

《土地政策》

試題評析

- 一、第一題考政策研究方法論，第二題在考「新右派」（或稱「新自由主義」、「新保守主義」）之內涵，是比較新穎的題目。至於第三題及第四題，一般考生應不陌生。
- 二、總體而言，本次土地政策題目著重思考、論述能力，除了基本概念的陳述外，亦必須評論或提出答案，並闡述為什麼提出這個答案的理由。

- 一、土地政策是政策科學研究的重要一環，有學者稱，政策科學的研究方法與實質理論在晚近出現了蛻變，究其變遷的根本關鍵乃是在於哲學思維的改變，從強調科學法則與客觀方法的邏輯實證論逐漸蛻變為強調人性價值與主觀方法的後實證論。請問，邏輯實證論與後實證論的內涵各為何？並請評述之。（25分）

答：

- (一)邏輯實證論的內涵：休姆（Hume）是邏輯實證論的創始者，他認為知識是由客觀的經驗而來，任何的陳述皆必須經過實證才有意義，故又簡稱實證論。無疑的，休姆的主張為現代的行為主義提供知識論的基礎。邏輯實證論之內涵一般具有下列六項重點：

- 1.事實（fact）與價值（value）分離，客觀與主觀分離，不重視價值的探討：實證論主張，社會客觀事實之認定應該是一致的，不因研究者主觀價值的不同而有所區別。因此，主觀的價值並不屬於科學研究的範疇。
- 2.可以驗證的，才是科學：既然事實是客觀且一致的，因此可以透過類似自然科學的研究方式來予以驗證，並得到一致的結論。
- 3.超越時空，建立通則、定律或模式：既然社會事實不牽涉主觀的價值，並且可以來驗證，因此就可以超越時空，建立起普遍的通則，而這個通則的運用是可以放諸四海而皆準，不因為國家的不同開發程度，及其不同的文化歷史背景而有所差異。
- 4.數量化，重視工具：實證論非常重視用數量的測量工具來探討社會問題，因此，研究者往往必須熟悉數學及統計運算模式。
- 5.直線進化：如同上述，透過通則的建立，知識是可以不斷的向上累積，實證論因此強調知識是採取直線進化的方式向前邁進，目前的知識應該是比過去的知識還進步。
- 6.強調預測：倘若社會進化的通則可以被研究者所掌握，那麼研究者就可以用這些通則來預測未來社會的發展途徑，如此一來，對於公共政策的制定及社會問題的解決都可以發揮絕對的影響力。

- (二)後實證論的內涵：後實證論又稱歷史論，強調人性價值與主觀方法，其內涵如下：

- 1.事實無法與價值分離，客觀與主觀也難以分野：歷史論認為實證論所主張雙元論（即事實與價值可以清楚劃分），於現實的社會裡並不可行，而所謂的主客觀之分，也是一個難以達成的目標。
- 2.重視理論及價值：歷史論主張我們對於社會事實的認知，其實是深受我們所接受的理論及價值的影響。也就是說，價值的不同取向，將影響我們對於社會事實的不一樣建構。
- 3.整體研究，重視歷史及社會政經環境：歷史論主張對於社會問題的研究必須採取整體（holistic）的方法，不能如同實證論所採用的化約論（reductionism），將研究課題孤立於政治社會情境之外。
- 4.特定時空的差異，懷疑建立通則的可能性：歷史論主張在不一樣的歷史情境，或是不一樣的地理空間裡，每一個社會問題都是獨一無二的，因此，很難建立起一致的通則來解決不一樣的問題。
- 5.方法多元：基於典範不可共量性的見解，歷史論主張研究的方法應該是多元的，而不是如同實證論所堅持的「僅此一家，別無分號」。
- 6.非直線進化：由於典範觀念的提出，讓我們瞭解學術研究的典範並非是直線進化，也就是說，過去對社會問題所採取的解決方式未必就會比現在所採用的方法來的低劣。

