

96
年
最新
版

■ 高上高普特考及各類升等升資考試專用

土地開發及利用

—— 依95年考選部公布最新考情全新整編 ——

National Examination

演練最新題庫厚植實力
掌握考試趨勢深入剖析

高

點

許文昌、林玉祥 ◎ 編著

96
年
最新
版

❖ 高上高普特考及各類升等升資考試專用

土地開發及利用

—— 依95年考選部公布最新考情全新整編 ——

National Examination

演練最新題庫厚植實力
掌握考試趨勢深入剖析

高

點

許文昌、林玉祥 ◎ 編著



高上高普特考叢書系列

土地開發及利用

編著者：許文昌、林玉祥

出版者：高點文化事業有限公司

郵 撥：15834067高點文化事業有限公司

電 話：(02)23815766

傳 真：(02)23880876

網 址：www.get.com.tw

E-mail：publish@mail.get.com.tw

2006年8月初版

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第4833號

建議售價 420 元

著作權所有・翻印必究

511 ISBN 957-814-682-5

序 言

只想點亮學生心中的那盞燈，只希望學生能站在老師的肩膀上看的更廣、更遠。這是我寫書、教書的期望。

本書由林玉祥老師以高點出版「土地利用」為藍本，加入最新學說與理論，編寫而成。

本書係針對參加高考公產管理人員考試的需要而編寫，其特點有四：

- 一、**理論與法規並重**：土地開發及利用考理論，亦考法規，因此本書涵蓋理論層面與法規層面，內容豐富。
- 二、**經典題型精選**：每章之後精選經典題型，供考生讀後練習之用。這些題型是歷年考試的精華，也是未來命題的焦點。
- 三、**考古題歸納整理**：歷年土地利用重要試題蒐集於書末，俾使讀者掌握學習重點及了解命題趨勢。
- 四、**資料最新且完整**：本書是筆者講授「土地開發及利用」所採用之教材，涵括上課講義、最新上課補充資料及出版時最新法令，準備考試永保領先。

讀書使生命更充實，知識使人生更富有。但願本書能充滿知識，使學生樂於讀書。

許文昌

序於九十五年七月

目 錄

「土地開發及利用」命題趨勢及準備之道

第 1 章	緒 論	1-1
第 2 章	國土計畫	2-1
第 3 章	區域計畫與都市計畫	3-1
第 4 章	市地開發與市地利用	4-1
第 5 章	農地開發與農村發展	5-1
第 6 章	土地開發管理（使用管制）	6-1
第 7 章	開發許可與成長管理	7-1
第 8 章	土地開發義務負擔	8-1
第 9 章	環境影響評估	9-1
第 10 章	不動產信託	10-1
第 11 章	山坡地（水、土、林）與海埔地開發	11-1
第 12 章	工業區與工商綜合區開發	12-1
參考文獻		
附錄一	相關法規	A-1
附錄二	歷屆試題	B-1

Chapter 1

緒 論

導讀

一、土地開發之意義

土地開發視基地之大小，開發行為與土地使用方式之不同，以及制度之研擬規範，可以下列四個層次定義：

- (一)土地開發指的是發展，包含未來、綱要、大範圍及非實質之涵義，類似於發展計畫，例如國土綜合開發計畫。
- (二)指在地面、地面以上及地面以下所從事有關建築、工程、採礦或其他工事之活動。類似英國城鄉計畫法中所謂之開發。
- (三)指在一定範圍內公共設施之興闢與提供。國內常見之方式為區段徵收與市地重劃。
- (四)單指宗地上之建築物開闢，如私人之小型營建行為。

二、土地開發之目標

- (一)指導土地資源之有效利用與都市整體健全發展。
- (二)創造或恢復都市機能，改善空間結構。
- (三)提升經濟發展機會，改善產業投資環境。
- (四)提供公共設施與重建公共系統。
- (五)改善都市景觀與再造都市環境。

三、土地開發之內涵

- (一)就都市規劃言：土地開發之進行應考量整體都市未來發展之配合，並

1-2 土地開發及利用

予以定位，同時兼顧土地開發行為與人類活動系統及自然生態系統間之空間關係，強調都市發展與土地開發之時間性、外部性與均衡性問題，透過都市規劃策略予以適當指導。

(二)就都市機能言：土地使用、交通運輸、與公共設施三者架構起市民日常生活之空間結構，都市規劃是長期性與指導性的工作，土地開發則是達成規劃目標之工具。透過土地開發企圖創造良好之空間機能，使得土地使用與公共系統之規劃，產生經濟便利之結果。

