

一九三三年八月初版（全書一冊）

中國土地法論

鈕永達



國立中央大學

政治系

畢業均授法學士孟普慶著

著者叢書告白

- (一) 同甫詩文存 (定價七角已售罄)
- (二) 近代英國成人勞動教育運動史 (定價三角五分)
- (三) 德國職業教育發達史 (定價四角五分)
- (四) 近代英國勞動運動史 (定價六角在印刷中)
- (五) 中國法制史大綱 (定價一元八角在編著中)
- (六) 政治學大綱 (定價二元在編著中)

自序

余數年來意態消沉，久不事述作，去歲以承南京文化學院先後聘任政治學、法制史及土地法等學科教授，覺坊間無適當教本，爰振奮精神，編著講義，以爲講學便利，遂重溫筆墨之生涯。光陰荏苒，瞬近一載，案牘紛繁，病魔纏擾，所編各書，均未完篇，撫胸自思，悵觸萬分。近數月來，因友朋督促，並感於社會需要，特限期先將本書趕爲脫稿，以饜讀者。幸畢所願，深以爲慰。

本書付梓之稿，前三編卽就原講義略加整理，後二編乃爲續草之底稿，以時間匆促，及抄騰無人，致新得材料及原有不妥之處，均不克慎重將事，多所損益，以求完善；又以土地法爲我國最富社會性的法典，既屬草創，包羅且廣，其立法之技術及理論，可得而評議者，精深繁雜，以著者之學植淺陋，草率成書，更難自信如何真切妥當。此惟留待將來之修正，尙希讀者鑒諒。

至本書編撰體例，在以作大學之土地法教本及辦理土地行政有志研究者之參攷書爲標準，故其編制之方法，學理之探討，律文之引註，每不囿於原訂法規，而行文詞意，更以整潔明暢爲主。凡此種種，閱斯書者，當能知之，故毋庸多爲贅述也。

民國二十二年七月十日 淮北孟普慶寫於南京內政部



影近夏初年二十國民者著

中國土地法論目錄

緒論

- 一、中國之土地問題
- 二、土地法之意義
- 三、土地法之淵源
- 四、土地法之訂定及編制
- 五、土地法之目的

第一編

第一章 法例及施行

第一節 土地之意義

第二節 土地法之執行及增修

第三節 施行之程序

第二章 土地所有權

第一節 私有土地

第二節 公有土地

第三節 所有權之消滅與回復

第四節 公有土地使用收益之限制

第五節 私有土地最大面積之限制

第六節 私有土地移轉之限制

第三章 土地重劃

第四章 土地測量

第五章 地政機關及土地裁判所

第二編 土地登記

第一章 通則

第一節 土地登記制度

第二節 土地登記之意義及其種類

第三節 應登記之土地權利及其爭議之裁決

第四節 土地登記之效力

第五節 登記權利之順序

第六節 登記錯誤之賠償責任

第七節 權利登記之限制

第二章 登記簿冊及登記地圖

第一節 登記簿及登記地圖之種類

第二節 簿冊之製定及保存

第三節 登記簿冊之公開

第三章 登記程序

第一節 通則

第一款 登記之聲請

第二款 登記文件之提出

第三款 登記聲請之接受駁回及調查

第四款 登記之實施

第五款 登記之完結及其錯誤更正

第二節 第一次土地登記程序

第一款 第一次土地登記之聲請及其內容記載

第二款 地政機關之審查

第三款 地政機關之公告

第三節 所有權登記程序

第四節 所有權以外權利登記程序

第五節 塗銷登記

第四章 登記費

第五章 土地權利書狀

第三編 土地使用

第一章 通則

第一節 使用地之編定

第二節 最小面積之規定

第二章 市地

第一節 使用之制限

第一款 用途地域

第二款 房屋建築綫

第三款 高度地域

第四款 面積地域

中國土地法論 目錄

中國土地法論 目錄

第五款 建築地段之深度及寬度

第一節 房屋救濟

第一款 準備房屋之數額

第二款 房屋標準租金之規定

第三款 減免建築之地價稅

第四款 市民住宅租金之限制

第五款 條文適用之停止

第三章 農地

第一節 耕地租用

第一款 耕地租用之意義

第二款 租約期限

第三款 承租人之優先承買及轉租限制

第四款 耕地徵收之請求

第五款 耕地之特別改良

第六款 租佃數額及預收之限制

第七款 地租之扣除及緩付

第八款 租用契約之終止

第九款 留置權之禁止及特別改良費之償還

第一節 荒地使用

第一款 墾荒區之編制及招墾

第二款 荒地之承墾人

第三款 承墾證書之頒發

第四款 承墾之面積及完成年限

第五款 土地耕作權之享有

第六款 國有荒地之代墾

中國土地法論 目錄

第四章 土地重劃程序

第一節 土地重劃之原因及方法

第二節 土地重劃之主體及關係人

第三節 重劃區計劃書圖之編製

第四節 重劃之通知及公告

第五節 重劃費用及公共用地之限度

第六節 重劃土地之分配

第七節 耕地重劃之限制

第四編 土地稅

第一章 通則

第一節 土地稅徵收之原則

第二節 土地應分別徵稅免稅

第三節 改良物應興土地分別估價報價

第四節 土地稅徵收之程序

第五節 土地稅爲地方稅

第六節 附加稅禁止徵收

第七節 土地市價統計

第八節 納稅人

第九節 估價機關及估計人員之任用

第二章 地價之申報及估計

第一節 地價之種類

第二節 地價估計之方法

第三節 標準地價之增減

第四節 標準地價異議之公斷

第五節 估定地價及其從新估計

第三章 改良物價值之估計

第一節 改良物之種類及其價值估計

第二節 建築改良物價值之估計

第三節 農作改良物價值之估計

第四節 改良物估價之通知及其公斷

第四章 地價冊

第五章 稅地區別

第六章 土地稅徵收

第一節 地稅制度之種類

第二節 地稅徵收之方法與時期

第三節 地價稅率之限度

第四節 土地稅率之增減

第五節 增值總數額之評算標準

第六節 土地增值稅減免之限度

第七節 土地增值稅之稅率

第八節 土地稅之限期徵收

第七章 改良物徵稅

第一節 市地改良物之徵稅

第二節 改良物稅爲地方稅

第三節 鄉地改良物之免稅

第八章 欠稅

第一節 欠地價稅

第二節 欠土地增值稅

第三節 欠改良物稅

第九章 土地稅之減免

第十章 不在地主稅

第一節 不在地主之意義

第二節 不在地主之土地稅率

第三節 不在地主之呈報

第五編

第一章 通則

第一節 土地徵收之意義

第二節 公共事業之範圍

第三節 土地徵收之聲請

第四節 土地徵收之核准

第五節 名勝古蹟之避免

第六節 附帶徵收與區段徵收

第七節 接連土地損害之補償

第八節 被徵收人之權利

第九節 公用土地徵收之限制

第二章 徵收準備

第三章 徵收程序

第一節 徵收之公告及通知

第二節 發給地價及徵收完畢

第四章 補償地價

第一節 法理論

第二節 補償之主體及範圍

第三節 補償額之估定

第四節 交付補償金之機關

第五章 遷移費

第六章 訴願與公斷

第一節 訴願

中國土地法論 目錄

第二節 公斷

第七章 罰則

中國土地法論

緒論

一、中國之土地問題

經濟學家李斯特(F. List)在其所著國家經家論中將經濟發展之狀況，分爲五種階級：即一、原始蒙昧時代；(Wildenzustand) 二、畜牧時代；(Hirtenstand) 三、農業時代；(Agrikulturstand) 四、農工業時代；(Agrikultur-Manufakturstand) 五、農工商業時代。(Agrikultur-Manufaktur-Handelstand) 其他如 Schonberg, Ely, Ernst Grosse 諸家，立說要旨多與李氏相類似。惟此種歷史的經濟狀況觀察，頗合於歐洲經濟發展之程序；至於我國經濟發展情形極相合者，厥爲密爾 G. S. Mill 之經濟學說。彼從富之種類及集積程序之變化上觀察，而分經濟社會發展趨勢爲四種階級：即一、天賦占富之重要部分時代；(狩獵物產時代) 亦即無集積之時代；二、畜牧物產占富之重要部分時代；三、土地物產占富之主要部分時代；四、工業的物產占富之主要部分時代；同

時在資本財產形體下爲富之集積時代。彼更以第三階段在歷史上支配時期爲最久。就我國經濟社會史而論，在青盤古時代，獵於山野，漁於河海，其生活與猿猴相類似，無所謂土地觀念及人口繁殖，生事複雜，漁獵不易，生活資料發生恐慌，乃逐水草而居，從事牧畜。至神農時興耜耨，重稼穡，農事於以開始。及黃帝經土，設井，立步制畝，嫫祖又教民育蠶製衣，以利民生；自後唐堯則令羲和四子爲農師，以整農政，虞舜設后稷專官，以掌農務，遂形成土地爲經濟上重要部分。由是歷代相傳，並厲行保護政策，如漢設力田之科，以察民勤惰，宋立社倉，以圖農業金融之流通，元明設社法里法，以獎農事之成，汝，又如漢魏唐宋各朝，實施均田限田之制，以防止兼併壟斷之弊，人民受政府之卵育牢籠，已成爲習俗，實爲農業社會造成之重要原因。迄於近代，海禁大開，受歐美思潮之衝蕩，官僚政治組織，已爲民治思想摧殘無餘，社會家族制度，亦受個人主義影響，而日形崩潰；尤以社會經濟受壓迫，而引起工業革命。國民經濟組織，根本發生動搖，漸趨向於密爾氏所謂工業的財富積集時代，而土地問題於以起矣。

中國近代因農業社會本身組織不健全，受西方工商業主義之刺激，使中國農村經濟破產，農村勞動羣衆無產階級化，自耕農沒落化，已成爲昭著之事實，固不待贅。而關懷國民生計，領導社會運動，對土

地問題研究最深切且有整個計劃者，厥爲孫中山先生。彼周遊歐洲各國，默察歐洲國家社會問題之癥結，深知世界未來之革命，以社會革命爲重心，至論中國現在之革命，乃歸結於土地問題之解決。誠以中國爲農業國家，千餘年來，全國人口，大多數恃農業爲生活，而農業之根本要素，卽爲土地；若土地問題不得解決，則一切民族民權問題之解決，終屬空洞玄想耳。

中山先生之整個土地計劃，詳載於民生主義等論著中，爲解決中國土地問題之原理原則。吾人現從其學說上所研得中國最顯著極待解決之土地問題，大概可分爲：一、土地分配問題，二、土地整理問題，三、佃耕及住宅問題，四、土地使用問題，五、地價稅問題。所謂土地分配問題者，卽土地所有權之限制，及農場經營之不適當，而如何能使其合理化，社會化，以符耕者有其田之目的；所謂土地整理問題者，卽如何舉辦土地調查，測丈，登記，及重劃，以滌除既往土地之積弊；所謂佃耕及住宅問題者，卽不良之佃租制度，及都市房居之缺乏如何糾正與補救；所謂土地使用問題者，卽關於各種市地農地及荒地之如何利用以及不當利用之應如何限制或取締；所謂地價稅問題者，卽關於平均地權，如何確定地價，照價抽稅，照價收買，漲價歸公之辦法及程序。凡此諸問題，皆中山先生民生主義中之要素，爲現在黨

治下實施土地政策之南針，換言之，即爲土地立法之準繩也。

一、七地法之意義

土地法之意義，包含廣義與狹義二種。廣義之土地法，乃爲關於土地之一切法令，狹義之土地法，則爲實現一定土地政策所爲解決各種土地問題之法令及其附帶規定之全體。我國現所頒布之土地法，係指此種狹義者而言也。夫所謂土地政策者，約言之可稱爲解決土地問題之政策。土地政策爲土地法之骨絡，先有土地政策以立其綱領，然後土地法於其綱領所表示之數多方法中擇其可行者變爲法律制度，國家於一定時期內實際的施行於所領域之土地。故土地法爲一定時期土地政策之終結，而同時爲其國家或其他國家研究將來的土地政策之淵源。土地政策在其空間上與時間上俱無限制，苟有土地問題之發生，不問其在何國家，在何時間，即有存在之可能；而土地法爲於一定時期之一定國家之法律，在其空間上及時間上均有限制。此其大別也。所謂解決土地問題之法律者，即前節所述如土地分配問題，土地整理問題，佃耕及住宅問題，土地使用問題，地價稅問題，而確定其範圍標準方法所製成文之法規也。所謂土地法之附帶規定者，即爲本法所未備載而須另有法規以爲補充

或說明以完成本法作用之一切法令。如土地法施行細則，耕地租用條例，房價標準法，地政機關組織法，土地裁判所組織法，驗契及估價專員任用法等皆是。蓋前者爲主法，後者爲助法也。

三、土地法之淵源

土地法之淵源，要言之可分爲出自制定之法規與非制定之法規二者。出於制定之法規者：（一）爲憲法。歐洲各國在歐戰前，其憲法上皆以概括的規定保障一般所有權之不得侵害，至歐戰後則多由個人主義立法，趨重於社會立法。如蘇俄一九一八年一月舊憲法第三條載：「爲防止人類相互剝削與社會中階級之區分，且爲施行社會主義之組織及確定各國中社會主義之勝利，全俄第五次蘇維埃大會議決特宣言如下：甲、土地爲社會所有，廢除土地私有制度。一切土地宣告爲公產，公平分配於農人，但有使用之權利，而對於原地主不給以賠償。乙、森林礦產水道之有關於全國公益者，六畜與田地附屬品，均宣告爲公產。」又遠東共和國憲法第一百二十六條載：「遠東共和國領土內之土地，森林，水道及其富源之私有制，永遠廢除之。」第一百三十條載：「土地之使用以工人資格爲有優先權，但在土地法有特別規定者，不在此限。使用土地之權，並無宗教國籍男女之別。」德意志聯邦一九一

九年八月憲法第十條第四款規定：『土地法，土地分配，國內實民，家產土地所有權不可處分事，住屬及分配居民之事，聯邦得以立法手續規定其章程。』第一百五十三條規定：『所有權受憲法之保障。其內容及限制，以法律規定之。公用徵收，祇可於有裨公共福利及有法律根據時行之。公用徵收除聯邦法律別有規定者外，應給予相當之賠償。關於賠償金類如有爭執，准向普通法院起訴。聯邦對於各邦各自治市各公益團體，爲公用徵收時，應給予賠償。所有權負有義務，其使用應同時爲公共福利服務。』第一百五十五條規定：『土地之分配及利用，均由國家監督之，以防弊端。以期所有德意志人民，各得安適之居所。至對有多數子女之家族，得有所需之家宅及田產，將來制定關於家產法時，應特別注意。曾從軍者，爲救濟房屋缺乏，鼓勵國內實民及開拓或發達農業起見，得徵收私有土地，並廢止世襲財產。(Fideikommiss)土地之耕種及開拓，乃土地所有者對於公衆之義務。不動產之增值，非由人工或資本而來者，利歸公衆。土地所有之富藏以及經濟上可以利用之天然力，均在國家監督之下。無主礦產收租權屬諸個人者，均以法律改屬於國家。』丹濟自由城一九二二年五月憲法第一百十一條規定：『土地及其力量與財富，繫屬於權利而防止其濫用，務使每個家庭有建立家宅之可能，或

有家庭工場，以爲職業上之訓練。二者皆受保證，永遠目的。制定關於家產之法律時，應特別注意有多數子女之家庭及殘廢軍人殘廢勞工。不動產之增值，非由工人及資本而得者，利歸公衆。希臘共和國憲法第十九條規定：『除經確切證明實爲公用起見而又合於法定條件並預給償金者外，無論何人之地產，不得侵奪。在確定或暫定之償金交納以前，所有權人仍保持其一切權利，不得占有其財產。礦石、礦、古物寶藏、泉水、深水之所有權，另製新法令規定之。』第一百十九條規定：『爲按插無地之農人、小本畜牧及城鄉難民起見，在五年以內，得暫時不適用第十九條之條文，以便遵照下列之限制，隨時以法律訂定關於按插難民得緩付償金，先行占用空地，以便建設新區或擴充舊區之用。倘難民日多，地價有增，則償金計算，仍以一九二三年九月之平均價值爲標準。所增之地價，不得計算在內。已經建設難民區之地，得收買之；其償金計算同上。爲按插小本畜牧人得收買平原，其償金不得少於一九一四年九月以前三年中平均地價三分之二，或不得少於一九二六年至一九二七年間十五倍之租金。其屬市之平原或可以交換者，不適用本條之規定。下列各種地均不適用本條所稱之收買：(一)由所有人或其家屬親自耕種之小地；(二)不問其如何耕種，但僅有三百斯脫雷末 (Stremmes) 之地；(三)在

三百以下專供小農居處之平原；四、專供難民居處，面積在五百密達見方以下之地；五、預備造屋之地，但其所有人在鄉間之地，已有被收買者；六、農場葡萄園橄欖園菜園等，土地法免其被收買，而又屬於私人者。」波蘭共和國一九二一年三月憲法第九十九條第三項規定：「在法定範圍內，國家得以公共利益為根據，將一定財產收歸公有，并得以公共秩序為根據，將個人及合法團體所有自由處分之土地水利礦產及其他天然富源之權利，加以限制。土地為國民及國家命脈所關，國家得以法律限制其交易。國家在法定範圍內，有強制收買土地，并規定其移轉辦法之權。於此當遵守一原則：即波蘭之農地制度，應以能供給恆常生產並能成為私有財產之單位農地為基礎。」至我國二十年五月約法第三十四條規定：「為發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施一、墾殖全國荒地，開發農田水利；二、設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；三、實施倉儲制度，豫防災荒，充裕民食；四、發展農業教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產；五、獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。」將來正式憲法頒布當必更有詳實之規定。（二）為普通民法。如所規定不動產之所有權地上權地役權永佃權抵押權租賃權等，皆與土地有連帶關係，故制定土地法，應注意一般民法之規定。（

三) 爲現成土地法規。如關於土地稅法者，在德英二國俱有土地增價稅法；關於土地改良者，在英德法日諸國，俱有關於土地重劃耕地整理等法令；關於土地登記者，在各國概有不動產登記法，我國亦有不動產登記條例；關於土地使用者，在各國多有都市計劃法，住宅法，租佃法，國內移住法等；關於土地徵收者，在各國皆有土地徵收法，我國亦有土地徵收法；至如蘇俄一九二二年十月公布之農業法典爲一完全整個之土地法典，均爲制定土地法取材之淵源也。出於非制定之法規者，(一) 爲農民之要求及宣言書。如十五世紀中葉德國農民戰爭之十二條要求書，巴奈爾愛爾蘭土地協會之宣言，一八六八國際勞工協會 (The International Labourer's Association) 在布拉塞爾 (Brussels) 之土地決議案，及翌年在巴塞爾 (Basel) 之土地決議案等。(二) 爲政黨之政綱。如英國勞動黨之農政方針，德奧社會民主黨之農政綱領，日本農民勞動黨之政綱，俄國共產黨之主張，中國國民黨之民生政策等是。而國民黨民生政策最明白表示爲土地法之淵源者，爲1. 建國大綱第二條第八條至第十二條，2. 地方自治開始實行法，3. 中國國民黨對內政策第三條第九條至第十四條。(三) 爲各社會主義經濟學者之著述及言論。

四、土地法之訂定及編制

民國十一年中山先生開府廣州，關於土地行政，會有土地處之設立，以試行解決土地問題。旋即頒布土地稅法，於申報地價與地價稅率，略加規定。卒以時局多故，未及實行。該法實為土地法典之嚆矢。嗣於民國十二年間，中山先生延聘土地問題專家青島土地稅計劃之起草者德人單維廉博士（Wilhelm Schrammer）為顧問，從事實地調查，擬具意見書，為土地法起草之參考資料。單維廉居粵二年，不幸病故。其所擬之土地登記及徵稅法，共三十二條，當時由土地法審查委員會復加審核，以廣東省政府名義公布施行。惟該法僅為大體上之規定，簡而不詳。以後廣州市辦理土地行政事宜，皆引用該法為根據，而略加補充者也。（參照廣東都市土地登記及徵收條例並其施行細則，修正廣東都市土地登記及徵稅條例並其施行細則及廣州市不動產登記章程。）前此二法，均限於地價稅一項，且以專適用於都市為準，自屬不能完備。迄民國十七年，國民政府成立五院，各種法規，均須從新頒訂，而土地法亦隨之有制定必要。初由中央政治會議依據黨綱及民生主義理論要旨，決定土地立法原則，交由立法院擬訂。立法院當即指定委員五人，負責起草，歷時一年有半，始完成草案。提交立法院會議

通過，經國民政府於民國十九年六月三十日明令公布。此即我國土地法產生經過之大概情形也。關於土地法之編制，全法共分五編。計第一編總則，第二編土地登記，第三編土地使用，第四編土地稅，第五編土地徵收。共三百九十七條。當立法院起草土地法時，原欲依據國民黨政綱第十四條規定，為各個單一法規之制定。後經委員會討論結果，僉以各種法規，既已同時起草，且彼此多有相互之關連，不如編為整個之單行法典，較為整齊而有系統。又以土地行政既先由登記入手，更於政綱所舉四種法規之外，加入土地登記一編，共成為五編。而總名為土地法。遂成為我國空前最完整的且自成系統的土地法典。此土地法編制內容之大概情形也。

五、土地法之目的

近代一般民治國家，盛唱公民有自由平等之權利。甚至用流血革命之手段，以求達其目的。然實際所謂社會平等，自然平等，公民平等，政治平等，法律平等以及各種言論自由，居住自由等權利，均難真正實現。蓋人類生存之基本條件，必先有田可耕，有工可作，使各得所以保證其生活者，然後方能講究所謂自由平等之權利。誠以自由平等之理想，皆以經濟上自由平等之理想為基礎；不先解決經濟問題，

則一切自由平等之公民權利，僅屬資產階級之奢侈品耳。土地法者所以使土地社會化，解決經濟平等，保證人類生存基本權利之法制也。

普通一般民法，為私法中之一部分。其關於土地問題之規定，純為私人相互間之權利義務關係，以消極的保護私有財產為目的；而土地之規定，多屬國家與人民間之權利義務關係，以積極的實行社會政策，解決民生問題，強制的求地權之如何平均，而促進社會公共福利為目的。其內容不獨包含民法行政法等之實體法，且包含土地登記，土地重劃等之程序法。故土地法為公法及私法交錯混合，且屬強行之法律。可謂為私法之公法化，或可稱為社會法，(Sozialrecht)或經濟法(Wirtschaftsrecht)之一種。據前立法院長胡漢民氏所發表社會生活之進化與三民主義的立法一文，謂：『土地法之目的，在於使地盡其用，並使人民有平均享受使用土地之權利。承總理平均地權之精意，而為本法之制定。故欲使地盡其用，即土地所有者應為社會之利益而使用其土地，不能任便曠廢也，所以土地法有不在地主徵稅及因公共事業徵收土地之規定也。欲使人民有平均使用土地之權，所以本法對於私有荒地逾限不開墾者，需用土地人得請求徵收之規定也。至於制止有妨害國家政策之土地買賣或

租賃，應以防壟斷土地也。對於不因施用以勞力或資本之地價增價賦稅，所以絕其不勞而獲也。凡此種種，皆平均地權之精意，而爲土地法之制定。由此觀之，可知土地法之制定，實爲國民黨求解決民生問題之唯一結晶品。詢爲最進步最新穎之社會立法也。

緒
論

第一編

本編各條文，爲全部土地法共通關係之準則與大綱之規定。其性質不專屬於其他某一編者，悉歸納於本編之中。共分五章。即一、關於土地法施行之程序，二、土地所有權之規定，三、土地分段之整理，四、土地測量之方法，與五、土地行政機關之設置是也。

第一章 法例及施行

普通關於法律之編制，第一章固應規定法例，但施行則多規定於最後一章。以示程序之分明。而土地法在編制上有一特點，即將法例與施行同規定於第一章之內。此因土地法原分爲五編，而第一編爲總則，最後一編爲土地徵收；若將適用於全部法典之施行法，使其附列於土地徵收之內，殊屬不倫不類。故特規定於總則編，且與法例同列一章，以表明其有共通性也。本章共有六條。第一第二第三各條，爲關於法例之規定；第五第六各條爲施行政序之規定。至第四條本應規定於附則中，現在則列入編首，亦以其具有共通性，故特併入本章也。

第一節 土地之意義

土地一名詞，在英文爲 Land，在德文爲 Boden，在法文爲 Terre。而關於其意義，學說紛紜，莫衷一是。亨利喬治 (Henry George) 在其所著進步與貧窮 (Progress and Poverty 1881) 書內，謂：『土地一名詞，實不僅包括別於水及空氣之地面，且包括人以外之整個的物質環境。因爲只有在所自生長之土地上，人方能與自然接觸或利用之。』亞非馬沙爾 (Alfred Marshall) 謂：土地者，即指存在於水，陸，空氣，與光綫，熱力等之物質與力量，自然爲輔助人類，而能充分供給者是也。』孔德 (Kent) 謂：『土地不僅包括地面或土壤，且包括一切與地球相連帶之物質，並及於地之上下一切。』法國巴黎大學教授基特 (Charles Gide) 在其所著政治經濟原理 (Cours de conomic Politigue) 書內，謂：『昔人用土地一詞，以代自然。然土地當以廣義解釋，包括泥沙與空氣，不僅耕種之沃壤已也。地球之上，於人有用者，豈僅土地，而野蠻人種，已有知利用隕石之鐵及由日熱所成之動力。(風潮瀑布煤)吾人應以自然代土地。』日本津村秀松在其所著國民經濟學原論書內，謂：『國民經濟學上所謂土地，有廣義狹義之分。以最廣義解之，則爲一切天賦之物質與非物質之總

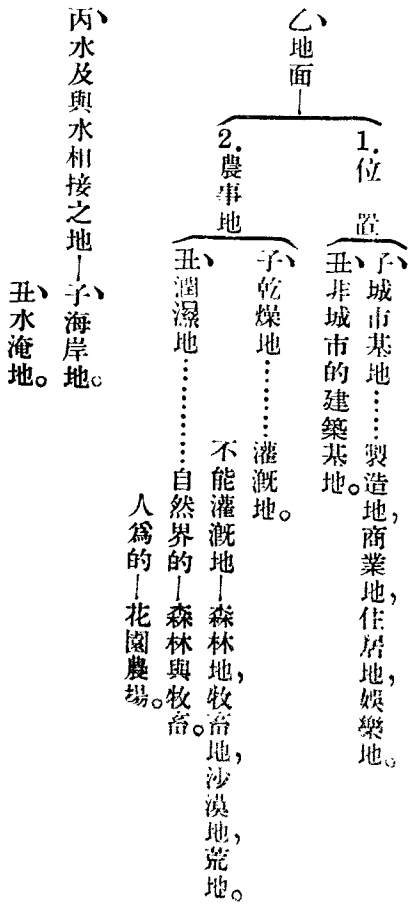
稱，與自然同一意義。以廣義解之，則地球上無論水陸均包括在內。以狹義解之，則僅指地球表面之陸地。通常所稱土地，即指此也。』就以上各說論之，對於土地之共通點，皆取廣義之解釋。現在土地法上所稱土地，依照第一條之規定，本法所稱土地，謂水陸及天然富源。蓋亦採取經濟學原理上廣義之學說者也。

按我國民法第六十六條規定：『稱不動產者，謂土地及其定着物。不動產之出產物，尚未分離者，爲該不動產之部分。』又民法第七百七十三條規定：『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。如他人之干涉無礙其所有權之行使者，不得排除之。』依此兩條之規定，僅在說明土地爲不動產 (*Res immobiles*, *Real property*) 之一種及其所有權行使之範圍，並未說明土地之意義。而土地法第一條則明白確定土地爲水陸及天然富源。所謂天然富源一語，乃包括一切天空、水力、礦泉、光、熱及尚未與土地分離之出產物而言，全屬確定土地之經濟性質。此爲民法與土地法相異之點也。

依照上述土地之定義，則土地之種類亦有不可不言者。伊利與摩爾浩斯 (*Richard T. Ely and*

Edward W. Morehouse) 在所著土地經濟學 (Elements of Land Economics) 書內，謂：「如疏忽土地之分析，不但予公共政策以致命傷；同時私人使用土地之事業，亦必失敗。」因此彼曾以數種標準，循序將土地分類列表如下：

甲、地下物——石油、煤、煤氣、礦產、石鹽等。



寅、灌溉水。

卯、航行水。

丁、地面以上——爲飛機及無綫電之區域。

又章植氏所著土地經濟學書內謂：「在經濟學上，土地分類方法，可略舉如下：

一、以土地公私爲標準，可分爲：

甲、公有地——即政府所有者，如公園道路等。

乙、私有地——即私人所有者，在今日私產制度下最爲發展。

丙、共用地——即既非私有，亦非公有，無論何人，均得利用之。

二、以土地運用之方法爲標準，可分爲：

甲、工商業地。

乙、住地。

丙、農地。

第一編

丁、運輸地。

戊、娛樂地。

己、林地。

庚、礦地等。

三、以土地之墾種與否爲標準，可分爲：

甲、墾種地。

乙、荒地。

四、以土地上人口密度爲標準，可分爲：

甲、都市地。

乙、鎮地。

丙、邑地。

丁、村地等。

以上二氏對於土地分類之唯一共通缺點，即在純以土地經濟原理爲分類原則，範圍過於寬泛，不合土地法研究之領域，故特從略。茲僅就土地法爲依據，略爲分類如下：

一、就土地之使用有限制與否爲標準，可分爲：

甲、市地——屬於市行政區域內之土地（土地法第
一四八條）

乙、自由使用區地。

丙、限制使用區地。

丁、農地——屬於以耕作爲目的且不服市行政區域內之土地。

戊、適合耕作使用之土地（土地法第
一七一條）

A. 自爲耕作及牧畜者。

B. 租用他人供耕作及牧畜者。

己、內荒地——不服市地農地範圍，爲可耕作使用，而未曾開墾之土地（土地法第
一八八條）

A. 農戶自爲承墾者。

B. 組織農業合作社而為承墾者。

C. 作大規模組織承領荒地而為代墾者。

二、就土地行政區域之劃分為標準，可分為：

甲、市地——屬於市行政區域內之土地（土地法第二八條前半段節）

子、市改良地——為依法令使用的市行政區域內之土地。

丑、市未改良地——為未依法令而使用的行政區域內之土地。

寅、市荒地——為市行政區域內無改良物之土地。

乙、鄉地——為市地以外之土地（土地法第二八條後半節）

子、鄉改良地——為依法令使用地以外之土地。

丑、鄉未改良地——為未依法令使用的市地以外之土地。

寅、鄉荒地——為市地以外無改良物之土地。

三、就土地所有權之立場為標準，可分為：

甲、國有土地。

乙、公有土地。

丙、私有土地。

四、就土地之使用目的爲標準，可分爲：

甲、工業地。

乙、商業地。

丙、住宅地。

丁、農業地。

戊、森林地。

己、礦產地。

庚、漁牧地。

辛、鹽地。

任、交通用地。

癸、娛樂用地。

卯、軍備用區。

第二節 土地法之執行及增修

土地法之執行，依土地法第二條之規定，除法律別有規定者外，由地政機關執行之。所謂法律別有規定者，如關於收稅事項，即應歸財政機關辦理之類是。所謂地政機關，雖有中央地政機關與地方地政機關二種。（土地法第
二六條）然實際上關於土地之執行，多屬地方地政機關。如1.管理公有土地，2.土地測量，3.土地登記，4.保管土地冊籍，5.發給土地契據，6.估計地價，7.解決因本法所生之爭執，8.訂定地稅冊等均。是。而中央地政機關僅負監督指揮責任。（土地法第
二七條）故依法地方地政機關每年年度應將全年行政經過編造報告書，呈送中央地政機關；並由中央地政機關編造全國土地行政報告書，呈送國民政府。（土地法
第三條）為土地行政成績之考核。至關於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。（土地法
第四條）蓋土地法在我國尙屬新創，實際運用，難免不發生困難；其有

未完善而待補充或修正者，自屬應有之事，故特爲此種規定。惟此所謂依法增修者，仍應由國民政府接受中央地政機關呈請以後，按照普通立法程序，送交立法院加以增修是也。

第三節 施行之程序

通例每一種法典，自創制以至發生適用上之效力，其間須經過議決、公布及施行三個階段。關於施行之規定，或於公布日施行，或另定日期施行，且有施行法之訂定。土地法依據第五條之規定，本法施行法另訂之。是土地法之施行，將來須由立法院另行制定施行法，無待贅言。惟依照土地法第六條規定：『本法各編之施行日期及區域，分別以命令定之。』其所以規定施行日期及施行區域，均須以命令特定者，蓋以吾國幅員遼闊，各地方社會經濟狀況，每相互懸殊；而土地法全文又包括土地登記土地徵收、土地徵稅、土地徵收、內容極爲複雜，欲求同時普遍推行全國，事實上必感困難。據前立法院長胡漢民氏曾在中央黨部紀念週關於土地法之演講，謂：『土地法公布以後，恐非短時間內所能實施。即以土地法登記而論，登記之人才，亦必須經過相當之時間，始能養成，況全國各地情形不同，施行關係如此重大之法規，自應斟酌情形，充分準備，方能有效。』可知土地法施應與他種法典略有差異也。

第二章 土地所有權

土地所有權者，自其性質觀之，爲人對於土地絕對的完全享用支配之物權。蓋所有權以外之物權，不過行使一方面之權，無他方面之支配權，而所有權則有總括之支配權。自其作用觀之，爲於法令限制內，得排他人爲自己（所有主）自由使用其所有土地及收益處分之物權。其特點一爲單獨恆久使用，卽由所有者繼續的享有一土地及其收益；地主死後，亦須由其遺志付給他人。二爲單獨自由處分，卽由所有者支配一土地之權利，任意讓與或出賣也。

土地所有權之發生，實基於人生自然之需要。在昔原始社會，地廣人稀，茹毛飲血，以漁獵爲生，不耕可以得食，不織可以得衣，自然之生產物，任意取求，極易滿足慾望。其所需於土地者，有如山間之清風，江上之明月，既無不足之感，自乏土地所有權之觀念。厥後生齒較繁，自然之生產物，不足以供需求，乃聚族而居，共耕而食，各據地域，自成民族，純然立於公有財產基礎之上，形成「部落共產體（Muttergenossenschaft）之社會。此爲公有公用（Gemeingut und Gemeingenuß）之時代。及後食糧益繁，土地日形狹隘，以有限物力之土地，養無限增加之人口，供給不符需要。部落共產體因其所包

容人口過多，日形瓦解，而以家族爲社會組織之單位。乃由民族團體或國家將土地平均分配於團體員或國民，使各自耕種經營。其時土地所有權操於民族團體或國家，而使用則歸於各組織分子。如我國三代之井田，歐州中古前英德等國之莊田，皆爲此種社會之代表。此爲公有私用（*Gemeingut und Privatgenuss*）之時代。迨後民生愈加繁殖，平均分配制度，屢礙難行，遂承認土地私有權。於是人人舞其勤奮力，誘發其競爭心，一面運用粗放經營（*Extensive Farming*）以擴充其耕種土地之範圍；一面運用集約經營（*Intensive Farming*）對於已經耕種之土地，圖長期占有，多投勞資，以增加其生產量。同時因人類政治組織日趨完固，而深知物競天擇，優勝劣敗之事實，實爲促進社會文明，人類進化之原動力，國家對於人民之土地私有權利，更加以法律之保障。至是所謂土地公有制度，乃曠然消滅無餘。此爲私有私用（*Privatgut und Privatgenuss*）之時代。

土地所有權制度，已成爲近代土地上甚重要之問題。大概一般古典派之經濟學者，多主張土地私有制度。而一般社會主義派之經濟學者，多主張土地公有或國有制度。茲將兩派學說理由略論如下：

(一) 主張土地私有之理由。

甲、土地爲生產之工具，應歸生產者所有。生產爲欲得其生產之結果，必須擁有生產之工具。土地爲生產之工具，應爲生產者所私有，以助其生存。換言之，卽利用土地者應私有其土地也。

乙、土地私有在事實上爲歷史演進之結果，無可推翻。據基特言，土地私有之演進，約分六期：

a 以土地爲私有，始於農業時代。然農業初期，土地尙未視爲私產。因土地衆多，無用獨占，農業方法幼稚，田力竭則棄而之他。故當時之土地，爲公有公用。

b 人口增加，土地之需要增加，耕種之法亦改良。於是土地爲謀生產增加計，暫時分配於私人，若干年後再行分配，此爲土地暫時私有時期。

c 暫時私有尙不能盡地力，因延長其時間，最後則一地變爲一家所私有。

d 強者侵凌伯占土地爲己有，此爲封建時代。

e 封建制度廢，土地可私人占有，但受授不如動產之便。

f 私有土地之受授，一如動產之自由。此爲私有土地最發達之一步，今尙未到此時期。

歷史上土地既日趨於私有，則土地應爲私有無疑。

土地是物權，爲個人獨立不可缺之要件。人生之社會目的，當使人各有其最小限度之物權，無之者，惟爲人服務以生。地權爲物之一種。人民既有物權，則土地之私有，理所當然。

由上之論據，吾人所不滿者，即第一所謂生產者應有土地以爲生產之工具，固也。然按之現今土地私有之事實，所有者並非利用土地之人，而每爲不勞坐享收益者。理想與事實不符。況此種理由，亦僅能證明生產者之應有土地，而未可解釋凡土地均應私有。第二所謂土地私有，爲歷史演進之結果，尤屬毫無價值。蓋歷史事實，皆由人爲。人既能造成土地私有之事實，安知不能造成土地公有之事實？觀於蘇俄革命，土地一律變爲公有，即其明證。第三所謂物權爲各個人獨立不可少之要件，固也。然人無土地之物權，即失其獨立之資格乎？爲謀生而服務社會，即以爲不當乎？果也，則同爲人類，彼乃田連阡陌，此乃貧無立錫，爲此說者，愈激成社會革命之機會，實爲自相矛盾耳。

(二)主張土地公有之理由。

晚近社會主義學者，對於土地公有問題，主張亦各有不同。如依狄兒 (Kard Diehl) 論列，主張廢止生產手段之私有者，爲社會主義。所謂生產手段，土地當然包含在內。不獨主張廢止生產手段之私

有，而並主張廢止消廢物品（勞動結果如食品衣服）之私有者，爲共產主義。對於所有權，惟主張廢止土地之所有權，而維持資本所有權者，爲農業社會主義。維持所有權之制度，對於土地之所有權，惟主張加以限制改良者，爲改良社會主義。（Kard Diehl *Socialisms, Kommunismus und Anarchismus* S. 5-8）試就各派所說略述如左：

（甲）社會主義的土地公有論。

主張以社會主義立場，而改革土地制度者，爲數甚多。爲此派之代表而最早者是說者，爲史賓士（Thomas Skence 1750-1814）及奧布來因。（Janxs Bronterre G'ibrien 1805-1864）史賓士於一七九六年公布自由之正午（*The meridian Sun of Liberty*）一書，關於土地使用，主張自然的平等。以爲在一國或一地方之土地及土壤與其表面或內部所附着，或其中所含有一切之物，無論何時皆平等的屬於在該國或該地方生存之住民，極爲顯著。然土地私有制度，乃違及此平等原理，應即廢止。史氏主張土地與其附屬物及含有物應移歸地方團體所有。地方團體不得轉讓其所有權，但可對於支付最多之佃租者，以七年之期間，出

租所有土地。由佃租中先扣除租稅及其他必要之公共費用，剩餘部份，平等分配於地方住民。故史氏實爲烏托邦之社會主義者。奧布來因在其遺著奴隸制度之起源發達及形態 (The Rise, Progress and Phases of Human Slavery 1885) 一書，謂社會弊害之發生，有二大原因。其一爲發生地貨之土地所有；其二爲發生利息之資本所有。此兩者之所有人，不勞而獲其利。在資本主義制度下之勞動，爲奴隸狀態。其改革計劃，第一爲土地制度之改革。即政府以其所有之財力及其收入餘裕，購買土地而移住勞動者於所購之土地。此土地所生利貨，又爲新地購入之用，以達於欲得土地之人，皆得佔有利用之狀態。故國家應漸次將全體土地礦山及漁場收歸國有，爲全體國民代爲保爲，以免爲個人所獨佔私有也。次於土地之改革者，爲信用制度。應於土地國有之基礎，樹立國家之信用制度。國家無論對於何人，凡爲土地之耕種或其他爲產業之必要，欲使用資本者，皆得予以信用借貸，使其得脫免資金勞動之壓迫。與信用制度須關聯而爲改革者，爲貨幣制度。以勞動生產之貨物，評價而與國家紙幣爲交易。

(乙) 農業社會主義的土地公有論。

此派之代表者，爲華拉斯。(Alfred Russel Wallace 1823-1913) 彼於一八八二年著有土地國有其必要及其目的 (Land nationalisation, its Necessity and its aims) 一書，謂地貨爲私人取得，爲經濟上一切禍害之源。近代耕種技術，大有進步，而一般國民之貧困益增如故，推其根源，乃在於土地之私有制度。因此主張土地國有，歸人自由享用。然其國有以土地爲限，而不及於因投資而成之建築物，牆垣，灌溉排水之設備，私道及樹木等。國家僅保有土地上級所有權，而經營則應依租佃方法爲之。在土地國有制下之占有使用，非爲土地所有人，不過爲其持有人。(Porter) 蓋於使用期間視爲所有人耳。使用國有土地所納之地租與土地改良上之權利，華氏對之嚴爲區別。以前者爲使用人每年所應支付於政府；而後者因改良結果所生之權利，應歸承個人所有。因此國家於土地國有之實行時，應詳加評價。即於土地制度改革公布後及實行之前，於五年至十年期間，一切土地爲之評定全價格；同時分別評定土地本身之價格及因改良所生之增價格。土地改良上權利之資本還元價格，由國有地承個人賠償從來之地主。如承個人無力賠償時，由國家貸與資金，對於地主此外因喪失私有權所

受地租之損失，國家亦予以賠償。此爲關於農地者。至市地應屬於地方自治團體所有。如土地制度改良後，則多數住民自必移住於鄉村，都市之房屋代價及租金，固當大爲低落。然此尙爲不足，仍應將一切之市地，別爲評價。對於承租人亦認其有以評定之價格，買收其所住房屋之權利。否則由都市收買，而廉價買租於欲得房屋及地產者。華氏土地國有之主張，依據上述論列，在於以所有權屬諸國有，至於使用收益仍承認各私人之權利，並得依私人之所欲，而爲給與。至與華拉斯之土地國有論相同者，有德人可遜。(Gossen)彼以爲將地租收歸國用，所得顯著之利益，可有數點：一、使衣租食稅之階級，不能繼續存在，轉而從事於生產工作。其結果於社會全部實受其益。二、私有土地制度下之土地移轉，在法律上發生種種困難手續，概可避免。三、從事於生產事業者，毋需儲備資本，放置於土地。因其不必爲土地之購買，可將放置於土地之資本，移作生產事業之週轉。四、地租既全歸國有，自可敷國用之重要部分。所有其他不公平之征稅，概可因而減免。至可遜氏對於土地公有之主張，亦另有理由存在。彼以爲人類本於利己之一切動作，雖不必有爲社會謀公益之意念，但其結果皆多在整個之社會爲有利益，國家

應予以便利。然可遜氏以爲人類之種種活動，總不免有兩種窒礙：一則無資本，二則無土地。關於前者彼主張設國家銀行爲之救濟，關於後者則主張土地國有。對此兩種窒礙之解決方法，頗持樂觀態度。至用如何方法收回土地國有，彼與華拉斯氏主張相同，卽由國家備價收買，或發行公債，爲支付地價之用。以地租爲公債之抵押，期於若干年後使土地完全屬於國有。當時法國之巴斯特愛 (Bastiat) 與美國之該里 (Carey) 等，對於土地問題所見，亦多相同之點。

(丙)地貨課稅主義之土地國有論。

白李嘉圖 (Ricardo) 闡明地租原理，經濟學者，每宗其說，對於土地之觀念爲之一新。然李氏雖謂地貨爲不勞而獲，並未研及土地制度之改良。由李氏之地租論，更進一步而主張土地制度之改良者，首推穆勒。(John Stuart Mill) 彼在其所著政治經濟學(Principles of Political Economy) 第二篇第二章第六節，謂種種財產之根據，在於生產者得享其所生產之結果。人類既僅得私有本身勞力所生產者，則土地純爲自然，無私有之理由。土地之利用，

固須專一，但專一之利用，過若干時間，可重行分配，固不必永久私有也。若使土地已經人類勞力之改良，而地主即爲其改良者，則此種土地，不妨私有；若地主已不改良土地，則政治經濟學當然不能爲地主辯護。由此可知穆勒尙承認土地私有制度，但須加以限制耳。彼在經濟學上關於租稅之部分，謂對於所得一般課稅之外，凡爲不勞而獲者，應爲特別之課稅。土地因國家之進步，有自然增價趨勢，自應特別課稅。其課稅方法，第一就全國土地，先行評價，由此經過一定時間，即測定地價上所生之自然增加。測定方法，應以生產物之平均價格爲標準，其增加超過平均價格之部分，即爲自然增價。以之爲特別課稅部分。故穆勒所主張之課稅，並非對於現存之地賃，乃爲對於將來地價之增加部分。土地所有人如不承認此課稅制度，國家得以評定之價格，收買其土地。以穆勒之議論爲基礎，建立廣泛之農業社會主義觀念者，爲亨利喬治。彼在所著進步與貧窮一書第七篇第一章中，謂：「凡人類之得利用土地，一若得利用空氣然。此種權利，乃爲生存所必需，吾人不能謂某人有生存之權利，某人無生存之權利也。吾人沐浴造物之恩惠以生存，則凡造物之賜予吾人者，均有分潤之權利。此爲自然的不可離的爲人類入世之

權利……在自然之中，土地之利用，決不取費，地球上任何權威不能造成土地之私有。故承認土地之得爲個人私有，卽爲拒絕他人之天然權利。此項錯誤，必致財富分配之不平等。然彼非主張土地國有，惟將地質之權利，應歸國家所有。彼以爲土地之價格，爲專利之價格，非定於土地絕對之能力，而定其相當之能力。不論一地之性質如何，使利用時不能較他地爲有利者，則不能得值。故土地之價格，所以表示一地與最優地所得收入之差，係由社會所付與；而地質者卽表明私人應酬社會之數，所以抵償他人對於此地之同等權利也。夫在交換經濟之下，一切物品價格，皆因需給關係而定。求過於供，價格必然漲高。土地亦由是也。人口增加，對於土地之需求，固可增加；卽交通發達，商業繁盛，對於土地，亦必增加需要。因之人口增加，交通發達之結果，價格遂以高漲。此種因社會進步而漲高之地價，乃爲土地自然之增價，非土地所有者個人努力之結果，故應收爲公有。至所採方法，卽在以課稅將土地所有人不勞而獲之地質，歸於國家，使土地私有制變爲有名無實。故土地所有人雖可永遠的擁有其自己之土地，買賣贈與，均能自由，僅爲皮殼之處分，而所有制之核，已爲國家社會所得。如上述政策能爲實行，則無論

何人欲得土地者，皆有充分取得之機會。因此土地買賣價格下落，而土地之投機亦將絕跡。土地之獨占已無利益可求，則從來未使用之土地，將由地主拋棄或僅以名義之條件，賣與他人矣。

(丁) 共產主義之土地國有論。

共產主義學者領袖馬克斯 (Karl Marx) 在其所著資本論 (Kapital) 一書中，關於農業問題之言曰：『在農業普通之生產行程中，凡短期的投資，均出自佃戶……即較長期的固定資本，亦多由佃戶投下。但契約所定之租期一滿，此等投資已與土地不分，歸地主所有。由此可知在資本主義發展之下，地主之縮短佃期也有因。地主在新訂之佃約上，其所收之佃租，則為舊租之上，復加以與土地相合的資本之利息……如是則佃租得以升漲。或以土地出賣，必抬高其價。因所賣者不僅土地，而為已被改良之土地。但此種改良固未費地主一文錢也。』佃戶改良土地之結果，乃不過抬高地主之地價，使地主添加一宗收入。此種私有制度，非掠奪他人所得而何？且隨經濟之發展。此為地主財富增加，地租日高，地價日增之大秘密。即地主本

身可毫不費力的佔據社會發展之效果，目爲私有，正可謂只爲消費而生活者也。』(Kapital III, Part VI, Chap 379, 726) 爲免除此種勞力投資之掠奪，則應廢棄土地私有權。將地租充爲國費，而以共同的計劃，開墾及改良土地。此爲馬氏共產黨宣言中所熱烈主張者也。馬氏學說之繼承者，如依加烈 (J. G. Eiccarius) 在 1816 年著勞動者對於穆勒經濟學說之反駁一書，謂穆勒以土地爲天然賜物，與他種財產不同，不應承認私有權固當。但其補救方法，歸結於大所有地之撤廢及小農經營之設定，殊屬退化思想。蓋小農經營，必爲大農經營所兼併，亦由中古式之手車紡紗機織布，必爲機器動力之紡紗廠織布廠所壓倒者相等。今欲分割大農，復歸於小農，其思想與時代之矛盾，未有甚於此者！至補救之道，在將一切所有地收歸國有，委託於農業合作社。則勞工庶可盡力以耕種也。李市庫勒德 (Wilhelm Liebknecht) 在 1876 年著土地問題一書，根據歷史以證明土地公有論之合理，並舉著名小農之法國與著名大農之英國，比較得失，詳細推論。謂法國小農於三千八百萬人中，佔七百八十四萬六千人，以其家族血汗漬染小片土地，不能謀一溫飽，已成爲高利貸之奴隸。其結果

促成農村之兩兒制。英國三千萬人中地主僅三萬人，而佃戶又多屬大規模經營之資本家，多數農業勞工則爲賃銀奴隸。其他位與都市之工廠勞工相等。其結論以爲小農與大農之雙生毒樹，皆由土地私有制而來，使不除其根株，則毒樹之枝葉，必益繁茂。廢除土地私有制，乃根治毒樹之良法也。列寧 (Lenin) 在一九〇八年出版十九世紀之俄國農業問題，以爲小農經營，必爲大農所兼併。依今日各國統計，小農仍佔絕對多數者。一因資本主義之發展，在農業方面較爲複雜；一因頗狹階級之統計，專以土地面積爲衡，在單位面積所投資本增大與否，均不注意，有隱瞞事實真相之嫌。故其學說仍與馬克斯一貫相傳。

土地公有論，就上述各家學說觀之，顯有兩種結論。一則不許土地私有權之存在，國內一切土地，其所
有權屬於國家。由國家參酌人民需要，爲土地之分配。而人民於同樣情形之下，有享受土地利益之平等權利。一則土地之所有權仍得爲私有。而土地非因施用勞力資本所生產之利益，則由人民共同享有，不得爲地主所私。惟各派所時理由，亦間有可以贊議者。即第一所謂人人皆應平等享受天然之土地權利，固也。然所謂天然物應平等享受者，僅可就其獲得之範圍內，而與以平等之機會，究未可坐享

平等之結果。蓋物之不齊，物之情也。人之先天稟賦有差異，後天造就亦有差異，則對於土地享受，自各有不同。截長補短，而強之平等，殊違反社會進化之自然原則。毋乃失去平等之真諦！且所有權之發生，即由於不平等之觀念而生。若必以人類平等享受為前提，則所有權本身亦不能成立。況土地之供給，實有一定之限度，過此則生不足之感，亦自然之理也。第二所謂由個人勞力所造成者，始得私有，固然實際上社會事物，果有單為個人勞力所造成者乎？塞利格曼（Seligman）在其所著租稅論（*Essays on Taxation* P. 69）謂：喬治以勞力理論，辯護土地以外貨品之應為私有，但個人勞力本身，在現今社會中，實不能生產任何物品。試以工人之製椅證之：椅木乃自然之產品，所用工具乃他人所供給，其所工作之地及衣食之需求，均為社會所設備；其不被盜劫與夫生命之安全，亦有賴乎社會之保障。由此觀之，吾人尙得謂個人勞力能單獨生產一物乎？或曰其工具衣食保障，均由金銀購來，但土地之利用，亦由地主出資購之。故任何物品，決非勞力單獨之結果。任何生產者，不能謂此為絕對的。我所佔有，因我獨自生產此物也。由此觀之，土地之應否私有，繩以塞氏之論，固未可以勞力而決定也。果如此說，則推論其他一切不事勞動，以及佃贖與繼承而取得之私有財產，均將認為不當，而應歸

諸社會。是則非說明所有權之起源，直宣告所有權之滅亡。且一般土地，實已由人之施用勞力變為非天然物，若將此已確定之事實，而概不承認其私有，亦誰再願施用勞力以求之乎？第三所謂土地之價值，誠有為社會所造成者。然凡百事物，莫不仰助於社會，不過其程度互有差等。若土地應為公有，則社會上一切財物，皆應公有，方昭公平。又利用土地尚有私人生產費用與精力之設計。是則土地之增價，雖由社會發展之故，而私人之投資與精力，要亦未可忽視。蓋人皆有利己心，(Selbstinteresse) 因利己心之刺激，而後勞動之觀念發達，因有勞動之觀念，而後社會始有進步，土地價格得以漸為增高。故土地之自然增價，名為社會所造成，實多以利己心為其基礎也。第四所謂土地為強弱兼併之工具，固也。然據亨利達德為羅霞爾 (Wilhelm Roscher) 農業經濟學之校刊時，在其書之附錄之農業與社會主義一章，謂馬克斯派之傳統學說，以為小農為大農所兼併，實與現在事實大相矛盾。依今日之交易及販路關係，小農經營，實較大農為優。若採用農民保護政策，則與從來理論不合；倘固執主張，則彼黨永不得農村之同情。故馬克斯主義陷於進退維谷之境，實無存在餘地。又左門巴德於一九一九年著十九世紀之社會與社會運動一書，批評馬克斯之農業理論，謂：大經營之增加，與民衆之無產

階級化爲基礎逐漸發展，是種集積說不適用於農業生產之領域。蓋實際上所謂田園間之小農，經營不見減少，而農地亦無擴大之傾向，經營單位並向縮小方面進行。如資本主義之美國，對於歷史的傳統之進化，既無障礙，且能以合理化支配農業，而其農場亦有縮小之趨勢。據查各農場平均面積，在一八五〇年爲六一五埃加，一八六〇年爲五一九埃加，一八七〇年爲五三一埃加，一八八〇年爲五七四埃加，一八九〇年爲四九四埃加，皆與馬克斯之集積說爲相反之證明。由此觀之，可知土地私有爲生產掠奪之工具，並不能自圓其說。

總之土地私有制度，弊害叢生，如土地所有者不勞而坐享土地之權利，妄作威福，漠視公共義務，且每以重租使佃農不安，及農業勞動被榨取，固有令人垢罵者。然促進改良，或加以限制則可。如共產社會主義者悉舉現社會狀況，而盡爲推翻，則殊屬繳柱過正。蓋土地公有制度，誠須提倡，而私有制度在相當範圍內，究亦應有酌加保留之必要。著者以爲土地之公有或私有，決不能以抽象的原則或膚淺的歸納爲依據，須按土地之性質種類，及社會需要以爲斷。孫中山先生之民生主義，對於土地雖採用革命之方式，平均地權，使耕者有其田。然其用意，爲使一般人民有享用土地利益之平等權利，並無撤消

私有土地制度之主張。所對於平均地權之方法，而詔示於吾人者，為按照地價征稅，與耕者有其田兩大端。其重要作用，在增加生產，調劑分配，改良土地之現狀，與共產黨社會主義之主張相反。蓋民生主義之理想目的，固在世界大同，使一切土地變為公有，而其手段則為採用社會協調政策，以求達土地問題之解決，既不願主張極端的土地私有制，以遏社會進化之潮流，亦不欲將土地即時完全實行公有制，以破壞整個的國民經濟，並煽起社會階級之鬥爭，以創傷現有社會之組織。土地法為根據中山先生之民生主義原則，而為制訂。故如何滌除土地為少數人所壟斷，如何可以使一般人民有享用土地之平等權利，並如何以可實現耕者有其田，皆斟酌夫主義，出入於黨綱，折衷調和，而為屬於土地改良性質之立法者也。

第一節 私有土地

蘇俄聯邦一九二二年十月三十日勞農法典土地法總則第一條規定：「根據勞動者與農民所明示勞農之革命精神，所有全俄勞農民及赤衛軍代表蘇維埃大會之決議，凡蘇聯領域內之一切土地，地中藏物，江湖及森林，永久禁止私有權。」又第二條規定：「凡蘇聯領域內之一切地地，不問歸何人管

理，皆爲勞農國家所有。』又第三條規定：『凡有農業使命的一切土地，與夫得利用爲農業生產的土地，凡此成爲單一的國有土地資本，其管轄權屬諸人民委員會及各該地方機關。』依據上列各條規定，可知蘇俄對於全國土地，一律宣布爲國家財產，從前享有土地及所有權者，完全喪失其資格。將故有之土地制度，爲之根本推翻。然此種辦法之實行，已經十餘年之久，並無絕對成效可言。其得失如何，未能爲最後之斷定。吾國與蘇俄異制，土地政策，根本有別。故仍承認人民有土地私有權也。

土地法第七條規定：『中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民之全體。其經人民依法取得所有權者，爲私有土地。但附着於土地之礦，不因取得土地所有權而受影響。』按此種規定，若在新開闢之國家，尙屬有效。至我國建立互四十年餘，久爲一著名之農業國家，各省市區，寸土尺地，早經人民取得所有權。而土地法此條，猶一方確定土地屬於國民之全體，一方又承認人民可依法取得私有土地，豈非自相矛盾？然細爲考察，所謂土地屬於國民全體者，乃爲國民全體有土地之上級權（*Obereigentum*）。在昔全國土地，多爲君主所有。所謂率土之濱，莫非王土。故惟君主有土地之上級權。今日在英國，仍爲英皇爲土地之上級權所有人（*Supreme Land Owner*）。蓋與我國古代之土地觀念相合。

現今號稱民國，主權乃屬於全體國民。以全體國民代替君主地位，於理尙無不通。又據吳尙鷹氏謂：「此條可分兩節言之。前一節所謂中華民國領域內之土地，屬於國民全體者，用意頗爲深遠。吾黨土地政策之最高原則，爲平均地權。所謂平均地權者，不必將全國土地面積平均劃分，以之分配於全國國民。此固事實所不能，亦施行上可不必。既採用按照地價徵稅之方法，使土地非因施以勞力資本所生之利益，完全歸爲公有。結果則土地之地租，即所謂經濟之地帶，已變爲地稅，由國家徵收入於國庫，實無異全國土地利益，屬於全體國民所共有。雖維持私有土地之存在，仍不背平均土地之原則。抑土地私有權之思想，因傳統關係，已成爲一種強固勢力，彼欲維持私有土地者，以土地爲不勞而獲之利益根源，不肯放棄，固屬重大原因，然以私有土地爲所謂體面與財富之表徵，亦爲一種極強固之心理。因取得私有土地制度，起而抗爭，在所不免。今不爲私有土地之撤消，祇以徵稅手段，使土地私有者，不能坐享其不勞而獲之利益，則保存土地私有制度之形式，不獨於平均土地之原則不相妨礙，且於施行比較便利。因土地私有者無從假借名目，爲反抗之謀。此節條文之規定，既可爲平均土地原則之根據，亦所以表示吾黨民生主義之精神也。」

（見中華法律叢書第一卷）
第四期十九至二十頁

蓋國民黨對於土地政策，其最後目

的，本為確定土地公有制，惟以須適應社會環境，不得不於法律上維持土地私有制之形式，故對於私有土地不如蘇俄行強制沒收，而用照價收稅，按價徵買，及土地自然增價收歸公有，且規定變通辦法，對於申報地價，以多報少時，採用估價方法，對於土地自然增價，祇收增價稅，以明白表示土地私有制之存在也。至本條規定所謂依法取得所有權為私有土地者，即第一依民法之規定，其取得方法為原始的取得及繼承的取得。土地之原始取得 (Original Erwerb) 者，不用他權利之作用而取得權利之謂。如為因時效之取得，(民法第七六九條第七七〇條) 及因經過排斥期間之取得，(民法第九二條第二項) 是。關於無主之土地，是否可因先占而取得，在蘇俄民法第六十八條明文規定，所有人不明之財產，如無主物等，當依特別法規定之辦法，移轉為國家所有。在我民法雖無明文規定，自可解為不得因先占而取得，應歸國家所有也。繼受取得 (Derivativer Erwerb) 者，因他權利之作用而取得權利之謂。其以先之權利稱曰原權，以先之權利主體稱曰前主，原主，或被繼承人；以後之權利主體稱曰後主，取得人或繼承人。如為因繼承轉讓之取得。至依國有土地墾荒條例第二十二條及第二十三條之規定繳納地價之升科土地，亦可稱為繼受的取得。而依土地法所規定者，如因岸地原狀回

復之取得，(土地法第九條第十一條參照)及因岸地自然增加之取得(土地法第十條)是也。

本條末節但書所謂規定附着於土地之鑛，不因取得土地所有權而受影響並不及其他天然富源者，蓋因鑛業法第一條有『中華民國領域內之鑛，均為國有，非依本法取得鑛業權，不得探採』之規定，故土地所有者，自不能取得土地所有權而將鑛產亦連帶在內。即民法第七百七十三條土地所有權於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下之規定，亦同受鑛業法之限制也。更考各國立法例對於土地與鑛產關係之規定，有下列四種不同主義，即：

(一) 併有主義。在土地所有權內可以容納鑛物之所有權，土地所有人對於鑛產得自由探採。英美法例採用之。

(二) 專有主義。即鑛產為國家所專有，鑛業亦為國家所獨占，私人不得探採。往昔專制國家多採用之。

(三) 先占主義。即鑛產所有權既非專屬於國家，亦非容納於土地所有權之內。誰先發現鑛產，即歸誰自由探採。普魯士邦即採用之。

(四) 特許主義。即鑛產雖歸國有，但得由私人依法取得鑛業權而自行探採。法國即採用之。

我國關於鑛業立法，是採特許制度者。故鑛產所有權與土地所有權相分立，而有本法此條但書之規定也。至本法所稱之鑛，即鑛業法第二條所規定之種類。如 1. 金鑛，2. 銀鑛，3. 銅鑛，4. 鐵鑛，5. 錫鑛，6. 鉛鑛，7. 銻鑛，8. 鎳鑛，9. 鈷鑛，10. 鋅鑛，11. 鋁鑛，12. 汞鑛，13. 鈷鑛，14. 鈾鑛，15. 鉑鑛，16. 鉍鑛，17. 鉻鑛，18. 鈾鑛，19. 銻鑛，20. 鎊鑛，21. 鎂鑛，22. 鈣鑛，23. 鉀鑛，24. 硫磺鑛，25. 磷鑛，26. 砒鑛，27. 水晶，28. 石棉，29. 雲母，30. 石膏，31. 岩鹽，32. 明礬，33. 金鋼石，34. 天然鹼，35. 重晶石，36. 硝酸鹽，37. 硼砂，38. 筆鉛，39. 綠松石，40. 弗石，41. 火粘土，42. 滑石，43. 磁土，44. 大理石，45. 苦土石，46. 煤炭類，47. 石油類，48. 煤氣類，49. 琢磨砂類，50. 顏料石類，51. 其他經國民政府指定者。

第二節 公有土地

公有土地者，依土地法第十二條之規定，凡未經人民取得所有權，或雖經取得所有權，而又消滅之土地也。按本條所謂私有土地所有權之消滅云者，乃指私有土地所有權之絕對消滅而言。至私有權利主體之變更，仍不妨礙其私有土地所有權。茲將私有土地所有權消滅之原因，論列如左：

(一) 目的物之滅失。此所謂滅失，非指物質之絕對的滅失而言。如土地法第九條所定，可通運水道湖澤之私有岸地，因坍塌或浸蝕而變成水道或湖澤之一部分，或如第十一條所定因天然變遷，而

成新水道所經過之土地，即視為消滅。他如因地震、火山崩潰而致滅失者亦同。

(二)拋棄 因拋棄之結果，土地成爲無主物，即歸公。有拋棄爲不要式之單獨行爲，然在德民法第九

百二十八條之規定，拋棄應向土地登記處爲拋棄之意思表示，並登記於登記簿，則又屬要式性質矣。

(三)消滅時效 所有權不因時效而消滅。然因取得時效之結果，原所有權亦因之而消滅。

(四)公用徵收 因公用徵收之權利取得，爲原始取得性質。故私有土地一經徵收之後，其所有權即行消滅。

(五)沒收 依法令而致財產充公者，其所有權隨之消滅。

(六)繼承缺乏 依照民法第一千一百七十八條之規定，承繼期限屆滿，無人承認繼承其遺產，於清償債權並交付遺贈物後，所遺贈之財產，應歸國庫。(民法第一一八五條)其所有因即應歸國庫而消滅。

公有土地就其性質上可分爲二種，即……

(一)不得爲私有之公有土地 所謂不得爲私有者，即爲絕對之公有性質也。依照土地法等八條第一項之規定，左列土地，不得爲私有。

甲、可通運之水道；

乙、天然形成之湖澤而爲公共需用者；

丙、公共交通道路；

丁、鑛泉地；

戊、瀑布地；

己、公共需用之天然水源地；

庚、名勝古蹟；

辛、其他法令禁止私有之土地。

按水道、天然湖澤、公共道路、鑛泉地、瀑布地、天然水泉等土地，皆俱有獨占性質。若承認個人私有，則必發生妨害公共利益與助長不當利得等弊端。歸之公有，理所當然。惟關於交通之水道，在法國民法會規定，如係不能航行者，除第六百四十三條稍有限制外，與土地所有人以自由使用權，而能航行之河流則屬於國家，不能爲個人私產。迨一九一九年之法律，始認水力有社會性，規定非得國家

之特許，即對於不能航行之水，亦不能用以發生動力。此特許並不得超過七十五年。土地法對於水力特爲規定，蓋爲近時立法上一般之趨勢也。關於古蹟名勝，爲國家歷史之產物，代表民族的文化與藝術，且遊歷觀光之外賓及旅客，恆聚集於此，與經濟問題，亦間接有關，自宜屬於國有。至所謂其他法令禁止私有之土地，係爲概括的規定，頗有伸縮餘地。

(二)不得變爲私有之公有土地

按此種公有土地，爲人民未依法取得所有權之土地，即原有之公有土地。自土地法施行後，應不得移轉與人民，人民亦不得依民法之其他規定，取得所有權。即已由人民取得所有權者，如與公用有妨害時，仍得隨時依法徵收，而變爲公有土地。於徵收後，則不許再變爲私有。依照土地法第八條第二項之規定，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爲私有。此蓋以我國瀕濱江海之商埠，其宅地皆密集航運之沿岸，湫隘穢濁，不堪言狀。爲展寬街道，建築碼頭倉庫，整理市政，清潔飲料，以及防止市鎮機關將公有地段任意變賣計，故不得不禁止變爲私有也。

土地法第八條公有土地之訂定，其根據及標準，以著者管見所及，係採用德國學者瓦穀納 (Wagener-

(c) 教授之學說。據瓦穀納之意，都市宅地，鑛業地，造林地，道路用地，水路五種，皆應收歸國有。瓦氏所謂水路，包括一切水利及原動力而言。土地法之鑛泉地，瀑布地，公共需用之天然水源地，皆屬之。惟第一款第二款之規定，比瓦氏所言水路範圍更廣。瓦氏所謂鑛業地，土地法第七條已有規定，無庸贅述。至造林地與都市宅地，土地法未規定為國有，實屬一大缺點。蓋造林地自經濟原則論之，為私人所有，不如收歸國有之為利。一因栽培森林，其收穫往往在數十年以上，且斬伐之時，須更番種植，使新舊交替，不至成為半山濯灌，實為國家百年大計，而不宜屬於私有。一因森林之優點，在蓄水，防風沙，調氣候，培風景，為社會全體之福利所係，故宜歸公有。至都市宅地，具有獨占性質，每為大地主投機操縱，壟斷把持，為都市整個發展之障礙，故亦應歸為公有。幸土地法第三編有市地限制及房屋救濟，第四編有土地增值稅之徵收，尚不失為補偏救弊之方法也。

第三節 所有權之消滅與回復

土地凡經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地之得喪，原屬於民法物權編之範圍，似不必於土地法中另有規定。然土地法中所規定者，具有一種特殊要件，與民法為一般之規定者，微有不同。

故仍有補充規定之必要也。

土地法第九條第一項規定：「水道湖澤之私有岸地，因坍塌或侵蝕而變成水道或湖澤之一部分者，其所有權視為消滅。」又第十一條第一項規定：「水道因天然變遷，而成新水道者，新水道所經土地之所有權，視為消滅。」視爲消滅云者，其實並非物質之根本消滅，尙有回復之希望。故土地法第九條第二項規定：「坍塌或浸蝕之岸地，回復原狀時，經原所有權人證明爲其原有者，仍回復其所有權。」又第十一條但書規定：「因天然或施用人工新水道所經土地，回復原狀，經原所有權人證明爲其原有者，仍回復其所有權。」此種所有權之消滅與回復，其變更狀態，並非基於法律行爲，亦非由於行政處分所設定，乃爲一種特殊之情形，故特爲此法律上準繩之規定耳。

水道湖澤之私有岸地，因坍塌或浸蝕而變成水道或湖澤之一部分者，事實上固屬多有，而水道湖澤其岸地因水流變遷而自然增加者，事實上究亦難免。前者既視爲所有權消滅，則後者之接連地所有權人，自亦可取得相當之權利。依土地法第十條之規定，水道湖澤，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。此種規定，乃脫胎於舊法母子

相生之原則。蓋自羅馬法以來，所有法例，對於水道湖澤岸地之因水流變遷而自然增加者，咸准原有接連地之所有權人之享有也。

第四節 公有土地使用收益之限制

公有土地，依照土地法第十三條之規定，其所有權屬於國家。而地方政府對於管轄境內之公有土地，除法律別有規定外，僅有使用收益之權。至地方政府若欲為公有土地之處分，如拋棄移轉及贈與等，或設定負擔，如抵押權典權永佃權地上權等，非呈經國民政府核准不可；即為超過十年期間之租賃，亦須經國民政府之許可。然此所謂超過十年期間之租賃，依照民法第四百四十九條之規定，應在二十年以內；如逾二十年以上者，亦應縮短為二十年。是則其雖能超過十年期間，仍終不能超過二十年也。又地方政府對於土地之使用權，亦非無所限制，如所轄土地編為某種使用地，則地方政府非經地政機關核准，即不得變更其用途；（土地法第一四三條）如收益權，法令定有限制者，地方政府亦應受其限制。（民法第四三八條參照）本條所以謂除法律別有規定者，蓋即指此等規定而言也。

第五節 私有土地最大面積之限制

限制土地面積之議，我國史不絕書。在漢時董仲舒首倡限民名田之說，謂：「古者稅民不過什一……至秦則不然。用商鞅之法，改帝王之制，除井田，民得買賣，富者田連阡陌，貧者無立錐之地……邑有人君之尊，里有公侯之富……力役三十倍于古，田租口賦鹽鐵之利二十倍於古，或耕豪民之田，見稅什五。故貧民常衣牛馬之衣，而食犬彘之食，重以貧暴之吏，刑戮妄加，民愁無聊，亡逃山林，轉爲盜賊，赭衣半道。」（詳漢書食貨志）孝哀帝時，師丹以當時王侯吏民兼併他人土地，致貧弱彌困，建議限制兼併。謂：「古之帝王，莫不設井田，然後治乃可平。孝文皇帝承亡周亂秦兵革之後，天下空虛，故務勸農桑，師以節儉，民始充實。未有兼併之害，故不以奴隸及民田爲限。今累世承平，豪富吏民，貲數鉅萬，而貧弱愈困。蓋君子爲政，貴因循而重改革，而所以有爲者，將以救急也。亦未可詳，宜略爲限。」天子下其議，丞相孔光，大司空何武，奏請謂：「諸侯王列侯，皆得名田。國中列侯，在長安公主名田，縣道及關內侯吏民名田，皆無過三十頃，諸侯王奴婢二百人，列侯公主百人，關內侯吏王三十人，期盡三年，犯者沒入官。」時丁傅董賢用事，覺爲不便，未能見諸實行。宋時首倡限田之制者，爲陳靖。彼上給受逃民田土之制於宋太宗，謂：「上田人授百畝，中田百五十畝，下田二百畝。一家有三丁者，請加授田如丁數，五丁者從三丁之制，七

丁者給五丁，十丁者給七丁，至二十三十丁者，以十丁爲限。若寬鄉田多，卽委農官裁度，以賦之。其室廬蔬韭及梨棗楡榴種藝之地，每戶十丁者，給百五十畝，七丁者百畝，五丁者七十畝，三丁者五十畝，不及三丁者三十畝。』蘇洵謂：『自井田廢，田非耕者之所有；而有田者不耕也。耕者之田，資於富民；富民之家，地大業廣，阡陌連接，募招遊客，分耕其中，鞭笞驅役，視以奴僕，安坐四顧，指揮於其間。而役屬之民，夏爲之耨，秋爲之獲，無有一人違其節度以嬉，而田之所入已得其半，耕者得其半；有田者一人，而耕者十人。是以田主日累其半，以至於富強，耕者日食其半，以至於窮餓。故欲稍爲之限，而不奪其田，但使後之人不敢多占，以過我限。要之數世，富者之子孫，或不能保其地以復於貧；而彼嘗已過我限者，散而入於他人矣。或者子孫出而分之，亦無幾矣。如此則富民所占者少，而餘地多，則貧民易取以爲業，不爲人所役屬，各食其地之全利。』（詳圖書集成）畢仲遊謂：『有人則有田，有田則有分。田有瘠薄，人有衆寡，以人耕田，相其瘠薄衆寡而分之，謂之分定，而以名目占之，謂之名田，無甚難行者。……董仲舒之說雖近，而不詳其制度，何武之制太狹，今日之制太無限。宜約周官授田之數，與唐世業口分之法，參其多少而用之。』高宗時廣州教授林勳獻本政書十三篇，謂：『今宜立之法，使一夫占田五十畝以上者爲良農，

