

臺灣土地地目等則問題之研究

林元興

(作者爲本校法學院地政學系專任教授)

壹、前言

土地與人民關係至爲密切。任何政府，固須要求全國的「土地數量」測量確實，方能維護領土，推行土地行政，藉以保障人民的權益；但更應切實瞭解「土地素質」的真正狀況，上焉者可作爲全國自然資源利用規劃的依據，下焉者亦可使土地賦稅臻於公平合理的境界。

土地數量，藉各種數學原理與科學儀器進行測量，可求得精確的面積，即使採用粗略的測量方法，其誤差亦至爲有限。惟對土地素質的優劣，至今尚無妥善的評鑑方法，可供遵循，土地的自然生產力，固可採各種科學方式予以測定，但其並非如面積恆以爲定，須經常注意各種自然因素的變化，而對土地素質影響最深的各種人文因素，卻無客觀方法予以衡量。

我國的「土地登記」制度，至爲精確，對於人民的土地數量確能保障，但目前差可表示土地素質優劣者，唯有「地目等則」制度。臺灣的地目等則制度歷史悠久，源於明末清初之際，嗣經日人幾度調整，而我政府亦沿用至今。事實上，因爲原來厘訂地目等則時，目的上有所偏差，兼之近年來實施全面普查的方法不妥，以致登記事項與土地實際情形有所不符，影響人民的權利義務頗鉅。

土地測量的錯誤並非絕無僅有，但關係人申請更正者甚少，但對於「地目等則」評定的高低則異常注意，此固然是面積誤差不易察覺，而地目等則影響其租稅負擔，感到切身利害，未嘗不是主要的原因。由此可見，土地的素質問題有時反較土地數量問題重要。每次若逢地目等則調整，皆因政府人力物力有所未逮，結果不能十全十美，或因人民對各種行政措施不够瞭解，以致事先無法與政府機構配合，事後又屢有怨言，甚至四出陳情，造成許多困擾。

本研究即在探討以往的地目等則制度是否有所缺失？目前的地目等則調整辦法是否應加修正？並提出合理的解決途徑，俾

作為政府施政的參考。

貳、地目等則之概說

一、地目等則之意義・

「地目」係指「地籍冊所載之土地使用類別」（註一）。土地可依種種標準而為不同之分類。我國現行土地法，則按照土地用途，分為建築用地、直接生產用地、交通水利用地與其他土地四大類（註二），惟得再分目。所以地目是表示土地利用的確實情形。

臺灣之土地，實施分目由來已久，且因經濟進步，土地利用日漸繁異，其分目亦由簡入繁，目前達廿一種之多，茲將各種地目列為表一，俾供參考。

表一 地目種類及說明

地類	地目 名稱	說明
第一類 建築地	建 雜	房屋及其附屬之庭院，園圃一切基地均屬之。
		自來水用地、運動場、紀念碑、練兵場、射擊場、飛機場、砲臺等用地，及其他不屬各地目之土地均屬之。
	祠 廟	祠廟、寺院、佛堂、神社、教務所及說教所等均屬之。但兼用住宅或家廟者不在此限。
	車 站	車站、車庫、貨物庫等及在車站內之站長、車長等之宿舍均屬之。
	公 園	公園用地。
	墳 墓	墳墓用地。

第二類 直接生 產用地	田 早 林 養 牧 鹽 池 池塘	水田地。 旱田地。 林地林山均屬之。 魚池。 牧畜用地。 鹽泉地。但限於湧泉口及其維持上必要之區域。 製鹽用地。 池塘
第三類 交通用 地	鐵道 線路 用地 公路、街道、欄柵、村道、小徑等及公用或公共用之輕便鐵道線路均屬之。 埤圳用地。	鐵道線路用地。 公路、街道、欄柵、村道、小徑等及公用或公共用之輕便鐵道線路均屬之。 埤圳用地。
第四類 其他 土 地	堤 原 灌溉 溝 渠 一切溝渠及運河屬之。 堤防用地。 荒蕪未經利用及已墾復荒之土地均屬之。	灌溉用之塘湖、沼澤。 一切溝渠及運河屬之。 堤防用地。 荒蕪未經利用及已墾復荒之土地均屬之。

「等則」指按各種地目土地，單位面積全年收益或地價高低，所區分之賦率等級（註三）。此實源於土地分級與賦稅分則，如以往我國所謂的三等九則，今則統稱為等則。

臺灣田賦等則區分方法，係按每種地目土地之單位面積，就最低收益至最高收益間之差距，予以適當分級，每一級目為一等則。等則之順序，係從最高收益至最低收益遞稱為一等則、二等則、三等則……至最末等則。茲將現有各種地目等則之級數，列為表二。

表三 各種地目之等則數

地目	等則數
田	1~26
旱	1~26
養	1~19
池	1~8
鹽	1~11
鑛	1~18
林	1~15
牧	1
建	1~92
雜	1~92
原	1~30
地	
合計	1,697,370
未登錄地	1,900,806

此外尚有祠、公、鐵、墓、道、線、水、堤、溝、溜等十種地目土地，原來均為免賦土地，故未銓定其等則。惟該等土地如有收益，均應比照有賦地地目銓註田賦等則，課征田賦。

臺灣目前各地目的土地面積如表三所列。

二、地目等則之沿革

臺灣地目等則之創制及其演變，約可分為以下三個時期：

- (1) 明清時期 臺灣的田賦，始於鄭成功時代的私田課稅制度（註四），蓋私田（又稱文武官田）有別於官田（自荷人接收之王田）與營盤田（軍人之屯田），具有私有性質，其地目等則之劃分及稅率如表四所列。

資料來源：65年台灣農業年報

表四 鄭成功時期私田每甲田賦負擔

地目等則	上	中	下
田	三・六〇石	三・一二石	二・〇四石
園	二・三四石	一・六二石	一・〇八石

資料來源：

台灣經濟史二集第12頁。

嗣後逐漸形成所謂的「一田三主」制度，且因買賣轉讓頻繁，以致「業戶變遷無定」，且因南北田賦負擔不均，乃有清代劉銘傳「清賦」之舉。其對土地地目等則之劃分，以一般地區為例（註五）如表五所列。

表五 劉銘傳清賦之每甲新租率表

地目等則	換銀額圓
上則田	4,266
中則田	3,505
下則田	2,890
下下則田	2,316
上園	3,505
中園	2,890
下園	2,316
下下園	1,894

資料來源：

江丙坤著，台灣田賦改革事業之研究，第23頁，台灣銀行編印。

另有新竹以北，彰化以南從來不入則地（無稅地），將其區分為一、二、三等沙田，或平、次、下等沙田，課征田賦。
 (2) 日據時期，一八九五年，日本佔據台灣，利用田賦（地租）的課征，以榨取台灣農業剩餘供日本工業發展之用。其間，地目等則歷經四次修改，地目種類益見增多，而等則級數亦愈加繁雜，茲將歷次改訂租率的結果列為表六。

表六 日據時期地目等則賦額

資料來源：梁義文著「台灣田賦制度之研究」，第16-18頁

由上表窺知，日人歷次整理田賦之原則，大致爲：（一）逐漸擴大課稅土地範圍，謀取財政收入增加。（二）細分土地等則，力求賦稅公平。（三）順應土地收益增加之趨勢，逐漸降低租率，而單位面積之地租額（稅額）卻益形加重。

又以收益爲準，正與中央公佈之土地陳報改行田賦科則所定標準符合，遂依當時「戰時田賦征收實物條例」第一條：「本條例所稱田賦，爲經中央核定各省市縣原有科則之田賦，及經辦竣土地陳報改訂科則之田賦」之規定，核定台灣田賦仍沿地租舊制

，以原有地租額作爲賦額，改征實物。

茲將歷年每賦元實際折征實物標準列爲表七，以供參考。

表七 每賦元徵收實物及隨賦征購數量

年 度	每賦元徵收實物 數量(公斤)	說
三十五	八・八五	內含本賦一元，縣市附加一・三五元，鄉鎮附加○・六五元，合計二・九五元，每元折徵稻谷三公斤。
三十六	一一・五〇	加縣級公學糧二・六五公斤
三十九	一四・一六	再加防衛捐二・六五公斤，並於四十一年修正實施辦法第五條將各項合併。
五十一	一九・三七	再修正實施辦法
五十六	二六・三五	將戶稅原課農地負擔部份合併，但地主保留「三七五」土地為十七・六五公斤。
五十七	二七・〇〇	附征教育捐○・六五公斤
六十一	二六・三五	六十一年下期附加教育捐○・六五公斤停徵
六十三	二三・〇〇	「三七五」土地為十七公斤
六十六	二三・〇〇	「三七五」土地為十公斤。

三、地圖等則之功能：

地目是根據土地的自然情況，以及資本與勞動的改良結果，登記其目前的使用；而等則的作用，係在同一地目內，區分土地之優劣，規定不同的租稅負擔。所以地目等則規定是否合理？一方面關係國家財政收入之確實與公平，另一方面亦關係所有權人之負擔。除此之外，尚具有以下各種重要功能：

