

《土地政策》

試題評析	本次考試第一、二、三題皆與「國土計畫法」（105年1月6日公布）、「全國國土計畫」（107年4月30日公告施行）有關；第四題則出自「都市危險及老舊建築物加速重建條例」（107年6月6日公布），可見土地政策之命題趨勢與時事及政府推動之重大政策有高度相關，此在高點文化出版之「土地政策」一書所載「命題趨勢及準備之道」中亦有所提點。
考點命中	第一題：1.《土地政策》第18版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁7-4、7-5。 2.《土地利用》第16版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁2-26。 第二題：《土地政策》第18版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁7-25、7-26。 第三題：1.《土地政策》第18版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁5-16、5-17。 2.《高點·高上全國國土計畫之重點研習(三)》，許文昌FB專欄，2018/06/28。 第四題：《高點·高上公職107高普考重點題神》，許文昌編撰，第八題。

一、依國土計畫法規定，直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。其中區域計畫法第15條之1的開發許可將轉為國土計畫法第24條之使用許可。請闡述國土計畫法下之土地使用管制架構為何？並請闡述前揭開發許可制與使用許可制，二者制度目的及適用情形之差異為何？及析論使用許可針對一定規模以上或性質特殊使用進行審議之緣由為何？試請分別詳述之。（25分）

答：

(一)國土計畫法下之土地使用管制架構：

1.計畫體系：國土計畫計畫體系及種類如下：

(1)全國國土計畫：以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。

(2)直轄市、縣（市）國土計畫：以直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計畫。

(3)國土計畫的上下位關係：

①直轄市、縣（市）國土計畫，應遵循全國國土計畫。

②國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。

2.使用管制架構：

(1)劃設國土功能分區：直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等四種國土功能分區，並製作國土功能分區圖。

(2)各功能分區下予以分類：國土功能分區劃設後，在各功能分區下，再按保育、環境敏感程度、農地生產資源條件或發展程度之不同予以分類，並給予不同程度之使用管制。

(3)編定適當使用地：按各級國土計畫，就土地能供使用性質，編定各種使用地，並分別規定應經或免經申請同意使用項目及禁止或限制開發項目。

(4)申請使用許可：符合國土功能分區及其分類之使用原則下，不涉及變更功能分區，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請使用許可。

(二)開發許可制與使用許可制之差異：

1.目的不同：開發許可制可透過開發許可，變更土地使用分區；使用許可制則為一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請使用許可，但不得變更國土功能分區及其分類。採使用許可制可大幅縮短土地變更審查時程，亦可改變以往透過開發許可造成土地蛙躍開發利用情況，達到開發與保育雙贏局面。

2.適用地區：開發許可制適用於非都市土地；使用許可制適用於全國土地。

3.變更內容：開發許可制在變更分區（附隨使用地變更）；使用許可制不變更分區及分類，僅變更使用地。

4.民眾參與：開發許可制無民眾參與之相關規定；使用許可制於審議前將書圖文件公開展覽三十日，並舉行公聽會，審議通過後，將經許可之使用計畫書圖文件公開展覽三十日以上，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。

(三)使用許可需進行審議之緣由：一定規模以上或性質特殊之土地使用需申請使用許可，可藉由審議制度確認土地使用對周邊環境不致產生顯著不相容之情形，以確保國土空間之合理利用及國土資源之完整性。

二、產業園區開發係配合國家重大建設、經濟發展及區域均衡特性，投入公共投資與完備基礎設施，提供優質生產用地，以引導產業發展的經建計畫，倘若用地供給不足，無法提供適當投資環境，將阻礙經濟投資發展機會。為推動產業園區發展，現行需地機關辦理產業園區土地開發時所面臨課題為何？有何對策？試請析論之。（25分）

答：

(一)現行產業園區開發面臨之課題：

- 1.中央主管機關無法發揮科學、專業之整體規劃及評估能力：
 - (1)無法精確預測產業快速變動需求，園區從規劃到開發供廠商設廠，出現供需時程落差。
 - (2)由需地機關提出園區開發，未能兼顧國土空間及區域發展，此外，亦導致額外興建聯外道路、調度水電等公共設施，使得整體投資成本增加。
- 2.地方政府及民代熱衷爭取設置園區，廠商以外移為要脅，要求政府迅速配合，形成政治壓力，使得園區開發缺乏專業化與科學化。
- 3.各產業園區各有不同法令依據，導致各部會提供之土地供給條件不同，互相競比，無法適時、適地、適量開發，提供廠商高品質服務。
- 4.園區開發方式多由政府編列預算開發，或由受託開發單位自籌資金投入開發，民間參與明顯不足。
- 5.部分區位良好之產業園區，因土地持有人囤積居奇或投機炒作行為，而任令土地閒置或低度利用，使真正需地之興辦工業人找不到適合設廠之土地。而區位不佳或老舊工業區則出現廠商外移及出售不易之困境，致產業園區的開發面臨如何追求供需平衡之嚴厲挑戰。

