

# 《土地政策》

## 試題評析

### 1. 第一題

- (1) 加入WTO後，對我國農業衝擊最大，因此農地利用轉型成為近年來考試重點。
- (2) 本題屬於考古題，因此考試前如有整理，將會寫得很有內容。

### 2. 第二題

- (1) 本題出自土地徵收條例第11條，惟不在考法條，而是考立法意旨、問題所在及解決之道。
- (2) 其實，本題出自台北大學地政系最近一份研究報告。

### 3. 第三題

- (1) 高考題目最喜歡考法條之立法意旨、問題所在、解決之道等，本題又一明顯例證。
- (2) 不勞利得回饋與外部成本內部化是現行地主負擔公共義務之二大主軸。從這二個論點申論，準沒錯。

### 4. 第四題

- (1) 本題與第三題類似，均在考公共義務。
- (2) 準備高考，應多偏重評論型題目，評論型題目其實就是發揮性題目，只要觀念正確，再列點發揮即可得到高分。

一、我國業已加入世界貿易組織（WTO），面對開放農產品市場所帶來的競爭，農地資源利用規劃勢須調整適應，以開創農業發展之新契機。試問，農地資源利用規劃應採何種策略，方能彰顯效果？試闡述之。（二十五分）

**答：**

因應我國加入世界貿易組織（WTO）所帶來的衝擊，農地資源利用規劃應採之策略試擬如下：

#### (一) 農地資源有條件釋出

1. 農地轉用應依據國土綜合開發計畫及區域計畫之土地利用指導原則，衡量區域整體發展，在不破壞農業生產環境完整之原則下，採計畫性、區域性、整體性之變更，避免零星變更。
2. 都市計畫農業區及非都市土地工業區、鄉村區及風景區範圍內之農業用地，優先配合都市發展目標，劃定變更使用。
3. 為維護農業生產環境，對有嚴重影響農業生產環境之農地轉用計畫應不予同意，但已規劃預防性設施及替代性設施者除外。
4. 農地轉用將對毗鄰地區農業生產環境造成相當衝擊，亦增加農業生產環境設施維護成本，因此應視其對農業生產環境影響程度，設置適當隔離綠帶，以維護鄰近農業生產環境。
5. 配合修訂相關法令（如平均地權條例、土地稅法等），規定農地變更使用時所得之增值利益須課徵土地增值稅，同時規定土地增值稅用途增列農業發展與農村建設；或以徵收農地變更回饋金或捐地方式藉以回饋農業。
6. 加強農地非法變更使用或投機炒作行為之查核及處罰，以落實農地農用，如
  - (1) 修正區域計畫法、都市計畫法等相關法令，加重違規使用之處罰。
  - (2) 增加人力及專案編列經費加強取締違規使用行為。

#### (二) 以提高農地經營績效為目標的農地利用規劃

1. 配合農民年金直接給付措施，建立合理的農地租賃制度，活絡農地交易移轉，提高土地利用效率。
2. 培養專業核心農民，解決農民高齡化的問題，建立農民退休及離農制度，鼓勵老年、副業及兼業農民離農。
3. 推動以核心農戶為重點的農業生產，發展高附加價值、本土化與科技化的農業，強調市場導向，以提昇農業部門的競爭力。
4. 透過合理的區域性農業發展規劃，加強農地公共投資及農產資源利用制度、以推動區域性永續農業發展，包括加強農地重劃、改善農路、灌溉排水系統及促進農產廢棄物有效利用。
5. 依據農業生產區域規劃原則，檢討非都市土地特定農業區與一般農業區之劃定原則，並作必要之分區調整，建立適地適作模式，形成區域性經營規模。
6. 配合經濟發展趨勢，兼顧農地資源長期發展之可能性，將農地資源依其自然環境及社會、經濟條件，劃分為不同程度

之管理等級，分別予以不同程度之管制及獎勵輔導，以達農地資源有效分派為利用之目標。

7.農地政策之重心、應以徹底執行「農地農用」為基礎。因此，當國土規劃、防止土地炒作、嚴格實施土地使用管制、完成地籍總歸戶等農地農用相關措施皆完備時，有關承受人資格與身分之限制應可檢討廢除。

二、按現行制度，需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，須先與所有權人協議價購或以其他方式取得，其意旨究竟為何？惟從實務觀察，需用土地人循此徵收程序而採協議價購或以其他方式取得土地或土地改良物者並不多，其問題癥結究竟為何？試扼要說明並代擬其解決對策。（二十五分）

**答：**

(一)「按需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」為土地徵收條例第十一條所明定。其目的乃在強化土地徵收之民主程序，並為尊重私有財產，非有必要，應儘可能避免徵收。

(二)實務上，需用土地人循協議價購或以其他方式取得土地或土地改良物者不多，且多流於形式，究其問題癥結之外：

- 1.需用土地人唯恐以超過法定徵收補償費之價格協議價購，有圖利地主之嫌，故多以公告土地現值或徵收補償價格為協議價格底線。
- 2.需用土地人預設立場，認為反正無法達成協議，尚可依法徵收，故有恃無恐，虛應故事。
- 3.土地徵收係對特定私有土地之原始取得，可避免嗣後發生相關土地權利糾紛之困擾。
- 4.土地徵收可解決土地所有權人死亡未辦繼承登記及非都市土地變更編定等問題，對土地所有權人而言，又可免除因土地移轉所發生之增值稅及相關規費。

