

實用法律叢書

土 地 法

陳願遠編著

主編者

王雲五 徐百齊



商務印書館發行

實用法律叢書

土地法

陳願遠編著

主編者
王雲五
齊百餘

商務印書館出版

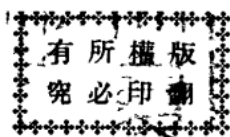
中華民國二十四年十二月初版
中華民國二十五年一月三版

(34433·3)

實用法律叢書
土地法 一冊

每冊定價國幣壹元肆角

外埠酌加運費匯費



編著者

陳顧遠

主編者

王雲五
徐百齊

發行人

王雲五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

實用法律叢書例言

(一)本叢書主旨，在使中等以上學校學生及一般民衆獲得吾國現行重要法律之知識，並供從事法律職務者及應文法官考試者之參考。

(二)本叢書包括下列各書：(1)中華民國調政時期約法，(2)民法總則，(3)民法債，(4)民法物權，(5)民法親屬，(6)民法繼承，(7)公司法，(8)票據法，(9)海商法，(10)保險法，(11)刑法，(12)民事訴訟法，(13)刑事訴訟法，(14)土地法，(15)破產法，(16)違警罰法，(17)法院組織法，(18)民事訴訟強制執行法，(19)商標法，(20)公司登記規則。

(三)本叢書各書，係依據現行法律條文，綜合編述，以期系統井然。

(四)本叢書各書，對於現行法律，釋義力求周詳，論列力求正確；對於法律術語及立法理由，扼要闡明；對於疑難條文，詳舉事例；惟因但求實用，學說及立法例，概從省略。

(五)本叢書各書，文筆務求淺顯。

引言

(一) 土地法的理論基礎

制定土地法的目的，並非用來維護我國舊有的土地制度，而是抱着前進的精神，採用妥慎的步驟，根據總理平均地權的主張，很合理地解決有關國計民生問題重心所在的土地問題，以期走入民生主義的境界；所以平均地權的原則就是土地法理論方面的唯一基礎。我們知道：土地問題和人類生存有極深切的關係，歷來都沒有適當的解決辦法；總理的平均地權的原則是從觀察中外的許多土地事例，評判古今的土地學說的結論中制定出來的，其精確縝密，實超出其他一切之上。試觀中外的歷史雖然都各有其土地制度，然而確能合乎公平原則，使人人都能根據其耕作能力，以從事於土地的利

用，簡直是找不到的。即就我國歷史而論，自「井田」制度破壞了以後，漢世屢有「限田」的議論，新莽頒布「王田」的命令，西晉創立「占田」基礎，北魏繼採「均田」辦法，以及唐的「班田」，宋的「方田」，金元的「區田」和「經理」，明清的「墾田」和「屯田」等等，因為進行的步驟或多未備，命意的所在或重稅收，在當日，都未能發生什麼偉大的效果，我們如果照樣襲用，當然得不到什麼好處。再看近代學說上，大家對於土地私有制度雖然都不滿意，但是所擬定的解決方法，都不能夠趨於一致：有的主張把土地無代價地完全收為國有；有的主張由國家予私人以相當補償而收回其土地所有權；有的主張由地主在一定條件下給予僱傭以相當面積的土地；有的主張從地租國有方面去解決。這種學說各有長短，當然也是不能整個地搬運到中國來實用。

平均地權的原則，一方面認為土地是全國人民所有，其公有權應當屬於國民全體，一方面並不否認私有所有權的存在，祇要能够合法使用，便為法律所保障，所以平均地權的目的，就是使「耕者有其田」以及由這個意義所引伸出來的「地盡其用」。我們

的土地法就是根據這個平均地權的理論來對土地問題予以合理的解決的，雖然有些地方，是根據中央土地法原則所採用的漸進方法，而和平均地權的實現辦法略有出入，這不過是爲了推行上的便利，不得不稍加補充，而牠的趨向，還是循着平均地權的途徑上邁進的。

（二）土地法的制定前後

同盟會時代的四個綱領，除「驅除韃虜」，「恢復中華」，「建立民國」外，就有所謂「平均地權」一條在內。國民黨政綱，也曾說明由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法和地價稅法；然都是以平均地權的原則爲根據。當民國十一年，總理開府廣州的時候，關於申報地價和地價稅率方面，曾有土地稅法的頒布；雖然沒有實行，但總算是國民黨統治下關於土地法規最早的一種。民國十二年，又聘德國土地問題專家單維廉博士爲顧問，和土地法起草人吳尚鷹博士共同研究。單氏並對市地方面，擬定土地登記

