



蔣夢麟博士的傳奇人生

周茂春

國立政治大學台灣史研究所博士
好台灣歷史社經研究中心 主任



就歷史觀點而言，蔣夢麟雖少年得志，年輕時就當上北京大學代校長、後真除校長，也當過國民政府首任教育部長，但對國家的貢獻卻是到台灣後，主持農村復興委員會(下稱農復會)，帶動台灣農村復興，奠基民國六十年代台灣經濟起飛發達，此貢獻已為史學界所肯定。

一、 跟隨國民政府轉進到台灣，主持農復會績效彰顯

1949年(民國38年)大陸局勢逆轉，許多有識之士不看好國民政府，留在大陸歡迎共產黨，但蔣夢麟卻選擇跟隨國民政府轉進台灣。當時台灣正處風雨飄搖迷霧中，國內外情勢更非常險惡，內部經濟不振，農業因受戰爭破壞影響，更顯得低迷。復興台灣的農業生產，活絡農村經濟，改善農民生活，當屬迫切需要之事，這個重擔，就落在蔣夢麟身上。

1948年(民國37年)10月，農復會成立於南京，1949年8月隨政府播遷台灣，以迄於1979年中美斷交改組為行政院農委會之三十年間，農復會秉持首任主任委員蔣夢麟所確立的四大工作原則，有效運用中美基金，協助政府推行土地改革，實施家庭計畫，改良農業生產，改善農村生活環境，讓台灣成為世界各國運用美援的最佳典範。此四大原則包括：1.農村大多數人民之福利應首先考慮。2.計畫必須根據農民最迫切之需要而訂定。3.計畫應在主管機關輔導下，由人民自行推進行，以鼓勵民眾參與地方建設。4.加強地方政府與輔導機關對當地農民之服務。這種工作原則，是基於協助人民解決迫切需要，遵循民主方法之運用，更符合市場導向的農業發展準則。因此，農復會首先協助政府推動一系列的改革，解決當時最迫切的土地分配不均問題。改革成功後，農民為自己的福利、財富，拼命投入農業生產活動，農產品增產豐收，改善了自家生活環境外，更帶動鄉村經濟繁榮。再以農業扶助工業的發展策略，讓台灣成為亞洲經濟發展上的四小龍。

當四大工作原則確立後，首先要確定農復會該做的是什麼？1.先由地方及農民處瞭解彼等之需要，此由台灣農家經濟調查開始(李登輝先生曾參與這項調查工作)，經由訪談調查統計分析結果，得之土地改革的必要性。台灣舊式租佃制度，地主把持擁有廣大土地，坐享農業生產成果，佃農終日辛勞工作，卻因生產所得分配不公平，終身貧困，也不願積極投入農業生產改善工作，糧食生產不足危機，將讓社會動盪

不安，解決土地分配問題，是土地改革運動的首要目標，更是農復會的首要工作。同時，農復會不自己設立新機構，與地方原有機關(如中國土地改革協會、台灣省地政局)相競爭，僅尋求經辦機關、機構推行農復會所定計畫，並佐以經費的援助，解決辦理機關經費不足問題。換言之，即扶助原有地方機構繼續存在，繼續成長，不予競爭。蔣夢麟博士對台灣土地改革的貢獻，做事而不居功的胸懷，值得讚揚。

農復會在工作上，要考慮時間因素，僅能在有限時間內獲得最大效果者方是最佳方法，若需時較長，雖極具價值之計畫，農復會亦未能補助，期讓經費達到最佳效果。同時因應戰時特殊環境，必須採取最迅速最有效的辦法來推行工作。綜合以上原則，依據各計畫的急迫性，列出農復會推動業務十大項：1.土地改革 2.水利建設 3.肥料 4.農民組織 5.農貸 6.動植物病蟲害防治 7.良種繁殖 8.家畜飼育 9.鄉村衛生 10.鄉村教育。這十項計畫陸續推動實施，達到很好成果。可見蔣夢麟博士主持農復會時，有眼光、有計畫，利用美援經費，實實在在的替國家做事，替國人謀福利。

土地改革是項極複雜的問題，依據美國援外計畫，在遠東地區，被列為最重要的問題。因此在日本、韓國、台灣、越南等地區，積極輔助政府及機關團體推動土地改革運動。而一國政治趨向於民主或極權政治，可由土地改革的方法明顯看出。蔣夢麟博士認為極權國家所進行的土地改革，採用手段十分殘酷，採取暴力方式清算地主及富農，最終目的則在完成土地國有與集體農場制度，對農民並無益處。但民主方式的土地改革，係根據公平原則，逐步推動實施，採取合乎人道的溫和手段。改革目的在實現家庭式的農場，此即杜魯門總統所稱：「吾人信任家庭農場為吾國農業之基礎，並強烈影響吾人之政治體制」。台灣土地改革運動以溫和手段進行，符合美國經濟援外宗旨，難怪，農委會主事的五位委員(中華民國3位，美國2位)，能同心協力協助台灣的土地改革運動。擔任主委的蔣夢麟博士更是功不可沒。

二、 陸續關注土地問題、人口節育與家庭計畫

蔣夢麟博士主持農復會，在台灣展開工作時，沈宗翰注意農業生產，蔣則注重社會改革事項，如土地改革，農會、漁會、水利會的改組，倡導四健會。尤其大膽推行家庭計畫解決人口問題，引發社會上爭議最為顯著。

1951年2月，蔣夢麟博士發表「適應中國歷史政治社會背景之農復會工作」，首次提出人口與生產問題，同年4月，農復會美國委員布克博士(John L.Buck)在聯合國同志會發表「人口與生產之平衡」(The Balance Between Population and Production)演說，指出台灣人口增加太快，生產與人口增加速度無法平衡，主張對家庭採取限制辦法，布克此次演講內容曾多次跟蔣主委討論，自代表農復會的意見。即引起國人注意，激發甚多辯論，1952年聘請美國普林斯頓大學人口研究所的人口專家巴克

(George W.Barclay)博士來台擔任農復會顧問，專門研究台灣人口問題。蔣夢麟博士對台灣人口問題有了深刻認識後，遂決心推行節育運動。當時口號為：「兩個剛剛好，一個不嫌少」，不採取強制措施，而以溫和宣導教育方式，勸導國人節育，早年資助設立的婦嬰衛生所也擴大組織為台灣省婦嬰衛生中心，與聯合國衛生組織配合，在全省積極指導婦女節育工作，台灣的人口出生率就逐漸趨於緩和。

水力灌溉設施與農業生產有密切的關係，土地改革完成後，蔣夢麟博士再次著力於灌溉水利的興建，兼任石門水庫建設委員會主任委員，石門水庫完工後，其對農田水利灌溉，桃園及大台北地區的民生及工業用水供給，今仍擔負重要角色，更兼具蓄水、防洪、發電、觀光等多項功能，是國民政府遷台後首次、重大的基礎建設，可知，他是位有遠見、肯做事的政府官員。

三、 傳奇人生--壯年擔任北大校長、老來農復會大展雄才，晚年飛來

艷福卻鬱鬱而終

蔣夢麟博士(1886-1964)，於1909年以南洋公學校成績單申請美國加州大學農學院就讀，認為：中國既以農立國，唯有改進農業，方可使最大多數的人民獲得幸福溫飽。他出身農村，對植物學、動物學有極大興趣，讀起來當然如魚得水，可惜，聽從朋友建議，改念社會學科，認為社會科學才重要，因而轉系改念社會學系，1912年，加州大學畢業，並獲贈榮譽獎狀。後即啟程到紐約市，進入哥倫比亞大學研究院專門研究教育學。1917年獲哥倫比亞大學教育博士學位，旋胸懷大志返國，積極投入教育及社會啟蒙等救國大業。先在上海商務印書館擔任編輯工作。並發表有關教育改革與社會啟蒙文章，提出培養「科學的精神」、「社會的自覺」。在教育雜誌上發表「世界大戰後吾國教育之重點」，就教育行政與學校設施，分別提出具體意見。此文為北大校長蔡元培所重視，應聘為北大教育學教授。接著在蔡元培辭職後代理校長，並於1930年就任北京大學校長，是中國教育史上最年輕的大學校長。頂著哥倫比亞大學教育博士的頭銜，雖有心從事中國教育改革，但不為大環境及社會風氣所接受，談得多卻無力改變現況，難怪自嘲「僅是北京大學的看門狗」。