(三)就公共設施言：都市機能之創造有賴公共設施之提供，而市民生活品質之提升，亦需公共設施良善之配置，土地開發則具有提供公共設施，引導公共設施配置規劃之功能。在都市規劃之指導下，期使土地開發能兼顧公共設施提供之同時性、效率性、公平性，創造良好之居住環境。

四、土地開發與土地利用

土地開發是對不能直接使用的土地資源，經由投施勞力、資本，從事改良或增加公共設施，以供農耕或建築等之使用，並善加保育、維護，俾達促進地利及永續利用的土地改良行為。而土地利用係指吾人施以勞力、資本，對土地作計畫、合理、充分、有效、永續之使用，亦即「地盡其利」。土地利用在通常概念上，含有「積極促進」及「消極管制」之意義，而土地開發較偏重「積極促進」之意涵。實者，土地利用包括土地開發，土地開發為土地利用之一環，兩者「大同小異」、「同中存異」，有時則以開發利用並稱。綜言之，土地開發非但包括資源之開發，廣義上亦含有保育之意義。易言之，土地開發除著眼於經濟觀點，亦須兼顧社會環境變化，保持資源得以永續利用。

五、土地利用之意義

土地利用係吾人施以勞力資本而對土地作計畫、合理、充分、有效、永續之使用。亦即「地盡其利」。茲分述如下：

(一)計畫使用：地權之行使不可與國家政策衝突，而國家政策之具體表現方式即土地使用計畫，故土地使用必須合乎計畫之規定。

(二)合理使用：就時間而言，土地使用必須爭一時，也必須爭千秋，不可只顧眼前之短利而濫墾，導致地力枯竭。就總體而言，土地使用必須顧及整體利益，不可因本身之使用而對其他土地產生污染。

(三)充分使用：土地必須充分使用，亦即地盡其利。積極地運用科學之管理與技術，發揮土地之潛能；消極地致力解除土地之自然環境、人文制度之束縛，展現土地之本能。

(四)有效使用：土地使用必須以最少之投入，求最大之產出，亦即合乎經濟原則。勞資與土地之間必須配合適當，成本應力求降低，收益應力求提高，以追求最大利潤。

(五)永續使用：對土地之使用，應在生態環境容受力許可下，從事開發利用，除了滿足這一代，也應顧及下一代。

另外，「土地利用」與「土地使用」稍有不同。前者指計畫、合理、充分、有效、永續之土地使用，含有正面評價。後者指施以勞力資本而為土地使用，但其使用有可能為合理使用，有可能為過度使用、低度使用或不當使用等，故其評價可能為正面、亦可能為負面。

六、土地開發利用之條件（影響土地開發利用之因素）

(一)自然條件：如氣候、雨量、溫度、日照、土壤、地質、地形等。

(二)技術條件：如土木建築技術、農業機械、新品種、肥料、病蟲害防治、交通運輸等。

(三)經濟條件：如生產成本、產量、價格、市場結構等。

(四)社會條件：如人口數量、人口品質、家庭結構、租佃制度等。

(五)政治條件：如土地國有制或土地私有制。

(六)行政條件：如分區管制、土地稅、土地金融等。

七、土地開發利用之特徵（性質）

(一)農地：

1. 利用養力：農業利用土地之養力，以供其生長。

2. 重視自然：農業生長最重視其自然環境，如土壤、氣候、雨量等。

1-4 土地開發及利用

3. 平面利用：農地不能立體利用，只能平面利用，故需要廣大面積。
4. 轉用容易：農地之轉用成本低，故轉用容易。
5. 報酬遞減顯著：農地只能平面利用，故不斷投入勞力資本，容易發生報酬遞減現象。

(二)市地：

1. 利用載力：市地利用土地之載力，而非養力。
2. 重視位置：對各種設施可及性之高低主要決定於位置之良否，故市地利用著重位置。
3. 利用複雜：市地之利用種類繁多，如住宅、商業、工業等，利用複雜。
4. 立體利用：市地可以重疊使用，故高樓大廈比比皆是。
5. 集約度高：市地可以立體利用，故集約度高。

(三)森林地：

1. 粗放利用：樹木多賴自然力而生長，人為設施較少，故為粗放利用。
2. 多樣利用：除樹木之生長外，尚可有野生物保育、水土保持、生態保護等共生。
3. 長期利用：樹木由育苗至砍伐需時數十年或數百年，故土地長期使用。
4. 大規模利用：森林利用規模甚大，屬於大面積使用。

