

# 《土地政策》

- 一、於現行政策上，政府規劃2025年太陽能光電設置目標20GW，其中屋頂型目標3GW，需要屋頂面積3,000公頃；地面型目標為17GW，需要規劃光電設備及併連線路土地約2.5萬公頃。另，107年告之全國國土計畫，其「部門空間發展策略」亦提及將太陽能光電等再生能源設施納入空間發展策略之一，並規定需以地面型專區方式推動。請問，依現行之規定，太陽能光電是否可能以地面型之「專區」方式劃設？試從政策與現行法制分析之。（25分）

試題評析	本題考現行都市與非都市土地使用管制下之太陽能光電設置方式與政策方向，應以容許(允許)使用及變更方向回答；政策面則可從全國國土計畫與淨零路徑說明符合未來政策方向，惟尚缺乏綠能用地的整體發展策略。
考點命中	1.《高點·高上土地利用法規講義》第一回，曾榮耀編撰，頁12-17。 2.《高點·高上土地政策(含利用概要)講義》第二回，曾榮耀編撰，頁96。

**答：**

## (一)政策分析

### 1.全國國土計畫之指導

按全國國土計畫之能源設施發展策略，地面型係利用地層下陷、不利農業經營土地、受污染土地、鹽業用地、水域空間、中央與直轄市、縣(市)政府盤點之土地、光電與農業經營結合之農牧用地或養殖用地、特定光電專區用地等設置，並以地面型專區方式推動。

### 2.臺灣2050淨零路徑

光電將透過土地多元化應用擴大設置場域，並汰換更新為新世代高效率光電。

惟整體綠能用地缺少整體規劃，以致於出現與農電共生、漁電共生等爭議，因而尚需要明確的空間發展策略及用地白皮書等上位政策，在不影響農業、生態等情況下，合理規劃其適當區位及設置方式。

## (二)現行法制分析

### 1.都市計畫

(1)依「都市計畫法臺灣省施行細則」或其他自治規定，以及各都市計畫所訂定的土地使用分區管制要點進行允許使用。

(2)保護區及農業區則須依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」相關規定申請。

### 2.非都市土地

#### (1)小面積（2公頃以下）

##### A.容許使用

依據「非都市土地使用管制規則」第6條及附件一規範，以容許使用設置太陽光電設施，包含：

(A)再生能源設施：甲、乙、丙、丁種建築用地及交通、水利用地(以上不限點狀使用)，或農牧、林業、養殖、國土保安、鹽業、礦業、窯業及遊憩用地面積660平方公尺以下之點狀設置。前者得以地面型專區方式劃設。

(B)綠能設施（結合農業經營或與農業設施結合）：農牧、林業、養殖、國土保安等用地可容許作為綠能設施使用(不限點狀使用)。並須依據「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」相關規定進行申請。

##### B.變更編定

不符合上述情形，則依據「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點」規定辦理使用地變更編定，變更為「特定目的事業用地」。

#### (2)大面積（2公頃以上）

依據「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地開發審議作業規範」太陽光電設施專編，進行土地使用分區及使用地變更，以設置大面積的地面型光電專區。

二、為因應都市土地使用之需求，促進土地合理有效地利用，及兼顧社會之公平正義原則，對於都市計畫變更案件，目前已有許多縣市政府分別依都市計畫法第27條之1之規定，訂定都市計畫變更回饋規定。請問，依據都市計畫法之規定，具備何種條件，都市計畫主管機關得要求土地權利關係人提供回饋？另都市計畫主管機關於要求土地權利關係人回饋時，都市計畫主管機關應遵守那些都市計畫形成自由之法律界限原則？（25分）

試題評析	考都市計畫第27條之1有關回饋之觀念，鑑於低價值土地變更為高價值之公平性問題而向土地權利關係人要求回饋，惟雖然回饋比例、方式等可由主管機關裁量，但仍有一定界限及原則，而不得恣意。
考點命中	1.《高點·高上土地利用法規講義》第一回，曾榮耀編撰，頁28。 2.《高點·高上土地政策(含利用概要)講義》第二回，曾榮耀編撰，頁1-4。

**答：**

(一)要求回饋的條件

土地權利關係人依規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。因此，其要求回饋之條件為：

- 1.擬定或變更細部計畫或辦理都市計畫變更時。
- 2.涉及原屬非建築用地變更為建築用地，或低使用價值土地變更為高使用價值。係土地權利關係人因規劃受有利得，屬於不勞而獲之利益，在目前尚無法以課稅方式收歸公有，而要求進行回饋，以維護社會公平正義。

(二)應遵守原則

在依法行政原則的拘束下，行政機關作成行為時並非毫無自由形成的空間，而是在法律規範的範圍內，仍有一定的自由。除了判斷餘地事項及行政裁量外，行政機關於擬定行政計畫時，則享有一定的計畫形成自由，或稱為計畫裁量。然而，行政機關之計畫形成自由，亦非毫無限制，仍應遵循下列原則：

- 1.計畫應具有正當性。
- 2.與具拘束力的上位計畫或上位法規一致並受其拘束。
- 3.受到計畫指導原則之拘束。
- 4.遵守利益衡量原則。而所謂利益衡量原則，係指行政機關擬定行政計畫時，應權衡可能受到計畫影響的各方不同公益和私益，而使各種利益於計畫內容中處於協調的狀態。

