

土地行政

1922

A322.2

40/0

保

## 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」第七款「具有全國性之教材，應由中央訓練委員會及內政部編定或審定之」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，除少數課目因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，除本會自行分別擔任編纂外，並會同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保存者，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，着重標本之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，可隨時函知本會以便再版時修訂。
- 八、本教材共計數十種，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。

# 土地行政目錄

第一章 概說……………一

第一節 土地行政的意義……………一

第二節 土地問題的形成……………二

第三節 土地政策的輪廓……………七

第二章 土地行政機關……………一五

第一節 中央土地行政機關……………一五

第二節 省土地行政機關……………一七

第三節 縣土地行政機關……………一九

第三章 土地測量……………二二

土地行政 目錄

第一章

土地測量種類

..... 一三

第二章

土地測量方法 (一)

..... 二六

第三章

土地測量方法 (二)

..... 二九

第四章

土地測量成果

..... 三四

第四章

土地登記

..... 三七

第一節

土地登記標的

..... 三七

第二節

土地登記手續 (一)

..... 四一

第三節

土地登記手續 (二)

..... 四六

第四節

土地登記費用

..... 五一

第五章

土地陳報

..... 五四

第一節

編查陳報

..... 五四

第二節

給照推收

..... 五九

第六章

土地使用

..... 六六

第一節	土地使用管制	六六
第二節	土地使用促進	六九
第三節	土地電劃程序	七四
第四節	承租人保護	七七

第七章	地價規定	八四
-----	------	----

第一節	地價規定要旨	八四
第二節	地價規定辦法	八七

第八章	土地稅	九二
-----	-----	----

第一節	土地稅範圍	九二
第二節	土地稅稅率	九五

第九章	土地徵收	一〇一
-----	------	-----

第一節	土地徵收條件	一〇二
-----	--------	-----

第二節 土地徵收步驟.....一〇五

第十章 土地金融.....一一〇

第一節 土地金融內容.....一一〇

第二節 放款貸放規則.....一一四

第十一章.....一二一

第十二章.....一二一

第十三章.....一二一

第十四章.....一二一

第十五章.....一二一

第十六章.....一二一

第十七章.....一二一

第十八章.....一二一

第二章 土地行政的概說

## 第一章 概說

### 第一節 土地行政的意義

土地行政的職務，是執行土地法令，實現土地政策。

在這定義內，有四個名詞需要解釋。這四個名詞，是行政，法令，政策，和土地。所謂行政就是執行法令，實現政策。政策是解決實際問題的方案或目標。法令是處理實際問題的辦法或要領。行政是遵照辦法，依據要領，實際地去做，去解決問題，以求達到目標，符合方案。說得抽象一點，政策法令，是國家意志的表現；行政是國家意志的執行。

現在國家掌管的事務，非常龐大複雜；因此，意志表現，也就不能限於某一方面，都要顧到。就是說，對於這些事件所發生的問題，都要提出解決的意見，所以許多政策法令，隨着產生。行政，爲了執行這些政策法令，勢須分門別類地設立，使各司一職，各專一事，各精一事。外交，內務，財務，教育，司法，交通，經濟，農林，社會，衛



生等行政，目前均成爲獨立部門，專事執行外交，內務，財務，教育，司法，交通，經濟，農林，社會，衛生等政策法令。土地行政，不過是這些行政中，用以執行土地政策法令，執行國家對於土地問題表示的意志的一種行政。

土地，不是一般人所指地球上除河流海洋以外的陸地；而是廣義地說法，指水陸及天然富源。瞭解了土地的涵義，對於土地行政所要執行的，是什麼法令，所要實現的，是什麼政策，就對象分明，界限清楚，目標確定，不致有模糊含混，無從着手的感想。

明白了土地行政的意義，就可以進而研究如何切實推行土地行政，以迅速解決土地問題，奠定政治經濟的基礎。

『我們不可忘記，土地實爲一切生產之本，不僅爲政治經濟之基礎，實爲人類社會生存之根據。所以政治人員如果不研究土地，則一切政治經濟之設施，必不能有所成功。現在中國，除極少數地區之外，一般地都可說有土地而無地政，因此一切政治經濟的建設和發展，根本上感到絕大的困難。所以今後政府要竭力推行地政，達到平均地權的目的。』（總裁：總理遺教第二講——政治建設之要義）

第二節 土地問題的形成

土地行政的任務，是執行土地法令。但土地法令，是依據土地政策製頒的；而土地政策，又是爲解決土地問題擬定的。所以歸根說來，土地行政的任務，是解決土地問題。

談到解決土地問題，就要瞭解土地問題的由來與本質。方可使政策法令，切合實際，不犯空想的毛病。

土地對於人生及財富，都很重要。沒有土地，人類就不能生存，財富也無從創造。

「土地，爲人類所依附而存者也，故無土地，即無人類。」（總理：社會主義之派別與方法）

「大學說：『有人此有土，有土此有財，有財此有用』。……生產的要素，是人力與土地，以人力開發土地，纔有物資，纔有財用。」（總裁：中國經濟學說）

土地在人類社會當中，這麼重要。人類爲維持生活，延續生命，當然都需要土地，都想佔有土地，以爲安身立命的場所。如果土地可以供給無價，「取之不盡，用之不竭，」人人慾望，都可滿足。這時，土地何能發生問題。然而土地面積數量是有限的，土地不能增加，如果需要無變化，土地供求，還可適應。土地問題亦不會發生。無如人口繁殖迅速，社會進步不止，對於土地的需求，天天擴大，日日增高。於是土地供求遂失

調，形成問題了。加以私有財產制度確立，土地爲私人佔有，土地的社會價值，爲私人享受，益使供求失調，趨於強烈深刻；土地問題，趨於尖銳複雜，如治亂絲，愈治愈紛。

「土地之爲物，是天然存在的，是天賜與人類爲其生存的根據。其面積是有限的，其性質是因天然情形而變化的。土地之面積不能用人力爲之增減，非如工業製造品及農產品，可使用人力，利用天然，使之增多者，此爲土地之特質。」

「土地之所以成爲民生之嚴重的中心問題者，乃由人口繁殖與社會進步而來。人口日臻繁殖，與人類生活日趨複雜，使土地由自由財富變爲經濟財富，於是土地變爲有價值之商品，而其價值，又隨着人口繁殖與社會進步，日趨高漲，可見此種價值，係社會的價值，應該還諸社會，以爲公用。自土地私有制度興，將土地的社會價值，爲私人所享有，土地的嚴重問題，乃由此發生，並且繼續存在。」（吳尚廣：中國土地問題）

這是土地問題由來的簡單說明。至於說到土地問題的本質，往往牽及土地技術問題。實在說這是誤解。土地問題的本質，是社會問題，地權問題，不是技術問題。

「土地問題，是人類因使用土地，而發生的人與人之間的問題，也可說土地問

題的本質，是地權的問題」。(鄭震宇：土地問題)

地權有問題，就是土地所有權不均，也就是土地分配不均。不均的表現是：一面富者田連阡陌，市房櫛比；一面貧者地無立錫；無所容身。由這個不均，生出來地主剝削佃農，及地主獨佔土地的自然增值兩種現象。

第一種現象，地主剝削佃農，在鄉村裏，表現得很明顯。地主有土地無力使用，租給佃農，收取地租；佃農有力無土地使用，租賃土地，付出地租，以致佃農由血汗所得的農產品，一半或一半以上，為地主奪去。

「中國現在雖然沒有大地主，但是一般農民，有九成都是沒有田的；他們所耕的田，大都是屬於地主的，有田的人自己都不去耕。照道理講農民是應該為自己耕田，耕出來的農品，要歸自己所有。現在的農民都是不耕自己的田，都是替地主來耕田；所生產的農品，大半被地主奪去了」。(總理：三民主義民生主義第三講)

第二種現象，地主獨佔土地的自然增值，在都市裏，表現得很明顯。都市裏的地主，對於所有的土地，不思改良整理，只是放在那裏，空置不用，等待交通發達，人口增多，社會進步，來增加價值，以便不勞而獲地，將社會的利益，攫取到自己的腰包裏。

「一考究這位富翁原來只用三百元，買得那塊地皮，後來並沒有加工改良，毫沒

有理會，祇是睡覺，便坐享其成，得了幾千萬元。這幾千萬元是誰人的呢？依我看來是大家的。因為社會上大家要用那處地方來做工商事業的中心點，便去把他改良，那塊地方的地價，才逐漸增加到很高。好像我們現在用上海地方做中國中部工商業的中心點，所以上海的地價比從前要漲幾萬倍。又好像我們用廣州做中國南部工商業的中心點，廣州的地價也比從前要漲幾萬倍。上海的人口，不過一百多萬，廣州的人口，也是一百多萬；如果上海的人完全遷出上海，廣州的人完全遷出廣州，或者，另外發生天災人禍，令上海的人或廣州的人都消滅，試問上海廣州的地價，還值不值現在這樣高的價錢呢？由此可見土地價值之能夠增加的理由，是由於衆人的功勞，衆人的力量；地主對於地價漲跌的功勞，是沒有一點關係的。所以外國學者認地主由地價增高所獲的利益，名之爲「不勞而獲的利益」。（總理：三民主義民生主義第二講）

地主一面可以剝削佃農；一面又可以攫取土地的自然增值，當然一天富似一天。地愈富，地價愈高，在都市裏壟斷地皮，在鄉村裏兼併田地的風氣就愈盛，一切資本，於是乎都流到土地方面，其他事業，因資金拮据，患着「貧血症」。

此外，因地權不均又使土地使用，或感覺地塊零碎，或任意荒置空閒，或經營面積

過小，或榨取地力過甚，不能達到經濟的合理的目的，實現『地盡其利』。

土地問題，是根本問題。土地問題不解決，三民主義，就難以實現。

『土地問題，實爲一切問題中之根本問題。必須土地政策能夠推行，土地問題纔得真正的解決，然後我們三民主義革命的理想，纔能全部貫徹，而目前抗戰建國的大業，纔能得到最後的成功』。（總裁：第三屆財政會議之任務與實施土地政策之必要）

### 第三節 土地政策的輪廓

土地政策，是爲解決土地問題而擬定的。土地問題的發生，是因地權不均。所以針對問題的土地政策，須使地權平均。

→我們的頭一個辦法，是解決土地問題。解決土地問題的辦法，各國不同，而且各國有很多繁雜的地方，現在我們所用的辦法，是很簡單，很容易的。這個辦法，就是『平均地權』。（總理三民主義民生主義第二講）

平均地權，照字義講，有兩種可能的解釋。一是均分土地；二是平均享受使用土地的權利。第一種解釋太機械，欠正確。

「平均爲何？非如封建時代行井田之法也。古者，通力合作，計畝均分，不過九而取一；今日地少人稠，無論面積不能平均，即稅率亦有不同。」（總理：民生主義之實施）

「吾前言平均地權，有疑爲從前均地者。豈知地有貴賤，仍是不平。」（總理：平均地權之具體的說明）

第二種解釋，是真義。

「國家整理土地之目的在使地盡其用，并使人民有平均享受使用土地之權利。總理之主張平均地權，其精義蓋在乎此。」（土地法原則）

「平均地權的意義，應該解釋爲使人民在利用土地的權利上，有平等的地位，與均等的機會。」（鄭震宇：土地問題）

平均地權，是平等享有土地的使用權，但，土地的所有權屬於誰呢？國有，公有，抑私有？國有，公有，異名同實，無所軒輊。

「公有即爲國有；國爲民國，國有何異於民有？」（總理：社會主義之派別與方法）

土地是應該國有或公有的。中華民國領域內的土地，屬於中華民國國民全體，必得

這會做，平均地權政策方可順種推行。

「原夫土地公有，實爲精確不磨之論。人類發生以前，土地已自然存在；人類

消滅以後，土地必長此存留。可見土地實爲社會所有，人於其間又惡得而私之耶？

或謂地主之有土地，本以資本購來；然試叩其第一佔有土地之人，又何自購乎？故

稱治亨利之學說，深合於社會主義之主張，而欲求生產分配之平均，亦必先將土地

收回公有，而後始可謀社會永久之幸福也。」（總理：社會主義之派別與方法）

「土地若歸少數富者所有，則可以地價及所有權之故，而妨礙公共之建設，平

民將永無立錐地矣。苟土地……歸國有，則其所得，仍可爲人民之公有。」（編

理：倡民生主義之真義）

然而土地國有或公有，不是一躍可至的，是應慢慢地，用漸進的，和平的方法達到

的。

「求平均之法，有主張土地國有的，但由國家收買全國土地，恐無此等力量。

……國家在地契之中，應批明國家當需地時，隨時可照地契之價收買，方能無弊」

（總理：民生主義與社會革命）

「平均地權的精義，就是以和平漸進的方法，一步一步達到土地公有的目的」



(總裁：總理遺教六講——政治建設之要義)

用和平漸進的方法，求土地國有，或公有，社會上劇烈的反響，自可免除；平均地權的實現，更易爲力。所以中華民國領域內的土地，現在規定屬於中華民國國民全體，爲將來的平均地權，立下深遠的根據。目前，除開鑿泉地，瀑布地，名勝古蹟，公共交通道路，公共需用的天然水源地與天然形成的湖澤，以及其他制止私有的土地外，人民仍可依法取得私有土地，取得土地的所有權。但附着於土地的礦，不因取得所有權，而得自由開採。

在土地允許私有的情況下，怎樣去使地權平均？這要從兩方面着手。一方面是在消極的，就是要消滅地主階級，根絕不勞而獲，土地兼併的現象；另一方面是積極的，就是扶植耕者有田，住者有屋，促進平均享受使用土地的權利。一方面「得之餘」，一方面「補不足」，雙方同時並進，「截長補短」，慢慢地，達到全國人民，對於土地，能夠有同等機會使用；對於土地非因施以勞力資本所發生的利益，能夠有同等機會享受的理想境地。

消滅地主的妥善方法，大概有二種：一是「稅去地主」，就是用重稅，壓迫地主出賣土地；二是「買去地主」，就是用公平價格，收買地主土地。「稅去地主」，「買去

地主」，辦法溫和，尚可實行。實現「稅去地主」，與「買去地主」的策略，是：「地主報價」；「照價收稅」；「照價收買」；與「漲價歸公」。

「照我們國民黨的辦法，現在的地主，還是很可以安心的。這種辦法是什麼呢？就是政府照地價收稅和照地價收買。究竟地價是照甚麼樣定法呢？依我的主張，地價應該由地主自己去定。……地價都是由地主報到政府……政府……定了兩種條例，一方面照價抽稅；一方面又可以照價收買。……地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧；如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，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，把實在的價值報告到政府。地主既是報折中的市價，那麼政府和地主自然是兩不吃虧。

「地價定了以後，我們更有一種法律的規定。這種規定是什麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，各國都是要另外加稅，但是我們的辦法，就要以後所加之價完全歸為公有。因為地價漲高，是由於社會改良，和工商業進步。……這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經營而來的所以由這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之大眾，不應該歸之私人所有。」（總理：三民

主義民生主義第二講

實現「耕者有其田」的方法，大概也有三種：一是保障佃農，提高佃農的經濟地位，俾能取得土地，轉化爲自耕農；二是維持自耕農，予以政治的，經濟的扶助，並加以管理，使不喪失土地；三是創造自耕農，由政府以政治的力量，征收不自耕的土地，轉售於需要土地的農民。

「國民黨之主張，則以爲農民之缺乏田地淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移殖荒徼，以均地力。農民之缺乏資本至於高利借貸以負債終身者，國家當爲之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏，然後農民得享人生應有之樂。」（第一次全國代表大會宣言）

「爲實施戰時經濟政策或公共建設之需要，得隨時依照報定之地價，徵收私有土地，其地價之一部，並得由國家發行土地債券償付之。」（土地政策戰時實施綱要）

「農地以歸農民自耕爲原則。嗣後農地所有權之移轉，其承受人以能自耕作之人民爲限。不依照此項規定移轉之農地或自耕農所有之農地，政府得收買之而轉售於佃農，予以較長之年限，分年攤還地價。」（土地政策戰時實施綱要）

他如限制地租，推廣合作，對於實現「耕者有其田」，也有助益。

鄉村的農民，如果有耕地；城市的市民，當然應該有市地。必得這樣，人人對於土地的需求，始可以滿足。

「使耕者有其田，住者有其地，人民生活各得所需，然後經濟自由之基礎，斯為完備。」（蕭鐸：民生哲學與平均地權）

關於住者有其地或屋的問題，迄今雖然沒有明確的主張，但從對於市地，要收歸國有；對於民居，予以深切的注意這兩點看來，使住者有屋並不是不可能的事。

「凡天然之富源，如煤鐵水力礦油等，及社會之恩惠，如城市之土地，交通之要點等，與夫一切壟斷性質之事業，悉當歸國家經營，以所獲利益，歸之國家使用。」

（總理：中國實業當如何發展）

「將來市街用地及礦產地，豫由政府收用，然後開始建築鐵路，則其獲利必極豐厚。」（總理：實業計劃）

「建設之首要在民生，故對於全國人民，食衣住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修造道路運河，以利民行。」（國民政府建國大綱）

「居室工業，爲國際計劃中之最大企業，且爲其最有利益之一部分。吾所定發展居室計劃，乃爲羣衆預備廉價居室。」（總理：實業計劃）

並且，由地方政府收買土地，建築房屋，轉售給市民，予以較長的年限，分年攤還房價，在外國亦不乏先例。

耕者有田，住者有屋，享用土地的機會，人人均等。享用土地的機會，能夠均等；平均地權的目的，就可以達到了。

至於積極開墾荒地，整理耕地管制土地使用，促進土地改良，是發土地效能，求「地盡其用」的必要手段，更非要力行不可。

土地政策遂行，地權平均，工商業就發達了。

「地權既均，資本家必捨土地投機業，以從事工商，則社會前途，將有無窮之希望。蓋土地之面積有限，工商之出息無限，由是而製造事業日繁，世界用途日廣，國利民福，莫大乎是。」（總理：民生主義之實施）

