

王效文著

新土地法論

胡元義
俞叔平
Fran Müller
教授捐贈

上海昌明書屋印行

序

中華民國十九年秋，余因中原戰事方殷，交通阻梗，乃向河南大學，請假半年，南走思明廈大講學，期滿返汴，於所任商事法外，兼講土地法，遂參羣說，勉為土地法論二巨帙，倉卒成書，即付手民，乃承諸海內碩彥，許其登著作之林，流傳至今，彌深慚汗！勝利以還，土地法新經修正，最近當局召開華中綏靖區會議，雖有擬訂土地改革方案之議，然其適用，祇限於綏靖區，而新土地法之實行，仍經認為全國一致當務之急，乃環顧國中，~~仍無起而論~~議之者，愚不自揆，復承丁君翔熊之協力，乃參酌新舊~~土地法~~而論之，寫為是書，以供教科參考，並歷敘其經過如此。

新土地論 序

中華民國三十七年三月王效文識於上海雙棟居

新土地法論目錄

緒論

第一章 土地法之概念	一
第二章 土地法之編制	二

本論

第一編 總則

第一章 法例及施行	三
第一節 土地之意義	三
第二節 土地法之執行	五
第二章 地權及限制	五
第一節 私有土地	六
第二節 公有土地	八
第三節 所有權之消滅與回復	八
第四節 公有土地之使用與收益	九

第二編 地籍

第五節 私有土地最高額之限制	一〇
第六節 私有土地移轉之限制	一三
第一章 地籍測量	一六
第二章 土地登記	一七
第一節 土地登記之意義	一八
第二節 應登記之土地權利	一九
第三節 土地登記之效力	二三
第四節 登記權利之順序	二三
第五節 權利登記之限制	二四
第六節 登記機關賠償之責任	二五
第七節 登記之種類	二六
第三章 登記程序	二八
第一節 土地總登記程序	二九
第一款 聲請程序	三〇

第三編 土地使用

第二款 審查程序	三四	第二節 耕地利用之限制	五一
第三款 公告程序	三四	第三節 承租人之優先承買權	五二
第二節 權利變更登記程序	三五	第四節 轉租耕地之限制	五二
第三節 其他登記程序	三八	第五節 耕地徵收之請求	五三
第四節 登記費	三九	第六節 耕地之特別改良	五三
第五節 土地權利書狀	四一	第七節 租地數額之限制	五四
第一章 通則	四二	第八節 預收地租之禁止	五六
第二章 市地	四三	第九節 地租緩付之准許	五七
第三章 房屋及基地租用	四四	第十節 租用契約之終止	五七
第一節 準備房屋之數額	四四	第十一節 留置權行使之禁止	六〇
第二節 標準租金之規定	四五	第十二節 特別改良費之償還	六一
第三節 房屋收回之限制	四六	第十三節 業佃爭議之處理	六二
第四節 地上權之設定	四九	第十四節 永佃權之準用	六二
第五節 爭議之處理	五〇	第五章 荒地使用	六三
第四章 耕地租用	五一	第一節 荒地之招墾	六三
第一節 耕地租用之意義	五一	第二節 荒地之承墾	六四
		第三節 承墾證書之發給	六五
		第四節 承墾地面積額之限制	六六

