

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺中市沙鹿區公所近十餘年開闢百餘條鄉街道路，卻未依平均地權條例等相關規定函報各相關機關開徵地價稅，涉行政怠惰圖利地主財團等情乙案。

貳、調查意見：

陳訴人於民國（下同）99年間向本院陳訴，嗣於本院地方機關巡察時續訴本案，業經多次函請前臺中縣政府（現已改制為臺中市政府）、臺中市政府查處並函復陳訴人在案，嗣101年12月陳訴人復於本院地方機關巡察時陳訴本案，巡察委員認為本案似有進一步調查之必要，爰批示派查。為瞭解本案，經函請臺中市政府就相關疑義說明到院，並於102年4月17日約詢該府副市長暨相關業務主管人員，業已調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

一、前臺中縣沙鹿鎮公所於81年至90年間部分地區公共設施完竣後卻漏未通報，致上開土地多年均未依規定核課地價稅，實有未洽；前臺中縣政府係認定公共設施完竣範圍之主管機關，亦難辭監督不周之責。

（一）平均地權條例第22條規定略以：「非都市土地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。但都市土地合於左列規定者，亦同…二、公共設施尚未完竣前，仍作農業用地使用者…」是以，公共設施已完竣之都市土地，應自完竣之次年期起改課地價稅。又平均地權條例施行細則第36條規定略以：「本條例第22條第1項第2款所稱公共設施尚未完竣前，指道路、自來水、排水系統、電力等四項設施尚未建設完竣而言。前項道路以計畫道路能通行貨車為準；自來水及電力以可自計畫道路接通輸送者

為準；排水系統以能排水為準…」，同施行細則第 38 條規定略以：「本條例第 22 條第 1 項但書所定都市土地農業區、保護區、公共設施尚未完竣地區…等之地區範圍，如有變動，直轄市或縣（市）主管機關應於每年 2 月底前，確定變動地區範圍。直轄市或縣（市）主管機關對前項變動地區內應行改課地價稅之土地，應於每年 5 月底前列冊送稅捐稽徵機關。」另依 92 年 10 月 15 日修正前<sup>1</sup>之平均地權條例施行細則第 2 條規定，勘定公共設施完竣地區範圍之業務，在縣（市）政府為建設局或工務局或農業局（科），並得委任所屬鄉（鎮、市、區）公所執行之。

(二)查前臺中縣沙鹿鎮公所（現已改制為臺中市沙鹿區公所，下稱沙鹿鎮公所）於 81 年至 90 年間積極爭取省政府相關補助以密集開闢計畫道路，然部分道路因周邊屬未開發區尚無住宅或受限經費，當時未請台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）及台灣自來水公司（下稱自來水公司）配合架設電力設施及埋設自來水管線，故前述道路於開闢完成後遂未通報為公共設施完竣區。又沙鹿鎮公所每年僅就前 1 年度完成之計畫道路開闢且自來水及電力設施配合完成區域辦理通報，而電力及自來水設施如係於後續年度完成，因無相關通報規定及機制，故該公所無法掌握自來水及電力管線何時設置，致產生漏未通報情形。

(三)依前揭平均地權條例施行細則第 38 條，公共設施完竣地區範圍如有變動，即應依限確定變動地區範圍，對變動地區內應行改課地價稅之土地亦應依限列冊

---

<sup>1</sup> 92 年 10 月 15 日為尊重地方自治及地方制度法所賦予之業務分工自主權，本條刪除。

送稅捐稽徵機關辦理，然對於未配合架設電力設施及埋設自來水管線之道路自應續予列管，如嗣後符合相關規定即可通報為公共設施完竣地區，惟沙鹿鎮公所不僅疏於列管，且每年僅通報前一年度完成之計畫道路開闢且自來水及電力設施配合完成區域，是以，該公所自行限縮通報條件，以致發生缺漏，實有欠妥。復依內政部 74 年 3 月 27 日台（74）內地字第 296893 號函釋，電力設施之完竣應由直轄市、縣市政府實地認定，故電力設施完竣之認定標準係屬縣政府職權，應由主管機關確實依照規定實地認定之。依該內政部 74 年函釋意旨，電力及自來水設施是否完竣，自應由臺中縣政府依職權實地認定，故該府推稱台電公司與自來水公司後續完成電力及自來水設施時，並無通報沙鹿區公所之規定及機制云云，顯為卸責之詞。

