

縣各級幹部人員訓練教材

土地行政
土地使
用

中央訓練委員會
政務部
印行

民國三十年十二月

MG
F329.06
205



縣各級幹部人員訓練教材編輯大意

- 一、本教材之編輯，係根據「縣各級幹部人員訓練大綱」第三條第七款「具有全國性之教材，應由中央訓練委員會及內政部編訂或審訂之」之規定。
- 二、本教材編輯種類，係根據本會製定之「地方行政幹部訓練團訓練要項及時數分配綱要」分爲一般訓練課目及分組訓練課目，除少數課目依其性質須由各省自編者外，其餘各課目概由本會編訂之。
- 三、本教材編輯方法，除本會自行分別担任編纂外，並會商各課目有關機關指定人員或約請專家担任編纂，其中遇有適當書稿經主編機關推荐者，間亦不另編纂，酌加採用。
- 四、本教材分由主編及審訂機關負責。
- 五、本教材編輯內容，均依照各課目講授要點，着重實際工作之重要理論與實施辦法，並盡量附列應用法規圖表及其他參考資料。
- 六、各省地方行政幹部訓練團，如有較妥適之自編教材，經由本會審定合格者，仍得自由採用之。
- 七、各訓練機關對於本教材如有意見，希隨時函知本會以便再版時修訂。
- 八、本教材共計七十餘種，限於經費，印刷數量，自不敷分配，各訓練機關可斟酌需要，照式翻印，但須事前通知本會。

材教練訓員人部幹級各縣

政 行 地 土

行印會員委練訓央中
部政內

本書編輯例言

一、本書受中央訓練委員會政部之命編纂，備供短期訓練之用，其內容

重在提示要點，力避高深理論之闡述。

二、土地行政範圍包羅甚廣，本書取材頗多，非十餘小時所能授完，教授者可自行斟酌，將第二章之理論與第三章之事實，各作綜合之講述。

三、本書所引各種法規，因限於篇幅，未克附錄於書尾，特於第四章，我國現行有關土地行政各種主要法規之名稱及公布年月分類舉列，讀者按之自行查閱參證。

四、編者學識疏淺，又因缺乏攷書籍，遺誤之處所在難免，敬祈

土地行政 例言

明達憲予指正。

土地行政目次

第二章 土地行政之意義與重要

第二章 土地行政之內容

第一節 地籍清理

甲、正式程序

土地測量

土地登記

乙、簡易程序——土地陳報

第二節 定地價與徵地稅

甲、定地價——規定地價之重要——規定地價之原則——規定地價

之方法與程序——現行土地法對規定地價應補救之缺點

改良物價值之估計

乙、徵地稅——地稅之種別——地價稅——土地增值稅——不在

地主稅——土地稅之減免	一八
第三節 土地使用	二四
第四節 土地重劃	二七
土地重劃之條件——土地重劃之程序——重劃地段之分配—— 重劃經費之負擔——重劃注意事項	二〇
第五節 土地徵收	三五
土地徵收之條件——土地徵收之秩序——地價之補償	三五
第六節 地權處理	三五
甲、公有土地之處理	三六
乙、私有土地之處理——土地訴願	四二
丙、外人及外國教會租地之處理	四二
第三章 中國土地行政概況	五〇
第一節 地政機關組織概況	五〇
甲、中央地政機關	五一

乙、地方地政機關	五一
第二節 地政人員訓練概況	五三
第三節 地政經費概況	五四
第四節 土地測量概況	五四
第五節 土地登記概況	五九
第六節 土地陳報概況	六一
第七節 實施地價稅概況	六二
第八節 土地重劃概況	六七
第四章 有關土地行政現行法規舉要	六八
附錄一 土地重劃計畫書式	七三
附錄二 有關徵收土地各種書件式樣	七六

土地行政目錄

土地行政

第一章 土地行政之意義與重要

禮運有言：「貨惡其棄于地也，不必藏于己；力惡其不出于身也，不必爲己」，此二語者，對盡人力以闢地利厚生利用之道，殆盡之矣。蓋人類之所賴以養者爲土地，亦即國家必要之資源所由出，而土地生產力之盡量開發，必以土地獲得有效之使用與合理之分配爲前提，反之，設不克充分利用或合理分配，人民之生活與國家之發展，則不免發生種種問題。如此因土地而發生之問題，甚爲「土地問題」，謀解決此土地問題之方案與計畫爲「土地政策」，實施其土地政策之手段，卽「土地行政」也。

我國土地行政之嚮的，無非本總理平均地權之遺教，以求土地問題之合理解決。土地制度之正當樹立，促民生主義之實現。孟子曰：「地者政之本也」。班固曰：「理民之道，地著爲本」。二十五年總統召集地方高級行政人員會議，曾以數語昭示土地行政之重要，亦謂：「土地問題乃政治上之根本問題，土地行政又爲政治上之基本工作，如若土地行政不克舉辦完善，土地問題不能相當解決，政治建設，非特不得成功，抑

且無法推進」，中國地政學會二十八年四月舉行第五屆年會於重慶，總裁親臨致訓，其詞有云：「抗戰力量之充實，有待於土地開發者甚大，而抗戰勝利之日更爲澈底推行民生主義土地政策之良好時機，誠能因應時勢，研究良規，悉心探究，著爲方策，使耕者無憂耕呻吟之病，庶民食收益增加之賜，則本黨數十年來所倡導關於土地問題之政策，正可期成於旦夕，奚啻足食足兵，有裨於目前抗戰局勢而已」，體味斯言，可知土地行政之重要有如是者。

第二章 土地行政之內容

土地行政可析爲兩部分工作，一部分爲準備工作，亦可謂爲基本工作，一部分爲經常工作。前者如地籍之清理，後者如土地徵稅，土地使用，土地重劃，土地徵收，地權處理等，茲分別按綱概論如下，至詳細之敘述，當讓諸各種專籍。

第一節 地籍清理

清理地籍，爲土地行政之第一步工作，尤屬經國大典，仁政始基。孟子曰：「仁政必自經界始」，總理手訂建國大綱，定全縣土地測量完竣爲完成縣自治必要條件，總裁建國運動訓示，亦以測量土地，釐定經界等爲建國入手方法之第一項。世界各國畫

於地籍之整理，無不視為要政，雖耗款鉅萬，歷時累載，皆不吝惜畏難，昔德國費時四十年以精密之器械測量全國土地，希特勒執政後，更限令於一九四二年以前完成全國五千分之一地圖，法國由一七六三至一八五二年，近百年之功將全國土地測量完竣，日本兼稱小邦，亦費六十年之功將全國土地測竣。地籍清理程序，可分正式程序與簡易程序二種，分述如次。

甲、正式程序

依照土地法之規定，正式程序清理地籍分測量與登記兩段。土地測量與土地登記，本屬二種工作之兩段，而非兩件工作。檢查我國過去事實，各地方清理地籍，凡將測量登記當作一事辦理者，其成績較佳，當作兩件事辦理者成績較劣。蓋辦理登記，必須有精密之測量成果以為依據，地面上之山嶺河流，一坵一戶之位置，地形圖上如能明白表顯，地籍自易清理。

土地測量：土地登記之實施方法，土地法有詳細之規定，惟土地測量實施之方法規定甚略，故內政部於二十三年有「土地測量實施規則」之頒行，二十六年並經加以修正，全規則都二百三十六條，對辦理土地測量之方法及標準，規定頗詳，其實施程序如左：

1. 大三角測量（包含一、二等三角點測量）
2. 水準測量
3. 小三角測量（包含三、四等三角點測量）
4. 圖根測量
5. 戶地測量
6. 計算面積
7. 製圖

三角測量乃辦理各種測量（如鐵道測量，地質測量，鑛山測量，水道測量等）之基本工作，非獨戶地測量賴以爲控制也，故稱之曰「基本測量」。土亦曰「控制測量」。蓋地球表面爲扁平橢圓形，非渾圓如球者，各地弧度之距離並不相等，故清丈土地，必先將大面積設法控制，然後依三角點及圖根點分戶測量，庶不致發生差誤，圖幅始得拚合無訛。三角測量，分大三角（包含一、二等三角點測量）與小三角（包含三、四等三角點測量）二部，後者技術較爲簡單，前者必需精密之儀器與高深之算術，辦理頗非易易，如由各省自行舉辦，人力物力財力均所不逮，故法令規定大三角測量由中央辦理。民國二十三年內政部會訂定「全國大三角測量實施辦法大綱草案」，規定以五年完成重

察省區一等控制幹系長二萬五千公里，二等水準系長二萬四千八百公里，以爲土地測量及各種測量之依據，並組織中央大三角測量隊辦理之，嗣因抗日軍興，經費停發，中止進行，致現今各省清理地籍尚無大三角點以爲根據。二十五年頒行之「各省市地政施行程序大綱」經規定通融辦法，在大三角測量尚未測到之地方得先從小三角測量入手。近年又因受戰事影響，測量器材既形缺乏，技術人才亦感不敷，內政部復於二十九年九月訂定非常時期辦理土地測量原則三款，通咨各省市查照，其中主要原則：「小三角測量可改用四等三角鎮制，如儀器缺乏時並得暫緩舉辦三角測量，而依鄉鎮界線施測導線，以資控制」，如此，非特三角測量可以免辦，技術標準得以減低，並得從小範圍之土地舉辦，實非常時期不得已中之暫行辦法也。

各地方舉辦土地測量，依照「各省市地政施行程序大綱」第九條之規定，事前應由地政機關擬具業務實施計畫附圖業務計畫圖呈送中央注管地政機關核定，進行期間及辦理完竣後應將業務狀況隨時具報。是項報告依照「各省市辦理土地測量登記成績考核辦法」(二十九年一月內政部公布)之規定，分定期報告與特別報告二種。定期報告應將各項業務之進行狀況每三月呈報一次，於每季三月、六月、九月及十二月終行之時轉別報告，除前述在業務開始前依照「各省市地政施行程序大綱」第九條所規定外，尚有

：(甲)每縣市三角測量完竣時應將工作經過，完成數量及每點用費，擬具報告連同三角網或饋圖呈核；(乙)每縣市圖根測量完竣時應將工作經過，完成數量，及每點用費擬具報告附同導線網圖並抽檢計算手簿呈核；(丙)每縣市戶地測量在完成一個或一個以上登記區域時應依照「各省市地政施行程序大綱」第十七條之規定，將工作經過，附同區地籍圖，業務進程圖，並抽送地籍原圖及調查簿呈核，以便接辦登記；俟全縣市業務完竣時應將工作經過，完成數量，及平均每畝用費，擬具報告送核；(丁)每縣市繪算業務完竣時，應將工作經過，完成數量，及每單位平均用費，擬具報告，並抽檢繪算成果送核。

土地登記：土地測量完竣，地形圖製繪完成，即可進行土地登記。土地登記之程序，法令上有嚴格之規定，非先經依法舉辦測量不得辦理土地登記。

土地登記制度，各國不同，大體可分為三種。一為德國制，以登記為土地權利變動發生效力之要件，凡土地權利之得失變更，如未經過登記手續，當事人雖訂有契約，亦不能有效，故此種制度亦稱「權利登記制」，其特點有三，即：(1)登記機關對於登記之聲請採實質之審查主義；(2)登記有公信力；(3)登記簿之編製，採物之編成主義。二為法國制，係以土地權利變更登記為對抗第三人之一要件。土地權利之變更，如

