

學術著作◆大專用書

# 比較土地政策

蘇志超 著

五南圖書出版公司 印行





# 比較土地政策

蘇志超 著

五南圖書出版公司 印行

1K24  
比較土地政策

---

作 者／蘇志超  
責任編輯／林玉卿  
版面設計／吳靜妮

---

出 版 者／五南圖書出版有限公司  
登 記 號：局版台業字第 0598 號  
地 址：台北市大安區 106  
          和平東路二段 339 號 4 樓  
電 話：(02)27055066 (代表號)  
傳 真：(02)27066100  
劃 撥：0106895-3  
網 址：[//www.wunan.com.tw](http://www.wunan.com.tw)  
電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

發 行 人／楊榮川  
中部門市／五南文化廣場  
總 店：台中市區 400 中山路 2 號  
電 話：(04)2260330  
沙 鹿 店：台中縣沙鹿鎮 433 中正街 77 號  
電 話：(04)6631635

---

排 版／五南電腦排版有限公司  
製 版／欣緯彩色製版有限公司  
印 刷／容大彩色印刷股份有限公司  
裝 訂／一紘裝訂廠

---

中華民國 88 年 10 月初版一刷

ISBN 957-11-1948-2

---

基本定價 12.4 元  
(如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)



## 作者自序

本書定名為「比較土地政策」。其主要內容，以本國土地政策為主。世界其他各國為輔。農地與建築用地，分別立論。政策目標與實行手段，力求連貫配合。先從不同時代，對土地政策，作縱向的觀察比較。再就不同地區，不同社會體制，實行消除特定土地問題之具體方法，進行橫向的分析討論。同一類型的土地問題，因時代背景不同，個別地區環境不同，或社會體制不同，可能出現不同的政策手段。但促進土地合理使用，謀求公私權益之客觀公平，應為古今中外土地政策所追求之共同目標或理想。本書之論述研究重點，先探求土地政策之目標或理想之正當性與合法性。繼而分析討論政策手段，或實行方法之公平性與合理性。

土地政策是土地法規之指導原則。而土地法規又是土地行政之行為準據。這三本實用學科的專書，都是以土地使用效益及公私權益均衡之維護增進，定為主要內容與努力方向。作者因具備法律、經濟、及公共行政之學歷背景，受聘在政大地政系所任教三十年以來，自始講授土地政策、土地法規及土地行政。結合三十年間持續不斷的專心教學研究成果，累積中外各種有關資料及教學研究心得，先後完成這三本專書之著作編印出版。這三本書，曾受到社會各界及地政學界之普遍重視。並採用為教科書，或主要參考書。拙著土地法規新論及土地行政綱要，已於兩年前完成全面檢閱增修訂，委託台北市五南圖書出版公司出版新書，廣為銷售。關於「土地政策之比較研究」一書，經作者兩年來之全面檢閱、增刪、調整修訂，現在已全部完成。爰於本版新書付印之前，特為之序。

本書舊版(第九版)原有十五章計五十四節。新修訂版經增刪修訂改編為二十五章，計九十二節。總共約有五十萬餘字。本修訂版新書書名，亦簡化改為「比較土地政策」，更切合實體內涵。新書

第一章至第二十五章，除章節次序略有調整增補修正之外，多為新增加部分實務問題之討論。其中關於土地發展權移轉(含建物容積移轉)與土地使用管制之配合措施。空間權及分層空間使用與分層空間地權法制化之建立。其他如農地變更使用及土地所有權人彼此間權益如何維持均衡問題等，均有相當篇幅之討論。大體言之，第一至第十二章，著重土地政策理論之評述。而第十三至第二十五章則為現實的實務問題之討論。在全部各章節中，係按各項特定問題之性質、內容分節詳盡討論。就全部內容結構而言，先從時間方面作縱向的觀察。以探索其演進軌跡，及今後可能之發展趨向。其次再就不同地區作橫向的比較，以求瞭解其客觀環境，對於問題情勢之影響。如有錯誤或不妥之處，仍願接受讀者之批評指教。

蘇志超

民國八十八年八月

國家圖書館出版品預行編目資料

比較土地政策 / 蘇志超著. - 初版. -- 臺北市 : 五南, 民 88  
面 ; 公分  
ISBN 957-11-1948-2(平裝)

