



大學用書

# 土地法規體系

2020年增訂5版

許文昌 著



 元照

購書請上：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=11785>

# 土地法規體系

---

許文昌 著



元照出版

搶先試閱版

元照出版公司

# 五版序

法律與規章為制度之一種。新制度學派認為，制度具有可預測性，可以降低交易成本，促使資源配置更有效率。據此，土地法規在建立土地利用與土地分配之制度。藉此制度之運行達成地盡其利及地利共享之目標。

本次改版，國土計畫法、都市計畫法、都市危險及老舊建築物加速重建條例等，均有重要修正；另增加很多新的資料，俾本書更加充實與完整。追求完美，永無止境。



元照出版

搶先試閱版

許文昌

序於2020年6月

# 自序

土地為萬物之母，人類藉土地安其身、立其命。因此，土地深深影響人類之生活、生產，甚至生命。重要性不言而喻。

土地法係規範人與地之關係，並管理土地利用及土地分配之重要法典。其立法目的，積極方面在促進地盡其利、增進地利共享，消極方面在避免土地市場失靈、限制私人投機壟斷土地。

規範土地之相關法規，除土地法外，特別法林立，規定事項交錯重疊、雜亂無章，致初學者難以入門。有鑑於此，撰寫本書之用意是，希望很有系統的介紹土地法規之重點，進而建構土地法規之體系。

追求進步的觀念，散播希望的種子。分享知識，分享感動。

許文昌

序於2015年6月

# 目 錄

## 五版序 自 序

## 第一章 緒 論

一、土地、土地改良物及改良土地.....	1
二、土地之分類.....	4
三、土地法之性質.....	6
四、土地法規之地位.....	7
五、土地法規之體系.....	10
六、土地法規之適用原則.....	11
七、土地倫理.....	13
八、土地正義與居住正義.....	14
九、土地投資與土地投機.....	15
十、市場失靈與政府失靈.....	16
十一、馬歇爾經濟效率與巴瑞圖經濟效率.....	17
十二、財產權保障.....	17
十三、交易成本與制度.....	19
十四、土地立法之目標.....	21
十五、憲法有關土地方面之規定.....	22
十六、不動產物權.....	23
十七、自耕農與地主.....	26
十八、農業用地與耕地.....	28
十九、山坡地保育區、山坡地與原住民保留地.....	30

二十、工業用地與工業區 .....	34
二十一、區分所有建物 .....	35

## 第二章 地 權

一、土地所有權之內涵 .....	43
二、地權取得 .....	47
三、地權消滅 .....	51
四、地權限制 .....	55
五、外國人及中國人之地權限制 .....	63
六、共有不動產之處理 .....	71
七、公有土地之處分及撥用 .....	89

## 第三章 地籍 依照地籍測量 搶先試閱版

一、地籍整理 .....	101
二、地籍測量 .....	102
三、地籍圖重測 .....	102
四、土地複丈 .....	105
五、建物第一次測量 .....	108
六、建物複丈 .....	110

## 第四章 地籍——土地登記總論

一、土地登記之意義 .....	115
二、各國土地登記制度 .....	116
三、我國土地登記制度 .....	118
四、土地登記之作用 .....	119
五、土地登記之效力 .....	122
六、登記絕對效力 .....	123

七、登記損害賠償 .....	125
八、土地登記之種類 .....	129
九、土地登記之程序 .....	131
十、逾期末辦理土地登記之法律效果 .....	135
十一、地籍資料之公開 .....	136

## 第五章 地籍——土地登記各論

一、土地總登記 .....	143
二、土地所有權第一次登記 .....	146
三、建物所有權第一次登記 .....	146
四、所有權移轉登記 .....	148
五、他項權利登記 .....	153
六、繼承登記 .....	157
七、標示變更登記 .....	159
八、信託登記 .....	161
九、更正登記 .....	164
十、消滅登記 .....	167
十一、限制登記 .....	168
十二、塗銷登記 .....	174

## 第六章 地 用

一、國土計畫 .....	179
二、現行土地使用計畫與管制 .....	197
三、不動產租賃 .....	218
四、優先購買權 .....	237
五、建物與其基地所有權合一 .....	249
六、時效取得 .....	258

七、空地與荒地.....	265
八、市地重劃.....	270
九、區段徵收.....	285
十、都市更新.....	301
十一、農地利用.....	328

## 第七章 地 價

一、地價概說.....	347
二、規定地價.....	349
三、土地現值查估.....	356
四、土地徵收補償市價之查估.....	361
五、地價基準地.....	365
六、實價登錄.....	366

