

土地政策講義

第一回

406690-1



社團
法人
考
試
證
照
考
試
升
學
考
試
檢
定
考
試

考
友
社

出版
發行

土地政策講義第一回 目錄

第一講 緒論	一
⊕精選試題⊕	五
第二講 地權政策	六
⊕精選試題⊕	六
第三講 地價政策	一八
⊕精選試題⊕	二五

第一講 緒論

一、土地政策之意義

土地政策係為實現土地分配與利用目標，解決土地問題，所擬訂及採行之方針或途徑。

二、土地政策之性質

土地政策之性質有四：

(一)時間性：土地政策因時間不同。如民國三十八年至四十年之第一階段農地改革與目前之第二階段農地改革，前者著重農地分配，後者著重農地利用，兩者政策內容不同。

(二)空間性：土地政策因空間而不同。如農地土地政策與市地土地政策，前者著重農業發展，後者著重都市建設，政策內容不同。又如澳洲土地政策與我國土地政策，前者地廣人稀，後者地狹人稠，政策內容亦當不同。

(三)公共性：土地政策為公共政策之一種，其目的在謀求全體國民之福利，而非謀求私人之利益。故在公益，而非私益。

(四)政治性：土地政策深受該國政經制度、立國精神等影響。如我國採行平均地權土地制度，故土地政策均以此為依歸。

三、土地政策之內容

土地政策之內容可分為六部分：

(一)政策問題：探討土地問題之現象及其形成原因，如農地廢耕、地價高漲等。

(二)政策目標：揭示土地政策所欲達成之目標，如地盡其利、地利共享、永續利用等。

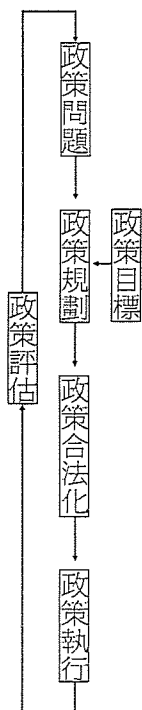
(三)政策規劃：擬訂土地政策之內容，如擴大農場經營規模方案、抑制地價高漲方案、農地釋出方案等。

(四)政策合法化：土地政策透過立法或行政程序使其合法化，以為執行之依據。如修正「平均地權條例」、頒布「第二階段農地改革方案」等。

(五)政策執行：土地行政機關依法執行，以實現土地政策。如地政機關確實調查土地市價，以調高公告土地現值等。

(六)政策評估：土地政策經執行後，評估其是否解決土地問題，以回饋修正土地政策。

上述六項，其關係如左圖。



四、土地政策之目標

土地政策所希望達成之目標如下：

- (一)地權平均：土地權利不為私人所投機、兼併、專占、壟斷，確保土地之自由。
- (二)地價穩定：土地價格穩定，避免暴漲或暴跌，以使土地價格發揮市場機能。
- (三)地盡其利：土地資源充分、合理、有效、計劃之使用，以促進土地利用。
- (四)地利共享：土地所產生之經濟地租及自然增值，能歸全體國民所共享。
- (五)資源永續：土地資源永續不斷利用，保育與開發並重，重視環保與生態。

五、憲法有關土地方面之規定

(一)憲法有關土地方面之規定：

第一百四十二條：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。

第一百四十三條：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。

綜合上述，憲法所規劃土地政策之方向如下：

1. 實施平均地權。
2. 領土內之土地屬於國民全體。
3. 私有土地應受法律保障與限制。
4. 私有土地應照價納稅。
5. 政府得照價收買私人土地。
6. 礦及天然力屬於國家所有。
7. 土地自然增值徵收土地增值稅。
8. 土地分配與整理應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則。

(二)憲法為國家根本大法，其規定對土地政策具有宣示之作用。爰因自憲法頒行迄今，社會經濟情況已變遷，配合憲法修訂，對憲法第一四三條應予以增修，以符時代所需。如增訂「國家為公共目的及經濟政策，施行土地徵收時，應給予公平合理補償

