

參閱文稿

北京華研有限公司
(香港) 桑尼研究公司

No. 2017~15

2017年6月15日

編者按：“平均地權，節制資本”不是簡單的政治口號，是孫中山實現《建國大綱》的經濟機制：徵收累進地產稅，通過漲價歸公，抑制投機泡沫。國父堅信“就地徵稅，義所應有，即此已足國用，一切各稅皆可豁免。”所以有修鐵路 ⇨ 土地溢價歸公的良性循環，帶動經濟發展的執著方案，一直延續到臺灣土改。改革開放40年，房地產發展翻天覆地，炒作熱火朝天，價格扶搖直上，梁曉文章提出問題：土地溢價不勞而獲，憑什麼誰拿到多少算誰的？¹

《平均地權土地制度之建立》書摘

趙淑德²

平均地權為國父孫中山先生手創，是其領導國民革命的重要主張之一。早在光緒20年，其時滿清正處於內憂外患之際，國父

¹ 梁曉：〈拆遷補償，多少才算合理？〉《參閱文稿》No.2017~1。

² 摘自趙淑德：《中國土地制度史》第七章〈平均地權土地制度之建立〉，（臺灣）三民書局1988年，第171~176、213~233頁。

在上李鴻章書中力陳：“人能盡其才，地能盡其利，物能盡其用，貨能暢其流。”始為“富強之大經，治國之大本”。但因未被當局採納，故毅然逕赴檀香山，創立興中會，號召同志，“驅除韃虜，恢復中華”，以期挽救中國於危亡。光緒 21 年，國父於廣州創立農學會，光緒 22 年以後，遍遊歐美，考察各國政治經濟，以便充實革命理論。光緒 29 年，為洪門致公堂重訂章程時，即明定“驅除韃虜，恢復中華，創立民國，平均地權”為革命之宗旨。

西元 1911 年，辛亥革命一舉成功，建立民國，但因先有軍閥之割據，後有日本之侵略，致國家陷於戰亂，烽火連天，“去一滿清之專制，轉生出無數強盜之專制”³直到抗戰勝利，繼之中共佔據大陸，使國父之平均地權土地制度，始終未能在大陸普遍實行。

第一節 平均地權之理論體系

一、平均地權的思想淵源

“平均地權”是國父秉承我國歷代聖哲之正統思想，博採世界各國學者解決土地問題之理論，拮長補短，發明出的一種新土地制度。

我國歷代解決土地問題的思想，如限田、名田、王田、均田等，大致均係源自“井田制度”之理想。方法雖異，但目的則一，均在使全體國民有平等使用土地之權利。關於此點，國父在其遺教中曾經提示：“平均田權者，即井田之遺意也，井田之法，既板滯而不可復用，則惟有師其意而已……。井田制的道理，和平

³ 國父遺教三民主義總輯，《孫文學說》自序第 26 頁。

均地權的用意是一樣的。”⁴ 並且又說：“對於土地，宜先平均地權，此與中國古代之井田同其意而異其法，法之大要有二：一為照價納稅，一為照價收買；”⁵ 換言之，即是用平均地權的辦法，行古代井田制度之理想。因此，國父平均地權之理想，即為我國歷代相傳之正統思想。

國父平均地權，除接受中國正統思想外，也深受世界各國學者之影響。如英國經濟學家約翰彌勒（John Stuart Mill 1806~1873）主張之“地租歸公論”；認為土地具有自然性能，屬於全人類的財產，不應由任何私人所獨佔，故力主土地自然之增值，需以課稅之方法收為公有。其次，如美國的亨利喬治（Henry George 1839~1897）倡行之“土地單一稅”制度；認為土地是天然物，是上帝所創造與全人類的恩賜，個人無權據為私有，應以單一稅的方式，稅去地主由土地所有權獲得的價值。另如領導德國土地改革運動之達馬熙克（Adolf Damaschke）；主張以地價稅制，收取地租歸全國人民的共享，而且未來之增值，應全部歸公。