1948年4月1日，美國國會公佈第472法案，規定中美兩國共同設立中國農村復興聯合委員會(農復會)，以實行中國農村建設計畫，11月1日，農復會在南京成立，他出任主任委員，1949年8月農復會遷到台灣，他再度回到念大學時「唯有改進農業，才能讓國人過著溫飽幸福生活」的初心，積極投入工作。農復會是中美合作機構，美元經費充足，更減少一些反對派立委的牽制糾葛，1950年領導農復會參與台灣土地改革事宜。時擔任內政部長的黃季陸就推崇蔣夢麟是位「對土地改革的決策，忠誠而努力的推行者」。1961年在夫人陶女士病逝後，不顧蔣夫人、胡適等好友強烈反對，以76歲高齡跟徐女士在台北舉行婚禮。可惜，佳人愛的是新台幣，短短3

年就以贍養費 50 萬新台幣(當時中愛國彩獎頭獎 20 萬就是大富翁)離婚收場。受此折磨，他鬱鬱而終，隔年逝世。結束充滿傳奇的一生。

**** 參考書目:**

蔣夢麟著，《西朝》，遠流，1990，台北；蔣夢麟著，《農復會工作演進原則之檢討》，農委會，1990，台北；陳永忠著，《蔣夢麟與北京大學》，獨立作家，2016，台北；莊練著，《近世學者與文人群像》，台灣商務，1994，台北；陳春成編著，《中國歷代名作家傳》，河畔，2014，高雄；吳相湘著，《民國百人傳第一冊》，傳記文學，1971，台北；劉紹唐主編，《民國人物小傳第一冊》，傳記文學，1981，台北；陸寶千，《黃通先生訪問紀錄》，中研院近代史研究所，1992；黃富三，《林獻堂傳》，國史館台灣文獻館，2006，南投；林衡道先生口述、卓遵宏訪問，《林衡道先生訪談錄》，國史館，1996，台北。





什麼是目測圖與實測圖



林英彥

中國地政研究所 所長
政治大學地政系 名譽教授

在土地改革紀念館展示的圖片中，有一幅「目測圖」，還有一幅「實測圖」，這些圖具有什麼意義，是如何產生的，做什麼用，這個問題恐怕有很多人不會回答，而本人在這方面略有研究，故予簡介如下：

目測圖	實測圖

台灣在 1895 年，由馬關條約而割讓給日本，當時日本人登陸台灣時遭到許多抗日志士的抵抗，所以日軍登陸時，不像國軍登陸台灣那樣有眾多民眾拿著國旗到碼頭列隊歡迎，日軍是要沿路作戰下去才平復台灣，而在作戰過程中，將劉銘傳花了 4 年多時間建立的魚鱗冊、丈單、區圖、庄圖等地籍資料，因戰亂而大部分遺失或燒毀。

當日本人平定台灣之後，要開始治理這個島嶼，於是派來許多軍人、警察、教師、公務員、開拓者等來台灣從事治理工作，還要興建各種辦公廳舍、公路、水路、鐵路、港口等等，這些業務都要花龐大的經費，但日本人占據台灣當初，究竟誰該納田賦，賦額多少，無從瞭解。既無籍冊可查，又因當時台灣愛國志士常有反抗行動，使日本不敢下鄉調查。

日本人在台灣，當初並無稅收可用，那錢要從那裡來，那時候並不是由中央政府加印鈔票拿來台灣使用，而是向日本人民增加稅收，這引起日本人民很大的反彈，他們認為日本佔領一塊殖民地，不僅沒有給人民帶來好處，反而要增加人民負擔，那佔領這塊殖民地有什麼用，因而甚至有人在國會主張不如把台灣賣掉算了，但台灣是日本第一塊殖民地，絕對不會輕易放手，於是通知當時的樺山總督，要從日本占領台灣的第2年起，必須在台灣收取大約88萬圓的田賦，自給自足，也就是說在台灣用的錢要從台灣收稅來支應，但從前的地籍資料幾乎都遺失了，那該向誰收稅，要收多少，這些造成當時的政府至為頭痛難解的問題。

在無可奈何的情況下，他們想出一則錦囊妙計，那就是發布一道「台灣地租規則」，這規則內容很簡單，只規定田賦依照舊慣例徵收，違者加徵5倍罰金，並指定需按繳賦地點與日期繳納而已。但他們還放話說，「繳納田賦時要將舊收據拿來驗收，否則不受理」，而在當時人民最重視的是生命與財產，想到萬一沒去納稅，那財產被沒收還得了，於是紛紛帶著舊收據爭先恐後去繳稅，而當時並無影印機，所以收稅人員只得用手把舊收據上的資料抄寫下來，因此收稅進度很慢，不過此項動作不僅收了75萬多圓的稅，而且將劉銘傳花了4年多時間建立的地籍資料，幾乎在一夜之間將其復元，所以我說這是錦囊妙計。

雖然日本人用一道命令就建立繳納賦稅名冊、稅額等資料，可是沒有地籍圖，遇到土地買賣移轉、分割合併時甚難予管理，因此乃於1898年成立「臨時台灣土地調查局」，對台灣展開全面的土地調查測量工作。但地籍測量必須由土地所有人到現場指界才能進行，故必須事先通知土地所有人於某月某日到何處等候測量員到來，可是土地面積非常遼闊，如何通知土地所有人，這成為相當困擾的事，不得已乃請熟識當地土地情況的人士，用目測方式把當地的土地分配情況繪下來，然後交給測量員，如此便可通知那些人於何時到何地等候測量，這就是目測圖的由來。

至於實測圖，那是用當時最先進的平板儀、經緯儀等儀器逐筆丈量的結果，這種圖的經界面積分明，可說是完整的地籍圖。加上土地台帳（登記簿）等資料，使台灣之地籍管理形成完整體系。後來國民政府能夠成功地在台灣推動土地改革，日本人建立的完整地籍圖冊，實為不可否認的重要因素之一。

關於目測圖還有一點讓本人感到驚訝的是，目測圖與實測圖兩相對照結果，會發現兩者相差無幾，這令本人對於製作目測圖者之技術非常佩服，但那是不是普遍有如此水準，或特別挑選最好的做樣本，那就不得而知。

以上為有關目測圖與實測圖的概況，讀者如果想瞭解更詳細情形，那請參閱拙作「土地經濟學」第5版，第383~390頁。

財團法人土地改革紀念館官網-典藏影片介紹(一)



土地改革紀念館落成典禮



土地改革紀念館落成典禮 副總統嚴家淦親臨剪綵

民國五十六年三月十一日

中國土地改革協會及本省各級農會共同發起籌建之土地改革紀念館舉行落成典禮，政府官員及民意代表約一千餘人參加觀禮，副總統嚴家淦親臨剪綵。典禮由土地改革

紀念館籌建會主委蕭錚博士，副主委劉金鈞先生主持，剪綵揭幕後，即陪同來賓參觀，並對陳列之土地改革文獻資料一一加以說明。

土地改革紀念館自民國五十六年三月十一日落成以來，即設立陳列室展出土地改革歷史文獻、臺灣土地改革及政府遷臺前，大陸各省土地改革文獻等資料，供國內外人士自由參觀。



創辦人蕭錚博士為副總統解說土地改革文獻資料



台灣土地改革的成功證明了國父民生主義的理想是解決土地問題的康莊大道。

也證明了台灣，已奠定了三民主義模範省的鞏固基礎。



土地改革紀念館將有關的歷史文獻，做有系統的展列以便各國人士參考研究。



土地改革紀念館官網：<https://www.landreform.org.tw/archive-video/>



繼承人身分及應繼分經法院判決確定者，得據以申請判決繼承登記



曾秋木

台北市政府地政局前副局長

一、申請案例簡述

張三檢具登記申請書、登記清冊、遺產稅免稅證明書、地方法院民事判決即確定證明書等相關文件申請判決繼承登記。案經甲地政事務所審查結果，以前開民事判決內容僅係確認判決，而非給付判決。應檢附有法院確定之給付判決文件憑辦為由通知補正，因逾期未補正予以駁回。

