

孫中山先生關於地權政策之理念

蘇志超*

摘要

孫中山先生在國家土地政策方面，曾倡議「平均地權」、「漲價歸公」與「耕者有其田」之主張。在他生前的政策講演中，亦常提到「土地國有」之理念。二次世界大戰之後，亞洲各國曾先後實行「耕者有其田」式之農地改革。海峽兩岸亦曾分別實行不同類型、方式的土地改革。究其實質內容，仍然不外「土地國有」、「平均地權」、「耕者有其田」理念之應用。雖然在不同體制下，分別進行改革，彼此在方法上，可能互異，但在基本理念上，應屬一致。本文之研究目的，希望藉由有系統的詮釋、析述與比較，以期發現彼此異同之點，進而探求彼此觀念上之共識與「統一」，及對我國現行有關法律規定略作評析。

中山先生所倡議之「耕者有其田」理念，已成為亞洲各國農地改革或農地政策之主要目標。中國大陸現在所實行之「農業包產到戶」，與耕者有其田之基本精神亦相吻合。平均地權之主要手段是實行土地漲價歸公。「漲價歸公」與「地租國有」或「土地國有」，在政策功能上，亦有甚多相類似及可比較之處。

* 作者為本校地政研究所教授。

壹 緒 論

一 經濟地租與土地之自然增值都是漲價歸公之「漲價」

就經濟意義而言，漲價歸公就是經濟地租國有。所稱經濟地租，實質上就是土地之自然增值。漲價歸公之「漲價」，實際上就是經濟地租，也就是土地之自然增值。土地之自然增值、經濟地租，或自然漲價，在資本主義社會土地私有制度之下，如採用征收土地稅之方式將其自然增值全部征收歸公（漲價歸公），實質上與土地國有之基本精神可謂完全相符。孫中山先生所主張之「平均地權」須依賴「漲價歸公」之實行。如果漲價歸公之主張，確實能貫徹實行，平均地權之理想乃可完全實現。由孫中山先生提出實行平均地權之四種主要措施（手段）而言，主要是以「漲價歸公」為實現平均地權之手段，以期由土地權益之公平分配（地利共享）以達到土地有效利用（地盡其利）之最終目的。例如由地主自報地價，政府照價（申報地價）征收「地價稅」。如果地主故意低報地價，以圖逃避地價稅，政府仍可實行照價（地主申報之低地價）收買。同時申報之地價，視為地主過去投資改良之私有價值，政府依法應承認其為私有財產。如能確切執行，地主低報或高報私有價值，均可能不會出現。因此，地主自報之真實地價，永以為定。就是地主申報私有財產價值之界線，永以為定。

政府實行地籍整理時，應首先辦理地籍測量，進行土地產權總登記，土地所有權人應於限期內，檢具其依法取得土地權利之證明，申請土地產權總登記。既經土地總登記之後，土地產權如有買賣移轉、繼承或交換分割，發生產權變動時，必須申請產權變更登記。無論是土地總登記或產權變更登記，權利人均必須申報土地之現值。土地現值減去原申報之私有財產價值（原地價）及此後私人投資改良的附加價值後之餘額，則為土地之自然增值。此項自然增值如按百分之百的稅率征收土地增值稅，則為漲價歸公辦法之具體實行。原申報之地價則視為私有財產價值。此項私有財產價值與公有財產價值（自然增值或漲價）之界線，則將保持「永以為定」。如此，土地產權公私界線分明，亦屬公私財產權「均權」之說明。

二 土地國有與資本私有之構想

土地是指天賦的自然資源（nature-created resources），後天的人造資源（man-

孫中山先生關於地權政策之理念

made goods) 則為資本(或稱財富)。人類在自然資源的土地上，投下「資本」、「勞動力」，對土地實行直接生產使用或開發改良地形、位置、土壤、土質，提高土地利用價值，因而使土地之品質提高，土地之使用價值因而增加。此種因私人投資改良而增漲之地價，應屬資本形態之人造資源，宜列為私有財產，依法應受保障。從而鼓勵私人繼續在土地上實行投資改良，以提高土地之生產力或使用價值。於是增加社會總生產，創造社會總財富。土地因本身所具有的原始自然力及實體面積不增、不減，及位置固定不能移動之特性，而產生之原始價值，與私人後天投資改良而增漲之改良價值，二者相接合而事實上難以劃分時，則造成執行上的困難。因此，孫中山先生預料將來必然會發生此種公私界線劃分之困難，於是設想申報地價，地價永以為定之方法，以期明確劃分此項公私財產界線。公私財產界線分明，然後實行漲價歸公，才能實現平均地權之理想。於是主張「定地價」，由地主自報地價。地主所報之地價，即承認其為土地上私有財產之價值；亦即承認其為第一次申報地價前，私人（包括各個前手）之投資改良價值。申報後，如有繼續投資改良之事實，則可舉證、提示證明、申請土地中私有財產價值之累積增加。此等私有財產價值或投資良價值，均屬經濟意義之「資本」。因此，土地中之「資本」成分，與土地之改良價值，雖名異而實同。

此外，在土地上或在土地內實行投資改良，而使土地之品質改良或土地之使用價值提高，乃屬對土地之投資改良。此種投資改良價值國家應予充分保障及鼓勵，以求促進土地之繼續改良、增加社會生產，提高社會福祉。反之，單純投資購買土地，以求待價而沽，轉手圖利，則為典型的土地投機。任何土地投機行為，國家應予嚴格制止。同時對於此種投資購買土地，而自己不能生產使用土地者，純因買賣土地而賺取高額差價者，則可利用 100% 的高稅率，向其征收土地增值稅。如能將土地之自然增值全部征收充公，土地投機者，則將喪失繼續投資購買土地之意願。因為此時確定實行漲價歸公，土地投機者會感到單純購地囤積，將來任何時期出售，都將無利可圖。經過此種考慮之後，則將喪失投機之意願。因為將來轉手售地無利可圖，現在購地不用，則可意識到為投機目的而買賣土地，將來必然無機可投。

三 土地漲價歸公與土地國有

孫中山先生在世時，曾在講演中或答覆記者詢問時，一再強調所主張的平均地權，主要

的方法是實行漲價歸公。所謂「漲價歸公」就是「土地國有」。他所謂的土地國有，是指土地將來之自然增值（漲價）國有，並非根本否定私有土地所有權。但私有土地所有權，是以地主第一次申報之地價及申報後私人對土地實施投資改良而增漲之地價為限。而且私人取得土地所有權，是以使用之需要為條件。此種所有權應該是以使用權為主要內容。如果能按照孫中山先生之主張，徹底實行漲價歸公，實際上可達到土地國有之真正目的（消除土地投機促進土地利用）。但土地國有，如果否定土地私有成分之存在，則未必能促進土地之更有效利用。按照平均地權理想實施，雖讓私人享有所有權，但政府需要土地使用時，可隨時利用「照價收買」方法，取得所需要之土地使用。土地交給直接生產使用者之手，可因自利心之驅使而發揮更高的使用效率。尤其是農地，利用農地生產之農民，如能享有農地所有權，或長期使用權，一定比承租別人農地耕作更有生產效率。就都市土地而言，無論是實行土地國有，或漲價歸公，都必須保障直接建築發展或居住使用土地者，使其能按實際需要取得其所需用地之所有權或使用權。但就市地之使用性質而言，如果實行漲價歸公，而根本消除土地投機、壟斷，容許市地使用人可順利取得建築用地之長期使用權，無論是平均地權或土地國有，都可能獲致相同的政策效果——地盡其利，地利共享。

