

中國地政研究所所長 15 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

林祖郁 撰

工程受益費之理論與實務

成文出版社有限公司印行

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種。今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

大陸資料之續篇，亦卽為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

一、研究目的：

時代巨輪推展，台灣已漸由農業社會步入工商社會，人口逐漸畢集於大都會，都市內各種公共設施日漸顯現其不足，為促進都市土地利用達到最佳的境地，以供給較佳的生活環境，提高人民的生活水準。然由於當前各級政府財源有限，不克加速推展各種公共設施，以滿足人民的慾望，配合社會經濟的進步，故筆者乃從稅課之外，研究以工程受益費方式籌措款項完成公共設施之途徑，以為加速土地利用之捷徑。本文從理論部分開始探討，進而以當前台灣地區工程受益費實施之現況詳為分析，並研討其弊病，最後提供改進之建議。

二、研究方法：

本論文研究範圍頗為偏狹，更因工程受益費於我國台灣地區行之未久，有關該類文獻甚為稀少，蒐羅匪易。筆者在可能範圍內遍查政大及國立中央圖書館之書目，幸得國外專著一、二，引為理論部份之參考。於實務部份，筆者為求深入之瞭解，除閱讀各有關文獻外，並數度親臨各地拜訪主管單位專辦人員，向其請益。目前台灣地區實行工程受益費較著者，當推台北、台中、高雄三市，故對此三市資料之蒐集亦較為完整，其餘

各縣市雖亦涉及，惟其內容未甚詳盡，此誠爲一大憾事。爲證明當前台灣地區工程受益費實施之績效，筆者於第七章特列各種工程受益費之征績，以一級或次級統計資料證明其績效，並分析其績效優劣之原因。筆者於閱讀諸文獻時，發覺的確有不少先進，對工程受益費發生誤解，於其文中雖振振有辭，筆鋒逼人，然皆非中肯之論也。對此類誤解，筆者限於篇幅未一一加以辯駁，僅於第八章中稍援數例加以反駁而已。本文共分八章，第一章緒論中，略述工程受益費之定義及其在土地政策上的重要性，及工程受益費與租稅及規費之異同，並述及工程受益費與土地增值稅之關係，最後論及工程受益費之起源及在各國之實施情形。第二章至第四章係工程受益費之理論部分，內容中論及工程受益費之理論基礎，受益區如何確定，總工程費之調查，成本與效益之分析及受益區負擔能力之調查等，最後論及總工程費之分攤方法及其財務調度方法。第五章至第八章是對台灣地區（包括台灣省及台北市）徵收工程受益費之實際作業現況加以分析，並研討其弊病，提供改進建議。本文雖然主要是研究都市建設財源（除稅課及規費外）之籌措，然對於農地重劃亦涉及部份，此誠爲無可避免，惟筆者重點既在都市建設財源之籌措，故對農地重劃工程受益費部份並未深入加以研究，特此聲明。

三、論文要點：

(一) 工程受益費之意義及性質：

所謂工程受益費，乃係政府為公共目的，新增或改良舊有公共設施（public work），對於一定地區內的受益者，按其受益之大小，所為之比例徵課，以充工程費用之全部或一部之謂也。由此定義可知，工程受益費，係因政府舉辦某一建設工程，使該地區內不動產獲得利益，增加價值，而此項增值對於原來業主係屬不勞而獲，故按工程之成本而徵收其費用，一則可以實現漲價歸公之目的，二者可以收回工程費用之全部或部份，以作為再建設之用。惟工程受益費之徵課亦有下列數項原則：(1) 以營建公共工程為目的。(2) 以受益人為徵課對象。(3) 以受益物為徵課範圍。(4) 以工程實際所需費用為徵課額限。(5) 以比例分攤為徵課基準。(6) 徵收時必須完成法案。

於此值得一提的是，工程受益費之繳納與其他各種稅賦之繳納不同，蓋工程受益費之繳納，猶如私人出資請國家代 行土地改良工作，故其繳納之工程受益費，理應併入私人地價內，更進一步分析，工程受益費之繳納即為人民向政府購買因工程興建後增值之部份價值，此不可不辨。故吾國土地法第一百八十四條規定：「土地增值實數額，應減去土地所有權人為改良土地所用之資本及已繳納之工程受益費。」以免對此增值有重複課稅之弊。間有學者主張我國既已實行地價稅及土地增值稅，實無再徵收工程受益費