甲地政事務所援引行政院 49 年判字第 20 號判例意旨駁回本案之申請，該判例意旨為：「民事確認判決，止於確認法律關係存在或不存在，不能據以請求對造當事人為一定之行為。本件參加人所提出之確認應繼分事件之確認判決，其內容僅確認參加人就系爭遺產有應繼分存在，並無本件原告為共同繼承登記及塗銷原告前所為之登記。參加人如須原告為共同繼承登記，並塗銷原告前登記，依法自應向民事法院另行起訴，俟獲有確定之給付判決，再聲請該管地政機關為之。」甲地政事務所對該判例意旨，有所誤解，容有未當。因本案被繼承人死亡，辦理繼承登記前，繼承人之身分及應繼分，經法院確認判決，登記義務人（被繼承人）既已死亡，當然得由繼承人張三據以申請判決繼承登記。其與該判例意旨，係向已辦竣繼承登記之原告，主張共同繼承登記並塗銷原告之繼承登記有別。兩者案情殊異，自無該判例意旨之適用。

二、繼承登記前，法院判決繼承權無從為給付判決

土地登記結果，因登記而取得權利或免除義務者為權利人。因登記結果，而喪失權利或受有負擔者為義務人。如土地登記涉有主體變更者，除土地登記規則另有規定外，應由權利人及義務人會同申請。如義務人不履行登記之會同義務，經權利人訴請法院命義務人為登記之會同申請或應履行登記申請之一定行為，為給付判決。而繼承因被繼承人死亡而開始，此時登記主體發生變更。在繼承登記前，縱因繼承人身分或權利範圍（應繼分）涉訟，法院僅能就繼承權之有無及應繼分之多寡，依法律之規定加以判決，其性質為確認判決。因被繼承人死亡，喪失權利能力，無法會同申請登記，法院自無從為給付判決。

三、 繼承登記前，法院判決繼承權為非行為事實之權利變動

土地權利得喪變更之原因可分為行為事實與非行為事實，前者係由人之行為構成之法律事實，後者非由人之行為所造成之法律事實。繼承為自然事實屬於後者，即繼承自被繼承人死亡開始時，除法律別有規定外，當然承受被繼承人財產上之一切權利義務。如遺產為不動產，不待登記機關登記，即已取得權利。繼承登記係將已確定之繼承事實請求登記，其原因為非行為事實，與當事人因行為事實之確認判決，其必須有確定之給付判決，始得由一造單方申請登記者（此即為行政法院 40 年判字第 20 號判例意旨所指之情形）不同。

四、 持法院確定判決繼承文件中申請判決繼承登記，依法有據

繼承登記者，登記機關將已確定繼承事實之繼承人及其權力範圍，依繼承人之申請，登記於登記資料，以為公示並使其得處分其物權。若繼承人對於繼承權無爭議而繼承人為二人以上，部分繼承人因故不能會同其他繼承人共同申請繼承登記時，得由其中一人或數人為全體繼承人之利益，就被繼承人之土地，申請為共同共有之登記。其經繼承人全體同意者，得申請為分別共有之登記。土地登記訴請法院判決確定繼承人之身分及應繼分，依民法第 759 條及第 1147 條規定，應可由訴訟關係之任一繼承人，申請判決繼承登記。

五、 結論

土地所有權人或他項權利人為自然人，繼承因登記名義人死亡而開始，於繼承登記前，繼承人身分或應繼分有爭執，經法院判決確定者，其與行政法院 49 年判字第 20 號判例意旨所指情形有別，申請人得據以申請判決繼承登記。





《土地登記實務》

大法官解釋簡析(一)

劉維真

國立台北大學 不動產與城鄉環境學系 助理教授



不動產物權為憲法上所保障之財產權，民法第 758 條規定：「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。」同法第 759 條規定：「因繼承、強制執行、徵收、法院之判決或其他非因法律行為，於登記前已取得不動產物權者，應經登記，始得處分其物權。」是不動產物權登記為不動產物權變動或處分之要件。土地法及其授權訂定之法令乃設有登記制度，以為辦理不動產物權登記之準據。依土地法令所設程序辦理上開不動產物權登記，足生不動產物權登記之公示力與公信力，為確保個人自由使用、收益及處分不動產物權之重要制度，故登記須遵守嚴謹之程序，一經登記，其登記內容更須正確真實，俾與不動產上之真實權利關係完全一致，以保障人民之財產權及維護交易之安全。

土地登記，係指由直轄市、縣（市）地政機關或其分設之登記機關（即地政事務所）依規定程序，將土地及建物標示、所有權與他項權利之取得、移轉及變更情形，記載於登記簿或登錄於地籍資料庫，並將權利狀態公示，做為確定產權、管理地籍及推行土地政策之行政行為。憲法第 15 條規定，人民之財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能（釋字第 400 號解釋參照）。立法機關為確保人民財產權，並兼顧他人自由與公共利益之維護，得在符合憲法第 23 條比例原則之範圍內，制定法律或明確授權行政機關訂定法規命令，形成各種財產制度予以規範。為辦理土地登記，原地政署自 35 年間即頒行土地登記規則，至今內政部並為配合民法、土地法、信託法等法規修正，及因應登記實務作業需要，陸續檢討修正 20 次(最新修正日期為 108 年 12 月 9 日)，提供各地方登記機關（地政事務所）辦理登記之依據。

鑒於憲法財產權保障精神，有關土地登記之大法官解釋，都曾啟動土地法、土地登記規則或相關登記法令之修法，其中依當時法令被認定違憲者有 291、350、451、598 號解釋，與憲法第 15 保障人民財產權之規定尚無牴觸者有 358、379、408、600、671 號解釋。其中 600 號解釋有學者認為係「警告性合憲」¹，係因其謂：「建築物（包含區分所有建築物）與土地同為法律上重要不動產之一種，關於其所有權之登記程

¹ 陳明燦(2017)，土地法導論，2 版，頁 217。

序及其相關測量程序，涉及人民權利義務之重要事項者，諸如區分所有建築物區分所有人對於共用部分之認定、權屬之分配及應有部分之比例、就登記權利於當事人未能協議或發生爭議時之解決機制等，於土地法或其他相關法律未設明文，本諸憲法保障人民財產權之意旨，尚有未周，應檢討改進，以法律明確規定為宜。」顯見現行土地登記法令針對法律明確規定之原則尚未能符合憲法保障人民財產權之意旨，而有持續修法精進之空間。

釋字第 291、350、408、451 號係對「時效取得地上權登記審查要點」作出解釋。釋字第 291 號之解釋爭點為「時效取得地上權登記要點申請須提建物合法證明規定違憲？」解釋文指出『取得時效制度，係為公益而設，依此制度取得之財產權應為憲法所保障。內政部於中華民國 77 年 8 月 17 日函頒之時效取得地上權登記審查要點第 5 點第 1 項規定：「以建物為目的使用土地者，應依土地登記規則第 70 條提出該建物係合法建物之證明文件」，使長期占有他人私有土地，本得依法因時效取得地上權之人，因無從提出該項合法建物之證明文件，致無法完成其地上權之登記，與憲法保障人民財產權之意旨不符，此部分應停止適用。』，第 5 點乃因違憲而於 81 年 4 月 7 日刪除。