就政策作用而言，如果實行土地國有，否定私有土地所有權，不准任何私人享有任何形式之土地所有權。如此，國家乃是唯一的土地所有權人。國家的土地管理機關，必須負擔沈重而繁雜的使用分配與監督管理工作。管理人員的數量、技術與操守等，均須要求甚高。事實上很難盡如理想，因此管理效率及資源使用效率，很難達到「最大」之要求。反之，在私有制度之下，如能實行漲價全部歸公，單純持有土地，不能自行使用者或投資購買土地實行土地投機者，將來轉手出售時，將感到無利可圖，於是無機可投。土地投機、壟斷問題，將從此絕跡。

貳 平均地權之「均權」觀念

一 平均地權是表示公「平」與「均」權

平均地權之實質內容，強調「平」與「均」。「平」者表示「公平」。「均」者，乃表

示「均權」。權利、義務「均衡」，損益機會「均等」。法律公平保障產權、公平限制產權，乃為平均地權之具體內涵。現行憲法與土地法均明文規定（註一），「國家領域內之土地屬於國民全體」，但人民依法取得所有權者，為「私有土地」。私人取得土地所有權之後，如有違背原授與土地所有權之目的，而有妨害土地使用之積極行為或消極行為時，國家得限制其權利之擴張或濫用。甚至得實行照價收買，收回其土地所有權，或加重課征土地稅之負擔，迫使土地所有權人必須積極有效利用土地。否則將使其喪失土地所有權。

二 土地漲價歸公乃是「均權」之必要條件

孫中山先生曾一再強調：「地權不均，則不能達到社會多數人福祉之目的」（註二）。實際上，平均地權就是漲價歸公。漲價歸公乃能地權均等。因為唯有透過漲價歸公，把不勞而獲的自然增值，稅之歸公，乃能消除不事生產的地主階級之壟斷、剝削。不事生產的地主階級（landlord），與自有自用或自有自耕的土地所有人（landowner & user）完全不同。無論是漲價歸公或土地國有，其目的都是為消除不勞而獲的「地主」階級。而不是壓制由自己直接生產使用之土地所有權人（landowner）。唯有消除不事生產的地主階級，乃能鼓勵自行有效生產使用的土地所有人。土地國有雖然否定私人土地所有權，但如能保障直接或間接生產使用土地之人，取得長期穩定的土地使用權，仍能促進土地之有效使用（註三）。但由土地私有制度突然改變為土地國有之初，可能付出之社會成本較大，同時既得之權益是否全為不勞而獲之不正當利得，似亦難以明確認定。不問取得之來源，是否為不正當利得，一律沒收私有財產，亦有失公平。平均地權乃以「定地價」，劃定私有財產權及價值之界線，較為溫和厚道。改革之初公平性較大，阻力較小，付出之社會成本亦較低。

註一：中華民國憲法第143條第一項，土地法第十條，均明定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體」。

註二：參閱拙著：「土地政策之比較研究」第263—266頁：平均地權是主張土地國有。又民生主義第二講，國父全集第一冊188—189, 239, 240, 286頁。

註三：參考Henry George, "Progress and Poverty", p. 195, 節錄部分原文如下：The capital is not fixed quantity, but can be always be increased or decreased by the greater or less application of labor to the production of wealth.

漲價歸公貫徹執行之後，持有土地而不能自行生產使用，而又不願以合理的租金出租給別人使用者，如能確信將來土地漲價一定會征收歸公，將不會繼續持有土地不利用而蒙受鉅額損失（購地之成本需付利息，原地價須付地價稅，將來之漲價又被全部征收充公）。於是最後必然自動放出土地，提供市場公開銷售，或降低地價，以圖減少損失。在自由市場中，由於地主提供出售或出租之土地加多，地租或地價必將自然降低而趨於穩定。此時需地使用者因購地地價較低，或租地之地租較低，使用土地生產之成本因而降低。於是產品之供給價格，亦可相應地降低。此時產品在自由競爭之下，產量增加，供給價格降低，如果消費者需求不變，產品價格必然降低。如此，消費者使用與過去同量的預算（可支配所得），可購買更多的消費品。這種推算的預期結果，顯然將是增進社會全體福祉之具體成效。

三 土地漲價歸公是實現地利共享之財源

社會進步繁榮之後，人口增加，對土地之需求自然增加，地價必然升高。環境改良，土地之使用價值升高，地價亦會升高。這些由社會繁榮、人口增加，及政府實施公共投資、改良土地位置、環境，因而造成地價之上漲，顯然不是任何特定個人，投施資本勞力所造成之結果。此種結果顯然屬於「自然增值」或公共投資改良之成果，應由社會全體共有共享。這種自然增值，就是漲價歸公之「漲價」。此種自然漲價，如果採用百分之百的稅率，將其征收歸公，就是漲價歸公方法之具體執行。政府由此種稅收所得，再用於社會福利，如養老、扶幼、濟貧、社會救助、消除貧窮，以及興建公共設施，改善人民生活品質，使社會需要救助之人，以及社會大眾需要改善生活品質而增加社會福利者，均可能獲得「公益均享，公害均減」之機會。如此實為地利共享之具體實現。

四 均權是取得土地使用之權益機會均等

在平均地權的四個實施方法中，「漲價歸公」是最重要的政策手段，其他如「定地價」是確定公私財產權的界限。也就是說地主第一次申報之地價，乃是依法承認其為過去投施資本勞力對土地所實施的使用改良價值。也就是依法承認的私有財產價值，或私人投資改良而

孫中山先生關於地權政策之理念

累積的改良價值。因其為私人投資改良之成果，故應承認其為私有財產。地主自行申報地價之後，凡非因私人投資改良而增漲之地價，則為自然增值，亦是應予征收歸公之「漲價」。將來之漲價歸公，也就是「共將來之產」。將來（申報地價之後）自然增漲之地價，既然不屬於私人之投資改良，將其征收歸公，實行地利共享，亦符合社會公平正義之要求。再從社會公有共享之觀點而言，任何特定個人，對此項自然增值之產生，並無任何具體貢獻，自不應據為私有獨享。再者自然增值，常因土地的不可增加性，位置的不可移動性，以及人口的不斷增加，及對土地的需求增加，而地價必持續穩定上漲，此為不爭的事實。如果任其私有，不加管制，將成為私人投資購買囤積圖利之最佳投機對象。此種投資，實際上是投機。如果實行漲價歸公，將其購買之後所生自然增值之利益全部征收歸公，現在非為直接生產使用而純為購買，以備將來轉手圖利之意願，必然大為降低。投機購地囤積，以求將來轉手圖利的人數，必將大量減少，甚至根本不存在。於是地價水準亦必然恢復正常。同時，實際需地生產使用或建築使用者。則可按正常的地價水準，取得其所需求使用的土地。

五 土地漲價歸公是促進土地使用之必要方法

漲價全部歸公，實質上也就是土地國有。因此，平均地權如果實行漲價歸公，其最終目的應與土地國有無異。土地國有之直接方法，是首先消除土地私有制度，根本杜絕私有土地之壟斷獨占，避免妨害土地之合理利用。平均地權雖然保持土地私有制度，但以漲價歸公為手段，最後自然實現最佳利用之理想。因此土地之有效利用（促進土地合理利用），才是土地國有或平均地權土地政策之最終目的。孫中山先生平均地權的基本理念，是以土地之合理利用（地盡其利）為基礎，漲價歸公為必要方法。而土地國有是以否定土地私有為手段，由政府統籌土地之合理利用為基礎。二者之最終目的並無實質上之差異。但土地國有與平均地權所不同者，僅為實施之手段有所不同耳。土地國有乃是根本否定私人土地所有權之存在，而平均地權乃是根本否定土地所有權人占有不勞而獲的自然增值歸私之權利。漲價歸公之自然效果，乃為地利共享——共將來之產。但申報地價之前所取得之地權與地價，仍屬私有。在取消私有土地所有權之時，對於以前在土地私有制度下，依法取得之地權與地價，完全予以否定，對於原所有權人一律不給任何補償，可能被評為「共現在之產」。原有的投資改良

