

第 33 期，民國 101 年 3 月 11 日

發行人：陳立夫 系主任

本期主編：顏愛靜

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

專題報導

追尋新時代的土地政策

徐世榮

(政治大學地政學系教授)

土地政策非常重要，但在論述它之前，必須先確切掌握土地的意涵。土地其實是包涵了多重及複合的價值，理解它必須經由動態及多面向的途徑，唯有經由這種方法才得以抓住其複雜的狀態，不會落入偏狹的化約主義狀況。

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、及 (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。本文所要強調的是，不論是經濟空間、抑或是自然空間，政策上的決定必須要容納上述第二點，也就是要

將民眾的主觀認同放置於優先的地位，讓他們在衝突的多面向價值論述當中來決定土地政策。

上述土地多面向價值的觀點往往是在權力的不當運作之下，使得某種觀點特別受到重視，而其他的觀點則是被漠視或排除在外，落入了前述的化約主義，這也使得土地政策一直都是扮演著附庸及工具的角色，而不是為全民謀求福祉，遠離了社會公義。舉例言之，回顧台灣發展歷史，土地政策具有如下不同的面向：

一、為政黨生存服務的土地政策

在民國三、四十年代，台灣最著名的土地政策為土地改革，當時實施的主要政策包括了三七五減租、公地放領及耕者有其田。土地改革雖改善了佃農的生活，也奠下了台灣政治經濟發展的基石，但其實施的主要目的卻是為了中國國民黨的生存，而不是人民的福祉，它藉由土地改革掃除了台灣的少數地主、經濟菁英及小面積土地所有權人，確立了中國國民黨的一黨專政。由過去屢次土地調查及耕者有其田政策的施行，可以得知夠資格被稱之為「地主」的土地所有權人其實是極為少數，但中國國民黨為了實施土地改革，卻胡亂定義「地主」

的內涵，把僅擁有少數土地面積的共有出租耕地所有權人全部都拉了進來，造成了許多時代的悲劇。另外，民國三十八年實施的三七五減租竟然仍然有效，迄今仍有三萬多件的三七五租約，這也造成了嚴重的社會問題。

二、為經濟成長服務的土地政策

民國四十九年，政府制訂了獎勵投資條例，國家的政策主要是促進經濟成長，這也連帶使得土地政策有了很大的轉向。獎勵投資條例及其接續的促進產業升級條例及產業創新條例都有二個重點，一為減稅，另一則為土地的提供。土地僅只是經濟生產函數中的一個因子，也就是它僅被視之為是一個經濟生產的要素，而這也是長期以來政府施政的主要思維。經由這些條例，政府不斷地開發工業區，或是將農地轉變為工業生產用地。其所採用的手段大抵皆為強烈的土地徵收，惟當時為威權統治時期，民眾不敢反抗，只能逆來順受，這也養成了政府隨便進行土地徵收的壞習慣，造成了台灣土地徵收相當浮濫的現象。

三、為政治菁英服務的土地政策

由於土地隱藏龐大利益，可以透過政治力予以創造，因此，地方政治菁英過半數以上皆是從事於與土地相關的行業，地方政治（Local Politics）從某一方面來看，其實就等同於土地政治（Land Politics）。地方的發展受到了以促進土地開發的政治菁英人士所掌控，其視土地為獲利的商品，強調的是交換價值，反對使用價值。地方政府首長及行政官員、地方派系與資本利益集團皆是其中的主要份子，這可以由台灣都市計畫的擬定、擴大及

變更來予以印證。學者指出，隨著台灣的政治經濟發展，台灣的政經結構是愈來愈走向一個由國家菁英、地方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」，另有學者將此聯盟稱之為「新政商關係」或是「新重商主義」，彼等在立法院和正式的政策制訂上，都有相當大的影響力；相對地，勞工、環保團體或民間社會的組織則是被排除於此聯盟之外，土地政策主要是為此聯盟服務。

四、為財政赤字服務的土地政策

我國政府財政問題極為嚴重，但它不僅不敢對大型資本課予重稅，竟還給予減稅、免稅及其他的優惠。那麼，所需的建設經費要從何而來？答案乃是進行農地變更及以土地徵收為本質的土地開發。地方政府的主要稅源為土地相關稅目，如地價稅、土地增值稅等，因此如何增加這些稅收便成為施政重點。由於農地不用繳稅，因此各地方政府藉由土地的開發，千方百計地要把農地變更為都市土地。此外，行政院特別發佈行政命令「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」，這使得被徵收的農地倍增。透過區段徵收，政府還可以無償取得大面積的可建築用地（俗稱配餘地），經由配餘地的讓售及標售，賺進大筆鈔票。此外，透過土地開發，主政者也可藉機收編地方政治勢力，可謂是一舉數得。

五、結論

相對於其他公共政策，土地政策充斥了附庸及邊緣性格，皆是為其他政策服務。最主要者，為了追求經濟

的成長及資本的積累，在權力的不均衡運作之下，土地價值被嚴重窄化為經濟生產要素，僅能夠由價格的觀點來衡量土地價值。但是，這樣的思維應該要被揚棄了，新一代的土地政策不僅要有其相對自主的治理空間，也應該要重視多元的土地價值，如民主、人權、公平、正義與主觀認同等，把它們納入於土地政策的決策過程之中，透過如此整全的思維來建構新一代的土地政策。

（本文發表於「台灣學通訊」，62期，頁2-3，2012年2月10日出版。）

捷運建設財源籌措策略的思考 -兼論稅收增額融資(TIF)與增額容積

賴宗裕、蘇偉強

（政治大學地政學系教授、政治大學地政學系博士生）

自台北都會捷運系統通車以來，其社會經濟效益顯著，尤以車站周邊地區因便利性、可及性之影響，吸引人口與產業匯聚，不但促成更多的土地開發，亦促使房地價上漲，進而增加土地相關稅收。因此，即使各縣(市)政府普遍面臨財政困難，缺乏捷運興建資金，卻仍然積極向中央爭取補助，以達成促進地區發展之目標。

