

004110

現行土地稅制 對土地利用之影響

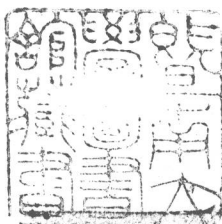


行政院研究發展考核委員會編印

812.42
831

004110

現行土地稅制對土地利用之影響



研究主持人：殷 章 甫

研 究 員：許 松 查公誠

助理研究員：許嘉贊 蘇惠羣



S9001131

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國七十一年六月

現有土地稅制對土地利用之影響

編印者：

行政院研究發展考核委員會

臺北市忠孝東路一段一號

電話：三四一七八三五

印刷者：

率真印製廠

臺北市北安路五〇一巷七七號

電話：五八一七四八七

出版時間：

中華民國七十一年六月

序 言

台灣地方由於幅員狹小、人口衆多，土地一直是發展的主要限制。加以人口增加迅速、工業生產及都市化速度又快，住宅、農業、工業、及各種都市活動等對於土地的需求也隨之增加，彼此競爭相當激烈，使我國土地問題日趨嚴重。而土地稅制對於全面土地之利用具有重大的影響，政府曾不斷加以研究、改進，以遏阻土地投機行爲，並促進土地有效利用。惟對於土地稅制的改進，近年來引起很大的論爭，國內朝野各界意見不一。學術界方面，有著眼於經濟的觀點，有著眼於財政收入的觀點，亦有著眼於地政的觀點，彼此難獲一致結論；政府方面，內政部、財政部、經濟部、經建會等機關的看法亦不盡相同。本會鑒於此一問題之重要性，特委請專家學者進行研究，俾供政府作爲今後修改土地稅制的參考。

本研究分就地價稅、田賦、荒地稅、及土地增值稅等五方面探討分析，其中並針對空地業主及廢耕地農戶進行實地訪問調查，藉此發掘問題，並研擬解決辦法。

本研究報告重要建議包括：(一)積極實施全面調整耕地地目及則等的查定工作。(二)研究建立土地估價師專業制度，並建立科學化的土地估價制度。(三)地價稅應繼續維持累進稅制，並縮小稅距。(四)簡化重新規定地價的申報手續。(五)建議恢復不在地主稅。(六)自用住宅用地的地價稅採取優惠稅率，且房屋稅應採取輕稅原則。(七)空地稅的稅率偏低，應改採高標準。(八)空地稅的功能有限，應配以照價收買辦法，雙管齊下，促使空地充分使用。(九)田賦制度，建議改按農田規模大小，累退課征。(十)今後擴大都市計畫範圍時，不應劃編農業區，以免都市計畫範圍內產生廢耕農田問題。(十一)現行土地增值稅，建議改採按漲價倍數累進及漲價金額累進併用，選擇稅負較重的一方，從重課征，以貫徹國父遺教有關漲價歸公的原則。

本研究報告初稿完成後，經本會邀請有關機關代表及學者專家座談研商，並提報本會第一三九次委員會議審議討論。所提之意見均經送請研究主持人參考並修正納入原報告，茲鉛印成冊，以供有關機關參考。

II 現行土地稅制對土地利用之影響

本專案由國立政治大學地政研究所所長殷章甫教授主持研究；本會研究發展處專員李玲珍負責聯繫及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

目次

提 要	1
第一章 緒言	5
第一節 研究動機及目的	5
一 研究動機	5
二 研究目的	6
第二節 研究範圍及實施步驟	7
一 研究範圍	7
二 實施步驟	8
第二章 地價稅	11
第一節 現行地價稅制	11
一 地價稅之意義與特性	11
二 地價稅之稅率結構	13
第二節 地價稅與土地利用	15
一 地價稅之政策功能	15
二 地價稅與房屋稅之比較	20
第三節 改進地價稅制之探討	25
一 地價稅應維持累進稅制	25
二 基本稅率宜改採彈性稅率	29
三 適度修改累進起點地價	30
四 改進重新規定地價手續	31
五 限制優惠稅率之適用範圍	32
六 加征不在地主之地價稅	33
七 輕課房屋稅以促進土地利用	34
第三章 空地稅	37
第一節 空地與空地稅	37
一 空地之意義與成因	37
二 空地稅之意義與特性	38
第二節 台北市私有空地現況分析	40

