹，

肥瘠等等情形，測驗度量出來；使其畝分大小和四至方向，地土性質和耕作所宜，都成爲有系統的記錄。這種工作實在是整理土地時候的一種治本辦法。

(甲)先就牠的類別說「土地測量分爲地籍測量與地質探險」(第二十一條前半)。地籍測量是分別就一定區域內的土地，按其地面的形狀，位置，距離，段落，面積測算丈量出來，於地籍冊中記入其結果。地質探險是探險土地所含的物質，如壤砂岩石的成分是。

(乙)再就牠的辦法說 土地測量必須正確，纔有價值；否則徒然費去時間和金錢，對於土地整理還是絲毫沒有補助，和現在鄉間的魚鱗冊又有什麼分別？但是測量的工作究係屬於專門技術的性質，想得到正確的結果，卻也不是用法律條文可以規定出來的。所以土地法對於實施計劃和測驗方法，只規定「由中央地政機關定之」，爲的是使其責任專一，並可與各專家詳細研究，或者能够有了一個比較好的方案(第二十一條後半參照)。不過關於地籍測量和地質探險二種工作，爲節省時間和經費，並在工作進

第三條 行上取得相當的聯絡起見，土地法第二十二條特限定「應於可能範圍內同時爲之」。

二 土地測量的執行

依土地法第二十三條和第二十五條的規定，土地測量的執行，可分爲執行的機關和執行的程序來說：

第二三條 (甲) 執行的機關 地籍測量和地質探險的實施計畫和方法，對於測量和探險的正確效果極有關係，並且爲使全國的測量和探險結果，能够銜接吻合起見，所以要由中央地政機關予以核定。有了一定的計畫或方法後，那就以分區進行比較方便，所以就以各主管地政機關爲執行的機關了。

第二五條 (乙) 執行的程序 這要看實施計畫的內容如何而定。不過法律上卻要主管地政機關在測量完竣的時候，編造地籍冊和地質探險報告書，呈送中央地政機關。若是公有土地，也要在地籍測量完竣，依法登記以後，由主管地政機關編造公有土地冊，遞呈中央

地政機關的。

三 土地測量的效果

土地測量可以發生什麼效果，可從政策方面和法律方面分別說明：

(甲)政策方面 土地測量是整理土地的基礎工作，和土地登記、土地使用、土地稅收，土地徵收各方面的進行，都有關係，理由明顯，不必多說。即如地質探驗和地盡其利，並地價的估定，都有重大關係，這就是一個很好的例證。

第二四條

(乙)法律方面 地籍測量是土地登記的必要準備程序，這在土地法第二十四條

第四四條

設有規定，即凡「未經依法為地籍測量之土地，不得為所有權之登記」，更依同法第四十四條：「未依本法登記所有權之土地，不得為所有權以外權利之登記」。為什麼土地測量在法律上的效力這樣優越呢？因為未經測量的土地，地籍還不確定，倘如許其登記，便不免生出枝節，反而要增加土地整理上的許多困難了。

第五章 關於土地機關問題

「本法除法律別有規定外，由地政機關執行之」（土地法第二條）；「關於解決本法發生之爭執，設土地仲裁裁判所辦理之」（中央所通過的土地法原則）；據此，土地機關是有地政機關和土地裁判所兩種的區別，即土地法總則編第五章對此也有規定。按着我們的解釋，所謂地政機關就是土地的行政機關，所謂土地裁判所就是土地的司法機關。茲分述於下：

一 土地行政機關

關於土地行政機關——即土地法上所說的地政機關，在土地法內共有四條，在施行法內又補充了兩條，至於沒有規定的當留待將來另以法律再為詳定。茲就現有的規

(甲)地政機關的系統 「地政機關分中央地政機關與地方地政機關」(土地法第二十六條)。「中央地政機關於國民政府所在地設立之，直隸於行政院，對於地方

地政機關有監督指揮之權」。「地方地政機關爲省地政機關及市縣地政機關」(第二十七條)。中央地政機關的設置，係以統一全國土地行政爲目的，省地政機關不過辦

理中央和市縣地政機關的承轉事務，或受中央地政機關的委託以辦理特定的事務；至市縣地政機關則是實際依照法令直接從事執行的工作。所以土地法第二十八條上就說「本法所稱主管地政機關，謂市縣地政機關」。

(乙)地政機關的名稱 地政機關有中央和地方的分別，究竟這些機關實際上指那幾種機關呢？關於中央地政機關的名稱，因關於原則尙待中央政治會議決定，一時還不能確定。有的人主張設立「地政部」，但是一部的增置既須牽動公帑和預算，並且土地事務的管理應當有繼續永久性，設部便容易受政潮的影響，而有搖動變更的危險。立

法院在地政機關組織法草案內，卻用「中央地政處」的名稱，並有人主張稱爲「全國地政處」。其實仿照衛生署的辦法，把牠叫做「地政署」，也未嘗不可。至於地方地政機關的名稱，則土地法施行法有明文規定。即：「土地法所稱省地政機關爲地政廳，在成立

施行法第
八條

前，省地政事宜暫由民政廳設科辦理；「所稱市縣地政機關爲市地政局及縣地政局，在成立前，市縣地政事宜，暫由他局科辦理」（第七條第八條）。

第二十九條

（丙）地政機關的組織 依土地法第二十九條的規定，地政機關的組織，由立法院另定。所以中央地政機關和地方地政機關的組織大約是以單行法規加以規定的。

二 土地司法機關

關於土地司法機關——即土地法所說的土地裁判所，除在土地法總則編有第三十條和第三十一條的規定外，在土地登記編裏也有不少條文。

（甲）土地裁判所的設置 土地法對於土地裁判所的系统，並沒有像地政機關的

第三〇條

明白規定，祇說：『市縣地政機關所在地，應設土地裁判所，直轄於中央土地裁判所』（第三十條）。但無論怎樣，土地裁判所係採取兩級制，卻是已經確定。至於省的方面或由中央裁判所在省會設置分庭，或暫時附設於各高等法院中，或竟完全不設，將來是否變動，現在還談不到，這裏不過提一提罷了！

第三四條

（乙）土地裁判所的性質 土地裁判所是具有特別管轄權的法院，專對土地行政上處理不當，或者因為土地權利發生糾紛的時候，依據土地法則的規定，負責理處斷的責任。其設立的用意，在求訴訟的簡便，並使法官能專一事，所以經過了土地裁判所的案件，就可以免再經過普通的司法程序。像土地法第三十四條『關於土地權利在登記程序進行中發生之爭議，應由土地裁判所裁判之』，第三十五條關於土地權利的種類，也由土地裁判所審定之，第七十六條第二項聲請登記人不服地政機關對於登記的聲請駁回時，應於三日內將其異議呈請土地裁判所裁決，凡此都是為簡便迅速起見，纔交給土地裁判所處理。然而這裏必須注意，即土地裁判所的裁判並不是對一切有關土

地的事件，行使裁判權，祇是限於土地法規所規定的事件罷了。所以民法上不動產方面的爭執，倘在土地法則裏沒有特殊的規定，便依然應當歸普通法院裁判。就是在土地法規裏，仍有好些案件也不是土地裁判所所能一律管轄的。譬如說，因登記錯誤等而致人民受了損失，應由地政機關負損害賠償責任，「但損害賠償之請求為地政機關拒絕時，受損害人仍得向法院起訴」（第四十二條）；這裏所說的法院，就是指普通司法機關，並不是土地裁判所。

第四二條

（丙）土地裁判所的組織 「土地裁判所之組織，及其受理事件之程序另定之」

第三一條

（第三十一條），這和地政機關的組織另由立法院制定相同。現在立法院草擬中的，有土地裁判所組織條例，土地裁判所附設於各級法院暫行辦法等等。因為隸屬問題須待中央政治會議核示，所以尙未正式審議。至於受理事件的程序，因其係一種特別訴訟程序，自應另行制定；但土地法第七十六條第二項「聲請人不服前項駁回時，應於三日內將其異議，呈請土地裁判所裁決」；第一百零四條第一項「土地裁判所接受權利關係

人提出之異議，應於公告期滿後，開始審理」等規定。也可說是和受理事件的程序有關，不過這是一種原則罷了。

第二編 土地登記

第一章 概說

土地測量是整理土地的初步工作，測量以後，不論公有土地或私有土地，都應該一律依法登記，以爲整理土地的唯一根據。因爲登記就是把土地所有權或其他土地權利，依着次序詳細記載於地政機關的登記簿上，並由呈請登記人取得土地所有權狀或土地他項權利證明書。有了登記，所有人和其他權利人對於土地的關係就有了依據，那麼，在土地的移轉也就要便利得多了，遇着土地因自然所致的增損變化種種糾紛問題，也是有冊可籍，有圖可索，容易得到解決。此外國家因登記的結果就可以有了明確的申報地價，有了明確的申報地價，再從事於地價的估計，於是田賦的整理也就容易辦理了。

(土地法第二百三十八條第二百四十一條參照)田賦既經整理，則對於政府土地政策 and 發展國民經濟，都有莫大的幫助。所以土地登記，在實施土地政策方面，關係非常重大。至於土地登記的辦法總須簡便易行，使人民在簡易的辦法之下，不耗時，不破費，不必託他人代辦，而樂於遵守。現在澳洲各地所風行的托命斯制度 (Robert Torrens System) 很可以採用，即歐美各國也漸趨於這種辦法。所以我們的土地法也就本着托命斯制度的原則作為土地登記的編制；像第三十六條，第三十九條，第四十條，第九十五條，第八十九條，第九十條等等，都和托命斯的原則相符合。關於登記程序上的條文，仍有不少依照以往的不動產登記條例而制定的，這無非是利用向有制度，使人民容易明瞭遵行罷了！

一 土地登記的對象

第三二條

土地登記是關於土地的登記；但法律的含義並不這樣簡單，可從各方面加以說明。

(甲)從登記法例上來說 土地法上的土地登記和民法第七百五十八條的不動產登記，在所指的對象上很屬相同。因為民法第六十六條第一項上說：「稱不動產者，謂土地及其定着物」，而土地法第三十二條上也說：「土地登記謂土地及其定着物之登記」，但是仔細說來，實也稍有出入。土地法第三十二條所說的「土地……之登記」，其土地的解释是要依第一條的規定，指的是水陸和天然富源，其意義非常廣泛。又所謂「定着物之登記」，立法的用意似乎是要在土地登記時同時將定着物登記，卻不是土地登記可以分爲土地的登記和定着物的登記。至於定着物是些什麼，通常指的是永續固着於土地且非土地的構成部分——像樹木，房屋，或其他有永續性的建築物都是。

第三三條

(乙)從物權關係上來說 土地法第三十三條規定土地所有權，地上權，永佃權，地役權，典權，抵押權的取得，設定，移轉，變更，或消滅，都應該依土地法登記，不論公有土地私有土地，一律適用。這六種土地權利，就是民法上所說的不動產物權。牠們在法律上的意

義，民法第七百六十五條，第八百三十二條，第八百四十二條，第八百五十一條，第八百六十條，第九百十一條，各有明文，所謂「取得」，就是土地權利的取得，如因時效關係取得不動產物權是；所謂「設定」，是在土地所有權以外設定他項土地權利，例如甲在乙的土地內設定地上權是；所謂「移轉」，是土地權利由甲轉讓給乙，如買賣土地，典權轉讓都是；所謂「變更」，是土地權利的主體或客體發生變更，例如所有人住所變更，或在抵押權中關於抵押債額的增減是；所謂「消滅」，就是喪失土地權利，例如權利人拋棄他的權利，或土地陷落於湖澤是。這些在民法內也有詳細的規定。

上段列舉的六種土地權利，是不可不登記的；但因我國社會的情形複雜，習慣上有多少和土地有關的權利，要一一廢除，或為事實所不許，要登記又沒有列舉出來。所以土地法第三十五條便規定一種辦法，就是遇着一種土地權利和第三十三條所列舉的六種名稱不符，而牠的性質和其中的一種相同，或相類者，便應交由土地裁判所審定，認為是某種權利後，就作為某種權利登記，並添註牠的原有名義。譬如說，杭州湖州等處的田

而權，三源涇陽等處的鋪底權，都是習慣上相沿的名稱，自應依本條的規定加以辦理。

(丙)從債權關係上來說，抵押權雖因債的關係而發生，但抵押權的本身卻是擔保物權的性質，所以也應該另請登記。至於在土地上享有租賃權，因係債權的性質通常都不登記。不過像類似地上權的租賃，僅僅性質上有物權債權分別，而實際上並沒有怎樣不同，使其不能取得法律上的保護，享受登記的權利，兩相對照，當然也是不公平的。所以土地法施行法第三十條，便做照地上權的法律意義，規定：「以所有建築物或其他工作物或竹木為目的承租他人土地者，得聲請為租賃之登記」。其實日本法例中，也早有這種辦法，而我國大都市裏的租地建屋更是通行，這就不能不給租用人以登記的權利了。又外國人依條約在我國享有的土地租賃權，稱為永租權，要是作為所有權登記，無異自動地承認外國人早在我國享有不動產物權。所以施行法第三十一條，便把牠作為公有土地所有權登記，讓外國人再為租賃的登記。此外，像施行法第二十七條的「預告登記」，第二十八條的「異議登記」，也是帶着關於債權登記的性質。

施行法第
三十一條

(丁)從登記種類上來說，現在，祇從見諸法律明文的類別，作一種簡單的解釋，即土地法第三十八條所說的主登記，附記登記，和施行法的預告登記，異議登記是其他如設定登記，移轉登記，變更登記，塗銷登記，都留在後面詳細解釋，這裏從略。(1)主登記，這是對於附記登記而說的，即關於各種土地權利之設定的登記和移轉的登記等等，因其全然有獨立的意味，所以稱爲主登記。(2)附記登記，這是變更主登記事項的一部，而附隨於主登記的登記，像關於變更姓名住所的登記大都和主登記在登記用紙裏的同欄內記載。(3)預告登記，這和不動產登記條例上的暫時登記一名相當。是在預爲保全以土地權利的移轉，消滅，或爲保全土地權利內容或次序的變更爲標的之請求權的時候，所爲的暫時登記；至於請求權上附有條件，或有將來始行確定的情事時，也得爲預告登記。譬如說，以土地買賣預約爲登記的原因，便是預告登記的一種。有了預告登記，土地權利人倘若對其土地權所爲的處分，有妨礙預告登記人的請求權時，便應歸於無效（施行法第二十七條參照）。(4)異議登記，這和不動產登記條例第八條上的預告登記一

名相當是因登記原因的無效或撤銷，而提起訴訟的時候，許其為異議登記。有此異議登記，於異議登記塗銷以前，主管地政機關便應停止和異議有關部分權利的新登記（施行法第二十八條參照）。

二 土地登記的強力

民法上對於土地登記的強力，原有一條概括的規定，即第七百五十八條「不動產物權依法律行為而取得，設定，喪失及變更者，非經登記不生效力」。這是採取登記要件主義；就是說，不登記，不獨不能對抗第三人，就是當事人間的法律關係，也不能成立的。土地法上規定的登記強力，自然和牠一致，但是更加重了登記強力的分量，就是採用托崙斯所說的「不能推翻的登記權利」的原則。茲特把土地法裏和登記強力有關的條文，分述於下。

（甲）登記施行方面的強力 整理土地的辦法，在經過土地測量的程序以後，就非

第四五條

先有詳細的登記，便無從開始。所以在土地登記的施行方面，確是有強迫登記的必要。土地法第四十五條說：「地政機關成立後一定期間內，其管轄區內之土地，應聲請為所有權之登記」，立法用意便在這裏。為什麼要說「地政機關成立後一定期間內」的話呢？第一，土地法各編的施行日期和區域，分別由命令去定，自難預定時日；第二，未經依法為地籍測量的土地不得為所有權的登記，那就要看到測量的成績怎樣纔加以決定，因而強迫登記雖屬必要，但時日卻讓主管地政機關按照實際情形加以擬定，然後再呈請中央地政機關核定之（施行法第十六條參照）。

第三六條

（乙）登記存在方面的強力 既經依土地法登記了，牠的效能便絕對不能推翻，除過權利競合情形外，不問什麼人一概都得對抗；土地法第三十六條「依本法所為之登記有絕對效力」。所謂「絕對效力」一語，其中所含的意義有三：（1）土地登記在登記程序進行上經過多少慎重考慮的程序，又有土地裁判所為其解決關於土地權利在登記程序進行中所發生的爭議（同法第三十四條參照），而地政機關因自己登記不慎等情

致他人受有損害時候，並負賠償責任（第三十九條參照），這可以說每一登記的成立，很少失其確定性，即偶然有失，並有補償制度來補救，所以為發展地券的信用，為維持國權的作用，自非認為有絕對的效力不可。（2）土地法施行以前，各地或依土地陳報辦法有土地陳報的事情，或依不動產登記條例有不動產登記的事情，然而牠的效力都比不上土地法施行後，依土地法所為登記的優越；此外，由各省財政當局所辦理的印契文件，和其他舊有一切證明權利的契據，在土地法施行後也是比不上依土地法呈請登記所發生的效力，所以說土地登記是有絕對的效力。（3）登記的絕對效力和對抗第三人的問題也有關係。各國法例，有的是登記以後，得對抗任何第三人，有的是祇能對抗惡意第三人；前一例可說是絕對的效力，後一例可說是相對的效力。我國的土地登記，除遇權利競合的情形外，對於任何人都能與之對抗，當然是有絕對的效力了。

（丙）登記追認方面的強力 土地法施行前的土地登記事項，誠然沒有比依土地法登記的效力來得優越；但是在一定條件之下，為着省略登記的程序起見，這種登記也

施行法第
二十六條

不妨使其和依土地法的登記有同一的強力。這在土地法施行法第二十六條第一項曾明文規定出來，即：「在土地法施行之區域，於施行前已舉辦之地政事項，經中央地政機關依法核定者，其已經登記並領有憑證之土地，經過一年未發生糾紛者，視為已依土地法登記。」惟此項土地仍應由主管地政機關依法記載在登記簿內，並換給土地權利書狀；至登記費雖然不收，但土地權利書狀每張應繳的費額，仍應依土地法的規定辦理（同條第二項參照）。

三 土地登記的次序

土地權利既非限於一種，在登記上自不能不有先後的分別。在同一土地上，除所有權以外，尚存有數個土地權利時，更不能不分別出權利的順序。同時主登記和附記登記的次序也應有一種明確的標準。茲一一說明於下。

（甲）所有權和其他權利的次序問題 這是就所有權和其他權利登記的先後來

第四四條

說土地法第四十四條規定「未依本法登記所有權之土地，不得爲所有權以外權利之登記」，是所有權登記在先，所有權以外的權利登記在後。爲什麼要有這種的限制呢？因爲所有權爲一切權利的主體，是物權中一種基本的物權，地上權永佃權等等都須在土地所有權人的土地上面設定；所有權倘沒有確定，這些權利就無所依附，自然是不應許其先於所有權而爲登記，即關於租賃的登記也應受此限制，不能例外。

(乙)在同一土地上其他權利登記的權利次序問題 這是指所有權以外權利在

第三七條

同一土地上所爲的登記之權利的次序而說的。土地法第三十七條規定「同一土地爲所有權以外權利登記時，其權利次序除法律別有規定外，應依登記之先後」；這是因登記的效力優於一切，所以權利享受的順位，是要依照登記的先後，卻不以其設定行爲的先後爲準。民法第八百六十五條：「不動產所有人因擔保數個債權，就同一不動產設定數抵押權者，其次序依登記之先後定之」的規定，和土地法是具有同樣意義的。先登記的抵押權便居在第一順位，得首先受償，而有絕對的登記效力；後登記的居在第二順位，

對於第一順位人便不能與之對抗，又，民法第八百六十六條：「不動產所有人設定抵押權後，於同一不動產上，得設定地上權及其他權利，但其抵押權不因此而受影響」；這也是同一土地上有數個權利並存，而其次序依登記先後的一個例證。不過這裏應行注意的，即依登記的先後定權利的次序，祇是一個原則，倘使基於特別情形而由法律另為規定的時候，那就應依另有的規定辦理。譬如說，或種法律上規定有一種類似日本的「先取特權」性質的權利，縱然登記在抵押權以後，但其權利享有的次序，仍須居先，並不受着登記先後的限制。

第三八條

(丙)主登記和附記登記的次序問題 主登記和附記登記的意義已見於前，就其次序問題說，有土地法第三十八條：「附記登記之次序，應依主登記之次序，但附記登記間之次序，應各依其先後」的規定。原來，附記登記係附隨主登記而存在，祇是主登記次序的延長，不能構成獨立的次序，所以牠的次序便和主登記的次序相同；但是，在附記登記相互間的次序，卻須各依其先後而為決定；這就是說，同一事件的變更，應按着變更的

先後，以定其記載的次序。

四 土地登記的責任

依土地法所爲的登記是有絕對效力的，無論何人在其登記完畢後，對於登記的權利不能發生異議；就是發現了錯誤遺漏，或聲請登記人妄把他人的權利用自己的名義登記，也是不能推翻已經登記的事項。除非對於他人權利無損害關係，得到土地裁判所的審查准予更正，纔可更正。那麼，因爲這種錯誤等等事由的結果，對於受損害人的利益就不能不有一種補救辦法，這便要看其事由的發生，應當由誰負責而決定了。

（甲）地政機關應負的責任 爲增加土地登記的強力和使地政機關能够認識其辦理登記時所應負的責任起見，以土地法第三十九條第一項前段，特規定：「因登記錯誤，遺漏，或虛偽致受損害者，由地政機關負損害賠償責任。」譬如說，抵押權人以債權金額二萬圓爲登記，地政機關誤作一萬圓而予以登記，是爲因登記錯誤致債權人受有一

第三九條

萬圓的損害。又如，應依法詳為記載於登記簿或土地權利書狀的事項，地政機關遺漏未載，致權利人受有種種不利，是為因登記遺漏所發生的損害。又如登記人本無某種權利而冒名聲請登記，地政機關因失察，終於給他完備了登記程序，是為因登記虛偽使原權利人受有喪失權利標的的損害。以上各種已成立的登記除土地法第九十四條規定的情形外，既不能加以推翻，復未可使人民受損害，因此就不能不由地政機關去負擔賠償的責任。惟這種賠償責任是私法上的關係，受損害人自可向地政機關行使請求權；如果為地政機關所拒絕，依土地法第四十二條的規定，受損害人可向法院提起給付之訴。不過這種「賠償請求權，自登記之日起，二年內不行使而消滅」（施行法第十四條）。

第四二條
施行法第
十四條

第四〇條

地政機關所負擔的損害賠償額的計算，依土地法第三十九條第二項規定，是「不得超過受損害時之價值」。這種賠償金的來源，依土地法第四十條規定，是由地政機關將聲請登記人所繳納的登記費裏，提存百分之十作為登記儲金，專供這種賠償的用途。

(乙)登記人員所負的責任 一般的說法，官吏的執行職務因故意或過失致第三

第四一條

人受有損害的時候，國家和官吏須共同負擔私法上賠償的責任。土地法雖也是採用這個原則，但是變通了一下；即使地政機關直接對受損害人負責，至登記人員則直接對地政機關負責而間接對受損害人負責。這在土地法第四十一條內說得很明白：「地政機關所負之損害賠償，如因登記人員之重大過失所致，由該人員償還，撥歸登記儲金」。

第三九條

(丙)受損害人所負的責任 地政機關對受損害人負責，是托侖斯制度的原則，我國卻在土地法第三十九條第一項但書上加以限制，即：「但地政機關證明其原因應歸責於受損害人時，不在此限」。譬如說，抵押權的登記債權金額本為二萬圓，而聲請登記人自己誤寫為一萬圓，這種錯誤的責任，當然不能由地政機關來負擔，而應由受損害人自己去負擔了。

第二章 登記設備

地政機關辦理登記的事務，必須預先有了種種設備纔易着手進行；其中最要緊的，就是關於登記的簿冊和地圖。所謂簿冊在意義上原有廣狹的分別，廣義的簿冊乃指執行登記職務時所必需的一切簿冊而言，像以往不動產登記條例施行細則第一條所列舉的公示簿，通知簿，登記儲金簿，異議事件簿，各種存根簿，各種檔案簿等不下二十餘種。狹義的簿冊則指經過立法程序的土地法則上所必須置備的各種簿冊而言，像登記簿，索引簿，共有人名簿，登記收件簿等等皆是。至於地圖，則專指繪明土地的面積及界址與方向的圖樣而言。又地圖和簿冊，合稱為圖冊。最關重要的圖冊，要推登記簿和登記地圖。

第四六條

所以土地法第四十六條便說：「地政機關應備登記簿及登記地圖」。

一 登記圖冊的格式和類別

登記簿是有關於土地權利的正確記錄，在整理土地時算是唯一的根據，因其具有維持土地登記使命的重大作用，所以法律上對於牠的格式的規定，便很詳明，而且施行法裏復有若干的補充。至登記地圖是對登記的部區段落含着明予指示的作用，和登記簿上的記錄是相輔爲用的。

第四八條

(甲)登記簿的分區 地政機關所置備的登記簿是順序地記錄牠的管轄區域內的土地登記事項，但按照地方的情形，爲辦事簡便起見，也可分區登記，於簿面上標明某區登記簿字樣。如果同一地政機關的土地要是跨連數區的時候，那就可以祇在一區的登記簿上登記；但是爲着檢閱便利起見，在登記時應該把跨連的情形分別標明在各關係區的登記簿上（土地法第四十八條參照）。

(乙)登記簿的用紙 土地法爲着要劃清各宗土地登記的界限特規定：「登記簿

第四七條

於一宗土地應備一份用紙（土地法第四十七條前半）。登記土地上有定着物時，定着物的登記事項也就記在這張紙上（後詳）。一宗土地既限定一份用紙，那麼，用紙不敷記載時，又當怎樣施行法第二十條第一項設有補救辦法，即登記用紙裏的標示部或權利部已無空白可為登記的時候，可以備新用紙繼續記載。在新用紙裏的登記號數欄轉載前登記用紙的登記號數，記明前登記用紙所屬登記簿的冊數張數，並表明是繼續用紙的字樣，同時，在前用紙裏的登記號數欄記明新用紙所屬登記簿的冊數張數，並表明是前用紙的繼續用紙字樣。不過同條第二項卻有一個限制，就是說，前用紙的標示部或其他各部有空白的时候，就該部應登記的事項，仍應在牠的空白處登記，不得因為有了新用紙就統統轉移過去的。

第四九條

（丙）登記簿的劃欄 一份用紙上既要記載一宗土地的所有登記事項，為劃一起見，不能不由法律預為設定一定格式的明文。依土地法第四十九條的規定，登記簿每一份用紙，可分為（1）登記號數欄，記載土地在登記簿開始為登記的次序（並參照第八

十條，後詳）（2）區段號數欄，記載土地所在地的區段號數，如說「四區五二一段」是以上兩欄記載簡單，在用紙裏占着很小的地位。最占地位的是（3）土地標示部，分設下述三欄：（A）標示事項欄，是記載關於土地的標示和其變更事項；（B）地價欄，是記載申報地價或賣價；（C）標示先後欄，是記載每次登記標示事項的次序。（4）所有權部，分設兩欄。權利事項欄是記載關於所有權的事項；權利先後欄是記載每次登記所有權事項的次序。（5）他項權利部是屬於所有權以外權利之記載的地位，其分欄和所有權部相同。立法院討論土地法的時候，在案後還有附件三種，爲關於土地標示部，所有權部和他項權利部等劃欄的式樣（本館出版之土地問題與土地法第一六〇頁至一六二頁，載此附件），可以參閱。

（丁）登記簿的別載 登記簿是爲「土地之登記」而設，但「定着物之登記」也是隨同「土地之登記」而登記於登記簿的一份用紙上。土地法第四十七條後段規定：「有定着物者，登記於土地標示之次」，譬如說，標示事項欄裏有「民國二十四年七月

第四七條

二十一日，收件第九十九號，南京淮海路門牌五百號，宅地七畝二十方」的記載，這是屬於「土地之登記」方面的；倘若其下兼有「水泥造住宅一所，高二層，寬佔地四十五方」的記載，便是屬於「定着物之登記」了。不特在標示事項欄如此，就是在地價欄，倘土地有定着物的時候，同應記載定着物的估定價值（施行法第十七條）。此外，在所有權部的權利事項欄和他項權利部的權利事項欄裏，並應當就土地和其定着物的權利，各為一分欄，分別加以記載（同上第十八條）。

施行法第
一七條

（戊）登記簿的附件 事務的執行貴乎簡便，而各種記錄又貴乎詳盡，為要達到這種目的起見，土地法第五十條第一項便規定：「登記簿應附備索引簿及共有人名簿」。索引簿是專為翻檢便易而設的。依施行法第十九條的規定，每一登記區應編制的索引簿，分地段索引簿和所有權人索引簿兩種，在必要時還可增製。地段索引簿是按照地段號數次序編製，記載所有權登記號數。所有權人索引簿是按所有權人姓氏筆畫編制，記載所有權登記號數；倘土地為二人以上所共有，應將共有人姓名分別編列，並各附載其

第五〇條

第八三條

他共有人姓名。至於共有人名簿是因每一宗土地，祇限定一百登記用紙，恐怕土地權利的共有登記，或有共同義務，不敷記載，且爲便於檢閱，特另設一簿，依共有人的姓名更爲詳細的記載罷了。土地法第八十三條更規定：「權利人不止一人時，得僅記載聲請書首列人的姓名住所，及此外若干名於登記用紙；其餘姓名住所應記載於共有人名簿；義務人不止一人時亦同。」此項規定，可供參照。

第五〇條

第五一條

(己)登記地圖的類別 「登記地圖應分爲登記總圖，分區圖及分段圖」(土地法第五十條第二項)。登記總圖是標示該管土地登記區的全部狀況，分區圖是標示區內各地段號數和登記號數，分段圖是標示土地的一段(同法第五十一條)。爲什麼要有這三種的設置呢？因爲總圖裏包括全部土地，分割太下，難於檢閱，所以要有分區圖；然而分區圖仍舊不能對於登記的土地詳爲標示，所以還要有分段圖。分段圖係就每一地段的土地予以標示，記載最應詳盡，所以在這地圖裏，對於該地段號數，登記號數，所有權狀號數，和其面積界線等，當然是要一律記明的。

第七九條

(庚)其他的登記簿狀 登記是要依照收件號數的次序辦理的(土地法第七十九條),所以登記收件簿也很重要;其上應當備列收件年月日時,收件號數,聲請人姓名住所,和登記標的等欄。在登記進行中,還有調查筆錄(同法第七十八條),審查報告書(同法第九十六條)等等必須作成;在登記完畢後,還有土地所有權狀(同法第八十九條),土地他項權利證明書等等的發給;以上各種留在後面解釋。

二 登記圖冊的製定和保存

登記圖冊書狀等等是土地權利的確實證據,必須整齊劃一,關於其製定,及保存,本法均有明文規定,茲分述於下:

第五二條

(甲)從製定方面說 (1)因為要慎重製備的緣故,土地法第五十二條第一項就說:「登記簿,登記收件簿由中央地政機關製定,並應於封面裏面,記明該簿總頁數,鈐蓋官印,每頁依次編號,各蓋官印。」製定的機關是中央地政機關,這是絕對不能變更的。

(2) 因為要整齊製備的緣故，同條第二項又說：「土地所有權狀，土地他項權利證明書及關於登記之其他表冊，應由中央地政機關製定，或由地方地政機關依中央地政機關所規定之格式，自為制定。」製定的機關，原則上也是中央地政機關，但地方地政機關也能够依式仿製。

(乙) 從保存方面說 「登記簿，索引簿，共有人名簿，收件簿，登記總圖，分區圖，分段圖，調查筆錄審查報告書，土地所有權狀及土地他項權利證明書之存根，永遠保存之」
第五三條 (土地法第五十三條) 因為這些圖冊對於將來的土地行政，和土地權利的得喪分合，

都有密切的關係，所以應該將其存根永遠保存。又上述由登記簿以至分段圖等七種，除永遠保存其存根外還要備有副本分別保存(同法第五十四條)保存副本的目的，是在

第五四條 預防將來滅失時有所考查，但是假使登記簿正副本都滅失了，又將用什麼補救的方法呢？這在土地法第五十六條內也有明文規定，即應由主管地政機關從速調取原土地權利書狀，補造登記簿。按土地權利書狀一名，是土地所有權狀和土地他項權利證明書的

總稱，關於土地各種權利都分別詳記在上面，和記載在登記簿裏的沒有多大差異，自可調取前來，作為補造登記簿的根據。惟應注意的，即補造時仍須保持原有的次序。此外，土地法第五十五條還規定了「登記聲請書及土地他項權利清摺，自接收之日起，應保存十年」。這兩種都是登記確定以前所要審查的文件，登記之後權利業已確定，所以只要保存十年就足够了。

第二章 登記辦理

土地法登記編裏，設有登記程序一章，分爲通則，第一次土地登記程序，所有權登記程序，所有權以外權利登記程序和塗銷登記五節。通則是說明任何登記的一般程序，其他各節是分別說明各類登記的特殊程序。本章只敘述通則裏所規定的程序，至於其他各節所規定的特殊程序則在登記事別一章內敘述。

一 關於登記聲請的一般程序

(甲)登記聲請的主體 這是指得爲聲請登記的人而言。依土地法的規定，可以總括地分成下列兩類：

第五八條 (一)登記聲請人原則的規定 土地法第五十八條規定：「登記，應由權利人及義

務人或代理人聲請之」，這就是關於登記聲請主體的原則的規定。內中含着兩點意思，第一，登記應由權利人和義務人聲請；第二，或由他們的代理人聲請。爲什麼在第一點上要說由權利人和義務人聲請呢？原來，土地權利因通常的設定、移轉而發生登記聲請的時候，必有兩個關係對立的人，一個是權利人，一個是義務人；爲免除由一方面聲請或惹起他方面的異議起見，所以就規定由雙方共同聲請了。不僅如此，假如土地權利和第三人有利害關係的時候，依土地法第七十四條的規定，除權利人義務人外，如有取得第三人承諾的必要時，應由該第三人在聲請書裏簽名或蓋章，表示承諾。爲什麼在第二點上要說或由他們的代理人聲請呢？因爲，民法上既承認代理的辦法，代理人可以代理本人爲法律上的行爲，那麼，權利人或義務人自可委託代理人爲登記的聲請。不過依同法第六十八條的規定：「由代理人聲請登記時，應附具授權書」。這種授權書的提出，是證明代理權應有的手續。

(二)登記聲請人例外的規定 聲請登記時遇有特殊情形，可以不受上述土地法

第五九條

第五十八條的限制，即得依第五十九條及第六十條的規定，僅由權利人單獨聲請登記，或依第六十一條規定，得僅由原登記人聲請登記。從權利人單獨聲請登記來說，有下列四種情形：（1）未經依土地法登記所有權的土地，在第一次所有權登記的時候，得僅由權利人聲請登記。依照土地法第一次聲請登記所有權時，應由地政機關所設的契據專員對該土地所有權的來歷予以審查，同時並採用公告方法以預防將來發生糾紛；所以可僅依權利人的聲請而為登記。此外第一次為所有權的登記，祇是所有權人，遵照國家的法令來聲請，並不是因土地分合或權利移轉的關係來聲請，事實上本沒有什麼確定的義務人站在對面，所以當然是得僅由權利人單獨提起聲請的。（2）因判決而登記的時候，也得僅由權利人聲請登記。土地上的糾紛如經法院判決則權利誰屬即已確定，法律上就有了根據，權利人祇要根據判決就可單獨聲請登記。（3）因繼承而登記的時候，也得僅由權利人聲請登記。繼承人是承受被繼承人生前所享有的權利，所以也得僅由繼承土地權利的人單獨聲請登記。不過依照土地法第七十二條的規定，繼承人聲請登

第七二條

第六〇條 登記時，除須提出證明文件外，並應取其親屬的保證書，保證聲請人是合法繼承人，以免因爲繼承關係的不確實而引起糾紛。(4)因徵收土地爲所有權的移轉的登記，也得僅由權利人聲請之。由於土地徵收的法定程序而取得權利時，在法律上是有根據的，因其爲原始取得的性質，所以也可以由權利人單獨聲請。

第六一條 從原登記人單獨聲請登記來說，在登記人因更名或住所變更而聲請登記的時候，得僅由原登記人聲請之，因爲，這僅是關於登記人一方面的事，和登記的權利並沒有什麼影響，他人不得代爲。不過依土地法第七十三條的規定，登記人因更名聲請登記時，除提出證明文件外，並應取其鄉鎮坊長或四鄰或店鋪的保證書，證明他是原登記人。

第七三條 (乙)登記聲請的變通 登記固然要由聲請登記人向地政機關聲請，但是有時爲了登記程序上的便利，可以免由登記人直接聲請，祇須依法囑託地政機關登記，就算合法。土地法第六十二條至第六十四條就此設有規定，茲依次說明於下：

(一)在拍賣或公賣關係中的囑託登記 因官署或法定自治機關執行拍賣或公

第六二條

賣的處分，爲權利移轉的登記的時候，該項土地權利已有法律上的根據，不特可由權利人單獨聲請登記，並且爲便利起見，還可由權利人請求官署或法定自治機關，作成登記原因證明書，囑託地政機關登記。這裏所說的「法定自治機關」乃指依自治法規而設立的自治機關而言。所謂「拍賣」指的是定期當衆出賣，聽由多數人議價爭購，而擇其出價頂多的賣出；所謂「公賣」則指公家依通常賣買方法所爲的出賣而言。

第六三條

移轉，變更或消滅的登記時（參照本法第三十三條）權利人可以請求該公有土地的保管機關，作成登記原因證明書，囑託地政機關登記。這不特爲減省程序，並且該公有土地的保管機關，在這裏實處於義務人的地位，請求其作成原因證明書，更與由義務人表示同意沒有區別。

第六四條

（二）官署或法定自治機關自爲權利人的囑託登記 官署或法定自治機關自己爲權利人當然可以囑託地政機關爲土地權利的登記。但有一個重要的條件，就是在囑

託登記時，應該取得義務人的承諾書，或他項證據，不得因其具有特殊身分而置義務人於不顧。

第六五條

(丙)登記聲請的文件 依土地法第六十五條的規定，聲請登記應提出的文件有四、一、聲請書；二、證明登記原因文件；三、土地所有權狀或土地他項權利證明書；四、依法應提出的書據圖式。但證明登記原因文件是確定判決書時，那就祇把牠和聲請書提出也是可以的。茲特依次說明於下：

第六六條

(一)聲請書 (1)聲請書的記載事項，在土地法第六十六條裏列舉了八款。第一款，「土地所有權狀或土地他項權利證明書之號數」，這是在第一次所有權登記時不適用的（同法第九十七條第一款參照）。第二款「登記原因及其年月日」，所謂登記原因即說明根據什麼原因而聲請登記，如繼承、受贈、買賣等等皆是，其原因發生的年月日也應列入。第三款「登記標的」，是對某種土地權利並事項而聲請，如關於地上權設定的登記，關於所有權的移轉登記，關於抵押權的變更登記皆是。第四款「地政機關」，是

指向那一個地政機關聲請而言。第五款『年月日』是聲請登記的年月日。第六款『聲請人及證明人之姓名、籍貫、年齡、住所、職業』聲請人及證明人爲法人時，其名稱、事務所及代表人姓名』，所謂代表人姓名例如民法第二十七條所說的法人的董事的姓名。第七款『代理人聲請時，代理人之姓名、籍貫、年齡、住所、職業』，第八款『其他應記明之事項』所謂其他應記明的事項，例如土地法第一百零五條，第一百十六條至第一百十八條，第一百二十條至第一百二十二條，第一百二十四條至第一百二十六條所說的各種特殊登記情形中，所應行記明的事項皆是。(2)聲請書的附載事項。土地法第六十九條上說：『登記原因訂有特約者，聲請書內應記明之』；例如地上權人依民法第八百三十八條的規定，得將其權利讓與他人，但訂有特約不許讓與者，在登記地上權的時候，這種特約是要載在聲請書裏的。又土地法第七十條規定『權利人不止一人時，聲請書內應分別記明其各個應有部分或相互間之關係』；因爲在登記記載的時候，如能將這種事情記入登記簿，後來便可以避免各種糾紛，所以聲請書裏自然要預先記明。此外，還有一種法定的

第六九條

第七〇條

第六七條

程式，就是，(3)聲請書的簽名或蓋章。第六十七條第一項明定：「聲請書應由聲請人或其代理人及證明人簽名或蓋章。」這裏所說的證明人就是同條第二項所說的「前項證明人應證明聲請登記人有聲請登記權」；此項證明的目的是在於防止作弊，至於簽名或蓋章是一種法定的方式，不得省略。還有必須取得第三人承諾的登記於聲請時，因為對第三人有利害關係，所以該第三人必須在聲請書上簽名或蓋章（第七十四條參照）。

第七四條

(二)證明登記原因文件 這種文件是記載關於土地權利得喪變更的法律行為或法律事實的文件，例如為設定抵押權的登記時，抵押權設定的契約，便是證明登記原因文件。最有效力的證明登記原因文件是確定的判決書，有了牠，其他的土地權利書狀和依法應提出的書據圖式，都可以不必提出。不過有時確為正當的登記人而在某種情形下，不能提出他的證明文件時，土地法第七十一條特設有救濟的辦法，這就是讓他取具鄉鎮坊長或四鄰或店鋪的保證書，保證聲請人沒有假冒的情事，並且證明其原因文件不能提出的確實情形。