捷運建設資金需求動輒百億，相較於低票價水準的本業票箱收入，其自償率偏低，亦即營運收入對於龐大的建設經費僅屬九牛一毛，回收期長以致民間缺乏投資意願，而地方政府財力不足，難以獨自負擔，故須仰賴中央給予高比例的補助款。然而，中

央財政資源有限，無法支應各縣(市)的補助需求，如何排定補助的優先次序，並避免補助之浪費，成為一大問題。另者，高雄捷運自通車以來，營運收益明顯不如預期，形成地方財務負擔，似也凸顯出中央補助應篩選具財務永續性計畫的重要性。

鑑此，行政院經建會成立「加速公共建設推動小組」，研議以稅收增額融資(Tax Increment Financing, TIF)、大眾運輸導向發展(Transit-Oriented Development, TOD)與民間財務主導公共建設(Private Finance Initiative, PFI)等創新財務策略，挹注捷運建設經費，以降低政府公務預算的依賴性。交通部亦於民國100年4月發布實施「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」，要求地方政府未來提送捷運計畫時，應納入稅收增額與周邊土地開發效益之說明，並將自償率作為計畫通過優先次序與經費補助之依據。其中，周邊土地開發效益包含分區調整、區段徵收、都市更新，以及經建會積極推動的「增額容積」等。

首先，TIF源自於50年代的美國加州地方政府，係利用計畫地區因公共建設所增加的未來稅收，作為現今建設融資財源，而後待稅收增額實現後，再償還融資債務與成本(Day-Marshall and Lester, 2008: 90)，具自我融通效果。又TIF係運用一般既有之地方稅收而非另訂新稅目加稅，較易受民眾接受，亦可降低地方公務預算編列壓力，故受各地方政府的喜愛。就國內而言，由於過去因捷運所產生的土地相關稅收，皆納入市庫並

採統籌統支方式處理，將收入統一分配至各項財政支出。但事實上，該稅收增加部分係來自於捷運貢獻，如能透過 TIF 回饋至建設本身，確實可增加建設財源，並體現外部效益內部化之精神。然而，檢視美國實施多年之經驗，TIF 有濫用的情況發生，即地方政府為獲更多資金，過度擴張 TIF 實施範圍，而該稅收增額卻與建設缺乏關聯性(Man, 2001: 6)。另者，當 TIF 實施地區未產生足夠的財產稅收，將無法償還地方融資債務，該債務須另編公務預算予以補足，反而形成未來政府的財政負擔(Naccarato, 2007: 8)，將形成跨世代的道德危機(moral hazard)問題(Youngman, 2011: 322)。

其次，增額容積指針對公共建設影響範圍內的基地，放寬使用容積，供土地所有權人購買，並將該收益以一定比例挹注公共設施建設、維護管理與捷運經費(內政部，2011)。其目的係因現行捷運周邊相關容積獎勵政策眾多，這些獎勵提供開發者或地主不勞而獲的機會，卻缺乏制度規範其應有之回饋方式，以便讓開發者或地主在享受開發獎勵之同時，而兼負社會義務之責任。因此，經建會提出增額容積的概念，將建設周邊基地之法定容積外的容積額度重新檢討，作為地方政府標售的財源，並藉以挹注捷運建設，達到籌措財源之目的。亦即配合增額容積之出售，以調節不當之容積獎勵政策，並收挹注捷運建設經費之效。然而，容積獎勵之規定，名為獎勵即有提供誘因鼓勵開發之意涵。如調整為以購買為主之容積政策，一方面，恐加重開發成本，而影響開發意願或轉嫁至購屋成本；另一方面，則

可能對容積移轉政策產生排擠效果。而調整後之可售容積若超過基地周邊環境容受力及設施容受力之負荷，恐又引發居民之抗爭。上述這些問題必須審慎綜合評估。再者，容積出售需視市場需求而定，納為財源將使財務計畫具相當之財務風險，與 TIF 可能衍生之收益不足問題相似。此外，容積率受都市計畫管制，容積放寬應先經細部檢討，並經都市計畫委員會審議同意後，方能據以執行，於容積總量控管與地區公共設施服務水準的考量下，未來執行將面臨困難。

綜合上述，將捷運建設的外部效益，以 TIF 與增額容積機制予以內部化為建設財源，並作為自償率審查門檻的制度，目前制度執行配套尚未完善，將使財務計畫與地方財政面臨相當大的風險，審查作業應確實把關。由於 TIF 與增額容積皆屬高風險性的財源，其中包含許多財務假設與參數設定，因而可能導致地方為求計畫通過而有美化自償率的情況，當實際收益與推估數發生相當之落差時，將由未來地方政府承擔填補資金缺口的責任，形成跨世代的道德危機問題！

社會住宅的土地利用面向

林子欽

(政治大學地政學系教授)

這篇短文初稿寫於 2010 年初，當時社會住宅議題正是如火如荼。雖然社會住宅政策在內政部長更換後改弦易張，這個議題仍然具有討論的意義。本文透過風險以及地用的觀點，希望提出具有地政思維的分析。

一、風險的趨避

最近社會住宅成為公共政策熱門議題，贊成者稱社會大眾多數支持，然而社會住宅預定地附近居民高達九成以上反對。這些數據顯示，社會住宅不會蓋在自家附近的居民大多贊成，社會住宅預計蓋在自家附近的居民則會反對。政府口口聲聲要民眾相信他們此次的決心和魄力，有些評論者也認為應該給政府一次機會。相對地，當地居民和市議員則舉數不清的失敗經驗來反駁。公共決策往往談到無知之幕(veil of ignorance)：在民眾不知道自己未來可能身處的情況下表達偏好，這樣的結果才是公平的。市府點名可能興建社會住宅的地點之後，無知之幕已經掀起，雙方民調對於政策的決定都不具意義！為什麼對於同一個公共政策的態度，會因為是否蓋在自家附近而出現顯著轉向，因為風險。