IV 現行土地稅制對土地利用之影響

一	空地分佈與面積	40
二	空地業主訪查分析	46
第三節	促進空地利用措施之探討	52
一	空地稅之稅率問題	52
二	照價收買之實施問題	53
三	空地限期使用範圍劃定問題	56
四	公有空地之利用問題	57
第四章	田賦	59
第一節	田賦征實及其稅率結構	59
一	田賦之意義與特性	59
二	田賦之稅率結構	61
第二節	田賦制度之功能與檢討	62
一	田賦征實之功能	62
二	田賦制度之檢討	65
第三節	改進田賦制度之探討	68
一	田賦征實改為征實或代金由納稅人選擇	68
二	以計劃收購替代隨賦征購制度	69
三	從速辦理地目等則調整工作	69
四	農地稅宜按面積大小累退課征	70
五	統一自耕地及出租地之稅負	72
第五章	荒地稅	73
第一節	荒地與荒地稅之概念	73
一	荒地之意義與成因	73
二	荒地稅之意義與特性	75
第二節	廢耕農田現況分析	76
一	台灣地區廢耕農田概況	76
二	樣本戶廢耕農田實況分析	78
第三節	改進荒地稅制之探討	88
一	改進三七五出租地之廢耕處理方式	88
二	荒地稅之稅率無須調整，荒地稅之課征對象應予改進	89

三	都市計畫範圍內無須保留農業區	90
第六章	土地增值稅	91
第一節	土地增值稅之意義與特性	91
一	土地增值稅之意義與種類	91
二	土地增值稅之特性	93
第二節	土地增值稅之稅率結構	94
一	漲價全部歸公抑或部分歸公	94
二	比例稅抑或累進稅	96
三	倍數累進抑或金額累進	98
第三節	改進土地增值稅制之探討	100
一	公告土地現值必須反映市場地價	100
二	建立不動產估價師專業制度	102
三	採取倍數累進與金額累進併用稅制	103
四	從嚴核定短期買賣移轉申報現值	104
五	檢討土地增值稅之加征與減征	104
六	暫時不征農業用地土地增值稅	107
第七章	結語與建議	109
第一節	結語	109
第二節	建議	111
附錄一	土地利用狀況調查表	117
一、	台北市私有空地土地利用狀況調查表	117
二、	台北市私有空地業主訪問調查表	118
三、	廢耕農田調查表	124
四、	廢耕農田農戶訪問調查表	125
附錄二	台北市經限期建築使用而逾期未建築使用之私有空地照價收買處理原則	131
附錄三	內政部對執行私有空地限期建築使用及照價收買政策之說明	135
附錄四	廢耕農地限期復耕實施要點	139
附錄五	行政院研究發展考核委員會研商「現行土地稅制對土地	

VI 現行土地稅制對土地利用之影響

利用之影響」研究報告座談會紀錄.....	143
附件一 中華民國土地稅之評估.....	161
附件二 土地政策、土地稅與經濟發展—中華民國土地稅制 研究報告一.....	171
參考書目.....	183

表 次

表一	現行地價稅累進稅率	13
表二	台灣地區各縣市六十九年累進起點地價	14
表三	台北市房屋街道等級調整率表	23
表四	台灣省及台北市房屋稅稅率比較表	24
表五	台灣地區六十八年度上下兩期私有土地地價稅率別統計表	26
表六	台灣地區六十八年度上期適用累進稅率課徵地價稅之土地類別統計表	27
表七	現行地價稅累進稅率功能分析表	28
表八	台北市各行政區私有空地分佈統計表	41
表九	台北市第一期限期建築使用私有空地統計表	42
表十	台北市第一期限期建築使用私有空地臨主要街道統計表	43
表十一	台北市第一期限期建築使用私有空地按面積分組百分比情形統計表	44
表十二	台北市第一期限期建築使用公司企業持有空地面積最多者一覽表	45
表十三	空地尚未利用原因	46
表十四	限期使用屆滿前仍無法建築使用之原因	48
表十五	空地限期使用期限屆滿後畸零地業主之因應態度	49
表十六	台北市私有空地加征空地稅統計表	53
表十七	台北市歷年照價收買土地地價補償及處分狀況統計表	55
表十八	台灣現行各種地目等則單位面積土地賦額算定表	63
表十九	歷年來田賦每賦元折徵稻谷實物標準	64
表二十	台灣省六十九年辦理廢耕農田查證及加征荒地稅成果表	79
表二十一	台北市六十九年第二期廢耕農田免加征荒地稅分類統計	80
表二十二	台北市六十九年第二期應加征荒地稅農田統計	81
表二十三	樣本農戶規模別統計	82
表二十四	樣本農戶廢耕原因	83
表二十五	廢耕地地面現況	84