## 第八章 地 稅

一、土地稅之概念.....	371
二、地價稅.....	374
三、土地增值稅.....	383
四、房地合一所得稅.....	403
五、房屋稅.....	412
六、契 稅.....	417

## 第九章 土地徵收

一、土地徵收之意涵.....	429
二、土地徵收之評價.....	430
三、土地徵收之原因.....	430
四、土地徵收之要件.....	432

五、土地徵收之比例原則 .....	433
六、土地徵收之種類 .....	434
七、土地徵收之當事人 .....	439
八、土地徵收之程序 .....	440
九、土地徵收之補償 .....	453
十、土地徵收之收回權 .....	468
十一、土地徵收之撤銷與廢止 .....	473
十二、土地徵收失效 .....	478
十三、土地徵用 .....	480
十四、其 餘 .....	482

## 第十章 照價收買

一、照價收買之意涵 .....	491
二、照價收買之時機 .....	491
三、照價收買之補償 .....	493
四、照價收買之程序 .....	495
五、照價收買土地之處理 .....	496
六、照價收買與土地徵收之比較 .....	496

## 第一章

# 緒 論

### 一、土地、土地改良物及改良土地

#### (一)土 地

土地是一種資源，也是一種商品。就國家而言，它是一種資源；就個人而言，它是一種商品。因此，土地之意義可以從總體與個體二種觀點說明。

##### 1. 總體觀點

所稱土地，謂水陸及天然富源（土 § 1）。故土地包括水地（如河流、湖泊、海洋等是）、陸地（如平地、丘陵、高山等是）及天然富源（如煤礦、石油、溫泉等是）。

##### 2. 個體觀點

就平面範圍而言，指土地之四至或界址，實務上以地籍線區分。就立體範圍而言，指除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下（民 § 773）。所稱法令有限制，諸如：

- (1) 附著於土地之礦，不因土地所有權之取得而成為私有（土 § 15 I）。
- (2) 中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦，均為國有（礦 § 2）。
- (3) 水（包括地面水與地下水）為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響（水 § 2）。
- (4) 溫泉為國家天然資源，不因人民取得土地所有權而受影響（泉 § 4 I）。

#### (二)土地改良物

##### 1. 意 義

指人類於土地上投施勞力資本，所產出之物。

## 2 ● 土地法規體系

### 2. 種類

土地改良物分為建築改良物及農作改良物二種（土§5 I）。如圖1-1所示。

- (1) 建築改良物：指附著於土地之建築物或工事（土§5 II）。所稱工事，即工作物，如橋樑、碉堡、堤防等是。須注意者，建築改良物與建築物不同，前者涵括後者。
- (2) 農作改良物：指附著於土地之農作物、其他植物、水利改良或土壤改良（土§5 III）。所稱水利改良，如灌溉排水、防風防砂、水土保持等是。所稱土壤改良，如施肥、深耕、客土等是。須注意者，農作改良物與農作物不同，前者涵括後者。

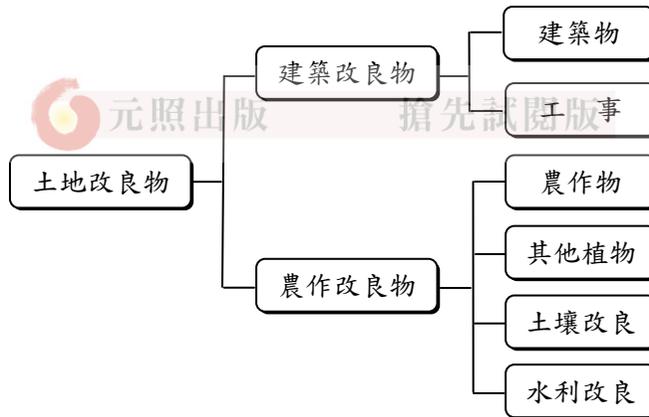


圖1-1 土地改良物之分類

### 3. 土地與土地改良物之比較

- (1) 土地乃自然所賜，土地改良物乃人為投資改良之結果。
- (2) 土地不能製造，故數量無法增減。土地改良物可以製造，故數量可以增減。
- (3) 土地如果好好利用，可以使用至永遠，故具有永續性。土地改良物只能使用一段時間，故只有暫時性。
- (4) 土地不會折舊，反會增值。土地改良物則會發生折舊現象。