第七一條

(三)土地所有權狀或土地他項權利證明書 二者總稱爲土地權利書狀。通常都

在依土地法登記完畢的時候，纔發給權利人收執；所以未經依土地法登記所有權的土地，在第一次所有權登記的時候，事實上是不能有這種文件提出的。但是他卻要備有土地他項權利清摺——記載所有權以外所設定各種土地權利的清單（第六十五條第三項參照），把他的權利現狀毫無隱蔽地完全告訴登記機關。至於在第一次以後的各種土地權利登記，既有土地權利書狀發出，那就非提出不可。但如果遇有或種情形，確實不能提出時，可適用第七十一條所規定的辦法予以救濟。

(四)依法應提出的書據圖式 關於書據方面，像第六十八條所規定的授權書，第七十一條至第七十三條所規定的各種保證書皆是，上面已經說明，這裏從略。又，第八十六條「權利變更之登記與第三人有利害關係時，應於聲請書外，加具第三人之承諾書或其他證明書」，這也是依法應提出之書據的一種。關於圖式方面，像第一百零五條規定，就土地的一部聲請爲所有權移轉登記時，所應附具的圖式；第一百零七條規定，因土

第六五條

第八六條

地有分合，增減，坍沒，或其他變更情形而聲請登記時，所應附具的圖式，都是要依法提出的。

二 關於登記審查的一般程序

聲請登記人向地政機關提出聲請書和其他的文件以後，地政機關就應開始為登記審查的程序，茲述明於后：

(甲)關於聲請文件的接收 聲請書，不問其是否合法，都應該接收，不過對於不合法的聲請書可以添附理由予以駁回罷了。在接收的程序方面還可分左列兩層來說明。

第七五條

(一)收件의 記載 依土地法第七十五條一二兩項的規定，地政機關接收聲請書的時候，應把收件年月日時，收件號數，聲請人姓名住所，登記標的記載在收件簿上；並把收件年月日時，收件號數同時記載在聲請書內。收件號數是按接收聲請書的先後編列，假如同一土地同時有兩個以上聲請，便應編為同一號數，記明收件第幾號之幾。這是因

爲登記是按着收件號數分其先後的，所以在收件簿和聲請書兩方面都要記明；而同一土地的兩個聲請書如在同時收到，也祇好編爲同一號數，使其在登記時得列入同一的次序。

(二)收據的給與 依第七十五條第三項的規定，地政機關在完成收件記載的程序後，並應給與聲請人收據，並記明接收文件的件數，收件號數和年月日時。

(乙)關於聲請登記的審核 地政機關雖然接收了聲請書，但究竟能否准予登記，總得先經過一番審核的程序。倘認爲聲請的本身是合法的，自可依土地法第七十八條規定，進行調查程序。倘如不然，就要依第七十六條第一項的規定辦理，並受同條第二項和第七十七條規定的拘束。特在下面分別加以說明：

第七六條

(一)駁回或命其補正 依第七十六條第一項的規定，地政機關遇有下列所舉的各款情形，可以附理由而駁回登記的聲請：第一款：「事件不屬於地政機關之管轄者」；第二款：「事件不應登記者」；第三款：「當事人或其代理人不到場，或代理權不明者」；

第四款：「聲請書不合程式者」；第五款：「聲請書所載當事人土地或權利之標示，或關於登記原因之事項，與登記簿（註，這是指的第二次以後的各種權利登記說的）或證明登記原因文件不符，而未證明其不符之原因者」；第六款：「不加具聲請書所必要之文件或圖式者」；第七款：「不納登記費者」。不過以上各款情形如果是即時可以補正的，像聲請書的程式偶有不合，登記費的數目偶有短少，都是立刻能夠補正，或令其補繳的，在這種情形，地政機關便不得驟然加以駁回了。

（二）異議和裁決效力 地政機關駁回了登記的聲請，依第七十六條第二項的規定，聲請人倘有不服，可在三日內，向土地裁判所提出異議，請求裁決。經過土地裁判所的裁判，應准其登記的，還可省略了調查程序，地政機關應該即予登記（第七十七條參照）。這是因為土地裁判所的裁決，在法律上是有最後決定的效力的緣故，地政機關自當受其拘束；至於經過土地裁判所的裁決不准登記，聲請人至少在駁回原因還未消滅以前，是不能重行聲請登記的。

第七八條

(丙)關於聲請登記的調查 地政機關接收了聲請書以後，倘沒有駁回，或命補正的情事，那便應該依土地法第七十八條的規定，進行調查程序。調查期間是十五日，於調查完畢後，並應作成調查筆錄，但遇有特別事由，自可延長其調查期間。至於未經依土地法登記所有權的土地，為第一次聲請登記時，其調查的手續比較繁雜，依法也是可以不受「十五日」的限制的。

三 關於登記記載的一般程序

登記的聲請和核查兩個程序，辦理之後，要使登記程序完畢，還得辦理記載的程序，茲述之於下：

(甲)登記次序和收件號數 地政機關在接收聲請書的時候，既須按照接收的先後，把收件號數編列於收件簿，並記載於聲請書和給與聲請人的收據上，那麼，收件的號數在前，登記的次序也在前，收件的號數在後，登記的次序便也在後，原是很公平的標準。

第七九條

所以土地法第七十九條就有「登記，應依收件號數之次序爲之」的規定。不過依前所述，地政機關接收了聲請書後，還可依法駁回，聲請人還可依法向土地裁判所提出異議，是其結果或有不能登記的，或要遲延時日纔能登記的，要是登記次序絕對地依照收件號數的先後，自難一律適用。土地法施行法第二十一條因此便設了一個補救的辦法，就是：「收件號數在前的土地，因有特殊情形未能依次登記者，其收件號數在後之土地，得按照原編號數，提前登記」。

施行法第二一條

第八〇條

(乙)各欄記載和記載先後 先就登記用紙上的登記號數欄說，牠是記載土地在登記簿開始登記的次序，所以土地法第八十條就規定：「未經依本法登記之土地爲所有權登記，或因土地分割爲新登記時，應依次記載登記號數於登記號數欄」。原來，收件號數確定了登記次序，要都是依土地法所爲的第一次土地登記，或爲其他的新登記，由這種登記次序，便可緊緊相接地編成登記號數。但因第二次爲所有權移轉的登記，或於所有權登記後爲他項權利的登記時，那就在同一用紙上登記，不另外設有用紙，再編

登記號數；因而登記號數祇是指着一宗土地在登記簿開始登記的次序，雖然號數的前後和收件號數的前後相當，而號數的數目卻是不一致了。所以第一次爲土地登記，或土地分割的新登記，要填寫登記號數，便是這個道理。換句話說，一宗土地自從在第一次登記時候，依次記載了登記號數後，便有永久性，絕少更改，除非一宗土地因分割而成兩段，其另外的一段纔另外設定一個登記號數罷了！至於區段號數欄記載土地所在地的區段號數，也是依土地法第一次爲所有權登記時候所記載的；如果因分割而成獨立地段，當然也是同樣記載其新地段的號數的。

第八一條

再就標示先後欄或權利先後欄說，依土地法第八十一條規定，在標示事項欄或權利事項欄爲登記的時候，因這兩欄內所記載的事項，不限於一次的登記事項，仍然各有先後的次序，所以每次也要在標示先後欄或先後標示欄記明了先後的次序。

第八二條

更就標示事項欄和權利事項欄說，依土地法第八十二條規定，標示事項欄的登記，應記載收件年月日（如云民國二十四年七月二十四日）收件號數（如云收件第三

十五號)並關於土地的標示(如云南京中正街門牌二百一十號,宅地二畝三十四方是)。又權利事項欄的登記,應記載收件年月日,收件號數,權利人姓名住所,登記原因並其年月日,登記標的,以及其他聲請書裏所載關於權利應行記載的事項。登記人員在這兩欄登記完畢時,並應在其後加蓋名章,這是爲使登記人員負責的緣故。

(丙)附記登記和記載方式 凡關於登記人更名或住所變更的登記和其他權利內容變更的登記,因其已登記的權利,沒有什麼根本的變動,不必另外爲獨立的記載,所以土地法第八十五條第八十七條明定爲一種附記登記,附屬於主登記而爲記載。以前在主登記裏所記載的名字,住所或已經變更的事項,都因有附記的記載而塗銷。至於附

第八五條
第八七條

記登記的權利先後欄數,不用說,也是應當和主登記的欄數相同;但是仍應記明其附記號數於次(土地法第八十四條參照)。

第八四條

不過,關於住所的變更,有時並非出自登記人的遷徙所致,乃因他種原因,往往和登記簿上所記載的字樣不同,要讓他們個個來聲請變更登記,就太麻煩了。土地法第八十

第八八條

八條「行政區域或其名稱，或地方街道名稱，或門牌號數有變更時，登記簿之原記載視為已經變更」的規定，就是應付這種的需要而設。

四 關於登記結束的一般程序

關於土地權利的聲請登記，經過了在登記簿依法記載的一個階段，可說是「登記完畢」，然而登記一事的整個程序，卻祇做了其主要的部分，並不算是就此即爲完了。茲將所餘的程序擇要說在下面：

(甲)土地權利書狀的發給 聲請登記在權利人方面並不是專來履行公法上的義務，把自己的土地權利登記在登記簿上，作爲國家整理土地的根據，實則他的希望是在於因登記而確定他的土地權利並向地政機關取得一種強有力的公的證明文件。所以土地法第八十九條第一項就規定「土地所有權登記完畢時，應給聲請人以土地所有權狀」；第九十條第一項也規定「土地所有權以外權利登記完畢時，應給聲請人以

第八九條

第九〇條

施行法第
二十二條

土地他項權利證明書」；並在各該條第二項規定了法定的方式。此外爲防止地政機關任意拖延起見，土地法施行法又在第二十二條上，限定主管地政機關在三十日內填發土地權利書狀；在書狀未發以前，並應因登記人的聲請，而爲登記完畢的證明。

以上係就聲請登記而言，倘若依土地法第六十二條或第六十三條，由官署或法定自治機關代權利人囑託登記的話，土地權利書狀就不直接交與權利人，而須送致原囑託機關轉交，這在土地法第九十二條設有規定。至於依第六十四條所定，官署或法定自治機關自爲權利人所爲的囑託登記，則土地權利書狀送致於原囑託機關，同時也就算是直接發給於權利人了。

第九二條

(乙)各項聲請文件的存還 請求書和土地他項權利清摺依土地法第五十五條的規定，自接收之日起，應保存十年；這是地政機關應行存留的文件，至於其他在聲請時候所提出的各種證明文件，和別的應行返還文件——像代理人授權書之類，依土地法第九十一條的規定，應加蓋主管地政機關官印，並記載登記號數，收件年月日，收件號數，

第九二條

分別交還給權利人或義務人。加蓋官印，是要表明這些文件曾經正式審查過的。此外關於囑託登記，依土地法第九十二條的規定，先由地政機關把附屬的文件送給原囑託機關，然後再由原囑託機關分別存留及轉送給權利人。

第九三條

(丙)對義務人方面的通知 登記在原則上應由權利人和義務人共同聲請，但是依土地法第五十九條和第六十條的規定，因有特殊情形仍許由權利人單獨聲請。不過在登記完畢後，仍應由地政機關即時用登記通知書通知義務人(第九十三條第一項)。這種手續不特可使義務人知道應向權利人履行其義務，並且也是有助於權利人對義務人爲權利的主張。義務人倘若不止一人，並應依照共有人名簿記載的關係人，分別通知之(同條第二項)。

(丁)登記錯誤事項的更正 在登記簿內已經記載的事項，並已加蓋了登記人員的名章，當然是具有法律上的效力；而在土地權利書狀上也有相同的記載，更使公私兩方互相拘束，自不能隨便加以更改或增添。所以登記人員或利害關係人在登記完畢以

第九四條

後，發見登記錯誤或遺漏時，唯一的補救辦法，祇有按照法定手續，以定其是否可以更正。本法第九十四條第一項說：「……非以書面通知或聲請土地裁判所審查後，不准更正。」可見更正的權限惟有土地裁判所纔能行使的。然而依同條第二項的規定：「土地裁判所審查後，認為於他人權利無損害者，得准其更正。」可見凡在因更正而有損害他人權利的情形中，依然是不准更正的。反之，如因不更正而致他人受有損害時，那就只有依第三十九條的規定辦理了。

第四章 登記事別

關於土地權利登記的一般程序，在上一章內已經大略說過，惟土地法對於第一次土地登記程序，所有權登記程序，所有權以外權利登記程序，塗銷登記四端，還有特殊適用的條文，茲特分別說明於后：

一 第一次土地登記程序

什麼叫做「第一次土地登記」呢？就是土地法第五十九條，第六十五條第三項，第七十八條，和第九十五條裏所說的「未經依本法登記所有權之土地，聲請爲第一次所有權之登記」（文字各條略有出入）。以前縱然依據別的法律把土地所有權登記過，但不是這裏所說的第一次土地登記，在土地法施行後，依施行法第二十六條追認的情

形，或依照土地法登記程序所爲之所有權的登記，纔是第一次的土地登記。凡經過了第一次的登記程序，土地權利便歸確定，以後關於移轉分合或設定權利的時候，自有登記簿和土地所有權狀作爲根據，以後其他登記的手續也從而趨於簡單，所以對於第一次土地登記程序，不能不特別慎重處理。現在從下列各方面分別說明之：

（甲）從聲請登記方面說 依土地法第五十九條的規定，登記的聲請是由權利人單獨進行；依第九十五條的規定，應行提出的文件計有聲請書，土地他項權利清摺，契據和其他關係文件。聲請書所應記載的事項，依第九十七條的規定：第一，關於土地標示事項，關於所有權來歷，以及關於其他足以證明所有權的事物。第二，關於第六十六條第二款至第八款事項，這在前章已經說過，其所以沒有該條第一款事項之土地權利證書的號數，是因爲在第一次聲請登記的時候，土地權利證書既根本沒有，自然就無從記入其號數了。至於土地他項權利清摺所應記載的事項，依第九十八條的規定，爲關於所有權以外的權利關係，以及關於其他足以證明所有權以外權利的事物。所以要這樣詳細記

第九八條

載的緣故也無非是在於充分供給契據專員以參考的資料作爲審查的根據罷了！

(乙)從專員審查方面說，在托崙斯登記制度要點中，設置契據專員，專司審查聲請人提出的文件，並作成審查報告書，送給登記官，也是其一。我國土地法就採這種原則，於第一次土地登記程序中特別設此明文，現在分兩層加以說明：

(一)契據專員的職權和任用 第一次依土地法爲所有權的登記，關係重要，總得慎重處理，纔能真使土地權利趨於確定。所以對於聲請人「……提出之聲請書，土地他項權利清摺，契據及其他關係文件，應由契據專員審查之」(第九十五條)。該專員對於審查的結果應作成詳細報告書，交與主管的登記機關依法公告。在審查中，關於土地標示各種事項，依第九十六條第一款後段的規定，也應實地調查，繪圖具說，所繪圖式以地政機關實測地圖或官署檢定地圖爲準，並在圖中標示四鄰土地概況；由此可見契據專員的職責不祇是書面的審查，並且須爲實際上的調查。至於契據專員的資格和任用，行政院原向立法院送有契據專員任用條例草案，但審查結果，因契據專員的設置係屬

第九六條

施行法第
三二條

創舉，不便憑空擬定，兼之土地法施行法第三十二條又有「契據專員之資格及任用辦法，由中央地政機關定之」的規定，這個草案便沒有成立。

(二) 審查報告書的法定內容 審查報告書為經過嚴密審查的結果，是確定土地權利的主要根據，牠的內容自須有詳盡的記載，依土地法第九十六條的規定，契據專員

第九六條 審查各種文件完畢，應具審查報告書，除簽名蓋章外，並須記載下列各款事項：(1) 土地標示，共有九個細目，第一是「坐落」即土地所在地的地點和方向，第二是「種類」，如市地，耕地，或礦地等類，第三是「四至界限」，即東至何處，西至何處，南至何處，北又至何處，第四是「面積」，即多少畝數和方數；但「應以原有四至界線內實際測量所得之面積為準」。第五是「定着物情形」，即房屋和其他建築物的形狀高低等等，第六是「申報地價」，即權利人對於該地所申報的價額，第七是「申報定着物現值」，即對於定着物所申報的現時價值，第八是「四鄰土地概況」，例如四鄰有無定着物，或為農地，或牧地皆是，第九是「現時使用狀況，使用人姓名，及使用人與所有人之關係」，即該地現作何用，種值

何物，建築何物，這是現時使用狀況，由所有人自用，或由第三人使用，這是要把他的姓名記載明白，使用人是永佃關係，或為租賃關係，還是典的關係，這就是使用人和所有人的關係；（2）所有權來歷，共有下列四個細目，第一是「上手各契據及其移轉情形」，即老契的有無及其取得和喪失的情形，第二是「最近契據記載所有權人是否為聲請人名字或其別號，如非聲請人時，詳述其關係，並其所以為聲請人之理由」，最近契據指着最後讓與所有權的契據，要看所載的所有權人是不是聲請人自己，假如不是聲請人而因繼承等關係取得，都要記載明白，第三是「檢驗關係所有權之糧串租約房捐收據，繼承遺囑，贈與書據，法院判決書及其他證明所有權之書據，為簡要說明」，這些書據都是從旁證明所有權的來歷，所以要加以檢驗並予說明，第四是「契據記載所有權人不止一人時，應查明各個人姓名住所」，即各個所有人的姓名住所都應查明；（3）所有權以外的權利關係，共有下列三個細目，第一是「列舉權利種類，內容及述明其來歷」，如他人

在該土地上設有地上權，或本人在他人土地上設有地役權是，第二是「權利關係人姓

名住所」即和該地有關的地上權人，永佃權人，地役權人，典權人，或抵押權人的姓名及住所，第三是「四鄰界線關係及各關係人之姓名住所」，如疆界權的關係等等以及各該關係人的姓名和住所；(4)保證書的調查，對於出有保證書的保證人或有關係的其他證明人，應確實調查他的姓名，職業，住所及其和土地權利義務人的關係，而加以簡要的說明；(5)備考事項，分爲兩個細目，第一是「其他足以證明所有權或所有權以外權利之事物，爲上述各款所未備舉者」，這是因爲愈能詳細記明，權利愈有根據，第二是「契據專員審查結果之意見」，這是要契據專員發表其審查的意見，以爲登記時的重要參考之用。

第九九條

(丙)從公告程序方面說，依土地法第九十九條的規定，地政機關接受了契據專員審查報告書後，要在三日以內，一方面用書面通知已經知道的所有權以外的權利關係人，像地上權人，永佃權人，地役權人，抵押權人，或典權人等皆是，一面則對於第三人爲公告的程序。茲就公告的程序分述於下：

條第一〇〇

(一)公告的方法 公告的方法，有登報和揭示兩種。登報應登載在主管地政機關和其直接上級地政機關所發行的定期公報，這是以取得一種公的效力爲目的。如用揭示的方法就應揭示在主管地政機關門首的公告地方，並要揭示在聲請登記地段的顯著地方和揭示在聲請登記土地所在區內的公衆地方，這是以使第三者容易知悉登記事實爲目的。又我國土地久不整理，各種情形都很複雜，人民知識程度又參差不齊，確定登記以後，既有絕對的效力，所以對於公告的期間，定爲六個月，而於揭示方法的公告更定明須保存其繼續六個月期間的存在，務使權利關係人有從容提出異議的機會。

條第一〇一

(二)公告的事項 凡是各關係人所應知道的事項，都須在公告裏載明。這些事項，在土地法第一百零一條有明文規定，即(一)聲請爲所有權登記人的姓名、籍貫和住所；(二)土地坐落、四至、面積和牠的定着物；(三)所有權以外的權利關係和其權利關係人的姓名、住所；(四)聲請登記的年月日；(五)對於該土地有權利關係人得提出異議於土地裁判所的期限。

(丁)從異議問題方面說 第三人對於聲請登記的土地所有權，如有異議，便可以在公告期間內提出，由土地裁判所審理；如在公告期間內沒有人提出異議，權利就視為已經確定。所以公告期間內，異議的有無，對於登記的影響很大，茲再分別說明於下：

條第一〇三 (一)在無異議的情形中 依土地法第一百零三條第一項的規定，「公告期滿後

無異議之土地，地政機關應即為所有權之登記，並依次為所有權以外權利之登記」，所謂「依次為所有權以外權利之登記」一語，是什麼意思呢？依土地法第一百零二條的

條第一〇二 規定，在公告以前已取得所有權以外權利之人，須把他的權利在公告期間內聲請登記，那麼，地政機關在審查所有權時，就可同時對該所有權以外的權利予以審查，所以確定了所有權的登記以後，便就可以依次予以登記了。又所登記土地的面積，恐怕從前的測量或有不確，所以第一百零三條第二項，更規定：「應按實際測量所得之面積登記之」。但是，有時不免將因測量增多的面積，歸之於公，而使人民受有損失，所以施行法第二十三條更為明白的解釋：「土地法第一百零三條所稱實際測量所得之面積，較提出

契據數目有增減時，如契據所載四至相符，應認爲所有權人土地之增減。其實，在土地法第九十六條裏所說的「……丁目面積，應以原有四至界線內，實際測量所得之面積爲準」，也就含有「四至相符」的意思。

第一〇四條

(二)在有異議的情形中，依土地法第一百零四條第一項的規定，「土地裁判所接受權利關係人提出之異議，應於公告期滿後，開始審理」，這是恐怕在公告期間內另外有人再提出異議，所以要在期間屆滿以後纔開始審理。審理的結果，依同條第二項的規定，如經裁判確認其權利，則一經確定應即通知地政機關登記之。

二 所有權登記程序

凡依土地法第一次爲土地所有權的登記以後，再因所有權的一部分移轉，或因土地有分合、增減、坍塌或其他變更的情形，而聲請登記者，土地法設有特殊的程序，這就是這裏所說的「所有權登記程序」。至於一宗土地全部爲所有權的移轉，土地法裏既沒

有什麼特殊程序的規定，自當適用一般登記程序（即第三章所述者）辦理。

（甲）關於聲請登記方面的特殊程序 土地法第一百零五條規定所有權一部移轉登記的聲請；第一百零六條則規定土地變更登記的聲請，茲分別說明於下：

（一）一部移轉登記的聲請 土地因買賣、贈與、繼承等原因，有時可以把所有權全部移轉，有時可就土地的一部分為所有權的移轉。他如土地原為數人共有，後來把牠分割，也有所有權一部移轉的性質。這種一部分的移轉也須呈請登記。依土地法第一百零五條的規定：『就土地之一部，聲請為所有權移轉登記時，聲請書內，應記明其移轉部分，並附具圖式，標示其移轉部分及殘餘部分。』移轉部分是指移轉於新所有權人的部分，

殘餘部分則指存留於原所有權人的部分；其所以要將移轉部分記明，並用圖標示，是因移轉部分在登記簿內，為獨立地段而另有登記用紙記載的。至於登記原因有民法第八百二十三條第一項但書的約定者，依施行法第二十五條的規定，也應一併記載在內。

（二）土地變更登記的聲請 所有權一部的移轉，固然是因土地分割，而使原登記

第一〇六條

的權利發生變更；但除分割外，還有其他種種情形也應該發生這種變更的結果，爲使所有權人確定其現有的權利起見，土地法於第一百零六條概括地規定：「土地有分合、增減、坍塌或其他變更時，所有權登記人應即聲請登記」。這就是所謂變更的登記。爲變更登記的聲請者，依土地法第一百零七條的規定，要記明變更狀況，並附具圖式，標示其分合、增減、坍塌或其他變更情形；倘若登記用紙內有關於所有權以外權利登記的時候，並要添具該權利登記人的承諾書或其他證明書。

第一〇七條

(乙)關於土地分合方面的特殊程序 以下所列的各種特殊程序，都是就登記用紙的記載方面加以說明。現在先述關於土地的分割和合併的記載：

第一〇八條

(一)土地分割情形裏的記載 這是指土地因分割而另成一獨立地段而言。土地分割爲獨立地段時，在登記簿裏佔有獨立的地位，和新登記的情形相同，依土地法第一百零八條的規定，應在新登記用紙內登記號數欄記載新登記號數；在標示事項欄記明因分割由登記某號移載字樣；在相當權利事項欄（此欄在登記用紙上之所有權部相

他項權利部內都有設置，所以這裏用「相當」字樣）轉載關於所有權或所有權以外權利的登記。假如這獨立地段和殘餘部分同為所有權以外權利的標的，例如他人於分割前，在其全部分上享有地上權，這更須在所有權以外權利的登記後面，記明和某號土地共同為權利標的的字樣，同時，還得在前登記用紙內標示事項欄登記殘餘部分，記明他部分因分割移載在登記某號字樣，塗銷前標示事項和欄數；並於相當權利事項欄內記明和登記某號土地共同為權利標的的字樣。

反過來說，如果祇有新地段是所有權以外權利的標的，例如在地役權的情形中，土地分割以後，供役地專屬於獨立部分，那麼，就不能在新登記用紙和前登記用紙內相當權利事項欄各記明和某號土地共同為權利標的的字樣了。依土地法第一百零九條的規定，應在新登記用紙內相當權利事項欄移載關於該權利的登記；並在前登記用紙內相當權利事項欄，以附記記明分割部分和因分割移載於登記某號字樣，更將以前登記加以塗銷。

條第一一〇

(二)土地合併情形裏的記載 土地分割出來的一部，沒有成爲獨立地段而合併於他土地的時候，也應有一定的記載，依土地法第一百十條的規定，要在他土地登記用紙內標示事項欄，記明合併部分和由登記某號移載字樣，並塗銷前標示事項和欄數。在相當權利事項欄，由前登記用紙轉載關於所有權或所有權以外權利的登記，並記明由登記某號某權利事項某欄轉載，及僅合併部分爲權利標的，或和登記某號土地共同爲權利標的各字樣。同時，還要在前登記用紙內標示事項欄，登記殘餘部分，記明他部分因合併移載在登記某號字樣，並塗銷前標示事項和欄數，倘和登記某號土地共同爲權利標的的時候，也須在相當權利事項欄記載明白。

條第一一一

以上所說是關於土地的一部合併，要是土地全部合併於他土地而爲登記的時候，依土地法第一百十一條的規定，除在他土地登記用紙裏依第一百十條的規定爲適當的記載外，前登記用紙當然是要廢止的，所以應在其標示事項欄記明截止字樣。

(丙)關於土地增減方面的特殊程序 土地的增減在表面上看起來，和土地的分

合是一樣的，然土地法上既把牠們分別規定，當然是各有所指。土地的增減祇指土地本身的增減，例如依土地法第九條第一項所說的水道湖澤的私有岸地，因坍沒或浸蝕而其一部分變成了水道或湖澤的一部分，便是這裏所說的「減」。又如土地法第十條所說的岸地，因水流變遷自然增加，接連地的所有權人得依法取得其所有權，便是這裏所說的「增」。他如由於測量的關係，或地震的原因，也可以使一宗土地的本身有增有減。關於這種增減的變更登記的記載，依土地法第一百十二條的規定，應在登記用紙內標示事項欄記明增減原因，並將前標示事項和欄數予以塗銷。

第一二二條

(丁)關於土地坍沒方面的特殊程序 這裏所說的「坍沒」，是指一宗土地因地震，海嘯，江河改道所引起的完全毀滅而言。土地一經坍沒，權利的客體便歸消滅，依土地法第一百十三條的規定，應該在登記用紙內標示事項欄，記明坍沒原因，塗銷登記號數，標示事項和欄數，同時並應記明截止字樣。

第一二三條

在這裏還有一個問題，就是坍沒土地，在以前如和他土地共同為所有權以外權利

第一一四條

的標的時，依土地法第一百十四條第一項的規定，應該在他土地登記用紙內相當權利事項欄，以附記記明坍沒土地的標示，坍沒原因和已經坍沒字樣，並在載有坍沒土地和他土地共同為權利標的字樣的登記內，塗銷坍沒土地的標示。假如坍沒土地和他土地分屬於兩個地政機關管轄時，依同條第二項的規定，應從速囑託其他土地登記的機關，在登記用紙內為前述的記載。

第一一五條

（戊）關於土地種類名稱等變更方面的特殊程序 土地法第一百十五條規定：「因土地種類，名稱變更或其他變更為登記時，應塗銷前標示事項及欄數」，所謂塗銷前標示事項，似乎是祇指相當於所變更的事項而言，例如土地種類有所變更，祇塗銷前標示的種類事項，其他沒有變更的事項就不必塗銷了。

三 所有權以外權利登記程序

所有權以外權利，像地上權，永佃權，地役權，典權，抵押權等等的登記程序，土地法上

也設有特殊的規定，茲分開說明於后：

(甲)地上權方面 地上權是以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木爲目的而使用其土地的權利。牠的設定有時是在土地的一部，有時則爲全部。所以聲請爲地上權設定的登記的時候，在聲請書裏就應當記明設定的目的和範圍。又地上權的存續期間有約定的有不約定的；地租和其支付時期，也有約定或不約定的，這都是在所謂登記原因的契約內（指地上權設定的契約）應行訂明的，依土地法第一百十六條的規定，在聲請書裏也都應一一記明。至於地上權設定後，依民法第八百三十八條規定，地上權人得將其權利讓與他人，是爲地上權的移轉，在聲請爲地上權移轉的登記時，聲請書內也應有關於上述各種的記載。此外在土地法施行法第三十條類似地上權的租賃登記，也應該適用這種辦法。

施行法第
三〇條

第一一六
條

(乙)永佃權方面 依民法的規定永佃權是指支付佃租永久在他人土地上爲耕作或牧畜的權利而言，這種權利並得由權利人讓與他人。所以聲請爲永佃權設定或移

第一一七條

轉的登記時，聲請書裏應記明佃租數額，因為這是永佃權存在的一個要素。如定有付租期間或其他特約的事情，也須一併記入。又，依土地法第一百十七條的規定，登記原因（指成立永佃權的契約）定有存續期間的，也應同樣記入。

（丙）地役權方面 地役權依民法的規定，是以他人土地供自己土地便宜之用的權利。需要他人土地以供給自己土地便利的土地，叫做需役地，供給需役地便利的他人土地，稱為供役地。牠的設定目的，或是供通行，或是供引水，或是供其他用途；牠的設定範圍，或者是供役地的全部，或者是供役地的一部分；但是不論如何，這種權利是不得與需役地分離而為讓與，或為其他權利的標的物的。所以關於地役權的聲請登記，祇有設定地役權的聲請，不能有單獨移轉的聲請。在為地役權設定登記的時候，依土地法第一百十八條的規定，是應記明需役地和供役地的標示，並地役權設定的目的和範圍的；如果登記原因有特別訂定的事情時，也應該一併記明。

為什麼在聲請書裏應記明需役地和供役地的標示呢？這是因為地役權的設定，既

第一一九條

使兩段土地發生了相互關係，而且在登記簿內需役地的登記用紙裏，也須根據這種標示，分別記載的緣故。土地法第一百十九條第一項因此規定，地役權設定的登記，應於需役地登記用紙內權利事項欄，記載供役地的標示，並地役權設定的目的和範圍。倘需役地和供役地分屬兩個地政機關，而係向供役地所屬的地政機關方面聲請，則依同條第二項第三項的規定：「需役地屬於他地政機關管轄時，應速將前項權利事項欄應記載各事項及收件年月日，通知該管地政機關。接受前項通知之地政機關，應速將通知事項，記載於需役地登記用紙內權利事項欄。」

(丁)典權方面 所謂典權是指支付典價占有他人之不動產而為使用及收益的權利而言。依民法的規定在典權存續中，除契約另有訂定或另有習慣外，典權人得將典物轉典或出租於他人；又典權人並得把典權讓與他人，受讓人對於出典人取得和典權人同一的權利。關於典權的設定，轉典，和讓與，依土地法的規定，都應聲請登記。在第一百二十條內並規定，聲請書裏須記明典價數額；要是登記原因定有回贖期限或賣絕期限，

第一二〇條

在聲請書內也要記入。

(戊)抵押權方面 依民法上的規定抵押權是指對於債務人或第三人不移轉占有而供擔保之不動產，得就其賣得價金受清償的權利而言。抵押權的法律關係頗為複雜，所以在土地登記的程序，並不像上述地上權等那麼簡單。土地法雖在第一百二十一條設了一個概括的規定；但由這條以後到第一百二十八條為止仍舊是屬於抵押權登記程序的範圍。茲特一一說明於下：

第一二四條
(一)關於抵押權設定登記 (1)就抵押權的標的物和登記程序的關係說，抵押權是設在債務人或第三人的不動產上的；但依民法第八百八十二條的規定，地上權、永佃權和典權都可以為抵押權的標的物。所以土地法第一百二十四條便規定：「聲請為抵押權設定之登記，其標的為所有權以外之權利時，聲請書內應記明其權利之標示。」

第一二五條
又依民法第八百七十五條的規定，為同一債權之擔保，得於數不動產上設定抵押權；足見對於數宗土地的地上權、永佃權或典權，也可以設定抵押權，所以土地法第一百二十

五條便規定：「聲請爲抵押權設定之登記，其標的爲關於數宗土地之權利時，聲請書內應記明其各宗土地權利之標示。」地政機關對於這種抵押權設定登記的聲請，如係「就其一宗土地權利爲登記時，應於該土地登記用紙內權利事項欄，記明其他各宗土地權利之標示，及共同爲擔保字樣」。(土地法第一百二十七條)。(2)就抵押權的債權擔保和登記程序的關係說，抵押權是爲擔保債權而設定的，其所擔保的標的，依民法第八百六十一條的規定，除契約另有訂定外，爲原債權，利息，遲延利息，和實行抵押權的費用。又依民法第八百七十三條的規定，抵押權人於債權已屆清償期，而未受清償時，得聲請

法院拍賣其抵押物，就其賣得價金而受清償。所以土地法第一百二十一條就規定：「聲請爲抵押權設定之登記時，聲請書內應記明債權數額，其登記原因定有清償時期，利息，並其起息期及付息期，或於債權附有條件或其他特約者亦同。」惟受擔保的債權有時

不必都以一定的金額爲標的，遇有這種情形，則依土地法第一百二十二條的規定，便要

在聲請書裏記明其債權的估定價額，以免漫無標準。(3)就抵押權的設定人和登記程

第一二三條

序的關係說，抵押權的設定人不一定都是債務人，第三人也可把自己的土地，替債務人設定抵押權，但第三人彷彿是債務人的保證人，債務人仍是有主要關係的人，所以依土地法第一百二十三條規定，聲請書仍應由債務人簽名或蓋章，務使債務人和債權人的直接關係得以顯示出來。

(二)關於抵押權移轉登記 依民法第八百七十條規定：「抵押權不得由債權分離而為讓與」，反過來說，抵押權當然是可以隨同所擔保的債權一併讓與的。所以無論債權的讓與是全部，或是一部，則供其擔保部分的抵押權也是隨其全部或一部而為移轉。又，依民法第三百十一條規定，債的清償原則上得由第三人為之，這叫做代位清償；其次條更規定，就債的履行有利害關係的第三人為清償者，得按其限度，就債權人的權利，用自己的名義，代位行使，這是由代位清償而生出的一種特殊效力。由此可見有利害關係的第三人代債務人履行了債務，就可以從債權人手裏，將供擔保的抵押權隨同債權拿取過來。關於上述兩種抵押權的移轉都是要依法聲請登記的。土地法第一百二十六

第一二六條

條對此設了一種特殊的規定，即：「債權一部之讓與或代位清償，供其擔保部分之抵押權因而為移轉登記時，聲請書內應記明其所讓與或代位清償之債權額」。

（三）關於抵押權變更登記 抵押權的標的為關於數宗土地的權利，而係就其一宗土地權利為抵押權的變更或消滅登記時，土地法也設有一種特殊的程序，即依第一百二十八條的規定，應於各該土地登記用紙內權利事項欄，用附記方法，記明該權利已經變更或消滅的字樣，並塗銷前登記內關於變更或消滅的事項。如果數宗土地內，有一宗土地屬於其他地政機關管轄，那就可依照第一百十九條第二項第三項的規定，即速通知該管地政機關，在土地的登記用紙內，為適當的記載。

四 塗銷登記的程序

權利取得，設定，或移轉的登記，目的是在於使權利人於登記後，可以行使及主張權利，至塗銷登記則為消滅已登記的土地權利的登記。在土地權利一部移轉時，雖然在有

關係的登記用紙內，塗銷了相當欄裏的記載，但這並不是獨立的或全部的塗銷登記。又在變更登記的時候，有時雖也用附記的方法記載變更的事實，而將舊有的標示塗銷，但這也不一定是獨立的或全部的塗銷登記。所謂獨立的或全部的塗銷登記，是要把已登記的權利根本塗銷，絕對地使其失去了登記的效力，因土地全部坍沒而爲的登記便是一種例證。換句話說，塗銷登記必須有土地權利的消滅原因存在時，纔可聲請，例如契約的解除，條件的完成，權利主體的死亡，權利標的的滅失，權利拋棄或混同以及受公用徵收的影響等等，都可使特定人的土地權利，歸於消滅，而由權利人或義務人向地政機關聲請爲塗銷登記。茲分兩層說明於后：

（甲）通常情形中的塗銷登記 土地登記在原則上是要權利人和義務人共同聲請的，在塗銷登記自亦不能例外。然而有些時候，因爲特殊情形，也得僅由一方聲請，茲列舉於下：（一）依土地法第一百二十九條的規定，「已登記之權利，因一定關係人之死亡而消滅者，得僅由權利人或義務人聲請爲塗銷登記；但應加具死亡證明書」，例如因地

第一二九條

上權人或土地所有人一方死亡得解除契約者，一方死亡時，他方便可於聲請書外，加具死亡證明書單獨爲塗銷登記的聲請；(二)依土地法第一百三十三條的規定，「權利人或義務人，因其對方蹤跡不明，不能共爲塗銷登記之聲請時，得請求該管法院定一期限公示催告之。逾期前項催告期限，經法院爲除權判決者，得僅由一方附具判決書謄本，聲請爲塗銷登記」。例如永佃權人積欠了地租達二年的總額，義務人根據民法第八百四十六條可以撤佃，使永佃權歸於消滅，要是永佃權人蹤跡不明，應先請法院爲公示催告，如果永佃權人在公示催告期間不爲陳報，法院就可下一除權判決；義務人也就可附具這種判決書謄本，單獨聲請爲永佃權的塗銷登記。至於塗銷登記對於第三人有利害關係的時候，依土地法第一百三十一條的規定，聲請人並應加具第三人的承諾書或其他證明書。

第一百三十一條

(乙)徵收土地中的塗銷登記 國家因公共事業的需要，得徵收私有土地，土地既被徵收，附屬在土地上的原所有權和其他種種權利的登記，除地役權登記外，都應塗銷。

第一百三二條

這在土地法第一百三十二條設有明文，即：「因徵收土地爲所有權移轉登記的聲請或囑託時，所有其他權利之登記應塗銷之，但地役權登記不在此限。」爲什麼地役權登記不在塗銷的範圍之內呢？這是因爲地役權的設定在供役地和需役地間有相互的關係，而兩段土地並不一定是同時受徵收，所以地役權是有繼續存在的必要。不過被徵收土地爲需役地時，爲增加被徵收土地的效用起見，其登記誠然不可塗銷；要是供役地，祇是爲他土地的便利而設，如果因公共事業的需要而徵收的土地，基於公法的關係，使地上權等等都消滅了，獨讓這種地役權依然存在，自屬不妥，況且地役權是對所有權所加的一種限制；那麼，土地因被徵收，原所有人已消滅其所有權，對於原所有權上所加的限制，自應使其同時消滅。所以土地法施行法第二十四條，便設了一個限制：「依土地法第一百三十二條但書規定不得塗銷之地役權登記，以被徵收土地爲需役地時爲限。」

施行法第二十四條

第五章 登記費用

登記費用是指登記關係人因登記事由依法所應繳納的各種費用而言，可以分爲登記費，土地權利書狀費，鈔錄費和閱覽費四種。土地登記的目的在於土地權利的清理，而非在於財政的收入，所以不應課登記人以重大的負擔。況且國家關於土地的收入，可徵收土地稅等所以登記費用的性質僅爲手續費的一種，應該從輕徵收。茲把土地法關於登記費用的規定，分別說明於后：

一 登記費

因聲請登記或囑託登記而向地政機關繳納的費用，叫做登記費。

第四三條

(甲)登記費的繳納 依土地法第四十三條「登記費由聲請登記人繳納之」的

規定凡屬聲請登記的人，都是要負擔繳納登記費的責任的。所以在聲請的時候，如果沒有繳納登記費，地政機關便可以駁回其聲請，或即時命聲請人補繳。

條第一三三

(乙)登記費的數額 聲請為第一次土地所有權登記，因為手續較繁，收費自應較別的登記為高，然也不過按照申報地價，繳納登記費千分之二罷了。聲請為土地權利取得，設定，移轉，變更或消滅的登記，按照特種情形，繳納登記費千分之一。所謂特種情形，就是第一，土地有賣價的時候，依牠的賣價，沒有賣價時，就依牠的估定價值；第二，所有權以外的權利，依該權利價值，要是價值不確定時，就應由地政機關決定牠的計算標準（第一百三十三條參照）。至於更正登記，塗銷登記，更名登記，或住所變更登記，都可用附記登記的方法來記載，手續更為簡單，只繳納登記費一角而已（第一百三十六條第一項參照）。

