

台灣土地及農業問題資料  
中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

台灣公有土地管理之研究

吳火焜 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長

蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

吳火焜 撰

台灣公有土地管理之研究

成文出版社有限公司印行

版權所有



翻印必究

中國地政研究所所長 蕭錚主編  
臺灣土地及農業問題資料

### 台灣公有土地管理之研究

著者：吳 煇

出版者：文 成 社 有 限 公 司

發行人：黃 成 助

發行所：文 成 社 有 限 公 司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四四七號（全省通用）

印刷者：上 林 彩 色 印 刷 有 限 公 司

初 版：中 華 民 國 七 十 年 六 月

登記證：行政院新聞局版臺業字第一一四三號

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 行

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種。今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

11/11/354

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

自有文明以來，人類爲了維持生存而進行的活動，均與土地有關，舉凡民生六大需要都脫離不了土地。台灣近年來由於人口之激增，都市化現象進行得激烈，工商業之長足發展等諸種因素之影響，乃使國家產生出無數的社會與經濟新問題，究其原因直接，間接地多與土地取得困難有關。台灣地區總面積有三、五九八、一四四公頃，其中公有土地佔了二、五〇四、六七三公頃，約爲全數的六九%，土地資源有限，是以如何利用有限的土地資源來適應各種需要，藉以調劑土地之供需，如何就各級政府機關所管理之公有土地在平均地權土地政策下，發揮其最高效用，實乃本論文研究之主要動機。

本論文所稱管理，包括地籍之整理、公地之利用，收益及其處理而言。研究範圍以國有土地爲主，因其資料較比齊全，且所佔面積最大，較具代表性，就台灣省與台北市境內之公有土地加以統計分析，所採資料多半以民國三十五年爲基期，以五十九年爲終期，若有近期資料隨即加以修正補充。

全文共分七章，首就公有土地之基本概念加以申述，而後討論公有

土地地籍之整理工作，再就公地之取得加以剖析，公地一經取得便得合理的利用，使用之餘毋須供公用時方得加以處理，處理後收益應合理分配，最後就所有公地施以保管與檢核工作，如此脈絡分明，最後作成結論，茲就各章概要擇述如下：

第一章緒論、章內分三節，就公有土地之基本觀念加以敘述，第一節爲公有土地之界說，第二節就公有土地劃分以土地法之精神，其將公地分爲國有土地，省（市）有土地，市縣有土地及鄉鎮有土地四者。第三節公有土地之管理機關，係依前節劃分尺度而分爲中央與地方管理機關，唯其管理機關應以地政機關爲主，然現行管理範圍幾全由財政機關綜理，地政機關除管理公有耕地部份外尚有公地之清理事項，其他地類公地以財政機關單位爲主要之管理機關，其他有關機關或屬會辦單位性質爾。

第二章爲公有土地之地籍整理，本章分爲三節，依一般地籍整理之程序，首爲公有土地之清查清理，先確定其權屬，就清理之結果加以地籍測量，目的在正經界、爲一切施政之本，最後就測量之結果繪製地籍圖，編定地號、製卡、依地段，地號別依序整理登記入冊，務期消除漏

管失管之現象。

第三章公有土地之取得亦分爲三節，首爲概述公有土地取得之主要方式有接收日人留下之土地，或以公庫支款購置，或實施區段征收，或土地重劃之替費地，或以交換方式取得者，台灣現行所採以征收與購買爲主。至於照價收買其性質著重於政策性，以現行法律精神旨在打擊低報地價，逃避地價稅與土地增值稅，故其實施場合較少。征收則限於實施國家經濟政策及政府舉辦公共事業，得依法征收私有土地以爲公共用途之需，然往往因地價補償問題不得解決，糾紛頗多。

第四章就公有土地之利用加以探討，先述一般土地利用之原則，而後依上諸原則研討公用土地與非公用土地之利用概況；以國有土地供公用與非公用其利用價值作比較研究之中心，由各種統計資料研析結果，國有非公用土地其利用價值隨其用途而有不同之開發潛能。

(一) 建地約二、八〇〇公頃（包括委託代管約三二〇公頃）極大部份分佈於台灣各市區都市計劃範圍內，概爲租用、借用、佔用土地，或都市計劃預定地，零星分散，開發利用除非以交換方式或合作從事都市更新外，其開發利用潛能不大。