六、土地改革

(一) 意義

。「以明定政府土地徵收之依據及人民財產權之保障。」

土地改革係對土地制度之改良或改變。舉凡地權、地價、地稅、地用等制度之變革，均是土地改革。

(二) 土地改革之類型

1 地租歸公制土地改革論：土地私有制度之弊害，並非土地私有制度本身，而是地租歸私人私享，故主張地租歸公。（稅去地主）

2 社會主義制土地改革論：土地為自然所賜，不應由個人獨占私享，否則全民將成爲土地之奴隸，故主張土地國有。（踢去地主）

3 私有制土地改革論：承認土地私有制之貢獻，但應去除私有制所造成之弊害，如土地投機壟斷等，故主張對土地私有權加以一定限制。（買去地主）

我國實施之「耕者有其田」係屬買去地主之土地改革。現今實施之「平均地權」傾向於稅去地主之土地改革。

土地問題及土地政策具有階段性，每一階段之土地問題及土地政策均不同，例如民國四十年代與現階段必不同。至於現階段土地問題及土地政策在那？茲介紹如下：

七、農業社會與工商業社會之政策區別

(一) 課題不同

從過去傳統之農業社會走向現代之工商社會，土地問題隨之不同，土地政策亦應隨之因應。兩者著重點之不同。

1 對象：傳統農業社會著重在農地，現代工商社會著重在市地及富源地。

2 地權：傳統農業社會強調所有權之歸屬，現代工商社會強調使用權之強化。

3 地價：傳統農業社會著重課稅地價之查估，現代工商社會著重地價高漲之抑制。

4 地用：傳統農業社會強調土地資源開發，現代工商社會強調土地資源開發與保育並重。

5 地稅：傳統農業社會著重土地稅之財政作用，現代工商社會強調土地稅之政策作用。

6 地融：傳統農業社會之土地金融程度低，現代工商社會之土地金融程度高。

(二) 政策不同：

農業社會下，人口以務農爲主，都市尙未形成。工商業社會下，農業衰退，工商業繁榮，都市發達。兩者之農地問題有何差異，因應之土地政策將有何不同？茲舉例對照如下：

1. 農業社會：

- ① 因有農地租佃問題，而耕地三七五減租政策。
- ② 因有農地分配問題，而有耕者有其田政策。
- ③ 因有農地生產問題，而有促進農地利用政策。

2. 工商業社會：

- ① 因有農地規模問題，而有擴大農場經營規模政策。
- ② 因有農地結構問題，而有農地重劃政策。
- ③ 因有農地轉用問題，而有農地釋出政策。
- ④ 因有農地廢耕問題，而有農地租佃政策。

八、土地與土地改良物之政策區別

土地改良物係人爲投施勞力資本之結果，其與土地之性質不同，故政策措施上應有所不同，以符合政策之要求。

(一) 兩者差異：

1. 土地爲自然所賜，土地改良物爲人爲投資之結果。
2. 土地不能製造，亦不能毀滅，土地改良物可以製造，亦可以毀滅。
3. 土地不能增減數量，土地改良物得增減數量。
4. 土地有增值無折舊，土地改良物有折舊無增值。
5. 土地爲原料，土地改良物爲產品。

(二) 政策方向：

1. 鼓勵土地投資、抑制土地投機：土地之投資改良（如購買土地投資興建房屋）應予鼓勵，土地之投機炒作（如購買土地轉售圖利）應予抑制。
2. 土地應重稅、土地改良物應輕稅：土地課以重稅，以去除土地之不勞而獲，促進土地利用。土地改良物課以輕稅，以保障私人之投資貢獻，鼓勵土地利用。
3. 空地貸款應限制、建築融資應輔助：限制未建築土地之貸款，以防止土地投機。輔助建築融資，以鼓勵改良利用。

◆精選試題◆

一、試述土地改革之意義及性質？

答：請參閱命題重點一、二。

二、土地政策之內容應包括那些項目？

答：請參閱命題重點三。

三、試詳述土地政策之目標？

答：請參閱命題重點四。

四、憲法就土地方面之規定為何？有否必要加以修訂？

答：請參閱命題重點五。

五、何謂土地改革？土地改革分爲那幾種類型？現階段土地改革方向在那裏？

答：請參閱命題重點六。

六、農業社會與工商社會之土地政策有何不同之處？

答：請參閱命題重點七。

七、土地與土地改良物之性質有何不同？土地政策應如何因應？

答：請參閱命題重點八。