

開發利得課徵對土地開發 時序影響分析

梁 仁 旭*

摘要

以往有關開發利得課徵對土地開發時序影響之探討，係於土地所有權人追求土地折現值極大的假設下進行分析，惟本文認為此種假設僅適用於自用型之土地所有權人，對於投資型土地所有權人並不適用。此外，開發利得之課徵，依目前國內研議之方式除依變更利得課稅外，尚包括捐地及課徵影響費等方式；而且於不同之開發階段課徵亦將產生不同之效果。是以，本文分別探討不同時機、採不同方式課徵對不同土地所有權人之影響。

依據本文分析，於變更分區時課徵，無論採何種方式對自用型土地所有權人均具中立性；然對投資型土地所有權人則將加速其土地開發。如於土地開發時課徵，對自用型土地所有權人而言，除採變更利得課稅具中立性外，捐地及課徵影響費方式均具延緩效果；然對投資型土地所有權人而言，除課徵影響費具延緩效果外，捐地及依變更利得課稅均具加速效果。

早期研議採開發利得課徵之目的在紓緩土地變更使用壓力；近來之「農地釋出方案」則有開放農地開發之意，二個不同目的之政策均採以捐地為主的開發利得處理方式，似有不妥之處。依據本文分析結果，為達政策目的，前者宜採課徵影響費；後者宜採依開發利得課稅方式。

* 本校地政學系博士；現為崑山技術學院助理教授

壹、前 言

在現行土地規劃、管制體系下，土地於較低強度使用變更為較高強度使用時，無論是私人申請變更開發、或是配合政府區段徵收實施開發；一般而言，其土地所有權人均因土地使用之變更而享有鉅額的利益。此部份利益雖然包括了部份的變更使用成本與正常利潤，然絕大部份屬於社會利益，背後隱含著極大的社會成本與超額利得。是以，將土地變更使用之利得回饋社會，已為社會大眾普遍關注之課題；而政府部門則採取對非都市土地開發捐贈公共設施用地、對都市用地變更使用分區要求捐地、設定區段徵收抵價地比例之上限等方式因應。冀圖使土地變更使用利得回歸社會全體，並以增加變更使用負擔、降低經濟誘因的方式紓緩土地變更使用的壓力。

土地變更使用課徵稅賦、增加負擔的方式是否真能降低土地開發的經濟誘因、紓緩變更使用的壓力，於不同的觀點下有不同的看法。一般認為，由於在允許開發變更之時藉由課取稅捐，公部門可以獲取部份的開發利益，因此將促使公部門更易於允許土地開發變更使用，加速土地的開發時序 (timing)；然而於私部門而言，由於負擔的增加，土地開發變更使用利得相對減少，將降低開發業者申請土地開發變更使用之意願，致而延緩土地的開發時序。公、私部門二種因素呈反向作用、相互推拉，視環境之不同而決定何者影響較大，因此，增加稅賦將加速或延緩開發時序並無定論。

然而，開發利得課稅對於私部門而言是否將降低開發意願、延緩開發時序，在現代的經濟分析中亦引起廣泛的討論。有些學者如 Rose(5)、Evans(2)、Bentick and Pogue(1)等認為，對土地開發利得課稅具中立性(neutrality)，不致影響土地所有權人土地開發行為；Skouras (7)則認為對開發利得課稅將促使土地所有權人提前開發其土地；然 Foster & Glaister(3)則認為課稅的結果將延緩土地的開發。無論是開發利得中立性的主張或是課稅將加速開發的觀點，均與傳統的認知有所差異。邊泰明(9)對於此問題之探討，則依課徵方式與課徵時機之不同，推論出不同條件下土地開發可能提前、延緩或中性之結果。

上述各學者的推論，基本上均以土地現值模型 (present value model)為分析工具，在土地所有權人追求土地折現值極大的假設下，比較課稅前、後最適土地開發條件之變動，以驗