- (三)評述：

- 1.實證論欲藉由自然科學的驗證方法來建構其知識的來源，而且它主張這是唯一的方法，因此實證論由另外一個角度視之，它是知識論的終結者，它不僅是切斷了其他可能獲得知識的管道；另外，它也扭曲了知識的原意，在這種情況之下，實證論反而是學術研究的一種控制方法，而不是我們獲取新知、新知識

的來源。

- 2.實證論不僅不符合現實，而且對我們的社會產生不良的影響，因為許多社會可能的視野（vision）及變遷皆因此被排除了。社會科學所處理的問題其實皆與價值及規範有關，而社會調查及研究也有責任來審視社會的情況及秩序。價值及規範其實與我們所建構的理論及假設是分不開的，我們需要理論來提供新的視野及可能的社會變遷，而這才是社會理論所應追求的核心。

二、由於全球化及新自由主義的影響，私有化（privatization）的浪潮也逐漸的引入於公共政策及土地政策的領域，例如，我國在民國80年代就分別制定了「獎勵民間參與交通建設條例」、「促進民間參與公共建設法」等重要的法令，條文中皆有著「用地取得與（及）開發」專章，重要的規範了土地政策的走向。請問，前述私有化風潮的源頭為何？私有化政策的理論基礎又為何？請評述之。（25分）

答：

(一)私有化風潮的源頭：私有化風潮的崛起是一種基於對政府高度干預反彈的產物，並認為福利國家對市場的干預破壞了經濟和個人的獨立自主和自尊，並視福利國家為自由的敵人。在經過1930年代經濟大蕭條的痛苦經驗，及第二次世界大戰期間自由放任經濟的沒落，英國在戰後立即調整國家的角色，賦予政府積極干預經濟及社會的權力。過去的社會福利政策（例：完全免費的國民醫療保健原則）導致傳統福利國家的過度擴張，造成國家財政的沉重負擔，也讓人民對於政府的福利措施產生過度依賴的現象。1970年代的後期，歐美經濟停滯不前，加上經濟全球化造成的影響，故發展出私有化（民營化）、自由化（去規制化）、削減社會福利、減稅等政策，以增加市場競爭，鼓勵市場開放，來回應經濟蕭條及重組世界經濟。1980年代整個西歐與北美都受到自由主義復甦浪潮的影響，因此，英國有柴契爾主義，美國則有雷根主義，兩者遙相呼應。

(二)私有化政策的理論基礎：

- 1.政府過度干預導致無效率的官僚決策，而且阻礙私人企業發展競爭及削弱競爭與效率。
- 2.藉由限制或減少提供服務的成本和大眾消費的財貨，以提昇或改變有限資源的使用，尤其是在私人企業已確立且強勢，以及政府確信私有化可以用較低價格提供較有效的服務之情況。
- 3.民營化通常被用於改變或限制政府的角色，以便能夠多些「管理」、少些「生產」；亦即減少公部門的角色和範圍，並藉由立法和規範減少民間部門加入公共服務行列的阻礙，進而鼓勵民間部門涉入傳統公部門的領域，以彌補其所留下的差距。
- 4.吸引私部門投資和涉入支持政府的政策，讓政府能夠因應其可能因須昂貴支出而忽略、處置失當或放棄的責任。
- 5.藉由增加保留在公部門的資產之市場壓力，以促進競爭，並提昇效率。
- 6.減少政府財政負擔並抑制稅率的增加。
- 7.政府不再扮演重新分配財富的角色，自由市場化國家更能有效分配商品及服務。

三、1970年代，美國許多州及地方政府運用了成長管理機制來管控其州及城市的生活品質，請問，成長管理機制的主要辦法包括了那些項目？成長管理也是一個多目標策略的機制，請問，其包含的多目標策略大致又為何？又，目前台灣許多地方所興建的「農舍」是否符合了成長管理的理念？（25分）

