

104 年公務人員高等考試三級考試試題

類科：地政

科目：土地政策

【蕭華強估價師】 解答

一、在現行制度下，農地未善加利用，仍可免徵田賦，並可享有補助或津貼等福利。請問臺灣存在如此閒置不利用、違規使用、農舍非農用，提供投機炒作機會，以致影響農業生產環境等問題的原因是什麼？請問你對農地恢復課稅有何看法？又，如何改善前述農地的相關問題？

【擬答】：

(一)在現行制度下，影響農業生產環境等問題的原因，如下說明：

1. 停徵田賦，易造成農地閒置：

現行農地課徵田賦之持有稅，於民國 76 年停徵至今，造成持有農地之持有成本大減，因此無法提昇農地集約利用，更常形成農地閒置或荒廢景象；亦不利於政府各項農地政策之推動。

2. 不課徵增值稅，易形成農地炒作：

現行農地只要符合農地農用及移轉予自然人，依土地稅法 39-2 條之規定，得申請不課徵增值稅，雖有鼓勵農地農用及減輕農地移轉成本之功效；卻使得農地商品化並形成租稅天堂，在持有期間及移轉時，均可免繳納相關土地稅負，間接吸引資金流入農地市場，形成農地炒作、漲價歸私現象，更影響農地政策之推動。

3. 「農民」的資格之訂定過於寬鬆，形成農舍濫建：

民國 89 年農發條例修正後，其中第 18 條規定，對無自用農舍者之農民得興建農舍，但是對於所謂「農民」的資格之訂定過於寬鬆，且無總量管制，及事後違規稽查不力之下，造成目前多數農舍之居住者均非真正農民，目前除對農舍課徵房屋稅外，其田賦或地價稅及增值稅等均給予各種優惠，除造成租稅課徵之不公平外，更違背農地開放興建農舍是為留住「農民」及減輕「農民」租稅負擔之政策初衷。

(二)就未作農用之農地，應恢復課稅：

1. 對非農用農地，全面恢復課徵地價稅：

為增加農地之持有成本，促使農地能集約利用，以及加速農地之流通速度，以及有利政府推動「小地主大佃農」政策之落實，建議對低度利用或閒置之農地，恢復課徵地價稅。並對違規使用之農業用地，開徵懲罰性稅負。

2. 農地農用時其移轉得不課徵增值稅，應從嚴認定：

現行土地稅法 39-2 條，縣市政府對所謂符合「農地農用」均採消極認定，只要農地未有違規使用情形，縱使低度利用或閒置中，均核准其符合農地農用，因此無法藉其不課徵之立法目的來促進農地利用，建議應採實質認定標準，對於低度或閒置未積極從事農業經營之農地，均不給予不課徵土地增值稅之優惠。

3. 對農舍之「建用農地」恢復課徵地價稅：

目前農地已成租稅天堂外，眾多的農舍氾濫聳立於田野之間，更嚴重破壞農業生產環境與妨礙農地政策之推動，因此建議對興建農舍之基地，即「建用農地」即農舍之基地恢復課徵地價稅，以促進集約利用，避免破壞農地資源。

(三)對於改善前述農地的相關問題，個人看法：

1. 嚴格執行農地農用政策，避免農地轉用、違規使用情況不斷發生。

2. 加強對於違規使用之農地之清查工作與課以嚴厲處罰。

3. 恢復農地課徵地價稅（田賦）另對於農用之農地適度減免及優惠，以提升非農民之持有

農地成本。

- 4.利用增值稅之稅制設計，形成對違規使用之農地稅負壓力與負擔。
- 5.嚴格執行耕地再分割最小面積之限制，目前為 0.25 公頃。
- 6.嚴格規範及審核興建農舍之資格，申請人必須具備農保資格，或簽實際務農切結書、並出示農產品之產銷管道、資材購買證明，以及確保農地農用。
- 7.提高並限制興建農舍最小面積標準，並採有條件式的就地興建農舍，另鼓勵採集村興建方式來興建農舍。
- 8.對短期持有農地再行移轉者，應課以增值稅及相關稅賦，以避免農地淪為商品化之投機炒作行為。

二、地方政府常為實現選舉承諾，到處興建公共建設及進行土地開發，但未來人口結構將急速改變，請問未來公共建設區位及土地政策應有何考量？

【擬答】：

(一)未來公共建設區位之考量，應落實成長管理：

1.實施成長管理之必要性：

近二十年地方政府常為實現選舉承諾，到處興建公共建設及進行土地開發，建造了許多蚊子館、蚊子馬路嚴重的拖垮地方政府的財政，甚至連基層公務員的薪資也發不出來，一般縣道夜間無財力點路燈……幾乎是上演台版的希臘劇情。因應未來人口結構將急速改變，未來公共建設區位之考量，應消弭政策失靈下產生之零散的都市發展模式，以及避免都市形成蛙躍式發展。

