



土地改革紀念館 — 電子報

Land Reform Museum

第二期



臺灣土地改革事業者-蕭錚-傳奇人生

周茂春

國立政治大學台灣史研究所博士
好台灣歷史社經研究中心 主任



現代最流行的口頭禪就是「愛台灣」，「愛」雖可輕鬆脫口，真正的愛卻要有具體表現，讓人感覺受惠，那才是「愛台灣」。一個外省人的蕭錚博士，寧願放棄優渥的立委生活，在台灣推動吃力不討好的「土地改革事業」，創辦「中國地政研究所」、「土地改革紀念館」，培育土地專業人才，熱心關懷幫助學生後輩，共同完成土地改革事業，在歷史上留下『愛台灣』的志業，讓許多人讚賞懷念。

一、圓滿推展台灣土地改革事業

1945年第二次大戰結束後，日本放棄對台灣的統治權，改由中華民國接收，雖歷經政權更替，但台灣人原有私人財產卻仍受保障。當時之經濟生產以農業為主，但農地卻為少數大地主(阿舍)所擁有，不合理的租佃制度，讓這些阿舍靠收租就一生享福，而勤勞耕種的農民仍然過著貧困生活。依當時之調查，台灣佃農最少占全農民戶數七成以上，可見當時社會問題之嚴重。他方面，在1949年中共又適時喊出「土地改革」口號，並大獲中國農民之支持，很快建立其新政權。在這時代背景環境下，國民政府唯有儘速推動台灣土地改革，讓占多數的台灣人支持，才能東山再起，爭取反攻大陸的機會。而這個重擔，就落到在大陸時期就力主依據孫中山先生的「平均地權」主張，推動中國土地改革的蕭錚身上。

蕭錚接受這個任務後，深知歷史上重大社經改革最後失敗之主因，在於推動時若「失人和」，則雖具「天時、地利」之優勢，到最後還是「功虧一簣」。因此在推動籌劃時，不但敦請富社會公義理念，對農業、土地問題有深入研究之專家及社會人士如陳立夫、湯惠蓀、沈宗翰、蔣彥士、黃通、張維一、李登輝、沈時可、王益滔等人參與，更聘請美國派駐行政院農村復興委員會的顧問群協助，共同研擬、規劃、制定法令及督導執行等工作，以期推行時減少弊端與阻礙。而在策略上，更採取「由輕而重、順序而行」之改革路線，以減緩既得利益者之反抗，讓工作容易推動。因此，其實施步驟先由「公地放租」開始，將政府接收原日產中之原野土地轉成為公有耕地放租與農民耕作。接著辦理「三七五減租」工作，以減輕承租私有農地之佃農負擔。再來就

推動「公地放領」，將原已由農民承租之公有農地放領給該農民，以十年分期繳納價金方式，讓農民取得土地所有權。最後才進行「耕者有其田」政策，期台灣的農民均能擁有自己的耕地，以達成憲法中「國家對於土地之分配與整理，應以扶持自耕農及自行使用土地為原則」之目標。

現代國家推行改革時，其必先有法律依據，才能依法啟動各項改革措施。因此，在推動相關法案立法過程，蕭錚自然扮演非常重要角色，秉持「原則不變，身段低軟」默默進行。當時之台灣省主席為吳國楨先生，他表面上雖同意實施土地改革，暗地裡卻加以抵制。因他以代表本省舊士紳人士自居，「農地農有政策」的推行，將會妨礙這些人的既得利益，所以無意實施。經蕭錚先生多次拜訪商談，最後才同意以「扶持自耕農」為名及擴大「保留地」為辦法，「扶持自耕農條例草案」才得經省府通過。這個方案再轉送經立法院審議時，一些保守派立委群起反對（當時有派系之爭），蕭先生為了讓法案早日通過，儘量放低身段，除設宴款待立院同仁敘談從旁疏通外，在院會中始終保持緘默，避免反對人士之反彈，並力勸好友張道藩先生不必因本案審議時爭議不休，致受蔣總統責難而擬辭去院長職務。最後幸能穩定局面，讓「耕者有其田條例」於1953年(民國42年)1月20日經立法院三讀通過，讓台灣土地改革事業得以如期進行。土地改革事業完成後，台灣農民生活獲得改善，農村經濟繁榮，故爾後蕭錚每到農村拜訪，農民就自動夾道放鞭炮歡迎(農村習俗，表示最大敬意)，贈獻錦旗以示謝意。一個非當朝要員的外省人，竟然受到這麼多本省人的歡迎感謝，其所推動之土地改革事業，功過自然輕易可知。

二、創設「中國地政研究所」，培育地政人才

蕭錚先生先後就讀北京大學(1924-27年)及德國柏林大學(1929-1931)，並受教於柏林大學教授兼柏林農科大學校長艾利貝(Areboe)教授，在其指導下完成「德國國內墾殖運動與土地政策」之論文，奠定深厚土地改革運動理論基礎。留德期間，與現代土地改革運動大師達馬熙克(Adolf.Damaschke)深交往來，在爾後推動土地改革運動方法上深受其影響。回國後擔任中央政治學校(國立政大前身)地政學院主任，開啟中國地政學術教育。接著在1940年創辦「中國地政研究所」，延續地政人才培育工作。國民政府遷台後，中國地政研究所亦跟著搬遷到台北，親自



時任土地銀行董事長的青萍先生
與李國鼎先生合影

擔任所長，以私人之力，繼續培育造就地政人才。1968年與政治大學地政研究所合作開始招收碩士班學位學生，並於1981年增設博士班，至1986年開始有博士生畢業，成為國際間地政、土地利用管理學術領域最高學府。蕭先生興辦學術研究及教育訓練事業，其目的不在求財。為了同學上課方便，免費提供其在中國地政研究所附近之個人住家為研究生宿舍，方便學生上課，減輕求學負擔。更私人資助學生多人赴國外進修。且不斷關照學生，只要學生有事求見，再忙亦會安排會晤，提供意見解決學生難題。與今大學師生流於點頭之交風氣下，政大地政系師生仍保留長期密切往來之傳統，可說是蕭錚先生留下之教學典範。

三、力阻教育部「人二」單位胡搞，維護教師工作權益

國民政府早期在各機關學校，均設有「人二」編制，負責所屬人員之思想忠貞考核，一但被這些「人二」同仁「點痣做記號」，縱使當事者才德兼備，亦永無升遷機會，重者更會突然間被解職，含冤流淚失業。1979年尤清先生在德國取得海德堡大學法學博士學位後返國，除在台北市從事律師工作外，並在政大地政研究所兼任副教授教職，講授「土地法規之政策功能分析」課程，為一學年每學期二學分之選修課程。1979年12月10日爆發「美麗島事件」，該事件中被告委任尤清為辯護律師，此舉激怒了情治人員，這時教育部「人二」的黑手也藉此理由，公然發函政大地政研究所，告知；『應即解聘尤清老師職務，同時告知地政研究所應自行舉出解聘理由』，正是借刀殺人又不敢承認之手法。當時所主任殷章甫教授接到這封「人二」公函後，真是一個頭兩個大，頭殼抱著燒。蓋尤清在政大地研所開課完全依規定聘請，其聘書期限為一年，且尤清博士教學認真，法學素養佳，論證新穎，獲得學生好評，選課者非常踴躍，而他在課堂上絕不談及政治問題，也沒有發表過黨外言論。這次只因受聘擔任美麗島事件被告律師即遭受政治破害，逼迫學校在學期中予以解聘，強迫其離職，這種作為實不合理、不公平，更違反保障人民工作權的規定。殷章甫主任堅持公義不為惡勢力所屈，勇敢的挺身出面向當時校長歐陽先生報告，尋求解決之道，但校長似有難言之處，表示無法幫忙，最後只好請蕭先生幫忙。蕭先生了解來龍去脈後，並不迴避，即親自拜訪當時中央黨部蔣彥士祕書長，蔣彥士為開明之士，認為；「此案內情有違國家基本政策的遺憾，對學成歸國的學人宜於輔導吸收而不應加以排斥，實在令人詫異」。並以電話和當時教育部長朱匯森先生聯繫，想了解教育部函令解聘尤清乙案。不料發覺更讓人驚嚇的事；『教育部第二人事室為解聘尤清老師的公函，既未經教育部用印，也沒有部長的簽名章，僅為第二人事室函』，因此連朱部長也不知道有此案。經過蕭先生之出面請託，及時任副祕書長之關中出面訪查屬實。在十幾天後，教育部人事單位才再發一函給政大地政研究所，函謂：「民國七十年〇〇月〇〇日本室第xxx函號所列尤清乙案，取銷，請

察照。」等語⁷。在美麗島事件爆發之後，台灣全島處於肅殺氣氛中，一牽涉到政治案件，大家更是避之唯恐不及。五十多年黨齡的國民黨員蕭錚先生，竟然不畏蜚言，挺身而出協助處理，維護學校教師權益。在那個白色恐怖時代，可說真難為可貴。

四、與諾貝爾經濟獎得主海耶克結為莫逆之交



蕭錚先生(右)者與海耶克教授(中)者

以「到奴役之路」(The Road to Serfdom)名著在 1974 年獲得諾貝爾經濟學獎的海耶克教授 (Prof.F.A.von Hayek)，是現代自由主義經濟學大師。蕭錚因參加歐洲「蒙帕萊學會」(Mont Pelerin Society)在 1964 年蘇格蘭舉辦之年會而與擔任會長之海耶克交談認識，加上兩人均是柏林大學經濟學教授 Prof.Schumuch 之門生，大有他鄉遇故舊之親切感。所以，蕭先生即邀請其來台訪問，海氏欣然答應，並

於 1965 年偕其夫人來台。為當時中國經濟

學界之一大盛會。訪台期間，除環島旅行參觀外並先後展開學術演講，先在中興大學講說「社會秩序之原理」，屏東農專講說「自由社會的法則」，台大則以「自由之創造」為主題，在中國地政研究所則為「財產與自由」，可見海耶克教授終身鼓吹「自由經濟」不乏餘力。並質疑台灣之土地改革運動有違背「自由競爭政策」原則。幸經蕭先生向其解釋；土地改革之基本要求仍為「經濟自由」與「社會平等」，除土地因其富有獨占性，不贊成其成為自由競爭之財貨外，對其他財貨之生產及分配之自由競爭制度則絕對贊成。故土地改革與經濟自由實可相得益彰，而共產制度與地主制度則絕無「土地自由」。修正海耶克教授對台灣土地改革事業之看法，轉而對蕭錚所領導推行之台灣土地改革事業，表示贊賞。回德後在德國第一大報「法蘭克福日報」撰文發表對台灣土地改革之考察專欄，其標題為「自由中國是一個實施經濟發展的模範國家」，其中第三節更以「賢明之土地改革農民深受其惠」為小節題目，讓歐洲人士了解自由中國在台灣之經濟發展成果及推行土地改革事業之成功。爾後亦多次受蕭先生邀請來台作學術公開演講，成為蕭錚先生莫逆之交。蕭先生並以其留歐背景，與世界聞名之學人交往互動，除了對蕭先生開明思想及處事有所影響外，並在台灣國際環境被壓縮下，以個人之私誼，邀請國際級學者專家參加在台灣及新加坡等地召開之國際性學術研討會；如 1973 年底在台北市土地改革紀念館召開以「土地改革與工業發展」為主題之國際性