本章參考的法規

（一）土地法第一編總則

前代遺產繼承法

民法

土地法

土地法

土地法

## 第二章 土地行政機關

### 第一節 中央土地行政機關

土地行政機關，分中央，省，縣三級，市，依事務繁簡，及隸屬關係，分別設立等於省或縣的局或科，主持土地行政。

地政署，直隸於行政院，掌管全國土地行政事務，是中央土地行政機關。對於省市縣政府，執行該署主管事務，負有指導扶助的責任；同時，亦得就主管事務，對於省市縣政府的命令，或處分，認為有違反法令，或逾越權限的地方，呈請行政院予以糾正，停止，或撤銷。地政署設四處二室。四處是：總務處，地籍處，地價處，地權處。二室是：統計室，會計室。總務處，統計室，會計室的廳掌，與其他行政機關內的總務，統計，會計機構一樣，用不着細說。值得提出的是地籍，地權，地價三處。

地籍處所掌理的：一是關於土地測量事項；二是關於土地登記事項；三是關於土地調查事項；四是關於土地重劃事項；五是關於土地圖冊的保管事項；六是關於公有土地

的清理事項；七是其他有關地籍事項。

地價處所掌理的：一是關於規定地價事項；二是關於地價申報的規劃事項，三是關於土地改良物的估價事項；四是關於地價等則標準的擬定事項；五是關於地價冊編製的督導事項；六是其其他有關地價事項。

地權處所職掌的：一是關於地權調整的規劃事項；二是關於地權訴願的處理事項；三是關於土地徵收事項；四是關於土地使用統制事項；五是關於土地金融指導事項；六是其其他有關地權事項。

此外，為辦理土地及改良物的估價事宜，設置估計專員。

地政署整理全國地籍，是從土地測量入手。但土地測量，工作艱鉅，不可一蹴而就。欲於短促的時間內，獲得整理成效，非先採用一種簡便易行的方法不可。這種方法，就是土地陳報。推原辦理土地陳報的動機，雖在整理田賦，求得實地，實戶，實糧；然推行結果，於則整理地籍工作，亦有助益。論準確性，土地陳報當然比土地測量差些；可是，論人力財力的節約，成果獲得的迅速，土地陳報却有勝於土地測量。

財政部田賦管理委員會，是管理全國田賦機關，也是主持全國土地陳報機關。田賦管理委員會除總務外，設稽徵，收儲，整理三處。

稽徵處所掌理的：一是關於經徵實物制度機構事項；二是關於實物折徵標準事項；三是關於核定各省田賦管理機關費率事項；四是關於地價稅征收事項；五是關於契稅徵收事項；六是關於修訂田賦及契稅稅率事項；七是關於清理欠賦事項；八是關於核定免賦案件事項；九是關於經徵考成事項；十是關於審查交代及核派監盤事項；十一是關於審核行政訴訟案件事項；十二是其他有關稽征事項。

收儲處所掌理的：一是關於收儲制度及機構事項；二是關於倉庫建築修葺配備事項；三是關於實物收納事項；四是關於實物儲存事項；五是關於實物撥交事項；六是其他有關收儲事項。

整理處所掌理的：一是關於土地陳報事項；二是關於整理編造賦冊事項；三是關於改訂科則事項；四是關於推收事項；五是關於除糧復糧事項；六是關於土地升科事項；七是關於管理公有地產事項；八是其他有關整理事項。

## 第二節 省土地行政機關

省地政局直隸於省政府，掌管全省土地行政事務，是省土地行政機關。地政局所掌理的：一是關於土地測量的規劃，指導，及考核事項；二是關於土地登記的規劃，指導



，及考核事項；三是關於規定地價的規劃，指導及考核事項；四是關於公地清理事項；五是關於土地重劃事項；六足關於土地使用事項；七是關於土地徵收事項；八是關於地權事項；九是其他有關土地行政事項。

省地政局設省土地測量隊，辦理全省土地測量業務。土地測量隊所掌理的：一是關於三角測量事項；二是關於圖根測量事項；三是關於戶地測量事項；四是關於地籍調查事項；五是關於製圖求積等事項；六是其他有關土地測量事項。

省土地測量隊，得設分隊：一是三角測量分隊，辦理全省三角測量事項；二是戶地測量分隊，辦理指定的縣市圖根與戶地測量事項。戶地測量分隊，如有兩隊或兩隊以上，就冠以序數。

此外，爲辦理土地及改良物估價事宜，設置估計專員。爲整理地籍，得於辦理地籍整理的縣市，設置地籍整理辦事處。如省財力不足，或以其他原因，不能設立地政局，全省土地行政事務，由民政廳設科或股掌管。

行政院轄市，可以準用省的土地行政組織設立地政局，掌管全市土地行政事務。如市財力不足，或以其他原因，不能設立地政局，全市土地行政事務，由財政局設科或股辦理。

省市田賦糧食管理處，隸屬於財政糧食兩部，並受省政府主席，市長的指揮監督，是管理省市土地賦稅糧食機關，也是主持省市土地陳報機關。所掌理的職務，一是關於土地賦稅行政稽徵，及隨賦購糧，與積穀派募的管理事項；二是關於賦地冊籍的整理，及契稅，官產的稽征，清理，管理事項；三是關於收納，集中，聚點，倉庫的修建，管理，及糧食的收納事項；四是關於糧食的分配，加工，運輸，交撥事項；五是關於糧食的調查管制，調節，及採購擔購事項；六是關於賦稅及購糧財務事項。

所謂賦地冊籍整理，就是地籍整理。因為地籍整理，是賦稅整理的基礎。必得地籍清楚，賦稅征收才能辦得切實公平。不過在管理田賦機關，整理賦籍或地籍，用的是簡易方法，不是土地測量；而是土地陳報。

### 第三節 縣土地行政機關

縣政府，是縣土地行政機關。縣政府之內，設地政科，所掌理的職務：一是關於土地調查及測量事項；二是關於土地登記及估價事項；三是關於土地使用及征收事項；四是關於土地稅冊編造事項；五是關於土地糾紛調解事項；六是關於土地區劃經界事項；七是關於地籍圖冊保管事項；八是關於其他土地行政事項。

整理地籍期間，縣政府不設地政科，由省地政局設縣地籍整理辦事處，整理地籍。處長由縣長兼任，副處長由省地政局遴選專門人員派充。辦事處所掌理的：一是關於土地測量事項；二是關於第一次土地登記事項，三是關於規定地價事項，四是其他有關地籍整理事項。

縣地籍整理辦事處，設置標準地價詳議委員會，詳議各地價區標準地價。委員會由辦事處指派的估價人員一人，並聘請縣農會，縣工會，縣商會，縣教育會，主管證稅機關及縣參議會等代表各一人組織。如是項合法社團未完全成立，由縣地籍整理機關酌聘適當人員代替。又開會時，主辦登記估價人員及有關區鄉鎮長代表得列席。

此外，為辦理土地登記，審查契據事務，設置契據專員，審查員，為辦理地價調查估計事務，設置估計專員，估價員，調查員。

辦理土地登記的時候，得分區設立土地登記收件分處，便利土地所有權人聲請登記。縣土地測量業務，由省土地測量隊派戶地測量分隊負責辦理。在工作期間，受所在地縣地籍整理辦事處的監督指揮。

縣地籍整理辦事處，完成所辦業務，即行撤銷，將所得成果，移歸縣政府地府科接管。

省轄市的土地行政，得用院轄市的辦法，設地政局，或由財政局設科或股；或同縣一樣，逕設地政科主持。地籍整理工作，由省地政局設市地籍整理辦事處整理。

縣市田賦糧食管理處，是管理縣市土地賦稅糧食機關，也是主持縣市土地陳報機關。所掌管的職務，同省市田賦糧食管理處一樣。在整理賦地冊籍舉辦土地陳報的時候，設置編查隊，辦理縣市土地陳報外業事宜。再，為適應事實上的需要，得分區設置辦事處，辦理稽徵備運，及協助田賦接收，但以不超過五處為原則。編查隊視縣市面積大小，設置分隊，於必要時，並得於各鄉鎮設立編查分隊辦事處，置正副主任各一人，主任由鄉鎮長兼任，副主任由分隊長兼任。

土地金融業務，由中國農民銀行於總行設土地金融處於分支行設土地金融股辦理。  
 (註：田賦管理委員會刻經行政院會議議決隸併於糧食部。土地陳報亦有由地政署及省縣地政機關主持之說但因具體辦法尚未決定故未修改。教者幸注意其以後之變動。)

#### 本章參考的法規

- (一) 地政署組織法
- (二) 財政部田賦管理委員會組織暫行條例
- (三) 土地陳報督導計劃綱要

- (四) 省地政局組織大綱
- (五) 省地政局土地測量隊組織通則
- (六) 各省市地政施行程序大綱
- (七) 市組織法
- (八) 各省(市)田賦糧食管理處組織規程
- (九) 縣各級組織綱要
- (十) 縣地籍整理辦事處組織規程
- (十一) 戰時地價申報條例
- (十二) 標準地價評議委員會議事規則
- (十三) 各縣(市)田賦糧食管理處組織規則
- (十四) 財政部各縣(市)田賦管理處土地陳報編查隊及編查分隊組織通則
- (十五) 各縣(市)田賦糧食管理處鄉鎮辦事處設置辦法
- (十六) 中國農民銀行兼辦土地金融業務條例

### 第三章 土地測量種類

#### 第一節 土地測量種類

土地測量有廣義的與狹義的兩種涵義：廣義的土地測量，係指地籍測量，與地質探驗。地籍測量在測定土地面積，釐定土地經界，確定土地產權；地質探驗在檢定土壤性質，決定土地等級，編定使用地區。狹義的土地測量，僅指地籍測量，只測定土地面積。

土地測量的使命，是徹底地整理地籍，完成地方自治，實現平均地權。

『地政之最後目的，在確知全省耕地之面積，及地權之所屬，庶主佃關係，得精密之根據，以資改良；田稅收入，有準確之統計，以資考核。主要之辦法，為土地清丈。先將全省劃為若干區，分期辦理土地陳報，限期完成，以為初步之整理；並從二十九年度起，分期分區進行土地清丈，以謀根本之整理』。（總裁：四川省經濟建設綱要）

「在訓政時期，政府當派曾經考試訓練合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。其程序以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，而人民曾受四權行使之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之主要者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」（國民政府建國大綱）

「無論辦理測量或土地陳報，各省均應視爲目前最要之政務，切實舉辦；尤其明瞭吾人之目的，不在於增加稅收，而實在於整理土地，與改良土地以爲實行平均地權之張本。」（總裁：地方行政人員工作綱領）

地籍測量的程序，是：三角測量，道線測量及交會點測量，戶地測量。

三角測量，是由諸未知點測定至兩個已知點的距離，以決定未知點位置的方法。用這種方法測成的圖形，叫做三角形。構成三角形的點，叫做三角點。三角測量，從選點着手，但也可以先選基線，再選三角點或同時並選基線與三角點。所謂基線，就是實施測量時，做諸三角形基準的線。基線長度，由一公里至三公里；三角邊長，在二公里至十公里之間；如有必要，得酌量配布補點。三角測量，視測區的形狀，採用三角鎖制；或三角網制。無論三角鎖三角網，皆以用最經濟的配布，能控制全區面積，不超過限制

以外的誤差爲原則。所謂三角鎖，就是從一基線起至其他一基線，成一聯列三角形；換句話說，就是結合諸三角點連接成若干三角形，這些三角形結合成鎖狀。所謂三角網，就是結合地上諸三角點成一聚三角形；換句話說，就是結合諸三角點連接成若干三角形，這些三角形，聚集成網狀。

道線測量，是將連續諸線的長度，與鄰接二直線的交角測定，以決定該角點的方法，交會點測量是從已知點畫方向綫，依各綫的交會，決定未知點的方法。戶地測量是測定一號地，卽一段地形狀，位置與面積的方法。測量戶地，除用人力外，並可利用飛機，施行航空測量。

三角測量，以縣市爲實施單位，並應儘量利用中央測量機關所已辦的三角測量成果。如有必要亦得將相鄰縣份，合併舉辦。各省市實施地籍測量時，得因事實需要，由主管地政機關另訂地籍測量實施辦法。

舉辦測量，整理地籍，應儘先從省會，市，商埠，交通要衝，生產事業發達，商業繁盛的城鎮地方；與因特殊建設，地價劇漲的地方，或預期地價有劇漲趨勢的地方着手，以便測量工作，逐漸推進，循序完成。這些地方，如地籍未經整理，在戰時得由中央地政機關呈請行政院命令限期舉辦，但因特殊情形，得由地方地政機關呈准中央地政機



關暫緩舉辦。

地質探險的目的在檢定土壤，調查土宜是不是適合所欲栽種的作物；或者，順應土性，選擇適宜栽培的作物。就土壤的物理成分而論，因所含土粒大小，及腐植質量多少的不同，分爲：礫土、砂土、黏土、壤土、腐植質土五種。這些土壤，對於肥料及作物，呈現不同的適應。這不同的適應，就形成土壤的特殊性質。栽種作物，施肥，皆要適應這種性質，才能事半功倍。土壤檢定有兩種方法：一是土壤實地檢定法；一是實地栽培試驗法。

地籍測量，地質探險，於可能範圍內，應同時辦理。未經依法爲地籍測量的土地，不得爲所有權登記。

## 第二節 土地測量方法（一）

三角測量，如有已知三角測量成果，可資依據選定三角點；如無已知成果可資依據，應從選測基綫開始，基綫應在平坦堅硬開闊的地面上，兩端並應互相通視。綫內各點位置，務取眞直。由基綫逐次增大，至所需三角點距離時，增大一部分，叫做基綫網。基綫網的形狀，以近於菱形爲適宜。每次增大倍數，以三倍爲準則。基綫的長度，須用鋼

鋼合製的英瓦 (Invar) 基綫尺量。如須分段測量，每段長度，視所用的基綫尺長度而定。施測時，每次須加傾斜，溫度等改正。基綫長度，測量四測回。所謂一測回，就是往返施測各一次。取中數，爲測定的值。基綫是諸三角形的基準綫，長度應該精確。稍有錯誤，就影響整個三角鎖或三角網。但是因爲逐次推算，觀測差誤，小數末位取捨等小誤差堆積，亦不可避免，所以於三角鎖或三角網推進至相當距離時，觀圖形的強弱，互另選基綫一條，藉以檢查閉塞。由一基綫或已知邊，推算至其他基綫或已知邊，該邊長度的閉塞差不得超過到達的基綫或已知邊的一萬分之一。基綫全綫，均須施行水準測量，以便將長度化爲在中等海水面上的水平投影長度。

基綫選定，就着手選三角點。三角點的位置，根據基綫或已知線，選擇相鄰各點，大互相通視，且能展以自由的處所，用交會法決定。交會法有兩種：一是測角交會法，二是圖解交會法，皆是由兩個以上的既知點，用方向線交會，決定未知點位置的方法。選點時，除基綫綫外，三角形的內角，俱以近於六十度爲標準；如限於地勢，得酌予變通，但不得小於三十度，大於一百二十度。

基綫兩端點及三角點上，除分別按照等級，埋設標石，永遠保存外，並在端點，埋設標架；在三角點，釘定木椿，樹立標旗。基綫端點的名稱，以方向取名。如基綫爲

東西向，在東端的端點，叫做東端點；在西端的端點，叫做西端點。三角點的標記，除按選點順序，用藍拍數字，記載號數外，並用所在地地名表明。造標的材料，用堅硬耐久的木材或鐵質，標旗用布質。大小式樣，依照規定製設。

基線綫及三角點的水平角觀測，用仿向觀測法。這就是說由某一方開始施測，依次輪測各方向。基線綫水平角觀測測回数，應視視角的程度，及使用儀器的而定，但不得少於四測回三角點水平角觀測測回数，應視使用儀器的精確而定，但不得少於三測回。所謂一測回，就是於一測站施測，以任何一方向為零方向，順時鐘方向，依次輪測各方向，從轉經緯儀的望遠鏡，由末一方向測至零方向，測相應各角的共觀角，即望遠鏡正測一周，又反測一周的意思。水平角各測回，觀測值與其數的差，不得超過十秒；每十三角形的閉塞差，即每一三角形的內角的和與一百八十度的差扣除球面量外，不得超過十秒。

方位角的觀測法，是先於基綫的一端，施行子午綫測量，標示子午綫的方向於地上；再於該端點照準其他一端點，測定後者的方向綫與子午綫所成的水平角，作為原方位角。方位角從北方起，順次而東，而南，而西。方位角有正反兩種，如以甲點為測站而由甲點的子午綫，順時鐘方向，量至乙點的方向綫，叫做甲點至乙點的方位角，即甲



交會點間。道綫若不能連結於其他既知點，得回歸於原點閉塞。每一三角點或交會點，出發或到着的道綫至多以四次爲限。由一已知點出發，仍回歸於原起點的，叫做回歸道綫。由一已知點出發，到着於其他一已知點的，叫做起訖道綫，成多角綫。多角綫成羣，統如網形，叫做道綫網。就實用說，應儘量採用起訖道綫。

道綫測量，以鄉鎮爲單位。點的選定，應在鄉鎮界，及重要河川道路山脚等地，並須顧及戶地測量的便利。道綫點及交會點的配布。視戶地的情況決定。但每一圖幅內至少須六點且不得偏於一隅或一邊。道綫邊長，以一百五十公尺爲適宜每一幹道綫的點數，應在四十點以內；支道綫，三十點以內。如限於地勢，得酌量變通。每一區域，選點完成後，依道綫的次序，施行水平角觀測及距離測量。各道綫點間的距離，以直核實量爲原則。自開始點起，用鋼鉗尺或竹捲尺，逐次實量相鄰兩點的水平距離。如遇起伏不平，或不易直接量距的地區，得用間接法測定。

測量道綫，如三角點或已知點不易接近；或距離過遠，而不可缺少道綫的處所，因種種妨礙，不能通過時，就用經緯儀測設交會點。依已知三角點做成的，叫做三角交會點。依已知道綫點做成的，叫做道綫交會點。交會點的位置，依三角點或幹支道綫點交會決定。不得已時，得參用交會點決定；但被參用的交會點不得輾轉推用至三次以上。