條第一三六

條第一三四

(丙)登記費的免納 土地重劃是國家對於土地整理的一種統制辦法，不一定是出於權利人自動的請求，所以「土地因重劃為登記時，免納登記費」（第一百三十四

第一三六條。至於更正登記的原因，由於登記人員的疏忽所致者，也不應使登記人負擔費用；所

施行法第
二六條

以「更正登記原因，因可歸責於登記人員之事由而發生者，免納登記費」（第一百三十六條第二項）。此外施行法第二十六條所規定登記的追認，祇係「不收其登記費」，而非免納，因為在土地法施行以前，已依他法而登記，當然是已經繳納過登記費，所以因追認的結果而依法記載於登記簿，自應不再徵收登記費，並無免納之可言。

二 土地權利書狀費

所謂土地權利書狀費是指地政機關發給登記人以土地所有權狀或土地他項權利證明書時，由登記人依法繳納的費用而言。

（甲）土地權利書狀費的繳納 這是登記人必須繳納的，就是在登記追認的情形中，雖不再收登記費；但是土地權利書狀費仍然是要依法徵收的（土地法施行法第二十六條）。至於書狀因毀損滅失而請求換給或補給時，是否也應納費，法律上沒有明文

規定，自應解爲應按照原發給的費額再行繳納。

第一三五條

(乙)土地權利書狀費的數額 依土地法第一百三十五條的規定，凡土地或權利價值不滿一百圓者土地所有權狀和土地他項權利證明書每張應繳費二角，在一百圓以上者每張五角，在五百圓以上者一圓，在一千圓以上者二圓，在五千圓以上者五圓，在一萬圓以上者十圓。

三 鈔錄費和閱覽費

登記簿爲土地權利公的證明文件，利害關係人如須調閱，自可爲謄本或節本給與的聲請，惟聲請時應繳納鈔錄的費用。又登記簿的記載大都和人民的權利有直接關係，自可許人民於有利害關係部分的範圍內聲請閱覽，但是也要繳納閱覽費用。茲分述於下：

第五七條

(甲)鈔錄費 依土地法第五十七條第一項的規定：「聲請給與登記簿之謄本或

第一三七條 節本者，須繳納鈔錄費；其以郵電聲請時，於鈔錄費外，並納郵電費。至於鈔錄費的數額，依第一百三十七條的規定：「鈔錄費每百字一角，不及百字者，以百字計算」。

第五七條 (乙)閱覽費 依土地法第五十七條第二項的規定，「聲請閱覽登記簿或其附屬文件者，應繳納閱覽費；但以有利害關係部分為限」。因為附屬文件甚多，一一使其閱覽，登記機關或難於應付，所以以有利害關係的部分為限，至於閱覽費的徵收也是略示限制的意思。其數額依第一百三十八條的規定每次僅收一角。

第一三八條

第六章 土地權利書狀

土地權利書狀是土地所有權狀和土地他項權利證明書的總稱。因為要整齊劃一的緣故，便應由中央地政機關製定或由地方地政機關依中央地政機關所規定的格式，自為製定。現在，就其發給換給和補給三方面加以說明於下：

一 土地權利書狀的發給

土地權利書狀，係依土地法規定，在登記完畢後，發給權利人收執的，所以在第一次為所有權登記，或為所有權以外權利登記的登記完畢時，纔有權利書狀的發給。

(甲)土地所有權狀的發給 第一次土地所有權登記完畢，地政機關便要在三十日內，對權利人填發土地所有權狀。在這書狀上面，依土地法第八十九條的規定，應記載

第八九條

登記號數，收件年月日，收件號數，所有權人姓名，土地標示區段號數，登記年月日，由主管地政機關長官簽名，加蓋官印；並把登記簿他項權利部權利事項欄記載的事項，照錄在所有權狀的後幅，並附分段圖。依此看來，所有權狀無異是登記圖冊的縮影，其所以要這樣詳細地記載，不外是要讓收執書狀的人，或將來移轉時候的相對人，對於該土地的一切關係，容易明瞭。此外，還含着一個使登記事項永難消滅的作用，即登記簿正副本一旦滅失，地政機關也可依第五十六條的規定，有權調取原書狀，補造登記簿。

第九〇條

(乙)土地他項權利證明書的發給 這和所有權狀的情形相同，不過在土地所有權以外權利（例如地上權永佃權地役權等）登記完畢的時候纔發給的。依照與所有權狀同一的理由，土地法第九十條也規定了證書上應記載的事項，就是在證明書上應記載登記號數，收件年月日，收件號數，登記人姓名，所有人姓名，土地標示區段號數，登記原因及其年月日，登記標的，權利先後欄次序，登記年月日，並由主管地政機關長官簽名，加蓋官印。

二 土地權利書狀的換給

依土地法第一百三十九條，第一百四十條第一款，並參照土地法施行法第二十六條的規定，權利書狀的換給，可有下列兩種情形：

(甲)在原已領有權利書狀方面的換給 權利人依法取得了權利書狀之後，他的土地權利就有了公的證力；但權利的狀態必須和書狀上的記載相符，纔可利用書狀，享受國家的保護，所以權利狀態一有變動，就得另行聲請登記，而為權利書狀的換給。土地法第一百三十九條就此設有規定，即：「土地所有權狀於所有權移轉或土地分合為登記時，由地政機關分別換給之；土地他項權利證明書於所有權以外權利之移轉或分合為登記時亦同。」

條第一四〇 此外，因權利書狀有了損壞破爛的情形，依第一百四十條第一款的規定，也可請求換給，但必須提出原來的權利書狀為憑。

(乙)在原未領有權利書狀方面的換給 在土地法施行前，人民已向或種機關登記，領有憑證，祇要中央地政機關依法核定了這種已經舉辦的地政事項，並且該土地經過一年並未發生糾紛，則依施行法第二十六條的規定，主管地政機關便可換給權利書狀。惟須注意者，即這種換給祇是換了舊有的憑證，而給以權利書狀，並非換了原有的權利書狀。換給以後，倘遇有土地法第一百三十九條或第一百四十條的情形，自也可以再為換給。

三 土地權利書狀的補給

權利書狀損壞既可請求換給，那麼，在滅失的時候，自然也是可以請求補給。不過，在請求換給時，還有原權利書狀可以提出為憑，而在滅失時，則情形不同了。依土地法第一百四十條第二款的規定，權利書狀的補給須辦理下述兩層手續：

(甲)請求方面的手續 請求人除提出滅失原因的證明，和其他關於土地權利的

證據外並須取其四鄰或店鋪保證書保證他是原來的權利人。

(乙)審核方面的手續 爲預防權利書狀落在善意第三人的手裏，在補給後，發生糾紛起見，地政機關應在接到請求後把滅失事實公告三個月。經過了公告期間，沒有人提出異議，纔可補給權利書狀。

第三編 土地使用

第一章 概說

土地法對於土地使用的規定，除通則一章外，有市地，農地，和土地重劃程序各章；其他如牧地，畜地都包括在農地之內（土地法第一百七十一條第二項參照），至礦地，鹽地等等因有別的法律可以準用，就沒有特別規定出來。土地法中土地使用編的主要目的，是使任何種類的土地能够合乎經濟的使用，是使「地盡其用」。然而怎樣纔能使土地合於經濟使用的條件呢？

依土地法第一百四十一條的規定：「土地使用謂施以勞力資本爲土地之利用」。那麼，不用勞力而利用土地（像土地出租於人）或不加資本而利用土地（像繁盛區域內的空地）；國家就要有相當的取締了。反過來說，誰能合法地

把勞力資本施用在土地上，發展了土地的效能，增加了土地的價值，完成了土地的利用，國家也就給他種種方便或保護。所以「地盡其用」一句話，並非讓人民隨便地使用其土地，乃是對其土地有計畫地加以使用；而這種計畫的主持者便是國家。換句話說，國家為實現整理土地的最高目的——「地盡其用」，對於各種土地的使用就不能不採干涉政策，而予以合理的指導並嚴密的監督了。在這裏，首先應當說明的，就是「各種用地的編列」和「分段面積的限制」兩事。

一 各種用地的編列

土地既然要為有計畫的使用，那麼，由國家把土地編成各種使用地，限制其用途，使牠各從限定的用途上去發展，當然是一種必要的政策。土地法對此，設有種種的規定，特別說明於后：

第一四二條

（甲）從編列的原則上說 依第一百四十二條的規定，「土地，得就國家經濟政策，

地方需要情形，及其所能供使用之性質，編爲各種使用地；這是各種使用地編列的原則。譬如就農地，林地，牧地，基地等等的編列來說，國家如要打算農業的發展，限制糧食的入超，就應把適宜於耕種的土地，編爲農地；如要希望林業的興盛，獎勵木材的輸出，就應把適宜於造林的土地，編爲林地。同時，一個地方如畜牲過剩，原應編列的牧地，自可改爲別用；又如住宅已足，原可供給建築房屋之用的基地，也可暫時改作他用。不過無論如何，總須按照土地本身所能供給使用的性質分別編列或改作別用。例如國家或地方雖然需要造林，絕不能把沙地編爲林地；又如國家或地方雖然以某一牧地爲不必要，但也祇能改作相近的用途而加以使用，否則與使用的性質並不適合，所以各種用地的編列非由國家統籌全局，按照這個原則予以適當的支配不可。

(乙)從編列的行爲上說 各種使用地的編列，是屬於主管地政機關的職務。因爲主管地政機關在實際上是負着土地行政的責任，把各種使用地交牠去編列或於編列後予以變更之權，不惟在辦理上方便，而且容易切合實際情形。不過主管地政機關這種

第一四五條 行爲全然是執行權的作用，不能代表國家的整個行政策略。因而，第一百四十五條就規定：「使用地之種別或其變更，經主管地政機關編定，由地方政府公布之。」要由地方政

府公布，便是上述這個意思。

各種使用地編定公布以後，雖在使用上可暫時變通不必即作爲編定的使用，然而所編列的種別卻是不能隨便變更的。因爲既已編爲或種用地，當然是有相當的根據；如果輕易變更，不特原來目的無從達到，並且還要發生多少的損失。不過，有一個例外，就是第一百四十六條所說的：「……國民政府於認爲有較大利益或較重要之使用時，得令變更之。」「得令變更」就是可以命令主管地政機關爲使用地種別的變更之編定，但是於變更後仍舊要由地方政府公布，依第一百四十五條的規定自應依此解釋。

第一四三條 (丙)從編列的效力上說 使用地的種別編定公布以後，既須經國民政府的命令纔可變更，那麼，當然也是要依其種別而定其用途了。土地法第一百四十三條前段說：「凡編爲某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。」這是一種原則，此外還有兩種

變通辦法。一種就是同條但書所說的：「但經地政機關核准得暫爲他種使用者不在此限」。譬如說，某地已經編爲建築住宅地，而在未經實際使用以前，因使用人的聲請可以准爲農地暫時使用；又如某地已經編爲園林地，而因洪水泛臨，災民來集於此，也可以經地政機關的核准，暫時搭蓋草棚，處置災民，爲暫時的緊急使用。一種是第一百四十四條所說的：「編爲某種使用之土地，於其所定之使用期限前，仍得繼續爲從來之使用」。譬如說，原爲農地，其後編爲林地，在造林的期限以前，仍可許其爲農地繼續其原來的使用，以免兩不相接，而喪失了土地在中斷期間所能供給的利益。

二 分段面積的限制

條第一四七
土地法第一百四十七條第一項規定：「地政機關於其管轄區內之土地，得依其性質及使用之種類，爲最小面積單位之規定」。所謂最小面積單位，是指成爲一個獨立地段不得再爲分割的最小限度而言，其目的是要使土地合於經濟的使用。所以最小面積

的規定，唯在於如何爲土地使用上的便宜問題和土地所有權的分配全然沒有關係。茲特於下面加以說明：

(甲) 最小面積單位和土地分合問題 一宗土地要是面積過於狹小，在市地方面往往難爲獨立房屋的建築，就是許其建築也與市容有損；在農地方面更使金錢勞力時間趨於浪費，而成爲極不經濟的使用。所以對於土地分劃如採用不干涉政策，則人民可以自由分劃，必至發生各種流弊。因此實有規定最小面積單位的必要，而且更應有關於「前項規定最小單位面積之地段，不得再爲分割」(前條第二項)的明文，以示限制。至於現有的分段和這種標準不符者，則或用重劃方法，使其化零爲整，變做適用地段(第十八條參照)；或許關係人請求徵收，併合於接連地段(第一百五十一條參照)，均無不可。

(乙) 最小面積單位和高額面積問題 最小面積單位的規定是對土地的面積方面所加的一種限制，這和第十四條地方政府得斟酌所列情形，分別限制個人或團體所

有土地面積的最高額，表面上似乎相同。實則第十四條的規定注重在防止土地受私人壟斷，是求土地私有權的平均，所以牠和土地所有權有直接關係，至最小面積的限制則重在土地使用上的便宜，是求土地效能的發展，與土地所有權的分配沒有關係，二者顯有不同。

第二章 市地

第一四八條

市行政區域內的土地，叫做市地（第一百四十八條參照）。其用途不在耕種，不在畜牧，而在於爲一切市區的建築。爲發展都市繁榮，爲維持公衆安寧，爲便利人民住居，在市地的使用上就不能不對使用人加以相當的限制，而在房屋的問題上也不能不予以合理的解決。房屋問題在表面上看來，似乎不在土地使用範圍以內，然而房屋是土地定着物的一種，依然是屬於土地使用的範圍，所以我國土地法在市地一章中，就以房屋救濟和使用限制並列。使用限制一節裏，不外爲關於建築限制的規定，而房屋救濟一節裏，也不外爲關於供給住居之用的建築物多少調劑的規定，二者確有相互的關係。茲說明於后：

一 市地方面的使用限制

條第一四八 市地以使用爲標準，「得分爲限制使用區及自由使用區」（第一百四十八條前

條第一四九 半）。限制使用區是在市設計時所定出之土地和其建築物使用的限制的區域（第一百四十九條第一款）；例如通常所劃分的政治區，工業區，商業區，文化區，風景區，住宅區等等皆是。這是要按照交通，衛生，市容，並經濟的關係等等而加以設定的。自由使用區是

條第一五〇 在土地和建築物的使用上，暫時不受干涉，祇這一點和限制使用區有些不同，其他事項如建築土地和建築物的使用方法還是要同受限制的（第一百五十條），所以所謂自由使用，並非絕對的自由使用。至於爲什麼允許自由使用區的設置呢？這不外是因爲都

市發展的情形還沒有達到應受限制的程度，或者是因爲在這一區域內原可不必即時予以限制，所以就保留其自由使用而定爲自由使用區。但是以後有必要時自由使用區還是可以改爲限制使用區的（第一百四十八條後半）。茲就市地方面的使用限制

加以說明於下：

(甲)關於建築的一般限制 要使一個城市有現代化的建設，或使其變為現代化的形式，總得根據市政的設計，利用科學的知識和方法，對公共建築和私人建築各加以相當的限制。這種限制的範圍，在市設計時就要分別確定。土地法第一百四十九條第二款至第五款，特將關於建築限制方面的事項加以列舉，使從事於市設計時能夠有個一定的標準。(1)「各區段建築地有規定房屋建築線之必要時，其房屋建築線」，因為有

時候為街道的整齊，或街道的放寬起見，不能不限制房屋和街道的分界，使其有一定的建築界線；(2)「建築物之高度層數及其形式」，譬如說，在鬆薄的基地上不能有過高的建築，在相當的高度內不能有過多的層數，以及為公共觀瞻，衛生設備和火災預防等起見，並須限制其建築的形式；(3)「建築地段之深度及寬度」，這是要設計人員因時因地而制定一個適當的標準，因為建築地段過深和過寬，街巷一定減少，而且房屋深密，空氣不通，並且容易藏匿奸徒，如地段過淺或過狹，上述弊害，雖可減免，但街巷所佔地段

過多，建築用地就有不敷之虞；（4）「建築物所占土地面積及應留餘地」，在一段土地上建築房屋，總應留出相當地方，免得遇有火災，而有延燒他處的危險，而且在空氣容易流通上也非如此不可。

（乙）關於建築的消極限制 因建築而使用土地時所應受建築上一般的限制，前面已經說過了。然而在或種情形中，使用人更有不得從事於建築的使用，這在一般的限制外可說是一種消極的限制。特把這些情形說在下面：

（一）由於地段零碎不整的原因不得建築 地段的面積過於狹小，或者形式不很整齊，而不適宜於建築獨立房屋者，依土地法第一百五十一條的規定，市政府得不許其建築。但如讓牠荒廢，既不經濟，而且也不免損害了所有權人的利益；所以本條又規定了兩種補救的辦法：第一，是市政府應斟酌接連地段情形，准由接連地段的所有權人請求依法徵收。第二，是原地段的所有權人也有請求市政府依法徵收的權。至於一區段的建築物，因水火或其他災變毀滅，而該區域內的土地，各段面積原本過小，或形式不整，不合

第一五一條

第一五四條 建築房屋條件，或其位置不臨街道，或街道狹小，有重為分割的必要時，市政府自當趁此機會，在一定期限內實施重劃；在沒有重劃以前，市政府也得制止其建築（同法第一五四條）。此外關於全部或大部分沒有建築的建築區，因為路線通過，致其中各地段面積過小或形式不整，不適於建築房屋或其位置不臨街道，市政府依然可照土地法關於土地重劃的規定，於路線公布後一定期限內加以整理（第一百五十二條參照）。在整理以前，如果有人應歸重劃的地段內從事於建築時，那當然是要受禁止的了。

第一五三條 有公布徵收，依土地法第一百五十三條的規定，也是不得作為建築之用的。因為在這個時候，私人的所有權雖然也未受到實際的徵收，但是既經預定了用途，建築的使用便要受其限制；倘許其建築，將來再拆除，就不特使建築人受到損害，而且在預定的用途上還要生出多少障礙。但如「其建築僅為臨時性質，並不因之增加將來施工費用者」，卻不在這限制以內（同條但書）。譬如說，臨時搭蓋板屋，木臺，竹棚，因為拆卸容易，自可不受

制限。

(三)由於手續未備的原因不得建築。爲發展都市繁榮起見，對於繁盛區域內的空地常令其於一定期限建築，此於第一五五條設有明文，不過這是專指已經市政府核准的建築地段而言。至於空地內的建築地段，要是沒有經過市政府的核准予以劃分，依准的建築地段而言。至於空地內的建築地段，要是沒有經過市政府的核准予以劃分，依准的建築地段而言。至於空地內的建築地段，要是沒有經過市政府的核准予以劃分，依准的建築地段而言。

條第一六〇

第一百六十條的規定，是不得建築的。因爲建築地段的劃分，對於地段面積的大小，空餘區段的保留，水道溝渠的添設，處處都牽涉到公益方面，就不能不定爲應經過市政府的核准。爲着要強制其依法經過市政府核准的手續，所以不得不禁止其建築。

(丙)關於建築的積極限制。市地以使用於建築爲主，市內空地地段的劃分既經過市政府的核准，便不能一律讓牠永久擱置。市政府按照地方的需要和地段的所在，自應強制其依限建築，這就是關於建築方面積極的限制，共有下述三種情形：

(一)繁盛區內空地的依限建築。空地不加改良，等於廢地，尤其在繁盛區域內的空地，因爲房屋需要和市容觀瞻等等的關係，如果不能隨時建築，更有莫大損害。土地

上加重市鄉荒地的稅率，並非無故；然而在市地方面的積極辦法，還是要強制其依限建築，方收實效。這種空地不特是指毫無建築物的空地而言，就是土地上有建築物，但是

第一五九條

牠的價值並不及全段估定地價百分之二十者，仍然視同空地（土地法第一百五十九條）。這是因為恐土地所有人企圖免去依限建築的干涉而粗工濫造地建築，所以不能

第一五五條

不有這種視為空地的設定。又土地法第一百五十五條第一項的規定：「繁盛區域內之空地，市政府得斟酌地方需要情形，規定二年以上之建築期限」。二年以上的建築期限雖是法定的期限；但是土地所有人因不可抗力（如河水溢於地面），以致不能依限建築的時候，市政府仍得因所有人的請求為一年以內的展限（施行法第三十三條參照）。同時，如因土地權利上有了糾紛，或者正在訴訟進行中，或者正在調解中，尚沒有得到解決，以致不能依限建築的時候，所有權人也可請求為相當的展限（土地法第一百五十七條）。因為這些事由都非出自所有人的疏忽，自可許其為展限的請求。

第一五七條

此外如將地段的一部，保留為將來供同一事業的使用時，是其用途業已確定，祇是

第一五八條

這一部的面積暫時空着，並不能視為荒廢不用的土地，而使其依照二年以上的期限建築。又如為花園，草場，運動場而經改良的土地，一方面因這些用途和人民的教育衛生方面有很密切的關係，可謂用得其當，一方面因既改良，根本上也就不能視作空地，縱然位置在繁盛區域以內，也不能適用關於依限建築的規定（第一百五十八條參照）。

第一五五條
第一五六條

（二）依法徵收以後的依限建築 爲了發展都市的建築物，和限制所有權人的擁地居奇，要在法定期限內或展限內不爲建築，而又沒有別的理由可免受着依限建築的強制，市政府基於地盡其用的理由，自然可以准許需用土地人請求徵收其全部或一部的土地（第一百五十五條後段參照）。這宗被徵收的土地，其開始建築期限，依土地法第一百五十六條第一項裏的規定，是由徵收完畢的日起，不得超過一年。因爲需用土地人既請求徵收他人不能依限建築的土地，而政府又准予徵收，無非希望他能够及早實行建築，所以建築的期限便減短一年。不過因不可抗力而不能依限建築時（例如已經預備的建築材料，遇火毀滅等）。市政府也可因需用土地人的請求，爲一年以內的展

限。

第一百五六條

(三)空地買回或承買的依限建築 需用土地人如果不能依限建築，原土地所有權人按照第一百五十六條和第三百五十一條的規定，得要求照原徵收價額買回這宗土地。倘原所有權人並不要求買回，市政府便可代為拍賣。在這個時候，不論是收回土地的原所有權人，或是拍賣的承買人，對於這宗土地的開始建築期限，都是自買回或承買的日起，不得超過一年，但因不可抗力而不能依限建築也可以請求為一年以內的展限。

二 市地方方面的房屋救濟

建築和市地使用有直接關係，所以法律對於建築要設種種限制，使政府能夠完成統制使用的目的。至於房屋本為土地定着物的一種，人民直接使用房屋就是間接使用土地，牠的建築多少和救濟辦法，自應放在市地使用的範圍內加以討論。因此土地法特在市地章中，設定房屋救濟一節，茲說明於后：

應行法第
三十四條

(甲)房屋救濟和準備房屋問題 住宅問題爲市地使用中一個最重要的問題，關係非常重大，所以市政當局平時就應該加以相當的注意，務使市民不因住居問題而發生恐慌。土地法第一百六十一條特規定：「市內房屋應以所有房屋總數百分之二，爲準備房屋。前項準備房屋謂隨時可供租賃之房屋」。準備房屋常能保持相當的百分數，不惟感覺不到房屋的缺乏，並且在租金上也可以持平，於住民是大有裨益。不過這裏所說的「房屋總數」，應該如何計算呢？這是一個很重要的問題。依施行法第三十四條的規定，是應該按照房屋每層地面面積而計算的。

第一六二
條

假使有時因特殊情形，人口突然增加，準備房屋額不及房屋總數百分之一，而繼續到六個月以上時，是房屋供給和需要將要失去平衡，這就應該依第一百六十二條和以下七條的規定，從「規定房屋標準租金」，「減免新建築房屋之稅款」，「建築市民住地」等等方面，去實行房屋的救濟了。民法債編裏關於租賃契約的規定，在適用上自然要讓土地法的特殊規定占先。因爲土地法的特殊規定全爲救濟房屋而設，是一種緊急

第一七〇條

的辦法，自當使其先於民法債篇，而受適用。至於房屋數額一旦回復了正常狀態（即準備房屋占房屋總數百分之二），而又繼續到六個月時，是房屋恐慌業已停止，這種為房屋救濟而設的特殊規定，當然就要停止適用（第一百七十條），而關於出租人和承租人的事項，也就仍舊應該適用民法債篇的規定了。茲再專就救濟的辦法方面依次說明於下：

（乙）房屋救濟和房屋租用問題 房屋救濟的第一個辦法，就是如何維持承租人的正常租用，和取締出租人的勒索居奇。這還可以分為下述四項：

第一六三條

（一）標準租金的規定 市內的房屋既然感到不足，房屋所有人在房屋出租的時候，勢必利用機會，擡高租金，而需要房屋的人就要受到不利，所以關於房屋標準租金的規定，在這個時候是一種很好的救濟辦法。依土地法第一百六十三條：「……標準租金以不超過地價冊所載土地及其建築物之估定價額年息百分之十二為限」；譬如說，估定價額共是三萬圓，每年的標準租金就不得超過三千六百圓。

第一六四條

標準租金的規定無非是保護承租人的利益，所以自其施行的翌日起，在施行期間內，原定租金要是超過標準租金，承租人就應得依標準租金額支付，不受原契約的拘束；原定租金要是少於標準租金，則仍依照原定的支付。同時，出租人在任何情形中，都不得用任何名目加租（第一百六十四條參照）。

第一六五條

（二）租賃擔保的變通 用現金供租賃的擔保，就是通常所說的押租。這種習慣本不利於承租人；但因爲業已普遍各處，一時不易廢止；且和「小租」、「打掃費」等等比較起來，究竟還不是藉端剝削或憑空攫取。本法因此不加禁止，不過加以限制罷了。依第一百六十五條的規定，爲租賃擔保的現金不得超過兩個月租金的總額，並且應把租金的利息抵作租金的一部，在租金內扣除，其利率的計算應當和租金所由算定的利率相等。譬如說，租金是按照年息百分之十二計算，供租賃擔保的現金，其利率的計算也應該相同。

（三）收回房屋的限制 在通常的租賃關係中，租賃契約要是定有期限，除特別事由外，僅可於期滿收回；至於沒有期限的，那就可由當事人隨時終止其契約了。但依土地

第一六六條

施行法第三五條

法在房屋救濟期間內，卻禁止房屋所有人無故收回房屋，不過出租人遇有土地法第一百六十六條各款和施行法第三十五條所規定的情形，卻可不受這種限制。這些情形是：(1)「承租人積欠租金額，除擔保現金抵借外，達二個月租金以上時」，這是要把押租抵借以後，再達二個月以上的欠租，方可收回房屋；比諸民法第四百四十條第二項關於「遲付租金的總額如達於兩期租額，即可經過相當催告期限，終止租賃契約」的規定，於承租人方面自較有利；(2)「承租人以房屋供違反法令之使用時」，例如承租人把房屋開設煙館賭場，或供作偽鈔毒劑的販製場所，不特違反房屋的正常使用，抑且擾亂社會的一般秩序，自有許出租人收回房屋的必要；(3)「承租人違反租賃契約時」，例如民法第四百四十三條所規定，出租人可以和承租人約定，不把房屋轉租於他人，要是承租人違反這種約定，出租人就可收回其房屋。土地法對此，並沒有什麼變更，仍是以契約上所訂定的事項為準；(4)「房屋損壞，因承租人重大過失所致，而承租人不為相當之賠償時」，這和民法第四百三十二條至第四百二十四條的意義相當，應賠償而不賠

償，出租人當然有解除租賃契約的權；(5)「出租人因重新建築，得不受土地法第一百六十六條規定之限制，收回其房屋」，這是基於獎勵新建築的理由，而有此項規定；但依著者個人的見解，卻以為須經過市政府的核准纔可，因為假借新建築的名目以驅逐房客，已為常見的事情，並且在房屋缺乏的期間內，把可以供給住居的房屋改建高樓大廈，也非時之所宜。如果能夠經過市政府的核准，就可以免除了這種流弊。

第一六七條

(四)租約期滿的繼續 民法第四百五十條第一項規定：「租賃定有期限者，其租賃關係於期限屆滿時消滅」，續定與否，完全讓當事人自由決定。但在房屋救濟期間，如契約屆期終止，承租人或因此而發生住居恐慌，如使其自由改訂契約，出租人縱不能增高超過標準的租金，未必就不能作其他種種不正當的要挾，所以土地法第一百六十七條，就明白規定：「在房屋標準租金施行期間，定期租賃契約終止者，承租人得依原契約條件，繼續租賃」。

(丙)房屋救濟和地價稅減免問題 房屋救濟的第二個辦法，是在獎勵私人建築

房屋，以供給市民的房屋需要，至其獎勵方法，則為減免新建築房屋的地價稅，依土地法第一六八條的規定，「市政府對於在房屋標準租金施行期間新建築之房屋，應依第三百二十八條之規定，斟酌地方情形，減免其地價稅；並定減免期限」所謂依第三百二十八條之規定，就是要依照該條：「由中央地政機關呈准國民政府」的規定。市政府雖然

斟酌地方情形認為有減免地價稅的必要並定其減免的期限，但仍應呈由中央地政機關轉呈國民政府核准，並非市政府所能專擅。並且土地稅的減免為本法第五編的規定，與本節關於房屋救濟的規定系統不同，所以本條必須以第三二八條為規定減免地價稅的根據。

（丁）房屋救濟和市民住宅問題 房屋救濟的第三個辦法，是要設法建築市民住宅，直接補充房屋的缺少額。此種住宅大多由市府自造，而且承租的人尤以平民居其多數，租金自當從輕；依第一百六十九條的規定：「……出租時，其租金不得超過建築用地及建築費總價額年息百分之八」；這種規定，比較標準租金祇有三分之二的數目，當然

第一六九條

是專爲貧民的住居而設想的。

三 市地方面的土地租用

土地法施行法裏，除把農地一章內的耕地租用多少條文，認爲永佃權可以準用外，並且對於「以所有建築物爲目的承租他人之土地」這種情形，有了四條的補充規定。這本是一種類於地上權的租賃，其使用並非以耕作牧畜爲目的，當然不能認爲農地使用。施行法裏雖然沒有明白地認爲應屬於市地使用的範圍；可是照這種規定的情形，既以建築地的租用爲主，確有合乎現在各城市「租地建屋」的習慣，茲特列在市地方面加以說明。

(甲)關於租賃契約問題 依民法第四百五十一條的規定，「租賃期限屆滿後，承租人仍爲租賃物之使用收益，而出租人不卽表示反對之意思者，視爲以不定期限繼續契約」；土地法施行法對於建築使用的租賃，也採用這個原則，所不同的，就是把出租人

施行法第
四五條

所爲意思表示的時間，明白規定出來，並認爲是重新酌定有期限的契約罷了！如第四十五條所說，這種「租賃於契約期間屆滿後，承租人繼續使用其土地，出租人於期滿後三個月內，不提出異議者，視爲依原契約之條件訂立新約」便是。

施行法第
四四條

(乙)關於優先承租問題 租用契約的期間屆滿，出租人當然可以表示收回租地，但如尚有建築物存在，而出租人仍把這宗土地向外出租，爲保護原承租人起見，法律上便許原承租人，依出租人租與他人時候的同樣條件，享有優先承租的權利。施行法第四十四條第一項對此設有規定，即：「以所有建築物爲目的，承租他人之土地，如於租賃契約期間屆滿時，尚有建築物存在者，承租人對該土地有優先承租之權」。反過來說，要是沒有建築物存在，或出租人不再出租，或承租人不能依照同樣條件承租，則承租人就沒有這種優先權了。

(丙)關於建築補償問題 租賃契約期滿時，尚有建築物存在，而「出租人不再出租，或因其要求增加租金，致續租契約不能成立」，在這個時候，如讓承租人拆去，未免太

施行法第
四四條

不經濟，如讓出租人保有，卻成了不當得利所以施行法第四十四條第二項，就規定：「出租人……應按該建築物之估定價值對於承租人爲相當補償」。其實在民法第八百四十條第一項上，也有類似的話：「地上權人之工作物爲建築物者，如地上權因存續期間屆滿而消滅土地所有人應按該建築物之時價爲補償；但契約另有訂定者，從其訂定」。不過土地法施行法裏是對類似地上權的租賃而言，並且不許契約另爲訂定罷了。除了這種補償問題以外，尚有同法第四十六條所說：「第三人取得租賃土地上所存之建築物，而出租人不爲轉租之承諾時，承租人得請求出租人按該建築物之估定價值，爲相當補償」。在原則上，地上權本來可以轉讓的，類似地上權之租賃的轉租，當然也是可以的。今因出租人的反對不能轉租，承租人請求出租人爲這種補償，實是應該的。以上兩種補償，都是要按照該建築物的估定價值來計算的，至於估定價值的方法依施行法第四十七條的規定，是應適用土地法第二百六十條至第二百六十二條的規定的。容於敘述土地稅一編時，再行說明。

施行法第
四六條

施行法第
四七條

第二章 農地

凡土地不在市行政區域以內，而爲耕作牧畜的使用，或暫時廢荒而適合於這種使用者，在土地法上都叫做農地（第一百七十一條第一百八十八條參照）；換句話說，農地是專指耕者有其田的「田」。從純理方面言，土地是天賦人類的重要富源，既非有私於少數人，自應由人人享受其利益，纔算公允。然私有制度已有很久的歷史，人們偏於私有的心理，業已根深蒂固，如果做行蘇俄初期的土地政策，一定是勞而無功的，所以不能不採用漸進的辦法，果能使耕田的人，在實際上有田可耕，縱讓所謂「地主階級」存在，倒也沒有什麼重大關係。爲實現耕者有其田的目的起見，土地法在農地一章裏，關於耕地租用一節就偏重於保護承租人的利益和維持自耕農的地位，至於公有或私有的荒地，如果能夠適合耕作的的使用，不論是開放給人民，或者是限制其依期開墾，都另外規定

在荒地使用一節裏。

一 耕地租用

耕地租用原是一種租賃契約的關係，民法債編第二章第五節，對於租賃設有規定，其中自第四百五十七條到第四百六十三條卻專為耕作地的租賃而設。不過，土地法既是一種特別法，其條文在適用上的效力，自較民法為先。所以民法債編，關於耕地租賃的規定僅處於後備法的地位。此外，尚有一事，應先說明，即土地法雖然在農地一章，為耕地租用的規定，但土地法施行法卻擴大這種規定的範圍，把多少關於耕地租用的條文，準用到永佃權方面，因此牠不僅是屬於債權方面的使用，並且是兼有物權方面的使用了。施行法第四十二條的規定是：「土地法第一百七十一條，第一百七十三條，第一百七十五條，第一百七十七條至第一百七十九條，第一百八十六條及第一百八十七條之規定，於永佃權準用之。」其實在民法第八百四十二條第二項已經明明說道：「永佃權之設

施行法第 四二條

定，定有期限者，視為租賃，適用關於租賃之規定；那麼，永佃權和耕作地租賃除一為物權一為債權的性質顯有差異外，實質上相同的地方很多，既許適用關於租賃的規定，在這裏更設定許其準用關於耕地租用的若干條文，當然沒有什麼不可。至於依耕地租用方面的條文效力，優於民法債編的條文效力之同一見解，當永佃權準用耕地租用方面的條文時，民法物權編第四章關於永佃權的條文，在適用上當然也是居於後備的地位。

（甲）耕地租用中的自為耕作問題 耕者有其田這句話，含有兩個意思，第一是耕者要在實際上有可耕的田，第二是田的供給耕作使用是要供給於自為耕作的人。所以在不定期限租用耕地的契約中，出租人收回自耕的時候，便可終止契約（土地法第一百八十條參照），即在定有期限租用耕地的契約中，於契約屆滿的時候，也必須出租人收回自耕，纔可拒絕承租人的繼續耕作（土地法第一百七十二條參照）。雖然法律對於佃農應予特殊保護，但是地主要收回土地自為耕作時，他既是實際上的「耕者」，自然就要使其「有其田」，而許其收回所出租的土地了。即就佃農方面說，也須以「自為

第一七一條

耕作』爲耕地租用的唯一目的，此在土地法第一百七十一條第一項內設有明文，即以自爲耕作爲目的，約定支付地租使用他人之農地者，爲耕地租用。又爲維持承租人的自爲耕作起見，民法第四百四十三條第一項雖許承租人經出租人承諾，得將租賃物轉租於他人，而土地法第一百七十四條卻規定：「承租人縱經出租人承諾，仍不得將耕地全部或一部轉租於他人」。這種限制爲的是要防止承租人不爲耕作，而將耕地轉租他人以從中取利。

第一七四條

施行法第十三條

上面所說的『自耕』，究竟指的什麼情形呢？依土地法施行法第十三條的規定：「土地法所稱自耕，係指自任耕作或爲維持一家生活直接經營耕作而言」；這種規定是根據社會實際情形，把自耕的範圍放得很寬。

施行法第四二條

至於永佃權因準用土地法第一百七十一條的規定，就算是支付佃租永久在他人土地上自爲耕作或牧畜之權，雖不適用土地法第一百七十四條關於禁止轉租的規定，但依民法第八百四十五條的規定其土地還是不能夠再行出租於他人的，和土地法上

保護自爲耕作農人的精神仍屬一致。

(乙)耕地租用中的租用契約問題 租用契約的一般規定見於民法，可分爲定有期限和不定期限兩種，定有期限的最長不得過二十年，不定期限的得隨時終止其契約。土地法對這兩種契約卻各有特別規定：

(一)定有期限的租用契約 依民法第四百五十一條的規定：「租賃期限屆滿後，承租人仍爲租賃物之使用收益，而出租人不卽表示反對之意思者，視爲以不定期限繼續契約」；可見契約能不能繼續，完全是以出租人有沒有反對的意思來決定。土地法卻不採用這樣的辦法，在第一百七十二條上說：「依定期限之契約，租用耕地者，於契約屆滿時，除出租人收回自耕外，如承租人繼續耕作，視爲不定期限繼續契約」。是出租人除了承租人不繼續耕作，或收回自耕的情形以外都是不能反對契約的繼續的。不過在

土地法施行法第四十條上另有補充的條文，就是地租積欠達二年的總額時，也可以不再繼續其契約。

(二)不定期限的租用契約 依民法第四百五十條第二項的規定「租賃……未定期限者，各當事人得隨時終止契約，但有利於承租人之習慣者，從其習慣」；土地法爲實現耕者有其田的目的，並使農民不至於失卻其田地起見，特在第一百八十條內規定，

不定期限租用耕地的契約，僅得依下述七款情形之一終止之。(1)「承租人死亡而無繼承人時」，這是契約一方的主體絕不存在，自然可以終止契約；(2)「承租人拋棄其耕作權利時」，這是說承租人既自願拋棄權利，自然可以終止契約；不過依土地法第一百八十一條的規定，承租人要自動解約，應於三個月前向出租人爲解約意思的表示，至於法律對於承租人的保護，不是保護其人，而是保護其使用權利，倘承租人非因不可抗

力（如水旱蟲雹爲災）繼續一年不爲耕作，那就應依土地法第一百八十二條的規定，視爲拋棄耕作權利，出租人當然可以根據土地法第一八〇條第二款終止租用契約。(3)「出租人收回自耕時」，這在前面已經說過，無非因出租人收回自耕，是以地主而兼佃農地位，自然應該比承租人有優先耕作的權利；不過爲保護承租人的利益起見，免得他

第一八三條

驟然失去生活的根據，土地法第一百八十三條便又規定「出租人應於一年以前通知承租人」；(4)「耕地依法變更其使用時」，例如第一百四十六條規定，國民政府認為有較大利益或較重要的使用時候，可以令地政機關把使用地的編列變更，像原為耕地而因城市的擴大，改編為市地，此時耕地租用契約自然可以終止；(5)「違反民法第四百三十二條及第四百六十二條第二項之規定時」，這是指承租人違反善良管理人之注意的義務，以致土地受有損害；和出租時耕作地附有農具等等附屬物，因可以歸責於承租人的事由而滅失而言；這種損害和滅失依法都應由承租人負擔賠償責任，如不履行這種責任，為保全出租人的利益起見，當然應許其終止契約；不過，在未終止契約以前，應使承租人有相當時間的準備，所以第一百八十三條更規定，出租人應於一年以前通知承租人；(6)「違反第一百七十四條之規定時」，土地法第一七四條是禁止承租人把耕地全部或一部轉租於他人，如果違反了這種規定便可由出租人立即終止其契約；(7)「地租積欠達二年之總額時」，這是不問拖欠時間的長短，拖欠次數的多少，只要

第一八三條

積合起來的數目，達到二年的總額，便可終止其契約；因為在土地法上把地租的數目既已減得很低，而承租人仍然要積欠地租，達二年的總額，從公平的原則上說，當然就不應該再繼續保護承租人的租用權利了。

(丙)耕地租用中的地租限制問題 地租是一種不勞而獲的收益，從土地理論上說，是應當不許私人享受的。所以從事耕作的人對於這種因施用資本勞力所得的收穫，除劃歸公家的一部分外，理應歸其完全享受。不過，我國對於平均地權政策的實施是採取漸進主義，因此不能不承認地租私有制度的存在；但為防止出租人過度榨取起見，土地法上設有一定限制，茲分別說明於下：

