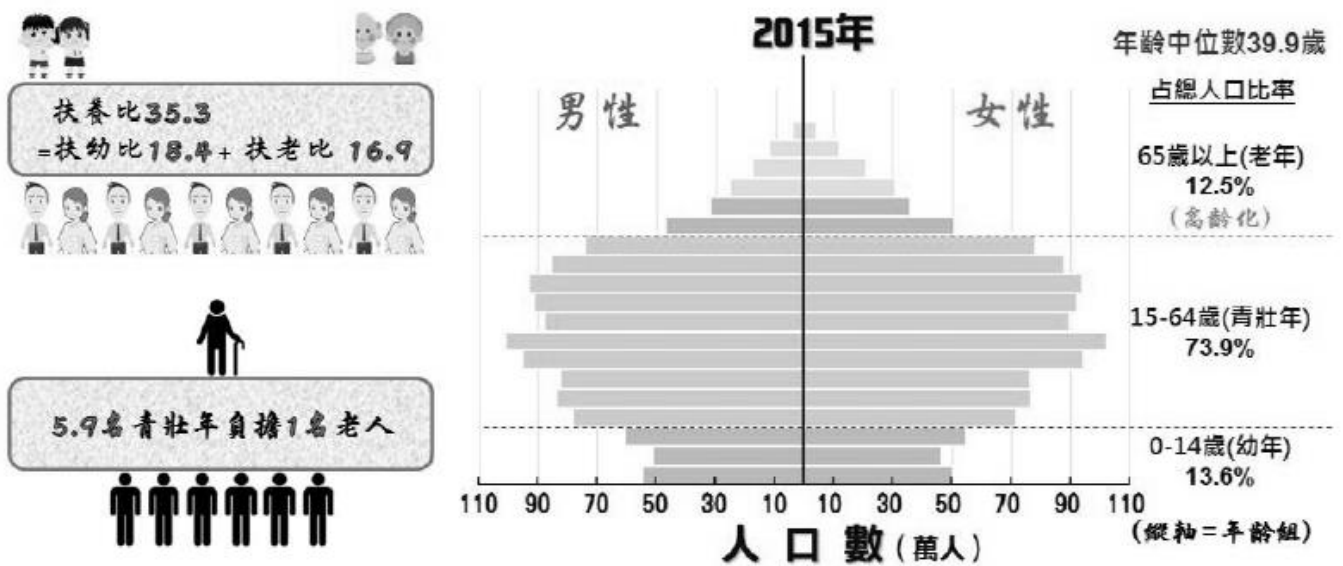
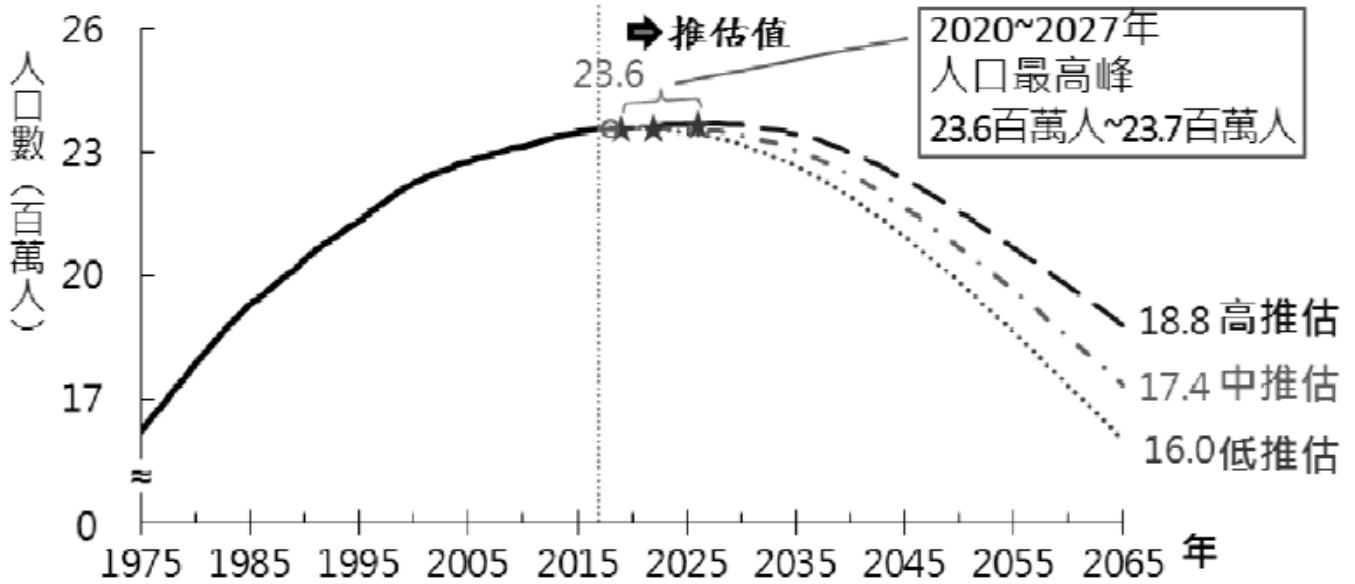


