

104 年特種考試交通事業鐵路人員考試試題

等 別：員級鐵路人員考試

類科別：地政

科 目：土地利用概要

一、請論述運用土地使用分區管制(zoning)規範土地之使用，是政府以何種策略介入土地市場，以解決何種市場失靈之困境？

【擬答】：

(一)市場失靈意義：

古典經濟理論認為價格機能（市場機制）像一隻看不見的手，於自由競爭市場中，具有調節的力量，可使土地資源之配置（例如價量、區位分佈、使用強度與用途種類）達最適化。然在現實經濟社會中，土地透過市場的價格機能運作，仍無法藉由個人追求自利而達成社會的經濟效率之最適化，此種資源配置未達最適化之現象，謂之市場失靈。

(二)市場失靈之現象（種類、原因）

1. 完全競爭市場不存在：

土地具有異質性、供給彈性小、政府使用規劃管制、市場交易資訊不完全等特性，造成土地價格常出現價、量背離現象，主因是土地市場為一不完全競爭市場，也是造成市場失靈之主因。

舉例：不動產價格屢創新高，市場需求卻持續增加。

2. 外部性（外部效果；外溢效果；Externalities）：

土地之開發利用行為必定會產生外部性，而外部性又可分為「外部經濟」與「外部不經濟」。「外部經濟」指對整體社會有利的外部性；個人低於社會整體利益，而「外部不經濟」指有損害社會整體利益的外部性。此種因外部性導致個人土地地價產生暴損與暴利現象，是市場失靈原因之一。

舉例：土地之開發或生產利用，產生振動、躁音、污染等外部不經濟，獲得土地利用之利益，卻無需負擔其社會責任。

3. 公共財（Public Goods）：

公共財之定義，係指當資源或財貨提供某一個人消費使用時，亦同時可供其他人利用（無排他性），且不會提高其生產成本（無敵對性），亦不會減少其供任何其他人之可利用性（聯合消費性）。

簡言之，公共財之特性係以滿足全體社會慾望為目的之財貨或資源，例如公共設施用地之提供者，因此無法獲取正常利潤或報酬，是其造成市場失靈之主因。

舉例：私人土地經依法編定為公共設施用地保留地者，其地價遭受大幅下修。

4. 資訊不完全（Imperfect Information）：

現實房地產市場，相關市場交易之資訊通常是揭露不完全的，將會阻礙市場交易的調整過程及資源配置的最適化，以致改變供給與需求及價值之正常演變而造成市場失靈。

舉例：不動產市場資訊常由供給一方掌握，形成市場資訊不對稱。

5. 獨占供給問題：

土地具有不可增加及異質性，常發生地主囤積養地之獨占行為，影響土地正常供給而造成地價不合理上漲，甚至因少數人獨占土地而使相關公共設施無法有效率提供，而造成市場失靈。

舉例：近年來各主要都會地區內不動產需求激增，但卻出現大量空地囤積養地之現象。

(三)政府可以運用土地使用分區管制（zoning）規範土地使用之策略，種介入土地市場，以解決下列市場失靈等困境：

1. 維持市場正常發展：

土地易受其自然及市場交易資訊不完全等特性之影響，常出現價格價、量背離現象，政府應建立完整之市場交易法制，導正市場不合理之現象，以維持市場正常發展，避免造

成市場失靈。

2. 矯正外部性：

對於產生「外部經濟」者，應回饋給予適當利益，而對於產生「外部不經濟」者，則應課取相關負擔以符合整體社會之公平正義。故可藉由財產權劃分界定、租稅貼補或外部成本內部化、協商機制及課稅等方法，矯正或消弭其外部性。

3. 政府提供公共財：

由於公共財具有聯合消費、無敵對性、無排他性等特性，私人往往不能獲得正常利益因此均不願意提供，此時應由政府扮演提供者之角色。例如，政府優先將公有土地提供作為公共財，以減少對私有土地財產權之侵害。

4. 建立資訊流通平台：

對於市場之交易資訊不完全或資訊不對稱之問題，政府應往扮演資訊提供者或建立資訊平台之角色，政府可藉由建立相關機制，提升市場交易之效率，以降低市場資訊不完全所衍生之市場失靈等問題。

5. 善用公權力消除獨占：

針對私有土地之壟斷、投機、獨占而造成市場失靈現象，政府應善用公權力消除該現象，例如採取徵收或區段徵收、市地重劃、協議價購、都市更新、課稅，甚至實施市價課徵增值稅、空地稅及奢侈稅等手段，都屬政府積極且有效率之手段，來消除私有土地之獨占性。

二、假設某一新擬定之都市計畫區，計畫人口目標為四萬人(預計吸引四萬居住人口入住)，請估計應劃設多少住宅純用地面積。〔註：密度值請自行假設〕

【擬答】：

(一)推估計畫管制人口數：

計畫人口目標為四萬人，預計吸引四萬居住人口入住。

(二)推估未來每人平均居住之樓地板面積：

假設密度值，每人平均居住樓地板面積為 33 平方公尺。

(三)計算計畫管制人口數，所需總樓地板面積：

$33 \text{ 平方公尺} \times 40,000 \text{ 人} = 1,320,000 \text{ 平方公尺}$

(四)假設純住宅用地以外，各種不同用途土地之面積比例：

1. 設置相關公共設施用地：

都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：

(1)道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。

(2)學校、社教機構、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。

(3)上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。

(4)本章規定之其他公共設施用地。

前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。

(都計 42)

