

台灣土地所有權制度之變遷

溫豐文*

目 次

- 壹、前言
- 貳、早期
- 參、荷治時期
- 肆、明鄭時期
- 伍、清治時期
- 陸、日治時期
 - 一、土地調查
 - 二、大租權之整理
- 柒、民國時代
 - 一、土地所有權之基本原則
 - 二、土地所有權之實像
- 捌、結語

壹、前言

台灣土地所有權制度，自早期先住民的原始共有制度，到荷治時期之王田制度，明鄭時期之文武官田、營盤田制度，清治時期的一田兩主制，日治時期的單一業主所有權制，蛻變成今日平均地權的所有權制，幾經變遷。茲將各個時期之土地

* 東海大學法律系暨法研所教授

所有權制度析述如下：

貳、早期

台灣昔為荒蕪海島，漢人大量入台（西南部）從事墾殖，始於有明一代。在閩、粵漢人入台以前，台灣境內係由先住土著所分佈。當時先住土著已結成「番社」，過著原始的部落生活。土地係供作狩獵之場所或初步耕作之用。由於先住土著無積蓄財富觀念，加上當時地廣人稀，隨時可以擇地墾耕，一俟地力枯竭，即易地而耕，因此無占有土地之需要。「番社」土地僅視作領域，而為社民所共有。此種共有係屬原始的共有，其特徵在於社民對土地僅有使用、收益等經濟權能，而無處分、管理等支配權能。嗣後，因實際生活所需，始發生家族占有土地之現象。換言之，早期的台灣土地所有權制度是原始的共有制。

參、荷治時期

一六二四年（明天啓四年）七月，荷蘭人自澎湖進據來台，在安平設荷蘭東印度公司商館。斯時，台灣已有糖、米之生產，荷蘭人見農產品之輸出有利可圖，因而一方面致力於海運貿易，他方面積極計劃墾殖，支給牛頭、農具、種仔給耕者，撥款修築埤塘水圳，以獎勵開墾，漢人在荷蘭人獎勵開墾下，紛紛來台謀生。

惟荷人據台之目的，在於經濟掠奪，因而當時在台灣所形成的土地制度與中國大陸截然不同。其制曰「結首制」，將墾成之土地稱為「王田」（註一）。申言之，當時台灣的土地所有權，都是屬於荷蘭國王的，經過荷蘭聯邦議會的特許授給東印度公司，公司再以租佃方式租給農民（註二）。

（註 一） 台中縣大肚鄉境與烏日鄉交界處，有一地名曰「王田」，相傳乃荷治時期，荷蘭人布教時所開墾而沿革迄今，詳見安倍明義「台灣地名研究」蕃語研究會，昭和十三年，頁一八一。

（註 二） 林衡道「台灣開拓史話」青文出版社，民國六五年，頁三〇。

「結首制」係一種協墾制度，具有強烈性合作組織之性質，其要旨如下：

- (一)合數十個人為一結，各佃皆自有耕地，在一結之內，勞力、資本皆可流通，以開墾王田。
- (二)在一結之中，以通曉事理而出資多者，為小結首。
- (三)在小結首數十人中，再推出公平為眾所信服而最有力者為首，是為大結首。
- (四)結首受官署命令，負有責任，並負有約束眾佃之任務。
- (五)有公事時，官署可諮詢或命令大結首，大結首傳令於小結首，小結首再告知眾佃。
- (六)墾地之分配，係按眾佃出資之多寡以定甲數之多少。亦即先定某佃在某處可獲一甲或數十甲以及其應出資若干之預算，再由官方稽查其實際能力，給以墾照，故每結之中，有種地一甲、二甲之佃人，而最大有至數十甲者。至於結首所分配之甲數，通常為最大佃人之倍。
- (七)受配佃人如有數甲或數十甲之田地者，得雇勞力墾耕。惟開墾後之納稅責任，仍由佃戶負擔，小結首與大結首均與此無關。

