

# 《土地政策》

## 試題評析

本次試題有兩個特點，即(一)以時事或新觀點為引子，導入對土地政策的回顧與未來展望（如第一題、第二題）；以學界常提出之爭議點，探求考生之想法（如第三題、第四題）。類此題型未來仍為土地政策考題之主流，考生不宜輕忽。

一、請問土地的意涵為何？多位地政及不動產產官學界合組了「臺灣土地社會聯盟」，指陳我國根本沒有明確的土地政策，而學者也指出我國的土地政策皆是在為其他公共政策服務，往往不是扮演著主導的角色。請由歷史發展的角度敘述我國土地政策的服務對象及其未來應有的發展方向。（25分）

**答：**

(一)土地的意涵：土地的意涵包括下列各面向：

- 1.農業的生產要素：利用土地的養力是人們糧食的最主要來源。
- 2.經濟的發展要素：作為興辦產業人的設廠用地，促進國家的經濟發展。
- 3.投資或投機獲利的資產：透過不動產的買賣，為個人或團體賺取超額利潤，累積財富。
- 4.維護環境生態的永續資源：是人們生產、生存不可或缺的重要元素。
- 5.是安身立命的空間：土地是人們的根，是連結家人心靈及安身立命的場域。

(二)以往土地政策的服務對象：

- 1.為政治服務：戰後初期的農地改革，是用來達到政治穩定，安定民心的效果。
- 2.為經濟發展服務：在經濟發展掛帥的氛圍中，土地所有權的移轉及利用型態，往往成為為經濟發展服務的對象。
- 3.為投資與投機服務：透過意識型態與法律、制度設計，放棄土地正義的追求，任令土地成為投機炒作之標的。換言之，台灣的土地政策最後只是服務「新地主」階層。
- 4.為政府服務：為增進公共利益，政府固得徵收私有土地，但公共利益往往自經濟成長的角度由政府來界定，嚴重剝奪土地所有權人之財產權、生存權與工作權。

(三)土地政策的未來發展方向：

- 1.土地意涵有多個面向，但在扭曲的土地政策決策過程中，正面的土地意涵常被選擇性的遺忘，甚至透過權力的傲慢，故意予以排除。為正本清源，追求土地正義，土地政策的決策過程中，應讓多元的土地意涵公平、公開的融入決策機制，且應讓民眾有充分參與的管道，來共同決定公共利益的內容。
- 2.以往台灣的土地政策帶動政治、經濟、社會的發展，未來的土地政策方向不能只單向支援其他領域的發展，而是要透過社會、政治、經濟結構之徹底改造，讓其他領域的發展亦能支援土地政策的推行，使土地政策成為為大多數人服務的工具。

二、第二次世界大戰之後，全球農業政策約略可以劃分成兩大階段，一為由戰後到1980年，可稱之為農業「生產論」時期；1980年代中期以後，則有「後生產論」與「多功能農業體制」，請分別解釋「生產論」、「後生產論」與「多功能農業體制」的意涵？又，為何論者主張「多功能農業體制」可以為我國農業未來的出路？（25分）

**答：**

(一)生產論：指農業生產著重在商品產出的經濟功能，在第二次世界大戰後，世界各地的農業被賦予的主要功能為糧食、衣物、原料的生產與提供。一方面在滿足都市地區糧食及衣物的需求；另一方面則經由提高糧食及衣物等原料的生產量，來促進農村的發展。這種農業被賦予生產糧食及衣物的責任，其基本觀念是把農地當作生產因素投入於商品的生產體系中，透過市場的力量，有系統的分派農地到最合適的用途上。

(二)後生產論：指農業生產為商品與非商品產出的組合，除具備生產糧食等經濟功能外，還具有其他附加的非經濟功能。以往以糧食生產為主的農業體制，由於糧食生產過剩，糧價偏低，再加上工、商、科技產業的發展，農業生產的重要性相形降低，而逐漸被邊緣化。尤其社會對環境保護的重視及寧適導向土地利用的需求，乃促使農村空間由從事物質生產為主的生產論，轉變成物質生產與非物質生產（服務提供）並重的

後生產論。

- (三)多功能農業體制：又稱農業多功能性，或稱農地利用的多功能性，係指農業生產除了糧食供給的功能外，在其生產過程中，亦產生對環境資源的效應。亦即農業生產活動同時具有生產、生活、生態方面之功能。其主要功能包括國土保育、涵養水源、自然環境保育、維護地理景觀、維持及活化鄉村社區、確保糧食安全等。
- (四)我國農業未來的出路：隨著國內經濟的快速發展，產業活動之增加，對土地利用已愈趨多元化與複雜性，非農業部門對農地的需求愈來愈殷切。而WTO打破關稅障礙，開放農產品進口對本土農業的衝擊亦甚鉅大，在在均影響農地的利用與規劃。因農業之功能具多樣性，兼具經濟面、社會面及生態面的永續發展內涵，故除有計畫的釋出農地供非農業部門使用外，農地利用應朝下列方向規劃：
- 1.建構優質農業生產環境：為確保糧食安全，提升產業競爭力、加強農村建設、維護生態環境，應制訂總體農業發展策略，建構優質農業生產環境。
  - 2.配合國土計劃調整功能分區：指定農業發展地區，並劃分次功能分區，實施分級分區管理，將現行供農業使用之土地作適度之調整。
  - 3.農地功能調整：將沿海農地、地層下陷農地或生產力較低之農地，朝非生產性的方向規劃，例如：由公部門或非營利組織承租作為濕地使用。
  - 4.鼓勵轉作：鼓勵休耕農地種植景觀作物或能源作物，並給予補貼，創造具生態、休閒、文化內涵的綠色農業。
  - 5.農業各部門之協調合作：為兼顧其他功能目標之達成，農地利用之規劃與管理，應強調各部門之協調配合。

