

《土地政策》

試題評析	本次命題與社會時事高度相關，考生若有掌握房地產之新聞脈動，當可從容作答。
考點命中	四道題目均可在高點出版，許文昌、林玉祥編著之《土地政策》（104年版）找到參考答案。第一題P2-38；第二題P4-55；第三題P4-44、-45、-46；第四題P2-35、-36、-37。

一、近年來臺灣各地掀起反徵收之波瀾，尤其對於以區段徵收方式為用地取得之手段，常為抗爭之焦點所在，社會上普遍指摘其欠缺公共利益。土地徵收之公共利益內涵為何？區段徵收有無違反徵收之公益性原則？試申論之。（25分）

答：

(一)土地徵收之公共利益內涵：

- 1.國家因公共事業或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但其徵收行為，不僅使人民受憲法保障之財產權遭受強制侵犯，甚至影響人民之生存權與工作權。是以，基於憲法第23條對人民基本權利之保障，土地徵收絕非用地取得之優先手段，而是最後不得已之手段。另一方面，土地徵收最重要之要件是，所擬興辦之公共事業或徵收目的須存在足以剝奪私人財產權之公共利益。而所稱公共利益又是一種不確定的法律概念，不易掌握內涵。因此，土地徵收所需具備之公共利益，須經過一個具體的公益與私益衡量之方式來肯定，且須是經過「選擇的、重大的、特別的公共利益」，而非任由政府部門獨享「公共利益」的詮釋權。
- 2.土地徵收應於增進公共利益的同時，兼顧人民權益之確保，因此，政府部門宜建構足以衡量土地徵收所應具備公共利益之機制。例如：內政部受理土地徵收申請案件後，應將徵收申請案公開展覽一定期間；於公開展覽期間，有相關權利人請求舉行聽證會或內政部認為有必要時，即應舉行聽證會，徵求一般人士之意見，以供內政部審議徵收申請案參考。

(二)區段徵收的公益性檢討：

- 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。

二、「稅去地主」為平均地權土地政策之主要手段，惟報載有豪宅之年繳房地稅比管理費還低。現行相關稅制究竟問題何在？試就平均地權政策觀點對現行稅制予以評析之。（25分）

答：

(一)現行房地稅制之問題：

- 1.稅基不合理：現行房屋稅額係由房屋評定現值與稅率決定，地價稅額係由公告地價與稅率決定，房屋評定現值與公告地價乃分別成為房屋稅與地價稅之稅基。可是，稅率係由中央透過立法決定，而房屋稅基與地價稅基卻由地方政府掌控。由於每三年公告一次的房屋現值與公告地價，均遠低於市價，故小幅度的稅率調整，根本達不到寓禁於徵的效果。
- 2.房屋構造標準單價偏低：房屋稅的稅基是評定現值，而評定現值之多寡取決於房屋面積、折舊率、構造標準單價與所在位置之地段率，前二者是固定的，後二者才是影響稅額之關鍵因素。惟房屋構造標準單價長期不調，致標準失真，而無法提高稅基。
- 3.地段調整率未確實反映街路繁榮狀況：評定房屋標準價格所依據之項目之一，為房屋位置所在段落等級，亦即地段率，因未確實調查房屋所處街道區村里之商業、交通發展情形及房屋之供求狀況覈實擬訂段落等級，使豪宅座落地點之地段率未能反映真實情況。

(二)評析：

- 1.中央訂稅率，地方評稅基，如地方政府不配合調整合理房地產稅基，亦會徒勞無功。因房屋稅、地價稅皆為地方政府最主要稅收，故財政部應落實「財政收支劃分法」的「財政努力」制度，視地方政府對稅基調整的努力程度，調控補助款或統籌分配稅款。
- 2.稅制不公、不實，造成貧富差距擴大，鼓勵囤房、囤地，不符量能課稅原則，違反平均地權照價徵稅之土地政策。因此，應逐步拉近公告地價、房屋現值與市價之差距。
- 3.欲期以租稅方法達到平抑房地產價的目標，仍宜整體考量，例如以稅基、稅率的調整，提高房屋、土地持有成本；提升契稅及土地增值稅率，以提高房屋、土地交易成本，亦即健全正規的房地產稅制才是正道。