讓我們平心而論，社會住宅興建後可能讓當地環境更好也可能更壞。如果變好變壞都有可能，贊成和反對的當地居民比例應該不會差距太大。那麼為什麼居民強烈反對。正因為環境可能變好也可能變差，這是一個典型的風險問題。面對此未來環境不確定性，民眾應當如何應對？風險存在每天的生活，食物、股票、交通都有，怕吃到輻射食物、怕買到地雷股、怕高鐵誤點。就股票來說，如果擔心奢侈稅對於營建股的風險，可以透過購買電子股、金融股來減輕風險，把雞蛋分散在許多籃子裡。不幸的是，這套理論不適用在住宅，因為大多數人只買得起一戶房子。也就是說，這是居民無法自行趨避的風險。民眾很自

然地產生風險趨避心態，對未來不好的恐懼遠大於變好的期待，寧可守住現況也不願賭注在具有風險的未來，因為賭注的是他們這輩子最具價值的資產。如果未來環境變差，目前居民將承受所有後果，他們無法將此風險轉嫁掉。居民可能因此未來無法順利售出房子，即便出售，環境變差也會使得購買者出價較低。此次抗議者似乎刻意避談社會住宅對於當地房價的可能影響，應該是不想社會大眾認為他們只在意自己的資產價值，而漠視做為社會一員的義務。其實價格反應社會大眾對於該住宅的評價，高低就是集體偏好的顯示，無需對此加諸過多的道德解讀。

如果當地居民擔心未來的環境不確定性而反對社會住宅，但是這個社會又需要這些住宅來幫助應該照顧的特定族群，那麼由政府有在公有土地上直接或委託興建住宅是個好的選擇嗎？這是個公有土地利用的問題。

二、昂貴的代價

大臺北地區房價與所得間差距逐年擴大，造成許多人、尤其是年輕人無力購買或承租。政府積極推動的社會住宅，就是大多興建在公有土地上。就算是為了幫助市民，公有土地本身是個寶貴的資源，屬於全民共有，自然要小心慎重。就因為公有土地珍貴，我們就必須問，難道沒有其他選擇嗎？還有，以公有土地興建社會住宅的成本是什麼？臺北市和新北市目前的空屋率，分別約為 10.69%(9 萬 6 千多戶)以及 10.6%(17 多萬戶)。面對這樣的情況，地方政府可以選擇將有限的精華公有土地(位於市區、鄰

近捷運站、基地方整)提供興建社會住宅，或是設法將超過總量 10%已上的空置私人住宅提供出租。如果這兩個方式都可以達到增加出租住宅的效果，哪個方式成本比較高呢？在條件優越的公有土地興建出租住宅，未來幾十年、甚至永遠，這些公有土地的使用途都將無法改變。相對地，政府也可以透過政策誘因或壓力，釋放出已經現存在市場中的住宅。就土地利用來說，一個考慮的重點是未來的不確定性。土地一旦做為某種用途，在房屋拆除之前，縱使出現更好的其它使用，這塊土地也很難轉用到更佳的使用途。也就是說，土地開發或使用的後悔成本很高，這個原則也應該適用在公有土地上。就這個觀點來看，如果政府透過政策釋放出部分民間住宅，一旦情況改變：例如住宅價格回跌，民眾購屋困難減少，就無須繼續補貼。兩者相較，公有土地興建社會住宅的後悔成本自然比較高。一旦房價下跌，需要社會住宅的民眾減少，政府還得處理過多社會住宅造成的問題。因此就達到相同目的來說，公有土地興建社會住宅是個很昂貴的選擇。目前地方政府的思維模式，無意有意假設這些公有土地除了興建社會住宅，不存在其它的可能用途，因此機會成本為零，自然得到公有土地應該興建社會住宅的結論。公有土地是數量有限的全民資產，而且存在使用的成本。再者，優良條件的公有土地畢竟不多，對於市場的影響、或是能幫助的民眾的效果是很有限的。在社會住宅需求遠高於供給的情況下，資源分配規則的制定本身就是個問題。

此外，市場空置的住宅分散在大

臺北地區，住宅面積、樣式、條件多樣。而能興建社會住宅的公有土地，區位相對集中，所能提供的樣式也不可能如市場多樣。正如一般財貨的消費，對於住宅需求者來說，當然是市場多樣的住宅比較能夠滿足他們。既然如此，地方政府為什麼還執意中央計劃式的供給？在這個例子中，政府的心態有如處處為小孩著想的父母：幫小孩決定好吃什麼、唸什麼學校、甚至住在哪裡、住怎麼樣的房子。政府應該幫助市場提供更多合理價格的住宅，然後把寶貴的公有土地作比社會住宅更有益於大眾的用途。有些地方政府不斷強調要改變市民對於國民住宅的不良印象，要聘請國際級建築師操刀設計社會住宅。把土地資源利用問題，簡化為建築設計的問題。

三、集體的選擇

以大臺北地區現況來說，解決住宅問題的較佳作法，應為適度提高地價稅及房屋稅基，加上租屋補貼，提高私有出租住宅供給。同時思考公有土地用途，作為有益社會全體之使用。地價稅、房屋稅以及市有土地政策，都是地方政府權限。住宅問題如為全民之社會問題，所需成本理應全民負擔，而非特定居民。因此，選擇社會住宅而捨稅基調整就不合理。現況似乎是，主政者寧可得罪預定地點少數選民，以便宣示政見的承諾。即使民眾用選票否決此政策，到時首長已下台，損失也已造成。此外，北市府明白要以新加坡、香港、荷蘭為師，但是這三個國家基於歷史因素，不僅政府擁有極高比例的土地，也都是土地市場的獨占供給者。如此思考，我們現在抉擇的不只是社會住宅路線，

