

《土地利用概要》

試題評析

- 一、本次試題之特色為理論與實務並重，尤其第一題是以理論出發，導出實務作法；第四題是以實務出發，印證理論思想。
- 二、本次試題難易適中，並不冷僻，但第一、四題後半段要精準作答，須費一些心思。

一、試說明成長管理之精神為何？那些現行法定土地利用計畫體系與相關法規中，引用成長管理之策略與精神，請說明之（25分）

答：

- (一)成長管理之精神：都市的成長，雖造成工商繁榮與人口增加，然亦造成公共設施不足與環境敗壞，因此當成長所帶來之成本超過效益時，都市生活品質將日趨惡化。為提升生活品質、保護生態環境，考慮該地區之容受力（如環境容受力、設施容受力等），對都市發展予以引導，並控制其開發率、開發密度、開發型態、開發分布的管理及開發時序。其主要精神分述如下：
- 1.緊密（compact）發展：要求開發者在劃定範圍內開發建設，在此範圍以外不鼓勵開發或不提供公共設施，以避免都市擴散發展。
 - 2.公共設施同時性（concurrency）：要求開發者在進行土地開發之前，該地區之公共設施與維生系統必須已經完備或足夠，始可進行開發。
 - 3.計畫連貫性（consistency）：要求各層次計畫，在垂直與水平聯繫上，都能相互協調配合。
 - 4.保護自然資源：由於都市蛙躍發展、蔓延發展，造成自然資源之大量流失，因此藉由成長管理策略保育自然資源及環境敏感地。
 - 5.提供平價住宅：實施成長管理會造成房價上漲，對低收入戶產生排他效果，因而要求開發者在興建房屋同時，亦應興建一定比例平價住宅，或以繳納關聯費方式替代。
 - 6.重視經濟發展：成長管理，以均衡成長為目的，追求經濟成長與環境保護之平衡。
 - 7.成長付費：開發行為造成該地區人口成長，因而公共設施需求增加，故開發者應負擔其外部成本。
 - 8.強調規劃功能：成長管理系統要求分區管制與其他執行管制之技術必須與規劃達成一致性，並以規劃為其指導藍本。
 - 9.建立推動成長管理的共識性：為使成長管理系統有效運作，政治領導者、管理委員會與全民必須建立共識。
- (二)成長管理策略與精神之運用：
- 1.都市分期分區發展：
 - (1)都市計畫法第17條：都市計畫之實施進度，應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分期發展優先次序。
 - (2)都市計畫法台灣省施行細則第7條：都市計畫主要計畫應以五年為一期訂定都市計畫實施進度，擬定分期分區發展計畫。
 - 2.開發許可制：
 - (1)區域計畫法第15條之1、15條之2：申請人為開發利用，擬具開發計畫申請開發許可，經審議符合相關要件者，始得許可開發。
 - (2)都市計畫法第24條：土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫。
 - 3.土地使用分區管制：
 - (1)區域計畫法第15條：區域計畫公告實施後，非都市土地應由有關直轄市或縣（市）政府按照非都市土地使用計畫實施管制。
 - (2)都市計畫法第32條：都市計畫各使用區，得視實施需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。
 - 4.捐地或回饋金：
 - (1)區域計畫法第15條之3：申請開發許可，應將開發區內之公共設施用地移轉登記為公有，並繳交開發影響費。
 - (2)都市計畫法第27條之1：土地權利關係人自行擬定或變更都市計畫，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、可建築用地、樓地板面積或一定金額予當地地方政府。

5. 整體開發：

- (1) 非都市土地使用管制規則第11條：非都市土地申請開發為鄉村區、工業區、特定專用區，其辦理土地使用分區變更必須達一定規模。
- (2) 非都市土地使用管制規則第52條之1：申請非都市土地之山坡地範圍開發許可，除特殊情形外，其面積原則上不得少於十公頃。

6. 容積移轉與獎勵：

- (1) 都市計畫法第83條之1：公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。
- (2) 都市更新條例第44條：都市更新事業計畫範圍內之建築基地，得視都市更新事業需要，給予適度之建築容積獎勵。