- (5)土地為不動產之根本。先有土地，始有土地改良物。不動產問題之核心在土地，而非建物。

### (三)改良土地

#### 1. 意 義

所稱改良土地，指下列各款而言：

- (1)建築基地改良：包括整平或填挖基地、水土保持、埋設管道、修築駁嵌、開挖水溝、舖築道路等。
- (2)農地改良：包括耕地整理、水土保持、土壤改良及修築農路、灌溉、排水、防風、防砂、堤防等設施。
- (3)其他改良：其他用地開發所為之土地改良。（平施 § 11）

#### 2. 申請驗證

土地所有人申請主管機關驗證，俾取得土地改良費用證明，以為平均地權條例施行細則第54條、土地徵收條例第32條等之用。

土地所有權人為改良須申請核發土地改良費用證明者，應於改良前先依下列程序申請驗證；於驗證核准前已改良之部分，不予核發土地改良費用證明：

- (1)於開始興工改良之前，填具申請書，向直轄市或縣（市）主管機關申請驗證，並於工程完竣翌日起十日內申請複勘。
- (2)直轄市或縣（市）主管機關於接到申請書後派員實地勘查工程開始或完竣情形。
- (3)改良土地費用核定後，直轄市或縣（市）主管機關應按宗發給證明，並通知地政機關及稅捐稽徵機關。

在實施建築管理之地區，建築基地改良得併同雜項執照申請驗證，並按宗發給證明（平施 § 12）。

#### 3. 改良土地與土地改良物之比較

- (1)改良土地乃土地改良之過程。土地改良物乃土地改良之結果。
- (2)改良土地不包含建築物及農作物，土地改良物包含建築物及農作物。

## 4 ● 土地法規體系

(3)改良土地為土地之一部分，不得單獨為權利客體。土地改良物之建築物，可以獨立成為物，而單獨為權利之客體。

## 二、土地之分類

### (一)土地法之分類

土地依其使用，分為下列各類：

#### 1. 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、砲臺、船埠、碼頭、飛機基地、墳場等屬之。

#### 2. 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。

#### 3. 交通水利用地

如道路、溝渠、水道、湖泊、港灣、海岸、堤堰等屬之。

#### 4. 其他土地

如沙漠、雪山等屬之。

前項各類土地，得在分目（土§2）。

### (二)地目等則

地目代表土地使用之類別，等則代表土地品質之優劣。

#### 1. 地目

地目共有21種，即建（房屋及附屬之庭院屬之）、雜（運動場、飛機場等屬之）、祠（祠庵、寺院等屬之）、鐵（指火車站）、公（指公園用地）、墓（指墳墓用地）、田（指水田用地）、旱（指旱田用地）、林（指林地）、養（指魚池）、牧（指畜牧用地）、礦（指礦地）、鹽（指製鹽用地）、池（指池塘）、道（公路、街道等屬之）、線（指鐵道路線用地）、水（指埤圳用地）、溜（指灌溉用之塘湖）、溝（溝渠、運河等屬之）、堤（指堤防用地）、原（指荒蕪未經利用之土地）。其

中，建、雜、祠、鐵、公、墓等六種地目屬於土地法第2條之建築用地；田、旱、林、養、牧、礦、鹽、池等八種地目屬於土地法第2條之直接生產用地；道、線、水、溜、溝等五種地目屬於土地法第2條之交通水利用地；堤、原等二種地目屬於土地法第2條之其他土地。

## 2. 等 則

用以區分農地之肥沃或貧瘠。例如，田有1至26等則，養有1至19等則。高等則土地（如水田之1、2、3等較小數字等則是），表示土地較肥沃；低等則土地（如水田之24、25、26等較大數字等則是），表示土地較貧瘠。

地目等則之主要目的在課徵田賦。高等則土地，土地較肥沃、產量較多，故田賦較重；且為了確保良田，管制其變更使用較嚴格。相對地，低等則土地，土地較貧瘠、產量較少，故田賦較輕。惟田賦自民國76年停徵迄今，故政府自民國106年1月1日正式廢除地目等則制度。

## (三)現行土地管制分類

現行法將全國土地分為都市土地與非都市土地二種。又，非都市土地內之國家公園土地，自成獨立土地管理系統（非§4）。因此，全國土地可以概分為都市土地、非都市土地及國家公園土地等三種。

### 1. 都市土地

指依法發布都市計畫範圍內之土地（平§3）。主管機關為內政部（營建署），依據法規為都市計畫法及都市計畫法省市施行細則（或自治條例）等。

### 2. 非都市土地

指都市土地以外之土地（平§3）。亦即都市計畫範圍外之土地。主管機關為內政部（地政司），依據法規為區域計畫法及其施行細則、非都市土地使用管制規則等。

## 6 ● 土地法規體系

### 3. 國家公園土地

指國家公園內之土地。主管機關為內政部（營建署），依據法規為國家公園法及其施行細則等。我國目前共有九座國家公園，就其成立先後依序為墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁、台江、澎湖南方四島等國家公園。

