

因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式
委託辦理計畫案

委託單位：國家發展委員會

研究單位：中興工程顧問股份有限公司

計畫主持人：薛玉珠

協同主持人：游明進

主要參與研究人員：李安爵、羅明璇、梅興弘

(本報告內容純係研究單位觀點，不代表國家發展委員會意見)

中華民國 105 年 6 月

摘要

政府部門為了推動公共建設及產業園區發展，必須取得土地，惟近年來民眾對於私有財產權保障意識高漲，致土地取得困難，影響國家社會整體發展。本研究針對現行之土地取得、開發模式、所有權人需求、需地機關面臨課題等進行研究，蒐集國外土地開發案例，並舉辦產官學研座談會，研議適合之土地開發模式，並提出配套措施及修法建議，以降低土地開發遭遇之阻力、減輕民眾疑慮。

依據公聽會或協議價購會議之人民陳述意見，分析土地所有權人的需求包括對價格不滿意、希望交換土地或房屋、有換屋與安置需要、須保障既有就業與技能以及主觀情感等。而需地機關在面臨民眾時往往因為缺乏協議的工具、溝通方式與程序失調、取得替代房屋或土地的困難性高等，造成互信基礎薄弱，更引發法性與公平性等課題。

故本創新土地開發模式的主要精神係以協議及合作開發取代徵收，融入區段徵收與市地重劃的優點，同時納入跨區規劃、地主參與開發及利益分享方案機制、中途解約機制等，並期望以政府為主體，建立專責機構統籌資源辦理土地開發。

同時，在規劃階段建議辦理所有權人參與意願調查及市價先行揭示；在協議階段建議多元協議方案及價格爭議交付仲裁；在開發階段強調先建後拆；在營運階段則建議公有土地資產與媒合平台的建置、更新活化土地永續規劃、避免閒置及強化契約與形象推廣。

長期而言，具有財務自償性開發的建設計畫，一般多具有「特許」性質，同時該資源具有「稀少性」的特質，宜由政府統籌資源；故本創新土地開發模式之長期願景，乃希望建立「公有土地儲備制度」，以「只租不售」的原則處分公有土地，達成公地永續利用與規劃的目標。

關鍵詞：土地開發、徵收、協議及合作開發、多元協議、價格仲裁

Abstract

To establish infrastructure and industrial park for public interest purpose, it is necessary to acquire land by the government. But in recent years, the consciousness of protect private property rights has been awake. It makes land acquisition more difficulty and affects the overall development of the country..

This study includes the research of the law of land acquisition, land development mode, the needs of owners, the key issues of execution, case study of foreign land development, experts forum, and also to propose appropriate strategies for land development mode to supporting measures and amending the law. It can reduce the resistance of the land acquisition and public concerns.

According to the meetings of public hearing and price negotiation, we can find the land owners frequently focus on the land price, the needs in exchanging of land or buildings, the needs in resettlement, employment guarantee and emotional factors. In the other hand, the government has limited condition such as appropriate agreement tools, communication skills and the difficulty to find exchanging of land or buildings. It not only results weak trust in government but also causes the law and fairness issues.

Therefore, the spirit of the innovation system of land development model is to promote cooperation and negotiation agreements in order to replace land expropriation. It integrates the advantages of Zone Expropriation and Land Consolidation. It is not limited to the existing location, but also allows crossing over another area to plan to meet the actual needs. In addition to reach agreements, the landowners have the chance to involve planning process, benefit sharing scheme and halfway termination of the agreement which increases more rights protection to the landowners. This study recommends the government to set up dedicated agency as the land development executive body to allocate the pooling of resources efficiently.

There are some suggestions at each stage in executing process. First,

at the planning stage, it recommends to survey the opinion of landowners such as the market price of land, and to make known to the public. Second, at the negotiation stage, it is necessary to propose multiple negotiation agreements such as alternative agreements for landowners or deliver arbitration when landowners disagree agreement on the price of land. Third, at the construction stage, the resettlement plan must be done before destruction. Finally, at the operational stage, it recommends to set up the information platform of public land assets and matchmaking system, to considerate sustainable planning, to avoid idle land, to increase image promotion and to strengthen contract management.

There are some special characteristics on the infrastructure and industrial park plans which are self-liquidating financially. For example, it needs special permission from government, and the land resources are rare. According to sustainable planning, this study recommends the government to be the executive body and to integrate resources. It is a long-term vision to establish "reserved banking public land management mechanism". "Rent to replace sale" will be the essential principle to manage the public lands in order to achieve the goals of sustainable use and planning.

Keywords:

land development, land expropriation, negotiation and joint development agreements, multiple negotiation agreements, price arbitration

因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式 委託辦理計畫案

目 錄

壹、緒論

- 1.1 研究緣起與目的 1-1
- 1.2 研究範圍與內容 1-2
- 1.3 研究方法與流程 1-3

貳、國內土地開發模式現況

- 2.1 土地開發模式現況 2-1
- 2.2 現行法令制度 2-5
- 2.3 相關案例分析 2-30
- 2.4 現行開發模式所面臨課題 2-37

參、國外土地開發做法案例

- 3.1 國外案例分析 3-1
- 3.2 國外制度與實務借鏡 3-38

肆、既有開發制度改善建議

- 4.1 改進策略 4-1
- 4.2 制度調整建議 4-9
- 4.3 配套措施及修法建議 4-15

伍、創新土地開發模式規劃

- 5.1 開發模式架構 5-1
- 5.2 制度建議 5-13
- 5.3 配套措施及修法建議 5-20

陸、結論與建議

- 6.1 結論 6-1
- 6.2 建議 6-3

參考文獻 參-1

附錄一	104. 8.13 期初審查會議處理情形對照表	I-1
附錄二	104. 8.13 期初審查會議處理情形對照表	II-1
附錄三	105. 4.19 期末審查會議處理情形對照表	III-1
附錄四	訪談紀錄摘要.....	IV-1
附錄五	104.12.29 工作會議說明資料.....	V-1
附錄六	105.2.23 第一次專家學者座談會辦理情形	VI-1
附錄七	105.3.8 第二次專家學者座談會辦理情形	VII -1

圖目錄

圖 1.3-1	作業流程圖	1-4
圖 1.3-2	土地開發案分類與研究方向	1-5
圖 2.1-1	政府取得公共建設用地之主要途徑	2-1
圖 2.2-1	與國營事業合作開發產業園區流程圖	2-22
圖 2.2-2	與國營事業合作開發之作價計算公式	2-24
圖 2.2-3	土地取得後處分限制	2-26
圖 2.3-1	近期重大爭議開發案件之主要爭議點	2-30
圖 2.3-2	形成開發阻力的主要原因	2-33
圖 2.4-1	所有權人針對土地開發提出之訴求	2-39
圖 2.4-2	土地開發時所面臨的課題示意圖	2-42
圖 3.1-1	日本撞球式的連鎖更新示意圖	3-2
圖 3.1-2	日本地下變電所多功能開發示意圖	3-3
圖 3.1-3	日本土地開發案例之經驗與啟示	3-5
圖 3.1-4	韓國土地開發案例之經驗與啟示	3-7
圖 3.1-5	新加坡土地開發案例之經驗與啟示	3-10
圖 3.1-6	美國土地徵收制度-聯邦政府制度	3-14
圖 3.1-7	美國土地徵收制度-紐約州制度	3-23
圖 3.1-7	美國土地徵收制度-紐約州制度(續)	3-24
圖 3.1-8	英國土地徵收制度-權利移轉	3-32
圖 3.1-9	英國土地徵收制度-補償價格決定	3-36
圖 3.2-1	國外制度與實務借鏡示意圖	3-38
圖 4.1-1	既有開發制度課題與改進策略示意圖	4-1
圖 4.2-1	現行制度改進模式	4-14
圖 5.1-1	創新土地開發模式概念圖	5-1
圖 5.1-2	創新土地開發模式架構圖	5-3
圖 5.1-3	創新開發模式之可能開發主體示意圖	5-5
圖 5.1-4	創新模式財源籌措示意圖	5-7
圖 5.1-5	提供所有權人參與利益分享方式示意圖	5-8
圖 5.1-6	信託概念示意圖	5-9
圖 5.1-7	不動產資產信託概念示意圖	5-11
圖 5.2-1	創新開發模式推動流程圖	5-15
圖 5.2-2	多元協議方式示意圖	5-16
圖 5.2-3	經營管理制度建議示意圖	5-19

表 目 錄

表 2.1-1	公共建設類土地開發模式現況分析表	2-2
表 2.1-2	產業發展類土地開發模式現況分析表	2-4
表 2.2-1	授權政府辦理一般徵收的單行法律	2-6
表 2.2-2	授權政府辦理區段徵收的單行法律	2-9
表 2.2-3	土地重劃的主要法源	2-10
表 2.2-4	促參法相關法令	2-17
表 2.2-5	與國營事業合作開發產業園區各階段應辦理事項	2-23
表 2.2-6	授權政府辦理產業園區開發土地取得方式的單行法律 ...	2-25
表 2.2-7	排除土地法第 25 條之特別法	2-27
表 2.2-8	同時排除國有財產法第 28 條及土地法第 25 條之特別法 .	2-29
表 2.3-1	重大爭議案件列表	2-31
表 4.2-1	土地開發受阻原因及制度引進建議表	4-13
表 4.3-1	「協議價購或其他方式取得辦法(草案)」建議內容 ...	4-22
表 4.3-2	「土地徵收條例」建議增修內容	4-23
表 4.3-3	「產業創新條例」建議增修內容	4-26
表 4.3-4	「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業 園區處理原則」建議增修內容.....	4-27
表 5.3-1	「土地徵收條例」建議增修內容	5-24
表 5.3-2	「產業創新條例」第 42 條建議增修內容	5-25
表 5.3-3	「產業創新條例」第 49 條建議增修內容	5-27

壹、緒論

1.1 研究緣起與目的

政府部門為了推動公共建設及產業園區發展，必須取得土地。依現行法令除土地徵收外，雖有其他開發方式（如土地開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託等），惟需視個案特性而定，或受限於計畫使用目的、財務因素、所有權人或投資者意願等，除達成協議價購外，致大多透過土地徵收方式取得土地，較少有其他方式以取得交通建設用地或產業園區土地。

近年來民眾對於私有財產權保障意識高漲，土地徵收法令規定及審議趨向嚴格，政府取得私有土地困難，導致整體開發過程與時程充滿不確定性因素，不利於國家建設，也造成土地所有權人、廠商對於投資及參與公共建設之土地開發意願不高，影響國家社會整體發展。

同時，當政府辦理土地徵收取得公共建設或產業園區用地時，面臨了民眾抗爭及輿論不斷質疑政府可否以公共利益之名義進行土地徵收，並對於徵收取得的土地在開發後能否再轉賣給廠商或第三者，諸如此類疑義，都是政府現階段在取得私有地時，所必須面對之爭議與挑戰。故政府在推動公共建設與產業發展時，如何提出創新的土地開發模式，既能達成政府政策目標，又能同時兼顧政府、土地所有權人及社會大眾之權益，有必要對此一課題進行全面性的檢討。

本計畫將針對公共建設及產業園區現行之土地取得、開發模式、各方權益等相關課題，進行研究，並舉辦產官學研座談會，研究改善的方式，以作為後續配套修法執行之參考，計畫目的包括：

- 一、分析公共建設或產業園區用地取得之課題，並研擬可行策略，以減緩用地取得的衝突。
- 二、研擬適合之土地取得模式，釐清政府、土地所有權人、一般民眾等利害關係人之權責及未來配套修法方向，並作為政府未來研議後續土地開發模式之參考，擴大土地資源利用效益，提升整體經濟發展

及產業競爭力。

1.2 研究範圍與內容

一般用地取得之方式，如協議價購、徵收、土地開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託等，本計畫將分析及歸納前述公共建設與產業園區取得方式，工作內容包括：

- 一、研析我國現行土地開發模式，檢討及彙整中央與地方政府面臨問題，並蒐集土地所有權人所提出之需求類型，以及政府機關處理方式。
- 二、蒐集值得我國借鏡之國外土地開發作法案例，蒐集案例內容包括土地取得方式、相關利害關係人權利義務、法律規範、財源籌措、投資方式等，並分析其開發模式、權責分工及運作方式。
- 三、舉辦至少兩場次產官學研座談會，蒐集國內目前各類土地開發模式相關課題，分析其對於我國現行公共建設及產業發展土地開發之影響與衝擊，討論未來合理可行的土地開發模式。
- 四、研議適合我國國情、可操作執行且可兼顧土地使用及永續發展之創新土地開發模式及配套措施，釐清政府、民間廠商、土地所有權人等相關利害關係人之權責及未來配套修法方向，提出可行作法、具體措施及相關待修訂之法令建議內容。

1.3 研究方法與流程

本計畫整體架構與作業流程如圖 1.3-1，主要研究方法包括文獻評析法、案例分析法及訪談與座談研究等，預定工作內容說明如下：

一、研究緣起與目的

依據委託辦理計畫案需求書，研擬計畫緣起與目的。

二、研究範圍與內容

本計畫將分析公共建設與產業園區取得方式，並透過會議釐清工作範疇，以確定工作方向符合需求。

三、資料收集

本計畫將依現行法令與程序，研析現行土地開發模式，同時收集公共建設與產業園區用地取得之相關案例，以彙整分析面臨之課題及所有權人之需求。

四、國外土地開發作法案例

本計畫將透過文獻分析法收集相關土地開發與取得的做法，蒐集國外案例內容包括土地取得方式、相關利害關係人權利義務、法律規範、財源籌措、投資方式等，並分析其開發模式，以研析值得借鏡的策略。

五、所有權人需求及與課題分析

本計畫將透過文獻分析法、案例分析及訪談，歸納分析「公共建設」與「產業園區」需地機關面臨課題、因應方式及所有權人訴求（如情感、市價、謀生、易地等），供後續策略規劃的參考。

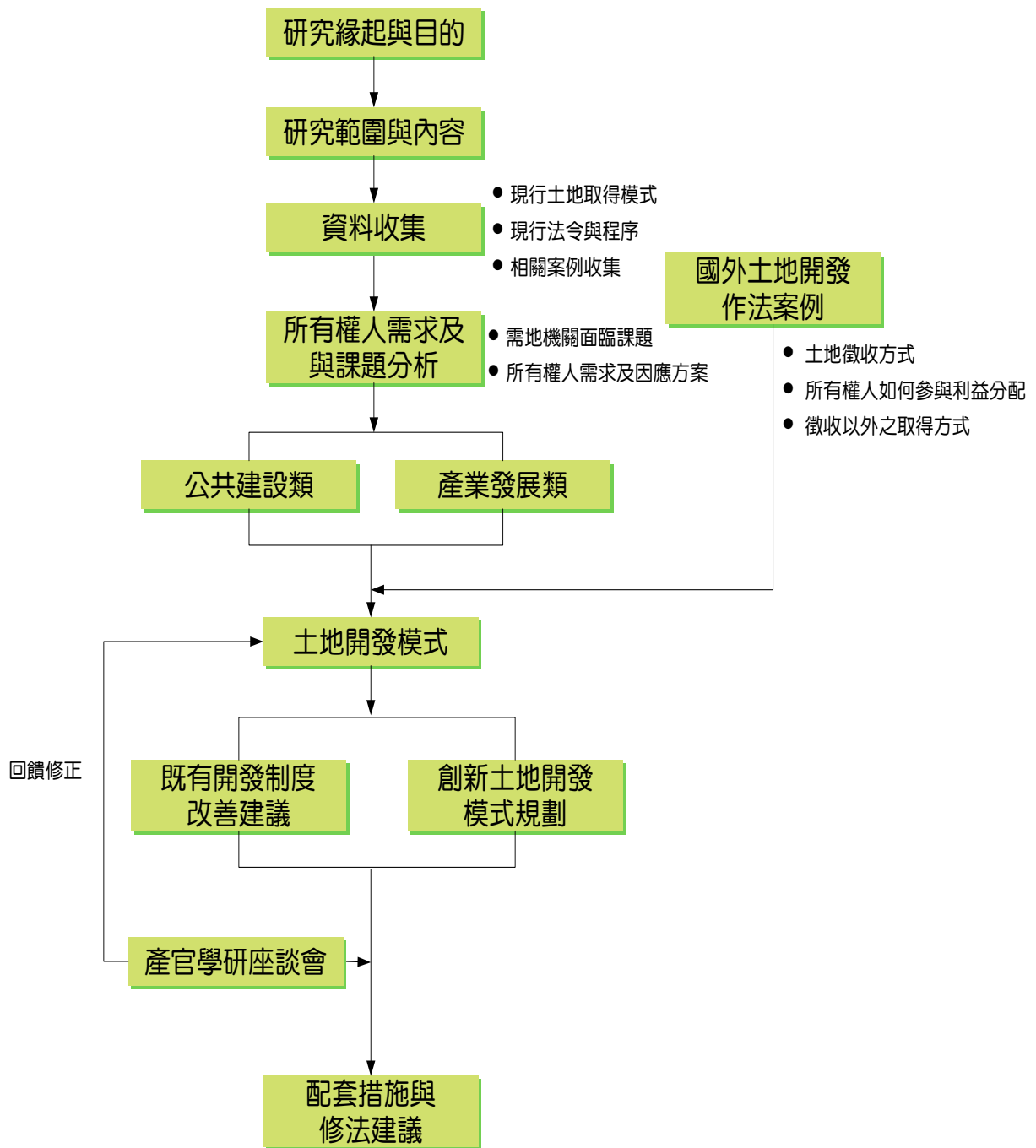


圖 1.3-1 作業流程圖

六、產官學研座談會

本計畫將舉辦產官學研座談會 2 場，邀請學者專家、政府機關及開發單位參與研討，以集思廣益、針對課題與對策提出看法與意見交流，供後續規劃及修法配套方向之參考。

預計於完成初步開發模式規劃後，舉辦第 1 場座談會；並依座談

會意見反饋修正開發模式，再舉行第二場座談會，供後續執行之參考。

七、土地開發模式規劃

依據需地機關面臨課題及所有權人需求之分析成果，參酌相關案例可行的開發方式，研擬土地開發改善策略，並輔以產官學研座談，強化土地開發模式的可執行性。

本研究主要希望減輕土地開發之阻力，歸納近年開發爭議較大的類型，多屬於有財務收益的開發案，故將土地開發案就「自償性」與「非自償」分成兩大類，予以研究，如圖 1.3-2 所示。

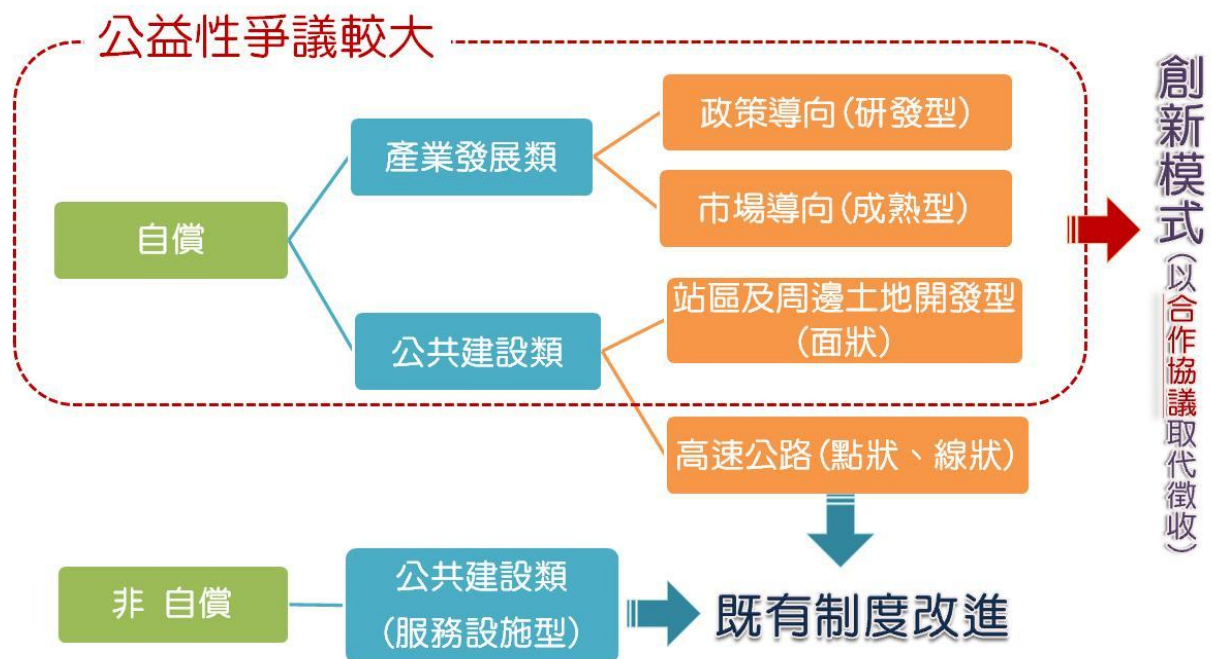


圖 1.3-2 土地開發案分類與研究方向

在產業園區發展建設中，一般多屬自償性建設。同時，公共建設中的「站區及周邊土地開發」屬於面狀大型開發案，亦屬自償性建設，此兩類開發案因涉及財務收益之分配，民眾對於此類開發案的「公益性」爭議性較大，往往遭遇抗爭等開發阻力，故本部分的開發案，宜儘量避免徵收等強制性的手段，後續朝合作或協議開發的創新模式之方向進行研究。

其他公共建設中，多屬一般服務設施型的公共建設（如交通、水

利等) 為非自償型計畫，一般倘能藉由既有制度面來改善程序、價格與安置等課題，多能消弭民眾不滿的情緒，以順利取得公共建設所需土地，故爭議性較少。而高速公路雖能有財務收益，屬於點狀及線狀開發，且民眾對於公益性的認同度高，故與非自償性計畫相同，倘能改善程序、價格與安置等問題，終能順利取得所需土地，故本部分的開發案，後續朝向既有制度改進之方向進行研究，如溝通平台建立、協議誘因的補強、市價衡量的仲裁、辦理程序的檢討、可能的替代方案提供及合作開發等。

八、配套措施與修法建議

依據土地開發模式規劃結果，研析可行的配套措施及修法建議，俾使需地機關有工具可以強化協議的機制、軟化所有權人的抗爭，並減低衝突的產生，俾兼顧民眾權益與公共利益，使國家建設得以永續發展。惟本研究屬於概念性質之研究案，不同土地開發案的性質不同、處理的重點不同，故無法完全套用至個案去解決細節的問題，各項配套措施與修法建議仍需視個案屬性，分別考量適用之方式。

貳、國內土地開發模式現況

2.1 土地開發模式現況

政府部門為了推動公共建設及產業園區發展，必須取得土地。依現行法令除土地徵收外，雖有其他開發方式（如土地開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託等），惟需視個案特性而定，或受限於計畫使用目的、財務因素、所有權人或投資者意願等，除達成協議價購外，致大多透過政府以公權力的方式取得土地，較少有其他方式以取得交通建設用地或產業園區土地。

以下分「公共建設類」及「產業園區發展類」兩大項目，依開發主體、權利關係人、土地取得方式、經費來源、運用工具、開發後處分方式等，分述現況開發模式。

一、公共建設類

目前我國政府因應公共建設之用地需求而取得私有土地者，大多透過三種方式取得，即一般徵收（包括前置的協議價購）、區段徵收（包括前置的協議價購）及土地重劃（如圖 2.1-2）。這三種取得方式皆帶有較高的強制性，但也因此較常引發人民的反彈，甚至演變為震動社會的爭議。

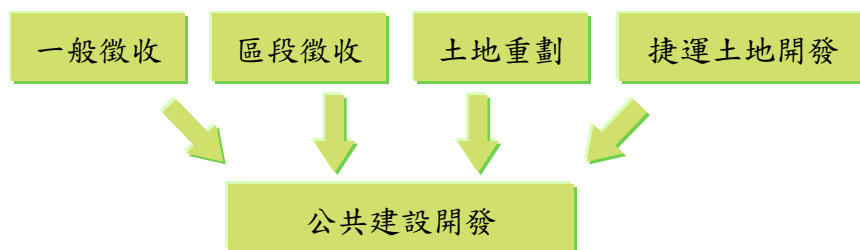


圖 2.1-1 政府取得公共建設用地之主要途徑

除了捷運土地開發案因涉及開發後土地重新分配之公益性的挑戰外，一般「公共建設類」的公益性較少受到質疑，民眾僅對於規劃區位及是否有替代方案等有所建議，其開發模式現況如下表 2.1-1。

表 2.1-1 公共建設類土地開發模式現況分析表

公共建設類別	交通事業、國防事業、公用事業、公共衛生及環境保護、政府機關、水利事業、教育事業等
開發主體	<ul style="list-style-type: none"> 以政府機關為主； 部分車站周邊地區開發或採促參法開發者，有投資人參與。
權利關係人	<p>政府 ⇨ 取得土地 ⇨ 公共設施營運管理</p> <ul style="list-style-type: none"> 需地機關： <ul style="list-style-type: none"> 公有地：管理機關、國有財產署 私有地：土地所有權人、地上物所有權人、他項權利人 營運機關：政府機關、國營事業、私法人 投資人（促參法或車站土開部分）：私法人或單一地主
土地取得方式	<ul style="list-style-type: none"> 公有地：撥用、同意使用、讓售 私有地：由政府機關以接受贈與、協議價購、土地開發或徵收等公權力方式取得
經費來源	<ul style="list-style-type: none"> 以政府編列預算為主； 以區段徵收辦理土地開發者，係提供計畫向銀行貸款取得資金辦理公共工程，或以平均地權基金編列費用，俟出售開發基地後，償還貸款或費用，以符合自償性開發原則。 以公辦市地重劃辦理土地開發者，係提供計畫向銀行貸款取得資金辦理公共工程，或由土地重劃基金編列費用（專款專用），俟出售開發基地後，償還貸款或費用，以符合自償性開發原則；自辦市地重劃則由民間自籌資金辦理。 捷運土開案於私有地部分，以無償取得捷運設施所需空間及其應持分土地所有權為基本原則。
運用工具 （相關配套）	<ul style="list-style-type: none"> 市價協議 出租、設定地上權、信託、不動產證券化、融資優惠、租稅減免、TIF、容積移轉、權益分配、浮動分區、公設多目標 部分民間參與、委託開發
開發後處分方式	<ul style="list-style-type: none"> 政府管理、供公眾使用 委託民間經營（出租、設定地上權或採促參法相關規定辦理） 委託公用事業經營，如轉由國營事業經營（台電、自來水公司等） 公共設施多目標利用 依原議定權益分配方式辦理（如捷運土地開發大樓）

至於近期常引發爭議的捷運土地開發，為近三十年來大眾捷運建設頻繁使用的土地取得方式之一，因其通常運用於繁榮地區，所涉利益龐大，又與眾多人的生活相近，故備受矚目。

另外，在我國現行法制下，公共建設已非僅有政府能夠投入之事。為擴展公共建設的資本來源，加速國家的發展，促進民間投資人參與公共建設亦為政府的重要政策方向。其中，土地的提供是政府協助或獎勵民間投資人投入公共建設的應辦事項之一。因此，政府透過前述徵收、重劃等方式從私人地主取得的土地，可能又回到私人手中，由私人進行公共建設的開發與經營。此即容易招來質疑之處。

我國現行法律允許政府以多種模式向民間投資人提供土地，在不同模式下，投資人所享有的土地權利多有不同。政府對於此類投資人的土地權利所附加的限制與約定，亦經常成為爭議焦點。

二、產業園區發展類

政府推動經濟發展政策，產業用地倘若供給不足，無法給予適當投資環境，將進而阻礙經濟投資發展機會，爰產業園區開發係配合國家重大建設、經濟發展及區域均衡特性，投入公共投資與完備基礎設施，提供優質生產用地，以引導產業發展的經建計畫。

為提供產業發展所需土地，政府除了透過撥用或讓售之手段取得公有土地外，一般多以徵收方式取得私有土地，其開發模式現況如下表 2.1-2 所示。

政府為扶植產業發展，透過向私人地主取得土地，提供予特定產業的經營者所使用，以達成促進或獎勵特定產業的效果。此時，土地權利一樣是從私人移轉至政府，再以相同或不同的權利型態，移轉給私人。雖然政府會對最終向私人移轉的權利附加一定的限制，但在土地徵收審查階段屢遭公益性及必要性等質疑，並衍生圖利私人之不良觀感。

表 2.1-2 產業發展類土地開發模式現況分析表

產業發展類別	產業園區、科學園區、加工出口區、農業科技園區等
開發主體	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 以政府機關為主； ▪ 部分園區可由公民營事業、興辦產(工)業人或土地所有權人主導開發進行。
權利關係人	<p style="text-align: center;"> 政 府 ⇨ 取得土地 ⇨ 公共設施營運管理 </p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 需地單位： <ul style="list-style-type: none"> ▪ 公有地：管理機關、國有財產署 ▪ 私有地：土地所有權人、地上物所有權人、他項權利人 ▪ 營運單位：政府機關、管理機構、
土地取得方式	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 公有地：主要以撥用、讓售為主 ▪ 私有地：主要以協議價購、徵收、合作開發為主
經費來源	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 產業園區部分，以公民營事業籌措資金為主 ▪ 其餘園區部分，以編列政府預算為主
運用工具 (相關配套)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 協議價購 ▪ 設定地上權或出租 ▪ 合作開發
開發後處分方式	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 產業園區部分，以出租售或設定地上權 ▪ 其餘園區部分，以出租為主

2.2 現行法令制度

一、公共建設類

公共建設常見的土地開發模式包括一般徵收、區段徵收、土地重劃、捷運土地開發及其他開發模式（如開發許可、民間參與、容積移轉、TIF、作價入股）等，現行相關法令制度說明如下：

(一) 一般徵收

徵收即政府為公益目的、強制取得私人財產並為補償的行為。廣義的徵收包括為針對一定區域內之土地重新分宗整理而徵收該區域內全部土地的區段徵收，然此與針對個別公共設施或個別公益事業之開發所必要的土地所為的徵收，其性質和適用的規範上皆有相當差別，故本計畫專以後者為討論對象時，將以一般徵收稱之，以與區段徵收區別。

徵收早期以土地法為法源依據。民國 85 年司法院大法官釋字第 409 號解釋，指出原土地法關於徵收要件之規定「有欠具體明確，徵收程序之規定亦不盡周全」，建議檢討修正。此後土地徵收條例於民國 89 年公布施行，是目前辦理徵收的主要依據。復於民國 101 年 1 月 4 日為加強優良農地保護、強化公益性及必要性之審酌及採取市價協議價購與市價徵收等，增修相關條文及機制，以強化保障私人財產。

土地徵收條例第 3 條規定，「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限」，宣示一般徵收特別強調的二項要件，即公益性與必要性的要求。經該條列舉的公益事業類型包括國防、交通、公用事業、水利、公共衛生、環境保護、公共建築、教育、學術及文化事業、社會福利事業及國營事業。同時，該條並明示其他法律得再創設或明確化符合徵收公益性的事業類型。此類針對特定事業明文授權政府辦理一般徵收的法律並不少見，表 2.2-1 將此類法律分類彙整，其中多數仍屬於土地徵收條例第 3 條所列舉的類型。

表 2.2-1 授權政府辦理一般徵收的單行法律

事業類型	法律名稱
交通	公路法、市區道路條例、鐵路法、大眾捷運法、民用航空法、國際機場園區發展條例、商港法、獎勵民間參與交通建設條例
公用事業	共同管道法、殯葬管理條例、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例
水利	水利法、流域綜合治理特別條例
環境保護	水土保持法、山坡地保育利用條例、海岸管理法、濕地保育法、國家公園法、野生動物保育法、森林法
教育、學術、文化	文化資產保存法、國民教育法
都市發展	都市更新條例、都市計畫法
其他	國土測繪法、土石採取法

註：近來有關交通事業之特別法常同時兼有促進都市發展或產業經濟政策之目的，授權在交通設施周邊土地辦理整體開發，如大眾捷運法第 7 條即為著例。

特別法規定得辦理徵收的事業類型中，超越前述列舉類型的，多以實施政府產業經濟政策、產業發展或都市發展為目的。土地法第 209 條規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地。但應以法律規定者為限。」此類以產業發展或都市發展為目的而授權徵收私有土地之特別法即為土地法第 209 條但書所謂之法律。

都市計畫法和促進民間參與公共建設法也為徵收提供得適用於多種徵收目的的法源依據，其所能涵蓋的徵收事由，範圍不下於土地徵收條例本身。都市計畫法第 48 條授權徵收公共設施保留地，而觀諸同法第 42 條之規定，土地徵收條例第 3 條所謂的公益事業，原則上皆可做為指定公共設施保留地的理由，可見都市計畫法第 48 條適用範圍之廣泛。另，促進民間參與公共建設法第 16 條第 1 項則授權徵收重大公共建設所必須的土地，所謂重大公共建設，依同法第 3 條之規定，可能涵蓋交通、共同管道、環境污染防治、下水道、水利、衛生醫療、社會及勞工福利、文教、觀光遊憩、電業及公用氣體燃料、運動、公園綠地、工業、商業及科技設施、新市鎮開發、農業設施等類型，凡性質重要且

在一定規模以上者，皆有可能。

土地徵收條例第 11 條規定，申請徵收前，除國防、交通或水利事業因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得。此即現行徵收流程中必須踐行的協議價購程序，要求需地機關在申請以徵收方式強制將私有財產轉為公有前，先徵詢所有權人是否有自願讓售的可能，以避免不必要的徵收。法令雖未強制協議價購採特定形式，實務上通常由需地機關邀集擬徵收財產之全體所有權人，以召開協議價購會議的方式進行。

市價徵收可謂我國徵收制度近年最重大的變革。民國 101 年 1 月 4 日公布土地徵收條例第 30 條修正條文，並訂定於同年 9 月 1 日施行。自此，我國政府徵收土地不再以土地公告現值加成的方式決定徵收補償費的金額，改由當地機關自行或委託不動產估價師，根據交易實例及影響個別宗地地價之因素估定市價後，提交地價評議委員會評定。此制之施行大幅提高政府取得土地之成本，但也使徵收補償更接近土地所有權人實際遭受的經濟損失。

(二) 區段徵收

區段徵收按土地法第 212 條第 2 項，「謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收」，簡而言之，即一次性徵收大面積之土地，以利土地坵塊、區位之調整及土地使用和公共設施之整體規劃。區段徵收之本質亦為徵收，故亦有類似一般徵收的協議價購程序。然而，區段徵收之範圍不以個別公共設施或個別公益事業之開發所必要的土地為限，原則上會同時取得多種用途的土地，其範圍的劃定，主管機關擁有較大的裁量空間。

區段徵收的是廣義的徵收的一種，故土地徵收條例亦設有相關規範，土地徵收條例有規定者，應優先適用該條例，而平均地權條例亦針對區段徵收設有多條規範，可補充土地徵收條例所未盡之事。區段徵收相對於一般徵收，除面積規模上的差別外，尚有二點顯著的特徵可資區辨。其一是政府會將區段徵收部分非供

公眾使用之土地（例如住宅或商業用地）進行處分、收益，藉以回收政府開闢區段徵收範圍內之公共設施的成本。最常見的處分、收益方式是公開標售。此類用於回收區段徵收相關成本的土地，其比例因個案的財務規劃而異。同時，將徵收所得的土地做為非供公眾使用之土地處分、收益的做法，亦同樣存在於為產業經濟政策所辦理的產業園區開發案中。

區段徵收的另一特徵是，不同於土地經一般徵收的所有權人僅有請求政府以金錢補償的權利，土地經區段徵收的所有權人有權不領取金錢補償（全部或一部），而申請政府於完成當地之土地整理與開發後，向其移轉同一區段徵收範圍內之土地，資以抵付政府應付之徵收補償費。此類用於抵付徵收補償費的土地稱為抵價地。土地徵收條例第 39 條第 2 項規定，「抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之四十五。」然而，在過去的案例中，抵價地的總面積通常比較接近該條但書的法定下限，而非百分之五十的原則。

雖有發還抵價地的制度，但區段徵收開發通常需要相當時間，原土地所有權人在此期間即喪失土地，土地上的建築物常需配合開發作業拆除，事實上，所有權人在區段徵收實際實施之前，對於土地處分、使用、收益之權利通常已被限制，同時，抵價地的區位往往無法滿足地主原位置配回的訴求。此外，區段徵收的範圍較大，所涉利害關係人眾多，且區段徵收的必要性有時易產生爭議，因此，辦理區段徵收仍有不小的阻力。

參考土地徵收條例第 4 條第 1 項，平均地權條例第 53 條第 1 項、土地法第 212 條第 1 項和都市計畫法第 48 條之規定，可將區段徵收的使用目的大致可分為四類，即新都市的建設、舊都市或舊社區的更新、配合國家經濟政策開發原開發強度不足地區，以及配合公共設施的整體開發。實務上，區段徵收經常用於非都市土地納入都市計畫範圍時，或都市計畫區內農業區土地變更為

其他使用分區時。另外，如土地徵收條例第 4 條第 1 項第 6 款所示，許多單行的法律針對特定類型的土地用途設有允許為區段徵收的條文，此類單行法律請參見表 2.2-2。

表 2.2-2 授權政府辦理區段徵收的單行法律

事業類型	法律名稱
交通	大眾捷運法、國際機場園區發展條例、獎勵民間參與交通建設條例
水利	水利法、流域綜合治理特別條例
都市發展	新市鎮開發條例、都市更新條例
產業經濟政策	農業發展條例、發展觀光條例、離島建設條例

都市計畫法與促進民間參與公共建設法也為區段徵收提供了廣泛的法源依據。原則上，得依此二部法律辦理一般徵收的公益事業，主管機關如認為有整體開發的需求，皆可依此二部法律劃設區段徵收區。

(三) 土地重劃

觀諸土地法第 135 條之規定，土地重劃的本質僅係針對一定區域內之土地重新規定其界線，並非政府強制取得土地的方式，與徵收不同。然而，土地重劃實際運用上，亦可以取得公共設施用地。

我國現行土地重劃制度，依其重劃土地的使用型態，可以分為三種類型，即都市土地的市地重劃、農業用地及農村土地的重劃，以及其他特別區域的重劃。市地重劃的主要法源依據如表 2.2-3 係平均地權條例、都市計畫法和都市更新條例，大眾捷運法也將市地重劃列為捷運土地開發用地的取得方式之一。農業用地及農村土地的重劃主要以農業發展條例、農地重劃條例和農村社區土地重劃條例為法源依據。山坡地保育利用條例、水利法和流域綜合治理特別條例則另針對各該法律的特定目的，設有允許辦理土地重劃的規定。

因市地重劃因所涉土地價值通常較高、人口較多，故備受關注、亦有產生爭議之情形。

表 2.2-3 土地重劃的主要法源

類型	主要法源依據
都市土地 (市地重劃)	平均地權條例、都市計畫法、都市更新條例、大眾捷運法
農業相關土地	農業發展條例、農地重劃條例、農村社區土地重劃條例
其他	山坡地保育利用條例、水利法、流域綜合治理特別條例

土地重劃經常被與區段徵收做比較，因為二者都涉及大面積土地的整理和開發，改善土地利用效率。土地重劃與區段徵收的權利義務架構十分相似，但在這二種架構中，權利義務的歸屬並不相同。其主要差異性分述如下：

1. 所有權移轉

區段徵收有徵收的本質，土地所有權移轉予政府民眾會有財產的剝奪感；而市地重劃土地所有權則都在民眾手裡。

大致而言，在區段徵收中，政府先經由徵收取得區域內全部土地的所有權，然後由政府負擔整理土地和興闢公共設施的全部費用，最後將開發完成後的一部分土地移轉給原土地所有權人，抵付徵收補償費，其餘土地，除做為公共設施用地者外，政府可出售，以回收前述費用支出，並可保留超出成本的獲利。在土地重劃中，土地所有權的歸屬原則上不變，政府不當取得任何土地，然而重劃範圍內的土地所有權人有義務按照都市計畫和重劃計畫書之內容提供興闢公共設施所需要的土地，並負擔整理土地和興闢公共設施的費用，此費用原則上以重劃區內的土地抵付，即所謂抵費地。除用以興建公共設施及用以抵付費用的土地外，其他土地自始至終皆為重劃前的土地所有權人所有。

區段徵收時，土地所有權原則上先移轉為政府所有，開發費用由政府負擔；土地重劃時，土地所有權原則上仍為原所有

權人保有，開發費用由原所有權人共同負擔，因開發階段土地所有權未發生移轉的情形，對於一般民眾在心裡的感受上較安心。

2. 民眾領回土地與分配位置

一般而言，在民眾領回土地部分，市地重劃領回土地相較於區段徵收多，惟實際情形仍需視個別計畫的公共設施比例及財務分擔而定。區段徵收後，原土地所有權人領取的抵價地總面積約為區段徵收區土地總面積的四至五成，已如前述；土地重劃，以市地重劃為例，依平均地權條例第 60 條第 3 項之規定，原土地所有權人提供做為公共設施用地的土地，以及用以抵付費用的土地，其面積合計，原則上不得超過全區土地的 45%，亦即原土地所有權人原則上可以保有重劃區總面積的 55%，大於區段徵收之抵價地面積。

在位置分配部分，區段徵收採抽籤之公平原則，市地重劃原則採原地分回。按市地重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線為準，但主管機關為配合整體建設、大街廓規劃或興建國民住宅的需要，得經協調後調整相關土地分配位次，不受原位次保留分配之限制，故亦可能產生無法原位置分回之情形。

因此，在一般的情形下，土地重劃後原所有權人分回的土地，通常會比區段徵收後原所有權人領取的抵價地，更接近原各該所有權人所擁有的土地的位置。惟區段徵收雖採抽籤之方式，不一定能配回原位置，目前尚少有地主或輿論質疑其公平性。

3. 發動權

區段徵收僅能由政府主動發動，但土地重劃除由政府發動外，尚可由土地所有權人發起。由土地所有權人發起的土地重劃，在執行階段也會給予土地所有權人更多的主導空間。

4. 民眾參與

在民眾參與部分，區段徵收有公展說明會、公聽會、協議

會等民眾有多次參與的機會，相對於市地重劃則較少。

5. 公共設施取得限制

在公共設施用地取得部分，區段徵收沒有限制公共設施類別，市地重劃則有 10 項用地之限制，故某些公共設施用地無法以市地重劃方式取得。

6. 拆遷安置

在拆遷安置部分，僅區段徵收可以完全容納拆遷安置，市地重劃無法完全容納拆遷安置所需用地。

7. 區段徵收有可劃設農專區之規定，讓土地所有權人可以維持農業使用。

(四) 捷運土地開發

此前討論一般徵收時曾提及土地徵收條例第 11 條所要求的協議價購程序。事實上，土地徵收條例第 11 條除要求需地機關先嘗試向土地所有權人協議價購外，也要求需地機關考慮以其他方式取得土地的可能性。該條所謂的其他方式應係指我國現行法律所明文規定的土地取得方式之外的方式，因其無法律明文規範，原則上皆屬須徵得原所有權人同意而不具強制性的方式。行政院提出此條文之草案時所列舉的範例有三，即聯合開發、設定地上權（應指合意設定地上權）和捐贈。目前最常使用的方式是聯合開發。

早於民國 89 年制定土地徵收條例之前，民國 77 年制定之大眾捷運法即已納入以聯合開發方式取得土地的方式，即現行大眾捷運法第 7 條的前身。現行大眾捷運法已將「聯合開發」名稱改為「土地開發」，捷運土地開發至今仍為捷運建設取得土地的重要途徑之一。