不足五十畝者爲次農，其無田而爲閒民，與非上官在官及遊惰末作者，驅之使爲隸農。良農一夫以五十畝爲正田，以其餘爲羨田，毋敢廢業，必躬耕之。其羨田家則無得買田，唯得賣田。至於次農則無得賣田，而與隸農皆得買羨田，以足一夫之數，而升爲良農。凡次農隸農之未能買田者，皆使之分耕良農之田，各如其夫之數，而歲入其租於良農，如其俗之故。……若良農之不願賣羨田者，宜悉俟其子孫之長而分之，官毋苛奪，以賈其怨，少須假之，自合中制矣。」

（詳釋大經前
林玉露卷七） 鄭介夫謂：「每一家無論門閥貴賤，人口多寡，並以田十頃爲限。有十頃以上，至於千頃者，聽令分析與兄弟子姪姻黨，或立契典賣於人，但存十頃爲止。」元時趙天麟進限民名田之策，謂：「於今之務，莫如興復井田，倘恐驟然騷動，宜限田以漸復之。望陛下一新田制，凡宗室王公之家，限田幾百頃，凡無族官民之家，限田幾十頃。……凡限田之外，蔽欺田畝者，坐以重罪。凡限外之田有佃戶者，就令佃戶爲主。凡未開墾者，令無田之民，占爲闢之。第一年租稅全免，二年減半，三年依例科徵。凡占田不可過限，無田之民，不欲占者聽。有賣者買田亦不可過限。」明時徐俊民亦曾建言均糧限田之法，而論之較急切者，厥爲萬曆年間劉同聲之限田均民議。略謂：「一縣之田有限也，詭祕而寄之他縣；一府之田有限也，恣橫而廓之他府。小民之田，與勢家連

畝，誘致其佃，田主不得收租，不得已而歸之勢家。勢家既欲其田，復捐其直，又遺其糧。勢家日富，小民日蹙。傷哉！民不聊生至此極也！……若有定限，不得買田過制，則一人一家，所用幾何？……唯制於無所違，則不約而自儉，必然之勢也。而自此小民亦得以有田以給朝夕，亦得有宅以樹桑麻，亦得有布素以充衣服，亦得有妻子以養耆老。富者不得至於極富，貧者亦不至於極貧。天能生民，不能養民，王道補偏救弊，參天地而贊化育，豈無術以處此？政在養民，必自限田始矣！」此皆我國往昔倡導限田論之昭著者。限田制之施行，始於東漢王莽。學者所謂三代所行之井田，卽爲限田制者，實則彼爲土地公有私用制，不可不辨也。按王莽所行之王田制，人口不滿八個，占田不得過一頃；限外之田，分給九族鄉黨。其無田者，照制授田。遠及法令者至死。惜稱祚短暫，未能實行，然其響影於後代者殊多。晉武帝秦始時，實行占田制。國王公侯京城得有宅一處，近郊得有芻蕘之田。男子一人占田七十畝，女子三十畝。其外丁男課田五十畝，丁女二十畝，次丁男半之，女則不課。又限制貴族及世族之非分占田，官一品者占田五十頃，二品者占四十五頃，次第每品減五頃以爲差，及至九品爲十頃。均田之制略備。惜外族侵凌，瞬已偏安，未及實施。北魏孝文實行世業口分之均田制。所謂世業，桑田是也；所謂口分，露田是也。桑田不在還授。

之限，故曰世業。露田成丁而受，老死歸官，故曰口分。後北周北齊均會遵行此制，卽隨唐亦採其精意。按魏制，男夫年十五受露田四十畝，婦人露田二十畝，奴婢依良丁。牛一頭受田三十畝，限四牛；所受之田率倍之；三易之田，再倍之，以供耕作及還授之盈縮。諸民年及課則受田，老免及身沒則還田。奴婢牛隨有無以還授。諸桑田不在還授之限。但通人倍田分。於分雖盈，沒則還田，不得以充露田。不足者有露田充倍。諸桑田有盈者，無受無還；不足者受種如法。盈者得賣其餘，不足者得買所不足。但均不得過限。又男夫及課別輸麻田十畝，婦人五畝，奴婢依良。皆應還受。至舉戶老小癯廢無授田者，年十一以上及癯者，皆授以半夫田。年踰七十者，不還所授。諸土廣民稀之處，隨力所及，官借民種蒔役。有土居者依法封授。諸地狹之處，有進丁受田而不樂遷者，則以家桑田爲正田分；又不足不給倍田。又不足家內人別減分無桑之鄉，增此爲法。樂遷者聽逐空荒，不限異州他郡。惟不聽避勞就逸，其地足之處，不得無故而移。北齊河清三年，頒受田令。以京師四面諸坊之外，三十里內爲公田，其方百里外及州人一夫受露田八十畝，婦四十畝，奴婢依良人。丁牛一頭，受田六十畝，限爲四牛。又丁男一人，給永業田二十畝，爲桑田；不在還授之限。非此田者，悉入還授之分。不宜桑者，給麻田如桑田法。北周行均田制，據隋書食貨志載：周

太祖作相，創制六官，司均掌田里之政令。凡人口十以上，宅五畝；口九以上，宅四畝；口五以下，宅三畝。有室者田百四十畝，丁者田百畝。隋襲北齊遺制，而略有修政。貴族占田之限制，自諸王以下，至於都督，皆給永業田，各有差等多至一百頃，少至三十畝。（通典作三十頃）京官又給職分田，一品者給田五頃，每品以五十畝爲差，至五品則爲田三頃，六品二頃五十畝，至九品則爲一頃。外官亦各有職分田。及開皇十三年，文帝發徭四出，均天下之田。每丁僅二十畝，老小較爲更少。唐行班田法，爲均田制之變相，凡民始生爲黃，四歲爲小，十六爲中，二十一爲丁，六十爲老。丁及男十八以上者，人一頃；其八十畝爲口分，二十畝爲永業。老及篤疾殘廢者，人四十畝；寡妻妾三十畝；當戶者增二十畝；皆以二十畝爲永業。其餘爲口分。田多可以足其人者爲寬鄉；少者爲狹鄉。狹鄉授田減寬鄉之半。其地有厚薄，歲一易者倍授之；三易者不倍授；工商者寬鄉減半，狹鄉不給。凡無人徙鄉及貧無以葬者，得賣世業田；自狹鄉而徙寬鄉者，得併賣口分田；已賣者不復授，死者收之，以授無田者。凡收受皆以歲十月，授田先貧及有課役者。凡田鄉有餘以給比鄉，縣有餘以給比縣，州有餘以給比州。諸賣地者不得過半制。雖居狹鄉，亦依寬制。其賣者不得更請，凡買賣皆須經官。年終彼此除附，若無文牒輒賣，財沒不追，地還本主。宋理宗行公田

之制，凡限外之田，由國家收買。然宋亡而其法亦廢。元世祖採趙天麟之建議，定府州縣官員職田，至多不過十六頃，最少者爲一頃，但不及民田。故備視爲維持當時政治制度之政策耳。明清兩代，獎勵開墾，以維護私有制爲原則，而限田之制於以廢廢矣。

限田之法，不惟我國舊有此制，即在歐洲各國，亦多有實行者。歐戰後東歐如捷克斯拉夫、羅馬尼亞、波蘭、拉多維亞諸小國，對於從前大地主享有之巨額土地，於其超出相當限度，認爲與社會利益衝突，即施行土地徵收法，將被徵收之土地，分配於農民耕作，皆屬此例也。其在捷克斯拉夫之辦法，依據一九九年四月十六日之國會議決法案，于同年六月十一日頒布地政機關設立法，續於一九二〇年頒布土地分配法，徵收大地主之所有土地，於一定限度內，保留一部分爲私有。其保留面積之限制，屬於耕地者，以百五十黑格特 (Hektare) (約合華畝四〇六七，五畝) 爲限。屬於他種土地者，以二百五十黑格特爲限。但無論如何，保留總額不得逾五百黑格特之數。大地主以外，屬於貴族與戰時敵人所有之土地，亦在被徵收之列。關於被徵土地補償之地價，以一九二三年至一九一五年間土地之平均地價額爲準。面積超過一千黑格特以上者，並按一定比例減低其價格。受地面積最低限度以能

養活全家，但最高亦不得過其耕種之能力。養活一家之必需面積，規定爲自六黑格特至十黑格特；普通以十黑格特爲限，亦有受至十五黑格特者。受地新戶，禁止其於十年之中出賣。已有耕地尙不足者，得以隣地補充之。受地之優先次序，爲退伍軍人，遺族孤寡，佃戶；其次爲應分配之土地近隣；又其次爲歸國僑民。羅馬尼亞在一九一七年將憲法中公用事業之規定，擴大範圍，爲國家有利之用途，可徵收私有土地。并爲實現耕者有其地之政策起見，於一九一八年頒布土地沒收法，將外國人與不在地主及各種組合所有之土地，概行沒收。又限令各地主自行設法，攤出耕地二百萬黑格特，以爲分配於農民之用。對一般地主，徵收其土地，而僅保留比照原有地產大小，爲一百黑格特至五百黑格特。至一九二一年七月十七日法律略加修正，視人口密度，土地肥瘠，並視地主耕種方法，有無重要投資，曾否利用機器興起建築改良地質等，而定保留地主土地之等差。在平原爲一百五十黑格特，在隙地爲一百至二百黑格特。每月受地之面積，依一九二〇年三月二十日之法律，舊國領土，每戶至少領得五黑格特。在地廣人稀之區爲十八至二十五黑格特。受地之優先次序，爲退役軍人，貴族孤寡，次爲無田者；再次爲有田不足五黑格特者。其在土地不足之區，由政府給費移殖。拉多維亞於一九二〇年十二月頒

布農業法，規定土地所有人得保留之最大面積，爲一百黑格特。超過此數者，概行徵收。以徵收之地，國有地，寺廟地及外國銀行所屬之佃農地，爲一種預備地，分配與有耕種能力之人。每人以二十二黑格特爲限。被徵之地按照時價由國立銀行發行低利土地債券，以四十一年之長期償還土地所有人。此皆爲歐洲實行限地之國家也。（參照 Wanters, *La reforme agraire en Europe* 1928）

中山先生對於防止土地壟斷之弊，並無限田主張，惟在中國國民黨第二次全國代表大會宣言中有：『由國家規定土地法，土地使用法，及地價稅法。在一定時期以內，私人之土地所有權，不得超過法定限度。』此爲土地法規定限地之所由根據也。依照土地法第十四條之規定，地方政府經中央地政機關之核定，對於私有土地，得斟酌地方需要，土地種類，土地性質各情形，分別限制個人成團體所有土地面積之最高額。其旨趣卽爲直接限制私有土地面積之過大額，以防止土地兼併壟斷之流弊也。據吳尙鷹氏在其所著土地問題與土地法文中，對於本條作用之解釋，謂：『原來防止土地壟斷之法，本以照價徵稅爲最有效之手段，可不必採用此種直接限制之法。惟以中央政治會議所決定之土地法原則，關於地價稅之徵收，採漸進主義，從百分之一極低稅率辦起，以後逐漸增加。（參照土地法（原則之二））其徵

收實數，與所謂土地之經濟地帶數額，相差尙遠。在此低稅率之施行期內，恐於土地投機等弊，不能爲有效之防止，故於徵收地稅以外，仍爲此直接限制辦法之規定，俾地方政府於必要時，可藉此辦法爲低廉稅率之救濟。依照本條之規定，所謂斟酌地方需要，乃指地方公共需要及該地方總人口之需要而言；即因人口散佈程度稀密之不同，所定土地面積應有大小之別。如前言唐代田制分寬鄉狹鄉，狹鄉授田可減寬鄉之半，即此意也。所謂土地種類，乃指土地用途之種類而言。如農耕地，森林地，礦山地，漁牧地等是。所謂土地性質，乃指土地之氣味，厚薄肥瘠及其所處之位置如何而言。凡私人或團體所有土地面積之最高額，均須依照上列條件，而定大小多寡爲限制之標準。惟吾人所應不滿者，即土地法雖揭示限出之旨，而田之最高數額，究竟限爲若干，並無明文規定。所謂地方政府得斟酌地方需要，土地種類，與土地性質各種情形云者，終乏具體之準的。以管見所及，應先由中央地政機關，將全國土地分爲數種等級，於各種等級之中，再明定私有土地面積之最高額爲若干畝，以備地方地政機關執行之依據，庶幾較爲妥當。此則有待於施行法之詳爲補充也。

私有土地面積受最高額限制時，普通對超過定額土地之限制辦法，約有兩端。其一爲無價沒收，其一

爲強制出讓。土地法乃採取後之辦法，在第十五條規定：『私有土地受限制時，由主管地政機關規定辦法，限令於一定期間內，將額外土地分割出賣；如於期內不爲遵辦，則由該管地方政府得依本法徵收之。』所謂得依本法徵收者，即依土地法第五編土地徵收各規定以補償辦法而爲土地之徵收是也。竊按此條規定，用意甚良，可使無地者得有其地，不足者得補所不足。惟強制讓渡，地主即遵命轉賣，而承買者無力補償地價，又將如何善後？乃爲一大問題。現在歐洲國家如德國規定地租農場而設地租銀行，以爲買地者通融租金；愛爾蘭以相等地租之決定，強制地主出賣所有地，復由土地委員會借貸資本與一般佃戶，以使其購買所需之土地。又如捷克斯夫對於徵收地主之土地，而爲分配者由國家以百分之四年期分期付款於地主，或發給公債以當付款；拉多維亞對徵收之土地，按照時價由國立銀行發行低利土地債券，以四十一年之長期償還土地所有人。今土地法不採取此種政策而加以補充規定，深恐其終屬虛文也。

第六節 私有土地移轉之限制

土地所有權人對於私有之土地，在一般情形之下，移轉，設定負擔與租賃，本可自由處分，並得排除他

人之干涉。然土地爲生產之根本要素，且有一定限量之物質，實爲國計民生之基礎，與其他財富之可以用人力增減者不同。自應有所限制，以免流弊之滋生。查德國人所定之膠州土地法，於土地移轉，須得政府之允許，卽爲具有此種作用之立法。中央政治會議決議之土地法原則第八點第九款特規定土地權移轉須經政府許可。認爲與國計民生有妨礙時，卽可以制止及取消，並引德人所定膠州土地法以爲前例，立法殊照慎重。惟膠州土地法之限制移轉，係限制中國人土地之移轉，以冀達其獨占收買之目的，與我土地法規定之用意，乃微有不同也。土地法第十六條規定：『國民政府對於私有土地所有權之移轉，設定負擔或租賃，認爲有妨害國家政策者，得制止之。』依此規定，則土地所有權之移轉，設定負擔或租賃，皆應以不妨害國家政策爲原則也。

私有土地所有權之移轉，設定負擔或租賃於本國人，固宜有所限制。而移轉，設定負擔或租賃於外國人，更應有所限制。蓋一國之領土，與其國計民生及國防問題，關係至爲密切。此種規定，見於法律，爲各國所常有。日本於大正十五年十一月十日施行外國人土地法，規定外國人在日本於原則上雖可取得土地所有權實權及抵押權，如外國國家或有特別立法權之國家一部（如美國之各州）對於日

本人或日本法人，禁止享有土地所有權，或附有條件，或加以限制者，則對於其國所屬之人民或法人，得以勅令爲同一或類似之禁止或增以條件之限制。按土地所有權，能否移轉於外人，爲國家對外之唯一政策。如在經濟落後，生活程度低下，國威積弱，軍備不整之國家，極宜不許外國人有土地所有權爲得策。卽就權利本身而言，一國法律所賦予之權利，外國人亦有可以享受者，有不可以享受者。我國漁業法第三條明文規定：『在中華民國領海或其他公用水面取得漁業權之呈請人，以有中華民國國籍者爲限。』又鑛業法亦規定中華民國人民得依法取得鑛業權；對於公司組織中之外國人入股，限制尤嚴。可知我國立法，對於原始產業之權利，在原則上乃不容外國人有所享有。土地法卽同此原則以立法，於第十七條特規定關於農地、林地、牧地、漁地、鹽地、鑛地、要塞軍備區域及領域邊境之土地，不得移轉設定負擔或租賃於外國人。依此規定，則關於農、林、漁、牧、鹽、鑛之原始生產地，要塞軍備區域及領域邊境之國防重地，均不能自由移轉，設定負擔或租賃於外國人；如有違背此項規定者，卽得加以制止或取消也。然本法之規定，有不可不爲例外者。依現行條約，外國人在中國亦可取得土地所有權。民國十七年十一月二十二日（一九二八年）中比通商條約附件四，聲民比國人民在中國停止

享受領事裁判權，並兩國之關係，達於完全平等地位之後，中國政府鑒於中國人民得在比國及盧森堡國領土之任何區域內，居住、營商及享有土地權，故允許比國及盧森堡國人民在中國享有同樣權利；但仍得以法律或章程有制之。中葡友好通商條約附件三，中西友好通商條約附件三，中丹友好通商條約附件三，皆有同樣之聲明。因此將來如領事裁判權撤廢，完全達於平等之時，則上述各國在我國自有土地有所權。即其他如最惠條款之國家，如其本國許可中國人民享有土地所有權者，亦得享受此種利益。就土地政策之立腳點觀之，甚非所以爲得策者。所望我政府以後對於外國條約上取得土地所有權之規定，應加以特別慎重，以免外人利用條約而破壞土地法獨立完整之精神也。

第二章 土地重劃

我國自井田制度廢，而私有土地制度興，惟流傳至今，土地上極少發生劇烈之兼併者：蓋一由於我國儒家所主張利益均霑之思想，浸潤於各階級社會之間；二由於我國歷代厲行均田限田等制度，土地時受減削分割，無所集中；三由於我國素有遺產均分之風，家長死亡，無論遺產多寡良窳，皆由繼承人平均分配。因是輾轉流傳，發生不良之狀態，即土地每爲限度以下之分割，失其經濟使用之性質。在長

江流域，其現象特著。如各地農場多成支離破碎之小地段，使用鋤耨而有餘，使用犁耕則不足，即使用犁耕之或可，而使用新式機器及科學方法，又極感困難。純生產較少於大農場，每有全家力耕，不足以養活。於是東租一段，西租一段，零碎湊合，以求多事生產。然實際耕種上因各片段土地各有相當距離，今日播種於東，明日播種於西，以一日可完成之工作，即不能不費兩日之時間。其為時間上之損失，又屬如何可惜乎？又我國都市，多為數百千年之舊式城邑，其起源純基於政治性質。自周以還，如文王之鄴京，武王之鎬京，齊太公之臨淄，封地及諸侯之洛陽，均為周時繁盛都市。漢時據漢書地理志所載，有十萬以上之人口者，為長安，洛陽，成都，魯，茂陵，長陵，宛，鄴陵，陽翟，彭城等十城，或為帝都，或為諸侯封地。唐封全國為十道，屬之各州，州政府所在地，無不為繁華之城市。如揚州，成都，荊州，其尤著者。五代時之最大都市，為洛陽，汴京，亦為歷代之帝都。宋之汴京，河南，大名，三京，及潭州，襄陽，武昌，九江，江寧等。明之南北二京，清之北京，均以政治中心而成都市。至以工商業性質而成都市者，現尚在萌芽時代。此種舊式的政治性的都市，極不合於現代工商業之社會，早有切底改造之必要。故為促進農村改良及繁榮都市起見，極應對於零星段落之耕地，加以干涉，使其交換分合，變更形質，並將道路隄塘溝畦等加以

廢置裁併；對於舊式都會之市地，如各種工商住宅區域之整理，房屋建築之限制，街市道路之變更，公共娛樂場所之分配，均須徹底計劃，各使其得合於經濟合理之使用。此土地法所以有土地重劃之規定也。

按土地重劃之利益甚多，茲略舉其具體者如下：

(一) 耕作上之便利增加。由土地之分合，以整理耕地之區劃，使成爲正當之形態，而可利用牛馬等之畜力，或新式之農具，以節約勞力。且交換土地後，一地主散在於各方之所有地，得集合於一處，可以增進經營管理之效率。

(二) 物資運搬之便利增加。從來耕地道路之配置，頗不適當；往往面積過狹，致運搬肥料及收穫物不能利用畜力車輛，而專藉人工肩舁之。自整理耕地後，道路之配置與幅員均得適當之改良，昔之不便，因而盡除。

(三) 增加耕地之生產力。耕地重劃，築造畜水池，或設置揚水機，或施以其他適當灌溉，排水路等之配置，使對於作物需水之供給，無過與不足之慮。則平時苦於旱災或常受水患之地，可以無虞。而

生產量遂因之增加，生產物之品質，亦得逐漸改良。

(四) 耕地之增加。土地重劃，首推改良舊有屈曲之道路及溝渠形狀，使減少畦畔之數目。因此出地之面積，得因之增加。

(五) 增進農村和平。施行土地重劃後，灌溉排水，因而增便，農人相互爭水問題，自然絕跡，農村生活之和平於此益增圓滿。且此種事業，非農業關係者之共同一致，則不能收其效，故農人之協同觀念，自亦因之涵養。

(六) 街道整齊。土地重劃後，都市全部或大部分之路線，合於都市計劃之所規定。因此形式劃一，位置適當，而全市交通便利。

(七) 增進市民福利。土地重劃後，都市全部或大部分之建築物，因此巷道長短合度，房屋高低有序，空氣流通，光線充足，而合於公共衛生。

土地重劃 (Reploting of Land, unalezung. nouvelle Répartition des terres.) 者，因一區域內之地段面積狹小形式不整，不合經濟使用，而將全區域內之土地，混合整理，重行劃分為適

宜之地，以分配于原土地所有人之謂也。按土地重劃之制，盛行於歐洲大陸諸國。最初施行者爲農耕地。按德國薩克遜邦 (Saxony) 於一八三四年六月十四日及一八六一年七月二十三日之法律，關於耕地重劃，已有相當之規定，行之頗著成效。而在普魯士及其他諸邦，亦早有類似耕地重劃之法律頒布。據克拉氏 (E. Klar) 云：「普魯士王國之耕地，因面積太小，經合併而重劃者，共有二百萬地主之地產，合之有二百五十萬公頃之多，約占全王國土地總面積五分之三。」瑞士沮利克州 (Canton of Zurich) 在一八九三年頒布建築法 (Building Law) 爲其他諸州及奧匈諸國所採用。普魯士有關於都市及地方市街地之道路及廣場之新設及變更法 (Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung Von Strassen und Plätzen in Städten und Landlichen Ortschaften von 2. Juli 1875) 之規定，及一九〇二年七月十八日頒布阿狄克斯法 (Lex Adickes) 最爲美備。此爲佛蘭克福 (Frankfort-on-the-Main) 市長阿狄克斯 (Franz Adickes) 所創訂，故以其人而名之。一九〇七年將第十三條修正，全部分爲重劃準備，重劃程序及終則三篇，計五十八條，陸續推行於普魯士其他各城市。及一九一八年三月二十八日頒佈住宅法 (Wohnungsgesetz) 一九

二〇年九月二十一日頒布土地（農地）區劃整理法（Gesetz über die umlegung von Grundstücken）在薩克遜亦於一九〇〇年頒布建築物法（Gebäudegesetz）至在英國關於不衛生區域法案（Unhealthy Area Act）一八七五年之克羅斯法（Cross Law）一八九〇年之勞動者住宅法（Housing of the Working Classes act）一八九〇年至一九一九年之住宅法。法國有一八四一年五月三日之公用徵收法及一九一八年十一月六日之同法修正法，（Loi du 3, mai 1841 sur L'expropriation pour Cause D'utilite pabliqut modifiée par la loi du 6 novembre 1918）一九一九年三月十四日之都市擴充及整理計劃法（Loi du 14 mare 1919 Concernant les plans D'extension et D'aménagement des Villes）日本亦有耕地整理法（明治三十二年三月頒布）都市計劃法特別都市計劃法等。我國鑒於土地重劃為整理土地之一重大步驟，故於土地法參照各國之先例，擬本國之情形，分別於總則編及土地使用編為土地重劃之規定。農地市地均得適用。惟此所規定者，僅為土地重劃之原則；至於重劃程序等之規定，則詳於使用編焉。

土地重劃依照土地法十八條之規定，因一定區域之土地，其分段面積不合經濟使用者，得由主管地政機關，就該區域內土地之全部重行劃分，並將重劃地段分配於原土地所有權人。依此規定，所謂土地分段不合經濟使用應行重劃者，依照土地法之規定，其場合約有四種。茲可分述之如左：

(一) 區域內之土地，其各地段有面積狹小奇零不合耕作之經濟使用者；(土地法第二二條第一款)

(二) 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；(土地法第二二條第二項第一五二條)

(三) 一區段之建築物，因為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之情形者；(土地法第二二條第二款第一五四條前半段)

四、街道狹小，有重劃之必要者。(土地法第二二條第二款第一五四條後半段)

倘具有上列各種之場合，主管地政機關，即得就該區域內土地之全部，加以重劃，至經重劃之地段，則仍行分配於原土地所有權人。由此觀之，土地法上之所謂土地重劃，即指耕地整理及市地區劃整理而言。然有一種與土地重劃相類似而實嚴有分別，不可不說明者，為地帶徵收。(Zone Expropriation)

tion, Zone Condemnation, Lonenenteiznung) 按地帶徵收之制，其最初目的，在改善城市公共衛生。法國在拿破崙第三時代，於一八五〇年頒布法令，規定巴黎市中任何區域內之出賃住屋，如不合衛生，而非將住物及周圍環境同加改善，不能使合衛生者，得將該區域內之土地全部徵收，而重加劃分。至一九一五年六月又頒布法律，將區段徵收之範圍擴大。英國為消滅工業城市中貧民窟起見，該國會於一八七五年通過不衛生區域法案 (Unhealthy Area Act) 規定市政府得將不合衛生區域之土地，全部徵收，拆毀一切之建築物，重定街道，而將土地重行劃分，為大小適宜之地段，以備建築適當房屋之用。此法案至今仍包括於住屋法案 (Housing Act) 之中。我國土地法土地徵收編，亦採用區段徵收之制，且將範圍擴大。凡因實施國家經濟政策，調劑耕地，與辦國防，軍備，交通，公共衛生，及改良市鄉等事業，皆得為區段徵收。故區段徵收之目的，重在整理土地，從新分段，以期適合使用，此與土地重劃相同。惟實行區段徵收，係以相當之代價，而將區內私人土地及建築物，一併收為公有，或歸興辦事業人所有，原地主及房主遂喪失其所有權。土地重劃則不然，區內土地經整理分劃後，除劃為道路及其他公共用地者外，仍按照一定之比例分配於原土地所有權人。(惟而太

小之地段，必須與其他地段合併，原地主自不能取回土地，僅可受得地價補償。此即二者根本上之異點也。又土地重劃祇宜施行於無建築或建築稀少之地區，否則重劃後，地段之大小形式變更，原有房屋必須拆毀，損失太大，必非人民所願。故土地重劃於整理耕地及城市未建築地區，最為有效。至若城市中街道狹窄，房屋卑陋之區，如欲整理改善，自宜由地方政府為區段徵收，較易進行也。（中國地政月刊第一卷第一期鮑德激著土地重劃概論第三段原文）總之地帶徵收，為最高領土權（Eminent domain）之作用，土地重劃為使土地合於經濟使用之作用。

土地重劃之地段，既須分配於原土地所有權人，則重劃後之土地面積，損益大小，與原土地面積有出人者，又將如何處置？依照土地法第十九條之規定，重劃地段，比原地段相差之面積，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。因此重劃後減少面積之土地所有權人，毫無如何損失可言也。至於補償辦法，通用本法關於徵收土地補償之規定。（土地法第二〇條）所謂通用徵收補償之規定者，為土地法第三百七十六條至三百八十條之規定，即土地其所有權已經登記而未轉賣者，照申報地價補償之；其已經轉賣者，照已登記之最後賣價補償之；未經依法登記之土地，其應補償之地

價額，由主管地政機關估定之是也。如劃為該區域內之道路公園及其他公共用地，應按照重劃地段面積比例分擔之。（土地法第二〇條作準）此種分擔計算，當然亦適用關於補償辦法之規定，無待贅言。

第四章 土地測量

整理土地，為民生主義之權輿；而整理方法，又須以測量為先決問題。蓋我國土地制度，向極紛亂，欲求澈底整理，非先從測量着手，絕難收良好之結果。中山先生在實業計劃中謂「中國的土地，尙未經科學的測量製圖，土地管理徵稅，皆混亂不清，貧窮之鄉人及農夫，皆受其害，故無論如何，農地測量，為政府應盡之第一種義務。」又手訂建國大綱第八條規定：「在訓政時期全縣土地，應測量完竣。」蓋亦以土地測量之關係重大故耳。按土地測量，其主要目的，約有數種：（一）測定土地面積，以便統計各種用地，對於人口為適當的分配；（二）劃分公有私有土地之範圍；（三）確定土地所有權之分配狀態，以便解決私有權相互之爭執；（四）檢驗土地性質，以便編定使用地之種類，並依其生產力而釐定等差；（五）為將來地政機關估價課稅之依據。夫土地測量，關涉全國，着手實行，並非易事。嘗考世界各國前例，如在歐戰前之德國，其面積為二十萬八千七百八十方哩，其土地測量經四十年之久，始告成功，法

國於一七九三年開始實行土地測量，當時僅測本國領土百分之十六，而所費已達三千六百萬佛郎，中間迭經變更，至一八五二年始將全國二十萬四千八百四十餘方哩之面積，測量完竣。即朝鮮土地，不過六十六萬五千餘方里，而整理時間，亦經八年又十個月之久，從事人員先後達七千三百餘人，經費達二千四百萬六千四百八十九元之多，事功之鉅，可以概見。至測量方法尤堪注意，非專設機關，通盤計劃，確定整個政策，必不能收其功效，其測量等於不測量，徒耗國帑而已。例如日本明治三十三年以前之土地整理，因不用三角測量，致地籍分圖，不能結合；嗣後日本對於台灣朝鮮關東各處之土地整理，均從三角測量入手，遂得成效卓著。吾國幅員遼闊，五十倍於朝鮮，二十倍於德法本國之領土，且各地交通不便，地質地形不一，欲根本舉行全國之土地測量，擬之各國成例，證之實情，實非大規模計劃不可。已往辦理土地測丈，歷數十年，軍事有陸軍之測量，建設有水利道路之測量，徒以各自為政，不相關連，欲求一精密之整個地圖，為各種計劃之根據，終不可得，故成效極薄。現在土地法既經製訂公布，依法欲測量精確，為一勞永逸之計，須用科學方法，由大地測量開始。如用航空（註一）天文重力，磁力三角（註二）水準點等測量，或參用以前陸軍測量為藍本，先植其基礎，以為控制；次行圖根地

形地籍等測量，確定各種土地之細部面積，公私土地之界址，地名與地主之關聯。如是方足以達整理土地之目的也。

土地測量 (Landmeasuring) 依照土地法第二十一條之規定，為地籍測量與地質探險。其實施計劃及測驗方法，由中央地政機關定之。依此規定，土地測量之種類可分為地籍測量與地質探險二種。蓋根據中山先生實業計劃而來也。所謂地籍測量（註三）者，係就土地之面積、界線、位置、種類，及土地權利分佈之狀況等，而用最精詳之碎部測量，即依據各種基點，審視地形繁簡，採用若干分之幾尺度，輔以碎部圍根之道線點，交會點法而為測丈是也。所謂地質探險者，係就土地變形之來源，所藏之地力，根據三角撰點略圖，而為地層及礦富之探測，與根據圍根撰點略圖，而為土壤性質之區分是也。至上述之二種測量，均屬專門技術，且全國有統一測量標準之必要，故非由中央地政機關，厘定辦法不可。本條加以明文規定，蓋以此也。

地籍測量與地質探險，彼此有密切參照之處，具有同等之價值，故於可能範圍內，應同時為之。（土地法第二十二條）以節省時間與經濟。至地籍測量及地質探險，其實施計劃及測驗方法，雖由中央地政機關厘定，

然其執行依照土地法第二十三條前半段之規定，則由主管地政機關分別爲之。如其土地測量完竣，則編造地籍冊及地質探驗報告書，遞呈中央地政機關，（土地法第二三條後半段）以備查攷。所謂地籍冊（Cadastral, Kataster.）者，在日本稱爲土地臺帳。其內應如何記載，在我國現尙未有規定。惟依日本土地臺帳規則第一條之規定，其記載事項如下：一、土地之所在，二、地號，三、地目（種類）四、地價，五、地價，六、所有者之住所姓名，七、質權（不動產質）有質權性質之典當權或二十年以上長期地上權之設定時，其質權人典當權人地上權人之住所姓名。在土地臺帳之外，置有地籍圖，就已登記於土地臺帳之土地，登錄：一、土地之所在，二、地號，三、地目，四、疆界。此其大概內容也。

土地未經測量，則土地之狀況情形，無從爲查攷之根據，故土地法第二十四條特規定：『未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記。』至公有土地與私有土地權之範圍，亦非於地籍測量完竣後，不易確定，故土地法於第二十五條規定：『公有土地於地籍測量完竣，依法登記，並由主管地政機關編造公有土地冊，遞呈中央地政機關。』至公有土地冊之格式如何，內容之記載如何，土地法未加規定，應俟諸施行法爲之補充矣。

(註一) 航空測量土地，在歐洲國家久有實行。吾國現尙在試用時期，先後在南京湯山及江西南昌等地測驗。茲將南昌所行者略述之，以供參考。南昌以無精密之地圖，足資依據。故須先攝二萬分之一之地形影像，以爲計劃大比例尺航攝之需；因之航攝觀察，所費較多。又以陸地測量總局所備者，爲短焦點距離之攝影機，原爲測一般小比例尺地形圖之需，並無供土地測量之準備。查所用焦點距離爲十三公分五，底片爲十二公分見方，軟片長約五十公尺，合底片三百三十張，每次航攝面積三百方公里。在上項底片每張皆設有四點以上之控制點，故將圖根邊長規定爲一千二百公尺，以二千七百公尺之高度每秒四十一公尺之飛機速度，攝二萬分之一之地形影像。前後重複爲三分之二，左右重複爲二分之一，以供製圖機補點之需。再以上項二萬分之一照片鑲嵌圖，計劃七千五百分之一之航綫。並將每對底片上，已測定之邊長，連用製圖機，選定邊長更短之補助點。復以是項補點爲根據，將七千五百分底片，糾正爲二千五分之一，鑲嵌成糾正照片圖，用糾正儀製爲糾正照片圖。再經涇板複攝，並放大爲一千分之一，印晒成爲藍圖。次以藍圖持赴實地調繪，或補測，填註地戶，以成地籍原圖之初形。其調查所有權人之姓名，另由江西財政廳派員擔任，所

有城市鎮村等宅地，仍由江西陸地測量局派員實測。統計結果，每方公里約消耗為二十二元三角，並有第二次復攝七千五百分之一之航圖費亦一併計算在內。如是一機每月平均可航攝三百方公里，糾正複照放大共一千五百幅。全部七千五百分一，約五月間可以完成。至其精度，經江西財政廳派員實地抽查，認為第一次藍圖於非駁接處，毫無錯誤；其駁接部分誤差最大為一公里，即一千分比例尺時實地上須差一米達，嗣用配賦法，加以改正，亦甚為正確。惟此種航空測量，亦有短處。即一、在氣候惡劣或多雨之區，二、在叢山之區，三、在每起地面積過小須補測之地甚多者，四、宅地森林地等蔭蔽地及起地界址不清或界址為植物等所蔽，航攝不能顯現者，五、缺乏富於經驗之航攝及製圖等技術人員及航測設備機關者，均不宜採用航空測量。且航空測量之作業，如計算面積距離之多數控制點，須賴三角為之測定。故航空測量不能脫離地上測量而獨立，必先由地上測量規定若干基點，然後航空測量所製之圖，方有相當精度也。

（註二）吾國之大三角測量，如蘇浙之土地測量，及參謀本部陸地測量總局，均採用美國式。蓋以德日式不能如美式之自由擴展，較為方便也。按美國式之投影法，雖有相似投影（Confor-

mprojection) 正形投影 (Stereographic Projection) 之不同，然悉依圖形強弱式 $R = \left(\frac{D-C}{D} \right) \sqrt{\frac{A^2 + S^2}{A^2 + B^2}}$ 撰點，以精密經緯儀 (Precise theodolite for primary triangulation) 等觀測，並以精密之方法計算，殊有足取之處。據浙江土地局之統計，大三角費用每市畝平均僅需二厘三毫，甚屬有限。

(註三) 吾國各處之地籍測圖，大率以人才經費關係，均仿日本採用測板測量，其用平板儀 (Plane table) 者，甚少。至測法有附地形者，有不附地形者，有以每起地專測一紙者，雖於精度無甚關係，惟每起地專測一紙者，恐於接圖及覆丈等，不免發生繁瑣之困難。他若製圖仍多默守舊法，以清繪模繪為主，鮮有採用攝影者，似於時間經費，均不經濟也。

第五章 地政機關及土地裁判所

地政機關為一種行政機關。依照土地法第二十六條之規定，分為中央地政機關與地方地政機關二種。中央地政機關設立於國民政府所在地，直轄於行政院，對於地方地政機關有監督指揮之責；地方地政機關為省地政機關及市縣地政機關。(土地法第二十七條) 惟中央地政機關於民國二十年春設有中央

地政機關籌備處，任命吳尙鷹爲籌備主任，嗣以吳氏辭職，經行政院國務會議決議交內政部接管，並呈請國府備案，該部即於同年六月間接奉第三〇六六號訓令遵照辦理。又以職掌問題，轉經立法院於去年十月間第一〇四次會議決議修正內政部組織，將中央地政機關籌備處職掌劃歸內政部掌理，在中央地政機關未成立前，關於土地行政及土地調查、測量、登記、估價之籌備事項，暫由土地司辦理。是中央地政機關一切應行籌備事宜，仍由內政部主持，而正式中央地政機關，尙俟諸異日成立。至各省地方地政機關，亦多未正式成立，名義紛歧，職權不專，土地行政之功效，不無因以遲緩滯滯也。土地法上所稱之主管地政機關，依照第二十八條之規定，謂市縣地政機關。至於地政機關之組織，另法定之。（土地法第二九條） 現在此項地政機關組織法，尙未於明文頒布，惟以著者管見所及，將來關於組織系統之確定，不出左列方式。茲錄之以備立法上之參攷也。



按地政機關就其性質言，有獨立與不獨立之分；就目的言，有爲土地整理與地制改革之別。茲就各國地政機關略述而比較之如下：日本於明治六年七月頒布土地改正條例，八月三日特別地租改正事務局，以內務卿爲總裁，以財政卿爲副總裁；明治三十一年設台灣土地調查局，置局長一人，由民政長兼任；明治四十三年設台灣土地調查局，置總裁一人，由政務總裁兼任。法國關於本部之測量機關，隸屬於財政部。一九〇〇年設安南經界事務所，附屬於東京農務局；一九〇六年改經界事務所爲獨立機關，其隸於民政總監。德國關於土地測量事業，初屬於財政部，至一八七一年，聯邦帝國告成，設立中央測量總局，管理全國測量事務；參謀本部，財政部，交通部，及教育部之測地學科，均參與其事。美國於一八七五年設測量總局，直隸財政部。一八九四年增設內政部，即將測量總局隸屬於內政部，並明定土地行政歸內政部職掌。匈牙利之地制改革，由農部掌管，不另設機關。蘇俄於農民委員會之下，設土地整理委員會，整理全國土地與改革地制。由上各國地政機關觀之，如德國土地改革機關及日法美諸國之整理機關，是以土地整理爲目的，均非爲獨立之地政機關。但德之測丈機關，則爲獨立地政機關。蘇俄則以土地整理與土地改革，同時並行爲目的，非爲獨立機關。匈牙利雖爲改制，但亦非爲獨立

地政機關。至我國地政機關之規定，純為改制的獨立機關。因此職掌內容，極為複雜。如從前地方司法機關或縣政府所掌不動產登記，財政機關所掌稅則規定及墾地准領，行政機關所掌土地徵收，清丈局或測量局所掌土地測丈，均包括而統屬於地政機關掌管之中，範圍至為廣闊。蓋為便利解決土地問題實施土地政策故也。

地政機關之職權，依照土地法上之規定，不勝枚舉。茲為便利檢討起見，分別概列如下：

(一)地政機關之一般職權。

甲、關於土地執行者，如第二條之規定。

乙、關於土地登記者，如第三九、四〇、四五、四六、四八、五一、五二之第二項、六二、六三、六四、七五、七六、九一、一〇三、一一九、一三三之第三項及一三九各條之規定。

丙、關於土地使用者，如第一四三、一四七、一八八、一九二之第三項、一九五、二〇九、二一一、二一四及二一七各條之規定。

丁、關於土地稅者，如第二三五、二三三、七、二三九、二四〇、二四四、二五七、二六六、二七二、二七六、及二七七

八各條之規定。

戊、關於土地徵稅者，如第三五、三五八、三六、三七九、三八〇、及三八五各條之規定。
(二)中央地政機關特有之職權。

甲、呈請國民政府依法增修之提案權。(土地法第四條)

乙、核地方政府限制個人或團體私有土地面積之最高額。(土地法第一四條)

丙、製定土地測量之實施計劃及測驗方法。(土地法第一二條)

丁、製定登記簿及登記收件簿。(土地法第一五條)

戊、製定土地所有權狀，土地他項權利證明書及關於登記之其他表冊。(土地法第一五條)

己、核定土地徵收程序。(土地法第三〇條)

庚、指撥經呈准國民政府因整理土地需用之經費。(土地法第三三條)

辛、規定估計專員任用之資格。(土地法第二三條)

壬、核准估計定價方法之變更。(土地法第二五七條)

癸、核定按稅地實情之分等征稅。(土地法第二八條第二項)

子、核定免除土地增值稅之自住地及自耕地之面積限度。(土地法第二九八條)

丑、呈准國民政府免稅或減稅。(土地法第三二八條)

(三)地方地政機關之特有職權。

甲、省地政機關及主管地政機關之職權。

乙、主管地政機關特有之職權，如第一五、一八、二三、二五、八九、九〇、九一、一四五、一八七、二三一、二四六、二四七、二四八、二四九、二五〇、二五一、二五三、二五四、二六七、二六八、二六九、二八五、三〇七、三二四、三三一、三三三、三三四、三六七、三七八、及三八三各條之規定。

市縣地政機關應設土地裁判所，直轄於中央土地裁判所。(土地法第三〇條)土地裁判所之組織，及其受理

事件之程序，另定之。(土地法第三一條)土地裁判所與地政機關，其性質各異。地政機關為土地行政之機關，

土地裁判所為土地司法之機關。蓋專為行政上處理不當，或土地權利發生糾紛時，負審理處斷之責者也。按土地裁判所本可歸併於普通法院，以資劃一，而節國帑。然土地法中所以規定特為設立者，以

土地法既構成法典上之獨立體系，其內容極為複雜。對於土地之利益如何分配？對於土地之使用如何助長或改良？對於土地之現存權利，如何確保安全？對於登記之確定，如何公平合理？凡此種種，地政機關無處不與人民發生利害之關係。由此所發生之利害關係，則不能不有一獨立的公平的裁判機關，專其責成，以為妥當之處理。土地裁判所者，即為負有處理地政機關與民間糾紛之責任之機關，故其設立，實有深意存焉。

土地裁判所有職權，依照土地法上所為明文規定者，略如左列各種：

- 一、裁判關於土地權利在登記程序中所發生之爭議。（土地法第 四三條）
- 二、審理土地權利與所有權，地上權，水佃權，地役權，典權，抵押權各種名義不符之呈請。（土地法第 三五條）
- 三、裁決不服駁回土地登記之異議。（土地法第 七七條）
- 四、核准土地登記錯誤或遺漏之更正。（土地法第 九四條）
- 五、裁判權利關係人對於土地權利登記所提出之異議。（土地法第 一〇四條）

第一編

九〇

第一編完

第二編 土地登記

按中山先生所訂國民黨政綱第十四條之規定，關於各種土地法規名稱，僅列舉爲土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法四種，並無土地登記之名稱。而本法所以將土地登記列爲一編者，蓋以我國土地行政，因襲至今，久已缺乏整理，官署之圖籍卷宗，其中最重要之魚鱗冊籍等圖表，（註一）各地已多損失不完，欲求一勞永逸，澈底改革與從新整理，非先將關於土地各項權利爲明確之記錄，殊無由爲整理之根據。故土地登記爲土地行政上當然之手續，於民生主義之土地政策，不妨害其根本原則，其未列於政綱者，或以此故。此爲本編產生之理由也。

（註一）明太祖以郡縣吏徵收租賦，輒侵漁百姓，令有司科民土田以萬石爲率，設糧長正副各一，以田多者充之。督其鄉租賦。歲七月縣委官偕詣京師，以黃紙書戶口丁糧，上於戶部，名曰黃冊。以除其弊。至洪武二十平，復命國子監生分行冊縣，隨糧定區，區設糧長，量度田畝方圓，次以字號，悉書田主氏名田畝尺度，編類爲冊，狀若魚鱗，曰魚鱗冊。與黃冊參資程覈，而貼脚詭寄之弊亦除。（

先是富民避役，大率以田產寄他戶，謂之貼腳詭寄。即按黃冊以戶爲主，詳具舊管新收，開除實，在之數爲四柱式。魚鱗冊以田主爲主，諸原坡墳衍下濕沃瘠沙鹵之別畢具。魚冊爲經，土田之訟質焉；黃冊爲緯，賦役之法定焉。

民法第七百五十八條規定：『不動產物權，依法律行爲而取得，設定喪失及變更者，非經登記不生效力。』此以物權爲對世權，有對抗一般人之效力；尤其是不動產物權，須確定或保障其權利狀態之安全。登記制度，即應此種需要而發生。惟民法上之土地登記，僅限於確定私人間不動產物權得喪變更之狀態，爲使發生法律行爲效力之方式，而本法之土地登記，其範圍不僅限於私有土地，且包括公有土地在內；其作用不僅如上所述，並兼有中列數種：（一）補救測量之缺陷。按國家欲實行土地政策，在整理土地之初，其治本方法，固在施行全國土地大測量，而治標方法即在勵行登記制度。我國土地行政，久經曠廢，不僅在私法方面，不動產物權之得喪變更，缺乏有系統記錄，而土地之等則不一，畝分之大小互殊，以及四至之混亂不清，每致發生有地無糧，有糧無地，地多糧少，或糧多地少等流弊，人民之負擔不均，即在公法上亦每影響及於國家賦稅之無從整理。現在對於此種整理工作之測量，因時

間與經濟困難，非旦夕所能成功，若勵行輕而易舉之土地登記，自可補救缺陷於萬一。(二)減少土地糾紛。按我國土地經界，多不甚分明，地主常難於確認；且土地權利之得喪變更，亦無從稽考。一產兩賣情弊，極易發生，每引起土地之上糾紛，釀成莫大之訴訟。於個人與社會經濟，咸遭損失。現在實行登記制度，地政機關備有登記簿及登記地圖，記載非常詳盡。即遇有沙田漲落，天災地變，而生損益變化時，地政機關亦可按圖索驥，隨時查核清楚，一切謬軫，悉可免除。殊有造於社會福利。(三)估定正確地價。查土地登記，須地主先行申報地價；地政機關即根據所申報之地價，於同一地價區內之土地，參照最近市價為總平均計算，(本法第二四一條參照)以估定正確之地價，而徵收土地稅。而此地價之申報或估定，均有待登記程序之進行。故欲急求整理中國土地，土地登記實與土地測量，有相互密切關係也。

前北京政府曾於民國十一年五月二十一日以教令第七號公布不動產登記條例。計分總綱，登記簿冊，登記程序，登記費及附則凡五章，共一百五十二條，實為我國土地登記法律之嚆矢。同年八月司法部通令該條例分為三期施行，以京師及各省地方審判廳第一審區域為施行區域；並頒布不動產登記條例施行細則七十三條，以資遵守。然各省遵令施行者為數寥寥。且因土地測量多未舉辦，所登記

之土地面積，皆憑地主填報，至不正確，其不聲請登記者亦無法查究。故已辦理者毫無成效可言。況該不動產登記條例全部大概係仿照日本不動產登記法，而日本之登記制度除登記簿之編製，係照德國採用物的編成主義外，其餘大概採用法國式的登記制度。故土地權利之登記，不過為對抗第三人之要件；（參照不動產登記條例第五條）縱不登記，當事人之契約，仍屬有效。而對於登記之聲請祇為形式的要件之審查，實質上是否能有效成立，則非所問。故該條例于確定土地權利之目的，不能完全達到也。迨國府成立，于民國十六年八月十二日，仍經指令暫准適用。是在土地法未明定施行法以前，尙繼續有效。其次為廣東省公布於民國十五年七月三日之單維廉法所起草之土地登記征稅條例三十餘條，惟此條例目的，在于徵收土地稅，失於過簡。又次為廣東省於民國十五年七月二十三日公布之廣東土地登記條例，計二十條，施行細則五十條。迨土地法公布以後，乃將土地登記法正式列為一編。

土地登記編，共分五章。第一章為通則。第二章為各種登記簿冊及登記地圖之規定。第三章為登記進行之一切程序。第四章為各種登記費繳納之訂定。第五章為地政機關對於所有權人聲請登記應換給之土地權利書狀。全編計一百零八條。

第一章 通則

第一節 土地登記制度

土地登記之主要目的，爲使土地權利確定及移轉便利。倘土地權利於法律上不能確定，則所有人及其他權利人對於土地之關係，無所依據，是登記猶不登記也。既無確定之登記，安有移轉便利之可言？於是如有如國內現象，關於土地權利之膠黏，竟成莫大之糾紛。於個人與社會經濟，咸受損失。其原因蓋由於土地契券之未能流通便利，有以致之。至於登記程序，尤貴簡便，若須經種種繁重手續，於土地之買賣抵押，輾轉需時，仍爲登記制度之病也。現代各國土地登記法，關於登記制度各有不同，可大別爲三派，茲分述之如下：

(一) 托崙氏登記制度(Torrens System)：此制度起源於澳大利亞洲。當一八五七年時，爲托崙氏爵士(Sir Robert Torrens)在澳洲提出之土地登記法案，稱爲不動產法，經議會採納通後澳洲各地關於土地登記，均採用其原則，遂立爲法律。及一八七〇年，新西蘭從而做行之。其後過，美國各邦續爲採用，如加利福尼亞(California)伊利諾(Illinois)奧里公(Oregon)麻

塞秋色 (Massachusetts) 等邦均是。一九二五年，英國亦舍其向行之契據登記制，做托崙氏制而頒布土地登記法。(The Land Registration Act) 其彼此辦理手續或有異同，而原則則頗相一致也。此制度之要旨，據托崙氏本人所述，謂凡依法或依公平原則應享有土地權利之人，均得申請將其權利記錄於登記簿，其所根據為申請之各項契據文件，須先經驗契專員審核，向登記官作如下之報告：(一) 土地之標示，是否確當。(二) 申請者對於申請登記之土地權利，是否完全無可發生其疑義。(三) 申請者於公平原則上，是否確為應享其所申請登記土地權利之人。(四) 申請者所提出之契據文件，是否確可以令異議者無可爭辨之餘地。經過此番審查手續，於登記完畢後，其權利即為確定，另給所有權人以土地證狀一紙，其內容記載與登記簿相同；而此項土地證狀實有代替當事人所訂契約之效力。無論何人，不能發生異議。如於登記完畢後，發現錯誤，並證明已為登記之權利，在未登記之前，確非屬於登記人所應享有者，其原應享有此權利之人，亦不能因之推翻已為登記之事項。為救濟此種錯誤起見，由登記局負損害賠償之責，可對於原應享受土地權利之人，為相當之補償。所以登記局為準備賠償起見，應於登

記費收入項下，預爲扣存若干，作爲登記儲金，以專供此項補償之用。蓋爲維持登記之確定，不能不如是也。土地權利既經依此程序登記完畢，則此後之各種土地移轉，乃極簡單之事，祇由權利關係人，用一官製用紙作成讓與證書連同土地證狀，向登記局申請將登記簿中所記載之關係事項，爲相當之更改，讓與證書存留於登記局，對於受讓人另換給新土地證狀，或於舊土地證狀附加背書而給予之，便已完了。倘就土地設定抵押權時，即依一定之方式，作成抵押證書（*Mortgageurordung*）二紙，連同土地證狀呈請登記局。經審查後於土地登記簿及土地證狀上分別爲抵押權之記載，而將土地證狀發還債務人，以抵押證書之一紙交給債權人，一紙存留於登記局即可。如其簡單易行之登記手續，既不費時，又不耗銀，更不必假手於律師代辦，登記制度之便利，莫逾於此。以上爲托崙氏自述其登記制度之要點，土地法關於土地登記之規定，大半即採取托崙氏制度之精神者爲規定也。

(二) 德國登記制度之特點：甲、以登記爲土地權利變動之效力發生要件。即土地權利之得喪變更，非經登記，當事人雖定有契約，尙須登記。故此制度又稱爲權利登記制。（*System*

of Registration of Title) 乙、登記官員對於登記之申請，採實質審查主義，即不僅審查聲請所必具之形式要件，且於發生權利變動之原因，例如買賣贈與等之契約，是否能有效成立，亦須詳加審查。丙、登記有公信力。即登記簿上所載之事項，縱實體上不成立或無效，然不得以其不成立或無效對抗善意之第三人。換言之，登記簿上之事實，對於善意第三人，常視為實體上有絕對效力。丁、登記簿之編成，採用物的編成主義 (Prinzip des Realfoliums) 即依不動產登記之程序而編成之。戊、登記權利之靜的狀態，即於登記簿上不記入權利變動之事實，而記入權利之現在狀態。採用此登記制度者，除德國外，另有奧大利，匈牙利，荷蘭，瑞典等國。

(三) 法國登記制度。法國登記制度之特點：甲、以土地權利變動之登記為對抗第三人之要件，即土地權利之變動，依當事人之合意而訂立契約已可發生效力，但其契約非經登記，則不能對抗善意之第三人。故又稱為契據登記制。(System of Registration of Deeds) 乙、登記官吏對於登記之聲請，只得有形式的審查，對於土地之各種權利變更，無實質的審查之權。如聲請之方式完備即應予以登記。(3) 登記無公信力。登記之事項，如實體法上認為不成立而無效之時，則不得

以之對抗善意之第三人。(4)登記簿之編成，採取人的編成主義 (Prinzip des Personentoliums) 卽不以不動產爲標準，而以權利爲標準而編成之。(5)登記權利之動的狀態。卽不僅登記權利之現在狀態而並登記權利之變動。採用此制度者除法國外有意大利，比利時，西班牙，美國多數之邦(註)及南美共和國等是。

(註)美國採用契據登記制之各邦，又盛行權利保險制。(System of Insurance of Title) 不動產權利有移轉時，保險公司代爲調查權利狀態，如有糾紛錯誤，保險公司負責賠償，但須向受讓人收取保險費。其費額甚高，不動產價格在三千元者，取費六十五元，每增一千元，加收五元。但已經保險之權利，如再有移轉時，祇向受讓人收取三分之一保險費。此種制度與普通水火人壽保險制度之性質相似，殊不能與法定土地登記制度相提並論也。

我國土地法所規定之登記制度，爲兼採德國及托翁氏制度之優點所製訂，故極有相當之價值。茲分其內容如左：

(1)登記主義 (Eintragungsprinzip)

(a)我國土地法之登記，爲實質的登記主義，(Materielle eintragungsprinzip) 卽在登記簿上之登記，須經驗契專員對於土地權利變動爲實質之審查，爲權利變更之要件與形式的登記主義 (Materielle eintragungsprinzip) 在其權利變更於登記簿以外，已發生效力，不過因登記以公示者不同。蓋形式的登記主義，以登記合於實體法之條件者爲限，始對於一切之人有權力變更之效力也。

(b)我國土地法之登記，爲有形式的法律效力之登記主義 (Grundsatz der formalen Pflichtzeitung) 卽登記不論法律之預定條件如何，有創設權利之效力。換言之對於第三人，不問其爲善意與否，皆視登記爲正當。其長處在於使實際上權利與登記上權利之衝突爲不可能。

(2)合意主義 (Konsensprinzip)

(a)實質的合意主義 (Materielle konsensprinzip) 謂權利變更，於登記上所必要實質上，法律的行爲之外，仍須有關係人對於權利變更之爲無因的合意。例如買賣贈與等之契約是。

(b)形式的合意主義 (Formelle konsensprinzip) 如登記須因聲請，不得以職權爲之；登記

須有登記義務人對於登記之認諾是。

(c) 公示主義 (Publizitaetsprinzip)

(a) 實質的公示主義，即公信主義。(Grundsatz des Oeffentlichen Glaubens' foi due aux registres) 謂對於善意第三人之權利取得關係，登記簿視為正當及完全。我土地法第三十六條規定登記有絕對的效力，較公力為尤強。

(b) 形式的公示主義 (Formelle Publizitaetsprinzip) 即公開主義。(Grundsatz des Offenlegung) 謂無論何人得閱覽登記簿及請求給與登記簿之謄本或節本。(土地法第五七條)

(4) 合法主義 (Legalitaetsprinzip) 即實質的審查主義 (Grundsatz der Sachpruefung) 登記機關對於登記之聲請，乃審查會否合於法律之預定條件。即應審查會否有受管轄權，聲請權，聲請人之資格，權利能力，行為能力，處分權，代理權，表示之形式及內容，如聲請認諾之表示等均是。

(5) 特別主義 (Spezialitaetsprinzip) 即特定主義。(Grundsatz Bestimmtheit) 實質的特定主義，謂人之內容及權利之範圍，應以一定之方法為之確定。形式的特定主義，謂登記簿之一般編

製，及個別登記之內容，應使表示實體法上權利之確定狀態。

第二節 土地登記之意義及其種類

所謂土地登記 (Registration) 者，依照土地法第三十二條之規定，為土地及其定着物之登記。依此規定，所謂土地，當然指水陸及天然富源而言。(土地法第一條參照) 所謂定着物，則指非土地之一部，乃從其效用而為繼續固着於土地之物體，非經變更或毀損其實質形體，不能與土地分離，即指建築物及農作物而言。惟依此解釋，則一切屬於建築物及農作物以外之物，雖使固着於土地，亦不得稱為定着物。按我民法第六十六條明文規定：「稱不動產者，謂土地及其定着物。」故土地登記，亦得謂為不動產登記。蓋以不動產登記，即土地及其定着物之登記；而土地登記，亦即土地及其定着物之登記也。登記之種類，大概可分為下列數種：

(一) 基本登記與經常登記——凡未經登記所有權之土地為第一次之所有權及他項權利之登記，而先以記號號碼記入於圖面者，是為基本登記。日後以地區權利上經濟上乃至地理上之變化，應時記入於登記書類者，是為經常登記。此為蘇俄勞農法典第一百九十五條所明定也。按本土

地法原無此種登記規定，惟我國土地行政上舊時之魚鱗冊，早已失其效用，以後經過整理及測量，而依土地法第二十四條舉辦強迫登記，實爲第一次土地登記之性質。此第一次登記，卽爲「基本登記」，但吾人所稱之「基本登記」，與蘇俄所稱之基本登記有別，蓋蘇俄之所謂「基本登記」，僅就地圖上記載記號號碼指定土地之標示而已；而吾人所謂之基本登記，不獨指土地標示部份之登記，且包括所有權及他項權利之第一次登記。此第一次登記之後，凡土地本身地理上經濟上有變更時，或土地與人之間的法律或經濟關係有變更時，則可適用吾人所稱之「經常登記」，故亦可別爲基本登記及經常登記也。

(二) 全部登記與擇要登記——關於不動產所有權之移轉，重要物權之設定，及超過十八年以上之租賃契約，將契約全文作一謄錄者，是爲全部登記。僅爲優先權及抵押權之簡單登記者，是爲擇要登記。此爲法國登記方法所爲之分類也。

(三) 主登記與附記登記——主登記者基於新順序，另記入於一宗用紙，卽於前一順序之登記事項後，加一登記事項，而爲全然獨立之順序，非延長前一順序之事項者是。凡權利之設定，移轉，保存，

消滅等之本登記與暫登記，即其例也。附記登記者，即變更主登記事項之一部而附隨之，不另有
一宗用紙，僅記載於原用紙內預留之附記登記項下，以新登記而維持既有登記之登記者是。本
法第三十八條規定，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。故附記登記，係附隨於主登記者。而此附記登記之事項，可以謂為主登記之事項延長，而非
獨立成一新順位者。因此附記登記之後，不得再為附記登記。如權利變更或消滅之登記，（土地法
第八六
條第八七條及
第一二八條）登記更名或住所變更（土地法第
八五條）之登記是。

（四）正式登記與暫時登記——正式登記者，即登記手續完備，由登記官吏將所聲請登記之事項，登
錄於土地登記簿，而按照登記順序，為之立一新號碼。故亦得稱為獨立登記。所謂登記手續完備
者，即：一、須登記原因確定。如買賣其所有權移轉之登記，因當事人間之買賣契約而成立是。二、登
記聲請或囑託時，須具備手續上之條件。如對於登記聲請或囑託，法律上應以書面為之；同時並
繳納登記費是。暫時登記，在日本不動產登記法中，稱為假登記。（日本不動產登記
法第二條參照）德國亦稱假登
記（Vormerkungen）為債權請求權之準備登記，即以物權之登記設定及移轉為目的之請求

權準備登記。而按照我不動產登記條例第七條之規定，則稱爲暫時登記。此種登記于下列情形爲之：一、爲未具備聲請登記程序上必要之條件時；二、爲預爲保存以不動產權利之設定移轉變或消滅爲標的之請求權時；其請求權附有期限或條件或有將來始行確定之情事者亦同。由上第一種情形而論，所謂暫時登記，乃對於既成權利之登記。此在實際上既成物權之得喪變更，即應聲請本登記。惟以未曾具備聲請登記程序上必要之條件，故以之爲暫時登記。蓋其登記聲請缺乏一定形式如欠繳登記費之故也。我不動產登記條例，係依照日本法例，因有暫時登記之規定，俾權利人得藉以保全其順位，而土地法則無明文規定，故凡登記之聲請，如未具備程序上必要之條件，登記官吏即得據以駁斥不准也。由上列第二種情形而論，所謂暫時登記，乃對於請求權保全之登記。所謂預爲保存以不動產權利之設定移轉變或消滅爲標的之請求權，或其請求權附有期限或條件或有將來始行確定之情事，而爲暫時登記者，即如以土地買賣預約爲登記之原因也。此種事例，在日本民間，實爲多見。惟土地法既無暫時登記明文規定，則即使事實上有預爲保存以不動產權利之設定移轉變或消滅爲標的之請求權，聲請爲暫時登記

之必要，亦不得爲之也。按土地法所以不爲暫時登記之規定者，推原其故，或以暫時登記之效力，只能保存將來本登記之順位，而不能以之對抗第三人爲基本權利之主張，故特不爲之規定也。

(五) 標示登記與權利登記——標示登記者，確定土地本身之地位及其價值之登記，卽土地的地理上經濟上地位之登記也。至確定人與土地在法律上經濟上之關係，名爲權利登記。因有標示登記，而後權利有所附着，苟無權利之登記，則標示登記亦等於虛設，故兩者互相爲用，在登記法上并不分爲兩種登記，僅視爲登記之兩部，故土地法亦不爲之規定也。

(六) 本登記與塗銷登記——本登記屬於積極者。塗銷登記則屬於消積者。因土地地理上法律上之關係有變更時，一面有新手續之登記，他方面又爲舊登記上全部或一部之塗銷，卽因權利消滅或其他原因以廢除既存登記事項爲目的之登記是也。

(七) 私有土地登記與公有土地登記——此爲因土地所屬性質之不同，而各爲其土地之登記也。

(八) 變更登記與更正登記——變更登記者，謂以變更既存登記之一部爲目的之登記。維持從前之登記，而僅塗銷已變更之登記事項。權利得就其內容、目的、主體，發生變更。登記法上變更之意義，

非爲此廣義之變更。主體之變更，應爲移轉登記。變更登記之客體以權利之內容及目的之變更爲限。變更登記得爲標示欄之變更，與事項欄之變更。例如土地種類之變更，爲標示之變更。權利內容之變更，則爲事項欄之變更。例如地上權之租金及其支付時期之變更，目的範圍之縮小。永佃權之佃租及其支付時期之變更。地役權目的範圍之縮小。抵押權被擔保債權額之減少，利率之變更，次序之變更或拋棄等是。（土地法第一〇六條及一一五條）更正登記者，謂因登記錯誤或遺漏時所爲之改正登記也。（土地法第九四條）登記更正後之登記內容，自始發生登記之效力，故應經土地裁判所之審查。

第三節 應登記之土地權利及其爭議之裁決

查應行登記之土地權利，依照前不動產登記條例之規定，可分爲八種：即一、所有權，二、地上權，三、永佃權，四、地役權，五、典權，六、抵押權，七、質權，八、租借權。本法爲保護第三人及交易安全計，關於應行登記之權利，依照土地法第三十三條第一項之規定，共有六種，皆民法中所稱不之產之物權也。茲分述如下：

（一）所有權 此爲總括的支配其所有物之權利，即支配其所有物時，非以特定之關係，及特定之

方法，而支配其物，乃爲總括的支配其物之謂也。如地上種永佃權等，則爲出於特定之關係，而限於或方面有支配權，而所有權除爲法律所限制外，得排除他人干涉，而自由使用收益或處分其權利之目的物。（民法第七）蓋所有權人有總括的支配權故也。

(二)地上權 此爲於他人之土地上，以建築物或其他工作物或竹木之所有爲目的，而使用其土地之權利。（民法第八）即使用他人土地之借地權，而非處分他人土地之所有權也。然此種使用權有限制，其範圍有一定，即地上權限于建築物工作物竹木之所有爲目的，若以耕作爲目的者，即非地上權。故地上權可以行于山林宅地，而不能行于普通田地也。

(三)永佃權 此爲支付地租，以永久耕作或牧畜爲目的，使用他人土地之權利。（民法第八）分析言之，則一、永佃權爲永久使用他人土地之權利。關於使用他人土地之點，與地上權同。二、永佃權專以耕作牧畜爲目的者也。關於以耕作牧畜爲目的之點，與地上權異。三、永佃權以支付田租爲成立之要件。所謂佃租，即土權使用之對價，或以金錢或以其他代替物。關於以支付地租爲成立要件之點，亦與地上權異。總之永佃權與地上權雖有異同，其皆爲使用他人土地之物權，而非使

用租賃之債權則一也。

(四)地役權 此爲爲自己土地之便宜而使用他人土地之權利。(民法第八)分析言之，則一、地役權者，必以增進自己土地之便宜爲唯一之目的，蓋此乃地役權之特徵。例如因自己土地無路可通，而於隣地取得通行權是也。二、地役權者，必爲直接支配他人土地之權利蓋，以使用他人土地，爲地役權成立唯一之要件也。

(五)典權 此爲支付典價，占有他人提出之不動產，並可就之而爲使用及收益之權利。(民法第九)分析言之，即一、支付佃價，二、佔有不動產之質物，三、有使用及收益之權是。此與質權異，蓋典權之標的爲不動產，而質權之標的，爲動產故也。

(六)抵押權 此爲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，受清償之權利也。(民法第八)分析言之，則一、抵押權爲債權擔保之權利。關於此點與質權同其性質。二、抵押權爲行于不動產上之權利。關於此點與質權異其性質。三、抵押權爲不以占有其目的物爲要件之權利。關於此點尤與不動產典權及動產質權不同。四、抵押權爲於目的物上先他之債

權人受清償之權利。關於此點與質權同其效力。要之抵押權有二要素，即一、其標的物爲不動產，二、爲于標的物有優先權。具此二種要素，故得爲債權之擔保，而不必以占有其擔保物爲要件也。

關於權利應登記之法律關係，依照土地法第三十三條第一項之規定共有五種，即爲土地權利之取得，設定，移轉，變更，或消滅是也。（參照民法第七五八條第七五九條）此種權利之變動不問其原因如何，均應登記。茲分述之如下：

（一）取得 所謂土地所有權之取得，可分爲二，即一原始取得。二繼承取得。原始取得者，與前所有人所有權無關係，而取得所有權之謂。換言之，即非繼承受他人之所有權，自我而始取得此物之所有權也。繼承取得者，基于前所有者之權利，而取得所有權之謂。即屬於他人之所有權，因移轉而取得此物之所有權也。繼承取得更可細分爲甲、屬於創設性質之一般繼承，如承繼是。乙、屬於移轉性質之特定繼承，如買賣互易贈與等是。（民法第三四五第三九）
（九第四〇六條參照）

（二）設定 所謂土地權利之設定，即如甲乙間設定地上權，丙丁間設定永佃權之類是。（民法第八七六條參

照)

(三)移轉 所謂土地權利之移轉，即如甲以所有權移轉于乙，丙以地上權移轉于丁之類是。他若公用徵收或法院判決，發生權利之變更，及土地法第六十二條所言者亦為移轉。

(四)變更 所謂土地權利之變更，向有主體變更與客體變更之區別；前者如遺產繼承所發生之主體變更，後者如沙地所有權由于江流漲落所發生之面積變動等類是。

(五)消滅 所謂土地權利之消滅，如權利人拋棄權利，失去其時效，或權利人死亡，喪失國籍而消滅等是。

關於土地權利取得，設定，移轉，變更或消滅之登記，依照土地法第三十三條第二項之規定，于公有土地及私有土地，均適用之。此蓋以私有土地與公有土地，僅在一為私人所有一為公家所有之分，而彼此土地之性質則屬相同故也。

土地權利在登記程序進行中，如發生意外之爭議，則由土地裁判所裁判之。(本法第三四條)蓋土地裁判所之設立，原為處理權利關係人，與地政機關，在土地登記程序進行中所發生之爭議事件也。如土地權

利之名義，與土地法第三十三條第一項所列各種土地之權利不符，而其性質與其中之一種相同或相類者，應交由土地裁判所審定，認為某種權利以後，再為該權利之登記，並添註其原有之名義，以資考證。（本法第三五條）所謂性質相同或相類，而名義不符法定各種土地之權利者，即為我國各地習慣所習用之土地權利名稱，而為本法所未明文規定者是。如浙江杭州，嘉興，湖州等處之田面權，乃為佃戶之田上耕種權，其性質與永佃權相似。而在安徽蕪湖則稱為肥土。金華衢州則稱為客田。台州則稱為上皮田。溫州則稱紹田也。

第三節 土地登記之效力

不動產物權，為一種對世權，有對抗一般人之效力；而依土地法為登記，即賦予一種對世權之效力者也。惟土地登記之效力，依照不動產登記條例第五條之規定，不動產物權應行登記之事項，非經登記，不得對抗第三人。此為本於日本民法第一百七十六條以登記為對抗第三人要件之規定，採用法國法系者也。依照我民法第七百五十八條之規定，不動產物權，依法律行為而取得，設定，喪失及變更者，非經登記不生効力。又民法第七百五十九條規定，非經登記，不得處分其物權。至依照土地法第三十

三條第一項之規定，土地權利之取得，設定，移轉，變更或消滅，應依本法登記。又土地法第三十六條規定「依本法所爲之登記，有絕對効力。」此爲採用德國法系者也。按照土地法第三十六條之規定，與民法第七百五十八條之規定，雖同一意義，然民法規定並無「絕對」効力之明文，而此則有「絕對」効力之明文，又爲其最大差異之點。惟立法者之意，以爲如欲推行土地登記，非將土地登記之効力，爲特別顯著之標明不可。據吳尙鷹氏謂：「此乃表示凡經登記之土地權利，不能推翻。即托崙氏制度所謂不能推翻之權利。(Inde asible title) 按托崙氏法 (Torrens Act) 規定不能推翻之權利，既爲土地法之依據，其意義之範圍如何？應有詳加論列之必要。查托崙氏法第一百二十三條之規定，除後列例外，對於依本法登記之不動產所有人，無論任何追奪之訴，(Action en éviction) 不得受理。裁判上地券即權利證書 (Certificat de titre) 之提出，對於其中注定爲所有人，所爲之一切起訴，爲絕對之不許。至所謂例外者，即其場合爲(一)抵押物人對於其債務人之退出 (L'expiration) 請求，(即交出抵押物)(二)出租人對於承租人之退出請求，(三)詐欺之受害人對於因詐欺爲登記之所謂所有人或其承繼人(但善意之買受人及抵押物人除外)之回復請求 (Reven aca-

fion) (四)因劃界錯誤之回復請求，(五)持有合法登錄之前地券所有人所爲之回復請求等是。第一二四條之規定，於應受理之前條例外場合，如回復請求認爲有理由時，法院得命爲地券或其誤登錄文書之註銷，及新文書之更換，並於原簿上爲相當之記載。總登記官應遵法院之命令。第一二五條之規定，已登記之所有人，關於回復請求之訴，如回復之訴被允許時，視爲回復不動產之保有人。(D. *etentaur*) 第一二六條之規定，因詐欺或因地券或登記簿上記載之錯誤或遺漏，被剝奪不動產或物權之人，對於有過失或錯誤之人，得請求損害賠償。前項請求權自喪失權利之日起，六年不行使而消滅。此期間內對於無行爲能力人，於無能力終止之日起，始開始進行。無論如何，善意之買受人及抵押權人，雖其出賣人或借用人本身或其前手人係因詐欺而被登記，或其劃界原有錯誤，不因而受影響。第一二七條之規定，得請求其爲損害賠償之人，如死亡，不在，或破產時，爲取償於保險基金，得名義上對於總登記官提起損害賠償之訴。名義上總登記官敗訴時，或因詐欺受利益之人無支付能力時，殖民地之會計官，因推事之證書或政府之支付命令，應支付賠償金額及費用，皆爲保險基金之負擔。由保險基金之支付，非於自賠償請求發生之日起六年內，不得請求。保險基金如此所爲之支付，如

債務人出現，依總登記官之請求得對之爲求償。第一二八條之規定，因可歸責於總登記官或其使用人之錯誤或遺漏之損害賠償請求，名義上應對總登記官爲之。如原告人勝訴，推事因其請求，應對會計官證明所判決之損害及費用數額。會計官因政府之支付命令，於推事通知後，經過兩個月，對於受賠償人或其承繼人，支付應給之數額。而歸保險基金之負担。起訴之書狀，應於一個月前送與總登記官及總檢察官。判決不得對於總登記官爲執行。送達非對總登記官（除上述書狀外），應對於執行職務之檢察官爲之。依上列各規定，可知托備制度之登記簿及地券之記載有公信力。於因詐欺之登記，界綫之錯誤或前地券之持有人，及對於惡意之第三人，仍有回復請求權。然對於有償取得善意之第三人，則不能請求回復。此時惟對於有過失或錯誤之人，請求損害賠償而已。至依德國（Mecklenburg, Hamburg Tübeck, Sachsen）各邦之登記制度，其登記爲有形式的法律効力。對於第三人則不問其爲善意與否，登記有絕對効力。然於當事人間，仍有請求除去損害之新登記請求權。不過此時由物權而變爲對人之債權。在薩克遜對於惡意之第三人，亦許有此種請求權。不過因其爲債權，如於債務人破產時，則視爲普通債權人，甚爲不利。我國土地法，規定登記有絕對効力。對於第三人之

