

幫助您洞悉本科真旨  
指引您步向金榜捷徑

# 土地行政 精粹

蕭 碩 編著

五 南 出 版 社 印 行

F327.58  
911

S 019842

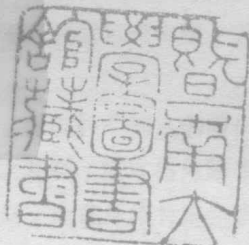
高 普 特 考 用 書

# 土地行政精粹

蕭 碩 編著



S9001130



石景宜 主贈書

年 月 日

五 南 出 版 社 印 行

五南五南五南五南五南五南五南五南  
五南五南五南五南五南五南五南五南  
五南五南五南五南五南五南五南五南  
五南五南五南五南五南五南五南五南

# 再創新猷

十五年前，「五南」首創了高普考用書體例的新典型；十五年後，「五南」又突破已被衆家抄仿的傳統體例，再創新猷——全面修訂，增加表解。

民國五十七年前，在高普用書的園地裏，一片荒蕪，少人耕耘，那時的應試者要找到一本真正切合應試需要的參考用書，實在難之又難；是以，用書的選擇成爲一般應試者最感頭痛的問題。其時，五南出版社的負責人——楊榮川先生，在歷經數類考試，屢獲金榜之餘，深感優良考試用書的重要，更認知了優良考試用書之應具備的要件；便以其豐富的考試經驗，矢志出版一系列的高普特考參考用書，以解決應試者在選購用書上的困擾。

高普特考係由何人命題？命題根據爲何？命題形式怎麼樣？命題重點何在？怎麼樣的書才可切合應試者的需要？……這一連串的問題，在在都成爲策劃者終日縈繞心中的問題。首先「五南」瞭解到高普考與一般的考試不同，因爲：

一、高普考的應試科目，沒有固定的標準本教科書可資依據，究以何本爲準，不能確定。

二、每一應試科目，在坊間雖有很多教本，但同科不同人的著作，內容相差懸殊，觀點亦多不一致，往往本書所無，他書論之甚詳；或本書只論舉一、二，他書却條析五、六；或者同一論題，本書持否定意見，他書却持肯定主張。在應試作答時，何去何從，頗費斟酌。

三、高普考的命題形式，幾全爲申論題，命題內容除了各該科的傳統範疇之外，往往包括時空性的時論。

基於以上的三種認識，「五南」決定以下的四種編輯方針：

一、在形式上，採取問答題、申論題的方式編撰，各題目按一般教科書章節系統排列，以避免問答題支離割裂的缺點，並收教科書系統閱讀的優點。

二、在範圍上，地毯式地搜集同科所有學者專著的所有題目，使全書涵蓋面最廣。避免主觀的取捨，以防止所考非所讀的現象。

三、在答案上，力求綜合歸納各家之說，正反並陳，綱舉目張，避免偏而不全，以防不合評分者主見之弊。

四、在歷屆試題的處理上，除在書後按年次附列解答索引之外，並將各試題按其性質列入各該章節內；且在題末註明出題年次，使讀者瞭解各章出過之題目，並可從出題頻次以判斷各題之重要度。

按照這四項編輯方針，開始搜集歷屆試題，購備所有教科書，查訪典試（命題）委員，分請學者專家，從事試題分析、內容比較，然後執筆撰著。從五十七年第一本「教育心理學題解」問世之後，即廣受應試者的喜愛與讚賞，曾創下十五日內初版二、〇〇〇本被搶購一空的記錄。

以後一本、二本、三本……陸續的以同一的體例問世，漸漸的，「五南」的高普考參考用書，成為應試者必備的書籍，這種體例的編排，也成為「五南」用書特有的標幟。

十五年來，這種體例，已成了高普考用書體例的典型，後來新起的，照理說，應在現有的體例上，另加新血，但他們不費心思，不求創新，一成不變地模仿，在題目的搜集及答案的整理上，不能像「五南」那樣投入大量的時間與精力，根據最原始的教科書作地毯式的搜集及綜合式的整理，拼湊而成的書籍，很快的就被讀者所揚棄了，這或許是「五南」用書在百家爭鳴的市場裏，永遠傲視群書的原因！

