

農委會法規會技正 林茂雄

地目等則

存乎？廢乎？

地目等則，是農業社會中，政府用以管制土地使用的重要工具，也是課稅的重要憑據。此一制度，自日據時期沿用迄今，惟近年來，台灣地區社會經濟情況丕變，地目等則的功能能否適應當前多樣化、立體化土地利用與管制的需要？亟待檢討。



立於農業社會，當時農業生產，以耕種為主，地目等則之功能較之市地稅，更為重要。此特加以探討，以就教於農業界人士。

「地目等則」表示土地的使用類別和優劣等級，是源於日據時期的土地分類方法。

古早的土地分類

地目等則，表示土地的使用類別和優劣等級。所謂「地目」，指土地使用現況的類別，又名「地貌」，由此可知土地的使用現況。所謂「等則」，指各種地目的優劣等級，又名「地力」，由此可知該土地之好壞。

地目等則是台灣地區沿用已久的土地分類方法，源於日據時期，日人為課稅目的而訂定。台灣光復後，配合地政法令和稅法的規定，做為土地管制和定賦額與賦元的根據。也就是說，地目等則是用以保護、管制土地及課稅的手段之一。

現行的「地目」，分為21種，是在台灣光復後，配合土地法第二條土地使用分類之規定再予細分者，各地類地目的關係如下（依台灣省政府民政廳36年所定為準）：

第一類 建築用地

1.建地目：房屋及其附屬之庭地、園圃、一地基地均屬之。

2.雜地目：自來水用地、運動場、紀念碑、練兵場、射擊場、飛機場、砲台等用地及其他不屬於各地目之土地均屬之。

3.祠地目：祠廟、壽地、佛堂、教務所及說教所等均屬之。但兼用住宅或依慣習之家廟不在此限。

4.鐵地目：車身、車庫、貨物庫或及在車站內之站長車長等之宿舍均屬之。

5.公地目：公園等地。

6.墓地目：墳墓用地。

第二類 直接生產用地

7.田地目：水田。

8.旱地目：旱田地。

9.林地目：林地、林山均屬之。

10.養地目：魚塢。

11.牧地目：牧畜用地。

12.鑛地目：鑛泉地。但限於湧泉口及其維持上必要之區域。

13.鹽地目：製鹽用地。

14.池地目：池塘。

第三類 交通水利用地

15.線地目：鐵道線路用地。

16.道地目：公路、街道、衢巷、村道、小徑等及公用或公共用之輕便鐵道路均屬之。

17.水地目：埤圳用地及用惡水路

18.溜地目：灌溉用之塘湖、沼澤。

19.溝地目：一切溝渠及運河屬之。

20.堤地目：堤防用地。

第四類 其他土地

21.原地目：荒蕪未經利用及已墾復荒之土地均屬之。

至於現行「等則」，係按各種地目土地單位面積全年收益或地價高低，區分為若干等級，同時又分為：

一、有賦地：如下表。

二、無賦地：祠、鐵、公、墓、線、道、水、溜、溝、堤等10種地目，未銓定等則，但土地若有收益，則比照有賦地銓定之。

