

我國憲法土地政策規範之探討

胡春雷*

壹、前言	肆、平均地權與國土規劃之實踐
貳、土地政策與經濟思維之變遷	伍、結論與建議
參、我國土地政策之範疇	

摘要

世界各國對土地所有權皆立下保障與限制，我國早期土地政策亦以平均地權理念為主，規範在憲法第 143 條及增修條文第 10 條，近年則擴充至整體國土之長遠規劃與生態環保。

20 世紀以來，憲法之國際潮流一直是社會主義掛帥，而今市場經濟已成為主流，未來思潮可能繼續在象徵公平正義的社會主義與象徵效率的資本主義之間，尋求最適均衡點。本研究旨在探討憲法土地政策範疇與土地條款的立意、其增刪修方向，以及平均地權政策的配套調整等。亦提建議包括：未來修憲，既有「國民經濟應以謀求民生均足(富)為指導原則」之意涵仍宜保留；相關租稅政策，宜朝「地價稅為主，土增稅為輔」(令地方政府獲得穩定稅收及輕緩閉鎖效應)及「土增稅考量納入所得稅」等方向修正改革。

* 本處簡任稽核。本文承中華經濟研究院楊所長雅惠、孫特約研究員克難、經研處洪處長瑞彬、陳副處長寶瑞、洪專門委員慧燕費心指導，匿名外審及多位同仁提供寶貴意見，謹此致謝。惟文中論述係個人觀點，若有謬誤疏漏，當屬筆者之責。

A Study on Land Policy and Regulation under the ROC Constitution

Chuen-Lei Hu

Senior Auditor

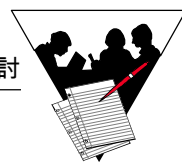
Economic Research Department, CEPD

Abstract

Each government has provisions regarding the safeguarding and limitation of land ownership. ROC's land policy was originally based on the principle of equality of land rights as enshrined in Article 143 and the 10th Amendment of the Constitution. In recent years, it has been extended to attach importance to long-term comprehensive national land planning and the concepts of ecological protection.

Socialism has been a dominant international trend in constitutions since the start of the 20th Century, whereas liberalization, globalization and the market economy make up the current mainstream of economic ideas. It is likely that the tide of thinking will continue to seek the optimum point of balance between the fairness and justice of socialism and the efficiency of capitalism.

Public support is needed for a package-style land reform accompanied by a full set of subsidiary measures. Modifying reform should be directed toward "land value tax as the mainstay, with land value increment tax as supplemental" and "considering integrating land value increment tax into income tax."



壹、前言

土地能興邦，亦能喪邦¹。土地既是國家構成要件，又是基本生產要素，在經濟上至為緊要。清末孫中山先生(1866-1924)矢志革命，1905年在東京成立同盟會，以「驅除韃虜、恢復中華、建立民國、平均地權」為綱領，「平均地權」乃成為民生主義的原始主張。

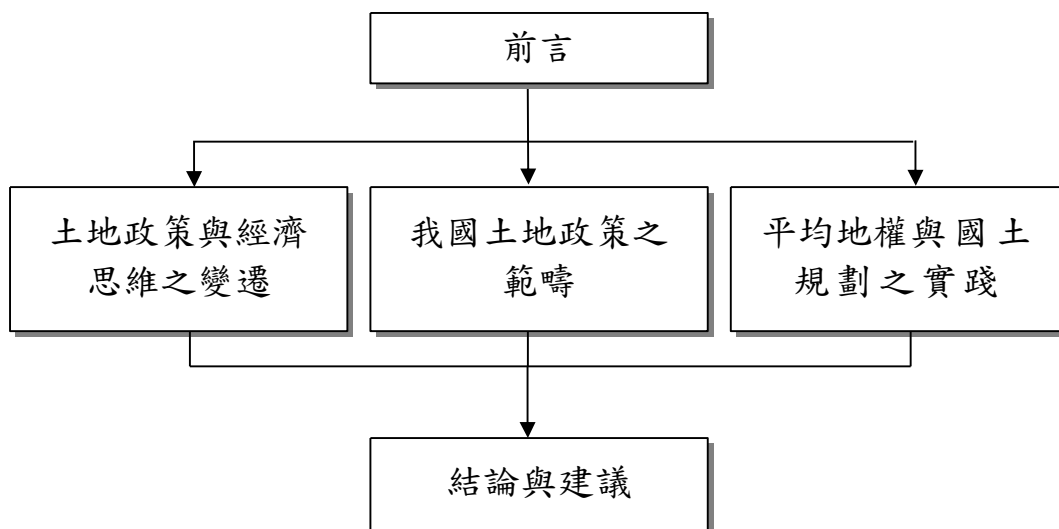
自「平均地權」首度提出至2005年，剛好屆滿一世紀。百年來，世事滄桑，隨著時空轉變，人類思潮、意識型態²起伏更迭，平均地權的實施與理念頗有差異。這些差異如何產生？未來當如何抉擇？當代論者莫衷一是。特別是對於民生主義兩大核心理念——「平均地權」與「節制資本」，迄無定論，導致國人對憲法若干條文出現認同疑惑。為了追本溯源，因此有必要就國內外對土地(國土)政策或整體經濟政策思潮的演變過程，加以檢視，以為憲法土地政策論辯的參考。

本文為筆者繼2004年所作「憲法『國民經濟』條文之探討」之後續研究，首先擬檢視百年來人類思潮演化，對土地規劃與土地稅制造成之理念變遷。其次探討土地政策範疇之演變、憲法土

¹ 1917年列寧(N. Lenin)以「和平！土地！麪包！」口號呼召，贏得蘇維埃主義革命勝利；1911年孫中山以「驅除韃虜、恢復中華、建立民國、平均地權」而領導革命有成；1948年中國共產黨搶先實行「土地改革」，次年建立政權。1949年國民政府遷台，亦以「土(農)地改革」奠定基礎。

² 意識型態指"由個人、群體及社會所保有而能影響其行為的一套價值與信仰"。李承嘉(2005)。

地條款的立法精神，以及平均地權等在台實踐之相關課題。最後提出結論與建議，其步驟如下圖：



貳、土地政策與經濟思維之變遷

本節擬探討百年來世界經濟思潮以及其所帶動的土地政策之演變。

一、平均地權 乃東方之費邊社會主義 (中間偏左路線)

(一) 平均地權理念之溯源

「平均地權」的理論思潮，可上溯至古典學派李嘉圖(David Ricardo, 1772-1823)提出的地租理論。李嘉圖認為土地具稀少性，其開墾由富饒地擴至貧瘠地，愈肥沃的土地，地租不斷上升，此



即「差額地租理論」。差別地租導致社會財富重分配，也造成社會問題。

其後約翰密勒(John Stuart Mill, 1806-1873)首先指出：地租乃是一種「非勤勞利益」，乃至「非勤勞增值」，主張課取重稅，以符社會正義及分配公平。亨利喬治(Henry George, 1839-1897)延續兩者的理論，在 1878 年首倡合理訂定地價稅率，促進發揮地利，抑制土地投機；1879 年完成巨著《進步與貧困》(Progress and Poverty)，主張在徵收土地的非勞增值歸公之後，其他一切捐稅悉可免除，此即「土地單一稅」的論點。³

德國達馬熙克(Adolf Damaschke, 1865-1935)承繼亨利喬治之言論，領導德國土改運動，不著重收歸國有的形式，主張以課地價稅制度收取地租，全歸公享。威瑪憲法(1919-1933)第 155 條即為其理想之具體實踐⁴。

