

《土地政策》

試題評析	1.國土計畫法及全國國土計畫之內容為近幾年土地政策及土地利用考科命題焦點，考生宜特別注意。 2.有關區段徵收、地方創生、容積移轉與容積獎勵，或為輿論焦點，或為政府之重要施政目標，考生應不陌生，也不難發揮。
考點命中	第一題：《土地政策（第21版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁6-61、6-62、6-63、6-64。 第二題：《土地政策（第21版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁2-45、2-46、2-47。 第三題：《土地政策（第21版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁5-23、5-24、5-25、5-26。 第四題：《土地政策（第21版）》，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁2-35、2-36、2-37、2-38。

一、請說明國土計畫法鼓勵集約發展背後係基於何種理念？其對氣候變遷、地方財政及農地保護各有何影響？(25分)

答：

(一)集約發展之理念：依國土計畫法規定，城鄉發展地區之規劃基本原則為集約發展與成長管理，其目的在創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。其採用集約發展與成長管理的城鄉空間發展策略之原因，係鑒於以往都市發展的經驗、人口與產業的活動會從原來的市中心轉到郊區，導致郊區人口的成長遠大於市中心人口成長速度、都市發展呈現不連續、低密度、可及性低的型態，造成下列問題：

- 1.環境問題：不連續的發展型態會增加通勤與通學旅次，增加汽車廢氣排放對環境之破壞。
- 2.經濟問題：都市蔓延發展，加速農地的消耗，並使得公共空間減少，公共服務設施成本及交通擁擠成本提高。
- 3.社會問題：不連續、蛙躍式的發展型態，可能會造成不同所得族群間隔離現象。

(二)集約發展之相關影響分析：

- 1.對氣候變遷之影響：
 - (1)城鄉集約發展，可有效利用土地資源、節省能源、增進公共設施使用效率。透過土地集約發展，減少無秩序的蔓延。若無實質人口或產業成長需求，應減少開發新社區及產業園區，以減輕環境負荷，避免氣候變遷所產生災害的一再發生。
 - (2)經由集約發展，並透過土地混合使用，可以為公共運通具提供穩定的使用率，減少民眾的旅次需求。此外，藉由建構便捷的大眾運輸網，集約發展重要運輸走廊，亦能降低能源消耗，減緩溫室氣體排放。
- 2.對地方財政之影響：集約發展策略以研擬資本門改善方案，分期分區實施公共設施建設，拒絕非指定發展區域公共建設之配合，可以使地方政府依其財務能力配合都市發展時程，服務開發地區居民之需，以節省地方財政經費支出，提升公共設施效益。
- 3.對農地保護之影響：農地一方面是糧食生產的來源，也提供綠地空間，而自然景觀是人們共有的資產，都應予以保護；環境敏感地區的保育更形重要，避免過度開發造成環境的重大衝擊。而集約發展策略，可以抑制蛙躍式發展，確保開發活動不致入侵農業用地，並針對山坡地、濕地或其他環境敏感地區劃設保育區限制開發活動，以達生態資源保育與環境管理之目的。

二、地方政府常以取得公共設施用地需求，推動區段徵收工作，卻造成土地不當變更，住宅用地供給過多之問題。請問你對地方政府的用地政策有何建議？又，地方政府發給被徵收土地所有權人之抵價地總面積比例多以40%為原則，你對此有何看法與評論？(25分)

答：

(一)區段徵收用地政策之檢討與建議：

- 1.區段徵收依法定義是指政府基於新都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新規劃整理。開發完成後，由政府直接支配使用公共設施用地，其餘之可供建築土地，部分供作土地所有權人領回抵價地之用，部分作為開發目的或撥供需地機關使用，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，並以處分土地之收入抵付開發總費用。但政府向來採取一種做法，就是把「區段徵收」定義為「土地合作開發事業」，視為「具財務自償性」的開發手段。而既然是合作事業，就必須妥善溝通，在雙方都願意的情況下進行，但「區段徵收」卻是政府強迫民間參加，分配比例也全由政府決定，這並不符合「合作開發事業」的基本觀念。
- 2.區段徵收範圍內的私有土地所有權人，對於政府徵收土地應發給的地價補償費，可以申請以徵收後可建築土地折算抵付，這種折算抵付地價補償費的土地，就稱為抵價地。而這些抵價地，以及政府拿來公開標售的建築用地，大部分是屬住宅用地，結果造成住宅用地供給過多，超過都市計畫原規劃之住宅區面積標準，如果未配合規劃相對應之公共設施，將造成公共設施之負荷過重。此外，住宅用地供給過多，也可能造成地價下跌，導致原土地所有權人領回抵價地的實際市場價值低於選擇領取之現金補償，影響原土地所有權人權益。
- 3.現行區段徵收往往淪為因應政府財政困難，達到財務自償率的手段，導致區段徵收範圍浮濫，嚴重侵蝕徵收公益性、必要性的要求，因此，最終目標應考慮予以廢除，以符憲法保障人民財產權的意旨。

(二)抵價地總面積比例之評議：

- 1.由於抵價地比例為「抵價地總面積」占「區段徵收範圍總面積」的比例，故只要抵價地比例訂得低，就表示政府能留下更多區段徵收範圍內之可建築用地，供其公開標售、標租或設定地上權，除了達到「收支平衡」外，更可能賺取額外之「利潤」，已經偏離徵收之本質。
- 2.依土地徵收條例第39條規定，抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則，但不得少於百分之四十。實務上，地方政府發給之抵價地總面積多以百分之四十為原則。而究竟該發給多少比例始稱合理，仍宜綜合考量區段徵收範圍之地區特性、開發目的、開發總費用、公共設施比例、土地使用強度、土地所有權人受益程度及實際發展狀況等因素，覈實評估。

