

108 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：地政

科 目：土地政策

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）

【難易度分析】：★★★★（最難為 5 顆★）

【破題關鍵】

本題與 108 年高考地政相似，如有勤作考古題之同學可輕易得分。

【擬答】：

(一)平均地權之意義可從憲法規定略探，平均地權係以地盡其利、地利共享為目標，並避免貧富不均之情形發生，以達民生均富。關於我國憲法中，平均地權在土地政策之意義，分述如下：

- 1.關於國民經濟政策：憲法第 142 條規定，國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。意即國民經濟當以「平均地權，節制資本」為手段，以實現均富為目標。
- 2.關於土地所有權政策：憲法第 143 條第 1 項規定，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。意即國家享有土地的上級所有權，但人民亦有下級所有權。此種公私分權制，既可促進個人對土地有效利用，國家亦保有因發展所需而取得用地的權力。
- 3.關於土地稅政策：憲法第 143 條第 1 項後段規定，私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。憲法第 143 條第 3 項規定，土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。意即以規定地價來劃分公私財產權的界限，以有限的土地當前價格為私有，而將來增加之價值歸於公有。其理由為土地將來價值之提升，係因社經環境進步，應歸功於社會整體，故可透過課稅手段，將此社會利益重新分配。而排除因施用勞力或投入資本，而增加土地價值者，其理由係因該利得並非不勞而獲，應承認為所有人的私產權，避免打擊投資誘因。
- 4.關於土地分配政策：憲法第 143 條第 4 項規定，國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。意即國家應優先保障凡具有能力且有意願者取得並利用土地的權利，但不容許少數人壟斷大面積土地，因為土地具有稀少性與不可替代性，而又是全民安身立命的根本，不容少數人或若干財團壟斷。

(二)平均地權實施策略與原始構想之差異，分述如下：

- 1.規定地價：係指政府依法定程序查估地價，以此作為所有權人申報地價或移轉現值參考，藉此劃分公、私產權界限。並作為「照價徵稅」、「照價收買」、「漲價歸公」之標準。惟現行平均地權條例有關公告地價、公告土地現值之評估明顯偏離市價，無法明確劃分公、私產權之界線，以致推動平均地權之基礎，無法公平合理的建立。
- 2.照價徵稅：係指政府按土地地價，逐年課徵因社會進步而產生之經濟地租，以賦稅方式實現地租歸公，達到地利共享目標。申報地價總額為徵收地價稅基礎，惟現行土地稅法有關地價稅之課徵，無論稅基、稅率、減免等，均存在過低或過於浮濫之現象，以致平均地權照價徵稅之立法意旨無法達成。
- 3.照價收買：係指政府因公共利益所需或因所有權人有壟斷、未積極利用其土地，所採取之強制剝奪土地所有權之手段。現行法制雖有照價收買之機制，但政府主管機關卻缺乏執行之決心，尤其今日台灣房地產價暴漲，政府面對空地、囤積土地等炒作土地現象，卻未確依法令規定，落實執行照價收買，使得藉由實施照價收買以落實平均地權之機制形同具文。

4.漲價歸公：係指政府就土地非因施以勞力資本而增加之土地價值，向所有權人課徵稅賦，藉此將自然利得歸公，達到地利共享目標。惟現行土地增值稅之計徵，因公告現值偏離市價，且稅率又大幅調降，使得土地增值鉅額利益大量歸由私人所獲取，除形成社會不公外，房地產價格更因投機盛行而暴漲並引發民怨。

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）

【難易度分析】：★★★★（最難為 5 顆★）

【破題關鍵】

了解公共財貨之特性、土地使用管制與地價之影響，為較靈活之運用題型。

【擬答】：

(一)是公共財貨。就純公共財之特性而言，公共財具備無排他性與無敵對性之特性。無排他性即是指該財貨之提供並不能透過收費來禁止別人免費使用；無敵對性係指該財貨於提供多人使用時，並不會減損其他人使用之效益。由於公共財之特性，使得無法透過市場機制提供適足之公共財，而有了政府介入的正當性，其中都市計畫之土地規劃管制即是如此。而事實上，符合純公共財特性之財貨很少，大多數的公共財實際上是一種介於純私有財及純公共財之俱樂部財貨，換句話說，大部份的公共財並不以免費使用為特性(就算是名義上免費提供，亦是從人民納稅收入提供)，以及無敵對性亦有其限度(如道路、公園之車輛或人潮眾多時，容易發生擁擠性，減損他人效用)。回歸題旨，多目標使用下的公共設施用地除了允許設置都市基礎維生設施之外，亦有限度的提供作商業營利使用，該情況下所提供之財貨特性係多元且複合使用的，但就其基本目的亦是提供都市公共機能所需，故應屬公共財貨。