土地徵收條例並未針對以捷運土地開發或該條例第 11 條所稱其他方式取得土地之程序做詳細規範，理論上需地機關得與土地所有權人協商各種分擔開發責任與費用及分配開發利益的方式。就捷運土地開發而言，目前因中央政府的土地開發協議準則尚在研議中，故多以各地方政府為當地捷運建設訂定的協議價購

優惠辦法作為規範。以捷運土地聯合開發經驗最多的臺北市為例，臺北市臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購優惠辦法明確規定以類似民間合建分屋的方式，與願意提供開發基地的所有權人分享開發利益，由政府先行取得開發基地的所有權，完成開發工程，再按一定公式計算權益分配，將開發後的建物連同土地持分移轉予原所有權人。

惟因近年來土地價格飆漲，引發捷運土地開發的權益分配的公平性受到質疑，並產生行政訴訟等相關議題。104年9月25日司法院釋字第732號解釋：「國家以徵收方式剝奪人民土地所有權，甚而影響土地上合法居住者之居住自由，如非為公用，則須符合其他公益之正當目的。徵收捷運交通事業所必須之土地，屬為興辦交通事業公用之目的；而主管機關辦理毗鄰地區土地之開發，係在有效利用土地資源、促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，固有其公益上之目的。然國家為利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地（下簡稱非交通事業所必須之土地），將使土地資源之利益重新分配或移轉予國家或其他私人享有，造成原土地所有權人遭受土地損失之特別犧牲。」故該解釋文以限縮土地開發範圍為「依法報請徵收土地徵收條例第三條第二款及土地法第二百零八條第二款所規定交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地，於此範圍內，不符憲法第二十三條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起不予適用」。故現行捷運土地開發的範圍，將朝向以捷運設施所必須的空間範圍內，於其上方或下方思考興建土開大樓的規劃方式辦理。

(五) 其他土地開發之相關法令規定

其他開發模式如開發許可、民間參與、容積移轉、TIF、作價入股等相關法令規定及辦理概況，說明如下：

1. 開發許可

開放許可制是從事土地利用與開發建築前，須向政府主管

機關申請並依一定程序准予開發、附條件開發或不准開發的方式，透過先審後開發，達到土地資源有效利用、環境保護、受損補償及回饋等規劃目的。由於條件式開發許可可能適應基地特性而有彈性設計，且配合都市成長管理之需要，故常運用於整體開發區。

開發許可制的優點在於提供彈性的、整體性的開發內容（含公共設施的提供），進而符合永續利用與管理之目標。其可針對基地特性，設計創新的開發構想，充分納入規劃者、開發業主、政府與專業審查委員之溝通共識。

目前國內開發許可制大多運用於非都市土地的開發，於區域計畫法第 15 條之 1 至第 15 條之 5 等，賦與開發許可之法源；並訂有非都市土地開發審議作業規範、非都市土地開發影響費徵收辦法等，作為審查及回饋計算之標準。

至於都市計畫區部分，亦常見將開發許可的觀念納入土地使用管制計畫中，如附帶條件式的分區規定、計畫單元整體開發等，均是於主要計畫中保留開發的彈性，而於附帶條件中訂有需申請開發許可的規定。

除了政府辦理的公共建設（如位於非都市計畫區之鐵路機廠、捷運機廠等）係以開發許可規劃審查、並以協議或徵收取得土地，雖偶有民眾對於補償費用表達不滿，然因需地機關積極協調，又屬公益性的公共建設，多能消弭與民眾間之衝突、順利取得土地。至於民間申請開發許可係屬自主開發行為，通常於規劃階段即能順利整合產權、完成用地取得，並依規定提供回饋及公共設施捐贈予政府部門，對於公共建設的補助有所助益。

2. 民間參與

民間參與公共建設之相關機制，係秉持積極創新之精神，從興利的角度建立政府、民間之夥伴關係。主要建立於民國 89 年 2 月 9 日之「促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）」，係為促進民間參與公共建設，提升公共服務水準、加速

社會經濟發展，同時亦可疏緩政府財政負擔，所創設的開發模式。

依照規劃主體，可分為依促參法第 42 條之「政府規劃」與依促參法第 46 條「民間自提」兩種方式，而民間參與的方式（興建與營運等）則如該法第 8 條所明列包括 BOT、BTO、ROT、OT、BOO 及其他經主管機關核定之方式。茲整理促參法所指之公共建設範疇、相關招商作業程序、用地取得法令、租稅優惠等相關法令如表 2.2-4。

其中，促參案取得土地之方法，規定在促參法第二章「用地取得及開發」（第 13~28 條），用地取得之來源可區分為公有土地與私有土地二大類，其主要分別於促參法第 15 條（公有土地）與第 16 條（私有土地）予以規定。

促參法第 15 條規定（公有土地）：「公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其出租及設定地上權之租金，得予優惠。」

促參法第 16 條規定（私有土地）：「公共建設所需用地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購。價購不成，且該土地係為舉辦政府規劃之重大公共建設所必需者，得由主辦機關依法辦理徵收。...主辦機關得於徵收計畫中載明辦理聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。」

另，促參法第 17 條已賦予加速取得重大公共建設所需用地(私有地)之必要時，「主辦機關得協調公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地，以利訂定開發計畫，依法開發、處理，並提供一定面積之土地、建築物，准由

未領補償費之被徵收土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物領回」。法雖有賦予「以地易地或易屋」的規定，但實際運作上因土地建物折算之基礎與金額多寡之認定難有一致性，故主辦機關難以執行。

由以上促參法第 15、16 條對於提供公私有土地做為促參案用地之規定可知，不論公私有土地的土地取得，仍屬政府應辦事項居多，常以主辦機關為主體以取得土地；至於取得土地後之提供用地之方法，則包括聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，共有七種方式。其中經常使用之出租與設定地上權等二種，都有一個共通的特點，就是權利義務關係非常單純，可以適用各種類型的促參案。至於聯合開發、委託開發、合作經營、信託等四種方式，權利義務都非常複雜，原則上只有非常大型的促參案才可能會使用這些方式，中小型促參案理論上都不會使用這些方式。

3. 容積移轉

所謂「容積移轉」按「都市計畫容積移轉實施辦法」第 5 條「指一宗土地容積移轉至其他可建築土地供建築使用」，而容積移轉之概念誠如都市計畫法第 83-1 條所述「公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理…」，故其要旨係基於公共設施取得、古蹟保存及開放空間等公益性之作為而產生之機制。

參與容積移轉的土地，除了在「送出基地」及「接受基地」的條件有所規定外，另按「都市計畫容積移轉實施辦法」第 7 條「送出基地申請移轉容積時，以移轉至『同一主要計畫』地區範圍內之其他可建築用地建築使用為限…前條第一項第一款送出基地申請移轉容積，其情形特殊者，提經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至『同一直轄市』、縣(市)之其他主要計畫地區」，故在容許移轉的空間範圍上亦有所限制。

表 2.2-4 促參法相關法令

工作項目	相關法規
公共建設範疇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 交通建設及共同管道。 2. 環境污染防治設施。 3. 污水下水道、自來水及水利設施。 4. 衛生醫療設施。 5. 社會及勞工福利設施。 6. 文教設施。 7. 觀光遊憩重大設施。 8. 電業設施及公用氣體燃料設施。 9. 運動設施。 10. 公園綠地設施。 11. 重大工業、商業及科技設施。 12. 新市鎮開發。 13. 農業設施。
招商、甄審、議約及簽約作業程序	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進民間參與公共建設法 2. 促進民間參與公共建設法施行細則 3. 民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法 4. 民間參與公共建設案件協調及管制作業要點 5. 擴大公共建設投資特別條例
用地取得法令	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進民間參與公共建設法 2. 促進民間參與公共建設法施行細則 3. 促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法 4. 促進民間參與交通建設與觀光遊憩重大設施使用土地上空或地下處理及審核辦法 5. 各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則 6. 土地法 7. 土地徵收條例 8. 土地徵收條例施行細則 9. 國有財產法 10. 都市計畫法
融資及租稅優惠	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進民間參與公共建設法 2. 促進民間參與公共建設法施行細則 3. 民間機構參與重大公共建設適用免納營利事業所得稅辦法 4. 民間機構參與重大公共建設適用投資抵減辦法 5. 民間機構參與重大公共建設營利事業股東適用投資抵減辦法 6. 高雄市促進民間參與公共建設條例減免地價稅房屋稅及契稅自治條例

惟實務上，容積移轉多發生於建商向既成道路等之公共設施保留地之地主價購土地，以獲得容積轉移至該新建案上，同時在資訊不對稱的情形下，產生不動產市場投機情形，亦常造成環境容受力等課題產生；實際上，在辦理公共建設用地取得階段時，土地所有權人雖可依法進行容積移轉，但需地當時並無交易市場產生（即無買方），故仍無法減輕需地機關用地取得之壓力。

4. 稅收增額融資（Tax Increment Financing, TIF）

運輸建設與大型土地開發分屬不同專業，主管機關分別為交通部與內政部，因缺乏制度誘因將兩者結合，故早期運輸建設於規劃評估階段，幾乎皆未評估土地增值效益；然而，運輸建設支出龐大且回收期長，多透過中央財政補助支出，但回收資金多僅以交通本業或附屬事業收入償還，常造成相當大之財務缺口，影響政府財政資源之合理利用。

為健全財務評估，落實運輸建設之外部效益內部化及政府財源最有效配置之原則，近年來已參考美國 TIF 之經驗，擬定一套適用於國內公共建設建設（如捷運、公路及鐵路立體化等）之 TIF 運作模式（包括大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點、鐵路立體化建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點、公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點等），以作為財務運用方式與財務計畫之參考。

TIF 對國內來說是一種新的土地增值回饋制度，亦是一種新的財政制度，其涉及層面廣，因此，國內許多制度皆須配合調整。首先，由於 TIF 可視為地方財政努力工具，且其收入來源為地方土地稅收，故需要地方積極配合。其次，中央應核定《大眾捷運建設稅收增額融資法》，以供地方政府依法執行，以進行各項工作內容。而後，地方則須成立大眾捷運建設 TIF 基金，並積極籌措財源，以支付建設經費。若欲完善 TIF 制度，則應積極進行各項配套建議，調整土地稅制並健全估價制度，以確實回收稅收增額，使 TIF 對於捷運建設自償率之提高更具

可行性¹。

然而，制度的調整非一蹴可幾，尤其牽涉財政稅制及財政分配等因素，修法複雜且困難，故現階段係於可行性研究及綜合規劃納入公共建設周邊土地開發之 TIF 財務計算，以供中央政府評估計畫准否及預算分配機制之參考，並訂有「綜合規劃核定後，應依政府公共工程計畫與經費審議作業要點辦理基本設計審議，其變更都市計畫案應於一定時間內，完成內政部都市計畫委員會審定及內政部核定，且地方主管機關應成立該公共建設基金或專戶，再依財務計畫提撥一定經費至該基金或專戶內，經檢具相關證明文件報請交通部審查通過後，始得動支工程預算執行」，以確保地方政府落實該財務機制。

5. 作價入股

公共建設類之開發案，除了車站或機廠等大型土地開發案會有獲利產生外，一般多屬公益性的建設且由政府機關辦理，故未發生以徵收補償費作價入股企業之方式。

惟「土石採取法」於民國 97 年 1 月 9 日增訂第 7-1 條：「...土石採取專區內之私有土地，由主管機關依法辦理徵收；公有土地者，應辦理撥用。...第三項私有土地所有人經土石採取人同意者，得以徵收補償費為出資，作為土石採取人之股東或合夥人。」，開啟作價入股之機制。

二、產業發展類

以下針對產業園區發展現行制度下之開發許可、經費來源、土地取得(一般徵收、設定地上權或出租、合作開發、讓售、撥用等)、營運管理之法令說明：

(一) 開發許可

產業園區具有稀有性、屬於特許性質，故其開發一般採許可

¹資料來源：中華民國都市計劃學會（100 年 7 月），稅收增額融資(TIF)之運作模式及標準作業流程—以機場聯外捷運為例，交通部高速鐵路工程局。

制，須向政府主管機關申請並依一定程序准予開發，其開發許可與公共建設類之規定一致，請參見本報告前節之說明。

另依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」規定，園區開發非都市土地面積在 10 公頃以上，都市土地面積在 5 公頃以上，應實施環境影響評估，爰除了少數民間報編之小規模園區外，大多數之產業園區在開發前皆應實施環境影響評估，惟近來環保意識抬頭，各類型園區開發案大多遭遇抗爭事件，不僅增加環評審議之時程，甚至可能導致開發案終止(如：國光石化產業園區)。

(二) 經費來源

依「獎勵投資條例」、「促進產業升級條例」、「產業創新條例」規定，政府開發園區之資金來源可為「政府預算」或「受託公民營事業自籌資金」，惟為減少政府財政負擔，實際操作大都以公民營事業自籌資金作為園區開發之資金來源，爰園區土地處分收益方式需要考量可回收開發成本，此係產業發展類較公共建設類較為不同之作法，亦為目前推動園區開發採只租不售策略較難以推動之關鍵點。

依「科學工業園區設置管理條例」、「加工出口區設置管理條例」、「農業科技園區設置管理條例」規定，政府開發園區之資金來源皆為「政府預算」。

(三) 土地取得

1. 一般徵收

產業園區之土地取得可透過都市計畫的途徑，以區段徵收或市地重劃辦理，惟為掌握設廠之時效性，往往仍變更原開發方式而改採一般徵收之方式，如南科樹谷園區即為一例，其原係規劃採區段徵收辦理，復為解決廠商設廠殷切需求，透過都市計畫變更改採一般徵收，而引發原地主之不滿²。

一般徵收與公共建設類之規定一致，請參見本報告前節之

²資料來源：鍾麗娜、徐世榮（102 年 11 月），都市政治與都市計畫之政經結構分析－以南科樹谷園區為例，台灣土地研究民國一〇二年十一月第十六卷第二期第 63 頁至第 87 頁。

說明。另考量近來產業園區徵收案件爭議不斷，為兼顧經濟發展與民眾權益，經濟部近期開發之社頭織襪產業園區，依產業創新條例規定雖得以「徵收」方式取得私有土地，但經濟部為避免地主抗爭，將協調所有土地所有權人同意以「協議價購」方式提供土地，作為園區開發之第一要件。

2. 設定地上權或出租

目前依「產業創新條例」規定，雖未明文規定可採設定地上權或出租方式提供土地予產業園區使用，惟實務上已有台糖公司設定地上權予彰化打鐵厝工業區之案例。

另依「農業科技園區設置管理條例」、「加工出口區設置管理條例(86年修正)」規定，針對取得私有土地部分已明文規定可採設定地上權或出租方式提供政府使用，以屏東農業生物科技園區為例，該園區土地即由台糖公司以出租方式提供予農業科技園區管理局使用。

依「國有財產法」第47條第2項規定略以，得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理其他非興建房屋之事業。實務上依國有財產署「點石成金」手冊，國財署可採委託(採租賃方式辦理開發者)或合作(採設定地上權方式辦理開發者)方式提供土地予需地機關，以中部軟體園區為例，該園區土地即由國有財產署以出租方式提供予加工處負責主導園區開發建設與招商營運事宜。

3. 合作開發

經濟部依行政院104年1月8日核定「產業用地政策革新方案」內容，研議產業園區新開發樣態，彈性納入多元土地取得模式，期能達成政府機關取得開發所需土地進而扶植產業發展之目的，同時藉由協調各該國營事業機構合作參與產業園區開發，加速活化國營事業機構土地，並保留產業園區土地20%只租不售，防杜國營事業土地因轉售而流失。

基此，經濟部已於104年7月31日訂定「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」，其辦理

流程、辦理事項及作價方式如圖 2.2-1、表 2.2-5、圖 2.2-2，惟該處理原則發布迄今，目前相關園區正依該原則辦理相關修訂作業，尚未有實際案例出現。

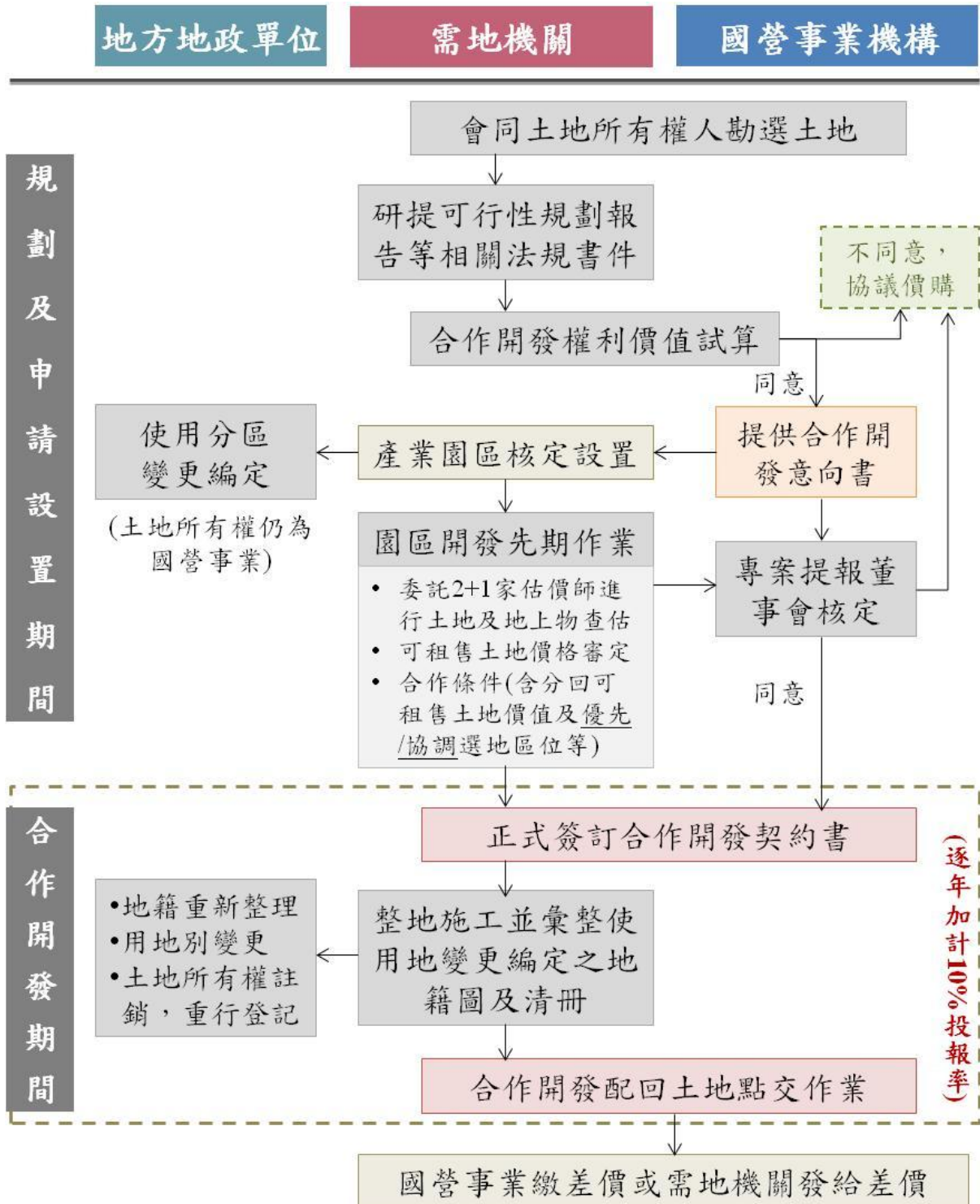
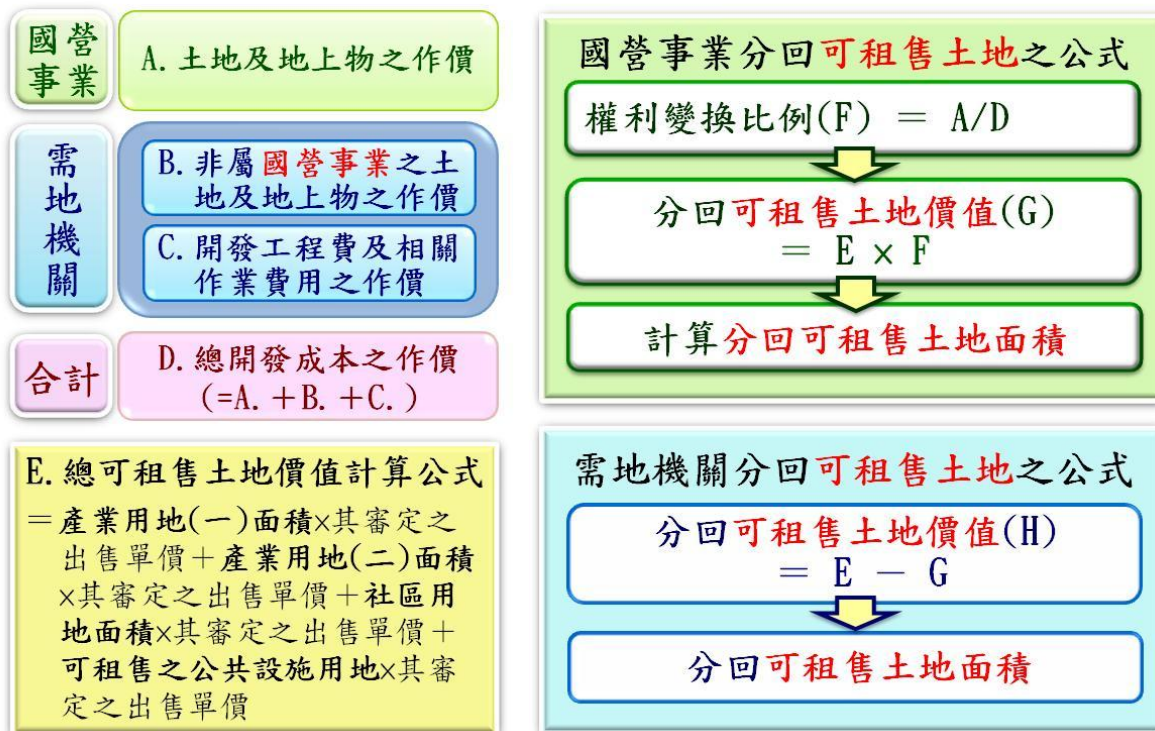


圖 2.2-1 與國營事業合作開發產業園區流程圖

表 2.2-5 與國營事業合作開發產業園區各階段應辦理事項

階段	項目	應辦理事項	
		需地機關	國營事業
規劃階段	前置作業	會商國營事業進行土地勘選及公聽會	土地所有權人出席表達意見
	報告書研擬	研提可行性規劃等相關法規書件初稿	-
	合作開發試算	洽國營事業談合作開發，初估開發前雙方土地及地上物、開發建設費用作價與開發後分回權利價值比例	評估合作開發是否可行，倘為不可行，則採協議價購等方式
	意向書	取得合作開發意向書納入法規書件	倘合作開發尚屬可行，提供意向書
申請設置階段	審查	依產業創新條例規定，將相關書件送請各該法規主管機關審查	列席審查會議
	園區核定設置	<ul style="list-style-type: none"> • 園區核定設置後，依產業創新條例規定辦理公告 • 洽地政機關辦理土地使用分區變更編定(所有權仍為國營事業所有) 	-
	開發先期作業	<ul style="list-style-type: none"> • 委託 1 家、並與國營事業共同委託 1 家估價師事務所辦理土地及地上物查估作業 • 可租售土地價格審定作業 • 確認合作條件(含分回可租售土地價值及優先/協調選地區位等) 	<ul style="list-style-type: none"> • 委託 1 家、並與需地機關共同委託 1 家估價事務所辦理查估 • 評估合作條件，並專案彙提董事會核定同意；倘不同意，則採協議價購等方式
合作開發階段	簽約	會同國營事業簽訂合作開發契約	倘同意合作開發條件簽訂契約
	施工及土地重新分配	<ul style="list-style-type: none"> • 工程施作並彙整使用地變更編定之地籍資料 • 洽地政機關辦理地籍重整及使用地變更編定(所有權塗銷，重行登記) 	-
	點交	合作開發分回土地點交，視實際點交情形發給差額價金	合作開發分回土地點交，視情況繳交差價



資料來源：經濟部工業局

圖 2.2-2 與國營事業合作開發之作價計算公式

4. 讓售、撥用

依「產業創新條例」第 42 條規定，主管機關開發產業園區需用公有土地時，由各該出售公地機關逕行辦理讓售，讓售按產業園區徵收私有土地同一地價區段原使用性質相同土地之補償地價計算。但產業園區內土地均為公有時，其讓售價格，按一般公有財產處分計價標準計算。

依「科學工業園區設置管理條例」、「農業科技園區設置管理條例」規定，需用公有土地時依法申請撥用；另依「加工出口區設置管理條例」規定，由各該公有土地之管理機關逕行提供開發，相關法律授權產業園區土地取得方式整理如表 2.2-6。

表 2.2-6 授權政府辦理產業園區開發土地取得方式的單行法律

土地權屬	取得方式	法律名稱
私有地	徵收	產業創新條例、科學工業園區設置管理條例、加工出口區設置管理條例、農業科技園區設置管理條例
	設定地上權或出租	加工出口區設置管理條例、農業科技園區設置管理條例
公有地	讓售	產業創新條例
	撥用	科學工業園區設置管理條例、農業科技園區設置管理條例
	逕行提供	加工出口區設置管理條例

(四) 營運管理階段

依「獎勵投資條例」、「促進產業升級條例」、「產業創新條例」規定，園區因有開發成本回收之考量，爰產業用地及其地上之建築物，由開發產業園區之各該主管機關辦理租售、設定地上權或依其他經經濟部核定之方式處理。

依「科學工業園區設置管理條例」、「加工出口區設置管理條例」、「農業科技園區設置管理條例」規定，由廠商視需要向園區主管機關申請租用園區內土地。

三、用地取得後處分收益相關規定

無論是公共建設類或是產業發展類的開發用地，經政府取得的土地即成為公有財產，而公有財產的處分、使用和收益方式皆受到法律規範，其規範的強度大致可依政府取得或持有該土地的目的做區分，如屬國有財產法所稱供政府機關、國營事業或公眾使用的公用財產，其規範強度較高；反之則較低。

將公有土地提供給民間使用，無論是做為公共建設或產業發展用途，自政府之角度而言，皆為財產的處分或收益，因此涉及上述國有財產相關法律。有關土地取得後之處分限制如圖 2.2-3，以下針對涉及「非公用土地」及「公用土地」的情形分別說明。

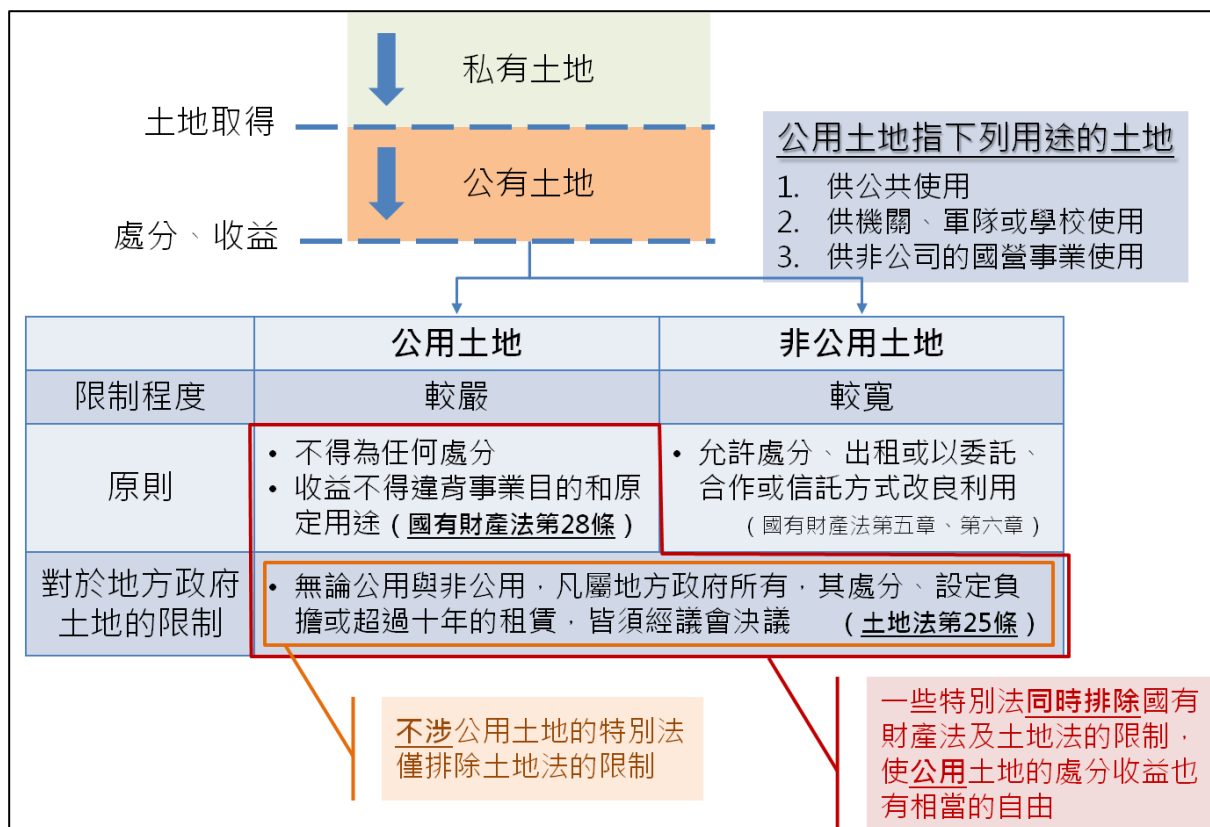


圖 2.2-3 土地取得後處分限制

(一) 非公用土地

產業用地以及性質上顯非開放公眾或由政府機關使用的公共建設用地（例如社會住宅用地），因非屬國有財產法所稱公用財產，即使先經政府向私人取得而為公有，嗣後再向特定私人提供該土地，所受限制仍較少。國有財產法一方面有條件容許向私人出租或出售該類土地，一方面於第 47 條第 2 項授權財政部國有財產署，配合區域計畫、都市計畫，以委託、合作或信託方式，進行土地開發。我國各地方自治團體也仿此原則，對於非公用財產的處分、收益方式，限制較少，並在地方公有財產相關法規中納入引進民間參與，促進非公用之公有不動產利用效益的機制，例如臺北市市有財產管理自治條例。

土地法第 25 條要求直轄市、省轄市或縣對其所管公有土地為處分、設定負擔或為超過十年期間之租賃前，應先經該級民意機關同意，並經行政院核准。此一程序要求並未區分土地是否為

公用財產予以寬嚴之別。在一些情形，特別法會排除土地法第 25 條的程序要求，進一步便利非公用之公有土地的開發，此類特別法之實例，可見於表 2.2-7。另外，平均地權條例第 7 條對於政府出售一切經區段徵收或市地重劃程序取得的公有土地，皆排除土地法第 25 條之適用，都市計畫法及農村社區土地重劃條例亦不就經區段徵收取得的公有土地，及做為重劃抵費地的公有土地，設有類似規定。

表 2.2-7 排除土地法第 25 條之特別法

法律名稱	土地性質	允許處分收益方式
建築法	未達最小建築基地面積標準而經所有權人申請徵收的土地	出售
新市鎮開發條例	依該條例開發之一切土地	處分、設定負擔、出租
資源回收再利用法	環保科技或再生資源回收再利用專用區	出租
廢棄物清理法	廢棄物清理專區	出售、出租

註：本表不含同時排除土地法第 25 條和國有財產法第 28 條的特別法。

(二) 公用土地

公共設施型態的公共建設，原則上屬於國有財產法所稱公用財產，其基地亦然。國有財產法第 28 條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」國有財產法第 25 條第 1 項規定：「本法第二十八條所稱處分，係指出售、交換、贈與或設定他項權利；所稱收益，係指出租或利用。」同條第 2 項規定：「本法第二十八條但書所稱不違背其事業目的，係指主管機關或管理機關之組織法規或其主管法律規定，得將經營之財產提供他人使用；所稱不違背其原定用途，係指管理機關依計畫及規定用途使用中，兼由他人使用者。」因此，以公用之公有土地為出租或不涉及物權之利用尚有符合國有財產法第 28 條之可能，然而就公用之公有土地為出售、交換、贈與或設定他項權利，則必然

抵觸該條規定。地方政府的公有財產相關法規通常也會針對各該地方所有的財產，訂定類似國有財產法第 28 條的限制，例如臺北市市有財產管理自治條例第 21 條。

公用之公有土地的種類眾多，未必一切之公用土地皆會因私人對其取得所有權或設定地上權等他項權利而使其公共用途受到威脅或妨礙，有時可藉由提供公用土地之所有權、地上權等物權，吸引民間資源投入公共建設，反而有助於公共目的的實現。因此，我國已有多部特別法，除排除前述土地法第 25 條的程序要求外，進一步排除國有財產法第 28 條對於公用土地的處分和收益的限制，使政府向公共建設的民間參與者提供土地的方式更為彈性。此類特別法之實例，請見表 2.2-8。

如表 2.2-8 所示，排除國有財產法對於公用土地之處分、收益之限制的特別法，除針對出售、設定負擔或出租等典型的處分或收益方式做規範外，經常也明定得以聯合開發、委託開發、合作經營、信託或以所有權、權利金或租金作價出資等結合多項權利義務關係的架構提供土地。

表 2.2-8 同時排除國有財產法第 28 條及土地法第 25 條之特別法

法律名稱	土地性質	允許處分收益方式
促進民間參與法	公共建設用地	出售、設定地上權、出租、聯合開發、委託開發、合作經營、信託、以土地權利金或租金出資
獎勵民間參與交通建設條例	交通建設用地	設定地上權、出租、聯合開發、委託開發、合作經營
	交通建設周邊區段徵收土地	出售、設定負擔、出租
大眾捷運法	捷運設施周邊土地開發用地	出售、設定負擔、出租、收益
商港法	國際商港需用土地、填築新生地	出售
	航港局經管之商港經營事業機構開發用地	作價投資、設定地上權、出租、借用
國際機場園區發展條例	國際機場園區用地	出售
	民航局經管之國際機場園區用地	設定地上權、出租
低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例	處置設施場址	設定地上權、出租、聯合開發、委託開發、合作經營、信託、以土地權利金或租金出資
發展觀光條例	觀光遊樂設施、觀光旅館	出售、設定地上權、出租、聯合開發、委託開發、合作經營、信託、以土地權利金或租金出資
產業創新條例	產業園區內土地	出售、設定負擔、出租
加工出口區設置管理條例	加工出口區內土地	出售、設定負擔、出租
停車場法	停車場用地、以多目標使用方式附建停車場之公共設施用地	出租、聯合開發、合作經營
住宅法	依該法進行開發的土地	出售、設定負擔、出租
都市更新條例	參與都市更新的公有土地	出售、設定負擔、出租(依都市更新需求)
國軍老舊眷村改建條例	進行改建的老舊眷村土地	出售、設定負擔
離島建設條例	離島重大建設用地	設定地上權、出租、聯合開發、委託開發、合作經營、信託、以土地權利金或租金出資

2.3 相關案例分析

近年來公共建設和產業園區的開發方式面臨輿論壓力與民眾抗爭之重大爭議案件如表 2.3-1、圖 2.3-1 所示，除台南鐵路地下化爭議課題為對於工程範圍與是否有替代方案有所質疑外，其他爭議點多屬公益性及必要性範疇。

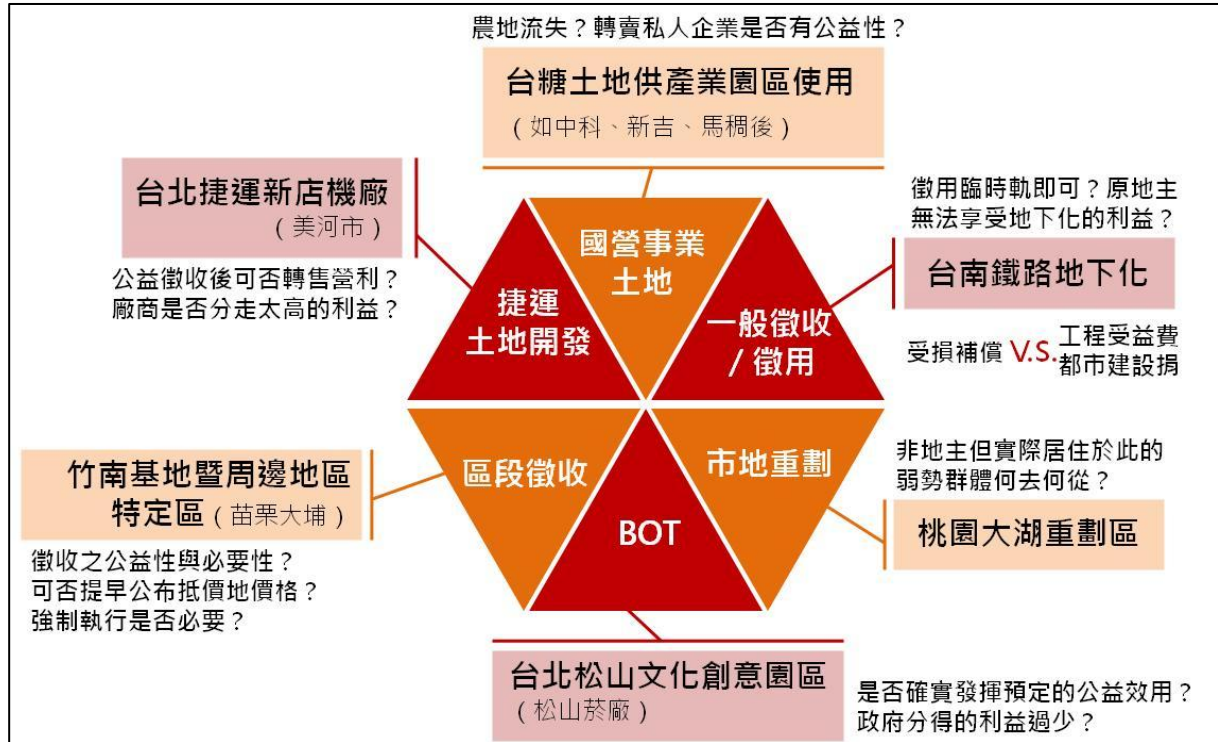


圖 2.3-1 近期重大爭議開發案件之主要爭議點

此外，由於相關案例於民眾抗爭初期，並未有安置計畫，不僅嚴重影響公共建設和產業發展的進度，造成民眾對於生存權及居住權被剝奪的感受，加深與政府的不信任感與對立，終致引發了土地徵收條例的重大變革。

由這些案例的土地開發過程中，本研究嘗試從法規面、時間面、財務面、組織面及政治與社會面等向度，分析造成影響開發阻力的原因（如圖 2.3-2），分別說明如下：

一、法規面

土地開發涉及公共工程的推動與土地所有權人之間的公私權益移轉、所涉層面複雜。因此在程序上應優先保障民眾的生存權及居住

權，並提供民眾公開透明的程序，讓民眾及早瞭解自身的權益保障(如補償費、救濟方式等)，以為因應。至於公益性及必要性的問題，則不一定是所有權人關心的首要事項，宜由專家審查納入民眾參與、以政策決定。

惟目前辦理土地開發機制中，欠缺與私人協議的工具，致無法回應民眾的訴求；在規劃階段上，鮮有民眾參與的制度、亦無對等的資訊(如市價、權益分配方式)讓所有權人充分瞭解，致造成民眾的誤解與不信任；在執行階段，因欠缺整體對於弱勢族群的安置政策，以及無「先建後拆」、「拆遷疏導」等配套策略，其強制性的作為、導致加深民怨而產生抗爭。

另外，在土地開發後的獲利行為(如促參案、捷運土開、產業園區開發、區段徵收或市地重劃標售土地的獲利等)與被剝奪所有權人的特別犧牲，形成對比，亦引發公益性與必要性的爭議。

表 2.3-1 重大爭議案件列表

開發模式	開發案名稱	開發案簡述	民眾及輿論主要爭議
徵用 區段徵收 一般徵收 (經多次更改)	台南鐵路地下化	<ul style="list-style-type: none"> • 最初規劃在原有鐵軌下方施工，僅徵用軌道二側少量土地鋪設臨時軌 • 因採明挖覆蓋工法，需用土地增加，改採區段徵收 • 後又決定不鋪設臨時軌，直接在原有鐵軌東側地下施工，並改以一般徵收取得該東側土地 	<ul style="list-style-type: none"> • 可徵用土地鋪設臨時軌，待完工後返還土地，無需徵收 • 徵收範圍幾經擴大，已逾必要範圍 • 如採一般徵收，因建設而喪失土地的人反而無法享受建設後的利益 • 目前已配套規劃提供專案照顧住宅方案及研擬多元補償機制，包括增訂建蔽率放寬、容積補償、簡易都市更新、道路截角調整、免騎樓地設置

開發模式	開發案名稱	開發案簡述	民眾及輿論主要爭議
區段徵收	苗栗縣政府變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（苗栗大埔事件）	為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區發展，擬定「新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫案」，以區段徵收方式辦理，少數地主堅決反對，拒不搬遷，政府強制拆除該等反對地主的房屋	<p>等。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 政府強行進入反對地主的農地整地，破壞即將收割的稻田 • 政府強行拆除四戶反對地主的房屋 • 用地採徵收之必要性受到質疑，易有開發炒作之嫌 • 因應陳情抗議之土地所有權人繼續務農訴求，採「建物及基地採原位置保留；集中劃設農用土地，按其原有農地面積以專案讓售方式辦理」
市地重劃	桃園大湖重劃區	民間自辦市地重劃，重劃區內眾多住宅之所有權人沒有住宅基地的所有權，被迫拆遷	<ul style="list-style-type: none"> • 原居民非土地所有權人，且為經濟弱勢群體，拆遷補償不足重購居所 • 原居民表示多數曾向土地所有權人支付使用甚至購買土地的對價，但未辦理登記
捷運土地開發	台北捷運新店機廠（美河市）	部分以一般徵收方式取得捷運機廠用地後，又與民間廠商以捷運土地開發方式在機廠上方建築住宅與商場出售、出租	<ul style="list-style-type: none"> • 以公共設施名義徵收，卻以住宅和商場租售營利 • 近年來地價暴漲，致聯合開發後建商分得的利益比例與政府分回比例的適當性受到質疑 • 司法院釋字第 732 號解釋

開發模式	開發案名稱	開發案簡述	民眾及輿論主要爭議
徵收國營事業土地	台糖土地供產業園區使用（如中科、七股、馬稠後產業園區）	政府以徵收方式取得大量原為台糖所有的農地，開發為工業區	<ul style="list-style-type: none"> 農地流失 轉賣予私人廠商的公益性受到質疑
BOT	台北松山文化創意園區（松山菸廠）	將閒置的松山菸廠的一部分土地設定 50 年地上權給民間廠商開發旅館和商業空間，支持文創產業發展，權利金用於修復列為古蹟的廠房，地上權期滿後須將建物移交政府	<ul style="list-style-type: none"> 開發後的使用方式不能真正發揮支持文化創意產業的公益目的 政府分得的開發利益是否過少