土地改革會議，期間共有國內外專家學者百人參加，並由美國威斯康辛大學(University of Wisconsin)柏森斯(Professor K.H.Parsons)校長主持第一場討論會。1991年2月更由蕭先生所領導的中國土地改革協會在新加坡大學舉辦「亞洲土地改革與農村建設」國際研討會，邀請新加坡、馬來西亞、泰國、菲律賓、香港、美國及國內地政、經濟、農業方面專家學者及有關機關代表參加，為新加坡當年盛況空前的學術研討會。對台灣國際地位的提昇，誠有莫大之貢獻。

五、 中國地政教育之父，台灣土地改革之母



中國土地改革協會理事長蕭錚先生
在台南縣演說

蕭錚先生，字青萍，1903年出生於浙江省永嘉縣(溫州人)，三歲時其父親因病逝世，幸賴其母守節撫孤，在貧困環境中成長。1919年就讀浙江省立第十中學時，與同學在溫州發動抵制日貨，被當時「媚日官員」以「罷市」罪名逮捕，幸經地方人士調解而被釋放。1924年考入北京大學就讀，受到陳果夫之賞識，於1926年被指派為浙江特派員，秘密回浙江地區動員農民迎接北伐軍。由於曾在上海聆聽孫中山先生演講，對孫先生之平均地權與耕者有其田主張及農民與土地問題有所了解。1928年赴日研究土地問題，研讀石田文次郎所寫「土地總有權史論」後對土地所有權應歸公或歸私問題終於恍然大悟，隨後寫出「土地所有權之研究」，為蕭先生論述土地問題之首篇文章。1929年偕夫人赴德留學，專門研究德國土地改革運動，回國後終身推行土地改革事業及地政教育工作，獲得輝煌成就。而他「剛毅性格、菩薩心」的情操與胸懷，讓他得以堅持理想，圓滿達成任務。又因在台灣默默推動落實「三七五減租」、「耕者有其田」及「平均地權」等土地改革事業之成就，而被國人推崇為「台灣土地改革之母」。擔任政大地政學院主任及創辦中國地政研究所，就地政教育而言可說是中華民國地政教育之開山始祖，當今地政界人士大都是他的徒子徒孫，稱呼他為「中國地政教育之父」誠名符其實。而綜觀蕭錚一生，就如其在民國62年所填的清平樂三章中的詞句；「年華易逝，搔首渾無計，國步驚濤駭浪際，老矣虛生此世。夜深繞室徬徨，何有挽救為亡？世有孤臣孽子，用心百結回腸。」體現他對國家之忠愛，「友生協贊均田，私心竊願回天。百折終無懈怠，光華且待他年」，謙讓感謝朋友學生們合力推動平均地權土地改革運動，雖歷經百折但不敢有所懈怠，終於圓滿完成改革成功之歷史記錄。蕭錚博士對台灣這塊土地的愛，就如日月之光華，永照亮這片土地。

編者補述：

◎本文原刊載於本館與中國地政研究所共同發行之「土地問題研究季刊」第8卷第1期。

◎蕭錚先生歷任過國民黨中央常委、國防最高委員會委員、經濟專門委員會副主任委員、經濟部政務次長、立法委員、總統府國策顧問、臺灣土地銀行董事長等，並創辦中國土地改革協會、中國地政研究所、亞洲土地改革及農村發展中心、土地改革紀念館、土地改革月刊、人與地雜誌等；此外籌建土地改革紀念館敦化樓，終生參與推展土地改革運動，對台灣土地改革、農業之發展可謂貢獻卓著。

◎有關蕭錚先生生平事略，請參酌本館官網「創辦人簡介」(<https://reurl.cc/Y6O1vx>)



國土計畫下的農地空間資源議題初探

陳維斌

中國文化大學 都市計畫與開發管理學系副教授
國際暨兩岸事務處 國際長



一、前言

二戰期間台灣農業生產設施遭受戰爭破壞，亟須復建。民國 38 年，國民政府由大陸遷台人口急速增加，亟須充分供應糧食。但因農地集中於少數地主手中，不合理的租佃關係，造成嚴重的社會經濟問題。故早期的農地改革政策，主要以糧食供給為著眼，重點在調整地權分配，保障自耕農以激勵其生產、改善其生活，故政府乃以「農地農有農用」為基本理念，實施土地改革。同時限定自耕農才能擁有土地，以及防止耕地細分等方式來保護農地。然而，民國 91 年加入 WTO 後，農業保護措施必須調整，開放進口國外低價農產品勢在必行，本土農業受到衝擊。因應農產品開放進口後，對本土農地利用管理與農業生產所帶來的衝擊，為台灣地區農業主管機關重要的課題之一。此時農地的功能不再是以糧食生產為唯一目標，多角化的經營成為農業發展的重點。除了 WTO 的壓力之外，市場經濟的機制，相較於過去，農業生產者不再擁有穩定的收入。因此，農地轉用，或是在農地上從事非農業使用的項目越來越多。根據農委會的資料顯示，民國 79 年至 99 年台灣地區農用面積由 63 萬公頃減至 50.7 萬公頃，足足少了 12.3 萬公頃。農用面積占可耕作地面積比率呈逐年下降的趨勢，由 79 年 94.8%，94 年 94.2%，下降至 99 年 92.7%（行政院主計處，2014）。其中又以雜糧用地與蔬菜種植用地流失最多，顯示這兩種農業生產行為在台灣已經失去了優勢，或是在該項土地上有更好的經濟活動價值，因此農民願意將土地釋出轉用。除了統計數字上的農地流失之外，另外還有在農地上的違法使用。這些違法的使用行為，通常是因為法令限制土地使用者從事收益較好的活動。例如：在農地上興建「別墅」，從事「民宿」等相關商業行為；在農地上興建工廠，從事工業活動等。諸如此類的活動，雖說是受到經濟利益的誘因，在某些程度上，相關法規的規定，也「容許」類似對農業生產影響的行為出現在農地上，進而對真正的農業生產活動產生負面影響。除了違法使用之外，許多國家重要經濟建設的土地需求，也覬覦著農地，尤其是以國有土地或國營事業土地為目標，如台糖，因為這些土地取得程序簡單，價格相對低廉。二次大戰日本人戰敗後，台糖接收四大製糖會社共 11 萬多公頃土地，隨著公地放領、政策配合漸漸釋出，目前僅剩 5 萬公頃左右的土地。

台灣過去對國土缺乏整體想像，除了都市計畫地區外，其餘土地由各部門自行管理，部門之間對於空間規劃與管理缺乏溝通，為彌補此一缺漏，國土計畫因應而生。國土計畫乃因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，復育環境敏感與國土破壞地區，並追求國家永續發展所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。《國土計畫法》將國土劃分為「國土保育地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」、「海洋資源地區」四大功能分區，並於 105 年 1 月 6 日公布。

依《國土計畫法》第 45 條規定，直轄市、縣(市)國土計畫應於 110 年 4 月 30 日前公告實施。依據營建署 108 年 2 月 14 日營署綜字第 1081026680 號函附件「直轄市、縣(市)國土計畫有關鄉村地區整體規劃建議內容」，鄉村地區整體規劃為屬實質計畫。第一階段應於 110 年 4 月 30 日前公告實施之直轄市、縣(市)國土計畫中，指認優先規劃地區(以鄉(鎮、市、區)為單元，且一次不以單一鄉(鎮、市、區)為限)。第二階段，則由直轄市、縣(市)政府依全國國土計畫指導，針對優先規劃地區進行規劃作業。最後，按規劃結果，依《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 5 款之適時檢討變更規定，以附冊方式納入直轄市、縣(市)國土計畫。第三階段，配合直轄市、縣(市)國土計畫 5 年通檢年限，依鄉村地區整體規劃計畫指導，視實際需要辦理國土功能分區分類檢討變更。上述所稱之「鄉村地區」，目前仍未有法定上的清楚定義，而其範圍可能包括部分的城鄉發展地區與農業發展地區，勢必對未來的農地空間資源造成另一波的衝擊。

二、 農地的功能與價值

農地自古而來主要扮演的角色為生產要素之一，在台灣農民認為農地不但具有生產功能，並同時兼具生活與生態功能，顯示我國農民的功能與價值認知符合後生產論與農業多功能性思潮。關於農地的價值與功能，綜合相關研究大致可分為下列功能：生產功能、生態功能(含景觀與水資源)、文化功能、觀光休閒功能、工作與生活功能、空間功能(Jongeneel and Slengen, 2004; Bergstrom, 2005; de Groot and Hein, 2007)。

李承嘉等(2008)透過調查，瞭解台灣地區農民對農地的價值與功能認知進行瞭解。台灣農民對農地的看法仍是以生產功能為主，但是以經由過去著重在生產量的增加，轉成以生產品質的提升。在生活功能方面，大多認同農村土地所提供的基本居住功能，以及休閒旅遊的生活機能，但是對於田園住宅與投資的議題，仍是趨於保留的，這顯示農民們仍保有傳統以生產為主的農地認知。在生態功能方面，絕大多數的農民認同農業土地具有生態功能，但也希望政府給予環境保育補貼，同時並不贊同破壞生態的農業發展。

三、 過去的農地課題

如前所述，農地本身具有多重功能的特性，在同一個空間上常同時扮演多種角色，使用上可能會產生相互競爭或干擾等競合情形。一旦發生此現象，就會造成農地使用上的許多課題。現有農地資源使用課題可從「量」和「質」兩方面進行討論。所謂量的改變是指農地面積的減少，其中包括農地轉用與流失，因土地資源有限，為求取最大經濟利益，造成不同土地使用之間相互競爭（如：農地轉變為住宅用地），導致農地總量流失；質的部分則是強調農作生產因為土地使用相容性的衝突，造成農作品質與數量的減少，不同土地使用發生在同一區或相鄰的農地上，造成使用相容性的衝突，直接或間接的影響農業生產。