肆、明鄭時期

一六六一年（明永曆十五年）延平郡王鄭成功驅荷復台，迄一六八三年（康熙二十二年）台灣入清版圖，明鄭前後治台二十二年，當時土地所有權制度主要分為官田、私田（文武官田）及營盤田三種。

- (一)官田：乃將荷治時期之「王田」改名而來，耕種者為官佃，據「諸羅雜識」所載：「鄭氏攻其地，向之王田，皆為官田，耕田之人，皆為官佃。輸租之法，一如其舊，即所謂官佃田園也。」（註三）
- (二)私田：私田又名「文武官田」，依「諸羅雜識」所載：「鄭氏宗黨及文武各官與土庶之有力者，招佃墾耕，自收其租，而納課於官，名曰私田，即冊列所謂

（註 三） 引自程大學「台灣開發史」台灣省政府新聞處，民國六七年，頁六五。

文武官田也。」（註四）依此可知，荷蘭時期，不許土地私有，明鄭時代已將其解禁，雖然開墾者僅限於鄭氏宗黨，文武官員及有力之土庶，但其存在，對於開發資本之形成及生產力之發展，大有貢獻。

（三）營盤田：營盤田係仿古代寓兵於農的屯田制度，利用營兵以補勞力之不足，以圖自耕自給，據諸羅雜識載：「其餘鎮營之兵，就所駐之地，自耕自給，名曰營盤田。」（註五）

明鄭時代之田制，除上述三者外，尚有為數不多之熟田與番田。熟田乃鄭氏來台前業經漢人移住者所開墾之田，番田則為土著族人所開墾之田。

伍、清治時期

一六八三年（康熙二十二年），台灣入清版圖，清廷以台島孤懸海外，易為賊藪，本有棄置之議，嗣因施琅上疏力主保留，始而作罷。但清廷對台灣仍採消極政策，不欲拓土聚民，嚴禁大陸人民渡台，而且不准漢人越入番界墾耕。清朝律例規定：「偷入台灣番境及偷越生番地界者，杖一百；偷越深山抽藤、釣鹿、伐木、採稷者，杖一百，徒三年。」又關於番地之墾墾規定：「台灣奸民私墾熟番埔地者，依盜耕本律問擬；在生番略內私墾者，依越渡關塞律問擬，田仍歸番。」此等禁令，直至一七一一年（康熙五十年）以後，始漸廢弛。閩粵之人才相繼來台，土地才逐漸開拓。

清代漢人登陸台灣墾殖，大多赤貧如洗，無法獨立墾耕，惟其中亦有少數擁有資財之豪族，報官開墾無主荒地或由先住土著取得土地，占領廣大墾區，自投資本，招佃開墾，結果形成墾佃關係（註六）。豪族報墾官府，領取墾照，稱為墾戶，每年向佃戶徵收一定地租，而官府則向墾戶課以正供（稅賦）。此種墾佃關

（註 四） 引自程大學，前揭書，頁六六。

（註 五） 引自程大學，前揭書，頁六六。

（註 六） 清代漢人在台灣取得土地之手段可謂五花八門，無所不用其極，其中較常見者是向官方請領墾照與霸佔二途。詳見張勝彥「清代台灣漢人土地所有型態之研究」東海大學歷史學報第四期，頁一〇。

係，經過相當期間，由於墾戶養尊處優，優遊逸樂，輾轉典賣權利，逐漸失去與土地之直接關係。反之，佃戶卻日益坐大，逐漸掌握土地實權，可將土地轉佃於他人，於是從事耕作之人稱為現耕佃人，原佃戶每年向現耕佃人收取一定地租。因此於同一土地上產生二種收租權，一由墾戶向佃戶徵收，稱為大租；一由佃戶向現耕佃人徵收，稱為小租（註七）。墾戶與佃戶之關係，遂轉變為大租戶小租戶關係。如此一來，一筆耕地上，除有實際耕作之現耕佃人外，尚有收取大租之大租戶與收取小租之小租戶，一田兩主制於焉蛻變而成。所謂一田兩主制，乃一地分二層，通常以墾戶管下層，稱為大租戶或田骨（根）；佃戶管上層，稱為小租戶或田皮（面）。田骨、田皮業之典賣、租賃，互不過問，欠租亦不能起耕，於日既久，小租戶坐大凌駕於大租戶，大租權萎縮變成收租權，而成為小租業的「物上負擔 (Real-lasten)」（註八）。