1. 土地行政 2. 土地制度 3. 土地稅

554.3

88014080



作者自序

**第一章 緒論** ————— 1

**第二章 土地政策之概念** ————— 13

- 第一節 土地政策之詮釋 15
- 第二節 土地政策之總目標 19
- 第三節 實行土地政策之手段 26

**第三章 與土地政策相關之課題** ————— 31

- 第一節 土地制度 33
- 第二節 土地問題 41
- 第三節 土地改革 46

**第四章 歐洲封建時期之莊園地權制度及其演變改革** ————— 57

- 第一節 莊園地權之一般特性 59
- 第二節 英國封建時期之地權制度及其演變改革 60
- 第三節 法國封建時期之地權制度及其農地改革 70
- 第四節 俄國封建時期之地權制度與農奴解放 75

**第五章 農地租佃政策** ————— 85

- 第一節 租佃關係與地租 87
- 第二節 契約地租之限定 102
- 第三節 佃耕權之保障 109
- 第四節 佃耕地改良之補償 113
- 第五節 租佃爭議之處理 118

**第六章 自耕農創設政策** ————— 121

- 第一節 自耕農創設之意義 123

|      |                        |     |
|------|------------------------|-----|
| 第二節  | 自耕農創設之方式               | 125 |
| 第三節  | 第二次世界大戰後各國創設自耕農政策之比較   | 130 |
| 第四節  | 耕者有其田農地政策之理念與台灣農地改革之實踐 | 138 |
| 第七章  | 自耕農保護政策                | 143 |
| 第一節  | 自耕農保護之意義與保護之途徑         | 145 |
| 第二節  | 農地分割之限制                | 147 |
| 第三節  | 農地一子繼承制度之建立            | 151 |
| 第四節  | 家產制度                   | 158 |
| 第八章  | 農地利用政策                 | 165 |
| 第一節  | 「耕者有其田」之農地利用政策         | 167 |
| 第二節  | 農業現代化與農地政策之相應改進        | 174 |
| 第三節  | 增進農地利用之主要方法            | 179 |
| 第九章  | 蘇俄之農業集體化政策             | 189 |
| 第一節  | 蘇俄之農業全面集體化政策           | 191 |
| 第二節  | 農業集體化政策之評議             | 198 |
| 第十章  | 非共國家之農業合作化政策           | 205 |
| 第一節  | 墨西哥之農地「愛喜多」制度與農業合作化    | 207 |
| 第二節  | 智利的農場合作化政策             | 215 |
| 第三節  | 突尼西亞之農地改革與農業生產合作社      | 225 |
| 第四節  | 以色列之合作農場               | 234 |
| 第十一章 | 土地國有、市有與區段徵收           | 241 |
| 第一節  | 蘇俄之土地國有政策              | 243 |
| 第二節  | 土地國有與平均地權              | 251 |
| 第三節  | 市地私有與市有之利弊             | 257 |
| 第四節  | 實行市地市有辦法之芻議            | 266 |
| 第五節  | 照價收買與公用徵收              | 269 |
| 第六節  | 都市邊緣地區及新設市鎮之區段徵收       | 273 |

