

# 由地權理念檢討我國土地政策

陳 奉 瑤\*

## 摘要

國父平均地權的土地制度，採行公私兼顧之地權型態，不論由理論上或歷史發展的觀點來看，均能符合潮流趨勢。然而，目前我國採行之實施方法，卻多已偏離其政策目標，致使地用、地價與地稅問題層出不窮，歸根究底，即在於公私地權關係不明確。本文為解決此等問題，在確立地權理念下，建議於實施方法上，再一次重新規定地價（並且是最後一次），此價確定後，即承認其為土地所有權人之私有財產，且「觀念上」此價永以為定。爾後，即根據此價課徵地價稅或做為徵收補償之標準。土地若發生轉移、變更使用或開發時，則以申報之價額計課土地增值稅，並將其登記作為土地所有權人私有產權之表徵。如此，一方面可促使土地做有效率的整體利用，另方面因私有地權範圍確定，可同時解決地稅與土地徵收補償等相關問題，將能有效達成「地盡其利、地利共享」之目標。

## 一、前 言

土地、人民、主權與政府為國家組成的四大要素，其中土地與人民更是形成國家的基本實體要素。就社會而言，整個人類歷史的發展，可以說是人類對土地權利義務關係的發展過程，人民與土地，二者分別來看有其個別的涵義，且不會產生問題；但若二者發生關係，則

---

\*作者為本校地政系講師

問題層出不窮，以臺灣地區目前現況而言，諸如：土地增值税應按公告現值或市價課徵？公告地價與公告現值應合一或分離？徵收補償標準應否提高？農地應否開放自由買賣？公有土地應否標售？等。從問題的根源來看，即是人地關係不和諧所致。

理論上，土地所有權人對土地之權利與土地使用、土地價值間，有其一定的衡等關係。確定一宗土地之地權，等於確定其使用方式與價值。所以，探究人地關係的土地問題，根本上應先確立地權關係。台灣目前的諸多問題，主要即導因於地權認知之差異。以徵收補償為例，土地所有權人認為擁有土地，即擁有土地的自由使用、收益、管理、處分之權，且可排除他人之侵犯。因此，認為土地為其完全所有。然而站在公部門的立場，土地屬全體國民所有，政府基於全民福祉之增進，有權徵收人民土地。由此，造成公、私部門對地權認知有差異，該歸公或歸私的部分混淆不清，因而導致政治、經濟及社會問題。

本文基此認知，擬由地權理念之變遷，確立我國公私部門之地權界限，進而檢討我國現行之土地政策，並提出未來之改進方向。

## 二、地權之基本理念

所有權是規範眾人與物之間關係的權利，其權利內容將因主體、客體以及規範內容的不同而有所不同，即使是同一種所有權形態，也會有不同的變化，例如成文法或不成文法。基本上無論何種所有權形態，均需該社會成員於知識上的配合，雖然並非得需要全體成員同意，但至少應是大部分人所接受的。以下將土地所有權形態之相關地權理論：至善論、先占論、適應論、反對私有論、自治論（註一）等，分別探討如下：

### (一)至善論 (The Natural Perfectionism)

此論以Plato、Aristotle、Thomas Aquinas為代表，其認為道德人生是為人們追求的終極目標，而道德的形成必須符合三原則：1.每個人必須有足夠的知識瞭解自己的需求；2.每個人會適當地消費或利用資源而不會有超額使用；3.適才適用因而每個人均能從事自己最擅長的工作，如此將可避免因財富的累積而導致人性的扭曲。基於此，其主張封建式的土地所

---

註一：此五理論之詳細內容，請參閱James O. Grunbaum之Private Ownership。

有權制度，除繼承（給男性）外，不得透過遺贈、贈與、買賣等方式移轉或交換。持有土地者，則必須基於社會全體的利益自由使用、管理該土地。至於產物，若為利用天然資源之產物，則生產每人所需之量即可，而不須追求生產的極大化；若為手工製造品，則允許私有、可自由交換買賣（註二）。然私有之所得，應用於幫助非土地所有權人生活之必需而非自我，以免財富累積。

### (二)先占論 (The First Appropriationism)

所謂先占，係占有人以占有之意圖或行為，對無主土地取得所有的權利。Locke認為在人人平等之前提下，凡人皆自有、皆享有自我勞動、其投施勞動所得之物亦應由其取得。因此，其主張凡施以勞力於無主土地上，即取得土地所有權。而其權利範圍，則包括一切善意的使用，例如：擁有、使用、管理、收益、贈與、遺贈、交換等。Rousseau亦如是主張，惟其認為占有之數量應在滿足其溫飽所需之範圍內，且不能放置不用，而個人權利應受社會的規範。Kant則認為土地所有權的取得，由內部持有到外部占有皆可，未必受施以勞力之限制。換言之，其主張「宣稱」即可先占。另一位學者Nozick則主張，在不損害他人權益之下，可占有無主土地（原始合法），只要移轉過程合法亦可取得土地所有權，例如：贈與、交換、遺贈等。

### (三)適應論 (The Conventionalism)

此論者認為人類生活中，由於物資條件的不同，不可能一直以先占的方式來取得土地，且沒有一套制度可放諸四海皆準，所以適應論者的主張，基於現實的社會考量，認為所有權之關係由習慣制成法律，再由法律授與個人或群體所有權，而此個人或群體組成政權以執行法律，亦即習慣為維持國家社會的根基。此類之主張較為接近現實社會的事實狀態。適應論者之權利形成關係如圖一所示。

---

註 二：Thomas Aquinas主張貨品完全私有，但Plato則認為手工製造品只能與外國人自由買賣，以避免財富之累積。

圖一、適應論者之權利形成關係

習慣 ( convention )