關係，自應參照托審法及德國(Hamburg)等邦之制度，解爲無論其爲善意惡意，皆不許受害人有回復請求權。惟於當事人間是否許其有請求回復權，則解釋上略有推敲，有謂既有絕對效力，此時惟有損害賠償之請求權，而登記則不可推翻。有謂登記不可推翻之效力，原爲交易安全而設，於當事人間，則不妨依實體法之規定，使其得請求回復原狀；否則有時反爲保護詐欺之人，未免失其公平。故應以後說爲是。回復請求權依債權契約及物權契約皆無效，或僅債權契約無效。又有物權的請求權與債權的請求權之別。然依土地法登記既有絕對效力，自可均解爲債權的請求權。因此依法律行爲之權利變動，於登記後其法律行爲無效撤銷或解除應回復登記原狀時似以塗銷登記爲已足。然於第三者登記上取得設定之權利時則不得爲塗銷登記。應對原權利人爲權利移轉登記。如回復請求權爲債權則常應爲權利移轉之新登記也。

第五節 登記權利之順序

土地權利，除所有權只有一個，而無所謂順序以外，其餘如抵押權等類，則常有數個權利之設定。因此在聲請登記時，發生順序之問題矣。民法第八百六十五條規定：「不動產所有人，因担保數債權，就同

一不動產設定數抵押權者，其次序依登記之先後定之。』而土地法第三十七條亦規定：『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。』與民法有相互證明之旨趣。是則依照土地法規定的原則，其最先登記之人，卽爲第一順序之登記人，次下第一順序之登記人者，乃爲第二順序之登記人。前者對於其所登記之權利，有絕對之效力，任何人皆可以之爲對抗；後者雖能以之對抗第一順序之登記人以外之第三人，然無權以對抗第一順序之登記人。故其登記只有相對效力，而無絕對效力可言。如地上權抵押權等是。然此種權利登記順序之規定，應以土地法爲限，若其他法律另有規定者，卽不在此例。如破產法上別除權之行使，雖亦含有優先受償之意味，乃爲別除權與他種債權之比較，然非別除權中之各權利，尙有彼此先後之分別；而別除權之行使，雖有順序先後，實則皆同時受償也。

第六節 登記錯誤之賠償責任

登記錯誤之賠償責任，依照土地法第三十九條之規定，因登記錯誤遺漏或虛僞致受損害者，由地政機關負損害賠償責任。但地政機關證明其原因應歸責于受損害人時，則不在此限。本條之規定，卽確

定登記錯誤之損害原因，其在官吏方面者則由地政機關賠償；其在受損害人方面者，則由受損害人自負責任。依托崙法第一百二十六條之規定，受損害人應先向有過失或錯誤之人請求賠償。第一百二十七條之規定，如應賠償人有死亡不在或破產之情事無法支付時，始得由官府賠償。不及本土地法規定受損害人不以逕向地政機關請求賠償爲原則者，保護受害人之法益爲厚重。又土地法第四十一條規定：『地政機關所負之損害賠償，如因登記人員之重大過失所致者，由該人員償還，撥歸登記儲金。』依此規定，如登記錯誤之損害原因，由於登記員之重大過失所致者，則由登記人員本身負賠償責任。較托崙法第一百三十七條之規定，登記官吏苟非出於惡意，不負賠償之責。其目的雖同，而其要件則相異也。至土地法關於登記規定之用意，據吳尙鷹氏之所言，則以爲『因登記權利有絕對不能推翻之效力，所以有此損害賠償辦法之規定；蓋亦師托崙氏之意，而加以但書之限制也。』

（問題與土地法論文內）

（吳尙鷹著土地

因登記損害之賠償金，應由登記儲金撥發。其儲金來源，依照土地法第四十條之規定，地政機關所收登記費，應提存百分之十作爲登記儲金，專備損害賠償之用。故登記儲金即由登記費中所提存者。至

登記費之繳納，則由聲請登記人負擔之。（土地法第
四三條）惟因登記人重大過失所出之賠償金，依照土地法第四十一條之規定，應由該登記人員撥歸登記儲金。至如何撥法，則未加規定。而依托崙法之規定，對於每一磅之登記物值，應收半便士作為保險基金，以備賠償。土地法似應於施行法中有所補充也。若損害賠償之請求，為地政機關所拒絕，則受害人得向法院提起訴訟。（本法第
四二條）蓋地政機關之損害賠償行為，全屬私法上之責任，應有履行之義務。受損害人自當行使債權請求權，依照民事訴訟程序，而提起正當給付之訴。依照托崙法第一百二十七及第一百二十八條之規定，須先經法院判決，而後由國庫於保險基金項下支付賠償，與本土土地法之規定，則屬大致相同也。

第七節 權利登記之限制

依照土地法第三十三條第一項之規定，土地權利雖有所有權，地上權，永佃權，地役權，典權，與抵押權之六種，然土地所有權則為一種基本之物權。所有權如未確定，則其他所有之一切權利，即無所歸屬。故土地權利之登記，必須先為土地所有權之登記，即強制的第一次之登記，然後方得為其他權利之登記。蓋土地所有權未經確定，則其他一切土地權利，即無法設定。此與托崙法規定登記與否，全為任

意者不同。故土地法第四十四條有『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』之規定也。

土地登記，既以所有權爲第一，故在地政機關成立後一定期間內，其所管轄區內之土地，應聲請爲所有權之登記，以便其他權利有所設定。（本法第四五條）惟所稱地政機關成立後一定期間內，其管轄區內之土地，應聲請爲所有權之登記，而並無一定期間之限制者，蓋依土地法第二十四條規定：『未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記。』是地政機關成立後，爲所有權之登記，至早亦必待地籍測量完竣後方可。故必待相當之期間，而不能預爲規定也。

第二章 登記簿冊及登記地圖

第一節 登記簿及登記地圖之種類

土地登記，地政機關應備登記簿及登記地圖。（土地法第四六條）登記簿冊之種類，依照土地法所明定者，大概可分爲：（一）登記簿，（二）案隱簿，（三）共有人名簿，（四）登記收件簿，（五）登記總圖，（六）分區圖，（七）分段圖。惟查不動產登記條例施行細則第一條之規定，除上述各種圖冊以外，尚須有（一）預先

調查簿，(二)聲請文件收據存根簿，(三)登記費收據存根簿，(四)登記證明書存根簿，(五)登記證明及證據給與簿，(六)繕本節本給與簿，(七)登記閱覽簿，(八)通知簿，(九)公示簿，(十)異議事件簿，(十一)估價簿，(十二)登記費收入簿，(十三)登記費儲金簿，(十四)聲請文件檔案簿，(十五)團式檔案簿，(十六)共同擔保目錄檔案簿，(十七)保證書檔案簿，(十八)調查筆錄檔案簿，(十九)異議檔案簿，(二十)繳還收據檔案簿。此皆無關重要者。故前者可稱爲狹義之圖冊，後者可稱爲廣義之圖冊也。

(一)登記簿冊

甲、登記簿——此乃爲登記簿冊中之最主要者。土地權利之變動，必登記於此種登記簿上，始發生效力。故爲地政機關應備置之基本簿冊。關於登記簿之編制，依照土地法第四十八條第一項規定：「登記簿得就地方情形，分區登記之；但應於簿面標明某區登記簿字樣。」同條第二項規定：「同一地政機關管轄之土地，跨連數區時，得在一區之登記簿登記之；但應將跨連情形於各關係之區登記簿分別標明之。」由上第一項言之，則係跨連數區之登記簿編制方法；由上第二項言之，係指單屬一區之登記簿編制方法。按同一地政機關之管轄區內，其土地及其定着物之數甚多，而登記簿之頁數極有限

度，如同一般登記機關備置若干登記簿，不獨系統易紊，檢查較難，即就管轄區域變更而言，其移送程序，亦極繁雜，此分區登記方法之所由生也。至分區方法，或以最低單位為準，或以事件之繁簡為準，均無不可；惟簿面之標明，應力求清晰。又在同一地政機關管轄之內，其應登記之土地及定着物，跨連二個以上之區域時，如跨連之區域同在登記本機關或分機關，則由登記官吏任擇一區為之登記已足，設跨連在二處以上，則某一本機關或分機關所為之登記，應即用通知方法，使彼關係區登記簿，均得標明其跨連情形，以便易於檢查也。

登記簿用紙之格式，依照土地法第四十七條規定：「簿登記於一宗土地，應備一份用紙。土地有定着物者，登記於土地標示之次。」依此規定，登記簿之用紙程式，乃為採用土地與定着物合簿登記之法式，與日本不動產登記法第十五條第一項之規定，一宗土地，一座房屋，分為兩簿，各別備一用紙，所採土地與定着物分簿登記之法式不同。因此每宗土地之登記，應獨立為一份用紙，即其土地由數個之土地號數而成，亦視為一宗土地，不以記載之有無空白，而以其是否為一宗土地及定着物作標準。免其有所混亂也。土地登記依照土地法第三十二條之規定，雖謂為土地及其定着物之登記，而含有定

着物在內，然仍以土地之登記爲主，其附有定着物者，僅於土地標示之次而爲登記。以爲檢查及閱覽之便利耳。登記用紙之組織，依照土地法第四十九條之規定，登記簿每一份用紙，應分爲：（一）登記號數欄，（二）區段號數欄，（三）土地標示部，（四）所有權部及（五）他項權利部。又於土地標示部須設：1、標示事項欄，2、地價欄，3、標示先後欄。於所有權部設：1、權利事項欄，及2、權利先後欄。於他項權利部設：1、權利事項欄，3、權利先後欄。登記號數欄，記載土地在登記簿開始爲登記之次序。區段號數欄，記載土地所在地之區段號數；標示號數欄，記載關於土地之標示及其變更事項；地價欄，爲記載申報地價或賣價；標示先後欄，爲記載登記標示事項之次序；所有權部權利事項欄，爲記載關於所有權之事項；他項權利部權利事項欄，記載關於所有權以外權利之事項；權利先後欄，記載登記各權利事項之次序。按本條所規定之土地標示部名稱，在日本不動產登記法則稱表題部分，爲表示欄及表示號數欄。（日本不動產登記法第一六條第一項）表示欄爲土地或建築物之表示。例如就土地表示其位置，號數，種類，面積等。就建築物表示其基地之位置，及號數，建築物之種類，構造及所占地基，或關於其變更之記載。（日本不動產登記法第一六條第一項）土地或建築物因此而確定其地理上及經濟上之地位。表示號數欄則記載表示欄內登記事

第二編 土地登記

項之次序。(日不動産登記法第一六條三項後修改)或土地登記,則將建築物登記於土地標示之次,於標示部爲土地及建築物之標示。茲依本條規定列舉圖解如次:

區段號數	登記號數	
(區)以行政區劃分爲準	(號)以登記時應填明之號數爲準	
土地標示部		
標示先後欄	標示事項欄	地價欄
	記載年月收件號? 往何處?登記標的實況 如何?地積畝 印	申報地價或 賣價 元

部 利 權 項 他		部 權 有 所	
後 欄	權 利 先	後 欄	權 利 先
	權 利 事 項 欄 為 全 部 地 上 權 登 記 住 址 年 月 日 收 件 號 於 年 月 日 印		權 利 事 項 欄 年 月 日 收 件 號 處 人 為 所 有 權 登 記 印
附 記 登 記	住 址 更 改 現 住 址 縣 市 地 號 印		

乙、索隱簿及共同人名簿：登記簿應附備索隱簿及共有人名簿。
 ○土地法第五條第一項：索隱簿之備置，乃為供查檢之用。查土地法第四十七條之規定，登記簿于一宗土地應備一份用紙。
 ○不動產登記條例（第一二條參照）因此即

紙 用 內 簿 隱 素

第二編 土地登記

				畫至		檢字	
	坐落	土地標示		土地登記索隱簿 頁 頁			
	畝數或間數	所有					
	姓名	登					
	冊數	記					
	頁數	簿					
	登記號數						
	紙號數	繼續用					
	備考						

至其有人名簿之記載，爲一宗不動產之所有權而屬於數人所共有者。蓋同一登記有多數之聲請人，如將聲請人全部之住所姓名記載於登記簿，則填塞登記用紙而有混亂登記簿面之虞，故特設此以資救濟也。其記載方法，於姓名住所欄及股份欄，按聲請書所載依次記載，次於號數欄記載號數，於備考欄記載聲請書之收件年月日，收件號數及登記簿之冊數頁數，權利先後欄數，由登記官吏於其下加蓋名章，並塗銷已變更之事項。如備考無餘白時，應別設新號數欄，轉載前號數於其左側，記載第二及與某共同人名簿某冊某頁連續各字樣。並於姓名住所欄，僅記載登記名義人之姓名於股份欄，畫一橫線於備考欄，記載登記標之新事由，聲請書之收件年月日，收件號數及權利先後欄數，由登記官吏於其下加蓋名章。如前項程序後，應於前用紙號數之左側，記載第二及與某共同人名簿某冊某頁連續各字樣。第一項情形如爲第三以下之繼續用紙時，其號數左側應依次記載第三第四等字樣。登記義務人之姓名住所所有登記于登記用紙之必要時亦同。例如登記上多數之共有名義人，其中數人轉讓其應有分于他人爲移轉登記之時，其登記義務人，僅爲此中數人有登記之必要。（土地法第八三條法第五一條暨我不動產登記條例施行細則第四九條第五〇條第五一條第五二條第五三條參照）茲將其圖解分列如下：

土地 登記 共有 人人 名簿 簿面

第 冊

土地登記共有人名簿

中華民國 年 月 日開始登記

中華民國 年 月 日登記滿額

土地 登記 共有 人名 簿簿 面之 裏面

本冊除簿面共計

地政機關主管簽名蓋章

第二編 土地登記

一一九

土地登記共有人名簿內用紙

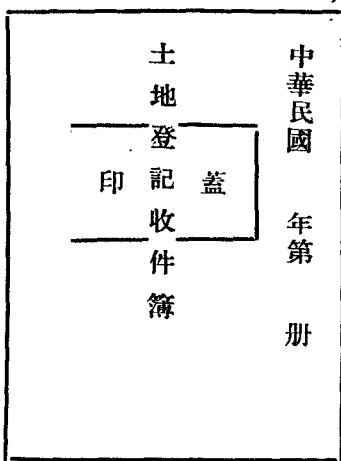
第二編 土地登記

130

		土地登記共有人名簿			
號	數				
		聲請人姓名住址			
		股			
		份			
年月日收件		備		頁 頁	
登記第 冊 第		考			
號所有權部第 欄					

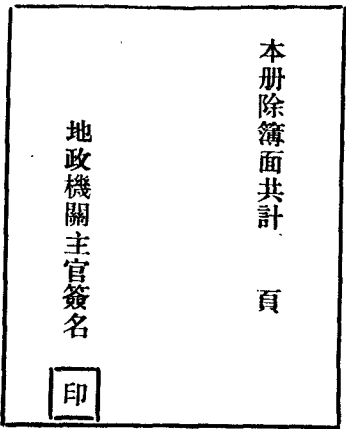
丙、收件簿——土地法第七十七條之規定，登記應依收件號數之次序為之。蓋因登記之先後，對於當事人之利害有莫大關係也。收件簿為確定登記之前後次序而設簿冊，故登記機關接收聲請書時，登記官吏依登記之聲請或囑託，應將收件之年月日時，收件號數，聲請人姓名，住所，登記標的，即時記入於登記收件簿。並將收件年月日時收件號數記載於聲請書。（土地法第七五條第一項參照）此項簿冊不分區域，即每一登記官署，共載於一冊已足。但收件號數，依照不動產登記條例施行細則第十一條之規定，則應於每年一月一日起，從新更換一次。茲列舉其圖解如左：

土地登記收件簿封面



第二編 土地登記

土地登記收件簿裏面



(二)登記地圖

登記地圖分爲登記總圖、分區圖及分段圖三種。(土地法第五〇條第二項) 地政機關所備之登記總圖，爲標示該管土地登記之全部；分區圖爲標示區內各地段號數及登記號數；分段圖爲標示土地之一段，並於圖中記明該地段號數、登記號數、所有權狀號數及其面積界綫。(土地法第五一條)

第二節 簿冊之製定及保存

登記簿、登記收件簿，應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。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，自爲製定。(土地法第五二條) 依此規定，是登記簿、登記收件簿之須由中央地政機關所製定，乃爲絕對之原則，不得有所變通。而土地所有權狀、土地他項權利證明書及關於登記之其他表冊，在原則上雖由中央地政機關製定，而地方地政機關可依樣自製，實有變通之餘地，此其相異之點也。

關於登記簿冊之保存，依其性質之不同，在時間上及方法上每有相異之規定。如登記簿、案隱簿，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，依照土地法第五十三條之規定，應永遠保存，使政府對於全國土地，無分公私，皆得有所稽考也。如登記簿，索隱簿，其有人名簿，登記總圖，分區圖，及分段圖，應另備副本；而此正副本，按照本法第五十四條之規定，應分別保存，以防遺失。如登記聲請書及土地他項權利清摺，按照土地法第五十五條之規定，自接收之日起，應保存十年。此以聲請書及清摺，僅為聲請登記時之一種證明文件，與登記簿等之為權利確實證據者有別，故無須永遠保存之必要也。至登記簿正副本因天災事變而有滅失時，應根據其存在之底本補造正本或副本。若正副本全行滅失時，主管地政機關應速調取原土地權利書狀，補造正副本。又為此種正副本之補造時，仍保持其原有之次序。（土地法第五十六條）

第三節 登記簿冊之公開

登記制度之目的，在於公示土地之法律關係。若不許登記簿及其附屬文件公開，則不能表現其作用。故土地法對於土地權利登記以後，利害關係人為欲明瞭其土地權利之狀況起見，許其有聲請地政機關給與登記簿之謄本或節本之權利。惟依照土地法第五十七條第一項之規定，須繳納鈔錄費；其

以郵電聲請者，於鈔錄費之外，並繳納郵電費耳。如爲閱覽登記簿或其附屬文件之聲請者，依照同條第二項之規定，亦應繳納閱覽費。但此項閱覽之聲請，以有利害關係部分爲限。

第三章 登記程序

第一節 通則

土地登記者，記載土地之權利關係於國家所備置之簿冊，而以之公示之方法也。如土地登記之程序不備，凡土地權利之設定，移轉或由於當事人之意思表示，卽生對外之效力，則難免不發生意外之糾紛，而有損害於第三人之權利，其妨礙土地交易之安全，及影響社會公益之保護，不言可知矣。

再就他方而言，土地登記，又有私權確保之效用。如某甲對於某土地取得其權利，意於登記，如經某乙以對同一土地爲同以權利取得之登記，則某甲卽不得對於某乙主張其權利。由此觀之，土地登記益覺其重要也。

第一款 登記之聲請

土地登記應由何人聲請？依照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。』所謂登記權利人者，爲基於登記原因而直接取得權利或免除義務之人；登記義務人者，爲基於登記原因，而直接喪失權利或承受其義務之人。蓋登記權利人不限於積極的，因登記而直接取得，以對抗第三人之利益，即消極的，因登記而免除對第三人之義務，亦得稱爲一種權利；登記爲義務人，不限於消極的，因登記而直接喪失，得以對抗第三人之利益，而積極的，因登記直接承受第三人之義務，亦得稱爲義務。權利人與義務人既對於權利有得喪關係，故雙方皆應聲請登記，而有其聲請權，不得由一方單獨聲請之。如土地所有權之買主，典權之典權人，永佃權之永佃權人，因債務清償之抵當權消滅之抵當權設定人等，爲登記權利人；而土地所有權之賣主，出典人，永佃權設定人，及抵押權人，則爲登記義務人。欲爲上述各種權利登記時，依法應由登記權利人及登記義務人雙方之協同行爲爲之。登記聲請之應具雙方條件者約如左列數種：

(一) 登記基於法律行爲或其他實質上權利變動之原因者，例如買賣，抵押權，地役權之設定消滅，地上權存續期間之變更等是。其登記權利人爲因特定權利之變更直接取得權利或免除負擔之人。登記義務人爲因其權利變動直接喪失權利或負有負擔之人。例如依買賣契約之所有權移轉登記，賣

主爲登記義務人而買主爲登記權利人。因抵押權之消滅而應爲塗銷之登記時，抵押權設定人爲登記權利人。而抵押權人爲登記義務人是。

(二)登記基於現實之權利狀態與登記簿上之權利狀態不一致之事實者。例如基於他人虛偽聲請之權利變更登記，依虛偽意思表示之權利變更登記，基於無行爲能力人之行爲所爲之登記等是。因此登記直接受不利益之人，爲登記權利人。卽現在實質上之權利人，常爲登記權利人。此登記之登記名義人爲登記義務人。但對於第三人之關係又常別論也。

(三)基於契約者例如依當事人間之特約，對於抵押權或地役權之設定登記，於其消滅前，應爲塗銷之登記是。其登記權利人爲物權負有負擔之人。登記義務人爲此等之權利人。

登記權利人或登記義務人，於未爲聲請前死亡者，其權利義務自應移轉於其繼承人。例如甲由乙買受土地，未爲移轉登記前死亡，丙爲甲之繼承人時，丙對乙繼承甲之所有權有移轉登記請求權。然其移轉登記，非以丙名義之取得登記，乃爲對於彼繼承人甲移轉之登記。又甲對乙出賣其土地，於未爲登記前死亡，丙爲其繼承人時，丙對乙繼承甲所負擔之移轉登記義務。然其移轉登記，以甲之名義直

接對於乙爲移轉之登記。非先由丙依繼承之登記一旦爲登記上之名義人，而後爲對於乙之移轉登記。以上所述，爲關於繼承人繼承被繼承人之登記義務。若繼承人直接負登記義務之時，則有不同。例如乙繼承甲之土地所有權後，出賣與丙。於尙未爲依繼承取得所有權之登記時，乙應先爲繼承上所有權取得之登記。而後爲對於丙之移轉登記。

至事實上當事人有不能自行前往地政機關登記而須由第三人代爲之者，故亦許代理人代爲登記，以示便利。代理人者，代理人於代理權限內，以本人名義，爲他人爲意思表示或爲他人受意思表示，而直接對於登記權利人或登記義務人發生效力者也。（民法第一〇三條參照）所謂代理人當然包含委任代理

（亦稱意定代理）及法定代理人在內。惟所可注意者，尙有下列之問題：即（1）代理人是否應有行爲能力？按

登記聲請行爲，如解爲非訟事件程序上之行爲，則關於行爲能力，似可準用關於訴訟能力之規定。（民法第一〇四條）然就民法上之法律行爲言，代理人亦可爲限制行爲能力人。（民法第一〇四條）登記之效力不過發生權利上之變動，自可解爲無須爲行爲能力人。即限制行爲能力人，亦無不可。（2）登記聲請是否許雙方代理？（Doppelvertretung）依民法第一百〇六條規定：「代理人非經本人之承諾，不得爲

本人與自己之法律行爲，亦不得既爲第三人之代理人而爲本人與第三人之法律行爲。』登記之效力，既爲權利之變更，自可準用民法之規定。(3)登記聲請是否許共同代理？依民法第一百六十八條之規定，代理人有數人者其代理行爲應共同爲之。是共同代理爲民法上所許可，登記聲請應亦得準用民法之規定。又(4)登記權利人或其他代理人以外之人，能否爲登記聲請人？按此在原則上似不得爲登記聲請人。但亦不無例外，即代位登記是也。代位登記即依民法第二百四十二條之規定，債權人代其債務人行使登記請求權，而爲登記之聲請。故此時債權人得爲聲請人。如其登記應與登記義務人爲協同行爲時，債權人應與義務人爲協同之聲請，自不待論矣。然聲請登記若爲代理人時，應附具權利人或義務人之授權書，俾資證明。(土地法第六八條)如乙在甲所有地上取得地役權，則爲地役權登記時，甲爲義務人，乙爲權利人，但此時甲可請丙，乙可請丁，給予受權證明書，代爲聲請登記人。土地權利登記之聲請，在原則上，固以登記權利人及登記義務人雙方協同爲之，然遇有特殊情形，可僅由一方單獨聲請，即已認爲手續完備。依照土地法之規定有如左列：

甲、未經依土地法登記所有權之土地，爲第一次所有權登記，即爲所有權之保存登記。因其無登記

義務人之存在，故無雙方聲請之必要。（土地法第五九條前半段不
動產登記條例第二六條）

乙、因判決爲登記者，如登記義務人之所在不明，或拒絕同意，不得求其爲協同登記之聲請時，登記權利人對於登記義務人裁判上得請求協同登記之給付判決。（德民訴第八九四及八九五）或登記權利人與登記義務人間關於權利有爭執，登記權利人爲勝訴時，裁判上得請求不動產之給付。如判決既經確定，登記權利人之權利，較爲確實，故得僅由權利人爲聲請。又此判決，裁判上之和解亦包含在內。蓋裁判上之和解，與判決有同一效力也。

丙、因繼承爲登記者，蓋繼承開始之時，被繼承人已死亡，事實上不能爲協同聲請故也。（土地法第五
九條及不動
產登記條例第
二六條參照）

丁、因徵收土地爲所有權移轉之登記者，此因土地爲國家所徵收，與土地普通買賣行爲不同。蓋土地徵收取得，爲原始取得，自爲基於法律之強制，由國家參與，爲公然之事實，雖由單方聲請，亦無害於權利之真確也。（土地法第六〇條不動
產條例第三二條參照）

戊、登記人因更名或住所變更爲登記者，因其原登記人爲權利人，對於第三人之關係，不生若何影

響，而且根本上又無登記義務人存在，故應許其單方聲請。（土地法第六一條不動產條例第二七條參照）所謂住所變更，是指民法第二十條及第二十一條所規定之住所而言也。

上列各項由權利人聲請之登記，依照土地法第九十三條之規定，地政機關於登記完畢時，應即用登記通知書，通知於義務人；義務人不止一人時，應依照共有簿上記載之關係人，分別通知之。蓋使其明瞭土地權利書狀之內容，以便發生異議或錯誤時，有所救濟也。

土地權利登記之聲請，有與官署及其他法定自治機關相關涉，或該官署及其他法定自治機關，自為權利人而為登記之聲請者，特用囑託登記之方式，以確定土地權利之關係，即所謂囑託之登記是也。囑託登記，依照土地法之規定，可分為下列三種：

（甲）依照土地法第六十二條之規定，因官署或法定自治機關執行拍賣或公賣處分，為權利移轉之登記時，權利人得請求官署或法定自治機關作成登記原因證明書，囑託地政機關登記之。（不動產登記條例第三一條參照）所謂拍賣，謂法院因債權人之請求，依執行名義對有債務人之不動產，強制拍賣，以其代價償債之執行方法。所謂公賣，謂受行政之處分，即由官署或法定自治機關以職權將私人不

動產權利付諸公賣是。無論拍賣或公賣，均由官署或法定自治機關介於當事人間，以移轉其土地權利，自可期登記原因之真確。故對已受拍賣或公賣處分之登記義務人，不必強其為協同聲請，且在事實上亦甚為困難，而又非必要也。

(乙)依照土地法第六十三條之規定，就公有土地為登記時，權利人得請求該公有土地之保管機關，作成登記原因證明書，囑託地政機關登記之。此以公有土地之權利移轉於私人，國家或地方自治機關為登記義務人故也。(不動產登記條例第三條參照)

(丙)依照土地法第六十四條之規定，官署或法定自治機關自為權利人，而為土地權利之登記時，應取得義務人之承諾書或他項證據，囑託地政機關登記之。此為國家或地方自治團體為登記權利人。其取得權利之原因如何，即為買賣或贈與為協議之購買抑為徵收，在所不問。此謂他項證據，例如在土地徵收，則應附補償金之受領證，或提存受領證。

第二款 登記文件之提出

登記之聲請，應按照法定方式，提出合格文件。關於文件種類得分為一般登記聲請必要之文件，與特

種登記聲請必要之文件。此所謂提出文件者，係指一般登記聲請之文件。依照土地法第六十五條之規定，所應提出之文件爲：

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、依法應提出之書據圖式。

證明登記文件爲確定判決書時，得不提出前項第三款第四款之文件。未經依法登記所有權之土地，爲第一次所有權登記時，聲請人應並具土地他項權利清摺（參照不動產登記條例第三七條）茲就上列文件分論如左：

（一）聲請書——此爲一種要式之文件。依照土地法第六十七條之規定，並應由聲請人或其代理人及證明人簽名蓋章。按照土地法第六十六條之規定，聲請書內應記載之事項，爲：甲、土地所有權狀，土地他項權利證明書之號數；乙、登記原因及其年月日；丙、登記標的；丁、地政機關；戊、年月日；己、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；庚、代理人聲請時，代理人之姓名，籍貫，年齡，住所，職業，辛、其他應記明之事項。按照上列各款之規定，關於甲款所稱土地所有權狀及土地他項權利證明書之號數，在第一次登記時，無書狀及證明書者，不記其號數。蓋土地所有權狀及他項權利證明書，皆爲第一次登記完畢後所發給之文件，故僅適用於第一次以後之登記。然如第一次以他項權利爲登記標的，而聲請登記時，則仍應提出土地所有權狀。以未經依土地法爲所有權之登記，則不能爲他項權利之登記故也。（土地法第（四四條））乙款之登記原因及其年月日，即謂應登記事項原因之法律行爲，其法律事實。例如買賣，贈與，繼承，判決，抵押權設定行爲，土地之分割或所有權之時效取得。其年月日，謂此等登記原因之成立或發生之日期。丙款所謂登記標的，即請求登記之事項。如土地法第三十三條所列各種得喪變更之土地權利是也。丁款所謂地政機關，即管轄該土地登記事務之地政機關之本所或分所。（土地法第（四八條））戊款所謂之年月日，即聲請登記之年月日。已款爲規定關於聲請人及證明人之姓名籍貫等事由，並其簽名蓋章。（土地法第（六七條））如聲請爲個人時，是否得以商號代替，以否定說爲是。蓋登記簿之權利人，應爲個人之姓名也。聲請人爲法人時，則應記

其名稱事務所及代表人姓名。此所爲法人之事務所，謂法人之住所。如法人有數個事務所時，應爲其主事務所。(民法第二九條) 法人之代表人，謂法人之機關，即指董事、理事、清算人等而言。庚款爲規定代理人代爲聲請之姓名、籍貫、年齡、住所、職業，並其簽名蓋章。(土地法第六七條) 至最後辛款，所謂其他應記明事項，即如土地法第一百零五條所規定就土地之一部，聲請爲所有權移轉登記時所應記明之移轉部分。第一百零七條所規定爲第一百零六條登記之聲請時，應記明土地分合增減、坍塌或其他變更之部分。第一百一十六條所規定聲請爲地上權設定或移轉之登記時，應記明地上權設定之目的及範圍；其登記原因定有存續期間，或地租並付租時期者亦同。第一百七條所規定聲請爲永佃權設定或移轉之登記時，應記明佃租數額；其登記原因定有存續期間，付租時期，或有其他特約者亦同。第一百一十八條所規定聲請爲地役權設定之登記時，應記明需役地及供役地之標示，並地役權設定之目的及範圍；其登記原因有特別訂定者亦同。第一百二十條所規定聲請爲典權設定、轉典或讓與之登記時，應記明典價數額；其登記原因定有回贖期限或絕買期限者亦同。第一百二十一條所規定聲請爲抵押權設定之登記時，應記明債權價額；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。第一百二十二條所規定聲請爲抵押權設定之登記，其擔保之債權，不以一定金額爲標的時，應記明其債權之估定價額。第一百二十三條所規定聲請爲抵押權設定之登記，其設定人非債務人時，聲請書應經債務人簽名或蓋章。第一百二十四條所規定聲請爲抵押權設定之登記，其標的爲所有權以外之權利時，應記明其權利之標示。第一百二十五條所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，應記明其各宗土地權利之標示。第一百二十六條所規定債權一部之讓與或代位清償，供其擔保部分之抵押權因而爲移轉登記時，應記明其讓與或代位清償之債權額等類是也。至登記原因訂有特約者，聲請書內亦應加以記明。（土地法第六九條）

（）所謂登記原訂有特約者，如地上權人本可讓與其權利於第三人。若於設定時，當事人以特約訂定不許讓與者，每爲法律所不禁。（民法第八三八條）故有此種特約時，亦應於聲請書內記明。若權利人不止一人時，聲請書內又須分別記明其各個應有部分，或相互間之關係。（土地法第七〇條）蓋各共有人之應有部分不明，則依照民法第八一七條第二項之規定，應推定其爲均等故也。

（二）證明登記原因文件——此種文件，卽爲記載關於土地權利得喪變更之法律行爲或爲法律事實

之成立或發生之文件。如依買賣而爲土地所有權移轉之登記時，其買賣之法律行爲即爲登記之原因；設定抵押權之登記，其爲抵押權設定之法律行爲，即爲登記之原因。故其證明登記原因之文件，前者爲土地買賣之契約，後者爲抵押權設定之契約。然此種證明登記原因之文件，不必常有。例如因時效取得所有權原，無證明文件之存在，或雖有證明文件而其後滅失者，固甚多也。

(三)土地所有權狀及他項權利證明書——此皆爲地政機關所發給之文件，除在第一次登記時，不必提出外，第二次以後所有權登記時，皆須提出。惟其證明登記原因文件，爲確定判決書時，則得不提出上項文件。至所謂他項權利證明書者，如本法第六十五條第三項所謂土地他項權利之清摺是也。登記所以必須提出此等文件者，以依之可以得知登記義務人是否與登記簿上之權利人爲一致，而確定其是否爲真正之登記義務人也。

(四)依法應提出之書據圖式——此種書據圖式，如本法第六十八條所規定由代理人聲請登記時，所附具之授權書，第七十二條所規定權利人或義務人之繼承人爲聲請登記人時，所附具之親屬保證書，第七十三條所規定登記人因更名聲請登記時，所取具鄉鎮坊長或四隣或店舖之保證書，第一百

零五條所規定就土地之一部分聲請爲所有權移轉登記時所附具移轉部分及殘餘部分之圖式，第一百零七條所規定爲土地之分合增減坵沒或其他變更所有權登記人爲聲請登記時所附具標明其情形之圖式是也。若證明登記原因之文件，其爲確定判決書者，則亦得不提出依法應提出之書據圖式。（土地法第六五條第二項） 蓋有確定判決書，卽足以證明登記原因故也。

證明登記原因之文件，如爲因時效取得所有權原而屬無有或雖有證明文件而經滅失者，依照土地法第七十一條之規定，則應取具鄉鎮坊長或四鄰或舖保之保證書。其作用在保證聲請人無假冒頂替情事，並證明其原因文件何故不能提出之實情。如聲請登記人爲權利人或義務人之繼承人時，除提出遺囑或判決書等證明文件外，並應取具親屬之保證書，以保證聲請人爲合法之繼承人。（土地法第七二條） 保證書之內容，應記載：甲、受保證人之姓名住所；乙、保證之事實及應負之責任；丙、地政機關；丁、年月日；戊、保證人之姓名、年齡、籍貫、住所、職業，並由保舖人簽名或蓋章負責。（參照不動產登記條例施行細則第四二條） 保證人對於善意第三人因其保證致受損失不能由登記人賠償者得向保證人請求賠償。（不動產登記條例第四二條及第四三條）

聲請登記如須第三人之承諾者，應由第三人在聲請書上簽名或蓋章，以表示其承諾或許可之意思。
（土地法第七四條不動產條例第四五條參照） 蓋為求登記原因之合法，以第三人之承諾為有效條件之法律行為所生之權利變動，如未得其承諾而許可之，聲請登記則有使不發生效力之法律行為而發生權利變更效力之虞。例如法定代理人，對於限制行為能力人行為之承諾（民法第七八條），寺廟不動產及法物之處分或變更，應經所屬數會之決議並呈請主管署許可（監督寺廟條例第八條），是。然證明登記原因之文件為判決謄本時，則無須第三人之簽名蓋章。蓋第三人承諾之有無於裁判上已經確定也。

第二款 登記聲請之接受駁回及調查

聲請人提出聲請書後，不問是否合法，地政機關均應接收，收發員即時依照土地法第七十五條之規定，將收件年月日時，收件號數，聲請人姓名住所，登記標的，記載于收件簿，並將收件年月日時收件號數，記載于聲請書以期正確。前項收件號數，應按接收聲請書之先後編列，其就同一土地同時有二個以上聲請時，應編為同一號數，記明收件第幾號之幾。地政機關完畢前項程序後，同時應依式填載聲請文件收據，給與聲請人收執，並記明接收文件件數，收件號數，及年月日時，方可為接受之手續完結。

但此項收據於發給聲請人以土地所有權狀或土地他項權利證明書時應收回之。(土地法第八九條第九〇條)

審查員接受核算員移交之聲請文件，即行開始為各種文件之審查。其要者，如聲請書之記載及圖式是否與地籍測量之結果相符。登記原因事項是否真實，保證書類是否正實等，調查復審查後，應決定應為登記或駁回登記之聲請。如就同一土地有數個登記聲請之時，其調查及審查之順序，應依收件之次序定之。各種聲請之文件，均認為合法者，即將此聲請文件移交於記載員，命為登記。如偶有手續不完備而可以即時補正者，如聲請書之不合程式登記費之欠缺等情，應命聲請人速為補正，以便開始登記；其發現不合法如本法第七十六條各款情形之一，而又不能即時補正者，應附具理由，駁回登記之聲請。所謂本法第七十六條不合法之各款情形者，即：

(一)事件不屬於地政機關之管轄者。

(二)事件不應登記者。即指登記之聲請以不許登記事項為目的者。如何事項不許登記，不獨依土地法之規定，並應依民法等實體法之規定定之。例如(一)為留置權登記聲請，(二)對於同一之土地為二次之第一次登記之聲請，(三)對於已設定地上權之土地更為地上權設定之聲請，(四)未與

買賣同時登記之買回契約登記，(五)土地所有權因甲之遺贈應直接移轉於乙登記簿，既有丙因繼承取得之登記，則爲丙之登記未塗銷前，不得爲乙之因遺贈之取得登記。

(三)當事人或其代理人不到場或代理人權限不明者。在雙方聲請之事項，應由雙方到場。如爲單方聲請之事項，則僅由一方到場。當事人應到場而不到場時，應駁回其聲請。(日本不動產登記法第(二六條第四九條參照) 如代理人之權限不明，亦應駁回聲請。又囑託登記，無須當事人到場，可解爲不適用此規定。

(四)聲請書不合程式者。所謂不合程式者，即指不合土地法第六十六條至第七十條及第七十四條等規定而言也。

(五)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，與登記簿或證明登記原因文件不符，而未能證明其不符之原因者。即(一)聲請書所載當事人與登記簿不符，在雙方聲請則登記名義人即爲登記義務人。在單方聲請例如土地有增減分合坍塌或其他變更，所有權人爲登記人(土地法第(一〇六條)則無登記義務人，而爲原權利人。(二)聲請書所載土地或權利之標示，與登記簿不符者，例如聲請書爲荒田兩畝，而登記簿爲宅地兩畝。聲請書爲永佃權之移轉，而登記簿上爲地上

權。(三)聲請書所載事項與登記原因不符者，例如聲請書記載原因爲買賣，而證明登記原因之文件爲贈與。又聲請書記載甲爲權利人，而證明其登記原因之買賣契約書記載買主爲了之類是。

(六)不加具聲請書所必要之文件或圖式者。(日本不動產登記法第九四條第八款)詳前土地法第六十五條規定之論述。

(七)不納登記費者。此所謂登記費，即土地法第一百三十六條第一項所規定之費用也。

聲請人對於地政機關之批駁，如認爲有異議者，應於三日內呈請土地裁判所裁決。(土地法第七六條第二項)經

土地裁判所裁決，准其登記者，應即撤銷駁回之命令，而保持原有聲請次序，照舊給與登記。(土地法第七七條不
動產登記條例
第五〇條參照)

地政機關對於聲請認爲有調查之必要者，應開明事項，派調查員逐項施行調查，並於十五日內調查完畢，製作調查筆錄，呈交審查員核辦；但有特別事由，或未經依土地法登記所有權之土地爲第一次聲請登記時，不在此限。(土地法第七八條)所謂不在此限者，即對於調查期限，可以不必受十五日之限制，而有伸縮餘地是也。

第四款 登記之實施

登記記載員對於無錯誤遺漏或經更正之聲請，應即時依照土地法第七十九條之規定，在土地登記簿上按收件號數之次序，予以登記。（不動產登記條例第五四條參照）其未經依土地法登記之土地為所有權登記或因土地分割而為新登記時，應依次記載登記號數於登記號數欄。（土地法第八〇條不動產登記條例第五五條同）在標示事項欄，或權利事項欄為登記時，應依次記載欄數於標示先後欄或權利先後欄。（土地法第八一條不動產登記條例第五六條同）以標示事項欄乃記載關於土地之標示及其變更事項，權利事項欄乃記載關於所有權或所有權以外權利之事項故也。又標示事項欄之登記，應登載收件年月日，收件號數及關於土地之標示。權利事項欄之登記，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，登記標的及其他聲請書所載關於權利應行記載之事項。（土地法第八二條第一項第二項及不動產登記條例第五七條第一項第二項）登記人員於登示事項欄及權利事項欄登記完畢時，應于其後加蓋名章。（土地法第八二條第三項及不動產登記條例第五七條第三項）登記權利人係為多數共有，而為所有權登記者，當記載於登記簿時，不必人人皆為書名，即將聲請書首列人之姓名，住所，及此外若干名，記載于登記用紙已足；其餘姓名，住所，應記載於共同人名簿。至

登記義務人在二人以上者，其記載於登記用紙之法亦同。（土地法第八三條不動產登記條例第五八條）

主登記之外有附記登記。所謂附記登記者，即在原來用紙上記載，不必另備一份用紙之登記也。附登

記之權利先後欄，應與主登記之號數同，但應記明附記之號數於附記欄數；而此欄數應在主登記欄

數之左側。（土地法第八四條不動產登記條例第五九條）登記人更名或住所變更之登記，以附記爲之。但其前記之名稱或住

所，應予塗銷。（土地法第八五條不動產登記條例第六二條）權利變更之登記，與第三人有利害關係時，應于聲請書外，加具第

三人之承諾書或其他證明書。（土地法第八六條不動產登記條例第六三條）所謂權利變更，無論其爲主體或爲客體，倘其變

更登記與第三人有利害關係，如設有抵押權之土地所有權轉讓時，其所有權變更登記，即與抵押權

人有利害關係，此時所有權變更之登記，自應取得抵押權人之承諾書，或其他之證明書，附呈以資證

明也。至權利變更之登記實爲一種附記登記，只要在原來登記用紙上記載便足，其前記已經變更之

事項，應即加以塗銷。（土地法第八七條不動產登記條例第六四條）至行政區域或其名稱或地方街道或門牌號數有變更時，

登記簿上之原記載，不必待其更改，即視爲已經變更。（土地法第八八條不動產登記條例第六五條及日本不動產登記法第五九條）故照例應予以

塗銷也。

第五款 登記之完結及其錯誤更正

登記簿填載完畢，經審查員校核無訛，隨時將登記及聲行文件，彙交於登記結束吏員，辦理登記結束事宜。關於登記結束之程序，依照土地法第八十九條之規定，土地所有權登記完畢時，應給聲請人以土地所有權狀。在狀內當記載登記號數，收件年月日時，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，並將登記簿他項權利簿權利事項欄記載之事項，照錄於所有權狀之後幅，並附具分段圖。（不動產登記條例第七五條第一項第二項參照）若登記人係多數人時，僅記載聲請書首列姓名及以外若干名。（不動產登記條例第七五條第三項）至土地所有權以外權利登記完畢時，依照本法第九十條之規定，應給聲請人以土地他項權利證明書。在此證明書內應記載登記號數，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，由主管地政機關長官簽名加蓋官印。所謂土地所有權以外權利者，即土地法第三十三條所列之地上權，永佃權，地役權，典權及抵押權等是。此項土地所有權狀及土地他項權利證明書，為地政機關所發給之公的證明文件，為產權唯一之保障證狀。其持有此項證狀者，對於該土地一切之

關係瞭如指掌倘因登記簿之正副本偶遭滅失時該主管地政機關即可根據此項證狀補造登記簿故土地一經登記則凡所記載之事實永無消滅之虞而產利亦予以穩固矣。(參照吳尚鷹著土地問題與土地法論文土地法登記節)

登記權利人或義務人在聲請登記時所提出之證明文件及其他代理人聲請登記時所附具之授權書依照土地法第九十一條之規定於登記完畢時主管地政機關應加官印並記載登記號數收件年月日收件號數分別交還於權利人或義務人。(不動產登記條例第七六條)如依照土地法第六十二條及第六十三條之規定由權利人請求官署或法定自治機關代為囑託登記時應將地政機關送致之土地權利書狀或附屬文件分別存留及轉送於權利人。(土地法第九二條不動產登記條例第七七條)亦屬當然之理也。

得僅由一方為土地所有權之登記如一未經依土地法登記所有權之土地為第一次所有權登記或因判決或由繼承為登記時。(土地法第五九條)二、因徵收土地為所有權移轉之登記時。(土地法第六〇條)為僅由權利人聲請登記者土地法為防止朦混或其他不正常事件之發生特規定地政機關於登記完畢時應即用登記通知書通知于義人。(土地法第九三條第一項不動產登記條例第七八條第一項)如義務人不止一人時應依照共有人名簿記載之關係人分別為之通知。(土地法第九三條第二項)惟未經依土地法登記所有權之土地為第一次所有權

登記時，若此地並非新近取得所有權，亦無在他人土地上設定地役權，則根本並無義務人之存在，自無須通知義務人，此應注意之點也。

登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發現登記有錯誤或遺漏時，自須加以改正，以期完善無疵。惟依土地法第九十四條之規定，非以書面通知或聲請土地裁判所審查照准後，不得爲之。其經土地裁判所審核認爲於他人權利無損害者，得許其更正。故依此規定，假使發現登記有最顯著之錯誤或遺漏，而確實有損害於他人權利者，應不准其更正。其因此所生利害關係人之損害賠償問題，亦當依據土地法第三十九條第四十一條及第四十二條各條之規定分別辦理。依照日本不動產登記法之解釋，登記錯誤或遺漏之更正，以不害登記之同一性時爲限。（日本不動產登記法第六條二六三條之二）其與登記之同一性有無妨害，依日本之判例，有如左列：

（1）登記不動產本身之錯誤。例如應爲甲地之保存登記，而爲乙地之保存登記時，不得爲更正登記。蓋若許其爲更正登記，則其保存登記尙爲甲地之有效登記。如地主乘其錯誤而爲與實際狀況相合之其他土地所有權保存登記，此後之登記，依然無效。（土地法第四七條參照）故就此後之登記，第

三人所爲之抵押權等之設定登記爲無效，不如以後登記爲有效。而以前登記爲無效。

(2) 登記不動產標示之錯誤或遺漏。例如地目畝數等之點，有錯誤或遺漏時，則得爲更正登記。

(3) 權利本身之錯誤。例如應爲地上權設定之登記，而爲賃借權設定之登記，則不許爲更正登記。

(4) 權利內容之錯誤或遺漏。例如地上權之地租或存續期間有錯誤或遺漏時，則不許爲更正登記。

(5) 登記名義人本身之錯誤，例如以甲爲乙之時，則不許爲更正登記。

(6) 登記名義人之標示錯誤或遺漏。如尙得認別其爲何人時，則許其爲更正登記。

第二節 第一次土地登記程序

土地登記，在程序上可分爲第一次土地登記與第一次以後土地登記二種。第一次土地登記者，即未經依本法登記所有權之土地，聲請爲第一次所有權及其他權利之登記是。依照土地法第四十五條之規定，此種土地登記含有強制性質。在第一次登記土地所有權人負有聲請登記之義務。至於是否有法律上登記原因事項之有無，在所不問。蓋爲確定土地之權利，以祛歷來土地之糾紛，而便利其以

後之移轉變更也。第一次以後土地登記者，即已經依土地法爲第一次所有權登記後而爲第二次以上土地所有權及其他權利之登記是。故第一次土地登記，實爲以後所有權及所有權以外權利登記之唯一根據，與前在土地登記種類節內，管見所謂「基本登記」及日本不動產登記法所謂保存登記相類似。惟日本之保存登記爲任意的，而非強制的性質，此點二者大有不同。又現在我國各省市區行政機關，多有舉辦土地陳報事項，雖亦與土地登記性質相近，惟未經依土地法而爲登記，雖辦過此種土地陳報手續，仍須根據土地法聲請爲第一次土地登記，以證明產權之確定，而後受法律之保障也。

第一款 第一次土地登記之聲請及其內容記載

聲請爲第一次土地所有權之登記時，依照土地法第九十五條之規定，應提出，一、聲請書，二、土地他項權利清摺，三、契據及四、其他關係文件，以備地政機關據以交契據專員爲嚴密審查之資料。茲分述如左列：

(一)聲請書之內容——此種登記依法僅由土地權利人單獨聲請。(土地法第五九條參照)其聲請內容，依照土

地法第九十七條之規定，聲請書內應記載：（一）第九十六條第一款關於土地標示，第二款關於所有權來歷，及第五款關於其他足以證明所有權之事物；（二）第六十六條第二款至第八款事項。依此規定，所謂第九十六條第一款關於土地標示之規定者，即甲、坐落，為土地所在地之地點與方向。乙、種類，如耕地、林地、鑛地、荒地等類。丙、四至界限，土地如東至何處，西至何處，南至與北至又為何處。丁、面積，此以原有四至界綫內實際測量所得之面積為準。戊、定着物情形，如房屋及其他定着物之狀況。己、申報地價，此為供作將來照價課稅之參照。庚、申報定着物現值，此為專指定着物現時價值；而最初建築價額，並不包在其內。辛、四隣土地概況，為供契據及證明之參考。壬、現時使用狀況，使用人姓名及使用人與所有權人之關係。現時使用狀況，如現在登記土地上種植何物，建築何物，以及畜牧何物等類，使用人如佃戶等類；至使用人與所有權人之關係，如佃戶與地主是。永佃關係、租賃關係之類是。所謂關於所有權來歷之規定者，即甲、上手各契據及其移轉實情。此上手各據，乃通常所稱之老契，為證明所有權之所從來。乙、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，應詳述其關係，並其所以為聲請人之理由。此最近契據為最後讓與所有權之契據。

現在聲請登記應用本人姓名，不得用某記某堂等名稱。如有用是項名稱聲請登記者，應詳為說明關係與理由，俾便審查。丙、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，為簡要說明以為正偽之查考。丁、契據，其記載所有權人不止一人時，亦查明各個人姓名住所，不得有所遺漏。所謂關於其他足以證明所有權之事物者，即為本條其他各款所未備者，此皆不屬於所有權範圍內之各種權利而言。如地上權、永佃權、地役權、典權、抵押權等。是。又所謂六十六條第二款至第八款事項者，即甲、登記原因及其年月日；乙、登記標的；丙、地政機關；丁、年月日；戊、聲請人及證明人之姓名籍貫年齡住所職業；聲請人及證明人為法人時，其名稱事務所及代表人姓名；己、代理人聲請時，代理人之姓名籍貫年齡住所職業；庚、其他應記明之事項是也。關於建築物所有權登記之聲請，其書狀各式亦大致與上述土地所有權登記之聲請相同。所異者在於標示欄內，填為建築物若干所而已。茲特從略。

(二)土地他項權利清摺之內容：土地法第九十八條規定：『土地他項權利清摺，應記載第九十六條第三款關於所有權以外權利及第五款關於其他足以證明所有權以外權利之事項。』依此規

定，所謂本法第九十六條第三款關於所有權以外之權利者，即甲、列舉權利種類內容及述其來歷，如地上權、永佃權、抵押權、地役權等取得之關係；乙、權利關係人姓名住所；丙、四隣界線關係及各關係人之姓名住所。第五款關於其他足以證明所有權以外權利之事物爲本條各款所未備舉者是也。

(三)各種契據及其他關係文件，此已詳於前節，茲不再贅。

第一次土地登記之聲請，除上述各點外，自可適用一般登記程序之規定。例如關於代理人之聲請及其應提出之文件等。

第二款 地政機關之審查

地政機關將聲請人所提出之各種文件，交由契據專員負責審查，經詳細之審查後，繕具審查報告書，並簽名蓋章。(土地法第九十六條第一項)蓋所以昭慎重也。

審查報告書內容，依照土地法第九十六條之規定，應記載：(一)關於土地標示者：甲、坐落；乙、種類；丙、四至界限；丁、面積；戊、定着物情形；己、申報地價；庚、申報定着物現值；辛、四隣土地概況；壬、現時使用狀況，使

用人姓名及使用人與所有權人之關係。上列各目，應實地調查，繪具圖說。所繪圖式，以地政機關實測地圖或官署檢定地圖爲準；並於圖中標示四隣土地概況。(二)關於所有權來歷者：甲、上手各契據，及其移轉實情；乙、最近契據記載所有權人是否爲聲請人名字或其別號，如非聲請人時應詳述其關係，並其所以爲聲請人之理由；丙、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爲簡要說明；丁、契據記載所有權人不止一人時，應查明各個人姓名住所。(三)關於所有權以外之權利關係者：甲、列舉權利種類內容及述明其來歷；乙、權利關係人姓名住所；丙、四隣界綫關係及各關係人之姓名住所；(四)關於保證書之調查者，出具保證書之保證人或有關係之其他證明人，其姓名職業、住所，及與土地權利義務人之關係，應調查確實，爲簡要說明。(五)關於備考事項者：甲、其他足以證明所有權以外權利之事物，爲前各款所未備舉者；乙、契據專員審查結果之意見。所謂審查結果之意見者，卽對聲請人所提出之書據，加以合法之考語是。

第三款 地政機關之公告

土地權利登記之公告者，在所以避免權利之遺漏，或防止非所有權人爲假冒之登記，以昭示於社會

者也。依土地法爲第一次所有權之登記聲請，一經登記，即發生土地法上之絕對效力，故爲求所有權之真實，及顧全第三人之利益起見，而有公告程序之規定。茲分述如左列：

甲、公告之日期。依照土地法第九十九條之規定，地政機關接受契據專員審查報告書後，應於三日內公告之，並同時以書面通知第九十六條第三款乙目之權利關係人。所謂第九十六條第三款乙目之權利關係人者，即土地所有權以外之權利關係，如抵押權人、地上權人、地役權人等是。

乙、公告之方法。依照土地法第一百條之規定，應登載及揭示六個月，並須依照下列規定爲之：

- 一、登載主管地政機關及其直接上級地政機關所發行之定期公報；
- 二、揭示主管地政機關門首之公告地方；
- 三、揭示於聲請登記地段之顯著地方；
- 四、揭示於聲請登記土地所在區內之公衆地方。

前項第二至第四各款之公告，應保存其繼續六個月期間之存在。

丙、公告之事項。此爲使權利關係人明瞭一切土地權利狀況起見，以便提出異議。依照土地法第一百

零一條之規定，關於登報及揭示，應公告左列事項：

一、聲請爲所有權登記人之姓名，籍貫，住所；

二、土地坐落，四至，面積及其定着物；

三、所有權以外之權利關係，及其權利人之姓名，住所；

四、聲請登記年月日；

五、對於該土地有權利關係人，得提出異議於土地裁判所之期限。

丁、公告之效力。依照土地法第一百零二條之規定，凡在公告前業已取得所有權以外權利之人，應將其權利於公告期年內，聲請登記。如地上權，永佃權，地役權，抵押權及典權等之登記是。第一百零三條之規定，公告期滿後無異議之土地，地政機關應即爲所有權之登記，並依次爲所有權以外權利之登記。前項登記之土地面積，應按實際測量所得之面積登記之。如權利關係人發生異議時，則應即提出於土地裁判所而爲處理。依照土地法第一百零四條之規定，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。前項審理經裁判確定後，應即通知地政機關而爲登記。申請登記人提

出爲其權利證明之一切契據文件，所以必須經過上述嚴密之審查，及六個月長期間之公告，使人週知該土地權利並無糾紛，然後爲之登記者，一則以我國土地行政，已趨於紛亂，不能不爲一勞永逸之謀；一則以法律規定登記效力之強固，不能不慎重將事，以期減免登記上之錯誤。此蓋爲土地第一次所有權登記上所必須之要件。至第一次以後所有權登記，其權利業已確定，一切土地移轉之變動，有登記簿與登記書狀爲根據，自無如斯之繁密手續矣。

第二節 所有權登記程序

土地法本編第三章第二節各條規定，爲第一次土地登記程序，而第三節各條規定，乃關於已經依照土地法爲登記所有權之土地，另爲所有權登記以及所有權以外權利登記之程序。而所有權登記之聲請，依照本章第三節各條之規定，可分爲（一）關於土地一部移轉之登記；（二）關於土地變更之登記；而此種登記又分爲（1）關於土地分割之登記者；（2）關於土地合併之登記者；（3）關於土地增減之登記者；（4）關於土地坍塌之登記者；（5）關於土地種類變更之登記者。茲分述如下：

（一）土地一部移轉之登記！所謂土地一部移轉云者，乃爲土地之買賣或贈與非全部的而爲部分

的轉讓，尙有殘餘部分存在之謂。一宗土地所有權而爲數人所共有，則其部分移轉，卽爲股份之移轉。例如甲乙丙三人共有耕地百畝，甲占百分之六十，乙占百分之三十，丙占百分之十，乙如以其股份百分之三十轉讓於丙，則丙此時占有之部份，卽爲百分之四十是也。就土地之一部聲請爲所有權移轉登記時，依照土地法第一百零五條之規定，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。（不動產登記條例第八三條參照）依此規定，所謂移轉部分者，乃讓渡於別人之部分也；所謂殘餘部分者，卽存留於自己之部分也。而關於移轉部分，應卽爲如上所述之所有權移轉登記。

(二)土地變更之登記——既登記之土地，如有變更，則登記簿上土地之標示與事實之狀態不符，故土地法規定『土地有分合增減坍塌或其他變動時，所有權人應卽聲請登記，』以維持土地之確定。所謂土地分合，卽一宗土地分割而爲數獨立地段，或數宗土地併合而爲一段；所謂土地增減，如江灘沙地某部分之淤漲而增大，或遭水災地震之陷落而減少；所謂土地坍塌，卽某宗土地受天災地變而致全部滅失。凡此種種，以及其他因不可抗力而爲變更者，依照土地法第一百零六條之規定，所有權登記人皆應聲請登記。（不動產登記條例第八四條同）此種登記之聲請，依照土地法第一百零七條之規定，其內容應

爲左列之記載：

甲、記明變更狀況，並附具圖式，標示其分合、增減、或坍塌、或其他變更情形。其因變更而致分合增減或坍塌之田地畝數，及房屋間數亦須記載。（不動產登記條例第八四條第一款參照）

乙、其登記用紙內有關於所有權以外之權利登記時，添具該權利登記人之承諾書或其他證明書。（不動產登記條例第八四條第二款參照）此爲根據本法第八十六條規定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而生也。蓋土地之分合、種類之變更，有害他項權利人之虞，故應添具該權利登記人之承諾書。然土地之增減坍塌等因自然之事實而變更者，他項權利人所受之損害，爲土地之變更滅失，而非變更滅失之登記。此時無權利人承諾之必要。如有證明其變更滅失之文件，卽已足矣。

（1）土地分割之登記——所謂土地分割之登記者，謂將甲地分割以其一部爲乙地，而爲獨立之登記是也。此種登記，依照土地法第一百零八條之規定，登記聲請書內，應記載左列事項：

A. 於新登記用紙內登記號數欄，記載新登記號數；於標示事項欄，註明分割由登記某號移載字

樣；於相當權利事項欄，轉載關於所有權或所有權以外權利之登記，並於所有權以外權利之登記後，記明與某號土地共同為權利標的字樣。（不動產登記條例第八六條第一款同）

B. 於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於登記某號字樣，塗銷前標示事項及欄數，並於相當權利事項欄內，記明與登記某號土地共同為權利標的字樣。（不動產登記條例第八六條第二款同）

又土地分割如僅新地段為所有權以外權利之標的時，除適用第一百零八條之規定外，應於新登記用紙內相當權利事項欄，移載關於該權利之登記，並於前登記用紙內相當權利事項欄，以附記記明分割部分及因分割移載於登記某號字樣，塗銷前登記。（土地法第一〇九條及不動產登記條例第八七條均同） 依此規定，所謂僅新地段為所有權以外權利之標的者，如原土地設有地役權，而在分割以後，僅係新地屬於供役地，則所有權以外權利之標的，僅為此新分地之地段，故登記用紙內之記載方法，前條則在新登記用紙與前登記用紙內相當權利事項欄一律記明與某號土地共同為權利標的字樣，本條則在新登記用紙內相當權利事項欄移載關於該權利之登記，同時在前登記用紙相當權利事項欄以附記記明分地部

分，及因分地移載於登記某號字樣，塗銷前登記。以移轉部分與殘餘部分，非共同為該項權利標的物故也。

按附記與附記登記不同，單純之附記及登記官吏為使各登記用紙相互關係之明瞭，所為之記載。而附記登記乃關於既登記之事項發生變更時，使其變更之效力溯及既往而保持已登記權利之次序效力。故在附記登記，應適用土地法第八十二條之規定。而單純之附記則否。

(2) 土地合併之登記：土地合併有一部合併與全部合併之分。茲分述之如下：

A. 一部合併：土地一部合併於他土地者，依照土地法第一百一十條之規定，登記聲請書內應記載左列事項：

(a) 於他土地登記用紙內標示事項欄，記明合併部分及由登記某號移載字樣，並塗銷前標示事項及欄數；於相當權利事項欄，由前登記用紙轉載關於所有權或所有權以外權利之登記，並記明由登記某號某權利事項某欄轉載，及僅合併部分為權利標的，或與登記某號土地共同為權利標的各字樣。

(不動產登記條例第八九條第一款同)

(b) 於前土地標示事項欄，登記殘餘部分，記明他部分因合併移載於登記某號字樣，塗銷前標示事項及欄數，如與登記某號土地公同為權利標的時，於相當權利事項欄記明之。(不動產登記條例第八九條第二款參照)

B. 全部合併——土地全部合併於他土地者，依照土地法第一百十一條之規定，除適用前條規定者外，應於前登記用紙內標示事項欄記明截止。(不動產登記條例第九〇條參照) 所以應記明截止字樣者，蓋因土地既全部合併於他土地，則前登記土地所為之登記已被取消故也。

3. 土地增減之登記——土地增減，與土地分割或合併，大致相同，以土地分割之結果，雖有一土地因而成獨立之地段，然原土地則因之減少，合併之結果，雖有一土地因之消滅，然另一土地則反因之增加，故由大體論，則土地法既有關於土地分割與合併登記之規定，似不必再有土地增減登記之贅文。惟細按內容，所謂土地增減之登記者，乃指分割與合併以外一般之增減而言，未必與土地之分割或合併相同，此應當加以辨明者也。例如土地法第九條第一項所謂水道湖澤之私有岸地，因坍塌或浸蝕而變成水道或湖澤之一部分者，即為一般土地之減少；第九條第二項所謂坍塌或

浸蝕之岸地回復原狀者，即為一般土地之增加，實與土地之因分割或合併而增減者，大不相同也。聲請為土地增減之登記，依照土地法第一百二十二條之規定，應於登記用紙內標示事項欄，記明增減原因，並塗銷前標示事項及欄數。（不動產登記條例例第九二條同）

4. 因土地坍塌之登記——所謂土地坍塌者，即土地全部之滅失是也。土地因坍塌為登記時，依照土地法第一百十三條，應于登記用紙內標示事項欄，記明坍塌之原因，塗銷登記號數，標示事項及欄數，並記明截止。（不動產登記條例例第九三條參照）所以記明截止字樣者，以土地一遭坍塌，土地所有權之客體既經消滅，則登記土地所為之登記，已根本取消故也。至坍塌土地與他土地共同為所有權以外權利之標的時，應於他土地登記用紙內相當權利事項欄，以附記記明坍塌土地之標示，坍塌原因，及已經坍塌字樣，並於載有坍塌土地與他土地共同為權利標的字樣之登記內，塗銷坍塌土地之標示。他土地所在地屬於他地政機關管轄者，應速囑託該機關為前項登記。受囑託之機關，應即查照辦理，不得有所違却。（土地法第一一四條及不動產登記條例第九四條參照）

5. 土地種類變更之登記——為土地種類，名稱變更或其他關於四至隣地變更等情事為登記之聲

請時，依照土地法第一百十五條之規定，應塗銷前標示事項及欄數者，是指相當於所變更之事項而言。如謂土地種類有變更，即塗銷前標示之種類事項，並依次另立一欄，將土地種類變更之情形，重行登記；至於土地種類以外之坐落四至或面積等，無變更之事項，當然不在塗銷之列。

第四節 所有權以外權利登記程序

所有權以外權利者，別於所有權之一切權利而言也。所有權者，為對其所有物於法令限制範圍內，不惟可自由使用收益，且得自由處分排除他人之干涉，而有總括的支配權；所有權以外權利者，乃出於特定之關係，其權利人僅可於法令限制範圍內，得便宜使用收益，或限於某方面有支配權而已。如地上權、永佃權、地役權、典權、抵押權等是。

所有權以外權利登記之聲請，依照土地法本章第四節各種之規定，可分為一、關於地上權設定或移轉之登記；二、關於永佃權設定或移轉之登記；三、關於地役權設定之登記；四、關於典權設定或轉典或讓與之登記；五、關於抵押權設定之登記。茲特分述如下：

(一) 地上權設定或移轉之登記。

甲、地上權設定之登記——地上權之設定，爲土地所有權人與地上權人間之一種法律行爲。聲請爲地上權設定之登記者，依照土地法第一百十六條之規定，在聲請書內應記明地上權設定之目的及範圍。其登記原因定有存續期間或地租或付租時期者，亦須分別記明。(不動產登記條例第九六條同)所謂設定之目的者，即地上權人以在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木等權利是。(民法第八三條參照)然以設定契約得限制其爲「工作物」之目的或爲「有竹木」之目的或更限制其工作物或竹木之種類。故依設定契約所定之設定目的，應記載於聲請書。所謂設定之範圍者，即以土地之全部或一部爲標的是。地上權設定之目的與範圍，爲地上權登記之要件，聲請爲地上權設定之登記時，聲請書內必須記明。至存續期間或地租或付租時期，雖非爲地上權設定或移轉登記之要件，然若以之爲對抗第三人之事項，而欲其發生效力，則亦應有登記之必要也。

乙、地上權移轉之登記——地上權人除契約另有訂定或另有習慣者外，得將其設定之權利讓與他人。(民法第八三條參照)讓與之結果，即爲移轉。聲請爲地上權移轉之登記者，依照土地法第一百十六條之規

定，在聲請書內應記明地上權，轉之目的及範圍。其登記原因定有存續期間或地租並付租時期者，亦同。（不動產登記條例第九六條參照）

（二）永佃權設定或移轉之登記。

永佃權者，即支付佃租永久在他人土地上為耕作或畜牧之物權。（民法第八四二條第一項）此種物權既為永久

性質，若設定有期限者，則視為租賃，應適用關於債編租賃之規定，而失去物權之意義。（民法第八四二條第二項參照）

依法關於租賃契約是無須登記，而須登記之永佃權，應不得定有期限，故其顯有不合。恐係襲用日本不動產登記法第一百十二條永小作權以有期限為原則規定之誤也。至永佃權設定以後，永佃權人亦得將其權利讓與他人。（民法第八四三條）故應聲請登記。

甲、永佃權設定之登記——聲請為永佃權設定之登記時，依照土地法第一百十七條之規定，在聲請書內應記明佃租數額。至佃租為金錢或為穀物，在所不問。其登記原因定有存續期間，付租時期或有其他特約者，亦須明白記載。（不動產登記條例第九七條同）按永佃權設定登記之聲請書內，所以應記明佃租數額者，以其為永佃權成立之唯一要素故也。至存續期間，付租時期或其他關於永佃人權利義務之特約，如永

佃權人不得將其權利讓與他人或限制其耕作畜牧等類，雖非爲永佃權設定登記之要件，然欲以之爲對抗第三人之事項，而生效力，則於聲請書上自有記載之必要也。

乙、永佃權移轉之登記——按照民法第八百四十五條之規定，永佃權人不得將土地出租於他人，永佃權違反前項之規定者，土地所有人得爲撤佃。然依照民法第八百四十三條之規定，永佃權人得將其權利讓與他人，永佃權人既得讓與其權利於他人，自可聲請爲永佃權移轉之登記。至其登記之方法，依照土地法第一百十七條之規定，在聲請書內應記明佃租數額。其登記原因定有存續期間，付租時期或有其他約定者亦同。（不動產登記條例第九七條同）永佃權通常就一宗土地之一部不設永佃權，故於聲請時，應不記設定之範圍。

（三）地役權設定之登記。

地役權爲以他人土地供自己土地便宜使用之物權。於此兩塊土地之中，受使用者名爲需役地，供給他人以土地使用者，名爲供役地。聲請爲地役權設定之登記時，依照本法第一百十八條之規定，在聲請書內應記明需役地及役供地之標示，並地役權設定之目的及範圍。其原因有特定者亦同。（不動產登記條例）

例第九）其所以必須記明需役地及供役地之標示者，以地役權之設定，其目的在以他人一宗土地之全部或一部供自己土地便宜利用，故須記載需役地之範圍。至供役地亦有同樣之情形也。地役權設定之目的雖多，就通常實例而論，則以汲水地役權及通行地役權兩種為最多。如在供役地汲水或通行為目的而成立地役權之類是。所謂登記原因有特別訂定者，如約明地役權人在存續期間給以報酬或關於維持費用負擔（民法第八五條第三項）等類是。此等特約亦應為登記而載於聲請書內也。

土地登記重在土地權利事項之登記，地役權為其需役地所享受附隨之權利（民法第八五條）因之地役權設定登記，以於需役地公示此種附隨權利為便當。故為地役權設定之登記時，依照本法第一百十九條之規定，應於需役地登記用紙內權利事項欄，記載供役地之標示，並地役權設定之目的及範圍。至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相當權利事項欄（不動產登記條例）關於地役權之登記，所以僅有設定而無移轉之規定者，以按民法第八百五十三條之規定，地役權不得由需役地分離而為讓與或其他權利標的物故也。

(四)典權設定轉典或讓與之登記。

典權者，為支付典價占有他人之不動產，而為使用及收益之權利也。(民法第九一一條)在典權存續中，典權

人得將典物轉典或出租於他人，但契約另有訂定或另有習慣者，依其訂定或習慣行之。典權定有期

限者，其轉典或租賃之期限，不得逾原典權之期限，未定期限者，其轉典或租賃不得定有期限；即轉典

之典價，亦不得超過於原有典價。(民法第九一五條)又典權人得將典權讓與他人，受讓人對於出典人，取得

與典權人同一之權利。(民法第九一七條)聲請為典權設定轉典或讓與之登記時，依照本法第一百二十條

之規定，聲請書內應記明典價數額。其登記原因定有回續期限或絕賣期限者亦同。(不動產登記條例第一〇〇條同)

在聲請書內，所以定有回續或絕賣期限者，以民法第九百十二條有典權約定期限不得逾三十年，逾

三十年者縮短為三十年，及第九百十三條有典權之約定期限不滿十五年，不得附有到期不贖即作

絕賣之條款等規定故也。

(五)抵押權設定之登記。

抵押權者，對於債務人或第三人不能移轉佔有而供擔保之不動產，得就其賣得價金，受清償之權也。

(民法第八
六〇條) 聲請爲抵押權設定之登記時，依照土地法第一百二十一條之規定，在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，亦須登明。(不動產登記條例
第一〇二條參照) 茲將關於此種登記應行注意各點分述如下：

甲、聲請爲抵押權設定之登記，其担保之債權，不以一定金額爲標的時，依照土地法第一百二十二條之規定，聲請書內應記明其債權之估定價額。(不動產登記條例
第一〇三條參照) 此以聲請爲抵押權設定之登記，在其聲請書內應以記明債權數額爲原則。若以相當勞務或物品之給付爲標的之債權時，自亦應將其估定價值，記明於聲請書內也。

乙、聲請爲抵押權設定之登記，其設定人非債務人時，依照土地法第一百二十三條之規定，聲請書須經債務人簽名或蓋章。(不動產登記條例
第一〇四條參照) 蓋抵押權之設定，其義務人不限於債務人，而第三人亦得將其所有物代債務人設定抵押權。(民法第八
七九條) 於此場合，第三人之法律上地位，與保證人相似，對債務人殊有關係。故聲請登記時，在聲請書內應由債務人簽名或蓋章也。

丙、聲請爲抵押權設定之登記，其標的爲所有權以外之權利時，依照土地法第一百二十四條之規

定，聲請書內應記明其權利之標示。（不動產登記條例第一〇五條參照）此以抵押權之標的，依照民法第八百八十二條之規定，不僅限於不動產之所有權，即如地上權，永佃權，典權等，均可作為抵押權之標的物故也。

丁、聲請為抵押權設定之登記，其標的為關於數宗土地之權利時，依照土地法第一百二十五條之規定，聲請書內應記明其各宗土地權利之標示。（不動產登記條例第一〇六條參照）所謂數宗土地權利者，如依照民法第八百七十五條之規定，於數個不動產上設定抵押權而擔保同一之債權是。在登記時，應公示其各不動產之擔負程度於第三人。

戊、登記原因如定有清償期者，其清償期屆期而未受清償者，得申請拍賣，而就其價金受清償。故清償期為實行抵押權時期之標準。（民法第八七三條）且為發生遲延責任之標準。（民法第八六一條）