- (四) 依內政部 96 年 4 月 20 日台內地字第 0960063857 號函：「按有關平均地權條例施行細則第 36 條、第 38 條所稱直轄市、縣（市）政府主管機關乙節，依平均地權條例第 2 條規定在縣（市）為縣（市）政府，至縣（市）政府由何部門辦理公共設施完竣範圍劃設之業務，則為地方政府業務分工及自治事項。」又前臺中縣政府 79 年 3 月 20 日召開「研商『都市土地公共設施完竣地區範圍認定標準及編造工作事宜』」會議，第二案有關「公共設施完竣地區劃定作業原則及作業期限」決議第 3 點即明定現場勘查由鄉鎮市公所、該府工務局都市計畫課派員會同勘查認定劃設，故該府既為認定公共設施完竣範圍之主管機關，又負有會同勘查認定劃設公共設施完竣地區範圍之責，對於沙鹿鎮公所多年漏未通報公共設施完竣範圍，明顯監督不周。

(五)綜上，前臺中縣沙鹿鎮公所於 81 年至 90 年間部分地區，因開闢計畫道路時未配合施作電力及自來水設施，俟上開設施完竣後卻漏未通報，致部分公共設施完竣土地多年均未依規定核課地價稅，實有未洽；前臺中縣政府為認定公共設施完竣範圍之主管機關，且須與公所會同勘查認定劃設公共設施完竣地區範圍，對於沙鹿鎮公所多年漏未通報公共設施完竣範圍均未發現，亦難辭監督不周之責。

## 二、前臺中縣政府財政長年困窘，卻未積極全面查處縣內公共設施完竣地區俾以改課地價稅，導致縣庫損失，核有怠失。

(一)查本院前立案調查「審計部稽察前臺中縣政府 93 至 97 年度歲入、歲出預算編列及公款支付情形，涉有未盡職責情事」乙案，調查報告並於 98 年 12 月 2 日內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 28 次聯席會議審議通過，該報告指出前臺中縣政府自 85 年度歲入歲出餘絀即出現差短，並自 87 年度以來財政缺口日益加大，且截至 97 年底累計債務餘額已高達 518 億元，顯見該府財政長年困窘亟待改善，有賴各項開源節流措施，以改善該府財政狀況。另據該府所提開源措施之一即為「加強各項稅課收入稽徵，積極清欠，防止逃、漏，增裕庫收」。

(二)96 年間前臺中縣稅捐稽徵處沙鹿分處辦理土地移轉登記案時，即發現有漏未改課地價稅之個案，向沙鹿鎮公所函查後係屬 90、91 年間公共設施完竣之土地，即據以補課地價稅，卻未向縣府主管機關反應，以及時著手清查該縣各鄉鎮市公所是否亦有類似情形發生；後至 98 年間雖辦理總清查，然範圍卻僅侷限沙鹿鎮，且該公所推稱清查作業因電力及自來水設施完竣日期不易查對，歷經近 2 年始完成相

關作業，100 年才由稅捐稽徵機關分年發單補徵地價稅。

(三)依據沙鹿鎮公共設施完竣土地辦理總清查結果，計 8,981 筆漏未課徵地價稅，扣除免地價稅或應課徵田賦者<sup>2</sup>，應改課地價稅之土地共計 7,505 筆。臺中市政府地方稅務局沙鹿分局（下稱沙鹿分局）依據前開資料釐正稅籍並將土地所有權人歸戶後，共計 5,548 人（件）；經扣除 300 元以下小額欠稅不發單，沙鹿分局分年陸續發單補課。依稅捐稽徵法第 21 條規定，依查得資料核定課徵之稅捐核課期間為 5 年，100 年 10 月實際發單補課 95 年度地價稅金額共計 2,506 萬 8,557 元；嗣 101 年 8 月再發單補課 96 年度地價稅金額共計 2,245 萬 4,578 元，故約可推計前沙鹿鎮每年漏課之地價稅約 2 千餘萬元，又該鎮道路 80% 於 81 年到 90 年間密集開闢，前開範圍內土地如於 94 年以前之公共設施業已完竣卻漏未通報者，均因已逾核課期間而無法補徵，肇致縣庫損失。