「不斷求新，逐版增訂」，是「五南」一貫方針，十五年後的今天，「五南」又突破了自立的傳統典型，就原有的體例與內容，再作大幅的增刪修訂，修訂要旨如下：

一、在體例上，除了保留原有的典型之外，在各章之前，增列「表解」。在表解中，除了作綱要式的列舉之外，並在各點之後註明在該書中的題次，使與全書內容作有機的連繫。如此，一方面可提供該章之整體概念；另一方面，更可作應考前提綱挈領式的複習之用。

二、在內容上，蒐集典試委員之最新著作、時論資料、編成題庫，放入適當之章節內；並刪去已過時之時間性題目，期使各書永遠保持最新、最精。

爲了這個體例上的調整及內容上的增訂，「五南」的作者群又投下了大量的時間與金錢，重新編撰，從頭排印。只要對應試者有益，「五南」的投資是值得的。

只有「五南」，才會這樣不斷求新，逐版增訂，永遠對應試者負責！

「五南」的這種巨額投資，相信能在應試者的身上開花結果！



# 五南高普考「精粹叢書」

## 編輯要旨

### 一、適用對象：

- (一)專供參加高普考、特考、升等考試人員之用。
- (二)對各該科之教科書已加閱讀，並有瞭解者。

### 二、編輯原則：

- (一)範圍求廣：內容網羅坊間權威著作及典試委員著作之精華，力求周全。
- (二)取材求新：該科重要時論、熱門論題，亦都輯入該當章節，以與時代配合。
- (三)敘述求精：重點提示，絕少長篇大論，但並非簡略得讓人看不懂。

### 三、編輯體例：

- (一)全書按理論系統，分「章」編排。
- (二)每章分下列三單元：
  - (1)重點整理。
  - (2)重要名詞。
  - (3)重要問題。
- (三)全書之後，附「附錄」三種：
  - (1)常出名詞選釋。

(2) 65年以後歷屆試題。

(3) 重要時論選粹（如無時論者，從缺）。

#### 四、取材依據：

(一) 近年各科典試委員的著作及論文。

(二) 各大學教授的權威著作。

(三) 歷屆高普特考試題。

(四) 各大學期末考、期中考及研究所入學考試題。

(五) 專家學者的時論。

#### 五、編著要點：

(一) 「重點整理」部分：

(1) 把握重點，摘釋精華，務必簡而不漏，廣而不雜。

(2) 盡量分項分點敘述，並加標題，切忌繁文累贅，以求條舉目綱，一目了然。

(3) 如有比較性的論題，盡量用表解對比，俾資醒目。

(4) 在各章內、適當的綱目下，另開「研究」一欄，收入下列的資料。

① 比較深入的、專門的資料（如數理公式的推演）。

② 歷屆試題，在綱要中找不到答案，則收在該當綱目中的「研究」欄。

③ 公式舉例計算時的例子。

④ 較具永久性的時論要點。

⑤ 與他種名詞或單元的比較辨析。

⑥有關法規的改革研議。

(5)過份瑣碎的、細節的、手續性的、技術性的資料，棄而不取。

(6)能用圖解盡量用圖解說明。

(二)「重要名詞」部分：

(1)將本章中所有的名詞，分別列出，以提醒注意。

(2)只列名詞，不加詮釋（在綱要中已有，以免重複）。

(三)「重要問題」部分：

(1)列舉本章中的重要問題。

(2)歷屆試題，並在題末註明考試年次。

(3)問題排列均依照「重點整理」之順序。

## 第二章 地政機關、經費與人才

|                |    |
|----------------|----|
| 壹、地政機關組織現況及其檢討 | 15 |
| 貳、地政經費         | 21 |
| 參、地政人員         | 25 |

## 第三章 地籍行政

|                   |    |
|-------------------|----|
| 壹、地籍通論            | 29 |
| 貳、地籍測量（含土地複丈建物勘測） | 32 |
| 參、土地登地            | 39 |
| 肆、地籍管理            | 75 |

