

論土地政策之理論與實際

翟克

廣東省銀行經濟研究室編印

論土地政策之理論與實際

翟克

一、三民主義之土地政策

第一節 平均地權之內容

平均地權爲三民主義之土地政策的指針，國父在民生主義中，講述平均地權，最爲詳盡，但其他重要演講，如民國元年對中國社會黨所演講之「社會主義之派別與方法」與「民生主義與社會革命」，又在「平均地權之具體說明」及民國十三年「耕者有其田」等，亦均有說及，惟大體上均限於原則上之討論，未嘗有詳細辦法之擬訂，但吾人根據此原則，亦可知其內容之所在。

平均地權之內容，主要者是地主報價，照價征稅，漲價歸公及照價收買，報價爲征稅及漲價歸公之準繩，收買爲防止地主之短報地價，茲分別論列如左：

(一) 地主報價。國父主張土地價格由地主自行向政府申報，政府即爲征收地價稅之根據，或曰以爲地主自行報價，難免以多報少，冀圖減少納稅，但國父於照價納稅以外，更主張照價收買，即政府於財政上有能力，及社會上有必要時，得按照地主所報價格收買，如此，則地主多報價，須負擔重稅，少報價則因政府收買而喪失原有之一部分價格，權衡得失之下，自必願以真實價格申報矣。再從便民及節省費用二方面觀之，地主自行申報地價，可免因政府估價失實，致引起人民與政府間之爭執；又地主申報地價，則政府多設機關，多加調查，若是，費用與手續均可節省。

地價申報爲整個平均地權土地政策實施之先決條件，若對此不有妥善之解決，則此後之照價征稅，照價收買及漲價歸公，均將無法施行，由此可知申報地價不施行或實施而不切實，均將影響於整個土地政策之推行也。國父手訂之建國大綱第十條明白規定：「每縣開創地方自治之始，必須先規定全縣私有土地之價。其重視地價之規定，固甚彰彰也。」

(二) 照價征稅。中國之田賦的按畝計糧與照糧起科，即以面積之大小，而定稅額之多寡，此種辦法最與租稅公平原則相反，因同一面積之土地，位置較好者必比位置較劣者價昂，肥沃之土地較之瘠薄之土地價亦昂，價格昂貴之土地，其收益必較價低者爲高，如按土地

面積標準而徵稅，收入少之地主與收入多之地主，負擔相等，顯見對於收入多者有利，對於收入少者，未免不公，平均地權政策，係按土地之價格而抽稅，即不以面積為標準，同一面積之土地，如價格高者，負擔地稅亦高，價格低者，負擔地稅亦少，如此乃公平原則也。

地價稅為達到平均地權最有效之手段，亦為國家改進稅收之最好政策，我國地政學者蕭鐸氏有云：「地價稅之於土地政策，恰如槓桿之支點，土地政策為重點，土地行政為力點，而地價在二者之間為支點，槓桿無支點，不能起重，而支點乃成槓桿之中心關鍵，土地政策無地價為支點，則一切終難奏效。」蓋惟實施地價稅乃能抑土地兼併之風，大地主能歸消滅，亦惟地價稅，始可減土地投資之風，其他如促進土地利用，亦是地價稅之是賴。至於照價收買，目的僅為地主報價太低，而補地價稅之實行，又關於漲價歸公，更須藉增值稅為手段，而後見效，由是可知地價稅不實施，則無平均地權之可言。

（三）照價收買。如前所述，地主申報地價，往往為逃避租稅負擔起見，必有以多報少之可能，倘各地主均以多報少，則國家稅收必形減少，財政陷於困境，故為防止地主將地價以多報少起見，因有照價收買之規定，可知照價收買者，即政府對地主短報地價之土地，予以收買。此辦法之用意，即為輔助地價稅之實施，使地主申報地價能趨於真實。

尤須注意者，照價收買僅及素地，其他如人工之改良及地面之建築物，均不算在內，例如有地一塊，價值一萬元，地面上有建築物，另值十萬元，如果照價收買，除給一萬元地價之外，尚須補給十萬元，若有其他樹木築堤開渠各種之人工改良亦如是。此種收買單指素地而言，與地價稅之征收，僅及素地，用意皆為促進土地利用也。