前述中外各家學說，國父均曾做過徹底之研究，然後根據我國情勢之需要，創立了平均地權的土地制度。由於國父講解平均地權時，因人、因事、因地不同，而有不同之闡釋，故對國父遺教務必精深研讀，方能瞭解其整個理論體系。正如國父自己說：“講到民生主義，兄弟已經定了很好的辦法，這個辦法，就是實行平均地權，中華民國政府從前在南京創立的時候，兄弟便倡議平均地權，實行本黨的民生政策，……”⁶ 可見國父平均地權的思想，“實在是集古今中外的學說，順應世界的潮流，在政治上所

⁴ 《國父全集》第一冊，第 218 頁。

⁵ 國父民國 10 年 12 月 10 日在桂林演講“軍人精神教育”時所言。

⁶ 《國父全集》第一冊，第 216 頁。

得的一個結晶。”⁷

二、實施平均地權的理由

國父倡行平均地權，主要是為避免漲價歸私及不勞而獲。國父說：“比方現在廣州市的土地，在開闢了馬路以後，長堤的地價，相差有多少呢？又像上海黃埔灘的地價，比照 80 年以前的地價，相差又是多少呢？大概可說相差一萬倍。就是從前的土地地價大概一塊錢可以買一方丈，現在的一方丈便要賣一萬塊錢，好像上海黃埔灘的土地，現在每畝要值幾十萬，廣州長堤的土地，現在每畝要值十幾萬。所以中國土地，先受歐美經濟的影響，地主便變成了富翁……我們國民黨對於中國這種地價的影響，思患預防，所以要想方法來解決。”接著又講了一個澳洲醉漢誤花了三百元購買一塊荒地而變為鉅富的故事來做結論：“這個醉漢變成澳洲第一富翁。提到這位澳洲幾十萬元財產的大富翁，還是三百元的地皮來的。講到這種事實，在變成富翁的地主，當然是很快樂的，但是考究這位富翁原來只用三百元買得那塊地皮，後來並沒有加工改良，毫沒有理會，只是睡覺，便坐享其成，得了幾千萬元。這幾千萬元是誰人的呢？依我看來，是大家的。因為社會上大家要用那塊地方來做工商業的中心點，便去把它改良，那塊地皮的地價，才逐漸加到很高，由此可見土地價值之能夠增加的理由，是由於衆人的功勞，衆人的力量，地主對於地價漲跌的功勞，是沒有一點關係的。”⁸

國父為了將這種不勞而獲的利益，歸社會全體所共享，因此

⁷ 國父演講三民主義具體辦法時所言。

⁸ 《民生主義》第二講。

力主實施平均地權。

三、平均地權與政治建設

平均地權之目的，就是為達到政治建設之目標，以便“人盡其才、地盡其利、物盡其用，貨暢其流。”⁹ 政治建設的方向，是要從民生安定的基礎上實現健全之民主憲政，而平均地權即是改良“社會經濟組織”的基本方法。因為社會經濟組織能合理改良，社會革命才不會發生。所以，國父說：“若能將平均地權做到，那麼社會革命已成功七八分了。”¹⁰ 因為建設之首要在民生，若無安定的民生，便絕對無法實現健全之民主憲政。

欲期民生安定，必須實行民生主義的經濟政策，民生主義的經濟政策主要內容有二：一是平均地權；二是節制資本。因此，建立平均地權的土地制度為一切政治經濟的基礎。民生主義是以國民均富為目標，平均地權便是達成該項目標之方法。因為國家之建設，政治之安定，均為地價上漲之主要因素。如果不能實施平均地權之土地政策，則一切建設所帶動之地價上漲，均將成為私人所得，其結果必將是貧富差距愈拉愈大，距離民生主義理想亦愈來愈遠。

實行平均地權之土地政策，不僅可促成民生主義的實現，亦可促進民權主義之實現。因為徹底實行平均地權制度，地盡其利，地利共享，人民生活改善，知識程度提高，對政治自然增加興趣，於是地方自治自會順利推行。

⁹ 《國父上李鴻章書》。

¹⁰ 《國父全集》第一冊，第 180 頁。

四、平均地權與經濟建設

國家之建設，最重要是經費充裕。欲求國庫充實，財政富裕，便須從發展經濟著手。惟有經濟高度發展，國家及地方才能大力建設，故經濟實為國家之命脈，《論語》中“倉廩實則知禮節，衣食足則知榮辱。”足以說明建設國家需先解決經濟問題。