每點交會至少須三方向綫；後方交會至少須用四方向綫。交會所用三角形的角度應大於三十度小於一百二十度。交會法所用方向綫的長度在三百公尺以上，交會點的水平角觀測，施測正反各一次。重複測法須測四倍角。道綫點交會點選定後，立即釘入標樁，並於標樁上附記點的號數。道綫亦須序刻記號數。計算及差誤改正，均照規定辦理。

戶地測量，依據三角點，道綫點及交會點的成果施測。如已知點不敷應用，就用圖解交會法，圖解道綫法，測量補助點。圖解交會法，又叫小平板交會法，有前方，後方，側方三種。前方交會法是由兩個以上的已知點為測站，逐點安設測板，射出諸方向綫的交會，以決定未知點在圖上位置的方法。後方交會法是以未知點為測站，由已知的三點，以決定未知點在圖上位置的方法。側方交會法是以兩個已知的一點及一未知點為測站，射出諸方向綫的交會，以決定未知點在圖上位置的方法。測圖時，採用那一種為佳，視地形及通視的關係決定。交會點依三方向綫以上的交會決定。方向綫長度，在二百至五百公尺以內。交會角須大於三十度，小於一百二十度，並不得超過測板時所用的邊長零五公厘。圖解道綫法，又叫小平板道綫法，有複規，單規兩種。複規法，以道綫圖根點為測站，依已知點或羅針，標定測板，施行直規及反規。單規法，以道綫圖根

點的隔一點爲測站，施行直視及反視。這裏，用複視法較宜。道綫應連結於已知點，並須隨時檢塞差。

戶地測量未開始施測時，先行通知地主自行樹立界標。必要時，得令地主到場指界。同時並調查地籍，如地界明顯，亦得逕先測量，然後施行調查樹立界標地點，一要能表示一號地的界址；二要能充作測量的目標；三要不易脫去、移動、或損壞。

測量戶地，用光綫法，道綫法；半道綫及交會法。光綫法是由一已知點，測定四周諸未知點的方向及距離，以決定諸未知點在圖上位置的方法。施用光綫法，以依既知邊標定測板爲主。設測站的點，須能覓起地的全形。各方向綫的距離，以六十公尺至七十公尺爲標準，以實量距離爲原則。道綫法，在這裏，用單視法。施用於展望不良或遮蔽地等起地面積大界址整齊的地方。半道綫法，是由一已知點逐次測定諸未知點的方向，並量此已知點與諸未知點的距離及相鄰諸未知點的距離，決定諸未知點在圖上位置的方法。

圖上一號地的形狀，與實地應相符合實測各邊長數目，並須記載於各邊。測量完竣後，地目，暫編地號，地主與佃戶，姓名住址，土地等格，四至地價，使用狀況及原有畝分等，一一登記於地籍簿內，以備查考。

如在地形開闢，蔭蔽甚少的區域，測量戶地，可用航測。這是應用航空攝影測量中的垂直攝影法，攝取地形。所謂垂直攝影法，是在空中攝影時，使攝影器的攝影軸與攝影地的水平面成直角。在所測的地區，設置控制點。每張照片，最好有四個以上精確控制點；其位置須適宜並不得偏於一隅或一邊。控制點測量法有兩種：一是實地選測法，用經緯儀按測角交會法決定。邊長取決於照片比例尺。二是立體選測法，但用是種方法底片的傾斜角，不得超過二度。再者，航攝時，飛機飛行的高度，有時不十分準確，照片的比例因此所定的有差異；攝影主軸，對於水平面，不能常常保持真正垂直，以致照片亦時有傾斜誤差。調整這類誤差，或用幾何原理計算，予以改正；或用糾正儀，予以糾正，將改正或糾正過的照片，依所需的比例尺，複照晒印。遇有蔭蔽，遺漏，及浮雲遮蓋或其他原因，致底片，照片，及藍圖上無界址線的像，或模糊不清，無法辨認的部分，用人工測量法補正。

土壤實地鑑定法，是實地調查觀察：土壤母岩的種類，下層土壤的構造，與上層土壤的厚薄，耕土、土色、地勢、地下水位，及土壤組織的情形。前作植物生長狀況，以確定土壤性質，選擇適宜的作物。實地栽培試驗法，是於平坦的地面上，選設五個面積相同，土質一樣的區域，栽種一種作物。各區一切栽培及生長要件俱同，只施肥不一樣



。一區無肥料，一區無氮素；一區無磷酸；一區無鉀素；一區氮磷鉀俱備。由各區的收穫多寡，來決定土質，選擇作物。

第四節 土地測量成果

三角測量，道綫測量，交會點測量；戶地測量，遵照規定，逐步施測，計算完竣，表列成果，繪製圖後，即可進行計算面積，以求確知每一號地，或一起地的面積，究為若干畝分毫釐。這裏所謂畝，是市畝，是市畝，等於六千平方市尺，計算面積，以用求積儀法為原則，必要時用三斜法輔助。

求積儀法，是用求積儀，沿每一號地的界址，量定換算求得。普通每一號地，三次數，每次閱讀時的指標數不同，且均不為零。每量積一次，更換一人，以三次所得的平均數，為量定的面積。這種方法，適用於面積過大，或界址彎曲不規則的起地。

三斜法，是將每號地網分成若干三角形，量取三角形的底與高的長，求二者乘積的半數，就得三角形的面積。合諸三角形的面積，求總和，就得一號地面積。也有將每號地分成若干有規則的幾何圖形；先求各幾何圖形的面積，再求總面積。這種方法，適用於面積甚小，不及一畝，或不及求積儀上一分劃，或界址形狀整齊的起地。

一號地如因圖廓分爲兩段，先計算每段，再合併計算。一原圖內所有各號地的面積，一經算定，即將總和與絕對圖廓面積相比較，如超過誤差限度，再計算一次；如在誤差限度以內，就依比例配賦於各號地。

面積求出，就着手製圖。製圖分：段圖，地籍公布圖，區地籍圖，與縣市一覽圖四種。

段圖，即實測戶地圖，依據原圖的就天然界綫或顯明地界分爲適宜的大小段落製印，用以表示一號地的界址，面積的及鄰接各地的界址的。如遇面積過大或過小，得酌予縮小或放大，以便粘貼所有權狀，發給地主，用備執業。繪製的範圍，以一號地所屬地爲主，四周繪若干號地，以爲參考。每一號地發給一張，註明四至，地目，地號，地積。

地籍公布圖，依據原圖，將各號地界址，區劃，位置，及道路河川溝渠等，全部騰寫。用以表示各號地界址畝數，及村莊等界限的。地主姓名，地號地目，地積亦應註明。比例尺與原圖同，如有特殊情形，得酌量增減。

區或鄉鎮地籍圖，依據原圖縮製將區或鄉鎮內的河流渠塘道路等及鄉鎮界址都繪入，用以表示一區或鄉鎮內地形，地物，及鄉村界址的。圖旁註明本區或鄉鎮內各種地



## 第四章 土地登記

### 第一節 土地登記標的

土地登記，是說土地及定着物的登記；是將土地及定着物一切客觀的，主觀的，存續變更狀況，依規定記載於地政機關的登記簿，用以對抗第三人。土地，指水陸及天然富原。定着物，指房屋，建築物，溝渠，牆垣，及其他工作物。所要登記的，是土地及定着物的權利種類，與權利變動情形。這就是所謂登記標的。

土地登記的功能，是詳晰地記載土地狀況；積極地確認土地權利。

「土地登記的主要目的，第一，是要明瞭土地客觀的狀況，如名稱，（坐落）地位，（四至），面積，用途，（種類），價值，四鄰土地狀況，現時使用狀況，定着物情形等的記載，即土地法所稱土地標示事項的登記；第二，要明瞭土地主觀的狀況，即土地權利的關係，如所有權，或其他權利屬於何人的記載，即土地權利關係，如所有權，或其他權利屬於何人的記載，即土地法所稱權利事項的登記。

（朱章寶：土地法理論與詮釋）

「再說土地登記的第一目的，所以要明瞭土地客觀狀況的理由，不僅爲土地權利的劃定，且爲實施土地法上各種辦法的準備，例如地價的記載爲便於征收土地稅；面積，種類，及使用狀況等的記載，爲便於調查統計，以備他日各種政策的實施。至於土地登記的第二目的，所以要明瞭土地權利關係的理由，亦不僅爲土地權利的證明，且爲土地權利的確認。換句話說，以公法上的作用，使私法上的權利變動，發生效力」。(同上書)

土地權利有六種：第一，是所有權。所謂所有權，就是所有人於法令限制的範圍以內，對於依法取得的土地，有自由使用，收益，處分的權利。這種權利，不僅及於地表，而且及於土地的上下。但是有一點與動產所有權不同的地方，就是他人的干涉，無礙於所有權的行使，不得加以排除。如泄水，引水，安設線管等。第二，是地上權。所謂地上權，就是以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木爲目的，使用他人土地上的物權。建築物，工作物，指家屋，工場，倉庫，及堤防地窖等施工事於土地的一切建築物而言。竹木，指以植林爲目的的竹木而言。第三，是永佃權。所謂永佃權。所謂永佃權，就是以支付地租，在他人土地上，永久爲耕作或牧畜的物權。耕作的意思，是飼養畜類。第四，是地役權。所謂地役權，就是以他人的土地，供自己土地便宜利用的物

權。如汲水地役權，通行地役權，開設窗戶地役權等是。設定地役權，以兩個以上土地是有輔射。受便宜的土地，叫做需役地；供便宜的土地，叫做供役地。第五，是典章謂典權，就是支付典價，占有他人的不動產，而為使用及收益的物權。如典當土地房宅等是。第六，是抵押權。所謂抵押權，就是對於債務人或第三人不移轉占有而供担保的不動產，得先於其他債權人，就賣得價金，受清償的物權。第七，是土地所有權的取得。土地權利的取得，設定，移轉，變更，或消滅，均須辦理登記。取得，是說所有權以外的取得。取得的形成，是由於占有，買賣，互易，贈與或繼承。設定，是說所有權以外他項權利的設定。設定的由來，或為讓與，或為借貸，移轉，是說所有權或所有權以外他項權利的移轉。移轉的原由，有的是買賣，有的是讓與。變更，是說權利內容的變更。如地上權租期，或租額等條件的變更，抵押權所担保的債權數額，或清償時期的變更。消滅，是說因權利主體死亡，權利客體滅失，權利混同，契約終止，或原因不存在等，使土地權利消滅。未經依法為所有權登記的土地，不得為所有權以外他項權利的登記。私有土地所有權的移轉，設定負擔，或租賃，如妨害國家政策，國民政府為維護國家或人民利益，得予以制止。農地，林地，牧場，漁地，鹽地，鑛地，要塞，軍備區域，及領域邊疆土地，不得移轉，設定負擔，或租賃於外國人。同時對於外國人亦不得為

條約所未許可的土地權利的移轉，設定負擔，或租賃。違反這兩項規定，除將土地無償收歸國有外，並處以所得利益全數以上二倍以下的罰鍰。外國人依條約租用土地，如違反所規定的租用目的，主管地政機關得將租約撤銷。

更正登記，是登記人員，或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤，或遺漏，經以書面通知，或聲請土地裁判機關審查，確認無損於他人的權利，准予更正的登記。更名及住所變更登記，是名號及住址變更的登記。預告登記，是保全：關於土地權利移轉；或使土地權利消滅的請求權；土地權利內容或次序變更的請求權；或附有條件或將來請求權的登記。異議登記，是因登記原因的無效或撤銷，提起訴訟的登記。租賃登記是以所有建築物或其他工作物，或竹木為目的，承租他人土地的登記。

土地登記，具有絕對效力。什麼是登記效力？什麼是土地登記的絕對效力？  
建築物而謂之建築物，在行政法學上的解釋，本是一種「認可」的行政處分。「認可」的意義，是承認人民在私法上的法律行為，使能發生效力。蓋私法上的各種法律行為，有不必經政府的認可，即能發生效力的，例如動產的買賣，或債權債務契約的訂立等是。有必須經政府的認可，始能發生效力的，例如不動產的物權的變動

，或公司的組織等是。這種登記的作用，是有拘束私法上或法律行為的力量，也就  
是有輔助私法上法律行為，使能發生效力的力量，這是叫做登記的效力。」（朱  
章寶：土地法理論與詮釋）

至於在效力之前，冠以一絕對，這是表示土地權利，一經登記確定，在當事人間  
，或對於第三人，都能完全發生效力，任何人不能發生異議。業經登記的土地權利，無  
論何人，依據何種理由，都不能推翻。這是托崙斯制度的主要精神。托崙斯制度是澳人  
托崙斯爵士創立的一種土地登記制度。

萬一登記有錯誤遺漏或虛偽情事，以致關係人受損害的時候，由主管地政機關負責  
賠償，以為救濟。但受損害的原因，經證明確應歸責於受損害人，不能援引這種辦法。  
損害賠償，不得超過損害時的價值。賠償款項，由地政機關在所收登記費中，提出百分  
之十，作為登記儲金，存儲備用。這種損害賠償，如果是由於登記人員的重大過失所致  
，就責令該員償還，撥歸登記儲金，藉明責任。賠償請求權，規定從登記之日記，兩年  
內不行使則消滅。如提出請求，為主管地政機關拒絕，受損害人得向法院起訴。

## 第二節 土地登記手續 (一)

### 第四章 土地登記



土地行政

土地權利，以所有權為主；土地登記，自然亦以所有權登記為首要。況現在地籍亟須整理，第一次所有權登記，即所謂保存登記，更應加速舉辦，限期完成。

辦理登記手續要力求簡易，戰時更應如此，一區土地測量完竣，就立即公布地籍圖

，定期舉辦土地登記。舉辦前，利用土地測量，調查地籍的機會，按戶分發土地登記聲

請書，指導土地所有權人或代理人，查對原圖及畝分，並填寫聲請書。舉辦後，派員按

戶收取；並限期令赴該區登記處所，交驗土地權利證件，核對原圖畝分及繳納登記費。

在可能情形下，得於分發時，指導所有權人，或代理人，即時將聲請書填好收回。聲請

登記期限，由主管地政機關報請中央地政機關核定。

土地登記，在原則上說，是應該由權利人及義務人或代理人雙方聲請。權利人，是

說有登記請求權的人；義務人，是說因對方請求，負有登記義務的人。權利人，義務人

，是土地權利變動的雙方當事人。土地權利變動，通常是基於雙方當事人的法律行為；

登記聲請，自應由雙方共同辦理。但是第一次所有權登記，不在此限。地籍久未整理，

地籍已經取得，義務人因死亡，或其他原因，不能履行義務，只能由權利人單獨聲請。

辦理聲請登記的時候，聲請人必須提出必要的文件，以便主管地政機關，據以審核

。這必要的文件：

一、是聲請書。這是以說明土地客觀狀況及聲請目的的。聲請書內，第一，敘明土地標示，如坐落、種類、四至、面積、定着物情形；地價申報，定着物現值申報；四鄰土地狀況，現時使用狀況；使用人姓名；及使用人與所有權人的關係。第二，敘明登記原因，是買賣，繼承，還是判決；及買賣，繼承，判決的年月日。如有特約，亦須敘明。倘為數人共有，並須敘明各個應有部分或相互間的關係。第三，敘明上項所未備述，其他足以證明所有權的事物。第四，敘明登記標的，是請求登記所有權。第五，敘明地政機關。第六，敘明請求登記的年月日。第七，敘明聲請人及證明人的姓名，籍貫，年齡，住所，職業；如為法人，並須敘明名稱，事務所，及代表人姓名。第八，敘明其他應行記載的事項。如由代理人代為聲請，除附具授權書外，並須敘明代理人的姓名，籍貫，年齡，住所，職業。聲請人或代理人及證明人，須在聲請書上簽名或蓋章。證明人的職務，是證明聲請登記人有聲請登記權。

二、是土地他項權利清摺。這是以說明在土地上尚設定有若干他項權利，以供登記的參考。權利清摺內，第一，敘明所有權以外的權利關係。第二，敘明上項所未備述，其他足以證明所有權以外權利的事物。

三、是證明登記原因文件。這是以說明所有權的來歷的。買賣契據，法院判決書，

遺產分析書，均可作為證明文件。如這類書據不能提出，就取具鄉鎮保長，或四鄰，或店舖的保證書，保證聲請人無假冒情事；並證明原有文件不能提出的真情。倘若聲請人是權利人的繼承人，除提出證明文件外，並須取具親屬的保證書，保證聲請人是合法繼承人。

四是依法應行提出的書據圖式。保證書，授權書，上手各契據，糧串，房捐收據，以及各種圖式，皆屬於這一類。如證明登記原因文件是確定判決書，得不提出這類書據。

主管地政機關接到聲請文件，立即審閱，先為形式的審查。倘若所聲請的事件，不屬於該地政機關管轄，或不應登記，當事人或代理人不到場或代理權不明；聲請書不合程式，或所載當事人，土地或權利的標示，或關於登記原因的事項，與證明登記原因文件不符，並未能證明不符的原因；不加具聲請書所必要的文件或圖式；或不納登記費；就附具理由，駁回登記的聲請。但立時可以補正的，就令聲請人補正。如所提出的文件合乎規定，就交給契據專員或審查員儘速為實質的審查。

契據專員或審查員，奉到審查命令，須翔實審查。審查完畢，編具審查報告書，呈復主管長官核定。報告書對於土地標示所列的各項目，須繪圖具說。所繪圖式，以地政

機關或官署檢定的地圖為準；圖中並標示四鄰土地狀況。面積，以原有四至界線內實際測量的面積為準。對於所有權來源，須詳細敘明：上手各契據與輾轉移轉的情形；最近契據所載的所有權人，是聲請人的名字，還是別號；如聲請人不是契據所載的所有權人；述明關係及所以為聲請人的理由。檢驗關係所有權的檔串，租約，房捐收據，繼承遺囑，贈與書據，法院判決書，及其他證明所有權的書據，並作簡要說明。契據所載的所有權人，不止一人時，查明每個人的姓名，住所。對於所有權以外的權利關係，須列舉種類，內容，並敘明權利來源，權利關係人的姓名，住所。四鄰界限關係，及各關係人的姓名，住所，也須敘明。對於保證書，須切實調查，並敘明保證人或其他證明人的姓名，職業，住所，及與土地權義務人的關係。對於上述各項所未備述的，其他足以證明所有權或所有權以外權利的事物，也須敘述。最後，說明審查結果的意見。報告書上，審查人並須簽名蓋章。

