

公共建設用地，以市價加成徵收

口述作者 ■黃明聖 / 國立政治大學財政學系教授兼行政管理碩士學程執行長
文字整理 ■謝嘉玲 / 國立政治大學財政學系

歷任台中市長都想打通大智路，使台中車站前後站貫通，以縮短行車時間 10 多分鐘。為了打通大智路，台中市 2015 年推動都市計畫，將原本合法的「大智慧學苑大樓」活生生被劃設為「道路用地」，而遭到拆除命運。民眾面臨財產巨大變動，抗爭過程幾度緊張，自然是可以預期。

台中市以 7.3 億購地，貫通前後站

前任市長林佳龍以 3.3 億元收購不成，盧秀燕則以「協議價購」追加預算到 7.3 億元，終於獲得 24 名所有權人同意。7.3 億元是市價嗎？還是以市價反映了計畫成本？

2020 年 9 月貫通後，盧市長公開讚許這些所有權人是「城市英雄」、「菩薩」，可以說是「皆大歡喜」的圓滿收場。但是從這個案例令人思考，公共建設土地取得的難題，是否可以市價，或是市價加成，加 2 成，或是加倍，而順利解決。

地政學者徐世榮教授曾說過：「土地的價值不一定等同於土地的價格」。因為民眾對土

地的感情，成長記憶的抹滅，這些效益價值之減損很難以貨幣來衡量。所以即使政府能以「市價」給付，仍難以彌補被徵收者之損失。

古典學派經濟學者洛克、休謨、亞當斯密主張人們對於政府有一種矛盾情結，既不能忍受，但又不能沒有政府，也不想為她花錢。現代的台灣人也一樣，不能沒有建設，也不想為她花錢。所以國民租稅負擔率（賦稅占 GDP 之比率）約只有 12%。該比率幾乎排名在先進國家之末。

但是政府官員，既想要有建設績效，但又不想為她花錢。所以在土地徵收上，宣稱公共利益，卻常刻意壓低地價（公告現值、公告地價），因此低估了建設計畫之成本。一旦建設做出來了，算是官員的績效，卻是以犧牲地主權益為代價。

政府購買土地，有三個特性：第一，在國民所得帳，政府花錢買地，沒有新增的產值，故不會增加國民所得，也不算投資。第二，在預算上，買地屬於資本門支出，會成為歲出之

一部分。第三，在資產負債表上，買地則土地資產增加，現金（合理價格給付）減少，淨值（淨資產）不變。若是超低價徵收，則政府之淨值增加。

其他公共建設用地徵收情況

因為個案資料眾多，蒐集不易，故以較大的交通建設為例，做一說明如下表所示。

| | 完工年 | 土地取得經費 (新台幣) | 總建設經費 (新台幣) | 土地占比 |
|------------------|------------|-----------------|----------------|-------------|
| 台鐵 (日治) | 1908 | 40.1 萬 | 2,679.2 萬 | 1.5% |
| 國道一號 | 1978 | 31.0 億 | 429.0 億 | 7.2% |
| 國道三號 | 2004 | 1,368 億 | 4,569.8 億 | 29.9% |
| 國道七號 高雄 | 預計 2028 | 202 億 | 615 億 | 32.8% |
| 高鐵 | 2007 | 低於 1,057 億 | 5,133 億 | 低於 20.5% |
| 南港專案工程 (新增三站) | | 6.4 億 | 22.3 億 | 28.7% |
| 捷運 (全部) | 2015 之前 | 1,292.1 億 | 7,539.7 億 | 17.1% |
| 木柵線 | 1996 | 28.6 億 | 246.6 億 | 11.6% |
| 淡水線 | 1997 | 252.6 億 | 758.4 億 | 33.3% |
| 高雄 捷運 | 2008 | 170.4 億 | 1,460.2 億 | 11.6% |

