

第 2 期，民國 96 年 01 月 11 日

發行人：賴宗裕

主 編：徐世榮 編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地 址：台北市 116 文山區指南路二段 64 號

電 話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

E-mail：dole@nccu.edu.tw 網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw/>

熱門議題

農民真正需要的是優質無污染的 農地，而不是農舍！

林森田

(本文為作者於 1 月 10 日受邀參加立法院「農業發展條例第十八條條文修正草案」公聽會的發言文稿)

農業用地興建農舍之面積下限，由 0.25 公頃修改為 0.1 公頃，及無條件放寬農地繼承人不受農舍興建限制，容易使得「農地」「建地化」，明顯地重新界定財產權，且是擴大原來的財產權範圍，即原來 0.25 公頃的農地可蓋 1 棟農舍，修法後可蓋 2.5 棟，原本 0.1 公頃的農地不能蓋農舍，修訂後可蓋 1 棟，由零到有。此一情形看來，有些人的福利水準增加了，即有些農民於修法後，其農地變為可蓋農舍或蓋更多農舍，地價可能因而上漲，但某些人福利的增加並不意謂著整個社會福利亦隨著增加。

台灣地區社會經濟環境的大幅變遷，資訊與交通的快捷與便利下，零

星農舍是否再適宜作為解決農民住宅問題的手段？值得商榷。畸零紛雜的個別農舍，分散林立於廣大的農地上，易產生治安死角、颱風天的水災、農業肥料與農藥使用、蚊蟲蛇鼠危及農民居住安全等問題。由 0.25 公頃修改為 0.1 公頃，雖有提昇農民生活品質與照顧農民之考量，但由 0.25 公頃修改為 0.1 公頃，提供給更多非農民及財團有更大的誘因購買農地，興建鄉村別墅或豪華別墅，實際上，非農民及財團受益的可能遠比農民受惠更多。

農地建地化，衝擊的不僅是現有的國土計畫體系，亦相當不利於農業發展與鄉村風貌。個別農舍林立於農田中，缺乏完整的公共設施，而將家庭垃圾、廢棄物任意傾倒與排放，嚴重造成週遭農地生產環境汙染，對「安全」農業及「優質」城鄉風貌等目標之追求極具威脅性。以宜蘭縣三星鄉為例，生產著名的三星四寶—蔥、蒜、銀柳、上將梨，當地農民相當憂心愈來愈多的農舍，已威脅到三星鄉安全農業與優質城鄉風貌的發展，尤其反對外來者購買農地興建農舍。在土地使用規劃制度上，土地之被規劃為農

地，有其制度上的配套措施，包括地價稅、土地增值稅、遺產稅等優惠，及農業施政上的補助等，農地建地化，破壞了國土規劃與相關制度配套之完整性。

近半世紀以來歐洲農業由於農地所有權的分散，而農產品愈來愈集中配銷下，設計維持家庭農場結構，達成農業的再建構，即透過契約形成網絡組織，採用農地「整合」利用方式，來增加農民福利。臺灣地區目前反而欲透過修法「細分」農地，對農地興建農舍由 0.25 公頃修改為 0.1 公頃，將有礙於農業經營與發展。於國際化與自由化的競爭趨勢下，尤其是我國加入 WTO 後，農地利用與產業發展的相對價格產生變化，面對此種變化下農地利用與產業發展需予以調整以因應變化。目前農業主管機關推動的產銷班及稻米專區是「整合」農地利用，產銷班與專區區位選擇都是找沒有農舍及工廠污染的區位，以因應消費者對產品品質及品牌建立之要求。由 0.25 公頃修改為 0.1 公頃下，原本 1 公頃只建 4 棟農舍，修法後 1 公頃建 10 棟農舍，將極不利產銷班及稻米專區的區位選擇與生產環境，且農地愈細分所需整合的人數愈多，產銷班與專區之整合與協調會愈困難。另外 0.25 公頃之面積規模，有其農業經營效率及農地重劃時劃分坵塊之考量，而 0.1 公頃呢？

農業政策應以照顧真正的農民為目標，推動安全與優質農業是幫助農

民最好的策略，而整合農地避免污染，是大多數國家推動的方向。農地細小下的小農經營，欲提昇競爭力，必須進行整合並轉型為專業化經營，經驗顯示，農舍興建已成為整合與專業經營的最大障礙，要真正照顧農民，就必須阻止零星農舍的興建，而不是去擴大障礙。滿足農民住的需求，有更多積極性的做法，提供更良好的居住環境，但優良農地不易獲得與維護，完整無污染的農業環境才是農業生產的根本，農民真正需要的是優質無污染的農地而不是農舍。