釋字第 350 號之解釋爭點為「時效取得地上權登記要點就申請時應填所有人等規定違憲？」解釋文指出『內政部於中華民國 77 年 8 月 17 日函頒之時效取得地上權登記審查要點第 8 點第 1 項、第 2 項規定，占有人申請登記時，應填明土地所有權人之現在住址及登訪簿所載之住址。如土地所有人死亡者，應填明土地所有權人或管理人之姓名及住址等項，係因地上權為存在於所有權上之限制物權，該規定之本身乃保護土地所有權人之權益所必要，與憲法並無牴觸。惟如未予填明，依土地登記規則第 48 條第 2 款、第 49 條第 1 項第 4 款規定，應命補正，不補正者駁回其登記之申請。是前開要點乃為該規則之補充規定，二者結合適用，足使能確實證明在客觀上有不能查明所有權人或管理人之姓名、住址而為補正之情形者，因而無法完成其地上權之登記，即與憲法保障人民財產權之意旨有違，在此範圍內，應不予援用。』，內政部旋即於 83 年 8 月 26 日台內地字第 8310822 號函發布「時效取得地上權登記審查要點」第 7 點執行事宜，指出「按依「時效取得地上權登記審查要點」第 8 點規定，占有人申請登記時，應填明土地所有權人、繼承人或管理人之姓名、住址等項。惟如土地所有權人或管理人之姓名、住址，登記簿並未記載，且申請人能確實證明在客觀上有不能查明其姓名、住址而為補正者，登記機關不得以之作為該時效取得地上權登記申請案件駁回之依據。至於通知之處所不明時，應依「時效取得地上權登記審查要點」第 15 點規定，以公示送達方式處理。」惟第 8 點於 93 年 8 月 20 日修正全文後為第 7 點，後段有關第 15 點規定，業於 93 年全文修正後刪除²。

² 「時效取得地上權登記審查要點」於 99 年 12 月 29 日再度修正全文，102 年 9 月 6 日修正第 7 點，新增第 2 項：「前項之戶籍謄本，能以電腦處理達成查詢者，得免提出。」

釋字第 408 號之解釋爭點為「時效取得地上權登記要點禁止占有耕地者申請之規定違憲？」解釋文指出『民法第 832 條規定，稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地之權。故設定地上權之土地，以適於建築房屋或設置其他工作物或種植竹林者為限。其因時效取得地上權而請求登記者亦同。土地法第 82 條前段規定，凡編為某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。占有土地屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地者，性質上既不適於設定地上權，內政部於中華民國 77 年 8 月 17 日以台內地字第 621464 號函訂頒時效取得地上權登記審查要點第 3 點第 2 款規定占有人占有上開耕地者，不得申請時效取得地上權登記，與憲法保障人民財產權之意旨，尚無抵觸。』因此，禁止占有耕地者申請時效取得地上權之規定，因耕地使用未符地上權之設定目的並未違憲，該禁止規定仍予維持。

釋字第 451 號之解釋爭點為「時效取得地上權登記要點限制共有人申請之規定違憲？」解釋文指出『時效制度係為公益而設，依取得時效制度取得之財產權應為憲法所保障，業經本院釋字第 291 號解釋釋示在案。地上權係以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地之權，故地上權為使用他人土地之權利，屬於用益物權之一種。土地之共有人按其應有部分，本於其所有權之作用，對於共有物之全部雖有使用收益之權，惟共有人對共有物之特定部分使用收益，仍須徵得他共有人全體之同意。共有物亦得因共有人全體之同意而設定負擔，自得為共有人之一人或數人設定地上權。於共同共有之土地上為共同共有人之一人或數人設定地上權者亦同。是共有人或共同共有人之一人或數人以在他人之土地上行使地上權之意思而占有共有或共同共有之土地者，自得依民法第 772 條準用同法第 769 條及第 770 條取得時效之規定，請求登記為地上權人。內政部中華民國 77 年 8 月 17 日台內地字第 621464 號函發布時效取得地上權登記審查要點第 3 點第 5 款規定，共有人不得就共有土地申請時效取得地上權登記，與上開意旨不符，有違憲法保障人民財產權之本旨，應不予適用。』第 3 點第 5 款乃因違憲而於 87 年 6 月 8 日刪除。

現行地上權³之定義雖經修正，但地上權既為一種物權，自得因時效而取得，而時效制度係為公益而設，依取得時效制度取得之財產權應為憲法所保障。土地登記機關執掌登記審查權利，為保障人民之財產權及維護交易之安全，須確保登記內容正確真實，除以土地登記規則⁴加以規範外，另訂有「時效取得地上權登記審查要點」

³ 現行民法第 832 條：「稱普通地上權者，謂以在他人土地之上下有建築物或其他工作物為目的而使用其土地之權。」

⁴ 現行土地登記規則第 118 條：「土地總登記後，因主張時效完成申請地上權登記時，應提出以行使地上權意思而占有之證明文件及占有土地四鄰證明或其他足資證明開始占有至申請登記時繼續占有事實之文件。」

前項登記之申請，經登記機關審查證明無誤應即公告。

公告期間為三十日，並同時通知土地所有權人。

土地所有權人在前項公告期間內，如有異議，依土地法第五十九條第二項規定處理。

前四項規定，於因主張時效完成申請不動產役權、農育權登記時準用之。」

以為審查依據，於實現公益之同時，兼顧土地所有權人與土地利用權人之法益，體現憲法財產權保障之內涵。

■土地登記實務未來進行之專題如下

修法歷程與未來趨勢簡析

公信力、實質審查與損害賠償簡析

區分所有建物登記問題簡析

不動產信託登記簡析

地籍清理問題簡析



當前土地政策報導

江穎慧

國立政治大學地政學系 助理教授



去年(2020)1月18日的經濟學人雜誌，以一間屋頂顛倒、馬桶煙囪錯置、登梯而至的大門之房屋圖像做為封面，標題則是可怕的房地產錯誤(The horrible housing blunder)，副標是為何著迷於房屋所有權造成如此大的傷害(Why the obsession with home ownership is so harmful)。封面故事文章指出西方國家熱衷追求的房屋所有權，破壞了經濟成長、公平性與公眾對於資本主義的信念。如今我們面對有活力的城市卻缺乏發展空間，以及認為資本主義讓他們無力負擔租或買而感到沮喪的年輕世代，這些都是數十年來房地產市場逐漸產生的功能性失調惡果。

有沒有可能擺脫對於房屋所有權的迷戀？演變至今，房市問題已經讓多數政府無法忽略民眾對於住宅短缺和世代不公的憤怒。各國政府的因應對策可能是錯誤方向(如租金控制與更多貸款補貼)，或更佳方向改進(如美國已將房貸抵稅額度設定上限)。過去的住宅政策讓整個社會體制更不安全、不效率與不公平，現在該是思考重新建立一個嶄新的住宅市場的時候。

回到台灣的情境，根據主計總處 108 年家庭收支調查結果，自有住宅比率為 84.7%，此數據並非代表 84% 的人擁有自己的房屋，但從這數字可以看到台灣人對於房屋產權的追求，而深植於華人世界的「有土斯有財」觀念，也是此數字向上攀升的重要支持。透過這期雜誌的報導，也提醒我們該重新對奉為主臬的房屋所有權制度再度省思。

2020 年發生的 Covid-19，從第一季開始影響台灣社會，但由於疫情控制得宜，國內房地產市場第 2 季在自住需求及全球資金充沛的情況下，幾乎看不到疫情對於房地產的負面影響。第 3 季房市開始有復甦現象，觀察國外英、美、德等國房價也上漲，但中央銀行 9 月理事會仍維持利率不變。直到第 4 季市場明顯出現炒作行為，各部會開始積極推出政策。基於維護民眾居住權利，房市炒作或不合理價量現象，可能引發資源錯置、貧富不均等問題，並影響金融穩定、社會與經濟發展，行政院於 12 月 3 日發布新聞稿提出五大面向「紅、登、稅、貸、宅」措施，以健全房地產市場。

此五大面向內容是指強力稽查紅單交易、實價登錄 2.0 修法、杜絕規避稅負、貸款差別授信、廣建社宅。針對預售屋紅單炒作、個人藉公司、分割房屋避稅等現象，加強交易行為管理，並強化社會住宅及租金補貼，達成「防炒作房市」、「防逃漏稅」、「防止房市資金泛濫」及「落實居住正義打造優質居住環境」四大目標。

後續，中央銀行在 12 月 17 日理監事會宣布維持利率不變，但為抑制房地產市場投資過熱現象，防範銀行信用資源過度流向不動產，決定採行不動產貸款針對性審慎措施，針對法人、自然人第 3 戶(含)以上購置住宅貸款限制、購地貸款及餘屋貸款限制，並要求銀行強化工業區土地抵押貸款風險控管措施。

而立法院也於 12 月 30 日通過實價登錄 2.0，未來實價登錄門牌需完整揭露，不論自售或委託代銷的預售屋全面納管，即銷售前備查、預售屋簽訂後 30 日內逐案申報，紅單納管並禁止轉售，如未申報或價格不實，屢不改正則加重罰則。