(一)從地租數額上說 我國各省地租數額，並不一致，有的租主七而租戶三，有的租主六而租戶四，最普通的在南方多為租主租戶各半，在北方多為租主三而租戶七。土地法則以租額百分之五十作基礎，並依國民黨代表大會所主張的「二五減租辦法」，定了一個相當標準。在第一百七十七條第一項規定：「地租，不得超過耕地正產物收穫

第一七七條

總額千分之三百七十五，約定地租超過千分之三百七十五者，應減為千分之三百七十五；不及千分之三百七十五者依其約定。惟須注意的，即其計算是用耕地正產物收穫總額為標準，副產物不在其內。不過耕地出租人如若把耕畜，種籽，肥料或其他生產工具供給承租人的時候，依土地法施行法第三十八條的規定，許其在地租收取以外，並得約定相當報酬。

施行法第
三十八條

(二)從地租收取上說 地租數額既依耕地正產物收穫總額，收取千分之三百七十五，那麼，在收穫以前，正產物收穫總額還沒確定，地租的實收數目自難算出；所以第一百七十七條第二項就禁止出租人預收地租。又為租賃擔保的押租，在房屋租賃方面雖可容許，在耕地租賃方面因承租人多為土著，不能潛逃，而且為保護佃農，更不應存此舊習；所以在同項內並禁止出租人收取押租。至於地租要是以現金收支的時候，依施行法第三十九條的規定，應按支付時市價折算收取。

施行法第
三十九條

(三)從地租繳納上說 按照民法上的原則，債務人本來沒有一部清償的權利，然

第一七九條

而土地法上爲體恤承租人的困難起見，特許其得以分期付款。在土地法第一百七十九條上說：「承租人不能按期支付應交地租之全部，而先以一部支付時，出租人不得拒絕收受……」。其實，承租人積欠地租達了二年的總額時，出租人就可撤租，法律對於欠租原有一定辦法，出租人對於一部租金的支付，確是沒有拒絕收受的理由。又我國各地佃戶常有於第一年欠租而在第二年付租時援例短欠而成爲減租的習慣，所以本法特以明文規定：「……承租人亦不得因其收受而推定爲減租之承諾」（前條後半），使出租人不至因收受地租的一部而受到其他部分的損失。

第一七八條

（四）從地租抵除上說 依民法第四百二十七條：「就租賃物應納之一切稅捐，由出租人負擔」，耕地之地價稅的負擔也應該如此。不過地政機關爲辦事便利起見，往往使承租人代爲繳納；依土地法第一百七十八條的規定，自「應於地租內扣除之」。至於習慣上，出租人約定承租人負擔地稅，另外又收取通常數額的地租，當然於法不合。

在永佃權方面，因準用有關條文的結果，佃租的數額也是耕地正產物收穫總額千

施行法第
四二條

分之三百七十五；並得分期支付佃租，而永佃權人所代付的地價稅也可以由佃租內扣除，凡此都和耕地租用的情形相同。

(丁)耕地租用中的優先權利問題 定有期限的租用契約，其期限屆滿時，出租人對於承租人有收回土地自耕的優先權，這在第一百七十二條的規定內可以看出；但承租人因租用耕地而享有的優先權，卻不止此，茲分述於下：

第一七三
條

(一)優先承買權 民法第四百二十五條，為保護承租人起見，規定：「出租人於租賃物交付後，縱將其所有權讓與第三人，其租賃契約對於受讓人仍繼續存在」；但土地法上為保障承租人自耕的利益，並使自耕者確有其田，便更進一步，在第一百七十三條上規定：「出租人出賣耕地時，承租人依同樣條件，有優先承買之權」。因為買賣條件既然相同，賣給別人，倒不如賣給承租人，較為便利。至於永佃權，永佃權人也得享有這種優先承買權。

施行法第
四二條

施行法第
三六條

(二)優先承典權 除承買的優先權外，土地法施行法於第三十六條，又設一補充

施行法第
三十七條

的規定，即：「出租人出典土地時，原承耕人依同樣條件有承典之優先權」。永佃權人有沒有這種優先權利，施行法第四十二條上雖無準用的明文，但在解釋上也是應當有的。惟無論為優先承典權或承買權，其行使總應有一定的期限，逾此期限便歸消滅，在施行法第三十七條上就有這種規定：「土地法第一百七十三條之優先承買權及本法前條之承典優先權，承租人於接到出租人通知後，為拒絕之表示，或於十日內不為表示者，其優先權消滅」。

第一八四
條

(三)優先承租權 為防止出租人用自耕的名義收回土地，另換租戶，致原承租人遭受損害起見，土地法又給予原承租人一種優先承租的權利，在第一百八十四條上規定：「收回自耕之耕地再出租時，原承租人有優先承租之權；自收回自耕之日起未滿一年而再出租時，原承租人得以原租用條件承租」。依此規定，要是已滿一年而再出租的時候，原承租人即須依出租於他人的同一條件，為優先權的主張。施行法第三十七條關於優先權的消滅規定，似乎在這裏也可準用。

條第一七五 (戊)耕地租用中的耕地徵收問題 各種優先權的規定，是要使承租人做到耕者有其田的地步；依土地法第一百七十五條「本法施行後同一承租人繼續耕作十年以上之耕地，其出租人爲不在地主時，承租人得依法請求徵收其耕地」的規定，也是具有

這個目的。所謂不在地主，就是土地法第三百二十九條所說的土地所有權人和其家屬離開其土地所在地的市縣繼續滿了三年等等的情形，在土地稅編內再行詳細說明。這裏所規定徵收租地的請求權，必須在土地法施行後，同一承租人繼續耕作十年以上的，纔可行使。至於永佃權方面的耕地徵收也是準用這種規定的。

施行法第四二條 (己)耕地租用中的農品保護問題 農業生產的發展，一方面固要耕者能有其田，一方面還得耕作繼續進行，不使中斷方可。農民無故不爲耕作者，依第一百八十二條的規定，視爲拋棄耕作權利，出租人便可解除契約，這是對承租人不耕作的取締。至於出租人在租約繼續期間中，如有妨害承租人的耕作，或影響其耕作能力，也是受取締的。所以土地法第一百八十五條就規定：「出租人對於承租人耕作上必需之農具，牲畜，肥料

及其農產物，不得行使民法第四百四十五條規定之留置權」。所謂民法第四百四十五條的規定是指：「不動產之出租人，就租賃契約所生之債權，對於承租人之物置於該不動產者，有留置權；但禁止扣押之物，不在此限」。依土地法上述的規定，出租人是不能實行這種留置權的，因此承租人耕作上必需的農具等等，在解釋上便就構成「禁止扣押之物」的性質了。

（庚）耕地租用中的耕地改良問題 耕地改良對於農民生產的發展，更是一種積極的有效辦法。依土地法第一百七十六條第一項的規定：「於保持耕地原有性質及效能外，以增加勞力資本之結果，致增加耕地生產力或耕作便利者，為耕地特別改良」；例如需費較大的土質改良，掘鑿灌溉用井，興築灌溉排水道，或建造堰壩堤坑等等都是。在耕地租用中，這種改良工作當然由承租人來做較為方便，不過耕地究竟不是承租人所有，要一律由承租人負擔這種費用，反失其平；因而同條第二項就規定「前項特別改良，承租人得自由為之，但特別改良費之數額，應即通知出租人」；所以「應即通知」就是以

爲將來承租人取還這種費用的根據。民法第四百三十一條雖有類似的規定：「承租人就租賃物支出有益費用，因而增加該物之價值者，如出租人知其情事而不爲反對之表示，於租賃關係終止時，應償還其費用；但以現存之增價額爲限。」據此，如果出租人有反對的意思表示，其費用就應歸承租人負擔。在土地法卻認爲耕地特別改良是在增加土地生產力，和國富問題極有關係，不管出租人的意思怎樣，絕對地獎勵承租人自由爲之，而且出租人將來必須補償這種費用。

但在什麼時候纔可請求補償呢？按租約存在期間，出租人並未能實際地享受承租人特別改良的利益，承租人當然不能請求補償，所以唯有在契約終止的時候纔可以請求了。然而契約終止的原因非止一端，像在承租人死亡而又沒有繼承人的情形中，行使請償權的主體已歸消滅，當然沒有補償的可言。又如在耕地依法變更其使用的情形中，耕地的效能因變用途喪失，出租人對於耕地特別改良，不能繼續享受其利益，也就不能爲這項費用的負擔。又如在地租積欠達二年的總額的情形中，承租人已對出租人負

第一八六條

有債額，自不應再行使這種請求權，並且在事實上，特別改良費用的數額也不必就超過了欠租的總額而非求其補償不可的。所以契約終止的情形，必須由於承租人拋棄其耕作權利，出租人收回自耕，或承租人違反民法第四百三十二條和第四百六十二條第二項的規定或違反土地法第一百七十四條的規定而致解約的時候（土地法第一百八十六條），承租人纔可以向出租人要求償還所支出的耕地特別改良費。不過這種要求，須以於改良時曾經向出租人通知過的數額為限，並且須以出租人所能獲得的利益為標準。因為，倘使沒有依第一百七十六條第二項的規定，預先把特別改良費的數額通知出租人，而於解約的時候纔行提出，雙方一定是要發生爭執的，又如並不以出租人所能獲得的利益為標準，是使出租人於未能繼續享受其利益的部分，也負擔費用，這當然是不公平的。

依上所述，補償金額既以未失效能部分的價值（即出租人所能獲得的利益）為限，這種計算卻非容易，承租人和出租人，每易從自己單方的利益打算，發生種種爭執，因

第一八七條 此土地法便預先規定了一種解決的辦法。就是在第一百八十七條所說的「前條償還

金額，當事人不能協議，或協議不成立時，得請求地方法定調解委員會調解之。不服前項之調解者，得請求主管地政機關決定之，其決定為最終之決定」。假如地方法定調解委員會沒有設立的時候，依土地法施行法第四十一條的規定：「得由主管地政機關指定地方公正人士調解之」。

施行法第四一條

至於永佃權方面，永佃權人倘因為耕地特別改良而支出一種費用，在終止契約的時候，也可準用耕地租用裏的規定，向土地所有權人求償；遇有關於補償金額發生爭執時，也可依上述規定請求調解。

施行法第四二條

二 荒地使用

國家整理土地的目的，一面在使地盡其用，一面則使耕者有其田。從耕地租用的使用上，對於自為耕作的承租人予以保護，固然是一種辦法；但是讓公有或私有的荒地開

置不用，還是不能完全達到整理土地的最後目的。我國邊遠區域面積廣大，移民墾荒實爲當務之急，對於這種公有荒地自應有一種確定的辦法。就以往各朝代的墾務來說，例如魏晉南北朝以迄於唐，曾把荒廢田土，用「均田」「班田」的方法使民耕種，宋時並把所謂「官田」招收佃戶；但是他們的目的，都不外在於增加稅收，或竟自居大地主的地位以從事榨取耕者的汗血，這種辦法萬萬不可做效。所以現在土地法上的荒地使用把目的放在地盡其用和耕者有其田上面，茲說明於后：

(甲)公有荒地領墾的通則 公有荒地是指着未經人民依法取得所有權的荒地，或私有土地所有權已經消滅的荒地而言。這種荒地除經政府保留或指定爲他種使用外，凡是能够適合耕作使用的，就應招人領墾，俾免棄置不用。

第一八八條
(一)墾荒區域的編定 土地法第一百八十八條說：「公有土地之荒地，適合耕作使用者，除經政府保留或指爲他種使用外，應由地政機關於一定期間內勘測完竣，分割地段，編爲墾荒區，並規定道路溝渠及其他耕作必需之公共用地；墾荒區應預備相當面

積之宅地，分配於承墾人。依此規定，領墾的第一層程序是要於查勘測量後分割地段以編定墾荒區。這種墾荒區並不是把所有的公有土地的荒地盡行編入，第一，必須能夠適合耕作的使用；第二，必須政府未曾予以保留或指定為他種的使用。經政府保留為軍事設備用地（例如建築礮臺，設飛機場）；或指定為發展實業用地（例如設置模範農場，建築工場），縱然屬於可耕的荒地也不能編入墾荒區域之內。在編定時，並應規定道路溝渠以及其他耕作上所需要的公共用地，同時在墾荒區內還要劃定承墾人的住宅用地預備招墾後分配於承墾人，務使墾戶生活住居方面都可以得到種種的便利。

（二）荒地領墾的類別 墾荒區編定以後，第二層程序便是招人領墾。依土地法的規定，領墾計有兩種方法，一種是承墾，一種是代墾。

第一八九條 依一百八十九條和第一百九十條等等的規定，是由地方政府把墾荒區內的地段，定期向自為耕作的中華民國人民招墾。為什麼不由地政機關而由地方政府定期招墾呢？因為編定墾荒區，以及地段宅地分割預留種種事務，是地政機關的職掌，

自應歸其處理，惟招人領墾卻屬於普通行政的範圍，所以就規定應由地方政府辦理。爲什麼承墾要以自爲耕作的中華民國人民爲限呢？因爲墾荒是開發國家富源的一種，對於墾民是設有種種優遇條件的，我國人口既多，以之墾拓，綽有餘裕，當然不准外國人民享有這種權利；況且礦業法等都有同樣的規定，原是一貫的國策，並非特例。至於要限定自爲耕作一層，一方面不外維持耕者有其田的原則，免得資本家從中漁利；一方面卻因在特種情形下還有另外一種代墾的辦法，這裏便不能以自爲耕作的人爲限了。總而言之，承墾祇是一種小規模的辦法，不是荒地的面積較爲狹小，就是牠的位置是在人煙較稠的區域內；由自爲耕作的承墾人直接向地方政府領墾，事簡易辦，和代墾的情形全然不同。

第一九九條

(2) 代墾 依第一百九十九條第一項的規定，「荒地須有大規模之組織，始能開墾者，地政機關應僅准代墾人承領」；對於這種特別辦法，雖然有人表示懷疑謂領地人既不自爲耕作，而將所領地轉爲分配給農民，並向農民收回代墾的價金，未免給資本家

以從中漁利剝削農民的機會；但這種顧慮卻不能搖動代墾制度的基礎，因為像我國西部各地，荒野千里，人口稀少，這些地帶的開墾都是大規模的性質，沒有相當資本絕不能辦，要由國庫負擔這筆開支，既非力所能及；要組織特種農業信用機關也是不容易的事，所以惟有採用代墾的辦法，允許有資本的人承領從事招戶開墾。在開墾期間，代墾人對其所投資本可以取得相當收益，而墾竣以後，農民便享有完全的耕作權，和承墾情形的結果完全相等。況且，既准有資本的人存在，讓他們把資本投在墾荒方面以爲國富的開發，總比投在純爲個人收益的用途上，要好得多，所以我們似乎不必再對代墾的辦法表示懷疑！

(乙)公有荒地的承墾辦法 承墾的意義已在上面說過了，茲將其辦法的詳細情形分別說明於下：

(一)承墾的主體 凡屬自爲耕作的中華民國人民，都可承墾公有的荒地；這並不以自然人爲限，就是法人也在其內。依第一百九十一條的規定，承墾人分農戶和農業合

作社兩種，各有其相當的限制。所謂農戶是指自然人，且指有家屬在十口以下而自爲耕作的農民而言。要是家屬不止十口，則不妨再分析爲兩戶，另行請領，這無非是在於維持適合農民生活的小家庭制度之存在。農業合作社就是法人，指三個以上農戶共同經營農業的組合而言。因爲較大規模的墾事經營，極需要各農戶彼此合作，所以也就許其得爲承墾的主體。

(二)承墾的客體 承墾既非最大規模的開墾，則各種承墾人的承墾地面積，便不得不有相當的限制。承墾人倘係農戶，因其主要目的祇在維持全家生活，所以一農戶的承墾地只能限於一個單位。多了，就恐怕非其力所能及。什麼叫做一個單位呢？這是指以其收穫足供十口的農戶生活，或者以其可能自耕的限度爲標準時所定承墾地的最少面積而言（土地法第一百九十三條）。這種單位面積的限度，依施行法第四十三條的規定：「應由主管地政機關擬定，呈由中央地政機關核定之」。承墾人倘係由三個以上農戶組合而成的農業合作社，則依第一百九十四條的規定，其面積總額當然要以

第一九三
施行法第
四三條

第一九四
條

每一社員承墾一個單位計算；譬如說，有九個社員，其面積便是九個農戶承墾地單位面積的總和。同時，因為農業合作社的生產力比較農戶的生產力大而且在工作方面也很經濟，如果合作社的社員或有增加，則在總面積以外，應該許其得為承領準備地的請求，不過，準備地的面積仍應作總面積為比例，不得超過二與一之比，以示限制。例如總面積為四個單位，其準備地以兩個單位為限。

第一九二條

(三)承墾的核准 承墾人的請領荒地，依第一百九十二條第一項的規定，應具呈承領書，經過主管地政機關的核准。此項承領書由農戶提出時，依同條第二項的規定，應記載下列六種事項：第一，「承墾人姓名，住所，籍貫及年齡」，這是一般呈請書的通例，且為當然應有的記載；第二，「承墾人前五年內之職業」，這是要備查承墾人過去的情形，看他是否以流浪為生，決定他有沒有耕作的能力；第三，「承墾人家屬人口，年齡及其職業」這是看他是不是家屬在十口以下的農民，以決定其有否承墾的資格；第四，「承墾荒地之坐落境界及面積」，這是表明承墾的標的物何在，以為承墾權的基礎；第五，「經

營農業之主要種類」，這是對使用土地的目的預爲決定，以供發展農業的參考，如和地方的需要不合，還可令其改正；第六，「墾竣年限之擬定」，這是讓承墾人自行擬定時間上的限制，以供地政機關的參考，惟實際上的墾竣年限，大多是由地政機關加以核定的。至於由農業合作社所提出的承墾書，則除準用上述的記載格式外，依同條第三項的規定，「應並記載其社名，社員名額及其組織」。記載社名，是爲明瞭合作社的稱謂和性質；記載社員名額，是爲承墾地總面積計算的根據；記載組織，是爲洞悉合作社內部的情形，看他有沒有穩健的基礎和相當的能力。承領書提出以後，依同條第四項的規定，地政機關要是核准了承領的請求，應即發給承墾證書；承墾人取得證書以後纔算取得承墾權。

條第一九五

(四)承墾的期限 承墾人既取得了承墾權，即應開始墾荒工作。土地法第一百九十五條對此設有規定，即「承墾人應自受領承墾證書之日起，一年內爲開墾工作之實施……」，如果承墾人並不依期開墾，那末不是沒有開墾誠意就是力不勝任，依同法第二百零九條的規定，地政機關就可以撤銷其承墾證書，歸他人請領。

條二〇九

至於墾竣的年限，因荒地的土質不同，開墾的難易自有差別；而氣候寒暖，交通艱便，對工作的效率也有影響；當然不能像實施開墾工作那樣定出了一個明確的期限。所以在承領書內，要有墾竣年限的擬定，僅是供作地政機關一個參考，由其斟酌實際情形分別加以核定（第一百九十五條後半）。但墾竣的年限既經地政機關分別核定，那末，承墾人就應該絕對地遵守，倘如逾期仍未墾竣，其承墾證書仍要受撤銷的處分。但亦不無例外，即在核准年限內，係由不可抗力之關係而沒有墾竣者，依施行法第四十八條的規定，主管地政機關得因承墾人的請求，酌量予以展限。這和在市地方面，對於因不可抗力而沒有依限建築，特許使用人爲展限的請求，是具有同一意義的。

施行法第
四八條

第一九六
條

（五）承墾的結果 依土地法第一百九十六條和第一百九十七條的規定，承墾人自墾竣之日起，無償取得其土地耕作權；這種土地耕作權視爲物權，除本法另有規定外，準用民法關於永佃權各條的規定。我國以前國有荒地的承墾辦法，承墾人於墾竣後是隨同取得土地所有權的，而土地法卻祇予以土地的耕作權。這是因爲中華民國領域內

的土地，屬於中華民國國民全體，其經人民依法取得所有權的，纔爲私有土地，承墾地原爲國家公有土地，不能因其承墾便授與所有權，把私有制度推廣維持起來。況且把土地所有權交給承墾人，國家在監督統制方面就要感到不便，而兼併壟斷的風氣必至難於制止。承墾人既然依法無償取得承墾地的耕作權，並經法律明定視爲物權，在使用收益方面和所有權並沒有什麼重大的差別，不過僅在處分方面受有限制罷了，那麼，爲什麼不把牠直接作爲物權，反說「視爲物權」呢？原來，這種耕作權和永佃權頗相類似，也是有永久的性質，所不同的，一個是由行政處分所設定的，耕作權利人的對方是國家，一個是出自民法物權編所規定的，權利人的對方是私人。民法上既有永佃權的規定，便可準用其條文而不必認爲一種獨立的物權。譬如說，依永佃權方面的規定（民法第八百四十二條至第八百五十二條），永佃權人雖得將其權利讓與他人，卻不能把土地出租給別人，要是出租的話，土地所有人就可撤佃。永佃權人因不可抗力，以致收益減少或全無收益時，雖可請求減少或免除佃租，但積欠地租達到二年的總額，土地所有權人也得撤

條第一九七 佃。永佃權消滅時，永佃權人雖得於回復土地原狀的條件下，取回其工作物或竹木；但土地所有人用時價購買這些東西時，永佃權人也不能拒絕。這些關於永佃權的規定，除了土地法有特別的規定應受其限制以外，都是可以準用於這裏所說的耕作權的。

條第一九八 承墾人因承墾的結果，取得了承墾地的耕作權，這是權利方面的享有，但同時不能不有義務方面的負擔。依土地法第一百九十八條第一項的規定：「已取得耕作權之地，應繳納地租，其租額以不超過該土地正產物收穫總額百分之十五爲限」；這比私人間的耕地租用，地租要納到千分之三百七十五，是輕得多了。不特租額輕低，並且因爲恐怕初墾竣的土地，生產力尙未充分發達，在同條第二項更設規定：「前項地租，自取得耕作權之日起，免納五年」，這種辦法當然是補償承墾人在開墾時所犧牲的資本和勞力而設的。

(丙)公有荒地的代墾辦法 承墾權是由地方政府定期招墾，由承墾人具呈承領，書直接向地政機關取得的；代墾卻是由代墾人向地政機關承領荒地然後再分配於農

人。所以從事墾種的人在代墾期間內和地政機關沒有什麼直接關係，地政機關祇認代墾人的承領事實。茲將詳細情形，分析說明於下：

（一）代墾的主體 就代墾整個的關係說，代墾有兩個主體。一個是直接的主體即代墾人。土地法第一百九十九條給他下了一個解釋，即：「承領之荒地墾竣後，分配於農人而收回墾價者，為代墾人」。這就是說，由代墾人向地政機關取得代墾證書後，分配於其所招致的農人使其實施墾作，而由農人依照契約支付代墾的價金（墾價）於代墾人；等到荒地墾竣以後，農人便取得與承墾人相同的地位，代墾人除墾價的關係外（第二百零六條第二項參照），對於土地並無何等權利可言。土地法第二百零六條上說：「代墾人不得享有其代墾土地的耕作權」，這完全是為防止資本家利用代墾制度以壟斷土地而設的規定。至於代墾人是自然人或法人，都不成問題，惟沒有中華民國國籍的，似乎也不應有為代墾人的資格。承墾人以外，還有一個是間接的主體即代墾人所招致的農人。這種農人在開墾期間，和地政機關雖沒有直接關係，但是實際從事墾作的卻是他，墾

第二百零六條

第二百零六條

第二〇四條

竣後取得耕作權的也是他，所以在代墾方面，就不失為間接的主體。他和代墾人的法律關係，依第二百零四條的規定，是以契約為根據的，在契約上面應訂明農人分配地段的面積，墾價支付的方法和年限。不過為保護農人的生計和防止代墾人的藉端勒索起見，契約上所訂明的支付方法和年限仍不得超出法定範圍。所謂法定範圍，就是指土地法第二百零五條所規定的：「墾價分期支付，其年限不得少於十年，並應於收穫後為之」而言。又依本法第二百零一條第五第六兩款的規定，這種契約是應於代墾人請領荒地以前訂定的，並須將其內容分別記載於承領書以內，以備地政機關的審核，所以絕對不應於地政機關核准以後再行約定。

(二)代墾的客體 代墾制度既由於荒地須有大規模的組織，始能開墾而設，在代墾中的墾地面積上自不應像對於承墾情形中的墾地那樣受着限制。土地法對此未設有明文，一切惟有由地政機關斟酌代墾人的經濟能力和農人招致的數目等等情形加以決定了。

第二〇六條

(三)代墾的核准 代墾人請領荒地時，也應具呈承領書，經過了地政機關的核准，然後取得代墾證書。在承領書中應行記載的事項，依第二百零六條所列舉的，共有下述六種：第一，「代墾人之姓名或名稱及其住所」，這是標明直接主體是誰，如為自然人當記載其姓名，如為法人當記載其名稱；第二，「開墾資本之準備」，這是因為代墾是利用代墾人資本的一種辦法，自須記載明白；第三，「承墾地之坐落，境界及其面積」，這是代墾土地的標示，使地政機關可以知悉其所欲承領的目標何在；第四，「開墾工程計劃及工程費之預算」，這是預備使地政機關審核代墾人有沒有開墾的計劃和經營的能力；第五，「農人名額及墾竣地分配方法」，這是為保障農民將來的利益，所以在領墾的時候，就要由代墾人預先記載出來；第六，「支付墾價方法及年限」，這是要知道代墾人和農民的約定，有沒有違反法定的限制。

第二〇二條

代墾人取得地政機關的核准以後，因為他們是另行招致農人從事開墾，並且所領土地面積較大，所以不能不有相當的保證。依土地法第二百零二條的規定，代墾人是要

在代墾證書發給以前，向地政機關繳納保證金，至其金額則以不超過其承墾地內的估定價值爲限。此項保證金的繳納，並非以增加地政機關的收入爲目的，所以於承墾地墾竣以後，仍應發還於代墾人。

條第二〇三

(四)代墾的期限 代墾人實施開墾的期限，依土地法第二百零三條的規定準用

第一百九十五條的規定，這就是說，代墾人從受領代墾證書這天起，應在一年內實施開墾工作；要是逾限，依第二百零四條的規定，不特撤銷其代墾證書，並且還要沒收其保證金。

條第二一〇

至於墾竣年限，第二百零三條既未明示準用第一百九十五條的規定，而承領書也沒限定記載「墾竣年限之擬定」，可見土地法對這一點並未設一確定的限制。這是因爲代墾辦法爲大規模的墾荒工作，墾竣期限不易預定，惟有按照實際情形加以決定，如果有什麼糾紛，自可交由土地裁判所依法加以處理了。

(五)代墾的結果 代墾土地在墾竣以後，應行分配於農人，由其取得土地耕作權。這種耕作權視爲物權。除土地法設有規定外準用民法關於永佃權各條的規定；這種土

第二〇六條

地也應該受免租五年的優待，此後向國家繳納時其租額也以不超過該土地正產物收穫總額百分之十五爲限。所以土地法第二百零六條第一項就明白規定：「農人分配墾竣地後，免租年限及耕作權之取得，準用第一百九十六條至第一百九十八條之規定。」

不過，農人對於代墾人依契約應支付的墾價，依法是可以分期支付的，且其年限不得少於十年；土地法爲保障代墾人的應有利益，和便利農人的清償債務起見，在第二百零六條第二項更規定：「墾竣地在墾價未清付前，爲供墾價之擔保，得設定抵押權。」其實這並不是一種特例，民法第八百八十二條已承認永佃權得爲抵押權的標的物，那麼，有永佃權性質的耕作權，當然也是可以同樣辦理了。至於墾竣地的墾價業已全部清付以後，依第二百零七條的規定：「其代墾地區內之公共用地及其他公共用物，爲該代墾地區內之全體農人所共有。」所謂公共用地就是在聲請代墾時候所預爲保留，以供農人公共使用的地段，所謂公共用物就是代墾人在開墾期間，爲應公共需要所設置的物件，所謂爲代墾地區內之全體農人所共有，就是說，由代墾人的私有，一變而成全體農人

第二〇七條

所共有的意思。

(丁)私有荒地的依限墾耕 爲達到「地盡其用」的目的，公有的荒地固須採用招墾或代墾的方法，就是私有的荒地，也不能讓牠廢置不用，而有限制其在一定期限內墾耕的必要。土地法第二百零八條便是專爲這種理由而設：「編爲農地之私有荒地，應

由主管地政機關限令其所有權人，於一定期間內開墾或耕作，逾期而不爲開墾或耕作，得由需用土地人依法呈請徵收之。」但是逾限的原因由於不可抗力時，則主管地政機關得因所有權人的聲請，酌予展限（施行法第四十八條參照）。

施行法第
四八條

第四章 重劃

在一定區域內的土地，因各地段的面積狹小奇零，或形式不整，以致不合建築或耕作的經濟使用，便可根據土地重劃的原則，爲交換，分合並地形改良，施行整理的工作。這種原則，土地法把牠規定在總則裏，本書因敘述的便利，已經把牠連同重劃的情形，方法有關的條文，移在第一編裏說明了！本章所述，只以土地使用編第四章關於土地重劃程序其他的事情，和土地法施行法各種補充的規定爲限。

一 土地重劃的各種限制

土地重劃雖爲整理土地的一個有效的辦法，可是實施起來，一定是要影響到別方面的；所以重劃時，還得受種種的限制。茲擇要說明於下：

(甲)從重劃地區的編成上說 倘土地僅有一段，面積過於狹小或其形式不整，不合於經濟的使用（土地法第一百五十一條參照），那就要利用徵收的程序辦理，而無須經過重劃的手續了。因為土地重劃必須在一區域內，多數地段都有這種情形，纔可由主管地政機關，就其全部為之，所以土地法第二百十三條第一項便規定：「應為重劃之土地須就其互相連接者，編成重劃地區」。不過在同條第二項另設有例外規定，即：「經政府指定為特別使用之地段，得不編入重劃地區」；這是因為既非普通用地，如果編入重劃地區，一定要妨礙到牠的特別使用。這裏和第一百八十八條裏所說的「政府」雖未標明為某級政府，似乎國民政府和省政府都在其內。

(乙)從重劃設計的核定上說 土地應否重劃須經地政機關的設計和決定；但是因重劃而受影響的，往往超出地政機關所能支配的範圍。例如市地重劃和市建築設計很有密切的關係；耕地重劃對於各種土地權利的變更或消滅，也都有直接或間接的影響；自然不能讓地政機關在重劃設計上獨自決定。所以土地法第二百十四條又規定：

第二三條

第二四條

「土地重劃由地政機關製定土地重劃計畫書，重劃地圖，並規定重劃地段之最小面積單位，呈請地方政府核定之」。

（丙）從重劃計畫的停止上說 地政機關在土地重劃計畫書並重劃地圖經過核定以後，依土地法第二百十七條的規定，「……應即通知各該所有權人，並於重劃地區公告之」。這在表面上無非為使各關係人，明瞭應行變更的各種情形，和應負擔何種義務；實際上卻同時含有一個「盤庚遷亳，詢告國人」的意思。因而，第二百十八條就接着

規定「自公告之日起，三十日內，有關係之土地所有權人半數以上，而其所占土地面積

除公有土地外，超過重劃地區總面積一半者表示反對時，地方政府應停止其重劃計畫」。這裏所說的「有關係之土地所有權人半數以上」，是拿重劃地區內土地所有權人的人數作標準，務使小地主有參加意見的機會；所說的「所占土地面積……超過重劃地區總面積一半」，是拿重劃地區內土地額數作標準，使大地主也有聲述利益的機會。所以少數人的反對，固然不能使地方政府停止地政機關的重劃計畫，就是多數人而

所占土地面積不够法定標準，也依樣不能夠表示反對。至於所說的「所占土地面積除公有土地外……」，是因為公有土地的所有權人就是國民全體，而地方政府便是代表之一；重劃計畫原為地方政府所核定，依法自不能於公告期間內自己表示反對自己，所以應把公有土地除外。

施行法第
四九條

上述對於重劃計畫表示反對，是一種消極的方法，使地方政府停止已經製定並核定的重劃計畫。在土地法施行法第四十九條，更有一種積極辦法的規定，即：「有關係之土地所有權人超過半數，而其所占土地面積除公有土地外，超過有關係土地總面積一半者」，也可協同請求為土地重劃，並由地政機關核准行之。惟應注意者，即關於此種重劃計畫等等，仍須經過地方政府的核定，纔可實施。此依土地法第二百十四條的規定自應作此解釋。

(丁)從重劃時間的開始上說 市地的重劃多因其土地不適合建築的使用，在沒有重劃以前，自無新為建築的事實；所以不論在什麼時候開始重劃，可沒有什麼關係。耕

第二二六條

地的重劃就不然了，因為辦理重劃的事情既非短期內所能告竣，而測勘土地踏毀青苗，直接使農民受有損害，間接就影響到民食問題，所以土地法第二百二十六條特以明文規定：「耕地之重劃不得於收穫前爲之」。

(戊)從重劃地段的保留上說，這特別在市地方面有此情形，因為現代的都市設計，除重視房屋的建築外，還得注意道路、公園、堤塘、溝渠和其他公共用地的設備，所以市地的重劃，實爲整理市容的頂好機會，自當於重劃時爲各種公共用地劃出相當的面積，使在重劃以後，城市能在物質方面合於現代化的條件。至於這種用地面積的標準，依土地法第二百二十條的規定，「……以不超過該區域內土地總面積百分之二十五爲限；其原有用地已超過百分之二十五者，得依其原有」。譬如說，一區域內土地總面積是二千畝，公共用地便不得超過五百畝。但如果原有用地達七百畝，那就以七百畝作爲公共用地。

第二二〇條

二 土地重劃的圖書文件

地政機關爲土地重劃時，依土地法第二百十四條的規定，應先製定土地重劃計畫書，重劃地圖等等，呈請地方政府核定；並依第二百十七條的規定，在這種圖書核定以後，應即進行通知和公告的程序，因而又有通知書公告文件等的發布。土地法施行法第五十條又規定：「……土地所有權人爲土地重劃之請求時，得附具土地法第二百一十四條所定之重劃計畫書，重劃地圖；或就第二百一十五條第五款至第八款事項，訂立章程，呈請主管地政機關一併核准之」；是一定的土地所有權人依施行法第四十九條的規定爲請求土地重劃，所訂立的章程也不失爲土地重劃方面文件的一種。這些圖書文件都須有法定的記載或標示事項，分別說明於下：

（甲）重劃計畫書 重劃計畫書的內容，和實施重劃極有關係，自應有詳細的記載，以爲地方政府核定的根據；依土地法第二百十五條所列舉的應行記載的事項，共有九條^{第二一五}

款：(1)「重劃地區總面積及其所在地」，這是土地重劃的標的物，自應首先記明，並要
看重劃地區的編製是否得當，對於政府指定的特別用地已否劃除，以供地方政府核定
時的參考；(2)「原有各地段之面積及其所有人姓名住所」，這是要表明各地段究竟
狹小奇零或不甚整齊到什麼地步，使重劃有所根據；(3)「各段土地及其建築物之價
值」，此為應重劃的土地和其定着物之經濟上的關係，事前自有予以注意的必要；(4)
「公園，道路，堤塘，溝渠及其他公共建築物之土地面積及狀況」，這是要看各種公共用
地的面積是不是過小，位置是不是適當，以為重劃時決定擴充的根據（第二百二十條
參照）；(5)「重劃各地段應分配之面積及前款之變更狀況」，這是注意重劃以後的
土地，是不是依法分配，公用地的廢置是不是超出原來的限度；(6)「施行重劃之工事
及其費用」，這是有關工作效率和公經濟的記載；(7)「前款費用之籌措及各段應擔
負費用之定額及其支付方法」，這是關於經費的來源，並看牠和第二百十九條的規定
有否相反；(8)「第十九條之補償金額及補償辦法」，這是記明重劃後的地段，比原地

段相差的面積，應由增加面積地段的所有權人，依土地法關於徵收補償的規定，補償於減少面積地段的所有權人（9）。「重劃完竣期限」，這是要使完竣期限事先確定，以免過事遷延，倘所記載的期限過長，地方政府自可依其核定職權，加以相當的縮短。

（乙）重劃地圖 重劃地區總面積，原有各地段的面積，公園，道路，堤塘，溝渠和其他公共建築物的土地面積，以及重劃後各地段應分配的面積等等，雖然在重劃計畫書內已經有了記載，但是面積的說明，如果要使人人一目了然，只有用地圖標示的一種方法，這和土地登記方面，有了登記簿，還得要有登記地圖是具着同一理由的。土地法第二十六條對此設有規定：「重劃地圖應分別標示各原有及重劃後地段面積，並公園，道路，堤塘，溝渠及其他公共建築物之位次」。

（丙）通知書及公告文件 因為這些文書是對重劃地區內土地所有權人或和這些土地有其他權利關係的人而發，土地法第二百十七條第二項上就說：「前項通知及公告應記載第二百一十五條第二款，第五款，第七款及第八款各事項」。所謂第二款是

第二十六條

第二十七條

指原有各地段的面積和其所有人姓名住所；第五款是指重劃各地段應分配的面積，和第四款的變更狀況；第七款是施行重劃費用的籌措及各地段應擔負費用的定額及其支付方法，第八款是關於土地法第十九條所規定的補償金額和補償辦法。

(丁)特定的土地所有權人訂立的章程 這是依施行法第四十九條的規定由特定的土地所有權人協同請求爲土地重劃時，所訂立的章程，應記載土地法第二百十五條第五款至第八款的事項。

三 土地重劃的地段分配

土地重劃以後，原有地段自必變更，在原則上雖應「將重劃地段，分配於原土地所有權人」（第十八條）；但是仍須有一種確定的辦法以爲適當分配的標準，茲依土地法的規定說明於下：

(甲)一般情形中的分配方法 根據重劃地段分配於原土地所有權人的原則，已

第三二條

重劃的土地就須依照原有地段的價值或面積而為相當的分配（第二百二十一條第一項）。所謂相當的分配，就是照原有地段的價值或面積比例分配的意思。譬如說原地段是二畝二十方，現在分配的，倘沒有別種情形，也就不能超出這個數額；如原地段的二畝二十方，值洋二千圓，現在分配的土地雖祇有一畝一十方，仍舊須使其所享有者達到二千圓的價值。又於分配時，在事實上或不能各就原有位次的地段分配；但為顧全原有權人的使用便利起見，自須把重劃後的「分段地段位次，在可能範圍內，依其原有位次」（同條第二項）。

（乙）耕地過狹中的分配方法 當地政機關制定計畫書和地圖時，應規定重劃地段的 smallest 面積單位，一併呈請地方政府核定。這種 smallest 面積單位依第一百四十七條第二項的規定，是不得再為分割的，務使能够合於土地經濟使用的目的。如果原有地段非備奇零不整，而且面積過於狹小，和 smallest 面積單位相差過遠，即不能以此單位再去分配；是原地段便要因重劃的結果而分配給別人了。不過這宗地段是耕地，而使用人又靠着

第三三條

牠以爲生活者，爲救濟小農的生計起見，便應該以適合使用的土地分配給他耕種，以免因爲經過了重劃的程序而使耕者反失去所有的田地（第二百二十三條參照）。

（丙）同主土地中的分配方法 同一所有權人的數宗地段，分散在重劃地區以內，如果使其化零爲整，自更適合於經濟使用的目的，所以應使其合併成爲一宗地段，以分配給原土地所有權人。不過倘有特殊情形，即在事實上不能合併（例如合併便要極端擾亂分配地段的原有位次是），或不必合併（例如每宗土地面積自成單位而各有其使用目的是），那就還是不予強制合併較爲適宜，土地法第二百二十四條內，祇說「得合併爲一宗土地」，而不說「應合併爲一宗土地」，就是這個意思。

第二百二十四條

四 土地重劃的經濟負擔

在本書第一編土地重劃一章內關於這個問題已經說過一個大概，現在再根據土地使用的編裏的規定，分別敘述於下：

第二一九條

(甲)關於重劃費的負擔 重劃費用是由地政機關籌措，而由土地重劃後享受改良利益的土地所有權人分攤負擔，其分攤額以重劃後的面積為計算標準（第二百十九條）。因為土地重劃前的地段面積於土地重劃後已不存在，當然不能依重劃前的面積使原所有權人負擔重劃費用更不能以其面積為計算標準，所以土地重劃以後只有使享受改良利益的人，按照重劃後的面積分攤重劃的費用。

第二二二條

(乙)關於補償金的負擔 依土地法第二百二十一條第一項的規定，已經重劃的土地，固然應依照原有地段價值或面積為相當的分配；但是彼此之間絕對不能沒有相差的數額；這就不能不由增加而積地段的所有權人，向減少面積地段的所有權人實行補償了。其補償辦法應適用關於徵收補償的規定，惟在第二百二十二條有一種特別補充的規定，就是「其差額以現金清償之」。又原有地段面積過小，而在重劃後又不能按照最小面積單位分配的時候，如果牠不是使用人靠此維持生活的耕地，則依土地法第二百二十三條的規定，就「應補償其地價」，而不必將土地分配給他，這種補償金當然

第二二三條

是應該歸增加面積地段的所有權人負擔的。然若增加面積地段的所有權人，係僅靠原來狹小地段爲生的小農，增加地段的面積並係由於政府的恩惠，則政府對於此項無力補償地價的人，便應予以補助。