(二)直接生產用地約三三、三〇〇公頃計分委託代管一二、六八〇公頃，其餘為租用、佔用、或閒置土地，分佈各地，尙具開發利用潛能。

(三)交通水利用地約一、三九二公頃（包括委託代管約三六〇公頃）

一 分佈全台，備供交通水利建設之用。

(四)荒蕪地約二、五三八公頃（包括委託代管尙待開發者約一、六〇〇公頃）分佈於偏僻之處，交通不便，其開發利用之潛能有限。

根據上述利用狀況亟須以綜合開發之眼光，從事規劃利用有限的土地資源，一般平地之公有土地利用已達飽和狀態，今後土地利用將著重於山坡地與海埔地之開發、「上山下海」已為今後台灣開發利用土地資源之趨勢，為未雨綢繆，為求台灣地區均衡發展計，宜早日擬定「國土綜合開發計劃」，循此指針依序漸進，力求公地利用之合理。達到地盡其利之崇高目標。

第五章乃就公有土地之處理方式加以探討；一般公地原則上避免出售，政府機關至少需擁有足額的公有土地用以調劑土地之供需，藉收平抑地價之效。然現行公地政策幾全以財政目的為主，各機關幾以出售公地作為預算收入之來源，因公地管理機關紛歧，其管理政策便各自為政

，缺少協調，非但不足平抑地價，反有促進土地投機之嫌。本章共分五節，首談一般公地處理之方式，次敘公有土地之售出，以公有耕地之放領，建地之讓售，標售爲討論中心，主張建地出售從嚴，非但要售與需用土地人供建築使用，尙且須有面積最高限額之規定；然後再論公有土地出租，仍以建地、耕地及林地分別加以研析，主張出租年期加長，以利於現用人從事改良，力求公地合理利用。上述爲供使用收益之非公地之處理，至於撥用僅限於供公用，不得有收益行爲發生。撥用之地不得供撥用計劃外之使用，管理機關應隨時考查其用途。最後爲公地收益之分派，就國產局成立以來國有土地之收益情況作縱的分析。

