

內政部建築研究所籌備處專題研究計畫成果報告

計畫名稱：應用建築容積作為區段徵收

權利分配因素之制度研究

執行時間：81年7月1日至82年6月30日

應用建築容積作為區段徵收
權利分配因素之制度研究

顧問：蔡添璧

林元興

計畫主持人：楊松齡

共同主持人：陳錦賜

錢學陶

參加研究人員：鍾隆昌

執行單位：中華民國都市計劃學會

中華民國八十二年六月

中文摘要

以區段徵收方式進行土地開發利用，在現行體制下，對於新社區新市鎮開發有關之公和利益的調和、土地利用規劃、公共設施用地的取得及開發則源的籌措等，具有相當之正面功能，但仍產生或面臨下列諸項問題：

- (一) 現行區段徵收制度有關原土地所有權人申請發給之抵價地或優先買回之土地，係以平面方式分配，而未考慮其土地法定容積率的差異，致實質上影響民眾權益之差距，產生不公平的現象。
- (二) 在開發成本較高的地區，或所需公共設施用地面積較大的情況下，以現行區段徵收方式，為符合法令上一定法定比例的地主領回土地面積，致開發單位無法推動開發建設，或必須擴大面積規模，才能如期進行，形成推動建設開發的阻力，甚或促成不公平情事。
- (三) 各類重大公共建設性質差異甚大，所需用地面積大小亦不相同，對於開發後之影響亦不相同，以現行區段徵收制度進行開發，地主可領回的土地面積比例卻為一致，易造成開發單位之困擾，並產生不公平現象。
- (四) 區段徵收開發結果，由於公共投資改良，帶動地價上漲，漲幅高達五～十倍，致原低度利用地區（如農業區、保護區）往往希望擴大開發地區，以獲取暴利；而原可建築使用地區（如住宅區、商業區），卻希望縮小開發地區，以獲取開發區周圍地上漲之利，此皆造成公共建設開發上之

困擾。

上述問題之產生，不僅延重大公共工程建設之推行，亦產生獲取暴利之不公平的現象，其主要關鍵，蓋在於現行區段徵收制度中，有關原地主申請領回之抵價地或優先買回地之分配方式，仍停留在以注農業社會的思想，以平面概念進行土地面積之分配或限制，而忽略了市地之立體使用的基本特性，亦即缺乏立體的容積觀念，而侷限於平面觀念的開發操作方式。因此，本研究以建築容積之立體觀念，轉化為實際操作的權利分配之重要因素，以改進現行區段徵收制度有關權利平面分配之缺失，建立一套新的立體分配概念，作為未來市地開發政選擇之參考。

英文摘要

Zone expropriation is the main method of the government to develop urban land for urgent need of building estate and public facilities in order to accommodate the increasing population and economic development.

Although the zone expropriation is more practical and fair in the ways of land development method, but still remain some issues about equity.

The problem, especially, on the ratio of land which land owner take back from the developer (the government), usually named "payment-equivalent land". The land owner take the "payment-equivalent" land back is 40% of whole developed area. But, in fact, any piece of land has different price according to its use, so that any piece of land, ignore their location, the land owner can take 40% back after developed is unequity.

The main purpose of this study is to apply the FAR system in zone expropriation, revise the equation of redistribution and to establish a new type of urban land development method.

應用建築容積作為區段徵收 權利分配因素之制度研究

〔 章節目錄 〕

第一章 緒 論

- 1.1 研究動機與研究目的.....1
- 1.2 研究內容與研究方法.....3
- 1.3 研究架構與預期成果.....4

第二章 相關文獻回顧

- 2.1 有關區段徵收公平性之探討.....6
- 2.2 有關土地開發利潤分配問題之探討.....10
- 2.3 國外相關制度之探討.....17

第三章 建築容積作為權利分配因素之理念

- 3.1 建築容積與開發權利分配之分析.....31
- 3.2 權利分配公平原則之分析.....37

第四章 現行區段徵收制度問題之探討

- 4.1 區段徵收制度之基本理念.....46
- 4.2 區段徵收作業問題之分析.....49
- 4.3 區段徵收土地分配公平性之分析.....56

第五章 應用建築容積作為權利分配之模擬分析

5.1	以建築容積作為權利分配之內涵.....	64
5.2	建築容積分配模式之建立.....	68
5.3	建築容積分配模式之操作.....	79
第六章 建立建築容積作為權利分配因素之課題分析		
6.1	相關法令配合之課題.....	97
6.2	相關配合之課題.....	99
第七章 結論與建議		
7.1	結論.....	104
7.2	建議.....	106
7.3	後續研究之建議.....	107
參考文獻		
A.	中文著作部份.....	108
B.	外文著作部份.....	110

附錄

一	期初簡報會議紀錄.....	112
二	現行區段徵收制度之法令規定與作業補充規定.....	118

〔圖目錄〕

圖2-1	原則型權利轉換圖.....	19
圖2-2	全員同意方式圖.....	21
圖2-3	都市土地改造方式圖.....	23
圖2-4	紐約市 T D R 制度.....	27
圖2-5	鄰地間開發權移轉（一般的場合）.....	27
圖2-6	開發權移轉到鄰接地（高密度商業地區的場地）.....	28
圖5-1	實施地區之考量.....	77
圖5-2	建築容積分配操作架構圖.....	80
圖5-3	區段徵收原土地分配情形（未實施都市計畫地）.....	82
圖5-4	區段徵收後容積率分配情況（未實施都市計畫地區）.....	83
圖5-5	區段徵收前原土地分配情形（已實施容積管制地區）.....	89
圖5-6	區段徵收後容積率分配情形（已實施容積管制地區）.....	90

〔 表目錄 〕

表2-1	舊金山的基準容積率.....	29
表3-1	政府介入土地市場之替選方式.....	36
表3-2	英國土地使用處理公平性作法比較.....	40
表3-3	美國土地使用處理公平性作法比較.....	41
表3-4	台灣土地使用處理公平性作法比較.....	42
表5-1	未實施容積管制地區高度限制放寬規定內容表.....	70
表5-2	未實施容積管制地區建蔽率放寬.....	71
	（角地容積放寬）規定內容表	
表5-3	台北市土地使用分區管制規則容積率規定.....	73
表5-4	台北市永久性空地周圍建築容積放寬規定.....	74
表5-5	台灣省實施都市計畫地區容積率規定.....	75
表5-6	未發布都市計畫地區實施建築容積分配情形.....	87
表5-7	已發布都市計畫並實施容積管制地區之 建築容積分配情形.....	94

第一章 緒 論

1.1 研究動機與研究目的

近年來，政府為重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展，正積極推動國家建設六年計畫，以提高國民所得，厚植產業潛力，均衡區域建設，提升生活品質，其基本精神乃在於透過加強公共建設，充實基本設施，以突破發展瓶頸，加速國家現代化。

其中，有關各項重大公共建設用地之取得，尤其是透過新市鎮、新社區之開發，加強住宅建設計畫之推動，皆著重以現行區段徵收方式進行之。此外，政府相關部門，為滿足近年各類都市經濟活動之進行，政策上亦決定舉凡低度利用土地變更為高度利用之土地，或農業用地轉為都市建築用地，皆採區段徵收方式進行開發來滿足用地的需求。

由於透過區段徵收之土地開發方式，政府部門可以較積極主動的地位，進行土地之開發利用與計畫管制，同時亦較其他開發方式，能達成開發後開發利益回饋政府民眾之地利共享精神。因此，區段徵收方式之土地開發，近年來為各項重大公共建設用地取得的主要手段。

惟以區段徵收方式進行土地開發利用，在現行體制下，對於新社區新市鎮開發有關之公私利益的調和、土地利用規劃、公共設施用地的取得及開發財源的籌措等，具有相當之正面功能，但仍產生或面臨下列諸項問題：

- (一) 現行區段徵收制度有關原土地所有權人申請發給之抵價地或優先買回之土地，係以平面方式分配，而未考慮其土地法定容積率的差異，致實質上影響民眾權益之差距，產生

不公平的現象。

- (二) 在開發成本較高的地區，或所需公共設施用地面積較大的情況下，以現行區段徵收方式，為符合法令上一定法定比例的地主領回土地面積，致開發單位無法推動開發建設，或必須擴大面積規模，才能如期進行，形成推動建設開發的阻力，甚或促成不公平情事。
- (三) 各類重大公共建設性質差異甚大，所需用地面積大小亦不相同，對於開發後之影響亦不相同，以現行區段徵收制度進行開發，地主可領回的土地面積比例卻為一致，易造成開發單位之困擾，並產生不公平現象。
- (四) 區段徵收開發結果，由於公共投資改良，帶動地價上漲，漲幅高達五～十倍，致原低度利用地區（如農業區、保護區）往往希望擴大開發地區，以獲取暴利；而原可建築使用地區（如住宅區、商業區），卻希望縮小開發地區，以獲取開發區周圍地價上漲之利，此皆造成公共建設開發上之困擾。

上述問題之產生，不僅延誤重大公共工程建設之推行，亦產生獲取暴利之不公平的現象，其主要關鍵，蓋在於現行區段徵收制度中，有關原地主申請領回之抵價地或優先買回地之分配方式，仍停留在以往農業社會的思想，以平面概念進行土地面積之分配或限制，而忽略了市地之立體使用的基本特性，亦即缺乏立體的容積觀念，而侷限於平面觀念的開發操作方式。因此，如何以建築容積之立體觀念，轉化為實際操作的權利分配之重要因素，以改進現行區段徵收制度有關權利平面分配之缺失，建立一套新的立體分配概念，厥為本研究之目的所在。

1.2 研究內容與研究方法

本研究計畫之主要內容，係以現行平均地權條例規範下之區段徵收制度的性質、內涵及相關規定，予以綜合分析，以瞭解其問題之所在，並透過有關土地開發利得分配等國內外相關文獻與制度之探討，針對現行制度之缺失，研擬較為公平可行之權利分配方式，以供未來建立新制度之參考。

本研究計畫所採行之研究方法如下：

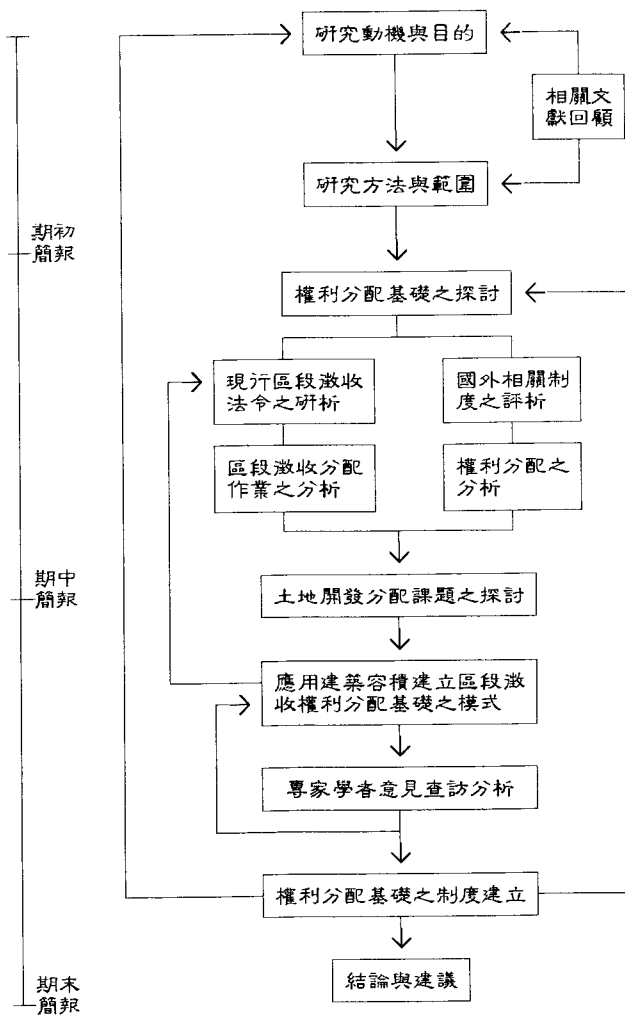
- (一) 文獻回顧法：蒐集國內外相關資料與制度，進行探討分析評估，以確立本研究之重點。
- (二) 調查分析法：運用AHP或其他調查方法，進行專家學者或行政主管之意見調查，以為研擬可行制度之參考。
- (三) 模擬操作分析：選擇適當基地，以建築容積作為權利分配之因素，予以操作分析之，並作為現行區段徵收制度之權利分配方式，未來改進的參考。

依據上述研究方法，循序下列各項步驟，進行本研究計畫：

- (一) 相關文獻資料蒐集、整理。
- (二) 資料研判、分析。
- (三) 現行區段徵收制度之探討分析。
- (四) 研擬以建築容積作為區段徵收權利分配之因素之操作模式
- (五) 以個案基地進行改良後之建築容積權利分配模式之模擬分析。
- (六) 依模擬分析過程及結果，研提相關課題。
- (七) 結論與建議。

1.3 研究架構與預期成果

本研究計畫之架構，如下圖所示：



本研究計畫預期獲致之成果如下列各項：

- (一) 研析以建築容積作為權利分配基礎之相關課題之改善構想與範例。
- (二) 研提以建築容積作為權利分配的未來修法方向，以為未來建立制度之參考。
- (三) 研擬以建築容積分配方式，解決現行區段徵收因可建土地不是百分之四十，而無法辦理之改善構想。

第二章 相關文獻回顧

2.1 有關區段徵收公平性之探討

(一) 殷章甫(民國七十五年)之「對平均地權條例修正案之幾點意見」一文指出，實施區段徵收時，地主得買回的抵價地比例過高，致使徵收目的殊難達成。如有土地投機者，大量購買保護區土地，然後再向政府請求開發新社區，辦理區段徵收，藉機買回百分之四十至五十的抵價地供作建築使用，如此以政府開發土地的名義，乘機賺取土地使用改變而形成的鉅額增值，將導致地利歸私之憾。再者，區段徵收的土地，如以抵價地補償其地價者，免徵土地增值稅，如以此與一般被徵收的土地，其土地增值稅一律減徵百分之四十比較，實在過度優惠，難謂公平。因為區段徵收的土地，其土地所有權人可買回的抵價地，為可建築的土地，不但其地價因開發成本計算頗為低廉，土地變更使用的增值亦頗為巨大，土地所有權又享有免徵土地增值稅之優待，與一般被徵收土地者，不但財產權受法令否定，卻又只餘減徵百分之四十的土地增值稅，似甚不公平。

(二) 蘇志超(民國七十三年)之「關於以抵價地補償地價之區段徵收與免稅問題」一文指出，一般的土地徵收辦法，凡以現金補償者，地主只有受害，而無受益之機會。而「抵

價地式的區段徵收」辦法，地主雖失掉了百分之六十的土地，但僅是失掉了原地價的百分之六十，但地主買回的抵價地其地價卻遠遠大於原地價，且予以免徵土地增值稅，而造成不同的徵收辦法下，地主間的極大不公平。作者也指出抵價地免徵土地增值稅的不合情理，蓋地主買回的是土地，但土地有交換價值，致使其能變換成現金，但卻與直接以現金補償所得之數額，相距太大，而直接以現金補償者，部份土地所有權人可能已提供了百分之九十之土地，甚至，百分之百的土地，決不亞於能買回抵價地的地主，卻無法享受免徵土地增值稅的優惠，顯然不公平。作者認為，「抵價地式區段徵收」性質上與私人間合作投資開發、分地的情形完全相同，不宜另立名目，以達逃稅的目的，如此不但無法達成「抵價地式區段徵收」所主張的效果，反而造成更多顯著的不公平、不合理，只見其害，而未蒙其利。

- (三) 黃健二（民國七十九年四月，人與地75、76期合訂本）之「加強市地開發促進都市建設」一文指出，以現有開發市地的辦法，不論是市地重劃抑或是區段徵收，發還給地主之土地，只有平面的面積大小問題，未考慮土地區位、用途種類和發展強度，因此易造成不公平，如位於都市計畫的商業區和住宅區之間，其土地價值就有很大之差異。故希望今後能考量土地的用途、類別和使用強度，亦即從立體和用途種類考量，以期參與市地重劃和區段徵收者之間的權益均等。再者，作者也提出從規劃而造成土地使用類

別、強度之改變、地主也因而獲利者，希其所獲得之利益儘可能的還之於社會，以減少地主之暴利，故希望地主以多提供土地之方式，以現行之法律，是以區段徵收之方式最能依法要求地主提供更多之土地，故建議儘可能以區段徵收的辦法來徵收土地。

- (四) 周良惠（民國七十九年九月，人與地81期）之「論我國區段徵收制有關徵收權平等精神之侵害」一文指出，依現行有關土地徵收法令分析，可確認法定之土地徵收種類有四：「徵收」、「區段徵收」、「一併徵收」、「保留徵收」，各徵收辦法皆有其適用範圍及政策目的。但對於最被倚重的土地徵收制度——「區段徵收」，卻因制度之「自立門戶」，使得土地徵收權行使時之平等精神與徵收目的受到侵害，嚴重影響國家行使公權力（尤其是立於財產權上之最高支配權）之公平正義，如：1.法定程序之不一致性：我國現行土地法徵收有關的法令規章中，「徵收」、「一併徵收」及「保留徵收」之徵收程序，係主要依據「土地法」與「土地施行法」中有關第五篇「土地徵收」規定，而區段徵收之徵收程序，主要依據「平均地權條例」暨其施行細則有關規定，形成兩套徵收程序；2.私人權益保障的不一致性，「抵價地式的區段徵收制度」使被徵收人，其權益補償條件優於行使「徵收」、「一併徵收」或「保留徵收」地區之被徵收人，形成另一種平等精神之傷害；3.政府需地與取地之不一致性：實施「抵價地式區段徵收」，政府僅得徵收地區總面積之百分之五十至六十，

而可能無法達成國家賦予徵收權之目的，或顯示當初劃設徵收範圍與區域時濫用公權力，而僅是為了求得行政執行的便利，而定出的一種討價還價之方式，而此卻已嚴重地侵害到了其百分之四十至五十徵收用地的土地所有權人基本財產權的自由領域。基於上述戕害徵收權施行時其平等精神之維持，應對土地徵收制度作更周全之檢討。

- (五) 鄭明安（民國七十八年）「抵價地式區段徵收土地受益均衡原則」一文指出，「抵價地式區段徵收」辦法是傳統所謂「原始取得」轉換為「協選式的原始取得」。其目的是打破「原地價」的作法，鼓勵原土地所有權人採選擇領抵價地方式補償地價，以彌補區段徵收後原土地所有權人實際已提出百分之五十之土地，供公共設施及建設之用，所給予之「損失補償」。雖然有學者認為「抵價地式區段徵收」甚不公平，但本文作者提出五項領取抵價地之土地所有權人將會考慮的原則，認為人類行為都是基於自利的動機，參與選擇的過程，而透過市場經濟價格制度的運作交換，來提升彼此的福利水準，因此政策的目的與財產利益均衡將滋生一連串的調適過程，在執行上可能產生一些衝擊。因此，本文作者提出十二項公私利益均衡的原則，以為滄導公義立場尋求解決對策。

- (六) 黃國堅（民國七十七年）之「以權利變換方式推行都市更新產權處理之研究」一文指出，區段徵收本質上是一般徵收的擴張，皆是基於「公益」之需要所為之行政處分，理