證課稅對土地開發時序的影響。在相同的假設前提與分析方式下卻產生迥異的結果，究其原因主要係因地價式中稅賦之設定不同或地價式設立之差異所致。惟上述各學者對於課稅後地價模式之設定，均不完全適用於現行國內可能採行之方式；為對我國於土地申請開發變更時，採取變更利得處理，可能對土地開發時序產生之影響有更進一步的瞭解，遂引發本文探討開發利得課徵對土地開發時序影響之動機。

此外，上述相關研究中所採取之土地現值模型，係於土地所有權人追求土地折現值極大的假設下進行分析。本文認為，此種假設僅能適用於持有土地自行開發使用之自用型土地所有權人身上；對於土地市場中的主要開發行為者——開發投資商並不適用。是以，本文除以土地現值模型分析開發利得課徵對自用型土地所有權人開發決策之影響外，並將進一步探討開發利得課徵對投資型土地所有權人開發決策之影響；依據課稅對兩者影響之異同，進一步說明土地課稅對不同土地持有者影響之差異。

本文共分四部份，除第一部份前言外，第二部份將先行回顧相關文獻，並檢視各學者立論之差異，第三部份則推論於土地開發過程中的不同時機、採取不同的課徵方式，對不同的土地所有權人土地開發時序影響的差異；最後為結論與建議。

貳、相關文獻回顧與評述

有關土地稅對土地開發時序影響之研究，近代相關文獻中首推 Shoup (6)一文。Shoup 採取 Wicksell(1934)等解答葡萄酒最佳出售時機及林木最適砍伐時機問題的方法，運用於土地最適開發時序問題的探討上。Shoup 之後，Rose 首先將課稅對土地開發時序影響的探討，拓展至課徵開發利得稅的領域。

依據 Shoup、Rose 等之分析，土地現值為未來無限年預期純收益的折現值總合。在不課徵任何稅賦的情況下，土地所有權人為追求土地折現價值 V 的極大化，將選擇最適時機開發其土地。以數學式表示即為：

$$\text{Max } V(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^O h(t,D)e^{-rt} \cdot dt$$

其中 t 為時間、 D 為土地最適開發時機、 $f(t)$ 為土地開發 t 時之淨收益、 $h(t,D)$ 為土地開發後 t 時之淨收益、 r 為折現率。

至於課徵土地開發利得對土地開發時序影響的探討，Rose 設定開發利得稅之稅賦為：

$$\tau \cdot [\int_D^\infty h(t,D)e^{-r(t-D)} \cdot dt - \Phi] e^{-rD}$$

而最適開發期日之決定在使土地折現值 V 極大：

$$V(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \tau [\int_D^\infty h(t,D)e^{-r(t-D)} \cdot dt - \Phi] e^{-rD}$$

其中 Φ 為土地開發前之購買價格、 τ 為開發利得稅稅率。Rose 藉由土地折現值極大之一階導數及二階導數條件，推導出 $\frac{dD}{d\tau} \geq 0$ 之結果，亦即課稅對土地開發時序之影響可能為加速、延緩或不影響。

Foster and Glaister 則對 Rose 的結論提出不同的看法，他們認為開發利得稅稅基的計算，首次移轉價格必需以複利計算至開發課稅之時。因此，土地開發之利得稅賦應為：

$$\tau \cdot [\int_D^\infty h(t,D)e^{-r(t-D)} \cdot dt - \Phi \cdot e^{rD}] e^{-rD} = \tau \cdot [\int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \Phi]$$

而最適開發期日之決定在使土地折現值 V 極大：

$$V(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \tau \cdot [\int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \Phi]$$

依據他們的推論，對開發利得課稅，開發者將延緩其土地之開發。

Skouras 以 Rose 的土地現值模型為基礎，採用不同的分析方式，比較課徵稅賦前、後最適土地開發期日的均衡條件，推導出延後及中立的情形不適用於未開發土地之結果。因此，認為土地開發課取稅賦將加速土地的開發。

Evans 則將 Rose 的推論續以衍伸，除說明 Rose 與 Foster and Glaister 差異的原因外；並認為 Skouras 的推論並無法否定土地開發課徵稅賦中立性之結論。

