

貫徹平均地權的理想土地稅制

林 元 興

(作者為本校地政系專任教授)

摘 要

土地稅乃貫徹平均地權的主要工具，須能符合財政目的、地盡其利、與地利共享等要求，我國的各種土地稅行之有年，成效斐然，對地方政府的財政貢獻頗鉅，其中以地價稅與土地增值稅尤具特色，然精益求精，我國的土地稅制尚有許多有待改進之處，本文綜合外國的理論與制度，以及我國之實況，建議宜採單一稅性質的地價稅最為理想。

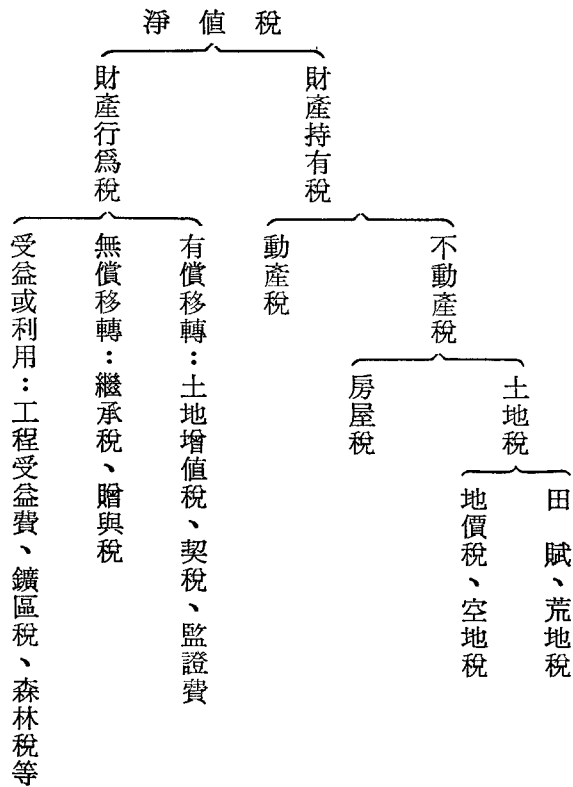
壹、前 言

平均地權乃我國建國之崇高理想，明載於憲法中。然「有疑（平均地權）為從實均地權者，豈知地有貴賤，從實均地，仍是不平。」（註一），亦即平均地權並非將全國的土地按人口均分，所注重者乃「地利共享」，此外為使地利能夠增加，尚需「地盡其利」，如此方能使「平均地權（所衍生）文明之福祉，國民平等以享之」（註二），惟地利共享的方法甚多，今按國家干涉程度之輕重，分別列舉如下：1.土地國有、2.土地公有而放租民間、3.土地發展權（development rights）國有化、4.新發展土地優先購買、5.實施公有土地庫（public land banking）、6.長期發展管制、7.藉土地重劃取得公用土地、8.課土地稅、9.民間承擔必要之公共設施用地、10.土地使用管制、以及11.民間主動規劃使用等（註三），以上各法互有利弊，課土地稅乃較為妥善的方法，「求平均之法，有主張土地國有的……最善者，莫如完地價稅一法」（註四）。

由此可知，土地稅乃貫徹平均地權的重要工具，我國現行土地稅制包括地價稅、田賦及

土地增值稅三種稅目（土地稅法第一條），惟土地如擴及其上的定着物，並按經濟學解釋為「自然所賜與的一切資源」，則所包含的範圍至廣，例如可將土地稅與房屋稅合併稱為不動產稅（real property tax），而不動產稅連同動產稅（personal property tax）可稱為財產稅，歐美各國多採用該稅制，以上係對財產持有的課稅，而財產若發生某種特定行為尚可課稅，例如在財產流通時，得課征契稅、監證費、繼承稅、贈與稅等（其實土地增值稅係屬一種財產流通稅）；在財產受益或利用時，得征收工程受益費、鑛區稅、森林稅等。惟該等財產持有或有某特定行為的課稅均以其資本價值為稅基，而未扣除財產的負債，為公平起見，尚可實施所謂的「淨值稅」net worth tax（註五）。當然，為促進地盡其利，分別在市地與農地所課征的空地稅與荒地稅，亦屬廣義的土地稅，茲將各種土地稅列為表一，俾供參考：

表一 廣義土地稅的系統



惟本文僅擬討論與平均地權有直接關聯的田賦、地價稅、房屋稅、土地增值稅、與契稅，該等土地稅在地方財政所占地位至為重要，近十年來恒占地方政府收入的百分之八十以上，且有日漸增加的趨勢，以七十五財政年度為例，已高達百分之九十四，惟其中互有消長，以民國六十五財政年度至七十五財政年度為例，田賦在地方政府稅收所占比例由百分之十二點五降至百分之一點二，降幅最大（筆者按：在七十六年業已明令停征）；地價稅由百分之十四點二降至百分之十三點八，保持穩定；房屋稅由百分之十八點三增至百分之二十六點一，稍有成長；土地增值稅由百分之二十七升至百分之四十五，升幅最大；而契稅由百分之十點九降至百分之八點二（以上數據，參照附表一）。

本文除第一節前言外，其他各節的內容如下：第貳節為土地稅的課征目的與理論基礎，第參節為我國實施土地稅的現況，第肆節為我國現行土地稅的問題及其解決方法，第伍節為結論。在理論的研討過程中，儘量避免數學的演算，如無必要則移至附註，俾供有興趣者參考。

貳、土地稅的課征目的與理論基礎

土地稅的課征兼具財政與政策雙重目的，土地稅與其他租稅同為國家歲入的重要工具，自須符合財政目的，換言之，土地稅的課征需能增進整體經濟的效率、公平、穩定與成長，以經濟效率為例，因為市場機能的缺失，以致不能提供適當的公共財（例如國防），而且有時產生不良的外部性（例如空氣、水與噪音等污染），國家需以集體行為予以匡正，此有賴各種租稅作為財源，土地稅自不能避免此等責任。

惟土地稅的課征尚需符合政策目的，在上節已說明土地稅需能促進「地盡其利」與「地利共享」的立國目標。由地盡其利而言，有兩個重要的課題須予貫徹：首先是由土地所生產的產品應滿足全民的迫切需求，其次是土地在生產時應發揮最大的效率。

土地生產的產品如何方能滿足全民迫切的需求？此係近代福利經濟學主要研究目標之一，蓋一般國民需要消費各種產品以維持其必需與舒適的生活水準，因此生產者隨之而起，從事各種產品的生產，以滿足一般國民的物質需要，故此課題可由一般國民與生產者的經濟行為同時着手研究。

對一般國民而言，為滿足生存與舒適所需的產品何止成千上萬種？惟為分析方便，可權宜將其分成三類：食物（以 F 代表）、住宅（以 H 代表）、與其他（以 O 代表），事實上我國的一般家庭消費亦以食物與住宅為主，兩者合占家庭支出的百分之六十至七十之間，食物費用逐年遞減，而住宅費用逐年遞增（參照附表二）。該等產品對一般國民可產生效用，惟其在購買時不能超過其所得（以 Y 代表），故對任意的家庭（代表一般國民）而言，均需在有限所得中求效用（以 U 代表）的極大，若以數學符號表示，則一般家庭的經濟行為得列為下式：

$$\begin{aligned} \text{求極大} \quad & U = f(F, H, O) \\ \text{受限於} \quad & Y = P_F F + P_H H + P_O O \end{aligned} \quad (1)$$

其中 P_F 、 P_H 與 P_O 分別代表食物、住宅與其他產品的價格。根據(1)式即可求得各種產品最適的相對消費量，如暫將其他產品擱置不顧，則其結果得列為下式（註六）：

$$\frac{f_H}{f_F} = \frac{P_H}{P_F} \quad (2)$$

其中 f_F 與 f_H 分別代表食物與住宅的邊際效用，(2)式表示住宅的消費量與食物的消費量比較之下，須等於兩者價格的比例，此又稱為「效用極大法則」(utility-maximizing rule)（註七）。此外復可求證(2)式即為食物對住宅的邊際替代率 rate of commodity substitution（註八），亦即：

$$-\frac{dF}{dH} = \frac{f_H}{f_F} = \frac{P_H}{P_F} \quad (3)$$

惟對全體國民而言，每一對家庭間食物對住宅的邊際替代率須完全相等，方能達到「消費的至善境界」Pareto optimality for consumption（註九），若有任意兩個家庭的邊際替代率不相等，則其互相交換即可增進彼此的利益，直到任何一個家庭若再增加其利益，則另外一個家庭即減少其利益，在這種增一分則太多、減一分則太少的時刻，即達到上述的消費至善境界。

因為一般國民需要消費各種產品，利之所趨，生產者即從事生產各種產品，今設全國可

貫徹平均地權的理想土地稅制

利用的土地僅劃分為市地（以 C 代表）與農地（以 A 代表），而任何產品均需結合市地、農地與其他生產因素（以 I 代表）方能進行生產，雖然市地僅能提供房屋、農地僅能提供食物，惟以食物的生產為例，不僅需要農地種植作物、更需市地供農民居住及儲存加工之場所，此外尚需各種肥料、農機等資本財（統稱為其他生產因素），生產者的目的在求最大的利潤（以 π 代表），茲以住宅生產者（建設公司）為例，亦得以數學形式表示其經濟行為如下：

$$\text{求極大} \quad \pi = P_H Q(C, A, I) - (P_C C + P_A A + P_I I) \quad (4)$$

其中 P_H 仍代表住宅的價格、 Q 代表生產函數，在此指住宅生產量（受 C 、 A 與 I 三種生產因素所左右）， P_C 、 P_A 、與 P_I 分別代表市地、農地與其他生產因素的價格，故(4)式右端的第一項代表建設公司的總收入，第二項代表總成本，兩項相減即等於左端的利潤。