論上，稅捐之優惠待遇應該相同，才不會引起不平之鳴。但現制卻讓領取「抵價地」者享受免繳土地增值稅的優惠，而一般徵收者卻須依法繳稅，顯然違反賦稅公平之原則。如為減少區段徵收之阻力而免除「抵價地」之土地增值稅，則一般徵收就更該如此，蓋因一般徵收所受之「國權侵害」更甚於區段徵收故耳。因作者建議學習日本「權利變換方式」產權處理制度，在考量各權利人利益均衡的原則下，按開發各權利人權利價值之比例，分配開發後建築物部份樓層面積及其相關基地之權利，對於租地權人及他項權利人等，也有妥善之處置，是一項能兼顧土地權利人、投資人及政府三方面利益的產權處理方法。

2.2 有關土地開發利益分配問題之探討

- (一) 吳濟輝、林秀吉譯（民國七十七年）「土地增值與受益者負擔」一文指出，土地所有人因土地開發增值應負擔的費用分為兩類：一為「受益者負擔」，指土地所有人因享受公共投資等所產生開發利益，而負擔之費用；另一為「使用者付費」，指因公共服務而負擔之費用。因探討開發利益有關問題時，根本在於由於政府的開發投資使外部經濟利益影響所及之私有資本利潤提高外，更會令土地改良而土地利用提高促使使用之利潤上升，此等利潤以土地收益為資本還原，增加價值提高地價，而歸屬於土地所有權人。因為開發事業之資金來源是以租稅或公債所支應，但開發利益可以土地價值增漲之方式表示，而歸屬於特定之土

地所有權人，此利益之產生原非公共建設投資之目的，亦非以公共財政支應所當有，故類似此等土地價值增漲之利益，必須設法由開發主體所吸收，其具體之辦法就是提倡受益者負擔金制度，亦即受益者負擔是以具有土地增值之土地為對象，分攤受益負擔。但受益者負擔制度雖有其優點，但若欲實施，亦有其問題，若實施要件有缺失，亦會發生不公平的問題。

- (二) 何天河（民國八十年）之「都市計畫土地增值特性與合理分配途徑芻議」一文指出，土地增值的過程分為六個階段：「素地」、「一般農地」、「都市計畫變更土地使用為建築用地」、「土地整理及公共設施建設」、「住宅及其他建築物之興建」、「人口、各類活動引進與聚集經濟之形成」。作者分析土地增值在這六階段的特性及其分配原則，並發現都市計畫是導致土地增值的主要原因，作者以「益一本分析」的方法，就政府、一般社會民眾、公共設施地主及住商土地地主等角度分析，指出現行平均地權制度下卻無法將都市計畫的土地增值作公平的分配。作者藉由對以往都市計畫的實施效果的檢討，了解到都市計畫在所屬的地價上漲階段內所帶來的增值利益，不應由地主獨享；因而嘗試對都市計畫土地增值的分配，提出「土地權屬之重分配」作為分配土地增值手段的概念，希望都市計畫地區的土地增值分配的不公平現象能夠改善。

- (三) 歐連發（民國八十年）之「實施都市計畫與漲價歸公制度相互配合之檢討」一文指出，現行都市計畫，因計畫區內

對土地使用分區與公共設施之劃定，將產生不同幅度的土地增值，如果政府對計畫的實施方式未有明確之選定，將造成計畫區內土地增值分配更大的不公平，由於都市計畫所造成的土地增值是純利得，不應由地主獨享，這是有違漲價歸公的精神，亦是造成貧富不均、社會紛爭之所在。作者藉由現行都市計畫實施的三種方式：「傳統式都市計畫實施方式」、「市地重劃」、「區段徵收」的比較分析及漲價歸公的配合狀況的檢討，對於都市計畫作業與漲價歸公制度間所存在的課題如「都市計畫公告實施與土地重新規定地價時間之配合問題」、「低價值分變更為高價值分區之處理問題」、「對都市內長期未使用土地之處理問題」、「公共設施用地處理問題」、「增訂獎勵與懲罰措施」提出討論，並研擬解決之對策。

- (四) 林元興（民國八十一年）之「由平均地權至平均空權」一文指出，地盡其利與地利共享乃我國推行平均地權的目標，惟以往均側重於地表平面，而無法達成原有的政策目標。就地盡其利而言，可能由於土地競租的結果，受制於土地市場運作的缺失，無法提供充份的公共財，且可能助長不良的外部效果；就地利共享而言，社會全體所創造的土地增值無法收歸社會共享。因此政府對土地利用須予合理的干預，干預的手段一般係採用徵收、管制及課稅，而我國所採用的各種辦法與對策，均僅著眼於地表平面權利，而不能達成地盡其利與地利共享的目標，而應藉「空權」的立體規劃觀念著手，尋求更佳的土地利用方式。因為在

都市人口密集、土地集約使用的情況下，合理規劃立體的利用與分配以貫徹地盡其利與地利共享，較平面的問題更為重要；亦即，平均地權的內涵應順應時代潮流，提升為平均空權，利於土地利用問題的解決。

(五) 吳清輝（民國七十九年）之「加強市地建設—開發利益應回饋社會」一文指出，由於社會經濟力量造成都市化人口集中，而非由個努力而形成的土地增值常歸於特定土地所有權人，而於追求公益的同時，經由警察權的行使，計畫利用土地的結果，即有暴利(Windfall)與貶損(Wipeout)差距，而必須就增值利益的重分配，始能達到地利共享的效果。作者基於此理念下，分析當前土地稅制與土地利用體制相關問題，建議採行直接分配之手段—即以土地規劃權利變更土地使用，強制分配增值利益。此理念承認土地所有權人已享有之發展權力，日後發展增值的利益，應由社會與土地所有權人所共享，而並非已享有發展權者，即享有不勞而獲的增值，其仍適用以稅制方式，稅去不勞而獲。對於日後發展增值的利益，凡屬透過土地規劃而變更其發展利益者，應由社會共享開發利益，將市地利用之開發利益，回饋社會大眾。

(六) 蘇志超（民國七十九年）之「地權法制現代化之研究—土地使用立體化之發展」一文指出我國現行平均地權條例中所規定的「抵價地式區段徵收」制度，雖標榜是為都市發展，開發新社區所設想的新辦法，但其內容卻已暴露出若干不盡公平之處，蓋其不但掩蔽了土地因變更使用而增漲

的鉅額自然增值，並且扭曲事實，以土地面積減少，主張免徵抵價地的土地增值稅，以致此等開發利益無法公享而歸於特定土地所有權人。作者建議以移轉發展權方式開發土地，促使開發區內每宗土地之所有權人，按其原有土地占全部土地之價值比例，分擔一切開發成本，分享開發後的利益，保留作低密度開發利用之土地，亦可因其應得的發展權之移轉，而獲得適當的補償。而高密度發展區土地的地主，因必須向低密度發展區的地主購買發展權，因此土地所有權人彼此間的權益，可藉由自由經濟市場運作的功能，達到大致均等的理想。

- (七) 李泰陽（民國七十九年）之「都市計畫管制與公平之研究」一文指出，都市計畫的管制常會使一些人受益，某些人受損，因此都市計畫是否合乎公平的原則，就相當值得重視。本文從人民權利的保障及限制、自由、平等、公道、效率等多方面來探討管制的界限與公平的真義，提出公平的兩個原則：一是強調個人有其基本自由，而且是相同的。同時不與人衝突並且是最周延的。也就是每個人的基本自由是相等的，且是在與他人不衝突之下，求其最周延；二是承認社會的不平等，並提出促使社會在合理情況下進步的條件。認為每一個政策實行時，都要確保社會上因此政策實施所致之不利的成員，皆能獲得憲法所賦予的保障及權利。此兩個原則適用於具有市場經濟、法律正義、租稅公平、基本福利的社會中。在此架構下，政策的實行若符合公平的原則，則社會自然會向最適境前進。

(八) 金家禾(民國七十三年)之「新市區土地開發方式之評選研究—以關渡平原之開發為例」一文指出，都市土地之價值決定於都市土地使用計畫及土地使用分區管制與社會、經濟活動對土地之需求水準。地產之價值，若由於土地使用分區之劃設，而產生極大之差距，顯然有失公平性，且易引起土地投機行為。故選用之開發方式應儘量達地利之公平分配以減少土地投機行為，至於公平性之達成，可分下列三項評定：1. 開發區內土地所有權人間之公平程度；即應使開發區內各土地所有權人共享所獲之開發利益，避免彼此在開發利益上差距懸殊。2. 規劃區內全體土地所有權人間之公平程度；因此等用地對新市區之開發有極大之貢獻，若其地主之收益與開發區地主之收益相去甚遠，必易引起爭議。3. 全民間之公平程度；除了上述兩項公平原則外，尚必須考慮到全民間的公平，稅去地主不勞利得之土地增值，而用之於民，由全民共享開發利益。

(九) 營建署(民國七十八年)之「都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究」一文指出，所謂公平原則係土地利用的受益與犧牲應按社會正義予以分配，因為任何土地利用均發生兩種分配效果，一為特殊分配效果，係指土地利用使土地所有權人或使用人的財富或所得發生變動，是一種直接的影響；另一為一般分配效果，係指不同所得階層的民眾因土地利用而發生財富或所得的變動。因為土地使用計畫規定了各宗土地的用途與強度，而產生了許多特殊的分配效果，重要的是收益與犧牲的歸宿，若特殊效果無法均勻

分配，而使特殊收益歸於富有階層，而特殊犧牲由貧窮階層負擔，則為不公，所以特殊利益與特殊犧牲不宜單獨評估，應在同一土地使用計畫中作整體的考量，俾利公平。再者，土地使用計畫對整個社會亦有影響，消極而言，土地使用計畫會增減某些土地的供給，使得使用該等土地者的財富與所得亦有變動，而都市居民與工商業負擔隨之增加；積極而言，土地利用因社會進步而加強，其增值部份宜收歸公有，由全民共同享受，始謂之公平。

- 卜) 周太郎(民國七十九年)之「市地開發方式之評選研究——以淡海特定區為例」一文指出，土地的開發將使土地所有權人或使用人的財富發生變動，連帶地將使不同所得階層的民眾亦發生變動。因此，將土地開發的受益與負擔均勻的分配，並將其自然增值部份收歸公有，由全民所共享，才算公平。作者對於土地開發所產生的公平問題分為三部分：一是地主間的公平性，其中又分為不同使用類別及不同使用強度的公平性以及分期分區發展的公平性；二是與開發區外鄰近地主之公平，因為此等地區的地主無須負擔開發的任何費用，卻可以享受開發後土地的增值以及使用開發區內的各項公共設施，形成不公平；三是全民共享開發利益的公平性，認為依據平均地權的精神，因社會改良而自然增值的部份應收歸公有共享，以達公平原則。

2.3 國外相關制度之探討

國外有關區段徵收制度，如法國、比利時、英國、日本（註2-1）等相關國家，皆有類似典章制度，惟我國現行有關所謂「抵價地式」之區段徵收，則應係首創，他國闕如。惟就開發利益以立體分配方式，或以建築容積為權利分配基準之有關權利立體分配制度，則多有所聞，於此加以引介評估，以供研究之參酌。

（一）日本之權利變換方式

日本有關權利立體化分配或所謂空中權開發利用的方法，大致有下列三種（註2-2）：

1. 土地之整體化措施；
2. 立體換地措施；
3. 取代換地之空間利用措施。

其中有關土地之整體化措施與取代換地之空間利用措施兩者，是以區分所有權或區分地上權之型態，為土地權利之使用，而立體換地措施，則為以立體權利作為開發利益分享之土地開發利用型態，故較與本研究課題相近，乃予以說明比較之。

所謂權利變換，乃日本為辦理都市更新事業，由地區內土地或建築物所有權人提供區域內之土地或建築物，投資者提供資金合作參加重建，於更新工作完成後，各按所提供之價值比例分配更新後之土地或建築物而言。對於地區內之他項權利人，如租地權人得依其權利價值比例，取得相當價額之樓地板（註2-3）。

權利變換方式有二種類型：一為依「都市再開發法」規定內容移轉的「原則型的權利轉換」，可依法強制執行；一為因應地區情況之不同，經全體同意之其他「特別型的權利轉換」，茲敘述如下（註2-4）：

1. 原則型之權利轉換：

- (1) 施行地區內之土地，有關建築基地部分合併為一筆土地，施行地區內之建地所有人（申請以現金補償者除外），取得該建築基地之共有持分（圖 2-1 中之 A、B）在此基地上，設定建築物之所有為目的之地上權。取得建築基地共有持分（A、B），因設定地上權所受損失之補償，分配建築物之一部分（建築物之區分所有權及包含其相對之地上權共有持分）。
- (2) 施行地區之租地權消滅，租地權人（申請以現金補償者除外）分配建築物之一部分（C）。
- (3) 施行地區內之建築物（申請遷移者除外），分取建物之一部分（C）。

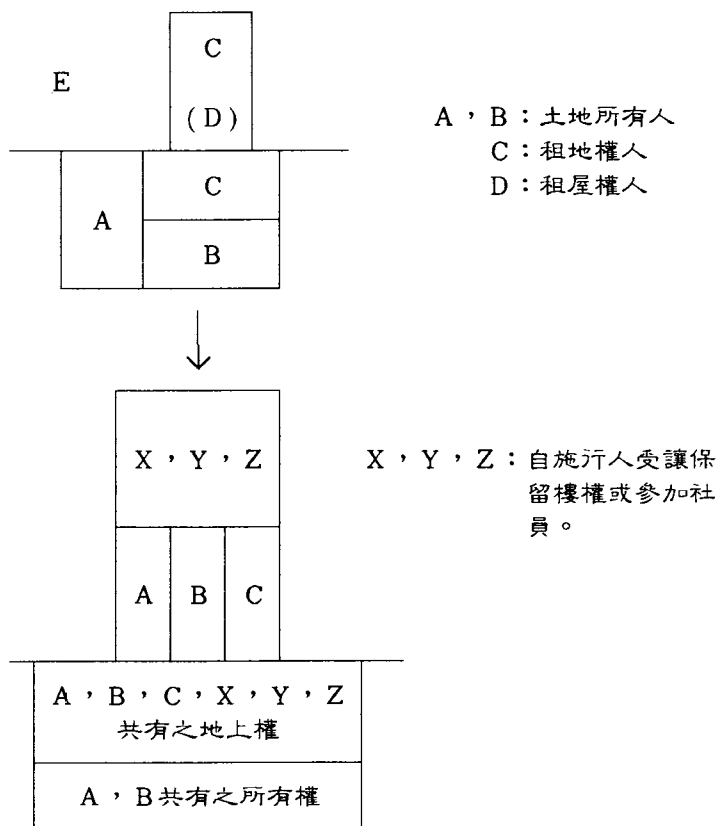


圖2-1 原則型權利轉換圖

- (4)施行地區內建築物之租屋權消滅，租屋權人（申請放棄租屋權者除外），就其房東所得建築物之一部分，給以租屋權（D），其房東放棄權利變換時，施行人成為租屋權人之房東。
- (5)施行地區內之土地，建築物原有之抵押權，隨其擔保目的之權利轉換，移載於該新的權利（E）。
- (6)施行地區內之地役權等其他權利消滅，給以補償費。
- (7)申請現金補償之建地所有人、租地權人、或建物所有人及申請放棄租屋權之租屋權人喪失權利另給補償費。
- (8)施行地區內之土地屬公共設施部分，如無特別規定時，市鄉鎮或原公共設施所有人為管理人。

2.特別型之權利轉換：

在特定情形，另有特別之權利變換方式，特別規定方式有二：

(1)全員同意方式：

合作社於權利轉換日期所產生權利之變換，及其他權利變換內容，激得施行地區內之土地或建物所有人全體之同意，可不依一般性權利變換準則，而實施任意性權利變換。此方式有眾多型態，茲列舉一種說明之（詳見圖 2-2），建

築物A與B及第三者X，三者之間立體區分，在A、B土地設定租地權或地上權，由A、B、X共有。

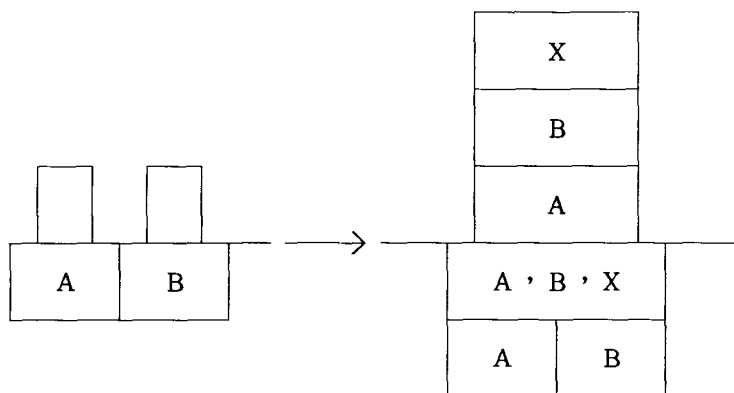
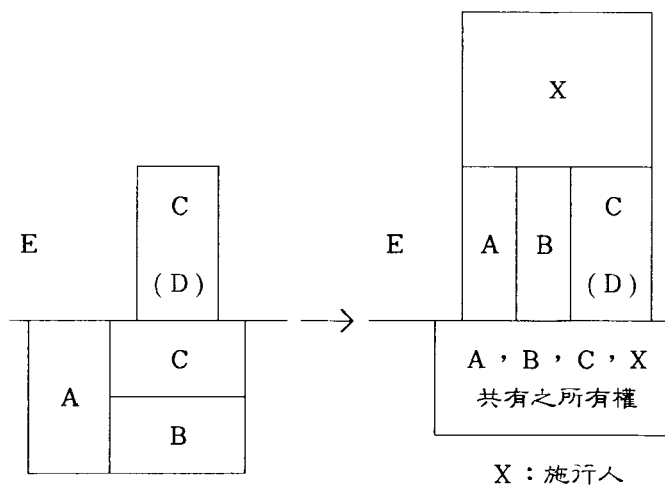


圖2-2 全員同意方式圖

(2) 都市土地改造方式：

地方公共團體或公團，如無法以設定地上權方式，訂定權利變換計畫之特別情事時，可假定施設建築基地未設定地上權而擬定權利變換計畫。此方式除了不予設定地上權，供施行地區之建地所有人，租地權人及建築物所有人擁有施設建物之區分所有權與施設建物之共有持分（總稱「建築物施設之部分」），一般性權利變換之準則皆可適用。

實施都市土地改造方式之特別情形，包括施行地區內大多數權利人，不希望設定地上權之情形，及移轉區外者占多數，對基地所有權之大部分為施行等情形。又合作社社員全體同意，亦可實施此方式。都市土地改造方式之權利變換詳見圖2-3。



A, B: 建地所有人
 C: 租地權人
 D: 租屋權人
 E: 擔保權人

圖2-3 都市土地改造方式圖

(二) 美國容積轉移型之 T D R (註2-5)

1. 容積率之決定

美國各地方政府的土地使用分區管制計畫，在既成市街地通常引用 T D R 制度並准許容積移轉，和 T D R 有密切關聯的容積率各市不同定義如下：

(1) 紐約市

「容積率」是指建築基地內的全部容積與建築基地面積之比值。所謂「容積」是指建築物各層樓地板面積之和，而地下室、開放露台面積、電梯、樓梯及其各層出入口，高度大於七公尺以上之人工地盤、停車場及其附屬機械設備等，不計入樓地板面積。

