

【土地政策③～⑤】講義

第一章 緒論

第一節 土地政策

一、土地政策之意義：

土地政策係為解決土地問題，指導土地適當分配(分配不均)與合理規劃利用(利用不當)，以達成「地盡其利」、「地利共享」為終極目標。而「平均地權」為我國土地制度，旨在謀國計民生之均足。希冀在妥善的國土利用規劃下，可均衡及兼顧土地開發、經濟發展、公共建設與環境保育，來增進土地利用價值與維護土地利益的公平分配。

二、形成土地問題之原因

(一)土地之特性：

因土地無法增加及具有不可移動性、異質性、永續性、用途多樣性、高價值性等，致土地問題由之產生。

(二)人口增加：

如地廣人稀，人人可自由使用土地，土地問題無從發生。但隨著人口增加，土地的稀少性愈顯嚴重。

(三)土地制度不合要求：

若土地制度不合於國民現實之要求，易加深土地問題嚴重性。

(四)不當之土地利用：

良好之土地利用為充分、合理、有效，若土地為不當之利用，將產生土地問題。

(五)土地投機：以土地作為投資工具，而非生產工具，往往為造成地價高漲的重要原因之一。

三、政策工具

(一)消極性：

- 1.土地使用計畫（例如：國土計畫法、區域計畫法、都市畫法等）。
- 2.土地使用分區管制。
- 3.稅制及財政措施（開發影響費、兩稅合一）。

(二)積極性：

- 1.政府支持市場開發（例如：給予租稅優惠、提供開發誘因）
- 2.政府主動開發（例如：市地重劃、區段徵收）
- 3.政府採予市場權力（例如：開發許可、自行擬訂細部計畫）

4.制定法律促進開發（都市更新條例、都市危險及老舊建築物加速重建條例等）

第二節 土地投機與土地投資

一、**土地投機**：購買土地者將土地視為商品，並不具有使用土地之意念，只是把持土地，使其不作當前最有效使用，等待將來再出售，以賺取買賣差價為目的。

二、**土地投資**：土地所有權人將土地視為生產工具，對土地施以勞力資本，充分利用土地賺取合理報酬。

三、土地投機與土地投資的比較

(一)土地投機為假性需求；而土地投資為真性需求。

(二)土地投機視土地為商品；而土地投資視土地為生產要素。

(三)土地投機以賺取買賣差價為目的；土地投資則以賺取合理利潤為其目的。

(四)土地投機係屬短期持有，伺機出售土地；土地投資則係長期持有，有恆經營、積極生產。

(五)土地投機未於土地施以勞力、資本；土地投資則於購買土地後施以勞力、資本。

(六)土地投機造成社會財富分配不均，扭曲社會資源，影響土地資源利用效率；土地投資可增進個人利益與社會財富，並促使有效率的分配土地資源。

第三節 邏輯實證論與後實證論

一、**邏輯實證論（實證論）**：實證論主張所有形上學的知識應被排除，知識僅限於已經驗的或可經驗的事務；妥適的知識是能對科學作解釋，因而使知識能夠增加；科學的解釋規則，只限於功能性的、直接的規則或數學規則。實證論強調所有人類的問題，都可以透過一個正確的方法而獲得解決，形上學不僅是錯誤且有礙社會科學的進步。

二、**後實證論**：後實證論的研究方法論是不談研究效度的，只談真實經驗的獲得，只要有短暫的美感及意義，人類的真誠性就會顯現，這就是後實證論的研究信度，因為一個外在的實體沒有經過相互建構的過程，就不會產生研究的效度。

三、兩者差異：

(一)就公共政策的研究方法論上而言，政策規劃研究的方法論與政策評估的方法論，都可採用相同的研究方法。在政策規劃方面，其規劃的方法主要在於匯集政策分析家的創造力與想像力。因此，後實證論者的政策規劃方法論，就是一種互動、溝通的方法論。但是，實證論者的政策規劃方法，則是一個人關起門來完成公共政策規劃，在沒有任何相關資訊的提供情況下，做出公共政策的決定。