經當事人同意訂立契約，即可發生效力，但此項契約須經登記手續，否則亦不能對抗第三人，故此種制度亦稱「契據登記制」，其特點有三，即：（1）登記機關對於登記之聲請，採形式之審查主義；（2）登記無公信力；（3）登記簿之編製，採人的編成主義。三為托倫斯制（Torrens System）係托倫斯氏（Robert Torrens）所創，其精神除與德國制相同外，尚有特點三，即：（1）土地權利登記採強制登記主義；（2）所有權及他項權利登記，一律發給書狀；以替當事人所定契約之效力；（3）依登記取得之地權有絕對效力，登記如發生錯誤，由地政機關負損害賠償之責，我國現行之土地法，其精神即採托倫斯制度。

土地登記，大別之可分下列三大類：

一、所有權登記。更可分為（1）第一次所有權登記；（2）所有權移轉登記；（3）所有權變更登記等三種。

二、他項權利登記。包括（1）地上權，（2）永佃權，（3）地役權，（4）典權，（5）抵押權等五種權利登記。

三、其他登記。如塗銷登記，更正登記，更名登記，住所變更登記等類。
辦理土地登記，依照土地法規定，程序頗為嚴密，大概如次：

一、收件：登記機關接收登記聲請人所提出之聲請書，證件，及其他關係文件，其期間普通為兩個月或三個月。

二、審查：登記機關收件後，即付審查，審查時應注意之點有五：（甲）關於土地標識；（乙）關於所有權來歷；（丙）關於所有權以外權利；（丁）關於其他附帶關係文件；（戊）如有假造證件嫌疑，即送交法院認定。

三、公告：登記機關於契據審查完畢，應即舉行公告，並同時通知所有權以外之權利關係人，聲請他項權利登記。如有人認為有誤，在法定期內即可提出異議。公告手續分登報及揭示兩種。公告期間，土地法定為六個月。如此規定似嫌過長，近年各省有呈請縮短為三個月或四個月者。

四、登簿：公告期滿後，如無人提出異議，即認為地權確定，登記機關應即將聲請人地權登記入冊，並依次為所有權以外權利之登記。

五、發狀：土地所有權登記完畢，登記機關應即發給土地權利人以附有分戶地圖之土地所有權狀，他項權利登記則發給他項權利證明書。

開辦土地登記日期及收受證件期限，登記機關應先呈報中央備案，此為重要之手

續。

土地登記之程序既如上述，此種手續完竣後，其土地所有權即可確定。至其他地上權、永佃權等等，則應於所有權確定後，另行登記。所有權登記乃產權之確定，土地所有權狀為絕對之產權憑證，故土地法稱之為第一次所有權登記，嗣後遇有產權之變更，土地之分割，另行登記，根據第一次登記所發證件換發新登記憑證，新證發出，舊證作廢。如屬地權分割，一紙舊證可劃分為無數新證。總之，土地登記之作用，可一勞永逸而消滅地權之糾紛。

關於聲請登記糾紛之解決，依法規定，應由土地裁判所處理。惟土地裁判所之組織法迄今尚未頒布，立法院對於此點，顧慮甚深，中央主管地政機關對此亦尚未能決定。現今各地方辦理土地登記，如有糾紛，均係送法院辦理，此為目前辦理土地登記可注意之一大問題。惟司法機關受理民事訴訟，收費頗重，小小產權糾紛人民每不願投訴，為減少此種困難起見，倘土地案件發生異議時，可先由地政機關調處，萬一不服地政機關之調處，當事人乃可依法起訴，設雙方均不欲起訴，即可照調處辦法執行。

依土地法所辦土地登記，與法院之不動產登記完全不同。不動產登記係物權登記，重在維護私權，不含有清理地籍之意義，而土地登記之主要目的在清理地籍。我國之地籍尚未整理，地權證件複雜多端，過去官產局可發照，財政廳可發照，縣官署亦可發照。

，更有私人推讓之白契，甚至祖宗遺下之業並無管業契據者，亦有所謂「標業」根本無管業憑證者，同一起地，有時發現兩個以上之地權證件，因之糾紛迭起，爭訴時聞。法院之不動產登記僅有相對效力，無絕對效力。依法登記取得之地權，一經取得合法之土地所有權狀，舊有一切執照契約憑證效力一概消滅。因之辦理必須慎重，地籍圖之測量尤須精確，以免鑄成錯誤。

乙、簡易程序

土地陳報：依照正式清理地籍，手續較繁，需款亦較鉅，目前各省市大多無力舉辦，而土地整理之實施實感迫切需要，土地陳報辦法遂因之而出。土地陳報，殆即不辦測量之土地登記。因不辦測量，不能認為正式登記，故辦理之結果，不能如法令規定登記其有「絕對效力」。

簡易程序清理地籍之辦法，在民國二十三年以前各地辦法紛歧，頗不一致，二十三年行政院頒布辦理土地陳報綱要三十五條，其辦理之程序計分七項如次：

1. 冊查編查
2. 業戶陳報
3. 鄉鎮長陳報

4. 審核復查或抽丈

5. 縣府報告

6. 編造征冊發給土地管業執照

7. 改訂利則

試觀上列土地陳報之程序，除免去一段測量工作外，其餘程序，與正式登記程序大致相同，一如土地登記須規定收受證件時期，須審查證件，與公告，倘有異議，一如土地登記應送法院裁判，所不同者，以坵嶺戶冊與戶嶺坵冊而代土地登記冊，以土地管業執照而代土地所有權狀。土地陳報，既不辦測量，坵嶺戶冊從何而編制，故在陳報之前，編查工作最關重要，一方面由鄉鎮進行土地編查，根據保甲戶冊查定各戶土地，編成冊簿，一方面限令冊書將各戶糧根報告，造為地籍草冊，再經過人民陳報，相差必不甚遠，故土地陳報工作，不重在陳報而重在編查。四川省過去實施土地編查以縣為單位，分編甲乙兩種程序：甲種，規定依(A)勘劃縣區聯保界線，(B)劃分段界，(C)測設聯保及段界導線，(D)測繪分段地形略圖，(E)按坵插標，(F)編繪坵圖及調查，(G)核對總面積，(H)抽丈或覆查，(I)審核及造冊等程序辦理；乙種依(A)劃定縣區聯保界線，(B)劃分段界，(C)繪畫段圖，(D)編繪及查填，(E)抽丈或覆查，(F)審核造

辦等程序辦理。大約地形平廣而有畝份可稽之地區可採用甲種程序，地形複雜之地區則採用乙種程序。依此土地陳報辦法清理土地之結果，雖不能藉以正式確定其土地所有權，然於田賦之整理頗具效用。

第二節 定地價與徵地稅

甲、定地價

規定地價之重要：考總理民生主義土地政策之真諦在於平均地權，而平均地權之辦法則為「規定地價」，「照價收買」，「征收地價稅及土地增值稅」。上述各種辦法，均與地價有關，須以規定地價為基礎。苟地價不先規定，則「照價收買」，「征收地價稅與土地增值稅」，無從實施。規定地價之作用，不僅為征收地價稅之基礎，更為土地買賣，發行土地債券，清理債務，分配遺產，征收遺產稅，征收土地，規定房租，審核公用事業之盈虛，計算改良物價值等之先決條件。總理手訂建國大綱第十條明白規定：「每縣開創地方自治之時，必須先規定全縣私有土地之價」，其所以重視地價之規定，良非無因。

規定地價之原則：土地價值，常與土地之純收益為正比例，即純收益多則地價昂貴，否則低廉，此殆天經地義不移之理。凡評定土地之資本價值，必先以土地純收益為依

據，再以一般市場通行利率，而成爲資本價值之還元。故「土地純收益之價格」與「一般投資流行利率」爲求土地價值之兩大因素。

規定地價之方法與程序：地價之高低視土地收益之多寡而定，前已言之。一般規定地價之方法有二：一以純收益爲標準，用流行利率還元於資本而決定。其價格謂之資本價格；一以「購買年」爲根據，直接計算其資本價值。此兩種方法，多爲近代各國所採用。我國土地法規定估定地價之方法有二，一爲「申報地價」，一爲「估定地價」。依照總理遺教，地價應由地主申報，政府根據申報地價徵稅。

所謂申報地價者，卽人民於聲請爲土地登記時自行申報之地價，其法至爲簡便，土地登記聲請書上備有一欄，由地主自行填入。惟一般人民爲希圖逃稅計，多將地價低報，爲補救此種缺點，乃有估計地價之規定。依照土地法第二百三十九條之規定，對於地價之估計有一定之標準與方法，在開始估計之時，地政機關，應預將所轄區內之土地就其地價情形相近者劃分爲地價區，並製爲地價分區圖公布之。上述所謂地價區之「區」字，與普通區域之區字意義不同，實地價等級之意，凡地價相同或相近之地方，歸爲相同等級，蓋地價相同之地方，地形不必盡相連接也。

依上述規定，對於同一地價區之土地，其估計方法復分爲兩種，一爲總平均計算法

，一爲選擇平均計算法。所謂選擇平均計算，即國家因財政需要，或經濟政策之必要，得就同一地價區之土地於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（見土地法第二百四十二條）；惟選擇平均計算法所得之數額，不得超過總平均計算所得數額三分之一，其意義即在制止估價過高，引起反抗也。所謂總平均計算法，即估計地價，應於同一地價區內之土地，照其最近市價，或其申報地價，或參照其最近市價及申報地價爲總平均計算（見土地法第二百四十一條）。依據平均計算或選擇平均計算所得之地價數額，即爲標準地價（土地法第二百四十三條）。

地政機關於地價估計完竣後，應將標準地價分區公布之。此項標準地價公告後，人民如無異議，即作爲全區法定地價，以爲征收地價稅之基礎。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起異議，經主管地政機關決定後，原異議人再不服時，得請求公斷。

公斷方法，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，合爲三人，會同公斷（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），將標準地價作最終決定。

規定地價時，除依照上述程序辦理外，尚有應行注意之點，即市地與農地應分別估

計。蓋市地與農地，性質既不相同，地價之規定自有別，農地地價之決定條件偏重於生產之價值，故其估價方法，最好以土地純收益還元為適宜，其還元利率，應由中央限定其標準，由地方斟酌，就其標準以內分別規定，至於市地地價之決定條件，則偏重於供需之原則，故其估價應以市價為根據。

現行土地法對規定地價應補救之缺點 現行土地法規定地價之方法，由過去各省市地政機關實際施行之結果，事實上已證明頗多窒礙難行之處，其中最感困難之點，如：
(一)現行土地法，一方面既承認申報地價為真價值，一方面又採用估定地價，標準似不一致。

(二)現行土地法規定，徵收地價稅時依照估定地價計算，徵收土地增值稅時，又照申報地價徵稅，徵稅辦法前後兩歧。

(三)地主申報地價，根據過去南京市辦理土地登記之經驗，有百分之六十之地主不為申報，亦有故意不為填報者，甚至有根本不明瞭本人土地之價值者。

(四)劃定地價區，原為便於估價，但分區之標準不易確定，尤以市地相距咫尺，而地價時有變異，如若等級劃分過多，則同一地價區內高低懸殊，共同一價，有失公平；如若等級劃分過多，又有失劃定地價區之旨意，即等於不劃，辦理殊感困難。

