

開發權承購於國家公園土地 取得問題之可行性研究

—以陽明山國家公園為例

陽明山國家公園

委託單位：內政部營建署陽明山國家公園管理處

研究單位：中華民國國家公園學會

中華民國八十二年六月

陽明先生全集

開發權承購於國家公園土地 取得問題之可行性研究

—以陽明山國家公園為例

計劃主持人：林 益 厚
 楊 平 世
專任助理：陳 平 子
 陳 子 瑋

陽明先生全集

引 言

近數十年來臺灣經濟發展突飛猛進，全民生活水準也迅速提昇。追求快速經濟發展的結果，固然達成了舉世矚目的「臺灣奇蹟」，卻也引發了許多問題。其中最值得重視的即是都市的迅速擴張。隨著人口的大量湧入，都市範圍不斷擴大。過度發展的結果使得都市和週邊的開闢地不斷地開發為住宅和工業、商業用地。開闢地的減少造成生活品質的低落，也對自然環境造成不可彌補的損害。國家公園成立之目的即在於保育自然環境及提昇生活品質。

陽明山國家公園自成立以來，因為其地理位置的特殊，而對於保育和生活品質的提昇發揮了相當大的作用。然而，也因為靠近都會區，使得經營上面臨了部份其他國家公園所沒有的問題。舉例而言，陽明山國家公園內的私有土地超過一萬筆（註一），總面積約佔全園區之百分之二十六（註二）。如何有效管理面積如此大之私有土地，乃成為國家公園經營者之一大課題。

最直接而且有效的方法就是將私有土地透過各種方式轉為公有。政府取得私有土地的方法很多，最不引起私有地所有人反對的是以市價購買，而現今最常用的則是徵收。檢討上述兩種方式，以現今市價和公告地價及公告現值差距之大，及土地法規之規定，以市場價格購入土地可行性偏低。再就徵收而言，近年來實施的結果顯示其執行時有技術上的困難，常因補償費用而引起爭議。逐漸調高的

公告地價及公告現值也使徵收單位產生極大的財務負擔。

觀諸世界各國都市發展，無一不重視開闢地的保留，各國因國情不同而有不同的政策。針對陽明山國家公園內私有土地面積龐大而且徵收費用高漲的狀況，本研究選定盛行於美國東北部新英格蘭地區土地保護政策——「開發權承購」(Purchase of Development Rights)或譯「發展權承購」為對象，探討其應用於國家公園土地取得之可行性。冀求為國家公園土地管理政策提供參考。

本研究共分下列六部份：(一)開發權承購之演進。探討開發權觀念之形成，具體政策之執行及其成效。(二)調查民眾對國家公園之需求。藉以了解國家公園在民眾心目中之地位，以做為評估開發權承購效益之重要依據。(三)訪問各執行機關及政府相關單位。希望了解各單位對於開發權承購的初步意見，做為將來深入研究的基礎。(四)訪問土地所有權人。蒐集園區內私有地土地所有權人對於開發權承購的看法以及對當前國家公園土地管理政策的意見，以期了解目前國家公園土地管理政策的問題。(五)政策分析。將由法律面及經濟面探討開發權承購政策之可行性。並將就開發權承購之實施步驟逐一進行研究，以評估其可行性。(六)結論與建議，以供作管理處及相關單位經營管理上之參考。

開發權承購之演進

「發展權」(Development Rights)的觀念首見於英國於一九四七年頒行之「城鄉社會法」，認為土地改良所得之利益應屬全民共享。因此，任何土地改良均需繳納相當於全部所得利益之「發展捐」。「城鄉社會法」實施不久後因遭民眾強烈反對而宣告失敗，但「發展權國有」此一概念仍存在英國之相關法令之中。(見表一)。

表一、英國發展價值稅之有關規定

稅的種類 項目	發展捐 (Development Charge)	改良捐 (Development Levy)	發展利得稅 (Development Gains Tax)	開發土地稅 (Development Land Tax)	資本利得稅 (Capital Gains Tax)
時機	土地移轉後土地開發許可之申請獲准時	同左	第一次出租或占有的商用建物，視為移轉	1.實際移轉 如所有權之出售或租賃權之移轉 2.部分移轉 如租賃權之授與，移轉部分的土地，或收到任何對土地損害之補償。 3.視為移轉，係在土地上做任何實質的開發。	同左
目的	對重分配之發展價值之取得	分享土地發展價值	對發展價值視為所得課稅	收回社會努力所創造之土地增值	將發展價值視為其他利得課稅
納稅人	土地所有權人或開發者	同左	個人、公司	土地所有權人或開發者	個人
稅基	發展價值 (擁有土地開發許可時之地價一未擁有開發許可之現有價值)	同左	發展價值	發展價值(ROV) $ROV = DC - IC - BV$ DC: 移轉報酬 IC: 雜貨 BV: 稅基A、B或C中最高者	1.有特殊土地稅 對發展價值課稅時: 針對土地之現在使用價值之增值及其他未來土地稅所課之增值(如免稅額) 2.無特殊土地稅時: $CC = DC - (AE + IA)$

稅 率	100%	40%	個人35%-83% 小公司：42%	1.66 2/3% (起征點£1,000 1976 8/1 80% 2.60% (起征起£50,000) 1979 6/12 3.60% (起征點£75,000) 1984	30%
實施期間	1947~1953 (工黨)	1967~1970 (工黨)	1974~1976 (保守黨)	1976~1985 (工黨、保守黨)	1965-1967 (工黨) 1971~1974 (保守黨、工黨) 1985至今 (保守黨)
備 註	成立中央土地 局處理課征發 展權之事宜	設立土地委員 會目的： 1.改良捐之估 價與課征 2.確保改良捐 之課征不會 阻礙未來土 地之開發	開發損失可由 利得稅中扣除		尚有免征及優惠 之規定

資料來源：邵治綺，開發許可制與土地使用分區管制並行於臺灣之研究。

政大地政研究所碩士論文，78年6月。

開發權承購，為一因應都市快速擴大而產生的區域發展失衡現象所產生之土地政策。最早於一九七〇年代末期出現於美國東北部新英格蘭地區人口稠密之各州。截至一九九〇年三月為止，已有九個州實施該政策(Daniels, 1991)。就美國的土地保護政策演進而言，開發權承購屬

於第三代。第一代為目前我國採行之分區使用(ZONING)，第二代則為各種稅賦上的優待(Districting or preferential property tax assessment) (註三)。開發權承購和其他政策最大不同點在於它將土地的開發權獨立出來，並視開發權為一可交易的標的物。(圖一) 政府配合土地使用分區與土地所有人協議後，依實際需要而購得開發權，政府便以自民間取得開發權的方式達到減緩土地開發的目的。政府只取得開發權而不變更所有權的作法亦使得所需經費大幅下降。相對於我國當前政府財政緊縮的狀況，此政策實有其正面意義。

開	發	權
使	用	權
所	有	權

圖 一

此政策實施地區主要為都會區邊緣之農業及開闢地。在美國實行的結果，已有十四萬六千七百五十一英畝(五萬九千三百八十七公頃)的農地及開闢地因此受到保護。

由表二之實際使用經費和實施面積計算，平均每公頃之承購價格為新臺幣一萬七千二百三十五元。詳細情況請參閱表二：

表二、開發權承購於美國實施結果

州 別	開發權承購 開始日期	面 積 (英畝)	農場數	核定經費 (百萬美元)	實際使用經費 (百萬美元)
康乃狄克	1978	17,313	114	48.3	40.8
緬 因 *	1990	330	1	1	.38
馬 里 蘭	1977	79,482	534	78	68
麻瑟諸塞	1977	27,650	285	80	65
新罕布什爾	1979	2,090	26	3.6	3
新 澤 西	1983	8,900	68	100	50
賓夕法尼亞	1989	496	5	100	.6
羅 德 島	1982	1,362	18	10.5	7.5
佛 蒙 特**	1987	9,128	30	6.9	5.1
總 計		146,751	1,081	428.3	240.38

*：緬因州之開發權承購計劃原為該州Land for Maine's Future 計劃的一部份。

**：佛蒙特州的金額包括除開發權承購外的其他土地取得方式。

資料來源：譯自Daniels, Thomas L., The Purchase of Development Rights-Preserving Agricultural Land and Open Space, Journal of the American Planning Association, Vol.57, No.4, Autumn 1991, P.422.