己、登記原因定有利息起息期付息期者，其約定。蓋利息亦作抵押權所擔保之範圍。（民法第八六一條）故應記載之。

庚、債權附有條件者，其條件。此所謂條件，僅指解除條件而言。不包含停止條件在內。蓋為擔保附有

停止條件之債權所訂立抵押權，設定契約，當然有效。然該設定之契約於條件成就時，始發生效力。故於條件成就前，抵押權尙未成立，依理得爲假登記，不得爲本登記。然土地法關於假登記，無有規定，自不可行。若爲担保附有解除條件之債權，設定抵押權時，其債權既已發生，抵押權亦有效成立。故得爲登記。所注意者，爲担保附有解除條件所設立之抵押權登記，與附有解除條件抵押權設定之登記不同。蓋後者爲土地法第六十九條之問題也。

辛、其他特約。所謂其他特約者，如關於實行抵押權之費用，遲延利息，違約金之特約等，（民法第八六一條）亦屬於抵押權所担保之範圍。故應加以記明。

抵押權設定登記之實行，原則上依一般登記之程序。抵押權以關於數宗土地之權利爲標的時，除依一般程序外，又有特殊之程序。如依土地法第一百二十五條之規定，聲請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其共同爲担保字樣。（土地法七條及不動產登記條例第一〇八條參照）以公示所担保之債額範圍，及土地權利之分担責任。蓋抵押權爲從權利，於數宗土地上有不可分之性質也。所謂土地權利之標示，可分爲所有權之標示，及所有權以外之標示。所有

權之標示爲其地段爲某號土地者並記明其種類及畝數。所有權以外權利之標示爲權利之原因，登記年月日，標的範圍，或存續期間，利息及其他關於權利內容之事項。至聲請抵押權之標的爲數宗土地權利，就其一宗爲抵押權之變更或消滅登記時，依照土地法第一百二十八條之規定，應於前條規定所爲之登記內，以附記記明該權利已經變更或消滅字樣，並塗銷前登記內關於變更或消滅事項。第一百十九條第二項第三項之規定，於前項情形準用之。（不動產登記條例第一一〇條參照）此蓋依擔保不可分之原則故也。所謂第一百十九條第二項第三項之規定準用本條者，即抵押權標的之一種權利，如屬於他地政機關管轄時，應速將前項權利事項應記載各事項及收件年月日，通知該管地政機關，接受此項通知之地政機關，應速將通知事項，記載於該權利登記用紙內權利事項欄是也。

債權除依債之性質不得讓與者外，原則上得爲讓與。（民法第九四條）債權一部之讓與或代位清償供其

擔保部分之抵押權因而爲移轉登記時，依照土地法第一百二十六條之規定，在聲請書內應記明其所讓與或代位清償之債權額。（不動產登記條例第一〇七條參照）所謂代位清償，即第三人代債務人爲清償時，其代爲清償之人，得代替從來債權人之地位，得於擔保物上就債權人之權利，代位行使權利。（民法第二八二條第二項三一二條）

七四九條八
七九條參照)

所謂債權額，即讓與或因代位清償移轉之原債權額。例如原本債權之一部與利息，同為讓與或於代位清償之時，不應合算利息而為記載。致抵押權移轉之登記，應以附記為之。蓋受抵押移轉之人，承繼前主之原權利，於登記簿上有使其明瞭關係之必要。然權利移轉，不可皆為附記登記，僅於土地權利中，不為他權利標的之權利，即抵押權之移轉，始得以附記為之。蓋不得為他權利標的之權利，以附記登記為移轉登記，無損害於以其土地權利為標的之他權利人之虞也。例如地上權設定登記後，地上權人於其地上權為甲設定抵押權，而為設定登記，其後更為乙為地上權移轉之登記。如其移轉登記得以附記登記為之，則為乙之移轉登記，登記簿上有與為甲所設定抵押權以前所為者有同樣之效力。(土地法第三八條) 因此甲之抵押權登記簿上，有被乙否認之虞矣。

第五節 塗銷登記

塗銷登記者乃塗銷已登記事項，失其效力之登記。換言之即因登記事項失其效力為塗銷其登記之登記是也。登記事項失其效力之原因甚多，有基於人之死亡而失其效力者，有基於人之失蹤而失其效力者，有基於目的物之喪失拋棄而失其效力者，有基於契約之解除屆滿而失其效力者，亦有基於

債務之清償權利之混同而失其效力者。然不問其登記事項失却效力之原因若何，凡由上述情形致登記事項失其效力者，即須依照土地法舉行塗銷之登記也。關於塗銷登記，除依一般程序外，應按其性質依特別程序爲之。茲略分述如下：

(一)已登記之權利因一定關係人之死亡而消滅者，依照土地法第一百二十九條之規定，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。(不動產登記條例第一一六條同)例如地上權地役權之存續期間限於特定人(爲登記權利人登記義務人或第三人)之生存期間，倘因人特定人之死亡，該權利即行消滅。則此特定人果屬死亡，關於其登記之塗銷，無登記權利人及登記義務人協同爲登記聲請之必要，得加具死亡證明書，僅由權利人或義務人單方聲請爲塗銷之登記。然有應注意者，即此時登記權利人或登記義務人適於其他登記相反。例如抵押權之設定登記，抵押權人爲登記權利人，而設定人爲登記義務人；而爲塗銷登記則設定人爲登記權利人，抵押權人爲登記義務人。至所謂已登記之權利，因一定關係人之死亡而消滅，固應爲塗銷登記，即他項權利之因期限到來，條件成就，而爲消滅者，均須爲塗銷登記。然此等權利及所有權之移轉，因期限之到來或條件成

就，應復歸於原權利人時，則又不得爲塗銷登記，而應爲對於原權利人之移轉登記。如以受贈人之死亡爲終期之贈與，倘受贈人死亡，則不得爲塗銷。因贈與之權利移轉登記，應爲贈與人更爲權利移轉之登記。此時登記權利人應爲單獨聲請，固不待贅言也。

(二) 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，依照土地法第一百三十條之規定，得請求該管法院方定一期限公示催告之。逾前項催告期限，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。(不動產登記條例第一三〇條參照)所謂公示催告及除權判決，在民事訴訟上稱爲公示催告程序，即法院依當事人之聲明，用公示方法，催告利害關係人呈報權利。如利害關係人不於公示催告期限內爲呈報者，即發生法律上不利利益之效果，而受除權判決。除權判決云者，即宣告其權利爲無效之謂也。(民事訴訟法第六一〇條至六二八條參照)按登記義務蹤跡人不明，在事實上欲其雙方聲請塗銷登記爲不可能，故特規定得僅由權利人或義務人一方聲請之。然蹤跡不明與死亡有異，故更應請求該管法院運用催告程序，以達塗銷登記之目的也。

(三) 塗銷登記於第三人有利害關係時，依照土地法第一百三十一條之規定，聲請人應加具第三人

之承諾書，或其他證明書。(不動產登記條例第一一九條參照)所謂有利害關係之第三人者，即因登記之塗銷而受登記形式上損害之第三人。與土地法第八十六條規定所謂對於權利之變更登記有利害關係之第三人，意義相同。毋庸贅論。如以地上權為標的之抵押權，雖已消滅，其登記苟未塗銷，則登記為抵押權人之人，對於地上權之登記塗銷，為登記上有利害關係之第三人。此時聲請為地上權之塗銷登記，即應加具為抵押權人之承諾書，或其他證明書，方為合法也。

(四)因徵收土地為所有權移轉登記之聲請或囑託時，依照土地法第一百三十二條之規定，所有其他權利之登記應塗銷之。但地役權登記，不在此限。(不動產登記條例第一二二條參照)徵收土地為原始取得性質，依理不應為所有權移轉之登記，而應於其登記用紙記明截止，更設新登記用紙，而為新所有權人之第一次所有權登記。然此種登記方法，有使該土地權利過程之公示有中斷之虞，固有反於登記制度本來之目的；且為該土地登記之他項權利有消滅之結果。故權利變動之種類與登記之種類，不必盡為一致。關於土地權利第三人屬原始取得時，應為因其取得原因之權利移轉登記。而為此項權利移轉登記之聲請或囑託時，所有其他之所有權及所有權以外之一切權利之登記，均應予以

塗銷。至爲地役權之登記，其所徵收之土地而爲需役地時，則係以他土地供便宜之使用，若爲一併塗銷，則收用地反收不利益之結果。故有但書之規定。惟徵收土地，若爲供役地時，則其上所存之地役權，又應加以塗銷。蓋此等權利，足以妨害公用徵收之目的。故在解釋地役權登記不受此限制之時，應有注意之處也。

第四章 登記費

土地登記之作用，在於土地權利之整理。關於登記費之徵收，本不應有。若爲謀財政上收入之充實而設，則可俟土地登記完竣後，徵收一種土地稅，固無須此些微繁苛之登記費爲也。然土地登記費之徵收，與土地稅絕對不同。蓋此僅爲一種手續費之性質。登記費因屬手續費之性質，故其費額規定甚低，且有因土地重劃登記及更正登記可歸責於登設人員之事由而發生者，得免納登記費之規定也。登記費依照本章之規定，應分爲登記納費，與抄錄納費閱覽費三種。登記納費爲土地權利登記之手續費；抄錄納費爲登記費外附加之手續費；閱覽費爲土地權利人義務人及其利害關係人等查檢登記存根各種文件之手續費。此其大較也。

登記納費依照土地法第一百三十三條之規定，聲請爲第一次土地所有權登記者，按照申報地價繳納登記費千分之二。卽每千元之地價，納二元登記費是也。聲請爲土地權利取得，設定，移轉，變更或消滅之登記者，應依左列規定，繳納登記費千分之一。

甲、於有賣價時，依其賣價；無賣價時，依估定價值。

乙、所有權以外之權利，依該權利價值；至權利價值不確定者，其計算標準，由地政機關定之。按所有權以外權利之價值，果何所指？甚欠明瞭；大概所謂權利本身之價值，在典權設定則可爲典價，或轉典價；在抵押權則可爲提供擔保之債額。但地役權設定如爲一次給價，固可依其價額；而在地權及永佃權，則多爲定期之租金，其價值則極不確定。故應由地政機關定其計算標準。依理可由租金或收益之還元價格定之。按日本對於不動產所有權及其他權利之取得，徵收一種登錄稅。性質雖與土地法所收之費用不同，然其對於所有權以外權利之取得，亦依左列規定定其稅額，仍所不免也。

一、永久地上權之取得

不動產價格

千分之二十五

二、地上權永佃權之取得

存續期間未滿十年

不動產價格

千分之二

存續期間未滿二十年

—————

千分之三

未滿三十年

—————

千分之四

三十年以上

—————

千分之五

無約定者

—————

千分之五

但關於權利移轉，將既經過之時間，由存續期間中扣除，後以其餘期，視為存續期間，而計算登錄稅。

三、地役權之取得

需役地價格

千分之一

四、質權抵押權之取得

債權金額

千分之六

五、依請求或聲請為塗銷登記之回復

不動產每一個

金二角

六、附記登記

不動產每一個

金一角

七、登記之更正變更或塗銷

金一角

土地權利之登記有因特別情形亦可免納登記費。依照土地法第一百三十四條之規定，土地因重劃為登記時，免納登記費。此以土地重劃與土地權利取得，設定，移轉，變更或消滅等性質不同故也。又依照土地法第一百三十六條第二項之規定，更正登記，其原因而可歸責於登記人員之事由所發生者，免納登記費。此以登記原因非由土地權利人所致故也。

土地所有權狀及土地他項權利證明書，每張應納之費額，依照土地法第一百三十五條之規定有如左列。

- 一、土地或權利價值不滿一百元者二角
- 二、土地或權利價值在一百元以上者五角
- 三、土地或權利價值在五百元以上者一元
- 四、土地或權利價值在一千元以上者二元
- 五、土地或權利價值在五千元以上者五元

六、土地或權利價值在一萬元以上者十元

由上列標準觀之，則關於土地權利書狀之納費，乃以其權利價值之大小，採用累進率，以徵收其登記費也。至更正登記，塗銷登記，更名登記，及住所變更登記，則以件納費。依照土地法第一百三十六條第一項之規定，每件僅納登記費一角。

於此有應注意者，即上述各種登記費用，究應由何人負擔乎？依事實論之，在一方聲請之時，應由登記名義人負擔，毫無疑義。然在雙方聲請時，則除當事人另有約定外，原則上應歸登記權利人負擔，較為合理也。

抄錄費，其數額之計算，依照土地法第一百三十七條之規定，每抄錄百字納費一角。其不及百字者，以百字計算。

閱覽費，其數額之計算，依然土地法第一百三十八條之規定，每次閱覽，收費一角。

第五章 土地權利書狀

土地所有權及土地所有權以外之權利，登記完畢時，地政機關依法應發給聲請人一種土地所有權狀，或土地他項權利證明書，以爲權利之證明文件。其內容之記載，已詳於本編第三章第八十九條及第九十條各規定，茲不再贅。本章所論者，乃爲土地權利書狀之換給與補給等規定。然與前第三章有連帶之關係，理應彼此歸併爲一章，方符所謂土地權利書狀之名義。此蓋爲立法技術上之劣點也。土地法對於此種書狀之換給或補給，特爲規定如左論列：

(一)因登記而換給者。依照土地法第一百三十九條之規定，土地所有權狀於所有權移轉或土地分合爲登記時，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爲登記時，亦同。依此規定，土地權利書狀，因登記而生之換給，可分爲所有權登記，與所有權以外之權利登記兩種。聲請土地所有權移轉之登記，應由地政機關換發土地所有權狀；因土地有分合而聲請登記，亦應由地政機關換給土地所有權狀。其他權利內容之變更，或土地分合以外之權利變更，或土地標示之變更等，則可於原所有權狀爲變更之記載，無須換給新所有權狀。惟所有權部分移轉，即變爲共有時，亦應另給所有權狀。至土地他項權利有移轉或分合爲登記時，固應由地政機

關換給他項權利證明書；然所謂權利分合之登記，法文殊欠妥當。蓋權利分合，與權利不可分之原則相抵觸。若謂即指權利之部分移轉而言，亦應屬於權利移轉問題；而分合之詞乃爲贅文耳。

(二) 因原書狀毀壞滅失，而請求換給或補給者。按照土地法第一百四十四條之規定可分爲左列兩種。

甲、因損壞而請求換給者，應提出損壞之原土地所有權狀，或原土地他項權利證明書。蓋土地權利書狀一經損壞，則失其證明之效用，故應許當事人得請求地政機關換給之。然又必須提出損壞之原土地所有權狀，或原土地他項權利證明書者，以如此既可證明其是否有損壞之事實，並可調查其請求換給者是否爲應請求換給之真實土地權利人也。

乙、因滅失而請求補給者，除提出滅失原因之證明及其他關於土地權利之證據外，並取其四隣或店舖保證書，保證其爲原權利人；經地政機關公告三個月後，得補給之。依此規定，則請求補給之條件，其限制較換給爲嚴。須具有下列之要素。

子、確有滅失之事實；

丑、有土地權利人之請求；

第二編 土地登記

一九四

寅、提出滅失原因之證明；

卯、提出土地權利之證據；

辰、取具四隣，或舖店保證書，保證其為原權利人；

巳、經過地政機關三個月之公告程序。

第二編完

第二編 土地使用

我國土地使用，較任何文明國家爲低劣，遺制流傳，無以改進，農村一遇意外刺激，立即發生恐慌，迄於現在，民生彫敝之景況益形昭著。觀歷年來糧食入超數量之激增，即可推想而知。茲將我國土地使用實況，分述如下，以明其有急須改良之必要，爲土地法本編規定之所由來也。

(一) 土地使用之面積日趨荒廢。依據劉大鈞氏之中國農田統計所作各省區與墾地面積比較列表如下：

省 區	農田(單位百萬華畝)	墾 殖 指 數	每人平均畝數
京兆直晉熱察綏	一七八・〇	一九・四	三・五
奉吉黑	一六四・一	九・七	六・八
山 東	一一一・八	四三・〇	三・三
河 南	一四〇・〇	四四・三	四・二

第三編

土地使用

廣	四	新	甘	陝	湖	湖	浙	福	江	安	江
東	川	疆	肅	西	南	北	江	建	西	徽	蘇

九二・九	一五二・七	一〇・七	二六・七	五二・五	一三五・六	一五四・五	五〇・〇	三二・三	九六・九	一〇一・〇	七四・〇
二〇・〇	一五・〇	〇・五	四・六	一五・〇	三五・〇	四六・五	二九・三	一五・〇	三〇・〇	四〇・〇	四一・三
二・五	二・五	四・〇	三・六	三・〇	三・三	五・四	二・一	三・二	二・三	五・〇	二・一

觀此表可知中國已墾之地，不過十六萬萬餘畝，約佔全國可墾土地之三分之一，是可墾土地三分之二，尙未有使用。再就墾殖指數言，所謂農地，不過佔全面積百分之十五餘，而每人平均佔二三畝，茲將歐美各國土地使用面積列表於左，藉資比較。

國 別	全 國 面 積	墾 地 面 積	墾 殖 指 數	每 人 平 均 合 華 畝
廣 西	七八·四		二一·九	六·四
雲 南	二六·〇		三·八	二·三
貴 州	八·三		二·六	〇·七
合 計	一一·六八七·三		一五·四	三·四
法 國 (一九二五)	五四·四〇五	二二·七三七	四一·八	九·〇
比 利 時	三·〇四四	一·二一四	三九·九	二·五
西 班 牙	五〇·五一〇	一一八·〇三〇	三一·八	一一·八
德 國	四六·八七二	二〇·四七八	四三·七	五·二

第三編 土地使用

第三編 土地使用

一九八

英國	二二・八二〇	五・四四三	三二・八	二・〇
意大利	三一・〇〇〇	一三・二五八	四二・六	五・三
荷蘭	三二・三六八	九二六	二八・三	二・〇
波蘭	三七・六六一	一八・三〇八	四八・六	一〇・〇
加拿大	九四六・四二〇	二三・一〇八	二・五	四〇・〇
美國	七七〇・二一二	一三八・六七六	一八・〇	一九・三
阿根廷	二七九・二七一	二一・三四二	七・六	三三・六
印度(英領)	二六八・七七一	一二三・三五五	四五・九	八・一
印度(自治)	五三・七四一	三二・四〇〇	六〇・三	七・三
日本	五八・七九六	六・〇一七	一五・五	一・六
澳洲	七七〇・四〇二	九・一七五	一・二	三四・四
丹麥	四・二九三	二・六二三	六一・二	一二・四

(註) 上表根據一九二六年統計，單位爲十萬公畝。

近年來我國對於固有利用之土地，且使其日趨荒廢，據日人伊藤武雄調查，中國荒地面積，在民國三年爲三五八・二三五・八六七畝，民國四年爲四〇四・三六九・九四八畝，民國五年爲三九〇・三六三・〇二一畝，民國六年爲九二四・五八三・八九九畝，民國七年爲八四八・九三五・七四八畝；又前北京農商部在民國九年統計爲九四五・二二一・三三五畝。六年之間荒地面積增至五八六・九八五・四六八畝之多，其荒廢增加趨向，從可推想而知。

(二) 土地之分配不平均。按成國全國人口平均密度爲每英方里二〇六人，較英國每方里六一八人，比利時六五二人二者之密度，不能謂大，然以省別言，其分配頗爲不均，高者達八七五人，低者僅爲二人。故有若干省分，其土地利用過於集約，每人所得墾地有爲二三畝，有若干省分，則雖平原曠野，肥土沃壤，亦棄而不用。茲就各省區每英方里之人口密度及墾殖指數比較列表如下。

省	區	密	度	墾殖指數	省	區	密	度	墾殖指數
東	三	省	六	六	湖	南	三	四	一
				九				三	五
				七				〇	〇

第三編 土地使用

二〇〇

河北	晉察綏	二五八	一九・四	陝西	一二五	一五・〇
山東	五五二	四三・〇	甘肅	四七	四・六	
河南	四五四	四四・三	新疆	二	〇・五	
江蘇	八七五	四一・三	四川	二二八	一五・〇	
安徽	三六二	四〇・〇	廣東	三七二	二〇・〇	
江西	三五二	三〇・〇	廣西	一五九	二一・九	
福建	二八四	一五・〇	雲南	六七	三・八	
浙江	六〇一	二九・三	貴州	一六七	二・六	
湖北	四〇〇	四六・五	平均	二〇六	五・四	

(三)土地分割無限,不能爲特別之改良。按土地分割之趨向,可就斯白多爾之統計得之。茲錄其原表如下:

每人所有畝數

所有者人數(一九二七年)

(一九一八年)

觀上表僅相差一年，而畝數多者之人數大減，畝數少者之人數突增，彼此真成一反比例矣。茲再就前北京農商部之統計列表如左，以資證明。

區域	年期	未滿十畝數	百分之十以上數	百分之三十以上數	百分之五十以上數	百分之百以上數
吉林	民國六年	五	九.六%	一八.〇%	二〇.二%	一.三
吉林	七年	四	七.四	九.一	一六.七	一六.一
吉林	八年	一三六	一七.三	三三	一五.二	一四九
吉林	九年	四	七.八	一〇.七	一八.五	一七.七
吉林	民國六年	三	九.六%	一八.〇%	二〇.二%	一.三
吉林	七年	四	七.四	九.一	一六.七	一六.一
吉林	八年	一三六	一七.三	三三	一五.二	一四九
吉林	九年	四	七.八	一〇.七	一八.五	一七.七

第三編 土地使用

第三編 土地使用

二〇二

(省東山) (省西陝) (爾哈察)

六年	三〇七	三六六	一五五三	二六四	九五九	一七五	四九七	九〇一	三四一	六四〇
七年	三三五	四〇八	一五八六	二六七	九三三	一七四	四八八	九〇一	二〇八	四〇〇
八年	三三〇	四〇五	一六〇三	二六〇	八八四	一六五	四三九	八〇二	一五一	二八
九年	三三〇	四〇二	一六八六	三〇七	八九六	一六三	四七	八〇一	一九九	三七
六年	六六六	四〇四	三六九	二七七	一八九	一四二	八九	六七	六四	五〇
七年	四五一	三〇〇	四四四	三〇一	二四	一六四	九九	七六	五〇	三九
八年	三五八	三〇四	四五二	三〇六	三五三	一九三	一四七	一一三	五六	四四
九年	三八〇	三〇四	四五三	三〇四	三五三	二五二	一九〇	一三二	五五	三八
六年	一三三	二二二	一四一	一三三	二四	二〇七	二九	二五〇	三六〇	三〇
七年	一三三	二二二	一四一	一三三	二四	二〇七	二九	二五〇	三六〇	三〇
八年	一三四	二〇〇	一三三	一六五	二三	六〇	一八	八五	吳	一八〇
九年	一三	九五	一三	一〇四	一三	九五	一九	一五二	五九	五〇

國全) (省建福) (省北湖) (省蘇江)

六年	二七三	五五九	一三三	二七〇	五七	一〇五	二六〇	五三	八七	一七
七年	三三五	五〇七	二五四	一九八	五〇	二二六	二二	四七	九五	二一
八年	三八八	五〇七	一三三	三〇一	五四	一一三	二五	五六	八七	一七
九年	三三四	四九四	一三七	二六一	六五	二一八	二八	六三	一五	二三
六年	一四六	四〇〇	九四	二六一	六五	一八〇	三九	一〇八	一四	四一
七年	一四四	三九七	一〇三	二六三	六五	一七九	三九	一〇八	二六	三四
八年	一四三	三九七	一〇三	二六三	六五	一七九	三九	一〇八	二六	三四
六年	八七〇	五五六	五九	三〇四	一六	一〇八	五	三五	九	〇七
七年	八七〇	五五六	五九	三〇四	一六	一〇八	五	三五	九	〇七
八年	八二六	五三八	四七	三〇四	一八	一三〇	四九	三三	七	〇五
六年	一七〇五	三三九	一三四	二八八	一〇三	二〇六	五四	一〇八	二八	三五
七年	一七二四	四三三	一三三	二六六	六一	一五八	四二	九七	三七	五六

第三編 土地使用

(計總)

八年一八七 四〇〇 二七九 二五八 六四〇 一五・六 四四一 九・六 三四五 五六

九年二〇五 三・八 七六〇 二五〇 四四四 一五・五 二九三 二・八 一四七 四九

因土地分割無限制，而普通所耕種之農場，隨之日趨於零碎狹小，不合於經濟使用，所謂新式機器及科學方法，皆無從運用，僅可為勞力的小規模經營，而不能為資本的大規模經營，故每不能有所特別改良也。

(四)佃農無保障，及耕者無其田。孫中山先生謂：「中國現在雖無大地主，然一般農民是九成無田可耕。」據俄人達哈諾夫謂：「據普通估計，廣東有百分之八十五為租田，湖南省有百分之六十四為租田，湖北有百分之五十五為租田，河南省有百分之三十或四十為租田。」據民國十六年國民黨武漢中央土地委員會統計，中國有農民（一畝起至大地主）為一五〇・〇〇〇・〇〇〇，無地僱農為三〇・〇〇〇・〇〇〇，佃農為一三六・〇〇〇・〇〇〇，據民國六年前北京農商部統計，佃農佔農民百分之廿八，自耕農兼佃農約占百分之二十二。又據中國年鑑所載：中國七八兩年自耕與佃農消長之百分率，自耕農在民國七年為百分之五三，八年為百分之四九，自耕兼佃農在民國七年為百

分之二一，八年爲百分之二九，佃農在民國七年爲百分之二六，八年爲百分之三二。此一般佃農名雖有田可耕，而其終年勞動結果，大部分悉爲地主所吸收，自己毫無餘積可言，直言之，乃大地主之生產工具而已。且租佃之權，操諸地主，稍不悅意，卽另行改租，或聽其荒廢，佃戶極無保障，地主成爲社會上一特殊階級。又地主以其剝奪無產階級血汗，每兼併一般自耕農之土地，形成地多者愈爲增多，地少者愈爲減少，而至於無，其可痛憫孰甚。

(五)市地使用之腐化。曠觀國內各大都市，多屬舊時代之遺型，蓋其起源於政治作用，在當時因陋就簡，無關宏旨，而現代工商業勃興，都市均趨於商業化，人口集中，市面繁盛，一切舊式建設，乃呈腐敗之現象。如街衢道路之錯亂崎嶇，市民住宅之擁擠蔽陋，娛樂場所之缺乏失調，暗溝廁所之任意設置，極不合於近代新式都市之規畫，而有急需改造之必要。此乃有目共視者也。

由上述各種狀況觀之，可知中國之土地使用，極爲惡劣，非加以糾正改良，必至益趨頹敗也。夫土地爲一切生產之要素，非使地盡其用，則無以厚生，欲使地盡其用，非顧及社會一般之其通利害爲統制的經濟之利用不可，是故爲維持均衡發展效能法律上應定有遵循之標準，始可期上地利益普及於社

會全體，爲達此目的，純本於私法上自治原則，自難期其實現，即須賴國家權力之強制，始可期土地之經濟化及社會化也。至土地使用標準之要點如何，不外：一、爲土地使用種類之編定，二、爲土地使用方法之限制，三、爲土地使用面積單位之規定，四、爲土地使用範圍之擴充，五、爲佃農及自耕農之保護，六、爲城市地段及房屋之整理如能將上述各要點，加以充分運用，則孫中山先生所謂「地盡其利」之言，必有成效可觀。土地法第三編所以爲土地使用之規定，即在用國家之權力，改良已往土地之使用，而求土地之經濟化及社會化，以實現中山先生「地盡其利」之主張也。

第一章 通則

土地使用云者，即施以勞力資本爲土地之利用之謂也。（土地法第一四一條）按土地備有兩種性質：一爲土地技術的性質，（*Technische Eigenschaft des Bodens*）一爲土地經濟的性質，（*Oekonomische Eigenschaft des Bodens*）而土地技術的性質，由三種要素合成，即支力（*Tragfähigkeit*）植力（*Baufähigkeit*）養力（*Nahrbarkeit*）是。因土地有支力可包藏礦物，而動植物均得存立於其上，土地有植力，植物得以數根於地中而安全存在，土地有養力，動植物得以成長繁

茂於地上，故可施以勞費，而為生產上之大本。土地在其容積上雖有不可增性，然其生產力及效用，則可依人為而增助。至本條所稱土地之利用；其種類大概一為農林礦漁牧及其他生產事業，二為建築房屋及其他特許之建築物，三為供給交通，四為在前項用途以外經主管地政機關核定之使用，凡此皆有賴於土地施行法之規定也。

於此有可認為缺憾者，即依照土地法之規定，何人有土地使用權，並無明文加以規定，若蘇俄勞農法典，在其第四條第九條第十條及第三十五條（暫時租入土地之人）則分別明文規定土地使用權人，似較土地法為完備，料將來施行法上，定有所補充，惟現就土地法觀之，亦可按各條文而為推定，如土地法第三十三條所規定之各種權利人第一百七十一條之耕地租用人及一百九十一條之承墾人（第一九九條之土地代墾人按照第二〇〇條規定為無耕作權故不為土地使用權人）均為土地使用之權利人也。

第一節 使用地之編定

土地使用種類之編定，立法政策，每不相同。贊成資本主義者，以土地為人民所私有，彼自己有支配權，自謀利益必較他人代謀者更為周密妥善，國家非全能全知，與其加以干涉，不如採用放任主義聽其

自由，故反對使用種類之編定。贊成社會主義者，以爲土地乃生產要素，應一律收歸國有，由國家強制支配，採用干涉主義，使土地之生產分配，得以調劑均勻，全社會同受利益，若聽人民使用，必益增土地問題之嚴重性，故主張土地使用種類之編定。至贊成社會改良主義者，以爲前二派之態度，一則過於保護私人之利益，而忽視社會之利益；一則過於重視社會之利益，而忽視個人之利益，主張極端相反，均近於一偏之論，故特採用折衷辦法，而爲有條件的贊成土地使用種類之編定。土地法即採用折衷之主張者也。

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。（土地法第一四三條）所謂國家經濟政策即全國通盤計劃之統制的經濟政策；所謂地方需要，乃指各種用地分配比例之均衡及地方之人口的需要與生產上需要等而言；所謂土地所能供使用之性質，即土地之技術性質，例如宜於造林之土地，即應編爲林地，宜於畜牧之地，即應編爲牧地，宜於耕作之地，即應編爲農地，宜於建築之土地，即應編爲基地是也。惟此種編制係國家行政權所發動之強制事項，則既經編定之後，即應按照編定標準爲土地之使用。然如某地林產超過需要限度，或以某地森林無繼續存在之必要時，則

可改編林地暫作別種用地，爲之酌盈劑虛，相機制宜，以適應實際上之需要；其他各種土地使用，亦可準此辦理。土地法第一百四十三條所以規定「凡編爲某種使用地之土地，不得供其他用途之使用，但經地政機關核准，得暫爲他種使用者，不在此限」者，職是故也。編爲某種使用之土地，於其所定之使用期限前，不免有損及私人目前私益，應留相當猶豫期間，仍得繼續爲從前之使用。（土地法第一四四條）蓋以編爲某種使用之土地，並非立即須變更其使用之方法，則在編定使用期限未到以前，自應照舊維持其原有使用之方法也。至使用地之種別或其變更，經主管機關編定以後，應由地方政府公布之。（土地法第一四五條）蓋使用之種別，既經編定或變更，則爲公私兩方面之土地使用標準，即應一體遵行，故有公布之必要。惟依此規定關於使用地之種別或變更，其編定職權雖屬於主管地政機關，而公布則屬於地方政府，以編定或變更之實行，屬於地方政府及全體民衆故也。

使用地種類之編定，國民政府雖不必行使積極的核定之權，然於編定公布後其未實行或已實行者，國民政府仍得本於全國土地計劃以求適合於國家統制的經濟而謀土地以有爲至大之利用，故人民雖有土地所有權，究不能使土地荒廢或達及其他合理之使用。因此土地法第一百四十六條規定

「使用地，經地方政府公布後，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。」所謂較大利益或較重要之使用者，非以編定機關之行政區域爲標準，乃以全國之利益均衡，及緩急爲標準，如甲地政機關所編定之使用地適足以妨害乙區之使用者，或應爲工業用地而編爲農業用地，則得以較大利益爲理由而令其變更，即不害於相近區域，或所編之用地用途甚合於經濟原則，亦得因國家利害之緩急而令其變更，如編定之森林區域，應改爲國防用地或交通用地是。

第二節 最小面積之規定

土地面積過於零碎，殊不合經濟使用，如農地細分，則其經營組織亦爲小農制度，不能運用新式農具或爲特別改良，必致勞力之一部分變爲無用，不能增加其生產，寢假而迫於生計，此等過小農地之所有人不能保有其農業者之地位，變爲佃農或農業勞動者，土地且漸集中於大地主之手矣。土地法之目的在平均地權，使耕者有其田，故於第十四條規定限制土地之最高額，又於第一百四十七條規定限制土地之最小面積，前者已詳於第一編第二章，茲不贅論。至第一百四十七條之規定，爲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。所謂性質，乃指土地之生

產力而言使用之種類，乃指土地之用途而言。蓋因土地之肥瘠及耕種之爲集約的或爲租放的，對於土地經營之最低面積單位之決定上均有莫大之關係。依本條之規定，此種最小面積單位，應不得再爲分割，以免變爲零碎殘破之地塊也。然此種規定，雖與第十四條之作用相同對於土地面積加以限制，而其立場乃彼此各異。蓋第十四條最高面積之限制，重在防止私人所有權的壟斷，此條最小面積之限制，重在擴充土地使用上之便宜。因其僅限於擴充土地使用上之便宜爲止，故非對於土地應爲如何之分配，亦不涉及土地所有權。惟其最小面積單位編定以後，此地段雖不許再爲分割，但不妨數人共有，蓋面積固有最小度之限制，而所有權可不限於一人或一家享有也。現在羅馬尼亞，愛沙比亞，猶哥斯拉維亞等，國家立法多限制農民所有地最低額，每不許共最低額之土地，出賣及分割，而德美法等國，亦爲之創立家產法（Homestead Law）（註）以保證耕者有其田，確立自耕農制度。然於此有應注意者，即土地法最小面積單位之規定，絕非同於各國家產法之作用，故於土地所有權分配問題，毫無關係，此其最大差異之點也。

孫中山先生在民生主義第三講中謂：『將來民生主義，真是達到目的，農民問題，真是完全解決，是要

耕者有其田，』是民生主義以耕者有其田，爲農民問題最後之歸宿。現在我國一般土地使用之狀況，過小農及佃農佔農民中絕對多數，已詳於本編總論文中，農村經濟，極形破產，急須使土地經濟社會化，以拯救農民之危機。本土地法爲依據中山先生之民生主義而制定，則一面固應限制國民有最高額土地所有權，一面更應確定國民有最低額土地所有權，使一般過小農及佃農得以維持最低之生活，而實現耕者有其田之政策。顧現在如第一百四十七條之規定，純在確立土地最小單位之使用面積，並非確立土地最小單位之所有面積，實未合中山先生民生主義之本旨。著者不敏，深以爲憾，以管見所及，將來不欲真正解決民生問題則已，如欲解決之，則非從確立土地最低額所有權之分配，以創立自耕農制度不可；而欲創立自耕農制度，其最和平之政策，則非有頒行類似德美法諸國所定家產法之律令，不足以補偏救弊也。

(註)美國家產法分州法及聯邦法二種。最初施行者爲北美之 (Texas) 州，其後北美諸州，均相繼制定。至一八九一年，遂頒布美國聯邦家產法。(United States Homestead Law) 北美諸州所行之家產法，卽爲一種家產制。(Heimstaette, homestead) 所謂家產制者，謂

以一定面積或一定價格之土地及家產牲畜之類，爲一家之財產登記法律，許其有不可侵權，置之於債權人訴追之外，使其家產得繼續存在之制度。北美諸州家產法之目的，在使定居農村之農民所有地設家產權，藉防止其分割，而使之爲農民一家之生活維持。至聯邦家產法，則與此稍異，在以一定條件，將國有土地交於移住人民，以之爲不得扣押之物，而獎勵殖民。德國在一九二〇年公布家產法，全文爲三十八條，規定關於家產制度之原則事項，其詳細委諸各邦之規定。至該家產法內容之要點：甲、爲家產之種類，分爲住宅家產（*Wohnheimstaetten*）及農場家產（*Wirtschaftsheimstaetten*）二種，前者爲附有菜園之住宅而成，後者爲一家人口不僱勞工而自行耕種之農業地。（家產法第一條）各邦最高官署得限制家產土地之最高額及其最低額面積。（家產法第三條）乙、家產之設定，分交付設定與自己設定二種：交付設定者，依國家各邦地方自治團體及受各邦特許之其他公共組合及公益企業者之交付爲之，即取得可爲家產之土地，以之交付於個人而爲家產之設定，此交付原則上爲所有權之轉讓，然得爲地上權或永佃權之設定。（家產法第一節二六第二七條）此種家產之性質及交付者名稱應登記於土地登記簿。

(家產法第四條) 其登記之性質，應於第一次序爲之。(家產法第五條) 自己設定，因爲家產之登記而成立；然自己設定之形式，亦應依交付設定之形式，即應以交付契約，定土地之價格而爲登記及登記上爲交付之人對其家產有先買權之二點，與交付設定相同。有家產交付資格者，爲設定及擴張家產，得依法請求徵收土地，內爲家產使用及處分之限制，家產所有人應常住於家產而爲適當之經營，否則家產交付人有買回其家產之權利；而家產交付人，亦得以交付契約，就其他情形保留買回權。(家產法第一二條) 家產所有人得家產交付人之同意，得以家產與其他土地結合而擴張家產，但應登記其土地之價格。(家產法第一〇條) 家產所有人轉讓家產之全部，或依強制執行出賣，或破產管財人出賣時，家產交付人有先買其家產之權，但家產所有人轉讓其家產于配偶，或其他一定之近親屬時，不在此限。(家產法第一一條) 家產交付人所買回家產支付之代價，不得超過於土地登記價格加算建築物及土地改良時價之總額；但土地價格低落時，則應減去其差額。(家產法第一五條) 家產所有人分割家產或爲家產一部之讓與時，應得家產交付人之同意；但分割部分爲獨立之家產，或家產之一部讓與爲合法之經營，而無害家產之經濟的獨立時，

家產交付人，不得拒絕同意。（家產法第九條）於家產設定負擔時，應得交付人之同意，但為合法之經營，且不害於家產經濟的獨立程度之負擔設立，成為家產之取得費、建築費或設備費之償還，或為家產之改良，或對於共同繼承人之繼承，分賠償，而設定抵押權或土地債務時，交付人不得拒絕同意。（家產法第一七條）家產於繼承時，非得家產交付人之同意，不得分割。故不為一子繼承時，如交付人不同意于家產之分割，不得不出賣其家產而分受其代價，或以家產為繼承人之共有。（家產法第一九條）家產設定後所生對人的債務，不得對家產為強制執行，關於家產設定前之債權，家產設定一年內，依強制執行而為保全，抵押之登記，於登記後五年內，不為清償時，得拍賣之。（家產法第二〇條）丁、為家產之廢止。家產廢止，除應得交付人之同意外，應得各邦最高官署之許可；該官署得命以本法所定之價格，移轉於指定之第三人。戊、為家產之獎勵。對於家產設定及擴張行為之程序，免除一切稅捐。（家產法第三六條）法國於一九〇九年公布家產法，大體仿美、國之家制規定立法之目的：一、維持小地主之存在；二、其方法在以法律禁止，已編入家產之財產扣押；三、在繼承時，依一定條件，使免家產之分割，當事人得自由設定家產；四、家產設定之範

圍爲家產及其附屬物，或家產及其附屬土地或附近之土地，家產一家屬以一個爲限，其價格最高爲八千佛郎；五、得爲家產設定者：甲、爲夫對於自己之所有財產，夫婦之共有財產，及依妻之同意，對於妻之特有財產，而屬於其管理之物亦得爲之；乙、爲妻無須夫之同意，對於自己之特有財產，由自己保有其管理權之物，得以之設定家產；丙、爲鰥夫寡婦及離婚之配偶，有未成年之子女者，得以自己之特有財產爲家產，既登記爲家產，其財產及孳息，雖于破產或倒閉營業時，不得扣押之，因此亦不得爲抵押權之標的，更不得以買回條件而出賣；又家產所有人，不得爲拋棄扣押禁止之利益，然所有權人得轉讓家產之全部或一部，並得廢止家產，但所有人已結婚或有未成年之子女時，應得妻或親屬會之同意，關於家產之繼承，所有人遺有未成年子女而死亡時於末子達於成年前應延遲繼承之分割。

第二章 市地

土地就使用方面言，其最重要者，可分爲二種，卽農地與市地。農地之使用，在生產生活之原料品，市地之使用，在工商業之經營及國家政治文化之設施；至於林地牧地漁地鹽地等類，雖有關於國計民

生，究不若農地市地之重要也。市地形成重要之最大原因，蓋因於近代產業發達，人口分配漸由農村集中於都市。據美國多勞與辛曼氏合著市地經濟第五章所載：『依美國之統計，在一八九〇年，總人口爲六二・九四七・七一四人，都市占百分之三五・四，農村占百分之六四・六，在一九〇〇年，總人口爲七五・九九四・五七五人，都市占百分之四〇，農村占百分之六〇，在一九一〇年，總人口爲九一・九七二・二六六人，都市占百分之四五・八，農村占百分之五四・二，在一九二〇年，總人口爲一〇五・七一〇・六二〇人，都市占百分之五一・四，農村占百分之四八・六；依英格蘭及威爾士之統計，在一八五一年，都市占人口總數百分之五〇・二，農村占百分之四九・八，在一八七一年，都市占百分之六一・八，農村占百分之三八・二，在一八九一年，都市占百分之七四・九，農村占百分之二五・一，在一九一一年，都市占百分之七八・一，農村占百分之二一・九；依法國之統計，在一八五一年，都市占人口百分之二五・五，農村占百分之七四・五，在一八七二年，都市占百分之三一・一，農村占百分之六八・九，在一八九一年，都市占百分之三七・四，農村占百分之六二・六，在一九一一年，都市占百分之四四・二，農村占百分之五六・八。』總計各國人口皆有集中都市之傾

向。世界各大名城，如紐約人口在五百萬以上；倫敦人口在四百萬以上，支加哥東京巴黎柏林上海各
市人口，皆在三百萬以上，都市人口既如此稠密，益以往昔政府，未認識土地之社會的意義，毫無社會
的統制制度之確立，容忍土地所有權之自由行使。而市地遂發生問題，其內容之複雜，甚有超過於農
地之上者，而現在一般國家爲實現都市建設 (Staedtebau) 起見，每顧慮都市全體發達上必要
之公共的利益，而爲合理的統制之道，遂有市地使用之限制也。

第一節 使用之限制

市地者，市行政區域內之土地也。市行政區域內之土地，基於使用之標準，得分爲限制使用區及自由
使用區二種；至自由使用區得改爲限制使用區（土地法第一四八條）所謂限制使用區者，即所劃分之市區，其
土地使用權須絕對受市政府之支配，所謂自由使用區者，即所畫分之市區，其土地使用權在相當範
圍內，可以聽土地所有者隨便使用，惟遇必要時亦可改爲限制使用區，此蓋以市政之措施，隨時代文
明而進步，故對於市地之處置，亦隨市政之設施而變動也。按市地分區之制，爲統制公有及私有土地
上建築物之軌範，可促進都市爲有秩序的經濟的及有利益於社會之發展，爲都市設計上一大要圖。

歐美久實行之。地域制之意義，據前紐約市地域制制定委員長愛德華德巴賽特 (Edward Bassett) 謂：『地域制者，乃依區域與不同之規則，而以法律禁止營繕有害及不適當的建築物，或禁止土地與建築物之有害及不適當的使用之一種制度也。』(註一) 韋廉姆斯 (Frank Backus Williams) 謂：『地域制者，基於都市各部間，現在並可預見之將來的差別狀態而為計劃者也。』(註二) 考斯物 (Frank Koester) 以社會的視解謂：『定地域之目的，在使生活及勞作之場所為健康的防止，更便於集散適當的規定勞動者之家庭與勞動場所之關係，更使收入及使趣味相同之各人，在可能範圍內得聚集於一處。』(註三) 羅勒斯 (Morris Knowles) 謂：『劃分地域，為都市計劃必要而不可缺之要素，與街路之配置，幅員及性質等有密切之關係。』(註四) 芝加哥市之地域制制定委員會稱：『地域制之目的，在保護現今土地及建築物之最高且最良的使用，減少其課稅價格，限制妨害公眾之健康，安全，愉樂，道德，秩序等不合適的土地及建築物之使用。』(註五) 又據遜都瑞斯市之都市計劃委員會稱：『關於都市之街路，公園，學校，公共建築物及其他公用之土地，通常約占全市面積百分之三十五乃至四十。對於此等土地之利用，雖有相當之苦心，惟其他百分之六十乃至七十五之土地，

則全然爲私人所占有，任其自由經營，若與大部分之都市，並無何等公共之關係者。統制此等土地而爲有秩序之發展者，即爲地域制。』要知所謂地域制者爲謀都市之合理的發達，而以警察權因地域以統制土地及建築物之利用的規則。詳言之，即地域制者第一爲企圖都市之合理的發達之規則；第二爲欲統制土地及建築物的用途及構造之規則；第三爲因地域而爲不同之統制，且以警察職權爲之之規則也。

(註一) Bassett, E. M., *Zoning*, P. 332.

(註二) Williams, F. B., *Op. cit.*, P. 197.

(註三) Koester, F. *Op. cit.*, P. 38.

(註四) Knowles, M., *Industrial Housing*. P. 56.

(註五) Tentative Report and a proposed Zoning Ordinance for the City of Chicago, Jun, 5 th, 1923.

(註六) Problems of st. Louis, A Report of the City Planning Commission,

1917. P. 65-66

地域一語，淵源於德語 (Zone) 一字，即爲一種細長的帶狀之意味。在中古歐洲各大都市，爲防禦外敵計，皆築有堅固之堡壘。及近代都市繁榮，此種堡壘，乃漸次毀壞。其環繞城牆而形成之新市街，與舊市街，每有各種相異之點，且爲避免舊市街之密住狀態，均已適用個別之建築法規。此等環狀之新市街，通稱爲「地域」或「地帶」。德國各市，如葛倫恩市 (Cologne) 佛蘭克福市 (Frankfurt) 額爾姆市 (Ulm) 及卜月門市 (Bremen) 等，皆由中央政府給以中世紀之舊式堡壘地位。在堡壘外建築環繞街道，以分明新舊市之部位。在葛倫恩市，此種環繞街道，並有兩條。惟以後事實上因都市發達，此通稱之地域或地帶，有以面積縱橫而廣大之地團發展爲同性質之市街，亦有以沿街路而發達爲細長之市街。其原來環狀地帶之意味漸失，而不能拘於原來之語義。蓋在有幾個中心地帶之都市，若僅設定其中之一爲中心的環狀地帶，則不僅經濟上爲不利益，且實際上亦爲不可能。如德國莫立斯市 (Munich) 之中心地帶，計有五六處，卽爲明證。因此現在所謂地域或地帶之名詞，一般雖仍襲用 (Zone) 及 (Zoning) (註1) 而亦有改用 (District) 或 (Districing) 或等級的建築

規程 (Graduated building regulation) 者。(註一)

(註一) Bassett, E. M., Op. Cit., P. 319.

(註二) 1916 年紐約之地域制法及 1909 年英國住宅及都市計劃法。

地域制之最初採用者，爲在拿破崙一世統治上之德意志諸都市。惟在行政上爲防火衛生或秩序等之需要，按職業與人種而劃分區域界限，此等習慣之存在，實爲今日地域制之先趨。據布買斯特 (Baumeister) 之研究，拿破崙一世爲萊茵聯邦之保護者，於一八一〇年十月十五日曾頒布一種法令，規定萊茵地方諸都市之保護區域。在該區域內禁止一切發散臭氣不衛生或不愉快之工場之建設，對於某種工場且特別爲嚴格之限制，使與住宅地保持某種程度之距離。(註一) 此種法律實爲其後一八四五年一月十七日發布之普魯士營業條例 (Allgemeine Geuretheordnung) 一八六九年六月二十一日此德意志聯邦之營業法及有名的德意志帝國營業條例 (Reichsgewerbeordnung) 之基礎，且廣行於全德意志而與其他社會的立法，同爲他國所接受而摹倣者。(註二) 但其目的僅爲保護住宅之危險不衛生或不愉快而已，在積極方面並未謀及工商業之便利也。及近代產業

勃興，人口密集於都市，而限制建築之法規日趨嚴密，由是首先產生建築容積地域制 (Bulk Districting, Bulk Zoning) (註二) 其最初採用此制者，爲一八八四年在漢堡市之郊外阿陀那 (Altona) 其市長卽爲後年被謳歌爲富蘭克馬因市 (Frankfurt, on Main) 之名市長富蘭茲阿迪拉斯 (Frang Adickes) 博士。彼爲馬因市長，於一八九一年曾採用極大規模的地域制及建築物容積地域制，以示範於天下。惟其僅將全市分爲別莊地域，住宅地域，混合地域及工業地域四部分，尙未能將住宅地域與商業地域與工業地域究爲如何之嚴格區分也。及一九〇二年，普魯士政府在柏林市郊，更施行最嚴峻之建築法令，雖當時之土地所有者紛起反對，而官府仍認爲在市民之衛生上保安上及道德上均有實行之必要，最高行政裁判所亦給與正當且有效之維持判決。至在美洲首先採用之地域制，爲關於建築物之高度特別限制。最初創制建築物高度之法令者，係一八八五年紐約州第四百五十號之法律。(註四) 自此以後他州亦多有此種法令之頒布。如一九〇四年之波斯頓市 (Boston) 巴泰摩爾市 (Baltimore) 一九〇五年之印迪拿波里斯市 (Indianapolis) 皆是。次於建築地域制者厥爲用途地域制。(Use districting, use Zoning) 最初如有組織之採用者，

乃爲之美國加州 (California) 露斯安結斯市 (Los Angeles) 該市於一九〇九年通過一分區法案將全市大部分採用地域制次於露斯安結那市而行用途地域制者，爲彌爾烏克 (Milwaukee) 巴泰摩爾 (Baltimore) 等都市。其後亦有其他各都市做行之者。至一九二六年末，全美國已行地域制及將行者，共達四百七十市之多。

(註一) Baumeister, R., *Stadterweiterungen in Technischer, Baupolizeilich-
eruna wirtschaftlicher Beziehung*, 1876 ss, 84.

(註二) Williams, F. B., *The Law of City planning and Zoning*, P. 210.

(註三) 容積地域制又可分爲高度地域 (Height districts) 及面積地域 (Area districts) 在日本又有防火地域及美觀地域之制度參看飯沼一省所著都市計劃理論與法制第二四六頁。

(註四) McBain, H. L., *op Cit*, P. 92-93

本土土地法爲統制市地之使用起見，故特做效歐美先行之法例，而有地區制之規定，以求都市土地之

合理的經濟的使用。在限制使用區內關於左列事項依照土地法第一百四十九條之規定，應於市設計時分別定之：

- 一、土地及其建築物使用之限制；
- 二、各區段建築地有規定房屋建築線之必要時，其房屋建築線；
- 三、建築物之高度層數及其形式；
- 四、建築地段之深度及寬度；
- 五、建築物所占土地面積及應留餘地。

按本條規定所謂市設計者即普通術語下所稱之都市規劃。(City Planning) 依據美國哈佛大學教授孟洛 (William Benett Munro) 所著市政原理與方法 (Principles and Methods of Municipal Administration) 書內謂：城市規劃，即是計劃城市全部的或一部的營造之科學。亞里斯多德曾言城市為人類經營高尚目的討共同生活之場所，故城市規劃之目的，是建設一種安適健康效率美麗之城市。就城市規劃之正當的廣義的解釋言，無論何種市政機關，均不能不與城

市規劃發生關係，而為協和之行動。城市所應規劃之事件，如船塢、車站、火車穿城敷軌權及內城交通上一切建築之布置，市街之修築，輕便運轉之各種經營，皆為其範圍內之事。至於自來水、暗溝、街燈之設置計劃，公共建築之營造術與配置法，公園遊戲場之地勢，以及娛樂之中心地帶，皆極關重要。而私人房屋之管理法規，關係市民日常生活之幸福與健康極大，亦不得稍有忽視。『由孟氏所述之意義觀之，可知城市設計者，為研究一市之需要即如何設施分配，以使全市衛生完備，街市整潔，交通便利，建築美麗，使市民得享安居樂業之福利是也。』在為市設計時，依照本條各款之規定，第一應注意土地及其建築物使用之限制，及所謂用途地域之規定；第二應注意各區段建築地有規定房屋建築線之必要時，其房屋建築線之規定；第三應注意建築物之高度層數及其形式，即所謂高度地域之規定；第四應注意建築地段之深度及寬度，而為深度及寬度之規定；第五應注意建築物所占土地面積及留有餘地，即所謂面積地域之規定。茲參照本章各條規定，分別為之論列，蓋本條為一種原則規定之性質也。

第一款 用途地域

用途地域者，爲限制都市土地及其建築物之用途，使其供最適當最經濟而且最有效能之用途之劃分。蓋對於土地或建築物之使用方法，不行何等之統制，則宜於閑靜和平住宅之地，宜於清潔繁榮之商業地，及宜於廣闊便利之工業地，均將全部爲之混同，而市街內無處不充滿煤烟惡臭塵埃與喧囂，其有害於住民之健康，尙何堪言！又劃分地域而使市民適當的分散於全市，在交通政策上亦屬最爲必要。若就經濟上言，對於住宅必要之設施與對於商業或工業必要之設施，各不相同。爲置工場於於工業設備不全之住宅地或商業地，對於工場定屬無所利益。若就住宅方面言，於其隣近有工場或倉庫或洗染場宴酒館茶園劇場，則住居必大受影響。至就商業方面言，於堂堂大百貨商店之周圍，建設幾多之大工場，烟灰迷離，則商店亦必大受打擊。巴賽特謂：『在繁華的商業地之正中，若有值二萬五千元之自動車停留場，則將與其附近以十萬元之損害。』（註一）都市在如此無節制之狀態中，其難於向前發展，不言可知。

用途地域之分割方法，各國之都市，各有不同。如露斯安結那市 (Los Angeles) 一九〇九年之分區，幾全部採用地域制。其特長之一，在於設置產業地域之努力。即將市之大部份分爲產業地域與居

住地域兩種。更於居住地域內設除外地域，而於其地容許某種之產業。產業地域，共有二十七區形狀面積，各有多種，大部分爲集團式者。其中面積達數千方哩，長五哩，寬二哩者有之，僅一街之廣而不餘一部分之地者有之。住宅地域內之除外地域，約有百所，其中初爲商業地域，亦有葬儀社，活動照像館，自動車停留場或廣告招牌等類地區。其地域本甚狹小，每一所僅有半平方哩之面積，其他大者有二街之廣，小者約有一條地乃至二條地之譜。其第二之特點，在爲溯及者。地域制在原則上皆不下涉既存之狀態，然在此市對於某種類之工業場所，例如使用動物以外之動力的工場，如碎石工場，印刷工場，機械工場，製材工場，石炭存儲場，乘馬教練所，酒類釀造場等類，縱在地域制成立以前存在者，若其所在地被指定爲住宅地分時，亦不許其繼續營業。紐約市之一九一六年分區法，共計三種。一爲依各地段之使用而分區；二爲依房屋之高低而分區；三爲依土地之需要多少而分區。其依使用而分區者，計爲四區。甲貿易區：區內人民得自由建築住宅，亦得隨意營業。惟工場之大者，完全禁止，其小者祇可於房屋一部分充工場之用，其限制爲百分之二十五之地位。乙無限制區：區內各處地方，並無如何之限制。定此法律者，以此區內將爲工場實業之區，在此無限制區內，任人民隨意建造工場。丙未決定區：

區內應定爲住宅區、或工場區、或貿易區、全以將來區內地方發達之情形爲定。丁、住宅區：區內禁止各種貿易及一切實業工場等使用。又喬治亞州 (Georgia) 之 Atlanta 市使用地區分爲八種。一、住宅區：如普通住宅、宗教建築物、無商業性質之公館公寓、地方停車場、俱樂部等用地、並許農地及苗圃之存在。二、共同居屋 (Apartment house) 區：除前項建築物外、得爲建築共同居屋及旅館之用。三、零賣區：除前二項建築物外、得建築銀行、戲院、飲食店、及其他大量商業之設備。五、工業區：除前四項建築物外、得爲經營無妨礙之工業地段。六、特種工業區：得經營有害於安寧之工業、但特別有害者、不在此限。七、自由區：爲無限制之地段。八、特許區：依特許得建設飛機場、墳地、下水道分場、拉圾堆積場等之地段。在日本依市街地建築物法之規定、用途地區分爲五種。一、住宅地區：於此地段內、不得爲有害於居住安寧之建築物。(建築物法 第二條) 二、商業地區：於此地域內、不得爲有害於商業便利之建築物。(建築物法 第三條) 三、工業地區：在此地段內、關於大規模之倉庫工場或相類之建築物、有害或危險之建築物、不得建築。(建築物法 第四條) 如特有害於衛生或危險之建築、內政部得指定特別地段、限於該區內許其建築。四、未措

定地區，除非於工業地域內不得建築者外，得爲其他一切建設。五、無限制土地：此地段爲毫無限制，不適用關於地區制之規定者。

在德國各都市，對於市內所分之區段，多屬限制使用性質。依佛蘭克市外城建築警察規則 (Police-Ordinance of April 8th, 1910 With regard to Bridging in the Außer City, Frankfurt-on the Main) 第二條第一項第二項之規定，地區分爲五種：一、住居區 (Residential districts) 供住宅之用，而確保安靜之狀態。二、混合區 (Mixed districts) 供住居與工業之用。三、郊外住居區 (Suburban house districts) 用於多空地農村的住宅之發展。四、工場區 (Factory districts) 爲便於工業企業之集中。五、住居區與混合區更各分甲、內面區 (An inner Zone) 乙、外面區 (An outer Zone) 丙、農村式地區 (Rural districts Zone) 於同規則第三條規定地區於地圖上應有下列記號。

- (一) 住居區：甲、內面區 A，乙、外面區 B，丙、農村式地區 C。
- (二) 混合區：甲、內面區 D，乙、外面區 E，丙、農村式地區 F。

(三)郊外居住區 G、四、工業區 H、五、中央區 I。

在普魯士一八七五年七月二日關於都市及地方市街地之街道及廣場新設及變更法律，第十三條第一項之規定，就街道之全部，或一部或廣場正式設定街道境界線時起，如沿街道全部或一部或廣場之土地不能依該地方建築警察規則利用為建築基地者，地方自治團體得為補償而徵收之。依第一項規定徵收之土地，如與其他土地為合併，仍不能利用為建築地者，因隣地所有人之請求，地方自治團體應使支付土地徵收所需之費用及利息，移轉其土地於隣地所有人。又依第十三條第三項之規定，街路境界線及建築線設定之結果，其餘地依該地方建築警察規則不適於為建築基地時，土地所有人得請求為土地全部之徵收。法國一九一九年三月十四日頒布都市計劃法，依該計劃法第六條之規定，都市計劃決定時，其境內土地所有人或承租人欲為建築物之建築改造或修繕時，應得行政官署之許可，且應依據該市計劃之街道寬度。在意大利由市長準備一部分計劃咨詢市議會確定公告後，得限制其區域內私有土地之權利人，禁止於計劃街道及廣場為建築，違者使其除去，並得科以罰金。關於需用土地亦得為徵收。在美國 (Pennsylvania) 州一八九一年五月十六日所頒行

之一般計劃法，(The general plan, Act) 依該計劃法第十二條之規定，於市議會所決定之街道公園遊戲場之基地上，設置建築物或其他工作物，不得請求損害賠償。同州之 (Philadelphia) 市，以公園爲都市計劃之一部。故於都市計劃中所定之公園基地所有權人，非自己負擔危險，不得爲建築。因此得以完成最美麗之公園系統。在日本對於公用地依照都市計劃法第十一條第十六條及同法施行令第二十一條之規定，公、企業地爲道路、廣場、河川、港灣、公園、鐵路軌道、運河、水道、下水道、地區劃整理、運動場、一段之住宅經營、屠場、墓地、火葬場、或塵埃燒毀場，此等土地，如經內閣之認可，其徵收前私權之行使，應受限制。惟飛行場得以除外。上列各種用地，凡在都市計劃事業上所必要土地之境域內，無不愛都市計劃之支配。又依都市計劃法施行令第十一條之規定，公、企業地之限制，爲一、欲爲工作物之新建築，改建，增修或除去者，應先得地方長官之許可；二、欲變更土地之形質者，亦應得地方長官之許可；三、經土地長官所指定竹木土石之類，其採取亦得地方長官之許可。又地方長官得以命令規定上述事項中，有無須受許可者。至爲許可時，得附以都市計劃事業之執行上所必要之條件；(都市計劃施行令第一二條) 違則命其恢復原狀。對於此都市計劃事業限制之實行，不得請求賠償；其限制無溯

及加違反限制者，亦得依行政執行法令其恢復原狀。（同前令第一四條）我國土地法依照各國都計市劃法令之規定，對於土地及其建築物使用上除自由使用區外，（土地法第一五〇條）均有各種限制之規定，蓋使土地之利用，合於社會經濟原則也。

地段面積過小或其形式不整，不適用於建築獨立房屋時，市政府得不許其建築，並應斟酌接連地段情形，准由接連地段之所有權人，請求依法徵收之。此種不許建築獨立房屋之地段，其所有權人亦得請求由市政府依法徵收之。（土地法第一五一條）所謂地段面積過小或形式不整之原因，多由都市計劃事業執行而生。如道路之新設或擴充等是。按普通對此種過小殘地（Remnants）所有權人得請求一併徵收。（土地法第三四七條）然本條所定者並不以此為限，其面積過小或形式不整，不論其原因如何，市政府得依本條之規定，為一、許接連地所有權人聲請徵收，即形式不整或面積過小如與接連地段合併而變為適於建築之狀態者，市政府應准由接連地段之所有權人，請求依法徵收。二、許所有權人聲請徵收，即依土地法第三百四十七條之規定，徵收土地之剩餘部分面積過小或形式不整，不能為相當之使用時，所有權人得要求一併徵收。惟本條第二項所規定之請求權，以市政府不許建築為發生原因。苟

同時具備第三百四十七條之條件，則可謂爲二種徵收請求權之競合。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；逾規定期限而不建築者，得准需用土地人請求徵收其全部或一部。（土地法第一五五條）所謂繁盛區域，係指工商業發達之區段；所謂空地，係指用途未確定及未經改良者而言。苟地段之一部保留爲將來供同一事業之使用，或爲花園草場運動場而經改良者，不適用本條所謂空地之規定。（土地法第一五八條）本條規定之用意，以都市土地，應盡量利用，以盡社會之職務（Fonction Sociale）而繁盛區域內之空地與偏僻境內之空地，輕重關係，尤爲懸殊，土地所有人如非別有作用，自不能任其長期曠廢。故市政府得斟酌地方需要情形，規定二年以上之建築期限，如逾期仍不建築，則視爲把持壟斷，或爲無所用處，便得准許需用土地人請求徵收其全部或一部，使他人有利用其土地之機會也。倘依此規定而嚴厲行之，則土地所有權人可不致隨便荒廢其土地而土地需用人亦可不感土地缺乏之痛苦。然土地之原權利人應有優先使用之權利，故規定有二年以上之猶豫期間，以維持原權利人之利益也。倘此繁盛區內之空地，因土地權利之糾紛而未解決，致不能依限建築者，其所有權人得請求爲相當之展限。（土地法第一五七條）此以其非所有權人之故意過失，乃爲一

種事實問題，故對建築期間得酌為通融。例如土地權利之爭執尚隸屬於訴訟程序，土地所有權人不能依規定期限而為建築之類，市政府自應接受其請求也。第一百五所徵收之土地其開始建築期限，自徵收完畢之日起，不得超過一年；其超過一年而不有權人復不依第三百五十一條要求買回時，市政府得代為拍賣之。但因不可抗力而者，得因需用土地人之請求，為一年以內之展限。此收回土地之原土地所有權人或始開始建築期間均準用前項規定之期限。（土地法第一五九條）（土地法第一五六條） 建築地之建築物，其價值分之二十者視為空地。（土地法第一五九條）空地內建築地段之劃分，未經市政府之按本條所稱空地，與第一百五十五條空地之意義不同。蓋該條之空地係地段而此則為未經市政府之核准，故在開始建築之先應得市政府之

第二款 房屋建築線

市地為人類繁雜生活之場所，市政府為謀繁雜生活之安全，每對於大的眼光與縝密的計劃所致之一切錯亂情形，有加以整理或重新

第三編 土地使用

對於建築地段之各種建築線，必須酌盈劑虛，截長補短，因地制宜而

wilding Lines, Baufluchtlinien) 者，簡言之謂不得突出為建築

多數都市計劃法制所採用。普魯士於一八七五年制定街路境界線及

Baufluchtliniengesetz) 在索克遜則於一般建築法中為建築線

律認定此種制度(註一)日本則規定於市街地建築物法中。街路境界線，

然亦得由境界線後退指定建築線，謂之後退建築線。(Zehoboks) 普魯士

由境界線後退指定建築線，於各住宅之前留三呎以上之空地為前庭 (Vorga

木。我南京特別市十九年所頒行之工務局取締建築章程第二十八條亦規定：凡起造

翻修門面，均應依照工務局公布之展寬路線圖規定尺寸，實行退縮；在此項路線圖未

縮尺寸由工務局核定之。

一般立法例以建築線為都市計劃之內容，即因都市道路計劃之決定發生建築線之

街地建築物法第七條及第二十六條之規定道路寬在九尺以上者其境界線法律上

線，可稱爲法定建築線。其他由行政官署臨時而以職權指定者，謂之指定建築線。例如由道路後退一定距離，指定建築線，於無道路之土地，或於土地區劃整理時，亦可爲指定。都市計劃所決定街道之新設或變更，於公告後其計劃道路，視爲道路。故其基地之境界線，法律上當然視爲建築線。建築線之作用，在於爲各種建築物之限制，而關於土地所有權或其他權利，應保留於該權利人，而爲其他方法之使用。例如於住宅區以之爲前庭，商業區以之爲招待顧客之設備，均無不可。依日本市街地建築物法施行令第二十九條第二項之規定，行政官署並得於計劃道路之區域內，於其存續期間，許權利人爲假設建築物之建築。關於建築線規定，無溯及之效力。即對於計劃街道之區域內，現存之建築物，原則上不得使之除去，惟對將來爲新建築或改築之場合，禁止其突破建築線而已。但對建築線突出之既存建築物，行政官署認爲必要時，得定相當期間，指定其除去，改築，修繕，使用禁止或使用停止；但應賠償其通常所生之損害。按建築線之限制，爲警察制限之當然結果，故以不得請求補償爲原則。在美國建築線爲地域制度之一種，如以警察權之發動而爲之者，不給以補償；如爲土地收用權之作用而行之者，則給予補償。其補償額以與其地價相當爲已足。德國制度，關於建築線之制限，亦規定以有補償

爲原則，但有例外。在普魯士依其土地徵收法之規定，於土地收用及土地使用限制之場合，皆有支付償金之義務，然於都市計劃法制關於土地使用制度，常通不承認有補償請求權。故於計劃決定後，雖土地所有權人不得以有妨害其計劃完成之方法，利用土地，仍無此補償請求權。惟於土地被徵收時，始得受補償金。但此無補償之規定有二例外。即一、建築線關於既存建築物，其結果除去建築物之新建築線外之部分，則不惟對於建築物，即對於土地亦應支付補償金；二、計劃街道之境界線，係沿既存道路之未建築地，依據計劃街道線於其未建築基地爲建築時，就所有人不能利用爲建築基地之部分，應支付補償金。（建築線法第十條）索克遜其他各邦之制度，大略與普魯士相同。惟巴敦邦之制度則迥異。依該邦建築線或街路線之指定，被禁止建築物改築之所有者，得請求補償。即其改建許可聲請被却之時，得請求支付之。其既存之道路，隣接於未建築基地之全部或一部，在計劃事業境域內者，其計劃決定後，即得請求補償金。（註二）又依日本街道建築物法之規定，如突出建築線而爲建築者，行政官署得命其除去，改建，修繕，使用禁止，使用停止，或爲其他必要之處置。（建築物法第一七條）或對於建築物之建築主，建築工程承攬人，建築工程管理人，與所有者或占有者，科以二千元以下之罰金或罰鍰。（建築物法第一

條九）（註三）關於建築線之範圍依日本市街地建築物法之規定，僅就道路可以認定，其他公園運河等之設施，不能有所涉及。至依普魯士之規定，則不獨街道爲然，即如廣場小公園遊戲場之新設變更，亦得以職權指定建築線。

我國土地法之規定，與多數國家之立法例相合。依照土地法第一百五十二條之規定，地段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。又依土地法第一百五十三條之規定，土地已公布爲街道者，雖未公布徵收，不得爲一切建築；但其建築僅爲臨時性質，而不因之增加將來施工費用者，不在此限。依此規定，所謂已經公布爲街道之地，雖未公布徵收，而在使用上則已大受限制，除可爲不能增加將來施工費用之臨時建築外，乃不得爲正式之建築。蓋以其將來必須拆除，免妨礙街道境界線也。此公布街道之境界線，如未指定建築線，應有建築線之效力，而所有人依理不得因受限制，請求補償。若一區段之建築物，因水火或其他之災變毀滅，限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，市政府應於一定期都內重劃之，並

得以未重劃前，制止重建，（土地法第一五四條）以防其有礙建築線之確定也。

（註一）飯沼一省著都市計劃之理論與法制書第七章第三節建築線附註之十三。

（註二）同前書第三節附註之十九。

（註三）民國十九年南京特別市工務局取締建築章程第三章建築物之突出部分規定：凡沿公路裝置之門窗，其下端距離人行路面在二公尺以下者不得向外啓放或伸牆壁之外。

（第六條）凡沿公路之涼台伸出牆壁，不得超過一公尺，其下端距離路面不得少於三，五

公尺；前項涼台，須妥爲裝置簷溝及落水管。三層樓房前之涼台，應用防火材料構造。

（第七條）凡沿公路寬度在六公尺以下者，不准建築挑出洋台。（第六條）凡沿公路之窗牆伸出

牆壁，不得超過半公尺，其寬度不得超過建築物寬度之五分之二；其兩端距離牆壁之中

心線，並不得少於一·二公尺。餘同前條之規定。（第七條）凡突出牆壁之建築材料或裝修

距離路面不得少於二·五公尺。（第七條）凡沿公路之屋簷伸出牆壁不得超過半公尺，並

不裝設披木板。（第七條）凡商店門前鐵架天棚，不得伸出人行道之外，距離路面不得少於

（第四條）

三公尺；前項鐵架天棚，須妥爲裝置簷溝及洛水管。(第七條)

第二款 高度地域

都市爲文北中心，建築物應整齊調和，具有衛生藝術之要件。蓋都市建築物，足以反映一時代之文化，及市民之精神，且與都市之交通量有密切關係，對於工商業更得適當之便利，故對於建築物之高度，層數，形式及餘地保留，均須有標準之限制也。美國紐約舊時市民以林立市內之摩天門，表現其工商業之精神，其建築物之天際線，至稱爲工業奮鬥及希望之行進曲的音符，近年以來，始知高層建築，有礙都市美及公共衛生，遂有種種限制之規定。如一九一六年分區法關於高度地域之標準規定，即以街道之寬狹，定房屋之高低限度。凡在五丈以內之街道，均作五丈計算，其在十丈以外之街道，亦作十丈計算。市內房屋共分甲乙丙丁戊五區。甲、一倍區。凡房屋高出最高度以外者，每高兩尺，應移後一尺；(乙)一倍又四分之一區。凡房屋高出最高度以外者，每高兩尺半，應移後一尺；(丙)倍半區。凡房屋高出最高度以外者，每高三尺，應移後一尺；(丁)兩倍區。凡房屋高出最高度以外者，每高四尺應移後

一尺(戊)兩倍半區。凡房屋高出最高度以外者，每高五尺，應移後一尺。其普通限度為三十五尺乃至七十五尺，最高為八十尺乃至百八十五尺。在波斯頓市內書平坦三角形之科普勒斯—青草廣場，周圍環列整齊雅潔之建築物，後有人欲於此建一高於任何建築物之大樓，市民認為毀損廣場之美觀，破壞周圍建築物之調和，上訴於最高法院。因此問題發生以後，該市乃對於建築物之高度，加以限制之規定，如在商業區域內不得高過百二十英尺，在居住區域內不得高過八十英尺。德國柏林市規定房屋前面之高度，不得過於街之寬度，最高為七十英尺；如建築而移後少許其高度可增至七十二英尺。又佛蘭克福市 (Frankfurt) 將房屋分為三區。第一為貿易區，其房屋高度不得過五層，或六十五呎。第二區之高度不得過四層，或不得高出於街之寬度。第三區房屋高度不得過二層。柏林市規定房屋前面之高度，不得過於街之寬度，最高為七十呎。如房屋能移後少許，其高度可增至七十二呎。又莊海母市 (Maunheim) 將房屋亦分為三區。第一為貿易區，其房屋高度不得過五層；第二區房屋其高度不得過四層；第三區房屋其高度不得過三層。在 Pusseldorf 市分全市為 A 級中央區，B 級住宅區，C 級工業區，D 級農村區，及保護區五種。關於高度及層數之限制，在第一區其高度之限度為二

十呎。(Meter) 背面建築物之最高限度，爲庭園之寬度加三呎。其庭園與隣地爲共同時，爲共同庭園之寬度加三尺。層數之最大限度爲四層。但有爲住宅用之背面建築物，得爲三層。在第二區層數之最多數，面於十三呎以下之街路者，爲二層。無前面庭園，面於最少有二十呎寬度之街路者，或有前面庭園面於至少有二十呎寬度之街路者，或兩側之建築線間距離至少爲二十六呎面於至少有十五呎寬度之街路而於街面無公寓住宅 (Tenement houses) 者，至高度爲二十呎之四層。超過二十呎者爲三層。面於其他街路者爲三層。但住宅用背面建築物爲二層，前面建築物爲四層，非保留與其高度同一之最小空地不許爲背面建築物時，其最高度爲十六呎。但許其爲四層之建築時，得爲二十呎。於隣地之遮光外廓 (Light profile on neighbors boundary) 之最大限度，在二十呎以上三十呎以下之深度爲十六呎。深度超過三十呎者爲十一呎。背面建築物之最高限度，等於第一區。在第三區層數之最大限度，無前面庭園，面於二十呎之街路者，或有前面庭園，面於二十呎之街路者，或兩建築線間之距離至少爲二十六呎，面於十六呎之街路，而於街面無大長屋者，其深度至二十呎者，爲四層。超過二十至二十五呎者爲三層。超過二十五呎者爲二層。最高限度之規定，與第二區同。遮光外

