

《土地政策》

試題評析

今年的題目並不艱深、冷僻。部分考題以前曾出現過，且幾乎均可在高點出版的《土地政策》一書中找到答案。如能熟讀該書，應可輕鬆下筆。但欲獲得高分，必須加上自己的創見，突顯與眾不同的地方，較能獲得閱卷老師的青睞。

一、何謂土地儲備制度（Land Banking System）？就政策層面而言，此種儲備制度之目的為何？在我國現行相關地政法制及行政環境下，要達到土地儲備的政策目標，以採取何種取得儲備土地的方法最具可行性？理由為何？試抒己見。（25分）

答：

(一)意義：土地儲備制度，係指政府預先取得土地，備供未來公共建設或政策需要使用所採行的預備制度。

(二)目的：

- 1.預先取得土地，確保日後公共建設無虞，避免未來土地取得不易或成本偏高。
- 2.預先取得都市發展所需土地，配合成長管理，促進都市有秩序發展。
- 3.調節土地市場供需，抑制土地投機，平抑地價。
- 4.因政府與社會努力所引起的土地自然增值歸公共享。
- 5.配合時空環境的改變，透過儲備土地的適當運用，達成政策目的。

(三)取得儲備土地的方法：

- 1.區段徵收：按區段徵收係政府將一定區域內之私有土地全部予以徵收，重新加以整理、規劃、開發後，一部分土地由原土地所有權人按一定比例領回，一部分土地做為公共設施用地或讓售給其他機關建設使用，剩餘可建築土地則由政府公開標租、標售，以償還開發成本。因區段徵收係徵收範圍之擴張，政府可取得大面積且集中之土地，而被認為是建立土地儲備制度可採行之方式。惟現行土地徵收程序漸趨嚴謹，並應評估興辦事業是否符合公益性及必要性，故之後欲以區段徵收方式儲備土地，有其困難。
- 2.預購土地：預購儲備土地必須有充足的經費，可能會產生公共建設排擠效果；而且取得土地後將面臨管理與開發問題，屆時閒置土地與儲備土地的界定，將產生困擾，故亦非可行之道。

(四)可行的儲備土地取得方式：以傳統的徵收，區段徵收或預購私有地方式取得儲備土地，或已不符徵收之立法精神；或缺乏立法規範，在推動上有實際困擾。反觀國（公）有土地及屬廣義國家資產的國（公）營事業機構所擁有的土地，仍甚廣大，將其納入土地儲備的主要來源，政府不必花費鉅額的購地經費；不涉及剝奪私有土地財產權之問題，應是較為可行的方式，其具體作法如下：

- 1.國（公）有土地只租不售，政府仍掌握實質所有權。
- 2.國（公）營事業機構之非營業用土地，由政府透過協議價購或減資繳庫方式逐漸收回，納入儲備土地。
- 3.定期清查國（公）有土地、國（公）營事業土地，建置土地數量、區位、權屬、管理使用、價格等資訊平台，以供需地機關查詢及作為必要計畫管制措施之用。

二、依現行土地徵收條例之規定意旨，土地徵收應係最後不得已的公共建設用地取得手段。基本上，需用土地人應先與土地及土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得所需用地，如所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依法申請徵收。茲請問從行政實務運作經驗觀察，動用土地徵收權的案件，仍遠多於協議價購成功的案件，其癥結原因為何？如何因應解決？試詳述之。（25分）

答：

(一)協議價購問題癥結：以往需用土地人循協議價購或其他方式取得土地或土地改良物者不多，且多流於形式，其問題癥結如下：

- 1.需用土地人唯恐以超過法定徵收補償費之價格協議價購，有圖利地主之嫌，故多以公告土地現值或徵收補償價格為協議價格底線。
- 2.需用土地人預設立場，認為反正無法達成協議，尚可依法徵收，故有恃無恐，虛應故事。
- 3.土地徵收係對特定私有土地之原始取得，可避免嗣後發生相關土地權利糾紛之困擾。

4.土地徵收可解決土地所有權人死亡未辦繼承登記及非都市土地變更編定等問題。

5.以協議價購方式取得，土地所有權人即喪失土地徵收規定之收回權、撤銷或廢止徵收請求權，此亦影響所有權人讓售之意願。

(二)解決對策：依市價協議價購，固可保障土地所有權人之權益，惟所稱市價，係指市場正常交易價格。而該正常交易價格極可能因需用土地人與所有權人之認知不同，或所蒐集之買賣實例不同，產生爭議。為避免爭議，需用土地人仍可能虛應故事。爰為落實協議價購之精神，宜建立下列配套措施：

- 1.需用土地人應確實與土地所有權人協議價購，並視同一般買賣程序與土地所有權人協商正常、合理價格，否則不准其徵收。
- 2.通盤檢討修正相關法令，如土地所有權人死亡未辦繼承登記問題、非都市土地變更編定問題，租稅費減免問題，得照原價買回，以及土地採購程序，均比照土地徵收之相關規定辦理，以提高需用土地人協議價購之意願。
- 3.仿國外案例，建立獎勵金制度，對於配合協議讓售土地者，給予優於徵收補償市價之獎勵，以提高接受協議價購誘因。
- 4.加強宣導，使土地所有權人了解不可能因拒絕協議價購，即可免遭徵收或可取得更高補償，以去除其觀望態度。

三、試述不動產證券化的意義與特性，並敘明其對不動產市場的影響。(25分)