第四編 土地稅

第一章 通則 七五

第一節 土地徵稅之原則 七五

第二節 土地稅之種類 七八

第三節 土地及改良物之價值 八〇

第六章 土地重劃 六七

第一節 土地重劃之原因 六七

第二節 土地重劃之方法 六八

第三節 計劃書及重劃地圖 六九

第四節 重劃之通知及公告 七〇

第五節 反對重劃之表示 七〇

第六節 重劃土地之分配 七一

第七節 重劃時間之限制 七二

第七章 農場之創設 七三

第五節 墾殖年限之核定 六六

第六節 土地耕作權之取得 六六

第七節 私有荒地之開墾 六七

第二章 地價 八四

第一節 地價之種類與估計 八四

第二節 地價之異議 八七

第三節 地價之重新規定 八八

第三章 改良物價 八九

第一節 建築物之估價 九〇

第二節 估價之通知與評定 九五

第四章 土地稅徵收 九六

第一節 土地稅徵收之方法與時期 九六

第二節 地價稅率之限度 九七

第三節 土地增值總數額之標準 九八

第四節 土地增值稅之稅率 一〇一

第五章 改良物徵稅 一〇三

第六章 土地稅之減免 一〇三

第七章 欠稅 一〇五

第四節 土地稅之性質 八〇

第五節 附加稅徵收之禁止 八三

第五編 土地徵收

第一章 通則……………一一〇

第一節 土地徵收之意義……………一一〇

第二節 公共事業之範圍……………一一三

第三節 土地徵收之聲請……………一一四

第四節 名勝古蹟之避免……………一一五

第五節 附帶徵收與區段徵收……………一一五

第六節 徵收之保留……………一一六

第一節 地價稅之欠稅……………一〇五

第二節 土地增值稅之欠稅……………一〇六

第三節 改良物稅之欠稅……………一〇七

第八章 空地稅……………一〇七

第九章 荒地稅……………一〇八

第十章 不在地主稅……………一〇八

第一節 不在地主之虛義……………一〇九

第二節 不在地主之土地稅率……………一〇九

第三節 不在地主之呈報……………一一〇

第七節 改良物之一併徵收……………一一六

第八節 接連土地損害之賠償……………一一七

第九節 土地徵收之擴張請求權……………一一七

第十節 被徵收人之權利……………一一八

第十一節 公用土地徵收之限制……………一一九

第十二節 土地徵收權之效力……………一二〇

第十三節 土地徵收之效果……………一二一

第二章 徵收程序……………一二二

第一節 徵收之核准……………一二二

第二節 詳細計劃之擬具……………一二三

第三節 徵收之公告及通知……………一二八

第三章 補償地價……………一三〇

第四章 遷移費……………一三二

第五章 異議及備案……………一三二

新土地法論

王效文著

緒論

第一章 土地法之概念

土地之爲物，不僅爲國家成立之要素，亦且爲人類生存不可或缺之要素，即宇宙間一切有生之物，亦莫能離土地而得能自活者。蓋因土地二字，涵義至廣，陸地之爲土地無論矣，即陸地以外，如海水以及一切天然之物力，亦莫非土地也。古時地曠人稀，供過於求，土地分配，不生問題，即有問題，亦易解決。故土地制度，雖代有更變，而紛擾糾葛，咸不若今世之盛。因社會進化而土地問題解決之日見不易，然吾人終不能因困難而即不於生存問題，謀一適當之解決。土地法之制定，即所以於吾人之生存問題謀一適當之解決也。國父對於解決土地問題之主張，自同盟會以來，即以平均地權四字。揭示天下。當時凡同盟會會員加盟，均須自具志願書，並爲矢誓實行四事，即：（一）驅逐滿清；（二）恢復中華；（三）創立民國；（四）平均地權。辛亥革命，同盟會改稱國民黨以後，而主義與政策，仍然一貫。民國十七年，制定土地法之初，前立法院長胡漢民氏曾言：「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，而爲本法之制定。故欲使地盡其用，即土地所有者應爲社會之利益而使用其土地，不能任便贖廢也。所以土地法有不在地主租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，需用土地人得請求征收之規定也。至於制止有妨害國家政策之土地買賣或租賃，所以防壟斷土地也。對於不因施以勞力或資本之地價增值賦稅，所以絕其不勞而獲也。凡茲種種，皆平均地權之精義，而為土地法之制定。『觀於此，則土地法之概念，蓋可知矣。』

第二章 土地法之編制

我國土地法之編制，始創於民國十一年。彼時 國父開府廣州，關於土地行政，曾有土地局之設立。繼且頒佈土地稅法，於申報地價與地價稅率略為規定，卒以時局多故，未及實行。然以根據黨綱，定為土地法規，且經大元帥明令公布者，該法實為嚆矢。民國十二年間， 國父復延聘土地問題專家，德人單維廉博士為顧問。從事實地調查，擬具意見書，為土地法起草之參考資料。單博士居粵二年，因病身故，其所擬之土地登記征稅法共三十餘條。當時由土地法審核委員會復加審核，以廣東省政府名義公佈施行。惟此二法，均因限於地價稅之一項，而且專以適用於都市為準，條文簡略，實有擴充必要。卒因軍事停頓，迄未修訂。至民國十七年國民政府成立五院制以後，乃始由立法院指定土地法起草委員五人，根據中央政治會議決定之土地法原則，與黨綱政綱之規定，并遵依 國父平均地權之主張，為土地法之起草。歷時一年有半，始將草案完成，提交立法院會議通過，并經國民政府於民國十九年六月三十日明令公佈。定二十五年三月一日施行，共三百九十七條。二十四年四月五日，公佈土地法施行法九十一條。抗戰勝利以後，國民政府於三十五年四月二十九日，命令修正土地法，及土地法施行法，公布之。是即現行之土地法，及土地法施行法。計土地法二百四十七條，施行法六十一條。此外地政署於三十三年二月十二日公布施行之地籍測量規則，又於三十五年十月二日公