(二)符合土地使用管制之功能。土地使用分區管制係指為都市有秩序之發展，維護良好居住品質、提供適當之公共設施，將都市土地依使用性質、使用強度等劃設不同之分區，分別給予不同程度之管制，以確保各分區之經濟利益並排除不相容之土地使用，促進土地資源有效率利用。回歸題旨，都市地區因地狹人稠，公共設施水準普遍不佳，在居住水準提升的急迫性，加上公共設施用地取得困難及財政困窘下，都市計畫公共設施用地多目標使用方案，將成為都市發展之有效途徑之一。以學校用地多目標使用來說明，如學校和公園、鄰里活動中心、體育館、圖書館等作結合，這樣的使用使得學校不僅是提供平日教學使用，假日亦可提供社區服務，甚至帶來額外收入。而現今的問題已不再是為何要多目標使用，而是在多目標使用的前提下，使規劃者與當地居民共同合作，來回應調整各種方案的需求及衝突妥協，並建立優先次序(如不防礙學生活動原則下，於平日學生上課前、放學後或假

日開放學校場地，提供一般民眾及團體從事各種活動)，此舉促使該區域之資源能夠有效率配置，並整合教育、健康、社會服務等機能。而土地使用管制之功能亦是為了解決不相容之土地使用課題以及資源配置功能，與多功能使用(混合使用)、設施集中、提升土地及空間利用效率等優點相符。

(三)不一定。針對公共設施用地地價是否暴利或暴損，端視該用地所提供之財貨特性而定。如該公共設施用地係提供基礎維生設施(如水、電、通訊)或社福機構等非以營利為主之公共資源，雖提供區域正面的外溢效果，但於自身地價可能為負面影響，甚至可能因屬鄰避設施，亦使周邊地價下跌。而若該公共設施用地提供之財貨特性，商業營利項目過多於公共財貨，可能導致地價為暴利之現象，甚至造成漲價歸私的負面結果。故公共設施多目標使用，除應考量各目標之使用性質是否相容，亦應檢視鼓勵民間參與誘因及漲價可能歸私之衡平，避免違背原促進公共利益之目標。

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	地方歲出	A/B
		地價稅	房屋稅	土增稅	契稅	總計(A)	決算(B)	
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
新北市	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
	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
桃園市	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
臺中市	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
臺南市	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
高雄市	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
臺南市	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
高雄市	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
	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
高雄市	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

【難易度分析】：★★★★(最難為5顆★)

【破題關鍵】

本題為土地稅制現況問題之運用題型。

【擬答】：

(一)土地稅為地方政府重要稅收來源。從題目表格中可得知土地稅收佔各地方政府歲出決算約20%~40%。

(二)就地方政府的角度而言，年度徵收之地價稅及房屋稅屬於持有稅，較具穩定、不受市場景氣波動之性質，故其稅收較穩定，且不易逃漏。移轉徵收之土地增值稅及契稅屬於機會稅，僅發生於進行交易時，故亦受市場景氣波動之影響，而有稅收較不穩定之性質。故就財政穩定性而言，年度徵收較移轉徵收為佳。

(三)六都之土地稅收表現不符平均地權之意旨，以下分別論述之：

1. 就地價稅與房屋稅之比較而言，地價稅係為避免因工商業發達，社會改良進步等社會增值所造成土地價格上漲歸私，因此對於地主不勞而獲之利得，應該收歸人民共享。故主張應規定地價，實行照價徵稅，希望藉由課徵地價稅來促進土地有合理之利用，以達成平均地權之目的。且課徵地價稅有助於土地利用及都市發展，是因為合理的地價稅稅率將對低度利用之土地形成租稅懲罰。此一懲罰程度與最有效利用時之土地價值及低度利用時之土地價值之比例成正比，也與地價稅稅率成正比。故地價稅宜重課，以促進土地利用。而房屋稅係屬改良物稅，僅具備財產稅之性質，未若土地增值稅與地價稅各具漲價歸公與平均地權下之政策性格，且房屋稅課重稅會讓建築改良情況減少，不但無法鼓勵土地合理使用外，反而有礙投資改良之意願。如導致不想蓋太好的房子，或是影響參與都市更新之意願，因為當房屋越蓋越好，稅也就會越重，故房屋稅宜輕課，以促進建物投資改良。惟就題目表格中觀察，除台北市之地價稅與房屋稅稅收相較明顯較高，為較合理之情形。其餘五都之地價稅與房屋稅稅收相當，甚至有地價稅低於房屋稅稅收之情形(如台南市)，此為不合理且不符平均地權之意旨。