## 第四章 地價行政

# 土地行政精粹

## 目次

### 第一章 土地行政概論

|             |   |
|-------------|---|
| 壹、土地與行政之結合  | 1 |
| 貳、土地行政之基本概念 | 4 |
| 參、土地行政之體系   | 6 |
| 肆、土地行政之相關行政 | 9 |

### 第二章 地政機關、經費與人才

|                |    |
|----------------|----|
| 壹、地政機關組織現況及其檢討 | 15 |
| 貳、地政經費         | 21 |
| 參、地政人員         | 25 |

### 第三章 地籍行政

|                   |    |
|-------------------|----|
| 壹、地籍通論            | 29 |
| 貳、地籍測量（含土地複丈建物勘測） | 32 |
| 參、土地登地            | 39 |
| 肆、地籍管理            | 75 |

### 第四章 地價行政



|             |     |
|-------------|-----|
| 壹、地價通論..... | 87  |
| 貳、規定地價..... | 91  |
| 叁、照價征稅..... | 103 |
| 肆、漲價歸公..... | 109 |
| 伍、照價收買..... | 116 |

## 第五章 地權行政

|               |     |
|---------------|-----|
| 壹、地權通論.....   | 125 |
| 貳、地權限制.....   | 131 |
| 叁、公有土地地籍..... | 133 |
| 肆、地權調整.....   | 139 |
| 伍、土地征收.....   | 144 |

## 第六章 地用行政

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 壹、地用通論.....         | 165 |
| 貳、土地使用計劃.....       | 169 |
| 叁、土地使用編定與管制.....    | 186 |
| 肆、土地資源開發.....       | 190 |
| 伍、當前土地利用重要專題討論..... | 195 |

## 附 錄 歷屆高普特考試題..... 219

## 第 1 章

# 土地行政概論

## 壹、土地與行政之結合

### 一、土地的定義

- (一)最廣義：包含一切天然之物質與非物質。如日光、空氣、水、陸、風……等自然力均屬之。
- (二)廣義：即土地法第一條所稱之「水、陸及天然富源」。
- (三)狹義：專指地球表面的土地；僅限於陸地而已。
- (四)結論：

1. 土地法為土地行政的法令依據，是以土地行政之範疇自以土地法規定為準。

2. 是以可知土地行政中的「土地」乃指「水陸及天然富源」。

### 二、土地的分類

- (一)前言：土地分類所依據的標準將因目的而有許多種，如以所有權的歸屬劃分、以現行使用狀況劃分、以土壤的種類劃分……等。在研究不同的問題時，須應用不同的標準來劃分。

#### (二)土地法上的土地分類：

1. 土地法第二條：土地依其使用，分為：

- 壹、地 (1)建築用地，如住宅、官署、機關、學校……等。 87
- 貳、農、林 (2)直接生產用地，如農、林、漁、牧……等地。 91
- 參、農、林 (3)交通水利用地，如道路、溝渠、水道……等。 103
- 肆、農、林 (4)其他土地，如沙漠、雪山等。 109
- 伍、農、林 前項各類土地，得再分目。 116

## 2.地籍測量規則中區分地目爲：

- 第五 (1)宅：房屋及其附屬之庭院、園地等。
- 壹、地 (2)田：一切種植農作物之水旱田地、苗園、圃等地屬之。
- 貳、農、林 (3)林：林地、山林均屬之。
- 參、公 (4)鑛：鑛山、鑛田均屬之。
- 肆、地 (5)水：一切溝渠、河流、塘湖、海均屬之。
- 本、農、林 (6)道：鐵路、公路、街道、衢巷、村道小徑等均屬之。
- 伍、農、林 (7)荒：荒蕪未利用及已墾復荒之土地均屬之。
- 第六 (8)沙：沙漠、沙地均屬之。
- 壹、地 (9)雜：其他不屬於前列各地目之土地均屬之。
- 貳、農、林 以上所列爲一般規定，各地視事實酌量增變之。

## 3.現行本省土地分類：

- 肆、地 (1)建築用地：包括建、雜、祠、鐵、公、墓等六種地目。
- 伍、農、林 (2)直接生產用地：包括田、旱、林、養、牧、鑛、鹽、池八種地目。
- 陸、農、林 (3)交通水利用地：包括線、道、水、溜、溝五種地目。
- 柒、農、林 (4)其他土地：包括原、堤二種地目。