佈施行土地登記規則。餘如三十五年十月三十日，行政院公佈施行之土地重劃辦法，三十五年十月二十八日，地政署公布施行之地價調查估計規則；及土地建築改良物估計規則，皆本法之補充法規也。

本論

第二編 總則

本編各條文爲各編共通關係之原則，與大綱之規定。其性質不專屬於其他某一編者，悉納於斯。蓋總則云者，總綱之謂也。總對分而言，綱對目而言，即總括本法各編適用之通則也。書曰：『若網在綱，有條不紊，』故綱舉者，目必張，此法規所以有總則之規定也。

第一章 法例及施行

第一節 土地之意義

經濟學上所謂土地，有廣狹兩種之意義。以最廣義解之，則爲一切天然之物質，非物質之總稱，與天然同一意義。以廣義解之，則地球上無論水陸，均含在內。以狹義解之，則僅指地球表面上之陸地。通常所謂土地，蓋指此也。今我土地法第一條規定：『本法所稱土地，謂水陸及天然富源。』是亦採取經濟學上最廣義之說者也。蓋依民法第七百三十七條之規定，土地之所有權及其土地之上下。分析言之，即一土地之表面，二土地之內部，三土地之空間。以土地所有權非併此三者而有之，不能全

其作用也。故學者之間，雖有主張土地之所有權，僅有其土地之表面，而不能及於其土地之上下者，然其論據薄弱，多排斥之。以信如所說，則他人得於土地之上架覆其障礙物，或任意穿鑿其地下，將使所有人不能享受完全之保護矣。是則按照上述土地之定義，土地之種類至少可有下列之數種：

一、地下 指石油，煤氣，礦產，石，鹽等物而言。

二、地面 指基地，農地，交通地與娛樂地而言。

(1) 基地 包括城市基地與非城市基地兩種。城市基地指為製造用，商業用，居住用，娛樂運動休息用之土地而言。非城市基地，指非城市之建築基地而言。

(2) 農地 農地指乾燥地與濕地兩種而言。乾燥地可分灌溉與不灌溉兩種。不可灌溉之土地，又得分為樹林地，牧畜地，燥耕地，荒蕪地四種。濕地得分為林地，牧地，農地，漁地，鹽地，四場，花箕等項。

(3) 交通地 交通地指為運輸交通用之土地而言。

(4) 娛樂地 娛樂地指自然園圃，森林溪流，與通衢而言。

三、水 指灌溉水與航行水而言。

四、水陸地 水陸地指水陸聯接之土地而言，如海岸土地，水淹土地，河濱土地等類皆是。

土地之種類，若不為上述之列舉，而就其使用，亦可分類。土地法第二條規定：

土地依其使用，分為左列各類：

第一類 建築用地。如住宅，官署，機關，學校，工廠，倉庫，公園，娛樂場，會所，祠廟，教堂，城鎮，軍營，砲台，船埠，碼頭，飛機基地，墳場等屬之。

第二類 直接生產用地。如農地，林地，漁地，牧地，狩獵地，獵地，水源地，池塘等屬之。

第三類 交通水利用地。如道路，溝渠，水道，湖泊，港灣，海岸，堤防等屬之。

第四類 其他土地。如沙漠，雪山等屬之。

前項各類土地，得再分目。

按此項分目，並得以符號表示之。惟各類土地之分目及其符號，應由該管縣市地政機關，核定施行。並轉報中央地政機關備案。至院轄市，則由地政機關自行訂定，亦須報明中央地政機關備案。務求統一，而便稽考。（土地法施行法第四條）