而是整體的公有土地政策，地方政府意識到了嗎？

房價過高造成有創意的年輕人被排除在外，對於都市的創新與成長是不利的。但是政府為了幫助這些都市未來的中堅進入住宅階梯，非得採取直接供給的方式，由特定民眾來承擔政策風險嗎？市府自信一個社會住宅案例成功後，大家都會歡迎住家附近設置。名嘴也舉捷運木柵線為例；當初興建時部份居民反對，他們現在都非常後悔。沒錯，政府和民眾都無法正確預測未來，但是政府也沒有立場，父權式的告訴民眾什麼才是對的。如果地方民眾集體決定了一個長期來看會後悔的決定，他們將來自己會付出代價，就像當年拒絕捷運經過的木柵居民。

社會住宅是個公有土地利用的問題。在大臺北地區的現況下，強且急的推動社會住宅，不僅有違政策溝通的精神，也將政策風險加諸在少數居民身上，更可能誤用珍貴的公有土地。即便如此，社會住宅所能解決的住宅問題，與其成本相較，恐怕微乎其微。

住宅政策該突破舊思維了！

丁福致

（中國科技大學財稅系助理教授）

政府的住宅政策，似乎永遠在擁有「住宅所有權」的觀念打轉，不但要提供低利貸款，讓年輕人買得起房子；也要讓房價穩定成長，不要造成房價飆漲。因此，想盡方法要讓年輕人「買到房子」，在價位及交通考量

下，大都選擇都會邊緣地區的土地，這種從所有權取得為中心的政策思考，實際上對這個世代的年輕人並無實質的幫助，在觀念上也停留在早期台灣買屋勝於租屋的概念上。

1970年以後出生的年輕人，有著與嬰兒潮時期出生世代完全不同的經驗，過去買房子是因為房地產是給子女最好的保障，長期以來，房地產僅靠租金收入往往連貸款利息都不夠支付，但嬰兒潮時期出生世代卻經歷過1986-1991年大漲的榮景，買屋投資獲利的印象仍深植人心。

實際算來，台灣房地產平均投報率仍相當有限，就台北市而言，與其說是房價飆漲，不如說長期以來，就業人口集中首善之區，加上公共投資優於其他縣市，漲則領先漲價，跌則不如他縣市的跌幅劇烈，一般台北市上班族，購屋則多至新北市購屋，台北市房地產縱使房價低迷時期，其購屋痛苦指數仍然居高不下，至於這一世代年輕人購買台北市房地產，恐怕機會更為困難。

因此，如將社會住宅或合宜住宅，部分出租給年輕人，似乎切中年輕人難以購買都會區房地產的要害，既然買不起，但要讓他租得起，先不論國公有土地是否仍有合乎條件的土地（像國產局近年脫標狀況，恐怕所剩無幾），最重要的是，租金一旦採用出租的優惠方式，假如地段好，交通方便，雖然這批進住，那下一批要住的年輕人恐怕就沒機會了，如果加上低廉租金，恐怕仍是「先占先贏」。再者，假如地段不好，交通不方便，恐怕就乏人問津，若再用低廉租金吸

引，又將造成管理維護入不敷出，最後變成嚴重的衰敗窳陋景象，成為都市之瘤，皆是可預見之事。

因此，想要單純用出租住宅解決年輕人住房問題，並沒有那麼容易，至於想讓年輕人買房子，則更有相當程度的困難，由於目前台灣房屋自有率甚高，而欲取得不動產，只要在台北都會區交通便利的所在，房價均高，而貸款壓力將更排擠其他購物慾望，對現階段年輕人而言，處處存在的消費商品的吸引力，恐怕難以引起其購屋慾望。

如果思考仍停留租屋—買屋的概念，不如實際面對問題，首先應釐清究竟年輕人要的是「棲身之所」？還是「居住環境」？如果是前者，則政府只要蓋國宅、降價，就可解決問題，至於後者，則非得選擇地段佳交通環境良好的土地，如果用低租金，勢必「先占先贏」，後來者全輸，甚至二房東，收權利金怪現象都會出現，而政府對租客服務甚為有限，一旦租金入不敷出，勢必造成都市問題。

實際上，地段佳交通環境良好的土地，不論用何種方式，只要有利可圖，自然可吸引投資業者，但重點在於興建成本高，又需前期大量資金之投入；而僅依賴租金回收，則亦造成投資的不利益，政府勢需思考另一種解決之方式。

再者，政府勢必深陷「代理人」泥淖中，自己投入結果是管不好又賠錢，由民間來興辦出租住宅。但是在興建成本高，僅依賴租金回收，民間勢必也意願缺缺，因此，宜鼓勵投資

出租住宅者，不應僅著重於租金，而須及於租屋居住之食、衣、行等費用之收入，如能藉由信用卡，而消費金額達一定程度者，尚能抵減租金，則對投資經營之業者而言，所獲之利益將遠超過租金收益，承租人亦能不受租金排擠消費能力的影響。

其次，投資者應突破以往出租住宅之建築格局，以易於改變隔間、裝潢為設計理念，充分提供承租年輕人優質住宅週邊消費，如優質餐廳、運動健身、會客接待、購物服務、傢俱用品等，使承租人無須購屋卻享有更為優質之居住環境，對投資者更能藉此掌握消費族群，獲取各項消費之利益，並得以用於出租住宅之各項經營維護之費用。

而出租住宅本身應賦與創造繁榮與提升環境素質的功能，目前部分高房價地區居民，反對平價社會住宅在該區興建，其主因在於擔心影響房地產市場行情，如將高房價地區之社會住宅定位為出租模式，並為複合式之經營，不僅提供年輕人居住之所在，亦兼顧週邊地帶消費與生活品質，所面對之阻力亦隨之減少。

政府真正要做的，應是提供居住權利而非提供住宅所有權，出租住宅即是因應此種思維，但為使每一世代年輕人擁有此項權利，則政府應有居住年限及薪資所得之限制，使不同世代年輕人皆能利用此社會住宅，而非為某一世代所佔據，使有限的都會區土地資源，得以發揮永續的效益。政府更應提供投資者租稅、資金募集、投資抵減等優惠，鼓勵投資團隊設計更具創意的出租住宅營運管理策略，