答：

(一)成長管理機制的主要辦法：

- 1.足夠的公共設施要求（Adequate Public Facilities Requirements）：這個辦法限制一切新的土地開發許可，除非公共設施的服務水準足以提供新開發地區之所需。換句話說，政府有關單位在開發審查過程中，必須將開發許可建立在公共設施的承載能力上。此外，地方政府亦可拒絕提供足夠的公共設施，來達到抑制某些地區發展的目的，或將公共設施的服務水準在不同地區，彈性設定不同之標準，以達到限制或鼓勵某些地區發展的管理目標。
- 2.總量管制（Growth Control Quotas）：這是一種管制地方成長速度的方法，透過“量”的配額，限制建築許可的發出，以達抑制人口成長的目的。其實，採行成長管理最原始動機，在於控制或減緩人口成長的

速度，以避免公共設施的急速需求，威脅地方政府的財政負擔。

- 3.分期分區發展（Growth Phasing Programs）：這是一種規範土地開發區位及時序的方法，基本上考量開發地區的公共設施水準，來控制都市發展之區位與時序。本辦法之目的在確定適當而有效率地提供公共設施，以避免不適當、不成熟的土地開發行為，同時也防止蛙躍式發展，破壞都市景觀。
- 4.都市公共設施／成長管制線（Urban Service/Growth Boundaries）：本辦法企圖引導都市發展到適當的地區，在管制線內容許土地開發，並提供適當充足的公共設施；管制線外則限制開發，以達抑制跳躍式發展，提高公共設施服務效率，並保護土地及農業資源的目的。原則上，本辦法的運用亦可達到分期分區發展的目的。例如，在計畫範圍內，劃上數個向外擴張的同心圓成長管制線，即可達到分期分區發展的效果。

(二)成長管理的多目標策略：

- 1.組織協調的一致性：成長管理應要求上下垂直計畫、橫向計畫及部門間的一致性，因此，必須確保各層級計畫間的一致性、政府各部門間的充分協調整合及土地開發各階段工作間的一致性。
- 2.公共設施的同時性：為確保土地開發活動的進行，公共服務設施除了提供現有的居民使用外，亦需滿足未來增加人口的需要，因此，成長管理必須考量人口成長與環境的負荷能力，及公私部門負擔的公平性，並課予私部門土地開發之回饋。例如資本門改善方案、分期分區發展、課徵開發影響費等。
- 3.都市發展的緊密性：為避免都市蛙躍式的發展，破壞環境及公共設施的浪費，成長管理應確保都市土地緊密連續開發使用，鼓勵市中心填補式集中發展及舊市區之更新，並利用公共設施提供作為指導土地開發區域、時序與總量管制的調整工具。所採用之工具通常為都市成長管制線、發展權移轉、資本門改善方案、總量管制等。
- 4.經濟發展的持續性：成長管理並非抑制成長，而是要導引都市正常有秩序的成長，因此，應擬定低度成長地區的經濟發展策略，提供地方建設與就業機會，增加公共投資，吸引產業進駐，亦應擬定區域發展政策，確保城鄉均衡發展。通常以資本門改善方案及公部門之公共設施提供為誘因。
- 5.環境資源的永續性：為確保環境資源的永續性，應擬定土地分類計畫，劃設可發展區、條件發展區、限制發展區，避免重要資源地區遭到土地開發的破壞；此外，應訂定明確的土地變更使用標準，避免農地、保護區、開放空間等地區遭受侵蝕破壞。通常以都市成長管制線、發展權移轉、環境保護方案、環境影響評估為策略工具。
- 6.民眾參與的公平性：成長管理應提供民眾參與的機會，以確保計畫可行，因此，土地開發過程中，各團體、社區民眾均應有公平參與及發表意見的機會。

- (三)農舍與成長管理理念的衝突：農舍原本係為無自用農舍而需興建之農民，經地方政府核定，在不影響農業生產環境及農村發展的情況下，得申請以集村方式或在自有農地興建。惟自農業發展條例修正開放自然人可以取得農地，及放寬耕地分割後達0.25公頃就可分割之規定後，在許多地方，假農民興建假農舍（農舍豪宅）的情形，即紛紛出現，將原立法美意破壞殆盡。農地大量出現農舍，不僅公共設施不足、農田減少、農業生產環境遭破壞、生產力降低，亦阻礙農業大規模經營及推動機械化降低生產成本的可行性。而這種點狀、蛙躍、蔓延的農舍發展情形，對照成長管理的多目標策略必須具備的一致性、同時性、緊密性、持續性、永續性等觀察，農地興建農舍的開放政策，完全悖離成長管理的理念。

