

《土地政策》

一、循證政策制定 (evidence-based policy making) 是指政策設計應該以分析可取得之資料為依據，而不是依靠主觀判斷或意識形態。這樣的政策設計概念，適合應用到土地政策上嗎？試分析其理由。(25分)

試題評析	此題目可參考97年地方特考三等之考古題，有關自然科學問題與公共政策問題之本質差異予以分析論述。
考點命中	《高點・高上土地政策（含土地利用概要）講義》第一回，曾榮耀編撰，頁8。

答：

循證政策制定 (evidence-based policy making) 是指政策設計應該以分析可取得之資料為依據，而不是依靠主觀判斷或意識形態。惟土地政策並不全然應用此政策設計概念，茲說明如下：

(一)土地政策處理的是社會人文問題，而非純粹的技術、物理問題

公共政策所處理之問題係屬社會人文之性質，未必具有絕對答案，而是基於社會大多數人之需求予以處理，與自然科學所處理的問題多數純粹技術上、物理上之問題有所差異。

(二)土地政策所處理問題之特質

- 1.相依性：每一項問題均非獨立存在，而是相互依賴、相互影響的，某一領域的政策問題經常會影響另一領域的政策問題，形成交錯縱橫的複雜互動關係。例如：交通、能源與空污之問題具高度關聯性。
- 2.主觀性：政策會對造成問題所產生的外在環境，加以選擇性的界定、分類、解釋與評估，我們所感受的是一種問題情境，而非問題本身。例如：環境污染問題，是因為感受到周遭環境改變了，逐漸覺得生態環境重要。
- 3.人為性：當公共問題被認定發生時，必須有推動者以適當的管道向政府提出，或由政府人員主動提出，納入政府議程，成為一公共政策。因此，政策問題是人類主觀判斷的產物。
- 4.動態性：公共政策的形塑過程中，要經過問題建構、政策論述、議程設定、政策變遷等。因此，政策問題的內容與解決方法，是一個動態過程，會隨時空變化。

(三)土地政策所處理的土地問題是經由建構而來

土地問題具有上述幾項特性且複雜多變的，亦即要透過利害關係人之間相互辯論與溝通，釐清該土地問題的癥結或成因，而該問題建構是決定政策議題是否採取行動的關鍵，進而界定政策問題為何與如何處理。而非直接以分析可取得之資料為依據。

二、具有歷史或文化意義的建物，如果沒有政府相關法規強制保留，可能會被拆除重建。以土地利用的角度來看，這些具有歷史或文化價值的建物難以被保留，其理由為何？這些建物如果被拆除，對於社會的影響為何？(25分)

試題評析	拆除重建可應用土地經濟學之租隙理論或再開發觀念。
考點命中	《高點・高上土地經濟學講義》第一回，曾榮耀編撰，頁78。

答：

(一)以土地利用角度，具有歷史或文化價值的建物難以被保留之理由

「租隙(rent gap)」概念最早由Neil Smith提出，指一塊土地的潛在地租（最高及最有效使用下可實現的最大地租）與實際地租（實際使用狀況下的地租）的差距，當一塊土地的租隙夠大時，該土地上的建物就會發生翻修或重建。由於具有歷史或文化價值的建物，其現況使用價值甚至未來繼續使用價值都相當低，而拆除重建後的最高及最有效使用下可實現價值相對高，故難以保留。

(二)建物如果被拆除對於社會的影響

1.社會影響

具有歷史或文化價值的建物代表著地方環境的共同記憶與人文意義，當這些建物被拆除，則這些記憶將消失且無法回復，後世代的人們將無法藉此瞭解過去的歷史與記憶，喪失人文歷史傳承價值。

2.經濟影響

具有歷史或文化價值的建物被拆除，將喪失以此為核心的觀光、文創經濟價值。

3.環境影響

這些歷史或文化建物具有特殊之建築風貌，可讓都市環境更具吸引力與特殊性，倘若將這些建物拆除，將破壞都市獨特的意象與建築記憶。

三、土地政策執行之後造成的影響，往往在空間上存有差異，因此將空間因素納入土地政策制定的思考有其正當性。請以實際土地政策為例，說明空間考量的重要性。（25分）

試題評析	本題可從John Agnew土地的三種空間意涵切入，配合探討土地政策實施後空間外溢效果予以深入說明，並帶出如社會住宅標籤化之空間考量的重要性
考點命中	1.《高點・高上土地政策（含土地利用概要）講義》第一回，曾榮耀編撰，頁9。 2.《高點・高上土地政策（含土地利用概要）講義》第三回，曾榮耀編撰，頁15-16、52-53。

答：

(一)土地的空間意涵

著名的人文地理學者John Agnew認為土地至少包含了三個層次的空間意義，分別為：

- 1.客觀的環境及自然空間。
- 2.主觀的地方認同空間。
- 3.總體經濟環境下的區位空間。

過去，在經濟成長、效率優先及威權政治體制底下，土地徵收往往僅侷限於前開第三種空間意涵，土地僅被視之為經濟生產要素或是被商品化，卻非常缺乏將第二點納入於徵收考量之中，這使得土地正義一直無法在台灣社會獲得體現。換言之，目前土地徵收背後的思維大抵是完全建構於狹隘的經濟觀點，掌權者以為只要是促進經濟成長，增加就業機會，政府就取得徵收的權利，以致於徵收浮濫。