(2) 舊金山市

「容積率」指建築基地內全部建築物封閉的容積與建築面積之比值。所謂封閉的「容積」指建築物接地面積。供貯藏、服務設施等用途之地下室、住宅之屋頂、電梯、機械及附屬停車場則不予計入。

(3) 洛杉磯市

「容積率」指建築基地內部建築容積之和與該建築基地面積之比值。所謂容積乃指每層封閉的樓地板面積。含電梯間、停車場、機械房在內。

這些容積率是考量道路、下水道、公共設施的狀況而訂

定的。各城市的道路相當程度的改善即設定相當高的容積率。各城市最大的容積率分別是：紐約市1,500 %，芝加哥市1,600%，舊金山市1,400%，洛杉磯市1,300%。

大部分都市指定容積率時，道路、公園公共設施之上空，容積率並未指定（即開發尚未預定），但芝加哥市則道路、公園等上空會被設定用途並訂定容積率，主要視各區實際發展需要而決定是否預留未發展容積。

2. NEW YORK CITY

紐約市目前對舊有之教會或火車站等800 處指定為歷史建築，並禁止其拆除、增建或改建，這些建物未用之容積，可以移轉至鄰接地或位於十字路口之土地上，此時與鄰地間之容積移轉，只要向市申請就可以，但在道路及十字路口之土地部分則需要取得市之許可。

開發權之移轉，移出與接受雙方都會得到實質上的利益，容積移出者可由接受容積的對方獲得適當補償，接受一方則獲得增加容積數量之優待，以增加基準容積之20%為被允許限度。

另外在海港南街（South Street Sea Port）老舊之漁業倉庫的更新，移出與接受兩者距離二至二街，係在一地區內進行容積移轉，屬於本市特例。

3. SAN FRANCISCO CITY

舊金山在1966年實施新土地使用分區管制規則，對於市區

容積規定如表2-1，其中C-3市中心區劃為四個主要地區，其容積率訂定為：

C-3-S：服務地區樓地板指數為7

C-3-G：一般商業區樓地板指數為10

C-3-R：零售商業區地板指數為10

C-3-0：中心辦公區樓地板指數為14

在市中心區內，指定為地標用地實施TDR時，接受容積地區之最大容積限制增加為原有容積加上1.5之後，此時最大容積率為：

C-3-S：服務地區樓地板指數為10.5

C-3-G：一般商業區樓地板指數為15

C-3-R：零售商業區地板指數為15

C-3-0：中心辦公區樓地板指數為21

除作為地標用地可享受此優惠外，開發者如能於上述地區提供額外設施，如廣場、公園、開放空間、捷運系統相關設施等都予以增加15%額度的獎勵。

而在允許移轉範圍上，依據細則127條規定，建築用地必須有250呎（約7.5公尺）以上之境界與鄰地相接且取得主管當局之許可，就可執行容積移轉。實施TDR制度在本市程序上，必須先與當事者締結法定之有效證書，並註明其相關移轉之內容，然後向都市計畫局申請，經市長及主管局長（Zoning

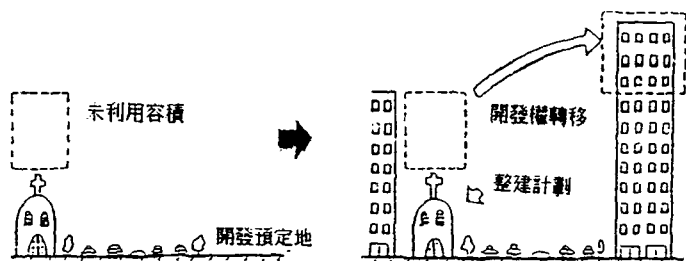


圖2-4 紐約市 TDR 制度

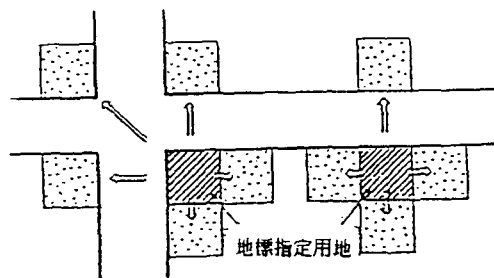


圖2-5 鄰地間開發權移轉（一般的場合）

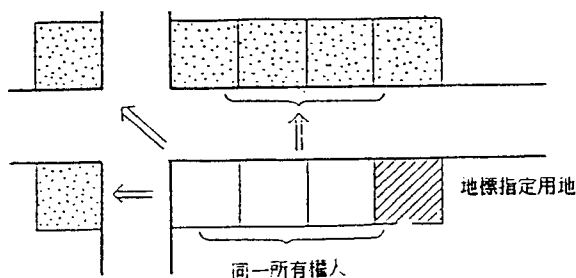


圖2-6 開發權移轉到鄰接地（高密度商業地區的場地）

Administrator) 認可後，向市登記所 (the office of the County Recorder) 登記並公告後方屬有效。

舊金山市的 TDR 制度，在實施案例著名者如 Bank of California，將容積移轉至鄰地，及 Bank of American 將容積移轉至三個鄰接地之案例。

1. LOS ANGELES CITY

洛杉磯市在市中心再開發地區，指定容積率，以期有效抑制人口成長。1975年大幅度降低區內發展容積（從1300%降低至600%），在某些指定地區內，容積之移出與接納，以450公尺以內之距離為條件。而接納容積率的一方，可增加其容積率值，避免因全面減低容積措施所可能引發權益者的自力救濟，TDR 方案之推行給都市計畫之實施具有柔軟性，減少推行之阻力。

1980年代，為了解決市區交通量過高的問題，建築容積之移轉是依據交通量而定，使部分地區不會因使用密度過高而造成交通上之擁塞，為 TDR 另外一種新的運用方式。

表2-1 舊金山的基準容積率
(Basic Floor Area Ratio Limits)

地 區	地 區 概 要	基準容積率
RH-1(D) RH-1, RH-1(S) RH-2, RH-3	] 低層住宅	] 1.8
RM-1, RM-2		
RM-3	] 住宅與公寓混合區	3.6
RM-4		4.8
RC-1, RC-2	] 住商混合區	1.8
RC-3		3.6
RC-4		4.8
C-1, C-2	商業地區	3.6
C-3-0	市中心辦公區	14.0
C-3-R	市中心零售商業區	10.0
C-3-G	市中心一般商業區	10.0
C-3-S	市中心服務區	7.0
C-M	商業地區	9.0
M-1, M-2	工業地區	5.0

註 釋

註 2-1：參閱李鴻毅：土地法論。P.758～759，三民書局，68年。

註 2-2：參閱楊松齡：都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究，內政部建築研究所籌備處，81年6月，P.14～15。

註 2-3：林司：以「權利轉換」方式辦理都市更新的作業程序，台北市都市計畫處，71年11月，P.3。

註 2-4：孫思俐：應用「權利變換方式」以實施都市更新之研究——以台北市雙園國小西側更新區為例，中興都市計畫所碩士論文，76年6月，P.50～53。

註 2-5：內政部建築研究所籌備處：都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究，78年11月，P.64～70。

第三章 建築容積作為權利 分配因素之理念

3.1 建築容積與開發權利分配之分析

所謂容積（註 3-1），在字義上，國語詞典解釋容積為所能容納物質的體積；在英文詞典上，則為 'Bulk'，'Capacity'，'volumn'，'Holding space' 四種用法；而在數學用語上，常見空間計量與體積計算同為計算式「長×高×寬」；另外，一般學理上則解釋為「有形實體所圍繞而成的區域空間，稱之為容積」。

在建築法令與實務上，有關容積之相關用語，如：

1. 都市計畫法台北市施行細則第二條第一款定義：「地面上各層樓地板面積之和與基地面積之比。」
2. 國民住宅社區規劃及住宅設計規範第三條第十八款：「住宅總樓地板指數；國民住宅區內，全部住宅總樓地板面積之和，占該區住宅基地總面積之百分數。」，所謂「總樓地板指數」，蓋相類於「容積率」之概念。

3. 容積：指每層樓地板面積乘其高度之總和。

容積率(Floor Space Index)：為地面上每層樓地板面積之總和與基地面積之比。

由上述說明，容積率可定義為每層樓地板面積之總和與基地面積之比或單位土地面積乘其建築物高度之體積與建築基地面積之比值。即所謂「容積」有以下二種認知：

1.以「總樓地板面積之和」為容積之說。

2.以「單位土地面積乘其建築物高度之體積」為容積之說。

建築容積乃是針對都市內土地使用分區（Zoning）與密度（Density）間，合理、公平性之規劃管制，因此其目的在於如何依據綜合發展計畫中都市發展基本構想，由之而擬定容積計畫目標與容積構想，進而透過容積預測和分布的過程，擬具容積計畫，以作為管制之依據。

我國建築容積，在未實施容積管制地區，一直受建蔽率與高度之限制，而此二者又取決於土地使用分區、街道寬度與永久性空地等原則，缺乏考慮都市發展區位條件、權益分配，以及都市環境之需求，於是產生很多不良情形，如都市發展與人口失去控制，造成都市周邊土地章魚式的蔓延；建築開發業者為獲得最大利潤，儘量按法規最高限度興建，法定空地儘量縮小，甚至還興構違建，再加上必要之騎樓、防火巷、天井等，市區內幾乎無開放空間可言，建築造型呆板無趣，市區環境品質日趨低落。

為改善都市生活品質，滿足居住需求，實施建築容積管制雖為有效方法之一，透過建築容積管制手段，可以健全都市發展，提高生活環境品質，有效率地規劃市地利用強度，以避免土地資源之浪費，同時可以提高建築物造型變化之可餘性，塑造良好都市環境品質。因此，以建築容積管制方法，可以達成下列各項正面效果（註3-2）：

1.可以顯著的減輕都市公共設施之負荷，實施建築容積管制之後

，因廢止了對建築物絕對高度之限，而使建築物向高空發展，留出更多之空地，致使都市內之空地或道路等公共用地易於取得，亦即同時保障了較良好之居住環境。

2. 可以確保都市外部空間，直接改善居住環境，另一方面建築的設計將更具彈性。
3. 地價將可獲得穩定。在未使用土地分區使用管制及容積管制之前，地價常有因人為因素造成極不合理之現象，也直接影響到發展建設，雖然訂定土地分區使用管制之主要目的為重新調整都市之健全機能，但地價之因素也列在計畫考慮因素之一，因此實施後之地價，不再受人為因素之影響，逐漸獲得穩定及合理的現象。

建築容積除上所述，可作為都市計畫使用管制之一種手段標準，若就都市土地或建築用地而言，亦可代表該土地之權利價值或發展價值，亦即土地所有權之「一束權利（a bundle of rights）」的其中一種發展權（Development Rights）。

無論是都市計畫的實施或是政府公共建設的投資，以及私部門對土地進行改良以謀求經濟利益；根本上都可視為一種土地開發過程。都市計畫土地使用管制對私人土地開發的種種管制造成的利得分配不均，根本的原因乃是涉及土地發展權。傳統都市計畫（特別是指土地使用管制）保障公共利益都是利用警察權及徵收權來達成；造成程度不一之私人發展權受到限制，從而產生暴利及暴損之社會不公平。對於因徵收權造成之地主權益受損及分

區劃設、土地開發帶來之暴利，政府注注必須透過許多「改良與補償」措施來平衡，而實際上達成的效果也是十分有限。發展權觀念之提出及採用，便是針對這些問題所衍生之新的解決辦法。有關發展權之定義並沒有標準之認定，一般對其解釋為：

- 1.發展權是財產法所創設之權利，屬於財產所有權中之一項權利。擁有發展權者即可在土地上從事建築與土地開發權利。因此發展權是所有權人最有價值之權利。（Costonis，1973）
- 2.就經濟面而言，發展權是財產之最適使用，且為投資於最適使用之最適報酬。（Costonis，1975）
- 3.發展權是屬於土地附加權利。其所代表之發展潛力乃是目前之使用價值（或素地價值）與未來價值間之差距。（Pizor，1978）

發展權的擁有與行使，造成了許多土地利得分配上的問題。就私人部門而言，發展權是地主土地所有權中最具經濟價值之權利。地主期待經由發展權之行使，改變土地使用型態或是強度，來實現最大的經濟效益。就政府而言，其不認為私人利益之最大即是社會整體之利益，因此透過都市計畫干預發展權之行使以保障公共利益。加上所有權社會化的影響，私人發展權並不全然屬私人所有，發展權之行使必須符合社會利益。

發展權之內涵甚廣，如Pizor所言，乃代表土地未來發展潛力之具體化，亦即為目前土地使用之價值之差異，故建築容積即

為此發展權之具體表現。（註3-3）

在土地規劃開發過程中，注注會造成地價之移轉（Shift of Land Value），而形成暴利與剝削（Windfalls and Wipeout）的現象，因此有關規劃開發中權利（地利）之分配是否公平，一向為政府部門（或私人部門）所重視，所以，政府注注介入土地市場之運作，干預土地市場的活動，以追求權利分配上之公平。有關政府介入土地市場運作，所採行的方式或手段，如下表 3-1 所示：

表3-1 政府介入土地市場之替選方式

介入市場之替選方式

- 
1. 完全國有化(Total Nationalization of Land)
 2. 長期租賃代替所有權(Substitution of Long-term leasehold freehold)
 3. 土地發展權國有化(Nationalization of Development Rights)
 - ↑ 4. 新發展土地發展權之優先購買權(Obligation to Purchase all Land for future Development Preemption Rights)
 5. 土地儲備制(Land Banking and Reserve)
 6. 長期適當地管制(Long-term Timing Controls)
 7. 統一規格與重劃(Unitization and Reparcellation)
 - 8. 發展稅(Betterment Taxes)
 9. 重稅制(Extensive Exactions)
 10. 土地使用管制及部分補償(Land Use Controls, Little Compensation Right)
 - ↓ 11. 土地使用管制及較多補償(Land Use Controls, Extensive Rights to Compensation)
 12. 間接性的計畫管制〔如自發性規劃〕(Indirect Planning Controls [Voluntary Planning])
 - ↓ 13. 無計畫性管制(no Planning Controls)
- 不介入私人市場

資料來源：Alter Rachelle, "Land Value Recapture: Design and Evaluation of Alternation Polices", Paper Released for the UN Conference on Human Settlements, Habitat, 1976, P.6

這些管制或介入權利分配之手段，大致上都以傳統的課稅方式、金錢補償方式或以土地捐贈提供方式，以求達成權利價值分配之公平。其中以土地捐贈的方式，雖較能達成權利分配公平的目標，惟土地之價值高低，在現代社會中，完全可由其可發展潛力之大小，而予以決定。因此，土地面積之多寡，在現行都市土地使用管制制度下，尚難以決定其價值高低，而須以其使用強度（建築容積）之大小，方可正確推估其價值。國外的一些經驗，如英國之發展權國有化，美國之可移轉性發展權，或日本之權利變換方式進行都市更新，皆證明了以使用強度或建築容積，作為權利分配中較可達成公平目標之一種手段，尤其是洛杉磯市所實施之TFAR更足為典型之代表。

建築容積的規劃由消極面來看，係為土地開發之一種限制，惟就積極面而言，厥為權利之一種保障，因此建築容積實可引為市地開發方式之衡量標準。市地開發之公平性、效率性的達成，皆可透過以建築容積作為權利分配因素予以有效滿足。

由於建築容積權值可代表權利之多寡，同時亦為規範土地利用、創造優良環境之手段，因此可以透過建築容積作為權利分配因素之設計，來達成市地開發利用公平性與效率性原則之目的。

3.2 權利分配公平原則之分析

所謂公平原則係土地利用的受益與犧牲應按社會正義予以分配，因為任何土地利用均發生兩種分配效果，一為特殊分配效果，另一為一般分配效果。所謂特殊分配效果係指土地利用使土地所有權人或使用人的財富或所得發生變動，是一種直接的影響，

例如農地如變更為市地，則其市價上升，而所有權人的財富亦隨著增加。所謂一般分配效果係指不同所得階層的民眾因土地利用而發生財富或所得的變動，是一種間接的影響，例如限制農地變更為建地，使得住宅價格上漲，如此則使全國低所得者（假設其多半沒有自用住宅）負擔加重，土地利用的成果若按價格機能予以分配，必有不公的現象。

土地利用既須規劃，但任何土地使用計畫都會規定各宗土地的用途與使用強度，例如土地分區使用管制即將市地劃分為住宅用地、商業用地、工業用地，以及其他用地，而各種用地又分不同的使用強度，例如住宅用地可分為住一、住二、住三，以及住四；當然，其他因素對地價的影響亦頗鉅（例如可及性），但不可否認，土地使用規劃即變成影響地價的一項重要因素，因其產生甚多的特殊分配效果，重要的課題是收益與犧牲的歸宿，若特殊效果呈均勻分配即無問題，惟特殊收益若歸於富有階層，而特殊犧牲若由貧窮階層負擔，則為不公，所以特殊受益與特殊犧牲不宜單獨評估，應該在同一土地使用計畫中作整體的考慮，俾使其趨於公平。

此外，土地使用計畫對整個社會亦有影響，由消極而言，因土地使用計畫增加或減少某些土地的供給，在其他條件不變的情況下，該等土地的價格必有減增，使得使用該等土地者的財富與所得亦有變動，例如限制農地移轉變更為市地價格上漲，而都市居民與工商業負擔隨之增加；由積極而言，土地利用因社會進步而加強，其增值部分宜收歸公有，因其並非個人努力結果，應由全民共同享受，始能謂之公平。（註3-4）

吾人亦可由水平公平（horizontal equity）與垂直公平（

vertical equity) 或區域內公平 (inter-group equity) 與區域間公平 (intra-group equity) 來評述之 (註 3-5)。所謂水平公平係指同地位者應受相同待遇，垂直公平係指不同地位者應受不同待遇。引申之，即在市地開發利用時，地主與地主之間，或地主與非地主之間，開發區內之地主間或開發區內與區外地主之間，皆應符合公平原則對待之。

政府於進行市地開發之同時，提供充份之公共財以滿足人民需求，由於公共財具有共享 (nonrival)、不排他 (nonexclusive) 等特性，故需透過政府開發方式取得。公共財之提供所帶來之效益，透過資本化 (capitalization) 而使附近土地或房屋大量增值。如此勢必造成公共設施用地之原所有權人，無法享受增值之利益，而附近地區之地主卻獲得資本化後增值之不勞利得。

因此，在進行市地開發之後，被劃為住宅區、商業區及其他可建築用地者，可獲得暴利 (windfall)，而被劃為公共設施用地者，雖可獲得補償，惟與建地相比，則補償費偏低，且未來發展機會被剝奪，被劃為保護區及其他不可發展用地者，其發展權利被凍結，此等未來發展權益皆被剝削 (wipeout)。

上述者，皆乃就開發區內顯現之不公平現象而言，若就開發區內與開發區外相較之，則透過市地開發由低密度 (或低度利用) 之土地變更為高密度 (或高度利用) 之土地，開發區內土地所有人雖需負擔區內相關公共設施及工程費用，惟其將因市地開發之結果，享有大量地價上升之利，而區外土地所有者無法分享此一結果，形成不公平現象。