(丙)關於賠償金的負擔 實施土地重劃，對於建築物所加的損壞，當然是不可避免的；這既不能責所有權人忍受這種損害，也不能認爲有其他關係人對此獲得特殊利益而使其負擔這種損害賠償，因此，對於此項損害祇有由地政機關給予相當賠償了（第二百二十五條參照）。所謂「相當」，其範圍如何，施行法上也沒有補充的明文，這大概是要按照建築物的損壞程度，和地政機關的財政狀況加以決定的。

第三三五條

五 土地重劃後的權利關係

土地因重劃而增減面積，更改形式，或變易位次；其原以該土地爲標的物的各種權利，是不是也應隨同發生影響，頗有研究的價值。土地法施行法對於這個問題，設有若干

補充的條文；現在依權利的種類分別說明於后：

施行法第
五一條

(甲)和原所有權的關係 依施行法第五十一條第一項的規定，土地在重劃以後，重行分配給土地所有權人的地段，除另有規定外，從分配決定的那一天起，視為其原有的土地；這可以說在原則上，土地重劃誠然使地段面積受到影響，然而土地所有權卻是前後一致，並不能普遍地認為消滅了舊所有權，於重劃後，又取得了新所有權。這裏所說的「除另有規定外」一句話，在同條第二項「前項規定，對於行政上或裁判上之處分，其效力與原有土地性質上不可分離者不適用之」，便是一例。

施行法第
五二條

(乙)和租用契約的關係 依施行法第五十二條的規定，承租地因土地重劃的結果，不能達到租賃的目的，承租人得終止契約；例如承租人甲向乙租地建屋，後因重劃，限制其為住宅區，此時承租人不能達到租賃目的，自可終止其契約。又，因土地重劃的結果，妨害了承租地的原來使用時，承租人得請求租金的相當減額；例如耕地租用，在重劃後，距離河渠過遠，因而不能種植需要多量水分的農產物，那就妨害了原來使用，承租人便

施行法第
五六條

可請求減租。反之，因重劃結果，加增了土地利用的價值時，出租人也得請求租金的相當增額；例如市地租用，在重劃後，因逼近要衢，而於承租人較前爲有利，是即增加了土地利用的價值，出租人自可以之爲請求加租的根據。不過法律爲防止出租人任意加租並保護承租人的利益起見，特許承租人對於加租的請求如認爲於己不利，便得終止契約。關於租賃契約的終止，和租金增減的請求，施行法第五十六條設有時間上的限制即：「自重劃土地分配決定之日起，經過二個月者，不得爲之」。

施行法第
五三條

(丙)和地上權永佃權的關係 依施行法第五十三條的規定，因土地重劃的結果，不能達到地上權或永佃權設定的目的者，地上權人永佃權人便可拋棄他的權利，而對於土地所有權人請求相當的補償。例如原土地上設定以建築工場爲目的的地上權，而該土地於重劃後改入住宅區，或原土地上設定以牧畜爲目的的永佃權，而該土地於重劃後限定爲種植區，此時除可由地上權人或永佃權人拋棄其權利外，關於工場的建築物，或關於牧畜的設置，權利人既耗了不少的費用，而又不能繼續利用，自可向土地所有

權人請求相當的補償。不過原使用雖因土地重劃的結果而受到妨害，倘權利人要改爲同一性質的他種使用，或就原使用未被妨害部分繼續使用，也可向土地所有權人請求減去相當的租額。反而言之，若是因爲土地重劃而增加其利用的價值，土地所有權人自也可向地上權人或永佃權人請求相當的增租，在這個時候地上權人或永佃權人除非他們行使終止契約的權利，便不能不履行這種增租的義務（施行法第五十五條參照）。

施行法第
五五條

至於地上權或永佃權的拋棄及地租佃租增減的請求，也和租賃關係同，必須從重劃土地分配的日子起，兩個月以內爲之（施行法第五十六條參照）。

施行法第
五六條

（丁）和地役權的關係 這可以從供役地和需役地兩方面說。就供役地方面說，如供役地因重劃而不能達到地役權設定的目的，例如在汲水地役權中，水道部分不能依舊利用，地役權人就可拋棄其地役權，並向供役地所有權人請求因行使地役權所耗費的相當補償（施行法第五十三條參照）。至於因土地重劃而妨害供役地的原使用者，如果仍使權利繼續，地役權人可請求減少其代價。反之，倘若因爲重劃而增加了供役地

施行法第
五三條

施行法第
五五條

施行法第
五四條

利用的價值，供役地所有權人也得請求增加其代價，不過地役權人不願負擔這種增加代價的義務時，得終止其契約（施行法第五十五條參照）。就需役地方面說，施行法第五十四條規定：「重劃土地之上所存之地役權，於重劃後仍存於原有土地之上，但因重劃而地役權人已無行使其權利之利益者，其地役權消滅」。按地役權是「以他人土地供自己土地便宜之用之權」，如果需役地已經因重劃而改變其形式或位置，失去了把他人土地供我土地便宜之用的性質，當然不應該讓這地役權的空名依舊存在。不過「因土地重劃，地役權人不能享受與從前相同之利益者，得於保存其利益之限度內，請求設定地役權」。

施行法第
五六條

關於地役權的拋棄或設定，地役權代價增減的請求，也是從重劃土地決定分配的日子起，經過了兩個月後，就不得行使（施行法第五十六條參照）。

施行法第
五七條

（戊）和抵押權典權的關係 關於土地重劃和抵押權典權的關係土地法施行法內有一種特殊的規定，就是第五十七條所說的「重劃土地或其定着物為抵押權或典

權之標的者，依土地法第十九條第二百二十二條第二百二十三條或第二百五條之規定，應受補償或賠償時，而未得關係人之同意，其補償或賠償金額應提存之。這是因為有債權擔保或典價支付的關係在內，便不能祇由一方面單獨去領受補償金或賠償金，致使其他關係人遭受損害；在這個時候在沒有取得關係人的同意以前，祇有把該項金額提存起來，一方面務使負擔補償或賠償金額的人可以早日卸其責任，一方面則使各關係人不至受着損失，這當然是兼籌並顧的一種辦法。

第四編 土地徵稅

第一章 概說

平均地權的目的在使地盡其用，並使一般人民有享受使用土地的權利；達到這個目的之惟一有效的手段，不必絕對地否認土地私有制度，祇須按照地價徵稅，和徵收土地增益稅，便可防止了私人的壟斷土地，更可使非因施以資本或勞力改良結果所得的土地增益，歸為公有，結果地價就要自貶，而從事耕作的人就一定有其田了。我們知道，土地問題是國計民生的中心問題，而土地稅問題卻是土地問題的中心問題，所以土地法裏土地稅編的規定，其目的不外是要本着平均地權的理論，並斟酌實際施行上的緩急情形，來解決與國計民生攸關的土地問題。雖然說，有些地方是和平均地權的原來辦

法不大絲絲入扣，這也無非是因爲要顧全事實，而在實施的程序方面不得不採用逐漸改進的步驟，例如按照申報地價徵稅和收買，土地法上卻加入一個估計辦法；如土地漲價全部歸公，土地法上卻祇採累進稅制，仍有一部分爲地主所私；又如一切雜稅豁免以及人民所用自來水和電燈費用，統由政府負擔，土地法上卻輕徵土地改良物稅。其實這都是根據中央政治會議所決定的原則，秉着法貴施行有序，且貴乎便民的道理，對於平均地權的原來辦法，略爲加以補充罷了。土地稅法制定的最終目標，依然沒有離開平均地權這個大圈子，而且還是更向着牠的途徑邁進哩！

一 土地徵稅的綱要

從土地法的條文方面來觀察土地稅法的內容：第一章，通則；第二章，地價之申報及估計；第三章，改良物價值之估計；第四章，地價冊；第五章，稅地區別；第六章，土地稅徵收；第七章，改良物徵稅；第八章，欠稅；第九章，土地稅之減免；第十章，不在地主稅；共一百零八條。

第二二七條

土地法施行法裏又補充了十七條，對於特別徵費和地稅減免兩端，更爲詳盡地列入。通則裏的規定，由第二百二十七條到第二百二十九條，可說是關於土地徵稅在法律效力方面和徵稅原則方面兩個總括的規定。特先提出，分別說明於下：

(甲) 法律效力方面的總括規定 土地徵稅既非以稅收爲主要目的，而是藉着徵收地稅的方法以逐漸達到平均地權的領域。土地法中土地稅編的使命，就在這裏；那麼是不是凡屬中華民國的土地，都要依照土地法的規定而徵稅呢？土地法第二百二十七條解答說：「土地，除依法令免稅者外，依本法之規定徵稅。」這就是說，在原則上凡屬中華民國領域內的土地，都要按照本法的規定分別徵收地價稅，土地增值稅，或不在地主稅，並附隨地價稅而爲改良物徵稅；又這種稅收固然不能違法重徵，卻也不能任意減少。在上面曾經說過，土地稅法的目的不是專爲財政上的收入，而是另負着重大的使命，是應增應減，都有很大的關係，所以土地徵稅的一切，非依土地法的規定不可。

不過有一種例外情形即所謂免稅的土地，例如土地法第一百六十八條，市政府對

於在房屋標準租金施行期間新建築的房屋，應依法斟酌地方情形，減免其地價稅，並定減免期限；第三百二十七條，公有土地以及一切專辦公益事業而不以營利爲目的的田地，得由中央地政機關呈准國民政府免稅或減稅；又如第三百二十八條，因地方發生災難或調劑社會經濟狀況，得由中央地政機關呈准國民政府就關係區內的土地，在災難或調劑期中的免稅或減稅等都是。

(乙)徵稅原則方面的總括規定 土地，勞力，資本是生產的三個要素，而生產的所得也就分配到這三方面去。分配給土地的，叫做地租，或經濟的地代，或地賃；分配給勞力的，叫做工資；分配給資本的，叫做利息和利潤，利息是借款與人而得的報酬，利潤是營業所得除去費用而餘的利益。但土地乃自然界供給人類的東西，原不應爲耕者以外的人所私有，更不應由地主享受這不勞而獲的地租；尤其土地因政治改良和社會進步所增的土地價值，不應由地主獨自享受。我們固然不能在目前，立即使地租完全歸爲公有，祇能把地租變爲地稅，逐漸地加重其稅率，希望最後，能够使地主除用勞力資本改良土地

以得收益外，沒有坐享地租利益的機會。所以土地法對於地價稅和土地增值稅的徵收，就特別注意到這點。至於工資乃施用勞力的結果，自應歸勞作者享受，而資本最初來源也和勞力有關，並且在一特定生產上還負有損失的危險，所以為生產而施用資本，得有一種報酬，自屬正當，因而國家對於土地方面，關於勞力資本的所得，除普遍的所得稅或應徵收外，原則上是不必徵稅的。土地法雖然格於財政上的實際情形，對地價稅等未能採用高稅率，自不得不徵收和勞力資本有關的改良物稅，以為抵補之用；但仍特別從輕和地價或土地增值的徵稅根本有別。

第二二八條

為了劃清這兩種徵稅的範圍，土地法第二百二十八條便首先給「改良物」下了個定義，使牠和土地的本身有所分別，而定其徵稅的標準，就是說：「土地定着物，其存在為施用勞力及資本之結果而合於本法之規定者，稱改良物」。這是明示改良物乃附着於土地，且為施用勞力資本的結果，和天然存在的土地全然不同，因而收益的性質也和地租有異，而徵稅的輕重也自然要有分別了。至於所謂「合於本法之規定」的意義，

例如土地法第二百五十九條所規定的建築改良物和農作改良物的解釋便是；要不是這樣，縱然有人認為是施用勞力和資本的結果而存在的土地定着物，仍不是土地法上所說的改良物。

依上所述，土地稅——地價稅和土地增值稅，或改良物稅的標的物既非相同，而徵收的方法也各有異，至於其稅率的多少，也都是要根據土地或改良物的價值，以為計算的標準。關於這種價值的計算，非予劃分清楚不可，所以不能因改良物是土地的定着物，便把牠的價值和土地本身的價值相混起來，使勞力和資本的收益也受較高稅率的徵收。土地法為劃清這兩種稅收的界限起見，於第二百二十九條規定：「土地及改良物之價值，應各別估計及各別申報」。

第三三九條

二 土地徵稅的限制

凡屬依法令不能免稅的土地，都應該依土地法的規定徵稅；反過來說，土地法沒有

第二三四條

規定的，也就不能巧立名目，任意徵稅。這種限制實在是防止苛捐雜稅，蘇解民困的有效辦法。況且土地法上所設的各種稅目，都含有解決土地問題的作用在內，更不能讓苛捐雜稅和牠並存，使整理土地的整個計畫受到重大的影響。唐的兩稅法，明的一條鞭法，僅係以稅收爲目的，而取消了多少苛捐雜稅的名目，已被後世認爲良法，那麼，土地法上設定這種限制，其價值實遠在唐明之上。茲依土地法和土地法施行法的補充規定，分爲兩端說明於后：

(甲) 法外徵稅的禁止 依土地法第二百三十四條前段的規定，「土地及改良物除依本法規定外，不得用任何名目徵收，或附加稅款」；這就是爲限制在土地稅外加稅，而爲重複徵收而設。因爲前此國內各地每有預借田賦至若干年以上，或假軍費爲名抽地畝捐，或爲辦學校，備支應而徵收附加稅款；結果，人人視土地爲贅物，耕者反以無田爲幸運。這種情形簡直是和土地政策相違反，所以土地法有了這條規定，凡施行土地稅法的地方，便可對一切違反土地法規定的捐稅加以取消，使土地徵稅納入正軌。

(乙)特別徵費的特許 依土地法第二百三十四條但書的規定，「但因改良地區，就其土地享受改良利益的程度，特別徵費者不在此限」，這種特許，在土地法施行法制定以前，頗引起學者的誤解。有的說：特別徵費是在土地原價稅——即地價稅——以外，仍得按照土地特別改良的程度加徵一種特別稅款。我們試把第二百三十四條全條文字一看，便知道這種解釋完全錯誤。有的說，土地享受了改良利益，勢必增加地價，增加地價的結果，原是要徵收土地增值稅的；那麼，再就其土地享受改良利益的程度特別徵費，就未免含有重疊徵稅的意味了。其實土地增值稅是對於土地因社會一般進步所由增漲的價值而徵收的。所以鄉地所有權人的自住地和自耕地，在一定情形下，就可以不徵；至於特別徵費卻是基於一部分人的土地享受改良利益而徵收，且與一般情形之特別徵費不同，因此在不徵收土地增值稅的土地，對於這種特別徵費尤非實行不可。凡此種種，在土地法施行法裏都有相當的補充規定，茲特說明於下：

(一)特別徵費的範圍 特別徵費的範圍不能放得太寬，太寬了或不免和土地增

施行法第
六〇條

值稅相混；所以施行法第六十條就明白規定：『特別徵費以建築道路或開濬河渠爲限。』例如特爲少數人的交通方便，建築一條道路；或爲一定地區內的灌溉，開濬幾條河渠；他們既然享受了改良利益，就得按其享受的程度特別徵費。反而言之，建築公園或公共體育場，住在附近的固然特別便利，但這是爲一般民衆的利益而改良，自不得對該住居附近的人民收取特別徵費。

又如在建築道路或開濬河渠方面，要是爲一地方全部的利益，像南京中山路的建築，陝西涇惠渠的開濬，這和公園公共體育場的性質相等，還是不能爲特別徵費的。必須其事業爲一地方全部及局部的利益，例如新住宅區的建築道路，或少數人因自己便利請求提前建築預定的道路；或僅爲局部的利益，例如前面所說的爲了灌溉一定地區內的田畝，特別開濬河渠；纔可向受益人爲特別徵費。施行法第六十一條就是關於這點的規定：『爲特別徵費時，按事業爲一地方全部及局部之利益，或僅爲局部之利益，得使受益人負擔事業舉辦所必需費用之一部或全部；但其事業爲一地方之全部利益者，不得

施行法第
六一條

爲特別徵費」。

（二）特別徵費的計算 特別徵費應按照土地享受改良利益的程度而徵收，所以
施行法第六十二條說：「特別徵費應按土地之面積，土地與道路或河渠毗連之寬度及
距離，以定受益人之負擔金額」。依此標準，便不難測知享受改良利益的程度，以定受益
人應行負擔金額的多寡了。

施行法第
六二條

既徵收了受益人的特別徵費，就不能把所享受的改良利益，再劃到土地增值稅的
範圍內，使受益人更有重疊的負擔。施行法第六十四條因此就說：「依土地法第二百三
十四條但書規定之特別徵費，於徵收增值稅時，視爲土地法第三百零六條所稱原地價
數額之一部分」。所謂原地價數額，是指曾經登載於地價冊內的土地原有價額的數額
而言。此項原地價數額無需繳納土地增值稅，特別徵費既視爲原地價數額之一部分，當
然是不應該再把改良利益的享受結果，算入土地增值稅以內的。

施行法第
六四條

施行法第
六三條

（三）特別徵費的徵收 關於特別徵費的徵收方法，施行法第六十三條也有規定：

「特別徵費應按事業之進行程，分期令受益人繳納；受益人因該事業徵用土地而應受補償者，得以之抵充其應分擔之金額。」因為事先預徵，或非受益人所願，或非受益人力所能及；若於事後總徵，公家或無力量久墊，而受益人之抗不繳納或也難免；所以定為按事業的進行程分期徵收，確是兼籌並顧的辦法。至於把補償金用以抵充特別徵費的負擔金額，這更是在於減省一與一取的手續。

(四)特別徵費的核議 特別徵費雖然有其存在的根據，然在土地徵稅方面究竟是一種特許的例外，在實施上，自須經過特別程序，以昭鄭重。施行法第五十九條：「依土地法第三百三十四條但書規定特別徵費時，其辦法由主管地政機關擬定，送請市縣政府審核後，提送市縣人民代表機關議決之。」其所以要由人民代表機關議決的理由，是因為特別徵費是對於人民予以特別的負擔，如能經過人民代表機關的議決，在實施上自不至於發生窒礙難行的情事。

施行法第
五十九條

三 土地徵稅的對象

土地徵稅的對象可以從兩方面說：一方面是人的關係，就是說依照法律規定由誰來負擔納稅的義務，關於這種條文散見土地法和土地法施行法中；一方面是地或物的關係，就是說依照法律規定向那種土地或定着物徵收稅款，並如何決定稅率的高下，或價值估計的方法，土地法稅地區別一章，和第二百五十九條等條文，都屬於這種規定。現在，為申述便利起見，把這兩方面，分成三端說明於下：

(甲) 人的關係——納稅人 土地稅的納稅人和土地稅的負擔人雖在實際上往往屬於一人，然在法理上卻應有一定的區別；納稅人是指在法律上負擔繳納稅款的人，負擔人則指實際上犧牲自己利益以供給稅款的人。因為土地稅是限制土地壟斷的一個方法，不論是否向土地所有權人直接或間接徵收，惟因土地稅為不轉嫁稅的性質，自不能歸佃戶負擔；所以土地稅的負擔人除佃戶忍受高重租額尙未他往的情形外，始終

第三三六條

都是屬於土地所有權人。至於改良物徵稅的負擔人，因為可以轉嫁的關係，就不必一定和納稅人同屬一人了。茲再看土地法規上關於納稅人的規定：

(一)所有權人和納稅人問題 所有權人爲納稅人，這是原則。土地法第二百三十六條：「土地稅除法律別有規定外，向所有權人徵收之」，因為所有權人是權利的主體，在土地稅方面又係最後的負擔人，自然要以所有權人爲納稅人。所謂法律別有規定，例如土地法施行法第三十一條第七十五條的規定是。

(二)依條約租用土地人和納稅人問題 外國人依條約租用的土地，在法律上雖不許其享有和所有權實際相同的永租權，而實際上他們還是享受和所有權相同的利益，使其負擔納稅義務理所當然；所以施行法第三十一條第二項，就有「前項土地之一切土地稅費，及依土地法規定土地所有權人應負之其他義務，均由租用人負擔」的規定。

施行法第三十一條

(三)絕賣人和納稅人問題 土地增值稅每於土地所有權移轉的時候徵收，但移

第二八八條

轉有兩個關係人對立，究竟向誰徵收呢？假如是絕賣的情形，自應向享受利益人徵收。依土地法第二百八十八條的規定：「土地所有權之移轉為絕賣者，其增值稅向出賣人徵收之。」這是因為土地增加的利益，出賣人很可從賣價中取回，享受利益的人既為出賣人，自然就不能向承買人徵收了。又土地法第二百八十九條規定：「土地所有權因徵收而移轉者，視為絕賣。」這種條文應有下面兩個解釋同時並用。一個解釋是說土地所有權或依土地法第三百三十五條因公共事業的需要而徵收，或依第一百五十一條因地段面積過小不適於建築獨立房屋而被徵收，以致發生移轉的結果，雖然不是由於買賣的法律行為，但仍是使土地和所有權人永遠分離，其結果和買賣行為完全相同，所以就視為絕賣。另一個解釋是說既視同絕賣，土地增值稅就應向被徵收人徵收；因為在土地徵收情形中，仍然對被徵收人補償以相當的地價，土地增值的利益實際上已經算入補償數額中，所以就應把被徵收人視同絕賣人，而向其徵收增值稅了。

第二八九條

(四)其他享受利益人和納稅人問題 移轉倘若不是絕賣，而是遺產繼承，或無償

第二八八條

贈與，或係基於法院的判決，那末，受益人就非為原所有權人或敗訴人，當然不能向其徵收增值稅。依土地法第二百八十八條後段的規定，「其增值稅向繼承人，受贈人，或因判決而取得所有權人徵收之」；在公平的原則上，實應如此辦理，因為他們都是享受土地增值利益的人，自應使其負擔土地的增值稅。

第七五條
施行法第

（五）典權人和納稅人問題 因為典權往往是取得所有權的初步，而所有權人又不占有其物，並且也沒有佃租地租一類的收入，雖然受有典價，但是在回贖時仍須返還；所以施行法就設了一種例外的規定，即第七十五條第一項：「地價稅及改良物徵稅於設有典權之土地或改良物，向典權人徵收之」；免使所有權人在永續收益的中斷期間內，依然還要負擔以永續收益為稅源的稅賦。不過，土地增值稅並非按年徵收，更不因他人的占有土地，使用土地而影響到土地所增加的價值；所以這種稅收仍要以土地所有權人為最後負擔人。因而施行法同條第二項就規定：「土地增值稅於設有典權之土地，由典權人繳納；但於土地回贖時，得就其所繳納之額數免息向土地出典人求償」。

第一七八條

(六)耕地承租人和納稅人問題 耕地承租人在法律上並不負擔土地稅的義務；但依土地法第一百七十八條的規定，地政機關爲便利起見，也可向承租人徵收地價稅的。這不過是承租人代耕地所有權人繳納的性質，對於出租人可以請求償還，所以定爲應在地租內扣除。

第二七九條

(乙)地的關係——稅地 土地依法令而免除納稅義務，稱爲免租地。免稅地並非土地徵稅的對象。應納稅的土地在土地法第二百七十九條設有明文，即：「依法令負納稅義務之土地爲稅地」，因此稅地，即爲土地徵稅的對象。但是同是稅地也有因種種情形之不同，其稅率有輕重的差別。土地法稅地區別一章，就是依徵稅的標準，把土地的名稱分做五種，並且進而把稅地分成六類。茲分別說明於下：

第二八〇條

(一)土地的名稱 土地法先從土地的坐落關係上，列舉了兩個名稱，就是第二八〇條所說的：「市行政區內之土地爲市地，市地以外之土地爲鄉地」。這是因爲所在區域的不同，土地價值和使用性質上就都有了重大的差別，分別列出自屬必要。不過在

土地使用編裏，市地是和農地對稱，這裏市地卻和鄉地對稱；其實農地僅爲鄉地的一部分，在使用編裏着眼於土地的使用，此處卻是以徵稅爲目的，所以不能不以行政區域爲標準。

第二八一條

土地法又從土地的使用程度上，列舉了三個名稱，就是第二百八十一條第一項所說的「依法令使用之土地爲改良地，未依法令而使用之土地爲未改良地，無改良物之土地爲荒地」。所謂改良地大體係指受本法關於使用限制的規定而使用的土地而言；未改良地大體係指未受本法關於使用限制的規定而使用的土地而言；荒地則大體係指未曾使用或開墾的土地而言。其詳確的界限，施行法既未予以補充規定，當然就應由有關係的機關加以決定了。以上三種土地的稅率，都有輕重的差別，不過依同條第二項規定，「法令限期改良或使用之土地，在限期屆滿前，不以未改良地或荒地徵稅」。

第二八二條

(二)稅地的分類 把前面所說的五種土地名稱，配列起來，就成了六種稅地，土地法第二百八十二條第一項會依次舉出：即一，市改良地——在市行政區域內依法令使

用的土地；二，市未改良地——在市行政區域內未依法令使用的土地；三，市荒地——在市行政區域內無改良物的土地；四，鄉改良地——在市地以外依法令使用的土地；五，鄉未改良地——在市地以外未依法令而使用的土地；六，鄉荒地——在市地以外無改良物的土地。在上述六種稅地，其稅率輕重各不相同，而在實行時，也應該顧到實際的情形，所以同條第二項更明白規定：「地方政府就前項稅地區別之每種中，得按其實際情形，依法定稅率分等徵收，但應經中央地政機關之核定」。所謂法定稅率，就是土地法第二百零九十一條到第二百零九十六條所規定的各種稅地的稅率；因每種稅率都係留有伸縮餘地，由幾分之幾到幾分之幾，所以地方政府就可參酌地方財政或社會經濟的需要情形，取得中央地政機關的核准，纔可對某種稅地分等徵稅。

(丙)物的關係——改良物徵稅 改良物徵稅的標的，限於土地法上的所謂改良物，就是第二百零二十八條所說的土地定着物，其存在須係因施用勞力和資本的結果而且合於本法之規定的。這種改良物，依土地法第二百五十九條的規定「……分爲建築

改良物與農作改良物二種。對於這二種的區別，在同條第二項更有下列明文：「附着於土地之建築物或其他相同之工事，爲建築改良物；附着於土地農作物，其他植物及土壤之改良，爲農作改良物」。因爲價值估計方法不能相同，所以有此區分。至於改良物的存在，對於該土地的全部必須發生效用，所謂發生效用，自應以達到某種限度爲標準，換言之，即指改良物的價值，一定要佔着所附着的土地全部面積的價值幾分之幾。所以土地法第二百六十五條特規定：「建築改良物之估定價值，不及使用地段面積之估計價值百分之二十者，不視爲改良物；農作改良物之估定價值，不及其使用地段面積估定百分之十者，不視爲改良物。既然不視爲改良物，則所使用的地段即視爲空地（土地法第一五九條參照）。因此便要受較重的徵稅。至改良物業已認定存在，但因經過使用而失去其使用效能的，依第二百七十條的規定，也「不視有改良物之存在」；既不視爲存在固然可免徵收改良物稅，然因係出於關係人不能盡充分使用土地之義務，就應被視爲非改良地，在地的關係上自應加徵重稅。

第二七〇條

四 土地徵稅的辦理

納稅人，稅地，改良物等，在徵稅方面，居於客體的地位；至於徵稅的主體則是代表國家發表意思執行事務的各個機關。在土地法，除在各編內從各方面情形對各關係機關的職權分別規定外，更於土地稅編通則裏，把關於土地徵稅辦理的原則詳予明定，茲分述於下：

(甲) 土地市價的統計 地稅的徵收應在土地價值決定後，纔能有相當的標準；土地價值的決定又須在地價估計後，纔能有真確的根據；而地價的估計卻和土地市價有很大的關係，所以關於市價是否據實記載和是否經過精密統計，便成了地政機關首先應該注意的問題。土地法第二百三十五條說：「地政機關對於該管區內之土地市價，應據實記載，並為有系統之統計」，就是這個意思。至於詳細情形，留在地價的估計方面再說，此處不贅。

條第二三七

(乙)估計專員的設置 在土地登記方面，依土地法的規定爲第一次所有權登記的時候，爲了任以專才付以專責的關係，對於審查聲請登記文件，就設有契據專員；同樣，地政機關爲土地及改良物價值之估計也設估計專員專司其事（土地法第二百三十七條第一項）。這種專員須具有相當資格，方能勝任，所以更明定：「……專員之任用資格由中央地政機關定之」（同條第二項），這和施行法第三十二條對契據專員的資格和任用辦法的補充規定大致相同。

(丙)徵收程序的核定 土地徵稅固然有土地稅法可資應用；但如何適用法律的規定，如何爲稅款的實際徵收，自然要有一個確定的徵收程序，以爲實際辦事上的根據。這種徵收程序，有些事情關係較大是應該全國一致的，有些事情則在一定範圍內可以讓地方政府自由辦理，所以土地法第二百三十條就明示：「土地稅徵收程序，由中央地政機關核定之」。所謂核定，就是由徵稅機關擬呈徵收辦法經過中央地政機關予以批准或變更然後決定的意思。至於改良物稅的徵收程序的核定，依第三百十四條的規定

條第二三〇

條第二一四

也與此相同。

條第二三一
收的機關卻是屬於地方政府，從土地法第二百三十一條「土地稅由該管地方政府依
照前條核定之程序徵收之」的規定看來，毫無疑義。按照中央政治會議土地法原則的

條第三一四
規定，地方地政機關在土地稅方面不外辦理測量、登記、估計地值，以及訂定地稅冊等事，
而關於收稅事項在原則上則明示其為財政機關的職掌。至於改良物方面，依第三百十
四條所示，仍適用第二百三十一條的規定。

條第二三二
（戊）各種計算的標準 土地法第二百三十二條說：「土地及改良物價值之估計
及土地稅款之計算，應以國幣為準」；這是我國法律上特有的規定，因為基於我國現實
的情形，不能不定這個標準。一來，我國幣制至不劃一，有些地方把小洋和大洋同時使
用，有些地方把銀兩的用途提高在銀幣以上，為避免這些紊亂情形而便於計算起見，那
就只有以明文規定以一圓的本位銀幣為計算的單位了；二來，我國田賦徵收，在沿革上

原係「本色」爲主，「折色」爲變，由徵收米糧的數額，折變成銀錢徵收，固然可以免去升合的虧損，和品質的苛求，可是在這一折一變之間，徵收人員仍可從中漁利，公私均受其害，現在，有了這樣以國幣爲準的規定，則稅款的徵收就都有統一的標準了。

五 土地徵稅的收入

土地稅款應當分配在那一方面使用，各國法律對此並不一致。像英國一九一〇年四月二十九日的法律，是把地價稅和土地增值稅，作爲國家稅；像英自治殖民地是把牠作爲地方稅，或把牠分爲國家稅和地方稅兩部，有幾個地方並或撥充爲地方自治團體的收入。倘專就土地增值稅來說，瑞典是把牠作爲國家稅，日本，瑞士，丹麥，奧國則把牠作爲地方稅，德帝國是把百分之五十作爲國家稅，百分之十作爲邦稅，百分之四十作爲各地方稅。我土地法則以明文規定關於土地方面的稅款爲地方稅，不過在特定的情形下，仍可以撥出一部作爲中央地政機關的需用。

第二三三條

(甲)從土地稅的性質上說，我國田賦向屬國家稅，直到民國十六年，國民政府劃分稅收為中央收入和地方收入時，纔把牠劃歸地方。在土地法第二百三十三條裏，並明示：『土地稅全部為地方稅』所謂土地稅，當然是包括地價稅和土地增值稅在內。為什麼要把土地稅劃為地方收入呢？第一，國民黨對內政策第三條第二項已經昭示我們：『土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有；用以經營地方人民之事，及應育幼，養老，濟貧，救災，衛生等各種公共之需要』，對於這種規定當然不可違背；第二，用地方的直接收入，發展地方的公益事宜，尤其是關於土地的增值是由地方上興辦各種事業，和人口增加而來，把土地稅劃歸地方所有，確是合乎公平原則；第三，國家的稅源，並不以土地稅為主要收入，撥歸地方在事實上一定沒有什麼影響，在地方則稅源種類有限，除了土地稅以外，沒有其他重大的收入，如果將土地稅撥歸地方所有，其他的苛捐雜稅也就當然不至於發生了。

改良物稅原應不予徵收，祇因各地方向有成例，像廣州的房捐，北平的鋪捐以及各

第三一四條

地方與此類似的捐納，每占市庫收入一大部分，如果一旦完全廢除，新辦的土地稅一時當然未能相抵，所以不能不暫爲保留，並將稅率減至極低限度。是改良物稅也屬於地方稅的性質，土地法第三百十四條裏，所規定的：「改良物稅全部爲地方稅」就是這個意思。

第三三三條

(乙)從土地稅的撥用上說 土地稅全部雖爲地方稅，可是中央地政機關既負着整理全國土地的責任，如果從土地稅的收入方面，提出一小部分充作整理土地必需的款項，當然是可以的，不過爲保障地方的利益起見，卻也不能不設一定的限制。土地法第二百零三十三條的但書，就根據這種旨趣加以規定：「但中央地政機關因整理土地需用經費時，經國民政府之核准，得於土地稅收入項下指撥，其款額以不超過稅款總額百分之十爲限」。至於改良物稅的徵收既和土地的整理沒有直接關係，而且是爲維持地方財政收入所設的權宜辦法，數額並不高大，自無撥歸中央地政機關需用的理由。

第二章 地價並改良物價值的計算問題

假如在一個荒島上，初次前來開墾的人，任意擇地使用，其土地本無價值可言，但以後來者日多，荒地漸少，肥沃的早已爲人所占，土地便發生了一種價值，此時占有土地的人便可把牠出租以獲取一定的報酬，或且把牠出賣而收取一定的代價，現代私有土地的制度就是由這種現象所構成。在這種制度下國家對於由人口增加等等自然的原因所發生的地價（其實在這裏應當說是地值），爲防止私人壟斷土地起見，自應用租稅的形式，將其全部或一部收爲公有。惟這種地稅不能任意徵收，而須以地價爲根據，並按照所採政策的緩急，以定其高下。至於改良物係出自施以勞力和資本的結果，土地法既然基於特種關係而徵稅，那末，當然也要依其價值而定徵收的標準。所以土地法裏，在土地稅徵收和改良物徵稅以前，特先規定地價之申報及估計改良物價值之估計及地價

冊各章，使各種價值的計算，有了確定的計算方法，而後再以明文規定其稅率，茲依次說明於后：

一 地價的申報

依土地法第四十九條的規定，登記簿的每份用紙裏的地價欄，係為記載申報地價或賣價而設；這種記明，是因為牠和地稅的決定有關。然而依第二百二十九條第二百三十八條的規定，土地價值本身的決定卻不完全由於申報的地價，這是因為要顧全實施時候的便利起見，對於申報地價的原則，不得不設了一種補充的辦法。

(甲)地價申報的原來辦法 建國大綱第十條上說：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之；地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。」國民黨對內政策第十四條上說：「私人所有土地，由地主估價，呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之。」按照這個辦法，地主倘若把值十萬圓的土地，申報

爲一萬圓希圖避免應繳的地稅，如以值百抽一的稅來說，他是多占了政府九百圓地稅的便宜；但政府隨時還可以依申報的地價收買，他卻要因少報地價而損失了九萬圓的地價。這樣，他雖不願多報，但也不敢少報，便構成了一種折中的市價，作爲徵收地稅的根據，政府地主自然都是兩不喫虧（民生主義第二講參照）。

（乙）地價申報的補充辦法 地價申報的原來辦法，本極完滿，不過中央政治會議決定土地法原則的時候，鑒於政府的收買辦法，在事實上或感困難，對於用以箝制地主少報地價的方法，恐難收效，乃對這個辦法略加補充，即在人民申報地價後，政府應再加以估計，每年徵收的地稅，應該以政府所估定的地價爲標準。因爲，政府收買人民土地的普通辦法，是先把這種土地拍賣了，按着申報地價的數額償還原地主以後纔把餘下的歸政府所有；但因社會經濟的關係，要一一收買，一一拍賣，恐怕承買的人就要漸次減少，或竟至於絕跡。地主知道政府有這種困難，自不免有少報地價的事情。爲了避免施行上的困難，土地法就根據中央所規定的原則在第二百三十八條上規定：「本法所稱地價，

分申報地價與估計地價兩種。依本法聲請登記所申報之土地價值爲申報地價，依本法估計所得之土地價值爲估定地價。因爲申報地價未必真確，如果再以之和由地政機關估計專員依法估計所得的地價，兩相比較，自然不難得到土地的真正價值。所以這種補充辦法，在事實上實在是很需要的。

二 地價的估計

當一八七〇年英國的土地租佃改良會成立時，英人穆勒約翰(John Mill)對於土地問題曾提出一個具體解決的方案，其中除主張國家沒收地租外，並提議土地價值須總估計，且須經過若干期間從新舉行估計一次，以爲決定租額標準的根據。現代各都市也大都從地價的估計入手以定徵稅輕重的標準；其中以美國各市所採用的岑默法(Sommer's Method)較爲精細可靠。不過，按照我國情形，還是不妨施用簡易方法，所以土地問題專家吳尙鷹博士在廣州時，曾和前德國顧問單維廉博士討論出一個方法，

這種方法現在已爲土地法所採用，茲特依土地法方面的各種規定說明於后：

(甲)地價區域的劃分 依土地法的規定，土地價值的估計，是以申報地價和市價作爲根據。申報地價，當開始整理土地時，已經由所有權人申報出來，在登記簿裏明白記載着，如果要以申報地價作估計的根據，自可從登記簿裏查出。至於市價則因土地的使用性質，或坐落位置的關係，彼此不能一致，倘若要把市價作爲估計的根據，那就得先按照地段的好壞，分別市價的高下，劃出一個相當的地價區，然後根據這種相當的地價區內的市價作爲估計的標準。所以土地法第二百三十九條第一項就說：「地政機關爲地價之估計，應前所轄區域內之土地，就其地價情形相近者劃分爲地價區」。像在上海黃浦灘一帶的地價，特別高漲；在南京新街口一帶的地價，比較昂貴；而在北平香廠一帶的地價，近十年來卻一落千丈；各該地政機關都可因其地價情形的相近，各在其市區內，劃分爲一個獨立的地價區，以與其他地價情形相近而另劃的地價區相對立。但是怎樣纔算地價有相近的情形呢？同條第二項說得很明白，即：「……以估計時前五年內之市價

爲準」。至於前五年內的市價依土地法第二百三十五條的規定，都已有了記載和統計，所以在劃分地價區時，並沒有什麼困難。

(乙)標準地價的計算 標準地價是估定地價的前身因地方需要稅額高下的關係，可以從兩個方法分別算出這就是所謂「總平均計算」和「選擇平均計算」。(土地法第二百四十三條參照)。不過無論採用那一種方法，依施行法第六十六條的規定，都應由主管地政機關將其「……計算所得之各種數額，分別開列另附說明，呈請市縣政府審核後，提出人民代表機關議決之」。這無非是要防止地政機關的專斷或疏略而設的一種補充辦法。

第二四三
條
施行法第
六六條

第二四一
條

(一)總平均計算 土地法第二百四十一條說：「估計地價，應於同一地價區內之土地，參照其「最近市價」或其「申報地價」，或參照其「最近市價及申報地價」，爲總平均計算」。在這裏，要先注意下列三點：第一，所謂「最近市價」，是指在同一地價區內的土地之最近市價而言，其他地價區內的土地市價如何，可以不問；第二，所謂最近市

施行法第
六五條

價，依施行法第六十五條規定：「……在市地，爲地價區內各地段最近二年內平均市價；在鄉地，爲地價區內各地段最近五年內平均市價」；第三，「最近市價或其申報市價」的「或」字，「最近市價及申報地價」的「及」字，應當特別看清，因爲在這裏可以見到「總平均計算」的方法內，還有下述三種不同的算法：

第一種的算法是按照同一地價區內土地的最近市價總平均計算。譬如說，在某一個地價區內的土地，甲地最近平均市價每畝爲五百圓，乙地爲五百二十圓，丙地爲五百五十圓，丁地爲五百九十圓，這四宗土地的總數，共是二千一百六十圓，用四總平均起來，標準地價每畝便是五百四十圓。第二種的算法是按照同一地價區內土地的申報地價計算。依前例，甲地每畝申報地價爲四百九十圓，乙地爲五百圓，丙地爲六百二十圓，丁地爲六百七十圓，總平均的結果，標準地價每畝爲五百七十圓。第三種的算法是按照同一地價區域內土地的最近市價和申報地價總平均計算。依前兩例，地價區內各宗土地的最新市價，共爲二千一百六十圓，申報地價，共爲二千二百八十圓，總加起來爲四千四百

四十圓，以八總平均之，所得的標準地價就是五百五十五圓，換句話說，就是把第一種算法所得的標準地價五百四十圓，和第二種的算法所得的標準地價五百七十圓，總合起來，然後再用二平均之。

爲什麼要在總平均計算裏，容納三種算法呢？第一，可以糾正申報地價的過高過低，免得政府無法對付地主的報價取巧；因爲申報地價要是高於市價，這便可以申報地價爲估計的標準，要是低於市價，這便可以用最高市價，或把申報地價和最高市價總合起來，作爲地價估計的根據。第二，可以補救現行稅率的過高過低，免得時時爲稅率的增減，或受一定期間內不能增減的規定所限制；因爲稅率要是高了，如果採用某一種算法時，能夠得到較低的標準地價，使用某一種算法計算，在無形中就是取消了高稅率的效力，要是稅率低了，就可以採用能夠使標準地價較高的算法來計算，也就無形中補救了低稅率的缺陷。第三，有了這種相當的伸縮餘地，在依地價以定稅率高下的時候，或爲財政上之需要的時候，或高或下，或多或少，都可依照採用某一種的算法而預先加以決定了。