## 三、土地法之性質

土地法，在建立土地利用與土地分配之秩序，以達成地盡其利、地利共享及永續發展之目標。其性質如下：

### (一) 土地法為公法

規範國家與人民之間的法律為公法，規範人民與人民之間的法律為私法。土地法乃國家規範人民對土地利用與土地分配之法律，故土地法為公法。土地法雖為公法，然仍有少數法條屬私法性質（如土 § 34 之 I、土 § 104 等是）。  
搶先試閱版

### (二) 土地法為強行法

不問當事人之意思如何，必須強制適用者為強行法；適用與否，由當事人意思決定者為任意法。土地法所規範者涉及公共利益或公共秩序必須強制適用，故土地法為強行法。土地法雖為強行法，然仍有少數法條屬任意法性質（如土 § 59 II、§ 102 等是）。

### (三) 土地法為管理不動產之法規

土地法雖名為土地，但其規範非侷限於土地，尚包括土地改良物，故為管理不動產之法規。如土地法第34條之1所稱之土地或建築改良物、土地法第104條所稱基地出賣或房屋出賣等即是。另，土地法第37條第1項規定，土地登記所稱之土地，包括土地及建築改良物。

### (四) 土地法為土地法規之總稱

土地法雖有名為「土地法」之單一法典，惟廣義之土地法係以土地法及平均地權條例為骨幹，所延伸有關土地利用及土地分配之法規總稱。如土地徵收條例、國土計畫法、都市計畫法、耕地三七

五減租條例、農地重劃條例、農村社區土地重劃條例等皆是，為數甚多。

#### 四、土地法規之地位

政府解決土地問題之動態循環過程，如圖1-2所示。先有土地問題，解決土地問題之方針，謂之「土地政策」。由於我國是法治國家，故必須將政策予以立法，謂之「土地法規」。徒法不足以自行，地政機關依法行政，謂之「土地行政」。原有土地問題解決或緩和後，又有新的土地問題產生。此一動態循環過程，形成該時期之「土地制度」。

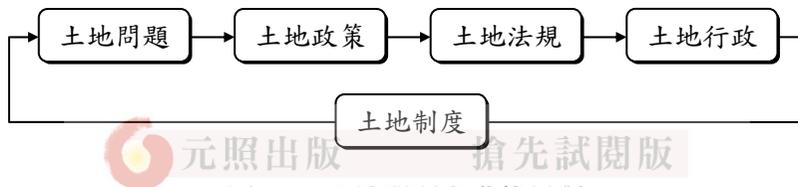


圖1-2 土地問題之動態循環

##### (一)土地問題

土地問題大致分為土地利用問題與土地分配問題二種。

###### 1. 土地利用問題

人類與土地之間的使用不良問題。包括：

- (1) 土地過度利用：如都市人口過多，建築過密，土地使用強度過高。又如山坡地濫墾，超限利用。
- (2) 土地低度利用：如農地任其荒廢、建地任其閒置。土地法將前者稱為荒地（土 § 88），將後者稱為空地（土 § 87 I）。
- (3) 土地不當利用：如工廠排放廢水污染毗鄰農地、養殖漁業超抽地下水造成地層下陷等是。

###### 2. 土地分配問題

人類因土地而發生分配不均問題。包括：

- (1) 土地權利分配不均：富者田連阡陌，貧者無立錐之地。權貴富豪住大宅，年輕人買不起房子。

## 8 ● 土地法規體系

(2) 土地利益分配不均：土地所產生之天然利益（指經濟地租）及社會利益（指土地自然增值）歸少數人手裡，造成貧富差距。

### (二) 土地政策

每一時期之土地問題不同，因而每一階段之土地政策隨之不同。我國土地政策深受「平均地權」之影響。

#### 1. 平均地權之涵義

平均地權係指全體國民平均享受土地之權利與利益。析言之：

(1) 地權平均：將土地所有權以橫線劃分為上級所有權與下級所有權。上級所有權之一束權利包括監督權、徵稅權、徵收權、收買權等；下級所有權之一束權利包括使用權、收益權、處分權、排他權等。如圖1-3所示。上級所有權屬於全體國民，由國家代表行使；下級所有權得經人民依法取得。上級所有權指導下級所有權，下級所有權必須在上級所有權之限制下行使。亦即上級所有權得對下級所有權行使徵收、徵稅、監督之權，以達成所有權社會化。

