

關於平均地權論爭種種

仲肇湘

國父民生主義的要旨，一言以蔽之，為均與富同時並進，以畢其功於一役，而平均地權與節制資本則為民生主義的兩大原則。平均地權一詞最早見於民國前八年 國父重訂旅美華僑致公堂新章程中，該章程第一章總綱領第二條曰：「本堂以驅除韃虜、恢復中華、創立中華、平均地權為宗旨。」，次年同盟會成立，即以上述致公堂章程第二條為加盟誓詞。同年同盟會軍政府宣言中，將平均地權列為治國大本四綱之一。其言曰：「四、平均地權，乃文明之福祉、國民平等共享之。當改社會經濟組織，核定天下地價，其現有之地價仍屬原主。所有革命後社會改良進步之增給，則歸於國家，為國民所共享，肇造社會的國家，俾家給人足、無一夫不獲其所，敢有壟斷以制國民之生命者，與家共棄。」綜觀這段文字，曰文明之福祉、國民平等共享之，曰當改良社會經濟組織，曰俾家給人足，無一夫不獲其所，曰敢有壟斷以制國民之生命者，與家共棄， 國父在這裡是以平均地權來代表民生主義，因為在六十五年以前，土地繼承着我國幾千年來的傳統地位，為生產工具及人民財富的主體，所以平均地權可以包括節制資本、福祉共享，及其他均富並進的含義在內。 國父從事革命所揭櫫的目標，最早為推翻滿清、建立民國，其後 國父在其自傳中說：「倫敦脫險後（民前十六年），則暫留歐洲，以考察其政治風俗，並結交其朝野賢豪，兩年之中，所見所聞，殊多心得，始知徒致國家富強，民權發達如歐洲列強者，猶未能登斯民於極樂之鄉也，是以歐洲志士，猶有社會革命運動也。予欲為一勞永逸之計，乃採取民生主義，以與民族民權問題、同時解決，此三民主義之主張所由完成也。」迄同盟會成立始將平均地權列入誓詞，與推翻滿清，建立民國合為民族、民權、民生的三民主義革命

目標。三民主義一詞亦首先見於同盟會成立後 國父親撰的東京「民報」發刊詞。於此可見平均地權在 國父遺教中所佔比重之大，亦可見 國父的孤懷宏識，遠瞻將來。

平均地權的本旨，根據上舉同盟會軍政府宣言中的界釋，是將土地因社會改良進步而所增之地價、歸諸公享。土地的增值，既非地主的貢獻，而是社會繁榮的結果，則其增值部份之應收歸公有，不能讓地主不勞而獲，為理所當然之事。但此一觀念是十九世紀西方社會主義思想興起以後才產生；而加以融會貫通，引進到亞洲來，列為革命的目標，治國之大本者，當以 國父為第一人。平均地權所稱之地權，應指土地增值的權益，而非土地所有權，因而平均地權是專指平均土地增值的權益為公眾所共享，而非指平均公眾土地的所有權。我們古代的限制田、均田，及現在土地立法中有限制個人所有土地面積的規定，都不應屬於 國父平均地權的正解， 國父遺教中亦無一語涉及於限制個人所有土地的面積。因為如果土地的漲價全部歸公，則不論個人所有面積的大小，都不發生不勞而獲，如果耕地祇能為耕者所有，則受個人耕作能力的限制，不可能有富者田連阡陌的現象，所以無限制土地所有面積的必要。而況土地所有面積的大小，與土地的使用方式及其所能產生的經濟價值有關，很難定出一可以長期普遍適用的標準來。不過，如果土地漲價全部歸公有困難，或農地不敷農村人口需要的時候，則在土地所有的面積上加以限制，自亦不失為因事制宜之舉，然亦祇能稱之為平均地權意義的引伸，絕不能輕重倒置，將平均地權解釋為平均土地的所有權。（我國在訓政時期依據 國父平均地權遺教而制訂的土地法，其中所用地權兩字，指的是土地所有權，