審查意見，如認為可以登記，就在接受審查報告書後的三天以內，予以公告；同時，以書面通知所有權以外的權利關係人。公告期間為六個月。戰時不得少於兩個月，由主管地政機關擬定。報請中央地政機關轉呈備案。公告的方法有兩種：第一，是登報；就是登載主管地政機關及所隸屬的上級地政機關發行的定期公報。第二，是揭示，就是

揭示於主管地政機關的門首公告地方；聲請地段的顯著地方；及聲請登記土地所在區內的公衆地方。揭示繼續保存期間，與公告期間相同。應行公告的事項；一是聲請爲所有權登記人的姓名，籍貫，住所。二是土地坐落，四至，面積，及定着物。三是所有權以外的權利關係，及權利關係人的姓名，住所。四是聲請登記的年月日。五是對於該土地有權利關係人，得提出異議於土地裁判機關的期限。

在公告前，已經取得所有權以外權利的人，須於公告期間內，聲請登記所取得的權利。過了聲請登記期間仍無聲請登記的土地，或是已經聲請登記，尙未呈驗證件的土地，在戰時由登記機關作爲無主土地公告。在公告期內，聲請補行登記，准予通融辦理。過了公告期間，仍無人聲請登記的土地，由政府代管至抗戰結束後二年爲止。代管辦法，由中央地政機關擬定。

公告期滿，無異議的土地，即按實際測量所得的面積登記。如有所有權以外的權利關係，亦依次登記。土地所有權狀，儘速發給，至遲不得超過三十日。倘有異議，依法處理。

第一次土地登記辦理妥善，地權清楚，遇有土地權利變動，就可經常地辦理土地登記。通常土地權利變動，聲請登記，由權利人及義務人或代理人共同辦理。但因判決，繼承，請求登記，或因土地徵收，請求為所有權移轉登記的時候，得僅由權利人單獨聲請。登記人，因更名或住所變更，請求登記的時候，得僅由原登記人單獨聲請。因官署或法定自治機關執行拍賣或公賣處分，請求為所有權移轉登記，或就公有土地，為登記的時候，權利人得請求官署，法定自治機關，或該公有土地的保管機關，作成登記原因證明書，囑託主管地政機關登記。官署或法定自治機關自為權利人，為土地權利登記的時候，須取其義務人的承諾書，或他項證據，囑託主管地政機關登記。

辦理聲請登記的時候，聲請人也如第一次土地登記的聲請人一樣，要提出聲請書；不過內容，稍為有點出入。土地標示，與其他足以證明所有權的事物兩項取消；另行增添土地所有權狀或土地他項權利證明書號數一項。其餘相同。登記人因更名聲請登記，除提出證明文件外，並須取其鄉鎮保長，或四鄰，或店舖的保證書，保證聲請人為原登記人。證明登記原因文件，與依法應行提出的書據圖式，一樣要呈驗。土地他項權利清摺，仍繳；但要呈送土地所有權狀，或土地他項權利證明書。證明登記原因文件，或土地他項權利證明書，如不能提出，斟酌情形，分別或同時取其鄉鎮保長，或四鄰，或店

舖，及親屬的保證書。

土地所有權，有時祇一部分移轉。這時，祇能就土地的一部分，聲請移轉登記。在聲請書內，須敘明移轉部分；並附具圖式，標示移轉部分與殘餘部分。如這宗土地，爲二人以上共有，在契約上，並訂有不能分割的期限，現在分有，亦應該將訂約情形，記載在聲請書內。土地發生分割，合併，增加，減少，坍沒，種類，或名稱變更現象，亦須辦理登記。在聲請書內，須敘明變更狀況，並附具圖式，標示分割，合併，增加，減少，坍沒，種類，或名稱變更情形。如有所有權以外的權利關係，並添具該權利登記人的承諾書或其他證明書。私有土地，在可通運的水道兩岸上，及在天然形成爲公共需用的湖澤的沿岸上，因坍沒，或浸蝕，變成水道或湖澤的一部分時候，所有權視爲消滅。坍沒，或浸蝕的岸地，回復原狀，經原所有權人，證明確爲原有土地的時候，仍回復原所有權。水道湖澤的岸地，因水流變遷，自然增加的時候，毗連地的所有權人，有依法取得新地所有權或使用收益的優先權。水道因天然變遷，構成新水道的時候，新水道流經土地的所有權，視爲消滅；但因天然或施用人工，新水道流經土地回復原狀，經原所有權人證明確爲原有土地的時候，仍回復原所有權。

聲請爲地上權的設定或移轉登記，聲請書內，須敘明地上權的設定，以在他人土地

上，有建築物，或其他工作物，還是竹木爲目的，及使用的土地，是以全部，還是以一部爲範圍。契約上訂有土地租用的存續期間，或地租數額，及付租時期，亦須敘明。聲請爲永佃權的設定或移轉登記，聲請書內，須敘明佃租數額。契約上訂有永佃權的存續期間，付租時期，或有其他特約，亦須敘明。地役權設定，須聲請登記。聲請書內，須敘明需役地及供役地的標示；並地役權的設定，是以通行或汲水，還是其他爲目的，及所需用的土地範圍。契約上如訂有特別條件，亦須敘明。需役地與供需地不屬於同一地政機關的時候，須通知該管地政機關。典權的設定，移轉，或讓與，也須聲請登記。聲請書內，須敘明典價數額。契約上，訂有回贖期限，或絕賣期限，亦須敘明。但典權約定期不得超過三十年；不滿十五年的，不得附有到期不贖，即作絕賣的條款。

設定抵押權，辦理聲請登記的時候，聲請書內，須敘明債權數額。契約上，訂有清償時期，利率，起息期，付息期，或其他附帶條件，或特約，亦須敘明。如債權無一定金額，敘明估定價額。如設定人不是債務人，是第三人，聲請書須經債務人簽名或蓋章。如抵押權的担保品，不是所有權，而是所有權以外的權利，聲請書內，須敘明權利的標示。担保品如是數宗土地權利，聲請書內須敘明各宗土地權利的標示。債權一部的讓與，或代位清償，供担保部分的抵押權，因而爲移轉登記的時候，聲請書內，須敘明所



讓與或代位清償的債權額。

租賃契約簽定，辦理聲請登記的時候，聲請書內，須敘明承租他人土地的目的，是有建築物或其他工作物，還是竹木；及承租土地的範圍，是一部還是全部。契約上，訂有租用的存續期間，或租金金額，與付租時期，亦須敘明。外國人依條約租用的土地，先由主管地政機關爲公有土地所有權的登記，再由租用人爲租賃的登記。預告登記，或異議登記，因假處分，或經土地權利登記名義人的同意辦理。

塗銷登記，是土地權利消滅的登記。已登記的權利，因一定關係人的死亡而消滅，得僅由權利人或義務人聲請，但應加具死亡證明書。權利人，或義務人，因對方蹤跡不明，不能共同聲請的時候，得請求該管法院，定一期限，公示催告。過期後，經法院爲除權判決，得僅由一方附具判決書謄本，單獨聲請。如與第三人有利害關係，聲請人應加具第三人的承諾書，或其他證明書。因土地徵收，爲所有權移轉登記的聲請或囑託的時候，所有其他權利的登記，一律塗銷；但地役權登記，不在此限。這裏的地役權，是指被徵收的土地，爲需役地時而言。

主管地政機關接到普通土地權利登記聲請書，尙處理第一次土地登記聲請書一樣，先作形式的審查，就是關於登記管轄及聲請程式的審查。如有不合，就附具理由，駁回

聲請。可以補正的，令聲請人補正。如無不合，就派員調查，再作實質的審查。調查工作，限於十五日以內完畢，同時，並製成調查錄呈復。

登記的次序，以收件號數的次序為準。收件的號數，依接收聲請書的先後編列。同一宗土地，同時有兩個以上聲請的時候，編為同一號數，記明收件為幾號之幾。附記登記的權利先後，與主登記同。

土地登記所用簿冊，依照中央地政機關規定的格式，備置應用。登記方法。遵照規定記載。除登記簿，地號索引簿，所有權人索引簿等必要簿冊外，其他得斟酌情形，暫緩設置。各項簿冊書表內容，除必要項目外，亦可酌量情形，暫緩填寫。

登記完畢，主管地政機關，於三十日內，填發土地所有權狀，或土地他項權利證明書，給與聲請人。但於書狀未發前，因登記人的聲請，應為登記完畢的證明。僅由權利人聲請的，應用登記通知書，通知義務人。義務人不止一人的時候，依照共有姓名簿記載的關係人，分別通知。

#### 第四節 土地登記費用

土地登記費，在原則上說，是要力求輕微，絕不使登記，因為收費過重，發生窒礙

難行的現象。登記費，由聲請登記人繳納。聲請由權利人及義務人協同辦理，或為囑託登記的時候，登記費，由登記權利人負擔。外國人依條約租用的土地，主管地政機關為公有土地所有權登記的費用，由租用人承擔。

登記費分三種：第一是第一次所有權登記的登記費。這費用，按照申報價值，繳納千分之二。過了聲請登記期限，由登記機關作為無主公告的土地，在公告期間，補行聲請登記。登記費，得比照原登記費加增百分之十五。

第二是尋常土地權利取得，設定，移轉，變更，或消滅等登記的登記費。這費用，有賣價的時候，按照賣價；無賣價的時候，按照估定價值；所有權以外的權利，按照該權利價值，繳納千分之一。如所有權以外的權利價值不確定，由主管地政機關擬定計算標準。土地因重劃聲請登記，免納登記費。

第三是更正，更名，塗銷，住所變更等登記的登記費。這費用，每件繳納一角。如更正登記的原因，是由於登記人員的錯誤所致，免納登記費。

此外，尚有手續費三種：

第一是土地權利書狀的填給費。土地所有權狀及土地他項權利證明書，每張繳納費額，視土地或權利價值而異。土地或權利價值不滿一百元的，每張繳納二角，一百元以

上的伍角；五百元以上的，一元；一千元以上的，二元；五千元以上的，五元；一萬以上的，十元。

第二是抄錄費。每百字一角，不及百字的，以百字計算。第三是閱覽費，每次一角。

戰時，物價昂貴，土地所有權狀，及土地他項權利證明書所需印刷，繪圖，紙張，人工等費，均甚昂貴。因此，土地權利書狀費用，暫行提高十倍徵收，俟物價回跌，再照原定標準辦理。

#### 本章參考的法規

- (一) 土地法第一編總則
- (二) 土地法第二編土地登記
- (三) 土地法施行法第一編總則
- (四) 土地法施行法第二篇土地登記
- (五) 民法第三編物權
- (六) 戰時地籍整理條例

## 第五章 土地陳報

### （四）第一節 編查陳報

土地陳報，是土地所有權人，即業戶，於限期內，自行據實向土地陳報機關陳報所有的土地。但爲防範短冒隱匿，並由土地陳報機關於事前精密編查；事後詳加審核，用資比對，以求真確翔實。

土地陳報的效用是經濟，迅速；是能不用正式測量方法，獲得實地，實戶，實糧的成果。

「我們如果要真正的從事正式測量，則以目前湖北的情形論，人力，財力，物力，（測量器材）各方面均感不濟；同時，就時間言，最速亦非十年以上不可。在此民窮財匱，而土地整理刻不容緩的時候，祇能用最經濟，最迅速的方法，用簡易丈量代替正式測量，用人力代替器械，而具體方法，則爲舉辦土地陳報。」（陳誠：平均地權的意義與土地陳報實施的要領）

「現在田賦積弊雖重，語其要者，約有三端：一曰糧戶失真；二曰地畝失實；

三日科則失平。今日之整理，即所以糾正已往之謬誤，俾失真者，使之真；失實者，使之實；失平者，使之平也。」（行政院頒發：辦理土地陳報綱要說明）

土地陳報的對象，是一切公私有土地；但道路，橋梁，河流，城牆除外。完成期限，一律規定為八個月。

辦理土地陳報，不操切從事，急求速效，必須先做一點籌備工作，方可使辦理人員，明白陳報手續；一般人民，瞭解陳報意義；一切有關團體，樂予襄助；陳報業務，順利進行。怎樣籌備？第一，將全縣各鄉鎮各種土地的作物種類，每年種植次數，收穫量，土地，水利，交通，收益，地價等，詳切調查。第二，將土地陳報的意義與精神，如平均負擔，解除民困，廓清積弊，充裕財政等，普遍宣傳。同時，將陳報手續，簡單便利，不苛擾，不增加費用，不追究既往的地方，如陳報文件，當場驗明發還；陳報費，執照費，一概免收，並准免貼印花；有地無糧，或地多糧少的土地，准予免費升科；無地的糧，准予開除；未稅契據，准予緩稅免罰；和平佔有，准予依法陳報等，亦廣為傳佈。第三，徵用新幹部，加以切實訓練，使獲得辦理土地陳報的技能。調查，宣傳，訓練等詳細辦法，由縣市主管機關擬定，呈准施行。

籌備妥當，開始就鄉鎮區域劃定界址。在鄉鎮內，並劃分地段，以為編查陳報的單

位區域。劃界分段，以依據天然地形及其他有永久性的標誌辦理為原則。所謂天然地形，是指山川，河渠，湖溝，鐵路，公路等而言。所謂有永久性的標誌，是指橋樑，樹木，城堞，堡壘，及其他堅固的建築物而言。必要時，亦得採用相沿界限，及地方習慣劃定。如無天然地形，及其他有永久性的標誌作界址，即就勘定地址，安設界椿，作為邊界。每段面積，以一千畝至三千畝為度，視土地是平原，丘陵，山嶽，湖澤，還是市鎮宅地而定。大抵坵塊零碎的土地，面積宜小。坵塊巨大的土地，面積宜大。坵號宜少，每段面積內，至多不得超過一萬坵。一坵地跨入兩地段，仍以原地段界址為準，分屬兩段，不得劃入一段。

地段劃定，即分段按坵繪圖編號查丈。在未繪編以前，先令業戶備製標杆，按坵插入，以便識別，編查。如業戶不在本地段或本縣，佃戶或使用人代辦。標杆長三尺，寬三寸，用木板或竹籤製成。土地未編查完竣的時候，標杆不准拔去。如中途被偷竊或毀損，即為補插。標杆上填註各坵畝分確數，業主姓名，住址，土地坐落，四至；並酌留餘地，以備編填坵號。

編查坵號，與繪製坵圖工作，同時並做。編定坵號前，先編定分段名稱。編定的方法有三種：一是按數字編定，如某某鄉有十段，第一段定名為某一段。二是按文字編定

如天字段。三是按地名編定，選擇段內適當的地名爲該段名稱。在一縣內，只能用一種方法，不能兩種或三種濫雜並用。編查坵號，以段爲單位。各段坵號，一律自爲起訖。編號順序，依照一定方向，循方形，正弓形，或仰弓形進行。每段只能用一種方法，不能兩種或三種並用。同一業主，同一地目，同一土質的土地，坵塊相連，面積各在三分之內，併坵後，總面積又不超過五畝，得予併號編查。坵號，除填明於標杆外，並須登入地號清冊。地號清冊內，應記載的項目，是坵號，業戶姓名，住址，土地坐落，四至界限，實在畝分，地目用途，陳報單號數，及附記等。

繪圖，須走一坵，繪一坵，使各坵土地密切聯絡，界限分明。各坵的坵號，部位，形狀，四至；段內的主要山川道路溝渠的形態，位置，名稱，以及一切地形，地物，地界，地別，均須分別圖繪註明於段坵形位圖內。

對於每坵土地面積，須切實丈量，不許目測步量。計算面積是先將坵地作成簡單幾何圖形，再依照幾何公式計算。面積，以市畝爲單位。一市畝等於六千平方市尺。原無畝分土地，須切實丈量，非經呈准中央主管機關，不得變更。原有畝分土地，得採用抽丈辦法。

對於業戶真實姓名，住址，各坵土地坐落，四至地價，收益，土質，地目等，亦須



切實查明，一一填記。

編查完竣，業戶或代理人，須依照規定逐坵填單陳報，送繳土地所在地鄉鎮編查分隊辦事處。陳報單內所要載明的事項：一是業主真實姓名。二是業戶確實住址。三是所有各坵土地坐落，說明原屬某都某圖，現在某鄉鎮某保。四是四至，說明東南西北四方至何處。五是面積，說明若干畝分。六是地價，說明爲調查地價，抑爲陳報地價。如係有永佃權的土地，田底，田面，須一併填報。七是地目，說明原來爲田地，山蕩，營屯，衛蘆，雜或其他名稱。八是土質，說明爲黏土，礫土，沙土，壤土，或腐植土。九是收益，說明每年收穫量，折合爲若干元。十是佃戶或使用人姓名，住址。業戶陳報，如與繪圖編查，同時辦理。由業戶或代理人，於編查時，將上述各項，據實陳報，經保甲長證明，當場記載於陳報單內。業戶及保甲長均須於陳報單規定欄內蓋章或捺指印。陳報單式樣，由省主管機關擬定，呈報備查。

編查陳報，辦理妥善，就開始審核圖單，造具歸戶冊，並定期由保甲長召集業戶，攜帶串票，契據，或其他有關證明文件，赴土地所在地鄉鎮編查分隊辦事處呈驗，當場驗明，加蓋驗訖戳記發還。業戶或代理人對於陳報單所記各項，如無異議，卽於陳報單規定欄內蓋章或捺指印，以示同意。倘若編查陳報合一，免除陳報手續，就將編查所得

