

《土地政策》

試題評析

1. 土地政策試題常有結合時事命題之情形，惟時事題仍離不開理論之建構與論述能力。該等題目例如第一題，假如不知監察院糾正內容，則可假設自己是監察委員時，會提出何種批評？就不致陷入苦思糾正內容，而一籌莫展。
2. 土地政策重在思辨與評論，故四題末了均有「試評論之」之問項，反應力、整合力、文筆流暢度是影響得分的關鍵因素。

一、監察院於本（100）年5月對於內政部所辦理的農村社區土地重劃提出糾正，其中對於自辦農村社區土地重劃案更是有所批評，請問，此糾正案的事實與理由為何？你對於此糾正案的見解為何？試評論之。（25分）

答：

（一）糾正之事實與理由：

1. 自辦農村社區土地重劃者獲取不當開發利益：內政部對於可辦理農村社區土地重劃之農村社區，其法令規範未臻周妥完備，致使申請人僅須以數棟公寓或集合住宅，即可符合辦理農村社區土地重劃之條件，對於改善既有農村社區生活環境之整體效益不彰，亦造成部分自辦農村社區土地重劃案，藉土地重劃之名，實際卻將毗鄰農業用地併入重劃範圍進而變更為建築用地，以獲取開發利益為目的，明顯悖離立法意旨。
2. 重劃範圍之擴大缺乏認定標準：自辦農村社區土地重劃範圍相較於公辦農村社區土地重劃，顯有被任意擴大之情事，內政部明知已造成大片農業用地遭變更為建築用地之問題，卻未研訂具體審核標準，供各地方政府據以遵循，造成農業用地建地化。
3. 農村都市化侵蝕優良農地：自辦農村社區土地重劃申請案件數大幅增加，其多係為都市住宅需求及吸引外來人口居住，儼然為變相之住宅社區開發方式，形成農村都市化之實景，並有嚴重侵蝕優良農業用地之情事。

（二）評論：依農村社區土地重劃條例第1條第1項規定：「為辦理農村社區土地重劃，以促進農村社區土地合理利用，改善生活環境，特制定本條例。」第3條規定：「本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。」可見，農村社區土地重劃業務之推動，係為促進農村社區土地之合理利用，改善農村社區之生活環境及提升農民生活素質為目的。而為重劃區之整體發展配置或增加公共設施之需要，另賦予適度擴大重劃範圍之彈性。衡諸立法意旨，其擴大範圍所增加之非建築用地面積，應以達到可滿足原有農村社區內居民之生活、生產及生態等三生需求為已足。如任由農業用地遭任意擴大納入社區建築用地範圍，造成申請人「以小搏大」，假重劃之名，行破壞優良農地、提供都市住宅需求及土地炒作之實，是有悖離改善農村社區生活環境之立法美意，允宜檢討改進，訂定明確、具體之重劃範圍認定標準。

二、臺灣土地徵收數量頗多，近年來土地徵收議題已成為社會關注的焦點之一，請問，臺灣土地徵收的數量為什麼會這麼多？它可能侵害人民什麼權利？未來應該要如何改進？試評論之。（25分）

答：

（一）土地徵收數量多之原因：

1. 歷史因素：戒嚴時期，十大建設年代，造就國家至上，公共利益優先的想法，而長期在威權統治下，土地使用規劃與土地政策的制定，又常服膺於國家主體意識型態下。特別是在部分行政官僚動輒以公共利益作為土地徵收合法化的大帽子下，缺乏財產權保障與個人人生計維護等基本人權觀念。
2. 財政因素：土地使用計畫變更，尤其是低強度使用變更為高強度使用，可以提高土地利用價值及交換價值。當這些計畫透過開發許可或區段徵收變更為建築用地後，地方政府即可獲課徵地價稅之效益。其因區段徵收取得之土地辦理專案標售，亦可挹注政府財政，故地方政府樂此不疲。

- 3.政治因素：民主政治中的選舉制度，候選人常需靠金脈奧援與派系動員。因此，地方首長在選舉包袱下，往往不得不與財團或地方派系妥協，以區段徵收共同開發為名，而行炒地皮，坐收龐大利益為實。
- 4.制度因素：現行制度設計是土地開發計畫缺乏長遠的規劃能力，急就章的規劃，加上「今天不做，明天就會後悔」觀念的影響，所需土地乃以不得不徵收方式取得。此外，公聽會與協議價購流於形式，未落實回饋修正土地使用計畫及充分溝通、協商，達成雙方合意之買賣程序，亦是形成徵收頻繁之原因之一。

(二)土地徵收對人民權利的侵害：土地徵收是強制剝奪人民財產權之行為，其對人民財產權嚴重的強力侵害自不待言。另土地往往亦是所有權人賴以維生的生產工具，一旦被徵收，則不僅憲法所保障的基本財產權遭受侵害，就連生存權及工作權亦可能被剝奪。

(三)土地徵收制度之改進：

- 1.公共利益的合理衡量：國家為公益需要，固得徵收私有土地，惟是否符合公益，應在公益與私益之間互為衡量，只有在公共利益明顯大於損失時，徵收才真正具有公益性、必要性與正當性。因此，土地徵收之公共利益應重新檢討界定，並應建立徵收產生的社會衝擊評估制度。
- 2.徵收補償市價化：以公告土地現值補償不具土地政策理論的合理性，為保障所有權人之財產權，土地徵收補償應以市價為標準，而為進一步保障其生存權與工作權，對於因徵收而生就業、營業或生計困難者，亦應加入一般徵收得以「土地作為補償」之機制，即以地易地。
- 3.徵收補償範圍的合理認定：徵收範圍以事業所必須者為限，為土地徵收條例所明定。但合理的徵收範圍之認定，缺乏統一標準，為避免徵收範圍之不當擴大，除由事業主管機關，依其職權認定外，亦宜引入專業人士或團體協助專業審查，以昭慎重。
- 4.落實實質法律程序：公聽會與所有權人之陳述意見，應落實於回饋檢討修正土地徵收計畫，而非為程序而程序，在協議價購方面則以市價為準，並培養專業協商採購人員，以認真負責的態度進行買賣協商，使徵收真正成為最後不得已的手段。