民眾對國家公園之需求

為求得民眾對國家公園之需求，以做為政策分析之重要參考，遂以問卷調查方式進行研究。

問卷調查分為二階段進行。第一階段為試測(pre-test)以尋求對國家公園需求解釋力較高之變數，於篩選變數後，再進行正式調查。

試測部份於81年 7月26日及81年 8月 2日進行，測試地點有三：第二停車場、小油坑及大屯自然公園，受測對象為自用車駕駛人，共收回有效問卷1377份。問卷之主要觀察變數為：

一、自變數：1.性別，2.年齡，3.教育程度，4.旅遊次數。

二、因變數：1.最適票價，2.旅遊觀感，3.擁擠程度，4.交通狀況，5.遊客行為，6.服務品質。

經初步分析後，於自變數部份增加住所、職業及月收入三項；因變數部份，則全數更換，以進行正式調查。

調查方式係由訪員直接發送問卷于受訪對象，並立即收回。本項調查共分二次進行，共收回 585份問卷，其中有效問卷為526份，有效率達89.9%。調查共進行二次，第一次於81年 9月13日於遊客中心、第二停車場、小油坑及 260公車陽明山公園站進行。主要對象為搭乘公車上山及以機車為交通工具者。以汽車為交通工具者計72份，約

佔有效問卷之13.6%。第二次調查於81年 9月27日於陽金公路馬槽至陽明山公園沿線進行，步行者、使用汽、機車者及搭公車者各占約三分之一。兩次調查各收回有效問卷370份及156份。問卷收回經編碼之過程後，以SPSS-PC+做為統計分析之工具。

主要觀察變數：

一、自變數 (Independent Variables)：1.遊覽次數，2.性別，3.年齡，4.住所，5.職業，6.教育程度，7.月收入。

二、因變數 (Dependent Variables)：1.最高可接受票價，2.各種土地利用方式：農田、果園、水產養殖、採礦、私人住宅、商業店面及工廠、3.保持自然，不做人為開發。

受訪者對各種土地利用方式之意見以五等分計算，1代表極同意，2代表同意，3代表無意見，4代表不同意，5代表極不同意。

問卷結果：

依自變數內各組意見分，訪問結果表列如下：

表三、 依遊覽次數分

	第一次	偶爾來	很常來	其 他
最高支付價格(元)	125.37	118.86	108.99	113.01
開放農田、果園	2.24	2.22	2.08	2.22
開放水產養殖	2.89	3.24	3.02	3.18
開放採礦	3.7	3.98	3.76	3.9
開放私人住宅	3.58	3.93	3.75	3.9
開放商業店面	3.47	3.75	3.78	3.79
開放工廠	3.9	4.29	4.29	4.2
保持自然	1.71	1.64	1.69	1.69

*1—極同意 2—同意 3—無意見 4—不同意 5—極不同意

表四、 依性別分

	男	女
最高支付價格(元)	113.42	117.98
開放農田、果園	2.29	2.06
開放水產養殖	3.13	3.07
開放採礦	3.9	3.8
開放私人住宅	3.84	3.76
開放商業店面	3.73	3.70
開放工廠	4.14	4.26
保持自然	1.72	1.63

*1—極同意 2—同意 3—無意見

4—不同意 5—極不同意

表五、依住所分

	台北市	台北縣	其他
最高支付價格(元)	110.08	116.95	131.83
開放農田、果園	2.19	2.19	2.1
開放水產養殖	3.26	2.97	2.97
開放採礦	4	3.69	3.78
開放私人住宅	3.86	3.76	3.69
開放商業店面	3.8	3.59	3.75
開放工廠	4.3	4.18	4.02
保持自然	1.56	1.84	1.62

*1—極同意 2—同意 3—無意見 4—不同意
5—極不同意

表六、依職業分

	公	商	學 生	軍	工	教	自由業
最高支付價格(元)	120.79	130.1	111.17	108.33	105.09	108.66	87.11
開放農田、果園	1.96	2	2.38	2.41	2.4	1.86	2.34
開放水產養殖	3.23	3.02	3.11	3.5	3.14	2.93	3.13
開放採礦	4	3.82	3.77	4.08	3.67	4.26	3.94
開放私人住宅	3.85	3.71	3.84	4.5	3.67	3.93	3.9
開放商業店面	3.79	3.64	3.62	4.41	3.54	4.26	4.03
開放工廠	4.23	4.24	4.04	4.66	4.09	4.8	4.3
保持自然	1.58	1.64	1.79	1.91	1.7	1.53	1.57

*1—極同意 2—同意 3—無意見 4—不同意 5—極不同意

表七、 依教育程度分

	國 小 以 下	國 中	高 中 高 職	專 科	大 學	研究所
最高支付價格(元)	71.42	93.12	115.85	115.15	120.06	140.8
開放農田、果園	2.42	2.34	2.26	2.02	2.18	2.12
開放水產養殖	2.57	2.5	3.04	3.2	3.1	3.36
開放採礦	3.85	3.34	3.80	3.92	3.91	3.92
開放私人住宅	3.57	3.5	3.79	3.84	3.85	3.84
開放商業店面	3.42	3.40	3.71	3.59	3.87	3.84
開放工廠	3.42	3.78	4.07	4.23	4.43	4.52
保持自然	3	1.87	1.7	1.69	1.63	1.2

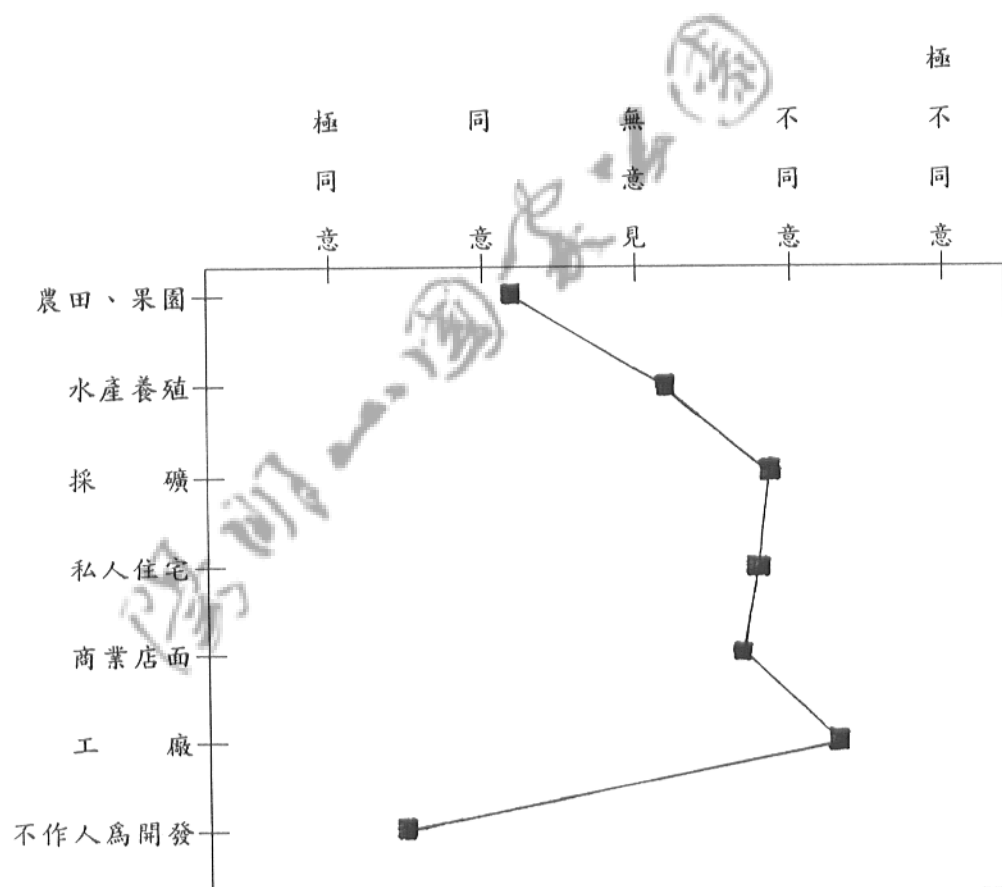
*1—極同意 2—同意 3—無意見 4—不同意 5—極不同意

表八、 依月收入分

	一萬元 以 下	一萬元 至 二萬元	二萬元 至 四萬元	四萬元 至 六萬元	六萬元 至 八萬元	八萬元 以 上
最高支付價格(元)	96.18	105.04	113.73	131.26	230.55	139.28
開放農田、果園	2.52	2.09	2.11	2.03	1.83	2.21
開放水產養殖	3.26	2.88	3.21	3.02	2.72	2.92
開放採礦	3.82	3.82	3.91	3.84	3.38	3.92
開放私人住宅	3.82	3.83	3.82	3.72	3.5	4
開放商業店面	3.73	3.58	3.78	3.79	3.38	3.78
開放工廠	4.02	3.92	3.86	3.99	4.11	3.81
保持自然	1.81	1.78	1.61	1.59	1.44	1.5

*1—極同意 2—同意 3—無意見 4—不同意 5—極不同意

就全體受訪者平均而言，陽明山國家公園內私有地之用途中，最被接受者為保持自然，不作人為開發。開放為農田、果園亦被接受。對於開放為水產養殖用地，受訪者偏向無意見的態度。其他用途如採礦、私人住宅、商業店面及工廠均被認為不合適。（圖二）