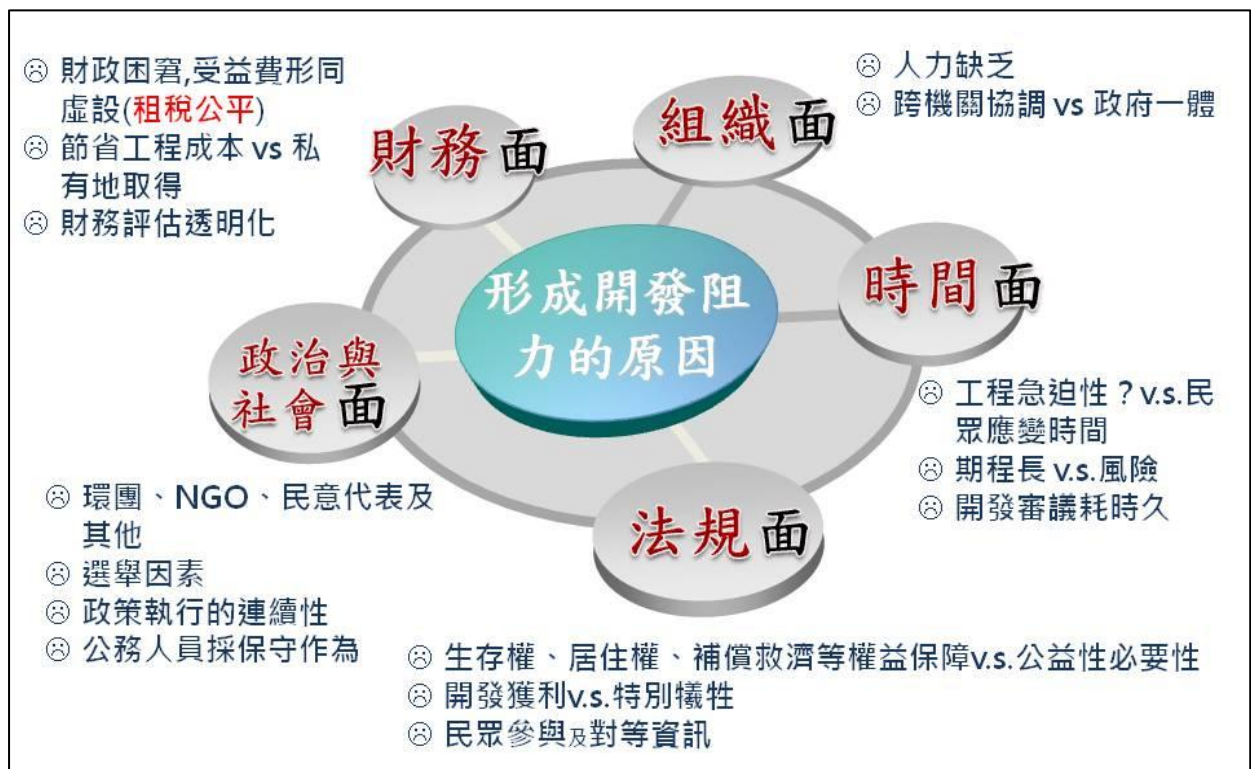


圖 2.3-2 形成開發阻力的主要原因

二、時間面

土地開發期程長，其效益非短期時間可以衡量，而時間的因素亦是重要的開發風險。因開發期程長，市場的不確定性高，在 20 年甚

至 30 年的時間內，開發報酬有可能是高獲利，亦有可能未獲利。就以「土地價格」而言，近年來呈現土地價格暴漲的狀況，惟今年（104 年）則開始有下滑的現象，倘以同一筆土地計算補償費或權益分配，則計算基準不可謂差距不大。

再者，公共建設推動時程之迫切性，常係政策所需，而非一般民眾所認知有緊急性的必要，故無法被民眾接受；而民眾獲知自身土地須被政府取得時，所能應變的時間卻極有限，在如此倉促時間內，要民眾心平氣和地配合辦理（包括搬遷、覓屋、籌資移居、就業與交通改變等），實非易事。政府機關倘無法將心比心，僅急於一時貿然強制執行，常成為抗爭事件的引爆點。

另外，在行政審查時程上，都市計畫變更、開發許可審議、環境影響評估、區段徵收計畫、促參計畫審查等，倘屬大型土地開發、產業園區報編計畫或民間參與的開發類型，因行政程序漫長，市場與實質環境面改變，常影響商機及投資意願，亦可能產生招商結果與原規劃預期目標不同，或已取得待標售的土地無法順利標售的情形發生。

三、財務面

政府興建重大公共工程建設時，通常都會向地方或是使用民眾依照受益狀況，在「使用者付費」的原則下，收取受益費或特別稅捐等。國內雖然也有類似法令（如工程受益費徵收條例等）要求受益者負擔或是徵收相關的工程受益費等，但因民意壓力與抗爭，大多數縣市已不再收取工程受益費，相關制度法令形同虛設，壓縮了公共建設經費來源。

近年來政府財政困窘，相關建設更難推動，故規劃設計時著重在工法、工序上節省工程成本、趕辦工期為先，而忽略了「儘量減少使用私有地的」原則。另外，在可行性評估及規劃階段亦因未能納入用地取得市價評估，而低估用地取得費用與阻力，形成計畫執行財務上的隱憂。

在財務評估準則中，如前「法令面」及「時間面」的分析所述，在產業園區開發或公共建設結合土地開發長時間產生超額利益時，如

何以財務計畫納入公益性考量，以避免圖利；同時兼顧鼓勵民間資金投入公共建設，是未來財務評估時應審慎衡酌的因素。此外，亦應加強財務評估的透明化，避免民眾的疑慮。

四、組織面

在行政組織方面，政府機關歷年來最常引發民眾不滿及學者經常建言的即是「強化部門間的橫向聯繫與合作」，此亦是公部門有持續改進的成長空間。

政府在面對民眾辦理土地開發時，經常發生「人力缺乏」的狀況，致無法有充足具經驗的專業人才與民眾溝通。而面對民眾尋求協助解決切身問題時，倘需跨機關的協調，往往無法符合民眾的期望，而需地機關亦無能力要求其他機關配合民眾的期望辦理。以民眾的角度認為「政府是一體的」，而需地機關如無積極的作為或無權責辦理，產生機關本位主義而無法合作協助民眾解決問題時，將引發民怨及不信任感。

此外，土地開發在現今的政府分工中，相關作業本亟需跨部門的橫向合作，如財稅、土地開發、地政、運輸、社會福利等，先期規劃中倘先充分合作、考量安置配套措施、公有地釋出機制等，並將資訊予以整合，以妥善利用各項資源，提供完整的規劃策略辦理土地開發，將可大幅減輕開發阻力。

五、政治與社會面

因經濟文化、土地所有權管理制度、人民的教育養成等，使國內近年來民眾意識抬頭，對於自有土地權益保障的要求也相對提高。不僅如此，在土地開發規劃與審查階段，常有非預期的因素介入，如環團、NGO、民意代表及其他有心人士等，甚至如逢選舉，往往使複雜的土地開發案更形複雜，開發案亦有可能被擱置或停擺。

在現行的環境下，政治力的介入已非不能說的秘密，甚至可成為政見或政績的武器；而選舉結果往往影響政策的執行的連續性（如鐵

路高架化是否改為地下化、BOT 的財務結構是否可以重新評估等)，使得相關建設的推動更形艱難，一般民眾在資訊揭露不足的情形下，難以建立對政府的信任感，易被有心人士利用而影響判斷。

而公務人員也採保守作為、無法積極鼓勵民間活力導入，以免除日後被相關單位的調查與質疑的處境。

2.4 現行開發模式所面臨課題

現行公共建設及產業園區發展之開發模式所面臨的課題大同小異，以下就土地開發時，原土地所有權人提出的需求以及需地機關辦理土地開發時所面臨的課題，按公共建設類及產業發展類分別說明如后。

一、土地所有權人的需求

(一)公共建設類

依據公聽會或協議價購會議之人民陳述意見，分析土地所有權人的需求如圖 2.4-1 所示，包括：

1. 價格

價格顯然是土地所有權人最常提出的訴求。相關說明會及公聽會上，所有權人的發言多半與價格有關，除直接詢問政府所擬支付之價格，或批評過去政府取得土地之價格者外，許多所有權人也對價格決定的查估方法、行政程序和決定價格的人員有較多的意見。

2. 交換土地或房屋

土地所有權人也常對於對價的形式有所要求，以公有土地與擬取得之私有土地交換（以地易地）的要求就是常見的例子。在捷運相關用地取得案中，土地所有權人經常提出就捷運站、場進行捷運土地開發的要求，這本質上也是一種交換不動產的安排。

3. 換屋與安置

土地被政府取得後，土地所有權人喪失原來的居所，此時新居所的重置是土地所有權人十分關心的問題。有時雖然扣除政府取得部分後，剩餘的土地在技術上仍有重建房屋的可能，但受限於建築或農業法令，無法重建。另，倘屬原部分空間存在違章建築的情形，土地所有權人也可能因為將來難以重建使用空間相同的房屋而感到不滿。

4. 就業與技能

土地開發案可能導致原本在開發基地上工作的人，例如農民失去工作或商家關閉。同時，土地開發案可能會改變當地的產業結構，即使原土地所有權人搬遷的距離不遠，仍可能因為產業結構的改變造成其職業技能喪失發揮之處，而影響原土地所有權人的生計。

5. 主觀情感

部分土地所有權人提出的訴求屬於主觀情感性質的需求，包括對於生活環境和鄰里社群的情感，不願當地地物風貌被改變，或不願鄰里社群被拆散；也可能是對於土地上建物的情感，不願長期生活之房屋被拆除；也可能是家族歷史的情感，不願失去祖傳土地和房屋；還包括對於生活方式和職業的情感，不願傳統農業社會消逝。

(二) 產業發展類

1. 價格

價格的訴求與「公共建設類」大致相同，惟產業園區開發時，最常使用台糖公司的土地，台糖公司因常背負「賤賣國土」的輿論壓力，故目前台糖公司提供土地供產業園區開發方式的優先順序為「出租、設定地上權」、「合作開發」、「協議價購(市價協議)」三者。

2. 交換土地或房屋

訴求與「公共建設類」大致相同，依「產業創新條例」、「科學工業園區設置管理條例」規定會於園區內劃設之社區用地會優先配售予被徵收人；惟計畫審議階段，亦有因審查委員因周邊都市計畫內餘屋仍多，要求免予劃設住宅社區之情形。

3. 就業與技能

訴求與「公共建設類」大致相同，亦會要求優先購置產業園區土地或至園區工作。

4. 其他:有關換屋與安置、主觀情感因素等訴求與「公共建設類」大致相同。



圖 2.4-1 所有權人針對土地開發提出之訴求

二、現行土地開發模式所面對的課題

(一) 公共建設類

1. 互信基礎薄弱

政府的土地取得雖然通常伴隨一定的強制性，但其本質上仍是一種交易，在政府與人民協議取得的情形更是如此。交易的圓滿與否往往繫乎參與者之間的互信程度。民眾在政府土地取得的過程中經常顯現對於政府的不信任，而政府也可能不相信民眾訴求的真誠性，這種缺乏互信的情況是阻礙土地取得圓滿進行的重要原因。

雙方的不信任感可能是土地取得時雙方利害相反的形勢使然，但大眾普遍對於政府土地開發的成見、民眾對於土地取得制度與價格決定機制的瞭解甚至誤解，以及土地開發程序中民眾參與程度的不足，可能都加深了民眾的不信任感。政府與民眾間深入對話的機會不足，也可能導致政府對民眾的訴求有所誤解。

2. 溝通方式與程序

除前述互信問題外，土地所有權人可能不具備與政府充分討論土地開發計畫、土地取得方式和價格查估方法的專業能力，同時也可能缺乏相關數據資料。雙方背景知識的落差很可能降低討論的效率。政府方面也可能因為與民眾討論的效率過低，傾向將討論程序形式化，使其偏離制度設計最初的立意。

參與土地開發相關程序所需的勞力、時間和費用對於一般民眾而言可能是不小的負擔。如果只是在制度上不禁止民眾參與相關程序，卻未考量民眾實際上參與的能力與便利性，即無法真正提升民眾的參與程度，即難以達成雙方皆滿意的結果。

土地開發所涉及的議題和法律程序眾多，如果不能讓民眾扼要地取得其關心的資訊，將造成民眾不必要的負擔，加深民眾對於相關程序的負面觀感，甚至可能造成政府欲模糊焦點的誤解。

3. 需地機關缺乏協議的工具

政府的土地取得往往是買賣雙方皆無法選擇交易對象的情境，政府已決定取得特定的土地，因此只能與該土地的所有權人交易，而該所有權人也只能與政府交易。這是導致政府的土地取得無法透過真正的市場機制決定交易條件的根本原因。在交易與否及交易對象皆無法選擇的限制下，自然難以進行如市場交易般的協商。然而，目前政府為取得土地而與原所有權人協議的過程中所遭遇的困難，其成因不僅是前述先天限制。

目前政府取得土地，凡涉及徵收者，皆會進行協議價購。然而，代表政府與所有權人協議的人員往往欠缺明確的授權依據，致難以確定其有權裁量的範圍，諸如對於價格有無增減空間、可同意的其他取得方式為何，皆缺乏可資遵循的依據。為避免日後的責任，協議人員可能採取最保守的做法，僅提出與徵收相同的條件，使協議價購無法真正發揮功能。

現行制度下，政府於協議價購階段取得土地，或於強制徵

收階段取得土地，土地所有權人能領取的對價，差別十分有限。在難見先行同意由政府價購有何好處的情況下，土地所有權人欠缺同意的誘因。

4. 取得替代房屋或土地的困難性高

因政府取得土地而造成土地上原有居民搬遷的需求，對於該等居民而言的負擔不僅是搬遷本身的費用，尋找合適的遷居地的困難性可能是更大的困擾。

事實上可能存在合適的遷居地，但被徵收的居民可取得的資訊有限，若尋求一般仲介的協助，又將增加一筆花費。

5. 適法性與公平性

政府的土地開發案經常遭遇過程無違法情事，但公平性仍廣受抨擊的情況，特別是在先由政府取得土地，再交由民間廠商開發或經營的案例中。即使土地開發對於社會整體的利益確有正面提升，對於該土地開發案付出特別犧牲的群體卻未能分得與其犧牲程度相稱的利益。

部分土地開發案甚至被質疑不僅未能給予特別犧牲的群體較大的利益，亦未使一般大眾雨露均霑，甚至土地開發的公益效果不合比例原則，讓少數人獨占政府提供土地的利益。更尖銳的爭議往往發生於政府提供土地予民間廠商進行開發或投資後，民間廠商的獲利情況超乎預期時，此時難以分辨民間廠商的獲利究竟來自其自身的經營，抑或外部經濟環境，抑或是政府提供土地時過於優惠的條件。這種情況對於原土地所有權人而言，自然更難接受。

6. 民間參與公共建設用地取得的兩極化

民間投資人依促進民間參與公共建設法進行公共建設所需要的土地，目前的土地取得方式呈現兩極化的現象。針對公共設施類型的公共建設（例如高速鐵路），一向以徵收方式取得計畫範圍內的私有土地；針對非公共設施類型的公共建設，倘計畫範圍涵蓋私有土地，主管機關皆要求修改計畫範圍，避開私有土地；欠缺徵收之外、衝突性較低的折衷取得方式。

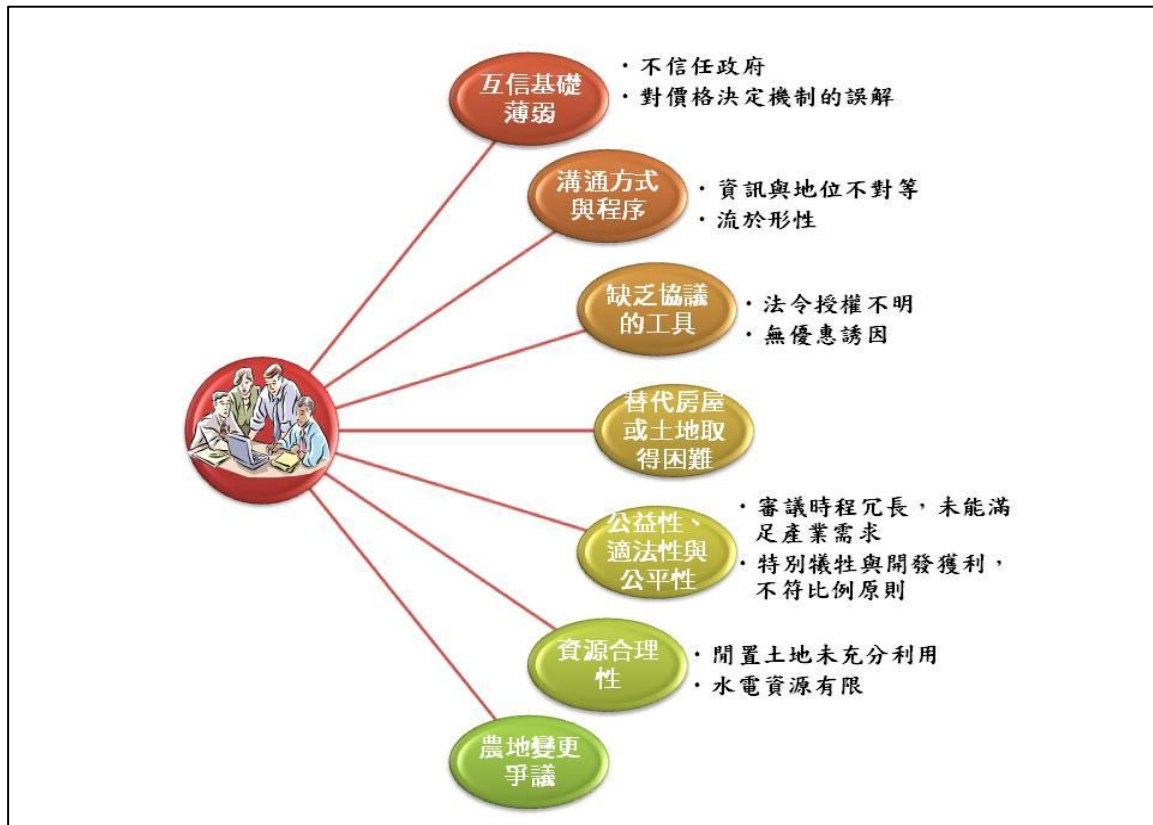


圖 2.4-2 土地開發時所面臨的課題示意圖

(二) 產業發展類

除了前述相關課題外，產業園區在辦理土地開發時面臨的課題尚包括下列項目（如圖 2.4-2）：

1. 閒置土地未充分利用之質疑

政府為扶植產業發展，透過產業園區之設置，提供產業用地予廠商使用，以促進經濟發展，但近年因經濟景氣不佳，以致廠商停工歇廠、廠商擴廠速度放慢、位置偏避產業用地乏人問津等情況時有所聞，加上報章雜誌乃針對用地閒置大篇幅之報導，因而產生產業用地閒置之議題。

此議題討論時，卻往往忽略產業用地需求有地區性之差異、產業用地需求會循景氣循環快速改變、私有產業用地政府目前尚無法源、亦無足夠財力可強制取得等原因，但社會氛圍已轉向不再支持產業用園區之設置，目前新園區幾乎皆已無法推動開發，而舊園區土地卻又無法有效利用，造成廠商投資環境越來越艱困。

2. 公益性之質疑

近來因社會貧富差異擴大，大多數人普遍有被剝削感，造成社會存在著一股反商仇富的氛圍，而政府促進產業發展之最主要手段即為提供用地予廠商使用，在此社會氛圍之影響下，產業園區設置之公益性立即遭受到嚴重的質疑，如徵收農民土地轉給財團營利使用，此觀點僅聚焦於政府透過徵收手段協助財團廠商營利使用，忽略廠商營利同時可增加就業人口，提升國民所得等效益。社會對於產業園區公益性之質疑，亦使新設產業園區之困難度越來越高。

3. 審議時程冗長，未能滿足產業需求

產業園區在開發前，需要通過環境影響評估審查、土地變更審查(都市計畫變更或非都市計畫變更)、土地徵收審查、涉及農業用地者要農業主管機關審查、位於山坡地者要水土保持計畫審查等諸多審查程序，計畫審議時間平均需要 3~4 年，甚至更久，爰依現行制度產業用地供給之速度，政府依產業需求規劃到完成開發，恐怕就需要 5 年以上，商機早已錯失，難以滿足瞬息萬變之產業需求。

4. 水電資源有限

水電資源具有稀有性，現階段產業園區設置普遍存在缺水、缺電之情況，中科四期更衍生了搶水爭議。考量水電等相關資源之有限性，經濟部已於 104 年 9 月 24 日經工字第 10420422071 號函知各地方政府，爾後依「產業創新條例」申請或審查產業園區應先行確認水電等資源供給無虞。

5. 農地變更爭議

過去在發展經濟的年代，取得較便宜的農業用地變更為工業用地，以促進產業升級與發展之作法，普遍為當時社會的社會所接受，但隨著社會變遷，糧食安全議題逐漸浮出，102 年起，基於農地為糧食生產之基礎，為確保農地資源，維護優良農業生產環境，農業用地變更制度轉趨從嚴審認。影響所及，產業園區新設案件之推動將更加困難。

參、國外土地開發做法案例

3.1 國外案例分析

國內早期的規劃理論多源自英、美，因此有關英、美土地開發作法如開發許可、民間參與（公私合夥）、發展權移轉、容積獎勵、租稅獎勵、多元融資工具等均有相關研究，已將可行方式建議納入國內相關法令辦理（請詳參第 2.2 節），並據以執行多年。

本研究透過二手資料蒐集創新開發做法，發現有關日韓的土地取得制度（徵收），除補償範圍不同外，與我國類似，謹就其與國內土地開發的不同做法提供案例參考；另新加坡為土地國有化較高的地區，其土地處分的方式與對國有土地的珍惜，亦值得借鏡。

此外，英美兩國除了「由非政府組織進行購地開發」之新方式外，未有其他較為創新之土地開發模式。故針對英美在民主開放制度下，如以公權力強制徵收的做法進行分析，以供後續參考。茲分述如后。

一、日本土地開發案例

日本現行土地徵收制度，主要係依土地收用法規定辦理，分成「事業認定」及「收用委員會之裁決」兩大階段程序。

自從國內於土地徵收條例中規範須辦理公益性及必要性評估及以市價取得土地之補償機制後，日本在土地徵收「補償範圍認定」上雖與我國有所不同，其制度上大同小異。故以下僅就較為特別的開發案例進行說明：

（一）撞球式的連鎖更新

東京奧運將於 2020 年舉行，走過大地震的日本，期望以凝聚日本國民的心，透過基礎工程的檢討與強化，以都市更新的方式，重新活化都市。在「大手町連鎖行都更計畫」中，採取「撞球」式的改建手法，即首先選擇某塊建地當成「種地」，然後將 A 大樓遷移新建於種地，接著再將 B 大樓遷移新建於 A 大樓舊址，

以連鎖性的方式進行開發（如圖 3.1-1）。這個計畫在 2003 年 1 月提出，第一波及第二波分別於 2009 及 2012 年竣工，第三波於 2013 年 11 月批准¹。



圖 3.1-1 日本撞球式的連鎖更新示意圖

此種開發方式，類似「先建後拆」的開發理念，以消弭拆遷阻力。惟於開發過程中仍須先找到腹地充裕的「種地」，並透過不斷協調凝聚共識，方有可能達成。

(二) 地下變電所採多功能合作開發之取得方式

東京電力會社、中部電力會社及中國電力會社等為日本三家電力公司，該公司組織中均設有「立地環境部」、「用地部」、「總務部」等一級單位，統籌土地事務，力求專業及事權統一，並投資 100% 成立專業不動產管理子公司，來服務協助母公司土地及其相關事業之經營。

¹資料來源：日經建築編著（2015 年 2 月），譯者林詠純，2020 東京大改造，先覺出版社。

三家電力公司對於變電所用地均以取得所有權為最優先考慮方式，取得土地確有困難時，則改採租用或以共同開發方式與他人共同持有地上建物。例如，在東京都內繁榮區域，取得土地非常困難，如能取得土地，在都市內居民亦不接受單獨興建變電所，需以共同合作方式興建多功能變電所（如圖 3.1-2）。因位於建物利用率高之地區，變電所興建如能將地上層增加商業使用空間，將更易說服地主與該公司合作興建變電所，因此，多功能使用變電所採取地下化興建之比例相當高（台灣地區因潛在淹水之風險，故變電站採地下化興建之方式，尚有困難；惟其多功能開發方式仍值得參考）。



資料來源: https://manabi.jsf.or.jp/scienceclub/?func_id=201212-L004-0
<http://urbanreallife.blog52.fc2.com/blog-entry-769.html>

圖 3.1-2 日本地下變電所多功能開發示意圖

與民眾協議階段，先取得土地所有權人同意，簽訂基本協議書，將建物分為變電所部分及其他部分，劃分該社與地主之所有權範圍（原則上，變電所為該社所有，其他部分歸地主所有，凡能明確區分所有權者，由雙方分別所有，其他附屬建物共同部分，則由雙方共同所有；共同建物之公共設施，則俟共同建物完工後，再由雙方另訂契約，簽訂「共同建物區分所有權確認書」）。至於存續期間、權利金等問題，再於開工前另訂「地上權設定契約書」依此方式取得地上權，建物則為區分所有權。

倘土地取得所有權及地上權均有困難時，則可採租用方式辦理。目前於變電所上方之多功能使用以辦公室、集合住宅使用居多，亦有旅館、攝影、商店、教室、診所、宗教、美術館、集會所、體育館、公園、車站、停車場、車庫等使用。

此外，因日本建築法規定有興建地下變電所可按該地容積率再增加 25% 之獎勵，可提昇地主提供土地合作興建變電所之意願。加以出售土地供變電所興建之地主，可享有稅賦（1/4 地價款）優惠，亦鼓勵地主出售土地供作興建變電所使用，同時於變電所規劃設計時多方與民眾溝通協調，化解民眾對於負面印象的誤解，皆為開發成功之要素²。

國內目前在都市計畫區內已訂有「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」，容許公共設施做多目標使用，多屬公部門資產活化的利用方式。惟對公共設施的土地取得，尚未考量以多功能的方式保留土地所有權人參與開發的方式，同時，於公共設施的容積率訂定較為嚴格，必須在原公共設施容許使用的容積下以多目標方式辦理，未有獎勵容積，故開發利基亦有限。

在目前公有土地可利用資源在稀少性之現況下，既有公共設施如何以開放性、立體化的方式相互整合（如捷運機廠結合污水處理廠、公園綠地結合社會住宅、圖書館、運動中心、托老托育中心等），雖必然性的增加公共設施興建成本與營運管理的整

²資料來源：日本變電所興建特色與我國情況之比較，
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_download.aspx?sysId=C09000030&fileNo=001

合，惟可減少私有地的取得、減輕開發阻力並避免影響開發時程，亦可供開發規劃時參考。

此外，變電所一般屬於鄰避性的設施，日本電力公司除了在工程技術精進上讓民眾安心外，在與民眾的溝通協調、觀念提升所付出的心力與努力不懈、積極主動的精神，值得學習。

(三) 其他土地開發方式

在地狹人稠的先天環境限制下，日本已有利用各種開發工具如不動產證券化、土地信託、權利交換、專用基金及民間融資提案 PFI (Private Finance Initiative) 及鼓勵民間參與辦理開發之案例。

國內亦已考量國情，參採相關精神納入法制中 (相關說明詳參 2.2 節)，惟因政治經濟條件不同，較複雜的金融工具往往讓人望之卻步，亦容易產生許多質疑，故雖已有相關法令可供依循，惟發展之步調較緩慢。

綜整日本土地開發案例之經驗與啟示如下圖 3.1-3 所示。



圖 3.1-3 日本土地開發案例之經驗與啟示

二、韓國土地開發案例

韓國對於公共用地之取得，包括依「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」及「土地收用法」之相關規定，以協議或徵收方式取得土地，尚有依「國土地用管理辦法」之規定，以先買協議制方式取得土地。

在實務作業上有前後關係，「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」規定土地評價基準等補償程序，透過事先協議方式取得私有土地，屬於先行的；而依「土地收用法」就取得土地之手段性質而言；屬於強制取得，屬於後行的³。

韓國對於協議補償的原則於「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」訂有明確的規範，且土地徵收補償範圍認定上與我國略有不同（例如：倘因徵收造成補償範圍以外的土地，有新建備渠、牆柵或其他工程時，需地機關應予該費用予以全部或部分補償），除此之外，其他在土地取得制度上大同小異。故以下僅就較為特別的開發案例進行說明，並綜整韓國土地開發案例之經驗與啟示如圖 3.1-4 所示：

(一) 韓國電力公司得以統包方式辦理用地取得

「統包採購模式(Turn-Key)」是一種源自於國外的工程承攬制度，由英文字面可以瞭解其意為由統包商負責工程的設計與施工，最後把鑰匙（Key）交到（Turn）業主手中。國外對於統包商所提供之服務範圍，除「設計」與「施工」外還可能包含專案的融資、規劃以及工程完工後一定期間之營運與維修工作，端視合約規範。

韓國對於土地取得可採購買或徵收方式，在價購土地時，韓國電力公司得以購買畸零地，且用地取得業務可以委託，依據土地補償成立之補償專業公司，在韓國有 6 家，皆由政府投資設立；韓國電力公司徵求合作廠商時，係透過正式公告方式招商，並從電源開發促進法的角度，獲得政府認同由該家公司執行土地補償對公眾是有益處後，即得以請該公司代理執行補償業務，由於委

³資料來源：楊松齡（1993 年），中韓兩國土地徵收制度之比較研究。

外業務以土地補償為主，然而韓國電力公司不僅塔基地權取得業務得以委外，鐵塔興建工程也可以發包，由外面公司代為執行，惟韓國電力公司之工作人員必須監造施工。其有關土地補償業務契約內容包含公告補償計畫並公開閱覽、進行土地分區調查與地籍登記以及彙整意見並處理訴訟等等共 13 項契約內容⁴。

韓國在地價有一定的決定流程與方式之情況下，不接受地主提出之主觀價格，因此認為地權取得可以委外執行。我國由政府以公權力辦理用地取得時，仍遭遇民眾抗爭；倘委由私部門代理，雖可充沛運用民間人力與彈性，惟倘有外力介入，將涉及公信力等質疑，恐使問題複雜化。



圖 3.1-4 韓國土地開發案例之經驗與啟示

(二) 韓國土地住宅公社以公營事業辦理用地取得

韓國土地住宅公社為韓國中央政府層級之住宅興辦法人，屬

⁴資料來源：陳宜萍（2008 年 12 月），公共工程統包現況應用於電力工程之研究；及陳詩豪、高宏軒、何玉麗、沈又斌、周中生（西元 2007 年 12 月），輸電線路鐵塔用地取得統包或外包之可行性分析，台電工程月刊，第 712 期，115-130 頁。

公營事業，其創立背景最早可追溯至日本殖民時期朝鮮住宅營團，當時成立之目的係為提供中下階層住宅。2009 年李明博政府考量大韓住宅公社與韓國土地公社業務性質相近，將之整併為「韓國土地住宅公社」，專門負責土地開發與住宅興建管理事宜，並通過其組織法「韓國土地住宅公社法」，依據該法第 1 條規定其設立宗旨為遂行土地取得、開發、預存、供給；都市開發與整理；住宅供給建設管理。進而使國民居住生活提升與國土效率有效運用。可見其業務範圍含括土地開發、住宅興建、住宅管理等一條龍式之住宅開發模式⁵。

土地住宅公社機關首長為公務員，其職員在任用上無需經公務人員考試，另於退休上也不適用公務人員退休制度，但其在執行公社相關業務時，依「韓國土地住宅公社法」第 25 條之規定視為「刑法」第 129 條至 132 條規定之公務員。

公社之資本額 30 兆元由政府出資，其資金籌措依「韓國土地住宅公社法」第 9 條⁶包括：

1. 資本金與累積金。
2. 政府與金融機關之借款，但依據《住宅都市基金法》第 60 條設置之國民住宅基金等政府借款與其他之借款債務具有優先償還之順位。
3. 依據第 10 條之發行公社債籌措之資金。
4. 依據《資產活化法》規定之其他資產活化與其以外之依據總統令訂定之不動產金融方式籌措之資金。
5. 資產運用收益金。
6. 自國外之借款。
7. 其他之收入。

韓國土地住宅公社以公營事業辦理用地取得及開發，有其發展的背景與社會環境，對國內是否適用，仍有待進一步研究。惟

⁵資料來源：社團法人台灣競爭力論壇學會、財團法人國土規劃與不動產資訊中心（104 年 11 月），結合第三部門推動社會住宅策略規劃，內政部營建署。

⁶資料來源：譯者：周延（2015 年 4 月 9 日），韓國土地住宅公社法全文中譯，社團法人台灣競爭力論壇學會兩韓研究中心。

其授權的事業內容（第 8 條）除了住宅外，尚包括產業、教育、研究、文化、觀光、休養、行政、資訊通訊、福利、流通等之機能或開發設施等綜合性的複合基地之開發事業。由此可知，公共用地取得後的開發行為，宜朝多元的開發方式，以保有開發彈性，賦予資產活化的空間。

我國於 100 年 12 月 30 日公布「住宅法」，以取代民國 64 年制定的「國民住宅條例」。「住宅法」整合現行相關住宅事務，對於住宅政策、住宅補貼及社會住宅有所規範；惟目前住宅法側重於社會住宅及其相關補助，對於中繼住宅、或受拆遷影響之安置住宅，以及未來日益增加之「承租型住宅」的物業管理，尚未有詳細的訂定。韓國除有「土地住宅公社法」外，訂有「租賃住宅法」並規定須成立「承租人代表會議」及糾紛調解委員會等物業管理之規定，值得後續我國制訂相關辦法之參考。

三、新加坡土地開發案例

新加坡政府成為最重要的土地所有人是由於 1959 年的殖民管理留下的財產與接收英國軍事基地，現有土地中有 87% 的土地歸國家所有，大約有 29% 的由法定機構所擁有，與 58% 直接由部門與新加坡土地管理局掌控（58% 中的 2/3 由政府部門使用、1/3 由新加坡土地管理局，SLA）。

新加坡國有土地開發可分為三部分，其中有關都市開發、重建整建係由 URA 執行；國民住宅用地開發由 HDB 執行；工業園區開發由 JTC 執行。URA、HDB 及 JTC 皆屬法定機構，其開發利用所需土地，由新加坡土地管理直接標售使用權⁷。

為有效掌握土地資源，新加坡自 1967 年起即不出售永久持有的地契，而以長期持有的地契為主，多透過公開投標或拍賣方式辦理，底價由首席估價師訂定，租期如下：

⁷資料來源：國立政治大學社會科學院國土政策研究中心（95 年 9 月），各國國有土地經營管理制度之比較分析—以、英國、日本及新加坡為例，國有財產局。

- 99 年期：以住商使用為主
- 60 年期：以工業使用為主
- 30 年期：以休閒消費遊憩使用為主
- 15 年期：以短期如停車場使用為主

近年來濱海地區都市娛樂中心的招標方式，採兩階段招標之「雙信封制度」，亦即不僅以標價為主，同時考慮開發內容是否符合都市發展所需。開發商在投標時，需在投標函內分裝兩封投標書，一封是有關規劃內容，另一封則為投標價格。第一階段由委員先開起第一封規劃內容，評審後擇優錄取。第二階段再由委員開啟第二封：價格標，第一階段獲選者其標價高於底價者，出價最高者獲標。

新加坡的 87% 土地屬國有，其住宅、產業、交通等公共建設得以運用國有地迅速循序落實國家政策。可見的未來私有土地的取得將更具挑戰性，限制國有土地的出售，強化國有地的多元化運用，可保留未來政策執行的彈性。

綜整新加坡土地開發案例之經驗與啟示如下圖 3.1-5 所示。

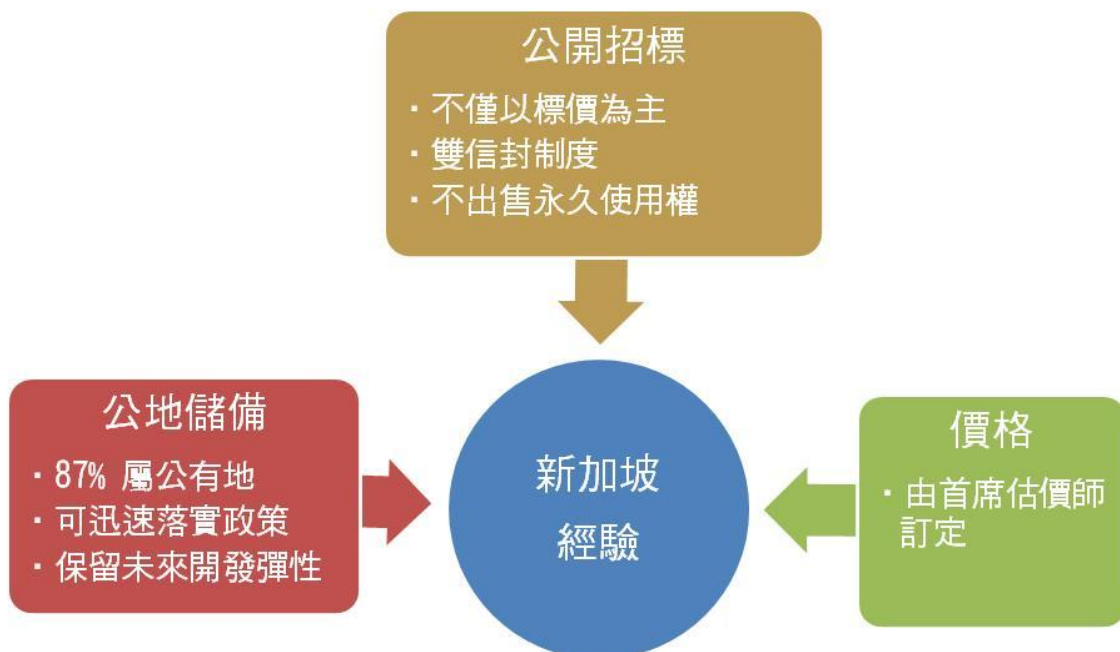


圖 3.1-5 新加坡土地開發案例之經驗與啟示

四、美國土地徵收制度

美國聯邦政府與各州政府辦理徵收的制度都有差異。以下僅以聯邦政府和紐約州的制度為例做討論。美國的土地徵收多數由州政府處理，聯邦政府僅於徵收華盛頓特區等聯邦政府直接管轄區域內的土地時，或法律特別指明由聯邦政府辦理時，或同一徵收案涉及多個州的土地或當事人時，才會辦理徵收。⁸

(一) 聯邦政府制度

美國聯邦政府的徵收制度（如圖 3.1-6）的主要法源是聯邦民事程序規定（Federal Rules of Civil Procedure）和徵收聲明書法案（Declaration of Taking Act）。美國聯邦政府的徵收程序透過限期提出主張的方式，將可能爭執的議題分為二大類，分別在程序的前階段與後階段進行辯論。

第一大類是關於徵收是否符合法定要件的議題，也就是可否徵收的問題，此類議題必須在很早期提出，超過了法定的期限就不再能回頭討論這些問題。經過前階段的程序後，可以獲得第一類議題的結論，如果可以徵收，需用土地人就可以繼續完成徵收標的的權利移轉，原則上不會受到後階段討論的第二類議題影響。因此，以下將以「權利移轉部分」稱為前階段的程序。

第二類議題是關於徵收補償的議題，以下將以「補償價格決定部分」稱為後階段的程序。

1. 權利移轉部分

美國聯邦政府的徵收制度以法院程序為核心，仿照訴訟的方式進行。需用土地人須向法院提出訴狀，將徵收標的物及已知的利害關係人列為被告，並將訴狀送達各被告。⁹ 需用土地人遞交訴狀的同時並應向法院提出徵收聲明書（Declaration of Taking），該聲明書中應載明徵收目的、徵收範圍與徵收補償

⁸ Alan T. Ackerman & Darius W. Dynkowski, 〈Federal Eminent Domain Procedures〉, 下載自 <http://ackermanackerman.wp.lexblogs.com/wp-content/uploads/sites/302/2014/02/Federal-Eminent-Domain-Procedures.pdf>, 2015 年 7 月 22 日下載, 頁 3-4。

⁹ Fed.R.Civ.P. 71.1(c)(1), (2). 這是特殊的訴訟程序，被告除了法人和自然人之外還有涉訟的物。

預算等我國徵收計畫書之內容。¹⁰ 被列入訴狀的利害關係人如欲阻止徵收的進行，應於收受訴狀後 21 天內向法院提出答辯狀，否則之後只能針對徵收補償的金額做爭執，不可以主張徵收不符合法定要件。¹¹ 在訴訟中，關於徵收是否符合法定要件的事實與法律問題皆由法官自己認定，不適用陪審團制度。¹²

需用土地人提出訴狀後，得按照需用土地人估算的補償金額向法院提存保證金，法院收受保證金的同時，被徵收的權利即移轉至需用土地人。¹³ 法院收受保證金後會優先處理該徵收案，法官可以決定先將保證金分配給將來可以領取徵收補償的人。¹⁴

2. 補償價格決定部分

在美國聯邦政府的制度下，徵收是否符合法定要件的問題與應發給多少補償的問題被視為同一件訴訟，但通常會分次開庭審理。¹⁵ 在審理徵收是否符合法定要件的階段，需用土地人僅須將其已知姓名的、在徵收標的物上享有權利的人列為被告，但在審理徵收補償的階段開庭以前，需用土地人必須盡合理的搜尋義務，追加此前未發現的、在徵收標的物上享有權利的人做為被告。¹⁶ 因為前後二個階段其實是同一件訴訟，所以在審理徵收補償時，需用土地人仍然是原告，而有權請求補償的人是被告。

針對徵收補償的金額有多種審理的方式。當事人可以要求由陪審團決定徵收補償的金額，法官原則上會准許。¹⁷ 如果當事人要求由陪審團決定徵收補償的金額，但法官認為不適當，法官可以指定三名無利害關係的人做為審判委員

¹⁰ 40 U.S. Code § 3114 (a).

¹¹ Fed.R.Civ.P. 71.1(e)(3).

¹² Fed.R.Civ.P. 71.1(h)(1).

¹³ 40 U.S. Code § 3114 (b).

¹⁴ 同註 8，頁 3。Fed.R.Civ.P. 71.1(j).

¹⁵ Fed.R.Civ.P. 71.1(c), (d).

¹⁶ Fed.R.Civ.P. 71.1(c)(3).

¹⁷ 同註 8，頁 5-6。

(Commissioner)，代替陪審團的功能。¹⁸ 法官可以指定具有估價專業的人擔任審判委員，但法律並不要求審判委員必須有特定專業資格。審判委員會以多數決方式作成決定。法官原則上必須按照陪審團或審判委員會的決定做判決，除非陪審團或審判委員會的決定有明顯的錯誤或遺漏了應該決定的事項。如果當事人不要求由陪審團決定徵收補償的金額，法官就會自己決定。¹⁹

聯邦法律對於徵收補償費的利息計算方式有明確的規定。徵收補償費的利息應自權利移轉日起算，計算至有權請領徵收補償費之人實際收受款項之日，但需用土地人已經提存於法院的徵收補償費不再計算利息。²⁰ 權利移轉日後的一年內的年利率為權利移轉日前一星期美國一年期國債利率的平均值，此後每一年的年利率為該年開始前的一星期內美國一年期國債利率的平均值。²¹

3. 程序費用的負擔

徵收不符合法定要件時，需用土地人應負擔訴訟費用和被告支付的合理律師費用。在徵收符合法定要件的情形，例如當事人只要求增加補償費的情形，如果需用土地人敗訴，法官也可以要求需用土地人負擔訴訟費用和被告支付的合理律師費用，但財力超過一定標準的被告不得主張這項權利。²²

¹⁸ Fed.R.Civ.P. 71.1(h)(2).

