

私有既成道路取得與後續因應之道

現有私有既成道路因政府財政困難，無法全面徵收補償，在面臨大法官釋字第 400 解釋，以及高所得者利用捐地節稅，致使政府稅基嚴重侵蝕，政府爰採取一連串之因應措施及方案，以解決此問題。本文主要係就政府辦理私有既成道路取得試辦計畫之推動情形加以說明，並就相關決策提出改進建議，以利未來業務之推展。

李泰興、陳莉惠（行政院主計處第一局簡任視察、專員）

壹、前言

私有既成道路徵收問題長期以來一直是各級政府難以有效解決之問題，據內政部調查統計結果，全國私有既成道路面積約有 4 萬餘公頃，如以 85 年公告現值加 4 成估計，所需徵收經費約 3.4 兆元，已遠超過各級政府 94 年度歲出總額。由於政府財力難以負荷，致使私有既成道路無法獲得合理補償，衍生土地所有權人之不滿與反彈，爰以抵觸憲法保障人民的財產權為由，聲請釋憲。嗣經司法院大法官會議作成釋字第 400 號解釋文，要求各級政府對於私有既成道路之徵收，應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償解決，以消除民怨。

為因應司法院大法官會議上開解釋，中央雖曾多次邀集地方政府提出相關對策及措施，惟受限於當前各級政府人力及財力，其解決效果仍相當有限。由於政府遲遲無法全面徵收，部分土地所有權人為能儘早變賣求現，願意以低於公告現值價格予以出售，再加以現行所得稅法，有關納稅義務人對政府之捐贈，可全數扣除，不受金額限制，亦使所謂「捐地節稅」，成為高所得者規避稅負之最佳管道，此舉不僅使政府稅基被嚴重侵蝕，亦使租稅公平正義遭受到極大挑戰。

本文主要係針對私有既成道路形成原因、後續衍生問題與政府如

何杜絕「捐地節稅」管道所採取之一連串因應對策加以說明，並就相關政府決策提出改進建議，以使外界充分了解政府對於解決私有既成道路之努力及成果。

貳、私有既成道路形成之原因及後續衍生問題

私有既成道路形成原因甚多，有形成於日據時期已長期供公眾通行之道路、有光復後所開闢惟未辦理徵收之道路、有政府漏辦徵收程序者、有道路開闢後因地籍重測或逕為分割所產生新地號之道路用地者、有土地所有權人興建房屋於都市計畫道路範圍內自行留設之通路土地者等等因素。由於以上形成原因複雜，造成各級政府在處理上難以面面俱到，連帶影響其解決之意願，以致未徵收之私有既成道路面積及所需經費在長時間累積後已是一天文數字。

由於各級政府長時間未能積極面對與處理私有既成道路問題，相關地主在政府長期未給予合理補償情形下，爰以抵觸憲法保障人民財產權為由，於 83 年 6 月向司法院大法官會議聲請釋憲。嗣經司法院大法官會議於 85 年 4 月作成釋字第 400 號解釋，認為既成道路所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償，若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅既成道路因公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋須同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。

內政部經依上開解釋文之定義調查統計結果，全國既成道路面積計 4 萬 6 千餘公頃，徵收經費按 85 年公告現值加四成計算，約需 3

兆 4 千餘億元，若依「土地徵收條例」以市價辦理徵收，所需經費將遠超過前述 3 兆 4 千億元，故如一次辦理徵收，勢必使各級政府面臨財政破產之困境，即使按該解釋文以逐年方式辦理徵收，或以他法補償，雖可暫時紓緩政府財政壓力，然延長徵收期限，其補償經費可能隨著土地公告現值之調高逐年增加，長期而言對政府財政負擔反而更加沉重。