法律 ( laws ) ← 政權 ( sovereign )



所有權 ( ownership ) → 個人 ( individuals )

人與人以及人與地之關係，可以契約或法律方式來加以規範。以Hume為例，其認為土地所有權是由法律規章所賦與的，其取得方式包括承認現已持有部分（在社會建立前已依習慣取得的部分）、時效取得、繼受、繼承、移轉、施以勞力等。其雖未明示土地所有權之範圍，但基本上類似私有權，如：所有權人對其所有的東西有絕對和完整的權利（註三）。

(四) 反對私有之論

以Robert Owen及Marx為代表。前者反對土地及生產工具私有，其以為在私有制度下，由於資本化的生產工具、競爭以及個人主義，使得持有土地者累積財富。而沒有土地者，則僅能獲取些微的工資，以致無法改善生活，造成惡性循環，結果使占多數的勞動者生活貧困，因而主張建立新社區（Home Colonies）。該社區由人民自願組成，社區組成後只有小孩或經投票同意的人方可加入。社區內所有的東西，如土地、建物、生產工具等，均為共有。社區內以農業為主要產業，所有工作由大家輪流，而後以共有的概念，共同決定如何分配其勞動結果。若有不平，則以愛來撫平糾紛。換言之，社區內土地全部為共有，但每人均可使用、管理及收益。

此外，Marx認為剝削與疏離是資本主義的二大缺點，剝削主要是由於因生產工具的私有，勞動者除勞力之外，沒有其他的謀生工具，因此為了生活必須出賣其勞力，而資本者（有生產因素的人）則有機會侵佔勞動者勞動所得的剩餘，形成了剝削。至於疏離，主要是因為勞動者與其勞力分離，變成機械的奴隸，且在經濟壓力下，所為與所思不一致，導致

註 三：James O. Grunbaum, Private Ownership, p109。

自己與自我勞力、勞動結果及親友疏離。Marx認為在全體均能自由發展下，方能談及個人的自由發展，但其卻被奴隸制度與私有制破壞了。所以其主張廢除私有，不過，在共產社會中，所有權形態需視生產環境及技術而定。換言之，其主張土地資源不可持有、交易，但勞動結果則不然。

### (五)自治論

James O. Grunbaum認為要符合道德上的公平正義，所有權形態必須滿足三項要求：1.邏輯結構；2.真實而合理的道德；3.符合社會及物資狀況（承認土地資源稀少及每個人的愛是有限的），因而提出自治所有權（Autonomous Ownership），其原則在尊重每個人的平等權，也就是不侵犯任何人的基本生活下（例如食、衣、住等），每個人有權支配其所擁有，但為避免其間發生衝突，必須在民主政體以及自由勞動市場下，以某種特定所有權型式來指定所有權的內涵。因此，其主張：1.勞動力應私有，每個人對其自有的勞動有權支配並享用其勞動結果；2.唯有社區內之成員方能取得土地與資源，且應由社會大眾共有，每個人均擁有參與土地使用、管理之決策權，並且可獲取土地資源開發與使用之利得，但無法擁有某特定土地而移轉、贈與、交換；3.至於其他由勞動力和土地資源合成的產品，則視其勞動土地資源投入比例、生產該產品之目的以及社區的共同決定等，以決定其究竟該歸私或歸公。

由前述各家理論對所有權形態之探討，就地權理念而言，其權利可否取得與其取得內容兩方面，可歸納如下：

(一)就土地所有權的取得來看，有些理論認為土地不應由私人取得；有些認為可透過宣稱或施以勞力資本或合法的方式（如買賣、繼承）取得土地；惟基本上皆認為土地是一種生產資源，在土地權利的取得上應該受到某種程度的限制。

(二)就土地所有權之權利內容來看，主張不得私有者，自然認為土地只能依共有之概念使用收益共有土地；而主張可私有者，又分有些主張土地可自由使用、收益、管理、處分其土地；有些則認為雖可自由使用、收益、管理、處分其持有之土地，但需以公共利益之考量為前提條件。是以就土地使用的內容而言，土地的使用，無論在權利取得範圍的多寡，在使

用、收益上，應在全體公共利益上行使個人權利。

### 三、地權理念之變遷

土地權利的關係，就歷史發展的過程來看，大體上可分為公有與私有二大類，以下將分別就歐美各國之地權理念發展與我國地權制度之變遷，歸納出地權理念之發展趨勢，以為確立地權理念的參考。

#### (一)歐美各國地權理念之發展

歐美所有權觀念之演進，大體上係由個人完全絕對所有權，至賦予所有權責任義務之社會化所有權，發展到近代個人與社會互相調和之所有權。

十七、八世紀，個人主義發達，在天賦人權的思潮上，認為所有權人對其所擁有的土地有完全自由支配的絕對權利，其行使有絕對自由，不行使亦有絕對自由，國家社會不得加以干涉，其具體表現以法國人權宣言之「所有權為神聖不可侵犯之權利」最具代表。但個人主義的過度擴張，使生產資源為少數資本家占有，尤其是土地被少數富豪壟斷，貧富差距擴大，造成社會不安，因而自十九世紀末葉，社會主義思想蹶起，認為所有權之行使及享有，必須負擔社會義務，不得損害他人，理念上由所有權絕對轉向帶有社會責任之相對所有權觀念，此以德國威瑪憲法規定：「所有權負有義務，其行使應同時有益於社會公益。」最具代表。換言之，所有權之行使沒有絕對自由，不行使亦沒有絕對自由，必需以社會公益為目標。迨第二次世界大戰以後，為避免過分強調個人所有權或社會所有權，導致公益被忽略或私人所有權被抹殺，而衍生出個人與社會調和的所有權。

