

地 政 學

著 興 元 林

行 印 館 書 印 務 商 灣 臺



人 人 文 庫

S

011753

F301
882



S9001310

林元興著

地政學



臺灣商務印書館發行

石景安先生贈書

年

月

日

人人文庫序

人人文庫創始於民國五十五年七月，創刊之初視字數多寡分爲單號及雙號兩種，五十八年七月起增加特號，迄六十八年十二月底共出版二二五一本，其中單號六五七本，雙號九〇九本，特號六八五本。除六十三年三、四兩月因紙張缺乏暫停外，每月發行十本至二十本不等。

本叢書爲王雲老所創，其選材與介紹新知倣自英國人人叢書 (Everyman's Library) 及家庭大學叢書 (Home University Library)，以廉價普及爲主。今雲老雖已仙逝，不復主編本叢書，本館仍一本雲老遺志，繼續出版，按月發行，並力求革新內容，改進印刷，以副讀者愛護本叢書之雅意。

臺灣商務印書館編審委員會謹識

民國六十九年元月一日

目錄

壹、地政學通論·····	一
一、地政學的意義·····	一
二、土地的各種概念·····	一
三、土地制度·····	九
四、土地問題·····	一七
五、土地改革·····	二〇
六、土地政策·····	三〇
貳、土地法規·····	三七
一、緒論·····	三七
二、地權·····	三九
三、地籍·····	四七
四、土地使用·····	五二
五、土地稅·····	五七

六、土地徵收·····	六三
參、土地經濟學·····	七二
一、土地經濟學之意義與目的·····	七二
二、人口論·····	七二
三、地用論·····	七三
四、資源保育論·····	八〇
五、不動產市場·····	八二
六、不動產金融·····	八三
七、地租論·····	八五
八、地稅論·····	八七
肆、土地使用計劃·····	九四
一、土地使用計劃的意義與種類·····	九四
二、國土計劃·····	九四
三、區域計劃·····	九六
四、都市計劃·····	九七

壹、地政學通論

一、地政學的意義

土地與人生，關係至為密切。從政治方面觀之，土地、人民、統治權與組織，是立國四大支柱，故地籍整理為一國最基本最重要的行政。從經濟方面觀之，土地是生產的要素，勞動的對象，大學有云：「有人斯有土，有土斯有財。」勞動如失去土地，則生產便失其憑藉。再從社會方面觀之，整個人類歷史，就是一部爭取土地的記載。爭取的方式，或為武力的，或為和平的；爭取的主體，有個人與個人，村落與村落、城市與城市，以及國家與國家等；爭取的對象，則為獵場、漁場、牧場、農地、自然資源、原料區域，以及市場等。是故研究人地關係增進全民福祉的綜合科學，即稱為「地政學」。

二、土地的各種概念

(一) 土地的涵義

土地與人生之關係既如此密切，故「土地」一詞之涵義，亦隨人類生存之需要，生活之內容，

而異其範圍。換言之，土地涵義之廣狹，端視其利用程度而有所不同。當農牧時代，凡禾黍之所生，牲畜之所長，悉源於土地，其時之土地，自僅指地面而言，其後工業發達，土地利用漸及於礦藏，深入於地下；復以商業輻輳，由於地方性之懋遷有無，擴展而成爲國際性之物質交流，於是土地利用，又遠及於海洋。迨現代電訊與航空工程之飛躍進步，土地利用乃高達於天空。時至今日，人類文明，已邁進原子時代與太空世紀。土地利用之範圍，浸浸乎將擴及地球以外之其他行星矣。

因此土地有三種不同的涵義。最廣義者，殆與「自然」一詞同其內蘊，包括天與地的物質與非物質，物質係有形物，可稱自然物，如陸地、山岳、河川、湖沼、海洋、水流、潮汐等。非物質係無形物，可稱自然力，如空氣、日光、濕氣、熱力、風力、電力、吸力、粘着力、凝集力、膨脹力等。我國現行土地法第一條規定：「本法所稱土地、謂水陸及天然富源。」蓋亦從最廣義者而言，近人對此，則常以自然資源(Natural Resources)一詞稱之，至於廣義的土地，係指地球表面之水陸。狹義的僅指陸地，即吾人日常慣稱之土地，一般所謂土地問題亦恒以此爲重心。惟就法律觀點言之，則土地與不動產，常異名而同義。蓋根據我國民法，物有不動產與動產之分，稱不動產者，謂土地及其定着物，不動產之出產物尙未分離者，爲該不動產之部份（民法第六六條第一第二項），是乃以不動產而包括土地。但據德國法系，則將物分別爲土地與動產二種；土地之同體的構成部分（即我民法之土地定着物），與土地尙未分離之出產物，以及與土地