(二)土地政策執行實際上落到空間上，會產生空間外溢效果，因此將空間因素納入土地政策制定的思考有其正當性。以實際土地政策－社會住宅為例，茲說明如下：

為健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，政府定有社會住宅推動政策。所謂社會住宅指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用之住宅及其必要附屬設施。依據住宅法規定，主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣（市）轄區為計算範圍，提供至少百分之三十以上比率出租予經濟或社會弱勢者，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。

然而，在過去未考量政策實施後的空間差異影響，興建社會住宅時，卻發生周邊土地所有權人之抗爭與後續影響，係因其對社會住宅的傳統認知，認為可能會影響其房價，而反對於其住宅周邊興建，形成社會住宅標籤化問題。此即為社會住宅政策在空間影響的差異化。因此，社會住宅政策應將該空間因素納入政策制訂當中，思考如何避免空間外溢影響，例如：以多元混居住宅方式引用更多族群，避免標籤化，降低空間差異性。

四、國際上少數都市（例如倫敦以及新加坡）對於交通繁忙時間進入市中心的車輛課徵擁擠費（congestion charge）。請問，以土地使用的角度來看，這類政策的意涵為何？這種政策適合應用在臺灣的大都市嗎？試分析之。（25分）

試題評析	車輛擁擠費主要針對車輛使用者所造成的交通擁擠外部成本予以課徵費用，以進行外部成本內部化，故可引用土地經濟學外部效果理論予以分析及說明。另外，針對擁擠性的道路，也可引用共有資源無排他性所產生問題予以討論。
考點命中	1.《高點・高上土地經濟學講義》第三回，曾榮耀編撰，頁97-104。 2.《高點・高上土地經濟學講義》第一回，曾榮耀編撰，頁44-47。

答：

(一)車輛課徵擁擠費之政策意涵

- 1.經濟供需理論

當道路車流量較少時，增加交通量尚不致造成道路服務水準下降，但當道路車流量增大產生擁擠時，所增加交通量之邊際成本，將高於使用者之平均成本，為達到社會福利最佳，應採邊際成本定價，對道路使用者課徵擁擠費，其額度為邊際成本與平均成本之差額，以減輕交通擁擠。

2. 外部擁擠成本內部化

外部性(externalities)又稱為外溢效果或外部性，係指某一生產者或消費者在進行財貨或勞務交換時，影響到其他消費者或生產者之效用函數或生產函數而未加以計價。也就是當某種行為產生受益或受害效果時，當事人無需承擔或無法享受其結果。

由於交通繁忙時間進入市中心車輛會造成道路更加擁擠時，將造成其他人時間延誤的外部影響，但駕駛人卻沒有將本身使用車輛對其他人之影響納入考量，成為市場失靈現象。因此，採用政府干預的課徵擁擠費手段，使外部成本內部化，亦可讓道路使用者多加衡量其成本效益，而決策是否要從事該旅次。進而減少汽車使用率、增加公共運輸使用率，節省旅行時間成本，並改善空氣污染。

3. 共用資源概念

道路原為公共財，其特性為「無敵對性」即財貨可同時供眾人消費，不會因個人使用而排除他人使用或降低他人使用品質；「無排他性」指無法排除他人使用，或排除他人消費的成本太高以致無法排除，因而難以禁止他人不付代價而坐享其成(搭便車行為free-rider)。但當交通繁忙時間進入市中心的車輛會造成道路產生擁擠性，此時道路從「無敵對性」轉變為具有「敵對性」，係因每多加一輛車都會造成他人效用降低。因此，擁擠費課徵係建立收費機制以增加排他性，降低交通繁忙時間使用道路的旅次，以紓緩擁擠效果。

4. 影響土地使用

從土地使用角度而言，課徵擁擠費，會影響私人運具使用旅次，而可能轉變為搭乘公共運輸，以節省交通成本，故有助於大眾運輸旅次的搭乘，也能夠使大眾運輸與土地使用結合更為緊密，而朝向大眾運輸導向發展。

(二) 台灣應用課徵車輛擁擠費之適用性分析

1. 技術面

目前台灣已普遍裝設通行費系統，電子科技的進步，課徵道路擁擠費於技術上應無太大困難度。

2. 執行面

(1) 在民主體制下，對民眾另行課徵相關稅負、費用，將產生所得效果，民眾接受度恐不高。因此，獲得民眾支持，方能立法通過與執行。此為台灣目前推動此政策最大困難。

(2) 需有完善的大眾運輸系統配合，目前除台北市捷運路網與大眾運輸系統較為完善外，台中、高雄等都會的大眾運輸系統尚待強化，而在都市內部運輸系統還未足夠便利時，課徵擁擠費，將使民眾交通成本更高，以致於推動困難。

【版權所有，重製必究！】