Rachelle Alterman（註四）將目前歐美各國存在之土地所有權型態，依政府干預程度之多寡，劃分如圖二之各種型態：

---

註 四：Rachelle Alterman, Land Value Recapture:Design and Evaluation of Alternative Policies, pp5-10。

圖二、依政府干預程度劃分之土地所有權型態

大量干預私有市場

- 
1. 土地完全國有 ( Total nationalization of land )
  2. 土地國有而長期放租 ( Substitution of long – term leasehold for freehold )
  3. 發展權國有化 ( Nationalization of development rights )
  4. 優先購買未來發展地 ( Obligation to purchase all land for future development )
  5. 公有土地儲備制 ( Land banking and reserve )
  6. 長期發展管制 ( Long – term timing controls )
  7. 土地重劃和區段徵收方式 ( Unitization and reparation )
  8. 增值稅 ( Betterment taxes )
  9. 大規模捐地 ( Extensive exactions )
  10. 少量補償的土地使用管制 ( Land use control, little compensation rights )
  11. 充分補償的土地使用管制 ( Land use control, extensive rights to compensation )
  12. 間接計劃管制 ( Indirect planning controls(voluntary planning, etc.) )
  13. 無規劃管制 ( No planning controls )

少量干預私有市場

其中，土地完全國有化與土地國有而長期放租，為政府完全取走土地所有權，因此土地之自然增值由政府持有；發展權國有化，由私人擁有現在使用之權利，其他一切開發權利均歸政府持有（以英國為例，係以開發許可制取走土地自然增值）；優先購買未來發展地，則是由政府以開發前較低之價格買進未開發地，而後再以開發後較高之價格出售或出租土地，以取得開發上漲利益；實施公有土地儲備制度之效果與前者較為類似，但對於土地的取得政府較無強制力，因此政府收取之增值可能相對減少；長期發展管制下，私人仍有土地所有權，唯發展受到限制，其程度依凍結開發之時間而定；土地重劃和區段徵收方式，係以土地改良方式取得公共設施用地，立即收取土地增值；捐地方式理念上認為，由開發者捐地或負擔影響費方式，提供公共設施用地，達成課取增值的目的。第十及第十一種型態，仍然維持現有之土地所有權結構，政府加以管制時，分別對受損者給予較少（英國體系）或較多（美國）之補償，相對上政府給予之干預較少；間接計劃管制（私人自願性規劃）與無規劃管制，等於政府不干預私有土地所有權市場。

由歐美地權理念之演進及各國之地權型態，歸納得知，地權之理念在兼顧公益與私利的

前提下，各國對於土地所有權的權利型態，在完全干預與完全不干預之間採取折衷之方案。因此，目前世界各國的土地所有權制度，並沒有絕對國有或絕對私有，大多存在於二者之間，只是程度上有所不同。如共產國家之土地國有制多朝向私有修正，允許個人保有些許的自由，如用益權之行使。民主國家為避免私有權太過膨脹而朝向國有制修正，如政府干預，限制在某些條件下方可行使權利。可見，地權理念之發展趨勢，是走向公私兼顧的地權制度。

## (二)我國地權制度之變遷

中國的土地所有權制度，正應了三國演義中的頭一句話「天下事合久必分，分久必合」，就在公有與私有間傾軋。中國歷代的土地制度，限田、王田、均田、天朝田畝等均源自西周井田制度，較傾向土地公有；而私有制則在戰國時代至西晉時萌芽，唐代中葉以後確立，宋、元、明、清等朝代採行。

在夏朝以前，因人類本性愛好自由平等，而當時地廣人稀，且國家體系尚未建立，因此各部落均實行共有制。迨夏朝以後建立國家體系，地權則屬統治階層之氏族所有，佃農僅有土地使用權，且不可任意買賣，為土地公有制時期。戰國以後，諸侯間互相爭雄，貴族觀念日漸沒落；采邑制度廢除；工商開始發達；人口增加速度已超過墾殖速度，使得井田制度支離破碎，因而自秦孝公以後，採商鞅之議，以政治力量廢井田、墾阡陌，准許人民私有並可自由買賣土地，從此走向土地私有制。

但實施私有制與當時商業發達的結果，卻造成富者田連阡陌，貧者無立錐之地的土地投機壟斷兼併的現象，因而有董仲舒、師丹等提出限田之建議，但因既得利益者的強烈反對而失敗。之後王莽為徹底改革土地制度，依據井田思想實施「王田」，凡可耕之地均歸王朝所有，嚴禁私人買賣，但因豪強貴族反抗及新制的繁瑣，終歸失敗。及至北魏，由於長期作戰、人口銳減及人民逃難留下大片土地等因素，使北魏境內人地比例甚低。孝文帝受儒家井田制之影響，配合著戶口清楚之條件，因應時勢實施授田還田的均田制。在不完全放棄私有制下，算是實施了公有制。但至唐中葉以後，政治開始腐敗，田畝不清、戶口不實，且全國耕地面積追不上人口的增長，加上不斷授田還田，終致耕地細碎分散，資源利用相當不經