行政院為解決前述問題，爰於 85 年 12 月訂定相關處理原則，要求各級地方政府儘量以公有土地與私有既成道路交換或以市地重劃、區段徵收、都市更新、容積移轉及設定地上權地役權等地政手段解決，其間並多次邀集地方政府研擬其他有關對策及措施，除持續清查未予徵收補償之私有既成道路外，並研擬完成「都市計畫私有公共設施保留地與公有非公有土地交換辦法」、「都市計畫容積移轉實施辦法」、「都市更新條例」等配套法令規定，以利各級地方政府推動辦理。另在開源節流方面，其中開源部分，請地方政府依「工程受益費徵收條例」與「地方稅法通則」等規定，協調民意機關同意加強工程受益費及相關稅賦之開徵，俾有適度財源逐次辦理私有既成道路之徵收。至節流部分，亦請地方都市計畫主管機關加強辦理都市計畫通盤檢討與檢討改進私有既成道路公告現值之評定及補償制度，並衡酌財政狀況訂定分年分期取得計畫等方式，以減少相關徵收範圍及其所需經費。惟因上開措施受限於各級政府人力與財力，及行政作業程序繁複等因素，其落實執行程度相當有限，對於解決私有既成道路問題成效並不彰顯。

由於私有既成道路全面徵收延宕多年，致使部分土地所有權人認為徵收無望，為求及早變賣求現，願意以遠低於土地公告現值之價

格讓售，此造成部分土地仲介業者或高所得者獲得套利之空間。現行所得稅法第 17 條規定，個人對政府之捐贈，可全數扣除，不受金額限制；遺產及贈與稅法第 10 條規定，贈與土地價值之計算，以公告現值或評定標準價值為準；土地稅法第 39 條規定，依都市計畫法指定之公共設施保留地尚未被徵收前之移轉，免徵土地增值稅。因上開規定，使得納稅義務人得以遠低於土地公告現值之價格先購入該類土地，再將土地以公告現值捐贈予政府，亦即透過捐贈行為抵減部分所得稅額或贈與稅額，以規避應繳稅負。由於購入價格與土地公告現值間差額甚鉅，不僅在土地交易市場中有土地仲介者藉此謀取獲利，高所得者亦在租稅利益誘因下，樂於購買私有既成道路捐贈給政府，然在前述交易捐贈過程中，土地所有權人雖有出售之管道，實際獲取之補償金額卻相當有限，政府亦因此損失鉅額之稅收，居間獲利者是少數土地仲介業者與高所得者，爰此，防堵前述法令產生之租稅漏洞，已是政府急要且克不容緩之任務。

參、取得既成道路試辦計畫之執行過程及成果

為符合社會公平正義原則，杜絕高所得者以低於土地公告現值之價格購入既成道路，再透過捐贈政府行為規避稅負，進而侵蝕政府稅基，同時亦可提供有意出售土地之所有權人另一出售管道。政府經過多方縝密規劃後，爰提出由中央補助地方政府捐助成立財團法人，再由該財團法人以公開競標方式辦理私有既成道路價購，於價購後再將所有權移轉給政府之構想。在構想中，土地所有權人得以心中願意出售之價格參與投標，並由出價最低者得標優先被收購，如此一來，因係土地所有權人直接出售給財團法人，不用如同以往需透過土地仲介者轉手出售，減少中間價差而直接受益。

依據上述構想，行政院於 92 年 11 月核定「中央補助直轄市及縣（市）政府取得既成道路試辦計畫」，試辦期間 3 年（即 93 年度至 95 年度，必要時得延長試辦期間），中央於試辦期間每年各編列 15 億元補助地方辦理，地方政府或其設立之財團法人亦得自籌部分財源予以配合，於試辦期滿後，政府亦得視實際執行狀況及市場情形，再予通盤檢討改進及研擬後續處理方案。該試辦計畫之內容，主要係由中央補助地方政府 1,000 萬元設立財團法人並由該法人採競價方式辦理收購，或由地方政府報經內政部同意後，於符合公平、公開及兼顧政府財政負擔原則下，自行研擬其他合法方式辦理。如採競價方式收購，得視需要酌定土地公告現值之一定成數為最低或最高收購價格，由土地所有權人提出申請，同意出售之價格占土地公告現值之成數最低者優先收購，但為避免收購對象集中於少數人，對於同一土地所有權人得限制最高成交總額或最高收購面積，至收購範圍以都市計畫內私有既成道路為優先，其他公共設施保留地或非都市計畫內私有既成道路如有意願，亦得一併納入。