VII 現行土地稅制對土地利用之影響

表二十六	廢耕農戶對加征荒地稅之反應·····	84
表二十七	廢耕農戶欲採復耕之方式·····	85
表二十八	台灣地區六十九年度各種賦稅征課成本比率表·····	98
表二十九	六十八、六十九會計年度平均每筆土地增值額統計表··	101
表三十	歷次立法所定土地增值稅累進稅率比較表·····	105

提 要

一、研究方法

現行土地稅法規定，所稱土地稅係包括地價稅、田賦、土地增值稅等三種，除此之外尚有附征於地價稅的空地稅及附征於田賦的荒地稅。本專題的研究範圍包括市地及農地，而與市地有關的土地稅有地價稅、空地稅、土地增值稅等三種；與農地有關的土地稅有田賦、荒地稅、土地增值稅等三種。

本專題的研究目的乃為探討現行土地稅制對農地利用及市地利用的影響，亦即是否已發揮促進地利及地利共享的政策目標。若尚未能發揮其政策功能者，則應設法研擬改進措施，以增進地利。為達到此研究目的，首先必須瞭解農地及市地的利用狀況，做為研究分析的基礎。故本專題的研究方法乃先收集有關土地稅的統計資料作為研究基礎，再配合實地調查資料加以補充，然後實施綜合性的理論分析，以評估現行土地稅對促進土地利用的政策功能。惟因受到人力、物力、時間等各種因素的限制，實地調查僅訪問空地地主40人，廢耕地農民50戶。雖然訪問的戶數不多，但得到的效果很大，對本專題的研究分析，幫助特別多。

二、主要發現的結論

本專題經研討分析結果，發現下列數項問題：

1. 現行地價稅制，對防止地權集中的功能不大，應研擬改進。
2. 空地稅對促進空地利用，效果極為有限，除非實施照價收買，否則對空地地主的嚇阻效果不大。
3. 田賦征實有所不便，應改採征實或繳納現金兩種，任由納稅人選擇。
4. 田賦制度缺乏促進農地利用的功能，應研究改進。
5. 耕地地目及等則失實，應即全面實施調整查定工作。
6. 荒地稅對促進農地利用的效果不大，應研究改善。
7. 現行按漲價倍數累進的土地增值稅制尚有缺點，應研究改進。
8. 農地征收土地增值稅，將阻礙農場規模的擴大，應研究改進。

三、建議事項

2 現行土地稅制對土地利用之影響

(一)立即可行措施：

1. 地價稅應繼續維持累進稅制，惟其稅距過大，建議改為每超過累進起點地價三倍為一級距。則地價總額超過累進起點地價十五倍以上者，即按最高累進稅率課征。若要將地價稅改採比例稅制，即須限制每人持有土地面積最高額，以防止地權之集中。（參閱25—29頁）

2. 現行地價稅的基本稅率為千分之十五的固定稅率，建議改為千分之十至千分之十五的彈性稅率，交由行政機關視實際需要靈活運用。（參閱29—30頁）

3. 現行累進起點地價，建議改以各縣市五公畝的平均地價為準，但同時規定土地獨立使用的最小面積，如商業區為30坪，住宅區為40坪。則地價雖已超過累進起點地價，但面積若未達其獨立使用的最低標準時，仍不適用累進稅率。（參閱30—31頁）

4. 簡化重新規定地價的申報手續，凡擬按公告地價八成申報者，免辦申報手續，由地政機關按公告地價八成，自動登記為申報地價。其餘照舊辦理個別申報。（參閱31—32頁）