基於上述的觀點下，提出下列兩點建議：

1. 建議由內政部清查 0.25 公頃到 0.1 公頃間農地所有權人，尚有多少農民需要住宅，並以集村方式或其他規劃開發的手段，提供更優質農民住宅，而不是將農業用地可興建農舍之面積由 0.25 公頃修改為 0.1 公頃，及無條件放寬農地繼承人不受農舍興建限制，以避免農地建地化，維護整體農業生產環境及落實國土計畫體制。
2. 採取區域農地利用的觀點，即歐洲農業政策的整合策略，於既有的稻米專區外，推動多樣化作物的農產專區，透過組織與資源的結合，進行農地整合利用，創造農業經營利基，提高競爭力，造福真正從事農業的農民。

土壤污染及其整治策略之深思

徐世榮

民國 50 年代起台灣工業大幅的起飛，經濟成長也相對的耀眼，這與政府於民國 49 年制定「獎勵投資條例」有絕對之關係。雖然該條例主要目的之一是要以減免稅捐的規定來吸引外國的投資，但是其中也包括了七條有關於工業用地編定、取得及使用管理之規定，如工業用地之取得可由政府主動就公有土地或私有農地加以變更；或凡創辦工業或擴展原有工業經經濟部證明確有特殊需要者，得購買或租用編為工業用地區域以外之私有農地，變更為工業用地。雖然後來「獎勵投資條例」經過多次的修定，但是卻維持上述便利興辦工業人取得所需之建廠用地的主旨。

這使得興辦工業人所選擇之工業用地有許多皆是位於都市附近交通及公共設施方便之平坦農地，在缺乏細緻都市計畫、建築管理及土地使用管制的情況之下，工廠房舍隨意的興建，並且沿著主要交通幹線做帶狀及蛙躍式的發展。這種缺乏計畫的土地利用方式，造成農業用地大量的轉變為工業用地，引發了農工爭地的現象，並且嚴重破壞了生活環境品質。此外，民國 60 年代，為了促進經濟成長及增加國民就業機會，政府積極努力推展工業的發展，而工廠的設置地點除了由政府主動規劃工業區之外，也允許許多中小型的工廠設置於鄉村地區。再加上許多非法設置的地下工

廠也充斥鄉間，使得許多中小型的工廠設置於都市周遭及鄉村地區，這些工廠之旁往往就是優良的農田，此種農田、工廠交相雜處的景象也蔚為臺灣奇蹟的一個部份。然而，由於設廠之初並未考量環境污染問題，在節約成本並儘量創造利潤的原則之下，工廠在防治環境污染方面的作為幾乎是完全付之闕如，在生產過程中所製造出來的污水、廢物、廢氣、或噪音皆可自由的排入大自然裡，由毗鄰的農田及社區，甚至是廣大的社會來承擔工廠生產的外部成本。諸如此類的例子在台灣俯拾即是，並可謂是屢見不鮮。

然而，這種污染的情形並非是不用付出成本的，它長久以來就逐漸的在反噬我們的社會，其中土壤及地下水的污染就是一個嚴重的課題。由於這些工廠將作業過程中所製造出來、重金屬含量極高的工業廢水，在未經處理的情況下就直接排入農田灌溉水圳，使得引此水圳灌溉的農田，所生產出來的農作物含有對人體健康嚴重威脅的重金屬，例如每隔一段時日即會喧騰一時的鎘米事件就是一個例子，它至少是發生於桃園縣蘆竹鄉及觀音鄉、台中縣大甲鎮、彰化縣和美鎮及雲林縣虎尾鎮等。面對著這些問題我們是如何的處理？一般的作法是立即將農作物銷毀並要求農田進行休耕及整治。以往在這方面是相當缺乏法律的規範，由於有感於事態的嚴重，政府終於在民國 89 年制定了「土壤及地下水污染整治法（簡稱土污法）」。但是有了土污法之後，問題就可以解決了嗎？事情可能無法如此的樂觀。