1. 地目等則爲農地改革之依據——我國農地改革成果輝煌，舉世稱讚，但農地改革的每一步驟，均以「地目等則」爲推行之依據。「三七五減租」之耕地主要作物正產品全年收穫總量之標準，係按耕地等則評議（註六）。「公地放領」是按耕地種類的區別、等則的高低，作爲審定放領之依據，一般規定「田」上等五分、中等一甲、下等二甲，而「旱」爲上等一甲、中等二甲、下等四甲。「實施耕者有其田」時，地主所可保留耕地亦以地目等則爲據，一般以保留七則至十二則水田三甲爲原則，其他等則之田、旱比照此種標準推算（註七），無論公地放領或耕地征收之地價，均按各等則耕地主要作物正產品全年收穫總量之二倍半計算（註八）。

2. 地目等則爲財產處分之限制——爲擴大農場規模，防止農地細分，現有之每宗耕地，不得分割及移轉爲共有；但因繼承而移轉者，得爲共有（註九）。此外，一至八等則農田，除土地所有權人自建農舍外，不准變更爲建地利用或工業用地（註十）。

3. 地目等則爲促進土地利用之工具　近年來土地投機盛行，擁有鉅資者多購地囤積，旨在待價而沽，故罔顧目前的使用，以致許多田地任其荒蕪，致爲可惜。行政院針着此項弊端，頒佈「廢耕農地限期復耕實施要點」，規定由地政機關會同有關單位實施調查，凡屬「田」地目之土地如有廢耕現象，應進行復耕勸導工作，對於經勸導而不復耕的農地，政府決定照價收買，而且爲協助廢耕農地復耕，各縣市有關單位已成立代耕隊，對復耕有實際困難者，可申請代耕。

參、地目等則之制度問題

在農業時代，藉地目等則課征田賦，以抵付大部份的公共支出，固屬理想；惟因時移境遷，原甚理想的制度，卻暴露出若干缺陷，若擬繼續課征田賦，自須設法改善，本章擬探討有關地目等則的名稱、稅率與課稅標準等問題。

一、地目之名稱與分類問題：

臺灣土地分類所採用的地目，係沿用日人舊制，故於民國卅六年，臺省政府按各該地目原有之簡稱，作爲現行地目之名稱（註十二），但其名稱有的不合國人習慣，除「畑」在五十一年改訂爲「旱」，其他地目的名稱有的似應予以修正，如「公」宜改爲「園」，「溜」宜改爲「池」以及「原」宜改爲「荒」。

有的地目分類過於繁瑣，宜予化減，例如「養」與「池」均爲栽培水生動植物之用，而「鐵」與「線」分別代表車站、車

庫、貨物庫以及鐵道線路用地，均宜予合併。

有的地目過於籠統，已不合目前經濟發展的情況，須再加詳細分類者，如「建」宜按法令編定之住宅區、商業區與工業區，而分爲「宅」、「商」與「工」，並適用不同稅率。

改正後之地目尚餘十九種，茲將新舊地目列於表八。至於面積計算單位亦應一律改爲公頃爲宜，公頃以下再爲公畝。

表八 地目名稱改正建議表

地類	地目	建議名		說明
		原名	建	
第一類 建築用	建物敷地	宅 商 工	雜 祠 廟	適應經濟發展需要
	雜種地	農	園	取消，與「線」合併
	祠廟敷地	工	墓	園較能代表公園地
	鐵道用地	商	田	
第二類 直接生產用地	公園地	工	旱	
	墳墓	商	林	
	田地	工	旱	
	山地	農	林	此二地目均爲栽培水生動植物，宜合併。
	養魚池	漁	養	
	塘	牧	池	
	牧場	牧	塘	
	礦地	鑛	牧	
第三類 交通用地	鹽鐵道	鹽	線	原限於湧泉口及其維持上必要之區域，因視其資源日見重要，似不應限於溫泉用地。
	道路	鐵	道	
	農溝渠	農	水	
	河川	溝	渠	
	池	渠	河	
第四類 其他地	防堤	堤	防	取消，合併於「雜」內
	野原	原	野	

二、地目等則所規定之稅率問題：

稅率，是對每一課稅單位所征收之比例。常見的稅率有比例稅率、累進稅率與累退稅率等三種。稅率固定，不隨稅基的增減而改變的租稅，是謂比例稅；租稅的稅率，隨稅基的增加而遞增的，是謂累進稅；反之，則為累退稅。

臺灣田賦所採的稅率有二種……即對田、旱、養、池、林、鹽、鑛、牧八種地目土地，採累進稅率，而對建、雜、原三種地目土地，採比例稅率。茲將臺灣地區於民國卅三年查定之田旱等八種地目，以及建雜原等三種地目之土地賦額算定情形，分別列為附表一與附表二，俾供參考。

純由稅率而言，臺灣田賦課征不合理之處有四：

(1) 累進稅率與比例稅率並行 一般可根據犧牲原則，由個人因稅負所受之犧牲，以估計稅負公平與否。若納稅人之所得即可表示其經濟福利，而其所得之邊際效用遞減，在此情形下，採用累進稅率，對較高所得者課重稅，而對較低所得課輕稅，合於最小犧牲原則。若納稅人之所得的邊際效用遞減很慢，宜採比例稅率。

臺灣田賦所採的稅率，卻反其道而行，對專供直接生產使用，且產品因農工競爭形成「剪刀價格」而相對降低的田旱等八種地目，一律課以累進稅率；而對供建築使用，因工商業之發達而增值較快之建雜等地目，卻按比例稅率課征，直接生產用地，因收差之差距較小，建築用地的地價，差距較大，故有所不公。

田、旱、養、池、林、鹽、鑛、牧八種地目，採累進稅率（但牧地實際上只有一等則，故不在累進之列），原意在重課地主不勞而獲的天然地租，根據李嘉圖（D. Ricardo）「差額地租」理論，投施同等的勞動與資本從事耕作，而優等地與劣等地的生產數量有所不同，其生產量之差額即形成優等地之地租；對佃農而言，不付租而耕作劣等地，與支付「差額地租」而耕作優等地，對其收益並無差別。以往盛行租佃時，生產用地常非自耕，因此加重地主之田賦，未可厚非，但我國目前已實現耕者有其田之理想，實無再累進稅率的必要。

(2) 對生產純收益採全額累進稅率 累進稅課征方法約有定額累進（fixed amounts progression）、全額累進（lumpsum progression）與超額累進（bracket progression）等三種。事實上，累進稅可能沒收全部所得，此對社會有貢獻者，或勤勞自

力更生者，發生抑制作用。故根據負擔能力以及邊際效用理論，累進稅所能應用的範圍甚狹，僅限於營業所得稅，個人所得稅等少數稅種。田賦基本上是一種收益稅，宜採比例稅，即使採累進稅，亦不應採用全額累進方式，應按超額累進方式課征。

(3)我國自實施耕者有其田以後，地主可保留一定的土地，稱為「三七五」土地，目前對一般土地，每賦元徵收實物數為量廿二公斤，而「三七五」土地僅十七公斤，而且每賦元隨賦徵購數量，一般土地為卅五公斤，而「三七五」土地為十五公斤（六十六年又有變動，請參照表七）。此種負擔不平的現象，有違扶植自耕農的本意，至少每賦元征收實物量應該劃一為宜。

(4)田地目負擔較重，已不合時宜。根據地目等則土地賦額算定表（參照表九）所載，收益相同的一等則「田」與「旱」，其稅率（即算出成數）分別為三·六%與三·一%，其他各等則的田與旱地目，所適用的稅率亦有差別，令人費解；甚至與其他地目比較，亦莫不如此。

臺灣的農業生產已進入商品化階段，為市場而生產的特種作物，已遍佈全省。由於經濟結構轉變，對農產品的消費形態及嗜好亦有變更，故栽培蔬果、養殖、畜牧之收益一般均不亞於稻作，但旱地、養魚池、池沼、山坡地與牧地之稅負均較田地目為輕，實有調整之必要。例如養魚池最高之一等則，僅比照田地目六等則課稅，但其實際負擔約合田地目之十四等則土地，宜加提高。

三、地目等則之課稅標準問題：

臺灣田賦，係以具有經濟價值之土地為稅本，以其所獲收益為稅源。當查定賦額（日據時代稱地租額）之初，首先劃分地目，依照土地收益性質決定課稅標準，繼按收益多寡確定等則，根據每一等則收益厘訂稅率，從而算定每種地目等則單位面積每甲賦額，賦額以元為單位。

據日人所撰「臺灣地租調查事業成績報告」所載：「以土地收益額為課稅標準，係改隸以前（指日據以前）之常年制度」，且為日據時代沿用之標準。

臺灣土地收益計算的標準，又可分為兩類：

1. 按「自耕收益」計算 以自有土地而又自任耕作所獲之收益，為釐定土地等則之標準。如田、旱、養、池四種地目土地

，是按照全年土地收獲量折算金額，扣除耕作經費後之餘額，再扣除佃租二成後之金額，即為「自耕收益額」。所謂耕作經費，包括普通水租、種子、化肥及雜費（指臨時僱傭人工、耕牛、抽水費、堤岸修理費）。扣除租佃二成，係由於以往的「耕地大部份在租佃關係下耕作」，為「預防租佃契約之急激更改，並救濟負擔之不均衡，以消除民間所釀成之紛擾」（註十一）。林、鹽、鑛、牧四種地目土地，則僅就其收益扣除種植或管理、運搬費後之剩餘，為自耕收益。