(四)礦地：

1. 耗竭利用：礦產一經開採即喪失，不能再生產，故為耗竭利用。
2. 多樣利用：採礦只掘取地下礦產，地面上可配合農業、林業、工業等其他使用。
3. 高價值利用：礦產為工業原料及動力，發展工業及經濟成長所必需，價值高；且礦產分布不均，藏量有限，價格高。

八、土地開發利用之原則

- (一)利多弊少之經濟原則：除每一塊土地應充分有效利用，期以最少的投入，得到最大產出，即追求每一塊土地之最大利潤外，應盡量減少對環境之負面衝擊，以調和公私經濟利益。

- (二)合乎計畫與均衡原則：土地利用不可違反公共利益、國家政策及區域均衡，故土地開發應合乎土地使用計畫。如區域計畫、都市計畫等。
- (三)配合社經發展原則：社會經濟環境瞬息萬變，會產生不同的土地需求，如晚近科學園區、工商綜合區、企業營運總部、休閒產業、銀髮族住宅等需求，均賴土地開發配合。
- (四)開發與保育兼籌並顧原則：土地開發利用之同時，應顧及資源保育、環境保護、以求土地之永續利用。

九、現階段土地開發利用問題

(一)農地問題：

1. 農地轉用日增：工商發展與都市擴張，形成農業與非農業土地利用上之競爭。然而農業土地之競爭力遠遜於工商及住宅土地，故農地轉用日益增加，優良農地日漸減少。
2. 農地污染嚴重：工業之高度發展，工廠在無管制下任意設置在農地上，其所排放之廢物，對農地造成污染。另農業大量使用化學肥料及殺蟲劑，亦造成農地污染。
3. 農地環境欠佳：都市化與工業化用地散漫或蛙躍式占用農地，灌溉、排水、農路等設施受到嚴重破壞。

(二)市地問題：

1. 過度開發：建築過高、過密，人口過度密集，造成公共設施不足，影響環境與生活品質。
2. 低度開發：市地低度利用或不利用，妨礙都市正常發展，浪費公共設施，造成土地投機與資源浪費。
3. 不當開發：市地混雜使用，居住環境遭受破壞，噪音、空氣污染、震動等日益嚴重，影響生活品質。

(三)富源地問題：

1. 富源地保育：開發富源地，未重視保育工作，使土地資源受到污染與破壞。
2. 富源地開發：資源未妥善利用而任其閒置或流失，浪費寶貴土地資源。



經典題型

一、何謂土地開發？土地開發有那些特性？

【解】

(一)土地開發之意義：指在地面及其上、下所從事有關建築、工程、採礦或其他工事之活動，或對現存建築和土地進行實質變更，提供設備和服務以改良土地，使土地為適於住宅或其他目的使用、處分之行爲。

(二)土地開發之特性

1. 土地開發在改良土地之形貌質：土地開發係依土地可供使用之性質，予以劃分使用區或編定使用地，或因社經環境及市場需求之改變而變更使用區或使用編定，再施以勞力、資本改變地形、地貌、土壤結構，或增加必要之設施，使土地合乎特定目的之使用，提高土地利用效率。
2. 土地開發會改變土地既有之均衡狀態：土地如未經人為開發，將使整體水文環境常保穩定均衡狀態，一旦開發後，因地形、地貌、土壤結構產生變化，如水土保持維護措施沒做好，將會造成土壤沖蝕、土石流失，山地崩塌、地層下陷、地表逕流量加大引起洪泛等災害。故土地開發必須特別重視水土保持。
3. 土地開發內涵漸趨多元：土地開發方式，就公部門而言，有市地重劃、農地重劃、區段徵收、聯合開發等，就私部門而言，有純粹為土地之改良，以供農耕，有為改良後從事建築用途等。至開發類型則有工業區開發、住宅社區開發、海埔地開發、山坡地開發、工商綜合區開發等及公共設施與重大公共工程之開發建設等。可見土地開發的種類漸趨多元化，而內容亦日趨複雜化。

二、影響土地開發利用之因素為何？

【解】

- (一)自然因素：土地的自然條件如地形、地勢、地質、土壤、氣候等，均會影響土地的利用型態；換言之，土地利用方式的選擇，深受本身自然條件的限制，如沙漠即不適合居住，崎嶇不平的山地即不適合農耕。
- (二)經濟因素：為求土地利用有較大利潤，土地必須與其他生產因素密切配合，並選擇最有利之使用型態，故土地利用須以利潤或市場為導向。假如利用土地的經濟效益或利潤太低，就不會加以利用。
- (三)技術因素：利用土地的技術條件如建築技術、農耕技術、土地改良技術等之進步，將會降低土地利用的成本，增加土地利用的效益，進而改變土地利用的型態。
- (四)計畫因素：為促使土地利用合乎社會整體利益，政府頒布各種計畫，如綜合開發計畫、區域計畫、都市計畫，以指導並限制土地利用，使土地所有人不能隨意變更土地用途。
- (五)社會因素：人口數量、家庭結構、國民所得、人民休閒、消費方式的改變等均會影響土地利用型態。如人口增加，土地利用集約；小家庭制度，使宅地需求增加；國民所得提高，會增加住屋面積的需求；休閒時間增加，會促進遊憩用地的提供。

