

# 《土地政策》

## 試題評析

本次試題有兩大特色，其一為社會熱門議題（農地、人口結構改變、公有土地處分、氣候變遷）；其二為部分題目與103年地方四等特考「土地利用概要」雷同（氣候變遷、少子化與高齡化）。可見，時事題仍是考試重點，而「土地政策」與「土地利用」難予分割，準備考試必須相互為用。

一、在現行制度下，農地未善加利用，仍可免徵田賦，並可享有補助或津貼等福利。請問臺灣存在如此閒置不利用、違規使用、農舍非農用，提供投機炒作機會，以致影響農業生產環境等問題的原因是什麼？請問你對農地恢復課稅有何看法？又，如何改善前述農地的相關問題？（25分）

**答：**

(一)影響農業生產環境的原因：

1.農地閒置不用：

- (1)停徵田賦就是減輕農地持有成本，造成農地粗放利用；加上農地移轉得申請不課徵土地增值稅，亦有降低交易成本之效果，導致農地投機炒作，不事生產。
- (2)農地享有休耕補助或津貼，導致農地名為休耕，實為廢耕，亦不願出租。
- (3)農地開放自由買賣後，非農民購買農地之目的可能是興建假農舍真別墅，或期待未來變更使用之鉅額漲價利益，而任令農地閒置。

2.農地違規使用：農地違規使用造成農地零亂、農地污染，嚴重影響農業生產環境。

3.農地興建農舍：當農舍淪為住宅化、商品化後，必然大量興建，其結果是紛雜矗立田間，破壞農村景觀與農業生產環境。

(二)農地恢復課稅之評析：

1.農地應改課地價稅：理由如下：

- (1)全面規定地價後，農地、非農地均應照價徵稅，以符合稅賦公平原則，並統一稅制。
- (2)對農地課稅，增加持有成本，在支付稅賦的壓力下，可促進農地利用。
- (3)課徵地價稅，可以達成以荒地稅做為農地閒置的制裁措施。

2.農地移轉應恢復課徵土地增值稅：農地開放自由買賣、持有後，其流通性與一般土地已無差異，農地所有權移轉所獲土地漲價利益，已無免徵土地增值稅之必要，故原則上，應予課徵土地增值稅。惟為獎勵農業生產，促進農地合理利用，對確實作農業使用，並移轉與自行耕作之真正農民繼續耕作者，則給予某種程度之減徵。

(三)改善對策：

- 1.在不破壞農業生產環境之前提下，農地得經整體規劃，依法變更使用。都會區農地得配合都市化程度，優先變更使用；至於河川地、海埔地及山坡地等邊際農地，則以保育重於開發為原則。
- 2.嚴格審核農舍興建及移轉承受人資格，杜絕農舍假性需求。
- 3.協調主管機關加強查處農地非法變更使用或投機炒作案件，追稽逃漏之土地稅賦，加重違規使用之懲處。
- 4.農地變更為非農業使用之增值利益應回饋農業部門，用於農業發展及農村建設。
- 5.加強對重要農業生產區域之公共投資與建設；對於長期做為農業使用之土地，給予特別之輔導、貸款或稅賦優惠等。
- 6.由鼓勵轉作取代休耕補助，鼓勵休耕農地種植景觀作物或能源作物，並給予補貼，一方面保障農民一定所得；一方面創造具有生態、休閒、文化內涵的綠色農業。

二、地方政府常為實現選舉承諾，到處興建公共建設及進行土地開發，但未來人口結構將急速改變，請問未來公共建設區位及土地政策應有何考量？（25分）

【版權所有，重製必究！】

**答：**

(一)人口結構改變對公共建設與土地開發的影響：人口縮減、高齡化、少子化是未來台灣人口發展趨勢，在人口不易增加的情況下，顯示土地需求不若以往殷切。故過去強調成長、開發導向的土地利用模式必須改弦更張；以往偏向以「人口總數」作為規劃決策分析的工具，也必須重視年齡結構間的需求差異。面對人口結構的轉變，公共建設與都市發展可能面臨以下問題：

- 1.傳統都市發展模式已難適用：以往人口正成長與都市擴張的規劃思維及模式已難全盤適用。
- 2.公共服務設施供需失衡：由於少子化的影響，中小學設施供給過度；老年人口所需之設施相對缺乏。
- 3.相關空間政策與現況發展脫節：新市鎮開發、工業區開發與農地釋出政策可能惡化過度的城鄉開發建設。

(二)公共建設區位及土地政策的調整：

- 1.人口持續減少的地區應避免資源過度投入，都市計畫面積應予適度縮減，以免「都市蔓延」變成「空地蔓延」。
- 2.以往規劃都市發展政策，習慣以計畫人口推計，應改以最高人口代之，並推估最高人口發生時間，以調整現行都市朝向生態城鄉的模式發展。
- 3.針對高齡者的安養需求，提出符合大多數人需求的住宅型態、區位、開發量體及合理價格的住屋政策，並獎勵民間興建。另應選擇適當區位設置優質、價廉、量足之老年醫療與照護設施。
- 4.因應少子化之現象，應縮減中小學設施，將多餘空間，予以轉型或複合式使用。對於無使用需求之公共設施保留地，應檢討變更為其他適當之使用類別。
- 5.都市發展模式應朝緊密式發展，推動都市更新，以阻止都市蔓延，並回歸市中心發展，創造永續發展的城市。

三、政府為財政收入考量，常透過處分公有土地方式達到目的。請問公有土地有何功能？維持這些功能應有何土地利用政策？政府處分公有土地是否應有總量管理之作為？請說明之。（25分）