抑尤有進者，土地照價收買乃為原則上之規定，如對於擁有土地極多之大地主，收買之價格亦應按土地之數量，酌減百分比若干，而數量愈高者，所減之百分比亦愈高。

（四）漲價歸公。土地價格增加，有二種原因：（一）為投資與勞動之結果，地價因之而增加。（二）為人口增加與社會進步之結果，地價因之而騰貴。前者是人為的現象；後者是自然的現象，即因當地交通發達，產業興盛，對於土地，必增需要，因之人口增加及交通發達之結果，價格必然增高，此種因社會進步而發生地價高漲，已由大眾力量經營所促成，自應歸大眾所有。平均地權之漲價歸公，不僅主張征收土地增值稅，並主張土地由自然原因而增加價格，全部歸國家所有。即先由地主報價之方法，規定全國土地價格，地價既規定之後，如果再行漲高，且係屬自然原因，土地所有者，不得享受，須完全收歸國家所有。

國父對於平均地權，雖大體上僅爲原則之說明，但目的純正遠大，辦法平易近情，以規定地價，征收地價稅與漲價歸公，去除土地私有之弊害，而達到實際上之土地公有，並非平均地權之外，尚有土地國有，顧國人對此解釋，迄今猶紛歧不一，此實未熟讀與遍讀國父遺教之所致也。

對平均地權辦法解釋之錯誤，其最足左右今日社會思想，莫甚於周佛海氏之平均地權辦法，第一步辦到土地私有權民衆化，要把少數人壟斷的私有，辦到全體人民普遍的私有。第二步取消土地之個人私有權，使土地所有權，屬於社會全體——公有。」的一說，其次爲朱章實氏之平均地權之主張，第一步要限制土地私有，第二步要實行土地農有，第三步要實行土地國有。「細按朱氏立論，實根據佛海氏之說，不過增加限制土地私有一步驟，爲將來實行土地農有之準備。此外尚有潘礎基氏著之「中國土地政策」，聶國青氏著之「土地問題之史的發展」及「平均地權政策講話」等書，對平均地權辦法之解釋，亦信從周佛海氏之說。由上觀之，對平均地權解釋之錯誤，周佛海氏實爲始作俑者，其影響之大，至今尙爲國人中一部分信從不替。吾人爲欲使國父遺教不爲異說曲解，則對周氏謬論，實有糾正之必要也。

平均地權自始即以土地公有爲目標，其方法即將素地地租及自然增值收歸公有。因地主之所以壟斷土地者，即利於坐食地租也。今以課稅方法，收其每年可得之全部地租歸公，則地主之利失，非藉改良耕作基地，不能謀利，再土地未來之自然增值，亦以增值稅方式歸之公有，使地主之不勞而獲，一無所得，亦即共將來之產，如此縱存形式上之私有，而實質即達土地公有之境，不必將土地收歸國有，始稱之爲土地公有也。

若謂土地非達於形式之國有，不能得大量之生產，不足調和個人與社會之利益，更不能滿足個人之慾望，則徒屬空談而已。蓋國營事業之所以成功，多見於工業，工業必須專業，單位大，管理統一，故千人之工廠，規模尤小，而農業則否，千人之農場，則面積散佈甚廣，且其工作隨時隨地而異，專業分工困難，而指揮監督更難，故大規模農場工人之工作較工廠之勞工易趨於偷懶怠惰，易發生工作效率低下之現象，以蘇聯共產主義之國家，尤趨於集體經營，集體農場仍含有私營意味，而國營農場則甚少，國營農場不易成功，則生產少，個人與社會交受其困，其不能如自耕農之生產多，而耕者與全體社會，均受其益，蓋甚明也。

至謂我國大地主少，而自耕農及小地主多，國有必遭強烈反對，勢將激起變亂，故今日宜行農有制，即土地所有民衆化，是則土地不能進行國有，爲其分散於衆人之手也。假定國營爲絕對妥善制度，則直接國有之矣，何必更進而消滅大地主，造成普遍之農有，而後國有