藉數學演算，即可求得在利潤極大化的情況下，各種生產因素的最適使用量，今以建設公司所使用的市地為例，其使用量需符合下列條件(註一〇)：

$$P_H Q_C = P_C \quad (5)$$

其中 Q_C 代表市地在生產住宅時的邊際生產力，即每增加一坪建地，所能增建的住宅數量，(5)式表示市地的使用量，須一直增加到單位面積土地上所能生產的住宅價值（(5)式的左端）等於單位面積的土地價格（(5)式的右端）。惟各種生產因素間可彼此替代，例如興建住宅得採資本密集或集約的形態（即以資本代替土地，在每單位面積的土地上投施以大量資本，興建高樓），今暫將其他生產因素擱置不顧，由數學可求證市地對農地的邊際替代率為(註一一)：

$$-\frac{dC}{dA} = \frac{Q_A}{Q_C} = \frac{P_A}{P_C} \quad (6)$$

(6)式表示市地的使用量對農地的使用量，在比較之下，須等於農地邊際生產力對市地邊際生產力的比例，或等於農地價格對市地價格的比例。

惟對全部生產者而言，任意兩位生產者之間市地與農地的邊際替代率須相等，如此方能達到「生產的至善境界」Pareto optimality for production(註一二)，否則只要將生產者所

使用的市地與農地重新分配，即可增加生產，應該增加生產而不增加，即不能稱為生產的至善境界。

如今業已討論過一般國民的消費至善境界與生產者的生產至善境界，故可將其合併為整個社會的至善境界 Pareto optimality in general，設整個社會共有 M 個家庭以及 N 個生產者，如此則每個家庭的效用函數可重新列為：

$$U_i = f_i(F_i^*, H_i^*, O_i^*, C_i^0 - C_i^*, A_i^0 - A_i^*, I_i^0 - I_i^*) \quad i=1, \dots, M \quad (7)$$

其中 F_i^* 、 H_i^* 及 O_i^* 代表每個家庭所消費的食物、住宅與其他產品， C_i^0 、 A_i^0 與 I_i^0 代表每個家庭所擁有市地、農地與其他生產因素的數量、而 C_i^* 、 A_i^* 與 I_i^* 代表每個家庭提供給生產者的生產因素，所以 $C_i^0 - C_i^*$ 、 $A_i^0 - A_i^*$ 與 $I_i^0 - I_i^*$ 代表每個家庭自行使用的各種生產因素，當然每個家庭不一定擁有各種生產因素，果真如此，則該項變數即定為0。

在此情況下即可求得整個社會至善境界的三個條件(註一三)：第一是所有家庭與所有生產者對食物與住宅的邊際替代率須相等；第二是所有家庭與所有生產者對農地與市地的邊際替代率須相等；第三是所有家庭的市地對住宅(或農地對食物)的邊際替代率，須等於各生產者利用市地建設住宅(或利用農地種植作物)的轉換率 rate of transforming input into commodity(註一四)。

揆諸實際，我國一般國民的所得逐年增高，預計至民國七十八年每人平均所得將達六千美元以上(註一五)，因此對食物與住宅的相對需求量必發生變動，因為食物的所得彈性小，而住宅的所得彈性大，亦即所得增加以後，食物消費增加的數額不及住宅消費增加的大，此由附表二我國家庭歷年來消費支出百分比的變動可窺知一斑，食物支出由民國五十三年之六十降至民國七十二年的百分之三十九，而住宅支出在同期間由百分之十七昇至百分之二十四。此即前述各家庭食物對住宅的邊際替代率業已發生變化(參照(3)式)，且有日益增加的傾向，影響所及，市地對農地的相對需求亦增加，亦即市地地價上漲遠較農地地價上漲快速，如此則生產者的農地對市地的邊際替代率亦告增加(參照(6)式)，換言之，生產者願意付很大的代價將農地變為市地，然後興建住宅，以迎合一般國民消費的變動。

然國家基於政策上的考慮，不希望將寶貴的農地資源轉變為市地，而生產者希望盡量增

貫徹平均地權的理想土地稅制

加市地的使用量，直到土地邊際產值等於土地的單位面積市價為止（參照(5)式），此亦反即一般國民的實際需求，因為個體與總體的目的衝突，以致破壞整個社會至善境界的三個條件，故土地所生產的產品無法滿足全民的迫切需求，此須運用土地稅予以匡正，這也是地盡其利的第一項重要課題。

其次擬研討土地在生產時如何方能發揮最大的效率？根據經濟學古典學派的論調，如將土地交由民間生產者使用，必能發揮最大的效率，蓋其基於自利心一定善加利用每一份資源，以迎合消費者的需求，如此則整個社會的生產力必發揮極盡淋漓。惟這種市場法則卻產生兩種缺陷：第一是無法提供充份的「公共財」public goods，第二是生產時會產生妨礙他人的「外部性」externality。

先就公共財開始討論，所謂公共財係指不能排除他人使用，且使用人數增加（在合理的範圍內）也不會增加成本的事物，例如都市中的公園、綠帶、道路等，因為該等事物的直接受益者寡，間接受益者衆，而間接受益者多不願支付代價，例如公園綠帶等所產生的景觀與新鮮空氣，無法禁止該等間接受益者享受，故彼等樂得搭便車 free-rider，如由直接受益者負擔設置，則不能顯示社會的真正需求量（有時甚至連直接受益者也隱藏不露，逃避而不負擔費用），如此在自由市場即不能提供充份的公共財，其實由每個人願意負擔公共財的代價，即可累積為全體國民應該負擔的總代價，進而決定整個社會應該提供的公共財數量（註一六），公共部門得運用土地稅，以促進民衆提供公共財。

次就妨礙他人的外部性而言，所謂外部性係指本身的作為影響到他人的作為，有的生產者僅計算生產時的個人成本 private cost，而罔顧其應負擔的社會成本 social cost，在市場競爭的情況下，生產者力求增加其利潤，故將其所造成的水污染、空氣污染、噪音污染、廢棄物污染等委由社會負擔，若社會一時不察或無法負擔，即造成對他人的損害，糾正妨礙他人的外部性方法甚多（註一七），經由土地稅的課征，可使妨礙他人使用的生產者恢復其最適產量（註一八）。

以上所討論者係藉土地稅以達到地盡其利的目的，以下擬研究如何藉土地稅以達到地利公享的目的。土地與勞動、資本、企業家同為生產四大要素，故有報酬，且其報酬稱為地租，地租之產生，理論甚多，經濟學始祖亞當史密斯 Adam Smith 認為各種產品的售價超過

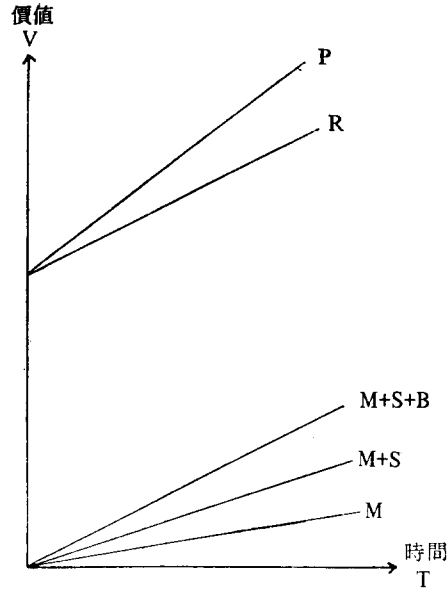
其生產成本時，始能支付地租，故地租是一種剩餘，且係由產品的價格所決定，而非決定產品價格的因素。馬爾薩斯 Thomas Malthus 倡導差別地租論 differential theory of rent，此表示直到最劣等的土地開發以前，其他各等的土地不會發生地租。李嘉圖 Ricardo 全力發展地租學說，確定地租係土地差別所造成的剩餘。而亨利喬治綜合前論，認為地租是一種不勞而獲。

惟以上所述的古典地租理論不無缺點，例如邊際土地若因機會成本而獲得地租，則地租即成爲各種產品的成本，進而影響其價格。故近代的地租理論紛紛興起，俾試圖解釋該等歧見。例如馬歇爾 Alfred Marshall 發揚亞當史密斯的獨占理論，認為在短期內因爲土地的供給固定發生準地租 quasi-rent，故地租係一種成本，對各種產品的價格有所影響。亦有沿馬爾薩斯理論進而發展爲「報酬遞減理論」diminishing returns theory 者，該等學者認爲土地若繼續開墾，則地力必愈來愈差，故地租之發生係因自然恩惠之差別而成。惟克拉克 John Bates Clark 所提倡的生產力說 productivity theory 卻將地租定義爲土地邊際產品的貼現值 discounted value，若土地的品質相同，而供給不虞匱乏，則邊際產品不發生變動，如此則無地租。

綜合以上所述，無論係邊際土地因機會成本所產生的地租（又稱爲素地地租），或較優土地所另外產生的差別地租（因私人改良所產生者例外）均宜收歸公有，蓋土地係自然的賜與，並非人力所能創造，「原夫土地公有，實爲精確不磨之論。人類發生以前，土地已自然存在，人類消滅以後，土地必長此存留。可見土地實爲社會所有，人於其間又惡得而私之耶？……欲求生產、分配之平均，亦必先將土地收回公有而後始可謀社會永遠之幸福也。」（註一九）

今擬藉圖一以剖析地租之構成(註二〇)，圖一的橫軸代表時間，而縱軸代表價值。任何土地均有其基本的年收益，此可由邊際土地的機會成本（以 M 代表）衡量之，在混沌初開草莽未創的初期，土地的用途不多，且未私有，故無機會成本，隨着經濟進展，土地的用途日多且已私有，故機會成本必日益增加，因此 M 構成一條由原點射出，且向上傾斜的直線。惟土地因自然情況不同，而造成生產的差異，由此產生農地與富源地（天然資源生產的用地，如鑛藏、天然林等）的差別地租，惟最重要的差別地租卻是由社會全體共同努力所造成的，蓋

貫徹平均地權的理想土地稅制



圖一 地租之構成因素

- 圖例： M = 邊際土地之機會成本
 S = 由自然及社會所產生的差額地租
 B = 因私人改良所產生的地租
 R = 由 $M + S + B$ 所還原的收益價格
 P = 市價

由於規模經濟 *scale economics*、聚集經濟 *agglomeration economics*、與比較利益 *comparative advantage* 等因素，促使人類隨着文明的進步向都市移居(註二一)，我國自不例外，以臺灣地區為例，在一九八四年約有四分之三的人口居住於都市，展望將來在公元二千年，當時的人口二千三百萬，約有百分之八十八將居住在都市地區(註二二)，因為生產者及一般國民擬享受都市所提供的利益，故爭相競租都市土地，凡位置優良的土地，租金必高，且因都市擴大，土地的差別地租(在圖一中以 S 代表)亦日益增加，故 $M + S$ 直線較 M 直線的位置高，且有逐年遞增的現象，當然地主有時也會自行改良土地，使土地的收益(在圖一中以 B 表示)年有增加，故 $M + S + B$ 直線又較 $M + S$ 直線的位置高，由 $M + S + B$ 扣除每年應負擔的成本予以資本還原(註二三)，即為土地的收益價格(在圖一中以 R 表示)，此係由現有的