|             |                          |     |
|-------------|--------------------------|-----|
| <b>第十二章</b> | <b>平均地權土地政策之基本理念</b>     | 281 |
| 第一節         | 平均地權之原始涵義與基本理念           | 283 |
| 第二節         | 平均地權是為促進土地之合理使用          | 286 |
| 第三節         | 促進土地合理使用之必要方法——地利共享      | 291 |
| <b>第十三章</b> | <b>平均地權之理想與實施</b>        | 299 |
| 第一節         | 平均地權之時代意義                | 301 |
| 第二節         | 平均地權之土地利用政策              | 304 |
| 第三節         | 規定地價之作用                  | 310 |
| 第四節         | 地價變動之趨勢與地價政策             | 318 |
| 第五節         | 工商業社會之土地改革——全面平均地權       | 326 |
| <b>第十四章</b> | <b>市地使用立體化與地權法制現代化政策</b> | 329 |
| 第一節         | 建地立體使用之演進                | 331 |
| 第二節         | 建地立體分層使用與權屬關係之新發展        | 336 |
| 第三節         | 土地立體空間之獨立使用與地權法制現代化      | 342 |
| 第四節         | 市地使用權立體化與分層空間地權法制化之趨勢    | 349 |
| <b>第十五章</b> | <b>市地之計畫使用政策</b>         | 357 |
| 第一節         | 都市侵用農地之趨向及都市用地之選擇        | 359 |
| 第二節         | 都市計畫與土地使用分區              | 367 |
| 第三節         | 市地重劃與舊市區之更新及重建           | 374 |
| 第四節         | 控制市地計畫使用之配合手段——不動產金融政策   | 380 |
| 第五節         | 土地銀行與都市土地利用之配合政策         | 384 |
| <b>第十六章</b> | <b>建築用地(非農地)之使用管制</b>    | 391 |
| 第一節         | 私有空地限期建築使用問題之討論          | 393 |
| 第二節         | 建築容積移轉辦法之評議              | 398 |
| 第三節         | 建築容積移轉辦法之理想與實際           | 404 |
| 第四節         | 徹底消除土地投機炒作之根本方法          | 412 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第十七章 土地稅之政策作用</b>           | 419 |
| 第一節 各種土地稅之性質與目的                | 421 |
| 第二節 地價稅之性質與作用                  | 430 |
| 第三節 地價稅之稅率                     | 442 |
| 第四節 現行地價稅制之可能改進                | 448 |
| 第五節 農地稅與市地稅之比較                 | 452 |
| <b>第十八章 我國現行土地稅制政策功能之檢討</b>    | 465 |
| 第一節 現行土地稅制政策功能之討論              | 467 |
| 第二節 土地稅稅基與稅率之政策效果              | 471 |
| 第三節 土地現值應按最近真實市價查估公告           | 475 |
| 第四節 我國現行土地稅制，為實現政策目的可能改革之途徑    | 478 |
| <b>第十九章 改進現行土地增值稅制之政策方向</b>    | 481 |
| 第一節 現行土地增值稅制關於漲價數額之計算方法        | 483 |
| 第二節 現行土地增值稅制關於稅率之規定            | 487 |
| 第三節 按漲價金額累進辦法之討論               | 491 |
| <b>第二十章 漲價歸公與土地增值稅之比較</b>      | 497 |
| 第一節 土地增值稅與資本利得稅之比較             | 499 |
| 第二節 政府獨占土地發展權與徵收發展捐            | 508 |
| 第三節 實行土地公賣制度之政策作用              | 512 |
| <b>第二十一章 移轉土地發展權與實行漲價歸公之比較</b> | 515 |
| 第一節 英國之土地發展權國有化及公私產權界線之劃分      | 517 |
| 第二節 美國私人間移轉土地發展權之構想及其目的        | 524 |
| 第三節 平均地權之理想與土地發展權國有化之比較        | 533 |
| 第四節 平均地權之理想與美國土地發展權移轉觀念之比較     | 535 |
| <b>第二十二章 土地發展權移轉與土地使用管制</b>    | 539 |
| 第一節 土地使用管制方法與土地發展權移轉制度         | 541 |
| 第二節 土地發展權移轉之經濟原則               | 551 |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| 第三節 移轉土地發展權之方法                   | 555        |
| 第四節 美國民間土地發展權移轉辦法與我國平均地權之理想      | 560        |
| <b>第二十三章 美國各州創立私人間移轉土地發展權之回顧</b> | <b>563</b> |
| 第一節 創立移轉土地發展權之主要目的               | 565        |
| 第二節 各種土地使用管制方案與移轉土地發展權辦法         | 570        |
| 第三節 美國都市邊緣地區實行農地差別定價及課稅辦法        | 574        |
| 第四節 美國各州為保護農地而實行之土地發展權移轉辦法       | 578        |
| <b>第二十四節 農地移轉限制及禁止轉用之政策考量</b>    | <b>583</b> |
| 第一節 農地農用及產權移轉管制                  | 585        |
| 第二節 農地任意轉用問題之根源及其徹底解決之方法         | 587        |
| 第三節 農地繼續保持農用之鼓勵                  | 591        |
| 第四節 實行第二次全面土地改革之基本條件             | 593        |
| <b>第二十五章 維護農業生產用地之策略</b>         | <b>599</b> |
| 第一節 現行農地政策及有關法令之檢討               | 601        |
| 第二節 開徵農地變更使用稅之必要性及合理性            | 606        |
| 第三節 開放農地自由買賣與農地農用原則之堅持           | 610        |
| 第四節 農地規劃使用與產權移轉管制                | 614        |
| 附錄：                              |            |
| 主要參考書目                           | 619        |



