

台 中 學 儒 助 您 金 榜 題 名

107 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等別：三等考試 類科：地政 科目：土地政策

一、司法院釋字第709號解釋表示，都市更新事業計畫之擬定或變更，應該由主管機關以公開方式舉辦聽證；另外，司法院釋字第739號解釋也指陳，主管機關於核准實施自辦市地重劃計畫時，應該以公開方式舉辦聽證。「以公開方式舉辦聽證」似已成為近年來司法院解釋的一大重點，請問，為什麼要舉辦聽證？試申論之。(25分)

【解題關鍵】：
「聽證」係確保其行政決定的正當性、正確性與信憑性。

【擬答】：
(一)「聽證」之舉辦目的：
舉行「聽證」的目的，在於行政機關固然擁有其職掌業務範圍內較高的專業知識，但於自由民主社會，政府存在目的本為服務人民，因此於做成攸關人民權益的決策時，行政機關理應多加聽取人民意見。

尤其，行政機關所做決定，直接影響特定人民憲法所保障的基本人權時，更應透過更嚴謹的機制，確保其行政決定的正當性、正確性與信憑性。

(二)「聽證」之舉辦時機：
行政機關欲作出行政決定時，應進行及舉辦「聽證」程序之時機，行政程序法第 107 條規定「法規明文規定應舉行聽證者；或行政機關認為有舉行聽證之必要者」。

因此應辦理「聽證」之時機有二，一為法規明文規定應舉行聽證者，二為主管機關認為有舉行「聽證」之必要時，才舉行聽證。故應可推知，凡情事涉及多數人，且多數人間彼此利益不同，利害不一致而有利害衝突時，就該情事於行政決定前，就應進行「聽證」程序。

(三)「聽證」之主辦機關：
舉行「聽證」的目的，是期許行政機關能作出符合公共利益之決定，應此可知舉行聽證的權責機關，應該是作成行政處分或其職權上主管某項法令的行政機關。

惟土地徵收條例於 101 年 1 月 4 日公布修正條文後，內政部卻於研擬其施行細則時，透過增訂施行細則第 11 條之 1，於第 1 項將舉行聽證的行政機關加以重視及解決，例如，容積調配徵收的興辦事業機關之中央目的事業主管機關。惟此中央目的事業主管機關，通常即事該興辦事業的發動者或支持者，由其來舉行聽證，豈可能達成程序中立公正公開的要求與決策前聆聽或聽審的功能、目的？

二、近年來，各地方政府因財政窘困，為取得公有公共設施用地，大多藉由都市計畫變更程序將部分土地由低價值變更為高價值使用後，依都市計畫法第27條之1規定，以所謂「容積調配」方式取得所需用地。請說明此一作業方式之影響及利弊分析，另請說明現行各地方政府取得公有土地之法制規範。(25分)

【解題關鍵】：
以容積調配方式取得所需用地之利弊分析

【擬答】：
(一)以容積調配，取得所需用地之影響：
容積調配機制，基本上屬於一種平衡地主與開發者及政府間權益的土地管制策略，地方政府因財政窘困，以容積調配為取得公有公共設施用地，但台灣各主要都會地區經實施容積調配機制多年來，卻仍存在許多缺失及問題有待主管機關加以重視及解決，例如，容積調配總量、容積價格的形成、交易市場的建立及容積調配範圍的劃定等配套措施，均需縝密研擬規劃，以免徒勞無功，影響都市土地管制成效。

(二)容積調配取得所需用地之利弊分析：
1.優點：
(1)加速公保地之取得：
政府可利用容積調配制度，使公共設施保留地地主權益獲得保障，加速公共設施保留地取得與興闢，有利於都市空間利用發展。

(2)保護生態環境：
利用容積調配機制，可以使古蹟或具有特殊生態景觀價值或環境敏感地區之土地獲得適當的保存，避免違規利用情形。

(3)有利整體開發規劃：
利用容積調配，可以使建築充分表現其特色，並增加宗地之總體容積而有利整體開發規劃、設計，以創造新的都市建築景觀。

(4)符合成長管理：
採容積調配方式，除可對密度及使用進行彈性管制外，並可為對都市空間發展之區位、時序作適當指導。

(5)滿足地方需求：
容積調配，藉由在自由市場操作下，除形成容積合理之價格外，容積所移入區位亦可符合地方需求，有利都市空間之發展。

(6)符合公共利益：
透過容積調配，政府可無償取得所需之公共設施保留地之產權，減少財政支出，地主獲得適當之對價補償，開發者獲得容積增加之開發利益，因此創造了三贏之局面。

2.缺點：
(1)多數地主未獲得保障：
容積常常受房地產市場景氣因素之影響，對於容積供給過大，需求不高之地區（如中南部）容積移轉買賣乏人問津，大量的公共設施保留地地主權益仍無法藉此機制獲得保障。