價值未予考慮補償，似嫌偏激，有失社會客觀公平。相對地，土地國有，如果對於原土地所有權人，投施資本勞力所產生的土地改良成果或改良價值，給予相當補償之後，再行全面取消私有土地所有權，而宣布土地國有，其與孫中山先生平均地權之最終理想，實質上可謂完全一致。平均地權之主要手段就是將土地今後之「漲價」（土地之自然增值）用征收土地稅之方式將其征收歸公，歸社會共享。如此平均地權可謂實質的土地國有（自然增值國有），改良價值私有。土地將來的漲價完全歸公之後，可使土地投機囤積、炒作者根本絕跡。因為土地投機囤積，是投資購買土地囤積，待將來高地價時再出售轉手圖利之人，絕不是直接生產利用土地之人。如果實行漲價全部歸公，將來土地漲價轉手出售時，雖然漲價數額龐大，但須全部征收歸公，原地主除可收回其過去投入之購地成本外，其他毫無所得，甚至反而有虧本。例如，土地囤積不用，不會產生使用收益。此外，購地所投入之資本，每年應負擔利息，並且每年應負擔土地持有稅（地價稅或財產稅）。投機囤積者估計本益，結果必定感覺到單純投資購地囤積，以圖轉手賺取高額差價（利潤），幾乎不可能。如果能收回其原投入之購地成本（real value），已經很幸運了，根本不可能享受土地漲價歸私之利益。在此種情況下，顯然「無利可圖」。於是任何人也將「無機可投」了。此時，在土地市場，對土地之假性需求必然大為減少。對土地之真正需求購地者，必然是直接使用土地之人，憑使用土地從事生產，增加生產效率以賺取合理利潤。此時使用土地之成本降低（因消除投機後而地價平穩），生產效率因生產之競爭而提高。結果，社會總生產增加，社會全體之福利因而有所增進。

在土地國有制度下，任何個人不可能實行土地投機壟斷，在土地私有制度下所發生的各種「失序」而不能控制的問題，以及地價暴漲、建地難求、使用管制困難，社會不平等問題都將不會出現。但在土地國有制度下之政府方面，必須具有強大的公權力，實行切實而有效的「土地使用管理」。首先必須強調：對土地有實際正當使用者，有依法取得「土地使用權」之權利。所稱依法取得，是指由法律明定取得土地使用權之條件，以及使用權範圍之限制。以「土地使用權」代替土地私有制度之「土地所有權」；以公權力的「直接管制」代替私權利的「自然節制」。其結果估計將是殊途而同歸。換言之，無論是土地國有或漲價歸公，都應該是為消除社會不平，促進土地合理利用，增進社會全體福利為最終目的。

叁 耕者有其田之涵義與適用

一 社會背景

在農業社會，全國人民的極大部分都是直接或間接依賴耕種或從事農業生產維持生活。耕種或直接從事農業生產者，必須有可供耕種使用的耕地或農地。在封建時代，農田掌握在貴族地主手裡。需要農田耕種使用者，必須向貴族地主要求出租耕地，接受其嚴苛的租佃條件，換取農地之使用權。農民需地愈迫切，地主要求條件愈苛刻。同時，在封建的農業社會，農業以外之就業機會極少，農業勞動之機會成本極小，幾乎接近於零。因此，農民只要能維持最低的生活條件——吃得飽，其他任何苛刻條件都能接受。於是農民實際上變為「農奴」。結果只有義務，沒有任何權利（除了耕種維持生存之外）。

及至封建制度崩潰，貴族地主沒落，資本家地主取而代之。強調自由放任，財產權神聖不可侵犯。資本家對農民之壓榨剝削，較之貴族地主猶過之而無不及。於是各國紛紛實行土地改革，或可稱之為農地改革。其主要目的則為廣大農民群眾爭取土地（農田）之使用權，其所採用之手段不外：1. 踢去地主。2. 買去地主。3. 稅去地主。踢去地主或買去地主，都是否定土地私有權，取消土地私有制度，實行土地國有。稅去地主則為保留土地私有制度，而利用地租國有（經濟地租、土地之自然增值，或土地之自然漲價，全部歸公）以達到稅去地主之目的。後者就是耕者有其田所採用之方法。

在土地私有制度下，耕者有其田政策方面是消除收租階級之存在（採用重征地稅、減低地租，保障佃耕權等壓制措施），另一方面明白揭示，直接使用農田者，有取得農地使用之權利。反之，凡非直接使用農地者，則無權取得農地所有權或使用權之權利。

二 耕者有其田之政策意義

農地在農業社會是極珍貴的農業生產資源。需要使用農地從事農業生產之人，通常要佔全國總人口百分之八十以上。如果農地所有權，掌握在這百分之八十的需要農地、從事農業生產的農地使用人（耕者）之中，農地之投機壟斷問題將不會出現。反之，如果需地使用之

人，沒有可供使用的土地，而不能或不願從事農業生產之人，反而掌握全國所有可供農業生產使用之大部分土地，他們只要保持自己不使用，又不讓別人使用，就可任意抬高土地出租的條件，或出售的價格。在此種情況之下，為消除此種不公平現象，可能有很多種不同方法。但其中「耕者有其田」政策比較穩健漸進公平而合理。

耕者有其田，就是現代西方先進國家所強調的“owner operator farm”政策。亦即「自有自耕」政策。因為農民耕種自己所有的土地，生產所得，除掉要向政府繳納土地稅之外，其剩餘部分盡歸生產者所有。如果應繳的稅額固定，不因生產量之多寡而有所變動（天然災害之減免地稅例外），生產者出產愈大，個人淨所得愈高，對土地利用之投資改良意願愈高。生產者之投資意願愈高，投資改良的可能性愈大，出產量增加之可能性亦加大。於是個人所得增加，社會累積之財富亦將增加。

在土地國有制度之下，否定土地私有制度，私人不可能實行投機、壟斷，可根本解決資本主義社會之產權分配不均問題。但生產所得之分配方法，如果不能含有激勵生產的合理成分，仍然不能促進土地之合理利用。中國大陸現在所實行的「包產到戶」辦法，已經有相當程度物質刺激力，可促進農業總生產之增加。

三 耕者有其田之執行方法

耕者有其田，就自由經濟而言，並不需政府強制征收私有土地，而有償或無償地再放領給無地之農民。凡是無地或需地耕種使用之農民，在其耕作能力所能耕種使用之範圍，有權要求政府幫助其取得所需耕種之土地。政府幫助之方法甚多，可同時進行，又可按實際需要選擇採行。例如征收放領，僅是其中方法之一，其他如限租、保障佃耕權、重征地主不自耕種使用的耕地之持有稅、累進稅、荒地稅。或凡不能自耕者，不得持有農地所有權，加征不在地主稅。此等壓制措施之目的，均在迫使地主放棄其不需使用之土地。其他如限制持有農地的資格能力。

所謂「耕者」，是指實際耕作使用農地之農民。耕作能力較強的耕者，應該是使用農地耕作效率最高之人。所有要求取得農地使用權（含所有權）之人，必須具備平均效率以上的耕作能力（含經營、使用、管理能力）之人。否則，即使是農民，而耕作能力甚差，也不應

孫中山先生關於地權政策之理念

讓其取得耕地所有權。對於貧農生活的照顧，是「社會救濟」之範圍，如果貧農而不具備耕作能力（主要指勞動力及耕作經驗），不應列入無償授田之考慮。合格之農民（具有較強耕作能力之耕者）既經取得耕地所有權之後，如因年老力衰或轉業、遷徙，不能自行耕作時，當可出售或出租其原有耕地之所有權或使用權。但地價與地租，應維持公平合理之標準，以能收回原經投入的資本勞力之改良價值或改良成本為限。土地之經濟地租或自然增值，於買賣移轉時，或限制租額時，已予全額扣除。