# 108 公務人員高等考試三級考試試題

類科：地政

科目：土地政策

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）





扶養比35.3

=扶幼比18.4+扶老比16.9



4.4名青壯年負擔1名老人



## 2020年(中推估)

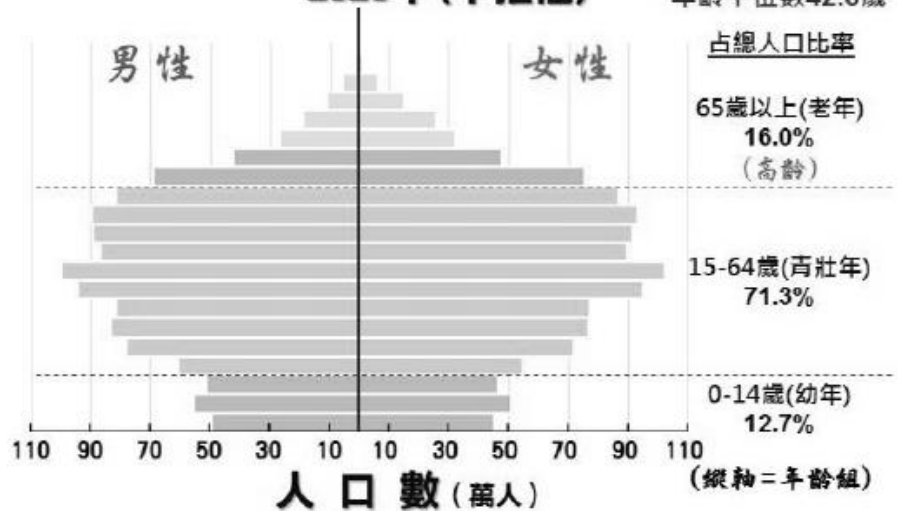
年齡中位數42.6歲

占總人口比率

65歲以上(老年)  
16.0%  
(高齡)