- 四、民國78年，台灣曾經出現了無住屋者運動，要求政府管制房價、改善住宅政策、並反對土地的炒作，這個運動受到了民眾高度的重視。政府為了回應這股龐大的民意訴求，當時的財政部乃提出了按實際交易價格課徵土地增值稅的主張，惟這項改革的主張最後並未獲得通過。請問，當時這項改革無法實現的原因為何？對照於近日來台灣再度湧現要求管制房價的呼聲，請問，之前致使改革無法實現的原因現在是否仍然存在？（25分）

答：

- (一)按實際交易價格課徵土地增值稅無法實現的原因：民國78年台灣出現無住屋者運動，當時財政部提出按實際交易價格課徵土地增值稅的配套改革方案，惟並未獲得通過，這項改革無法通過的原因分析如下：

- 1.課稅實質面：按實際交易價格核課土地增值稅，固可達到增加稅收，實現漲價歸公，打擊土地投機的目的，而漲多課多，漲少課少，亦符合量能課稅及公平正義原則，惟亦可能因稅負增加，產生土地市場閉鎖的現象，而使土地供需嚴重失調，或將稅負轉嫁，更形拉高土地售價的問題。另在課稅技術上，鑒諸以往實施按實價課徵，因買賣價格低報，查核困難，衍生諸多糾紛與流弊，故政府乃於民國53年建立公

告土地現值制度。雖公告現值長期偏低，造成漲價大部分歸私，卻是在實際交易價格難予掌握的情況下，所採取之不得已之措施，因此，除非制度上徹底改弦更張，房地產完全透過公開市場交易，使交易價格完全透明化，或由估價師查估真實市價，否則按實課稅，確有執行上的困難。

- 2.政治經濟社會面：隨著台灣的政治經濟發展，台灣的政經結構愈來愈走向一個由國家菁英、地方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」或「新地主集團」，此集團透過企業集團、政客（尤其是立法委員）、學者結盟，分別依其政治上、經濟上的特權及學術超然的名義，排除對其攫取土地利益有所不利的土地政策。而其中所運用的學術理論主要是源自於「保守觀點」的新古典都市地租理論，此理論認為透過土地使用的競爭，地租的規制會使得各該土地作最高價值及最佳的使用，而增加社會全體的福祉。而如果用租稅的手段取走全部或部分地租，將使土地無法作最高價值、最佳的使用。如此，私有土地的所有權人、土地與區位利益的既得者，取得地租就有其正當性，國家或社會以稅的方式取得地租即無必要。隨著台灣政治經濟結構的轉變，此「保守點觀」在擁有權力者、「新地主集團」的大力支持，及學界理論解釋的支撐下，已深深掌控台灣土地政策的走向，因此，民國78年財政部按實價課徵土地增值稅的主張未獲通過，就不足為奇了。

(二)現時實現前述改革的可能性：

- 1.課稅實質面：台灣雖於民國89年制定「不動產估價師法」，建立不動產估價師制度，也於民國83年起辦理都市地價指數的查編公告、內政部也建立房地產交易價格資訊系統提供查詢等，但仍未進行全面的房地買賣價格之查估與調查，故對實際交易價格的掌握仍遠有不足，且亦不見政府相關部門有推動相關配套措施之動作，故就課稅技術言，按實價課徵仍有困難。
- 2.政治經濟社會面：土地增值稅在歷次的修正中，恆向具有使大地主或從土地增價獲得較高利益者負擔減輕的趨勢。到了民國90年，因長期經濟不振，更將土地增值稅減半課徵，民國92年更是修法予以永久調降，更顯示在土地政策上向資本家靠攏的路線。當政經結構沒有重大改變，追求經濟發展仍是政府之首要目標，民眾力量尚待展現之際，改革之路可謂遙不可及。