2. 就土地增值稅而言，憲法第143條第3項規定「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」因此依循憲法的規定，土地法、平均地權條例也因應而生，希望得以透過土地增值稅來真正落實漲價歸公的概念。然在歷次關於土地增值稅之修正方向卻逐次調降或減少課稅級距。按現行土地增值稅之規定，不僅難以落實漲價歸公之效果外，若土地增值稅一直保持低稅率時，不動產市場將會湧入更多投機、炒房的行為，使得漲價歸公政策如同虛設，呈現房市景氣過熱的情況。更遑論利用土地增值稅進行課稅，以滿足國家的財政開銷。就題目表格中觀察，各地方政府107年之土地增值稅稅收較前幾年有下滑趨勢，探究其原因可能與近年打房措施有關(如奢侈稅、房地合一稅等)。且可發現土地增值稅低於房屋稅稅收之情形(如高雄市)，此亦不合理且不符平均地權之意旨。

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)

【難易度分析】：★★★(最難為5顆★)

【破題關鍵】

本題為法規題型。

【擬答】：

(一)市地重劃

1. 共同負擔：依平均地權條例第六十條規定，應共同負擔之項目如下：

- (1)公共設施用地負擔：指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，扣除重劃區內原有道路、溝渠、河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得之負擔。
 - (2)費用負擔：指工程費用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。
 - 2.依據平均地權條例第五十六條之規定，各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：
 - (1)新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
 - (2)舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
 - (3)都市土地開發新社區者。
 - (4)經中央主管機關指定限期辦理者。
 - 3.另依市地重劃實施辦法第八條之規定，勘選市地重劃地區時，應就下列事項加以評估：都市計畫、土地所有權人意願、地區發展潛力、人口成長情形與建地需求量、地區現況、重劃後地價預期增漲幅度、財務計畫、其他特殊事項。勘選市地重劃地區評估作業要點，由中央主管機關定之。
- (二)農村社區土地重劃
- 1.共同負擔：農村社區土地重劃條例第十一條規定，應共同負擔之項目如下：
 - (1)辦理農村社區土地重劃時，其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。
 - 2.辦理勘選農村社區土地重劃地區時，主要係依農村社區土地重劃條例第五條：有下列情形之一者，直轄市或縣（市）主管機關得報請中央主管機關核定辦理農村社區土地重劃：
 - (1)促進農村社區土地合理利用需要。
 - (2)實施農村社區更新需要。
 - (3)配合區域整體發展需要。
 - (4)配合遭受地震、水災、風災、火災或其他重大事變損壞之災區重建需要。
 - 3.勘選農村社區土地重劃地區，應就下列事項予以評估：
 - (1)已核定農村再生計畫之生活集居聚落分布情形，及與重劃區之關聯性。
 - (2)明顯之地形、地貌、水文等天然界線及地籍。
 - (3)社區人口及建地需求量。
 - (4)土地使用狀況：包含土地改良物、主要交通、灌溉與排水狀況及自然地理、人文景觀或古蹟遺址。
 - (5)因區域整體發展或增加公共設施之需要：包含居民需求調查、改善項目、內容及其必要性等。
 - (6)土地所有權人意願與不同意參與重劃之土地所有權人意見。
 - (7)財務可行性。
 - (8)其他特殊需要。

(三)評述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

市地重劃及農村社區重劃之區位條件，除了前者位處都市計畫內，後者係屬都市計畫外之地區。其辦理可行性較高之特點通常為鄰近主要都市、交通區位佳或未來發展潛力高（如：特定專用區（如科學園區）周邊、高速公路交流道附近及高鐵站周邊等）。因前述優點，土地增值機會較高，較能吸引投資者及有住屋需求者購置不動產，因此會促進抵費地之處分，在整體財務上容易達成財務自償。

然而，該等發展潛力高之地區，其生活條件亦相對較高，可能不是最急需改善之地區。急需改善之舊市區或農村社區反而因為土地價值不高、交通較不便利或其他因素等，在執行重劃相關業務時，往往無法有效推行。在政府經費有限之情形下，如何有效利用有限資源，落實土地重劃的精神，促進土地合理利用，改善生活環境，著實重要。