，豈非自樹障礙而迂迴達之，其悖理可知，最後，吾人再鄭重說一句，平均地權爲實質上之土地公有，此外並非另有形式上之土地公有。

第二節 耕者有其田之目的

平均地權之辦法，並非如一般人臆測僅適用於市地，而不適用於農地，實則爲解決市地與農地之總原則。建國大綱第十條可爲明証。「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府照價徵稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增值者，則其利並當爲全縣人民所共享，而原地主不得而私有之」，所謂「全縣私有土地」之價，即包括市地農地在內，且以農地對象爲重要。

至於 國父對於耕者有其田之主張，距平均地權辦法發表後二十一年始提出，且俱在民國十三年八月中，說明於民生主義第三講及在廣州農民運動講習所訓詞「耕者有其田」；另外雖未說明而意在言外者，爲「農民大聯合」講演中，此主張之中心思想，即在求公平，使農民得其所，以強調平均地權之迫切性，故曰：「我們解決農民之痛苦，歸結是要耕者有其田，這個意思，就是農民得到自己勞苦的所得，不令別人奪去，現在農民勞動的結果，在農民自己只能分四成，地主得了六成，政府所抽的捐，都是由農民出的，不是由地主出的，像這樣情形，是很不公平的！」（見耕者有其田講詞）彼時適國民黨改組成功，必須喚起民衆，使其覺悟共同參加革命，而農民之中，農民爲主體，故農民運動，尤爲重要，於是有國民黨員聯歡大會，及農民講習會之舉辦，在「農民大聯合」一篇中，反復說明農民之痛苦，以促其覺悟，而歸結爲農民結合團體，「大家能夠奮鬥，就可以成功。」至於在民生主義中所講之含意，即說明耕者有其田，對於食的問題解決關係之密切。

由上所述，「耕者有其田」完全爲實施平均地權後，對農民問題解決的最終結果，亦即是平均地權土地政策實施後，農民所得之利益，因（一）照價抽收重稅，可迫地主放棄土地，俾農民易於獲得耕地，（二）政府收買所得之土地，轉與農民耕種，（三）用政治與法律上之規定，以保護農民，助其有田等，此等實現耕者有其田之主要辦法，皆須賴平均地權政策之實施，方得獲得保障也，可知「耕者有其田」，應納於平均地權之內。並非「耕者有其田」爲平均地權之第二步。平均地權與「耕者有其田」，實有不可分離性與統一性，「耕者有其田」，並不是由平均地權之演變而來。須知平均地權係 國父整個土地政策之中心，「耕者有其田」係其土地政策中之農地政策之目的也，因「耕者有其田」，則可地盡其利，人盡其力，農民生活得以保障與安定。 國父土地政策之偉大即在此。

第四節 平均地權與土地問題

土地問題之中心，爲分配與利用之問題，故土地政策亦須將土地之分配與利用二問題，同時解決，方爲高明，我三民主義之土地政策之實施，使土地利得不爲私人攫取，而爲全社會公平享受，同時亦不致濫用土地，而須盡力改良利用，啓發地力，則土地問題解決過半矣，茲就平均地權與土地之分配與利用之關係，論列如次：

(一) 分配方面，我國工業尙未發達，社會之商業資本利得的膨脹，多投之於土地購買，若輩之所以欲爲土地之投資者，蓋以獲取地租爲目的也，以地租所得，再投之於商業，如此往返循環，因此造成社會貧富不均之現象，而土地愈益集中。今以地價稅之征收，使地主每年可得之一部份或全部地租，盡行歸公，則地主對於土地，因無利可圖，必無形中強迫其出賣土地，如此，土地乃入於真正需要者之手，一方面固可移社會資本向其他產業發展，同時他方面，則地權之分配，可達公平與合理。

地價稅之征收，固可使地主不能坐食地租，惟土地之自然漲價，爲數甚大，如歸之於地主所有，則仍未能絕壟斷土地之念。平均地權爲預防此現象之發生，因有土地增值稅之征收，使未來之增價，悉歸公有，如漲價歸公，則土地無投機之可能，無操縱投機之人，則社會上真正需用土地，利用土地之人，皆易於獲得適量之土地，是亦促進地權分配公平之又一途徑也。

(二) 利用方面，地價稅之征收，僅以素地之價格爲限，而改良物則免稅，如此，則土地荒棄則稅不減，反因政府促進土地利用，而荒地增稅；土地盡量利用而稅不增，土地所有人必權衡其得失，自能致力於土地之改良，以達地盡其利之境。

