

《土地利用概要》

試題評析

- 一、今年土地利用試題加入時事題目，如捐地節稅、高鐵車站及科學園區周邊農地變更做住宅使用、推動都市更新等。試題難易度屬於中間偏難。
- 二、一般程度的考生可拿50分以上，用功的考生可拿60分以上。

一、何謂公共設施保留地？（10分）政府取得公共設施保留地的方法有那些？（10分）你對於高所得者以捐贈公共設施保留地節稅有何看法？（5分）

答：

(一)公共設施保留地之意義：係指在都市計畫區域內為促進都市健全發展，並確保都市良好之生活環境，就人、土地使用、交通狀況及未來發展趨勢，所規劃包括公共設施及一切政府服務而供作公共使用之土地，該等在未經政府取得興闢前項為保留之公私有土地，稱為公共設施保留地或公共設施預定地。依現行都市計畫法規定之公共設施用地包括以下幾類：

- 1.道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。
- 2.學校、社教機構、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。
- 3.下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。
- 4.其他公共設施用地。

(二)政府取得公共設施保留地的方法：

- 1.購置、徵地、區段徵收、市地重劃：依都市計畫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、縣轄市公所依徵收、區段徵收、市地重劃方式取得之。
- 2.提供公有土地交換：私有公共設施保留地得申請與公有非公用土地辦理交換，不受土地法、國有財產法及各級政府財產管理法令相關規定之限制；劃設逾二十五年未經政府取得者，得優先辦理交換。
- 3.容積移轉：私有公共設施保留地之取得，得以容積移轉方式辦理。
- 4.撥用：公共設施保留地如屬公有土地，由需地機關依法辦理撥用。

(三)捐地節稅之評論：高所得者以低廉成本購入既成道路等公共設施保留地，再以取得土地時之公告現值計算，捐贈給政府，用以申報所得稅列舉扣除額，抵扣高額的稅負。此舉之優缺點如下：

- 1.優點：對捐贈者而言，可獲節稅效益；對公共設施保留地地主而言，可及早出脫被限制用途的土地，不必苦等遙遙無期的政府徵收補償；對政府而言，則可以無償取得公共設施用地，共創三贏。
- 2.缺點：不符租稅公平與社會正義，並造成國家稅收遭嚴重侵蝕。
- 3.評述：
 - (1)捐地價值不宜擅自擴張解釋，如擅允以公告現值認定，整體結算的結果是，高所得者少繳的稅將由全民承擔，高所得者該納的稅不納，不符公平正義原則。
 - (2)劃定公設地當時受損的原地主以公告現值計算抵稅，符合事理之平，但已經市場交易轉手的公設地，應改以實際購買價格或成本計算扣抵稅賦。

二、擬定都市計畫有那些因素要考慮？（10分）擬定的程序為何？（15分）

答：

(一)擬定都市計畫要考慮之因素：

- 1.計畫之連貫性：計畫本身與上位計畫、相關計畫應互相配合，前後計畫應具連貫性，諸如與區域計畫、相毗鄰計畫道路連繫系統、人口密度、容積率訂定等之配合。
- 2.計畫之完整性：主要計畫或細部計畫之實施進度、經費、事業及財務計畫等內容或項目應符合法規之規定。
- 3.計畫設計說明之合法性：計畫之建議事項內容或附帶條件應合法而具有效力。
- 4.計畫之符合性：計畫之原則目標、構想與設計標準，應符合地區之需求、滿足地方之發展及法定設計標準。

- 5.計畫之適宜性與衝突性：計畫應考慮各種土地使用分區區位上之相容性、道路設計之衝突性與機能性、公共設施區位上之適宜性等。
- 6.計畫之限制性：計畫應考慮各種法規之限制，如山坡地開發與現況限制條件對發展之影響。
- 7.計畫之彈性：計畫應考慮計算人口、設施容量、未來發展等之彈性。
- 8.計畫實施之可行性：計畫應考慮使用分區劃設、投資意願、開發實施、配合措施等之可行性。

(二)都市計畫之擬定程序：

- 1.擬定：都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列之規定擬定之：
 - (1)都市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣（局）政府擬定之。
 - (2)特定區計畫由直轄市、縣（市）（局）政府擬定之。
 - (3)相鄰接之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬定聯合都市計畫。但其範圍未逾越省境或縣（局）境者，得由縣（局）政府擬定之。
- 2.公開展覽及說明會：主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。
- 3.審議：主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依規定由內政部或縣（市）（局）政府訂定或擬定之計畫，應先徵求有關縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。
- 4.核定：主要計畫應依下列規定分別層報核定之：
 - (1)首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
 - (2)直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。
 - (3)縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。
 - (4)鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。
 - (5)特定區計畫由縣（市）（局）政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。
- 5.發布實施：主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。

三、農地變更使用的法律依據為何？（5分）變更條件為何？（10分）你對於當前政府擬放寬農地使用限制，將都市周邊、科學園區、高鐵車站邊的農地改做住宅用地的政策有何看法？（10分）

