

《土地政策》

一、土地政策之研究必須探討土地的意涵，請問土地的意涵可以分為幾大類？在我國土地政策的決策過程中，請問這些不同面向的土地意涵是否皆能夠公平的被對待，並進入政府的決策機制裡面？試請評論之。（25分）

答：

(一)土地意涵：

- 1.經濟生產要素
- 2.獲利的重要資產
- 3.環境生態的永續資源

(二)評論：

經濟掛帥的發展路徑，政府獨尊上述經濟生產要素及獲利資產的狹隘面向，透過意識型態的灌輸及法律制度的設計，將許多其他面向的土地意涵排除在外，不允許其被納入為公共政策的考量內容。而所謂的公共利益是純然由經濟成長的狹隘面向來予以界定，凡是與其思維相同者，必然是「理性」及「客觀」、及「中立」；倘若不同，則是被冠以「不理性」、「主觀」、及「民粹」等負面形象，這完全不符合土地正義的要求。

二、農舍興建成為社會嚴重關切的議題，監察院最近也因集村農舍及個別農舍的興建，分別針對內政部及行政院農業委員會提出糾正。請問，監察院的調查報告中，其糾正的理由為何？請敘述並評論之。（25分）

答：

- (一)政府於執行農業用地興建農舍政策時，未能落實「不影響農業生產環境及農村發展」之立法意旨，造成農舍興建脫節失序。
- (二)農委會對於申請興建農舍者的資格條件，僅著重農業用地所有權人之審查，造成興建農舍多以居住為目的，對於農舍興建不可與農業經營分離之原則，又缺乏審查機制，悖離立法意旨。
- (三)政府對已合法申請興建農舍之農業用地，未能持續監督其後續使用情形，致使申請人進行二次施工，將原供農業使用之農地，變更為附有田園造景或休閒設施之農舍，農業用地成為廉價建地，悖離農地農用之立法意旨。
- (四)部分 89 年 1 月 28 日以前已取得農業用地之所有權人，將其持有之農地分次興建農舍，或僅申請興建一、二坪大之簡易農舍，隨即銷售他人，藉以提高流通性及價格，致使農業用地移轉被扭曲、商品化，顯見現行法令未臻周延完備。
- (五)政府於開放農業用地自由買賣後，對於違規農業用地之稽查與取締，從法律規範及至實際執行，一再退守、便宜行事，致無法落實監督農地利用與維護農業生產環境之立法目標，洵有違失。
- (六)各地方政府未依規定將農業用地興建農舍之地號，確實註記於土地登記簿，致農業用地重複興建農舍之管制機制徒具形式，內政部難辭督導不周之咎。
- (七)農委會及內政部對於各地農業用地興建農舍之數量、規模、分佈狀況及態樣等事項，缺乏相關統計資料，導致未能掌握個別興建農舍所衍生之諸多問題，作為政策修訂及業務督導之參據，實有怠失。

三、地方政府財政問題嚴重，為了增加財政收入，部分地方政府採用區段徵收的手段，取得龐大的「可供建築用地」，並在開發完成之後予以標售。請問，對於此種挹注地方財源的開發手段，是否允當？理由何在？試請評論之。（25分）

答：

- (一)標售價格屢創新高，不啻造成地價上漲。
- (二)未妥適規畫釋出區位、時序、速度、總量，違反都市成長管理精神。
- (三)未規範標售後土地開發型態，造成豪宅林立，中低收入住宅卻嚴重缺乏，社會福利嚴重損失。

(四)未規範標售後土地開發時限，助長養地投機風氣。

(五)不動產相關稅捐(地價稅、增值稅與房屋稅)之稅基偏離市價，稅制嚴重扭曲。

四、容積獎勵課題近來引起社會頗多關注，現行存在諸多有關容積率、獎勵容積的法規，請問這些法規的名稱為何？各種獎勵容積的累加是否有上限的規定？「實設容積」有可能為「法定容積」的幾倍？最後，試請綜合評論目前的容積獎勵政策。(25分)

答：

(一)例如：「都市計畫法臺灣省施行細則」、「都市更新條例」、「都市更新建築容積獎勵辦法」、「實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法」、「台北市土地使用分區管制規則-綜合設計放寬與容積獎勵」、「大眾捷運系統土地開發辦法」、及各細部計畫給與之容積獎勵等。

(二)相關評論

- 1.都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致都市計畫法基準容積率(法定容積率)制度名不符實，未能發揮成效。
- 2.縣市政府以提高容積率、增設各種獎勵容積方式，滿足各方需求，中央主管機關控管工具不足，難以有效管理。
- 3.有關容積移轉之移出土地多屬道路用地，執行面存有偏差，另交易面缺乏公開透明之資訊平台，致真正地主未獲公平待遇；高房價地區以及低密度發展區，易成為容積移轉、都市更新重點實施地區，對於真正老舊地區或極需優先進行都市更新地區，反而較少實施，顯與容積移轉及都市更新之立法意旨未符，相關機制顯有闕漏。
- 4.各縣市都市計畫之公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場五種用地面積，均不符都市計畫法規定，開闢率亦不足，各縣市均漠視此問題，持續採行各項獎勵容積政策或發展容積移轉，放任容積累加無上限之情事發生，嚴重影響都市均衡發展，中央主管機關督導不周，皆有疏失。