

## 112 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

考試時間：2 小時

一、於現行政策上，政府規劃 2025 年太陽能光電設置目標 20GW，其中屋頂型目標 3GW，需要屋頂面積 3,000 公頃；地面型目標為 17GW，需要規劃光電設備及併連線路土地約 2.5 萬公頃。另，107 年公告之全國國土計畫，其「部門空間發展策略」亦提及將太陽能光電等再生能源設施納入空間發展策略之一，並規定需以地面型專區方式推動。請問，依現行之規定，太陽能光電是否可能以地面型之「專區」方式劃設？試從政策與現行法制分析之。(25 分)

《考題難易》：★★★★

《破題關鍵》：寫出區域計畫法第 15-1、15-2 條可有基本分數。

《命中特區》：講義「土地法規表解」第 339 頁

【擬答】：

(一)全國國土計畫相關規定：

依全國國土計畫之「部門空間發展策略」規定，地面型太陽能光電等再生能源設施，以地面型專區方式推動，並利用地層下陷、不利農業經營土地、受污染土地、鹽業用地、水域空間、中央與直轄市、縣(市)政府盤點之土地、光電與農業經營結合之農牧用地或養殖用地、特定光電專區用地等設置地面型專區。

(二)現行區域計畫法之規定：

非都市土地主要按現況編定並實施管制，產業開發建設屬個案審查，依現行區域計畫法第 15-1、15-2 條之規定：

1. 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，得由直轄市、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。

2. 依前條第 1 項第(2)款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：

(1) 於國土利用係屬適當而合理者。

(2) 不違反中央、直轄市或縣(市)政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。

(3) 對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。

(4) 與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。

(5) 取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。

(三)政策分析與檢討

現行「專區」劃設方式缺乏實質空間計畫來指認發展區位，導致土地使用的不確定性與投資風險。「國土計畫法」之實施即為避免目前非都市土地管制之亂象，在地面型光電用地發展策略上，政府應仿效產業用地提出能源用地白皮書，優先盤點城鄉發展區或未來發展區的國公有或國營事業土地，劃設光電專區解燃眉之急，並輔以透過專區進駐評選讓業界良性競

## 公職王歷屆試題（112 地方特考）

爭（讓光電業練兵），發展出對環境友善、對在地友善的多元方案。

對於太陽能光電等再生能源設施等綠能發展區位宜先訂定劃設原則，並納入國土計畫管制，以避免不適合的土地個案申請，讓在地居民、開發業者與地方政府有規則可循，加速政策推動。

二、為因應都市土地使用之需求，促進土地合理有效地利用，及兼顧社會之公平正義原則，對於都市計畫變更案件，目前已有許多縣市政府分別依都市計畫法第 27 條之 1 之規定，訂定都市計畫變更回饋規定。請問，依據都市計畫法之規定，具備何種條件，都市計畫主管機關得要求土地權利關係人提供回饋？另都市計畫主管機關於要求土地權利關係人回饋時，都市計畫主管機關應遵守那些都市計畫形成自由之法律界限原則？（25 分）

《考題難易》：★★★★

《破題關鍵》：本題為規劃利得之相關論述，可由都市計畫法第 27 條之 1 之規定寫起。

《命中特區》：講義「土地政策表解」第 173 頁

【擬答】：

依都市計畫法第 27 條之 1 之規定，土地權利關係人依規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依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）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。

(一)應有規劃利得始要求土地權利關係人提供回饋：

土地使用性質變更後，部分土地有規劃利得，如都市計畫變更，由低強度使用變更為較高強度使用，土地利用規劃之土地平面及立體供給增加，其地價也因使用強度增加而呈現大幅上漲，此一資本利得，即稱規劃利得。

因土地由低強度使用變更為較高強度使用，會產生開發利益或增值效益，但也會帶來外部成本，因此政府在賦予土地開發權時，基於不勞利得回饋、受益者付費或外部成本內部化的考量，會從規劃利得中課徵該開發利益之部分。

(二)應遵守之都市計畫形成自由之法律界限原則：

都市計畫回饋制度之設計，回饋之比例應符合比例原則及平等原則，並應符合下列之目的性、與公益性：

1. 不勞利得回饋：

土地開發或由低強度使用變更為較高強度使用，產生之開發利益或增值效益，並非皆為開發者之貢獻，故應由國家該開發利益之部分，歸人民共享。

2. 受益者付費：

規劃利得可區分為改良性利得與補償性利得，政府就產生之開發利益或增值效益課徵改良性利得，用以支付開發所需之相關建設支出，接近於受益付費型態。

3. 外部成本內部化：

補償性利得係課取開發者的利得來補償現有居民所遭受的損失，補償性利得的觀念與規劃損失的觀念相同。因土地開發對鄰近地區內現有服務設施容量水準，會帶來額外的擁擠效果，該擁擠效果對現有居民而言，即是規劃損失。故政府應評估土地開發所帶來的外部環境衝擊，透過規劃利得方式予以內部化，以均衡開發利益。

三、由於發生重大公安事件，某市政府欲以公辦都市更新之方式，協助住民可以盡早重建家園。惟住民卻意願不高，未能達成共識，導致該公辦都市更新事業推動緩慢。請依現行規定說明何謂公辦都市更新？另我國推動公辦都市更新未能有所成效之因素為何？（25 分）

《考題難易》：★★★★

《破題關鍵》：都市更新條例第 12 條，未能有所成效之因素可自行發揮勿放棄。

《命中特區》：講義「土地法規表解」第 358 頁

【擬答】：

(一)公辦都市更新：

公辦都市更新即是直轄市、縣（市）主管機關自行實施或經公開評選委託都市更新事業機構為實施者實施，或同意其他機關（構）自行實施或經公開評選委託都市更新事業機構為實施者實施都市更新。