(五)規定標準地價之根據有三：(甲)就申報地價平均，(乙)就市價平均，(丙)就申報地價與市價平均，任用一種方法以決定均不違法，計算方法既不一致，於是各地方之地價標準往往相差甚遠。

(六)標準地價如規定過高，地主自然異議，異議後舉行公斷，事實上窒礙難行，蓋政府與地主對立，欲其互推第三人會同公斷，頗不易推出，即使順利推出，又未必能根據實際情形作公平之決定，此項公斷方法以難於實行，以往各地方採用者尚少。

(七)地主明知報價以後，政府將照價徵稅，而希圖逃稅殆為極普遍之心理，短報地價之事自然隨時可聞。據蔣廉君在「人與地」半月刊發表謂：在某縣主持地價調查時，曾有價值七八千元之地業主僅填報數元者。此種希圖逃稅事實，政府固可用「照價收買」辦法以處置，但政府財力有限，何能一一收買，至土地增值稅之實行似亦為時遙遙，而非狡黠地主所願慮，結果惟有任其短報而已。

上述各點，土地法修正案中，已將改善。現行土地法規定先報後估，修正案規定先估後報，最終決定以報價為準。在辦理土地登記之前，應先舉辦土地測量，測量時既將地價加以調查，以調查為根據分區規定地價（非地價區係普通區域），開始土地登記時，即將調查規定之地價分區公布。人民申請登記時，得就規定之地價有百分之十以內之

伸縮，自由填報，例如規定地價為一百元，人民申請時欲少，可報至九十元；欲多，可報至一百一十元。急於求售之人，可申報較低之地價，不願出售之人可申報較高之地價，如不依法申報或不於規定期內申報，即以標準地價為其地價。如此辦理，地價有伸縮性而不致相差過遠，流弊不易滋生，既合於地主之主觀要求，以較簡單之手續獲得較為真確地價之效果，復能顧及客觀事實，更合於總理申報地價之原理，而過去種種困難均可避免。

改良物價值之估計 改良物價值估計之方法，程序等項，土地法第二百五十八條至第二百七十三條，經分別明白規定。

改良物價值之估計，於估計地價時為之（但因改良物或有增減或重大改變者不在此限）。改良物（已失去其使用效能者不視為有改良物之存在）分為建築改良物與農作改良物二種，分別說明如左：

一、建築改良物，指附着於土地之建築物或其他性質相同之工事。其價值之估計，應以同樣之改良物於估計時為重新建築需用費額為準，估計時並計算其經歷時間所受損耗減去其損耗數額。但其估定價值不及使用地段面積之估定價值百分之二十者不視為改良物。

二、農作改良物，指附着於土地農作物或其他植物及土壤之改良。其價值之估計以等於農作改良物附着之土地之定價值百分之十五百分之五十限度內為農作改良物價值之標準。但其估定價值不及其使用地段面積估定價值百分之十者不視為改良物。

改良物價值估計竣後，地政機關應將所估計價值數額用書面通知其所有權人；所有權人於通知書到達後十五日內認為估計不當時，得向主管地政機關提起異議；主管地政機關決定後，原異議人不服時得適用關於地價公斷各條之規定要求公斷之。

乙、徵地稅

土地稅之種別 依照土地法第二百八十三條之規定，土地稅分「地價稅」與「土地增值稅」二種。但建築改良物得徵「土地改良物稅」；不在地主之土地得徵「不在地主稅」；因築路或興辦水利工程等得徵「公益之土地」特別徵費。

地價稅 地價稅為合理善良之租，久為治財政或土地之學者所公認，世界各國早經採用，加拿大遠在一八七三年即已開征，紐芬蘭、澳大利及英、德諸國相繼踵行，吾國青島在德人經營時代一八九八年亦經創辦。我國現行地價稅徵收之方法，先分土地為市地與鄉地二種，更各區為無數等級徵收之，各種之稅率如次：

地類別 稅率

市改良地	千分之十至千分之二十
市未改良地	千分之十五至千分之三十
市荒地	千分之三十至千分之一百
鄉改良地	千分之十
鄉未改良地	千分之十二至千分之十五
鄉荒地	千分之十五至千分之一百

觀上表，可知現行之地價稅率，係隨等級而差異，市地稅率高於鄉地，未改良地稅率高於改良地，荒地稅率高於未改良地。此項原則極為合理，惟實施時有困難之點二：一為荒地，與改良地不易確定；一為市地與鄉地非永久不變者，如上海市北江灣一帶，昔本鄉地，今為「市中心」矣，又如重慶市七星崗一帶昔在郊外，今已成繁盛市面矣，土地法修正案中，對此已有修正。至市地稅率高於鄉地，原則亦應如此，惟我國情形，目前事實相反，蓋我國田賦，注重鄉地，市地竟有無稅者，曷言加重。今欲將向不收稅

或收稅而納稅極輕之市地驟然改爲重稅，行之自感困難。例如上海，照法令稅率最低應爲千分之十以上，而市政府僅征千分之六，因租界內地價稅（除地價稅之外尚有其他負擔）甚低，事實上難比其增高，加之上海土地估價標準極低，一般僅當市價之半，名義上稅率爲千分之六，實際上不過千分之三而已。從市政府財政收入論，僅就千分之一徵稅計，其收入原已大有可觀，惟影響所及，法令精神因之被毀。受上海影響最顯者爲杭州，杭州市地價稅率爲千分之八，而同一區域之杭縣則仍徵田賦，按地價計算約常千分之二十，此則鄉地稅率反高於市地，與立法原則竟大相背。

抑言者，田賦改徵地價稅，最大意義在於負擔公平，負擔公平唯一客觀之標準爲地價。至於徵稅方法，一爲按照地價徵累進稅，一爲分等徵稅。累進稅可以防止土地集中，但我國戶籍迄未整理完善，人民可用化名逃避重稅（限制姓名條例草案三十年三月十一日行政院第五〇六次會議已通過）。累進稅目前既無法實行，事實上既能實行分等稅，即地價高者稅率高，地價低者稅率低，土地法修正案即本此原則規定。

土地增價值 總理將地價分爲「現在地價」與「未來地價」二種。未來地價增加之原因，有屬於「人爲」者，即私人投資或勞動之結果，有屬於「自然」者，即因社會進步，人口增加或交通發達之結果。未來增高之地價，除私人投資勞動結果外，悉由社會

進步之結果所賜。此種增高之地價應歸公，歸之私人，乃屬不勞而獲，至不公平，此土地增值稅之所設，將全部增值所得歸之公有。

土地增值稅之標準：徵收土地增值稅時吾人應注意兩點，一為增高之地價應減去其私人所投資本或勞力之價值，一應將地價增高之指數減去物價增高之指數，蓋地價增高，一般之物價亦同時增高，無形中即貨幣價值之低落，地價雖有增加，實際無補也。土地增值總數額之標準依左列之條件以規定：

一、申報地價後，經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價值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，以估定地價之數額為標準。

四、申報地價後曾經過移轉土地，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。

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之。

土地增值稅之稅率：土地增值稅之稅率，依下列之規定：

一、土地增值之實數額爲其原地價數額百分之五十或百分之五十以內者徵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，依前款規定徵收百分之二十，就其已超過百分之五十部分徵收其百分之四十。

三、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之一百部分徵收其百分之六十。

四、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之二百部分徵收其百分之八十。

五、土地增值之實數額超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之三百部分完全徵收。

不在地主稅：土地所有權人有下列情形之一者稱不在地主：(1)土地所有權人及其家屬離開其土地所在地之市縣繼續滿三年者；(2)共有土地，其共有人全體離開其土地所在地之市縣繼續滿一年者；(3)營業組合所有土地，其組合於其土地所在地之市縣停

止營業繼續滿一年者（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，適用上列之規定）。不在地主之土地，除改良物外，得由主管機關按其應納地價稅率逐年增高，但最高不得超過該土地應納稅率之一倍，並加倍徵收土地增值稅。

土地稅之減免 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為目的者。
- 除上列土地外，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

政府統關係區內之土地於災難或關稅期中免稅或減稅。至關於土地賦稅之減免，中央另有「土地賦稅減免規程」之頒行（二十八年行政院修正公布），對減免賦稅標準，減免賦稅程序，及其冊表式樣等項，均經詳細規定。

第三節 土地使用

「土地使用」，依照土地法之解釋，乃施以勞力資本為土地利用之謂，而以地盡其利為鵠的。我國土地雖廣，據美國農業專家柏克(O. B. Burke)之估計，可耕地僅佔全國土地總面積百分之二十九，蓋即地未盡其利也。一國之土地，應由政府就國家之經濟政策，地方情形之需要，及其所能使用之性質編為各種使用地，施以統制（使用地之種別或其變更經主管地政機關編定由政府公布之）。統制土地使用，旨在使土地盡其最大功效，實為土地行政之中心工作，一般言土地行政者僅注意測量登記徵稅等項工作，而不注意土地使用之統制，實為大誤，茲述其內容如次。

（一）、就土地使用性質施以統制：土地統制之目的，自積極方面言，可強制地主對於土地為合理之使用，自消極方面言，可禁止其為不合理之使用，兩方面均應有法令以規定，如農地，宅地，鑛地，文化地，風景地，交通地等，按照其土地性質，分別規定其適當用途。業經辦理登記之地方，可用地籍圖編定土地之使用，編定以後，地主使用如

不合法，甚或任其閒而不用，政府可以徵其地稅，或依法徵收轉放予他人使用。土地統制一方面爲積極之規定，強制使用，另一方面必須爲消極之限制，禁止爲不合理之使用，例如宅地之條件應安全衛生，如有人在宅地區內建造有妨害居住安全之危險物，或有碍衛生之工廠，均應在禁止之列。又如軍用區，有關國防，亦應禁止作有妨軍事之使用。關於土地使用之禁止，在現行法上尙無顯明之規定，在土地法修正草案中，列有兩大原則，凡「違反公共福利」或「違反生產原則」之使用，地方政府視爲必要時得發布土地使用禁令。

都市計劃之前半部工作，屬市地使用範圍，如事前關於土地之徵收，編區，放領等，均屬土地行政工作，亦即都市計劃之第一步事項，土地使用編定完成後，關於如何開闢道路，如何興工建築，則屬市工務行政範圍。市地使用，得分爲自由使用區及限制使用區。限制使用區關於左列事項應於市設計時分別定之：

1. 土地及其建築物使用之限制。
2. 各區段建築地有規定房屋建築線之必要時，應規定其房屋建築線。
3. 建築物之高度層數及其形式。
4. 建築地段之深度及寬度。