本文認為，上述相關論述於課稅後地價式中，有關開發利得課稅稅基的處理方式，未必符合課徵開發利得稅之意旨。因為依據土地變更利得歸公理念，課稅稅基應以土地賦予開發權前、後土地價格之差距為基礎，開發前、後土地價格將因開發期日之不同而有所差異。是以，本文下述之分析中，依開發利得課稅部份，將依開發前、後之利得為稅基，進行分析。

其後 Bentick and Pogue 的文章中，亦以比較課徵稅賦前後最適土地開發期日均衡條件變化之方式，推論出如對於土地開發變更使用之各階段（開發變更及再開發變更使用）均課以稅賦，則土地開發利得課稅具中立性之結論。依 Bentick & Pogue 之假設，土地開發前、後價格均不受開發期日影響，此亦不同於土地開發利得課稅之理念。

邊泰明於土地使用變更利益回饋對土地開發效率影響的探討中，亦沿用 Rose 、 Skouras 等之分析方式，而另於地價式中納入農業地租損失機會成本的概念，將土地開發變更使用後無法再做農地使用的機會成本列入地價模式中。惟本文認為，此概念在原設定之地價模式中即已包含了此部份在內，因為原式中之第一項：

$$\int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt = \int_O^\infty f(t)e^{-rt} \cdot dt - \int_D^\infty f(t)e^{-rt} \cdot dt$$

等式右邊第二項即為機會成本項，因此，不宜在地價模式中再加計開發後農業地租損失項，否則將有重複計算之嫌。另邊文中如同 Rose 之分析，對於土地開發課徵稅賦之影響，分別探討變更時及開發時課徵情形之方式，較能符合目前國內之情況。因此，本文亦將分別探討不同階段課徵稅賦對土地開發時序之影響。

參、土地開發利得課徵方式對開發時序影響分析

依據土地使用之規劃、管制體系，土地開發變更使用之前必需先取得政府的許可，亦即需先申請變更使用分區後，才能建築開發使用。因此，開發利得的課徵可於土地建築開發之

時，亦可於政府允許土地變更使用分區、賦予開發權時課徵。是以，本節分析中除先說明未課稅情況下基本模型之意義外，將分段探討土地建築開發與土地申請變更使用分區等不同時機，課取開發利得對土地開發時序之影響。

此外，就利得課徵方式而言，國內目前採行或研議中的方式，依性質而言概可歸納為：捐地、依開發利得課稅及課徵衝擊影響費(impact fee)等三種方式。因此，本單元除先說明開發利得課徵前土地所有權人最適土地開發時機之決策條件外，並在不同的課取時機分析中，分別探討取上述各種利得課徵方式之影響：

一、基本模型——課稅前之土地現值模型與最適開發期日

依據前述 Shoup 、 Rose 等之分析方式，土地所有權人最適開發期日的選擇，在使土地折現價值 V 極大：

$$V(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt \quad \dots \dots \dots \quad (1)$$

(1) 式之土地現值式中，包含開發變更使用前（如做農業使用）各期淨收益流量之折現值總合，以及開發變更使用後（如做住宅使用）各期使用淨收益流量之折現值總合兩部份。至於土地開發變更使用的成本，依分期攤付之觀念，於開發後之收益中加以扣除，以茲簡化，俾利於分析。

另(1)式中土地開發變更使用後之淨收益 $h(t,D)$ 中，包含土地開發時機 D 之自變數(argument)，表示土地的最適開發型態(the optimal form of development)將隨時間的改變而有差異。一般而言，在經濟供給有限的情況下，由於需求的增加，土地越晚開發其開發強度越高，而土地淨收益將越高；惟此亦可能發生相反情況，亦即延緩開發反而使土地淨收益降低。是以， $h(t,D)$ 對 D 的偏微分 $h_D(t,D)$ 可能 ≥ 0 ，將視市場條件而定。