至於平均地權的內容，則分見於該法地價、地價稅、土地增稅各章中，但平均地權這一名詞，不見於土地法。

平均地權及耕者有其田同見於 國父遺教，同是爲了改善民生問題，但兩者性質不同。平均地權適用於全都土地包括市地與農地，耕者有其田則限於農地。平均地權以因社會繁榮而土地增稅之權益，歸諸公享爲目的，它並沒有排除地主可以出租其土地，我國土地法中有房屋基地租用及耕地租用兩章，即其明證。耕者有其田則以使耕者成爲自耕農爲目的，它不准有不耕地主，及不准有出租耕地。我國耕者有其田條例，規定由政府征收出租耕地轉放現耕農民承領，承領後如有轉移，其承受人以能自耕者爲限，即其明證。（該條例規定地主得保留其出租耕地三甲，係一種過渡辦法，最近中國國民黨第十次全國代表大會通過「策進全面實施平均地權及貫徹實施耕者有其田綱領案」，所稱「貫徹實施」，即是要把地主保留的出租耕地，由政府徵收，放領予現耕農民，使不再有不耕農地的主。）不過，自政府遷臺以來，因爲先實施耕者有其田，繼而在都市地區實施平均地權，（土地增稅的現象，最早發生於都市地區，國父遺教中所講的土地增稅，亦都舉都市土地爲例。）因而有些人誤會爲平均地權適用於都市地區，耕者有其田適用於農村地區。其實平均地權不限於都市地區，而耕者有其田乃是平均地權以外的另一重要土地政策，並不包含在平均地權的土地政策之中，細細研究一下土地法的內容，就可以知道此一實質。

政府自三十八年遷臺後，推行土地改革，農地實施耕者有其田，市地實施平均地權。我們的農地改革，辦得非常成功，爲經濟帶來繁榮，爲政治帶來安定，許多國家派員前來考察取法，譽爲開發中國家農地改革成功的典範。但是我們平均地權的市地改革，自民國四十三年八月公布實施都市平均地權條例以來，迄今已十五年，其成就不僅遠不如耕者有其田的農地改革，而且以土地增稅的權益歸諸公享這一平均地權的目的來講，甚至可以說是失敗的。原因當然不止一端，依本人的看法，負政治領導責任的人們對於奉行 國父遺教的基本態度有待商榷，實爲重要原因之一。在國父遺教中，關於耕者有其田者，祇說到耕者有其田這一原則而不涉及於實施的方法，而且說得很少，僅在民生主義第三講中，有四五百字一段

話。另外有一篇民國十三年八月在廣州農民運動講習所的訓詞，講耕者有其田，也祇指示要用和平解決方法，使農民可以得到利益，地主不受損失這一原則而已。但遺教中關於平均地權者，原則而外，還有實施的具體方法，而且所佔份量甚重，民生主義第二講一萬多字，大部份講的就是平均地權，另外，專講平均地權問題的演講很多，且明載在中國國民黨第一次代表大會宣言中，及國父手著的地方自治開始實行法及國民政府建國大綱中。照說，平均地權的遺教內容這樣具體明白，實施起來應當比耕者有其田來得容易着手，更見成效才對，而事實竟然相反，這就涉及到上文所說，對於奉行 國父遺教的基本態度問題。

因爲 國父遺教對於農地改革祇作原則性的指示，第一要耕者有其田，第二要和平解決，顧到農民和地主兩方面的利益。政府秉持這個原則，自三十八年起先從地籍整理、地籍歸戶入手，繼而實施三七五減租，公地放領，到四十二年一月公佈實施耕者有其田條例，規定耕地如何徵收，如何放領承領，如何補償地主，及承領農戶如何分期繳清地價等等，都出自政府人員的心裁，針對實際狀況，依據事理情理，集家人的經驗與智慧，畢竟把這件無所師承的大事辦通了，而且今後還可以不斷調整，繼續改進。但民國四十二年爲了實施平均地權而制訂實施都市平均地權條例時，一上來就有 國父遺教之爭，種下了平均地權迄今不見成效的病根。就因爲 國父遺教中對平均地權的實施，有原則，有方法，原則當然是不可變的，變了就不復是平均地權了，但方法是可以變的，如果發現原訂的方法辦不通，或有更好的方法，則更是應當變，祇要平均地權的原則能夠貫徹，這就是奉行 國父遺教，也才是真正的奉行國父遺教。但這種對奉 國父遺教應有的基本態度，並未普遍爲一般人所接受，因而都市平均地權的實施，遂陷於進退維谷的困境之中。