（一）農地轉用（流失）

台灣地區地狹人稠，土地資源有限，再加上工業化之後，產業型態轉變，都市擴張以及政府政策的改變，造成農地資源轉用或流失的壓力。而農地轉用的壓力主要來自於：

1. 經濟利益導向之農地空間規劃：在地方政府層級，由各縣市之綜合發展計畫中可發現各縣市對於未來農業之期望，多由經濟利益面向思考，因此朝向有機農業、生物科技農業、觀光農業等附加價值或經濟價值較高的農業發展。而中央政府層級為了避免 WTO 的衝擊，鼓勵農民進行多角化的經營或是選擇休耕、種植景觀作物等。但是在沒有全面性的評估與規劃下，許多農地先是領取政府補助，配合轉成「非農業」使用，如平地造林，經歷數年之後，又以造林成效不佳，再度配合國家經濟發展政策，進而轉成其他使用，如：發展太陽能光電，109 年 9 月 23 日，行政院副院長沈榮津召開會議，決定釋出 2 萬公頃廢耕地及林相不好的農地，供業者架設太陽能板發電。這些都為農地轉用埋下了潛在的危機。
2. 農業用地無計畫的消失：除了「配合」政府政策，漸次的轉用農地之外，近年來隨著產業轉型與加入 WTO 的影響，農業生產面臨相當嚴重的衝擊，其中雜糧由於不屬於政策保護的農產品之一，因此其種植面積減少最多。在農業生產不具競爭力的困境下，農地的廢耕、變更、興建別墅（農舍）等各種非農業生產的使用，不斷的侵蝕著農業生產用地。當農業用地資源的需求下降；另一方面，工商業發展迅速導致都市不斷擴張，促使都市土地價格高漲，農民期待農業用地轉為非農業使用，而不願意增加對農業的投資，寧願持有土地作為投機之用，以享土地漲價之利。農民對於耕地的利用度逐年下降，耕地資源荒廢的

情形日益嚴重，在考慮避免資源浪費的狀況下，許多農民開始尋求在農地上，各類非農業使用的方式，以謀求其個人最大利益。然而農業生產用地具有不可回復性，政府不得不重視農業生產用地正在無計畫性的消失中。

（二）土地使用衝突

土地使用衝突涉及的是質的問題，主要是影響農業生產與農村地景的品質。在同一塊或是鄰近的農地坵塊，有著與農業生產相衝突的土地使用，將會影響農產的品質，以及農村整體風貌的美質。

工業污染造成農地品質惡化：過去數十年間台灣地區工、商業高度發展，雖然快速的成就了台灣的經濟，卻忽略了環境保護。根據環保單位調查資料顯示，台灣的土壤不論是重金屬或毒性有機物均陸續發現中。土壤中過多的重金屬將被作物吸收累積於植物體內，而含重金屬之作物經由食物鏈將影響人類食用之安全。國內外農作物遭重金屬污染事件層出不窮，主要為鎘、汞污染造成糙米中鎘、汞含量超過公告限值，這些污染主要來自於違規工廠。雖然有區域計畫的相關規定，但並未發揮其引導功能，違章工廠的出現代表著土地管制失靈，在長時間的累積下，違章工廠已達一定規模，根據 2013 年經濟部工業局初估全台約有 6 萬 9 千家違章工廠，而相關法規工廠管理輔導法早在 2000 年就公布，但廠商意願低落，辦理申請案件速度緩慢。直到 2017 年 9 月農委會完成農地盤查後，才發現違章工廠的數量不僅大於估計，且是加倍達 13 萬家以上，農工交雜的嚴重性透過農地盤查一覽無遺。依據經濟部工業局於 2016 年 7 月的臨時登記工廠資料可知，近 6 千家的臨時登記工廠中，有近六成工廠為具污染性類型，其中以彰化縣與台中市居冠。反觀全臺的農地狀況，重污染違章居多的彰化縣，竟佔有全台 10% 的優良農地。

除了違規工廠的議題之外，國內農地使用管制不落實，加上民眾缺乏守法精神，農地違規使用的案例層出不窮。許多農地被違規用做汽車保養廠、旅館、家具店、餐廳。由於違規使用者眾多，造成土地利用公平性的嚴重衝突，使得農業生產條件惡化，造成群起效仿而加速違規使用。再者，農地違規使用取締不夠落實，長期違法使用之後，農地上興設的各種設施、建物拆除不易，即便拆除，也無法回復到原來的農業使用。此外，違規使用者多無合格設施而簡陋不堪，污染物容易外溢，造成鄰近農業生產環境污染，而背離永續農業發展。

四、 國土計畫下的農地課題

國土計畫法將基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。並在第 6 條揭示：農業發展地區

應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。同時在第 20 條第 3 款規定：農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：(一) 第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。(二) 第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。(三) 其他必要之分類。第 26 條也賦予農業發展地區之使用許可：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。看似國土計畫法已經對農業發展地區有一定的地位與想像。但是即使在國土計畫的保護傘下，未來的農地就沒有問題嗎？

(一) 農地盤查確實性

規劃首重基本調查，目前農委會所掌握的農地盤查以及做為各縣市國土計畫依據的農地資源分級分類資料是否確實？按照區域計畫法所編定的非都市土地農牧用地、養殖用地加上都市計畫內的農業區，全國目前約有 94 萬公頃的農地可供糧食生產，看似遠多於目標的 74 萬至 81 萬公頃。然而這個數字只是依法編定的農地，和目前實際作為農業生產的農地數量其實有非常大的出入。要維持農地農用的情形並不樂觀。根據農委會 2018 年 9 月的農地盤查資料，這些帳面上的農地，約有 18 萬公頃位於山坡地範圍，未來可能比較適合做為國土保育地區，但農委會欲以林下農業為名，保持其在農業發展區的範圍內。同時有近 6 萬公頃的都市計畫農業區土地，長期被視為都市擴張的儲備用地。違章工廠更是佔用了 1.3 萬公頃的農地，是非法占用農地中面積最大最嚴重的類型，農舍與住宅也合計佔用了約 1.1 萬公頃的農地。農委會在農地資源盤查結果公開後說明，目前台灣實際用做生產糧食（含作物種植、禽畜飼養和水產養殖）的耕地面積約為 58 萬公頃，另有 10 萬公頃潛在可供農業使用的土地，合計是 68 萬公頃，距離維護糧食安全目標低標的 74 萬公頃還短缺了 6 萬公頃。然而，這些僅是官方調查的結果，與實際農地的狀況應該只有更差。

(二) 修正全國區域計畫下的農地變更

由於目前仍處在國土計畫與區域計畫並行的階段，營建署也刻正辦理非都市土地特定農業區與一般農業區的變更作業。雖然政府規定變更後之農地需符合總量管制，也就是說必須符合 74 萬至 81 萬公頃的農地總量，且特定農業區與一般農業區的總量也必須與變更前相當。農委會以 2015 年特定農業區面積為依據，將調整後特定農業區總量定在 33 萬公頃。換句話說，有多少特農變更成一般農，就要有多少一般農要變成

特農。然而，在整個變更程序中處處可見，大量的特定農業區在配合政府經濟發展政策下，變更成一般農業區。例如：桃園市政府因應內政部「修正全國區域計畫」，以配合航空城等重大建設為名，推動「都計外農業分區檢討改劃」，讓產業發展周邊農業發展的地區，變更為限制較鬆的「一般農業區」，總計 36 案、面積 4,075 公頃土地，由「特定農業區」變更為「一般農業區」。然而眾所周知，一般農業區要變更成特定農業區法定上必須符合的要項，與實際的農業生產環境或多或少有些差距。因此各縣市政府在大量變更特定農業區後，回補的特農多來自達一定標準的特定專用區（例如前台糖土地）或山坡地，並非原來想像的經過改良的一般農業區。總體而言，農地的總量雖然不變，但質的衰敗，是很明顯的。

（三）鄉村地區整體規劃的窘境

農舍問題一直是造成農村景觀和生態破壞污染的重要因素，政府對於農舍興建問題原來是採有條件興建，即「原則禁止」，但可以「集村方式」興建自用農舍，農民對集村興建農舍不符農民就近管理農場的耕作習性，集村興建地點個別農民無力自行覓得及現行法令制度尚未齊備等有所質疑。根據農業發展條例第十八條規定，本條例民國八十九年一月四日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。自此，為農舍的興建開了一個後門。

為了遏止氾濫的農舍興建，全國國土計畫加入了「鄉村地區整體規劃」的概念，希望未來政府能夠挹注資源在農業發展地區的第四類（即目前區域計畫法內的鄉村區），集中發展農村居住需求。依「全國國土計畫」以及內政部 108 年 2 月 21 日修正之「國土計畫法施行細則」第 6 條規定，鄉村地區整體規劃為直轄市、縣(市)國土計畫應載明內容之一。希望透過此規劃，避免現在農地上零星破碎的農舍興建，同時兼顧農村基本的生活需求。然而國土計畫施行細則中，並未進一步闡述何謂「鄉村地區整體規劃」，甚至未對「鄉村地區」該詞進行定義。因此造成許多人對於「鄉村地區」、「鄉村區」與農村地區等名詞界定不清。也不清楚該規劃應該含括的內容與管制程度。甚至對於未來鄉村地區整體規劃該納入農 4 或城 2-3 仍有歧見。

為避免活動所產生的對農業生產的影響，農村的居住需求確實應該集中管理建設，以維護周遭農地的完整性，因此集中發展是正確的方向。但現行農地上可以蓋農舍的法源是來自於農發條例第 18 條，這個母法不修，未來是否仍然無法避免在應該盡可能維持農業直接生產的農業發展地區的第一類土地上蓋農舍，造城鄉村區整體規劃的美意無法達成。國土計畫的土地使用管制規則應該能要求相關機關配合修法，例如修農發條例杜絕農地上蓋農舍的漏洞。

五、 結論

台灣的農業發展從過去以農業生產為主體的發展模式，之後受到整體經濟結構的改變與加入 WTO 的影響，逐漸轉化成多角化的農業經營模式。農地不再只有生產功能，並且兼具生活與生態等功能。後續雖有國土計畫的推動，然而農地利用相關法令，並未隨之修正，農地規劃也並未隨著農業發展功能分區的法治化而真正的受到重視。在都市計畫區內的農業區，美其名為都市發展的儲備用地，事實上多為其他土地使用分區（住宅、工業、商業、公共設施等）劃設之後的剩餘土地，並未真正考量農業發展及其和其他分區之相容性。而在非都市土地區，由於土地使用管制屬於一消極的管制措施，因此對於管制項目中的相容性並未真正的討論，易造成各土地使用間之相容性衝突，再加上地方政府常以各種重大經建計畫的理由，大量的變更農地，造成農地污染或農地總量的流失。過去的農地資源規劃在整體國土資源中常常被邊緣化，無法回應現行的農地需求，更沒有如實的考量農地在糧食供應與其他土地使用之間的關係，造成許多糧食自給率的爭論以及農地污染的問題。建議應以國土資源總體規劃的角度來考量農地規劃，同時把經濟因素以及糧食自給率等因素考量進去，將農地資源的管理納入整體空間發展的策略項目中，如此一來，農地資源才能真正的有效利用。對於攸關農業生產相關的農民生活環境，國土計畫下之農村地區整體規劃，也應該儘速的推動，明訂其規劃範圍與操作內涵。由於鄉村地區不同於都市地區，各地在產業與周邊環境差異極大，又各自擁有在地之生活形態，不宜給予過多制式的限制，造成自明性不足，如何拿捏其中的分寸，實有賴更多的實驗與討論。