這是因為土壤污染之整治充滿了相當高的困難度，其牽涉了諸多的難題，如責任歸屬、費用負擔、整治標準的設定、技術的可行性及當地民眾的權益等，即它已經超脫了單純的技術操作，變成了一個政治及社會的課題。然而，縱然是這麼複雜的狀況下，不禁要問，是否可以藉由高科技整治方法，讓受污染土壤回復到以往無污染的可耕種情況？筆者透過蘆竹鄉個案的田野調查，發現這似乎是個不可能的任務，也就是說，高科技無法解決受污染的土壤問題。過往，蘆竹鄉土壤污染之整治曾經考慮了許多種方法，最後所選取的作法為「上下翻土處理」（其他地區的整治方法大致也都是如此），即是使用重機具開挖至表土之下的礫石層，將此層的黃紅或紅棕色的礫石層挖至表層，讓原先之表土沈沒至地底下，也就是說，整治的結果只是把受到鎘污染的土壤原地掩埋起來罷了，而且還埋的滿深的，原有土壤中之鎘元素並未因此就消失或減少，這些鎘以後怎樣的進入台灣生態體系？進而影響了環境及人們？目前似乎皆是無法預知的。而整個翻土整治計畫從某個角度視之，也只是為了滿足受檢體數據上的要求罷了，這種幾近是鴛鴦式的环境保護方法其意義到底何在呢？但，相當諷刺的，這卻是我們目前所採取的主要方法。

由此也讓我們發現一個重點，即政府對於目前的工業生產方式給予極力的維護，反而將原本應由工業界來承擔的責任，轉嫁給農民、地方社區，並由少數人來承擔。這也就是說，真正問題的焦點被模糊掉了，土壤污染問題往往被化約為土地的整治問題、

或是土地規劃不良的問題，原本的工業生產方式及資本積累模式仍然是維持不變的。然而，究其根源，土壤污染之整治（非防治）已屬於問題處理的末端，當政府的政策不在源頭多下一點功夫，阻止工業生產排放出來的污染物時，其所造成的後果反而是更為嚴重的，而受害最深的就是那些社會的弱者——農民，這完全與現時代對於環境正義的要求是相違背的。因此，當我們一方面為土壤污染該如何來整治的問題所困擾之時，更應該考慮如何把問題回歸到它們原來應有的位置，要求工業界自己來承擔解決毒害污染物的責任，這可能才是問題解決的關鍵之處。

地政櫥窗

「形成公用地役關係之既成道路」、「現有巷道」與損失補償

陳立夫

實務上，常見私有供公眾通行道路之土地所有權人向道路管理機關請求徵收補償時，道路管理機關慣以財政困難為由，即以拒絕，而往往未對於該道路是否確實符合大法官釋字第四〇〇號解釋所示三要件，國家是否有補償義務（責任）之實質內容，加以判斷。

按司法院大法官釋字第四〇〇號解釋指出：既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年

代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。且依同解釋意旨，形成公用地役關係之既成道路，其所有權人已形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，則國家自負有予以損失補償之義務（責任）；惟依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非該解釋所指之公用地役關係。

另，建築行政上有所謂之「現有巷道」規定。亦即，建築物建築時，除都市細部計畫規定須退縮建築者外，應以公告道路或現有巷道之境界線為建築線（建築法第四八條）。關於現有巷道之概念，乃規定於各直轄市、縣（市）建築管理自治條例（或建築管理規則）中，其所稱之「現有巷道」，實並非即為應由國家予以損失補償之「既成道路」。申言之，現行各直轄市、縣市建築管理自治條例所稱「現有巷道」之類型，可歸納如次：

一、供公眾通行並具有公用地役關係之巷道。而其認定基準，又有四種不同之規定態樣：

1. 就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之。此例如：基隆市、花蓮縣、高雄縣等縣市之規定屬之。

2. 就其寬度、使用性質、使用時間、通行情形及公益上需要認定之，並符合下列情形之一：（1）巷道旁之房屋已編有二戶以上門牌，戶籍登記或建築完成逾二十年者。（2）該現有巷道土地登記之地目為道，並有

通行事實存在者。例如：台中市之規定屬之。

3. 符合下列情形之一者：（1）巷道旁之房屋已編有二戶門牌以上，且編釘或戶籍登記逾二十年者。（2）該現有巷道土地登記謄本之登記資料，地目為「道」，並有通行事實存在者。例如：高雄市之規定屬之。

4. 須於供通行之初，土地所有權人並無阻止情事，繼續和平通行達二十年，且為不特定公眾通行所必要者。例如：台北縣之規定屬之。

二、供公眾通行且因時效而形成公用地役關係之非都市計畫巷道。例如：台北市之規定。

三、私設通路，經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。

四、捐獻土地為道路使用，經依法完成土地移轉登記手續者。

五、建築法七十三年十一月七日修正公布前，曾指定建築線之現有巷道，經認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。

事實上，上開「一、3」之道路，未必即為供公眾通行並具有公用地役關係。蓋符合其規定者，亦有可能為供特定人（不問人數多寡）通行之道路，而非供不特定公眾之通行；若此，則國家即無補償之義務。此外，「三」之道路，不但非屬釋字四〇〇號解釋所指之既成道路，且國家亦無補償之義務。至於「五」之道路，有可能為供公眾通行並具有公用地役關係，但亦可能屬上開一、3或「三」之道路，而不應由國家予以補償。

