

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

台北市空地課稅之研究

林肇家 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

林肇家 撰

台北市空地課稅之研究

成文出版社有限公司印行

版權所有



翻印必究

中國地政研究所長 蕭錚主編
臺灣土地及農業問題資料

台北市空地課稅之研究

著者：林 榮 家

出版者：成 文 出 版 社 有 限 公 司

發行人：黃 成 助

發行所：成 文 出 版 社 有 限 公 司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四四七號（全省通用）

印刷者：上 林 彩 色 印 刷 有 限 公 司

初 版：中 華 民 國 七 十 年 六 月

登記證：行政院新聞局局版臺業字第一一四三號

「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

111152/2

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「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。

前言

空地課稅，早在民國十九年制定土地法時，即有明文規定。惟業家多故，土地法亦未普遍實施。因之以民生主義爲理論依據之平均地權土地政策，未能普遍而徹底推行於全國，空地課稅之規定也成具文。

逮中央政府遷台後，政治安定，經濟繁榮，加以人口激增，工業發展，舊有城市因之日漸擴大，都市土地問題也隨之而生。最顯著一方面有許多市民無法獲得建地或住宅，一方面都市內土地閒置不用，待價而沽。政府雖曾有各種措施引導市地利用。但以土地所有權人之投機心理作祟，致收效不宏。就目前情形而言，在土地征收與土地增值稅均未能徹底收效，對空地加重課稅，尙不失爲一善策。因此，民衆學術團：如中國土地改革協會，政府顧問機構如經合會，及多數地政財經、社會學者專家均力主空地須加重課稅並建議於政府採擇實行。政府能博採衆議，乃於民國五十七年二月十二日修正公佈同日施行之「實施都市平均地權條例」中，增列空地課稅條文，規定實施都市平均地權地區空地加重課稅。

今日之空地課稅在我國尙稱首舉，目前實際實施課稅地區僅爲台北市，其成敗利鈍，影響所及自屬異常重大。何況尙有人對空地稅抱懷疑態度，甚至反對者。故本文專對空地課稅之理論、法律、實務及其他若干技術問題予以探討說明，俾能對空地課稅之瞭解與改進有所助益。

本文計分六章：第一章緒論，主在對空地意義、特性，空地稅概念、特質，我國空地課稅之立法加以敘述。第二章是探討空地課稅之理論根據及其效果，以便求證課稅理論穩固，並分析其各種預期效果；第三章是台北市空地課稅之實況，舉凡實施之緣由、法律解釋、第一期第二期限期使用實施情形，與限期滿期加征空地稅實施情形，以及其行政措施與業務成果之檢討，皆臚陳列述；第四章是台北市空地課稅問題，就其現行稅制、法律內容、加征空地稅相關問題一一提出探討；第五章是台北市空地課稅應採行之政策，其中應於加征空地稅前後作一般之調查與社經調查，制定一完善課稅計劃先行說起，繼對改善空地課稅辦法，應與空地稅配合之土地政策，與加征空地稅相關

問題之解決對策，均有具體意見；最後一章爲結論，係對本文之要點作一總結，並提出研究心得與建議。

本文撰寫之初，承地政研究所主任洪瑞堅先生指示「以應作深度之研究」訓勉；撰寫期間，蒙教授趙啓祥先生教誨斧正，受益良多，衷心感銘。復蒙本所趙恩師平日誨益，多有啓迪。此外，林錦煌、黃朝陽、軍光義、陳聰周諸學長及台北市政府陳正次科長、呂嵩鎧股長，或惠賜寶貴資料提供意見，或隨時解答實務上之疑難，有助本文完成之處甚多，茲一併於此敬致謝忱。

台北市空地課稅之研究

目錄

前言

第一章 緒論	一
--------	---

第一節 研究之目的與範圍	一
--------------	---

第二節 空地與空地稅之概念	三
---------------	---

一、空地之意義與種類	三
------------	---

二、空地稅之意義與特質	四
-------------	---

第三節 我國空地課稅立法之沿革	六
-----------------	---

第二章 空地課稅之理論根據及其效果探討	十一
---------------------	----

第一節 空地課稅之理論根據	十一
---------------	----

一、就土地稅原理論空地稅	十一
--------------	----

二、就地價理論研討空地稅	十三
--------------	----

三、就土地經濟原理研討空地稅	十五
----------------	----

四、就都市計劃理論研討空地稅	十八
----------------	----

第二節 空地課稅效果之探討……………二十

一、空地稅效果一般之推測……………二十

二、空地課稅之社經效果……………廿三

第三章 台北市空地課稅之實況……………廿九

第一節 台北市空地需要課稅之理由……………廿九

第二節 台北市空地課稅之法律依據……………卅八

第三節 台北市私有空地限期使用與加征空地稅之實施情形……………四四

查、實施緣起……………四四

貳、私有空地限期使用之實施情形……………四五

一、空地調查……………四五

二、私有空地限期使用範圍與期日之決定……………四六

三、第一期限期使用之查定與實施範圍……………四六

四、第二期限期使用之查定與實施範圍……………五一

五、公告通知……………六一

叁、私有空地限期使用限期屆滿加征空地稅之實施情形……………六三

一、概說	六三
二、第一期限期使用限期屆滿查定情形	六三
三、第二期限期使用限期屆滿查定情形	六三
四、私有空地第一期第一年加征空地稅之實施情形	六四
五、私有空地第二期加征空地稅之籌措	七二
第四節 台北市空地課稅行政措施與成果之檢討	七四
第四章 台北市空地課稅問題	八四
第一節 空地加重課稅應行注意之基本問題	八四
一、稅率問題	八四
二、空地限期使用的期限問題	八五
三、每年限期使用之空地面積問題	八五
四、空地地價與空地分佈問題	八七
第二節 空地課稅有關之法令問題	八九
一、條例及台北市施行細則中幾項問題	八九
二、其他有關法令問題	九一