依都市更新條例第 12 條之規定：

經劃定或變更應實施更新之地區，除本條例另有規定外，直轄市、縣（市）主管機關得採下列方式之一，免擬具事業概要，並依規定，實施都市更新事業：

1. 自行實施或經公開評選委託都市更新事業機構為實施者實施。
2. 同意其他機關（構）自行實施或經公開評選委託都市更新事業機構為實施者實施。

(二)推動公辦都市更新未能有所成效之因素：

1. 公辦都更侷限於公有土地更新：

目前絕大多數公辦都更所處理的土地其產權僅公有土地或準公有土地(台銀、台電等公營企業等土地)。如此將僅限於考量整合容易與否而辦都更，忽略充實都市機能，改善居住環境與景觀。但公辦都更不該等於公有土地都更，必須從整體性之都市發展觀點去規劃實施地區，如有必要性，公辦都更路線亦應帶入私有財產比例高的案件，擴大公辦都更之觸角，讓有需要都更之社區皆能有機會循公辦方式創造公私合作的都更新模式。

2. 公辦都更仍重度仰賴地產導向：

都市更新條例實施後，絕大多數公辦都更仍採用招商路線(公開評選)，僅少數自行擔任實施者並出資。如此恐會受制於市場邏輯而可能喪失或忽略其他政策價值或目標，以致公辦都更案向地產導向路線傾斜，例如市場不佳地區期待公辦都更之推動，卻往往在地產導向思維下被忽略，因而公辦都更開發內容偏重市場當紅產品(如住宅等)而非長遠地區產業促進或生活機能創造之需求。

3. 公辦都更與地區整體更新關聯性弱：

基於前兩點，公辦都更有被批評為獨善其身之餘，無異於民辦都更。公辦都更應有示範性與帶動性，不能僅受制於市場接受度、整合難易度及財務可行性。是以，公辦都更資源投入應與都市計畫或地區整體都市更新策略有關，以便引導都市發展，引進民間人力資金之協助推動。

4. 地方政府推動公辦都更的量能不足：

若離開雙北市或六都，其他縣市政府推動都市更新量能的確極為有限。目前僅台北市及新北市有成立自己的住宅及都市更新中心，以行政法人的型態協助推動都市更新，其他地方政府皆無。

四、依國土計畫法之規定，國土保育地區是依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類。若是國土計畫功能分區圖公告後，原本區域計畫編定為農牧用地或建築用地之土地被劃入國土保育地區後，應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。在「保育」與「發展」的拉鋸中，請問該等原編定為農牧用地或建築用地之既有農業使用權利或建築使用之權利應如何處理？其處理之原則或基礎為何？（25 分）

《考題難易》：★★★★

《破題關鍵》：本題為規劃損失之相關論述，可以國土計畫法第 32 條為主軸。

《命中特區》：講義「土地政策表解」第 176、177 頁

【擬答】：

依國土計畫法之規定，國土計畫功能分區圖公告後，原本區域計畫編定為農牧用地或建築用地之土地被劃入國土保育地區後，應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。

(一)既有農業使用權利或建築使用權利之處理

1. 依照目前國土計畫土地使用管制規則容許使用情形草案，原區域計畫法編定的可建築用地得繼續建築使用、合法農業使用土地也可繼續作為農業使用，包含農作（包含農機具）、農田水利、農作生產、農作管理、養畜、養禽、休閒農業體驗等，均得繼續使用。

2. 依國土計畫法第 32 條之規定：

(1) 直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按國土計畫法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與國土計畫法所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。

(2) 直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

(二)處理之原則或基礎

公告國土功能分區圖後，應按國土計畫法規定進行管制，如至人民因遷移所受之損害、變更為非可建築用地時，所受之損失，國家基於下列因素應給適當補償：

1. 財產權保障原則：

人民之財產權應予保障，但為增進公共利益之必要，亦得依法予以限制，司法院釋字第 440 號解釋諭示，人民之財產權應予保障，憲法第 15 條設有明文，國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之（特別犧牲）者，國家應予合理補償。

2. 政策性補償：

又，另一方面，雖（土地利用管制）並未形成所有權人之特別犧牲（僅是其社會責任所應忍受之範圍），但國家機關往往基於政策推動之考量，為使人民（易於配合）或（為減少反對阻力），故對財產權造成損失者，亦予以適當補償此即所謂（政策性補償）。

3. 信賴保護原則：

由於行政法規之廢止或變更，原可建築用地變為非可建築用地，致人民客觀上具體表現其（因信賴）（而生利益受損），國家基於信賴保護之責任法理，應給予所受損失之補償，以建立人民對其之信賴。

4. 補償之內容（範圍）：

有關補償之內容（範圍），學理上認為對於特別犧牲之補償，應予（全額補償）；相對地，對於政策性補償，則得基於政府財政考量，予以（相當補償）。

學儒 志光 保成

邀您成為 地政大贏家

# 地政試務所

POINT  
勝

掌握『地政』大小試 快速上榜的方式

準備要領

考取心得

最新考情

重點提示

試題解答

命題解析

考前講座

解題課程

考試介紹



想要更多最新消息?  
歡迎來到 地政試務所



學儒 志光 保成 地特地政 | 地政士 | 不動產經紀人



# 地政

業界首創

重磅登場

## 全科班 金榜班

一次享受 4 種專業

POINT  
勝

授課堂數  
超過 150 堂

POINT  
勝

正規班 + 精華總複習 + 搶分題庫班  
一次擁有

POINT  
勝

地政、民法獨立開課  
關鍵科目不混課

POINT  
勝

雙師資 雙循環課程  
雙套教材



想要了解最新課程消息?  
快來 地政試務所