

# 《土地政策》

## 試題評析

今年土地政策考題，第一題考非都市土地的管制與開發，第四題考民眾參與，偏向「土地利用」範圍；第二題考土地徵收之議題，偏向「土地法規」範圍；第三題考「地租與地價」又與「土地經濟學」相關。可見「土地政策」無界限，他科讀通，本科也就通了。

一、我國的土地可以分類為都市土地及非都市土地，後者所佔的比率相當的高，因此，非都市土地的管理就顯得非常的重要。請問，我國非都市土地的管制與開發，其主要的機制為何？這些機制出現了什麼問題？又該如何來解決？請評述之。（25分）

**答：**

(一)非都市土地的管制與開發機制：

- 1.管制法源：非都市土地之使用管制，係依「區域計畫法」、「區域計畫法施行細則」及「非都市土地使用管制規則」之規定，實施管制與開發。
- 2.容許使用之管制：經編定為某種使用地之土地，應按容許使用項目及許可使用細目使用。
- 3.使用強度管制：非都市土地經依法編定為可建築使用者，其土地使用強度應依「非都市土地使用管制規則」及「實施區域計畫地區建築管理辦法」之規定辦理。
- 4.使用之檢查及管制機關：非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查是否依編定使用。
- 5.違規使用之處罰：違反非都市土地容許使用者，依區域計畫法第二十一條規定，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。
- 6.分區變更與使用地變更編定：大面積開發採開發許可制，應申請土地使用分區變更；小面積開發，應檢具興辦事業計畫核准文件，在原使用分區範圍內申請變更編定。

(二)非都市土地管制與開發問題：

- 1.國土綜合開發計畫無行政拘束力：當前實質規劃體系為國土綜合開發計畫指導區域計畫，區域計畫指導都市計畫及非都市土地之使用。惟國土綜合開發計畫無法定地位，相對於都市計畫與區域計畫，對國家重大發展之指導較無行政拘束力，而各目的事業主管機關也未依據國土綜合開發計畫，訂定中長程事業發展計畫及事業實施計畫，以致造成各目的事業競相使用土地，進而使得土地資源遭受不當利用或濫用。
- 2.依現況編定之問題：土地使用之編定應按照區域計畫之非都市土地分區使用計畫及分區編定，始能發揮區域計畫之功能，惟以往各縣（市）政府係依現況編定，並據以實施使用管制，自無法發揮引導土地作有計畫使用之功能。
- 3.管制一體性之問題：全國凡屬非都市土地者，皆須受到「非都市土地使用管制規則」之規範，在全國一體適用的影響下，無法因地制宜，制定相關規定。
- 4.目的事業主管機關主導變更編定之問題：目前各目的事業主管機關在作事業計畫之准駁時，皆以其事業本身之需要為考量，造成事業主管機關居於主導之地位，並未顧及該興辦事業所在地區，整體性及區域性之發展，肇致資源之不當分配。
- 5.相關業務執行單位配合之問題：違規查報未落實，且違規使用土地應由主管機關會同地政機關處理，因非任何一單位所能單獨處理，以致執行取締工作未能密切配合，錯失處理時效。
- 6.土地開發表問題：開發許可審查不明確，且缺乏總量管制及累積性因素的考量，致使開發時程過長，並易使管制失控。

(三)改進對策：

- 1.儘速制定國土計畫法：國土綜合開發計畫應予以法制化，落實指導下位計畫之功能。
- 2.加強區域計畫指導功能：各區域計畫修訂時，於土地分區使用計畫中對土地之使用及其變更，應有明確之指導原則。無法明確指出者，應充分授權地方政府辦理，以因應地方實際之需要。
- 3.發揮積極規劃功能：非都市土地使用計畫應考量地區產業需求，積極規劃非都市土地未來之發展願景；

