

中華民國二十三年十二月

土地問題研究項目

土地委員會
冊六、三〇〇



~~174811~~

中華民國二十三年十二月

土地問題研究項目

上海圖書館藏書



A541 212 0016 0625B

土地委員會 冊六、三〇〇



土地問題研究項目

(一)地價

- 一、地價之決定應採用申報方法或估定方法？
- 二、如採用申報地價方法，其詳細辦法如何？
- 三、如採用估定地價方法，其詳細辦法如何？
- 四、如舉辦申報地價，而人民不自行申報地價時，可否沒收其土地？
- 五、舉辦申報地價應否同時辦理土地需要登記？

(二)地權

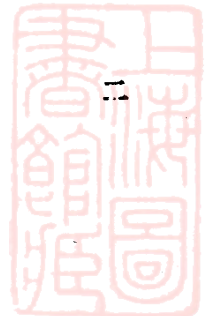
- 一、限田標準之制定是否合理，如須制定，其標準應如何規定？
- 二、收買大地主地產時應如何抑低付價？
- 三、國家收買土地之方法應如何？



- 四、國家收買土地後應採用何種方法以分配於農民？
- 五、地租之最高額應否規定？
- 六、如欲規定地租最高額應採用何種標準？
- 七、農地地租可否以農產物繳納？
- 八、地主佃農雙方所訂立之佃租契約，政府應否加以審核？

(三) 地稅

- 一、關於土地一切負擔之設定其總額應為地價百分之幾？
- 二、土地增值稅之增值標準，應如何解釋？
- 三、土地稅之徵收應否另制單行條例規定之？
- 四、土地稅中之地價稅部分，應否按照土地增值稅之辦法採用累進制？
- 五、土地增值稅之徵收辦法如何？
- 六、關於土地稅率之加重或減輕，應以何為標準？



(四) 地用

- 一、如何限制土地投機？
- 二、政府如沒收未申報地價之土地，以供移墾之用，是否可行？
- 三、我國可否採用集團農場制，如可採用，其推進方法如何？
- 四、代墾人對荒地利用應受若何限制？
- 五、施行房屋救濟應在何種標準下施行？

(五) 土地測量及登記

- 一、測量土地應採用何種程序？
- 二、關於土地登記中之登記費及外人取得永租權問題之意見？

(六) 其他

- 一、二五減租辦法是否可推行全國？
- 二、克復匪區土地之整理應如何進行？



目 錄

- 三、設立土地銀行及土地銀行收買土地之辦法？
- 四、土地法施行程序應如何？
- 五、土地法可否現即施行？



(一) 地價

一、地價之決定應採用申報方法或估定方法？

意見甲：

各省應在所屬區域內，分期舉辦申報地價。申報地價之辦法期限及其推行程序另定之。

意見乙：

一、地價以所有權人所申報者爲標準，如所有權人不依法申報時，得由地政機關估定之。

(說明)欲平均地權，第一重要問題，須定地價，因地價規定後，「照價抽稅」「漲價歸公」之辦法，方能實行。故如何定地價？此爲目前最急切之問題。我國土地法所規定之地價有二種：一「估定地價」，二「申報地價」，——見該法三百三十八條。地價稅依照估定地價徵收，土地增值稅及土地征收，依照申報地價徵收。——見該法二百八十四條，及三百零五條及第五篇各條。以此種辦法規定地價，非



土地問題研究項目

特與總理之初旨完全相違，即於事理上亦有說不通處，揆諸經濟學原理，凡一件東西，在同一時間內，祇有一個真實之價格。如政府認定申報價格為真實，則政府不論增值稅，或地價稅，皆應照申報價格征收；反之即應依照估定地價征收。今政府承認一方土地，同時有兩個真實價格之存在；此實絕無根據。況於公平原則上亦有不符，蓋政府抽收土地稅時，則依其估定地價抽收，抽收增值稅及征收土地時，則依其申報地價，此與善於剝削之猶太商人，當其買布時，用十六吋之呎，而當其賣布時，則用八吋之呎何異！且土地法所採之估價方法，缺點極多，如該法第二四一條規定云：

「估計地價，應於同一地價區內之土地，參照其最近市價，或申報地價，或參照其最近市價，及申報地價為總平均計」。土地法此種規定，可以參照買賣之市價估定地價，更可參照人民申報地價估定地價，復可參照最近的買賣市價與人民所申報者作總平均估定地價。土地法規定之估價方法，可謂無所不包！亦令人無所適從：譬之同一地價區內，有甲，乙，丙，丁四種土地，申報價格，為每方一百元，八十元，七十五元，六十五元，其買賣市價為一百九十元，一百六十元，一百五十元，一百四十元，在此種情形之下，吾人將參照其買賣市價以估定其標準價乎？抑參照其中報與買賣之價格以估定標準價格乎？如所參照者不同，其估定之價格必相差甚鉅，試檢下表，即可了然。

| | |
|--------------|------|
| 甲地每方申報價..... | 一〇〇元 |
| 乙地申報價..... | 八〇元 |
| 丙地申報價..... | 七五元 |
| 丁地申報價..... | 六五元 |

+

三二〇元

三二〇.六四 = 八〇

此八十元，即該區土地申報之平均價格，如吾人參照此種價格估定。該區之標準地價，則當然與八十元之數目相近。

第 二 表

| | |
|-------------|------|
| 甲地每方市價..... | 一九〇元 |
| 乙地每方市價..... | 一六〇元 |
| 丙地每方市價..... | 一五〇元 |
| 丁地每方市價..... | 一四〇元 |