為達成權利分配公平之目標，吾人可分別就英、美及我國現行相關措施，予以表列說明之：

表3-2 英國土地使用處理公平性作法比較

✓：有 ×：沒有 △：可能有

國 家	解 決 方 法	評 判 指 標				
		經濟性 指標	社會性 指標	「自給自足」 之公平作法	「不勞而獲」 之公平作法	「社會成本」 之公平作法
英 國 土 地 使 用 公 平 作 法	規劃條件	✓	✓	✓	✓	✓
	規劃協議	✓	✓	✓	✓	✓
	發展權國有	△	✓	✓	✓	✓
	土地發展價值稅	✓	×	△	✓	△
	訴願	✓	✓	△	△	△
	補償	✓	✓	△	△	△

資料來源：經建會都計處，土地使用變更制度之研究，80年6月，p72。

表3-3 美國土地使用處理公平性作法比較

✓：有 ×：沒有 △：可能

國 家	解 決 方 法	評 判 指 標				
		經濟性 指標	社會性 指標	「自給自足」 之公平作法	「不勞而獲」 之公平作法	「社會成本」 之公平作法
美 國 土 地 使 用 公 平 作 法	資本利得稅	✓	✓	×	×	×
	財產稅	✓	✓	×	×	×
	強迫捐地	✓	×	✓	×	×
	發展許可出售	✓	×	×	✓	×
	發展權移轉	✓	×	×	✓	×
	開發影響費	✓	×	✓	×	×
	連繫費	✓	✓	×	×	✓

資料來源：經建會都計處，土地使用變更制度之研究，80年6月，p198。

表3-4 臺灣土地使用處理公平性作法比較

✓：有 ×：沒有 △：可能

國 家	解 決 方 法	評 判 指 標				
		經濟性 指標	社會性 指標	「自給自足」 之公平作法	「不勞而獲」 之公平作法	「社會成本」 之公平作法
臺 灣 土 地 使 用 公 平 作 法	土地增值稅	×	✓	×	✓	×
	區段徵收	△	△	✓	×	×
	市地重劃	△	△	✓	×	×
	開發許可	△	×	✓	×	✓
	捐地	△	✓	△	✓	✓
	公共設施	△	△	✓	△	✓

資料來源：經建會都計處，土地使用變更制度之研究，80年6月，p134。

不論何種情形，促成個人財富之變動，或者因市地開發而形成之暴利、剝削情形，在公平原則，亦即地利共享之原則下，如何尋求研擬能符合此等目標之市地開發方式，厥為課題之重點。

由於政府之開發行為，造成土地所有權人之權利重新分配，其分配之公平與否，對於公私部門，皆有莫大之影響。惟公平之意義與標準，常因政治、社會、經濟等不同之領域，而有不同之判斷標準，在不同價值體系下，有不同的定義，因此，難以獲致各方皆可共同接受之定義。惟在此，吾人可將公平定義為利益之合理分享，亦即由其所提供之貢獻程度，來決定其利益的分配，據此而作為權利分配之公平準則。吾人亦可嘗試由下列兩項指標，作為公平原則判斷標準（註3-6）：

1. 經濟指標：須達到垂直公平和水平公平指標。

- (1)符合垂直公平的制度，係指資源擁有者擁有價值的分配順序，不會因制度（包括土地使用計畫、管制或變更）的運作而改變。
- (2)符合水平公平的制度，係指資源擁有者擁有之價值和原來相同的人，在制度（包括土地使用計畫、管制或變更）運作後，其擁有價值仍相同。

2. 社會指標：當達到社會公益原則，即資源擁有者原來擁有價值較多者，在制度運作後，應負擔較多公共設施（或社會成本），而資源擁有者原來擁有價值較少者，在制度運作後，應負擔較少的公共設施（或社會成本）。因此，在社會公益原則下，在制度運作後，

資源的分配更平均了。

至於在實際運作過程而言，可以下列三項原則為依據（註3-7）：

1. 避免不勞而獲原則

土地使用變更會使土地的發展權有所改變。當土地的發展權由無變有，或由少變多，土地所有人將從中獲得利益，這些仍未作任何的建設，此時我們稱土地所有人取得了「不勞而獲」的利益。這種情形對土地無法變更的所有權人而言，是不公平的，因此，在解決這種問題的公平作法上，應避免不勞而獲的情形發生。

2. 公共設施自給自足原則

當土地的開發強度提高，由於人口增加，活動增加，對於公共設施的需求因而提高，土地使用若從低開發強度變為高開發強度，便會產生這種結果。因此，若因土地使用變更而導致公共設施需求增加，則變更者理應負擔其因創造活動所需要的公共設施，此即所謂「公共設施自給自足」原則。

3. 避免負外部性原則

所謂「外部性」，從環境經濟學的觀點，是指生產活動的過程中，產出其本身所不需要的副產品。負外部性則指這些副產品會對環境造成負面的影響，例如：污染。土地若由無污染的使用變更為有污染的使用，或由低污染變為高污染使用，便

會對其周圍環境造成不良的外部效果，這對受影響者是不公平的。因此，秉持「污染者付費」的概念，在處理此種公平問題時，應避免負外部性為原則。

註 釋

註 3-1：內政部建築研究所籌備處：都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究，78年11月，P.6。

註 3-2：周玉瑚：整體開發容積獎勵之研究，逢甲建築及都市計畫研究所，80年6月，P.11~12。

註 3-3：楊松齡：都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究，內政部建築研究所籌備處，民國81年6月，P.49~50。

註 3-4：同註 3-1，P.19。

註 3-5：註 3-3，P.30~31。

註 3-6：註 3-5，P.16。

註 3-7：註 3-5，P.17~18。

第四章 現行區段徵收制度問題之探討

4.1 區段徵收制度之基本理念

區段徵收係政府因實施國家經濟政策、開發新市鎮、社會公共利益或特定目的事業等之需要，依法將於一定區域內之私有土地全部予以徵收，並重新加以整理規劃開發後，除公共設施需用之土地由政府直接支配使用外，其餘可建築土地部分由原土地所有權人領回或優先買回，部分供作開發目的之使用，為促進都市建設發展之有效措施之一。

區段徵收工作，關係人民權利義務至鉅，如果沒有完整的法令作為執行的依據，極易滋生糾紛及困擾。有關區段徵收之法令，計有土地法第九十二條、第二百十二條、第二百十八條，就區段徵收作概括性之規定。另為實際執行需要，平均地權條例訂有區段徵收條款由第五十三條至第五十五條之二共列五條，其施行細則第六十七條至第八十條共十四條。

我國有關區段徵收之理念（註 4-1），早在民國十年於國父孫中山先生所撰之「實業計畫」中，已有具體詳細之描述，國父孫中山先生為發達我國工商業，計畫興建北方、東方、南方三大海港以及內河各大商埠之新市區，曾主張「在建設之前，先劃分若干平方里土地，由政府照所定地價全部收買，而建設完成

後，自然土地增值利益，可盡歸之公家」。

德國於一八八九年租借我國膠州灣後，曾在該地訂定建設新都市計畫，並將擬建設之港埠市街地區內之私人土地，照租借時之地價，分批收買，重新規劃後，實施公共建設，再分宗出租或出賣。如此，不僅可由政府控制開發建設土地，亦可達成漲價歸公效果，故 國父孫中山先生乃在「實業計畫」中，主張仿效德人在青島之先例，於地方開始建設前，由政府全面收買建設地區內之全部土地，以控制建設開發所需用地，防止私人壟斷投機、漲價歸私。

此種將擬建設開發地區之土地全部收買，其基本精神即為區段徵收制度之由來。故我國區段徵收制度之根本理念，乃在配合都市建設開發之規劃，並預防私人獨占、投機土地、漲價全部歸公，政府亦可完全掌握開發建設所需土地。因此區段徵收制度之基本設計，不僅可配合土地之規劃開發利用，達成地盡其利之境界，達成地利共享之目的。

區段徵收制度，依土地法第九十二條第一項之規定：「新設之都市，得由政府依都市計畫法，將市區土地之全部或一部依法徵收後，整理重劃，再照徵收原價分宗放領，但得加徵整理土地所需之費用」，又依土地法第二百十二條及第二百十八條規定：「政府為區段徵收之土地，於重新分段整理後，將土地放領出賣或租賃時，原土地所有權人或他項權利人有優先承受之權。」吾人可發現，以上規定與 國父主張之「應於地方建設開發之前，劃定地區範圍，全面照價收買之後，再予規劃建設」以及「由出價最高之人承租或承買自用」等理念，互異其趣。

其次，由過去實施區段徵收等法令規章之演變，吾人亦可發

現行區段徵收制度，已大幅偏離原制度設計之理念。依以注實施都市平均地權條例省市施行細則規定，區段徵收後，原土地所有權人優先承購之土地面積，一律以三公畝（約九十坪）為限。由於買回面積過小，且市地重劃之實施時機與區段徵收又相差無幾，故原土地所有權人皆偏好市地重劃而極力排拒區段徵收之實施，故當時區段徵收工作相形之下績效不彰。

嗣後，政府為加強區段徵收之實行，對於地主優先買回土地面積之規定，依修正前舊平均地權條例第五十四條之規定，區段徵收土地，除公共設施用地外，其餘土地，經整理分割後，得分宗標售與需用土地人，原土地所有權人並得「按其原有土地價值比例優先買回」。優先買回土地之面積，應由實施區段徵收機關，依區段徵收之目的與地方實際情形，訂定最高及最低標準。

由上述演變情形，顯示出區段徵收之性質與政策功能，已逐漸向市地重劃之理念與方法修正。惟修正後對於區段徵收制度之推展，發生作用有限，依法優先買回面積之最高標準，依平均地權條例第七十一條之規定，亦僅十公畝（約三百坪）而已，與市地重劃地主可分回五〇%土地相較之下，差距甚大，兼以地方政府實施區段徵收，必須籌措龐大之補償費用，形成地方政府財務上之重擔，故往往捨區段徵收而就市地重劃。

區段徵收制度縱有諸多市地重劃不及之優點與政策功能，惟受限於地方政府與地主之偏好，而難以順利推行。六十九年內政部為加強實施區段徵收，積極促進土地之整體開發利用，並配合國宅用地與公共設施保留地之取得，以加速國家建設，乃頒訂「實施區段徵收改進要點」，在此項要點中，提出兩項創舉之改進原則，一為得改以「抵價地」抵付徵收補償地價；一為放寬原土

地所有權人領回土地面積之限制，俾於區段徵收後，原土地所有權人之權益與市地重劃參與之地主的權益相近。並於民國七十五年修正平均地權條例時，將此兩原則完全納入，地主除可以「抵價地」方式，領回土地外，其領回土地面積為原被徵收面積之四〇～五〇%，與市地重劃後地主領回之土地五五%，幾乎不分軒輊。

由上述有關區段徵收制度之變遷，吾人可以發現，改進後之現行區段徵收制度，其本質上雖仍然為政府以公權力強制取得私人土地之區段徵收性質，惟實質上，已演進為另一種形式的強制性、合作性的整體開發。其政策功能，乃有逐漸降低其達成漲價歸公、地利共享之訴求，而轉以促進土地整體開發利用功能的發揮，或類似「區段開發」之以促進地盡其利的目標邁進，並且逐漸傾向適當保障原土地所有權人原有權益與期望權益的觀點。

這些演變結果，雖然可減少地方政府在籌措區段徵收補償經費之困難，便利行政上之可行性之增進，然就土地政策之公平與效率而言，皆產生不利之影響。

4.2 區段徵收作業問題之分析

一、區段徵收地區範圍之劃定

區段徵收範圍之劃定，直接影響到徵收地區內土地所有權人將來徵收規劃後公共設施土地負擔之多寡，在欲取得相同面積公共設施的情況下，所劃定的區段徵收範圍愈大，則土地所有權人所負擔的公共設施比例便愈小。同時現行區段徵收對徵收範圍之劃定並無明確的標準，造成不同徵收區內地主間權益上的不公平。（許堯毅，1992，38）

政府將徵收的土地用於公共建設，常導致鄰近地價上漲，如果地主能減少土地被政府徵收，則將可多一份土地增值的利益，所以民眾常以各種途徑阻撓徵收的執行，此乃政府在執行區段徵收時所不能免除的困擾。（黃世臣，1986，5）

而且在如實施新市鎮建設，需要大量公共建設用地的情況，造成原欲利用區段徵收取得土地或原已劃定區段徵收之區域，無法在法定比例下取得足夠之公共設施用地，形成建設在推動上的阻力，而經常使用之解決方式不外乎為擴大區段徵收之範圍，以較大的區段徵收範圍來取得足夠之建設用地。但擴大區段徵收之範圍，所涉及的土地所有權人更多，因個人權益關係，推動上阻力更大，建設更不易進行。（許君毅，1992，2）

二、土地徵收補償費公平問題

區段徵收對於新設都市地區土地所有權人較有利，舊市區則因受限於抵價地領回僅占原面積之50~40%，開發後地價如無法提高二至三倍，易遭土地所有權人反彈。（許君毅，1992，29）

且現行徵收辦法中尚未建立合理的補償制度，而一般的區域徵收補償價格係以徵收當時的公告現值作為補償地價，必要時得加成補償。而公告現值與市價卻有相當差異，故區段徵收往往遭受反對。

三、政府須籌措相當數額之土地徵收補償費及承擔徵收規劃後的風險

- （一）雖可以抵價地折算抵付地價補償，惟仍須籌措相當數額之土地徵收補償費，備供領取現金補償者領取。

- (二) 區段徵收須補償地主的財產價值，政府注注需籌措龐大之補償費，財政壓力大，且資金回收期長，且因受財力的限制，其徵收之範圍受限甚大。
- (三) 拆除建物成本需計入開發成本，增加成本負擔，如不敷成本，需由政府負擔。（許君毅，1992，29）
- (四) 另外政府投入大量資金徵收土地再行規劃，當徵收規劃完成後的土地，除原土地所有權人買回之外，皆需出售或出租給其他欲投資開發者，以收回資金。如果開發計畫未如預期的理想，原土地所有權人不願意買回，一般承購人投資意願不高，勢將無法按原開發計畫的目標執行，而政府投入的資金將全部無法收回，故政府所冒的風險甚大。（黃世臣，1992，29）

四、限期建築規定之取消

修正前之平均地權條例規定，地主在領回抵價地一定期限內須建築利用，否則政府可照原價買回，此舉即含有迫使儘早開發利用土地以配合政府區段徵收事業目的之意。但經修正後之平均地權條例已將此項規定刪除，換言之，地主領回抵價地或優先買回之土地，可任意擱置以達待價而沽之目的，政府無權過問。因此，就整體而言之，區段徵收後土地開發利用之權力與時效，大部分仍掌握在地主手中，此項結果將導致公共投資浪費，開發率偏低，土地資源未如有效利用。

五、公私有土地及改良物補償費查估（許君毅，1992，38～39）

公私有土地及土地改良物補償費查估方面，可如產生不公平之處，主要在地價評議、土地或地上物以外之補償、建物及農作

物補償部分，最易產生不公平問題，其原因在於：

(一) 地價評議

目前我國對於區段徵收土地之評議，交由地價評議委員會執行，但現有之地價評議委員會本身缺乏公信力，當地主對所評估之地價結果產生異議時，仍由地價評議委員會處理，造成評議單位與異議處理單位屬於同一機關職權，不易使地主信服。

(二) 不給予土地或地上物及拆遷費用以外之補償費

以現行區段徵收補償項目而言，僅就土地及改良物進行補償，再加上少量拆遷費用，對於地主在區段徵收期間，店家無法營業之營業損失，以及搬遷過程中之搬遷損失等等，未予合理計算及補償措施，致使地主自行吸收此等損失，有欠公平合理原則。

(三) 建物、農作物補償

地上改良物主要為建物及農作物，改良物之補償標準，在建物方面，由縣（市）地政機關於規定地價的同時，以同樣之改良物於估價時為重新建築需用費額為準，再減去因時間經歷所受損耗之數額為補償費，並酌予補償地主遷移費用；農作物改良以其被徵收時是否與孳息成熟時期內在一季以內，分別按成熟之孳息種植、培育費用分配現值估定之。就現行補償費估計而言，由於與估定地價之同時估計之，待開發期間完成，往往因物價變動或其他主、客觀因素，造成重置價格上升，其間之差額亦為地主或改

良物所有人承擔。有違公允。

六、區段徵收公告、通知及異議處理

區段徵收公告期限為三十日，須檢附公告抄件、徵收補償清冊，通知土地所有權人及他項權利人，若土地所有權人及他項權利人於接獲通知後如有異議，可提出異議處理，惟如經上級機關裁定後，得逕進行徵收之作業，土地所有權人不得再提出異議之申請，此為區段徵收在作業時，土地所有權人權益未受保障之處，即上級徵收機關身球員兼裁判，失去公平之立場。（許君毅，1992，39）

七、土地負擔比例的問題

區段徵收依據平均地權條例第五十四條之規定：「……抵價地總面積占總面積之比例……少於百分之五十者，並應於報請徵收，先報經上級主管機關核准。同時平均地權條例第六十七條亦規定：「……抵價地總面積以徵收總面積百分之五十為原則，其因情形特殊，經上級機關核准者，不在此限，但不得少於百分之四十。」因此區段徵收之土地所有權人對於抵價地領回比例有異議時，其區段徵收計畫經上級主管機關核准後，民眾僅能接受，造成不公平。（許君毅，1992，40）

八、抵價地及優先買回地之分配作業

區段徵收對於舊市區開發之抵價地領回比例，僅占原面積之50~40%，且所分配領回之位址係由抽籤決定，所配回之區位與原土地所有權人的土地原所在地不盡相同，若同一地主擁有數塊土地，卻未能集中，便較難進行規劃與開發工作，形成土地資源

浪費及地主權益不公。（許君毅，1992，40）

九、抵價地地價之評定

抵價地地價之評定，仍由地價評議會評定，一如區段徵收前補償地價之決定一般，有相同之不公平缺點。（許君毅，1992，40）

十、他項權利及承租戶問題（孫思剛，1987，25～26）

現行之「抵價地式區段徵收」雖然對徵收區內土地所有權人的權益有所補償，但對於他項權利及承租戶在權益上的損失並未受到重視與保護。茲討論如下：

（一）地上權人

區段徵收的補償金發給對象為土地及建物所有權人，但若有地上權之設立時，估定其權利價值，由補償金中扣除，而發給地上權人。而按土地登記規則第一百三十六條規定，權利價值不明者，以各該權利標的物之土地申報地價百分之八為其一半之權利價值，按其存續之年數計算。其未定期限者，以十年計算之。按現行規定，未考慮地上權人參與之意願，即在給予補償金後，消滅其權利價值之存在，其他無任何保障地上權人權益之做法。

（二）承租戶

在執行區段徵收時，租賃契約即告解除，由所有權人與租賃權人自行協議補償。而法令僅規定有合法房屋承租人，在其所承租之合法房屋設有戶籍並有居住事實者，則加發搬遷補費及營業拆遷補償費，以減少居住搬遷之損失

。其他則無任何補償措施以保障承租戶。

（三）其他他項權利人

對於其他他項權人，現行法令無任何規定。

現行區段徵收之補償辦法並未重視他項權利人及承租戶之原有權利而估定其權利價值，以獲得在執行區段徵收時的支持與合作。

十一、徵收時段不同所產生的不公平

區段徵收辦法應用於新市鎮開發時，如果受限於政府財務計畫、分期分區發展計畫的需要，往往無法一次就完全徵收該計畫區內所有土地。一般都先行徵收優先開發地區的土地。而暫緩開發地區的地主，在限制使用期間所受的損失，而形成暫緩開發地區地主之不公平。（黃世臣，1986，2）

