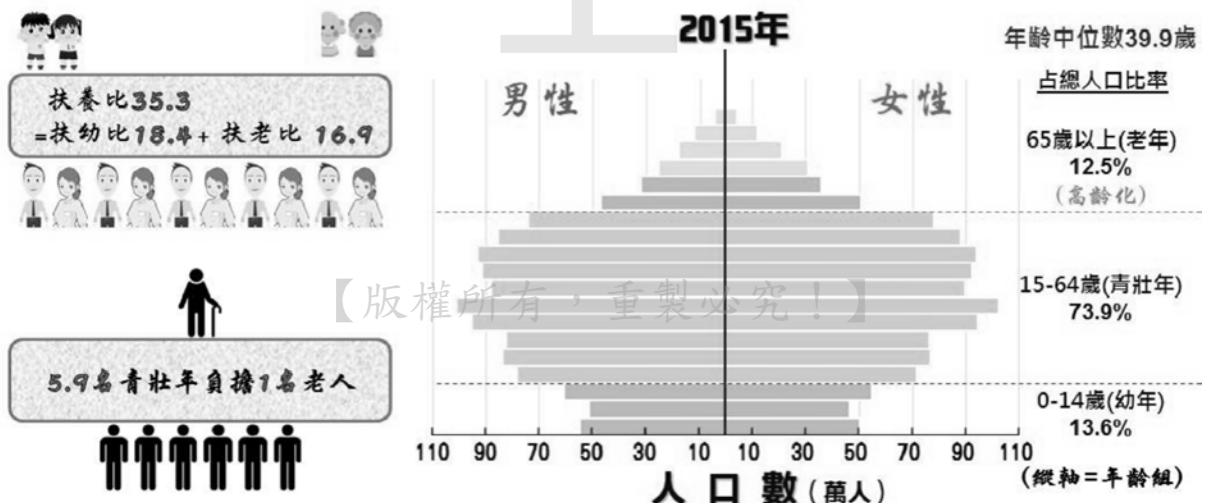
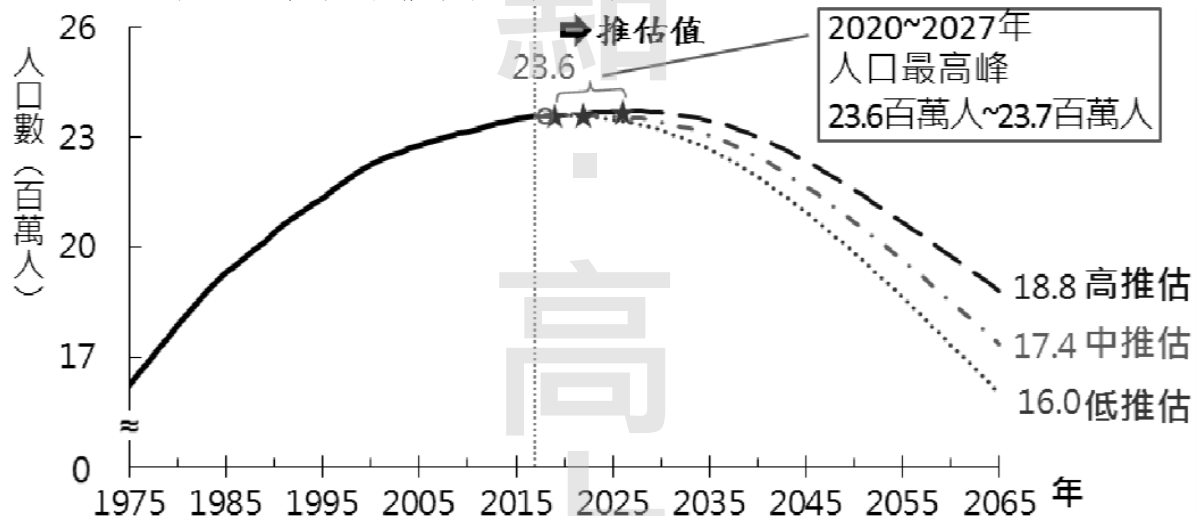