廓之最高限度，在二十呎以上至三十呎者，爲十二呎。超過三十呎者爲八呎。背面建築物之最高限度與第二區同。在第四區層數之最大限度，面於不及十六街路之地段者爲二層。面其於街地街路之地段其深度至二十呎者爲三層。超過二十五呎者爲二層。最高限度爲十六呎。遮光外廓及背面建築物之高度，與第三區同。在第五區層數之最大限度爲二層。最高限度爲十三呎。但許可爲三層建築物之處得爲十六呎。遮光外廓之最高限度，在深度超過二十呎之地點爲八呎。背面建築物之最高限度等。于庭園之寬度。有共通之庭園時，亦等於其寬度。以上德國城市一建築物之法令，不僅限制其高度，即房屋之形式，亦爲之明白限制，均不得隨意建造。至法國巴黎之建築物，其限制房屋之高度，即私人建築物之式樣，且須得市美術委員會認可，方得領取建築物之特許狀，故巴黎市之建築物，分之則個個皆美，合之則相互調和。在日本關於高度地域之限制，亦因各地區而有不同。大概在住居區建築物之高度，不得超過六十五尺；在商業區爲一百尺；在工業區亦爲一百尺。

至我國依南京特別市十九年工務局取締建築章程第三章建築高度之規定，凡沿公路之房屋，其高度不得超過其前路面之寬度；若逾上項規定時，應將上層建築依一比一之比例，逐層收進，轉角處之

建築，如兩面沿路而門面相等者，以較寬之路面為準。在未展寬之路線，其兩旁房屋之高度得依據計劃寬度通用之。^(第六條)用木柱載重之舊式房屋，其高度不得超過八公尺，並不得建築三層樓。^(第六條)凡未用防火材料建築之房屋，其高度不得超過十五公尺。^(第六條)房屋之高度，以路而至屋簷為準；其屋頂附有鐘樓或其他建築物，面積在全屋十分之一以下者，不在此限。^(第六條)土地法關於建築物高度地域之限制，僅有第一百四十九條第三款原則之規定，其限制方法如何，毫無明文可據。依著者之見，將來制定施行法時，應為詳細之補充，或為單行章程之厘定，方足以達限制之目的也。

第四款 面積地域

面積地域，謂指定地域，限制其建築物基地面積與其建築面積之比例之制度。都市因人口日增，建築物供不應求，土地應有盡量使用之必要。如放任其建築，既呈混亂之狀態，而水火災患又不便施救；即如都市之採光換氣，亦均有妨礙。故有按區規定基地與建築面積為一定比例，使其保留相當空地也。至其限制方法，各國不同。德國額爾姆市 (Ulm) 在發展市外土地時，對於房屋限制之法令，規定甲、

百分之十七土地，作為街道用地；乙、百分之二十土地，作為房屋用地；丙、百分之十三土地，作為屋後花園用地；丁、百分之五十土地，作為屋前花園用地。普魯士邦之葛倫恩市（Cologne）將房屋分為四區。第一區為貿易區。房屋占地百分之七十五，空地保留百分之二十五；第二、三兩區，房屋各占地百分之六十五，空地保留百分之三十五；第四區房屋占地百分之五十，空地保留百分之五十。茫海母市（Mannheim）將房屋分為三區。在第一區之房屋，可佔土地為百分之六十；在第二區之房屋，可佔土地為百分之五十；在第三區之房屋，可佔土地，為數尤少。佛蘭克福市（Frankfurt）在第一區之貿易區，其房屋可佔之土地為百分之七十五。在 Pusseldorf 市亦分為五種地區。關於空地保留之規定，各區各有不同。在第一區空地應保留之最小比例，為三分之一，但一地段有住宅用之背面建築物時為二分之一，又地段內之建築物不高於十呎，在二層以下者，為四分之一。在第二區空地應保留之最小比例為三分之一；但同一地段內有住宅用之背面建築物時為十分之六。在第三區空地應保留之最小比例為十分之六。在第四區於六十八個之指定街道之沿街，應保留空地之最小比例如建築物之高度不超過八英尺者為四分之一，不超過十二英尺者為三分之一，其為十二英尺以上者為十

分之四，而於其他街道者爲十分之六。在第五區應保留空地之最小比例爲十分之七，但僅爲一戶之小屋時爲二分之一；又僅一前面建築物，其深度由建築線爲十六英尺以下時爲十分之六。日本都市對於空地面積之保留，除用地外，在住宅區建築面積不得超過基地十分之六；在商業區建築面積不得超過基地十分之八；在工業區建築面積不得超過基地十分之七；在未指定地區建築面積亦不得超過基地十分之七。（日本市街地建築物法施行令第一四條）美國紐約在一九一六年分區法上關於依土地需用多寡爲分區標準，規定地段界內房屋前後左右，應保留相當空地或庭園，分市內各房屋爲甲乙丙丁戊凡五種。以上五區，各有一定之庭園，不得隨意加減。甲種房屋，大概可作堆棧用，位於河邊碼頭附近及火車電車終點之周圍。此種房屋，不需日光與空氣，故不須于房屋之四周，建設甚多之庭園或空地；其所需者，祇于辦公室及作工之處，應有相當之光線設一二庭園而已。此種庭園大小比例，定爲房屋每高一尺，應有一寸寬大之庭園。乙種房屋之四周，必需有庭園或空地，其房屋後面空地大小之比例，定爲房屋每高一尺，應有兩寸寬大之庭園；外面及兩旁空地大小比例，定爲房屋每高一尺，應有一寸寬大之空地。在乙區以內各房屋，無論其爲公寓房屋（Tenements）或營業房屋，或工廠房屋，如其後面與

他房屋相近，必需有相當之空地；凡房屋高至百二十尺或十層者，應有二十尺寬之後園；其高至百五十尺或十二層者，應有二十五尺寬之後園。丙種房屋之四周，亦需有庭園空地。其後園之大小與房屋高度之比例，定為房屋每高一尺，應有三寸寬大之空地或後園；其外面及兩旁空地之大小，定為房屋每高一尺，應有一寸半寬大之空地；凡房屋高至五十六尺或五層者，應有十四尺寬大之後園及七尺寬大之外園。丁種房屋之四周，其後園之大小與房屋高度之比例，定為每高一尺，應有四寸寬大之空地或後園；外面庭園及兩旁庭園之大小，應定為二寸寬大。凡房屋位于各住宅區之中心點者，不必佔地百分之六十，其在轉角地位者，可佔百分之八十。丁種房屋最宜于一家或兩家之用。如將房屋築成一排形式，則前後設庭園或空地，即大家庭之家族，亦可適用。丁種房屋周圍各庭園，較乙種房屋周圍各庭園寬大一倍，在丁種中心點內公寓之房屋，得佔地百分之六十；其房屋高在四層或四十四尺者，應有二十尺寬大之庭園；其外面之空地，須有七尺四寸之寬大。戊種各房屋之規定，最適宜于孤立之房屋，其所佔之地位，大概在四丈左右。此種房屋在住宅區內部者，四面有走廊或他種附屋。其第一層房屋所佔之土地，得為百分之五十；其第二層及其他各層之房屋，得為百分之三十。如此種房屋在轉

角地位者，其第一層所佔之地，得爲百分之七十；其第二層及其他各層所佔之地，得爲百分之四十。以上各種房屋之後園與其高度相比，每高一尺，應爲五寸寬大房屋兩旁之空地，及房屋中心之庭院，每高一尺，應爲二寸半。依此分區法之內容，關於各種房屋之用地，及各種房屋所需之多寡，與各種房屋之高下，均有適宜規定，全市土地及價值與居民之衛生及愈快等，皆得因以保護。

至我國南京特別市十九年工務局取締建築章程第三章關於建築面積之規定，凡沿公路之基地，其深度在路面寬度二分之一以下者，除里巷或便道外，得全部作爲建築面積。(第六條)除前條所規定者外，一切建築物占地面積不得超過基地面積百分之五十，但園牆不計在內。(第六條)凡沿公路之基地，用以建築公衆房屋者如遇特殊情形，經工務局核准後，其建築面積得酌量變通辦理。(第六條)又同章關於里街之規定，三層樓房屋之里街，其寬度規定如下：甲、前面里街，至少須寬五公尺，乙、後面里街，至少須寬三公尺。(第一條)二層及二層以下房屋之里街，寬度規定如下：甲、兩面前門之里街，至少寬四公尺，乙、一面前門或前後門相對者，至少寬三公尺，丙、後門街至少寬二公尺。(第二條)總街不得狹於最大支街之寬度，但至少須寬三公尺。(第一條)任何房屋應有後門及出路，惟沿公路或里內之單塊

房屋，高祇一層及深不滿九公尺者，得酌予通融。(第一〇條)里街之寬度，不滿四公尺而有房屋三十幢以上者，至少須有兩條出路，與公路相通。(第一〇條)通行之里街，不得阻塞或堆置任何物件。(第一〇條)里街內除沿公路之門樓外，不准搭造其他建築物，門樓之深度，不准過毗連房間一間之深，樓板應用鋼骨混凝土，牆身至少厚二十五公分。(第一〇條)至土地法僅於第一百四十九條第五款為原則之規定，至如何限制方法，尙未加以明文規定，依著者觀之，應俟諸施行法為之補充也。

第四款 建築地段之深度及寬度

都市人口稠密，建築物每散亂無章，祇求自己之便宜，鮮顧公共之福利，往往閭閻櫛比，檐廊牙接，街巷狹隘，道路曲折，陰晦污濕，於交通衛生，均有極大妨礙。近代歐美市政，對於建築地段之深寬度數，多所講求，美國各市内商業區與住宅區之房屋段落，長短具四百尺至九百尺之殊，深淺具二百尺至四百尺之異。通常在商業區內建築地段之前部，約寬五十尺或五十尺以上；民居區內略少，附廓區內稍多，建築地段之深度，由五十尺至一百五十尺，或一百五十尺以上，設建築後部有小巷通出入，深度即可稍差，惟就正當之需要言，無論商業區或民居區，建築地段之深度，普通應有百尺左右，方可足用。現在

一般市政專家，對於地段規畫研究之結果，多主張商業區內之房屋段落，其長短度數以三百尺至五百尺爲適中，其深淺度數以二百尺爲合宜。按城市房屋段落之規畫，長短深淺事實上各有困難，蓋段落過長，則巷道不多，省用土地，雖爲所長，而轉灣之處過少，行走運輸之道，人數擁擠，風光不甚流通，有礙公共衛生，以及街道燈光暗淡，交通不便，亦屬所知。房屋段落較短，則轉灣之處較多，行走運輸之道，不致擁擠，風光暢適，有益公共衛生，固爲所長，而巷道過多，費地甚廣，又爲所知。房屋地段較深，則街道較少，可以節省土地，固爲所利，而小屋狹巷，汗穢易積，空氣腐敗，火警失慎，易於蔓延，私寓公所，奸徒亂黨，每得出入藏匿，亦爲其弊。房屋段落較淺，則汗穢易除，火警失慎，便於息滅，又奸徒亂黨，不易藏匿，鮮致作姦犯科，固爲所利，而街道既多，用地難省，亦爲其弊。凡此皆有賴于城市設計專員之因地制宜，而爲實際之運用者也。土地法對於城市房屋段落深度及寬度之限制，依據第一百五十一條之規定，如地段面積過小或其形式不整，不適于建築獨立房屋時，市政府得不許其建築，並應斟酌接連地段情形，准由接連地段之所有權人，請求依法徵收之，但該項不許建築獨立房屋之地段，其所有權人，亦得請求由政府依法徵收之。依此規定，所以對於面積過小形式不整不適于建築獨立房屋之地段禁

止建築者，無非在使房屋建築深度寬度整齊畫一，免致零碎散漫。又第一百五十二條規定：『全部或大部分未建築之建築區，因路線通過致其中各段有面積過小或形式不整，不適用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，于路線公布後一定期限內整理之。』蓋亦使建築地段截長補短深寬合度耳。惟如何限制深度寬度之方法土地法，並無明文，此皆有待施行法之補充及市設計之具體的規定也。

第一節 房屋救濟

衣食住行，爲人生要事；而住宅之關係尤爲重大。據英皇於一九一四年四月十一日招待地方官廳及住宅並都市計劃評議會所述住宅問題重要之演詞謂：『健全之民族，惟有於衛生之住宅內，方能養成。關於減少幼兒死亡率及杜絕結核病所最緊切之要件，即爲住宅之改善，即對於飲酒與犯罪欲收戰勝之效果，亦不能不供給適當之衛生住宅。若欲解除不安而圖滿足，便應知改良住宅爲第一有效之手段。於此亦可證明住宅關係之重大矣。現代都市因人口集中，生殖率猛進，住宅頗形缺乏，形成都市一大問題。一般平民欲以低廉租金求得整潔樂意之優美居室，極難如願以償，且因市民增加，需要

住宅者日多，供給不足，又無力以自營造，房主每乘機任意抬高租金，或故意不爲出租以期從中剝削，坐獲重利，尤爲增加平民之痛苦。故土地法上特有房屋教濟之規定，並對於房屋租額，加以各種嚴格之限制。或者以爲應屬於普通市政問題，可爲另法規定。然據吳氏尙鷹謂：『以房屋爲土地定着物，於地上施以建築工作，當屬於土地使用範圍，爲之規定於使用編，亦未嘗不可。而且房屋爲人生衣食住行四大需要之一，關係極爲重大，我國都市日見發達，房屋問題，常隨之發生。於此全國適用之土地法略爲原則上之指導，俾各都市政府有所遵循，未嘗不當。若無適當之規定，則市政當局，或不爲相當注意，於是佔有房屋者得以從中漁利，乘房屋之缺乏，以爲趁火打劫之機會，影響於社會利益，頗爲重要。茲於本編加以相當之規定，亦爲適應社會公益之急切需要也。』（見吳尙鷹著土地問題與土地法論文內）

第一款 準備房屋之數額

市內房屋，應以所有房屋總數百分之二爲準備之房屋。所謂準備房屋云者，乃隨時可供租賃之房屋也。（土地法第一六一條）按所以爲如此規定者，其用意在於責成市政當局維持市民住居之相當便利。倘能依此規定負責維持，則除因非常情形，人口突進時，決無房屋缺乏之虞。市民不致因住居問題而起恐慌。

至於因非常事故，不能維持房屋數額之常狀，致發生房屋缺乏時，即應施以救濟。

關於住宅供給與住宅需要之比例如何，在德國通常以百分之三空地分數為標準住宅之準備。而此住宅準備之法則由於大概平均數目所推出之分數。依德國六大都市之統計，其空地對於住宅總數之比例列表如下：

年 代	Hamburg	Leipzig	Magburg	Luebeck	Berlin	Dresden
一八九〇	四・六四	六七四			二・六一	
一八九一	五・八六	六・二二			三・九一	
一八九二	八・三八	六・三二			四・八九	
一八九三	九・〇一	五・四〇			六・〇〇	
一八九四	九・〇〇	四・五二	六・九三		六・五六	
一八九五	七・九八	三・二九	五・五三	四・二〇	六・八五	
一八九六	六・三七	一・五一	三・九〇	二・八〇	五・五九	

一九〇七	四・二九	一・九五	一・八〇	二・〇〇	二・四二	三・七五
一九〇六	四・五〇	二・六三	一・七〇	二・六〇	四・二〇	五・七九
一九〇五	四・八〇	三・九六	三・一〇	三・六〇	二・〇九	六・八二
一九〇四	四・三八	四・二〇	三・七〇	三・九〇	一・七〇	七・三四
一九〇三	三・五四	三・九九	三・〇八	四・一〇	一・五一	六・九四
一九〇二	二・七五	二・八八	二・二〇	三・三〇	一・二〇	六・〇九
一九〇一	二・一五	一・九七	一・〇九	二・六〇	一・〇〇	五・五一
二九〇〇	二・五一	一・六八	〇・七七	二・一〇	一・三四	四・三三
一八九九	二・九七	一・一七	〇・八六	一・五〇	一・八八	三・一〇
一八九八	三・五一	一・〇三	一・一六	一・五〇	四・六三	二・七三
一八九七	四・五三	〇・八二	二・〇五	一・七〇	五・一五	

一九〇八

一・二五 一・三五 一・二〇 三・三六 二・五七

觀上表可知大都市中若以百分之三爲房屋準備標準，則有時在其標準以上，有時亦在其標準以下。如德國 Bremen 之房屋準備，恆在百分之三以下，亦無不足之感。此蓋以各都市住宅需要之緩急各有不同也。按我國向爲大家庭制度，上下數代，每同居一家，因此住宅需要之增加與人口增加之比例，定較外國爲小，又中國爲農業國家，生活安定，人口移遷，亦必較外國爲少。故土地法規定房屋之準備爲房屋總數百分之二，蓋爲斟酌都市發達程度，而爲此假定；至實際能否合於應用，則尙待房屋統計之證明也。

市房屋準備減少時之救濟辦法，依照土地法第一百六十二條之規定，準備房屋額繼續六個月不及房屋總數百分之一時，應依左列辦法，爲房屋救濟：即

- 一、規定房屋標準租金；
- 二、減免新建築房屋之稅款；
- 三、建築市民住宅。

依照此種規定，如有奉公守法之市政府，能以市民公益爲前提，負責辦理，則我國都市中常見之房屋缺乏問題，必有相當之解決也。

本條第一款規定房屋標準租金之用意，爲以機關之力量，將由於一般投機利益率之騰貴，及供給需要不平均，所生房價升漲之傾向，加以抑制，以圖爲消極的解決住宅問題之一面也。英國在一九二〇年七月，有屋租限制法之規定，其有效期間至一九三〇年爲止。在以取締一定租賃價格以下之住宅租金，與盡量維持戰前標準爲目的。分全國爲三區，第一爲倫敦警察廳管轄區，第二爲蘇格蘭，第三爲其他區域。惟此法在第一區內，僅適用於其租金年額依據標準屋租或課稅價格而在五百鎊以下之小住宅，在第二區僅適用於九十鎊以下者，在第三區僅適用於七十八鎊以下者。依該法規定標準價格有下列五種：(甲)一九一四年八月三日之現行房租；(乙)關於當日之租賃契約，現在不存之一種家屋，則依前述之特定日中最近之日所實行之房租；(丙)關於租屋當日以後始締結租賃契約之家屋，則依第一次之房租額；(丁)如依累進率而定之租金，則依其最高額；(戊)一九一四年八月三日之課稅價格；若課稅價格比標準房租更高時，即比依前述甲乙兩項所決定之金額更大時，則按其作爲

財產最初受課之課稅價格。以上所述五種標準，無任何時，凡居住者之課稅，如自來水費之類，倘由房東支付均應將其併入標準價格計算。惟以上之限制於小住宅始有適用，即在倫敦得適用於標準房屋租金課稅價格之年額，在百零五鎊以下之住宅，且對於一九一九年四月二日以後之建築，或同日建築中之住宅，或房租在課稅價格三分之二以下之住宅，亦不適用。但在不得已時，亦可容忍其增加相當租金，即其情形遇有：(甲)在一九一四年八月四日至一九二〇年七月二日之間，如將家屋之建築費或改良費加算入內，便得以所要費用百分之六加入房租年額內，在一九二〇年八月二日以後者，則其房租之加增，可達百分之八為限；(乙)關於一九一四年八月三日及是日以後之家屋，由房主負擔課稅增加額全部；(丙)除上述以外，一般加至純租（即除去自來水費及其他課稅不計之固有房租）之一成五分；(丁)除上述以外，倘房主祇負擔修繕費之一部，則加額以純房租之二成五為限度；如房主自行負擔修繕費之全部，則以上述二成五之外，再加二成五為限度。在德國有房屋承租人保護令，依該法之規定，各聯邦中央官署對於設有仲裁局之市鎮村，於認為住宅困難甚大時，對於該市鎮村賦與以發布命令之權限，即以命令規定其地域內之住宅店舖及工廠之租賃，應於契約訂立

後，一週內出租人報告於市鎮村會公所。如此種租賃之租金過高時，市鎮村或承租人得向仲裁局提出減租之訴，仲裁局應收租金減至相當額數。（房屋承租人保護令第五條）惟關於租金標準，僅就起訴要件之規定，仲裁局據以為裁判之標準，即一、租金依所租住宅店鋪或工作之種類設備，為普通且相當之額以上；二、應考慮出租人之從給付；（如蒸氣熱水電氣等）三、承租人所為之從給付，直接間接入於出租人之手者，即對空房通知之報酬，亦視為租金之一部。而仲裁局乃據此以為相當額之判斷。至普魯士一九一九年十一月九日之房租增加限制法第二條之規定，租金最高限度，以對一九一四年七月一日當事人合意的租金之百分率為表示；若無此合意及因特別之理由異常住廉時，以就同一種類及品質者之相當租金百分率為表示。在日本借家法第七條之規定，房屋租金因土地或房屋之租稅，或其負擔之增減，或因土地或房屋價格之升降，或比照鄰近房屋之租金為不相當時，不問契約條件如何，當事人得向將來為租金增減之請求。此即以負擔價格周圍情形為相當標準租金之量定。此為各國舉行房屋標準租金之先例也。

本條第二款減免新建築房屋稅款之規定，乃為一種間接減輕租戶負擔之政策。按歐美諸國，每施行

所謂房屋之賦稅，即課於建築物上者也。此種賦稅，即本土土地法第三百一十一條至第三百一十四條所規定之市改良物稅。至本條第三款建築市民住宅之規定，現在上海南京兩市已着手實行，惟為數不多，究不足適應市民之需要。按此種政策，在歐洲大戰後，尤以英國特加注意，勞工黨認定住宅政策，為戰後最緊急之問題。據戰時聯立內閣政府調查，認為不足之住宅，在英格蘭及威爾士有八十五萬戶，在蘇格蘭有十三萬戶，共計有九十八萬戶。此時勞工黨即主張使地方官廳建設一百萬戶住宅，並依照國防條例及其他法律一齊收買必要之土地。政府乃採納此種主張，特以二億五千萬鎊無利息之款，借給各地方官府，以獎勵地方住宅之建築。惟此種協助地方官署建築市民住宅之辦法，在我國現在中央財政十分困難情形之下，雖欲努力求之，恐亦難能辦到，依著者之見，可由中央政府特許地方政府發行建築公債，以補不足，尙屬可行；且在歐美各國，亦不乏此先例也。

第二款 房屋標準租金之規定

市政府為房屋救濟時，在消極方面，應規定房屋之標準租金，即對於已有之房屋，為承租人謀利益起見，而對房主加以法令之限制。依照土地法第一百六十三條之規定，標準租金之額數，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爲限。例如土地之估定價額爲十萬元，建築物之估定價額爲六萬元，則二者總共爲十六萬元，則市政府所規定房屋之標準租金應以不超過十六萬元之百分十二年息之一萬九千二百元爲限，換言之即房屋標準租金至多能達一萬九千二百元之數也。自房屋標準租金施行之翌日起，在施行期間內，原定租金超過標準租金者，承租人得依標準租金額支付；原定租金少於標準租金者，依其原定數額，出租人均不得用任何名義加收租金。(土地法第一六六條)蓋房主任意提高標準租金，跡近苛斂剝削，影響於承租人之利益，故租金超過標準額者，應即壓低，不及標準額者，仍維持原數，即以標準租金爲租金最高額之點，有強行的效力。然於此有應注意者，即承租人如支付超過之租金額，可否請求返還？土地法並無明文規定，在普魯士一九一九年十二月九日之房屋租增加限制令第八條之規定，本法公布後，以最低率以上之租金訂立或延長之契約，皆視爲以最高率之租金所訂立之契約，支付最高率以上之租金者，得依民法不當得利之規定，請求返還。我土地法將來訂定施行法時，自應加以補充規定，庶不致發生解釋上之疑問也。

租賃附有担保品，土地法並不加以禁止，即通常稱爲押租。依照土地法第一百六十五條之規定，以現

金爲租賃之担保者，其現金利息爲租金之一部；此種担保之現金，不得超過二個月租金之總額；其利率之計算，應與租金所由算定之利率相等。依此規定，例如每月租金五十元，則爲租賃担保之現金，不得超過一百元，而此一百元應以年息百分之十二之息金十二元作爲租金之一部，加以扣除。（民法第四百二二條參照） 此蓋以現金担保之利息，爲承租人應有之法定請求權，故其利息得充租金之給付也。

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。（土地法第一六七條） 按租賃與買賣之關係，羅馬法與德國民法之規定各異。羅馬法之原則，以買賣破除租賃。（Kauf bricht miete） 如甲將房屋讓渡與丙，甲丙之租賃契約，即因讓渡而終止。普魯士民法之原則，爲租賃先於買賣，（Heuer geht vor Kauf） 換言之，租賃優於買賣。後德國現行民法容輿論之要求，亦採用普魯士同樣之原則，設更新之第五七一條至五七九條之規定。在法國於革命後一八〇四年拿破侖法典，亦確定租借於不動產之移管前，以明定期而爲之者，取得人無請求退租權爲原則，所謂租賃權之物權化，具有極重要之社會意義。我民法第四百二十五條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，即爲採取普魯士民法之原則，而成立債

權之物權性質。至土地法本條之規定，乃與民法第四百二十五條之要旨，殊相一致，其保護租賃人之利益，可云厚矣。惟按土地法本條之規定，與民法上一般之規定有異。民法上不動產之租賃契約分爲二種：即一爲定期限之租賃，一爲不定期限之租賃。依據民法第四百四十二條規定之意旨，租賃期限逾一年而以字據訂立契約者，即爲定期限之租賃，未有字據訂立契約者，視爲不定期限之租賃，然此種定期限之租賃，其契約滿期後，即認爲租賃終止，雙方當事人尙同意續約與否，純屬自由；且其重行締訂繼續租賃契約之條件，亦可與前約有所出入。而土地法之規定則不然。在房屋標準租金施行期間，定期租賃契約終止，承租人固不問出租人之願意與否，仍得繼續租賃，且必依照原訂契約之條件。揆立法者之用意，以房屋標準租金之規定，原爲防止出租人之任意苛待承租人而設，故特加以強制性的規定也。

承租人於租賃契約終止時，固得依原條件繼續租賃，然若在租賃契約未終止時，非有特別情形，不得自由收回房屋。所謂特別情形者，依照土地法第一百六十六條之規定，乃爲：

- 一、承租人積欠租金額除担保現金抵作外，達二個月租金以上者；

二、承租人以為房屋供違犯法令之使用者；

三、承租人違反租賃契約者；

四、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者。

按上列第一款規定之理由，為依據民法第四百四十條第二項「承租人非因遲延租金之總額已達兩期租額，出租人不得定期催告及因逾期不支付而終止契約」之規定而來。又以承租人積欠租金，此時若無担保現金抵充，就實際情形論，已達積欠四個月之久，故當許出租人收回房屋。惟於此有一問題，即出租人於已達兩期租額後，可定相當之期間而得為催告否？土地法並無明文規定，解釋上是否准用民法之規定，殊費推敲，以拙見論之，認為無須催告也。第二款規定之理由，以承租人將房屋供違反法令之使用，並非出租人之所意料，如以房屋供賭場烟館等類之使用，不僅有礙房屋之安全，亦且有妨社會公共之秩序，自應許出租人解除契約，收回房屋。但亦有例外，即有時以房屋供娼妓之使用，實際上不認為違法，而解除租約也。第三款規定之理由，為依據民法第四百四十三條規定之意旨而來。故承租人的約定非經出租人承諾，不得將房屋轉租於他人，則承租人違反租賃契約，而將房屋轉

租於他人，自應由出租人終止契約，收回房屋也。第四款規定之理由，為補充民法第四百三十四條「租賃物因承租人之重大過失，致失火而毀損滅失者，承租人對於出租人負擔損害賠償責任」之規定而來。惟民法之規定，以失火為要件，其結果為負賠償責任，而土地法之規定，以不負賠償責任為要件，其結果為終止契約，一則形成債權關係，一則形成解除行為關係，其用意殊有不同。故依土地法之規定，承租人以重大過失，致房屋毀損，應為賠償而不為履行者，僅由出租人終止租賃契約，收回房屋而已，不能再要求賠償，惟其他輕微之損害，仍應依民法之規定也。

第三款 減免建築之地價稅

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。（土地法第一六八條）本條所規定減免之稅款，其性質與第一百六十三條第二款之稅款相同，彼此有連帶關係。惟學者間或有認為同一性質而嫌其重複者，以管見所及，殊屬誤解。按第一百六十二條第二款之稅款減免規定，為屬於總則之性質，而本條之稅款減免規定，為屬於分則之性質，細釋條文意義，至為顯著，毋待贅論。至本條所謂應依照第三百二十八條之規定，斟酌地方

情形而爲相當期限之減免者，蓋第三百二十八條之規定，其適用場合原爲地方發生災難或爲調劑社會經濟狀況而設，顯屬一種變態，不能適用於普通之情形，而本條所以規定援用該條辦理者，蓋純以其爲新建築之房屋，應爲特殊之獎勵，若屬非新建之普通房屋，則絕不能要求爲同樣之減免。然此種新建築之房屋，亦非永久減免其稅款者，地方政府仍得爲相當期限之規定，逾期亦不能爲相當之減免矣。按此種政策，純在減輕地主之負擔，獎勵新住宅之建設，但關於獎勵之辦法，在歐美各國除減免稅款外，每由官府對於人民或團體給予補助金，或爲資金貸借，以推進新住宅之擴充。如英國在一九一九年頒布愛迭遜住宅法，(Addisons Housing, 1919)主張地方官廳對於建築房屋發給一定之補助金，改正一八九九年之小住宅取得法。(Small dwelling acquisition act)地方團體得融通資金達住宅市價之百分之八十五，且將住宅費之制限由從來之四百鎊，提高爲八百鎊；又對於公益住宅協會及住宅信託公司之資金融通，其期間原爲四十年者，現延長爲五十年。一九二七年止之最初七年間，由國庫補助土地收買費及建築費之利息與還本之百分之五十；以後則補助爲百分之三十。在同年十二月間對住宅法更爲追加之規定，即無論何人如本法頒布後十五個月內建築

其價值一千鎊以內之家屋國庫應給予以一百三十五乃至一百六十鎊（以後提高為二百六十鎊）之補助金。但受此種補助時，應受建築規定之限制。至一九二三年衛生大臣張伯倫（Chamberlain）提議通過一新住宅法，其與受迭遜法中最要之差異，為受迭遜法在制限地方團體之負擔，而以中央政府之負擔為無制限；張伯倫法則與之相反，制限中央政府之負擔，其額為每戶每年六鎊，期限為二十年。（新住宅法第一節之一）又新住宅法第二節規定地方政府對於個人住宅建築之補助方法：甲、住宅完成後給與一時之補助金；乙、對於住宅所有者或住居者（家屋稅支付者）二十年間每年給與補助金；丙、對於住宅合作社或個人於一九二三年四月二十五日以後所建築家屋之建築資金或購入資金之利息或還本，均與以定期之補助金。但其補助金之給與與否亦任地方官署之隨便。至其他以勞動者住宅建設為目的之合作社信託公司，不以營利為目的者，政府亦依據對地方官署同樣之條件，予以同一之補助。但以外受地方官署之補助者為限。依第五節之規定，地方團體為獎勵勞動者住宅之建築起見，對於一九二六年十月一日以前，可以完成之住宅，加以補助；甲、以住宅為抵押，借以一時或分年之資金；乙、對於公益住宅合作社則保證其支付；丙、許大住宅分割為小住宅，並於二十年以

內付還大住宅時之家屋稅與分成小住宅時家屋稅之差額。此種補助，雖得與地方官署對於個人住宅建設之補助，一併領受，但住宅之價格，須限於在千五百鎊以內者。關於小住宅購入之獎勵，較一九一九年法更加修正。如 A、可得資金貸與之家屋，價格原為八百鎊者，現加至千二百鎊；B、資金借額，對於家屋價格之比率，原為百分之八十五者，現增高至百分之九十；C、接受資金借款之人，所負住宅之義務，惟限在家屋完成後或資金借到後三年之內，且其得地方團體之認可，再行縮短；D、資金得一時或分期借之；E、雖受資金之融通，亦不妨為地方團體之職員。至一九二四年又有華特來法案 (Wheatley act) 之通過。依此法案第二節第三節之規定，凡依張伯倫法案之大小等條件外，並與上述特別條件相合之住宅建設，地方官署得領年額九鎊限期四十年之政府補助金，對於農村住宅給與年額十二鎊十先令之補助。惟都市自治團體公益住宅合作社等如為農村住宅之建設，與一般都市相同，每年祇給九鎊之補助金。張伯倫法原限一九二五年十月或為一九二六年十月以前完成之家屋得受一時之補助金，依華特來法又延長十五年。因此地方團體如不願拘束於賣却制限租屋制限等特別條件，得領年六鎊二十年間之補助金，或一時領其還本額，而依此法則皆無一時之補助金。依

華特來氏之假定戶數預算，在住宅政策十五年間之進行過程，補助金乃爲與年俱增者。至一九四〇之年，政府地方團體之負擔合計達三千四百四十萬六千鎊，以後二十五年間每年補助額均爲繼續相同。在法國爲實行低廉且適合衛生之共同家屋建築獎勵起見，制定勞動者住宅之一九二三年法。該法對於建築住宅之唯一政策，爲獎勵設立協會如住宅協會不動產信用協會之類，國家對於此等協會及公司，從事低廉住宅之購入，建設處分淨化等事業，施行資金貸借，惟依其用途稍有差異，即在購入建設個人用之住宅時，應予以二成之利息，遇購入必要土地或購入及建設並淨化共同居住用之家屋時，予以二成五分之利息，其金額以購入不動產價格之六成爲限；但對於低廉住宅局之貸借特別可增加至七成五分。（第二二條第一項至第三項）又對於有十六歲未滿之子三人或以上之人，如欲購入或建設家屋，則上述之貸借金額更可增至八成五分。（第五九條第一項及第二二條第四項）其用意在促進人口之增加。但政府爲此而行之貸借以總額三億佛郎爲限。（第二三條第一項）至對於不動產信用協會之貸借額，以二億佛郎爲限。（第二六及第二八條第一項）他種低廉住宅合作社，公益事業協會，共濟會或共濟會聯合之協助，與上述之不動產信用協會相同，即以三分息

進行貸借。(第三二條及第三三條)縣或地方亦可對於低廉住宅建築協會或信用協會施行貸借，或投資於協會之債券。(第三五條第三項)縣及地方以其所有之土地或家屋，依其價格之二分之一以上公賣於協會或定二十年以上之期間，保證協會得以債務利息百分之三爲限，藉予協會以金融上之便利。(第三五條第五項)更有供協會資金周轉之便宜者，爲貯蓄金庫之貸借。金庫以其存款之半額爲限，以不動產爲抵押品，可對協會施行借貸。(第三六條)市依一定之手續，對於相當十六歲未滿之子三人以上者之建設或購入共同居住家屋，責任之住宅局或協會，則給與補助金；惟此種補助金，以每年不動產價格百分之一爲限，在十八年間以內給付之。(第五七條第一項及第三項)此種補助金，爲依一九一九年三月三十一日之法律而定者：(一)有十六歲未滿之子三人以上且因廢疾或根據勞動者補償法而受有六成或六成以上之年金者；(二)有十八歲未滿之子三人以上之家族；(三)建造住宅專供受有國家扶助之孤兒所居住者。計每戶給以五千佛郎。有十八歲未滿之子或有特國家扶助之孤兒三人以上者，對每個兒童增給二千五百佛郎；但此種補助金所增之額，每戶不得過一萬五千佛郎。(第一一條)補助金總額在二億三千四百萬佛郎以上，十億九百萬佛

郎以下；但上述補助金之最低額及最高額之差數，就一九二九年度及以後五年度間，每年分割使用一億五千萬佛郎。（第一二條第一項）統計關於協會住宅局及其他從貯蓄金庫借得之款數，自一九〇九年至一九二六年，總額為三千九百九萬三千二百六佛郎；從國立存款部金庫貸借者，自一九〇九年至一九二二年總額為五億九千一百八十一萬九千六百佛郎。而不動產協會另外從國立存款部金庫貸借者，自一九〇九年至一九二六年，總額為五億四千五百五萬五百佛郎。此上為英法二國獎勵私人及團體建築住宅之政策，較諸我國之僅以減免稅款為獎勵政策者，更為實際而周到。此或以我國中央財政困乏，無大批現款以應各都市之需求，立法者為顧全事實起見，以對獎勵建築之減免稅款辦法，極易施行故歟！

第四款 市民住宅租金之限制

都市準備房屋額不足時，應為房屋救濟以建築市民住宅，固矣。然如已建築成功之市民住宅，其出租之金額，亦將如普通私人所有房屋之高價乎？曰是不然也。依照土地法第一百六十九條規定：「第一百六十二條第三款之市民住宅出租時，其租金不得超過建築用地及建築費總額年息百分之八。」

較諸第一百六十三條所規定一般房屋之標準租金，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爲限者，則減輕殊多。推原其故，以市民住宅係市政府所營造，與普通私人所營造之房屋，其目的不同。蓋市民住宅原爲救濟房屋之缺乏而建築，其式樣簡單，設備不周，且承租者以一般平民居多，故其租金應較普通私人房屋爲低廉也。

第五款 條文適用之停止

都市房屋發生恐慌，固應予以救濟，然至相當時期，全市房屋準備有餘，則所謂救濟者，其原因業以消滅，又無其急切之必要。土地法基於此種原因，遂有第一百七十條之規定。依照該條規定：『本節各條之規定，於準備房屋額回復第一百六十一條規定之限度，繼續至六個月時，得停止適用。』蓋全市房屋有總數百分之二作準備房屋，可以隨時供租賃之用，在短期間內絕不至再發生房屋恐慌之現象，本法救濟之作用，已達目的，故當停止適用。所謂停止適用者，詳解之即對房屋標準租金應廢止其規定，新建築房屋及地價所減免稅款，應回復其徵收，市民住宅應停止其建築是。然本條之規定，亦僅以停止適用爲限，並非法律根本失其效力；若其法定原因發生時，仍得再爲適用，與戒嚴法之性質相同。

也。

第三章 農地

農地者以供耕種牧畜的經營之土地也。所謂耕種，即在土地上耕作栽培農產物；所謂牧畜，即在土地上利用耕種所得之生產物或其管理範圍內之植物以放牧飼養家畜是也。農字意義，在說文小篆上爲耒，⊗爲田，耒與辰通，辰爲時，故農爲依時節而耕田也。歐美諸國在英美法所通用之農字爲 *Agriculture*，德爲 *Agrikultur*，均出自拉丁語 *Agri cultura*，*agri* 卽 *ager* 爲圃地之意，*Cultura* 爲耕作之意。又德文 *Landwirtschaft* 普通亦作農字解釋，*Land* 卽土地，*Wirtschaft* 卽經濟，爲經濟或秩序の利用土地之意；適與英語 *Farming* 之意相同。由此觀之，東西各國之所謂農地，純以土地供耕種爲主，至牧畜則爲副的經營耳。（參看劉光華著農業政策第二章農業的意義節內）

土地最大之利用莫過於農，以市地與農地相較，其面積不逮萬一，故土地問題，自常人言之，一若卽爲農地問題，誠以其關係之重要故也。土地法關於農地之規定，分爲耕地租用與荒地使用兩節。所謂耕

地租用，即以自爲耕作爲目的，約定支付地租使用他人之農地者；是所謂荒地使用，即公有土地之荒地適合耕作使用者，由自爲耕作之中華民國人民承墾是也。

第一節 耕地租用

農地之耕種牧畜，自其主體論之，可分爲自種農及租種農二種。農人經營耕作於自己所有土地之上者，爲自種農。*Eigen wirts Chalt* 支付租價經營他人之土地者，爲租種農。*(Die Pachtung)* 或簡稱爲佃農。稱自種農所經營之土地，謂之自耕地。佃農所經營之土地，謂之租耕地。租耕地之所有者爲地主；而佃農則爲租借權者，即耕地租用人是也。自耕農之地位，較佃耕爲優。就生產方面言，甲自己土地自爲耕種，得爲繼承及其他處分，故土地之關係密切，得爲合理之經營，維持其生產率及土地之改良。反之佃耕農以土地爲他人所有，多不願改良，且爲掠奪的耕種。*Predatory Cultivation* 乙、自耕農可自由決定經營方式，得爲集約之耕種；至佃耕則契約每限制使用之方法，即增加之收益，亦且與地主相均分。丙、自耕農維持農村經濟，較佃農爲優。再就分配方面言，甲、自耕農獲得農業經營上整個的收益，維持生活較易，於農產騰貴時，佃農以多量之勞資，所得收益，每爲地主加租所剝削。乙、自

耕農一人兼有經營人及地主之資格，故不發生收益分配之爭議，生活甚為和平自由。而佃耕農則相反。故佃耕農之地位殊不及自耕農為良也。

佃農之種類（一）就佃耕性質言，可分為：甲、總佃（General Pacht）為包含多數農廠之所有地以為總括之經營。通稱為包農或包佃。乙、農場佃（Guts Pacht）僅經營一個農場及有農場設備之土地。在外國最多。丙、地段佃（Parzellen Pacht）就一宗之土地而為經營，並無農場設備。於我國以此種佃耕為最多。在歐洲為農業勞動者以耕業園，或勞動者恐其失業，合購土地以為經營，或小農感土地之不足以維持其生活，而更耕他人之土地者，謂之附加佃（Zupacht）（二）就佃農人數言，可分為：甲、單獨佃。佃農僅為一人。乙、共同佃。為多數佃農組織一大團體，共同耕種一定之土地。茲又可分為：個別耕種之共同佃。是為耕農之全體分與各別之人而為耕種。B、共同耕種之共同佃。由全體耕種而分配收益。此種佃耕不甚普遍，有之在意大利為佃耕合夥。其目的有二：a、排除中間佃。是為個別耕種之共同佃名為 *affitanze Collective a Conduizune divev* b、共同耕種共同佃。（三）就契約實質上言，可分為：甲、定額佃。為預定繳納一定租額者。又以期間之長短而分為 A、終身佃（Vital

Pacht, Lebenszeit Pacht, tenancy for life or lives) B 定期佃(Zeit pacht, tenancy for Years, lease hold) C 不定期佃(Tenancy from Year to Year) D 隨意佃(Tenancy at will) 乙 分益佃(Teil Pacht, Teilban, Halb pacht, anteil wirtschafft) 爲提取一定比例收益之佃租者。在法國名爲(Metage bail à Colonage, metair) 丙 永佃(Erbpacht, emphytense, emphytesses, Copyhold) 原則上爲永久存續之佃。日本稱爲長期佃。如在土佐藩內以長期佃耕者稱爲地表所有者，又稱爲「中地頭。」(參照帝國農會發行日本佃耕習慣六二頁) 丁 勞動佃。以共同勞動而爲佃耕者。(四) 就權利性質上言，可分爲：甲 租賃(Pacht, tenancy bail) 具有債權之性質。乙 永佃權(Erbpacht bail emphytéistique) 具有物權之性質。(五) 就交租方法上言可分爲：甲 幫租。又稱爲幫工佃種。耕種所需之用具種子牲口肥料等，統由地主負擔，佃農僅出勞力，生產收穫而按成分租。乙 分租。爲地主一切毫無負擔，收穫由地主監收而按成分租。丙 穀租。爲地主不負生產責任，在農民承佃時，預先約定每年經常納穀物若干爲佃租者。丁 錢租。此爲代表佃租制度最進步之形態，爲交租物易農產品爲金錢以爲佃租者。

解決佃農問題，通觀各國所採之政策，約有二種。即爲自耕農之創定及佃農條件之改良是也。所謂自耕農之創定者，爲在國家協助之下使農民得有土地以自爲耕種是。其創定之方式：一、爲直接創定，二、爲間接創定。直接創定，自其實質方面言，又可分爲：甲、直接自由創定，即由人民自由買賣是。乙、爲直接強制創定，即國家對於一定土地以上面積之地主，由國家強制出賣以轉讓於無田或不足者。如羅馬尼亞是。間接創定，就其實質方面言，亦可分爲：甲、間接自由創定，即由國家對於農民購買地主之土地，貸以基本之資金，使成爲自耕農如大戰前普魯士之內地殖民是。乙、間接強制創定，即國家對於地主間接的強制其出賣土地而使他人得購用。如愛爾蘭所行之方式是。按愛爾蘭爲改革佃耕制度，限制地主權利，佃農得請求土地委員會決定相當佃租額，一經決定，十五年內不得變更，是爲減輕佃租之第一期相當額，減原佃租百分之二十；經十五年後，爲第二期相當額，減第一期相當額百分之二十；又經十五年後，則爲第三期相當之決定，減第二期相當額百分之十。計自一八八一年至一九二〇年，乃減輕至百分之四十二。由是地主不但收益減少，而土地價格亦漸趨低落，遂多出賣其所有土地。其次爲對於貸款之限制。佃租爲第一期之相當額時，佃農支付之分年償還金，須較佃租低百分之二十至

百分之四十，佃租爲第二期之相當額時，佃農支付之分年償還金，應低於百分之十至百分之三十。在愛爾蘭以法令規定者，如一八七〇年地主佃農法 (Irish act) 一八八一年之土地法，俱予佃農以補助金購買土地。後於一八八五年之土地購買法 (Purchase of Land act) 乃規定土地價格之全部，由國家供給。分四十九年還清。一八八九年佃租銷却法 (Redemption of rent act) 又規定永佃或九十九年以上之定期佃，得一時銷却佃租，成爲自耕農。自願爲銷却者，得向國家貸借銷却全部之價金；價金不能由當事人協定者，則由土地委員會決定。又一九〇三年公布愛爾蘭土地法 (Irish Land act or Wynchhan act) 規定土地分期貸款之償清年限，爲六十八年半，利息爲 $\frac{3}{100}$ % 價本爲 $\frac{1}{2}$ % 共貸款金額爲一萬萬鎊。其實行之機關，爲土地財產委員 (Estates Commissioners) 該委員得決定土地買賣之價額，獎勵土地出賣，政府直接津貼地主百分之十二獎金，以公債改爲現金發給。至一九〇九年布賽爾 (Birse) 提議修正前法，恢復公債支付買地償還年額爲 $\frac{3}{100}$ % 年限以六十五年半償清。對於地主支付獎勵金，依土地全價額遞減。以法定地租之倍數爲標準。價格爲第一期之相當租額二十六倍以上，第二期之相當租額二十四倍以上者，不給獎金。其最高買賣價格爲百

分之十八。更予土地委員會有強制徵收土地之權，直接分配於人民，以創立自耕農。

按佃農保護制度以英奧德法數國最爲妥善。英格蘭於一八五一年頒行地主及承佃人法(Land L_{ord and Tenant act})於一九二二年又頒布農佃法(Agricultural Holdings act)農佃法適用之範圍，乃在一年以上之定期佃或不定期佃，且承佃人須以土地之全部便用於農耕及畜牧，或爲其全部或一部使用於市場園藝(Market garden)並須非僱傭於地主者。本法所爲各條之規定，除本法有限制或剝奪其所定承佃人之損害賠償請求權之特約無效外，其他就本法所禁止之事項，地主與承佃人不得訂立違反本法規定之特約。(第五條)承佃人已爲土地之改良者，遇契約終了，得請求地主賠償。但承租人於永久改良之施行前，應得地主同意；於排水工事之改良施行前，應爲通知。至施用肥料等之改良，則無須通知，可由承佃人自由爲之。對於鳥獸損害，非地主自己不殺死承租人不得加以殺傷。承佃除因破產或佃租支付遲延或其他債務不履行之法定遲延外，由地主解約；承佃人有對地主爲佃權妨害之損害賠償請求權。但地主與承佃人以相當金額，則得解約。推定佃租租額爲一年，最高不得超過二年額。至契約終止所應保護者：(一)爲不定期佃解約之通知。契約自通知

之年終起，並滿一年而消滅。如違反此期間而通知者，爲無效。但有下例情形之一者，不在此限。即甲、承佃人受破產之宣告者；乙、其土地爲供陸海空軍之用，基於特約而爲解約之通知者；丙、承佃人承佃鐵路公司或其他公益企業公司或中央政府地方官署之土地，此等機關以使用其土地於本來之目的（農業除外）爲解約之通知者；丁、於有特約時，地主基於特約以其土地供農業以外之目的爲解約之通知者；戊、轉佃人對於次承佃人爲解約之通知者；己、一九二一年一月一日以前爲解約之通知者。（二）爲定期佃解約之通知。二年以上之定期佃，當事人一方非對於他方於其期間，雖屆滿契約不終止，自期間屆滿時視爲不定期契約。蘇格蘭於一九一三年頒布農佃法（Agricultural Holding Acts）其行之最堪注意者，厥爲 Crofter act（地域名）之小佃農保護。本法適用之範圍，惟對於住居於克樂扶特教區（Crofting Parishes）之不定期佃人，並其租佃年額不得超過三十鎊者，始適用之。其相當佃租之決定，依地主或佃農之聲請，克樂扶特委員會（Crofters Commission）斟酌當事人陳述本地之狀況及關於耕地之情事，如（土地生產力承佃人所爲土地改良之狀況）依客觀的標準而決定相當佃租額。此相當佃租額，除當事人雙方同意外，七年間不得變更之。委員會始爲決

定時，並得附帶免除欠租之全部或一部，或決定其支付方法及支付時期。地主對於承佃人非有下列情事之一，不得終止租約。即甲、欠納佃租超過一年者；乙、未得地主之承諾，將其佃權讓與他人者；丙、毀壞建築物或不顧地主之制止，荒廢土壤，使土地之繼續無收者；丁、未得地主之承諾，分割或轉租佃地者；戊、未得地主之承諾於佃地建築住宅者，但在本法施行前，已存在之住宅，不在此限。己、如爲保護地主或近隣承佃人之利益，關於佃地爲特約之條件者，不顧地主之制止，繼續的違犯其條件者，但其條件以克樂扶特委員會所許可者爲限；庚、破產；辛、妨害地主之佃地進入權者（如礦物之採取等目的）壬、未得地主之承諾於其佃地開設酒場者。關於佃地改良之賠償請求權，如承佃人所爲土地永久的改良，對地主有賠償請求權。但其改良須具有下列各條件：即甲、此種改良之方法，須合於其土地；乙、承佃人非因履行債務而爲之者；丙、須依承佃人或其家屬之勞力費用而爲之者；丁、須非違反禁令而爲建築物者。所謂永久改良，謂住宅、農舍、溝渠、圍障、深耕土地整理、栽植、道路及其他依克樂扶特委員會所認爲增加其他之客觀的價值之一切改良是也。奧國於一九一九年十月十八日製訂佃農保護法，至一九二一年七月六日頒行承佃人保護法，以適用於自己消費之目的佃耕土地之小佃農爲

限。但其結果，卽中等佃農亦得受同樣之保護。至一九二五年六月二日所頒之佃農保護法，(Pächterschutzverordnung) 卽全本保護之意旨。按該法適用之範圍，不問附屬農舍之有無，佃農本身或其家屬所耕農地之佃耕，於一九二四年九月三十日以前訂立者適用之；但以田地之收量與佃農所耕種其他土地之收量，合計不超過下列之限度者爲限。卽甲、佃農得其家庭自己消費所需要之量；(小佃地) 乙、維持七人家屬生活所必需之收量之二倍；(中佃地) 換言之卽本法適用於小佃地及中佃地，但中佃地之地主須爲大地主。所謂大地主者，乃維持七人家屬生活所必需收量之六倍以上平均收量之土地所有人。故本法於中小地主與中佃地相對立時，則保護中小地主，乃依法之規定。故除佃農外，對地主亦予以保護。至於佃租之增加，須有限制，非依其情形認爲相當者外，不得爲之。且其解約通知須於佃耕終期六個月以上之期前爲之，否則不生效力。地主與佃農對於增加額雙方如能協定，則依其協定；否則由裁判所決定之。至其副給付應同時注意及之。在相當程度以上之加租契約，或較原契約增加佃農提供勞力之義務，或其他給付義務之契約，均作無效。若佃農對地主支付超過之佃租，或超過給付者，於六個月內請求返還或賠償。在本法施行中，佃耕契約期間屆滿者，成爲

不定期之契約；但佃農爲反對之意思表示者，則不在此限。地主非有下列事由之一，或其他重大事由者，不得解約。佃耕契約之解除，須經裁判所之判決；否則無效。所謂重大事由者：卽甲、雖經地主之催促，佃農四週以上欠付佃租或怠於爲其他契約所定之給付者；但依其習慣，可延長其期限；乙、地主請求增加相當程度之佃租，而佃農拒絕之者；丙、佃農以顯有損於佃耕標的物之方法，爲使用之時，就中反於佃耕之目的，有害於土地生產力之方法爲耕種者；丁、地主爲建築物之建造或以較從來更適於公益之方法，使用土地者；戊、地主自己或其家庭因出征或家屬戰死而自己尙未成年，不得已一時將其土地出佃，欲取回其土地自爲耕種者；但其地主有其他耕地者，以其自耕地爲永久適當之耕種，絕對有取回該佃地之必要，而且其取回後其自耕地之平均收穫量，不超過維持七人家屬之生活所需收穫量之六倍者爲限；己、如使佃耕契約繼續對於地主所生之不利，較契約終了對於佃農所生之不利益爲大者；庚、地主對於佃地欲爲自耕，對於佃農以位置面積及生產率略相同價值之其他土地交換而取回之者；辛、佃農未得地主之同意，以其佃地之全部或一部轉租於他人者；壬、依中小農地再設法之規定，其佃地所有權有移轉者等是也。至佃地能否轉租，依奧國民法第一〇九八條之規定，承租人

除於契約上有明文禁止之外，於不害地主利益之範圍內，有自由轉租佃地權。此種佃農法為臨時性質。至一九二八年奧國又有佃農保護法之草案，與前佃農保護法有下列不同之點：如甲、佃耕契約期間不得短於六年，並須得土地買賣委員會之許可；乙、佃耕契約原則上，非期間屆滿不得解除；丙、佃租由當事人訂之，但須為相當程度之額，否則土地買賣委員會不得許可其契約。德國於一九二〇年六月九日頒布佃農保護法，(Pachts Pachtschutzverordnung) 於一九二二年一九二四年一九二五年及一九二七年先後加以修改。一九二七年八月十八日公布 Reichsgesetz Zur Andeuerung des Pachtspachtenschutzverordnung，本擬於同年九月十二日終止其效力，後更延期為一九三〇年三月，規定各邦各設定租佃仲裁裁判所，決定佃租之改進及其他保護佃農所必要之事項。仲裁裁判所之權限，可分為：甲、不問土地之面積如何，因一般經濟情形之變化，佃租成為不相當者，認為適當時，改定其佃租；但仲裁裁判所應以適當之考慮，以普通之營業，得由其土地繼續收取之利益，與農會所定之佃租標準，(PachtPreisrichtlinien) 及雙方當事人之經濟狀況，又將普通之佃耕契約，變為勞動佃之契約，(Fenerling) 或將勞動佃契約變為普通佃之契約，或由其他佃耕契約中

除去提供勞務之約款者，應得當事人雙方之同意；乙於佃地之面積在十黑格特以下者，按雙方當事人之利益，認為適當時，對於已解除之契約，或不因解除而終了之契約，延長二年或於期間屆滿前終止佃耕契約，但包含僱傭關係之契約者，固可歸責於承佃人之事由，有可即時終止契約之重大理由時，仲裁裁判所不得加以延長。又裁判所除承佃人特為不良之經營外，為使其保有與其自耕地合為十黑格特以上之佃農，須依期連續延長其契約，於其同佃 (Sammel pachtvertrag) 其各承佃人之耕地，不超過十黑格特者亦同，但此額數之限制，各邦最高官署就一定之地方，斟酌其地方之土壤及經營之關係，得為適宜之增減，至得依農耕獨立生活程度之面積內，依本法之規定，延長佃耕契約時，依當事人之聲請，從新決定其佃租，但佃租額應對於普通之經營，得由其土地繼續的生產之收益，為相當了，因分娩家屬之疾病或其他之障礙，不能勞動時，承佃人之妻不負勞動，但負契約上勞動提供之義務。(Franehilfsplicht) 對仲裁裁判所之裁判，得為上訴，更得由承佃人團體為其代理。關於訴訟程序，由各邦官廳定之。訴訟費用，有損於其自己或家屬之生計者，得為之免除。契約上佃租年額為五百馬克以下者，得對地方裁判所而為抗告，若超過此數時，更得上訴於仲裁裁判所或上

訴裁判所或裁判長前，爲之和解。佃耕爭議之判決或和解，於當事人間與契約之內容，有同等之效力，於判決前以暫定命令處理佃耕之關係，其於本法或其於本法所發布之命令，對於地主或承佃人所予之權利，不得限制或剝奪之，但特約以事件付仲裁者，不在此限。此皆各國保護佃農之可考者也。我國對於創定自耕農，雖無法令明文規定，而對於保護佃農則各有所規定。如民國拾七年國民政府制定佃農保護法草案，浙江省在民國十六年有佃農繳租實施條例，十七年改爲佃農繳租章程，後於十八年改爲二五減租暫行辦法，迄二十一年又有修正二五減租暫行辦法，江蘇省於民國十九年六月有修正江蘇省暫行繳租條例，廣西省於民國十六年有廣西耕地租用暫行條例，二十一年有修正廣西耕地租用暫行條例，最近內政部又製訂租佃暫行條例草案，會同實業部呈請行政院核定。至民法亦有保護佃耕之規定。惟民法與土地法性質略異。蓋土地法爲一種特別之法規也。按土地法之規定，據吳尚鷹氏謂：欲求農地改良與農產進步，須令耕者安于其業；欲令耕者安於其業，必使耕者本人因施用資本勞力所得之收穫，能完全享有，不爲他人掠奪，且爲之保障其耕作權利，以達到耕者有其田之目的，而後佃農乃得解放，並可脫離田主之壓迫，自營獨立生活，恢復自尊的人格，不再迄憐於田

主以圖苟延其生活也。然于土地私有制度之下，田主之存在，為法律所許，既不能效蘇俄之共產方法，將私有田地一概沒收，分配於農民；又無從籌此巨額款項以為征收田地之補償費，使國家得以收回私有土地，自居于田主地位；其漸進之過渡辦法，祇可對於佃農之耕作權利，加以充分保護，限制田主任意撤佃，使佃農得久安于其業，其施用勞力資本所得之結果，為之充分保障，使田主不得為過度之榨取也。（吳尚鷹著土地問題與土地法論文內）於此可以知耕地租用規定之作用矣。

第一款 耕地租用之意義

耕地租用者，即以自為耕作為目的約定支付地租使用他人之農地也。（本法第一條第一項）所謂自為耕作，為本人本身自耕，至其家屬或農業勞動者之受僱用者，能否亦為耕作，解釋上應指本人本身為限，但似嫌太狹，故除本人本身外，且應及其家屬；至僱用農業勞動者而為耕種，已變為農業經理人，自不必予以保護，以其非純為佃耕故也。關於使用他人之農地，不僅限於耕作方面，而牧畜亦包括在內。（本法第一七一條第二項）按耕地租用，屬於租賃契約之關係，論其性質，乃屬民法債權範圍。惟債編之租賃，本有使用租賃與收益租賃二種區別，（民法第四二一條）而本法明定耕地租用為使用他人農地，則僅為使用租賃而

無收益租賃可知。實則對於耕地租用，應包收益在內，故除土地法之規定外，似仍以適用民法之規定爲當。又耕地租用是否包有永佃權在內，依日本小作法草案第一條規定，本法對於以耕作爲目的之土地租賃及永佃適用之。故日本法係包括租賃與永佃二種關係，而土地法似置永佃權於範圍之外，自立法上觀之永佃亦殊有保護之必要也。

第二款 租約期限

依據民法第四百五十條第一項之規定，租賃定有期限者，其租賃關係於期限屆滿時消滅；又第四百五十一條之規定，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。依上二條規定，定期租賃契約至期限屆滿時，卽終止租賃關係，若欲繼續租約，須以出租人不表示反對之意思爲先決條件。按照日本佃農法案第十三條之規定，耕地租賃定有期限者，除前條第二項規定外，當事人應於期限屆滿前六月至一年內，向相對人爲拒絕更新或非變更條件不得更新租賃之通知，不爲通知者，其租賃契約視爲於同一條件上更新之。此種立法原旨，與我民法之規定，大致相同。至土地法則不然。依照第一百七十二條之規定，依定有期限之契約

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，視為不定期限繼續契約。依此規定，則定有期限之租賃契約，雖在期限屆滿時，並非當然消滅，出租人除收回自耕外，絕不能表示意思，反對承租人之繼續耕作。與民法及日本佃農法案之規定，殊異其立場。蓋民法及日本佃農法案之用意，純以保護出租人之利益為前提，而土地法之用意，在以維持承租人之利益為前提，其目的純為鞏固佃耕權而設。至本條規定所以將收回自耕除外者，蓋以出租人自己經營或建築或為更合於國民經濟之使用，亦為法理上所應許可故也。

第三款 承租人之優先承買及轉租限制

依據民法第四百二十五條之規定，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。此為保護租地權者之利益起見，僅限於所有權讓與時，租賃契約仍為有效者而已。至土地法為實現耕者有其田之政策，則更進一步，於第一百七十三條規定出租人出賣其耕地時，承租人得依同樣條件，有優先承買之權。（廣西省耕地租用暫行條例第六條同）所謂優先承買權，（Vorkaufsprcht）在德國民法於一〇九四條至一一〇四條特為明文規定，更於民法第二〇三四條規定其同

繼承人其他應繼分，亦訂有優先承買權。是爲法定之先買權。我土地法本條之規定，亦爲法定之性質。卽爲依承租人一方之意思表示，而發生法律上之效果，換言之卽爲出租人負移轉土地所有權之義務，承租人負支付代價之義務，其性質上屬於形體權。(Kannrecht-Gestaltungsrecht) 然若經出租人預向承租人通知而受拒絕者，應喪失此先買權之效力。日本小作法草案第六條之規定，出租人欲賣其租賃地或永佃權時，應依命令所定對於承租人定一相當期間，通知其爲收買之協議；第七條規定前條期間內賣買之協議不成立時，出租人得將其土地或承佃權讓與第三人，於期滿前受通知表示無買受之意思者，亦同。實與我土地法規定之意義相近而可供施行法上之補充者也。

我國各地方于佃農之外，又有所謂再佃農者，或稱頂佃農；卽由直接佃而轉租於他佃農，地主與實際耕種土地之佃戶間，更有中間之佃戶存在。此種情形，通常謂之轉租。(Sublet, Subdivision; afterpacht, unterpacht, abpacht) 其成立要有三因：其一依舊來之習慣，有永租權時，或依自己之信用與地主特約對，於成片之土地而取得地租權時，於其間收相當之利益，而負擔發生息租之責任以轉租之者；其二受地主之報酬，而被委託以支配其成片之租地，於其委託權限內，選定佃戶，且

管理其租地者；其三佃戶爲圖便宜，一方坐收中間之利益，一方又負擔怠租之責任，轉賃其租地於他人，而地主默認之者是。而關於中間利益取得之方法，一爲要再佃農一時繳納較押金爲多之銀額稱爲再佃銀；他一種要再佃農每年納一定額之利益，稱爲利穀；卽爲再佃農無有資本一時不得負擔再佃銀，乃于每年除地主之租穀外，再納利穀于包租之人。其處境之苦，乃更甚于一般之佃耕。按照民法第四百四十三條第一項規定之要旨，承租人如經出租人承諾，原可將租賃物轉租于他人，然土地法對於耕地租用規定之用意，以在維護承租人之利益，今承租人乃乘機操縱漁利，坐享其成，而使第三者受重剝削之隱痛，殊失其維護之本旨，故對耕地轉租之行爲，特別加以限制。依據土地法第一百七十四條之規定，承租人縱經出租人承諾，仍不得將耕地全部或一部轉租于他人。蓋承租人此種不勞所穫，實爲一種不當利得之性質，如依民法一般之規定，其流弊所至，將使本無耕地之人，擁有土地壟斷之權，殊有礙土地政策之實現。按照日本佃農法案第三十二條之規定，承租人雖經出租人承諾，不得將耕地轉租；但因兵役疾病及其他不得已事由不能自爲耕作而暫時轉租者，不在此限。此種規定要旨，殊與本法相合，惟附加一但書耳。

第四款 耕地徵收之請求

本法爲使耕者有其地，及不至曠廢起見，於施行以後，對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，准承租人得依法請求徵收其耕地。（土地法第（一七五條））依此規定，承租耕地徵收之請求，應具有下列數種要件，即：

甲、承租人之請求，須在本法施行以後方可；在未施行以前，則不得有之。

乙、承租人之請求，須經過繼續耕作在十年以上，且須爲同一承租之人。如未經過繼續耕作在十年以上，或非同一承租之人，均無此種請求權。惟承租人之繼承人是否爲同一，依法理解釋，繼承人如自爲耕種者，應視爲同一，如出租於人而爲耕種，則非爲同一，而屬時效中斷矣。承租人之請求，須出租人爲不在之地主時，如出租人而非爲不在地主時，即使具備上述甲乙兩種條件，仍不得有此種請求權。惟不在地主應由何時決定，爲在十年期間之開始以至終了時止，抑於徵收時爲不在即已足乎？依法理解釋應以徵收時爲標準，較爲妥當。

所謂不在地主者，乃指本法第三百二十九條所定土地所有權人有左列情形之一者是也。即：

- 一、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；
- 二、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；
- 三、營業組合所有土地，其組合于其土地所在地之市縣停止營業，繼續滿一年者。

第五款 耕地之特別改良

佃農爲增進土地之植力 (Baufähigkeit) 及養力 (nahrähigkeit) 起見，或深勤耕耘，或加施特種肥料，或別備灌溉排水之便利，及耕作方法之改善，施以資本或勞力，爲耕地之特別改良，意至美而理所許也。惟事實上每受地主之反對，甚至爲加租及退佃之恐嚇，使佃戶扼腕咨嗟，欲行不能，或徒勞無功，阻礙農業之進步，其可痛惡孰甚？土地法因此對耕地之特別改良，明白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，致增加耕地生產力成耕作便利者，承租人得自由爲之，至特別改良費之數額，通知於出租人。（土地法第一七六條）依此規定，則承租人於正當範圍內，爲耕地特別改良之作爲，地主可無干涉要挾之能事矣。按民法第四百三十一條之規定，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，就其現有價值，

負債還請求其費用之責，然承租人對租賃物支出有益費用而增加該物價值之情事，出租人知其情事得爲反對之表示並於租賃關係終止時，亦得不負債還費用之責任。則承租人對於租賃物之改良，出租人既有反對表示之權利，並無絕對承諾之義務，仍與土地法本條之規定異其旨趣。推立法者之意，以社會隨時進化，人口繁殖，而土地有限，報酬又不能日增，設法改良，勢不可緩，如依照民法之規定，准許出租人有隨意反對耕地特別改良之權勢，必至有一般頑固地主，無故與佃戶爲難，租地權無所保障。至本條規定所謂特別改良者，即與民法上之有益費用相當。然其範圍較民法爲廣闊，如深耕，施肥，地面整理等之暫時改良，及建築，灌溉，排水工程，道路等之永久改良，均屬之。至此等改良費之數額，依法應爲通知於出租人也。

第六款 佃租數額及預收之限制

佃租屬佃耕關係之中心事件，爲地主許與佃農使用土地應繳納之代價，地主亦唯因此而始許與使用其土地。故繳納地租，乃佃戶應有之義務也。按佃租原有分益及定額二種制度，已詳於前。所謂分益制者，即租額非由預約，而依一定比例，爲地主與佃戶分配收穫物是也。德謂之 *der*，法謂之 *metag*

age, 意謂之 *mezeria*, 英美謂之 *share tenant*, 爲農業經營上最原始之方法。法意美日諸國, 多有此制, 我國習俗, 亦盛行之。惟分益比例, 各有不同耳。定額制者, 卽由地主與佃戶雙方以契約規定分租之比例, 由佃戶依約繳納於地主者。近代農業進步之國家, 多採用此種制度。土地法爲採用定額之制度。依照第一百七十七條第一項之規定, 地租不得超過耕地正產物收穫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, 應減爲千分之三百七十五; 其不及千分之三百七十五者, 依其約定。(浙江省二五減租暫行辦法第二條及廣西省耕地租用暫行條例第四條均同) 百分之三百七十五, 其來由爲以佃租平均與地主及佃戶各爲二分之一, 更減去二五減租 $\left(\frac{25}{100}\right)$ 則爲千分之三百七十五。其方式如下:

$$\frac{50}{100} - \frac{50}{100} \times \frac{25}{100} = \frac{500 - 125}{1000} = \frac{375}{1000}$$

此卽爲法定之最高率, 爲租約之訂定者, 不得有所超過; 如爲之超過, 則無請求超過部分之權, 如已爲給付者, 承租人得依不當利得請求還返。按民國十八年二五減租調查之結果, 各省七等田地之分租數額, 大都乙等地之租額始超過百分之五十, 全國之平均租額祇有甲等地方達百分之五十以上, 至於戊等以下之分租額, 大概均在百分之四十以下, 似此假定, 百分之五十爲全國之最高租額, 而實行

二五減租，以千分之三百七十五爲最高租額，並不算爲過低。本條規定之理由，據吳尙鷹氏謂：「地租額所以定爲千分之三百七十五者，完全爲一件顧全事實之問題。查各省佃租額彼此互有差異：或田主七佃戶三，或田主六佃戶四，或田主佃戶彼此均分。本黨對於佃租一項，曾有二五減租之議決案，假定田主與佃農對於收穫物之分配，以彼此各半爲平均標準，再根據本黨減租案爲之減去二五之數，結果則爲千分之三百七十五。所以如此規定者，完全爲行政便利，使易於實行。而且二五減租案，已逐漸推行，今更引此議決案爲根據，自可避免多少之阻力也。若從平均地權原則上觀之，所謂地租者，爲不勞而獲之收益，應全數歸公，地主不得而私，今以收穫千分之三百七十五，仍歸於田主，雖依法應負繳納地價稅之責任，而規定稅率極其低廉，則地主除繳納地稅外，仍有一部分應屬於國家之地租，并一部分應屬於佃農之資本勞力結果，自應不得爲地主所私，祇以政治會議決定之土地法原則，對於平均地權政策之實施，採漸進主義，不能不如此規定，以待逐漸修改完善也。」（吳尙鷹著土地問題與土地法論文內）

總之保護佃農，固在鞏固佃權，然對佃租不加限制，每受地主以增加租額之威脅，使負擔超過能力，終無以維持其佃權，故鞏固佃權，尤應同時限制佃租額也。

至耕地出租，依照土地法第一百七十七條第二項之規定不得預收地租，並不得收取押租。（廣西省耕
行條例第四條
地租用暫
第二項參照）所謂預收地租者，如吾國社會習慣所行先付後租之租約是；所謂收取押租者，即佃農

不照約定佃租全繳納時，以之充補償爲目的預爲交付於地主之金錢及其他之擔保物是。按照民國十七年國民政府佃農保護法草案第五條規定凡押金及先繳租項全部或一部惡例，一概禁止。文詞殊簡括嚴竣。又民法第四百卅九條之規定，承租人應依約定日期支付租金，無約定者依習慣，無約定亦無習慣者，應於租賃期滿時支付之；如租金分期支付者，應於每期屆滿時支付之；如租賃物之收益有季節者，應於季節終了時支付之。由是可知民法對於租金支付之規定，乃以租賃期滿或季節終了時爲之爲原則，而以約定及習慣爲例外，本法乃採取國府佃農保護法草案及民法原則所規定，故出租人應絕對不得預收地租及押租，如其有之，承租人得依不當得利請求返之或以之抵銷租金，或解除租約也。推立法者之意，以耕地租用與普通房屋租用性質不同：蓋房屋租用之收益爲無形，鮮有盈虧得失之意外變動可言，若耕地租用之收益，多屬糧穀，所產多寡有無，每因節氣不良，或洪水氾濫及霜雹之災害，而致凶歉；地租之額，既須依照耕地正產物收穫總額而收取千分之三百七十五，則在耕

地未曾收穫之時，應繳租額若干，極難預測，故應限制其預收。至於押租，原由担保佃租之欠繳或遲付而生，今耕地租用人地租之支付，依法既須在收益季節終了時爲之，且耕地租用人又大多大爲當地之士著，自不致無故欠租或遲付租額，故爲減輕佃農經濟困難計，當無以現金爲担保之必要。據內政部二十一年六月製訂保障佃農原則九項，分咨各省市簽註意見，以備彙齊爲起草租佃法令之根據，先後准各省市咨復到部，如江蘇主張於招徠大幫農戶開墾荒地之場合，應通融准收受押租及預租，湖南認押租爲省的盛行之習慣，難以禁止，河北省亦認預租爲省內風行之舊習，應予通融，內政部以租佃條例之作用，正爲救濟中國佃耕制度之不良習慣，遂不顧事實，於租佃暫行條例第七條，仍爲具體的規定包佃包租制及預收地租收取押租制應即廢止，蓋亦以保護佃農爲使農村安定之良策也。

第七款 地租之扣除及緩付

日本佃租制度調查幹事會所擬佃租法案第二十七條之規定，佃戶對於租地支出公租公課及其他應爲地主負擔之必要費用時，地主須即以其費用償還與佃戶。我民法第四百二十七條之規定，就租賃物應納之一切稅捐，皆由出租人負擔。耕地既爲租賃物之一種，則佃戶由租地所支出之公租公

課及其他必要之費用，自亦應由地主負擔無疑。本法第一百七十八條規定：『耕地之地價稅，由承租人代付者，應於地租內扣除之。』蓋與日本佃租法草案及民法之規定，同其意義。惟土地法關於佃戶代付費用之範圍，明指地價稅而言，是則除地價稅外之課租及其他必要等費用，仍需用民法上所規定者。按蘇俄土地法第三十五條後半節載：『於租借期間，其出租人在農事經營上所有一切賦課與担負，計租地者所借入土地之面積，其相當部分由租地人支付之。』依此規定，承租人有負擔對於租地之一切課稅義務，並無償還或扣除之權利，殊與土地法之規定相反也。