三、現階段有那些土地開發利用問題？

【解】

(一)農地問題：

1. 農業經營效率偏低：每戶農家平均擁有農地面積不到一公頃，由於農地之細碎分割，不利耕作，故農場經營效率無法提高。
2. 農地廢耕問題：由於農村人口大量外移，且經營農業無利可圖，故造成不少農地利用粗放，甚至廢耕。
3. 農地轉用問題：各種產業競逐土地的結果，處於弱勢的農業常被侵蝕，每年都有大量農地被合法變更使用或違法轉用。
4. 農地污染問題：因工業入侵農地或工廠未與周邊農地適當隔離，且未做好防污措施，使工廠排放之廢氣、廢水、廢物污染土壤，影響作物生長。

(二)市地問題：

1. 混合使用問題：由於都市計畫之不當或違規使用等，造成各種不同用途之混雜使用，嚴重影響生活環境品質與公共安全。
2. 都市窳陋破舊問題：老舊市區建物密集，窳陋破舊，而因更新不易，致影響居家品質與都市觀瞻，並易造成社會問題。
3. 市地投機問題：因市場地價高昂，極易成為投機壟斷標的，故待價而沽，坐擁土地增值之利者所在多有。由而形成空地，不僅浪費市地資源，亦會迫使都市往郊區蛙躍式發展之不正常利用。
4. 公共設施不足：都市計畫規劃之公園、綠地、停車場等公共設施不足或用地取得、興築不力，是造成都市生活環境品質未能提升的原因之一。

(三)工業用地問題：

1. 都市計畫工業區地點佳，但地價高昂，閒置或違規使用者多。
2. 已開發工業區因顧及土地取得成本，往往地點偏僻，不符產業需求。
3. 開發沿海工業區，造成海岸污染與生態破壞，以及使養殖漁業面臨重大威脅。
4. 零星散置於農業區之工業用地，嚴重破壞農業生產環境。

(四)富源地問題：

1. 開發富源地，未重視保育工作，使土地資源受到污染與破壞。
2. 資源未妥善利用而任令閒置或流失，浪費寶貴土地資源。

四、農地利用與市地利用的特徵為何？

【解】

(一)農地利用之特徵：

1. 利用土地養力：農業除利用土地之積載力外，亦利用養力，以供給植物生長、繁殖所需要的營養成分。
2. 重視自然環境：農地利用受地形、地質等靜態自然環境之嚴格限制，並受氣候季節性變動之動態影響。
3. 平面廣闊利用：農地不能立體利用，僅能做平面利用，故農地利

用，特重土地面積的大小。

4. 變更轉用容易：農地利用不僅變更作物種類容易，且變更為農業以外之使用亦容易，此以市郊農地變更使用為最顯著。
5. 重視地力維護：土壤的物理、化學性質會因作物的吸收而消耗或變質，為維持或提高產量，必須注意地力的維護或增進。
6. 收穫遞減明顯：投下勞力或資本超過某程度後，收穫量的增加，在比例上反而減少，這種收穫遞減法則，在農地利用上最顯著。

(二)市地利用之特徵：

1. 利用載力：市地利用土地之載力，而農地則利用土地之養力。
2. 重視位置：滿足生活需要的各種設施之可及性及交通設施狀況，主要決定於位置之良否，故市地利用重視位置。
3. 利用複雜：市地利用呈複雜化與多樣化，如住宅區、商業區、工業區、辦公區、公共設施用地等等。
4. 立體利用：市地利用為集約與立體，充分利用土地的結果為開放空間少，高樓大廈比比皆是。