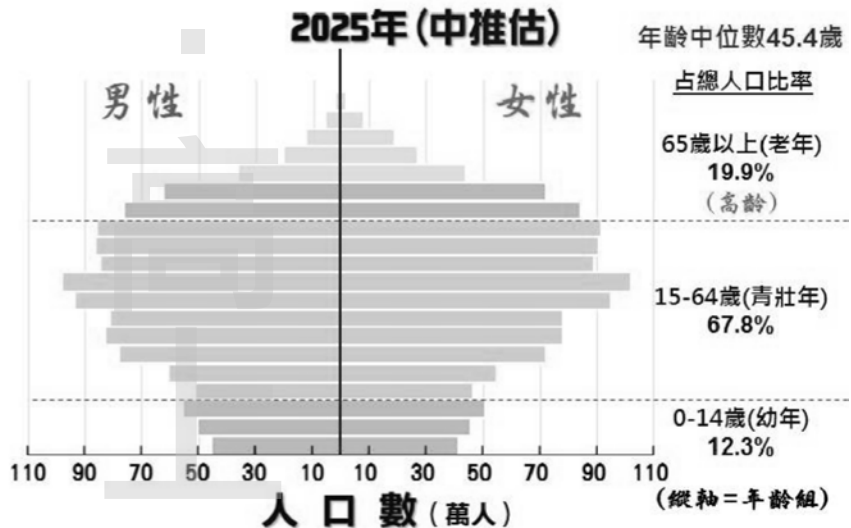
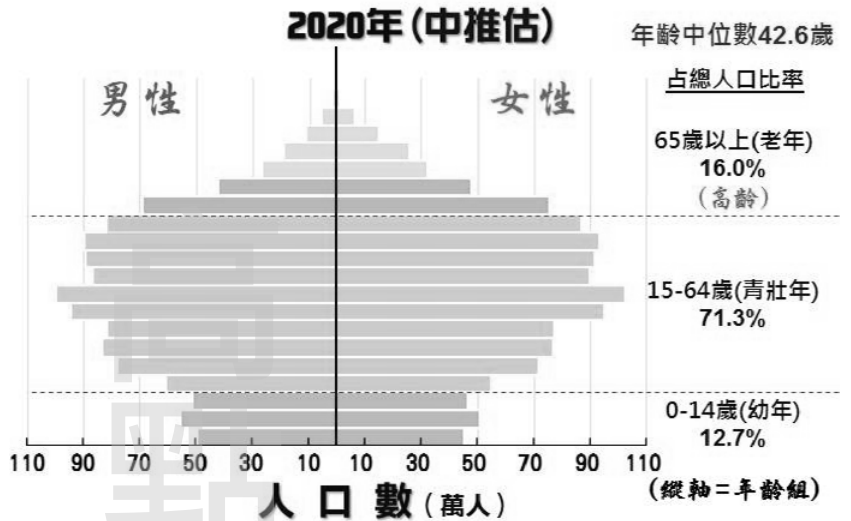