第三節 空地課稅其他相關問題……………九三

一、畸零地問題……………九二

二、違章建築問題……………九七

三、空地權利清理問題……………九八

四、建築改良物與基地相對比值問題……………九八

五、稅務行政問題……………九九

六、其他問題……………一〇〇

第五章 台北市空地課稅應採行之政策……………一〇二

第一節 空地加重課稅前後之調查與空地課稅計劃之制定……………一〇二

一、空地之一般調查與空地課稅效果調查……………一〇二

二、綜合性之社經調查……………一〇五

三、空地課稅計劃之制定……………一〇八

第二節 有關空地課稅法令之改善……………一〇九

一、有關空地課稅之建議……………一〇九

二、應行改善之空地課稅法令……………一一二

三、強化行政之措施……………一一四

第三節 應與空地稅配合之土地政策……………一一五

一、都市計劃之配合……………一一五

二、市地重劃與土地使用分區管制……………一一五

三、都市更新……………一一六

四、辦理貸款、減免賦稅與其他服務……………一一九

五、促進建築改良物使用……………一二〇

第四節 加征空地稅相關問題之解決對策……………一二〇

一、畸零地合併使用問題之解決辦法……………一二〇

二、違章建築問題之處理……………一二二

三、空地權利問題之清理……………一二三

四、關於建築改良物與基地相對比值問題之爭議……………一二三

五、稅務行政之改進……………一二四

六、有關空地稅免征緩征之意見……………一二五

七、解決其他問題之方法……………一二五

第六章	結 論	……	一二八
-----	-----	----	-----

壹、本文要點總述	……	一二八
----------	----	-----

貳、研究心得與建議	……	一三〇
-----------	----	-----

主要參考書目		
--------	--	--

台北市空地課稅之研究

林臺家撰

第一章 緒論

第一節 研究之目的與範圍

一、研究之目的

近代由於產業革命之激變，人口湧向城市成爲必然的趨勢。尤自二十世紀以還，人類業在工業、科學、教育等方面，獲得空前的進展，但另一方面，却在他們居住的市地上發生了許多令人大傷腦筋的問題。例如，街頭露宿、貧民窟、違章建築、土地投機與壟斷，地價不合理高漲，住宅缺乏，公共建設困難等諸多問題。「大量土地中的土地缺乏」成爲現代都市之怪現象。

實言之，現代都市土地問題，實由於在土地分配方面，造成土地投機，壟斷居奇，哄抬地價，待價而沽，致使地利既不能創造，也不能均享；而在土地利用方面，有者爲過度利用，造成人口過份集中，土地分割過細，建築物過份密集之惡劣居住環境；有者爲不適當利用

，致使分區使用破壞，並造成了章魚式的帶狀發展與都市膨脹，而有者爲低度利用，造成地力的浪費並妨礙市容的美觀，甚而有者閒置不用，造成「蛙躍式」營建，徒增公共設施之負擔。凡此亟應謀求對策，善爲解決。尤其都市空地之廢棄棄置，不加利用，所造成之地利浪費，壟斷投機，地價暴漲之嚴重問題，不僅妨礙都市地區的正常發展，也影響社會經濟的建設。而且把都市土地分成五種形態：即(一)、建成地區中未盡利用之土地。(二)、建成地區中差誤使用之土地。(三)、建成地區中之空地及農地。(四)、現在都市邊緣之空地及農地。(五)現在邊緣地區以外，三十年或四十年以後爲都市發展所需用之土地。來探求其可行之政策途徑，以解決都市土地問題，更可看出「空地問題」與「都市土地問題」諸種密切之關係。「空地稅」既爲都市土地政策之一，並用來解決都市空地問題。因而對空地課稅之理論與實務作一有系統之介紹，探討相關問題，兼就研究心得提出其具體之意見，妥實有所必要。本文研究之目的即在於此。

二、研究之範圍

本文研究之地區範圍，係以台北市原有之十個行政區域為主，即松山區、大安區、古亭區、雙園區、龍山區、城中區、建成區、延平區、大同區、中山區等十區，並不包括新併入之木柵、景美、南港、內湖、北投、士林六鄉鎮。因課征對象以私有空地為限，故不包括公有空地。至於空地實際課稅之地區，則以台北市地政處調查劃定，依法公告者為定。依據「實施都市平均地權條例」（以下簡稱條例）第二十四條之規定，空地稅之加徵應分期辦理。截至目前所能收集的資料，台北市地政處依法公告者有四：

(一)、第一期第一年：其對象為台北市私有土地經編為建築用地，尚未依法使用之空地者。其查定公告日期為五十七年十二月一日，限於二年內建築使用，屆滿期限是五十九年十一月卅日。

(二)、第一期第二年：根據台北市地政處調查劃定，其私有空地限期建築使用地區，計分為九個區域。六十一年二月一日公告，而於六十二年一月三十一日限期屆滿。

(三)、第二期第一年：其限期使用實施對象為建築改良物價值不及所佔