圖二、全體受訪者之平均結果

統計分析

以複迴歸(Multiple Regression)分析變數間之相關(Correlation)關係：

在單尾.01 的顯著水準下，下列變數之間出現了相關的現象：

1. 遊覽次數與教育程度：教育程度較高者，遊覽次數也較多。
2. 遊覽次數與私有土地開放為工廠：遊覽次數愈多者，愈反對設立工廠。
3. 性別與私有土地開放為農田、果園：女性的反對意見較強。
4. 住所和私有土地開放採礦：台北市的居民反對意見較強。
5. 職業別和可接受的最高票價：從商者顯著高於自由業者。
6. 職業別和私有土地做為農田、果園：學生、從事工業者和自由業者明顯較公務員和從商者持反對態度。
7. 教育程度和私有土地開放水產養殖：教育程度較高者較反對。
8. 教育程度和保持自然：教育程度較高者較無所謂。
9. 月收入 and 保持自然：收入高者較無所謂。
10. 最大可接受價格和私有土地開放商業用：願意接受較高價者較反對商業用。

- 11.教育程度和開放水產養殖：教育程度愈高者愈反對開放水產養殖。
- 12.水產養殖和開放工廠：反對開放水產養殖者亦反對開放工廠。
- 13.水產養殖和保持自然：反對開放水產養殖者較有保持自然之傾向。
- 14.開放工廠和保持自然：反對開放工廠者較贊同保持自然。

在單尾.001的顯著水準下，下列變數間出現相關現象：

- 1.性別和月收入：男性收入高於女性。
- 2.年齡和月收入：年齡高者收入較高。
- 3.住所和教育程度：台北市居民教育程度高於其他縣市。
- 4.職業和月收入。
- 5.教育程度和月收入：教育程度高者收入較高。
- 6.教育程度和開放工廠：教育程度高者較反對。
- 7.月收入和最高可接受價格：收入愈高可接受愈高之價格。
- 8.月收入和私有地開放農田、果園：收入較高者較反對。
- 9.最高可接受價格和做為水產養殖：可接受較高價格者較反對開放水產養殖。
- 10.私有土地開放為各種用途：概括而言，反對開發者對任何人為用途皆反對。唯一例外者為反對農田、

果園開發者對開放工廠並無明顯不同意。

上述結果顯示各變數間有相關性存在，必須進行變異數分析(ANOVA)。

由自變數內各組間關係分析：

此部份在於比較各自變數組間之平均數是否在統計上有顯著不同，採用顯著水準0.05下之Duncan's Multiple Range Test 加以檢驗。結果如下：

1. 旅遊次數：

首次到陽明山國家公園遊覽者，在私有土地做為農田、果園外之任何開發的態度上均明顯持中立之態度。此外，很常來之受訪者明顯地較反對開放採礦。

2. 住所：

台北市遊客在水產養殖、採礦和工廠三項中，反對程度明顯高於來自台北縣之遊客。

3. 職業：

從商者所能接受之最高票價為各組中最高者，且明顯高於自由業者。此外，各行業於開放私人住宅、商業店面及工廠方面，亦持明顯不同之態度。概括而言，反對開發態度較強者為從事軍職、教職和自由業者。唯從事教育工作者於開發農田、果園方面和其他各組並無明顯之不同。

4. 教育程度

國中學歷者於開放水產養殖、私人住宅、商業店面及工廠方面，反對態度明顯低於高中以上學歷者。大學以上學歷者於開放工廠設立方面，反對態度明顯高於小學學歷（及以下）者。保持自然，不作人為開發項目中，除研究所學歷和大學學歷者無明顯差異外，其餘各組則呈現學歷愈高，愈明顯反對之現象。

5. 月收入：

月收入在6萬至8萬之間者，可接受之最高票價為230.55元，明顯高於其他各組。所得低於1萬元者對開放農田、果園無意見，其他各組則明顯傾向同意。於水產養殖方面，月收入低於4萬元之三組間差異明顯，一萬至二萬元組明顯異於其他二組，傾向同意開放。開放工廠方面，二萬至四萬元組之反對傾向明顯高於一萬元以下組。

統計結果在政策上的意義：

1. 最高可接受價格平均值為115.72元，但所得高者有接受較高價格的明顯趨向。尤其月收入6萬至8萬元組平均值230.55元，高出其餘各組甚多。就國家公園取得土地的經費來源而言，則所得稅應為最符合公平和效率之方式。再由職業別來看，則為從商者最高。同時也發現從商者所得有高於其他各組之趨勢，此結果也印證了所得稅為最適經費來源之結論。

2. 在民眾對各項人為開發用途之態度方面，國家公園內之私有土地開放為農田、果園為同意程度最高者。最受反對者為開放設立工廠。反對程度次高者為私人住宅，高於設立商業店面及採礦。顯示在長期的土地政策規劃上，園區內私人住宅的問題應加以重視。在條件許可下，開發權承購應以限制工業用途及住宅用途為優先。
3. 教育程度為造成各組間差異的主要原因，其次為職業。月收入因和職業有相當高之相關性，故亦造成相當程度之影響。在私有土地開放水產養殖、採礦、商業店面和工廠四項中，國中學歷者有明顯趨向同意的現象。綜觀所有開發項目，以大學學歷者反對最力。另就保持自然單項而言，除研究所學歷和大學學歷無特別差異外，其餘各組均出現學歷愈高愈明顯支持不做人為開發的方式。假設學歷愈高所受的教育愈多，則國家公園所舉辦的各類解說教育和各項研習活動實具有相當明顯的正面意義。就開發權承購政策而言，教育水準之提高實有助於政策之執行。
4. 就受訪者住所而言，臺北市居民願意接受較高之票價，唯與外縣市受訪者之差異並不明顯。若就明顯差異而言，則台北市受訪者在私有土地開放水產養殖和採礦方面反對程度明顯高於台北縣受訪者。於保持自然方面，則較台北縣受訪者明顯持贊同態度。再就受訪者比例而言，台北市受訪者有 241 人，而台北縣為 202 人，兩者比例相近。此結果顯示台北市受訪者較台北縣受訪者重視

國家公園之保育問題。在土地取得之政策方面，在台北市及台北縣之處理方式應包括此一特性，以利政策之執行。

民衆對國家公園需求調查之結論

- 1.就租稅公平、效率之原則而言，國家公園取得土地之來源以所得稅爲最佳。
- 2.受訪者最反對之開發用途依次爲工廠、私人住宅、商業店面及採礦。對於國家公園內之私有地開發爲農田、果園則爲無意見，並傾向同意。
- 3.教育水準之提高與重視國家公園保育之程度成正比。
- 4.台北市受訪者較台北縣受訪者重視保育問題。

訪問各執行機關及政策相關單位

本次訪問主要在於探求各執行機關及政府相關單位對於現行法令及開發權承購政策之意見。原以問卷方式進行，唯大部份受訪者對於問卷填寫持迴避態度，故改以訪問方式進行。

受訪者合計十六位，其中五位為實地訪問，平均訪問時間四十五分鐘。十一位為電話訪問，平均訪問時間二十五分鐘。唯電話受訪者受訪時間差異極大，最長者高達一小時二十分，最短者僅十五分鐘。

受訪對象包括內政部營建署，國家公園管理處、台北市政府地政處、台北縣政府、台灣省政府、林務局、農委會及台北縣市相關之地政事務所及鄉鎮公所。

訪問結果有二人堅決採用徵收方式取得國家公園用地，認為保育應為國家公園設立之首要目的，任何人為開發行為都必須加以排除。三人認為開發權承購絕對必要，應該立刻實施。十一人認為開發權承購有其正面意義，對於解決當前國家公園土地權屬不同造成之困擾很有幫助。唯十一人中有五位認為修訂法令所需要之時間將很長。且全體受訪者均對開發權承購政策之時效性存疑。

對於當前國家公園乃至保育之相關現行法令，多數受訪者認為堪稱完備。其中有一位強烈表示現行法令之罰則過輕且執法人員不足。有二位認為國家公園法缺乏協調自然保育及人文景觀之功能。

訪問土地所有人

陽明山國家公園區內私有土地近一萬筆，佔全園區面積約四分之一。本研究以問卷，電話訪問及實地訪問三種方式對私有土地所有權人進行調查。訪問目的在於了解土地所有權人對於國家公園設置之看法，當前法令之意見及開發權承購政策之支持度。

問卷部份：依陽明山國家公園管理處新近完成之電腦地籍資料對台北市士林及北投兩區一百五十位土地所有權人發出問卷。其取樣方式則依土地取得方式不同而分為八大類：(1) 繼承。(2) 分割繼承。(3) 買賣。(4) 放領。(5) 土地總登記。(6) 贈與。(7) 分割。(8) 其他。另外亦考慮土地取得時間及面積大小，力求樣本之多樣化。

問卷回收十九份，回收率12%。除回收率偏低外，有效問卷僅十一份，有效率僅 7%。檢討有效率偏低之原因，認為土地所有權人對於問卷製作單位——中華民國國家公園學會認識不足。事後之電話及實地訪問發現，絕大多數受訪者皆認為中華民國國家公園學會為一政府機構而不願回答問卷。問卷中未充分表示中華民國國家公園學會為民間單位實為失策。

基於問卷之效率偏低，遂改採電話及實地訪問。首先以先前之無效問卷回覆者進行電話訪問。對於願意接受實地訪問者則進行面對面溝通。合計接受電話訪問者共十九位，其中八位為台北市士林、北投二區之里長，十一位為