一八八五年（光緒十一年），中法戰後，清政府改台灣為行省，並任福建巡撫劉銘傳為台灣巡撫，劉氏認為台灣既自成一省，首應財政獨立，不應仰賴他省，而欲財政自立，首應掃除台灣田賦之積弊，遂上請丈量田畝，清查稅疏，清廷准之。清賦事業之範圍，除清丈田畝，改訂賦率外，包括確定業主等事項。劉氏本欲一舉取消大租，將田地所有權歸小租戶所有，惟大租戶之權利，由來已久，阻力甚大，遂採較溫和之「減四留六」辦法。

所謂「減四留六」辦法，乃確定小租戶為業主，應納正供，大租戶不必納賦，但大租戶向小租戶所收租額中，應減去四成作為貼補小租戶繳納正供之用，因大租戶已不必納稅，故可純獲六成之租益。惟此項「減四留六」辦法當時不曾推行於全台，大體而言，斗六以北地區，多已實施，以南地區則仍保持舊有型態。稽其理由，乃因南部之業主，多係實際投資之墾戶，改革時反對者眾，是以未施行；而北部業戶，多非實際之投資開墾者，阻力較小，易於改革之故（註九）。

（註 七） 程大學，註三所揭書，頁一四一。

（註 八） 戴炎輝「中國法制史」三民書局，民國五五年，頁三〇二。

（註 九） 有清一代，台灣南北墾戶對土地之墾殖方式不盡相同。南部墾戶多以墾戶個人資力，協助佃戶開墾，如給予耕牛、種仔等，而北部墾戶，則僅遞稟官府，承攬包墾，一承攬到手，即分給佃戶墾殖，墾戶只遞一稟之力，不費一錢，即取得業主權及徵收大租之權，實有名無實之墾戶也。詳見林衡道編「台灣史台灣省文獻會，民國六六年，頁四六一（盛清沂執筆）。

劉銘傳對大租權之整理，雖然未能一舉消除大租權之存在，但卻為日治時期消滅大租權工作，奠定了良好基礎。日本人能順利於一九〇五年（光緒三十一年，明治三十八年）全面取消大租權，而使台灣土地所有型態單純化，進而促進台灣土地制度近代化，劉氏之功不可滅（註一〇）。

陸、日治時期

一八九四年（光緒二十年）甲午戰爭，清廷戰敗。翌年，訂立馬關條約，台灣割讓給日本，迄一九四五年（民國三十四年），第二次世界大戰結束止，日本治台前後五十年。

日治期間，台灣土地所有權制度走向了近代化，亦即日本人消滅大租權，確立了土地所有權人單一化制度。惟為消滅大租權，其前置工作，首須從事土地調查。是以，以下分土地調查與大租權之整理兩項說明之。

一、土地調查

日本人於一八九五年（光緒二十一年，明治二十八年）五月二十九日在宜蘭之澳底灣登陸。日人入台之初，義民群起反抗，原有魚鱗圖冊大多毀於兵燹，為釐整地籍，以利庶政之推行，日本政府首先著手土地調查。

一八九八年（光緒二十四年、明治三十一年）七月，日本政府公布台灣地籍規則與台灣土地調查規則。前者規定：土地之種類名稱分為：(1)水田、旱田（園）、房屋基地、鹽田、礦泉地、養魚池；(2)山林、原野、池沼、牧場；(3)祠廟基地、宗祠基地、墓地、鐵道用地、公園地、練兵場、射的場、砲台用地、燈台用地、餘水溝道；(4)道路、溝渠；(5)河川堤坊；(6)雜地；並規定地方廳須備土地清冊及地圖，上項土地清冊之謄本或閱覽，得於該管地方廳請求之。後者則規定丈量之尺度，地積之單位名稱：尺度準用度量衡法之規定，以其一丈三尺為一戈，每二十五戈平方為一甲，甲之十分之一曰分，百分之一曰釐，千分之一曰毫，萬分之一曰絲；並規定

