

# 《土地利用概要》

一、國土計畫劃設國土保育區之目的為何？國土計畫法規定國土保育區劃設基本原則、分類劃設原則及土地使用原則為何？請詳述之。（25分）

試題評析	本題屬土地利用法規題型，考國土計畫法功能分區之劃設目的及原則、分類劃設原則、土地使用原則，分別是國土法第6條、第20條、第21條，屬必背題型。
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49、54。 2.《高點·高上土地利用法規講義》總複習，曾榮耀編撰，頁4、5。

答：

(一)劃設國土保育區之目的

基於保育、利用及管理需要，依據土地資源特性及發展需要所劃分之功能性分區。主要目的在於加強國土保育與保安。

(二)國土保育區劃設基本原則

國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。

(三)國土保育區分類劃設原則

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：

- 1.第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。
- 2.第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。
- 3.其他必要之分類。

(四)國土保育區土地使用原則

- 1.第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。
- 2.第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。
- 3.其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。

二、區段徵收及市地重劃為政府實施地區性整體開發常用之方式，請問兩者之間有何不同？請就其性質、適用地區、時機、土地使用及變更等比較說明之。（25分）

試題評析	本題考區段徵收與市地重劃之比較，並列出相關比較面向，屬於土地法基本題型，同學們應能夠有所掌握。
考點命中	《高點·高上土地法規講義》第一回，曾榮耀編撰，頁11-12、173、177-183、222、230-231。

答：

(一)性質

1.區段徵收

區段徵收仍屬土地徵收之一種。土地經區段徵收後，原土地所有權人之所有權歸於消滅。實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。領回的抵價地上不存在原有的他項權利，故屬原始取得。

2.市地重劃

市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。重劃前土地已設定他項權利而於重劃後分配土地者，主管機關應於辦理土地權利變更登記前，邀集權利人協調，除協調結果該權利消滅者外，應列冊送由該管登記機關按原登記先後轉載於重劃後分配之土地。其意涵係原土地所有權人對於重劃後所分配之土地，其權利義務乃延續重劃前之土地，亦即重劃前權利負擔仍存續於重劃後分配土地上，故屬於繼受取得。

(二)適用地區

## 1.區段徵收

都市計畫區（都市土地）或非都市計畫區（非都市土地）。

## 2.市地重劃

僅適用於都市計畫區（都市土地）。

## (三)時機

## 1.區段徵收

- (1)新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- (2)舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
- (3)都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。
- (4)非都市土地實施開發建設者。
- (5)農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。
- (6)其他依法得為區段徵收者。

## 2.市地重劃

- (1)新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- (2)舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
- (3)都市土地開發新社區者。
- (4)經中央主管機關指定限期辦理者。

## (四)土地使用

## 1.區段徵收

(1)抵價地：發交被徵收土地所有權人領回。

(2)公有土地

## A.作價或領回

區段徵收範圍內之公有土地，管理機關應以作價或領回土地方式撥供該管區段徵收主管機關統籌規劃開發、分配。

## B.無償撥供

(A)但區段徵收前已作為道路、溝渠、公園、綠地等9項公共設施用地使用者，應無償撥供主管機關統籌規劃開發。

(B)於區段徵收前，經區段徵收主管機關會同公有土地管理機關認定實際已作為道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校等用地使用之公有土地，並應循無償撥用程序辦理。

(3)其他土地

A.9項公設：道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。

B.9項以外公設：前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。

C.國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。

D.其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。

E.農業專用區：

區段徵收範圍內得規劃配設農業專用區，供原土地所有權人以其已領之現金地價補償費數額申請折算配售土地，作為農業耕作使用。

## 2.市地重劃

(1)分配予土地所有權人領回：

重劃區內之土地扣除前條規定折價抵付共同負擔之土地後，其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。

市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。

(2)公共設施土地：實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地。

(3)抵費地：

工程費用、重劃費用與貸款利息由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃

區內未建築土地折價抵付。

主管機關對於重劃區內之抵費地，於土地分配結果公告確定後，除得按底價讓售為社會住宅用地、公共事業用地或行政院專案核准所需用地外，應訂定底價辦理公開標售。經公開標售而無人得標時，得在不影響重劃區財務計畫之原則下，予以降低底價再行公開標售、標租或招標設定地上權。前項標售、讓售底價不得低於各宗土地之評定重劃後地價。但經降低底價再行公開標售者，不在此限。

#### (五)變更

區段徵收多伴隨土地使用變更，得就都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。相對而言，市地重劃較不涉及土地使用變更。

### 三、何謂市場失靈？何謂政府失靈？兩者是否有關係？請以目前農地違規使用情形說明之。（25分）

試題評析	市場失靈、政府失靈意義及其相互關係，課程有提到且屬於經典考題。惟必須將相關觀念延伸至農地違規使用情形予以評論說明。
考點命中	《高點·高上土地政策（含土地利用概要）講義》第一回，曾榮耀編撰，頁77-80。