三、試就現行土地變更使用回饋機制與平均地權土地漲價歸公之關聯性，比較分析之。

答：

- (一)土地變更後的開發行為會產生經濟地租，也會帶來外部成本，所以在土地開發權賦予的時候，基於受益付費或成長付費的考量，政府會對地主或土地開發者要求開發利得或開發義務。茲就下列開發利得具有之兩種經濟功能說明如下：
- 1.外部成本內部化：外部成本內部化是將開發利得視為一種土地開發負面外部效果的補償，這種土地開發所造成的外部環境成本，要求地主或開發者給予補償，應屬於開發成本的一環，性質上接近「費」的概念。
 - 2.非正式的土地改良稅：開發利得如著眼於土地開發的經濟地租，政府從開發協議中課徵該利益，即要求變更使用之回饋，這是比較屬於財產法則的配置，可視為一種非正式的土地改良稅，性質上接近「稅」的概念，符合漲價歸公的精神。
- (二)土地由原本不能開發或低強度使用變更為較高強度的使用，其發展價值已然提高，其用途變更的地價增值利益，應另課取受益稅。蓋受益課徵的原因乃因私人獲土地開發權所獲利益而來，透過與開發者協商回饋項目及徵收額度，可以實現漲價歸公，並可兼顧公平正義及保障開發者之開發期望與合理利潤。

四、容積移轉制度的建立不僅可保全都市公共需求、文化景觀環境維護，同時亦作為土地所有權人損失之補償方式，以解決政府編列預算徵收土地的財政問題。惟近年來對於容積移轉之市場健全化，屢有檢討之呼籲，現行制度的缺失為何？試申論之。（25分）

答：

- (一)現行容積移轉制度之缺失：
- 1.容積價格決定於容積市場之供給與需求。一個主要計畫，形成一個市場。當供強需弱時，容積價格偏低；當供弱需強時，容積價格偏高。每一主要計畫之容積價格不同，造成公共設施保留地地主之間的補償不公平。
 - 2.部分地區容積需求大，容積奇貨可居，公共設施保留地之行情相對被炒高，甚至高於一般建地價格，形成暴利。
 - 3.市場有所謂「容積蟑螂」，以其雄厚資金，大量收購公共設施保留地，壟斷容積，操縱價格。
 - 4.公共設施保留地移轉，免徵土地增值稅。然部分地區之公共設施保留地高價售出，獲取暴利，卻不必繳稅，顯然不公平、不合理。
 - 5.建商藉由移入容積，降低容積單價成本，並興建又高又大的建築物，造成公共設施不足與擁擠。此外，建商享有容積移轉所帶來之利益，而未作任何回饋。
- (二)解決對策：可藉設立容積銀行導正現行容積移轉制度之缺失，而所謂容積銀行，指由政府設立，容積供給者將剩餘容積出售於容積銀行，容積需求者將所需容積向容積銀行購買。其功用如下：
- 1.容積為公共財，且為有限資源，應由政府統籌運用。政府向地主買入容積，再出售容積予建商，避免現行容積移轉之亂象。
 - 2.政府以合理價格向公共設施保留地之地主購入容積，避免地主之暴利或暴損。
 - 3.政府可以售出容積予公共設施充足之地區，達到都市緊密發展之目標，卻又不致降低公共設施服務水準。
 - 4.政府可以藉由容積銀行管控容積，調節市場上容積之供需，避免私人操縱、炒作及壟斷。
 - 5.土地使用變更所增加之容積，屬於政府所有。地主除原有容積外，欲增加額外容積，須向政府購買，建

立「容積國有」觀念，所創造利益由全民共享。

高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】