第二節 土地法之執行

土地法之執行，除法律別有規定者外，屬於地政之機關。（土地法第三條）地政機關分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之所在地，直轄於行政院。對於地方地政機關有監督之責。地方地政機關者，即省地政機關，院轄市及市縣地政機關是已。所謂除法律別有規定外者，謂即如關於收稅事項，依照法律規定，應歸財政機關辦理之類是也。至本法之施行法，另行規定。（土地法第九條）已於同日依土地法第九條規定，制定公布，同日施行矣。（土地法施行法第一條第二條）其在土地法施行以前，各地方辦理之地政事項，應經中央地政機關之核定，其不合者，則應令更正之。（土地法施行法第三條）

第二章 地權及限制

地權即土地權利，以所有權為根本。至土地所有權以外設定他項權利之種類，應依民法之規定。（土地法第十一條）即地上權，永佃權，地役權，典權，抵押權等，均是。此項權利，本法無特別規定者，自應適用民法。惟本法第一百三十三條規定之耕作權，則為本法所創設之物權耳。

第一節 私有土地

憲法第一百四十三條第一項規定：『中華民國領域內之土地，屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律上之保障與限制。』土地法第十條規定：『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，為私有土地。私有土地之所有權消滅者，為國有土地。』一方既確認土地屬於國民之全體，一方又認土地之私有。驟視之，似覺矛盾，細按之，實有深意存焉。蓋所謂中華民國領域內之土地，屬於國民全體者，用意頗為深遠。三民主義土地政策之最高原則，為平均地權。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。此固事實上所不能，亦施行止可不必。既採用按照地價徵稅之方法，使土地非因勞力資本所生之利益，完全歸為公有。結果則土地之地租，即所謂經濟之地代，已變為地稅，由國家徵收入於國庫，實無異全國土地利益，屬於全國國民所共有。雖維持土地私有制度之存在，仍不背平均地權之原則。抑土地私有權之思想，因傳統關係已成一種強固勢力，彼欲維持私有土地者，以土地為不勞而獲之利益根源，不肯放棄，固屬重大原因，然以私有土地為所謂體面與財富之表徵，亦為一種極強固之心理。因取銷私有土地制度，起而抗爭，在所不免。今不為土地私有制度之撤銷，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，不獨於平均地權之原則，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。本條條文之規定，既可爲平均地權原則之根據，亦所以表示民生主義之精神也。又附屬於土地之鑛，不因土地所有權之取得，而成爲私有者，（憲法第一百四十三條第二項、土地法第十五條第一項）蓋欲限制土地私有者不能因取得土地所有權而併爲鑛之取得者。因『鑛產水力之利，皆爲地方之所有』乃爲建國大綱第十一條所明定，即鑛業法第一條亦有『中華民國領域內之鑛，均爲國有，非依本法取得鑛業權，不得探採』之明文。此雖爲土地所有權行使範圍之一種限制，要亦受國家所採政策之影響也。夷考各國法例，關於土地所有權行使之範圍，主義有四：

二、專有主義 卽鑛物爲國家所專有，鑛業亦爲國家所獨佔，私人不得開採。往昔專制國家，類多採行此種主義。

四、特許主義 卽鑛物雖屬國有，但得由私人依法取得鑛業之權。法國法例，卽採行此種制度也。

鐵，以鑛業法所規定之種類爲限。（土地地第十五條第二項）即除金、銀、銅、鐵、錫、鉛、鋅、鎳、鈷、銻、鋁、汞、銻、鉍、鉬、鈦、鎢、鎂、鈣、鉀、硫酸、磷、砒、水晶、石

棉，雲母，石膏，岩鹽，明礬，金剛石，天然鐵，重晶石，硝酸鹽，硼砂，筆鉛，綠松石，弗石，火粘土，滑石，長石，礫土，大理石（包括方解石），苦土石（包括白雲石），煤炭類，石油類，寶石類（包括玉），琢磨沙類，顏料石類，及其他經國民政府指定者外（礦業法第二條），不在此限也。