(二)就後實證論的政策規劃方法論而言，實證論者的閉門造車係宰制性的規劃，是一種「由上而下的實踐方式」，從此而獲得的知識，是沒有人類社會生活經驗的知識，它對人類社會科學研究是沒有幫助的。

(三)後實證者的政策規劃分析觀點，採取一種政策對話、溝通的方式進行，並不是以客觀的假設，驗證人類社會經驗的因果關係推論，或是建立一種跨越社會（空間）與歷史（時間）領域的通則。因為政策規劃的目標，本身就包含了社會各種不同價值。所以，在界定政策目標時，遇到社會不同價值的相互衝突時，政策分析家必須透過對話、溝通的方式，將相關利害關係人納入進來，參與政策制定的互動、溝通過程，誠懇的理解利害關係人的內心深處的聲音、看法與需求。

第四節 土地倫理

一、**意義：**土地倫理（Land Ethics），簡而言之，為「人與土地之間的關係」。此處所指的「土地」，不僅是土壤而已，而是廣闊包含土壤、水、植物、動物等生命與非生命體。背後的重要意涵在於將人類對於親人、族群及同胞間的倫理觀念，延伸到土地之上。生態系統是一個結構化且複雜的系統，人類若對大自然產生劇烈的干擾，會為人類自身帶來災難，因此將倫理的想法延伸至土地，是十分重要的。李奧波在土地倫理中主張，人類對於親人、同胞，都有不忍其受苦難的同理心，以及不應加害於其他人的道德思維，這樣的理念延伸到土地之後，人類首要的任務就是保持生物的多樣性與本土性，同時必須對大自然保持謙卑。

試閱講義

第一章 地權政策

第一節 平均地權

一、意涵：

- (一) 憲法第 142 條規定，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。
- (二) 憲法第 143 條規定，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。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。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。
- (三) 為避免土地淪為少數人投機、壟斷的工具，阻礙經濟發展，平均地權的意旨，在求土地權利的「均權」原則，主張土地自然增值的不勞而獲應以建立制度將之收歸公有，還原社會共享。制度上，認為國家為土地之「上級所有權人」，此一理念即對於土地所有權課以社會拘束義務之具體表徵。平均地權「漲價歸公」、「地利共享」的理念，乃基於公益的立場，在土地財產權私有體制下，將土地所生利益之財產權保障範圍予以縮小：土地增值依貢獻者有公、私之異，自然增值收歸公有，私人投資改良則為私人努力的結果應予肯定，其資本利益應予以保障。
- (四) 平均地權對於土地權益採公、私分開歸屬的原則，也顯示土地財產權是在制度下予以保障與限制。申言之，平均地權制度的原則，是符合(1)「均等」公平原則：土地改良價值屬於改良者的貢獻，但是因社會貢獻所造成土地增值由人民共享；(2)「機會」公平原則：土地不為資本家壟斷，需用地者皆有獲得土地使用的機會；(3)「程序」公平原則：強調制度，依法律執行。制度執行的工具，是藉由「徵稅」，即課徵土地稅賦（地價稅及土地增值稅），以及「徵收」等公權力的手段，達成土地制度的均權原則。

二、四大綱領

(一) 規定地價

規定地價乃平均地權最基本之工作，作為實行照價徵稅、照價收買、漲價歸公之基礎。藉規定地價適當劃分土地權益之公、私界限，凡已核定之地價與私人投資改良價值及其應得之正常利潤，悉歸私人所有，至於天然之給予及社會利益，則應歸公。

(二) 照價徵稅

旨在以賦稅方法課取非私人所應享有之經濟地租以收歸大眾共享，並藉以促進土地利用，同時亦在防止地主申報地價時以少報多。

(三)照價收買

旨在保持土地自由、匡導地主合理申報地價，逕將土地未來價值歸公，並作為促進國家建設及都市整體依計畫開發建設之重要手段。

(四)漲價歸公

規定地價後，土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家收歸公眾共享，不容私人坐享不勞而獲之利益，此為實行平均地權最重要之方法。

