

《高考土地政策》

試題評析

- 一、今年高考土地政策試題，均為時事題；著重評論，因此考生之申論能力很重要。
 二、第一題考收取地租之時代意義，第二題考非公用公有土地標售，第三題考農村改建條例草案，第四題考豪宅興起。

一、約翰密爾（John S. Mill）認為，地租如任由私人收取，將形成「不勞而獲」，並促成土地投機的盛行；已故中央研究院院士費景漢先生則指出：「『土地投機』的嚴肅功能，就是綜合全體土地買賣人之智慧，對於未來不確定的地租走勢提供諮詢，以為目前打算利用土地位置進行投資者的參考。於是，在『土地投機買賣』中能賺錢的人，也就是那些對於『將來的位置地租』走勢能夠提供比一般大眾更為正確諮詢的人。」您認為二人對地租收取的主張何者較符合現代台灣的社會需要？試抒己見。（25分）

答：

- (一)密爾之主張：密爾基於財產與正義之原則，主張未來增加之地租應課予特別稅。其認為土地所有權人，可以在睡夢中，不必工作、不必承擔風險，或從事有益的土地改良使用，即逐漸富有。基於社會正義之一般原則，土地所有權人實無權獲得此一利益，因此密爾主張對土地之既有價值免稅，但對土地未來之增值於扣除土地所有權人投資改良之增值後，應予以課稅。
- (二)費景漢之看法：費氏認為土地投機是綜合全體土地買賣人之智慧，對於未來不確定的地租走勢提供諮詢，而在「土地投機買賣」中能賺錢的人，就是對於「將來的位置地租」走勢能夠提供比一般大眾更多正確諮詢的人。
- (三)評述：
- 1.密爾認為；私人土地自然漲價部分係屬不勞而獲性質，故應課諸歸公，以免造成土地投機。該主張與我國平均地權漲價歸公的理論近似，亦是現行土地增值稅稅制設計的理論基礎，惟國內實施土地增值稅制，一路修法調降稅率，已使原有之制度功能遭受嚴重扭曲，不僅不能收打擊土地投機之效，反而有推波助瀾的嫌疑。
 - 2.土地投機者透過對地區發展，及房地產市場景氣的判斷與風險承擔賺取利潤。一個好的土地投機者，所以能夠賺取利潤，必須於地價低時購買土地，於地價高時出售土地，而如何判斷未來地價有增值的空間，其主要的著眼點便在於有足夠的資訊與智慧去判斷「將來的位置地租」走勢。這一點與現行市場派房地產專家所稱房地產的投資選擇，除了「區位」，還是「區位」的說法頗為一致。
 - 3.勒納（Lerner）將土地投機分為競爭性投機與獨占性投機。所謂競爭性投機，是指對市場價格不具有影響力的人，對於未來土地價格漲跌的判斷，而設法購入或售出，以從中獲取利潤。至於獨占性投機，係投機者企圖以購買或囤積既有土地存量的一定比率，藉此影響市場價格，以獲取利潤。在台灣的土地投機型態，大多屬競爭性的投機，其獲利並非藉由對市場價格的影響而取得，亦非對其他人收益的掠奪。因此，競爭性投機與投資似乎沒有清楚的界限，惟本質上，土地投機（投資）的利得仍近乎「不勞而獲」，仍應適度予以課諸歸公。
 - 4.綜上分析，現行土地增值稅制度應予改進，並透過土地儲備等政策工具，以抑制土地投機。

二、公有土地的處理方式有那幾種？近來國家經常強調永續發展，試從土地在永續發展中所能扮演的角色，分析公有土地之處理以何種方式較能符合永續發展的訴求？（25分）

答：

- (一)公有土地之處理方式：依據行政院核定公布之「公有土地經營及處理原則」，公有土地之處理方式大約有以下幾種：
- 1.提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間開發經營下列事項：
 - (1)興辦公設設施。

- (2)興建國民住宅或軍、公、教住宅。
 - (3)興建辦公大樓。
 - (4)開發工業區。
 - (5)開發休閒遊憩設施。
 - (6)公共造產或造林。
 - (7)其他配合政府經濟政策及產業發展需要之開發經營。
- 2.無開發經營或使用計畫之公有土地，配合都市計畫或區域計畫辦理出租或標租。
 - 3.私人或團體為公用事業、公共事業、公共利益或防制公害需用，得優先供其租用。
 - 4.各級政府機關為公共建設需要，得辦理撥用。
 - 5.出售。
 - 6.放領。
- (二)符合永續發展之公地處理方式：國家土地資源有限，公有土地之運用效益應予提升，並儘量維持公有，以符合永續發展之政策目標。爰此，公有土地基於下列理由，除政策需要或特殊情形，得予出售外，應採「只租不售」方式處理：
- 1.在國家保持土地所有權及有效促進利用前提下，以設定地上權方式，提供國有土地予民間產業投資開發，不僅可促進大面積土地有效利用，並可協助各級產業解決土地取得困難問題，以振興經濟景氣，增加國庫收入。
 - 2.國有土地如採標售所有權方式處理，因諸多因素的影響，其標脫價往往高於土地市價。由於得標者取得土地成本偏高，因而無法立即開發使用，甚至蓄意搶標囤積，延緩開發或轉手圖利，故對土地市場而言，並無法有效增加土地供給，而只是帶來哄抬借售及地價上揚而已。
 - 3.以設定地上權或出租方式處理公有土地，政府得配合國家土地政策和土地使用計畫，限制私人取得土地用途，提高總體土地使用效率。而因政府仍掌握土地所有權及監督管理之權，在公有土地並未減少的情況下，使土地權利做最好的調配。
 - 4.可以減少土地使用者取得土地成本，而得轉移大部分資金於土地改良或從事於工商業發展。政府也因長期持有、經營，而可以避免私人獨享土地增值暴利，增加社會整體福利。
- 三、農業經營與其他產業競爭相對處於弱勢，農業用地之收益亦經常低於工商住宅用地的收益，加上台灣加入世界貿易組織（WTO），台灣農業發展更為困難，農地利用轉型亦屬必要。因此近來政府提出「農村改建條例草案」以為因應。試以所知新近全球農業發展政策走勢基礎，分析政府提出前述方案之妥適性。（25分）