十二、徵收期限過短不易配合計畫之推行

區段徵收前的土地所有權移轉及使用之管制期限只有一半，又依土地法第二百二十四條及第五十三條之規定，土地徵收聲請應附具土地使用計畫圖，但都市計畫之核定往往不能在一半半之內完成，故容易造成地主哄抬地價。（黃世臣，1986，3）

十三、區段徵收作業與都市計畫未能緊密配合

區段徵收作業為執行都市計畫取得公共設施用地，促進都市建設，提高土地利用之有效手段。由於區段徵收與都市計畫未能同步作業，例如依目前法令規定土地法徵收、撥用和都市計畫變更並無關係，也就是依法而言，政府興辦公共工程時，並未明定需先完成都市計畫變更，而目前都市計畫單位卻引用都市計畫法

第五十二條規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫……。」而要求所有徵收土地之案件均需依都市計畫法第二十七條規定辦理變更後方能執行徵收。因此，對已發布實施都市計畫地區之非公共設施用地所有權人，常基於自身既得利益之維護，而堅決反對區段徵收。惟因都市計畫變更之程序繁瑣費時，影響作業時效甚鉅，而成為延誤工程用地取得主要因素之一。

4.3 區段徵收土地分配公平性之分析

區段徵收為土地徵收之一種，乃政府運用公權力強制取得私有土地之一種行政行為，由政府掌握主動權，依據公共目的之需要，行使之徵收權。依現行平均地權條例之規定，現行「抵價地式」之區段徵收，具有下列特質（註 4-2）：

1. 徵收土地面積係整區成片的全面徵收，其內涵包括附帶徵收及一併徵收。
2. 徵收之目的具有多樣性非單一性。
3. 徵收之性質既屬政策性徵收亦為公用徵收。
4. 區段徵收具多重政策功能。
5. 區段徵收係土地整體綜合開發事業。
6. 區段徵收後之土地處理，需要部分土地得出售、出租或由原土地所有權人領（買）回。

亦即依現行區段徵收制度之相關規定，其主要特點，在於地主（原土地所有權人）得依法申請以「抵價地」方式補償其被徵

收之土地價值之損失。因此，依現行規定於政府進行政區段徵收時，有關地權之分配調整，其情形大致如下：

1. 區段徵收之土地，應依法給予地價補償，地價補償完竣即由政府取得所有權。
2. 區段徵收之土地所有權人如不願領取補償地價，得申請以開發完成後可供建築之土地折算抵付（即抵價地）。
3. 抵價地總面積，以徵收私有地總面積百分之五十為原則，其因情形特殊，經上級主管機關核准者不在此限，但不得少於百分之四十。
4. 被徵收土地所有權人應領抵價地之面積，按其應領補償地價與區段徵收補償地價總額之比例計算其應領之權利價值，並以該抵價地之單位地價折算之。
5. 原土地所有權人領取補償地價者，於區段徵收完成後得優先買回土地，其地價應按徵收補償地價另加公共設施費用計算，其買回面積照抵價地標準。
6. 政府取得土地之處理
 - (1) 道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所、國民學校等公共設施用地無償登記為直轄市或縣（市）有。
 - (2) 其他公共設施用地、國民住宅用地及安置原住戶所需土地讓售或有償撥供需地機關使用。
 - (3) 其餘可供建築土地，應予標售。

同時，區段徵收預計以抵價地抵付補償地價者，應在徵收計畫書內載明預計之抵價地總面積，占徵收總面積之比例。若其比

例少於百分之五十者，應於報請徵收前，先報經上級主管機關核准。其中有關區段征收總面積之計算，不包括在內。

其次，在實施區段征收時，徵收機關應預計區段征收後土地平均開發成本，並斟酌區段征收後各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段征收各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評完後，作為計算原土地所有權人下列各項權益之標準：

- (一) 應領抵價地之權利價值。
- (二) 應領抵價地之面積。
- (三) 實際領回抵價地之地價。
- (四) 優先買回土地之權利價值。
- (五) 優先買回土地之面積。

其計算公式如下：

1. 預計抵價地之總面積 = 申領抵價地總面積 + 優先買回土地總面積
2. 預計抵價地之總地價 = Σ 各宗預計抵價地之面積 $\times$ 各該土地評定之單位地價
3. 原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地之權利價值 = 2 式 $\times$ 該土地所有權人被征收土地應領補償地價 $\div$ 區段征收補償地價總額
4. 原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地面積 = 3 式 $\div$ 該土地評定之地價

5. 原土地所有權人實際領回抵價地之地價＝該所有權人實際領回抵價地面積×該抵價地評定之單價

6. 優先買回之各宗土地地價＝該宗土地之原徵收補償地價＋
公共設施費用× $\frac{\text{該宗土地之評定地價}}{\text{區段徵收範圍內各宗土地之評定地價總額}}$

一、由上述規定（註 4-2）及計算公式，吾人可以簡化如下：

(1) 抵價地地價＝抵價地總地價× $\frac{\text{補償地價}}{\text{補償總地價}}$

(2) 買回地地價＝補償地價＋公共設施費用× $\frac{\text{評定地價}}{\text{評定總地價}}$

(3) 撥售地地價＝開發總費用× $\frac{\text{撥售面積}}{\text{撥售總面積}}$

由上述簡化後之計算公式顯示，政府係經由撥售地之撥用、讓售、標售中，回收全部有關之開發費用，以開發成本作為售地地價之標準，而抵價地之地價則以地價評議委員會評定之地價為標準再來以其權利價值比例，優先買回地之地價，則同時考慮開發成本及評定地價兩者，標準顯然不太一致。

二、現行平均地權條例規定之抵價地式區段徵收，對於地價之補償形式，係採現金補償與抵價地補償兩種方式，任由原土地所有權人自行選擇。惟在公告現值偏低地區，即使予以加成補償，可能仍與市價有相當差距，原土地所有權人可以申請領配抵價地作為補償方式，以免因公告現值過低，而致其財產權受損。但

對於未達最小建築單位面積之土地，只能領取現金補償者，顯然產生不公平現象。

三、依現行申請領配抵價地之規定，係採固定下限比例方式為發還土地之依據，其原始立法意旨或為保障原土地所有權人之權益。唯因其下限比例係屬強制規定，不得低於徵收總面積百分之四十，而未能顧及各個開發地區之客觀環境條件，各項目的事業之性質與政府機關所需掌握之公益用地需求等之不同，反而阻礙部份地區無法以現行區段徵收方式進行地區性土地開發，致阻礙該地區之發展，影響當地生活環境品質之改善與地區發展，亦或需擴大或縮小其徵收範圍，以滿足上述發回比例之強制規定，或以一般征收方式辦理之，而導致不公平現象之產生。

四、私有土地按照當期之公告現值補償其地價後取得，如經土地所有權人之申請，得以徵收後可供建築之土地折價抵付。抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則，其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限，但不得少於百分之四十（平均地權條例第十條、五十四條）。因從此政府從事區段徵收時，最多僅能取得徵收總面積的百分之六十的土地，若扣除徵收範圍內之公共設施面積一般約需占到40%，則政府剩下可供建築面積或標售之土地數量便不及20%。換言之，區段徵收開發完成後，土地增值之利益仍有相當部分將由原地主所享有。若政府發還抵價地面積比例提高至50%，則區段徵收與市地重劃在土地增值分配上便沒有什麼兩樣，原地主仍將享有較多的增值利益。唯一不同的是，不在市地重劃規定內的十項公共設施用地地主，亦得參與土地分配而分享土地增值，較市地重劃更為公平而已。惟就與

一般徵收相比較，則同為土地因公用或公共目的而被政府依法徵收，而其獲得之私人權益保障卻不一致實有違平等之原則。

五、區段徵收範圍內原土地所有權人領取現金補償地價者，於區段徵收完成後，得優先買回土地，其地價應按徵收補償另加公共設施費用計算（平均地權條例第五十五條之二）。因此政府得先籌措鉅額的補償經費及代墊公共設施工程開發費用，俟土地整理完成、公共工程興建完竣後，再按原補償地價加計公共設施完成後地價賣回給原地主，且其比例與領取抵價地之地主比例一樣，原地主仍可享受開發後土地增值之利，並同時獲得開發期間土地補償費用現金在週轉利用上之益，可謂極盡了對地主優惠之能事。換言之，地主在土地增值分配的過程中，更多了一項選擇的途徑與保障。此種情形仍如上所述，對於私人權益保障不一致，產生不公平現象。

六、土地增值之減免，使原地主更有利於土地增值之分配。區段徵收之土地，以現金補償其地價者，其土地增值稅一律減徵百分之四十。但在民國六十二年九月六日前經都市計畫定為公共設施保留地，且未曾移轉者，土地增值稅減徵百分之七十。此外，領回抵價地不足最小建築單位面積而領取現金補償者，免徵土地增值稅（平均地權條例第四十二條、四十二條之一）。區段徵收之土地以抵價地補償地價者，免徵土地增值稅。除此之外，原地主領回抵價地後第一次移轉時，乃以原地主實際領回抵價地之地價為原地價，而據以課徵土地增值稅（平均地權條例第四十條之一），這些規定，亦造成了不公平現象之產生。

七、除上述情形外，地主與地主之間亦會因領回之抵價地區位之不同，建築容積之不同，而影響其權益。雖然目前作業時，區段徵收前之土地價格，理論上應可充分反映土地未來開發利用價值之潛力。惟因現行地價查估之實際作業過度粗陋，使得價格評定相同之土地，其未來開發利用度（容積）相差甚大，以致喪失了財產權保障之公平性。此外，修正前之平均地權條例規定，地主在領回抵價地後一定期限內須建築利用，否則政府可照原價買回，此舉即含有迫使儘早開發利用土地以配合政府區段徵收事業目的之意。但經修正後之平均地權例已將此項規定刪除。換言之，地主領回抵價地或優先買回之地，可任意擱置以達待價而沽之目的，政府無權過問。因此，就整體言之，區段徵收後土地開發利用之權力與時效，大部分仍掌握在原地主手中，地主即可待價而沽，坐擁地價上漲之暴利。

現行區段徵收制度規定抵價地之比例，以五十%為原則，不得低於四十%，此一規定過於僵硬，往往影響區段徵收之實施。以新市鎮之開發而言，政府為籌措更多的開發經費，為掌握更多的土地，為適應未來多樣化之都市設計需求，往往因而無法達成地主領回之抵價地應為全區四十%之低限規定，使得區段徵收整體開發計畫難以順利推展。

區段徵收是現行由政府主導之市地開發的主要方式，其制度設計之良窳，影響開發成效甚大。依當初「國父」設計本套制度之始意，旨在促進地利，達成地利共享之最終目標。惟歷年來，政府為促進該制度順利推行，並在兼顧原土地所有權人之利益下，逐漸修改為現行所謂「抵價地式」之區段徵收，這些制度設計上變遷結果造成該制度在土地政策之公平性及效率性上，產生諸多

問題。其關鍵之所在，尤為以傳統的觀念，以平面（土地面積）的方式，做為區段徵收後權利分配的基礎，而忽略了市地利用所講究的「立體」利用之故。以平面分配方式，由於受限於分回比例僵硬之規定，往往造成開發成本較高或公共設施用地較大之開發工作難順利進展，同時也形成了地主之暴利歸私或地主間分配之不公平情事。

此種不合公平效率的土地整體開發制度，即為當今保護區或山坡地之地主大量收購鄰近土地，再要求以區段徵收方式開發土地，由不能開發建築的土地，變成領回四十%可建築用地，坐收巨額漲價暴利。反之，則有些工業區土地，地主要求以區段徵收方式進行，然因受限於四十%可建築用地之抵費地硬性比例規定，而造成工業區開發工作無法順利推行，影響國家經濟發展至鉅。為解決諸些問題，現區段徵收制度，尤其是抵價地以傳統平面方式比例分配的做法，應澈底檢討並修正之。

註 釋

註 4-1：楊松齡：現行區段徵收制度之評議，地政特刊，81年12月，P.12~15。

註 4-2：內政部地政司：區段徵收作業模式之研究，79年9月，P.86。

註 4-3：參閱平均地權條例第54條、55條之二，施行細則第70條、79條，及區段征收作業補充規定第7條、9條之規定。

第五章 應用建築容積作為權利分配之模擬分析

5.1 以建築容積作為權利分配之內涵

土地開發事實上包括了各種不同階段的活動，由非都市土地之農業等用地之變更，規劃許可、土地取得、實質開發、開發後產財之出售等，皆屬土地開發之過程（Drewett, 1973）。這些開發過程中，對土地市場將產生相當之衝擊。就土地市場而言，由於其經濟上獨佔性之因素，而為一個不完全競爭之市場，因此其外部性（externalities）或里鄰效果（neighbor-hood effects）（註 5-1）顯然普遍存在，使得僅依賴市場機能之發揮或競爭，仍無法使土地資源之配置達到帕拉圖最適或經濟效率最高之境界。因此，政府介入土地開發活動，厥為不可避免之情事。

無論是都市計畫的實施或是政府公共建設的投資，以及私部門對土地進行改良以謀求經濟利益；根本上都可視為一種土地開發過程。在土地規劃開發過程中，往往會造成地價之移轉（Shift of Land Value），而形成暴利與剝削（Windfalls and Wipeout）的現象，因此有關規劃開發中權利（地利）之分配是否公平，一向為政府部門（或私人部門）所重視，所以政府往往介入土地市場之運作，干預土地市場的活動，以追求權利分配上之公平。

依據赫格曼（Donald G. Hagman, 1975）之研究指出，認為政府可以援用下列不同方式，將暴利剝削之現象予以減緩甚或消除，其方式為：(1)特別受益費（special assessments）(2)土地變更使用捐（subdivision fees）(3)土地變更使用抵費地（sub-division permission exactions）(4)開發捐（development

taxes) (5)資本利得稅 (capital gain taxes) (6)移轉稅 (transfer taxes) (7)開發抵費地 (development permission exactions) (8)土地增值稅以及(9)單一稅制的地價稅。

這些手段方法與表 3-1政府介入土地市場之替選方式，大致上吾人可以分為三大類，(1)上級所有權支配政策，如表 3-1之1. 2.3.4.5.項；(2)使用規劃政策，如表 3-1之 6.7.10.11.12.項；(3)租稅政策，如表 3-1之8.9.項以及(1)至(8)項。都市計畫土地使用管制對私人土地開發的種種管制造成的利得分配不均，根本的原因乃是涉及土地發展權。傳統都市計畫（特別是指土地使用管制）保障公共利益都是利用警察權及徵收權來達成，對於因徵收權造成之地主權益受損及分區劃設、土地開發帶來之暴利，政府注注必須透過許多「改良與補償」(Betterment and Compensation) 措施來平衡，而實際上達成的效果也是十分有限。以傳統的課稅方式，來達成權利價值分配公平或促進市地之開發利用，亦難完全符合地盡其利、地利共享之目標。問題關鍵所在，乃為土地發展權之處理。事實上政府在進行市地重劃或區段徵收之市地開發時，雖亦同時透過租稅方式、金錢補償方式、以及土地捐提方式，以求達成公平與效率之目標。惟以傳統平面土地之比例作權利分配之依據，未能考量其可發展潛力之大小（即發展權之大小），則仍將功虧一簣。

由於發展權亦屬土地所有權之「一束權利 (A Bundle of Rights)」中之一種，具有財產價值，因此在土地使用規劃或權利分配上，如英國之發展權國有化、美國之TDR、或日本之權利變換等，皆以發展權作為主要之手段或策略工具。發展權之內涵其廣，如 Pizer所言，乃代表土地未來發展潛力之具體化，惟實

務上，發展權應以何種指標或數量來代表較為妥當呢？在現行制度下，都市土地發潛力之大小，實質上皆以建築容積之多寡為具體之代表，故建築容積可為土地發展權之最適指標。建築容積乃是針對都市內土地使用分區（Zoning）與密度（Density）間，合理、公平性之規劃管制，因此其目的在於如何依據綜合發展計畫中都市發展基本構想，由之而擬定容積計畫目標與容積構想，進而透過容積預測和分布的過程，擬具容積計畫，以作為管制之依據。因此，透過建築容積管制手段，可以健全都市發展，提高生活環境品質，有效率地規劃市地利用強度，以避免土地資源之浪費，同時可以提高建築物造型變化之可觥性，塑造良好都市環境品質。

建築容積的規劃由消極面來看，係為土地開發之一種限制，惟就積極面而言，厥為權利之一種保障，因此建築容積實可引入作為市地開發之衡量標準，市地開發之公平性、效率性的達成，皆可透過以建築容積作為權利分配因素予以有效滿足。

由於建築容積值可代表權利之多寡，同時亦為規範土地利用、創造優良環境之手段，因此可以透過建築容積作為權利分配因素之設計，來達成市地開發利用公平性與效率性原則之目的。以洛杉磯市為例，於1988年6月21日通過立法以建築容積轉移規劃（TFAR Plan）為都市更新方法之一，對於市區內之古蹟區、公共設施地區，透過TFAR方式，達成土地開發利用與利益分配之公平，甚或為鼓勵私人停車場之興建，允許私人將其基地之建築容積移轉出售，同時並在原址興建立體停車場。

在傳統上，地價乃代表個人土地權利多寡或衡量土地權利的主要準則，事實上地價亦代表了土地發展潛力的價值標準。由此

觀之，地價與建築容積既然皆可顯現土地發展的潛力，因此，地價與容積，維持著相當之關係，若以土地開發者之立場而言，在決定標的土地地價之高低時，必先掌握當地不動產價格行情，其後，視該地之建築容積（樓地板面積）之多寡，加上單位建坪之建造成本後，才為其對該標的土地地價高低之競價依據。因此，土地價格之高低，除其他特別因素外，主要決定於其建築容積之多寡。

傳統土地之利用，大多以農地為主，故以平面之土地面積配合土地價格，作為權利分配之依據，尚稱公允。惟在現代都市社會中，傳統之平面式土地利用，不僅不符土地利用之效率原則，若以之為權利分配之主要指標，亦因各地之建築容積不同，而失之公平。雖就學理而言，地價應可確反映出土地可利用之程度，然在現行估價技術迄未成熟，且在相關法令缺失之規定下（平均地權條例施行細則第七十條），實難以經過評估後之地價，來充分反映土地的真實價格。

此外，現行區段徵收以抵價地分配予原地主，除一方面在反映「受益者付費」之原則外，一方面亦在於保障私人財產權。以保障私人財產權而言，在現代追求給付行政之國家中，不僅在於消極地保護財產價值，亦應積極地保障個人之生活權。故都市土地開發之權利分配，應以建築容積（樓地板面積）為主要依據，事實上，私部門中，有關土地開發前後之權利分配，皆以建築容積之分配為主，且已行之有年。

因此，本研究應用建築容積作為區段徵收權利分配因素之內涵，主要在於：

1. 針對市地利用特性，將現行辦法以平面之土地面積分配，改為

- 立體之容積（樓地板面積）分配。
2. 對面積狹小之土地，亦可分配適當之樓地板面積，藉以改善現行採「最小分配面積」方式，致土地難以做合理利用之缺點。
 3. 可解決現行平面分配式區段徵收對於公共設施用地負擔多或開發主體需較大面積供使用之困擾。

5.2 建築容積分配模式之建立

區段徵收地區因：(1)已發布都市計劃地區或未發布都市計劃地區；以及已發布都市計劃地區而(2)已實施容積管制地區或(3)未實施容積管制地區等之不同，可分為下列三種情況：