《土地政策》

試題評析	一、本次試題之第一及第四題導讀文字甚長，並出現圖表格式，乍看之下易被迷惑。其實第一題主要在問未來臺灣人口總數減少及人口結構高齡化、少子化對住宅市場的影響；第四題則在考以容積移轉方式取得公共設施保留地之利弊得失。 二、本次試題部分融入土地經濟學及土地利用之範疇，再次顯示三個科目之相關性。
考點命中	第一題：《土地政策（第19版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁A-102、A-103。 第二題：《土地政策（第19版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁2-2、2-15、2-16。 第三題：《土地政策（第19版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁A-53、A-54。 第四題：《土地政策（第19版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁2-35、2-36、2-37。

一、臺灣的人口總數及人口結構在 2015 年，預估 2020 年及 2025 年的數值如下四圖所示。試以 2015 年為基礎，其他條件不變的情況下，說明未來 2020 年及 2025 年之人口總數及人口結構之預估數值，對於住宅市場之影響為何？（25 分）





答：

臺灣人口總數預估在 2020~2027 年達到最高峰，此後即逐年減少，而人口結構自 2015 年 65 歲以上之老年人口占 12.5%，中推估至 2025 年達到 19.9%。至於 0~14 歲之幼年人口則由 13.6%降至 12.3%。顯示未來臺灣人口總數預估會逐年減少，且呈高齡化、少子化之現象。此種人口總數及人口結構之變化，對於住宅市場之影響分析如下：

- 【版權所有，重製必究！】
- (一)過去臺灣社會擁有龐大的勞動人口和相對少數的老年與幼年人口，造就了正向的經濟機會，也帶動住宅的剛性需求，長期房地價呈現大漲大跌，一路攀升的趨勢。未來高齡化、少子化、勞動人口減少、總人口縮減等人口結構的改變，將會削弱住宅市場的需求。
 - (二)都市地區一人與二人家戶增加，除了因增購房屋讓部分家庭成員設立新戶籍，以達到避稅效應外，獨居老人增加及小家庭的興起，未來應有較高比率之小面積住宅規劃，以滿足住宅空間需求。
 - (三)較高的生育率與出生人口，隨著年齡增長，未來可以創造較多的勞動人口，也可以平衡人口結構。出生人口越多會創造出更多住宅需求，幾十年之後也會醞釀成購屋需求。相對地，出生人口越少，住宅需求愈低，幾十年之後，也會造成房市壓力。

- (四)高齡族群擁有房屋的比率較高，而當到達更高齡之後，購買或投資房屋的意願將趨於保守，住宅需求減少，連帶對房價會產生負面影響。
- (五)戰後嬰兒潮世代從鄉村到都市打拼的城市移民，大多購買四、五樓層的公寓，到了高齡化的年紀，上下樓梯成為一件困難的事，因此會衍生購買公寓地面層或電梯大樓的需求。未來二十年間，對於居住在都市公寓樓上層的高齡者，是參與都市更新、轉售或購買電梯大樓的需求高峰期。
- (六)依據人口總數預估值，臺灣人口總數至 2027 年人口最高峰後，人口紅利即開始衰退。人口紅利衰退不僅表現在勞動年齡人口減少，更代表勞動人口家計負擔加重，將影響其消費能力，尤其是對房地產的消費能力，預計將對房地產市場產生負面衝擊。
- (七)高齡者的安養需求提高，政府必須提出符合大多數人需求的住宅型態、區位、開發量體及合理價格的住屋政策，並獎勵民間興建。另應選擇適當區位設置優質、價廉、量足之老年醫療與照護設施。

二、何謂土地政策（Policy）與策略（Strategy）？試申論我國憲法中，平均地權在土地政策與策略之意義為何？（25 分）

答：

- (一)土地政策：係政府為實現土地分配與利用目標，解決土地問題，所擬訂及採行之方針或途徑。廣義的土地政策包括對土地使用及土地市場的消極管制及積極促進的各種手段。進一步言，土地政策之制定，大多是依據作決策之官員所設定的指導綱領，確保土地被適當的占有、使用的一種工具。
- (二)策略：指已經被證明可以有效協助決策者作較佳決策的概念、命題及技術。包括如何設定目標，及在何種時間限制條件下，如何整合運用各種資源，採取何種手段去達成目標等要素在內。一般而言，政策的位階高於策略，亦即策略係在政策的架構下運作。
- (三)平均地權之意義：
- 1.平均地權在土地政策之意義
 - (1)土地自由：由國家保障，凡具有能力及意願者均有取得並利用土地的自由，但不容少數人獨占，壟斷土地或惡意、濫用土地。
 - (2)地權平均：人人使用土地的機會均等，並有權共享土地的自然收益，而非調平均土地或平分土地。
 - (3)共將來的產：平均地權以規定地價來劃分公私財產權的界限，以有限的土地現價為私有，而以無限的未來價值歸諸公享。
 - (4)土地均權：國家享有土地的上級所有權，但人民亦有下級所有權。此種公私均權制，既可促進個人對土地利用的努力，國家亦保有為國家發展取得所需用地的權力。
 - 2.平均地權在策略之意義：平均地權之方法有四：規定地價、照價收買、照價徵稅、漲價歸公，歸納其採行之策略為：
 - (1)地價劃分：以「規定地價」手段，劃分公有財產與私有財產。
 - (2)地權自由：以「照價收買」手段，確保土地之自由，不為私人專占與集中。
 - (3)地利均享：以「照價徵稅」手段，收取土地之經濟地租；以「漲價歸公」手段，收取土地之自然增值。