平均地權僅征收經濟地租及未來不勞而獲之增值，以達土地之實質上之公有，而不採用沒收或收買之方法，亦兼爲地盡其利也，因用徵增值稅之方法，則土地所有人與耕者，如同屬一人，即自耕農之耕地，並不征收土地增值稅，不致沮喪其努力經營之心，致有礙地力之開發，且對自耕農設有減稅（地價稅）之規定，以鼓勵之，增加其耕作之收益，則無形中更足促進地盡其利之加深也。

二、歐美土地政策之諸學說

第五節 農業社會主義之土地政策

農業社會主義之土地政策，僅於生產手段之中，主張廢止土地私有制，而承認土地以外之資本私有制，此派之代表爲華勒斯氏（A. R. Wallace），在其所著之「土地國有之必要與目的」一書中，述其對土地之見解：（一）地租爲私人所得，爲經營上一切福害之根，近代

科學技術日益進步，而人民生活，不見改善，而益陷於窮困者，其唯一之原因，在於土地私有之故也，（二）個人對於土地本有居住生活之自然權利，今土地爲少數人所佔有，則多數人之生活，勢必失去憑藉，欲恢復此種國民之自然權利，土地國有乃爲絕對的必要。（三）惟土地國有僅以純粹土地爲限，其餘土地附着物及改良設備，仍爲私人所有。（四）國家對於土地並不直接經營，以租耕方法與佃農，以建立土地佔有制，國家只握土地所有權。（五）在土地佔有制下，土地所有權移歸國家，至耕種及經營之利益權，仍然屬之於私人，且個人對於請求土地使用權，不論面積多少，須盡量允許。（六）個人既得之土地使用權，如不轉租於他人，以期取得地租之利益者，准其自由買賣讓渡。（七）土地收歸國有，對於地主應付賠償，其額與純粹地租相當，可用年金支付，但此項年金並非永久支給，僅對於現存之地主生存中以及其生存中所育之繼承人爲限。同時國家所收買者，係土地之自然及社會價值，至土地之改良價值，應俟法律實施時，由耕種者向地主購得。（八）絕對禁止佃耕，抵押亦須設以嚴格限制，即嚴禁將來地主之發生。

此派以現社會地主階級，不事耕作，而坐食地租，爲非常不合理制度，所以主張農地國有，廢除土地私有制，其用意固善，方法亦未始不可，但對一切生產手段之中，僅廢除土地私有制，而於其他足以產生人的支配關係和分配之不公平，如企業私經營，及勞動私僱傭，以及企業利得之私分配，仍令存在，則不僅社會一切經濟弊害，不能盡除，且土地國有本身，亦不能發揮其作用。

再此派主張將土地所有權移歸國家後，個人對於請求土地使用不論面積多少國家須盡量供給，此點吾人亦未能苟同，因個人請求給與土地，如國家不設種種之限制與規定，則必發生粗放經營現象，而不願爲集約之經營。因粗放之經營，總產量雖少，但因每單位面積投下之資本與勞力少，而結果純收益多，此對個人言，則爲有利。至於集約經營，總產量雖多，但因投下資本與勞力多，而結果純收益少，個人所得收益較粗放經營爲薄，惟因其產量多，故對社會全體言，則爲有利，由此可知，如不論個人希望多少土地，國家即照額給與，必致發生上述之益於個人，損於社會的現象。

最後，此派主張土地佔有者，（土地使用權）准其自由買賣讓渡，有絕對之自由處分權，因此流弊所趨，必使社會上土地用益權，集中於少數人之手，大多數人不能享受土地之恩惠，是亦其弱點也。

第六節 社會主義之土地政策

社會主義之土地政策，主張廢止一切私有財產制度。此派代表者爲馬克斯氏。馬氏在其名著「資本論」一書中，對土地問題之意見如下：（一）在資本主義制度之下，農業亦爲一種資本主義之企業，耕種之農民，即係資本家所使役之一種勞動者，而土地即爲資本家之一