參考文獻

1. Bergstrom J. C.(2005) Postproductivism and changing rural land use values and preferences. Land Use Problems and Conflicts. Stephan J. Goetz, James S. Shortle, John C. Berstrom (ed). USA and Canada: Routledge
2. De Groot, R. S. Hein, L (2007) Concept and valuation of landscape functions at different scales. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
3. Jongeneel and Slangen. (2004). Multifunctionality in the Agriculture and the Contestable Public Domain. In: F.M. Brouwer (ed), Sustaining Agriculture and Rural Economy: Governance, Policy, and Multifunctionality. Edward Elger: Cheltenham.
4. North C.D. (1990). Institutions, Institutions Change, and Economic Performance. . Cambridge: Cambridge University Press.
5. 方怡茹 (2008)。我國農民對農地功能與價值認知研究-鄉村類型化差異比較。碩士論文 (頁 117)。台北: 台北大學。
6. 李承嘉、廖麗敏、陳怡婷、王玉真、藍逸之(2008)。多功能農業體制下的農地功能與利用方案選擇。台灣土地研究，2 (12)。

7. 行政院主計處 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=13213&CtNode=3504>
8. 行政院農委會 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=19669>





繼承拋棄人其應繼分歸屬之探討

曾秋木

前台北市政府地政局副局長



一、繼承之拋棄

繼承，因被繼承人死亡而開始。一旦繼承開始，繼承人即當然承受被繼承人財產上之一切權利義務，無須其為任何之意思表示。但繼承人於繼承開始後，以意思表示其欲與繼承立於無關係地位，以消滅繼承效力之單獨行為，於法無加禁止或限制之必要，是為繼承之拋棄。

繼承權一經拋棄，溯及於繼承開始不為繼承人。依民國 74 年 6 月 3 日修正前，民法第 1174 條規定，繼承權的拋棄，應於知悉其得繼承時起 2 個月內，以書面向法院、親屬會議或其他繼承人為之，而因親屬會議並非常設機構，向親屬會議為拋棄繼承之表示，窒礙難行，惟有向法院為拋棄繼承之表示，最為確實可行，且因有案可查，可杜絕倒填年、月、日、偽造拋棄之證明文件等情事。爰於 74 年 6 月 3 日將該條第二項修正為拋棄，應於知悉其得繼承之時起 2 個月內(民國 97 年 1 月 2 日修正為 3 個月內)，以書面向法院為之。並以書面通知因其拋棄而應為繼承之人，但不能通知者不在此限。

繼承權之拋棄既應以書面向法院為之，則拋棄繼承人具狀向法院聲明拋棄繼承權時，尚應檢附繼承系統表、繼承權拋棄書、戶籍謄本、印鑑證明、被繼承人除戶戶籍謄本等相關文件，法院處理此類拋棄繼承事件，性質上為非訟事件，法院應就繼承權拋棄形式上之要件是否具備，依職權為調查，以為准駁之裁定。如當事人拋棄繼承之表示符合規定者，法院裁定「本件拋棄繼承准予備查」，此項裁定不必作成裁定書，可記載於拋棄繼承書狀之空白處，由法院以通知拋棄繼承之當事人。如當事人之表示不符合拋棄繼承之規定者，法院應裁定駁回。此項裁定應作成裁定書，說明駁回之理由，當事人若不服駁回之裁定者，得依抗告程序，請求救濟。

二、繼承拋棄之效力

繼承權經合法拋棄者，該拋棄人之繼承權，即溯及於繼承開始時而喪失。故拋棄繼承權之人，縱事後曾就被繼承人之遺產以自己名義為繼承之登記，亦不得謂其業經喪失之繼承權已因此項登記而回覆(最高法院 44 年台上字第 1257 號判例)。拋棄繼承者，就其所管理之遺產，於其他繼承人或遺產管理人開始管理前，依民法第 1176-1 條規定，應與處理自己之事務為同一之注意，繼續管理之。

拋棄繼承者，對其他繼承人之效力有二，其一為拋棄人應繼分之歸屬，其二為因拋棄人拋棄繼承權而應為繼承之人，為拋棄繼承時，應於知悉其得繼承之日起三個月內為之。尤以前者拋棄人應繼分之歸屬，即如何決定適格之繼承人及其應繼分，關涉不動產申請繼承登記准駁之判斷，當為地政從業人員該透澈明瞭之課題。

三、 民法所定拋棄人應繼分歸屬之類別與說明

法定繼承人拋棄繼承可分為共同繼承人中有人拋棄繼承者及全部拋棄繼承者兩種情形。無論何種情形，均涉及拋棄人應繼分歸屬之問題，茲就民法所定者，試分類說明如下：

(一) 民法第 1138 條所定第一順序之繼承人中有拋棄繼承權者

其應繼分究應歸屬於同一順序之其他血親繼承人而配偶應繼分並不增加抑或由其他血親繼承人與配偶平均繼承？依現行修正後民法第 1176 條規定係採後者。該條第一項規定：「第 1138 條所定第一順序之繼承中有拋棄繼承者，其應繼分歸屬於其他同為繼承之人」。

(二) 第一順位之繼承人，其親等近者均拋棄繼承權者

此種情形究由次親等之直系血親卑親屬代位繼承拋棄繼承人之應繼分而配偶之應繼分不變抑或配偶以同一順序之繼承人單獨繼承全部遺產抑或由次親等之直系血親卑親屬（孫子女）與配偶按人數平均繼承？民法第 1176 條採最後者。該條第五項規定：「第一順序之繼承人，其親等近者均拋棄繼承權時，由次親等之直系血親卑親屬繼承」。而配偶依同法第 1144 條第一款規定與第一順序之孫子女同為繼承時，其應繼分與他繼承人平均。

(三) 第二順序至第四順序之繼承人中有拋棄繼承權者

此拋棄者之應繼分歸屬於其他同一順序之繼承人（民法 1176 條二項），例如甲乙夫妻無所出，甲死亡由妻乙及兄弟姊妹丙丁戊共同繼承。依民法第 1144 條第二款規定，乙應繼分為遺產 $1/2$ ，丙丁戊為繼承權拋棄者，則乙之應繼分仍為固定之 $1/2$ ，丙丁戊應繼分各為 $(1/2 \text{ 除以 } 3) 1/6$ ，但因戊之拋棄繼承權，則丙丁之應繼分變成各 $1/4$ 。

(四) 配偶拋棄繼承權者

配偶拋棄繼承權者，其繼分歸屬於與其同為繼承之人（民法 1176 條四項）。配偶與任何一順序之繼承人同為繼承，而配偶拋棄繼承時，其應繼分即歸屬於與其同為繼承之人。例如甲死亡，由妻乙及子女丙丁共同繼承，其應繼分各為 $1/3$ ，若配偶乙拋棄繼承，則由丙丁共同繼承，其應繼分變成丙丁各 $1/2$ 。又如甲死亡而無第一順序之繼承人，而係由配偶乙與第二順序兄弟姊妹丙丁戊共同

繼承，其應繼分為乙 1/2，丙丁戊 1/6，若配偶乙拋棄繼承，則由丙丁戊共同繼承，應繼分變成 1/3。

(五) 與配偶同為繼承之同一順序繼承人均拋棄繼承，而無後順序之繼承者

有此情形，其應繼分歸屬於配偶（民法 1176 條三項），此時既無第一順序至第四順序之繼承人與配偶同為繼承，配偶當然成為唯一之繼承人而繼承遺產之全部。

(六) 先順序繼承人均拋棄其繼承權者

先順序繼承人均拋棄其繼承權時，由次順序之繼承人繼承（民法 1176 條六項前段）。即先順序之繼承人全部拋棄其繼承權，其次順序之繼承人當然繼承。

(七) 先順序繼承人均拋棄其繼承權，其次順序繼承人有無不明或第四順序之繼承人均拋棄其繼承者

此情形準用關於無人承認繼承之規定（民法 1176 條六項後段）。惟依民法第 1144 條及 1176 條第四項規定，必須被繼承人之配偶已拋棄繼承或已不存在，並同為繼承之同一順序之血親繼承人應均拋棄繼承權，而後順序之繼承人有無不明或第四順序之繼承人均拋棄繼承權時，始準用關於無人承認繼承之規定。

四、 民法未明定拋棄人應繼分歸屬之事例

繼承於登記前，固已取得不動產物權，但應經登記始得處分其物權。故地政機關受理繼承登記之申請時，均依上開三所述民法所定拋棄人應繼分歸屬之類別，依法審查並受理登記外，仍有下列拋棄者應繼分之歸屬，而民法未規定者。茲臚列並說明如下：

(一) 被繼承人第一順序之子女與代位繼承人共同繼承而代位繼承人中有拋棄繼承者

例如甲為被繼承人，甲有妻乙及二子丙丁，丁有親生子 A 和 B，丁先於甲死亡，代位繼承人 A 拋棄繼承權時，其應繼分究應歸屬於 B 抑或歸屬於乙丙 B？民法未明文規定。但土地登記實務以代位繼承分股原則，子股相互間互不流通。認為拋棄人之應繼分歸屬於 B 為是。惟不同意見者，認為依民法第 1176 條第一項之文義解釋，丙 B 之親等雖不同，但均為民法第 1138 條之第一順序繼承人，則 A 拋棄之應繼分似應歸屬於其他同為繼承人之乙丙 B。故類此案例，似宜增訂「其應繼分歸屬於其他同為代位繼承人之人」之法條。

(二) 被繼承人第一順序之子女與代位繼承人共同繼承而代位繼承人全部拋棄繼承

權者

援用前（一）事例，若 AB 均拋棄繼承權，則拋棄者之應繼分究歸屬乙丙抑或歸屬於丁之親等較遠之孫輩？民法亦未明定。土地登記實務採前者為是。類似事例宜增訂「其應繼分歸屬於其他同為繼承之人」之法條。

（三）第一順序親等較近之子女全部，於繼承開始前死亡或喪失繼承權者

此情形，究由次親等直系血親卑親屬與被繼承人之配偶共同按人數平均繼承，抑或由該次親等之孫輩依民法第 1140 條規定代位繼承其應繼分？法亦無明定。主張前者認為由次親等之孫輩，以固有順序並以固有應繼分繼承被繼承人，此情形不可稱為代位繼承。主張後者，認為較符合「各股平等」原則，且不使配偶之應繼分減少。例如甲乙夫妻育有二子丙丁，丙有 AB 二子，丁有 CDE 三子，丙因殺父未遂被判徒刑而喪失繼承權，丁則先於甲死亡。則本案如何繼承？應繼分如何？顯示情況，若採前者方式，則甲之遺產由乙 ABCDE 共同繼承，應繼分各為 1/6。若採後者方式，則乙之應繼分為 1/3，AB 各為 1/6，CDE 各為 1/9。

類此事例，法務部曾於 105 年 8 月 30 日以法律字第 10503511540 號函為採前者之方式定其繼承人及應繼分並釋非代位繼承。因此本案涉及代位繼承之要件，宜修正民法第 1140 條之條文，同時該法第 1176 條第五項規定，建議亦酌予修正為「第一順序之繼承人，其親等近者均拋棄繼承權，或於繼承開始前均死亡或喪失繼承權時，由次親等之直系卑親屬繼承」。以資明確並杜爭議。