2. 按租賃價格計算 即以地主負擔田賦、及其他維持土地必須費用為條件，所獲得之租金額而為銓定土地等則之標準課稅之土地，有計建、雜、原三種地目。

總之，臺灣田賦係以總收益減去成本後所餘之純收益作為課稅依據，但由於成本的定義不確，故純收益的計算有所不妥。通常，所謂成本，係指生產時所從事的貨幣支付或現金支出而言，此固稱為支出成本(expenditure cost)或外露成本(explicit-cost)，但任何一種生產者自己所有，而由生產者自行使用的資源，均應將其代價列為成本，此種成本稱為非支出成本(none expenditure cost)或內含成本(implicit cost)。

縱觀臺灣田賦的課征制度，田、旱、養、池、林、鹽、鑛、牧等八種地目僅計算其外露成本！例如種子費、肥料費、農藥費、水租費與傭雜費，而未計算其內含成本——例如農家本身所提供的勞動。但建、雜、原等三種主要供建築使用的地目，却可扣除外露成本與內含成本。易言之，臺灣田賦制度計算純收益有兩種不同的公式：

(一)按自耕收益計算：

$$\text{總收益} - \text{外露成本} = \text{純收益}$$

(二)按租賃價格計算：

$$\text{總收益} - (\text{外露成本} + \text{內含成本}) = \text{純收益}$$

顯然可見，對直接生產用地等八種地目所採用的課稅標準過於苛刻，更兼近年來都市中「相對工資」及「工商業就業機會」所發生的「拉力」，以及農村中「人地比例」過剩所產生的「推力」（註十三），以致農村青年大量外流，農業勞動逐漸老化，補充之道唯有增加僱傭勞動，以致多數農民終年辛勞，最後所得尚不敷本身的合理工資，是故直接生產用地的課稅標準宜予

修正，應將農家勞動的供給成本扣除，方顯公允，俾維持農民的合理生活水準。

四、土地稅負結構問題：

根據地目等則所課征的土地稅負之所以偏重或有所缺失，均種因於經濟發展策略以犧牲農業爲前提，蓋農業係開發中國家的最大產業部門，非農業部門的擴充，即可代表經濟開發的進展，惟此需增加糧食的市場供給，非農業勞動力，以及非農業的資本形成。所以，大多數開發國家均加重農業賦稅，俾使剩餘糧食，勞動，與資本加速移轉至非農業部門，而農業賦稅中最重要的莫如田賦，蓋土地爲農民的重要資產。由經濟史觀之，自由世界中以壓榨農民而建立現代國家的，最顯著的爲日本。

臺灣的田賦制度，創於明末清初之際，至日人據台，師承其國內故技，加強農業課稅，遂多次實施地租調查事業。俟光復後我政府仍沿襲日人舊制，理應減輕農民負擔，但未幾大陸變色，臺灣成爲復興基地，一方面須加速經濟建設，以提高國民生計，一方面須積極擴充軍備，以迎接復國機運，故公共支出日漸擴大，各種租稅不但不能稍減，反須增加，方敷需要。

臺灣經濟自一九五三年以往的快速成長，有一大部份是歸功於農業的貢獻。尤其在一九五三至六二年經濟轉變期間，自外援停止後，農業剩餘一直成爲國內資本累積的主要來源，不但提供糧食與工業原料給非農業部門，而且也賺取外匯以供工業機器的進口。此外，農村對工業產品之需要，亦有助於臺灣產品在國際市場之競爭能力。

臺灣地區的經濟發展至今，工業化已奠定期初步的基礎，但農家所得卻淪爲較低的階層，由各類職業家庭平均所得水準而言，農家居倒數第三，但平均每人所得則以農家爲最低，此乃因農業家庭平均每戶人口甚多之故，詳情參照表九。

由此可見，今後非農業部門應有責任幫助農業部門，使農民亦能享受到經濟成長的成果。政府鑒於農業生產日見萎縮，農民收益逐漸下降，遂於五十八年宣布「農業新措施」，並於六十一年推行「加速農村建設重要措施」。簡括起來可歸納爲二類：第一類爲減低農業生產成本以增加農民收益，計包括：(一)廢除肥料換谷制度與減低肥料價格，(二)取消田賦附征教育捐減低其他賦稅，(三)放寬農業貸款條件，便利資金融通，(四)改革農產運銷制度，(五)加速推廣綜合技術栽培，(六)倡設農業生產專業區(七)加強農業試驗研究與推廣工作。第二類爲加強農村公共投資，倡辦鄉村福利以減輕農民生活負擔，包括規劃開發山坡地，興建鄉村產業道路、海港、興修堤防、排水與灌溉工程，建設鄉村簡易自來水，改善環境衛生與醫藥及鄉村教育等。

表九 臺灣省各類家庭平均每戶及每人所得之比較
中華民國六十四年

	平均每戶 人 口 (人)	課稅前平均家 庭所得(元)	課稅後平均家 庭所得(元)	可支配所得 (元)
全 省	5.37	101,339	18,874	100,017
1. 專門性、技術性工作人員	4.91	137,471	27,999	135,128
2. 管理人員	5.45	193,648	35,529	188,271
3. 佐理人員	4.97	122,227	24,613	120,222
4. 買賣工作人員	5.33	112,472	21,113	110,220
5. 服務工作者	4.83	92,687	19,204	91,610
6. 農、林、畜牧、漁、獵工作者	6.03	86,061	14,274	85,477
61 農事、畜牧、狩獵工作者	6.07	87,563	14,430	86,981
62 林、漁工作者	5.61	70,062	12,479	69,451
7/8/9 生產作業人員、運動設備操作人員及體力工人	5.33	93,255	17,506	92,224
10/11 軍事服務及無法分類之工作者	4.30	81,940	19,065	81,592
12 無職業者	2.28	53,260	23,408	52,742
				23,180
				51,112
				22,464

資料來源：台灣省家庭收支調查報告第47頁

增加農民收益，似應由減輕農民負擔着手，因爲一面向農民課稅，一面又將津貼發還農民，如此一來一往，徒增許多行政手續，不如釜底抽薪，大幅度降低農業稅負，反較實際。近年來已注意及此，例如六十六年大幅降低田賦征實，差可告慰。

由長期而言，土地之收益不能隨土地改良而比例增加，反而受土地報酬遞減法則之限制，無法與工商業之加速成長匹敵。兼以自力耕作所得（即農業所得）與田賦雙重課稅（因爲田賦是一種收益稅，其性質與所得稅類似，田賦如改按淨收益課征，就是農業所得稅），故有加重農民負擔之弊，與課稅公平原則相悖，宜考慮併入綜合所得稅課征。如此可收：(1)避免農業收益重複課稅、減輕農民負擔；(2)免除農民繳納實物的困擾；(3)減少田賦稽征成本等益處。

肆、地目等則之調整問題

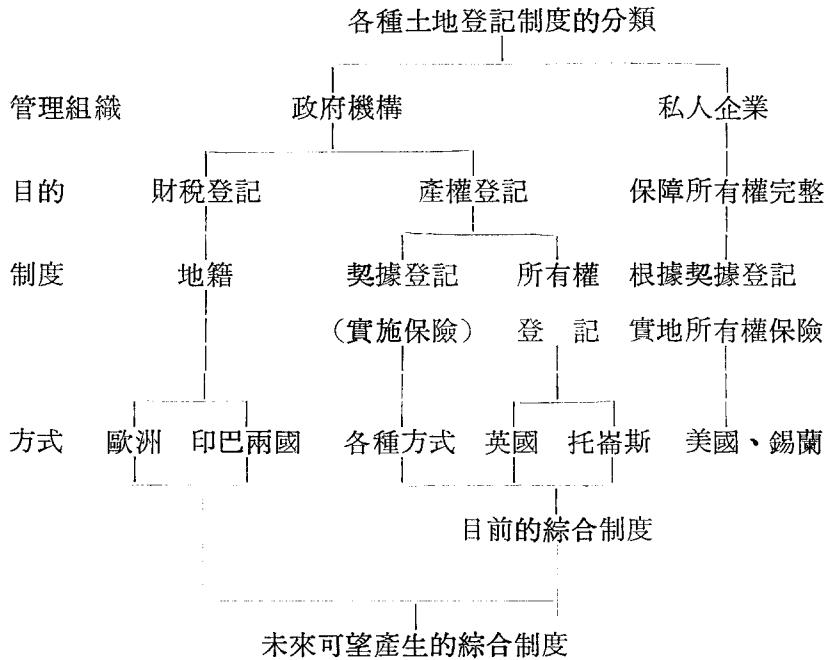
一、地目等則調整之意義及標準・

地目等則係根據土地收益多寡，作爲課稅標準。但土地收益經常變動，故須隨時予以合理調整，方能維持公允。地目等則調整得再分爲：(1)地目等則總調整——係指全省地目等則變動區域，(2)與土地地目等則之異動調整（註十四）；異動調整，又可分爲政府主動舉辦的，與人民自動申請的兩種。