種特別掠奪物。(二)凡服役於資本家之農民，必須繳地租，而地租即為一種剩餘價值，亦即係剩餘勞動的產物。(三)農業較之其他生產部分，進步較緩，故用機器等不變資本甚少，而用可變資本較多，所得之剩餘價值亦較多，此種剩餘價值，又以土地私有權之保障，阻止低利潤生產部分之資本流入競爭，遂得保持其優越地位，故土地私有權，即為生產剩餘價值之絕對地租之淵源。

此派之主張，自較其他土地國有者較為徹底，蓋社會經濟，為整個有機之組織，如以土地脫離其他經濟之機構而自立存，事實上極不可能，故主張單獨土地國有者，其結果不免陷於矛盾與困難之中，然則社會主義之實行，亦係視社會具備之條件如何而定，例如蘇俄在大革命初期，無償沒收全國土地為國有，結果促成農業生產之衰落，釀成一九二〇至一九二一年之空前大飢荒及農民大暴動，終而至於不得不實行事實上土地私有制之新經濟政策，至一九二八年施行計劃經濟後，集體農場創立，農業生產始恢復原狀，因此蘇俄之所謂土地國有國營者，亦徒成為歷史上一段空話而已。由此可知，社會經濟文化程度及論理各種條件，尚未成熟，或尤未具備，而即欲強行社會主義之土地制度，則欲免於失敗，亦不可得也。

第七節 課稅主義之土地政策

地租課稅主義的土地政策，雖以土地私有制為不合理，但不主張根本推倒土地私有制度，彼等以為祇須將土地私有制度所生之不勞而獲之地租，加以課稅，其結果即與廢止土地私有制度相同，此派學者以英國之穆勒氏(J. S. Mill)及美國之亨利喬治氏(H. George)為代表。

(甲)亨利喬治氏之意見，亨利喬治氏先後著有「我們的土地與土地政策」及「進步之貧乏」二書，其對於土地問題之主張，有如下：(一)財富不絕增加，技術不斷之進步，而社會貧窮，愈益增加，其原因並非由於人口之激增，亦非由於資本之剝削，實由於在現存土地私有制度之下，年年新生財富，皆大部入於土地所有者之手，勞動和資本之間的所得，盡為土地所有者侵佔。(二)地租既為不勞而獲之剝削，則國家對於土地本身所生之利，不論為勞動或不勞動結果，應以課稅方法，全部征收之，惟與土地本身有明白之區別的設施及改良利息，在一定期間之內，得以除外。(三)地租征收以後，其他各種捐稅，悉可廢除。

根據上述吾人可知亨利喬治氏以為一切經濟上的弊害，皆發源於土地所有權所產生不勞所得，所以主張國家以無代價沒收土地所有者之土地權利，易言之，即對於土地所有者課以重稅，以吸盡地租所得。且對於土地本身所生之利益，不論是否為勞動結果，概行全部以課稅方法征收。夫現在社會經濟制度之弊害，是否完全發源於土地私有制度所生之不勞而獲，吾人於此固捨而不申論，但亨利喬治主張課土

地所有者以重稅，以吸收地租所得，使地主不能不願爲土地之操縱，此點確實卓見，實爲吾人所欽仰也。惟其主張由勞動所得之人爲的改良結果，亦應收歸公有，則其影響所及，將阻礙耕作者努力經營之心，不願盡量開發地利，是亨利喬治氏觀點之錯誤也。再彼主張課地主以重稅後，其餘一切租稅，皆予廢除，此以今日財政學之租稅普及與公平原則視之，亦非確論也。

(乙) 穆勒氏之意見。穆勒氏在其所著之「經濟學原理」一書中，對於土地問題之主張如是：(一)如土地之使用者與土地之改良者，屬於同一人，則土地私有亦所許可。(二)就國內一切土地，施行估價，一切土地之現在價值，免行課稅。(三)經過估價之後，將來土地因人口與資本之增加，發生自然增值，應予全部或大部份課稅。

根據上述，可知穆勒氏並不主張對於現在地租，以課稅方法，收爲公有，僅主張將來自然增加部份，以課稅方法徵收。但吾人須知地主之所以利於土地私有者，以可得坐食地租也。今僅將自然增值歸公，則地主對於土地之操縱與投機，仍未絕其念，因此，近世因土地財產之集中，而促成之社會貧富懸殊的現象，亦難冀泯滅，所以穆勒氏此種改良式之主張，決不能澈底解決土地問題也。