（四）第一順序親等較近之部分子女於繼承發生前死亡或喪失繼承時，如同親屬等較近之他繼承人均拋棄繼承者

設如甲乙為夫妻育有三子丙丁戊，甲於 80 年死亡，戊已先於甲死亡，遺有 ABCD 4 人。丙生有一子 E，丁生有一女 F，丙丁拋棄對甲之繼承權，問甲之遺產應由何人繼承及其應繼分為何？關於此事例，法務部於 85 年 6 月 25 日以法律決字第 15455 號函釋為「...開始繼承時第一順序親等較近繼承人全部不存在，是以應由親等較遠之同順序繼承人，依民法第 1138 條第一款與同法第 1144 條第一款，依第一順序之繼承地位及應繼分，按人數平均繼承，似較符合我國繼承篇之規定及衡平原則」。並經內政部 85 年 7 月 2 日台內地字第 8506814 號函參照法務部上開函意見釋示為「...第一順位第一親等之繼承人均拋棄繼承權或缺位，已無第一親等之繼承人，其第二親等繼承人亦無位可代，而應本於其固有之繼承權依上開規定由第一順位次親等之直系血親卑親屬全體共同繼承，並依第 1144 條規定計算其應繼分」。本案依上開法務部及內政部之函釋，甲之遺產應由 ABCDEF 與用之配偶乙。按人數平均繼承，其應繼分各為 1/7。此自 85 年已降，均依此釋示辦理繼承登記，相隔 19 年後，因法務部 104 年 8 月 31 日法律字第 10403510780 號函變更其 85 年之函釋，而使得繼承人與應繼分之

認定，迥然不同。

依法務部 104 年 8 月 31 日上開函釋為「...即被繼承人第一順序親等較近之繼承人，如有部分於繼承前死亡或喪失繼承權，而其他同屬親等較近之繼承人均拋棄繼承權者，...其所拋棄之應繼分歸屬代位繼承人繼承，此與親等較近之直系血親卑親屬均拋棄繼承權，而由次親等之直系血親卑親屬平均繼承情形，誠屬有間。本部於 85 年 6 月 25 日（85）法律決字第 15455 號函之意見，恐使其他同屬親等較近之繼承人得利用拋棄繼承之舉，以增加該房所得繼承遺產，因而影響代位繼承人之繼承權益，容有未盡妥當之處，應予變更。...」。內政部依法務部之新見，而以同年 9 月 17 日台內地字第 10403432844 號函停止該部 85 年 7 月 2 日函之適用。因此題示之情形，甲之遺產應由 ABCD 與甲之配偶按人數平均繼承，應繼分各 1/5。相關法條自 85 年起 104 年均同，僅因解釋不同而繼承人及應繼分相異。實應針對此事例，作檢討而訂定適當之法條以為執行之依據。

- (五) 第一順序親等較近之部分子女於繼承發生前死亡或喪失繼承時，如同屬親等較近之他繼承人及代位繼承人均拋棄繼承者

接用前（四）之事例，如丙丁 ABCD 均拋棄繼承權，則甲之遺產應由何人繼承及應繼分為何？法亦無明定，鄙見以為丙丁拋棄繼承權，戊己先於甲死亡，此時被繼承人第一順序親等之直系血親卑親屬，因拋棄或早死，以無一等親等之繼承人，自應由次親等之直系血親卑親屬 ABCDEF 共同繼承，而 ABCD 均拋棄繼承，則應由 EF 與甲之配偶乙，按人數平均繼承，其應繼分各 1/3。此個人之淺見，不知是否妥當？期望有法條之訂定，俾有所遵循。

- (六) 第一順序親等較等較近之部分子女於繼承發生前死亡或喪失繼承時，如同屬親等較近之他繼承人均拋棄繼承及代位繼承人中有拋棄繼承者

仍接用前（四）之事例，若丙丁 CD 拋棄繼承權，則拋棄人應繼分應如何歸屬？鄙見以為丙丁 CD 所拋棄之應繼分應歸屬於未拋棄繼承之代位繼承人及被繼承人之配偶乙。因此本案由 AB 與被繼承人之配偶乙共同繼承，應繼分各為 1/3。此亦為個人淺見，仍盼有法條之依據，以消除見解之歧異。

五、 結論

綜上所述，繼承拋棄人其應繼分之歸屬，除民法規定者可資依循外，土地登記實務尚有若干事例，仍待民法增修條文，俾切合需求。又民法繼承篇之修正，影響民眾權益至深且鉅，必須顧及事理之衡平，多方廣徵意見。本文之撰述旨在拋磚引玉，尚祈賢達惠予指正。



政府行為與財產權

楊松齡

中國土地改革協會理事長
中國文化大學環境設計學院院長



一、前言

在新自由主義的理念下，認為公部門欠缺自由市場競爭機能，無法有效發揮效能，因此引進市場競爭機能，以市場治理的優點，推崇市場的作用，主張完全市場化，如 Coase 認為庇古主張透過政府干預市場是不恰當的，主張只要產權界定明確，基於自由放任自由經濟體系在自願交換下，自可達到社會整體效率的境地。然有研究亦指出在市場失靈下，國家仍是重要的中介角色，政府行為的介入是有所必要。諸些論點各有所據，為對於具有數量固定、位置固定的自然獨占特性之土地而言，在開發利用上，常因自然獨占特而產生外部性，且常與產權的範圍不一致，導致開發者與社會之利益或成本之偏離。為消彌土地，在開發整合中機會主義者採策略性行為，政府的介入是有所必要。

政府行為廣義而言係指政府或其代理人為公共利益使用立法，司法或行政權力的行為。惟就政府對土地而言，傳統上不外乎以警察權(規劃權)、徵收權、課稅權方式介入。其中除政府課稅權之行使，在理念上大都皆認為在自由民主體制下，是公民對國家社會應負之義務，而較少有不同爭議外，對於政府以規劃權、徵收權方式介入土地開發，常影響私有產權，而引發不同之爭議。

二、財產權之內涵與本質

就經濟上的意義而言，財產權是一種客觀的經濟關係，並不必然為法律權利關係，法律上的財產權僅為產權體系中，屬於由國家立法賦予的財產性權利，是一種法律權利。雖然作為經濟關係之產權與作為法律關係之產權，在效力與實踐上有所差異，但本質上並無不同。惟經濟意義上之產權，經國家意志介入後，賦予法律上之效力，即為法律上之產權，外在上即為一種法律權利。

Hohfeld 認為財產不是物 (thing)，而是對物的一種權利¹，Wenar 認為任一財產權都是財產，財產權利中任何部分，都可視為財產²。物僅是權利的載體，當我們認為

註1 Hohfeld 認為 "Property can only be the rights over things" 參閱 L.E.Wenar(1997)"Private Property:Conceptual and Normative Analysis "Ph D thesis ,Harvard University,May P.143

註2 L.E.Wenar, 前揭書, P147

「物」是一種財產權，實際上忽略了「物的產權」才是一種財產，就好像「無形物」成為財產時，實際上也是該「無形物的產權」才是一種財產³。無論是經濟關係的產權或在經由法律賦予實質基礎的產權，皆緣於經濟社會的發展而創設出的人與人之間的社會關係。產權如 Demsetz 所言是一種社會工具，其重要意義在於能提供給交易雙方形成一個合理的預期⁴，而促成資源配置的效率。因為理性的個人總會在一一定的產權結構中，追求個人效用的最大化，而產權則為影響個人行為和動機的主因。

就財產權之本質而言，Locke 認為私有不動產先於國家而存在，因此應受到法律上保護。就社會基本原理而言，土地所有權與人類自主性密切相關。由個人投入土地的改良，是私有財產權的基礎，沒有國家保護，改良的誘因就會受到侵蝕，對社會而言就會受到損害。因此，國家存在的正當性主要理由，是在於其保護私有財產的資格地位。惟在某種程度上，大多數國家都採用了社會義務的觀點，對於土地使用管制或徵稅，不再遵循純粹的 Locke 立場，且關於財產權的主流爭論，不再圍繞在是否承認私有財產的意識形態(ideological issues)上；相反的，集中在如土地使用和環境管制對私人財產剝奪程度(appropriate degrees)、政府為公共需要徵收土地的權力範圍、侵害性管制(injurious regulation)的補償水準，以因政府決策導致的價值增值(increment in value)應該為收回歸公的特定課題上⁵。

三、 政府行為影響財產權之態樣與課題

政府行為介入了受憲法保障之私有財產權，引發的爭議在於該介入行為方式，影響了私有土地產權的價值。此現象早在 1942 年英國之 Uthwatt Report 提出了“轉移價值”(shifting value)和“浮動價值”(floating value)兩個重要概念上。“轉移價值”是假定在特定區域，對任何特定類型土地使用的需求是有限的。對都市（或都市部分）的土地使用加以限制，可能導致土地價值下降，但同時可能會增加法規所允許開發的另一個地區的土地價值。“浮動價值”是指潛在土地價值的投機性質。土地所有者傾向於認為，如果只是規劃法規不妨礙他們的利益，那麼利潤豐碩的開發就會落在他們的土地上。

政府行為介入影響了私有土地產權價值的變動，可分為兩種態樣⁶：1.剝奪(takings)，即政府奪取財產(seizures of property)；2.授予利益(givings)，即政府配予財產(distributions

註3 我國遺產及贈與稅法第四條第一項：「本法所稱財產，指動產、不動產及其他一切有財產價值之權利」，亦足以說明之。

註4 Demsetz,H.(1967)“Toward a Theory of Property Rights”,*American Economic Rev.*May 57.