相結合的權利，統視作土地，是又以土地而包括其他不動產。

土地定着物，其存在為施用勞力資本之結果者，稱為改良物（參照我國舊土地法第二二八條），又分建築改良物與農作改良物二種（參照現行土地法第五條）。誠以土地雖為天與之物（Natural Gift），非人力所能創造；但必待人類投放勞力資本，加以開發、改良，然後始滿足人類之慾望。

（二）土地的分類

土地分類是按土地相類似的自然狀況或適當用途予以劃分，以作有效利用或課稅之依據。因此土地分類可按其自然狀況、使用性質、類別，以及權屬關係而有各種不同分類。按土地權屬關係可分為私有土地與公有土地。按使用性質分，有農地、市地與富源地之別，按土地自然狀況分，有山、岳、丘陵、台地、平原、低窪地與江、湖、海、河等。按地質土壤之優劣分，又有黏土、壤土、沙質土及河床地、砂石地等之別。然就土地法規定之分類僅有左列各種：

（A）按土地之權屬分類 依此標準，所有土地大別分為私有土地與公有土地兩種。土地法第四條規定，公有土地，又可分為國有土地，省有土地，縣市有土地，及鄉鎮有土地四種。私有土地所有權消滅者為國有土地（土地法第十條第二項）。

（B）按土地現在之使用方法分類 按土地法第二條規定，土地依其使用分為左列各類：

第一類：建築用地，如住宅、官署機關、學校、工廠、倉庫、公園、娛樂場、會所、祠廟、

教堂、城堞、軍營、炮台、船塢、碼頭、飛機基地、墳場等屬之。

第二類：直接生產用地，如農地、林地、牧地、狩獵地、礦地、鹽地、水源地、池塘等屬之。

第三類：交通水利用地，如道路、溝渠、水道、湖泊、港灣、海岸、堤堰等屬之。

第四類：其他土地，如沙漠、雪山等屬之。

以上按土地法第二條之規定，將土地劃分為四類，並分別在四大類之中再列舉各種使用所屬之類別。

台灣地區課征田賦所劃分之土地類別，是以上述四大類別之形式為基礎，而將日據時代所劃分之二十一地目分別劃屬四大類土地範圍之內，而以地方行政命令方式（台灣省政府民政廳於三十六年通令各縣市政府）公告施行。因此土地法第二條所規定土地分類之標準，除四類土地之名稱仍然繼續適用外，在四類土地中所列舉例示之細分地目已由日據時代起，一直沿用迄今之二十一地目所取代。關於台灣地區課征田賦所依據之二十一地目分類列表如下：

美國土地經濟學家巴羅氏（R. Barlowe）在其所著「土地資源經濟學」中，按照一般土地使用之主要類別分為下列十類：1. 耕地（Cropland），2. 牧草地（Pasture and Grazing Land），3. 林地，4. 礦地，5. 休閒娛樂用地，6. 住宅用地，7. 工商業用地（Commercial and Industrial sites），8. 交通運輸用地，9. 役務地（Service areas），10. 荒廢地（Barren and Waste）。

我國政府自六十四年始，舉辦「土地使用編定」，將土地依其使用性質及今後經濟發展之需要，重新規劃分爲六類，此六類爲農業用地，森林地、河川地，都市及工業用地，邊際土地，交

土地類別	建築用地	直接生產用地
地目說	建 雜 祠 鐵 公 墓	田 旱 林 養 牧 礦
明	房屋及附屬之庭院 自來水用地、運動場、紀念碑、練兵場、射擊場、飛機場等用地。 祠廟、學院、佛堂、神社、教務所及說教所等屬之，但兼用住宅者不在此限。 車站、車庫、貨物庫等及在車站內之站長，車長之宿舍均屬之。 公園用地。 墳墓用地。	水田用地。 旱田用地。 林地、林山均屬之。 魚池。 畜牧用地。 礦泉地。但限於湧泉口及其維持上必要之區域。

地	交通水利用地	其他用地
鹽池 製鹽用地。	線道 鐵道線路用地。 公路、街道、衢巷、林道、小徑等公用或公用之輕便鐵道線路均屬之。	溝溜水 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。

通及其他用地。

(三) 土地的特性

土地的特性，可分為自然的特性與人文的特性兩方面：

(A) 自然的特性

所謂土地的自然特性，是指自然物體的土地，其本身所具有的特殊性質，此包括下列幾項：

1. 積載力 所謂積載力，就是負荷其他經營要素，使其能發揮機能的能力，又稱為支持力或承受性。土地因具備此種性格，故能賦予人類活動的立足基地，並與資本、勞力並列為生產的三要素。積載力乃各生產事業所共通需要的，不過在各種生產事業中，農業尤其需要依賴這種能力。