欲求經濟問題之解決，必須要有正確的經濟政策，而政策之訂定，必須要有經濟思想做指引。中國一向具有傳統的經濟思想，但因“近百年來，受西洋工商業的影響，發生了歷史上最大的變化，因此，西洋的經濟學說，便流行到中國的學者和社會裡面，中國自己的經濟原理反而沒有人講求。”¹¹ 所謂中國的經濟學說，即是國父所主張的民生主義。因為民生主義的經濟思想，是均富思想，而在民生主義中最能表現均富思想且又具備實施方法者，即是平均地權。如國父在演講三民主義具體辦法時說：“本黨的民生主義是有辦法的，這個辦法，就是平均地權。”¹² 民生主義雖然包括“平均地權”與“節制資本”兩大項，而實際上平均地權是民生主義的主軸，節制資本為其輔翼。因此，國父每次講演三民主義，始終將重點都放在平均地權。

實施平均地權，屬於一種多目標的經濟政策，不僅可以平均財富，縮短社會貧富差距，更有助於經濟建設，杜絕壟斷土地弊害。所以，國父說：“蓋地是天然的，非人為的，就地徵稅，義所應有，即此已足國用，一切各稅皆可豁免。又只抽地之原價，凡需人力，如建築上蓋等，概不抽取。”¹³

¹¹ 蔣中正：《中國經濟學說》第1頁。

¹² 《國父全集》第一冊，第218頁。

¹³ 《國父全集》第一冊，第20頁。

在我國現階段由農業進入工商之時代，欲求經濟快速發展，必須貫徹實施平均地權土地制度，才能改善經濟結構，使農工商配合發展，相輔相成，齊頭並進，因之，平均地權是經濟發展之動力，同是亦是各項建設之基礎。

第四節 實施都市平均地權

一、實施都市平均地權經過

平均地權的最高目標，是耕者有其田，住者有其屋；亦即不僅要實施農地改革，也要實施市地改革。本省民國 38 年由於農地改革成效卓著，先總統蔣公於是在民國 40 年 2 月，指示行政院：“臺灣農村土地，已實施三七五減租，甚見成效；本年應立即籌辦都市土地改革，遵照國父平均地權原則，參酌當地情形，擬定具體辦法，務限本年下半年度籌備完成。”行政院於是遵照指示，令飭臺灣省政府即刻著手辦理。由臺灣省擬定之都市土地改革辦法，呈經行政院於民國 48 年 8 月 8 日第 199 次院會修正通過後，即由臺灣省政府，於同年 9 月 6 日公佈實施。該辦法共計 11 條，主要內容如下：

（一）已經完成規定地價之地區，應即開徵地價稅，並依法累進徵收。

（二）自民國 41 年度起，土地所有權移轉時，或雖無移轉而屆滿十年時，或有工程設施屆滿五年時，一律課徵土地增值稅。

（三）土地所有權移轉時，如果有匿報或短報地價者，得照價收買之。

（四）私有空地及不在地主之土地，依土地法第 173 條及 175

條之規定，加重徵稅。

（五）徵收建築改良物稅，停徵房捐。

（六）新建都市及舊都市之擴建區為配合都市計劃，得舉辦區段徵收。

（七）嚴格限制私人及團體所有土地面積之最高額。其超出規定者，限期分劃出售或依法徵收之。

（八）各縣市政府應視實際情形，規定都市土地租金標準。

以上各項辦法，確係依照國父平均地權的理論架構，參照地方情形而擬定的，但是自從該辦法實施後，地價稅、累進課稅，以及不在地主之加重課稅，雖曾確實執行；而土地增值稅、照價收買、區段徵收及限制私有土地面積最高額等，則執行不夠徹底，也不切實際。

