

《土地政策》

試題評析

本次考題之第一、二、四題是所謂的「時事題」，第三題是「學說題」。在許文昌、林玉祥編著的《土地政策》一書，所提到的命題趨勢及準備之道中，即已點出此科目試題的特色。考生未來仍要多留意。

一、近年來由於都會地區房價高漲，一般民眾購屋困難，因此引發許多房市改革的議論。在我國自用住宅持有率已經相當高的情形下，當前的主要住宅問題何在？政府要如何透過土地政策來解決當前主要的居住問題？試分別分析說明之。（25分）

答：

(一)當前的主要住宅問題：

- 1.都會區房價過高：地價巨幅上升，房價隨之高漲，使得一般受薪階級畢其一生積蓄，難購一屋。因無恆產，亦難培養恆心，影響社會安定。
- 2.空屋率高，囤房嚴重：台灣自有住宅率高，空屋率亦高，但租屋市場並不發達，顯示擁有空屋者係著眼於保值與投資，期待未來增值之利。一方面浪費社會資源，一方面讓擁有多屋者坐享增值利得。
- 3.有土斯有財的迷思：每一個人都想擁有自己的住宅，結果人人被迫購屋，推升房價，一輩子淪為屋奴。無論個別家戶或整體社會資源的運用都被扭曲，降低全民福利。
- 4.住宅市場畸形發展：價格機能無法有效指導住宅市場真正供需，建商大肆投資超額供給或興建不符合市場需求的房屋，導致資源錯誤配置。
- 5.缺乏整體的住宅政策：政府為實現「住者有其屋」或追求所謂的居住正義，多年來推動各種健全住宅市場及住宅補貼等措施，惟因缺乏完整配套或投鼠忌器，始終無法讓住宅價格合理化，亦未能進一步提升居住環境品質。

(二)解決居住問題的土地政策：

- 1.建立土地儲備制度：實施重大建設時，其周邊土地的地價常大幅上漲，容易成為投機炒作的對象，有礙地方建設的正常發展。為了防止上述不正常現象發生，政府可採行區段徵收，或土地預購制度，並將所取得之部分土地供興建社會住宅。
- 2.改進現行土地增值稅制：現行土地增值稅制因作為課稅基礎的公告，土地現值未能充分反映市價，稅率又過低，故未發揮漲價歸公的功能，無法有效抑制土地投機炒作。亟須設法修改現行土地增值稅制，以使真正能夠發揮漲價歸公的功能，進而抑制房價的不合理上漲。
- 3.實施空地限建：當地價正在飆漲，或顯有土地投機炒作跡象時，為抑制地價飆漲，增加土地供給，政府可選擇公共設施完備的地區，規定區內空地限期建築使用，逾期不建築使用者依法課徵空地稅，或照價收買，以發揮嚇阻作用，逼使其從速使用，增加住宅供給。
- 4.積極推動都市更新：鼓勵大面積整體開發更新，將建商引導到都市更新方向開發土地，一方面可維持建商正常營運，一方面可抑制更新地區以外的房屋供給，提升住宅品質。
- 5.整合住宅補貼政策：針對近年來政府為增加住宅持有率所提出的各項政策予以全面檢討，並作適當的規劃與整合，使住宅的補貼政策能兼顧公平與效率。
- 6.推動只租不售社會住宅：由政府選擇適當區位之公有土地，與民間合作興建或採BOT方式興建平價住宅，再以合理租金出租予符合一定資格條件之民眾居住使用，以舒緩高房價引起的居住問題。

二、經由「看見台灣」紀錄片的揭露，臺灣許多邊際土地或環境敏感地區的土地有過度開發之虞。若以傳統的觀念來看，邊際土地開發使用能夠產生的剩餘極為有限，通常非不得已才會被開發使用，但現在卻形成違法且過度開發使用的現象。試針對此一現象予以合理解釋，並提出對策。（25分）

答：

(一)違法過度開發邊際土地的成因：邊際土地或環境敏感地區，在傳統土地開發利用過程中是較為低度使用或不使用或不適宜開發的地區，往往潛藏環境災害，或環境容受力相對較為脆弱。例如：山坡地、濕地、河

川地、海岸地等。這些地區在缺乏管制或不當開發使用下，將造成環境、生命、財產、長期公共利益的損失。而這些早期開發力量不願進入的區域，現在卻有過度開發的現象，其主要原因不外：