三、1989年的無住屋者運動要求政府解決高房價問題，財政部當時提出「按實際交易價格課徵土地增值稅」方案，惜最後無疾而終，學者在研究之後，提出了「新地主集團」理論，以此來做詮釋。請問，「新地主集團」理論的內容為何？二十二年後，高房價再度成為民怨之首，政府此番提出了「特種貨物及勞務稅條例（俗稱奢侈稅）」予以因應，試問，「新地主集團」理論是否再度適用？由此，奢侈稅可否發揮其功效？試評論之。（25分）

答：

- (一)新地主集團理論：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。但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。因此，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「保守觀點」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，民國七十八年財政部擬「按實際交易價格課徵土地增值稅」方案，乃無疾而終。
- (二)奢侈稅與新地主集團：奢侈稅是消費稅的一種，針對奢侈消費行為進行課徵稅賦，以達稅制符合社會公平正義原則，及抑制短期轉手獲利之投機行為。依現行奢侈稅（特種貨物及勞務稅條例）規定，非自用住宅之房屋、土地及得核發建照之都市土地，持有期間在二年內轉售者，課徵銷售金額百分之十之稅賦；持有期間在一年內轉售者，課徵稅率則為百分之十五。衡諸上開規定，對預售屋之短期買賣，及持有期間超過二年者，予以排除在課徵之列。如此，或能對一般房地投資客產生一些嚇阻作用，卻未足以撼動口袋夠深的「新地主集團」。顯然課徵奢侈稅的適用對象與範圍之大幅縮減，是有高高舉起，輕輕落下，與「新地主集團」妥協的痕跡在。
- (三)奢侈稅之功效評估：
 - 1.奢侈稅之稅基是以交易金額為準，如政府無法完全掌握實際交易價格，則政策執行難度高，對投資客炒

房的嚇阻效果有限。如再發生奢侈稅轉嫁給購屋者負擔之情形，更嚴重悖離立法之初衷。

- 2.如市場投資客沒有資金壓力，可以選擇「養房」、「囤地」，避過二年的課稅期，奢侈稅對此類投資客僅具象徵意義，而無實質效果。但對有資金壓力的投資客而言，如為避免遭課徵奢侈稅，將面對延長持有期間，讓資金積壓，利息成本提高或趁早出脫，避免虧損擴大之選擇。
- 3.近年來房地價格高漲，主要是游資過多，卻缺乏投資管道，當大量資金只能選擇投入房地產市場時，奢侈稅的課徵是否能達到平抑房價之效果，值得懷疑。換言之，在房地產市場供需基本態勢沒有改變的情況下，奢侈稅或能協助消除一些邊際的激化因素，要達到房價合理化，發揮整體供需均衡的穩定功效，恐難寄予厚望。
- 4.奢侈稅本質上是一種社會政策目的租稅，希望透過課徵奢侈稅，以收打擊不動產短期投機炒作之效，進而達到抑制房價、增加稅收、縮小貧富差距等目的。爰為檢視評估奢侈稅之政策效果，宜在施行一段時間後，予以檢討修正，並從整體房地稅制思考改革，才可能有具體成效。

四、臺灣的土地是以非都市土地為大宗，目前非都市土地的開發是採取「開發許可制」，非都市土地可以依法進行分區變更。請問，此「開發許可制」主要是規定於那些法令裡面？目前主要是由誰來審議是否許可開發？許可開發的基準為何？你對於這個制度的見解為何？試評論之。（25分）

答：

- (一)規定開發許可之法令：我國相關法令中有「開發許可」之規定者，有區域計畫法、非都市土地使用管制規劃、溫泉法、海埔地開發管理辦法等。而目前研擬之國土計畫法（草案），亦將建立開發許可制。
- (二)許可開發之審議單位：依區域計畫法第15條之1規定，區域計畫擬定機關核定開發許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議。
- (三)許可開發之基準：依區域計畫法第15條之2規定，申請開發之案件，經審議符合下列各款條件，得許可開發：
 - 1.於國土利用係屬適當而合理者。
 - 2.不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。
 - 3.對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。
 - 4.與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。
 - 5.取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。

(四)評論：

- 1.開發許可制之優點：藉先審後開發制度，具下列優點：
 - (1)容許私人開創性土地使用，發揮市場機能，活潑土地利用。
 - (2)公平賦予地主利用土地之機會，平衡地主發展權益。
 - (3)將開發所造成之超額利潤，基於受益課徵原則予以回歸社會及外部成本內部化。
- 2.開發許可制之缺點：
 - (1)土地開發案需經政府審核許可，始為確定，增加開發之不確定性，提高投資風險。
 - (2)開發者在審核過程中，須與政府、附近居民協商，增加寇斯（Coase）所謂「交易成本」。
 - (3)土地開發許可制固制定許可開發基準，惟實際審議時，仍存在諸多可供政府或開發者之操作空間，當經濟性的公共利益被過度擴大時，其對社會與環境所造成的衝擊，就會被忽視。
- 3.綜上，開發許可制應建立更中立、客觀、超然、公開、透明、嚴謹的審議標準與程序，並納入民眾參與的機制。此外，許可開發後，亦應追蹤考核是否按計畫使用之管控制度。如此，才能使土地開發與國土保育真正取得平衡。