註5 Alterman,R. (2012)“Is capturing the “unearned increment” in land value still a viable idea? A cross-national analysis”, pp. 458-477

註6 Abraham Bell and Gideon Parchomovsky(2001) “Givings” *The Yale Law Journal*, Vol. 111, No. 3 pp. 547-618

of property)。在 1978 年首次提出此概念之 Donald Hagman 與 Dean Misczynski 以“暴損”(wipeouts)與“暴利”(windfalls)稱之。1986 年 Kaplow 認為由政府行為的不確定性導致的收益(gain)和損失(loss)。1994 年 David William Spain 隨後以“改良增值”(Betterment)與“貶值”(Worsenment) 稱之，當土地價格因規劃方案和公共工程而增加時，“增值”是土地所有者獲得的“意外受益”。土地所有者會盡力來確保意外受益的增值，而很少在政治上會支持對此課徵。“貶值”（有時稱為“情感的損害”或“剝削”）是由於政府行為介入原因導致的土地價格下降。土地所有者需要獲得保護，以免受到土地價格貶值。

每當政府放寬使用分區項目及量體(upzones)或變更使用分區相關規則時，而使某些土地所有人受益時，就是“授予利益”。同樣，當政府放寬環境管制時，亦生“授予利益”。就像鏡子中的倒影一樣，大多數普遍的“剝奪”都伴隨著“授予利益”。對於每種類型的“剝奪”，都存在相應類型的“授予利益”。這兩種情況，都是由於政府行為(government action)所引致，依 Bell 和 Parchomovsky(2001)之分析，授予利益與剝奪之類型如下：

A. 授予利益之類型：

1. 實質授予利益(physical giving): 國家授予私人財產權益，如授予有線和移動電話公司廣播權或地役權。
2. 管制性授予利益(regulatory giving): 國家利用其管制權力而提升某些私有財產的價值，如解除濕地的開發限制。
3. 衍生性授予利益(derivative giving): 因國家之行為，而間接增加財產價值時。如在住宅區的周邊興建公園或關閉發電廠。

B. 剝奪之類型：

1. 實質剝奪(physical taking): 國家奪取財產權以作為公共使用時。
2. 管制性剝奪(regulatory taking): 國家因實施管制使用，而減少所有者財產價值。
3. 衍生性剝奪(derivative taking): 因國家行為，致減少周圍所有者財產價值。

Bell 和 Parchomovsky 認為大多數普遍的“剝奪”都伴隨著“授予利益”，對於每種類型的“剝奪”，都存在相應類型的“授予利益”，就像鏡子中的倒影一樣。

表 1 剝奪(Taking)和授予利益(Giving)之類型

	實質(Physical)	管制性(Regulatory)	衍生性(Derivative)
剝奪(Taking)	奪取財產	縮減使用分區項目及量體	如周邊興建垃圾場
授予利益(Giving)	授贈財產	放寬使用分區項目及量體	如周邊興建公園

國內歷來學術界較著重於剝奪的研究，對於授予利益的研究相對較少，事實上，

授予利益的課題至少在公共生活中扮演著重要角色，而且很可能扮演更重要的角色。如果對國家可能濫徵收權的行為，而規定了對國家政府剝奪行為的限制，則更必須防止國家政府濫用權力授予利益的行為。因為授予利益和剝奪之間的對稱性並不完全，政府常利用這個不完全對稱的機會，使得授予利益的行為成為非常有吸引力的政策工具。

我國國土計畫法業經公布並施行，在國土計畫下因功能分區分類之變更或使用許可之申請，使得土地權利人獲得更多的容許使用行為或高強度的使用行為，導致該土地之地價上漲，造成超額利得之情形。然國土計畫法並未規範該等許可開發所造成的授予利益(givings)應如何回收(recapture)之機制，雖有國土保育費、使用許可影響費(國土§28)等特別公課之規定，惟仍與回收授予利益如同平均地權漲價歸公之本旨有異。

四、結語

政府行為所造成之剝奪或授予利益，形成私人財產產生暴損、暴利，或改良增值、貶值現象，應在政策上建置公平的工具或手段來解決。尤其在土地的獨佔特性下，對土地開發「隱藏性財富」(implicit wealth)尋租的利誘，產生機會主義的策略行為，政府行為的介入，誠為必然之手段。

在現行國土計畫法中，迄未有建置回收授予利益之基本規範，誠有不足之處，尤其對於回饋與漲價歸公兩者之區別，亦乏深入之探究與區分，而使尋租之機會主義者上下其間。在憲法平均地權漲價歸公之基本國策大纛下，吾等應有所反思。



實踐居住正義 資訊透明為首要關鍵

葉凌棋

永慶房產集團業務總經理



我國憲法第 10 條規定：人民有居住及遷徙之自由。居住，是基本的人權，每個人都應享有住在可負擔的住宅之權利。永慶房產集團在孫慶餘董事長的領導下，秉持居住正義的精神、打造公平交易的買賣屋環境，我們相信「資訊透明」就是實踐居住正義的首要關鍵。

該如何具體做到「資訊透明」呢？前陣子，我在一場大學生探討世界永續發展的課程中被問到這個問題，當時，我非常感動，因為我深深感受到年輕人對於居住正義的渴望與追求，他們從未放棄過，但我也坦言，居住正義是相當複雜的議題，需要政府、企業及人民一同努力。

身為房仲第一品牌，面對這個重要的課題，我們責無旁貸，永慶成立至今，不斷的從制度、科技及公益等層面，一步一腳印帶動產業前進，努力讓「資訊透明」成為產業共識。

全集團落實「資訊透明」！將成交行情揭露到門牌

回顧台灣早年的房地產市場，當時交易資訊未公開，全由民間業者掌握不動產的真實交易價格，在資訊不對等的狀況下，不肖人士哄抬價格的情形時有所聞，消費者如同待宰羔羊、任人宰割。在孫慶餘董事長的努力下，永慶於 2007 年率先全面公開成交行情，消費者只要透過網路就能免費查詢，這項創舉在當時打破業界「不能說的秘密」，也比後來政府推出的「實價登錄」政策還早了六年。

去年由內政部推出的「實價登錄 2.0」版本，受到各界矚目與期待，可惜最終無法過關，現有的門牌號碼揭露仍維持區間門牌 1~30 號方式呈現，這讓消費者無法掌握精準的行情資訊。有鑑於此，孫慶餘董事長挺身而出，由永慶房屋率先推動「實價登錄 3.0」，將成交行情揭露到門牌。

現在永慶房產集團旗下品牌，包含永慶房屋、永慶不動產、有巢氏房屋及台慶不動產，都已將成交行情揭露到門牌，為業界唯一落實的房仲集團，推動資訊透明的行動與信念，深獲社會大眾認同及肯定。

房仲產業歷經數十年的變革，很遺憾仍持續有黑心仲介聯手投機客，坑殺消費者的案件傳出。為保障消費者權益，永慶房屋今年再推出「兩大誠實保證」，永慶房屋不僅提供《實價登錄 3.0-誠實房價報告書》，只要是永慶成交的行情資訊皆完整揭露至門牌，更加碼保證，若有故意隱瞞成交行情資訊，以致賣方有低賣之情形，永慶房屋承諾退還已收賣方全額服務費；秉持「先誠實再成交」的精神，如銷售物件為一年內買賣取得，永慶房屋將提供屋主聲明取得之價格給買方參考，若未提供導致買方有買賣的情形，永慶房屋承諾補貼最高新台幣三百萬元價差給買方。

創新科技讓資訊更透明 未來看屋不再需要想像力

為了讓資訊透明、便利查找，進而提升服務效率，永慶早在 20 年前，就積極投入科技創新服務，並引領整個產業從「網路看屋」、「行動看屋」、「影音看屋」，一路提升到現在的「智能看屋」、「5G XR 沉浸式實境賞屋」時代。透過運用創新科技，永慶不斷突破現有的看屋模式，幫助消費者在買賣屋時能更透明、便利的掌握資訊。

3 年前，邁向 30 周年之際，永慶集團和亞洲矽谷 21 強的團隊- iStaging 展開長期合作，運用最新 MR(混合實境)技術，綜合 AR+VR 優勢，為消費者打造全新「MR 智能生活」體驗，主張大家「買房前先體驗周邊生活圈」；今年五月，迎接 5G 時代的來臨，我們再與周永明先生成立的 XRSPACE 合作，開發沉浸式線上看屋服務，希望在不久的將來，消費者能透過 5G XR 延展實境服務，戴上眼鏡就能身歷其境的感受房子內的每個空間角落。

為產業培育專業人才 保障消費者權益

永慶房產集團支持居住正義，不斷的推動「資訊透明」，保障消費者權益，期待美好生活能從永慶開始。同時，我們也不斷為產業培育更多專業人才，因此更與政治大學展開「公益產學合作」新模式，首波推出《全台房地產卓越菁英計畫》，提供免費的基礎課程及專業進階課程，內容包括《不動產(仲介)營業員》新訓及換證課程及《不動產(仲介)經紀人》換證課程。讓參與者透過公益培訓課程，有效提升房地產專業素養，並取得相關證照。永慶期許培育產業專才，共同為消費者提供專業的房地產服務，進而成為實踐居住正義的永續力量。





「三七五新娘」的由來

林英彥

中國地政研究所 所長
政治大學地政系 名譽教授



在民國 40 年代，媒體上常出現三七五新娘、三七五學生、三七五腳踏車、三七五瓦房等名詞，在土地改革紀念館展示土地改革成果的模型中，有關三七五減租的櫥窗則有一對新娘新郎，還有一部腳踏車，另外有佃農繳租及地主收租的模型，這些名詞或模型之意義如何，恐怕已少有人知，故特在此做一番說明。

台灣光復之前，土地分配情形極為不均，有 10 甲以上土地的地主，戶數占總戶數的 2.03%，但土地面積占 36%；只有 1 甲以下土地的農民，戶數占總戶數的 65%，但土地面積只占 15%，這些數字告訴我們，有 3 分之 1 以上的土地掌握在少數人手中，而光復前，當時台灣的產業並不發達，除了糖業、菸酒、樟腦業等較具規模之外，其他少有可大量吸收勞工的產業，所以一般人必須靠經營農業維生，但農地集中在少數地主手中，大部分人只得向地主租借土地，在這種供給少需求多的情況下，只有支付較高租額（包括實物地租與勞動地租）的人才能租到土地，故農民常受到地主的剝削，生活很苦，因此根本沒錢結婚，也無錢買腳踏車、耕牛等，住的則是土造的平房。

日本電視劇「阿信」裡，演佃農的女兒阿信，因為家裡很窮，所以從小到地主家幫傭，她經常感嘆「為什麼種田的人沒有飯吃，而不種田的人飯卻吃不完」，這句話實際上也可以說是當時台灣農民的寫照。

國民政府來台以後，有鑑於農民生活困苦，乃決定實施一連串的土地改革政策，三七五減租是土地改革中重要之一環，但迄今已事隔 70 多年，恐怕已有很多人不知其真相。

容我首先淺說三七五是怎麼來的，原來國民政府在大陸時期曾經實施二五減租，這是將地主取得之租額減去 25%，而台灣的租佃制度，是以地主與佃農將產量對分的情形最為普遍，故將地主拿去的 50% 中減去 25%，就得到 37.5% 的數字，則 $50 \times (1 - 25/100) = 37.5$ ，這就是三七五的由來。

其次再談地租的租率，地租有定額地租與定率地租之分，定額地租是不論豐收或歉收都要繳納一定的租額，定率地租則是按收成比率分算，而三七五減租表面上似乎是定率地租，實際上卻是定額地租，即民國 38 年實施三七五減租時，是以 36、37 的產量計算 37.5% 的租額，以後每年地租均按此租額繳納，換言之，增產多的部分都是

給農民，如此則佃農本來要交給地主的部分已比原來少 25%，再加上增產的部分歸他們所得，另外還有許多保護佃農的措施，所以佃農逐漸富有起來，因此有錢結婚、送小孩上學、買耕牛、買腳踏車，這些都是三七五減租的成果，因而有三七五新娘等名詞出現，道理在此。

平均地權與學生的升旗典禮

在土地改革紀念館製作的「台灣之土地改革」影片中，有一段介紹平均地權，其中出現一所學校的小朋友在操場參加升旗典禮的畫面，這可能有人會質疑「平均地權與升旗典禮有什麼關係？」

要解答這問題，應該先從平均地權之意義說起。有很多人照字解釋，認為平均地權就是平均分配土地所有權，這種說話完全錯誤，因為土地所有權不可能平均分配，那是由於土地位置不同，則價格差很大，而且價格隨時隨地在變動，所以絕對無法依據面積或價值來平均分配。如此則平均地權該如何解釋？筆者認為「平均地權就是人民有均等享受土地自然增值的權利」，此話怎麼說？

