

## 議題研析

一、題目：「法定空地無償供公共道路使用是否應課徵地價稅」之研析

二、所涉法律

建築法第 11 條<sup>1</sup>、土地稅減免規則第 9 條<sup>2</sup>

三、探討研析

(一) 緣起：法定空地供公眾通行使用仍應繳稅？

有某民眾住家依法保留的法定空地被當成道路使用，住戶用不到卻得年年繳地價稅，向議員陳情<sup>3</sup>。

(二) 3 種利益的平衡：租稅公平、因公益而特別犧牲、私人土地所有權權利保護。

本議題至少涉及 3 種憲法上保護利益的平衡，即租稅公平、因公益而特別犧牲、私人土地所有權權利保護。以本案為例，首先，租稅公平的基本概念是所有權者有權利使用土地，故有義務負擔租稅；其次，私人土地因公益需求而供公用道路時，由於私人土地之使用權利受限制，係因公益而受特別犧牲，因此國家對於土地權利遭受限制之土地所有人應

---

<sup>1</sup>本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。

前項法定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分割要件及申請核發程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。

<sup>2</sup>無償供公眾通行之道路土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之法定空地部分，不予免徵。

<sup>3</sup>「建築法規不合時宜 盼專案處理 被迫割地讓路 年繳全稅喊冤」2018-07-24／中國時報／第 A12A 版／桃竹苗焦點／蔡依珍、實習記者匡韻嵐。

進行損失補償；最後，私有土地所有權人之權利，依所有權絕對原則在法令限制範圍內應受到絕對保護。

法定空地係指一宗土地依法建築所應留設之空地，簡單說，法定空地係由建蔽率而來，而建蔽率設計之目的，乃為都市保留相當之戶外空間，防止建築用地做過份稠密使用，故建造房屋依建築法令規定，均應留設一定比例之空地，以維護優良生活品質，是以當建築面積低於法定建蔽率面積之部分，所餘空地仍屬建築物其所應留設之法定空地，只是此部分得否日後再為建築之不同而已。故依建築法第 11 條第 1 項規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。」由於這些部分（「建築物本身所占之地面」與「法定空地（包括建蔽率面積及依法得建築所餘面積）」）都屬建築基地，依法皆應繳納地價稅。

**（三）道路用地一般可分為：計劃道路、既成道路及私設道路 3 種，性質上均為公用，但所有權歸屬上非盡屬公有。地價稅減免涉及法定空地本質（兼有公益與私益）。**

道路用地一般可分為：計劃道路<sup>4</sup>、既成道路<sup>5</sup>及私設通道<sup>6</sup>3 種，性質上均為公用，但所有權歸屬上則非盡屬公有，部分可能為私有。判斷既成道路及私設通道的區別，二者主要相異點在「是否供公眾通行（例如部分私設通道僅供社區居民通行而由社區自行留設）」或「該道路是否已供公眾通行達 20 年以上」。相同點則是所有權歸屬上均屬私有<sup>7</sup>。

---

<sup>4</sup> 地籍圖上有顯示，但尚未施工。

<sup>5</sup> 地籍圖上未顯示，但已是現有道路。

<sup>6</sup> 地籍圖上未標示，建築執照可能有標示。

<sup>7</sup> 有關既成道路的進一步的論述，可參考大法官釋字第 400 號解釋。

按土地稅減免規則第 9 條規定：「無償供公眾通行之道路土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之法定空地部分，不予免徵。」由於建築房屋依建築法令規定，均應留設一定比率之空地，其利益原即歸屬建築物所有人，並為申請建築獲准之必要條件，縱供公眾通行，仍與單純無償供公眾通行之道路用地有別，故土地稅減免規則第 9 條但書乃將其排除於減免地價稅範圍外。是以，實務上才會有「…土地確屬建築基地，縱作為巷道無償供公共使用，仍不符合免徵地價稅之要件。」的案例（臺北高等行政法院 100 年度簡字第 720 號判決、臺北高等行政法院 101 年度簡字第 325 號簡易判決參照）

#### 四、建議事項

（一）法定空地雖屬私人所有，倘供公共道路使用而兼有公益目的，得視具體個案情形，給予地價稅減免。

有關「依法」保留的「法定空地」被當成道路使用，依現行法規與實務見解，確實屬於土地稅減免規則第 9 條但書所稱「建造房屋應保留之法定空地部分」，其與「無償供公眾通行之道路土地（既成道路）」仍屬有別，故法律規定將其排除於地價稅減免的範圍之外。若從法定空地之規定，並非全屬私益而兼有公益的本質下觀察，特別是以法定空地做為公用道路使用的情形時，所有權人實質上無法使用、收益，從稅捐負擔公平原則考量，似乎應給與私有土地所有權人一定比例的地價稅減免。

（二）建議修正土地稅減免規則第 9 條為：

「無償供公共通行之既成道路土地，經主管機關證明者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之法定空地部分者，得予減徵。」

撰稿人：張裕榮、陳耀東