

第一編  
總 則



## 前 言

土地法第一編為「總則」，是土地法的一些基本性或原則性的規定，適用於土地法的其他各編章及土地法的其他特別法，但其他各編章或其他特別法另有特別規定者，則從其規定。「總則」這一編的內容，大多以「地權」為主，事實上並沒有太多的其他特別法的特別規定。

# 第一章

# 法 例

## 第1條（土地之定義）

本法所稱土地，謂水陸及天然富源。

### 解說

#### （一）土地的意義

1.狹義的土地：如果將土地解釋為地球表面上的泥沙混合物，也就是人類日夜踐踏的陸地，則是狹義的土地。

2.廣義的土地：如果將土地解釋為除了陸地外，凡是附著於陸地上的一切定著物也是土地，則是廣義的土地。

3.最廣義的土地：如果將土地解釋為除了陸地及其定著物外，凡是地球上的一切都是土地，則是最廣義的土地。

#### （二）民法所規定的土地，有狹義的土地，也有最廣義的土地

1.狹義的土地：依民法第66條規定，土地及其定著物，合併稱為不動產。將土地及其定著物加以區分，如此所指的土  
地，應是狹義的土地。

2.廣義的土地：依民法第773條規定，除法令有限制外，土地所有權的行使範圍，及於土地的上下。所謂土地的上下，包括土地表面、表面上的空間及地底下，如此所指的土  
地，應是廣義或最廣義的土地。



(三) 本法所規定的土地，有最廣義的土地，有廣義的土地，也有狹義的土地

1.最廣義的土地：例如本法第1條規定，指土地為水陸及天然富原。又如本法第14條規定，不得私有的土地，除沿岸一定限度內的土地外，也包括了水道及湖澤。似此，所謂的土地，均為最廣義的土地。

2.廣義的土地：例如本法第37條規定，土地登記，指土地及建築改良物的登記。又如本法第143條規定，土地及其改良物應徵稅，並將該條文置於本法第四編「土地稅」中。似此，所謂的土地，均為廣義的土地。

3.狹義的土地：例如本法第2條規定，將土地依其使用，分為建築用地、直接生產用地、交通水利用地及其他土地等四大類土地，各類土地，得再分目。又如本法第144條規定，土地稅分為地價稅及土地增值稅兩種。似此，所謂的土地，僅指狹義的土地而已。

### 立法意旨

本條依民法第66條及第773條規定，開宗明義，明示土地的意義，以期能作為本法的明確依據。

### 相關參考法條

民§ 66、773；土§ 14、37、143、144。

#### 第2條（土地之分類）

土地依其使用，分為下列各類：

第一類 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、船埠、碼頭、飛機基地、墳場等屬之。

第二類 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。

第三類 交通水利用地，如道路、溝渠、水道、湖泊、港灣、海岸、堤堰等屬之。

第四類 其他土地，如沙漠、雪山等屬之。

前項各類土地，得再分目。

## 解說

### (一) 地目

1.本條第2項規定，各種土地，得再分目。

2.本法立法的時代，無都市計畫法及區域計畫法，因此，土地的分類與分目有其必要性；如今，台灣均已實施都市計畫及區域計畫，地類已不具意義，而地目所具有的意義，也日漸式微。

3.台灣省政府於36年7月頒布「地類地目對照表」，將各類土地共分二十一種地目如下：

(1)第一類「建築用地」有六種地目：

- ①建：房屋及其附屬之庭院、園囿、一切基地均屬之。
- ②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。
- ③祠：祠廟、寺院、佛堂、神社、教務所及說教所等均屬之，但兼用住宅或依演習之家廟不在此限。
- ④鐵：車站、車庫、貨物庫等及在車站內之站長、車長等之宿舍均屬之。

⑤公：公園用地。

⑥墓：墳墓用地。

(2)第二類「直接生產用地」有八種地目：

①田：水田地。

②旱：旱田地——原為「畑」，台灣省政府51. 4. 21以府民地甲字第0586號令各縣市政府改為「旱」。

③林：林地、林山均屬之。

④養：魚池。

⑤牧：牧畜地。

⑥礦：礦泉地，但限於湧泉口及其維持上必要之區域。

⑦鹽：製鹽用地。

⑧池：池塘。

(3)第三類「交通水利用地」有五種地目：

①線：鐵路線路用地。

②道：公路、街道、衢巷、村道、小徑等及公共用之輕便鐵路線路均屬之。

③水：埤圳用地。

④溜：灌溉之塘湖、沼澤。

⑤溝：一切溝渠及運河屬之。

(4)第四類「其他土地」有二種地目：

①堤：堤防用地。

②原：荒蕪未經利用及已墾復荒之土地均屬之。

## (二) 地類及地目的意義

1. 依土地使用的不同加以分類，不僅可促進土地的有效利用，更可作為擬訂及推行土地政策的依據，例如限制私有土地面積的最高額（土§28）、土地最小面積單位的限制及禁止分