因此，於要求土地權利關係人回饋時，都市計畫主管機關應先就該都市計畫擬定、變更確認符合相關法制要求與目的，以及遵循區域計畫、國土計畫之上位計畫指導，不應僅是為了回饋而回饋。此外，雖可要求回饋，但應先就公益與私益進行衡量，以符合公平性、明確性、必要性或比例原則等。例如土地權利關係人之回饋比例、方式，應確實衡量與土地使用變更之價值是否具有關連性與合理性。

**【參考書目】**

- 1.傅玲靜(2015, 07)，〈判斷餘地、行政裁量與計畫形成自由－以最高行政法院102年度判字第757號判決為例〉，104年度雙北訴願實務研討會，17，頁129-130。
- 2.陳清秀(2019, 05)，〈都市計畫相關法律問題之探討（下）〉，植根雜誌，35（5），頁161-178。
- 3.林明鏞(2015, 04)，〈都市計畫協議書之法律問題〉軍法專刊，61（2），頁1-17。

三、由於發生重大公安事件，某市政府欲以公辦都市更新之方式，協助住民可以盡早重建家園。惟住民卻意願不高，未能達成共識，導致該公辦都市更新事業推動緩慢。請依現行規定說明何謂公辦都市更新？另我國推動公辦都市更新未能有所成效之因素為何？（25分）

試題評析	第一小題有關公辦都市更新之意義，可依據都市更新條例第12條進行說明；第二小題有關推動公辦都市更新未能有所成效之因素，可主要從政府失靈面向進行說明。
考點命中	1.《高點·高上土地利用法規講義》第一回，曾榮耀編撰，頁74。 2.《高點·高上土地政策(含利用概要)講義》第二回，曾榮耀編撰，頁35-36。

**答：****(一)公辦都市更新之意涵**

經劃定或變更應實施更新之地區，除都市更新條例另有規定外，直轄市、縣（市）主管機關得採下列方式之一，免擬具事業概要，並依規定程序，實施都市更新事業：

- 1.自行實施或經公開評選委託都市更新事業機構為實施者實施。
- 2.同意其他機關（構）自行實施或經公開評選委託都市更新事業機構為實施者實施。

**(二)推動公辦都市更新未能有所成效之因素**

- 1.體制缺陷：政府體制為龐大官僚體系，橫縱向協調不易，加上本位主義影響下，執行效率不佳，進而形成政策實施的時間落後現象。尤其都市更新涉及產權調查、整合、估價、建築規劃、安置等工作，許多決策透過科層制的傳遞，效率相對較差。此外，公辦都市更新相對強調公益性及必要性，在已經相對冗長的都市更新辦理程序中，須兼顧各面向之利害關係與公共利益，而面臨不斷持續溝通協調並重複修正相關計畫內容之循環，加上政府人員較缺乏溝通協調專業，並受限許多法令規定，導致運作效率更差。
- 2.量能不足：各縣市都市更新業務包含規劃、審議、溝通協調等，尚有其他公共事務須處理，因受限於政府預算及員額編列限制以致人力嚴重不足。尤其都市更新屬於整體土地開發，常涉及複雜產權，溝通協調以達成共識所花費時間、成本相當高。此外，政府資金運用受到許多法令限制，亦影響都市更新案之進行。
- 3.資訊有限：由於政府能蒐集到相關資訊有限，包含：地區發展定位、房地產市場發展等，加上涉及法令、財務、都市計畫、建築設計、地政、估價等各種法令與專業知識，故決策難免出現錯誤。
- 4.政治運作：由於都市更新涉及產權重新分配，攸關各利害關係人之權利，在民主政治下，易受利益團體或民眾意見影響決策，而面臨推動上之困境。

四、依國土計畫法之規定，國土保育地區是依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類。若是國土計畫功能分區圖公告後，原本區域計畫編定為農牧用地或建築用地之土地被劃入國土保育地區後，應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。在「保育」與「發展」的拉鋸中，請問該等原編定為農牧用地或建築用地之既有農業使用權利或建築使用之權利應如何處理？其處理之原則或基礎為何？（25分）

<b>試題評析</b>	此題考國土計畫法第32條有關既有權利之處理，歷屆已考過幾次，其處理原則或基礎可從社會義務、信賴保護與財產權保障等觀念說明。
<b>考點命中</b>	《高點·高上土地利用法規講義》第一回，曾榮耀編撰，頁59-60。

**答：****(一)既有權利之處理**

- 1.不得增改建之遷移損失補償及原來使用
  - (1)區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與國土計畫法所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。
  - (2)當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。
- 2.變更為非建地之補償
 

直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

**(二)處理原則或基礎**

- 1.由於該土地使用管制，屬社會普遍義務而不予補償，但當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償，係該管制之合法行為導致民眾財產有所損失而給予補償。考量有關土地使用管制內容，係因行政法規之廢止或變更所

- 生信賴保護問題，故給予因遷移所受損失之補償金，以及民眾因為財產無法存續所給予的價值保障，即財產權保障之法理原則。
- 2.我國在私有財產權之制度下，財產權自由使用、收益等權益受憲法保障，然因財產權亦負有社會責任，基於公益之需要，國家得依法限制之，民眾有容忍之義務。惟國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。考量本法第32條第2項之立法原意係基於公益而限制人民對土地興建建築物之權利，惟其造成人民對土地無從自由使用收益，似已超過社會責任所應忍受之範圍，此種限制情形屬於構成特別犧牲而應予適當補償。

高點  
·  
高上

【版權所有，重製必究！】