（註一〇） 台中縣志編纂委員會編「台中縣志·卷三政事志·地政篇」民國七八年，頁一一四（筆者執筆）。

因而增加，對日人而言，其成果可謂永不窮盡（註一三）。

二、大租權之整理

日本人於土地調查工作完成後，即從事大租權之整理。大租權之整理，乃土地調查之附帶事業，其程序分確定與廢除兩階段進行。如前所述，日本政府所公布之「土地調查規則施行細則」與「土地申報人及委員須知」中規定：申報書應載明大租、小租、地基租等之租額，租戶之住址、姓名，其目的在據以編製大租歸戶冊。據日人調查結果，全台大租額共計一百零七萬六千四百三十六圓，其土地面積約占全台田園面積十分之六。

一九〇三年（光緒二九年，明治三六年）大租歸戶冊完成，乃於土地調查委員會外，另行成立大租權調查委員會，以事大租權查定事宜，此項工作共計歷時八個月，始告完竣。翌年，日本政府以律令第六號宣告廢除業經確定之大租權。惟知大租權由來已久，非國家強權所能強制取消，乃決定由官方對大租權人或其繼承人發給補償金，以收買方式為之。補償金之計算，先以大租之買賣價格、小租之半價及派出所估定之價額三者平均求計大租之價額；次依穀價求計穀與大租價格之比率，再以市價之數與大租石數相除求計穀價，最後以穀與大租價格之比率相除，即得大租之價，而定償金之數（註一四）。惟大租常因人因地而不同，除納穀之大租外，其以蕃薯、麻、豆等物完納大租者，亦改以穀價為準計算之。若以金錢納租者，則概加二成計算之。補償金之核發，分北部（新竹以北）、中部（苗栗以南南投以北）、南部（斗六以南）三段實施（註一五）。總計應領補償金之大租戶有三萬六千人，補償金總額為三百七十八萬三千九百餘圓。但日本政府僅發給現款十萬七千元及三百六十七萬二千餘圓之公債証書而已（註一六）。

大租權經此整理後，完全消滅，小租戶成為地主，取得土地完全所有權，從前之現耕佃人則成為完全之佃農。由於此一土地改革措施，促進了台灣土地業主的單一化，亦因而促成了近代化土地所有權制度之建立。一九二二年（民國十一年、大

（註一三） 竹越與三郎「台灣統治制」一九〇五年，頁二一四。

（註一四） 林衡道編，註九所揭書，頁五一八。

（註一五） 台灣總督府編「台灣稅務史」台北，大正七年，頁八五。

（註一六） 戚嘉林「台灣史（下冊）」自版，一九九一年，頁一〇三〇。

土地之業主、境界、種類，由地方土地調查委員會查定之，對其查定不服者，得聲明於高等土地調查委員會，受其裁決，但查定後經過六十日者，則不得聲明不服。地方及高等土地調查委員會係獨立於調查機關以外之查定機關，專司裁判事務（註一一）。