答：

(一)意義：

- 1.不動產證券化係將「不動產上的財產權」轉變為「證券」的型態。易言之，係指開發不動產所需之資金，以發行受益憑證方式籌集。社會大眾得購買受益憑證以參與不動產投資，而分享開發利潤。
- 2.依據不動產證券化條例對不動產之定義，係指土地、建築改良物、道路、橋樑、隧道、軌道、碼頭、停車場及其他具經濟價值之土地定著物及所依附之設施。證券化則指受託機構依不動產證券化條例之規定成立不動產投資信託或不動產資產信託，向不特定人募集發行或向特定人私募交付受益證券，以獲取資金之行為。

(二)特性：

- 1.流通性：由於持有之股票或受益憑證等，可自由移轉交易，使不動產的價值，由固定資本型態，轉化為流動的資本性證券，有助於投資者資金的流通。
- 2.變現性：由於不動產移轉需時甚久，且手續繁雜，變現性差，藉由證券化的運作後，可縮短移轉交易的時間，而提高其變現性。
- 3.公平性：證券每單位的認購金額小，故便於小額投資人投資。因此，可擴大市場參與層面，提高個人參與不動產市場的機會，使市場免於被壟斷。
- 4.專業化：不動產的經營管理由具有專業知識的人員來提供服務，投資者不必參與經營，透過此專業化的運作，可提高經營的績效。
- 5.分散風險：對個別投資者而言，由於不動產的投資往往需要大筆金額，因而形成風險的過度集中，經由證券化後，可以分散風險。

(三)對不動產市場的影響：

- 1.活絡商用不動產市場：小額投資人參與不動產市場的門檻降低、投資機會增加，具有穩定收益之商用不動產市場，將更形活絡。
- 2.擴大不動產市場參與者經營面相：不動產證券化應有良好經營管理能力之機構來提供服務，可擴大建築開發業、營造業、建築經理業、物業經營業等，參與市場經營之面向。
- 3.直接由資本市場募集資金：不動產證券化提供發行證券募集資金之機制，建築業仰賴銀行提供間接融資之比例將會降低，透過不動產證券市場取得直接融資之比例，將會提高。
- 4.健全不動產交易市場：不動產證券的發行需透過完整市場資訊評估及專業估價者估價，有利於不動產市場資訊的流通、透明，建構健全的不動產交易環境。
- 5.同時重視不動產增值與經營收益：不動產證券化須定期對外公開揭露資產經營狀況與資產價值，而且每年要對投資者分配股利股息，並維持證券之票面價值，以吸引投資大眾。故不動產市場將不僅重視增值收益，更須重視不動產本身的經營收益。

【另有板橋、淡水、三峽、林口、羅東、逢甲、東海、中技、雲林、彰化、嘉義】

四、「公有土地優先提供公用」、「公有土地只租不售」、「公有土地以不出售為原則」，行政院曾多次作政策性原則宣示，請問依現行相關規定，對於公有土地之處理，有那幾種例外情形，得予出售？試詳述之。（25分）

答：

公有土地得予出售之相關規定：

(一)公有土地經營及處理原則：依「公有土地經營及處理原則」第7點規定，公有土地以不出售為原則，但合於下列情形之一者，得予出售：

- 1.經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用，或面積在五百平方公尺以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。
- 2.與農業經營不可分離之公有出租建地。
- 3.抵稅地。
- 4.依法不得分割、分割後無法單獨使用或公有持分面積在五百平方公尺以下之公私共有土地，其公有持分部分。
- 5.因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之土地。
- 6.興建國民住宅用地或經行政院核定編定為工業區之土地。
- 7.其他經權責機關依法律或地方公產管理法規規定核定者。

(二)相關法規規定：依上開「公有土地經營及處理原則」第7點第7款規定，已放寬公有土地得予出售之情形，而回歸國有財產法及相關法規規定辦理，舉例如下：

1.國有財產法：依國有財產法第49條至第53條非公用不動產之處分規定：

- (1)非公用不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用人。前項得予讓售之不動產範圍，由行政院另定之。
- (2)非公用不動產，其經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所有權人。
- (3)非公用不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。
- (4)非公用不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售。
- (5)非公用土地，經政府提供興建國民住宅或獎勵投資各項用地者，得予讓售。
- (6)非公用不動產，有下列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：
 - ①使用他人土地之國有房屋。
 - ②原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。
 - ③共有不動產之國有持分。
 - ④獲准整體開發範圍內之國有不動產。
 - ⑤非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。
 - ⑥其他不屬前五款情況，而其使用情形或位置情形確屬特殊者。
- (7)非公用不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於民國一百零四年一月十三日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。
- (8)非公用空屋、空地，並無預定用途，面積未達一千六百五十平方公尺者，得由財政部國有財產局辦理標售。面積在一千六百五十平方公尺以上者，不得標售。

2.都市計畫法：依都市計畫法第48條規定，經指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買。同法第52條規定，公有土地必須配合當地都市計畫予以處理，故供公用事業設施使用之公共設施保留地，得出售予該事業機構。

3.都市更新條例：依都市更新條例第27條規定，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。以權利變換方式實施都市更新事業時，除按應有之權利價值選擇參與分配或領取補償金外，並得讓售實施者。以協議合建方式實施時，得以標售或專案讓售予實施者；其採標售方式時，除原有法定優先承購者外，實施者得以同樣條件優先承購。²³³¹⁸²⁶⁸

【中壢】中壢市中山路 100 號 14 樓 · 03-4256899

【台中】台中市東區復興路四段 231-3 號 1 樓 · 04-22298699

【台南】台南市中西區中山路 147 號 3 樓之 1 · 06-2235868

【高雄】高雄市新興區中山一路 308 號 8 樓 · 07-2358996

【另有板橋、淡水、三峽、林口、羅東、逢甲、東海、中技、雲林、彰化、嘉義】