104 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：地政

科 目：土地政策

【蕭華強估價師】解答

一、請問土地的意涵為何？多位地政及不動產官學界合組了「臺灣土地社會聯盟」，指陳我國根本沒有明確的土地政策，而學者也指出我國的土地政策皆是在為其他公共政策服務，往往不是扮演著主導的角色。請由歷史發展的角度敘述我國土地政策的服務對象及其未來應有的發展方向。

【擬答】：

(一)土地的意涵：

人文地理學者 John Agnew 運用「地方」概念來詮釋土地的空間內涵，他認為地方包含了三個層次的意義，分別為：

1. 客觀的自然及社會空間。
2. 主觀的地方認同。
3. 總體經濟及政治結構環境下的區位空間。

過去，在主流的經濟成長價值觀底下，土地政策之決定往往是著重於第三點，而嚴重的忽略了第一點及第二點；而近年來，在環境生態保育觀點興起之後，第一點偶而會勝出。然而，長期以來，第二點往往是被忽視的。

尤其政府總把土地當做商品，當成經濟生產要素，都從金錢的觀點來看待土地。因此政府長期以來的土地徵收政策，常以徵收農地作為變更各種用地之腹地，原因是政府偏重經濟效益而輕忽農業效益所導致。農地除了包含環境生態價值外，更是農民安身立命的空間，可惜的是，政府在推動許多土地徵收時，卻獨尊於經濟效益，缺乏「增進公共利益」及「保障私人財產」的衡量機制。

(二)由歷史發展的角度，敘述我國土地政策的服務對象：

1. 土地政策不明，決策片面短視，國土利用嚴重失序。
2. 法令制度僵化，缺乏調整彈性，無法因應產業變遷。
3. 執法效率不彰，違規使用嚴重，規劃管制形同虛設。
4. 土地稅制落後，稅基嚴重偏低，地方財政岌岌可危。
5. 浮濫徵收土地，剝奪人民產權，侵蝕政治民主基石。
6. 投機炒作盛行，資本集中土地，阻礙經濟正常發展。
7. 房價大幅飆漲，民眾住屋困難，無法落實居住正義。
8. 更新速度緩慢，公共利益不足，都市機能老舊衰敗。
9. 經濟凌駕環保，環評機制不彰，環境保育淪為口號。
10. 農地違規普遍，損害農業發展，農村文化嚴重流失。
11. 不當濫墾濫伐，破壞景觀地貌，危害環境生態保育。
12. 撕裂土地倫理，抹殺歷史記憶，文化保存流於空談。

(三)未來應有的發展方向

「台灣土地社會聯盟」的成立，目的在於喚起全民對土地的基本態度，秉持土地政策與立法應有方向，棄絕政客及投機資本家任何形式的壟斷，讓台灣找回國家的希望與民生的福祉。

我國的土地政策，未來應有的發展方向，如下：

1. 政府應以行政院層級，結合產官學界，召開「全國土地會議」，全面檢討土地問題，擬定明確土地政策方向。
2. 政府應盡速制訂「土地基本法」與「國土計畫法」，發布台灣國土計畫。
3. 全面檢討與規劃居住、產業、農業與自然資源等用地政策，改善城鄉環境，提升產業競爭力。
4. 以行政院層級進行不動產稅制全面檢討，健全房地產市場。
5. 我們將陸續拜會各主要政黨總統候選人、行政院、內政部、國發會、農委會、財政部、經

公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

濟部，要求加速落實土地問題改革。

以上解答摘錄自，台灣土地社會聯盟發表「台灣土地宣言」。

二、第二次世界大戰之後，全球農業政策約略可以劃分成兩大階段，一為由戰後到 1980 年，可稱之為農業「生產論」時期；1980 年代中期以後，則有「後生產論」與「多功能農業體制」，請分別解釋「生產論」、「後生產論」與「多功能農業體制」的意涵？又，為何論者主張「多功能農業體制」可以為我國農業未來的出路？

【擬答】：

(一)「生產論」、「後生產論」與「多功能農業體制」的意涵：

1. 農業生產論：

農業生產論一方面採取古典經濟模型（例如屠能的農業區位理論）觀點認為，透過市場的力量土地會被分派到最合適的用途上，每一塊土地因此會達到其「最高價值的使用」或利潤極大化，農業生產論即以追求最大產量為訴求。另一方面，政府則透過公共政策來支持土地生產商品的價值，以便達成可估計的經濟成長目標。

2. 後生產論：

歐洲先進國家中，後生產論大約在 1980 年代中期已經出現。由於農業生產論強調農業現代化、工業化、商業化，集約、高投入、高產出的農業經營，並且以提高「糧食數量」為政策主軸，但卻造成了歐洲農糧生產過剩及生態環境的破壞，因此代之而起的就是屬於低投入及低產出、強調永續農業經營體系以及糧食品質的後生產體制，即稱之後農業生產論。

3. 多功能農業體制：

農業多功能性之定義：「除了糧食衣物生產的初級功能之外，農業活動亦可形塑景觀、提供環境利益（例如土地保護）、可更新自然資源的永續經營及生物多樣性、以及有益於許多農村地區的社會經濟活力。如果除了其生產糧食衣物的初級功能外，還具有一種或多種功能時，農業就是多功能的。」