之必要，然筆者於此特別強調者爲工程受益費有其特殊之功能與任務，實非地價稅及土地增值稅所能取代，誠然，地價稅及土地增值稅之實施，固可收取土地所生之自然地租及不勞而獲，然其徵收對當前各級政府財源之拮据，而各種公共設施之興建刻不容緩實緩不濟急。若一切公共設施均有待於政府財力充裕時始行興建，則都市建設與成長將遲延若干年，甚或數十年，故爲求速效之計乃以工程受益費方式來籌措財源加速都市的發展，此誠爲工程受益費之最大功能也，論者不可不明辨也。苟政府財力極爲充裕，無待他種財源之協助，則筆者亦同意廢除工程受益費，蓋工程受益費之實施在理論方面有其缺點及技術方面亦有困難，乃屬事實。

工程受益費在我國台灣地區之施行起於日據時代，迄今運用此一方式籌措建設財源仍被重視，且在未來的都市建設中，工程受益費即將扮演一個極爲重要的角色。

(二)工程受益費理論根據：

關於工程受益費之徵收，當前之論者有三派，即社會投資說，共同受益說及直接受益說，此三派中，前二者失之過偏，而以後者較切實際。蓋受益費係政府興建某項公共設施而使特定地區的人民受得特別利益，而向此受得特別利益的人民所徵課的。因其受益者局限於某一區或某一特定之個人，自不能以向大眾所徵收之稅捐以支應此公共工程

之成本，而使享有特別利益之部份人民享受此不勞所得，造成社會之不平。

其次筆者以公用負擔與工程受益費作一比較，來尋求其間之關係。所謂公用負擔，依日本學者美濃部博士所下之定義謂：「爲滿足公益上必要之特定事業之需要或爲保全特定物之效用，對人民所課徵之公法上的經濟的負擔。」就該定義與前述工程受益費之定義作一比較可知，兩者間就課徵目的，法律性質，或課徵之內容而言均大致相同，惟於負擔義務者方面兩者間有頗大之出入，蓋公用負擔係對具有一般私人身份之一般私人所課徵之負擔，而我國工程受益費之課徵對象則不限於此。證之工程受益費徵收條例第二條之規定：「工程受益費向其直接受益之公私有土地及其改良物徵收。……」由此可知其對公有土地及改良物受得特別利益者亦徵收工程收益費，此點實超過公用負擔之範圍。尤有進者，工程受益費徵收條例所含之內容，如對車輛、船舶徵收之受益費實爲使用費之性質，蓋其係基於特別身份而繳納，而非基於一般私人身份而繳納，故亦超出公用負擔之範圍。雖然工程受益費與公用負擔觀念有部份之出入，然大體可說工程受益費之法理依據爲公用負擔。

(三) 工程受益費徵收範圍：

工程受益費之課徵前提爲受益地區內之不動產，因公共工程之建設而享受特別利益，故必須依受益程度分攤工程費用。而受益區之確定，實爲公平課徵工程受益費之先決

條件。受益區之確定，於理論上可以達成，然於事實上在劃定受益區時，則不免流於武斷，此實為徵收工程受益費之最大難題，使工程受益費之實施頗受阻力。於理論上來說，受益區依其範圍之大小，大致可分為三種：

(1) 本地利益 (strict local benefit)：受得該公共工程之特別利益之地區，僅限於與該公共工程相毗鄰地帶，其範圍最為狹小。這一類性質的公共工程所產生之利益，乃與本地之關係較深，而對其他地區或全市之不動產無若何利益關係可言，故此性質之公共工程費用，當然由毗鄰公共工程之不動產分擔。

(2) 區域受益 (District benefit)：受得公共工程利益者，不僅限於與該公共工程毗鄰之地帶，並擴及於一定範圍之內的非毗鄰區域，但其利益尚未普及於整個行政區域。

(3) 普遍受益 (General benefit)：受得該公共工程利益之地區，包括整個縣市行政區域或超過數個縣市。普遍受益之公共工程，應否向整個受益地區課徵工程受益費，以籌措建設經費財源，頗有斟酌之餘地。故有些人主張應以租稅收入支付，亦有人主張此建設經費之大部份應由政府負擔，而較小部份以受益費挹注之。

受益區依範圍大小，可分為上述三種，然在決定其受益區時有三項基本要素必須加以考慮：(1) 是否該公共工程的興建使該不動產位置受到改變，變為較優？(2) 是否該公共

工程使不動產之環境變為較佳？此三項因素在決定受益區時，實為不可或缺。

某一公共工程是否值得興建，最好經過成本與效益之分析後再做決定，而決定興建後，為使將來工程受益費之徵收順利，則對受益地區之負擔能力之調查是為極重要的項目，其調查項目含下列四項：(1)家庭收支之調查。(2)受益區租稅欠繳之調查。(3)空地之調查。(4)財產價值之調查。而此所謂之空地與我國土地法第八十七條及實施都市平均地權條例第二十四條之規定者不同，我國對空地所下之定義是基於土地政策之目的者，而在此所謂之空地，其必須符合兩大要件：