15-64歲(青壯年)  
71.3%

0-14歲(幼年)  
12.7%



扶養比47.5

=扶幼比18.1+扶老比29.4



3.4名青壯年負擔1名老人



## 2025年(中推估)

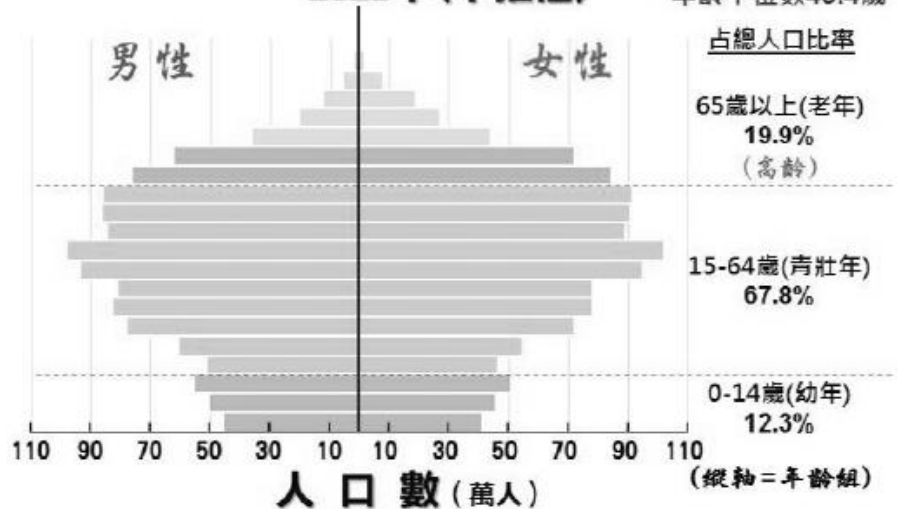
年齡中位數45.4歲

占總人口比率

65歲以上(老年)  
19.9%  
(高齡)

15-64歲(青壯年)  
67.8%

0-14歲(幼年)  
12.3%



### 【解題關鍵】

本題係少子化、老齡化現象，影響住宅市場之議題，土策課程完全命中。

### 【擬答】

(一)分析得知出現少子化、老齡化之現象：

本題以2015年之人口總數及人口結構為基礎，並以預估至2020年及2025年之兩個數值，對住宅市場之影響。人口總數部分至2020年及2025年人口達到最高峰均至23.6百萬人至23.7百萬人，人口總數未見明顯變化。

而人口結構部分，2015年之扶養比35.3（扶幼比18.4+扶老比16.9）而5.9名青壯年負擔一名老人。至2020年扶養比35.3（扶幼比18.4+扶老比16.9），扶養比尚未出現變化。然而4.4名青壯年負擔一名老人，已逐漸出現老齡化現象。

2025年扶養比47.5（扶幼比18.1+扶老比29.4）3.4名青壯年負擔一名老人、兩數值均已明顯出現少子化、老齡化之人口結構現象。

(二)針對少子化、老齡化現象，對住宅市場之影響分析：

分析2020年及2025年之數據後發現，扶養比幅提升大，其中扶幼比減少，而扶老比惡化，出現所謂少子化、老齡化人口結構現象，在市場其他條件不變情況下，就此現象進一步分析，對住宅市場之影響。

1. 整體住宅需求增加：

此一期間內人口總數增加，對住宅需求仍然續增，產生直接之影響。

2. 房屋坪數小量化：

少子化，老齡化現象，使得對市場供給之房屋格局、坪數小量化。

3. 老人住宅需求增加：

老齡化現象，使得對住宅市場中具備電梯產品或無障礙空間設計或長照設施之建築物需求增加。

4. 加速都市更新趨勢：

都市中老舊住宅因位處生活機能、醫療衛生、交通設施完善之舊地區，因少子化、老齡化現象出現，因此參與都更之意願有增加趨勢。

5. 公共住宅需求增加：

少子化，老齡化現象，使得購買住宅之意願降低，轉而對政府規劃之社會住宅、單身住宅甚至長照住宅等公共住宅之需求增加。

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)

**【解題關鍵】**

本題係土地政策之平均地權考古題，土策課本完全命中。

**【擬答】**

(一) 土地政策與策略：

1. 土地政策：

土地政策，就是要解決各種土地問題並滿足「民眾需求」之目標。為解決土地問題，土地政策指導土地適當分配與合理規劃利用，以達成「地盡其利」、「地利共享」之目標，所擬訂及採行之方針或途徑，然而主管機關對土地政策規劃及執行能力的良窳，亦是影響國家發展的重要關鍵因素。

2. 策略：

策略，指具體之行動方案。土地政策係為解決土地問題之方針、目標，而土地政策之策略，則是為落實土地政策之具體方案及作法或法制。例如，房地交易所得稅之開徵、實價登錄制度之修法、都市更新條例之修正等等，皆屬土地政策之策略。

(二) 我國憲法中，平均地權在土地政策與策略之意義：

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。  
(憲法 142)