收益所還原的價格，由供需雙方所決定的土地市價（在圖一中以 P 表示）一般均較收益價格高，係其中含有未來預期收益的資本還原成份在內。

英倫三島以及大不列顛國協的若干國家係根據土地的每年收益或租賃價值作為課稅的稅基（亦即圖一下半部的 $M + S + B$ 直線），稅率有的溫和，有的激烈；有的係由使用人（不管其是否為所有權人）負責繳納，稅額遠超過每年的收益。美國與加拿大的財產稅係以市價（即圖一的 P 直線）為稅基，惟一般多有低估的現象^(註二四)，無論根據土地的每年租賃價值（即圖一的下半部的曲線）、或土地的資本價值（即圖一上半部的曲線）課稅，平均地權僅主張將土地的素地地租及差別地租收歸公有，而不課及私人改良的部份，如以圖一下半部的曲線為例，僅以 $M + S$ 直線所代表的部份作為稅基，而非 $M + S + B$ 所代表的部份，亦不課征未來預期的資本價值，蓋該等價值有的並未實現，如以圖一的上半部曲線而言，宜以 R 直線所代表的收益價格作為稅基，而非市價 P 直線。

藉經濟學可以求證：各都市在適當人口的條件下，公共財的支出，應等於差別地租的總額；亦即全市的差別地租，應收歸公有，以設置公共財。首先須仿屠能 Von Thunen 的孤立國 The Isolated State^(註二五) 模型，設各都市均僅有一個市中心，除住宅外，其他都市活動均集中於此，而其他土地均作住宅使用，若都市座落於平原，而運輸成本與各地點至市中心的距離構成正比，則各都市的形狀均呈六角形，若土地供給不虞匱乏，且品質均整齊劃一，則各都市均為圓形^(註二六)。

各家庭須消費建地、公共財與私有財；且對住宅的位置沒有偏愛，並設所有市地均為市有，惟公開拍賣給市民使用，該等地租即作為公共財的財源，其他的生產資源（例如資本與勞動）由各家平均擁有，各家庭即由該等資源的收入以支付私有財與運輸費用，每單位的財貨與勞務須以一單位的生產資源與之交換；此外，各家庭尚需支付建地的地租。根據該等假設，在均衡狀態下，每個家庭的效用均相等，通勤的次數固定，而每人均有一座單位面積的基地可供利用，其住家若由接近市中心之處遷至遠離市中心之處，所獲得的利益與所負擔的額外運輸成本完全相等。茲仿 Arnott 與 Stiglitz 的理論^(註二七)，設 $f(t)$ 為由某地點距市中心為 t 的運輸成本，而 $R(t)$ 代表每單位面積的地租，遷離市中心每單位距離 (dt)，所獲得的利益係地租可減少 $-R'(t)dt$ ，而額外負擔係所增加的運輸成本為 $dt f'(t)$ ，故：

貫徹平均地權的理想土地稅制

$$R'(t) = -f'(t) \quad (8)$$

對一個圓形的都市而言，若其市界至市中心的距離為 t^* ，則總地租 (ALR) 等於：

$$ALR = \int_0^{t^*} R(t) 2\pi t \, dt \quad (9)$$

相同的，總運輸成本 (ATC) 亦得比照相同方式計算如下：

$$ATC = \int_0^{t^*} f(t) 2\pi t \, dt \quad (10)$$

(9)式可按部份積分法予以求解，並代入(8)式，即可求得：

$$\int_0^{t^*} -R' \pi t^2 \, dt + R(t^*) \pi t^{*2} = \int_0^{t^*} f' \pi t^2 \, dt + R(t^*) \pi t^{*2} \quad (11)$$

右端的第二項係都市面積乘以邊際土地的地租，故第一項即代表差別地租（以 DLR 代表），比較(10)與(11)式即可求得：

$$DLR = \frac{1}{2} ATC \quad (12)$$

因為對所有的 t 而言，以下方程均成立： $f' t = f$ 。此外，對一個半徑為 t^* 的圓形都市而言，人口總數為：

$$N(t^*) = \pi t^{*2} \quad (13)$$

若每單位距離的運輸成本為 e ，藉(10)式可求得：

$$ATC = e \int_0^{t^*} t (2\pi t) \, dt = \frac{2e}{3} \pi t^{*3} \quad (14)$$

再藉(13)式將其化減為：

$$ATC = k N^{3/2} \quad (15)$$

其中： $k = \frac{2}{3} e \pi^{-1/2}$ 。設現有的生產資源 (Z) 與人口總數構成一種固定的比例，亦即： $Z = IN$ ，而公共財設置的成本為 C_P ，如此則每人消費的私有財（以 G_c 表示）為：

$$G_c = I - ATC/N - C_p/N \quad (16)$$

另將(15)式代入(16)式可以求得：

$$G_c = I - kN^{1/2} - C_p/N \quad (17)$$

在 C_p 固定的情況下， G_c 對 N 的極大值即等於每位市民效用的極大，亦即每位市民可以獲得最大的福利。經過運算，在 $C_p = (1/2)kN^{3/2}$ 的條件下，藉(15)及(17)式可求得合都市所應提供的公共財數量：

$$C_p = \left(\frac{1}{2}\right)ATC = DLR \quad (18)$$

此表示各都市在適當人口的條件下，公共財的支出應等於總運輸成本的一半，此又等於全部的差別地租，故差別地租應收歸公有方能促進全民的福利，此係亨利喬治理論的現代化。當然，邊際土地所負擔的機會成本（即素地地租）亦宜一併收歸公有。

以上係就土地稅的財政目的與政策目的加以說明，有時各種課稅目的間會發生衝突的現象，例如自民國六十六年重新規定地價以後，即未再重新規定地價（按規定至少每三年應重新規定地價一次），此係部份人士擔心規定地價會造成地價上漲，而地價上漲恐又領導物價上漲，而造成全國經濟的不穩定，這是以財政目的犧牲政策目的的實例（筆者按：地價稅遲至七十六年方再調整，結果引起軒然大波）；此外，政策目的中「地盡其利」與「地利共享」的目的有時亦有相左的現象。

叁、我國實施土地稅的現況

上節所述係土地稅的課征目的與理論基礎，本節擬討論我國實施土地稅的現況，如此即可對照比較，我國實施土地稅的成果是否符合全民的要求。我國學者對土地稅之闡揚不遺餘力，著作甚多^(註二八)，本文不擬重複，惟為求全文完整，本節擬按財產持有時所課征之田賦、地價稅與房屋稅，以及財產流通時所課征之土地增值稅與契稅，簡單討論如下：（本節着重現行制度之探討，國內學者業已充份發揮，毋需再贅言）

一、田 賦

田賦在我國實施的歷史已久，即使在臺灣地區亦可追溯至明清時代，如今在土地稅法中，對田賦的課征有原則性的規定。大凡已登錄土地，未征收地價稅之地區均課田賦，其步驟如下：(一)劃分地目：所有已登錄土地可分為(1)建、雜、祠、鐵、公、墓等六種建築地目，(2)田、旱、林、養、牧、鑛、鹽、池等八種直接生產地目，(3)線、道、水、溜、溝、堤等六種交通水利地目、以及(4)不能歸類之地目（原）。(二)確定等則：各種地目再按收益，由大而小劃分等則，例如田、旱均劃分為廿六等則。(三)依等則收益厘訂賦率，一般而言，直接生產用地之地目，係按金額累進稅率課征，而建雜地目卻按比例稅率課征，統按純收益百分之五計算。(四)計算每甲的賦額，一般均以賦元計算，征收稻穀區域之土地，每賦元征收稻穀二十七公斤，惟各地得視糧食生產情形，辦理隨賦征購實物。

近年來我國農民所得相對偏低，農業經營困難，政府對農民多予貼補，凡有天然災害發生，動輒免征或減征田賦以減輕農民負擔，所以田賦在地方政府稅收的重要性已大不如前（參照附表一），最近乾脆停征。

在七十五年修正「平均地權條例」，為促進農業生產，以維軍糈民食，增訂農業用地閒置不用，經通知限期使用或命其委託經營，逾期仍未使用或委託經營者，按應納田賦加征一至三倍的荒地稅，加征荒地稅滿三年仍不使用者，得照價收買。

二、地 價 稅

我國自民國四十三年制定「實施都市平均地權條例」，從四十五年開始，在臺灣地區實施都市平均地權，並分期分區逐漸擴大其實施範圍，至六十六年修正「實施都市平均地權條例」為「平均地權條例」，使平均地權的實施範圍擴大及於全國。

地價稅的課征可分為兩大階段，一為「規定地價」，另一為「照價課稅」，茲分述如下：

規定地價首需查估地價，此工作包括都市等位調查、地價實例調查、劃分區段、以及抽查宗地地價。然後將各筆土地所評定的地價提交都市地價評議委員會，評議後公告之，公告

期間不得少於三十日。接着土地所有權人於申報期限內自行申報，逾期須補行申報；申報地價只能在公告地價百分之二十上下變動，逾越者須另行申報，凡低報者得照價收買或按公告地價課稅。凡屆滿三年或地價已有百分之五十增減時須重新規定地價。

照價征稅係採累進稅率，惟對若干土地使用予以優惠，總歸戶的範圍以縣市為單位，累進起點地價以各都市土地七公畝之平均地價為準。一般土地的基本稅率原規定為千分之十五，至七十五年「平均地權條例」修正時降為千分之十，累進稅率由原來七級改為五級，最高稅率由千分之七十降為千分之五十五。其屬自用住宅由千分之七降為千分之三，工業用地由千分之十五降至千分之十，公共設施保留地稅率，由千分之十降為千分之六。此外，並擴大不累進課征地價稅的範圍，如礦業、私立公園、動物園、體育館場、寺廟教堂、政府指定的名勝古蹟、依都市計畫法規定設置的加油站、供公眾使用的停車場用地及其他經行政院核定的土地等，均定為一同適用工業用地千分之十的基本稅率，不累進課稅。