同年九月，「臨時台灣土地調查局」成立，正式從事地籍調查，三角測量及地形測量等工作。同時為期土地調查工作能夠順利進行，同月，又公佈土地調查規則施行細則、土地申報人及委員須知。其主要內容為：(1)私有土地由業主申報，官有直接管理土地由該官署申報，官租地由官佃申報，出典土地由典主及承典人連署申報為原則。申報書須作成二份，分送該土地調查委員及臨時土地調查局；(2)應申報之土地，以地籍規則所定第一至第三及第六類為限，但餘水溝道及認為無須調查之山林原野，不在此限；(3)申報事項包括土地之坐落字號、境界、地類、等則、地賦、坵段，及業主、典主、委員、街庄長等之住址、姓名，及大租、小租、地基租等之租額、租戶之住址、姓名；(4)土地申報以前，每一街庄或數街庄選熟悉土地情形者二人以上為委員，以繪製其地之略圖，連同申報書彙送土地調查局派出所，並隨同調查員從事調查；(5)一八九九年（光緒二五年、明治三二年）四月，公布異動事項申報規則，規定：買賣、典贖、分割、合併、地類變更、官地民有、民地官有，以及申報人之住址、姓名遇有變更時，均須經該管機關報明土地調查局，隨時更改；(6)所製地圖分原圖、庄圖、堡圖三種：原圖及庄圖均係地籍之圖，比例尺以一千二百分之一為準，但局長指定之地方得以六百分之一為準。二者不同之處在於原圖以土名為區域，庄圖以庄為區域。至於堡圖則合庄圖而成之重地形輕地籍，比例尺為二萬分之一或十萬分之一之地形圖（註一二）。

土地調查工作歷時七年，至一九〇五年（光緒三十一年、明治三八年）始告完成。全台計調查宗地一百六十四萬七千三百七十四筆，面積七十七萬七千八百五十甲，完成土地台帳（即魚鱗圖冊）九千六百一十冊，地租名冊三千二百五十三冊，大租名冊二千三百七十一冊，並繪就測量原圖十萬零五千二百六十九張，庄圖三萬七千八百六十九張。土地調查，一方面為大租權消滅工作，確立單一業主（單一所有權人）奠定基礎；他方面為日本資本家投資於台灣土地開啓了方便之門，稅賦亦

（註一一） 林衡道編，註九所揭書，頁五一六（王詩琅執筆）。

（註一二） 林衡道編，註九所揭書，頁五一六～五一七。

正十一年)九月,日本政府復以勅令第四〇六號,將日本民法(但其第四、五編除外)施行於台灣。依日本民法第二〇七條規定:「所有人於法令之限制內,有自由使用、收益、處分其所有物之權利。」依此規定,近代土地所有權絕對自由(所有權絕對原則)之觀念,逐漸於台灣落實生根(註一七)。

柒、民國時代

一九四五年(民國三四年、昭和二十年),台灣光復,中華民國法律施行於台灣,台灣改採平均地權的土地所有權制度。茲分土地所有權之基本原則與土地所有權之實像說明之。

一、土地所有權之基本原則

依土地法第十條規定:「中華民國領域內之土地,屬於中華民國人民全體,其經人民依法取得所有權者,為私有土地。私有土地之所有權消滅者,為國有土地。」此一條文與憲法第一四三條第一項有關土地所有權之規定意旨相同(註一八),係依據孫中山先生所主張的平均地權理論為指導原理而訂定之土地所有權基本原則。所謂「中華民國領域內之土地,屬於中華民國人民全體」,並非實行土地公有或國有,乃所以表明土地之上級所有權(最高所有權)屬於國家(蓋國者,人之積也。人民全體即指國家);所謂「其經人民依法取得所有權者,為私有土地」,則在表明於法令許可範圍內,私人可保有土地之下級所有權。質言之,土地法第十條將土地所有權之歸屬加以割裂,上級所有權歸國家保持,下級所有權歸個人享有。上級所有權歸國家者,可用以防止土地私有權之過份膨脹,藉以改進土地利用,並使土地之社會收益歸公;下級所有權予人民者,可促個人盡力充分利用土地,並享受自身勞力所得之公平收益。申言之,土地法第十條雖明確承認土地私有制之存在,但