國父平均地權的主張爲照價徵稅及漲價歸公，而以自報地價及照價收買爲貫徹其主張的方法。照價徵稅原爲租稅的通制，但我國地稅不分農地市地，歷來依面積及土地等則徵收田賦或依賦額折算銀兩，自中外通商，沿海都市，尤其是外國租界土地，地價陡漲，而地稅如故，與農地田賦無殊，其不平最爲顯著， 國父照價徵稅之主張，係針對此一情況而發。在

一八九〇年至一九一〇年同盟會成立前後期間，西方國家有不少徵收「不勞增值」(unearned increment)的土地改革方法，德國人於一九〇六年在山東膠州灣租借地施行一項土地法案，徵收三分之一的土地未來增值稅，要皆為平均地權漲價歸公的淵源所自，不過國父主張漲價全部歸公，而別的國家則課其增值稅，此為不同之處。至於國父主張的自報地價及照價收買，紐西蘭於一八九一年至一九〇六年間曾一度行之，國父這一主張，恐與紐西蘭當年的稅制亦有關係。民國十一年國父曾在廣州市頒布過土地稅條例，十三年又聘請專家着手研究具體實施辦法，但一直到國民政府奠都南京，全國統一以後，始由訓政時期的立法院在胡漢民先生主持下，起草土地法，將國父平均地權的原則，制為法律條文，但在方法上修改甚多。土地法雖規定以土地所有權人所申報的地價為法定地價，並照法定地價征收地價稅，但同時規定縣市政府先要查定標準地價，地主申報地價時，僅得為標準地價百分之二十以內之增減，故名為申報地價，實質上還是公定的地價，其所以保持申報地價的形式，無非是「爾愛其羊，我愛其禮」的遺意而已。漲價歸公則改為自百分之三十起至百分之八十止的土地增值稅，並非全部歸公。土地法中無照價收買的規定，僅反過來規定，土地所有權人認為標準地價過高，不能依照申報時，得申請政府照標準地價收購其土地，因為報價既不得低於標準地價百分之二十，即不會有報價過低的事實發生，政府主動的照價收買便自然成為多餘了。土地法以上規定，大體上近情合理，平實易行，而仍符合平均地權的原則。胡漢民先生為親炙於國父的三民主義忠實信徒，亦中國國民黨的先進元勳，他有鑒於實行方法的可變與應變，毅然作此重大的修改，正是其忠於國父遺教之處，足為後來者的法式。

土地法在大陸上因政治環境不安定，沒有來得及實施。政府遷臺後，決心實施都市平均地權，本來就有土地法可資依據，但臺灣的實際情況，與土地法施行於全國的構想，多少有不同之處，因此政府於四十三年提出了實施都市平均地權條例，對土地法作若干補充的規定。不意到立法院審議時就發生了遺教之爭。結果否定了土地法對遺教方法上的許多的修改，而大部份恢復了國父遺教的原狀。最顯著者關於自報地價部份。該條例規

定地主申報地價，高低均不受限制，政府完全依照申報地價征收地價稅，但如申報地價低於公告地價百分之二十時，政府得照價收買之。結果地價縱因社會繁榮而上漲，而地價稅則還是以原來申報的地價計算，不但政府收不到多少地價稅，而且地價稅愈低，則地價愈上漲，乃是經濟上必然的道理。這是我們的都市平均地權，因遺教方法之爭而影響成效第一回合。五十二年政府有鑒於地價稅依申報地價征收之不切實際，又提案申報地價不得低於於公告地價百分之二十，亦即地價稅事實上依公告地價征收，大體上恢復土地法的規定，但在立法院審議時，雖通過政府這一修改，却同時又規定增值稅征收，不依原來之申報地價，而依政府重新規定之地價為計算基數，換言之，原來申報地價與政府重新規定地價之間的一段漲價，免除其增值稅，大部份土地增值因此豁免，與平均地權漲價歸公的原則，大相逕庭。顧到了地價稅，又顧不到土地增值稅，在這一期間的土地增值，大部份便歸諸地主私有，這是我們的都市平均地權因遺教方法之爭而影響成效的第二回合。民國五十六年政府因上次修正實施都市平均地權條例，造成了「漲價歸私」，於是又提案恢復土地增值稅依原規定地價或前次移轉申報時之現值為計算基數，算是收回一部份漲價歸公，但立法院同時却又規定上項土地增值稅可以用因重新規定地價而增繳的地價稅轉繳。於是顧到了土地增值稅，又顧不到地價稅。兩種不同的稅可以抵繳，在稅制上是講不通的，這是都市平均地權因遺教方法之爭而影響成效的第三回合。十五年來我們的都市平均地權，在遺教方法的循環爭執之中，而一籌莫展。照理說，在訓政時期，大家對於遺教的看法當嚴緊些，行憲以後應當開放些，而結果不然，倒是土地法的制訂，對遺教所定的方法，敢於作合理的修改，而行憲以後，反而膠柱鼓瑟，作繭自縛，致其結果，反而與方法上無所師承而獲得成功的耕者有其田農地改革，成為一強烈的反比，這是為我們所意料不及的。

