

《土地政策》

試題評析	<p>一、本次試題第一及第三題考「平均地權」，並融入現行制度與傳統平均地權精神之比較，又與「時事」有所連結，是近年少見的題型，可見命題者之巧思。</p> <p>二、第二題考土地使用分區管制與財產權，第四題考土地重劃與財產權，題目並不艱澀，但欲得高分也不容易。</p>
考點命中	<p>第一題：《土地政策（第20版）》，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁1-4、2-2、2-15。</p> <p>第二題：《土地政策（第20版）》，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁2-14、6-50、6-52。</p> <p>第三題：《土地政策（第20版）》，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁4-18、4-34。</p> <p>第四題：《土地政策（第20版）》，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁6-35。</p>

一、何謂平均地權？試說明現行平均地權的實施策略與原始構想之差異為何？（25分）

答：

(一)平均地權之意義：

1. 土地自由：由國家保障，凡具有能力及意願者均有取得並利用土地的自由，但不容少數人獨占，壟斷土地或惡意濫用土地。
2. 地權平均：人人使用土地的機會均等，並有權共享土地的自然收益，而非謂平均土地或平分土地。
3. 共將來的產：平均地權以規定地價來劃分公私財產權的界限，以有限的土地現價為私有，而以無限的未來價值歸諸公享。
4. 土地均權：國家享有土地的上級所有權，但人民亦有下級所有權。此種公私均權制，既可促進個人對土地利用的努力，國家亦保有為國家發展取得所需用地的權力。

(二)現行平均地權的實施策略與原始構想之差異：

1. 平均地權有四大辦法（實施策略），即規定地價、照價收買、照價徵稅、漲價歸公。歸納如下：
 - (1)地價劃分：以「規定地價」手段，劃分公有財產與私有財產。
 - (2)地權自由：「照價收買」手段，確保土地之自由，不為私人專占與集中。
 - (3)地利均享：以「照價徵稅」手段，收取土地之經濟地租；以「漲價歸公」手段，收取土地之自然增值。
2. 現行平均地權實施策略之檢視：
 - (1)現行每二年重新規定地價，已非平均地權原始構想之規定地價以後，該地價「永以為定」。
 - (2)平均地權原始構想，自規定地價後，公私有產權即屬確定，其所規定之地價屬地主私人所有；爾後地價之自然增漲完全歸諸於公。而現制係按土地漲價總數額分別徵收增值稅20%、30%、40%，已非漲價全數歸公。
 - (3)照價收買之原始構想係政府因土地政策、公共建設等需要土地時，得補償其地價，收買以使用之。其作用有二，其一，為保持土地之自由，避免地主之專斷、獨占。其二，為控制地主以多報少。地主為避免地價稅之負擔，申報地價時常以多報少。此時，政府便可採取照價收買手段，以保持地價之正確。惟現制已少採用照價收買，作為懲罰性措施，或作為公共建設用地取得之手段，而係以一般徵收或區段徵收辦理。

二、臺灣於民國92年制定「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」，其中規定公共設施用地如車站用地可做為轉運站、調度站、汽車運輸業停車場及公共使用（包括：1. 醫療衛生設施：以醫療機構、醫事機構及精神復健機構為限。2. 社區通信設施：以郵政支局、代辦所、電信支局、有線、無線設備、機房、天線及辦事處為限。3. 社區安全設施：以消防隊、警察分局、分駐（派出）所為限。4. 公用事業服務所：以自來水、電力、公共汽車、瓦斯（不包括儲存及販賣）為限。5. 公務機關辦公室：以各級政府機關、各級民意機關為限。6. 社會教育機構及文化機構：以社區大學、圖書館或圖書室、資料館、博物館或美術館、紀念館或文物陳列館、科學館、藝術館、音樂廳、戲劇院或演藝廳、文化中心、兒童及青少年育樂設施及

其他經中央主管機關會商中央目的事業主管機關認可之文化機構為限。7. 其他公共使用：社會福利設施、幼兒園、集會所、民眾活動中心）、加油（氣）站、地上興建自來水、再生水、下水道系統相關設施、地下興建資源回收站、電動汽機車充電站及電池交換站、配電場所、變電所及其必要機電設施以外，尚可作為餐飲服務、商場、超級市場、攤販集中場、休閒運動設施、旅館、洗車業、汽機車保養業、汽機車修理業、天然氣整壓站及遮斷設施、自行車、機車租賃業等使用。試說明多目標使用下的公共設施用地是否仍是公共財貨（public goods）？是否符合土地使用管制之功能？此類用地地價是暴利（windfalls）或暴損（wipeouts）？（25分）