## 由地權理念檢討我國土地政策

濟。此外，私有土地的日漸擴大，終使均田制崩潰，再度走上私有之制。宋、元、明、清歷代均沿用私有制，其間雖曾短暫實施井田及天朝田畝制度，但均因實施困難及戰亂而作罷。

由我國歷代地權制度變遷過程歸納得知，限田井田等公有制，在實施上雖能符合公平原則，促進社會和諧，但受制於人地比（即有限的土地分配給無限的人），及既得利益者的反對，終將因政治因素的難以解決而無法實施。反觀私有制基於人類自利心及有恆產者有恆心的理念，能達成效率原則，但投機兼併、地租分配不公等弊病，造成社會的動盪不安，不得不加以防止。因此絕對的公有或絕對的私有，都不是良好的土地制度。無論是實體上或觀念上，在公有制下允許部分私有，抑或私有制下允許部分公有，均較合宜。

目前台灣地區實施之土地制度，係以國父 孫中山先生集中外古今之精華所創立之平均地權為基礎，其對地權的處理，亦以為土地完全國有或完全私有均有未完全之處，仍需兼顧公有與私有，對於公私地權範圍的劃分，主張「平均地權；文明之福祉，國民平等以享之。當改良社會經濟組織，核定天下地價；其現有之地價，仍屬原主所有，其革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所共享。肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所。敢有壟斷以制國民之生命者，與眾共棄之。」（註五）。換言之，平均地權是以核定天下地價為基礎，地價核定以後，土地因私人的改良利用而產生的價值，仍屬原主所有。但由於社會進步，和政治經濟建設的因素，而所增加的土地自然增值，則應還給國家、社會，歸全國國民所共享。

為落實此理想， 國父在實施方法上，以規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公為實施之四大辦法。藉由規定地價，先劃分公私地權的界限，私人所有之土地權利，僅限於現在之地價；而後利用照價徵稅，可將土地上之自然收益收歸公有；為保持地權分配之均等，政府可藉照價收買之手段，隨時收回私人之地權，以滿足缺乏土地者之需求；平均地權之終極目標——漲價歸公，亦為實施平均地權之重要手段，可藉此將土地未來之增值收歸公享。此四大辦法須同時併行，方能收效。總言之，平均地權係將處分、管理、使用、收益等四權利作橫的分割，亦即國家擁有上級所有權，個人擁有下級所有權。

依 國父之見，限制私人擁有的部分後，則其餘概歸國家取得，供全民共享。在觀念上

---

註 五：蕭錚·平均地權本義，第三〇頁。

已清楚劃清公、私界限。然而，觀念落實於實施方法上，卻非易事。由於改良社會經濟組織係動態的，隨時在變，劃分私人地權界限的規定地價有些土地在先，有些土地在後，造成公私界限劃定的時序上不一致，況且在實施上由於平均地權條例規定之土地每三年重新規定地價一次，與公告土地現值與公告地價之分離等措施，使得私人對於其土地權利價值界限的觀念混淆不清，致實施漲價歸公政策時窒礙難行，土地增值大量歸私。尤有甚者，由於政策上漲價歸公政策的無法落實，在社會經濟快速發展的過程中，土地成了最佳的投機炒作工具，擁有資本者爭相儲購土地，假性需求的刺激，使地價水準越疊越高，形成飆漲之勢，終至造成社會之不安。一切亂象的根源，歸根究底，主要就是因為私人地權界限的不明，土地所有權人將地價上漲與土地使用變更的預期價值，視為其土地權利價值的一部份所致。

#### 四、地權理念之確立

Henry George曾說，「你只要告訴一個人這塊土地上的勞動結果是你的，卻不必告訴他這塊土地是你的，因為私有土地制度的存在，只不過在確定其勞動結果罷了」（註六）。可見，人們需要的是其勞動結果確定，而非土地。國父亦提及在資本主義制度之下，土地投機者常收買大批有顯著未來價值之地任其荒置，以待社會開發改良後，再以高價出售。而需用土地者則常感土地之缺乏，致需高價以求，形成地價之畸形發展，而政府部門卻缺乏有效之因應對策。此種現象之形成，無非是地權界限不清。因此，其主張平均地權之基礎，首在核定天下地價。而今整個社會中充斥著土地投機之風，要回到自治之初、未開發之時重新規定地價，已無可能。因此，在減少政策衝擊與實施上可行之前題下，唯有以現有之土地使用為根本，確定土地之「既有使用價值」歸於現有土地所有權人，往後因計畫等非土地所有權人投資改良所產生之發展價值為社會共享，藉以建立受益付費與損失補償之法定基礎。

我國的地權理念，依據憲法第一四三條之規定為「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。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。附著於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸

註 六：Henry George, *Progress and Poverty*, abridged ed., p159。

## 由地權理念檢討我國土地政策

人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」；而土地法第十條規定「中華民國領域內之土地，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。私有土地之所有權消滅者，為國有土地。」，二者已將公私地權關係明訂清楚，只有人民依法取得及施以勞力資本的部分，歸人民私有，除此之外的權屬應歸公有。

本文承此理念並予確立，期於實施方法上改進現制之缺失，使能更接近地盡其利與地利共享之目標。茲以土地所有權之取得與土地所有權之權利內容兩項，分析如下：

### (一) 土地所有權之取得

自然之土地，有已為私人取得者，亦有未經私人主張權利者，現分別就無人主張權利及已私有之土地分別探討土地所有權之取得如下：

#### 1. 無人主張權利之土地或新生地

根據先古論者的主張，此種無人主張權利的土地或新開發之土地，在沒有法律約束以前，只要宣稱或施以勞力占有該地，便取得土地所有權。但以台灣目前的情形來看，一方面土地供給有限，尤其公部門更少（故有土地儲備制度之議）；另方面土地投機之風難以遏止，取得土地以獲取暴利仍是勢之所趨。如是之故，若有新開發完成或無人主張權利之土地，不該再由少數占有者以時效取得方式取得土地，應當公有或由全體人民共有，以維持社會公平。