第二節 土地國有

一、**意義**：土地歸全體人民所有，即由國家代表全體人民占有土地等生產資源的一種土地所有權形式。

二、優點：

- 1.完全支配：全國土地由國家統籌規劃，符合全民需要。
- 2.大規模利用：各種類型土地皆可大規模開發利用，充分發揮土地效用。
- 3.推動公共建設：國家充分掌握建設用地，以利各項建設之推動。
- 4.漲價歸公：土地所產生之利益，自動歸全體國民共享。

三、缺點：

- 1.無法鼓勵私人投資改良：土地若為國有，則私人對土地缺乏投資改良的誘因。
- 2.降低土地利用效能：土地國有將無法利用人類自利心促進土地利用，倘若缺乏有效率的政府，將造成土地資源的浪費。
- 3.無法發揮市場機能：土地國有將使市場機能無法運作，而使土地不能作充分、有效利用。

第三節 平均地權與土地國有

一、相同之處

- 1.國家仍掌握土地利用及規劃。
- 2.可將經濟地租及自然增值歸公，並使地利共享。
- 3.防止土地投機，避免土地淪為商品化。

二、相異之處

- 1.土地國有係將土地所有權完全收歸國家所有，土地所產生之利益自動歸全民共享，私人無法獨占。
- 2.平均地權對於土地權益採公、私分開歸屬的原則，也顯示土地財產權是在制度下予以保障與限制。申言之，平均地權制度的原則，是符合(1)「均等」公平原則：土地改良價值屬於改良者的貢獻，但是因社會貢獻所造成土地增值由人民共享；(2)「機會」公平原則：土地

不為資本家壟斷，需用地者皆有獲得土地使用的機會；(3)「程序」公平原則：強調制度，依法律執行。制度執行的工具，是藉由「徵稅」，即課徵土地稅賦（地價稅及土地增值稅），以及「徵收」等公權力的手段，達成土地制度的均權原則。

第四節 公有土地

一、現行公有土地之政策方向

國有土地是國家重要資源，屬國民所有，隨經濟環境的改變，消極靜態的管理已不符社會的期待，積極主動活化，適當開發運用，可提升土地運用效益，創造資產價值，充裕國家財力，其經營管理之利益，亦能讓全民所共享。另外因環境變遷快速等因素，造成一些公共設施閒置的問題，如能透過列管與活化，亦可減少國家資源的浪費。所以為讓國家資源能有效及充分的運用，政府正積極推動活化國有土地與閒置公共設施。

二、現行公有土地之政策執行

(一)為多元活化公有土地，創造資產效益，茲分「公用」及「非公用土地」說明：

1.公有公用土地

(1)推動「加強國有不動產活化運用計畫」：督促各部會對管有國有不動產積極活化運用，提升收益。

(2)督促閒置公用土地儘速移交接管：檢討大面積國有公用建築用地辦理活化運用，由財政部選列各機關經管 100 處閒置、低度利用國有建築用地，協調管理機關釋出，其中 15 處，面積約 5 公頃，已變更為非公用財產，由國有財產署辦理招標設定地上權、標租、參與都市更新等予以活化。

(3)引進民間資金，參與公共建設：依促進民間參與公共建設法等特別法規定辦理 BOT（Build - operate - transfer；由民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府）、BTO（Build-Transfer-Operate；由民間機構投資新建完成後，政府無償或一次或分期給付建設經費取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府）、ROT（Rehabilitate-Operate-Transfer；民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府）、OT（Operate-Transfer；民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府）等活化土地價值。

(4)依國有財產法第 28 條但書等法律規定活化利用，促進資產運用效益。

2.公有非公用土地

以賣小留大、重點開發、以地易屋互利共享、長期開發與短期留用為原則。

(1)維持大面積 500 坪（1,650 平方公尺）以上國有土地不出售政策。

(2)配合行政院「五大社會安定計畫」、「五大產業創新研發計畫」活化土地興辦社會住宅；透過提供房地、參與都市更新分回建物供社會住宅使用，及結合目的事業主

管機關以委託、合作方式改良利用，提供長照產業、文化創新及青年創業基地、太陽光電設施使用所需土地；透過參與都市更新、結合目的事業主管機關共同改良利用、設定地上權及釋出土地權利與民間合作開發等多元方式活化國家資產。