2. 平均地權是土地政策的基本理念：

我國憲法中規範的土地政策理念就是落實「平均地權」，而平均地權之目標與價值取向，亦正是制定與推動土地政策的基本理念。平均地權的理念是所追求的地盡其利、地利共享的意旨，漲價歸公，公平正義的精神，落實於資源的配置機制上，能夠使每個人獲得土地資源及利益之機會都能均等，且能受到平等的尊重與關懷。

3. 實施平均地權之主要策略：

(1) 規定地價：

「規定地價」係指政府依法定程序，將公告地價查報確定，作為業主申報地價參考，以劃分公、私產權界限，並據以編造地價冊及總歸戶冊。此乃平均地權最基本工作，作為實施「照價徵稅」、「照價收買」、「漲價歸公」之標準。

(2) 照價徵稅：

「照價徵稅」係指政府按土地之原價或素地地價，逐年徵收因天然所產生之利益，以賦稅方式實現地租歸公，達到地利共享目標。即已規定地價之土地，應按申報地價，依法徵收地價稅。  
(平 17 參照)

(3) 照價收買：

「照價收買」係國家按照私人所申報地價或未盡利用，強制收買其土地，取消私有土地所有權行為，為平均地權四大綱領之一。

(4)漲價歸公：

「漲價歸公」係土地所有權人在持有土地期間，非因施以勞力資本增加土地價值，於發生所有權移轉或典權設定時，政府就其自然漲價之部分，向原所有權人課徵之稅賦，以實現「漲價歸公」，達到地利共享目標。

(三)現行實施平均地權之法制，並未落實憲法，平均地權之土地政策目標：

1.規定地價

現行平均地權條例有關公告地價、公告土地現值之評估明顯偏離市價，無法明確劃分公、私產權之界線，以致推動平均地權之基礎，無法公平合理的建立。

2.照價徵稅

申報地價總額為徵收地價稅基礎，現行土地稅法有關地價稅之課徵，無論稅基、稅率、減免等，均存在過低或過於浮濫之現象，以致平均地權照價徵稅之立法意旨無法達成。

3.照價收買

現行法制雖有照價收買之機制，但政府主管機關卻缺乏執行之決心，尤其今日台灣房地產價暴漲，政府面對空地、囤積土地等炒作土地現象，卻未確依法令規定，落實執行照價收買，使得藉由實施照價收買以落實平均地權之機制形同具文。

4.漲價歸公

現行土地增值稅之計徵，因公告現值偏離市價，且稅率又於94年大幅調降，使得土地增值鉅額利益大量歸由私人所獲取，除形成社會不公外，房地產價格更因投機盛行而暴漲並引發民怨。

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）

**【解題關鍵】**

本題係地價與土地規劃管制之關連論述題，土策課本完全命中。

**【擬答】**

(一)地價名詞定義：

1.區位地價：

不動產具有異質性，影響土地之個別因素中，地理位置是其最明顯之因素，區位之優劣直接影響其市場參與者之意願，致使形成其市場價格之高低。

區位地位，係因其地段之優劣特徵，經市場機制所形成之市場價格。

2.收益價值：

一個財貨滿足人們慾望或需求之能力謂之效用。而效用之愈高之財貨，受人們重視程度則愈高。

利用不動產所獲得之效益扣除各項必須支付成本後之淨收益，利用報酬率（還原利率）加以還原，得出其收益價值。惟其收益除受不動產本身條件之影響外，亦受外在區域及一般因素影響，實際上會呈現變動之走勢，是收益價值之特徵。

3.成本價值：

任何財貨之取得或擁有，必然須付出代價，謂之成本，然取得成本價值之高低常與財貨之效用、稀少性、市場之供需、政策、稅制等息息相關，經以上所形成因素之取得代價，謂之成本價值。