2. 可耕力 所謂可耕力，就是能使有用植物的根部蔓延，保持其個體，並吸收土中水份及養份，以繁茂地上莖葉的物理性能。這種性能與土地可否耕作有密切的關係。例如岩石或砂礫特多的土地，或表土甚淺的土地，不具備可耕力；急傾斜地，排水不良的低濕地也不適於作耕地。但在自然條件上可耕力低的土地，經過灌溉排水或土地改良等設施，則可予以改善。故隨農業、土木技術進步，土地的可耕力逐漸提高。

3. 養力 土地的養力，就是供給植物生長，繁殖所需要營養份的能力。所謂營養份，除氮、磷、鉀外，尚包括鐵、銅、石灰等等微量而不可缺的多種無機物。

與養力有重要關係的是；水的供給，土性（酸性、鹼性或中性），土壤中有機質與微生物等。水份不僅構成植物體的重要成份，且能溶解其他營養份，使植物吸收，又使植物體中的成份，由某一部份移動至另一部份，故其供給是否適當，對於決定土地的養力實有密切的關係。自然的土地，所具備的養力，高低不同，養力小者通常就稱為瘠瘦的土地，經營要素的價值低，但以施肥或土地改良，可使養力提高。

4. 不可移動性 土地為不可移動的物質，建築物多數亦不可移動，但不如土地之絕對不能移

動。這一特性，使土地利用形態受到嚴格限制。因位置固定，而附屬於該位置的溫度，濕度及日光皆有一定狀態，形成土地的地理位置與經濟位置，而使土地有優劣之分。更因此產生差額地租，引起種種土地問題。

5. 數量固定性 土地是自然的產物，具有原始性，不可能再生產。雖然農地可開墾，擴張其面積，但也有一定的限度。由於土地不能自由增減，而使土地具有獨佔性與有限性。一定面積的土地經人佔有後，則佔有者可獲得工作場所，並享受光熱，空氣與雨水，且可以支配一切天然資源與生產力，以從事農業生產等。此項權利除獨佔者外，他人除非支付相當代價，否則無法享受。歷史上許多戰爭，就是為爭奪土地所引起的。

6. 生產力永續性 土地只要小心利用，則生產力或利用價值永不消滅。故又稱不可滅性或恆久性。其他的資本財，如建築物雖與土地同樣具有固定性，但經長久使用後，均難免產生價值的損耗。土地如採取掠奪式的耕作方法，雖然其生產力會一時滅失，但在這種錯誤利用後，放置若干年，受自然的風化作用，即可回復生產力，故土地估價沒有折舊，而且在正常的情形下，還要不斷提高其價值。

因土地具有這種特性，可帶給佔有人永續不斷的收益，由此造成有土斯有財的觀念，因而產生土地的爭奪，或土地投機，或為長期投資的良好對象。

7. 差異性 個別土地所具有的生產條件或利用價值，有很大的差異，不如人工與機器的製造

品整齊劃一，各宗土地有其獨特的環境，形成差異性。因此土地不能完全的替代，以致土地市場不能實現完全的競爭，故價格也受個別情況左右，這更是造成土地獨佔，產生差額地租的主要原因。

(B) 人文的特性

土地在人文方面的特性，是土地與人類發生某種關係才會表現出來的，此包括下列三點：

1. 用途的繁異性 一塊土地，可以作各種不同的用途，如爲農地、林地、建地、道路等等。而各種不同用途的土地，又可選擇不同的利用方式，如農地可作水田，也可種雜糧；建地可建平房，也可建高樓大廈，因土地具備這種特性，使土地利用產生選擇，計劃與所謂地租負擔等問題。

2. 社會經濟位置的可變性 土地的地理位置雖然固定，但其社會經濟位置却是可以變動的，因爲社會經濟固然重視土地的生產力，但也重視市場位置，因此交通設施，市場距離，可以影響土地的社會經濟位置，而交通、市場是可變的，故土地的社會經濟位置也可變動。

3. 合併及分割的可能性 土地可依買賣、交換、征收、佔領等行爲而予合併或分割。

三、土地制度

土地制度乃由人類使用土地行爲，所累積而成的組織或規範。組織是秩序的排列，規範是共同的約束，或由自然演進，或由人爲締造。二者經不斷的強化與定型之後，而成爲人類使用土地行爲之外部規律要素，這便是法律秩序或法制。因此，土地制度，換言之，就是人與人之間因使