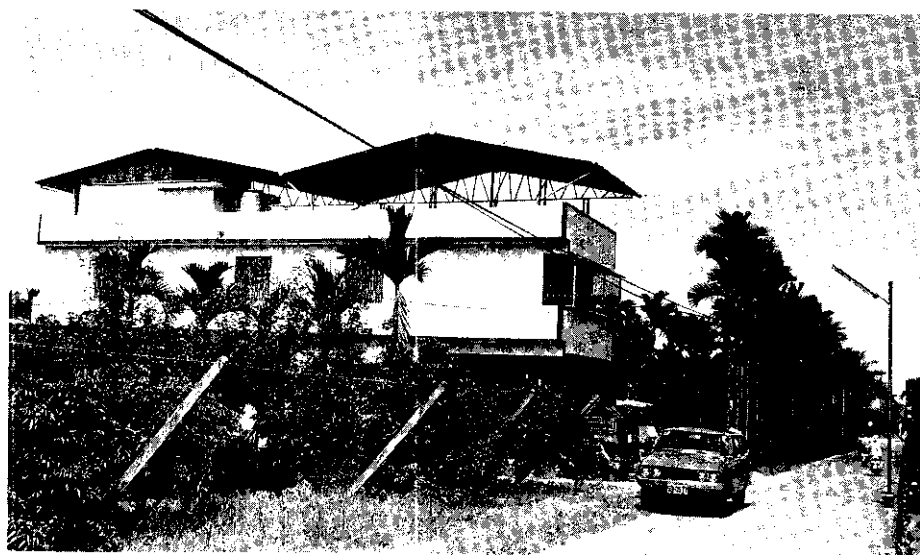
重要性今不如昔

台灣光復初期，政府實施「耕地三七五減租」、「公地放領」及「耕者有其田」等一連貫的土地改革措施，以農地為對象，以地目為田、旱者為執行依據，地目等則在推行此一所謂的第一階段農地改革中佔很重要的地位。目前此一改革措施已完成近40年，而地目等則在嗣後的年代中，對土地管制及課稅上佔有一席之地，例如：

一、在課稅上

我國土地的稅利，依現行土地稅法規定，共分田賦、地價稅及土地增值稅3種。地目等則在土地稅上的功能如下：

等則	1~92	1~92	1~26	1~26	1~15	1~19	1	1~18	1~11	1~8	1~30	
地目	建	雜	田	旱	林	養	牧	鑛	鹽	池	原	11種



時代演進，社會經濟情況轉變，「地目等則」已失去實質上的意義。

→ 1.田賦及地價稅：民國43年「實施都市平均地權條例」公布以前，台灣地區都依土地的地目等則課徵田賦。嗣後已規定地價的都市土地改課地價稅，課田賦土地的範圍逐漸縮小至非都市地區。民國66年上述條例修改為「平均地權條例」，台灣地區分兩年兩梯次全面規定地價，照價徵稅，而按地目等則課徵田賦的土地只限於「農業用地」。迄民國76年，政府宣布全面停徵田賦，使地目等則在課田賦上的功能全失。

2.土地增值稅：土地增值稅與地目等則本無關聯，但在民國66年全面實施平均地權規定地價後，因農業用地仍課徵田賦，且農業用地因變更使用而移轉者須按地價課土地增值稅，所以，未變更使用而移轉者是否為課田賦的農業用地關係是否課土地增值稅，因而地目為何即具關鍵性。迄民國72年，農業發展條例修正公布，農地移轉為農用改為免徵土地增值稅，何種農地可免徵亦宜審慎處理，經配合區域計畫非都市土地使用編定與管制體系訂為「農牧用地」、「林業用地」、「養殖用地」及「水利用地」四種用地別的土地，但尚有若干地區未編定用地別，則以地目為查定基準，即田、旱、林、養、牧、原、池、水、溜、溝等地目土地，因此，以地目來認定農地移轉為農用，實因非都市土地和都市農業區、保護區內土地尚有未編定用地別所致，將來全面編定完成，則地目等則亦將為用地別所取代。

二、在土地管制上

我國土地的管制體系，因市地與農地而有不同。前者着重都市的發展，人口與產業的合理利用土地，與土地本身的生產力無關，所以與地目等則關係較少。後者着重土地的生物性，着重土地本身的生產力，並保護其不被非法變更使用，所以向來就與地目等則關係非常密切。

其次，政府為保護農地和促進農地合理有秩序的轉變使用，依據農地農有農用政策，在管制上亦採取如下措施：(一)以地目等則為準，限制農地的地目變更。(二)以編定用地別和分區為準，管制農地的使用。(三)以能自耕的承受人為準，限制