按日本佃租制度調查幹事會所擬佃租法草案第二十五條規定之要旨，非某於佃戶之故意或過失，而租地之收穫減少時，佃戶得照減收之比例，請求佃租之一時的減額；其減收甚大時，得請求一時的免除。根據法令於地租免除或徵收猶豫之年，佃戶得請求其田租之免除或納付之猶豫。如因此發生爭議，佃租審判所可判定相當之減免額及減免年次或納付猶豫及其年次。依此規定，承租人對於地租不能繳納時，不惟可以緩付，且可減收或免除，與承租人以莫大之利益。又按日本農法案第十八條之規定，耕地承租人支付一部租金時，出租人非有正當事由，不得拒絕受領；前項情形出租人受領一

部租金者，不得推定爲承諾減少租金或其他聲請。依此規定，雖許承租人可以暫付一部租金，但並非爲減免之性質。至我土地法依照第一百七十九條之規定，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，承租人亦不得因其收受而推定爲減租之承諾。依此規定，則殊與日本之佃農法草案相近而與佃租法草案相反。惟我民法第四百七十五條本有『耕作地之承租人，因不可抗力致其收益減少或全無者，得請求減少或免除租金』之規定，土地法本條之規定，不啻再補充其缺限之緩付而已。惟民法第三百一十八條規定：『債務人無爲一部分清償之權利，但法院得斟酌債務人狀況，許其無甚害於債權人利益之相當限度內，分期給付或緩付』按其緩付要件有三：卽一、法院之斟酌，二、無甚害於債權人，三、債務人之狀況不良，而土地法本條所規定之不能，完全爲承租人主觀者，毫無條件之限制，較民法更進一步矣。

第八款 租用契約之終止

定期租用耕地，於其契約屆滿時，依照一般法律之規定，固應於收益季節後次期作業開始前之時日終止之，而返還耕地於地主。（民法第四六〇條）惟其不定期限租用耕地之契約，雖按民法上關於租賃規

定有「各當事人得隨時終止」之明文，而依本法第一百八十條之規定，僅得於有左列情形之一時方可終止。否則應屬無效。所謂左列情形者，即爲：

- 一、 承租人死亡而無繼承人時；
- 二、 承租人拋棄其耕作權利時；
- 三、 出租人收回自耕時；
- 四、 耕地依法變更其使用時；
- 五、 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；
- 六、 違反第一百七十四條之規定時；
- 七、 地租積欠達二年之總額時。

承租人死亡，依照民法第四百五十二條之規定，租賃契約定有期限者，在繼承人得先期通知，終止契約，在出租人並無權終止契約，故承租人死亡，而承租人之法定繼承人如願繼續其契約，則出租人即無終止契約之權。然承租人死亡而又無人繼承，則契約之主體已不存在，事實上自非終止不可，即無

本法之明文規定，而依照民法第四百五十二條之要旨，亦當然作如是解釋也。（內政部租佃暫行條例）
第九條第二款參照

承租人拋棄耕作權利者，即承租人並無相當理由而自動放棄土地之經濟的利用之謂也。承租人既放棄土地之經濟的利用，則農事已變成一種停頓狀態，此時出租人自得終止契約，收回耕地。惟依照土地法第一百八十一條之規定，承租人拋棄其耕作權利，應於三個月前，向出租人以意思表示爲之。蓋使出租人便於從容設法轉租或自種也。又依照第一百八十二條之規定，非因不可抗力繼續一年不爲耕作者，應視爲拋棄耕作權利。此以承租人對於耕地，非因水旱爲災之不能耕作，特以其耕作本有可抗能力而不爲，且繼續至于一年之久，故應視爲拋棄耕作權利也。

出租人收回自耕，依照一般民法不定期租賃契約之規定，其有利于承租人之習慣者，出租人原不得隨時終止契約。（民法第四五二條第二項）然出租人若收回租地以自耕，爲實施扶植獨立自耕農政策及保護業主生活起見，亦不能不予以終止契約之權利。（內政部租佃暫行條例）
第九條第三款參照惟依照本法第一百八十三條之規定，在終止契約時，出租人應於一年前通知承租人。民法第四百五十八條耕作地之出租人如收回自己耕作，得終止契約之規定，即與本款規定不謀而合也。至收回自耕之耕地再出租時，應依照第一

百八十四條之規定，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，原承租人且得以原租用條件承租。（廣西省耕地租用暫行條例第一三條參照）依此規定，若超過一年者，自不能以原條件爲限。惟出租人與第三人之關係若何，土地法並無明文爲之規定，依法理解之，如有訂立契約，則視爲故意，應負賠償責任。推立法者訂定本條之用意，在防止出租人假借自耕名義，有更換承租人之流弊發生也。耕地依法變更其使用云者，卽如本法第一百四十六條之規定，國民政府認爲有較大利益或較重要之使用，令其變更之類是也。舉例以言，如城市近郊或城市以內之耕地，因城市之發達有變更爲建築基地之必要，而令其變更使用時，則租用耕地之契約，當然隨之終止。蓋不如是事實上亦不能繼續行使其耕作權也。

所謂違反民法第四百三十二條及四百六十二條第二項之規定云者，卽違反『承租人應以善良管理人之注意，保管租賃物，租賃物有生產力者並應保持其生產力，』及『違反清單所載之附屬物，如因可歸責於承租人之事由而滅失者，由承租人負補充之責任之規定，』之謂也。簡言之，所謂違反民法規定者，卽違反善良管理人注意之義務，及不負補充因可歸責于承租人之事由而滅失之附屬物

之責任之謂。蓋承租人應注意而不注意，應補充而不補充，則出租人爲保全其本身之利益計，自得終止其契約。惟依照本法第一百八十三條之規定，出租人依法應于一年前通知承租人。否則不能有效也。

所謂違反第一百七十四條之規定云者，即違反『承租人縱經出租人承諾，仍不得將耕地全部或一部轉租于他人』之規定之謂也。直言之，即承租人不依第一百七十四條之規定，而將承租耕地之全部或一部轉租于他人是也。（內政部租佃暫行條例第九條第八款參照）蓋第一百七十四條之規定，全在防止承租人爲謀不勞而護之利得起見，今如承租人蔑視本法之規定，而將租地之全部或一部轉租于他人，是本法之精神已爲其破壞無餘，惟有廢止契約，使出租人收回自耕也。

所謂地租積欠達二年之總額云者，即不問地租拖欠時間之久暫，拖欠次數之多少，而惟合計其積欠數額已達于二年期間之總額之謂。（內政部租佃暫行條例第九條第十款參照）按地租給付，既在耕地產物收穫之後，而地租數額又限定僅當耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，按期不能支付應交地租之全部時，更可先以一部支付，其餘得容陸續緩付，自無如何困難可言。若在此種情形之下，承租人對於地租之

給付，仍有所積欠，且達二年總額之多，其爲違背納租之義務，已顯然可見。故爲保護出租人之權利起見，自得終止租賃契約或請求易耕也。（廣西省耕地租用暫行條例第一一條參照）按照日本佃農法案第十七條前半節之規定，耕地承租人遲付租金達一年以上，或其他依命令應付而遲付者，應訂一月以上期限催其繳納，如期內仍不支付者，出租人得解除租賃。此種立法之要旨，與本法之規定大致相同，惟本法以積欠地租總額爲條件，而日本佃農法案以積欠地租時間爲條件，此其相異之處也。

第九款 留置權之禁止及特別改良費之償還

按照民法第四百四十五條第一項之規定，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。土地法第一百八十五條亦規定：『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。』此所謂不得行使民法第四百四十五條規定之留置權者，當然即指該條但書所認爲禁止扣押之物無疑。農耕作上必需之農具，牲畜，肥料及其農產物，就農業政策而言，與一般物品之性質，殊有不同。保護佃農之生活安寧計，自應在禁止扣押之例，故本法特加以明文規定也。

依照第一百八十條第二款承租人拋棄其耕作權利，第三款出租人收回自耕，第五款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，第六款違反第一百七十四之條規定契約終止之時，承租人得向出租人要求償還其所支出第一百七十六條第二項耕地特別改良之費用。（土地法第一八六條）

按耕地特別改良，承租人原可自由爲之，出租人不得加以限制，自由改良費用之數額，僅由承租人通知于出租人，不得請求出租人償還。然出租人若因第一百八十條第二第三第五第六各款終止契約返還耕地之時，則承租人所爲特別改良耕地之費用，即得向出租人要求償還，以補其無故損失。但其所得要求償還之數額，應以其未失效能部分之價值爲限，不得涉及其他也。至本法乃僅云限於第一百八十條第二第三第五第六各款而不及於同條第一第四第七各款者，則以該條第一款終止契約返還耕地之時，承租人死亡而又無繼承人，已缺乏行使求償權之主體，自無償還之可言；第四款之耕地效能已隨使用變更而喪失，出租人既未享受何等利益，當然不負改良費用償還之義務；第七款之承租人既已積欠地租達二年總額之多，是契約終止之原因，由于承租人之違法所致，與出租人無關，故亦不負擔改良費用償還之義務也。

依照第一百八十七條之規定，承租人向出租人所要求償還耕地特別改良之費用金額，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；不服法定調解委員會之調解者，得請求主管地政機關決定之；其決定為最後之決定，當事人不得有所不服。按此種償還金額之爭議，其原因實由第一百八十六條但書所謂耕地特別改良費用之償還，以其未失效能部分之價值為限之規定而生，以特別改良之效能，是否喪失，頗難確定；即未喪失，其價值如何估計，亦難有所標準故也。

第二節 荒地使用

農地推廣，為農業國家所最希冀之事。其推廣之範圍，有為大規模者，有為小規模者。前者即所謂墾荒，後者所謂闢田，開闢小規模之農田，恆由私人任之，惟其效用甚緩，在國民經濟上無大輕重。至墾闢大規模之農田，所墾既多，其影響亦大，非由政府確定墾殖政策，擬具縝密之計劃不可也。我國境內可充墾殖之土地，據賈士毅氏之論列，僅就邊境而言，其在西部者：(1)川邊之巴塘江卡等地；(2)察木多南境之波安山等地；(3)雲南之路江金沙江瀾滄江龍川江流域中之中甸騰越維西鎮邊各地；(4)四川之舊寧遠登科兩府各地；(5)察木多北境青海南境；(6)西藏未墾各地。其在南部者：(1)瓊州

島各地；(2)閩粵外海屬島各地；(3)桂省邊境。其在東部者：(1)奉吉黑三省未墾荒地；(2)熱河未墾地。其在北部者：(1)察綏兩區荒地；(2)庫倫土拉河流域；(3)克魯倫之充魯倫河鄂嫩河兩流域；(4)烏里鴉蘇台北境；(5)烏梁海業尼塞河上游；(6)科布多沿西北各地。其在西北部者：(1)新疆南北各路荒地；(2)青海北部荒地；(3)阿爾泰。又據翁文灝氏在獨立評論週刊發表中國人口分布與土地利用一文，大概謂：綜計全國之平原區，有松遼平原約十萬至十二萬方哩，華北平原及江淮平原各約十萬方哩，珠江及西江平原約一萬五千方哩，西北之渭河綏遠河套寧夏甘西及新疆各局部平原共約四萬七千方哩，其中除松遼平原為天留之新農區，雨量充足，氣候適宜，土壤肥沃，可再二容千萬人，以及許多西北各農業區尚可容納八百萬人乃至一千萬人外，其餘各平原已人口過密。盆地區雖有四川盆地，蒙古之烏梁海與科布多盆地，新疆之塔里木河盆地，其中只四川盆地約十萬方哩，尚可使用，但平均每方哩之人口密度，已達六百人之多，其他三塊盆地，皆不甚好，因有一重大部分皆已乾旱成石田或沙漠，氣候惡劣，雨量過少，故可耕之地，尚不及一半。邱陵區多在各平原區及四川盆地附近，平均每方哩已有三百五十人左右，人口已無可再加，因邱陵區可耕之地最多不過十之五六。

乃至六七。至高原與山脈兩種之土地，雖有二百六十萬方哩之多，但十之八九皆不能耕種，故決無移殖衆民之希望。總計全國可耕之地，共約一百萬方哩，約合土地總面積四分之一而弱。此一百萬方哩之可耕地，最大部分在本部內地，其次爲東北，再其次則爲西北，又其次則爲蒙藏及其他邊遠區域零星散布之地。按此一百萬方哩可耕之地，共合六萬萬四千萬英畝，每英畝約合六華畝半，故全國可耕地共有四十一萬萬六千萬華畝。據劉大鈞氏根于民國六七兩年之北京農商部統計報告補正，計得全國已耕之地共爲十八萬萬二千六百萬華畝或二萬萬八千一百萬英畝。又據陳長衡氏推得全國之實際耕種面積總數共爲二十二萬萬二千八百六十萬華畝，而已經利用之農地面積總數則爲三十一萬萬零七百九十萬華畝，較諸全國可耕之地共四十一萬萬六千萬華畝之數，前者合百分之五三·五，後者合百分之七四·七，就土地利用程度言，自應以後者爲標準。於此可見中國可耕而未耕之地，尚有百分之二五·三或十萬萬零五千二百十萬華畝。土地法所謂荒地使用者，大概卽就此可耕而未耕之百分之二五·三或十萬萬零五千二百十萬華畝土地加以開墾也。

墾植之利益，約有下列數種：(1)平允各地人口之密度，人口過密者，得移其人民于人口過疏之地，以

爲內地人口過剩之調劑；(2)增加農業之生產；(3)按插不正當職業者無業者及災民；(4)減少城市間人口之擁擠。然其最大之利益，則爲(5)造成模範的健全之農村。蓋在屯墾伊始，一切事業，須從頭做起，農村之發展，均可依預定之計劃進行，其道路房屋農場水道，以至於學校公園，莫不可用最合理之方法設置；且墾民初到新土，舉目無親，對於官廳自具堅強之信仰，當局而能加意指導，如設立農事學校農作物試驗場提倡合作組織等，尤能得農民之贊助，收事半功倍之效，決不如舊式農村內老農之頑固不化也。

第一款 墾荒區之編制及招墾

欲使地盡其利，不僅土地所有人應爲社會之利益而使用其土地，不能任意曠廢即國家公有之荒地，如能適合於耕作之用者，亦應墾植，以裕民生。土地法依第一百八十八條之規定，公有土地之荒地，適合耕作使用者，除經政府保留或指定爲他種使用外，應由地政機關於一定期間內，勘測完竣，分劃地段，編爲墾荒區，並規定道路溝渠及其他耕作必需之公共用地，並應預留相當面積之宅地，分配於承墾人。依此規定，則公有荒地原則上即負有編制荒區之義務，至國家保留或指定爲特種使用，乃爲

一種例外。所謂保留或指定爲他種使用者，如供作軍用之飛機場或作爲農業之模範農場等類是。惟編制各個墾荒區，其各區面積本法並未加規定，就實際言其範圍似不宜過於遼闊，以便地政機關監督管理之周到也。

公有荒地，既經地政機關勘測完竣，分割地段，編爲墾荒區以後，即應加以勞力資本，以爲開發之經營，國家經濟充足，未常不能由政府墾植，然實際上每多不便利，故須招募人民以爲承墾。依照土地法第一百八十九條之規定，墾荒區內之地段，由地方政府定期招墾，即爲圖實際上之便利而設也。

第二款 荒地之承墾人

荒地承墾人之法定資格，以自爲耕作之中華民國人民爲限。（土地法第一九〇條）因此承墾人應具備下列要件，即（一）須自爲耕作者；（二）須爲中華民國國籍者。故非中華民國之人民，固不得享有荒地承墾之權利，即中華民國之人民，而非自爲耕作者，亦不得享有荒地承墾之權利。至何人爲有中華民國國籍之資格，應依國籍法定之，但法人則不在此限也。

承墾人依照土地法第一百九十一條之規定，分左列二種：

一、農戶；

二、農業合作社。

前項農戶爲家屬在十口以下之農民；農業合作社爲三個以上農戶共同經營農業之組合。依此規定，第一款所謂農戶，爲指自然人且家屬在十口以下之農民而言。此所謂農民，卽蘇俄土地法第六十六條所謂現在一切參加農事者，（包含老幼在內）及臨時俸給勞動生活者，不違背合法農戶之人員，再詳切言之，卽我民法第一千一百二十二條所謂以永久共同生活爲目的而同居之親屬團體，及一千一百二十三條所謂雖非親屬而以永久共同生活爲目的同居一家之人員也。如家屬人口不止十口者，可以再爲分析承墾，以示限制。此爲謀鄉村間農民小家庭之建設，而打破大家庭制度中依賴之惡習，與蘇俄土地法第六十五條農戶爲經營農業之家庭或勞力之團體，其無家庭之獨身者（不問男女）亦得由一人成立之規定，意旨相同。惟蘇俄缺乏最多數戶員之限制明文，此其相異之處也。第二款所謂農業合作社，爲指三個以上農戶共同經營農業所組合之法人而言。其組合之單位爲一農戶，與蘇俄土地法第四十二條除現有農業合作社外，凡農業自治團體農業勞動合作

社脫離舊有合作社之各個農戶，任意集合之團體或協同，皆爲農業合作社之規定以農戶爲組合單位，大致相同。惟蘇俄土地法第四十二條備考第二款有農業的集團須有十五名以上之成年勞動農民組織者，始得稱爲農業合作社之規定，第四十三條又有凡農民合作共同使用田野皆得稱農業合作社之規定，是則合作社之組合除以農戶爲單位外，尙有以個人爲組合之單位，本法則無此規定，此其相異之處也。農業合作社種類繁多，依照蘇俄土地法上所規定共有四種：（一）在村內脫離他部分而爲獨立使用田野者之獨立農業合作社；（蘇俄土地法第四三條備考）（二）若草地牧場等附帶地在田野關係上屬於參加各種農業合作社的各農戶合作所使用者之特別農業合作社；（同法第四四條）（三）由各農業合作社相互協定而統一之或以共同達到農業上一定目的爲標準而集合組織之農業總合作社；（同法第四五條）（四）基於前者之理由而聯合組織之合作社聯合會。（同前條）又據學者康拉德氏分爲六種：（一）信用合作社；（二）購買合作社；（三）以經營手段的共同購買及共同利用爲目的之所謂經營合作社；（四）以共同經營農業的工業爲目的之所謂生產合作社；（五）以土地改良排水灌溉沼池開拓等爲目的之所爲土地改良合作社；（六

（一）以各種農產物的共同販賣爲目的之所謂販賣合作社。又據我國實業部二十年四月十八日公布之農村合作社暫行規程第二條規定，農業合作社之種類，有九種：（一）信用合作，凡以放款于社員以供生產及他種正當事業之用，並辦理儲金業務者屬之；（二）供給合作，凡以物品供給社員職業上之需用，或購買物品加工製造或不加工製造以供給社員者屬之；（三）生產合作，凡種植飼養或加工製造社員所有之農產品者屬之；（四）運銷合作，凡運銷社員之農產品者屬之；（五）利用合作，凡製備職業上所需設備，使社員共同使用者屬之；（六）儲藏合作，凡收受社員之生產物，辦理保管者屬之；（七）保險合作，凡對於生命負傷，牲畜水災，火災，風災，雹害，病患等爲保險之行爲者屬之；（八）消費合作，凡供給農家日用必需品者屬之；（九）其他合作，凡不屬於上列之各種合作，如建築合作改良品種合作等屬之。本法所謂農業合作社者，指生產合作而言也。

農業上之產業合作社與農會不同。蓋合作社不是以一定地域內同業者全體之利益爲目的，只限於同志者之互相團結，爲謀各自經濟利益之增進，或經費之節省，而經營一定之事業，設施一定之設備；換言之其直接目的全在增進社員之經濟利益，對於社員以外之人無涉，個人獨力不易求得經濟利

益，以共同一致之努力，使生產上資力缺乏者，可以博得大資本家同般之方便，消費上消費量少者，可以博得大消費者同般之利益。是我國自古有所謂義倉、醴金會（搖會、攤會、標會）等組織，實具有合作事業之性質，惟其工作消極，辦法不周，究不能與各種新式真正之合作社相比也。

第二款 承墾證書之頒發

承墾人請領荒地時，依照本法第一百九十二條之規定，應具承領書，呈由主管地政機關核准。而承領書之內容，應記載左列事項：

- 一、承墾人姓名，住所，籍貫及年齡；
- 二、承墾人前五年內之職業；
- 三、承墾人家屬人口，年齡及其職業；
- 四、承墾荒地之坐落境界及面積；
- 五、經營農業之主要種類；
- 六、墾竣年限之擬定。

承墾人爲農業合作社時，應並記載其社名，社員名額及其組織。

依此規定，第一項內所定各款，第一款之承墾人姓名住所籍貫及年齡，爲一般呈請書內應載之事項，承領墾植書既爲呈請書之一種，對於承墾人之姓名住所籍貫及年齡，當然加以記載也。第二款之承墾人前五年內之職業，係爲查攷承墾人之用，與荒地承墾本無多大關係。第三款之承墾人家屬人口年齡及其職業，因與前述承墾人之要件及資格有關，故其記載較爲重要。例如爲屬超過十人，卽應無承墾之權利也。第四款之承墾荒地坐落境界及面積，爲確定地權之要件，與土地登記有關，其應記載更不待言。第五款之經營農業主要種類與第二款性質相近，無關重要，亦係備查考而已。第六款之墾竣年限，在備地政機關核准墾竣年限之參攷，使有所依據也。至第二項規定承墾人爲農業合作社時，應並記載其社名社員名額及其組織者，則以農業合作社之組織各種內容性質，每不相同，如農村合作社暫行規程第三條第一項所規定合作社之責任，卽有無限有限及保證三種，非將社員對於社内債權債務之關係明白記載，不能爲澈底之明瞭。於此有應注意者，本法所謂合作社員，以廣義言之，應不分男女性別，蘇俄土地法第四十七條，卽如是規定也。

地政機關接收承領人之承墾書以後，應即加以審查攷核，如尙無不合之處，即爲承領之批准，而發給承墾證書，爲承領人對於該地承墾權利之證明。（土地法第一九三條第三項）至承墾證書之方式如何，本法雖未明文規定，然大概不外記明一、爲承墾權利之主體，如承墾人之姓名住所籍貫及年齡；二、爲承墾權利之標的，如承墾荒地之坐落境界及面積；三、爲農業經營之主要種類；四、爲墾竣年限之若干。蓋以上述數者，皆爲承墾權利內極重要之事項故也。

第四款 承墾之面積及完成年限

土地法惟一目的，在實現中山先生耕者有其田之政策，故關於荒地承墾之面積其大小廣狹，均須受此政策之支配，以免將來發生土問題也。本法規定關於承墾荒地之面積，究竟如何分配，可分農戶與合作社兩者論之。

一、農戶承墾之面積——依照本法第一百九十三條之規定，承墾地之單位面積額，以其收穫足供十口之農戶生活或其可能自耕之限度爲準；而一農戶之承墾地以一個單位爲限。依此規定，則每農戶之承墾面積額，祇以一個單位爲限。所謂一個單位者，即以其收穫足供十口之農戶生活或其可能

自耕之限度爲準之荒地也。此種承墾標準之限度，全在防止大農之發生，故就收穫足供十口之農戶生活或其可能自耕之標準言，則每農戶所承墾之面積額，雖因土地肥瘠，技術良窳，施工勤怠之名異，而爲數有多寡，然以吾人計之，至多亦僅能耕種四五十畝而已。

二、農業合作社承墾之面積——依照本法第一百九十四條之規定，承墾人爲農業合作社時，其面積總額以每一社員承墾一個單位計算；農業合作社於上述總面積外，得爲承領準備地之請求，但其面積以不超過總面積二分之一爲限。依此規定，所謂面積總額以每一社員承墾一個單位計算者，例如一個單位假設定爲三十畝，今有農業合作社十人，則以三十畝計算，其面積總額便爲十個社員承墾面積單位之總和，而爲三百畝是也。所謂總面積外，得爲承領準備地之請求者，即如前例子三百畝之外，可再增領荒地，以爲新社員加入時分配之用地，惟依本條但書之規定，不能超過一百五十畝之數。

承墾人自受領承墾證書之日起，依照本法第一百九十五條之規定，應在一年內爲開墾工作之實施，其墾竣年限由地政機關分別核定之。依此規定，承墾人如不於受領承墾證書之日起一年以內，爲開

墾工作之實施，或於一年以內雖爲開墾工作之實施，而不於墾竣年限以內墾竣者，則地政機關應撤銷其承墾證書，而另行招人承墾。（土地法第 二〇九條）所謂分別核定云者，即地政機關關於相當年限內斟酌荒地地味之肥瘠，氣候之冷暖，工作之難易，與夫種植之種類如何，而定墾竣年限之長短是；而承墾人對於墾竣年限之核定不得有所反對或變更。按墾竣年限，據前東三省興安區屯墾辦法規定墾戶所領荒地均限于第一年開十分之二，第二年開十分之五，第三年開齊，第五年換照升科，若有特別障礙得呈請延期，此種規定，將來本法施行，亦不無可供參攷之處也。

第五款 土地耕作權之享有

承墾人自墾竣之日起，無償取得土地耕作權。（土地法第 一九六條）依此規定，承墾人自墾竣之日起，即可取得土地耕作權而無須給與代價，然亦僅以取得此耕作權爲限，却不能另取得土地所有權也。此種耕作權在法律上之性質，與永佃權相同，惟永佃權之對方爲私人，承墾地耕作權人之對方爲國家，前者爲民法物權編所設定之物權，承墾地耕作權爲行政處分所設定之物權，此爲其相異之處；而此種由行政處分所設定之物權，其所有權應屬於國家，與前此一般國有荒地承墾條例所定承墾熟土地之所

有權屬諸承墾人者，又絕不相同也。按第一百九十三條與第一百九十四條之規定，承墾地之面積總額，既限定農戶以一個單位爲進，農業合作社以每一社員承墾一個單位爲度，而墾竣以後之土地所有權仍屬於國家，承墾人僅有耕作權，自表面觀之，似覺相互矛盾，而不合於耕者有其地之政策，實則此種規定，不僅足以防止因土地自由轉讓，養成大地主之惡制度，且切合於第七條所謂中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體之規定；即以土地耕作權本身而論，與土地所有權相較，亦僅相差一間，缺乏自由處分之一點而已。

第一百九十六條所謂土地耕作權，應視爲物權之一種，除本法之規定外，準用民法關於永佃權各條之規定。（土地法第一九七條）所謂準用民法關於永佃權各條之規定者，即如左列各種之情形是也：

（一）永佃權人得將其權利讓與他人；（民法第八四三條）本法準此規定，承墾人得將其耕作權讓與他人是。

（二）永佃權人因不可抗力以致全無收益或減少時，得請求減少或免除田租；（民法第八四四條）本法準此規定，承墾人如因不可抗力致全無收益或減少時，得請求減少或免除田租是。

(三) 永佃權人不得將土地出租于他人，如違反此種規定者，土地所有權人即得撤佃；
(民法第八四六條) 本法此規定，其土地所有權人即為國家，而執行撤銷耕作權應由代表國家之地政機關為之也。

(四) 永佃權人積欠地租達二年之總額者，除另有習慣外，土地所有人即得撤佃；
(民法第八四六條) 本法準此規定，即承墾人如積欠地租達二年之總額時，地政機關得撤銷其耕作權。

(五) 民法第八百三十九條規定地上權消滅時，地上權人得取回其工作物及竹木，但應回復土地原狀，前項情形土地所有人以時價購買其工作物或竹木者，地上權人不得拒絕；此條為準用于永佃權者，(民法第八四八條) 當然亦準用於承墾土地耕作權。故土地耕作權消滅時，耕作權人得取回其工作物及竹木，但應回復其土地之原狀，遇有此種情形，如地政機關願以時價購買其工作物或竹木，則土地耕作權人不得有所拒絕也。

(六) 永佃權人讓與其權利於第三人者，所有前永佃權人對於土地所有人所欠之租額，由該

第三人負償還之責；（民法第八四九條）本法準此規定，土地耕作權人讓與其權利于第三人者，所有前土地耕作權人所欠之租額，均應由該第三人負責償還。

（七）永佃權得為抵押權之標的物；（民法第八八二條）本法準此規定，即土地耕作權得為抵押權之標的物是也。

（八）第七百七十四條至第七百九十八條之規定，於永佃權人間或永佃權人與土地所有人間準用之；（民法第八五〇條）既準用於永佃權，當然亦準用於土地耕作權無疑。本法準用民法之規定，則如土地耕作權人經營工業及行使其他之權利，應注意防免隣地之損害；（民法第七七四條參照）由高地自然流至之水，低地耕作人不得妨阻；（民法第七七五條參照）由高地自然流至之水而為低地所必需者，高地耕作權人縱因得土地之必要，不得防堵其全部；（同前條第二項參照）土地因蓄水排水或引水所設之工作物，破潰阻塞致損害及于他人之土地或有致損害之虞者，土地耕作權人應以自已之費用為必要之修繕疏通或預防，但其費用之負擔另有習慣者，從其習慣；（民法第七七六條參照）土地耕作權人不得設置屋簷或其他工作物，使雨

水直注于相隣之不動產；(民法第七七條參照)水流如因事變在低地阻基，高地耕作權人得以

自己之費用為必要疏通之工事，但其費用之負擔，另有習慣者，從其習慣；(民法第七七條參照)

高地耕作權人因使浸水之地乾涸或排泄家用農工業用水，以至河渠或溝道，得使其

水通過低地，但應擇於低地損害最少之變處及方法為之；此種情形高地耕作人對於低

地所受之損害，應支付償金；(民法第七七條參照)土地耕作權人因使其土地之水通過，得使用

高地或低地耕作權人所設之工作物，但應按其受益之程度負擔該工作物設置及保存

之費用；(民法第七八條參照)耕作權人對於其耕作地內之水源地井溝渠及其他水流地之水，

得自由使用，但有習慣者不在此限；(民法第七八條參照)耕作權人對於他人因工事杜絕減少

或汙穢其耕作地內之水源或井水者，得請求損害賠償，如其水為飲用或利用土地所必

要者，並得請求回復原狀，但不能回復原狀者不在此限；(民法第七八條參照)土地耕作權人因

其家用或土地所必要，非以過鉅之費用及勞力不能得水者，得支付償金對隣地所有人

請求給與有餘之水；(民法第七八條參照)沿水流之耕作權人如對岸之土地屬於他人時，不得

變更其水流或寬度，兩岸之土地耕作權，均屬於耕作權人者，則耕作權人得變更其水流或寬度，但應留下流自然之水路；前兩項情形，如另有習慣者，從其習慣；（民法第七八）水流地之耕作權人有設堰之必要者，得使其堰附着于對岸，但對於因此所生之損害，應支付償金，如水流地之一部屬於對岸地所有人之所有或水流地之一部耕作權屬於對岸耕作權人之所有者，則對岸之土地所有人或耕作權人，得使用前項之堰，但應按其受益之程度，負擔該堰設置及保存之費用；上述之情形，如另有習慣者從其習慣；（民法第七八）（五條參照）

（土地耕作權人非通過他人之土地不能安設電線水管煤氣管或其他筒管，或雖能安設而需費過鉅者，得通過他人土地之上下而安設之，但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金；依此種規定安設電線水管煤氣管或其他筒管後，如情事有變更時，他土地所有人得請求變更其安設；上述變更安設之費用，由土地耕作權人負擔，如另有習慣者從其習慣；（民法第七八）（六條參照）耕作地因與公路無適宜之聯絡致不能為通常使用者，耕作權人得通行周圍地以至公路，但對於通行地因此所受之損害，應支付償金，前項

有通行權人應于通行必要之範圍內，擇其周圍地損害最少之處所及方法爲之；（民法第七八七條參照）有通行權人于必要時得開闢道路，但對於通行地因此所受之損害，應支付償金；（民法第七八八條參照）因土地一部之讓與或分割，致有不通公路之土地者，不通公路土地之所有人，因至公路僅得通行受讓人或讓與人或其他分割人之所有地，此種情形有通行權人無須支付償金；（民法第七八九條參照）土地耕作權人得禁止他人侵入其地內，但（一）他人有通行權者，（二）依地方習慣任他人人其未設圍障之田地牧場山林，剝取雜草，採取枯枝，枯幹，或採集野生生物，或放牧牲畜者，則不在此項；（民法第七九〇條參照）土地耕作權人遇他人之物品或動物偶至其耕作地內者，應許該物品或動物之占有人或所有人入其耕作地內尋查取回，前種情形土地耕作權人受有損害者，得請求賠償，于未受賠償前得留置其物品或動物；（民法第七九一條參照）土地耕作權人因隣地所有人在其疆界或近旁營造或修繕建築物，有使用其耕地之必要，應許隣地所有人使用其耕地，但因受損害者，得請求償金；（民法第七九二條參照）土地耕作權人于他人之土地有煤氣蒸氣臭氣烟氣熱氣灰屑喧囂振動

第三編 土地使用

及其他與此相類者侵入時，得禁止之，但其侵入輕微或按土地形狀地方習慣認為相當者，不在此限；（民法第七九三條參照）土地耕作權人開掘土地或為建築時，不得因此使隣地之地基動搖或發生危險或使隣地之工作物受其損害；（民法第七九四條參照）建築物或其他工作物之全部或一部有傾倒之危險，致隣地受有損害之虞者，隣地所有人得請求為必要之預防；（民法第七九五條參照）土地耕作權人建築房屋，逾越疆界者，隣地所有人如知其越界而不即提出異議，不得請求移去或變更其建築物，但得請求耕作權人以相當之價額購買越界部分之土地，如有損害並得請求賠償；（民法第七九六條參照）土地耕作權人遇隣地竹木之枝根有逾越疆界者，得向竹木所有人請求於相當期間內刈除之，竹木所有人不於前項期間內刈除者，土地耕作權人得刈除越界竹木之枝根，但越界竹木之枝根，如于土地之利用無妨害者，不得適用前二項之規定；（民法第七九七條參照）土地耕作權人之果實自落於隣地者，視為屬於隣地，但隣地為公用地者，則不在此限也。（民法第七九八條參照）

已取得耕作權之土地，依照本法第一百九十八條之規定，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；此種地租自取得耕作權之日起，免納五年，以示獎勵。

第六款 國有荒地之代墾

國有荒地之領墾，原在以小規模之辦法，而直接造成獨立自耕農爲目的，惟遇有人烟稀罕，廣漠無涯之幅員，非施以浩大之工程，科學之方法及有組織之設備爲之不可者，則自應用大規模之辦法。中山先生在實業計劃第一計劃第三部論蒙古新疆之殖民，主張土地應由國家收買，以防專占投機之家置土地于無用，而遺毒害於社會；國家所得土地應均爲田莊，長期貸諸移民，而經始之資本種子器具房屋，應由國家供給，依實在所費本錢現款取償成分，按年攤還。而興辦此事，必當組織數大機關，行戰時工場制度，以爲移民運輸居處衣食之備；第一年中不取現值，以信用貸借法行之。蓋亦有感於開墾邊遠荒地之不易，須有特殊辦法故也。我國版圖遼闊，荒地所在皆有，除東南東北濱海一帶，與西北西南山嶺沿邊所有零星片斷之荒區外，他若察綏蒙藏新青以及其他蠻荒各地，皆荒烟瀰漫，極目千里，倘欲開闢此種地帶，而以普通承墾辦法施行，實爲情勢所不許，立法者爲求適應，此種特殊狀態起見，遂有大規模之代墾制度規定焉。

依照本法第一百九十九條之規定，凡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；承領之荒地墾竣後，分配于農人，而收回墾價者，爲代墾人。所謂墾價，即農人依契約應支付代墾之價金。又依照本法第二百條之規定，代墾人不得享有其代墾土地之耕作權。按此種代墾制度，將來所收效果如何，學者間每多疑問。蓋代墾人雖不得享有其代墾地之耕作權，而荒地墾竣以後分配於農人，須收回墾價，其決定墾價多寡之權，仍操諸代墾人之手，難免不有居奇漁利之流弊；雖本法第一百九十九條第二項有農人給付墾價應依契約之規定，終覺農人與代墾人商訂契約，必多遷就代墾人之處。所幸者在代墾人承領荒地之時，須將農人名額，墾竣地分配法，支付墾價法及年限均明白記載于承領書中，實爲後日絕大之根據，而足使代墾人有所顧忌者也。

代墾人清領荒地時，係照本法第二百零一條之規定，應具承領書，記載左列事項：

- 一、代墾人之姓名或名稱及其住所；
- 二、開墾資本之準備；
- 三、承墾地之坐落境界及其面積；

四、開墾工程計劃及工程費之預算；

五、農人名額及墾竣地分配方法；

六、支付墾價方法及年限。

依上列之規定，第一款爲規定荒地承領之主體。按此款既未限制代墾人之籍貫職業，則代墾人之是否爲農人，固不必問，卽爲外國人，亦可許其領墾，蓋代墾之目的，僅在獲得墾價，並不取得土地耕作權，今我國資本薄弱，正應根據中山先生之主張，利用外人之投資也。第二款爲規定開墾資本之準備，所以防止假藉代墾之名，領而不能墾也。第三款爲規定承墾地之標示。第四五六各款之規定，所以防止日後承墾人高擡墾價，讓斷居奇，剝削農民也。

地政機關接受代墾人之承領書後，如經核准無誤，應卽發給代墾證書。（土地法第二〇一條第二項）惟代墾人于代墾證書發給以前，應向地政機關繳納保證金。此種保證金額以不超過其承墾地之估定價值爲限，至此種保證金繳納之作用，在防止代墾人之怠忽墾務而設，故于承墾地墾竣以後，地政機關仍照數發還于原代墾人也。（土地法第二〇二條）代墾人領得證書以後，卽行實施開墾。其實施開墾之期限，准用本法第

一百九十五條之規定。(土地法第二〇三條)即自受領代墾證書之日起，一年內爲開墾工作之實施，其墾竣年限由地政機關分別核定是也。倘代墾人違反第二百零三條之規定者，地政機關得撤銷其代墾證書，並沒收其保證金。(土地法第二一〇條)所謂違反第二百零三條之規定者，即違反第一百九十五條之規定也。代墾人在請領荒地以前，由第二百零一條第五款第六款之規定而論，應招致農人，定明名額，墾竣地分配方法，支付墾價方法及年限，以備地政機關之審核。此種招致農人之方法，依照本法第二百零四條之規定，應以契約爲之。在契約上應訂明農人分配地段之面積，墾價支付方法及年限，以免發生逸出範圍之枝節。荒地墾竣以後，代墾人即行分配於農人，而收回代墾價值。而農人支付墾價，依照本法第二百零五條之規定，應用分期方法支付，其年限不得少於十年，並應於收穫後爲之。蓋爲防止代墾人之藉端勒索，而妨害農人之生計也。農人分配墾竣地後，關於免租年限及耕作權之取得，準用第一百九十六條至一百九十八條之規定。(土地法第二〇六條第一項)依此規定，即農人對於依契約分配之地段，自墾竣之日起，無償取得其土地之耕作權。此種耕作權之性質，視爲物權之一種，除本法規定外，準用民法關於永佃權各條之規定。又自取得耕作權之日起，免納地租五年，過此以後，即應繳納地租，惟

其租額以不超過該土地正產物收穫總額百分之十五爲限。至墾竣地在墾價未清付以前，爲供墾價之担保，得設定抵押權。此蓋以土地耕作權依法與永佃權同視，根據民法第八百八十二條之規定，耕作權亦得爲抵押權之標的物故也。（土地法第二〇六條第二項）

墾價全部付清時，依照本法第二百零七條之規定，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。所謂全體農人共有云者，嚴格言之，即關於代墾區內之公共用地及，其他公共用物爲全區農人公共使用之謂也。

第七款 私有荒地之自墾

編爲農地之私有荒地，其墾作與否原屬地主之自由權，法律似不應加以干涉。惟以其任意荒廢，陷土地於不生產之狀態，實影響國計民生，而有背於土地使用之本旨，故本法特規定明文加以干涉也。依照本法第二百零八條之規定，編爲農地之私有荒地，應由主管地政機關，限令其所有權人于一定期間內開墾或耕作，逾期而不爲開墾或耕作者，得由需用土地人依法呈請徵收之。蓋在使地盡其用，並使人民有平均享受使用土地之權利故也。

第四章 土地重劃程序

第一節 土地重劃之原因及方法

地政機關於該管區域內之土地，依照本法第二百一十一條之規定，有左列情形之一時，得依本法第十八條之規定，爲土地之重劃。所謂左列情形者，卽：

- 一、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；
- 二、有第一百五十二條或第一百五十四條之情形者。

依上列之規定，其第一款之情形，乃指一般之農耕地而言；其第二款之情形，乃指都市之宅地而言。所謂第一百五十二條之情形者，卽城市地段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，不適于建築房屋或其位置不臨街道之情形；所謂第一百五十四條之情形者，卽都市土地一區段之建築物，因水火或其他之災變毀滅而該區內之土地有一百五十二條情形，或街道狹小有重劃必要之情形。凡此皆已詳於第一編土地重劃之原則中，毋庸再爲多贅矣。

土地有上述各種情形，而有重劃之必要時，對各個所有人之土地，其為大小奇零曲折者，得為之交換分合，其為形狀不整齊者，得為之改良。至於公園道路堤塘溝渠及其他建築物，地政機關亦得因重劃土地之故，而得為廢置；不必保持原狀。（土地法第（二一二條））此為規定土地重劃後之具體整理方法。德國之薩克遜建築法第五十八條阿狄克司法第十條亦有類此之規定。所謂土地之交換分合，乃指土地所有權之移轉而言。土地所有人互相交換土地或為分割合併以整理所有土地之分散交錯，而便於經營管理之意也。所謂地形改良者，謂土地形狀之變更，如將狹小不正分散之數個土地合為一片土地，或整理畦畔或使高窪不平之地變為平地等是也。道路堤塘溝渠等之廢置變更，為土地重劃主要事業之一，對於土地之利用有莫大之貢獻。其他建築物如關於灌溉排水設備之廢置，即公有之營造物如囚重劃土地亦得為廢置。例如鐵道、道路、橋梁、上下水道、電信等在重劃區域內者，因土地重劃之施行上必要時，均得廢置之。關於土地重劃之事業範圍，按日本現行耕地整理法第一條之規定，本法所稱耕地整理者，係以增進土地之農業利用為目的，根據本法而施行下列各項之一者是。即一、土地之交換分合，開墾地目變換，及其他區劃形質之變更，湖海之墊築與乾拓，或道路堤塘畦畔溝渠蓄水池等

之變更廢置，或附此關於灌溉排水等之設備及其工程；二、為施行前項之事項或其施行之結果，必須工作物之設置及其他設備；三、以上各事業之維持管理；四、與開墾或湖海之墊築及乾拓等之耕地整理，其相連帶的所為之整理施行，土地之利用上必要工作物之設置及其他之施設；五、關於以上各項之事項于必要時，得國家府縣郡市町村或其他之公共團體之認可而行營造物之修繕。關於市地之區劃日本都市計劃法第十二條規定為增進宅地之利用，得為土地區劃整理，至其範圍則準用耕地整理法。（同條第二項）此種規定與土地法之用意，大致相同也。

第二節 土地重劃之主體及關係人

依照土地法之規定，土地重劃之主體為主管地政機關。其重劃之設計為其職權之行爲。（土地法第一八條參照）而核定土地重劃計劃者為地方政府。（土地法第二一四條參照）但經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劃。由是可知我國土地法原則上在採取強制主義，而有時與土地所有人以反對之機會耳。依日本耕地整理法之規定，耕地整理為土地所有者之一共同事業，其後可由關係者之間組織整理，合作之法人

得進而設耕地整理合作聯合會，能因事業之必要時，於廣大區域中共同施行之。爲共同施行性質之耕地整理時，須得土地所有者全體之同意，即可設立合作，強制其他之加入。再從來耕地整理之施行或耕地整理合作之會員，本限於土地所有者，其後擴張其範圍，有登記之地上權或永租權及土地貸借權者，以及國有林野法或官有地處分規則之預約開墾者，得土地所有者及貸借人之同意時，亦可爲整理施行人及耕地合作之會員。然無論爲共同施行或組合施行，皆須有關係人之聲請，而爲任意之土地重劃則一。至市地之重劃，依都市計劃法第十二條之規定，原則上亦爲任意，但土地區劃整理經內閣之認可，一年內仍未着手施行時，得使公共團體施行之。（同法第一三條）於此亦有爲強制之性質矣。依普魯士亞狄克斯法之規定，如有地方自治參議會及其行政機關之共同決議，基於其決議所爲行政機關之聲請或有按土地建築物登記簿對於應行重劃地區之面積占二分之一以上土地之所有人半數以上之聲請時，（同法第二條）由行政機關於公告後，送由監督委員會裁決之。（同法第五條）其土地重劃之施行，則由地方長官指定實施委員會，會中應有地方長官之代理二人，（一人爲議長一人爲副議長）至少有建築專家一人，法律專家兼有推事資格者一人，有測量技師資格者一人，關於土地評

價經驗者一人，但行政機關之公務員不得爲委員，惟土地之占有人（承租人地上權典權人等）關係人其他重劃地上所有權利之人。對於重劃之施行，不得有所異議；有之則重劃事業之施行困難。此皆與我土地法之規定不同者也。

第三節 重劃區計劃書圖之編製

依照土地法第二百一十三條之規定，應爲重劃之土地，就其互相連接者，編成重劃地區；惟經政府指定爲特別使用之地段，得不編入於重劃之地區。所謂特別使用之地段，例如學校公園等用地是。德國之薩克遜建築物法第五十六條第五十八條及阿狄克司法第十條，均有此類似之規定。土地重劃之時，依照土地法第二百一十四條之規定，應由地政機關製定土地重劃計劃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，所謂最小面積單位，謂分配之最小面積是。依亞狄克斯法重劃計劃書由區劃整理委員會作成，依日本耕地整理法在共同施行或組合施行之時，於設計書外，尙應作成規約即章程，以規定相互間之關係。至上述之計劃書依照土地法第二百一十五條之規定，應該記載左列事項，卽爲：

- 一、重劃地區總面積及其所在地；
- 二、原有各地段之面積，及其所有人姓名住所；
- 三、各段土地及其建築物之價值；
- 四、公園道路堤塘溝渠及其他公共建築物之土地面積及狀況；
- 五、重劃各地段應分配之面積及前款之變更狀況；
- 六、施行重劃之工事及其費用；
- 七、前款費用之籌措及各地段應負擔費用之定額及其支付方法；
- 八、第十九條之補償金額及補償辦法；
- 九、重劃完竣期限。

依上列之規定，第一款關係於重劃地區之總面積及其所在地，為土地重劃時必要之條件，其應記載無疑。第二款第三款及第五款為載明原有各地段之面積及其所有人姓名住所各段土地及其建築物之價值，重劃各地段應分配之面積及道路溝渠等變更之狀況，乃關係各所有人之權利，不但于決

定重劃以前，地方政府有注意之必要，即於重劃以後，在土地分配上仍有參攷之價值。至第四款第六款及第八款之公園道路堤塘溝渠及其他公共建築物之土地面積狀況，施行重劃時之工事費用，及補償金額與補償辦法，乃關係於公有之財產與經費，亦與關係於私有財產之第二三兩款同一重要，自應記載于計劃書中，以備地方政府之審核。又第九款所規定之重劃完竣期限，則不僅有關於原有各地段所有人之利害，且影響及於一般之社會，自應亦記載于計劃書內，俾地方政府得以從長計議也。至重劃地圖之標示，依照本法第二百一十六條之規定，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，以便地政機關有所根據也。

第四節 重劃之通知及公告

地政機關對於土地重劃計劃書並重劃地圖經核定後，應即通知各該土地所有權人，並於重劃地區公告之。此項通知及公告內容，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。(土地法第二一七條)所謂應記載第二百一十五條各款者，即一、應記載原有各地段之面積及其所有人性名住所；二、應記載重劃各地段應分配之面積及前款之變更狀況；三、應記載施行重劃工事費用之籌措及各

地段應担負費用之定額及其支付方法；四、應計載第十九條之補償金額及補償辦法是。蓋以上述各款之情形，皆與原各地段所有人之權利相同，在未實施重劃工事以前，自應預爲示知，以便先事籌劃也。

地政機關之公告，依照本法第二百一十八條之規定，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劃。依此規定，反對公告之表示，應具有三種要件，即：一、須在三十日以內，若經過三十日後則重劃計劃即爲確定，其重劃計劃書有公法上命令之拘束力。二、須有關係土地所有權人半數以上；三、須七項所有權人所占土地面積除公有土地外，超過重劃地區總面積一半以上。由此觀之，反對重劃之人數雖在土地所有權人半數以上，而其所占土地面積在重劃地區總面積一半以內者，其反對爲無效；而反對人所占土地之面積雖超過重劃區總面積之一半以上，而其人數僅占土地所有權人半數以下者，其反對亦爲無效。必兩種要件俱備方可。蓋以表示反對之人數地數如均在半數以上，必其重劃計劃有妨害於大多數人之利益，而確係窒礙難行，故地方政府應有停止重劃計劃之必

要也。至其所謂土地面積，必須除去公有土地者，亦以重劃土地之計劃，既為地方政府所核定，則地方政府對於公有土地之重劃，當然無表示反對之餘地，故須除去計算，以昭實數也。

第五節 重劃費用及公共用地之限度

土地重劃以後，各地段所有人之原來土地，必因之有所變更，此為無可疑之事實也。關於地段變更之損益部分，固應適用本法第十九條補償辦法之規定，然因重劃而享受改良利益之土地所有人應有負擔重劃費用之義務；此種費用之計算，則以土地重劃後之面積為標準。（土地法第
一九條）所謂重劃後之改良利益，如重劃前其位置不臨街道而重劃後，其位置已成交通便利，或重劃前地形不整，重劃後地形變為平等，皆可稱為改良利益；至此種土地重劃費用之負擔，不以原有地段之面積為計算標準，而須以重劃後之面積為計算標準，而重劃後之計算，且必專限於享受改良利益之人者，蓋以土地重劃之後，土地所有人既不享受土地重劃改良之利益，則其所處地位，仍與土地未劃以前相同，若必使其負擔重劃後之費用，則在未重劃以前，原地段所有人，因恐將來有意外重劃費用之担保，自必羣起反對，以阻撓重劃計劃之實施，而引起官民之爭執，其與地方政府所定之土地政策，必難收良好之結

果矣。依普魯士一九二〇年之土地（農地）重劃法第二十四仍之規定，重劃之費用，依參加權利之價值比例分担之。參加人由重劃未受利益或受僅少之利益者，得免除費用全部或一部，而科其他參加人負擔。阿狄克法第三十條之規定，重劃費用負擔，應依土地所有人因重劃所獲之利益比例定之。如此分攤方法不能適用時，應依受分配土地之臨街線、面積及位置或價值之比例定之。如因重劃費用之負擔所受土地之價額除去分担金後，較原提供之地段之價格為少時，其土地所有人免去分担費用。由此可知分担費用與所享受之改良利益有因果關係，未受利益則無此義務。凡此皆與我土地法本條之規定大致相同也。

土地重劃以後，對於重劃區內之道路公園及其他公共用地，每以地段所位環境之差異，不得留相當之面積，以供公眾之使用與欣賞。至所留面積之大小若何，依照土地法第二百二十條之規定，則其所留之道路公園及其他公共用地之面積以不超過該區域內土地總面積百分之二十五為限；其原有用地已超過百分之二十五者，得依其原有。依此規定，其原有用地不及該區域內土地總面積百分之二十五者，應增至百分之二十五，若原有用地已超過百分之二十五者，得依其原有之面積。例如某

地區域內總面積爲一千畝，則其所應留之道路公園及其他體育場健身房等類公共用地之面積，應爲二百五十畝之數額；若某地區域內原有之道路公園及其他公共用地之面積已超過二百五十畝而爲三百畝者，則其所超出之五十畝，應仍保留其原有之面積。蓋以社會日趨文明，生齒繁密，人事複雜，所需公共用地之面積，乃與時俱增故也。按公用地應留面積之比例，在普魯士依狄克法之規定，在強制的土地重劃時，應以土地所有權人提供其土地百分之三十五，在任意的土地重劃之時，應爲其土地百分之四十，無償的編入爲公有土地，以爲道路及廣場之用。在巴敦(Baden)規定爲地區內全面積百分之三十三、三，日本特別都市計劃法第八條規定土地重劃整理之施行地區內之實行後，宅地總面積較施行前之總面積減少至百分之十以上時，其超過百分之十之部分應交付一定之價金。又在 Bremen 則規定爲前土地百分之二十八。故我土地法之規定，殊能得其折衷也。

第六節 重劃土地之分配

土地重劃以後，原有地段既大多數因之變更，此時地政機關應爲適當之分配，此理所當然者也。土地法依照第二百二十一條之規定，已重劃之土地，應按照原有地段之價值或面積爲相當之分配；此種

分配地段之位次，在可能範圍內，則依其原有位次而無須變更。所謂相當之分配云者，即按照原有地段之價值或面積比例以爲分配是。按分配之辦法，各國立法例，互有不同。第一面積標準主義（Flächennormstab）爲普魯士所採之法制。按各人重劃前所有地之面積比例而分配重劃後之土地於各土地所有權人。如阿狄克法第十二條之規定是也。第二地價標準主義（Wertmassstab）爲德國普魯士以外各邦所採用之法制。依薩克遜建築物法第五十八條之規定，按重價前所有土地之價格比例分配土地於各土地所有權人是。第三折衷主義，爲日本所採取之制度。依日本耕地整理法第三十條之規定，依從前土地之地口面積等位等（地價及費用負擔亦得爲之）爲標準，而定土地之分配。第四選擇主義，即本土地法第二百二十一條所規定之方法，所謂依照原有地段之價值或面積爲相當分配是也。惟所謂依照原有位次分配土地，其地段之價值或面積，在支配上必發生差額。此種差額依照本法第二十二條之規定，應適用補償辦法，以現金清償之。如因原有地段面積過小致不能以規定之最小面積單位分配者，則應補償其地價；但該地段爲耕地而其使用人僅恃之爲生活者，應以適合使用之地段分配之，其無力補償之地價，由政府補助之。（土地法第 三二三條）依此規定，原有地段面

積不能以最小單位之分配，原以補償地價爲原則，惟該地段屬於使用人所特爲生活之耕地，則爲扶植小農制度起見，故以適合使用之地段分配之。至其超出原地段之地價，雖應適用補償之辦法，然爲耕地使用人所不能負擔者，乃由政府加以補助也。

同一所有權人有數宗地段，分散于重劃地區內者，得合併爲一宗地段。（土地法第二三四條）此爲使所有權人合於經濟使用起見，在可能範圍內，所有權人不得有所違抗。至編入重劃地區之建築物，因重劃而毀損者，依照土地法第二百二十五條之規定，應給予相當之賠償。所謂相當之賠償云者，應視毀損之程度與地政機關之財力如何以爲斷，所有權人似不得任意苛索。至依日本耕地整理法第十八條及第二十一條之規定，土地之承租人、永佃權人、地役權人，如因土地重劃致不能達其目的時，承租人得終止契約；地上權人、永佃權人、地役權人，得拋棄其權利，而請求賠償。又依日本耕地整理法第十九條及第二十三條之規定，如因重劃致其土地利用受有妨害時，得請求租金；普魯士土地區劃整理法第二十二條之規定亦同。又依日本耕地整理法第二十條及第二十三條之規定，如因土地重劃增進土地之利用時，則出租人，權利設定人，得請求地租之增加；普魯士土地區劃整理法第二十三條

之規定亦同。凡此皆爲本土地法所未規定，而應待施行法之補充者也。

第七節 耕地重劃之限制

一般市地之重劃，本無時間上之限制，然如土地法第二百二十六條之規定，關於耕地之重劃，在農產物收穫以前，應不得爲之。蓋都市基地之重劃，有時雖與工商業之季節有關，而影響及於市民之生計，然就大體論，尙無如農業季節關係之重大。蓋以耕爲食之農人，每以一季節之生產，而關係其全年闔家之生活，若於穀物未刈割登場之際，卽任意施行重劃，難免不變更地段，波及於一切之收穫物，而妨害多數農人之生計也。按耕地與市地重劃之區分，不僅在季節一方面。他如市地之地位臨街，對於土地之價值有莫大之關係，而耕地則無此限制，在耕地之地質優劣甚爲重要，而市地則無此限制；在市地之公共運動場廣場空地等非常需要，而在耕地則無此需要。因此關於土地重劃之強制程度，評價之方法，公用土地需要之程度，編入重劃地域之範圍等，皆應各爲相異詳明之規定，庶不致有所疎漏。例如日本耕地整理法第四十三條之規定，現有建築物之土地，非得土地所有人關係人及對於建築物有登記權利人之同意，不得編入整理地區，而依特別都市法第三條之規定，則無須得其同意；依耕

地整理法第三十一條之規定，換地處分原則非俟整理地區全部工事完了後不得爲之，而依特別都市計劃法第三條之規定，則各部工事完了後，亦得爲換地之處分；又如普魯士法關於重劃費用之負擔方法，亦因農地與市地而有不同。凡此皆爲他國對於市地及農地重劃明文加以區分限制之先例，而爲我國土地法所脫略，異日制定施行法時，不可不詳加注意也。

第四編 土地稅

在昔洪荒時代，地廣人稀，土地公有公用，原無所謂地稅。後以少數強有力者獨占某塊土地，而使他人耕種，已乃坐收厚利，即爲地稅之起源。降及後世，土地爲君主所私有，人民必得君主許可，而有其土地，以繳一種租賃費或特別費於君主，此爲地稅之開始。至於中世，君主更承認人民有土地所有權，而由國家加以保護，政府爲充實一般政費起見，遂強制人民繳納一種稅額，以維持其政治生命，即爲通常所稱土地稅是也。土地稅者，爲租稅之一種，爲國家對於土地或其收益之所有人，按一般標準，而強制的徵收之一種貨財。所謂一般標準云者，即指非個人與特定標準，係以普遍的標準，施於各級人民，而此處之人民，不論國民或住民，凡統治權所能及者皆包括之。所謂強制的負擔云者，即指租稅之根據，不在交換報酬，亦不在保險利益，而在強迫犧牲，人民不幸而有國家，不能不抽一部分財富，以維持其生活，多付一文租錢即多納一文財富以供國家之開支是也。

土地稅之起源，東西歷史可得考證者，在紀元前埃及強盛時，已爲政府之重要稅源。希臘以商業立國，

土地稅不甚昭著。羅馬重農，土地稅爲帝國之重要收入。中世紀封建制度盛行，貴族雇田奴爲之耕種，收穫所有須納稅若干。在紀元後英國於撒克遜(Saxons)時，課臨時稅於土地，以充戰費。諾爾曼(Norman Conquest)時，初以土地稅爲經常之收入。十七世紀普法各國均經財政上之大改革，土地稅由是確定。日本古稱爲瑞穗之國，以土地之生產物爲國富。十四世紀文武天皇制定稅制。此爲東西各國稅制之確定情形也。確定土地稅之制度，在我國財政史上，亦甚早，而其興革亦最多。夏制一夫受田五十畝，以五畝之收入白貢。殷制劃六百三十畝爲九區，區各七十畝，中爲公田，協力助耕公田，不復稅其私曰助。周制鄉遂用貢，都鄙用助，通二代之法曰徹。惟其率皆爲什一。故我國古代學者，皆以什一之稅爲土地稅之代名詞。秦一宇內，遂廢井田，開阡陌，而民得自爲買賣，以盡其力，使地皆爲田，田皆出稅，以盡陰據自私之幸。漢承秦制，除苛輕租，十五稅一。光武中興，改爲三十稅一。土地稅制一變。魏收畝粟，西晉定戶調，東晉成帝取民田十分之一率，畝稅三升，戶賦帶徵于田賦，視漢制較便于民。宋齊梁陳因之。隋興田制，仍齊賦法，仍周土地稅制再變。唐定租庸調之法，凡授田者丁歲輸粟二石，謂之租；丁隨鄉所出，歲輸綾絹絁各二丈，布加五之一，輸綾絹絁者，兼綿二兩，輸布者麻三斤，非蠶鄉則輸銀，謂之調。用

人之力，歲二十日，閏加二日，不役者日爲絹三疋，謂之庸。有田則有租，有戶則有調，有身則有庸，而田賦戶賦丁賦三者並徵，土地稅制三變。楊炎相德宗，疾青苗之弊，作兩稅法，夏輸無過六月，秋輸無過十一月，戶無主客，以見居爲主人，無丁中，以貧富爲殊。其租庸雜徭悉省，而丁額不廢。土地稅制四變。宋制歲賦之類有五，行于田者二。一爲公田之賦，如官莊、屯田、營田，民耕所收之稅；二爲民田之賦，爲民之私田所出者。行之地者，一如城郭之賦，宅稅等類是。元制在內部行了稅地稅，在江南行秋稅夏稅。蓋宋元兩朝，皆因襲唐制者也。明興首定田賦，田有二等，曰官田民田，官田畝稅五升三合五勺，民田減官田二升；賦亦二等，曰夏稅，曰秋糧。以後互有增減。至嘉靖三十年，因大興土木，俺答入寇，國帑空竭，乃將州縣額外加賦派銀，以濟急需，而行如法蘭西之所謂配賦稅法。迨穆宗九年，更行一條鞭之法，卽總括一州縣之賦役，量地計丁，丁糧畢輸于官，一歲之役，官爲僉募，力差則計其工食之費，量爲增減。銀差則計交納之額，加以增耗。凡額辦派辦，京庫歲輸與存留諸費，及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝徵銀，折辦於官，故謂之一條鞭。土地稅制五變。清沿明制，合銀差力差二者而名之曰丁。其初丁與地分，丁卽各國古時所行之人頭稅，地卽今之所謂土地稅。田分二等，曰屯田曰民田；民田之中又有民賦田，更名田之別。

皆分上中下三則以科稅；稅亦分三等，曰本徵，漕糧是也。曰折徵，銀錢並納是也。曰本折各半，米銀合科是也。糧亦二等，曰正糧，粟米之徵；曰雜糧，麥豆草之徵。其賦額之多寡，視地肥瘠以為差。每畝科銀多至二兩以上，少至八厘以下；科糧多至二斗而上，少至三勺以下。至雍正年間，攤丁賦于地，糧為丁與地合，地丁統歸一，則純為土地稅之一種。土地稅制六變。民國成立，鑒清季糧籍之不備，與夫徵科之失平，僉以清理田賦為當務之急，而設立界局。其所定計劃，以調查為始基，以測丈為中權，以登記為後勁，繪成全圖精圖，編訂土地清冊，估定土地價值，以為稅率標準。惟以政局遞嬗，終歸于停頓，舉凡土地稅之積弊，因以愈加滋生。而論其大要，則為（一）稅色駁雜。田賦為租稅之一種，而地丁漕糧差徭附加稅各種特捐等，均得包括在內。考其原因，無非以就地徵稅最為便利，各種稅收，均繫於地，而其弊竟至各色駁雜，光怪陸離，應稅者逃稅，不應稅者重課，殊不合租稅之原則，而為歐美各國所罕有。（二）單位不一。按我國地積之單位，有畝，响，曰，戶，弓等類，省縣各異，毫無標準。即以畝之種類言，據中央研究院調查，江蘇無錫一縣，約有百餘種之多。用是稅率雖同，而單位紛歧，實際上之負擔，每大相逕庭。至納稅之單位，更有銀元米粟之分，其間折價兌水，盡聽胥吏上下，其弊害亦可想而知。（三）稅率蕪雜。按各種

田地稅率，或以地性肥瘠爲標準，或以所有權之沿革及資格爲標準，極盡複雜之能事。此種複雜之稅率，無理由之根據，純爲相沿成習，因循日久，踵相流傳，徒與胥吏之作弊之機會。(四)徵收多弊。如偽造魚鱗冊，短報畝數，飛糧大頭小尾額外徵收等弊，層見疊出，國家稅收極難得其實惠。(五)逃稅地畝太多。按前清稅務司赫德籌議清丈時，曾估計中國土地有八千兆畝，以納稅地爲其半數，每畝完二百銅錢，應有四百兆兩之田賦，而實際上田賦預算不過八千萬上下，雖中飽者多，然逃稅田畝亦殊駭人也。(六)課稅繁重。據德人瓦殺奈(Wagner)在民國十四年計算山東各處田賦，每畝平均七錢二分四釐三，合洋一元零七分，較一八八六年時普魯士農夫所納多十五倍；又查美國一九二一年至一九二二年每英畝爲美金七角零九分。(U, S, Department of Agriculture Yearbook, 1922, P1002.)約合中國每畝爲銀二角四分，較山東每畝一元零七分，乃少至四倍。即田租與高利貸剝削農民，在印度似甚於中國，然以山東每畝一元零七分之田賦，尙較印度一九二二—二四年之田賦多至十四倍；他如四川在軍閥勢力之下，甚有預支賦稅至四十年以上，直以田賦爲苛擾人民之工具，豈不令人浩歎！今則土地法早已頒布，而施行細則內政部亦正在擬草之中，將來如能實行，依照土

地稅各條之規定辦理，則上述各弊或可加以滌除也。

第一章 通則

第一節 土地稅徵收之原則

徵收土地稅之最大意義，乃在使土地因人口增加與社會進步之結果，所由增加之價值，以租稅形式，徵收之使歸於國家之所有，以爲社會公益之用；至因施用勞力資本所獲之利益，仍使之完全歸於資本與勞力者之所得，不加以侵害，并從而保障之是也。蓋徵收地稅，爲吾黨解決土地問題之手段，其目的在使平均地權之原則，漸趨於實現。至於稅款之收入，乃爲施行政策自然之結果，換言之所以採用徵稅手段者，非以財政收入爲主要之目的，乃爲解決國計民生之根本問題。關於按照地價徵稅之理論，總理於三民主義演講中，曾爲反覆譬喻，所以昭示於吾人者，至爲明顯。其主張原以不勞而獲之土地價值，全數歸公，不得私於地主，而現土地法所根據之政治會議決定原則，關於稅率之規定，極爲低廉，於總理之主張，微有不合。蓋中央政治會議之決定，在於推行便利，寧爲逐漸改革，以次達到總理之

主張，此爲實施上之緩進急進問題，從行使便利上觀之，自有其理由與必要也。（吳尙鷹著土南問題）按總理之主張，在於由人民（即土地所有權者）自由申報地價，以所申報之數額爲徵稅標準，但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數地稅，致將地價短報，用意至善。查政府於此種情形中，收買人民土地，普通辦法，係將其土地拍賣所得之實價，先照原土地申報之價值還，餘歸政府所有。但此種辦法，在實施時每爲社會上及經濟上一時的情形所迫，致生窒礙。（例如加拿大之雲哥華市於歐戰後數之年間將欠繳地稅之土地每次拍賣，少有應之者，又青島在德人管理時關於此點感受同樣困難。）故擬於此辦法，略加補充。關於都市之土地，在人民申報地價後，政府再加以估定，每年徵收地稅，以政府估定地值爲標準；至徵收土地增益稅，則以申報地價爲標準。但政府仍保留其按照申報地價收買之權，似此於實行上較爲便利。（中政會議決土地法原則）土地法即遵照此原則而規定也。

第二節 土地應分別徵稅免稅

依照土地法第二百二十七條之規定，土地除依法令免稅者外，依本法之規定征稅。查我國以前所征

之田賦，僅限於農耕地，歐洲各國所行之土地收益稅亦鮮及於宅地，更少及於原野，今土地法所規定徵稅之土地，其範圍則殊為廣闊。至所謂依法令免稅之土地，即指中央政治會議所決定土地法原則第六款規定，不以營利為目的，經政府許可免稅之政府機關，及地方公有之土地，如公有土地，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，以及其他專門辦公益事業用地，而不以營利為目的者。（土地法第二） 蓋以此等用地，其性質有異於一般用地也。（三七條參照）

第三節 改良物應與土地分別估價報價

改良物云者，由新南威爾士土地法之規定而論，乃指房屋建築，水井，以及刈除蔓草，土壤改良等類而言。惟依照我土地法第二百二十八條之規定，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，稱為改良物。依此規定，所謂改良物須具有下列各要件：即（一）應為土地之定着物。所謂定着物者，非土地之一部而固着於土地之建築物，與農作改良物非毀損變更其實質形體不能動其所在者是。故除此以外，雖固着於土地，亦非本法之所謂定着物也。（二）其存在應為土地所有

人施行勞資者。改良物之存在，須由於土所地有人施行勞力資本之結果，否則而為由於公共團體之設施者，即非本法之所謂改良物。（三）須合於土地法之所規定。蓋依照第二百五十九條所稱之改良物，僅分為建築改良物，與農作改良物二種。附着於土地之建築物或其他性質相同之工事為建築改良物；附着於土地農作物其他植物及土壤之改良，為農作改良物。除此以外，則凡堤防、橋梁及埋沒於地中之鐵管，皆不稱為土地改良物，以其不為土地之一部，即為動產之一種，而非土地法所規定之建築改良物，或農作改良物也。此條規定之最大作用，在解釋改良物之性質與土地本身有別，以明其收益與地租不同，免混入地價徵稅之範圍也。

土地與改良物性質既異，而徵稅之標準與方法，彼此亦各不同，故改良物與土地之價值，應各別估計及各別申報，（土地法第（二二九條））以謀課稅之便利而免相互錯亂。至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。（土地法第（三三二條））按我國往日田賦之制，納銀納米，情弊百出，莫可究詰。就地丁言，銀錢折合，互有出入，省與省辦法不同，縣與縣情形互殊，徵收官吏，勾串舞弊，或勒洋價，或貼平色，展轉增加，人民無從復核，徒為官吏中飽之資，於國計民生，均受莫大之害，其弊一。就漕糧言，有改折銀兩者，有

徵收本色者，前者之弊，略同於地丁，後者之弊，隨地而異，或加收斛面，或索取免費，或斛面餘下之米，作為席墊，或籍口米色不純，私自增加，而土豪污吏，把持壟斷，尤為通病，其弊二。現在則各省地丁漕糧，已由財政部通令一律改折為元，故土法法特用明文，加以厘定，以昭劃一也。

第三節 土地稅徵收之程序

土地稅徵收之程序，由中央地政機關為之核定。（土地法第
三三〇條）所以規定由中央地政機關核定之者，以市縣地政機關之職權，應受中央地政機關之監督故耳。至所謂核定云者，即據地方財政機關所擬定之徵收辦法，呈奉中央地政機關審核批准是也。土地稅之徵收，依照土地法第二百三十一條之規定，由該管地方政府依照前條核定之程序為之。依此規定，所謂該管地方政府者，即為各市縣政府，如設有財政局者，便為該市縣之財政局是。至所謂依照核定程序徵收之者，即由市政府或財政局依照第二百三十條核定之辦法，而為徵收是也。

第四節 土稅為地方稅

土地稅應為地方稅抑屬國家稅，殊成為切要之問題。就各國之實例言，每不甚一致，有以之為國家稅

者，有以之爲地方稅者，亦有以之分屬於國家稅與地方稅者。如英國於一九一〇年四月二十九日所頒之財政法規定土地地價稅與土地增值稅爲國家稅，後因稅法太繁，官民交敝，於一九二〇年廢止其爲國家稅。加拿大各省如亞爾巴太 (Alberta) 撒哈其萬 (Saskatchewan) 曼臬托龍 (Manitoba) 及英屬哥倫比亞 (British Columbia) 等省，自一九一一年以來，皆以土地稅爲地方稅。乃爲以土地稅爲地方稅之例也。澳洲各省，如新西蘭 (New Zealand) 新南威爾士 (New South Wales) 崑斯蘭 (Queensland) 南澳地利亞 (South Australia) 西澳地利亞 (West Australia) 維多利亞 (Victoria) 塔斯馬尼亞 (Tasmania) 幾達澳洲大部分，多以土地稅爲地方或自治團體稅，然其中亦有如新南威爾士自一九〇五年來，以一小部分之土地稅爲國家稅。是又以土地稅分屬國家稅與地方稅之例也。此爲就土地原價稅言，至土地增值稅，則在瑞士丹麥二國，以之爲地方稅而在瑞典則以之爲國家稅。在德國，依照一九一一年二月一日帝國土地增值稅法第五十八條之規定，乃以之分配爲國家稅百分之五十，邦徵收費百分之十，所在之地方自治團體取得地方稅百分之四十。地方自治團體得州之許可，對其所徵稅額，可課百分之百以下之附加稅。(增值稅法第五九條第一項)

但與帝國稅合計，必須在百分之三十以下。(增值稅法第五
八條第三項)(註一)至一九一三年七月三日關於財
政制度變更之法律，(Gesetz über Änderungen in Finanzwesen Von guli, 1913)規定此
後帝國政府不干與從前之分配額。即帝國土加價稅事，實上成爲州及自治團體之稅。與增價稅法第
六十條第一項相當之自治團體(自治體聯合)承受一九一五年四月一日以前之帝國政府分受
額。帝國土地增價稅法上賦與州或帝國大臣之權利移歸州政府。州政府亦以其權能移與其下級團
體。至在日本大正十二年六月內務省所頒勅令案第一條亦規定，負擔都市計劃事業費之市町村，對
於其區內之土地，得就其自然加價額，課以土地加價稅。此又爲土地增價值稅爲地方稅之例也。以上爲
各國所行地價稅制之概光，若夫我國稅制，旧賦向爲國家稅，直至民國十六年，國府規定劃分國家收
入地方收入暫行標準案，始由國家劃歸地方。及本法頒行，又特於第二百三十三條明文規定土地稅
全部爲地方稅。在此全部地方稅中，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
土地收入項下指撥，而其款額亦以不超過稅款總額百分之十爲限。故土地稅原則上乃爲地方稅也。
(註二)一九一一至一二年度之土地加價稅收入爲二四·二〇〇千馬克，次年度爲二倍，其中

帝國初年度分得一〇・〇六九・三四〇馬克，第二年度爲二〇・〇二一・八九七馬克。
(Schachtel, op. ct. p. 176 Annuaire des deutschen Reiches 1912 Bd. XIV. S. 780,)