(1)無法如本區內其他土地之集約利用 (intensive use)

(2)願以當前的市場價格出售而無人願意承購。

工程受益費之徵收，係基於特殊利益之獲得，故於分攤此工程成本時，理應依其受益程度之大小而分攤之，惟此特別利益之獲得係為抽象的，無絕對客觀的衡量標準，一般法令規章所定之分攤標準，仍無法脫離武斷的成份在內，此為工程受益費實施，於徵收技術上，無法達到完善而絕對公平者，亦導致工程受益費徵收發生阻力之處。依各國實施之情況，其採用之分攤方法不外下列數種：(1)店面尺度法 (Frontage Rule)。(2)面積法 (Basis of Area)。(3)財產價值法 (Basis of property value)。(4)四·三·二·一法 (Basis of 4.3.21 Rule)。(5)混合運用法 (Basis of combined factors)。在上述五種方

法中，以第(4)種之應用最爲普遍，而我國在一般道路工程受益費所採用之工程成本分攤方法，即爲第(4)種之變形而已，然因其考慮及受益線問題，故較第(4)法更具合理性、公平性。惟其劃區係屬武斷的，而各區內應分攤數額的比例亦屬武斷。故其區與區間相鄰之土地，若屬第一區則其每平方公尺所負擔額，自較緊鄰土地而其屬第二區者負擔爲重，由於此分區線界之關係而使緊鄰之兩平方公尺土地，負擔費用有如是太之區別，是否此緊鄰之兩平方公尺土地受益亦有如是太之區別？此誠爲吾人所無法解釋者，唯一之解釋爲如此可使費用的分攤便於計算而已。由於這些缺陷的存在，可知我國所採用的分攤方法亦非絕對合理與公平的。在上述五種方法中，以第(5)種爲最具公平性，苟吾人能巧爲設計一計算公式，將受益區內之各種因素詳爲考慮在內，猶如土地分類估價法之評價點法，再依各宗土地所得之點數乘每點應負擔之費額來計算每宗土地應負擔之費額，筆者深信此種分攤方法必深具客觀性與公平性，唯於此吾人須加以考慮者爲，該法是否會使徵收成本大幅增加，苟其徵收成本增加太大，縱使其公平性、客觀性極佳，亦將因有悖租稅之經濟原則，而被摒棄。

四 工程興建之週轉資金：

公共工程之興建，其最重要者爲有足夠的週轉資金以供運用，在各國的成例中，其

採用之方法不外下列數種：(1)目一般之收入中撥充之，即由政府墊款。(2)短期的籌措，如發行預期租稅之短期券。(3)循環基金之運用。(4)預徵工程受益費(5)對承包商發給保證券。(6)發行工程受益實債券。(7)向金融機構貸款等。總之，由於公共建設必須隨經濟成長而積極展開，所需調度之公共工程實用勢必日益龐大，期限亦較為長久。各種建設循環基金之設立及建設公債之發行，似為調度建設經費之最有效方法。至於預徵工程受益費之辦法，雖有「未享權利，先盡義務」之議，但只須徵收主管機關在開徵後依限完成公共工程，不但有利於工程實用之調度，且對納費義務人而言，亦可減輕利息之負擔，故在受益地區負擔能力較高時，仍有採納之價值。至於政府短期之墊款，亦可應急待支付之公共工程價款，對於工程預期完成及維護政府之信譽有其功效。故上述之財務調度方法，當酌視實際情況，混合運用，必可收宏效。

(四)工程受益費之完善立法：

目前台灣地區（包括台灣省及台北市）實施工程受益費，其較具體之法令規定有工程受益費徵收條例，惟其施行細則，目前仍在中央訂定中，此外於土地法、土地法施行法、都市計畫法、實施都市平均地權條例、實施都市平均地權條例台灣省（台北市）施行細則、財政收支劃分法、水利法、水利法施行細則、農田水利會組織通則、土地重劃辦法、公路法、公路經營管理規則、台灣省收費公路規則等亦有零散之規定。惟各法

令規章之規定有些彼此有出入，如土地重劃辦法第十五條與實施都市平均地權條例台北市施行細則第一百五十一條所規定對重劃工程受益費之負擔額內容不同，故筆者認為亟需儘速整理出一套完善之有關工程受益法令爲宜。

台灣地區徵收工程受益費，係依現行工程受益費條例規定，以徵收標的物而劃分，可分爲土地、改良物、車輛、船舶等四種。如以工程性質而劃分亦可分爲四種，惟其中對於收費公路、橋樑、停車場、港口、碼頭等工程，以其無直接受益之土地，係向車輛、船舶收取費用，其本質上含有使用費之成本。茲依工程之性質，分述如次：