地目等則調整標準照左列規定辦理。

1. 凡土地有左列變動情形提高利用者，應變更其地目或提高其等則：(1)堤防之興建、改良、復舊。(2)灌溉及排水等水利工程設施之興建、改良、復舊。(3)道路之興建、改良、復舊。(4)水土保持設施之興建、改良、復舊。(5)土壤改良。(6)防風防砂造林之完成。(7)因公共設施或工商發展關係直接受益。(8)因自然環境變遷或土地重劃等改良。(9)其他合法提高使用。
2. 凡土地有左列變動情形降低利用者，應變更其地目或降低其等則：(1)堤防破壞失修。(2)灌溉及排水等水利工程破壞失修。(3)道路破壞失修。(4)水土保持破壞。(5)防風防砂林破壞。(6)因受重大災害無去爲原來之使用。(7)其他合法溝低使用。
- 其實地目等則調整亦係土地登記項目之一，因土地具不滅性，須保持永恆的記載，且由於各種財產權的累積，亦需有記載以昭世人。因土地具不移性，故無法自我表徵，需利用特殊方法，藉以表示各筆土地的特性，並顯現占有的移轉。且因土地係

生產時所不可或缺的因素，長久以來公私雙方均甚注意其分配、移轉、保護、與課稅等問題；這種現象在開發中國家尤為顯著，因其資本為數不多，且對土地資源的依賴程度甚深，故土地利用亟應符合經濟發展與社會福利的目的。各種土地登記制度，得按其設立的目的，予以適當的分類。由歷史上觀之，土地登記制度的設立目的，不是偏重於財稅征收，就是偏重於保障產權。茲以表十示各種土地登記制度之區別。



表十 各種土地登記制度

1. 以財稅征收爲目的的土地登記制度

此種土地登記，旨在協助稅額估定以及賦稅征收，主要是爲政府行政方便而設。所有古代的土地登記制度均屬於此類，目前仍繼續實施的尚有歐陸各國的地籍制度（cadastral system），以及按印度地稅條例（Indian Land Revenue Settlements）所實施的詳細登記（包括印度與巴基斯坦），後者是目前世界上最完備的土地登記制度。

該等制度對各種與土地生產力有關的因素，須翔實並詳細記載其變動的範圍（即最佳與最差的情況），以利地價與稅額之估定。各筆土地的用途、面積與界址均應登錄地籍圖（cadastral plan），此外，土壤的種類、適合栽培何種作物、實際種植物的情況及正常年產量、灌溉設施及水權等均應保持最新的資料。所有權人與使用人亦須列入，對於負責繳納地稅者的資料尤需詳盡。

2. 以保障產權爲目的的土地登記制度：

此種土地登記，旨在確保土地持有人的產權利益。早期創立的契據登記制度（System of registration of deeds）缺點甚多，目前業已演進爲所有權登記制度（System of registration of title），這是早期制度以及有效的產權讓渡方法綜合而成的。

此種制度主要爲土地持有人而設，對於社會與全國經濟只有間接的利益。由政府而言，爲此種產權保障制度的支出不甚經濟。所有權登記制度偏重於建立並維持利害關係人之產權，無論是絕對所有權或其他衍生利益（例如承租或抵押權）均在保障之列。所以登記工作與地籍測量均以此爲標準，僅登錄各筆土地確實所在的資料，俾確定利害關係人的地位及利益，其他有關的土地自然性質以及地用類別均不予登錄。

惟由目前與將來的發展觀之，土地登記制度必然走向一種綜合的形態，一方面得以對各種計劃，提供有關經濟與社會的一般統計資料，另一方面需對土地所有權人或使用人提供充分的保障，藉以鼓勵從事長期的開發。

爲貫澈上述目的，並應付土地登記工作量的急劇增加，宜放棄保障所有權的若干苛細要求，而且地籍測量的精確程度似應儘量放寬。有鑒於此種改革，即需對一種有效的土地登記制度應具備的功能有所認識。如能充份瞭解土地登記的應有目標與功能，即可遽而制定一種政策，俾便地目等則隨時調整。

二、歷次地目等則調整之成果

臺灣土地之地目等則，係於民國卅三年由日人查定，迨光復後，環境變遷已多，乃於民國卅六年起，由地政機關通案辦理調整。並於民國卅九年，就已變動土地，即行辦理局部調整。根據臺灣省政府卅九年所頒之「臺灣省地目等則調整辦法」，凡土地實際使用與原地目所定之利用目的不符，或其收益比之原定標準增減時，土地所有權人皆須依照土地登記規則第六十九條

之規定，填具土地標示變更申請書，報由當地縣（市）政府勘查屬實後，重新核定其地目，且新地目須比準鄰近同目之土地銓定等則（註十五）。

至民國四十二年，臺灣省政府決定，土地純等則調整，暫不辦理，藉以鼓勵人民投施勞力資本俾改良土地，但對於地目變更，及因地目變更而需重新銓訂等則者，仍責成各縣市政府，應「隨時發生隨時辦理」，每年並應分為兩期，將辦理情形彙整報省核辦（註十六）。

至民國五十四年，因距卅九年地目等則調整，五十年地目普查已久，其間因公共工程大量設置或改善，致土地提高利用者，亦有土地等則過高應降低者，乃重新擬具「臺灣省地目等則調整辦法」，由五十五年三月開始全面辦理地目等則總調整，歷時一年又八月完成，惟因有關農業生產收益之計算，應由農業專門人員辦理，但實際多由地政人員權充，而且土地收穫量最少須以三年的收穫標準平均後，才能訂出適當等則，有些地區即因準備不週，甚至未經坪刈，即強制耕地各升一等則，以達到增稅之目的，備受指責。

六十三年，台灣省政府鑑於歷年來土地生產條件變遷甚大，土地收益與賦稅負擔，顯有未盡符合情形，乃舉行「地目等則異動調整」工作，依據「臺灣省地目等則調整辦法」第十、卅三、卅四各條規定，由省府函各有關機關提供及搜集土地變動資料，並公告土地所有權人申請地目等則異動調整結果，共得土地變動資料計一、一六五、〇六一筆，面積二一三、五〇三公頃。

此次地目等則異動調整，依原定計劃應於六十三年度（六十二年七月至六十三年六月）完成，但由於曾文水庫工程適時完成，其灌溉受益地區列入調整，工作量驟增，加以臺灣因趕辦一至十二等則田農業用地編定，辦理編定前已變更使用土地之地目變更，及辦理限制建地擴展執行辦法等有時間性工作，經台灣省政府核定延至六十四年終，為時二年始辦理完畢。

其中有三三九、五六六筆（約佔百分之廿九），實地勘察結果，發現雖因重劃或曾文水庫灌溉工程及其他因素受益，但另有如防風林枯死，土地含鹽份過重、村里道路失修等降低土地利用因素互相抵銷，結果未予調整外。經調整地目等則之土地，共八二五、四九五筆，佔臺灣省已登記土地七、二一二、三九六筆的百分之十一點五，如以面積計算共一四三、八八公頃。其中提高地目等則者計七八〇、四八四筆，面積一三一、七三一公頃，降低地目等則者四五、〇一一筆，面積一二、一〇二公頃。提高等則面積約為降低等則面積的十一倍，縱觀歷年來政府對農業公共投資的增加，諸如興修水利、土地重割、耕作方法改進、品種改良等，人為之改良，多於自然所產生之破壞，此次地目等則異動調整結果，應屬合理現象。

茲將此表列于，另據表十一，茲將總表。

表十一 台灣六十三年地目等則異動調查抽複勘結果筆數面積 64年4月

變動資料表		總計		提高等則		降低等則		不予以調整	
		筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
總	計	1,165,061	213,503.3920	780,484	131,731.3980	45,011	12,102.3464	339,566	69,669.6476
農	合計	764,515	185,239.1437	418,968	107,151.6051	44,635	12,059.7116	300,912	66,027.8270
農	1—6等則田	72,442	12,789,7900	17,619	2,584.8560	4427	93.7746	54,396	10,011.1594
農	7等則以下	692,703	192,449.3537	401,349	104,566.7491	44,208	11,965.9370	246,516	55,916.6676
曾文水庫	計	262,223	64,788.9693	257,683	63,674.9331	25	7.1399	4,515	1,106.8963
灌灌區	1—6等則田	262,223	64,788.9693	257,683	63,674.9331	25	6.1399	4,515	1,106.8963
農地重劃	7等則以下	409,873	90,684.2655	144,571	37,423.6624	256	62.1160	265,046	53,198.4871
土	計	69,563	12,416.3981	15,123	2,298.2703	165	42.2900	57,265	10,075.8378
地	1—6等則田	34,310	78,267.8674	129,448	35,125.3921	95	19.8260	210,771	43,122.6493
	7等則以上	92,419	29,765.9089	16,714	6,053.0096	44,354	11,990.4557	31,351	11,622.4436
其他地目	計	2,879	373.3919	2,496	286.5857	262	51.4846	121	35,3216
地	1—6等則田	89,540	29,392.5170	14,218	5,766.4239	44,092	11,938.9711	31,230	11,687.1220
	7—26則田及其他地目	400,546	28,264.2483	361,516	24,579.7979	376	42.6348	38,654	3,641.8206