(1)已公布都市計劃但未實施容積管制之地區：

在未實施容積管制地區，是以高度限制作為管制的方方式，依建築技術規則第十四條規定：“建築物高度不得超過面前道路1.5倍加6公尺”；而建築技術規則中，尚規定有永久空地周圍、角地及未實施容積管制地區綜合設計開放空間獎勵辦法等放寬容積的方式，唯其中與引進容積時，計算總地板面積有關的高度限制放寬及容積放寬規定，僅有永久性空地及角地兩項定（見表 5-1及表 5-2），而將建築物高度換算成樓層，即可得到總樓地板面積：即土地所有權人區段徵收前總樓地板面積＝基地面積×建蔽率×（建築高度／每層樓高度）。

依現行法令規定，已實施都市計劃未實施容積管制地區之區段徵收係以區段徵收前各土地所有權人權利價值比例，共同分配區段徵收總面積40%之抵價地，故其所分得之抵價地上可

建築之總樓地板面積，可能在區段徵收前後有所不同，且在公共設施超過60%的情況上，亦可能造成區段徵收的無法推動，如以分回樓地板面積之方式，亦即引進容積觀念的方式，改進現行土地分配的計算方式，可能減少現有制度所產生之不公平。

表 5-1 未實施容積管制地區高度限制放寬規定內容表

法規條文	放寬方法	基 地 條 件	加 成 內 容
建築技術規則第十五條	高度限制放寬	●基地臨接道路之對側有永久性空地	高度 $H \leq (\text{臨接路寬 } W - \text{永久空地深度 } D) \times 1.5 \text{ 倍}$ $H \leq (\text{臨接最寬路 } W) \times 2.0 \text{ 倍} + 6 \text{ 公尺}$
		●基地周圍臨接永久性空地寬度與深度(或深度之和)應為20公尺以上	高度 $H \leq (\text{臨接最寬路 } W) \times 2.0 \text{ 倍} + 6 \text{ 公尺}$
		●基地僅部分臨接或面對永久性空地	自臨接或面對永久性空地之部份，向未臨接或未面對之他側延伸相當於臨接面或面對部份之長度，且未逾三十公尺範圍者，適用前兩款規定。
建築技術規則第二十三條	高度限制放寬	●基地臨接或面對永久性空地，其臨接或面對永久性空地之長度在25公尺以上，且永久性空地之平均深度與寬度各在25公尺以上，面積在5000m ² 以上者。	合於左列放寬條件者，住宅區建築物高度不受21公尺及7層樓之限制，(高度超過36公尺者，應依第24條規定)即： $36\text{m (十二層樓)} \geq H > 21\text{m (七層樓)}$
建築技術規則第二十四條	高度限制放寬	●基地面積 $\geq 1500\text{m}^2$ ●平均深度 $\geq 30\text{m}$ ●面前道路寬度 $\geq 30\text{m}$ ●臨接該道路長度 $\geq 30\text{m}$ 或基地面積 $\geq 1500\text{m}^2$ ●平均深度大於30m，面前道路寬度大於20m，該基地面對或臨接永久性空地之長度在30m以上且永久性空地平均深度與寬度各大於30m，面積在5000m ² 以上。	合乎左列放寬條件者，不受第24條未實施容積管制地區建築物高度36公尺及12層樓之限制，即： $H > 36\text{m (十二層樓)}$

資料來源：林宗州，1990a:52

表 5-2 未實施容積管制地區建蔽率放寬（角地容積放寬）規定內容表

法規條文	放寬方法	基 地 條 件	加 成 內 容
建築技術規則第二十六條	建蔽率放寬（角地容積放寬）	●基地境界線長度 1/2以上臨接道路或永久性空地（商業區）	左列基地商業區500m ² 內得全部作為建築面積
		●基地境界線長度 2/3以上臨接道路或永久性空地（其他分區）	左列基地商業區800m ² 內（其他分區500m ² ） 得全部作為建築面積
		●基地境界線長度全部臨接道路或永久性空地	左列基地商業區100m ² 內（其他分區800m ² ） 得全部作為建築面積
		●基地臨接永久性空地 （以上所指道路寬度及永久性空地深度應≥8m）	自臨接永久性空地之基地境界線，垂直縱深10m以內得全部作為建築面積

資料來源：林宗州，1990a:52

在以高度限制作為容積管制之地區，以樓地皮面積相等之方式，作為分回土地之依據，將使所有抵價地之容積大幅增加，造成原公布都市計劃區之混亂，。因此引進容積分配制度於已實施都市計劃之區段徵收，必須先解決法令推動上的困難，並且考慮容積放寬後環境品質可能受影響的因素，而必須配合都市設計準則（Gardline）中有關高度管制準則的考量，針對建築物基座、主體及地標體擬定合理建築高度的管制，以發揮土地利用的最佳效益。

(2)已發布都市計劃並已實施容積管制地區：

已有容積管制的地區，以台北市為例，各種分區不同的規定（見表 5-3及表 5-4），而台灣省容積規定則以平均容積作為管制基礎（見表 5-5），而在計算總樓地板面積時，則以容積的標準為推估依據。

因為已實施都市計劃而已實施容積管制地區，其容積管制是以法令所訂標準為管制之標準，因此引進容積分配制度於已實施容積管制地區，使抵價地的容積能夠增加，必定造成原公布都市計劃已實施容積管制地區的法令、建築量體的混亂，而必須合理解決法令、制度推動上的問題。

表 5-3 台北市土地使用分區管制規則容積率規定

使用分區		容積率限制	條 文	容積率放寬
住宅區	第一種	60%	10	可酌予提高至400%
	第二種	120%		
	第三種	225%		
	第四種	300%		
商業區	第一種	360%	25	
	第二種	630%		
	第三種	560%		
	第四種	800%		
工業區	第一種	150%	37	
	第二種	200%		
	第三種	300%		
行政區		400%	45，46	
文教區		240%	52，53	
倉庫區		300%	59，60	
風景區		60%	66，68	

資料來源：許君毅，1992:91

表 5-4 台北市永久性空地周圍建築容積放寬規定

法規條文	台北市土地使用分區管制規則 第十條
放寬類別	容積率限制放寬
基地條件 ●住宅區內建築物臨接或面前道路對側有公園、廣場、綠地、河川等，於不妨礙公共交通、衛生、安全且創造優美景觀者。 放寬規定 ●放寬前之容積率 住 3（第三種住宅區）— 容積率 2 2 5 % 住 4（第四種住宅區）— 容積率 3 0 0 % ●放寬後之容積率 住3-1（第三種住宅區加一級）— 容積率 2 2 5 % 住3-2（第三種住宅區加二級）— 容積率 3 0 0 % 住4-1（第四種住宅區加一級）— 容積率 2 2 5 %	

資料來源：莊國棟，1990:3-12

表 5-5 台灣省實施都市計畫地區容積率規定

土地使用分區或公共設施名稱	最大容積率	說 明
住 宅 區	平均容積率	可酌予提高至180%
商 業 區		
工 業 區	210%	包括各種工業區
市 場 用 地	240%	
批發市場用地	120%	
學 校 用 地	150%	國中以下
	200%	高（中）職
行政區機關用地	250%	
文教區社教用地	250%	
漁 業 專 用 區	120%	
農 會 專 用 區	250%	
寺 廟 保 存 區	160%	
其他使用分區及公共設施用地	----	依實際需要訂定
附註：平均容積率計算公式 $\text{平均容積率} = \left[\begin{aligned} &\text{各種住宅區之面積} \times \text{各該住宅區之容積率} \\ &+ \text{各種商業區之面積} \times (\text{各該商業區之容積率} - \text{各該商業區供商業使用之容積率}) \end{aligned} \right] \div (\text{各種住宅區} + \text{各種商業區之建築基地面積之和}) \times 100\%$ 平均容積率不得超過以該都市計畫區總計畫人口數乘以每人平均五十平方公尺之居住樓地板面積除以各種住宅區及商業區之建築基地面積之百分比		

資料來源：許君毅，1992:93

(3)未公布都市計劃地區：

由於未公布都市計劃地區未具備有所需的公共設施，因此進行區段徵收時，可依照地區之人口來規劃公共設施，以自償性的方式，取得公共設施，其步驟為：

A. 設定地區人口

決定該地區預定容納多少人口。

B. 設定地區密度

C. 定出地區容積

該地區如已有法定的容積規定（如台北市），則依法定標準為地區之容積的規定，則依平均容積之計算方式，定出地區的平均容積。

D. 以鄰里為單元定出公共設施項目及負擔

根據鄰里單元及人口數量、密度定出公共設施項目及面積。

E. 分配標準、方法

依區段徵收前後土地所有權人可建樓地板面積相等之原則，分配區段徵收之土地。

F. 計算分派

在都市計劃尚未公布的地區，區段徵收的開發方式可與都市計劃同時擬定、公布。在都市計劃發布實施之前，都市計劃已考慮公共設施的容積，而以都市計劃平均容積率計算土地所有權人樓地板面積，因此容積之分配不致像前述方式一般，須另設定容積以增加參與分配土地的容積；因此以原都市計劃區內的容積分配，不致破壞都市計劃。

由以上之析，未來實施以建築容積作為區段徵收權利分配因素之市地開發，其實施地區，大致如下圖所示：

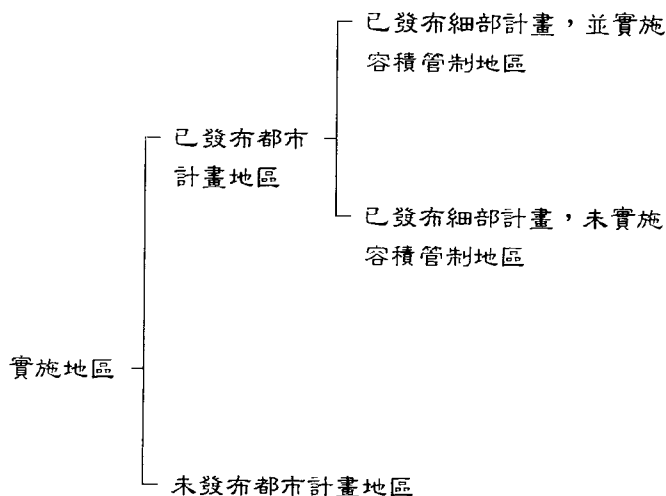


圖 5-1 實施地區之考量

此外，在吾人建立以建築容積作為權利分配之模式前，宜依據下列原則，據以建立模式之精神所在：

- (1)應考慮區段徵收前之容積相對值，而非僅考慮土地地價之相對值。
- (2)權利分配時，應考慮區段徵收前係土地利用程度之改變，即建築容積前後之比值，以為分配之依據。

依據上述原則，即土地所有權人在區段徵收後之權利價值計算公式，宜修正並加入下列因素：

$$WR = \frac{1}{2} \left(\frac{FAB}{T.FAB} + \frac{LPb}{T.LPb} \right) \times \frac{A.FAb}{A.FAa} \times \gamma$$

WR：原土地所有權人應領回建築容積權利價值比

FAB：原區段徵收前被徵收人個別建築容積

T.FAB：原區段徵收前總建築容積

LPb：原區段徵收前被徵收人應領補償地價

T.LPb：原區段徵收前應補償地價總額

A.FAa：區段徵收後平均建築容積

A.FAb：原區段徵收前平均建築容積

γ ：區段徵收地區開發率（註 5-2）

將上式公式併入現行區段徵收土地分之公式如下：

(1) 原土地所有權人可參與分配之總建築容積

＝ Σ 開發後各宗土地面積 $\times$ 各該土地之容積率

(2) 原土地所有權人應領回之建築容積權利比值

$$= \frac{1}{2} \times \left(\frac{\text{該所有權人被徵收土地應領補償地價}}{\text{區段徵收補償地價總額}} + \right.$$

$$\left. \frac{\text{該所有權人被徵收樓地板面積}}{\text{區段徵收總樓地板面積}} \right) \times \frac{\text{開發前平均容積率}}{\text{開發後平均容積率}} \times$$

(3) 原土地所有權人應領回之建築容積

＝原土地所有權人應領回之建築容積的權利比值 $\times$ 一式

(4) 原土地所有權人應領回之抵價地面積

＝三式 $\div$ 開發後所領土地之容積率

5.3 建築容積分配模式之操作

依據上述建立之建築容積分配模式，吾人可建立如圖 5-2 之建築容積分配模式操作之基本架構，進行模擬案例之操作分析。惟為進行簡便之比較，吾人僅以（一）未實施都市計畫地區，（二）已實施都市計畫地區，並實施容積管制地區，二種狀況進行操作演算分析之。

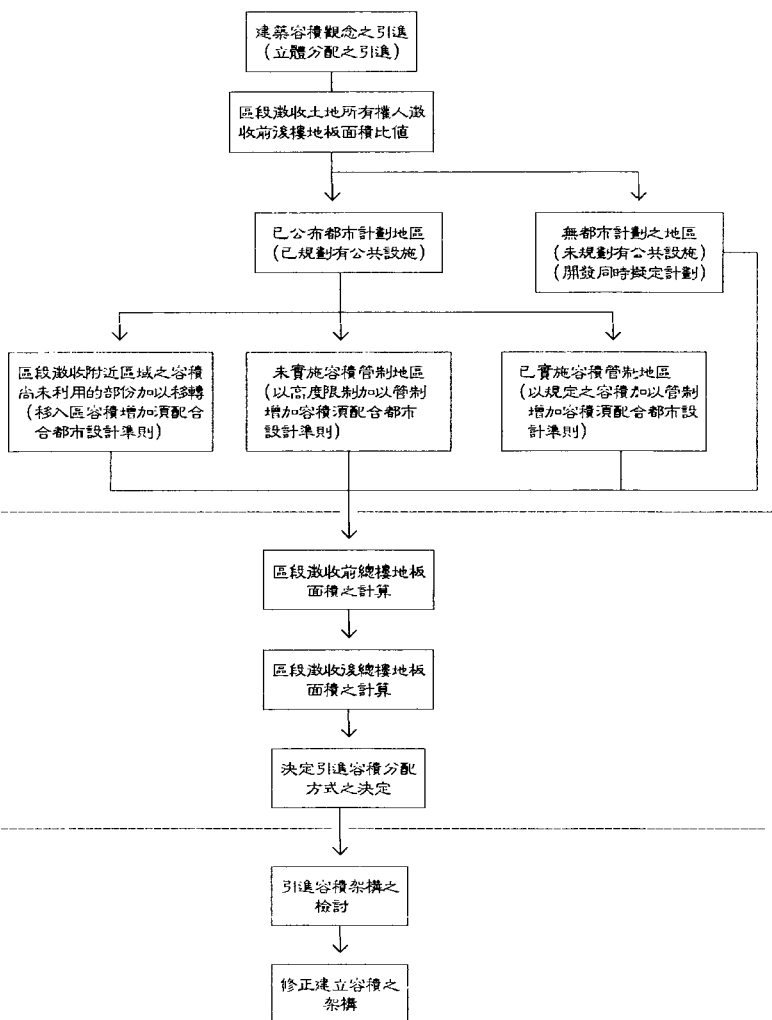


圖 5-2 建築容積分配操作架構圖

(一) 未發佈都市計畫地區

假設：

- (1) 區段徵收地區開發前原為未實施容積管制地區。其容積率以設定基礎容積為180%。(依據都市計畫法台灣省施行細則第28條之規定，假設開發前全區均為建地目之土地且在都市計畫發布前已建築供居住使用之合法建築物，其修建或增建、改建、拆除後新建及使用，建築物簷高不得超過10.5公尺並以三層為限，建蔽率為十分之六，故假設其容積為 $3 \times 60\% = 180\%$)
- (2) 區段徵收地區內有九塊宗地、九位地主。
- (3) 被區段徵收地區總面積為十公頃。
- (4) 區段徵收地區各宗地之地價假設相同。
- (5) 開發地區地勢平坦，故土地開發率(γ)為1。
- (6) 開發前可建樓地板面積為18ha。
- (7) 開發前平均建築容積率為180%。

B 1ha 180%	C 1ha 180%	D 1ha 180%	E 1ha 180%
G 1ha 180%	A 2ha 180%		F 1ha 180%
I 1ha 180%		H 1ha 180%	

圖 5-3 區段徵收原土地分配情形（未實施都市計畫地）

1ha 商 二 6 3 0 %	1ha 商 二 6 3 0 %	1ha 住 四 3 0 0 %	1ha 住 四 3 0 0 %
1ha 商 二 6 3 0 %	1ha 公 園		0.5ha 市 場
	2ha 學 校		0.5ha 住 四 3 0 0 %
0.5ha 商 二 6 3 0 %			0.5ha 商 二 6 3 0 %

圖 5-4 區段徵收後容積率分配情況（未實施都市計畫地區）

a. 開發後的可建樓地板面積為50.3ha

b. 開發後的平均容積率為503%

區段徵收後原土地所有權人實際領回抵償地之計算分配模式

(1) 原土地所有權人可參與分配之總樓地板面積

$$= \Sigma \text{開發後各宗土地面積} \times \text{各該土地之容積率} \\ = 50.3\text{ha}$$

(2) 原土地所有權人應領回之樓地板面積的權利比值

$$= \frac{1}{2} \times \left(\frac{\text{該所有權人被徵收應領補償地價}}{\text{區段徵收補償地價總額}} + \frac{\text{該所有權人被徵收樓地板面積}}{\text{區段徵收總樓地板面積}} \right) \times \frac{\text{FARb}}{\text{FARa}}$$

① 土地所有人 A

$$= \frac{1}{2} \times \left(\frac{2}{10} + \frac{2}{10} \right) \times \frac{180\%}{503\%} = 0.07158$$

② 土地所有人 B

$$= \frac{1}{2} \times \left(\frac{1}{10} + \frac{1}{10} \right) \times \frac{180\%}{503\%} = 0.03579$$

③ 土地所有人 C = 0.03579

④ 土地所有人 D = 0.03579

⑤ 土地所有人 E = 0.03579

⑥ 土地所有人 F = 0.03579

⑦ 土地所有人 G = 0.03579

⑧ 土地所有人 H = 0.03579

⑨土地所有人 I = 0.03579

(3)原土地所有權人應領回之樓地板面積

=原土地所有權人應領回之樓地板面積的權利比值×(1)式

①土地所有權人 A = $0.07158 \times 50.3\text{ha} = 3.6005\text{ha}$

②土地所有權人 B = $0.03579 \times 50.3\text{ha} = 1.8002\text{ha}$

③土地所有權人 C = 1.8002ha

④土地所有權人 D = 1.8002ha

⑤土地所有權人 E = 1.8002ha

⑥土地所有權人 F = 1.8002ha

⑦土地所有權人 G = 1.8002ha

⑧土地所有權人 H = 1.8002ha

⑨土地所有權人 I = 1.8002ha

(4)原土地所有權人應領回之土地面積

=三式÷開發後所領該土地之容積率

①土地所有權人 A 領回住四土地
= $3.6005\text{ha} \div 300\% = 1.2002\text{ha}$

②土地所有權人 B 領回住四土地
= $1.8002\text{ha} \div 300\% = 0.6001\text{ha}$

③土地所有權人 C 領回商二土地
= $1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.2857\text{ha}$

④土地所有權人 D 領回商二土地
= $1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.2857\text{ha}$

⑤土地所有權人 E 領回商二土地
= $1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.2857\text{ha}$