此外，不在地主按應繳稅額加倍課征，為促進土地利用，對應利用而尚未利用的土地課征空地稅，藉以迫使地主出售或加速其土地。空地定義為：(一)私有土地經編為建築用地，未依法使用者；(二)建築改良物價值不及所占基地申報地價百分之十的土地。政府得視都市發展情形，分區指定空地限期使用，逾期未使用者加征空地稅，第一期先就未依法使用之空地加征，第二期就建築改良物價值不及基地申報價值百分之十之土地加征。加征稅額不得少於各宗土地基本稅額之二至五倍。

地價稅在地方政府稅收中恒占百分之十五左右，近年來稍為降低，惟由金額而言，卻由六十五年的三十億元增至七十五年的一〇八億（參照附表二），十年間增加三倍有餘。臺灣地區雖已完成全面「規定地價」的工作，惟施行「照價征稅」者，只限於非農業用地部份。

三、房屋稅

凡未依土地法征收土地改良物稅之地區，均征收房屋稅、課稅標的包括固定於土地上的建築物、凡供營業、工作或住宅用者，以及有關增加上項房屋使用價值之建築物均在課征範圍，其稅率大致分為住家用與非住家用兩大類：住家用房屋的稅率為房屋現值的百分之一點

貫徹平均地權的理想土地稅制

三八至百分之二，但自住房屋得適用最低稅率（不得超過百分之一點三八）；非住家用房屋，其為營業用者，稅率為百分之三至百分之五，其為私人醫院、診所、自由職業事務所、及人民團體等非營業用者，稅率為房屋現值的百分之一點五至百分之二點五。

房屋標準價格，由不動產評價委員會按下列標準評定之：(一)各種建造材料、(二)房屋之耐用年數及折舊標準、(三)房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋供求概況，並比較各該不同地段之房屋買賣價格。以上房屋標準價格，如逢物價總指數有百分之三十以上增減時，應重行評定，並應依其耐用年數予以折舊，按年遞減其價格。

房屋稅在地方政府稅收中所占比重至為重要，近年來因為房屋大量增加，故其稅收約占四分之一（參照附表一），且有逐年遞增的趨勢。

四、土地增值稅

凡在實施地價稅之地區，土地因買賣、交換、贈與、政府征收、拍賣或其他原因而移轉者（繼承不在此限）均應課征土地增值稅，惟公地出售免稅，而設定典權時，由出典人預繳土地增值稅，同贖時無息退還。土地漲價總額之計算，以公告現值為基礎（政府核定照價收買之土地以收買價額為基礎，經法院拍賣之土地以拍定之價額為基礎），然後減去以下各項後之餘額為漲價總額：(一)規定地價後，未經移轉之土地，其原規定地價；曾經移轉之土地，其前次移轉時核計土地增值稅之現值，惟此兩項，遇一般物價有變動時，應按政府發布之物價指數調整。(二)土地所有權人為改良土地已支付之全部費用，包括已繳納之工程受益費及土地重劃費用。土地所有權人辦理土地移轉，繳納土地增值稅時，在其持有土地期間內，因重新規定地價增繳之地價稅，准予抵繳土地增值稅；但准予抵繳之總額，不得超過應繳增值稅總額的百分之五。

土地增值稅的稅率歷經多次變化，以最近三次法律修訂為例，五十三年修正實施都市平均地權條例所採之累進稅率為五級，由漲價總額在原地價之一倍以下者至四倍以上者，累進稅率分別為二〇%、四〇%、六〇%、八〇%，以及一〇〇%。五十七年修正實施都市平均地權條例，捨棄第五級，而縮減為四級。六十六年修正平均地權條例，再捨棄第四級，而縮減為三級，惟累進稅率亦經修訂為四〇%、五〇%、與六〇%。

土地增值稅近年來向居地方政府稅收的首位，由六十五年度占四分之一強，增至七十五年度的二分之一弱，增加不可謂之不速，由此反映臺灣地區地價上漲神速，且土地交易頻繁。

五、契 稅

凡土地或房屋因買賣、承典、交換、贈與、分割、或因占有而取得所有權者，均應購用公定契約，繳納契稅，只有繳納增值稅之土地免稅。契稅以新的所有權人為課征對象，例如承買人、承典人、交換人、受贈人、分割人、或占有人，與土地增值稅由原所有權人負責繳納有所不同。契稅採差別之比例稅率，凡買賣、贈與、與占有均課不動產估定價值的百分之七點五、典權課百分之五、而交換與分割各為百分之二點五。

契稅在地方政府稅收中所占比例甚為穩定，近年來約占百分之八至十（參照附表一），是地方政府不可或缺的一項稅收。

肆、我國現行土地稅的問題及其解決方法

我國各項土地稅行之有年，成效卓越，對地方財政頗有貢獻，尤其是藉地價稅與土地增值稅所推行的平均地權，更是獨步東亞，值得其他國家效法，惟百尺竿頭更進一步，尚有若干問題有待斟酌，茲分述如下：

一、稅收不豐無以滿足財政目的的要求

土地稅既為國家居於主權者之地位，以土地為課稅客體所課征之賦稅，首需有充沛的稅收，方能增進整個國家在經濟方面的效率、公平、成長、與穩定四大目標。由附表一可以看出，土地稅幾乎代表整個地方政府的稅收，蓋其所占比例由六十五年度的百分之八十三升至七十五年度的百分之九十四，貢獻頗鉅，然土地稅尚未能發揮其應有的功能，為地方政府獲得適當的歲收以貫徹各種財政目的，此可由兩方面觀察之：第一，甚多地方政府的歲出仍然仰仗上級政府的補助，固然我國各級政府財政收入劃分方法並非盡善盡美，劃歸地方政府的稅收或許尚有欠缺，惟土地稅無論中外均應為地方稅的主體，則為共認的事實，若地方政府

貫徹平均地權的理想土地稅制

無法憑藉土地稅以充當正常的開支，即表示土地稅的稅收不夠充沛，例如七十六年度政府決定廢除屠宰稅，以此區區的屠宰稅（以七十五年度為例，僅占地方政府收入的百分之四，金額為卅二億元，參照附表一）廢止，亦需上級政府另外補助，可見土地稅之缺乏彈性。第二，地方政府有許多公共工程，因缺乏財源無法進行，有時需課征工程受益費，各級政府因推行都市建設、提高土地使用、便利交通或防止天然災害，而建築或改善道路、橋樑、溝渠、港口、碼頭、水庫、堤防、疏通水道及其他水路等工程，應就直接受益之公私有土地及其改良物（工程受益費征收條例第二條）課征之，該項工程受益費雖可由將來應繳的土地增值稅中扣除，事實上其稅基已與土地增值稅重複，兩者均課及土地因社會全體改良所導致的土地增值，工程受益費之需要繼續課征，乃土地稅有所欠缺的另一象徵。晚近又開征都市建設捐，益形混亂。

二、稅目紊亂無法反映全民的真實需求

土地係全民共有的寶貴資源，須善加利用，而且所生產的產品需切合社會的需求，土地稅應有促進土地使用的功能，現行所有權人如不能妥為利用，則須設法使其移轉給其他有能力予以妥善使用者。我國的土地稅在這方面的表現頗令人失望，茲分以下數點說明之：(一)土地持有之課稅（即地價稅與田賦）頗輕，基本稅率只有千分之十，不足誘導所有權人妥為利用其土地，即使是未依法限期使用之空地，空地稅的稅率也不過是基本稅率的兩倍（一般地方政府在課征空地稅均從寬規定），惟所有權人若擬出售，則土地增值稅的稅率最低即達百分之四十，頗有嚇阻土地流通的作用，故土地所有權人既不善加利用，亦不移轉予他人使用，遂發生所謂的「閉鎖效果」lock-in effect，使土地市場的供給不但有自然的限制，而且發生人為的限制；即使房屋也有相同的現象，房屋如擬出售，依現行稅率為契稅百分之七點五、監證費百分之一、臺灣省另附加本稅百分之三十的教育稅，以及新制營業稅百分之五，合計約百分之十六^(註二九)，直接影響成屋的銷售，並阻礙房屋市場的「下濾作用」filtering down effect，蓋高所得者遷居新屋後，若將舊屋廉價讓售給中低所得者，後者亦可藉此以改善其居住情況，惟此途已為沉重的財產流通稅所阻塞。(二)第二節曾述及，我國各家庭因所得提高，對住宅需求的增加較大，而對食物需求的增加較小（因為兩者的所得彈性大小有別

），不但住宅的自有率增加，由一九七七年的百分之六十八增至一九八三年的百分之七十五，而且每戶平均居住面積亦增加，在同一時期由二十三坪增至二十九坪；此外，復因人口增加與小家庭盛行，家庭單位增加，在同一時期由三百二十五萬戶增至四百一十萬戶（以上數據，參照附表三），該等因素均助長對市地的需求，相形之下，對農地的需求減少（即食物對住宅的邊際替代率逐漸增加），故有大量農地變更為市地，以水田為例，由一九六九年至一九八一年，臺灣地區的水田共減少六萬七千公頃，約占全部水稻面積的百分之十三（根據臺灣農業年報刊載，臺灣地區的水田共約五十萬八千公頃），其中約百分之六十變更為住宅、工業、交通及其他用地（參照附表四），國家基於保護糧食生產以及環境保育之政策，不希望將有限的農地變更為市地，惟土地稅反而助長一般國民對市地的需求，例如自用住宅用地凡在都市內，土地面積未超三公畝的部份，均准其享受千分之三的地價稅優惠稅率，而自用住宅卻課以百分之一點三八的房屋稅，在這種矛盾的稅率下，資源的分派發生扭曲，因為土地的稅負輕而改良物的稅負重，故市地有粗放使用的傾向，將來必因所得與家庭的增加而增加市地的需求，因為市地價格較農地價格高，透過農地對市地邊際替代率（參照(6)式）的作用，恐怕尚有大量農地將被變更使用，此非全體國民之福；此外，公有非公用的土地亦予優惠稅率，也有造成浪費公地之嫌。(三)我國目前的經濟係以貿易為導向，故工業用地的稅率應參考貿易競爭的國家，不能按目前一邊在工業用地方面予以優惠稅率，而另一邊卻在產品出口時課以港工捐，如此豈不自相衝突？