5. 建築物所佔土地面積及應留餘地。

二、就土地使用面積施以統制：土地使用，必須有適當之土地面積，過大之土地使用面積，在宅地足以妨礙交通，在鄉地則浪費土地；過小之土地，不克發揮土地之效用，如宅地過小不成使用單位，鄉地過小，則浪費人力。此種情形，均應以法令分別加以規定，如宅地面積最大不得超過若干，最小不得小於某種程度，農地亦必如此。超過標準或不合標準之土地，可由政府征收分割或歸併放予他人使用。此外地形不整，亦足以減損土地使用之價值，畸形土地依法可以重劃（詳見第四節），將插花突出或偏斜之形態加以矯正，令土地彼此交換，使一律變為合理之地形，此實於大眾有利之工作。

三、就土地使用方法施以統制：此項工作，自表面觀，雖超出土地行政範圍，但與土地使用統制有密切之關係，如農地作物應如何選擇，農業技術應如何提高，以期生產增加，地盡其利；又如土地之使用，應採用何種材料，房屋應如何建造，始合於衛生與公共安全。

我國目前土地行政，對於土地使用統制一項，成績甚渺，此實由於尙未引起大眾之注意所致也。土地統制必須有地籍圖為根據，各處土地測量既多未舉辦，統制工作因之無從實施。加之土地統制事屬實際業務，不由上級政府辦理，應由縣市政府負責辦理，

市政府人力較優，此項工作間或有若干表現，縣政府人力缺乏，經費有限，辦理更感困難。故土地制度之實行，有待於縣市地方政府機關之調整與充實。

第四節 土地重劃

土地重劃，目的係對不合經濟使用之土地而設，實整理土地化為零整之重要方法也。歐美各國所行之耕地換合辦法，蘇聯五年計劃中之農田整理辦法，即為土地重劃之先例。我國土地法第十八條云：「同一區域內之土地，其分段面積不合經濟使用者，得由主管地政機關就該區內土地之全部實行劃分，並將重劃地段分配於原土地所有權人」。蓋分劃過於零碎支離之地段，常影響於資本，勞力，時間之浪費，因而發生違背經濟原則之結果，故辦理土地重劃之目的，亦在於地盡其利，使土地適合於經濟原則之使用。

土地重劃之條件 土地重劃，係為一定區域之土地，因分段面積不合經濟使用而實施，既如前述，究於何種情形方為不合經濟之使用，土地法第二百一十一條有列舉之規定，土地法施行法第五十八條更有補充之辦法，茲就市地與農地兩方面分別說明如下：

一、市地重劃 (1) 依土地法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，致其中各地段有面積過小或形式不整，不適於建築房屋或其位置不顯

街道者，市政府得依本法之規定於路線公布後一定期限整理之。(2)依土地法第一百五十四條規定，一區段之建築物，因水火或其他之災變毀滅而該區內之土地有第一百五十一條情形或街道狹小有重劃之必要者，市政府應於一定期限內重劃之，並得於未重劃前制止重建。

二、耕地重劃：凡「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」，或「因灌溉排水或其他農事上之改良」，均應辦理土地重劃。

土地重劃之程序 辦理土地重劃之程序大概如次：

一、計劃及核定 先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。其計劃書內並應記載下列各款事項：(1)重劃地區總面積及所在地。(2)原有各地段之面積及其所有人姓名住所。(3)各段土地及其建築物之價值。(4)公園道路，堤塘，溝渠，及其他公共建築物之土地面積及狀況。(5)重劃各地段應分配之面積及前款之變更狀況。(6)施行重劃之工事及其費用。(7)前款費用之籌措及各地段應擔負費用之定額及其支付方法。(8)補償金額及補償辦法。(9)重劃完竣期間。至重劃地圖，則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。

此項計劃書及重劃地圖等，經地政機關辦理完竣後，即呈送地方政府核定之。

五、公告 地政機關，於土地重劃計劃書並重劃地圖經地方政府核定後，應即通知各該土地所有權人，並於重劃地區公告之。通知及公告內，應記載其上述土地重劃計劃書應記載之(2)(5)(7)及(8)各款事項。

三、重劃 自公告之日起三十日內，有關係之土地所有權人半數以上，而其所佔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，否則，即可實施重劃。應為重劃之土地，就其互相連接者編為重劃區。重劃時，如所有權人土地面積有狹小奇零而交錯者，在必要時，得為交換分查及地形改良，公園，道路，堤塘，溝渠，及其他建築物因重劃土地，得為廢置。

重劃地段之分配 (1)一般情形，在原則上應將重劃地段，分配於原土地所有權人，已重劃之土地，依照原有地段之價值或面積為相當之分配。(2)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，應補償其地價，但該地段為耕地而其使用人僅恃之為生活者，應為適合使用之地段分配之，其無力補償之地價由政府補助之。(3)同一所有權人之數宗地段分散於重劃地區者，得合併為一宗地段。

重劃經費之負擔 (1)重劃經費係由地政機關籌措，而由土地重劃後享受改良利

益之土地所有權人分攤負擔，其分担額應以「重劃後之面積爲計算標準」。(2)重劃之後，各地段所有權人之土地面積，因分配結果，彼此不免有差，其增加面積地段之所有權人應向減少面積地段之所有權人實行補償。(3)編入重劃地區之建築物，因重劃而毀損者，應給予相當賠償。

重劃注意事項 辦理土地重劃，除上述各重要之點，尚有應行注意之事項如次：(1)耕地之重劃，不得於收穫前爲之。(2)重劃後之公園，道路，堤壩，溝渠，及其他公共用地，以不超過該區域內土地總面積百分之二十五爲限，其原有用地已超過百分之二十五者得依其原有之(3)經政府指定爲特別使用之地段，得不編入重劃地區。(4)辦理土地重劃之手續應屬地政機關，但如有有關係之土地所有權人超過半數而其所佔土地面積除公有土地外超過有關係土地總面積一半者之協同請求，亦得由主管地政機關核准行也。

第五節 土地徵收

我國現行土地法對於土地所有權問題，既不絕對承認土地私有制度之存在，免使土地成爲多數人榨取剝削之工具，亦未絕對承認土地公有制度，免引起地主之反感，造成社會之不安，仍根據總理事地政策基本精神，用平均地權之方式，而承認土地私有

制度之存在，一面由國家以法律限制私有土地面積之最高額。惟此種私有土地，其使用收益雖屬諸私有，而支配之權利操諸國民全體所構成之政府，政府爲辦理公共事業，謀國民之福利，需用土地時，自可將私有土地收回使用。質言之，即因「公」的使用價值超越任何「私」的使用價值，此即土地徵收在法理上之根據。

土地徵收係國家行政處分之一種，含有強制之意義，世界各國均有關於土地徵收法律之訂定。人民對於政府指定必須徵收之土地，除有違法或不當情事得依法提起訴願請求上級機關救濟外，並不能適用民法之規定，任意加以拒絕。此與普通買賣成交與否須經所有權人之同意完全異趣。但政府對於所徵收之土地，應照市價公平補償，以免人民遭受損失，此爲土地徵收法中之兩大原則。

土地徵收之條件 依土地法第三百三十五條之規定，國家因公共事業之需要得依法徵收私有土地，但以適合於下列各款之一者爲限：

實施國家經濟政策2. 調劑耕地3. 國防軍備4. 交通事業5. 公共衛生6. 改良市鄉7. 公用事業8. 公安事業9. 國營事業10. 政府機關地方自治機關及其他公共建築11. 教育學術及慈善事業12. 其他以公共利益爲目的之事業

各國之土地徵收，大都以公用徵收爲限，和觀我國土地徵收法規定之上列各條件中

，不僅因公用事業得徵收土地，實施國家經濟政策亦得徵收人民土地。惟徵收土地以實施經濟政策，並非簡單事件，蓋徵收之土地既屬廣大，且非全係公用，當有一部分放租人民領用；如徵收土地創立自耕農場，或創立新市區，即其例也。此種政策之實施，尚須有各項法令以爲規定，如地價之給付辦法土地承領辦法等，均應分別詳明規定。

土地徵收之程序：土地徵收之程序一方面關係公共事業之發展，一方面關係人民產權之保障，土地法有簡明之規定，二十六年三月經中央通令各省市，土地徵收應切實依照土地法規定之程序辦理。茲分準備程序與執行程序說明如下：

甲、準備程序 徵收土地，首先應由需用土地人擬具詳細計劃並附具徵收土地圖說，呈請主管機關，聲請徵收。凡（1）需用土地人爲國民政府直轄機關及不屬於省政府管轄之市政府者；（2）興辦之事業屬於國民政府機關直接管轄或監督者；（3）土地面積跨連兩省以上者；（4）土地在不屬於省政府管轄之市區域內者，由國民政府行政院核定。凡（1）需用土地人爲地方各級政府或所屬機關及地方自治機關者；（2）興辦之事業屬於地方政府管轄或監督者，由省府核定。同一土地有二人以上聲請徵收時，以其興辦事業性質之輕重爲核定標準。

徵收土地計畫書內應載明：（1）徵收土地原因；（2）徵收土地所在範圍及面積

；(3) 興辦事業之性質；(4) 需用土地人所擬興辦事業之法令根據；(5) 聲請附帶徵收或區段徵收者應詳述理由並說明其為公共之需用；(6) 土地定着物情形；(7) 土地使用之現況及其使用人之姓名住所；(8) 四鄰接連土地之使用狀況及其定着物情形；(9) 土地區內有無名勝古蹟並証明其現狀及沿革；(10) 曾否與土地所有權人經過協訂手續及其經過情形；(11) 土地所有權人之姓名住所，所有權人不明時，其管有人之姓名住所(計劃書式見附錄二)。

徵收地圖，應將下列事項繪載詳明：(1) 徵收土地之四至界線；(2) 被徵收地區內各段地之界線及其使用狀態；(3) 附近街村鄉鎮之位置及其名稱；(4) 被徵收地區內房屋等定着物所在；(5) 圖面之比例尺。

土地徵收案件經核准後，無論為行政院核定或省政府核定，均應將原案全部令知該土地所在地之主管地政機關，由主管地政機關依法執行。一面派員前赴徵收地段勘查，一面估定補償價額，以便實施徵收。惟需用土地於聲請徵收之前，應先與土地所有權人協商照價收買，協議不克成立，始為徵收之聲請，此所以節省行政手續也。

乙、執行程序 地政機關於接到行政院或省政府令知核准徵收土地案後，應即公告(式樣見附錄三)，並通知(式樣見附錄四)土地所有權人及土地他項權利人(被徵收土

地已登記者應依照土地登記簿記載之土地所有權人及土地他項權利人姓名住所以書面通知；未經登記者應將通知書登載於被徵收土地所在地市縣發刊之日報。公告期間法定爲三十日。在公告期內，人民對於公告事項，有異議時，可請更正。前述之公告及通知，除備載補償地價及其他補償費額外，應記明：(一)需用土地人姓名或機關名稱，(二)興辦事業之種類，(三)徵收土地之詳明區域，並附具徵收土地圖。公告應標貼於主管地政機關門首及被徵收土地之顯著地方。公告開始後，土地需要人應將應付補償地價及其他補償費額繳交地政機關轉發所有權人具領。此項補償及清理手續，應於公告期滿後十五日內辦理完畢，同時由需用土地人將徵收土地接收清楚，徵收程序始告完竣。