#### 2. 已私有之土地

原已私有的土地，承認其繼續私有，但其範圍僅限於過去以各種方式（如買賣、繼承等）所合法取得的部分。換言之，即承襲過去所擁有的部分，不再擴張。如前所述，土地若交予直接生產使用者之手，可因自利心之趨使而發揮更高的使用效率，但很多人持有土地，卻讓其閒置不用，只期待其未來鉅額之自然增值。實行土地國有，雖能去其弊，但國家之土地管理機關及人員卻必須負擔沈重而繁雜的管理工作，且管理人員需有較高的操守，於現實

社會中實難達到此理想。因此，難達效率使用及管理上的方便，職是之故，僅能讓原土地所有權人擁有其原來依法取得的部分。再者，土地所有權的形成，依Hume所言，係由習慣而來，如今人們已習慣於享用他所擁有的部分，若重新予以調整，等於剝奪了人們已依習慣獲取的權利（而此習慣卻是建立社會的基礎）。勢必引起既有土地所有權人之不滿，造成社會動盪不安。若果如此，則再好的制度亦將因無法具體實現而束之高閣。況且，所有人依法取得之部分，亦含有個人勞力資本在內。因此，已私有的部分，應繼續讓其私有。

## (二)土地所有權之權利內容

A.M.Honore認為，土地所有權應包含持有、使用、管理、收益、讓與、抵押、繼承、無期間的限制（如地役權）、排他、債務履行及剩餘等十一種權能（註七），事實上此十一項應可以使用、收益、管理、處分等四種權能來加以涵蓋。擁有土地所有權即可排除他人的干涉，以行使此四種權能。

本文之土地所有權制度，基本上沿用 國父主張之平均地權，即以規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公等四大辦法，達到地盡其利、地利共享的目標。但「平均地權」在台灣地區依平均地權條例及相關法令實施的結果，離「地盡其利、地利共享」的目標，卻愈來愈遠，投機炒作之風愈演愈烈，如過去研究報告指出：國內高所得及低所得差距約五倍，但由於高低所得累積財富的能力差距更為懸殊，因此貧富間財富差距至少在二十倍以上，而造成貧富不均的原因，首推土地投機炒作（註八）。顯見台灣實施平均地權、漲價歸公政策的結果，無法防止土地投機炒作，其主要原因即是由於「發展」之增值，大多歸私。

為取走前述發展之增值，依 國父之構想，係以規定地價來劃分公私權限。其曾於「地方自治開始實行法」中言：「隨地主之報多報少，所報之價，則永以為定；此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減；而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受；原主無論何時祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。」（註九）。

註 七：Lawrence C. Becken and Kenneth Kipnis, *Property:Cases, Concepts, Critiques*, pp78–87。

註 八：聯合報，民國八十一年三月二日。

註 九：同註五，第一八七頁。

## 由地權理念檢討我國土地政策

換言之，其以規定地價後，地價永以爲定之觀念來劃分公私權限，再落實照價徵稅、照價收買、漲價歸公等方法，以達地盡其利、地利共享。基本上，爲根本消除投機炒作的誘因，可將 國父孫中山先生「地價永以爲定」的理念，擴充爲「使用、收益權能永以爲定」，亦即人民只享有目前合法使用情況下之使用、收益權，至於往後之「發展權」則歸屬於政府之行政權能，人民不得享有。換言之，地權確定後，則人民擁有之土地使用、收益權能確立，而土地之價值亦隨之確定，而無預期變更使用或土地增值之期待價值。

因此，就效率面而言，依上述之理念，因已劃定每個人目前所持有的部分，且日後若有開發行爲，則開發者必須將其所產生的外部成本內部化，故就全部土地所有權人而言，此開發行爲，並不會減損任何人之利益，也不會有任何人因此而獲取暴利，故符合柏拉圖最適狀態。即使未能達社會福利最大之柏拉圖最適狀態，也因沒有人權益受損，而能使整個社會福利增大，至少符合柏拉圖的改良。（Pareto Improvement）（註一〇）。

此外，以新購之土地所有權人觀點來看，其投入資金購置土地，若不予適當利用又不予出租使用，則每年需支付沈重的利息負擔以及土地持有成本，在此制預期無利可圖情況下，必然不會進入土地市場，可減少土地投機之假性需求，此對原持有土地而不利用者亦然。由於假性需求的減少，將可增加土地供給，使土地使用成本降低，如此一來，由土地獲取暴利之行爲不僅可自私部門消失，且可使生產者因生產成本降低，而增加利用其他生產因素做最有效的經營。如是之故，非但土地市場不致有凍結效果發生、不會導致經濟的停滯發展，且可使資源做充分有效率的利用，因而促使社會總生產增加，而增進社會全體的福祉。

其次，就公平面而言，土地所有權人擁有價值的分配順序，因已固定，故不會因此制之實施而改變，符合垂直的公平。而擁有相同價值的土地所有權人，其價值在此制運作後，仍然相同，故亦符合水平的公平。土地所有權人若所有權移轉行爲，則課以土地增值稅；若有變更開發行爲，則課以土地增值稅，或以協議方式要求其捐地、提供公共設施或支付價金，將非因私人施以勞力資本之自然增值取走，故亦符合社會正義之公平。此外，政府若欲取得計劃中之公共設施用地，將可依該土地之既有使用價值予以補償，且其用地取得與興闢

---

註一〇：Paul N. Balchin, Jeffrey L. Kieve, Gregory H. Bull, *Urban Land Economics and Public Policy*, 4th Ed , 1988,pp137 – 139。

