

《土地政策》

試題評析

- 一、本次試題題幹很長，看來頗有深度，惟除第三題外，其他題目並不艱澀，只是結合時事，強加入題而已。
二、由題型及文字表達方式，可以猜知應是近年來常在報章媒體或個人部落格上，論辯土地政策的學者所出，考生平時如有注意，答案能投其所好，便可獲高分。

- 一、近年來政府積極推動各項公共建設，並以土地徵收方式取得所需用地，引起民眾抗爭，滋生爭議，最近並有部分學者在媒體上聯名發表聲明，建議我國土地徵收制度必須儘速進行變革。請問，我國土地徵收制度的根本問題在那裡？未來倘若修法，又該如何修正？（25分）

答：

(一)土地徵收制度的根本問題：

1. 公共利益的衡量問題：土地徵收係國家基於公共利益之目的，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之制度。而由於人民受憲法保障之財產權遭受侵犯，故國家必須有「合法」之理由，方得為之。此合法之理由，即須為基於「公共利益」之考量。現行土地徵收條例第三條雖明文規定，國家因公益需要，興辦國防、交通、公用、水利等公共事業，得徵收私有土地。惟所謂的公共利益是個抽象的詞彙，是個不確定的法律概念，故必須經過一個利益衡量的方式，認定其具有具體的公共利益，且徵收使用後確實產生比原財產權人所使用的公益價值更高。而這個衡量認定過程必須經由非常嚴謹的行政程序予以體現，可是土地徵收條例僅規定，土地徵收應經土地徵收審議委員會審議，及由中央主管機關內政部核准，至於徵收審核之具體基準及相關程序為何？公共利益如何認定？應由何機關認定？均付之闕如。因此，如何強化改進，以建構足以確保土地徵收公共利益之法制度，是為重要課題。
2. 徵收前之協議價購流於形式：依土地徵收條例第十一條規定，除國防等事業確有公共安全上之急需者外，需用土地人應先與土地所有權人協議以價購等方式取得土地，俟無法達成協議後，始能請求國家行使徵收請求權。可見該協議程序，係土地徵收之法定先行政程序，惟實際上，法定協議程序流於形式，縱有極少數達成協議者，其達成協議買賣價格亦與徵收補償價格一樣，安全喪失先行協議價購之精神。故如何落實法定協議程序之意旨，亦屬重要課題。
3. 土地徵收補償價格偏低：國家基於公共利益固得徵收私有土地，但對於財產權人所受之損失應予補償，乃為保障財產權之當然結果。依現行土地徵收條例規定之地價補償標準，係以公告現值為準，必要時得加成補償。但事實上，縱按公告土地現值加成後之補償地價，亦往往低於一般正常市價，致使被徵收土地所有權人無法以受領之補償金額，另行購買同類之土地。又由於「稟賦效果」及「厭惡失去」之作用，被徵收土地人對於失去土地的評價，可能超過其獲得的評價，而當實際獲得之補償與其期待價格產生過大差距時，便會引發抗爭，阻礙用地取得。另外，以偏低的公告現值取得用地，反而不易彰顯用地取得的機會成本，容易造成土地浪費及徵收浮濫。

(二)修法建議：

1. 公共利益的嚴謹權衡：土地徵收上之公共利益，是公益與私益經充分權衡後所得的結果，而公共利益的詮釋權，卻完全掌握在行政機關手裡，悖離自由民主社會的常態。因此，土地徵收應建構嚴謹的公益、私益衡量機制，並且要開放給土地所有權人及民眾共同參與，透過誠心的對話與溝通，踐行公平公開的法律程序，以建立公共利益的共識。
2. 落實徵收前之協議價購程序：流於形式、虛應故事之協議價購程序，已悖離法定精神，土地徵收條例應予強化充實協議價購之體制，提升需用土地人協議價購之觀念，並確實執行，俾能儘量避免以強制手段剝奪私人財產權，落實法定協議程序之精神。
3. 確立合理之徵收補償原則：國家為公共需要，或實施國家經濟政策，固得對私有土地進行徵收，而為顧及私有財產權之保障，應給予公平合理之補償，以調和公益與私益。損失補償之目的在於實現平等原則，徵收既係對於平等原則之破壞，自應給予完全補償。又徵收對於財產權之剝奪已超過財產權限制之本旨，因此，基於事實之需要，對於此種財產權之剝奪，應給予完全補償，如此財產權才能獲得充分保障。

二、日本著名建築師近日受邀來台設計教堂，透過媒體的強力宣傳與建商的廣告行銷，引起社會相當大的轟動。但是，也有台灣建築師挺身而出，指出這棟教堂及其相關連的土地開發，皆是以農舍之名興建。請問，農舍問題的內涵為何？是項問題何時開始出現？未來該如何予以解決？（25分）