再就積極的限制標準而言，任何人持有或取得耕地時，必須是使用農地的實際耕作者，而且具有較強的耕作能力之人。相反的推論，任何人凡不具備以上所要求之耕作能力時，即不能取得或持有耕地所有權或使用權。既經全法取得，其後因繼承、年老力衰、或轉業、而不能自耕時，則限期出售或出租給有能力耕作之人。

至於農地變更為非農地使用時，農民是否可以繼續持有。依邏輯推論，既然「農地限定必須有耕作能力者方得持有」，農地變更為非農地時，當然任何人都可持有，但仍應限制以直接有效使用為條件。而合格的農民是否可以繼續持有或購買非農地，則必須以對非農地之使用能力作為考量的標準。因此，農地變更為非農地之後，原地主（農民）並非當然有權繼續持有。同樣地，非農地亦非得由非農民任意購買持有。農地變更為非農地之後，按照孫中山先生平均地權的理想，早已明示了一種客觀而公平的解決方法。那就是變更使用所增漲之地價，全部征收歸公。如此，任何人持有均不致影響公平與利用問題。實行土地國有的社會，也可能不會感受農地變更使用問題之複雜性與嚴重性。

肆 二次大戰後亞洲各國的土地改革

一 土地改革的涵義

土地改革就是土地制度的改變與改進。關於土地的占有取得與使用的權利義務關係之規範，統稱之為土地制度。舊有的土地制度出現不圓滿，不合時宜，或不合地宜之情況下，就要加以調整改變，以求改進，俾能適應新的需求，切合時宜、地宜。改革之後期能滿足實際公平、合理的要求。社會現象是經常在變動的，國民對土地之需求及權利義務關係，也會隨

時間之變動而有不同的認識與判斷。因此，土地制度必須隨社會結構之變動，經濟之成長與發展，而作適度的調整。激進的根本改革，甚至可稱之土地革命。一般的改革及改進均可統稱之為土地改革。

二 農地改革

1. 農地改革之特性

土地改革包括農地改革與市地改革。農地改革是農業社會的主要改革形態。自有土地改革的事實記載開始，世界各地先後所實行的土地改革，幾乎全屬農地改革。農地改革是以農地地權制度或租佃制度之改革，列為主要的改革對象。農地改革之目標不外：幫助農地或耕地不足的佃僱農或貧農，取得其所需耕種之耕地。也就是實行所謂「耕者有其田」(land-to-the-tiller) 政策。幫助耕者取得耕地之方式，因不同地區，不同政治體制，而有不同的實施方法。如共產國家實行農地集體所有，使所有有耕作能力之農業勞動者加入集體農場，共同耕作。如資本主義社會採用征收不能自行耕作使用的地主之多餘耕地，放領給耕地不足或需地耕作之佃僱農（貧農）。此等農地改革，雖然彼此改革之方法或手段有所不同，但其目的都是幫助無地之農民，取得其所需耕種之農地。雖然彼此取得之土地權利，有所有權與使用權之不同。但取得耕地後可無限期耕作使用之結果，應該是彼此相同的。

2. 取得耕地使用之最高面積具有彈性限制

「耕者有其田」並未明白表示每一農家、或每一農民、可取得耕地最高面積之上限，亦未設定最低面積之下限。相對地，並非表示耕者可無限制取得耕地。就經濟意義解釋，最高與最低面積均應有適當之限制。這項最適當的限制標準 (optimum limitation) 究竟如何決定呢？理論上最高面積限制，應以耕作者或農家、有效耕作之最高能量為準。最低面積，應以最低能量合理利用之最小面積為準。

理論上最大面積與最小面積均可設定具體的限制標準。但實際上如果設定全國統一的具體標準，反而會造成不公平，不切實際。例如每人的耕作能力因人而異，因地制宜而有不同

孫中山先生關於地權政策之理念

需求。耕地有肥瘠好壞之差別。不同的使用，需要耕地面積亦有所不同。資本勞力使用之集約程度，因人因地而有不同。不同耕作能力之人，需要耕地的肥瘠程度，及面積大小，均可能有所不同。因此，所定的面積標準不可能強其相同。按耕者有其田之基本精神解釋，應否設限，如何設限，應以能否促進耕地之更有效使用，作為分別衡量之標準。如果為促進耕地更有效使用之需要，而設定限制標準，應考慮當時當地，個別農家之實際需要，而研定客觀具體之限制標準。

二次大戰後亞洲各國曾先後實行全面的土地（農地）改革，實際是農地改革。其中最主要者有日本、韓國及台灣等地區。日、韓兩國，實施農地改革之時間先後，及社會背景彼此約略相同。關於最高積均以三公頃為限。而台灣地區實行的耕者有其田辦法，並無特定最高面積之限制，但仍以最大的自耕能力為限。

3. 賦與耕者農地所有權或長期使用權之政策意義

農地之使用，必需依靠自然條件之適合及耕作者之勤奮努力，與耕作經驗及技術。如果耕地能為耕作者自己所有，必能長期繼續使用不受干擾。生產所得除須按年繳納固定的農地稅之外，超過平均成本之生產剩餘，全歸耕作者自己完全享受。基於此種自利心之驅使，耕作者必定盡其全力，提高生產力、增加生產、以增加純收益。反之，如果放任農民自由持有農地所有權、或長期使用權，持有人自己因缺乏耕作能力（包括耕作技術與經驗）與耕作意願，而且不能自行有效耕作使用。另外，非農民為冀求將來地價或地租上漲之鉅額利益，而又不願現在以較公平的地價或地租、出讓其耕地所有權或長期使用權，於是造成生產資源之浪費。

再者由於農地耕作使用之面積，因都市外延而逐漸減少，生產糧食之產量亦將減少。若社會大眾對糧食之實際需求增加，市場之糧價必然暴漲。結果，消費者將以較多的支出，反而買到較少的糧食，可供消費。因此，如果禁止非農民持有土地所有權或長期使用權，持有農地而不使用者，將逐漸減少以至於無。如此，農地市場之需求價格亦將必然降低。有耕作能力之耕者，對農地之實際需求，不會劇增。農地市場價格可趨於平穩，農民購地之能力因此增強。使用農地生產糧食之成本可能降低。於是農業生產力可因此種物質刺激力之鼓勵而可能提高。這種推斷之效果，也就是耕者有其田辦法、預期可能實現之政策效果。也是

農地政策主要目的之所在。

三 市地改革

市地改革，就是關於都市土地權利義務及使用管制制度之改革。通常所稱的土地改革，都是農地地權制度之改革。現代社會由於都市工商業化，農村人口大量向都市集中，造成都市外延，建築零亂發展。由於都市成長，造成市地地價暴漲，土地投機壟斷問題日趨嚴重。結果公共用地不足，建築用地難求等都市土地問題。總括言之，都市土地問題乃是由於舊都市之外延擴張，新都市之成長發展而自然形成。都市社會原有的市地制度與農地制度並無明確的區分。但農地與市地之使用性質與使用條件完全不同。在都市化初期原有的工商業化、尚未高度成長之初，土地制度如果內容健全，合理而具彈性，短期間內不會形成嚴重的市地問題。但在亞洲地區，如日本、韓國及台灣地區於二次大戰之後，工商業化及都市化快速成長，經濟急劇發展，而現代化的都市土地制度尚未建立。於是此等地區所面臨的都市土地問題都因快速都市化及工商業化之後，而日趨嚴重。朝野人士咸認實行市地改革有其必要。但改革的方法仍有見仁見智的不同看法。然經冷靜深入分析理解之後，必能發現市地問題形成之根本原因，及消除市地問題之方法。相信多數人仍然承認孫中山先生所倡議的平均地權、漲價歸公之理想及方法，確實是正確的指導方針、有效的實行方法。雖在資本主義社會，既得階級利益之影響力根深蒂固，抗拒改革之力量，仍然日趨強大。如欲求根本改革，徹底實行漲價歸公，首先要既得階級利益集團的合作，適時通過公平合理而切合實際需要的立法。但此種理想，何時可能實現，實在難以預料。然而作者堅信「物極必反」。最後惡化到無可救存之時，可能必須「開刀、割除毒害」。》（註四）。所稱「開刀、割除毒害」之方法

註四：參考 Henry George Jr., "The Life of Henry George", Doubleday, Doran & Company, Inc. New York City, 1930, pp. 233–234。為便於參考，節錄原文如下：What is necessary for the use of land is not its private ownership, but the security of improvement... The complete reeognition of common rights to land is no way interfere with the complete recognition of individual right to improvement or produce... I de not propose either to purchase or confiscate private property in land. The first would be unjust, the seeond, needless. Let the individuals who now hold it still retain, if they want to, possession of what they are pleased to call their land. Let them continue to call it their land. Let them buy and sell, and bequeath and devise it. We may safely leave them the shell, if we take the kernel. It is not necessary to confiscate land, it is only necessary to confiscate rent.