大家都知道，土地的價值有原生的自然的價值，還有改良的價值，此改良價值又可分為公部門之改良價值與私人之改良價值。例如原生的土地有積載力、養力，故可用來蓋房子、種植作物或飼養家畜；但土地經過改良，如土地所有人改善該土地之利用條件，或政府在附近興建學校、公園、捷運站等，價值都會上漲，但原生的價值及公部門之改良價值，不應歸私人所有，只有私人投資改良之價值，才能算私有財產。

不過一塊土地中，究竟有多少是原生的價值，多少是公部門之改良價值，多少是私人投資改良價值，這實在很難劃分，故孫中山先生提出平均地權，即由土地所有人申報地價、政府照價收稅、照價收買、漲價歸公等四個辦法。其中申報地價就是要畫分公私產權，換言之，上述公私部門之價值，由土地所有人自己申報，但為防止高報或低報，乃有照價收稅、照價收買之舉。而土地移轉時，屬於公有財產部分則透過土地增值稅來收歸公有。

那麼政府將原本該屬於公有財產部分收歸公有之後，這些錢做什麼用，實際上就是拿去辦理養老育幼、衛生交通、造橋鋪路等公共福利事業，興辦學校當然也是重要之一環，任何國民只要符合應有的條件，則都可利用相關的設施，換言之，有均等享受土地自然增值的權利，如果家裡有小孩，可以讓他們去學校，可以參加升旗典禮，享受國家興辦之教育事業，這就是平均地權。

「歷史之路」單元



土地改革歷史的演進（一）- 編輯部

一、前言

土地、資本、勞動、管理四項，為農業經營之四大生產要素，其中又以土地對於農業生產特別重要，如果沒有土地，則農業經營根本無法實施，故土地為農業經營之首要因素，且土地是人類生存的依據，人類食、衣、住、行等基本需要，均賴土地以提供；然而由於土地之供給有限，而人口卻日漸增多，故自私有財產制度建立以來，土地不但是生產所必需的主要因素，亦逐漸成為人們置產、保值、投資獲利的主要對象。我國土地分配不均及貧富差距懸殊的現象，由來已久，自井田制廢除後，土地問題的困擾從不間斷。不論是漢代之「限田」、王莽之「王田」，兩晉之「占田」、北魏之「均田」、唐代之「班田」及宋代之「官田」、明代之「莊田」、「屯田」，以至太平天國之公田制度，都未能適當解決土地問題，可以說歷代叛亂以及朝代的改變，大多是因土地問題而引起。民國建立以後，土地問題仍未能合理的解決，因而有土地改革運動之產生。

土地改革，主要是把土地私有制度中不合理的租佃制度加以改革，惟推行時阻礙甚多，非可一蹴而成，一般先由減租開始，故減租運動可以說是土地改革的第一步。

二、我國土地改革之運動

（一）、土地改革運動之發端

我國土地改革運動，創始於國父孫中山先生之倡導三民主義革命；是以實現民生主義的「平均地權」為重要目標。國父生長於農村，幼年即已洞悉我國農民所受剝削之苦，從事革命以後，亦深感中國土地問題之嚴重，故早在民國紀元前十七年，已創立農學會於羊城，為革命的秘密機構；一面研究如何改進我國農業，與實行土地改革的方法；一面廣徵同志，從事革命運動。至民國紀元前六年（公元一九零四年），在美國舊金山擬訂革命方略之初，即計畫如何實行土地改革，並揭示「平均地權」為革命四大綱領之一。翌年在日本東京成立同盟會，發表宣言；其宣言中，即已正式公告革命的四大政綱為「驅除韃虜，恢復中華，建立民國，平均地權」。從此以後，「平均地權」即成為國父倡導三民主義革命的中心目標，亦是我國土地改革運動的發端。

民國成立以後，國父繼續為三民主義革命而努力，奔走四方，席不暇暖，若有發表政見的機會，常常以「實行平均地權」為演講的題材，屢次闡述「平均地權」的涵

義，與其實行的方法，也明白的指示：解決土地問題，為我國社會問題能否解決的關鍵。（在國父遺教中，有演講紀錄可查考，多達十餘篇。）

中國國民黨成立後，正式發表宣言，及第一次全國代表大會宣言，均明定民生主義的綱領為「平均地權」與「節制資本」，而對於如何實行「平均地權」的辦法，更詳為說明。在政綱中，明確的規定出：「農民之缺乏田地，淪為佃戶者，國家當給以土地，資其耕作。」並指出：「一切天然富源，盡歸公有。」在建國大綱中，第十條規定：「每縣開創自治之始，必須規定全縣土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此報價之後，若土地因政治改良，及社會之進步而增價者，則其利益當為全縣人民所共享，而原主不得而私之。」又第十一條規定：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水利之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共之需。」由此，「平均地權」的新土地制度，將由理論的主張，逐漸步入法令之域，而成為我國土地改革運動的目標。

國民政府奠都南京後，遂於民國十八年，召開國民會議，頒布約法，成立五院。立法院即本國父「平均地權」之遺教，於民國十九年制定「土地法」，由國民政府公布實施，此為我國實施土地改革之正式法典。但因當時的社會，積重難返，一般官吏，多重視個人利益，對實施土地改革，均乏信心，認為政府所公布之「土地法」，扞格難行，多方反對，以致此進步之土地法典，終成為具文，未能見諸實施。

（二）、土地改革運動之進展

民國二十一年七月，地政專家蕭錚氏，在南京組織「土地問題討論會」經過三個月的研究討論，制定推行土地政策「十項原則」，並進行籌組「中國地政學會」。於民國二十二年一月，開成立會於南京，當時參加者，僅有二十六人；但三個月後，即增至一百餘人。

至民國二十六年，中日戰事發生後，參加中國地政學會之個人會員，逾五百餘人，團體會員，已達二十七個單位；當時有興趣研究土地問題者，與從事地政工作者，幾乎全部參加。中國地政學會，每年舉行年會一次，提出有關土地問題之專題討論：第一次年會開會於鎮江，提出「土地問題之重心」為議題，討論極為熱烈；第二次年會開會於南京，其中心議題為「中國目前之土地政策」；第三次年會開於杭州，其議題為「租佃問題」及「航太測量與人工測量問題」；第四次年會開會於青島，其議題為「如何實現耕者有其田」；第五次年會開會於戰時的首都重慶，其議題為「糧食問題與土地政策」。國內各學術團體，每屆年會，提出專題討論者，當以中國地政學會為嚆矢。

(三)、土地改革運動之法律地位

民國三十五年四月，國民政府公布「土地法修正條文」。民國三十六年一月一日，國民政府又公布「中華民國憲法」，其中第一四二條及第一四三條等條文，均已明確的規定出「我國土地政策」如下：

「憲法第一四二條：國民經濟，應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。

「憲法第一四三條：中華民國領土之土地，屬於國民全體；人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地，應照價納稅，政府並得照價收買。附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權，而受影響。

土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應由國家增收土地增值稅，歸人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」

關於我國土地改革政策，應明定於憲法之內，早在民國二十二年，立法院起草「五五憲章」時，中國地政學會，即首先向立法院提供意見，以供採納。是以，「五五憲章」中，第一四一條至第一四四條等條文，有關土地改革政策的規定，大都是採納該會的建議。因之，民國三十五年，國民大會通過「中華民國憲法」，始將土地改革政策的條文，明定於憲法之中；從此我國土地改革，在國家的基本大法中，建立起法律的地位。

民國三十六年，中國地政學會，有鑑於抗日戰爭，業已勝利，國家將進入一新的時代，應擴大土地改革運動，俾全國人民都能共同努力，在此戰後的廢墟上，建立起一個民生主義的社會，以保障八年抗戰的勝利成果。因為中國地政學會，係學術團體，偏於學術性的研究，其會員限制過嚴，未能深入民間，普遍發展；遂將中國地政學會，改組成為「中國土地改革協會」，於民國三十六年四月七日在南京，正式宣告成立。當時會員有二百三十餘人，六個月後，會員增至三千六百餘人，其分支會，分佈於全國各省及重要都市；一年之後，會員即增至萬餘人，設理事會推進黨務之發展。改組後的中國土地改革協會，共同奮鬥的目標，是「要求國家獨立，民族自由，政治民主，和經濟平等。」該會並提出三項基本主張，如下：

- 1.天然富源，如山林、川澤、水力、礦產，及因社會進步而發生之土地利益，應一律收為公有，歸全體人民共同享受，不得為任何私人或私人團體所壟斷侵占。
- 2.農地（包括耕地、園地、牧草地）除國營或地方公營者外，應一律農有，以實現耕者有其田，徹底消滅地主階級，及租佃制度。

3.市地及重要經濟建設區內之土地，以公有為原則，其新闢及重要區域，應儘先收為公有，並屬行都市計劃，根絕土地投機，使工商企業，免受地租之壓迫，公共建設，得以合理發展，並使一切市民，有健康生活之住宅園地」。

民國三十七年五月八日，第一屆行憲立法院開會於南京；當時在立法院中，有許多熱心土地改革運動的委員，提出許多土地改革法案。他們要想由土地改革的立法，進而促成土地改革的全面實施。茲將其有關土地改革的重要法案，臚列於下：

1. 潘廉方等四十三位委員提議：實行農地農有，市地市有，富源地國有，以期早日消滅禍亂，永固國基案。(註一)
2. 蕭錚等八十五位委員提議：擬請制定農地改革法，以實行土地改革，奠立建國基礎案。(註二)
3. 吳望伋等一百零二位委員提議：依據憲法第一五三條及第一五四條之規定，擬具佃農減租條例草案，改善佃農生活，而安定農村案。(註三)
4. 張靜愚等四十位委員提議：為安定民生，挽救危局，應即實施全面土地改革，實現耕者有其田案。(註四)
5. 周傑人等九十位委員提議：擬請制定都市土地公有條例，試行市地公有，以防止少數人壟斷，徹底解決問題案。(註五)
6. 武營彭等三十三位委員提議：實行耕者有其田，並同時解決兵役、生產、教育、救濟等問題，以利剿匪建國案。(註六)