三、我國土地法與土地行政

我國土地法係根據中央政治會議之土地法原則與黨綱政綱之規定，並遵照 國父遺教內平均地權之主張而訂定，實我國第一部土地法典，亦即三民主義土地政策實施之具體辦法，但因我國往日對於地籍，均乏具體整理，致今日無舊規可循，人民亦缺此種觀念，兼以土地遼闊，民情風俗，氣候土質及生產條件等，各地互殊，致該法付諸實施時，自不能無窒礙之處，或因疏漏抵觸，亦所難免，深冀政府能採納各方意見，逐漸補正，則可臻於完善也。茲將應補正各點，分述如左：

第八節 地價規定問題

地價爲征稅之基礎，在整個平均地權政策上佔最重要地位，此吾人已於前述及，現行土地法規定地價方法，其略如是：(一)地主申報地價，即於土地登記時，由地主就登記申請書內，填明地價。(二)地政機關就地價情形相近之區域內，劃分爲地價區，並以同樣顏色表示同一地價區內之土地，製成地價區圖公布之。(三)地價之估計，應於同一地價區之土地，參照其最近市價，或申報價，或參照其最近市價或申報價，爲總平均計算，依此方法求得之平均地價，即作爲全區之標準地價，並分區公告之。(四)標準地價公告後，人民如無異議，或有異議而經複估手續或公斷後，即可爲全區之法定地價，以爲征收地價稅之基礎。

此種地價估價方法，在理論上有欠妥之處：（一）採用估價之標準不合理，因為依此規定，同一地價區內可以採用申報地價及估定地價二種不同標準，以為估價之依據。（二）征稅辦法不一致，蓋現行土地法規定征收地價稅時，依照估定地價計算，而征收土地增值稅時，則照申報價征收。（見土地法第二八四條及三〇〇條）前後辦法二歧，違背征稅公平原則，適予人民以不公平之藉口。

現行土地法之地價估價方法，在理論上，固已顯現其缺點，即各省市政機關，實際施行時，事實上已証明頗多窒礙難行之處，其主要者如此：（一）匿報地價。地主往往不申報地價。（二）報價不實。地主明知報價之後，政府將照價征稅，而希圖避稅，為一般人之普通心理，於是短報地價之事，隨時可見，政府固可照價收買，但以財力有限，亦無從一一收買。（三）地價區劃分不易，地價區劃分，原為便於估價，但劃分地價區之標準，不易確定。因為一區域內地價高低不等，若劃區太大，則地價相差懸殊，估計之標準，不能公平；若劃區過小，則區域必多，增加行政人員與經費，已失劃區求簡之本意。（四）估價方法之不當。土地法之土地估價方法，可有三種不同標準，估價員採任何一種，均不違法。但因計算方法不同，其估價之結果，即相距甚遠，此種估價方法之不健全，已為顯明事實。（五）公斷員之難定。標準地價經業主提出異議，而地政機關複估，不能解決時，得舉行公斷，但因政府與業主，利害衝突，第三公斷員不易推定，即能推定公斷員，未必能根據實際情形而有公平之決定，所以此項公斷辦法，難於實行。

現行土地法之土地估價程序，已錯差紛歧，令人無所適從，故最近國府公佈之「非常時期地價申報條例」，其中規定地價申報方法，即竭力避免以往之缺點，原則上保留人民申報地價，但政府採取指導政策，在人民未申報之前，先由地政機關規定標準地價，人民以之為申報地價之根據，較為合理，遠勝於土地法估價之規定。茲擇錄該條例如下：（一）辦理地價申報之程序為：（1）測丈地畝，（2）查定標準地價，（3）業主申報，（4）編造地價冊。（二）實施測丈，應同時調查地籍及最近三年內土地收益與市價，以評定標準地價之依據。（三）標準地價由主辦地價申報機關，組織標準地價評定委員會評定之。前項委員會以有估計專員及地方公正人士充任委員，其組織規程由內政部定之。（四）標準地價評定後，應即分區公告之。（五）標準地價公告後，業主應於二個月內，比照標準地價向主辦地價申報機關，申報地價。前項申報地價，得依照標準地價為百分之二十以內之增減。（六）依前條申報之地價為征收地價稅及土地增值稅之根據。（七）逾期不申報地價者，即以標準地價為申報地價。