邁入 2021 年之後，整體房市在一連串措施後，銀行不動產貸款增幅仍大，為避免過多資金流向房市，並降低金融機構不動產授信風險，中央銀行於今年 3 月理監事會提出調整選擇性信用管制措施，針對特定對象（公司法人購置住宅貸款、自然人第 3 戶、自然人第 4 戶以上、購置高價住宅、購置高價住宅第 4 戶(係指名下已有 3 戶房貸者)以上及工業區閒置土地抵押貸款等情況)均降低最高貸款成數。此波健全房地產市場措施主要是抑制不當炒作行為，透過中央銀行的選擇性信用管制先從金融面將寬鬆資金調控。

立法院於今年開議後，財政委員會針對房地合一稅和囤房稅議題實施進行研商，關於實施囤房稅主張與反對兩派互有立論基礎，預期本會期難獲得共識。但針對短期交易課較重稅賦，目前立法院已於 4 月 9 日三讀通過「房地合一稅 2.0」修法，透過房地合一所得稅制度修改，包括：延長個人短期交易房地適用高稅率之持有期間、營利事業比照個人依持有期間按差別稅率分開計稅、將預售屋及一定條件之股權交易視為房地交易等。修改後版本溯及既往，規定 2016 年後取得的房地、預售屋及特定股權交易，持有 2 年內出售課 45%、超過 2 年、未滿 5 年內出售課 35%，新制將在 7 月正式實施，期望能有助抑制短期炒作不動產。

目前仍有三大財政法案仍在立法院審查中，與健全房市方案相關的內容是「房屋稅條例」部分條文修正，此次修法是之前一連串方案的配套措施，目的是避免實務上有將房屋分割為小坪數，以規避房屋稅負的不公平現象；也將公司排除在免稅適用範圍，透過修法積極防止合法避稅空間。修正後住家房屋現值在新臺幣 10 萬元以下免徵房屋稅之適用對象，以自然人持有全國 3 戶為限，並增訂合計持有超過 3 戶者之申報規定。

從 2020 年延續至今已經超過一年的疫情，全世界的房地產市場跟經濟成長似乎更脫勾，2021 年 4 月 10 日經濟學人又再度討論全球房地產市場，以空間爭奪為標題 (The race for space) 為標題，文章中提到儘管疫情蔓延、許多國家封城，富裕國家的房價依舊攀升。但跟過去不同的是，這波漲幅最大的是郊區而非市中心，受到疫情影響有許多人在家上班，人口相對稀少，但通勤便捷地方的市郊成為民眾的新選擇。

其他國家面對疫情造成的經濟負成長，但房價卻依然上漲的反向變動，低利率情境與各國財政刺激措施是因素之一，但更仔細的探究原因，由美國 2 月份申請抵押貸款資料，發現購買第二間住宅的比率是前一年同月份的 2 倍，發現這波房價上漲是由富人而非窮人推動。

台灣雖然在這一年的經濟成長交出亮麗的成績，與其他國家情境不同，但同樣受到全球低利率及資金追逐影響，房價持續上漲且有過熱危機。從去年開始的一連串健全房市方案，是否能有效抑制房市不當炒作行為，今年 7 月實價登錄與房地合一稅新版正式實施後，才是真正開始檢驗政策成效的時間點。

參考資料：

1. 行政院重要政策「健全房地產市場－健全房市 合理房價」
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/1fe26e96-9050-496f-adf1-301f680ad61e>
2. 中央銀行 3 月 18 日理監事會後記者會參考資料
<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-302-132478-df984-1.html>
3. 中央銀行 12 月 17 日理監事會後記者會參考資料
<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-302-124982-245b7-1.html>
4. The Economist January 18th 2020
5. The Economist April 10th 2021





土地登記公信力作用之解析

楊松齡

中國土地改革協會 理事長
中國文化大學環境設計學院 院長



一、前言

不動產物權的存在及變動，須有一定的公示為表徵，使當事人與第三人均得自外部認識其存在及內容¹，以為確立人民財產權的保障，滿足吾人經濟生活之所需，並能定分止爭，並減少交易成本，以增進社會發展。

不動產物權的公示方法，在近代立法例上主要採「登記」方式²，民法第 758 條及第 759 條之規定，建構了台灣不動產物權登記制度，以達成物權公示的目的。不動產物權登記乃在於權利正確性的形式化，對第三人而言，為保護交易安全，防範交易的不測與損害，對信賴此法定公示形式之登記而取得不動產物權，應即受到法律的保護，故土地法第 43 條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」。惟絕對效力之作用何在？其規範設計之意旨為何？司法實務之論述，有否有違規範之本意？爰有進一步檢視之必要。

二、不可推翻效力之緣起與作用

土地法第 43 條規定：「依本法所為之登記，具有絕對效力。」依據土地法起草委員會主席暨立法委員吳尚鷹謂：「此乃表示凡經登記之土地權利，不能推翻。即托命氏制度所謂不能推翻之登記權利....因登記權利有絕對不能推翻之效力...」³。史尚寬及楊與齡亦認為即為托崙斯登記所稱之「不得推翻之權利 (Indefeasible title)」⁴。爰此，土地法所稱之絕對效力源自於澳大利亞托崙斯登記制之不得推翻之權利，應無疑義。惟其作用之本旨何在，值得就澳大利亞登記制度創設之目的及作用，加以審視。

¹ 謝在全(2003)，民法物權編(上)修訂二版，三民書局，頁 82。

² 就其發展史以觀，有採交付、立契、申牒、過割等不同方式，參閱謝在全，前揭書，頁 83。

³ 吳尚鷹『土地問題與土地法』(商務印書館、24 年) 34-35 頁。

⁴ 參閱史尚寬，土地法原論，民國 64 年 2 月台 5 版，頁 65。楊與齡，房屋之買賣委建合建或承攬，正中書局，民國 67 年，頁 167。

英國殖民澳大利亞時期，於西元 1800 年總督頒發了規定：「為了避免訴訟糾紛，土地交易必須採取書面形式，並在法院的登記簿上登錄，否則將不受保護」，為澳大利亞實行契據登記制度之始。嗣後，西元 1825 年制定「契據登記法」(Registration of Deeds Act 1825)，西元 1858 年制定「土地產權法」(Titles to Land Act 1858)，建立了「權利的從屬性 (the dependent nature of titles)」的產權交易要件，即在契據登記制度當中，每當有土地交易時，其權利移轉是否有效，必須要追溯之前每次土地權利移轉，直至皇室授權 (Crown Grant) 轉讓為止，對於層層流轉之產權，稱之為產權鏈 (chain of title)。⁵每次轉讓之產權必須確保是沒有瑕疵的產權 (good title)，才能保障當下最終受讓者產權之穩定。如此的運作，係繼受英國封建制度遺留下來的複雜地產權 (estate) 關係的遺緒。英國封建制度遺留下來的地產權，傳統上在轉讓時，必須檢查其權源 (root of title) 是否有瑕疵、歷來產權轉讓契據是否無誤，即在各階段的產權變動下形成的產權鍊 (the chain of title) 中取得地產權，必須是有效的產權 (good title)。早期須往前追溯 60 年，以檢視產權鍊是否健全 (unbroken chain)，若取得的產權權源是有效的 (good root of title)，則可免於被撤銷或追索。由於追溯產權變動，過程繁瑣不便，對不動產交易安全亦乏穩定，英國乃將追溯 60 年的產權鍊縮減為 30 年，在 1970 年以後又降為往前追溯 15 年⁶。

澳大利亞承續英國的地產權變動處理方式，不但交易交易成本高且移轉流程冗長，且稍有不慎，取得之產權即面臨無效或被撤銷之虞。托崙斯爵士 (Sir Robert Torrens) 有鑑於此，爰參照當時商船法 (Merchant Shipping Act) 對商船登記的規定，建立土地登記制度。

自此，澳大利亞在托崙斯登記制下，登記是權利移轉的生效 (effectual) 要件。托崙斯登記制下，每次權利移轉，不必追溯至皇室授權轉讓，即以登記簿之記載做為基準，阻斷登記前產權鏈之瑕疵與否狀態，受讓者依登記簿之記載受信賴之保護，即所稱「不得推翻」之權利。因此，托崙斯登記制之創設，其作用在於建立一道屏障，阻卻之前有瑕疵之產權鏈，以減少成本及冗長的查證流程，確保產權動的安全⁷。經由登記效力之作用創設屏障，凡是受讓人取得經登記之土地權利，不會因為之前權利上存在瑕疵而被撤銷，也不需擔心被追奪權利。爰此，在托崙斯登記制下，所謂依登記取得的權利不可推翻的法律效力，所必然附隨的作用，是為建立無瑕疵產權的阻卻屏障。

⁵ Peter J. Butt "Land Law (fifth edition)", the Law Book Company Limited, 2006, p.717~719. Adrian J. Bradbrook, Susan V. MacCallum, Anthony P. Moor "Australian Real Property Law (fourth edition)", the Law Book Company Limited, 2007, p.115~160

⁶ Martin Dixon, "Morden Land Law," Fifth Edition ch. 2, Cavendish Publishing Limited, 2005. p.98~101.