孫中山先生關於地權政策之理念

，就是「市地市有」（註五）。根本否定都市土地之私人所有權。但私人或私法人可依直接使用之需要而取得市地之「使用權」。如此，與平均地權之理念仍屬相容。

伍 耕者有其田與農業現代化之論辯

一 要求開放農地自由買賣之論辯

任何地區或任何國家，如果農業生產佔國民總生產比例甚高，經濟發展，仍以農業發展為首要目標之時，堅守耕者有其田政策，仍屬無可置疑的事實。這種事實也很少發生爭論。但若經濟快速發展，都市化、工商業化、自然形成之後，首先會發生工農爭地問題。農業生產在國民總生產中所佔之比重，將逐漸降低以至微不足道。甚至有人主張根本放棄農業。於是耕者有其田政策也就自然失去其重要性。學者專家們，乃首先提出土地資源之合理分派使用問題，懷疑繼續強調農業生產有無必要。即使繼續維持農業生產，亦應進行農業現代化、實行企業化經營。耕者有其田政策是否應作適度調整，乃成爭論問題。有人認為社會發展至工商業階段，在農業社會所實行的耕者有其田政策，就應隨時代之進步及經濟發展之轉型，而自動放棄。也有人認為在台灣地區現行耕者有其田政策過於僵化，實際上造成很多良田廢耕。而且糧價平穩，勞動者機會成本高，農民耕作意願低。於是建議政府開放農地自由買賣，讓企業家合法承受農地，擴大農場經營規模，以提高生產效率。如果不加深入分析研究，此種主張似乎言之成理。因此行政院基於經建會及國建會回國學人之建議，交由內政部研究其可行性。內政部邀請農政及地政方面學者專家共同討論，作者亦應邀參加。參加討論者幾乎一致認為目前仍不宜放棄耕者有其田之基本原則。承受農地者，仍必須具有自行有效耕作使用耕地之能力。（註六）非農民而承受農地，除為投機囤積之外，幾乎找不出任何合理使

註五：中國土地改革協會於民國四十三年會員大會曾通過決議：建議政府實行「農地農有，市地市有，富源地國有」。

註六：行政院經濟改革委員會於民國 75 年 2 月間，向行政院建議「准許企業法人持有生產用地之農牧用地」。75 年 2 月 6 日行政院第 1969 次院會決定，交內政部會同有關機關研究。嗣經內政部會同有關機關研商獲致結論略以：「依現行有關法律規定，企業法人可開發取得未開發之農地，至已開發之耕地，尚不宜准其承受。」

用之正當理由。而且我國現行憲法第 143 條第四款明白規定：「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之人為原則」。非農民承受農地，顯然不能自行耕作使用。因此非農民購買農地，實質上是違反憲法。在憲法未修正前，政府不可能考慮准許非農民之「企業法人」承受農地。

二 企業法人沒有承受農地之正當理由

企業法人有一般營利性的公司企業法人及從事農業生產之農企業法人兩種。如果是農企業法人，經營大規模的單一的專業性農業生產，如經營畜牧農場，購買或租用牧草地，經營畜牧事業。又如租用國有林地，栽培樹木經營林業生產。以農企業法人名義租用林地或牧地，尚可找出較合理的解釋。一般企業法人，實無任何正當理由承受農地。因其承受農地後既不能有效耕作使用，必然等待將來變更為非農地使用之機會來臨時，再轉手圖利。此種購買農地持有囤積，純屬集體投機囤積行為。個人有此行為，已為法律所不許。非農民之營利的企業法人，公然的以龐大的財團名義，收購囤積農地，當更為法律所不許，情理所不容。

三 企業法人不可能提高農業生產效率

企業法人是經營營利事業之組織體。組織體如果是由自耕農民組合之團體，共同從事農業生產，可算是自耕形態之農企業組織。如果參加組織的每一個農民，都能以其自有的農地加入此一農企業組織，實行共同耕作，或合作生產，此一組織形態，應屬農業生產合作社，當然亦是自耕形態的企業法人。因為合作社亦可登記為企業法人，這種企業法人無論以個人名義，或法人名義承受農地，其承受農地後仍然是由有耕作能力的農民，自行耕作使用。而公司形態的企業法人，則不然。參加公司的股東是按持有股份之多寡，享受公司經營的利益。參加者不一定是農民，亦不一定享有農地所有權。任何人購買股份，即可加入為股東。股東依章程享受權利與負擔義務，均以持有股份之多寡為依據。亦即「一股一票」。而生產合作社，則是「一人一票」。如果公司中某一大股東持有股份佔有百分之五十一以上，他一個人就可以掌握這個公司。他必然是這個公司的董事長。其他參加股份的股東，即使是自耕農，對於公司的業務並無經營權，亦無參與公司生產行為的決定。即使是農企業公司，農民股

孫中山先生關於地權政策之理念

東亦有可能直接參加農場的生產行為，但其勸奮努力之程度，絕對比不上自有自耕的家庭農場之農民。因為農場所有的土地，並不是耕作者自己所有的土地，努力生產所增加之利益，亦並非全歸生產者自己所取得。因此，勞動者之生產效率，絕對比不上自有自耕的家庭農場。主張利用企業法人之雄厚資金，企業管理能力，擴大農場經營規模，提高生產效率，實在不敢輕信其有確實可能性，因其主觀的信念，很難經得起事實的考驗。

有耕作經驗並有耕作技術與管理能力的專家專業農民，經營家庭農場，尚且感到農業生產報酬率低，耕作意願低，往往有廢耕之現象發生。外行的大規模經營的企業農場或一般商業性的企業法人，購買大面積農地後，僱工實行商業化之大農場耕作經營，如何能提高生產效率，促使農業生產報酬率提高，實在令人懷疑。在地價高漲、工資高、糧價不變之情況下，如欲提高生產利潤，除提高糧價、降低生產成本之外，別無其他可能方法。但提高糧價及降低生產成本，都是不可能實現的事實。因此，利用企業法人購地擴大農場經營規模，提高生產報酬之說，無異是自欺欺人之談。共產國家過去實行的集體農場，與現在實行的「包產到戶」，兩者生產效率之比較，已可獲得顯著的證明。中國大陸自實施包產到戶之後，農業生產較集體農場時期普遍增加。個體農家生活已有顯著改善。「包產到戶」，實質上就是耕者有其田制度的另一種表現型態。