答：

- (一)公共財貨：具有獨享與可排他性的物品，一般稱為私有財貨，意即只能歸擁有者或付費者私人享用。相對於私有財貨，就是公共財貨，具有共享與無法排他兩項特性。公共設施用地，例如：公園用地可以供多人共用而不損及任何人之效用，也很難禁止他人不付代價進入使用。因此，公共設施用地是一種公共財貨。而多目標使用下的公共設施用地，其供原來使用之公共設施固仍屬公共財貨，惟多目標使用空間為多需付費（或租金）才能使用之公、私有設施；且一般之公用事業及其他公共設施，依都市計畫法第三十條規定，亦得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用。綜上，因多目標使用下的公共設施用地已非公共財貨，或可稱為準公共財或俱樂部財，即介於純粹公共財與純粹私有財之間。
- (二)土地使用管制：土地使用管制係都市規劃之工具，乃依據土地可使用性質並預計未來發展情況，將計畫範圍內之土地劃分各種使用區，分別規定人口密度、建蔽率、容積率、各種公共設施之配置等項，以確保土地作有計畫、有秩序的發展，創造良好的生活環境品質，同時避免產生外部負效益。就公共財貨（公共設施）能夠有效提供的觀點言，公共設施的提供，亦為政府部門對土地使用進行管制之目的，而多目標使用下的公共設施用地，因多目標使用型態在都市計畫規劃之初並未納入考量，故徒然增加之多目標使用，恐將破壞都市發展秩序及增加人口密度，造成公共設施之不足與擁擠，喪失土地使用管制之功能。
- (三)地價之暴利與暴損：土地使用分區管制除了劃設不同分區以分派各種使用外，尚針對不同分區規範各種管制措施，由於公共設施用地允許使用的活動受限制，收益程度低，反映在土地價格上會產生價值暴損現象，這種價值暴損的結果是由原地主承擔。而一旦該公共設施用地由政府取得後，或由私人投資興設公共設施多目標使用，係增加原公共設施所允許的活動項目，使土地價值提升，而產生暴利現象，由後續取得所有權或經營權者享有。

三、六都的土地稅收入與地方政府的歲出決算關係如下表。試說明：1. 土地稅是否為各直轄市之重要稅收來源？2. 就地方政府的角度而言，請比較與說明年度徵收的稅收與移轉徵收的稅收，何者為佳？3. 試論述六都的土地稅收入表現是否符合平均地權的意旨？（25分）

臺灣六都的土地稅稅收與地方政府支出之關係

單位：萬元

市/年	土地稅	年度徵收稅		移轉徵收		土地稅 總計(A)	地方歲出 決算(B)	A/B
		地價稅	房屋稅	土增稅	契稅			
臺 北 市	100	2,050,521	1,086,512	1,740,727	200,433	5,078,193	14,248,212	
	%	40.37	21.40	34.28	3.95	100		35.64
	103	2,244,796	1,221,713	1,906,701	165,064	5,538,273	14,674,143	
	%	40.53	22.06	34.43	2.98	100		37.74
	107	2,764,308	1,443,194	1,545,509	154,882	5,907,893	16,703,660	
%	46.79	24.43	26.16	2.62	100		35.37	
新 北 市	100	981,292	900,954	1,577,726	265,927	3,725,898	14,640,712	
	%	26.34	24.18	42.34	7.14	100		25.45
	103	1,074,926	1,002,876	2,462,674	239,924	4,780,400	15,447,346	
	%	22.48	20.98	51.52	5.02	100		30.95
	107	1,480,414	1,302,927	1,849,579	292,090	4,925,010	15,651,261	
%	30.06	26.46	37.55	5.93	100		31.47	

桃園市	100	535,579	621,120	994,398	165,199	2,316,296	5,717,763	
	%	23.12	26.82	42.93	7.13	100		40.51
	103	637,404	680,499	1,129,573	164,163	2,611,639	6,333,878	
	%	24.40	26.06	43.25	6.29	100		41.23
臺中市	107	819,712	847,791	964,500	161,871	2,793,874	10,429,614	
	%	29.34	30.34	34.52	5.80	100		26.79
	100	465,155	741,155	917,020	182,553	2,305,883	9,706,537	
	%	20.17	32.14	39.77	7.92	100		23.76
臺南市	103	614,050	802,237	1,433,574	198,549	3,048,410	10,606,650	
	%	20.14	26.32	47.03	6.51	100		28.74
	107	815,677	903,149	1,436,628	165,520	3,320,974	13,125,641	
	%	24.56	27.20	43.26	4.98	100		25.30
臺南市	100	361,638	465,662	412,701	71,617	1,311,617	7,764,405	
	%	27.57	35.50	31.47	5.46	100		16.89
	103	410,174	498,708	593,675	72,766	1,575,322	7,352,246	
	%	26.04	31.66	37.68	4.62	100		21.43
高雄市	107	556,152	711,158	650,944	117,363	2,035,616	8,015,155	
	%	27.32	34.94	31.97	5.77	100		25.40
	100	823,649	801,590	568,719	151,250	2,345,208	12,672,217	
	%	35.12	34.18	24.25	6.45	100		18.51
高雄市	103	965,567	849,013	683,002	173,521	2,671,103	12,626,829	
	%	36.14	31.79	25.57	6.50	100		21.15
	107	1,264,056	999,565	752,411	176,725	3,192,758	12,419,604	
	%	39.58	31.31	23.57	5.54	100		25.71

