

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

台灣省都市土地規定地價之研究

汪孝先 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

汪孝先 撰

台灣省都市土地規定地價之研究

成文出版社有限公司印行

版權所有



翻印必究

中國地政研究所所長 蕭錚主編
臺灣土地及農業問題資料
台灣省都市土地規定地價之研究

著者：汪 孝 先

出版者：文 出 版 社 有 限 公 司

發行人：黃 成 助

發行所：文 出 版 社 有 限 公 司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四四七號（全省通用）

印刷者：上 林 彩 色 印 刷 有 限 公 司

初 版：中 華 民 國 七 十 年 六 月

登記證：行政院新聞局局版臺業字第一一四三號

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力於此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種。今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

HWEST/11

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

「台灣省都市土地規定地價之研究」論文提要

地價是土地收益價值之表現，是社會文明之指標。除去投機壟斷之漲價外，在正常之經濟情況中，土地收益價值依著經濟繁榮之進度而提高；社會建設愈進步，人口愈增加，地價亦愈上漲，所以我們可由地價之漲跌情形中，觀測社會的進步實況。

我們知道，土地在本質上已經極為複雜，諸如：地形、地價、地位、地目等等，既各有其甚多之不同，而社會制度，如繼承、買賣、租稅等制度，以及工商業產銷之經濟情況，貨幣價值，人口變化等外在因素，又可隨時影響及於地價。所以要求得合理明確之地價，是一種非常繁重而困難的工作。

國父平均地權的基本辦法是「規定地價」，達馬熙克之土地改革辦法，亦以決定地價為基礎。國父和達馬熙克不謀而合的規定地價之主張，著重於土地所有權人的申報方法，就是由人民自行申報地價。

台灣省農地改革已獲得輝煌之成就，現在正從事於都市土地之改革，實施都市平均地權，而將「規定地價」列為第一要務，可見「規定地價」之重要。實施都市平均地權條例第七條規定：「都市土地未規定地價者，應

舉辦規定地價；其已定地價者，自本條例施行後重新規定地價」。因此，台灣省都市土地規定地價工作，依照都市計劃範圍分三期實施。台灣省政府已決定於第一期實施地區內，其未規定地價者舉辦規定地價，其已規定地價者舉辦重新規定地價。

台灣省第一期實施都市平均地權之五十九地區，於民國四十五年規定地價並非該五十九地區內之全部土地，而為其中之都市計劃實施範圍，綜計全省五十九地區，四十五年實施都市平均地權之土地面積為一八、六一七公頃，五十年依據修正條例規定應為都市計劃範圍內之全部土地，實施面積遂擴展至六〇、六四九。六四三一公頃。故本省實施都市平均地權，係在原實施都市平均地權面積一八、六一七公頃範圍內舉辦重新規定地價，而在都市計劃範圍內之其餘土地則舉辦規定地價。

規定地價以地價之調查、評議、公告、申報為主。配合「照價收買」及「照價徵稅」之辦法，可防範人民故意報低或報高地價之弊病。而土地漲價歸公，又可將增收之地稅，作為設立社會福利基金之用，舉辦社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、職業教育、社區發展等項社會福利事業，達到「國父平均地權、地利共享」之目的，更進一步走向民生主義「均富」、「安和」、「樂利」之境地。