在非都市土地變更方面，除著重人口、土地、公共設施供給與需求等量化之考量外，應進一步檢視地區實際需求及公共設施質化的考量。

4. 相關單位查報取締工作之整合：目前非都市土地違規查報取締工作，各有單位負責，為避免資源之浪費及提升行政效率，有必要整合各單位查報資訊並確立分工事項。
5. 土地開發許可審查之改進：訂定土地使用管制與土地開發許可專法，以統管制法及管制機關權責，並充分發揮指導功能。開發審查官具彈性，並建立協商制度，以提高審查效率。

二、土地徵收係國家基於公共利益，為取得興辦公益事業所需用之土地，依法律規定行使國家公權力，剝奪私有土地權利，以利公共事業之進行。「土地徵收條例」第1條第1項也開宗明義指出：「為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。」由此可知公共利益為構成土地徵收的基本要件。請問，何為「公共利益」？另外，我國土地徵收制度中有否建構起「增進公共利益」及「保障私人財產」的衡量機制？請評述之。（25分）

**答：**

- (一) 公共利益：為構成土地徵收之基本要件，惟法律上對「公共利益」並未立法定義，而形成一種不確定的法律概念，不易掌握內涵，實務上，需藉行政機關或司法機關的自由裁量權。一般而言，「公共利益」泛指攸關不特定大多數社會成員生存與發展的根本福祉，及為確保社會和諧運轉與發展所必需的整體利益。
- (二) 增進公共利益的衡量機制：土地徵收上之公共利益，應是公益、私益經充分權衡後所得之結果，而就現行法制言，仍欠缺得以確實判斷土地徵收上所需之具體公共利益之機制，導致被徵收土地相關權利人於程序上缺乏實質之保障。事實上，司法院大法官釋字第四〇九號解釋即曾指出：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策透明化作用。」因此，土地徵收之公益、私益衡量機制應予強化改進，並避免由政府部門獨享「公共利益」解釋權的情形，以贏得民眾的信賴。
- (三) 保障私人財產權的衡量機制：國家因興辦公共事業而強制徵收私人土地，對於被徵收人之損失補償是否已達「完全補償」之程度，由現行土地徵收條例規定之補償項目及內容來看，似仍有相當差距。而如我國係採「相當（合理）補償」之精神，則所謂相當補償，依一般社會概念，是否已按客觀、合理、公平之方式考量，而足以填補被徵收人之損失，亦值懷疑。因此，思考如何落實憲法財產權保障之意旨，公平、充分、及時地填補被徵收人之實際財產損失，而重新建構我國的土地徵收補償機制，應有其必要。

三、臺灣都市的房價幾乎是不斷的上漲，一般平民老百姓往往只能望屋興嘆。對於高房價的問題，學者曾從古典地租理論、新古典都市地租理論及新馬克思主義地租理論分別來予以詮釋。請問，這三個地租理論的內涵各自為何？臺灣的高房價現象是由那一個地租理論來予以詮釋是比較適合的？請評述之。（25分）

**答：**

- (一) 古典地租理論：古典地租理論可以李嘉圖（Ricardo）的差額地租為代表，他認為如果土地的數量無限，且品質是一致的，則除非位置特別有利，否則不能對土地使用收取費用。惟土地數量有限，品質亦非一致，且隨人口不斷增加，糧食需求不斷成長，品質較低或區位較差的土地，將被耕種。當開始耕種第二等肥沃度的土地時，第一等肥沃度的土地將立即出現地租；開始耕種第三等土地時，第二等土地就立即發生地租，同時第一等土地的地租將上漲。這種地租形態是因利用肥沃度較好和位置較佳的土地所創造的超額利潤，而轉化為地租。
- (二) 新古典都市地租理論：亦即區位理論（Location theory），以屠能（Von Thünen）的農業區位理論為代表，是關於人類活動的空間分布及其空間中的相互關係的學說。新古典都市地租理論的主要論點為透過土地使用競爭的運作，具較高支付能力的土地使用種類，會排除其他支付能力較低的土地使用種類。因此，地租的規制會使得各該都市土地作最高價值及最佳的使用，而這種最高價值及最佳的使用，不僅在經濟上是合理的，也是社會上最值得追求的。故地租在土地使用分配上，扮演正面、積極的角色，如果沒有地租，土地使用分配就不可能合理。換言之，如果透過租稅方式取走全部或一部分地租，土地將無法作最高價值及