⑥土地所有權人F領回商二土地

$$= 1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.2857\text{ha}$$

⑦土地所有權人G領回商二土地

$$= 1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.2857\text{ha}$$

⑧土地所有權人H領回商二土地

$$= 1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.2857\text{ha}$$

⑨土地所有權人I領回商二土地

$$= 1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.2857\text{ha}$$

(5)總計各土地所有權人共領回住四土地1.8003ha、商二土地1.9999ha，共計領回土地面積達3.8002ha。

(6)土地所有權人領回土地面積占總徵收面積百分比為

$$= 3.8002\text{ ha} / 10\text{ha} \times 100\% \rightarrow 38\%$$

(7)政府取得土地面積為

$$10\text{ha} - 3.8\text{ha} \rightarrow 6.2\text{ha}$$

(8)政府取得土地比例為

$$6.2\text{ha} / 10\text{ha} \times 100\% \rightarrow 62\%$$

表 5-6 未發布都市計畫地區實施建築容積分配情形

土地所有權人	區段徵收前		權利比值 %	區段徵收後		
	土地面積 (ha)	樓地板面積(ha)		土地面積 (ha)	樓地板面積(ha)	位置
A	2	3.6	7.158	1.2002	3.6005	住四
B	1	1.8	3.579	0.6001	1.8002	住四
C	1	1.8	3.579	0.2857	1.8002	商二
D	1	1.8	3.579	0.2857	1.8002	商二
E	1	1.8	3.579	0.2857	1.8002	商二
F	1	1.8	3.579	0.2857	1.8002	商二
G	1	1.8	3.579	0.2857	1.8002	商二
H	1	1.8	3.579	0.2857	1.8002	商二
I	1	1.8	3.579	0.2857	1.8002	商二
合 計	10	18	35.79	3.8002	18.0021	

(二) 已發佈都市計畫並實施容積管制地區

假設：

- (1)開發前全區為第三種住宅用地，容積率225%。
- (2)各地塊的土地價格相同。
- (3)開發後公共設施地使用35%，做為國小、公園、市場使用。
- (4)可建用地100%。
- (5)被徵收土地9公頃。
- (6)開發前平均容積率225%。
- (7)開發前總容積為20.25公頃。
- (8)開發地區地勢平坦，故土地開發率（ γ ）為1。

1ha 住 三 2 2 5 % C	1ha 住 三 2 2 5 % B	2ha 住 三 2 2 5 % A	
1ha 住 三 2 2 5 % G	1ha 住 三 2 2 5 % F	1ha 公共設施 用地	1ha 住 三 2 2 5 % D
1ha 住 三 2 2 5 % H		1ha 住 三 2 2 5 % F	

圖 5-5 區段徵收前原土地分配情形（已實施容積管制地區）

1ha 住 四 3 0 0 %	1ha 住 四 3 0 0 %	2ha 學 校 用 地	
1ha 商 二 6 3 0 %	1ha 商 二 6 3 0 %	0.5ha 市 場	1ha 公 園
		0.5ha 住 四 3 0 0 %	用 地
1ha 商 二 6 3 0 %	1ha 商 二 6 3 0 %		

圖 5-6 區段徵收後容積率分配情形 (已實施容積管制地區)

a.開發後平均容積率為503%

b.開發後總容積為50.3公頃

區段徵收後原土地所有權人實際領回抵價地之計算分配模式

(1)原土地所有權人可參與分配之總樓地板面積

$$= \sum \text{開發後各宗土地面積} \times \text{各該土地之容積率}$$

$$= 50.3 \text{ha}$$

(2)原土地所有權人應領回之樓地板面積之權利比值

$$= \frac{1}{2} \times \left(\frac{\text{該所有權人被徵收應領補償費}}{\text{區段徵收補償地價總額}} + \frac{\text{該所有權人被徵收樓地板面積}}{\text{區段徵收總樓地板面積}} \right) \times \frac{\text{FAR}_b}{\text{FAR}_a}$$

①土地所有人 A

$$= \frac{1}{2} \times \left(\frac{2}{10} + \frac{2.2}{10} \right) \times 0.447 = 0.0939$$

②土地所有人 B

$$= \frac{1}{2} \times \left(\frac{1}{10} + \frac{1.1}{10} \right) \times 0.447 = 0.0469$$

③土地所有人 C = 0.0469

④土地所有人 D = 0.0469

⑤土地所有人 E = 0.0469

⑥土地所有人 F = 0.0469

⑦土地所有人 G = 0.0469

⑧土地所有人 H = 0.0469

(3)原土地所有權人應領回之樓地板面積

=(2)式×(1)式

①土地所有權人 A = $0.0939 \times 50.3\text{ha} = 4.7232\text{ha}$

②土地所有權人 B = $0.0469 \times 50.3\text{ha} = 2.3591\text{ha}$

③土地所有權人 C = 2.3591ha

④土地所有權人 D = 2.3591ha

⑤土地所有權人 E = 2.3591ha

⑥土地所有權人 F = 2.3591ha

⑦土地所有權人 G = 2.3591ha

⑧土地所有權人 H = 2.3591ha

(4)原土地所有權人應領回之土地面積

=各地主領回的容積÷各地主領回土地區位的容積率

①土地所有權人 A 領回住四土地

= $4.7232\text{ha} \div 300\% = 1.5744\text{ha}$

②土地所有權人 B 領回住四土地

= $2.3591\text{ha} \div 300\% = 0.7864\text{ha}$

③土地所有權人 C 領回商二土地

= $2.3591\text{ha} \div 630\% = 0.3745\text{ha}$

④土地所有權人 D 領回商二土地

= $2.3591\text{ha} \div 630\% = 0.3745\text{ha}$

⑤土地所有權人 E 領回商二土地

= $1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.3745\text{ha}$

⑥土地所有權人 F 領回商二土地

= $1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.3745\text{ha}$

⑦土地所有權人G領回商二土地

$$= 1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.3745\text{ha}$$

⑧土地所有權人H領回商二土地

$$= 1.8002\text{ha} \div 630\% = 0.3745\text{ha}$$

(5)總計各土地所有權人共領回住四土地2.3608ha、商二土地2.2470ha，共計領回土地面積達4.6078公頃。

(6)土地所有權人領回土地面積占總徵收面積百分比為

$$= 4.6078\text{ha} / 9\text{ha} \times 100\% = 51.2\%$$

(7)政府取得土地面積為

$$9\text{ha} - 4.6078\text{ha} = 4.3922\text{ha}$$

(8)政府取得土地比例為

$$4.3922\text{ha} / 9\text{ha} \times 100\% \approx 48.8\%$$

表 5-7 已發布都市計畫並實施容積管制地區之建築容積分配情形

土地所有權人	區段徵收前		權利比值 %	區段徵收後		
	土地面積 (ha)	樓地板面積(ha)		土地面積 (ha)	樓地板面積(ha)	位置
A	2	4.5	9.39	1.5744	4.7232	仁四
B	1	2.25	4.69	0.7864	2.3591	仁四
C	1	2.25	4.69	0.3745	2.3591	商二
D	1	2.25	4.69	0.3745	2.3591	商二
E	1	2.25	4.69	0.3745	2.3591	商二
F	1	2.25	4.69	0.3745	2.3591	商二
G	1	2.25	4.69	0.3745	2.3591	商二
H	1	2.25	4.69	0.3745	2.3591	商二
合 計	9	20.25	42.22	4.6078	21.2369	

由上述兩個模擬案例之推算結果，吾人可以得出：

1. 現制區段徵收的土地分配方式，未考慮開發前後土地本身條件，情況的變化，以作為土地分配的考慮因素。而逕以40%的抵價地作為土地分配的標準。以致於不論土地地價提高的程度，均得成為地主的利得。
2. 本研究研提的新制區段徵收土地分配方式，主要考慮列開發前後土地情況的變化，而以容積率為主要參考指標，作為地主應得的權益的主要分配標準。
3. 本研究研提的新制區段徵收土地分配方式之試算，雖然分回給地主的土地比例相近於現制區段徵收土地分配方式的比例，但前者不若後者規定的僵化，而可適用各種情況，以確實維護地主的權益，並達成地利共享的目的。
4. 本研究研提的新制區段徵收土地分配式，亦考量實施地區在天然地形上之限制因素，尤其是指實施地區的坡度，由於開發地區坡度高低之不同，往往影響開發後可供建築用地與公共設施所占之比例。而現制區段徵收皆未考量此重要因素，皆一律以40%方式作為地主領回抵價地之依據，顯然有失公平性。故本研究亦建議開發率（ γ ），亦應為地主領回抵價地之主要考量因素，如此方符「使用者付費」之原則。

註 釋

註 5-1：J.Heilbrum:"Urban Economics and Public Policy", P.134,1981,中央圖書出版社。

註 5-2：區段徵收地區開發率（ γ ）之考量，主要係因實施區段徵收地區並非皆在平坦地勢之地區，亦即實施地區之坡度大小，注注影響其開發後可建築用地與公共設施之多寡及比例，因此若皆以40%為原則作為分回抵價地之依據，顯然有失公平。

第六章 建立建築容積作為權利分配因素之課題分析

6.1 相關法令配合之課題

由前一章之研究吾人可以得之，以建築容積之立體觀念，融入現行區段徵收中有關地主領回抵價地之分配公式中，不僅可以較公平的土地權利分配，尚且可以就不同地區，不同發展況與條件，求得較公平的土地權利分配計算方式，避免落入現行齊頭式的假平等之窠臼裡。

雖然此種「立體式」區段徵收較能符合公平精神，並打破傳統以農地利用為思考模式的「平面」觀念，而引進「立體」的權利觀念，符合當前市地開發利用之特徵。惟在建立制度之，前仍面臨當前一些法令上之限制，如：以建築容積作為區段徵收權利分配之規定，尚付之闕如；非都市土地之建管法令中，缺乏明確之土地使用強度規定與開發方式之規定；土地使用分區管制規則中，有關容積之加成或獎勵，宜考量其適用範圍包括了本制度，以利制度之建立等等。因此，應用建築容積作為區段徵收權利分配因素之制度於建立時，相關之法令如下：

1. 土地法
2. 平均地權條例
3. 平均地權條例施行細則
4. 區段徵收作業補充規定
5. 都市計畫法

6. 土地使用分區管制規則

7. 建築法

8. 都市計畫法施行細則

9. 區域計畫法

10. 非都市土地使用管制規則

由上述相關法令中，吾人就其較為重要者，影響本制度建立之關係較重大者，研擬面臨之課題與對策如下：

課題一：現行土地法、平均地權條例等相關條文內容，未就建築容積作為實施區段徵收權利分配因素之相關事項，納入規定中。

對策：應積極增修土地法、平均地權條例等相關法律條文，以期建築容積作為區段徵收權利分配因素制度之建立。

課題二：未實施容積率管制地區，對於施行區段徵收前後之各宗土地使用發展強度與發展管制，難以進行配管制。

對策：宜配現行相關法令，儘速全面實行容積管制。

課題三：現行都市計畫法規等規定，對於實施區段徵收之時機與權利分配（補償）內容，未就建築容積之運用理念，予以明文化。

對策：修改都市計畫法規等規定，明訂建築容積可為區段徵收權利分配之依據，並指定可適用之都市建設開發時機。

課題四：現行土地使用分區管制規則內，對於容積率加成之規定中，未考慮未來建立建築容積作為區段徵收權利分配因素制度時，可得為獎勵對象之一。

對策：為促進建築容積作為區段徵收權利分配因素制度之建立，宜修改土地使用分區管制規則，增訂明列本制度亦為獎

勵容積對象之。

課題五：現行建築法規中，對於非都市土地之使用強度，缺乏相關管制規定。

對策：於現行建築法規中，明訂非都市土地使用強度（基準容積）以為實施區段徵收時權利分配計算之基準。

課題六：現行非都市土地之開發，缺乏明確之法令規範其開發方式，致土地利用效率與開發公平原則，難以有效落實。

對策：於現行區域計畫法及非都市土地使用管制規則中，明訂非都市土地開發，方一律以建築容積作為權利分配因素之區段徵收，為土地開發之唯一方式。

6.2 相關配合之課題

以建築容積作為現行區段徵收權利分配因素之制度，其重心所在，乃在於建築容積如透過現行區段徵收制度，相互融合以為未來市地開發之主要政策或手段，同時可以透過建築容積，結合土地權利分配、都市設計或者使用管制，以及營建管理等三方面，而鑄造新式之區段徵收制度，亦即完全融合土地取得、土地規劃、公共建設、建築設計、建築施工，其或社區管理，環維護等，具體地達成土地之整體開發之理想。

欲達成上述理想境界，吾人首應了解建築容積分配之精義所在。所謂建築容積分配，係乃透過公權力之執行，將特定地區進行開發時，在一定條件下賦予較多的土地發展權。其與建築容積轉移不同之處在於：

(1)建築容積轉移之實施必須在主要計畫或細部計畫已確定狀況下

，而建築容積分配則不一定。

- (2)建築容積轉移之實施必須有接收區 (receive site) 與移出區 (donor site) 之劃定，建築容積分配則否。
- (3)建築容積轉移之實施在一定的條件下，由私人間進行之，建築容積分配則完全須由政府規劃之行之。
- (4)建築容積轉移之實施在於兩塊不同基地上進行，建築容積分配則不一定。

建築容積分配在國內，亦有類似之做法如公園、廣場周圍之建築容積加成、綜合設計開放空間容積之加成、沿街、角地之容積加成等，惟除開放空間容積加成外，皆不符合公平原則。以美國舊金山市為例，開發者除留設相當開放空間下准予增加容積外，對於公共設施之提供如圖書館、兒童遊戲場之提供，亦可得到更多之建築容積分配。因此，容積分配之增加，必須在提供或者回饋相當、對等的利益下，由政府部門，在不影響該地區或整體居住水準下，授予更多的建築容積分配。

因此，由建築容積分配之精神來看，在新都市開發、或需提供較大公共設施面積等情況下，基於公平與效率原則，可以運用建築容積配予以達成。

惟欲建立以建築容積分配為基本觀念之新式區段徵收，在相關制度方面，亦有諸些課題亟待解決以資配合：

課題一：現行區段徵收制度仍偏重為一般土地徵收之內涵，著重於公共用地之取得，未能積極進行用地之開發與管制。

對策：宜就現行區段徵收名稱，配合建築容積作為權利分配因素制度之融和，改稱為「區段開發」或「立體區段開發」，由消極的單純公共用地取得，進而轉化為積極地土

地開發之未來主要手段。

課題二：有關建立建築容積作為區段徵收權利分配因素制度，相關行政機關之配合事宜。

對策：宜就現行地政、都市計畫、建築管理等各自為政之土地開發管理相關機關，針對本制度之建立、制定相關之連繫辦法或聯合小組，俾便透過本制度之建立，達成完善健全之土地開發管理制度。

課題三：有關現行分區使用管制式之容積率管制，與本容積分配管制之配合事宜。

對策：除現行以使用管制方式進行各宗土地之容積管制外，對於透過本制度所開發之土地，宜作全區式（有別於原使用分區）之容積管制，俾便本制度得以靈活操作。

課題四：檢討現行「區段徵收作業補充規定」之缺失，納入立體容積分配之理念。

對策：通盤進行檢討現行作業規定之遺漏，研訂納入立體容積作為權利分配（補償）之因素，並刪除現行有關以平面方式作為分配比例下限之僵硬性規定。

課題五：如何確保本制度之公平性，以期建立長期性之土地開發制度，並達成本制度之預期效果。

對策：宜將本制度之建立，定位於「附帶條件式之分區管制（Conditional Zoning）」之類的公法行為，不宜為「契約協定式分區管制（Contract Zoning）」之類的私法行為，以確立本制度執行之透明性與公平性，以臻達公平原則。

課題六：如何確保本制度之順利推行，以達成土地開發之公平原

則的確立。

對策：為促進本之順利推展，宜配合開發許可建立，引進民間資源，以達成土地開發利用之目的。

課題七：如何與現行計畫協調配合，以促進都市土地合理開發利用。

對策：宜於都市計畫主要計畫擬定或變更時，即可依本制度進行土地開發或明示開發區域，俾免於細部計畫確定後，本制度難以順利運作，或在土地使用強度管制上，產生如何配合之問題。

其次，在其他相關措施方面，吾人亦應針對下列課題與對策，研擬妥善手段策略，以加速本制度之建立：

課題一：如何透過本制度之建立，同時達成地政、都市計畫、都市設計、建築管理之有關土地整體開發綜合目標。

對策：本制度之實行，可配合PUD開發方式，共同建立優美的整環境，以有效控制區內發展，並可彈性配合地區發展需求，抑止土地細分，俾利管理維護開發成果。

課題二：如何避免土地低度利用或少作投機等狀況之產生。

對策：配合本制度之建立，於開發區內限期進行土地開發使用，並規定容積下限標準，以促進土地使用，達成開發目的，並可避免土地投機炒作。

課題三：如何健全都市發展，並確立土地開發使用之公平原則。

對策：配合本制度之建立，除保留綜合設計有關容積加成獎勵之規定外，現行有關容積加成獎勵之實施時機與範圍，宜重新界定只限於本制度之實施與綜合設計開發時，方得予以容積加成獎勵，以確立都市開發之公平性與本制

度之推行，並健全都市之整體建設發展。

課題四：有關政府擬取得大量土地或建立土地儲備制度之配合。

對策：政府部門為取得國宅用地或開發工業區或為其他未來重大政策之配合儲備土地，可透過本制度之推行，以都市設計手法，透過建築容積之管與權利分配（容積分配或加成），達成政府取得大量土地之目標。

第七章 結論與建議

7.1 結論

以區段徵收方式進行土地開發利用，在現行體制下，對於土地開發時之公私利益的調和、土地利用規劃、公共設施用地之取得及開發財源之籌措等，皆具有相當之正面功能。惟在開發前後之權利分配評估上，仍以傳統平面式之計算方式，忽略了市地利用之立體性，因此產生諸些弊端。

本研究乃針對諸些現象，進行研究改進之道，獲致結論如下：

1. 日本之權利變換方式與美國發展權移轉，皆以建築容積作為土地開發利用或規劃之權利分配時主要考量因素，亦即以立體方式作為權利分配之基礎，且行之有年。
2. 建築容積不僅可為土地使用分區、使用密度等之合理、公平的規劃管制標準，亦為現代土地發展潛力之具體表現，其多寡，亦影響到土地使用價值的差異。
3. 現行區段徵收制度，雖為現行各類土地開發方式中較為公平之土地取得與分配的工具，但仍停留於傳統的平面方式進行土地權利分配，不僅無法達成地主間、地與全民之間的公平問題，亦影響土地之開發利用。
4. 區段徵收後之土地分配以百分之四十為限，其目的雖在保障地主權益，以減少地主抗爭，但卻忽略了各個不同地區開發時投

入量之差異性，反而造成不公平現象，同時政府在特定目的之用地取得政策下（如工業區及國民住宅用地），往往無法依現行區段徵收制度予以進行。

5. 區段徵收制度下之土地權利價值分配所考慮者，僅消極著重於個人財產之有形的價值（貨幣價值），而對於積極之財產（土地）價值的生活空間，卻無意間忽略其對所有權人之生活權的重要性。
6. 現行區段徵收制度之政策功能，已由以往僅著重於公共用地取得之消極功能，轉趨於未來土地開發之主要工具手段，為期使本制度能更靈活運作，並消除地主之疑慮，同時能真正表達其現行之土地開發政策功能，宜配合本研究改進，加入建築容積作為權利分配之依據後，更名為「區段開發」，以較符合其積極性之功能。
7. 為兼顧開發後權利分配之公平性，並免除地主可分回百分之四十抵價地之僵硬措施，依本研究結果，未來區段徵收有關土地所有權人之權利分配時，應考慮加入徵收前各個土地所有權人之建築容積與全區土地徵收前總建築容積之相對比例，以及區段收前後總建築容積增加之相對比例，納入現行分配辦法中，以達公平要求。
8. 為配合本研究所建立之納入建築容積考量的區段徵收制度之建立，宜將之與PUD開發方式相互配合，以為未來土地開發之新模式。

