

《土地政策》

試題評析	1.本次考試第一、二題較偏重論述，且須熟悉相關措施或說法之歷史背景。第三、四題則為最近吵得沸沸揚揚的問題，應不難作答。 2.第二題考「資本循環」，與102年高三級第一題考「資本迴路」題型類似。
考點命中	第一題：《土地政策（第17版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁2-11第6題；頁8-8第1題；頁8-9第2題。 第二題：《土地政策（第17版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁A-81第1題。 第三題：《土地政策（第17版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁4-2；頁4-34第18題。 第四題：1.《土地政策（第17版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁2-36第15題。 2.《區段徵收制度之存廢問題》，〔高點來勝不動產專班〕facebook，許文昌老師，2016.11.17。

一、「耕者有其田」及「住者有其屋」二項政策，分別使臺灣擁有自己田可種的農民及有自己房子可以住的戶數比例極高。請問政府在實施這二種政策中，分別扮演何種角色？又此兩項政策對因而取得耕地及房屋的民眾而言，分別有何正面及負面影響？（25分）

答：

(一)政府角色：

- 1.耕者有其田：台灣在一九四九年至一九五三年間，政府陸續推動「三七五減租」、「公地放領」及「耕者有其田」政策，帶動第一次農地改革，尤其是「耕者有其田」政策的實施，更帶來穩定政權、增加農業生產、提高農民收益、提升農民政治意識等效果。一九四九年國民政府撤退至台灣，為穩定政局，在政治上實行的是革命菁英的威權統治，因此，就農地改革的統治結構來看，具有外來、菁英、威權統治的特性，其決策過程是由上而下，幾無人民參與的空間。
- 2.住者有其屋：「住者有其屋」是台灣戰後推動住宅政策的主軸，而所稱「住者有其屋」，傳統的概念是指居住者擁有其居住房屋（包括建築基地與建物）。早期是以興建國民住宅及政府相關部門提供予其員工的公教住宅為主，但數量並不多。雖然政府在「住者有其屋」的直接投入不多，但台灣的自有住宅持有率卻高達百分之八十以上，主要應歸因於「有土斯有財」、「有恆產斯有恆心」的傳統觀念。

(二)影響：對取得耕地及房屋的民眾正負面影響如下：

- 1.正面影響：耕者有其田之耕者，因擁有自己的農地，而可以當家做主，樂於工作，提高所得；另一方面因須償還購地價款，而被留置於農村，增加農村及家庭結構的穩定性。住者有其屋之屋主通常是以中長期貸款取得房屋，為償付分期貸款，必須安分守己，勤奮工作，亦有助於社會及家庭的穩定。
- 2.負面影響：凡事總有一體兩面，當耕者有田的耕者必須固守其好不容易掙得的農地時，即缺乏離開農村向外發展的推力，而喪失在社會流動中尋求更佳發展機會的可能性。至於住者有其屋的屋主，在固定或僅小幅增加的可支配所得下，必須將較高比例的所得花費於購買房地產，能用於其他消費支出的比例將減少，淪為以降低生活品質為代價的「屋奴」。

二、臺灣房地政策經常被用作振興經濟的手段，常見的說法是「房地產業是火車頭工業」。究竟房地產市場的興衰與經濟發展的關係如何？試從資本循環（the circulation of capital）的角度說明之。（25分）

答：

(一)房地產業是火車頭工業的省思：以往房地產業被視為火車頭工業，是指房地產市場熱絡可以帶動中上游的建材，及下游的裝潢、家具、電器、房仲服務業等之發展，進而提振經濟景氣。而現今之房地產業是否仍能號稱為火車頭工業，要視其產業關聯效果而定。除非這個產業繁榮，很容易擴及其他產業，讓整體經濟受惠，即所謂的產業向後關聯性高，以及足以帶動經濟成長，對GDP（國內生產毛額）做出重大貢獻，否則稱不上火車頭工業。衡諸當今的產業多樣化，房地產產值對經濟的貢獻已式微，火車頭工業的稱號似乎已言過其實。

(二)從資本循環看房地產市場與經濟發展：資本循環是指資本在不均衡發展的空間流動，大衛·哈維（David Harvey）提出三級資本迴路（the tertiary circuit of capital）理論。第一級是工業生產與消費間的資本流動；第二級為房地產等商品化空間的資本流動；第三級是金融商品的資本流動。簡言之，資本會自己找出路，而且大部分的資金會流到資本家的口袋。因此，當房地產市場高度景氣時，資本會從一級迴路往二級迴路轉移，為資本尋找出路，經營房地產的財團是最大獲利者。房地產市場的興衰與經濟發展的關係，進一步析論如下：

- 1.資本為尋求更多利潤，如大量進入不動產投資市場，會因資本過度積累，形成房地產領域的「金融大鱷」，卻無助於經濟發展。
- 2.一些社會基金在經濟危機背景下，為尋找保值出路，可能會被當作金融資本注入房地產投資，從而引起社會保障性金融領域的泡沫化風險。
- 3.房地產市場景氣有助漲房價之關聯效果，若資本投入，不斷提高交易價格，一旦房地市場崩跌，可能產生經濟泡沫。
- 4.房市景氣，資本往不動產彙集，套取短期利益，影響其他經濟活動，造成資源的錯誤分派。