(註一七) 拙著「現代社會與土地所有權理論之發展」五南圖書出版公司,民國七三年,頁一四以下。

(註一八) 憲法第一四三條第一項:「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。」

私人土地所有權之取得與行使，應受國家法令上之監督。亦即明示私人土地所有權具有相對性與社會性。基此立論，國家為謀求全體國民利益，對個人下級所有權，不問是管理、處分，抑是使用、收益，均得以法令加以限制。他方面，在不妨害國民全體利益之範圍內，國家應容許個人對自己之土地有充份管理、處分、使用、收益之自由。俾兼顧土地所有權之公益性與私益性（註一九）。

二、土地所有權之實像

平均地權之終極理想，在求地權平均、地盡其利、地利共享。其表現在所有權制度上是耕者有其田、住者有其屋，亦即使凡需要土地使用之人民皆有均等享受土地權利之機會。政府於五十年代（民國四十年代）初期，實施了一連串土地改革——耕地三七五減租、公地放領、耕者有其田，厥為斯旨。

然至六十年代（民國五十年代）初期，政府為促進經濟發展，制定獎勵投資條例（註二〇），規定：於公有土地不敷工業用地分配時，得將私有土地變更使用，編為工業用地（第五十條）。若興辦工業人對於編為工業用地之私有土地逕行洽購不成時，得申請工業區主管機關徵收（第五十八條）。結果促使平均地權的土地所有權制度逐漸變質，而成為企業本位（資本主義）的土地所有權制（註二一）。另外，為調節地權分配，防止私人兼併土地，土地法第二十八條雖然規定：「省或院轄市政府對於私有土地，得斟酌地方情形，按土地種類及性質，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額。」平均地權條例第七十一條雖亦規定：「直轄市或縣市政府對於尚未建築之私有建築用地，應限制所有人所有面積之最高額。前項所有面積之最高額以十公畝為限。但工業用地、學校用地及經政府核准之大規模建築用地，應視實際需要分別訂定之。」但是上開條文，政府並未確切執行，加上施政上之若干缺失，一般人視土地為商品。結果造成土地投機壟斷，囤積居奇（註二二），甚至造成富者田連阡陌，房屋櫛比鱗次，貧者無立錐之地、棲身之所等貧富懸殊現

（註一九） 拙著「土地法」白版，民國八四年，頁四一～四二。

（註二〇） 獎勵投資條例已於民國七十九年十二月三十一日廢止，取而代之者為促進產業升級條例。

（註二一） 拙文「土地所有、利用之類型與土地法制之檢討」土地改革第二十六卷第一期，頁一五。收錄於拙著·註一七所揭書，頁一五一以下。

（註二二） 拙文「從現行法律談遏阻房地產飆漲之對策」現代地政第一〇〇期，頁五七。

象（註二三）。換言之，目前台灣土地所有權制度之實像，可以說是資本主義的所有權制，「平均地權」似乎只是政治上之宣傳口號而為虛像而已。

捌、結語

以上是台灣土地所有權制度變遷之概觀。由上述分析可知，四百年來，台灣土地所有權制度之變遷，可謂多彩多姿。由於所有權觀念，係屬於歷史之範疇，而非屬於邏輯之範疇（註二四），因而每一時期土地所有權制度之形成，均有其時代背景。大體而言，早期之原始共有制與清治時期之一田兩主制，可以說是自然形成的土地所有權制度；而荷治時期之王田制度，明鄭時期之文武官田、營盤田制度，日治時期之單一業主所有權制，以至民國時代之平均地權所有權制，係外力塑造而成的土地所有權制度。

（註二三） 八十年代（民國七十年）代後半，台灣房地產價格受到人為炒作而飆漲不已。最近幾年，雖較平穩，但因受到財閥壟斷仍居高不下，致使一般中低收入者，終其一生所得，亦無能力購置自用住宅，因而不得不組織自救會以謀救濟。目前，無殼蝸牛所組織之自救會，在大台北地區有「無住屋者團結組織」，在大台中地區有「住者有其屋權利促進會（簡稱住權會）」。

（註二四） 蕭錚「土地所有權之研究與平均地權」收錄於氏著「土地與經濟論文集」中國地政研究所，民國六三年，頁二。