(二) 平均地權近似費邊社會主義

按照李承嘉的分析⁵，1905 年同盟會綱領的平均地權與 1884 年起在英國蓬勃燦爛的費邊社會主義⁶極相近。例如 中山先生

³ 19 世紀，政府支出占 GDP 的比率僅 5%，短期間對土地課徵單一稅，或可應付政府支出及實現稅去地主不勞利得。如今政府支出規模大幅擴大，「土地單一稅」已不足以應付政府支出，而依財產稅效果的新觀點，若將土地視成資本課稅，會產生前轉，未必能實現「稅去地租」。

⁴ 孫克難(2004)；吳家昌(1985)，pp.273-276。

⁵ 李承嘉(2004)，pp.11-13。

⁶ 「費邊社會主義思想」源自 19 世紀末的英國，結合民主政治與社會主義的觀念，將自由主義的理念帶入社會主義之中，拒斥馬克斯主義階級鬥爭與暴力革命，主張以「民主憲政、和平漸進、點滴改革」的方式，來實現社會主義的理想。

(1866-1924)常引介亨利喬治⁷之理論，認為地價增漲為社會文明的結果，也主張土地國有、課徵地價稅。費邊主義亦承襲李嘉圖的「地租理論」及約翰密爾與亨利喬治的理念，推崇社會發展有助於地租與地價的上漲，進而主張土地國有化與分配社會化，又主張以民主、漸進與和平或徵收地價稅的方式，實現社會主義，不贊成直接強制土地國有，並引介土地增值稅的原則⁸。

不過，李承嘉也認為，平均地權的主張，較費邊主義更為左傾激進，因為中山先生係主張透過公買公賣的方式來收取土地增值（不是增值稅），而且係將土地增值完全歸公⁹。

費邊社會主義的主張，英國工黨幾乎全盤接納；甚至影響到德、法、瑞典、奧地利、比利時、丹麥等中、西、北歐諸國之社會黨¹⁰。這些政黨所推動的政策，常被稱為具「社會民主」或「民主社會」的意識型態。

二、1940-1970 年代 「中間路線」獨領風騷

二次大戰後，英國在社會改革與保守情結的混合價值影響下，產生了所謂「共識政治(consensus politics)」或稱「社會民主(social democratic)」，兼具激進與保守思想的特性，在極端自由主

⁷ 平均地權一詞，源於英文 Equal Right to land，美國土地改革先驅—亨利喬治，在所著「進步與貧窮」一書中，一再強調：Equal Right to land 或 Equal Right to acquire land for one's own wise use；其「稅去地主」的見解，爰為土地稅思潮與土地權改革的濫觴。趙淑德(2005)，p.27。

⁸ 張明貴 (1985)，pp.283-289。

⁹ 李承嘉、廖本全 (2005)，p.57。孫文 (1924)，民生主義第二講。

¹⁰ 張明貴 (1985)，pp. 333-334。



義(支持私人企業和自由市場)與社會主義(擁護較多的公營事業和管制)之間，建立「中間路線(middle way)」¹¹。此一中間路線，在戰後英國的土地規劃體系，透過「1947年城鄉規劃法(Town and Country Act 1947)」而完整呈現。在討論該法案立法時，工黨領導階層捨棄原本崇尚的「土地國有化」構想，改為主張「土地開發權國有化」(nationalized the right to development)。

「中間路線」或「社會民主」皆屬混合經濟(mixed economy)體制¹²，既藉由土地及財產的私有權，而保有市場體制，又藉由國家對發展權的控制，來管制私有市場。「混合經濟」自1940年代起，獨領風騷長達30年，直到1970年代中期才有所轉變。

三、1970年代中期以後 「新自由主義」(新右派) 漸次興起

到了1970年代，因遭逢通貨膨脹、經濟成長停滯，維持福利國家承受龐大的預算壓力，刺激了古典自由主義的復甦。當時自由主義論者採納海耶克(Friedrich Hayek, 1899-1992)的觀點¹³，把當時西方社會發生的疑難雜症，歸咎於公權力的過度干預，以及為維持福利支出而課取的高稅率。

1980年代，整個西歐與北美都出現自由主義復甦的浪潮，英

¹¹ 「中間路線」一方面接受市場經濟機制，另一方面，容許策略性工業與服務的「國有化(nationalising)」及由國家提供一系列基本福利保障、補貼與大眾運輸等福利。

¹² 李承嘉、廖本全(2005)，pp.56-57。

¹³ 即使在「中間路線」最盛期，海耶克仍主張自由市場經濟，他指出，中央集權式的規劃，需要大量的知識與資訊，但即使最健全的機構，也不能完全獲得，而縱使能收集到，也很難明智地作出最適決策(Hayek 1944)。

國有柴契爾主義，美國則有雷根主義¹⁴，二者遙相呼應。而 1980 年代末期蘇維埃社會主義瓦解，更增添自由主義者的信心，使得這股「新自由主義」（為與昔日自由主義區隔而得名）更為壯大，並且對國家政策產生實質影響。例如，從追求社會福利的「需求面經濟政策」轉變成親資本家的「供給面經濟政策」；反對提供過多福利，視福利國家為罪魁禍首，正如早期革命者把資本主義視為一切罪惡的淵源一樣。

二次大戰後，社會民主(中間路線)派採行國家有權責對土地的使用進行分派，開發土地需獲得國家首肯；規劃土地用途及發給許可，是以社會整體利益為考量，即使抑制市場運作也可能在所不惜。

惟新自由主義抬頭以後，原觀點逐漸質變，公權力開始自我壓抑規劃權限，轉向借助市場機制。其作法包括：簡化申請核辦程序、縮短開發許可的時程、以積極態度看待市場導向的開發，同時鼓勵公私合夥的規劃與開發模式(BOT 等)。台灣的國土政策也漸次反映出這種轉變。

四、新右派浪潮下的左派回應

◎ 季登斯-貝克(Anthony Giddens-Urlich Beck)與哈伯馬斯(Jurgen Habermas)

¹⁴ 柴契爾夫人 1979.5-1990.11 擔任英國首相；雷根 1981.1-1989.1 擔任美國總統。柴契爾夫人主政時期，對英國城鄉規劃所作的調整策略，主要在深化市場機制與簡便程序。



即使新右派的意識形態席捲全球，供給面經濟學成為主流之際，左傾的理論論述並未就此罷休。其中，季登斯(1938-)與貝克(Urlich Beck)以風險社會論述，哈伯馬斯則以溝通行動理論¹⁵而另起爐灶，他們的國土政策理論和觀點，被稱為「新左派(New Left)」¹⁶，基調是把國土規劃與土地開發視為民主企業(democratic enterprise)，以保障社會正義及環境永續¹⁷。他們分別提出風險社會(risk society)和民眾參與的觀念，來減低新右派下資本家壟斷及自由市場運作的正當性。

1990年代起，環境成為全球性熱門議題，迄今仍深受關切，而土地使用與規劃和環境生態議題原是緊密結合的，其中隱含公權力參與的必要性，使政府在土地事務上仍能扮演傳統干預的角色。「新中間路線」或「第三條路」的倡者—季登斯¹⁸，結合了德國社會學家貝克風險社會的論述¹⁹，融入環境(風險)議題，以推進行論的正當性。

¹⁵ 德國社會學者哈伯馬斯的溝通行動理論(theory of communicative action)，使民眾參與成為土地使用、規劃與開發過程中之不可缺者，規劃者必須顧及他人，包括弱勢與邊際團體的利益，規劃者或國家不必附和市場或資本家，成為拒絕右傾土地使用與開發的主要論點。李承嘉、廖本全(2005)，p.71。