三、試論臺灣現行各種如商業、住宅、工業或農業使用之土地價格，是區位地價、收益價值，或是成本價值？此價值對土地規劃管制之影響為何？（25 分）

答：

- (一)臺灣現行不同用途土地價格的形成因素：
- 1.從新古典經濟學理論探討：受到新古典經濟學的影響，普遍的看法是土地價格的差異是受不同地理區位因素所造成的結果，由於距離市中心遠近不同，交通運輸成本遂有所差距，使得地價出現高低之分，此種地租稱為「差額地租」。論者主張此為市場客觀力量運作的結果，並非人力所能掌控。而透過市場的自由競爭，具較高支付能力的土地使用種類，會將支付能力較低的使用種類排除。因此，地租的運作會使得最具獲利能力的土地作最有價值及最佳的使用。
 - 2.學理上對地租的歸類，依產生成因分為：
 - (1)土地需求大於土地供給，產生稀少性地租。
 - (2)土地肥沃度或區位或集約度不同，產生「差額地租」。

(3)因為土地獨占特殊生產條件或特殊優良區位而產生獨占地租。

3.一般社會的認知：臺灣地價高昂的原因並非完全因為運輸成本節約或區位優良所造成的，而是因為對不同土地的「加價」所產生，在保障私人財產權的前提下，這些「加價」的產生及多寡，主要係由土地所有者、政商集團透過土地炒作或土地規劃的黑箱作業所創造出來的，並非全由客觀市場的供需法則決定。

4.綜上分析，臺灣現行各種如商業、住宅、工業或農業使用之土地價格並不能從收益價值，或是成本價值反映。而縱使土地「加價」之行為有濃厚的炒作痕跡存在，但如果土地所處區位的確不好，其加價效果仍然有限。因此，上述土地價格的形成，性質上應是區位地價，並隨離市中心遠近，由商業、住宅、工業、農業使用之不同層次，地價呈由高至低的情形。

(二)區位地價對土地規劃管制之影響：據上，土地所在區位及土地可供使用性質及使用強度，是決定價格的主要因素，則土地規劃管制即應思考如何配合區位地價，將之導入經濟體系中討論，從產業區位發展到所有經濟活動之空間模式，作下列全盤式分析：

- 1.在總生產成本最低化或利潤最大化原則之指導下，合理規劃經濟活動及土地利用管制。
- 2.探討經濟活動對其相鄰位置上之其他活動的影響效果，指引各種土地利用之適當區位，減少因區位選擇不當，導致土地利用缺乏效率。
- 3.區位地價的產生具獨占地租或絕對地租之性質，土地利用規劃應配合土地徵收的執行，以排除土地的獨占性，使土地開發利用更有效率。

四、近年來臺灣為解決公共設施保留地問題，政府提出各種取得公共設施保留地的方法，其中之一是容積移轉方法。現將各縣市之公共設施保留地數量及容積移轉成效，依內政部營建署之資料統計如下表。試論容積移轉方式取得公共設施保留地之利弊得失為何？（25 分）