土地所有權人。電話訪問之時間平均為四十五分鐘。

除電話訪問外，亦進行實地訪問。個人受訪者計十六位，其中台北縣三芝、萬里、金山、淡水、石門各鄉鎮之村里長十二位，土地所有權人四位。另於士林區溪山里及淡水鎮水源里與當地人士座談。參加人數為溪山里五十四位，水源里六位。平均訪問時間為六十分鐘。

訪問結果重點歸納如下：

1. 全體受訪者皆肯定開發權承購之可行性，且願意與政府執行單位協議出售開發權。雖有部份村里長認為必須進一步調查全體土地所有權人之意願，但對於開發權承購的被接受性期望甚高。
2. 在出售開發權之價格方面，二位台北縣之村長明確表示願意以公告現值七成左右之價格出售農業之外之開發權。收回之問卷中則有三位表示明確之開發權售價，其範圍在其土地自行估算價值之十分之一至三分之一間。台北市之里長及受訪者則不願表示明確之價格。
3. 全體受訪者皆對於國家公園的保育措施感到不滿。認為現行規定損害土地所有權人之權益。部份受訪者質疑政府決策，認為政策經常改變，感到無所適從。
4. 台北縣受訪之村里長皆表示對於現行管制措施不了解，有九位村里長表示從未看過國家公園法，國家公園法施行細則及修訂陽明山國家公園一般管制區土地使用分區管制要點。台北市則有二位里長表示相同狀況。

政策分析

開發權承購政策之實施過程如下：

- 一、政府機關審定應限制開發之地區。
- 二、地政單位釐定限制開發地區作為不同用途之地價。
- 三、與土地所有權人進行協商，決定承購程度、金額及方式。
- 四、管制政策執行成效，並訂定罰則。

以上四步驟中之第一項，我國現行國家公園土地管制分區制度已明定各分區開發之限制。至於管制政策執行成效方面，國家公園警察隊及巡山員應可勝任。較困難部份在於二、三兩項。

開發權承購政策是否能成功實繫於政府是否能夠正確估算土地之開發價值，國外之實例顯示未能正確釐定使用價值之地區，開發權承購大都以失敗收場。國內之相關單位是否有能力正確進行估價，實有待進一步探討。在此提供世界各國土地（不動產）評價制度以供參考。（表九）

承購程度對於國家公園而言，可依各土地所在管制分區之特性而定。承購金額方面，依學理而言，應使土地所有人之利益受到完全之保障。使其在出售開發權于政府及自用兩者間無權益之損失。在承購方式上，就時間而言，國外現行實例有一次付清（時限短者）及分年償還者，其中分年償還方式尤受年齡較高之土地所有人歡迎。就給付

工具而言，除給付現金之外，亦有以減稅、免稅或以公債支付之實例。多樣化的給付方式和工具實為開發權承購之一大特色。我國現行土地法令中亦有相關之規定：

土地法第一百九十二條：供左列各款使用之私有土地，得由財政部會同中央地政機關呈經行政院核准，免稅或減稅…二、公園及公共體育場用地。…四、森林用地…。

土地法第一百九十四條：因保留徵收或法律限制不能使用之土地，概應免稅。但在保留徵收期內，仍能為原來之使用者，不在此限。

另一重要之問題在於如何使土地所有人願意參與開發權承購。國外學者曾以行為模型進行研究，本研究以訪問方式得知，受訪者接受開發權承購之基本概念。技術面則有待後續研究。

表九、各國土地（不動產）評價制度

項目 國名	評 估 標 準	稅 基	評 定 單 位	評 估 年 數
日 本	市 價	市 價	地方政府	土地及建物三年一次，有形商業資產一年一次
法 國	租賃價值	租賃價值的50%	地方政府	一年一次
瑞 典	市 價	市價的75%中的1.5 %為稅基	中央政府	五年一次
荷 蘭	市價或資本價值	同 左	市 政 府	三年或五年一次
韓 國	市 價	市價的50%	地方政府	每年一次
印 度	市 價	市價的60%的6 %為稅基	中央政府	三年一次
英 國	租賃價格	同 左	中央與地方政府	五年一次
愛 爾 蘭	淨每年租賃價值	同 左	地方政府	不 定
新 加 坡	每年租賃價值	同 左	中央政府	一年一次
瑞 士	租賃（收益）價值與市價	同 左	中央政府	十年一次
美 國	市 價	平均為市價的33%	地方或州政府	各地方不一，從一年至四年皆有
義 大 利	市 價	同 左	地方政府	十年一次
挪 威	市 價	市價的50%	中央政府	五年一次
土 耳 其	市 價	同 左	中央政府	四年一次
菲 律 賓	市 價	平均為市價的37%	地方政府	五年一次
澳 洲	租賃價值	同 左	州 政 府	都會區二年一次，非都會區三年一次
德 國	資本價值	同 左	聯邦政府	六年一次
西 班 牙	實質或潛在所得	同 左	中央與地方政府	農村土地五年一次都市土地三年一次
丹 麥	市 價	同 左	中央與地方政府	四年一次
紐 西 蘭	1.租賃價值 2.資本價值 3.土地價值	同 左	中央政府	五年一次

資料來源：「地價稅問題之研究」，財政部賦稅改革委員會，民國78年，第45頁。

開發權承購與現行土地取得政策比較

我國現行之土地取得政策因適用範圍不同而可概略歸納為九大類，其利弊可引用高原平先生之研究加以說明：

表十、公共建設用地取得方式之利弊分析

	利	弊
一、協議價購	1. 小型公共建設，地主人數不多較易達成協議，可快速取得建設用地。 2. 政府與人民基於平等立場，不致形成財產權之侵害。	1. 取得大型公共建設時，需動員眾多人力進行溝通、協商，對於分歧意見之一致化需時較長。 2. 政府需有充足之財源，在地價相對於其他財貨偏高之國家或地區，此一方式之採行，政府財源之籌措對財政單位而言，負擔相當重。 3. 政府價購用地之底價訂定頗為困難，尤其在未有估價師、估價制度之國家或地區（如我國）。底價之訂定成為執法人員害怕而厭惡之工作，蓋訂價過低，可能難以達成協議，無法於既定時間內達成計畫目標；底價稍高，則又可能有圖利他人之嫌。
二、徵收及區段徵收	1. 快速有效，節省許多與地主溝通協調間，立即可使用土地。 2. 施工期間可避免土地所有權人之爭議阻擾。 3. 徵收補償標準依「平均地權條例」第十條規定以公告土地現值為準標準明確。 4. 區段徵收實施規模較大，有利於整體地區規劃與開發。 5. 徵收及區段徵收於公告發出後，即可依法進入徵收範圍內實施察勘或測量工作。甚且可依土地法第二三一條規定進入被徵收土地內施工，以爭取開發建設之時間。	1. 地價補償標準以公告土地現值為準，然公告現值常低於市價，引起地方強硬抗爭抵制。 2. 政府部門視土地徵收補償為財政上一大負擔，多不願貿然採用。 3. 以徵收方式取得之土地，其徵收適用之對象、範圍皆須受土地法第二〇八條規定之限制。 4. 「平均地權條例」有關「抵價地」方式，使得政府部門實行區段徵收之後只能取回欲徵收地區總面積之五〇％到六〇％土地而已，而非全部。

三、市地重劃方式	1.全部重劃總負擔（包括公共設施用地負擔及工程費用、重劃費用、貸款利息等）皆由土地所有權人自行負擔（依受益者負擔原則）。 2.政府可無償取得所需公共設施用地面積。 3.政府完全站在協助作業立場而完成全區土地之區劃整理目的，促進市地有效利用。 4.政府主動辦理者，不須徵得重劃區地主之同意，節省作業時間。	1.重劃工作只能達成土地區劃整理，無限期強制地主建築行為。 2.重劃期間，重劃辦理機關並不能取得土地所有權，易因土地所有權人之異議與阻礙而延緩完成時間。 3.重劃計畫須與細部計畫內容配合一致但兩者分屬不同主管單位負責，經常在觀念上、程序上、設計上、作業上不能配合，影響重劃進行。 4.重劃負擔與土地分配的計算式繁瑣，常引起地主爭議，增加重劃人員的困擾。 5.重劃完成後抵費地之處分情形不佳時，影響重劃成本回收。 6.市地重劃舉辦之前與重劃期間資金須先籌措支墊，造成重劃作業推廣不易。
四、等值	一、對土地所有權人而言： 1.舊有的居住環境、里鄰關係之維持。 2.通勤、就業、就學關係得以維持。 3.店舖之營業者可保留原有「顧客群」，繼續營業。 4.權利人不花費任何資金，使得原本窳陋破舊、公共設施缺乏之居住環境，開發建設成為堅固、耐火、公共設施齊全的社區，且可增加居住之空間。 5.係以「準共有持分地上權」方式達成開發建設之目的，不涉及土地所有權之移轉，故地主不必繳納高額之土地	1.對承租人而言： 當出租人不願參與權利變換時，施行者便成為當然房東，而權利變換實施後，由於租賃標的之變更、公共設施改善，施行者乃要求重訂租約時調整房租，原租屋者一般均為低收入者，在不能負擔調整後租金情況下，只有遷出。 2.對零售業者而言： 在原窳陋地區營業項目與立體重劃後新高層建物營業項目不一定相同（即重劃後高層建物之使用