1. 經濟力驅使：平原地區土地競用的結果，弱勢的農業常往山區發展，再加上民眾對高冷蔬果的喜愛，使許多山地變成農地。
2. 房屋上山下海：台灣地少人稠，平原地區寸土寸金，許多住宅建築逐漸向山區擴張，尤其是民宿及觀光產業興起，大量入侵山上與海濱，邊際幾乎都是超限利用。
3. 填海造陸與水爭地：海岸環境，不論是海岸溼地、河口溼地、河岸溼地，都具有特殊生態系，也是環境災害的緩衝區。惟以往基於錯誤的地盡其利觀念，大量填海造陸的結果，使溼地生態造成極大的戕害。
4. 短期操作的掠奪式經營：許多邊際土地是農民向政府承租的公有地，或向原住民承租的原住民保留地，農民只有使用權而無所有權，短期操作的榨取心態，漠視邊際土地潛藏的危機。

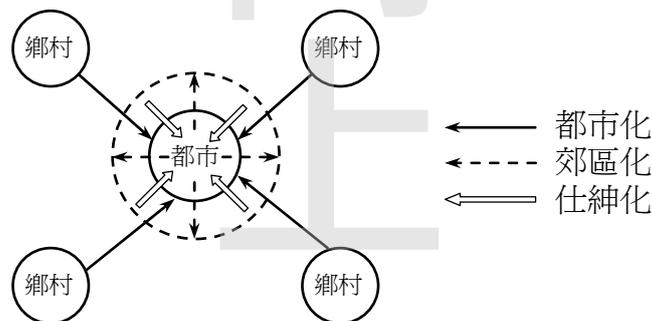
(二) 抑制邊際土地過度開發的對策：

1. 推動發展許可：推動發展許可制，責令公私機構於進行土地開發之先，須向地方政府或有關機關申請規劃、開發及建築許可，並盡興建公共設施等義務後，方能獲准核發許可證明。而對生態環境及自然景觀有重大影響之區域則嚴禁開發。
2. 加強違規使用查察：寬列土地使用管制經費，加強邊際地違規使用的查報、制止、取締與處罰，以確實杜絕邊際地的不當開發。
3. 建立開發者之回饋補償制度：邊際地開發如屬建築行為或供遊憩度假使用，會產生轉用利益增加之正效益，與環境遭受破壞或公共設施不足之負效益。因此，要建立開發者之回饋補償制度，或課徵開發捐，以調和公益與私利。
4. 釋出低生產力農地，減少山坡地需求：相關產業會由平地往山坡地發展的主要原因，係受平地供給不足，及地價高昂所致。因此，將低生產力農地及對環境衝擊低的平地區域土地適度予以開放，將可減少山坡地需求的壓力，從而有效解決山坡地過度開發利用的負外部性問題。
5. 推動退耕還林政策：對於河川、水庫集水區、山坡地陡峭地區等具危害公共安全之虞之地區，應停止公地放租放領，其已出租者應僅限造林。對於災害頻仍地區之私有地可考慮以收購方式鼓勵民眾退耕，讓土地休養生息。

三、何謂仕紳化 (gentrification)？仕紳化的原因為何？仕紳化對於土地利用有何影響？試分別說明之。(25分)

答：

- (一) 仕紳化之意義：亦稱紳士化 (gentrification)，指舊市區從原本聚集低收入人士，到更新重建後，房租及房價上升，而吸引高收入人士遷入，排擠原居住之低所得者，而產生「上濾作用」(upward-filtering)。其與都市化、郊區化三者之關係如圖所示。



(二) 仕紳化的原因：

1. 經濟學上的解釋：經濟因素考慮的是市內及郊區生活的相對成本，當郊區的住宅價格提高，市內的生活將越吸引人，且通運費用的增加，使得市內易於仕紳化。此外，當資本外移，市內地價相對較低時，投注在市內建築物維修的資本變少，導致市內現行使用土地所生的地租與最高最佳使用所產生的潛在地租間出現差距，即「租隙」(rent gap)。「租隙」促使市中心有重建的經濟機會，吸引資本再回流市中心，產生仕紳化。而值差 (value gap) 也會吸引具有購買市內不動產意願與能力者進駐。
2. 社會文化角度的解釋：由於市內職業結構偏向專業人士及經理人才，其成為仕紳化之中樞。而富裕、年