土地問題研究項目



土地問題研究項目

+

六四〇元

六四〇÷四=一六〇

此一百六十元，即該區土地最近市價之平均價格，如參照此種價格估定該區之標準地價，則當然與一百六十元相近。

第 三 表

| | | | |
|----------|---|-----------|-----|
| 甲地 每方 | 一 | 申報地價..... | 一〇〇 |
| | 二 | 最近市價..... | 一九〇 |
| 乙地 每方 | 一 | 申報地價..... | 八〇 |
| | 二 | 最近市價..... | 一六〇 |
| 丙地 每方 | 一 | 申報地價..... | 七五 |
| | 二 | 最近市價..... | 一五〇 |
| 丁地 每方 | 一 | 申報地價..... | 六五 |
| | 二 | 最近市價..... | 一四〇 |



此一百二十元，即該區土地市價與申報價兩者之平均價格，如參照此種價格估定該區之標準價格，則當然與一百二十元相近。

倘有以上情形發生，吾人又將何去何從，以決定其標準價？同一土地，如估價時所參照者不同，其價格相差極大，如以此種不健全之辦法以估定地價，殊屬不當，實行時祇多予估價員以貪污之機會，而社會上又增加若干盤剝者耳。

估計地價，既有如是之缺憾，故第二百三十九條之劃分地價區，及二百四十三條之標準地價，亦須完全廢除。蓋土地相距咫尺，價格相差已極大。如地價區分得過小，則一市之地，不知須分為幾千萬區，如分得過大，則上下相差太甚；況政府依照標準價格抽稅，祇是佔有該區最劣等土地者吃虧，佔有良地者反可避免其超過標準地價一部之稅。由人民自由申報，則各自定其地價，無需地價區，亦無需標準價。

作此種理論，或有不少反對者；但其所持理由，不外兩點：第一，恐地主低報，第二，恐地主匿報

，或不知報，吾人認爲此兩點悉皆不成問題，防止地主低報之辦法有二種，一照價收買，一抽收增加稅。退一步言，土地法中所言，政府不易實行照價收買；然祇須土地增值稅與地價稅同時實行已足。最不懂算盤之地主，恐亦不肯逃免數元錢之土地稅，而低報自己之地價，使將來徵收增加稅時受最大之損失！其次，即人民不知報價問題，目下中國老百姓，雖無智無識；但自己田地，值錢若干，確所知悉，即自己不知確實之價目，一問鄰近熟識土地買賣情形之人，便可明瞭。須知一鄉之中；土地買賣之事件，時有發生，熟識土地市價者，必有若干人，一鄉之中能有幾位熟知土地價格者，一鄉之人民，便可以互相告知，互相比較，而知其所有土地之價格矣。

且吾人所主張申報地價，並非完全不要政府過問，政府儘可在申報地價前，將該地之地價估定，公告大衆，俾人民得一個參考，茲所主張者：爲地價最後之決定，由於人民。估定地價，祇許在地主不依法申報時用之，而不能同時與申報地價並行也。

二、由中央衡量事實，分別指定適當省市，令國府轉飭就未經爲土地測量登記之處，選擇適當區域，先行試辦，尤須注意於城市及建設區域。

(說明)申報地價之實施，須有適當之社會環境及政治條件，非驟可全國一致舉行。故應由中央衡量事實，分別指定適當省市，飭令辦理。又地價申報，重在土地之價值，故未經測量登記之區域，即可舉辦。至城市及建設區域之地價，尤有儘先規定之必要。

二、如採用申報地價方法，其詳細辦法如何？

意見甲：

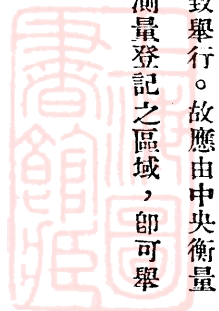
試辦地價申報之處，應注意於事前查定標準地價，以爲人民申報之參考。

(說明)查吾國一般人民，缺乏估價知識與經驗，申報時或苦漫無標準。故應於申報之前，由地政機關根據實際調查，分區規定標準地價，以備人民申報時之參考。

三、如採用估定地價方法，其詳細辦法如何？

四、如舉辦申報地價，而人民不自行申報地價時，可否沒收其土地？

意見甲：



自申報地價限期滿後，未申報地價之土地，由政府沒收之。

五、如舉辦申報地價應否同時辦理土地需要登記？

意見甲：

舉辦申報地價時，須同時辦理「土地需要登記」。凡需要土地者，得向政府聲請土地，並報告其支付能力。政府得隨時依照報價，徵收土地，轉給自為耕作之農民，以實現耕者有其田，或為其他建設事業之用。



(二)地權

一、限田標準之制定是否合理，如須制定，其標準應如何規定？

意見甲：

制定限田準標，凡私人所有土地，如係耕地林地，應規定最高限度，不得超過若干畝，如係市地，應規定不得超過若干地價。

意見乙：

土地法第十四條關於所有土地面積最高額之限制應取消。

(說明)徵收土地稅之作用有二，一方供給財政需要，一方促進土地利用，平均地權，而防制土地之投機與集中。今土地法中規定土地稅分地價稅與土地增值稅二種。土地增值稅使不勞而獲之增值歸公，兼可限制投機，所定稅率尙妥。地價稅之稅率則過於呆板，既不足適應地方財政之需要，復不能限制土地之兼并。