交 換 方 式	移轉增值稅。而房屋所有權之取得為「原始取得」，取得者不須繳納不動產取得稅（我國為契稅）。此外尚有其他稅捐優惠。 6.各權利關係人在「權利變換計劃書」詳細了解自己權利內容，對變換過程皆具安全感。 二、對投資開發者而言： 1.投資開發者可以免除籌措購地資金之困擾及負擔，且可使資金之調度更加活潑。 2.參與計劃之初，即能確定自己能分配到之樓地板範圍及面積，亦能預知投資報酬比率。 3.政府在稅捐及獎勵方面給予特惠及優待。 4.可解決其一次須取得大規模建築用地之困難，尤其是建築基地供給日漸減少情況下，土地取得十分困難。 三、對政府部門而言： 1.僅居於輔導監督立場，提供行政手續上方便及稅捐上優惠，即可達到促進土地合理利用、改善居住環境目的；公共設施之興建亦可順利完成。 2.可結合民間龐大人力、財力，參與市政建設，減輕政府部門龐大財政負擔，且可增加房屋供給、提高就業機會等。	多元化、複雜化），且競爭力不如新商店或百貨公司，故常結束營業或遷出該區。 3.權利變換方式成立之基礎，在於處分「保留樓板」所得之費用來充當事業費，故保留樓板是否能處分及何時處分完畢，決定了再開發事業之成功與否。
-------------------------------------	--	---

五、民間合建方式	1.就投資開發者而言，可免除籌措建築用地之費用，以活潑資金調度。 2.對地主而言，只要投入土地，即可不費分文地享受開發建設成果，取回樓地板面積立即可供利用。	1.投資開發者不願一次和太多地主談合建，通常以五個月以內最適宜。故權屬複雜地區，很難有讓所有地主均滿意之合建方式。 2.有關他項權利及「買賣不破租賃」等問題很難解決。 3.當一方不以誠信原則進行合建而中途毀約時，易釀成經濟、社會之嚴重問題。 4.合建方式大多適於小規模或小地區之土地開發，故易忽略整體都市機能之健全發展。
六、聯開發方式	1.減少土地取得之阻力。 2.可將不動產銷售及租賃所得之利益，挹注開發經費，並增加營運管理機關在財務運作上的彈性。此可減輕政府籌措建設財源之負擔外，並可區導民間游資投於國家建設。 3.公私部門的合作投資，可共同分擔開發成本與風險，並減少購買土地所須利息負擔。 4.促使交通可及性之改良、揚升開發地區土地使用強度，可促使有限土地資源作最有效利用，創造土地使用價值，地方政府亦可藉由其他房地產稅及營業稅增加收益。	(略)
七、「建設—營運—移轉」	1.可由多家民間企業提出投資計畫，競爭比較，以擇取條件最優者授予經營權利，從而政府可獲得最大利益。 2.由民間投資興建因需自負投資風險，自能有助於早日完工。 3.由民間先行經營一定年限，可確保工程品質與經營效率。 4.政府可減少專職工程人員，減輕財政負擔。	1.民間企業須自行負責土地取得工作，常遭遇地主阻力與干擾，影響建設工作推展，造成資金利息負擔沉重。 2.該制度只能適用於民間企業經營有利潤報酬產生之建設項目，方能保障其成本之回收與利益。

就以上九種方法中，選取徵收、聯合開發及區分地上權三項較符合國家公園需要者，與開發權承購逐一比較優缺點：

一、徵收：

最直接之方式。唯補償金額及徵收範圍常有爭議，其優點為效力明確且快速。

徵收為目前最常用之土地取得方法，其效力明確，徵收機關直接取得所有權和使用權。相較之下，開發權承購僅取得使用權，所有權仍歸土地所有人。在當前法令缺乏相關規定之狀況下，極易產生糾紛。若將來決定採行開發權承購政策時，法令是否周延將是政策成功之重要關鍵。另就執行難易度而言，徵收所面臨之最大問題乃在地價高漲而引起之龐大補償金額。其次，徵收條例適用範圍見於各項法令規定，徵收範圍、補償標準差異甚大。（表十一）國家公園用地不同於其他以開發為目的之法令，補償標準應另以法令明定之。開發權承購所涉及之金額，證諸國外實例及本研究訪問土地所有人之結果，發現遠低於現行之徵收補償標準，對於執行機關之財政負擔將可大幅減輕。此外，開發權承購採協議方式取得使用權，土地所有人係自願出售使用權，不造成「補償」之印象，必可大幅減少目前徵收常見之抗爭現象。

表十一、我國土地徵收之地價補償標準比較表

法規名稱	法條	徵收土地	地價補償標準
土地法	239	一般土地	「一、已依法規定地價，其所有權未經移轉者，依其法定地價。 二、已依法規定地價，其所有權經過移轉者，依其最後移轉時之地價。 三、未經依法規定地價者，其地價由該管市縣地政機關估定之。」
	240	保留徵收之土地	應補償之地價，依徵收時之地價。
平均地權條例	10	(1) 一般土地 (2) 公共設施保留地	應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。 在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。
都市計畫法	49	公共設施保留地	其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要得加成補償之。 但加成最高以不超過百分之四十為限前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣（市）地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評議之。
建築法	45	畸零地	按市價予以補償。
實施耕者有其田條例	14	耕地	依照各等則耕地主要作物正產品全年收穫總量之二倍半計算。 前項收穫總量，依各縣（市）辦理耕地三七五減租時所評定之標準計算。
國民住宅條例	10	國民住宅用地	其徵收地價由雙方協議定之。 如協議不成，得由該管國民住宅主管機關報請上級主管機關核定之。
促進產業升級條例	56	工業區土地，工業用地	按市價協議補償之。 前項市價，係指按被徵收土地原使用性質與性質相同土地之一般買賣價格而言。
科學工業園區設置管理條例	11	園區內私有土地	按市價補償之。
加工出口區設置管理條例	11	加工出口區內私有地	按市價補償之。 前項市價，係指按被徵收土地原使用性質與性質相同土地之一般買賣價格而言。

資料來源：高原平，公共建設用地徵收適當補償標準及取得策略之研究。政大地政研究所博士論文，80年6月，P.73-74。

二、聯合開發：

近年來出現於大眾捷運系統之土地取得方式。其特色爲公有及私有地之藩籬被打破，於對雙方皆有利之前提下，達成轉私有地爲公用之目標。此方式適用於預期未來發展將爲土地所有人創造比原有用途更高利益之地區。國家公園以保育爲目標，聯合開發是否適用，則有待商榷。

聯合開發較開發權承購佔優勢者在於具備完整的法令依據，即大眾捷運系統土地聯合開發辦法。若國家公園所需用地採聯合開發方式進行時，可藉小幅修正現行辦法完成法律依據。唯聯合開發必須在對原土地所有人有實質利益狀況之下進行，國家公園不以營利爲目的，適用聯合開發之範圍甚小。園區內有限之遊客中心用地取得或可依此方式進行。

三、設定地上權：

此乃經濟部所研擬之國有土地利用方式，於此辦法中，私人企業將可以設定地上權之方式於國有土地設立生產設施，即以承租之形態使用國有土地。此政策實與開發權承購有相似之處。不同者在於開發權承購爲政府向人民取得權利。唯於訪問執行機關時，受訪人員多半不贊同以設定地上權之方式解決國家內之私有土地問題。其反對理由在於國家公園保育資源需要長期間方能見效，而設定地上權有因私有地所有人不願長期配合而無法達成目的之虞。

此方式與開發權承購具有共同之優點，即不涉及所有

權之變更，使原土地所有權人與執行機關之權利義務關係簡化。其效力、實施方式均與開發權承購類似。最大不同點在於「地上權」屬民法物權範圍。民法為規範人民之間關係之法令，政府與人民之關係屬行政法範圍。國家公園向私人取得土地不宜援用民法之規定，應於國家公園相關法令中增列。開發權承購原本即為政府取得所需土地而發展，在法律適用性方面應以公法較佳。

由法律面看開發權承購

1. 由憲法層次研究

中華民國憲法第一百四十三條：「中華民國領土內之土地屬於國民全體，人民依法取得之土地所有權應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」林森田先生（註四）認為憲法本條規定明示全國土地屬於全體國民，一方面又允許人民依法取得所有權而承認「相對性」的地權制度，主張開發權應屬國有。此說法為政府取得開發權建立學理基礎。此一見解亦使開發權承購雙方之權利義務關係異於民法中之買賣及租賃契約關係。綜觀我國現行法令並無類似規定，開發權承購之法律定位仍有待進一步研究。

美國憲法修正案第五條規定私人財產無適當補償不可徵收。日本憲法第十三條、二十五條及二十九條亦明定個人與公共福祉及生存權，財產權之保護。

2. 世界各國有關國家公園及民衆權利義務之規定

日本「自然公園法」第十七條、十八條、十九條、二十條及三十五條均規定人民權利因公眾利益而受損時需給予補償。另於「自然環境保全法」第二十五、二十六、二十七及三十三條中亦規定國家爲保護自然環境所作處分而使個人受損失時，應補償所受之損失。前二項法律中與我國現行補償範圍最大不同者在於包含「禁止」、「限制」（特定行爲），或命其爲其他必要措施之處分所致之損失均補償之。我國現行國家公園相關法令則無此規定。開發權承購之精神在於政府以一定金額交換土地所有權人之使用權，較補償更具積極意義。