要項，填單通知業戶；於每段編查竣事後，再另定呈驗土地證件期間，令業戶親自呈驗證件，並查閱編查所得各項，有無錯誤，如完全同意，就簽名蓋章或捺指印，藉作證明。這樣，陳報工作，就告完成；陳報證明單，就可以掣給業戶，用爲換領土地管業執照的憑證。如有異議，就填具聲請書，聲請更正。

## 第二節 給照推收

審核完畢，辦理復查，抽丈，與更正錯誤。抽丈，復查，意在警惕編查人員，切實編查繪丈，不得疏忽，遺漏，謬報，舞弊。各編查分隊均須設置技術嫺熟，奉公守法的人員，於編查時，實行抽查復丈，嚴密核對。

業戶對於編查陳報，發現錯誤遺漏，准予聲請復查更正。聲請復查更正時須填具聲請書並附具產權證件，繳納保證金。如無法提出證件，由土地所在地的四隣業戶簽名蓋印證明。保證金，每地號不得超過十元。復查更正的畝分差誤，在百分之十以內，或聲請更正事項，查明不實在，保證金即予沒收，悉數繳解省處彙解國庫。關於賦管理機關，接到聲請書與證件，立即詳加審核，隨將證件發還，並派員前赴地點，實行勘查。勘查人員，於出發前，須將有關勘查土地圖冊，查閱抄錄

。必要時，攜帶原有圖冊前往，以備參照比對。勘查結束，須將勘查結果，及切實考語，附具圖說，製成報告呈核。

復查清楚，抽丈明白，一切事項，都了無錯誤，就分段舉行公告。所謂公告，就是按段按戶，將土地點落，地價，地目，面積，土質，收益等揭示於鄉鎮編查分隊辦事處，或段內其他重要地方，再予業戶以聲請更正的機會。公告時期，以一月為限。

公告期滿，統計各目土地面積，地價，收益，戶號，地號，求得各目土地畝分數，戶數，坵數，地價，與收益情況。根據地價，改訂科則。必要時，得參酌地目，土質，收益等訂定。但無論如何，總要做到輕重適平，符合負擔能力。倘若業戶對於所訂科則，有失真失平的感覺，亦可聲請復查。復查時，對於當地地價，水利，土壤，作物等，須詳細查明，以為更正與否的依據。各則土地面積，賦額等，亦須統計。

同時，編造戶冊，坵冊。戶冊，就是戶領坵冊；坵冊，就是坵領戶冊。戶冊，是以戶為經；以地為緯。坵冊，是以地為綱；以戶為目。有了戶冊，可以按戶尋地；有了坵冊，可以據地查戶。倘若因手續太繁，一時無法編造，得呈准中央主管機關，分別以歸戶冊及陳報單，代替戶冊，坵冊。

土地營業執照，於土地陳報完成，利用成果開徵一次新賦後予以頒發。在未依土地

法舉辦土地測量登記前，管業執照與官印契紙合併是土地產權的完整憑證，非慎重辦理，不能杜塞糾紛。每坵土地填發一張，但屬於同一業主，在同一地段內，地目相同，坵形毗連的土地，得併填發，仍分填列地號等則，稅率，面積，賦額等項。土地管業執照由業主請領。請領時，業主須填具聲請書，開具真實姓名，及土地的坐落，地段地號，并繳驗官印契紙，陳報單，收據，暨其他證件。縣市田賦管理機關接到聲請書文件後，立予審查，認無不合，乃與縣市政府會同填發管業執照。

土地管業執照，必須記載：一、業主真實姓名住址。二、土地坐落鄉鎮別，段別，面積，地號，地目，四至。三、每年收益數量。四、申報地價。五、等則稅率及賦額。六、執照字號。七、頒發日期。八、其他應行備考事項。公共土地的執照，除記載第二至第七項外，並須記載管理機關或使用機關名稱及所在地。現任主管人員的姓名。管業執照式樣，由財政部訂定，各省田賦管理機關印發。頒發執照得酌收工本費。

無契土地，經四鄰證明，確係以所有的意思，二十年間和平繼續佔有他人未登記的不動產；或者，以所有的意思，十年間和平繼續佔有他人未登記的不動產，而且，佔有的開始是善意，並無過失，得依照請求登記為所有人的規定，准予陳報管業。

辦理土地陳報，遇有產權糾紛，先由區署鄉鎮公所調解。調解無效，再由縣政府核

定。已經提起訴訟的土地，仍由司法機關處理。隱匿不報的土地，於陳報結束後，由鄉鎮公所暫管。如經過三年，仍無人過問，視為無主土地，作為鄉鎮地方公產。在暫管期間的孳息，作為地方公產收入，由管有機關依法處理。冒認公地或他人土地陳報，除查明註銷外，並依法懲辦。

土地陳報及頒發土地管業執照實施辦法，除改訂科則一項，由中央製訂頒行外，由省田賦管理機關擬定，呈請財政部核准施行。

田賦推收，就是在地權移轉的時候，將被移轉的土地，由舊業主名下推出，收入於新業主名下的意思。用土地法上的名詞說，就是土地所有權的移轉登記。田賦推收辦得好，可以使糧隨地轉，地歸實戶，密切地聯系「戶」，「地」，「糧」，杜絕飛洒詭寄，偷糧換柱的弊病。

因買賣，繼承，分析，合併，贈與，交換，或其他合法行為，取得土地所有權的時候，受讓人須聲請推收過戶。典權的設定與變更；外國人在通商口岸或外國教會在內地依法取得永租權的土地，亦須辦理推收。但外國人或外國教會永租的土地，如查明與國防或公共建設事業有妨障，縣市主管機關，得呈明上級機關拒絕辦理推收。

推收事定，由縣市田賦糧食管理處設科辦理。已設地政局科的縣市，由地政局科辦

理。鄉鎮公所派員爲土地產權移轉的監證人。

監證人，利用職業上的便宜，按月須將受讓人及原業人的姓名，住址，移轉性質，移轉年月日，土地面積，及價額，逐項登記，列表彙報縣市主管機關。該管區域內的受讓人，聲請推收，匿不聲請推收，及過期不聲請推收三種情形，均須隨時調查，按照規定，逐月彙報查核。該管區域內的坵戶圖冊，鄉鎮公所須抄錄副本一份，以備土地產權移轉的時候，分別改註。每屆年終，並與縣市主管機關對勘一次，藉以校正。

受讓人聲請推收的時候，須備具聲請書。書內必須載明的事項：第一，是受讓人的姓名。住址。第二，是原業人的姓名，住址。第三，是移轉性質，如買賣，繼承等。第四，是土地種類，段號，丘號，坐落，圍至，及面積。第五，是賦額及原有權區戶名。第六，是產價及土地總收益。第七，是移轉日期。第八，是契約，包括土地營業執照，典賣，遺囑，分拆，贈與交換契約等。第九，是原業人最近年份納糧收據。八九兩項契據，除白契須交經徵契稅機關課稅外，其餘立即發還。受讓人聲請推收，須具真實姓名。如契約所載爲堂名，或別號，仍須加註真實姓名。倘屬共有，並須詳列共有姓名，但總數超過二十人的時候，得僅具代表人的姓名。

主管機關接到受讓人聲請書及證件後，須立審核所填各項，有無遺漏錯誤，並派員

前往實地調查勘丈。查勘無誤，就換發土地管業執照，並將戶領坵冊，坵領戶冊，徵冊，逐一分別改註。

受讓人聲請推收過戶，自土地產權移轉之日起，不得超過三個月。過期不聲請，得分別過期的遠近，配處罰鍰。但最高額不得超過千分之十。如無契價，或契價過低，得另行估價；依照估定價值，予以處罰。

推收與稅契，最好同時辦理。承辦推收人員，得兼辦稅契事務。業戶投完契稅的時候，須即聲請推收，俟過戶完畢，方准將原契蓋印發還。

各省縣市辦理推收，須擬定詳細章程，呈送中央主管機關核備。

本章參考的法規

- (一) 修正辦理土地陳報綱要
- (二) 辦理土地陳報注意事項
- (三) 土地陳報督導須知
- (四) 土地陳報復查更正辦法
- (五) 頒發土地管業執照辦法

第六編 第三編 物權 第六編 第三編 物權

(六) 民法第三編物權

(七) 修正田賦推收通則

(八) 辦理田賦推收應行洋意事

(九) 契稅條例

第五章 土地陳報



## 第六章 土地使用

### 第一節 土地使用管制

土地使用，是施以勞力，資本，爲土地的利用。利用就含有需要的意思。所以凡是爲滿足某種需要，施用勞力和資本於土地的一切作用，都叫做土地使用。

土地使用的價值，是發展土地最大的效能，使「地無荒微」，「地盡其利。」

「特別是關於土地，一定要做到「地盡其利，貨暢其流」的兩句話。所謂「地盡其利」的意義，就是要依據土地的性質和位置，運用科學方法，作完善的利用，使能發生最大的效益。外國人有了一塊土地，不僅不許有一尺一寸荒廢，而且還要從增加建築，講求水利，發展交通，研究地質，改良土質；調換種子等各方面，拚命設法改良，以增加生產，如果地下有礦，更是要設法探測開採，如此才是「地盡其利」的道理。」（總裁：現代行政人員須知）

要使土地不荒置，不浪費，就要適應土宜，位置，氣候，地勢等作最經濟的利用，發揮最大效能，獲得最大利益。要達到這種目的，國家對於土地使用，就得採行干涉政

策，加以管制，不能任人民隨意荒置土地，或作不經濟的利用。自土地最高面積，

「土地之使用，應受國家之限制。」（土地政策戰時實施綱要）

土地使用管制的方法，第一，是主管地政機關，得編土地為各種使用地，規定土地用途。編定的根據有三種：一是國家經濟政策；二是地方需要情形；三是土地所能供使用的性質。用途一經規定，由地方政府公布後，土地使用，就不能任意變更。編為某種使用的土地，除經主管地政機關核准督為他種使用，或於所定的使用實行期限前，繼續為從來的使用外，不得供其他用途的使用。但國民政府如認為變更用途，可以得到較重大利益，或較重要的使用，得令行變更。據說不合與用途無關，若非用途，不許土地使用，可分為兩種：一是市地使用；二是鄉地使用。市地是市行政區域內的土地。鄉地是市地以外的土地。市地使用，也得分為兩種：一是限制使用區；二是自由使用區。限制使用區，有住宅，商業，工業等區分；必要時，並得劃定行政區，文化區。自由使用區，於適當的時候，可以改為限制使用區。

在限制使用區內，對於建築基地，與建築物的用途，分量和使用方法，都有嚴格限制。這些限制，在市設計時，須預為規定。第一，限制土地及建築物的使用。例如住宅區內的土地，不得供工業使用；所用的土地及所佔的建築物間數，不得超過一定限制。

第二，於必要時，規定各區段建築地內的房屋建築綫。所謂房屋建築綫，就是房屋基地廣袤的界綫。各區段建築地除建築房屋的基地外，須預留出入小巷，及其他公共設備所需的相當面積。第三，規定建築物的高度，層數與形式。第四規定建築地段的深度與寬度。所謂建築地段就是街道與巷道所包圍的中間地段。所謂深度，就是該地段對於街道成垂直方向的深淺，也就是該地段沿巷道的長短。所謂寬度，就是該地段沿街道的長短。第五規定建築物所佔土地的面積及應留餘地。這五項規定，除土地及建築物的限制外，亦適用於自由使用區。

土地使用分區規定以後，土地上原有建築物不合使用規定的，除准修繕外，不准增築。但主管機關認為必要時，得斟酌地方情形，限期令行變更使用。因變更使用所受的損害，予以補償。

鄉地分爲農地，林地，牧地，漁地，鹽地，鑛地。在農地之中，又可因土宜，地勢，氣候，種植各種作物，分爲各種作物地帶。戰時，

『政府並得依國計民生之需要，限定私有農地之耕作種類。』（土地政策戰

時實施綱

第二，是地方政府得分別規定管轄區域內，個人或團體，所有土地的最高面積，禁

止私人壟斷土地限制土地兼併集中。規定的依據，有三種：一是地方需要；二是土地種類；三是土地性質。這種規定，須經中央地政機關核准。所謂最高面積，就是私人所有土地的最大限度。超過這限度的額外土地，限令於一定期間內，分割出賣。違反的，依法予以徵收。地價得分期給付，但清付期限，最長不得過三年。徵收的土地轉賣給佃農，創造自耕農。徵收價款及佃農購買土地款項，均可向中國農民銀行貸借。

同時，地政機關亦得規定管轄區域內，土地的最小面積單位，以求土地經濟的使用。規定的依據有兩種。一是土地性質；二是土地的使用種類。所謂最小面積單位，就是成爲一個獨立地段，不能再爲分割的最小限度。這最小面積單位，是一個最好的經營耕作單位。達到這單位面積，就禁止再分割，以免過度零碎，無法發揮土地效能。

## 第二節 土地使用促進

土地使用促進，是督促未用的空地，荒地，儘量使用；已用的土地，改進爲經濟的利用。

土地使用促進，公私有土地，一律包括在內。所謂公有土地，就是未經人民依法取得所有權的土地。所謂私有土地，就是已經爲人民依法取得所有權的土地。

先論督促市空地使用，所謂空地，就是業經市政府劃定的建築地段，應即開始建築，而尚未建築的曠廢土地。建築地的建築物價值，不及全段估定價值百分之二十，視同空地。保留地段的一部，預備將來供同一事業的使用，或已經改良為花園，草場運動場，不能視為空地。空地，應加利用，不能任其荒蕪。必要時，市政府對於繁盛區域內的土地，得強制使用。強制的辦法，是斟酌地方需要情形，規定二年以上的建築期限。如因不可抗力，不能依限建築，得因所有權人的請求，為一年以內的展限。無故過期不建築，得准許需用土地人請求徵收空地的全部或一部應用。被徵收的土地，自徵收完畢之日起，一年以內，必須開始建築。超過一年未建築，原土地所有權人，得要求照徵收價額，買回原有土地。如原土地所有權人，也不要買回土地，市政府得代為拍賣。但因不可抗力，未能依限建築的，得因需用土地人的請求，予以展限，然至多一年。收回土地的原土地所有權人，或拍賣的承買人，使用土地，開始建築期限，適用上述規定。這樣嚴密地督促，市內當然無空地，無曠土。

次論督促鄉荒地使用。所謂荒地，就是無改良物的土地。所謂鄉荒地，就是市地以外，無改良物的土地。也就是農地中未經開墾，或不為耕作的土地。荒地有兩種：一是公有荒地；二是私有荒地。督促公有荒地使用的方法：第一是編定墾荒區。適宜於耕作

使用的公有荒地，除經政府保留或指定爲他種使用外，由主管地政機關在一定期間內，勘测完竣，分割地段，編爲墾荒區，並規畫道路，溝渠，承墾人宅地，及其他耕作必需的公共用地。

第二是招墾。墾荒區內的地段，由地方政府定期招收自爲耕作的中華民國人民承墾。如荒地區域遼闊。墾荒工程太大，須要大規模組織，方能開墾的時候，地政機關便只准代墾人承領。承墾方式分爲兩種：一是由農戶一家單獨承墾；二是由農業合作社集體承墾。農戶的解釋，是家屬在十口以下的農民。農業合作社的意思，是三個以上農戶共同經營的農業組合。代墾人是先行承領荒地，墾竣後分配給農民，收回墾價的人。墾價是農民依契約支付代墾的價金。

第三是請求承墾或代墾手續。承墾人請領荒地的時候，須具承領書，呈由主管地政機關核准。承領書內應行記載的事項：一是承墾人姓名，住所，籍貫及年齡。二是承墾人前五年內的職業。三是承墾人家屬人口，年齡及職業。四是承墾荒地的坐落，境界及面積。五是經營農業的主要種類。六是墾竣年限的擬定。承墾人如爲農業合作社，並須記載社名，社員額，與組織。承領核准後，即發給承墾證書。

代墾人請領荒地的時候，除須備具承領書外，並須繳納保證金。承領書內必須記載

的事項：一是代墾人的姓名，或名稱及住所，二是開墾資本的準備。三是承墾地的墾落，境界與面積。四是開墾工程計劃，與工程費的預算。五是農民名額，及墾竣地分配辦法。六是支付墾價方法與年限。保證金額，最高不得超過承墾地的估定價值。墾竣的時候，保證金發還。承領核准後，即發給代墾證書，以為憑證。

第四，是規定承墾地單位面積，單位面積額，以收穫足供十口農戶生活，或可能自耕的限度為準。一個農戶，只能承領一個單位。農業合作社，以社員人數為標準。有幾個社員，領幾個單位。此外，並得請求承領準備地，但準備地面積不能超過總面積二分之一。單位面積額，由主管地政機關擬呈中央地政機關核定。代墾人如用契約招致農民，契約內須訂明農民分配地段的面積。

第五是規定墾竣期限。承墾人，代墾人，自受領承墾或代墾證書之日起，一年以內，必須實施開墾工作。墾竣期限，由主管地政機關核定。除因不可抗力，呈准酌予展限外，違反的，撤銷承墾證書，或代墾證書及沒收保證金。

第六是承墾人的權利。荒地墾竣，承墾人無償取得土地耕作權。這種權利，視為物權，除土地法另有規定外，準用民法關於永佃權各條的規定。土地耕作權，代墾人不能受取，由分墾耕地的農民享有。

第七是承墾人的義務。已取得土地耕作權的土地，須繳納地租。租額不得超過該土地正產物收穫總額百分之十五。但自取得耕作權之日起，免納地租五年。分配墾地的農民，地租租額，免租年限，與承墾人一樣。

代墾地墾價支付方法，年限，亦須在招致契約內載明。支付年限，不得少於十年。每年支付時間，須在收穫期以後。

私有荒地使用督促的方法，是由主管地政機關，限令所有權人於一定期間內，開墾或耕作。過期不開墾或耕作，得由需用土地人依法呈請徵收。開墾包括自行開墾與招墾。墾竣年限，荒地面積在一百畝以下，不得超過三年，在一百畝以上，一千畝以下，不得超過六年；一千畝以上，一萬畝以下，不得超過十年。如所有權人不能自行開墾，就招人承墾。如所有權人無力自行開墾，或逾期一年，又未招墾，由主管機關代為招墾。這樣，逾期仍不能墾竣，就未墾竣部分，另行招墾。在難民移墾的墾區內，私有荒地的所有權人，如不依限墾種，墾區管理機關得呈准上級機關分別採用強制租賃，強制出賣，強制徵收辦法處理。私有荒地，提前墾竣，成績優異的，得酌予獎助。