三、稅率不當無力促進整體生產的效率

土地市場如任其自由運作，會發生公共財提供不足，並產生妨礙他人的外部性，我國的土地稅因為稅率不當，不能糾正這兩種缺失：(一)對各個都市的生產效率而言，需有足夠的公共設施用地以資配合，例如公園、體育場、學校、市場、運路等，否則必有欠缺，惟一般市民多不願負擔該等公共財的費用，而願免費享受，因此該等公共財的提供必嫌不足；臺灣地區各都市目前即有此等現象，各都市內尚有大批公共設施保留地，因缺乏財源而無法征收，以臺北市為例，根據臺北市政府地政處清查統計，臺北市尚待開闢的公共設施保留地面積達五一二公頃（其中私有地達三一五公頃），如按七十五年公告現值計算，該等土地共值七百

貫徹平均地權的理想土地稅制

五十四億元(註三〇)，數目龐大，甚難解決，這都是以往歷年財源不足，累積不開闢的結果，故目前財政部擬開征都市建設捐，籌關新財源以開闢該等公共設施用地，擬議中的都市建設捐，擬以新建房屋、垃圾處理、市內停車以及市招作為課征對象，杯水車薪，恐無濟於事。(二)有的土地利用會妨礙他人正常的土地利用，例如工業用地，以致產生不良的外部性，目前既有之工廠用地，在依法劃定之工業區公布前，已在其他地區設立並經政府核准有案者，其直接供工廠使用之土地，得援用工業用地千分之十之地價稅優惠稅率；此外在工業區、行政區、文教區之既有自用住宅，亦得享受千分之三的優惠稅率，事實上該等使用均違反都市計畫的分區使用，造成妨害正常土地利用的後果。

四、稅制不周無能將社會改良收歸公有

平均地權的另一個理想係地利公享，最好能將原始的素地地租以及因自然與社會改良所產生的差別地租全部收歸公有，若按目前土地增值稅課征必不能達成此目的，蓋按拉法（Arthur B. Laffer）的租稅理論，稅率太低當然收不到稅，惟稅率太高亦課不到稅，因為開始有逃稅或不生產的動機，此即近年來美國降低所得稅率的由來，我國的土地增值稅亦有類似情形，最高稅率由五十三年之百分之百，降至五十七年之百分之八十，至六十六年復降至百分之六十，完全係因課稅技術的限制，以致無法實現漲價完全歸公的理想，但由於以往痛苦的經驗（英國在一九四七年所實施的開發捐，稅率亦達百分之百，惟終於失敗，可為殷鑒），勢必要另闢途徑。事實上如將稅率恢復到百分之百，亦無法實現漲價完全歸公，有些特殊的土地交易，例如建築上所謂的插花地，其地主可向建設公司漫天要價，無論賣價多少，均僅按公告現值繳納土地增值稅，真正獲得暴利部份還是眼睜睜令其逃脫，天下之不平莫過於此。

根據以上分析，我國土地稅制已到了不加改革，不足以貫徹平均地權的時刻。改革之道甚多，根據赫格曼 Hagman 的建議，土地的增值若擬收歸公有得採用以下各種方式：(一)特別受益費 Special assessments、(二)土地變更使用捐 subdivision fees、(三)土地變更使用抵費地 subdivision permission exactions、(四)開發捐 development taxes、(五)資本利得稅 capital gains tax、(六)移轉稅、(七)開發抵費地 development permission exactions、(八)土地

增值稅、以及(九)單一稅 single tax 性質的地價稅(註三一)。

除移轉稅、土地增值稅、與地價稅業為吾人瞭解外，今擬簡單介紹其他各種方法如下：特別受益費係在政府舉辦公共工程時，按工程費用或受益金額，對土地所作的課征，相當我國的工程受益費；土地變更使用捐係土地在變更使用時，按其所應分攤的公共設施，繳納一筆等值的稅捐。土地變更抵費地與上一種方法類似，不過以地抵繳稅捐；開發捐係俟土地真正建造房屋時，按開發的密度與大小，向建設公司課征租稅；開發抵費地係在開發時，以地抵稅；而資本利得稅係將土地的增值視為一種資本利得，按所得稅的規定予以課征。

綜觀以上各種方法，有的過於消極，例如特別受益費、土地變更使用捐、以及土地變更使用抵費地，僅以收回公共工程所需的費用或用地為已足，而未能達到地利共享的目的；有的雖可達到地盡其利的理想，例如資本利得稅、開發捐、開發抵費地、以及土地增值稅，卻未能同時達到地盡其利的理想，至於移轉稅，因有礙於土地的流通，更不足取矣。

參照中外以往的經驗，唯有單一稅性質的地價稅方能同時符合財政目的與政策目的（包括地盡其利與地利共享）。縱觀 國父遺教中，並未論及土地增值稅，只提到漲價歸公的方法，土地增值稅完全是在民國十九年制訂土地法時，當時的立法諸公所規定的，其作用顯不及單一稅性質的地價稅，故應與同樣妨礙不動產流通的契稅、以及因興辦公共工程所課征的工程受益費一併取消，目前對農地所課征的田賦，早應改征地價稅，藉以節省征繳雙方的許多不便，今全面停征，亦有失公平。改制後的地價稅宜以土地的收益價格為稅基，如此方不致重蹈目前覆轍，而課及未實現的未來收益，惟土地若屬全民共有，目前只不過是暫借所有權人使用，故其須以地價稅的方式向國家繳納地租，其稅率應以資本的實質收益率為準，時下約為百分之五。至於房屋稅亦應取消，惟在過渡時期得以輕稅的方式暫時保留，直到單一稅性質的地價稅完全成熟為止。至於買賣土地所獲的暴利，另課以高額的資本利得稅。

貫徹單一稅性質的地價可以收到以下四種效果：

（一）稅收部份可滿足財政目的

地價稅一律以土地的收益價格為稅基，而以百分之五的資本實質收益率為其稅率，若收益價格為市價的百分之六十計，則其實際稅率則為市價的百分之三，收益價格若能按期切實調整，則稅收必豐，以七十六年的重新規定地價為例，有的地區公告地價調整十倍，平均達

貫徹平均地權的理想土地稅制

三倍(註三二)，再加上自用住宅用地取消優惠稅率，估計單以地價稅即可較七十五年度增收達十倍以上，折合地方政府總稅收的一·四倍，足敷其歲出而有餘，如以七十五年度地方政府總稅收七百八十億元(參照附表一)為度，臺灣地區的四百萬戶家庭，每戶每年約需負擔地價稅將近二萬元，但若能切實稅源，並注意稽征技術，則負擔尚可減輕。

或謂如此沉重的租稅，是否如拉法 Laffer 所述：會發生逃漏的行為？稅的確有一種作用，課到什麼，什麼東西的生產就會減少，例如貨物稅、房屋稅、與所得稅各有減少貨物、房屋、與所得的負作用，惟土地係唯一的例外，蓋土地係自然的賜與，並非人類所生產，其存在的多寡與租稅無關。地價稅是無法逃漏的，因為土地固定，全國如按統一標準課征，不會發生 Tiebout 所謂不同稅區因稅負不均所發生的居民流動，而產生轉嫁作用(註三三)，亦可避免目前地價稅在各地因累進起點不同，所發生之爭議。此外，我國家庭因所得增加，住宅自有的比例已高達百分之七十五，其餘多為配住及借住，至民國七十二年度租賃的比例業已降至不及百分之十五(參照附表三)，近年來更有下降的趨勢，所有自擁住宅的家庭必樂意負擔高額的地價稅，蓋社會若進步，其增值更大矣，至於租用住宅的家庭可由改善住宅金融制度以進行救濟。

土地稅是唯一能夠彌補所得稅不足的租稅，蓋若擬增強工作意願而削減所得稅，土地稅可為之彌補，並且不影響工作意願與生產。收益價格每年若能切實查估，地價稅的稅收尚可隨社會的進步而逐漸增加，此又符合租稅的彈性原則。

(二) 稅目簡化可促進市地利用

理想中單一稅性質的地價稅，或過渡時期重課地價稅輕課房屋稅的制度，根據先進國家的實施經驗，均可促進市地利用，澳大利亞約有三分之二的都市實施單一稅性質的地價稅(亦即不課其他租稅)，紐西蘭約有百分之八十一的都市亦實施此制，南非約有三分之一的都市實施單一稅性質的地價稅，三分之一重課地價稅而輕課房屋稅，丹麥全國都市皆已實施單一稅，而美國的匹茲堡市亦重課土地稅，稅率達百分之十五點一五，而輕課房屋稅，稅率為百分之二點七(幸而不動產估價僅及市價的四分之一)，凡實施單一稅性質地價稅，或重課土地輕課房屋的都市，長期以來，其建築均較其他地區發達(註三四)，由此可證明高稅率的地價稅，反可增進市地的集約使用，若在同一單位面積上興建高樓，容納較多的家庭，即使每

家居住較大的住宅，亦可減少對市地的需求，緩和農地變更使用的壓力，並符國家保護農地與保育環境的政策。都市建築物亦因輕稅或免稅，不必考慮建材成本所引發的房屋稅負擔，而增加其設計的變化與美觀！

至於在農地方面，因為農地收益近年有很大的變動，種植糧食者收益偏低，而種植果菜或作為養殖用者收益增加，若能按其收益價格改課地價稅，必能按其能力課征，而不虞增加其負擔。凡配合國家農地政策者，例如合乎第二階段農地改革擴大農場面積等，可予免稅的優惠，如此必能增強農民對農地的需求，並善加利用，荒地稅至此可以休矣！都市中的空地稅亦不必課征，蓋於高額的地價稅率下，土地空閒不見得有利，而且買賣土地所獲的不當利得，另需繳納資本利得稅，地主亦無囤積土地的動機。利用地價稅藉以匡正土地使用，即可達到社會至善的三個條件。

（三）稅率妥當足以提供充份的公共財並消除外部性

根據以上的概估，以及先進國家的實施經驗，無論採用單一稅性質的地價稅，或採重課土地輕課房屋，均可獲得充份的稅收，由此逐年編列預算，或可解決多年來懸而未決的公共設施保留地問題，另外因所征收的地價係按收益價格，而非市價，必可加速化解此問題，蓋征收地價較低，以後若逢有新開闢的市鎮，尚祈能在公共設施預定地收益價格較低時即予征購，以免日久又成沉疴，如此即不必再開闢都市建設捐矣。

