

107 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：地政

科 目：土地政策

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九日起，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？並請闡述前揭開令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)

【命題重點】一如本班課程所料國土計畫法，是近年來重中之重的考題。

【擬答】：

(一)國土計畫法下之土地使用管制架構：

國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：

1. 國土保育地區：

(1)第一類：

維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。

(2)第二類：

儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。

(3)其他必要之分類：

按環境資源特性給予不同程度之使用管制。

2. 海洋資源地區：

(1)第一類：

供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。

(2)第二類：

供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。

(3)其他必要之分類：

其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。

3. 農業發展地區：

(1)第一類：

供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。

(2)第二類：

供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。

(3)其他必要之分類：

按農業資源條件給予不同程度之使用管制。

4. 城鄉發展地區：

(1)第一類：

供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(2)第二類：

供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(3)其他必要之分類：

按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。

(國土 21)

(二)二者制度之目的及適用情形之差異分析：

1.開發許可制度：

(1)目的：

開發許可制度之主要目的，係欲申請辦理土地之分區變更。

(2)適用情形：

區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：

①政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。

②為開發利用，依各該區域計畫之規定，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，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。

區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。
(區域 15-1)

2.使用許可制度：

(1)目的：

使用許可制度之目的，於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用。

簡單說使用許可制度是土地分區及其分類不變之條件下，允許作一定規模或特殊使用。

(2)適用情形：

於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。

(國土 24 I、II)

(三)使用許可進行審議緣由：

1.審議緣由：

藉由進行審議以避免申請人在土地上，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用時，違反國土功能分區及其分類之使用原則，甚至破壞了土地資源及生態。故在兼顧國土功能分區及其分類之使用原則下，適度放寬土地使用之用途及強度，屬於彈性管制理念之種，期許提昇土地資源之效能，是國土計畫法之使用許可制度，需進行審議之緣由。

2.審議機制：

第一項使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。
(國土 24 III)

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)

【命題重點】 本題係偏土地利用考古題性質，考生容易發揮。

【擬答】：

(一)現行需地機關辦理產業園區土地開發時所面臨課題：

1. 區位及時機勘選不當：

產業園區土地區位之勘選與範圍及時機之決定，常見有蛙躍發展現象，進而造成開發後之土地閒置，形成土地無效率之供給。

2. 公共設施規劃不當：

產業園區內所規劃各種公共設施之項目與數量，若不當規劃，除造成政府龐大財政負擔外，亦使提供之公共設施與土地開發形成無效率。

3. 開發方式之選擇：

各種土地開發之機制或方式，均有其優、缺點及適合之實施場合。若產業園區土地開發方式之選擇不當，除影響土地開發之進行以外，更會影響土地開發後之效率。

4. 土地價值之評估：

產業園區土地開發無論是採市地重劃或徵收或區段徵收方式，其地價之評估，若未能合理評估，除影響地主權益及公平性外，勢必引發巨烈反彈，更直接影響土地開發效率之達成。

5. 缺乏限期利用之機制：

產業園區土地之土地開發，現行法令重視的是開發之過程及結果，忽略了開發完成後實際開發利用期限之管制機制，以致產業園區土地開發後之土地利用效能低落，常出現閒置情形。

6. 缺乏完善法制與監督機制：

產業園區土地開發缺乏一完善開發法制與監督機制，以致政府投入公共建設與土地發展利益常遭企業、財團所壟斷與獨占，除造成社會不公外並影響土地開發之效率。

(二)因應對策：

1. 慎選開發之區位：

合適之產業園區配置區位應與地方發展生活圈相結合，區位應配合生活圈作整體規劃，應依據各該生活圈之發展特性與需要，引進適合當地發展之產業園區，產業園區土地應正常發展使用，避免造成土地閒置浪費資源之情事。

2. 配合產業轉型，規劃適合產業發展之產業園區：

近年來各產業轉行速度極快，為符合產業發展之需求，主管單位應適時規劃或編定符合產業需求特性之產業園區，以利產業之發展。

3. 配合都市之發展：

為促進各產業園區之發展及提升都市生活環境品質，產業園區之規劃與設置，應考慮應予適當分散規劃，配合都市整體之規劃與發展。

4. 發展適當產業，帶動當地繁榮：

產業園區之使用性質及種類會影響地方經濟發展，對於缺乏產業或發展遲緩之地區，例如：雲嘉南、高雄等地區，可藉由規劃合適之產業園區引進適合地方發展之產業，帶動當地繁榮。