三論改進市地使用。全部或大部分未建築的建築區，因路綫通過，或一區段內的建築物，因水火或其他災變毀滅，致所包含的各地段，有面積過小，或形式不整，不適於



建築房屋；或位置不臨街道；或街道狹小，有重劃的必要，市政府得在一定期限內准予重劃整理，或者斟酌接連地段情形，准由接連地段所有權人依法徵收。被禁止建築獨立房屋地段所有權人，亦得請求依法徵收。

四論改進鄉地使用。一區域內的土地各地段，如面積狹小，奇零，不合耕作的經濟使用，或以灌溉，排水，及其他農事上改良的緣故，均得由地政機關施行重劃。但重劃時期，不得在收穫前，以免損失。

總之，一定區域內的市地鄉地，分段面積不合經濟的使用均得就區域內的土地，全部重行劃分。並將重劃地段，分配於原土地所有權人。一百畝以上，一千畝以下，不劃土地重劃，土地改良所需款項，得向中國農民銀行洽借。

### 第三節 土地重劃程序

土地重劃的程序：第一，編成重劃地區。重劃地區，就應該重劃的相連土地編成。但指定為特別使用的地段，不在此限。重劃的方法有三種：一是交換；二是分合；三是地形改良。同一所有權人，有數宗地段，分散於重劃地區，得合併為一宗地段。為得重劃土地公園，道路，堤塘，溝渠，及其他建築物，如有必要，也得廢除。

第二，計劃土地重劃。主管地政機關依據重劃地區實際情形，擬定土地重劃計劃書，重劃地圖，並規定重劃地段的最小面積單位，呈請地方政府核定。重劃計劃書內所應行載列的事項：一是重劃地區的總面積及所在地；二是原有各地段的面積，及所有人名，住所；三是各段土地及建築物的價值；四是公園道路，堤塘，溝渠，及其他公共建築物的土地面積及狀況；五是重劃各地段應行分配的面積，及公園等土地面積的變更狀況；六是施行重劃的工率及費用；七是費用的籌措，及各地段應負費用的定額，與支付方法；八是補償金額及補償辦法；九是重劃完竣期限。重劃地圖，須分別標示各原有及重劃後地段面積；並公園，道路，堤塘，溝渠，及其他公共建築物的位次。

土地重劃亦可由超過半數有關係的土地，所有權人，共同發動請求辦理。這超過半數有關係的土地所有權人，所佔有的土地面積，除公有土地外，要超過有關係的土地總面積一半。請求時或附具土地重劃計劃書，重劃地圖，或就各地段應行分配的面積，及公園，道路，堤塘，溝渠，與其他公共建築物的土地變更狀況，施行重劃的工率與費用；重劃費用的籌措及各地段應負費用的定額，與支付方法；補償金額與補償辦法等項，訂立章程，併請主管地政機關核定。

第三，通知與公告。重劃計劃書圖，一經核定，即通知各該土地所有權人；並於重

劃地區公告，在通知及公告內，應行記載的事項是：原有各地段的面積，及各地段所有人姓名，住所；重劃各地段應分配的面積，及公園，道路，堤塘，溝渠，及其公共建築物，的土地面積變更狀況；重劃費用的籌措，及各地段應負費用的定額，與支付方法；補償金額與補償辦法。

第四，表示異議。自公告之日起，三十日內，如有關係的土地所有權人，超過半數以上；並且，所佔有的土地面積，除公共土地外，超過重劃地區的總面積一半，表示反對，地方政府即停止進行。

第五，分配已重劃的土地。分配的標準，或依原有地段的價值；或依原有地段的面積。地段位次，在可能範圍內，依原有位次。重行分配的土地，除另有規定外，自分配決定之日起，視為原有土地；但對於行政上或裁判上的處分，效力與原有土地性質不可分離的，不在此限。

第六，規定補償辦法。已經重劃地段的面積，如與原地段不同，增加面積的所有權人，就要用現金補償減少面積的所有權人。補償的標準，適用土地徵收補償規定。劃為該區域內的道路，公園，及其他公共用地，按照重劃地段面積，比例分担。原地段面積過小，以致重劃後，分配時，仍不能達到規定的最小面積，就予以適當的賠償，合併於

其地地段。但該地段如爲使用人特以謀生的耕地，則須配給以適合使用的地段以資救濟。超過原有地段的地價，如無力補償，由政府設法補助。編入重劃地區的建築物，因重損毀，亦予給予相當賠償。

第七分別負擔重劃費用。土地重劃後，使用經濟利益增大。這增大的利益，是由重劃後的土地所有權人享受。因此，重劃費用，自應重劃後的土地所有權人負擔。分配費用的計算標準，是重劃後的土地面積。

承租地因土地重劃，不能達到租賃，與地上權，永佃權，或地役權設定的目的，承租人，地上權人，永佃權人，或地役權人，得終止契約，或拋棄已得的權利，向土地所有權人請求相當的補償。因土地重劃，以至妨害承租地的原使用，承租人得請求減免租金。反過來說，增加承租地的利用價值，出租人也得請求增加租金。承租人不同意，得終止契約。這規定對於地上權，永佃權，地役權，亦適用。

#### 第四節 承租人保護

承租人，在市區，是房客，在鄉間，是佃農。房客佃農是租用他人房屋或耕地使用的人。保護是禁止房主，地主等出租人任意抬高房租，地租，增加承租人的負擔。

先講保護房屋承租人。房屋承租人的利益，是房租低廉。要房租低廉，就要經常地使市區房屋供過於求。這就是說，使市內房屋，時時有多餘，除供給市民住用外，尚可有準備房屋，隨時供租賃。準備房屋的數額，是所有房屋總數的百分之二。房屋總數，按房屋每層地面面積計算。準備房屋額如繼續六個月不及房屋總數百分之一，就舉辦房屋救濟。救濟的方法有三種：一是規定房屋標準租金。這標準租金，不得超過地價冊所載土地及建築物的估定價值百分之十二。標準租金一經規定施行，原定租金，超過標準租金的，按照標準租金額支付；少於標準租金的，按照原定租金支付，出租人不得用任何名目增加。定期租賃契約，限期屆滿，承租人得依照原契約條件，繼續租賃。如有押金，押金利息視為租金的一部。押金總額不得超過兩個月的租金。二是減免新建築房屋的稅款。減免數額，減免年限，由中央地政機關對配地方情形，擬呈國民政府核定。三是建築市民住宅。市民住宅的租金不得超過建築用地及建築費總價額年息百分之八。此外出租人，除重新建築外，不得無故收回房屋。房屋救濟辦法，於準備房屋額回復到房屋總數百分之二，繼續至六個月的時候，停止適用。

戰時，省市縣政府所在地或經政府指定為疏散遷建的區域，或其他房屋不敷供應的地方，該管縣市政府，除建築公營住宅，及獎勵人民，建築私營住宅，增加房屋供給，

以爲救濟外，並得強迫房主出租房屋。強迫的方法分五種：第一、檢視空餘房屋，有適宜居住的，限令出租。第二、房主自住房屋，超過，實際需要，令將多餘房屋出租。第三、禁止拆毀可供居住的房屋。第四、現供居住的房屋，禁止改作他用。第五、已被炸毀或傾圮的房屋，尚可修復的，令房主修復出租。

第六、公營住宅租金，不得超過建築用地及建築費總價額年息百分之八。私人房屋建築在三十一年十二月十三日以後的，租金最高額，不得超過建築物價額百分之二十；建築在三十一年十二月十三日以前的，標準租金由省或院轄市擬定報請中央核定。租金數額，超過上述標準，照標準數額給付；不及的，照原定租金支付。租約定期在半年以上，該地經濟顯有變動，出租人得要求酌加租金，但不得超過原租金百分之三十。租金按月計算。承租時，預付租金一個月。嗣後每滿一個月，支付一次。出租人不得索取超過一個月

的租金。如有押金，總數不得超過兩個月租金。出租人，除租金外，不得收取小費及其任何名義的費用。承租人如將所租的一部分轉租他人，租金按比例計算。依照租約支付租金，出租人不得拒絕收受；如有這種行爲，承租人得將租金提存，並通知出租人。

租約定期有期限的，承租人如於期滿前一月通知出租人繼續承租，出租人不得拒絕。租約期滿或租約未定期的，出租人因正當事由，要收回自住，必類經該管警察機關自治

機關證明，於三個月前通知承租人退租，終止契約。承租人如爲公教人員，或自淪陷區退出的難民，於一年前通知。收回自住的房屋，不得閉而不用，並不得於一年內將全部或一部改租給他人。出租人除收回自住外，不得無故收回房屋，終止契約。

這種種規定，是保護房屋承租人的如出租人故意違反，就按情節輕重，分別科以罰鍰。這種辦法繼續有效至戰爭結束後六個月爲止。

次講保護耕地承租人。耕地租用，是以自爲耕作或畜牧爲目的，約定支付地租，使用他人農地的意思。耕地承租人的利益：一是保障佃權；二是抑低地租。保障佃權的方法，是限制出租人自由終止契約，隨意撤佃。契約分兩種：一是定期契約；二是不定期契約。定期契約屆滿，租用耕地，除由出租人收回自耕外，承租人如願繼續耕作，視爲不定期契約。收回的自耕地；如再出租，原承租人有優先承租權。再行出租時期，自收回自耕之日起，不滿一年，原承租人得以原租用條件承租。

不定期契約的租用耕地，出租人必依照下述七種情形之一，方能收回。這七種情形是：第一、承租人死亡，沒有繼承人。第二、承租人拋棄耕作權利。拋棄耕作權利的情形有兩種：一是承租人於三個月前，以意思向出租人表示。二是非因不可抗力，放棄耕作繼續一年。第三出租人收回自耕。但要在一年前通知承租人。第四，耕地依法變更使

用。第五，承租入對於租賃物，不負損害賠償責任；對於附屬物，不負補充責任。通知承租入收回耕地也要在一年前。第六，承租入將耕地全部或一部轉租於他人。第七，承租入積欠地租達二年的總額。

承租入對於所租用的耕地，有依同樣條件，優先承買或承典的權利。在土地法施行後，同一承租入，對於不在地主的同一耕地，繼續耕作十年以上，得依法請求徵收。

抑低地租的方法，是規定地租不得超過最高額。地租的最高額是耕地正產物收穫總額千分之三百七十五。這標準是沿用「二五減租」的規定。「二五減租」是先假定正產物收穫總額，由地主佃戶各得一半，各得百分之五十。再於地主的百分之五十中，減去百分之二十五，用百分之二十五，乘百分之五十，得百分之十二點五。由百分之五十，減去百分之十二點五，餘百分之三十七點五。這是地主應得的地租。百分之三十七點五，就是千分之三百七十五。約定地租，超過最高額，減為千分之三百七十五；不及最高額，依照約定地租支付。如用現金支付地租，最高額按照支付時的市價折算。出租人不得預收地租；不得收取押租；但以耕畜，種籽，肥料，或其他生產工具，供給承租入，得收取報酬。

承租入不能按期付清應交地租，先支付一部，出租入不能拒絕收受；承租入也不能



因爲出租人收受推定爲法租的承諾。承租人無力支付地租的時候，出租人對於承租人耕作上必需的農具，牲畜，肥料，及農產物，不得行使留置權。所謂留置權，就是債權人占有關於債務人的動產，於未清償以前，保持占有的權利。農具等是承租人生產必需的工具有，不能留置，以妨生產。

承租人爲增加收益，對於耕地無須徵求出租人同意，得自由爲特別改良。所謂特別改良，就是指建築農房，畜舍，禽舍，肥料堆積處；栽植樹木；排水，灌溉，築土。耕耘，以及其他一切足以提高耕地的工程和作業。換句話說，用增加勞力資本的結果，增加耕地生產力或耕作便利。因此化去的費用，叫特別改良費。這費用數額，須通知出租人，以便在承租人拋棄耕作權利；耕地依法變更使用，與承租人對於租賃物，不負損害賠償責任，對於附屬物，不附補充責任，出租人收回耕地自耕，契約終止的時候，要求償還未失效能部分的價值。償還金額如當事人不能協議或協議不能成立，得請求法定調解委員會調解。調解委員會未成立時，由主管地政機關指定地方人士調解。對於調解有異議，得請求主管地政機關決定。這決定，是最終的決定。

本章參考的法規

（一）土地法第一編總則

(五) 土地法第三編土地使用

(三) 土地法施行法第一編總則

(四) 土地法施行法第三編土地使用

(五) 都市計劃法

(六) 內地各省市荒地實施墾殖督促辦法

(七) 非常時期難民移墾條例

(八) 內地房屋救濟辦法

(九) 戰時房屋租賃條例

(十) 民法第二編債

(十一) 民法第三編物權

第一節 抵押制度

### 第二章 抵押制度

#### 第六章 土地使用

## 第七章 地價規定

### 第一節 地價規定要旨

地價規定，就是確定土地價格的意思。地價的意義有兩種：一是土地的價值；二是土地的價格。價值有使用價值與交換價值的區別。價格是用貨幣表示的交換價值。價格或交換價值，因時，因地因人，看法不同，數額往往出入甚鉅。爲得避免爭執，必須有一個明確辦法，以爲地價規定的準則。

地價規定的主旨，是切實地估定地價，以便「照價徵稅」，「照價收買」，有所依據。

「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之；地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增值者，則其利益當爲全縣人民所共有，而原主不得而私之。」

（國民政府建國大綱）

「兄弟所規定的辦法，極其簡單而又極公平，就是令人民自己報告地價，政府

只限以兩種條件，一條是照原報的地價，按值百抽一的稅率；一條是照原報的地價，政府可以收買。這個辦法，便可以使人人不敢欺瞞政府，不致以多報少，或以少報多，效用是很好的。」（總要：三民主義之具體辦法）

地價有六種：一是時值地價。簡單地說，就是時價。這是土地的買賣價格，或市場價格。市價視當地人民對於土地的需求關係，以定高低。估計地價，須依市價。計算地價的方法，是以該地段最近數年的地價相加，除以年數及面積，得各單位面積的地價。例如某地面積十畝，二十八年值六百元；二十九年，七百元；三十年，八百元；三十一年，九百元；三十二年，一千元。五年地價相加為四千元。用五相除，得八百元。再以十相除，得八十元。這八十元就是每畝的地價。二是真實地價。簡單地說就是實價。是土地的收益價格。有收益，才有價值。價值高低，是以收益多少為轉移的。這裏所說的收益，是純收益；不是總收益。總收益是土地的全部收入。純收益，是從土地總收益中減去改良費用的餘額。這餘額，是投資於土地的資本利息。依據純收益，及流行利率，即可求出土地的收益價格。例如有地十畝，每年總收入一千元用去改良費八百五十元。一千元減去八百五十元，餘一百五十元。這一百五十元是純收益。假定當地流行利率為五厘。用五厘除一百五十元，得十畝地的價值三千元。用十相除，得三百元。這是一畝的

收益價格。三是申報地價。這是土地所有權人於聲請登記的時候，所申報的土地價值。四是標準地價。這就是同一地價區內的土地，參照最近市價，或申報地價，或最近市價與申報地價，用總平均或選擇平均計算，求得的平均數額。五是估定地價。這是經過公告程序，不發生異議，或發生異議而經主管地政機關決定或公斷決定的標準地價。六是法定地價。簡單地說，就是法價。這是法律所規定的地價。這種地價，是地稅負擔的標準，記入於登記簿上的一種假定地價。

土地改良物的價值，也要規定。改良物，是一種定着物。這種定着物的存在，要具有兩個條件：一是施用勞力和資本的結果；二是合乎土地法的規定。改良物分兩種：一是建築改良物；二是農作改良物。建築改良物，是附着於土地的建築物，或其他性質相同的工事。農作改良物，是附着於土地的農作物，其他植物，與土壤的改良，如溝渠堤塘等一切施用勞力資本，而固着於土地的感覺物。改良物價值，經通知程序，不發生異議，或發生異議，經主管地政機關，決定或公斷決定的，叫做改良物的估定價值。建築改良物的估定價值，不及使用地段面積的估定價值百分之二十，農作改良物的估定價值，不及使用地段面積的估定價值百分之十，均不視作改良物，以免妨礙土地使用的效能。再如改良物使用時間過久失却使用效能，也不視作改良物。

地價規定的步驟，是先由土地所有權人，於聲請土地登記的時候，申報地價；再由主管地政機關劃分地價區，估定地價。但在戰時，是先查定標準地價，再令土地所有權人申報地價。查定標準地價，再令土地所有權人申報地價，查定標準地價應儘先辦理，並於開始登記前，調查地籍的時候，分區公布。聲請登記與申報地價，同時辦理。

## 第二節 地價規定辦法

土地與改良物的價值，各別估計，價值的計算單位，均以國幣爲準。

估計地價，第一，是劃分地價區，劃分的依據，是最近五年內相近的市價情形。劃分後，並製成地價區圖，分區公布。

第二，是確定地價。確定的方法有兩種：一是總平均計算法；二是選擇平均計算法。總平均計算，用最近市價，或申報地價，或最近市價與申報地價三種方法，求出地價的平均數額。最近市價的意思，在市地是地價區內各地段最近二年內的平均市價；在鄉地，是最近五年內的平均市價。例如甲乙丙丁四個地段，最近市價甲地每畝一千元；乙地，九百元；丙地，八百元；丁地，七百元，總平均爲八百五十元。這是最近市價的總平均計算。申報地價甲地每畝九百元；乙地八百元；丙地七百元；丁地六百元。總平均

