

【地政】

《土地政策》

試題評析

1. 土地政策的題目一向很靈活，考生應學會如何論述發揮。
2. 今年試題前三題配合法律命題，如農業發展條例、都市更新條例、土地徵收條例等。只有第四題考「地主」的意義。

一、隨著「農業發展條例」的修正，近年來已經有不少的農舍興建於農業用地之上，這對於台灣城鄉風貌帶來了相當大的衝擊。請問「農業發展條例」對於農舍之興建有何管制？其執行成效又如何？（25分）

答：

(一) 農業發展條例有關興建農舍之規定重點：

1. 農業發展條例於八十九年一月修正施行後，取得農業用地之農民。
2. 無自用農舍而需興建之農民。
3. 以集村方式或在自有農業用地興建農舍。
4. 農業用地應確供農業使用，農舍興建滿五年始得移轉。
5. 農舍起造人應為其坐落土地之所有權人。
6. 已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。
7. 農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權。

(二) 執行成效：

1. 農舍假性需求多：農村人口逐漸減少，對於農舍之需求並不強烈，如房屋老舊，且可透過重建方式辦理，故新建農舍大部分變成非真正農民的別墅。
2. 妨礙擴大農場經營規模：大量農舍紛雜矗立在田間，妨礙農業機械生產，且農地價格上漲，不利有意購買農地之農民擴大經營規模。
3. 破壞農村生態：農地與農舍對於農村景觀與生態環境均造成負面影響。
4. 引起土地投機炒作：農地開放供興建農舍，固可活絡農地交易，提高農地價格，使農民享受農地增值利益，且興建農舍之相關規定亦有避免農地炒作之設計，惟已引起農地炒作，扭曲政策原意。

二、請問「都市更新條例」對於都市更新事業計畫範圍內之公有土地及建築物有何強制性之規定？財政部國有財產局面對這些管制有無讓其經營之國有土地參與都市更新權利變換之機制？國有財產局過去大抵採取什麼方式予以回應？（25分）

答：

(一) 都市更新條例之規定：都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理之，不受土地法第二十五條、國有財產法第七條、第二十八條、第六十六條等規定之限制。公有土地及建築物為公用財產而須變更為非公用財產者，應配合當地都市更新事業計畫，由各該級政府之非公用財產管理機關逕行變更為非公用財產，統籌處理，不適用國有財產法第三十三條至第三十五條等之規定。

(二) 財政部國有財產局面對上述管制，目前尚未有讓其經營之國有土地參與都市更新權利變換之機制，以往大抵採取配合其他法律規定，被動回應之方式。

三、土地徵收對被徵收人而言，係以公權力強制剝奪財產權的不利益處分，應該有一定的嚴謹程序方能作成，也才能合乎憲法保障人民財產權的意旨，有學者因此主張徵收程序過程中，應予被徵收人陳述意見的機會，否則徵收的處分即有瑕疵。請問學者如此的主張，除憲法財產權保障相關規定之外，其立論基礎何在？而內政部對於這個問題所採取的回應方法又為何？另被徵收人應向需用土地人或是核准徵收機關陳述意見才屬妥適？（25分）

答：

(一) 立論基礎：依行政程序法第一〇二條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」行政程序法納入聽證、陳述意見等人民參與程序，最主要的目的是經由體制內的交叉辯論與溝通，作成對人民最有利的行政處分，並藉由溝通意見交換避免體制外的抗爭，造成社會秩序的紊亂與失序。土地徵收影響人民權益重大，故土地徵收條例第十條乃規定：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見……」

(二) 內政部之回應：內政部經洽據法務部函示意見為：有關核准徵收案於中央主管機關核准徵收交由直轄市或縣（市）主管機關公告徵收前，需用土地人已依土地徵收條例第十條及第十一條之相關規定給予處分相對人充分陳述意見之機會，並作成紀錄於徵收計畫書內併送核准機關考量，則核准徵收後，交由直轄市或縣（市）主管機關作成行政處分前，似毋庸

再重複踐行同法第一百零二條陳述意見之程序。

- (三)土地徵收條例規定，需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會及申請徵收土地前應先與所有權人協議價購等，均為徵收程序開始前之前置要件，尚非可謂為徵收程序。復按土地徵收之處分機關應為內政部，故被徵收人應向核准徵收機關（內政部）陳述意見才屬妥適。

四、特定名詞的不同定義、解釋或是分類，對於土地政策之制訂與執行將產生重大之差異。請問實施於民國四十二年之耕者有其田政策，對於「地主」二字的定義為何？國民政府在中國大陸執政時期及其播遷來台之後，對於「地主」的定義主要差別為何？這產生了什麼樣的政策效果？（25分）

答：

(一)耕者有其田政策對地主之定義：按耕者有其田之政策目標為：

- 1.促進農地利用：農地為自耕農民所有，農民完全享受自耕的成果，如此方能對農地投施更多的勞力與資本，以事改良。
 - 2.消除地主剝削：農地為農民所有，可以免除佃耕制度剝削的途徑，讓佃農脫離貧苦的困境。
 - 3.安定社會基石：農地農有可遏止農民所受社會上與經濟上的不平，求得政治進步與社會安定。
- 揆諸上開目標，可知當時之所謂「地主」係指擁有大批農地，並藉出佃農地收取大部分佃農辛苦所得的土地所有權人。因其剝削佃農，享受不勞而獲的成果，故又稱為「寄生地主」。

(二)地主定義的差別：國民政府在中國大陸執政時期，對於「地主」的定義，是帶有若干封建色彩的，也由於地主之勢力強大，推動土地改革遭受極大阻力，而遲未能成功。及至政府播遷來台，一方面保障地主合法權益，一方面循序漸進，並展現推動土地改革之決心，最後終於解構地主階級，並解決農民缺乏土地的地權問題，實現耕者有其田的政策目標。再經嗣後之演變，「地主」已接近單純為「所有權人」之另一種稱謂而已，例如土地法第三十四條規定，各級政府為創設自耕農場需用土地時，經行政院核定，得徵收不在地主之土地。又如同法第一百七十五條規定，不在地主之土地，其地價稅應照應繳之數加倍徵收之。