地價之補償 地價之補償辦法照現行法令之規定，被徵收土地經送申報地價，按申報地價補償；申報地價後經過移轉者，照最後移轉地價補償；未經依法申報地價者由主管地政機關依照最近三年之平均市價估定補償。地主如不服估定，可以提起訴願（詳見第六節）。此種補償僅適用於公用徵收。蓋公用徵收徵用地畝有限，依法補償，無多問題。惟實施國家經濟政策徵收土地，事前應有標準，凡合於某項標準之土地，一概由政府徵收，不有例外。否則流弊橫生，此種徵收土地爲數既多，地價之補償勢必另定辦法，否則必難實行。現行土地法對此規定不敷，修正草案對此已有補充之規定，蓋實施國

家經濟政策，不僅地價補償爲一大問題，他如徵收土地之標準，承領人之資格，土地之整理等項，均應以法令詳加規定。

第六節 地權處理

甲、公有土地之處理

我國公有土地，名目繁多，數量亦鉅，徒以全國地籍未經合法清理，而各地方之管理處分，又缺統一辦法，其面積究有若干，尤無從臆測。自公有土地之名目言，如江蘇省北部高郵，寶應一帶有所謂湖灘地，江都一帶有所謂湖邊地，湖北省有所謂官產，教產，營產，局產四種之南京及西安有所謂旗產，廣東、浙江省有所謂波田，湖南有所謂湖田，華山，察哈爾省有所謂官產，旗產（指旗區地畝），營產（前清旗綠各營衙署房屋及屬於營產性質之土地或建築物），清室內務府官田房地（指領家口及各縣官房園地之隸屬於清室內務府者）及黑地（非官旗營產未經科納賦之土地）五種。自管理公有土地之機關言，如過去江蘇省有所謂沙田官產局，湖北省有所謂公產局，浙江省有所謂沙田官產清理處，湖南省有所謂湖田局，自法規而言，過去如湖北省有所謂公產管理暫行章程，西京市有所謂市區官有土地處理辦法，察哈爾省有所謂清理官旗營產通則。中央有鑒於各地方辦法之紛歧，二十三年六月特由行政院頒佈公有土地處理規則二十四條，

二十五年四月更頒布，「城市公有土地清理規則」十條以爲處理公有土地之依據。

乙、私有土地之處理——土地訴願

地方行政官署對於行政上所爲之行政命令，其謂行政處分，此種處分，與人民私益土地權益相衝突時既不能視同民事案件，准由人民對之提起民事訴訟，又不能任行政官署之不當處分或違法處分強制人民而不予以救濟，此訴願法行政訴訟法之所由訂也。訴願法，固爲廣義行政處分之不當或違法者予以救濟而設，關於地權處理之行政處分，卽其一類。自土地法及土地法施行法公布施行後，凡各級行政官署，本該法所爲之土地行政，以及准許人民於一定期間內聲明異議事項，如有不合於該法條所規定之程序，又不接受人民之異議，其土地所有權人，與土地他項權利人，皆得依法向中央主管機關機關（現爲內政部，參見第三章第一節）提起訴願或再訴願，茲分別舉例述明如次。

一、有關公私權益爭執事項 自土地法，土地法施行法，公有土地處理規則，城市公有土地清理規則公布施行後，地方行政官署每依照土地法二十八條所列各款，不得爲私有土地之明文，指人民侵佔河岸河床之公有土地，率以行政處分，令人民於一定期間內自動退讓，在人民又以歷久管領之事實，及司法院二十七年十月九日院字第一八〇二號解釋（土地法第八條第一項各款所載不得爲私有之土地係指土地法施行時屬於國有或公

有者而言，若原屬於私人所有其在所有權未經依法銷滅以前仍應認為私有，依法訴爭，但此種事項，係屬於公私所有權誰屬之爭議，屬於私法範圍，應由當地司法機關受理審判，原處分官署之上級行政官署，不應視作行政處分之訴願案為實體上之決定，而人民方面希圖免納審判費用，雖明知之，故向上級官署提起訴願，受理訴願官署，又多左袒下級行政官署，為訴願駁回之決定，均屬不合，其間有訴至中央主管地政機關（現為內政部）者皆一律依照行政法院二十三年六月二十五日判字第十七號判例（按國家在公法上對於人民為權力服從關係於一定限度內可用其強力而私法上之國家則與人民處於對等地位苟或人民歷久為事實上管領之不動產而與之發生所有權之爭議即屬私法關係應由該管法院受理審判要不可遽以行政處分或命令強行處理）一律撤銷原處分原決定，由當地行政官署，代表國庫與當事人互向當地司法機關提起土地公私所有權誰屬之訴，俟判決後照判執行，蓋不如此決定，司法機關不能予以受理也。此為人民與官署間，所應注意事項，以免耗費時日。

二、有關登記爭執事項 土地法第七十六條及第一百零一條所定關於駁回聲請，公告揭示之異議，本應向土地裁判所呈請，經其裁判再予登記，但中央及各省市縣之土地裁判所迄未依法設立，凡遇此種事項之發生，應依照行政院二十五年九月二十五日院字

第五六三一號訓令辦理（關於土地權利，在登記程序進行中，發生之爭議，在土地裁判所未成立以前應由地政機關於一定期限內向司法機關聲請處理，逾期不聲請者得再地政機關予以調處，不服其調處者仍應向司法機關聲請處理（已詳第一節））惟人民恆昧於此種命令之行政官署又失於指示，人民因之動輒提起訴願，上級官署更不予糾正，僅爲訴願駁回，以致又向中央主管地政機關提起再訴願，官民交困，甚非所宜。

三、有關標準地價事項。舉辦地價稅之先應爲標準地價之估計，標準地價之估計，是否真正合於每一區段地價之平衡，對於人民之權利義務具有密切關係，近年各省市縣政府，在登記完竣區域徵收地價稅，其規定之標準地價無論是否失平，納稅人民對之多提起抗議，因之人民提起訴願或再訴願者益衆，其交叉之點，在主辦地價稅之地政機關，間有未能依照土地法第二百四十六條規定准許人民於公告之日起三十日內提起異議，在人民方面，亦未得諸同一地價區內之土地所有權人以過半數之連署向主管地政機關提起異議，其有對於地價之增減單獨向主管地政機關提起異議時，又非於通知達到後二十日內爲之，地政機關亦未於通知屆滿附註准許人民提起異議之期間，因之發生時效經過問題，人民又多援引民事判決齊筭尾，指明上訴日期及上訴機關，以爲抗辯張本。再關於土地重劃，人民如有異議，亦應於公告之日起三十日內經有關土地所有權人半數以上

表異議時，地方政府應即停止其重劃計劃，反之，人民亦得依法提起訴願及再訴願。
(參見本章第四節)。

四、有關物價估計事項 依照土地法第二百六十六條，地政機關於改良物價值估計完竣後，將所估計價值數額通知於土地所有權人；又第二百六十七條，前條受通知人於通知書到達後十五日內認為估計不當時，得向主管地政機關提起異議，其異議目的，經主管地政機關決定後，原異議人再不服時，得請求公斷（參見本章第二節）。但各省市政府間或否認人民之異議，間或不為之召集公斷，人民惟有依法提起訴願及再訴願之一途。惟人民多忽視各該條文所規定之期間，致受理訴願及再訴願官響就時效駁回者常居多數，雖明知其人民土地權利被侵害，而限於原處分之確定已久，無法平反也。

五、有關徵收土地事項 因興辦公共事業或實施國家經濟政策而徵收人民私有土地，必須經一定法律程序與手續，方無侵害人民權益之嫌，因之徵收土地案件，如合於法律條件，實為人民所不能拒絕；已於本章第五節中詳為敘述，但如有不合於土地法中規定之違法行為，土地所有權人及他項權利人除得要求公斷外，皆可依照訴願法之管轄程序提起訴願及再訴願，以至於提起行政訴訟。例如本非公共事業而強指為公共事業，並未直接協訂，而妄謂為協訂不成，並非必要而為附帶之區段徵收，或超過興辦事業所

需用土地面積五分之一，以及被徵收土地之殘餘部份，不能爲從來利用之效能時，拒絕一併徵收，對於地價補償估計太低，或其他定着物之遷移費、及植物成熟之孳息費未能照發，或未發完竣即進入被徵收土地內實施工作，並未經過特許者，或妨礙名勝古蹟，或損害農田太多（行政院二十八年十二月九日呂字第一六一二零號訓令嗣後各機關或團體徵收土地應儘量避免可耕熟田各機關對於徵收案件如發見被徵收土地所用耕地過多並無正當理由者應不予核准），與夫承租人優先承買出租人之耕地，以及應行召集公斷事項而不爲之召集者，皆屬之。

上述五端，不過就其大而著者爲舉例之發凡，此外尚有承墾官荒，報領淤地，標買公產，原有土地之坍沒回復，相連岸地之增加取得，以及折讓路線，租賃期間，無一非地權處理事項，即無一非訴願事項。如行政官署有違法或不當而爲侵害人民土地權益之處分，人民亦應爲依法抗爭之訴願。

尤有進者，時效一端應爲人民與官署所注重之點，已如前述。過去行政官署，每利用人民罔知時效關鍵重要，對於所爲之處分，常以批示或命令行之，並不作成處分書送達於被處分之當事人，因之提起訴爭常受時效經過之駁回，受理訴願官署難得其情，而無法使人民得其直，自行政院十九年四月五日訴願案件送達書類辦法頒布後（行政官署

送達決定書處分書時應飭令受送達人及送達人按照送達證書欄內所列事項分別填明以便
查考），人民與官署間，始無時效經過與否之辯爭。迨後又經司法院於二十五年以院字
第一四三零號解釋，既未依法送達，應自知悉起算，何時知悉，應負證明之責，是又對
行政官署加一拘束，為人民設一救濟。此外尚有被處分之當事人，於向上級官署提起訴
願之決定後，不服其決定時，不知地權處理事項目前屬於內政部（中央主管地政機關）
管轄，向內政部提起再訴願，而向財政部或行政院提起者，所在恆有，行政院爰於二十
三年八月十三日以院字第四三二六號訓令略謂：訴願當事人每有因不知或誤認而致逾期限
者，又有不服訴願決定而誤向非再訴願官署提起訴願者……嗣後各官署製作決定書時
，應於篇尾附記，本案訴願人如有不服，限於決定書送達之次日起，三十日內，向某機
關提起再訴願等語，俾當事人一目了然。此固為一般受理訴願案件之官署而言，然受理
關於地權處理訴願案件之官署尤應注意及此。內政部曾將行政院之訓令引申其意，於再
訴願決定書之篇尾，除不常處分之訴願案件提起再訴願者應為最終之決定外，凡屬違法
處分，皆於決定書篇尾附註，如不服其再訴願決定時，應於收受送達決定書之次日起於
六十日內向行政院提起行政訴訟字樣，行之數年無異，至二十八年經訴願審核委員會
認為不當處分與違法處分之分野，難於判別，不如一律刪去，聽諸人民之自為主張，但

十九年公布之訴訟法業經於十六年二月八日修正公布，是再訴願決定書之篇尾究應否分別填載或應為一律之填載及一律刪去，尙屬法律程序之疑問，尤望提起再訴願人民注意，提起行政訴訟應於收受送達再訴願書之次日起六十日內為之。蓋地權處理事項，無一不與時效有密切關係，故縱論及之。