用土地所建立的種種權利關係，按法律的詞義說，叫作土地所有權及他項權利。

我國土地制度的沿革，可分爲四個階段：（一）自太古至周，是爲土地國有時代。這期間的土地，全屬國有。人民受國家分田，從事耕作，老死復返之於官，對於土地之使用收益，共享平等的權利。（二）自戰國之末至南北朝，是爲土地私有時代。受田還田之制已破，而個人所有權以成。天下土地，分爲私有官有兩種：國家得自由處分者，僅爲官有地；私有地則由人民任意買賣。因此，土地所有狀態，甚爲不均，竟至「富者田連阡陌，貧者無立錫之地。」（三）自後魏孝文帝至唐代中葉，是爲土地國有制復興時代。仿周代以前之舊制，分天下土地予民，而以生死爲還受之期。但因制度與時勢矛盾，以致破綻續出，迨及唐代中葉以後，即燬消雲散矣。（四）唐代中葉以後、歷宋、元、明、清、以迄今日，是爲土地私有制確立時代。

初民時代地權之平等分配，歐洲與我國，如出一轍。惟私有之制已成，而重復國有之舊者，則我國而外，罕聞其例。此雖南北朝時代人口大減有以致之；但我國政治家尙古成習，深以三代制度文物最可取法之風，亦爲一重要因素焉。

（一）土地國有時代

試考周代以前的田制，其最顯著者，厥爲貢、助、徹三法。孟子說：「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一也。」夏代每夫受田五十畝，以每年收穫的十分之一，作爲租稅，納之公家，是爲貢法。殷代每夫受田七十畝，土地則劃爲井字形，外爲私田，八家分

別耕作，中爲公田，八家共耕，以勞力代租稅，是爲助法，亦即所謂井田法也。

至於徹法，孟子無明白的解釋，因而衆說紛紛，或謂係助之別名，或謂係貢助二法之兼用，鄉遂用貢，都鄙用助。清代崔述著三代經界通考，又說：「通其田而耕，通其粟而析之謂徹。」據此，則徹法乃每夫受田百畝，採共同耕作制，以其收穫之什一歸公，而平分其餘，與貢助二法，實迥然不同也。

人民受田還田之年齡，先秦諸書，闕而不傳，如從漢書食貨志民二十受田，六十還田之說，則土地乃按一定年限還受，而不許買賣的，禮記王制有云：「田里不鬻」，是則耕地之外，宅地（里）亦係官給，每戶五畝，孟子所謂「五畝之宅」也。

（二）土地私有時代

戰國之末，群雄爭霸，或獎產業之開發，或促人口之增殖，藉以培養兵源與稅源。於是自由競爭之風大起，而土地兼併之勢以成。迨秦一統天下，因應時勢，遂許人民私有土地而任意買賣。是時內外多事，賦役繁重，農民困憊殊甚。加以秦末漢初之大亂，水旱飢饉兼至，農民愈苦，鬻田毀宅，淪於溝壑，鄙爲奴婢者，不可勝數。且自周末以來，商業逐漸發達，降及漢代，往往大富賈，有勢凌高官，威逼王侯者，土地多歸其兼併。是以文帝之時，賈誼，晁錯，請抑商護農。武帝之時，董仲舒請限民名田而塞兼併之路，去奴隸而專殺之威。名田者，占田也，亦即個人所有地之義也。其後哀帝之時，師丹復議立限田之制，但均未果行。

漢時亦有公田，或給官以補俸祿，或貸民而取其租；又有屯田，遣將卒或募民耕之，以充餉糈之用；二者皆係國有地性質。國家給官吏以公田，補其俸祿，歷代咸有此制，孟子所謂「卿以下必有圭田」，隋時謂之職分田，或稱職田。此外又有所謂公廩田，乃給官廳以充實經實之用者，即今所謂辦公費用也。至屯田之制，肇始於西漢武帝之屯田車師，渠犂，而演變持續，以迄於清代。

王莽篡漢，國號曰新，以天下之田爲王田，奴隸爲私屬，俱禁其買賣。其男口不盈八，而田過一井者，分餘田予九族鄰里鄉黨，本無田者，受田如制度。若有反抗，則嚴罰之。但以事出突然，朝令暮改，官吏復從中舞弊，以致社會大亂。王莽之恢復土地國有制，遂化爲一場春夢，迅告消失。

自東漢以至三國，土地復歸農民私有。迨及西晉，始行占田之制。即「男子一人占田七十畝，女子三十畝。其外丁男課田五十畝，丁女二十畝；次丁男半之，女則不課。男女年十六以上至六十爲正丁；十五以下至十三，六十一以上至六十五爲次丁；十二以下，六十六以上，爲老小不事」（見晉書食貨志）。其賦稅則「丁男之戶歲輸絹三匹，綿三斤；女及次丁男爲戶者半輸。」此種制度，一見似與土地國有相仿，但僅定占田之數量，而不及還受之法，仍未脫離土地私有之體系也。此因漢末以來，戰亂相繼，災異頻仍，田園荒蕪，百姓流離失所，人口銳減。晉代行占田法，不過以荒蕪之地，給無土之貧民而已，固非謀地權之平等分配也。觀當時豪強兼併之風，