最佳的使用。此種論點為新地主獲取土地暴利提供正當性，亦合理化土地投機行為。

(三)新馬克思主義地租理論：馬克思（Karl Marx）的資本主義地租是以土地私有制為前提，是土地所有人憑藉土地所有權的不勞而獲收入。因此，無論地租的性質、內容或形式如何，都是土地所有權在經濟上的實現。而獨占地租（又稱壟斷地租；monopolistic Rent），則除憑藉土地所有權所取得的地租外，尚有因產品的獨占價格帶來的超額利潤轉化而成的地租。這些產品掌握了獨特不可複製的資源或區位，而產生獨占價格，進而創造地租。

(四)臺灣的高房價現象與地租理論：

- 1.在李嘉圖的差額地租理論中，認為土地等級（肥沃度）的差異才會產生地租，如果等級無差異就無地租。但在現實世界中，不管土地條件如何，所有土地均有地租，這就是「絕對地租」的概念。因此，古典地租理論，不管在學理上或現實生活中，均無法詮釋臺灣都市房價上漲的現象。
- 2.新古典都市地租理論在強調對都市土地使用的競爭過程中，能支付最高代價者，其使用土地的能力也最佳。因此，透過不斷的競爭（競價）活動，會抬高臺灣都市的房價。惟此種理論只說明了競用土地會抬高房價，而未說明都市土地會成為競用標的的原因。
- 3.土地的自然供給不會增加，經濟供給有一定的限制，故都市土地具相對稀少性。易言之，都市土地不若工業產品可以大量生產，使價值降低，反而因為擁有特殊的資源（如經濟、行政、公共設施、社會福利等）或優越區位（如港口、交通等），而產生獨占價格，進而轉化為高昂的獨占地租。因此，新馬克思主義地租理論應較適合用來詮釋臺灣都市高房價的現象。

四、在以往，政策的規劃大抵是與政治分離，並由專業人士進行規劃；但是，有學者主張，現階段的政策規劃應該要特別強調民眾參與及必須來自於地方社區本身，其主要的理由為何？請評述之。（25分）

**答：**

政策規劃應強調民眾參與及必須來自於地方社區本身的主要理由：

- (一)彌補行政體系的缺陷：公共政策的內涵隨著時代的變遷與發展越趨多樣化，但政府行政體系及法規機制往往無法迅速、適切反映民眾需求，故需民眾參與來彌補行政體系的缺陷。
- (二)民眾意識提高：民眾與社會互動的結果，一方面會產生自我在社會中的期望；一方面會被喚起對外界環境的反應，故民眾參與公共政策的意識日益提高。
- (三)彌補代議民主政治的不足：代議政治無法充反映社會各階層利益的需求，因此引發各種不同利益團體及民眾組織參與，以適切表達不同觀點。
- (四)改變官僚制度遲緩的弊端：官僚制度滿足現狀，對外在環境的改變及民眾要求，反應遲緩，需要民眾參與改革，導正官僚制度自大遲緩的作風。
- (五)重建社區關係：人際關係的疏離乃現代都市特徵之一，民眾參與可增強社區民眾共同意識，以重建社區關係。
- (六)確保公共政策順利推行：由民眾參與公共政策的制定，分享政策決定過程，可確保公共政策推展順利。
- (七)提高社區的自主性：賦予地方社區及住民權行，讓地方社區民眾重新掌握對於發展的主動權，及對於地方社區的自我經營權。
- (八)培養負責任的公民：公民在理性、反思及公共判斷的條件下，共同思索公共問題的解決方案，可落實民主的基本價值。進而培養負責任的公民，能清楚瞭解討論的議題，並體察其他不同團體的立場，進而產生共識。