¹⁶ 季登斯的「重構激進政治的六點框架」，依然是歐洲新左翼的政治綱領。李惠斌(2000)。

¹⁷ 李承嘉、廖本全(2005)，p.70。

¹⁸ 陳水扁曾於1999.12以總統候選人身份赴英訪問與季登斯晤面，又應邀以「新中間路線」發表演講，當時陳極推崇季登斯，力陳要在台建立「新中間路線」。2002.4政府邀請紀登斯訪台，除與陳見面，並發表兩篇演講，掀起旋風。

¹⁹ 所謂「風險」，是指現代化下所形成的，人類自造的災害、災難。

◎ 法國社會學大師--布爾迪厄 (Pierre Bourdieu, 1930-2002)

法國社會學大師布爾迪厄(P. Bourdieu)，更直陳新自由主義之所以成為主流，實際上是經過有計畫的宣傳與洗腦的過程：

「新自由主義奉為主臬的教條，絕非天經地義、自然而然形成的，它只是被廣泛而澈底的灌輸和接受，以至於無人去討論它和質疑它。實際上，新自由主義的教條是經過漫長的時間，由一股強大力量不斷建構而成就的，從理論的生產、傳播到發表，一直都是系統、有計畫地在進行。...組織、公關公司、工業團體或私人公司的遊說團體(lobbies)，多如牛毛。...『智庫』乃是主導今日『新自由主義』意識形態，並在生產及灌輸新自由主義上，扮演舉足輕重的角色。」²⁰「若要對抗這些保守派『智庫』以及權勢者所指派的專家群，必須聚集形成一真正的知識分子集團，...自主的集體進行批判、努力著述出版及傳播，批判對抗『智庫』網絡式的生產，揭穿現行主流生產者及其產品之社會決定條件。」²⁰

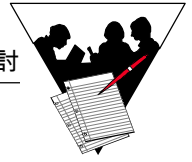
參、我國土地政策之範疇

長期以來，我國一直承繼以「平均地權」作為土地政策的核心。依據同盟會宣言，「平均地權」的本旨為：

「平均地權，文明之福祉，國民平等以享之。」

當改良社會經濟組織，核定天下地價，其現有之地價，仍屬

²⁰ Bourdieu, P. 原著，p.8；p.42。



原主所有；其革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所共享。

肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所。敢有壟斷以制國民之生命者，與眾共棄之。」²¹

「平均地權」一詞由中山先生原創，其實質內涵則於革命之後，陸續於「實業計畫(1919)」、「民生主義四講(1924)」、「建國大綱(1924)」內補述宣揚。其中以「民生主義第二講」的論述，最為詳細豐富：

「…民生主義就是社會主義，…解決土地問題的辦法，就是平均地權。就是政府照地價收稅和照地價收買。…地價應該由地主自己去定；從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，完全歸為公有。因為地價漲高，是由於社會改良，和工商業進步。…漲價歸公…，才是平均地權，才是民生主義，就是共產主義。……土地問題能夠解決，民生問題便可以解決一半了，…，可以說共產主義是民生的理想，民生主義是共產的實行；…」

可見，中山先生深受當時社會主義與馬克斯思潮²²的影響，其所倡議的民生主義，具濃厚的社會主義傾向。而我國憲法即以民生主義為藍本，制訂國民經濟相關條款。

²¹ 蕭錚(1966)，頁101。「肇造社會的國家」，指「締造社會主義的國家」。

²² 馬克斯(Karl Marx, 1818-1883)，德籍猶太裔，思想對19與20世紀影響之大，只有盧梭對18世紀的影響差可比擬(西洋文化史(下)，p.299)。民生主義四講有1/4篇幅討論馬克斯主義。

一、憲法「國民經濟」的土地政策規範

(一) 我國憲法第 142 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」

1. 他國憲法類似之規範

— 威瑪憲法 (1919-1933) 第 151 條第 1 項

『經濟生活之秩序須適合正義原則，以保證人人享有維持人類尊嚴之生活為目的。在此限度內之個人經濟自由，應予保障。』

— 波昂憲法 (即德意志聯邦共和國基本法) (1949-) 第 20 條

『德意志聯邦共和國為民主、社會之聯邦國。』

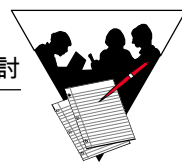
— 大韓民國憲法 (1948-) 第 119 條

『一、經濟秩序以尊重個人及企業在經濟上之自由與創意為基本。

二、國家為國民經濟之均衡成長與安定，維持適當之所得分配、防止市場支配和經濟力之濫用，...，得對有關經濟予以規範和調整。』

2. 立法精神與內容闡釋

經濟乃現代國家存續最重要之基礎。本條規範國民經濟當以「平均地權，節制資本」為手段，以實現均富為目標。20 世紀以



來各國普遍追隨威瑪憲法明訂經社條款，我憲法第十四章第三、四節即因此而規範經濟社會章節。

(二) 我國憲法第 143 條

「中華民國領土內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，應由國家徵收土地增值稅，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。」

本條文內容頗為複雜，茲就四項內容分別說明如次：

1. 土地在國有的原則下，允許私有，政府照價徵稅、照價收買我國憲法第 143 條第 1 項：

「中華民國領土內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」。

(1) 他國憲法類似之規範

— 威瑪憲法 (1919-1933) 第 153 條

- 『一、所有權應受憲法之保障，其內容及限制由法律定之。
二、公用徵收非為公共福利且有法律根據者，不得為之。公用徵收應予相當賠償。
三、所有權負有義務，所有權之行使應同時顧及公共福利』。

— 第 155 條第 2 項

- 『為滿足住宅需要，獎勵移殖開墾或為提倡農業，得徵收必要土地。...』

— 義大利憲法 (1947-) 第 44 條

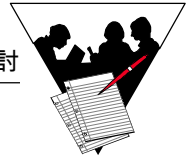
- 『為達土地之合理開發及建立公平之社會關係，法律應對私有土地之所有權，課以義務與限制；依地區及農業地帶之情形，限制其面積，促進並要求土地之開墾、大莊園之改革及新生產單位之設置，並援助小產權和中產權。……』

— 大韓民國憲法 (1948-) 第 122 條

- 『為對全體國民生產及生活基礎之國土作均衡之利用、開發及保全，國家得依法律規定作必要限制與賦予義務。』

(2) 立法精神與內容闡釋

我國憲法第 143 條第 1 項至為重要。憲法第 15 條曰 "人民之財產權應予保障"，綜觀全部憲法條文，唯獨本條款特標榜「人民依法取得之土地所有權，應受法律之『保障與限制』」，乃 175 條憲法之中所僅見，其意安在？為何特別補充「土地所有權」要加以『限制』，此與第 15 條之間是否矛盾？



探索經濟憲法條文的義理，應從憲法之核心價值出發。「憲法核心，涵蓋憲法原則及憲法價值內涵與決定，也就是『...人民基本權與人性價值與尊嚴...』。適用憲法遇衝突時，須以憲法核心所保護的價值取向為考量之基準，例如：人性價值與尊嚴等...」²³。本條款具備濃厚的社會主義氣息，將國家領土視為一個整體，歸屬於全體國民，將土地所有權與一般財產權加以區分，土地所有權之位階應在一般財產權之上，因為土地具有稀少性與不可替代性，而又是全民安身立命的根本，不容少數人或若干財團壟斷，故憲法特別點明土地所有權所受保障必須有所節制，以謀取全民利益的最大化。²⁴

