

# 第一編

- ▶ 第一章 法 例
- ▶ 第二章 地 權
- ▶ 第三章 地權限制
- ▶ 第四章 公有土地
- ▶ 第五章 地權調整



# 總則

總則者，全部土地法所適用之通則。總則之規定，原則上固指自土地法總則編以迄土地徵收編，皆為共通的通則而言，各土地法之特別法，倘與本總則不相牴觸者，自亦有其適用。土地法第一編總則，分為「法例」、「地權」、「地權限制」、「公有土地」、「地權調整」等五章，共35條，惟大部分條文內容，皆攸關地權之規定，故亦可名之「地權編」。

平均地權為我國憲法所揭櫫之地權基本原則，依憲法第143條第1項規定「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制」。故土地私有制，為平均地權之基本原則。惟抑制私人進行土地之壟斷、投機，為傳統堅固之理念，除經由漸進式的課徵土地稅手段，予以節制防制外，直接限制之辦法亦為傳統採行之手段與理念。故於本編中，對於私有土地面積予以直接之限制，又在所有權社會化的理念下，基於公共利益之考量，對於私有地權之處分權能，予以適度地限制與調整，臻達平均地權土地制度之理念。

# 第一章 法 例

法例者，關於全部土地法之法例，以總括規定之謂也，亦即為全部土地法所適用之通例也，故法例亦可謂總則編之總則。土地法總則編第一章法例，計有9條條文，茲分述如下。

## 第一節 土地之涵義

### 壹、土地之概念

#### 一、經濟學上之土地

「土地」之涵義，常循社會經濟發展、人民生存之需求等，而異其範圍。就經濟學上之概念，「土地」、「勞力」、「資本」為生產三要素，其中「土地」係泛指自然及一切自然力或自然資源<sup>1</sup>。因此，土地不僅包括地球表面實體部分之水、陸、自然資源，且兼及土地之上空及地下。此種最廣義之解釋，顯然是以經濟上意義，即天賦的自然物或自然力，作為土地涵義之範圍。

#### 二、政治學上之土地

就政治學上之概念而言，所謂國家三要素：「國土」、「人民」、「主權」。其中「國土」就傳統的意義係指領土而言，應包括一國之內的領陸、領海與領空<sup>2</sup>，故其涵義較上述經濟學上之土地為狹，宜為廣義之土地解釋。

<sup>1</sup> 經濟學者馬歇爾（A. Marshall）謂：土地係指大自然為輔助人類所賦予之水、陸、空氣、光、熱等之物質與能量。亨利喬治（Henry George）謂：土地一詞，非僅指別於水及空氣之地面而言，實言有人以外之全部物質在內。參閱鮑德微，增修土地法規概論，頁34，中國地政研究所，民國70年。

<sup>2</sup> 胡國棟，土地審判事務之研究，頁47，司法周刊社，民國78年。

### 三、法律學上之土地

#### (一) 民法之規定

就法律意義而言，依我國民法第66條第1項規定：「稱不動產者，謂土地及其定著物」，故土地為不動產之一<sup>3</sup>，就權利範圍涵蓋而言，所指土地所有權，除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下，即包括地面及其一定範圍之上空及地下（民§773），故民法所稱之「土地」，應不包括空氣、光、熱等自然力<sup>4</sup>。此外，土地之出產物，尙未分離者，為該土地之部分（民§66II），故農作物尙未與土地分離者，為土地之部分。又水流通過之水流地或蓄水之土地（民§781、§782、§784、§785），其外觀上為河流或湖澤，亦不妨為土地。

#### (二) 土地法之規定

在現行土地法相關條文中所稱「土地」二字之涵義，根據不同條文之規定，其範圍亦不盡相同，茲分述如下：

##### 1. 水、陸及天然富源

土地法地第1條明訂：「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」就其規定之內涵而言，所謂土地，實際上係泛指一切自然資源，與經濟學上最廣義解釋相當。其中「水」應為水地<sup>5</sup>；「陸」即為陸地；「天然富源」即為天

<sup>3</sup> 有關不動產之定義，請參閱國有財產法第3條第1項第1款、不動產經紀業管理條例第4條第1款、不動產證券化條例第4條第1項第1款之定義。

<sup>4</sup> 即使能受人力支配之自然力，亦構成權利之客體，惟已非不動產之範疇，參閱劉得寬，民法總則，頁150~152，五南圖書出版公司，民國71年。

<sup>5</sup> 有稱水，係指「水面」（謝在全，民法物權論〈上冊〉，頁23，三民書局，民國79年。蘇志超，土地法規新論，頁32，文笙書局，民國81年。），惟就民法相關之規定（民§776、5§784、§785），即使土地上有水體覆蓋（如河流、湖、泊等），其承載體即為土地。又就土地測量而言，土地面積之計算，係以土地境界投影在水平面上所圍之面積，而非土地表面積（參閱何維信，測量學，第四版，頁16~17，民國90年）。故同理，「水」應指水面投影在水平面上之「水地」而言。



