

高第孝试全书

第四集

普通行政人員

選試科目

土 地 法

勞 工 法

國 際 法

各 國 政 治 制 度

經 濟 政 策

土地法規

正編

一 引言

土地法是國家對於土地種種問題規定的一種法律，我國土地，向來沒有清理，也沒有甚麼規定的法律。自從中山先生提倡民生主義，就有平均地權的學說。他在三民主義裏對於土地問題的理論和解決的原則，說得很透明的。現在把他節要起來，於研究土地法之前，先瞭解一些關於土地的理論和原則。中山先生在三民主義^中演講裏說：「請先言『土地，』歐

美諸國土地制不同，英國底土地乃封建制；美國則由資本家出資所購得的。兄弟底民生主義主張『平均地權，』亦是杜漸防微底意見；況今日已見其端倪嗎？就眼前而論，廣州自馬路開通，長堤一帶及其他繁盛地方底地價，日貴一日，今已有索值數萬元一畝的。此在中國內地之市場，洵屬罕見之事。若在倫敦或紐約，其地價之昂，較之吾國固不可以道里計，有數十萬數百萬元一畝之地。吾國古時嘗有井田之制，與平均地權用意正同。本黨底民生主義，以國利民福爲指歸，平均地權卽其最大關鍵。及今速圖，猶未爲晚。美爲資本主義的國家，美之大多數人民，並無幸福可享，彼享幸福的乃資本家。善觀人國者，不可徒觀其表。美國有個哲學家名亨利喬治Henry George，謂現代文明如尖錐，入社會之中，在尖錐上的社會，却升之使高；在尖錐下的社會，却壓之使下。所以近代文明，有發財愈發財，貧困愈貧困的趨勢。今國人既講到社會問題，卽要講本黨底民生主義，我們底民生主義，是有辦法的，其辦法爲何？卽『定地價。』按

關於地價一層，前英國辦此事，有定地價底衙門，又有不服所定地價之控訴衙門，此爲英國規定地價大體辦法，中國可以不必倣行。中國人怕訴訟到衙門，倘定一地價而要兩度到衙門，必覺得不堪其擾，這是人人不願意的。兄弟底辦法極簡單而又極公平，即令人民自己報價政府，則律以兩種條件：其一按所報的地價，照值百抽一而收稅。其二則照價收買，此可使他不敢隱瞞公家，不致以多報少，或以少報多，其法至善。何以說不敢以多報少，譬如人民將自己所有之地價報後，公家就隨時可照價收買其地，想瞞稅的反要受報價的虧損。彼以少報多者，以爲其計甚，得設公家不收買，則又須照其所報之價納稅。報價多，納稅亦重，此希冀收買而以少報多的一方面，可以毋慮。但是報少價的，雖可輕減稅銀，若果公家照值收買其地，彼必虧本，此希冀減稅而以多報少的一方面，又可以毋慮。所以那些地主想來想去，報多報少，皆有危險，結果不如報一折衷底實價爲愈。如此辦法，公家不甚費力，可坐收稅銀，而在地主方面，亦甚有利，

法之至善，無過於此。就廣州市政言，設再築一馬路直達黃埔，假定此時購入之地價，每畝以二百元計，再加十倍之數，即可造成馬路，待馬路造成，地價亦必騰貴，將來恐尚不止如長堤值五萬元一畝之數。土地問題，既如上述，彼窮人又當如何？故求倖免於歐美貧者愈貧，富者愈富的惡例，非講民生主義不可。講民生主義，又非用前同盟會所定的平均地權方法不可。今日革命事業，並未成功，想革命成功，當先解決土地問題。」

現在我國的土地法，已於中華民國十九年六月十四日經立法院第九十五次會議通過，國民政府遂於十九年六月三十日公布。土地法的條文很多，可稱詳盡了。共分五編；一是總則，二是土地登記，三是土地使用，四是土地稅，五是土地徵收。五編共三百九十七條，今為讀者便利起見，其中比較不重要的，略為刪去，而重要各條文，都是全文，並無省去字數，以存其真，前列索引，還是全文 用便閱覽。

二 土地法原則

國家整理土地之目的，在使地盡其用，并使人民有平均享受使用土地之權利。總理之主張平均地權，其精意蓋在乎此。欲求此主張之實現必要防止私人壟斷土地，以謀不當利得之企圖，并須設法使土地本身非因施以資本或勞力改良結果所得之增益歸爲公有。爲求達此目的之惟一最有效之手段，厥爲按照地值征稅，及征收土地增益稅之辦法。茲將此項辦法所根據之原則及與原則有關係之主要各點，分別說明之。