土地法所定地價稅率如左：



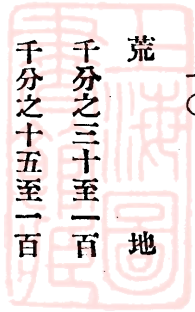
土地問題研究項目

| | | | |
|---|---------|----------|----------|
| | 改良地 | 未改良地 | 荒地 |
| 市 | 千分之十至二十 | 千分之十五至三十 | 千分之三十至一百 |
| 鄉 | 千分之十 | 千分之十二至十五 | 千分之十五至一百 |

又第三〇三條規定：「就地價稅之法定稅率範圍內為增減稅率時，得由地方政府依法定程序，斟酌左列情形為之：一因地方財政之需要，二因社會經濟之需要。」故稅率縱有增減，應在上述法定範圍之內，而最關重要之鄉改良地，絕無伸縮餘地。

今田賦為地方歲入大宗，縣財政仰賴尤甚，每達全縣歲入什之七八。縣之田賦大率出自鄉改良地，除少數繁盛縣城外，市地極少，雖有三〇三條之規定，無法增減稅率。而目前田賦正附稅又什九超過地價百分之一，甚者至百分之二三以上。故就目前地方事業及財政之需要言之，大率無法採用土地法所定之地價稅率。今全國縣多而市極少，是則大多數地方無實行地價稅之可能矣。反之，市地地價稅率最低為千分之十，宜不為高，而杭州市減為千分之八，上海市減為千分之六；亦未依照土地法之規定。夫立法必具威信，與其規定而不能行，何如授權地方，使有相當伸縮之自由，以應當地財政與社會經濟之需要。

土地法中所定地價稅，不問地產之大小，一律以同等稅率，絕無限制兼并之意。雖第十四條有限



制所有土地面積最高額之規定，然限制面積，在實行上殊為煩瑣而不合理，如何為最合經營之面積，頗難概論，其關係甚為複雜。氣候之不一，地形之高下，土地之肥瘠，灌溉之便否，交通之難易；市場之供求，物價之低昂，資本之多寡，農具之良窳，耕作之制度，作物之種類，經營之才能，習性之勤惰，家庭之人口等等，在在足以影響之。若如東歐諸小國，全國一例寬為之限，或較精密，而一省寬為之限，然過寬則幾等於無限制，稍嚴又必有若干地方妨害農業之經營，致不能地盡其用，人盡其力。故與其用此種呆板而不合理之規定，不如用累進稅制，使地愈多者納稅愈重，終至等於地租，於地主無利而有損，寓限制兼井之意於日常征稅之中，其資本較多，才能較高，或因其他原因，能經營較多土地而收較多利益，則不難負擔稍高之稅，至無害於其經營，待稅率累進至甚重時，則其地已甚多，為純粹之小地主矣，雖多征之而不為虐。明朱健謂富者必重其差役，必先其科徵，役重則不勝其差之繁，彼或且無樂其業之廣，徵先則不勝其督之嚴；而亦將苦其糧之多，是亦以加重負擔之法限制兼井，古人早倡言於前矣。

二、收買大地主地產時應如何抑低付價？

意見甲：

政府收買土地以照價收買為原則，但遇收買大地主之地產，超過特定限度

者，應按照比例，抑低付價。

三、國家收買土地之方法應如何？

意見甲：

國家收買土地，可訂定低微之利息，發行公債，給付大地主。

四、國家收買土地後應採用何種方法以分配於農民？

意見甲：

政府處分收買之土地，可用下列方法一、租與農民耕作，規定其使用權。二、照價或減價賣與貧農，使其得有所有權。其數量以自能耕種爲限，以符耕者有其田，人盡其力，地盡其利之旨。三、由國家或地方政府，採用國營方法，直接經營。凡公營土地之農民，對於所耕土地及農產關係，非處僱傭勞動者地位；而在土地實質上有享受所有權之利益，並可由國家或地方團體保證其生活。



五、地租之最高額應否規定？

六、如欲規定地租最高額應採用何種標準？

意見甲：

地租最高額不得超過報價百分之十。

意見乙：

地租額應依下列原則決定：

一、地租——素地地租——以申報地價爲標準，其最高額，不得超過地價百分之八。

（說明）土地法上地租最高額標準之規定，原爲保護佃農，使彼等由於勤勞所得之生差成果，不致爲他人所奪取，一方面所以限制地主，使彼等之所得，不能超過由於租借土地而應得之報酬部外，以達平均地權之目的。

按土地法第一百七十七條之規定：「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，」此種以正產物收穫總額爲地租標準之規定，與保護佃農，限制地主，以達平均地權之立法本旨，未能適應，