丙、外人及外國教會租地之處理

外國租界及租借地 外人在我國土地之租借，實以不平等條約為根據，自前清中英、中法、中比條約開其端，德、奧、美、俄、日等國繼其後，由始迄今，已七十餘年矣。各國租借地，除天津之德租界，俄租界，比租界，奧租界，廈門之英界，漢口之英界，俄租界，九江鎮江之英租界，膠州灣德國租借地，威海衛英國租借地，總自民國六年起陸續收回外，其現存者尙有二十餘處，依內政年鑑表列如次

一、租界

租地國別	所在地	租借年	月	根	據	條	約	附	記
英國	天津	咸豐十年九月十一日(即一八六〇年十月二十四日)		根據北京	增	條	約	英政府曾有交還之宣言並於十七年春訓令駐華英使薩浦森	

○一八九七年及一九〇三年曾兩次推廣

天津英領事與張作霖政府外交處人員接洽交還辦法並由雙方組織委員會議妥交還行政及租

租界地段

法國 天津

咸豐十年九月十二日(即一八六〇年十月二十五日)

後法人曾於老西開等處圖謀推廣租界地段

根據北京續約第七款

保為債合同各一件由雙方委員簽定會議錄為憑嗣因政局變更並無結果
聞十七年法使瑪泰爾曾向張作霖外交處表示絕英交還之意

意國 天津

同治五年九月十八日(即一八六六年十月二十六日)但實地設定為一九〇二年)

中意和約通商章程第十一款

日本 天津

同治十年七月二十九日(即一八七一年)

天津中日修好條約第七條同年月日中及一八九六年中日通商章程第一款
公立文憑第三款

土地行政

日本 漢口

開放：一八八五年
設定：一八八五年
推廣：一八八五年

中英續約一八九六
日本根據一八九六
日使林董與總文
衙門訂立之公立
憲

法國 漢口

開放：一八八五年
設定：一八八五年
推廣：一八八五年

根據一八五八年
法天津條約及于
俄國割讓遼東始
設定

公共 煙台

一八六六年開放

根據一八五八年
英中法條約

公共 上海

最初係美兩國分
租定於光緒十五年
租界於四道光二十
租界租於道光二十
七年界租於道光二
年英租界會一推
廣於同治二年一

英國根據道光二十
二年(一八四六年)
之江甯條約與同
年之虎門條約通
商章程文稅
均無礙該界之通
商口岸
僅允核定各通商
地方房屋以便西
岸

民國十六年英相致通牒於
南國政府言英租界預備
別情將中國管界與華界
混合同由中國管理或將
權交還中國而時與華僑
權對方面上之權將亦會
洛市格願加入任組完善
政府願對加入任組完善

八六三年兩國租界始行合併改名爲公共租界

議藉以解決上海之將來

人居住貿易而已美國遂援美國之例根據光緒二十四年(一八四四年)中美條約約定得在五口通商居住之文要求租界

日本 沙市 開放：一八九六年 設定：一八九七年

根據馬關條約及中日公立文憑

日本 重慶 開放：一八九五年 設定：一八九六年

根據馬關條約及中日公立文憑

日本 蘇州 開放：一八九五年 設定：一八九七年

馬關條約

日本 杭州 開放：一八九五年 設定：一八九六年

根據馬關條約及公立文憑

界內道路土地訂明爲中國所有由日本管理

英國 廈門 開放：一八四三年 設定：一八六一年

根據中英南京條約所開五口通商之一

第二章 土地行政之內容

土地行政

日本 廈門

開放：一八四二年
設定：一八九六年

根據一八九六年中日
公立文憑第三款

日本 福州

一八四二年開放

根據南京條約

英國 廣州

開放：一八四二年
設定：一八六一年

南京條約

法國 廣州

一八六二年開放

南京條約

英國 營口

一八五八年開放

根據中英天津條約
由開放牛莊所改設

公共 蕪湖

一九〇二年開放

根據中英烟台條約
及辛丑條約

公共 鼓浪嶼

一九〇二年開放

由興泉永兵備道奏
請開放

性質與上海及他處略異租界不
屬一國土地永租契約當事人
各國政府簽字人為各國駐該地
之首席領事非若上海租界不為

公共 聲 口 一九〇五年開放

美國 瀋陽 (奉天) 一九〇三年開放

根據中日會議東三省事宜條約又曰俄戰後日人由奉天而總佔

中美通商行船條約

日本 支 東

第二章 土地行政之內容

中日東三省條約

任何國籍之外國人曾有居留權
可享土地所有權不租與居住者
之政府由私人租賃約登錄於
地方長官辦公處

瀋陽(奉天)為日美兩國於一
九〇三年開之埠但美國未復求
同年約開之埠但美國未復求
租界日俄戰後日軍佔領瀋陽
挾中國於營口瀋陽安東皆設專
管租界中國政府未承認日本乃
於該三處鐵路附屬地之外自由
另開專管租界三處惟一自由
五年中日東三省條約有劃該三
處為日租界之語以後並經兩國
明訂有租界章程

法國 上海

道光二十五年（一八四五年）
光緒二十五年（一八九九年）
廣一次民國三年又推廣

中法條約

二、租借地

租地 國別

前俄國 日本

所在地

旅大

租借年月

一八九八年
一九〇五年

租期

租期二十五年
二年期滿然
日人於民國
四年出兵佔
領山東迫令
中國承認展
期九十九年

根據條約附

中俄旅大租借條約及續約日俄戰後將租借權轉讓於日本

民國十二年三月二十七日為旅大二十五年租期屆滿之日我外部曾向日外部通知然日人一方駁覆中國照會一方運動英國表同情以遂其久假不歸之意

法國 廣州灣

一八九九年十一月十六日（即光緒二十五年）

九十九年

中法廣州灣租界條約

其附近各抽兩自遂溪縣之通明港北至志滿嶼西至赤坎東至調神

葡萄牙 澳門

開放：一五三五
年
又一八八七年

一八八七年中葡
澳界條約

烏及吳川縣又東海島
嶺州島之全部

遠在明嘉靖十四年（
一五三五年）葡商即
以鉅金詣中官請命開

黃都慶向上官請命開
澳門為通商地一五八

二年明廷承認葡人要
求自治地並將租金由

二萬兩減為五百兩

依圖凡九龍半島之全
部香港附近四十餘島

嶼及大鵬深州二大灣
香港四近水面悉為租

借區域

英國 九龍
光緒二十四年（一八九九年）

中英九龍租借商
約

外人或外國教會違約購買土地房屋之處。外國教會在內地租地建築房屋本為現行
條約所許可，但事實上外人在內地占用地畝，每越租教會事業之範圍，甚至藉教會之名
，作收益之實，清季會與北涼使團訂有取締教會營業章程，通行各省遵照，而積習相沿
，其不遵照辦理者所在多有。且該章程將土地買賣章程明白規定條文中，流弊滋多。

第二章 土地行政之內容

是外交部於十七年七月公布「內地外國教會租用土地房屋暫行章程」七條（與內政部等會擬），嚴定外國教會需用土地房屋，應以設立教會書院學校爲限，其從前已經買占之土地房屋以永租權論，並於十八年十一月訂定永租契約內載明必要事項四項，更於二十六年訂定外國教會永租土地契式，通令遵行。

第二章 中國土地行政概況

第一節 地政機關組織概況

民國成立以後，土地行政一項，初未爲人所注意。北京政府時代，於民國三四年間雖有全國經界局之設立，派蔡鍔爲督辦，其行政事之變更，未久卽行裁撤。國民政府奠都南京後，始於內政部設司主管，各省市地政機關亦多相繼成立。依照土地法原則規定，地政機關之職權如下：

1. 管理公有土地。
2. 土地測量。
3. 土地登記。
4. 保管土地籍冊。
5. 發給土地契據。
6. 估計地值。
7. 解決因土地法發生之爭執。
8. 訂定地稅。

甲、中央地政機關

土地法公布後，曾有中央地政機關籌備處之設立，然未閱三月又行撤銷，中央土地行政暫由內政部設置土地司接管，二十五年土地司改稱地政司，此即現今中央主管地政機關也。該司組織，現分四科，第一科職掌「地政」事項，第二科職掌「地籍」事項，第三科職掌「地權」事項，第四科職掌「地用」事項。

至於土地政策之核議，過去以中央政治委員會為最高決定機關。中央政治委員會設土地專門委員會負責辦理。抗戰以來，關於土地政策之審議，移歸國防最高委員會之經濟專門委員會辦理。

乙、地方地政機關

一、省地政機關 各省土地行政，原應由地政廳主管，惟以省政府組織法中尚無地政廳之規定，目前各省多視地政機關僅屬專業機關，認地政機關職掌不過專辦測量登記事項而已。過去各省關於地政機關之組織，各立名稱，有設土地委員會者如江蘇省，有成立土地廳者如浙江省，廣東省於民國十五年間亦曾一度設置土地廳，但未久即行裁撤。目前各省有專設地政局者，有於民政廳設置地政科者，亦有在民政廳設地政股者。各省設地政局者有江蘇、安徽、江西、湖北、湖南、河南、廣東、福建、四川、甯

夏、青海、綏遠等十二省，其中江蘇、安徽、湖北、湖南、河南、綏遠等省目前因受戰事影響，業務停頓，暫行裁撤。土地行政由民政廳設科辦理者有浙江、山東、廣西、甘肅等省，目前山東業務停頓。各市設地政局者有上海、南京、目前業務亦告停頓。市如不設專局辦理土地行政者依法由財政局設科主管。如北平、天津、漢口、廣州、重慶等市，目前除重慶外，業務均告停頓。目前各省主管地政機關除業務停頓各省不計外大概如次：

類別

省市數

省市名

設地政局者

六省

(廣東、四川、福建、江西、甯夏、青海)

民政廳設科辦理者

七省

(陝西、湖北、湖南、河南、廣西、浙江、甘肅)

籌備設局者

一省

(西康)

財政局設科辦理者

一市

(重慶)

二、縣地政機關 縣地方設置地政機關，以廣東為最早，民國十五年。至二十三年先後於中山、開平、始興、南海、番禺、新會、台山、茂名、順德、莞莞、清遠、合浦、高要等縣設立土地局。

依照縣各級組織綱要之規定，縣政府應設地政科辦理全縣土地行政事宜。各省於縣

政府設置地政科最早者宜推福建。二十七年四月福建省定編定各縣縣政府地政科組織通則公布施行。首先依此通則設科者有仙遊、同安、永春、德化、莆田、建甌、永安、南安八縣。次爲廣西（六縣）廣東（三縣）湖南（三縣）各省。

三、縣以下之地政人員，依法清理地籍完竣之縣，依照行政院二十九年八月通令，應於各鄉鎮公所設置地籍員，辦理土地移轉之調查簽證登記等事宜。各地業經設置地籍員者，有陝西（高陵、咸陽、寶雞）、四川（福建、簡陽）等省。