一 征收土地稅以地值爲根據

總理主張由人民（即土地所有權者）自由申報地價，所以申報之數額爲征稅標準，但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數地稅致將地價短報，用意至善。查政府於此種情形中收買人民土地普通辦法，係將其土地拍賣所得之賣價，先照原地主申報之價償還，餘歸政府所有。但此

種辦法，在實施時每爲社會上及經濟上一時的情形所迫，致生窒礙。（例如加拿大之雲哥華市，於歐戰後之數年間，將欠繳地稅之土地，每次拍賣，少有應之者。又青島在德人管理時，關於此點感受同樣困難。）茲擬於此辦法略加以補充，關於都市之土地，在人民申報地價後，政府再加以估定，每年征收地稅，以政府估定地值爲標準。至征收土地增益稅，則以申報地價爲標準，但政府仍保留其按照申報地價收買之權。似此於實行上較爲便利也。

二 土地稅率采漸進辦法

按照根據地值征稅原則，土地稅率應等於地賃之數。蓋地賃既變爲地稅，歸諸國家，則地主除用人力資本改良土地以得收益外，無坐享地賃利益之機會。而土地所有權者，不能以土地居奇，棄不使用，其結果則地價廉。於是使用土地之權利，必漸趨普遍。前此以壟斷土地圖利之資本，亦必逐漸轉授於生產事業。彼主張根據地值征稅之經濟學者，每謂「地稅貴地價廉而生產事業發達，」即指此也。

關於決定稅率問題，據地值稅專家單維廉氏之主張，（單氏德國人，青島土地稅計劃，出自其手。總理於民國十三年曾聘至廣州，專研究土地稅問題。）以地方上通行貸款利率之平均數目為稅率之標準，曾假定廣州通行款利息之平均數目為百分之十，即主張以按照地值百分之十為廣州土地稅率。惟總理對於土地稅率，曾言各國土地的稅法，大概都是值百抽一，並有主張值百抽一之意（見民生主義第二講，）與單維廉氏之說，大有出入。單維廉氏以百分之一稅率為過輕，決不能達到地價低廉之目的，所以單維廉氏在廣州時，主張澈底辦法，竭力維護其高稅率之原則，而廖仲愷先生則以百分之十稅率為不可行，仍主張百分一之輕稅率，俟將來逐漸增加。當時關於此點之討論，意見兩歧，主張輕稅者之意，乃為便於施行起見，或於經濟現狀，不願發生重大影響，故決採漸進方法。

三 對於不勞而獲的土地增益行累進稅

地值稅須與不勞而獲的土地增益稅（以下簡稱

土地增益稅)一併施行、方能收平均地權之效，互相爲用，不可缺一。按照地值稅原理，地價之增漲，由於人口增加與社會及經濟的進步，非由於地主之力量得來，其增益應歸諸社會。以衆人之財富，還諸衆人，本極合乎社會的公道原則也。

地值稅按年征收。土地增益稅則於土地所有權移轉或經若干年而不移轉時征收之。其稅率之輕重，互爲因果。蓋地值稅輕，土地增益必大。反之，地值稅重，土地增益必微。前者地主以稅率輕微，尙可以土地爲投機。後者地主因負重稅，勢必急圖改良，或變賣其土地，不能置之不顧，專候漲價而售。若重收地值稅，並決定土地益稅爲土地漲價之全部，其結果則地價廉，生產事業發達，此爲地值稅經濟學者所主張之澈底辦法。若地值稅與增益稅均輕，其結果則地價仍漲不已，不能完全制止土地之投機。此單維廉氏在廣州土地稅委員會討論稅率輕重之點，所以力辯廣州暫擬地值稅率百分一及增益稅爲增益全部三分之一之條爲不可行。至輕課地值，並征收土地增益全部，

既可收澈底之效，又於社會經濟現狀，不致有劇烈反響，此乃中庸之道，所以總理主張地值稅值百抽一，而增益全部歸公也。惟是法貴施行有序，且貴乎便民。有主張分期辦法，先征一部分，俟推行便利然後逐漸增加稅率者，有主張累進征稅者。本立法原則，即決採用後者。且主張祇定大體原則，予各地方以斟酌情形，決定辦法之餘地。

四 土地改良物之輕稅

依照根據地值征稅原則，於征收地值稅外，所有地面改良物，一概免征，以收土地改良之效。在土地稅實行後，如廣州之房捐及北平之鋪捐等類，須一律廢除，或逐漸減輕，否則與按地值征稅之原則相違反，不特無大效可見，反於經濟上發生不良影響。惟從財政上實際情形觀之，若一律廢除，恐生窒礙。查加拿大有數城市於實行地值稅時，地面改良物完全停止徵稅，市庫收入爲之不敷。雲哥華一市行之不及數年，即回復徵收改良物辦法。據其當局言，亦因格於財政上實際情形，不能不採權宜辦法。以現在中國