# 第一章 緒論



## 一、土地之概念

土地一詞之涵義，因經濟發展程度之不同而異其範圍；因不同的經濟結構，而有不同的意義。在傳統(自給自足)農業中，人力與土地為主要的生產因素。所謂土地，亦僅指人力所能及的地球表面之水陸部分而言。至於地面上之建築物及改良物暨地下礦藏，或係人力所創造的資本之累積，或為需要大量使用技術、資本之財富。既然資本累積甚微，故其是否列為土地之一部分，亦無關大體。但現代社會技術進步，資本累積日豐，經濟高度發展，土地利用程度提高。土地之範圍不僅包括地面與地下。地面上之建築物、改良物，附著於土地上之樹木，禾苗及地下無窮盡之礦藏，均屬廣義的「土地」之範圍。而且土地之立體空間範圍，上可升至無限之高空，下可深入至無限之地下底層。不特此也，凡無形體的自然物如空氣、日光、雨水等亦均構成土地之一部分。以上所謂「無限」，是預期社會技術無限進步，人力所能控制之範圍，亦將相應地無限擴大也。故所謂土地，其最廣的範圍，除包括一切自然資源外，尚且包括定著於土地上、下及土壤表皮之一切改良物在內。但在一般人之觀念中，土地仍係指農地、市地及富源地三種土地之陸地而言。而土地政策所強調之「土地」則係指天賦的自然資源。其與現行土地法第一條所解釋土地之定義，大致相當(註一)。

傳統的農業社會中，人力所能支配之土地，僅限於地球表面可能利用之水、陸部分。或甚至僅限於地球表面固體部分，某些可以容易利用之陸地。沙漠乾燥缺水之地，固無法利用。嚴寒陡峭之地，亦難以利用。故人類經濟活動，幾乎全集中於平原；靠近河流、土壤肥沃之地區。而人類經濟活動，又以農業活動占絕對大部分，甚至全部。農業活動中，更以人力及土地，為主要之生產因素。因此在封建的莊園經濟中，強霸者爭奪之目標，即為農地(包括農地及牧地)與農民。農民所要求者，僅為土地之使

---

(註一)現行土地法第一條解釋：「本法所稱土地，謂水、陸及天然富源。」

用，及其家族生命之延續與安全而已。其後農民人口日增，可用之肥沃土地有限，再加以貴族之生活享受及慾望提高。對農民需索無窮，於是激起農地革命，進而摧毀莊園制度。革命之目標，則為爭奪農地。為緩和農民之情緒，及安定社會秩序，各國政府當局，不得不實行農地之重分配，或占有之限制。甚至直接宣布土地全面國有。姑不論土地革命，採用何種方法，其著眼點都放在實體的土地之本身。因為農村中，除具有與年俱增的農業人力外，土地是唯一的生產資源。也是唯一可以信賴的生存機會。故農民視土地如生命。

此外，土地亦代表所有人，在政治上之地位，及其在社會上之聲望。因此土地除其使用價值外，尚有政治價值或社會價值。故富者強者，競相壟斷土地。其目的並非純為欲自土地上，獲得經濟價值。即使荒蕪不用，仍可滿足其政治慾望，或社會之虛榮。何況尚可期待將來之高價乎？反之，依賴在土地上耕作為生者，因人口增加，每人所能獲得土地之機會日漸減少。競爭土地者更為激烈。故自莊園制度摧毀之後，土地問題反更趨嚴重。但自工商業高度發達之後，農業資本及農村人口，逐漸轉向都市集中。科學與技術之迅速進步，及資本之大量累積。可能利用之農地範圍，因而相對擴大，農地利用之集約度，亦隨之提高。故土地問題之性質，亦因之不斷轉變。因此，為解決土地問題而制定之土地政策，及根據土地政策而建立之土地制度，無疑地亦需要有新的內容。土地改革或土地制度之改革，自亦非僅限於傳統觀念上，土地重分配或土地占有之限制耳。

## 二、農地問題與市地問題之不同演進改變

古典經濟學家們，咸認土地為天賦之自然財富，非人力所能創造。並強調土地之不可增性，不可減性，與不可移動性。因而斷定人口不斷增加，糧食之需要量，相應增加。於是對於賴以生產糧食，及供作生存活動空間的土地之需要，亦隨之增加。而土地之位置固定，供給總量不變。以永久不變之供給，而應無窮盡的需要之增加。土地之供給價格，將無限制上升。土地問題之嚴重性，將永無止境。然究諸實際。自工商業高度發