2. 天然資源國有（全民共有）原則

我國憲法第 143 條第 2 項：

「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，不因人民取得所有權而受影響」。

(1) 他國憲法類似之規範

— 威瑪憲法 (1919-1933) 第 155 條第 4 項

『所有地下之蘊藏及所有經濟上可供利用之自然力，均受國家之監督。私人特權應以立法方式移歸國有。』

²³ 陳慈陽(2004)，p.83 與 p.143。

²⁴ 歐陸法系的典範—德國，數十年來以房屋法、租金法與土地法約束土地權益，使土地無法成為屯積投機之標的—取自姚立明教授之講授。

— 大韓民國憲法 (1948-) 第 120 條

『礦物及其他重要之地方資源、水產資源、水力及經濟上得以利用之自然力，得依法律規定於一定期間給予專利，特准開採、開發或利用。國土和資源受國家之保護，國家為均衡開發及利用，樹立必要之計劃。』

— 葡萄牙共和國憲法 (1989-) 第 84 條第 1 項

『下列各項為公共所有：(一)領水及其河道、海床、湖泊、鹹水湖、可通航或流動的水流及其河道。(二)領空 (三)地下礦產、地下水、天然洞穴；...』

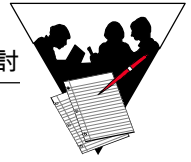
— 菲律賓共和國憲法 (1987-) 第 12 條第 2 項

『所有公地、水域、礦藏、煤、石油和其他油藏、蘊藏能源、漁場、森林或樹林、野生物、動植物和其他天然資源，均屬國家所有。...開發、發展和利用，應在國家的全面控制和指導下進行。...』

(2) 立法精神與內容闡釋

天然資源包括各種有形、無形之礦產、森林、水源、水域、文化資產及能源與電波頻率等。我國憲法參採國際潮流，規範天然資源不容私人壟斷，所謂「國有」，其本質應為「全民所有」，國家只是站在「善良管理人」角色予以妥善規劃，至於國家如何分配、管理，則應受到監督與審查。²⁵

²⁵ 李惠宗(2004)，p.627。



蓋土地雖允許私人依法取得所有權，然所蘊藏之寶礦及經濟上可供公眾利用之森林、水力等，往往與國家整體之國防、工業、貿易、生態維護等，有莫大關係。如併由土地所有權人支配，恐出現把持壟斷，或因開發不當，損害公益，故附著於土地之礦及天然力，其所有權仍屬於國家或全民²⁶。

現行礦業法第 2 條：「中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦，均為國有，非依本法取得礦業權，不得探礦及採礦」。第 53 條「礦業權者應依礦種、礦區面積及探礦權或採礦權費率，繳納礦業權費」；現行水利法第 2 條規範：「水為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響」，皆係依照憲法而為規範者。

3. 非因勞力或資本之地價上漲，徵收土地增值稅

我國憲法第 143 條第 3 項：

「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」。

(1) 他國憲法類似規範之比較

— 威瑪憲法 (1919-1933) 第 155 條第 3 項

『…未花費勞力或資本而產生之土地增值，應歸於國民全體。』

²⁶ 林紀東 (1984)，p.280.

(2) 立法精神與內容闡釋

我國憲法本條款旨在因施用勞力或投入資本，而增加土地價值者，並非不勞而獲，應承認為所有人的私財產權。如因社會環境的改良，而增加價值者，應歸功於社會整體，故可透過課稅，將此利益重予分配。

「平均地權條例第 47 條第 1 項、土地稅法第 30 條第 1 項，關於土地增值稅徵收，及土地漲價總數額計算之規定，旨在使土地自然漲價之利益歸公，以符合租稅公平之原則。」(大法官會議 180 號解釋文)

4. 土地的分配與整理 以扶植自耕農及自用人為原則

我國憲法第 143 條第 4 項：

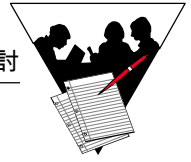
「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」

(1) 他國憲法類似規範之比較

— 威瑪憲法 (1919-1933) 第 155 條

『土地之分配及利用，應由國家加以監督，以防止其濫用，並保證每一德意志人民有健康住宅，所有德意志家庭，尤其子女眾多之家庭，均得按其需要有一居住及耕種所需之地。將來制定自耕農地法²⁷，……。』

²⁷ 1920 年 5 月德意志政府公布聯邦自耕農地法。



— 西班牙憲法 (1978-) 第 47 條

『所有西班牙人都有權享受舒適與足夠空間之居所。政府...規定土地之使用以防投機炒作，...。社會得分享公共部門在都市計劃政策所產生之利益。』

— 大韓民國憲法 (1948-) 第 121 條

『一、國家對農地應努力達成「耕者有田」之原則，並禁止農地之租佃制度。二、...農地的租借與委託經營，依法律規定。』

(2) 立法精神與內容闡釋

平均地權之理想，在於「耕者有其田」與「居者有其屋」，故土地之分配與整理，在農地，著重扶植自耕農；在住宅或工商設施用地，則著重照顧自行使用土地人。至所謂『規定其適當經營之面積』，指如地主耕牧、居家、經營之土地面積，超過自耕自用所必要之限度，則當予以限制。耕者有其田條例規定地主超過可保留標準之耕地等，一律徵收，轉放現耕農民承領(買)(第 8 條)；又承買耕地時，得向政府申請貸款(第 12 條)，皆係依此設立之規範。

(三) 我國憲法增修條文第 10 條

第 1 項 「國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。」

第 2 項 「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」

第 12 項「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」

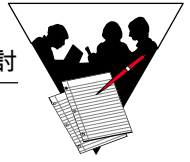
二、新世紀土地政策之範疇

時代在變，社會也在變。為因應 21 世紀的發展與挑戰，我國土地政策必須開啟更廣闊、更新穎的目標與意涵。中山先生 1919 年提出的「實業計畫」，係針對全中國地理、交通、經濟、國土開發而訂定的綜合建設藍圖，包含交通動線設計、區域均衡發展、水陸通運，以及多元工業發展等，對於國土的宏觀視野，早已超越平均地權概念，對於土地政策思維，亦非囿於狹隘的照價徵稅、漲價歸公等理念而已。

進入 21 世紀，審時度勢，將整體國土規劃（囊括「國土綜合開發計畫」、「國土計畫法」（草案）²⁸、區域計畫...等）納入國家土地政策核心議題的時刻已然來臨。必須將「平均地權」與「國土規劃」兩者，一併置於土地政策範疇之下²⁹，才能理解土地政策的全貌。

²⁸ 經建會於 1996.11 奉行政院核定實施「國土綜合開發計畫」，確立國土空間架構、國土經營管理架構、生態環境維護、農地釋出等政策體制調整，兼顧生活品質、生態保護、生產建設之目標。詳參「經建會網站」。內政部營建署則研擬「國土計畫法」（草案），於 2002.3 奉院核定並送交立法院審議，立法院退回營建署再行研議，行政院 2004.6 院會再次通過，請參閱「營建署網站」。

²⁹ 林中森(2005)，p.35-36；李承嘉、廖本全(2005)，p.52-54。



為同時考量土地規劃、環境保育，及因應自由化、國際化趨勢，推動全球運籌計畫等政策，未來必須生活、生產、生態並重，經建會擬重新檢討修訂「國土綜合開發計畫」及研擬相關法規。

肆、平均地權與國土規劃之實踐

一、土地政策規範方向之演變

(一) 實施農地改革(1949-)，都會區推動平均地權(1956-)

1949年國民黨政府在台灣進行的農地改革，為「平均地權」最早、且具規模之實踐，『減租保佃、公地放領及耕者有其田』，為該階段主要政策。

1949年4月公布「臺灣省私有耕地租用辦法」、1951年5、6月分別頒行「臺灣省公有耕地放領辦法」、「耕地三七五減租條例」及1953年元月公布「實施耕者有其田條例」。

1954年頒布「平均地權條例」，延續1946年土地法的基本精神，進而推動市地改革，續以「規定地價」、「照價徵稅」、「照價收買」、「漲價歸公」為章節名，自1956年正式開始實施。