徵稅法三十餘條，由土地法審查委員會審核後，用廣東省政府的名義公布施行。到了國民政府定都南京以後，於民國十七年七月二十八日，復有土地徵收法的頒行，今尚有效。土地法的制定，是在民國十七年國民政府成立五院制度以後，由中央政治會議根據總理平均地權的主張，並參以單維廉顧問在廣州時候所討論的結果，先行擬定土地法原則八點，隨由立法院指定起草委員五人，歷時一年半始將草案擬定，當即交付審查。審查委員除原起草委員外，並加入民法起草委員和法制、經濟、財政等委員會委員，此外胡展堂院長，王亮疇顧問也都參加。最後提交立法院會議在十九年六月十四日議決通過，全文共五編，三百九十七條；於同月三十日由國民政府明令公布。這和國民黨政綱裏所指示的，微有不同，因為政綱上是規定把有關土地問題的各項法規，分別制定出來；現在的土法卻把牠們規定在一起，並增入土地登記一編，總稱為土地法，成爲一種獨立的法典。

土地法公布以後，其施行法原擬由立法院土地法委員會和中央地政機關籌備處

擔任起草，但該籌備處成立不久，即行裁撤，於是改歸內政部負責起草。直到二十三年五月，纔由行政院把內政部草案咨送到立法院，中間經過原起草機關一度更正，共有條文一百五十九條。立法院對這個草案的初步審查，前後開會歷二十二次之多，結果僅存九十一條，凡和土地法條文重複，以及牽涉到技術範圍內的條文都刪去了。在這九十一條中，由審查會根據國民黨的土地政策，國家的經濟情形，國內外專家的意見，各地方行政當局的條陳，並社會各方面的輿論所加入的條文，共占了四十餘條，其餘的也有很多修正的地方，其爲完全採用原文者，祇有數條。全文在二十四年三月間由立法院會議議決通過，於同年四月五日公布。

這兩部法律都不是「自公布日施行」。其施行日期和區域是按照「編」別，另以命令定之。至於負擔執行責任的地政機關和負擔解決糾紛責任的土地裁判所，其組織法尙須候中央政治會議決定了原則，纔能由立法院開始草擬，所以土地法和其施行法兩部法律之見諸施行，尙還有待。此外立法院專候中央政治會議的核示，始能進行審議的

法律，計有中央地政處組織法，土地裁判所組織法，土地裁判所附設於各級法院暫行辦法等草案。前此行政院咨送立法院的，還有估計專員任用條例，契約專員任用條例，和公有土地處理條例各草案；但因前兩個條例，在土地法和土地法施行法上業已設有「由中央地政機關定之」的明文，認為沒有再行制定單行條例的必要；後一個條例，則因在土地法第十三條，施行法第五條中，都有關於處理公有土地的明文，也認為沒有另行制定的必要，因此這三個法案便都打銷了。

(三)土地法的各編要義

土地法共分總則，土地登記，土地使用，土地稅，土地徵收五編；每編又各分章，全文共三十一章；而在登記程序章更分爲五節，市地章和農地章也各分爲兩節。

總則編，除關於法例及施行，土地重劃，並地政機關及土地裁判所的規定外，還有土地所有權一章，這是對於土地問題作整個的觀察，以限制土地私有權爲主要目的；又設

有土地測量一章，這是對於整理土地最初步的辦法，因為必須測量完竣的土地纔能進行登記程序。

土地登記編則根據托命斯制度，認定土地登記有絕對的效力。至登記手續雖然力求簡易，而為登記設備的簿冊地圖和登記機關所應依法記載的事項，卻是力求詳盡。在依本法為第一次所有權的登記時，因為初次登記，手續比較慎重，所以特設契據專員專負審查的責任。但自第一次登記完畢以後的移轉登記等等，則祇須把登記簿裏所記載的事項，在有關係的部分內予以更改，即可換給土地權利書狀。

土地使用編是以「地盡其用」為目的。首由公家為各種用地的編定，並為最小面積單位的限制。在市地使用方面，要依法令為建築的使用，而且對於房屋的使用，不敷居住時，還設有房屋救濟的方法。在耕地使用方面，除保護租用土地人的利益外，並把公有荒地用承墾或代墾的方法，供給需用土地人，使其最後無償地取得土地的耕作權。至於在土地面積方面，則用重劃的辦法，把一切不合最小面積單位和因形式不整等而難為

最經濟使用的土地加以整理。

土地稅編是想利用徵稅的辦法，漸次做到實現平均地權的目的，雖然在這緩進的路程中，爲彌補都市財政的不足，暫准徵收極輕的改良物稅；然而從整個的土地稅徵收上說，卻非以收入爲主要目的。土地稅的徵收分爲地價稅和土地增值稅，其計算是以土地原有價值和增加價值作爲標準。原有價值的計算如果專以申報地價爲根據，在進行上或有未便，所以就補充了一種估定地價的辦法，並且依照這種估定地價的數額並稅地的類別定出了一種按年徵收的稅率。對於依法令使用的改良地抽稅很輕；對於沒有依法令使用的未改良地，或全不使用的荒地則抽稅較重。至於增值稅則在土地移轉或十五年屆滿沒有移轉的時候徵收，這種不勞而獲的利益本應全數歸公，但是土地法卻採用緩進的辦法，仍以其一部歸地主享受，不過地主要是不在地主的話，關於地價稅和土地增值稅就要按照法定稅率加重徵收了。倘若爲專辦公益事業而需用的土地，或因發生災難或因調劑社會經濟狀況，對於關係區域內的土地可以由中央地政機關呈准