¹⁹ 同前註。

²⁰ 40 U.S. Code § 3114 (c)(1).

²¹ 40 U.S. Code § 3116.

²² 同註 8，頁 10。

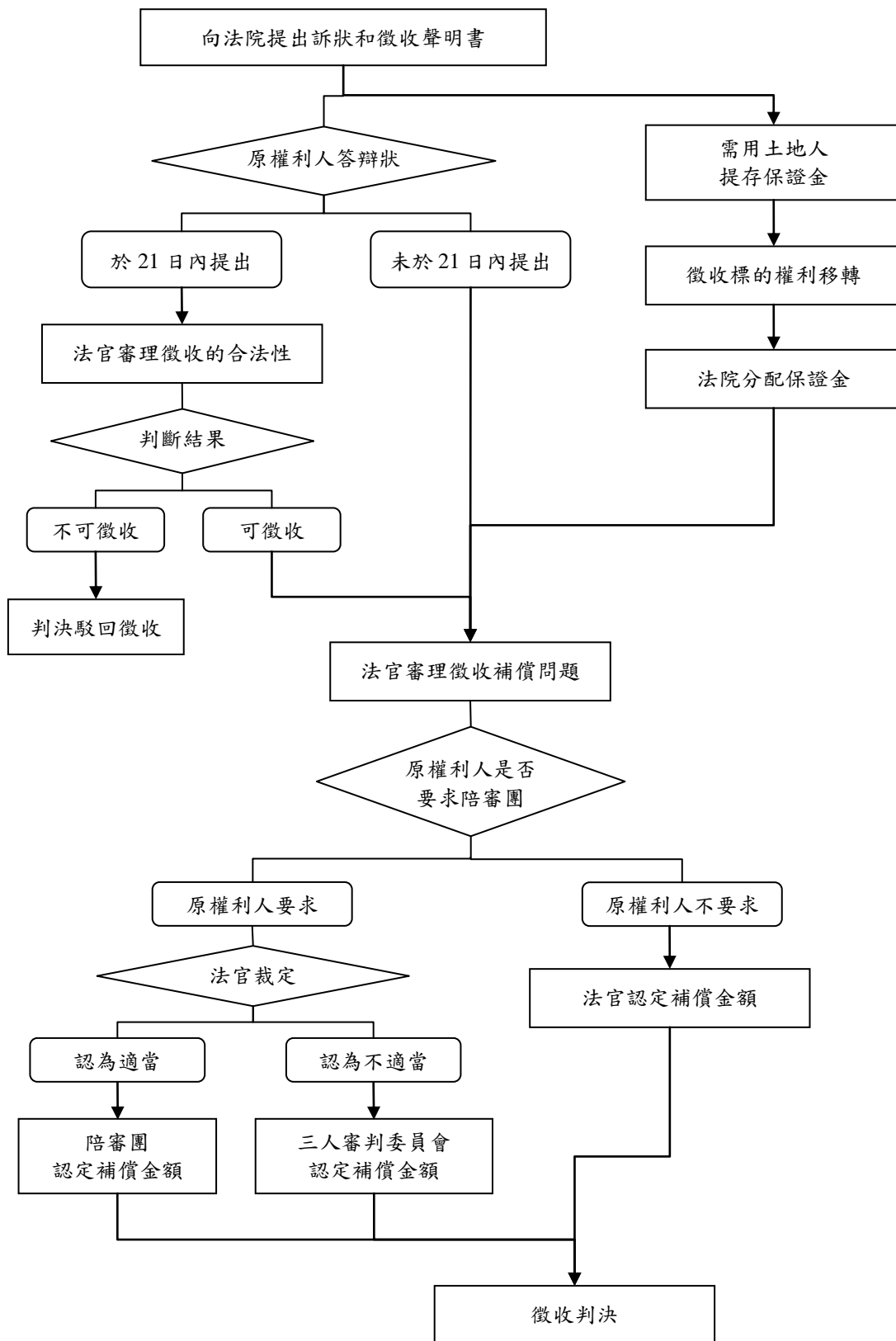


圖 3.1-6 美國土地徵收制度-聯邦政府制度

(二) 紐約州徵收制度

美國紐約州法之下的徵收制度以行政程序為主幹，司法程序僅做為人民不服行政程序的結果時的保障機制。紐約州對於處理徵收是否符合法定要件的程序以及決定徵收補償的程序的區隔比聯邦的制度更加明顯，在其行政程序和司法程序中都可以清楚看見針對這二類議題區隔處理的原則（如圖 3.1-7）。以下延續關於聯邦制度的架構，針對權利移轉部分的程序與補償決定部分的程序分別討論。

1. 權利移轉部分

(1) 聽證會

在美國紐約州，需用土地人辦理徵收前原則上必須先召開聽證會，討論興辦事業的公益性以及對於當地環境和居民的影響。²³ 聽證會通知須載明徵收範圍和可能的替代方案，除在報紙上連續刊登五日外，並應按稅籍資料所載的姓名和地址通知土地所有權人，但是非故意而漏未通知全體所有權人的情形，不影響徵收的效力。²⁴ 為徵收以外的目的已經召開聽證會，而在該聽證會中已經針對徵收聽證會所應討論的事項進行討論後，可免再專為徵收程序召開聽證會。需用土地人如認為徵收規模微小或有緊急情事須避免公益損害，也可以不召開聽證會。²⁵

聽證會的功能不僅是提供需用土地人說明徵收計畫、利害關係人陳述意見的機會，聽證會與之後針對徵收是否符合法定要件提起的訴訟是連動的，紐約州法律明定，經個別通知參加聽證會的所有權人不得以未於聽證會上提出的主張針對同一徵收案是否符合法定要件提起訴訟。亦即，所有權人於收受聽證會的通知後，如認為依法不應該辦理徵收，即應在聽證會上提出不應該徵收的理由，否則就不能再質疑徵收的合法性，只能針對徵收補償費的額度與需用土地人進行

²³ NY CLS EDPL § 201.

²⁴ NY CLS EDPL § 202.

²⁵ NY CLS EDPL § 205.

協商或訴訟。²⁶ 所有權人與其他利害關係人可以自行選擇用口頭或書面的方式在聽證會上提出意見，聽證會的程序對大眾開放，會議記錄也會向大眾公開。²⁷

(2) 徵收決定書與徵收合法性訴訟

需用土地人應於聽證會後九十天內根據聽證會的內容決定徵收與否，其作成決定的理由必須是聽證會中曾經說明或討論過的事項，不能在會後單方面補充其他事實或理由。²⁸ 需用土地人應將其決定及其理由摘要，在報紙上連續刊登二天，並按稅籍資料送達所有權人。任何人皆得向需用土地人索取徵收決定書的全文。徵收決定書應記載興辦事業的公益性、徵收範圍、範圍劃定的理由、興辦事業對當地環境和居民的影響。²⁹

徵收決定書摘要的法定公告期間（二天）經過後，認為不應該辦理徵收的利害關係人應在三十天內向管轄當地的 Supreme Court 的 Appellate Division（紐約州層級第二高的法院）提起訴訟，逾期則不得再針對是否應該徵收提起訴訟。在法定期限內提起訴訟，主張不應辦理徵收後，如果對於第一審判決不滿意，還可以上訴至 Court of Appeals（紐約州最高層級的法院）。法院應該優先審理此類訴訟案件。法院審理關於是否應該進行徵收的案件時，只能針對徵收是否符合法定要件進行審查，法律給予行政機關裁量空間的事項，法院應尊重行政機關的決定。而且，法院只能維持或撤銷徵收決定書，不得變更其內容（例如調整徵收範圍）。³⁰

(3) 徵收標的權利的移轉

如果無人針對經摘要公告的徵收決定書提起訴訟，需用土地人得於公告摘要的法定期間（二天）經過後的三年內要

²⁶ NY CLS EDPL § 202.

²⁷ NY CLS EDPL § 203.

²⁸ 依法應經聽證會作成的決定，其事實上與法律上的理由不得超越聽證會紀錄的內容，此為美國行政程序中一般性的原則，不限於徵收的情形。

²⁹ NY CLS EDPL § 204.

³⁰ NY CLS EDPL § 207.

求移轉徵收標的的權利。如果有人公告徵收決定書的法定期間後的三十天內針對該徵收決定提起訴訟，需用土地人要求移轉權利的三年期間則應自該訴訟判決確定時才起算。³¹

需用土地人要求移轉徵收標的的權利的程序會因其是否為州政府而有差異。如果需用土地人就是州政府，只需要在興辦事業的主管機關備置徵收標的物的圖說和其他徵收相關文件，並將需用土地人即將取得權利一事通知標的物的所有權人，再檢附徵收標的物的圖說通知登記機關移轉權利，需用土地人即於登記機關收受該通知之時取得徵收標的的權利。³²

如果需用土地人是州政府外的其他法人，例如各城市的政府，需用土地人取得權利前，必須自行將徵收案送交 Supreme Court（紐約州大多數案件的初審法院）審查，取得法院簽發的徵收許可。需用土地人應將此法院審查程序的通知送達徵收標的的所有權人。如果法院無法派員親自送達各該所有權人，則應該郵寄到已知的最新地址（不以稅籍資料所載者為限），同時登報公告並張貼於徵收標的物附近。³³需用土地人取得法院簽發的徵收許可，並將其送達登記機關之時，即取得徵收標的的權利。

法院審酌是否簽發徵收許可時，需用土地人須證明徵收案符合一切法定要件，並已踐行一切法定程序。所有權人得向法院提出答辯狀，並出庭針對需用土地人提出的理由進行辯論。法院原則上應該當庭作成許可徵收與否的判決。在法院審理是否簽發徵收許可的同時，如果法院認為需用土地人為公共利益有立即使用徵收標的的必要，得命需用土地人提出保證金後允許其先行使用徵收標的。³⁴

無論需用土地人是州政府或其他法人，需用土地人取得

³¹ NY CLS EDPL § 401.

³² NY CLS EDPL § 402.

³³ 同前註。

³⁴ 同前註。

徵收標的的權利後，為了取得能以該權利對抗前手以外的第三人的效力，還必須在登記機關辦理登記。所以，在通知登記機關移轉權利之後，還需要登記機關配合辦理登記手續。

35

(4) 拒不遷出徵收標的物者的處理

需用土地人取得徵收標的的權利後，在占有徵收標的物之人向需用土地人交付徵收標的物以前，占有徵收標的物之人應向需用土地人支付租金。需用土地人得以原所有權人在此期間積欠的租金抵銷徵收補償費。原所有權人如不服需用土地人關於租金的請求時，得訴請法院裁定。在徵收標的物為原所有權人的住居所的情形，有寬限的規定，在權利因徵收而移轉後的 90 天內，原所有權人得繼續無償使用徵收標的物做為住宅。³⁶

需用土地人取得徵收標的的權利後，雖然可以立即開始請求占用徵收標的物的人支付租金，但不能立即聲請法院強制占用者交付徵收標的物。需用土地人必須先依法付清、預付或提存徵收補償費後，才可以比照出租人與逾期占用的承租人的法律關係，聲請法院命令占用者交付徵收標的物。³⁷

(5) 徵收後變更使用目的時的買回權

需用土地人徵得土地後未依徵收計畫使用該土地時，美國紐約州的規定相較於我國而言，對政府機關更為寬鬆。

土地經徵收後如未依徵收計畫使用，必須在需用土地人尚未改良該土地，並且在十年內轉讓該土地時，徵收前的所有權人才有權按照需用土地人欲轉讓當時的市價，買回被徵收的土地。而且，在一宗土地的一部分被徵收的情形，該宗土地未被徵收部分的所有權人之後如果不再擁有與被徵收土地相連的土地（例如徵收之後所有權人又將相連的土地另

³⁵ NY CLS EDPL § 502.

³⁶ NY CLS EDPL § 305.

³⁷ NY CLS EDPL § 405.

向他人出售的情形)，則喪失上述買回權。³⁸

2. 補償價格決定部分

(1) 補償條件的協議

美國紐約州法律規定需用土地人在取得土地之前和取得土地之後，都應該盡力與徵收標的的原所有權人協議給予公平的補償。³⁹ 原則上，需用土地人應該在取得徵收標的的權利之前，向原所有權人提出第一次的協議條件。需用土地人提出協議補償費不得低於需用土地人所取得的任何一份合格估價報告中估定的徵收標的物價值。需用土地人並應儘量在提出的協議條件中明確區別針對徵收標的所做的補償額度、其他補償或優惠款項。⁴⁰ 所有權人有配合估價作業的義務，包括允許估價人員進入土地，以及提供必要的資料。在所有權人履行此配合義務前，需地機關無須提出協議條件，取得徵收標的權利的程序可以繼續進行。⁴¹

需用土地人必須給予所有權人至少三種選項：

- a、接受協議補償金額做為徵收補償的全部，嗣後不得再就同一徵收案做其他請求；
- b、接受協議補償金額做為預付的補償費，同時保留請求更多補償的權利，之後按法院針對徵收補償的判決多退少補，但所有權人若未於法定期間內針對徵收補償提起訴訟，則視為接受以預付的補償費做為補償費的全部，嗣後不得再就同一徵收案做其他請求；
- c、拒絕需用土地人的協議條件，並拒絕接受任何預付款項。對於拒絕協議條件，並且拒絕收取預付的補償費的所有權人（選擇前述第三種選項的所有權人），在該所有權人接受協議條件或受領預付的補償費以前，停止計算補償費的利息。⁴²

³⁸ NY CLS EDPL § 406.

³⁹ NY CLS EDPL § 301.

⁴⁰ NY CLS EDPL § 303.

⁴¹ NY CLS EDPL § 302.

⁴² NY CLS EDPL § 304.

需用土地人提出協議條件後，如果在 90 天內未能獲得所有權人的回應，視為經所有權人拒絕。關於徵收補償金額的協議過程不影響需用土地人取得徵收標的權利的進程，不論所有權人對於徵收補償費是否存有異議，需用土地人都能繼續按照前述程序取得權利。不過，需用土地人取得徵收標的的權利後，如所有權人尚不願收取需用土地人所提出徵收補償費，需用土地人應於其拒絕協議並且拒絕受領預付補償費 90 天內按照其提出的協議金額，將徵收補償費提存於銀行專戶。⁴³

(2) 徵收補償訴訟

如果需用土地人未能與原所有權人就徵收補償的金額達成協議，就必須以訴訟方式決定徵收補償金額。關於徵收補償費的訴訟，在州政府為需用土地人的情形，應由 Court of Claims（紐約州專門審理國家賠償等向州政府求償的案件的法院）管轄，在其他法人為需用土地人的情形，則由徵收標的物所在地的 Supreme Court（紐約州大多數案件的初審法院）管轄。無論由何法院管轄，關於徵收補償費的訴訟一律不適用陪審團制度，由法官自己認定事實，類似我國法院的審判方式。⁴⁴

原所有權人得針對徵收補償金額提起訴訟的法定期間自權利因徵收而移轉時起算。州政府為需用土地人而由 Court of Claims 管轄的情形，該法定期間為三年。需用土地人為其他法人而由各地的 Supreme Court 管轄的情形，該法定期間回歸一般規定為六年。未於上述法定期間內起訴的原所有權人仍然可以領取需用土地人提出協議的補償費，但不得再針對因徵收而生的任何損害提出額外的補償或賠償的要求。⁴⁵

法院審理徵收補償案件，應命當事人（包括需用土地人

⁴³ 同前註。

⁴⁴ NY CLS EDPL § 501.

⁴⁵ NY CLS EDPL § 503.

和被徵收的所有權人) 在第一次開庭辯論以前的一定期限內，向法院和他方當事人提出估價報告及其他欲於訴訟中使用的專業報告。因此，各方當事人在開庭以前都有機會審閱其他當事人提出的估價報告。⁴⁶ 法院應派法官對徵收標的做現場勘驗，勘驗前應通知當事人，給予其在場的機會。進行勘驗的法官應盡可能由將來承審的法官擔任。如果當事人一致同意免除現場勘驗程序，可以不做勘驗。⁴⁷

徵收補償費的訴訟不僅以解決提告者與需用土地人之間的爭議為目標。紐約州法律要求法院應盡可能在同一訴訟中解決徵收補償費的總金額、徵收標的的權屬、補償費的分配以及補償費的利息等問題。訴訟當事人(包括需用土地人和被徵收的所有權人)皆可以聲請法院通知特定的利害關係人於 120 天內參加訴訟。受此通知而不參加訴訟者，不得再針對同一標的物的徵收補償問題提起訴訟。⁴⁸

同一興辦事業所生的一切訴訟，法官得裁定合併審判。同一興辦事業所涉多個徵收標的中的一部分標的已經開始進行訴訟，法官認為適合一併審理同一興辦事業涉及的其他徵收標的的補償時，可以依當事人的聲請(必須由當事人提出聲請)通知同一興辦事業的其他利害關係人於 120 天內追加為當事人。受此通知但逾期不追加為當事人者，將來雖然仍可以針對自己的徵收標的提出徵收補償的訴訟，但必須承認法官已經在曾通知其追加為當事人的訴訟中認定的事實，新的訴訟不會再討論這些已經認定的事實。⁴⁹

(3) 徵收補償的利息

補償費原則上應自需用土地人取得徵收標的的權利時開始計息，利率由雙方協議或由法院判決訂定。除前述原所有權人拒絕收取需用土地人提出的協議款項的期間內停止

⁴⁶ NY CLS EDPL § 508.

⁴⁷ NY CLS EDPL § 510.

⁴⁸ NY CLS EDPL § 505.

⁴⁹ NY CLS EDPL § 511.

計算利息外，原所有權人收到權利移轉通知後（或可以提起徵收補償訴訟以後）六個月內未提起徵收補償訴訟，應停止計息至其提起徵收補償訴訟為止。在當事人針對徵收補償的判決上訴的情形，需用土地人可以將第一審判決命其支付的金額提存於銀行專戶，並通知相對人可以先領取該部分款項，相對人受此通知 21 天以後就不能再針對這一部分款項計算利息。⁵⁰

(4) 簡易程序

美國紐約州對於價值低於美金 25,000 元（以當事人請求的金額為準）的徵收補償訴訟設有簡化的訴訟程序。對於此類案件的審判程序，法官擁有高度的裁量權限。⁵¹ 此類案件中，當事人只能針對判決的實質內容上訴，不可以指摘法官所允許的訴訟程序不合法做為上訴理由。⁵²

3. 程序費用的負擔

財產被徵收的原所有權人在一些情況下可以要求需用土地人負擔原所有權人在徵收相關程序中支出的費用。如果徵收案在判斷是否符合法定要件、是否應該進行的階段就已經被法院否定，或者需用土地人自行終止徵收程序，需用土地人應賠償原所有權人因處理徵收程序已經支出的費用，包括律師費和估價費。⁵³ 假設徵收案順利執行，至徵收補償的階段，如果法院判決的徵收補償金額明顯高於需用土地人提出協議的金額，原所有人也可以聲請法院命需用土地人賠償原所有權人因主張關於徵收補償之權利所支出的費用，包括律師費和估價費。⁵⁴

⁵⁰ NY CLS EDPL § 514.

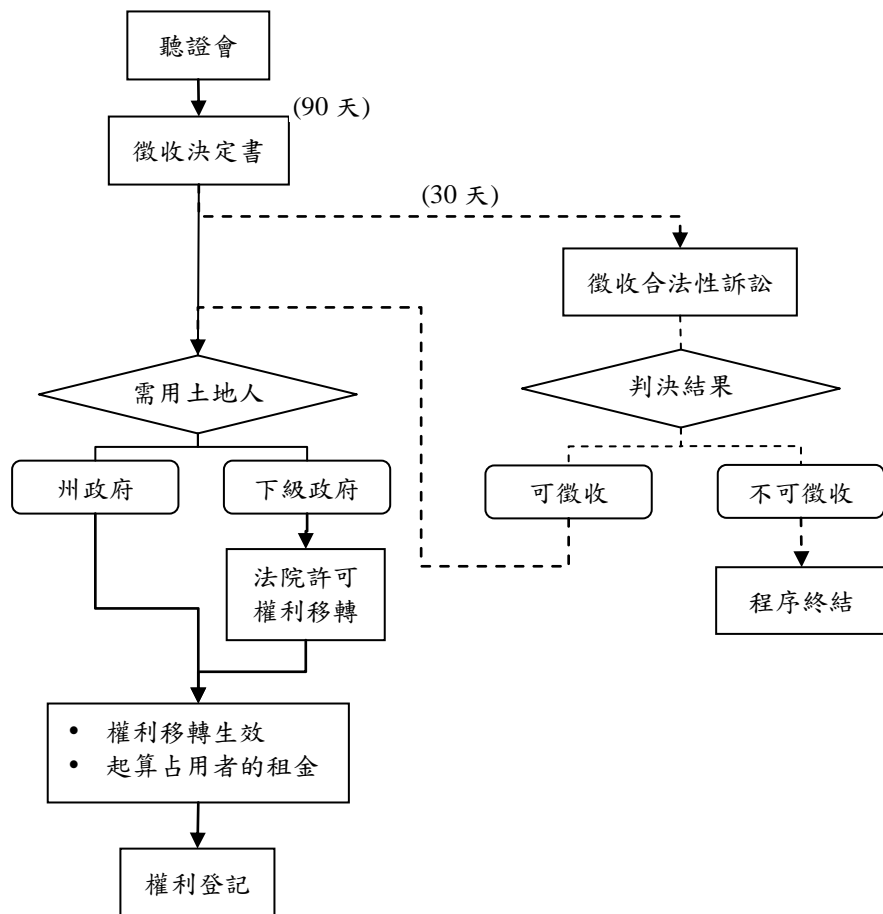
⁵¹ NY CLS EDPL § 601.

⁵² NY CLS EDPL § 604.

⁵³ NY CLS EDPL § 702.

⁵⁴ NY CLS EDPL § 701.

權利移轉部分



補償價格決定部分

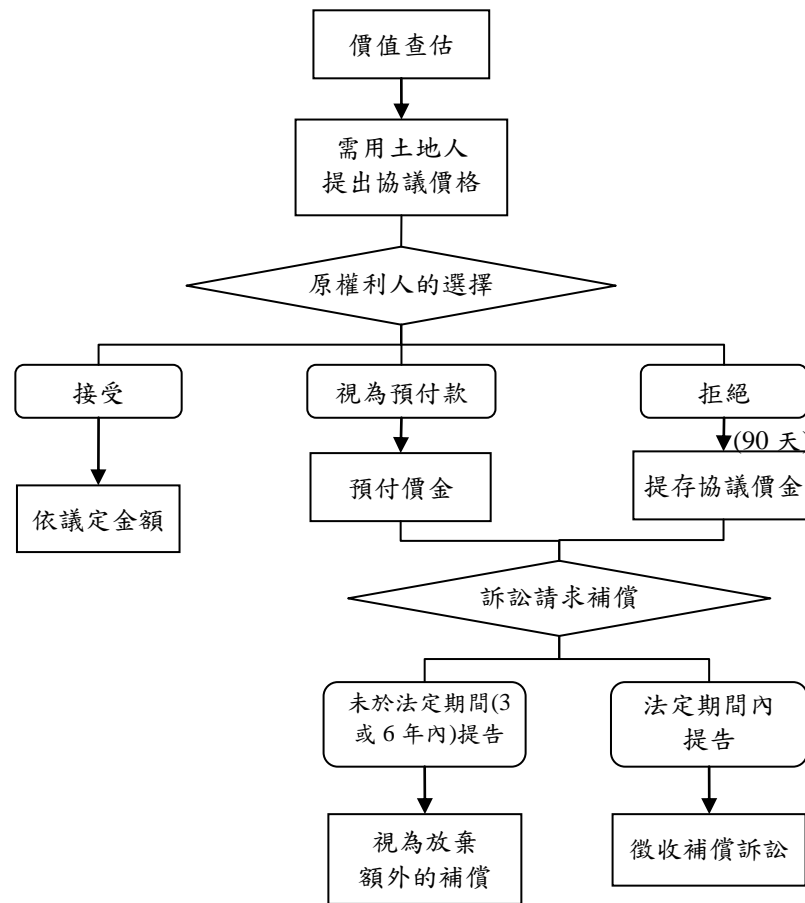


圖 3.1-7 美國土地徵收制度-紐約州制度

補償價格訴訟 (州政府辦理徵收的情形)

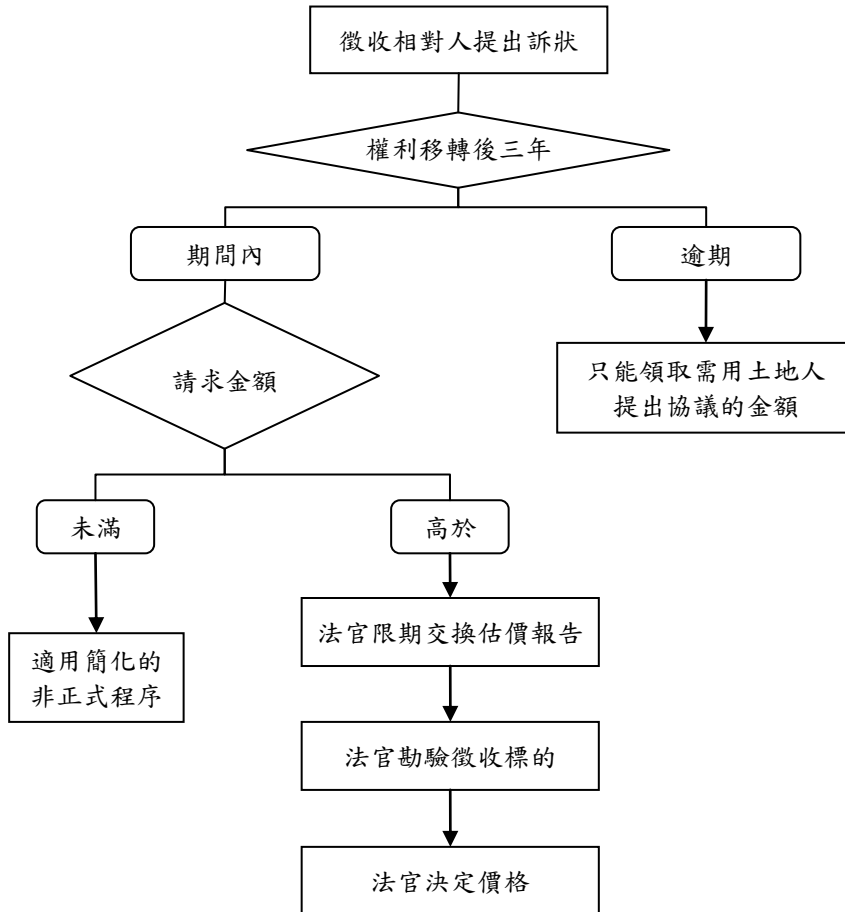


圖 3.1-7 美國土地徵收制度-紐約州制度(續)

五、英國土地徵收制度

英國各地區的土地徵收制度有所不同，但以其首都所在地英格蘭及威爾斯地區的制度最具代表性，本計畫僅就英格蘭及威爾斯地區的制度做討論。如本計畫在美國制度中的發現，英國的土地徵收程序一樣可以區分為權利移轉和補償決定二大部分，補償金額上的爭議不會影響權利移轉的時程，在補償決定的程序中也不允許針對徵收的合法性等影響權利應否移轉的問題再做爭執。以下分別討論此二部分的程序。

(一) 權利移轉部分 (詳圖 3.1-8)

1. 強制購買程序的開始

在英國，徵收的命令稱為強制購買令 (Compulsory Purchase Order)。需用土地人完成關於需用土地的測量和規劃後應向議會內閣 (即英國各級政府的行政部門) 提交徵收報告，由內閣全體或其委員會審核。內閣或其委員會可代表議會核准強制購買令，其核准決議應載明徵收範圍和徵收目的。⁵⁵

強制購買令被核准後，需用土地人通常會向其認為可能對徵收標的享有權利的人寄發資訊蒐集單，要求他們詳述其對徵收標的享有的一切權利，並陳報自己所知的對徵收標的享有權利的人。拒絕回覆資訊蒐集單，或故意或因重大過失而陳報虛假資訊，都是犯罪行為。⁵⁶

需用土地人完成權利人資訊的調查後會製作強制購買令。強制購買令會載明徵收的法源依據、徵收目的和需用土地人，檢附權利人和利害關係人清單，並標記徵收範圍的圖說。需用土地人通常還會另外製作一份理由書 (Statement of Reasons)，詳述徵收該土地的原因，做為強制購買令的附件。⁵⁷

2. 公告與異議

⁵⁵ Department for Communities and Local Government, 〈Compulsory Purchase and Compensation: Compulsory Purchase Procedure〉, 下載自 <http://www.planningportal.gov.uk/planning/planningpolicyandlegislation/currentenglishpolicy/goodpracticeguides/compurchase>, 2015 年 7 月 27 日下載, 頁 11。

⁵⁶ 同前註。

⁵⁷ 同前註, 頁 11-12。

下一個程序是需用土地人在當地的報紙上連續刊登徵收啟事二星期，並在徵收標的上或鄰近處張貼徵收啟事。對於具有法律規定的利害關係的人，需用土地人應個別寄發通知，載明徵收可能對其造成的影響。此類利害關係人除所有權人外，尚包括一切租用或使用徵收標的的人、一切對徵收標的享有權利而將受該徵收案影響的人以及地價將因該徵收案或該興辦事業而受影響的鄰地所有權人。此類利害關係人被稱為合格利害關係人（Qualifying Persons）。⁵⁸

徵收啟事和徵收通知會告知，如欲反對該徵收案，必須在需用土地人所訂定的期限內，向徵收主管機關提出書面異議，但該期限不得短於徵收啟事刊登後的 21 天。⁵⁹ 徵收主管機關若未於此期限前收到異議，在確認前述公告通知程序已確實踐行後，應由機關首長審查徵收案的內容，並做成許可、修正或駁回強制購買令的決定。在無人異議的情況下，不需要召開任何公開會議。⁶⁰

異議的效力因異議人與徵收標的之間的關係而不同。如果由合格利害關係人（亦即依法應個別通知的利害關係人）提出異議，徵收主管機關應召開聽證會，並邀請該異議人於會上陳述意見。但徵收主管機關也可以在取得該異議人的同意後採用書面審議程序審酌其意見。⁶¹ 需用土地人通常會在聽證會或書面審議程序開始以前先與異議人協商，嘗試透過協議修改徵收計畫的方式讓異議人同意撤回異議。⁶² 如果提出異議的人不屬於合格利害關係人，徵收主管機關可以排除其意見，不予審酌。

63

合格利害關係人的異議，若屬於後述三種類型之一，徵收主管機關也可以排除，不予審酌。

⁵⁸ 同前註，頁 12。

⁵⁹ 同前註，頁 13。

⁶⁰ 同前註。

⁶¹ 同前註。

⁶² 同前註，頁 14。

⁶³ 同前註，頁 13。

- (1)關於徵收補償的異議，這應該循補償決定程序主張。
- (2)關於一併徵收的請求，這也有專屬的程序可以主張。
- (3)推翻已經實施的都市計畫內容的意見。⁶⁴ 所以，徵收的審查是以都市計畫的內容為前提，如果都市計畫已規定了特定土地的用途，利害關係人不得在徵收程序中再質疑這樣的用途不適當。

3. 聽證會

在採用聽證會的情形，徵收主管機關會向需用土地人和各異議人寄發聽證會的通知。聽證會通知寄發 6 週內，需用土地人應向徵收主管機關和各異議人提出案件書狀 (Statement of Case)，說明徵收案的相關事實和徵收的理由。需用土地人欲在聽證會上提出的文件都必須在案件書狀中臚列，並檢附複本。任何人皆得向需用土地人索取案件書狀及其附件的複本。⁶⁵

聽證會應於寄發聽證會通知後 22 週內召開。主管機關至遲應於聽證會前 42 天將聽證會的時間和地點告知各異議人和需用土地人，並且至遲應於聽證會前 14 天公告聽證會資訊。聽證會的當事人可以自己陳述意見，但通常會委託律師，並聘請不動產領域的專家作證。⁶⁶ 在異議人眾多的案件中，聽證會前常會召開準備會議，討論聽證會的進行方式和議題範圍，也可能會讓當事人先行提出證據。⁶⁷

聽證會的主席稱為調查官 (Inspector)，由徵收主管機關的首長指派，通常是土地測量師 (Surveyor)、工程師或建築師，會考量案件爭議所涉及的專業而定。調查官對於聽證會的進行方式有裁量權，會在聽證會開始時或事前的準備會議上宣布。然而，聽證會的進行必須符合一般法律原則，特別是平等原則，以及確保每一位當事人都有相當的機會表達自己的意見，聽取他人的意見，並對不利自己的意見提出質問。違反此等原則的

⁶⁴ 同前註，頁 14。

⁶⁵ 同前註，頁 15。

⁶⁶ 同前註。

⁶⁷ 同前註，頁 16。

聽證會可能成為日後對於徵收案進行爭訟的理由。⁶⁸

需用土地人通常被要求先做陳述，並傳喚其提出的證人。各異議人和調查官將輪流對需用土地人提出的證人發問。各異議人輪流陳述自己的主張，傳喚證人，並由其他當事人和調查官對其證人發問。非合格利害關係人的異議人也可以向證人發問，但應取得調查官的同意，調查官通常會同意。調查官理論上可以要求聽證會上的證人宣示，承擔偽證罪的責任，但通常不會這麼做。在全部的異議人都提出了陳述和證據以後，需用土地人會再有一次回應的機會。不出席聽證會的異議人也可以在聽證會前或會中提出書面的意見，調查官有義務在會中公布此種書面意見的內容。⁶⁹

調查官可以在會前、會中或會後赴徵收標的現場勘驗，如在會中或會後勘驗，可以邀請當事人一同前往。需用土地人和異議人也有權要求調查官進行現場勘驗。現場勘驗時，需用土地人和異議人都有權到場，但不得與調查官針對聽證會待決的事項進行討論。⁷⁰

聽證會結束後，調查官會向徵收主管機關的首長提出報告，說明他的結論和建議。調查官不能作成有拘束力的決定，但可以建議徵收主管機關首長裁處的方式。⁷¹

4. 書面審議程序

書面審議程序也是讓各方當事人交換意見的程序，不過全部的意見交流都透過書面文件進行。採用書面審議程序時，徵收主管機關會告知需用土地人和各異議人可以開始提出書面意見的時點。需用土地人應於該開始時點後 14 個工作天內提出書面意見，或表示欲以附於強制購買令上的理由書做為全部的意見。徵收主管機關會將需用土地人提出的書面意見送達各異議人，並給予各異議人 15 個工作天的時間回應或表示無意見。然

⁶⁸ 同前註。

⁶⁹ 同前註。

⁷⁰ 同前註，頁 17。

⁷¹ 同前註。

後，徵收主管機關再將各異議人的意見送達需用土地人，並要求其於 10 個工作天內提出最終的答辯。徵收主管機關可以排除任何逾期提出的意見。依上述程序蒐集各方意見後，徵收主管機關的首長會指派一名調查官（Inspector）研讀各方當事人的意見，並提出如何裁處的建議。有需要時，書面審議程序的調查官也可以赴徵收標的現場勘驗。⁷²

5. 徵收主管機關首長准駁強制購買令

徵收主管機關的首長會參考調查官的建議做成許可、修正或駁回強制購買令的決定，並說明理由。他有權做成與調查官的建議相背的決定，但通常不會這麼做。需用土地人和異議人也有權索取調查官的報告。⁷³

6. 徵收撤銷訴訟

收受許可強制購買令的決定後，需用土地人應立即在當地的報紙公告，並連同經許可的強制購買令一併張貼在徵收標的上或附近，並送達各合格利害關係人。⁷⁴ 認為強制購買令不應被許可的人應於該強制購買令經許可之資訊於報紙公告後 6 週內向 High Court（英格蘭及威爾斯地區第三層級的法院）提起行政訴訟，High Court 可以撤銷或部分撤銷強制購買令。需用土地人不服駁回強制購買令的決定時，也可以向 High Court 提出行政訴訟，請求撤銷徵收主管機關的決定。⁷⁵

7. 徵收標的權利的移轉

強制購買令經過許可後，需用土地人主要有二種途徑可以強制取得徵收標的的權利。第一是交易通知（Notice to Treat）和入駐通知（Notice of Entry）的制度；第二是權利移轉宣告制度（General Vesting Declaration）。

(1) 交易通知及入駐通知

交易通知是需用土地人要求所有權人於通知所載期限

⁷² 同前註，頁 17-18。

⁷³ 同前註，頁 18。

⁷⁴ 同前註，頁 18-19。

⁷⁵ 同前註，頁 19。

內提出補償金額的要求並與需用土地人進行交易的通知，期限不得短於 21 天。交易通知必須在強制購買令經許可後的三年內送達所有權人。收到交易通知的所有權人必須在期限內提出求償通知（Notice of Claim for Compensation）。該通知必須是書面的，並說明金額計算的依據。⁷⁶ 實務上，交易通知通常會附上可以做為求償通知的回條。所有權人提出求償通知後仍可修改所要求的補償金額。需用土地人收受求償通知後的 6 週內可以撤銷交易通知，但必須賠償所有權人因交易通知已支付的費用等損害。⁷⁷

所有權人若不於期限內提出求償通知，需用土地人可以將補償金額的問題提交司法機關審理（由 Upper Tribunal 審理，見後述），也可以不支付任何賠償撤銷交易通知。實務上，需用土地人很少採取這二種做法，但不於期限內提出求償通知的所有權人，如果徵收補償的問題往後還是進入司法機關，可能會被判命負擔較多的程序費用。不於期限內提出求償通知也可能會影響請求一併徵收的權利。⁷⁸

發出交易通知後，需用土地人可以再發出入駐通知，預告需用土地人將進入使用徵收標的的日期。入駐通知所預告的日期距離發通知之日不得短於 14 天。需用土地人在入駐通知預告的日期以後，隨時可以進入並使用徵收範圍，但不得晚於交易通知送達所有權人三年以後。徵收補償的評估通常以需用土地人實際占有徵收標的時為基準時點。⁷⁹

需用土地人發出入駐通知後，雖然可以合法進入並使用徵收標的物，並不當然就取得了徵收標的的權利。徵收標的的權利移轉的時點是徵收補償經土地法院判決確定，或經需用土地人與原所有權人協議確定的時候。⁸⁰

⁷⁶ 英國 Land Compensation Act 1961, s 4(2).

⁷⁷ 同註 55，頁 20-21。

⁷⁸ 同前註，頁 21-22。

⁷⁹ 同前註，頁 22。

⁸⁰ 同前註。

交易通知還有一項功能，可以阻止所有權人以增加徵收補償為目的而臨時增加徵收標的的價值。所有權人於收到交易通知後才在徵收標的上創造的利益，例如在收到交易通知後才對土地進行的改良，原則上不能請求補償。⁸¹

(2) 權利移轉宣告

需用土地人取得徵收標的權利的另一途徑是權利移轉宣告。欲採用權利移轉宣告制度，需用土地人應向各合格利害關係人寄發一份關於權利移轉宣告的聲明（稱為 Form of Statement of Effect of a General Vesting Declaration），並將其刊登於當地的報紙。需用土地人最快可以在發出上述聲明二個月後發布權利移轉宣告（General Vesting Declaration），並再次寄發通知所有權人，告知權利移轉的日期，該權利移轉日不得早於發布權利移轉宣告後的第 28 天。需用土地人在權利移轉日取得徵收標的的權利後才能進入使用徵收標的物。徵收補償的評估也將以權利移轉日為基準日。⁸²

8. 協議取得

需用土地人在進行徵收程序的同時，通常也會持續嘗試與原所有權人協議價購徵收標的。甚至在強制購買令經過許可之後，需用土地人仍可能會以協議的方式購買徵收標的。這樣的協議包括以現金購買，也可能是以地易地。⁸³

⁸¹ 同前註。

⁸² 同前註，頁 22-23。

⁸³ 同前註，頁 20。

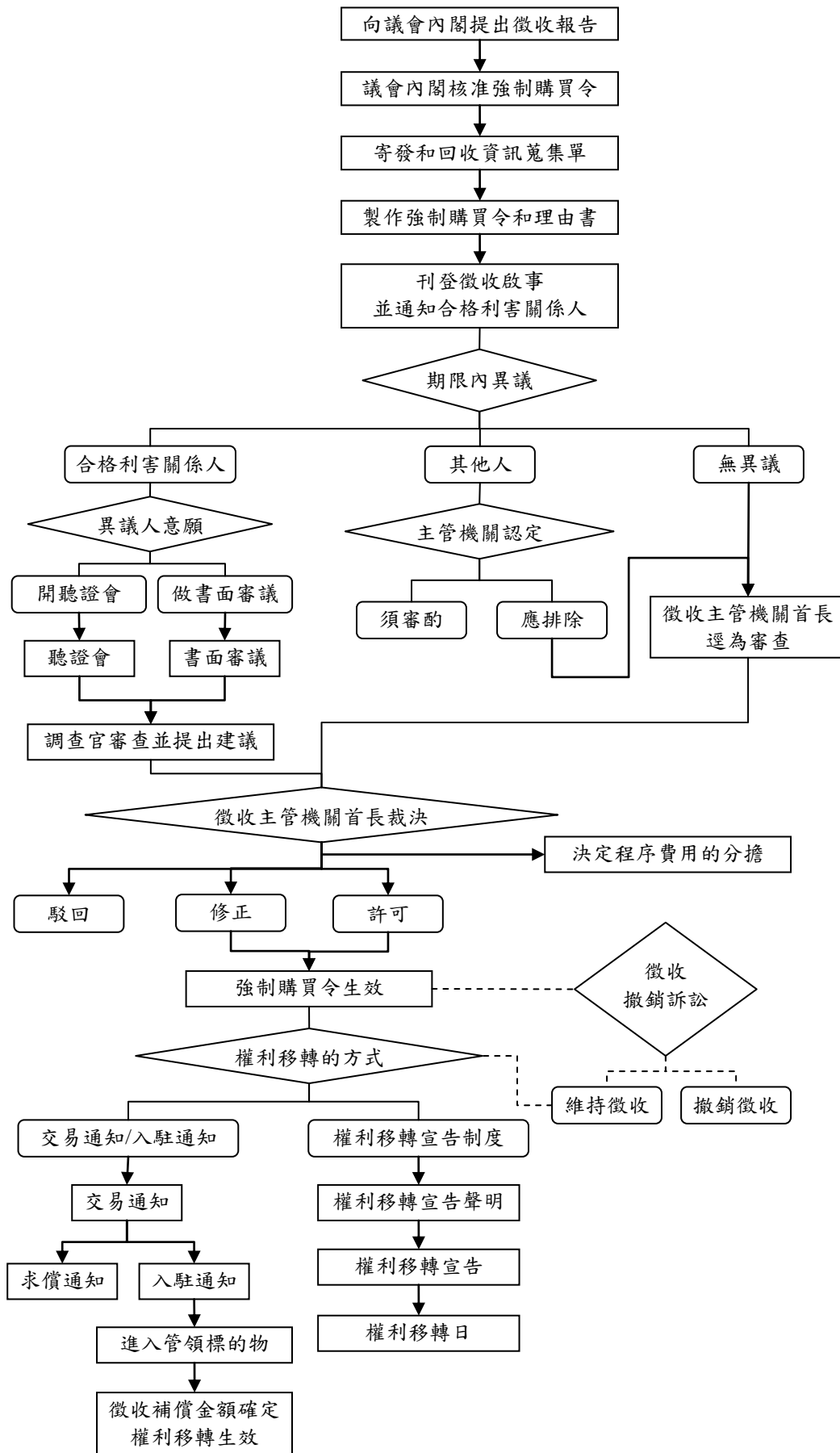


圖 3.1-8 英國土地徵收制度-權利移轉

(二) 補償價格決定部分 (詳圖 3.1-9)

需用土地人取得徵收標的的權利時，原來的權利人就取得了請求徵收補償的權利。需用土地人在取得徵收標的的權利前和取得之後，都會主動與權利人針對補償的金額做協商，但如果權利人不能接受需用土地人提出的金額，原則上須由權利人向 Upper Tribunal 的 Lands Chamber 部門提起請求徵收補償的訴訟。⁸⁴ 徵收補償的請求權必須在權利強制移轉於需用土地人後六年內行使，權利人如不在此期限內主動提起訴訟，就無法要求需用土地人在已經支付的金額之外再支付任何徵收補償。⁸⁵ 需用土地人理論上也可以訴請 Upper Tribunal 決定徵收補償的金額，但實務上很少會主動開啟這個程序。⁸⁶ 在權利人的身分或所在不明的情形，需用土地人則有義務主動聲請法院決定徵收補償的金額，並向法院支付該徵收補償。⁸⁷

不論是由原權利人或需用土地人開啟訴訟徵收補償的程序，都必須由原權利人先以訴狀提出自己的請求、自己認知的事實和法律上的理由，然後才由需用土地人提出抗辯、需用土地人認定的事實和法律上的理由。⁸⁸

原權利人在需用土地人占有徵收標的物以前或以後皆可要求需用土地人預先支付徵收補償。原權利人提出此要求三個月後，如果需用土地人已經占有徵收標的物，則應立即預付徵收補償，如果需用土地人尚未占有徵收標的物，則日後占有徵收標的物時應立即預付徵收補償。應預付的金額是需用土地人估計的徵收補

⁸⁴ Upper Tribunal 是英國司法體系中負責處理一些專業類型的案件的機關，該機關之下又按照案件所涉領域分設了多個部門 (Chamber)。徵收補償和一併徵收的問題早期是由土地法庭 (Land Tribunal) 負責審理，但土地法庭在 2009 年裁撤，根據 2009 年 The Transfer of Tribunal Functions (Lands Tribunal and Miscellaneous Amendments) Order，原由土地法庭負責的審判工作都移交給 Upper Tribunal 中的土地部門 (Lands Chamber)。Upper Tribunal 只能針對徵收補償和一併徵收的問題作裁判，沒有撤銷強制購買令的權力。

⁸⁵ Limitation Act 1980, s 9.