「台灣省都市土地規定地價之研究」論文編目錄

論文題要 一

論文內容

第一章 都市土地之範圍 第一頁

第一節 市地之意義 第一頁

第二節 都市土地之範圍 第二頁

第二章 規定地價之方法 第十五頁

第一節 地價之意義及種類 第十五頁

第二節 規定地價之目的及方法 第十九頁

第三章 規定地價之基本工作 第二十五頁

第一節 訂定工作進度及實施程序 第二十五頁

第二節 確定實施地區 第三十頁

第三節 訓練工作幹部 第三十八頁

第四節 測量登記 第三十九頁

第五節 土地移轉登記 第六十二頁

第六節 編造圖冊 第六十七頁

第四章 都市土地地價之調查 第六十九頁

第一節 實例調查 第六十九頁

第二節 宗地抽查 第七十三頁

第三節 繁榮街道路線價之調查 第七十四頁

第四節 最高路角地地價之調查 第八十五頁

第五章 都市土地地價之評議 第八十八頁

第一節 台灣省都市土地統一地價之規定 第八十八頁

第二節 台灣省各縣市(局)都市地價之評議 第九十三頁

第六章 都市土地地價之公告及申報 第一〇八頁

第一節 公告地價 第一〇八頁

第二節 申報地價 第一〇八頁

第七章 都市土地低報地價之處理 第一一八頁

第一節 低報地價之概況 第一一九頁

第二節 低報地價之處理——照價收買 第一一九頁

第三節 照價收買土地之處理 第一二二頁

第八章 都市土地高報地價之處理 第一二三頁

第一節 高報地價之概況 第一二三頁

第二節 高報地價之處理……………第一二三頁

第九章 都市土地規定地價之效果……………第一二四頁

第一節 制止市地壟斷投機……………第一二四頁

第二節 發展都市建設……………第一二四頁

第三節 促進市地重劃……………第一二四頁

第四節 改善人民生活……………第一二四頁

第五節 調整市地分配……………第一二五頁

第六節 促進地利公享……………第一二五頁

第十章 都市土地規定地價之改進……………第一二六頁

第一節 規定地價地區之調整……………第一二六頁

第二節 規定地價基本工作之加強……………第一二六頁

第三節 地價調查及申報之改進……………第一二九頁

第十一章 都市土地規定地價之展望……………第一三〇頁

第一節 平均地權……………第一三一頁

第二節

民生榮利

第一章 都市土地之範圍

第一節 市地之意義

近百年來，人口集結的趨勢極爲強烈。隨便舉幾個例。英國都市人口已達八十%。澳洲也已到六四%。台北和高雄兩市的增加率都相當高。以美國而論，一九六〇年都市人口占六九·九%；據估計他們擁有美國總財富七四%。就業機會占全國六八%；但所經營使用的土地，還不到全國一%，談到美國的地價，通常未發展的市地，也得二千元一英畝；已發展的可達四萬元，甚至更高。另一方面，農地價格很少超過一千元一英畝，大概都在四百元以下。作爲市地使用的租金，也比農地林地高出好些倍，平均說來，美國市地的人口密度約爲農地地區的二百倍；地價，前者約爲後者的一百倍。簡單的比較就可以說明，作爲市地使用何以凌駕其他的用途。也就是說，隨時發生市地使用的需要，隨即可望產生較大的收益，在私人打算上，隨時即可將其他用途，轉變爲市地的用途。

所以我們認爲，若要研究市地問題，首先應該對於都市，有正確的觀念。

都市化 urbanization，也就是所謂人口集結的現象，總人口的大

部集中在城市居住謀生，歷史並不久遠。在世界史上還是近兩世紀的事，甚至還不到。要將大部分人口，通常是總人口一半以上，安置在市內，需經過農業革命和工業革命兩種過程，才能達到。簡單說來，就是少數人從事農業生產，可以供給全體人口的消費。另一方面，工業革命的結果，可以容納大量人口就業，並以其所得購買農業產品。

固然，若干國家如歐洲某些小國，本質上已全部都市化，消費的糧食要倚賴進口。但在美國即是由於農業的高度發展，自給綽乎有餘，因而也促成高度工業化的實現。我們淺近的解釋，都市化的現象是容納大量人口於城市；實際上的意義遠比這種說法寬廣，它包含文化、社會、政治、以及經濟的各種含義。（註一）

依我國對「市」或「都市」之解釋，乃為「人煙稠密處為市，田野寥闊處為鄉」。在法令上，我國有「市組織法」（民國十九年五月二十日國民政府公佈）。依市組織法第二條的規定：凡人民聚居地方，具有左列情形之一者設市，受行政院之指揮監督：（一）首都；（二）人口在百萬以上者；（三）在政治、經濟、文化上有特殊情形者。」上述這

種市爲院轄市或稱特別市。市組織法第四條規定：「凡人民聚居地方，具有左列情形之一者得設市，受省政府之指揮監督：（一）省會；（二）人口在二十萬以上者；（三）在政治、經濟、文化上地位重要，其人口在十萬以上者。」上述這種市爲省轄市，或稱普通市。除此以外，在台灣省尚有縣轄市的設置，其設置條件，是在五萬人口以上的地區方可，可見我國的所謂市，有院轄市、省轄市和縣轄市等三級，而人民聚居條件，至少要在五萬人口以上。但在特殊情形之下，人口多少亦並非絕對之條件，如寧夏省之銀川市，僅有人口三萬左右，而以其爲省會所在，故亦設市。依據常理而言，都市區域內之土地均爲都市土地。（註二）