2.實施都市成長管理之目的、功能：

成長管理在於因應都市快速成長所產生之外部效果，企圖透過規劃策略之運用，提昇土地使用與公共設施配置之效率，降低無秩序的蛙躍式發展之發生，以期塑造美麗健康的都市發展型態與景觀，減輕政府財源之負擔。經由開發許可制，一方面改變私人土地使用之目標與投資之期待；另一方面，達到經濟發展之目標。

(二)因應未來人口結構將急速改變，未來土地政策之考量：

1.計畫目標與發展構想之重視：

重視計畫目標之達成，透過計畫內容對目標之敘述，以發展策略擬定，規範土地開發使用活動與資本門改善方案之落實，以強化計畫書之功能及發展構想之實現。

2.以成長管理落實開發許可制：

台灣地區之都市人口至民國 100 年底止，共計約 1,800 萬人，但所規劃之都市計畫地區面積卻可容納 2,500 多萬人，其間規劃缺口落差高達約 700 萬人，且規劃供需缺口持續擴大，遠超過人口成長之需。

此一結果突顯現行規劃方式值得思考其對資源永續利用之影響，以避免繼續違反土地資源永續發展之目標，不利於都市管理與公共系統之規劃。除規劃缺口落差外，根據行政院主計處公佈台灣地區有近 100 戶萬空，住宅缺口亦相當嚴重。這些規劃不經濟所造成的問題，間接促使政府採取土地開發管理制度的變革，反映在法制上的便是在目前送立法院待審之「國土計畫法」草案中，規範申請開發許可之區位，應考量納入成長管理之相關項目。

3.外部性之重視：

對土地開發所產生之環境衝擊，在策略上要求各種開發活動需依水土保持法或環境影響評估法相關規定。如此做法較易規範私部門之開發行為，達臻政府計畫之目標。

4.社會成本之公平負擔：

土地開發與人口成長所衍生之公共設施需求，帶給政府極大之財政負擔，形成不公平的下現象。如今政府於區域計畫法十五條之三、都市計畫法、森林法、農業發展條例等相關法令，建立土地開發及使用變更回饋機制，責成造成公共設施需求者須繳納規費或負擔，以降低開發對環境與公共設施之衝擊。

5. 審議制度的建立：

都市計畫或開發計畫之審議工作，已由重視計畫之個別性與合理性，走向著重空間協調性、計畫一致性與區域整體性之考量，使計畫執行更具實際性與可行性，避免計畫間之衝突與行政區域發展之不協調。

6. 民眾參與觀念之調整：

土地規劃乃公共事務，服務之對象為社會大眾，民眾不僅有知的權利，更應有表達的機會，過去秘密規劃之做法常受批評，近年來已略有改善；於規劃前、規劃中、審議前、審議中皆能擴大參與管道，對於民眾意見之處理亦較慎重，並以座談、公展及公聽會方式，傳達資訊，並與民眾交換意見，以尋求民眾對政策與規劃內容之支持。

三、政府為財政收入考量，常透過處分公有土地方式達到目的。請問公有土地有何功能？維持這些功能應有何土地利用政策？政府處分公有土地是否應有總量管理之作為？請說明之。

【擬答】：

(一)公有土地所應扮演之功能：

公有土地應扮演財政、社會及經濟之功能，但是過往公有土地管理機關，均以追求公有土地出售之財政績效為主，而忽略了社會及經濟之功能，使得公有土地在國家整體建設、社會發展中，並未扮演好應有之角色。

(二)維持前項之功能，應有的土地利用政策：

公有土地應扮演財政、社會及經濟之功能，為維持前述之功能，應有的土地利用政策，如下說明：

1. 財政功能方面：

- (1)修改公地標售政策，公有土地原則上保持公有。
- (2)標售公地者，應附具土地利用計畫及開發期限，避免囤積炒作情形發生。
- (3)修改現行公地標售後原地價之採計，由標售金額改為標售當期公告土地現值，以免地主享有漲價歸私之利益。
- (4)一定面積以上之精華地區公有土地，應以設定地上權方式，或參與聯合開發方式釋出，以免標售公有土地之得標者，享有漲價歸私之利益。

2. 社會功能方面：

- (1)公產管理機關除配合國家整體經濟之發展建設需要外，應建立土地資源之保育與保護的永續利用觀念，作妥善之利用與開發，懇求世代公平。
- (2)公有土地應視其使用分區及使用特性進行規劃利用，諸如公共設施用地、社會住宅用地、合宜住宅用地、工業用地、風景區等，分別訂出各別之目的事業主管機關，以利開發利用。
- (3)公有土地非必要不再採標售，應儘量提供作為公共設施等需求，政府善盡公共財提供者之角色。