四 企業法人購買農地之真正目的是投機圖利

企業法人購買農地從事農業生產，既然無利可圖，為何還要想盡方法搜購農地呢？既然農地生產報酬率偏低，農民耕作意願低，以營利為目的之企業法人，為何購買農地持有之意願特別強烈呢？探求其中原因，必可發現一種最合理的解釋。按照現行法令，企業法人既無耕作能力，不能承受農地所有權。主持企業法人之自然人、個人，亦非自耕農民，自然亦不能承受農地所有權。由於有意承受農地之人，受資格能力之限制，非農民及企業法人不能購買農地，有資格購買農地之自耕農民，因農業報酬率低，耕作意願不高，加以農業外工資水準高，就業機會多，多移向都市另求發展。於是自耕農民購買農地擴大農場經營規模之意願不高。因此，農地地價普遍偏低。但農地如經使用規劃公布變更為非農地使用，其地價則可能立即升高十倍以至二十倍以上。企業法人或財團，以廉價大量購買農地之後，如果能運用

其在政治上及經濟上之影響力，以開發工業區或興建國民住宅為名，要求以新制區段征收名義、實行開發變更使用。經開發重劃後，可收回總面積百分之 45 可供建築使用的土地，而地價則可能立即上漲至少 20 倍。但依法尚可完全免征土地增值稅。 $0.45 \times 20 = 9.0$ ，實際上地主可實現較原有土地高出九倍的淨利益。如此鉅額的自然增值歸私，乃為企業法人強烈要求開放農地、准許自由買賣之最大誘因。假定政府能決心實行漲價歸公，企業法人決不會有此強烈要求。土地投機購買囤積問題，也就自然不會出現。地價狂飆問題亦不會發生。

五 耕者有其田不會妨害農場面積之擴大

一個獨立自主經營的家庭農場面積不宜過大，亦不宜過小。過大與過小，經營效率都不會達到最大。共產國家的集體農場，與資本主義國家的公司農場及 Plantation，其農場單位面積，常達 2,000 英畝（約合八百公頃）以上。農場經營規模可謂相當大了。但其經營效率與單位面積產量，往往是最低的。相對地，私有成分較高的家庭農場，如果耕地面積適中，與其所有資本、勞力互相配合相當，其生產效率都將是最高的。無論是共產社會或資本主義社會，家庭農場，由家庭各分子自主自營自耕，其生產效率都將是較高的。美國雖然有大的公司農場，蘇聯及中國大陸，過去都曾經實行大面積的國營農場與集體農場，但其生產效率一直未能達到理想。過去已有足夠的統計資料及事實可以證明，無庸在此贅述。有最顯著的事實可以充分證明。例如中國大陸近十年來大力推行經濟改革，解散集體農場，改為包產到戶，結果在短短幾年之內已產量大增，人民生活亦逐漸普遍改善。如果將來工商業化及都市化普遍升高之後，減少農業人口，提升農業生產技術，增加農業投資，擴大個體戶（家庭農場）之耕作面積，單位面積產量及社會總產量，仍可保持繼續增加。

目前在台灣地區若干過小面積之耕作單位，例如面積在一公頃以下者，可鼓勵其與附近較大農場實行合併。或採用合作方式共同耕作，或實行高度技術性的精緻農業生產。小農場亦非絕對效率低。反之，過大農場如果沒有投機囤積因素存在，不妨任其自行調整，以其獲利最大為考量之基準。耕者有其田政策只期望家庭農場之農地面積，不要過大，亦不要過小。究竟過大過小之標準如何訂定，應以各個農家所有之資本、勞力多寡、及土地面積大小之適當配合（Wise Combination）為準。以期達到 Optimum Size 之要求。有人誤解台灣實

孫中山先生關於地權政策之理念

施耕者有其田時，限制每戶面積不得超過三甲（公頃），以致今天的農場面積過小、農地細碎分割，造成不合理經營。實際上，實施耕者有其田，根本沒有限制每戶所有面積不得超過三公頃之任何規定。所稱三甲土地之限制，可能是一種誤會。因為實施耕者有其田條例規定：出租耕地之地主，如係老弱鰥寡，依靠出租耕地為生者，可准許保留 7~12 等則的耕地三甲。這也是迄今尚未能合理解決的「375 保留地」。總之，耕者有其田政策，無論理想與實際，從無以三甲耕地為最高面積限制。同時亦無阻止或妨害小農場面積之擴大或合併。唯一可能而合理的限制標準，應該是以增加生產效率為客觀標準。如果一個家庭農場，其勞動力技術程度高，管理能力強，可充分運用機械代替部分人力。總括的經營管理與實際耕作能力，可有效經營 200 公頃，甚至 300 公頃。這個家庭農場就可以持有或承租耕地面積 200 公頃或 300 公頃。此時它仍然是家庭農場，仍然符合耕者有其田之原則。

至於小於一定面積之小農場是否一定必須消滅，那也未必。例如經營花卉、蔬菜，養蠶等精緻農業生產，需要高度技術的人工培植、照顧，一公頃農地也許已足夠充分使用，仍可能發揮一個家庭勞動力之高度生產效率。平均每人所得之報酬及平均單位耕地面積之生產值，仍可能很高。如果堅持強制將此種小農場實行合併，擴大其經營規模，其生產效率反而可能降低，未必能提高。

六 耕者有其田可能杜絕土地投機者之自由介入

耕者有其田政策之積極功能，是鼓勵自行耕種自己所有的耕地，可發揮自己所有的各種生產潛力，以促使生產量與值均達到最大。因此農地可達到充分有效之利用。消極功能，可阻止不能自行耕作使用耕地的非農民，不能進入土地市場大量搜購農地，因而造成農地地價之上漲。目前非農民依法既然無權持有農地。已有農地又不敢出租給農民耕作使用。因受佃耕權之保障，耕地出租之後，很可能永遠無法收回。任其荒蕪不用，以待將來變更為非農地使用時，以賺取暴利。在機會未成熟前，惟恐征收荒地稅，甚至被政府照價收買。非農民之地主，有時為逃避荒地稅，甚至將耕地借給農民耕種，不收租金。但不願訂立租約，以便隨時收回耕地，變更為非農地使用，實現漲價歸私之鉅額利益。

另外有意投機購買農地者，預期將來變更為非農地使用時，賺取鉅額漲價歸私之利益。

但依現行法律規定，非農民無自耕能力者，不得購買農地。於是為購買農地，乃設法將自己職業變更登記為「自耕農」名義。但知名度很高的社會人士或政治人物，人皆知其為非農民，自己公然變為自耕農名義，恐有實際困難。不得已乃利用親友、兒女，甚至公司員工，具有自耕農身分者，代為購買農地。但購買之後不敢辦理產權登記。因為登記為他人名義之後，依法律規定，該土地產權即屬該他人所有。如果購買之後，不辦產權登記，依民法 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。」依此規定，原所有權人，即原在土地登記簿上之登記名義人，仍為所有權人。他仍然可以將其已經實際賣出之農地，再賣給其他合格的農民，並可會同買賣雙方申請登記為該農地新所有人，而且受到法律之保障。無自耕農身分之買主，因未申請過戶登記，因而喪失土地所有權。總之，無自耕農身分者，雖然實際可買到耕地，但不能依法取得土地所有權，所冒喪失土地之風險甚大。審慎保守者，實不敢輕易冒險違法購買。

陸 平均地權理想與實際之對照比較

一 最初土地稅課稅地價已劃分公私財產之界線

按照孫中山先生實行平均地權之首要工作或基礎工作就是「定地價」。現行法律稱為「規定地價」。「定地價」並不排除切實查估宗別土地之「真實時價」。但實際上，在國家建設之初，估價人員之數量及技術，顯然大量不足，無法適應實際需求。要在全國各縣市，於同一時間內，全面實行宗別土地的切實查估地價，事實不可能。於是強調由各宗土地之所有人，自行按實申報地價。申報之後「永以為定」。地主自行申報之地價，如果被接受，登記為法定地價。此項法定地價，則可承認其為地主（包括現在及過去歷任地主）過去對土地所實施的投資改良價值。其中即使有部分自然增值之存在，但事隔久遠；無確切記載，無法劃清改良價值與自然增值之界限。為對地主過去合法既得利益之尊重，及對地主利益之寬厚解釋，凡地主於初次「定地價」之限期內，自行申報之地價，經審查接受之後，即被視為「私有財產價值」。定地價之後，私有財產之界限永以為定。並非指申報之地價數字永以為定。如因物價變動，或貨幣種類改變或購買力之變動，自然應按變動之比率而予以調整。所稱調