國民政府予以免稅或減稅。關於應付欠稅的辦法，對於公家收入和欠稅人兩方，都設有兼籌並顧的條文。

土地徵收編內規定凡爲着公共事業的需要可以徵收私有土地，法律上雖把公共事業的種類列舉出來，並且准許政府機關在徵收土地時得爲附帶徵收或區段徵收；但是爲慎重起見，仍責成需用土地人按照實際情形，分別向國民政府行政院或省政府聲請，經過其核准以後，纔由地政機關實行徵收的程序。又在聲請徵收以前，還限定需用土地人和土地所有權人先在可能範圍內直接協訂，免得一律都須經過徵收的程序。按徵收是用國家的權力去消滅私人在土地上的一切權利，雖然在徵收公告以後，需用土地人就可在此被徵收土地上開始準備工作；但是必須一切補償金發給完竣後，纔可進入徵收土地內實施工作。又爲維持土地的使用起見，使用人在其應得的補償金未發給完竣前，仍許其有繼續使用該土地的權利。此外徵收土地倘有違法或不當的處分時，可由受害人依法提起訴願；因補償金等等情事而發生異議，不服主管地政機關的決定時，也可

以由土地權利人要求公斷。至於各方面違反一定條款的時候，並設有關於罰則的規定。

(四) 土地法的補充規定

依照立法院土地法委員會關於土地法施行法審查報告書裏所載：「土地法施行法之要旨，約有三點：（一）就土地法所未明定之事項，應爲規定者加以規定；（二）因各地方在土地法施行前，已經舉辦之土地行政事項，於土地法施行後有改正之必要，須於施行法中有適當規定爲之救濟者；（三）關於土地法條文有爲補充規定之必要者。」上述的第二點通常是屬於施行法範圍內的規定，例如同法第三條，第二十六條皆是。惟第一、第三兩點，卻是對於土地法條文上的補充規定，這就比較一般法律之施行法的範圍，廣泛得多了。

土地法沒有明文規定的事項，在施行法裏所補充出來的爲數很多：從土地登記方面說，例如預告登記，異議登記和租賃的登記等等皆是。從土地使用方面說，例如永佃權

的準用耕地租用條款，類似地上權的土地租用，以及因土地重劃而影響到各種土地權利的關係等等皆是。從土地稅方面說，例如關於特別徵費的詳細規定，免稅地和稅地的變更問題等等的規定皆是。至於其他增添的條文也屬不少。此外還有很多關於土地法條文意義方面的補充規定。總而言之，倘不把施行法的條文和土地法的條文參合研究，土地法的精義，是不能「完全闡明」的。

(五) 研究土地法應注意之點

土地法是一種獨立的法典，在我國又是一種新創的法律。一般地說，其地位和公司法，票據法，破產法，商標法等等單行法規相同；但是因為含着實現民生主義的一部分使命在內，所以在目前的中國特別顯得重要。綜計土地法和土地法施行法的條文共有四百六十八條之多。關於這全部法律的性質，固然可用「公法」一語包括之；但一經分析，卻仍非常複雜：有些地方是實體法的性質，有些地方是程序法的性質；有些地方是規定

國家和人民的法律關係，有些地方是規定機關內部的行政關係，還有些地方卻是規定由公的問題而引到私人相互間的關係。詳細地研究起來，除對於近代學者的土地理論和現代各國的土地制度應當一併加以注意外，在實際上至少對於下列各點還須加以注意。

土地在民法上爲不動產的一種，而土地權利更係指不動產物權而言，至改良物則和民法上定着物問題有關；所以民法上關於物和物權的規定，我們就不能不稍予涉獵。又市地租用和耕地租用，雖然在土地法和施行法中是一種特殊的規定，且有優先適用的效力，然而民法關於租賃的條文，卻爲一般的規定而居在後備法的地位，也就不能不予以相當的注意。土地登記在土地法內固然很多是屬於新的規定；可是關於登記手續方面的條文，卻有多少是依據不動產登記條例而制定的，所以這個條例和各省現行的土地陳報辦法，也有一看的價值。關於土地徵收在土地法內固然也有若干新的原則；可是現行的土地徵收法還沒有失效，把牠作爲比較的研究似乎不是多餘的事。至訴願法

則直接和徵收方面的訴願問題有關，更是不容忽略的。又土地稅的規定，和民生主義第二講，土地法原則一，二，三，四，六，七各點都有密切的關係，尤應詳加閱覽。凡此所述都是研究土地法時應該注意的。最後要附帶說在這裏的，就是吳尚鷹博士所著的土地問題與土地法（商務出版），也應當一看；他是土地法起草人之一，對於土地問題很有研究，其見解是很值得我們尊重的！