5. 落實永續經營之理念：

產業園區區位及種類之選定與開發，雖以土地資源之最有效利用為原則，惟落實土地資源之永續利用之理念，可確保產業園區之誤用或濫用情形發生。

6. 避免損及農業生產環境：

產業園區之使用產生各種污染，稍有不慎或未加以妥適處理，極易對農業生產環境產生永久性之傷害，故應加以適當防護及規範。

7. 增加設廠誘因：

改變原有使用分區僵化規定，規劃適合產業發展之需求，彈性調整用地租售價格及策略，吸引產業進駐，提升產業園區土地取得審核之行政效率，減少廠商設廠之時間成本。

8. 滿足產業發展需求：

有關產業園區土地其使用變更可適度授權地方政府核定，重大投資開發案之環評程序應予加快審議流程，以利投資之進行，簡化廠商取得設廠用地之流程，並主動提供相關輔導措施。

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)

【命題重點】本題亦屬土地利用、土地政策考古題性質，考生容易發揮。

【擬答】：

(一)現行農地發展課題：

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。探討現行農地發展課題時，必需納入農業一併考量，以達宏觀。

1. 農產貿易加速自由化

我國加入世界貿易組織，農產貿易加速自由化，未來農產品外銷機會雖會增加，但是亦逐漸開放我方農產品市場、調降關稅，使得國產農產品將面臨更大的競爭壓力。

2. 農產品消費型態急遽轉變，農產品價格暴漲暴跌

台灣地區地狹人稠，工資昂貴，農業產銷成本偏高，且受天候影響，農產品產量與品質均不易控制，加以社會結構改變，人民所得提高，消費者對農產品的需求趨向多元化，講究高品質及衛生安全下，農產品價格出現暴漲暴跌，農民權益嚴重受損，例子；近日的香蕉、鳳梨、火龍果等。

3. 農地缺乏積極保護，阻礙農業發展：

然而，由於過去非都市土地含農業用地之使用分區及用地編定皆以現況使用作為劃定之基礎，較缺乏全面性、前瞻性的非都市土地使用規劃，並且用地容許使用項目管制過於寬鬆，幾乎所有土地開發與利用行為皆容許在非都市土地上，形成非都市土地使用管制的灰色地帶，尤其對農地之保護如同形成具文，缺乏對農業生產環境之積極保護外，反而形成農業發展之瓶頸，並阻礙農業整體發展。

4. 過度允許變更及開發許可制，造成農地大量流失：

現行非都市土地使用管制對農地之允許變更條件寬鬆，以及開發許可制之過於浮濫許可，造成大量優良農田流失，嚴重侵蝕農業生產基地。

5. 公權力不彰，影響農地保護成效：

此外，由於農地之面積廣大，而管制執行人員卻相對缺乏，以致對農地違規使用行為難以管制，形成公權力不彰，除了造成農地資源的浩劫以外，甚至影響農業之永續發展。

(二)保護農地資源對策：

談保護農地資源對策，不能單純就農地論之，因為農地與農業是密不可分的，相關保護農地資源對策，如下分析：

1. 嚴格貫徹公權力執行「農地農用」政策，避免農地轉用、違規使用情況不斷發生。

2. 加強對於違規使用農地之清查工作，並依法課以嚴厲處罰。
3. 恢復農地課徵持有稅，同時另對於確實作積極農用之農地適度減免及優惠，以提升非農民之持有農地成本，並形成對違規使用或閒置農地之稅負壓力與負擔。
4. 另對短期持有農地再行移轉者，應課以沉重之土地增值稅及相關稅賦，以避免農地淪為商品化之短期投機炒作行為。
5. 嚴格執行耕地再分割最小面積之限制，目前為 0.25 公頃，不宜放寬。
6. 嚴格認定申請興建農舍之農民資格，並加強農舍興建後之違規稽查。
7. 提高並限制興建農舍最小面積標準，並採有條件式的就地興建農舍，另鼓勵採集村興建方式來興建農舍。
8. 擴大農場經營規模可降低農業生產成本，促成規模經濟可減少如人力、設備、原料採購、產銷及管理 etc. 成本支出，提高農業所得。
9. 改變以往單打獨鬥式的農業經營模式，建立產製儲銷之一貫性生產鏈，可減省諸多成本，可提振農業產力，提升農業經營經濟收入，改善農村社會，農民保護、捍衛農地之意願與能力，亦大幅提升。

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)

【命題重點】危老條例屬都更三法之一，本班課程及考猜中均再三叮嚀。

【擬答】：

(一)推動危老條例之緣由：

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，特制定本條例。(危老 1)

因應中南部多數屬面積較小的基地，且地上存有危險及老舊瀕危建築物，大都無法適用都市更新條例進行重建，故通過危老條例來致力推動加速危險及老舊建築物之重建工作

(二)危老條例之稅捐減免獎勵規範：

本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，依法課徵之。
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，於前款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。

依本條例適用租稅減免者，不得同時併用其他法律規定之同稅目租稅減免。但其他法律之規定較本條例更有利者，適用最有利之規定。

第一項規定年限屆期前半年，行政院得視情況延長之，並以一次為限。

(危老 8)