(二)主張「多功能農業體制」可以作為我國農業未來的出路之理由：

農業多功能性觀念的形成，主要在回應大眾對農業與農村地區重大與廣大改變的關懷與需求，例如雖然農業在農村的經濟上仍然扮演重要的角色，但其重要性已經降低，社會對農業扮演的角色，另有期待，包括環境與景觀維護、水管理、洪氾管制、社會照顧及文化承襲等。因此，農業多功能性被認為是一種新的一統性典範，用以引導符合新社會需求的後現代農業。因此應主張「多功能農業體制」可以作為我國農業未來的出路。

三、「桃園航空城」開發計畫近日史無前例的舉辦了預備聽證會，未來也將舉辦正式聽證會，請問，為何要舉辦聽證會？除了法律依據之外，請解釋其舉辦的理由。

【擬答】：

(一)舉辦聽證會之必要性：

它是一種類似法院開庭程序，集結各種不同意見的利害關係人，針對同一議題，提出各自所關切的意見，再根據這些不同的意見，釐清爭執點之所在及提出相關證據，最後進行言詞辯論並做成聽證會紀錄，以做為政府決策參考或依據的程序。

簡單地說，它是一項透過公開辯論，讓真理越辯越明的嚴謹且聽取利害關係人陳述意見的程序。亦即當事人有發問及辯論權。有較充分機會可以就事實及法律見解提出攻擊或防禦方法以維護自己權益。

(二)「聽證」之舉辦目的及理由

舉行「聽證」的目的，在於行政機關固然擁有其職掌業務範圍內較高的專業知識，但於自由民主社會，政府存在目的本是為服務人民，因此於做成攸關人民權益的決策時，行政機關理應多加聽取人民意見。

尤其，行政機關所做決定，直接影響特定人民憲法所保障的基本人權時，更應透過更嚴謹的機制，確保其行政決定的正當性、正確性與信憑性。

行政機關欲作出行政決定時，應進行及舉辦「聽證」程序之時機，行政程序法第 107 條規定「法規明文規定應舉行聽證者；或行政機關認為有舉行聽證之必要者」。

公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

因此應辦理「聽證」之時機有二，一為法規明文規定應舉行聽證者，二為主管關認為有舉行「聽證」之必要時，才舉行聽證。故應可推知，凡情事涉及多數人，且多數人間彼此利益不同，利害不一致而有利衝突時，就該情事於行政決定前，就應進行「聽證」程序。

「正義始於程序終於程序」，因為行政機關必須尊重人性尊嚴及尊重人的主體地位，「未遵守正當程序原則的程序，進入程序的人民隨時會淪為客體。正當法律程序所要實現的，就是把人當主體加以對待。

四、我國的土地政策，許多決策都是採取「委員會機制」來決定，如都市計畫委員會及區域計畫委員會皆是，請問，採取「委員會機制」的理由為何？其背後的方法論又為何？這樣的「委員會機制」是否符合民主政治的常態？

【擬答】：

(一)採取「委員會機制」的理由：專業化被視為解決社會問題的最佳途徑

社會問題（亦土地問題）的定義並非是客觀中立的存在，在不同的價值、意識型態、權利、或利益取向之下，它被賦予了某種特定的意涵，而這就是公共政策（亦土地政策）的根本來源。然而基於現代化科學的理念，專業化的「委員會機制」被視為解決社會問題的最佳途徑，而所謂「公共利益」也往往是由所謂專家們來做出詮釋。

(二)其背後的方法論、知識論：

政府企圖以專家合議決策之模式，來決定公共利益，土地問題的複雜性及專業性與利益分配問題，造成政府在制定土地政策或執行相關土地法令時，往往無法取得民眾之信任與認同，於是所謂專家審議機制，便因應而生，企圖以專家合議決策之模式，來作為公共政策選擇之機制。

(三)這樣的「委員會機制」並不符合民主政治的常態：

1. 「委員會機制」採權威式審議，並不符合審議民主之精神：

目前所推動之「審議民主」是擴大專家審議之參與面及提昇審議之透明度與公信力，其作法是讓台灣公部門、私部門、地方居民及所有參與之專家，能夠在所建構之平台中能充分溝通。

社會問題的定義基本上就是一個政治議題，而政治議題是無法藉由單純專家審議機制來解決，因為如同國外等學者所言「尋求一個問題的權威式解答，往往似乎都是失敗的，因為反對者可以輕易宣稱問題被錯誤的界定」。

因此社會問題的定義是源自政治判斷，而在民主社會裡，此種公共政策選擇的權力理應留在公民的手中，這就是所謂的「審議民主」。

2. 目前相關民眾參與之機制多流於形式：

而目前台灣土地政策制定機制中設計了許多委員會審議機制，而政府部門不僅十分依賴這些所謂專家審議，也樂意他們來分擔決策成敗之責任，並且在相關法令中亦見到所謂民眾參與的制度設計，例如公開展覽、說明會或反對門檻等，但卻都流於形式，並未真正落實將公共政策的選擇權還諸於公民之「審議民主」，因此專家審議機制與目前推動之「審議民主」並未一致。

3. 建議：

土地政策規劃為國家干預或引導土地使用的重要工具之一，而土地政策規劃理念與思潮的演變，確實會影響政府土地規劃的模式，為避免政府機關黑箱作業，減少土地政策錯誤和恣意的裁量，應儘速仿照國外建立完整法制和學習其成功經驗，摒除舊觀念和「委員會機制」，並建立民眾參與擴大地方社區之民主監督機制，迎接嶄新的土地政策利用規劃理念與思潮的來臨。