7.2 建議

依據本研究之探討與分析，茲研提下列各項建議，以為未來政策推行之參考：

1. 修改有關區段徵收按土地面積平面分配方式

為確立都市建築容積作為區段徵收權利分配因素制度，建議先以現行市地開發方式中之區段徵收以土地面積平面分配方式，加入建築容積因素之考量，先行試辦之，以為未來制度建立之基礎。

2. 修改有關分區使用管制及建築技術等規則，確立建築容積分配之基礎

為避免修改或增訂辦法相關法源之冗長立法程序，可參照美國實施發展權移轉之方式，於土地使用分區管制規劃中及建築技術規則，增訂有關容積轉移、基礎容積、容積下限、容積上限及適用範圍、轉移比例等相關規定，以落實建築容積分配之操作。

3. 建議全面實施建築容積管制，以為建築容積作為區段徵收權利分配因素制度之基礎

為配合都市建築容積區段徵收制度之建立，建議全面施建築容積管制，政府透過警察權（police power）之行使，明訂各宗土地之基準容積，以為未來都市建築容積區段徵收制度之基礎，並臻達平均地權地利共享之目標。

4. 建議以計畫單元整體開發（PUD）進行市地開發

以計畫單元整體開發者方式進行市地開發，可配合以鄰里單元為基礎之容積管制方式，透過建築容積於基地立體分配上彈性

轉移運作，俾有助於制度之建立。

5. 修改現行平均地權條例中有關地主可領回百分之四十抵價地之規定，並加入得以建築容積作為權利分配因素之考量，以活化現行區徵收制度。
6. 為期以建築容積作為區段徵收權利分配因素之改良制度有效地運作實施，並得以建立完善之制度，宜就現階段土地開發案例中，以公有土地面積比例大，開發面積規劃小、土地所有權人較少、離都市中心較近等原則，擇一做示範性開發，並先以契約協定式分區管制之私法方式，予以管制監督，以做為未來制度建立之參考。

7.3 後續研究之建議

為奠定應用建築容積作為區段徵收權利分配制度之實施基礎，茲研提下列各項後續研究之建議，以利未來制度之奠定與推展：

1. 針對建築容積與地價關係，以及不同樓層之建築容積價值與地價之關係作一基礎性之研究，俾使未來權利價值之計算更為精確。
2. 研擬建築容積區段徵收制度與PUD制度之配合評估，以建立整體性土地開發制度。

參考文獻：

A. 中文著作部份：

1. 呂衛青

1980《發展權觀念在土地使用計畫上可行性之研究》政治大學地政研究所碩士論文。

2. 蔡添璧

1982《國父遺教居室工業在台灣之實踐—兼論平均地權與都市開發配合運用》中國文化大學實業計畫研究所博士論文。

3. 辛晚教

1983《如何有效利用都市土地—檢討與建議》國家建設委員會。

4. 金家禾

1984《都市區土地開發方式之評置研究》中興大學都市計畫研究所碩士論文。

5. 黃世臣

1984《發展權移轉開發新市鎮之研究》東海大學建築研究所碩士論文。

6. 孫思俐

1987《應用權利變更方式以實施都市更新之研究—以臺北市雙園國小西側更新為例》中興大學都市計畫研究所碩士論文。

7. 黃國堅

1988《以權利變換方式推行都市更新產權處理之研究》政治大學地政研究所碩士論文。

8. 林元興
1989《都市建築容積加與轉移制度之基礎研究》內政部建築研究所籌備處。
9. 林元興
1989《市地利用的效率與公平原則》。
10. 趙淑濤
1990《都市建設發展採用區段徵收與市地重劃之比較研究》中興大學地政系。
11. 營建署
1990《淡海新市鎮實施區段徵收可行性之研究》。
12. 王杏泉等
1990《區段徵收作業模式之研究》內政部地政司。
13. 林元興
1992《由平均地權至平均空權》。
14. 顏愛靜
1976.9《美國地方政府實施發展權移轉制度所採量化方法之研究》土地改革月刊 29(9):11-15。
15. 呂衛青
1978.10《土地發展權之移轉與土地使用管制》土地改革月刊 28(7):16-22。
16. 蘇志超
1979《移轉土地發展權之經濟原則》土地政策之比較，508-513，中國地政研究所。
17. 蘇志超
1979.10《平均地權之理想與發展權移轉觀念之比較》土地改

革月刊 29(10):4-7。

18. 黃健二

1980《加強市地開發促進都市建設》人與地，76,76期合訂本。

19. 周良惠

1980《論我國區段徵收制度有關徵收權平等精神之侵害》，人與地，81期。

20. 鄭明安

1979《抵價地式區段徵收土地受益均衡原則》人與地，61期。

21. 殷章甫

1986《對平均地權條例修正案之幾點意見》，人與地。

22. 楊松齡

1992《都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究》內政部建築研究所籌備處。

B. 外文著作部份：

1. Contonis, J.J.

1973 "Development Rights Transfer: An Exploratory Essay", The Yale Law Journal, Vol 83, 75.

2. Sonoma County Planning Department

1974.6 "The Potential for Density Transfer in Sonoma County", A Pilot Study, June.

3. Field Barry C. and Jan M. Conrad

1975.11 "Economic Issues in Programs of Transferable Development Rights", Land Economics.

4. Rose, Jerome G.
1975 "The Transfer of Development Rights: Center for Urban Policy Research Rutgers", The State University of New Brunswick, New Jersey.
5. David E Mills
1980.7 "Transferable Development Rights Markers", Journal of Urban Economics.
6. George M. Raymond
1981.7 "Structuring The Implementation of Transferable Development Rights", Urban Land.
7. Gray Wolfram
1981.8 "The Sale of Development Rights and Zoning in the Preservation of Open Space: Lindahl Equilibrium and a Case Study", Land Economics, Vol 57, No.3.
8. Richard Perniciaro and Donald Agthe
1982 "The Transfer of Development Rights Across taxing Districts: A Theoretical Analysis", Planning Outlook, Vol 25, No.2.
9. J. Heilbrum
1981 "Urban Economics and Public Policy", 中央圖書出版社。

附錄一

「應用建築容積作為區段徵收權利分配基礎之制度研究」期初簡報會議記錄

壹、時間：中華民國八十一年十一月十八日（星期三）下午二點三十分

貳、地點：內政部建築研究所籌備處大會議室

參、主席：胡副主任 林主任秘書代理

肆、出（列）席人員：（詳簽到簿）

伍、主席致詞：（略）

陸、委託單位報告

一、本研究案係承續本處七十八年「都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究」及八十年的「都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究」，希所獲成果能更具體可行。

二、依計畫書所訂，本研究案之預期成果有三：

（一）針對當前區段徵收分配方式問題之探討。

（二）研析以建築容積作為權利分配基礎之相關課題。

（三）研提以建築容積作為權利分配基礎相關法令之修正及操作程序，以為未來建立制度之依據。

柒、研究單位報告

楊博士松齡

在現行體制之下，區段徵收所產生的問題在於：

一、都市計畫目標在促進土地利用，卻沒有考慮到開發利益分

配問題，變成只有地盡其力，而無法達成地利共享的目標。所以市民對於開發方式多偏好市地重劃，導致有「改良式的區段徵收」之產生。

- 二、在開發成本高或公共設施面積需求大的地區，採行區段徵收方式，為了讓地主能夠領回百分之四十的土地，開發單位可能要擴大徵收面積，才能達到區段徵收的預期目標。
- 三、區段徵收由於公共投資改良結果帶動地價上漲，使得被徵收地區及鄰近地區之地價漲幅高達五～十倍，產生極不公平現象。因此，注注擁有山坡地、保護區內土地之地主，多希望以區段徵收來進行土地開發。以工業區而言，區段徵收後地主可分回百分之四十土地，用地需求單位反而無法達成用地取得目標致難以進行開發。

基於上述問題，本研究將針對現行區段徵收之平面分配方式，以納入立體化的容積因素作為權利分配之基礎。

捌、出（列）席人員發言要點：

殷教授章甫

若由平面分配改為立體分配，宜考慮下列因素：

- 一、不同的使用分區規定容積亦不同，價值會有差異。
- 二、區位不同，價值亦不同。
- 三、樓層別亦是影響價值之因素。
- 四、法定地主可領回百分之四十土地，若以分配樓地板面積取代，比例該如何計算？計算之基礎為何？

顏教授愛靜

- 一、區段徵收的權利分配由平面改為立體，關鍵在於權利價值的換算。

- 二、買回土地或容積之比例，是否應按地價上漲之幅度、區位、用途、種類等因素而訂定不同之標準。

巫科長慶文

- 一、本研究較前階段之研究更為務實，惟未來本研究成果辦理地區，應以已實施容積率管制地區為主。
- 二、目前以平面方式分配，未考慮到其法定容積率之不同，易造成不公平現象。本案若欲加入容積併予以考慮，評定地價宜慎重，建築容積為考慮因素之一，但非單一因素。
- 三、依照注例瞭解，區段徵收不但沒有穩定地價，反而有帶動地價上漲的情形，對穩定地價未具功效。
- 四、各地情況不同，如原工業區變更為商業區，或農業區變更為商業區，買回比例皆為百分之四十，實在無法適用於每一個地區，也不公平。
- 五、目前採行抽籤方式，係遷就現行技術之權宜措施，而非最佳方式。

楊科長磐崇

- 一、現行法令所規定的地主可領回百分之四十面積土地，是指個人權利價值比例的百分之四十，此項規定在法令中並未詳細說明，故須加強宣導，以利執行。因此，未來容積轉移制度之設計，亦須具備操作簡單、簡明易懂、公平合理的原則，使民眾易於接受。
- 二、一套公平合理的估價制度應包括容積價值因素，才能反應實際權利價值。故若是僅以面積比例分配，未考慮容積率差異，則會扭曲原有之權利價值比例。

陳處長博雅

- 一、地主分回百分之四十土地，利潤仍有偏高傾向，因此似可考慮修正區段徵收分回比例，也不致因太呆板，缺乏彈性，而難以辦理。
- 二、建議選擇淡海等地區試做實例研究。

卓建築師聰哲

- 一、制度研究需配合容積管制、建築法、都市計畫法等相關法令規定。
- 二、若分配給原地主之土地不足百分之四十，則可考慮以徵收前後之差價償還原地主。
- 三、容積價值的計算非常複雜，但擴大權利分配的空間，可使區段徵收更靈活。
- 四、若能比照市地重劃採原地分配方式，將更能符合公平的精神。

許副總工程師志堅

- 一、對於區段徵收以立體方式解決平面方式之不公平，個人非常贊成。
- 二、漲價歸公非只地用單一因素，也需地價、地稅來配合。地用方面，因活動而產生之外部不經濟宜內部化，不使其負面效果影響到一般大眾。
- 三、都市設計創造良好公共空間，對地價有正面影響。

王科長銘正

- 一、區段徵收地主分回土地百分之四十或五十之比例，依何種標準訂定？其基本構想是否公平？與國父思想是否一致？
- 二、對違規使用之農地申請變更為工業區，政府擬令其限期開

發，並繳交差額地價，若無法在限期內開發，將回編為農地。以上若以容積作為權利分配時之考量因素，可餘值得採行。

三、目前區段徵收個案多，但地主分回土地比例各不相同，亦形成不公平。建議建立一套標準來審核申請案，以示公平。

于俊明先生

謹提出下列各項以供參考：

一、以完全控制方式開發市地：

（一）區段徵收之時機為何？私人可否請求徵收？以擴大其適用時機。

（二）技術可行性，法律規範。

二、容積價值的確立。

三、可否自由買賣容積？

四、補償容積是否要課增值稅？

五、容積宜賦予物權之地位，修改民法七百五十七條。

六、明示許可當事人有創設物權之空間，保障購買容積之權益。

七、區段徵收不宜被視為既有力量之調合。

八、提高開發者參與之誘因。

蔡教授添壁

一、各位專家學者所提每一項因素，似乎都可單獨成立一個研究來辦理。故為使本研究更具體，研究範圍宜作適度界定，就若干較具影響力之幾個因素進行研究，提出基本應用模式後，再就相關法令制度之建立，另案研究為宜。

二、現行區段徵收後，地主可分回土地若小於百分之四十，原則上即無法辦理，而須改用徵收方式辦理。因徵收對地主

更不公平，因此建議研究採用容積分配彌補地主損失，並解決區段徵收抵價地未達百分之四十即無法辦理的問題。

- 三、現行土地價值評定時，甚少考慮容積問題，未來應將容積納入評定地價的因素之一。

錢教授學陶

- 一、在權利分配時，宜考慮容積因素或以容積為單一因素，以漸進方式來考量。
- 二、對有無都市計畫或有無容積管制，在進行區段徵收後權利分配時，應有不同的作法。

結論

- 一、綜合各位專家學者意見，本研究案名稱修正為：

「應用建築容積作為區段徵收權利分配因素之制度研究」

- 二、本研究案之預期成果略作調整如下：（僅（二）、（三）項調整）

（一）研析以建築容積作為權利分配基礎之相關課題之改善構想與範例。

（二）研提以建築容積作為權利分配的未來修法方向，以為未來建立制度之參考。

（三）研擬以建築容積分配方式，解決現行區段徵收因可建土地不足百分之四十，而無法辦理之改善構想。

- 三、各位專家學者所提卓見及本處黃委員南淵先生惠送之書面意見，均極寶貴，請研究單位參考研究。

附錄二

(一) 現行區段徵收制度之法令規定

☆平均地權條例第53條：

各級主管機關得就下列地區報經行政院核准後施行區段徵收：

- 一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- 二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
- 三、都市土地開發新社區者。
- 四、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要，或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。

區段徵收地區選定後，徵收機關於通知其土地所有權人或使用人後，得進入該地區內為勘查或測量。其必須遷移或除去該土地上之障礙物時，應事先通知其所有權人或使用人；其所有權人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償。補償金額，由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市或縣（市）政府函請上級政府予以核定。

區段徵收地區選定後，徵收機關得視實際需要報經上級主管機關核定後，分別或同時公告禁止下列事項：

- 一、土地移轉、分割、設定負擔。
- 二、建築改良物之新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。

前項禁止期間，以一年六個月為期。

☆平均地權條例第54條：

各級主管機關依本條例規定施行區段徵收時，應依本條例第十條之規定補償其地價；如經土地所有權人之申請，得以徵收後可供建築之土地折算抵付之。抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則；其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。

☆平均地權條例第55條：各級主管機關依本條例規定施行區段徵收時，應依本條例第十條規定補償其地價；如經土地所有權人之申請，得以徵收後可供建築之土地折算抵付。抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則；其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。

☆平均地權條例施行細則第67條：依本條規定照價收買之土地，其權屬為直轄市、縣（市）有。

前項土地，直轄市或縣（市）政府應於補償費發給完竣或依法提存後十日內囑託該管地政機關辦理登記，其為出租耕地者，並應辦理租約註銷登記。

依本條例第三十四條一併收買地上建築改良物者，準用前項之規定。

☆平均地權條例施行細則第70條：實施區段徵收時，徵收機關應預計區段徵收後土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為計算原土地所有權人左列權益之標準。

一、應領抵價地之權利價值。

二、應領抵價地之面積。

三、實際領回抵價地之地價。

四、優先買回土地之權利價值。

五、優先買回土地之面積。

前項計算公式如附件五

☆平均地權條例施行細則第71條：前條抵價地之位置及最小建築單位面積，由徵收機關依徵收之目的及地方實際情形規劃定之。但最小建築單位面積，不得小於畸零地使用規則及都市計畫所規定之寬度、深度及面積。原土地所有權人領回抵價地之分配作業，由徵收機關定之。

☆平均地權條例施行細則第78條：區段徵收土地所有權人應領抵價地面積已達最小建築單位面積者，其實際領回抵價地之面積與應領之面積有所增減時，徵收機關得徵得土地所有權人同意後，依左列規定處理。

一、實際領回抵價地之面積超過應領之面積者，就其超過部分按評定區段徵收後地價繳納差額地價。

二、實際領回抵價地小於應領之面積者，就其不足部分按評定區段徵收後地價發給差額地價。

前項第一款差額地價經限期繳納逾期未繳者，徵收機關得不囑託該管登記機關辦理其領回抵價地之所有權登記。

☆平均地權條例施行細則第78條之1：本條例第五十五條之二之用詞涵義如左：

一、徵收補償地價，指各該宗優先買回土地之原徵收補償地價；其係原公有土地或未登記土地者，按徵收公告當期之公告土地現值計算。

二、公共設施費用，指工程費用、土地整理費用及貸款利息。

三、開發總費用，指徵收私有地以現金補償地價、有償撥用公有地地價、無償撥用公有出租耕地補償承租地價、公共設施費用及貸款利息等項之支出總額扣除原土地所有權人優先買回土地地價收入之餘額。前項第二款所稱工程費用，包括道路、橋樑、溝渠、地下管道、鄰里公園、廣場、綠地等公共設施之規劃設計費、施工費、材料費、工程管理費及整地費。所稱土地整理費用，包括土地改良物或墳墓拆遷補償費、動力及機械設備或人口搬遷補助費、營業損失補助費、自動拆遷獎勵金、加成補償金、地籍整理費、救濟金及辦理土地整理必要之業務費。

☆平均地權條例施行細則第79條：本條例第五十五條之二第一

項第二款所稱買回最高面積依第五十四條核計，指原土地所有權人領取現金補償地價者，其優先買回土地面積占其被徵收土地面積之比例，不得超過該徵收案預計抵價地總面積占徵收總面積之比例。

原土地所有權人優先買回土地之位置，由徵收機關依徵收之目的及地方實際情形規劃定之。

原土地所有權人優先買回土地地價之計算公式如附件六。

原土地所有權人優先買回土地者，應於限期內提出申請，未依限申請者，視為放棄優先買回，其申請買回土地面積不足最小建築單位面積者，應合併申請買回。

附件五

預計抵價地之總面積、預計抵價地之總地價、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地之權利價值、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地面積、原土地所有權人實際領回抵價地地價之計算公式（平均地權條例施行累則第七十條附件）

一、預計抵價地之總面積＝申領抵價地總面積＋優先買回土地總面積

二、預計抵價地之總地價＝Σ各宗預計抵價地之面積×各該土地評定之單位地價

三、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地之權利價值
＝二式×該所有權人被徵收土地應領補償地價÷區段徵收補償地價總額

四、原土地所有權人應領抵價地或優先買回土地面積＝三式÷該土地評定之單位地價

五、原土地所有權人實際領回抵價地之地價
＝該所有權人實際領回抵價地面積×該抵價地評定之單位地價

附件六

原土地所有權人優先買回土地地價之計算公式

（平均地權條例施行細則第七十九條附件）

優先買回之各宗土地地價

該宗土地之評定地價

＝該宗土地之原徵收補償地價＋公共設施費用×
區段徵收範圍內各宗土地之評定地價總額