三、對於土地稅制的改革，常有人主張，輕課土地增值稅，重課地價稅。從歷年的土地增值稅稅率調整來看，土地增值稅確實是逐漸輕課，但地價稅則未加重。在房地產價格高漲時期，重課地價稅的呼籲更多。近來地方政府藉由調高公告地價，增加地價稅的稅負，卻引發極大的民怨。試從地價稅的特性分析，當前臺灣藉由調高稅基提高地價稅的負擔是否合理？又，應如何消弭因此而引發的民怨？（25分）

答：

(一)提高地價稅之合理性分析：

- 1.地價稅乃針對土地所產生之經濟地租為課稅客體，而經濟地租為地主之不勞而獲，故應稅去地租，以實現地租歸公，符合賦稅之公平正義原則。
- 2.提高地價稅負擔，可以平衡公共設施效益資本化與稅的資本化。
- 3.公告地價為課徵地價稅之稅基，其調整將影響土地所有權人之持有成本，以課徵土地稅方式達成「地利共享」之目標，適度合理提高地價稅（即持有成本）有助於抑制土地投機，促進土地有效利用。
- 4.由於地價稅為地方稅，增加之地價稅收入有助於健全地方財政收入，充裕地方政府興辦地方建設、推動社會福利、辦理公共事務等各項經費，促進地利共享。

(二)消弭民怨之道：

- 1.一般自用住宅用地之地價稅率僅為千分之二，故調高稅基對一般自用住宅用地之稅額增加有限，宜妥為宣導，讓民眾理解。
- 2.公告地價每三年調整一次，一次調幅過高，民眾難予接受，宜改為一年公告一次，並限制調漲上限，讓民眾逐漸習慣地價稅之調整。
- 3.擴大地方參與土地稅率決定的空間，以符合地方財政自主及地方自治的精神，使得地方公共財需求與賦稅間做密切的結合，建立民眾支持地方政府施政的良性互動。
- 4.地價評議委員會評議公告地價時，固會反映市場地價動態、民眾地價稅負擔及社會經濟狀況等，而如在評議前能與民眾充分溝通，取得共識，當有助於消弭民怨。

四、近年來土地徵收的問題爭議不斷，其中重大的爭議之一為徵收過多或過於浮濫。請問土地徵收的要件為何？試從土地徵收的要件分析區段徵收的存廢。（25分）

答：

(一)土地徵收的要件：土地徵收的要件應包括：1.須基於公共利益之目的。2.須具有法律基礎。3.須為興辦事業所必需之範圍。4.須依法定程序為之。5.須遵比例原則與必要性原則。6.須為公平合理之補償。

(二)區段徵收的存廢分析：由上述土地徵收的要件觀之，區段徵收存在下列問題：

- 1.違反土地徵收之公益性原則：政府機關如為土地開發、籌措財源、儲備土地等目的而實施區段徵收，嚴格而論，非屬土地徵收之公益所需，有違土地徵收之公益性原則。
- 2.違反土地徵收之必要性原則：土地徵收條例第3條規定，徵收之範圍，應以其事業所必須者為限。準此，需地機關舉辦之事業需地10公頃，徵收之面積應為10公頃。然，現行區段徵收舉辦之事業需地10公頃，

為使原土地所有權人領回抵價地，故擴大徵收面積，可能高達20公頃。

3. 抵價地補償偏離市價徵收補償標準：區段徵收之補償方式有兩種，一為現金補償，另一為抵價地補償。抵價地為現金補償之替代物。換言之，領回抵價地之價值應與土地徵收條例第30條之市價補償標準相符。然，區段徵收之領回抵價地面積，係先決定抵價地總面積，即抵價地總面積為區段徵收總面積之40~50%；然後再由各所有權人按應領補償地價與區段徵收補償地價之比率分享抵價地總面積。因此，領回抵價地之多寡與市價現金補償無關。換言之，土地所有權人領回抵價地之價值有可能大於被徵收土地之地價，亦有可能小於被徵收土地之地價。
4. 實施區段徵收之原因未嚴格界定：依土地徵收條例第4條第1項規定，得為區段徵收之情形非常籠統，諸如非都市土地實施開發建設等是，造成區段徵收之浮濫。
5. 各方爭食變更利益：一般而言，區段徵收涉及土地用途變更，如都市土地農業區或保護區變更為建築用地、工業區變更為住宅區或商業區、非都市土地開發為建築用地等是。龐大之土地變更利益，政商勾結，分食大餅。
6. 地方政府處分土地未受監督：區段徵收之實施主體一般為直轄市、縣（市）政府，而直轄市、縣（市）政府處分開發完成後之可建築用地，不受土地法第25條處分公有土地之限制（參見平均地權條例第7條）。換言之，直轄市、縣（市）政府處分區段徵收所取得之土地，得隨時公開出售，不須受該管民意機關之同意及行政院之核准。此舉造成直轄市、縣（市）政府樂於採用區段徵收開發土地，以便上下其手。

(三)綜上，區段徵收所存在的問題若未能獲得改善，應可廢除區段徵收制度，一律回歸適用一般徵收規定。

高上

【版權所有，重製必究！】