蓋所謂耕地正產物收穫總額者，乃農業經營上生產之成果，此種成果，固應分配於土地勞力資本企業等各種生產要素，但經營農業，土地之部分不變，而勞力資本，可以次第增加。苟佃農多加勞力，多投資本，則生產亦隨之增加，依分配原理，則由於多加勞力，多投資本，而所獲生產物增收之部分，應全部為佃農之所得，地主固不應絲毫染指於其間也。今土地法既以正產物收穫總額為規定地租之標準，則生產之增加，地租亦隨之增加；而佃農勤勞之結果，對於勞力資本等應得報酬之一部分，亦將變成地租之形態，為地主所奪取。佃農苟明乎此理，則彼等對於農業之生產，不願為集約的經營，將相率而為粗放的經營，予農業之進展以莫大之障礙，此豈政府獎勵農業生產，保護佃農政策之本旨耶？况所謂耕地之正產物，亦因地方之情形，農業經營之方法，其種類品質，千差萬別，毫無一定，欲據此以得標準，而冀業佃之間無紛爭之發生者，實屬不可能之事。故對於土地法上以正產物收穫總額為繳納地租標準之規定，認為頗欠適當。爰擬修改以地值為標準，似較為合理，蓋土地在私有制度之下，原與資本無大異，故以土地之申報價格為標準而以相當於普通銀行長期存款之利率（定為百分之八），為地租之最高額，使地主於此限度內，對於「土地資本」之租借，收取相當之報酬，一方保護佃農，使彼等由於勤勞所得之生產成果，不致為地主所奪取也。

若謂依申報地價之法，決定地價，則地主因欲多收地租，有高報其價格之弊，此實不足慮也，蓋地

價稅實行採累進制之後，如地主報價過高，則地價稅之負擔增加，地主欲多收地租，而反先增其稅額之負擔，恐增收之地租，不能償增納之地稅。況地主高報地價之後，未必即能增收地租，蓋佃農如計算收穫不足以抵償地租，則彼等必不能接受如此高額之地租率，結果非地主自動減讓，即佃農抗租，證之現時佃租之實況，佃農往往有欠租或抗租者益信也。由是以觀，地價稅採用累進制之後，地主決不願妄行高報其地價也。

或謂申報地價，實施非易，而地價之報高報低，亦無一定之準則，申報之地價既不確實，欲據此以爲繳納地租之標準，實非可取。此種顧慮，在地價申報無嚴密之辦法，與地價稅等土地政策尙未實施之前，自屬應有之意見。然土地法實施之後，對於地價申報，能嚴密施行，一方又因採用累進制之地價稅與土地增價稅，則地主不能高報或低報其地價。即申報之地價，當有一定之真價，存乎其間，以此真價，據以爲規定，地租之標準，自屬適當。

二、業主以耕牛種籽肥料或其他生產工具供給佃農者，業主除取地租外，應另得相當之報酬；其數額由業佃雙方協議，於佃租契約中訂定之。

（說明）參加於農業經營，有土地勞力資本企業等各種要素，土地之所得爲地租，勞動之所得爲工資，資本之所得爲利息，企業之所得爲利潤。苟地主於土地以外，供給耕牛種籽或其他生產工具於佃農者

，則業主於地租而外，應再收取其所提供各種資本之利息，方合分配之原理，惟其分配額之標準，須依實際情形，應由業佃雙方協議，於佃租契約上，預為訂定，如慮訂立佃租契約之時，佃農立於不利之地位，而地主可以多加剝削，此則於本案第六項，有佃租契約須經地政機關審核之規定，可藉為補救也。

三、遇年歲荒歉，地政機關得按照當地收穫實況，為減租或免租之決定。

地政機關為前項決定時，應採納地方自治團體之意見。

(說明) 農業之生產，隨年歲之豐凶，而無一定之收成。地租之額，苟一成不變，則佃農遇歉收或災荒之年成，亦不得不繳納地租。彼等不惟不能收取農業上生產之成果，抑且遭遇損失，是非保護農業之道，故宜規定於荒歉之年歲，得由地政機關按當地收穫實況，為減租或免租之決定。

四、租地如有押租者，押租之租息，應為地租之一部，於繳租時扣除之。

(說明) 土地法對於佃租，本有制止收取押租金之規定。惟事實上各處，地主對於租地，類多收取押金，且此項押金，大率不付利息，夫佃農之經濟狀況，都甚貧苦，焉有餘資，足以繳付押金，於是不得不告貸於他人，而年年支付重利，如是則佃農對於地主，不啻有繳納地租與支付利息兩重之負擔。以農業生產之利薄，而佃農有此過量之負擔，實足以阻礙農業之發展。故押租金倘在事實上不能廢止之處，

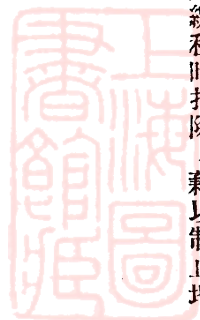
應規定押租之利息，由地主負擔之，且對於此種利息，視為地租之一部分，於繳租時扣除，藉以制止地主之榨取，而保護佃農之利益。

七、農地地租可否以農產物繳納？

意見甲：

農地地租，佃農得以農產物代繳，農產物價格，由地政機關參照最近五年平均價格規定之。

(說明)依地價規定地租之標準，則地租之繳納，自以納金為原則，蓋便於核算也。惟吾國農村習慣，地租多採納穀制，如改採納金制，不惟實施非易，且以鄉村金融窒滯，農產物之運銷不良，農民以農產物易取現金，而後繳納地租，其損失必鉅。故主保留佃農得穀之自由，佃農如核算穀價及運銷費用等，以納金為有利者，則納金，否則，納穀可也。惟穀類及其他農產物之價格，漲落靡定，故不宜採用本年價格，以免於農產物價格低廉之時，致佃農受莫大之損失。至核算之標準，應由地政機關採五年之平均價格公布定之。如是則業佃雙方有利，而免受損失。且因此種公平價格之實行，其結果可利導佃租制度之改良，使地租得以逐漸改為納金制也。