資料來源：台灣省地政局

但此次地目等則調整面積中，含「建」、「雜」地目土地計二四、六一六公頃，佔全省建雜地目土地（未規定地價部份）五八、九三八公頃的百分之四十二，其調整幅度自一個至卅五個等則不等。其中目前供農舍使用者計有八、二〇二公頃，佔調整等則建雜工地百分之卅三，且有臺北、桃園兩縣將農舍用地與鄰近之工商發展或新社區高度利用之土地，基於客觀變動情形相同列為同一等則，而調整為同一等則者，衡以目前可供利用情形或土地市價逐年遞增現象而言，固非不當，惟使農民之田賦負擔驟然增加，似有不妥，已重加調整。

三、改進地目等則調整的方法

1.樹立正確目的並明定調查期間

臺灣省自一八九四年割讓予日本，至一九四五年光復，為時五十一年，其間辦理地租調查（即地目等則總調整）四次，約每十四年即舉辦一次，最後一次辦理時間最短，僅二年。臺灣光復至今已卅二年，只有在民國五十五年舉行過一次地目等則總調整，其餘在卅九年及六十三年各舉辦一次地目等則異動調整，等於局部性的調整。現代的農業科學突飛猛進，兼之我國政府興建各種農業工程，農地收益必不斷變更，是故宜明定每十年舉辦地目等則等則總調整一次，合理銓定各種地目等則，方能使人民的稅負趨於公平。

而且地目等則總調整時，須藉科學的方法進行調查，日據時代，租佃關係盛行，調查土地收益較易，根據佃農每年向地主所繳租額，即可推定土地的年收穫量，而且田賦係由地主負擔，佃農無隱瞞之必要，租額一般係以平年為準，且為地主佃農雙方同意，必與事實相近，藉此項資料區分土地之優劣，自屬可行。惟目前因實施「耕者有其田」結果，自耕農已占多數，日據時代調查租額之簡易方法，無法比照辦理。故需另闢途徑，以影響土地產量的土壤、水利、地形、交通等因素着手，且調查期限須從容，至少三年方克有濟。

如純為增加賦稅，以應付日漸增加的公共支出，僅提高每元賦額折征實物數即可達到目的，實不必勞師動衆舉辦地目等則調整，考之日人歷次地租調查後，一等則「田」的賦額增加情形，即可明瞭不必提高等則，亦可增加田賦收入：

表十二 日據時代一等則「田」歷次調整之賦額

次 別 年 份	平均收益(日圓)	賦 率(%)	賦 額(日圓)
一 一九〇四	二二三	八·〇	一七·八〇
二 一九一五	三一五	八·二	二五·八〇
三 一九三五	七九一	四·〇	三一·六〇
四 一九四四	一·三六一	三·六	四九·〇〇

縱觀表十二，歷次調整的賦率雖然降低，但因收益增加，賦額反可提高。故今後應樹立正確的觀念，調整地目等則的目的，旨在促使農民負擔公平，而不是要加課租稅，如此才能有客觀的標準可循。

2. 統一地目等則調整的有關法令

土地法施行法第四條規定：「土地法第二條規定各類土地之分目及其符號，由該管縣市地政機關調查當地習用名稱，呈請省地政機關核定施行，並轉報中央地政機關備案。院轄市地政機關自行訂定，並報中央地政機關備案」。由此可見辦理地目變更的機關，原由地政機關執行之。

四十四年臺灣省財政廳，以命令變更法律之規定，認為地目由壞變好，隱匿不報，逃避賦稅，稅捐處應會同地政機關查明核辦。（註十七）

五十四年頒行的臺灣省地目等則調整辦法，第三條規定省級由地政局為主辦單位，農林廳、建設廳、水利局為會辦單位，縣市級由地政科為主辦單位，建設局、農林水利課、農田水利會為會辦單位。第五條規定，財政課、建設課、村長、鄉鎮民代表、當地選出之縣市議員、租佃委員、水利工作站代表為會勘人員。六十二年臺灣省復規定由地政事務所、縣市地政科、當地稅捐、糧食單位組成會勘小組，地政事務所人員兼小組召集人，如申請變更地目之土地與工業、農務、交通、水利有關，應

會同有關單位派員會勘。形成多頭馬車制度，權責相爭，過者相諉之現象。

嗣經內政部頒行「收進辦理地目變更作業程序要點」，將地目變更辦理程序核定權，從原來由省核定，改由縣市長核定，再改由地政事務所主任核定。此外，原須由各單位會勘的工作，亦改由地政事務所單獨派員勘查，但縣政府及其他有關單位仍保留抽查及監督權責（註十八）。

總之，地目變更作業程序雖經多次改進，較切實際，便於工作進行，但有關法令亦宜一併整理，無效的條文應加廢止，而有效的應彙編成冊，俾有所根據。

但地目等則調整，凡係政府主動辦理者，仍須各機構會勘，理應一併改進。

此外，地政事務所辦理地目變更案件，經調查勘定變更並厘正土地總登記簿後（每十日一次），尚需編造清冊送縣政府地政科抽查，惟地政科彙集案件須時甚久，始能會同有關機關抽查，方能將清冊轉送稅捐機關，不免延壓時日，耽誤稅期。建議地政事務所編造地目變更案件勘定清冊呈報縣市政府時，即將清冊副本逕送稅捐處厘正賦籍。縣市政府抽查後，如有修正，除函知地政事務所外，另將副本通知稅捐處，俾爭取時效。

3. 繼續推行便民措施：

人民向政事務所申請變更地目，須填寫「地目變更申請書」，重新申請一次。其實人民在申請時，即希望變更地目，並在其土地所有權狀加註變更後地目，毋需重複申請。故建議取消「地目變更勘查結果通知書」，而「地目變更申請書」應充作勘查與登記兩項用途，勘後將其存於登記檔案內，一方面作為勘查之簽註，另一方面作為登記之依據。

與地目變更息息相關的等則調整，如係農地重劃而致產量增加者，政府乃趁重新分配土地，換發土地權狀時，將等則提高，無須所有權人個別提出聲請。但在一般區域，由政府主動勘查，土地收益有所增加者，即通知各地政事務所逕予調整。一旦該土地發生買賣、繼承、贈與、或抵押聲請移轉或他項權利登記時，當事人如未事先閱覽登記總簿，縱使上述案件手續齊備，地政事務所主辦人員查核後，發現此項調整等則登記，未同時補辦等則調整登記手續，即以此作為手續不足為由，予以駁回，俟補辦調整手續後，方重新受理，厚此薄彼，有所不平。故建議凡屬政府主動調整等則者，應免當事人重行聲請，僅須在領取

權狀時補收其登記費。

此外，縣鄉道路預定用地的寬度內，在未規定前已興建房屋者，須另具結承諾所建之房屋，不妨礙交通安全，且於日後公路拓寬，應無償拆除，方能將地目變更為「建」（註十九），有所不妥。蓋近年來因工商業發展迅速，公路兩旁因交通方便，建築物日增，有的在公路預定地外建築，前面連接公路部份為附屬用地通路，亦有不明公路預定寬度，在公路預定地內建築者，如確屬違建，應由工務或警察人員取締，地政機構係依有關土地法令行事，在求地籍之確實與稅負之公平。故建議交通單位以命令公布公路預定寬度，應經土地法第八十一條規定，正式編定使用，以期合法；且比照都市計劃分區使用，在地籍圖上劃分界線，並在實地豎起界標，使道路預定範圍有顯明界限可循，在未依法編定並劃分界線前，宜免具結，即可申請地目變更為「建」，藉以便民，並增加稅收。

4. 增加辦理地目等則調整之專業人員。

地目變更，以往係為配合田賦開征工作，因此每年僅須勘查一次。六十年，將人民申請的地目變更案件完成期限訂為二十五天，所以每半月即需勘查一次，現因工商業繁榮，為配合住宅工廠之興建與抵押貸款業務，故於六十二年再將辦理期限縮短為十天，因此每五天即須勘查一次，再加上其他聯繫及內業業務，工作量大增。但各地政事務所人員編制有限，平時業務已有：(一)基本性工作——如實施土地測量革新與土地登記革新；(二)政策性工作——如實施平均地權、維護農地改革、推行土地使用編定，並辦理土地重劃；以及(三)配合性工作——如辦理重要經建用地工作與一般軍公用地工作等，工作負荷已重，更兼近年來所有權移轉、設定抵押等案件日多，宜按實際工作量，核定地政事務所編定員額，所增加的人事經費可在各該工作規費項下開支，不致增加國家財政負擔，而且若干專業人員，亟需比照同等稅務人員，給予專業津貼，提高工作精神。