答：

- (一)農地變更使用的法律依據：依「農業發展條例」第十條規定，農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。
- (二)變更條件：農業用地變更為非農業使用，應符合不影響農業生產環境之完整，及徵得農業主管機關同意兩個要件，而依行政院農業委員會訂定之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第五點規定，申請農業用地變更使用，經審查有下列情形之一者，不同意變更使用：
 - 1.未依規定規劃設置隔離綠帶或設施者。
 - 2.使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用者。
 - 3.申請變更範圍內夾雜未申請變更之農業用地且妨礙其農業經營者。
 - 4.妨礙原有區域性農路通行者。
 - 5.申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查面積百分之九十以上，且有採取部分土地分割情形者。
 - 6.申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查之面積，而藉分期分區開發，分次申請用地變更者。
- (三)放寬農地使用限制之評論：政府為解決閒置農地，改善農村居住環境，擬將都市周邊、科學園區、高鐵站區附近農地變更為住宅用地，此一政策措施，固有其立論基礎，但也可能產生一些不良後果，析論如下：
 - 1.此一政策的推動，將使優良農地進一步喪失，國家資源配置不當與浪費更加惡化。

- 2.農地利用只考量經濟生產力，而不從生活、生態層面通盤考量，將迫使農民進入土地投機的遊戲中。
- 3.該等農地的釋出，只是創造有錢人蓋別墅與豪宅的機會，一般中低收入者仍實力負擔，而孤單農戶將被迫遷出該開發區段，造成以商逼農之不公不義現象。
- 4.都市周邊、科學園區、高鐵站區的農地，不少已落入財團或非農民手中，由政府介入引導開發，無疑在為建商、開發商解套，而不是真正為改善農民居住環境。
- 5.將該等農地改為住宅用地，因土地供給增加，可以降低房市的投資（機）成本，可能會帶動「非生產性的市場行為」，在實質生產力（所得）未提昇的情況下，有加速房市泡沫化的危機。

四、都市更新不易推動的因素有那些？（10分）政府為推動都市更新，在都市更新條例中有那些規定係針對這些不易推動都市更新的因素而訂定？（15分）

答：

(一)都市更新不易推動的因素：

- 1.更新時程冗長，意見整合困難：土地相關權利人基於自利心，對補償、分配問題意見分歧、溝通時間冗長，延宕更新進程。
- 2.法令制度僵化，申辦流程費時：更新過程中，向政府部門申請民間參與取得建築執照，因法令僵化、程序不明、審查依據紛歧，致費時甚久。
- 3.分配位置爭議，安置問題難解：更新後土地及建物分配位置直接關係土地價值，原住戶安置地點與環境品質各有所好，屢現爭端，難予協調。
- 4.更新權利價值，認知差異過大：相關權利人基於獎勵容積之預期心理，多高估土地實際價值，使開發成本提高，業者卻步。
- 5.資訊不對稱，產生利益衝突：都市更新具有不可預期性與不確定性，故地主的決策會趨於保守，況且開發者掌握的資訊比地主所能瞭解的多，這種資訊不對稱的情況，會使開發者趨向於欺瞞，地主趨向於不信任，不信任的氣氛一旦形成，就會拉長協商的時間。
- 6.資金取得困難，降低業者開發意願：土地並非開發商（實施者）所有，無法向金融機構借貸，需準備大筆周轉資金，雖可成立都市更新投資信託公司發行證券，惟門檻高，且需具有專業能力，故業者參與開發意願低。

(二)都市更新條例對解決不易推動問題之相關規定：

- 1.降低同意人數門檻：土地及合法建物之所有權人申請在已劃定或自行劃定之更新單元申請實施都市更新，經該更新單元之範圍內土地及合法建物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之一之同意即可。其屬擬定或變更都市更新事業計畫報核，則採多數決報核，而不必徵得全部所有權人之同意。
- 2.都市更新事業計畫與都市計畫之調整：都市更新事業計畫之擬定或變更，其僅涉及都市計畫之主要計畫局部性之修正不違背其原規劃意旨者，或僅涉及細部計畫之擬定、變更者，都市更新事業計畫得先行依規定程序發布實施，據以推動更新工作，相關都市計畫再配合辦理擬定或變更。
- 3.公有土地強制參加：都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理之，不受土地法、國有財產法、預算法及地方政府公產管理法令相關規定之限制。
- 4.建築容積獎勵：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。
- 5.容積移轉：更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至同一更新地區範圍內之其他建築基地建築使用。
- 6.稅捐減免：更新地區內之土地及建築物應課徵之地價稅、房屋稅或因參與權利變換、土地信託等所發生之土地增值稅、契稅、贈與稅等均有免徵、減徵、不課徵之優惠。
- 7.更新事業機構之投資抵減：股份有限公司組織之都市更新事業機構投資都市更新事業，得按其投資總額百分之二十範圍內，抵減營利事業所得稅。