⁷ Peter J. Butt 前揭書 p.724~725.

三、對登記公信力的啟示

托崙斯登記制「不可推翻效力」之作用，如前所述，在拉起無瑕疵產權的保護傘，以阻卻之前產權移轉的瑕疵不致沿續到當下的產權移轉登記，阻斷有瑕疵的產權鍊，俾免因信賴登記而取得之產權，有被追奪、撤銷或無效之虞。因此，托崙斯登記制不可推翻效力之作用，在於鞏固此具阻斷功能的保護傘，由英國 2002 年土地登記法所建制的 1.映像原則 (The Mirror principle)；2.帷幕原則 (The Curtain principle)；3.保險原則 (The Insurance principle)，土地登記三原則，亦可窺其意旨。⁸

我國現行登記制度上，因各類法規範之交錯，常有不動產登記與實際之權利狀態不一的情勢，如不動產經法院或行政執行機關實施查封後尚未為查封登記，致所有權部仍登載原所有權人名義者，導致土地移轉後產生登記之無效或塗銷與公信力保護，孰者為是之爭議。

惟司法實務上之見解，如「按查封係公法上之處分行為，其效力於實施查封後即發生，不待查封登記完成始發生，任何人均應受其拘束。-----故不動產經查封後，尚未為查封登記前，如移轉登記於他人，對債權人不生效力，-----苟該他人於債權人訴請其塗銷所有權移轉登記前復將該不動產之所有權移轉登記或設定抵押登記於第三人，-----債權人自得訴請第三人塗銷所有權移轉登記或抵押權之設定登記，第三人不得主張有土地法第四十三條規定之適用而予以抗衡」⁹「查封係屬公法上之處分行為，其效力不待於登記即發生，任何人均應受其拘束。若不動產經法院依法查封後，該不動產之所有人即執行債務人再將該不動產移轉登記於他人，他人復移轉登記於他他人，而執行債權人對該他人、他他人主張該移轉不生效力時，該他人、他他人不得依土地法第四十三條規定主張其受移轉應受保護」¹⁰。然未為查封之登記，而造成「一般人甚難自土地登記簿知悉」¹¹，卻不得主張受公信力保護，對不動產之動的安全，衝擊甚大。

此司法實務見解，恐有未能掌握土地法第 43 條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」係源自托崙斯登記制之「不可推翻效力」意旨，其作用在於創設阻卻之前產權移轉有瑕疵的權源，拉開產權的保護傘，一方面利用登記之公示作用，解決資訊不對稱問題，來降低資訊蒐集的成本，增進交易效率；另一方面利用登記以阻斷追溯權源之產權鍊，俾免除善意第三人信賴登記而取得之產權被追奪、撤銷

⁸Martin Dixon,前揭書. p.28~36.

⁹參閱最高法院 88 年台上字第 2111 號民事判決

¹⁰參閱最高法院 95 年台上字第 1611 號民事判決

¹¹參閱最高法院 100 年台上字第 309 號民事判決

或無效之虞，以保障交易安全。

上述之見解若為是，則將來不動產產權變動，勢必如同原英國或澳大利亞之契據登記，須追溯產權之產權鏈必須是沒有瑕疵。則我現行之不動產登記制度，豈不成為契據登記制？與我土地法「登記具有絕對效力」或托崙斯登記制「不可推翻效力」之作用的立法目的，似有相背。是故土地登記「有絕對效力」之作用，仍有澄清之餘地。





台灣土地使用管制的演變脈絡（一）



徐國城

中國文化大學都市計劃與開發管理學系 教授

台灣的土地使用管制架構在光復後，一開始仍沿用日據時期所公布的都市計畫法令規範，除都市計畫地區及某些特定地區具有明確之管制依循外，都市計畫以外地區僅根據土地法的框架，採地目編定管制的方式為之，並未積極於土地使用類別與規模層面進行計畫性的引導。至民國 47 年底止，全台實施都市計畫地區共 84 處，面積為 6 萬多公頃，其中，日據時期發布有 72 處，光復後臺灣省政府代為規劃或發布實施的有 12 處。

民國 50 年代起，台灣政治經濟局勢逐漸穩定，政府於民國 53 年首次針對都市計畫法進行修正，明訂了擬定都市計畫之機關、要件、公展程序、核備程序等規範。民國 61 至 65 年間，全面性地在全台擬定了 173 處的都市計畫，包括：鄉街計畫 138 處、市鎮計畫 31 處、特定區計畫 4 處。並於 64 年後開始推動都市計畫的通盤檢討，逐步建立符合當時規劃思潮的都市計畫法制基礎。至於在都市計畫以外地區，伴隨產業結構的轉型，反映於土地供需層面上，為住宅及工業用地的需求大增，隨著產業型態由農業為主的一級產業逐漸過渡至二級產業的發展趨勢，都市活動範圍向外擴張，非都市計畫地區農工爭地與任意建築開發的情況日益嚴重，浮現其缺乏規劃控管的問題，此時，在社會經濟層面已具備透過制度的建立，系統化地管控非都市土地利用行為的基礎，加以整體政經與社會氛圍相對平穩，政府開始思考如何針對有限的土地資源進行效率且合理的利用。

資料來源：

1. 內政部營建署，2008，從當前都市計畫面臨之課題與挑戰論未來都市發展政策，2008 全國都計建管會議。
2. 徐國城，2010，台北都會區空間發展型態變遷趨勢與原因之研究，國立政治大學博士論文。



一、 前言

土地為生活之所寄，生存之空間，與人類之關係，極為密切，無論食、衣、住、行、育、樂，均需依賴土地。原始時代，人類生活簡單，狩獵維生，茹毛飲血，予取予求，及至畜牧時代，飼養牲畜，逐水草而居，尚未感到土地之需要，演進到農業時代及工商時代後，方逐漸為擴充農場、增加田園或拓展市場，開始有土地之爭奪，而土地也由共有演變為公有，再成為私有。追溯土地私有觀念之興起，係人類演進至農耕時代，人類耕種農作物，以為生活之資材，與原始時期之採集經濟大有不同，進化至農耕經濟，人力投施勞力與資本於土地上，深感土地之可貴，不再依賴採集水果、狩獵動物或撈捕魚類，維持生活，從而應生長期擁有土地之觀念。

由於近代個人主義思潮及所有權觀念與土地私有制度興起，土地變成個人財產之一部分，是以，「中國土地制度史」，不僅可瞭解土地權利演變過程，且由於歷代實施土地制度，均有其特殊時代背景，其所涉及之範疇，包括土地分配及土地利用兩大部分，近代並且又加上土地開發及土地保育等問題。

歷史上經驗得知，土地制度不僅是為土地問題謀求解決途徑，更是導致政經興替，影響文明發展之主因。土地制度不良，土地問題便會形成，往往成為天下紛亂，改朝換代之緣由，一部「中國土地制度史」，可以說即是我國之地政發展史。

二、 土地制度之意義

所謂土地制度，係人類群居之氏族或國家，為維持共同生存，對於其中每一份子，確定其因使用土地所建立之各項權利關係。依照法律解釋，所謂各項權利關係，一般泛指土地所有權及他項權利。惟土地制度，因時代背景之差異，以及政治、經濟、社會及文化等之變遷，因而有各種不同之制度。