3. 國內其他相關法令

我國現行法令對於公共設施影響私人財產之補償亦有明文規定。電業法第五十三條：「…如有損害，應按損害之程度予以補償」。電信法第二十三條：「…但因必須通過私人土地或建築物確有實際損失者，應由電信機構付以相當之補償。…」。鐵路法第六十一條：「…修改、拆除或砍伐、修剪，應擇其損害最少之處所或方法爲之，並予相等之補償。」民用航空法第三十二條：「…前項有礙飛航之物體，如於前條飛航安全標準訂定公告時已存在者，其拆遷由民航局給予合理補償。」此外，大眾捷運法第十九條亦提及補償之規定。以上各項規定均以私人財物之減

損為補償對象，屬於積極性的補償。唯國家公園內私人土地之使用權利之限制多屬於消極的「不作為」類。關於此類補償，亦見於我國現行法令中。漁業法對漁業權之規定亦認為當漁人受限制不得從事漁撈活動時，應給予適當補償。礦業法中亦有類似規定。此狀況與國家公園內私有土地所有權人開發行為受限制完全相同。

觀諸國家公園法，國家公園法施行細則，修訂陽明山國家公園一般管制區土地使用分區管制要點及陽明山國家公園保護利用管制規則中均無相關規定。不論就法律「公平正義」原則或證諸中外潮流，陽明山國家公園應對園區內私有土地使用受限制之土地所有人進行補償。

然而，「補償」一詞容易引起錯誤的印象，令人以為國家公園對區內居民的生活造成損害。基於國家公園之設立乃是為全體國民之福祉，「補償」一詞實不適用。開發權承購可以達成補償的效果且不造成國家公園侵害園區內私有土地所有人權益之錯誤印象。就政策所造成的「宣示效果」而言，實為一可行之政策。

開發權承購和其他政策最大不同點在於它將土地的開發權獨立出來，並視開發權為一可交易的標的物。我國現行法令中並無類似之規定。民法第七百三十七條：土地所有權，除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下，如他人之干涉無礙其所有權之行使者，不得排除之。民法第八百三十二條：稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物或其他工作物，或竹木為目的而使用其土

地之權。民法第八百四十一條：地上權不因工作物或竹木之消失而消滅。以上三條民法條文與開發權承購在立法精神上，有類似之處，將來若實施開發權承購，則法令上之修改可由此進行。

由經濟面看開發權承購

1. 公平

國家公園為全體國民之共同財產。基於公平原則，應由全體國民共同負擔維持費用。而公平之要義，就經濟觀點而言，在於「使用者付費」及「能力負擔」原則。根據本研究對陽明山國家公園遊客進行之問卷調查發現，所得愈高者使用國家公園次數愈多，且愈能體認國家公園保育功能之重要性。由此可知，若由所得稅中支出經費維持國家公園取得土地，則絕對符合公平原則。

在實施開發權承購時，考慮公平原則，則下列各項必須加以探討：第一為承購對象的資料必須嚴格審核。國外實例曾出現出售開發權者只為獲得政府補助，而無意配合整體土地政策。於陽明山國家公園範圍內則須防止利用人頭炒作之狀況。其次為市場訊息應充分傳達至買賣雙方。政府執行單位與土地所有權人進行議價時，雙方必須對土地市場價格有充分了解，以免造成哄抬價格或刻意壓低。第三，要與明確之使用分區管制配合。若預期將來土地使用分區可能變化，則必須考慮使用分區改變時，原議定之

開發權承購應如何配合。

2.效率

經濟學上稱效率者，乃指每一項投入經費、人力皆發揮最大效用而不產生浪費或扭曲市場機能之現象。我國現行之分區使用(ZONING)於陽明山國家公園設立時，變更土地使用分區造成意外財富(WINDFALL)及意外損失(WIPEOUT)之現象。使園區內原土地所有權人損失財產價值，而形成市場機能之扭曲。開發權承購適足以彌補此一偏失，而達成效率目的。

其次就「成本/效益」面探討。開發權承購政策實施成本可分為兩部份：直接成本和間接成本。

直接成本包括兩項：開發權取得成本和執行成本。開發權取得成本的估算應為政府執行單位與土地所有權人協議之結果。就理論而言，開發權取得成本是土地分區限制下的土地價值和出售開發權後土地價值的差額。舉例來說，若原有分區管制為農業，而每年可生產價值十萬元之農作物。假設出售農業開發權而將土地轉為景觀用，則該開發權價格即以每年十萬元為估算基礎。執行成本則包括土地估價，行政費用及規劃研究費用等。直接成本如何分擔亦為決策時應列入考慮之項目。

間接成本即經濟學上所稱之「機會成本」(OPPORTUNITY COST)機會成本中最大的一項在於因出售開發權而放棄之未來發展機會。這裡所指的發展機會為分區使用變更時所

發生者。至於現行使用分區管制下的發展價值則已列入直接成本，不可重覆計算。

開發權承購所能產生的利益，可由本研究國家公園遊客所做問卷中得到一估計值。根據問卷結果，遊客對陽明山國家公園門票的最高可接價值平均為新臺幣115.72元。以陽明山國家公園每年遊客二百萬人（註五）計，每年若收門票，則可有二億三千一百四十四萬元的收入。此數目應為最低估計值，因為此項收入為開發權承購政策未實施前所得之數據。若實施開發權承購能使園區土地管理遂於完善而提昇陽明山國家公園之功能，遊客之可接受度將更提高。此外，物種保育之價值亦無法以金錢估計。

其次，問卷結果顯示的僅包含遊客付出之門票，國家公園之真實價值應再加上交通費用、準備時間等。此即經濟學中常用之「旅遊成本法」(Travel Cost Method)。

若就成本及效益做一比較，則結果更為清楚。根據陽明山國家公園計劃書所列，園區內私有地為3,026.4公頃。假設以平方公尺新臺幣500元購入農業以外開發權，則總計需一百五十一億三千二百萬元。此數字為上限，將來執行時，可以階段性目標逐漸完成。

針對承購開發權所需費用標準，下列各國之土地徵收補償項目與標準可作為參考。（表十二）

國	他項權利價值	1.已登記者按登記額度。 2.未登記者由直轄市縣地政機關估定之。 3.承租耕地者包括——改良土地之費用 ——尚未收穫之農作改良物 ——地主所得補償價格扣除 增值稅餘額之三分之一
	遷移費	相當之遷移費（墳墓及紀念物同此標準）。由 市縣政府按農林作物及魚類畜禽補償暨遷移費 查估基準估定。 動力及機械設備由縣市地政機關估定其搬運費
	非法定之補償項目有 救濟金、獎勵金、轉 業輔導金及生活補助 費等。	需地機關自行斟酌。
日	土地補償	$\text{徵收時之正常市價} = (\text{確定徵收時鄰近同種類之土地交易價格所算定之相當價格}) \times (\text{確定徵收至實際徵收間之物價指數變動})$
	殘餘地補償	1.因徵收而減低之價值。 2.殘地須新建、增建或改進通路、溝渠、圍籬、柵欄及其他構造物或須修繕、填土、挖土等所需之費用。 3.可申請將殘地一併徵收。
	他項權利價值	徵收之正常市價。
	地上物（建物及農林作物…等）補償	斟酌鄰近同種物件交易價格後之相當價格。
	遷移費	----
	農業（停止、暫停、規模縮小）之補償	----
	漁業（停止、暫停、規模縮小）之補償	----
	其他經常損失：如房租減收、臨時房租費用、動產搬遷費、遷移雜費	----
本		

英 國	土地（包括建物）	補償以相等為原則，損害以恢復原狀為原則公開市場之市價，並且不得因徵收給予救濟或其他優惠，所謂市價之估價日期有三種： 1.補償金額為雙方同意時，則同意以土地徵收通知之日。 2.徵收機關占有土地之日。 3.補償有爭議且上訴時，以土地法庭聽證之最後判決。
	遷移費、經營損失等 干擾補償	所有權人價值
	償殘餘地之分割或損害	市場之貶值
	租賃權	契約未到期之價值及因徵收而引起之損害。
	其他必要之費用支出	決定費用
西 德	土地或其他標之物之 權利損失補償	以土地或其他標之物於徵收機關裁定徵收申請日之移轉價值或市場價值。
	徵收標之物上之附帶 權利	----
	營業損失	在其他土地投資可獲得同等收期之支出總額。
新 加 坡	土地之補償	1.1987年11月30日前徵收之土地以1973年11月30日之市價為準。 2.1987年11月30日後徵收之土地以1986年1月1日之市價為準。
	土地分割之損害	3.調查之日後於6個月內徵收時，以政府公告調查日之市價或政府公告徵收之市價為準。
	動產與不動產之損害	1973年土地取得法，對地上物之補償查估與標準，並無任何規定，對補償金額有異議時，可上訴至上訴委員會。
	拆遷住所或營業所需 之費用（遷移費）	
	測量、印花稅或其他 所需合理費用	