5. 若干地目等則常見糾紛之解決方法

- (一) 土地改良後拒不申請地目變更——例如「林」地自己改作菜園，其目的在減少負擔租稅，建議地政機關應每二年主動調查一次，若調查屬實，逕予變更地目，對當事人除補征短漏稅額外，並加漏稅加罰。
- (二) 土地所有權人擬申請道路預定用地變更為「道」，俾減輕田賦或地價稅負擔，並豁免道路地移轉所征收之土地增值稅！

但依照規定，凡未曾通行的道路預定地，不能變更地目，此影響人民權益匪淺。因一般用地如劃定為道路預定地後，價值大減。故建議政府應統一規定，凡因都市計劃編定為公共設施用地——例如道路，一律將地目自動予以變更，俾減低所有人田賦負擔，聊為補償其損失。

(三)農家因人口增殖，須擴建農舍，多申請田、旱變更為建——但為確保糧食生產，興建農舍須提出申請方能建造，故農地變更地目為「建」者，須待房屋興建後，並按規定始准變更。

(四)近年來因為養鰻業獲利頗豐，所以有些農田改為魚塘，但地政機關很難核准其他地目變更為「養魚池」，農民仍繳田賦，其實負擔反較養殖業者低，不但政府稅收減少，而且農民還覺得不便。早在六十一年內政部即規定：「查縣市地政機關，在未依法就管轄區內之土地，完成編定使用前，對土地使用變更之限制尚乏法律根據，農地所有權人，如認為其農地供『養魚池』使用之經濟價值，較供耕地使用者為高，已將其農地變更為養魚池使用者，其申請地目變更時，該管地政機關應予受理」(註廿)，故建議此項規定應切實執行，惟一至八等則一律不准變更，而九至廿六等則者應事先報由主管單位核准，並慎重銓定其等則。但為防止農民投機，因為田地目移轉須受自耕能力限制，改為「養」即不必受限，所以也應注意，以免非法移轉。

(五)田地目的土地，有雙季田、單季田、與輪作田，其中有的單季田係無灌溉設施的看天田，多在山坡地或在山林地附近，如附近山林砍伐，以致失去防風與涵養水源的作用，不能種稻而改為雜作地時。其申請地目變更為「旱」，建議應查明其原因，如山林關係人本身盜伐以致產生損害者，不予考慮；但如非關係人所可抗力者，應予適當變更。

(六)近年來，臺灣地區因人口膨脹，有的即在水溝上加鋪水泥改為建地，或在未登錄的河溝上建築房屋，因係雙重地目，迄未銓定其地目，以致有的使用人，占用公地卻無需繳稅。建議凡妨礙都市計劃或排水的該等建築，應予拆除，否則宜變更其地目為建，附記地下為溝，限制地下使用，以免影響排水，如係未登錄地，尚應辦放租手續。

(七)實施耕者有其田時，地主除依法保留之土地外，其餘皆放領與佃農，但供作農路、水路等用地，有的分割予地主保留，仍按原地目(田或旱)課征田賦，因該等土地事實上已無收益，故地主多不願負擔田賦。建議政府補行辦理征收放領予現耕人，在未辦竣前，宜按土地賦稅減免規則第十五條「在自然環境及技術上無法使用之土地」之規定，免征田賦。

伍、結論及建議

一、推行土地使用編定・

按照現行地目所作之土地分類，只能視為土地使用現況之記載，與依土地法第八十一條所編定之各種使用，顯有不同。蓋前者著重土地使用現況之標示，而後者係政府按經濟政策、地方需要、及土地性質所作法定用途的規劃。

自民國四十二年以來，臺灣經濟突飛猛進，引起急劇的都市化，造成工農爭地、鄉村與都市亦喪失明確的界線，由於我國未有全面性的土地使用分區管理法令，以致在都市範圍外，建築物沿主要幹線作章魚式的發展，因為散漫的發展，需要較多的公共設施，形成浪費，無管制的發展也使不相容的土地互相混雜，彼此妨礙。

臺灣地區可耕地原甚有限，多年來雖經政府與人民不斷墾殖，但由於良田不斷變更使用，耕地總面積增加甚緩，不足以應付人口壓力。民國四十一年，臺灣地區耕地總面積計八七六、一〇〇公頃，其中水田占五三三、六四三公頃，旱田佔三四二、四五七公頃。迨民國六十五年，耕地總面積增加為九二三、七九一公頃，其中水田為五三〇、五九〇公頃，旱田為三九三、二〇一公頃（註廿一），廿四年來，旱田墾殖面積略增，扣除變更為非農地使用及改良為「水田」外，仍增五萬公頃，但水田反而減少。蓋一般優良水田，多位於交通便利之平原，易遭建築用地侵占，而新拓耕地，生產力較低，須經長期投資，興修水利設施，始能變為收穫較高之水田。

為避免土地的使用不當，減少公共設施的浪費，並維護自然資源，須擬定實施國家綜合開發計劃與區域計劃。區域計劃，係在一區定域範圍內，審度地理狀況、自然環境、社會結構、經濟形態、文化傳統，以及人口增加、都市成長、土地資源利用、農工發展、就業機會等因素，藉以規劃全面遠程發表之指揮原則。其中有關土地使用計劃之實現，有賴土地使用編定與管制之推行。

土地使用編定得再分為都市土地使用編定與非都市土地使用編定。都市土地悉按市計劃分區使用予以編定，毫無疑義。至於農村土地，應按非都市土地編定辦法予以管制，爾後所有土地使用即依編定用途為之。

土地使用改按使用編定為準，可產生下列效果：(一)確定完整之土地利用計劃。(二)排除公害改善鄉村生活。(三)誘導農村作有計劃之發展。(四)促進農工平衡發展，消除競爭與衝突。(五)政府機關及公共團體得以保育及開發土地資源。(六)減少交通水利事業取得用地之阻礙。(七)確保優良農業生產用地。

按目前規定，一至八等則農田，除土地所有權人自建農舍外，一律不准變更為建地。九至十二等則農田，如申請變更為工業用地，應報經中央工業主管機關會同農業、地政，及糧食主管機關核准後為之。而且已實施農地重劃之農田，除編定為工業用地及農舍地外，應暫不准變更為建地。

此種限制建地擴展辦法條以等則為依據，然而各地區的等則分佈並不平均，而高低等則亦時常交錯，因此按等則高低予以限制，行政上雖易於管理，但難以達到產業的均衡分佈。爾後悉按土地編定使用，作為核定地目變更變之標準，較為妥善。

二、加強土地利用登記：

地政機關執行土地法第八十一條編定土地利用之規定，應同時進行編定後土地利用之管制，此需加強管理，並建立管制的制度，因為編定使用時所舉行的土地利用現況調查，僅能把握目前的使用，無法配合爾後的變更與管制工作，唯有使地籍、地價、地權、與地用的管理工作一元化方克有濟。而且理想的土地登記簿應有土地標示部、地價部、土地權利部，以及土地利用部。始能掌握綜合的資料，以利管理與使用規劃。

由於我國以往缺乏完整的土地使用分類，是以歷年來各機關所舉行的土地使用調查，分類方式非常紛歧，以致資料無法互相比較及引用，所以每作一次計劃，都要重作一次土地利用調查，所費不貲，職是之故，亦有加強土地利用登記之必要。

強化土地利用登記制度，對國家二種主要的有貢獻：

(1) 盤查全國的土地資源 因為近代人口急劇增加，對農業部門倚賴日深，故土地資源的保存與計劃使用益趨重要，需有土地目前情況與潛能等基本資料，方能草擬妥善的土地利用計劃，如無礦產儲存量、灌溉排水設施、土壤種類、坡度、地下水、目前實際使用以及將來可能的使用等資料、土地資源的開發不易竟全功。

除非澈底的國有化，或採取最高面積的限制，促使土地財富重新分配，否則經濟部門的任何成長，只能使現有地主坐收暴

利。所以土地所有權分配，對經濟發展而言，也是一項重要的影響因素，常常被開發計劃者忽略。完整的土地登記，不僅提供有關各筆土地的面積、形狀與位置等資料，而且須記載土地所有權益的性質、利害關係人、持續期間與價值。

(2)促進現代化的土地管理 政府各機關開多少總有本位主義的觀念。不同的機構均擬自行收集並維持統計資料。該等工作應與土地登記密切配合，以建立整體的資料，並配合電腦處理。有效的土地登記制度，對政府的各種土地政策，實有以下各種積極的作用：

①推行農地或市地改革，有賴健全的土地登記資料，例如各所有權人持有面積，共同所有的持分、外人所有權、各種租佃形式、土地投機、過度細分與分割等應十分詳盡。

②有時土地登記可促進並刺激土地市場的交易，期使土地為社會各部門普遍利用，藉土地登記的資料，實可誘導土地交易於常軌，如有必要時，甚可予管制。

③各種開發計劃需徵集所需的土地（不一定使用強制征收方式）：土地與改良物的補償、甚至作物栽培區的劃定、荒地開墾等，均應以土地利用登記資料為準。

三、全面實施平均地權：

平均地權為我基本國策，而照價徵稅與漲價歸公，即為貫澈國策的重要憑藉，爾後有關土地稅制之改革，須以平均地權為其最高指導原則，毫無疑義。因此，田賦之改課地價稅，乃必然之趨勢，尤有甚者，十大建設完成以後，臺灣的土地，無論市地或農地，將因交通之開闢，人口之集中，工商之繁榮、公共工程之增加，而導致地價的鉅幅增漲，若此由全國人民努力的成果，經由少數人因土地投機而轉為私有享受，非僅事理不公，且亦違背民生主義原則。而且，根據土地單位面積之純收益課征田賦，與根據地價課征地價稅，本質上並無不同，蓋地價乃根據土地收益還原而得，故地價稅與田賦均係間接或直接以土地收益為課稅標準。