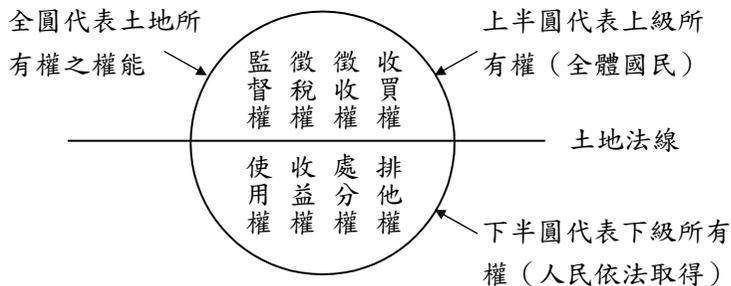


圖1-3 上級所有權與下級所有權之劃分

(2) 地利平均：土地可以產生二種利益，即天然利益與社會利益。天然利益即經濟地租，由天然力所造成；社會利益即土地自然增值，由社會力所造成。二者均非地主投施勞力資本而來，故

政府以稅的手段將這二種利益收歸公有，歸全體人民共享。此即「地利共享」之概念，茲以下式表達：

$$\begin{aligned} \text{平均地權} &= \frac{\text{土地所產生之利益}}{\text{全體國民}} = \frac{\text{天然利益} + \text{社會利益}}{\text{全體國民}} \\ &= \frac{\text{照價徵稅} + \text{漲價歸公}}{\text{全體國民}} = \frac{\text{地價稅} + \text{土地增值稅}}{\text{全體國民}} = \text{地利共享} \end{aligned}$$

## 2. 地利共享之涵義

平均地權就是「地利共享」。所謂地利共享，指土地所產生之利益，由全體國民享受，此即「地租公有」。土地所產生之利益有二種，其一為天然利益，即經濟地租，乃因自然吝嗇所產生之剩餘，屬天然力造成；其二為社會利益，即社會地租，乃因人口增加、經濟繁榮、社會安定、公共建設等所引起土地之自然增值，屬社會力造成。不論天然利益與社會利益，均非地主之努力而來，故應稅之歸公，由全體國民享受。因此，照價徵稅（即現行之地價稅）將「經濟地租」收歸公有，漲價歸公（即現行之土地增值稅）將「社會地租」（即土地自然增值）收歸公有。

## (三) 土地法規

土地法律、土地法規及土地法令三者涵義不同。土地法律，指土地有關之法律，不包括命令，如土地登記規則第30條第4款規定，其他依「法律」得由權利人代位申請登記者。土地法規，指土地有關之法律及行政規章，行政規章包括法規命令與行政規則，如土地登記規則第29條第12款規定，其他依「法規」得囑託登記機關登記者。土地法令，指土地有關之法律及命令，命令包括法規命令、行政規則與單純命令，如地籍測量實施規則第205條第1項第10款規定，依「法令」規定得由地政機關逕為測量者。

### 1. 土地法律

法律，指經立法院三讀通過，總統公布之條文式規定（憲§170）。其名稱為法、條例等。如土地法、土地法施行法、平均地權條例、土地徵收條例等是。

購書請上：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=11785>

國家圖書館出版品預行編目資料

土地法規體系／許文昌. -- 五版. --

臺北市：元照, 2020. 08

面；公分

ISBN 978-957-511-347-6 (平裝)

1.土地法規

554.133

109007579

# 土地法規體系

元照出版

搶先試閱版

5C188RE

作 者 許文昌  
出 版 者 元照出版有限公司  
100 臺北市館前路 28 號 7 樓  
網 址 [www.angle.com.tw](http://www.angle.com.tw)  
定 價 新臺幣 560 元  
專 線 (02)2375-6688  
傳 真 (02)2331-8496  
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司  
出版年月 2015 年 6 月 初版第 1 刷  
2020 年 8 月 五版第 1 刷

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-511-347-6



## 本書簡介

---

學習土地法規為地政入門的第一步，也是走進不動產領域的基礎知識。然而土地相關法律及規章，如牛毛般，繁雜零亂。許文昌老師以其多年教學心得及實務經驗，去蕪存菁，汰枝留幹，化繁雜為簡單，化零亂為有序，整理出這本架構清晰、層次分明的土地法規。

本書內容深入淺出，見解獨到，讓讀者對土地法規之認識有煥然一新的感覺。

---



元照網路書店



元照讀書館

 元照出版公司

地址：臺北市館前路28號7樓

電話：(02)2375-6688

網址：[www.angle.com.tw](http://www.angle.com.tw)