資料來源：洪碧蓮，重大工程建設土地取得問題之研究——以北部第二高速公路為例，政大地政研究所碩士論文，民國80年1月。

結論與建議

我國憲法中「平均地權」揭櫫「地利共享」之理念。而開發權承購施用於國家公園土地取得問題時，除較現行之徵收政策能大幅減輕執行機關財政負擔外，亦能真正實現「平均地權」之真義。本研究訪問結果顯示執行機關及土地所有權人皆願意接受開發權承購政策。在此相關法令付之闕如之情況下，若能在技術層面如適用地點及價格議定方式上有所突破，則開發權承購為一十分可行之政策。本研究結果建議施行範圍以一般管制區內管三、管四地區為優先，以限制其人為開發之非法現象繼續擴張。至於作為道路及纜車路線之私有土地應留待進一步評估。

研究過程中發現國家公園相關法令並未受到園區內私有土地所有權人之重視，可推動政令宣導工作。並建議由民間社團擔任管理處與民眾間溝通之管道，如國外常見之「國家公園之友」或義工服務隊等。最後，民眾對國家公園功能之認知差異頗大，宜持續推廣國家公園保育及人文並重之理念。

謝 辭

本計劃承陽明山國家公園管理處提供經費，葉處長世文先生鼎力支持及管理處各位先生、小姐協助始克完成，特此致謝。

此外，內政部營建署國家公園組黃躍雯先生、桃園地檢署林錦村檢察官及政大法研所博士班黃旭田先生在研究期間提供資源管理及法律方面之寶貴意見。在此一併致謝。

備 註

註一：本研究整理。

註二：陽明山國家公園計劃書。

註三：Daniels, L. Thomas. "The Purchase of Development Rights-Preserving Agricultural and Open Space" Journal of American Planning Association Vol.57, No.4, Autumn, 1991.

註四：林森田，憲法修訂有關土地條款座談會，民國八十一年三月六日。

註五：陽明山國家公園計劃書。

參考文獻

中文部份：

1. 內政部地政司地政法令編輯小組，地政法規及關係法規彙編，民國81年。
2. 古登美，行政救濟制度，文馨出版社，民國75年。
3. 李沛良，社會研究的統計分析，巨流圖書公司，民國77年。
4. 內政部，陽明山國家公園計劃書，民國76年。
5. 內政部，雪霸國家公園計劃（草案），民國80年。
6. 顏月珠，陽明山國家公園旅遊活動及遊憩需要之調查與分析，內政部營建署。民國73年。
7. 台北市政府法規委員會，臺北市現行法規要點彙編，民國80年。
8. 張隆盛等編，國家公園資源講座彙編，民國77年。
9. 內政部營建署，東京都會區土地與住宅問題之研究，民國77年。
10. 中華民國現行法規彙編編印指導委員會，中華民國現行法規彙編，民國70年。
11. 趙淑德，泛論土地估價本質，地政學苑第25期，80年9月。
12. 劉維真，以「設定地上權」方式處分國有土地之研究，地政論壇第13期，P.163-168，80年6月。
13. _____，時效取得地上權問題之探討，地政學苑第

25期，P.91-100，80年9月。

14. 趙弘兆，陽明山國公園土地利用之研究，文化大學地學研究所碩士論文，民國79年。
15. 江麗玲，捷運場站聯合開發權利變換方式之研究，政大地政研究所碩士論文，民國79年。
16. 林承權，土地使用分區管制之比較研究，政大地政研究所博士論文，民國79年。
17. 常淑華，臺灣地區風景特定區實施開發許可制之研究，政大地政研究所碩士論文，民國79年。
18. 邵治綺，開發許可制與土地使用分區管制並行於臺灣之研究，政大地政研究所碩士論文，民國78年。
19. 洪碧蓮，重大工程建設土地取得問題之研究——以北部第二高速公路為例，政大地政研究所碩士論文，民國80年。
20. 黃躍雯，自然資源保育與開發政策之研究——陽明山國家公園的個案分析，中國文化大學政治研究所碩士論文，民國77年。
21. 楊重信，以發展權轉移與聯合開發方式取得公共建設用地之探討，研考報導第18期，PP.28-43，民國81年。
22. 高原平，公共建設用地徵收適當補償標準及取得策略之研究。政大地政研究所博士論文，民國80年。

英文部份

- 1.Chen Jyue-huey, " Equity Considerations in the Distribution of Urban Public Services: The Provision of City Parks in Taipei City " Ph.D. Dissertation, University of Pennsylvania, 1989
- 2.The Republic of China Yearbook, 1989
- 3.Daniels, L. Thomas. "The Purchase of Development Rights-Preserving Agricultural and Open Space " Journal of American Planning Association Vol.57, No.4, Autumn, 1991, P.P.421-P.P.431
- 4.Purchase of Development Rights Programs to Protect Farmland, Proceeding of a Workshop of NASDA Research Foundation Farmland Project, June, 1983
- 5.Jones, Roscoe; Baxter, David and Block; Walter Ed, Zoning-Its costs and Relevance for the 1980s The Fraser Institute, 1980.
- 6.Kurtilla, John V. and Fisher, Anthony C, The Economics of Natural Environments, Resource for the Future, 1985
- 7.Berry, David & Sterker, Gene. n Economic Analysis of Transfer of Development Rights, Regional Science Research Institute Discussion Paper Service #81, 1975
- 8.Benbrook, Charles and Hidlebaugh, Alen. The

Economic and Environmental Consequences of
Agricultural Land Conversion, NALS Technical
Paper #14, 1982

9. Land Use Planning Techniques and Policies.
Proceeding of a Symposium Sponsored by
Divisions S-5, S-6, A-1 and A-2 of the Soil
Science Society of America and the American
Society of Agronomy in Atlanta, Georgia, 29
Nov-3 Dec, 1981
10. Land Use Transition in Urbanizing Areas -
Research and Information Needs. Proceeding of a
Workshop Sponsored by the Economic Research
Service, USDA and the Farm Foundation,
Washington D.C. June 6-7, 1988
11. Mabbs-Zeno, Carl C, " Design of Programs Using
Transferable Development Rights to Preserve
Farmland in the Northeast " Journal of the
Northeastern Agricultural Economics Council,
Vol.10, No.2, Oct, 1981 P.P.57-P.P62
12. Martin Michael; Radtke, Hans; Eleveld, Bart and
Nofziger, S. Diana "The Impact of the Conser-
vation Reserve Program on Rural Communities: The
Case of Three Oregon Counties", Western Journal
of Agricultural Economics Vol.13, P.P.225-

P.P.231

13. Canning, Patrick "Estimation Producer Welfare Effects of the Conservation Reserve Program" The Journal of Agricultural Economics Research Vol 13 No.1, Winter, 1991 P.P.15-P.P.21
14. Burrows, Paul "Compensation for Compulsory Acquisition" Land Economics., Vol.67. No.1 Feb, 1991 P.P.49-P.P.63
15. McConnell K.E. "The Optimal Quantity of Land in Agriculture" Northeastern Journal of Agricultural and Resources Economics Oct, 1989
16. Zermete, Kathryn et al, Dynamics of Land Use in Fast Growth Areas, USDA ERS Agricultural Economics Report #325
17. Dixon, John nad Sherman, Paul, Economics of Protected Areas--A New Look at Benifits and Costs. East-West Center, 1991
18. Morris, D.E. and Frick, G.E. "Accuracy of Assessment Rates in Equalizing Land Values" A Paper Presrnted at 1991 NAREA Meeting
19. Land Use Transition in Delware 1974-1984
Universtiy of Delware Agricultural Experiment Station, 1986
20. Adirondack Park Zoning: Property Values and Tax

Bases 1963-1983, New York State Board of
Equalization and Assessment March, 1988

21. Glodman, George and Strong, David, Agricultural
Land Use Control: A Short Analysis of Zoning,
Taxing and Land Acquisition Techniques
University of California Cooperative Extension
Service, Aug. 1982

陽明先生全集

附錄 I

陽明大學圖書館

陽明先生全集

變數名稱對照表

A	-----	日期
B	-----	遊覽次數
C	-----	性別
D	-----	年齡
E	-----	住所
F	-----	職業
G	-----	教育程度
H	-----	月收入
I	-----	陽明公園
J	-----	遊客中心
K	-----	蝴蝶花廊
L	-----	大屯自然公園
M	-----	大屯登山車道
N	-----	小油坑
O	-----	大油坑
P	-----	馬槽溫泉
Q	-----	夢幻湖
R	-----	七星山
S	-----	松園
T	-----	其他
U	-----	W T P
V	-----	農田、果園
W	-----	水產養殖
X	-----	採礦
Y	-----	私人住宅
Z	-----	商業店面
A A	-----	工廠
A B	-----	保持自然