況且現在行田賦制度，土地買賣僅課契稅，但契稅係向買受人征收，與增值稅之向出賣人征收，性質迥異，田賦改征地價稅，得開征農地增值稅，可稅去地主部份不勞而獲，將可抑制都市周圍之農地投機。

而且廢除田賦，實行地價稅制，尚具有以下優點：

1. 地價等級優於田賦等則——地價評估係按土地收益予以客觀的還原，土地因受各種因素影響，其收益或地價顯有差別，依地價高低規定適當級距，劃分等級，較田賦等則細密優異，蓋田、旱不過二十六等則，而建、雜最高亦不過九十二等則，但土地優劣的差距何止萬千，不如採用地價級距較為切實。蓋土地優劣不一，價值高低有別，分等細密，課稅有差，可收負擔公平及調劑財富分配之效，既含賦稅原則，更含社會政策之用義。

2. 地價稅稅率優於田賦賦率——依土地法規定之地價稅稅率，係採超額累進制，就土地所有權人所有土地之地價總額累進課稅，公平合理，確能顧及土地所有權人之負擔能力。而今田賦，僅就土地本身收益分等，考慮其分等累進，忽略土地所有權人，擁有土地之總額，蓋每一納稅人所擁有的土地，在品質上固然優劣之分，在數量上尤其分歧，土地面積較小之農家，所有土地縱然為高等則土地，其收益總額仍然極為有限，惟須負擔較重之賦稅，土地面積較大之農家，如其土地適中等則或低等則土地，收益總額雖大，反而負擔較低比率之賦稅，遠不如俟土地總歸戶後，按其地價總額累進課征為妥。此可使大地主之地稅負擔至某一度時，必感不勝負荷，而放棄土地，移轉資金於工商業，藉以調劑土地分配，並對空地荒地加強課稅，足以促進土地利用。

但「平均地權條例」在六十五年立法時，有人認為農業用地課征地價稅，將增加農民負擔，影響農業發展，故規定農業用地暫征田賦，而不課征地價稅，並將暫征田賦的土地定為：①都市土地依都市計劃編為農業區及保護區，限作農業用地使用者，②都市土地在公共設施尚未完竣前，仍作農業用地使用者，③都市土地依法限制建築，仍作農業用地使用者。④都市土地依法不能建築，仍作農業用地使用者，⑤都市土地依都市計劃編為公共設施保留地。⑥非都市土地限作農業用地使用者。⑦非都市土地未規定地價者。

其實以土地純收益按流行利率還原之地價，作為規定地價之標準，而改課地價稅，若非地價稅率過於偏高，或原來田賦負擔過於偏低，則地價稅負擔絕不致高於原田賦負擔。惟於辦理農地規定地價時，宜全面重新普查土地收益狀況，依其天然條件、改良設施、使用狀況、及收益情形，逐筆估定其地價，絕不能僅按銓定地目等則，逕予換算辦理，以免因現銓等則之不實，

而影響規定地價之不均。

總之，農地規定地價後，原則上應改課地價稅方為上策，但「平均地權條例」既已規定農地暫課田賦，宜俟地價工作積有經驗時，再改課地價稅，以達到平均地權的理想，並改革田賦制度的各項缺點。

附 註

一・參照「田賦征收實物條例」第四條第一款。

註二・參照土地法第二條。

註三・參照「田賦征收實物條例」第四條。

註四・參照梁義文著・臺灣田賦制度之研究第九頁，嘉新水泥公司文化基金會，五十七年十月出版。

註五・包括安平、鳳山、嘉義、新竹、彰化、淡水、基隆、宜蘭等縣，但恆春縣不在內。

註六・參照耕地三七五減租條例第四條。

註七・參照「實施耕者有其田條例」第十條。

註八・參照前條例第十四條。

註九・參照「農業發展條例」第二十二條。

註十・行政院六十二年九月十三日院會決定。

註十一・參照臺灣省政府66午艷民地甲字第一二五〇號代電。

註十二・參照江丙坤著，臺灣田賦改革事業之研究，臺銀研究室六十一

年出版，第一三三頁。

註十三・參照林華德著・「工業化過程中農業剩餘與勞動供給的關係」

，民國六十二年台大經研所博士論文。

註十四・參照五十四年「臺灣省地目第則調整辦法」第二條。

註十五・參照該調整辦法及臺灣省政府卅九年寅虞府綱地乙字第〇四〇

五號代電。

註十六・參照臺灣省政府四三府民地甲三三九一號令。

註十七・參照四十四年七月台灣省財政廳財一字第一四一三〇號令。

註十八・參照「改進辦理申請地目變更作業程序要點」第七條。

第十九・參照台灣省地政局六十一、五、二五，地甲字第一五〇九九號

函資料。

註二十・參照內政部六十一一一一六台內地字第四四〇一九二號函。

註廿一・參照台灣省農林廳編歷年農業年報。

參考文獻

一、中文部份：

1.毛育剛等著・「改進土地稅制之研究」，財政部稅制會六十二年十二

月出版。

2.任廣福著・「臺灣之田賦」，臺灣銀行經濟研究室編印，臺研叢刊第七七種「臺灣之地方租稅」第一至卅五頁。

3. 江丙坤著・「台灣田賦改革事業之研究」，臺灣銀行經研室編印，台灣研究叢刊第一〇八種。

4. 林華慶著・「工業化過程中農業剩餘與勞動供給的關係」，民國六十一年台大經研所博士論文。

5. 陳新民著・「地籍漫談」，土地事務月刊社六十年四月出版。

6. 張則堯著・「土地稅制的分析與改進」，國立政大財研所講義。

7. 梁義文著・「台灣田賦制度之研究」，五十七年嘉新水泥公司文化基金會出版。

8. 單光義著・「台灣田賦改課地價稅之研究」，台灣土地季刊九卷三期第1117至159頁，台灣土地銀行研究室六十一年九月出版。

1. Richard M. Bird, *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*, (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1974).

