

朱嗣德 著

土地政策

國立中興大學地政學系印行

自序

人與地的關係至爲密切，亦常發生問題，人類爲著共存共榮，對此關係多予規劃，以期各在其範圍內，從事生產發展。此種有體系的規範，即謂土地制度。建立或改革是項制度之方法和策略，稱謂土地政策。

土地政策會因土地生產能力，人口數量，生產技術，政策決定集團的知識、能力，及其意識形態等不同，而有別。就土地權屬來分，可有土地村落共有、領主所有、私有、國有、及限制私有等政策。在其下，又可分爲農地、市地、及富源地等政策，亦因時代之不同而異其重性。

土地政策不僅是解決土地問題的方法和策略，且須付諸實施，而且達預期的效果，否則不能稱某政府或國家具有是項政策，故政策之制定、執行、及評估，頗爲重要。第二次世界大戰後，許多學者專家鑑於公共政策之制定及執行之成敗，影響範圍廣泛而深遠，遂提出政策科學的觀念。研究公共政策之制定、執行、評估等科學方法。土地政策僅是政策科學中的一特殊政策而已，其許多原理原則，亦可相互應用。

中國在均田制度（土地國有政策）崩潰後，施行土地私有政策，經過一千一百餘年，至二十世紀初期，天災、人禍、及外來思想之沖擊，終使土地問題嚴重，土地政策之主張分歧，並各以其實施作爲其取得政權及維護政權之手段，進而促進了經濟發展，惟也造成現在中國政治分裂、經濟發展互異之局面，令人遺憾，本著作中將有深入的探討。

本書共分緒論、土地與土地政策、土地政策分類及任務、土地政策之演變、土地政策之制定、執行及檢討與評估、土地私有政策、土地國有政策、限制私有政策、近代我國土地政策，及結論等十章，內容中包括農地、市地、及富源地，惟後者資料不足，有待進一步補充。

筆者學疏識淺，資料搜集亦難週全，書中外誤遺漏，在所難免。謹祈讀者不吝指教爲幸。

朱 嗣 德 謹識

中華民國七十八年九月一日

再版自序

土地政策自第一次出版後，以其中錯、漏、缺俱有，即擬改編重印，惟資料搜集困難，因而延宕。今此書已無餘本，爲供社會及教學上之需要，乃決定就新舊資料，校正組合，以爲再版。

原書定稿於一九八九年，當時蘇聯爲世界一流強國，亦爲國有土地政策國家之榜樣，現已瓦解成十餘國（一九九一年八月瓦解），俄羅斯爲其中最大者，其土地政策之改變，自爲必然。惟如何改變，改變成何種形態，尚在研討、爭辯、探試中。雖所得資料零碎，書中亦予述明，以供讀者瞭解、深思。

我國土地政策，一直以「平均地權」爲目標，已實施三十餘年，惟此種以財稅方法爲導向的政策效果，不如理想，且副作用頗大。再版中特予分析，提出因應之道，以供國人參考。

朱 嗣 德 謹識

一九九三年九月一日

朱 嗣 德 SZU-TE CHU

台灣省立法商學院地政學系畢業

英國牛津大學農業經濟學碩士 (Master of Letters)
國立中興大學地政學系教授

其他重要著作：

美國土地利用之研究

各國土地制度

中國農村經濟問題 (民國二〇年至三〇年代)