第二四二條

(二)選擇平均計算 土地法第二百四十二條第一項說：「因財政需要或經濟政策之必要，得就同一地價區內之土地最近市價或申報地價，擇其中地段價值之較高者，為選擇平均計算。」在上述的總平均計算，雖然規定了三種算法，給地價估計留着一個伸縮的餘地；但是那三種算法的結果，不必就能把地價提得過高，或貶得太低。倘若遇見財政上有必須大量增加收入的時候，或為限制某一地價區內的投機事業，就不能不提高地價稅，而地價的高度估計也就不能不用選擇平均計算這種方法了。所謂選擇平均計算是按照同一地價區內的土地的最近市價或申報地價，選擇其中較高的數目作為平均計算，所以也有兩種算法：第一，例如在前述總平均計算一段裏，所舉的例子，丁地的最近市價每畝為五百九十圓，丙地為五百五十圓，這是比甲地五百圓，乙地五百二十圓的價值為高，就祇拿丁地和丙地的最近市價來平均計算，由此所得到的五百七十圓，便是標準地價；第二，例如丁地的申報地價每畝為六百七十圓，丙地為六百二十圓，這種價值也比甲地四百九十圓，乙地五百圓為高，就拿丁地和丙地的申報地價平均計算，其所

得到的六百四十五圓，即爲標準地價。

第二百四十二條

選擇平均計算的結果，地價數額當然高過總平均計算結果的數額；不過這種超過的數額卻也有一定的限度。依土地法第二百四十二條第二項的規定：「前項選擇平均計算所得之數額，超過前條總平均計算所得之數額時，其超過數額以總平均計算所得數額三分之一爲限」。關於超過總平均計算所得的數額一語，施行法第六十七條加以解釋，即「土地法第二百四十二條第二項所稱前條總平均計算所得之數額，係指第二百四十一條所定各種計算方法計算所得之各種數額中之最高者而言」。

施行法第六十七條

(丙)標準地價的增減 標準地價依總平均計算或選擇平均計算算出以後，就以一般地適用於同一地價區內的各段土地，這是當然的原則；但在同一地價區內的某段土地，有特殊情形者仍應在例外上使其爲相當的增減。譬如說，某一個地價區的標準地價爲每畝五百七十圓，而某段土地在十字街口，平日市價本來就高過同區內的其他地段，那就可以按照五百七十圓的標準，由五百七十一圓增加起，到七百六十圓爲止；又

第二四五條

如某段土地在偏僻的處所，平日市價本來比同區內的他段較為低落，那也可以由五百六十九圓減起，到三百八十圓為止。這種情形是規定在第二百四十五條第一項裏，即：「土地因其地位之特殊情形，得按其標準地價數額為相當之增減，其增減數額，均以不超過該地所屬地價區之標準地價三分之一為限」。

第二四四條

(丁)標準地價的告知 地政機關既可將土地所有權人的申報地價重行估計，而估計的地價每較申報的價額為高；那麼，在公平原則上，自然應該允許一定的土地所有權人得為異議的聲述。又為要給一定的土地所有權人基於利害關係而有聲述異議的機會，便應該把標準地價分區公告。所以土地法第二百四十四條便規定：「地政機關於地價估計完竣後，應將標準地價分區公告之」。依照上述同一理由，地政機關既可因地段的特殊情形，按照標準地價為相當的增減，也就應當給予被增減地價的土地所有權人有提出異議的機會。所以同法第二百四十五條第二項也就規定：「為前項增減時，應將增減數額，以書面通知該土地所有權人」。因為這種增減是對土地所有權人一種個

第二四五條

人的特殊關係和標準地價之具有地方一般關係的性質不同，所以便不用公告而用書面通知的方法。

第二四六條

(戊)標準地價的異議 依土地法第二百四十六條的規定：標準地價從公告這一

日起，三十日以內，同一地價區內的土地所有權人認爲不當——像市價的計算不確，或申報地價錯誤——的時候，得由全體過半數人的連署，向地政機關提起異議。至於增減地價則因爲是一種個人利害的關係，所以其異議僅由個人單獨向主管地政機關提起，其提起的期限也比較短促，即應於通知到達以後二十日內提起（土地法第二百四十七條參照）。以上所述的各種異議的提起，須先由地政機關斟酌情形予以決定。倘原異

第二四八條

議人對於該決定仍有不服，則依同法第二百四十八條的規定，「得要求召集公斷員公斷之」。

第二五〇條

(己)標準地價的公斷 依土地法第二百五十條的規定，「異議人提出公斷之要求，應於主管地政機關之決定送達後七日內爲之」。這無非是要使這種問題早些解決。

至於辦理公斷手續所需要的期限——即由召集以至決定的期限，卻不能預先規定；依土地法第二百五十一條的規定，「公斷之期限由主管地政機關決定之」，這就是要看

條第二五一
施行法第
一二條

實際上的情形由主管地政機關加以決定的意思。更就土地法施行法第十二條「土地法所規定之各項公斷，其規則由中央地政機關定之」的明文看來，中央地政機關既制定了公斷規則，對於公斷的期限當然要有一種規定的，那末，主管地政機關決定公斷的期限也就不會完全任憑己意了。

所謂公斷，就是主管地政機關和異議人站在對等的地位上，由雙方各推第三人出來公平斷定的意思；土地法第二百四十九條對此規定得很明白：「公斷，應由主管地政機關之估計專員及異議人雙方各推公斷員一人，另由公斷員加推公斷員一人，會同公斷。前項加推之公斷員不能推出時，應由該地方自治團體推出一人充之。」爲什麼在主管地政機關方面要由估計專員推出該方的公斷員呢？因爲這種公斷由於地價的估計而起，和估計專員有直接關係，由他推出公斷員自屬合理。爲什麼在雙方推出公斷員後，

條第二四九

還要另由公斷員加推一人會同公斷呢？因為兩個公斷員各代表一方，意見難免相反，如不再行推出一人，就難免不能得到斷定的結果。至於加推的公斷員如果因為雙方的公斷員意見不能一致，而不能推出或因為任何人不願承擔共同公斷的責任，那麼，為完成公斷程序並維持公允起見，便應由該地方自治團體推出一人充任。又公斷員通例雖為無給職，但有時卻也不能不有相當酬勞，而在公斷事務進行上常有各項必要的開支，因此土地法第二百五十三條又規定：「因公斷需用各費，由主管地政機關及異議人雙方平均負擔之」。

第二百五二條 公斷員既是由雙方推出的，那麼，公斷的結果，不管是否於己有利，雙方都不應再提出反對的意見，因此土地法第二百五十二條就設有「公斷之決定為最終之決定」的明文。

第二百五四條 (庚) 估定地價的成立 標準地價決定以後，如再經過一定的程序，便成為估定地價。此於土地法第二百五十四條設有總括的規定：「標準地價經過公告程序不發生異

議，或發生異議經主管地政機關決定，或公斷決定者爲估定地價。至於根據標準地價而爲增減的地價，要使其變成估定地價，依土地法第二百五十五條的規定，也須土地所有權人在接到地價增減通知後二十日內不生異議，或發生異議經主管地政機關決定或公斷決定後，纔可稱爲估定地價。

（辛）從新估計的期限 社會經濟情形，時常發生變動，變動的結果不免使估定地價與市價不符，所以土地價值就有從新估計的必要。各國立法例都有此項規定，例如澳洲之新南威爾斯（New South Wales）規定每年從新估計一次，維多利亞（Victoria）每兩年從新估計一次，昆士蘭（Queensland）每三年從新估計一次，南澳洲（South Australia）每四年估計一次，悉德尼（Sydney）和英國的基地，每五年從新估計一次。

土地法第二百五十六條也說：「地價每五年從新估計一次，但因地價有重大變更時不在此限」；這是參酌我國鄉地和市地的平常市價的漲落程度，而在原則上定爲每五年從新估計一次，但遇有市價急變的情形，就可隨時從新估計。

(壬)估計方法的變更 在土地法裏所指示的各種估計方法，像總平均計算裏的三個算法，選擇平均計算裏的兩個算法，都不過是表明估計的如何施用，倘若更有簡便或將來需要精密方法的時候，固不妨授權地政機關為方法上的變更；土地法第二百五十七條的規定：「地政機關於本法所定估計原則範圍內，對於地價估計得為方法之變更，但應先經中央地政機關之核准」，就是這個意思。

三 改良物價值的估計

不合於土地法規定的土地定着物，縱然其存在是由於施用勞力資本的結果，也是不徵稅的；既不徵稅，自無估計其價值的必要。不過有些由於施用勞力資本而成的土地定着物，如從估計方面，斷定牠不是徵收改良物稅的對象，那便不視其為改良物，像土地法第二百六十五條所規定的，便是一個例證。所以改良物價值的估計，不特估計了牠的價值的高下同時還能夠從估計方面去決定其是否存在，現在，分別說明於后：

第二五八條

(甲)改良物價值估計的時期 改良物價值和土地價值雖然應當各別估計，但為手續上的便利起見，不妨和估計地價同時為之。如果地價要五年從新估計一次，改良物價值的估計也是要一樣辦理。不過土地法第二百五十八條，在「改良物價值之估計，於估計地價時為之」的原則外，並說：「但因改良物有增減或重大改變者，不在此限」。這是因為在這種情形中，價值一定因之而突然發生變動，所以應當隨時另為估計。

(乙)改良物價值估計的方法 依土地法第二百五十九條的規定，改良物分做建築改良物和農作改良物兩種，這是因為估計的方法不同，所以纔有這種分類。茲在下面說明其估計方法：

第二六〇條

(一)建築改良物的估計法 建築改良物價值的估計，並不問原來建築所需用的費額多少，因為一一查詢，不勝其煩，而且年代久遠的，也不容易探知其真實費額，就是完全明瞭了，關於建築改良物現在價值的決定還是沒有多大的關係。所以土地法第二百六十條便規定：「建築改良物價值之估計，應以同樣之改良物，於估計時為重新建築需

第二六一條

用費額爲準；所謂爲重新建築需用費額，就是以同樣的改良物，在估計時爲重新建築所需用材料和工程的一切費用數額。如果以之爲標準，則和地價估計以最近市價作根據的意思卻有點相近。不過這種建築改良物在實際上既非估計時所新建的，當然受有時間上和使用上的損失，其價值也絕不能和同樣改良物的新的建築完全相等，所以同法第二百六十一條上便規定：「建築改良物，應計算其經歷時間所受損耗，於估計價值時，減去其損耗數額」。這種損耗數額的計算，就是會計學上所謂折舊的方法，關於折舊的計算，學說不一，標準各異，有直線法，有百分減值法，有按年支配法等等。土地法施行法第六十八條卻規定：「土地法第二百六十一條建築改良物損耗數額之估計方法，由主管地政機關定之」；如果主管地政機關以爲某一種方法較爲便利，就可以採用那種方法。

應行法第
六八條

建築改良物價值估計以後，在原改良物的上面如果又有新的改良物增加，那麼，在從新估計的時候，應當怎樣計算呢？又如因維持建築改良物現狀所爲的修葺，是不是也

條第二六二

具有新增建築物的性質呢？這在土地法第二百六十二條都有明白的規定，即「就原建築改良物增加之改良物，於從新估計價值時，併合於原改良物計算之；因維持建築改良物現狀所為之修葺，不視為增加之改良物」。

條第二六三

(二) 農作改良物的估計法 農作改良物價值的估計，比較困難。對於果木麥稻等物，如就栽植所需用的一切費用作為計算的根據，既不勝其繁細，而刈除蔓草土壤改良等，更難按照所費逐一計算，惟有預先設定一個範圍，作為估計農作物價值的標準，方可免除這種困難。土地法第二百六十三條說：「農作改良物價值之估計，以等於農作改良物附着之土地估定價值百分之十至百分之五十限度內，為農作改良物價值之標準」。這是因為農作改良物乃附着在土地上面，其價值決不致超過估定地價的半數以上，所以便以此作為估計時候的相當範圍。地政機關應該在此範圍內，估計農作改良物價值的實數（土地法第二百六十四條參照）。

條第二六四

(丙) 改良物價值估計的剔除 因為稅地是根據改良物的有無而分為改良地，未

改良地和荒地，即其稅率的輕重，也都以此為標準，因此就不免有人隨便安置些不值價的改良物於土地上面，而稱為改良地，以免繳納重稅。為防免這種狡計的實現，當估計改良物的價值時，就應首先把不合價值標準的改良物剔除，不認為有改良物的存在。

第二六五條

(一) 建築改良物方面的剔除 依土地法第二百六十五條第一項的規定，建築改良物所估計的價值，不及使用地段面積的估定價值百分之二十者，便不視為改良物。又依第一百五十九條的規定，建築地的建築物，其價值不及全段估定地價百分之二十者，視為「空地」。

(二) 農作改良物方面的剔除 依第二百六十五條第二項的規定，農作改良物所估計的價值，不及其使用地段面積估定價值百分之十者，便不視為改良物。依據第二百六十三條，農作改良物價值的標準要從使用地段面積估定價值百分之十以上起算，既不及百分之十，當然是不能視為農作物的了。

第二六六條

(丁) 改良物價值估計的決定 依土地法第二百六十六條的規定：「地政機關於

改良物價值估計完竣後，將所估計價值數額用書面通知其所有權人。這裏是採用通知程序，而不用公告程序，因為改良物的價值各個不同，不像地價估計，除特別增減外，在同一地價區內是有同一數額的，所以就為個別的通知了。又依同法第二百六十七條

第二六八條 前條受通知人於通知書到達後十五日內，認為估計不當時，得向主管地政機關提起異議；又依同法第二百六十八條的規定：「前條異議，經主管地政機關決定後，

原異議人不服時，得要求召集公斷員公斷之；前項公斷，適用關於地價公斷各價之規定；這是關於異議的解決方法的規定，和上述關於地價方面所採用的辦法完全相同。因而在第二百六十九條並做前例，設一總括的規定：「改良物價值，經過通知程序，不發生異議，或發生異議經主管地政機關決定，或公斷決定者，為改良物之估定價值。」至於

第二七〇條 改良物已失去其使用效能，是否視為改良物，此與價值的估計，頗有關係，依土地法第二百七十條的規定並不視為改良物的存在。

四 與地價有關的圖冊

關於土地登記，地政機關應有登記簿登記地圖等等的設備，同樣，關於地價和改良物價值的決定，地政機關也應備有各種圖冊；或指明各區的市價，或標示地價的狀況，或記載各估定價值與土地申報價值的數額。這些圖冊，對於地價的估計，或稅率高下的決定，及對於土地的徵收方面，都有種種的用處，現在，分開說明於下：

(甲)地價分區圖 這是在以市價作估定地價根據時候所製定的一種地圖。因為按照土地法第二百三十九條的規定，地政機關為地價的估計，應把所轄區內的土地，就其五年來相近的市價，劃分為地價區；而在同法第二百四十條第一項就隨着規定：「地政機關應製定地價分區圖，以同一顏色標示同一地價區之土地」；可見地價分區圖祇是指五年來市價相近的地價的分區圖而言。其所以要用同一顏色標示同一地價區的土地，無非是要使參閱者能够一目了然，而且相同地價的土地，並不是一定接連在一起，

第二四〇條

所以非用顏色識別便難判明。此外地價分區圖既然和估計各個同一地價區內的土地都有相當關係，就應該使各土地所有權人或關係人預先知悉；因而土地法第二百四十四條第二項就規定：「前項地價分區圖應公布之」。

(乙)地價狀況圖表 這是地政機關所為有系統的地價統計，以供一般人明瞭地價的變遷情形，而刊印的種種圖表。其目的既在於使人民知悉地價的狀況自應使人民有隨時閱讀的機會，所以於出售時祇收回印製費就可以了。土地法第二百七十八條說：「地政機關應將地價狀況印製圖表公布，並得將圖表出售，但以取回印製費為限」；就是指這種圖表而言。

第二七一
條

(丙)地價冊 這是關於地價方面的一種主要的簿冊。依土地法第二百七十一條的規定：「地政機關應置地價冊，登載主管區內土地之申報地價與估定地價；改良物之估定價值附記於地價之後」。依此規定可見地價冊即為登載土地的申報地價和估定地價，並附記改良物估定價值由各主管地政機關分別設置的一種簿冊，茲分述於后：

第二七二條

(一)地價冊的編造 土地法第二百七十二條說：「地價冊應分區編造之，其分區範圍以土地登記區為準」。原來，地價冊的分區編造，是在於圖謀檢查上的便利，並不含有「統一各種價值」的目的，自不應用地價區作為分區範圍的標準。況且把各種價值一齊記載於一宗土地的下面，將根據何種價值以為分區的標準呢？這是很難解決的問題。又土地登記區的劃分是為整理土地的便利而設，必須經過相當的程序纔能完成，地價冊的分區編造，目的既然相同，自可依為標準。此外登記區的劃分已為各方面所熟知，對於以登記區為根據而製定的地價冊的分區，在檢查的時候，便也容易得多了。

第二七三條

(二)地價冊的記載 地價冊應行記載的事項，依土地法第二百七十三條的規定共有下列十二款：(1)「土地段號」，就是登記簿方面所說的「地段號數」；(2)「稅地區別」，例如市改良地，鄉改良地，或市荒地，鄉荒地等等；(3)「土地種類」，是市地呢，還是鄉地呢；是基地呢，還是耕地呢？都在這裏記明；(4)「土地面積」，即土地的畝數；(5)「所有權人姓名，住所，如屬公有土地，記明其保管機關」，公有土地雖可依法定條款免

稅，究非根本不納稅的土地，所以還是要有關於價值方面的記載，其保管機關在這裏自然也應該記明（6）「申報地價及其年月日」（7）「估定地價及其年月日」（8）「土地改良物情形」，即應分別記明其為建築改良物或為農作改良物，其情形怎樣，也當詳細記載（9）「改良物之估定價值及其年月日」，這是關於估定價值的數額和估定時期的記載（10）「土地與改良物不屬於一人時，記明其事由」，例如土地上設有地上權，永佃權，地役權或租賃權時，土地和改良物便不屬於一人，自應明白記載出來（11）「經過地政機關決定或公斷決定者，記明其概要」，因為這是關於地價或改良物價值之決定的程序，當然是有記載的必要的（12）「備考事項」，這是記載不屬於上列各種的事項，例如土壤性質，改良物形式或品類，祇要和該各價值方面有關，都可以一一記入。

第二七四條

（三）地價冊的修正 土地法第二百七十四條第一項內既說：「前條列舉事項，依法應為登記者，以土地登記簿為準」，所以同條第二項就說：「登記簿之記載有變更時，地價冊應同時修正」。像土地段號因土地重劃發生了變更，土地種類因國民政府命令

改爲他種用地發生了變更，土地面積因分割合併發生了變更，所有權人姓名或住所因土地移轉或所有人遷移發生了變更等等，都應聲請登記，方爲有效，在登記簿上既有增添塗銷的事情，地價冊也應當隨同修正。其他如申報地價和其年月日，土地改良物情形的記載等，在登記簿也有明文，地價冊方面自應取爲標準，如果有了變更，也應該隨同修正。

又地價通常是五年從新估計一次，改良物價值也隨同估計，而在特殊情形中（如改良物有增減或重大改變）還要臨時估計，所以土地法第二百七十五條就說：「地價及改良物價值，於每次從新估計後，地價冊應同時修正」。

（四）地價冊的備用 地價和改良物價值都是由主管地政機關估定，主管地政機關自應備置地價冊。但地價等既和國家的整個土地政策有關，而中央地政機關又立主持監督的地位，自也應該備有各區的地價冊，以備參考。又實際上擔任收稅事宜的，不是地政機關，而是地方上的財政機關，這些財政機關也應備有地價冊，以供收稅時的查

第二七五
條

第二七六條。土地法第二百七十六條因此便規定：「地價冊應備三本，一本存主管地政機關，一本

呈中央地政機關，一本送主管徵稅機關。」

第二七七條 (丁)地政公報方面的登載 土地法第二百七十七條規定：「申報地價，估定地價

及改良物之估定價值，應登載於地政公報；這是要使公衆明悉，和地價狀況圖表的公布，用意相同。但和標準地價的公示比較起來，其作用稍有區別，一個是地價成立後的一種程序，一個卻是地價成立前的一種程序；一個是要供一般人的參考，一個卻是專給利害關係人以一種提出異議的機會。

第二章 地稅徵收並改良物徵稅問題

第二八三條

依土地法第二百八十三條的規定，土地稅可分為地價稅和土地增值稅兩種。地價稅是按年對於土地原價所徵收的稅，所以又稱做土地原價稅；土地增值稅則為在土地移轉時，或沒有移轉而在經過若干時期後，對於土地因社會關係而增價時所徵收的稅，這是把地主不勞而獲的利益，用租稅的形式對其全部或一部收為公有的意思；我國土地法原則稱牠為『不勞而獲的土地增益稅』，但一般學者卻名之曰土地加價稅。土地稅的徵收，總應和改良物價值分開計算，不能混淆。所以土地法第三百零七條特規定：『土地及其改良物之價額混合為一數額時，應依其各別價值之申報或估定數額為各別計算；但因改良物現狀變更，得由主管地政機關從新估定其價值』。因為地價稅或土地增值稅所根據的土地價值，都是從素地的原價或增價算起，根本上不能把改良物的價值

第三〇七條

計算在內；如果混合爲一個數額時，自應按照各別價值的申報或估定數額，各別計算，以定其稅額。譬如說，甲出賣其土地與乙，連同改良物的價值，共得賣價五萬圓，這就是所謂「混合爲一數額」的情形。該項土地以前申報地價爲二萬圓，改良物的估定價值爲一萬圓，就應從五萬圓內先減去一萬圓，所餘的四萬圓就是包括原地價數額和土地增值數額在內。再用四萬圓和原申報地價三萬圓相比，其差數一萬圓就是土地增值的總數額，此項按照土地增值的總數額計算了土地增值的實數額以後，再以之決定土地增值稅的數額，當然是很平允的方法。不過改良物現狀有了變更，例如業已陳舊，不能和原有估定價額一萬圓的價值相等的時候，那麼，便應由主管地政機關就改良物的本身從新估計其價值了。譬如說，從新的估定價值爲四千圓，那就應從五萬圓內，把這四千圓和申報地價三萬圓一齊減除，所剩下的一萬六千圓就是所謂土地增值稅最初所根據的土地增值總數額。

地價和改良物價值，既定有每五年從新估計以及在特殊情形中可以臨時估計的

第三一〇條

辦法，如果因為估計而發生異議，則土地稅的徵收，是不是可以停止呢？依土地法第三百一十條第一項的規定，「土地稅之徵收，不因估計價值發生異議而停止」，這固然是因為要遵照法令，並維持財政上的收入計畫，而有這樣的規定；但是為防止納稅人藉口計算不當，意圖遷延納稅時日，也不能不有這種辦法。不過為維護納稅人的權利起見，在同條第二項特規定：「前項異議決定時依其決定」。換句話說，異議由主管地政機關決定，或依公斷方法決定後便應依其決定的數額實行徵收。關於徵收的程序，土地法施行法還設有一條補充的規定，就是第六十九條所說的：「地方政府應於每期地價稅及改良物徵稅開徵一個月前，將應徵稅額通知納稅人」。這無非是要使納稅人早有預備，而能够使徵收機關容易達到依期徵收的目的。

以上所說的，是關於地價稅，土地增值稅及改良物徵稅的共通的規定。茲再從這三種的徵稅上分別申說於下：

施行法第六十九條

一 地價稅徵收

徵收地價稅的標準，爲數甚多，然而都沒有能够像地價徵稅法那樣來得適當，所謂地價徵稅法就是我們所說的以土地的價值爲徵稅標準的方法。其他如以面積廣狹定稅額多寡的面積徵稅法，以土質高下定稅率等級的等級徵稅法，以土地總收益爲標準（我國古代什一之稅卽此）的收穫徵稅法，以土地佃租爲標準的佃課徵稅法，以土地的純收入記載於調查簿冊從而徵稅的土地臺帳法等等，不是偏於鄉地，就是偏於市地，不是遺漏了自耕地，就是遺漏了荒地空地，而在徵稅上的太欠公允或在辦理上的繁雜多弊，更是極顯著的缺點。至於在使地盡其用，並防止土地的壟斷，而逐漸地做到平均地權的目的，當然更談不到。所以除了採取地價徵稅法，按照地價徵稅外，其他任何一種的徵稅法都是不能擔當這種使命的。

（甲）地價稅徵收的期限 地價稅是對於土地的原價而徵收，不包括土地增值在

第二八四條 內。其徵收的方法，依土地法第二百八十四條的規定：『地價稅照估定地價按年徵收之。』

按年徵收原是徵收地稅的通例，我國歷來都是如此辦理；但是按年徵收，若不定出分期的辦法，納稅人就要覺着種種不便，所以同法第二百八十五條便接着規定說：『地價稅

得由主管地政機關核准，分期繳納；但每年不得過四期，並各分期相距之時間，不得互有差別。』徵稅固由地方財政機關辦理，而徵稅程序卻是由中央地政機關核定；分期繳納雖也屬於徵收程序的範圍，但是應該以地方情形爲根據，所以不必經中央地政機關核定，而逕由主管地政機關核准，就可以了。所謂分四期繳納，例如市地按四季納稅是；至於各分期相距的時間，不得互有差別也，就是指這種辦法而言。但四期之分，指的是至多不得過四期，我國鄉地，自唐時兩稅法實施以來，都是在上忙，下忙徵收，仍不妨按照此種慣例，分做兩期繳納。

(乙)地價稅徵收的稅率 照原則說，根據地價所定的稅率，應當高至與地租的額數相等；因爲在這種情形中，地租全部變成了國稅，歸屬於國家，地主除用勞力資本改良

土地應取得其收益外，既不得坐享地租的利益，也不至於有壟斷土地的危險。單維廉氏在廣州曾建議抽取重稅，以達到使地價趨於低廉的目的，和這個意思相近。然而實際上辦理起來，就未免有些過激了。因為經濟現狀必將發生重大變化，而在施行上也必感着種種不便。所以總理在民生主義第二講中，便有地價稅率值百抽一的主張，而中央政治會議所定的土地法原則也決定採用漸進辦法。土地法就根據總理遺教和中央政治會議所定的原則，對於各種稅地的稅率，分別情形為相當的規定，茲分述於下：

第二九一條

(一)市改良地的稅率 依土地法第二百九十一條的規定，「市改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十至千分之二十為稅率」；例如，估定地價為二萬圓，應徵的稅便是二百圓至四百圓。按市改良地的徵稅，較市未改良地和市荒地為輕，這是因為土地政策是要使地盡其用，市改良地是已受最充分利用的土地，徵稅從輕，便是獎勵土地的依法使用。鄉改良地對於鄉未改良地或鄉荒地的稅率為低，也是同樣道理。至於市改良地所以比鄉改良地徵稅較重，雖然沒有什麼重大理由，但是市地所有權人的負擔能

力總比一般鄉農爲高，讓有負擔能力的人多納一點，並非過甚。

第二九二條

(二)市未改良地的稅率 依土地法第二百九十二條的規定，「市未改良之地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之三十爲稅率」。例如估定地價爲二萬圓，應徵的稅，便爲三百圓至六百圓。這種稅率較市改良地爲重，因爲該項土地雖然使用了，但是仍未充分使用而使社會受其利益，所以特徵較重的稅，使所有人能够依法令而爲充分的使用。又因爲這種未改良地是在市區範圍以內，依法改良，較鄉未改良地爲便利，所以稅率也就定得較高了。

第二九三條

(三)市荒地的稅率 依土地法第二百九十三條的規定，「市荒地之地價稅，以其估定地價數額千分之三十至千分之一百爲稅率」；例如估定地價爲二萬圓，便要徵收六百圓到兩千圓的地價稅。市荒地的地稅不特是市地稅中最重的一種，而且其稅率比鄉荒地的起算點還高。因爲在市地方面，有住宅問題等等關係，擁有土地的人坐待善價，既不自己建屋，也不讓人使用，除了妨害都市的發展以外，並且又影響到民生的問題。自

然非用徵收重稅的方法加以制裁不可。

第二九四條

(四)鄉改良地的稅率 依土地法第二百九十四條的規定，「鄉改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十爲稅率」；例如估定地價爲二萬圓，應徵的土地稅就是二百圓。這就是所謂值百抽一的辦法，在各種地稅中算是最輕的稅率。因爲鄉地價值彼此相差不遠，面積又比市地大，既依法令使用其土地，就定了這一個稅率，以爲一般的適用，因此就不像市改良地那樣，留有由千分之十到千分之二十的伸縮的餘地。

第二九五條

(五)鄉未改良地的稅率 依土地法第二百九十五條的規定，「鄉未改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十二至千分之十五爲稅率」；例如估定地價爲二萬圓，應行徵收的地稅便是二百四十圓至三百圓。這裏所以留有伸縮餘地的緣故，是要使政府能够體察實際的情形，利用從輕從重的方法以促進土地的改良。

第二九六條

(六)鄉荒地的稅率 依土地法第二百九十六條的規定，「鄉荒地之地價稅，以其估定價值數額千分之十五至千分之一百爲稅率」；例如估定地價爲二萬圓，依上述的

稅率，就要徵收到三百圓至兩千圓的地價稅。這個伸縮的規定，爲什麼要相差到這樣遠呢？譬如大災以後，民困未蘇，對於荒地就可按照這個法定稅率的範圍從輕徵稅；又如在某個區域內的荒地，如果由於富農或大地主的棄置不用，或把那面積很大的土地，圈爲獵場，供給個人的遊息，在這種情形之下，就可以在法定稅率範圍內，徵以最高額的荒地稅了。

（丙）地價稅徵收的改折 土地法爲獎勵土地所有權人自行使用其土地起見，在第二九七條規定：「市地鄉地所有權人之自住地及自耕地，於自住或自耕期內，其地價稅應按納稅額八成徵收之。」例如應納的地價稅爲二百圓，但是該項土地是屬於

所有權人生活所必需的自住地，依八成折算便祇收一百六十圓；又如應納地價稅爲一百圓，因爲該項土地係所有權人爲維持個人並一家生活的自耕地，依法便也祇可以收取八十圓。茲更分兩層說明於下：

（一）自住地和自耕地的法律含義 要徹底明瞭自住地和自耕地的範圍，應先明

施行法第
七〇條

施行法第
一三條

第三〇〇
條

瞭自住和自耕在法律上的定義。依土地法施行法第七十條的規定，「土地法所稱自住，係指土地所有權人或其家屬自己居住而言」；又依同法第十三條的規定，「土地法所稱自耕，係指自任耕作或為維持一家生活直接經營耕作而言」；土地法第三百條也有明文規定，在這種情形中，「……所有權人之自住及自耕，包括其家屬在內」。至於「家」和「家屬」的解釋，當然應適用民法親屬編的規定。自住地和自耕地的範圍，已經很明顯了，那末，把自住地一部分出租的時候，這種出租的一部分既非所有權人或其家屬自己所居住，就是不合自用的意義，依土地法第三百零一條的規定，「其出租部分之地價稅，仍照應納稅率徵收之」；換句話說，該一部分的土地既已失去「自住」的性質，依法是不能享受八折徵收的利益的。反而言之，自耕地是在於維持個人或一家的生活，祇要不把土地一部分出租於人，就是僱用工人幫助耕作，政府即不應加以干涉，土地法第三百零二條規定「自耕地地價稅之八成徵收，不因自耕人僱用助理工人致受影響」，就是這個意思。

第二九八條

(二) 自住地和自耕地的面積限度 自住地和自耕地是爲維持個人及其家屬生活的需要，和獎勵農民的自爲耕作，纔照八成徵稅。如果不設有一定面積的限制，所有權人就難免不從中取巧，假藉自住或自耕的名義以企圖稅額的減折。土地法對此雖然沒有明文規定其限度，但於第二百九十八條內表示這種「自住地及自耕地面積之限度，由主管地政機關呈請中央地政機關核定之」，並且在同法第一百九十三條上，曾對荒地使用中的承墾地的單位面積額有所規定，這當然也可作一般的自耕地面積限度的一個參考。至於面積限度經中央地政機關核定以後，其自耕地的地段雖爲一人所有，而不相接連者，依同法第二百九十九條的規定：「得合併計算，以湊足其核定面積」。

第二九九條

(丁) 地價稅徵收的增減 各種地價稅的稅率，除鄉改良地是確定以其估定地價數額千分之十爲稅率外，其他五種稅率都是由千分之幾到千分之幾，由地方政府按照實際情形，分等徵收；換句話說，這五種稅率是具有伸縮餘地的，地方政府自可在其法定稅率的範圍內爲相當的增減，例如市荒地的稅率是按照估定地價千分之三十到千分

之二百，自可依實際情形在千分之三十至千分之一百的範圍內自由伸縮。不過地方政府爲增減時，總得依照法定程序辦理，所謂法定程序就是指土地法第二百八十二條第二項所說的：「應經中央地政機關核定」而言。

第三〇三條 所謂依實際情形究竟是指什麼情形呢？土地法第三百零三條曾列舉了兩種。其一，即「因地方財政之需要」，譬如說，地方財政緊迫的時候，稅率的等級就得提高，地方財政充足的時候，稅率的等級自可降低。其二，即「因社會經濟之需要」，譬如說，地價因特殊原因暴漲時，爲要取締投機起見，就可以從重徵稅，又如地區因遭災荒，經濟吃緊，就可以從輕徵稅。不過因保持地方預算的正常關係，地方政府雖然依照法定程序，有權於法定稅率範圍內，按照實際情形而爲增減稅率；但是卻不能隨時爲之。所以在同法第三百零四條就規定說：「前條稅率之增減，應於會計年度開始時爲之。」

第三〇四條 定稅率範圍內，按照實際情形而爲增減稅率；但是卻不能隨時爲之。所以在同法第三百零四條就規定說：「前條稅率之增減，應於會計年度開始時爲之。」

二 增值稅徵收

地租，是由於人口增加等等社會原因而發生；土地確定了原價而又漲價，更是由於政治改良，社會進步和經濟發展所致，並不是出自地主的力量，所以不應該讓地主坐享其利。目前一切地租固不能立刻收爲國有，但是將土地增益的全部歸爲國有，以由衆人所努力成功的財富，由衆人去享受，確是一種很公允的辦法。建國大綱第十條上說：「自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。」民生主義第二講內說：「……比方有一個地主，現在報一塊地價是一萬圓，到幾十年之後，那塊地價漲到一百萬圓。這個所漲高的九十九萬圓，照我們的辦法，都應收歸衆人公有，以酬衆人改良那塊地方周圍的社會和發達那塊地皮周圍的工商業之功勞。這種把以後漲高的地價將歸衆人公有的辦法，纔是國民黨所主張的平均地權，纔是民生主義。」土地法所定的土地增值稅本來是應該遵照上述辦理的，不過，爲顧到施行上的便利起見，地價稅方面既採了漸進主義，那末，增值稅方面自也不能另行標異，所以僅暫徵收其一部分，至於全部的歸公則尙須等諸將來再行實施了。

第二八六條

(甲) 增值稅徵收的期限 依土地法第二百八十六條第一項的規定，「土地增值稅照土地增值之實數額計算，於土地所有權移轉，或於十五年屆滿，土地所有權無移轉時徵收之」。所謂土地增值的實數額，在同法第三百零八條設有明文，容後再說；這裏可先注意到增值稅，因為徵收的時期不同，就有人把在土地所有權移轉時候所徵收的，叫做移轉土地增值稅；而把不移轉而經過一定年限所徵收的，叫做不移轉土地增值稅；現在以此為目，分別說明於下：

(一) 移轉土地增值稅 土地有了移轉或徵收的情形時，不是讓與人從賣價或被

徵收土地所有權人從地價補償方面實際地享受了增值的利益，便是受讓人因遺產繼承或無償贈與或因法院判決等等的關係，實際地承受了增值的利益，那麼，在這個時候來徵收土地增值稅，不特容易計算，而且也是為情理所許。所以土地法第二百八十八條和第二百八十九條上，就規定土地在絕賣時或徵收時，應向出賣人或被徵收土地所有權人徵收土地增值稅；在繼承時，或無償贈與時，或有法院的判決時，也應向繼承人，或受

第二八八條

第二八九條

第二九〇條

贈人，或勝訴人徵收土地增值稅。不過依同法第二百九十條第一項的規定，「土地所有權因依法令而移轉者，不視為移轉」；所謂不視為移轉就是不徵收增值稅的意思。例如根據土地法第十八條，第一百五十二條，第一百五十四條，第二百零一條等關於土地因重劃的結果而將大小地段互為交換或分合，即不視為移轉。

第二八七條

(二)不移轉土地增值稅 土地如在一定期間內沒有移轉情事，這就不能不在一定期間屆滿後徵收其增值稅了。我國土地法和一九〇八年英國的土地稅法都以十五年為期；不過英國法並規定土地租賃期限如在十四年以上，其增值稅須在出租時徵收，我國土地法卻未採用。至於這十五年期間的計算，約有下列三種方法：第一，依土地法為第一次所有權登記的土地，這十五年期間，是從土地法公布日起計算，這是指依同法第二八七條前段所規定未經移轉過的土地而言。第二，已登記而經移轉的土地，從移轉登記完畢日起計算，這是指經過移轉以後，在十五年的期間並未移轉的土地而言（第二百八十七條後段）。第三，土地因重劃的結果而移轉，倘和承受所有權人的原有土地合

併成爲同一地段，則十五年期間的計算，應以距十五年屆滿時日較近的地段爲準（土地法第二百九十條第二項）。例如合併地段比較被合併地段距十五年屆滿期間爲近，

那就以合併地段爲準；若是被合併地段比較合併地段接近十五年的屆滿期間，則應以被合併地段爲準。這是因爲土地重劃，兩地合一，既不視爲移轉，自難爲增值稅的徵收；但是在被合併的土地所有權人卻因合併的結果，以致土地的價值忽然增加，未免使其過於享受利益；所以就以距離較近的爲標準，使土地增值稅能夠早些徵收。

第二八六條

（乙）增值稅徵收的豁免 依土地法第二百八十六條第二項的規定，「鄉地所有權人之自住地及自耕地，於十五年屆滿無移轉時，不徵收土地增值稅」。這是因爲鄉地所有權人的自住地和自耕地，增值不多，而且爲體恤農民的生計所以並不徵稅。至於自住和自耕人均包括其家屬在內，自住地和自耕地面積的限度應得到中央地政機關的核定，自耕地不爲相連地段時得合併計算以湊足其核定面積，都和在地價稅徵收的改折方面所說的相同，這裏不再贅述。

第三〇五
條
第三〇六
條

(丙)增值稅徵收的初算 增值稅的稅率是根據土地增值的實數額和原地價數額相比而決定的；但土地增值實數額的計算卻是根據土地增值的總數額，而土地增值的總數額又和原地價數額有關。所以關於土地增值稅的第一步計算，就是如何從原地價數額方面求得土地增值的總數額。現在，依土地法第三百零五條的規定，把土地增值總數額的標準，分別申述於下，所謂原地價數額究竟指的是什麼價額（同法第三〇六條參照）也附帶加以說明。

(一)申報地價後未經過移轉的土地因絕賣而移轉的時候 這是以現賣價超過申報地價的數額為標準的。例如土地絕賣的價額為二萬圓，前此申報的價額為一萬二千圓，那末，超出的價額為八千圓；這八千圓就是土地增值的總數額，而原來的申報地價一萬二千圓就是所謂原地價數額。

(二)申報地價後未經過移轉的土地因繼承或贈與而移轉的時候 這種情形既無現賣價可資依據，就應以移轉時候的估定地價超過申報地價的數額為標準了。例如

繼承或贈與的土地，原申報地價爲一萬二千圓，而當繼承或贈與時候的估定地價爲一萬六千圓，其超出申報地價數額的四千圓，便是土地增值的總數額，而申報地價一萬二千圓，就是所謂原地價數額了。

(三)申報地價後未經過移轉的土地，在十五年屆滿的時候，這和前一種情形中的算法相同，以估定地價超過申報地價的數額爲標準。譬如說，申報地價爲一萬二千圓，在十五年屆滿時，最新的估定地價爲九萬七千圓，那麼，在這九萬七千圓裏，除了申報地價數額一萬二千圓，所剩餘的八萬五千圓就是土地增值的總數額。這裏所說的申報地價就是原地價數額。

(四)申報地價後曾經過移轉的土地，其後又絕賣移轉的時候，這是以現賣價超過前次移轉時候的賣價或估定地價爲標準。譬如說，前次移轉也是絕賣，賣價是二萬圓，而今次現賣價爲五萬圓，便以超過的三萬圓爲土地增值的總數額。又如前次的移轉是由於繼承或贈與，那就沒有賣價可資依據，當然是應以繼承或贈與時候的一萬六千圓

的估定地價，和現賣價相對比，其差額三萬四千圓，便是土地增值的總數額。爲什麼這裏不用申報地價的數額，作爲原地價數額，而用前次移轉時候的賣價或估定地價作爲根據呢？這是因爲在前次移轉時候已經徵收了土地增值稅，如果仍用申報地價計算，那便不免有重複徵收的弊病了。