輕、無子女的雙薪家庭，基於接近工作地點、可從事休閒娛樂、接觸多元文化等考量，亦有集中市內之現象。

3. 法律制度的解釋：法律、制度，乃至於地方政府及相關機關所採取的政策，對地區的發展會有深遠影響，例如：政府對某地區推動或獎勵不動產開發、提供良好的基礎設施、金融機構提供低利貸款等，均有利於仕紳化的形成。

(三)仕紳化對於土地利用之影響：

1. 加速進行都市更新：都市老舊地區租隙較大，因此會吸引資本投入，當資本流向都市窳陋地區，由於更新後不動產價值大幅提高，只有中上階層有能力進駐，導致該地區產生仕紳化現象，而使老舊市區更具有更新的動力。另一方面，政府也會在政策上採取容積獎勵、稅賦優惠等來擴大租隙，以利加速推動都市更新。
2. 有利自辦市地重劃：自辦市地重劃是屬於私人間自發性的都市建設手段，依平均地權條例第56條第1項規定，舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者，得辦理市地重劃。另外，都市更新條例第22條亦規定，公辦都市更新重建區段之土地得以市地重劃方式實施之。而市地重劃後必然可以改善區內環境，故仕紳化有鼓勵辦理市地重劃之效果。
3. 居民結構與建成環境的改變：在仕紳化地區，仕紳會逐漸取代原有的勞工階層，而產生上瀆作用。不僅涉及居住者的遷移，亦涉及建成環境的改變。亦即建築資本的再投資使仕紳化地區也產生建物整修與再發展之情形。
4. 不動產價格提升：不管是人的移入或資本的流入，仕紳化的結果，會使該地區不動產價格提升，此即不動產市場的效果。

四、我國憲法對於土地政策有何規範？近來有房屋土地合併課稅之主張，請問這項主張與憲法所規範之土地課稅理念有無不同？試抒己見。（25分）

答：

(一)憲法對土地政策的規範：依我國憲法第142及143條對於土地政策之規範如下：

1. 國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。
2. 中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。
3. 附著於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。
4. 土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。
5. 國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。

(二)房屋土地合併課稅之評述：房地合併課稅可分為二個層面，一為持有稅，二為交易稅，其與憲法所規範的土地課稅理念有無衝突，析述如下：

1. 持有稅：現行房屋係課徵房屋稅，土地係課徵地價稅，如將兩者合併課徵不動產稅，提高持有成本，或有助於減少囤房囤地行為，抑制房價繼續飆高。惟目前真正的問題在於作為課稅基礎的房屋評定現值及公告地價與市價落差太大，造成實質稅賦偏低。因此，只要政府合理調整房屋評定現值與公告地價，就可以拉高房地持有成本，落實租稅正義，也不致造成下列政策功能的損傷：
 - (1) 土地為自然之產物，房屋為人為投資改良的結果。前者應採重稅，後者應採輕稅。
 - (2) 地價稅係針對地主不勞而獲之地租課稅，故應從重；房屋稅係針對所有者之財產課稅，故應從輕。
 - (3) 房屋稅是屬於對土地的建築改良物課稅，為鼓勵建築，促進土地利用，以適應住宅發展的需要，宜採輕稅政策。
 - (4) 土地不能增加，因此會產生獨占利潤（即地租）；房屋可以增加，經市場機能運作，故只能維持正常利潤。重課地價稅可以去除地主不勞而獲之獨占利潤，消除投機誘因；輕課房屋稅則可以保障地主投資改良之正常利潤，鼓勵土地投資。
2. 交易稅：土地增值稅屬交易稅，具有資本利得稅的概念，是否必須將土地交易所得與房屋交易所得，合併課徵不動產交易所得稅，才可實現土地公平正義。事實上，其癥結仍在課稅稅基，只要將房屋評定現值及公告土地現值調整到接近市價，或直接採實價課稅，即可達到目標。另外，土地增值稅係憲法所規定的稅目，其目的在將土地不勞而獲之自然增值予以漲價歸公，使全國民眾均能享受來自於土地的利益。故如採房地合併課稅，必須將不動產交易所得稅與土地增值稅分離課稅，即所繳納之土地增值稅可

【版權所有，重製必究！】

扣抵不動產交易所得稅。否則貿然取消土地增值稅，恐有違憲之虞。

高 點 · 高 上

【版權所有，重製必究！】