然力等，故土地法第1條規定所稱之土地與民法所謂之土地，在內容上不盡一致，與民法所稱之不動產，亦有所別。

## 2. 陸地、水地

依土地法規定，下列土地不得私有（土§14）：海岸一定限度內之土地、天然形成之湖澤而為公共需用者及其沿岸一定限度內之土地、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地等，係將陸地、湖澤、水道等水源與其沿岸之土地並列為「土地」，可見此處之土地係採廣義之土地，即除陸地外，亦包括水地。依土地法規定，「土地稅」分地價稅及土地增值稅二種（土§144，土稅§1參照）。依此規定土地稅課徵之對象，係僅指陸地或水地，建築改良物則另規範之（土§185～§190），故土地改良物稅或房屋稅，不包含在內（土§185）。又依土地法第五編有關土地徵收之規定，徵收土地亦僅指陸地或水地，並不必然包含改良物；改良物之徵收，係屬另一得徵收之客體（土§215，土徵§5參照）。

## 3. 土地及建築改良物

依土地法規定，「土地登記」謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記（土§37）。因此，就土地登記之客體而言，所謂「土地」包括建築改良物在內。故土地登記中之「土地」，與民法所稱之不動產，其範疇已相當接近。

# 貳、土地之分類

土地分類，乃依土地相類似的自然特性或參酌社會發展所需之適當用途，分門別類予以劃分，俾據為調整地權分配，促進土地利用之參考依據，茲分類如下：

## 一、按土地之權屬分類

土地可依所有權之歸屬，區分為公有土地與私有土地兩種。兩者在權利的取得、土地的登記以及稅賦的課徵上，輒因所有權歸屬之差別而異其內容如下：

## （一）公有土地

係指具有法人資格者之國、直轄市、縣、市、鄉、鎮所有之土地。依土地法第4條規定，公有土地，可分為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地及鄉（鎮、市）有土地四種<sup>6</sup>。公有土地，除因私有土地之拋棄（民§764），無繼承人繼承（民§1185），私有土地所有權消滅（土§10）、視為消滅（土§12）、總登記期間無主之土地（土§57）、測量後超過一定標準而未承領（土§63）、逾期未辦繼承登記，而未標出（土§73-1）、逾期未清理，而未標出（地籍清理§11、§15）、不屬於私有或地方所有之財產（國產§2II）而為國有土地外，尚可依徵收（土§28、土徵§3）、區段徵收（土§212、平§53、土徵§4）、照價收買（土§28、§29、平§16、§26、§26-1、§47-1、§72、§76）、強制收買（新市鎮§15、§16、§17、§18）取得土地所有權，而為公有土地。

## （二）私有土地

係指土地所有權屬於私人者，故凡經人民依法取得所有權者，為私有土地（土§10）。私有土地，包括自然人與私法人所有之土地。

## 二、按土地之使用現況分類

土地依其使用上之差異，可分為建築用地、直接生產用地、交通水利用地及其他土地四類（土§2），其各類之內容如下：

<sup>6</sup> 農田水利會雖為公法人組織（農田水利會組織通則§1），秉承政府推行農田水利事業為宗旨，必要時，亦得層請中央主管機關依法徵收私有土地（同法§11），惟其所有之土地，仍非公有土地。又自民國86年7月21日公布之憲法增修條文第9條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人（釋467），故原省有土地依台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第8條規定，自應移轉登記為國有土地。



### （一）建築用地

如住宅、官署、機關、學校、工廠、倉庫、公園、娛樂場、會所、祠廟、教堂、城堞、軍營、砲台、船塢、碼頭、飛機基地、墳場等屬之。

### （二）直接生產用地

如農地、林地、漁地、牧地、狩獵地、礦地、鹽地、水源地、池塘等屬之。

### （三）交通水利用地

如道路、溝渠、水道、湖泊、港灣、海岸、堤堰等屬之。

### （四）其他土地

如沙漠、雪山等屬之。

上述各類土地，得再分目（土§2II），故依台灣省政府民政廳於民國36年所頒之「地類地目對照表」，依各類土地再分目如表1-1-1。地目制度建立後，對於農地田賦之課徵、農地農有之政策推行、公有土地之利用管理、土地行政之管理、登記，皆具有相當之作用與功能。惟地目等則調整多年來已停止辦理，並由土地使用分區管制體系所取代，地目已失實，然尚可為土地使用情形之歷史紀錄，但若仍據以為司法上公物之判斷依據，則恐有爭議<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 參閱楊松齡（2008）〈地目、公物與取得時效之客體〉，台灣法學，113期，頁179-183。