第二節 公有土地

公有土地者，即未經人民依法取得所有權之土地也。本法所稱公有土地，爲國有土地，省有土地，市縣有土地，或鄉鎮有之土地。（一）土地法第四條（依照土地法第十四條第一項之規定，下列十種土地，即所謂（一）海岸一定限度內之土地。（二）天然形成之湖澤，而爲公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。（三）可通運之水道，及其沿岸一定限度內之土地。（四）城鎮區城內水道湖澤，及其沿岸一定限度內之土地。（五）公共交通道路。（六）鐵泉地。（七）瀑布地。（八）公共需用之水源地。（九）名勝古蹟。（十）其他法令禁止私有之土地，皆不得爲私有。不得爲私有云者，反而即爲應歸公有之謂也。至第一款至第四款所謂一定限度，則應由該管市縣地政機關，會同水利主管機關劃定之。（土地法施行法第五條）此種規定乃爲顧全公眾利益之需要，理由極爲明顯，不必引中說明。惟同條第二項規定所謂『前項土地已成爲私有者，得依法征收之』。則所以貫徹第一項之規定也。又私有土地之所有權消滅者，爲國有土地。（土地法第十條第二項）在此情形，亦由私有而變爲公有矣。

第三節 所有權之消滅與回復

土地法既認土地爲私有，則凡經人民依法取得所有權之土地，即爲私有之土地。私有土地之得

喪，應照民法物權編關於所有權取得與消滅之規定，似可不必另於土地法中有所規定。但土地法中關於所有權得喪之規定，乃係一種特別之情形，與民法中一般之規定，稍有不同。土地法第十二條關於私有土地所有權之消滅與回復之規定，只限於因天然變遷成為湖澤或可通運水道之私有地，與其餘之土地無關也。私有土地因坍沒或浸蝕而變成可通運之水道或湖澤者，其所有權視為消滅。（土地法第十二條第一項）視為消滅與真正消滅不同；視為消滅並非真正消滅。以真正消滅，無回復之希望，而視為消滅則有回復之希望。故同條第二項又定前項土地回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍恢復其所有權也。此種所有權之得喪變更，並非基於法律行為，亦非由於行政處分，不過法律因為適應一種特殊之狀態，而特設此種規定以為準繼而已。湖澤及可通運之水道及岸地，如因水流變遷而自然增加時，其接連地之所有權人，有優先依法取得其所有權或使用收益之優先權。（土地法第十三條）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享有也。

第四節 公有土地之使用與收益

公有土地為中華民國國民全體所共有，政府雖有使用及收益之權。而該管公有土地之收益，省市縣政府并應列入各該政府預算。（土地法第二十七條）又省市縣政府如欲對於其所管公有土地為處分或設定負擔，或為超過十年期間之租賃，則非經該管區內民意機關同意，并經行政院核准，則不得為之也。（土地法第二十五條）至各級政府機關，需用公用土地時，應商同該管市縣政府，層請行政院核准撥用。（土地法第二十六條）國營事業需用公有土地時，應由該事業最高級主管機關，核定其

範圍，向該管市縣政府，無償撥用，但亦應呈經行政院核准。（土地法施行法第六條）均不得擅自爲之也。

第五節 私有土地最高額之限制

按照土地法二十八條之規定，省或院轄市，對於私有土地，得酌量地方情形，按土地種類，及性質，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額。本條規定之旨趣，蓋在防止私人土地面積過大之佔有。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。祇以地價稅之徵收，採漸進主義，其徵收實數與所謂土地之經濟地代，數額相差尚遠。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也。

至前項限制私有土地面積之最高額，當然應經中央地政機關之核定。（土地法第二十八條第二項）其標準，應分別宅地、農地，與辦事業用地而定。宅地以十畝爲限。農地以其純收益足供一家一口之生活爲限。與辦事業用地，則應視其事業規模之大小而定其限制焉。（土地法施行法第七條）

私有土地受前條規定之限制時，由該管縣市政府規定辦法，限令於一定期間內，將額外土地分割出賣。不依前項規定分割出賣者，該管縣市政府得以本法徵收之。徵收之補償地價，並得斟酌情形，撥給土地債券。（土地法第二十九條）所謂土地債券者，即土地銀行依法所發行之債券是也。（土地法第七條）以土地債券，照價收買私有土地，其清付期限，最高不得逾五年。（土地法施行法第八條）則所以兼顧民瘼也。