爲七百五十元。這是申報地價的總平均計算。將上面的兩個平均數相加，以二相除，得新平均數八百元。這是最近市價與申報地價的總平均計算。這三種方法，採用那一種，由主審地政機關斟酌情形決定。選擇平均計算，是就同一地價區內的各地段，選擇最近市價，或申報地價較高的，以爲平均計算。就上面所舉的例來說，最近市價以甲地每畝一千元；石地每畝九百元較高。一千元加九百元爲一千九百元，以二相除，得平均數九百五十元。這是最近市價的選擇平均計算。申報地價亦以甲地每畝九百元，乙地每畝八百元爲較高。九百元加八百元爲一千七百元，以二相除，得八百五十元。這是申報地價的選擇平均計算。施用選擇平均計算的原因，是適應財政需要或經濟政策。因此所得的平均數額，一定較用總平均計算所得的平均數額爲高。但有一限制，不能超過總平均計算中各種計算方法，計算所得最高的一個平均數額三分之一。用總平均或選擇平均，計算所得的平均數額，叫做標準地價。

第三、是送請民意機關審議。辦理申報地價的縣市，如有民意機關，主管地政機關須將總平均計算，選擇平均計算，所定各種計算方法，計算所得的各種數額，分別開列，加附說明，呈請縣市政府審查後，提送審議。如無民意機關，這種手續可省略。

第四、是分區公告標準地價。如土地地位情形特殊，得按標準地價爲相當的增減，

但以三分之一爲限。增減後的地價，並須以書面通知土地所有權人。標準地價自公告之日起三十日內，同一地價區內的土地所有權人，認爲計算不當的時候，得以全體過半數的連署，向主管地政機關提起異議。增減地價的土地所有權人，得單獨於通知達到二十日內，提出異議。

第五、是公斷。提出異議經主管地政機關決定後，原異議人不服的時候，得於決定送達後七日內，要求召集公斷員公斷。公斷員三人，由主管地政機關的估計專員推定一人，由異議人推定一人；由這兩個公斷員推定一人。如第三位公斷員無法取得同意，不能推定，就由該地方自治團體推定一人充任。公斷事宜由公斷員會同辦理。公斷的決定，是最終的決定。

標準地價，經過公告，無異議，或有異議，經過主管地政機關決定或公斷決定，估計手續完成，地價就規定出來了。

戰時地價規定，第一是調查。於地籍抽查的時候，抽查最近二年內上市地價或收益價格，爲查定標準地價的依據。抽查起數，視地目繁簡，地價差異，平均每十起至四十起抽查一起。第二是劃分地價區。劃分的標準，是土地的地價相近，地段相連。第三是確定地價。就每區內抽查起地的市價，或收益價格，用總平均計算，求得平均地價。第



四是評議。將平均地價，送由標準地價評議委員會評議。評議後，再送經主管地政機關核定，就作為標準地價。第五，是分區公布標準地價。公布的時期，須在開始土地登記以前。第六是申報地價。土地所有權人聲請土地登記的時候，須同時按照標準地價申報地價，但得為百分之二十以內的增減。如土地所有權人不申報地價，就以標準地價作為申報地價。地價申報滿五年，或一年屆滿而地價已較原申報地價有百分之五十以上增減的時候，得舉辦重估地價。

改良物估價與土地估價，同時辦理，但改良物有增減或重大改變的時候，不在此限。估計建築改良物的價值，應以同樣的改良物，於估計時為重新建築需用費額為準。所謂為重新建築需用費額就是以同樣的改良物，在估計的時候，為重新建築所需材料和工程的一切費用數額。這還不能算是估計時建築改良物的實在價值仍須減去經歷時間所受的損耗數額。原價值減去損耗數額，才是實在價值。估計農作改良物的價值，以等於農作物附着的土地估定價值百分之十至百分之五十為標準。用這標準，估定農作改良物的實在價值。

改良物價值估計完畢，主管地政機關即將所估計的價值數額，用書面通知所有權人。所有權人於接利通知後十五日內，如認為不當，得向主管地政機關提起異議。異議經

主管地政機關決定後。原異議人如果不服，可以要求召集公斷員來公斷。

改良物價值，經過通知，並無異議，或雖有異議而經主管地政機關或公斷之決定，就可規定。

### 本章參考的法規

- (一) 土地法第四編土地稅
- (二) 土地法施行法第四編土地稅
- (三) 戰時地籍整理條例
- (四) 戰時地價申報條例

## 第八章 土地稅

### 第一節 土地稅範圍

土地稅是對土地課徵的一種賦稅。這種課稅的徵收標準有兩種：一是從量；二是從價。所謂從量就是以土地面積為徵稅的依據。所謂從價，就是以土地價值為徵稅的依據。現行土地稅是：照價徵收的。

土地稅徵收的目的，是平均人民負擔；使地主不勞而獲的增益歸諸社會。

（一）從前人民所有土地，照面積納稅，分上中下三等。以後應改一法，照價納稅，因地之不同，不止三等，以南京土地較上海黃浦土地，其價相去，不知幾何。但分三等，必不能得其平。不如照價徵稅，貴地收稅多，賤地收稅少。（總理：民生主義與社會革命）

（二）地值稅須與不勞而獲的土地增益稅，一併施行，方能收平均地權之效。互相為用，不可缺一。按照地值稅原理，地價之增漲，由於人口增加與社會及經濟的進步，非由於地主之力量待來。其增益歸諸社會，以衆人之財富還諸衆人，本原則極



地政良物，不得徵收。不在地主稅，對不在地主徵稅，意在促進土地為自為耕作的工具。不在地主的釋義：一是土地所有權人及其家屬離開所有土地所在地的縣市，繼續滿三年；二是共有土地的共有人，全體離開共有土地所在地的縣市，繼續滿一年；三是營業組合於組合所有土地所在地的縣市，停止營業，繼續滿一年。但土地所有權人，因兵役、學業，或公職離開土地所在地的縣市，或離開土地所在地的縣市，然離開土地所在地的不滿二十市里，均不得以不在地主論。

土地稅款，用國幣做標準計算。已完成測量登記，並規定地價，製備地價冊的縣市，不論土地，在戰時一律徵收地價稅，開征區域，由行政院用命令規定。對於徵收土地稅的土地，不再徵收財產租賃出賣所得稅，並不得用任何名目徵收附加。地價發生異議的時候，不影響土地稅徵收的進行；但決定時，按照決定額分別退補。舉辦土地稅的區域，未徵收地價稅，免除田賦，契稅，及附加稅。未舉辦土地稅的區域，仍依核定科則徵收田賦，戰時田賦及農地地價稅，一律折徵實物。土地稅，改良物稅，皆為地方稅；戰時地價稅，田賦歸中央徵收。在這期間，由中央按各該縣市地價稅實收金額，以百分之五十的現款，撥歸各該縣市，以為補足。土地增值稅收入，提給縣市的成數，由行政院規

土地稅及改良物稅，除別有規定的外，均向所有權人徵收。設有典權的土地及改良物，向典權人徵收。土地增值稅，在土地出賣的時候，向出賣人徵收；在土地爲遺產繼承，或無償贈與，或受法院判決因而移轉的時候，向繼承人，或受贈人，或因判決取得所有權人徵收。在設有典權的土地，增值稅由典權人繳納，但於土地回贖的時候，得就所繳納的數額，免息向出典人求償。徵收改良物稅與徵收地價稅，同時辦理。

地價稅照估定地價，按年徵收。如經主管地政機關核准，得分期繳納，但每年不得過四期，各期相距的時間應相等，不得互有差別。戰時得分兩期徵收。土地增值稅，於土地所有權移轉或於十五年屆滿無移轉的時候，照土地增值的實數額計算徵收。鄉地所有權人的自耕地與自住地，屆滿十五年無移轉，不徵收土地增值稅。十五年的計算，在第一次所有權登記的土地，是自土地法公布之日開始；在已登記而又移轉的土地，是自移轉登記完畢之日開始。

## 第二節 土地稅稅率

地價稅稅率，市改良地是估定地價數額的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二百；鄉改良地，千分之十；鄉未改良地，千分之十五至千分之三十。

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。荒地及未改良地的稅率，所以較重的理由，是在促進地盡其利。自住地及自耕地的地價稅，按應納稅額八成徵收。自住地、自耕地面積的限度，由主管地政機關呈請中央地政機關核定。如自耕地為不相連接的地段，得合併計算，湊足核定面積。若以一部分自住地出租，則出租部分的地價稅，須按應納稅率徵收。

地方政府因地方財政需要或社會經濟的需要，得依法定程序，在法定稅率範圍內，對地價稅施行增減。增減事宜，在會計年度開始時辦理。

戰時，地價稅，按照規定地價，採用累進稅徵收。稅率，在地價總額未超過累進起點地價的時候，為規定地價數額千分之十五；在地價總額超過累進起點地價百分之五百以下的時候，就超過部分，加徵千分之二；在地價總額，超過累進起點地價百分之一千以下的時候，除照上述規定徵收外，並就超過百分之五百部分，加徵千分之三；在地價總額超過累進地價起點百分之一千五百以下的時候，除照上述規定徵收外，並就超過百分之一千部分，加徵千分之五；以後每超過百分之五百的時候，就超過部分遞加千分之五，加至千分之五十為止。累進起點地價以十萬元至二十萬元為度，由各縣市土地稅管理機關商承縣市政府會同地政機關，按照自住自耕地必需面積，參酌地價及當地經濟狀

土地稅

况，就規定範圍內擬訂，層報財政部會商地政署核定。但在自然環境及技術上無法使用的土地，或在墾荒過程中的土地，由財政部會同地政署呈准行政院，免徵地價稅。

戰時田賦折征實物的標準，是依照田賦正附稅總額每元折徵稻穀四市斗或小麥二市斗八升，不產稻麥的地方，得折徵雜糧。盛產棉花的地方，按賦額每元折徵皮棉五市斤。賦額較輕或較重的區域，由中央酌量增減。已經依法舉辦地價稅的縣市，亦依稅額徵收實物，折徵率由各省市比照鄰近征收田賦區域的實物折徵率及參酌鑑定地價時的糧價妥擬呈核情形特殊的地方，經呈准後，將應徵實物，按當地市價，折收國幣。田賦向土地所有權人徵收，但設有典權的土地，向典權人征收。

土地增值稅以土地增值的實數額為徵收的標準。土地增值的實數額，是由土地增值的總數額得來。所以未說土地增值稅稅率以前，有述說土地增值總數額的必要。規定土地增值總數額有四個標準：第一，申報地價後，未經過移轉的土地，於絕賣移轉的時候，以現賣價值超過申報地價的數額為標準。第二，申報地價後，未經過移轉的土地於繼承或贈與移轉的時候，以移轉的估定價值超過申報地價的數額為標準；第三，申報地價後，未經過移轉的土地，於十五年屆滿的時候，以估定地價超過申報地價的數額為標準。第四，申報地價後，曾經過移轉的土地，於下次移轉，或於十五年屆滿無移轉的時候



，以現賣價值或估定地價超過前次移轉時候的賣價或估定地價為標準。申報地價數額，前次移轉時候的賣價，或估定地價數額，叫做原地價數額。土地增值的總數額，市地在原地價百分之十五以內；鄉地，在百分之二十以內，不徵收土地增值稅。市地超過百分之十五鄉地超過百分之二十，祇就超過的數額，徵收土地增值稅。這超過的數額，叫做土地增值的實數額。

土地增值稅稅率，有五種地規定方法：第一，土地增值的實數額，為原地價數額百分之五十，或在百分之五十以內，徵收增值實數額百分之二十。第二，土地增值的實數額，超過原地價數額百分之五十的時候，就未超過百分之五十部分，徵收百分之二十；就超過百分之五十部分，徵收百分之四十。第三，土地增值的實數額，超過原地價數額百分之二十的時候，除照上述規定分別徵收外，就超過百分之二十部分，徵收百分之六十。第四，土地增值的實數額，超過原地價數額百分之二十的時候，除照上述規定，分別徵收外，就超過百分之二百部分，徵收百分之八十。第五，土地增值的實數額，超過原地價數額百分之三百的時候，除照上述規定，分別徵收外，就超過百分之三百部分，完

戰時，土地增值稅，照土地增值的實數額計算，於土地所有權移轉的時候徵收。土

地增值的實數額，是由土地增值的總數額，減去免稅額得來。規定土地增值總數額的標準有三種：第一，規定地價後未經過移轉的土地，於絕賣移轉的時候，以現賣價超過原規定地價的數額為標準。第二，規定地價後，未經過移轉的土地，於繼承成贈與移轉的時候，以移轉時的規定地價超過原規定地價的數額為標準。第三，規定地價後，曾經過移轉的土地，於下次移轉的時候，以現賣價超過前次移轉的賣價或規定地價超過原規定地價的數額為標準。原規定地價及前次移轉時的賣價，叫做原地價。免稅額由各省省市土地稅管理機關商承省市政府，按照各省市經濟變動狀況擬訂，報由財政部會商地政署核定。稅率，土地增值實數額在原地價數額百分之一百以下的时候，徵收增值實數額百分之二十；土地增值實數額在原地價數額百分之二百以下的时候，除按照上述規定徵收外，並就超過百分之一百部分，徵收百分之四十；土地增值實數額在原地價數額百分之三百以下的時候，除按照上述規定分別徵收外，並就超過百分之二百部分，徵收百分之六十；土地增值實數額超過原地價數額百分之三百的時候，除照上述規定分別徵收外並就超過百分之三百部分，徵收百分之八十。但對於因土地徵收或土地重劃移轉所有權的土地，及因農民施用勞力和資本，以致地價增漲的農產地，不徵收土地增值稅。市地改良物稅稅率，以不超過估定價值千分之五為限。在未依法徵收土地改良物稅

的縣市政府所在地，及其他商務繁盛或住戶聚居在一百戶以上，並確有能力納稅的地區，徵收房租捐。捐率，出租為營業用的房屋，為全年租金百分之二十；自有營業用的房屋，為房屋現值百分之三，住家用房屋，減半徵收。房租捐，向房屋所有人徵收；設有典權的，向典權人徵收。

不在地主的土地除改良物外，得向主管地政機關按應納土價稅率，逐年增高，但不得超過一倍，不在地主的土地增值稅按應納稅額，加倍徵收，但不得超過增值的實數額。

不在地主於次期繳稅前，應呈報主管地政機關，過期不報，按應納稅額加倍徵收。

土地稅減免的理由有兩種：一種是積極的；一種是消極的。積極的是扶助或獎勵公共事業需用，由中央主管機關會同呈准國民政府，分別減免公共土地，學校，學術機關，公園，公共體育場，農林試驗場，公共醫院，慈善機關，公共墳地，森林，及其他不以營利為目的，專辦公益事業等用地土地稅。消極的是救濟地方災難或調劑社會經濟狀況，由中央主管機關會同呈准國民政府，就關係區域內的土地，於災難或調劑期中，予以免稅或減稅。

本章參考的法規

(一) 土地法第四編土地稅

(二) 土地法施行法第四編土地稅

(三) 土地政策戰時實施綱要

(四) 戰時田賦徵收實物條例

(五) 房捐條例

(六) 戰時徵收土地稅條例

土地法施行法第四編土地稅。其內容包括：(一) 土地稅之種類。包括地價稅、地租、房捐、田賦等。(二) 土地稅之徵收。包括徵收標準、徵收程序、徵收期限等。(三) 土地稅之減免。包括減免條件、減免程序等。(四) 土地稅之罰則。包括罰則種類、罰則標準等。(五) 土地稅之執行。包括執行程序、執行期限等。

土地政策戰時實施綱要。其內容包括：(一) 土地政策之目標。包括穩定物價、保障民生、發展生產等。(二) 土地政策之措施。包括土地徵收、土地分配、土地改良等。(三) 土地政策之實施。包括實施程序、實施期限等。

戰時田賦徵收實物條例。其內容包括：(一) 田賦之種類。包括田賦、房捐等。(二) 田賦之徵收。包括徵收標準、徵收程序、徵收期限等。(三) 田賦之減免。包括減免條件、減免程序等。

房捐條例。其內容包括：(一) 房捐之種類。包括房捐、地價稅等。(二) 房捐之徵收。包括徵收標準、徵收程序、徵收期限等。(三) 房捐之減免。包括減免條件、減免程序等。

戰時徵收土地稅條例。其內容包括：(一) 土地稅之種類。包括地價稅、地租、房捐、田賦等。(二) 土地稅之徵收。包括徵收標準、徵收程序、徵收期限等。(三) 土地稅之減免。包括減免條件、減免程序等。

漢代章帝土地制度

土 第八卷 土地稅

## 第九章 土地徵收

### 第一節 土地徵收條件

土地徵收，是國家依照報定的地價，徵收私有土地，用以興辦公共事業。土地徵收，與沒收不同。徵收是有價的，沒收是無價的。

土地徵收的用意，是實行照價收買，創設自耕農，和平地實現土地國有。

「惟價何由定，可附一條件，以補湊之，即爲防其以貴報賤，聲明公家隨時可以照價購回是也。且公家將來需用多地，以謀地方之發達，如省會欲謀推廣。收地建設亦必有之事。故於定價時，照價收回，可免日後定價之繁雜，是兩利之事也。世界學者多主張地歸國有，理本正大，當可採取，惟地不必盡歸國有，但爲公共需用之地，則有之，斯可矣。」（總理：平均地權之具體說明）

「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，而全國階級所受痛苦，以農民爲尤甚。國民黨之主張，則以爲

農民之缺乏土地，淪為佃戶者，國家當給以土地，資其耕作。而國庫可耕之田，亦多已落於私人之手，為求實現此政策之主張，政府非有徵收土地之權，當無力與便利不可。 (吳尚鷹：土地問題與土地法)