第二節 地政人員訓練概況

我國目前關於地政教育，以中央政治學校附設之地政學系及中國地政學會創辦之地政研究所爲最高學府。前者創設於民國二十一年，以造就土地行政高級人才備供中央及各省市推行土地政策爲宗旨，內分土地行政、土地測量、土地經濟等科。招收大學畢業生修業一年半，前後分班共畢業一百六十餘人。又附設專修科招收高中畢業學生修業二年，兩期共畢業學員一百六十五人，各畢業學生大都服務於國內各級地政機關，而爲目前國內地政人員之淵源也。惜自三十九年起已奉令停辦後者創設於民國二十九年十二月，以研究土地問題並造就高級地政人才爲主旨，即繼地政學院而誕生者。所址設重慶南溫泉，經推選孫科爲董事長，聘蕭耀爲所長，內分設土地經濟、土地行政、土地金融、

土地測量及墾殖五系，擬自三十餘夏期開始招生研究。

初級地政人員，由各省市應辦之需要自行設所招生訓練，依照內政部公布「各省市訓練初級地政人員辦法大綱」之規定辦理之。

第三節 地政經費概況

目前中央主管地政機關爲內政部，設置地政司辦理，其組織陞小，經費無足敘述。中央地政機關事業費之最重者爲全國大三角測量業務費，「全國大三角測量實施辦法大綱」規定中央大三角測量隊每年預算約六十六萬七千元，五年共需三百三十三萬餘元，臨時費共需五十萬元，惟該隊成立未久，即以抗戰策費經費停發，停止進行。

各省市爲推行地政，籌策經費，得依照二十四年行政院公布之「各省市地政經費籌集辦法」辦理之。辦理地政，首重事業，依據歷年各省土地行政報告，其經費之分配，大都事業費多於行政費，如二十八年度江西省地政經費之開支，事業費佔百分之八十三，行政費佔百分之十三；又如四川省地政經費，事業費佔百分之六十一，行政費僅佔其百分之三十九。

第四節 土地測量概況

吾國舉辦測量，肇端頗早，清康熙年間，曾藉西教士白維(Baiver)雷孝思(Reis)

杜德美(Jartoux)等人之力，以康熙四十七年至五十五年間測繪各省地圖，編為「皇輿全圖」，是為中國測量事業之始。至宣統元年，於軍諮府設廳掌管全國測量行政，為當時測量計劃之最高機關，迨民國成立，乃由參謀本部專設第五局管理全國測量事宜，於北京分設測量局，製圖局及測量學校，各省亦先後設立測量分局，趕測軍用地圖，以應軍事之需。

土地測量乃清理地籍之基本工作，各省土地測量以江蘇、浙江兩省舉辦較早，截至民國二十九年止，全國業經辦理土地測量之縣凡一百二十六，辦理測量之城市凡五十一，茲列表如次：

省市別	縣數	舉辦測量縣份	名	舉辦測量城市區域	名
江蘇	三二	無錫、鎮江、丹陽、甯浦、嘉定、奉賢、武進、吳縣、常熟、南匯、松江、上海、吳江、崇明、金山、川沙、太倉、南通、如皋、靖江、寶山、啓東、揚中、寧門、錫山、高淳、溧水、宜興、溧陽、金壇、儀徵。			

湖南	湖北	江西	安徽	浙江
四		一〇	四	三四
常德、漢壽、南縣、沅江。		南昌、新建、安義、進賢、清江、東鄉、新淦、豐城、高安、臨川、金谿、峽江、吉水、吉安、崇仁、宜黃、永豐、安福、泰和、樂安。	太和、臨泉、阜陽、潁上。	杭州、海鹽、海鹽、蕭山、餘姚、上虞、紹興、鎮海、平湖、崇德、鄞縣、德清、吳興、長興、餘杭、慈谿、永嘉、溫嶺、嘉興、黃岩、桐鄉、龍游、永康。
五	三		四	三
長沙、岳陽、湘潭、衡陽、邵陽。	漢口、武昌、漢陽、宜昌、沙市、武穴、樊城、新堤、沙洋、老河口、武昌縣、南路、武昌縣、樊口。		安慶、蕪湖、蚌埠、大通。	杭州市、金華城區、莫干山。

甘肅		三	蘭州、天水、平涼。
甯夏	七 甯夏、甯朔、靈武、金積、中甯、中衛、平羅。		
南京		一	
雲南	全省除邊疆各縣外大都採用簡易方法清丈完竣	一	昆明
全國合計	一一二六 (雲南清丈各縣不在內)	五一	

上列各省土地測量，以採用程序及方法之不一，故其成果亦各異。就測量之程序言，由大三角測量着手者有江蘇、浙江兩省，江蘇僅測長江以南各縣，及津浦南段附近地方，浙江成績較江蘇為優，除江浙兩省，其他各省多由小三角測量着手，至雲南各縣及四川最初清丈成都、華陽、邛崃、新都、新津等縣，均未測三角點以為控制。就測量之方法言，採用攝影測量（俗稱航空測量）者如江蘇之無錫，浙江之平湖，及江西之南昌、新建、安義、進賢、清江、東鄉、新淦、豐城、高安、臨川、金谿、峽江、吉水、吉安、崇仁、宜黃、永豐、安福、泰和、樂安等二十縣，此外均係採用人工施測。

第五節 土地登記概況

土地登記為確定土地權利之必要程序，依法須測量完竣之土地方得舉辦。各省市依法正式辦理土地登記者過去有南京、北平（因遼戰事未完）等市，江蘇省十餘縣，河南三縣、福建之福州市、江西省七縣，近年舉辦者湖南省四縣四城市，江西省四縣，廣東省三縣及廣西省六城區。其他過去如浙江省之整理土地，測量清丈辦理完竣發給土地執照，湖北省之土地清查，徵收清查費暨方單費發給方單執照，廣東省之清理田畝，徵收方單費，發給執業方單，雲南省之清丈耕地按田地徵收照費發給清丈執照，又如廣東省廣州市及中山縣之發給登記證，江西省南昌縣之發給土地執業證，安徽省八都湖之發給土地登記證，上海市於土地清丈後發給土地執業證，青島市之發證書，其程序與土地法規定原則多有未合，均屬整理土地之一種臨時發照註冊辦法，與正式土地登記有別。截至三十年二月止各省正式舉辦登記之縣凡五十一，舉辦土地登記之市凡十九，表列如次：

省市別	已辦土地登記縣份		已辦土地登記城市區域	
	縣數	名稱	城市數	名稱
江蘇	一七	鎮江、青浦、奉賢、丹陽、嘉定、無錫、武進、吳縣、松江		

四川	廣西	福建	湖南	廣東	安徽	浙江	江西	
			四	八		六	二	
			瀘縣、南縣、常德、沅江。	南海、番禺、順德、新會、台山、連縣、南雄、始興。		鄞縣、永嘉、紹興、上虞、餘姚、鎮海。	南昌、新建、安義、清江、東鄉、新淦、豐城、峽江、金谿、進賢、臨川。	吳江、金山、川沙、如皋。
一	六	一	四	一	一			
成都(三十年二月開辦)	桂平、梧州、柳州、西南、南甯。	福州(廈門合禾山土地登記不合程序未列)	長沙、衡陽、湘潭、仰陽。	汕頭	安慶(因戰事影響未辦完竣)			

河南	三	開封、鄭縣、汜水。	
甘肅			(一) 蘭州
陝西	二	高陵、武功。	(二) 長安城關、咸陽、寶雞縣城。
南京			(三)
合計	廿五	(非正式土地登記不在內)	一 (非正式土地登記不在內)

第六節 土地陳報概況

土地陳報，以其辦理手續簡易，財政上又能增加收益，近年各省多紛紛舉辦。依單行法規辦理者，二十三年以前，各地方名目繁雜，辦理成績較優之地方如江蘇江甯之土地陳報，浙江蘭谿之地糧清查，河南南陽之戶地陳報。依院頒「辦理土地陳報綱要」辦理者過去如江蘇、安徽、河南、山東等省及最近如福建、陝西、四川、貴州、甘肅等省，其中貴州二省以二三年之時間始將全省辦竣，福建則已辦至第九期各縣，共達四十六縣市，約佔全省總面積十分之八。截至二十九年底止各省舉辦土地陳報之縣市數如左：

省別	舉辦縣數	舉辦市數	舉辦縣市數
福建	四	二	峯市、仁壽。
貴州	六	九	
陝西	三	一	
河南	一	六	
四川	五	三	
浙江	七	五	二
湖北	一	七	
全國合計	已舉辦土地陳報之	縣數	市數
	份	三	六
	城	四	二
省別	舉辦縣數	舉辦市數	舉辦縣市數
安徽	七		
廣西	四	五	
湖南	一		
甘肅	二		
江蘇	五		
甯夏	三		
西康	四		

第七節 實施地價稅概況

土地徵稅依土地法之規定分地價稅及土地增值稅兩種。依照各省市地政施行程序大綱之規定，凡舉辦土地測量登記完竣之地方，應即實施地價稅及土地增值稅。

甲、地價稅 我國實施地價稅以青島、上海、杭州各城市為最早，而遠在土地法施行以前，稅率既不一致，辦法亦多紛歧。截至二十九年止各地舉辦地價稅者有江西省之南昌市、南昌、新建、安義、進賢、新淦、清江、東鄉、峽江九縣市，浙江省之永嘉縣、杭州市，遼蘇省之上海南匯兩縣與鎮江城區，廣東之廣州市與連縣，河南省之開封城區與鄭縣、汜水二縣，廣西省之邕甯、蒼梧二城區，甯夏省之甯夏，甯朔、靈武、金積，中甯、中衛、平羅七縣，湖北之漢口市區及南京、上海、青島等市區。茲將各地開徵年月，稅率與稅額列表比較如左：

省別	縣市名	開徵年月	地價稅率(千分)		全年徵收稅額(元)	備 攷
			改良地	未改良地(荒地)		
廣西	邕甯縣城區	廿六年下	100	200	11、9000	
	蒼梧縣城區		100	200		

土地行政

六四

河南		江西							
開封城區	汜水縣	南昌市	南昌縣	新淦縣	安義縣	進賢縣	新建縣	清江縣	東鄉縣
月廿六年一	月廿七年一								
一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇
	一一八・二四〇								
		暫停							

上列六縣地價稅收
 入三十年度概算共
 列為五〇〇元以百
 分之五十留縣百分
 之五十解省

第三章 中國土地行政概況

	廣東	市南京	市上海	湖北	浙江	
	廣州	連縣		漢口市	杭州市	永嘉縣
		廿九年	廿六年十月	廿六年八月	廿六年六月	三十年
	一〇	一〇	(c) (b) (a) — 〇〇四	七	一〇	一〇
	二五	二二	二五			
	三〇	一五	四〇			
						正實施土地增稅
						(a) 建築用地 (b) 農作用地 (c) 建築地限制