### 《研究》

#### 現行土地法中關於土地分類之檢討

1. 此種分類不足應用於其他實際使用。如測量、調查、都市規劃作業等，均顯充分之不足。
2. 易造成分類間重覆及不易劃分清楚。如狩獵林地此應歸屬於林地或狩獵地。且海岸的範圍如何，亦未明確規定。
3. 缺乏實質的拘束力量。做某種目的還是可以作他種分類，如此一來失去分類之意義。
4. 分類過於籠統，不夠嚴密。
5. 另地目的分類，於今日現況而言每有失實的現象，亦即所載地目與實際使用並不相符，宜速予調整。

### 三、行政的定義

- (一)就政治觀點：行政乃民意的表現或公法的執行（公權力的行使）
- (二)就組織觀點：組織中，各部門所負責管轄的事務。
- (三)就管理觀點：集體的參與及合作，達成某一特定任務之行爲或活動。
- (四)結論：可綜稱為「政府機關或團體依其特定的目標在分工方式下，各職所範圍內所從事各類事務活動，希冀透過合理有效方式完成所訂的目標」。

### 四、行政的功能

- (一)保衛功能：保護國家與民族之獨立，維持秩序、保障人民產權。如警政、衛生、外交。
- (二)管制功能：基於團體利益對人民及其活動施以控制或檢查。如外匯管制、工廠安全檢查。
- (三)扶助功能：由輔導、宣傳方式以促進發展。如技術輔導、改良

研究。

(五)服務功能：直接辦理各種事務。如郵電業務等。

## 五、行政的原理

(一)合理化原理：組織、體制、方法、評核均需合理化。

(二)科學化原理：依科學化精神與方法治理。

(三)行政三聯制原理：即設計、執行、考核三者。

(四)權能劃分原理：行政權力擴展應僅限於「治權」。

(五)民主管理原則：多以目標管理、意見交流、分工合作方式。

(六)制宜原理：須因時、地、人、事、物而制宜。

(七)服務與效率原理：服務為基本目標，而效率的追求尤為行政必備精神。

(八)現代化原理：不斷的革新、簡化、便民為目標。

## 貳、土地行政之基本概念

### 一、定義

有關土地的各種行政管理工作。

### 二、業務範圍（目的）

(一)地籍整理：使土地質與量，地權與地用各種狀況，均有詳實記載，以為一切地政施行之依據，並確保人民產權。

(二)規定地價：決定地價之歸屬，劃分公私產權；做為照價徵稅之依據，維持地價之正常發展。

(三)調整地權：使土地收益為人民平均享有。

(四)促進地用：發揮土地之地利，以求滿足人民生活之需要，達到「地盡其利」的目標。

(五)公平負擔：改良地稅制度，增加稅收並使符合社會公平正義原



則。

最終在於締造一個安和樂利、均富自由的民生主義社會。

### 三、任 務

- (一)執行國家之土地法令：如區分管制、照價收買……等。
- (二)推行國家之土地政策：如第二階段土地改革之推行。
- (三)解決土地問題：執行法令、推行政策後而解決各階段現存的土地問題，並預防未來土地問題之發生。

### 四、性 質

- (一)建設性的行政：如地籍測量、土地重劃、地稅改進均是國家建設之基本工作。
- (二)技術性的行政：須以專業性的知識及豐富的技術、經驗。如測量、登簿、分區管制等。
- (三)創造性的行政：平均地權為我國獨創，故其執行每多由探索而至實行，均為創造而得。

### 五、重要性

- (一)關係政權興亡、人民福禍：有人說「全部歷史就是一部土地鬥爭，正充分表示土地行政關係人口、資源與生存。若不妥善處理，每導致戰爭敗亡。
- (二)實是國家施政建設之根本：孟子云：『仁政必自經界始。』國父定測量完竣為地方自治之先決條件，地方自治六項工作中，定地價亦為其中之一，可見實乃國家建設之本。
- (三)達成社會安定、民生繁榮之手段：土地行政之目的在實現公平負擔，地盡其利、地利共享之目標，良好之土地行政期能達成民生主義之理想。