⁸⁶ 同註 55，頁 21。

⁸⁷ Upper Tribunal (Lands Chamber)，〈Explanatory leaflet for: compulsory purchase compensation, land compensation disputes, other references〉，下載自 [http://hmctsformfinder.justice.gov.uk/HMCTS/GetForms.do?court_forms_category=Lands%20Chamber%20\(Upper%20Tribunal\)](http://hmctsformfinder.justice.gov.uk/HMCTS/GetForms.do?court_forms_category=Lands%20Chamber%20(Upper%20Tribunal))，2015 年 7 月 24 日下載，頁 12。

⁸⁸ 同前註，頁 9。

償金額的九成，但如果雙方已經就徵收補償金額達成協議，則應預付該協議金額的九成。⁸⁹

Upper Tribunal 的訴訟可以由法律專業的法官審理，也可以由案件所涉的其他專業的專家審理，也可以由法官與其他專業的專家共同審理。審判人員的選擇會考慮案件中雙方爭執的事項的性質。就徵收補償的案件而言，通常會由土地測量師審理，如果雙方對於法律的解釋有所爭議，就會有法官共同審判，如果雙方的爭議僅藉由法律的解釋即可解決，也可能由法官單獨審判。⁹⁰

當事人可以自己處理在 Upper Tribunal 的訴訟，但通常會委任律師或土地測量師為代理人。當事人通常也會提出土地測量師做為專家證人，同一土地測量師原則上不得同時擔任代理人 and 專家證人。⁹¹ 在比較複雜的案件中，當事人也可能提出建築師、都市計畫技師、土木技師和會計師等專業人員做為專家證人，但提出超過一名專家證人時，須經審判人員同意。專家證人必須在距離開庭日仍有相當期間以前，先向法庭和對造提出書面意見（例如鑑價報告），法庭會要求兩造的專家證人於開庭前會面，以整理存在爭議的事項和雙方皆不否認的事項，並針對地圖、照片等證據做確認。法庭通常會要求雙方的專家證人共同提出清單，臚列已無爭議和尚有爭議的事項，以及爭議存在的理由。⁹²

Upper Tribunal 的審判人員對於審判程序有較一般法院更廣的裁量權，如果當事人同意，或雙方對於事實無爭議、不需要調查證據，可以不開庭，直接根據當事人的書狀做判決，但多數的案件還是經過開庭審理。⁹³ Upper Tribunal 的審判庭是對公眾公開的，其程序類似一般的訴訟，當事人提出自己的主張後（通常由

⁸⁹ Department for Communities and Local Government, 〈Compulsory Purchase and Compensation: Compensation to Business Owners and Occupiers〉, 下載自 <http://www.planningportal.gov.uk/planning/planningpolicyandlegislation/currentenglishpolicy/goodpracticeguides/comppurchase>, 2015 年 7 月 27 日下載, 頁 22-23。

⁹⁰ 由土地測量師單獨審理的案件如 *Behchet v London Borough Of Southwark* [2015] UKUT 0182 (LC); 由法官與土地測量師共同審理的案件如 *Hanbury-Tenison v Monmouthshire CC* [2014] UKUT 0531 (LC); 由法官單獨審理的案件如 *Devine v Trafford BC* [2015] UKUT 0340 (LC)。

⁹¹ 同註 87, 頁 7。

⁹² 同前註, 頁 9。

⁹³ 同前註, 頁 12。

原權利人先提出)，可以傳喚自己的證人（通常是估價的專家），並提出自己的證據，然後必須讓對造和審判人員質問自己傳喚的證人。⁹⁴

Upper Tribunal 的審判人員可以在開庭前或開庭後對徵收標的進行現場勘驗，當事人原則上有權在場，但不可以在勘驗過程中提出訴訟主張或進行辯論，僅能指出希望審判人員勘驗之處，並回答審判人員提出的疑問。⁹⁵

當事人不得對 Upper Tribunal 所認定的事實再做爭執，只有在 Upper Tribunal 的程序或判決內容抵觸法律時向 Court of Appeal（英格蘭及威爾斯地區第二層級的法院）上訴。⁹⁶ 如果認為 Upper Tribunal 的判決內容抵觸法律，或上級法院在 Upper Tribunal 的判決之後做了見解相悖的判決，當事人也可以聲請 Upper Tribunal 重新審查自己的判決。⁹⁷

（三）費用負擔

1. 權利移轉部分的程序費用

合格利害關係人為處理前述權利移轉部分的程序而聘請律師，可以獲得政府補助，補助金額視當事人的財力而定，但這項補助的範圍不包括由律師代理出席聽證會的費用。聽證會或書面審議程序的相關費用（包括律師費和其他專家顧問費用）會在徵收主管機關作成是否許可強制購買的決定後，再由徵收主管機關的首長做決定分擔方式。如果異議人成功使強制購買令被駁回，或成功將自己的財產完全排除於徵收範圍外，聽證會或書面審議程序的相關費用應由需用土地人負擔。如果異議人的意見僅部分被採納，應考量被採納的比例決定費用歸屬。徵收主管機關會在作成是否許可強制購買的決定後通知意見完

⁹⁴ 同前註，頁 14。

⁹⁵ 同前註，頁 8。

⁹⁶ 同前註，頁 14-15。

⁹⁷ 同前註，頁 15。

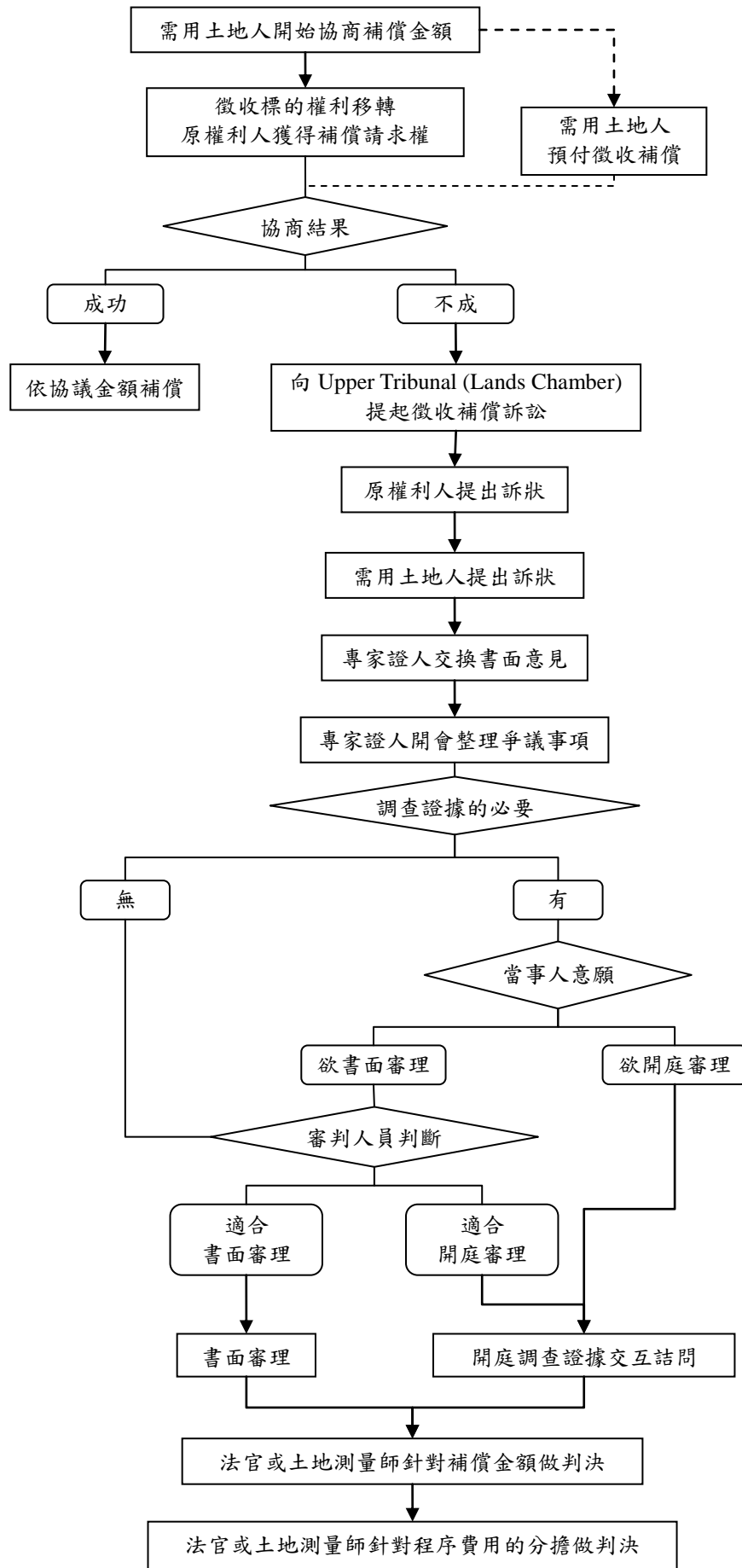


圖 3.1-9 英國土地徵收制度-補償價格決定

全被採納或部分被採納的異議人提出關於此等程序費用的主張。⁹⁸

2. 補償價格決定部分的程序費用

在雙方協議確認徵收補償金額的情形，需用土地人原則上會負擔所有權人為提出徵收補償的請求而聘請土地測量師的合理費用，並且會願意預先與所有權人討論合理費用的額度。⁹⁹

在雙方協議不成而由司法機關決定徵收補償金額的情形，如果需用土地人本已提出的協議金額不低於最後由司法機關裁判的金額，或者原權利人未依法履行提出求償通知的義務，原權利人應負擔需用土地人提出前述協議金額以後，或原權利人應履行提出求償通知的義務而未履行之時以後，需用土地人為徵收補償相關程序支付的費用。¹⁰⁰

如果原權利人依法提出求償通知，且請求的金額不高於最終由司法機關裁判的金額，需用土地人應負擔原權利人在提出徵收補償金額的要求以後為徵收補償相關程序支付的費用。¹⁰¹ 雙方請求對方負擔的程序費用都可以包含律師費，但法官有權刪減關於律師費的請求。¹⁰²

如果因為當事人的代理人（通常是律師或土地測量師）的不當行為造成程序費用的增加，Upper Tribunal 也有權命令行為不當的代理人負擔雙方當事人的程序費用。¹⁰³

Upper Tribunal 的訴訟程序很可能需要超過一年的時間，並需要繳交英鎊 500 元至 15,250 元的裁判費，還有其他費用。如果當事人都希望節省時間和費用，可以合意以調解方式解決爭議，通常由法律專業人員或土地測量師擔任調解人。¹⁰⁴

⁹⁸ 同註 55，頁 18。

⁹⁹ 同註 89，頁 27。

¹⁰⁰ Land Compensation Act 1961, s 4(1).

¹⁰¹ Land Compensation Act 1961, s 4(3).

¹⁰² Land Compensation Act 1961, s 4(4).

¹⁰³ 同註 87，頁 10。

¹⁰⁴ 同前註，頁 6-7。

3.2 國外制度與實務借鏡

由前述國外案例中，可供參考之國外制度與實務借鏡彙整如圖 3.2-1 所示，茲分述如下：



圖 3.2-1 國外制度與實務借鏡示意圖

一、公有土地儲備機制的建立

公有土地取得不易，無論是公用或非公用土地，取得後宜考慮永續利用的課題，以因應未來多變的環境趨勢。就日本及新加坡因仍有充裕的公有土地，可供作如都市更新的「種地」交換機制，並迅速落實國家建設，倘公有地再處分後的所有權仍流入私人手中，其土地取得時程延遲，將影響公共建設的推動及延誤商機。

故可提供給私人開發的土地處分方式，可漸由「出售的」角度轉換為「提供使用權」的方式，並建立公有地儲備及資訊制度，以符合未來所需，並可作為與私人土地整合交換的平台。

此外，由於時代變遷，公共建設及產業發展將隨時間改變而重新定義。因此，公共設施及產業發展用地之多樣化及轉型，可為後續整體開發注入活力，例如立體化使用公共設施，以避免取得私有地，並

提高土地利用效率（當然配套的公共設施用地容積提高與土地使用管制的配套措施須同步導入），產業用地亦可因產業結構調整、重新更新招商，以保有國際競爭力。

二、以合作開發的觀念引導土地取得

日本電力公司將鄰避性的變電所，除以稅賦優惠方式，鼓勵地主出售土地外，兼採多功能規劃的方式，提供地主合作開發的另一種途徑。未來對公共設施的土地取得，可考量以多功能的方式保留土地所有權人參與開發的方式，並提供相關容積獎勵等利基，或可減少私有地的取得的阻力。同時以多樣化的使用類別導入（如韓國社會住宅內容擴大結合商場、福利、流通等事業），可增加財務效益，亦可適時結合第三部門，共同推動計畫。

三、專責組織與人才養成

用地取得乃是工程的先期作業，國內係配屬於工程單位及地政機關中，辦理過程之辛勞，非親身經歷者無法感受。國內公共工程用地徵收行之多年，民眾普遍已有相應之道，加上近年來民智大開，只要付出耐心溝通與合理價購，應可化解取得的阻力。觀諸日本在變電站的用地取得中，與民眾的協調過程如下，可知其用心之深¹⁰⁵：

- (一) 在日本並未強制電力公司於興建變電所時召開說明會，周邊範圍及一般住民亦未要求，但電力公司均辦理說明會，與民眾溝通協調。
- (二) 倘施工中會影響民眾生活時，會設法取得附近居民諒解，電力公司依變電所規模、設置地點、區域範圍之不同及地區村里自治會等因素，召開工程計畫說明會以取得其理解。因應不同情況，亦有針對工程施工方式及變電所運轉事項訂定協議書之情形。
- (三) 有關電磁場問題，因民眾意識高昂反對運動興起。電力公司通常會分發小冊子、傳單說明，實地測量，開說明會，演講會，讀書

¹⁰⁵資料來源：日本變電所興建特色與我國情況之比較，
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_download.aspx?sysId=C09000030&fileNo=001

會，參觀設施等方式使其瞭解，並請公司專家到當地報告研究結果電磁波對人體並無影響。

(四) 以代官山變電所與附近居民協商過程為例：本案相關地主有 626 名，以市地再開發方式辦理，當地居民相當反對，為順利進行，附近地區成立代官山變電所協調會組織，並派員駐守，以重劃方式結合地主及意見領袖，瞭解電磁波問題。召開六次說明會針對問題及土地關係人提出具體對策，約 70 名參加。尤其對於變電所有強烈不安及反對之家庭主婦，則特別另外召開五次說明會，對周邊環境每年進行四次電磁波之實測，並安排多次變電所參觀活動（約 180 人參加）。類此方式，使居民能更深入瞭解並獲同意，圓滿達成變電所興建計畫。

(五) 景觀部分則將空出來的空間綠化，建物塗裝顏色亦與當地景觀融合。

(六) 地下變電所之興建，有關確保地下輸電線路經過問題亦相當重要，工程進行中為讓居民有安全感，生活環境不受影響，村裡之村民代表、委員及附近居民將與承包廠商及電力公司，進行溝通會以圓滿達成目的。

由前述與民眾溝通的過程中可知，無論是大型開發案或小至電力設施的取得，均需專業人才縝密的規劃與耐心的與民眾溝通，方能順利成就建設，否則將淪為表象或引發抗爭。

目前政府及民間團體均有土地開發人才，惟用地取得及拆遷疏導的專業人員多在政府部門，現階段倘將相關工作委託外包辦理，時機尚未成熟，且政府以公權力辦理用地取得時，仍遭遇民眾抗爭；若委由私部門代理，雖可充沛運用民間人力與彈性，惟倘有外力介入，將涉及公信力等質疑，亦容易產生爭議。

另外，目前需地機關倘屬工程單位，因編制人力有限，用地取得人員通常產生人力或經驗不足的情形發生，致與民眾溝通時、僅流於程序，未踐行協議的精神，易為民眾所詬病而產生不滿的情緒。此時倘能借調有經驗的地政人員協助，耐心進行疏導作業，一方面宣導，

一方面聽取民眾的反應與期待，如能適時協助拆遷戶申辦正當性行政救濟方向，增進彼此間信賴感，必可降低抗爭心理，也可減少民怨。惟目前部分需地機關正面臨經驗斷層與人力不足的情形，對於人才養成與專責組織的協助，有其迫切性。

四、權利移轉程序與補償價格決定程序的分離

徵收過程中最難解決的爭議通常是徵收補償的問題，原權利人對於徵收的公益性、必要性等有關徵收是否符合法定要件的議題，通常並無強烈意見。

如本計畫前揭架構所示，美國和英國的土地徵收程序可以明確地區分為權利移轉的部分和補償價格決定的部分，分別處理是否可以徵收以及應給予多少補償的問題。透過這二部分程序的拆分，在美國和英國的制度下，關於徵收補償的爭議並不會影響需用土地人取得土地的時程。

在討論徵收是否符合法定要件的程序中，原權利人不能提出關於徵收補償的主張，不能以未獲得理想的徵收補償而要求不辦理徵收，如果無法提出徵收不符法定要件的理由，就無法阻止需用土地人取得土地，只能之後全力爭取滿意的徵收補償。

避免關於徵收補償的討論影響土地取得的時程，不僅有益於公共建設的推動，也可以使決定徵收補償金額的時間更加充裕，能採行更嚴謹、周全的程序。美國和英國都採用耗時相對較長的訴訟程序決定徵收補償的金額，但因為需用土地人取得土地的時點不受徵收補償金額的決定時點影響，所以不會因為採用了更周全的程序而阻礙公共建設的進行。在需用土地人取得土地後、確定並支付徵收補償前的這段期間，在美國和英國都採用了預先支付補償款，並對於超過預付款的部分計算利息的制度，以降低需地機關先取得權利對原權利人造成的損失。

五、補償價格決定的獨立裁判與公開辯論

美國和英國都由獨立於行政體系之外的司法機關為需用土地人與原權利人間關於徵收補償價格的爭議做裁決，美國聯邦政府由一般法院審理，美國紐約州由職司國家賠償訴訟的專門法院審理，英國則

由專門處理多種涉及政府的土地問題的 Upper Tribunal 土地部門審理。需用土地人和原權利人在這些程序上相當於訴訟上的兩造當事人，處於對等的地位，而且皆與審判人員相互獨立，擁有平等的說服審判人員的機會與手段。這樣的制度似乎較能夠避免行政機關球員兼裁判的質疑。

在美國和英國，決定徵收補償金額的程序等同或類似於民事訴訟程序，當事人有同等的發言機會，須依序提出自己的主張以及佐證自己的主張的物證或人證（最常見的是估價領域的專家證人），並有機會對其他當事人及其提出的物證和人證提出質問。這樣的程序有助於以理性、本於事實與精確計算的方式討論原權利人因徵收而實際遭受的損害，避免流於主觀的喊價。

同時，美國和英國決定徵收補償價格的程序都如同一般的訴訟向公眾開放，無論是需用土地人或原權利人都只能在程序中才能向裁判人員表示意見，在場的民眾皆可聆聽。這一方面給予公眾監督政府的機會，一方面也能讓原權利人的主張付諸公評。

六、議題的收斂與爭議的縮小

美國與英國的土地徵收制度中包含許多促進議題收斂、逐步縮小爭議範圍的機制。

（一）明確的議程和會前準備

在美國與英國，無論以聽證會或法庭的形式進行，有關徵收的辯論程序都有明確、詳細的議程，並盡可能預先讓參與者知悉，使參與者能有序地逐一集中討論各項議題，確保聽證會的辯論內容與徵收案有相當關聯性，使關係密切的意見能集中提出討論，並避免針對同一事項重覆陳述或討論。

美國紐約州要求法院審理徵收補償案件時，應命當事人（包括需用土地人和原所有權人）在第一次開庭辯論以前，向法院和他方當事人提出估價報告及其他欲於訴訟中使用的專業報告，讓參與辯論的人能預先知悉各方將提出的資料及其中的差異，使其能在辯論時一次提出充分而切題的回應。

英國也有聽證會前召開準備會議的機制，可以預先確認聽證會的議程，並讓當事人了解其他當事人將提出的證據。英國的徵收補

償訴訟更要求專家證人在開庭以前，先向法庭和對造提出書面意見（例如鑑價報告），共同整理有爭議與無爭議的事項，並針對雙方的證據做確認，使開庭時需要辯論之事與無需辯論之事都能預先確定，參與辯論的人都能有充分的準備。

(二) 嚴格要求於適當的時點提出適當的議題

除了透過議題和資料的整理和預告，讓當事人明確認識到各場程序上應討論的議題，並做充分準備外，美國與英國的土地徵收程序對於當事人提出各種主張的時點都有相當嚴格的要求，不於正確時點提出的主張即不予考慮，如：

- 在美國聯邦的徵收程序中，被需用土地人列入訴狀的利害關係人如欲主張徵收不符合法定要件，必須在收受訴狀後 21 天內向法院提出答辯狀，否則即不能再做這樣的主張，只能討論徵收補償的金額。
- 美國紐約州規定，經個別通知參加聽證會的所有權人，如欲主張徵收不符合法定要件，必須先在聽證會上提出，不得以未於聽證會中提出的主張而提起質疑徵收合法性的訴訟。
- 在英國，在強制購買令被許可後，如果質疑其合法性，必須在 6 週內提起行政訴訟，否則不能再針對徵收合法性做爭執，只能在 Upper Tribunal 就徵收補償做爭取。英國的徵收制度也允許主管機關在徵收的行政程序中排除有關徵收補償和一併徵收的意見，因為這些事項應在後續的 Upper Tribunal 的程序中處理。英國的徵收主管機關也可以在徵收程序中排除抵觸都市計畫內容的異議，因為這應該在都市計畫相關程序中提出，在都市計畫程序中已經確定的事項不應在辦理徵收時重新討論。

對於提出主張的時點的要求甚至可以擴張到沒有實際參加相關程序的人。在美國紐約州，如果同一興辦事業涉及多數利害關係人，其中一部分的利害關係人已經開始徵收補償訴訟，並聲請法院一併審理其他利害關係人的部分，而法官認為適當時，法官可以通知其他利害關係人於 120 天內追加為當事人。受此通知但

逾期不追加為當事人者，將來雖然仍可提起自己的徵收補償訴訟，但必須承認在曾通知其參與的訴訟中已經認定的事實，不能在新的訴訟提出不同的主張。

七、程序參與者的界定與程序選擇權

英國在利害關係人之間，按照利害關係的密切程度做了明確的區別。徵收標的的原所有權人、原本租用或使用徵收標的之人、對徵收標的享有法律權利而受徵收影響的人、以及地價將因徵收案或興辦事業而受影響的鄰地所有權人被稱為合格利害關係人（Qualifying Persons），其意見有較強的效力，徵收主管機關必須以聽證會或書面的方式審議其意見，不屬於合格利害關係人的人所提出的異議，徵收主管機關則有權排除，不予審議。這樣的作法有助於將有限的時間保留給與徵收有密切關係的人，更深入地處理他們的意見，並能避免其他人對徵收案施加與其利害關聯程度不成比例的影響。

在明確界定有直接利害關係的人的範圍後，英國的徵收制度給予這些人選擇適用何種程序的權利。在徵收合法性的審議階段，身為合格利害關係人的異議人可以選擇以書面審議方式代替聽證會，在徵收補償訴訟階段也可以選擇以書面審理，以減少因參與程序所需要付出的勞力、時間和費用。

美國聯邦法院在審理徵收補償問題時，也允許當事人決定是否由法官認定事實（包括徵收標的的價值），抑或由陪審團或不具法官身分的審判委員做認定，當事人可以權衡自己對於法官的信任程度和需要花費的時間和費用，以做選擇。

八、程序參與者可請求程序費用的補償

利害關係人開啟或參與各項徵收相關程序需付出許多費用，特別是在利害關係人需要估價、地政、法律等方面的專業服務時，所需的費用可能造成利害關係人不小的負擔。美國和英國的法律都給予利害關係人向需用土地人請求補償其因徵收程序所支出的費用的機會。

在美國，如果徵收案在判斷是否符合法定要件的階段就已經被法

院否定，或者需用土地人自行終止徵收程序，需用土地人應賠償原所有權人因處理徵收程序已經支出的費用，包括律師費和估價費。至徵收補償的階段，如果法院判決的徵收補償金額明顯高於需用土地人提出協議的金額，原所有人也可以聲請法院命需用土地人賠償原所有權人因主張關於徵收補償之權利所支出的費用，包括律師費和估價費。

在英國，如果異議人成功使強制購買令被駁回，或成功將自己的財產排除於徵收範圍外，聽證會或書面審議程序的相關費用將由需用土地人負擔；如果異議人的意見僅部分被採納，則會考量被採納的比例決定費用歸屬。合格利害關係人為處理其他有關徵收合法性和徵收標的權利移轉的程序而聘請律師，也可以獲得政府補助，補助金額視當事人的財力而定。就決定徵收補償的階段，如果原權利人依法提出求償通知，且請求的金額不高於最終由司法機關裁判的金額，需用土地人應負擔原權利人在提出徵收補償金額的要求以後為徵收相關程序支付的費用（可包含律師費）。

使利害關係人有機會向需用土地人請求補償因徵收程序而支出的費用，不僅能更周全地保障利害關係人的權益，讓利害關係人更有資源與需用土地人對等地辯論徵收相關事宜，並且能增加利害關係人委託專業人員的意願，能使徵收程序更有效率，更著重於理性的分析和辯論。

此外，償還程序費用的機制也可以做為促使利害關係人積極配合程序進行的誘因。例如在英國，如果需用土地人本已提出的協議金額不低於最後由司法機關裁判的金額，但原權利人不接受，或者原權利人未依法履行提出求償通知的義務，原權利人不僅不能要求需用土地人負擔自己為徵收補償相關程序支出的費用，還必須負擔需用土地人為徵收補償相關程序支付的部分費用。

九、向占用已徵收土地的原權利人請求租金

徵收標的物地原權利人或原使用人在需用土地人依法取得徵收標的權利後仍拒不搬遷的情形並不少見。如果以強制力拆除建物、搬移物品或驅離人民，可能引起極大的反彈，造成不必要的傷害，在法律

上也有違反比例原則之虞。

紐約州的法律明定，需用土地人取得徵收標的的權利後，可以向占用徵收標的物之人，包括原所有權人，請求支付租金，並且得以原所有權人在此期間積欠的租金抵銷徵收補償費。在徵收標的物為原所有權人的住居所的情形，另有寬限的規定，在權利因徵收而移轉後的90天內，原所有權人得繼續無償使用徵收標的物做為住宅。

需用土地人取得向原所有權人收取租金的權利時，除了直接與未支付的徵收補償費相抵銷外，可以藉由扣押薪資或銀行存款等方式實現租金的權利，此類強制執行的方法遠比強制拆遷的衝突性低，較有執行可能性，對於政府形象的影響也較輕。

肆、既有開發制度改善建議

4.1 改進策略

土地開發受阻的原因如前第 2.4 節所述，包括對政府機關的不信任、對於溝通方式與程序的不滿、對於協議價購所訴求的「價格、以地易地、換屋及就業」等未能滿足所有權人之需要、所有權人再取得替代性房屋或土地的困難性高、亦無法分享開發後之利益，以及公益性的質疑等。

依據前述開發受阻的原因及需地機關面臨課題，針對現行既有開發模式研擬改進策略，並納入國外案例經驗可行之做法，建議之改善策略如下圖 4.1-1 所示。茲就程序改進、溝通平台、市價衡量、協議機制補強、替代方案提供及公有土地儲備等策略，分別說明如后：

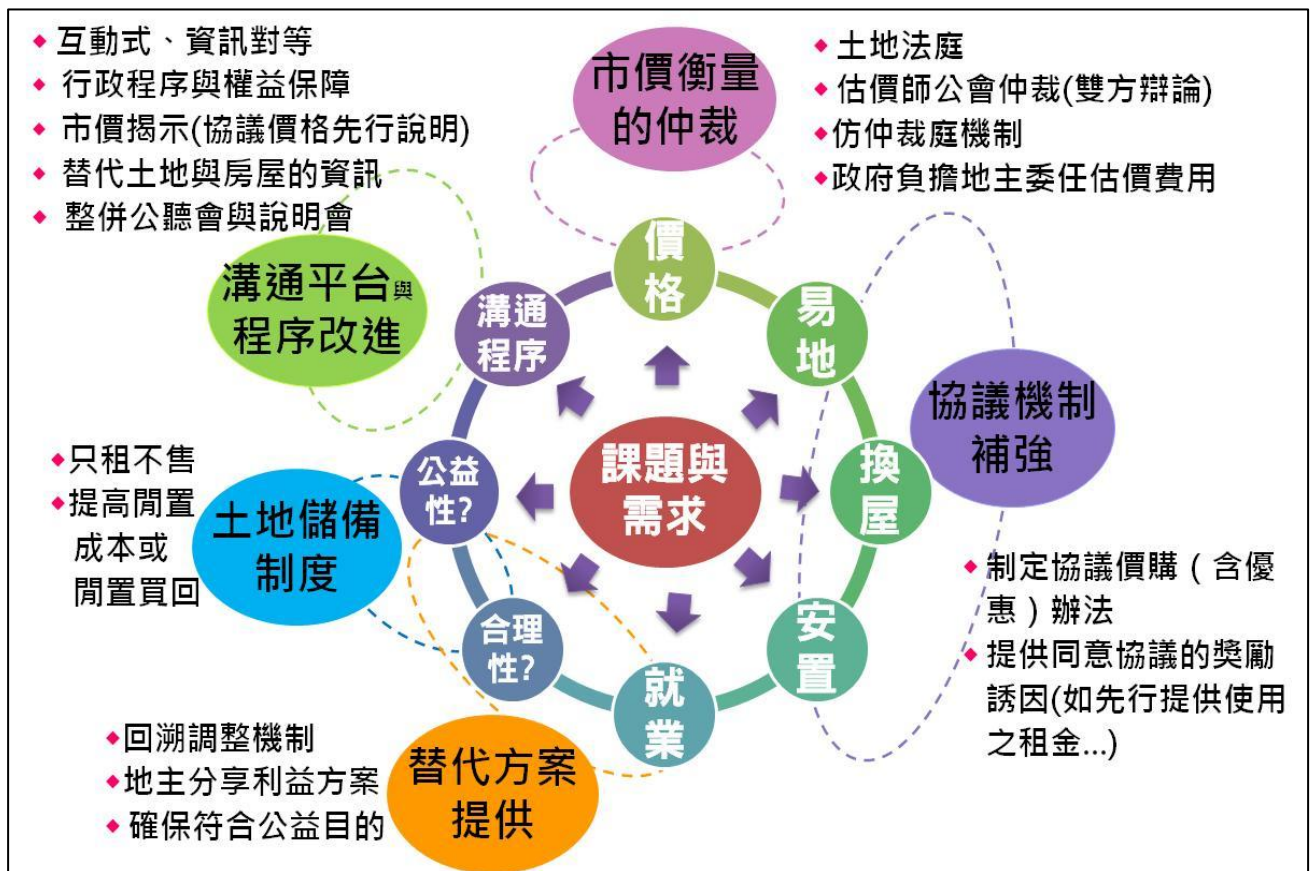


圖 4.1-1 既有開發制度課題與改進策略示意圖

一、取得程序檢討－簡政便民

各種民眾參與程序的設計，宜自土地所有權人的角度出發，以最便利民眾的方式進行，方能有效溝通民眾關心的事宜。

目前政府土地取得相關程序，似乎仍偏重政府內部分工和各部門作業的便利性，由不同法律規定或不同機關主管的程序（如都市計畫公展說明會、土地徵收條例之公聽會、大眾捷運法之公聽會、環境影響評估之公開說明會等），其內容常有高度的重覆，卻被分為多次程序，不僅不利於公共建設的推行時效，也造成民眾的負擔甚至混淆。

例如現行的公益性與必要性評估報告及其公聽會，通常土地所有權人對於相關內容之關注度不高，反而對於市價及其土地取得程序，才是民眾關心的事項。

對於土地取得程序檢討，建議方向包括：

- (一) 配合溝通與資訊平台的建立，將資訊揭示一段期間，方便民眾瞭解關心的課題。並檢討目前法令規定應辦理的各種說明會、公聽會和聽證會，其內容是否重覆而可整併，以便於專注解決民眾實際關心的用地取得議題。
- (二) 進行的方式是否有利於民眾吸收資訊，或以資訊公開揭露方式即可達成目的，如公益性與必要性評估報告是否得以資訊揭露方式取代公聽會。
- (三) 民眾知悉計畫的期程宜考量在計畫未定案前，而符合民眾參與的人員（合格的關係人）、內容及時機宜予以限定，使利害關係人能有充分的時間因應及準備，並使相關議題可以收斂。
- (四) 建議土地徵收審議小組工作人員或委員可適時參與需地機關與所有權人溝通之協議價購會議或公聽會，以充分瞭解所有權人之訴求，作為後續審議、辦理程序及修法的參考。

二、溝通平台建立

一般土地所有權人獲知其土地即將被政府取得時，因時程短暫急迫，常造成所有權人內心惶惶不安；而需地機關則需在一定期間內將

用地取得所需辦理之公聽會、地上物查估、市價查估及協議價購等相關程序完備，並將資訊傳達予所有權人。

此時，所有權人在有限的時間及解說下，對於相關資訊或程序的掌握往往無法深入瞭解，易造成誤解與抗爭；另一方面，所有權人面臨搬遷後造成生活與就業等不便，亦亟需一個溝通平台協助解決相關問題，以降低民怨，故建構一個溝通平台，有助緩解衝突事件的發生。建議溝通平台的內容包括：

(一) 互動式的興辦計畫內容

揭示的內容至少包括計畫範圍、環境影響評估（內容、進度與結果）、公益性與必要性、執行進度與民眾可以參與的相關會議，以強化計畫的透明性。

另外亦須強化資訊上的對等，俾使所有權人能與政府平等對話，並適時納入民眾參與的機制。故資訊揭露時間須維持一定期間，便於民眾查閱及追蹤，同時設有互動機制，適時回答所權人的疑慮。

(二) 行政程序及所有權人之權益保障

提供相關法令內容、強化程序透明，俾使所有權人及其他利害關係人在土地取得程序中充分瞭解其權益及救濟管道。

(三) 市價的揭示

提供市價計算的方法、區段地價、委託估價公司名稱及揭露附近地區實價登錄狀況等，俾使所有權人瞭解。亦可開放民眾提出願意協議的價格，提供需地機關參考。

倘對於市價仍有疑慮，考量資源上的對等，可由需地機關負擔相對人參與相關程序和委任估價師的費用（以集體方式辦理），減輕利害關係人因參與程序而增加的經濟負擔，並使利害關係人能取得專業人員的建議。

(四) 替代土地與房屋的資訊

由政府主動通知公有土地與房屋租售的資訊，建立替代土地或房屋的交易平台，提供交易資訊及交換服務，降低被徵收人的土地及房屋換置的成本。

三、市價衡量的仲裁

土地價格是最常導致土地開發爭議的原因。現行政府土地取得制度中，土地價格之決定過程，大致是由政府機關自行或委託估價師按照法定方法進行查估，再將查估成果提交當地的地價評議委員會評定。土地所有權人對於此機制的公平性以及透過此機制產生的價格常有質疑。

雖然地價評議委員會依法須廣徵地政、法律、工程、都市計畫方面之專家學者、不動產估價師、地方民意代表和地方公正人士做為委員，超過全體委員名額之半數，但具體人選皆由地方政府決定，所以一般民眾對於其中立性仍多有批評。又因估價方法、個別宗地之條件和個別交易之特殊因素影響，故不同估價師評估之價格亦有所差異，造成土地所有權人通常難以接受自己土地的單價低於鄰近土地及政府機關評定的市價。

現行制度雖已提供土地所有權人對於土地價格的異議機制，但異議之處理最終仍由地價評議委員會決斷，除民眾對於該委員會的中立性持疑外，因為現行制度僅提供異議人在委員會列席說明的機會，異議人原則上應於說明後退席，所以土地所有權人參與價格決定程序的程度仍十分有限，更無法進行對等而有制度的辯論。

若能改進土地價格的決定程序，引進所有權人與需地機關對等的仲裁機制，或能提升民眾對於最終產生的價格的接受程度。此仲裁機制可考慮：

- (一) 由不屬於行政體系的法官做為最終的決定者，組成土地法庭，由所有權人與需地機關以類似訴訟的方式針對價格查估的方法與成果進行辯論。
- (二) 由非屬政府部門的估價師公會組成仲裁庭，聽取雙方辯論後針對價格做成裁決（雖依不動產估價師法第 41 條：「不動產估價師間，對於同一標的物在同一期日價格之估計有百分之二十以上之差異時，土地所有權人或利害關係人得請求土地所在之直轄市或縣（市）不動產估價師公會協調相關之不動產估價師決定其估定價格；必要時，得指定其他不動產估價師重行估價後再行協

調...」，惟此係屬當地公會協調權責，尚未屬仲裁方式)。

(三)可仿照仲裁法所定仲裁庭的組成方法，由所有權人與需地機關各自委任的估價師協議指定第三名估價師做為最終裁決者。如果再配合需地機關補助所有權人委任估價師的制度，將更能彰顯上述價格仲裁制度的效果，將價格爭議導向理性辯論。

除了土地取得階段外，在政府提供土地予私人進行開發公共建設或產業園區時，也可以建立前述價格仲裁機制，用於決定和調整對價，除能避免弊端外，也能減少參與者和社會整體為相關爭議付出的成本。

四、協議機制的補強—法令明訂與獎勵誘因

就中央的地政主管機關對於「協議價購」的看法是：「不拘形式、雙方合意」即可達成協議價購的目的，故並未建立協議價購的基本方式；就需地機關的角度觀之，則必須「於法有據」免得落入「圖利之嫌」。

故在協議的過程中，如所有權人提出「以地易地、以屋易屋」、「容積移轉」、「營業損失補償」等訴求，需地機關往往囿於現行規定或無法可辦的窘境，而無法達成協議。

建議後續可強化協議機制的法令工具，並考量增加獎勵誘因，以減少強制徵收的情形，如：

- (一)明確規範需地機關進行協議價購所得裁量的事項與範圍，使公務員有所依循，降低其責任風險，俾使公務員能靈活運用協議價購制度，在個案中提供最能貼近土地所有權人需求的方案。
- (二)增加同意協議價購的優惠或獎勵，明確訂定於相關規範中，以增強協議的誘因。

五、替代方案的提供

考量大型開發案期程長、開發期間價格變動之風險大，為減少土地開發事前的阻力與開發事後的爭議，建議考量下列替代方案調整策

略，包括：

(一) 讓原土地所有權人分享開發利益的替代方案

具有財務自償性的土地開發案（例如產業園區等），於開發後再將相關權利釋出為私有，無論是直接移轉給開發後的土地所有權，或以地上權或租賃的方式辦理開發，如果以原土地所有權人作為授予權利或合作對象的主體，都可作為讓原土地所有權人分享開發利益的途徑。

土地被政府取得的所有權人顯然為土地開發案付出了特殊的犧牲。在仍可達成原定公益目的的前提下，若能讓原土地所有權人分享優於一般大眾的利益，且其利益額度與土地使用價值相聯結，不僅能提高原土地所有權人配合的意願，也讓政府的土地開發更加公平。建議可以檢討的方向如：

1、優先承購權

保留原土地所有權人優先參與政府取得土地後的開發計畫的權利（例如依促進民間參與公共建設法參與公共建設的各種權利），或優先承購開發後產業、商業與住宅用地的權利。

2、土地作價入股

原土地所有權人以土地所有權作價，入股開發或經營公共建設的廠商或進駐產業園區的廠商，以分享利益。尤其是以促參法所需用地中如包括部分私有土地，政策上可以考慮鼓勵擁有該私有土地之地主，循民間自行規劃、民間自行具備土地之促參模式辦理，一方面保障該私有土地地主獲選辦理該促參案之權利，另一方面私有地主間可協議取得或入股分享利益，以避免徵收私人土地、減少爭議性。

3、研究鄰近區域的公私有土地交換機制

以促參法第 17 條為例，其已賦予加速取得重大公共建設所需用地(私有地)之必要時，主辦機關得協調公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地…，准由未領補償費之被徵收土地所有人就其應領補償費折算土地、建築物領回。

無論是在原規劃基地內保留適當土地，以供作原土地所有權人期望交換的土地利用型態，或是規劃鄰近土地、甚至全國性土地交換平台等，透過這種等價值的交換方式，可以增加民眾選擇的機會，甚至可賦予其優先交換權。

(二) 增加回溯調整交易條件的機制

目前由政府取得土地後交由廠商開發或經營之建設，其後續開發效益有時超乎預期，遂遭輿論抨擊。

惟此開發案之超額預期效益係因開發者努力經營的結果，還是屬於社會全體的貢獻或市場的不確定因素導致，在現實中難以認定。

因此，未來在此類開發案中，或可考慮建立參考開發後實際損益情況調整價格或其他交易條件的機制。

(三) 改進確保開發成果符合公益目的的機制

為減少民間投資人所開發之公共建設未實際用於公益目的，或政府提供的產業用地未實際投入預定產業使用的情況，似可改進確保產業用地及公共建設的投資人以符合公益目的的方式實行開發的機制。