(五)申報地價後曾經過移轉的土地其後因繼承或贈與而移轉的時候，這是以現在移轉時候的估定地價超過前次移轉時候的賣價或估定地價爲標準。譬如說，現在估定地價爲四萬二千圓，前次賣價爲二萬圓，超出的二萬二千圓便是土地增值的總數額；又如前次並非絕賣而係因繼承而移轉，其估定地價爲一萬六千圓，和這次因繼承而移轉的估定地價四萬二千圓比較，是有二萬六千圓的差額，這個差額也就是土地增值的總數額。

(六)申報地價後曾經過移轉的土地在十五年屆滿並無移轉的時候，這是以十五年屆滿時候的估定地價超過前次移轉時候的賣價或估定地價爲標準。前次移轉倘

係絕賣，便以賣價和現在估定價值計算；倘係因繼承或贈與，而移轉便以當時的估定地價和現在的估定地價計算。

此外，在申報地價後，曾於十五年屆滿時候徵收了增值稅，再到了十五年屆滿而仍無移轉情事，依土地法上述的規定解釋起來，當然也應以這一次十五年屆滿時候的估定地價超過前一次十五年屆滿時候的估定地價為土地增值總數額的標準。

(丁)增值稅徵收的再計 土地增值的總數額雖然算出了；但是一般立法例卻很少就土地增值的總數額上去決定增值稅徵收的稅率。因為計算土地增值總數額的標準，雖然極為詳盡，但是還恐怕不能十分精確，而且在原地價數額以外，或不免有因勞力資本而來的增值部分在內，因此便應把土地增值總數額和原地價數額再作一個百分比的計算，即土地增值總數額必須超過原地價數額百分之幾的限度，纔可以這超過的數額限度，作為計算增值稅輕重的標準。這超過的數額，依土地法第三百零八條第二項的規定，叫做土地增值的實數額。茲將總數額和實數額的差額計算方法，分為兩端說明

於下：

(一)在市地方方面的差額計算 「土地增值之總數額，市地在其原地價數額百分之十五以內……者，不徵收土地增值稅；其超過者祇就其超過之數額，徵收土地增值稅」。譬如陳顯遠有申報地價後未經過移轉的市地一方，贈與其夫人梅麗女士，倘申報地價為一萬二千圓，而贈與時的估定地價為一萬三千四百四十圓；依土地法第三百零五條第二款的規定，土地增值的總數額即為一千四百四十圓。這一千四百四十圓和一萬二千圓的百分比，並未超過百分之十五的限度，依法是不徵收其增值稅的。又如估定地價為一萬四千四百圓，土地增值的總數額便為二千四百圓，在申報地價一萬二千圓中，佔到了百分之二十；但其中百分之十五是不徵稅的，所應徵稅的祇為百分之五，所以更須從二千四百圓裏減去了相當於百分之十五的數額一千八百圓，其剩下的六百圓纔是土地增值的實數額。

(二)在鄉地方方面的差額計算 「土地增值之總數額……鄉地在其原地價數額

百分之二十以內者，不徵收土地增值稅，其超過者祇就其超過之數額，徵收土地增值稅。這和市地方面計算的不同點，即在市地是百分之十五的限度，而鄉地則為百分之二十的限度。可知鄉地的免納增值稅的部分比市地方面為大，雖說是特別顧到農民的經濟利益，實則因施用勞力資本而使土地能夠充分使用的機會，在鄉地方面確比市地方面為多，所以有不同的規定。

(戊)增值稅徵收的稅率 土地增值的實數額算出以後，依法應該再拿牠和原地價數額作百分比，然後依照一定的稅率而徵稅。有人說，土地法第三百零九條所規定的土地增值稅的稅率實在太重，其實我們應該注意，土地增值稅是照土地增值的實數額為標準而計算的，凡有涉及所有權人或權利關係人因施用勞力資本而得的增值部分，早已由實數額內劃出，所以在算出的土地增值的實數額，可說完全和他們所施用的勞力資本沒有關係。按照 總理遺教和土地理論，土地增值就是全部予以徵收，也不為過。況且，地價稅和增值稅的稅率輕重互為因果。地價稅重，則地主對於土地不是急圖出賣，

第三〇九條

便是急圖改良，因而土地不是少有增值，便是其增值大都屬於地主施用勞力資本的結果，在這種情形，自不應重徵增值稅；反之地價稅輕，則地主很可從事土地的投機，那就非重徵其增值稅不可了。我國土地法所定地價稅的稅率以值百抽一為起點，最高也不過值百抽十，是很輕的，所以增值稅的重徵是合理的。茲依土地法第三百零九條的規定，說明增值稅累進的稅率。

(一) 第一進的稅率 依該條第一款的規定，「土地增值之實數額，為其原地價數額百分之五十或在百分之五十以內者，徵收其增值實數額百分之二十」。例如原地價數額為一萬圓，增值實數額為五千圓，恰當原地價數額百分之五十，便以增值實數額百分之二十計算，所徵收的增值稅就是一千圓。假如土地增值實數額為三千圓，不足原地價數額百分之五十，仍然是以增值實數額百分之二十計算，這就是徵稅六百圓。這種依增值實數額徵收百分之二十的稅，是增值稅方面最低級的稅率。

(二) 第二進的稅率 依該條第二款的規定，「土地增值之實數額，超過其原地價

數百分之五十者，就其未超過百分之五十部分，依前款規定徵收百分之二十，就其已超過百分之五十部分，徵收其百分之四十。例如原地價數額為一萬圓，增值實數額為八千圓，在這八千圓內，除去相當原地價數額百分之五十部分的五千圓，應徵收一千圓的稅外，所餘的三千圓是超過原地價數額一萬圓的百分之五十部分，應依增值實數額百分之四十計算，另徵一千二百圓的稅。一併計算起來，就有二千二百圓的增值稅。

(三) 第三進的稅率 依該條第三款的規定，「土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之一百部分，徵收其百分之六十」。例如原地價數額為一萬圓，增值實數額為一萬四千圓；在這一萬四千圓內，除去五千圓應徵稅一千圓，另一超過原地價數額百分之五十以上到百分之一百的五千圓，應徵稅二千圓外，所剩的四千圓是超過原地價數額百分之一百部分，按照百分之六十計算，另應徵稅二千四百圓。合計起來，就有五千四百圓的增值稅。

(四) 第四進的稅率 依該條第四款的規定，「土地增值之實數額，超過其原地價

數額百分之二百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之二百部分，徵收其百分之八十。例如原地價數額爲一萬圓，增值實數額爲二萬七千圓；在這二萬七千圓內，除去一個五千圓應徵稅一千圓，又一個五千圓應徵稅二千圓，又一個一萬圓應徵稅六千圓外，所剩的七千圓是超過原地價數額百分之二百部分，便須按百分之八十計算，徵收五千六百圓的稅。合計起來，在這二萬七千圓內，增值稅是要徵收到一萬四千六百圓的。

(五)第五進的稅率 依該條第五款的規定，「土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之三百部分，完全徵收」。例如原地價數額爲一萬圓，增值實數額爲三萬九千圓；在這三萬九千圓內，除去一個五千圓應徵稅一千圓，又一個五千圓應徵稅二千圓，又一個一萬圓應徵稅六千圓，又一個一萬圓應徵八千圓外，所剩的八千圓是超過原地價數額百分之三百部分，便要完全被徵收了。所以在原地價數額一萬圓的時候，增值實數額在超過三萬圓以外的部分，

不論多少都應被政府全部徵收；而所有權人所能享受土地增值的利益，至多也祇有一萬三千圓，因為在三萬圓內的一萬七千圓已按照累進稅率作為增值稅而全被徵收了。

三 改良物徵稅

改良物乃施用勞力和資本的結果，並非出於政治改良和社會進步等原因的不勞的獲得，不特在平均地權的原則上不應徵收改良物稅，就是根據一般學者的主張也是應該免予徵稅。不過土地法原則裏，鑒於我國目前財政上的實際情形，各市經費多賴房捐等等的收入，一旦完全豁免，則所辦的土地稅，又未能用以相抵，便採用一個權宜的辦法，即於輕稅率這一個條件下，暫准改良物稅的徵收。所以土地法上的改良物徵稅一章不外是基於財政上的理由而設定的。在這裏除關於改良物稅的性質，徵收程序（土地法第三百十四條）和納稅人（土地法第三百十二條）各種的規定，已在前面說過，不再重述以外，其餘各端均分析在下面：

第三一四條
第三一二條

第三一三條

(甲)改良物徵稅的期限 土地法第三百十三條說：「改良物稅之徵收，於徵收地價稅時爲之」；地價稅依同法第二百八十四條的規定應該按年徵收，是改良物稅也就應該按年徵收的了。又地價稅依同法第二百八十五條的規定，在主管地政機關核准之下，得分期徵收，改良物稅的徵收當然也可以一樣辦理。不過這種按年徵收的辦法在第三百十一條內也有明文規定。

第三一一條

(乙)改良物徵稅的稅率 土地法第三百十一條說：「市地改良物得照其估定價值，按年徵稅，其最高稅率以不超過千分之五爲限」；這是一種很有伸縮餘地的規定，因爲市地改良物的徵稅，原爲補充市財政上的收入而設，如果市財政有其他辦法，儘可不徵收改良物稅，使其能夠和平均地權及土地理論方面的原則相符合。至其稅率，也特別從輕，例如一座建築物的估定價值爲十八萬圓，其每年所徵收的稅，僅僅九百圓。

第三一五條

(丙)改良物徵稅的免除 土地法第三百十五條說：「鄉地之改良物，不得徵稅」，這是因爲改良物徵稅係以市內房捐等等爲主要對象，究與土地政策不合；鄉地的改良

物以農作改良物爲主，其價值又遜於市改良物，和財政收入上並沒有什麼密切的關係，所以並不徵稅。況且在維護農民的生計方面，在獎勵農業的發展方面，在避免苛捐雜稅的復活方面，尤非如此不可。至於市地內的土地，本不以耕作使用爲目的；但在例外上卻有若干城市因爲尙未完全發展，不免也有農地存在，那麼，關於市地農作改良物的免稅，就不能按照鄉地的規定而絕對予以免除了。所以土地法第三百十六條特規定：「市地之農作改良物，得由地方政府免于徵稅」，卽其免稅與否，完全由地方政府酌量情形決定之。

第四章 欠稅減稅免稅和不在地主稅

地價稅改良物稅不依期完納，或土地增值稅不依法令完納，都視為欠稅。土地稅或改良物稅，因一定的情事，減少其徵收數額，或免除其徵收，就是減稅和免稅。地主離開其土地若干年以上，不盡其「善為使用土地」的義務時按照法定稅率所應加重徵收的稅，叫做不在地主稅。為着敘述方面的便利，特把上述各種問題，一併放在這裏說明。

一 欠稅

欠繳國家或地方的課稅，往往須受嚴重的行政處分；但是欠稅人不必皆出於故意，若對任何的欠稅，都處以拘押，限日清繳，不特在事實上不能一一辦到，抑且待遇欠稅人比較私法關係中的債務人還要苛重。所以土地法便分別定出納息，拍賣，或提取土地收

益種種處分一方面使正當稅收不因欠稅而損失，一方面又在對欠稅人裁制中仍含着體恤民艱的意思。茲依據土地稅編欠稅一章中所規定的，把地價稅，增值稅和改良物稅各方面，併合說明於后：

第三一七條

(甲)納息的處分 這是各種欠稅中，第一步的制裁辦法。依土地法第三百十七條的規定，「地價稅不依期完納者，視為欠稅，就其所欠數額，自應繳納之日起，按照年息百

第三二一條

分之五徵收之」；又依同法第三百二十一條的規定，增值稅也是適用這種辦法，即改良物稅也準用這條（土地法第三百二十六條參照）的規定。

第三二六條

(乙)停止登記的處分 這是在增值稅的欠稅中，和欠稅納息同時並用的一個處

第三二一條

分方法。依土地法第三百二十一條的規定，「土地增值稅不依法令完納者，視為欠稅，依第三百十七條之規定辦理，並不為移轉登記」。因為土地增值稅的徵收是有兩種情形：一種是於十五年屆滿，土地所有權仍無移轉時候加以徵收，在這種情形中欠稅，就可以在將來徵收的時候令其納息；一種是於土地所有權移轉的時候加以徵收的，如有欠稅，

最有效的處分方法就是不給他爲移轉登記，因爲權利關係沒有登記，其法律上的地位就不能確定，所以欠稅人就不得不繳納其所欠的稅款了。

(丙)賣價抵稅的處分 這是指在一定的條件下，拍賣了欠稅地或欠稅物，而將所得的價款抵償欠稅並其息金而言的一種處分，特再分述如下：

第三一八條 (一)關於拍賣的時期 欠稅以後，在什麼時候可以進行拍賣的程序呢？依土地法第三百十八條第一項的規定，「積欠地價稅，等於三年應繳稅額總數時，主管地政機關

得將欠稅土地及其定着物拍賣，以所得價款抵償欠稅，餘款交還原欠稅人」；改良物稅既準用關於積欠地價稅各條之規定（同法第三百二十六條參照），那麼，如專就拍賣

第三二六條 時期來說，也當然是在積欠改良物稅等於三年應繳稅額總額時候，纔可以拍賣其改良物了。這裏，不以欠稅的經過年限爲準，而以積欠等於三年應繳稅額總數爲準，和同法第一百八十八條第七款，施行法第四十條關於承租人地租積欠達二年的總額時候，得終止耕地租用契約的規定，用意相同，於維持稅收的辦法中含有保護欠稅人的意思在內。所

以欠稅人既積欠稅額達到了三年的總額，將其欠稅地或欠稅物實行拍賣，當然是一種很公允的辦法。

在土地增值稅方面，因增值稅並非按年徵收，而且徵收的期間除移轉的情形外，又有十五年的長久；所以在拍賣的時間上，土地法便有第三百二十二條第一項的另文規定：「前條欠稅土地延至一年屆滿，仍未完納者，得由主管地政機關將其土地及定着物拍賣，以所得價款抵償欠稅，餘款交還原欠稅人。」

從上面幾個條文中我們可以看出地價稅和增值稅的賣價抵欠處分除時間的關係有異外，執行拍賣的職權，都是屬於主管地政機關而非屬於地方徵稅機關。

(二)關於拍賣的標的 積欠改良物稅時，其應行拍賣的標的，就是抽稅的改良物本身，積欠土地稅時，土地及其定着物即為拍賣的標的物，這在土地法已有明文規定，但定着物要是另外為他人所有而其人並不欠稅，是不是也連同土地一起拍賣呢？施行法第七十四條對此設有補充的規定，即：「依土地法第三百十八條或第三百二十二條規

定，得拍賣之定着物，以屬於欠稅人所有者爲限；可見凡非欠稅人所有的，就不應隨同拍賣了。

定着物要是屬於土地欠稅人一人所有，爲什麼也應隨同拍賣呢？這固然含有使賣得價款足以清理欠稅和息金的意思在內，而其主要立場還是在於維護欠稅人的利益，免得拍賣了土地，無形中使其定着物的價值也因之而減低。但是土地法第三百十八條第二項和第三百二十二條第二項均以明文允許所應拍賣的土地和其定着物，假使可以劃分出來而拍賣一部分即足抵償欠稅的時候，便可以因欠稅人的聲請，祇拍賣其一部分。這種因欠稅人的聲請纔爲一部分的拍賣也無非是要使清償欠稅和保護欠稅人的利益兩方面都能够顧到。

第三一九條
第三二二條
第三二六條

（三）關於拍賣的通知 任何情形中的拍賣，都「應於拍賣前三十日，以書面通知土地所有權人」（土地法第三百十九條，並第三百二十三條第三百二十六條參照）。這三十日期間的規定，可使欠稅人能在拍賣前實行清償欠稅，免受拍賣的處分。所以這

種書面通知，也可說是具有書面督催或警告的性質。

第三二〇條 (四)關於拍賣的展限 拍賣祇是一種對於欠稅不得已的處分，苟能使稅款有着，自然不必急急進行這種程序。因此土地法第三百二十條就規定：「土地所有權人接到前條通知後，能提出相當繳稅擔保者，主管地政機關得展期拍賣；前項展期以一年為限。」(第三百二十三條第三百二十六條並參照)。如果展期了一年仍不清理，那就不得不實行拍賣了。

第三二三條 第三二四條 第三二五條 第三二六條 (丁)提取收益的處分 拍賣的處分手續較繁，有時因初次拍賣難得到買主，於是貶價重拍，這是常有的事。土地法第三百二十四條便兼採用一個較為簡便的處分，就是該條第一項所說的：「欠稅土地為有收益者，得由主管地政機關提取其收益，抵償欠稅，免將土地拍賣。」至提取收益的期間，也應有一定的限制，同法第三百二十五條規定：

第三二五條 「地政機關提取收益數額，足以抵償欠稅金數時，應回復收益人原狀。」

這種提取收益的方法，雖然是在欠稅土地為有收益的情形中，用以替代拍賣的處

分，但是所積欠的爲地價稅而其積欠額又等於全年應繳數額的時候，就可以提取這項收益，不必和可以拍賣的法定時期一致（參照第三百二十四條第二項）。至於改良物的欠稅，如爲有收益的建築物，似乎也可採用提取收益的方法以代替拍賣程序的進行。

二 減稅和免稅

在前面各章段中，曾屢次述及，減稅或免稅，但那些是和這裏所說的不同。這裏所說的減稅或免稅，是指原應依法徵稅，但因特殊關係而減徵或免徵；並且還要由主管地政機關呈准國民政府核准纔可實施。至於從前各章段中所說的例如土地法第二百四十五條減其標準地價數額因而影響到稅額的減輕；同法第二百九十七條對於自住地和自耕地的地價稅按應納稅額八成徵收；同法第三百零三條地方政府因地方財政或社會經濟的需要，就地價稅的法定稅率範圍內減其稅率等等，都是屬於稅率或稅等方面的減輕，並非這裏所說的特殊減稅或臨時減稅——牠是不受稅率範圍的拘束的。又如

同法第二百八十六條第二項對於鄉地所有權人的自住地和自耕地在十五年屆滿沒有移轉時，不徵收增值稅；同法第三百零八條土地增值的總數，市地在其原地價數額百分之十五以內，鄉地在其原地價數額百分之二十以內，不徵收增值稅；同法第三百十五條鄉地的改良物不得徵稅等等，都似乎是免稅的規定，然從法理上說，這些祇能算是根本不應徵收，並非應徵而特別免除的性質。這裏所說的卻為基於特殊的情事而予以免徵，二者顯有不同。茲分兩端說明於后：

(甲)從減稅免稅的原因上說。土地法第四編第九章土地稅之減免內的條文，即屬此種規定，並不包括改良物稅在內。但同法第一百六十二條第二款和第三百十六條的條文，似乎可以引用在這裏。

第三二七條
(二)基於用地性質而免稅減稅。土地法原則第六點說：「政府機關及地方公有之土地，不以營利為目的者，經政府許可後，得免繳地稅。」土地法第三百二十七條的規定就是以此為根據。依該條規定，凡公有土地，學校及其他學術機關用地，公園公共體育

場用地，農林試驗場用地，公共醫院用地，慈善機關用地，公共墳場用地，森林用地，以及其他專辦公益事業用地而不以營利為其目的者，都得由中央地政機關呈准國民政府免稅或減稅。以上各種土地，都含有公共利益的性質，所以纔能夠特別享受免稅或減稅的利益。不過有人在這裏卻發生下列兩個疑問：一個是說所謂森林用地是不是包括私有林在內？如包括着，為什麼又把同樣性質的漁地遺漏了呢？其實漁地如果有可以免稅的語，自可包括在「其他專辦公益事業用地而不以營利為目的者」的一款中。其他一個疑問是認為對於公共墳場用地和森林用地的列出，很有流弊；應該更有這樣的一個補充規定，就是這兩種用地倘屬私有而藉以營利時不得免稅；但為獎勵起見，得酌予減稅。其實上述用地雖為私有而不以營利為目的，即予全免並沒有什麼關係，就是完全以營利為目的，而絲毫不予減徵也是沒有多大影響，而況這種減免並非絕對的減免，實有伸縮的餘地，所以作者就以為沒有補充規定的必要。

第三二八條

(二) 基於社會情勢而免稅減稅 依土地法第三百二十八條的規定，「因地方發

生災難，或調劑社會經濟狀況，得由中央地政機關呈准國民政府就關係區內之土地於災難或調劑期中免稅或減稅。例如荒年歉收，以及兵匪洪水等災難，都可用減免地稅的方法予以補救。又同法第一百六十八條規定「市政府對於在房屋標準租金施行期間新建屋之房屋，應依第三百二十八條之規定，斟酌地方情形，減免其地價稅，並定減免期限」。

土地法第三百二十七條祇說了各種公益用地的減稅免稅，地否包括改良物稅在內，當待將來的解釋。惟依同法第一百六十二條第二項的規定，在市地方面，當房屋救濟期間，應減免新建築房屋的稅款，這就是對於建築改良物稅的減免。又依同法第三百十六條，市地的農作改良物得由地方政府免予徵稅的規定，也是對於改良物稅免除的另規定。

(乙)從減稅免稅的土地上說 依土地法第三百二十七條的規定，土地的減稅或免稅，原係對於各種公益用地而言，有一定的範圍和目的，並非漫無限制；所以土地法施

施行法第七一條

行法在第七十一條內又有補充的規定：「依法減稅或免稅之土地，如因一部或全部變更使用，致減稅或免稅理由不存在時，其變更部分不得繼續減稅或免稅」。爲維持減稅或免稅的本來目的，實在是應該設有這種補充規定的。再依施行法第七十三條第二項後段規定：「稅地成爲免稅地時，其地稅自受許可之日起免除之；但未依免稅理由使用者，追繳其應繳之稅額，不得免稅」；因爲人民每有於請求免稅以後任意使用免稅土地，以致和免稅的目的相反，所以凡未依免稅理由使用者，都應追繳其應納的稅額。

施行法第七三條

施行法第七二條

原爲免稅地而變更爲稅地的時候，當然也是要收地稅的。徵收地稅最初的手續是估定地價，施行法第七十二條特以明文規定：「其地價之估定，依土地法第四編第二章各條規定辦理」；這就是說，先把牠劃入一個地價區內，依法算出了標準地價，然後再給所有權人以提出異議的機會，如果沒有發生異議或異議提出後，經過了主管地政機關的決定，或更經過公斷程序而決定，便成爲這宗新稅地的估定地價。至於這種稅地地稅的開始徵收，施行法第七十三條第一項也設有一個規定，即：「免稅地成爲稅地時，其地

施行法第七三條

稅自地價估定後，次月分起計算之。」

三 增稅——不在地主稅

不在地主稅的徵收，是對於不在地主的土地，按其應納的稅率加重徵收。這個制度向為澳洲各地所採用，對於大地主壟斷地權的限制，頗見功效，而且和我們整理土地的原則正屬相同，所以我土地法便也設此規定。我們整理土地的最大目的，在使地盡其用和耕者有其田。從地盡其用的方面說，土地所有權人對其土地應有相當的注意，纔能為充分的利用以促進土地的改良；如果該所有人離開其土地的所在地，把牠任意擱置，以待漲價，是即將有用的財源，而為私人的居奇，課以重稅，實與土地政策相吻合。此外如所

有人將其土地租與佃戶耕種，而他自己對於所有的土地並沒有加以絲毫的改良，坐收他人化費勞力資本與時間所得到的利益，那末，使他對政府多盡點納稅義務，當然是合理的。再從耕者有其田的方面說，土地所有人離開了土地所在的市縣，仍占據着許多土

第一七五條

地，其目的無非是在於壟斷土地以自私，而需要土地的人反無獲得土地的機會，長此以往，必致富者田連阡陌，貧者沒有立錫之地，這是很不當的。所以土地法第一百七十五條規定，「本法施行後，同一承租人繼續耕作十年以上之耕地，其出租人爲不在地主時，承租人得依法請求徵收其耕地」；那麼，在平時，重徵不在地主的稅當然更是合理的了。

（甲）不在地主稅的主體 不在地主稅是對不在地主而徵收的。那末，所謂不在地主在法律上究竟指的是什麼情形中的地主呢？這在土地法上有正反兩面的規定：在正面是說合於某種情形，叫做不在地主；在反面是說有了某種情形，雖合於正面所說的條件也就不能認他是不在地主。

第三二九條

（一）關於不在地主的正面規定 依土地法第三百二十九條的規定，土地所有權人有了所列的三種情形之一，便稱爲不在地主。這些情形是：（1）「土地所有權人及其家屬離開其土地所在地之市縣，繼續滿三年者」，如果其家屬並不全數離開，或離開並未繼續滿足三年的期間，都和這種情形不合；（2）「共有土地，其共有人全體離開其土

地所在地之市縣，繼續滿一年者」；既爲共有土地，而竟沒有人留於其處，其不能相當地注意土地的使用，甚爲顯然，所以滿了一年就可稱之爲不在地主；（3）「營業組合所有土地，其組合於其土地所在地之市縣，停止營業繼續滿一年者」，因爲停止了營業已經繼續滿一年，就是沒有回復其營業的意思或能力，對於土地自難充分加以利用，所以也和自然人一樣地被稱爲不在地主。

第三三〇條

（二）關於不在地主的反而規定 依土地法第三百三十條的規定，土地所有權人因服兵役，求學業，任公職，而離開其土地所在地的市縣，縱然繼續滿若干年以上，也不能視爲不在地主。由此可知所謂不在地主實際上是專指一般擁地自利和以土地爲投機事業的人而言。我國目前西北各都市漸次發展，土地的漲價是一種當然的結果，所以土地法上不在地主的規定，實在是適應事實上的需要的。

（乙）不在地主稅的徵收 不在地主稅對於改良物是不徵收的，因爲第一，改良物徵稅本非原則所許，自不必對不在地主加重；第二，改良物徵稅的稅率本來很輕，加重徵

收也不見得高到什麼程度；第三，改良物爲勞力資本的結果，倘不在地主不爲注意，而失去使用效能，法律上就不視爲有改良物的存在，結果，便可作爲未改良地或荒地，重徵其地價稅。茲特就地價稅和增值稅分開說明於下：

第三三一
條

(一)地價稅的遞年增高 依土地法第三百三十一條第一項的規定，「不在地主之土地，除改良物外，得由主管地政機關按其應納地稅率，遞年增高之」。譬如說，市改良地的地價稅率是按照其估定地價數額，由千分之十到千分之二十；現在某宗市改良地是爲某一不在地主所有，可從其所納的數額遞年增高。不過，依同條第二項的規數：「前項增高稅率，不得超過該土地應納稅率之一倍」；那麼，遞年所增加的地價稅，依上例所說其最高稅率就應該以千分之四十爲限了。

第三三二
條

(二)增值稅的加倍徵收 依土地法第三百三十二條的規定，「土地增值稅繳納時之土地，所有權人爲不在地主者，按其應繳稅額加倍徵收之；但不得超過其增值之實數額」。譬如說，原地價數額爲一萬圓，增值實數額爲八千圓，依同法第三百零九條第二

款的規定，應繳稅額為三千二百圓，若所有權人為不在地主，就應加倍徵收即為四千四百圓。又如增值實數額為二萬七千圓，則依同條第四款的規定，應繳稅額一萬四千六百圓，便不能加倍徵收，因為一萬四千六百圓的加倍，成為二萬九千二百圓，這就超過增值的實數額了。

土地所有權人離開其土地所在地的市縣，必須繼續滿若干年，纔算是不在地主。但是要地政機關來計算這個期限，實感不便，因而土地法特規定本人負有自行呈報的義務，倘不呈報，則須再加重徵稅。這在第三百三十三條上說得很明白：「土地所有權人為不在地主時，應於次期繳稅前，呈報主管地政機關，逾期不報者，按其應繳稅額加倍徵收之。」譬如說，通常應繳稅款為一千圓，因為他是不在地主，便應繳二千圓，現在又逾期不為呈報，就應加倍徵收到四千圓的數目。

(丙)不在地主稅的免除 因為不在地主稅是因有不在地主的情形而徵收的，所以土地法第三百三十四條就規定，「土地所有權人於其不在地主情形消滅時，應呈報

第三百三十三條

第三百三十四條

主管地政機關……」，使不在地主稅從此可以免除。不過法律又恐所有權人爲避免重稅的徵收，祇來報到一次，又離開土地所在地的市縣，所以特設但書的規定，就是：「但自呈報之日起，須經過三個月後，始得免除第三百三十一條之限制；經過一年後，始得免除第三百三十二條之限制」。

第五編 土地徵收

第一章 概說

國民黨政綱對內政策第十四條曾規定應由國家制定各種土地法規，土地徵收法便是其中的一種；民國十七年七月二十八日國民政府也曾有土地徵收法的公布。至中央政治會議所制定的土地法原則第五點則規定：「政府得用價收買私有土地，為國防公益或公營事業之用，但不得收買土地為營業目的；收用私有土地時，所有土地上改良物，政府須予以相當賠償」。可知為社會公益的要求，仍可把原由國民全體所有的土地中，依法取得私有所有權的土地，再依法徵收回來，另歸需用土地人使用。不過對於所有權人仍應為地價的相當補償，使所有權人並不因土地徵收而喪失了他們的一切利益。

國民黨第一次全國代表大會宣言裏，既有「農民之缺乏土地，淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作」的表示，而國內可耕的田多已落在私人手裏，爲求實現這宣言的主張，政府便非有徵收土地的相當權力和便利不可。由此更知關於土地徵收的規定，同時還含着一個解決農民耕地需要的目的。但是無論如何，國家依法行使徵收權對於被徵收土地的所有權人的應享利益，法律也同樣予以保護，所以和把私有土地無條件一律收爲國有再來分配，或絕對否認私有所有權的辦法，全然不同。

一 土地徵收的含義

土地徵收和一般的所謂公用徵收，在意義上實有廣狹的區別。從公用徵收的意義方面說，所徵收的目的物，不僅限於不動產，如果基於公用的目的，那末就是對於動產或無體物等也都可加以徵收。從土地徵收的意義方面說，所徵收的目的物，僅以土地爲限。雖然我國土地法規規定土地的定着物也應一併徵收，但是這不過是一種附帶的徵收罷。

第三三五條

了。所以土地徵收至多不外屬於狹義的公用徵收。倘再詳細地說來，土地徵收在我國土地法規內是用以解決土地問題的整個統系下的一種辦法，不應和一般的所謂公用徵收的觀念扯在一起。關於土地徵收的含義，在土地法第三百三十五條內設有明文：「國家因公共事業之需要，得依本法之規定，徵收私有土地」。這個條文雖很簡單，卻包含着土地徵收的原因，土地徵收的主體，和土地徵收的客體；同時，更表示土地徵收必須要有法律的根據纔可實施；這樣，國家對於私有土地固然享有徵收的最大權力，然而還是不能離開法律所規定的範圍。現在從徵收的原因，主體，客體三方面，依土地法裏的條文一一說明於下：

第三三六條

（甲）從徵收的原因上說 徵收私有土地的主要原因是爲公共事業的需要。所謂公共事業，普通說來，便是指着有公共利益的事業，不僅以公用爲目的而設施的事業爲限。依土地法第三百三十六條所列舉的公共事業，共有十二款：（1）「實施國家經濟政策」，這一款的範圍很廣，例如實現國民黨第一次全國代表大會宣言的主張，供給農民

耕地而來徵收土地，又如根據同法第十五條的規定，私有土地受到最高面積的限制，不把額外土地分割出賣，該管地府就可依法徵收，又如根據同法第一百七十五條的規定，土地法施行後，同一承租人繼續耕作十年以上的耕地，其出租人爲不在地主，依耕者有其田的見地，便可爲承租人而徵收，這些都是屬於這個範圍的；(2)「調劑耕地」，這一款的規定也包含很廣，例如依照第二百零八條的規定，編爲農地的私有荒地，所有權人不在限定期間內開墾或耕作，就可由需用土地人依法呈請徵收；以及其他調劑耕地分配，用來發展農業，改良農民的生活狀況等等都在其內；(3)「國防軍備」，例如因建築要塞，設置軍營等而徵收土地；(4)「交通事業」，例如因建築道路，設航空站以及河流的截灣取直等等而徵收土地；(5)「公共衛生」，例如因設立公共醫院，公共墳場等等而徵收土地；(6)「改良市鄉」，例如因開闢新住宅區，建設新村等等而徵收土地；(7)「公用事業」，例如因發展水利，開闢公園等等而徵收土地；(8)「公安事業」，例如因建築城垣，設置堤防等等而徵收土地；(9)「國營事業」，例如因辦理電信事業而徵收

土地；(10)「政府機關，地方自治機關及其他公共建築」，例如因衙署的建築而徵收土地，但職員宿舍，依國民政府第四百九十五號的訓令，並不包括在內；(11)「教育，學術及慈善事業」，例如因國立大學，圖書館，民衆教育館，孤兒院，養濟院等之需要而徵收土地；(12)「其他以公共利益爲目的之事業」；這一款是概括的規定；不論社會如何變化，事態如何複雜，公共利益的新發現，公共事業的新要求，不斷地到來，都可以根據這一款的規定而依法徵收土地。

(乙)從徵收的主體上說 關於土地徵收的主體爲誰，學說上頗有爭議。有的說，國家固屬主體，但國家也可把屬於徵收方面的權力賦予他人，所以公共團體或個人有時也可和國家同爲土地徵收的主體。有的說，國家必自爲企業主體而行土地徵收，纔可把徵收行爲看做行政處分，而稱爲徵收主體；企業主體倘爲國家以外的人，國家不過許可其徵收或代爲徵收，並非卽有土地徵收權，徵收權是法律賦與於企業主體的。有的說，徵收行爲是基於公法上的權力而來，應認爲具有行政處分的性質，與辦公事業的人雖

不限於國家，但徵收權卻祇屬於國家所有；國家有時雖把興辦公共事業的權，特許給予自治團體或私人，而自治團體等所有的也不過是可以為徵收的請求罷了。依土地法第三百三十五條並參照第三百三十七條至第三百三十九條的規定，自以最後一說為當，這就是說，國家是土地徵收權的主體，並不包括其他需用土地人在內。

需用土地人是指什麼人而言呢？依土地法第三百三十八條第一款的規定，有時為國民政府直轄機關和直隸於行政院之市政府；依同法第三百三十九條第一款的規定，則有時為地方各級政府，或其所屬機關，及地方自治機關。至於私人在土地徵收編中雖無明文舉出；但在施行法第七十七條裏卻有「需用土地人為私人時」的字樣。又土地法第一百五十一條規定，由於地段面積過小或其形式不整，不適於建築獨立房屋時候，准由接連地段的所有權人請求依法徵收；第一百五十五條規定，繁盛區域內空地所有權人，逾規定期限而不建築的時候，得准需用土地人請求徵收；凡此都是包含私人在內。

（丙）從徵收的客體上說 土地法第三百三十五條，既有「徵收私有土地」的明

文，可見徵收的客體爲土地，而且以私有的爲限，公有土地不能作爲徵收的客體。不過這祇是一個原則，詳細研究起來，除地段關係另行申述外，還有下列問題應行討論：

(一)徵收土地和土地使用問題 爲了公共事業的需要，對於私人的宅地，田園，沙地，荒地，葬地，池沼，溝渠等等都可加以徵收。那麼，現在供給公共事業使用的私有土地，是不是也可以依第三百三十六條的規定徵收呢？這當然是可以的，不過要受幾個限制。土

第三五二條

地法第三百五十二條規定：「現供第三百三十六條各款事業使用之土地，非因興辦較爲重大事業無可避免者，不得徵收之；但徵收祇爲現供使用土地之小部分，不妨礙現有事業之繼續進行者，不在此限。」可知第一個限制是要興辦較爲重大事業，而又沒法避免徵收其土地的，纔可徵收，例如爲了國防事業的需要而把現供教育學術或慈善事業用地，全部予以徵收便是。但是爲了舉辦教育學術或慈善事業，而把現在供給同樣事業所使用的土地，並不問及公共利益程度的輕重，而加以徵收，那卻是爲法律所不許的。第二個限制是要限於現供使用土地的一小部分，並且不妨礙其事業的繼續進行，纔可徵

收；例如政府機關建築衙署而把慈善會設立的醫院一小部分空地徵收了，自然是可以的；但如將該醫院的藥品室加以徵收以致妨礙其事業的繼續進行，那就有問題了。此外，施行法第七十七條有「需用土地人爲私人時，主管官署對於其徵收土地之核准，應以其事業必須使用該地者爲限」的規定，這也是和土地使用問題有關的。

施行法第
七十七條

施行法第
七十六條

(二)徵收土地和土地損害問題 施行法第七十六條對於這個問題設有下列規定：「土地徵收於不妨害徵收目的之範圍內，應就受損害最少之土地爲之」。譬如說，在南京市內，要把京滬鐵路和江南鐵道接軌，自應在南京城外徵收土地以供接軌之用；倘若爲要繁榮市面，並乘着南京小火車道的伸入城內的方便，而在城內把兩路的路軌接連起來，也須避開繁盛區域內的土地而另爲徵收，使損害較少。

(三)徵收土地和名勝古蹟問題 名勝古蹟有關於一國的文化歷史，縱使其所占的土地並非公有；但也不應專爲公共事業的需要而加以徵收。所以土地法第三百四十四條第一項說：「徵收土地遇有名勝古蹟，應於可能範圍內避免之」；所謂在可能範圍內

第三四〇
條

第三九一
條

避免徵收，就是以不徵收爲原則的意思。如果因爲土地位置的關係不能避免徵收，則應依照同條第二項「名勝古蹟已在被徵收土地區域內者，應於可能範圍內保存之」的規定辦理。假如能保存而不保存的時候，那就應依土地法第三百九十一條所規定的：「……除責令該需用土地人將名勝古蹟妥爲保存外，並處以一百圓以上一千圓以下之罰鍰」加以處罰了。

(四)徵收土地和其定着物問題 土地徵收的目的物原以素地爲限，不包括其定着物在內，但爲使定着物所有權人能夠隨同被徵收的土地取得相當補償，並使定着物不至與土地相分離，免得所有人受有意外損失起見，土地法便設有關於一併徵收的規定。但是定着物所有權人要自行遷移的時候，那就可以不予徵收了。第三百四十四條所說的「徵收土地時，其定着物應一併徵收；但該定着物所有權人要求收回並自行遷移者，不在此限」，就是指此而言。

第三四四
條

二 土地徵收的請核

需用土地人根據土地法第三百三十六條所規定的公共事業範圍如需用地時，應該經過了協訂的程序，纔可以聲請徵收；經過主管機關核准以後，倘有轉讓其土地或變更原計畫的時候，也應得到原核准機關的許可。茲分述於后：

(甲)聲請徵收前的各種辦法 這裏，除應經過協訂的程序以外，並須對於所興辦的事業先取得法令的許可。

(一)興辦事業的法令許可 因公共事業的需要而徵收土地，除國家自爲需用土地人外，其他人等總須預先得到國家法令的許可，纔可聲請徵收；否則貿然爲徵收的聲請，如果因其擬辦的事業竟不爲法令許可，那末土地權利人所受土地徵收的損害，必至無法救濟。因此土地法第三百四十一條說：「需用土地人於聲請徵收土地時，應證明其興辦之事業已得法令之許可」。由此可知興辦事業的預先經過法令許可，實是土地徵

收的第一個步驟。

(二)土地需用的直接協訂 徵收私人的土地，雖然是根據公共事業的需要，不得不憑着單方的意思，由國家向土地所有權人行使超越的權力；但公共事業的範圍既廣，事事都靠徵收方法取得土地，實在不勝其煩，而且也不免有濫用徵收權的嫌疑，甚至有因而惹起土地所有權人之反抗的，這在私人經營公共事業的時候，很容易發生這種現象。所以興辦事業縱已得到法令許可，卻不必即行聲請徵收土地，最好還是能夠和土地所有權人爲民法上的契約行爲，直接協訂一切。土地法第三百三十七條對此設有規定，即：「依前條規定需用土地時，需用土地人與土地所有權人不能爲直接協訂，或協訂不成立者，得爲徵收土地之聲請。」是直接協訂是土地徵收的另一個步驟。

(乙)聲請徵收後的核准辦法 需用土地人對於徵收土地應該向國民政府行政院或省政府提出聲請經其核准以後，纔可以依法由地政機關進行徵收程序。茲將核准辦法說明於下：

第三三八條

(一) 行政院的核准權 依土地法第三百三十八條的規定，應由行政院核准的，計有下列各款情形：(1) 「需用土地人爲國民政府直轄機關及不屬於省政府管轄之市政府者」，例如行政院各機關及南京、上海各市政府需用土地是；(2) 「興辦之事業屬於國民政府機關直接管轄或監督者」，例如國營事業或受直接監督的各種企業之需用土地是；(3) 「土地面積跨連兩省以上者」，例如在陝甘邊區設立農林試驗場而需用土地是；(4) 「土地在不屬於省政府管轄之市區域內者」，例如私人在天津市區域內經營公共事業需用土地是。

第三三九條

(二) 省政府的核准權 依土地法第三百三十九條的規定，應由省政府核准的，計有下列兩種情形：(1) 「需用土地人爲地方各級政府或其所屬機關及地方自治機關者」，例如省政府自身，縣政府，或鄉鎮機關的需用土地是；(2) 「興辦之事業屬於地方政府管轄或監督者」，例如縣內的公用事業或公共衛生的需用土地是。

