

《土地利用概要》

一、我國農業用地與耕地違規轉用成工廠情形嚴重，試說明何謂農業用地與何謂耕地？並從區域計畫法的角度，評述非都市土地使用管制對農地保護之成效為何？再從國土計畫法論述有何精進辦法？（25分）

考點命中 《土地利用》第15版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁11-19、11-25。

答：

(一)意義：

1.農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：

(1)供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。

(2)供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。

(3)農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。

2.耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。

(二)農地保護之成效：區域計畫法係為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共利益而制定。而依區域計畫法授權訂定之非都市土地使用管制規則，對農地利用管制顯然是往健全經濟發展的角度傾斜，而未達到保護農地資源之效果，析論如下：

1.農牧用地容許使用項目過多：農牧用地容許使用項目達十九項，許多使用項目與農牧生產及農牧生產設施毫不相關，造成農地被侵蝕、農地零亂、被污染等問題。

2.農地變更未有完整規劃與健全的審查機制：農地在變更使用過程中欠缺考量環境容受力與總量管制的概念；且在農地變更審查中，農業部門缺乏具體的審議機制與專業客觀的審查程序，而未能呈現農地保護的具體成效。

3.農地違規使用查察不力：農地違規使用影響農業生產環境甚鉅，惟農業單位並無查核權，必須仰賴相關單位進行檢查、取締與查處。而因執行上缺乏效率，造成嚴重的農地違規使用問題，更有甚者，部分採就地合法措施，使農地大量流失。

(三)精進辦法：國土計畫法將國土劃分為四種功能分區，其中農業發展地區應依農業生產環境，維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件予以分類。未來對農地保護的精進辦法析論如下：

1.以使用許可取代開發許可：對於一定規模以上或性質特殊之土地使用，需申請使用許可，但不變更國土功能分區及其分類，並於審議過程加入民眾參與之程序，以強化土地使用區位及總量之管控，達到保護優良農地之效果。

2.落實成長管理實踐永續發展：將國土計畫納入成長管理理念，合理布局城鄉發展區位，維護全國農地總量，以兼顧環境永續及糧食安全。

3.容許使用項目應依土地分類特性調整：農業發展地區之劃設及其使用地之容許使用項目，應透過現行管制規則中各該使用地之容許使用項目及許可使用細目予以歸類，並針對顯不相容者予以剔除，以提升農地使用管制效能。

二、試從現行法規與理論，論述我國實施都市更新之目的與流程，並評析都市更新遭遇之困難為何？（25分）

考點命中 《土地利用》第15版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁9-15、9-20、9-21。

答：

【版權所有，重製必究！】

(一)實施都市更新之目的：

1.消除衰敗窳陋地區與貧民窟，解決部分中低收入戶住宅問題。

- 2.有助於更新地區之經濟復甦，增加就業機會，減緩貧窮。
- 3.為所有居民提供適宜的、安全的，以及合乎衛生條件的居住與活動環境。
- 4.振興市中心區的吸引力，促進都市再生。
- 5.遏止中高階級市民外流趨勢，進而吸引中上家庭回流市中心。
- 6.刺激大量私人投資，振興房地產市場。
- 7.增加稅收，謀求公經濟與私經濟的成長。

(二)實施都市更新之流程：

- 1.劃定更新地區：直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區。遇建築物窳陋或重大災變地區等情形，並得優先劃定或逕行劃定為更新地區。
- 2.訂定都市更新計畫：劃定更新地區後，應視實際需要分別訂定都市更新計畫，作為擬定都市更新事業計畫之指導。
- 3.都市更新事業計畫之擬定：都市更新事業計畫由實施者擬訂，於舉辦公聽會、公開展覽後，送當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施並公告及通知。
- 4.都市更新事業之實施：都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施之。

(三)都市更新遭遇之困難：

- 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，整合困難。
- 2.法令制度僵化，申辦流程費時：更新過程中，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.僅能改善零星地區之實際環境：以權利變換方式實施都市更新，類似民間盛行的「合建」，又因拆遷安置問題，更新範圍難予擴大，故難求改善地區整體機能。
- 6.開發商融資取得困難：都市更新案開發時間作業冗長，民間開發業者需中長期融資支持，但融資難度高，取得不易，影響業者意願。
- 7.更新區位不佳，投資報酬率低：政府劃定之更新地區以老舊窳陋地區為主；而民間開發業者會考量區位及高報酬等市場因素，致申請更新區位多集中於高房價地區為主，對部分區位不佳地區，缺乏投資意願。
- 8.公權力介入不足：面對少數反對住戶，政府大多不願執行公權力排除障礙，使得都市更新常因少數人之不同意，而無法順利推動。