區位理論

土地政策目錄

自序

再版自序

第一章	緒論	一
-----	----	---

第二章	土地與土地政策	六
-----	---------	---

第一節	土地	六
-----	----	---

第二節	土地政策	一八
-----	------	----

第三節	土地政策科學	二〇
-----	--------	----

第三章	土地政策之分類及任務	二三
-----	------------	----

第一節	土地政策之分類	二三
-----	---------	----

第二節	土地政策之任務	二五
-----	---------	----

第四章 土地政策之演變……………二八

第一節 歐洲土地政策之演變……………二八

第二節 我國土地政策之演變……………三〇

第三節 土地政策演變之綜合與分析……………四〇

第五章 土地政策之制定、執行、及檢討與評估……………五一

第一節 土地政策之制定……………五一

第二節 土地政策之執行……………五五

第三節 土地政策之檢討與評估……………六二

第六章 土地私有政策……………六三

第一節 土地私有之起源……………六三

第二節 土地私有政策之發展……………六四

第三節	土地私有政策下的問題	七八
第四節	土地私有政策之綜合與分析	九〇
第七章	土地國有政策	九三
第一節	土地國有政策之起源	九三
第二節	土地國有政策之發展	九四
第三節	土地國有政策下的問題	一二四
第四節	土地國有政策之綜合與分析	一二〇
第八章	限制土地私有政策	一二三
第一節	限制土地私有政策之起源	一二三
第二節	限制土地私有政策之發展	一二四
第三節	限制土地私有政策下的問題	一二二

第四節	限制土地私有政策之綜合與分析	二二四
第九章	近代我國土地政策	二二五
第一節	近代我國農村經濟情況	二二五
第二節	農村建設運動	二三二
第三節	中國共產黨的土地政策	二三七
第四節	國民黨的土地政策	二三三
第十章	結 論	二四七

九・十、承租及承領私有耕地農戶每年增加之受益表	三〇三
九・十一、承租及承領公私耕地農戶每年增加之受益表	三〇五
九・十二、台灣地區土地稅稅源統計	三一〇
九・十三、稅捐總收入、省稅收入及土地稅統計	三一三
九・十四、台灣地區土地稅統計	三一四
九・十五、台灣地區土地增值稅統計	三一六
九・十六、台灣地區地價稅稅率	三一八
九・十七、農地重劃費用支出對國民所得之影響統計	三三〇
九・十八、五年農地重劃費用支出產生乘數作用表	三三二
九・十九、重劃經費及效益比較表	三三七
九・二〇、台灣地區市地重劃	三四〇
九・二一、台灣地區市地重劃工程費用支出對國民所得之影響統計	三四二
附表九・一、台灣十萬人以上之都市成長	二八五

圖列

五·一、政策環與資訊環圖：	五二
六·一、中國農村經濟型態形成圖：	八〇
六·二、農戶收支差分類圖：	八三
六·三、農戶收支差大小正負排列圖：	八五
六·四、中國歷代政權更迭過程圖：	八六
六·五、不同政治主張對農民問題的處理方法：	九二
九·一、中國天然災害在歷史上的角色：	二一
九·二、農地重劃的經濟效益：	二六
十·一、土地政策流程：	三八

第一章 緒論

一
陸地、水、空氣、太陽能，及其相互作用，創造了生物生存的環境，各類生物在此環境中相互競爭，相互依存著，因而構成食物網（FOOD WEBS）及食物塔（FOOD PYRAMID），人類僅是生物中的一類，是一高級的消費者而已。

最初人類覺得自己是自然的一部份，而且仰息於自然。漸漸的覺得不是自然的一部，而是自然的主宰者，是宇宙和一切事物之中心，為人類的需要，來征服自然，改造自然。人類心態所以有此改變，歸功在其智慧高，能使用工具，以補助人類體力之不足。特別是文字的發明，能將痛苦經驗換來的知識，傳給其同類及子孫。這樣，每一個新生代所學，較前代完備。因此也學會了如何去征服及改變自然。

自然環境中任何部分，能用以增進人類福祉者，均稱自然資源。經濟學專家將一切種類的自然資源簡稱謂土地，本著作即以此土地定義為準。實際上，可歸納為陸地、水、空氣、太陽能四大項，及相互作用所產生的力。吾人一般所云的土地，也都包括該土地上的水、空氣、及太陽能。