二、制定都市平均地權條例

都市中之交通幅湊，工商業發達，舉凡物品之運售，市民之起居，熙往攘來，無不借重土地之負載。故都市中如果土地供需失調，或使用不妥，對於經濟之發展，社會之安寧，均遠較其他農、林、漁、牧土地為嚴重，因此，政府應該積極推行都市平均地權，以防止市地投機壟斷，取締不勞而獲。於是政府乃於民國 43 年 5 月 25 日，擬定實施都市平均地權條例草案，諮請立法院審議。經立法院於同年 8 月 15 日，第 13 會期第 44 次會議修正通過。完成立法程序後，於同年同月 26 日，由先總統蔣公命令公佈施行。同年 9 月 7 日，行政院指定臺灣省為該條例施行區域。惟實施都市平均地權條例臺灣省施行細則，至民國 45 年 1 月 19 日始行公佈。該條例共分八章，計有 47 條，內容要點如下：

(一) 地主自行申報地價：該條例第八條規定：都市土地所有權人，依本條例之規定，自行申報地價。第九條規定：先由主管機關分別區段地目，調查市地價格，劃分等級，再將調查結果，提交都市地價評議委員會評議後，分區公告；然後再公告申報期限，讓地主於期限內，自行申報地價。逾期不申報者，應限期補行申報；若地主申報之地價過低，得由主管機關限期另行申報，如另行申報之地價，仍低於公告地價 20% 時，得由政府照價買之。此種自行申報地價之辦法，較土地法中之“由標準地價評議委員會評定地價”，以為法定地價，大為進步。

(二) 地價稅採用累進制課徵：該條例第七、十、11、12、各條規定：自本條例施行後，都市土地均應重新規定地價，並依法徵收地價稅，其基本稅率為申報地價數額 15%。又依該條例第 13 條及第 14 條規定：除在都市計劃工業區內，直接供工廠使用之土地外，其地價總額超過各該縣市都市土地五公畝之平均地價時，其超過部分須徵收累進地價稅，每超過累進起點地價 400% 為一級距，每一級距內，各就其超過部分，逐級加徵 5%，以加至最高稅率 65% 為止。如果土地所有權人，是不住在同一都市內的“不在地主”，其地價稅，則依照第 15 條之規定“應加倍徵收”。該條例之累進課稅，較土地法之規定為高，其主要目的乃在抑制土地之投機與壟斷，並迫使地主出賣其土地，以達成都市平均地權之目的。

(三) 實行漲價歸公：該條例對於漲價歸公，列有專章，其第 21 條規定：為實施漲價歸公，都市土地所有權人，自行申報地價後，土地之自然增值，應徵收土地增值稅，逐漸收歸公有。惟其因人工改良，或因貨幣貶值等因素而造成土地增值，則依該條例第 22 條之規定：政府應在漲價總數額中，減去改良土地所用的

費用，及已繳納之工程受益費；如在物價變動劇烈時，則應依照物價指數調整其原地價。條例第 23 條規定：土地自然增值之稅率，由 30% 到 90%。¹⁴ 如果其土地漲價總數額，超過所申報地價數額 400% 以上者，除按前條徵收土地增值稅外，其超過部分應全部收歸公有。¹⁵

（四）實行區段徵收：該條例第 29 條、第 30 條、第 31 條等條文規定：政府對於都市計劃範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市建設之使用；亦得視都市建設之需要，選擇適當地區，施行區段徵收；經整理分劃後，分宗放領給需地之人建築使用。該項規定，不僅可使都市新興地區，實施土地重劃，合理分配使用，更能防止土地投機買賣及坐享不勞而獲。

（五）限制空地面積：該條例第 34 條及第 35 條規定：限制地主擁有都市空地面積之最高額為十公畝，超過限制者，應於二年內自行出售，逾期未出售者，當地主管機關得徵收之，經整理後，放領給需用土地者建築使用。又條例第 32 條、第 33 條、第 36 條、第 37 條，及第 40 條規定：公有建築基地，其尚未建築者，應限制其承租最高面積，超過限額部分，應由政府收回，另行放租或放領給需地之人建築使用；承租或承領之土地必須於一年內，興工建築，逾期不建築，亦未呈准延期建築者，當地主管機關得照原價收回，或終止租約。以上之規定，其目的不僅在鼓勵人民興建房屋，解決都市房荒問題，發展都市建設；而且可直接制止土地集中壟斷，達到平均地權之目的。