(二) 都市與非都市用地之規劃與管制 皆趨於法制化

1970與1980年代，適逢產業結構轉型，土地政策著重在促進土地規劃利用與漲價歸公，政府公布「農業發展條例」(1973.9.3)、

「區域計畫法」(1974.1.31)、「市地重劃實施辦法」(1979.6.22)及「農地重劃條例」(1980.12.19)，以達成「地盡其利」及「地利共享」目標。

1930年頒布的土地法，開始就土地之分區使用，加以規範管制，1939年國民政府公布「都市計畫法」，作為市地使用規範之延伸，其後在台逐步落實；非都市土地方面，也自1974年頒布「區域計畫法」及1976年發布「非都市土地使用管制規則」，而開始受到法制化約束。

整體而言，1980年代以前，台灣採國家積極干預的路線，土地一向採取嚴格的使用分區管制，劃定、變更、開發利用，都需政府核可。

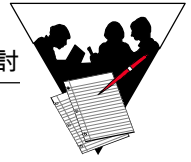
(三) 1980年代以來 土地政策與法規邁向鬆綁自由化

1980年代以後，受到國際新右派(新保守主義)抬頭的影響，國人對於土地稅制、國土規劃機制與農地管制等政策，質疑的聲浪高漲；長期以來，採取國家積極干預政策的「中間路線」，出現重大轉折。

1. 土地稅制

(1) 歷次土地稅法修正，土地增值既得利益者呈現負擔日輕之勢：

- 1977年土地增值稅的最高稅率從80%降至60%；
- 1986年把地價稅的最高稅率從7%將至5.5%。



- 2002.2.1 起土增稅減半課徵 3 年，名目稅率成為 20%、25% 及 30%；
- 2005.2.1 起更將土地增值稅永久調低為 20%、30%及 40%，長期持有者另予優惠稅率。

- (2) 2002 年修訂「土地稅法」，明列「促進經濟發展」為土增稅減半的理由³⁰，以促進市場為導向(market-led)的政策，正是新右派的核心主張。
- (3) 土地增值稅減半與其後的永久調降，最大受益者可能為財團或投機者，顯示土地政策較有利於資本家。

2. 土地使用規劃與管制

1980 年代起，台灣的土地使用規劃管制，逐漸傾向新自由主義機制：

- (1) 「促進產業升級條例」(1990)，提供土地增值稅之寬免、放寬土地使用規劃管制之限制，及提供其他優惠³¹。
- (2) 1993 年經建會規劃「振興經濟方案」，確立供給面土地政策方針。
- (3) 1996 年行政院核定實施「國土綜合開發計畫」，導入發展許可制及彈性規劃開發體制。

³⁰ 2002.1.17 修正公佈之「土地稅法」第 33 條第 2 項。「為促進經濟發展，...土地增值稅...二年內，減徵百分之五十。」

³¹ 「促進產業升級條例」，第二章—租稅減免(第 15-17 條)；第五章—工業區之設置(第 23-69 條)；第六章之一—營業總部(第 70-2 條)，皆適用土增稅寬免、土地使用規劃管制手續之放寬。

- (4) 1997「新市鎮開發條例」及1998「都市更新條例」等，導入民間資金以減少政府財政負擔。
- (5) 2002年研擬的「國土計畫法」草案，以深化市場機制及簡化程序為主要精神。至此，新自由主義的理念幾已籠罩整個國土規劃的走向。³²

3. 農業農地政策之轉變

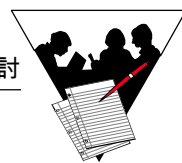
鑒於非農業用地需求日殷，針對土地變更使用及地價課題，1981.10.1行政院院會通過「當前土地政策之檢討與建議案」；又因過去的農地改革造成土地制度僵化，遂於1982.11.4實施「第二階段農地改革方案」，包括：協助農場擴大規模；加速辦理農地重劃；輔導經營方式；加強農業機械化；檢討修正「農業發展條例」及「耕地三七五減租條例」等，期提高農業勞動生產力。³³分別說明如下：

- (1) 1980年代中期地價暴漲，產業、建築用地成本過高，1992年起，工商團體不斷施壓，要求解決業界土地荒，否則只有出走。
- (2) 1995年核定實施「農地釋出方案」，放寬農地變更之限制。
- (3) 1996年的「國土綜合開發計畫」，亦將農地釋出列為國土管理策略，³⁴以因應產業及住宅用地之不足。

³² 李承嘉、廖本全(2005)，p.68。

³³ 經建會經濟研究處(1991)，p.32。

³⁴ 行政院經濟建設委員會(1996)，pp.135-136。



- (4) 1993 年廢止「實施耕者有其田條例」。扶植自耕農的政策巨變，無異宣示「國家透過激進社會主義手段，以達成社會政策的時代」告終。
- (5) 2000 年全面修正「農業發展條例」，解除了原先承購農地須為自耕農的限制，同時也解除了農地租金最高 37.5% 的限制，回歸市場機制。
- (6) 修正後的「農業發展條例」第一條宣示「為...因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，...增進農民所得及福利，...特制定本條例」。自由化、減少干預，正是新保守主義論點。

上述轉變，在在顯示共通的趨勢，即減少國家干預，回歸市場機能，以促進土地市場的活絡與發展。這種轉變，與原來強烈社會主義的路線——主張國家擁有對土地所有權、運用權等巨大合法的干預權力，剛好相反。右傾的土地政策新路線下，原先福利國的理想，漸趨淡化。

(四) 1990 年代以來 日益重視生態環保

因台灣經濟長期快速成長，導致土地高度、超限利用，甚至大規模開發邊際土地，造成地層下陷、土石流失及破壞地形地貌，為防止敏感地區生態環境惡化，於是轉向重視生態環保，1990 年代起制定「水土保持法」(1994.5.27)、「環境影響評估法」(1994.12.30)、「環境基本法」(2002.12.11)、「土石採取法」(2003.2.6)、「地下水管制辦法」(2002.2.6)、「土壤及地下水污染整治法」(2000.2.2)等法規。

台灣地震及颱風頻繁，由於土地整體規劃不足，環境敏感地區未能有效管理，國土重新規劃及推動環境敏感地區復育為當前重要課題。2005.1.19 及 2005.5.25 行政院院會分別通過「國土復育策略方案暨行動計畫」與「國土復育條例」(草案)，刻正積極推動立法。

二、地價稅與土地增值稅簡析

(一) 我國土地稅法概述

地價稅與土地增值稅乃現階段實踐平均地權之基本手段，地價稅針對土地所有者定期課徵，土地增值稅則針對交易時課徵，兩者都採累進稅率。

1936 年制定「五五憲草」時，將平均地權遺教納入第 117-120 條；1946 年制憲時，平均地權政策正式內化為憲法第 142、143 條。爾後制定或修訂〈土地法(1930-)〉、〈土地稅法(1977-)〉、〈平均地權條例(1954-)〉等相關法令，莫不以憲法為依歸。

現行「土地稅法」、「平均地權條例」實施「規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公」四個辦法，皆以「地價」為中心，突顯出「地價」在平均地權土地政策中，扮演關鍵角色。目前是以「公告地價」作為課徵「地價稅」之基準；並以「公告現值」作為課徵「土地增值稅」之計算標準。



表 1 1991-2004 年公告地價佔該年公告土地現值百分比

	1964-1990*	1991	1994	2000	2004
全 國	100 %	35.2 %	21.0 %	23.4 %	25.4 %
台灣省	100 %	34.9 %	20.6 %	22.5 %	—
台北市	100 %	43.9 %	44.1 %	37.0 %	39.8 %
高雄市	100 %	56.9 %	32.1 %	33.0 %	36.6 %