總而言之，如上所述，外觀上現供公眾（或多數人）通行之私有道路，事實上其態樣複雜；並非凡供公眾通

行之道路，國家即有予以損失補償之義務。故於處理形成公用地役關係既成道路之補償問題時，有必要先確認該既成道路之成因與其內涵。

土地法規情報

土地法規之新近動態

陳立夫

謹將 95 年 10 月 1 日至 96 年 1 月 10 日之現在，有關土地相關法規之動態，其主要者，陳述如下：

一、國軍老舊眷村改建條例第二十一條之一及第二十二條條文於 96 年 1 月 3 日修正公布，將國軍老舊眷村改建門檻降低。原本國軍老舊眷村改建，需要原眷戶四分之三以上同意，始可為之；修法後降為三分之二以上同意即可。

二、農業發展條例第三十一條及第三十九條條文於 96 年 1 月 10 日修正公布。此次修正，主要係解除原定違規使用之耕地不得辦理所有權移轉登記之限制（第三十一條）。此外，未來辦理耕地所有權移轉登記時，已毋須再檢具「農業用地作農業使用證明書」或「耕地符合土地使用管制規定證明書」；僅申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，仍應檢具農業用地作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理（第三十九條）。

三、稅捐稽徵法第六條條文於 96 年 1 月 10 日修正公布，將原僅規定「土地增值稅」之徵收優先於一切債權及抵押權，增列「地價稅」及「房屋稅」之徵收亦優先於一切債權及抵押權；

另相關稅賦之扣繳，除執行法院外，行政執行署亦得代為扣繳。

四、地籍測量實施規則於 95 年 11 月 24 日為相當大幅度之修正；計修正第二條等 63 條條文，新增第二百零一條之一等 4 條條文，並刪除第一百四十九條等 4 條條文。其主要者，諸如：1.刪除有關測量機關之規定，其業務回歸各級主管機關（第二條、第十二條等）。2.修正同規則第三編及第四編之業務由直轄市或縣（市）主管機關辦理；但該主管機關在轄區內分另設分設登記機關者，由登記機關辦理（第八條、第五十一條等）。3.修正重測界址曲折協議截彎取直時，以使用性質相同者為限（第一百九十二條）及修正使用性質之定義（第一百九十三條等）。4.修正土地複丈發現錯誤、建物登記後發現原測量錯誤或抄錄錯誤時之更正程序（第二百三十二條、第二百七十八條）等。

五、另，土地徵收條例施行細則第五十二條關於區段徵收範圍內必要管線工程所需工程費用或遷移費用之規定，亦於 95 年 12 月 8 日修正發布。其修正重點係參照 92 年 7 月 2 日公布增訂之公路法第三十條之一第八項規定，配合修正原有架空線路或管線之拆遷費用負擔原則；並修正新設自來水管工程經費分擔規定。

六、除以上所述者外，95 年 11 月 10 日司法院大法官作出釋字第六一九號解釋。該號解釋指出：土地稅法第五十四條第一項第一款所稱「減免地價稅」之意義，因涉及裁罰性法律構成要件，依其文義及土地稅法第六條、第十八條第一項與第三項等相關規定之體系解釋，自應限於依土地稅

法第六條授權行政院訂定之土地稅減免規則所定標準及程序所為之地價稅減免而言。土地稅法施行細則第十五條規定：「適用特別稅率之原因、事實消滅時，土地所有權人應於三十日內向主管稽徵機關申報，未於期限內申報者，依本法第五十四條第一項第一款之規定辦理」，將非依土地稅法第六條及土地稅減免規則規定之標準及程序所為之地價稅減免情形，於未依三十日期限內申報適用特別稅率之原因、事實消滅者，亦得依土地稅法第五十四條第一項第一款之規定，處以短匿稅額三倍之罰鍰，顯以法規命令增加裁罰性法律所未規定之處罰對象，復無法律明確之授權，核與首開法律保留原則之意旨不符，牴觸憲法第二十三條規定，應於本解釋公布之日起至遲於屆滿一年時失其效力。

焦點人物~新老師介紹

蔡育新 (Yuhsin Tsai) 助理教授

學歷：Ph.D.—2001. 美國密西根大學都市、科技與環境規劃博士。

教學經驗：助理教授—逢甲大學，8/2003~7/2006；交通與土地使用規劃課程共同教師 (Co-Instructor)，美國加州大學柏克萊分校，Fall 2002。

