

《土地政策》

試題評析

本次考題，第一題為近來房地稅制改革討論的焦點，報章雜誌報導極多，考生應耳熟能詳。第二、四題為考古題，100年高考三級及102年地方三等特考已分別出現類似題目，亦不致太過陌生。至第三題則屬「公共政策」學門的內容，已脫離土地政策傳統的命題範圍，但土地政策是公共政策的一環，行有餘力，仍必須對該領域有所涉獵，始能立於不敗之地。

一、近年來房地產價格高漲，富者坐擁豪宅，而一般民眾卻是購屋困難，產生嚴重的貧富差距、居住正義問題。為解決此一問題，財政部現正拋出房地合併依實價課徵交易所得稅的主張，請問其論述基礎為何？這是否可能實現社會的公平正義？請評論之。（25分）

答：

- (一)主張房地合併依實價課徵交易所得稅的論述基礎：由於國內現行房地持有（房屋稅、地價稅）及交易利得（土地增值稅）稅負過輕，提供少數財團或投機人士炒作空間。也就是投機者挾大量低成本資金投入房地產市場，進行囤房囤地、短進短出，在取得暴利的同時，卻僅繳納偏低的稅負，造成經濟成長低迷，房地產業卻一枝獨秀的怪象。又，國內現行的房屋及土地稅制，不論是持有或交易階段均非兩者合一課稅，不僅悖離市場交易慣例，而且課徵的稅目與稅基也不一致。因此，推動房地合一實價課稅之稅制改革訴求，乃希望將扭曲、脫序的房地稅制拉回常軌，回歸市場交易慣例，也讓房地稅制更加公平合理，解決貧富差距過大及居住不正義的問題。
- (二)評論：按房地合併實價課徵交易所得稅之課徵原則，係將房地交易利得採雙軌課稅制。即所得稅與土地增值稅併行課徵，房地合一按實價計算交易利得，在課徵所得稅時，先扣除土地持有期間的漲價數額，再以餘額課徵所得稅，並將房地交易利得與薪資、股利等其他綜合所得稅分開計稅。依照上開的制度設計，如能落實施行，應可實現社會的公平正義，但仍需有妥適的前置作業或配套措施：
- 1.土地增值稅如採實價課徵，必須待不動產交易實價登錄制度推動一段時間，累積相當可信之資訊後才易採行，否則政府必須另投入更多之人力、財力去認定實價，而前次移轉現值（移轉實價）如何認定，才能求得真實的漲價數額，技術上亦有待克服。且在目前的政治氛圍下，稅制改革能否得到立法院的支持，並非樂觀。
 - 2.房地交易合併按實價課稅仍有諸多變數，權宜且可行之計，在土地方面，應可採逐季依市價變動情形調整公告土地現值接近市價，以消除一年內買賣移轉，因公告現值未調整而免繳土地增值稅，以及減少漲價歸私之情形。
 - 3.在打擊囤房方面，應提高房屋的持有成本，可藉逐年調整房屋稅稅基，使房屋持有稅負合理化，降低囤房誘因。
 - 4.擴大實施自用住宅優惠，排除稅制改革阻力，兼顧保障基本居住權。但必須限制每人優惠容許面積，對於多屋族宜採差別稅率，以符社會正義。

二、何謂新古典都市地租理論？何謂新馬克思主義者的地租理論？二者之間有何主要的差異？請問新地主集團是以那一個地租理論作為其護身符，致使土地政策淪為其獲取利益的工具？請評論之。（25分）

答：

- (一)新古典都市地租理論：新古典都市地租理論之主要論點係認為，都市地租的形成主要依土地區位而定，而土地區位的好壞則視其至都市中心的可及性而定，其可及性愈高，地租將愈高；可及性愈低，地租即愈低。於是，透過土地使用競爭的運作，具較高支付能力的土地使用種類，會排除其他支付能力較差的土地使用種類。換言之，地租的規制會使得各該都市土地作最高價值及最佳的使用，而這種最高價值及最佳的使用，在經濟上及社會上都是合理而值得追求的。因此，沒有地租，土地就不可能合理使用，也就是，以租稅方式取走全部或一部地租的話，將使土地無法作最高、最有效使用。
- (二)新馬克思主義者的地租理論：新馬克思主義者認為都市建築用地所產生的地租大都屬於獨占地租。例如相同成本的住宅在不同的區位會有不同租金，這種住宅用地租金的產生並非基於區位產生的成本節省，而是因對不同區位的「加價」所產生。這些加價（即地租）產生的多寡，係由承租人的支付能力和支付意願決

【版權所有，重製必究！】

定，故其為獨占地租。綜言之，新馬克思主義者認為，用獨占地租來解釋都市地租比用差額地租來解釋更為恰當，亦即都市地租有很大部分應屬獨占地租，其隱含的意義是，現代社會中的地租是可以被創造的，故會趨使許多土地被迫設法變更使用或積極加強在土地上的經營，而得享有獨占地租之利。