歷年各縣市公共設施保留地未取得面積、需取得經費與容積移轉成效

縣市別	公共設施保留地數量		容積移轉成效		
	未取得面積 (公頃)	取得土地所須經費 (千元)	案件數 (件)	總移出容積量 (公頃)	取得之公保地總面積 (公頃)
新北	3,048	1,206,388,959	1,630	303.36	144.55
桃園	1,025	452,134,720	709	216.81	97.32
臺中	4,639	842,122,251	504	133.37	93.27
高雄	2,629	986,843,370	243	43.13	15.41
新竹	313	206,379,979	132	24.51	8.37
臺北	1,444	2,036,435,535	119	24.78	7.86
臺南	3,792	337,107,914	114	29.45	18.47
苗栗	339	68,451,243	66	9.19	4.75
宜蘭	375	47,959,028	54	6.31	3.69
新竹	326	67,489,645	49	8.12	3.28
花蓮	156	110,472,280	49	1.52	1.46
金門	241	16,245,024	43	1.31	0.83
彰化	551	95,075,817	34	4.01	1.25
基隆	748	127,838,979	11	0.64	0.65
澎湖	100	11,543,941	3	0.09	0.07
連江	361	2,216,007	2	0.01	0
南投	1,342	75,039,788	1	0.06	0.01
嘉義市	323	62,909,913	1	0.09	0.05
雲林	341	39,306,395	-	-	-

嘉義縣	1,160	95,846,683	-	-	-
屏東	735	133,822,266	-	-	-
臺東	1,774	148,974,372	-	-	-
總計	25,762	7,170,604,109	3,764	807	401

註：統計至 2016 年

資料來源：蔡佳明，彭揚凱（2017/8/31），無中生有的土地，到底肥了誰——容積轉移的真相

答：

依都市計畫法第八十三條之一規定，公共設施保留地之取得，得以容積移轉方式辦理，內政部並據以訂定「都市計畫容積移轉實施辦法」作為執行依據。以容積移轉方式取得公共設施保留地之利弊分析如下：

(一)利：

- 1.在公共設施保留地主，可掌握開發主導權，不必等到徵收，即可自行將其可建坪數合併於同區依法可建築之其他建築基地內開發建築；對政府而言，可減輕徵收土地財政壓力；對民眾而言，可提早享用公共設施便利。
- 2.公共設施保留地的地主，可選擇分次、分對象轉售容積率，並搭配稅捐減免優惠，而不想出售容積率的地主，也可以選擇土地被政府徵收。多樣化的選擇，使被限制發展者權益獲得保障。

(二)弊：

- 1.容積移轉類似發展權移轉的概念，而發展權移轉是將原本有發展權但受限制未能完全利用的權利加以移轉。其運用到公共設施保留地等沒有容積的土地上，等於無中生有，憑空創造容積，破壞土地使用分區管制制度。
- 2.依據以往公共設施保留地容積移轉案件統計，主要容積移轉市場集中在六都及新竹市，而透過容積移轉取得公共設施保留地的面積亦極為有限。如果房地產市場不景氣或購買容積不具效益，容積移轉胃納有限的情況下，更難顯現效果，公共設施保留地地主仍處在「看得到吃不到」的情境中。
- 3.現行容積移轉制度實際運作的情形，是由容積仲介主導整體容積移轉市場，實際上由市場資訊掌握者主控的一種「低買高賣」不公平交易，即容積仲介者以遠低於公告土地現值之價格，向公共設施保留地地主購買，再用遠高於收購價的價格轉售給需要容積移入的開發商，致嚴重侵害地主的財產權益。
- 4.都市發展總量多靠容積率的賦予來進行管控，以確保都市環境品質，容積移轉增加的容積率，將造成都市發展總量與生活品質的失控。而且容積移轉通常會往房地產價格較高、人口較集中之地區移動，如此，將使土地開發區位更形失衡。

【版權所有，重製必究！】