

《土地利用》

試題評析

- 一、今年土地利用試題皆屬大塊題目，難易度屬中間偏易。
二、政府失靈、回饋、總量管制，出自許文昌老師考前土地利用總複習講義。

一、何謂「政府失靈」？其因素為何？試解析政府於「許可開發」可能因「政府失靈」所產生之問題。（25分）

答：

(一)政府失靈之意義：藉助政府力量解決市場失靈，但政府並非萬能，透過政府干預可能是無效率行為。

(二)政府失靈之因素：

- 1.資訊收集不足：政府作決策，必先收集相關資訊；但由於資訊有限與不足，所擬訂之決策易生偏頗。
- 2.決策難免錯誤：政府是由個人組成的集合體。政府成員假藉政府之名行個人效用最大化（如貪污、舞弊等），造成決策錯誤。另外，公共政策有贊成與反對意見，而必須博採眾議，難免造成決策錯誤。
- 3.影響私有市場之效果有限：現代經濟，自由化程度愈來愈深，政府干預市場的效果愈來愈有限。
- 4.政治運作過程複雜：民主國家的施政，應經議會同意，而議會通過的內容，常與政策原意有一段落差。另外，政府施政造成利益重分配，因此利益團體運用各種管道，影響決策。
- 5.政策目標與執行成效之落差：政府組織為一龐大官僚體系，政策執行涉及縱的指揮系統與橫的協調系統，但由於指揮與協調均有很多節點，致執行結果，成效往往七折八扣。

(三)政府「許可開發」可能因「政府失靈」所產生之問題：

- 1.政府許可開發之數量過少，造成市場發生供不應求之現象。政府許可開發之數量過多，造成市場發生供過於求之現象。
- 2.政府許可開發所要求之回饋過少，造成不勞利得歸私人，影響公平正義。政府許可開發所要求之回饋過多，造成私人投資無利可圖，影響正常投資活動。
- 3.政府許可開發所附之條件寬鬆，造成土地不當利用。政府許可開發所附之條件嚴苛，造成土地無法有效利用。
- 4.政府許可開發之期間過長，遷延時日，所要求之申請文件繁複，造成私人交易成本過高，影響土地資源配置效率。

二、在土地使用變更體制中有「回饋」乙詞，請問何謂「回饋」？通常在土地使用變更會要求那些「回饋」而其原因為何？（25分）

答：

(一)回饋之意義：土地開發行為或土地使用變更所造成之外部成本或不勞利得，由開發者捐獻土地、樓地板，或繳納代金、規費，以建立開發者或地主之公共義務負擔機制。

(二)土地使用變更會要求之回饋：

- 1.捐地：以開發後土地之一定比例，捐給政府。
- 2.捐樓地板面積：以開發後之樓地板面積一定比例，捐給政府。
- 3.提供代金：以開發後應捐給政府之土地或樓地板面積，折算成金額繳納給政府。
- 4.開發影響費（impact fee）：土地開發或土地變更所造成外部成本，向開發者所課徵之費用。

(三)要求回饋之原因：

- 1.外部成本內部化：土地使用變更所產生之成本，有一部分不由開發者負擔，而是由社會整體負擔，此部分成本稱為外部成本。開發者獨享開發成果，而外部成本留給社會整體負擔，造成不公平。故外部成本應責由開發者負擔，謂之外部成本內部化。
- 2.使用者付費：公共設施之使用者負擔費用。
- 3.受益者付費：公共設施之受益者負擔費用。
- 4.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，其始作俑者應負擔其外部成本。
- 5.不勞利得歸公：土地使用變更所造成地價增漲，將地主所享有之不勞利得歸公。

三、何謂「總量管制」？說明其在土地利用可應用那些指標衡量。（25分）

答：

(一)總量管制之意義：係以容受力之概念，控制發展總量，達到良好公共設施服務水準，確保生活品質及居住環境。

(二)總量管制之目的：

- 1.可以控制土地使用強度與都市發展密度，避免過度擁擠而造成環境惡化。
- 2.可以控制人口增量與開發活動，避免過度開發而造成公共設施不足。
- 3.可以引導都市緊密發展，避免都市蛙躍發展或蔓延發展。
- 4.可以作為成長管理工具，避免降低生活品質及加重政府財政負擔。

(三)總量管制可應用之衡量指標：

- 1.環境容受力：從自然環境之承載力，如生態體系平衡、環境自淨能力、環境敏感地區等，評估自然環境免遭破壞之人口與開發活動的最大門檻。
- 2.設施容受力：從公共設施及維生系統之承載力，如道路、公園、學校、自來水、電力、瓦斯等，評估公共設施與維生系統可以服務之人口與開發活動的最大門檻。
- 3.經濟容受力：從支持產業活動之場所容納量，評估提供生產或就業機會之最大門檻。

四、何謂「甲種建築用地」？請問座落於特定農業區內私有農牧用地可不可申請變更為「甲種建築用地」，請說明其理由。（25分）

答：

(一)甲種建築用地：非都市土地供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。其建蔽率不得超過百分之四十，容積率不得超過百分之二百四十。

(二)特定農業區內私有農牧用地不可申請變更為甲種建築用地。其理由如下：

- 1.特定農業區係指優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定之主要農業生產地帶。因此該區宜作農作使用，不宜作建築使用。
- 2.特定農業區內農牧用地變更為甲種建築用地，將帶來居住及經濟活動，破壞灌溉及排水系統，污染農業生產環境。
- 3.特定農業區內農牧用地申請變更為甲種建築用地，將造成該地之地價上漲，波及周圍農地，附近農民期待變更利益，荒廢農地待價而沽，影響正常農業生產。
- 4.特定農業區內私有農牧用地，法律上允許農民興建農舍，因此農民之居住問題已獲解決，故不可藉此理由申請變更為甲種建築用地。