在都市計劃中被劃定為綠帶等，對景觀與環境保育有益之用地，以及獎勵民間興辦之公共設施，例如私人公園，停車場所、均得考慮予以優惠稅率，以往獎勵私人興辦公共設施效果不彰，原因固多，但政府所可運用的工具不多也是之一，若能減免高額的地價稅，或可鼓勵一般國民樂於提供公共財。

此外，凡產生妨礙正常土地利用的外部性，例如不設置在工業區的工廠用地、設置在住宅區的工商業均宜加重課稅，令其遷移，如此即能減少空氣污染、水污染、以及噪音污染，並促進健全的土地使用。

（四）稅制健全足以貫徹地利共享

以往的土地稅係藉土地增值稅課征地主的不勞而獲，惟須俟土地買賣方能實現，因為土地賣得價款係一種所得，若重課所得，必發生拉法 Laffer 所謂經濟活動消沉與稅基腐蝕的

貫徹平均地權的理想土地稅制

效果，若將稅基由所得移轉為土地，則土地所有權人無所逃遁，且按資本的實質收益率課征，如此即可將土地的素地地租與差別地租收歸公有，且地基隨收益價格的變動而隨時調整，則土地因社會改良所衍生的增值，亦歸全體國民共享矣。

實施單一稅制的地價稅，尚可避免目前土地稅的各種爭執，例如：(一)人民低報地價，政府無力實施「照價收買」，(二)地價稅採比例稅率或累進稅率？(三)土地增值稅採比例稅率或累進稅率？(四)土地增值稅即使採累進稅率，尚有採倍數累進或金額累進之爭？(五)公告地價應否與公告現值合一？以上各種問題均可迎刃而解。蓋以收益價格為準，對土地一律重課，政府有充裕的財源征購公共設施用地，遑論低報地價的土地，更應予以照價收買，嗣後並以拍賣方式，出售給可以發揮最大生產效率的使用者。因為土地增值稅取消，改採資本利得稅，故無所謂比例稅率或累進稅率的問題，亦無所謂倍數累進或金額累進之爭。此外，單一稅因採一種稅率（除非因合乎農業經營或提供公共財而有所優待，或因土地使用不當產生不良外部性而加重課征），當無所謂比例與累進稅率之爭。故曰單一稅性質的地價稅，實乃貫徹平均地權的理想土地稅制。

伍、結 論

土地稅乃我國貫徹平均地權的主要工具，需能符合財政目的、地盡其利、與地利共享等多重要求，我們土地稅行之有年，成效斐然，即使外國學者亦頗為讚揚，遠者如哥倫比亞大學經濟學教授哈銳斯，曾撰文闡述我國的土地稅甚具特色^(註三五)，近者如美國賓州州立大學經濟學教授費約翰亦認為我國所實施的土地稅至為成功^(註三六)，即使由純財政的立場而言，土地稅收占各級地方政府全部稅收的一半，至為重要，由全國稅收而言，亦占五分之一，約與綜合所得稅與營利事業所得稅的總額相等，土地稅對社會直接的貢獻暫且不論，其間接的貢獻使國家不必過份倚賴所得稅，此亦係形成我國儲蓄率高居世界首位的因素之一，故經濟發展，不虞資金缺乏，我國經濟得以欣欣向榮。

唯百尺竿頭須更進一步，我國的土地稅制尚有許多有待改進之處，例如在國民消費方面，不能加強市地的利用強度，以增加居住福利，並減少對農地需求的壓力；在生產效率方面，無法提供充份的公共財，以排除不良的外部性；而在地利共享方面，又不能將社會所共同

創造的差別地租及自然所形成的素地地租收歸公有，由社會共享。

本文綜合中外實施土地稅的經驗，並參照各種地租學說，建議我國的土地稅制宜改爲以單一稅性質的地價稅爲主，而以資本利得稅爲輔，如此不但可符合財政目的、地盡其利、與地利共享等要求，尙可解決目前實施土地稅的各種爭執，故曰其乃貫徹平均地權的理想稅制。

附 註

註 一：恭錄自 國父在民國元年六月九日在廣州行轅對省議員及報界記者演講：「平均地權之具體的說明」。

註 二：恭錄自民國紀元前七年「中國同盟會軍政府宣言」。

註 三：Alterman, Rachele, "Land value recapture: design and evaluation of alternative policies," paper released for the UN Conference on Human Settlements, Habitat, 1976. p. 6.

註 四：恭錄自 國父在民國元年四月一日在南京同盟會會員餞別會演講：「民生主義與社會革命」。

註 五：Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B., Public Finance in the Theory and Practice (New York: McGraw-Hill Book Co., 1976), 2nd ed., pp. 357-9.

註 六：先根據(1)式建立 Lagrange 函數如下：

$$L = f(F, H, O) + \lambda(Y - P_F F - P_H H - P_O O)$$

其中 λ 代表 Lagrange 乘數，次求 L 對各自變數以及 λ 的偏導數並令其爲 0：

$$\frac{\partial L}{\partial F} = f_F - \lambda P_F = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial H} = f_H - \lambda P_H = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial O} = f_O - \lambda P_O = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = Y - P_F F - P_H H - P_O O = 0$$

整理後即可獲得(2)式。

註 七：McConnell, Campbell R., Economics (New York: McGraw-Hill Book Co., 1984), 9th ed., p. 431.

註 八：先求(1)式中效用函數的全微分，其他產品如暫時不顧，則其結果如下：

$$dU = f_F dF + f_H dH$$

若沿著相同的無差別曲線移動，不管各商品間如何交換，其效用總是維持不變，亦即可令上式的 dU 爲 0，並援用(2)式，即可求得(3)式。

註 九：今設只有 2 個家庭，其效用函數分別爲：

$$U_1(F_1, H_1, O_1) \text{ 以及 } U_2(F_2, H_2, O_2)$$

其中食物、住宅以及其他產品的消費總量均係固定，亦即 $F_1 + F_2 = F^0$ 、 $H_1 + H_2 = H^0$ 、 $O_1 + O_2 = O^0$ (F^0 、 H^0 與 O^0 均表固定的常數)；註腳 1 與 2 分別代表第 1 個與第 2 個家庭。次設

貫徹平均地權的理想土地稅制

第2個家庭已獲得極大的效用 U_2^0 ，故第1個家庭求效用的極大須受此限制，若以 Lagrange 表示，方式如下：

$$L = U_1(F_1, H_1, O_1) + \lambda[U_2(F^0 - F_1, H^0 - H_1, O^0 - O_1) - U_2^0]$$

其中 λ 代表 Lagrange 乘數，次求偏導數並令其為 0：

$$\frac{\partial L}{\partial F_1} = \frac{\partial U_1}{\partial F_1} - \lambda \frac{\partial U_2}{\partial F_2} = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial H_1} = \frac{\partial U_1}{\partial H_1} - \lambda \frac{\partial U_2}{\partial H_2} = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial O_1} = \frac{\partial U_1}{\partial O_1} - \lambda \frac{\partial U_2}{\partial O_2} = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = U_2(F^0 - F_1, H^0 - H_1, O^0 - O_1) - U_2^0 = 0$$

由此可獲得：

$$\frac{\partial U_1 / \partial F_1}{\partial U_1 / \partial H_1} = \frac{\partial U_2 / \partial F_2}{\partial U_2 / \partial H_2}$$

此表示兩個家庭間食物對住宅的邊際替代率完全相等。

註一〇：求(4)式對 C 的偏導數並令其為 0：

$$\frac{\partial \pi}{\partial C} = P_H Q_C - P_C = 0 \quad \frac{\partial \pi}{\partial A} = P_H Q_A - P_A = 0$$

整理後即求得(6)式。

註一一：先求生產函數 $Q(C, A, I)$ 的全微分，如暫將其他因素耽置不顧，結果如下：

$$dQ = Q_C dC + Q_A dA$$

如在同一條等量生產曲線 isoquant 移動，不管兩種生產因素如何交換，總產量總是不變，故 $dQ = 0$ ，再藉（註一〇）的結果，即可求得(6)式。

註一二：其證明與（註九）類似，茲不贅述。

註一三：Henderson, James M. & Quandt, Richard E., *Microeconomic Theory* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1980), 3rd ed., Chapter 11.

註一四：設整個社會共有 M 個家庭以及 N 個生產者，如此則每個家庭的效用函數可列為(7)式；而各生產者的生產函數以隱函數的形式表示為：

$$Q_h(F_h, H_h, O_h, C_h, A_h, I_h) \quad h=1, \dots, n \quad (1)$$

其中 F_h, H_h 與 O_h 係第 h 個生產者所生產的食物、住宅與其他產品、而 C_h, A_h 與 I_h 係其所使用的生產因素，當然各個生產者不一定生產各種產品，也不一定使用各種生產因素，果真如此，則該項變數即定為 0。家庭部門所提供的生產因素總額須等生產部門所使用的生產因素總額：

$$\sum_{i=1}^m C_i^* = \sum_{h=1}^n C_h$$

$$\sum_{i=1}^m A_i^* = \sum_{h=1}^n A_h \quad (2)$$

$$\sum_{i=1}^m I_i^* = \sum_{h=1}^n I_h$$

而家庭部門所使用的各種產品總額須等於生產部門所生產的各種產品總額：

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^m F_i^* &= \sum_{h=1}^n F_h \\ \sum_{i=1}^m H_i^* &= \sum_{h=1}^n H_h \\ \sum_{i=1}^m O_i^* &= \sum_{h=1}^n O_h \end{aligned} \tag{3}$$