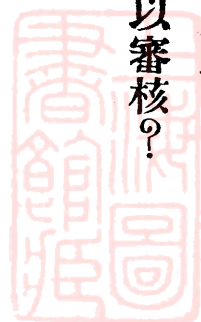
八、地主佃農雙方所訂立之佃租契約，政府應否加以審核？

意見甲：

佃租契約，須經主管地政機關之審核。

(附註)一，以上地租，係包括一切宅地基地農地而言，爲求一切使用地之地租，皆可適用此項規定，故租率之規定畧高(百分之八)。然此僅爲最高限，非謂一切地租，均須達百分之八也。

二、或謂土地投資，較其他投資爲穩定，利率應較低，惟不知土地投資，負擔較其他爲重，土地稅以百分之一爲準，則地主所得土地收益之最高額，實際祇當地價百分之七，此種利率，尙不及普通銀行。長期存款之利率，況於荒歉之年，又有減租與免租之規定，故地租實非土地穩定之收益，則其最高額定爲百分之八，似不能視爲過高也。



(三) 地稅

一、關於土地一切負擔之設定其總額應為地價百分之幾？

意見甲：

自申報地價後，關於土地一切負擔之設定，其總額不得超過報價百分之七十。

二、土地增值稅之增值標準，應如何解釋？

意見甲：

土地增價稅，增價標準，應訂明為非因投施勞力資本之增價。

(說明)按土地增值稅之目的，在將地價之增益，由於人口增加，社會改良，及經濟進步所致者，以課稅方式收歸公有。此種自然增價，對於地主係屬不勞而獲之利，收歸衆人所有，實至公平。然地價亦因地主對於土地實施勞力資本予以改良而增漲者，例如地主對於荒地開溝，築堤，鋤草，犁土，施肥，使成耕地，則其價值亦必增漲。此種增價，既為地主實施勞力資本之結果，殊未可與土地之自然增價，

相提並論。爲促進土地之改良及使用起見，自不應課以土地增值稅。土地法中關於土地增值稅之徵收，未有明文表示其目的，似欠妥當。而第三零八條規定，土地增值總數額，市地在其原地價數額百分之十五以內，鄉地在其原地價數額百分之二十以內，不徵收土地增值稅，其超過者祇就其超過數額徵稅。其目的似在將市地增價百分之十五，鄉地增價百分之二十，作爲地主實施勞力資本所增之地價，亦未免太嫌含混而有失公允。

又土地法規定，因改良地區，得就其土地享受改良利益之程度，特別徵費。按特別徵費之制。盛行於美國通稱爲 *Special assessment*。我國各大城市近所施行之築路攤費，乃其最普通之事例。蓋道路之修築，雖全城人民皆享受交通之便利，然臨新道路兩旁之地段，因通光透氣改善，進出交通便利，地價遂因之而增漲。是築路之直接利益，實爲道路兩旁之地段所獨享。今以築路費用之全部或一部，責令兩旁地段按照其受益之程度，比例分担，一則可減輕地方政府之負擔，以促進社會改良事業之推行，一則可將地主不勞而獲之地價增益，收歸公有。故就第二點而論，特別徵費之目的，與土地增值稅之徵收，實殊途而同歸。土地法既規定二者同時並行，則對於已經負擔特別徵費之土地，於徵收土地增值稅時，似應將特別徵費之數額，從土地增值數額中扣除，祇就其餘額徵稅，庶於理論上不生矛盾，而於事實上亦較爲公平也。

三、土地稅之徵收應否另制單行條例規定之？

意見甲：

辦理申報地價後，關於地價稅及土地增值稅之征收，應由中央另制單行條例規定之。

(說明)查土地法關於地價稅及土地增值稅，原有相當之規定，若舉辦地價稅及土地增值稅，其程序與辦法與土地法不同，故應由中央另制單行條例。

四、土地稅中之地價稅部分，應否按照土地增值稅之辦法採用累進制？

意見甲：

自申報地價完成之日起，一切舊額糧賦及附加稅捐，概行廢止。同時實行按照申報價征收地價稅採累進制。

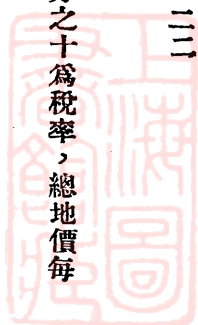
意見乙：

地價稅應採累進制，而留伸縮餘地。

(辦法) 一戶在同一市縣內所有土地之總價值，在五千元以下者，以地價千分之十為稅率，總地價每增二千五百元，其每級超過之部分，遞增稅率千分之一，增至千分之八十為止。

(附註)(一) 今普通小自耕農所有土地，其總價值大率不滿五千元，故以五千元以下者，征普通百分之一之地價稅，自此以上則遞增。(二) 擬定地租為至多不得超過地價百分之八，故地價稅率累進至千分之八十為止。(三) 所謂以每級超過部分，遞增稅率千分之一者，例如總地價六千元，以五千元仍按稅率千分之十計算，其餘一千元以稅率千分之十一計算。茲照此種稅率，計算若干地價應納稅額，列表如左：