各都市情形而論，房捐實占市庫收入一大部分。若新稅收入未能抵補之前，即驟行廢止之，恐亦蹈雲哥華市覆轍。此點亟應詳加考慮。查總理在大元帥任內時，頒行土地稅法，規定改良物值千抽五，其意在雙方顧全，不肯偏重。本立法原則採用之。

五 政府收用私有土地辦法

政府得用價收買私有土地爲國防公益或公營事業之用，但不得收買土地爲營利目的。收用私有土地時，所有土地上改良物，政府須予以相當賠償。

六 免稅土地

政府機關及地方公有之土地，不以營利爲目的者，經政府許可後，得免繳地稅。

七 以增加地稅或估高地值方法促進土地之改良

現代都市規畫，將市內土地畫分用途，地主須遵政府規定辦法，依時實行使用，逾期不遵辦，即將該地稅率增加或估高其地值，以促進土地之改良。至於都市外之荒地，亦依此原則行之。

八 土地掌管機關

關於土地掌管機關，設省及市（以五萬人口以上者爲都市）土地局及縣土地局，並設一中央機關監督並指揮之。土地掌管機關職權：

- 一 管理公有土地，
- 二 土地測量，
- 三 土地登記。
- 四 保管土地冊籍。
- 五 發給土地契據，
- 六 估計地值。
- 七 解決因本法發生之爭執。
- 八 訂定地稅冊，

關於收稅事項，應由財政機關辦理，關於減稅或免稅事項，非本法明白規定者，由國民政府決定之。關於解決本法發生之爭執，設土地仲裁裁判所辦理之。凡土地權移轉，須經政府許可。土地爲生產之根本要素，且係有一定限量之物，實爲國民生計之基礎，與其他財富之可以用人力增減者不同，故政府於土地權之移轉，認爲於國計民生有妨礙時，可以制止

及取消之。查德國人所定之膠州土地法，於土地移轉，須得政府之允許，可爲前例也。

三 土地法索引

條 文 次 序				條 文 內 容
編	章	節	條 數	
1	1		1—6	▲總則 法例及施行
	2		7—17	土地所有權
	3		18—20	土地重劃
	4		21—25	土地測量
	5		26—31	地政機關及土地裁判所
2				▲土地登記
	1		32—45	通則
	2		46—57	登地簿冊及登記地圖
	3			登記程序
		1	58—94	通則
		2	95—104	第一次土地登記程序
		3	105—115	所有權登記程序

	4	116—128	所有權以外權利登記程序
	5	129—132	塗銷登記
4		133—138	登記費
5		139—140	土地權利書狀
8			▲土地使用
1		141—147	通則
2			市地
	1	148—160	使用限制
	2	161—170	房屋救濟
3			農地
	1	171—187	耕地租用
	2	188—210	荒地使用
4		211—226	土地重劃程序
			▲土地稅
1		227—237	通則
2		238—257	地價之申報及估計
3		258—270	改良物價值之估計
4		271—278	地價冊
5		279—282	稅地區別
6		283—310	▲土地稅征收
7		311—316	改良物徵收

5	8	317—326	欠稅
	9	327—328	土地稅之減免
	10	329—344	不在地主稅
			▲土地徵收
	1	335—353	通則
	2	354—359	徵收準備
	3	360—371	徵收程序
	4	372—380	補償地價
	5	381—387	遷移費
	6	388—390	訴願與公斷
	7	391—397	罰則

四 土地法提要

第一編 總則

第一章 法例及施行

第一條 本法所稱土地，謂水陸及天然富原。

第二章 土地所有權

第七條 中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體。其經人民依法取得所有權者，為私有土

地。但附着於土地之鑛，不因取得土地所有權而受影響。

前項所稱之鑛，以鑛業法所規定之種類爲限。

第八條 左列土地，不得爲私有。

(一)可通運之水道(二)天然形成之湖澤而爲公共需用者，(三)公共交通道路，(四)鑛泉地，(五)瀑布地。(六)公共需用之天然水源地。(七)名勝古蹟，(八)其他法令禁止私有之土地。

市鎮區域之水道湖澤，其沿岸相當限度內之公有土地，不得變爲私有。

第九條 前條第一項所列水道湖澤之私有岸地，因坍沒或浸蝕而變成水道或湖澤之一部分者，其所有權視爲消滅。

前項坍沒或浸蝕之岸地回復原狀時，經原所有權人證明爲其原有，仍回復其所有權。

第十條 第八條第一項所列之水道湖澤，其岸地如因水流變遷而自然增加時，其接連地之所有權