在促進消費，兼顧年輕人居住政策雙贏之推動下，始真正符合居住正義的本意。

土地徵收『市價』補償之我見

梁仁旭

(中國文化大學土地資源學系副教授)

一、前言

一直以來，公告土地現值低於市場價格，已為民眾普遍的認知；因而原土地徵收條例在「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。」之外，增加「必要時得加成補償」的規定。由於公告土地現值的污名化，雖加成補償卻仍無法停熄民怨；土地徵收歷經大埔事件等抗爭後，政府在土地正義的大旗下，民國 101 年 1 月 4 日將土地徵收的地價補償，由徵收當期之公告土地現值修改為徵收當期之市價，宣示了市價補償的新機制。馬政府也在大選之前，舒緩了選戰的壓力。

為推動徵收市價補償，內政部於 2 月 13 日預告「土地徵收補償市價查估辦法」(以下簡稱草案)。然而，依據該草案的內容，不禁讓人懷疑政府的市價補償是否換湯不換藥，改名而不改實質。依據該草案內容查估市價，真有合理性的“市價”嗎？

市價的查估，在野黨與民間團體提出交由不動產估價師評估的主張。政府或許基於徵收程序推動的時程、數量，或許基於不動產估價師人力與品質的問題，而未於土地徵收條例中明文規定交由不動產估價師評估；而於該草案中設計了地政機關查估或委

由不動產估價師查估的雙軌制。此制度的設計，表面上提供了主辦縣市地政機關在現行體制下增加另一種市價查估的途徑，但也可能陷入價格難以反映市價的隱憂，徵收補償不公的問題恐難解決。

二、問題提出

首先，就草案中市價查估的辦理程序來看，七項程序中的前五項內容大體沿用查估公告土地現值所依據的「地價調查估計規則」規定，只是在其後加入選取比準地、估計宗地市價二項而已。前段「地價調查估計規則」的部份，觀念上可以得到一個區域的中位數價格，後段新加入的程序則是按照中位數價格，再依個別土地條件的差異調整彼此間的價差。用學術一點的話來說，前段程序確定地價水準、解決垂直公平問題；而後段程序調整土地間價差、處理了水平公平的問題。以往徵收補償地價的問題，如果是各筆土地間價差的不公平，則按該草案可能有機會疏導民眾的不滿；但以往的問題關鍵在補償地價普遍偏低，依查估公告土地現值相同的規範，如能由相同的人在徵收與否間，分別估出不同數值的公告土地現值與市價，不是地價人員有深厚的能力、就是其可隨意控制價格；相信一般民眾選擇相信後者。如此一來，社會大眾還會相信其估出的“市價”就是市價嗎？徵收補償不公的抗爭能消弭嗎？實在另人懷疑。

查估公告土地現值的第一線基層地價人員，在技術上是否無法反應市場合理行情，我相信他們可以的，但為什麼政府公布出來的公告現值與社

會大眾認知差距如此大？問題的癥結不在地價人員的查估能力，而在於地價人員有沒有能力抵擋地價評議過程中的壓力。在民意代表、地方首長、上級長官降低民眾稅負或政府財政負擔的壓力下，地價人員只好以技術官僚的技術解決政務官的政治問題；而壓低的地價於徵收補償偏低時，又只好深入火線當第一線的砲灰，替壓低公告土地現值的長官擋子彈，地價人員真是有苦難言。換言之，在現行體制下要求地價人員有風骨、一切本於專業，提供得以反映市場的市價，似乎有些強人所難。

曾有地價主管人員理直氣壯的說，公告土地現值才是真正市場合理的價格；果真如此，個人建議大家捫心自問，是否願意將自家土地以公告土地現值出售給沒有住宅的社會大眾。或許公告土地現值曾反應合理市場價格，但絕不是普遍、而經常發生的現象；否則也不需大費周章，修改公告土地現值加成補償為市價補償。如今，相同查估程序下，要地價人員依相似的程序對徵收土地查出補償市價，難怪地價人員深覺惶恐。

此外，在現行審議體制未改變下，以往出現中央機關需用土地，地方查估審議提高補償地價；而地方機關需用土地、降低補償地價的怪異現象，如今設計相同的作業程序，短期恐難消弭此現象。如此，查估地價可能因徵收機關而有不同，與徵收區外土地的公告土地現值相較之下又可能高、可能低，地價人員未來要自圓其說的難度恐怕更高，社會大眾對政府查估地價的結果，將更失信心。

草案中除市價補償外，查估單位雙軌制亦是一大變革。地價查估可交由立場超然估價師評估的作法值得肯定，而其查估結果亦可期待。但是在擇一執行的設計下，於地方政府地政機關主辦、費用由需地機關負擔，且需地機關為中央、土地徵收補償費用相對充裕下，委託估價師辦理相對可能；但於需地機關為地方政府、財政較拮据，基於行政的便宜性或行政效率，應該會直接交由地政機關辦理。如由地政機關辦理，如何避免以往刻意壓低公告土地現值的問題，恐怕還是需要面對的難題，著實難以期望改為市價補償即可解決。對第一線地價人員而言，在相同模式下的結果，僅把名稱由公告土地現值改為市價，相信民眾對補償地價的反彈、抗爭，將數倍於以往，無怪乎基層地價人員對此焦慮不安。

地價查估交由不動產估價師是否就能得出合理市價，在現行制度下似乎仍存在危機。依草案的設計，查估之結果仍須交地價評議委員會評議，估價師仍須面對以往地價人員的壓力；只是不動產估價師在沒有行政壓力、只有業務壓力下，較能超然、客觀、確實的反應市場合理價格。在制度設計未見調整下，道德危機仍將難以避免。