三、為促進土地有效利用與彈性管制，常以容積獎勵與容積移轉為策略工具，請詳述我國現行有那些容積獎勵與容積移轉之機制？如何彈性促進土地有效利用？（25分）

考點命中 《土地利用》第15版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁10-30、10-31。

答：

(一)現行容積獎勵與容積移轉之機制：

- 1.文化資產保存法：經指定為古蹟之私有民宅、家廟、宗祠所定者之土地或古蹟保存區內之私有土地，因古蹟之指定或保存區之劃定，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償。
- 2.都市計畫法：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。
- 3.都市更新條例：
 - (1)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其他建築基地建築使用。前述建築容積經全部

轉移至其他建築基地建築使用者，其原為私有土地應登記為公有。

(2)都市更新事業計畫範圍內得給予適度之容積獎勵，獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地一點五倍之法定容積或各該建築基地零點三倍之法定容積再加其原建築容積。

4.都市危險及老舊建築物加速重建條例：重建計畫範圍內之建築基地，得視其實際需要，給予適度之建築容積獎勵；獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地一點三倍之基準容積或各該建築基地一點一五倍之原建築容積。在都市危險及老舊建築物加速重建條例施行後三年內申請之重建計畫，得再給予各該建築基地基準容積百分之十之獎勵。

(二)容積獎勵與容積移轉之運用：容積獎勵與容積移轉機制在不超過環境負荷及符合公平正義的前提下，如妥善運用，可以發揮促進土地有效利用之下列功能：

- 1.加速公共設施用地的取得：公共設施保留地地主可藉由容積移轉與出售而獲得利益上的補償，政府可以節省龐大的徵收補償經費，有助於加速都市建設，促進都市發展。
- 2.保存開放空間、古蹟與環境：開放空間、綠地、農地、名勝古蹟、生態資源及環境敏感地區，可藉由容積移轉，獲得有效的保育與維護，降低轉用的壓力，使都市景觀多樣化，土地利用更有效率。
- 3.鼓勵社會住宅興建或特定地區發展：訂定開發業者在一個建築基地上可移入容積的上、下限，以鼓勵私人興建社會住宅或鼓勵特定地區發展。
- 4.彈性管制都市成長區位與時程：土地使用在規劃過程中，無法很有效掌握並預測未來開發事宜，賦予容積移轉的彈性額度，使土地使用管制提供了更多選擇的機會。

四、我國現行於非都市土地之開發許可制，請詳述開發許可之審議程序及分區變更回饋之內容為何？（25分）

考點命中 《土地利用》第15版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁3-13、5-18、5-19。

答：

(一)開發許可之審議程序：區域計畫完成通盤檢討公告實施後，非都市土地符合分區使用計畫者，為開發利用，得辦理分區變更，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，其開發許可之審議程序如下：

- 1.直轄市或縣（市）政府受理申請後，應查核開發計畫書圖及基本資料，並視開發計畫之使用性質，徵詢相關單位意見後，提出具體初審意見，併同申請案之相關書圖，送請各該區域計畫擬定機關，提報其區域計畫委員會，依各該區域計畫內容與相關審議作業規範及建築法令之規定審議。經區域計畫委員會審議同意後，由區域計畫擬定機關核發開發許可予申請人，並通知土地所在地直轄市或縣（市）政府。
- 2.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、實施水土保持之處理及維護或涉及農業用地變更者，應依各目的事業、環境影響評估、水土保持或農業發展條例有關法規規定辦理。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.申請人申請開發許可，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。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。

(二)分區變更回饋內容：申請開發者取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。有關開發影響費之徵收項目如下：

開發型態	必要項目	彈性項目
1.住宅使用	聯外道路、學校	地區公園、消防
2.工業使用	聯外道路	地區公園、消防
3.工商綜合使用	聯外道路	地區公園、消防
4.遊憩使用	聯外道路	停車場、消防
5.其他使用	聯外道路	停車場