答：

#### (一)市場失靈

指具有價值的財貨或勞務不能由市場決定其價格的現象，也就是市場機能無從發揮。而不動產市場失靈即是不動產價格無法依市場機制運作而產生。

市場失靈的原因：

- 1.外部性：又稱為外部效果或外溢效果，是當某種行為產生受益或受害效果時，當事人無需承擔或無法享受其結果。有利的外部性稱為外部經濟或外部效益；有害的外部性則稱為外部不經濟或外部成本，當土地開發或土地利用可能對第三人產生正、負面影響，卻毋須負責，例如：建物陰影影響日照權、污染工廠影響周邊房價等，皆會因外部性存在以致價格機能無法順利運作。
- 2.公共財：公共財係該財貨提供出來被某一個人使用時，並不影響其他人對該財貨之使用，具有「非敵對性」與「非排他性」的特性，故常有搭便車(free rider)的情形，亦即隱藏本身對公共財的偏好，以致最後市場均衡數量較市場最適數量為低。
- 3.獨占性：獨占指財貨或勞務的提供被特定人壟斷。其造成市場失靈的原因，為財貨供給者在利潤最大化的考量下，無法有效提供該財貨或勞務的數量。獨占不僅使產出量無法達到最適，價格亦高出許多。由於土地異質性高而缺乏替代性，故具有區位之獨占性，以致產生獨占利潤，而非由市場價格機制決定最適價格。
- 4.資訊不完全：資訊不完全將阻礙市場的調整過程及資源配置，尤其當資訊偏離真實而變得不完全時，會導致錯誤決策而造成市場失靈。由於不動產缺乏集中市場，資訊不透明、不對稱且流通困難，價格常被扭曲，因而易導致決策錯誤，而使市場價格機能無法正常運作。此外，資訊不完全也牽涉到個人選擇的差異及互相牽制，因而須政府介入干預。例如：住宅周遭環境維護的恩怨糾葛。

#### (二)政府失靈

市場失靈雖提供政府干預理由，但實際上政府干預也將面臨資訊有限、能力不足、體制缺陷與政治運作等問題而失靈，以致矯正市場失靈的結果未達預期目標，甚而降低整體社會福利。換言之，政府並非萬能，其決策亦有可能錯誤，且規劃管制的過程中，並非無成本的活動，因而有可能產生政府失靈，無法達到管制目標。

政府失靈的原因：

- 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。
- 2.能力不足：於現代經濟及民主制度下，政府對私有市場控制越來越有限，其必須考量各方意見，卻難以兼顧。再者，政府為人的集合，其能力終究有限，而非萬能。
- 3.資訊有限：由於政府能蒐集到的市場相關資訊有限，故決策難免錯誤。
- 4.政治運作：政府行動影響到多數人，但其決策僅為少數被選任者所為，於政治過程中，其決策卻可能

偏向特定利益團體或為其自身利益之考量。

(三)市場失靈與政府失靈之關係

1.市場失靈的原因也會導致政府失靈

例如：外部性、獨佔與資訊不完全問題，政府仍難以完全解決，進而也發生政府失靈的現象。

2.政府失靈亦會造成市場失靈

市場失靈原本是希望透過政府干預管制予以解決，然而，政府亦會發生失靈現象，以致於無法確實解決市場失靈問題，故政府失靈又再度造成市場失靈。

(四)以農地違規為例

1.市場失靈

農地使用如完全採市場機制，因農地違規使用利益較高，故投機者傾向採不適合農地之土地使用行為，如工廠等，排擠原本的農地使用者，而違規使用產生的廢污水造成周邊土地及地下水污染等外部成本，但這些成本卻由該始作俑者承擔，周邊受污染的農作物卻由社會大眾承擔健康風險與成本，以及衍生出影響糧食安全、導致災害發生等外部成本，進而發生市場失靈現象。

2.政府失靈

為解決農地違規之外部性問題，政府介入予以管制，例如：依據非都市土地使用管制規則之規定，非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。進而按區域計畫法針對違規使用由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀等。惟實務上因體制缺陷與政治運作，基層公務人員主動稽查與處罰困難，而發生政府失靈，無法解決市場失靈問題，故農地違規工廠仍普遍存在。

3.兩者關係

違規工廠所造成外部成本，政府難以解決，加上農地使用資訊的不完全，使得市場失靈原因也導致政府失靈，以致於無法解決市場問題。再者，政府失靈亦造成無法有效管制農地違規現象，導正市場秩序，故使市場失靈現象繼續發生。

四、都市計畫法第45條規定：公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。請問為何要訂定此五項公共設施用地面積最低標準？此規定實際執行時有何困難或爭議？請詳述之。（25分）

試題評析	本題考都市計畫法之開放空間規定，訂定開放空間面積比例標準，主要係為維持都市內部環境品質，且因屬公共財而容易被忽略；另實際執行困難或爭議在於都市可使用土地有限，將衍生公共設施保留地或土地徵收等問題。
考點命中	1.《高點·高上土地政策（含土地利用概要）講義》第一回，曾榮耀編撰，頁147-152。 2.《高點·高上土地政策（含土地利用概要）講義》第三回，曾榮耀編撰，頁52-54。

答：

(一)訂定此五項公共設施用地面積最低標準之原因

1.維護都市內部環境品質

公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等開放空間具有維持都市內部生活環境品質之特性，能紓緩都市建成環境壓迫感，營造都市生態景觀、提供民眾休閒遊憩與互動之空間、調節都市微氣候等。

2.解決市場失靈問題

由於公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場屬於公共財，具有「非敵對性」與「非排他性」的特性，故常有搭便車(free rider)的情形，以致於無人提供而遭到忽略，故為確保都市維持一定比例的開放空間環境，而於都市計畫法明定此五項公共設施用地面積最低標準。

(二)實際執行之困難或爭議

1.公共設施保留地

為保留五項公共設施用地面積最低標準，而需先行劃設該公共設施用地，但因政府經費有限或都市發展時序之考量，部分土地留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得，而成為

公共設施保留地。其問題如下：

- (1)保留期限不確定。
- (2)保留期間土地利用受限制。
- (3)補償金額龐大。
- (4)政府財力有限。

## 2.土地徵收

依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。

倘若採土地徵收方式取得此五項用地，則可能衍生下列爭議：

- (1)公共利益的衡量問題。
- (2)徵收浮濫。
- (3)徵收前之協議價購流於形式。
- (4)土地徵收補償狹隘。

【版權所有，重製必究！】