古代社會經濟尙未發達財產之種類甚寡，國家徵稅以土地爲課稅之唯一目的物，因之土地稅多爲國家稅之一種。迄於今日，則經濟既臻發達，財產種類日益增多，賦稅範圍亦較前擴張，而土地稅遂漸變爲地方稅矣。至土地稅應爲地方稅之理由大概略有數端，卽（一）因地方政府之要務，以發展一地方之公益爲目的。則取特定地方之土地稅，自應用之於特定地方。如都市宅地稅用之於都市，鄉村耕地稅，用之於省縣及其他自治團體，此爲理所當然者。（二）近代地方政務，日趨複雜，而財政開支，亦漸爲浩繁，非有確實的，永續的大量收入，不足以維持行政上所必需之經費。土地稅最爲確實永續之大量收入，故甚適於爲地方政府之財源。（三）取之地方，仍用之於地方，雖稅率較重入民亦不以爲煩苛。德意志帝國曾於一九〇九年間，因中央財政窘迫，保守黨向國會提出一土地增價稅法案，經多數專門家審議，皆以此稅爲地方稅性質，若作爲國家稅，實行上必多困難，結果卒將增價稅實施延期。卽爲明證。（四）地方政府之經營建設，於土地所有人有直接之利害關係，故當以土地稅爲地方

稅，使本地人民注意其政府經營建設，並享受納稅福利，藉以養成其政治觀念。國民黨建國大綱第十條載：土地之歲收，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，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧，救災醫病與夫種種公共之需，即為本法確定土地稅，應歸地方政府之唯一根據也。

第五節 附加稅禁止徵收

我國徵收地稅，向極重複繁苛，實為一種雜稅，每於正稅而外，課以附加稅捐，名目繁多不一而足，雖其中多所裁減，亦僅改換名詞，或折入正稅而已。自民國以來，新增稅目，如所謂軍事特捐，省路附稅，縣路附稅，教育附捐，河工特捐，清鄉費等，光怪陸離，各色駁雜，人民負擔正稅以外，附稅之總額，乃至達於數倍，誠我國土地稅上之稅政也。土地法為改革稅制起見，特明文規定徵稅標準，以防止苛捐雜稅之害。民。依照土地法第二百三十四條之規定，土地及改良物除依本法規定外，不得用任何名目，征收或附加稅款。實為土地稅根本之整理。然此規定所謂土地及改良物除依本法規定外，不得用任何名目徵收，或附加稅款一者，乃指土地原價稅而言，而非指土地因特別改良而受特別利益之特別徵費而

言。如因改良地區就其土地享受改良利益之程度，而特別徵費者，則當然不在此限。即於土地原價稅而外，仍得按照土地特別改良之程度，而加徵一種特別之稅款，如增收土地增值稅是。此第二百三十四條所以又有担書之規定也。因有担書之規定，而本編第六章第二百八十三條關於土地稅之徵收，始得分爲地價稅與土地增值稅二種；若無此條但書之規定，則第二百八十三條土地增值稅之徵收，乃屬無所依據。此以本章爲土地稅一般之原則，而第六章爲土地稅編之分則，故應以此爲根據也。

第六節 土地市價統計

土地稅之徵收，以土地之價格爲依據；欲知土地之價格，須先知土地之價值。按土地之價值，以土地收益爲基礎而成立；而土地價格又以土地收益價值爲標準而決定。然土地之性質，與一般貨物不同，每有同一土地，而因其位置之差異，需要之緩急，購買力之大小，習俗之異同，人口之增減，肥性之厚薄，其價值時生絕大之分別。故土地市場價格，在經濟上既不能謂爲正當，在實際上亦不能表現土地之真價值，惟有再用調查與統計以爲概括之確定。此土地法特於第二百三十五條規定地政機關對於該管區內之土地市價，應據實記載，並爲有系統之統計也。按本條純爲土地估價之難於確定標準而設，

論者有謂爲土地稅編之通則，而有待分則之補充，又有謂爲本條之規定過於籠統，可以刪去或併入第二百三十九條，實則均屬誤解立法之作用矣。

第九節 納稅人

土地納稅之主體爲納稅人。(Taxpayer) 納稅人者，卽爲負擔納稅義務之人也。此納稅人依照土地法第二百三十六條之規定，土地稅除法律別有規定外，向所有權人征收之。此所謂所有權人者，卽納稅之義務人；至所謂法律別有規定者，卽如都市基地上之定着物徵稅，法律規定特許得向承租人徵收，或如本法第一百七十八條之規定，耕地地價稅有時得向承租人徵收是也。依本條之規定，土地納稅人與租稅負擔者，(Taxbearer) 既同屬一土地所有權人，自屬不能轉嫁。蓋普通轉嫁之納稅人與租稅負擔者，必定各爲一人，故納稅人能設法轉嫁其稅於租稅負擔人。今土地所有權人欲轉嫁其負擔，而最後之負擔者則仍爲土地所有權人。例如欲轉嫁於購賣土地者，則承購者必減除其所負之稅額，以定土地之價格，而售價無形爲降低，若轉嫁於佃租者，則承租人勞費多而報酬少，佃戶必轉而他就，結果所課之稅，均仍由地主所負擔。故土地稅就原則言，例爲不轉嫁於他人也。

第七節 估價機關及估價人員之任用

依照土地法第二百三十七條之規定，地政機關爲土地及改良物價值之估計，設估計專員辦理之；此項估計專員之任用資格，由中央地政機關定之。依此規定則土地及改良物價值評定之機關，即爲主管地政機關，而担任評價之職務者則爲估計專員；至此種人員之任用資格，則由中央地政機關爲之規定。蓋以土地及改良物價值之估計，屬於專門技術性質，非具有高深之會計建築等學識，不足以勝其任。故估計專員爲一種專門之人材，其由中央地政機關規定者，所以昭慎重也。按此種評價機關及人員之設定，各國殊不一致。在英國由內地收入局(Board of inland Revenue)總攬其事。局中設有評價長(Chief Valuer)及副評價長(Deputy chief Valuer)而在英格蘭與威爾士將土地分十四個評價區(Valuation division)在各區中設一評價監督人(Superintendent Valuer)各區更分多數評價分區(Valuation districts)在一九一四年，英格蘭及威爾士共有一百十八分區，每分區更有一分區評價人(District Valuer)每分區又分爲小區。在新西蘭於一八九六年前，土地評價事務由中央并地方之稅務當局以及其他行政機關，各別施行；至一八九六年以後，

由州之管轄下土地評價部 (Valuation of Land Department) 行之；并由課稅部 (Toxan d Assessment Department) 爲獨立的供給一切州及地方政府或私人等土地評價材料。土地評價部長官稱爲總評價人 (Valuer General) 其下有地方評價人 (District Valuers) 及補助評價人 (Assistant Valuers) 以執行土地評價之實際事務；由公共事業委員 (Public Service Commissioner) 所任命之總評價人得臨時使用 Local Valuers 但後者之事務須得 District Valuers 所承認。澳洲亦仿新西蘭之先例，設立聯邦地稅部 (Commonwealth Land Tax Department) 以地主申報之地價爲基礎，爲州或地方團體作土地改良或原價格之評定。聯邦地稅部之長官稱爲聯邦地稅委員 (Commissioner of the Commonwealth Land Tax) 由聯邦總督所任命。州之地稅亦由各租稅委員辦理，由州長所任命。其評價長 (Chief Valuers) 地方評價人等由聯邦總督或州長所任命。在地方團體一切評價人則由市會所任命。委員及評價人爲調查之必要計，有檢閱買賣紀錄等文書之權，有對 Local Valuers 請求詳細報告之權，有實地視察納稅者土地及對納稅者請求必要的報告之權。在加拿大各州地方關於土地評事務由市會及市

長行之，而由兩者任命評價人，以兩個市會議員與若干評價人組織一評價委員會。此會得將評價人所調製之土地評價簿，有多數表決變更之權。在美國則於財產稅機關設財產評價人（Assessor）專事評定財產之價格。至在日本則設置土地評價委員會，徵求評價之意見，而最後定決權，則屬諸市町村長。此為各國評價機關及人評價員之設置，而足為本土土地法之參攷法例也。

第二章 地價之中報及估計

地價之評訂，因為征收土地稅所必經之階段，歐美國家均盛行之。惟其手續繁雜，且不甚精確，皆非簡當之辦法。我國徵收土地稅之地價，依照孫中山先生之堅決主張，以人民申報之地價為標準。其重要理由即（一）定價手續簡單。如在三民主義之具體辦法中，謂：『平均地權第一部手續，就是定地價。就關於定地價的手續說來，從前英國辦這一件事，有規定地價的衙門，又有不服所規定地價的控訴衙門，這是英國規定地價的大概辦法。這種辦法在中國很難實行得通的，因為中國人怕打官司，怕到衙門，內辦公事，如果規定一塊地價必要到衙門內去兩次，便覺得不堪其擾，這是普通人很不願意的。兄弟所規定的辦法，極其簡單而又公平……』

……像這樣辦法，政府不要費力，而可以坐收稅銀；地主得政府的扶助，也有大利。法則之善，是再無有復加的。（二）價格適中正確。如孫中山先生在民生主義第二講中，謂：『許多人以為地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧嗎？譬如地主把十萬元的地皮，到政府只報一萬元，照十萬元的地價，政府應該抽稅一千元，照地主所謂一萬元的地價來抽稅，政府只抽得一百元，在抽稅機關一方面，自然要吃虧九百元；但是政府有了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可照價收買。那麼地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然是佔便宜，如果政府照一萬元的價錢去收買那塊地皮，他便要失去了九萬元的地價，這就是大大吃虧了。所以地主如果以多報少，他一定怕政府照價收買，吃地價的虧，政府一面固然可以隨時照價收買，但是一面可以不買，所以地主如果以少報多，他又怕政府照價抽稅，吃重稅的虧，在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報，要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府，因此政府和地主兩不吃虧。』此種由土地所有權者自由申報地價，並以其所申報之地價為徵稅標準或照價收買土地辦法，誠為妥善，祇以在中央政治會議制定土地立法原則時，以照價收買土地一節，在實施時，恐為社會上及經濟上一時的

情形所迫，致生窒礙。如加拿大之雲哥華市於歐戰後數年間將欠繳地稅之土地，每次拍賣，少有承受者，又青島在德人管理時，關於此點亦感受同樣困難，是極顯明之例證。因此對於中山先生之辦法，略加補充，關於都市土地在人民申報地價後，政府再加以估定，每年徵收地稅，以政府估定地價為標準；至增收土地增益稅，則以申報地價為標準，而政府仍保留其按照申報地價收買之權，以使收實行上之便利。據吳尚鷹氏關於土地法原則之說明有言曰：蓋地主方面明知政府為照價征稅之舉，於申報地價時不免有低報情事，希圖輕繳稅款，政府為防弊起見，有隨時照價收買之權；其思慮所及，頗覺週到，然貪圖避免重稅，為地主必具之心理，故地價低報之事，在所難免；若政府一一從而收買之，恐不勝其煩。地主方面固深知政府遇此種困難時，不易解決，若因報價與收買事起爭辦，則於土地行政殊多不便，茲為補充估定地價一節，乃所以杜絕萬一之糾紛也。（吳尚鷹著土地問題）
（與土地法論文內）

第一節 地價之種類

土地法所稱地價，分申報地價與估定地價二種：依土地法聲請登記所申報之土地價值，為申報地價，依本法估計所得之土地價值，為估定地價。（土地法第（二）三條）按地價所以分為申報估定二種之原因，已詳

於本章總論中，即以土地登記聲請人所報之地價，有時未必真確，再加以地政機關估定之地價相比較，俾得公平真實之價格也。地政機關爲地價之估計，依照土地法第二百三十九條之規定，應將所轄區內之土地，就其地價情形相近者，劃分爲地價區。所謂地價情形相近者，應以估計時前五年內之市價爲準。按普通地價之實際情形，關於農耕地之價值，彼此相差較少，估計尙易，若就都市宅地而言，每因隔一街巷，而價格懸殊，地政機關爲確定真實稅率計，故應將所轄區內之土地，就其前五年之市價情形相近者，劃爲地價區而加以估計也。地價估定以後，依照土地法第二百四十條之規定，地政機關應製成地價分區圖，以同樣顏色標示同一地價區之土地；此項地價分區圖，並應公布之。所以須公布者，蓋所以使該管轄區域內之土地所有人及一般人民得以閱覽有所識別也。

第二節 地價估計之方法

地價之估計，有一定之標準與計算方法，依照土地法第二百四十一條之規定，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之計算。依此規定，地價之估計標準與計算方法，可分爲二種。（一）爲應於同一地價區內之土地，參照其最近

市價或其申報地價爲總平均之計算。例如某同一地價區內有甲乙丙三地，甲地之申報地價爲每畝一千元，最近市價爲每畝一千二百元，乙地之申報地價爲每畝一千二元，最近市價爲每畝一千四百元，丙地之申報地價爲每畝一千四百元，最近市價爲每畝一千六百元，則申報地價之總平均數額爲每畝一千二百元，最近市價之總平均數爲每畝一千四百元。（二）爲應於同一地價區內之土地參照其最近市價及申報地價爲總平均計算。如前例則其最近市價及申報地價之總平均數額爲一千三百元也。至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，爲選擇平均計算；此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，其超過數額應以總平均計算所得數額三分之一爲限。（土地法第（二四二條））依此規定，所謂財政需要者，即財政上發生必須增加收入之事由；所經濟政策之必要者，如須制止某一區域內之土地投機事業，特爲提高地價稅是。至於選擇平均計算之方法，即就同一地價區內之土地最近市價或申報地價，選擇其中地段較高之地價，爲平均計算，如有甲乙丙三地，丙丁二地之價值較高，即就丙丁二地選擇其申報地價或最近市價爲平均計算，不將甲乙丙三地之地價合併爲總平均以計算；但此種計算，

所得之數額，僅可超過總平均計算額三分之一為限。按各國所行地價估計之方法頗為複雜。如美國各都市有採用所謂岑默氏方法者，(Sommers method) 其於地價計算，極為細微，前後相接一二尺土地之價值，差異，亦為之估算清楚。此法頗為精密，以地價高昂之紐約城，當然有採用此項方法之必要，在我國現時情形，尚無須適用此種繁雜之方法。在澳洲各州地方，往昔所採用之地價估計方法，為先求出土地之現實買賣價格，或資本價格，然後由此減去地上改良物價格。又在澳洲新西蘭地方 (New Zealand) 所採用之地價估計方法，為從最初土地未改良價格評算，即在估價時以假想該種土地在未改良時所維持之價格，地上改良物之價格，以及土地現在買賣之實際價格，直接的分別加以估計，如前二者之和與現實價格不符，隨時再為修正。現在澳洲各州地方均多仿行。前種方法，較後種方法為簡略，而後種方法較前種方法為合理。在加拿大之昂太利阿州 (Ontario) 於一八九六年以土地之資本價格為課稅之標準，至現在加拿大各部分，均以土地資本價格為課稅標準，惟在西部加拿大則以土地原價課稅。至英國所採用之方法，其內容尤為複雜，即在未算出基地價格以前，須先將總價格，完全基地價格以及全價格三項，須預先計算。茲分述之如下，以供參供。

(一) 總價格 (Gross Value) —— 即在未有各種負擔限制 (地方稅或其他負擔) 之時, 有建築物之土地, 在自由競爭買賣之市場中買賣時所評定之價格, 此雖為假定之價格, 但為算出其他一切價格之基礎價格。

(二) 完全基地價格 (Full Site Value) —— 即為從總價格中減去土地上中下之建築物機器果樹草木等價格之結果, 即為無土地負擔的純粹基地之假定價格。

(三) 全價格 (Total Value) —— 即將土地固定負擔金或公行權公用權共同權地役權等負擔制度加入計算的有建築物土地之價格, 是與有建築物土地的實際市場價格相當之價格, 今以總價格為 A, 建築物機器草木等價格為 B, 與土地各種負擔相當之價格為 C, 則完全基地價格即為 A-B, 全價格即為 A-C。

(四) 可稅基地價格 (Assessable Site Value) 即原始基地價格 (Original Site Value) 為由上述全價格之中減去左列各項價格者。

(a) 為欲完全求得基地價格, 故從總價格中減去之額, 即是建築物機器草木等其他各

物之價格。

(b) 爲增高建築基地價格之目的或爲農業以外營業上之目的故，而施設之各種設備，廣告費亦包在內) 或付出含有資本性質之各種支出。

(c) 爲供市街道路小徑十字路口寬廣場各園以及其他公共使用目的故，由所有主供給的土地之價格。

(d) 地稅或固定負擔費預繳款項之收回，(Redemption) 不動產所有權之釋放費 (Infanchisement of Copyholds) 關於制限土地之使用契約解除費，關於主顧 (Goodwill) 或土地關係者個人之要素。

(e) 爲明白完全基地價格故而付出必要之分離建築物與竹木等之費用。

依照土地第二百四十一條總平均計算或第二百四十二條選擇平均計算所得之地價數額爲標準地價。(土地法第二四三條) 此種標準地價，依照土地法第二百四十四條之規定，地政機關於地價估計完竣後，應分區予以公告，以便同一地價區內之土地所有權人，有提起異議之機會也。

第二節 標準地價之增減

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區之標準地價三分之一為限。為此項數額之增減時，應將增減數額以書面通知該土地所有權人。（土地法第
三四五條）按標準地價，原是一般適用於同一地區內之各宗土地，惟以其有數宗之土地，其位置有特殊情形，或較為優越，或較為偏僻，自應按其標準地價數額，在相當範圍內加以增減，以接近於實際之地價。按在加拿大西部阿爾巴塔州（Alberta）默得孫哈特市土地條例之規定，以土地位置及使用目的之不同，給與市議會以限定某地區為改良地域（improvement district）之權利，其在同地區內所有未改良之土地，視為可以改良者，而增高其評價，但其超過之計算，應限於現實價格五成以內。此種作用，與土地法規定相似。惟土地法規定之目的，在使納稅得其公平，默得孫哈特市條例規定之目的，在防止投機及不利用之流弊，此其差異也。

第三節 標準地價異議之公斷

標準地價，依照土地法第二百四十三條之規定，原按第二百四十一條總平均計算或第二百四十二

條選擇平均計算而定，惟估計是否完全精確，難免有所出入。蓋以土地所有權人之申報地價，慣行取巧低報，希圖輕繳稅款，而地政機關之估計地價，又以立場之不同，每高估以求多增收，是則土地所有權人申報地價過低時，地政機關得重行估定，則地政機關估定過高時，亦不能不使土地所有權人聲述異議，以求公平之決定。此固情理之常，亦各國法例所同有，不足異也。

標準地價決定公告以後，依照土地法第二百四十六條之規定，自公告之日起三十日內，同一地價區內之土地，所有權人認爲計算不當時，得以全體過半數人之連署，向主管地政機關提出異議。依此規定，則同一地價區內之土地所有權人認爲標準地價計算不當，可以提起異議，而提起異議須具備三種要件，即：一、爲標準地價公告日起三十日以內；二、爲同一地價區內全體土地所有權人過半數之連署；三、爲提起異議應向主管地政機關爲之。按英國關於土地評價異議之提起，依照一九〇九年至一九二〇年之財政法案規定，爲評價委員會公告後六十日以內，較本法規定多三十日之久。又土地法第二百十五條所規定土地因其地位之特殊情形，按其標準地價爲相當之增減時，則被增地價之土地所有權人，亦得單獨向主管地政機關提起異議，不必須同一地區價內土地所有權人全體過半數

之連署；惟應於通知到達後二十日內爲之而已。（土地法第
二四七條）此蓋以第二百四十五條所規定地價之增減，僅關係於極少數人之利害，與第二百四十六條所規定涉及一級土地所有權人者有異，自無須全體過半數人之連署。惟此種異議之提起，無論爲個人或爲多數所有權人，均須向其主管地政機關爲之。按此種異議主管之機關，各國規定不同。在英國則爲向原評價委員會呈請修正，在加拿大各州地方則爲向市會議員所組成之再審裁判所上訴，在澳洲各州，對於標準之地價稅額，如有不服，得向法院起訴；此種法庭，在維多利亞州謂之 Assessment Court，在西澳地亞州塔斯馬尼亞州及新南威爾斯州謂之 court of Review，在峴斯蘭州謂之 Land court；若異議之點爲關於法律解釋者，可向大理院上訴，倘爲事實問題者，卽以此爲終審；但在新西蘭若爭點在在二百鎊以上者，得向大理院上訴。此皆與我土地法規定互有不同者也。

凡依照土地法第二百四十六條及第二百四十七條規定所提起之異議，如經主管地政機關決定以後，原異議人仍有所不服時，得要求召集公斷人員公斷之。（土地法第
二四八條）此項公斷之要求，依照土地法第二百五十條之規定，應於主管地政機關之決定送達後七日內爲之。公斷之辦法，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，另由兩公斷員加推公斷員一人，會同公斷；如兩公斷員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。（土地法第三四九條）按此所以規定主管地政機關及異議人雙方各推公斷員一人者，以彼此處於爭議對立之地位，雙方均應有發揮理由之機會，若純由任何一方充當，則難免有徇私不公之處；至所謂地方自治團體，即自治法規所規定之區公所與鄉鎮公所是也。公斷之期限，由主管地政機關決定之。（土地法第三五一條）公斷之決定，為最終之決定，異議人於最後決定後，不得再有所請求。（土地法第三五二條）至因公斷所需用之各種費用，依照土地法第二百零五十三條之規定，由主管地政機關及異議人雙方平均負擔，以昭平允。

第四節 估定地價及其從新估計

標準地價經過公告呈序，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，即為估定地價。（土地法第三五四條）依此規定，則地價估定之程序有三，即：一、經過公告程序不發生異議者；二、雖發生異議由主管地政機關決定，原異議人甘服，或不甘服而經過第二百五十條所定提付公斷時間，致發生確定力者；三、原異議人不服主管地政機關之決定，而再經公斷決定者是也。至依第二百四十五條情形

增減之地價，適用前條之規定。(土地法第(二五五條)) 所謂適用前條之規定者，即土地因地位特殊情形，按其標準地價數額為相當增減，自土地所有權人接到地政機關增減之通知後，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者，亦為估定之地價也。

社會演進，人口日繁，土地價值，時生變動，而有所增減，地政機關為求真實價值起見，自應按時從新估計，以求得實際之地價。土地法依照第二百五十六條之規定，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。所謂不在此限者，即亦可不以五年為期限。蓋遇有重大變更之時，五年之期或覺太久，或覺較短，故有此但書之規定，以資補救也。按地價重估年限，各國立法例，頗不一致。如澳洲之新南威爾士州(New South Wales)一九一九年之 Government Act 規定每六年從新估計一次；但在錫達尼市(Sydney)則為至少每五年從新估計一次。新西蘭州對於土地之收護額，雖年有統計，而從新估定價值，則為無一定之時期。嶼斯蘭州(Luensland)與南澳州(South Australia)初時均定每三年從新估定一次，迄一九〇二年，南澳州改為每四年從新估計一次，在維多利亞州為至少每二年從新估定一次。在英國對於某地價值則規定每五年從新估計一次。土地法蓋為折

衷各國之法例而爲規定者也。

地政機關於土地法所定估計原則範圍內，對於地價估計，得爲方法之變更；但應先經中央地政機關之核準。（土地法第三五七條）所謂所定估計原則範圍以內者，卽如第二百四十一條之規定，倘未越出該條所列原則範圍以外，估計之方法，可以隨便通融；惟此項方法之變更，須先經中央地政機關之核準方可，地方地政機關不得任意爲之也。

第三章 改良物價值之估計

第一節 改良物之種類及其價值估計

改良物依照土地法第二百五十九條之規定，分爲建築改良物與農作改良物二種：附着於土地之建築物或其他性質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。所謂建築物者，爲凡定著於土地，施一切之設備，而人得以居住者是。（參照前大理院三年上字第五一〇號判例）易言之，卽爲上有屋面，周有門牆，適於人之起居出入，且附着於土地之工作物皆

是。(參照前大理院四年上字第五二九號判例)(註)而此種建築改良物與農作改良物之存在，須依照第二百二十八條之規定，爲施用勞力及資本之結果，而合於本法之規定方可。改良物價值之估計，應於估計地價時爲之；但因改良物有增減或重大改變者，不在此限。(土地法第(二五八條) 依此規定則地價每五年從新估計一次，改良物價值亦應隨之估計一次，惟改良物有增減或重大改變者，則不在此限，即可以另爲估計也。

(註)木廠非建築改良物見最高法院十八年上字第一一八三號判例。

第二節 建築改良物價值之估計

建築改良物價值之估計，應以同樣之改良物，於估計時爲從新建築需用費額爲準。(土地法第(二六〇條) 依此規定，對於建築改良物原來施工時所需之費用額若干，可不必計及，而特以其爲從新建築時所需之額數爲估計標準也。

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。(土地法第(二六一條) 減去損耗數額云者，即建築改良折舊之謂。建築改良物之折舊，爲天然不可或免之事實，估計建築改良物之價值

時，須照原料工資利息，修理費用等合計之價值，減去折舊數額，以符建築改良物之價值。按折舊估計之法，應以建築改良物使用年數為基礎。若知其年數，則建築改良物經歷時間所受之損耗若干，即有法加以估計。至折舊之多寡，即在以原建築時價值與廢料價值之差額分配於各年是也。關於分配之方法，可分為下列數種：

(一) 定比法 (Fixed Proportion method) 此又稱為直線法，(Straight line method)

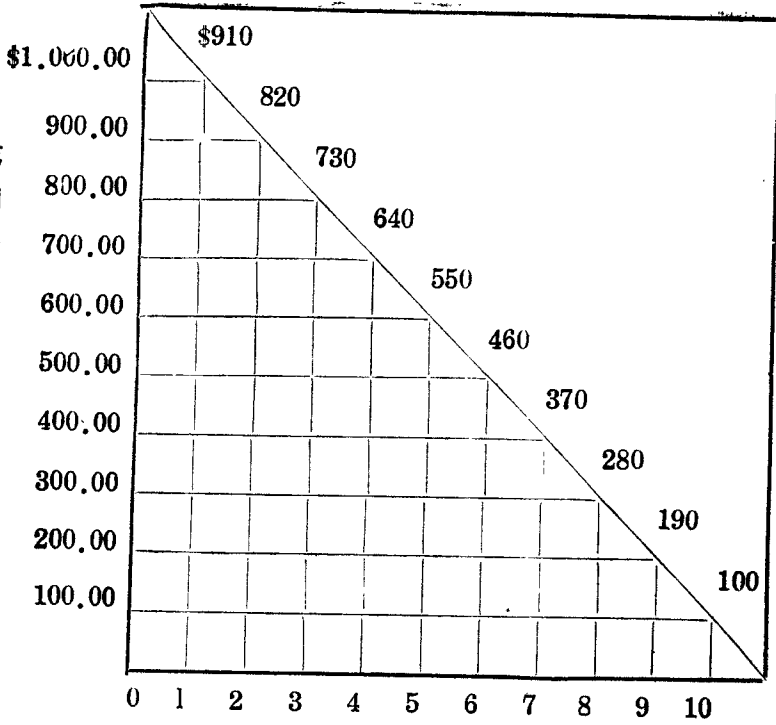
即按年比例其損耗數額之方法也。例如假定建築改良物之使用年數為十年，原建築費為一千元，廢料之價值，當原建築費洋十分之一為一百元，則每年減去損耗之數額應為九十元是。其方式為

$$\frac{\$1000 - 100}{10年} = \$90$$

夫所以稱為直線法者，以如設橫線為表示年數，以直線

為表示每年價值之減少度數，則其每年折舊後餘數，恰成一直線與前二線成四十五度之角。茲列圖如下：

第四編
土地稅



(二) 百分減值法 (Percentage of Original Cost method) 此為按年依照一定之百分數，減去其損耗之法也。百分減值法較定比法為真確，以由經驗所得，為無論建築物與機器，初數年之折舊，總較後數年之折舊為少，其平均計算法，乃以初數年與後數年之折舊調和，而定一適中之率，亦為年每減去其值之一部，以適應建築物或機器之損耗，至建築物或機器變為廢料而止。其方式如下：

設 V 為建築改良物之原值， R 為 N 年後廢料之值， N 為年數， r 為折舊率，則

$$R = 1 - n^r \sqrt[r]{\frac{R}{V}}$$

$$\text{設 } V = \$47,000.00$$

$$R = \$2,000.00$$

$$n = 10$$

$$\text{則 } r = 1 - 10 \sqrt[10]{\frac{2,000}{47,000}}$$

茲解之如下：

$$\log \left(\frac{R}{V} \right) \frac{1}{n} = \log \left(\frac{2000}{47000} \right) \frac{1}{10}$$

$$= \frac{1}{10} (3.3010 - 4.6721)$$

$$= 1.86239$$

= 1.86239 (每單位) 或

$$= 27.1\%$$

試證明之如下：

	\$47,000.00
	<u>12,737.00</u>
	\$34,263.00
	9,285.00
	<u>\$24,677.73</u>
	6,768.96
	<u>\$18,208.77</u>
	4,934.57
	<u>\$13,274.20</u>
	3,597.30
	<u>\$ 9,676.90</u>
	2,622.14
	<u>\$ 7,054.46</u>
	1,911.76
	<u>\$ 5,142.70</u>
	1,393.67
	<u>\$ 3,749.03</u>
	1,015.98
	<u>\$ 2,733.05</u>
	733.05
	<u>\$ 2,000.00</u>

第四編

土地稅

三八三

最初建築物之值	
\$ 47,000.00	之折舊率為 27.1%
第一年終建築物之值	\$ 34,263.00
第二年終建築物之值	\$ 24,977.73
第三年終建築物之值	\$ 18,203.77
第四年終建築物之值	\$ 13,274.20
第五年終建築物之值	\$ 9,676.90
第六年建築物之值	\$ 7,054.46
第七年建築物之值	\$ 5,142.70
第八年終建築物之值	\$ 3,749.03
第九年終建築物之值	\$ 2,733.05
第十年終建築物之值	

(三) 按年支配法 (Annuity Method) 此為按年照普通折舊及投資利息與建築物價值遞減相比之法也。此蓋由於第二法以初年折舊，按率計算，有所未當，雖其用意，在使前數年之定率，與後數年之定率相調和，以求適合於實際，然反對此法者，則以其計算繁瑣不便，且最初數年之折舊率較實際之折舊率為大，故深有未合也。例如有建築費六百元之建築物，建築費之利率

為百分之六，折舊率為百分五又百分之十，則五年內之折舊計算法如下：

原價	\$600.00
6%利息	36.00
	<hr/>
折舊額	\$636.00
折餘	124.70
	<hr/>
折舊額	\$511.30
折餘	30.68
	<hr/>
折舊額	\$541.98
折餘	124.70
	<hr/>
折舊額	\$417.28
折餘	25.04
	<hr/>
折舊額	\$442.32
折餘	124.70
	<hr/>
折舊額	\$317.62
折餘	19.06
	<hr/>
折舊額	\$366.68
折餘	124.70
	<hr/>
折舊額	\$211.98
折餘	12.72
	<hr/>
折舊額	\$224.70
折餘	124.70
	<hr/>
折舊額	\$100.00

以上三法計算雖各不同，而實各有所長，迭克西 (Dicey) 以為第一法適用於短期資產之折舊，第二法適用於普通資產之折舊，而第三法適用於長期使用或租借資產之折舊。然各國法律對於何種產業適用何種之折舊法，並無特別之限制，不過在英美二國之習慣，則以第二法為最通行也。(參照劉保儀近世會計學第四編)

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。致因維持建築改良物現狀所為之修葺，則不視為增加之改良物。(土地法第(二六二條)) 蓋以修葺所需勞力與資本，其結果並非成功

第四編 土地稅

新增之改良物，不過爲改良物仍補足其原價值之方法而已。若建築改良物之估定價值，不及使用地段面積之估定價值百分之二十者，亦不視爲改良物。（土地法第二六）以依照第一百五十九條之規定，建築地之建築物，其價值不及全段估定地價百分之二十者，視爲空地，故其建築物亦不得視爲改良物也。

第二節 農作改良物價值之估計

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，爲農作改良物價值之標準。（土地法第三）地政機關即就前條所定之標準，估計農作改良物價值之實數。（土地法第四）依上列規定，地政機關對於農作改良物價值之估計，須在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，加以估計，最多亦不能超過百分之五十。蓋農作改良物乃附着於土地農作物，其他植物及土壤之改良，其價值決不致超過于土地估價之半數也。

農作改良物之估定價值，不及使用地段面積估定價值百分之十者，不得視爲改良物。（土地法第二六）蓋依照第二百六十三條之規定，農作改良物價值之估計，應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爲農作改良物價值之標準，則農作改良物之估定價值，以使用地段面積估定價值百分之十爲其最低標準，其不及此最低法定之標準者，自不得視爲改良物也。

第四節 改良物估價之通知及其公斷

改良物之價值，估計完竣後，地政機關應將所估計價值之數額，用書面通知其所有權人，（土地法第
二六六條）俾其得所知悉。如所有權人認地政機關之估計爲不當時，應於通知書到達後十五日內得向主管地政機關提起異議。（土地法第
二六七條）蓋地政機關之估計，難免有不平之處之規定，自應有提起異議之補救辦法。惟此種異議之提起，以限於通知書到達後十五日內且向主管地政機關爲之也。

所有權人提起之異議，依照土地法第二百六十八條之規定，經主管地政機關決定後，原異議人有所不服時，得要求召集公斷員公斷之。而此項公斷方法，則適用關於地價公斷各條之規定。按此所謂適用地價公斷之規定者，即一、依照土地法第二百四十九條之規定，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，另由兩公斷員加推公斷員一人，會同公斷；如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。二、依照土地法第二百五十條之規定，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。三、依照土地法第二百五十一條之規定，關於公斷期限，由主管地政機關決定之。四、依照土地法第二百五十二條之規定，公斷決定，爲最終之決定。五、依照第二百五十三條之規定，因公斷所需各種費用，由主管地政機關及異議人雙方平均負擔是也。

改良物之價值，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，爲改良物之估定價值。（土地法第
二六九條）若改良物已失去使用效能不得視爲有改良物之存在也。（土地法第
二七〇條）

第四章 地價冊

地價冊者，征收地價稅之根據簿籍也。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，附計於地價之後。（土地法第
二七一條）此種征收地價稅之根據簿籍，理應予以公開，以便土地所有人得知其地價與稅額也。地價冊之編造，應分區爲之。至其分區範圍，乃以土地登記區爲標準，而非以地價區爲標準也。（土地法第
二七二條）

地價冊之記載，依照土地法第二百七十三條之規定，於每宗土地應記載左列事項：

- 一、土地段號；
- 二、稅地區別；
- 三、土地種類；
- 四、土地面積；
- 五、所有權人姓名、住所、如屬公有土地，記明其保管機關；
- 六、申報地價及其年月日；
- 七、估定地價及其年月日；
- 八、土地改良物情形；
- 九、改良物估定價值及其年月日；
- 十、土地與改良物不屬於一人時，記明其事由；
- 十一、經過地政機關決定或公斷決定者，記明其概要；
- 十二、備攷事項。

第四編 土地稅

右列各事項，依法應爲登記者，以土地登記簿爲準。如登記簿之記載有變更時，地價冊亦應同時修正。
（土地法第
二七四條）前列舉事項所謂應以土地登記簿爲準者，如第一第三第四第五第六及第八等款是。所謂登記簿之記載有變更者，如第一款土地段號因土地重劃而有所變更；第三款土地種類因使用而有所變更；第四款土地面積因分割而有所變更；第五款所有權人之姓名住所因土地移轉而有所變更。此種登記簿記載之變更，地價冊應同時加以修正。

地價及改良物價值，依法每五年應從新估計一次；在每次估定以後，地價及改良物價值必有所變更，故地價冊應同時加以修正，（土地法第
二七五條）以昭核實。至地價冊之編造，應備三本，以一本存主管地政機關，一本呈送中央地政機關，一本送主管征稅機關。（土地法第
二七六條）按立法所以爲如此之規定者，以主管地政機關爲地價估定之機關，應留有一份以作存根，中央地政機關爲最高之監督機關，應呈送一份以備查攷，主管征稅機關爲普通之財政機關，應檢送一份以資依據故也。

地政機關應將申報地價估定價值及改良物之估定價值，應登記於地政公報，以供一般人士之參攷。
（土地法第
二七八條）然恐如此猶不足以達公開之目的，更由地政機關將地價狀況印製圖表公布，並得將圖

表出售，惟其售價取回印製費用爲限，(土地法第
二七八條)以求普及於一般民衆，俾其有所週知也。

第五章 稅地區別

土地稅之客體 (Steuerobjekt) 爲納稅地。所謂納稅地者，依法令而負納稅義務之土地也。(土地法
第二七
條)然納稅地因其位置環境及使用性質之不同，應有所區分，故有所本埠稅地區別之規定也。依照土地法之規定，稅地可分爲市地及鄉地二種。所謂市地者，爲市行政區域內之土地；鄉地者，爲市地以外之土地。(土地法第
二八〇條)此二種稅地，又因使用與否，而各分爲改良地未改良地及荒地三種。依照土地法第二百八十一條之規定，稱改良地者，爲依法令使用之土地；稱荒地者爲無改良物之土地。此種稅地，如法令限期改良或使用之土地在其期限屆滿前，不得以未改良地或荒地徵稅。按本條之規定，學者每多誤會，實則甚爲顯明，並不十分可疑。蓋所謂依法令使用之改良地者，即指依照土地法第三編各規定使用之土地而言；所謂未依法令使用之未改良地者，即指未依照土地法第三編各規定使用之土地而言；所謂無改良物之荒地者，即指根本絕未曾使用或開墾之土地而言。例如鄉荒地依照土

地法第二百五十九條第二項後半段之規定，其有附着於土地之農作物，其他植物及土地之改良，即可稱爲改良物，則荒地一經任意之使用與開墾，未有不爲之耕植者，既爲耕植，則合於第二百五十九條第二項後半段之條件，而不爲荒地，惟以其根本卽未具有任意之耕植，更未能依照法令規定而使用，故特名爲荒地，而與未改良地有別也。至所謂法令限期改良或使用之土地，在期屆滿前不以未改良地或荒地徵稅者，換言之卽應視爲改良地，而以改良地徵稅也。

市地鄉地因其性質之不同，依照土地法第二百八十二條第一項之規定，更可分爲左列六種：

- 一、市改良地；
- 二、市未改良地；
- 三、市荒地；
- 四、鄉改良地；
- 五、鄉未改良地；
- 六、鄉荒地。

前項稅地區別之每種中，地方政府得按其實際情形依法定稅率分等徵稅，但應經中央地政機關之核定。（土地法第二八條第二項）按土地規定種類分等徵稅之制，東西各國均盛行之。日本規定土地爲三種：卽耕地、宅地、荒地。關於耕地所分之等級，先依地形之便宜，連接二十或三十鄉，稱爲組合鄉；於其中擇一地位居中者，稱爲模範鄉；分其鄉內田園約爲九等左右，再使各鄉取此爲標準，甲鄉某等當模範鄉之某等，乙鄉某等，當模範鄉之某等，依次與模範鄉比準對照，詳訂等級。關於宅地等級，大概鄉村宅地一鄉可分爲四五等，市街宅地分等愈多，繁盛之大都市，尚有可分至五百級者。關於山林原野荒地所分之等級，多以一鎮爲一組合，以爲分等級之標準。在法屬安南自一九〇九年一月一日起分土地爲二種：一爲專種禾稻之田，二爲種稻及他項植物地房屋基地澤地及未墾荒地。前者分爲三等，後者分爲四等，均按等徵稅。在普魯士之課稅地，除宅地以外，分爲七種，卽爲耕地、園圃、秣場、牧場、林地、沼澤、荒地。先查定各種土地之總收入，除去耕作費之餘額，謂之純收益，分爲八級，準配賦稅法。在奧大利亦將稅地分爲八種，卽爲耕地、園圃、秣場、收場、葡萄園、山地、森林、沼澤。更以此等課稅地純收入之多少，而分爲八級。至我國古代稅制，如禹貢所載厥田爲上上、上中、下下，已立分等之基礎。而現行田賦制度，亦屬分等

徵收，即分爲上上，上中，上下，中上，中中，中下，下上，下中，下下，九等。惟此種分等標準，既無正確之地價作根據，且一經分等，便永遠不加變更，實有背公平之原則，而對於國家財政上之目的，亦必難達到。今本法規所稱分等征收，一面根據法定稅率，一面稅率與地價高下，土地狀況變更，彼此發生連帶關係，且地政機關有臨時伸縮之權，頗合於社會政策，財政目的，及公平原則之運用，實爲地稅上一大革命也。

第六章 土地稅征收

第一節 地稅制度之種類

土地征稅制度之種類，自歷史中研究之，大概有面積課稅制，等級課稅制，收穫課稅制，佃租課稅制，收益清冊課稅制，及地價課稅制六種。茲分述論列如左：

一、面積課稅制。此以土地面積爲課稅之標準。課稅多寡，概憑面積寬狹，不問土地之肥瘠若何，爲一種最幼稚最原始之方法。古時羅馬及英國皆行此方法。中國現在所行之按畝抽捐，亦此制之遺也。按古代人稀地廣，耕作簡陋，而課稅亦微，面積課稅，尙不致不甚公平。時至今日，人繁地狹，不足分配，益以私

有制盛行，耕耘方法，日益進步，又地味有肥瘠，灌溉有便否，距離有遠近，而所需勞資亦各有差異，若依土地面積課稅，安能得其公平？此不但在同一面積之土地，其總收入之額數，略有懸殊；即總收入無大差別，而自總收入中除去勞資之費，其餘額亦必大有差別。故此制祇可施之於新殖民地，而不能施之於人口已繁殖之農業發達國家。其為不完全之方法，從可概知。

二、等級課稅制。此乃將土地按其收穫多寡而分為若干等級，以為課稅之標準。羅馬帝國時代有分土地為三級以上者；第一級課總收穫五分之一，第二級課七分之一。我國田賦向有三等九級之分，亦屬此方法之性質。然土地之肥瘠雖可知，而收益之多寡則難測，固難盡情分等，欲求所課之稅，恰合于人民之負擔力，殆為事實上所不能。蓋收益之多寡，常視農具之利鈍，資本之多寡，勞力之巧拙以為衡，固不能徒據土地之肥瘠以為斷也。且土地價格，因社會進步，人力改良，變遷無常，而等級一經製定，每長期而不變，若地價既變，而稅率仍舊，則課稅自必不能公平矣。

三、總收穫課稅制。此以土地總收穫為課稅之標準。古代各國，頗多行之。如我國古時什一之稅，埃及五分之一之稅，印度四分之一之稅，歐洲列邦十分之一之稅，英國十五分之一之稅，皆屬此方法之性質。今土耳其，

埃及、印度等處，仍行此法。土耳其於收穫期由官吏檢查其總收穫額，而取其一部分以供國庫；埃及則依尼羅河流域之遠近，而異其課稅率；印度則使地方官任繳收之責。總之收穫課稅之法，雖較前二法爲進步，然亦有其弊。卽一、不公平。因地質有高下，耕作費有多寡，雖總收穫縱或相同，而成本卻因是而異。以成本不同之收穫，而課以同一之稅，其屬不公平爲何如？二、有陷官吏於專橫之弊。蓋以總收穫爲課稅之標準，多因推定而得，不惟不能期負擔之公平，或且使貧官汚吏，多舞弊徇私之機會。三、有隱匿漏稅之弊。同收穫結果，不能沿門逐戶，詳爲調查，勢必以人民之報告爲根據，以故以多報少，期減少出稅額，在所難免。

四、佃租課稅制。此以土地之佃租爲課稅之標準，換言之，卽以地主取得之收入爲課稅之標的也。亞丹斯密主張此說，以爲地主租借田地，必有契約，而契約又須登記；則此收於佃租以爲課賦，必可比例於純收入之公平，負擔既公允，而又甚便利。但田賦稅源之土地附益，指土地之企業收益而言，與佃租性質不同，故其弊有五：一、祇課稅於地主之收入，而不及於耕作者之利潤，其負擔仍屬不公允。二、此法如實行，必使所有土地概行出租始可，但事實上土地未必皆爲佃地，則非佃租而爲自種之土地，又將以

何者爲課稅之標準？若以自種之收益爲標準，則是同一土地稅，一以單純分配於土地之所得爲課稅標準，一以企業之全體報酬爲課稅標準，未免異其辦法。三、地租固有契約，且能強制登記，但亦難免虛僞之弊。

五、收益清冊制。此制以調查土地總收益之記載上的純收益額，爲課稅之標準，故有稱爲查定制，或根簿制，在日本則稱爲土地台帳制。德奧英美意及日本等國皆行之。採行此制者，先設查定委員，調查各種經濟狀況，造成清冊，若地主對於此種調查記載，有異議時，得詳具理由，請求改正，以求課稅之公平。訂正後，製成根簿，以爲課稅之標準。然亦有缺點：一、收益清冊上所定純收入額，乃屬臆斷，而總收入及耕作費，皆由委員所推定。才幹之委員，於小區內所查定者，或可精確；若非才幹而又在大區調查者，自難有精確結果。如是則使負擔亦難期公平。二、收益清冊所登記之純收益，不惟糙粗不一，而清冊之編製，亦殊爲煩雜。欲完成此簿，必須有許多之歲月，方能告成。如法國於一八〇七年着手編製清冊，經四十年始完成一部分，於此可以證明。三、編製清冊，既屬煩雜，而耗費亦殊可觀。如法國編製清冊費，自一億五千萬乃至二億佛郎之巨。法爲小國，他可推知。四、清冊編成後，改正甚難，必至收益增加價格抬

高之甲地，與收益不增價格不高之乙地，負擔同一之稅額，其不平執甚？若長期不改正，後欲提高稅率，以增加收入，則受害之納稅者，將更受重大之壓迫矣。

六、地價課稅制。此以土地價格之多少為課稅之標準，為等級課稅之最善者。現在文明各國，多採用此制。因按照地價大小計算，則等級最為精確，物情無所逃捨；且土地價格隨人為及社會進步而增加，而地價稅之實行，亦能切合實際情形，而隨以加稅，使課稅得其公平。中山先生生平所極力主張者，即為此地價課稅制；而土地法所規定者，亦為此地價課稅制也。

地價課稅制之內容，依照土地法第二百八十三條之規定，可分為地價稅及土地增值稅二種。地價稅（Tax on the unimproved value of Land）云者，即對於土地原價值所徵收之稅，故通稱為土地原價稅；土地增值稅（unearned increment Tax）云者，即對於土地不勞而獲之自然增值所徵收之稅，與平均地權殊有密切之關係也。

第二節 地稅徵收之方法與時期

地價稅，照估定地價按年以征收。（土地法第
二八四條）此種地價稅得由主管地政機關之核准，可以分期繳納；

但每年不得過四期，並各分期相距之時間，不得互有差別。（土地法第（二八五條））按我國舊制，每年征稅時期，僅分上忙下忙兩期，上忙規定自開徵日起統限三個月內完納，下忙統限兩個月內完納，而土地法規規定如得地政機關之核准，每年可分為四期完納，特較舊制酌予變通，蓋所以便利民生也。

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征收之。至鄉地所有權人之自住地及自耕地於十五年屆滿無移轉時，不征收土地增值稅。（土地法第（二八六條））依此規定，土地增值稅可分為二種。一種是對於土地權移轉之時，以原買價與後賣價之差增額為標準而課之租稅，即為移轉地價差增稅，又可稱為間接地價稅。另一種是對於十五年期間未曾移轉之土地，以此期間之差增地價為標準而課之租稅，即為不移轉地價差增稅，又可稱為直接地價稅。因此二種土地增值稅之徵收方法與時間，與地價稅不同。蓋土地增值稅之數額，時有變動，不能如地價稅數額之穩定。至所謂土地增值之稅率，須依照土地增值之實數計算者，即按照土地法第三百零八條規定所計算者也。本條規定之根據法則，以著者推之，厥為襲取德帝國一九一一年四月一日所頒帝國土地增價法（Imperial unearned Increment Tax）及英國一九〇八年四月卅日所頒

土地稅法，而折衷之。惟英德二國法例，各有其異同之處。第一點抽稅之時期分爲四項：甲、在土地或土地權賣出時；乙、土地出租在十四年以上；丙、私人土地遇承繼時；丁、團體的（如地產公司）土地因無死亡及承繼之手續，乃規定在每十五年四月十五日征收一次，而第一次在一九一四年四月十五日。此一點德英二國之分別，爲自政府規定抽稅之作用不同而來。因德國征收土地增值稅，在限制地主所得不勞而獲之地價，而英國則不同，地主實在收益與否，苟經一次轉讓，即當照價抽稅。如前列第四項每十五年徵收一次之辦法，只從估定之地價抽稅，估定之價雖增，而團體方面僅有增價之可能性，實則或未有增價之實惠，以此而課其增值稅，似嫌過分。第二點即確定原價之標準，在德國探追溯既往之辦法，（Retroactive）按地主以前呈報之買價即可；而英國則爲指定以一九〇九年四月三十日之地價爲原價，以後土地之增價，即以此原價爲根據。以理論言，似較德國爲公平，實則在一九〇九年四月以前之土地增價，完全爲地主所享受，且其估定之手續繁雜，不易收得良好效果，故不如德國方法較爲便利。第三點英國土地增價稅之稅率，並不採用累進制，僅規定值百抽二十之比例制，亦失却公平。第四點在英國農田與小管業田地，均可免納土地增價稅，而德國則不然。至二國稅制相同

之處，如徵稅時用貼印花之方式，土地增價在百分之十以下，可以免稅，地主如能證明一九〇九年四月三十日以前之地價，較現在估價爲高，可以較高之地價作原價，此爲英國仿襲德國法制而來，故彼此相同。惟英國有不開墾地稅之規定，如以較高之地價作原價，土地增價稅固可減輕，而不開墾之地稅，却反因而增加，此又其稍異者。另有一點相同者，即規定賣出或轉讓土地之人，繳納土地增價稅，殊爲公平妥當之辦法。蓋賣出或轉讓之人，每欲暗將賣價改低，以求增價稅之減輕，而在買進或受讓入之心，却欲買價增高，以求減少出賣時之土地增價稅。在此利害相反之情形下，賣者買者，自須呈報真實價值。至我土地法關於免稅之規定，亦與德國一九一一年土地增值稅法之規定相合，惟不若德國法制包含範圍之廣。蓋依德國法令之規定，對下列各種土地均行免其增值稅，如甲、改良地之出賣價格未過二萬馬克，未改良地出賣價格未過五千馬克者；乙、土地因繼承或贈與而移轉時；丙、各邦元首所有之土地；丁、帝國政府所有之土地；戊、各邦及各自治團體管轄範圍以內之土地；己、爲非營利社團如慈善機關等所有之土地；庚、已婚夫婦共有之土地；辛、繼承人依所訂契約分析其所承繼之財產或依所訂契約分析其拍賣所得之財產；壬、繼承父母祖父母遺產所得之財產；癸、爲父子合組公司所

有之財產、子、零奇之地、因重劃而交換者、丑礦地爲便利或改良礦區之用而交換時等皆是也。

土地增值稅之計算期間，依照土地法規定爲第一次所有權登記之土地，關於前條規定之十五年期間，自本法公布之日起計算；其已登記而經移轉之土地，自移轉登記完畢之日起計算。（土地法第六十八條）依此規定，其依本法爲第一次所有權登記之土地，則從土地法公布日起計算；其已登記並經移轉之土地，則從移轉登記完畢之日起計算。以土地所有權移轉之時，土地價值曾爲一度之估計故也。土地所有權之移轉爲絕賣者，其增值稅向出賣人征收之。移轉爲遺產繼承或無償贈與或法院判絕者，其增值稅向繼承人或受贈人或因判決而取得所有權人徵收之。（土地法第六十九條）此以土地所有權人之移轉爲絕賣者，土地增值之利益，本係原所有權人（出賣人）所得，故應向受利益之出賣人征收；移轉爲遺產繼承或無償贈與或法院判決者，其土地增值之利益爲繼承人受贈人或因判決而取得所有權人所享受，故應向繼承人受贈人或因判決而取得所有權人征收也。

土地所有權人因徵收而移轉者，視爲絕賣。（土地法第七十條）視爲絕賣云者，以土地所有權因公用或其他事由被徵收，致發生移轉，雖非由於買賣之法律行爲，但其效果則與之相同，故應向被征收人征收土

地增值稅。蓋土地徵收，仍須給價，地價之高低，雖定於地政機關，苟有增值，仍屬利益故也。惟土地所有權因依法令整理土地而移轉者，不視為移轉。（土地法第二九〇條第一項）所謂因依法令整理土地而移轉者，如基於第十八第一百五十二第一百五十四及第二百一十一等條因土地重劃而移轉其土地所有權是。此種土地既不視為移轉，當然非同絕賣性質；既不視為絕賣，自亦不應徵收土地增值稅。至前項所有權移轉之土地，如與承受所有權人之原有土地合併為一段者，於計算第二百八十六條規定之十五年期間時，應以距十五年屆滿較近之地段為準。（土地法第二九〇條第二項）依此規定，則計算之準則，可分為一、合併地段比承受所有權人之原有土地較近十五年屆滿期間者，即以合併之地段為準；二、承受所有權人之原有土地比合併地段較近十五年屆滿期間者，即以該原有土地為準。此項規定之作用，以土地整理之結果，其價值必因之增加。如是而於計算第二百八十六條規定之十五期間時，倘仍以其合併時為計算之起點，則承受所有權人未免過於受益，所以有此規定，以減縮其年限也。

第三節 地價稅率之限度

地價稅率，依據中央政治會議決定之原則，既採漸進主義，自應從最低稅率辦起，以百分一至百分十

爲其限度，分市地與鄉地兩大類，且因其改良情形，爲稅率高低之伸縮。如依法已改良至完善程度之土地，徵稅應爲最輕，改良情形較次者，徵稅應較加重。若屬全未改良之荒地，應徵極重之稅。蓋土地貴乎利用，其改良最完善之土地，當然屬於極充分之利用，結果於社會咸受其益，若爲全未改良之荒地，則不啻棄利於地，社會全受其損，故應從重徵稅，以督促其改良也。

至市地與鄉地稅率之比較，市地略重於鄉地，其所以有差別者，於原則上本無若何重大理由，督促改良，大概以市地價值比鄉地特高，加重負擔，不覺其煩苛，且市地之利用效率大，而投機壟斷之風盛，亦應課以較重稅率，藉資督促改良，庶於事實上較屬公平也。依照土地法關於市地及鄉地稅率之規定，大略如左列：

- 一、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爲稅率。（土地法第 二九一條）
- 二、市未改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之三十爲稅率。（土地法第 二九二條）
- 三、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。（土地法第 二九三條）
- 四、鄉改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十爲稅率。（土地法第 二九四條）

五、鄉未改良之地價稅，以其估定地價數額千分之十二至千分之十五爲稅率。（土地法第
二九五條）

六、鄉荒地之地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之一百爲稅率。（土地法第
二九六條）

按此種土地稅率規定之理由，據吳尚鷹氏所著土地問題與土地法論文中言：「從平均地權原則而
言，國家應以徵稅形式收取經濟地租之全部，今本法祇爲輕稅率之規定，則所謂不勞而獲之經濟地
租，當然尙有不少部分，仍爲地主所私，欲達到平均地權政策完滿之效果，自非經過相當時間之演進，
將稅率逐漸提高達於適當程度不爲功，單維廉願問在廣州時，對於土地稅率之主張，曾堅持其高稅
率原則，其意以爲所謂經濟地租之確實數額，計算至難，但每比諸地方上通行借貸之平均利率相差
不遠。假定廣州市通行借貸平均利率爲百分之十，卽應以之爲廣州市地價稅率之規定。如果循此實
行，則有資財者決不投之於地，因其資本應得之通常百分之十之利率，盡爲地價稅所吸收，雖有資本，亦
無從爲土地之壟斷，於是資本自然移於生產之事業，不爲土地之投機。加以國家於土地移轉之時，又
須計算其漲價之數額，爲土地增值稅之徵收，如此則土地操縱於少數人之不良現象，將絕對不能
發生，土地價格，當然趨於低廉，彼需用土地者，自不難取得使用土地之權利，而平均地權與耕者有其

田之目的，庶幾可達。此爲單維廉氏所爲堅持高稅率之理由，從原則上言之，自是正當理論，不過爲施行便利計，不能不稍事變通耳。」按土地法稅率之規定，較諸東西各國，並不過高。如法國土地稅率依一九一四年三月廿九日之法律，原定爲百分之四，依一九一七年七月卅一日之法律，增爲百分之五，依一九二〇年六月二十五日之法律，增爲百分之十，依一九二四年三月廿二日之法律，增爲百分之十二，後依一九二六年八月三日之法律，增爲百分之十八，現行稅率，卽以此爲標準；又地方政府所附加之稅率，平均約爲百分之廿五。日本依照明治三十二年改定之稅率，市街宅地爲百分之四・五，其餘課稅地稅率爲百分之三・三，至現在又大爲增改，市街宅地稅率爲法定地價百分之二十，郡村宅地爲法定地價百分之八，田園地爲地價百分之四・七，其他土地稅率爲地價百分之五・五，匈牙利在一九一六年始新設財產稅，課稅於五萬馬克以上之財產總額，其稅率有最低與最高之分，平均約爲百分之二強，至現在當更有增加。意大利依金利拉 (Lira) 計算，加以賦課，以百分之一一・八九爲稅率起點，隨時代數額之增加而累進，其超過五十金利拉者，課以百分之一九・一五。再就我國現行之稅率比較，據民國十七年調查，在江蘇江甯縣每畝之正附稅共爲一元三角七分，浙江嘉善縣爲一

元三角，山東萊陽縣共爲七元四角，他若四川每畝徵二元五角六分，山西河南每畝亦約徵三元，倘就實際地價比率，按照土地法第二百九十四條及第二百九十五條計算，均超出此法定稅款以上。故土地法所訂定之稅率，殊能折中調和而可通行也。

市地鄉地所有權人之自住地及自耕地，於自住或自耕期內，其地價稅按應納稅額八成征收之。（土地法第二九七條）此種規定，其重要理由，以自住地爲不生產之土地，自耕地爲國民生計所繫之土地，故應減成

徵稅，以輕負擔也。惟土地法第二百八十六條第二項及前條自住地及自耕地面積之限度，依照第二百九十八條之規定，應由主管地政機關呈請中央地政機關核定之。如自耕地不爲相連地段時，得合併計算以湊足其核定面積。（土地法第二九九條）此爲當然之結果，毋須贅論。至第二百八十六條第二項及第二百九十七條所有權人之自住及自耕包括其家屬在內，（土地法第三〇〇條）不能專就地主之個人本身計算。至於家屬之範圍如何，應依親屬法之規定，通常不外指祖父母、父母、伯叔兄弟、妻子、姊妹等同居共財之親屬而已。如以前項住地一部分出租時，則其出租部分之地價稅，仍照應納稅率征收之。（土地法第三〇一條）蓋以自住及自耕之土地，既然出租於人，而享受一種相當之利益，當然不能再享此減稅之權利。

也。惟佃耕人僱用助理工人，以種所有地，與將土地出租於他人者有異，仍不失為自耕之性質，故其地價稅之八成征收，並不因此而受影響。（土地法第（三〇二條））蓋本條規定之作用，為防止誤解自耕農之界限而生也。

第四節 土地稅率之增減

土地法自第二百九十一條至第二百九十六條關於各種土地地價稅率之訂定，皆有其最低度及最高度之限制，而在此限制範圍內，頗有紳縮之餘地。例如市改良地之地價稅以其估定地價數額千分之十之稅率徵收之固可，以其估定地價數額千分之二十之稅率徵收之亦無不可；市未改良地之地價稅以其估定地價數額千分之十五之稅率徵收之固可，以其估定地價數額千分之三十之稅率徵收之亦無不可；市荒地之地價稅以其估定地價數額千分之卅之稅率徵收之固可，以其估定地價數額千分之一百之稅率徵收之亦無不可；鄉未改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十二之稅率徵收之固可，以其估定地價數額千分之十五之稅率徵收之亦無不可；鄉荒地地價稅，以其估定地價數額千分之十五之稅率徵收之固可，以其估定地價之數額千分之一百之稅率徵收之亦無不可。要在

地方政府如何辦理之。惟地方政府如就地價稅之法定稅率範圍內爲增減稅率時，依照第三百零三條之規定，應依法定程序斟酌左列情形爲之：

一、因地方財政之需要；

二、因社會經濟之需要。

依照上列之規定，地方政府可在第二百九十一條至二百九十六條之法定稅律範圍以內，有權加以增減。如市改良地之地價稅，應以其估定地價百分之十至百分之二十爲稅率標準，則地方政府可就前列條件，在百分之十至百分之二十之範圍內，依法定程序，呈請中央地政機關核定，而將稅率得以遞增或遞減，以適應地方財政或社會經濟之需要。至所謂地方財政之需要者，如地方財政之支絀時，即得酌爲提高稅率，地方財政寬裕時，即得酌爲減低稅率；所謂社會經濟之需要者，如調劑社會經濟狀況而爲之增減是。然此種土地稅率增減之規定，亦非隨時可行，依照第三百零四條之規定，亦應於會計年度開始時方可也。

第五節 增值總數額之評算標準

第四編 土地稅

土地增值數額計算之標準，因土地增值原因不一，頗難加以確定。蓋土地增值之原因，有由於一般之情形者，有由於個人之勞力者，有由於公共之設施者，有由於個人之投資者，有由於地主之投機者，亦有由於弊僧之漲落所致者，其他複雜之原因，非吾人所得知者，更屬不能盡言。然不問其增值之原因如何，而土地所有人因此有利得，每為真確之事實；既有利得，即應加以徵稅，已為近代立法例一般之趨勢。惟土地增值之原因，既如是複雜，則土地增值總數額之計算方法如何，標準如何，應有研究之必要。依照土地法第二百零五條之規定，土地增值總數額之計算標準，應依左列之規定：

- 一、申報地價後未經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價之超過申報地價之數額為標準；
- 二、申報地價後未經過移轉之土地，於繼承或贈與移轉時，以移轉時之估定地價，超過申報地價之數額為標準；
- 三、申報地價後未經過移轉之土地，於十五年屆滿時，以估定地價超過申報地價之數額為標準；

四、申報地價後，曾經過移轉之土地，於下次移轉或於十五年屆滿無移轉時，以現賣價或估定地價超過前次移轉時之賣價或估定地價為標準。

上列第一款之規定，例如現在土地絕賣之價格為一萬元，前此申報地價為七千元，則超過之數額為三千元，即為地價增值之總數額。上列第二款之規定，例如於繼承或贈與移轉時之估定價值為一萬元，申報之地價為六千元，則所超過之數額四千元，即為土地增值之總數額。上列第三款之規定，為一種定期征稅制。例如現在估定地價為一萬元，而十五年前所申報之地價為四千元，則以估定地價超過申報地價之數額六千元為土地增值之總數額。在日本英國及膠州灣亦定為十五年之期限。上列第四款之規定，例如第一次賣價為一萬元，第二次現賣價或估定地價為兩萬元，則以超過前次移轉時之數額一萬元為土地增值之總數額。第三百零五條第一款至第三款之申報地價數額及第四款之前次移轉時賣價或估定地價之額數，稱為原地價數額。（土地法第
三〇六條）此所謂原地價數額者，不過為法文上應用便利起見，並非真指土地之原有價值而言。德國法律將此種價額稱為原始純價格。（Original site value）法律上對土地評算之日期，有溯及之效力如德國布羅斯露（Breslau）

之增值稅，是一九〇七年六月二十三日實施者，但其法律以一八九五年一月一日為原始純價格起算之時期，在一九〇七年十二月布爾斯露一地是以現一萬五千馬克之價格賣出，而該土地當一八九五年一月一日則僅為九千馬克之價格，相差六千馬克，增值稅即對此差額而徵收者，在德帝國地稅法規對於在本法施行前三個月以內之價地買賣有溯及效力，同時規定若上期購地在四十年以前者，則以四十年時之價格作為上期購買之價格；又有規定溯及一年者，如英國是；又有溯及適當之期限者，如德之富爾克福馬因市定為二十年，柏林市定為十五年，基爾定為七年；又有溯及期間漫無限制者，如德之判考漢堡諸市；又如厄森多特蒙德兩市實行本稅，為由一九〇八年起而溯及一八六〇年及一八七一年以前之時期相差四十年之久，乃未免過長矣。

土地及其改良物之價額混合為一數額時，則應依其各別價值之申報或估定數額為各別之計算。如因改良物現狀變更，不能依其原有申報或估定數額為各別之計算，則得由主管地政機關從新估定其價額。（土地法第三〇七條）此蓋以土地增值總數額之計算，根本上應根據土地之素地價值，而土地改良物之價值，不得計算在內故也。舉例言之如某甲有土地一方出賣於乙，其價額共計為二萬元，倘該地從

前申報之地價爲一萬元，建築物估定價值爲五千元，則估計該地之價值，應從二萬元中先行除去五千元，再以一萬五千元與原地價之數額一萬元相較，其所超過之五千元，始爲土地增值之總數額，而不能以土地及改良物現賣價之總數額二萬元與原地價之數額一萬元相較，而認其差數一萬元爲土地增值之數額也。按計算土地增值總數額，不能將改良物混爲計算之絕對理由約有三種：第一、國家增收土地增值稅，是因爲土地增加價值，與改良物毫無關係，故土地增值稅率，是依照土地增值率作標準，而土地增值率，當然應以土地原價與土地增值相較以求之。現以土地原價與改良物成本之總數作爲原價，以與土地增值求得土地之增值率，在名稱上已屬不符，如何可以求得土地之增值稅？第二、即謂在出賣之時，是以土地及改良物合併計算，因此在求增值率時，亦應以土地及改良物之原價合併計算，然吾人須知土地是因爲求過於供而日漲其價，（*appreciation*）而改良物惟日跌其價。（*Depreciation*）如銀行公司等每年均須提一種房屋折舊準備金，以抵補房屋每年所跌之價，可知現在於賣價中扣除房屋成本，已屬賣主極便宜之事，安又能與增值之土地合而爲一且非特房屋有折舊，即因式樣之關係，亦可使房屋之價格日趨跌落，此種情形，在各大都市，極爲普通。房屋祇有

跌價而無漲價，而土地大半有漲價，性質絕不相同。第三房屋之價格日趨跌落，非特與土地增價無關，且可影響土地之市價。如有兩方同樣之土地，照例市價是相同，但其中一方已有一所破爛之房屋，此時土地房屋分別估價，當然不生問題，兩方地之價值相同，若土地與房屋合併估價，因房屋破爛不堪，或影響及於估員之心理，以為地皮亦破爛不堪，而地價亦隨之估低。由此觀之，兩地原屬同價，即因其上有無建築物，而估價亦因以不同，故土地與房屋，更不能合併估價也。又依照土地法本條之規定關於價值之計算，不僅土地額之增值額數為然，即改良物之價值，其因原料之漲價或折舊關係而有增減時，亦應就改良物之本身價值增減而計算其現值，不與土地之價值相混。但在絕賣之時，地上建築物之狀況已有變更，不能依其原有申報或估定數額為各別之計算時，則得由主管地政機關從新估定之也。

第六節 土地增值稅減免之限度

土地增值稅，非對於土地增值之總數額征收，而是對於土地增值之實數額徵收；以估計土地增值之總數額，雖有第三百零五條所定各種之標準，究未見如何真確，例如一般物價於某期間內騰貴百分

之五十，則地主雖享受百分之五十之地值增加，亦不能使其購買力增富；又如在長期投資率一般低下之場合，增加從前收益之土地，自然使其資本價格騰貴，但對於地主則毫無利益。若政府於此等情形，不加以寬免，實非情理所許。故各國立法例，多有對於土地增值稅之征收，常有一種減免之限度，以使土地所有人不致因徵收土地增值稅而受過分之苛斂。就美國各州而論，據胡爾福（S. Wolff）調查之所得，對於土地增值稅之徵收，中有四州僅收當實價自百分之十五至百分之二十五，八州收當實價自百分之三十至百分之四十，十三州收當實價自百分之四十一至百分之五十，七州收當實價自百分之五十二至百分之六十，七州收當實價自百分之六十二至百分之六十九，七州收當實價自百分之七十五至百分之九十，總計美國全國祇有薩福爾克一地（Suffolk county Massachusetts）徵收所估計價值之全數額而已。（See Schettl-The Taxation of Land value, P. 13）

在德國之佛蘭克福市，依該市一九〇六年實行之土增值稅法規定，依現在買賣價格從前買賣價格之間的增差額，若在前取得額及增加額之百分之十五以下者，即免課增值稅；又最後所有權之移轉，由繼承之形式為之者，亦加以免除。在來比錫依一九〇八年十一月所實施土地增值稅之規定，對於

五年以上之長期所有者，則減輕其稅率，詳於下節列表，茲不贅論。在哥隆市土地增值稅減免之規定，如甲、在強制拍賣時之土地承買人即是土地之抵當權者，或債權者，以承買之故，而僅免損失之時；乙、尊卑親屬及夫婦間之贈與，又以夫婦共有財產制為基礎之夫婦間的土地移轉者；丙、當法律行為之無效或取消時者。在柏林市土地增值稅減免限度之規定，在建築企業者購入土地，加以改良未滿三年而增值額不超過一五、〇〇〇馬克者，則不徵收；其增值稅之全數若總課稅率超過增值額百分之二十五時，其稅額減至百分之二十五為止。至土地由承繼或贈與而移轉所有權時，不再徵收土地增值稅。（註一）又德帝國一九一一年四月實行之帝國增值稅法，關於土地增值稅減免限度之規定，如1、在少額所有，少額取得而其全不動產之買賣價格在有建築物之土地方面為二〇、〇〇〇馬克以下，在空地方面為五、〇〇〇馬克以下，賣主及其配偶者之前年所得又在二、〇〇〇馬克以下並其非以不動產之買賣為職業者；（增值稅法第一條第二項）又土地增值稅在二〇馬克以下者（同法第三條第三項）均免徵土地增值稅。2、不以轉賣利益為目的者，如甲帝國及自治團體，（同法第二〇條第二項第三項）內地殖民協會為勞動者，或小資產而設之住宅協會；（同法第三〇條第四項）乙、與繼承法第一至第四條相當之遺產繼承

及與繼承稅法第五十五條相當之非以脫稅爲目的之生前土地贈與；（同法第七條第一項）丙、關於夫婦共有財產之設立變更繼續與廢止之時；（同法第七條第二項）丁、由父母祖父母曾祖父母贈與者；（同法第七條第四項）戊、祇由賣者及其子孫所組成之公司或依第三條所規定之協會而獲得之土地，但其會員若非賣者子孫時除外；（同法第五條第七項）己、由共同繼承所組成之商業公司或由第三條所規定之協會取得之遺產土地；（同法第六條）庚、根據官廳之命令或其認可而行之建築基地合併境界設立及土地之交換，或以交換森林權爲目的而實行之國內土地交換；（同法第七條）辛、以改善礦山利用爲目的而施行介在隣接礦區原野之交換，以及二個以上礦區之合併而爲非以消稅爲目的者；（同法第八條第七項）壬、因破產而賣却之抵當權，在其價格限度內免除租稅；（同法第十四條第二項）丑、因爲共有土地所有權移轉與其共有者，或與中間者之關係而發生其原有股份中之加價額；（同法第三十五條）參、屬於其他情形者。如甲、地方領主及其所行之權利移轉，但照第三十一條依據地方立法應由地方自治團體設立例外之規定；（同法第三〇條第一項）乙、買賣契約無效或取消之時，又或在根據民法第四五九條及第四六〇條規定減價之時，賣却價格減少若干，即退回若干租稅，又當土地於賣後，二年以內再歸於原賣主之權利時；（同法第三四條第一項第二項）丙、在土

地移轉中如已爲課稅者。(同法第三條第二項) 在英國依照一九〇九年至一九一〇年四月廿九日之財政

法令規定一定限度以內之土地增值稅得爲相當之減免。如甲、租賃契約在十四年以內之土地(財政

一法條) 乙、法定增值額在法定從前取得價格百分之十以下之土地，但如租賃在五年以內，則須在百

分之二十五以下；(同法第三條第五項) 丙、所有主占有之小建築基地，在此土地上面，A、在課稅以前，已有所有

主自住之家屋，且其已有十二個月間之繼續存在；B、此家屋之價格，應在一定租賃價格之下如倫敦

爲四十鎊人口五萬以上之都市爲二十六鎊，其外爲十六鎊；(同法第八條第一項) 丁、所有者佔有之小農地，A、

在課稅前自己曾有十二個月以上之耕作者；B、該地主之總有地在五十英畝以下者；C、一英畝之平

均買賣價格在七十五鎊以下者。(同法第八條第二項) 至我土地法亦做照歐美各國一般之立法例，規定土地

增值稅減免之限度。依照土地法第三百零八條之規定，土地增值之總數額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。至計算所得之超過數額，即認爲土地增值之實數額。依此規定，例如某甲有

申報地價後未經移轉之市地一方，絕賣於乙，申報地價爲一萬元，現賣價爲一萬一千四百元，則土地

增值之總數額，僅有原地價數額百分之十四，依照土地法本條第一項之規定，某甲市地移轉，應在免稅之列；若其現賣地價爲一萬二千五百元，則其土地增值之總數額，已當原地價百分之二十五，應就其土地增值之實數額百分之十之一千元，徵收土地增值稅。又如某甲有申報地價後未經移轉之鄉地一方，絕賣於丙，申地價爲一萬元，現賣價爲一萬一千八百元，則土地增值之總數額僅有原地價數額百分之十八，尙未超出百分之二十以上，依土地法本條第一項之規定，亦不得徵收土地增值稅；若其現賣地價爲一萬五千元，則除當原地價數額百分之二十（即二千元）以外其餘之三千元，則爲土地增值之實數額，即應徵收土地之增值稅也。

第七節 土地增值稅之稅率

對於土地增值稅之徵收，自來英德學者如詹姆斯密爾（James Mill）約翰施徒奧特密爾（J. S. Mill）與華格納（Ad. Wagner）皆主張特別課稅之方法，即依據累進稅率之交易稅加以課稅之謂。如華格納教授主張應照增值額百分之九十課稅（See Ad. Wagner *Kommunale steu-erfrage*, S. 30）蓋以土地增值乃由社會事業之發展，人口之增加而來，地主所得不勞而獲故也。此