前述試辦計畫執行截至 94 年 4 月底止，據內政部統計資料顯示，採競價方式取得私有既成道路，已決標筆數約 295 筆，成交面積約 19 公頃，平均決標價格介於土地公告現值 3 成至 4 成。以上決標價格雖然較土地所有權人以往賣給土地仲介業者僅為公告現值 1 成至 1 成 5 之價格為高，惟經就已決標資料進行分析後發現，因政府競價收購之資訊尚未廣為民眾所知悉，再加上私有既成道路所有權人人數眾多，地方政府亦無法逐一通知，致部分縣市實際參與投標之土地所有權人並不多，得標者有集中在少數人或特定地區之情形。另外為節制捐地抵稅，政府亦就相關私有既成道路捐贈行為進行規範，自 93 年

以後，凡個人以購入之私有既成道路捐贈與政府，並依規定列報捐贈列舉扣除額時，其捐贈金額之計算，應以實際取得成本為基準，如未能提示相關證明文件或土地係受贈而取得者，均以財政部各地區國稅局參照捐贈年度土地市場交易情形擬訂且報請財政部核定之標準為計算基準。有關前述措施之執行效益，據財政部統計結果，捐地抵稅金額如以綜合所得稅最高邊際稅率 40% 計算，89 年度抵稅金額僅約 1,300 萬元，90 年度則增加至 67 億元，自此之後，因捐地節稅蔚為風潮之故，其金額大幅攀升，至 92 年度已高達約 500 億元，惟在政府採行杜絕上開管道措施後，93 年度抵稅金額大幅下降為 26 億元，實質增加政府稅收約 400 多億餘元，顯示節制捐地抵稅已具初步成效。

肆、未來改進方向

如前所述，在政府推動公開競標方式辦理私有既成道路收購後，雖已有效增加土地所有權人受補償金額，壓縮土地仲介業者套利空間，同時，亦使捐地節稅侵蝕稅基之情形大幅改善。惟在試辦初期，因收購資訊無法廣為周知，致部分縣市收購對象有集中在少數土地所有權人之現象。故為加強資訊公開管道，讓更多土地所有權人能夠實質獲得政府收購政策之效益，將透過在地價稅單上加註有關採競價方式取得既成道路之宣導文字，及要求地方政府應設置專人專線服務與上網公告等加強資訊公開措施，俾使土地所有權人在資訊充分掌握情形下，得以投標參與政府競價收購。

另因目前競價收購所需財源，均由中央編列專款支應，地方政府僅負擔少許之行政作業費用。惟私有既成道路取得後所有權係歸地方政府，其使用及受益對象均為地方政府，故有關私有既成道路取得經費，基於權責相符原則，應屬地方政府責任，中央僅係本於協助立場

在財源上酌予補助。爰此，為落實中央及地方共同協力解決私有既成道路問題，中央自 94 年 7 月起，有關地方政府公開競標收購價格之補助成數暫以公告現值 1 成 5 為限，超過部分由地方政府自籌辦理，以賦與地方政府適度之財務責任，未來年度並視實際執行結果，再決定中央補助成數及其補助原則。

伍、結論

由於私有既成道路形成原因積存已久，且面積數量龐大，在政府目前財政狀況無法全面負擔下，僅能本於維持財政健全之原則透過各項可行折衷方案逐次推動辦理。惟既屬折衷方案，當無法照顧全數土地所有權人之利益，如此一來，以部分土地所有權人立場，即認為其應有之權益並未得足額補償，再加以為杜絕捐地抵稅，落實租稅公平，亦採取若干限制手段，防止土地仲介業者從中賺取鉅額利益，或高所有得者得以有效規避稅負，惟相對當事人而言，因損及其既得利益，難免會有所批評及反彈。由於政府各項施政係本於財政收支平衡及公平、合理原則，就大多數民眾實質受益之立場予以考量，爰此，有關現行私有既成道路公開競價試辦計畫，因能有效兼顧前述目標及原則，在現階段應屬最可行之方案。故為使上開試辦計畫得以持續推動，除希望土地所有權人及大多數民眾能夠支持外，未來政府亦會針對該試辦計畫之利弊得失不斷進行檢討並作適時修正，務使政府與土地所有權人均能達到雙贏及互蒙其利之政策目的。

參考文獻

1. 張育珍 (2001)，設立特種基金解決既成道路問題之可行性，〈主計月刊〉 NO. 546 P58-P63。
2. 經濟日報 (2001-02-17) 第 2 版社論，由捐地避稅看既成道路徵收問題。
3. 工商時報 (2003-4-17) 第 9 版，收購既成道路財部考慮出錢。