3. 經濟功能方面：

- (1)公有土地之處分利用應配合國家長期整體發展建設需要，儘量保持公有。
- (2)公有土地應配合相關區域計畫、都市計畫及各種利用計畫，並善用民間資源與創意進行土地之開發與利用。

(3)政府應積極以照價收買、區段徵收、土地重劃或推動都市更新等方式取得土地，建立土地儲備制度(Land Banking)，以提升公有土地之經濟政策功能。

(4)各級政府管理之公有土地數量眾多，應建立統籌管理體系後，納入政策功能導向，而非僅側重標售方式挹注財政之功能。

(三)政府處分公有土地，應有總量管理之作為：

1.總量管制之意義：

指基於容受力之觀念，於不影響生態環境與生活品質之前提下，進行管制特定地區在特定期間內所能承受之最大人口或開發之數量，並就此增量透過成長管理策略與發展許可制，誘導土地開發之區位、型態、時序及品質，以達到適度抑制土地開發及人口成長速度之目的。

2.政府處分公有土地，應有總量管理之作為及考量評估基準：

(1)考量環境容受力：

為維持環境內之各種動、植物生存的生態環境平衡不受破壞，將會形成土地使用限制因素的天然條件，此種限制條件，即為環境容受力。

(2)考量設施容受力：

係以基礎設施及維生系統承载力為導向，評估一定區域內之人口成長或開發活動的增量對公共設施服務水準之影響，及對生活品質之衝擊程度。

(3)考量經濟容受力：

評估支持各種活動之場所容納量，分析提供生產及就業空間之供給能力，提供就業機會之潛力，以及滿足居住需求之供給能力，並確認經濟容受力之評估需兼顧環境容受力與設施容受力之考量。

(4)考量景觀（知覺）容受力：

著重都市景觀與美化，以可居性及寧適性為導向，評估動態的區域發展過程中，居民在環境價值景觀生活品質與休閒機能之態度與期望，並確認政府政策與私部門之生產活動能兼顧居民之接受程度。

(5)考量社會容受力：

社會容受力係以評估社會意識、社會福利為導向，一個國家之社會福利政策的可及性，對該地區的人文精神及社會文化提昇有重大的助益，亦影響土地之容受力。

四、氣候變遷已成為全球必須共同面對的議題，請問土地使用對氣候變遷產生那些影響？因應這些影響應有何土地管理政策？

【擬答】：

(一)土地使用對氣候變遷產生之影響：

1.造成溫室效應：

人類的各種活動，尤其土地利用行為因缺乏計畫引導而造成的土地過度開發與濫用情形、降低都市高弱度...卻嚴重地影響地球氣候，溫室氣體迅速地排放到大氣中，這些氣體攔住了應散發到太空中的熱，使得原來的溫室效應更加強化，導致了地球平均溫度的上升。全球溫度的上升會使得海平面升高、改變降雨量及某些地區的氣候。

2.危害人類生存：

區域性的氣候變遷會改變森林、農穫量及水供應量並威脅人體健康、危害鳥類、魚類甚至其他更多的生態體系。沙漠也許會向現存的平原擴展、而一些國家公園的獨特景象將消失殆盡。

3.形成極端氣候：

此種溫室效應對於整個生態環境(包括地球、海洋與人類的經濟、社會等)及全球氣候，將有深遠而不可知之影響。但整體看來，似乎朝向降雨量與蒸發量增加、更強烈暴風雨以及更乾燥土地的趨勢。

4.形成國土問題：

土地使用氣候變遷造成的極端氣候，使得環境脆弱度及敏感度相對提高，隨之而來的旱澇災害、地層下陷、土地鹽化、氣溫上升、海平面上升等課題，皆將大幅衝擊國土空間使用分布與城鎮維生機能等課題。

(二)因應土地使用對氣候變遷產生之影響，應有的土地管理政策：

土地使用領域議題包含極端氣候調適、改善因缺乏計畫引導而造成的土地過度開發與濫用情形、降低都市高脆弱度以及各項減緩與調適策略於空間上競合關係的處理等。針對上述議題，土地管理應提出以下對策，作為因應：

- 1.將環境敏感地觀念落實在國土保育區的劃設，避免土地開發對土地資源結構性的破壞。
- 2.因應氣候變遷，加速與國土空間相關計畫之立法與修法，以建構完善的法治基礎。
- 3.建立以調適為目的之土地使用管理相關配套措施，完整落實調適策略。
- 4.定期監測土地使用與地表覆蓋變遷，並更新國土地理資訊系統，持續追蹤國土利用的情形。
- 5.提升都市地區之土地防洪管理效能與調適能力。
- 6.檢討既有空間規劃在調適氣候變遷之缺失與不足，回饋並協助調整策略架構。

期望透過依據對策所研擬出來的具體方案，能在此領域提升國土利用面對氣候變遷衝擊的調適能力，並塑造安全宜居且永續發展的生活空間。