- (三)新地主集團理論：隨著台灣的政治經濟發展，台灣的政經結構愈來愈走向一個由國家菁英、地方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」或「新地主集團」，此集團透過企業集團、政客（尤其是立法委員）、學者結盟，分別依其政治上、經濟上的特權及學術超然的名義，排除對其攫取土地利益有所不利的土地政策。而其中所運用的學術理論主要是源自於「保守觀點」的新古典都市地租理論，此理論認為透過土地使用的競爭，地租的規制會使得各該土地作最高價值及最佳的使用，而增加社會全體的福祉。但如果用租稅的手段取走全部或部分地租，將使土地無法作最高價值、最佳的使用。因此，私有土地的所有權人、土地與區位利益的既得者，取得地租就有其正當性，國家或社會以稅的方式取得地租即無必要。隨著台灣政治經濟結構的轉變，此「保守觀點」在擁有權力者、「新地主集團」的大力支持，及學界理論解釋的支撐下，已深深掌控台灣土地政策的走向。

三、公共政策研究可以分為政策分析及政策倡導二大類別，請問其各自意涵為何？其背後的方法論基礎各自為何？請論述之。（25分）

答：

(一)意涵：

- 1.政策分析 (policy analysis)：又稱實證的政策分析，主要在於描述、解釋各種政策的肇因及其後果，具有三個明顯的特徵：
 - (1)政策分析者的主要旨趣在解釋，而非規範性的探討。
 - (2)針對政策的前因及其後果，做嚴謹的研究和科學的推理。
 - (3)對公共政策的前因及其後果，致力發展統一的命題，以累積可靠的、具一般性、可普遍適用的政策分析知識。
- 2.政策倡導 (policy advocacy)：又稱規範的政策分析，係指對一項公共政策的本質、目的、價值與理念，進行討論、辯護、建議與批判，其主要旨趣在政策分析者提出特定政策方案，透過個人或團體向社會大眾或是政策制定者，去推銷某個政策的活動。因此，成功的政策倡導必須具有雄辯能力、說服能力、組織能力、活躍的表現，才能達到倡導政策的目的。

(二)方法論基礎：

- 1.政策分析：從方法論的角度言，政策分析是將公共政策的焦點集中在實然面 (what is it) 的問題，在制定政策的過程中，分析方法的重點在於描述、預測及建議，而政策執行後，分析重點則在監測及評估。政策分析大致包括以下三種活動：
 - (1)描述性活動：例如對政策內容、政策過程、政策階段等之敘述。
 - (2)解釋性活動：其目的在建構公共政策運作的普遍原則或因果關係，企圖為公共政策之推廣與控制，找出一個有效且可靠的立論依據。
 - (3)規範性活動：針對公共政策所涉及之哲學理念、價值倫理、運作原則，進行討論，以期達到正確的實施政策，而邁向合理的社會。
- 2.政策倡導：政策倡導是將公共政策的焦點集中在應然面 (what ought to be) 的問題，旨在檢視公共政策的各項替選方案，以便研究並推薦最適當的方案，其所關心的焦點是如何利用「分析」，做為採行某一特定政策的論證基礎。因此，政策倡導也可說是政策分析的一個次級類別。
- 3.政策分析與政策倡導的區別：政策分析關心事實，焦點集中在實然面的政策分析活動；政策倡導關心價值，焦點集中在應然面的政策分析活動。沒有政策分析結果的政策倡導是盲目的；反之，欠缺倫理意識與意識型態的觀點的政策分析也是盲目的。

四、眾所皆知，我國地方政府財政非常吃緊，試問區段徵收是否可作為解決地方政府財政問題的手段？並請由此來評論區段徵收制度。（25分）

答：

- (一)區段徵收與地方財政問題：台灣區段徵收制度的演變，由最早的漲價歸公理念，轉型為以開發利益分享，嗣再轉型為公私合夥的開發方式。就開發利益分享的制度言，是由政府與地主共享開發利益，亦即政府將

地主領回土地後剩下的可建築用地，透過出售收入來支應開發經費，如果不動產市場景氣大好，則售地收入甚至可以解決地方政府的部分財政問題。而所謂公私合夥的開發方式，則是由私部門（開發商）負擔開發成本，政府將區段徵收後土地用代墊款方式抵付開發費用，政府不必負擔土地銷售風險。這種方式形同政府買空賣空，只是藉區段徵收之名，行土地開發之實，甚至有圖利他人之嫌疑，已嚴重偏離區段徵收所應追求的公共利益或公益性。因此，不管是開發利益分享的區段徵收，或是公私合夥的區段徵收，在概念上，已接近「區段開發」，而悖離區段徵收的本質。以其作為解決地方政府財政問題的手段，更是嚴重的謬誤。

(二)評論：

- 1.區段徵收是基於特定目的事業利益之必要，為徵收土地之區域擴張，對私人財產權的侵奪與社會、環境的衝擊，具有高度不確定性。區段徵收在性質上，又類似政府強制土地所有權人一定要參加的土地合作開發事業，而得共享開發利益。其與公共利益所應追求或確保的大多數社會成員之根本福祉與整體利益，落差甚大。
- 2.區段徵收是屬於自償性的土地開發事業，因此，在制度設計上，可透過發還抵價地方式，做到政府無償徵收。此種運用財務槓桿強徵民地，已悖離土地徵收之公益性。
- 3.區段徵收之目的，部分在滿足新訂、擴大、變更都市計畫之新都市開發建設，而這些都市計畫是否有存在的必要，是否符合公益已有疑問，則為都市計畫而實施的區段徵收，其公益性自然更受人質疑。

【版權所有，重製必究！】