上述土地所有權人追求土地折現值極大之分析方式，如前言所述，本文認為僅適用於自用型土地所有權人身上，對投資型土地所有權人並不適用。因為就土地使用而言，投資型土地所有權人將土地視為生產手段，其土地持有的目的，在取得土地從事開發後出售，以賺取

開發利潤。於投資型土地所有權人投資資本取得土地，開發完成後立即出售之假設下，由於其對開發後產品價格為市場之接受者，因此，其土地購買成本及購地成本利息負擔，應視為開發之成本。是以，投資型土地所有權人土地最適開發時機的選擇，除比較開發變更使用前、後淨收益之變動外，亦需考量購地成本及其利息負擔，以使其開發利潤極大。然而，就自用型土地所有權人而言，其雖然也可能需以價金取得土地，但一般其視土地為生活手段，其土地持有的目地在使用土地以獲得滿足。是以，就土地之開發觀點而言，其在決定最適開發期日，以使其土地開發前、後淨收益之總合極大，並不考量回收購地成本及其利息。因此，本文認為自用型土地所有權人選擇土地最適開發時機，以使其土地折現值極大；而投資型土地所有權人則選擇最適開發時機，以使其利潤 π 極大。投資型土地所有權人的決策條件，以數學式表示即為：

$$\text{Max } \pi(O,D) = \int_0^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \int_0^D Aie^{-rt} \cdot dt - A \dots \dots \dots (2)$$

其中 A 為土地購買成本， i 為貸款利率。 i 的高低因土地所有權人償債能力、債信與擔保品之有無而異。一般而言，貸款利率 i 因考量通貨膨脹等因素，較折現率 r 之值高。

(1)、(2)式中，令土地開發變更使用前淨收益之折現總值 $\int_0^D f(t)e^{-rt} \cdot dt$ 為 $F(D)$ ；另令土地開發後淨收益價值折為開發時之價值 $\int_D^\infty h(t,D)e^{-r(t-D)} \cdot dt$ 為 $H(D)$ （對投資型土地所有權人而言，亦即為開發後土地的可出售價格）。此時，自用型土地所有權人土地的折現值可改寫為 $V = F(D)+H(D)e^{-rD}$ 。而土地折現值極大的最適開發期日，可由土地折現值對開發期日(D)微分，並令其值等於零求得。亦即折現值極大的一階條件為：

$$\frac{\partial V}{\partial D} = [f(D) - rH(D) + H'(D)] e^{-rD} = 0 \dots \dots \dots (3)$$

(3)式中，因為 $e^{-rD} \neq 0$ ，故括號內之值需為零。經移項後可推得為使土地折現值極大，土地最適開發時機應選擇於：

$$\frac{H'(D)}{H(D)} = r - \frac{f(D)}{H(D)} \text{ 時} \dots \dots \dots (4)$$

(4)式等號左邊為土地變更做開發後使用的地價上漲率，代表土地開發隨時間 t 變動的預期邊際淨收益率，亦即為延後開發的邊際利益反映於資產價值的上漲部份；等式右邊為土地維持原來使用而不開發時，隨時間 t 變動的邊際成本項，包括延緩開發的機會成本項折現率 r 及維持做原來之農業使用收益對土地開發價值比值($f(D)/H(D)$)兩部份。維持現狀而不開發變更使用之邊際成本與折現率 r 呈正相關，隨 r 的上漲而增加；而與原來使用 $f(D)$ 呈負相關，隨 $f(D)$ 的增加而減低。

當預期邊際收益 $H'(D)/H(D)$ 大於邊際成本 $r - f(D)/H(D)$ 時，土地所有權人不開發而仍維持現在使用，直至預期邊際收益下降至兩者相同、延緩開發其邊際收益反將小於邊際成本時，土地將進行開發變更使用。

假設土地開發前無使用收益($f(D)=0$)，(4)式將簡化為 $H'(D)/H(D) = r$ ，亦即土地所有權人將於地價上漲率等於折現率時開發其土地（此為 Shoup 研究中的假設與推論）。當開發前有收益($f(D)>0$)，由於土地持有成本的降低，將促使開發時機延緩；開發前收益增加，除非開發後地價上漲部份更多，否則將促使開發時間延後。