註：*自 1964 年開始建立公告現值制度，至 1990 年止，一直採行公告地價與土地公告現值合一，即每次重新規定地價時的公告地價，即為公告土地現值。

資料來源：內政部地政司全球資訊網。

1991 年起實施「公告地價」與「公告現值」兩價分離，因地方首長及地價評議會成員，均不願增加民眾日常地價稅負，加上兩者公布的目的與時間間隔不同，導致「公告地價」與「公告現值」漸行漸遠，直到 2000 年以來又漸漸接近(參閱表 1)。

據內政部地政司網站資料，以 2000 年為例，全國 25 縣市平均之公告現值，僅為一般正常交易價格之 58.5%，而公告地價相當於公告現值之 23.4%，只相當於市價之 13.7%。惟 2005 年各縣市整體平均「公告土地現值」約為市價之 68.4%，2004 年之最新「公告地價」，則相當於正常市價之 17.4%。(參閱附錄 3、附錄 4)

(二) 土地增值稅與地價稅引發的爭議

1. 「土地增值稅」長期實施下來，常遭質疑者包括：

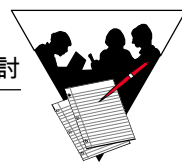
(1) 土增稅源於憲法，修正困難；

- (2) 土地增值稅思想與共產主義淵源深厚；
- (3) 違背 1980 年代中期以後之「稅率扁平化」潮流；
- (4) 累進稅或比例稅：
 - (a) 按地價上漲倍數決定累進稅率，不合理；
 - (b) 改依漲價金額累進或改採單一比例稅；
- (5) 公告現值：
 - (a) 偏離市場價格；
 - (b) 造成租稅假期；
- (6) 合理稅率高低與稅負終極歸屬之爭議。

2. 「地價稅」的爭議焦點

- (1) 公告地價的評定價格過度偏低；
- (2) 田賦應否改課地價稅；
- (3) 地價稅稅率宜採比例稅抑或累進稅；
- (4) 土地稅(含地價稅與土增稅)之減免條件過寬，稅基遭嚴重侵蝕。

自 1956 年實施課徵地價稅與土地增值稅以來，雖迭經修正，依然存在許多爭議。舉如：地政學派力陳就土地增值課以重稅，以實現漲價歸公理想；財政學派則力主維護稅制完整，認為土地增值應納入所得稅系統，不宜單獨設稅，以免重稅導致交易閉鎖效應，妨礙資源的流通。



(三) 財政改革委員會提出「財政改革方案」

「財政改革委員會」於 2003.1 提出「財政改革方案」，擬以「配套」與「包裹」之方式，實現包含地價稅與土增稅、田賦在內之合理化改革。

租稅改革牽涉民眾利益，事先務必鉅細靡遺、深入評估改革對各方利益的影響層次。稅制改革的困難，主要在於涉及為複雜的利益糾葛。若要成功，政府勢必要巧妙利用攻防雙方的利害，取得平衡；在維護大多數人利益的前提下，以包裹方式求取最大的改革空間。

2003 年初的「財政改革方案」，特色呈現在「配套」與「包裹」二項作法上，擬以周全的配套措施降低現實的可能衝擊。首先，整個土地稅制包括土增稅、地價稅與田賦三者須併同一體考量。其次，稅基與稅率二者須相互搭配合理調整。再者，內政部與財政部間，須充分協調改革步調一致。最後，中央對地方的稅收變化，須妥善規劃與解決。由此可見，土地稅制改革的複雜與困難³⁵。

財改會有關土增稅的改革，特建議：短期應先從公告現值與公告地價的合理調整為主；中期重點則係降低土增稅稅率，同時擴大稅基，並確實與地價稅進行配套改革。2005 年初的片面調降土增稅率，顯非財改會堅持的改革原則。未來宜速回歸「配套」作業方式，期相關改革重獲動能，踏實進展。

³⁵ 工商時報 2005/01/16；2003/03/16；2004/12/26；2004/10/24《社論》。工商時報 2003/04/06《經濟觀察》「調降土增稅 須有配套方案搭配」。

伍、結論與建議

一、結論

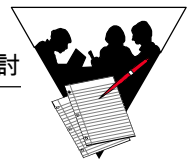
(一) 未來經濟思潮 仍將在社會主義與資本主義之間擺盪

世界經濟與土地政策思潮，自 20 世紀初以來的費邊社會主義(中間偏左路線)風行，至 1940-1970 年代，由所謂「中間路線」的「混合經濟」模式獨領風騷 30 年，轉為以「土地開發權國有化」取代原「土地國有化」的構想。直到 1970 年代中期以後，因經濟成長停滯、福利預算龐大，刺激了「新自由主義」(新右派)漸次興起，才有所轉變，土地開發許可權等亦稍獲釋放。然而即使新右派與全球化、自由化浪潮澎湃，左派大師一季登斯、哈伯馬斯等已另起爐灶，「新左派(New Left)」動能亦蓄勢待發。

20 世紀的憲法，依其基本人權條款與經濟社會條款，呈現資本主義(自由經濟)與社會主義(政府干預)雙軌並行。從百年來經濟土地思潮一直呈現兩大主義並駕齊驅，而又不時或左或右游移的軌跡看來，由於社會主義具備公平、正義的象徵意義，而資本主義則具效率之象徵意義，未來的世界，仍將維持在兩大主義之間波動的基本態勢。

(二) 憲法的核心價值在於保護國民基本權及人性尊嚴與價值

探索經濟憲法之義理，應從憲法的核心價值出發；適用憲法發生疑義時，須以憲法核心所保護的價值取向作為考量之基準。土地既是每個人安身立命、生存發展之根源，具有自始至終的重



要性，一般國家都會對它設下社會化的規範，以保障每一國民擁有起碼的生存發展空間，這亦是憲法第 143 條第一項前兩段之基本精神。

(三) 當代各國憲法多飽含社會主義精神

歐憲反映了歐陸諸國歷史上勞農大眾艱辛奮鬥的無數史詩，自威瑪憲法帶動經社條款入憲風潮以來，20 世紀出爐的憲法，多數具濃厚的社會主義傾向，即使威瑪憲法早已隱遁埋入歷史；例如：歐陸四大國—德、法、義、西班牙的現行憲法，無不標幟著「社會國」帝王條款，彰顯社會主義之立國精神已獲認同，成為普世價值。查今日未將經社條款羅列為專章節者，多半屬英美法系（例如前英屬殖民地，如美、加、星、馬及南非等）及德、日兩國³⁶。

波昂憲法(即德意志聯邦基本法)雖割捨了眾多經社條款，但基本法第 20 條揭櫫「社會國」大纛，此一帝王條款並成為旗下眾多法律(含土地法系列)之法源。至於日憲，雖未標舉「社會國」帝王條款，但其第 13、22、25-27 條列舉保障人民尊嚴、擇業、營業、福祉、醫療、教育文化、勞作條件等權利，以及第 28 條「保障勞工團結、團體交涉、團體行動之權利」，所蘊藏之精神，導致「日本國憲法論」(林金莖、陳水亮；1993)指「福祉主義」乃日本戰後制憲時的基本原則，殆無疑義。

³⁶ 德、日今憲皆在美軍占領期受美軍指導並核可後實施；林金莖、陳水亮(1993)，p.10；國民大會憲研會(1965)，第 2 冊，pp.612-613。

二、建議

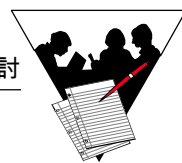
(一) 未來修憲仍宜保留「國民經濟以謀求民生均足(富)為指導原則」之意涵

我憲法第 142 條民生主義條款，涉及經濟思潮或意識型態之變動。經濟思潮或意識型態是否適宜納入憲法，一直存有爭議，因為一方面，思想或信仰自由可能受到妨礙；另一方面，任何型態的經濟思潮引領風騷，大多不過數十載，一旦入憲，因為修憲門檻甚高，可能反而會成為阻礙社會前進的絆腳石。不過，鑒於社會主義立國已成為普世價值，如欲修正本條款，至少仍應保留「國民經濟以謀求國計民生的均足(富)為指導原則」之意涵。