表1-1-1

地類	地目	說明
第一類 建築用地	建	房屋及其附屬之庭地、園囿、一切基地均屬之。
	雜	自來水用地、運動場、紀念碑、練兵場、射擊場、飛機場、砲台等用地及其他不屬於各地目之土地均屬之。
	祠	祠廟、寺地、佛堂、教務所及說教所等均屬之。但兼用住宅或依習慣之家廟不在此限。
	鐵 公 墓	車身、車庫、貨物庫及在車站之內之站車長等之宿舍均屬之。 公園用地。 墳墓用地。
第二類 直接生產 用地	田	水田地。
	旱	旱田地。
	林	林地、林山均屬之。
	養	魚塭。
	牧	牧畜用地。
	礦 鹽 池	礦泉地、但限於湧泉口及維持上必要之區域。 製鹽用地。 池塘。
第三類 交通水利 用地	線 道	鐵道線路用地。 公路、街道、衢巷、村道、小徑等及公用或公用之輕便鐵道線路均屬之。
	水 溜 溝	埤圳用地及用惡水路。 灌溉用之塘湖、沼澤。 一切溝渠及運河屬之。
第四類其 他用地	堤	堤防用地。
	原	荒蕪未經利用及已墾復荒之土地均屬之。

上述各類土地除第三類及第四類土地，應免予編號登記外，第一類及第二類土地，應依規定予以編號登記。惟因地籍管理必須者，第三類及第四類土地，仍應編號登記（土§41）。又免予編號登記與取得時效之未登記土地，係屬二事，將屬地籍管理之標示建立登記視為民法上確認實體權利關係之登記，有所不宜。



### 三、按都市計畫之實施範圍分類

土地可依都市計畫公布實施涵蓋之範圍，分為都市土地與非都市土地兩類（平§3，土稅§8），其內容如下：

#### （一）都市土地

指依法發布都市計畫範圍內之土地（平§31）。

#### （二）非都市土地

指都市土地以外之土地（平§32）。

### 四、按土地使用管制分類

依都市計畫法、區域計畫法及非都市土地使用管制規則之相關規定，土地依使用管制之不同，可分為下列各類使用：

#### （一）都市土地

都市計畫地區得劃設住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區（都計§32 I），故目前實務上都市範圍內土地，得視實際發展情形，劃定下列各種使用區，分別限制其使用：1.住宅區；2.商業區；3.工業區；4.行政區；5.文教區；6.風景區；7.保存區；8.保護區；9.農業區；10.其他使用區（都計台施§14）。或可劃定為：1.住宅區；2.商業區；3.工業區；4.行政區；5.文教區；6.倉庫區；7.風景區；8.保護區；9.農業區。除前述使用分區外，必要時得劃定其他使用區或特定專用區（都計北施§10）。

#### （二）非都市土地

非都市土地得劃定下列十種使用分區：1.特定農業區；2.一般農業區；3.工業區；4.鄉村區；5.森林區；6.山坡地保育區；7.風景區；8.國家公園區；9.河川區；10.其他使用區或特定專用區（區計施§13，非都市§2）。同時，依非都市土地使用管制規則之規定，直轄市或縣市政府得就非都市土地依其使用區之性質，編定為下列十八種用地：1.甲種建築用地；2.乙種建

築用地；3.丙種建築用地；4.丁種建築用地；5.農牧用地；6.林業用地；7.養殖用地；8.鹽業用地；9.礦業用地；10.窯業用地；11.交通用地；12.水利用地；13.遊憩用地；14.古蹟保存用地；15.生態保護用地；16.國土保安用地；17.墳墓用地；18.特定目地事業用地（非都市§3，區計施§15）。

## 五、按土地使用性質分類

依平均地權條例、農業發展條例及土地稅法之規定，土地依其使用之性質分為下列各類：

### （一）農業用地

指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地（平§3③，農發§3⑩，土稅§10 I）

1. 供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。
2. 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。
3. 農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。

### （二）耕地

指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地（農發§3⑪）。

### （三）工業用地

指依法核定之工業區土地及政府核准工業或工廠使用之土地（平§3④，土稅§10 II）。

### （四）礦業用地

指供礦業實際使用地面之土地（平§3⑤，土稅§10 II，礦§4⑬）。