(一) 台鐵

日治時期，民政長官後藤新平建設完成縱貫鐵路。1899 年「台灣事業公債法」經帝國

議會審議通過之後動工，至 1908 年完工。由於鐵路用地很多是民眾奉獻的「上納土地」，價購的不多。台鐵土地成本占建設總工程比率只有 1.5%。低的令人無法置信。

(二) 國道

1.國道一號。建設經費依據國家發展委員會檔案局檔案，土地取得費用 31 億元，占總建設經費 7.2%。在戒嚴時期，鄭文隆 (2015) 提及「過去興建中山高速公路，僅依公告現值加二成即取得土地，也還有民眾願意主動無償提供，所以在土地徵收上並無很多爭議。」

2.國道三號。行政院核准的預算分別為北二高 1,708.1 億、二高後續計畫 5,251 億，此外亦納入東西向快速公路的彰濱快官段 152.7 億，總工程經費高達 7,111.8 億。後來由於技術進步等因素，擲節而繳庫繳回了 2,542 億元，因此最終的總工程經費為 4,569.8 億。

該案動工時，正值解嚴之初，民智已開，由於以偏離市價的「公告現值」徵收土地，很多民眾心生不滿。本案土地成本占建設總工程之比率為 29.9% (1,368 億/ 4,569.8 億)。

3.國道 7 號高雄段，土地成本占建設總工程之比率為 32.8%。

(三) 高鐵

交通部與台灣高鐵公司簽訂高鐵「興建營運合約」(特許期 35 年)及「站區開發合約」(特許期 50 年)。計畫總工程經費約 5,133 億

元，其中政府出資 1,057 億元，負責辦理用地取得、台北地下化共構段施工、監督與管理等事項。因此本案土地比率最高為 20.5%。而後續的南港專案工程、新增三站，這些合計之，土地所占比率為 28.7%。

(四) 捷運

2015 年完工之捷運(全部)經費已達 7,539 億元，土地成本占總建設經費之比率 17.1%。其中，木柵線為 11.6%，可能是路線多在偏遠山區。而淡水線則為 33.3%，可能是路線多在精華市區，但相較之下，此比率稍嫌偏高。高雄捷運則為 11.6%。

(五) 小結

土地比率隨交通建設之項目不同而不同。通常，高速公路用地占總經費之比率較高，約在 3 成以上。此外，土地比率亦受政治是否威權體制、時間先後、所在區位影響。從這些案例看出，土地比率應仍有上調之空間。

市價加成之理由

市價加成有兩個面向可供探討，首先是效率。就土地價格而言，刻意壓低徵收價格，以降低計畫總經費，會讓計畫評估案容易通過。若土地能改以「市價加成」價購，則較可真實反映計畫成本。理論上，計畫成本提高，會抑制一些「好大喜功」之建設誘因。若能因此減少官員蓋出蚊子館，又是何等功德。

其次是公平。(1) 讓有被徵收者及沒被徵

收者，同等受益。因為沒有被徵收者，未來工程受益時，是建立在土地被徵收者的犧牲。所以徵收時應以市價加成價購，預先反應受益。另外，(2) 讓被徵收土地者也能分享未來變更使用土地用途的利益。政府若低價徵收土地，再賣給財團蓋房子出售，或蓋工廠。20 年 30 年後，製造業的工廠變更為建地，或變更為商業用地，價值增加不斐。這對當年被徵收的地主，情何以堪？低價為財團圈地徵收，這難道是政府的功德？



作者簡介

黃明聖教授為英國華威克大學經濟學系博士，目前為國立政治大學財政學系教授並兼任社會科學學院行政管理碩士學程執行長。黃教授研究專長主要為運輸財政、公債理論及總體財政，相關著作可見於《Pacific Economic Review》、《財稅研究》、《臺灣經濟論衡》等期刊。黃教授亦曾與徐偉初主編《租稅改革與財政政策》，與謝淑津合著《台灣中央政府的資產負債表—資產管理與負債控制》，與施燕合著《總體經濟學》等書，並皆由雙葉書廊出版。