保 青

天然有機動物性
羊毛脂完全複合

肥 料

成份：
天然氮 2.48%
天然磷 2.18%
天然鉀 8.1%
有機質 42.27%

明星農產實業股份有限公司 FAX:5422534
台北市西寧北路112號10F TEL: 5422530-3

農地的移轉對象。(四)以耕地為準，限制其分割及移轉為共有。

我國都市土地的管制，以分區別為管制重點，目前除農業區和保護區外，土地的移轉、分割及變更使用都不以地目等則為手段；農業區和保護區也只限於田、旱地目土地（耕地）的移轉和分割始有限制。

地目等則在非都市土地的管制功能，以民國65年為分界點，該年政府頒布施行「區域計畫法」，目前全台灣地區已完成非都市土地的分區和用地編定，並依規定實施各種用地的管制，一切以用地別管制而取代以往的地目管制，地目等則的功能只可視為補助手段。在農地管制方面，農地變更為非農業使用或容許使用、農地移轉限制，及農地的分割限制和地目變更，均以所編定用地別或所屬分區允許者始得為之。

總之，地目之重要性已今不如昔；等則之代表性已喪失殆盡。

漸進廢除最好

由於時代的演進，和社會經濟情況的轉變，以地目等則作為課稅和土地管制的依據，已不符合實際需要與現況，尤其田賦已停徵，等則根本不具意義，地目管制已有替代手段，所以，內政部經蒐集資料及各有關機關意見後，都認為應予廢除。

地目等則雖有廢除之議，但廢除的時機和方式，則仍待行政院核定，亦值研究。

內政部擬於近期研究一套適用於各界的土地使用分類系統，並定期舉辦國土調查後，全面廢除地目等則。這種處理方式，固為根本解決之道，惟何時廢止仍無確期。

筆者認為，似可採循序漸進方式辦理，先廢除目前已不再具有功能的「等則」，仍然保留「地目」。因為地目的功能有二：

(一)目前仍做為區域計畫非都市土地和都市農業區與保護區土地管制的工具與手段之一，暫時無法廢止，由於土地分類系統尚在研擬階段，如把地目廢止必無法銜接；如俟土地系統分類完成，又太遙遠。不如把地目與等則分開處理，先廢止其一部分以表示政府廢止之決心。

(二)如不考慮地目和土地分類系統建立的銜接問題，從地目與土地使用編定的配合着眼，採土地管制以編定用地別為主，地目為輔的方式處理，於非都市土地編定及都市土地農業區與保護區五年通盤檢討時，同時進行調查分類及調整，把土地編定重點擺在土地的計畫使用與可供使用的性質區分上；而把地目放在土地使用現況上。若以管制的精神着重編定別，則保留地目亦無妨，從而亦無須再費神研究土地分類系統，因為地目最具簡單明瞭的特性，目前21種地目的分類方法雖有不當，但可調整增刪。

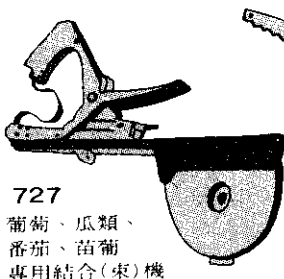
專業製造農用手工具外銷廠，產品行銷世界各地，已有數年，品質達到國際水準，特殊規格，歡迎來樣品配合。



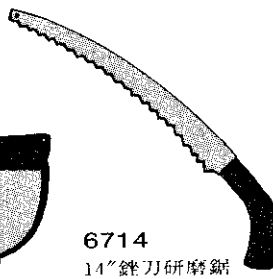
3024
葡萄
枇杷剪



3032
花剪



727
葡萄、瓜類、
番茄、苗圃
專用結合(束)機



6714
14"鋸刀研磨鋸

翔貽實業股份有限公司

公司：台北市大安路一段65號9樓之1

電話：02-7722066

傳真：02-7314968

工廠：台中市西屯區港尾里同治巷21-1號 電話：04-2529066

農業手工工具
專業製造供應