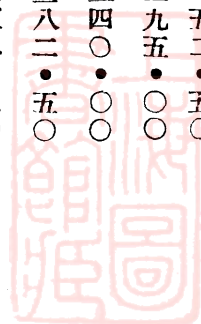
| 級數 | 稅率 | 地價 | 稅額 |
|----|-------|--------|-------|
| 一 | 千分之一〇 | 五,〇〇〇元 | 五〇〇元 |
| 二 | 一一 | 七,五〇〇 | 七七五〇 |
| 三 | 一二 | 一〇,〇〇〇 | 一〇七五〇 |
| 四 | 一三 | 一二,五〇〇 | 一四〇〇〇 |
| 五 | 一四 | 一五,〇〇〇 | 一七五〇〇 |
| 六 | 一五 | 一七,五〇〇 | 二二二五〇 |



| | | | |
|----|----|---------|----------|
| 七 | 一六 | 二〇,〇〇〇 | 二五二・五〇 |
| 八 | 一七 | 二二,五〇〇 | 二九五・〇〇 |
| 九 | 一八 | 二五,〇〇〇 | 三四〇・〇〇 |
| 一〇 | 一九 | 二七,五〇〇 | 三八二・五〇 |
| 一一 | 二〇 | 三〇,〇〇〇 | 四三二・五〇 |
| 一二 | 三〇 | 五五,〇〇〇 | 一,〇七〇・〇〇 |
| 一三 | 四〇 | 八〇,〇〇〇 | 一,九五七・五〇 |
| 一四 | 五〇 | 一〇五,〇〇〇 | 三,一九五・〇〇 |
| 一五 | 六〇 | 一三〇,〇〇〇 | 四,五八三・〇〇 |
| 一六 | 七〇 | 一五五,〇〇〇 | 六,二二〇・〇〇 |
| 一七 | 八〇 | 一八〇,〇〇〇 | 八,一〇七・五〇 |

(四)以上所擬累進率，僅為擬議，以便說明，其數是否適宜，猶待研究。本會之意，惟在行施類似此種之累進率而已。

五、土地增值稅之徵收辦法如何？



意見甲：

自申報地價後，實行徵收土地增值稅。土地增值稅係以轉移時之地價，或申報地價滿三年後之估定價格，超過現所申報之地價爲標準。

六、關於土地稅稅率之加重或減輕，應以何爲標準？

意見中：

一、合作社合資公司及宗族共有地；在同一市縣內之地價，在一萬元以下者，以地價千分之十爲稅率，總地價每增五千元，其每級超過之部分，遞增稅率千分之一，增至千分之三十爲止。

（附註）合作社等非一戶所有，且爲獎勵或扶助植合作社與工商業計，其限制應較寬。

二、地方政府得斟酌當地財政及社會經濟之需要，經中央主管機關之核准，就前兩條所定最低級最高級稅率加以增減，至多相差二成爲限，每級相距地價數以增至一倍或減至八成爲限。

(附註)此所以予地方政府以相當伸縮之自由，理由見前，必經中央主管機關核准者，所以稍加限制，以免地方政府之任意增減。若自治成立時，地方政府應爲市縣議會。

三、市地鄉地地價稅之分別應取消。

(附註)市地鄉地之分別本不甚妥，事實上不易劃分適當。今即採用累進稅，市地地價高，稅率自然增高，已無分別之必要，且有地方政府得增減稅率之規定，此種分別更屬無需。

四、一切改良物不徵稅。

(附註)所以促進土地之充分利用。

五、未改良地及荒地得依法令按照地價稅率加徵五成至一倍。

(附註)未改良地及荒地往往有其特殊原因，價格較低不能一律征以較重之稅，然爲促進其利用計，又有加稅之需要。故此最宜斟酌實地情形，應留活動餘地。

六、自耕地自耕地稅率之減輕辦法應取消。

(附註)自耕地自耕地之應有面積，不易規定，且其數量較小者在累進稅中稅率已輕，無需再減，徒增繁擾。

土地問題研究項目



(四)地用

一、如何限制土地投機？

二、政府如沒收未申報地價之土地，以供移墾之用，是否可行？

意見甲：

自申報地價後，政府積極實施墾殖政策，以租稅收入之一部及徵收或沒收所得之土地，供移墾之用。凡私有荒地，並須限期墾竣之。

三、我國可否採用集團農場制，如可採用，其推進方法如何？

意見甲：

一、仿照蘇俄集合農場制組織合作團體，如同耕組合，耕地耕具同有，以及同衣食住，同教養等。

二、凡西北荒地，口外荒地，及收復匪區，宜用大量耕種器械者，應採國



營農場制，用廣耕法，盡量開墾。

三、黃河流域，各省最宜機械耕種。每省應速設立國有農場及集合農場若干處，以資試驗。在國家得計劃統制大生產之經驗及適當之分配；在農民養成農產工業化之技能，公有公用公享之心理與習慣，冀使土地能循時代之需要，漸進於社會化。

四、代墾人對荒地利用應受若何限制？

意見甲：

代墾人之限制，應依據促進荒地利用之原則，加以改訂。

（說明）按土地法之規定，荒地使用，除國家保留或指定為他種使用外，則由農戶及農業合作社承領使用，而農戶及農業合作社使用之面積，均各有一定限制，值此邊疆荒地遍地皆是，亟待墾闢利用之時，若僅恃農戶及農業合作社二者為之，是真俟河清之無日。在立法者之意，以為農戶及農業合作社承領荒地面積既有限制，則耕者有其田之主張，可以逐漸實現，同時墾荒工作，亦易進行。不知現在各地所