(二) 憲法現行條款之修正

1. 第 143 條「...土地增值稅...」可考慮修正為「...土地增值『之』稅...」

從國際比較角度來看，我憲法第 143 條土地條款尚符合國際潮流，大部分皆可保留；其爭議最大者殆為其第三項點名徵收之「土地增值稅」。土地增值乃資本利得，國外一般都是擺在所得稅；唯我憲指定設立「土地增值稅」稅目，雖突顯伸張公平正義，然單獨設稅，不僅執行技術複雜、難度高，且造成僵化而妨礙稅制改革，若稅率偏高又常導致土地的使用與流動受阻，造成社會成本。學者主張若將第三項「...土地增值稅...」修正為「...土地增值『之』稅...」，則可讓該稅獲得彈性，既可選擇維持現行單獨設稅方式，亦可考量將之納入所得稅體系，以恢復所得稅制之完



整性或得以考量採其他方案。

2. 邀集農政、農經專家 抉擇是否保留「扶植自耕農」文字

1980年代新自由主義抬頭，為適應新時代環境，政府已於1993年廢除「實施耕者有其田條例」，又於2000年全面修正「農業發展條例」。在此趨勢下，是否保留憲法第143條第四項之「...扶植自耕農...」字眼，宜邀集農政、農經專家與憲法學者討論，以裁決是否繼續保留。

3. 宜考量將國土之長遠規劃意涵 納入憲法

土地政策牽涉複雜，經緯萬端，其涵蓋範圍已擴張至國土規劃、綜合開發、規範管制用途、生態環境等層面。保護生態環境的理念，已納入增修條文第10條，未來可考量重新彙整第10條各項之相關條文，加強國土之長遠規劃及國土保護等理念。

(三) 土增稅、地價稅與田賦 宜遵循配套改革原則

平均地權乃我國土地政策之傳統核心價值，做為其實踐張本的土地稅法，推行半世紀以來，問題重重，亟待改革。「行政院財政改革委員會」既已凝聚眾人心血智慧與共識，於2003年初訂定短、中、長期土增稅、地價稅與田賦之配套改革措施，主管當局宜切實遵循該方案所採「配套改革」之原則，依據公平、正義、效率三個重點方向，規劃執行土地稅的改革細節，朝檢討稅基侵蝕情形，繼續提高土地公告現值與公告地價、縮短公告地價間隔、全面檢討稅法與非稅法中之各項土地稅的減免規範等既定目標，戮力前進。

附錄一 百年來土地與經濟思潮的重要演變

時間	學說稱謂/代表人物	主要主張
1905-	平均地權 孫中山先生 (師承亨利喬治)	自報地價、照價抽稅、照價收買、漲價歸公及土地國有原則。
1890-1940年代	「費邊社會主義」又稱「費邊主義」(Fabianism) 中間偏左路線 韋伯夫婦 (Sidney and Beatrice Webb) 蕭伯納 (George Bernard Shaw) 華萊士 (Graham Wallas)	1. 認為由資本主義過渡到社會主義，是一漸進而必然的過程。 2. 主張廢止土地私有制、工業國有化、實現各種社會福利。 3. 拒斥馬克斯主義階級鬥爭與暴力革命，力主「民主憲政、和平漸進、點滴改革」，以實現社會主義理想。
1940-1970年代	「中間路線 (middle way)」或「社會民主」、「混合經濟」 中、西、北歐諸國之社會黨	1. 二次大戰後，英國在改革與保守的混合情愫下，產生「共識政治」或「社會民主」，兼具激進與保守思想。 2. 在極端自由主義(支持私人企業和自由市場)與社會主義(擁護較多公營事業和管制)之間，建立「中間路線」。 3. 捨棄「土地國有化」，代之以主張「土地開發權國有化」。
1970年代中期以來	「新自由主義」(新右派) 海耶克 (F. A. Hayek, 1899-1992) 柴契爾夫人(1979-1990 英國首相) 雷根 (1981.1-1989.1 美國總統)	1. 反對以高稅率維持福利及政府太多介入；主張稅率「扁平化」，認過高的邊際稅率，乃滋養逃漏稅的誘因。 2. 回歸古典自由主義，鼓勵競爭、效率 3. 從追求社會福利的「需求面經濟政策」轉變成親資本家的「供給面經濟政策」
1990年代以來	「新中間路線」、 「第三條路」(新左派) 季登斯 (Anthony Giddens) 貝克 (Ulrich Beck) 哈伯馬斯 (Jurgen Habermas)	1. 把國土規劃與土地開發視為民主企業，以保障社會正義及環境永續。 2. 提出風險社會(risk society)和民眾參與的觀念，來減低新右派下資本家壟斷及自由市場運作的正當性。 3. 結合土地使用與規劃和環境生態議題，其中隱含公權力參與的必要性，使政府能扮演傳統干預的角色。



附錄二 土地與土地稅的法制系統

憲 法	法 律	行 政 命 令
憲法 第 142 條 第 143 條 憲法增修條文 第 10 條	「土地法」(1930-) 第一編 總則 第二編 地籍 第三編 土地使用 第四編 土地稅 第一章 通則 第二章 地價及改良物價 第三章 地價稅 第四章 土地增值稅 第五章 土地改良物稅 第六章 土地稅之減免 第七章 欠稅 第五編 土地徵收 「土地稅法」(1977-) 第一章 總則 第二章 地價稅 第三章 田賦 第四章 土地增值稅 第五章 稽徵程序 第六章 罰則 第七章 附則 「平均地權條例」(1954-) 第一章 總則 第二章 規定地價 第三章 照價徵稅 第四章 照價收買 第五章 漲價歸公 第六章 土地使用 第七章 罰則 第八章 附則 「土地法施行法」(1935-)	「土地稅減免規則」 (1936-) 「地價調查估計規則」 (1946-) 「地價及標準地價評議 委員會組織規程」 (1987-) 「土地稅法施行細則」 (1979-) 「實施都市平均地權條 例台灣省實行細則」 (1956-) 「平均地權條例施行細 則」(1977-)

憲 法	法 律	行 政 命 令
	<p>《土地使用管制系列》</p> <p>「都市計畫法」(1939-)</p> <p>「平均地權條例」(1954-)</p> <p>「區域計畫法」(1974-)</p> <p>「新市鎮開發條例」(1997-)</p> <p>「都市更新條例」(1998-)</p> <p>「農地重劃條例」(1980.12.19)</p> <p>「土地徵收條例」(2000-)</p> <p>「科學工業園區設置管理條例」(1979-)</p> <p>《環保法規系列》</p> <p>「水土保持法」(1994-)</p> <p>「環境影響評估法」(1994-)</p> <p>「環境基本法」(2002-)</p> <p>「土石採取法」(2003-)</p> <p>「地下水管制辦法」(2002-)</p> <p>「土壤及地下水污染整治法」(2000-)</p> <p>「國土復育條例」(研擬中)</p>	<p>「都市計畫法臺灣省施行細則」(2000-)</p> <p>「非都市土地使用管制規則」(1976-)</p> <p>「市地重劃實施辦法」(1979-)</p>
	<p>《農業、農地法規系列》</p> <p>「耕地三七五減租條例」(1951-)</p> <p>廢 「實施耕者有其田條例」(1953-1993)</p> <p>「農業發展條例」(1973.9.3)</p> <p>「農地重劃條例」(1980.12.19)</p> <p>《其他》</p> <p>廢 「獎勵投資條例」(1960-1991)</p> <p>第二章 稅捐減免</p> <p>第六節 工業用地取得之稅捐減免</p> <p>「促進產業升級條例」(1990-)</p> <p>第二章 稅捐減免(第 15-17 條)</p>	<p>「臺灣省私有耕地租用辦法」(1949-)</p> <p>「臺灣省公有耕地放領辦法」(1951-)</p> <p>廢 「獎勵投資條例施行細則」(1961-1991)</p> <p>「促進產業升級條例施行細則」(1991-)</p>