1 道路工程受益費：又可分爲一般道路工程受益費，巷道工程受益費，公路橋樑通行受益費三者。

2 水利工程受益費：又可分爲下水道工程受益費，堤防工程受益費，溝渠工程受益費，水庫工程受益費，及防洪工程受益費等五種。

3 重劃區工程受益費：又可分爲市地重劃工程受益費及農地重劃工程受益費。

4 港口、碼頭及停車場工程使用費。

以上四類工程受益費之如何分攤計算，詳見第六章第二節。

（六）台灣地區工程受益費之征續：

工程受益費在台灣地區施行以來，其績效最著者有三項工程，即路橋通行受益費、

漁港碼頭受益費及市地重劃工程受益費。路橋通行受益費，係由使用人在其使用公共工程前，先行繳費，故甚少逃漏，更無滯納，而且每次負擔輕微的費用，即可獲得莫大的便利，故甚易獲得受益人之合作。漁港碼頭受益費徵績卓著，係因凡停泊於港內之船隻，如避風補給，均可獲得安全與便利，其受益明顯，故船主樂於繳納，又因其徵收辦法係採代徵方式，其繳納標準，係按請購漁鹽及油料數量之多寡而定，而漁鹽及油料均有統制機構，不但徵收簡便且易於控制，受益者無法滯納，無可諱言。以上兩種工程受益費之繳納所以能深獲受益者之合作，除徵收技術之原因之外，不外是其均為使用費性質，受益人之受益極為明顯，故受益者樂於繳納。反觀其他純工程受益費性質之徵績，則較差。唯市地重劃工程受益費，其係賴徵收技術之協助，始能達預期之目標。蓋市地重劃係將其所需之公共設施用地，工程事業費、土地重劃費合併計算後，由重劃區內受益土地所有權人，於應分配土地重劃後土地中，劃出與工程受益費等值之未建築土地作價抵繳，交由政府處理出售，以抵繳受益人應納之工程受益費，故自無滯納之可能，此外其他純工程受益費性質之工程受益費之徵績則績效較差，其原因如下：(1)工程受益費理論方面的缺陷及人民觀念之偏差。(2)事先計劃欠週。(3)受益戶負擔程度未詳予核計。(4)公有房地受益費未能按期繳納。(5)部份受益人之阻撓。(6)有關機關缺乏橫的聯繫。(7)查徵

欠實，催徵不力。(8)分期徵收對新建房屋未能補徵受益費，(9)法院人手不足，強制執行遲緩等。

(七)改進意見：

由上述可知工程受益費徵收困難之原因，固因其理論上的缺陷，然主要原因乃在人謀之不臧，或為事先計劃欠週，或為事後執行不嚴，或為徵收技術欠佳所致。針對上述之困難，提供改進之意見，以使工程受益費之徵收得以進一步之改善以發揚其效果。

1 法令之修訂與補充

(1)將條例名稱修正為「工程受益費及使用費徵收條例」以擴大適用範圍並應事實之需要。使具有使用費性質之工程，於徵足實際所需費用後，仍可繼續徵收，不受工程受益費之原則限制（蓋工程受益費有一原則，即徵足實際所需費用後，即應停止徵收），以應事實之需要。

(2)工程受益費徵收條例之修訂補充：如於條例中明定工程受益費徵收之最低課徵比例及明定人民得主動申請政府徵收工程受益費，舉辦公共建設工程。

2 儘速制訂工程受益費徵收條例施行細則。

3 改進徵收技術。

(1) 適於徵收工程受益費工程之選擇。

(2) 工程受益費之徵收應適應人民的負擔能力及受益程度。

(3) 加強各有關單位之聯繫。

(4) 積極清理舊欠。

(5) 加強行政監督。

(6) 由財產稅帶徵之試辦。

(7) 加強政令宣導並行通知及徵詢。

(8) 調訓有關承辦工程受益費專業人員。

爲使都市加速發展，除採用工程受益費計劃以完成公共設施外，尚有一最佳法門，即行市地重劃，可使政府以最少之經費完成最多公共設施，此誠爲加速都市發展之最佳捷徑。

(八) 結語：

以上之敘述，爲筆者對工程受益之理論與實務所研究之大概內容。工程受益費在未來之趨勢，由於社會進步，經濟發展，公共設施之需要興辦與日俱增，且其規模亦多龐大。此項投資，多爲私人之所不願爲，政府機關縱欲投資，亦因其所需費用，常超出政府財力之外，籌措不易。目前各國之一般趨勢，對於此類公共建設工程，均以徵收受益