近期論文發表情形：

分別於 2003 及 2004 各發表了兩篇刊載於 SCI 期刊的論文；2005 發表了一篇刊載於 SSCI 期刊的論文；2006 發表了一篇刊載於 TSSCI 期刊的論文。

訪談內容摘要：

我在大學時代主修的是都市計劃方面的專業領域，畢業之後就到美國

的密西根大學去唸碩士和博士。我主要的研究領域是以國土空間結構規劃與交通運輸、CARSHARE、TOD 以及智慧型交通系統為主。而我在博士畢業之後也於美國的加州柏克萊大學做了一段時間的博士後研究，之後在柏克萊大學的交通與土地使規劃課程擔任共同教師 (Co-Instructor)。回國之後首先在逢甲大學都市計畫系擔任助理教授大約三年的時間，然後在上個學期來到政大服務。

我平常的休閒活動以球類運動為主，除了少數幾種之外幾乎只要是圓的球我都喜歡打。在美國的時候我有一群很好的朋友，常常一群人到家裏面聚餐，另一方面因為在國外有時候會很想要吃台灣小吃，像是蚵仔煎之類的，只好自己買材料在家裡實驗，所以對於煮飯做菜這方面來說還可以。我也蠻喜歡做菜給大家吃，畢竟大家一起吃東西會比較好吃。不過回台灣之後還沒有機會自己下廚。平常有機會的話我會到各個都市去走走，我喜歡在每一個不同的地方待一段時間來好好體驗各種不同的經驗，我覺得這是很有趣而且有意義的事情。

如果說有什麼是我想給大家一點的小建議的話，大概就是定期備份資料這件事吧。我大概一到兩個月就會把資料全部都備份一次，而且不是只有一個備份，可能是手提電腦有一份、家用電腦有一份、然後燒成光碟的資料檔再一份。不管是身為研究者或者只是學生在寫報告時都一樣，手提電腦突然弄丟或是硬碟壞掉這種事情只要發生過一次就會有切身之痛。我在美國時常常看到有人在懸賞手提電腦，因為他論文寫作的資料全部都

在裡面。一台手提電腦可能只要一千三百美金就可以買到，可是他卻以兩千美金來懸賞，而且還不一定可以找的回來。所以說資料的定期備份真的是一件很重要的事情。

教師園地

*徐世榮老師榮獲中華民國第11屆地政貢獻獎。

學生園地

1. 系學會於12月25日~29日舉辦一年一度的地政週活動，圓滿成功。
2. 系學會於1月2日舉辦「地政之夜」，大一新生精彩節目演出，帶來快樂的夜晚。
3. 本學期同學們熱烈參與學校活動，至截稿日共獲下列各項殊榮：系際盃桌球冠軍、系際盃足球亞軍、新生盃男籃冠軍、新生盃男排亞軍、新生盃女排季軍、馬拉松男子團體冠軍等，成績可謂相當的耀眼！

系友動態

1. 政大地政系友會於12月23日(六)上午10點，假政大行政大樓舉行。本次系友會進行會長改選事宜。財政部政務次長李瑞倉三年會長任內經營會務有成，於會中推舉現任合作金庫資產管理股份有限公司董事長吳萬順系友接任。
2. 本系於95年12月25日上午10點，邀請系友吳萬順(合作金庫資產管理公司董事長)、邱大展(交通部總務司副司長)、洪寶川(台開公司董事長)、王聖文(新

莊地政事務所主任)假綜合院館5樓國際會議廳，參加聯合導師暨地政週活動--系友座談。

地政活動紀實

1. 本系於95年12月5日上午10:00~12:00假綜合院館270624室，邀請台北市稅捐稽徵處內湖分處彭順連主任演講，講題「土地稅實例」。
2. 本系大學部三年級土地資源規劃組於95年12月5日下午14:00~16:30假綜合院館270612室，邀請廣林國際規劃顧問公司總經理林煌輝演講，講題「都市設計之實務應用」。
3. 本系大學部三年級土地資源規劃組於95年12月7日下午14:00~16:30假綜合院館270612室，邀請開南大學觀光管理系助理教授楊勝評演講，講題「商店街再造規劃」。
4. 本系於95年12月15日下午19:00~21:00假綜合院館270624室，邀請新加坡ARGUS工程師演講，講題「不動產投資分析工具」。

地政活動訊息

1. 本系96年度碩士班考試分為土地與環境規劃組、不動產管理與法制組及土地測量與空間資訊組三組，考試日期為96年3月18日。
2. 本系將於96年5月與內政部地政司共同舉辦「全國土地政策論壇」。

本學訊可至地政學系網站下載