7. 開發總量管制：

- (1) 都市計畫工業區檢討變更審議規範：變更工業區為住宅區或商業區，不得違反都市計畫定期通盤檢討實施辦法有關住宅區、商業區檢討基準之規定。
- (2) 農地釋出方案：農地釋出除供經濟產業需要外，更結合生產面、景觀面與資源需求面，依循國土永續發展精神，進行土地開發與資源維護工作，其釋出面積並進行總量監控。

8. 興建社會住宅：依住宅法第3條規定意旨，政府應興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。

二、何謂都市計畫公共設施保留地？說明當前公共設施保留地面臨什麼課題？試從當前之法制面與都市計畫精神，論述公共設施保留地應當如何處理？（25分）

答：

(一) 意義：公共設施保留地乃指供公共設施使用之土地，在未需用前，預先依都市計畫法規劃配置預定地，並限制其高度利用。

(二) 問題：1. 缺乏分期分區發展計畫；2. 細部計畫頒布不合理；3. 保留期限不確定；4. 保留期間土地利用受限制；5. 徵收補償偏低；6. 補償金額龐大；7. 政府財力有限。

(三) 處理對策：

1. 加強保留地地主之權益保障：

- (1) 應加強保留地地主權益之保護，如以市價標準補償、減免土地稅。
- (2) 宜建立「使用者負擔、受益者付費」之都市建設政策，俾資衡平。

2. 廣面籌措財源：

- (1) 徵收各類公共設施保留地，擴大搭發土地債券補償，以緩和政府籌措資金之困窘。
- (2) 寬籌編列年度土地徵收預算，增加地方政府各項收入挹注。
- (3) 依都市計畫法第77條規定，開徵都市建設捐，並成立受益回饋基金，配合都市發展時程，優先使用於公共設施用地取得與建設。

3. 加速辦理市地重劃及區段徵收：

- (1) 都市計畫與市地重劃及區段徵收等公共設施保留地取得手段密切配合。
- (2) 加強宣導、獎勵民間自行辦理市地重劃。
- (3) 改進區段徵收與市地重劃之地主負擔，使地主所獲利益趨於平衡，減少區段徵收阻力。