可以考慮先以租賃方式提供土地，待開發完成，甚至營運一段時間後，經確認符合最初的規劃目的，始辦理土地所有權的移轉或地上權的設定。

六、土地儲備制度

私有土地取得不易，公有土地應導入永續利用的規劃觀點（如活化、多目標利用及儘量不出售等方式）、建立類似國外的「種地」概念，以因應未來多變的環境趨勢，並藉以減少取得私有土地的課題。

建議後續取得土地後移轉給私人使用的土地處分方式，可由「出售的」角度轉換為「提供使用權」的方式，以保有公有土地的儲量，建議考量下列策略：

(一) 只租不售

土地提供使用的方式，非僅有標售一途，倘因出租方式造成廠商融資困難，宜由融資制度調整的方向著手，而非以土地所有權移轉的方式處理；就長期發展而言，尤其是公益性爭議大的開發案，宜參考「科學工業園區」之作法，全面採「只租不售」機制，讓廠商以可負得起的租金取得土地之使用權，未來可再視營運情況依銷售額比率繳納管理費，以提升園區開發之公益性，化解衍生抗爭的社會成本。

(二) 提升園區土地政府持有率

依「產業創新條例」申請之產業園區，為引進民間活力及資金，大多由公民營事業自籌園區開發所需資金，爰園區處分需考量開發成本之回收。

就短期策略而言，為健全產業用地儲備制度，提升政府持有產業用地的比例，建議一方面可考量由「政府編列預算」購回土地，改以出租方式供廠商營運使用，以保留一定比率之土地為公有；另一方面以成本價為訂價基準，再考量市場行情「調高土地售價」，以支撐整體財務計畫。

(三) 提高閒置成本或閒置買回

為避免廠商投機養地、降低政府釋出之土地未用於預定的公益目的的風險，除了積極進行土地供需媒合機制外，亦可考量提高廠商用地閒置成本，並補強廠商或投資人違反約定目的或閒置時，由政府買回土地的機制著手。

(四) 公有土地之活化與交換

公有土地均為儲備土地之來源，閒置或低度利用的公共設施土地可作為公有土地的儲量，供政府彈性使用，應儘量不出售。市地重劃及區段徵收等自償方式取得之可建築土地，於回收開發成本後所餘土地，亦屬土地儲備制度之一環。

為因應未來多變的環境趨勢，需以永續的規劃觀點將公有土地予以活化利用，並建立「種地」交換的機制，以發揮土地最佳利用狀態。

4.2 制度調整建議

本研究從土地開發的前置規劃階段、用地變更階段、用地取得階段、土地開發階段及經營管理階段，研析各階段遭遇課題及開發受阻的原因，進而參考國外開發案例之經驗模式，藉以引進可行制度調整與改善策略如下表 4.2-1，茲整合本研究之制度調整建議如圖 4.2-1，分述如下；至於落實制度調整的相關配套措施及修法建議請參見 4.3 節。

一、前置規劃階段

前置規劃階段是計畫評估的基礎，也是最有彈性可以調整的時機。計畫的開始，無可諱言的乃是政策導向使然，後續仍需藉由客觀公正的分析，決定計畫的可行性與執行方向，並摒除非理性的因素介入。

惟由於經費或時間的欠缺、往往造成資訊的不足，例如、土地資訊不充足、土地勘選替代方案不足、市價尚未衡量等，可能使計畫排程與預算編列失真，而造成決策失衡。

此外，由於民眾參與規劃的開放度不足，同時欠缺可供協議的法令依據，加以溝通資訊不足，造成長久以來民眾對於政府欠缺互信基礎，形成開發阻力。

另外，對於既有土地閒置、去化率不高等資源錯置之現象，亦導致土地開發必要性之爭議。

為強化評估階段的資訊、消弭阻力，建議規劃階段在制度面的設計上，除了要依循全國及各縣市之「國土計畫」外，相關的程序與方式，宜提前至規劃階段辦理，而非在後續的用地變更及用地取階段才讓民眾瞭解。可考量納入規劃階段辦理的項目包括：

- (一) 公有土地資產電子平台及公有土地儲備制度之建立，以提供土地充分資訊，俾利可行方案規劃（含安置、易地、易屋等）。
- (二) 建立互動式的溝通平台，以儘早與民眾進行溝通、適切掌握民意。
- (三) 計畫評估用地取得時，宜納入委託估價師評估土地市價，以利計

畫可行性評估之參考。同時協議價格亦可先行說明，增加計畫之透明度。

(四) 制定協議價購或其他方式取得辦法、研擬輔助性政策如合作開發、財稅優惠等，促成公私合夥。

(五) 提供合格利害關係人參與規劃的機制，使公共設施的設計更符合在地化與實用化。

倘規劃階段能充分與民意溝通，雖會增加前置規劃的費用與時間，惟對於規劃方案的可執行性較能掌握，亦可及早研擬因應方案，減輕土地開發之阻力。

二、用地變更階段

一般用地變更的程序，因基地區位條件不同、涉及的行政程序也不同。本階段主要的程序包括環境影響評估、水土保持計畫、都市計畫變更、非都市土地變更等。

因各相關主管法令規定的程序要求，致民眾參加重複性的內容說明，如公聽會、都市計畫公展說明會及環評說明會等，造成民眾抱怨與不便，同時說明的內容有些非屬民眾所關心的議題，亦引發民眾無奈與不滿。

另一方面，環評、用地變更及公益性必要性審查等常發生跨域及重複審查的現象，拉長審議時程，甚至導致錯失商機及延宕建設時程的情形。因此，政府亦曾多次檢討如何提升審議效率，包括「環評、水保規劃書與區委會審查可採併行方式辦理」、「徵收公益性與必要性評估得與都市計畫委員會、區域計畫委員會聯合聽取簡報及現勘」、區委會亦曾採聯席審查等，但實際操作產生困難，曾發生委員間持不同看法，致相關議題難以收斂之情形，亦無法縮短審議時程。

目前環保署 104.7.3 修正「環境影響評估法施行細則」及「開發行為環境影響評估作業準則」，非屬環境課題爭議點不納入環評處理，可提升環評審查效率；內政部亦研議關於土地徵收條例第 3 條之 2 所列各評估事項如業經相關主管機關或委員會審查者，於土地徵收審查階段可採取低密度原則，並由需用土地人檢附主管機關完成之相

關證明文件，以提升審查效能。

為改善民眾參與及溝通的實質意義，並提升用地變更審議的效率，除了建議「整併與民眾面對面溝通的公聽會與說明會」並提前於規劃階段辦理外，對於土地開發「重要案件」，建議以「重大建設專案聯席審議」的方式辦理相關環境影響評估、水土保持規劃、用地變更與公益性必要性等審查程序，以利重大建設的推動。雖依過去的推動經驗，仍有審議效率不彰之情形，倘針對審查程序與專業範疇制定標準，當能增進彼此的瞭解，收斂相關議題，提升審議素質。

三、用地取得階段

用地取得階段最大的爭議在於「價格」及「安置」。因為在以地易地、先建後拆的機制未建立下，進而產生剝奪人民財產權及居住權之爭議，導致公益性等適法性的質疑。

對於「補償範圍不足」或未有「替代土地與房屋」等，如前所述，以制定協議價購優惠辦法等於規劃階段先妥予溝通協調，於實質辦理用地取得階段時，建議在制度面納入下列考量：

- (一) 提供換屋減稅優惠、中繼住宅、安置住宅等，以提高自動拆遷意願，減少抗爭。
- (二) 建立與台糖農地、台鐵廊帶之可釋出土地等交換機制，使有農耕意願的農民仍能保有耕作權。
- (三) 對於市價衡量，除了建議檢討目前對於市價查估方式外，建議引進仲裁或土地法庭制度等，以提高民眾的在價格辯護與資訊獲取之對等性，並建立由政府負擔地主委任估價費用的機制。
- (四) 對於損失補償範圍，應針對予民眾申訴的實際損失範圍進行認定，而非僅限於核定基地範圍。
- (五) 讓原地主分享開發利益的方案(以土地入股、多功能開發或擴大合作開發至一般民眾)，增加民眾的選擇權，以減輕抗爭。
- (六) 檢討現行「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」之投報率、分回比率、只租不售比率，以及土地租金等規定，俾儘量符合公平、合理、扶助產業發展之原則，以強

化其可執行性。

四、土地開發階段

用地開發階段需謹守相關施工安全及設計規範，進行招商及地籍整理，一般於施工期間容易產生敦親睦鄰及環境保護的課題，需落實環境影響減輕策略及確保施工安全；此外，在辦理招商預購（售）登記時，可考量依工程進度分階段籌資，以分散財務壓力。

五、經營管理階段

經營管理階段一般產生的爭議在於取得土地後未立即使用，造成用地閒置情況，致國土資源無法有效利用；亦有因土地價格隨市場變動飆漲，導致與當初財務規劃差異過大而產生圖利廠商之輿情壓力。一般而言，需透過「契約管理」，來消弭可能發生的爭議。

目前除了現行先租後售、協助媒合機制，以改善閒置情形外，建議在制度面納入下列考量：

- (一) 課徵閒置稅，及閒置買回機制，以確保開發成果符合公益目的的機制。
- (二) 建立「回溯調整交易條件」機制，以強化分配之合理性。
- (三) 長期建立「只租不售」機制，以強化公有土地儲量。
- (四) 既有公有地考量多功能開發利用開發方案，以活化土地、提高土地利用效率。
- (五) 公有土地資產電子平台之維護更新，以作為公有土地永續利用規劃制度的基礎。

表 4.2-1 土地開發受阻原因及制度引進建議表

階段	現行程序	遭遇課題及開發受阻原因	制度引進
前置規劃階段	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 可行性評估（工程面、法律面、土地面、財務面、環境面） ▪ 工程規劃 ▪ 公聽會 ▪ 綜合規劃與公益性必要性評估（興辦事業計畫許可） ▪ 預算估列 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 欠缺協議的法令 ▪ 土地資訊不充足、土地勘選其替代方案不足 ▪ 既有用地閒置、開發之必要性爭議 ▪ 溝通資訊不足、欠缺互信基礎 ▪ 民眾參與規劃不足 ▪ 市價尚未衡量、預算編列失真 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 制定協議價購（含優惠）辦法、研擬輔助性政策如合作開發、財稅優惠等，促成公私合夥 ▪ 公有土地資產電子平台之建立、公有土地儲備制 ▪ 溝通平台建立（互動式的興辦計畫內容、行政程序及所有權人之權益保障、市價的揭示、替代土地與房屋的資訊） ▪ 協議價格先行說明 ▪ 合格利害關係人參與規劃的機制 ▪ 估價師評估土地市價
用地變更階段	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 環境影響評估 ▪ 水土保持計畫 ▪ 都市計畫變更 ▪ 非都市土地變更 ▪ 預算核准編列 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 重複性公聽會及說明會造成民眾不便 ▪ 環評、用地變更及公益性必要性審查重複、拉長審議時程 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 整併公聽會與說明會 ▪ 整併聯席審查
用地取得階段	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 地籍分割 ▪ 土地市價評估 ▪ 地上物查估 ▪ 協議價購會議 ▪ 徵收 ▪ 拆遷疏導 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 以地易地、先建後拆的機制未建立，剝奪人民財產權及居住權 ▪ 價格不滿 ▪ 補償範圍不足 ▪ 公益性等適法性質疑 ▪ 合作開發處理原則實務執行困難 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 換屋減稅、中繼住宅、安置住宅 ▪ 與台糖農地、台鐵廊帶土地等交換機制 ▪ 市價衡量的仲裁（土地法庭） ▪ 政府負擔地主委任估價費用 ▪ 損失補償範圍檢討 ▪ 讓原地主分享開發利益的方案（以土地入股或多功能開發） ▪ 檢討投報率、分回比率、只租不售比率等
土地開發階段	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 整地及公共工程施作 ▪ 地籍整理 ▪ 土地點交（及招商） 	<p>（施工期間環境保護與公共安全維護）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 辦理招商預購（售）登記時，可考量依工程進度分階段籌資，以分散財務壓力 ▪ （落實環境影響減輕策略及確保施工安全）
經營管理階段	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 管理費、租金或權利金收取與運用 ▪ 公共設施維護管理與重置 ▪ 契約管理 ▪ 再開發與更新利用 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 設施或土地閒置、或遭占用 ▪ 超額盈餘圖利廠商 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 先租後售、課徵閒置稅、協助媒合、買回機制，確保開發成果符合公益目的的機制 ▪ 公有土地資產電子平台之維護更新 ▪ 「回溯調整交易條件」機制與「只租不售」機制 ▪ 多功能開發方案，提高土地利用效率

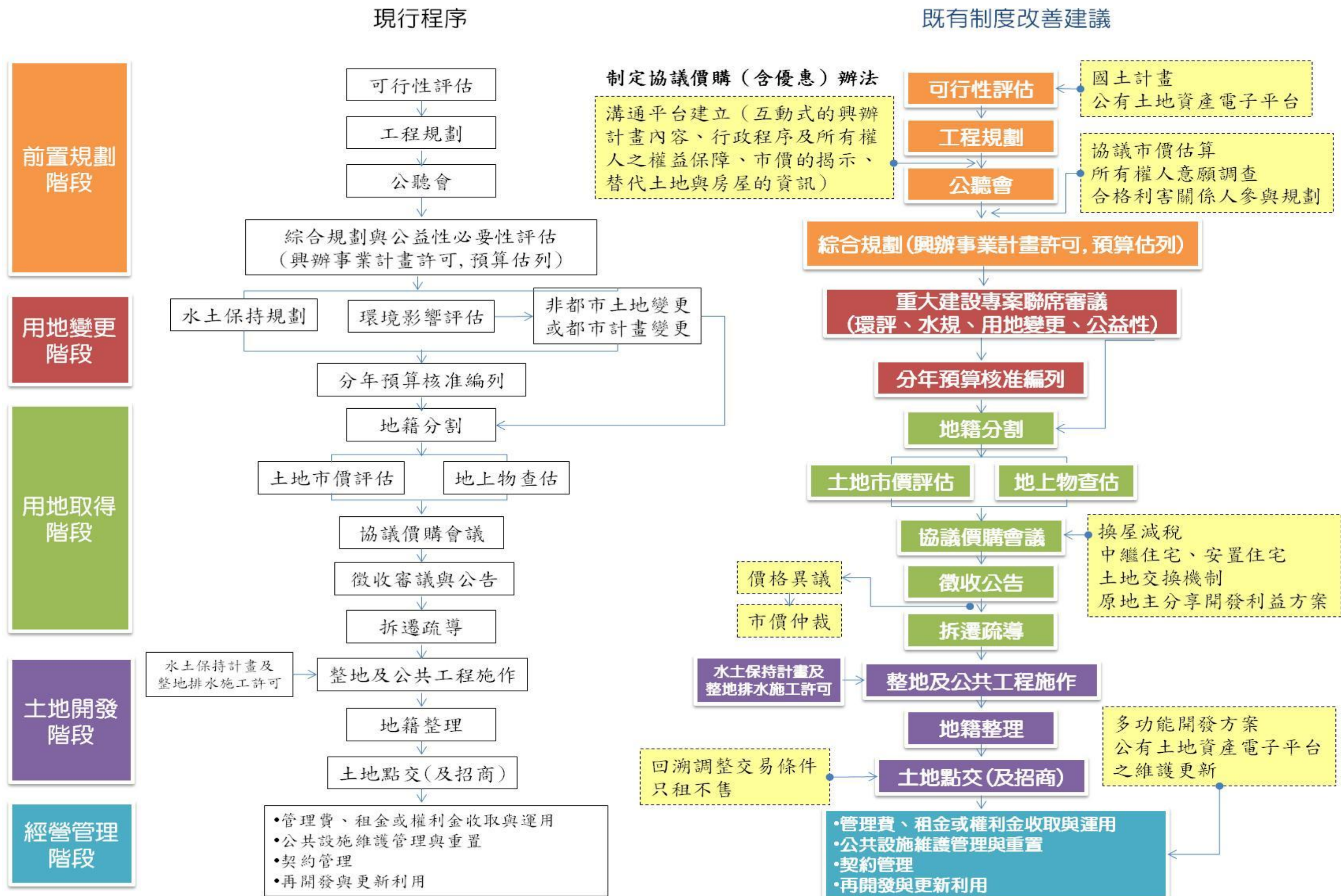


圖 4.2-1 現行制度改進模式

4.3 配套措施及修法建議

本研究屬於概念性質之研究案，不同土地開發案的性質不同、處理的重點不同，故無法完全套用至個案去解決細節的問題，各項配套措施與修法建議仍需視個案屬性，分別考量適用之方式。以下針對既有制度調整的配套措施及修法建議分述如后。

一、配套措施

(一) 資訊平台的建立

如前策略規劃所述，建議由內政部整合建立資訊平台。資訊平台內容涵蓋：

1. 溝通平台

資訊內容中屬整體性的程序（如民眾權益保障程序等）由內政部提供，至各規劃案的資料由需地機關提供及維護，建議資訊涵蓋內容如第 4.1 節所述。

2. 公有土地資產電子平台

本部分係初期提供規劃單位及政府機關評估土地利用空間作業及儲備用地之參考，俟成熟後可開放供民間辦理合作開發之用。

建議參考英國的做法，將公有土地以數位化的方式提供參考¹，其內容除包括一般土地、地上物及管理單位資訊外，建議標示閒置、占用情形及價格資訊，以供規劃參考。

3. 協議價購及媒合平台

考量以建置「全國性」之協議價購及媒合平台，其內容應不侷限於個案，宜包含價格、居住、安置、可釋出耕地、就業輔導等相關資訊。

(二) 訂定土地取得市價計算方式的一致性準則

¹資料來源：國立政治大學社會科學院國土政策研究中心（95年9月），各國國有土地經營管理制度之比較分析—以、英國、日本及新加坡為例，國有財產局。

目前協議及徵收土地市價分別依「不動產估價技術規則」及「土地徵收補償市價查估辦法」辦理估算，因採取的估算基準與估算方法不同，常造成同一筆土地的市價差異，雖各有法理依據，但實務上卻增加需地機關土地取得的困難度及民眾的誤解，建議宜請專業單位研商可行的一致性計價方式，以避免爭議。

同時，市價訂定機制須避免地評會球員兼裁判的疑慮，可考量以仲裁方式、提供民眾對等的辯護機制。

(三) 強化規劃階段的民眾參與開發意願調查及落實土地取得市價評估

目前在綜合規劃階段礙於經費及時程受限，對於選取場址內的土地評估往往無法深入調查。爰建議：

1. 政府部門於規劃時程上，宜予以規劃單位充裕的時間及經費進行調查，並納入估價師進行市價評估。一方面在此階段調查工程範圍內所有權人的需求與協議意願，一方面掌握土地取得的市價，以確保預算經費編列無虞。
2. 規劃階段之區段市價評估的資訊，宜揭示於溝通平台上，以利民眾評估。
3. 規劃階段強化民眾參與意願調查，針對民眾訴求、透過規劃手段調整規劃內容及配套措施，如交換土地等，以達成規劃目標，並增加協議的可能性。

(四) 規劃階段整併環評、用地變更與用地取得公聽會及設置駐點工作站

無論是說明會及公聽會，皆應以民眾的角度說明其關心的課題，其目的主要為落實資訊公開及民眾參與原則，而非增加民眾的不便。爰建議：

1. 從便民的角度來看，應於會議舉行兩周前以書面寄發通知，便於民眾安排時間。
2. 第一次公聽會相關資訊的內容應包括規劃目的（必要性）、內容（含變更內容）、範圍、環境影響、後續相關程序（民眾權益保障）與時程、預算等。

3. 第二次公聽會則應包括前一次民眾的意見回應及是否有替代方案等。
4. 目前土地徵收條例第 3-2 條所訂的公益性及必要性的評估內容（包括社會因素：徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。經濟因素：徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。文化及生態因素：因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。永續發展因素：國家永續發展政策、永續指標及國土計畫），固有其存在的價值，多數均非民眾關心的議題，建議將評估資料以溝通平台方式，提供民眾自行參閱。
5. 公聽會與說明會整併後，相關資訊仍需發布於溝通平台上，並持續更新、供民眾參閱。有關「環境影響評估法」、「都市計畫法」、「區域計畫法」及「土地徵收條例」相關法令及子法，對於公聽會及說明會的規定亦一併配合修訂整合或免重覆辦理。
6. 長期在當地設點服務，除可向民眾面對面溝通說明外，亦可瞭解民意走向，建議適時設置「駐點行動工作站」，以強化疏導工作。
7. 審議委員宜適時實地參與公聽會，以瞭解民眾想法，俾供參考。

(五) 增加公共設施多功能開發的獎勵方式

1. 為增加公共設施土地取得的誘因，建議參考日本將公共設施朝多功能的開發方式，使得所有權人能分享開發後的利益，故對於公共設施開發容許使用的內容宜一併規劃，並納入合格利害關係人參與規劃的機制（於協議價購辦法中排除不合格利害關係人所提之異議，將有限的時間保留給

予徵收更密切的關係人，更深入處理他們的意見)，同時訂定因應開發之增加獎勵容積，供審議委員審酌。

2. 為活化已取得的公共設施土地，並儘量避免取得私有土地，建議於土地徵收條例中增訂公共設施依原計畫使用 5 年以上，得以多功能的方式增加其他公共設施與相關配套的開發內容（惟不得出售），以強化公有土地的利用效率，亦可能增加政府收益。

(六) 建立超額盈餘之回溯調整機制

1. 台北市政府捷運工程局為因應監察院對於捷運新店機廠土地開發案之糾正意見，於 103 年 9 月 25 日重新訂頒「臺北市都會區大眾捷運系統市有土地參與土地開發權益分配須知」，以類似民間合建分坪的方式，依土地與建物貢獻成本進行權益分配。同時由投資人提供 2 家估價師、機關委託 5 家估價師，分別於領得建造執照日及使照取得日採兩階段評定土地貢獻成本，以計算權益分配；惟考量超盈餘之情況，目前正研擬「改良式超額盈餘分配」，擬在中央法令未修訂前，以投資契約書約定的方式辦理²。
2. 惟倘以漲價歸公的觀點觀之，其超額盈餘似非全部屬於土地所有人及開發商所有。一般於辦理土地取得，被徵收之所有權人並無法分享開發後的效益，但考量其配合政府公共建設之貢獻，雖以無需負擔土地增值稅之方式予以補償，但與開發效益間是否相稱仍有爭議；倘因外在的地價變動因素，使土地所有權人及開發商衍生超額盈餘（或虧損）似應有適當的調整或分配機制，以符公益性與合理性。
3. 以促參案為例，對於租金及權利金的收取，一般均保留彈性，以因應長期變動的環境。例如：
 - (1) 一般在投資契約書中對於財務收入之分配，通常在合約中已明確規範，倘產業性質獲利之變動性大，於合約中

²資料來源：李政安（104 年 5 月 24 日），捷運土地開發大破大立-迎向未來、走出新局（捷運用地土開發案權益分配評估機制檢討與說明）。

會採「變動」營運權利金之方式操作（非每年固定權利金），並保留合約修訂的機制，較不會產生超額盈餘之爭議。

(2) 促參案件對於土地租金計收，當公共建設興建、營運期間，其所需用地當年之申報地價與原財務計畫預估之當年地價漲幅逾百分之五十時，主辦機關得酌以減收應繳之租金。以規範租金計收之合理性及變更契約之依據，避免地價調高時，影響民間參與公共建設計畫之財務計畫。

(3) 另外，促參法第 49 條亦考量倘屬公用事業者，得參照「規劃、興建、營運及財務等成本支出、營運及附屬事業收入、營運年限、權利金之支付及物價指數水準」等因素，於投資申請案財務計畫內擬訂營運費率標準、調整時機及方式。依法核定後，由主辦機關納入契約並公告之。

(七) 確保開發成果符合公益目的檢視

促進民間參與公共建設法第 52 條及第 53 條對於「公共建設之興建、營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時」，訂有限期改善、停止興建或營運之一部或全部，並得予以強制接管營運等方式，此係確保開發成果符合公益目的之方式。

一般促參案因權利關係複雜，故相關權利義務規範均需於投資契約書中明白約定，建議於簽訂投資契約書中檢視及明訂「確保開發成果符合公益目的」之範疇，以作為違約時按促參法第 52 條及第 53 條規定辦理之依據。

(八) 規劃中繼住宅與安置住宅

在公共建設的過程中，免不了有拆遷的居住需求，除了弱勢族群的安置需求外，亦有一般拆遷戶中繼住宅的需求。拆遷戶所需的「中繼住宅」，可能有下列兩種情形：

1. 「承租」需求：供作遷移後、尚未購置新宅前的緩衝使用，

承租期間短暫，可能為 1~5 年。

2. 「長期使用權」的居住需求：遷移後亦可能無意願再購住宅（如高齡化、無再購屋需求）或無法購置適合住宅（補償金額無法負擔想再購置的住宅類型）等情形，其換屋長期使用的居住需求可能為 5 年以上，甚至長達數十年，未來可朝採設定地上權、以優先購買使用權的方式，提供長期換屋使用。

倘有大規模的整體開發需要，則需要有類似日本「種地」、「種宅」的土地儲備制度，以為因應。俟「種地」、「種宅」等儲備制度建立後，方能踐行國外行之有年的「先建後拆」制度，以消弭拆遷阻力。

目前住宅法僅對於社會住宅的開發方式有所規範，依現行體制，為避免排擠住宅法第 4 條對「具特殊情形或身分」的相關福利優先措施，故目前社會住宅並無對中繼住宅、安置住宅有釋出規定。惟為減輕拆遷戶之抗爭，建議後續需地機關宜規劃配套的中繼住宅與安置住宅，並可作為大型開發案種地的儲備基地。

因種地、種宅之儲備不易，未來應朝向只提供出租、購買使用權或交換的方式辦理，杜絕出售之方式，以符合公益性，並作為政府永續建設之基礎。

(九) 強制買回機制與地上物處理

建議重新納入原 79 年 12 月 29 日促進產業升級條例第 38 條強制收買或收回之規定，經查該條文內容 91 年 1 月 4 日刪除原因係為落實經發會題綱一「活用生產用地，穩定水電供應」共同意見 7 辦理，爰本條文予以刪除。基此，考量社會環境之變遷，產業用地取得日趨困難，建議將本項規定重新納入。

同時，可參考科學園區相關作法，明訂地上建物配套處理方式（如轉讓、徵購或現地無償移轉等），以供辦理依循。

(十) 成立基金融資或編列預算取得土地

建議以政府機關成立基金融資或編列預算方式取得開發用地或協議購回閒置產業用地，再由出售使用權(建議最長以 30 年

為限)之方式提供廠商使用。

(十一) 提高閒置土地持有成本

建議財政部及地方政府應配合「取消閒置土地之工業用地優惠稅率(千分之十)及房屋稅之優惠」,用以防堵產業用地成為投資客炒作標地;另考量產業用地之珍貴稀少性,為避免資源浪費,建議可課徵閒置稅,以促進閒置產業用地之釋出。

惟考量台糖係配合政府政策,造成土地去化不易之情形,應排除其閒置稅之課徵。

(十二) 落實租稅公平、確保建設經費無虞

自開發建設土地以市價方式取得開始,可以預見的是用地取得成本將大幅提高,雖然目前在都市計畫法等相關法令訂有都市建設捐及工程受益費等財源籌措工具,惟國內政經環境使這些工具無法發揮,實質獲利的團體未能回饋社會、減少公共建設的稅收來源,造成重大建設缺乏經費有效推動。

政府在經費拮据下、遑論提供民眾有利的誘因參與土地開發,唯有正本溯源、落實租稅公平、健全政府財政、減輕貧富不均的現象,方能凝聚民眾共識,共同為國家建設努力。

二、修法建議

(一) 訂定「協議價購或其他方式取得辦法」

本草案相關條文僅為研究建議(如表 4.3-1),係建議基本準則方向的參考,後續建議仍需由權責機關評估辦理。

1. 建議內政部應訂定「協議價購或其他方式取得辦法」,規範協議範圍、協議優惠方式(如容許以地易地、以屋易屋、跨區容積移轉、稅賦減免、分享開發利益之參與原則)等基本原則,並容許需地機關可另增訂優惠辦法等,一方面讓需地機關有辦理依據、避免圖利;另一方面亦可加強協議的誘因,提高民眾除了僅能領補償費以外的其他選擇,以提高協議的意願。
2. 在協議範圍部分,目前協議機制多僅限於該工程「用地範

圍內」的實質設施（如地上物等硬體部分），對於造成民眾的實質損失費用，仍有不足。例如：因搬遷產生中繼住宅之需求；因公共建設取得所有權人部分土地後，影響其原有農保資格、水權及新增溝渠、牆柵或其他工程設備等；或遷移加油站時，造成所有權人須重新向政府申請新建或變更相關證照、新增規費及規劃調查等費用，均尚未包含於協議範圍中，常引發民眾不滿進而拒絕協議。

3. 依據地區條件不同、土地資源有限，建議規模 10 公頃以下的土地開發案，倘採分享開發利益之多功能開發方案，所有權人以配回建築樓地板為原則，並應考量 104 年 9 月 25 日司法院釋字第 732 號解釋之相關約束。

表 4.3-1 「協議價購或其他方式取得辦法（草案）」建議內容

條文	說明
第 1 條 本辦法依土徵收條例第 11 條第 2 項規定訂定之。	本辦法授權訂定之依據。
第 2 條 本辦法之主管機關為內政部，執行機關為需地機關。	明訂本辦法之主管機關及執行機關。
第 3 條 協議範圍除需地機關核定之用地範圍內土地及地上物外，得考量因搬遷造成之實質損失、維持鄰地原使用之費用及遷移營業新址涉及規劃調查與行政程序等相關費用。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明訂本辦法之協議範圍。 2. 包括對於造成民眾的實質損失及費用，例如：因搬遷產生中繼住宅之需求；因公共建設取得所有權人部分土地後，影響其原有農保資格、水權及新增溝渠、牆柵或其他工程設備等；或遷移加油站時，造成所有權人須重新向政府申請新建或變更相關證照、新增規費及規劃調查等費用。
第 4 條 協議價購之方式不限於金錢，包括以地易地、以屋易屋、代建代拆、容積移轉、稅	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明訂本辦法多樣化之協議方式 2. 提供因應土地所有權人需求之多

條文	說明
賦減免、分享開發利益、跨區變換及其他方式等，需地機關得另訂相關辦法，亦可提供優於市價之獎勵方式與所有權人協議。	元協議方式及賦予相關法源基礎，容許以地易地、以屋易屋、跨區容積移轉、稅賦減免、分享開發利益等，並容許需地機關可另增訂優惠辦法（如先行提供使用租金、獎勵金等）等。
第 5 條 為利土地整體規劃利用，開發基地 10 公頃以下之協議方式以不採取配地之方式為原則。	考量土地資源有限，建議規模 10 公頃以下的土地開發案，倘採分享開發利益之多功能開發方案，所有權人以配回建築樓地板為原則。
第 6 條 本辦法自公布日施行。	本辦法之施行日期。

(二) 增修土地徵收條例規定，以提高所有權人在價格訴求上與政府的對等關係（如表 4.3-2）

1. 於土地徵收條例或相關辦法中，納入土地價格仲裁、政府負擔地主委任估價師費用等機制，以提高所有權人於價格訴求之對等性。
2. 同時參考英美制度，建立補償費預付、權利移轉程序與補償價格決定程序分離的模式，讓價格有充分獨立的討論空間，亦避免延宕公共工程的進行。

表 4.3-2 「土地徵收條例」建議增修內容

修正條文	現行條文	說明
第 11 條 需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有	第 11 條 需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有	納入協議價購辦法的法源基礎、土地價格仲裁、政府負擔地主委任估價費用等機制，以提高所有權人於價格訴求之對等性。

修正條文	現行條文	說明
<p>權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。</p> <p><u>前項協議價購或以其他方式取得辦法由中央主管機關定之。</u>協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。</p> <p>第一項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。</p> <p>第一項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議，<u>並負擔所有權人委託估價師之費用。</u></p> <p>前項所稱市價，指市場正常交易價格。<u>倘對於市價金額產生爭議，得由需地機關交付仲裁決定之。</u></p> <p><u>前項市價交付仲裁辦法由中央主管機關定之。</u></p>	<p>權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。</p> <p>前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。</p> <p>第一項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。</p> <p>第一項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。</p> <p>前項所稱市價，指市場正常交易價格。</p>	
<p>第 21 條</p> <p>被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止；<u>對於補償金額有異議者，仍可於領取補償費後，以書面方式提出異議，依據第 11 條第 5</u></p>	<p>第 21 條</p> <p>被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。</p> <p>前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。但合於第二十七條但</p>	<p>參考英美制度，建立補償費預付、權利移轉程序與補償價格決定程序分離的模式，讓價格有充分獨立的討論空間，亦避免延宕公共工程的進行</p>

修正條文	現行條文	說明
<p>項規定辦理。</p> <p>前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。但合於第二十七條但書規定者，不在此限。</p>	<p>書規定者，不在此限。</p>	

(三) 合作開發機制檢討 (如表 4.3-3、表 4.3-4)

1. 擴大適用對象

依據現行「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」規定，可參與合作開發之對象僅限於經濟部所屬國營事業機構，建議可納入土地所有權人為可參與合作開發之對象，土地所有權人將可分享到開發後之利益(取回可建築土地)，並賦予參加合作開發之土地所有權人部分土地稅捐之減免。

2. 檢討投報率

依現行「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」規定，國營事業土地及地上物價格查定後，於產業園區「開發期間」，每年按 10% 投資機會成本報酬率(以下簡稱投報率)加計國營事業土地及地上物之作價。參考目前國內景氣情況，投資報酬率似有高估之情況，建議應以變更為產業用地前，該土地實際年收益加計合理利潤計算。

3. 檢討只租不售比率

依現行「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」規定，採出租方式之土地面積不得低於園區產業用地(一)總面積 20%。因考量各縣市開發園區之成本不盡相同，建議未來可檢討修正為彈性機制，視開發成本回收與財務規劃情況，並依各縣市個案實際情況，調整只租不售土地之百分比。

另國營事業分回土地之處分方式，考量保護國營事業資產之因素，建議遠期可全採只租不售之方式處理。

4. 檢討國營事業分回土地比率

依現行規定訂有國營事業分回產業用地比率不得低於全區面積 30%，產業用地約僅占全區面積的 50%~60%，恐影響成本回收。惟依合作開發之精神，係以雙方之貢獻度計算分回比例，訂定此下限機制，不符比例原則。

倘係因考量國營事業希比照區段徵收之機制採分回 40% 之可建地原則，則於此情形下國營事業係已負擔公共工程之費用；倘係因考量國營事業不宜出售過多土地，則應就其出售比例進行調整，而非以分回比例下限的方式處理。

表 4.3-3 「產業創新條例」建議增修內容

修正條文	現行條文	說明
<p>第 42 條 中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用私有土地時，得徵收或採合作開發取得之。</p> <p>中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用公有土地時，由各該公地機關逕行辦理讓售或以合作開發方式提供需用土地，不受土地法第二十五條及各公地機關公產管理法令規定之限制。</p> <p>前項公有土地讓售價格，按產業園區徵收私有土地同一地價區段原使用性質相同土地之補償地價計算。但產業園區內土地均為公有時，其讓售價格，</p>	<p>第 42 條 中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用私有土地時，得徵收之。</p> <p>中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用公有土地時，由各該出售公地機關逕行辦理讓售，不受土地法第二十五條及地方政府公產管理法令規定之限制。</p> <p>前項公有土地讓售價格，按產業園區徵收私有土地同一地價區段原使用性質相同土地之補償地價計算。但產業園區內土地均為公有時，其讓售價格，按一般公有財產處分計價標準計算。</p>	<p>為使產業園區開發模式多元化，並活化利用土地，爰需地主管機關需用土地時，得以合作開發方式取得產業園區之需用土地。</p>

修正條文	現行條文	說明
按一般公有財產處分計價標準計算。 <u>本條所稱需用土地辦理合作開發，其作業、土地移轉、計價及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u>		
第 42 條之 1 <u>參與前條所稱合作開發之土地所有權人，於興建及營運前十年期間，領回土地之地價稅基本稅率為千分之十。</u>	新增條文	賦予參加合作開發之土地所有權人部分土地稅捐之減免優惠，以提升土地所有權人釋出土地之意願。

表 4.3-4 「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」建議增修內容

修正條文	現行條文	說明
<u>政府機關與產業園區原土地所有權人合作開發產業園區處理原則</u>	政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則	擴大合作開發適用對象不侷限於經濟部所屬國營事業
一、 依產業用地政策革新方案，為使產業園區有多元開發態樣，提供產業設廠所需土地，並促進經濟發展，需地機關於園區開發需用土地時，得協商 <u>土地所有權人</u> 同意後，以合作開發方式辦理，特訂定本處理原則。	一、 依產業用地政策革新方案，為使產業園區有多元開發態樣，提供產業設廠所需土地，並促進經濟發展，需地機關於園區開發需用 <u>經濟部所屬國營事業機構</u> (以下簡稱 <u>國營事業</u>)土地時，得協商 <u>國營事業</u> 同意後，以合作開發方式辦理，特訂定本處理原則。	擴大合作開發適用對象不侷限於經濟部所屬國營事業
四、(二) <u>土地所有權人土地及地</u>	四、(二) <u>國營事業土地及地上物</u>	投資報酬率應以變更為產業用地前，該土地實際

修正條文	現行條文	說明
<p>上物價格查定後，於產業園區開發期間，<u>應按過去5年平均年收益加計合理利潤，納入土地所有權人土地及地上物之作價。前述合理利潤得由需地機關與土地所有權人協議之。</u></p>	<p>價格查定後，於產業園區開發期間，<u>每年按百分之十投資機會成本報酬率(以下簡稱投報率)加計國營事業土地及地上物之作價。</u></p>	<p>年收益加計合理利潤計算，並賦予需地機關得另行協議之權限。</p>
<p>八、 <u>在不影響園區整體發展之原則下，土地所有權人得與需地機關以協調、抽籤或其他方式進行選地。土地所有權人依前點規定實際分回可租售土地價值多於應分回者，應繳納差額價金；實際分回可租售土地價值少於應分回者，需地機關應發給土地所有權人差額價金。</u></p>	<p>八、 <u>國營事業分回可租售土地面積比例以不低於參與合作開發土地總面積之百分之三十為原則(該面積比率係以可租售土地平均售價為計算基準)；且國營事業得按其開發前權利價值比例，於該比例下保障優先選地，其餘則由國營事業與需地機關協調選地。國營事業依前點規定實際分回可租售土地價值多於應分回者，應繳納差額價金；實際分回可租售土地價值少於應分回者，需地機關應發給國營事業差額價金。</u></p>	<p>依合作開發之精神，係以雙方之貢獻度計算分回比例，建議分回比例宜以第七點辦理，爰刪除訂定分回比率之文字。</p>
<p>十一、 合作開發之產業園區，原則上採租售並行之雙軌模式，部分土地規劃為出售以其所得歸墊開發成本，其餘採出租方式藉以建立產業用地儲備機制，扶植產業發展。</p>	<p>十一、 合作開發之產業園區，原則上採租售並行之雙軌模式，部分土地規劃為出售以其所得歸墊開發成本，其餘採出租方式藉以建立產業用地儲備機制，扶植產業發展。</p>	<p>因考量各縣市開發園區之成本不盡相同，檢討修正為彈性機制，視開發成本回收情況，並依各縣市實際情況，調整只租不售土地之百分比； 另國營事業分回土地之處分方式，考量保護國營</p>

修正條文	現行條文	說明
<p><u>國營事業分回土地除經產業主管機關同意者外，不得出售園區土地。</u></p>	<p><u>前項採出租方式之土地面積不得低於園區產業用地(一)總面積之百分之二十，其計算公式如下：</u> <u>(一)國營事業採出租方式之土地面積，應大於產業用地(一)面積×20%×國營事業權利價值比例。</u> <u>(二)需地機關採出租方式之土地面積，應大於產業用地(一)面積×20%×(1-國營事業權利價值比例)</u></p>	<p>事業資產之因素，建議遠期可全採只租不售之方式處理。</p>

(四) 訂定重大工程聯席審議辦法，縮短重大公共工程推動時程

「環境影響評估法」、「都市計畫法」、「區域計畫法」、「水土保持法」及「土地徵收條例」各訂有計畫審議之程序，計畫審議內容往往具有共通性、關聯性及專業性，建議可以聯席審查方式進行，以避免環評委員、水保委員、都委會委員、區委會委員及土徵小組委員關注重複的議題，而使審議時程拉長；同時聯席審查可以促進議題的瞭解，並以計畫整體性的觀點全盤考量，以凝聚共識，進而縮短審議時程。

(五) 遠期制定「租賃專法」以強化租賃糾紛處理效率與機制

透過土地開發取得私有地轉換為公有地，因公有土地具有稀有性、珍貴性及公益性，因此建議未來處分方式應儘量以不出售為原則，故後續以出租方式提供民眾作為中繼住宅之需求將大為增加。加以目前空屋率仍高，如能訂定有利的租屋條件，可以讓民間釋出出租住宅供作交換住宅使用，可以降低政府投入興建住宅之成本，使整體社會資源做更有效的利用。

目前公寓大廈管理條例對於「住戶（含承租者）」規定有遵

守事項，只有「區分所有權人」方得參與區分所有權會議行使其權利。另，按住宅法第 44 條：「中央及直轄市、縣（市）主管機關為提升租屋市場健全發展，應研擬住宅租賃發展政策，針對租賃相關制度及專業服務，研擬短、中長期計畫。...」，故為因應未來遠期的租屋環境變遷，宜盡早研擬租賃專法，供作大型公共建設拆遷補償之配套機制。

伍、創新土地開發模式規劃

5.1 開發模式架構

本節嘗試從新的面向，思考以合作開發的概念，減輕民眾被剝奪土地的感受及公益性的爭議，研擬創新土地開發模式。

一、開發模式概念

現行一般土地開發，係直接向原地主辦理價購或徵收取得，地主領取現金市價補償價款後，即與原土地的關係斷絕，轉由政府機關與其他廠商建構新的關係。此時，原地主對於補償價款不足、安置及情感等不滿因素，會透過行政救濟申訴，並於法律途徑結束後告一段落，無法分享開發後的利益，而由政府及廠商繼續保有開發後的價值，如圖 5.1-1 所示。



圖 5.1-1 創新土地開發模式概念圖

現行制度下，土地開發的利得及風險，由政府與廠商分享，缺乏原地主可參與開發的途徑，創新模式即考量透過利益分享方式，將政府因開發可獲利的一部分，移撥與原地主，並透過：

(一) 規劃階段：提供地主參與規劃討論的管道，共同營造願景

(二) 開發階段：建立先建後拆的機制，解決地主安置需求

(三) 營運階段：提供地主參加分配土地長期收益的選擇方式

期望在規劃、開發及營運三個階段；以全方位對地主的照顧方式，消弭開發阻力。

至於廠商的開發獲利是否有必要調整其利得比例，涉及土地開發後衍生的外部經濟效益（如創造稅收、增加就業及帶動的產業關聯效果）等廠商貢獻及開發計畫財務規劃等因素，建議宜由租稅的角度建立公平合理的稅制，以避免圖利的議題。