乙、土地增值稅 實施土地增值稅者目前僅浙江省之永嘉一縣。又青島市在德人經營時代，亦曾一度試行。

第八節 土地重劃概況

土地重劃，南京市於民國二十一年會由首都建設委員會試行舉辦。當時劃定玄武門內以南，北極閣以北，城根以西，高樓門以東，百子亭西家大塘一帶，為重劃區域。規定以交換分合及改良地形等方法，將原有全區土地劃出道路、廣場、公園、堤塘、溝渠及其他公用地後，劃成適於建築之地段，並按縮減比例重行分配於原土地所有權人。其劃出公共用地及充建築用地之總面積，不得超過全區土地總面積百分之三十。重劃地段最小面積單位，定為深度十五公尺，寬度八公尺之矩形，其面積過小者合併之，過大者分割之，同一所有權人所有土地分散於本區內者得合併為一宗或數宗。重劃地段劃分後，仍分配於原所有權人。如分配地段在可能範圍內，即依其原來之地位。分配之標準，係以原有及重劃之土地因地位及地形關係得按標準地價為增減。其標準地價就下列方法中擇定一種或參用數種定之。即（甲）根據全區各戶申報地價之平均數；（乙）根據該區內

最近若干年內之買賣平均價，酌加增益；(內)根據該區附近若干年內之買賣平均價酌量增減之。又地段之地位在公園通路及路角旁者，在一定深度內，其地價應比標準地價高，在一定深度以外應比標準地價低，地段之地形低於平均地面者應計填充所需土量之價值，由標準地價減低之，其高於平均地面有餘土可供他處利用者，應計其土量價值，由標準地價增高之。其實際分配地段之價值，較應得地段價值有增減時，其差額以現金補償。面積過小之原有地段，不能依所定最小單位面積分配者則以地價補償之。至最近各地方之實施市地重劃者，民國二十九年冬重慶市政府會就章華戲院附近一帶土地試行之。

第四章 有關土地行政現行法規舉要

我國土地行政，以土地法與土地法施行法為基本法規。土地法於民國十九年六月由國民政府公布，土地法施行法於二十四年四月公布，同於二十五年三月起施行。施行以來，其中各項原則與程序部份規定，於實施上不免常有困難之點，業經內政部蒐集各方意見彙轉中央政治會議經於二十六年五月決定修正原則二十三項，內政部即依照此項原則參照各地方辦理地政之實際經驗擬訂修正草案呈核，惟以所擬原則尚未定奪，此項

草案迄未經過立法程序公布施行。茲將有關土地行政現行法規之名稱及公布日期分別表列如次，備供參閱。

一、有關一般土地行政者：

土地法（十九年六月三十日國府公布二十五年三月一日起施行）

土地法施行法（二十四年四月五日國府公布二十五年三月一日起施行）

各省市地政施行程序大綱（二十五年二月二十二日國府公布）

省地政局組織通則（二十五年三月三十日行政院核准備案）

各省市地政經費籌集辦法（二十四年十一月三十日行政院公布）

各省市訓練初級地政人員辦法大綱（二十四年十月三十日內政部公布）

契據專員任用條例（二十七年九月二十一日國府修正公布）

估計專員任用條例（二十七年九月二十一日國府修正公布）

初級地政人員考試暫行條例（二十九年考試院公布）

二、有關土地測量者：

土地法（第二十一至第二十五條）

修正土地測量實施規則（二十三年十月二十四日內政部公布二十六年十月二十日修

土地行政

七〇

正公布

修正土地測量應用尺度章程(十八年十一月十六日內政部公布)

各省陸地測量局協助各省土地測量辦法(二十三年五月四日內政部通告各省市政府

查照)

測量標條例(十九年二月二十七日國府公布)

測量標條例施行細則(十九年二月二十七日國府公布)

各省市辦理土地測量登記成績考核辦法(二十九年一月二十四日內政部公布)

中央大三角測量實際組織規則(二十二年公布)

全國大三角測量實施辦法大綱(二十三年公布)

測量設計委員會組織條例(二十年十月卅一日國府公布)

非常時期辦理土地測量原則(二十九年內政部咨各省政府查照)

三、有關土地登記者：

土地法 土地登記編(第三十二至第一百四十條)

土地法施行法 土地登記編(第十五至第三十二條)

各省市辦理土地測量登記成績考核辦法(詳前)

四、有關土地陳報者：

辦理土地陳報綱要（二十三年八月行政院公布）

陳報完成縣分土地移轉換給管業執照辦法（二十七年四月行政院通飭施行）

五、有關土地使用者：

土地法 土地使用編（第一百四十一至第二百二十六條）

土地法施行法 土地使用編（第三十三至第五十八條）

都市計劃法（二十八年六月八日國府公布）

內地房屋救濟辦法（二十七年十月六日行政院公布）

六、有關土地重劃者：

土地法（第十八至第三十條及第二百一十一至二百二十六條）

土地法施行法（第四十九至第五十八條）

七、有關土地稅者：

土地法 土地稅編（第二百二十七至三百三十四條）

土地法施行法 土地稅編（第五十九至七十五條）

各省市土地稅徵收通則（二十六年八月卅一日行政院通行）

各省市田賦徵收通則（二十六年八月卅日行政院通行）

修正土地賦稅減免規程（二十八年二月二十六日行政院公布）

戰區土地租稅減免及耕地荒廢救濟暫行辦法（二十八年九月二十六日行政院公布）

城市改良地區特別徵費通則（二十六年一月二十九日行政院核准施行）

八、有關土地徵收者：

土地法、土地徵收編（第三百三十五至第三百九十七條）

土地法施行法、土地徵收編（第七十六至第九十一條）

建築鐵路徵收土地暫行辦法（二十五年十一月行政院通飭知照）

鐵路用地登記四項辦法（二十六年二月二十七日行政院核准施行）

九、有關地權事項者：

公有土地處理規則（二十三年六月二日行政院公布）

城市公有土地清理規則（二十五年四月三十日行政院核准通行）

內地外國教會租用土地房屋暫行章程（十七年七月十二日外交部公布）

外國教會租用土地房屋應盡制於契約內載明必要事項四項（十八年十一月國務核定）

外國教會承租土地契式（二十六年七月行政院通行）

十、有關墾殖事業者：

清理荒地暫行辦法（二十二年五月二十七日公布）

督墾原則（二十二年五月二十七日公布）

獎勵輔助移墾原則（二十二年二月內政實業兩部會咨各省政府查照）

內地各省市荒地實施墾殖督促辦法（二十五年九月十日行政院通行）

堤防造林及限制傾斜地墾殖辦法（十九年十一月十一日行政院公布）

徒刑人犯移墾暫行條例（二十五年二月二十九日國府修正公布）

非常時期難民移墾條例（二十八年五月六日國府公布）

中央補助各省難民移墾經費辦法（二十八年五月六日行政院公布）

墾務總局組織規程（二十八年七月十五日行政院通飭施行）

附錄一 土地重劃計劃書式

某地政機關
土地所有權人及關係人某某等
茲因 區土地不合經濟使用擬請設計施工重劃特遵照土地法擬具土地重劃計畫書併呈請

土地行政

鑒核示遵謹呈

○○○政府

土地重劃計畫書

(一)重劃之目的

(二)重劃地區之調查

甲 乙 丙 丁 戊 己 庚

(三)工程設計

甲 乙 丙 丁 戊 己

(四)重劃經費

甲 乙 丙 丁

(五)重劃利益

甲 乙 丙

(地政機關)

○○○

呈請人○○○○

中華民國

年

月

日

〇〇〇

土地重劃計劃書說明

一、重劃之目的

二、重劃地區之調查

甲、重劃地區之位置形勢及其總面積

乙、重劃地區原有各地段之面積及其所有人之姓名住址

丙、各段土地及其建築物之價值

丁、公園道路堤塘溝渠及其他公共建築物之土地面積與其狀況

戊、重劃地區所在地氣象運輸勞力等狀況及重要工程之基地地質調查

己、重劃地區四隣土地狀況及與本區重劃前後之關係

庚、重劃地區現況圖

三、工程設計

甲、用水水源之工程設計

乙、排水道路等之設計

附 錄 一

丙、重劃後各地段應分配之面積及原有公園道路溝渠堤塘公共建築物等之變更狀況

丁、各種工程之構造圖面及說明

戊、重劃設計圖

己、重劃工事分期進行預定表及完成期限

四、重劃經費

甲、補償金額及補償辦法

乙、事務費工程費及其他之詳細預算

丙、重劃經費之籌措辦法

丁、區內各地段應担负經費之定額及其支付方法

五、重劃利益

甲、重劃後多出之宅地或耕地面積

乙、重劃前區內土地收益與重劃後區內土地預期收益之比較

丙、其他不能以數目字標明之利益

附錄二 徵收土地計畫書式

壹(需用土地人自稱)因(徵地事由)理合根據土地法第三百五十四條，與土地法施行法
擬徵收(徵收土地所在地及面積)特根據土地法第三百五十四條，與土地法施行法

第八十二條之規定，填具計畫書，並附送與辦事業之法令根據文件，及徵地圖計畫圖各

貳份 呈請
卽請

察核示遵。謹呈

賜予查核辦理爲荷。此致

○○○

計開

- 一、徵收土地原因
- 二、徵收土地所在地範圍及面積
- 三、與辦事業之性質
- 四、與辦事業之法令根據
- 五、附帶徵收或區段徵收及其面積
- 六、土地定着物情形

附 錄 二

七七

土地行政

七八

- 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現狀及沿革
- 十、曾否與土地所有權人經過協訂手續及其經過情形
- 十一、土地所有權人或管有人之姓名住所
- 十二、被徵土地之使用配置
- 十三、農辦事業所擬工程設計大概
- 十四、應需補償金額總數及其分配
- 十五、準備金額總數及其分配

附送徵地圖二份

計畫圖二份

農辦事業之法令根據文件共 肆 件

需用土地入○○○(簽名蓋章)

地政機關公告式

(地政機關名稱)公告第 號

案 奉

(行政院或省政府)訓令略開：

「(摘錄原文大意)」

核與土地法第三百十六條第一款之規定相符，補償地價及其他補償費額，亦經準備妥實，應予核准。除○請(需用土地人名稱)依法審慎辦理并通知外，合亟依同法第三百六十條，與土地法施行法第八十三條之規定，將應行公告事項，列載於後，并附貼徵地圖乙張，俾衆咸知。

特此公告

計開

- 一、需用土地人名稱；
- 二、興辦事業之種類；
- 三、徵收土地之詳明區域及面積；
- 四、被徵土地所有權人之姓名及其所徵地面積；
- 五、補償地價及其他補費額；
- 六、準備金額及其分配。

附 錄 二

土地行政

八〇

附貼徵地圖一張

(機關蓋印)

中華民國

年

月

日

(長官簽名)

地政機關通知書式

(地政機關名稱)徵收土地通知書第 號

通知 土地所有權人(姓名)
土地他項權利人(姓名)

案 奉

(行政院或省政府)訓令，略開：

「(摘錄原文大意)」

核與土地法第三百三十六條第一款之規定相符，補償地價及其他補償費額，亦經準備妥實，應予核准。除○請(需用土地人名稱)依法審慎辦理并公告外，合亟依同法第三百六十條，與土地法施行法第八十三條之規定，將應行通知事項，列載於後，仰即知照。

特此通告

計開

- 一、需用土地人名稱；
- 二、興辦事業之種類；
- 三、徵收土地之詳明區域及面積；
- 四、被徵土地所有權人之姓名及其所徵地面積；
- 五、補償地價及其他補償費額；
- 六、準備金額及其分配。

(機關蓋印)

中華民國

年

月

日

(長官簽名)

土地行政

八二