三、政府推動地方創生政策之原因為何？請問那些土地政策可以協助地方創生目標之達成？(25分)

答：

(一)推動地方創生的原因：台灣現今面臨低生育率，導致總人口數減少、高齡化與青壯年人口過度集中大都會的問題，使得城鄉間的產業、人口結構產生失衡的現象。過於稀少的人口使得地方原有的學校、醫院、郵局、商店等公共設施消失。此外，青壯年集中都會、老年人口留在鄉鎮的問題，也會讓地方傳統文化、技藝因無後繼而消失，最終導致「地方消失」的可能。因此，根據地方特色，發展地方產業，找回地方成長的活力，讓人口回流，青年返鄉，解決城鄉發展不均等問題，地方創生概念乃由此而生。

(二)可協助地方創生目標達成之土地政策：

- 1.調適土地使用法規，促進地方產業發展：地方創生優先推動地區多屬偏遠弱勢地區，位於農地、山坡地及林地等，土地使用法規限制較多，且農地使用多限於與農業相關之一級生產活動，對於相關增值、服務或其他新創產業使用多有限制，缺乏使用彈性，不利於吸引產業及人口回流，因此，應檢討調適下列土地使用法規：
 - (1)檢討調適農業用地容許使用項目規定，以配合地方創生事業對於農業六級化或新創產業等發展需求。
 - (2)主動協助地方創生優先推動地區專案調適山坡地或保安林劃設合理性，簡化相關程序，以提高行政效率。
- 2.活化既有土地及設施，協助展開創生事業：為快速因應地方創生事業之空間使用需求，應研議簡化地方創生事業使用閒置或低度利用既有設施（如廢棄學校、閒置辦公廳舍等）之相關作業程序，以加速地方創生事業之展開。
- 3.推動鄉村地區整體規劃，型塑鄉村特色風貌：鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展。

- 4.改善基本公共設施，研擬發展或轉型策略：為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略。
- 5.依不同聚落型態規劃不同發展原則：
 - (1)農業發展型之農村聚落：農村聚落應以農村再生為基礎，鼓勵透過農村社區土地重劃等方式，建立農特產行銷之產業活化措施、進行整體環境改善、保存祭典文化及傳統建物、提供幼童及老年社區照顧福利設施、改善道路及污水處理等公共設施、注重生態保育與防災設施等，並提升農村社區意識，以培力改善社區環境，以及積極投入農業資源，改善農業生產環境。
 - (2)工商發展型之社區聚落：具備都市生活特徵，宜劃設適當發展範圍，以擬定鄉街計畫方式，規劃配置基礎公共設施、污染防治相關設施，塑造城鄉生活風貌。

四、請說明容積移轉及都市更新容積獎勵政策對都市景觀、環境品質、土地利用及公共利益各有何影響？(25分)

答：

容積移轉與容積獎勵之相關影響分析：

- (一)都市景觀：都市計畫擬定時，係整體考量人口數、公共設施服務水準等，於都市計畫區一定期間內之均衡發展與生活環境品質進行合理規劃。而捐贈公共設施保留所換取之容積，或都市更新容積獎勵，卻額外增加容積，這些增加的容積並非當初規劃所預想，故將破壞都市計畫之整體性。
- (二)環境品質：
 - 1.影響都市環境品質：移出容積由於未能妥善考量個案接受基地條件及環境容受力，以致因樓地板面積增加引進更多活動人口，將直接衝擊到當地居民之居住環境品質，並產生受影響居民之公平性問題。
 - 2.降低公共設施服務水準：容積移轉改變原有的細部計畫公共設施區位配置與服務水準規劃之考量，間接造成公共設施區位失衡情形。此外，原都市計畫於規劃過程中，並未考量這些超額容積，因而公共設施服務品質與生活環境只會更為惡化。
- (三)土地利用：
 - 1.產生公共設施循環需求的問題：當容積移轉增加更多人口至該地區，則該地區需依法劃定更多公共設施用地，以因應其公共設施需求，但又再次產生公共設施用地徵收補償問題，或新劃設的公共設施用地再將容積移轉出去，又創造另一接收區的公共設施用地需求，如此不斷循環，將使都市不斷成長與蔓延。
 - 2.發展總量難予推估：因公共設施保留地原無容積，以無中生有方式，賦予其可建築容積，並容許移轉至其他可建築用地，破壞全市性之容積總量控管，及可能產生發展集中化的情形。
- (四)公共利益：
 - 1.排擠古蹟土地的保存：公共設施保留地所釋出的龐大容積，將使得容積市場供過於求，造成容積移轉價格下降，開發者亦可輕易從都市更新容積獎勵或容積移轉市場取得所需容積，將導致文化資產之古蹟保存土地乏人問津或必須降價求售，不利文化資產的保護。
 - 2.保留地地主權益受損：容積土地買賣移轉屬私權關係，在市場交易資訊不透明，私有保留地地主專業知識不足之情形下，相對處於弱勢，且開發商或仲介取得道路用地之成本係以公告現值為參據，惟移入容積則以市價售出，致私有保留地地主並未獲得與其容積移轉利益相應之補償。而現行推動的容積代金制度，即是以容積為公共財之理念，希望解決此價格不對等之問題。

【版權所有，重製必究！】