**答：**

(一)公有土地之功能：

- 1.公有土地可作統籌規劃利用，以符合全民利益。
- 2.土地可以作大規模利用，如農地之大規模經營、建地之大面積整體規劃開發。
- 3.土地所產生之天然利益與社會利益，可以自動收歸公有，充實公庫，歸全民共享。
- 4.具有土地儲備功能，政府推行公共建設需用土地可以充分供應，而不必徵收私地。
- 5.可以調劑土地市場供需，避免私人投機、操縱、壟斷、兼併土地，實現均富政策。
- 6.土地保持公有，可以避免私人不當開發，破壞土地資源，具生態環境保護功能。

(二)維持公有土地功能的土地利用政策：

- 1.政府應配合國家長期整體發展建設需要，並視土地使用性質，積極清理公有土地，視其特定用途，優先撥供各機關依其目的事業與預定用途開發利用。
- 2.公有土地得視實際需要，由政府透過與公民營企業合作或土地信託方式進行開發並經營管理，以提升公有土地的運用效率。
- 3.適合建築使用之公有土地，得以公開招標方式，提供需用者承租建築使用，並准予設定一定期限之地上權。
- 4.建立公有土地完整之產籍資料及資訊系統，以供統籌規劃及開發利用之參據。
- 5.公有土地之管理與處分應透明化，杜絕浪費資源並減少特權的不當干預。
- 6.配合公共利益、國土復育、環境保護等政策目的，對於環境敏感地區內之國有土地，應優先供作保育用途。

(三)處分公有土地之總量管理：公有土地之處分，仍宜採「只租不售原則」，惟只租不售，應視為一原則性宣示，並非一律不可出售；否則，既無法釋出大量土地供民間開發利用，復因囿於官僚體制及政府人力、經費限制，又無法大量辦理改良利用，將造成資源之閒置、浪費及被占用等情形；且現代化建築及社區已非常重視規模效益，不得出售之面積標準太低，已對鄰地合併使用產生負面影響，增加管理成本。因此，為避免政府機關以處分公有土地作為挹注財源之手段，而喪失公有土地應有之功能，其處分有必要採總量管理。惟公有土地或租或售，仍應視開發效率及實際狀況來衡量，其應考量之重點及配合措施如下：

【版權所有，重製必究！】

- 1.建立土地使用權市場化制度，將使用權與所有權分離，以競標方式促進公有土地利用。
- 2.為避免公地出售后土地之實際用途與政府原訂之規劃方針相違背，造成社會整體福利損失。應先以「資格標」就其土地開發規劃方案，對都市整體發展、政府稅收、環境衝擊、停車空間以及民間業者之財務背景、經營能力、相關經驗等因素予以審核評估。
- 3.公有土地之利用，應由有關單位通盤檢討，對可改善居民生活環境品質之公共設施用地或未來公共建設計畫用地應予保留，否則予以出售。

四、氣候變遷已成為全球必須共同面對的議題，請問土地使用對氣候變遷產生那些影響？因應這些影響應有何土地管理政策？（25分）

**答：**

(一)土地使用對氣候變遷產生的影響：

- 1.農地的消失：農地被大量開發為非農業使用，而使綠地面積逐漸減少，影響自然生態。
- 2.都市蔓延：都市蔓延產生龐大的通勤、通學等交通旅次，大量使用汽車結果，其排放之廢氣容易造成溫室效應與各種空氣污染問題。
- 3.都市的熱島效應：越來愈多人往都市地區集中，由於都市中大量的人工發熱、建築物、道路的高蓄熱體、綠地稀少等因素，造成都市高溫化，產生熱島效應。
- 4.山坡地過度開發：山坡地過度開發破壞自然景觀與生態，對環境造成嚴重衝擊。
- 5.生態環境敏感地的不當利用：對生態環境敏感地不當利用，會破壞生態平衡，甚至造成物種滅絕、氣候變化之重大負面效果。

(二)氣候變遷影響下之土地管理政策：

- 1.抑制都市蔓延現象：都市蔓延會產生熱島效應、溫室效應與空氣污染，造成氣候暖化問題，因此，應限制都會邊緣地區的不當成長，重視綠地的保護。
- 2.調整農地使用型態：透過農業生產區域規劃，劃定不同程度的管理等級，予以不同程度的管制，並徹底執行「農地農用」，以保護農地。
- 3.調整山坡地開發政策：加強管制山坡地之各種新開發行為，強化違規使用土地之查報與取締，落實水土保持設施之維護與復育。
- 4.禁止高度敏感地區的開發利用：應積極劃設與管理各類環境敏感地區，加強各種自然保護，保留區的經營管理，保護完整的生態環境系統功能。
- 5.促進原住民社經發展與山地環境生態的平衡：積極改變山坡地土地利用方式與產業經濟結構，發展結合環境生態保育與原住民文化特色產業，保障居民權益，並積極引導當地居民參與山坡地管理與保育工作。
- 6.檢討海岸土地利用方式：調整海岸土地利用方式，包括農業、工業與都市聚落等發展策略方向，以引導適合海岸環境特性的土地利用方式。同時應強化海岸土地保護與生態環境復育，使其回復為具有自然調適能力的海岸地區。
- 7.推動地層下陷地區產業轉型再利用：對於因嚴重地層下陷地區，轉型作為生態濕地、人工湖、滯洪池、保安造林、植生綠化等用途。

【版權所有，重製必究！】