綜合以上所述，所稱市地，有廣狹二義之分，就廣義言：凡爲人民買賣貨物或製造器具或聚集居住的土地，不論在城在鄉都屬於市地；狹義方面言，則指市行政區域內的土地，或指都市計劃範圍內的土地。

第二節 都市土地之範圍

各都市區域範圍不一，依其區域廣狹，可分下列四種：

一、以都市之行政區域爲都市土地之範圍：所謂都市土地，是指各該都市的全部土地。台灣省光復之初，前行政長官公署爲便於接管及推行

政令，經就日據時期之五洲三廳十一州轄市區城，劃分爲八縣，計台北、新竹、台中、台南、高雄、台東、花蓮、澎湖。九個省轄市，計台北、基隆、新竹、台中、彰化、嘉義、台南、高雄、屏東。二個縣轄市，計宜蘭、花蓮。民國三十九年，本省積極準備推行地方自治，當時鑒於各縣市行政區域大小懸殊，財賦貧富不均，且大縣組織龐大，指揮難臻靈活，遂於民國三十九年四月先後公佈「台灣省各縣市實施地方自治綱要」及「台灣省各縣市行政區域調整方案」，將原有八個縣、九個省轄市重新劃分爲十六縣，計台北、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、雲林、嘉義、台南、高雄、屏東、台東、花蓮、澎湖。五個省轄市，計台北、基隆、台中、台南、高雄。民國三十九年四月將原設之草山管理局改稱爲陽明山管理局。如果以各都市之全部地區爲實施都市平均地權之都市土地之範圍，則嫌過大。

二以都市計劃範圍及計劃建設之港口、商埠、工業業發達及新闢都市，或其他尙未完成都市計劃地區，經內政部核定實施之全部土地爲都市土地之範圍；都市計劃區域，常爲都市行政區域之一部份。但照「都市計劃法」（民國五十三年九月一日修正公佈）第四條之規定：「都市

計劃之地區範圍，應依據現在及既往情況，並預期二十五年內之發展情形決定之。」故以都市計劃區域的土地爲都市土地，仍屬廣義的解釋。實施都市平均地權條例，於民國五十三年二月六日修正公佈施行後，就是採用此種規定。該條例第三條規定：「本條例所稱都市土地如左：（一）依法公佈都市計劃範圍內之全部土地。（二）計劃建設之港口、商埠、工礦業發達及新闢都市，或其他尙未完成都市計劃地區，經內政部核定實施本條例之全部土地。」

都市計劃這一名詞，本不是什麼理想的譯稱，在我國通行的歷史也不算長。如從第一次都市計劃法公佈的年月算起，自民國二十八年六月，到現在還不過二十多年，在一般辭書裏還找不到它。又因爲過去在大陸時執行得並不徹底，並不爲多數人所重視。當然這門學科之被傳授介紹，當比上述年月還早，但無論如何沒有得到應得的評價。

這個名詞最初當由英語 City Planning

轉譯而來。其含義往往

被人誤會，以爲起碼是中型以上的城市，才需要計劃；而忽略小的市鎮或社區。或引起另一種誤會，以爲在城市行政疆界以內，甚至更小的範圍才需要計劃。郊區則可放任發展。此等誤解，不能說和譯名沒有相當

關係。

都市計劃法於五十三年九月一日修正公佈，把都市計劃分爲：(1)市(鎮)計劃；(2)鄉街計劃；(3)特定區計劃；(4)區域計劃。而其他若干條文內對於上列計劃所加的界說，有些已涉及一般經濟發展之範疇。如此廣義的規定，在筆者認爲是值得斟酌的。因爲像這樣的含義，頗接近於英國市鄉計劃法，整個修正法案的內容，顯然不能適應，有待補充之處當不在少。因此，對於都市計劃應有下列幾點正確的看法：

第一，有些人以爲都市成長，那是循乎自然，根本不聽由計劃指導，尤其若干年前，英國人對於私有土地的觀念，是神聖不可侵犯，也不容許控制。可是近五、六十年來，這種想法打破了，個體和社區的發展必須配合；計劃的輔導成爲不可或缺的工具。事實的教訓使計劃不再是具文。

第二，都市計劃的擬製和實施，固然有賴於計劃師和工程師的貢獻；但各種專家却必須分擔他們應盡的任務。而市民的參與意見與熱烈支持，更爲不可缺少的因素。

第三，都市計劃並不是好大喜功，也不容許支離割裂。所以我們必