5. 自用住宅用地的地價稅採取優惠稅率，但其優惠辦法，若在都市土地改以一公畝平均地價的金額，若在非都市土地改以三公畝平均地價的金額做為適用優惠稅率的標準。（參閱32—33頁）

6. 建議恢復征收不在地主稅，其稅率照其應納地價稅加倍征收。（參閱33—34頁）

7. 房屋為土地改良物之一種，故房屋稅應採取輕稅原則。理論上，其稅率應低於地價稅的基本稅率。（參閱34—35頁）

8. 空地稅的稅率偏低，應改依土地法的規定為準，並採取高標準，即按應繳地價稅的十倍加征，以利發揮促進土地利用之功能。（參閱52頁）

9. 空地稅的功能有限，故應採取照價收買辦法，如此雙管齊下，效果更大。即空地應先予限期使用，逾期仍不使用者課征空地稅，經三年仍不使用者，則予照價收買。（參閱53—56頁）

10. 空地每年指定限期使用的面積不宜過大。如以台北市為例，其每年限期使用的面積，最多以不超越50公頃為限。（參閱56—57頁）

11. 公有空地，應積極規劃利用，以增進地利。（參閱57—58頁）
12. 公私共有空地，應儘速設法處理，以增進土地利用效益。（參閱57—58頁）
13. 農地稅宜以輕稅為原則，現行田賦征實制度，建議改為征實或繳納代金，得由納稅人自由選擇。（參閱68頁）
14. 以現行稻谷計劃收購辦法，替代隨賦征購制度。（參閱69頁）
15. 田賦制度，建議改按農場規模大小，累退課征。（參閱70—72頁）
16. 自耕地與出租地的田賦負擔，應予統一。現行自耕地田賦乃每一賦元折征稻谷13公斤，應予降低至與出租地看齊，即每一賦元折征稻谷重量不超過地10公斤為宜。（參閱72頁）
17. 出租地若廢耕，表示承租人不願繼續耕作或已失去耕作能力，應由出租人收回自耕。如出租人沒有耕作能力者，應於收回後一年內出售或出租他人耕作。（參閱88—89頁）
18. 廢耕農田的認定，建議改以「特定農業區」及「一般農業區」為對象，而政府應對此等農業區，積極投資各種農業公共設施，以改善其農業生產環境。（參閱89—90頁）
19. 今後擴大都市計畫範圍，應嚴格審查，不再劃編辦業區，以免都市計畫範圍內亦產生廢耕農田的問題。（參閱90頁）
20. 現行土地增值稅，建議改採按漲價倍數累進及漲價金額累進併用，選擇稅負較重的一方，從重課征，以加強漲價歸公的效果。（參閱103—104頁）
21. 從嚴核定短期土地買賣移轉的申報現值。如購地至出售期間的公告土地現值尚未調整，售地的地價，至少得按當期公告土地現值加10%計算。（參閱104頁）
22. 重劃後的土地，應改於三年內第一次移轉者，始予減征20%的土地增值稅。（參閱104—107頁）
23. 購買空地未經改良利用或建築使用即予出售者，建議改為加征其應納土地增值稅額50%的稅賦，以示懲戒。（參閱104—107頁）
24. 長期保有土地，經通知限期使用後始予利用出售者，建議不再予減征土地增值稅的優惠。（參閱104—107頁）

4 現行土地稅制對土地利用之影響

25. 已實施區域計畫地區，經編定為農牧用地，其移轉後若仍為農業用途者，建議暫不征收土地增值稅，以利擴大農場規模。（參閱107—108頁）

(二) 基本性及漸進性建議：

1. 耕地地目及等則大多數與實際情況不一致，應積極研擬實施全面調整的查定工作。（參閱69—70頁）

2. 研究建立土地估價師專業制度，並建立私學化的土地估價制度，以利納稅的公平，務期征收土地補償地價的合理化，並促進土地交易的正常化。（參閱102—103頁）

第一章 緒 言

第一節 研究動機及目的

一、研究動機

自民國三十八年起，政府在台灣實施一連串的土地改革揚施，繼於四十三年公佈「實施都市平均地權條例」，以後逐漸擴大平均地權的實施地區，惟爲全面實施平均地權，遂於六十六年修正公佈「平均地權條例」，將其實施範圍由都市擴及至全面，其間爲配合實際需要，土地稅制也屢經修改，直至六十六年七月十四日，始將以往散見於有關法規的土地稅各種規定，統合整理成爲單獨的「土地稅法」，公佈施行。從此以後，我國土地稅方有獨立的稅法，做爲稽征執行的準繩。