（六）重新規定地價，以合理負擔稅課：條例第 11 條規定：規定地價，或重新規定地價，屆滿二年後，而地價已較原規定地

¹⁴ 請參閱原實施都市平均地權條例第 23 條。

¹⁵ 請參閱原實施都市平均地權條例第 23 條。

價有 50% 以上之增減時，應重新舉辦規定地價。該項規定，其目的在使土地所有權人負擔稅課，公平合理，且迫使地主自動出售其擁有的大批土地。

(七) 照價收買之土地，得隨時出售或出租：該條例第 17 條、第 18 條、第 19 條、第 20 條規定：政府依本條例照價收買之土地，得隨時出售或出租；但其改良土地所用之費用，及已繳納之工程受益費，經主管機關驗證登記者，應併入地價內補償；其土地如有農作改良物者，亦應予以補償。但因第 18 條又規定“其建築改良物不得收買”，故在執行照價收買工作時，發生困難。

三、都市平均地權條例之修正

實施都市平均地權條例，前後經過兩次修正：第一次是民國 47 年 7 月 4 日。第二次是民國 53 年 2 月 6 日，茲將兩次修正之要點分述於後：

(一) 第一次修正：本次修正重點共計七項：¹⁶

1. 地價稅之基本稅率較前減少，累進稅率較前降低：原條文規定：其地價稅按其申報地價數額 15‰ 徵收之；超過累進起點地價時，其超過部分，以每超過累進起點地價 400% 為一級距，每一級距內，各就其超過部分，逐級加徵 5%，以加至最高稅率 65% 為止。修正後為：地價稅按其申報地價數額 7‰ 徵收之；超過累進起點地價時，在 500% 以下者，其超過部分加徵 5%，超過累進起點地價在 500% 以上者，除按前款徵收外，就其超過 500% 部分，以每超過 500% 為一級距，每一級距，各就其超過部分，逐級加徵 10%，以加至最高稅率 62% 為止。

¹⁶ 七項修正重點，下文具體列出六項，原書如此。——編者註。

2. 評議之地價，依物價指數為計算標準：原條文第 25 條規定：“都市土地所有權轉移，權利人及義務人……逾期不重新申報，或重新申報之土地現值，仍屬過低時，由都市地價評議委員會評議其地價，如原申請人不能接受此項評議地價時，應於 30 日內聲明，主管機關得於 20 日內，照其申報價額收買之。”修正條文第 27 條增加第三項規定：“依前項評議地價，應以政府公佈之物價指數為計算標準。”以便盡量與實際地價相接近。

3. 增加防止高報地價之規定：在規定地價一章中，新增第 11 條規定：“都市土地，經都市計劃編為道路、溝渠或其他公共使用者，其土地所有權人申報地價，不得超過該地之公告地價。”該項規定，其目的在防止地主高報其地價，以免妨礙都市建設計劃之進行。

4. 地價稅及累進稅免徵之規定：在照價徵稅一章中，新增第 16 條“公有土地之地價稅，統按其申報地價數額 7%徵收之；但供公共使用者，免徵地價稅”之規定，該項規定可減輕公有土地承租人之負擔。

5. 增加促進都市建設之規定：在土地使用一章中，新增第 35 條規定：“直轄市及縣（市）政府，得視都市發展之需要，選擇無建築物地區，徵得該地區私有土地全體所有權人三分之二，而其所有土地面積亦超過重劃區內土地總面積三分之二者之同意，舉辦土地重劃，其重劃區內供公共使用之道路、溝渠、廣場等所需土地，由該地區土地所有權人，按其土地受益比例，共同負擔，其餘土地依各宗土地原定地價數額比例分配與原所有權人。”該項規定，不僅可以促進都市建設之發展，且亦兼顧到人民法定之權益。

6. 增加管理房地租賃之規定：在土地使用一章中，增訂管理

房地租賃之條文；新增第 42 條規定：“實施本條例之地方，其建築基地租金，以不超過該宗土地申報價額，年息 2% 為限。”新增第 43 條規定：“房屋連同基地出租時，除基地租金，適用前條規定外，房屋租金，以不超過該房價額、年息 10% 為限。前項房屋價額，由直轄市及縣(市)政府查估之。”新增第 44 條規定：“約定基地或房屋之租金，超過前兩條規定者，得由承租人申請該管市縣政府強制減定之。”上項增加之條文，不僅有助於房屋租金之降低，且可減輕承租人負擔，使租金合理化。