依前分析，投資型土地所有權人利潤極大的一階條件則為：

$$\frac{\partial \pi}{\partial D} = [f(D) - r \cdot H(D) + H'(D) - Ai]e^{-rD} = 0$$

因此，最適開發期日將發生在 $\frac{H'(D)}{H(D)} = r - \frac{f(D) - Ai}{H(D)}$ (5)

(5)式與(4)式比較，因為(5)式等號右邊之值大於(4)式等號右邊之值，因此，投資型土地所有權人較自用型土地所有權人提早開發其土地。窺其原因，主要係由於投資型土地所有權人較自用型土地所有權人多考慮了一項購地資金的利息負擔，因此，其保留土地未開發的機會成本較一般自用型土地所有權人為高。

二、土地建築開發階段課徵開發利得對開發時序影響分析

土地開發利得之課徵，可採捐地、依開發利得課稅及課徵衝擊影響費等方式。捐地方式

開發利得課徵對土地開發時序影響分析

依目前國內相關法令規定，係於土地申請開發變更使用時，要求土地所有權人捐贈一定比例土地給政府，作為核准開發之條件。因此，於土地開發時要求捐贈土地，則自用型土地所有權人土地的折現值可以：

$$V(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \tau \cdot \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \dots \quad (6)$$

表示。其中 τ 為捐地比例 ($0 \leq \tau < 1$)。而投資型土地所有權人的利潤函數則為：

$$\pi(O,D) = \int_0^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \int_0^D Aie^{-rt} \cdot dt - A - \tau \cdot \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt$$

..... (7)

而開發利得課稅方式，係參照目前土地增值稅課征理念，就開發變更使用前、後土地價格差額扣除改良費用後課征。因此，於土地開發時依開發變更使用利得課徵一定比例稅額方式下，自用型土地所有權人土地的折現值可以：

表示。其中 T 為依開發變更使用利得課稅之稅率($0 \leq T < 1$)。而投資型土地所有權人的利潤函數則為：

$$\pi(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \int_O^D Aie^{-rt} \cdot dt - A \\ - T \cdot [\int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \int_D^\infty f(t)e^{-rt} \cdot dt] (9)$$

至於衝擊影響費方式，係基於成長付費的理念，向開發者收取因土地開發所衍生各項公共設施設置所需的經費。一般而言，衝擊影響費依公共設施之成本核算，與開發人口規模、性質有關，而與開發前或開發後之地價無直接關係，除折現之期日不同外，不受開發期日之影響。是以，衝擊影響費不為開發變更使用期日之函數，而在探討其對開發時序之影響時，則可視為固定數額。因此，於土地開發時，課徵衝擊影響費，自用型土地所有權人土地的折現值可以：

$$V(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - C \cdot e^{-rD} \dots \quad (10)$$

表示。而投資型土地所有權人的利潤函數則為：

$$\pi(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \int_O^D Aie^{-rt} \cdot dt - A - C \cdot e^{-rD} \dots \dots \dots (11)$$

其中 C 為衝擊影響費數額 ($C > 0$)。

(6)、(8)、(10) 式分別對 D 求一階導數，並令其等於零，可求得自用型土地所有權人於不同的課徵方式下，土地最適開發時機之條件式如下：

$$\text{衝擊影響費} : \quad \frac{H'(D)}{H(D)} = r - \frac{f(D) + C \cdot r}{H(D)} \quad \dots \dots \dots \quad (14)$$

(12)、(13)、(14)式與(4)式比較，因為(12)式與(14)式等號右邊之值皆小於(4)式等號右邊之值；而(13)式等號右邊之值與(4)式等號右邊之值相等，因此，藉由課稅前、後最適開發時機均衡條件之比較可得，於土地開發時要求自用型土地所有權人捐地，或對其課取一定數額