三、建言

為建置合理的地價查估制度，基於市價查估的理念，個人建議草案內容可依序朝以下各點逐步改進：

1. 查估作業垂直分工的雙軌制

比準地的查估交由估價師評估，推估各宗地價格的作業由地價人員辦

理。簡言之，估價師確立地價水準，地價人員負責宗地間公平性事務的處理。

2. 審查機制垂直分工的雙軌制

估價師評估結果的審查，仿照基準地審議機制，以專家、學者為主成立審議委員會；地價人員推估各宗宗地價格的結果，仍依現行體制由地價評議委員會評議。

3. 增加徵收區外比準地的選定與查估

為審查比準地地價評估結果的合理性，除評估徵收範圍內比準地地價外，應選定區外鄰近地區比準地並評估地價，以確保價格水準之合理性。

4. 逐步要求地政機關建立個別因素調整表

地價人員各宗宗地價格的推估，應仿照路線價估價法建立調整比準表的方式，依徵收案件推估宗地地價的需求，逐步建立各種使用、各種類型土地之調整比準表，使地價評議委員會評議朝向通案審查方向發展、避免個案審查，以有效降低評議負擔。

5. 比準地與基準地接軌

擴大徵收範圍外鄰近地區比準地的選定與評估，而能與內政部持續推動的基準地連結，使比準地與基準地接軌，推動基準地法制化。

6. 健全比準地與基準地委託估價師機制

比準地與基準地逐步推動委託估價師查估之同時，為降低道德風險，估價師甄選機制應排除「最低價標」改為「資格標」，避免低價競爭、而

能找出適格的不動產估價師，以有效掌握市價。此外，比準地估價師的甄選，應朝向被徵收人委任的制度設計，而需地機關亦可委託估價師，於比準地地價審議委員會中進行言詞辯論，建立雙方專業代理人協商機制。

制度的建立絕非一蹴可幾，政策方向需集思廣益，期盼這次土地徵收補償市價查估的機會，是優化並落實地價政策的契機。

俄羅斯國立經濟與公務學院不動產高階主管班來訪記

林左裕

(政治大學地政學系教授)

在前院長高永光教授之牽線及前主任徐世榮教授之促成下，俄羅斯國立經濟與公務學院(Academy of National Economy and Public Service under the President of RF, 以下簡稱 ANE 團)之研究所不動產高階主管班終於在 2012 年 1 月 12 至 19 日參訪本系進行實質交流。

ANE 團領隊 Dean Elena Ivankina 教授在過去五年來已數度來台，第一次也是帶領該校的不動產高階主管班蒞臨政大與本系進行兩天的論文研討，當時由賴宗裕主任主辦，論文研討後帶該團到台北重要公私部門的建設案進行兩天的參訪，行程圓滿落幕。有鑒於台灣不動產市場經濟較俄國發展得早，且已發展出公私部門的合作開發模式(如 BOT 等)，Ivankina 教授遂再度帶領另一團主管班來訪，成

員包括該系另一教授 Prof. Andrey Stepnov、Ms. Olga Batyukova、Mr. Yury Demidenk、Ms. Natalia Plotnikova、Mr. Andrey Sukhov、Mr. Alexander Ugaslov、Mr. Dmitrii Ugaslov、Ms. Aigul Utebova、Mr. Boris Fadeev 及 Ms. Tatiana Chernovalyuk 等來自俄國各地之不動產業主及高階主管、律師及博士生講師等菁英與本系交流，本系則請出與不動產專業相關之師資進行兩天半之授課，首先由林子欽教授講授不動產估價與稅制；其次依序分別由林左裕教授講授不動產財務、估價及投資之整合；張金鶚教授講不動產市場之前瞻；林秋瑾教授講投資與風險分析；再由賴宗裕教授講不動產開發可行性分析；最後由林左裕教授講授個案分析，包括選址策略、投標策略及商用不動產投資財務可行性評估。全部課程由本系教授以英文授課，有必要時再由本校東亞所畢業之俄籍校友 Vitaly 進行即時翻譯，課堂中每位教授賣力演出，俄籍學員們也適時提出問題、甚至全團彼此熱烈討論，兩天半的課程令他們耳目一新，對本系讚譽有加。

在課堂授課外的重頭戲就是個案參訪了，ANE 團來訪前就耳聞臺灣住宅不動產建案行銷之功力、公私部門合作成功之經驗、以及高科技的成果與綠建築的趨勢，因此指定此類相關個案進行參訪。在陳立夫主任、賴宗裕教授及

孫振義教授之協助下，本系為該團安排了兩天的參訪行程。首站為由亞朔公司於林口長庚院區所開發的捷運 A8 案，分享此站選址、設計、興建之經驗與未來遠景之前瞻，在俄國公私合作之法源尚不成熟之情況下，該團無不引頸期盼未來俄國亦能有公私部門之合作契機。下午則就近參訪林口建案戰區，在身歷其境的「世界首席」銷售現場中，它們也感受到臺灣建商生存壓力下所淬煉出的行銷能量。

第二天則應 ANE 團要求，先至「富邦福安紀念館」參訪，該館為一獲綠建築標章之住宅辦公大樓，藉頂樓植栽、夜間儲冰裝置、雨水回收設計與自動遮陽系統等達到節能減碳之目的，該大樓之**每年雨水回收量約 1,500 噸**，自來水替代率可達 50%，也成為各媒體、學校、政府機關、建築業界、國外團體等爭相參訪的標的，ANE 團對各項設計的巧思也嘖嘖稱奇。之後前往京站參訪台北轉運站之開發，此案由日勝生集團開發，將原本流標之轉運站「化腐朽為神奇」，扭轉為高獲利之車站百貨，此案也提供給 ANE 團一規劃開發模式之絕佳參考，即在法令許可下，跳脫開發案之單一用途將可更提高個案之財務可行性。

在京站用完餐後下午轉進至內政部建築研究所之智慧化居住空間展示中心，該館展示了多項應用高科技的電子、電機、材料、資訊及通信等產業與

傳統營建產業結合控制之裝置，如照明、空調、保全及環保節能設備，也提供給參訪團未來開發建設時一設計新思維。傍晚則驅車前往烏來之「馥蘭朵」溫泉飯店，團員皆對馥蘭朵優美之河岸景觀及寧適環境讚不絕口，在飯店河畔享受美景之際，又見到白鷺鷥翩翩穿梭飛舞，直令團員心曠神怡，當天緊湊的行程就在參訪馥蘭朵溫泉飯店的驚嘆聲中結束。