第九節 土地登記問題

土地登記之目的，可分為二方面說，第一要明瞭土地名稱、地位、面積、用途、價值，四鄰土地狀況，現時使用狀況，定着物情形之

記載等客觀狀況，即我國土地法所稱土地標示事項之登記。第二要明瞭土地權利關係，如所有權或其他權利屬於何人記載等主觀狀況，即我國土地法所稱權利事項之登記。

土地登記在地籍整理上，極為重要，直接雖為土地私有權之保障，而間接即為土地政策實施之根據。

至於土地登記制度，現代各國所採用者，可以大別分為三派，即德國法系主義，法國法系主義，及托賓斯登記制度是也，我國土地登記制度係採用托賓斯制度，此制為托賓斯爵士（R. Torrens）於一八五七年在南澳洲地方倡行，後漸風行歐美各國。其特點為（一）土地依照此種制度手續辦理登記後，其權利即為確定，無論何人，不能發生異議，此所謂登記絕對效力；（二）登記完畢後，倘發見錯誤，人並證明已登記之權利，確非屬於聲請登記人所應享，然亦不能推翻已登記之權利，為補救此種錯誤計，不得不由國家對於原應享受權利之，負其損害賠償。將平時所征收登記儲金，供賠償之用。

托賓斯制度之絕對效力，現據我國若干實際從事土地行政人員之意見，均謂不適用於我國第一次所有權登記，其理如下：（一）政府信用問題。以往人民對政府一切設施，每被人民誤認為主政者生財之道，心目中早懷多一事不如少一事之見解。（二）民衆知識落後。鄉村農民，文盲居多，對於政府文告，亦多置若無聞，登記處於開辦之際，至有派遣幹員，一再挨戶催告，仍不獲要領者。（三）證明文件之紊亂。以往稅契，係財政當局開源大道，本不為整理地籍着眼，人民為欲免担負，私相授受，推收過戶，未能十分遵行。不動產證明文件之紊亂，尤使辦理登記人員，大感棘手，契據之中，有紅契、官契、舊契等之分，民間有紅契者，十居八九而已。（四）無契土地過多，民間無契土地，証諸以往辦理土地登記之經驗，殆居十之二三，究其原因，如兵燹之摧殘，飢饉疾疫之轉徙，每致散失無存。又公有荒地，未經精密之測量，政府本無憑據可查貧民就居其上，歷時既久，便由佔有一變而為所有，其間升科納糧，實居少數。

由上所述，証諸我國今日所有管轄憑証之紊亂失實，第一次登記，關於產權之確定，自應慎重，偶有脫誤，應予以補救。且土地法九十六條，雖有所有權來歷之審查之規定，即實質審查，但民間每以所持証據不足，致無從查究，嗣後之轉移登記，分割登記，合併登記，以及各種他項權利登記，不妨採行托賓斯之嚴密精神。

再現行土地法全文共五篇三百九十七條，而登記篇凡一百另九條，佔土地法全篇之百分之二十八，不特手續繁複，抑且耗時糜費。故今後欲求地籍整理，迅速完成起見，登記手續，應力求簡約，應就下列原則中，視地方情形斟酌損益之。（一）縮短公告時間，因絕對效力原則，已不適用於第一次所有權確定之登記，則公告自可縮短期間。（二）多設登記分處。除縣市登記處外，各鄉應設登記分處，其下分

設若干派出所。(三)實行挨戶登記，同時更分派幹員，就離處遼遠區域，挨戶登記，協助不識字農民騰寫聲請書。(四)證明文件應就地審查，不得帶回辦事處。民間積習，仍重視契據，無論處內或挨戶登記，應當場檢驗，立即發還，非有疑義，不得扣留。

第十節 地價稅率問題

地價稅為達到平均地權最有效之手段，亦為國家改進稅收之最善政策，但地價稅能否充分實現平均地權之目的，全視稅率之當否？故地價稅率直可為中國土地政策之中心問題，惜今土地法所定地價稅率，窒碍難行。茲擇錄該法規定稅率如下：(一)市改良地，地價千分之十至千分之三十(第二九一條)。(二)市未改良，地價千分之十五至千分之三十(第二九二條)。(三)市荒地，地價千分之三十至千分之一百(第二九三條)。(四)鄉改良地，地價千分之十(第二九四條)。(五)鄉未改地，地價千分之十二至千分之十五(第二九五條)。(六)鄉荒地，地價千分之十五至一百(第二九六條)。