長期而言，具有財務自償性開發的建設計畫，一般多具有「特許」性質，同時該資源具有「稀少性」的特質，宜由政府統籌資源；故本創新土地開發模式之長期願景，乃希望建立「公有土地儲備制度」，以「只租不售」的原則處分公有土地，達成公地永續利用與規劃的目標。

二、開發模式架構

創新土地開發模式的架構，主要精神係以協議及合作開發取代徵收，融入區段徵收與市地重劃的優點，同時納入地主參與開發及權益分享機制，並期望以建立專責組織的方式統籌資源辦理土地開發。研擬土地開發模式架構如圖 5.1-2 所示，分述如下：

(一) 以協議及合作開發取代徵收

事前調查基地內地主參與開發的意願及換地、易屋等需求後進行一併規劃，依協議價購優惠辦法與地主洽商協議，考量地主參與意願，對於無意願參與開發的土地予以剔除、開發區內同意比例須達一定門檻比例（保留個案彈性考量辦理，參酌相關法規市地重劃同意比例為 50%，目前以都市更新同意比例 80% 為最高），方可辦理開發。

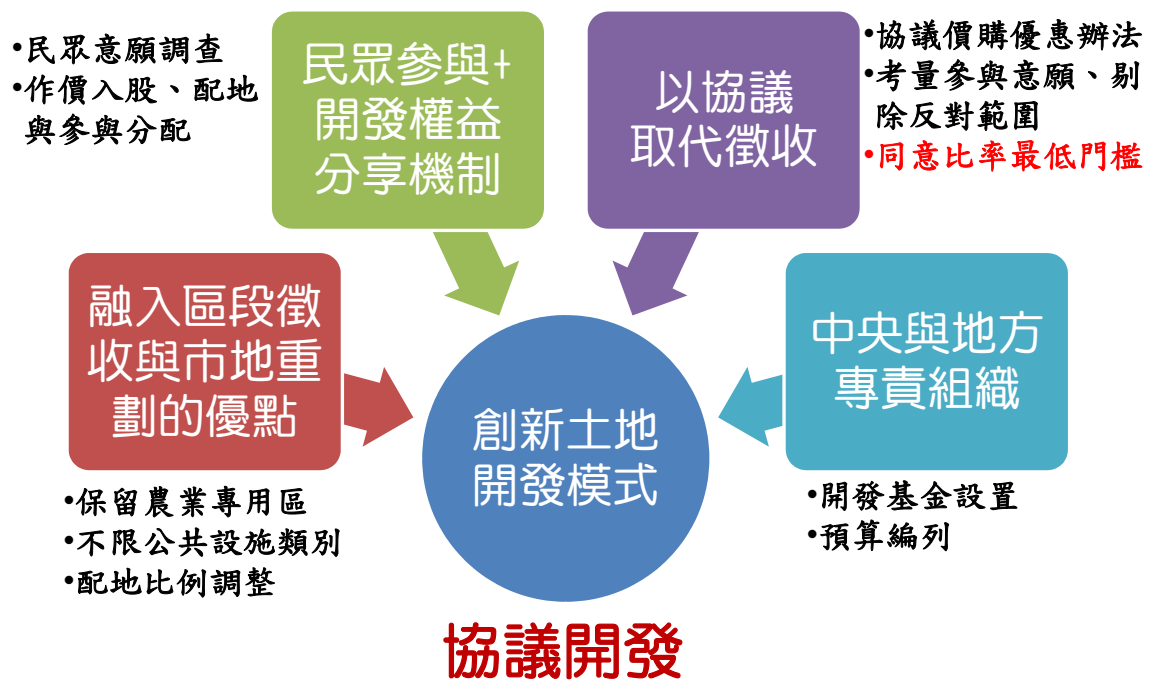


圖 5.1-2 創新土地開發模式架構圖

(二) 融入區段徵收與市地重劃的優點

創新模式參考「區段徵收」與「市地重劃」運用上的優點，包括運用區段徵收不限制設施類別、增加民眾參與機會、尊重地主繼續農耕及安置之需求，以及由政府規劃主導開發等優點；參考運用市地重劃的優點則包括對於最小配回土地的比例較高及不以徵收強制方式取得土地等。

至於土地所有權是否需移轉乙節，倘係屬一般私有地，因涉及繼承等權利關係複雜，為確保開發案的主導權及永續性，建議開發後仍以移轉至政府統籌規劃為宜；倘係屬大面積的國營事業土地，雖可考量以出租等其他方式提供土地，惟涉及租金變動等不確定性因素，且本創新模式係以「公有土地儲備」為目標，亦建議將土地所有權移轉至政府，以統籌整體資源，並可減少衍生國營事業相關租稅之困擾及減少不必要的管理費用。

市地重劃於實施重劃期間土地並未移轉至政府，係於土地分配結果公告確定後，辦理地籍測量並將重劃後土地分配圖冊等資料送由該管登記機關（地政事務所）逕為辦理權利變更登記，對於相關權利保障較獲所有權人認同。故開發期間可考量參考市地

重劃權利變更的方式，土地所有權暫仍維持原狀。

此外，多元協議合與作開發模式係私有地所有權人配合政府政策，為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，而進行改良土地者，故建議比照市地重劃等相關機制，爰依土地稅法第六條及平均地權條例第二十五條減免相關土地稅。

(三) 納入地主參與開發及權益分享機制

調查基地內地主參與開發的意願，提供多元協議選擇方案及配套措施，以利協議；並保留地主參加分配土地長期收益的選擇權，讓地主可享有土地開發的利益。同時於規劃階段，廣納地主對於鄰里性公共設施及規劃內容的看法，增加民眾參與的機會，並促進雙方瞭解，以營造共享共榮、合作開發之願景。

(四) 建立專責組織

考量土地開發涉及規劃、開發、營運等各階段須辦理之程序複雜，且須具備與民眾溝通的能力，對於跨域人才之需求高，如需整合產業、地政、交通、用地取得、財務與規劃、工程、土地開發、營管、環境等，故建議中央及地方政府宜建立專責組織辦理開發，以統籌土地資源及人力調配，並利後續開發基金設置、經費統籌規劃及經驗之承傳。

三、推動模式分析

以下針對創新開發模式之開發主體、財源籌措、利益分享方式及中途解約機制等可能的推動方式，分項說明如后。

(一) 開發主體

有關開發主體（如圖 5.1-3）宜由公部門或私部門辦理，專家學者的看法不一，茲分別說明如下：

1. 政府成立專責機關

以政府機關為主體，建議中央及地方政府建立專責組織辦理開發，以統籌土地資源及人力調配，包括產業、地政、交通、用地取得、財務與規劃、工程、土地開發、營建管理、環境等

相關專才，以統籌推動辦理，並利公有土地永續利用之規劃延續及經驗之承傳。

2. 第三部門

由政府提產業政策、獎勵措施，開發主體由民間擔任、辦理開發。充分運用民間的人力資源及開發彈性，甚至可納入浮動分區的概念，其開發類型與量體均可提案尋求政府協助。

此種方式，目前透過促參法或現行的產創條例第 33 條，均可允許公民營事業或興辦產業人參與提案開發，達到由第三部門辦理開發目的。

3. 成立特許公司

允許政府以公股成立獨立運作的公司或機構，例如韓國土地住宅公社負責土地開發與住宅興建管理、巴黎市政府為開發 La Defense 成立 EPADESA 開發公司、倫敦市政府為開發奧運園區成立 LLDC 倫敦遺產公司等，其為解決公共問題，設置非屬政府機關如成立公司、委託管理等去執行任務，以彈性達成公共行政的目標。同時，亦可將有參與開發意願的所有權人納為股東，讓地主成為計畫的股東之一，以參與計畫，並享有股東權益的保障。

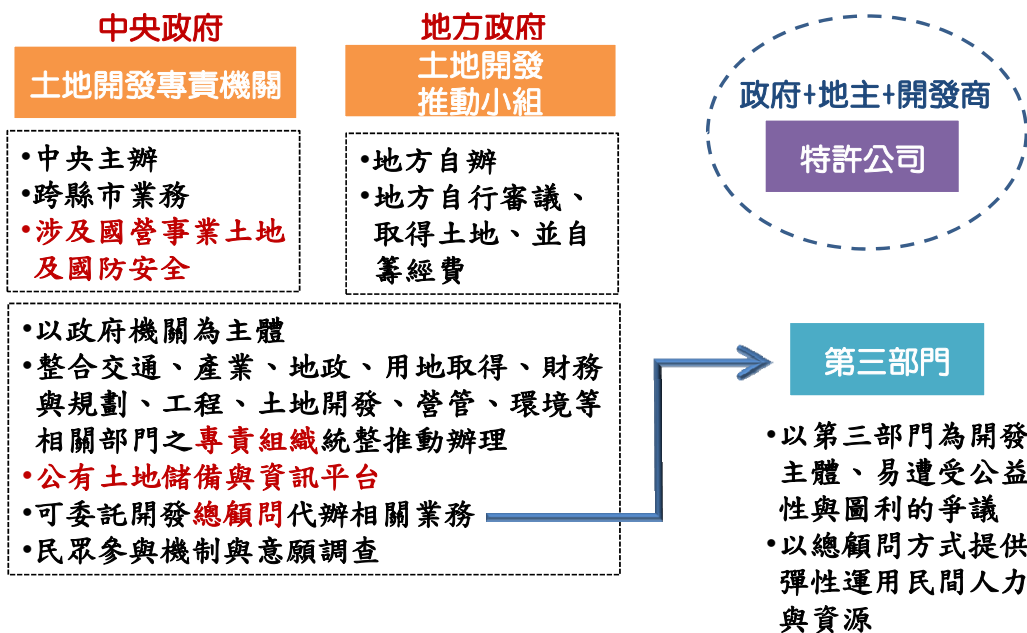


圖 5.1-3 創新開發模式之可能開發主體示意圖

土地開發涉及程序、價格及空間規劃與土地資源的重分配，目前政府及民間團體均有土地開發人才，惟以私部門辦理之時機尚未成熟。且政府以公權力辦理用地取得時，仍遭遇民眾抗爭或價格質疑；若委由私部門代理，雖可充沛運用民間人力與彈性，惟倘有外力介入，將涉及公信力等質疑，亦容易產生爭議。

另，倘以成立特許公司辦理，除須面臨前述公信力之質疑外，另因初期財務仍需編列預算支應，亦須受到民意機關監督，同時公司籌備與制度化需時甚久、亦可能受到民意機構挑戰與介入等，尚有許多課題仍待解決。

故現階段建議開發主體仍宜由政府成立專責部門擔任，並可以徵求總顧問的方式，彈性運用民間活力、人力與資源，以達協助辦理開發之目的。

(二) 財源籌措

土地開發時程長、市場風險變動大，需有充沛的資金及健全的財務計畫作為後盾，方能確保永續規劃的可執行性，財源籌措建議如圖 5.1-4，說明如后：

1. 成立開發基金

建議訂定開發基金收支保管及運用辦法，以利開發基金的永續應用；同時，土地開發之基金設置，宜有穩定的財源方具可行性。

2. 資金來源

資金可能來源包括政府編列公務預算、開發基金、發行債券、政府提供擔保向銀行辦理中長期融資、回收土地開發收益之自償性收入，或開放部分民間參與（如開放壽險資金投入）等，都是可以思考的模式。

3. 基金用途

基金的用途除了一般委託規劃與設計費、土地取得費、融資利息、公共設施工程費及營運管理與重置費、擴建及新建之投資支出外，並應納入提供所有權人之開發利益分享方案。

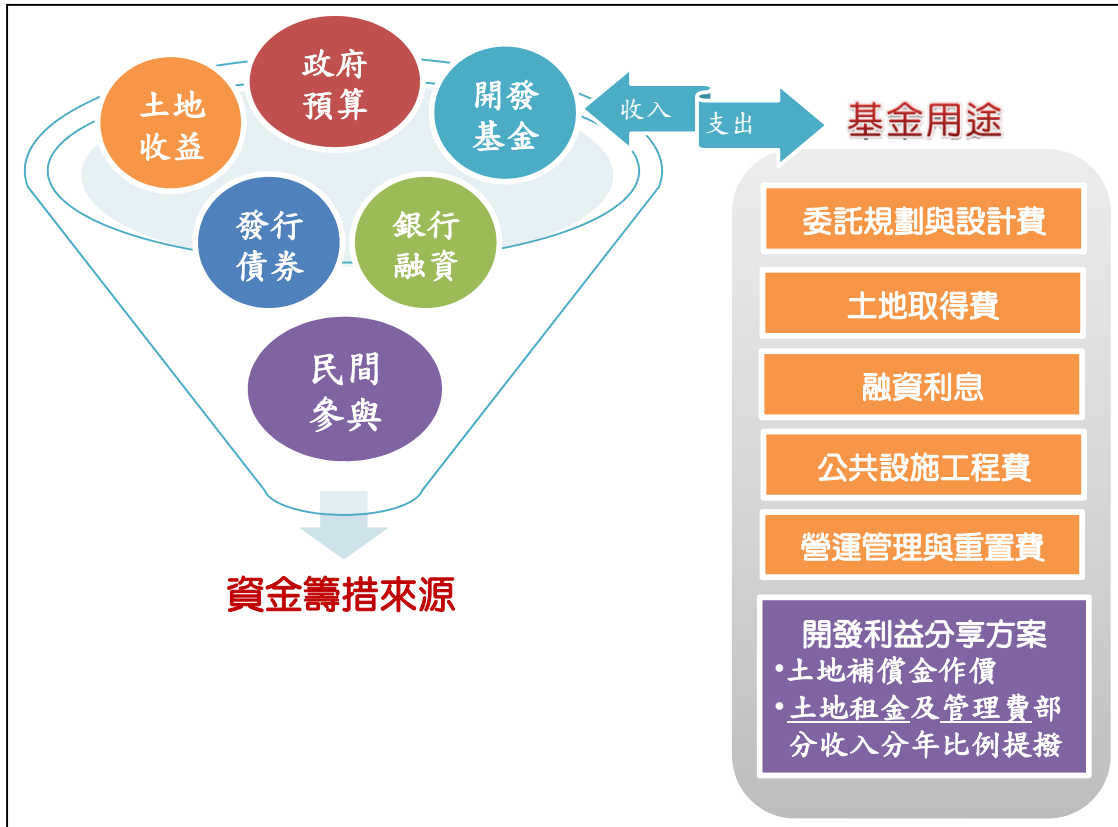


圖 5.1-4 創新模式財源籌措示意圖

(三) 利益分享方式

透過調查基地內所有權人參與開發的意願，提供保留所有權人參加分配土地長期收益的選擇權，讓所有權人可享有土地開發的利益。惟土地開發的長期收益不僅僅是原土地的貢獻、亦包含廠商、園區經營者及整體社會的貢獻，故於分享機制中應考量其分配之適當性。建議提供所有權人參與利益分享之方式如圖 5.1-5 所示，說明如后：

1. 土地租金、管理費與經營權利金之分配

一般土地開發管理機構所能向廠商收取的費用來源包括：

- (1) 土地租金
- (2) 管理費及經營權利金
- (3) 公共設施建設（含重置）費用
- (4) 水、電費及污水處理費

後二者經費的使用，均屬常態性公共設施營運管理所必

須，一般都以使用者付費的概念，採收支平衡的方式處理。為保持園區環境品質與正常經營所必須，本部分的經費不納入利益分享方案的分配。

在土地租金部分，考量原土地所有權人與整體社會均有貢獻，建議在扣除地價稅後之租金收入，其中的「二分之一」提供作為原土地所有權人利益長期分享。

在管理費與經營權利金部分，一般多以面積及營業額的比例計算收取的額度。考量原土地所有權人在此部分的貢獻有限，多屬經營者的貢獻，為利園區永續發展，此部分以收取額度的「百分之一」提供作為原土地所有權人利益長期分享。

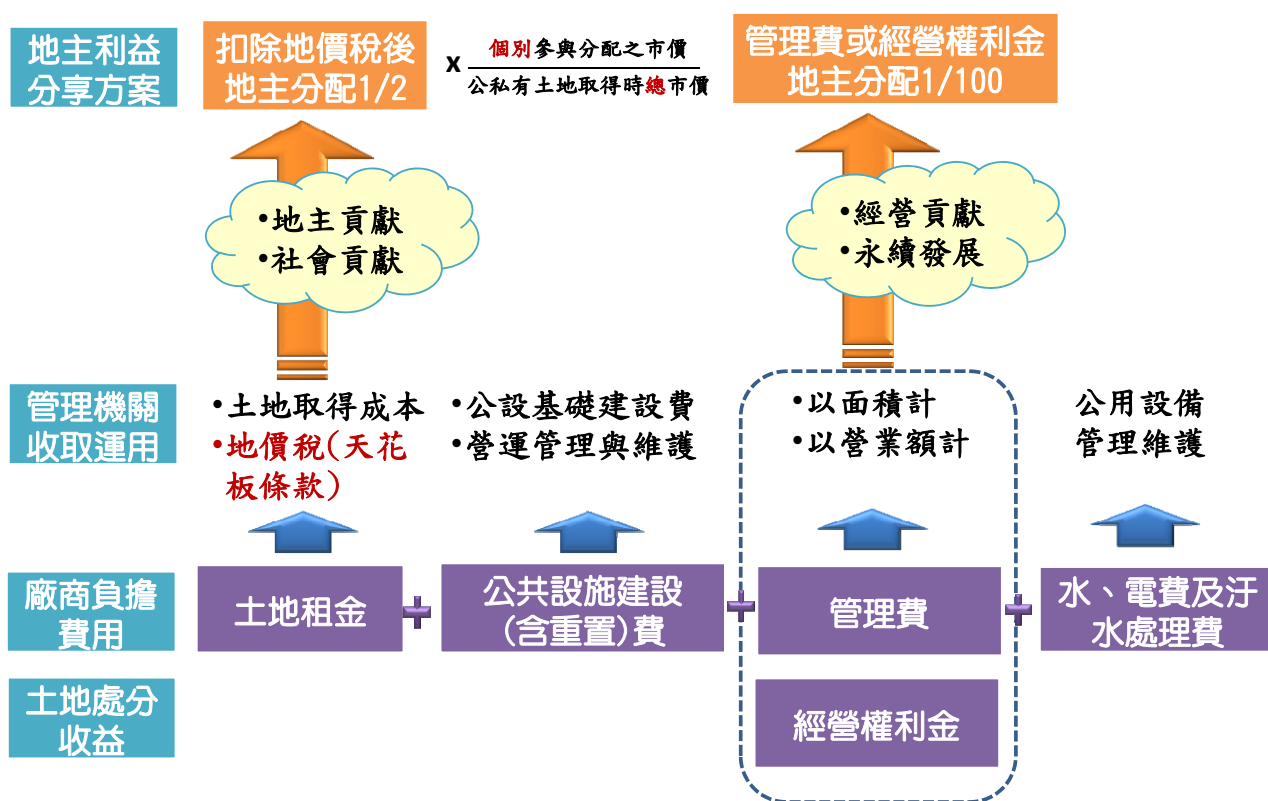


圖 5.1-5 提供所有權人參與利益分享方式示意圖

2. 作價入股

因開發模式係以公有土地儲備為願景，並以政府機關為開發主體，故實際上並未涉及公司股份之發行。作價入股於此係

表達分配權重的基本概念。

作價入股的基礎，係以協議取得階段的土地市價為準。

即「公私有土地取得時之總土地市價」為總和，原土地所有權人依該「個別協議取得階段的土地市價」佔總土地市價之比例，作為參與利益長期分享的權值。依此權值，分別計算土地租金、管理費與經營權利金之分配價款，即為原土地所有權人可分享的長期收益。

3. 信託

依據信託法第1條，「信託」為「委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係」；即是，透過「委託人」（提供財產的人）、「受託人」（信託業）及「受益人」（委託人想照顧的人）三個角色的連結，幫助有財產規劃需要的人，以更有效率而且安全的方式達到目標（如圖 5.1-6）。

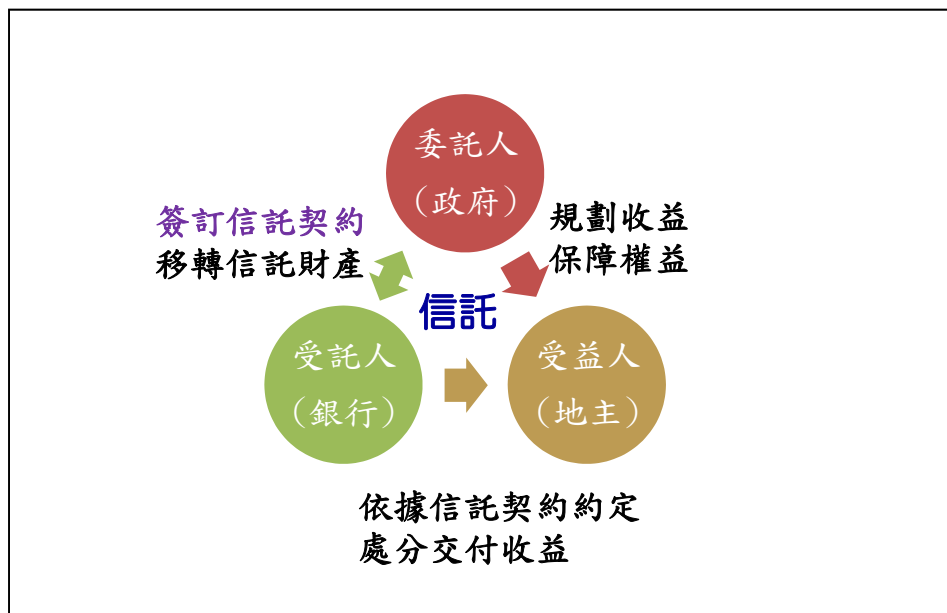


圖 5.1-6 信託概念示意圖

委託人將財產權移轉給受託人後，受託人須依信託契約約定之信託目的為受益人之利益或特定目的管理或處分該筆財

產，直到契約期滿或信託目的完成為止¹。

「信託」具有財產管理、社會責任、事務處理、資金調度及風險管理等功能，具有財產獨立性、專業服務性、長期保障性、專屬性等優點。惟信託雖可確保長期效益的移轉，並未監督其效益計算是否正確，僅確保將管理機關提撥之長期效益、按時分配給各土地所有權人。

因本開發模式係以政府機關為開發主體，對於權益計算及分配應已具有公正性，故建議無須再透過信託機制辦理。

4. 不動產證券化

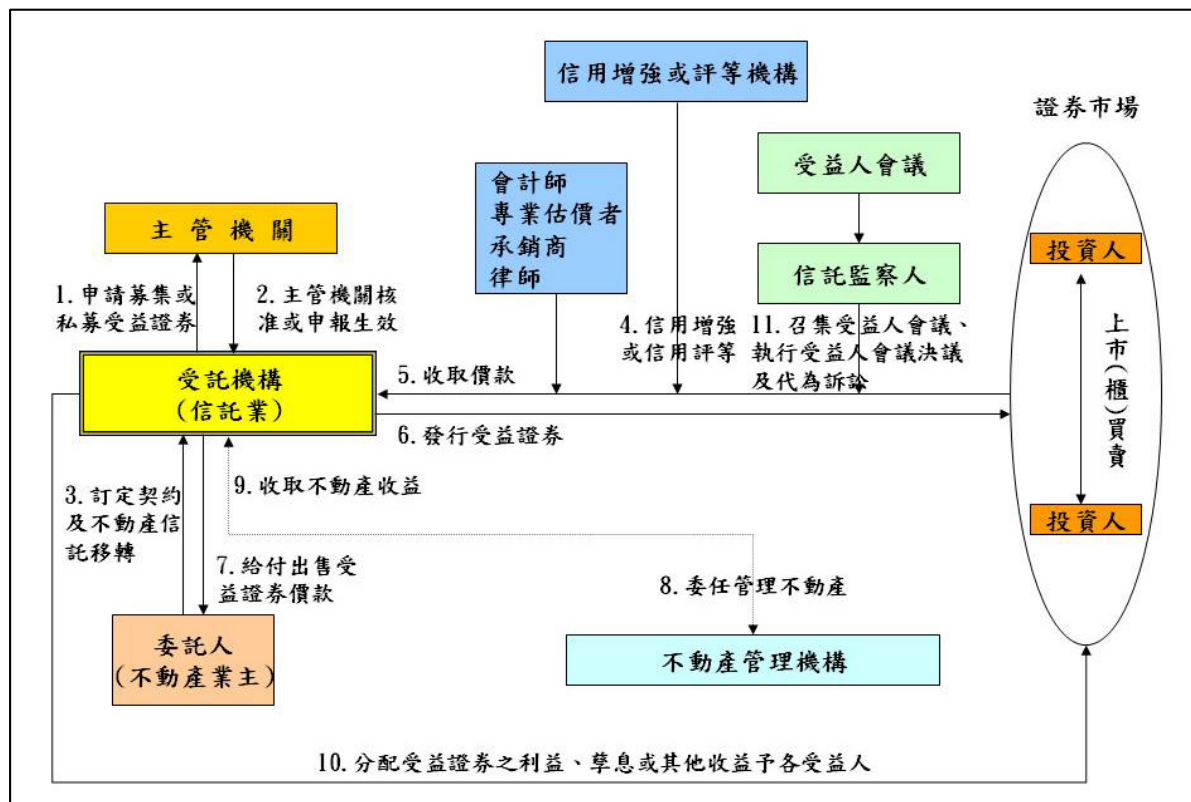
所謂「不動產證券化」，就是將一個或數個龐大而不具流動性之不動產，轉換成較小單位的有價證券並發行予投資人，以達到促進不動產市場及資本市場相互發展之目標。也就是將投資人與其所投資之不動產間的法律關係，由直接持有不動產所有權的物權關係，轉變為持有表彰經濟效益之有價證券，將不動產由原先僵固性之資產型態轉化為流動性之有價證券型態，同時透過不動產專業開發或管理機構進行不動產之管理或處分。

我國的不動產證券化依不動產證券化條例的規定採用兩種證券化型態，一為「不動產投資信託」(REIT)，以成立基金的方式發行受益證券，為類似信託基金的一種投資工具，只是投資標的為不動產、不動產相關權利、不動產相關有價證券，及其他經主管機關核准投資標的等。

另一為「不動產資產信託」(REAT)，即委託人以信託方式移轉不動產或不動產相關權利予受託機構(受託人)，受託機構以之為基礎資產，經主管機關核准向投資人(受益人)募集或私募受益證券，以表彰其持有不動產的權利而成立的信託。投資人透過持有信託受益證券之方式來參與不動產之經營，由受託機構做為發行受益證券募集資金之導管，證券化架構中尚

¹資料來源：中華民國信託業商業同業公會網站資料，<http://www.trust.org.tw/content/index.asp?pno=135&mu=0>

包含信用增強機構、信用評等機構、不動產管理機構、專業估價機構等相關單位共同參與²。「不動產資產信託」業務流程圖如圖 5.1-7。



資料來源：金融監督管理委員會銀行局

圖 5.1-7 不動產資產信託概念示意圖

我國不動產證券化條例自民國 92 年通過，迄今僅 16 件不動產資產信託受益證券（均屬上櫃），目前國人對於不動產資產信託的接受度尚未普及。財政部曾邀集金融監督管理委員會與銀行、證券、壽險公會等就依促進民間參與公共建設法辦理之案件，民間機構就所營運公共建設與服務所收取之收益(金融資產)辦理金融資產證券化相關事宜進行討論，惟仍因相關適法性疑義，暫無法推動。故在目前在相關背景環境未臻成熟、民眾對於不動產證券化尚不熟悉的情形下，不建議採此種方式辦理。

²資料來源：中華民國信託業商業同業公會網站資料，<http://www.trust.org.tw/content/index.asp?pno=187>

(四) 中途解約機制

長期利益分享方案之期程長、風險不確定性高，後續亦恐涉及所有權人之繼承問題；另，亦可能發生所有權人參與一段期間後，認為該機制已不符自己的需求，故宜建立「中途退場機制」，以利所有權人彈性選擇。

1. 地主自行提出申請

中途解約原則由原土地所有人、或繼承人辦妥繼承登記後提出申請，主管機關不得拒絕。

2. 政府機關主動提出解約

開發營運期間，倘發生天災等不可抗力因素或因重大政策改變，無法繼續開發營運或其他重大變更情事，政府得提出解約需求，惟應適度給付違約金，以補償民眾損失。

3. 權益結算

權益結算應以書面文件辦理。

價值結算以「原協議取得階段的土地市價」為基礎，加計利息至結算日為止（未滿一年者計算至年），扣抵已領取之土地補償費及分年效益後，補償其不足者。對於已超出「原協議取得階段的土地市價」之價值者，則不予追溯。

5.2 制度建議

本節針對創新開發模式建議之推動流程如圖 5.2-1 所示，其程序著眼規劃合理性、效率性、打造協議多元與提高對等之關係。

惟本研究屬於概念性質之研究案，不同土地開發案的性質不同、處理的重點不同，故無法完全套用至個案去解決細節的問題，各項配套措施與修法建議仍需視個案屬性，分別考量適用之方式。

茲依勘選範圍與初步規劃、所有權人意願調查、用地變更、協議取得、異議處理與市價仲裁及經營管理建議，分項說明如后。

一、勘選範圍與初步規劃

- (一) 開發基地的選擇，需在國土空間發展計畫規範的可發展地區下進行。
- (二) 勘選範圍進行初步規劃配置時，即需同步考量規劃農專區、安置區（含先建後拆部分）、原地主配回區及建立最小配回地保障與媒合平台等，以利後續用地變更階段時同步納入審議。
- (三) 倘有跨區土地或住宅交換規劃之情形，亦應在此階段進行媒合與討論，以利後續審查。

二、所有權人參與意願調查

(一) 意願調查與制度說明

一般具自償性的開發案，尤其是產業園區的開發案，無論是民眾或學者專家多不認為具有公益性，故不宜強制開發。故完成初步規劃後，應進行所有權人意願調查，掌握所有權人同意參與規劃的比例及協議訴求等，以利開發範圍與規劃配置的調整，並可與此階段研擬適當的配套協議措施與替代方案。

除了所有權人意願調查外，本階段亦應向所有權人說明開發制度、權益保障（如土地市價、土地配回比例、最小配回地保障與媒合機制等），並提供所有權人參與規劃的平台，以促進合作

開發。

(二) 土地市價查估

土地市價的認定往往是所有權人最關心的問題，也是協議合作開發財務估算的基礎，建議於規劃階段即委託估價師進行土地市價查估，以作為協議溝通的基礎。

(三) 達一定同意門檻

對於無意願參與開發的土地予以剔除後，開發區內同意比例須達一定門檻比例（保留個案彈性考量辦理，參酌相關法規，其中市地重劃需達 50% 之同意門檻，目前以都市更新同意比例 80% 為最高），方可辦理開發；需地機關提案之開發範圍內倘未能達此門檻（建議 50% 以上），則須修正調整範圍至符合最低門檻要求，方得提案，否則建議不予開發。

此外，本開發模式係以合作開發為理念，對於以多元協議方案仍無法達成協議、或堅決反對參與者，不宜以強制手段辦理，其土地應儘量予以剔除，或集中配置維持原使用分區。

三、用地變更

勘選範圍內同意比例已達一定門檻，並經目的事業主管機關同意提案後，進入用地變更程序。

(一) 聯席審查與下授地方

為提高審議效率，建議用地變更、用地取得、公益性、環評及水土保持規劃等審議程序，採取專案聯席審議，並適度擴大委員人數。雖依過去的推動經驗，聯席審查可能因委員意見不一，產生審議效率不彰之情形；倘針對審查程序與專業範疇制定標準，當能增進彼此的瞭解，收斂相關議題，提升審議素質。

此外，除了由中央政府主辦的計畫、跨縣市業務或涉及國營事業土地及國防安全之相關用地外，建議現階段在符合縣市區域計畫（未來則須符合縣市國土計畫）的架構下，可考量下授地方政府辦理，以加速審查程序。

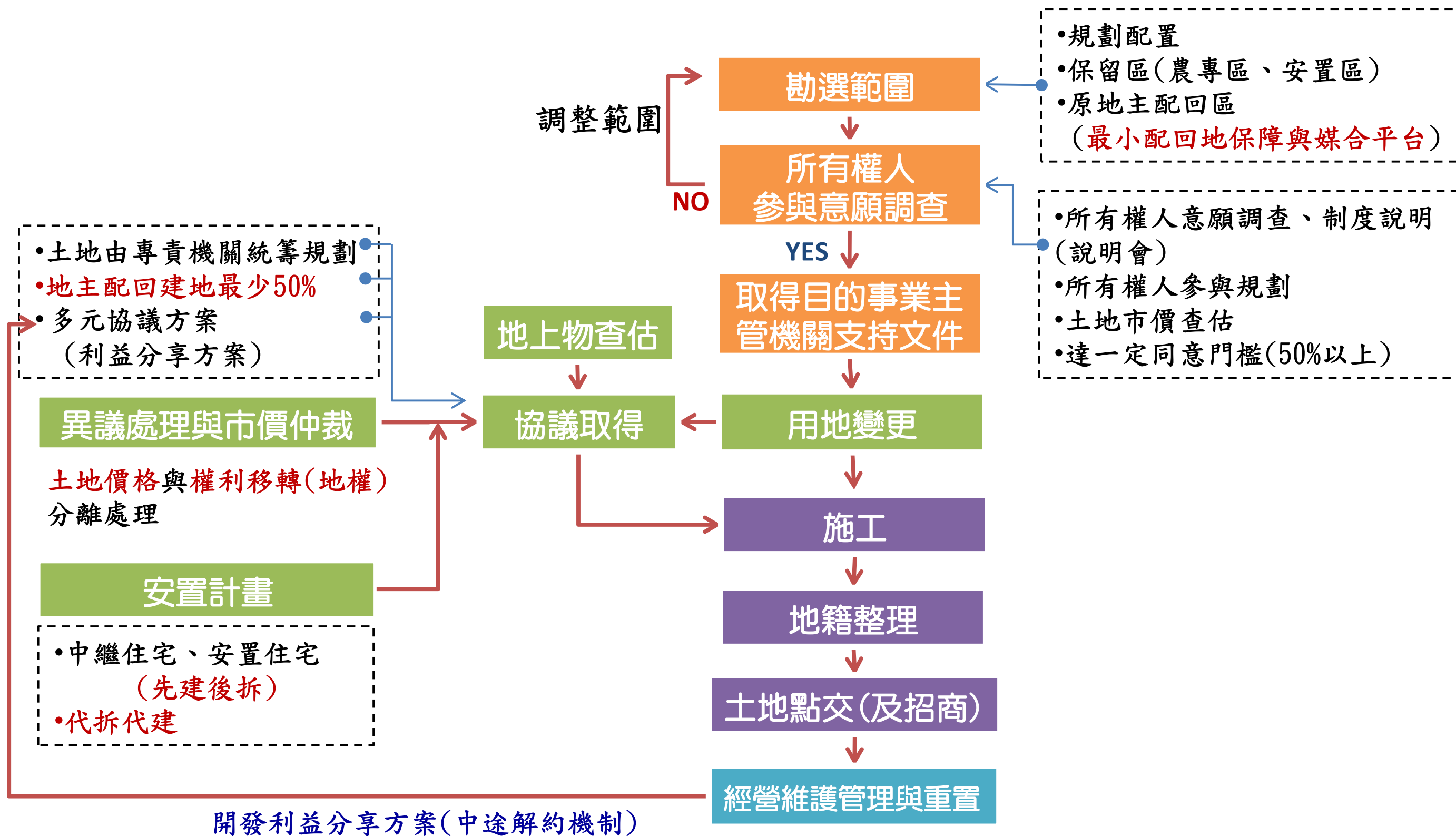


圖 5.2-1 創新開發模式推動流程圖

惟為了避免地方政府球員兼裁判、引發爭議的情形，建議地方機關代表之委員以不超過 1/5 為原則，同時審議委員需包括經濟部、交通部、營建署、環保署、地政司等中央機關代表參與。

(二) 跨區規劃內容一併審查

倘涉及跨區土地或住宅交換規劃、安置規劃，亦於本階段一併審查規劃內容，俾利相關方案執行。

四、協議取得

取得目的事業主管機關支持文件後，即可辦理地上物查估作業，以利多元協議方案的進行、並爭取時效。完成地上物查估後，協議取得規劃可與與用地變更程序同步進行，並提供審查委員充分的資訊。

(一) 多元協議方案

協議開發的目的即是希望減少強制取得的負面觀感，因此在協議工具多元化的法令基礎支持下，可規劃多元協議方案（如圖 5.2-2）。

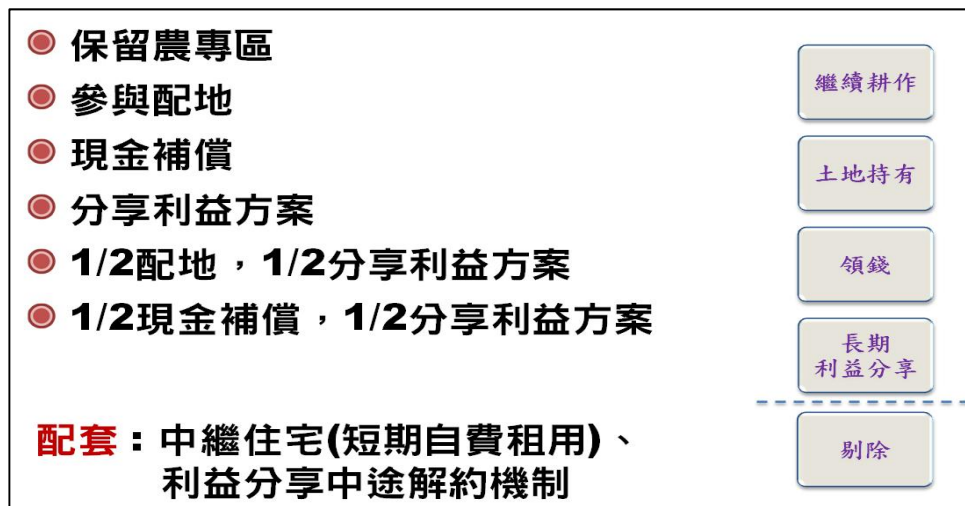


圖 5.2-2 多元協議方式示意圖

多元協議方案係主要依土地所有權人的意願調查結果所規劃的方案，包括：

1. 倘所有權人表達繼續耕作的意願，以保留農專區方式提供土地。

2. 倘土地所有權人希望持有可建地，原則以配回原土地面積50%的住宅用地；倘希望配回產業用地，則納入整體財務依其權利價值貢獻比計算可分回之土地面積。
3. 倘土地所有權人希望領取現金補償，則依市價估算土地價值。
4. 倘土地所有權人除了前述三種協議方式外，希望參與開發後的長期利益，則以土地作價方式簽訂協議書，加入利益分享方案（計算方式詳5.1節），並提供所有權人可以中途解約的機制。

(二) 先建後拆

協議的配套規劃應包括先建後拆的機制，讓民眾得以安心，以達協議合作的目的。

故安置計畫中應包括中繼住宅、安置住宅及相關媒合機制等，倘民眾提出補償費的價金不足以重置原住宅時，亦應提供等面積的住宅供其作為替選方案。

倘受限於區內實質條件無法先興建安置住宅之情形，則透過跨區規劃的方式辦理。

(三) 土地由專責機關統籌規劃

完成協議取得、發放地上物補償費與安置後，土地交由專責機關統籌規劃，此時，土地所有權暫仍維持原狀、尚未移轉（比照市地重劃的機制，係完成地籍測量後並將土地分配圖冊等資料送交該管登記機關逕為辦理權利變更登記）。

五、異議處理與市價仲裁

建議土地價格與權利移轉（地權），採分離方式處理。即所有權人可以在提出價格有異議的情形下，先領取補償價款後，繼續保留對該價格的異議權。

有關協議價格的爭議，應提送內政部調處，以避免引發價格衡量中立性的爭議。

同時，土地所有權人得委託不動產估價師辦理估價（相關所有權

人需統籌辦理)，並由政府負擔該費用，使所有權人得以在對等的地位展開價格辯護。

至於價格仲裁的機制可考慮以下列方式辦理爭議處理：

- (一) 由非屬政府部門的「估價師公會組成仲裁庭」，或依不動產估價師法第 41 條由當地不動產估價師公會協調相關之不動產估價師決定其估定價格；必要時，得指定其他不動產估價師重行估價後再行協調。
- (二) 可仿照「仲裁法」所定仲裁庭的組成方法，由所有權人與需地機關各自委任的估價師協議指定第三名估價師做為最終裁決者。
- (三) 組成「土地法庭」，由所有權人與需地機關以類似訴訟的方式針對價格查估的方法與成果進行辯論。依「法院組織法」第 14 條及第 36 條，對於地方法院及高等法院均規定有設置民事庭、刑事庭，其庭數視事務之繁簡定之；必要時得設專業法庭。另依土地法第 61 條「在辦理土地總登記期間，當地司法機關應設專庭，受理土地權利訴訟案件，並應速予審判。」此即為目前「土地法庭」之設置法源。惟對於土地價格之辯護，類似申訴調解及評議仲裁機制，亦可以朝「簡易法庭」的方向辦理，以節省時間和人力，並達便民的目的。

六、經營管理

經營管理部分除傳統上之「公共設施維護」外，更應注重「土地活化利用」及「永續經營」等二面向之深化，並期望朝向「公有土地儲備制度」前進，以達公地永續利用的目標（如圖 5.2-3），說明如下：

(一) 公共設施維護

維持開發基地營運功能有賴健全之公共設施，公共設施(如：一般公共設施、污水處理系統、特定設施等)之維護管理及重置，必須有全盤之考量計畫，相關公共設施維護制度之建置目前國內已相當健全。

(二) 土地活化利用

土地開發後應善加使用土地資源，以達國土資源有效利用之

目標，並避免土地閒置情況發生。

在制度面建議可以建置完善媒合平台、提高閒置土地持有成本及閒置土地政府買回機制等做法，促進閒置土地之釋出等；同時應思考如何將土地朝向多功能及更新再利用的使用方式，以利土地活化利用。

(三) 園區永續經營

園區除硬體面公共設施之維護與重置外，更應提供軟體面之服務機能，進而推廣土地開發效益，以促使民眾可接受土地開發所帶來之效益，並可因應時代變遷適度回饋滿足使用需求。

除了開發範圍內土地的經營管理、公有土地資訊平台等，均應定期維護外，並將財務以公開透明的方式提供查詢，以保障關係人的權益；同時，建議可透過廠商服務、形象及教育推廣、契約管理及超額盈餘分配、轉型再利用之手段，達成園區永續經營之目標。