但因國事日非，大局逆轉，政府一再播遷，來到臺灣，以致上列各重要土地改革法案，終未能在立法院完成立法程序，而見諸實施，迄今思之，尤有餘痛！

民國三十八年冬，大陸淪陷，政府遷臺。中國土地改革協會，追隨政府，亦遷來臺北；恢復組織，積極工作，重新登記會員，共約五千餘人，全省各縣市，均設有分支會。於民國四十年七月八日，即在臺北舉行第二屆會員大會，通過「收復大陸後土地政策綱領」，及「臺灣農地改革綱領」兩大方案。又於民國四十三年十一月十一日，該會在臺北舉行第三屆會員代表大會，決議呈請政府，命令規定每年十一月十一日為地政節日；並通過「光復大陸後之土地政策」及「臺灣今後土地改革方案」等，以供政府採擇施行。民國四十六年地政節日，該會又在高雄市舉行第四屆會員代表大會，通過「光復大陸後，對集體農場之處理」與「臺灣土地改革之檢討及其改進方案」，兩大重要議案，以提供政府參考。現在該會已有會員八千餘人；其份子有農民、青年、民意代表、從事土地金融與地政工作人員，以及研究土地問題的專家學者等。十餘年來，該會在臺灣從事土地改革運動，協助政府，實施農地改革與市地改革政策，貢獻頗多；而其主張，亦多被政府所採納，並為社會各方人士所支持。現該會已成為我自由中國土地改革運動，具有極大號召力之團體。今後臺灣的土地改革運動，仍須積極推展，深望我全國熱心土地改革運動的人士，共同來參加這一偉大艱鉅的運動，協助政府，建立民生主義的新土地制度。

-
- 註一：詳見立法院第二會期第六次會議議事日程。
註二：詳見立法院第二會期第四次會議議事日程。
註三：詳見立法院第一會期第二十次會議議事日程。
註四：詳見立法院第一會期第十五次會議議事日程。
註五：詳見立法院第二會期第十五次會議議事日程。
註六：詳見立法院第二會期第二十五次會議議事日程。

參考文獻；侯坤宏（民 77）土地改革史料（民國十六年至四十九年）。
潘廉方（民 54）台灣土地改革之回顧與展望。

下期預告：

「歷史之路」單元-土地改革歷史的演進（二）

我們將邁入土地改革之實施；土地改革的實施是從什麼時候開始？從哪裡開始？
實施後的成果如何？我們將在下期繼續回顧土地改革歷史之路。

--- 編輯部 敬啟 ---





地政名詞

地價類

公告地價	公告地價係指政府辦理規定地價或重新規定地價時於當年一月一日所公布之土地價格，以供土地所有權人申報地價之參考。規定地價後，每三年（現改為每二年）重新規定地價一次，必要時得延長之。
公告土地現值	公告土地現值係直轄市及縣（市）政府對於轄區內土地，由所調查之買賣或收益實例資料，據以估計區段地價，經地價評議委員會評定後，於每年一月一日公告。其主要作用，一為政府徵收土地時補償地價之依據，二為土地所有權移轉或設定典權時，審核土地移轉現值之標準。
申報地價	政府在舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人參考公告地價增減百分之二十範圍內申報其地價，土地所有權人申報之地價作為課徵地價稅之依據。土地所有權人未在公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價；其申報之地價超過公告地價百分之一百二十時，以公告地價百分之一百二十為其申報地價。申報之地價未滿公告地價百分之八十時，得照價收買或以公告地價百分之八十為其申報地價。
地價指數	地價指數」係以特定的時間點，作為地價的基準日，計算一定期間內地價上升或下降的百分比；換言之，地價指數是用來衡量土地價格在某一時期的平均變動趨勢。



重劃類

農地重劃	係將一定區域內不合經濟利用的農地加以重新整理，予以交換分合，區劃整理成一定標準坵塊，並同時配合興修水利，整理改良灌溉排水、配置農水路，使每一坵塊農地均能直接臨路、直接灌溉及直接排水，以改善生產環境，擴大農場規模，增進農地利用的一種綜合性土地改良措施。
市地重劃	市地重劃是依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使

	<p>成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。而重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，故是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業。</p>
自辦市地重劃	<p>市地重劃除由各級主管機關辦理外，亦可由土地所有權人自行組織重劃會辦理之。依平均地權條例第五十八條規定，重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准者，得由土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，其目的在運用民間資源及力量，擴大辦理市地重劃，加速促進都市土地開發利用。</p>
抵費地	<p>依平均地權條例第六十條規定，實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付，是項折價抵付之土地即簡稱為抵費地。</p>
農村社區土地重劃	<p>係指將一定範圍內土地權屬複雜、畸零不整、公共設施不足、老化殘破的農漁村社區聚落，實施整體規劃，依規劃結果興修公共設施，透過土地重劃方式辦理地籍整理，並於重劃完成後，配合辦理農宅整建改建、環境美、綠化及推動守望相助、產業發展等措施，以促進土地有效利用及農漁村社區健全發展之一種綜合性土地改良措施。</p>
早期農地重劃區農水路更新改善	<p>台灣早期（民國六十年以前）辦理的農地重劃區，為顧及農民的負擔能力，以及配合當時農業生產的實際需要，其田間農路寬度僅為二·五公尺或三公尺，路面均未加鋪碎石級配，而併行的給排水也多未施設內面工或保護工，不但年久失修，而且路寬不足，農機等無法行駛，亟需拓寬改善，經當時省府研擬「台灣省早期農地重劃區農水路更新改善計畫」報奉行政院核定自七十七年度起實施，主要係將原有路面寬度拓寬至四公尺，以應農機耕作需要，路側設施以混凝土牆，路面加鋪碎石級配，同時併行農路之給、排水路配合施設混凝土U型溝，期能增進農水路功能。</p>

參考文獻：中華民國內政部地政司官網：<https://reurl.cc/9XL63V>



Q：台灣在土地稅之課徵方面有那些問題存在？試予扼要說明之。

A：台灣對於土地稅之課徵，有眾多問題存在，舉其主要者有以下幾點：

1. 土地增值稅是否改按實際移轉價格課稅問題：由於目前土地增值稅是依據公告土地現值來計算增值額，由此課徵增值稅，但因公告土地現值與市價比較，相對偏低，形成漲價歸私，而且土地公告現值一年才公告一次，造成在年度內由土地買賣移轉而獲得暴利者，卻不用繳交分文的增值稅，由此也是促成土地投機及財團之利益輸送，因價格之掌握困難，還有房地價格之分算，改制後第一次出售土地者之負擔過重等問題而引起爭論，迄今尚未解決。
2. 土地增值稅是否併入所得稅課徵問題：有人認為土地增值稅會轉嫁，造成房地產價格之更加上漲，故建議將土地增值稅併入所得稅課徵。但反對者認為土地增值稅是實現漲價歸公之手段，而漲價歸公是平均地權四大綱領之一，如果放棄土地增值稅，則平均地權政策難有效運作，而且所得稅是到申報綜合所得稅時才課徵，現行土地增值稅是土地移轉則課稅，故較不易逃漏。可見這也是見人見智的問題。
3. 農地移轉是否免課增值稅問題：政府為獎勵擴大經營規模，乃規定農地轉移後繼續供農業生產使用者免課增值稅，以免由於增值稅轉嫁，導致農地價格上漲，妨礙擴大規模。但此種規定，造成土地投機者利用農民逃稅，而且增值稅是由賣方繳納，卻要看買方如何使用才決定是否課稅，這是非常奇怪的現象，故有人主張農地移轉應恢復課徵土地增值稅。
4. 增值稅之稅率問題：目前增值稅採 40%、50%、60% 三級累進稅制，對此有人認為應加一級到 80%，也有人認為應百分之百漲價歸公。也有人認為此項稅率已經太重，應予減輕。這也是時常爭執的問題點。也有人建議改採比例稅制，迄今尚無一致性見解。

5. 地價稅之課徵對象問題：依據平均地權理論，規定地價之後，則應照價課稅。但在台灣雖然規定地價面積已超過 160 萬公頃，但課地價稅者 5%，其餘土地大部分課田賦，現在田賦已停徵，這種情形顯示平均地權之運作非常不健全。
6. 房屋稅方面之地段調整率問題：這被認為與地價稅之課徵重複考慮土地之有利條件，形成重複課稅，因此有人建議應將地段調整率廢除，但如廢除地段調整率，將使地方稅收減少，故這也是問題之一。
7. 地價稅之累進起點地價問題：目前地價稅之累進起點地價，是以各該直轄市或縣(市)土地七公畝之平均地價為準。但因各縣市地價高低水準差距很大，造成有些地方面積小但地價高則需累進課稅，有些地方面積大但地價不高則不用累進課稅。因此有人建議，除了地價外，尚需考慮面積問題，以免造成不合理之課稅。
8. 其他如應否課徵空地稅、空屋稅、田賦是否改課地價稅？設定地上權時應否課徵增值稅？是否課徵定期增值稅等，都是時常引起爭論的問題。

Q：遺產與贈與稅法中，對於遺產額之計算、免稅額及稅率所規定之內容如何？

A：依據遺產與贈與稅法第 13~18 條之規定，有關遺產稅之遺產額計算、免稅

額及稅率之規定如下：

1. 遺產額之計算

遺產總額-扣除額-免稅額=課稅遺產額

以上計算式中，有關扣除額之內容如下：

- (1) 被繼承人遺有配偶者，自遺產總額中扣除 400 萬元。
- (2) 繼承人為直系血親卑親屬者，每人得自遺產總額中扣除 40 萬元。其有未滿 20 歲者，並得按其年齡距屆滿 20 歲之年數，每年加扣 40 萬元。但親等近者拋棄繼承由次親等卑親屬繼承者，扣除之數額以拋棄繼承前原得扣除之數額為限。
- (3) 被繼承人遺有父母者，每人得自遺產總額中扣除 100 萬元。
- (4) 上列繼承人如有重度以上殘障者，或精神病人，每人得再扣殘障特別扣除額 500 萬元。

- (5) 被繼承人遺有受其扶養之兄弟姊妹、祖父母者，每人得自遺產總額中扣除 40 萬元，其兄弟姊妹中有未滿 20 歲者，並得按其年齡距屆滿 20 歲之年數，每年加扣 40 萬元。
- (6) 遺產中之農業用地及其地上農作物，由繼承人或受遺贈人，繼續經營農業生產者，扣除其土地及地上農作物價值之全數。但該土地如繼續供農業使用不滿五年者，應追繳應納稅賦。
- (7) 被繼承人死亡前六年至九年內，繼承之財產已納遺產稅者，按年遞減扣除 80%、60%、40% 及 20%。
- (8) 被繼承人死亡前，依法應納之各項稅捐、罰緩及罰金。
- (9) 被繼承人死亡前，未償之債務，具有確實證明者。
- (10) 被繼承人之喪葬費用，以 100 萬元計算。
- (11) 執行遺囑及管理遺產之直接必要費用。

2. 免稅額

至於遺產稅之免稅額則有如下規定：

- (1) 被繼承人如為經常居住中華民國境內之中華民國國民，自遺產總額中減除免稅額 700 萬元，其為軍警公教人員因執行職務死亡者，加倍計算。
- (2) 被繼承人如為經常居住中華民國境外之中華民國國民，或非中華民國國民，其減除免稅額比照前項規定辦理。

3. 遺產稅之稅率

遺產稅之稅率也採取差額累進制，其內容如下：

60 萬元以下	2%
60~150 萬元	4%
150~300 萬元	7%
300~450 萬元	11%
450~600 萬元	15%
600~1000 萬元	20%
1000~1500 萬元	26%
1500~4000 萬元	33%
4000 萬元~1 億元	41%
1 億元以上	50%





財團法人土地改革紀念館