

《土地利用（包括土地使用計畫及管制與土地重劃）》

試題評析

- 一、今年題目均不難作答，沒有冷僻題型讓考生碰運氣，完全要看平時準備的功力及臨場表現。
- 二、容積獎勵與容積移轉是政府推動都市發展（含更新）的重要政策，也是坊間的熱門話題，出現此類題目不足為奇。
- 三、限制發展區的劃設，對地主權益受損應予救濟，對規劃失靈應透過再規劃予以矯正。

一、都市土地使用管制有正面列舉、負面列舉與條件式列舉，請分別說明其意義及優缺點；都市住宅區、工業區與商業區採用那種管制較有效率？（25分）

答：

(一)正面列舉：指只准列舉項目，才可以設置。

1.優點：

- (1)可以明確掌握土地使用之類型。
- (2)民眾容易瞭解並遵行。

2.缺點：

- (1)無法涵蓋變化快速之經濟活動。
- (2)土地使用欠缺創意與彈性。

(二)負面列舉：指非屬列舉項目，均可設置。

1.優點：

- (1)可以適應變化快速之經濟活動。
- (2)可以容許創意與彈性之土地使用。

2.缺點：

- (1)除外之土地使用種類繁多，恐失之寬鬆。
- (2)土地使用類型與環境品質無法有效掌握。
- (3)規範不易周延，容易形成管制上漏洞。

(三)條件式列舉：指不論採正面列舉或負面列舉，符合一定條件，得申請許可設置。

1.優點：

- (1)可以有效掌握土地使用類型與環境品質。
- (2)彌補正面列舉或負面列舉所造成模糊地帶。

2.缺點：

- (1)申請政府許可，遷延時日，無法掌握時效。
- (2)申請許可將增加土地開發交易成本。

(四)總之，採正面列舉之土地使用管制較嚴格，採負面列舉之土地使用管制較寬鬆。住宅區宜採正面列舉，以維持良好之生活環境品質。工業區宜採負面列舉，藉著產業群聚（同業學習與異業合作），達到都市化經濟之效果。商業區宜採條件式列舉，以適應變化快速之經濟活動，並促進商業之繁榮。

二、我國都市容積獎勵有那些制度？請從公平與效率的觀點分別分析之。（25分）

答：

(一)都市容積獎勵制度：目前我國都市容積獎勵制度包括綜合設計容積獎勵、建築物增設室內公用停車空間容積獎勵、都市更新容積獎勵、聯合開發容積獎勵等，企圖透過提供高於法定基準容積之一定比例之誘因，以鼓勵民間進行基地開發建築時，設置必要之公共設施、空地、開放空間及提高參與都市更新之意願。

(二)都市容積獎勵制度之公平與效率分析：

1.公平性：

- (1)增加地區性居住密度：基於土地取得難易、開發成本或基地規模限制等，選擇容積獎勵的開發案容易有區域集中的現象，則該地區雖然開放空間增加，但居住密度也相對提高，對當地居住環境品質不見得有多大益處。而所增加之獎勵容積利得，則大部分為開發商（建商）所攫取。
- (2)降低地區性公共設施服務水準：容積獎勵固可以增加部分開放空間或停車空間，相對地，亦會對其他公共設施，如道路、學校等造成額外負擔，對原居住於該地區之市民使用公共設施產生排擠效果。
- (3)造成都市發展亂象：由於容積獎勵各地區都適用的情況，可能產生開放空間需求殷切的地區因大規模基地取得困難，而適用案例較少，反而在都市發展強度尚低，因土地取得容易，而適用案例較多，造成成本未倒置，破壞都市的發展秩序。其所造成的負面影響卻由全體市民承擔的不公平現象。
- (4)造成住宅私密性的破壞：開放空間及停車空間的提供會造成住宅私密性及公益性用途的衝突，而居民基於私密性及安全性之考量，會違規封閉開放空間，成為社區的後花園，而無法突顯公益性之目的。

2.效率性：

- (1)增加開放空間、停車空間等公共設施面積：就高密度之都市發展空間而言，經由容積獎勵而交換出建築基地，留設可供公共使用之開放空間，有助於彌補部分都市公共設施之不足。
- (2)增加可建築樓地板面積：就都市發展而言，在不增加用地面積情況下，容積獎勵可增加可建築樓地板面積及居住人口，具有提高都市土地利用之效能。
- (3)增加建築物設計彈性、鼓勵基地合併：由於建蔽率減少，容積率提高，必然拉高建築物，造型可多變化，對都市景觀有實質助益。而適用容積獎勵之建築基地必須達一定之規模，基地規模愈大，可獲容積獎勵之投資報酬率愈高，故有促進基地整合之效。
- (4)加速都市更新業務之推動：依都市更新容積獎勵規定，在更新事業計畫範圍內之建築基地，對於公益設施的提供、周邊公共設施的改善、古蹟保存、公共開放空間的留設、省源節能的建築設計及違章建築的處理等，給予適度的容積獎勵，對於促進都市更新事業，達成復甦都市機能，健全整體都市發展，甚具效益。

