94 年特種考試地方政府公務人員考試試題解答

等別：三等考試

科別：地政

科目：土地政策

一、土地增值稅經常被作為解決不動產市場及促進經濟發展的工具，民國九十四年一月以前的土地增值稅減半徵收，即為顯著的例子，其基本設想在於透過土地增值稅的短期減稅，可以使土地加速交易。但，這項減半徵稅的政策於九十四年一月已經通過修法，將土地增值稅的稅率永久調降。試問，這項土地增值稅稅率永久調降的結果可能產生那些正面及負面的影響。

(25 分)

【擬答】

(一)可能產生的正面影響

1. 就金融機構言：金融機構主要係以不動產作為抵押擔保對象，然因房地產市場長期不景氣，致金融機構逾放比或壞帳比例節節升高，本土性金融風暴隱然成形，如不預予遏阻，恐將一發不可收拾。查稅捐稽徵法第六條第二項謂：「土地增值稅之徵收，就土地之自然漲價部分，優先於一切債權及抵押權」，致經法院拍賣之土地，須先將土地增值稅扣除，餘額方能分配予債權人，於房地產市場不景氣之際，拍定價額已難確保債權，再加上沉重的土地增值稅負擔，使得金融機構面臨極大壓力。惡性循環結果，不僅民間產業即使提供不動產擔保也難貸得足夠資金，金融機構亦處嚴重危機中，如不藉調降土地增值稅稅率作為拯救方案之一，全國經濟將積重難返。此對傳統產業及一般民眾貸款估值提高、活絡民間籌資、提昇競爭能力，亦有正面助益（減稅若減在適當的地方將可使企業的獲利能力或競爭力提高，使企業更願意投資生產，而讓全國的總供給能力增加，結果政府稅收甚至也能增加得比減稅的幅度還大。這即美國雷根政府時代所採用的供給面經濟學的想法，也是現在很多國家訂定稅制時重要的考慮因素。）。
2. 就不動產業言：部分售屋者，以往因長期持有，致囿於土地增值稅稅負沉重，現因將土地增值稅的稅率永久調降，致住宅下濾（filter）需求增加，因換屋需求提高，對促進不動產交易自有助益。
3. 就售地者與政府稅收言：就理論上言，將土地增值稅的稅率永久調降，將有助於激勵售地效果（lock-out effect），使政府土地增值稅稅收增加，對售地者來說亦因可節省龐大土地增值稅支出，減少閉鎖效果（lock-in effect），使土地流通性增加。

(二)可能產生的負面影響：

1. 就地方稅收言：土地增值稅屬直轄市及縣（市）稅，占地方稅收比例甚高，因調降稅率勢將影響地方政務及建設之推展，並破壞土地增值稅稅制之穩定。
2. 就社會福利言：根據平均地權條例規定，土地增值稅係用於育幼、養老、濟貧、興建國民住宅等，乃將規劃管制的租利（發展價值），轉化為社會福利，具有謀求公平之社會政策意義；而其稅收亦資助社會經常資本（如道路、橋樑等）的提供，可促進公私部門生產活動。惟因將土地增值稅的稅率永久調降，勢將衝擊社會福利與公共建設。
3. 就促進地利與遏止投機效果言：藉土地增值稅本係稅去投機誘因，又不課及勞力資本之投入，使土地回歸為生產因素之定位，而非商品，可達臻經濟之效率面；另者，土地增值稅之課徵亦可減少私人以「土地利得」做為儲蓄型態、降低「配置效果」對製造業不利影響，凡此均可減少土地投機活動，增加社會總產出，以促進經濟成長。惟因將土地

公職王歷屆試題 (94 地方政府特考)

增值稅的稅率永久調降，使土地增值稅原具上開之政策效果受限。

4.就財政排擠言：依土地稅法規定，因將土地增值稅的稅率永久調降造成直轄市及縣（市）政府稅收之實質損失，須由中央政府補足。以中央政府財政窘困現況言，若再補足，不啻雪上加霜。

5.就房地產市場言：當前房地產不景氣現象，主要是來自於市場上「房地產資訊系統未周全」、「未進行總量管制」、「供給過多」與「有效需求不足」等因素。將土地增值稅的稅率永久調降雖在舊地效果（lock-out effect）下，使土地供給量增加，但此應非對活絡不動產市場有幫助的手段，反而增加市場供給，對市場健全並無正面效益。

(三)筆者認為：土地增值稅係用來作為平均地權漲價歸公之工具，本身即兼具地盡其利、地利共享之功能，所應檢討者，應為下列問題，而不宜以類如振興房地產景氣之名驟予將土地增值稅的稅率永久調降：