2. H. W. West, "Land Registration and Land Records: Their Role in Development," A/D/C Teaching Forum, No. 1.

9. 趙啓祥著・「慶除田賦實行地價稅制已不容緩」，土地改革月刊第十九卷第一期第四至九頁。

10. 徐育珠著・「農民的租稅負擔」，農復會叢刊第八號「農業在台灣經濟發展策略中之地位」第九十四至九十八頁。

3. John Strasma, *Market-enforced Self-assessment for Real Estate Taxes*, (Madison, Wisconsin, UW, 1965).

11. 蔡吉源著・「台灣農家租稅負擔及田賦制度之研究」，六十二年台大

經研所碩士論文。

12. 蘇志超著・「田賦改征地價稅問題之研究」，六十年七月國科會獎助論文。

13. 蘇志超著・「地價與地稅」，一文出版社六十三年九月出版。

14. 蘆 超譯・「台灣地租調查事業成績報告」，台灣省地政局四十四年出版。

附表一 臺灣現行各種地目等則單位面積土地賦額算定表

最 低 收 益 (元)	最 高 收 益 (元)	平 均 收 益 (元)	間 之 差 (元)	田				旱				養魚池				鑛泉地				山林				池沼				鹽田				牧場			
				租 率 (%)	算 出 成 地 租 率 (元)	間 之 差 (元)	等 則 數 (%)																												
1,305	1,415	1,361	110	6	1則	3.60	49.00	5.20	1則	3.10	42.20	4.70					1則	3.05	41.50	5.60															
1,198	1,304	1,251	104	6	2則	3.50	43.80	4.80	2則	3.00	37.50	4.20					2則	2.95	36.90	4.20															
1,097	1,197	1,147	98	6	3則	3.40	39.00	4.40	3則	2.90	33.30	3.90					3則	2.85	32.70	3.80															
1,002	1,096	1,049	92	6	4則	3.30	34.60	4.00	4則	2.80	29.40	3.60					4則	2.75	28.90	3.50															
913	1,001	957	83	6	5則	3.20	30.60	3.60	5則	2.70	25.80	3.10					5則	2.65	25.40	3.20															
830	912	871	80	5	6則	3.10	27.00	3.80	6則	2.60	22.70	2.50	1則	2.50	21.80	2.40	6則	2.55	22.20	2.40															
753	829	791	75	5	7則	3.00	23.70	2.90	7則	2.55	20.20	2.30	2則	2.45	19.40	2.20	7則	2.50	16.80	2.30															
680	752	716	70	5	8則	2.90	20.80	2.70	8則	2.50	17.90	2.10	3則	2.40	17.20	2.00	8則	2.45	17.50	2.00															
613	679	646	65	5	9則	2.80	18.10	2.40	9則	2.45	15.80	1.90	4則	2.35	15.20	1.80	9則	2.40	15.50	1.80															
550	612	581	60	5	10則	2.70	15.70	1.90	10則	2.40	13.90	1.70	5則	2.30	13.40	1.70	10則	2.35	13.70	1.70															
493	549	521	55	4	11則	2.65	13.80	1.70	11則	2.35	12.20	1.50	6則	2.25	11.70	1.40	11則	2.30	12.00	1.50															
440	492	466	51	4	12則	2.60	12.10	1.50	12則	2.30	10.70	1.40	7則	2.20	10.30	1.40	12則	2.25	10.50	1.40															
391	439	415	47	4	13則	2.55	10.60	1.40	13則	2.25	9.30	1.20	8則	2.15	8.90	1.20	13則	2.20	9.10	1.20															
346	390	368	43	4	14則	2.50	9.20	1.20	14則	2.20	8.10	1.10	9則	2.10	7.70	1.00	14則	2.15	7.90	1.10															
305	345	325	39	4	15則	2.45	8.00	1.10	15則	2.15	7.00	1.00	10則	2.05	6.70	1.00	15則	2.10	6.80	0.90															
268	304	286	35	3	16則	2.40	6.90	1.00	16則	2.10	6.00	80	11則	2.00	5.70	80	16則	2.05	5.90	0.90															
235	267	251	32	3	17則	2.35	5.90	90	17則	2.05	5.20	80	12則	1.95	4.90	70	17則	2.00	5.00	0.70															
204	234	219	29	3	18則	2.30	5.00	70	18則	2.00	4.40	70	13則	1.90	4.20	70	18則	1.95	4.30	—	1則	1.85	4.10	0.70											
177	203	190	26	3	19則	2.25	4.30	70	19則	1.95	3.70	60	14則	1.85	3.50	50					2則	1.80	3.40	0.50											
152	176	164	23	3	20則	2.20	3.60	60	20則	1.90	3.10	50	15則	1.80	3.00	50					3則	1.75	2.90	0.50											
131	151	141	20	2	21則	2.15	3.00	50	21則	1.85	2.60	40	16則	1.75	2.50	40					4則	1.70	2.40	0.40											
112	130	121	18	2	22則	2.10	2.50	40	22則	1.80	2.20	40	17則	1.70	2.10	40					5則	1.65	2.00	0.30											
95	111	103	16	2	23則	2.05	2.10	40	23則	1.75	1.80	30	18則	1.65	1.70	30					6則	1.60	1.70	0.30											
80	94	87	14	2	24則	2.00	1.70	30	24則	1.70	1.50	30	19則	1.60	1.40	—					7則	1.55	1.40	0.30											
67	79	73	12	2	25則	2.00	1.40	20	25則	1.65	1.20	20								8則	1.50	1.10	0.20												
56	66	61	10	1	26則	2.00	1.20	—	26則	1.60	1.00	—								9則	1.45	0.90	0.20												
47	55	51	6	1																10則	1.40	0.70	0.15												
38	46	42	8	1																11則	1.35	0.55	0.15												
31	37	34	7	1																12則	1.30	0.40	0.10												
24	30	27	6	1																13則	1.25	0.30	0.05												
19	23	21	5	—																14則	1.20	0.25	0.05												
—	18	16	—	—																15則	1.20	0.20	—												

註：鑛泉地租率為每筆土地之年租額，餘為每甲面積年租額。

附表二 臺灣建雜地目等則土地賦額算定表

等 建雜 原	則 最低租賃價格 (元)	最低租賃價格 (元)	平均租賃價格 (元)	平均之間差 (元)	間差之差 (元)	地 租 率 (元)	間 (元) 差
1則	55,352	56,892	26,107	1,501	22	2,805	75
2則	53,861	55,351	54,606	1,479	22	2,730	74
3則	52,394	53,860	53,127	1,457	22	2,656	72
4則	50,947	52,393	51,670	1,435	22	2,584	72
5則	49,524	50,946	50,235	1,413	22	2,512	71
6則	48,121	49,523	48,822	1,391	22	2,441	70
7則	46,742	48,120	47,431	1,369	22	2,372	69
8則	45,383	46,741	46,062	1,347	21	2,303	67
9則	44,048	45,382	44,715	1,326	21	2,236	67
10則	42,731	44,047	43,389	1,305	21	2,169	65
11則	41,438	42,730	42,084	1,284	21	2,104	64
12則	40,163	41,437	40,800	1,263	21	2,040	63
13則	38,912	40,162	39,537	1,242	21	1,977	62
14則	37,679	38,911	38,295	1,221	21	1,915	61
15則	36,470	37,678	37,074	1,200	21	1,854	60
16則	35,279	36,469	35,874	1,179	21	1,794	59

17則	34,112	35,278	34,695	1,158	21	1,735	58
18則	32,963	34,111	33,537	1,137	21	1,677	57
19則	31,838	32,962	32,400	1,116	21	1,620	56
20則	30,731	31,837	31,284	1,095	21	1,564	55
21則	29,648	30,730	30,189	1,074	21	1,509	53
22則	28,583	29,647	29,115	1,053	21	1,456	53
23則	27,542	28,582	28,062	1,032	21	1,403	51
24則	26,519	27,541	27,030	1,011	21	1,352	51
25則	25,520	26,518	26,019	990	21	1,301	50
26則	24,539	25,519	25,029	969	21	1,251	48
27則	23,582	24,538	24,060	948	20	1,203	47
28則	22,643	23,581	23,112	928	20	1,156	47
29則	21,726	22,642	22,184	908	20	1,109	45
30則	20,827	21,725	21,276	888	20	1,064	45
31則	19,980	20,826	20,388	868	20	1,019	43
32則	19,091	19,949	19,520	848	20	976	42
33則	18,254	19,090	18,672	828	20	934	42
34則	17,435	18,253	17,844	808	20	892	40
35則	16,638	17,434	17,036	788	20	852	40

36則	15,859	16,637	16,248	768	20	812	38
37則	15,102	15,858	15,480	748	20	774	37
38則	14,363	15,101	14,732	728	20	737	37
39則	13,646	14,362	14,004	708	20	700	35
40則	12,947	13,645	13,296	688	20	665	35
41則	12,270	12,946	12,608	668	20	630	33
42則	11,611	12,269	11,940	648	20	597	32
43則	10,974	11,610	11,292	628	19	565	32
44則	10,355	10,973	10,664	609	19	533	30
45則	9,756	10,354	10,055	590	19	503	30
46則	9,175	9,755	9,465	571	19	473	28
47則	8,614	9,174	8,894	552	19	445	28
48則	8,071	8,613	8,342	533	19	417	27
49則	7,548	8,070	7,809	514	19	390	25
50則	7,043	7,547	7,295	495	19	365	25
51則	6,558	7,042	6,800	476	19	340	24
52則	6,091	6,557	6,324	457	19	316	23
53則	5,644	6,090	5,867	438	19	293	22
54則	5,215	5,643	5,429	419	19	271	21

55則	4,806	5,214	5,010	400	19	250	20
56則	4,415	4,805	4,610	381	18	230	19
57則	4,044	4,414	4,229	363	18	211	18
58則	3,689	4,043	3,866	345	18	193	17
59則	3,354	3,688	3,521	327	18	176	16
60則	3,035	3,353	3,194	309	18	160	16
61則	2,736	3,034	2,885	291	18	144	14
62則	2,453	2,735	2,594	273	18	130	14
63則	1則	2,190	2,452	2,321	255	18	116
64則	2則	1,943	2,189	2,066	237	18	103
65則	3則	1,716	1,942	1,829	219	18	91
66則	4則	1,505	1,715	1,610	201	17	80
67則	5則	1,314	1,504	1,409	184	17	70
68則	6則	1,137	1,313	1,225	167	17	61
69則	7則	980	1,136	1,058	150	17	53
70則	8則	837	979	908	133	17	45
71則	9則	714	836	775	116	16	39
72則	10則	605	713	659	100	13	33
73則	11則	514	604	559	87	11	28

74則	12則	431	513	472	76	11	24	4
75則	13則	362	430	396	65	10	20	3
76則	14則	301	361	331	55	9	17	3
77則	15則	252	300	276	46	7	14	2.5
78則	16則	209	251	230	39	5	11.5	1.9
79則	17則	174	208	191	32	7	8.0	1.4
80則	18則	146	173	159	27	5	9.6	1.6
81則	19則	120	144	132	22	4	6.6	1.1
82則	20則	101	119	110	18	3	5.5	0.9
83則	21則	84	100	92	15	3	4.6	0.7
84則	22則	71	83	77	12	2	3.9	0.6
85則	23則	60	70	65	10	1	3.3	0.5
86則	24則	51	59	55	9	1	2.8	0.5
87則	25則	42	50	46	8	1	2.3	0.4
88則	26則	35	41	38	7	1	1.9	0.4
89則	27則	28	34	31	6	1	1.5	0.3
90則	28則	23	27	25	5	1	1.2	0.2
91則	29則	18	22	20	4	—	1.0	0.2
92則	30則	—	17	16	—	—	0.8	—