答：

- 為因應加入世界貿易組織（WTO），台灣的農地利用必須轉型，而且必須建立農民新的價值觀及發展新的文化精神。因此，農村改建不能僅考量農業的生產力，也要通盤考量生活與生態層面。政府甫提出的「農村改建條例草案」是希望針對鄉村地區住宅進行改建與修繕，以提升鄉村公共設施品質及發展田園新社區，讓更多資源投入農村地區。以下謹就全球農業發展政策走勢，分析上開方案的妥適性：
- (一)全球農業發展政策走勢，依據經濟合作暨發展組織（OECD）2006年出版的未來十年「全球農業展望報告」指出，未來影響全球農業發展的主要因素，包括全球農產品貿易進一步擴張、初級農產品與加工食品需求繼續擴增、已開發國家加速發展高附加價值之農產品及食品、生質能源投資的增加。將影響原料作物之生產等。因台灣在全球農產品貿易活動中扮演極為重要的角色，而因為角色的重要，故國內的農業發展及農地利用政策，便會與全球發生更密切的連動關係，因此，農村改建方案不可悖離全球農業發展趨勢。
 - (二)在加入WTO後農產品開放進口的壓力倍增，而以往農業部門面臨的是與非農業部門競逐農地資源，現在則又加入生質能源作物的競爭，故農地資源的保護與利用乃更形重要。依上開方案構想，預計釋出一萬公頃農地開發為田園住宅社區，釋出的地點則選在靠近都市的交通便捷處。可以想見該等農地大多屬優良農地。變更轉用的結果，更加重農地資源之錯誤配置與浪費。
 - (三)農村改建條例草案擬開放一萬公頃位在交通方便、公共設施完備區位之農地供興建田園住宅社區。該開放措施究係嘉惠建商、中上階層或農民，著實令人懷疑。如果真是為照顧農村居民，改善農村居住環境，不須以開放興建田園住宅社區為手段，而應以振興農村當地產業為手段，創造農村的就業機會，提升農村居民對農業的信心，讓農村人口回流並且認同農村生活，才是解決問題的核心。

(四)為改善農村居住環境，現行農業發展條例已有集村方式興建農舍之獎勵規定，及農村社區土地重劃條例之規定，如果政府有心推動，在既有法律基礎架構下，加以協助輔導，並增加公共設施的投資，應可達到相同的效果，而不必以犧牲農地資源為手段。

四、觀察近年來房地產市場發展的特徵之一，為高品質及大坪數豪華住宅之建造與銷售，這類的住宅價格不論在單價或總價上，均屢創新高。但是，在這個同時，我國平均每人所得年增率卻非常有限。試問，什麼原因造成豪宅市場的興起？您認為豪宅市場的興起對台灣社會及經濟的發展是喜是憂？（25分）

答：

(一)豪宅市場興起的原因：

1. 土地價格上漲：豪宅大部分出現在台北市，由於台北市可建築空地日漸稀少，故在供需失衡的情況下，土地價格騰升，而反映在房價上。
2. 建材人工費用上漲：國際原物料上漲，人工成本亦攀升，拉高建築成本。
3. 政策與區域基礎建設：政府釋放房地產市場的政策利多，如都市更新獎勵、土地增值稅調降、優惠房貸利率等，已具有提振房地產整體景氣之效果，而部分地區因有益於公共設施的興闢，更造成好地段的稀少性，而能進駐好地段的住宅，就易產生豪宅。
4. 台商回流台北置產：在中國及其他國家投資經商的台灣商人近年來大舉回流台北置產，是支撐豪宅買氣的主力。
5. 消費行為的改變：台灣自政治解嚴之後，民眾對於炫耀性商品與消費行為有重大轉變，也是刺激豪宅需求的重要原因。

綜言之，「需求推動、成本推動」應為豪宅市場興起的原因。

(二)豪宅對台灣社會經濟的影響：

1. 提升整體住宅品質：塑造豪宅的要件為好地段、好產品與好規劃，豪宅會刺激居住品質意識的抬頭，對整體住宅品質具提升效果。
2. 帶動周邊一般住宅行情：由於豪宅價格上漲，在媒體渲染、價格哄抬下，周邊住宅行情會隨著水漲船高。
3. 豪宅市場容易造成供需失衡：豪宅市場是住宅市場中的一個小型次市場，故豪宅市場的榮枯，不全然等同於整體住宅市場的景氣，而且過度的供給並不一定能引發相對的需求，反而容易造成供需失衡。
4. 豪宅受景氣影響風險高：豪宅價格高、客源有限，如沒有其他利多環境的支持，價格再大幅上漲的可能性不大，想脫手亦不易，但因屬小眾市場，故對整體住宅市場影響有限。
5. 忽視房市泡沫化危機：現行住宅市場具有相當程度的「非生產性市場行為」，即經濟活動並不存在實質生產力，而只是一種所得轉移及價格哄抬的作為，一旦支撐房價之力道降低，房屋供給過剩，房價即有泡沫化的危機，但小眾化的豪宅市場榮景，容易造成一般社會大眾對房地市場景氣的錯誤判斷。