倘若在其他消費者的效用既定的情況下，每位消費者受到本註(1)、(2)與(3)式的限制，均能求得極大的效用，則可達成整個社會至善境界的第一個條件。茲以第1個家庭在受到該等限制下求極大為例，其 Lagrange 函數為：

$$\begin{aligned} L &= f_1(F_1^*, H_1^*, O_1^*, C_1^0 - C_1^*, A_1^0 - A_1^*, I_1^0 - I_1^*) \\ &\quad + \sum_{i=2}^m \lambda_i [f_i(F_i^*, H_i^*, O_i^*, C_i^0 - C_i^*, A_i^0 - A_i^*, I_i^0 - I_i^*)] \\ &\quad + \sum_{h=1}^n \theta_h Q_h(F_h, H_h, O_h, C_h, A_h, I_h) \\ &\quad + \alpha (\sum_{i=1}^m C_i^* - \sum_{h=1}^n C_h) + \beta (\sum_{i=1}^m A_i - \sum_{h=1}^n A_h) \\ &\quad + \gamma (\sum_{i=1}^m I_i^* - \sum_{h=1}^n I_h) + \delta (\sum_{i=1}^m F_i^* - \sum_{h=1}^n F_h) \\ &\quad + \varepsilon (\sum_{i=1}^m H_i^* - \sum_{h=1}^n H_h) + \zeta (\sum_{i=1}^m O_i^* - \sum_{h=1}^n O_h) \end{aligned}$$

其中 λ_i 、 θ_h 、 α 、 β 、 γ 、 δ 、 ε 與 ζ 均係 Lagrange 乘數。今可求 L 的各項偏導數並令其為 0，即得效用極大的一階條件如下：

$$\begin{aligned} \frac{\partial L}{\partial F_1^*} &= \frac{\partial f_1}{\partial F_1^*} + \delta = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial F_i^*} &= \lambda_i \frac{\partial f_i}{\partial F_i^*} + \delta = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial F_h} &= \theta_h \frac{\partial Q_h}{\partial F_h} - \delta = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial H_1^*} &= \frac{\partial f_1}{\partial H_1^*} + \varepsilon = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial H_i^*} &= \lambda_i \frac{\partial f_i}{\partial H_i^*} + \varepsilon = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial H_h} &= \theta_h \frac{\partial Q_h}{\partial H_h} - \varepsilon = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial C_1^*} &= -\frac{\partial f_1}{\partial (C_1^0 - C_1^*)} + \alpha = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial C_i^*} &= -\lambda_i \frac{\partial f_i}{\partial (C_i^0 - C_i^*)} + \alpha = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial C_h} &= \theta_h \frac{\partial Q_h}{\partial C_h} - \alpha = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial A_1^*} &= -\frac{\partial f_1}{\partial (A_1^0 - A_1^*)} + \beta = 0 \end{aligned}$$

貫徹平均地權的理想土地稅制

$$\frac{\partial L}{\partial A_i^*} = -\frac{\partial f_1}{\partial(A_1^0 - A_1^*)} + \beta = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial A_h} = \theta_h \frac{\partial Q_h}{\partial A_h} - \beta = 0$$

首求 δ 與 ε 的比例，其結果為：

$$\frac{\partial f_1 / \partial F_1}{\partial f_1 / \partial H_1} = \dots = \frac{\partial f_m / \partial F_m}{\partial f_m / \partial H_m} = \frac{\partial Q_1 / \partial F_1}{\partial Q_1 / \partial H_1} = \dots = \frac{\partial Q_n / \partial F_n}{\partial Q_n / \partial H_n}$$

上式表示所有家庭與所有生產者對食物與住宅的邊際替代率均相等。

次求 α 與 β 的比例，其結果為：

$$\frac{\partial f_1 / \partial(C_1^0 - C_1^*)}{\partial f_1 / \partial(A_1^0 - A_1^*)} = \dots = \frac{\partial f_m / \partial(C_m^0 - C_m^*)}{\partial f_m / \partial(A_m^0 - A_m^*)} = \frac{\partial Q_1 / \partial C_1}{\partial Q_1 / \partial A_1} = \dots = \frac{\partial Q_n / \partial C_n}{\partial Q_n / \partial A_n}$$

此表示所有家庭與所有生產者對農地與市地的邊際替代率均相等。

再次求 α 與 ε 的比例，其結果為：

$$\frac{\partial f_1 / \partial(C_1^0 - C_1^*)}{\partial f_1 / \partial H_1} = \dots = \frac{\partial f_m / \partial(C_m^0 - C_m^*)}{\partial f_m / \partial H_m} = -\frac{\partial Q_1 / \partial C_1}{\partial Q_1 / \partial H_1} = \dots = -\frac{\partial Q_n / \partial C_n}{\partial Q_n / \partial H_n}$$

此表示所有家庭的市地對住宅的邊際替代率，等於生產者利用市地建造住宅的轉換率。

註一五：根據行政院估計，刊登於中央日報七十六年二月二十三日第一版。

註一六：今以兩個家庭為例，設其所消費的公共財數量為 x （例如公園的面積），而第 1 個家庭與第 2 個家庭所消費的私有財（即得以排除他人使用的各種事物）數量（例如住宅的基地面積）分別為 y_1 與 y_2 ，在現有技術水準下，公共財與私有財的轉換函數 transformation function 為 $T(x, y_1 + y_2)$ 。如此則追求最大福利的問題（以 W 代表）可書為：

$$\text{求極大 } W[u_1(x, y_1), u_2(x, y_2)]$$

$$\text{受限於 } T(x, y_1 + y_2) = 0$$

其中 u_1 與 u_2 分別為兩個家庭的效用函數，對該等家庭而言，公共財的消費量相同，而私有財的消費量卻迥然相異，經過運算，可求得該問題求解的必要條件為：

$$\frac{a \partial u_1(x, y_1) / \partial x + b \partial u_2(x, y_2) / \partial x}{\partial T(x, y) / \partial x} = \frac{a \partial u_1(x, y_1) / \partial y_1}{\partial T(x, y) / \partial y} = \frac{b \partial u_2(x, y_2) / \partial y_2}{\partial T(x, y) / \partial y}$$

其中 $a = \partial W(u) / \partial u_1$ ， $b = \partial W(u) / \partial u_2$ ，以及 $y = y_1 + y_2$ 。由最後一組等式，可看出 $a \partial u_1(x, y_1) / \partial y_1 = b \partial u_2(x, y_2) / \partial y_2$ 。另將第一組等式交叉相乘可求得：

$$\frac{\partial u_1(x, y_1) / \partial x}{\partial u_1(x, y_1) / \partial y_1} + \frac{\partial u_2(x, y_2) / \partial x}{\partial u_2(x, y_2) / \partial y_2} = \frac{\partial T(x, y) / \partial x}{\partial T(x, y) / \partial y}$$

若以公共財與私有財之間的邊際替代率（以 MRS 代表）與邊際轉換率（以 MRT 代表），則上式可改為

$$MRS_1 + MRS_2 = MRT$$

此即表示每個家庭願意負擔公共財的代價（例如願意犧牲若干宅地以交換公園的設立），累積而成全體願意負擔的代價。

註一七：糾正妨礙他人的外部性可採方法甚多，唯大致上可分為 Coase 所主張嚴格限定財產權與 Pigou 所主張貼補與課稅兩大方式。

註一八：茲藉 Varian 所述實例作為說明，設於某河流之上游有一座鋼鐵廠，下游同時有一座淡水魚養殖場，鋼鐵的生產（以 s 代表）係受勞動（以 l_s 代表）所左右，其生產函數（以 f 代表）為：

$$s = f(l_s)$$

每生產 S 單位的鋼鐵，必排出 $h(s)$ 單位的廢水至河流而造成水污染，養殖場所生產的淡水魚數量（以 c 代表），係受其勞動量（以 l_c 代表）與水污染所左右，其生產函數（以 g 代表）為：

$$c = g(l_c, h)$$

設鋼鐵、淡水魚與勞動的價格分別為 p 、 q 與 w ，如此則鋼鐵廠必擴充其勞動使用量，直到符合下列條件為止：

$$p \frac{df(l_s)}{dl_s} = w$$

而養殖場所使用的勞動量，亦須符合下列條件：

$$q \frac{\partial g[l_c, h(s^*)]}{\partial l_c} = w$$

這種情況並非最有效的生產，因為鋼鐵廠罔顧其對養殖場所產生的不良後果。如鋼鐵廠與養殖場同屬一人所有，則其利潤函數（以 π 代表）為：

$$\pi = pf(l_s) + qg[l_c, h(f(l_s))] - wl_s - wl_c$$

利潤極大化的必要條件為：

$$\left[p + q \frac{\partial g(l_c^*, h^*)}{\partial h} \frac{\partial h(s^*)}{\partial s} \right] \frac{\partial f(l_s^*)}{\partial l_s} = w$$

以及

$$q \frac{\partial g(l_c^*, h^*)}{\partial l_c} = w$$

由倒數第 2 式與前比較，顯可看出鋼鐵廠所雇用的勞動量太多，亦即其生產量太大。此時若課以土地稅，稅額相當於 $q \frac{\partial g[l_c^*, h(s^*)]}{\partial s}$ ，即可使整個社會恢復最適的產量。

Varian, Hal R., *Microeconomic Analysis* (New York: W.W. Norton & Co., 1978), 1st ed., pp. 204-5.

註一九：恭錄自 國父在民國元年十月十五日至十七日在上海對中國社會黨演講：「社會主義之派別與方法」。

註二〇：本圖的構想源自在中國地政研究所研討會上由洪先勉同學所發表的意見。

註二一：Mills, Edwin S., *Urban Economics* (reprinted in R.O.C. 1972). pp. 11-20.

註二二：Lee, K.T., "The Impact of Changes in Population Structure on Real Estate Development", *Industry of Free China*, 66, 1-7 (1976).

註二三：若以 C 與 r 別代表成本與利率，則 R 的計算公式如下：

$$R = \frac{M + S + B - C}{r}$$

註二四：Harriss, C Lowell, "Tax Policy for Economic Progress: Developing Countries as well as Developed One, Should Tax to Promote Production and Jobs," *The American Journal of Economics and Sociology*, 45, 257-276 (July, 1986).

註二五：Hall, Peter, (ed.) *Von Thunen's Isolated State* (Oxford: Pergamon, 1966).

註二六：Bollobas, B., and N. Stern, "The Optimum Structure of Market Areas," *Journal of Economic Theory*, 4-2, 174-79 (April 1972).

註二七：Arnott, Richard J., and Joseph E. Stiglitz, "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size," *Quarterly Journal of Economics*, XCIII-4 (Nov. 1979).