隔日進行授證儀式，在幾天密集的教育訓練與參訪下，社科院由李酉潭副院長代表頒發結業證書，雙方熱烈地互贈紀念品後即參訪民族博物館及校史館，ANE 團員們不僅對博物館內的文物深感興趣，也對政大數十年來的發展有更深入的認識。在校園餐廳的道別午宴中，來賓們一邊與本系教授們交換心得，一邊津津有味地享受美食及讚不絕口的芭樂汁，餐後到政大紀念品店瘋狂採購後就轉往貓空踏青，正式結束了此次與本系的教育訓練及交流。

這次的交流過程中，ANE 團員們對台灣及政大讚譽有加，除了本系教師的專業素養外，臺灣人民的人情味尤讓他們覺得如沐春風，而在街頭看到人們眼光中充滿著自信，都讓他們覺得這是個有希望的國家，其他如建設的持續進步、方便及物美價廉的飲食、以及喧鬧選舉過後的祥和氣氛，更讓他們感受到臺灣社會的精緻與成熟。Ivankina 教授即舉例，從臺北市到國際機場，一小時

內可到達，而約同樣的路程，自莫斯科市到機場有時堵車長達 5 小時，這也是促使她積極推動該所高階主管團來政大與台灣參訪之因。

整體而言，此次本系與 ANE 團的交流，不僅贏得該團的高度讚賞，擬規畫成未來例行課程，對本系而言，更提升了政大地政系在國際不動產領域之高度與能量，相信在這次交流後，地政系未來國際化的腳步將更為寬廣、聲譽亦將更為卓著。

紐西蘭亞太地區科學政策研究 (SPS)國際研討會參與紀要

顏愛靜

(政治大學地政學系教授)

亞太科學、技術和社會網絡 (Asia-Pacific Science, Technology and Social Network, APSTSN) 係於 2008 年底成立，為 STS 學者提供一個嶄新的區域性認同網絡，其成員多為澳大利亞、東南亞和東亞以及大洋洲的研究人員；或在這些區域以外進行相關研究的研究人員。APSTSN 的重點在於開發協作網絡，並透過年度會議以達成合作關係。

今年 2 月 8-10 日舉辦的亞太地區科學政策研究國際研討會(Inaugural Asia Pacific SPS Research Conference, 2012) 的會議地點在威靈頓維多利亞大學 (Victoria University of Wellington,

Rutherford House)，主題是「政策科學和科學政策：亞太科學政策研究研討會-以科學和創新建構國民福祉」(Science for Policy and Policy for Science: The Inaugural Asia Pacific Science Policy Studies (SPS) Research Conference - Constructing National Wellbeing through Science and Innovation)，靜宜大學生態系林益仁副教授、該校南島民族研究中心王信翰研究助理，本校民族系博士生陳胤安和我四人協同參與發表論文，並從事國際學術交流活動。

這次的研討會的接待式，選在維多利亞大學的 Te Herenga Waka Marae (THWM)進行，是該大學有關毛利文化的教學場域，因此在入口處即有標舉毛利傳統文化的牌坊裝飾。在團隊至 Pipitea 校區報到後，會場的人員即告誡我們，於進行毛利族人的 Powhiri 儀式時，應保持肅靜、禁止攝影，以尊重毛利文化的主體性。在前往 Kelburn 校區的途中，來自維多利亞大學毛利文化研究中心的 Alex 帶領著大家了解這個儀式的意義與過程。

Powhiri 是一種毛利傳統的歡迎儀式，包括了 karanga(female welcome call) 女性(kuia)的報信，由主人(tangata whenua)進行 whaikorero (welcome speeches)歡迎詞，waiate(song)歌唱，koha(gift to the hosts)致贈紀念品給受訪單位，hongī (pressing nose)碰鼻禮，

harīru (shaking hands) 握手，以及 hakari (sharing food)分享食物。大會特別安排這場儀式，表示對原住民知識和文化的重視，頗讓人有深刻的感受。

本團隊在參與研討會 2 月 8 日下午的接待式後，與負責維多利亞大學的 THWM 的 Ripowai Higgins 女士，作了進一步的交流。THWM 有如台灣原住民的聚會所，Higgins 女士是會所的經理，也是負責毛利語教學的資深講師，已有 20 多年的教學經驗，也曾是紐西蘭總理的毛利語老師，她是這次研討會接待式的古調演唱人。她獲悉本團隊來自台灣，告知她曾於 2005 年去過台灣，並對我們表達歡迎之意。

維多利亞大學的 THWM 外觀，最上面的雕像，是毛利人的祖先 Kupe 的造形，它的腳底踩著一隻大章魚。而屋脊正中央的雕像，代表的是毛利人的祖靈，它的眼睛，就是以紐西蘭最出名的鮑魚殼製作而成，又為了讓團隊了解鮑魚殼的長像，特別到廚房拿了兩顆鮑魚邊切片邊跟大家解說 THWM 的創建過程，讓我們大快朵頤，享受了名符其實的「知識饗宴」。

團隊在大會報告的主題是「原住民知識與國家自然資源管理政策：一些台灣的經驗」(Indigenous Knowledge and the State Natural Resources Management Policy: Some Experiences from Taiwan)，旨在探討地方原住民部

落如何以其在地知識，抵制台灣政府技術官僚系統的自然資源管理政策。這樣的作法並非純粹的政治性反對，而是為了永續的家園生活。這些議題包括森林（如 Smangus 櫟木事件），水資源和農地管理（以自然農法實施對環境友善之經營方式），是原住民部落透過日常行為體現其對自然的理解。更重要的是，原住民知識的實用性並不亞於形成國家政策的科技專家的知識。泰雅族是台灣第三大的原住民族群，近 10 年來本團隊所有的計畫參與人皆和他們在傳統領域的自然資源管理工作有過合作的經驗。藉由採用參與性方法，研究人員記錄和調查當地原住民的知識和發揮中介媒合的功能，以促進當地社區參與不同階段的國家決策。我們呈現的研究成果是，應重視原住民知識如何為國家永續發展政策起良好的作用，並設法藉由網際網路技術的遠程安排，使部落耆老得以表達他們對永續發展的觀點。