孫中山先生關於地權政策之理念

整地價，是指調整原申報地價之水準，使與現實物價水準或貨幣購買力相當。既非重新規定地價，亦非每年公告土地之現值。因為重新規定地價，是推翻原申報的私有財產之界線，將使土地中公私價值之成分混淆難分。而公告現值是包括土地中公私財產價值混合之現值。因現行平均地權法令自始否定「定地價」與「地價永以爲定」之基礎，以致土地中公私價值之界限混淆不明。現在征收地價稅之稅基，並非全爲「財產稅」性質。重新規定地價之後，地價稅之稅基，既有私有財產性質之土地改良價值，亦有自然增值性質、應行征收歸公之漲價。二者混合在一起，地價稅稅率過高或過低均非所宜。自然增值部分既須於產權移轉時征收增值稅，又要每年征收地價稅。從表面上看，雙重課稅，似嫌稅負太重。而且，重複課稅有害及私有財產權之嫌，但實質上，土地增值稅過輕及優惠的地價稅，均有助長土地投機壟斷之負作用。

此外，依現行規定，地主低報地價不實行照價收買，而高報或低報地價，均不許超過標準地價 20%，所謂申報地價已流於形式。所申報者幾全爲低於標準地價 20%。標準地價往往偏低，而又不切實際。政府爲避免地主任意高報低報之困擾，乃由法律明定地主申報地價不得超過標準地價 20%，亦不得低於標準地價 20%，平均地權條例竟明白規定，「不申報地價者」可按公告地價（標準地價）百分之八十「優待」。自行申報地價時，仍不得超過公告地價百分之二十爲限。如此規定，不僅完全喪失「定地價」之原義，而且字句前後矛盾，顯示立法品質之低劣。

此外，依平均地權條例規定，規定地價後，每隔三年得重新規定地價乙次。重新規定地價之年，重新規定之地價，與當年之公告土地現值，其查估方法及地價標準，依法均完全相同。依重新規定之地價，征收地價稅，其中顯然包含大量自然增值。而征收增值稅之地價，又非完全自然增值。甚至是改良價值或空虛價值（Book value）。結果前次移轉之時間與現在相隔之時間愈長，自然增值數額及倍數愈大。於是增值稅之負擔亦愈重。如果自實施平均地權以來，土地迄未移轉，最後移轉時所須繳納土地增值稅之實際負擔，可能超過全部自然增值，甚至稅及私有財產價值。如此不合理現象，絕非平均地權之理想所能相容的，更不能因此證明平均地權之理想「不合時宜」。實際是有平均地權之「名」，缺少平均地權之實。

二 憲法及土地法中已有默示漲價歸公與定地價之含義

憲法第 143 條第三項規定：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家征收土地增值稅，歸人民共享之」。土地法第 156 條規定：「土地所有權人申請登記所有權時，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」。所稱「土地價值非因施以勞力資本而增加者」，已顯然可以推定，此為不勞而獲之自然增值。亦即實行：「漲價歸公」之「漲價」或「經濟地租」。依理應該實行漲價歸公或經濟地租國有。依憲法雖僅明文規定應由國家征收土地增值稅，並未明示其稅率應為百分之百。但顯然明定「由國家征收土地增值稅歸人民共享之」，此項應徵收土地增值稅之對象不是私有財產。此項不勞而獲之自然增值，係屬土地部分之自然漲價。

土地之最高權屬，按照憲法第 143 條第一項及土地法第十條的規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體」。土地上所產生之自然增值，亦應屬於國民全體。在法律未授與私人所有權之前，在本質上應屬國有財產。自然增值既已確定其為非因私人投施資勞力而增漲之地價，顯然是私人不勞而獲之自然增值。而法律既未授與私人任何權益，或承認其為私有財產。毫無疑問地，此項自然增值或漲價，應屬國有財產。同時憲法又明文規定此項自然增值，應以征收土地增值稅方式將其征收歸公。此種增值稅顯然與其他各種土地稅之性質根本不同。除土地增值稅以外之其他各種土地稅，都是以私有土地之私有財產權價值為稅基。而係征收其私有價值一定比例之土地稅。而土地增值稅是收回在私有土地上所寄存之國有財產價值。收回全部自然增值（稅率百分之百）是正常的原則，是應該的。征收一部分或免征，是例外的、特殊的。憲法雖未明定全部征收歸公，但亦未明定得斟酌部分歸公，更未明示或暗示私人可保留部分漲價歸私。嚴格言之，現行平地權條例及土地稅法，關於土地增值稅稅率，平均僅有百分之五十。加以課稅地價偏低，往往僅有百分之二十左右。明顯地公然准許至少有百分之五十以上的漲價歸私，顯然是違反孫中山先生漲價歸公之原意。

土地法第 156 條規定：「土地所有權人申請登記所有權時，應同時申報地價」。所稱「申請登記所有權時」，包括第一次申請土地登記，及登記之後，土地如有買賣、交換、繼承、贈與等產權變動，取得權利人必須申請辦理權利變更登記。依法申請土地登記，確認土地產權是依法取得。確認私有產權登記之時，就應申報地價之登記。產權與產值（地價）是土

孫中山先生關於地權政策之理念

地一物之兩面。土地產權經確認登記之後，依土地法第 43 條規定應發生「絕對效力」。登記以後除發生產權移轉或權利內容變更，須申請辦理權利變更登記之外，絕不容許推翻原經登記之效力。亦即已登之內容，絕不容任何人予以改變或更動。同樣地已申報登記之私有財產價值（real value），亦應絕對保持不變。這就是「地價永以爲定」之具體表現。所稱「地價永以爲定」或可解釋爲已登記之土地私有價值（實值）永以爲定。亦可說是指各種物品之價值比率保持不變。而不是經常變動的價格（price）保持不變。換言之，地價永以爲定，是指已申報的私有財產之界線，永遠不變。所申報的私有財產之真實價值永遠不變。私有財產性質之地價，自經申報之後，私人如有繼續投施資本勞力實行進一步新的土地改良，增加土地之使用價值者，顯然是私有財產價值之添附，可檢具投施資本勞力之事實證明，申請地政機關辦理私有財產價值（相當於私有財產權之增加）之變更登記。由此可見，地價永以爲定之理想，事實上有實現之可能，於法亦有根據，於理亦符合情理、公平之要求。

三 現行土地法仍有土地漲價歸公之痕跡

土地法第 148 條規定：「土地所有權人依本法所申報之地價，爲法定地價」。同法第 153 條規定：「標準地價之公布，應於開始土地總登記前，分區行之」。第 196 條復規定：「因土地征收或土地重劃，致所有權有移轉時，不征收土地增值稅」。第 198 條規定：「農地因農人施用勞力與資本，致地價增漲時，不征收土地增值稅」。第 239 條關於征收土地地價補償標準，依下列之規定：「1. 已依法規定地價，其所有權未經移轉者，依其「法定地價」。2. 已依法規定地價，其所有權經過移轉者，依其最後移轉時之地價。3. 未經依法規定地價者，其地價由該管市縣地政機關估定之」。

以上所謂「法定地價」，就是地主依法申報之私有財產價值。既稱法定地價，又須於申報產權登記時，必須同時申請登載於土地登記簿。依土地法第四十三條規定：「依本法所爲之登記有絕對效力」。因此法定地價既經登記之後，即發生絕對效力。以後非經辦理權利變更登記，絕不容任何人任意予以變更。如此實符合「地價永以爲定」之基本精神。同時亦顯示申報之地價，承認其爲法定地價。等於承認其爲過去依法取得之私有財產價值。因此法律明定征收私有土地應補償之地價，以法定地價爲準。如果此時已經實行漲價全部歸公，征收