達，社會技術水準大為增進之後。土地問題之性質已有所改變。農地問題，至少在目前已趨緩和。而市地問題，則相對地更加嚴重。農地之質與量，均可能因人類技術進步，及對土地之投資改良，而有所改變。因而農地之生產力，大為增加。糧食之單位面積產量及總產量，均將有顯著增加。糧食問題，並未聞有想像之嚴重。惟市地生產力之大小，主要決定於空間位置距離市場之遠近，及人口之集中。工商業發達、人口集中於都市區域之後，市地之空間價值自然猛漲。市地之自然生產力(土地之肥沃度)並無任何改變。市地之所有權人，對土地之原始狀態，不必投資分文，或實施任何改良，即可因有排除他人使用之權利，而坐收暴利。於是發生土地投機、壟斷，造成嚴重的社會不平問題。都市愈發展，社會不平問題愈嚴重。

工商業發達，農村人口大量湧入都市之後，關於住宅、商店、工廠及辦公大廈，所需土地之需要量，因而大量增加。原作農業使用之土地，變更爲都市工商業目的之使用時，其價值乃一躍而升高十倍以至千百倍。市地之生產力，就土地所有權人而言，乃爲租賃價值或買賣價值。此種生產力之增加，與農地生產力之增加，在性能上迥然不同。農地生產力之增加，多半靠投施資本勞力，及農業技術之改進。而市地生產力之增加，則由於都市人口之集中，及公共建設之增闢。故二者在政策上，必須予以不同之處理，不能混爲一談。農村人口移往都市之後，如在農地上增加資本投入，農地生產力，仍可顯著增加。土地平均單位面積產量，不致下降。平均每人產量，將因農業人口之減少，而比例升高。因而農民生活改善，教育程度提高。社會及政治地位，亦隨之提高。於是農民在議會中發言權及影響力，從而增強。由此可以推定工商業高度發展之後，農村人口壓力減輕，農民生產力提高，農民地位可以改善，農地問題將可自然緩和。

反之，市地問題，則因工商業愈發達，而愈嚴重。工商業集中於都市地區，人口自然向都市集中。都市因人口及工商業之集中，地價自然上漲。促成地價上漲之因素，究係由於社會或個人之投資，必須嚴格區分。方能達到社會之正義公平。農地改革，既已解決農地之分配不平問題。故

今後土地改革之重點，將逐漸由農地移向市地。目標乃為解決分配問題。如尚未實施農地改革者，將先進行農地改革。然後再實施市地改革。農業改革之目的，不限於土地權利之公平分配。同時應注意土地利用之增進，及農民教育程度之提高。農民社會及經濟地位之改進等，均將為今後農業改革之主要目標。

### 三、農地問題之平穩緩和

十八世紀前後，古典經濟學家們，對於農地問題所抱持的悲觀態度，是因為他們根據當時的社會事實而斷定的。當時農業為社會之主要產業。所謂土地問題，大多是指農地問題而言。在農業社會中，土地為社會中之最大財富。無論社會或個人，都是以土地為主要之爭取對象。因為有土方能有其財。就個人而言，保有大面積之土地，不特表示其享有巨額之財富，而且可代表其在該社會中之地位、威望、及政治影響力。故土地價值，除包括土地之利用價值外，尚有社會及政治價值在內。於是，富者強者競爭奪土地。而貧弱者，惟有耕種別人之土地。租佃條件之厚薄，全賴地主個人對佃農是否同情而定。佃農則很少有議價能力，或作自由選擇之餘地。再者，當時農業生產之要素，幾僅限於土地及勞力，很少有資本之投入。至於現代所熟知之土壤及種子之改良；化學肥料及農業機械之使用；生產資源之經濟配合，與農場科學管理等技術知識，當時尚罕有所聞。在固定的技術水準之假定下。於一定面積之土地上，繼續使用人力。則人力或土地之邊際報酬，自然迅速遞減。於是人口愈增，平均每人所得報酬愈減。地主因競爭土地者日多，要求地租亦愈高。於是貧者愈貧，富者愈富。此時不特土地問題每況愈下。而社會問題亦日趨嚴重。故自十八世紀末葉起，世界各地之土地改革運動，乃風起雲湧。或建立理論基礎，或付諸實際行動，實行農地改革。使近代農業開始蓬勃的新生氣象。

另一方面，自工業革命後，社會生產力大為增加。工商業突飛猛進。科學與技術之發展一日千里。都市工商業地區，對於人力資源之需求大為增加。因而農村人口大量湧入都市。農村人口減少之後，農村每人平均所