註二八：中外學者對於我國土地稅之專門著作甚多，例如：(→)王士麟著「土地稅論」，六十一年中國

貫徹平均地權的理想土地稅制

租稅研究會出版，(一)蘇志超著「土地稅論」，七十一年三月中國地政研究所出版，(二)李立泉著「土地稅制及實務」(上)，六十年財政部財稅人員訓練所出版，(三)任廣福與黃承堯合著「土地稅制及實務」(下)，六十二年財政部財稅人員訓練所出版，(四)殷章甫著「現行土地稅制對土地利用之影響」，七十一年行政院研考會出版，(五)殷文俊著：「土地稅負擔及稅制之比較研究」，六十六年行政院研考會出版，(六)經設會都市規劃處出版之「土地稅制與土地使用之研究」(六十五年)，其他散見於各種期刊之論著、研討會之報告，以及研究所之論文更是汗牛充棟。

關於外國學者之著述，例如：(一)哈銳斯著、饒忠達譯「論臺灣的土地稅制」，六十二年財政部稅制委員會出版，(二)Harris, C. Lowell, "Land Taxation in Taiwan: Selected Aspects," selected in Bahl, Roy W., *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries* (The University of Wisconsin Press: 1979).

註二九：中央日報七十六年三月二十二日刊載。

註三〇：中央日報七十六年四月二日刊載。

註三一：Hagman, Donald G., "Windfalls and Wipeouts," selected in Rose, Jerome G., (ed.), *The Transfer of Development Rights* (New Jersey: Rutgers University, 1975).

註三二：聯合報七十六年四月三日刊載。

註三三：Tiebout, C.M., "A pure theory of local expenditure," *Journal of Political Economy*, 64, 416-424 (Oct., 1956).

註三四：Cord, Steven, "More than just a theory: George's land value tax has been a success when put into practice," *Land and Liberty* 43, 96-97 (Nov.-Dec., 1986).

註三五：Harriss, C Lowell, "Land Taxation in Taiwan: Selected Aspects," selected in Bahl, Roy W., *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries* (The University of Wisconsin Press, 1976).

註三六：Riew, John, "Property Taxation in Taiwan: Merits, Issues and Options," *Industry of Free China*, vol. 68-1 and 2.

附表一 地方政府各項稅收的金額與比例

稅目	65 年 度		66 年 度		67 年 度		68 年 度		69 年 度		70 年 度	
	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%
田賦	2,630	12.5	2,613	10.5	1,401	4.9	867	2.2	908	2.0	1,086	1.9
地價稅	2,988	14.2	3,950	15.9	5,053	17.7	9,257	23.3	10,388	23.0	10,525	18.9
土地增稅	5,695	27.0	6,698	27.0	9,278	32.5	13,963	35.1	15,704	34.8	24,266	43.6
房屋稅	3,862	18.3	4,446	17.9	5,185	18.1	6,550	16.5	7,733	17.1	10,740	19.3
屠宰稅	2,492	11.8	3,082	12.4	3,139	11.0	3,438	8.6	3,780	8.4	3,331	6.0
娛樂稅	493	2.3	633	2.6	725	2.5	918	2.3	1,098	2.4	1,255	2.3
筵席稅	620	3.0	788	3.2	916	3.2	1,132	2.8	1,375	3.0	21	0
契稅	2,285	10.9	2,600	10.5	2,887	10.1	3,654	9.2	4,201	9.3	4,458	8.0
總計	21,064	100.0	24,810	100.0	28,584	100.0	39,779	100.0	45,187	100.0	55,682	100.0
土地稅佔地方稅比例		82.9		81.8		83.3		86.3		86.2		91.7

稅目	71 年 度		72 年 度		73 年 度		74 年 度		75 年 度	
	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%	金額 (百萬元)	%
田賦	1,160	1.7	1,318	2.0	1,115	1.5	1,107	1.51	973	1.2
地價稅	10,510	16.0	10,664	15.9	10,756	14.3	10,899	4.4	10,820	13.8
土地增稅	29,473	44.8	29,069	43.5	35,325	47.0	34,089	45.2	35,275	45.0
房屋稅	14,267	21.7	16,075	24.1	17,559	23.3	18,848	25.0	20,436	26.1
屠宰稅	3,506	5.3	3,236	4.8	3,498	4.6	3,410	4.5	3,234	4.1
娛樂稅	1,432	2.2	1,453	2.2	1,342	1.8	1,207	1.6	1,234	1.6
筵席稅	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
契稅	5,447	8.3	4,990	7.5	5,605	7.5	5,900	7.8	6,381	8.2
總計	65,795	100.0	66,805	100.0	75,200	100.0	75,460	100.0	78,353	100.0
土地稅佔地方稅比例		92.5		93.0		93.6		93.9		94.3

資料來源：財政部賦稅統計年報。

貫徹平均地權的理想土地稅制

附表二 歷年個人最終消費支出型態之變動

單位：%

	53年	55年	57年	59年	61年	63年	65年	67年	68年	69年	70年	71年	72年
計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
食品飲料及煙草	59.70	56.20	51.75	52.46	47.81	49.40	46.38	42.93	41.03	40.35	39.44	38.71	38.94
衣著鞋襪類	6.30	5.83	5.84	5.79	6.47	6.15	6.83	6.66	7.41	7.03	6.80	6.60	6.25
房地租燃料及動力	17.20	18.75	19.01	18.19	20.78	20.71	21.45	22.64	22.91	23.65	24.13	24.30	24.13
家庭器具及設備和家庭管理	3.40	3.75	4.66	3.96	3.95	3.79	3.87	4.13	4.64	4.57	4.58	4.37	4.44
醫療及保健	5.30	4.75	5.54	5.95	3.89	3.92	4.61	4.74	4.62	4.20	4.50	5.07	5.23
運輸交通及通訊	2.00	2.40	2.70	3.00	3.53	3.99	4.99	5.67	6.12	6.68	6.89	6.86	7.15
娛樂教育及文化服務	1.20	1.62	1.65	2.66	7.06	6.06	6.38	7.80	7.63	8.18	8.30	8.65	8.67
雜項	4.90	6.70	8.85	7.99	6.51	5.98	5.49	5.43	5.64	5.34	5.36	5.44	5.19

資料來源：中華民國個人所得分配調查報告，行政院主計處出版。

附表三 臺灣地區歷年的住宅情況

年 度	家 庭 單 位 (千 戶)	家 庭 規 模 (人)	住 宅 權 屬 (%)					每 戶 建 坪 均 建 坪
			自 有	租 用	配 置	借 住	住 住	
1977	3,247	5.1	68.0	19.6	5.6	6.8	23	
1978	3,370	4.9	69.6	18.7	6.1	5.1	24	
1979	3,522	4.9	71.6	17.4	6.3	4.8	25	
1980	3,675	4.8	73.5	15.4	6.4	4.7	26	
1981	3,828	4.8	73.3	15.4	5.5	5.8	27	
1982	3,966	4.7	74.2	14.8	3.8	7.2	28	
1983	4,104	4.7	74.9	14.8	2.8	7.5	29	

資料來源：中華民國個人所得分配調查報告，行政院主計處出版。

附表四 臺灣地區之用水變更使用狀況

單位：公頃

年 度	變更使用面積			變更爲農牧用地			變更爲養殖用地			變更爲住宅、工業、交通及其他用地				
	計	優等地	中等地	劣等地	中等地	劣等地	計	優等地	中等地	劣等地	計	優等地	中等地	劣等地
1969	4,997.84	791.77	3,726.61	479.46	837.28	180.10	861.23	22.24	656.08	182.91	3,299.33	667.20	2,515.68	116.45
1970	5,030.26	720.76	3,435.13	874.37	1,233.89	170.05	1,188.77	49.54	847.56	291.67	2,607.68	460.75	1,734.20	412.65
1971	6,349.44	939.65	4,847.45	562.34	1,759.66	176.50	1,806.92	78.47	1,436.96	291.49	2,782.86	511.18	2,177.33	94.35
1972	7,677.98	673.14	6,012.49	992.35	2,182.13	307.11	2,760.67	76.48	2,095.38	588.81	2,785.18	399.91	2,388.84	96.43
1973	7,057.72	927.76	5,692.58	437.38	1,041.13	89.27	1,589.09	72.89	1,313.39	202.81	4,427.50	638.28	3,643.92	145.30
1974	5,104.27	1,552.43	2,657.04	894.80	650.03	196.58	977.40	89.40	504.98	383.02	3,476.84	1,214.94	1,946.70	315.20
1975	4,485.71	1,288.57	2,460.36	736.78	213.96	75.03	408.43	26.67	141.70	240.06	3,863.32	1,215.32	2,226.31	421.63
1976	4,047.69	1,542.54	1,733.31	771.84	168.92	46.61	712.87	46.26	221.98	444.63	3,165.90	1,418.86	1,466.44	280.60
1977	2,848.96	1,052.53	1,032.51	763.92	269.73	68.51	662.29	37.97	256.35	367.97	1,916.94	957.03	707.65	252.26
1978	4,412.19	1,358.78	1,909.15	1,144.26	182.96	54.86	1,311.99	108.58	682.88	520.53	2,917.24	1,176.66	1,171.71	568.87
1979	5,144.71	1,917.59	1,905.55	1,321.57	686.35	183.38	1,545.54	141.18	811.33	593.03	2,912.22	1,513.64	853.42	545.16
1980	6,108.40	2,358.17	2,460.95	1,289.28	1,244.52	275.80	1,258.75	58.84	687.30	512.61	3,605.13	1,859.12	1,245.14	500.87
1981	4,111.11	1,938.68	1,449.42	723.01	1,197.34	247.02	273.24	13.35	147.87	112.02	2,640.53	1,338.04	938.52	393.97
計	67,376.28	17,062.37	39,322.55	10,991.36	15,377.19		22.79				40,350.67			
%	100.0	25.32	58.36	16.31	17.32						59.89			

貫徹平均地權的租佃土地稅制

註：優等地、中等地、劣等地的區分基準是以等則爲準，在1969~1974年間，1~6等則爲優等地，7~15等則爲中等地

，16等則以下爲劣等地，1975年以後，改以1~8等則、9~12等則，及13等則以下三個區分基準。

資料來源：根據臺灣省糧食局、臺灣地區（各年）水田變更使用情形調查統計表統計。