- 1.稅基查估之合理性
- 2.稅率之徵收如何避免造成閉鎖現象。
- 3.稅制之設計除防弊外，對促進地利是否有誘因。

二、在二〇〇〇年農業發展條例修訂中，對農地租佃制度作了重大修改。試問其修改的原因及內容主要有那些？（25 分）

【擬答】

(一)修改的原因：為實現第一階段土地改革目標，政府在民國 40 年公布耕地三七五減租條例，作為推動耕者有其田的基礎。當時農業時代，土地問題的重心在於「地權分配不均」，故耕地三七五減租條例並非衡平法規，而係以保護佃農為出發點，此乃當時環境始然。但是台灣地區早已進入工商業社會，農地問題的重心已移往「如何促進地利」，惟於耕地三七五減租條例尚處繼續施行的今日，舊法令顯已不適應新時代的需要，甚至妨礙農地利用的提升。是以，宜先凍結原耕地三七五減租條例之適用範圍，並將農地租賃關係另以法律訂定，此租賃法律應兼顧業佃雙方之權利，以突破三七五式租約之限制。農業發展條例爰於修正時規定：「本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，應依本條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定。本條例未規定者，適用土地法、民法及其他有關法律之規定。」乃希冀以「契約自由」、「凍結三七五式租約」方式，以藉租賃作為擴大農場規模，以降低農業生產成本、提高農業競爭力之手段。

(二)修改內容：

- 1.本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，應依本條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定。本條例未規定者，適用土地法、民法及其他有關法律之規定。
- 2.本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前已依耕地三七五減租條例，或已依土地法及其他法律之規定訂定租約者，除出租人及承租人另有約定者外，其權利義務關係、租約之續約、修正及終止，悉依該法律之規定。
- 3.本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前所訂立之委託經營書面契約，不適用耕地三七五減租條例之規定；在契約存續期間，其權利義務關係，依其約定；未約定之部分，適用本條例之規定。
- 4.本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約之租期、租金及支付方式，由出租人與承租人約定之，不受土地法第一百十條及第一百十二條之限制。租期逾一年未訂立書面契約者，不適用民法第四百二十二條之規定。前項農業用地租賃約定有期限者，其租賃關係於期限屆滿時消滅，不適用民法第四百五十一條及土地法第一百零九條、第一百十四條之規定；當事人另有約定於期限屆滿前得終止租約者，

公職王歷屆試題 (94 地方政府特考)

租賃關係於終止時消滅，其終止應於六個月前通知他方當事人；約定期限未達六個月者，應於十五日前通知。

5. 農業用地租賃未定期限者，雙方得隨時終止租約。但應於六個月前通知對方。
6. 本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，其租賃關係終止，由出租人收回其農業用地時，不適用平均地權條例第十一條、第六十三條、第七十七條、農地重劃條例第二十九條及促進產業升級條例第二十七條有關由出租人給付承租人補償金之規定。

三、不動產證券化可能使不動產便利交易，由此擴大土地市場，但此亦使土地純粹金融資本化及商品化。試問土地純粹金融資本化與商品化，對土地的使用與利用可能產生的衝擊為何？(25 分)

【擬答】

(一)不動產證券化對土地的使用與利用具有下列優點：

1. 藉財務公開與小額投資，可以募集全民資金俾助於大型開發計畫之推動。
2. 藉不動產的「經營權」與「所有權」分開，專業經營者可推動不動產有效利用，並提升開發管理效益。
3. 藉由證券交易流通，可提高不動產的變現能力。
4. 有效利用外資，促進資金來台。
5. 不動產之投資利益可開放社會大眾與外資分享，以增加市場參與度。
6. 藉募集資金，以作為都市更新等財源。
7. 開發者可以直接自資本市場募集資金，使不動產開發之利息成本降低。
8. 透過專業團隊經營，促使房地產經營管理更為專業化。
9. 結合 AMC 之運作，建立 AMC「資產管理」角色。