按照以上之規定，有最大之缺點凡二：

(一)規定稅率幾無伸縮餘地，不能適合國家財政之需要。今日田賦為國家歲入之大宗，但田賦大都出自鄉改良地，除少數繁盛縣城外，市地甚少。鄉改良地定為千分之十，雖有該法三〇三條之規定，絕無增減餘地。目前全國田賦正附稅什九超過地價千分之十，甚至有達千分之二十以上者。故就今日財政需要言，大都無法採用土地法所規定之地價稅。是以不望地價稅實行則已，如望其依法實行，則必須修改原定稅率，而為地方稍存活動餘地。

(二)不問地產大小，一律課以同等稅率，不能發揮平均地權之效能，原定地價稅率，既不問地產之大小，始終課以同一比例之稅，大地主之担負不加重，無以沮抑其兼併之意志與能力。大地主財富愈多，對於滿足慾望之效用愈減，亦即界限價值愈低，同比例納稅後之犧牲愈少，故納稅能力之增進，常較所得或財產之增加為速。而原定稅率使地產愈多者，實質上之犧牲愈少，不獨違反公平原則，直於無形中獎勵大地主之兼併，與施行地價稅之宗旨，背道而馳，故欲求地價稅真能平均地權，非改原定比例稅率為累進稅率不可。

四、戰時土地政策之實施

戰時土地政策，以土地之盡量利用，增加生產為主要目標，戰時土地政策之中心須去除土地生產之障礙，加強土地生產有利之因素，故一切關於土地之分配與使用之統制，亦無非促其利用而已。一般戰時土地政策，在第一次歐洲大戰時，曾經試辦者，約有四種：(一)准地方政府強收不耕地，撥與鄰人，或合作社，或鄉公所耕種，戰後始發還原地主。(二)由政府助代耕者以信用貸款。(三)禁止地

主藉口穀價增高而加租，以鼓勵農民。(四)津貼開墾荒地多而有效者。

上列四法，在第一次歐戰時，法國政府曾於一九一六至一九一七年，兩次宣佈法令行第一與第二策，英國戰時國防法則行第一與第三策，日本則亦於大正八年宣佈第四策，名之爲「開墾法」。

以上四策，各國雖有採用，但均屬間接使人民自動耕種之法，此種間接使人民自動爲之，功效必少而慢，似有不適戰時之用，加之，實行上列四種政策時，發生許多不易解決之問題，如(一)如何決定何地爲不耕地。(二)如何強收不耕地，交與何人耕種。(三)如何審核耕作與開墾之效果，(四)如何監視貸款者之用途等，均難應戰時之急。或有以爲應由政府直接耕種，如現時之國營農場，以促進戰時之農業生產，但就實際所得經驗，與理想實相去甚遠，不足爲法。更有主張在戰時，政府集中全國耕地，征工耕種，仿蘇俄之集體農場，在現時環境下，實無可能，祇係一種空想而已，無須贅論。

須知戰時土地政策，係積極的土地生產利用政策與分配之政策，應以加深土地利用爲主要，同時並須實行平均地權，解除農民痛苦，其原則試爲論列如左：

(一)實行減租。

(二)限制地主之撤佃與退佃。

(三)統制農業生產。

(四)澈底管理農地使用。

(五)改善耕作環境與因素。

(六)充分予農民以生產工具。

(七)強迫收買不在地主不耕地主之土地，轉售與或租與農民。

(八)加重地價稅。

(九)實行土地增值稅。

(十)澈底實行土地租賃出賣所得稅。

(十一)擴大征實與征購。

(十二)政府開放公有荒地及沒收私有荒地，任由農民自由領耕。

作者附言：關於我國戰時土地政策，實以九中全會所通過之「戰時土地政策實施綱要」爲根據。該綱要究竟在戰時能否施行順利有效，已詳拙著：「論我國戰時土地政策」一文中（曲江建國日報三十一年十月星期論文），茲不再贅。

三十二年五月十一日在粟源堡。