問 卷 編 碼 表

變數	編碼	問 題
B		一、您常到陽明山國家公園嗎？
	1	這是第一次
	2	今年的第_____次
	3	很常來
	4	其他（請說明：_____）
	0	空白
C		二、您的性別
	1	男
	2	女
	0	空白
D	10-80	三、您的年齡
	0	空白
E		四、您住在
	1	台北市
	2	台北縣
	3	其他（請說明：_____）
	0	空白
F		五、您的職業是
	1	公
	2	商
	3	學生
	4	軍
	5	工
	6	教
	7	其他（請說明：_____）
	0	空白

G 六、您的教育程度

- 1 國小以下
- 2 國中
- 3 高中、高職
- 4 專科
- 5 大學
- 6 研究所
- 7 其他（請說明：_____）
- 0 空白

H 七、您每月收入大約是

- 1 10,000元以下
- 2 10,000—20,000元
- 3 20,000—40,000元
- 4 40,000—60,000元
- 5 60,000—80,000元
- 6 80,000元以上
- 0 空白

I 八、您今天一共遊覽（預定遊覽）下列那哪幾個地方？

I 陽明公園

- 1 是
- 0 否

J 遊客中心

- 1 是
- 0 否

K 蝴蝶花廊

- 1 是
- 0 否

變數	編碼	問 題
L		大屯自然公園
	1	是
	0	否
M		大屯登山車道
	1	是
	0	否
N		小油坑
	1	是
	0	否
O		大油坑
	1	是
	0	否
P		馬槽溫泉區
	1	是
	0	否
Q		夢幻湖
	1	是
	0	否
R		七星山
	1	是
	0	否
S		松園
	1	是
	0	否
T		其他 (請說明：_____)

變數 編碼 問 題

U

九、假設陽明山國家公園兼有營利目的而必須收門票，
您最多願意付多少門票錢？

(請注意，不是多少錢最適當，而是您能接受的最高價格)

- | | |
|---|-----------|
| 1 | 5 0 元 |
| 2 | 1 0 0 元 |
| 3 | 2 0 0 元 |
| 4 | 3 0 0 元 |
| 5 | 4 0 0 元 |
| 6 | 5 0 0 元 |
| 7 | 5 0 0 元以上 |
| 0 | 空白 |

十、陽明山國家公園內的私有土地若作為下列用途，您的看法是

		極同意	同意	無意見	不同意	極不同意
V	農田、果園	1	2	3	4	5
W	水產養殖	1	2	3	4	5
X	採礦	1	2	3	4	5
Y	私人住宅	1	2	3	4	5
Z	商業店面	1	2	3	4	5
A A	工廠	1	2	3	4	5
A B	保持自然， 不作人為開發	1	2	3	4	5

陽明先生全集

附錄 II

陽明大學圖書館

陽明先生全集

編號：

民眾對當前國家公園土地政策之評估問卷

----- 土地所有人部份

陽明山國家公園

中華民國國家公園學會主辦

中華民國八十二年一月

陽明先生全集

親愛的受訪者：

首先向您拜年，祝您新春愉快，萬事如意。這是一份純供學術研究用的問卷。我們希望藉此了解您對於當前土地政策的看法，並對未來政策的制定提供重要的參考。我們從地政機關的資料中得知您在陽明山國家公園內擁有土地，因此希望您以土地所有人的身分協助我們的研究。這項研究的目的之一是希望找到一個令大家都滿意的政策方向，您的每一個答案都對最後的結果有重大的影響，請您慎選答案。請千萬不要錯過這個發表意見的最佳機會。同時，我們只對整體結果進行分析，不研究個案，您的個人資料將受到絕對的保密。將來提出的報告也不會有任何姓名出現，請您放心，謝謝您的合作。再一次祝您新年快樂！

中華民國國家公園學會

陽明先生全集

※ 請在適當的答案□內打V

第一部份：請告訴我們您對當前土地政策的看法。

一、當前政策對土地利用上的限制您感到

☐極不同意 ☐不滿意 ☐無所謂

☐同意 ☐極同意

請簡述原因_____。

二、您在陽明山的土地是否曾被列為徵收的對象？

☐是（請繼續第三題）

☐否（請直接回答第二部分）

三、您認為徵收的價格

☐低於市價 ☐和市價差不多

☐高於市價 ☐其他，請說明_____。

四、您是否同意政府徵收您的土地？

☐是（請直接回答第六題）

☐否（請繼續第五題）

五、您不同意被徵收的原因是：

☐土地是父母傳給我的，絕不可以在我手中失去。

☐徵收價格太低。

☐土地是主要的收入來源，沒有土地則無法生活。

☐徵收所得的補償費用還要課稅，不合理。

☐準備將來有其他用途，請簡述_____。

六、您對於國家公園內的私人土地做為下列用途的看法如何？

(對全園區，而不只是您自己的土地)

	極同意	同意	無意見	不同意	極不同意
農田、果園	-----	-----	-----	-----	-----
採礦	-----	-----	-----	-----	-----
水產養殖	-----	-----	-----	-----	-----
商業店面	-----	-----	-----	-----	-----
私人住宅	-----	-----	-----	-----	-----
保持自然	-----	-----	-----	-----	-----

七、如果政府改用另一塊土地和您交換（不論是園區內或園區外），您是否有可能同意被徵收？

☐是 ☐否

第二部份：(若您有一筆以上的土地，請以最大的一筆作答)

假定現在政府對土地利用完全沒有限制。也就是說，您可以隨自己的意思任意使用您在陽明山的這塊地。

八、您的土地將做為何種用途？

☐農田 ☐果園 ☐水產養殖 ☐住宅

☐商店 ☐採礦 ☐不開發，保留自然狀況

☐其他，請說明-----。

九、您認為這塊土地如果按您的意願使用，則其價值是

新台幣-----元

十、假設在沒有土地利用的限制下，政府想要以一筆金額和您交換開發這塊土地的權利。也就是說，把您在這塊土地上蓋房舍或開墾的權利賣給政府，由政府來決定土地的用途，而您仍擁有這塊土地的所有權，但不能任意使用。您是否願意？

☐ 是（請續答第11題）

☐ 否 請說明原因 _____（請直接回答第15題）

十一、您願意把這些權利賣給政府多久？（期限到後，一切恢復原狀）

☐ 5 年以下 ☐ 5 - 10 年 ☐ 10 - 20 年

☐ 20 - 30 年 ☐ 30 - 40 年 ☐ 40 - 50 年

☐ 50 年以上，請說明 _____ ☐ 永久

十二、對於這筆權利金的支付方式，您認為最合適的是

☐ 一次付清

☐ 設定年限，每年領回一部份

☐ 其他，請說明 _____。

十三、對於這筆權利金，您認為何種給付方式是您可以接受的

☐ 現金 ☐ 政府公債

☐ 減稅 ☐ 其他，請說明 _____。

十四、您認為多少權利金您才願意將這塊土地的開發權利全部賣給政府？（請注意，只是賣權利，您仍保有所有權）

新台幣 _____ 元

十五、基於美好的環境是全體國民共有財產的原因，您每年最多願意由您所繳的稅款中撥出多少作為國家公園的經費？

新台幣_____元

第三部份：基本資料(若您有一筆以上的土地，請以最大的一筆作答)

十六、您的土地位於下列那一區？

- ☐北投區 ☐士林區 ☐淡水鎮 ☐金山鄉
☐萬里鄉 ☐石門鄉 ☐三芝鄉

十七、您的土地位於下列那一種分區內？

- ☐一般管制區 ☐特別景觀區 ☐生態保護區
☐遊憩區 ☐其他，請說明_____。

十八、您的土地現在的用途是

- ☐農田 ☐果園 ☐林地 ☐水產養殖 ☐商店
☐採礦 ☐住宅 ☐道路 ☐其他，請說明_____。

十九、您的土地是如何取得？

- ☐繼承 ☐買賣 ☐放領 ☐土地總登記
☐贈與 ☐分割繼承
☐分割 ☐其他，請說明_____。

二十、這塊土地的面積大約是

-----。

您的持分是-----。

二十一、您何時取得這塊土地？

民國（前）-----年。

二十二、您目前是否打算將這塊土地出售？

☐是 ☐否

二十三、您的職業是

☐農 ☐工 ☐商 ☐軍 ☐公

☐服務業 ☐醫 ☐學生 ☐其他，請說明-----。

二十四、您是否住在您所有的這塊土地鄰近？

☐是 ☐否 我住在-----。

二十五、這塊土地是否爲您主要的收入來源？

☐是 ☐否

二十六、您的年齡是-----。

問卷到此全部結束，請將問卷放入所附回郵信封，於二月十日前寄回。謝謝您的合作！如果您對調查結果感到興趣，請您填寫姓名、地址，我們會將結果寄給您，謝謝。

姓名

地址

聯絡電話

如果您有任何問題，請在上班時間以 3 6 2 — 8 4 8 4 和研究助理陳子瑋聯絡，地址是台北市舟山路 8 6 號 2 0 1 室。

陽明先生全集

統一編號

02254810105

陽明山國家公園

內政部
營建署

陽明山國家公園管理處

台北市陽明山 11253 竹子湖路 1-20 號 TEL:(02)8613601-6
1-20 Tjutjuhu Road, Yangmingshan, Taipei, Taiwan, R.O.C.