答：

(一)農舍問題的內涵：

- 1.農舍假性需求多：農村人口逐漸減少，對於農舍之需求並不強烈，如房屋老舊，且可透過重建方式辦理，故新建農舍恐非真正農民居住，而淪為有錢人或退休人員之鄉村別墅。
- 2.妨礙擴大農場經營規模：如大量農舍紛雜矗立在田間，將妨礙農業機械生產，且農地價格上漲，亦不利有意購買農地之農民擴大經營規模。
- 3.破壞農村生態：農地興建農舍，對於農村景觀與生態環境均會造成負面影響。
- 4.易引起土地投機炒作：興建農舍之相關規定是有避免農地炒作之設計，惟地方有力人士及財團等常會造成地方政府之核駁壓力，而扭曲政策原意。
- 5.無法確保糧源充足：大量興建農舍易破壞農業生產環境，影響糧食作物生產，而農地一旦遭破壞，即甚難回復。

(二)農舍問題的出現：農業發展條例於民國八十九年一月二十六日修正公布，其中第十八條規定，為在農業用地興建農舍大開方便之門，造成農村生活、生產、生態環境的重大衝擊，其相關規定如下：

- 1.農業發展條例於八十九年一月四日修正施行後，取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。
- 2.農業發展條例八十九年一月四日修正施行前取得農業用地或原為共有，於修正施行後分割為單獨所有之耕地，無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定申請興建農舍。

(三)解決之道：為照顧真正需要農舍之真正農民，應許其在自己所有之農地上興建農舍，才符合事理之平。而以集村方式興建農舍，政府應大力給予獎勵與協助。畢竟以集村方式興建，對於公共設施的提供、家戶聯防、社區人群關係之建構等，均較點狀的農舍散置來得有利。此外，徒法不足以自行，應確實審核確屬無自用農舍者，才許可興建，避免淪為有錢人提供鄉村別墅用地，並應落實執行農地管制、查察、處罰等相關規定，始可兼收保障農民權益及維護農業發展之效。另外興建集村式之農舍，應注意下列問題：

- 1.村民意見的整合：集村興建的地點、土地如何取得、費用如何分擔、住宅形式及坪數為何，均考驗集村式農宅能否成功的關鍵。因此，有必要與村民充分溝通、協調，並由政府以最大誘因，鼓勵村民參與。
- 2.費用最省、效用最大：農村經濟情況相對較為弱勢，因此，發展集村農宅必須講求價廉、質優，均有賴卓越之規劃設計及政府經費之挹注。
- 3.生活便利性的考量：村民生活及生產活動所必要之各種設施是否在便利的位置，設施是否完備或必要，均有賴詳為調查規劃，以提升各種設施的使用效率，避免浪費。
- 4.傳統特色與風格之保存：農村的生活特色與風俗習慣仍多保留，興建集村農宅必須在傳統與現代之間找出平衡點，以免顧此失彼。
- 5.調查分析可行性：應調查當地自然、人文景觀，探討當地問題及未來社經的發展方向，做為規劃設計的基礎，增加計畫推動的可行性。
- 6.鼓勵村民自擬計畫自行推動：村民共識是推動集村農宅之最重要因素，因此，政府應多鼓勵、輔導村民成立集村興建委員會，並給予必要之人力與經費協助。

三、近日政府積極推動八輕（國光石化）落腳彰化海岸，而民間環保團體則為保護此一濁水溪口北側濕地及中華白海豚迴游覓食的棲息環境，發起「全民來認股，守護白海豚」國民信託行動。請說明何謂「國民信託」，以及國民信託與政府將國土BOT的主要差異為何？並請進一步闡釋此一全民認股、守護彰化濕地的國民信託行動，凸顯出台灣社會的土地倫理價值之轉變。（25分）

答：

(一)國民信託之意義：國民信託（National Trust）起源於英國，在十九世紀末由於工業革命時期無管制的開發，對環境造成嚴重的衝擊與破壞，民眾乃發起以信託方式將需要被保護的環境保全下來。亦即透過民眾

的力量，如金錢的捐贈或土地所有權的移轉，來支持環境保護或文化資產的保全，再交予信任的團體管理，進而達到環境永續的目的。故國民信託又稱環境信託，係讓民眾藉「社會資本」來累積「文化資本」與「自然資本」。