三、 土地制度之變遷

我國土地制度之演變，概括而言，可分為六個時期，

- (一) 土地共有制時期，指夏代以前之氏族時期。此一時期，人少地多，人民逐水草而居，土地為全體人民所共有。
- (二) 土地公有制時期，指從夏、商、周三代開始，至春秋末期為止，共一千八百餘年。此一時期，業已建立了國家芻型，人民接受國家分田，從事耕作，死後復還於官。
- (三) 土地私有制萌芽時期，自戰國開始，歷經秦漢至西晉止，前後共約八

百三十年。此時期授田還田之制已徹底遭到破壞，私人可自由買賣土地，因此，造成「富者田連阡陌，貧者身無立錐。」土地集中少數官吏與富豪之手，土地兼併集中，貧富差距過大。

(四) 土地公有制恢復時期，自北魏孝文帝開始，歷經北齊、北周、隋，而至唐朝中葉止，仿行周代以前是舊制，略加修正後，改行授田還田之均田制，施行共約二百六十餘年，甚為後世所稱頌。

(五) 土地私有制確立時期，自唐玄宗天寶年間，安史之亂後，均田制便遭到破壞-歷經宋、元、明、清，以迄民國成立，在此長達一千二百年之期間內，均為土地私有權盛時期。

(六) 平均地權土地制度時期，國父早在革命之初，即將「平均地權」明訂於致公堂章程中，期使「文明之福祉，能國民平等以享之。」即土地以公有為原則，以私有為運用，兼採古今中外土地制度，擷長補短，所建立理想之土地制度。

未料民國成立之後，內憂外患，交相煎逼，以致此一理想之土地制度，始終未能在大陸普遍實現，以至中國大陸失守，政府播遷來台灣，為安定農村社會，振興農業經濟，進而發展經濟貿易，奠定國家經濟基礎，首先在民國三十八年起實施三七五減租，由於成效卓著，繼而實行公地放領、耕者有其田及都市平均地權等一連串土地改革措施，奠定經濟成長之基礎，並於民國六十六年二月，開始施行全面平均地權，自此，國父此一理想之土地制度，得以實現，使台灣在半世紀間，由貧窮落後的農業社會，轉變成生活富裕的工商社會，帶給全體中國人信心、榮耀與希望。

參考文獻；中國土地制度史-趙淑德著

下期預告：

「中國土地制度史（二）」-我們將探討土地共有制時期。

--- 編輯部 敬啟 ---

「歷史之路」單元



土地改革歷史的演進（二）- 編輯部

一、我國土地改革之實施

（一）、浙江省開始實行「二五減租」

我國土地改革之實施，由限制租額，減輕佃農負擔而開始。民國十五年，中國國民黨第二次全國代表大會決議：「建議政府，規定最高租額」。同年中國國民黨中央委員會，召開各省區代表聯席會議，決定政綱時，在第六十七條中，明文規定：「應減輕佃農佃租百分之25。」民國十八年六月，中國國民黨舉行三中全會時，又決議「二五減租案」。於是，浙江省政府根據該決議案，訂頒「浙江省佃農二五減租暫行辦法」，率先實行，開我國土地改革，實施「減租政策」之先河。其後廣東省、湖南省、湖北省、江蘇省等，亦相繼推行。惟因地主勢力過大，未能徹底推行；除浙江省外，當時之實行「減租政策」者，均鮮有成效。

二、湖北省實行減租頗著成效

民國十九年六月，政府制定「土地法」第一七七條規定：「農地地租，不得超過正產物全年生產量千分之375；約定地租超過千分之375者，應減為千分之375。不及千分之375者，依其約定。」此規定，即係參考「二五減租」之精神而訂定。從此，則「三七五減租」之名稱，已明文列入法典之內；該法雖於民國二十五年三月施行，而各省地方，切實推行者甚少。

迨至民國二十九年，湖北省發生大旱災，情形極為嚴重；而湖北又為抗日戰爭之前線，地區重要，該省發生災害，勢將影響軍心與民食。該省政府遂於民國三十年四月，頒定「湖北省減租實施辦法」，認真推行，以減輕佃農之負擔，改善農民生活，增加農業生產。惟至三十三年，該省因人事調動，而使此項減租政策，逐漸變質。

根據當時檢討的結果，湖北省實行「減租政策」，兩年多的時間，確已獲得相當的成效。不過，當時的檢討，認為實行此項減租辦法，有些地方尚須加以改進。第一；在法令上要有加強的規定」包括正產物收穫量標準的評定，書面契約的訂立和登記，頑固地主的形事懲辦等。第二；佃農方面，應該使其團結，並設法提高其意識，才不致被地主所愚弄，或個別欺侮。由於湖北省實行「減租政策」，而所獲得的寶貴經驗，給台灣實行「三七五減租」時，許多的改正和成功的因素。（註七）

三、 福建省龍巖縣試辦「廢除租佃制度」

民國三十一年，政府在福建省龍巖縣，試行「廢除租佃制度與扶植自耕農」政策；將該縣所有佃耕地，均由政府收購，轉售給佃農，共計收購耕地二六二、四五八畝，共扶植自耕農戶，有二〇、一四二戶；收購耕地的地價，一部分是用現金補償，一部分是用土地債券，該項土地債券，分十年攤還。據民國三十六年調查試辦的結果，該縣大部分的農民，均變成自耕農，糧食生產，已增加了百分之20，鄉村的就學兒童，較前增加了一倍。其成效尚稱良好，惟因國事日非，不久亦就隨著大陸淪陷而消逝。

四、 四川省劃北碚為「扶植自耕農」實驗區

民國三十二年，政府又在戰時首都重慶的近郊，劃北碚為「扶植自耕農」實驗區，將實驗區範圍以內之土地，由地主手中徵收後，放領給現耕農民，並輔導其組織合作農場。雖然北碚實驗區，規模很小，但所獲得的顯著結果，卻給予我國土地改革的實施，一種很大的鼓勵。

五、 桂滇黔川康等省積極推行「三一減租」

民國三十五年，政府乃於十月，頒布「綏靖區土地處理辦法」，規定在綏靖區內之佃耕地，應認真實行減租政策，其租額不得超過該耕地正產物年收穫量總額三分之一；因此，一般人又稱為「三一減租」政策。

民國三十六年，廣西省曾普遍的推行減租政策，並辦理農地租約登記，頗著成效，亦值得我們在此一提。

民國三十八年，軍事逆轉，政府南移，西南各省，地區重要，於是，西南軍政長官公署，乃擇農地地租較高之川、康、滇、黔等省，厲行「減租政策」，並同時辦理租約登記，規定舊有租約，一律另行換訂新約，如原無租約者，必須補訂書面租約。所有換訂之新租約，其租額一律照原租額減輕百分之25計算之。雖各省農地地租，原本高低多寡不一，而一律減少百分之25以後，佃農所繳地租和地主所得租額，各地區多寡互異，似欠公允，但在當時緊急情況下，政府為求速效，也不得不權宜行事。就四川省說：當時實施此項減租政策，受惠的佃農，就有一千七百五十餘萬人之多。惜因大局逆轉，為時已晚，不久各省即相繼淪陷，政府亦遷來臺灣；惟此項減租政策之實惠，將永留於人心之中！

六、 臺灣省實施土地改革成效顯著

民國三十七年，臺灣省政府頒布「臺灣省私有耕地租用辦法及施行細則」，並於民國三十八年四月二十一日通令全省各縣市政府，於是年第一期農作物收穫時起，切實遵行；此即為臺灣省實施土地改革之開端。

民國三十八年冬，大陸淪陷，政府遷臺，勵精圖治，要將臺灣省建設成為三民主義的模範省，作為將來光復大陸後，要重建中國的藍圖，首先在臺灣推行「三七五減租」，繼之，實行「公地放領」，實施「耕者有其田」等一連串的農地改革政策，不僅消滅了農村中兼併剝削的現象，也改善了一般農民的生活，促進了農村社會的普遍繁榮與安定。