三、公有土地得出售之情形

- (一)租用地讓售：非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用者。
- (二)畸零地讓售：非公用財產類之不動產，其經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所有權人。
- (三)國、公營事業所必須：非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。
- (四)福利慈善事業所必需：非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售。
- (五)專案讓售：
非公用財產類之不動產，有左列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：
 - 1.使用他人土地之國有房屋。
 - 2.原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。
 - 3.共有不動產之國有持分。
 - 4.獲准整體開發範圍內之國有不動產。
 - 5.非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。
 - 6.其他不屬前五款情況，而其使用情形或位置情形確屬特殊者。

四、公有土地之功能

- 1.國家需要推動公共建設時，可優先利用公有土地。
- 2.公共建設推動後，不因地價高漲，而致土地取得不易或成本偏高之情形。
- 3.於地價高漲時，透過土地國有之方式自動歸公。
- 4.公有土地以設定地上權或出租供私人使用，可協助產業解決取得土地問題，並導入民間活力促進公有土地利用，國家亦得增加公庫收入。
- 5.公有土地提供民間使用，可減輕私人取得土地成本，並轉移大量資金於工商發展及土地改良。

第五節 發展權制度

一、發展權意義：

發展權就是在土地上從事興建、發展的權利，也就是發展者可憑藉發展權而更集約的利用土地。

二、發展權國有

發展權觀念起源於英國，土地發展權屬於國家所有，土地所有人依發展計畫申請開發，必須獲得主管部門之同意許可，凡因開發或編定使用帶來之土地增值，透過百分之百之改良捐予

以完全收歸國有，政府並準備補償基金，土地所有人因編定而降低原使用價值或是因政府徵收而致損失，將予以全額之補償。

消除土地使用管制所產生之暴利及彌補暴損。

三、發展權購買

源自於美國，為減輕政府沉重之財政負擔，僅取得私人之發展權，避免徵收土地所有權，以實現土地使用分區管制之目標。

惟在土地高度發展地區，發展權價值與所有權價值相差無幾，對於政府財政負擔減輕之效果不大。

四、發展權移轉

1. 意義：

發展權移轉制度將土地所有權視為一束由個別權利所組成的財產權，發展權亦為一束權利中的一項，出售發展權可以補償土地所有權人因土地發展受限的成本，而想要在其土地上以特許發展強度建築的地主，可經由公開市場交易購買發展權。發展分區範圍內的土地所有權人可購買得到額外的發展強度，受限分區範圍內的土地所有權人亦可從中獲得合法的利益。

2. 政策效果：

(1) 整個社會則從對古蹟保存、環境敏感地保護、或公共設施興闢中獲得公共利益。

(2) 企圖藉由容積移轉制度，減少土地使用分區管制所帶來的不公現象（暴利與暴損及提高人民配合度。

(3) 透過發展權移轉，可減輕政府財政負擔，並能引導都市發展方向。

第六節 土地徵收

一、徵收補償學說

(一) 完全補償說

以財產權保障為觀點，認為因公益而對財產權所為之侵害所生損失應給予完全補償，以貫徹私人財產權不可侵犯之精神。完全補償理論是目前保障人民財產最佳理想學說。但因完全補償理論影響層面較廣，執行較為困難，而且有許多內容至目前為止尚無量化計算，尤其補償消極損失方面其內容尚有許多爭議之處。目前世界各國的徵收方式，大多採用完全補償說，因就憲法保障人民財產權的觀點而言，完全補償說為對人民最有利的一種制度。

(二) 相當補償說

以特別犧牲之概念為基礎，主張特別犧牲之標準是相對且浮動的，補償相當與否也是相對的、浮動的，故補償應斟酌侵害行為所依據之法律目的、方式，及被侵害之程度、法益性質，復考量當時之社會觀念，為客觀、公正、妥當之判斷，而給予相當補償。