團隊的論文獲頒大會的最佳論文報告獎，使台灣的原住民議題成為大會談論的焦點。林益仁老師將司馬庫斯青年拉互依所寫的 Smangus 生態誌的英文版送給國際學者，獲得極大的回響，也將台灣原住民的經驗推向國際論壇的場域。我們都一致認為這個獎項的榮耀當屬櫟木事件中身歷其境的部落族人以及捍衛司馬庫斯守護聯盟的朋友。希望來日紐西蘭的毛利族

學者也能和台灣原住民族分享彼此的部落發展經驗，以增進共榮。

地政活動紀實

1. 在本系系友會陳文森理事長大力推動下，系友會訂定施行「政大不動產菁英講座實施辦法」，並依據該辦法由系友會及本系於 101 年 3 月 7 日下午 6 時 30 分至 9 時 30 分在綜合院館一樓 270114 教室舉行第一次「政大不動產菁英講座」，邀請胡家濠先生（中濠不動產投資顧問(股)公司 董事長），演講「商業展店及商圈起落縱橫談」，現場氣氛熱烈、座無虛席，深獲好評。本講座預計每個月舉辦一次，將邀請更多不動產專家分享成功經驗，歡迎各界人士、本校師生及系友踴躍參與。
2. 應明倫高中之邀，本系丁秀吟助理教授、陳立菁助教、二位大學部同學及一位碩士班同學於 101 年 3 月 6 日至該校介紹宣傳本學系。
3. 本系於 101 年 2 月 24 日 14 時至 16 時，邀請台灣大學國際企業學系暨研究所盧秋玲教授在綜合院館六樓 270624 教室演講，講題為「Beyond Friendly Mergers - the Case of REITs」。
4. 本系於 101 年 3 月 2 日 14 時至 16 時，邀請台北市政府財政局邱大展局長在綜合院館六樓 270624 教室演講，講題為「從 BOT 到 PFI」。
5. 本系於 101 年 3 月 10 日 14 時至 16 時，邀請中央研究院臺灣史研究所曾文亮助研究員假綜合院館一樓 270114 教室演講，講題為「祭祀公業法制的歷史考察」。

地政活動訊息

1. 本系將與第一太平戴維斯公司共同於 101 年 3 月 17 日(初賽)及 4 月 15 日(複賽、決賽)在綜合院館 270612 及 270624 教室舉辦「2012 全國地政盃辯論邀請賽」。本次辯論賽有中國文化大學土地資源學系、逢甲大學土地管理學系、屏東商業技術學院不動產經營學系、政治大學地政學系、臺北大學不動產與城鄉環境學系參賽；辯論議題為「我國應/不應實施不動產交易實價課稅」(初賽)及「經濟發展與土地開發重於生態保育/生態保育重於經濟發展與土地開發」(複賽、決賽)。歡迎本系師生及畢業系友熱情參與，共襄盛舉。

教師園地

1. 陳奉瑤教授新著「不動產估價行為研究」一書。內容包含：不動產估價行為導論、行為學於不動產估價之運用、內在因素影響分析、外部因素影響分析、理性行為探討、個別估價與大量估價、地價人員評價行為分析、不動產估價評鑑機制之建立等八章，是不動產估價人員的必備書籍。

榮譽榜

1. 恭賀本系徐世榮教授榮獲「本校 99 學年度教師及研究人員傑出服務獎」。
2. 100 年特種考試地方政府公務人員考試於 101 年 3 月 6 日放榜，本系同學及系友多人金榜題名：
(1)三等考試地政類科：陳香君、李如婷、劉科汶、吳佩容、林

美緒、白可欣、高志豪、陳俐伶(臺北市)；陳盈竣、蔡鴻學、陳秉宏、莊嘉維、林時平、張詠嵐、張如惠、許淑媛、萬曉彤、林文喻、林士涵(新北市)；楊偉智(高雄市)；黃一翔(桃園縣)；陳世軒、廖若薇(基宜區)；陳翊書、施宣祺(彰投區)；林哲宇、邱建穎、辜昱瑄、林育璋(雲嘉區)；顏心容(花東區)。

(2)三等考試測量製圖類科：林汝晏(臺北市)；李庭誼、陳冠廷(新北市)；陳韋翰(竹苗區)；劉庭宣(雲嘉區)。

(3)三等考試都市計畫技術類科：周欣融(新北市)。

(4)四等考試地政類科：黃如瑩(臺北市)；魏銀婕、蔡侑成(新北市)。

(5)四等考試測量製圖：陳建宏(桃園縣)；陳柏宏(花東區)。

(6)五等考試地政：林均益(臺北市)；周玟惠(新北市)；朱得立(彰投區)；張晏甄(雲嘉區)。

3. 100 年專門職業及技術人員高等考試技師暨普通考試不動產經紀人考試於 101 年 2 月 23 日放榜，本系同學及系友多人金榜題名：

(1)都市計畫技師：李振綱、陳仲萌、張詩林、李漢崇。

(2)測量技師：李庭誼。

(3)不動產經紀人：李君恩、黃昭諺、李健維、陳冠孜、張詠嵐、陳秉宏、李智偉、莊嘉維、吳育婷、李致瑩、劉宇修、曾禹瑄、陳奕璇、徐子喬、周玟惠、林哲宇、徐千雅、陳建宏、廖珮君、蘇育平、蘇慧儀、梁宏富、林應捷、陳令怡、李至千、范貴華、林怡伶、林美緒、楊雅婷、李韋儒、王冠盈、王銘勤、顏吟純。

* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載