有荒地，大都均有其致荒之因。他姑勿論，即以舉辦灌溉排水工程而言，設墾荒距離水道較遠，或需其他大規模之工程者，斷非農戶或農業合作社之力所可經營，必待代墾人而爲之。而按諸土地法第二百零條之規定，代墾人又不得享有代墾土地耕作之權利，是投資者，僅能希望獲其所投資資本之本利，果其所獲之利益優厚而迅捷，則有資者自樂於投資，墾荒前途，誠未可限量。無如土地法第二百零五條之規定，墾價須分期支付，且其年限不得少於十年，並應於收穫後爲之，是代墾者所投之資，獲利必難迅捷。加以農事全憑天時，而天時不可期，則農事即不可必。農事既不可必，則投資於農事之利益必微，以新墾之地，農收有限，農人本身所得之利益即微，則投資於農事者，從何而望能獲優厚之利益乎。由是可知，代墾人投資於墾事，其獲利必緩且微，以緩且微之利益，投資者何處何事而不可投資，又何必投資爲代墾，而冒天時之有時不時，治安之有靖不靖之危險乎。故照土地法第二百零條及第二百零五條之規定，及墾區天時治安等等問題，則今後大規模之墾荒工作，除國家投資經營外，絕無資本者願投資而作此利微效遠之事業也。就目前國家財政狀況而論，國家經營既屬不可能，故爲獎勵墾荒計，對代墾人之限制，非加解除不可。况地價稅採累進制，又有適宜之增價稅，則代墾人之其他限制，固無存在之必要也。

五、施行房屋救濟應在何種標準下施行？

意見甲：

房屋救濟節之施行標準，應行修改，務使都市居民之住宅問題，常受法令之保障。

(說明)土地法中對於房屋救濟，雖規定甚詳。惟以受第一六二，一七〇兩條之束縛，致承租人即在房屋未達恐慌時，應享有之保障，皆被抹煞。結果，出租人非在準備房屋額不及總房屋額百分之一，繼續六個月時，俱能放任自由，危及於承租人者非淺。故房屋救濟節之施行之標準，應行修改，務使都市居民之住宅問題，得受法令之保障，減少城市中因減租而起之糾紛。(現下上海減租運動即爲顯例)

(五) 土地測量及登記

一、測量土地應採用何種程序？

意見甲：

應按年分區測量土地，先測量市地，次及於近郊地及交通便利之區，再次及於鄉村及近山之區。每測量區完畢，如地主不自報價，則根據測量與調查結果，實行估計地價，按價採用累進稅法抽稅。價定之後，自然增價部份，收爲國有。

二、關於土地登記中之登記費及外人取得承租權問題之意見？

意見甲：

一、土地法所訂登記費應減至最低限度。

(說明)土地登記，爲整理土地之重要工作。舉凡確定人民產權，革除積弊，清釐糾紛，以及統制使用征收土地等，莫不繫屬於此。故登記應求普遍詳確，決不可使人民因希圖減少負擔致畏避登記。然依



照目前事實與土地法所規定而論，則登記收費用甚高，甚或登記前之測丈費用已爲人民之負擔，登記時則須補完契稅，登記後領取狀證又須繳費，重重負擔，人民不勝其苦，每多望而却步，此實進行土地登記時最大之障礙。故欲求土地登記之易收成效，征費應減至最低限度。

二、凡在開始土地登記之區域，原有契稅及不動產登記，應即停止。

(說明)(一)民國十一年北京司法部，曾經公布不動產登記條例，通令各省分期施行。該條例第二條規定，以不動產所在地之地方審判廳或縣公署爲主管登記機關。各省地方審判廳，多已遵照舉辦。十七年國民政府司法部，並指令不動產登記條例，准暫援用。故至今各地方法院，仍照該條例之規定，兼辦不動產登記事宜。然該條例全部仿自日本，係採登記對抗主義。土地權利之變動，經當事人訂立契約，已可發生效力，登記之目的，不過爲對抗第三人之要件，聲請登記與否，悉聽當事人之自由。而法院對於登記之聲請，祇爲形式上要件之審查，至聲請人之權利，在實體法上是否成立，則非所聞問。故該條例施行以來，對於確定土地權利之目的，殊未達到。

土地法有鑒於此，在第二編中對於土地登記，另加詳細規定，採用登記要件主義，凡土地權利，必須依照該法之規定聲請登記，一經登記，卽有絕對効力，而不能推翻，此與民法第七五八條，所謂不動產物權，非經登記不生效力者正復相同。如此，則整理土地，實施土地政策之基礎，乃可確立，歷來土

地權利之糾紛，亦可祛除。又查該法第三十二條規定，土地登記，謂土地及其定着物之登記，而土地及其定着物在民法上，合稱不動產，故土地法所謂土地登記，實即不動產之登記。惟此項登記，依照土地法之規定，不由法院執行，而由地政機關主辦，蓋以保持土地行政之統一，而便利土地政策之施行，故土地法施行後，地政機關舉辦土地登記之時，不動產登記條例，自應即行廢止，此在土地法施行法中，似有明文規定之必要。

但近來各省不待土地法之施行，於地籍測量完竣之地區已有參照土地法之規定，另訂土地登記暫行條例或規則，呈經中央核准，而由地方行政機關開始舉辦。強迫登記者，其目的既與土地法所定之土地登記相同，則不動產登記條例，現雖未有明令廢止，在此類開始土地登記之區域，應即停止適用，以免重床疊架，使人民莫知所從，徒損政府之威信，而地方法院，與地方行政機關，亦不致發生權限上之爭執矣。