(二)解決對策：

- 1.強化國土計畫對土地使用之指導：未來中央產業主管機關及直轄市、縣（市）政府依據產業發展政策與需求，於各直轄市、縣（市）國土計畫劃設相關區位，應考量重要交通運輸網路之可及性、再生能源供給情形、地區既有產業發展基礎或產業聚落潛能，以及大專校院或研發機構相關產學資源，並應以減少產銷碳足跡、提升大眾運輸、促進綠色生產為原則，讓產業發展能量透過交通運輸流動及既有產學網路，達到厚實經濟基礎及向外擴張影響力。
- 2.積極推動產業土地活化與再發展：落實老舊工業區之更新（包括基盤設施更新、產業聚落建構及轉型、結合都市發展等策略）、穩定產業用地供給，規劃適地產業區位等具體措施，促使土地能因應產業需求及時提供，以促進經濟持續發展。
- 3.保留重要產業用地及聚落：國家重要產業用地及良好產業群聚效果與發展潛力之產業聚落，應予保留，以促進產業永續發展。並建立產業用地土地儲備機制，以提升因應全球產業變遷的彈性。
- 4.產業發展用地規劃應與產業基礎設施相互配合：產業發展所需之基礎設施用地，應與產業用地規劃相互配套，以利產業永續發展。
- 5.科學園區配合轉型：科學園區配合產業發展及轉型需求，由「生產效率導向」逐步轉型為「創新驅動導向」，並建構「生產、生活、生態」三生一體的優質環境，建立節能永續園區。
- 6.產業園區土地強制使用：由政府開發設置之產業園區，土地所有權人無正當理由而持續閒置之土地，應落實執行產業創新條例規定，輔導限期使用或提出改善計畫，否則予以公開強制拍賣，以發展國家經濟及防止土地囤積。

三、面對全球糧荒問題，因應糧食安全需求，農地利用政策之檢討調整有其必要，現行農地發展課題為何？保護農地資源對策為何？試請分別詳述之。（25分）

答：

(一)現行農地發展課題：由於非都市土地多為現況編定，並未整體規劃農業產製儲銷空間、都市及產業發展用地，隨著國內社會經濟發展結構轉變，因農業在經濟產值方面相對弱勢，使得農地轉為非農業使用情形普遍。農地變更以國家重大建設為主，特別是新訂或擴大都市計畫、非都市工業區及交通建設等。另外，農地上興建農舍及違規使用（如未登記工廠）普遍增加，亦嚴重影響農地資源及生產環境。

(二)保護農地資源對策：

【版權所有，重製必究！】

- 1.農業發展範圍應避免新增非農業使用設施與使用行為，避免生產環境遭受破壞而致使農地持續零碎化；其有設置必要者，應具有相容使用性質，或依國土計畫法得申請使用者，並不得影響周邊農業生產環境。
- 2.農業發展範圍優先投入農政資源，加強農業生產基礎重要設施（灌溉設施、防護設施等）之建設，並有效整合土地、用水及農產業輔導資源投入，以利規模化、集中化利用，提升農業經營效益。
- 3.維護農業生產環境，採取嚴格之環境管制，禁止各種可能污染之行為，並從嚴稽查違規使用。

四、政府近來致力推動加速危險及老舊建築物重建之緣由為何？又政府為加速危險及老舊建築物重建，有何稅捐減免之獎勵規範？試請分別詳述之。（25分）

答：

- (一)政策目的：依都市危險及老舊建築物加速重建條例所揭櫫之立法目的，係為因應潛在災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，改善居住環境，提升建築安全與國民生活品質。析言之，據統計，全國三十年以上建築物約三百餘萬戶，部分危老建物位於狹窄巷弄，且消防設施不完備，耐震設計不符合現行規範，環境品質不佳；又因五樓以下建物缺乏升降設備，面對人口老化現象，均需予以改善，但因以往缺乏政策誘因，致推動重建不易，政府有鑑於此，乃致力於制定專法，以加速推動危老建物重建。
- (二)稅捐減免：都市危險及老舊建築物加速重建條例施行後，五年內申請之重建計畫，重建計畫範圍內之土地及建築物，經直轄市、縣（市）主管機關視地區發展趨勢及財政狀況同意者，得依下列規定減免稅捐：
- 1.重建期間土地無法使用者，免徵地價稅。但未依建築期限完成重建且可歸責於土地所有權人之情形者，依法課徵。
 - 2.重建後地價稅及房屋稅減半徵收二年。
 - 3.重建前合法建築物所有權人為自然人者，且持有重建後建築物，於前述房屋稅減半徵收二年期間內未移轉者，得延長其房屋稅減半徵收期間至喪失所有權止，但以十年為限。

【版權所有，重製必究！】