(三)解決對策

- 1.需用土地人與土地所有權人協議價購，應以不低於徵收補償費之價格協議辦理，如未依規定辦理者，不准其徵收。
- 2.通盤檢討修正相關法令，如土地所有權人死亡未辦繼承登記問題、非都市土地變更編定問題，租稅費減免問題，以及土地採購程序，均比照土地徵收之相關規費辦理，以提高需用土地人協議價購之意願。
- 3.仿國外案例，建立獎勵金制度，對於配合協議讓售土地者給予獎勵，以提高接受協議價購誘因。
- 4.加強宣導，使需用土地人瞭解協議價購係在「契約自由」原則下，依土地市場價格功能運作；而土地所有權人亦應使之瞭解不可能因拒絕協議價購，即可免遭徵收或可取得更高補償，以去除其觀望態度。

三、按現行制度，於何種條件下得就非都市土地申請變更編定為丁種建築用地？又其所需負擔之公共義務為何？這種規定是否合宜？其理由安在？試評述之。（二十五分）

**答：**

(一)申請變更編定為丁種建築用地之條件

- 1.丁種建築用地或都市計畫工業區土地有下列情形之一而原使用地或都市計畫工業區內土地確已不敷使用，經依促進產業升級條例第五十三條規定，取得工業主管機關核定發給之工業用地證明書者，或依同條例第七十條之二第五項規定，取得經濟部核定發給之證明文件者，得在其需用面積限度內以其毗連非都市土地申請變更編定為丁種建築用地：
  - (1)設置污染防治設備。
  - (2)增闢必要之通路。
  - (3)經濟部認定之低污染事業有擴展工業需要者。
  - (4)擴大企業營運總部。
- 2.工業區以外位於依法核准設廠用地範圍內，為丁種建築用地所包圍或夾雜土地，經工業主管機關審查認定得合併供工業使用者，得申請變更編定為丁種建築用地。
- 3.工業區以外為原編定公告之丁種建築用地所包圍或夾雜土地，其面積未達二公頃，經工業主管機關審查認定適宜作低污染、附加產值高之投資事業者，得申請變更編定為丁種建築用地。
- 4.一般農業區、山坡地保育區及特定專用區內取土部分以外之窯業用地，經領有工廠登記證者，經工業主管機關審查認定得供工業使用者，得申請變更編定為丁種建築用地。

(二)所需負擔之公共義務

因經濟部認定之低污染事業有擴展工業需要之原因，而申請毗連非都市土地變更編定為丁種建築用地者，興辦工業人應規劃變更土地總面積百分之十之土地作為綠地，辦理變更編定為國土保安用地，並依促進產業升級條例、農業發展條例相關規定繳交回饋金後，其餘土地始可變更編定為丁種建築用地。

(三)評論

- 1.非都市土地使用管制，係土地所有權社會化後警察權之行使方式，故凡土地一經編定為某種使用地，應即按照編定類別使用，不得任意變更，以貫徹編定與管制之目的。惟為求配合社會經濟客觀環境變化之需求，在某些基本條件下，准予申請變更編定，應屬合宜。惟工業區以外之丁種用地因係編定使用時，遷就現況編定，政策上應鼓勵既設工廠遷廠至工業區，現行開放其毗鄰土地可以變更，則值檢討。
- 2.變更編定係採目的事業導向，亦即申請變更編定之前提，為興辦事業應先經目的事業主管機關核准，工業主管機關（經濟部）往往只從發展經濟著眼，而忽視土地變更使用的適宜性。
- 3.申請變更編定為丁種建築用地後土地價值增加，適當的回饋是必要的，惟「非都市土地使用管制規則」並無法律授權得要求捐地或課取回饋金，故有關回饋金之繳交，乃回歸「農業發展條例」、「促進產業升級條例」、「森林法」之規定。惟上開法規係基於其單一目的事業之場所訂之規範，無法涵蓋全部範圍，故宜檢討修正區域計畫法，授權「非都市土地使用管制規則」統一規範回饋辦法，以齊一標準。

四、按現行區域計畫法之規定，申請開發之基本條件與應盡之公共義務為何？又這種規定是否合宜？其理由何在？試評述之。（二十五分）

答：

(一)申請開發之基本條件

為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。其申請開發之基本條件如下：

- 1.於國土利用係屬適當而合理者。
- 2.不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。
- 3.對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。
- 4.與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。
- 5.取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。

(二)應盡之公共義務

申請開發者取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮、市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。

(三)評論

- 1.依上開區域計畫法規定，申請開發應盡之公共義務為捐地與付費兩種方式，基本上係偏向於基地開發本身會衍生公共設施需求問題，而基於「成長付費」的理念及「使用者付費」的原則，向開發者課取相關設施的全部或部分建設費用，以期能將外部成本內部化的一種土地使用管制措施。事實上，土地變更為較高強度的使用，其發展價值已然提高，其用途變更的利益，應另課取受益稅。蓋受益課徵的原因乃因私人獲土地開發權所獲利益而來；至於外部成本內部化則是因私人獲土地開發權而導致社會成本的增加。由於兩者的課徵原因並不衝突，故應同時加以課徵。
- 2.依現行「非都市土地開發影響費徵收辦法」規定，開發影響費僅針對住宅使用、工業使用、工商綜合使用、遊憩使用等開發型態徵收，其徵收項目只有聯外道路一項（住宅使用者尚包括學校），項目似嫌不夠。為求衡平，應視開發個案對環境衝擊之不同程度及應額外增設之公共設施實際情形，縝密評估計算，並透過與開發者協商回饋項目及徵收額度，以兼顧公平正義及保障開發者之開發期望與合理利潤，共創雙贏。