(2)影響環境品質：
容積調配的移入區位與總量若未妥善規範，恐發生移入地區接受太多容積後，致使區內公共設施負擔太重，反而影響生活環境品質。

(3)制度不夠完善：
行政機關對容積調配相關之審核、登記管制、監督等行政作業目前並不完善。

(4)缺乏市場機制：
容積調配相關資訊之提供與市場運作機制，如不夠充分與順暢，恐造成黑箱作業或市場閉鎖現象形成買方市場，不利於公保地之地主，妨礙容積移轉政策與實施管制之目的。

(5)形成投機炒作：
容積調配形成發展強度之增加，除造成漲價歸私外甚至影響到不動產市場之正常發展。

(三)現行各地方政府取得公有土地之法制規範：
1.要求回饋之內容：
擬定計畫機關依都市計畫法第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。（都市 27-1）

2.得以向政府繳納代金方式取得容積：
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。

前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。（都市 83-1）

3.評論：
都市計畫法第 83 條之 1 條文，於民國 98 年 1 月修正施行，規定都市計畫容積移轉除了捐贈公共設施保留地外，也可以折繳代金給政府，由政府出面取得公共設施保留地，形成容積移轉之第二管道。

各地方政府成立容積移轉代金專戶，建商透過向專戶繳納代金取得容積進行移轉，政府則專款專用於收購公保地，將可以加速道路、公園等許多公共設施的開闢、使用以及都市發展的進度。

建商得向政府折繳代金，雖可簡化容積需求者與交易程序與成本，但恐將使得私有公共設施保留地更加乏人問津，但卻形同政府公然販賣發展權，直接衝擊都市之容積管制制度及健全發展。因此政府宜儘速建立配套措施，以避免上述之疑慮發生。

三、前瞻基礎建設特別條例第11條規定：「執行本條例前瞻基礎建設計畫涉及都市計畫之擬定、變更者，必要時得依都市計畫法第27條第2項規定，由上級政府逕為變更。前項都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理及維護者，應依都市計畫法第27條之2規定辦理。」試問，這是否會讓目的事業主管機關所擬定的興辦事業計畫凌駕於都市計畫之上？這會產生什麼樣的問題？又請說明政府相關建設計畫所應具備之正當行政程序為何？試申論之。(25分)

【解題關鍵】：
政府急就章之心態及釋字709號

【擬答】：
(一)確實會議興辦事業計畫凌駕於都市計畫之上：
1.得採平行作業方式辦理：
重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。必要時，並得聯合作業，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。

前項重大投資開發案件之認定、聯席審議會之組成及作業程序之辦法，由內政部會商中央環境保護及水土保持主管機關定之。（都市 27-1）

2.事業計畫凌駕於都市計畫之上
前瞻基礎建設計畫已成為執政黨為加速取得公共設施用地及推動地方建設的主要手段之一。因此出現目的事業主管機關所擬定的興辦事業計畫凌駕於都市計畫之荒謬景象。

(二)將會產生下列的問題：
1.將衝擊都市計畫之完整性與土地資源之永續性。

2.採取平行作業方式，使環評作業與水土保持評估作業，將淪為草率及流於形式。

3.興辦之事業計畫屬個別部門計畫之性質，漠視都市計畫之整體規劃，恐形成公共設施無效率之提供，形成所謂蚊子館式之公共設施。

4.前瞻基礎建設經費高達 8000 多億，所得創造之經濟動能或提升生活環境品質與效益，缺乏嚴謹的事前評估，恐又是浪費財政，並排擠到其他公共建設，形成無效益之投資。

(三)政府相關建設計畫所應具備之正當行政程序：
政府相關建設事業計畫之申請為審究、准否之行政處分，所應踐行之正當法律程序，除應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議、公開資訊、送達已知權利人及教示救濟程序外，並應使權利將受影響之人有陳述意見之機會。有關事業計畫之核定部分，則應另舉行聽證程序，主管機關並應說明採納及不採納之理由。又為尊重多數、擴大參與、符合民主精神，始具備之正當行政程序。（參考釋字 709 號）

四、現行國土計畫法明定原住民族土地之特殊性，尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制，並應依使用需求劃定合理之特定區域，訂定合宜之土地使用管制規則。106年 2月18日原住民族委員會公布「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」，卻因排除私有土地，引發原住民族團體強烈反彈，夜宿凱道，訴求「部落土地，部落來劃」。請據此說明現行原住民族土地之問題癥結，及國土計畫法對原住民族土地之影響。試申論之。(25分)

【解題關鍵】：
原住民族土地或部落範圍土地劃設，缺乏尊重原住民族之機制

【擬答】：
(一)現行原住民族土地之問題癥結：
1.問題癥結：
主要問題一：排除私有地
原住民族傳統領域中私有地的部分，許多土地是當初被騙走、被搶走，現在才成為私有土地，為什麼這些土地被排除於傳統領域範圍之外？