之經費可來自於前述開發土地發展價值的課徵，使權利義務均衡及損益機會均等，真正達到公平原則。

本文之地權理念，基本上符合公平與效率原則。因此，在實施方法上，可在某一時點全面重新規定地價，將現有合法使用價值劃歸私有範圍（但現有重新規定地價與原地價間之增值，仍應稅以土地增值稅，惟為減少實施阻力，此部分可依最低稅率計算，並予以記帳，待下次移轉時再一併計徵），往後則依此價課徵地價稅，而不再重新規定地價。土地若有移轉或開發行為，則以此價為原地價，課徵土地增值稅。之後，此地之私人地權價值（即申報地價）因而上升，地價稅之稅基亦隨之上升（以新土地有權人為例，其投施資本的部分，已包括原地價、原土地所有權人之改良費用及繳交之土地增值稅）。私人地權價值之申報地價確定之後，其價值可能因非私人因素而降低，若依其原地價課徵地價稅，恐有不妥。因此，可由私人申請降低其申報地價。在照價收買及漲價歸公二手段制衡下，應可使申報之地價充分反應出私有土地之權利價值，不致有投機性低報地價之情況發生。

## 五、地權理念於我國土地政策上之應用

「地盡其利、地利共享」係平均地權努力追求之二大目標，茲以本文確立之地權理念是否能有效達到「地盡其利、地利共享」之目標，分析如下：

### (一) 地盡其利方面

我國土地使用計畫，係以台灣地區綜合開發計畫為最上位計畫，下接區域計畫，而後分別就都市土地與非都市土地進行管理。都市土地方面，都市計畫法第三十二條規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」又第三十九條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，……。」；此外，區域計畫法第十五條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分

## 由地權理念檢討我國土地政策

區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。……」以及非都市土地使用管制規則第二條、第三條及第六條分別規定：「非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、特定專用等使用區。」；「非都市土地依其使用區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、特定目的事業等用地。」；「經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用。但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。……」。由上可知，使用計畫一經公佈，每宗土地上之使用類別及使用強度業已確定，土地所有權人需依管制規定使用。換言之，計畫公佈後，每筆土地即被賦予計畫體系下之地權，可以在整體規畫下，即現有之地權內做充分效率之使用。日後，如經政府通盤考量（含民眾參與之過程），需變更計畫使用種類或項目，則地權之內容有所變更，因此，對於變更後之地權價值與原地權價值間之差價，應予處理：土地所有權人若有開發利得，則由政府課取；若有損失，則由政府給予補償，使土地所有權人只擁有原地權之價值，而可在新賦予之土地利用計畫體系下做效率性之使用，促使地盡其利。

如私人欲申請變更計畫使用項目或從事計畫外之更高度利用，則需向開發許可機關申請，由該機關基於全區及環境等各方面的考量決定是否准予開發，若准予開發，再以協商的方式，將開發利得以捐地、提供公共設施或課稅的方式取走，歸全民共享，使得土地利用得隨時依社會環境之變遷做彈性之調整利用，以避免我國目前之土地利用計畫體系因權利價值無法妥善處理，土地利用規畫單位為恐圖利他人或侵犯人民產權，而局限變更計畫，致使土地利用計畫僵化之缺失。再者，土地權利的劃定，亦等於限定了土地使用方式，只要有任何開發行為均需經許可，若有未經許可之非法變更行為，則將因各土地所有權人間之自我控制，以及政府組織之嚴格管理，而有抑制效果，可使全國土地做計畫性、整體性的開發利用。

### (二)地利共享方面

依 國父之構想，在照價徵稅之前，必先規定地價，其落實在土地法上，為「土地所有

權人聲請登記所有權時，應同時申報地價，但僅得為標準地價百分之二十以內之增減。」（第一五六條）「土地所有權人認為標準地價過高，不能依前條為申報時，得聲請該管市縣政府照標準地價收買其土地。」（第一五七條）「土地所有權人聲請登記而不同時申報地價者，以標準地價為法定地價。」（第一五八條），而後再依據法定地價課徵地價稅及土地增值稅。因此，土地所有權人申請登記時，同時申報地價，依土地法第四十三條規定應生絕對效力。換言之，已確定該土地之權利、使用與價值。任何人均不得任意更改其登記內容，當然亦不得變動其使用方式或使用價值。此即 國父所謂「地價永以為定」之具體表現（註一）。土地所有權人之使用價值（法定地價）一經確定，則等於政府承認地主過去施以勞力資本的價值，即使內含自然增值，亦因事隔久遠或難以劃清，而尊重該部分為私有，以減少改革之初，所帶來的社會衝擊及社會成本。此價確定之後，則該土地所有權人所擁有的地價亦確定，若有物價膨脹發生，則將其調整至現在之物價水準即可。

依本文之地權理念，既有土地之所有權人，若將原持有的土地移轉，則其僅能收回既有之地價（劃定時之法定地價），以及其個人投施勞力資本的部分，若有物價上漲情況，則兩者再以指數調整即可，至於上漲的自然增值，則以較高稅率的土地增值稅歸公。因此，地價應永以為定（此價等於原土地所有權人登記時之價格）。若有法律事實或法律行為變更登記，致地價之數值發生改變，但其擁有之內涵仍與原土地所有權人相同。

反觀現制之地價系統， 國父雖明示地價永以為定之理念，但土地法及平均地權條例上卻都有重新規定地價之規定。前者規定地價申報滿五年或一年屆滿而地價已較原標準地價有 50% 以上之增減時，重新規定地價（土地法一六〇條），而平均地權條例第十四條規定：「規定地價後，每三年重新規定地價一次。但必要時得延長之。重新規定地價者，亦同。」雖然二者皆有重新規定地價之規定，但意義上完全不同。土地法內有定期土地增值稅之課徵與重新規定地價配合，重新規定地價後，土地權利價值的增加，已因定期增值稅的課徵而歸公，不致因重新規定地價，而使地主權利價值擴大，則雖地價數值改變，但意義上土地所有權人持有的部分仍與原來相同。然而，平均地權條例中，只有土地所有權移轉或設定典權時