的衝擊影響費，將延緩自用型土地所有權人土地之開發變更使用期日。而於土地開發時，對開發變更使用利得課稅，則課稅具中立性並不影響土地開發的最適時機。

(7)、(9)、(11) 式分別對 D 求一階導數，並令其等於零，可求得投資型土地所有權人於不同的課徵方式下，土地最適開發時機之條件式如下：

$$\text{捐地 : } \frac{H'(D)}{H(D)} = r - \frac{f(D) - Ai}{(1-T)H(D)} \quad \dots \dots \dots \quad (15)$$

$$\text{衝擊影響費} : \quad \frac{H'(D)}{H(D)} = r - \frac{f(D) + Ai + Cr}{H(D)} \quad \dots \dots \dots \quad (17)$$

(15)、(16)、(17)式與(5)式比較，因為(16)式等號右邊之值大於(5)式等號右邊之值；而(17)式等號右邊之值小於(5)式等號右邊之值，因此土地開發時對投資型土地所有權人之開發變更使用利得課徵比例稅，將加速其土地之開發變更使用。而於土地開發時，課取一定數額的衝擊影響費，則將延緩其土地開發的期日。至於要求捐地之情形，因為 $f(D) - A_i$ 可能為正、為負或等於零，而 $1 - \tau > 0$ ，因此，(15)式與(5)式比較，無法判斷均衡條件值大小。是以，對投資型土地所有權人開發時要求捐地，其效果並不一定。當 $f(D) > A_i$ 時，(15)式等號右邊之值小於(5)式等號右邊之值，此時投資型土地所有權人將延緩開發其土地；當 $f(D) < A_r$ 時，(15)式等號右邊之值大於(5)式等號右邊之值，此時投資型土地所有權人將加速開發其土地。

三、土地變更使用分區階段課徵開發利得對開發時序影響分析

如於土地申請變更使用分區時課徵稅賦，依據 Rose 的觀點，就土地建築開發而言是為稅後的選擇。因此，對土地開發時序應無影響。本文認為此種觀點對一般自用型土地所有權人或可適用；惟對投資型土地所有權人而言，由於土地稅負如同土地購置費用一般，為土地開發建築成本之一項，投資者需藉由土地開發建築出售後回收。因此，受利息負擔之影響，勢

將影響投資型土地所有權人的開發決策。現綜合分述如下：

在變更土地使用分區時已要求捐地之情況下，自用型土地所有權人土地於變更分區後的折現值可以：

表示。其中 τ 為捐地比例 ($0 \leq \tau < 1$)。

而投資型土地所有權人的利潤函數則為：

$$\pi(O,D) = \int_O^D (1-\tau)f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty (1-\tau)h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - \int_O^D Aie^{-rt} \cdot dt - A .. (19)$$

另於變更土地使用分區時，已課徵變更利得稅或課徵開發影響費之情況下，假設課徵之稅額為 C ，則自用型土地所有權人土地的折現值可改寫為：

$$V(O,D) = \int_O^D f(t)e^{-rt} \cdot dt + \int_D^\infty h(t,D)e^{-rt} \cdot dt - C \dots \quad (20)$$

而投資型土地所有權人的利潤函數則為：

依前分析，(18)、(20)式分別對 D 求一階導數，並令其等於零，可求得自用型土地所有權人於不同的課徵方式下，土地最適開發時機之條件式均為： $H'(D)/H(D) = r - f(D)/H(D)$ ，與(4)式相同。因此，於變更土地使用分區時，無論是採取要求捐地、課徵變更利得稅或課徵開發影響費方式，對自用型土地所有權人而言，均不影響其後之土地開發建築時序。

另以(19)及(21)式分別對 D 求一階導數，並令其等於零，可求得投資型土地所有權人於不同的課徵方式下，土地最適開發時機之條件式如下：

開發利得課徵對土地開發時序影響分析

(22)、(23)式與(5)式比較，等號右邊之值均大於(5)式等號右邊之值，因此，藉由課稅前、後最適開發時機均衡條件之比較可得，於變更土地使用分區時已課稅之情況下，無論是採取要求捐地、課徵變更利得稅或課徵開發影響費的方式，對投資型土地所有權人而言，均將加速其土地開發之時序。