種課稅之主張，近代各國多有見諸實施，惟其實行本稅之目的，大別爲二種：一爲屬於財政者；二爲屬於社會或經濟者。各國除膠州灣及德國各都市外，大都是爲財政上之目的，但亦有連帶爲社會者。按本稅實行之最早者，爲德租我國之膠州灣，其次爲德國各都市自一九〇四年至一九一一年間所推行者。英國於一九〇九年已始實行，日本於一九二三年亦經施行。查德國一八九八年在膠州灣所頒布之土地營利條例，(Verordnung betreffend den Landerwerb in dem deutschen Kauts chou Gebiet)在其第六條係規定間接土地增值稅之稅率，凡購入土地之人，若再行買賣時，須按照其純利益百分之二十三又三分之一，即百分之三三·三徵稅。所謂純利益額者，即從買賣利益中除去土地改良費及百分之六利子所剩餘之數額也。德帝國會議決該法案之理由，以其根據最初買賣所決定之土地價值，決非根據以後土地之真實價值相當之價格。故政府對於後以土地之價格騰貴，可按照其比例要求課稅，惟其所要求之稅率，仍祇爲其增值額三分之一，而其餘三分之二，則仍歸土地所有人以享受。且所徵之稅，全爲比例之增加，而非爲累進之增加，以故政府收入甚微。如在一九〇三至一九〇四年僅爲一、一一九元，在一九〇四至一九〇五年爲一、四七五元，在一九〇五至

一九〇六年爲一、四一七元，在一九〇六至一九〇七年爲二、一〇四元，在一九〇七至一九〇八年爲二、三〇一元。因此當時德帝國會議中有主張將此百分之三三，三稅率增加至百分之五十者。後在德國本國之佛蘭克福 (Frankfurt) 市於一九〇六年十月修正頒布土地增值稅法，其要點分爲左列三項：即土地在移轉之時，

(一) 課價值百分之二之土地移轉稅，即土地移轉手續費，依照出賣價格徵收之。(An ordinary transfer Tax of two Per cent of the selling Price)

(二) 若在二十年以上土地權利不曾移轉時，以前者之附加稅名義，課以累進移轉稅，即除抽收百分之二普通移轉手續費外，更須加課累進移轉稅；但此種累進稅是以由現在賣價上減去從前買價及改良費取得費以及投資利子之殘額，並此殘額超過附加稅額之時爲限。而此種徵稅率對於改良地及未改良土地規定，略有差別。茲列表如左：

所有年限	地別	稅率	改良地	未改良地

第四編 土地稅

二〇——三〇	買賣價格 一%	買賣價格 二%
三〇——四〇	買賣價格 一、五	買賣價格 三
四〇——五〇	買賣價格 二	買賣價格 四
五〇——六〇	買賣價格 一	買賣價格 五
六〇——以上	買賣價格 一	買賣價格 六

四二二

(三) 土地增價稅。此為對於二十年以內有權利移轉之土地所課前第一項之附增稅，即對二十
年以內所有權移轉之土地，除課百分之二普通移轉稅而外，更須課差增價值稅。其課稅標
準，不依前買賣價格，而為依現在買賣價格從前買賣價格之中差增額。但在從前取得價格
上應加入以下之費用，即 1、關於繼續改良土地之耗費及道路建設費與水溝工事費，2、以
取得價格百分之五作為當初獲得土地之費用，(印花登記等費) 3、對於所有者並未利

用之土地，即以其取得價值百分之四，作為投下資本之利息。增值稅之徵收，採累進率，即增值率每增百分之五，增高百分之一之課稅率，及最後課稅率達百分之二十五為止。列表如下：

對於前取得價格之增值率	課稅率
——— 一五%	不課稅
一五——二〇	增值額 二%
二〇——二五	增值額 三%
二五——三〇	增值額 四%
三〇——三五	增值額 五%
三五——四〇	增值額 六%
四〇——四五	增值額 七%

第四編 土地稅

第 四 編 土 地 稅

四五——五〇	增 值 額 八
五〇——五五	增 值 額 九
五五——六〇	增 值 額 一〇

其次則爲哥隆市 (Köln) 其實施土地增值稅，在一九〇五年課取增值稅時，亦須減去土地移轉稅之賦課額，但以移轉稅百分之五爲限。在土地增值額算定時，在前取得價值上應當加算 A、爲空地時投資之利息，自從前取得時起，至現在買賣時止，爲年利四分；B、爲土地上所加之改良費及道路改良費之分担額，自其支出以後起算，附年利四分之利息；C、爲印花稅移轉稅裁判費手續費等項之取得費，占取得價值百分之五。凡此諸費，在現賣價值上應當除去。至關於土地增值稅率之計算，其要點略如左述；

(一) 自土地最後買賣之日起未滿五年者，對於土地所漲之價值，依下列之稅率課稅。

增 值 率	稅 率	增 值 率	稅 率
一〇——二〇%	增 值 額 之 一 〇 %	五〇——六〇%	增 值 額 之 一 四 %

二〇—三〇	增值額之一一	(一%累進)	(%累進)
三〇—四〇	增值額之一二	一五〇—一六〇	增值額之二四
四〇—五〇	增值額之一三	—一六〇以上	增值額之二五

(二) 自最後買賣之日起，經過五年至十年者，課徵右列稅率三分之二。

(三) 自最後買賣之日起，經過十年以上者，課征右列稅率三分之一。

(四) 如為未改良地而按普通價值移轉其所有時每一平方密達倘不超過六十白尼希時，則免收土地增值稅。

其次為來比錫市，(Leipzig) 該市實施土地增值稅之條例與哥龍市所規定相似。制定於一九〇八年十一月十四日。其中規定要點如左：

(一) 課土地移轉稅，其稅率在改良地為移轉價值百分之二，在未改良地為移轉價值百分之二。

(二) 以附加稅名義課土地增值稅，自土地之移轉日起，倘未滿五年者，應按下列稅率徵收。

對於從前價	對於增額	對於從前價	對於增額
值之增值率	額之稅率	值之增值率	額之稅率

第四編 土地稅 四五

第四編 土地稅

〇——五%	〇	二〇——二五%	八
五——一〇	五	(五%累進)	(一%累進)
一〇——一五	六	八〇——八五	二〇
一五——二〇	七		

(三) 對於五年以上之長期所有者，則減輕其稅率，對上述之稅率，應以下列比例徵收。

所有年數	減輕		率
	改	良	
五年以上	上列稅率表之	三分二	上列稅率表之
十年以上	上列稅率表之	二分一	上列稅率表之
十五年以上	上列稅率表之	三分一	上列稅率表之
二十年以上	上列稅率表之	六分一	上列稅率表之
五年以上	上列稅率表之	三分二	六分五
十年以上	上列稅率表之	二分一	三分二
十五年以上	上列稅率表之	三分一	二分一
二十年以上	上列稅率表之	六分一	六分一

其次為漢堡市 (Hamburg) 該市所實施之土地增值稅，制定於一九〇八年十月十二日。其徵收

之稅率，對於改良地與未改良地並無分別。其增值稅率之規定列表如下：

增 值 額 (馬 克)	課 稅 率	增 值 額 (馬 克)	課 稅 率
三、〇〇〇	一%	八、〇〇一—一〇、〇〇〇	三%
三、〇〇一—四、〇〇〇	一、五	一〇、〇〇一—二〇、〇〇〇	三、五
四、〇〇一—六、〇〇〇	二	四〇、〇〇〇以上	五
六、〇〇一—八、〇〇〇	二、五		

若增值額超過買入額百分之十以上時，則對於上述稅率更須按照比例增加。即對於

(一) 自百分之十至百分之百之增值，應有百分之十至百分之百之增加稅。例如增價為百分之二十至百分之三十，則加稅百分之二十是也。又對於移轉後三十年間之土地所有人，則祇就上述之稅率徵收百分之四分三；反之所有期間如未滿十年，則對於上述稅率加收百分之四分一。該市之土地增值稅，對於所有年數長短，皆能加以注意。

其次則為盧伯克市 (Lübeck) 該市所實施之土地增值稅，大與與前述各市之稅制相同，所異者

惟對於增值額在三千馬克以下者，徵收增值稅百分之三，對於逐漸增值至十萬馬克以上者，則徵收百分之十；若增值額超過購買價百分之十以上者，則加稅百分之十至百分之百，超過百分之百以上者，再加百分之百之稅率。

由購入時起算，十年以內移轉之土地，除按無上述之加稅以外，更按下列之比例稅率，加收增值稅。即（一）一年未滿加稅百分之百；（二）一年以上二年未滿，加稅百分之八十；（三）二年以上三年未滿，加稅百分之七十；（四）三年以上四年未滿，加稅百分之六十；（五）四年以上十年未滿，加稅百分之五十。若該土地於購入以後經過三十年始行出售，而在過去十五年以前已成爲改良地者，則所應稅之額，即依照上述之稅額徵收四分之三。

又其次則爲柏林市，(Berlin) 該市所實施之土地增值稅制，定於一九一〇年。大致做照漢堡與盧伯克兩市之稅制，而定其稅率。略如左列：

增 值 額 (馬 克)	課稅率	增 值 額 (馬 克)	課稅率
二、〇〇〇以下	1%	一〇、〇〇〇——三〇、〇〇〇	5%

但右表所列之課稅率，是為對於從前價值之增值率比例增加者。其外自土地購入以後經過五年或十年以下時，就按右表比例加徵稅額四分之一。

自從以上所述之各都市風行土地增值稅制以來，遂輾轉創定德意志帝國土地增值稅之法則，於一九一一年四月一日施行，並規定有溯及至一九一〇年十二月三十一日以前之效力。其稅率表有如下列：

二、〇〇〇——四、〇〇〇	二	三〇、〇〇〇——六〇、〇〇〇	六
四、〇〇〇——六、〇〇〇	三	六〇、〇〇〇——一〇〇〇、〇〇〇	七、五
六、〇〇〇——一〇、〇〇〇	四	一〇〇〇、〇〇〇以上	九

對於從前價值之增值率	對於增值額	對於從前價值之增值率	對於增值額
一〇以下%	一〇%	二〇〇——二一〇%	二一%
一〇——三〇	一一	二一〇——二二〇	二二
三〇——五〇	一二	二二〇——二三〇	二三

第四編 土地稅

第四編 土地稅

五〇——七〇	一三	二三〇——二四〇	二四
七〇——九〇	一四	二四〇——二五〇	二五
九〇——一一〇	一五	二五〇——二六〇	二六
一一〇——一三〇	一六	二六〇——二七〇	二七
一三〇——一五〇	一七	二七〇——二八〇	二八
一五〇——一七〇	一八	二八〇——二九〇	二九
一七〇——一九〇	一九	二九〇——以上	三〇
一九〇——二〇〇	二〇		

四三〇

此種稅率甚為寬大，且在其自取得年度以後，每遇一年可減輕稅額百分之一。此蓋以長期所有無投機之性質，且恐貨幣價值下落，予納稅者以損害，故用此以資為救濟。惟對希圖漏稅者之不履行增值稅報告，或報告而故意將其價格減低者，則課以重額之罰款。此外因承繼或贈與而移轉其土地所有權，或由夫婦共有財產權之設定而移轉其土地所有權時，則免徵其土地增值稅。自有此帝國土地增

百分之四百者——百分之三十

依同勅令第六條之規定，對於國家不得賦課土地增價稅。府縣郡市町村以及其他公共團體，以其所有土地供公共之用或因公共之用而受領土地之無償移轉時，不得課以土地增價稅。依第七條之規定，在市町村認為有公益上之必要時，得減免土地增價稅。

在澳洲就新錫蘭而論，土地稅得分爲（一）普通稅，（二）累進稅，（三）不在地主稅，（四）抵押稅，（五）改良物免稅。各種普通稅之稅率，始終不變，依一鎊土地之實值徵收一便士稅。所謂土地之實價者，即除改良物之價值與抵押權之價值以外所遺之土地價值之謂也。土地之價值，如超過五千鎊以上，則除上述之普通稅以外，尚須改收累進稅。累進稅率初時自土地價值五千鎊每鎊徵收八分之一便士起，至土地價值二十一萬鎊每鎊徵收一便士又八分之六。然至一八九三年間，則最高之累進稅率已增加至兩便士，至一九〇七年間修正之結果，則爲

一、未改良地價值在五鎊以上七鎊未到每鎊徵收十六分之一便士

二、同上——七鎊以上九鎊以下每鎊徵收十六分之二便士

- 三、——九千鎊以上一萬一千鎊以下——十六分之三便士
- 四、——一萬一千鎊以上一萬三千鎊以下——十六分之四便士
- 五、——一萬三千鎊以上一萬五千鎊以下——十六分之五
- 六、——一萬五千鎊以上一萬七千鎊以下——十六分之六
- 七、——一萬七千鎊以上二萬鎊以下——十六分之七
- 八、——二萬鎊以上二萬二千五百鎊以下——十六分之八
- 九、——二萬二千五百鎊以上二萬五千鎊以下——十六分之九
- 十、——二萬五千鎊以上二萬七千鎊以下——十六分之十
- 十一、——二萬七千鎊以上三萬鎊以下——十六分之十一
- 十二、——三萬鎊以上三萬五千鎊以下——十六分之十二
- 十三、——三萬五千鎊以上四萬鎊以下——十六分之十三

如未改良地價值四萬鎊，則土地稅率爲百分之二，此後土地價值每加一千鎊，土地稅率加

百分之一之百分之一，及至土地價值二十萬鎊，土地稅率加至百分之二而後已。然該案及定如過一九一〇年三月以後，則土地價值如超過四萬鎊以上，則上述之稅率加收百分之二十五。

至對於不在地主所有之土地，則其稅率為按照一般之稅率加百分之五十。例如一般稅率每鎊為四便士，則對於不在地主所有之土地，每鎊須徵收六便士。又為徵收一般土地稅而計算土地價值之時，所有抵押之價值，均須由土地價值內扣除之。但為徵收累進稅而計算土地之價值，則所有抵押之價值，仍須計算在內。至按原案關於改良物免稅之規定，僅限於價值三千鎊以內，然自一八九三年以後，則所有改良物，不問其價值如何，一概免徵。

在其他各邦之稅制，大體與新錫蘭無異，不過稅率稍有不同而已。例如塔斯曼尼亞 (Tasmania) 之土地累進稅率，土地價值二千五百鎊以下，每鎊徵收一便士，土地價值八萬鎊以上，每鎊徵收二便士又四分之一；南澳洲之土地累進稅率，土地價值在五千元鎊或在其以下者，每鎊徵收二分之一便士，若在五千元鎊以上者，則每鎊徵收一便士。

由上述各國法例以觀，可知關於土地價值之徵稅，多採用累進之稅率，雖稅率大小與價值計算方法，

彼此或有不同，要其大體實無甚出入也。因此我國土地法亦採多數立法例之規定，除於第二百九十一條，第二百九十二條，第二百九十三條，第二百九十四條，第二百九十五條與第二百九十六條等規定以外，更有第二百零九條關於土地增值稅稅率之規定。茲錄其規定如下：

- 一、土地增值之實數額，爲其原地價數額百分之五十或在百分之五十以內者，征收其增值實數額百分之二十；
- 二、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部分，依前款規定征收百分之二十，就其已超過百分之五十部分，征收其百分之四十；
- 三、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之一百部分，征收百分之六十；
- 四、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之二百部分，征收其百分之八十；
- 五、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別征收外，就其已

超過百分之三百部分，完全征收。

對於本條規定，吾人有注意之點三：

- 一、土地增值之累進稅率，最低為增值實數額之百分之二十；
 - 二、土地增值之累進稅率最高為增值之全部，即所謂超過百分之三百部分，完全沒收者是也；
- 土地增值稅之徵收，係分級課徵。例如某甲有申報地價後未曾移轉之市地一方，移轉於某乙，該地之申報地價為二萬元，現賣價為十萬三千元，該地之增值總額為八萬三千元，當地價百分之十五免稅部分為三千元，超過原地價百分之十五徵稅一部分為八萬元，則徵收土地增值稅時，應依法分別計算。即
- A 對於原地價數額二萬元百分之五十部分一萬元，應徵收其增值實數額百分之二十計二千元；
 - B 對於其已超過原地價數額百分之五十部分之一萬元，應徵收百分之四十，計四千元；
 - C 對於其超過原地價百分之一百部分之二萬元，應徵收百分之六十，計一萬二千元；

D 對於其超過原地價百分之二百部分四萬元，應徵收百分之八十計一萬六千元。

共計土地增值之實數額八萬元，國家應徵收土地增值稅三萬四千元。此外如再有增值數額，超過其原地價數額百分之三百部分者，依法須全部徵收。

由上所言，我國所定土地增值稅率，實比任何國家爲高，蓋以土地增值稅一項，在總理之主張，應全部歸公故也。

第八節 土地稅之限時徵收

依照土地法第二百三十條之規定，土地稅應由該管地方政府依照中央地政機關核定之程序，徵收之；第二百八十四條之規定，地價稅照估定地價按年征收之；第二百八十五條之規定，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，並各分期間相距之時間，不得互有差別；又第二百八十六條之規定，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征收之。是各種土地稅之徵收，既有明文爲之規定，即應依法徵收。依照土地法第二百一十條第一項之規定，雖有時因估計價值發生異議，其徵收程序亦不能因此而停止。蓋土地稅之徵

收，如得因估計價值發生異議而停止，則矯黠之徒，皆將藉口於價值估定之不實，而故生異議，並請求公斷，以爲遲延繳納之地步，則地方政府之財政收入，必將受莫大之影響。然此種土地稅之徵收，雖不因估計價值發生異議而停止，然已有異議則於其異議決定之後，則土地稅之徵收，自須依其決定之價值而計算也。（土地法第三一〇條第二項）

第七章 改良物徵稅

改良物者，卽土地定着物，其存在爲施用勞力及資本之結果是也。改良物之存在既爲施用勞力及資本之結果，則顯非屬於因社會發達不勞而獲之所得可知，就社會政策方面言，似不應對之課稅，總理在民生主義講演中，曾亦明白主張不課土地改良物稅。誠以其爲資本勞力之正當收益，理應加以保障。現在各國土地稅法中，爲改良物免稅之規定者，所在皆有。如紐錫蘭土地稅法對於改良物，初雖規定限於價值三千鎊以內免稅，然自一八九三年以來，則所有改良物一律免稅；加拿大西部各省之土地稅法對於改良物亦規定一律免稅。又如不列顛哥倫比亞（British Columbia）在一八九一年間，雖各地方政府仍主張對於改良物徵以特別低微之稅，然在不列顛哥倫比亞省之土地稅法中，

對於改良物之徵稅，幾乎完全免除。至在加拿大西北部如阿爾巴太省 (Alberta) 及索斯卡吹凡省 (Saskatchewan) 至一九一五年，對於改良物亦一律免徵改良物稅。皆其昭著之法例也。主張改良物免稅之理田，論其要者，如買狄遜哈特 (Medicine hat) 謂：『土地單稅之引用，其主要之原因，即為建築物等之獎勵。對於改良物之徵稅，實際上不啻處改良物以一種之罰金。』又李斯勃力基 (Lestbridge) 謂：『一處罰一般願意興建築與設立工廠者及一般之企業家，實屬一種錯誤；二對於土地以外之物徵稅，欲求能得其公平，為事實上所不能。』然本土地法所以仍為改良物徵稅之規定者，揆立法者之意，以改良物之徵稅，本為立法原則所不許，祇因近年各地舉辦市政，經費多出自房屋租稅之徵收，一旦為之完全豁免，而新辦之土地稅，恐即時難以相抵，在此青黃不接之時，於市政進行，或以此發生障礙，不得不為權宜之計，仍准改良物徵稅之制存在，惟其稅率，已減至極低，且其範圍僅以市地改良物為限，寬大已甚，諒亦無大弊害可言也。

第一節 市地改良物之徵稅

市地改良物得照其估定價值，按年徵稅，其最高稅率，以不超過千分之五為限。(土地法第(三一〇條) 市地改良

物之納稅人，依第二百三十六條之規定。（土地法第
三一二條）所謂依第二百三十六條之規定者，即除法律別有規定外，向所有權人征收之是也。改良物稅之征收，應於徵收地價稅時爲之。（土地法第
三一二條）所謂於徵收地價稅時爲之者，即地價稅按照第二百八十五條之規定，經主管地政機關核准分期繳納，則改良物稅依法亦隨地價稅分期繳納是也。

市地改良物之應徵稅固矣，惟因改良物性質之不同，而亦應有例外。如第三百一十六條之規定，市地之農作改良物，得由地方政府免於徵稅。此蓋以市地之改良物，不盡爲工商業所用之建築物，尙有爲農業上所需之改良物，爲獎勵農業計，自得由地方政府斟酌地方情形，准予免徵。然本條規定市地之農作改良物，得由地方政府免予徵稅，律文上明白附有「得」字，若地方政府以爲該市之農作改良物爲數無多，且無在該市獎勵農作物改良之必要，自可仍得徵收若干之農作改良物稅。例如現在首都農地頗多，如市政府欲計畫使南京成一農產物自給之都市，則對於農作物之改良，自有獎勵必要，而須免徵改良物稅，否則欲使南京成爲一工商業之中心，則惟恐農業之發達，而有礙市政之建設，應即酌收農作改良物稅，藉以稍事抑制也。

第二節 改良物稅爲地方稅

改良物既爲土地之定着物，改良物稅之徵收，又爲興辦市政之所用，並於徵收地價稅同時爲之，則按照土地法第二百三十二條土地稅全部爲地方稅之規定，改良物稅自亦應全部爲地方稅，實屬毫無可疑。按改良物稅應爲地方稅，總其理由略有三端：第一，地方政府之範圍較小，調查易於精確，則所徵之稅，易趨公平。第二，改良物之安全與改進，常有賴於地方政府之協助維持，故改良物所有者所負擔之稅，納於地方政府，雖苛亦所樂願。第三，改良物之價格，常因地方經濟狀態而有所變動，而地方政府之政務，又直接影響於地方經濟狀態之變遷，故改良物稅宜劃歸地方政府，以資改進。故土地法第三百十四條特明定改良物稅全部爲地方稅，並其徵收程序適用第二百零三條及第二百零一條之規定也。所謂征收程序適用第二百零三條及第二百零一條之規定者，即改良物稅征收之程序，應由中央地政機關核定，再由該主管地方政府，依照中央地政機關核定之程序而征收之是也。

第三節 鄉地改良物之免稅

市地改良物所以征收改良物之稅者，實以市改良物多屬建築改良物，其莊嚴華麗之偉大建築，多爲

資本家受都市社會文明進步，經濟發達及個人享樂之產品，同時以市政之建設繁多，財政亦不無稍感竭蹶，故爲限制地主與增加市政府收入計，法律特許征收千分之五限度以內之改良物輕稅。至鄉地改良物，大都爲農地之定着物。此種農作改良物，直接與農產之收穫有關，間接爲農業之改良所係，若課以若干之改良物稅，則將影響農民暫時之生計，農業前途之發達，殊有背於社會政策之設施。故土地法特於第三百十五條以明文規定鄉地之改良物，不得徵稅。所謂不得徵稅者，卽鄉地改良物稅應予豁免征收是也。

第八章 欠稅

第一節 欠地價稅

地價稅不依期完納者，視爲欠稅；所欠之稅，應就其所欠數額，自應繳納之日起，按照年息百分之五徵收之。（土地法第三一七條）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，以其所得之價款，抵償欠稅餘款交還原欠稅人。此種欠稅之土地及其定着物，如可劃分拍賣一

部分即足抵償欠稅者，亦得因欠稅人之聲請，僅拍賣其土地及定着物之一部分。（土地法第三一八條）欠稅土地之拍賣應於拍賣前三十日以書面通知土地之所有權人（土地法第三一九條）土地所有權人接到拍賣通知書後，如能提出相當繳稅之擔保者，主管地政機關得展期拍賣，以示通融之處；但此項展期，祇以一年為限。過此期間再不繳納者，仍須依法拍賣。（土地法第三二〇條）至提出所謂相當繳稅擔保者，如股票公債票等類是也。

第二節 欠土地增值稅

土地增值稅不依法完納者，視為欠稅。依第三百一十七條之規定辦理，並不為移轉登記。（土地法第三一一條）所謂依第三百一十七條之規定辦理者，即就土地增值稅所欠數額，自應繳納之日起，按照年息百分之五徵收之。至不為移轉登記之制裁，就實情言，殊屬有效，蓋土地權利之移轉不予登記，則其移轉行為即失却法律上之根據。然亦僅可行於土地移轉時應征收土地增值稅之欠稅地，而不能行於十五年屆滿土地所有權無移轉時應征收土地增值稅之欠稅地，此應注意之處也。土地增值稅之欠稅土地，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

第四編 土地稅

附屬四

餘款，交還原欠稅人。（土地法第三二條第一項）若應拍賣之欠稅土地及其定着物，如可劃分拍賣一部分，即足抵償欠稅者，亦得因欠稅人之聲請，僅拍賣其一部分之土地，或定着物而已。（土地法第三二條第二項）至於拍賣之手續，仍適用第三百一十九條及第三百二十條之規定。（土地法第三三條）即欠稅地之拍賣，應於拍賣前三十日以書面通知土地所有權人，土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出繳稅之擔保者，主管地政機關亦得准予展期拍賣，惟其期限亦以一年為限。

土地增值稅之欠稅地，在期限內而不能繳納，固可拍賣其欠稅地及定着物，以求抵償，然欠稅土地而為有收益者，得由主管地政機關提取其收益抵償欠稅，免將土地拍賣；但提取此項收益，應於積欠地價稅額等於全年應繳數額時，方得為之，非可任意提取者也。（土地法第三三條）至地政機關提取收益數額，足以抵償欠稅之全數時，應回復收益人之原狀。（土地法第三五條）所謂回復收益人之原狀者，即對於收益人所有之土地權利，不得再加征年息或不為移轉登記之拘束也。

第三節 欠改良物稅

改良物之欠稅，準用本章關於積欠地價稅各條之規定。（土地法第三二五條）所謂準用本章關於積欠地價稅

各條之規定者，即改良物稅不依期完納者，亦視為欠稅。地政機關應就其所欠數額，自應繳納之日起，按照年息百分之五征收之；（土地法第三一七條）積欠改良物稅等於三年應繳稅額總數時，主管地政機關得將改良物拍賣，以所得價款抵償欠稅，餘款交還原欠稅人；改良物如可劃分拍賣一部分即足抵償欠稅者，主管地政機關亦得因欠稅人之聲請，僅拍賣其一部分；（土地法第三一八條）改良物之拍賣，應於拍賣前三十日以書面通知改良物所有權人；（土地法第三一九條）改良物所有權人接到拍賣通知後，能提出相當繳稅擔保者，主管地政機關得展期拍賣，但亦以一年為限。（土地法第三二〇條）

鄙意改良物欠稅，除準用本章關於積欠地價稅各條規定外，應一併準用本章積欠土地增值稅有關係之各規定，以期完善。如欠稅改良物為有收益者，得由主管地政機關提取其收益抵償欠稅，免將改良物拍賣，提取收益於積欠改良物稅額等於全年應繳數額時，方得為之；（土地法第三二四條）地政機關提取收益數額，足以抵償欠稅全數時，應回復收益人原狀。（土地法第三二五條）庶對於納稅人多所保護也。

第九章 土地稅之減免

土地稅之減免云者，即土地稅之減少或免除之謂也。所謂土地稅當然指土地法第二百八十三條所規定之地價稅及土地增值稅二種而言。至所謂減免與第三百零八條所謂土地增值之總數額，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，不徵收土地增值稅者，稍有不同。蓋第三百零八條之不徵收土地增值稅，係以土地增值數額在一定限度以下之故，而本章所謂土地稅之減免，則不問土地之原價與增值數額如何，祇以其土地具有特種性質之關係，或因遭受意外特種事變之原因，故未可相提並論也。

土地稅之減免不僅我國土地法有所規定，即在其他各國法律，亦多有相當之規定。所不同者，惟在於範圍有大小，目的有異殊而已。依照土地法第三百二十七條之規定，左列土地，得由中央地政機關呈准國民政府免稅或減稅：

- 一、公有土地；
- 二、學校及其他學術機關用地；
- 三、公園公共體育場用地；

四、農林試驗場用地；

五、公共醫院用地；

六、慈善機關用地；

七、公共墳場用地；

八、森林用地；

九、其他專辦公益事業用地而不以營利爲目的者。

按第一款所謂公有土地，自指土地法第八條及第七條爲中華民國領域內之土地而未經人民取得土地所有權之土地而言。土地既屬公有，當然歸於免稅，爲一般立法例所通認也。第二款所謂學校及其他學術機關用地，當然指官辦公辦而言；至私辦亦可酌爲減免。第三款第五款第六款第七款及第九款所規定之土地，以其純爲公共需用性質，故應爲減免。第四款所謂農林試驗場用地，多爲公家舉辦之性質，故亦應免稅。至第八款所謂森林用地其屬官有者固應免稅；即屬於私有者，以其須經長期開始有收穫可言，爲保護及獎勵起見，亦可減輕納稅也。至在外國之規定，如英國依一七九八年之法

令，免稅土地，定爲牛津大學劍橋大學公立學校病院及慈善目的所使用之土地等，其餘一律課稅。後在一九〇九年至一九一〇年之財政法規定，關於土地原價免稅之土地，如甲、公園或公開之庭園廣場（（財政法第一七條第三項 a））乙、公衆能適度利用之森林庭園或廣場（（同上條第 b）三項）丙、競技場或其他娛樂用之土地，但以至少須在五年內不變更土地使用方法之契約，或因其他情形繼續維持現狀之極有希望者爲限。至關於增值免稅之土地，如：1、屬於公共性質者。甲、皇室所有地（（同法第一〇條第一項））乙、地方稅徵收團體之所有地（（同法第三五條））丙、慈善及學術團體之所有地（（同法第三七條））丁、鐵路運河、船舶、自來水等特許公司之所有地，但公司本來之目的以外所使用或所租借者在外（（同法第三八條））戊、供遊戲及娛樂之目的，在營利目的以外之法人所有地（（同法第九條））己、市民公共之寄宿舍建築地（（同法第一一條））二、農地（耕地、牧場、果樹園、山林）但其價格須在當時專供農業目的用之價格以下（狩獵用地價格須在農地價額以下）此規定之主要理由，以因英國當時鄉村之地價有一般下落之傾向故耳。在法國關於免稅之土地，規定永久免稅及暫時免稅二種。永久免稅者，如甲、對於國有森林永久免課土地正稅，僅課以附加稅；乙、凡屬國家各州縣或公共機關所有之土地，不以營利爲目的而使用者，如公路要塞等，一律永久免稅。

暫時免稅者，如甲、對於林地，在樹木種植三十年以內，完全免稅；乙、對於新開拓之土地，在樹木或稻麥種植後二十年以內，免稅四分之三。依澳洲奧斯特利亞州 (Australia) 之土地稅條例 (Land Tax act) 規定，禮拜堂，學校，圖書館，公園等，公共使用地及非營利之運動競技使用地等，一概免稅。塔斯馬尼亞州 (Tasmania) 之一九一〇年至一九一二年之 Land and Income Taxation

Act 規定，公路，墓地，運動場，圖書館，博物館，病院，宗教以及慈善團體產業組合等用地，一概免稅。又在日本依一九二三年內務省之閑地稅敕令案規定，對於甲、國家或公共團體所使用之土地，乙、公園或類似之設施，作為公眾常時公開之土地，丙、市町村認為公益上之必要時，均不課閑地稅。又在各國除為公益事業用地得准免稅以外，定所有土地之數額，如在一定範圍以內，國家為獎勵小農計，亦有准予免徵一切之土地稅者。例如在西澳洲 (Western Australia) 之土地稅法，對於價值五十鎊或五十鎊以下之土地，免徵土地稅；維多利亞之土地稅法，對於價值不及二百五十鎊之土地，不徵土地稅。在法國依據一九二六年十二月十九日之法律規定，土地稅減免之適用如下：甲、納稅人必須自耕農；乙、納稅人不受一般所得稅之課稅；丙、土地稅之減免，以納稅人自耕地為限。納稅人應納稅額在

一百法郎以下者，得減免半數；在一百法郎以上者，則減免五十法郎。納稅人於每年三月一日以前，應向縣政府申報本人所有之土地及其自耕之土地，如較上年情形並無變更者，則免申報。在英國依照一九〇九年至一九一〇年之財政法令規定，關於原價免稅土地之規定，如附有住宅之土地，其面積在一英畝以下，或住宅附屬之庭園，或運動場，其價值與住宅基地價格合併，但在所得稅法所規定之租佃價格之二十倍以下為限。至廣五英畝以上之土地，而得租稅委員之承認適當者，亦可免納也。（財政法第一七條第四項）又由一九〇一年四月三十以前成立之契約，而租佃農地在其契約滿期以前者免稅。（同前法第一七條第五項）

至土地因天災人禍不能為適當之使用，政府為減輕人民負擔起見，亦有臨時為之減免土地稅者。如澳洲之奧斯特利亞州之現行地稅條例規定，在山火洪水及旱魃為患之時，則免稅，減稅或緩期徵收。在法國之現行法令中，亦規定因地方發生災害如受降雹，凍冷，葡萄蟲，獸瘟病以及其他天災之損害，致使土地收入大受減少者，得為之減納稅款。在我國舊制凡遇有重大之天災事變，往往由政府臨時以命令特免徵稅，以示寬惠。至本土地法則為之明文制訂，依照第三百二十八條之規定，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。所謂因地方發生災難，即指水旱荒歉而言；所謂調劑社會經濟狀況，其範圍頗為廣泛，如工商業衰敗，農村凋蔽，人口減少，地價低落等不良狀況，均可包括在內也。

第十章 不在地主稅

不在地主稅之規定，專為防止大地主之發生而設，澳大利亞洲各屬採用此法，頗著成效。蓋為達地盡其用之目的，必使土地所有者，對其所有土地之使用情形，有相當注意，彼棄置其土地，不為相當之改良，甚或變為荒地者，固應重徵其稅，若所有人全家離開其土地所在地之市縣，續積數年之久，縱使土地出租於他人使用，而本人於實際上已不能為相當之注意，此等離開其土地所在地之人，亦稱為不在地主，應予以相當處罰，重徵其稅，使不能坐享不勞而獲之利。此種處理，實為至當。抑我國都市之發達，正在萌芽時代，地價之增漲，隨都市進步而日高，乃必然之趨勢，彼擁有資產而遷居他方者，若於國內將近發展之都市中，廣佔土地，俟其發達得以居奇，使地價更為高漲，而實際上又不為充分利用其

土地反致需用土地者，受其壓迫，其為社會公益所不容，彰彰明甚。今有此不在地主稅之規定，額以量稅，乃為避免此不良之結果也。（吳尚書著土地法）
（與土地問題論文）

第一節 不在地主之意義

不在地主云者，依照土地法第三百二十九條之規定，為土地所有權人有左列情形之一是也，即為

- 一、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；
- 二、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；
- 三、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；

按他國關於不在地主之規定，與土地法略有不同。如奧洲新西蘭（New Zealand）之規定，為在課稅前四年中有兩年以上不在者，南澳洲（South Australia）一八九四年法令之規定，與新西蘭大致相同，惟自一九〇二年以來又改短為一年。惜此所規定不在地主之條件，過於籠統包括，不若我土地法規定之顯明，且有精詳區別。蓋依照土地法之規定，其為單獨戶口之不在地主者，則期限定為繼續離開滿足三年；其為共有人之不在地主者，則期限定為繼續離開滿足一年；其為營業組合之不

在地主者，則期限定爲繼續停止營業滿足一年故也。

按前條第一款之土地所有權人離開其土地所在地之市縣繼續滿足三年，固應認爲不在地主，然亦有雖離開其土地所在地之市縣繼續滿足三年，而仍不稱爲不在地主者，如土地法第三百三十條之規定，土地所有權人因兵役、學業，或公職，離開其土地所在地之市縣者，不適用前條之規定。所謂不適用云者，卽不得以不在地主稱之是。蓋以服兵役求學或爲公務員而離開所在地之市縣，乃爲一種特殊之情形也。

第二節 不在地主之土地稅率

地政機關對於不在地主之土地，除改良物外，得由主管地政機關按其應納地價稅率，遞年增高之。但增高稅率，不得超過該土地應納稅率之一倍。（土地法第（三三一）條）例如市改良地之地價稅率最高爲千分之二十，若其所有權人爲不在地主，則地政機關對於其土地得遞年增加其地價稅率可至千分之四十；市未改良地之地價稅率最高爲千分之三十，若其所有權人爲不在地主，則地政機關對於其土地得遞年增加其地價稅率至千分之六十；市荒地之地價稅率最高爲千分之一百，若其所有權人爲不在

地主，則地政機關對於其土地得遞年增加其地價稅率至千分之二百；鄉改良之地價稅率最高為千分之十，若其所有權人為不在地主，則地政機關對於土地得遞年增加其地價稅率至千分之二十；鄉未改良之地價稅率最高為千分之十五。若其所有權人為不在地主，則地政機關對於其土地得遞年增加其地價稅率至千分之三十；鄉荒地之地價稅率最高為千分之一百，若其所有權人為不在地主，則地政機關對於其土地得遞年增加其地價稅率至千分之二百。按不在地主之土地，其稅率所以特較增高者，以不在地主之土地，不能為盡量之利用，而妨礙國家之土地政策，故特藉此加以懲罰，以督促其改良耳。惟按澳洲之新西蘭州地稅條例之規定，對不在地主之土地，附加以特別稅；稅率為累進附加率，以達百分之五十。例如每一磅課四辨士累進附加率之土地，若係不在地主之所有地，則為每磅課以六辨士之稅率，與戰土地法之規定，其作用雖同，而方法則大異也。

土地增值稅繳納時之土地，所有權人為不在地主者，按其應繳稅額加倍徵收之，但不得超過其增值之實數額。（土地法第三三三條）例如第三百零九條第三款土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，就其已超過百分之一百部分，徵收百分之六十則加倍徵收，其稅率將為百分之一百二十，即為

超過其增值之實數額。所謂不得超過其增值之實數額云者，即謂至多不能超過徵收其百分之一百是也。

第三節 不在地主之呈報

土地所有權人爲不在地主時，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。(土地法第 三三三條)此即規定不在地主之土地所有權人，負有定期呈報之義務也。又土地所有權人於其不在地主情形消滅時，應呈報主管地政機關，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。(土地法第 三三四條)按前條之呈報，爲不在地主情形發生時之呈報，本條之呈報，爲不在地主情形消滅時之呈報，應注意其爲相對之性質。惟本條不在地主情形消滅之呈報，須分別經過法定之期間，始得次第免除第三百三十一條及第三百三十二條之限制。所謂免除第三百三十一條之限制者，即所有權人之土地，仍按照其應納原地價稅率以課稅之謂；所謂免除第三百三十二條之限制者，即所有權人之土地增值稅，亦仍按其應繳稅額課稅，不再加倍徵收之謂也。

第四編 土地稅

(第四編完)

四五六

第五編 土地徵收

土地私有制度之下，所有權固爲法律所保障，然爲社會公益之要求，及有某種特殊使用之關係，不能不收用私有土地時，自應特許征收私有土地。此固各國立法例之共通原則。惟土地征收之規定，各國每有不同，蓋其征收之權力有大小，法理之手續有繁簡也。

欲明土地征收之根本法理，必先明私法上所有權之性質。所有權爲人與物之關係，固得以之對抗他人，爲獨享使用收益處分之權利，惟根本此種關係之所由成立，實賴公共團體之認定。質言之，所有權之目的物與其所有者之間，非有根本的關係，必賴國家以法律認定之，而後可。如謂某地爲某人所有，第就其關係成立後之狀態言之耳；究其根本，國內之土地，悉屬國家之領域，乃公有物也，不過以法律認定某人於某地得自由使用收益處分而已。觀於土地所有者於其所有地不能自由採鑛，及讓渡於外國人，卽爲明證。故所有權特存在於公法認定之範圍以內，而保有其私法上之效力，不能拒絕公用征收。蓋公用征收爲國家公有權之作用也。

我國關於土地征收之法令，每散見於各種單行法規或附帶法規之中，至正式完全之法規，迄未有所頒行。（註一）如民國三年十一月所公布森林法之規定，公有或私有森林，農商部如認為於經營國有林業有重大關係者，得以相當之價值收歸國有；民國四年十一月民業鐵路法之規定，鐵路公司收用地畝，得依關於收用土地之法令辦理；民國九年十月公布之修治道路收用土地暫行章程之規定，凡經測量由地方官署公布應行收用之土地，無論國有公有民有，一律收用之，買民有之土地，應給予收買或酌給附近之官房官地；又民國十年三月國有航空站收用土地規則之規定，航空站因航空事業上之必要，得收用土地；至民國十七年七月二十八日，國民政府公布土地征收法，始有正式完全之法典。嗣以立法院制定土地法時，欲將其成爲一完善整個的法典之故，特將土地征收法括入土地法內，遂有本編之訂定。其用意與取消不動產登記條例而訂定第二編土地登記相同。本編共分七章六十條。第一章爲通則；第二章爲征收準備；第三章爲征收程序；第四章爲補償地價；第五章爲遷移費；第六章爲訴願與公斷；第七章爲罰則是也。

（註一）土地收用法雖於民國四年，經參議院議決，但於五年十一月內務部又宣布此項法令有修

改之處，至今仍未見修改也。

第一章 通則

第一章 土地徵收之意義

土地征收者爲國家因公共事業之需要，依本法之規定，征收私有土地之謂。（土地法第（三三五條）即因公共事業性質上之必要，以行政處分剝奪特定物上私人之所有權，或其他物權，而爲公共團體或辦理公共事業之第三者設定物權是也。茲分析論之如下：

（一）徵收之主體爲國家。土地徵收，爲國家行政處分之一種。徵收者爲國家，而非新受物權設立之公共團體或與辦公共事業之人，簡言之，乃爲國家取諸甲而授諸乙，非謂乙有徵收權，不過因國家之行爲而取得物權耳。故徵收之主體爲國家，而原所有者與新得物權者之間，更無須何等私法下之法律行爲。如所有者應引渡土地，與辦事業者之應補償給付，其權利義務關係，純爲公法之關係，與普通買賣契約關係讓渡關係等，迥然不同。故前者之喪失權利，其原因爲

消滅，而非讓渡；後者之取得權利，其原因爲設立，而非移轉。蓋前者之權利已被剝奪，後者之權利則屬新設，新舊權利之目的物雖同，而權利自身各異；非如私法上之移轉，前權即後權也。

(二) 徵收之客體爲私有土地及其定着物。土地徵收之標的爲物，不問其物之所有者或權利者之爲誰，惟因公共事業之必要而奪其物，奪物即剝奪其物上之權利是也。就此徵收之特定物言，不僅包含宅地、園林、礦山、沙地、荒地、街市、道路、河川、溝渠、燈沼葬地權利（土地徵收法第（四）條第三項）且及於其土地上一切定着物之權利也。（土地法第（三）四四條）

(三) 徵收之法律行爲爲行政處分。土地之徵收，爲對於土地及其定着物之權利，基於法律而加以職權的新侵害；此種新侵害行爲，必根據法律方能有效，否則實際雖被剝奪，依法應屬無效，亦猶被盜者之偶失占有耳。故土地徵收之權，純爲國家所認定公法上之權利，屬於行政處分之性質，與公用地役、公用制限，均基於同一法理，即國家以支配權統括個人之作用也。

(四) 徵收之原因爲公共事業之需要。國家以支配權統括個人之作用，即團體對於分子之權力也。然此種觀念絕非封建時代君主與臣民之關係，亦非主人與奴隸之服從關係，蓋現今公法

之觀念，與團體分子之關係，爲表裏發明，無分子斯無團體，無團體斯無分子，團體者爲分子所構成，分子者得團體而益有所恃，團體之發達，卽分子之發達，分子之向上，卽團體之向上，二者歸於一，而分子統括於團體，於以成爲國家統治之現象。故現代之生活，恆以共同生活爲首要，而個人主義次之，遂不得不貶損個人之利益，以利益國家。此土地徵收之法理，所以異於古代君臣奴主之關係也。然國家之動作，必賴機關爲之代表，而組織機關之個人，未必純屬賢良，欲保其公平無私，不能不範以條件。所謂爲公共事業之需要者，卽爲條件中之最要者也。

第二節 公共事業之範圍

土地徵收既爲因公共事業之需要，則公共事業之範圍如何？依照土地法第三百三十六條之規定，以適合於左列各款之一者爲限。

- 一、實施國家經濟政策；
- 二、調劑耕地；
- 三、國防軍備；

- 四、交通事業；
- 五、公共衛生；
- 六、改良市鄉；
- 七、公用事業；
- 八、公安事業；
- 九、國營事業；
- 十、政府機關地方自治機關及其他公共建築；
- 十一、教育學術及慈善事業；
- 十二、其他以公共利益為目的之事業。

按關於土地徵收之立法例上，所設定公共事業之範圍，大概採用一、認定制度。此為對於土地徵收之要件與程序，在法律上有一般之規定。至何種公共事業始能成立徵收之原因，應歸主管官署之認定。例如法國制度是。二、指定制度。此可分為二種：一為特別指定制度。此為無一般適用之徵收法，而對於

各種特定事件，分別明文規定，如奧國制度是。一爲一般指定制度。此爲在公用徵收法上列記公共事業之種類，如普魯士曾經施行之制度。我國土地法大體亦採取此種制度。認定制度能適應時代之需要，但易發生主管官署專斷之流弊；一般指定制度，固可免專斷之弊害，但有時不能應付新公共事業之發展。惟在本土地法此條第十二款規定『其他以公共利益爲目的之事業。』又屬概括規定之性質，主管官署自有自由裁量之餘地。總觀本條所列舉之各種公共事業，範圍極廣。其第一款所謂實施國家經濟政策，及第十二款其他以公共利益爲目的之事業，含義尤覺寬泛。所以如此規定者，實以本黨之土地政策，對於解決農民耕地問題，以耕者有其田爲目的，對於無耕地之農民，曾爲允許給與土地之表示，在國民黨第一次全國代表大會宣言中有云『中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民爲尤甚。國民黨之主張，則以農民缺乏田地淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作。』而國內可耕之田，多已落於私人之手，爲求實現此宣言之主張，政府非有徵收土地之相當權力，與便利不可。然爲慎重起見，仍予國民政府及省政府於徵收土地時，得爲體察情形加以審核批准。（土地法第三三八條及三三九條）此爲便於實施國家政策起見，不能不予政府以相當權力。查英國於一九二六年最後修正之土地法

配法(Allotment Act)爲供給農民耕地之需要，可爲土地徵收，至於東歐各小國爲供給農民耕地起見，亦有徵收土地之規定，甚有特別規定於憲法中者。今土地徵收法各條關於土地徵收之範圍，於廣寬中仍加以政府核定之限制，於原則與實際，均有相當顧及，尙不失爲一種完美之規定也。

第三節 土地徵收之聲請

凡遇有土地法第三百三十六條各款徵收土地原因之一，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。(土地法第三十七條)所謂需用土地人者，卽爲興辦公共事業之人。如主管官署，地方自治團體或人民等皆是。(土地徵收法第四條第二項參照)所謂土地所有權人者，謂被徵收之土地所有人。(土地徵收法第四條第四項參照)按企業者經營特定公共事業，需用土地時，若需用土地人與土地所有權人能爲直接之協定或協定成立時，原可依民法上契約之規定，爲土地所有權之移轉；然若需用土地人與土地所有權人不能爲直接協定或協定不成立者，則需用土地人自得依法爲徵收之聲請。然於此有應注意者，卽原企業人未能竟其所業，而須由他人續爲興辦者，應設置繼承人。此所謂繼承人者，卽有時爲興辦事業之人，有時爲企業者之相續人是也。至爲土地徵收之聲請，須應證明其興辦之事

業，已得法令之許可。（土地法第三四一條）蓋興辦事業如果未得法令許可，即不能認其有徵收原因之存在也。

第四節 土地徵收之核准

土地徵收之核准云者，即爲土地徵收之設定，即國家認定因特定事業有徵收土地之必要，使企業者取得條件附之土地徵收權之謂。依照土地法第三百三十八條之規定，徵收土地爲左列各款情形之一者，由國民政府行政院核准之。即爲：

- 一、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；
- 二、興辦之事業，屬於國民政府機關直接管轄或監督者；
- 三、土地面積跨連兩省以上者；
- 四、土地在不屬於省政府管轄之市區域內者。

按本條規定各款徵收之情形，依照土地徵收單行法第八條之規定，多由國民政府內政部核准，此爲其最大相異之處。依照土地法第三百三十九條之規定，徵收土地爲左列各款情形之一者，由省政府核准之。即爲：

一、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；

二、興辦之事業，屬於地方政府管轄或監督者；

按本條所稱地方政府，卽爲市縣政府；第二款所稱興辦之事業，如市縣區內之公用事業或慈善救濟事業等類是。至爲同一土地而有二人以下之聲請時，依照土地法第三百五十九條之規定，應俟其興辦事業性質之輕重，爲核定之標準，不必以聲請之先後爲序。依此規定則此項核准之處分，完全屬於自由裁量之行爲，用之不得其當，其流弊滋多。在美國各州市所以每反對多徵收土地者，卽以政府官員，往往濫用特權假公濟私故也。

第五節 名勝古蹟之避免

名勝古蹟，有關國家之文化，社會之景仰，土地徵收，雖基於公共事業之必要，究應盡力設法，加以保存。依照土地法第三百四十條之規定，徵收土地遇有名勝古蹟，應於可能範圍內避免之；如其已在被徵收土地之區域以內者，應於可能範圍內保存之。所謂名勝古蹟之種類如何，依照內政部十七年九月十三日公布之名勝古蹟古物保存條例第二條之規定，可分爲三類：一、關於湖山類者，如名山，名湖，及

一切山林、池沼、有關地方風景之屬；二、關於建築類者，如古代名城、關塞、堤堰、橋梁、壇廟、園圃、寺觀、樓台、亭塔，及一切古建設之屬；三、關於遺蹟類者，如古代陵墓、壁壘、岩洞、磯石、井泉及一切古勝蹟之屬。依土地法之規定，凡徵收土地遇有上列各種名勝古蹟，均應加以避免或保存。至實際上如何避免，如何保存，當於實行徵收時斟酌爲之。

第六節 附帶徵收與區段徵收

土地附帶徵收，爲歐美各國法例所皆有，惟其性質多在徵收出賣，而取得土地增值利益爲前提，而本法特限於公共事業上之必要耳。至所謂附帶徵收者，即因興辦之事業所需土地範圍外之接連土地，爲一併徵收是也。關於第三百五十六條第七至第十一各款事業之徵收土地，於必要時得爲附帶徵收。（土地法第三四二條）依此規定，以第三百三十六條第七款之公用事業，第八款之公安事業，第九款之國營事業，第十款之政府機關地方自法機關及其他公共建築，第十一款之教育學術及慈善事業，關於社會之改進，有隨時擴充之必要，准予附帶徵收者，即所以爲便於擴充計也。又關於第三百三十六條第一至第六及第十二各款事業之徵收土地，於必要時得爲附帶徵收及區段徵收。所謂區段徵收云者，

謂即於一定區內之土地，須從新分段整理，爲全區土地之徵收者。（土地法第（三四三條）蓋如第三百三十六條第一款之實施國家經濟政策，如建築商埠之類，第二款之調劑耕地，第三款之國防軍備，第四款之交通事業，第五款之公共衛生，第七及第十二款之其他以公共利益爲目的之事業，徵收土地，常有牽涉及於一定區域內之土地故也。

附帶徵收與區段徵收，除法律別有規定外，祇限於需用土地人爲政府機關時適用之。（土地法第（三四八條）依此規定，則個人及地方自治團體等，應不得適用之也。至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。（土地法第（三四九條）依此規定，則土地徵收而直接獲得之利益，合股關係人應不能享有，蓋以其非具有公法人之資格故也。

第七節 接連土地損害之補償

徵收之土地，如因其使用影響及於接連土地，致不能爲從來之利用，或減低其從來之效能時，該接連土地所有權人得要求需用土地人爲相當之補償。（土地法第（三四五條）蓋土地徵收，原本於公共事業之需要，然爲企業者之利益而致他人受財產權利上之犧牲，若法律過於忽略他人之損害，亦非所以持平之

道，故特規定許被徵收人有種種之權利外，並許接連土地人所有權人亦得要求需用土地人爲相當之補償。至此種補償金之數額，應以不超過接連地因受徵收地使用影響而減低之地價額爲準。（土地

法第三
西六條）此爲各國立法例所通有也。

第八節 被徵收人之權利

土地徵收，乃本於公共事業之必要，爲企業者之利益而行，然此不過因土地爲其事業所必需，故使其權利移轉於企業者，非必賦於企業者以財產上之利得也。在被徵收者因土地徵收喪失其土地之所有權，雖爲不得已之事故，然非必因此而加被徵收者以代價上之損害。故法律一方面爲企業者之利益計，認爲土地徵收權之存在，一方面又爲被徵收者之利益計，認被徵收者享有各種相對之權利，以期被徵收者不致因此受損害也。至享有被徵收之權利者，在土地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人爲限；在所有權未經登記完畢之土地，除所有權人外，以公告屆滿之日向主管地政機關聲請備案之權利人爲限；若土地他項權利人在公告屆滿之日未經登記，又未聲請備案者，不視爲徵收土地應有之負擔，雖此種權利人有時可向所有權人請求損害賠償，

然對於企業者則不得主張被徵收者之權利也。

法律上認許被徵收者享有之權利，可分如左述：

一、優先承買權 政府爲區段徵收之土地，於從新分段整理後，如將土地出賣或租賃，則原土地

所有權人，或土地他項權利人，有優先承受之權。（土地法條三五〇條）按此種優先承受權，依理應於出

賣或租賃時，通知舊所有權人或他項權利人及其相續之繼承人；若不知何人應有優先承受

權，或不知其姓名住所者，應加以公告；若舊所有權人等如接通知於若干時期內或公告若干

次以後，不聲請買還者，應失其先買權。惜乎本法未爲明文規定也。

二、照價買回權 徵收之土地，如不依核准計劃使用或於徵收完畢年後，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。（土地法條三五一條）蓋土地之徵收雖本諸公益事業

之需要，然究屬違反所有者之自由意思，故公益事業之需要，一旦消滅，自應使舊所有者恢復

其自由意思，方稱允當，惟本條規定，以限於原徵收價額上買回之價額，在立法上殊欠公平。蓋

收用後企業者往往投巨額之加工費，改良其土地，而法律上何能僅令以原價額收回，依著者

之意見，此等加工費用，似宜由所有者負擔也。

三、公用徵收請求權 企業者固有請求公用徵收之權利，然原土地所有權人亦有請求公用徵

收之權利。例如地段面積過小或形式不整不適用於建築獨立房屋時，市政府得不許其建築，此時其土地所有權人得請求由市政府依法徵收之。（土地法第一五一條第二項）

四、補償請求權 被徵收者最重要之權利，即在因徵收所受一切之損失，得向企業者請求完全之補償。蓋公用徵收，並非加被徵收者以土地價值上之損失，故被徵收者有請求補償之權利，而企業者亦應有支付補償之義務。但其被徵收土地應有之負擔，其款額計算，應以該土地所應得之補償金額為限。（土地法第三五三條）

五、餘地徵收請求權 餘地徵收之請求權云者，即被徵收者當其權利之一部分被徵收之際，更為請求作全部徵收之權利是也。依照土地法第三百四十七條之規定，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，所有權人得要求一併徵收之。（土地徵收法第三一條及日本土地收用法第五〇條同）依此規定，其要件有三：即一、須為被徵收後面積過小或形式不整之殘餘部分；二、須

爲致不能爲相當之使用，三、須爲所有權人之要求。例如有宅地一段，大部分已被收用，所餘之地，形狀殘缺，不能供宅地之用，則所有者得請求將此餘地一併收用是也。

六、定着物收用請求權 土地定着物若因遷移致不能爲從來之利用時，其所有權利得要求

併徵收之。（土地徵收法第
三二條第二項）

七、遷移費之請求權 因土地一部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。（土地法第
三八二條）

八、公斷請求權 詳見後茲不贅論。

第九節 公用土地徵收之限制

公用土地徵收之限制云者，依照土地法之規定，即現供第三百三十六條各款事業使用之土地，非因與辦較爲重大事業無可避免者，不得徵收之謂也。所謂與辦較爲重大事業無可避免者，則如國防軍備，當較任何事業爲重大是。但若土地之徵收，祇爲現供使用土地之小部分，並不妨礙現有事業之繼續進行者，則亦不在此限。（土地法第
三五二條）

第二章 徵收準備

土地徵收之結果，常使原土地所有權人或土地他項權利人，受有損害，故需用土地人須擬具計劃書，以爲審核其可否徵收之標準，而爲原土地所有權人之保護。依照土地法第三百五十四條之規定，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。（土地徵收法 第八條參照）所謂依第三百三十八條之規定辦理者，即如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，或興辦之事業屬於國民政府機關直接管轄或監督者，或土地面積跨連兩省以上者，或土地在不屬於省政府管轄之市區域內者，應呈由國民政府行政院爲之核准；所謂依照第三百三十九條之規定辦理者，如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，或興辦之事業屬於地方政府管轄或監督者，應呈由省政府爲之核准是也。

第三百五十四條之計劃書，應具有一定之要件。依照第三百五十七條之規定，計劃書內應記明左列

第五編 土地徵收

四七四

事項：

- 一、徵收土地原因；
- 二、徵收土地所在地及其範圍；
- 三、與辦事業之性質；
- 四、需用土地人所擬興辦事業之法令根據；
- 五、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；
- 六、土地定着物情形；
- 七、土地使用之現狀及其使用人之姓名住所；
- 八、四隣接連土地之使用狀況，及其定着物情形；
- 九、土地區內有無名勝古蹟，並記明其狀況及沿革；
- 十、曾否與土地所有權人經過協訂手續及其經過情形；
- 十一、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。

按本條第一款之規定，爲徵收土地之唯一根據，自應加以記明。此種土地徵收之原因，乃基於第三十三十五條國家因公共事業之需要得征收私有土地及第三百五十二條爲興辦較重大事業之規定而來也。第二款之規定與所興辦之事業有極重大之關係，自非詳爲開列不可。蓋以需用土地人有時爲私慾所蔽，或爲感情所動，對於土地之所在地及範圍，難免有不當之計劃，故有本款之明文規定，以便國民政府行政院或省政府對於其土地徵收詳加審核而加以糾正也。第三款之規定，卽爲第三百三十六條及第三百五十二條前半段所指定之事業，行政管署之核准，亦卽以此規定爲其標準。第四款之規定，以所擬興辦之事業，雖由需用土地人開具事業性質，然若無法令之根據，則一旦批准之後，發生其他變故，致該事業不能依照原擬計劃辦理，則此種土地徵收，徒屬多事，故須慎重審核其是否有法令上之根據。如有違反其法令上之根據者，核准機關卽得爲之駁斥也。（土地徵收法第二三條第二項參照）第五款之規定，以一般土地之徵收，聲請人無須詳述理由並說明爲公共需用之必要，而所以須詳述理由並說明其爲公共之需用者，以聲請爲附帶徵收或爲區段徵收故也。第六款之規定，以其與原土地所有權人或其他土地權利人有特殊利害關係之故。蓋定着物之情形複雜，不但需用土地人一併徵收或

有未能，即使定着物所有人自行取回或遷移，亦有所不便，則遇有此種不得已之情形，恐於需用土地人無益，而於社會經濟有損，自不應輕許需用土地人爲之徵收。本款之規定，卽爲此而設也。第七款之規定，以如現供公共事業使用之土地，非與辦較重大事業無可避免者，不得加以徵收，若需用土地人所擬徵收土地之現狀，而爲現供第三百三十六條各款事業使用之土地，則非依第三百五十二條之規定，卽可不准其徵收，故須於計劃書中加以記載也。第八款之規定，以其與第三百四十五條所謂徵收之土地，因其使用影響於接連土地致不能爲從來利用之效能時，該接連土地所有權人得要求需用土地人爲相當補償之規定有關，蓋爲便於該管官署得據以爲審核土地徵收之影響，而定補償之數額故也。第九款之規定，以其與第三百四十條所謂徵收土地遇有名勝古蹟應於可能範圍內避免之及已在被徵收土地區內者應於可能範圍內保存之之規定有關，故須於計劃書中加以記明，以便徵收時預爲設法避免或保存故也。第十款之規定，以其與第三百三十七條所謂需用土地人與土地所有權人不能爲直接協定或協定不成立者得爲徵收土地之聲請之規定有關，蓋聲請爲土地之徵收，如未經過協定手續者，則仍須先經協定，倘直接協定不成立者，其協定不成立之經過情形若何，

均與土地征收之應否核准所繫，故應於計劃書中爲之記載也。第十一款之規定，以土地之徵收與土地所有權人之權利有關，則對於土地所有權人之姓名住所，自應加以記載，至所有權人不明時，而亦應記載其管有人之姓名住所也。

在需用土地人擬具計劃圖說時，如有須預爲調查土地情形者，則得請求該管地政機關代爲調查或協助調查之，地政機關對於此種之請求，非有充分理由，不得加以拒絕。（土地法第三五五條）蓋以徵收土地多爲公共事業之用，並非爲需用土地人個人之私利而設，該管地政機關爲提倡及獎厲公益事業起見，自應加以協助。然如該地之情形簡單且無不能之阻礙，而單由需用土地人本身之能力即可爲實地調查者，則地政機關亦無須爲之照准。至地政機關已准許需用土地人調查或協助調查土地情形時，得向需用土地人收取必要之費用。（土地法第三五六條）所謂必要之費用者，即指調查之各種手續費用而言也。

國民政府行政院或者政府於核准征收土地後，應將原案全部令知該土地所在地之地政機關。（土地法第三五八條）蓋以土地所在地之地政機關爲一種執行之地政機關也。如同一土地有二人以上聲請征收

時，以其與辦事業性質之輕重而不以聲請之先後爲核定標準。（土地法第（三五九條）依此規定，所謂興辦事業性質之輕重，要視地方之情形及核准機關之裁量，不能爲聲請人之若何決定也。

第三章 徵收程序

第一節 徵收之公告及通知

土地徵收，一經政府機關核准，則其徵收權卽由是確定，而應分別公告與通知。依照土地法第三百六十三條之規定，地政機關於接到國民政府行政院或省政府令知核准征收土地案時，應卽公告並通知土地所有權人及土地他項權利人。按公告及通知乃土地徵收最重要之手續，而爲土地徵收前後有效力之界限者頗多。例如公告通知後，關於該土地取得權利者應不視爲關係人，承繼所有權者與原所有者應受同一之限制等均是也。公告及通知以同時並行爲原則，依照第三百六十一條之規定，其內容應備載補償地價及其他補償費額，並依左列規定爲之。

一、公告標貼於主管地政機關門首及被征收土地之顯著地方；

二、被征收土地已登記者，應依照土地登記簿記載之土地所有權人及土地項權利人姓名住所，以書面通知；

三、被征收土地未經登記者，應將通知書於被征收土地所在地之市縣內發刊之日報，登載廣告三十日。

按本條關於公告及通知之規定，其第一款爲屬於公告之方法，第二款爲屬於已登記土地通知之方法，第三款爲屬於未登記土地通知之方法，其性質各有不同也。

被征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爲準。（土地法第三六二條）未經依法爲所有權登記之土地，土地他項權利人不依前條規定聲請備案者，不視爲被征收土地應有之負擔。（土地法第三六三條）所謂不視爲被征收土地應有之負擔者，簡言之即不認爲土地他項權利人也。至第三百六十條之公告發出後，屆滿三十日爲公告完畢。（土地法第三六四條）土地征收，經公告通知後，其土地所有權即應受相當之限制。蓋土地一經確定爲征收之目的物，即成

爲公法上物權之一，企業者對於其土地上現有權利或將來可取得權利之人，有得對抗之效力。故企業者於公告發生後，有得進入征收土地內爲察勘或測量工作，並因執行此項工作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權。（土地法第三六六條）惟欲進入征收土地內實施工作，亦須需用土地人俟補償地價及其他補償費額發給完竣，方得爲之。但因特殊情形經國民政府行政院或省政府特許者，或可不在此限。（土地法第三六五條）第三百六十一條公告征收之地，於公告後不得在該土地增加定着物，其於公告發生時已在建築中之定着物應即停止工作；但主管地政機關認定該定着物之增加或繼續建築於征收計劃不發生妨礙者，得依關係人之聲請，特許之。（土地法第三六七條）依此規定之原則，則以土地徵收爲對於其土地上一切權利者生有物之效果，即直接在物上發生效果故也。

第二節 發給地價及徵收完畢

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。所謂地價包括定着物應受補償之價值。（土地法第三六八條）依此規定則需用土地人應以公告完畢後十五日爲補償費額發給

完竣之期限。然於此有應注意者，即其期限已滿仍未履行或履行而尙未完竣，則徵收之效力已失，所有者及關係人所蒙損害，應由何人賠償？並無明文規定，依著者觀之，應由企業人負擔賠償之責。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。（土地法第（三六九條））此種繼續使用土地之權，依前條之規定，應以十五日爲期限。然於此有一問題，即在期限之內，土地物權因天災事變致滅失或毀損，其負擔應爲何人，實爲立法上一大癥結。在日本土地收用法第六十四條之規定，乃科諸企業人。土地法並無時文規定，以著者之意見，此時土地既仍歸所有者方面所支配使用，並未實行引度，應以所有者等負擔爲妥。被徵收土地於一切補償金發給完竣後爲徵收完畢。（土地法第（三七〇條））被徵收土地之所有者，因其土地發生之權利義務，於徵收完畢時終止。（土地法第（三七一條））

第四章 補償地價

第一節 法理論

地價補償，在法理上之根據，雖甚簡明，而解釋多所紛紜，各國立法例亦難爲之一致。蓋觀察之方法不

同，故結論因之而異也。普通學者之觀察，約分四端，論列如左。

(一) 自國家統括個人之關係觀察之，公用限制公用征收為國家支配權之作用，個人之物上權，同時即國家之物上權，故國家因公益事業而剝奪個人之權利，無補償之必要。

(二) 自個人構成國家之關係觀察之，個人為團體之分子，國家為團體之全部，分子之損失，即全部之損失，故國專為自身計，應補償之。

(三) 自土地之根本觀念觀察之，土地不動產有普遍的性質，非個人絕對科有，國家宜公平分配，使其各得利用，故私法上之所有權，恆受法律命令之限制，無所謂損失，補償也。

(四) 自國家與個人對立之關係觀察之，國家與個人在法律上既有對等人格，則國家於法令範圍以內徵收，或使用個人之物上權時，當然負補償之責。

依上四種觀察，結論互異，要在立法者能折衷取捨耳。(日本樋口祐造土地收用法釋義第六章第一節法理論)

第二節 補償之主體及範圍

地價補償之主體者，即負補償義務及受補償權利之人也。依照土地法第三百七十三條之規定，徵收

土地應補償之地價，由需用土地人負擔之。（土地徵收法第三〇條第一項及日本土地收用法第四七條參照）按此所謂需用土地人，即負擔補償義務之人，解釋上應包括其繼承人及事業相續人在內。至享受補償權利者，當然爲土地所有權人及他項權利關係人或其承繼人，自屬無疑。

公用徵收既爲國家行政處分之一種，則土地法上之損害補償，與私法上所謂損害賠償者，法理上性質自異。故此之所謂損害補償，以土地法上所規定者爲限。凡在土地法規定之外，雖實際上確有損失，亦無補償之必要。蓋本法上之損害補償，惟注重於土地等物權爲限，而不問所有關係者個人之特種情事及其自由之意思如何，非如私法上之損害賠償，凡通常所受損失悉應計入也。所謂補償以土地法所規定爲限者，即所補償者，爲因被徵收之土地價值。（土地法第三七二條）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之價值。（土地法第三七五條）徵收土地其定着物一併被徵收時或受損害之價值。（土地法第三三四條參照）其定着物於公告後經主管地政機關特許繼續建築者，（土地法第三六七條）其加工費用損失之價值等是。其他則無論如何，不得列入請求補償範圍之內，蓋所以示限制也。

第三節 補償額之估定

土地徵收，其所有關係人等之損失，依理應分別估計，若其土地上於所有權之外，設有抵押權地上權等權利時，嚴格言之亦應分別估定。然抵押權價格及地上權價格等，非第三者所能詳悉，故仍作為完全之所有權統計其價格，亦無不當，蓋事實上抵押權及地上權之價格與設有此等權利之該土地價格相加，即該土地完全所有權之價格也。依照土地法第三百七十六條之規定，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；其已經轉賣者，照已登記之最後賣價補償之。依照土地法第三百七十七條之規定，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；此種地價之估定，準用本法關於地價估計之規定。至定着物應受補償價值之估定，依著者觀之，應亦準用本法關於定着物估價之規定辦理。若屬於植物類之土地定着物，於被徵收時與其孳息成熟時期相距在一年以內者，其應補償價值，以視同已成熟之孳息估計之。（土地法第（三七四條）

第四節 交付補償金之機關

關於補償金事項，由主管地政機關辦理之。（土地法第（三八〇條））土地徵收時，補償金由需用土地人將應補償

款額繳交於主管地政機關；此種款額，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。（土地法第 三七八條）地政機關交付補償金，依照土地法第三百七十九條之規定，遇有左列情形之一時，得將補償金存儲待領。

- 一、應受補償人拒絕受領或不能受領者；
- 二、應受補償人不明所在者；
- 三、應受補償人對於補償金額有異議者。

按本條關於地政機關將補償金存儲待領之規定，有一重大問題須注意者，補償金一經存儲，是否作為徵收完畢？如依土地法第三百七十條之規定，被徵收土地須於一切補償金發給完竣後，始得認為徵收完畢，則補償金之存儲，明明屬於未發給完竣之狀態，自應不視為徵收完畢。惟需用土地人實際上不能因此而不進行其事業，故仍以認為徵收完畢，方為正當之解釋也。

第五章 遷移費

土地定着物因土地被徵收而須遷移時，應由需用土地人給予相當遷移費。（土地法第一三八一條）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。（土地法第三八一條及土地徵收法第三二條但書）徵收土地如須將墳墓遷移者，其遷移費與定著物同，無主墳墓應由需用土地人妥為遷移安葬，並應由主管地政機關將其情形詳細記載列冊備案。（土地法第一三三條）受領遷移費人於遷移費受領完竣後，應於指定期間內遷移完竣。（土地法第一三八四條）按本條規定所謂指定期間，無明文規定，依理可由地方長官之臨時公示或通知，規定為若干時日也。

地政機關遇有左列情形之一時，依照土地法第三百八十五條之規定，得將定着物代為遷移，或一併徵收之。即

- 一、受領遷移費時，拒絕收受或不能收受者；
- 二、受領遷移費人不明所在者；
- 三、受領遷移費不依定限遷移者。

受領遷移費人對於遷移費額有異議時，不得要求公斷，須將其定着物依限遷移後，始得為之。（土地法第三三八條）

條六) 此蓋爲防止土地所有權人藉口遷移費額之多寡，而故意延誤期限也。

徵收土地經第三百六十五條之特許，不俟補償完竣，即進入徵收土地實施工作者，需用土地人對於該土地住居人或工作人應另給予等於該土地及其定着物一個月租金之遷移費；此項之工作人，以其工作場所必須遷移者爲限。(土地法第(三八七條))

第六章 訴願與公斷

第一節 訴願

土地徵收有違法或不當之處分，被徵收土地人如有不服者，得依法提起訴願。(土地法第(三八八條)) 所謂依法訴願者，即依照十九年三月二十四日國府公布之訴願法爲之之謂也。提起訴願，徵收土地之程序，不因此而停止進行。(土地法第(三八九條)) 此蓋本於訴願法之規定，於訴願未決定以前，原處分並不喪失其效力。(訴訟法第(一一條)) 故仍照舊執行也。

第二節 公斷

第五編 土地徵收

因土地法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。（土地法第三九〇條第一項）所謂第三百四十五條之情形者，即徵收之土地，因其使用影響於接連土地致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時，該接連土地所有權人得要求需用土地人為相當補償是。所謂第三百四十六條之情形者，即第三百四十五條之補償金，以不超過接連地因受徵收地使用影響而低減之地價額為準是。所謂第三百四十七條之情形者，即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，所有權人得要求一併徵收之是。所謂第三百七十五條之情形者，即依第三百六十六條第二項因執行前項工作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為除去之規定，因除去土地障礙物致被徵收土地以外之土地受有損害時，應為相當之補償是。所謂第三百八十一條之情形者，即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是。凡遇發生上述各種之異議而不服主管地政機關之決定者，土地所有權人或他項權利人即得要求公斷。

關於公斷之方法應適用本土地法第二百四十九條至第二百五十三條關於地價公斷之各規定辦理。(土地法第三九〇條第二項)即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，另由兩公斷員加推公斷員一人，會同公斷，所加推之公斷員，不能推出時應由該地方自治團體推出一人充之；(土地法第二四九條)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；(土地法第二五〇條)公斷之期限由主管地政機關決定之；(土地法第二五一條)公斷之規定，爲最後之決定；(土地法第二五二條)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；(土地法第二五三條)是也。

第七章 罰則

違反第三百四十條第二項之規定者，除責令該需用土地人將名勝古蹟妥爲保存外，並處以一百元以上一千元以下之罰鍰。(土地法第三九一條)所謂第三百四十二條第二項之規定者，即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之規定是也。

違反第三百六十五條之規定，未經特許於補償金發給完竣以前，進入土地內工作者，除勒令停止外，

並處以二十元以上二百元以下之罰鍰。(土地法第 三九二條)所謂第三百六十五條之規定者，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，不在此限之規定是也。

違反第三百六十六條第二項之規定，未經通知手續擅行除去障礙物者，處以十元以上一百元以下之罰鍰。(土地法第 三九三條)所謂第三百六十六條第二項之規定者，即因執行察勘或測量土地之工作，於必要時，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為除去之規定是也。

違反第三百六十七條之規定者，處以五十元以上五十元以下之罰鍰。(土地法第 三九四條)所謂第三百六十七條之規定者，即第三百六十一條公告徵收之土地，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，但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之規定是也。

違反第三百八十三條第二項之規定者，處以五十元以上五百元以下之罰鍰。(土地法第 三九五條)所謂第三百八十三條第二項之規定者，即無主墳墓應由需用土地人妥為遷移安葬並，應由主管地政機關將

其情形詳細記載列冊備案之規定是也。

違反第三百八十四條之規定者，處以三十元以上三百元以下之罰鍰。（土地法第
三九六條）所謂第三百八十
四條之規定者，即受領遷移費人於遷移費受領完竣後，應於指定期限內遷移完竣之規定是也。
受處罰人爲政府機關時，應由該機關之主管人負其責任。（土地法第
三九七條）