我國土地稅制雖屢經修改，但其對遏制土地投機及促進土地利用的功能，却未跟著土地稅制的修改而提高，相反地，似有每下愈況的趨勢。例如，以複種指數表示的農地利用度，雖自民國四十二年起逐年提高，至五十三年達到最高峯爲189.7，但以後却逐漸下降，及至六十八年竟降至163.3，爲歷年來的最低水準。又每農戶平均耕地面積也自四十一年1.30公頃逐漸下降，至六十八年竟降至1.02公頃。由於農場規模大都過於狹小，而未能普遍實施農業機械化，以致經營效率偏低，生產成本偏高，利潤菲薄，大多數農民逐漸失去生產興趣，所以農地利用度逐年下降。

就市地而言，其情況並不亞於農地，却有更加嚴重之勢。蓋市地不僅地價不斷上漲，漲價歸私的部份愈來愈大，土地投機之風昌盛，使地價加速上漲，影響都市建設至巨。在此種情況下，不僅升斗小民寸地難求，即使政府興建國民住宅，也很難尋得建築用地，成爲興建國宅的瓶頸。但另一方面，在繁榮市區裡却常可見到閒置未用的建築用地，不但妨礙市容觀瞻，阻礙都市發展，形成土地資源的浪費，也造成公共設施的不經濟使用。

造成上述情勢的原因很多，所引起的影響也非常錯綜複雜，固不能將其全部原因歸咎於土地稅制的不夠完備。然而，如果所訂定的土地稅制

6 現行土地稅制對土地利用之影響

頗為完善，各種稅制皆能反應平均地權土地制度的要求，此際縱令未能完全抑制地價上漲，遏止土地投機及地權集中，防堵漲價歸私的現象，至少也可以緩和此等不正常情勢，尤其對促進土地利用及實現地利共享，必有相當實際而有效的影響。

基於上述客觀情況，從事「現行土地稅制對土地利用影響」的研究探討，不僅對今後土地政策的推動非常重要，且就社會政策及財稅行政的發展而言，也具有迫切的需要。

二、研究目的

我國土地政策，係以平均地權為最高指導原則，而平均地權即以規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公等四個辦法為實施的主要手段，其目的在於抑制土地投機，促進土地利用，達成地利共享的理想。換言之，征收土地稅為實施平均地權的主要手段之一。為之，首先應予規定地價，劃分私人土地權益與公家土地權益的界限，再運用土地稅及照價收買的辦法遏止土地投機，促進土地利用，達成地盡其利及地利共享的理想。由而可以瞭解，土地稅的政策目的應該優先於財稅目的。

我國現行土地稅，依土地稅法規定計有地價稅、田賦、土地增值稅等三種；此外尚有附征於地價稅的空地稅及附征於田賦的荒地稅兩種。此等賦稅各有其課稅標的及稽征規定，而其徵稅目的或為遏制土地投機，防止漲價歸公，或為預防地權集中，促進土地利用，達成地利共享，以建設安和樂利的均富民生經濟社會。

然而，此等課稅目的是否都已完滿達成預期效果？如有未達成者，其情況如何？其未達成的原因何在？如何針對其原因改進現行土地稅制，俾以完滿達到土地稅的政策目的？上述各種問題的分析研討，密切關連我國土地政策推行的成敗，亟須認真研究檢討，俾以樹立平均地權的土地制度，建設富強康樂的均富社會。

惟任何一種問題的研究分析，必先認識或瞭解全盤的環境條件，爾後基於客觀立場或態度，從事理論的探討及驗證，如此方能正確掌握實際情況，明瞭事態的真象，洞察問題的核心所後，爾後廣徵各方意見集思廣益，研擬解決辦法或改進措施，使政策的推動得以順利進行。本研究專題係依據上述基本認識，探討現行土地稅制，是否已達成抑止土地投