徵收私有土地，為的是興辦公共事業。那些事業是公共事業。實施國家經濟政策，開闢耕地，國防軍備，交通事業，公共衛生，改良市鄉，公用事業，公益事業，國營事業，政府機關，地方自治機關及其他公共建築，教育學術及慈善事業，其他以公共利益為目的的事業等是公共事業。必得與辦這些事業，方能徵收私有土地。在這些事業之中，要特別注意的，就是實施國家經濟政策，與開闢耕地。基於這種政策，國家得徵收私人最高額以外的土地，不在地主的土地，或非自耕農所有的農地，轉售於佃農，或設置自耕農，使耕者有其田，以求平均地權的實現。徵收要領，與開闢耕地。因實施開闢耕地，需用土地或機關，得先與土地所有人直接協定。協定不能為業，或不能成約的時候，得聲請徵收土地。但於可能範圍內，要避免名勝古蹟，及在不妨礙徵收目的的範圍內，徵收損害最少的土地。並且，所擬興辦的事業，須證明已得合法的許可。所謂徵收土地，除所擬徵收的土地外，尚有所謂附帶徵收，區段徵收與一併徵收。所謂附帶徵收，就是土地徵收與辦的事業所需要土地範圍外的接連土地。這就是說，因徵收

甲地附帶徵收及空地，但空地不能超過甲地面積五分之一。所謂區段徵收，就是於區段內定區內的土地重新分段整理，為區土地的徵收。這就是說，因徵收一鄰分土地，擴充徵收及區土地。但在重新分段整理後，如出賣或租賃土地，原土地所有權人或土地他項權利人，有優先接受的權利。所謂一併徵收，就是一併徵收土地上的定着物，或土地上的殘餘部分。因興辦公用事業，公安事業，國營事業，教育學術慈善事業，與政府機關，地方自治機關，及其他公共建築，徵收土地，於必要時，得為附帶徵收。因實施國家經濟政策，開闢耕地，興辦國防軍備，交通事業，公共衛生，改良市鄉及其他以公共利益為目的的事業，徵收土地，於必要時，得為附帶徵收與區段徵收。附帶徵收與區段徵收。除法律另有規定外，祇適用於政府機關為需用土地人的場合。如興辦的事業，與私人有合股關係，所有由附帶徵收，或區段徵收，直接獲得的利益，祇能由政府享有。區段徵收土地上的定着物，除所有權人要求取回並遷移外，須一併徵收。徵收土地的營業，殘餘部分，如面積過小，或形式不整，以致不能為適當的使用，所有權人得要求一併徵收。

徵收的土地，一定要依照核准的計劃使用，及於徵收完畢一年後，實行使用。如不實行使用，或發現核准的計劃使用時，原土地所有權人得要求照原徵收額，買回原有土地。

，如土地所有權人於接到主管地政機關通知後六個月內，不要求買回原有土地，主管地政機關得呈准原核准徵收機關，照原徵收價額，收歸公有。需用土地人如以徵收的土地移轉於他人，或變更使用目的，須得原核准機關的許可，且新使用目的，仍須是興辦公共事業。

土地徵收的核准機關，一是行政院；二是省政府。需要行政院核准的情形有四種：第一是需用土地人爲國民政府直接機關與不屬於省政府管轄的市政府。第二是興辦的事業屬於國民政府機關直接管轄或監督的。第三是被徵收的土地，跨連兩省以上。第四是被徵收的土地，在不屬於省政府管轄的市區域以內。需要省政府核准的情形有兩種：第一是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。第二，是興辦的事業屬於地方政府管轄或監督的。

## 第二節 土地徵收步驟

土地徵收工作：第一步是準備。所謂準備，就是先由需用土地人，擬具詳細計劃，詳細計劃圖，及徵收土地圖說，按照興辦事業與土地的隸屬管轄關係，分別向行政院或省政府聲請核辦。計劃書須要載明的事項：一是徵收土地原因；二是徵收土地所在地及



範圍；三是與辦事業的性質；四是所擬與辦事業的法令根據；五是聲請為附帶徵收或區段徵收的時候，詳敘理由，並說明確區為公共需用；六是土地定着物情形；七是土地使用的現狀及使用人姓名，住所；八是四鄰接連土地的使用狀況及定着物情形；九是土地區內有無名勝、古蹟；如有說明沿革與現狀；十是曾否與土地所有權人經過協訂手續，與經過情形；十一是土地所有權人的姓名、住所；如所有權人不明，管有人的姓名，住所。詳細計劃圖繪載徵收土地的使用配置及工程設計。徵收土地圖，須繪載的事項；一是徵收土地的凶至界線；二是被徵收地區內各段地的界線及使用狀態；三是附近街村鄉鎮的位置及名稱；四是被徵收地區內房屋等定着物所在；五是圖面的比例尺。

需用土地人因擬具計劃圖說，須預為調查土地情形的時候，得請求該管地政機關代為調查或協助調查。這種請求，地政機關不得拒絕。所需費用，由需用土地人擔任。

其次，行政院或省政府核准土地徵收後，將原案全部，令知土地所在地的地政機關。同一土地，如有二人以上同時聲請徵收，以與辦事業性質的輕重，為核定的標準。

第二步是徵收。主管地政機關接到行政院或省政府令知核准徵收土地案後，即行公告與通知土地所有權人及土地他項權利人。公告及通知內應行載明的：一是補償地價及其他補償費額；二是需用土地人的姓名或機關名稱；三是與辦事業的種類；四是徵收土

地的詳細區域。公告並附徵收土地圖。

公告標貼於主管地政機關門首，及被徵收土地的顯著地方。標貼屆滿三十日爲公告完畢。被徵收的土地，如已經登記，按照土地登記簿內記載的土地所有權人，及土地他項權利人的姓名，住所，以書面通知，如未經登記，將通知書登載於被徵收土地所在地的縣市內發刊的日報上，時期是三十日。

需用土地人於公告發出後，得進入徵收土地內爲察勘或測量工作。爲執行這種工作，必要時，得通知土地所有權人或土地他項權利人，除去土地障礙物或代爲除去。被徵收的土地，在公告後，不得在該土地內，增加定着物；正在建造中的定着物，停止工作。但主管地政機關認定着物的增加，或繼續建造，於徵收計劃，不發生妨礙，得因關係人的聲請，予以特許。

公告完畢後，十五日內，對於被徵收土地，應行補償的地價及其補償費額，需用土地人須全部繳交主管地政機關，由該機關先行清償土地的應有負擔，再將餘款交付被徵收土地的所有權人。地價包括定着物應受補償的價值。其他補償，是除去土地障礙物，致被徵收土地以外的土地，受損害的賠償。如應受補償人拒絕受領，不能受領，所在不明，或對於補償金額有異議，主管地政機關就將補償金存儲待領。補償地價發放清楚，

徵收手續才算完畢。

地價補償，視被徵收的土地，是否登記與轉賣而定。所有權已登記，尙未轉賣的土地，照申報地價額補償；如併有估定地價，照估定地價額補償。如已轉賣，照已登記的最後賣價補償；如最後賣價，超過估定地價百分之二十，補償地價額，得由主管地政機關估定，上面所說的估定地價如經過五年，未重新估計，或被徵收土地，未經申報地價由主管地政機關估定地價與補償額。

遷移費，是因徵收土地，致定着物遷移，而發生的費用。這費用，也由需用土地人負擔。如只徵收一部分土地，定着物須全部遷移所有權人得要求給予全部的遷移費。遷移墳墓，同遷移定着物一樣，要給予遷移費。受領遷移費人如因住址不明，拒絕收受或不能收受遷移費，或不依定限遷移，主管地政機關得將定着物代爲遷移，或一併予以徵收。遷移期限，由主管地政機關決定。

土地所有權人，或土地他項權利人，對於土地徵收，地價補償，遷移費，如有異議，不服從主管地政機關的決定，得要求召集公斷員公斷。

徵收土地，如有違法或不當的處分，得依法提起訴願。在訴願的時候，土地徵收，不受訴願影響，停止進行。

本章參考的法規

- (一) 土地法第五編土地徵收
- (二) 土地法施行法第五編土地徵收

## 第十章 土地金融

### 第一節 土地金融內容

土地金融，廣義地說，就是不動產金融。金融是受信，授信，資金融通的事業。土地金融，是經營受信的，被動的，及授信的，主動的兩種業務，使貨幣資本所有者，與土地或不動產所有者之間的資金，調節融通。

土地金融的任務是運用經濟力量，促使土地改革，土地政策，迅速實現達成。

「中央應設土地銀行，并發行土地債券，以爲活潑農業金融，增加農業生產之用」。（中國國民黨臨時全國代表大會決議之戰時土地政策）

「且平均地權之實施，土地改革之遂行，亦端賴土地金融機構，以爲唯一之經濟源泉。此土地金融機構之使命，舉其犖犖大者而言，約有四端（一）爲實現「總整理」照價收買」，與「耕者有其田」主張必須設立土地銀行，投以發行土地債券特權，以實行平均地權。（二）爲實施移民墾荒，提高土地生產，防止地力耗損，以達「地盡其力」目的，必須設立土地銀行，辦理長期低利攤還之放款，供移民墾荒，土

地重劃，土地改良之用。(三)爲發展國民經濟，完成抗戰建國使命，必須明定金融系統，增強金融機構，俾銀行各爲專業化之發展，而收分工合作之效。土地銀行爲金融系統中主要環節之一，尤有急行籌設之必要。(四)爲完備農業金融制度，改進農貸業務，必須將現有之農業金融機構，及農貸事業，根本加以調整，設立土地銀行，專管長期農貸」。(中國國民黨五屆中央七次全會決議之擬請設立中國土地銀行，以促進土地改革，實現平均地權，活潑農業金融，改善土地利用案。)授信，就是放款，也就是放款給土地或不動產所有者。中國農民銀行土地金融處放款有六種：一是照價收買土地放款。這種放款，是放給實施土地稅區域內的地政機關，或其他政府機關，用以收買報價不實的土地。二是土地徵收放款。這種放款，是放給政府機關，地方自治機關，人民或人民團體，用以依法徵收私有土地，補償地價，興辦公共事業。三是土地重劃放款。這種放款，又分爲甲乙兩種。甲種土地重劃放款，是放給地政機關，或其他政府機關，用以依法舉辦土地重劃，改善土地利用。乙種土地重劃放款，是放給土地所有權人所組織的團體，用以依法呈准地政機關，施行土地重劃，改善土地利用。四是土地改良放款。這種放款，又分爲墾殖放款與農田水利放款，墾殖放款，是放給政府機關，承墾人所組織的墾殖合作社；代墾人所組織的公司或合作社，承墾

人，用以開發公有荒地。農田水利放款，是放給政府機關，用以興辦長期性質的農田水利。五是扶植自耕農放款。這種放款，又分爲甲乙兩種。甲種扶植自耕農放款，是放給政府機關，用以徵收或購買土地，直接創設自耕農。乙種扶植自耕農放款是放給農民或農民的團體，用以購買或贖回土地自耕，或依法呈准徵收私有土地自耕。自耕土地的面積，以可能自耕及足以維持一戶生活爲限。六是地籍整理放款。這種放款，又分爲甲乙丙三種放款。甲種地籍整理放款，是放給政府機關用以辦理土地測量和登記。乙種地籍整理放款，是放給政府機關，用以辦理其他地籍整理事宜。丙種地籍整理放款，是放給政府機關，用作辦理地籍整理短期周轉的經費。土地重劃，土地改良，地籍整理三種放款，用現款支付；照價收買土地，土地徵收，扶植自耕農三種放款，除現款外，並得用土地債券支付。

放款需要資金。資金從什麼地方來呢？第一，靠土地金融處業務基金。第二，靠受信。受信就是向人借款。主要的方式，是發行土地債券，吸收貨幣資本所有者的資金。這樣，借貸關係，便成爲一種有價證券，得以自由移轉，持券人於債券未到償還期的時候，需要現金，可以隨時將債券向金錢市場出售或抵押，不致凍結資金，妨礙應用。發行土地債券，是一種特權。這種特權，不是個個銀行都能具有，是國家以法律賦與中國

銀行的。

土地債券，以土地金融處全部資產與放款取得的土地抵押權為担保。發行總額，不得超過土地抵押放款總額。券面金額，分五千元，一千元，五百元，百元，五十元五種，大券小券具有。投資者，儲蓄者可以按照自己的購買能力，選擇購買，不致感到不便。債券，照面額十足發行，不得折扣；並且，直接向持券人發行，不假手於票據經紀人，或其他類似機構。債券為記名式；必要時，得為無記名式。所謂記名式，就是債券上載明持券人姓名，非經背書，不得轉讓。所謂無記名式，就是債券上，不載明持券人姓名，隨時得以買賣移轉。無記名式，便於流通；記名式，利在遺失時，有穩固的保障。債券利率，得低於土地抵押放款利率，但差額不得大於二厘。每年至少付息一次。還本，在記名式債券，得定期一次或數次償清；在無記名式債券，得分期以抽籤法償還。必要時，得自發行之日起，滿五年後，開始還本，並得於滿二年後，隨時提前還本。規則的償還與任意的償還兩種方法，兼採並用。償還總額，每年不得少於收回土地抵押放款百分之八十。收回債券，償還借款，直接向持券人辦理。土地債券是土地金融資以挹注的源泉。



## 第二節 放款貸放規則

各種放款的用途與對象，在敘述放款種類的時候，已經講明白了，現在講放款的詳細規則。

先論担保。照價收買土地放款，用收買的土地做担保。土地徵收放款，用徵收的土地做担保；必要時，借款人尚須覓取承還保證人。甲種土地重劃放款，除用所收重劃費用，確定收益，或可靠資產做担保外，並由財政機關負保證償還的責任。乙種土地重劃放款，用重劃的土地做担保，必要時，借款人尚須覓取承還保證人。墾殖放款的借款人，是政府機關的時候，用開發的公有荒地，及所收的地租做担保；借款人是承墾人的時候，用承領的荒地做担保；借款人是代墾人的時候，用開墾資產及應收回的墾價做担保。農田水利放款，用改良水利的受益土地，或因此而徵收的稅費做担保。墾殖放款，農田水利款借款人，均須覓取承還保證人。甲種扶植自耕農放款，用政府徵購的土地，及分配給農民自耕後應收的地價或地租做担保。乙種扶植自耕農放款，除用農民購買，贖回，或呈准徵收的土地做担保外，並須覓取承還保證人。甲乙兩種地籍整理放款，除用土地登記費書狀費做担保外，並由地政署或省政府或地方財政機關，負保證償還的責

任。丙種地籍整理放款，用省政府核定的地籍整理預算一切經費做擔保。

次論最高額。照價收買土地放款，由借款機關與中國農民銀行洽定。土地徵收放款，不得超過徵收土地估定地價的八成。甲種土地重劃放款，不得超過土地重劃所需費用總額的八成。乙種土地重劃放款，不得超過重劃土地估定地價的七成。墾殖放款，不得超過開墾，承墾，或代墾所需費用總額的八成。農田水利放款，不得超過實施水利工程所需費用總額的八成。扶植自耕農放款，不得超過購買，贖回，或徵收土地估定地價的八成。地籍整理放款，不得超過實施地籍整理所需事業經費總額的八成。

三論利率。照價收買土地放款，由借款機關與中國農民銀行洽定。土地徵收，土地重劃，土地改良，及扶植自耕農四種放款，暫定月息八厘；地籍整理放款，暫定月息九厘；均得視一般利率，及資金成本，酌為增減。

四論償還方法。照價收買土地放款，由借款機關與中國農民銀行洽定。收買土地的出賣或出租事宜，得委託中國農民銀行辦理。出賣或出租事宜，由借款機關自行辦理的，地價或地租，由中國農民銀行代收，抵充借款本息。土地徵收放款，得用分期攤還辦法。土地重劃，土地改良，扶植自耕農，地籍整理四種放款，以分期攤還為原則。甲種扶植自耕農放款，徵購的土地，經政府分配給農民自耕後，所應收的地價或地租，由中

國農民銀行代收，抵充借款本息。乙種扶植自耕農放款，得用逐年繳納地租的方式，攤還本息。地租以實物或現金繳納，由中國農民銀行與借款人商定。

五論放款期限。照價收買土地，土地徵收土地重劃三種放款，最長不得超過十年。土地改良，扶植自耕農兩種放款，最長不得超過十五年。甲乙兩種地籍整理放款，最長不得超過三年；丙種，不得超過一年。

六論轉期。各項放款借款機關或借款人，因發生特殊事故，預計到期不能償還，須在一個月前，提出正當理由，商請轉期，經中國農民銀行認可後，方得照辦。但須將利息結請，並以一次為限。

七論處罰。各種放款借款機關或借款人，須將到期本息，全數償清。如未商妥轉期，到期不清償，自逾期之日起，中國農民銀行得將應還本息、總額，按原定利率，加高二厘計息。借款機關或借人不履行契約，中國農民銀行得停止付款，並得要求即時償還已付放款的本息。不按期償還本息，得責由承還保證人即時清償，並得處分担保品，收回放款本息，與因處分而發生的一切費用。

八論稽核。土地重劃，土地改良，扶植自耕農地籍整理四種放款，借款機關或借款人實施業務情形，中國農民銀行得隨時派員稽核。

九論放款程序。各種放款借款機關或借款人均須備具正式公函或填具借款申請書，並須按照放款性質，分別檢同收買土地清冊圖表，徵收土地清冊圖表，土地重劃計劃書，土地重劃地圖，開墾，承墾，代墾，或農田水利實施計劃書，扶植自耕農計劃書，地籍整理計劃書，或地籍整理預算一切經費書據，及其他有關契據，文件，暨担保品清單。借款人如為公司，合作社，或其他人民團體，並須將組織章程，與股東，或團體人員名單，併送中國農民銀行審查。審查後，認為手續完備，即通知借款機關或借款人辦理借款手續。

#### 本章參考的法規

- (一) 中國農民銀行兼辦土地金融業務條例
- (二) 中國農民銀行土地金融處照價收買土地放款規則
- (三) 中國農民銀行土地金融處土地重劃放款規則
- (四) 中國農民銀行土地金融處土地徵收放款規則
- (五) 中國農民銀行土地金融處土地改良放款規則
- (六) 中國農民銀行土地金融處扶植自耕農放款規則

地 行 政

(七) 中國農民金行土地金融處試辦地籍整理放款規則  
(八) 中國農民金行土地債券法

## 注 意

本書為公共財產，請加意愛護，不要污損，不要用唾液翻書或折角，不要在書上圈點、划道、註字，不要裝入衣袋里，最好請包上書皮。

閱後請立即返還，便利他人閱讀。

遼 寧 省 圖 書 館