附錄三 公告地價占一般正常交易價格百分比

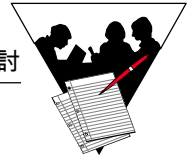
年 期	已公告地價之土地面積 (公頃)		公告地價占一般正常交易 價格百分比 (%)	
	2000	2004	2000	2004
台北市	26,073	25,921	29.6	34.4
高雄市	16,923	17,017	20	28
台北縣	151,007	175,153	19.8	20.9
宜蘭縣	108,034	168,652	9	12
桃園縣	96,555	104,075	12.16	16.61
新竹縣	116,227	116,550	15.34	16.86
苗栗縣	149,279	153,142	15.1	14.82
台中縣	135,861	167,388	11.9	13.21
彰化縣	100,592	101,405	11.18	12.97
南投縣	187,218	330,586	11.62	12.95
雲林縣	121,093	127,654	14.12	20.8
嘉義縣	134,682	160,592		17.45
台南縣	174,769	174,902	15.1	14.52
高雄縣	143,654	203,422	12.55	15.35
屏東縣	183,708	205,098	14.3	19.52
台東縣	163,251	265,768	11.54	12.98
花蓮縣	213,566	368,323	7.37	15.3
澎湖縣	11,693	11,936	5.97	11
基隆市	13,059	13,027	16.85	19.38
新竹市	9,636	10,150	17.96	23.8
台中市	15,026	15,113	11.5	15.6
嘉義市	5,780	5,783	19	24
台南市	17,388	17,427	18.75	26.25
金門縣	13,476	14,314	4.41	6.56
連江縣	255	2,491	17.9	25.6
全國合計	2,308,803	2,955,890	—	—
占全國面積比例	64.1	82.1	—	—
全國平均值	—	—	13.73	17.35

資料來源：內政部地政司全球資訊網；余保憲(2003)，p.77。

附錄四 公告土地現值占一般正常交易價格百分比

年 期	2000	2001	2002	2003	2004	2005
台 北 市	80.00	84.00	84.16	84.16	84.16	86.41
高 雄 市	60.00	60.00	70.00	72.00	74.00	76.61
台 北 縣	77.80	75.85	76.00	77.00	79.30	79.30
宜 蘭 縣	48.00	43.00	56.00	55.00	58.00	58.00
桃 園 縣	42.96	46.00	53.87	56.56	61.64	66.62
新 竹 縣	53.80	53.58	54.98	58.90	60.10	57.78
苗 栗 縣	63.22	59.42	61.31	53.76	57.61	60.60
台 中 縣	53.43	54.18	55.84	56.35	58.36	57.87
彰 化 縣	53.49	55.26	58.64	60.87	62.79	64.00
南 投 縣	59.98	60.01	67.03	67.00	67.00	67.00
雲 林 縣	47.59	50.00	56.06	61.42	65.30	66.00
嘉 義 縣	58.50	60.00	65.77	63.10	65.70	67.02
台 南 縣	70.71	68.33	74.52	77.60	79.65	80.47
高 雄 縣	75.38	79.83	74.45	74.90	72.45	72.53
屏 東 縣	65.86	66.72	73.03	72.02	75.60	74.93
台 東 縣	60.10	62.76	65.10	67.36	68.68	69.93
花 蓮 縣	46.46	50.46	55.56	56.00	61.31	60.54
澎 湖 縣	17.13	19.43	30.75	30.76	31.50	38.32
基 隆 市	65.67	68.34	73.64	74.34	71.41	75.00
新 竹 市	50.00	63.50	60.99	62.10	62.40	58.40
台 中 市	42.20	44.00	48.00	52.00	54.00	54.20
嘉 義 市	56.00	56.00	60.00	62.00	67.00	68.47
台 南 市	62.80	64.65	74.13	81.34	88.30	90.17
金 門 縣	21.88	20.18	20.87	27.96	31.54	37.07
連 江 縣	34.70	36.64	37.50	37.90	45.98	45.93
全國平均值	58.45	59.34	63.88	65.00	67.49	68.37

資料來源：內政部地政司全球資訊網。



參 考 文 獻

1. 吳家昌(1985)，平均地權之理論與實務，台北：青桑，pp.273-276。
2. 李惠宗(2004)，憲法要義，台北：元照。
3. 林紀東(1984)，中華民國憲法逐條釋義(四)，台北：三民。
4. 張明貴(1985)，費邊社會主義思想，台北：聯經。
5. 陳新民(2002)，中華民國憲法釋論，台北：元照出版社。
6. 陳慈陽(2004)，憲法學，台北：元照出版社。
7. Edward Mcnall Burns 原著，周恃天譯(1983)，西洋文化史(下)，台北：黎明文化。
8. Giddens, A.原著，李惠斌、楊雪冬譯(2000)，超越左派與右派：激進政治的未來，台北：聯經。
9. Bourdieu, P.原著，孫智綺譯(2003)，以火攻火—催生一個歐洲社會運動，台北：麥田。
10. 林金莖、陳水亮 (1993)，日本國憲法論，中日關係研究發展基金會。
11. 黃耀輝(2002)，地價稅與土地增值稅之檢討，行政院財改會委辦，中華經濟研究院。
12. 經建會經濟研究處(1991)，台灣地區經濟現代化的歷程。
13. 行政院經濟建設委員會(1996)，國土綜合開發計畫。
14. 李承嘉(1998)，「笑看平均地權下的台灣土地政策」，人與地，第 179-180 號。
15. 馬 凱(1992)，「憲法的基本精神之探討」，經濟前瞻，第 26 號。
16. 陳連芳(2003)，「每年調高公告地價，增加地價稅收之可行性探析」，稅務旬刊。
17. 中華經濟研究院(1992/4)，「憲法經社條款研討會記實」，經濟前瞻，第 26 號。
18. 國民大會憲政研討委員會(1965)，世界各國憲法大全，第 1-4 冊。
19. 國民大會秘書處(1996)，新編世界各國憲法大全，第 1-3 冊。
20. 胡春雷(2005)，「憲法國民經濟條文之探討」，經濟研究第 5 期，行政院經建會。
21. 孫克難(2004)，「從憲法規範看土地稅何去何從？」，中華經濟研究院。
22. 李承嘉、廖本全(2005)，「平均地權與國土計畫：國土政策理念與實踐」，新時代平均地權之展望學術研討會。
23. 李承嘉(2004)，「意識型態與土地政策轉變之研究」，第二屆土地研究學術研討會，政大地政系主辦，pp.11-13。
24. 林中森(2005)，「平均地權與土地政策綱領」，新時代平均地權之展望學術研討會。

25. 賴英照(2003),「憲法與國民經濟問題」,中樞慶祝行憲暨國父紀念月會專題報告。
26. 趙淑德(2005),「憲法中有關土地政策之研議」,新時代平均地權之展望學術研討會。
27. 內政部地政司全球資訊網。
28. 法務部全國法規資料庫。
29. 中時新聞資料庫。
30. 聯合知識庫。