

縣各級幹部人員訓練教材

土 土

地 地

使 行

用 政

內 中 央 訓 練 委 員 會 印 行

民國三十年十二月

材教練訓員人部幹級各縣

政 行 地 土

行印 會部 員委 練政 訓央 中內

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」第三條第六款所定之全國性之教材，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。

本書編輯例言

一、本書受中央訓練委員會內政部之命編纂，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，未能附錄於書尾，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

明達惠予指正。

本書編輯部

土地行政月次

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 土地稅之種別——地價稅——土地增值稅——不在

土地行政 目錄

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……………二二

第五節 土地徵收……………三〇

土地徵收之條件——土地徵收之秩序——地價之補償

第六節 地權處理……………三五

甲、公有土地之處理……………三五

乙、私有土地之處理——土地訴願……………三六

第七節 外國人及外國團體租地之處理……………四二

第三章 中國土地行政機關……………五〇

土地行政節 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	五二
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	五九
第五節 土地登記概況	六一
第六節 土地陳報概況	六二
第七節 實施地價稅概況	六七
第八節 土地重劃概況	六八
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，不必為己」，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為土地，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為前提，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，是為「土地問題」，謀解決此土地問題之方案與計畫為「土地政策」，實施其土地政策之手段，即「土地行政」也。

我國土地行政之鵠的，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，地著為本」。二十五年總裁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，土地行政又為政治上之基本工作，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周年會於重慶，蔣總裁親臨致訓，其詞有云：「抗戰力量之流實，有待於土地開發者甚大，而抗戰勝利之日更爲徹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，使耕者無墾耕呻吟之病，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，正可期放於旦夕之奚啻足食足兵，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，茲分別於綱概論如下，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。世界各國對

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」，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曾訂定「全國大三角測量實施辦法大綱」十款，規定以五年完成重

要省區二等控制幹系長二萬五千公里，一等水準系長三萬四千八百公里，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尙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，在大三角測量尙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鎖制，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同業務計畫圖呈送中央主管地政機關核定，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，於每年三月，六月，九月，十二月終行之。特別報告，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，尙有

(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鎖圖呈核；(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，法令亦有嚴格之規定，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：(一) 登記機關對於登記之聲請採實質之審查主義；(二) 登記有公信力；(三) 登記簿之編製，採物之編成主義。三為法國制，係以土地權利變更登記為對抗第三人之要件，土地權利之變更，如

經營事人同意訂立契約，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。二為托倫斯制 (Torrens System) 係託倫斯氏 (Robert Torrens) 所創，其精神除與德國制相同外，尙有特點三，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，更可分爲(1) 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) 抵押權等五種法所辦土地登記，與法院之

三、其他登記，不含清理地價之意，更爲登記，住所變更登記等類。辦理土地登記，依照土地法規定，程序頗爲嚴密，大概如次：

一、收件

登記機關接收登記申請人所提出之聲請書，證件，及其他關係文件，其期間

普通地籍調查，(乙)每縣市區，(丙)每區，(丁)每段，(戊)每宗。

二、審查

登記機關收件後，即行審查，審查時應注意之點有五：(甲)關於土地標識；

(乙)關於所有權來源；(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，土地所有權狀爲絕對之產權憑證，故土地法稱之爲第一次所有權登記，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，一紙舊證可劃分爲無數新證。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尙未頒布，立法院對於此點，顧慮甚深，中央主管地政機關對此亦尙未能決定。現今各地方辦理土地登記，如有糾紛，均係送法院辦理，此爲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，爲減少此種困難起見，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。我國之地籍尙未整理，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