(丙) 使用變更時的許可辦法 需用土地人經過徵收程序而取得被徵收的土地

第三五一條

所有權以後，倘若不於一定期間內興辦事業，或不依照核准計畫使用，依土地法第三百五十一條的規定，自可由原所有權人買回其土地。但需用土地人確因特殊情事，不能興辦原擬的公共事業，或興辦而歸失敗，這時候如果專許原所有權人行使買回權，也不是一種確當的辦法。所以土地法施行法便規定可以把土地移轉於他人，或變更原使用的目的，不過要先得到原核准機關的許可。這在第七十九條內有下列的規定：「需用土地人以其徵收之土地，移轉於他人，或變更其原具計劃書所載明之使用目的時，應得原核准機關之許可。前項許可，以其土地使用目的仍合於土地法第三百三十六條各款之一者為限。」

應行法第七九條

三 土地徵收的地段

被徵收土地的地段在面積上有沒有最高額的限制，在法律上沒有明文規定，當按照公共事業的性質和其需要的程度由核准機關自由裁量。不過有幾種特殊情形，例如

所謂附帶徵收，區段徵收等等，卻牽連及於徵收地段的問題，在土地法及其施行法裏都有規定。現在，把這些問題，討論於下。

(甲)徵收地段的殘餘部分問題 徵收土地在一般的情形中，是限於公共事業所需要的部分，被徵收的土地如果僅被徵收了一部分其殘餘部分就留在土地所有權人的手裏。這「徵收土地之殘餘部分，面積過小或形式不整，致不能為相當之使用時」，依土地法第三百四十七條的規定，「所有權人得要求一併徵收之」。為保護所有權人的利益起見，自應這樣辦理。通常學者所說的土地徵收擴張請求權，就是指此而言。

第三四七條

(乙)徵收地段的接連部分問題 土地徵收和接連部分所發生的問題，可以從附帶徵收和補償損失兩方面講。

第三四二條

(一)附帶徵收 附帶徵收，依土地法第三百四十二條第二項的規定，「謂因興辦之事業所需土地範圍外之連接土地為一併徵收者」；這就是說，把興辦事業所需用地範圍以外的接連地段，附帶徵收。又按照同條第一項的規定，「關於第三百三十六條

第三四八
條第三四九

第七八條
施行法第

第七款至第十一款事業之徵收土地，於必要時得爲附帶徵收；凡因公用事業，公安事業，國營事業，政府機關地方自治機關及其他公共建築，教育學術及慈善事業而徵收土地，是可以爲附帶徵收的。附帶徵收的理由有下述各種：第一，恐怕接連地段因受土地徵收的影響，不能爲從來的使用，不如一併徵收，以免該土地所有權人受有損失；第二，恐怕接連地段因爲土地徵收辦理公共事業而增加地價，不如一併徵收以免私人坐享不勞而獲的利益。其實這是偏於表面的看法，最重要的理由還是在於預備將來事業發展而需要土地，與其在將來爲高價補償的徵收，不如現時一併徵收之爲愈。至於附帶徵收，是有一個公的因素在內，這在土地法第三百四十八條和第三百四十九條內很可看出，就是認附帶徵收和因附帶徵收直接所得的利益，是以需用土地人爲政府機關時，纔可適用和享有的。又附帶徵收究竟是超過了現在所需用土地的範圍，並不是一個經濟使用的辦法。所以施行法第七十八條對於附帶徵收的面積，就規定了一個限制，即「依土地法第三百四十二條第三百四十三條附帶徵收之土地，不得超過與辦事業所需土地面

積五分之一」。

(二)補償損失 接連地段的附帶徵收，既限於政府機關需用土地而有必要時纔可施行；那麼，爲了需用土地人的方便，徵收了別人的土地，而「徵收之土地因其使用，影響於連接土地，致不能爲從來之利用，或減輕其從來利用之效能時」，倘若不予補救，那就未免是過於保護需用土地人了。例如徵收土地爲屠宰場的使用，接連地段就要減少

第三四五條 其居住使用的效能；該接連地段所有權人便受重大的損失了。所以土地法第三百四十五條就規定：「該接連土地所有權人得要求需用土地人爲相當補償」。所謂相當

第三四六條 補償，其範圍如何，在第三百四十六條曾規定了一個標準，即：「前條補償金以不超過接

連地因受徵收地使用影響而低減之地價額爲準」。換句話說，就是於原來的地價中減去因受徵收地使用之影響而低落的現有地價，其相差的數額，就是應補償的金額。但地價額究竟怎樣纔算是減低呢？依施行法第八十六條第一項，「土地法第三百四十六條所稱之減低地價額，由主管地政機關估定之」。估定的方法，依同條第二項規定：「前項

施行法第
八十六條

地價額之估定，準用土地法關於地價估計之規定」。

第三四三條

(丙)徵收區域的從新分段問題。這是指所謂區段徵收而言。依土地法第三百四十三條第二項的規定，「……區段徵收，謂於一定區內之土地，須從新分段整理，為全區土地之徵收者」；這就是說，把一定區段內的土地，全段徵收，然後再從新分段加以整理。按照同條第一項的規定，「關於第三百三十六條第一至第六及第十二各款之徵收土地，於必要時，得為附帶徵收及區段徵收」；由此可知區段徵收是限於實施國家經濟政策，調劑耕地，國防軍備，交通事業，公共衛生，改良市鄉以及其他以公共利益為目的的事業纔可施行。原來因上述各款事業而徵收土地，大都是涉及一定區域內土地的全部。譬如說，為開闢商港而徵收土地，為分配農田而徵收土地，為建設新村而徵收土地，都須利用區段徵收的規定辦理。區段徵收也是和附帶徵收一樣，限於需用土地人為政府機關的時候纔可實行；所以土地法第三百四十八條就有關於「附帶徵收與區段徵收，除法律別有規定外，祇限於需用土地人為政府機關時適用之」的規定。同時，因這種徵收所

第三四八條

第三四九條

獲的利益只能歸於政府機關特享，所以在同法第三百四十九條更規定：「政府機關興辦之事業，與他人有合股關係時，所有因附帶徵收之土地，或區段徵收之土地，而直接獲得之利益，祇限於政府享有之。」這是因為政府根據公的權力，把私人享有的利益化為公共的利益，自應為政府所享有，況且因公的目的，既然不許原土地所有權人享有該項土地的利益，如果反而把牠分配一部分給予另一私人，在公平原則上也說不過去。

四 土地徵收的效果

土地徵收是有償地剝奪私人的土地所有權，並使土地他項權利人的權利也隨同消滅，而需用土地人卻因土地徵收的結果，原始地取得土地所有權，或回復了公有土地所有權的原來性質。至於原土地所有權人的買回權和或種優先權的存在，不過是對於原需用土地人在或種情形中所加的限制，並非原土地所有權人直接地對其土地有了物權方面的效力。茲特分別說明於后。

第三七一
條

(甲)從被徵收土地的所有權人方面說，在土地徵收的關係中，假使一切補償金都已發給完竣，徵收的效力即歸確定，被徵收土地的所有權人從此就和土地脫離關係。土地法第三百七十一條，對此設有規定，即「被徵收土地之所有權人，因其土地發生之權利義務，於徵收完畢時終止」。但依土地法第三百五十條和第三百五十一條的規定，他對需用土地人由徵收原因而取得的土地，享有優先承受權和買回權。

第三五〇
條

(一)優先承受權 土地法第三百五十條說：「政府為區段徵收之土地於從新分段整理後，將土地出賣或租賃時，原土地所有權人或土地他項權利人有優先承受之權」。政府實行其整理計畫，而把關係區內全段土地徵收，整理完畢以後如果另要出賣或租賃的時候，原所有權人固然應該享有優先承受的權利，就是土地他項權利人也應有這個優先的權利；這和同法第一百七十三條規定，出租人出賣耕地時，承租人依同樣條件，有優先承買權；第一百八十四條規定，收回自耕的耕地再出租時，原承租人有優先承租權，用意相同。至於此項優先承受權的行使期限，法律雖然沒有明文規定，但施行法

第三十七條所規定的：「於接到通知後爲拒絕的表示，或於十日內不爲表示者，其優先權消滅」，似乎也可在這裏準用。

第三五一條

(二)買回權 土地法第三百五十一條規定：「徵收之土地不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後，不實行使用者，其原土地所有權人得要求照原徵收價額買回其土地」。這是因爲違反了徵收的目的，所以原所有權人就可以要求買回。同法第一百五十六條裏所規定的：「需用土地人由徵收土地完畢日起，超過一年仍不建築，原所有權人得要求買回其土地」，就是一個很好的例子。不過依施行法第七十九條的規定，需用土地人倘得到原核准機關的許可，變更了原計畫，或移轉土地於他人，那就不能對其行使買回權了。至於買回權行使的期限，依施行法第八十條的規定，爲於接到主管地政機關之通知後的六個月內。

施行法第八〇條

(乙)從土地他項權利人方面說 關於土地徵收對於土地他項權利人的效力，我們祇要看土地法第一百三十二條，因徵收土地爲所有權移轉登記時，除地役權登記外，

第三五三條

所有其他權利的登記都應塗銷的規定，和施行法第二十四條不得塗銷的地役權登記，以被徵收土地爲需役地時爲限的規定，就可推知土地他項權利人和土地的關係，一概因土地徵收而終止；至於租賃契約等的失效更爲當然的結果。土地法第三百五十三條並對於被徵收土地上的各種負擔，設一規定，即「被徵收土地應有之負擔，其款額計算，以該土地所應得之補償金額爲限，並由地政機關於補償地價時，爲清算結束之」。土地既被徵收，則其他關係人在該土地上的權利也都一齊發生動搖，所有權人既因徵收而喪失了所有權，自不應在其所得補償金額的數目以外，令其對於土地上的負擔再負清償的責任。至其所以須由地政機關代爲清算結束的原因，則無非是爲避免他們自行清算的麻煩，而能早日結束各種權義關係，使土地徵收的程序速行終了。

(丙)從需用土地人方面說 需用土地人因土地徵收的結果，即爲原始取得土地的所有權，（倘需用土地人爲國家時，就是回復了公有土地的性質）。換句話說，就是在該項土地上設定一種新的權利，並非直接和原所有權人有什麼法律上的契約關係。因

施行法第
八〇條

此在徵收以前該項土地上所設定的各種負擔，都應因徵收而一律歸於消滅。不過需用土地人雖係原始取得徵收土地的所有權，在實際上卻是由徵收而來，因此土地法在第三百五十條和第三百五十一條加以種種新的限制（參看上述優先承受權和買回權的規定），而在不按照核准的計畫使用或長期不為使用的時候，施行法第八十條更設一種最後的制裁，即「有土地法第三百五十一條情形，其原土地所有權人於接到主管地政機關通知後，六個月不要求買回其土地時，主管地政機關得呈准原核准機關，照原徵收價額，收歸公有。」這樣一來，凡假借興辦公共事業的名義以徵收他人的土地，或在徵收了土地以後，中途變計不即興辦公共事業的種種流弊，都可依此予以最有效的取締。

第二章 徵收程序

土地徵收編原設有徵收準備和徵收程序兩章；徵收準備所規定的，除關於需用土地人在聲請徵收以前，所為聲請應有的預備行為外，便是關於徵收的聲請和核准。至於核准以後，把案交給地政機關辦理一直到徵收完畢為止，都規定在徵收程序一章內。即在民國十七年國民政府所公布的土地徵收法其編制也和此大致相同。不過本書為敘述上的便利起見，特合而為一，把徵收準備歸納在徵收程序一個題目內然後再把牠們分開說明：

一 徵收的準備程序

在徵收準備方面，很有些人恐怕各方濫徵民地，對於地價補償常常不能依法辦理，

致使人民損失過重，所以極力主張需用土地人的聲請徵收土地，應該同時申報徵收土地的準備金額，並在必要時由核准機關核驗。這種辦法雖然因種種理由不應規定在條文裏，而用意卻是很好的，所以在這裏略提一下。至於法律上所規定的徵收準備，還可分爲下列三點：

(甲)聲請徵收的預備 需用土地人聲請徵收的時候，必須提出計劃、圖說等等，這是第三百五十四條所規定的。這些計劃和圖說並不是憑空所能擬定，當然先要經過一番調查的工作。倘所需用的土地情形簡單，調查一定容易，倘其情形稍涉複雜，便不能不靠他人的幫助了。因爲徵收土地是爲着興辦公共的事業，並非爲需用土地人的私益，所以這種幫助的責任是要由地政機關去負擔的。土地法在第三百五十五條特規定：「需用土地人因擬具前條計劃圖說，須預爲調查土地情形時，得請求該管地政機關代爲調查或協助調查之。前項之請求，非有充分理由不得拒絕。」不過，這並不是主管地政機關本身原有的職務，乃屬於法定的代辦性質，因而同法第三百五十六條就規定說：

第三百五十六條

「地政機關因需用土地人調查或協助調查前條事項，得向需用土地人收取必要之費用」。

第三五四條

(乙)聲請徵收的文件 依土地法第三百五十四條的規定：「徵收土地，應由需用土地人擬具詳細計劃，並附具徵收土地圖說，依第三百三十八條或第三百三十九條之規定，分別聲請核辦」。徵收土地的結果，是使原土地所有權人或土地他項權利人終止其權利，影響很為重大，所以不問需用土地人為政府機關或私人，凡為徵收的聲請，都應該依照法律的規定辦理，纔能得到核准，足見這些文件的提出，在法律上實屬必要；土地法施行法第八十一條第一項還以明文令其在聲請時加具詳細計劃圖。所謂「依第三百三十八條或第三百三十九條之規定，分別聲請核辦」的意思，就是說應由行政院核辦的，便須把這些文件向行政院提出，請其核准；應由省政府核辦的，便應該把這些文件向省政府提出而請求其核准。又凡向行政院提出，或向省政府提出，都應依施行法第八十一條第二項的規定——「前項計劃圖與土地法所規定之詳細計劃及徵收土地圖

施行法第八一條

第五編 第二章 徵收程序

均應備具二份——辦理。爲什麼要備具二份呢？這是因爲在將來得到核准時，一份存原核准機關，一份則由核准機關送致徵收土地所在地的地政機關，這從土地法第三百五十八條的條文內可以看出。現在把這些文件裏應有記載或繪載的事項說明於下。

第三五七條

(一) 詳細計畫書 需用土地人在聲請徵收時，所應擬具的詳細計畫，都應記明在計畫書內。依土地法第三百五十七條的規定，該項計畫書所應記明的事項共有下列十款：(1) 「徵收土地原因」，這是聲請徵收土地的根據，自應記明；(2) 「徵收土地所在地及範圍」，這和徵收的客體問題有關，也應記明；(3) 「興辦事業之性質」，這是要決定所興辦的事業，和第三百三十六條所規定的是否適合，所以非記明不可；(4) 「需用土地人所擬興事業之法令根據」，這係本着土地法第三百四十一條所規定而應有的事項，自應記明；(5) 「聲請爲附帶徵收或區段徵收者，應詳述理由並說明其爲公共之需用」，這是因爲附帶徵收或區段徵收，限於必要時，纔能由需用土地人——政府機關——請求徵收，關於「必要」的理由等等，尤非詳細記明不可；(6) 「土地定着物情

形」，這和定着物一併徵收或遷移等等問題有關，故應記明（7）「土地使用之現狀及其使用人之姓名住所」，這是把土地法第三百五十二條的規定，見諸實用；就是說要看使用價值和其有關公共利益的程度，是否遜於徵收的目的，以爲徵收核准與否的參考之用，所以也應記明（8）「四鄰接連土地之使用狀況及其定着物情形」，這和土地法第三百四十五條所規定關於接連地段的補償損害的問題有關，故也有記明的必要（9）「土地區內有無名勝古蹟，並記明其現狀及沿革」，這是要視其是否和同法第三百四十條的規定相符，所以也有記明的必要（10）「曾否與土地所有權人經過協定手續及其經過情形」，這是要知道其所以不能協訂的原因，或協訂而未成立的經過，一方面固爲督促需用土地人遵守土地法第三百三十七條的規定，一方面卻是藉此可以供給政府核准與否的參考（11）「土地所有權人之姓名住所，所有權人不明時，其管有人之姓名住所」，這由於土地的徵收直接和土地所有權人的權利相關，而且還有地價補償等問題在內，所以必須記明。

施行法第
八一條

(二)詳細計畫圖 依施行法第八十一條第一項的規定，「需用土地人依土地法第三百五十四條之規定聲請時，應加具詳細計畫圖，繪載徵收土地之使用配置及工程設計，「可見詳細計畫圖的擬具，是以證明需用土地人確有興辦公共事業的實際計畫為目的，並非僅用一紙空文可以塞責。這種事前的慎重審核，實較事後的取締救濟有效得多。

施行法第
八二條

(三)徵收土地圖 關於土地法第三百五十四條所規定的徵收土地圖所應繪載的事項，在施行法第八十二條裏並有補充的明文，即(1)「徵收土地之四至界限」(2)「被徵收地區內，各段地之界線及其使用狀態」(3)「附近街村鄉鎮之位置及其名稱」(4)「被徵收地區內房屋等定着物所在」(5)「圖面之比例尺」。

第三五八
條

(丙)聲請徵收的核准 需用土地人向國民政府行政院或省政府提出了各種聲請文件以後，假如審查的結果，認為合法，便可准其徵收。但執行徵收的責任卻不在政府，而在徵收土地所在地的地政機關；所以土地法第三百五十八條就規定：「國民政府行

第三五九條

政院或省政府於核准徵收土地後，應將原案全部令知該土地所在地之地政機關。該處地政機關接到了這種訓令以後，便可以開始執行了。不過，「同一土地有二人以上聲請徵收時」，並不像土地的登記那樣按照聲請次序分別爲登記的准駁，而是應該依照土地法第三百五十九條的規定，「以其與辦事業性質之輕重爲核定標準」。因爲徵收土地的目的係與公共利益有關，公共利益比較重大的，就應該特別准其徵收。按照與辦事業的性質，作爲准駁的標準，實爲一種很有意義的辦法。

二 徵收的執行情序

土地徵收係發動自國家的優越權力，所以核准的權限是分屬於國民政府行政院和省政府；至於實際的執行責任，卻屬於該土地所在地的地政機關。這種執行的程序，可分爲兩個步驟：一個是關於土地徵收的公告和通知；一個是關於土地徵收的處理和清結，茲分述於下。

第三六〇條

(甲)徵收的公告和通知 依土地法第三百六十條的規定，「地政機關於接到國民政府行政院或省政府令知核准徵收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及土地他項權利人」；這是要使和被徵收土地有權利關係的人明悉徵收土地的情形，俾能準備一切，並使其得為應有權利的聲述。關於公告和通知的記載，方法和效果都應有詳密的規定，茲在下面分別說明之。

第三六一條

(一)公告和通知的記載 土地法第三百六十一條說：「……公告及通知應備載補償地價及其他補償費額……」。土地徵收的結果使被徵收人喪失其土地所有權，同時該項土地上其他各種權利人也喪失了其所享有的權利，他們所獲得的代價，就是所謂補償地價和其他的補償費額，所以在公告和通知內，都應一一備載。但是僅備載補償地價等事，究屬過於簡單，不足表彰公告和通知的作用，所以土地法施行法第八十三條更補充了三種應記載的事項，就是需用土地人姓名或機關名稱，與辦事業的種類，和徵收土地的詳明區域。此外，公告並應附具徵收土地圖。

施行法第八三條

第三六一條

(二)公告和通知的方法 依土地法第三百六十一條第一款的規定，「公告標貼

第三六四條

於主管地政機關門首及被徵收土地之顯著地方，這是屬於公告的方法；又依第三百六十四條的規定，「第三百六十條之公告發出屆滿三十日，爲公告完畢」，這就是說公告標貼以後，以三十日爲公告期間，屆期公告的程序便算結束。

第三六一條

至於通知的方法，依同法第三百六十一條第二款第三款的規定，計分爲兩種。第二款爲關於已登記土地之通知方法的規定，即「被徵收土地已登記者，應依照土地登記簿記載之土地所有權人，及土地他項權利人姓名住所，以書面通知」，這是因爲有登記簿可資稽考，所以只用書面直接通知。第三款則爲關於未登記土地之通知方法的規定，即「被徵收土地未經登記者，應將通知書於被徵收土地所在地之市縣內發刊之日報，登載廣告三十日」。這是因爲既不知土地權利關係人爲誰，便不能不利用公示的方法以送達通知書了！

(三)公告和通知的效果 這裏所要說的公告和通知的效果，可以從兩方面觀察。

第三百六二條

一方面是根據土地法第三百六十二條的規定：「被徵收土地之所有權未經登記完畢者，土地他項權利人應於前條公告後，三十日內，向主管地政機關聲請將其權利備案；但所有權已經登記完畢之土地，以公告屆滿之日，土地登記簿所記載之權利為準。」既經登記完畢的土地，有登記簿可資依據自不必再有何種備案的手續；至於未登記完畢的土地，例如地上權，永佃權，典權，抵押權等等，因為沒有什麼根據，當然要由各權利關係人在公告期內聲請備案。所以在土地法第三百六十三條便規定：「未經依法為所有權登記之土地，土地他項權利人不依前條規定聲請備案者，不視為被徵收土地應有之負擔」，因為既未登記，又不依法聲請備案，自應受不視為被徵收土地應有之負擔的效果。至於另一方面就是施行法第八十五條第一項所說：「需用土地人於主管地政機關為土地法第三百六十一條之公告及通知後，廢止或變更其事業，致土地所有權人及他項權利人受損失時，應負賠償之責」。這是對於需用土地人所發生的一種拘束力；其補償數額，依同條第二項規定，應「由雙方協議定之；協議不成立時，由主管地政機關決定之」。

施行法第八五條

第三百六三條

第三七〇

(乙)徵收的處理和清結 依土地法第三百七十條的規定，被徵收土地一切補償金發給完竣以後，土地徵收即爲完畢，茲將補償金發給完竣以前的程序，說明於后。

施行法第八四條

第三六六

(一)需用土地人的準備工作 土地徵收，經過地政機關依法公告以後，徵收的標的物便算確定，徵收的效力，便已發生。在這個時候，需用土地人即應着手於興辦公共事業的準備工作。如施行法第八十四條所規定：「需用土地人應於依法核准公告後，在徵收土地範圍內，樹立標誌」，和土地法第三百六十六條第一項所規定：「需用土地人於公告發出後，得進入徵收土地內爲察勘或測量工作」。都是因爲要使需用土地人能夠迅速興辦公共事業，所以許其提早作種種的準備。又爲使察勘或測量工作能夠順利進行，同條第二項復規定：「……於必要時，得通知土地所有權人或土地他項權利人除去其土地障礙物，或代爲除去之」。除去障礙物時，權利人如受有損害，自可依補償的方法解決，惟在這裏應行注意的，就是需用土地人，不可忘記了通知的手續；因爲按照土地法第三百九十三條的規定，倘若不經通知程序，擅行除去了障礙物，是要「處以十圓以上

第三九三

一百圓以下之罰鍰」的。

準備工作是在公告後即可開始，已如上述，至於實施工作，卻須在徵收完畢以後；這是因為土地所有權人在徵收完畢以後，纔和其土地脫離關係，在關係尚未脫離以前，自不應使需用土地人進入徵收土地內實施工作。但有一種例外，即如有重大的原因，像在國難中為國防軍備而徵收土地，則經過政府的特許，即可不受這種拘束。這些在土地法第三百六十五條有明文規定，即「需用土地人應俟補償地價及其他補償費額發給完竣，方得進入徵收土地內實施工作；但因特殊情形，經國民政府行政院或省政府特許者，不在此限」。如果「未經特許，於補償金發給完竣以前，進入土地內工作者」依同法第

第三百九十二條的規定，「除勒令停止外，并處以二十圓以上，二百圓以下之罰鍰」。

(二)土地使用人的停止添置 土地徵收的公告發出以後，土地所有權尚未即時消滅，權利人對該土地自可繼續加以使用；但所有權距離消滅的期限已屬不遠，為避免以後在補償時發生糾紛起見，土地法第三百六十七條就規定：「第三百六十一條公告

第三百六十七條

徵收之土地，於公告後，不得在該土地增加定着物；其於公告發出時已在建築中之定着物，應即停止工作。可是這不過是一個原則上的規定，以不妨礙土地徵收的計畫爲目的。「主管地政機關認該定着物之增加或繼續建築，於徵收計劃不發生妨礙者，得依關係人之聲請特許之」。至於不經特許而仍增加定着物，或不停止建築工作時，依同法第三百九十四條的規定，「處以五圓以上五十圓以下之罰鍰」。

第三九四條

(三)一切補償金的發給完竣 土地徵收完畢是在於被徵收土地的一切補償金發給完竣以後，那末，爲使徵收關係早日結束，且使土地權利人能够早日取得補償金以免因土地徵收而受到意外的損失，對於一切補償金的發給，自有規定一個法定期間的必要，因此土地法第三百六十八條就規定：「徵收土地應於公告完畢後十五日內，將應補償地價及其他補償費額，發給完竣。前項地價，包括定着物應受補償之價值」。土地法又爲保障被徵收土地使用人的權利和維持土地的使用起見，並在第三百六十九條規定：「被徵收土地之使用人，於其應得補償金未發給完竣前，有繼續使用該土地之權」。

第三六八條

第三六九條

第二章 徵收補償

土地徵收係國家因公共事業的需要，一方面消滅個人的土地所有權和土地他項權利，一方面則以補償方法，救濟個人喪失權利的損失，所以從前的人便因為有補償的事實就把土地徵收認為強制買賣。其實，買賣乃民法上的契約行為，由雙方合意而成立；至土地徵收則為公法上的權力關係，由單方面的意思所發動，稱為強制買賣實有未當。原來土地徵收，雖然有補償地價和其他補償費額的發給，而且在發給完竣後，方為徵收完畢，似乎和買賣的價額相同；但是這種補償在法理上並非徵收私有土地的條件，而是消滅土地權利的一種效果。又土地徵收和一般租稅的徵收也不相同，土地徵收的主要目的在取得土地所有權，以應公共事業使用的需要，對於因徵收而使地主所受到的一切損失，依法應予以相當的補償；至在一般租稅的徵收則無所謂補償問題。

一 補償地價

第三七二條

依土地法第三百七十二條的規定，「補償地價指土地因被徵收所應得之補償金而言」，不過依同法第三百六十八條第二項的規定，定着物應受補償的價值也是包括在地價以內的。這是因爲同法第三百四十四條曾規定，除但書的限制以外，徵收土地時，其定着物應一併徵收，所以把牠的補償也包括在地價以內。

第三八〇條

（甲）補償金的負擔 「關於補償金事項」依土地法第三百八十條的規定，是「由主管地政機關辦理之」。但其給付的義務則應屬於直接享受徵收土地的利益的需用土地人，同法第三百七十三條對此設有規定，即「徵收土地應補償之地價由需用土地人負擔之」。換句話說，就是凡因興辦公共事業而請求徵收土地的人，就是應該負擔補償地價的人。

第三七三條

（乙）補償金的經手 主管地政機關辦理補償金的事項，在土地法第三百八十條

第三七八條

既有概括的規定，而同法第三百七十八條第一項並規定：「補償金，由需用土地人將應補償款額繳交於主管地政機關」；這種辦法，實在可以省卻由私人自行清算的許多糾紛。不過，被徵收的土地上如果有其他負擔的時候，便應該按照同法第三百五十三條的規定，由地政機關在這補償款額的限度內，為其清算結束；所以同條第二項就規定：「前項款額，地政機關應於清償該土地應有負擔後，將餘款交付被徵收之土地所有權人」。這種規定，就是在於保障被徵收土地所有權人，使其不至因地政機關代為清償被徵收土地的負擔而受到意外的損失。

第三七九條

(丙)補償金的存儲 如遇有土地法第三百七十九條內所列舉各款情形之一，地政機關便可將補償金存儲，以待應受補償人前來領取。這些情形是：(1)「應受補償人拒絕受領或不能受領者」；(2)「應受補償人不明所在者」；(3)「應受補償人對於補償金額有異議者」。

(丁)補償金的計算 補償地價雖然包括定着物應受補償的價值在內，但是關於

第三七四條

補償金額的計算，卻各異其標準。關於定着物價值規定，「屬於植物類之土地定着物，於被徵收時，與其應補償價值，以視同已成熟之孳息估計之」。這損失，所以把這種定着物，作為已成熟的孳息而估計，土地法在補償地價一章中，既無特別明文規條和第二百六十一條的規定，作為計算的標準。

在土地價值的計算則有下列三種情形：

第三七六條

第一種情形，就是土地法第三百七十六條的規定：「被徵收土地，其所有權已經登記而未轉賣者，照申報地價額補償之……」，這是因為申報地價記載在登記簿內，確實可靠，自應以之為計算的根據。但地價稅的徵收卻是以估定地價為標準，可見土地的真實價值，倒不是申報地價，而是估定地價，所以土地法施行法第八十八條第一項就為補救這個缺點而特設規定說：「土地法第三百七十六條所稱被徵收土地，其所有權已經

施行法第八八條

登記而未轉賣者，如僅有申報地價時，依申報地價額補償之；如並有估定地價時，依估定地價額補償之。如果這種估定地價經過了五年並未依土地法第二百五十六條的規定，從新估計，那末這估定地價的真確性也就要發生問題了，所以施行法第八十八條第二項第三項，就規定可以由主管地政機關另外估定地價的補償額，而且這種估定應該準用土地法關於地價估計的規定。

第二種情形，則在土地法第三百七十六條內加以規定：即「被徵收土地其所有權已經登記……，其已經轉賣者，照已登記之最後賣價補償之」，這是因為一宗土地的每次賣價，在土地買賣移轉登記時，都要在登記簿內明白記載，而最後的賣價又係被徵收土地所有權人，對於土地在實際上所曾付出的金額，如果把牠用來作為補償額的標準，自屬公允。然若最後賣價超過了估定地價過多，是其地價顯有變化，用作補償額的標準，或不免使補償金的負擔人，代土地所有權人負擔了其土地通常情形中貶價的損失，是又失卻公平了。施行法第八十九條第一項對於此點，特為救濟的規定：「土地法第三百

七十六條所稱之最後賣價，如超過估定地價百分之二十時，其補償地價得由主管地政機關估定之。關於這種估定的方法，依同條第三項的規定，也是「準用土地法關於地價估計之規定」。倘若「最後賣價超過估定地價百分之二十時」的估定地價，經過五年，未依土地法第二百五十六條的規定，從新估計過的，便應由主管地政機關從新估定之（施行法第八十九條第二項參照）。

第三種情形，是關於未經依法申報地價之土地的規定。因為沒有一定價額可為計算的根據，所以土地法第三百七十七條第一項就規定：「未經依法申報地價之土地，其應補償地價額，應由主管地政機關估定之」。至於估定的方法，依同條第二項的規定，應準用本法關於地價估計的規定（參閱本書第四編第二章）。

（戊）他項土地補償 這是指需用土地人對於被徵收土地以外的土地的補償而言。例如土地法第三百四十五條規定，徵收的土地因其使用影響接連土地，以致不能為從來的利用等情，接連土地所有權人得要求需用土地人為相當補償，這就是對他項土

第三七五條 地補償的一種。又如同法第三百七十五條說：「依第三百六十六條第二項之規定，因除

去土地障礙物，致被徵收土地以外之土地受損害時，應為相當之補償」，也是對他項土地而有的補償，其性質實為損害賠償。所謂「相當補償」的範圍，在施行法第八十七條

設有補充的規定，即「土地法第三百七十五條所稱之相當補償，其數額由雙方協議定之；協議不成立時，由主管地政機關決定之」。這和施行法第八十五條所規定關於補償數額之決定的辦法完全相同。

二 遷移費用

土地法第三百六十八條第一項規定：「徵收土地應於公告完畢後十五日內，將應補償地價及其他補償費額發給完竣」；這裏所說的遷移費便是屬於「其他補償費額」以內的一種，為對於土地關係人因遷移定着物等所受的損失所應行補償的費用。茲分述於下：

(甲)關於定着物的遷移費問題 依土地法第三百四十四條的規定，土地和其定着物原係一併徵收，但該定着物所有權人要求取回，並自行遷移的，卻不受此限制。既不受此限制就可自行遷移，遷移時遷移費的問題便由此而發生了。

第三八一條 地的所有權人負擔這種遷移費用，所以土地法第三百八十一條就規定說：「因徵收土地，致其定着物遷移時，應由需用土地人給予相當遷移費」。這和補償地價之由需用土地人負擔的理由相同。

第三八四條 (二)遷移費的受領 受領遷移費人領到遷移費以後，依土地法第三百八十四條的規定，「……應於指定期限內遷移完竣」；務使需用土地人能夠早日使用其地。至於這種指定期限，依施行法第九十一條第一項的規定，是：「由主管地政機關定之」。期限既經指定，如受領遷移費人並不依限遷移，除由地政機關代為遷移外（第三八五條參照），並依同法第三百九十六條的規定，應「處以三十圓以上，三百圓以下之罰鍰」。按

受領遷移費的人，固須負遷移的責任，就是受領遷移費人，對於遷移費額有異議而未受領的時候，也須於遷移以後纔可以要求公斷，不能因遷移費額的爭執而阻礙土地徵收的進行。所以土地法第三百八十六條規定：「……應將其定着物依限遷移，始得要求公斷」。

第三八五條 (三) 遷移費的繳還 土地法第三百八十五條規定，地政機關遇有下列情形之一

的時候，得將定着物代為遷移，或一併加以徵收：(1) 「受領遷移費人於交付遷移費時，拒絕收受，或不能收受者」；(2) 「受領遷移費人不明所在者」；(3) 「受領遷移費人不依定限遷移者」。關於不依定限遷移這一種情形，還有施行法第九十一條第二項所規定的制裁辦法，即「定着物所有權人逾前項期限不為遷移者，由主管地政機關代為遷移；其已領之遷移費應令繳還」。所謂代為遷移，就是行政法上的代執行，代執行必須有一定的費用，依法應由義務人負擔，所以凡由主管地政機關代為遷移，則受領遷移費人，即應將所受領的費額繳還。

施行法第九一條

(四)遷移費的計算 土地法第三百八十一條裏，祇說給予相當遷移費，所謂相當，其範圍如何，在解釋上應依施行法第八十七條和土地法第三八四條的規定由雙方協議定之，協議不成立時，由主管地政機關決定之，再有不服，則由公斷決定之。至於因一部分土地的徵收，影響到定着物全部的遷移時，其遷移費的數額應該如何計算呢？這在土地法第三百八十二條設有明文：「因土地一部分之徵收，而其定着物須全部遷移者，該定着物所有權人得要求給予全部之遷移費。」

第三八二條

第三八三條

(乙)關於墳墓的遷移費問題 土地法第三百八十三條第一項說：「徵收土地，須將墳墓遷移者，其遷移費與定着物同。」這就是說，應依照定着物遷移的辦法給予遷移費。至於無主的墳墓，則應由需用土地人妥為遷移安葬，並且應由主管地政機關把遷移安葬的情形，詳為記載，列冊備案；這是同條第二項的一種強制的規定，如違反本項規定，就應按照同法第三百九十五條的明文，「處以五十圓以上，五百圓以下之罰鍰」。不過，無主墳墓祇係指不知其墓主為誰，事實上有沒有主，實難斷定而言；假使有主的話，則由

第三九五條

施行法第九〇條

其墓主自己遷移，實在可以減免需用土地人的種種麻煩。因而施行法第九十條又設有「依土地法第三百八十三條第二項之規定，遷移無主墳墓時，應於二十日以前公告之，公告期限不得少於七日」的補充規定。

(丙)關於住居人或工作人方面的遷移費問題 按照土地法第三百六十五條的規定，需用土地人如果經過政府的特許，不必等到補償完竣以後，就可進入徵收土地內，實施工作。但是在這個時候，在該土地上的住居人或在該土地上的工作人，既未準備遷移，卻又不能不臨時提前遷移，那末就要受到損害了。所以土地法第三百八十七條第一項就規定應由需用土地人另給予遷移費，其數額是以等於該土地和其定着物一個月的租金為標準。不過工作人的遷移費，依同條第二項的規定，卻以其工作場所必須遷移的時候為限。

第三百八十七條

第四章 徵收救濟

土地法在土地徵收編內，還有訴願與公斷以及罰則兩章，關於罰則各條大都已經分別在前面說過，關於訴願與公斷的，祇有三條。

一 訴願

人民對於中央或地方官署的違法或不當處分，以致損害其權利或利益時，可以直接上級官署請求取消或變更其處分，這種救濟方法，稱曰訴願。訴願的進行，應依訴願法的規定辦理；土地法僅僅設有若干特殊規定，茲分別申述於下。

第三八八條
(甲)訴願的提起 土地法第三百八十八條規定：「訴願於徵收土地有違法或不當之處分時，依法爲之。」這是明示受損害人有依訴願法向有訴願管轄權的機關，提起

訴願的權利。所謂違法處分，乃指因違背法律的規定，所爲的處分致使人民權利受有損害而言；所謂不當處分，則指因措置失當或手續欠缺等等情事，而使人民利益受有損害而言；這些在行政法裏都有詳細的規定。

第三八九條

(乙) 訴願的效果 土地法第三百八十九條規定：「徵收土地，不因訴願而停止其進行政序」；這是明示訴願決定雖有拘束原處分或原決定官署的效力，卻不能因訴願而即阻礙土地徵收的進行，其目的在於防止人民藉口訴願，使徵收行爲停止，而影響到公共事業的需要。其實訴願法第十一條也有規定：「訴願未決定前，原處分不失其效力，但受理訴願之官署得因必要情形，停止其執行」；不過，土地法既有第三百八十九條的特殊規定，訴願法但書的條文在土地徵收方面的訴願，當然是不能適用的了。

二 公斷

訴願係對官署的行政處分而設的一種救濟方法；公斷卻係經過當事人的同意各

推第三人來秉公判斷的一種方法，所以當事人的一方發生異議，而又不服該主管地政機關的決定時，便可以用公斷方法以濟其窮。不過這種公斷的規則，依施行法第十二條的規定，還是要由中央地政機關加以制定的。

第三九〇條

(甲)公斷的事件 依土地法第三百九十條第一項的規定：「因第三百四十五條第三百四十六條第三百四十七條第三百七十五條及第三百八十一條之情形，發生異議，不服主管地政機關之決定時，土地所有權人或土地他項權利人得要求召集公斷員公斷之。」土地法第三百四十五條和第三百四十六條是關於徵收土地的接連地段方面的補償問題；第三百四十七條是關於徵收土地的殘餘部分方面的一併徵收問題；第三百七十五條是關於除去障礙物而致損害被徵收土地以外的土地方面的補償問題；第三百八十一條是關於定着物遷移費方面的給予問題。對於這些問題如果發生了異議，都可依公斷程序加以決定。

(乙)公斷的方法 依土地法第三百九十條第二項的規定：「前項公斷，適用本法

關於地價公斷各條的規定；所謂本法關於地價公斷各條的規定就是指第二百四十九條到第二百五十三條的規定而言（參閱本書第四編第二章）。

三 處罰

土地法第三百九十一條到第三百九十七條的規定，都係關於違反土地徵收編條文的罰鍰處分，都由主管地政機關執行之。

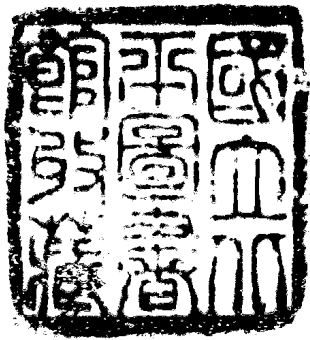
第三百九十一條至第三百九十七條

（甲）處罰的輕重 受罰鍰處分最重的是，已在被徵收土地區內的名勝古蹟，不於可能範圍內保存，由一百圓到一千圓（第三百九十一條）。其次是，無主墳墓的遷葬事件，由五十圓到五百圓（第三百九十五條）。又其次是，受領遷移費完竣後，不依限遷移的，由三十圓到三百圓（第三百九十六條）。再次是，未經特許，在補償金發給完竣以前，進入土地內工作的，由二十圓到二百圓（第三百九十二條）。又其次是，執行察勘或測量工作，而未經過通知手續，擅行除去其土地障礙物的，由十圓到一百圓（第三百九十

三條)。最輕的是，未經主管地政機關特許，而於徵收公告後，在該土地增加定着物，或不停止其建築工作的，由五圓到五十圓（第三百九十四條）。

（乙）處罰的承受 受處罰人不必都是私人，如果政府機關受處罰的時候應由何人承受，自有以明文規定的必要。依土地法第三百九十七條的規定，「受處罰人爲政府機關時，應由該機關之主管人員負其責任」；這是要使主管人員能够盡其職責，不至有違法情事的發生。

第三九七條



廿五年七月十四日

中華民國二十四年十二月初版
中華民國二十五年一月四版

(34433.3)

實用法律叢書
土地法 一冊

每冊定價國幣壹元肆角

外埠酌加運費匯費

版權所有
翻印必究

編著者	陳顯遠
主編者	王雲五
發行人	王雲五
印刷所	上海河南路商務印書館
發行所	上海及各埠商務印書館

◆C五七九八

嚴