第六章討論公有土地之保管與檢核，務求公地管理之確實無誤，建立公地會計制度，使帳卡吻合，利用帳目可一目了然公地管理之現況，以達到「有土斯有卡、有卡必有帳」之目標。

第七章爲結論、乃就以上各章所述綜合討論，而後作成建議，以供從事公地管理之參考。

台灣公有土地管理之研究目錄

論文提要

第一章 緒論 . . . . . 一

第一節 公有土地之界說 . . . . . 一

第二節 公有土地之劃分 . . . . . 二

第三節 公有土地之管理機關 . . . . . 三

一、中央管理機關 . . . . . 五

二、地方管理機關 . . . . . 八

第二章 公有土地地籍之整理 . . . . . 一〇

第一節 清查 . . . . . 一〇

第二節 地籍測量 . . . . . 一七

第三節 土地登記 . . . . . 二一

一、土地總登記 . . . . . 二二

二、土地變更登記 . . . . . 二二

第三章 公有土地之取得 . . . . . 二六

第一節 公地取得之方式 . . . . . 二六

第二節 土地征收 . . . . . 二六

第三節 購買與照價收買 . . . . . 三四

一、 價購 . . . . . 三四

二、 照價收買 . . . . . 三六

第四章 公有土地之利用 . . . . . 四七

第一節 土地利用之原則 . . . . . 四七

第二節 公用與非公用土地之利用 . . . . . 五二

一、 國有公用土地與非公用土地之比較 . . . . . 五五

二、 國有非公用土地之利用 . . . . . 六一

第三節 綜合開發利用土地資源 . . . . . 六六

一、 綜合規劃開發利用土地資源之緊迫性 . . . . . 六六

二、 台灣地區區域功能之合作開發性 . . . . . 七三

第四節 山坡地之整理與開發 . . . . . 七五

第五節 海埔地之開發 . . . . . 八二

第五章 公有土地之處理 . . . . . 九〇

第一節 現行公地處理之方式 . . . . . 九〇

第二節 公有土地之出售 . . . . . 九一

一、耕地之出售——放領 . . . . . 九一

二、建地之出售 . . . . . 九六

第三節 公有土地之出租 . . . . . 一一一

一、耕地之出租 . . . . . 一一二

二、建地之出租 . . . . . 一一三

三、林地之出租 . . . . . 一二六

第四節 公有土地之撥用 . . . . . 一三三

第五節 公有土地之收益 . . . . . 一四一

第六章 公有土地之保管與檢核 . . . . . 一五〇

第一節 公有土地之保管 . . . . . 一五〇

一、公有土地之登記 . . . . . 一五一

二、公有土地帳卡、簿冊之保管 . . . . . 一五三

三、公有土地之維護 . . . . . 一六一

第二節 公有土地之檢核 . . . . . 一六一

一、公地檢查 . . . . . 一六二

二 公地財產會計制度之建立 . . . . . 一六

第七章 結論 . . . . . 一六九

參考書目 . . . . . 一七一

# 台灣公有土地管理之研究

## 第一章 緒論

### 第一節 公有土地之界說

公有土地係指未經人民依法取得所有權之土地及私有土地所有權消滅之土地。我憲法明載「中華民國領土內之土地屬於國民全體。……」土地法更明確規定：「中華民國領域內之土地屬於中華民國人民全體。其經人民依法取得所有權者爲私有土地。私有土地之所有權消滅者爲國有土地。」所謂中華民國領域內之土地屬於人民全體或國民全體，乃所以表明土地之最高所有權（*Supreme or Paramount Ownership ; Oberigentum*）

屬於人民全體，亦即屬於國家。我國舊稱「四海之濱、莫非王土」又如英國之土地，英王爲土地之上級所有人（*Supreme Land owner*）所謂屬於國民全體者不過以全體國民代替君主之地位耳。土地屬於全體國民之結果，凡天然富源如礦產水力之利，河川道路之地皆爲國有。私有土地之所有權消滅者爲國有地，以及未經人民依法取得所有權之土地爲公有土地之規定，皆表示土地原屬於國民全體之原則也。（註一）舊土地法第十三條規定：地方政府對於管轄區內之公有土地有使用收益

之權，但非經國民政府核准，不得處分，或設定負擔，或為超過十年期  
 限之租賃。依此規定，公有土地之支配權係屬中央政府，地方政府對於公有土地  
 祇有使用收益之權，故所謂公有土地實皆為國有土地。現行土地法將上述  
 規定重加變更如第四條規定：「本法所稱公有土地為國有土地、省有土地  
 市縣有土地、或鄉鎮有之土地。因之公有土地之支配權不專屬於中央  
 政府，亦可分屬於省市縣政府或縣鎮自治團體。」（註二）

至於私有土地所有權之消滅，係指絕對消滅而言，而私有權利主體  
 之變更，仍不妨為私有土地；私有土地之消滅原因如次：

一 目的物之消失：所謂消失非指物質之絕對消失。如土地法第十二  
 條第一項所規定的可通運水道湖澤之私有岸地，因坍沒或浸蝕而變成  
 水道或湖澤一部份，或因天然變遷而成新水道所經過之土地，即視為消  
 滅，他如地震、火山爆發等亦發生土地滅失之現象。

二 拋棄：因拋棄之結果，土地成為無主物即歸公有。依我民法第七  
 六四條之規定：物權除法律另有規定外，因拋棄而消滅。

三 時效：所有權不因時效而消滅，然因取得時效之結果，原所有權  
 亦因之消滅。如提存物之權利自提存後十年間不行使而消滅，其提存物



屬於國庫（民法第三三〇條），提存物如爲不動產則亦成爲公有。

四、公用征收：因公用征收之權利取得爲原始取得，此係私人已經取得所有權之土地，國家得限制其所有權之行使。如有公共需要或公共用途，國家並得強制征收私有土地，給予補償，而取消其所有權，另行支配使用。

五、沒收：因土地所有權人觸犯刑章，經法院判決沒收其土地而消滅。六、無人繼承之土地：此項土地依民法第一一八五條規定經親屬會議選定遺產管理人，依法定程序公告繼承人，須於一定期限內承認繼承。所定期限屆滿無人承認繼承時，其遺產於清償債務並交付遺贈物後，如有賸餘，歸屬國庫。

如有前述消滅原因之一者皆屬國有土地。此外辦理土地總登記時，無人聲請登記之土地視爲無主土地，經公告期滿後無人提出異議者即登記爲國有土地。關於江河湖澤自然增漲之岸地理應屬國有，此將於下節述之。

## 第二節 公有土地之劃分