綜合本節上述課稅對土地開發時序影響之分析可知，在土地開發的不同階段中，採取不同的稅賦課徵方式，對不同的土地所有權人將產生不同之效果。總體而言，於變更使用分區時課徵稅賦對土地開發之影響效果較為單純，無論採取何種課稅方式，對自用型土地所有權人均具中立性，不會影響其後之土地開發時序；而對投資型土地所有權人而言，則具加速效果。至於於開發建築使用時課徵稅賦對土地開發之影響效果，則較為複雜，不僅不同之課稅方式效果不一，不同之所有權人其效果亦有差異。綜合歸納如下表所示：

土地開發利得課徵對開發時序之影響

課徵方式 課徵對象 課徵時機	變更分區時課徵		建築開發時課徵	
	自用型所有人	投資型所有人	自用型所有人	投資型所有人
捐 地	中性效果	加速開發	延緩開發	不確定
利 得 課 稅	中性效果	加速開發	中性效果	加速開發
影 響 費	中性效果	加速開發	延緩開發	延緩開發

肆、結論與建議

效率(efficiency)為賦稅課徵所依循的兩大主要原則之一，基此原則，政府的租稅應不干預市場機能，以避免扭曲資源配置，亦即在競爭市場裡，強調租稅的中立性。在古典學派(Classical School)的租稅觀點中，一般皆認為對土地課徵稅賦具中立性，不致影響土地資源的利用、配置與其他生產因素及商品的價格，僅造成財富的重分配效果。而政府的課稅亦應儘量減少對個人選擇行為的干擾，避免產生扭曲效果。然而，近代國家中逐漸捨去財政中立性觀念，強調以課稅手段做為政策推行之工具。

如前言所述，我國對土地開發利得課徵稅賦之始意，在增加變更使用負擔、降低經濟誘因以紓緩土地變更使用壓力，而其採行之方式，則以開發變更使用時捐地為主。惟本文之分析結果推論，開發捐地方式對投資型土地所有權人之開發行為影響並不明確，其是否真能達致政策推行之初意，不無疑問。為達紓緩土地變更使用壓力的政策目標，採取開發時課徵固定費額的方式，將較易達成政策目標。至於目前為應因未來加入世界貿易組織(WTO)後農地結構調整需要，而推行之農地釋出方案，其於變更使用利得回饋部份亦沿襲以往方式，主要採行變更捐地方式。然而，依本文之分析結果，為達行政院經濟建設委員會調整土地利用結構之目標，農地釋出方案中變更利得回饋部份的執行，採取依變更利得課稅的方式，應較能符合政策之需。

參考文獻：

1. Bentick, B.L. and Pogue, T.F. 1988, The Impact on Development Timing of Property and Profit Taxation, *Land Economics*, 64(4), pp.317-324.
2. Evans, A.W. 1982, The Neutrality of Land Taxation, *Public Finance/Fiances Publiques*, 33(1), pp.59-66.
3. Foster, C.D. and Glaister, 1975, The Anatomy of the Development Value Tax, *Urban Studies*, 12(2) pp.213-218.
4. Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B. 1984, *Public Finace in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Campany.
5. Rose, L.A. 1973, The Development Value Tax, *Urban Studies*, 10(2), pp.271-275.
6. Shoup, D.C. 1970, The Optimal Timing of Urban Land Development, *Reginal Science Association Papers and Proceedings*.
7. Skouras, A. 1978, The Non-Neutrality of Land Taxation, *Public Finance/Finances Publiques*, 33(1), pp.113-133.
8. 林華德，當代財政學，增訂版，文笙書局，民國七十六年九月。
9. 邊泰明，土地使用變更使用利益回饋對土地開發公平與效率的影響，政治大學地政系，民國八十三年四月。