註一：蘇志超，「孫中山先生關於地權政策之理念」，國立政治大學學報第六十三期，第二三七頁至第二六二頁。

## 由地權理念檢討我國土地政策

才計徵土地增值税，顯見重新規定地價只會使公私界限更加混淆不清，平均地權條例雖有增繳地價稅抵繳土地增值税之規定，但觀念上已謬誤。

因此，本文認為應以目前之土地使用狀況，配合以最後一次重新規定地價，劃定公私權利界限。此後則不再重新規定地價。若果如此，則地價稅與土地增值税之課徵，則有很明確的稅基。尤其是土地增值税，土地若有移轉行為，則以人民申報之移轉現值扣除原土地所有權人經指數調整後之前次申報現值及改良費用後為稅基，再依發展權國有之理念，重課土地增值税而達漲價歸公。至於此次劃定以前之土地增值税，因課取未實現之利得恐將迫使土地所有權人售地繳稅，造成社會動盪不安，因此，可依目前之稅制計算，待下次移轉之時再予計徵。

此外，為人詬病之公告現值，基本上應以能反應當時之土地使用價值為主，且其作用只限於供人民參考用，政府不再以其為課徵土地增值税之依據。如前所述，地權關係一旦確定，則其使用收益及地價亦已確定。因此，土地只有單一個價格，即反應土地使用價值之價格。換言之，現制下市價所包含的預期價格（投機之主要對象）將會消失，因而與收益價格相等。如此一來，自然不會有土地增值税應按公告現值或市價課徵的問題，更不會有公告現值偏離市價，以致半數上之自然增值歸私之可能，此將有助於地利共享目標之達成。

再者，依本文之理念施行，將可同時解決土地徵收補償費偏低之問題。土地徵收是政府辦理公共事業及實施國家經濟政策時，依公權力之行使強制取得私人土地之手段，辦理土地徵收必需符合公平補償之要件。依土地法第二三九條規定，若徵收已依法規定地價，而所有權未曾移轉之土地，應補償其法定地價；曾經移轉所有權者，則補償其最後一次之移轉地價；未曾依法規定地價者，則以估定地價補償之。可見，原則上係以土地登記簿上之申報地價給予補償，不致引發抗爭。但事實顯示，土地取得問題，卻是重大工程建設的最大阻力。其主要原因，在於徵收補償並未依土地法之規定按申報地價補償，而是隨著適用條文之不同，而有不同之補償標準。例如：有依公告現值補償者（平均地權條例），有依公告現值加成補償者（都市計畫法），亦有依市價補償者（建築法、科學工業園區設置管理條例），更有以協議方式決定者（促進產業升級條例、國民住宅條例）。試想，同樣一宗土地，其地權與使用方式固定，但隨著適用條文之不同卻有不同價格，莫怪乎引起被徵收之土地所有權人

之不滿與抗爭。土地徵收之補償，依本文之理念，土地歸屬於土地所有權人的價值，只有一個單一價格（即申報地價），補償標準相當明確，自不會引起不公。此一申報地價因由人民自報地價參與其事（其時機包括最後一次之重新規定地價及日後之申報移轉現值），必會減少或消弭抗爭之程度。

最後，依本文之理念，有關目前實施之抵價地式區段徵收，其對於漲價歸公之達成亦有可議之處。區段徵收與市地重劃同為促進土地合理使用的兩大利器，依照規定參與區段徵收之土地所有權人得申請以徵收後可供建築之土地折算抵付。而抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則，最低不得少於百分之四十。而參與市地重劃之土地所有權人，依平均地權條例第六十條規定「……，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比率共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。……依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」換言之，土地所有權人參與區段徵收或市地重劃，原則上可分別取回土地至少50%或55%。

市地重劃收回之比例，雖較區段徵收多5%，但市地重劃之辦理，係土地坵塊之整理，重劃前後土地使用編定大都未變。然而，區段徵收之辦理，用於新都市、新社區之開發，一般係將農業用地變更為住宅用地，其使用編定之項目，已由低價值變更為高價值。依據本文之地權理念，賦予使用項目不變之市地重劃方式與使用項目變更之區段徵收方式，其實施之後，原土地所有權人領回之土地幾乎相等，似有可議之處。市地重劃方式實施以來頗受土地所有權人之歡迎，甚至有些地主申請自辦市地重劃。顯然，一般土地所有權人仍然認為市地重劃有利可圖；相形之下，抵價地式的區段徵收方式對地主而言，不是更能享有大量增值嗎？造成市地重劃與區段徵收地主領回土地比例之差距極小的原因，主要係將農地變更做住宅使用之預期增值，計入原賦予做農地使用之土地價值內，以含有預期變更使用之土地價值折算。區段徵收後，地主領回之土地面積，致使區段徵收與市地重劃間，地主領回土地之比

例幾近相同。

此外，依規定參與區段徵收領回抵價地之土地所有權人，免徵土地增值税，於領回抵價地後第一次移轉時，以原土地所有權人實際領回抵價地之地價為原地價，計算漲價總數額，課徵土地增值税。是以，實施抵價地式之區段徵收，土地使用型態由低價值使用變更為高價值使用。其不僅無需繳納土地增值税，且日後計算土地增值税之原地價業已提高，變更使用之鉅額暴利將因區段徵收而歸私，嚴重影響地利共享目標之達成。因此，區段徵收之抵價地發回比例，應予適度調整。