原住民族傳統領域排除私有地，只能劃設公有地的部分。如果傳統領域位在公有地的範圍，例如林務局、國家公園、退輔會農場等，因為這些土地都是公有地，可以劃設為傳統領域。

如果傳統領域位在私有地，例如過去被騙的、經由不正義手段被他人取得的土地，像是許多風景區附近的土地、美麗灣飯店及其附近許多飯店預定地的土地、日月潭附近許多大飯店的土地、東埔溫泉附近許多溫泉旅館的土地、高冷蔬果產地附近的土地等等，這些已經被財團或有錢人「各顯神通」取得的土地，也是最適合經營觀光產業、最適合種植高經濟價值農作物的土地，都不能劃設為傳統領域。

主要問題二：需與公有土地管理機關協商
原住民族傳統領域中的公有地，為什麼劃設時需與公有土地管理機關協商？

日本政府以武力和政策奪走一百多萬公頃的原住民土地，劃為國有地，二次大戰後由國民政府接收，成為林務局、國家公園、台糖等等各機關的土地。這些土地的確是原住民族原本生活的領域，應該劃入傳統領域的範圍，並且呈現土地被武力或政策搶奪而變成公有地的歷史過程。

如果劃設時需要與公有土地管理機關協商，這些管理機關很可能會抗拒讓土地劃設為原住民族傳統領域。所劃設出來的傳統領域不能呈現原住民族部落真正的生活範圍，也不能呈現土地被武力或政策搶奪而變成公有地的歷史，更斷絕了原住民族將來「共管」或「使用」這些土地的機會。

所以，「與公有土地管理機關協商」與「排除私有地」相同，一樣是「默許」並「放棄檢討」過去不正義強取原住民土地的行為，能算轉型正義嗎？是原住民族土地或部落範圍土地劃設之問題癥結。

2.「部落土地，部落來劃」之訴求內容：
原住民族傳統領域不是由個人認定，也不是由鄉公所、縣政府或行政院原民會認定，而是由部落認定。部落認定傳統領域的方法，主要是由老人口述原本部落的領域、土地的地名、土地的使用方式、土地的歷史等等，由年輕人彙整，以部落地圖的方式，全部整理出來。不同部落之間如果有爭議，可以彼此協調。此外，也有文獻和地圖可以佐證原住民族傳統領域。

(二)國土計畫法對原住民族土地之影響：建立了公民參與機制
依國土計畫法之內容，涉及原住民族土地及海域，為尊重原住民族即有土地使用方式，應由原住民族或部落參與之事項，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，建立公民參與機制，說明如下：

1.規劃基本原則
國土計畫之規劃基本原則如下：
九、國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。（國土 6 第九款參照）

2.國土保育地區之劃分：
國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。（國土 23 參照）

3.國土復育促進地區之劃分，應邀請原住民族部落參與：
依本法第三十六條擬訂之復育計畫，如涉及原住民族土地，劃定機關邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理，應於相關會議十四日前以書面通知之。（國土細則 12）

台 中 學 儒	高普考上榜策略分析	台 中 學 儒	好康通通在這裡	台 中 學 儒	下次題目考這個	台 中 學 儒	地政准考證有優惠~12/26止
	12/22 高普考想上榜，(六)晚7:00 請跟著學儒這樣做 ✓ 創造公務生涯的新價值 ✓ 進入體制才能了解問題與等待機會 ✓ 高普考上榜策略分析 ✓ 年金改革後有利在政府與企業間轉換 參加贈 獨家上榜手冊 參加抽 出版社國考新書 報名贈 學費優惠 1000元+加抽電影票		加入台中學儒line@好禮拿不停 1.國考新書加碼抽 2.107地特即時解答 3.地特解題講座預約 4.考場優惠通通在這裡 5.加LINE@好友獨家贈申論筆記本 12月週週抽電影票		地特最強解題 在班生0元/舊生200元/新生300元 ▲ 12/23(日)午1:30地政專業解題 參加贈 精準解題+學費折扣券1000元+加抽出版社好書 春季新班 強勢開課 • 12/18(二)午12:50法 結 • 12/21(五)晚6:30民 法 • 1/13(日)午1:30土地登記		■ 108地政士專班 20800元(原價28000) ■ 108高普考春季班 33800元(原價64000) ■ 108普考春季班 29800元(原價60000) ■ 109高普考先修班 35800元(原價64000) ■ 109普考先修班 31800元(原價60000) 舊生最高再優 3000元 *報名高普考正規班加贈地政士差異科目旁聽課程(教材自備)，而按班加贈視訊補課卡，最高100% *加價15000可升等2年班，延長準備時間