(二)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，亦是成本價值：

臺灣現行各種如商業、住宅、工業或農業使用之土地價格，是內含著區位地價、收益價值，與

成本價值。因為土地價格是市場機制中買賣雙方經考量其土地之座落區位、收益能力及成本價值等價值後，雙方於價格水準認同一致之所成交之交易價格。

(三)此價值對土地規劃管制之影響：

土地規劃管制是強調供給導向，以滿足各行各業之土地需求，以求土地資源善盡利用，同時避免土地資源之誤用及浪費。

故政府進行土地規劃管制時，無論是商業、住宅、工業或農業使用之土地，應針對土地所規劃供給之區位、收益價值以及成本價值，是否能合理滿足社會中對各項土地之需求外，以盡土地資源之效益極大化，符合公共利益，同時可避免規劃土地之價格出現暴漲、暴跌現象。

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

**【解題關鍵】**

本題係容積移轉取得公共設施保留地之考古題，土策課本完全命中。

**【擬答】**

(一)容積移轉取得公共設施保留地，其優點如下：

1. 加速公保地之取得：

政府可利用容積移轉制度，使公共設施保留地地主權益獲得保障，加速公共設施保留地取得與興闢，有利於都市空間利用發展。

2. 保護生態環境：

利用容積移轉機制，可以使古蹟或具有特殊生態景觀價值或環境敏感地區之土地獲得適當的保存，避免違規利用情形。

3. 有利整體開發規劃：

利用容積移轉，可以使建築充分表現其特色，並增加宗地之總體容積而有利整體開發規劃、設計，以創造新的都市建築景觀。

4. 符合成長管理：

採容積移轉方式，除可對密度及使用進行彈性管制外，並可為對都市空間發展之區位、時序作適當指導。

5. 滿足地方需求：

容積移轉，藉由在自由市場操作下，除形成容積合理之價格外，容積所移入區位亦可符合地方需求，有利都市空間之發展。

6. 符合公共利益：

透過容積移轉，政府可無償取得所需之公共設施保留地之產權，減少財政支出，地主獲得適當之對價補償，開發者獲得容積增加之開發利益，因此創造了三贏之局面。

(二) 容積移轉取得公共設施保留地，其缺點如下：

1. 多數地主未獲得保障：

容積常常受房地產市場景氣因素之影響，對於容積供給過大，需求不高之地區（如中南部）容積移轉買賣乏人問津，大量的公共設施保留地地主權益仍無法藉此機制獲得保障。

2. 影響環境品質：

容積移轉的移入區位與總量若未妥善規範，恐發生移入地區接受太多容積後，致使區內公共設施負擔太重，反而影響生活環境品質。

3. 制度不夠完善：

行政機關對容積移轉相關之審核、登記管制、監督等行政作業目前並不完善。

4. 缺乏市場機制：

容積移轉交易資訊之提供與市場運作機制，如不夠充分與順暢，恐造成黑箱作業或市場閉鎖現象形成買方市場，不利於公保地之地主，妨礙容積移轉政策與實施管制之目的。

5. 形成投機炒作：

容積移轉免負擔任何稅賦且又允許可移出一次，常成為投機炒作之標的，除造成漲價歸私外甚至影響到不動產市場之正常發展。

6. 折繳代金形同販賣發展權：

98年1月7日修訂之都市計畫法第83-1條，建商得向政府折繳代金，雖可簡化容積需求者與交易程序與成本，但恐將使得私有公共設施保留地更加乏人問津，形同政府公然販賣發展權，直接衝擊都市之容積管制制度及健全發展。因此政府宜儘速建立配套措施，以避免上述之疑慮發生。

(三) 結論：容積移轉取得公共設施保留地，弊大於利

容積移轉機制，基本上屬於一種平衡地主與開發者及政府間權益的土地管制策略，地方政府因財政窘困，常以容積移轉為手段取得來公有公共設施用地，但台灣各主要都會地區經實施容積移轉機制多年來，卻仍存在許多缺失及問題，急待主管機關加以重視及解決，例如，容積移轉總量、容積移轉價格的評估、移轉市場的建立及容積移轉之區位、範圍的劃定等配套措施，均需縝密研擬規劃，以免徒勞無功，影響都市土地規劃管制成效。