民國四十五年八月，臺灣省政府又配合農地改革，實施「都市平均地權」政策，以防止都市土地投機買賣，操縱壟斷，取締不勞而獲；提高都市土地利用，促進都市的發展與繁榮，以增進全體市民的福利。十餘年來，臺灣省實施土地改革，已獲得輝煌的成果，博得國際友邦人士的一致讚揚，譽為亞洲實行土地改革的楷模。若政府貫徹始終，繼續推進，一定可以在臺灣建立成民主主義的新土地制度，而實現國父「平均地權」的最高理想。

註一：詳見立法院第二會期第六次會議議事日程。

註二：詳見立法院第二會期第四次會議議事日程。

註三：詳見立法院第一會期第二十次會議議事日程。

註四：詳見立法院第一會期第十五次會議議事日程。

註五：詳見立法院第二會期第十五次會議議事日程。

註六：詳見立法院第二會期第二十五次會議議事日程。

註七：詳見陳辭修先生所著「如何實施耕者有其田」一書。

參考文獻；侯坤宏（民 77）土地改革史料（民國十六年至四十九年）。

潘廉方（民 54）台灣土地改革之回顧與展望。

下期預告：

「歷史之路」單元-土地改革歷史的演進（三）

臺灣邁入土地改革之實施；臺灣實施土地改革的必要是什麼？從哪裡開始著手？
我們將在下期繼續回顧土地改革歷史之路

--- 編輯部 敬啟 ---



測量類

界標	即土地界標，係設置於土地界址點位上，用以標示土地界址之標誌。其種類依材料之不同有鋼釘界標、銅釘界標、水泥界標及塑膠界標等。
土地鑑界	已辦理地籍測量之土地，因相鄰土地所有人對其界址不明或需經確定其位置，經申請地政機關予以丈量之複丈作業。
地籍圖	地籍圖為標明各宗(筆)土地之形狀、權利四至範圍、土地使用狀況(地目)並編有地號之平面圖。係於地籍測量後，依實地測繪結果，按一定比例尺展繪而成之圖籍。至於人民因需要而依法申請地政機關發給之圖籍資料，為「地籍圖謄本」。
協助指界	土地所有權人在地籍圖重測時，因不明界址點正確位置，未能依法設立界標並指界，而請求地政機關施測人員協助其指界之行為。
地籍圖重測	已辦理地籍測量之地區因地籍圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。此種重新實施地籍測量，即為地籍圖重測。

地籍航空測量	<p>利用航攝飛機於空中對地面所拍攝之像片，以求得地面各點間之方向、距離與高程〈坐標〉，進而繪製各種地圖〈如地形圖、航測基本圖〉，此種科學與技術，稱為航空測量。地籍航空測量係利用航空攝影測量之原理及方法，從事地籍測量之工作。</p>
地籍調查	<p>針對每宗〈筆〉土地坐落、界址、地目、使用狀況及其所有權人、他項權利人與使用人姓名、住址等事項，查註於地籍調查表內，並由該宗〈筆〉土地所有權人之認定簽章，作為戶地測量之依據。</p>
地籍總歸戶	<p>所謂地籍總歸戶，係將同一個所有權人，在不同地區內，所有土地之地段、地號、地目、面積、地價等資料，透過電腦集中彙集在一起，以明瞭產權分配的情形，現本司全國土地基本資料庫即將建置完成並將各直轄市、縣(市)政府地籍資料同步異動至本資料庫，未來可於此資料庫上執行總歸戶之工作。惟依照規定，地籍總歸戶資料，應予保密，除供土地所有權人或其繼承人查詢或供公務使用外，不會對外提供的。</p>
圖根測量	<p>辦理較小區域之地籍測量作業時，可依據較高等級之三角點，採導線測量、交會法、衛星定位測量等之作</p>

	法測設邊長較小之控制點，以做為戶地測量之依據，稱為圖根測量。測設之點位稱為圖根點。
圖解地籍圖數 值化	將原來以圖解方式測繪之地籍圖上每一筆土地的位置、境界、形狀，透過電腦設備轉化成數值資料，便於電腦管理及維護測量經度之方法。
圖解測量〈平板 測量〉	地籍測量施測時，利用平板儀〈包括測板、三腳架、照準儀及其附件〉測量之作業方式。

參考文獻：中華國內政部地政司官網：<https://reurl.cc/kZVrYK>



Q：要了解公告土地現值或公告地價之作業情形，應向那個政府機關洽詢？

A：

- 一、各直轄市、縣(市)政府地政機關於地價評議前，應先舉行公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並聽取民眾反映意見及彙整處理作成書面報告，供地價及標準地價評議委員會評議會作為評議之依據。
- 二、每年地政機關舉辦公告土地現值作業公開說明會約在 10、11 月間，如民眾想了解公告土地現值作業請洽各直轄市、縣(市)政府地政機關詢問。

Q：權利人若有 2 人以上時，應如何申報實價登錄？另權利人為法人時，其法定代理人是否也要填入申報？

A：權利人如有數人時，僅需就其中一位為代表填載之，並於備註欄內註明該不動產之共有人數，無須填載共有人姓名，以避免違反個人資料保護法規定。權利人如為法人時，則蓋法人章及負責人章，尚無規定應填寫法定代理人資料。

Q：實價登錄以網路申報後，是否還需用紙本向地政事務所申報？

A：網路申報依憑證有無可分為「憑證登錄、線上申報」及「表單登錄、紙本送件」兩種方式，「憑證登錄、線上申報」於線上送件後即完成申報，申報後亦可產製檔案供申報人存檔查詢，無需將申報書列印送地政事務所；「表單登錄、紙本送件」則因無使用憑證，無從確認申報人之身分，故相關申報資料亦需自行登錄，點選送件後，將申報書列印用印並送至地政事務所，始完成申報。

Q：實價登錄申報資料中「建物面積」所指為何？

A：建物移轉面積應包括專有部分(含附屬建物)、共有部分。如有內含車位，並包含車位之合計面積；該內含車位面積應另行填載車位交易標的清冊，如無法區分車位面積者，得不予填載。

為便利申報登錄，如有自然人憑證或工商憑證者，系統將會自行帶入建物面積相關資料，惟申報人仍須確認資訊與買賣交易時資訊相符，以確保申報登錄資訊正確。

Q：查詢實價登錄資料，可否得知屋齡（或建築完成年日）等資訊？

A：屋齡（或建築完成年月）非實價登錄申報資訊之一，惟為提供民眾更詳實之資訊參考，特連結至既有之地籍資料庫，並呈現於查詢服務網各成交案例之交易明細資料中。

Q：向地政機關申報實價資訊，可否於買賣案件送件時一併申報？

A：地政三法係規定買賣案件於「辦竣」所有權移轉登記 30 日內，向主管機關申報實際資訊。因此地政機關將於「辦竣」所有權移轉登記後始受理申報，實務上因大部分買賣案件習慣上皆有委託地政士代辦，地政士可於領取所有權狀時一併申報，且地政事務所均有設立電腦由申報人於現場自行登錄，申報人亦可在外採線上申報方式登錄。

此外，為便利批次申報登錄，並已開發完成單機版程式，地政士可離線申報後再一次匯入。

參考文獻：中華民國內政部地政司全球資訊網：<https://reurl.cc/pgmzLa>



財團法人土地改革紀念館

民國 110 年 1-5 月活動紀要

月份	活動/課程名稱	主辦單位
1	不動產估價技術公報暨通則評議委員會	中華民國不動產估價師公會 全國聯合會
1	估價師進階培訓認證班-價格種類分析	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
1	地政論壇-談台灣農業發展趨勢與影響農地價格的主要因素	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所、中國土地改革協會
3	認識基金型 REIT-新型態不動產投資信託基金	中華民國建築經理商業同業公會
3	估價師進階培訓認證班-價格形成因素之分析與調整方法	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
3	地政論壇-對現行估價體制的微觀—以產權角度反思	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所、中國土地改革協會
3	土地問題研究季刊第 77 期	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
4	第 27 屆第 1 次會員大會	中國土地改革協會
4	估價師進階培訓認證班-土地使用分區管制與不動產價格	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
4	地政論壇-自土地倫理看「公共」土地資產之明智發展	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所、中國土地改革協會

4

證照時代的不動產相關考照秘訣

中華民國建築經理商業同業公會