三、「桃園航空城」開發計畫近日史無前例的舉辦了預備聽證會，未來也將舉辦正式聽證會，請問，為何要舉辦聽證會？除了法律依據之外，請解釋其舉辦的理由。（25分）

**答：**

- (一)聽證會的必要性與法律依據：聽證，在法規中所形成的功能及基本規範架構，是為確立行政決定的正確性，即透過對話溝通模式的建立，賦予當事人或利害關係人程序參與權，配合有秩序的行政流程，以改善政府與人民之間的關係，深化民眾對政府的信賴，故土地開發計畫舉辦聽證會有其必要。依據行政程序法規定，聽證程序分為以下三階段：
- 1.聽證前之準備程序：行政機關舉行聽證前，應事先通知當事人或其代理人，使民眾得知參與的相關資訊，以維護其權益，也可以公告方式周知。行政機關為使聽證進行順利，得舉行預備聽證，以簡化與釐清爭點，避免正式聽證程序冗長。
  - 2.聽證中之進程序：聽證的程序，除其他法律另有規定外，原則均採公開進行。聽證時由主持人主持進行，由主持人或其指定之人說明事件之內容要旨，當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，主持人於聽證時，得就其職權進行相關必要之措施。
  - 3.聽證後之處理程序：聽證應作成聽證紀錄，將紀錄交由聽證機關作後續決定。行政機關對應聽證之行政處分，於作成處分時，應斟酌聽證結果為適當之裁量。
- (二)舉辦聽證會之理由：
- 1.公聽會、說明會等民眾表達意見的場合，僅具有民意諮詢的功能，而聽證在法律上具有一定效力，對民眾而言，是表達意見，爭取自身權益的重要管道。
  - 2.聽證強調公開與參與，使權利或利益受計畫影響之人及有關機關能互相討論，溝通及協調，使決策之考量更加周延，提高政策的正當性。
  - 3.聽證，性質上接近溝通式規劃及審議式民主的理念，良好的溝通，可以強化民意基礎，化解爭執與衝突，有利於計畫或政策之推動，民眾亦得實現自我。
  - 4.透過聽證，可以增加不同立場的人對話機會，避免菁英主義傾向的民主實踐形式，促成民眾的政治平等，也可以彌補官僚體系的限制，提升政策品質。

四、我國的土地政策，許多決策都是採取「委員會機制」來決定，如都市計畫委員會及區域計畫委員會皆是，請問，採取「委員會機制」的理由為何？其背後的方法論又為何？這樣的「委員會機制」是否符合民主政治的常態？（25分）

**答：**

- (一)採取委員會機制的理由：都市計畫委員會及區域計畫委員會係採多數決之合議制方式，來決定土地規劃利用的走向，基本上，是由政府相關部門及相關領域之專家學者組成，具備功能性、專業性與去政治性。希冀透過理性思辨，充分討論，達到集思廣益，產出最佳決策之效果。
- (二)委員會機制的方法論：對於土地利用規劃，並非每一位民眾都具有充分之資訊與知識，可以從事理性、專業、無私之判斷，因此，在政策形成過程中必須委由一群專家或政治人物，以其專業背景，決定政策走向。這種公共政策的制定方式，乃是由少數菁英分子所完成，一般民眾雖有陳述意見之機會，但絕大多數的社會大眾並未實質參與。因此，藉委員會機制主導公共政策的走向，類似菁英理論，是由一群在政治上、學術上、社會上具優勢地位者，來決定公共政策或提供選擇，一般民眾只能接受或被迫選邊站。
- (三)委員會機制的檢討：現行公共政策的制定所提供人民參與的機制設計，只著重表面的程序規定，而忽略參與的實質內涵。因此，仍然由所謂的專家、官僚、科技引領政策走向，而產生許多抗爭及侵害人民生命、財產權的不當決策。
- (四)建議：為導正決策形成的偏失，應將公共政策的決定權回歸民眾，經由理性的論述與辯證，並賦予地方住民參與的權力及相對的自主空間，才能尋求社會的最大共識，使公共政策的制定具有正當性與合理性。其中審議式民主的公民參與模式，應可提升政策制定的民眾參與功能。所謂審議式民主，是指公眾經由公正、平等的決策模式來治理公共事務。其理念為所有受到決策影響的公民，應該要有有效的機會來參與政治過程，且有平等的權利來影響政策，參與者根據充分資訊和良好理性，互相瞭解及溝通來面對爭議的政策，發展出清晰的理解，透過公共討論的轉化過程，調解差異，尋求共同的價值與利益基礎。以發揮民意引導政策功能，落實民主政治的基本價值。

高上

【版權所有，重製必究！】