2. 設置公園、綠地等用地：

公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。

(都計 45)

3. 假設前相關公共設施用地及公園、綠地與商業等用地，占土地總面積約 40%。

4. 假設本案規劃之住宅區土地，建蔽率 50%，容積率 240%。

5. 推算每公頃中之住宅純用地面積及容積：

$10,000 \text{ 平方公尺} \times (1 - 40\% \text{ 公設及商業用地比例}) = 6000 \text{ 平方公尺}$

(每公頃純住宅用地土地面積)

$6000 \text{ 平方公尺} \times \text{容積率 } 240\% = 14,400 \text{ 平方公尺}$

(每公頃純住宅用地之容積)

6. 推計每公頃純住宅用地容積，可容納之人口數：

14400 平方公尺 ÷ 33 平方公尺 (每人平均住用樓地板面積) = 436 人

7. 推計四萬居住人口，所需之純住宅用地面積：

40,000 人 ÷ 每公頃 436 人 = 91.75 公頃

8. 推計規劃四萬居住人口，所需範圍之土地總面積：

91.75 公頃 ÷ (1 - 40% 公設及商業用地比) = 152.9 公頃。

(五) 本案推估規劃之結果：

1. 本案計畫人口 40,000 人，居住密度 436 人/公頃，純住宅用地面積為 91.75 公頃。

2. 本案規劃範圍土地總面積為 152.9 公頃。

三、何謂浮動分區管制？並請述明浮動分區管制之特性及優點。

【擬答】：

(一) 浮動分區管制的意義：

浮動分區是對土地之使用強度密度及內容種類，事先不予明定並公布之，而是待開發者提出申請並由政府批准時，浮動分區才會固定在某宗土地上。一旦浮動分區固定後，便和傳統分區管制完全相同。

(二) 浮動分區管制的特性：

1. 由開發者提出申請，可使規劃和開發作結合。
2. 屬於彈性的管制策略，符合都市動態發展之演變過程。
3. 配合政府獎勵措施，藉此達到各項土地政策，例如停車位及平價住宅的供給。
4. 透過政府行政審核及附條件式的准許，避免不勞而獲、漲價歸私之現象。

(三) 優點：

1. 在其土地使用管制之研擬及變更時，應充分考量社會、經濟與環境及都市發展之可變性，可使管制方式更符合效率與公平性。
2. 僅作原則式規劃管制，允許使用內容更彈性的變更規劃及開發方法。
3. 浮動分區的措施可對特殊土地加以特別保護，例如環境敏感地的保護，能夠透過彈性的管制而達到妥善運用資源之目的。
4. 浮動分區之審查與變更作業程序，可建立民眾參與機制，使決策透明化以減少實施之阻力。
5. 多元化且彈性管制內容，適合大規模的土地開發案之推動。
6. 可提供開發者更多開發種類的選擇機會及符合市場機能。

四、試說明採取區段徵收為都市土地整體開發方式的優缺點。

【擬答】：

(一) 區段徵收之意義：

區段徵收，指政府就一定區域內之私有土地全部徵收，重新加以規劃整理，開發興建必要公共設施後，一部份由土地所有權人按一定比例領回，一部份由政府讓售與國宅或其他需地機關建設使用，剩餘土地則辦理公開標售，以償還開發成本之綜合性土地開發機制。

(二) 區段徵收之效益：(為都市土地整體開發方式的優點)

1. 政府可取得較市地重劃面積更多及更集中之公共設施用地，有利區段徵收開發區未來發展。
2. 政府主導區段徵收之開發內容與時程，有利於開發成效之達成。
3. 政府位居主導規劃地位，有利於土地使用計畫管制成效之落實。
4. 政府掌握開發後多數的土地，可減少土地投機，並使土地之自然增值能漲價歸公。
5. 地主可選擇領回抵價地之方式，共享土地開發之利益，可化解地主因徵收補償偏低之反彈。
6. 區段徵收可採抵價地方式折抵其地主應領之地價補償，相對政府可減少徵收補償經費上之支出。

(三) 現行區段徵收對於都市發展之缺點：

- 1.開發之區位、數量及時序，常不符合成長管理緊密發展之理念。
- 2.未建立各地區市場胃納量，形成無效率之供給。
- 3.未作好分期釋出土地數量與地區之總量控管。
- 4.區段徵收常在大量的優良農田進行，嚴重破壞農業生產環境。
- 5.採大面積建築用地標售，得標者常出現囤積養地現象。
- 6.地方政府常籍區段徵收，取得大量標售地以解決地方財政之窘境。
- 7.大量標售土地恐影響不動產市場之正常供需與發展。
- 8.公地標售取得後移轉時，其原地價之採標售價認定之規定，造成多年間內課徵不到增值稅，而形成漲價歸私。

公
職
王