(二) 第二次修正：本次修正重點共計八項：

1. 實施之範圍較前擴大：原條例規定“都市平均地權”實施之範圍，僅以都市計劃實施範圍內之土地為限。修正後之第三條規定：除依法公佈都市計劃範圍內之全部土地外，凡計劃建設之港口、商埠、工礦業發達及新闢都市，或其他尚未完成都市計劃地區，經內政部核定的地方，都可以實施“都市平均地權”。其範圍較前大為增加。

2. 增訂照申報地價收買之規定：原條例規定：土地所有權人申報地價過低時，通知其另行申報；得由政府照價收買。修訂後之第九條第四款規定：土地所有權人申報之地價，低於公告地價 20% 時，由主管機關規定，限期通知土地所有權人另行申報；其另行申報之地價，仍低於公告地價 20% 時，得由政府照其申報地價收買，或照公告地價徵收地價稅。經此修正後，不僅可以防止地主故意低報地價，且可減輕政府在“照價收買”時所遭遇的困難。

3. 地價稅及累進稅起點之調整：原條例規定：地價稅基本稅率為 7%；累進起徵點為各該縣市都市土地五公畝之平均地價為準；累進稅率最高達 65% 為止。修正後之第 13 條規定：地價稅累

進起徵點地價，以各該縣市都市土地七公畝之平均地價為準。第 14 條規定：地價稅基本稅率定為 15‰；累進稅率，提高至 70‰。經此修正後，使自行使用土地之人負擔減輕；使大地主之稅賦加重，從而乃可迫使其自動出售土地，以免都市土地之集中與壟斷。

4. 減輕自行使用土地所有權人之負擔：修正後之第 14 條，增加第一項第三款之規定：“土地所有權人所有之都市土地，如係自用住宅用地，其地價總額，雖已超過累進起徵點地價，而其面積未超過三公畝者，免予累進課徵；但在商業區內之土地，不在此限。”新增第二項又規定：“自用住宅用地，面積在三公畝以內者，其地價稅按其申報地價額 10‰徵收之。”新增第 29 條規定：“都市土地所有權人，出售其自用住宅，其面積未超過三公畝者，如於完成出售轉移登記之日起，六個月內，另行購買同等性質之自用住宅用地，其地價總額，超過原出售地價扣除繳納增值稅之所有數額時，得申請主管機關，就已繳納增值稅額內，退還其不足支付承購土地地價之數額。”以上各項修訂，其目的均在減輕自行使用土地所有權人之負擔。

5. 以重新規定之地價為計算基數，徵收土地增值稅：修正後之第 27 條，新增第三項規定：重新規定地價後，土地有轉移時，其增值稅之徵收，應以重新規定之地價為計算基數，此項新增之規定，固可保障土地所有權人之利得，而免徵重新規定地價前之土地增值稅；但就大體看來，似與國父遺教中“漲價歸公”的精神不合。

6. 增加編製土地現值表之條文：修正後第 31 條規定：“各縣市政府對於轄區內之土地，應分區段、地目、地價等級，經常調查其地價動態及市價，編製土地現值表，每六個月提經評議委員會，予以公告，作為都市土地權利變更登記時，申報土地現值

之參考。”新增此一條文，其目的在作為申報土地現值時之參考，而免去申請人與主管機關中之糾紛。

7. 廢除評議地價以物價指數為計算標準之規定：因物價指數與土地自然增值，相差很遠，亦即土地自然增值，往往高過物價指數太多，因此乃將原條文“評議地價，應以政府公佈之物價指數為計算標準。”¹⁷予以廢除，另行增訂第32條規定：“申請人所報土地現值，經主管機關審核，低於申報當期……所公告之各該區段土地現值20%時……限於十日內重新申報。逾期不重新申報；或重新申報之土地現值，仍屬過低時，主管機關得照其申報現值收買，或照公告現值徵收土地增值稅。”