(二)不動產證券化對土地的使用與利用亦可能產生下列的衝擊：

1. 不動產證券化藉由所有與經營分離的運作，在專業知識與資金充裕配合的情況下，雖可使不動產達到有效利用，惟若發生損失或因不動產運用不當，易引起社會問題。
2. 由於不動產證券化強調由企業或公司等法人組織取代一般個人對於不動產的經營管理，在大規模經營的情況下，所產生的效益固較個人經營者為高，但是寡占化型態形成，市場失靈現象將易發生，而影響土地利用之效率。
3. 對個別投資人而言，由於不動產的投資往往需要大筆金額，因而形成風險的過度集中，經由證券化後，透過資金聚合的大數法則原理 (The Law of Large Number) 可以達到個人財力難及的風險分散，惟若受託或管理機構若在治理上出現「道德風險」易引起吸金式的倒風，造成土地商品化帶來社會層面之負面衝擊。
4. 將土地純粹金融資本化與商品化，亦斷喪土地在土地政策上用以為生產因素之定位。
5. 由於不動產移轉需時甚久，且手續繁雜、變現性差，藉由證券化的運作後，可縮短移轉交易的時間，而提高其變現性，惟受益證券之流通並非課徵土地增值稅，致使土地增值稅所具將規劃管制的租利(發展價值)轉化為社會福利，與其稅收資助社會經常資本(如道路、橋樑等)的提供，可促進公私部門生產活動等社會福利與公共建設功能，亦將受影響。
6. 不動產證券化雖有有效開發利用不動產之目的，惟根據現行不動產證券化條例規定，無論是「投資信託」或「資產信託」，皆以具「已有穩定收入之不動產」是賴，故即若建立不動產證券化市場，其標的亦多偏向營運面，而非不動產實體面，對亟需資金之不動

公職王歷屆試題 (94 地方政府特考)

產開發者言，因投資人藉證券化可參與多樣化的投資管道，反而可能排擠不動產開發者資金可能的來源。

四、我國憲法對土地所有權及土地稅的課徵有那些規定？數十年來在社會、政治及經濟等各方面均有重大變遷，這些規定是否仍合於當前需要？試分別說明之。(25分)

【擬答】(見保成土地政策圖解第9頁)

(一)我國憲法對土地所有權及土地稅的課徵有下列規定：

1. 土地所有權：

- (1) 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。
- (2) 私有土地...政府並得照價收買。
- (3) 附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。
- (4) 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。

2. 土地稅的課徵：

- (1) 私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。
- (2) 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。

(二)數十年來在社會、政治及經濟等各方面均有重大變遷，前揭規定是否仍合於當前需要：

1. 「土地所有權」部分：

- (1) 平均地權制度係一上、下級所有權並存的土地制度，將所有權之使用權能、收益權能、管理權能與支配權能，按土地法線隨時代需要與經濟政策作橫的劃分，所以私部門依法取得之所有權，在上級所有權的控管、制約與保障之下，得以自由發揮利用土地之創意，而如亞瑟揚 (Arthur Young) 所言，賦予所有權能化砂石為黃金，即揭斯旨。是以，平均地權制度下私有土地所有權保障係保障其利用土地結合勞資投入之成果，俾運用自利引導，自由發揮智能，以促進地用，惟此自由屬相對自由，而非絕對自由。另一方面，上級所有權規劃管制功能之一便是對於都市未來發展提供各種土地開發包括區位、機能、強度、時序、規模、獎勵、負擔....等資訊。這種資訊對於私人財產的保障具有穩定性的作用，可以消除不確定風險對財產價值的影響。除此，土地規劃管制一方面排除了不相容土地使用，避免了負面外部性的干擾，另一方面又將相容的土地使用結合在一起，增加了正面外部性的功能，所以環境品質在土地規劃管制下被提昇，需求相對增加使得財產價值也提高。故平均地權制度下，私有土地所有權可藉上級所有權規劃管制益加保障。故縱然數十年來在社會、政治及經濟等各方面均有重大變遷，憲法前揭上、下級所有權並存的土地制度仍應維繫。
- (2) 惟就「扶植自耕農」乙項，為配合工商業社農地利用需要，「擁有所有權」不宜為農地政策唯一價值目標，可考量以「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準」作為宣示性目標。
- (3) 盱衡土地利用空間化、所有與經營分離化，可考量納入空間權與保障用益權條文，以因應時代變遷。
- (4) 憲法中雖有「照價收買」用語，惟為明確化，可考量將國家因公共需要、公共用途等公益需要，得依法定程序徵收土地文字入憲。

2. 「土地稅課徵」部分：

- (1) 土地移轉究竟應課徵土地增值稅抑或依資本利得性質改課所得稅，應尋求共識，否則僅因憲法載有土地增值稅而成部分人士認為「忽視社會、政治及經濟等各方面均有重大變遷」、「想改，卻又改不得」的批評，反而模糊問題本質。
- (2) 僅列「土地增值稅」，似易讓人誤解漲價歸公只能以土地增值稅作唯一手段，實則如開發許可制、變更利益藉捐地、回饋金等方式亦可達臻歸公目的，亦可考量參酌修正。
- (3) 公有非公用土地實則亦有課徵地價稅，「私有土地應照價納稅」亦可考量修正為「土地應照價納稅」，並突險地價稅在土地利用之持有成本、固定成本效果上逐漸扮演之重要功能。

公
職
王