資料來源：財政部及各市民國100年、民國103年及民國107年之主計處

答：

- (一)土地稅：由民國100年、103年、107年六都土地稅占地方歲出決算比例，分別占16.89%至40.51%觀察，可知土地稅向為各直轄市之重要稅收來源。
- (二)年度稅收與移轉稅收的比較：六都三年中年度徵收的稅收（地價稅、房屋稅）大多高於移轉徵收的稅收（土地增值稅、契稅），惟差距幅度並不大。
- (三)現行土地稅收入的評述：
- 我國一直以「平均地權」作為土地政策之核心，而平均地權之四大辦法：規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公，又皆以「地價」為中心，突顯「地價」在平均地權土地政策之關鍵角色。至規定地價之作用在劃分公、私財產之界限，即核定天下地價，其現有之地價仍屬原主所有；其後社會改良進步之增值，則歸於國家，為國民所共享。
 - 現行係以公告地價作為課徵地價稅之基準，以公告現值作為課徵土地增值稅之計算標準。依平均地權漲價歸公的理想，土地增值應課以重稅，地價稅則採輕稅原則。惟目前土地增值稅最高稅率在民國66年從80%降為60%；民國94年更降為40%。地價稅最高稅率則於民國75年從7%降至5.5%。而地價稅率雖有所調降，但稅基（公告地價）卻每二年調整一次。故就漲價歸公或地價永以為定之平均地權精神言，現行制度已漸行漸遠。
 - 平均地權理論思潮深受古典學派李嘉圖「差額地租理論」及之後約翰米爾主張對地租（非勤勞所得）課予重稅、亨利喬治課徵「土地單一稅」之主張所影響。惟嗣後各種理論思潮不斷推演，是否可修正傳統的平均地權政策，另朝「地價稅為主，土地增值稅為輔」之方向設計稅制，俾讓地方政府獲得穩定稅收，挹注地方建設財源及避免土地交易閉鎖效應之發生，似值深思。
- 四、近年來臺灣為取得公共設施用地，常用市地重劃及農村社區土地重劃之開發方法配合都市計畫或開發計畫取得。試比較市地重劃與農村社區土地重劃之重劃共同負擔內容為何？因須支付重劃共同負擔，市地重劃及農村社區土地重劃辦理可行性較高之區位條件分別為何？（25分）

答：

(一)重劃共同負擔：

1. 市地重劃：市地重劃之負擔分為公共設施用地負擔與費用負擔二種，係由重劃區內土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付（抵費地）：
 - (1) 公共設施用地負擔：重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地抵充外，其不足之土地應由參加重劃土地所有權人共同負擔。
 - (2) 費用負擔：工程費用、重劃費用、貸款利息。
2. 農村社區土地重劃：
 - (1) 行政業務費及規劃設計費由政府負擔；工程費由政府與土地所有權人分擔，其分擔之比例由行政院定之。
 - (2) 重劃區內規劃之道路、溝渠、電信電力地下化、下水道、廣場、活動中心、綠地及重劃區內土地所有權人認為為達現代化生活機能必要之其他公共設施用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記土地等四項土地抵充外，其不足土地及拆遷補償費與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔。

(二)區位條件：辦理市地重劃及農村社區土地重劃之區位條件評估事項如下：

1. 市地重劃：勘選市地重劃地區應評估之事項：
 - (1) 都市計畫。
 - (2) 土地所有權人意願。
 - (3) 地區發展潛力。
 - (4) 人口成長情形與建地需求量。
 - (5) 地區現況。
 - (6) 重劃後地價預期增漲幅度。
 - (7) 財務計畫。
 - (8) 其他特殊事項。
2. 農村社區土地重劃：勘選重劃區時，應就下列原則評估選定：
 - (1) 明顯之地形、地物界線。
 - (2) 社區人口及建地需求量。
 - (3) 土地使用狀況。
 - (4) 因區域整體發展或增加公共設施之需要。
 - (5) 土地所有權人意願。
 - (6) 財務計畫。
 - (7) 其他特殊需要。

【版權所有，重製必究！】