4. 加強獎勵私人投資興辦公設施：

- (1) 擴大獎勵民間參與公共設施之投資興關項目。
- (2) 提高實質獎勵措施，增加民間參與誘因。

5. 積極推動公共設施保留地容積移轉措施，一方面減輕政府財力負擔；一方面可使保留地地主得出售或移轉容積，取得合理補償。

6. 檢討解除具有替代性、非必要之公共設施保留地，並儘量採用立體或平面多目標使用。

7. 檢討以整體開發方式取得公共設施保留地，由整體開發區域土地所有權人共同分攤公共設施保留地取得及開發費用。

8. 積極推動以公有非公用土地與私有公共設施保留地交換，以加速公共設施保留地之取得。

【版權所有，重製必究！】

三、非都市土地申請開發其範圍屬於山坡地，達一定規模應辦理土地使用分區變更，試說明程序為何？其申請開發在何種情形下，免受面積十公頃以上之限制？（25分）

答：

(一)非都市土地之山坡地辦理使用分區變更程序：

- 1.分區變更與用地變更一併申請或先後申請：申請人於申請開發許可時，得依相關審議作業規範規定，檢具開發計畫申請許可，或僅先就開發計畫之土地使用分區變更計畫申請同意，並於區域計畫擬定機關核准期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可。
- 2.環境影響評估或水土保持：申請土地開發者於目的事業法規另有規定，或依法需辦理環境影響評估或實施水土保持之處理及維護者，應依各目的事業、環境影響評估或水土保持有關法規規定辦理。前項目的事業、環境影響評估、水土保持或區域計畫擬定等主管機關之審查作業，得採併行方式辦理。
- 3.簽訂協議書：申請人依規定申請開發許可前，依區域計畫委員會審議同意之計畫內容或各目的事業相關法規之規定，需與當地直轄市或縣（市）政府簽訂協議書者，應依審議同意之計畫內容及各目的事業相關法規之規定，與當地直轄市或縣（市）政府簽訂協議書。前項協議書應於區域計畫擬定機關核發開發許可前，經法院公證。
- 4.公告通知：區域計畫擬定機關核發開發許可或開發同意後，直轄市或縣（市）政府應將開發許可內容於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所公告三十日。
- 5.水土保持或整地排水施工許可：申請人於獲准開發許可後，應於收受通知之日起一年內擬具水土保持計畫或整地排水計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣（市）政府審核，以從事區內整地排水及公共設施用地整地等工程。工程完成經直轄市或縣（市）政府查驗合格後，除其他法律另有規定外，申請人應辦理相關公共設施移轉予該管直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所後，始得申請辦理變更編定為允許使用分區及使用地。
- 6.變更使用分區與使用地：申請人依規定應興闢公共設施、繳交開發影響費、捐贈土地或繳交土地代金或回饋金時，應先完成捐贈之土地及公共設施用地之分割、移轉登記，並繳交開發影響費、土地代金或回饋金後，由直轄市或縣（市）政府辦理土地使用分區及用地變更編定異動登記。

(二)山坡地申請非都市土地使用分區變更免受面積十公頃以上限制之情形：

- 1.依規定容許使用。
- 2.依非都市土地使用管制規則第31條至第35條之1、第40條（符合特定條件之申請變更為丁種建築用地、交通用地；畸零不整、零星狹小土地變更為建築用地；因公共工程被徵收合法房屋重建之土地等）、第42條之1（辦理安置災區災民所需土地之變更）、第45條及第46條（離島、原住民保留地區經核准之住宅興建計畫土地）規定辦理。
- 3.興闢公共設施、公用事業、慈善、社會福利、醫療保健、教育文化事業或其他公共建設所必要之設施，經依中央目的事業主管機關訂定之審議規範核准。
- 4.屬地方需要並經中央農業主管機關專案輔導設置之政策性或公用性農業產銷設施。
- 5.申請開發遊憩設施之土地面積達五公頃以上。
- 6.風景區內土地供遊憩設施使用，經中央目的事業主管機關基於觀光產業發展需要，會商有關機關研擬方案報奉行政院核定。
- 7.辦理農村社區土地重劃。
- 8.國防設施。
- 9.依其他法律規定得為建築使用。

四、試說明區段徵收之時機與作業程序？分別從辦理過程之前、中、後，說明政府與私有土地所有權人之交易成本為何？（25分）

答：

(一)時機：依土地徵收條例第4條規定，實施區段徵收之原因（時機）如下：

- 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。

(二)作業程序：綜合區段徵收之作業程序如下：

- 1.選定區段徵收範圍。
- 2.測量調查及估計地價。
- 3.公告禁止移轉與新建。
- 4.擬具區段徵收計畫書層報核定。
- 5.公告通知及異議處理。
- 6.抵價地或優先買回土地之申請。
- 7.補償費之發給與提存。
- 8.工程規劃設計與施工。
- 9.抵價地或優先買回土地之分配。
- 10.地籍整理及交付土地。
- 11.讓售及標售土地之處理。

(三)交易成本：區段徵收辦理過程中所產生的交易成本如下：

- 1.辦理前：政府從選定區段徵收範圍至公告通知及異議處理，由於土地開發具資產特殊性、地主有限理性及投機主義等原因，會產生行政成本、蒐尋成本、市場評估成本、規劃成本及協商成本。
- 2.辦理中：由抵價地之申請至工程規劃設計與施工，以及區段徵收業務推動需向銀行借貸資金等過程，由於受到地主不確定性、有限理性、投機主義，以及銀行對市場景氣的判斷、雙方溝通氣氛的影響等，會產生行政成本、協商成本、時間成本、規劃成本及利息成本。
- 3.辦理後：由抵價地分配至讓售或標售土地之處理，因受地主有限理性、溝通氣氛、資產特殊性、土地出售受市場景氣影響的不確定性等影響，會產生行政成本、時間成本、協商成本及監督成本。

【版權所有，重製必究！】