三、傳統區段徵收與抵價式區段徵收在制度設計上最大的差別為何？現行區段徵收對於都市發展有那些缺點？制度設計上如何改進？（25分）

答：

(一)傳統區段徵收與抵價式區段徵收之差別：所謂區段徵收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。即基於特定目的事業利益之必要，為徵收土地之區域擴張，而將某一劃定地區範圍內之私有土地，全部予以徵收，重新加以劃分整理。傳統之區段徵收，在重新劃分整理後，或由政府直接支配使用，或為放領、出賣或租賃之處分，以改善該地區之土地利用，使適於目的事業之發展。而抵價式之區段徵收，除依規定補償其地價外，得經土地所有權人申請，以可供建築之土地折算抵付應補償之地價。開發完成後除公共設施用地由政府取得關建供大眾共同使用外，其餘可供建築土地，部分配回原土地所有權人，部分由政府讓售國宅或其他需地機關，剩餘土地則公開標售、標租或設定地上權。兩者最大差別是抵價式區段徵收得以開發後可建築用地補償地價，透過地權調配而達成土地整體開發之功能，即以「土地補償土地」。

(二)現行區段徵收對都市發展之缺點：

- 1.都市計畫之配合：區段徵收地區如需配合辦理都市計畫變更或通盤檢討，在辦理時程上不易掌控，無法完全契合都市發展需求。
- 2.財務計畫：區段徵收為一自償性的土地開發計畫，故主辦機關必須先自籌財源，俟開發後取得可建築土地處分後，才能回收開發成本，故經費籌措難易及房地產市場景氣狀況，都會影響區段徵收計畫之執行。
- 3.開發期程：區段徵收地區土地所有權人之參與開發意願、地上物是否密集、能否順利拆遷、開發後土地之處分等均是變數，將影響開發進度，不利推動都市發展或土地再生利用。

(三)制度設計之改進：

- 1.區段徵收與市地重劃之實施時機，應訂定明確之適用標準，以避免困擾及地主抗爭。
- 2.應配合都市計畫之擬定、變更、發布及實施之作業流程同步辦理。

- 3.應擬具妥善之原住戶安置計畫，配合徵收作業進度進行。
- 4.領回抵價地比例宜增列彈性規定，並考慮抵價地之個別使用強度，採立體式分配。
- 5.廣闢財源（例：發行公債、或運用實施平均地權基金等），以籌措足夠經費，俾應付地主選擇以現金補償。
- 6.健全估價制度，合理查估地價，俾使抵價地補償或現金補償，均能公平合理，避免抗爭。

四、土地使用規劃之限制發展區（例如保護區、景觀區）的劃設，請就影響地主權益與規劃失靈的觀點，說明可能有那些矯正措施？（25分）

答：

限制發展區之劃設可能之矯正措施如下：

- (一)地主權益觀點：限制發展區之劃設雖已兼顧當地生態、生產和生活發展需要，可以促進土地合理有效利用，惟亦直接影響土地所有權人之權益，故基於「受益付費，受害補償」之原則，被劃為限制發展區的土地所有人，可利用「發展許可制」所建立之土地使用變更回饋金制度予以救濟，例如給予適度之補助、補貼、補償及租稅優惠；或採取國外曾使用的相關策略，包括開發權購買、農地租賃、保育地役權、發展權移轉、讓渡開發權等，並對配合保育目標從事保育工作者予以獎勵。
- (二)規劃失靈觀點：對於具有特殊價值或潛在天然災害之地區，極易因人為之不當活動而導致負面環境效果，故必須劃設限制發展區，除為維護受保護標的之必要開發行為外，禁止一切新的開發行為。因限制發展區之劃設對地主權益之影響極大，故在劃設過程中，如產生規劃失靈之現象，應可以再透過規劃手段矯正該失靈現象，其具體作法如下：
 - 1.劃設過程應讓民眾充分參與，表達需求與意見，彌補規劃技術官僚「有限理性」的不足。
 - 2.為避免黑箱作業或本位立場或主觀好惡，對於限制發展區的劃設準則與程序應立法規範，並公告管理準則。
 - 3.各機關所劃定地區如有重疊，導致使用衝突者，應由涉及機關依該地區之主要環境功能為考量，會商討論，如無共識，由國土綜合開發計畫中央主管機關協調。
 - 4.限制發展地區宜依其特性與適宜性，再予細分為保護區及條件開發區，依條件開發者以對保護標的不致產生顯著負面影響為限。並應定期檢討修正劃設範圍與保護策略，以兼顧公共利益及地主權益。