土地爲人類衣、食、住、行之主要依據，爲著人類的共存共榮，對人與地之關係加以規範，此種運作的規範，稱謂土地制度，建立土地制度的方法和策略，稱謂土地政策。土地制度運作一段時間後，可能再發生問題，因而需要改革（全部或部分改革），此種改革的方法與策略，亦稱土地政策。換言之，人與地關係運作體系，稱謂土地制度，但建立人與地關係的方法及策略，稱謂土地政策。

人與土地的關係，可分爲政府、土地、人民的關係；政府、土地的關係；及人民、土地、人民的關係；人民、土地的關係四大類。

各國自然資源、人口、歷史文化、經濟發展程度等不同，其土地政策之演進及內容，亦有異。西歐大部分國家土地政策之演變爲村落共有、領主所有、私有、及限制私有等政策。而我國則村落共有、領主所有、私有、國有、私有、國有（中共）、限制私有（台灣）等過程。

就當前世界國家土地政策來分，可概略分爲土地國有、私有、及限制私有政策三大類。由於經濟的發展，人口向都市集中，及糧食需要的增加，對土地私人所有權之行使，採完全放任態度頗少。祇是限制程度有高低，限制類別有差異而已。

政策不僅是解決問題的方法和策略，且必須付諸實施。並須有預期的效果。一政黨在競選時可以提出某項問題的政策（解決的方案），一個政府可將解決問題的方法及策略，訂定成法律，若不能付諸實施，則不能稱是政府的政策。例如，我國將「實施耕者有其田條例」通過後，若束置高閣，不能謂我國土地政策是耕者有其田。而祇能說政府有實施耕者有其田之計畫。

台灣耕者有其田政策於民國四十二年一月正式開始實施，至同年十二月底完成農地征收放領工作，五十二年底完成繳清地價工作，現在為著維護是項政策，尚規定農地須自耕，移轉時，亦要求接受者能自耕。在此種情況，吾人才能謂我國是耕者有其田政策。換言之，雖然有方法及策略，若不予實施，或實施而無效果，亦屬妄然。新朝「制定」則天下自平的觀念（註一），是王莽失敗的重要原因。故土地政策之實施，除執行機關公正無私的嚴格執行外，且須有關機關之配合，才能達預期的效果。

四

第二次世界大戰後，許多人認為政策之訂定頗為重要，故提出政策科學（POLICY SCIENCE）（註二），美國亦有政策科學雜誌（POLICY SCIENCE），係屬國際性的雜誌，專注於政策制定之改進（註三）。其歡迎的稿件（1）審查政策科學規範性的文章。（2）概念論說，提出具體政策爭端。（3）特殊論點分析，須有深度。（4）分析爭論的文章。（5）反面的透視，如

批評或答辯的文章。

土地政策學科是屬政策科學中之一支，係研究如何訂定土地政策，以解決土地問題之科學。其方法及策略之決定，關聯哲學、歷史、科學（包括社會及自然科學），預言及承諾之整合，並關注其如何執行，及其執行後之效果，因而有政策之制定、執行、及評估等三過程。本書之內容即以緒論、土地與土地政策、土地政策分類及任務，土地政策之演變、土地政策之制定、執行及檢討與評估；土地私有政策、土地國有政策、限制私有政策、近代我國土地政策及結論等十章分述於後。

附註：

附註一：宋、司馬光著，資治通鑑，西南書局，第一二〇六頁。

莽意以爲制定則天下自平，故銳利於地理、制禮、作樂、講合六經之說。

清、趙翼撰、廿六史劄記，世界書局，第四四頁。

：：但銳意於稽古之事，以爲制定則天下自平。乃日夜講求制禮作樂。附合六經之說，不復有政事，制作未畢而身已爲戮矣。

附註二：Webster's Third New International Dictionary p.1754

Policy Science is a social science dealing With the making and execu-

tion of policy (as in government or business) .
 Harold D. Lasswell · Policy Sciences · International Encyclopadia of
 Social Science · 1968 · pf.181-189.
 Editor · William Ascher · Institute of policy Sciences and Public Affair ·
 Duke University · Policy Sciences · An international journal devoted the
 improvement of policy making · 1988.