平均地權的目的是要照價徵稅與歸公的方法，使土地因社會繁榮而所增的權益，歸諸公享。世界進步的國家都有兩種稅，一是地價稅，一是土地移轉所得稅，(有些國家連房屋一起計算，稱不動產移轉所得稅)地價稅當然依平均市值而估定的公告地價來課徵，土地移轉所得稅當然依原

價與售價之間的所得差額來課徵，這是很簡單易明的道理，也是世界各國的通制，而我們這裡却翻來覆去在爭論申報地價與公告地價的是非。又如五十二年修正的實施都市平均地權條例，在漲價歸公的標題下，可以使漲價歸私，反不如號稱為資本主義國家徵收的不動產稅交易所得稅來得名相符，能將一部份自然增值，收歸公有。最後五十六年的修正，則又准許用地價稅來轉繳土地增值稅，使人目迷五色，不知道平均地權究竟是什麼一回事。如果我們能把遺教中平均地權的方法部份暫時擺開，大家憑常識、憑事理去想一想，怎樣才能達到使土地因社會繁榮而所增的權益歸諸公享的目的。大膽一點，將增值稅納入所得稅系統中，不可以嗎？不更簡便易行嗎？所得稅是對個人所得的多寡而累進的，不比土地增值稅以土地為對象，豈非更能收平均財富之效嗎？用地價稅去轉繳土地增值稅是合理的嗎？轉繳合於平均地權的原則嗎？將關於土地稅部份單獨立一土地稅條例，不可以嗎？諸如此類的問題，大家凌空的用些腦筋去思考，不要先受遺教中所定方法的拘束，則不難為都市平均地權，求得合理可行的辦法。耕者有其田我們想出了可行的辦法，為什麼都市平均地權就不能？國父遺教中的方法，可以保留的當然要保留，但需要修改的，應當毅然予以修改。當年土地法的制訂就是近於這種態度，為了國家的現代化，為了國父遺教的得以貫徹實施，我們今日更需要這種態度。這次國民黨十全大會中通過了策進全面實施平均地權及貫徹實施耕者有其田綱領案後，政府自將積極推行。我們對於貫徹實施耕者有其田部份很放心，對於策進全面實施平均地權部份，實在不放心。祇有大家對於奉行國父遺教，建立起一種合理的態度運用家人的智慧，去找尋最好的途徑，來實現平均地權的原則，才能為我們一籌莫展的都市平均地權打出一條出路，以媲美於我們的耕者有其田農地改革。論語上有這樣一段話：「子張問十世可知也。子曰：殷因於夏禮，所損益可知也。周因於殷禮，所損益可知也。其或繼用者，雖百世可知也。」百世可知者，即是不變的原則，損益可知者，即是可變與應變的方法。原則是不可變的，方法是可變和應變的，這是幾千年前先聖的垂訓，即是我們今天對於奉行平均地權遺教所應有基本態度！

臺灣商務印書館印行

臺北市重慶南路一段三十七號

百衲本二十四史

發售特價

本書自史記至元史輯得宋版凡十五種，元版六種。元史用洪武本，舊五代史用大典有註本，明史附有考證，較股本增葉不少；而股本之缺行、衍文及錯誤之處甚多，實不如百衲本遠甚。原書凡八百二十冊，改為十六開精裝版式，每面將原書二葉印為上下二欄，都二萬七千餘面，分訂四十一鉅冊。古香古色，尤非股本所能望其項背。

本書定價七千二百元

國內特價

新臺幣伍千元

(郵撥一六五號)

港、澳、日、韓、
非、泰

美金一百四十元

(包括郵資)

亞洲其他地區及
歐美非澳各地

美金一百五十五元

(包括郵資)