(二)按契稅之制，沿自前清，凡不動產買賣，皆須呈驗契紙，繳納契稅。論其性質，實為一種不動產移轉稅，而其目的，則專重財政收入，故稅率甚重。清季買賣契照價征稅百分之九，典契照價征稅百分之六。民國三年，北京政府，經布稅契條例，仍沿前清賣九典六之制，繼因施行上發生困難，遂又通令各省酌減；因此，各省稅率互異，有為賣四典二者，有為賣五典二者，有為賣六典三者，有仍為賣九典

六者，其後各省又復任意征收附加稅，其稅額甚至超過正稅，而人民因稅率太高，負擔太重，於不動產有賣典時，往往隱匿不報。或於契紙少填面積，價格，以圖逃稅。土地權利既未因稅契而差定，苛征暴斂，適足以妨礙整理土地之進行！

土地法土地稅編，第二百三十三條，已明文規定，土地及改良物，除依本法規定外，不得用任何名目，征收或附加稅款，是在土地法施行以後，契稅當然在取消之列。然近來各省，不待土地法之施行，則聲請登記土地權利人，必須提出契據以資證明。設原契未經稅契，定將責令繳稅，甚且科以罰金，土地權利人，因此視土地登記為畏途，觀望不前，延宕時日，甚足以阻礙土地之進行。故權衡利弊重輕，契稅宜早為取消，至少限度，在地籍測量完竣，業經開始土地登記之區域，應即停止征收，於地方財政收入，雖不無影響，但於土地政策之進行，便利多矣。

三、外人取得永租權之土地，應由主管地政機關自為所有權之登記，再由永租權人為永租權之登記，領取永租執照，並擔負永租地之地稅。

（說明）吾國法律上本不承認外國人可取得土地所有權，然事實上則有變相之永租權。致法權不明，地稅亦無人負擔，本項之規定，即圖藉為補救之地也。

(六) 其他

一、二五減租辦法是否可推行於全國？

意見甲：

按照二五減租原則，切實減低佃農租額，以保障佃農利益。

二、克復匪區土地之整理，應如何進行？

三、設立土地銀行及土地銀行收買土地之辦法？

意見甲：

設立國立土地銀行，以長期低利貸款與無地而有耕作力之農民購買土地之用，即以所購土地，作借款担保。

四、土地法施行政序應如何？

意見甲：



土地法第一編第二十四條應增列一項如下：「各省市爲實施土地政策之需要，得在未經地籍測量之前，經中央地政機關之核准，舉辦臨時登記，其辦法以條例定之」。

（說明：吾國「土地法」，雖經中央於十九年六月頒佈，但其「施行法」，迄今未能完成。故母法雖立，施行仍未有期，以致主持地政者，每感無所遵循。加以「土地法」之本身，尙多窒礙難行之處，施行法之遲遲難產，良亦不爲無因。土地法所規定，硬性的土地整理之程序，似應稍加彈性，俾切合實際之需要。

土地法第二十四條，「未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記」。故依照現行土地法之規定，實施土地改革，必先測量土地，但全國土地測量，究竟何時始能完成，殊難預計。

按土地法所規定舉辦土地整理之程序，類於十八世紀及十九世紀西歐中歐數國爲整理地稅而舉辦之「地籍編製」。（即包括測量，登記，估計等手續。）查最初舉辦「地籍編製」者，爲卡爾第六，於上意大利，浪白台地方，此舉自西歷一七一四年開始，至一七六〇年方完成，歷時共四十六年之久。法國拿破崙在一八〇二年亦開始舉辦「地籍編製」；但至一八五〇年方完成，歷時共四十八年，所費一萬萬五

千萬法郎（一八〇七年以前之費用，尚不計在內）。奧國自一七九七年起，開始舉辦「地籍編查」，但至一八八一年方完成，所費共六千萬「克郎」，先後共經八十四年，德國僅巴燕（一八二六年開始）撒克遜（一八三七年開始）普魯士（一八六二年開始）等數邦曾舉辦「地籍編製」，歷時較短，英國至今尚未正式舉辦，僅由地方政府及私人辦理一小部分而已，俄國之地籍編製，亦迄今未曾舉辦。

至於吾國，若舉辦此項工作，據德國特來斯頓工科大学教授憶思萊Otto Lassel的計劃，僅本部十八省，即需經四十年之久，方得辦竣，所費達八萬萬三千萬兩。今即以最進步的航空測量而言，據最近南昌實施航測的經驗，平均每月可攝三百方公里（一機作業）每方公里需費約二百零三元。今姑假定經濟人才，均無問題，並假定全國各地地形氣候，均可適用航空測量。依據南昌航測的經驗，作全國測量的估計，欲將全國一千一百萬方公里航測完畢，假定一百架飛機同時作業，須歷三十年之久，需費約二十二萬萬元之巨。倘本黨之土地政策，必待測量完畢以後，方能實施，未免太緩不濟急矣。

土地測量，為國家要政，各級政府，在可能範圍，固應從速舉辦。但土地改革，實不必待測量完畢，即可實行。土地政策應及早施行，土地整理，須循序漸進，故土地法第二十四條之規定，亟應使彈性化，於原文下，增列一項，「各省市為實施土地政策之需要，得在未經測量之前，經中央地政機關之核准，舉辦臨時登記」，俾土地政策，與土地整理，兼籌並顧，兩不偏廢也。

五、土地法可否現即施行！

意見甲：

在已設地政機關之省市，土地法即日明令施行。



上海图书馆藏书



A541 212 0016 0625B