(二)國民信託與國土BOT之差異：

- 1.國民信託是將土地信託給具公信力之公益組織，從事專業的管理、維護；BOT是將國家資源委託私人財團經營。
- 2.國民信託著重環境保護或文化資產的保全；BOT則是以營利為目標。
- 3.國民信託提供資源共享，留地於民；BOT在極大化利潤的目標下，提高了民眾親近自然的價格，也拉遠人與自然的距離。
- 4.國民信託是透過公眾參與認股，集資購買或租下需加予特別維護或保全之環境區域；BOT係以付費取得特許經營權的方式經營國家資源。

(三)台灣社會土地倫理價值之轉變：

- 1.台灣在經濟起飛時期，大量的土地開發營建行為造成對環境與自然的破壞，但在追求經濟成長與發展的社會氛圍中，大多數人目標一致，將利用經濟與技術條件的提升，不斷擴大土地利用面積，提高土地利用度之行為視為理所當然。而這些開發行為通常是以犧牲自然環境或文化資產為代價，過度開發的結果，漸漸造成資源的滅絕，大地無情的反撲。
- 2.有感於環境生態的危機日益加重，社會大眾的環保意識逐漸抬頭，紛紛提倡與勵行環保策略，進而成立民間團體，一方面宣揚環保理念，一方面監督政府的開發行為。時至今日，環保意識已逐漸深植人心，經濟發展不再凌駕一切，「人定勝天」也不再是一種成就。講究「天人合一」，建立人與地的親密和諧關係，使自然資源開發兼具人本原則與人道關懷，追求自然資源的永續利用等，已然成為當今的顯學，這是台灣社會土地倫理價值的重大轉變，也提供政府粗糙的開發主義省思的機會。

四、台灣不少農村呈現窳陋及人口老化現象，在此情況下，政府提出農村再生的構想，並制定「農村再生條例草案」，藉此來解決農村土地及其他相關問題。由於土地問題之定義決定土地政策之走向，因此，請界定台灣農村土地問題，並依此界定來說明台灣推動農村再生應有的基本內涵。(25分)

答：

(一)台灣農村的土地問題：

- 1.台灣經濟發展，投注在農村的建設相對不足，導致城鄉不均衡發展，鄉村被邊緣化，農村窳陋凋零，亟待全面整體改善。
- 2.台灣加入WTO及全球自由貿易後，農業失去競爭力，發展遲緩，亟待設法突破困境。
- 3.台灣農村欠缺發展機會，農業所得偏低，農村人口外流，農業人口老化，亟待吸引年青人回流。
- 4.台灣農村逐漸沒落，公共設施不足，居住環境欠佳，老舊社區面臨發展瓶頸，新的農舍在田野蔓延，亟待重新規劃建設。

(二)農村再生條例之重點：

- 1.運用整合性規劃概念，以現有農村社區為中心（目前台灣約有四千個農漁村），強化由下而上之共同參與制度，建立農村整體再生活化。
- 2.強調農村產業、自然生態與生活環境之共同規劃及建設，注重農村文化之保存與維護，及農村景觀之美化。
- 3.運用規劃建設方式，結合各層面之考量，以美化農村景觀，維護農村生態及產業文化，提昇居住及人文品質，以達成新農村總體建設，農村生命力再現。

(三)農村再生條例之檢討：

- 1.以農村社區為中心，著重在農村環境之改善，而非以農民生活為出發點，提高農民所得。
- 2.活化的重心在土地，而非農民所得。藉助農業用地變更為建築用地來活化農村，而非提高農民所得來活化農村。
- 3.偏重在農村社區之硬體建設，忽略了生產、生活、生態之三生建設。
- 4.開放地方團體可以劃設農村再生發展區，擴大建地面積範圍，等同加速農地變更，不利農業永續發展。
- 5.該條例之實施，擔心會產生農村無地可耕、農村景觀一致化或淪為觀光附庸的現象，甚至發生「去農

民、去農地、去農業、去農村」之四去滅農危機。

(四)推動農村再生應有的基本內涵：

1. 農業及農地之環境生態價值、文化景觀價值等充分體現於農民所得中。由於農業及農地之多元價值無法於市場機制中顯現，故政府應對個別農地進行補貼。
2. 以農民生活為出發點，協助改善農業生產設施，暢通產銷管道，吸引青年回流，推廣有機精緻農業。
3. 進行全面水文、環境與生態、人文調查，提供農村居民多元學習管道，培養農村多元人才。
4. 對農村文化與特色、人與地的情感與倫理、農村的傳統社會網絡，必須予以維護。
5. 應避免非農業的土地使用與活動入侵農地，以免假再生之名，行圈地之實。
6. 農村發展必須植基於農業發展及農地永續利用上，農地利用也必須配合中長期農業發展政策，進行全面檢討與規劃。