私有土地按法定地價補償，顯然公平合理。反之，如果立法當初，根本未考慮徹底實行漲價全部歸公，而僅規定征收私有土地按法定地價補償，顯然不近情理。回憶民國三十五年之前的立法委員，都有法學基礎，是專家立法委員，就其專業知識考量，根本不應制定如此顯著不合理的地價補償標準。據作者推想，當時起草法案時，原以為將實行漲價全部歸公，以後為遷就反對者之強大壓力，經協商妥協之結果，改採漲價逐漸歸公，亦即採用分級累進稅率，最高稅率仍可達百分之百。但關於征收補償地價，未能相應地採用分級不同標準，或許根本忽略了地價補償標準，應同時作適當的配合修正。另外亦有可能所有土地被征收者，均被誤以為都是大地主，甚至誤以為凡是有土地者，均應列為被清算之對象。總之，既然主張平均地權，就應首先體認平均地權理想之公平性與合理性。如果以此種不合情理的規定，武斷地指為平均地權之自然結果，實在不能原諒。

四 現行平均地權條例根本違反平均地權之理想

現行平均地權條例第十條規定：「本條例實施地區之土地，政府於依法征收時，應按照征收當期之公告土地現值，補償其地價」。又第十四條規定：「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」。以上兩條文已充分顯示不合情理，違反平均地權之「公平」與「均權」之基本原理。征收私有土地充作公共使用，土地所有權人雖然不能拒絕，但有權要求公平補償。所謂公平補償，係表示所補償之地價，足以填補土地所有權人、因土地被征收而發生之一切損害與損失。而土地公告現值盡人皆知，遠低於土地之實際交易價格。土地所有權人，以所得補償之地價根本買不到相當位置、品質與相當面積之土地。而且按照平均地權條例第42條規定，仍須征收土地增值稅（最高可減征百分之七十）。但第四十二條之一區段征收之土地，以抵價地補償其地價者，卻可完全免征土地增值稅。公用征收，土地完全喪失，根買不回相當品質面積之土地，反須征收土地增值稅。區段征收之劣等土地（不能建築使用），原地主依法可買回一半可供建築使用之優等土地。實際上地主獲益，較原地價高出若干倍，反而可免征土地增值稅。如此簡直是顛倒是非，完全喪失公平正義。主其事者反而自詡為「新制區段征收」，甚至稱為「改良式區段征收」。如此破壞公平正義、顛倒是非曲直，居然訂定在平均地權條例中，對「平均地權」實構成極

孫中山先生關於地權政策之理念

大的污辱與傷害。孫中山先生如果地下有知，將會搖頭三嘆，不知所云。

再就重新規定地價而言，既不合理，亦無必要。溯及民國三十五年修正土地法之前，歷經八年對日抗戰，物資缺乏，物價劇烈波動。一年之內，物價可能上漲十百倍。如果按法定地價征收地價稅，地價稅之稅收將微不足道。若按物價指數調整，亦恐難期真實。於是土地法採用戰時重新規定地價之前例。但仍有相當大的彈性。如土地法第 160 條規定：「地價申報滿五年，或一年屆滿，而地價已較原標準地價有百分之五十以上之增減時，得重新規定地價」。現行平均地權條例，竟不設定任何條件，逕行規定：「規定地價後每隔三年應重新規定地價」。其結果公然塗銷申報地價為分別公私有財產之界線。

重新規定地價之年，課征地價稅之地價，與當年公告之土地現值，必然相同。如果這兩種地價是相同水準，都是市價，那末在征收地價稅之地價中，顯然含有土地之自然漲價。因為公告現值，就是重新規定之地價，也就是所稱之市價。這項市價顯然包含私人之改良價值，及不勞而獲之自然增值。彼此分別所佔比例之大小，根本無從衡量。因為重新規定地價，已將第一次申報之私有財產之界線根本塗銷，從此無法分辨自然增值與私有財產價值之界線。又按平均地權條例第 38 條規定，所謂：土地所有權移轉，其移轉現值超過「原規定地價」或前次移轉時申報之現值，應就其超過總數額……征收土地增值稅。前項所稱原規定地價，係指中華民國五十三年規定之地價。其在 53 年以前或在 53 年以後辦理規定地價者，均以其第一次規定之地價為「原地價」。因此，如果在 53 年之前第一次規定地價，以後迄未移轉，其增值稅之實際負擔，甚至可能超過全部自然增值。相對地，如果每年移轉乙次，自然增值可能全部歸私，彼此顯著不平。

柒 結 論

孫中山先生關於土地政策方面，所提示的基本原則，是分別依據農地與非農地之不同使用性質，與使用條件，而提出不同的主張。農地政策以「耕者有其田」為基本原則。農地以外之一切非農地，一律以「平均地權」為規範之基準。耕者有其田以限制取得農地者，必須具備使用農地之資格能力為主要條件。其目的在輔助使用農地能力最強之人，取得其所需耕作使用之農地，以求充分發揮生產效率，從而促進土地利用。非農地，主要指建地，以實行

「平均地權」為目標，以達到地權公平分配、地利共享為手段，以消除土地投機，促進非農地之合理使用，或計劃使用為目的。實現地權公平分配之理想，則必須正確而切實地遵守「定地價」「地價永以為定」及「漲價歸公」之原則。過去在台灣地區，實行農地改革之成功經驗，主要歸因於實施方法大致符合耕者有其田之基本原則。此項成功經驗，可作為農業社會實行農地改革之參考借鏡。如果確實貫徹實施平均地權「定地價」，「地價永以為定」，及「漲價歸公」之基本原則，農地政策仍可維持耕者有其田政策之基本精神於不變。今後不僅在台灣地區，可按照以上之原則貫徹實行，而世界其他地區、國家，都可能參考採用為共同模式。例如中國大陸現在解散集體農場，而實行「包產到戶」，實質上就是採用耕者有其田之基本原則。至於平均地權制度，以台灣地區過去實施之經驗觀察，無可諱言地是失敗多於成功。失敗之根本原因，主要在法令之規定，與平均地權理想之方法，愈拉愈遠，常有名不副實之感。

平均地權之理想，不會因現行平均地權法令被扭曲其理想，而永遠貶低其公平、合理之地位。而且在台灣以外地區，反而逐漸受到學術界之重視。在實際執行方面，亦逐漸有更多的信心，信其有可行性，而且符合客觀的公平性。例如英國 1947 年公佈施行的城鄉計劃法（Town and Country Planning Act）規定：以土地現在既有的使用（existing use）及其地價，為私有財產權及地價之界線。政府准許變更使用所實現的自然增值，利用征收開發捐（development charge）方式，將其全部征收歸公。實質上英國當時所實施的這套辦法，與我國平均地權之理想方法，幾乎完全不謀而合。另外，美國各洲近年來所實行的移轉發展權（Transfer of Development Right）辦法，與平均地權之理想辦法，亦有一部分內容大致相當。至少二者都是要求公平與效率之基本原則，應該是一致的。

漲價歸公，仍然承認土地私有制度之存在，但其所能私有者，是以私人投施的資本勞力及其成果為限，土地之自然增值應屬國有。因此，在私有土地上之自然增值，於尚未征收歸公之前，應屬國有財產。此時之私有土地，按彼此價值比例之大小，屬於「持分共有」。如此，亦可解釋為公私共有之「均權」制度。平均地權之理想，是建立「均權」制度。也是市地市有地權制度之典範。耕者有其田制度，亦可能被採用為農地地權制度之基準，然所採用的名稱可能不同，但其實質及效果，則可能是相同的。