(四)綜上，前臺中縣政府財政長年困窘，有待加強各項稅課收入稽徵，稅捐稽徵機關雖於 96 年即已發現公共設施完竣土地漏徵地價稅情形，卻未向縣府主管機關反應，俾及時著手全面清查全縣有無類似情形；嗣 98 年雖辦理總清查，範圍卻僅侷限沙鹿鎮，且耗時 2 年始完成，以致 94 年以前公共設施完竣土地漏未課地價稅者，因逾核課期間無法補徵，肇致使縣庫損失，核有怠失。

### 三、公共設施完竣地區漏未改課地價稅發生地區除前沙

---

<sup>2</sup> 沙鹿分局經核對後排除：1、依法課徵田賦（農業區及保護區土地）或免徵地價稅土地（包括國有土地、公有土地及符合減免要件者）2、公共設施保留地土地 3、沙鹿區公所陸續修正為公共設施未完竣之土地（包括裡地）。

鹿鎮外，其它前臺中縣各鄉鎮市有無類似情形，臺中市政府允應進行查對，以健全稅籍並維護租稅公平。又臺中市政府雖已修訂「臺中市都市計畫公共設施完竣地區勘劃作業要點」，惟僅查對前一年度計畫道路開闢完竣資料，顯未盡周妥，允應檢討改進。

- (一)前臺中縣各鄉鎮市公所辦理公共設施完竣地區範圍勘劃，除依據前揭平均地權條例施行細則第 38 條等相關規定外，亦依前臺中縣政府 79 年 3 月 20 日召開「研商『都市土地公共設施完竣地區範圍認定標準及編造工作事宜』」會議決議辦理。依沙鹿區公所 100 年 6 月完成之總清查結果，清查之 10 地段土地中公共設施完竣共計 36,920 筆(含已課及未課地價稅)，其中 8,981 筆漏未課徵地價稅，再扣除免地價稅或課徵田賦者，應改課地價稅之土地共計 7,505 筆，故漏未改課地價稅比例約 2 成。
- (二)依臺中市政府約詢資料表示，與沙鹿區公所同屬臺中港特定區範圍尚有清水區公所、龍井區公所及梧棲區公所等，其中清水區、梧棲區 81 年至 90 年間於開闢計畫道路時亦有類似沙鹿區「電力設施及自來水管線未配合施作」情事；又原臺中縣各鄉鎮市公所中，僅梧棲區公所表示亦有類似沙鹿區漏未通報之情形。前臺中縣各鄉鎮市公所辦理公共設施完竣地區範圍相關作業，30 年來均係沿用前臺中縣政府 79 年 3 月 20 日召開之「研商『都市土地公共設施完竣地區範圍認定標準及編造工作事宜』」會議決議辦理，相關作業規定如有欠周妥，則縣內各鄉鎮市均可能產生漏未改課地價稅情形，故前開地區漏未改課地價稅係屬個案或屬承辦人員作業疏忽，及其它各鄉鎮市是否確如其所稱無漏未改課地價稅，臺中市政府允應進行查對，以健全稅籍並維護租稅

公平。

- (三)為有效執行平均地權條例第 22 條、該條例施行細則第 36 條及第 38 條規定，臺中縣市合併後，臺中市政府於 101 年 1 月 26 日訂定「臺中市都市計畫公共設施完竣地區勘劃作業要點」，其中第八點有關公共設施完竣地區劃定作業程序規定，該府開闢計畫道路部分，由道路主管機關或該市區公所，於每年 1 月底提供前一年度計畫道路開闢完竣資料（地籍資料）予都市計畫單位彙整查對。惟該府約詢時表示，現仍有部分道路尚無水電設施，如依前開作業要點，每年僅查對前一年度計畫道路開闢完竣資料，對於尚無水電設施之道路如後續完成相關設施，則似無法避免再度發生類似本案漏未通報為公共設施完竣地區之情事。是以，該府允應研擬改善措施，並檢討前開作業要點未盡周妥之處。
- (四)綜上，原臺中縣各鄉鎮市公所除沙鹿鎮公所外並未全面辦理公共設施完竣地區總清查，各鄉鎮市公共設施完竣地區是否均已依規定改課地價稅，該府允應積極查對，以健全稅籍並維護租稅公平。又臺中縣市合併後，臺中市政府雖已修訂「臺中市都市計畫公共設施完竣地區勘劃作業要點」，惟該作業要點每年仍僅查對前一年度計畫道路開闢完竣相關資料，為避免類似本案情形再度發生，允應就未盡周妥之處檢討改進。

調查委員：劉興善

中 華 民 國 102 年 6 月 5 日