### 六、研究之內容

- (一)地政機關組織：機關組織之健全，始能為有效之行政工作。
- (二)地政人才：良好的執行人才，俾使台灣第一次土地改革順利完成，可見人才之重要。
- (三)地政經費：經費的籌措關係著行政工作得否展開，可說為施政之基礎。
- (四)地籍整理：一在保障人民產權；二在便於管理土地；三在助於推行土地政策，均以地籍為其依據。
- (五)規定地價：為平均地權之基本。工作，亦即為四大辦法中，後三方法之基礎。
- (六)地權調整：對合法地權保障管理，對不合法、不合適地權調整分配，造成合理之地權制度。
- (七)促進地制：合理、經濟、充分、有效的促成土地資源之利用，提供予人類完善之服務。
- (八)公平負擔：強調社會公平正義原則之維護與執行，不論課稅或使用限制等等，均依此為依歸。

## 叁、土地行政之體系

### 一、土地問題與土地行政

#### (一)土地問題：

- 1.本質：我國土地問題本質乃屬資本主義，而非封建性的。投機、壟斷、兼併等均可明證為資本主義社會之產物。故欲解決此種現象，不可以暴力革命之手段，而應以和平漸進的方法。
- 2.本體：有以「分配」問題為重心，有以「利用」問題為重心。事實上，中國幅員廣大，應以環境之不同、時間之不同而

制宜。今日土地問題本體非但限於「分配」與「利用」，更強調「保育」之規念，可謂三者並重。

### 3. 特性：

(1)土地問題的循環性：分配與利用問題，隨著時、地、人、事、物而有不同，並且交替發生。如台灣第一次土地改革重於地權調整（分配），現今致力第二次土地改革，則強調促進地利（利用），可知此有循環性。

(2)土地問題的時空性：同一時期，但各地情形不同或同一地點，各時期不同均會發生不同之土地問題，故處理土地問題特重因時、因地而制宜，並非可一勞永逸。

(3)土地問題的關連性：土地問題與許多問題是緊密關連，如人口問題、住宅問題、社會問題、政經問題……等，故須許多行政工作的一起配合。

### (二)土地問題與土地行政：

1.就土地問題本質而言：土地行政絕不可以暴力之手段來處理土地問題。須本民生主義土地政策之和平精神，促成平均地權。

2.就土地問題之本體而言。現階段土地行政應是利用與分配並重，並兼顧保育之工作。促進地盡其利、地利共享的目標。

3.就土地問題之特性而言：土地行政非短期速效之工作，更須因時因地，就不同情況而制宜，並配合各種行政，茲謀求土地問題適當解決。

## 二、土地政策與土地行政

(一)土地政策之本旨：我國土地政策乃是以民生主義之土地政策為指導。亦即「平均地權」。

1. 以人爲本，以民生爲本位：在求解決民生問題，國計民生的均足；此爲土地政策之依歸。

2. 重在經濟利益之調和：調和之觀念是溝通與和諧，並不訴求於衝突與矛盾。如第一次土地改革，求實現佃農成爲自耕農，但亦兼及地主之利益。

3. 主張「均富」：並非財產的平均分配，而是基於平等之地位後，使其致富之機會均等。

4. 主張「國有私有併存制」：土地允許人民合理的私有，而國家保有必要時得向人民收買土地的上級所有權。按土地性質，分別適當歸屬公、私。

#### (二) 土地政策與土地行政之關係：

1. 土地政策乃是解決土地問題之策略，而土地行政乃在求解決土地問題，是以關係密切。故可謂「土地政策是土地行政的指導方針」。

2. 土地行政之施行確實與否，關係土地政策之成敗，而土地政策賴土地行政以解決土地問題；故可謂「土地行政是土地政策的實施手段」。

### 三、土地立法與土地行政

#### (一) 土地立法：

1. 憲法一〇八條：土地法由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。

2. 另土地法之法源、特別法、相關法、性質……等參見「土地法規精粹」一書。

#### (二) 土地立法與土地行使：

1. 土地立法爲土地政策的具體主張，代表土地政策的方針。故