8. 修正都市土地重劃之規定：因原條例規定，舉辦土地重劃時，“需徵得該地區私有土地全體所有權人三分之二，而其所有土地面積，亦超過重劃區內土地總面積三分之二者之同意。”故舉辦土地重劃困難甚多。為加強都市土地重劃，促進都市建設，乃修正為：“各縣市政府得視都市發展之需要，選擇適當地區，徵得該地區私有土地全體所有權人二分之一，而其所有土地面積，亦超過重劃區內土地總面積二分之一者之同意，舉辦土地重劃；其重劃區內，供公共使用之道路、溝渠、廣場等所需土地，由該地區土地所有權人，按其土地受益比例共同負擔。其餘土地依各宗土地原定地價數額，比例分配與原所有權人。”¹⁸

四、實施都市平均地權檢討

抑制市地價格暴漲，取締土地投機壟斷乃實施都市平均地權

¹⁷ 民國47年7月4日修正公佈之實施都市平均地權條例第27條第三項。

¹⁸ 民國47年7月4日修正公佈之實施都市平均地權條例第41條。

之主要目標，惟有如此，方能使都市地權分配平均，提高市地利用，從而乃可解決都市房荒等問題。

臺灣地區自民國 45 年 8 月起，開始實施都市平均地權後，並未達到預期之目標，根據資料顯示，僅收到 40% 的效果。¹⁹ 全省各大都市之地價，仍在日益暴漲中，影響工商業發展及一般市民生活甚鉅，其所以無法達成預期之目標，歸納之約有下列數種原因：

（一）漲價並未全部歸公：實施漲價歸公，乃達到民生均富社會的基本手段，所以國父才說：“那塊地皮的價格，再行漲價，各國都是要另外加稅；但是我們的辦法，就是以後所加之價，完全歸為公有。”²⁰ 該條例亦規定：“土地漲價總數額，超過所申報地價數額 400% 以上者，……其超過部分，應全部收為公有。”然而事實上，由於土地買賣者大多匿報地價，故很少有超過 400% 以上者，因此，土地漲價鮮有全部歸公者。

（二）執行照價收買困難：依照國父的意思，照價收買與照價徵稅，應該相互為用，才能使地主報價確實。如果地主以少報多，則政府可照價徵稅；以多報少，則政府可照價收買，地主在利害兩全之間，一定會申報一個折中的實價。本省實施都市平均地權時，由於條例中第 18 條規定：“照價收買之土地，其原有建築改良物之所有權人，願按當時公告地價承購或承租該項土地者，其建築改良物，不得收買。”第 42 條又有“實施本條例之地方，其建築基地租金，以不超過該宗土地申報價額年息 2% 為限”之規定，因此政府如果認真執行照價收買，便勢必將大量資金全部凍結在土地上，被原有建築改良物之所有權人，廉價承租使用，無

¹⁹ 潘廉方：《臺灣土地改革之回顧與展望》。

²⁰ 《民生主義》第二講。

法出售，於是政府實行照價收買，在技術上便發生了很大的困難。

（三）區段徵收未曾實行：實施都市平均地權條例第 30 條規定：“直轄市及縣（市）政府，得視都市建設發展之需要，選擇適當地區，施行區段徵收。”然而實際上自從開始實施都市平均地權後，絕少實施區段徵收，因此全省之新興地區，給予了土地投機者甚多發財的機會。最顯著者如臺中港之興建，倘若在事前先行區段徵收，整理後再分宗放領給需地建築之人，便不會有日後地價暴漲而全部歸私的現象發生。

（四）未曾徵收超額空地：實施都市平均地權條例第 35 條規定：土地所有權人所有之土地，超過前條限額時（十公畝），應於本條例施行二年內，自行出售，逾期未出售者，當地主管機關得徵收之。經過整理後，放領於需要土地之人建築使用。民國 47 年 7 月修正公佈之第 39 條亦規定：超額空地自行出售，逾期未出售者，政府得徵收放領。但自民國 45 年，開始實施都市平均地權以來，政府始終未曾依照該條例之規定辦理。因此助長了都市土地投機者的猖獗。