割（土§31），均以土地的種類及性質為依據。

2.土地分類，也有稅賦上的意義，因為依據分類的土地，可以擬定各種不同的課稅準則，諸如是否應該課徵地價稅或田賦？是否應該免稅或減稅？

3.目前地目的使用性，已不具備重大意義，故各地政事務所尚受理「建」、「田」、「旱」及「道」等四種地目變更登記，其餘十七種地目，均已凍結不再使用。

### （三）特別法優先適用普通法

1.以土地法規而言，本法為普通法，平均地權條例、都市計畫法及區域計畫法為特別法。依特別法優先適用普通法原則，對於同一事項，自應優先適用特別法的規定。因此，本法雖有土地的分類及編定各種使用地的規定，但流於原則性及形式性，實務上有關土地的分區及編定使用，以都市計畫法及區域計畫法為依據。

2.雖然土地的分區及編定使用，以都市計畫法及區域計畫法為準，但事實上，都市計畫法所劃定的住宅區、商業區及工業區內的土地，區域計畫法所編定的甲、乙、丙及丁種建築用地，均為本法條規定的第一類建築用地。都市計畫法所劃定的農業區及保護區內的土地，區域計畫法所編定的農牧用地、林業用地等，均為本法條規定的第二類直接生產用地。其他諸如道路用地、交通用地及水利用地，均為本法條規定的第三類交通水利用地。

### （四）土地法施行法的規定

該法第4條規定，土地法第2條規定各項土地之分目及其符號，在縣（市），由該管縣（市）地政機關調查當地習用名稱，報請中央地政機關核定之；在直轄市，由直轄市地政機關



自行訂定，並報中央地政機關備查。

### 立法意旨

土地種類繁多，因地勢、地質、土壤的不同，地權主體的各異，使用目的不一致，而有不同的分類。本條按土地的使用，將土地分為「建築用地」、「直接生產用地」、「交通水利用地」及「其他土地」四大類，使各種土地應歸於何類能夠明晰確定。但土地的使用情形甚為複雜，未能詳細列舉，故於第2項明文規定，前項各類土地，得再分目，以應需要。

### 相關參考法條

土§28、31、41、81、82；均52；市畫32；區畫法15；非都市土地使用管制規則§2、3。

### 第3條（本法之執行機關）

本法除法律另有規定外，由地政機關執行之。

### 解說

#### （一）法律另有規定之情形

1. 本法第39條規定，各地政機關得在轄區內分設登記機關，辦理登記及其他有關事項。

2. 本法第126條、第131條及第132條、第134條規定，關於公有荒地的開墾，由農林機關及墾務機關負責辦理有關事宜。

3. 本法第159條、第192條、第193條、第204條及第206條規定，關於土地課稅，由財政機關負責辦理有關事宜。

#### （二）地政機關

1. 中央地政機關：目前的中央地政機關為內政部，內政部

設有地政司。由於地政事務日益增多，不久的將來，可能升格為地政署。本法有相當多的規定，是由中央地政機關負責執行。

2.直轄市地政機關：目前台北市及高雄市均設有地政處，並分設登記機關即地政事務所，負責執行本法規定的有關事宜及中央地政機關交辦的事項。

3.縣（市）地政機關：目前各縣市政府設有地政局，並分設登記機關——即地政事務所，負責執行本法規定的有關事宜及上級機關交辦的事項。

### 立法意旨

土地法的執政機關，原則上為地政機關，但也有例外的情形。除法律另有規定者依其規定外，統由地政機關負責執行，以利事權的統一，為作為權責劃分的依據。

### 相關參考法條

土 § 39、126、131、132、134、159、192、193、204、206。

#### **第4條**（公有土地之定義）

本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地。

### 解說

#### （一）實質上為國有

1.除了私有土地以外，均為國有：中華民國領域內的土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，

為私有土地；私有土地的所有權消滅者，為國有土地（土§10）。因此，土地只有國有與私有的分別，不是國有便是私有，不是私有便是國有。

2.直轄市有縣（市）有或鄉（鎮、市）有是為便於管理使用及收益而設：參照司法院27年院字第1776號解釋，公有土地，無論其管理使用收益的權利，是屬於省市縣或鄉鎮，其所有權均應屬於國家。因為地方政府係國家機關，至於地方自治團體——鄉鎮，對於公有土地，具有管理使用收益的權利，應視為國家所賦予，不得視為所有權的歸屬。

## （二）管理機關

1.公有公用土地：公有土地屬於公用者，則由使用機關負責管理使用及收益。例如某國有土地，該土地的登記簿登記所有權人為中華民國，管理機關登記為國立台灣大學，則該國有土地即由國立台灣大學負責管理使用及收益。

### 2.公有非公用土地：

(1)國有土地：由財政部國有財產局負責管理，該土地的登記簿登記所有權人為中華民國，管理機關登記為財政部國有財產局。國有財產局分設有北、中、南三區辦事處，並於各縣市分設有分處，負責國有土地的有關管理業務。

(2)直轄市有土地：由市政府財政局或其他所屬相關使用機關負責管理。

(3)縣（市）有土地：由縣（市）政府財政局或其他所屬相關使用機關負責管理。

(4)鄉（鎮、市）有土地：由鄉（鎮、市）公所財政課（或經建課）負責管理。