五、何謂地盡其利？何謂永續利用？土地開發如何落實永續利用的目標？

【解】

(一)地盡其利之意義：係指吾人施以勞力資本，而對土地作計畫、合理、充分、有效、永續之使用。

(二)永續利用之意義：亦稱永續發展，蓋土地資源過度的開發與濫用，造成資源永遠滅絕或者難以更新，將使人類所能使用的資源越來越少，發展的機會越來越受限制。為了解決發展與限制的兩難問題，「永續發展」的概念便因應而生。其主要意涵指「滿足當代之需要，而不損及後代滿足其需要的發展機會」。故永續發展應結合經濟與環境保育的環境經營理念，惟有維持健全的環境才能支持長久的經濟發展，亦即土地之開發利用應在生態體系容受力許可的情況下為之。

(三)土地永續利用的落實：

1. 計畫、合理利用土地，而非任意濫用、掠奪。

- 2.降低土地需求，在不影響環境品質下，增加使用密度。
- 3.土地使用變更應在不具農業及生態價值的土地上進行。
- 4.土地相容性的混合使用，合理配置不同活動及設施之區位，以減少土地需求。
- 5.山坡地開發應避免破壞自然資源，並盡量維持物種的多樣性與完整性。
- 6.土地開發利用應考慮環境容受力之負荷。
- 7.土地利用應合理計算環境成本，減少環境保衛支出。
- 8.將資源的循環與再生利用融入生產體系，以最少輸入產出最佳生活品質。

六、土地開發應遵循之原則為何？

【解】

- (一)配合社經發展的原則：為因應社會經濟情況的改變，如工商業發展和人口集中都市化的趨勢，以及生活水準的提高，必須適當規劃工商業用地、交通用地、都市發展用地及遊憩用地等。
- (二)開發與保育並重原則：水土資源本兼具長流性與儲存性之特徵，如適時利用土地空間，並善加維護地力，當可永續利用，克盡地利。而如過度或不當開發，將破壞自然生態，嚴重者將造成資源耗竭，永難恢復。因此，惟有開發與保育兼籌並顧，始能使資源生生不絕。
- (三)開發利多弊少原則：土地資源開發或多或少均對生態環境產生負面衝擊，故需選擇適當地區，循序次第進行，以符損害最小，獲益最大的經濟原則。又進行土地資源開發時，公共利益與私人利益難免會有相互衝突或抵換之虞。應以公共利益為優先考慮，並在合理限度內，允許人民追求私人利益，以便調和公私經濟利益，俾使開發效益達到最大。
- (四)區域均衡發展原則：土地資源開發須兼顧不同地區、產業之間的均衡發展，並預先擬妥周詳之國土利用計畫，並配合政府政策獎勵民間開發建設，以免顧此失彼，擴大區域間的發展差距，增加社會的不公平。

七、試從投資的角度說明不動產（宗地）開發建築應包括那些工作項目（步驟）？

【解】

- (一)擬定開發方案：擬投資開發之種類、區位、規模、所需之資金與可能之參與者、可運用之人力及初步之分工、預定時程與預定投資報酬率等。
- (二)開發方案可行性評估：對所擬定之開發方案進行下列可行性評估：
1. 基地實質條件之分析：如調查與分析基地之地形、產權狀況、形狀、臨街情形、區位與聯外道路情形等。
 2. 基地之開發管制情形：分析當地土地使用管制規定，瞭解擬開發基地所允許使用之使用別、使用強度及其他管制事項。
 3. 市場調查與分析：調查與分析當地發展潛力、市場供需現況及未來可能之變動、不動產行情與現有之銷售情形、空屋率及未來將進入市場之開發案及銷售案、消費者之偏好與習慣等。
 4. 擬定初步開發計畫：綜合考量基地實質條件及開發管制情形及不動產市場供給之發展，研擬最具開發獲利之初步開發計畫。
 5. 財務可行性分析：分析預期收入、成本及支出結構、資金流動情形、資金之來源與穩定情形及可能之風險性，計算開發方案可能之投資報酬率。
- (三)投資報酬率之比較：依上述所計算出之投資報酬率再與其他可能之投資管道比較，若低於其他投資管道之投資報酬率，則理性之開發者應考慮停止開發案之進行。
- (四)開發基地土地產權之取得或整合：開發基地土地產權如非全屬開發者自有，則其取得或整合通常有下列不同之方式：如價購、合建、租用或設定地上權之方式取得開發用地、承租或承購公有土地、自辦市地重劃等。
- (五)籌措開發所需之資金：需考慮因素包括資金來源（自有資金、合夥資金或借款資金等）、償還期限與利率。

- (六)建築設計與營建：委請建築師進行開發建築物之設計及申請建築執照等工作，並進行營建之工作。
- (七)完工驗收及管理維護與移交或銷售等：營建完成之不動產應妥善管理與維護，交予使用者使用或營運，或銷售供不動產之最終消費者使用。