## 六、結語

土地所有權的型態，不論由理論上或歷史發展的觀點來看，主張公有或私有均有未完善之處，世界潮流乃趨向為公私兼顧之土地所有權型態，即保障私有財產，但仍宣示土地國有或公共福利優先的概念。其中，又以平均地權理論為最。本文承襲此種概念，希望藉由地權理念之確立，對未來土地政策提出改進方向。

平均地權之終極目標，希望能達到「地盡其利、地利共享」，亦即希望能將非私人施以勞力資本的自然漲價收歸公享。但現制在實施上，於土地使用計畫或變更時，直接賦予土地所有權人權利義務，在不需付出成本而可享受利得及平白遭受損失之土地所有權人之間，造成莫大的不公平，因而導致諸多土地非法變更使用，實難達到地盡其利之目標。再者，規定地價後一再地重新規定地價，已使得公私地權界限混淆不清。稅基不清楚，自難漲價歸公。至於新制的區段徵收，促使大量低價值土地變更成高價值使用，非但不對變更利得課稅，且不課徵土地增值税，如此鉅額之暴利將因「新制區段徵收」而化為烏有。

為確實達到「地盡其利、地利共享」的目標，本文主張應先確立地權，凡無人主張權利之土地或新生地，應歸公有。至於原已私有的土地，則承認其私有，且申報後地價永以為定。在實施方法上為：再一次全面重新規定地價（並且是最後一次），而此價由人民依「現有」「合法」使用狀況「自行」申報，申報後即承認其為私有財產，且「觀念上」此價永以為定（在數值上，此價將因變更登記時加上計徵土地增值税之增值額而改變，但實際之地權內涵並未改變）。至於再一次全面重新規定地價與依目前制度下之申報地價或前次移轉價格

間之差額，為兼顧所有權人間之公平與漲價歸公之理念，則以現行土地增值稅之最低稅率計算土地增值稅，並以記帳之方式，待下次移轉時再一併計徵。爾後，即根據此價課徵地價稅或做為徵收補償之標準。若發生既有使用之轉移、變更或開發行為，則計課土地增值稅，回饋予全民。

其實，前述之作法於土地法規內大多有相關規定，無需再修改法令，只需增訂開發者的回饋方式於法律上即可。不過，再好的制度，若不能切實執行，一切將屬空談。我國之平均地權條例雖引用「平均地權」之名詞，但在實施方法上，為行政方便多已偏離平均地權之目標，但願本文之撰寫，對平均地權條例之修正，有所助益。

### 參 考 文 獻

- 一、林元興，「中日土地所有權觀念之比較」，台灣土地金融季刊，第二十七卷第一期，民國七十九年三月。
- 二、——，「貫徹平均地權的理想土地稅制」，國立政治大學學報，第五十六期，民國七十六年十二月。
- 三、林全，「土地稅制改革」，一九九二國土規劃研討會論文，財團法人浩然基金會等，民國八十一年十一月。
- 四、陳明燦，「析論土地國有與平均地權」，台灣土地金融季刊，第二十六卷第三期，民國七十八年九月。
- 五、徐貴雀，「平均地權思想源起之一——青島土地制度之研究」，經社法制論叢，第五期，民國七十九年一月。
- 六、馮先勉，「土地漲價歸公理論基礎之研究」，經社法制論叢，第五期，民國七十九年一月。
- 七、楊松齡，「財產權保障與公用徵收補償之研究」，經社法制論叢，第九期，民國八十一年一月。
- 八、林森田，都市土地政策與相關措施配合之研究，中華民國土地估價學會，民國七十九年六月。
- 九、陳麗紅，土地使用變更制度之研究，中華民國都市計劃學會，民國八十年六月。
- 十、賴孔哲，中共土地制度下絕對地租之研究，政大地政研究所碩士論文，民國八十一年六月。
- 十一、溫豐文，現代社會與土地所有權理論之發展，中國地政研究所，民國七十三年二月。
- 十二、李玉彬，民生主義經濟制度的基本特質，中華民國中山學術會議三民主義學術研討會論文，民國七十年九月。
- 十三、趙岡、陳鍾毅，中國土地制度史，聯經出版事業公司，民國七十一年。
- 十四、趙淑德，中國土地制度史，三民書局，民國七十七年九月。
- 十五、顧應昌，土地改革之理論與實踐，中華民國中山學術會議三民主義學術研討會論文，民國七十年九月。
- 十六、蕭錚，平均地權本義，中國地政研究所，民國五十五年十一月。
- 十七、——，平均地權之理論體系，中國地政研究所，民國五十七年九月。

## 由地權理念檢討我國土地政策

- 十八、行政院經建會法規小組，中外土地法制之比較研究，民國七十八年九月。
- 十九、——，地權法制現代化之研究—土地使用立體化之發展，民國七十九年三月。
- 二十、——，日本土地基本法，民國八十年十一月。
- 二十一、行政院經建會都市及住宅發展處，韓國土地公有概念法案，民國七十九年六月。
- 二十二、Henry George, *Progress and Poverty*, abridged ed., 1985。
- 二十三、James O. Grunbaum, *Private Ownership*, 1987。
- 二十四、Rachelle Alterman, *Land Value Recapture:Design and Evaluation of Alternative Policies*, 1982。
- 二十五、Gordon C. Bjork, *Life, Liberty, and Property*, 2nd ed., 1982。
- 二十六、Paul N.Balchin, Jeffrey L. Kieve, Gregore H. Bull, *Urban Land Economics and Public Policy*, 4th ed., 1988。