(四) 公有土地儲備制度

透過完善的經營管理及定期維護公有土地資訊平台，期建立公有土地儲備制度，達成永續經營的目標。

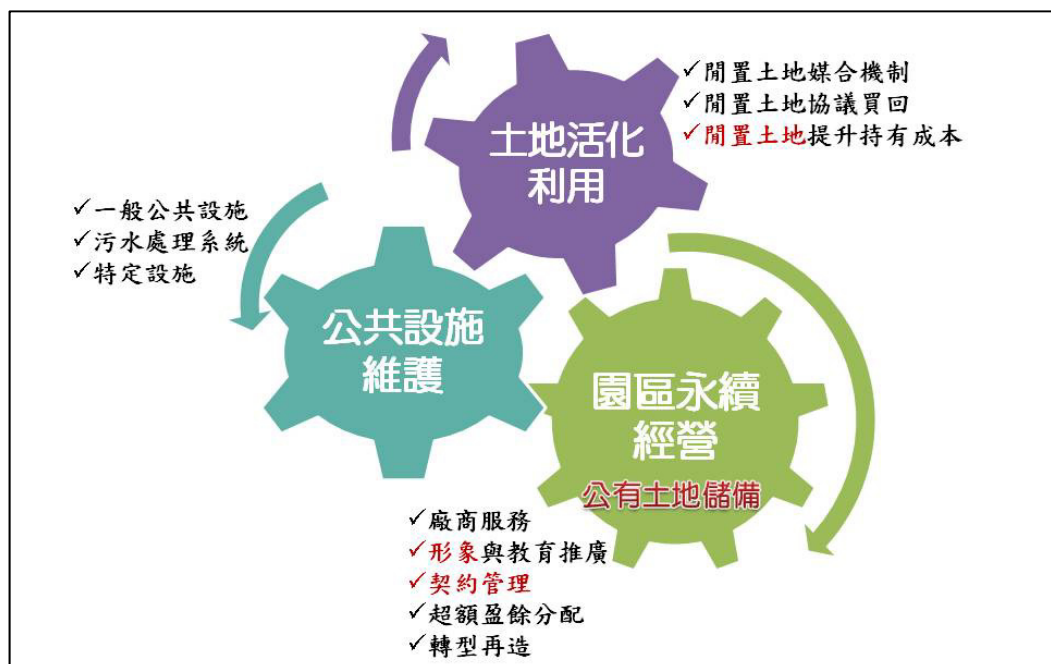


圖 5.2-3 經營管理制度建議示意圖

5.3 配套措施及修法建議

針對創新土地開發模式的配套措施及修法建議分述如后，各項配套措施與修法建議仍需視個案屬性，分別考量適用之方式。

一、配套措施

(一) 落實農地保護機制與國土計畫

- 1、在國土計畫指導下，為使園區在土地勘選階段即可避免使用優良農地，建議農業主管機關可重新調查分類農地，明確定義優良農地(因特定農業區不等於優良農地)，並明文保護禁止優良農地變更使用，此作法將有效節省土地勘選，以及協商農地變更議題之時程。
- 2、國土計畫計畫中，主管機關應擘劃產業用地的藍圖，並建置具備彈性的用地規劃構想。

(二) 落實「先建後拆」機制

- 1、用地取得階段最大的爭議在於「價格」及「安置」。因為在以地易地、先建後拆的機制未建立下，進而產生剝奪人民財產權及居住權之事實，很容易導致公益性等開發的抗爭。
- 2、在建設的過程中，免不了有拆遷的居住需求，除了弱勢族群的安置需求外，亦有一般拆遷戶中繼住宅或換屋的需求，無論是短期或長期的居住需求，政府應儘量在區內辦理安置計畫或透過跨區規劃的方式妥予媒合，以促成合作或協議開發。

(三) 建立公有土地與產業用地儲備

- 1、公有土地取得不易，應導入永續利用的規劃觀點，以因應未來多變的環境趨勢，並減少取得私有土地的課題。倘有大規模的整體開發需要，則需要有「種地」、「種宅」的土地儲備制度，方能踐行「先建後拆」制度，以消弭拆遷阻力。
- 2、依現行審議制度，都市計畫、區域計畫、環境影響評估委

員會審查時，針對產業用地儲備仍有疑慮，均希望主管機關確認產業需求後再行提送計畫。

但考量產業發展之瞬息萬變，現行審議冗長往往無法及時滿足產業需求，除應制定中央產業政策供各政府機關遵循，並建議各目的事業主管機關可考量將產業用地儲備制度之概念納入所管法令(如：產業創新條例、科學工業園區設置管理條例、加工出口區設置管理條例或農業科技園區設置管理條例等)，以作為未來審議案件時之依據。

(四) 建立公有土地資產電子平台與媒合機制

1、目前經濟部工業局已建有「台灣工業用地供給與服務資訊網」，具有資訊揭露功能，另外行政院全球招商聯合服務中心則具有招商的功能。

而目前既有產業用地約 7 萬公頃，包括產業園區、科學園區、加工出口區、農業科技園區、都市計畫工業區等多種供給系統，建議宜由中央與地方共同合作，並考量委託民間專業仲介資源，建立供需媒合的機制，以縮短廠商覓地時程及減少老化及土地閒置的情形。

2、建議建置「全國性」之協議價購及媒合平台，其內容應不侷限於個案，宜包含價格、就業、居住、安置、耕種、遷移等資訊。

(五) 土地使用管制的彈性及跨區規劃的機制

1、土地使用管制規定中，可視計畫特性研擬使用彈性的機制，或建議可架構一個彈性分區的概念，開發的類型、容積規模等可適度賦予主管機關一定權限，在不影響環境的前提下，可因應使用需求，彈性調整引進活動類別，或以對照表的方式簡化變更程序，以促進開發基地靈活因應快速變遷的環境，並得以轉型再利用。

2、在多元協議的規劃下，開發基地可能因易地、易屋或安置的需要，並非利用毗鄰的土地進行交換，宜建構跨區規劃與審核的機制。

(六) 產業用地逐漸回歸公有之機制

- 1、土地出售主要係以回收歸墊開發成本為目的，惟考量開發用地之稀少性，為使政府機關可保留產業用地，宜逐漸調整租售比例，由出售為主的方式、循序調整為出租為主的方式。在短期減少可售土地的情況下，建議以成本價為訂價基準，再考量市場行情適度調高可售地之售價；在開發成本回收後，剩下之產業用地即可保留於政府機關，未來配合產業政策之執行將更加有彈性。
- 2、先租後售：為避免廠商購地後不立即建廠營運使用，造成園區土地閒置之情況，建議未來土地出售可採第 1、2 年以出租方式提供予廠商建廠，第 3 年廠商開始營運後再售予廠商，前 2 年租金可全額扣抵土地售價，以確保廠商有實際之生產行為。
- 3、長期而言，仍以公有土地儲備制度為目標，建議可由政府機關成立基金融資或編列預算取得開發用地或協議購回閒置產業用地，再由出售使用權(最長 30 年)之方式提供廠商使用。

(七) 明訂租期屆滿之移轉條件與地上物處理

- 1、科學園區對於私有廠房之轉讓，以供經核准設立之園區事業及研究機構使用為原則；並規定私有廠房及其有關建築物，得向其所有權人徵購之，並通知他項權利人。
- 2、促參法則是在合約面即規範地上物的處理方式。
- 3、轉讓、徵購或現地移轉，均是租期屆滿時，地上物處理之可行方式。

(八) 強化服務機能

- 1、土地開發完成後之管理單位應強化服務功能，並可適度進行園區形象及教育之推廣。
- 2、結合學校、社區參訪活動，讓民間可瞭解土地開發後所帶來之效益，以消弭目前民眾對於土地開發(產業園區、市地重劃、區段徵收等)之疑慮。

二、修法建議

目前內政部刻正研擬在土地徵收條例及平均地權條例中，修訂或增訂以民眾意願為前提或與土地所有權人採合作開發的方式，據以作為政府興辦公建設或土地開發取得所需用地的方式，可解除外界誤解區段徵收為強制徵收之疑慮，惟仍在研議階段；同時，經濟部除了訂有「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」外，亦已考量於產創條例中修訂相關規定納入合作開發機制。

為例創新開發模式之推展，本研究之修法建議包括：

(一) 制定跨區換地的法源

考量 104 年 9 月 25 日司法院釋字第 732 號解釋中，對於開發範疇的定義亦趨嚴謹，建議宜制訂類似促參法第 17 條跨區換地及跨區換宅的機制，賦予加速取得重大建設所需用地(私有地)之必要時，主辦機關得跨區規劃土地，並得協調公有土地管理機關、公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地，以利訂定開發計畫，依法開發、處理，並提供一定面積之土地、建築物，准由未領補償費之土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物領回。

目前內政部已訂有都市計畫容積移轉實施辦法、辦理跨區市地重劃及跨區區段徵收作業規範，其他方式則尚未有跨區的換地的機制。

倘於興辦事業的規劃階段即整體考量跨區換地的機制，於核准興辦事業計畫時、即同時核准跨區換地方案，或可免除制定跨區法源的方式；惟執行上倘涉及非屬需地機關之公有土地或非公有土地，恐不易推動。建議於土地徵收條例及產業創新條例中增訂相關機制（如表 5.3-1、表 5.3-2），納入與公有土地或國營事業交換機制（含跨區），俾增加民眾保有土地的選擇權（如與台糖農地及台鐵廊帶土地等交換機制），使跨區換地及跨區換宅機制得以執行。

表 5.3-1 「土地徵收條例」建議增修內容

修正條文	現行條文	說明
<p>第 3-1 條</p> <p>需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。<u>為興辦前項事業，必要時需用土地人得協調公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地，以利訂定整體開發計畫，依法開發、處理，並提供一定面積之土地、建築物，准由未領補償費之土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物領回。</u></p> <p><u>前項公有土地之開發或處理，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其由土地所有權人折算土地、建築物領回時，並不受國有財產法第七條及預算法第二十五條之限制。</u></p> <p>對於經依都市計畫法、區域計畫法或國家公園法劃設或變更後，依法得予徵收或區段徵收之農業用地，於劃設或變更時，應經目的事業主管機關考量徵收之公益性及必要性。</p>	<p>第 3-1 條</p> <p>需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。對於經依都市計畫法、區域計畫法或國家公園法劃設或變更後，依法得予徵收或區段徵收之農業用地，於劃設或變更時，應經目的事業主管機關考量徵收之公益性及必要性。</p> <p>需用土地人勘選用地內之農業用地，免經區域計畫擬定機關許可者，於變更為非農業使用時，應先徵得直轄市或縣（市）農業主管機關同意。</p> <p>特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。</p>	<p>參考「促進民間參與公共建設法」第 17 條交換土地及樓地板機制，納入與公有土地或國營事業交換機制（含跨區），俾增加民眾保有土地的選擇權（如與台糖農地及台鐵廊帶土地等交換機制）及規劃安置、中繼住宅之所需，加速取得重大建設所需用地。</p>

修正條文	現行條文	說明
<p>需用土地人勘選用地內之農業用地，免經區域計畫擬定機關許可者，於變更為非農業使用時，應先徵得直轄市或縣（市）農業主管機關同意。</p> <p>特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。</p>		

表 5.3-2 「產業創新條例」第 42 條建議增修內容

修正條文	現行條文	說明
<p>第 42 條</p> <p>中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用私有土地時，得徵收<u>或採合作開發</u>取得之。</p> <p>中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用公有土地時，由各該公地機關逕行辦理讓售<u>或以合作開發方式提供需用土地</u>，不受土地法第二十五條及<u>各公地機關</u>公產管理法令規定之限制。</p> <p>前項公有土地讓售價格，按產業園區徵收私有土地同一地價區段原使用性</p>	<p>第 42 條</p> <p>中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用私有土地時，得徵收之。</p> <p>中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用公有土地時，由各該<u>出售公地</u>機關逕行辦理讓售，不受土地法第二十五條及地方政府公產管理法令規定之限制。</p> <p>前項公有土地讓售價格，按產業園區徵收私有土地同一地價區段原使用性質相同土地之補償地價計算。但產業園區內土地均</p>	<p>1、為使產業園區開發模式多元化，並活化利用土地，爰需地主管機關需用土地時，得以合作開發方式取得產業園區之需用土地。</p> <p>2、參考「促進民間參與公共建設法」第 17 條交換土地及樓地板機制，納入與公有土地或國營事業交換機制（含跨區），俾增加民眾保有土地的選擇權（如與<u>台糖農地</u>及<u>台鐵廊帶土地</u>等交換機制）及規劃安置、中繼住宅之所需，加速</p>

修正條文	現行條文	說明
<p>質相同土地之補償地價計算。但產業園區內土地均為公有時，其讓售價格，按一般公有財產處分計價標準計算。</p> <p><u>主管機關必要時得協調產業園區外之公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地，以利提供一定面積之土地、建築物，准由規劃產業園區內未領補償費之土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物跨區領回。</u></p> <p><u>本條所稱需用土地辦理合作開發，其作業、土地移轉、計價及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u></p>	<p>為公有時，其讓售價格，按一般公有財產處分計價標準計算。</p>	<p>取得所需用地。</p>

(二) 基金設置並納入長期利益分享方案之機制

產業創新條例第 29 條及第 49 條，分別訂有「國家發展基金」及「產業園區開發管理基金」設置之規定。前者係「為加速產業創新增值，促進經濟轉型及國家發展」由行政院設置；後者係「為因應產業園區發展之需要及健全產業園區之管理」由中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關設置，此二種基金之用途不同，均具有自償性。

對於基金的來源，建議修訂產業創新條例第 49 條（如表 5.3-3），以納入多元的彈性來源；同時，考量於「產業園區開發管理基金」中訂定所有權人參與長期利益分享方案之機制及其分配方式，以供依循。

表 5.3-3 「產業創新條例」第 49 條建議增修內容

修正條文	現行條文	說明
<p>第 49 條</p> <p>為因應產業園區發展之需要及健全產業園區之管理，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得設置產業園區開發管理基金。</p> <p>產業園區開發管理基金之設置，應以具自償性為原則。</p> <p>產業園區開發管理基金之來源如下：</p> <p>一、依本條例收取之回饋金。</p> <p>二、融貸資金之利息。</p> <p>三、依前條規定繳交之款項。</p> <p>四、產業園區維護費、使用費、管理費、服務費及權利金。</p> <p>五、產業園區開發完成後之結餘款。</p> <p>六、由政府循預算程序之撥款。</p> <p>七、基金孳息。</p> <p>八、投資產業園區相關事業之收益。</p> <p>九、依第四十七條第一項規定收取之超過成本收入。</p> <p>十、<u>發行債券。</u></p> <p>十一、<u>銀行融資。</u></p> <p>十二、<u>保險業資金</u></p> <p>十三、<u>民間參與投資。</u></p>	<p>第 49 條</p> <p>為因應產業園區發展之需要及健全產業園區之管理，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得設置產業園區開發管理基金。</p> <p>產業園區開發管理基金之設置，應以具自償性為原則。</p> <p>產業園區開發管理基金之來源如下：</p> <p>一、依本條例收取之回饋金。</p> <p>二、融貸資金之利息。</p> <p>三、依前條規定繳交之款項。</p> <p>四、產業園區維護費、使用費、管理費、服務費及權利金。</p> <p>五、產業園區開發完成後之結餘款。</p> <p>六、由政府循預算程序之撥款。</p> <p>七、基金孳息。</p> <p>八、投資產業園區相關事業之收益。</p> <p>九、依第四十七條第一項規定收取之超過成本收入。</p> <p>十、其他有關之收入。</p> <p>產業園區開發管理基金之用途如下：</p> <p>一、供產業園區開發之融</p>	<p>新增基金來源，並考量土地所有權人參與長期利益分享方案，新增基金用途。</p>

修正條文	現行條文	說明
<p><u>十四、其他有關之收入。</u> <u>產業園區開發管理基金之用途如下：</u> 一、供產業園區開發之融貸資金。 二、產業園區內土地或建築物，長期未能租售，致租售價格超過附近使用性質相同之土地或建築物者，其所增加開發成本利息之補貼。 三、產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善。 四、產業園區管理機構之營運。 五、產業園區或其周邊受影響區域環境保護之改善。 六、產業園區之相關研究、規劃或宣導。 七、產業園區相關事業之投資。 八、產業園區內重大公共意外事故之後續救助、補償之定額支出。 <u>九、原土地所有權人參與利益分享方案之支出。</u> <u>十、發行債券、銀行融資、保險業資金之償還支出。</u> <u>十一、依規定強制收買之經費。</u> <u>十二、其他有關之支出。</u></p>	<p>貸資金。 二、產業園區內土地或建築物，長期未能租售，致租售價格超過附近使用性質相同之土地或建築物者，其所增加開發成本利息之補貼。 三、產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善。 四、產業園區管理機構之營運。 五、產業園區或其周邊受影響區域環境保護之改善。 六、產業園區之相關研究、規劃或宣導。 七、產業園區相關事業之投資。 八、產業園區內重大公共意外事故之後續救助、補償之定額支出。 九、其他有關之支出。</p>	

(三) 強制買回機制

可參考原促進產業升級條例(79年12月29日發布之第38條)規定：「興辦工業人租購之工業區土地或標準廠房，違反第三十五條或第三十六條或不依核定計畫使用者，得由工業主管機關依左列規定處理：一、承購之土地，照原購買地價強制收買；承購之標準廠房，照原購買價格，扣除房屋折舊後之餘額強制收買。二、租用之土地或標準廠房，終止租約收回。前項強制收買或收回之土地，其地上由興辦工業人自行興建之建築改良物，按其興建當時之價格，扣除房屋折舊後之餘額補償之。」將強制買回之條文重新納入產業創新條例規定中。

經查該條文內容 91 年 1 月 4 日刪除原因係為落實經發會題綱一「活用生產用地，穩定水電供應」共同意見 7 辦理，爰本條文予以刪除。基此，考量社會環境之變遷，產業用地取得日趨困難，建議將本項規定重新納入。

(四) 提高閒置土地持有成本

建議財政部及地方政府應配合「取消閒置土地之工業用地優惠稅率(千分之十)及房屋稅之優惠」，用以防堵產業用地成為投資客炒作標地；另考量產業用地之珍貴稀少性，為避免資源浪費，建議可課徵閒置稅，以促進閒置產業用地之釋出。

(五) 租稅減免及優惠貸款

考量原所有權人(含公營事業)係配合政策變更土地使用目的，故其第一次變動之地價稅及房屋稅應考量予以減免或減收；另，國營事業(如台糖公司)因配合政策產生累計土地之地價稅採最高稅率計價，造成其沉重負擔，亦應考量予以合理化，以促成合作開發之意願。

此外，在只租不售之政策下，廠商無法以土地辦理融資，建議提供建廠廠商於融資貸款部分之優惠，以利扶植產業。

陸、結論與建議

6.1 結論

- 一、本研究將土地開發案就「自償性」與「非自償」分成兩大類，予以研究。其中，「產業園區建設」與「站區及周邊面狀大型土地開發案」屬自償性建設，此兩類開發案因涉及財務收益之分配，民眾對於此類開發案的「公益性」爭議性較大，往往遭遇抗爭等開發阻力，故本部分的開發案，宜儘量避免徵收等強制性的手段，後續研究朝合作或協議開發的創新模式之方向進行研究。
- 二、推動公共建設及產業園區發展，必須取得土地。現行法令除一般徵收外，雖有其他開發方式包括區段徵收、土地重劃、捷運土地開發及其他開發模式（如民間參與、容積移轉、TIF、作價入股、合作開發、出租、設定地上權、信託等），惟需視個案特性，或受限於計畫使用目的、財務因素、工期、所有權人或投資者意願等，除達成協議價購外，致大多透過政府以公權力的方式取得土地，較少有運用其他方式來取得交通建設用地或產業園區土地。
- 三、經政府取得的土地即成為公有財產，而公有財產的處分、使用和收益方式皆受到法律規範。將公有土地提供給民間使用，無論是做為公共建設或產業發展用途，自政府之角度而言，皆為財產的處分或收益，惟將自私人手中取得的土地再轉供私人使用，其公益性與適當性受到質疑。
- 四、依據公聽會或協議價購會議之人民陳述意見，分析土地所有權人的需求包括對價格不滿意、希望交換土地或房屋、有換屋與安置需要、須保障既有就業與技能，以及主觀情感等。
- 五、需地機關在面對民眾時往往因為缺乏協議的工具、溝通方式與程序失調、取得替代房屋或土地的困難性高等，造成互信基礎薄弱，更引發適法性與公平性等課題。

六、私有土地取得不易，取得後宜考慮永續利用的課題，以因應未來多變的環境趨勢。參考國外相關土地開發案例，值得借鏡經驗包括：公有土地儲備機制的建立及運用種地概念逐步建設、以多樣化的使用類別引導合作開發的觀念、專責組織與人才養成、權利移轉程序與補償價格決定程序的分離、補償價格決定的獨立裁判與公開辯論、促進議題收斂及逐步縮小爭議範圍的機制、程序參與者的選擇權、可請求程序費用的補償等。

七、依據開發受阻的原因及需地機關面臨課題，並納入國外案例經驗可行之做法，針對現行既有開發制度建議之改善策略包括程序改進、建立溝通平台、市價衡量、協議機制補強、替代方案提供及公有土地儲備等。

八、現行一般土地開發，係直接向原地主辦理價購或徵收取得，地主領取市價現金補償價款後，即與原土地的關係斷絕，轉由政府機關與其他廠商建構新的關係。土地開發的利得及風險，由政府與廠商承受，缺乏原地主可參與開發的途徑。創新模式即考量透過利益分享方式，將政府因開發可獲利的一部分，移撥與原地主，並透過：

(一) 規劃階段：提供地主參與規劃討論的管道，共同營造願景

(二) 開發階段：建立先建後拆的機制，解決地主安置需求

(三) 營運階段：提供地主參加分配土地長期收益的選擇方式

期望在規劃、開發及營運三個階段，以全方位對地主的照顧方式，消弭開發阻力。

九、創新土地開發模式的架構，主要精神係以協議及合作開發取代徵收，融入區段徵收與市地重劃的優點，同時納入地主參與開發及權益分享機制，並期望以建立專責組織的方式統籌資源辦理土地開發。

十、長期而言，具有財務自償性的開發建設計畫，一般多具有「特許」性質，同時該資源具有「稀少性」的特質，宜由政府統籌資源；故本創新土地開發模式之長期願景，乃希望建立「公有土地儲備制度」，以「只租不售」的原則處分公有土地，達成公有土地永續利用與規劃的目標。

6.2 建議

一、既有開發制度改善建議

(一) 規劃階段建議項目包括：

1. 公有土地資產電子平台及公有土地儲備制度之建立，以提供土地充分資訊，俾利可行方案規劃（含安置、易地、易屋等）。
2. 建立互動式的溝通平台，以儘早與民眾進行溝通、適切掌握民意。
3. 計畫評估用地取得時，宜納入委託估價師評估土地市價，以利計畫可行性評估之參考。同時協議價格亦可先行說明，增加計畫之透明度。
4. 制定協議價購或其他方式取得辦法、研擬輔助性政策如合作開發、財稅優惠等，促成公私合夥。
5. 提供合格利害關係人參與規劃的機制，使公共設施的設計更符合在地化與實用化。

(二) 用地變更階段建議：

1. 「整併與民眾面對面溝通的公聽會與說明會」並提前於規劃階段辦理。
2. 對於土地開發「重要案件」，建議以「重大建設專案聯席審議」的方式辦理相關環境影響評估、水土保持規劃、用地變更與公益性必要性等審查程序，以利重大建設的推動。並針對審查程序與專業範疇制定標準，增進彼此的瞭解，收斂相關議題，提升審議素質。

(三) 用地取得階段建議：

1. 提供換屋減稅優惠、中繼住宅、安置住宅等，以提高自動拆遷意願，減少抗爭。
2. 建立與台糖農地、台鐵廊帶之可釋出土地等交換機制，使有農耕意願的農民仍能保有耕作權。
3. 對於市價衡量，除了建議檢討目前對於市價查估方式外，

建議引進仲裁或土地法庭制度等，以提高民眾的對等性，並建立由政府負擔地主委任估價費用的機制。

4. 對於損失補償範圍，應針對予民眾申訴的實際損失範圍進行認定，而非僅限於核定基地範圍。
5. 讓原地主分享開發利益的方案(以土地入股、多功能開發或擴大合作開發至一般民眾)，增加民眾的選擇權，以減輕抗爭。
6. 檢討現行「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」之投報率、分回比率、只租不售比率，以及土地租金等規定，俾儘量符合公平、合理、扶助產業發展之原則，以強化其可執行性。

(四) 經營管理階段建議：

1. 課徵閒置稅，及閒置買回機制，以確保開發成果符合公益目的的機制。
2. 建立「回溯調整交易條件」機制，以強化分配之合理性。
3. 長期建立「只租不售」機制，以強化公有土地儲量。
4. 既有公有地考量多功能開發利用開發方案，以活化土地、提高土地利用效率。
5. 公有土地資產電子平台之維護更新，以作為公有土地永續利用規劃制度的基礎。

(五) 配套措施及修法建議，除前述建議外，包括：

1. 訂定土地取得市價計算方式的一致性準則。
2. 增加公共設施多功能開發的獎勵方式。
3. 成立基金融資或編列預算取得土地。
4. 落實租稅公平、確保建設經費無虞。
5. 訂定協議價購或其他方式取得辦法、增修訂土地徵收條例、產業創新條例、政府機關合作開發產業園區處理原則等。
6. 遠期制定「租賃專法」以強化租賃糾紛處理效率與機制。

二、創新土地開發模式規劃

(一) 開發主體

土地開發涉及程序、價格及空間規劃與土地資源的重分配，目前政府及民間團體均有土地開發人才，惟以私部門辦理之時機尚未成熟。且政府以公權力辦理用地取得時，仍遭遇民眾抗爭或價格質疑；若委由私部門代理，雖可充沛運用民間人力與彈性，惟倘有外力介入，將涉及公信力等質疑，亦容易產生爭議。故現階段建議開發主體仍宜由政府成立專責部門擔任，並可以徵求總顧問的方式，彈性運用民間活力、人力與資源，以達協助辦理開發之目的。

(二) 財源籌措

建議設置土地開發基金，並應考量穩定的財源。資金可能來源包括政府編列公務預算、開發基金、發行債券、政府提供擔保向銀行辦理中長期融資、回收土地開發收益之自償性收入，或開放部分民間參與（如開放壽險資金投入）等，都是可以思考的模式。

(三) 利益分享方式

1. 在土地租金部分，考量原土地所有權人與整體社會均有貢獻，建議在扣除地價稅後之租金收入，其中的「二分之一」提供作為原土地所有權人利益長期分享。
2. 在管理費與經營權利金部分，一般多以面積及營業額的比例計算收取的額度。考量原土地所有權人在此部分的貢獻有限，多屬經營者的貢獻，為利園區永續發展，此部分以收取額度的「百分之一」提供作為原土地所有權人利益長期分享。

(四) 中途解約機制

1. 中途解約原則由原土地所有人、或繼承人辦妥繼承登記後提出申請，主管機關不得拒絕。
2. 開發營運期間，倘發生天災等不可抗力因素或因重大政策改變，無法繼續開發營運或其他重大變更情事，政府得提

出解約需求，惟應適度給付違約金，以補償民眾損失。

(五) 所有權人參與意願調查及市價先行揭示

一般具自償性的開發案，尤其是產業園區的開發案，無論是民眾或學者專家多不認為具有公益性，故不宜強制開發。故完成初步規劃後，應進行所有權人意願調查，掌握所有權人同意參與規劃的比例及協議訴求等，以利開發範圍與規劃配置的調整，並可與此階段研擬適當的配套協議措施與替代方案。

土地市價的認定往往是所有權人最關心的問題，也是協議合作開發財務估算的基礎，建議於規劃階段即委託估價師進行土地市價查估，以作為協議溝通的基礎。

(六) 以多元協議方案取得土地

協議開發的目的即是希望減少強制取得的負面觀感，因此在協議工具多元化的法令基礎支持下，依土地所有權人的意願調查結果可規劃多元協議方案。多元協議方案包括保留農專區、參與配地、現金補償及長期分享利益方案等。

對於以多元協議方案仍無法達成協議、或堅決反對參與者，不宜以強制手段辦理，其土地應儘量予以剔除，或集中配置維持原使用分區。

(七) 先建後拆

先建後拆的機制，讓民眾得以安心，以達協議合作的目的。

故安置計畫中應包括中繼住宅、安置住宅及相關媒合機制等，倘民眾提出補償費的價金不足以重置原住宅時，亦應提供等面積的住宅供其作為替選方案。

倘受限於區內實質條件無法先興建安置住宅之情形，則透過跨區規劃的方式辦理。

(八) 經營管理建議

經營階段則應維持土地資源有效利用，適度保持土地使用彈性，避免土地閒置情況發生；且可透過教育推廣，讓民眾瞭解土地開發帶來之優點，以爭取民眾之支持，改變過往土地開發之負面意象，未來新的土地開發案才能取得社會大眾之支持，以建構

一土地開發之良性循環。

(九) 配套措施及修法建議，除前述建議外，包括：

1. 落實農地保護機制與國土計畫。
2. 建立公有土地與產業用地儲備。
3. 建立公有土地資產電子平台與媒合機制。
4. 土地使用管制的彈性及跨區規劃的機制。
5. 產業用地逐漸回歸公有之機制。
6. 明訂租期屆滿之移轉條件與地上物處理。
7. 強化服務機能。
8. 內政部刻正研擬在土地徵收條例及平均地權條例中，修訂或增訂以民眾意願為前提、或與土地所有權人採合作開發的方式，據以作為政府興辦公建設或土地開發取得所需用地的方式，可解除外界誤解區段徵收為強制徵收之疑慮，惟仍在研議階段；同時，經濟部除了訂有「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」外，亦已考量於產創條例中修訂相關規定納入合作開發機制。
9. 制定跨區換地的法源，賦予加速取得重大建設所需用地。
10. 基金的來源，建議修訂產業創新條例第 49 條，納入多元的彈性來源；同時，考量於「產業園區開發管理基金」中訂定所有權人參與長期利益分享方案之機制及其分配方式，以供依循。
11. 將強制買回之條文重新納入產業創新條例規定中。
12. 取消閒置土地之工業用地優惠稅率(千分之十)及房屋稅之優惠，及考量課徵閒置稅。
13. 原所有權人及國營事業（如台糖公司）因配合政策產生賦稅之負擔，應考量予以合理化，以促成合作開發之意願。

參考文獻

1. 中華民國都市計劃學會（99年10月），研提運輸建設與土地整體開發計畫及財務機制—以捷運建設為例，交通部高速鐵路工程局。
2. 中華民國都市計劃學會（100年7月），稅收增額融資(TIF)之運作模式及標準作業流程—以機場聯外捷運為例，交通部高速鐵路工程局。
3. 日經建築編著（2015年2月），譯者林詠純，2020東京大改造，先覺出版社。
4. 日本變電所興建特色與我國情況之比較，
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_download.aspx?sysId=C09000030&fileNo=001。
5. 陳宜萍（2008年12月），公共工程統包現況應用於電力工程之研究。
6. 陳詩豪、高宏軒、何玉麗、沈又斌、周中生（2007年12月），輸電線路鐵塔用地取得統包或外包之可行性分析，台電工程月刊，第712期，115-130頁。
7. 社團法人台灣競爭力論壇學會、財團法人國土規劃與不動產資訊中心（104年11月），結合第三部門推動社會住宅策略規劃，內政部營建署。
8. 譯者：周延（2015年4月9日），韓國土地住宅公社法全文中譯，社團法人台灣競爭力論壇學會兩韓研究中心。
9. 中國土地經濟學會、岳裕智、白仁德、黃書偉（99年8月），國公有及國公營事業土地之整合儲備機制之研究，行政院經濟建設委員會。
10. 富達國際開發顧問有限公司（102年12月），因地制宜之園區租金與管理費收費機制研議委託案，中部科學工業園區管理局。
11. 簡禎富、陳勁甫、林國義（102年4月），在新竹科學工業園區及週邊規劃研究園區之研究，管理與系統第二十卷第二期民國一〇二年四月 227-255頁。
12. 元貞聯合法律事務所（100年3月），我國土地徵收制度之評估，行政院研究發展考核委員會。
13. 楊松齡（1993年），中韓兩國土地徵收制度之比較研究。
14. 國立政治大學社會科學院國土政策研究中心（95年9月），各國國有土地經營管理制度之比較分析—以、英國、日本及新加坡為例，國有財產局。
15. 許慧娟、謝瑩榛（99年12月），赴日本東京考察國有土地都市更新開發案例與機制，內政部營建署。
16. 邱慶輝（99年6月），台電公司新建變電所面臨抗爭危機處理經驗之探討，國立中山大學管理學院高階經營碩士學程在職專班碩士論文。
17. 陳立夫（99年6月30日），行政訴訟土地事件專題研究計畫案土地徵收補償合理性審查之研究-公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯問題，司法院行政訴訟及懲戒廳。
18. 開新工程顧問股份有限公司（100年11月），國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬，內政部營建署。

19. 王珍玲、顧明河（102年5月），土地徵收條例中協議價購之性質及收回權之行使，台灣土地研究民國一〇二年五月第十六卷第一期第59頁至第79頁。
20. 楊宗哲，英國PPP/PFI制度與我國民間與公共建設制度之探討比較。
21. 賴宗裕、李家儂、何天河（2007年），台灣地區新市鎮土地開發方式之再檢視—以淡海新市鎮為例。
22. 鍾麗娜、徐世榮（102年11月），都市政治與都市計畫之政經結構分析—以南科樹谷園區為例，台灣土地研究民國一〇二年十一月第十六卷第二期第63頁至第87頁。
23. 國立政治大學（103年7月），我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究，國家發展委員會。
24. 趙揚清（91年8月8日），地方政府運用土地增闢財源的策略與作法，國政基金會財金組政策委員。
25. 陳立夫（97年5月），析論我國土地徵收法制上之爭議問題，台灣土地研究民國九十七年五月第十一卷第一期第1頁至第35頁。
26. 金家禾（95年5月），兩岸土地開發制度與城市競爭力關係之探討，台灣土地研究民國九十年五月第二期第73頁至第100頁。
27. 柯佩如（99年8月），城市競爭力與都市土地開發之研究，台中市政府99年度自行研究發展報告。
28. 李政安（104年5月24日），捷運土地開發大破大立-迎向未來、走出新局（捷運用地土開發案權益分配評估機制檢討與說明）。
29. 黃進雄、王啟川、羅珮芳、莊仲甫、陳鴻緒（102年12月19日），考察英國、法國土地開發制度與經驗參訪行程報告，高雄市政府地政局土地開發處。
30. 交通部臺灣鐵路管理局（99年7月），參訪日本車站土地開發與經營管理報告。
31. 楊源杰（102年12月），淺談各國徵收土地之公共利益及正當性，北斗地政，彰化縣地政電子報102年第4季。
32. 謝搖明（101年5月），我國土地徵收制度之研究-以徵收之地價補償及其行政救濟為中心，國立中正大學法律學研究所碩士論文。
33. 楊松齡、卓輝華（100年5月），從產權分離探討都市更新之激勵機制，台灣土地研究民國一〇〇年五月第十四卷第一期第1頁至第28頁。
34. 2013 “城市翻轉”國際都市再生經驗經典論壇：臺北 vs. 法國 活動成果。
35. 王祥騮、張雅琪，結合軌道運輸與土地開發之機制探討，亞新工程顧問股份有限公司。
36. 劉嘉雯（89年6月），公司合夥開發機制之研究-以市中心再開發為例，台北大學都市計劃研究所碩士論文。
37. 行政院國家發展基金管理會（104年11月），行政院國家發展基金管理會民國103年年報。
38. 國家發展委員會（103年10月），打造產業綠色通道-產業用地利用管理制度

- 檢討及改善方案（核定本）。
39. 許峻強（98年6月），BOT專案應用開發型不動產證券化融資之探討，國立中央大學營建管理研究所。
 40. Alan T. Ackerman & Darius W. Dynkowski，〈Federal Eminent Domain Procedures〉，下載自
<http://ackermanackerman.wp.lexblogs.com/wp-content/uploads/sites/302/2014/02/Federal-Eminent-Domain-Procedures.pdf>，2015年7月22日下載，頁3-4。
 41. Department for Communities and Local Government，〈Compulsory Purchase and Compensation: Compulsory Purchase Procedure〉，下載自
<http://www.planningportal.gov.uk/planning/>。
 42. [planningpolicyandlegislation/currentenglishpolicy/goodpracticeguides/compurchase](http://www.planningportal.gov.uk/planning/policyandlegislation/currentenglishpolicy/goodpracticeguides/compurchase)，2015年7月27日下載，頁11。
 43. Upper Tribunal (Lands Chamber)，〈Explanatory leaflet for: compulsory purchase compensation, • land compensation disputes, other references〉，下載自
<http://hmctsformfinder.justice.gov.uk/>。
 44. [HMCTS/GetForms.do?court_forms_category=Lands%20Chamber%20\(Upper%20Tribunal\)](http://www.hmctsformfinder.justice.gov.uk/HMCTS/GetForms.do?court_forms_category=Lands%20Chamber%20(Upper%20Tribunal))，2015年7月24日下載，頁12。
 45. Department for Communities and Local Government，〈Compulsory Purchase and Compensation: Compensation to Business Owners and Occupiers〉，下載自
<http://www.planningportal.gov.uk/planning/policyandlegislation/currentenglishpolicy/goodpracticeguides/compurchase>，2015年7月27日下載，頁22-23。
 46. Editor: Remy Sietchiping，Innovative Land and Property Taxation，United Nations Human Settlements Programme(UN-HABITAT), 2011，ISBN Number (Volume): 978-92-1-132407-5。

附錄一 104.8.13「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」委託辦理計畫案期初審查會議處理情形對照表

會議結論	研究單位回應
<p>一、本委辦計畫重點在於提出適合我國推動之「創新土地開發模式」，以及相關配套措施與因應對策，為使本委辦案之成果能符合本案需求內容，請受委託廠商依據本案需求書，重新檢視本案工作範圍，調整修正工作內容與報告章節規劃，後續並應分別從公共建設與產業發展兩大類型土地開發模式，進行檢討分析。</p>	<p>遵照辦理，已就公共建設與產業發展兩大類型，分別分析現行制度及探討創新開發模式。</p>
<p>二、有關收集國外先進土地開發模式部分，建議受委託廠商應廣泛搜尋國外土地開發創新之作法，而非侷限於土地取得或徵收制度資料之彙整與分析。</p>	<p>遵照辦理，相關分析內容已納入第三章。</p>
<p>三、建議受委託廠商可從土地開發過程中，可能影響開發進度之面向，包括行政審查時程、財務計畫、政治力介入、政府組織僵化、法規體制等進行檢討，作為研議創新土地開發模式之參考。</p>	<p>遵照辦理，相關分析內容已納入第 2.3 節。</p>
<p>四、目前受委託廠商規劃兩場座談會均於期中報告後，建議可調整為期中報告前召開一場座談會，期末報告前再召開一場。</p>	<p>考量期中工作期程短、相關分析模式倘未經 貴會期中審查討論取得共識前，如先召開座談會，恐未臻周延，故爰仍依契約規定，於期末報告階段再進行辦理，尚祈諒察。</p>
<p>五、本案期初報告，同意備查，並請受委託廠商後續應依會議紀錄及與會委員意見調整辦理。</p>	<p>遵照辦理。</p>

**附錄二 104.12.11「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」委託
辦理計畫案中審查會議處理情形對照表**

審查意見及會議結論	研究單位回應
壹、委員及與會機關代表意見	
一、郭年雄委員	
<p>(一)目前國內土地開發機構與制度不健全，難以推動大型的開發案。以淡海新市鎮為例，初期僅著重於住宅發展，未先考量產業、交通與土地之整體發展，雖然政府有足夠經費，但各部門資源未有效整合集中運用，使得難以達成土地開發之目的。反觀大陸四川重慶電子專區的開發經驗，因為具備強有力的開發主體推動整合，引進產業、學研機構、住商、交通等，快速就達成土地開發目標。因此，建議政府在這方面的組織應予檢討，成立強有力之開發機構，藉以凝聚力量推動整合土地開發。</p>	<p>感謝委員指導，本研究將建議長期階段以成立專責土地開發機構，統整各部門資源，以推動大型開發案。</p>
<p>(二)對於大型土地開發案後續土地規劃與利用，亦須有配套措施，以避免衍生其他問題。例如：台糖公司有部分區段徵收分回的土地，倘招租不順利，除造成閒置外，也增加台糖公司持有成本之負擔。</p>	<p>感謝委員指導，土地開發宜注意市場與政策之互相配合，針對閒置土地可考量透過資訊平台及閒置稅等配套措施來促進土地利用，將納入後續研究參考。</p>
<p>(三)建議本案可先研擬短、中、長程計畫，並區分中央、地方辦理事項，避免用地取得技術細節之檢討，以在有限的時間及資源下完成計畫。</p>	<p>感謝委員指導，本研究將依104年12月29日工作會議結論辦理，近程計畫以調整修正既有開發制度為主，長程計畫則以研提創新土地開發模式為目標。</p>
二、林慶玲委員	
<p>(一)本案建議先釐清研究內容與範圍，究為創建一套新的土地開發方式，或是提出現有</p>	<p>感謝委員指導，本研究將依104年12月29日工作會議結論辦理，近程計畫</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>徵收等用地取得方式之改善策略。法定之用地取得方式有限，已不符社會變遷發展所需，亟需創建一個新的土地開發模式，目前內政部亦已著手研議，建議本案能朝此方向去研議。</p>	<p>以調整修正既有開發制度為主，長程計畫則以研提創新土地開發模式為目標。</p>
<p>(二)公共建設用地與產業園區土地取得方式是多元的，包括徵收、重劃、區徵、設定地上權、合作開發等(2-5, 2-19頁)，但第四、五章所提創新土地開發模式，卻侷限於徵收之相關配套措施之研議，限縮了本研究的範圍與成效。</p>	<p>感謝委員指導，本研究後續將依104年12月29日工作會議結論，研提土地開發模式及相關配套措施。</p>
<p>(三)公共建設之相關論述，將公共設施類型(2-22, 2-34頁)與土地開發類型(4-5頁)混為一談，無法精確論述問題並提出對策，例2-32頁所提問題為公設型，與4-5頁策略規劃(五)替代方案1則為土地開發型，未有公設型的相關建議。</p>	<p>感謝委員指導，有關現行土地開發類型詳參第2-5頁，相關分類與範疇，後續研究將輔以圖示，以切中要點並避免造成混淆；另有關報告書第2-32頁所列「互信基礎薄弱、溝通方式與程序、需地機關缺乏協議的工具、取得替代房屋或土地的困難性高…」等課題，係建議以報告書第4-1頁所列「溝通平台建立、市價衡量的仲裁、協議機制的補強..」之改善策略因應。</p>
<p>(四)依內政部地政司103年統計之徵收案件，交通及水利事業用地面積即達50%，在徵收上應較無爭議，建議本研究對於公共建設類的討論，先釐清目前用地取得有問題的是哪一類用地，其癥結為何，因事業目的不同，用地範圍不同，遭遇的問題亦有不同，建議聚焦論述。</p>	<p>感謝委員指導，本研究將依104年12月29日工作會議結論釐清類型與工作範疇，以聚焦研析提出創新土地開發模式。</p>
<p>(五)2-26頁相關案例分析部分，所列案例之爭議點與事實不盡相符，易造成誤解。又本研究報告討論重點在徵收，但所舉案例多非徵收，似有未當。另案例後分4個面向</p>	<p>感謝委員指導，有關報告書之表2.3-1案例說明內容已重新檢討修正。另一般涉及徵收之通案課題，於相關案例(如台南鐵路地下化、苗栗大埔、</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>檢討，內容與所列案例未有具體之關聯性。</p>	<p>捷運土開及台糖土地供產業園區使用)中均可發現，惟產生重大抗爭的因素，除了對於相關權利人的權益剝奪外，公益性的爭議亦是使事件延燒的重要觸媒，爰依期初報告委員建議納入5個面向的研究，後續將強化兩者關聯性的說明。</p>
<p>(六)協議價購部分，其實只要價格高於市價，土地所有權人多可接受，以台北市區段徵收範圍內地上物為例，幾乎都以協議價購方式辦理。另區段徵收地主因想要領回抵價地，致協議價購比例非常低，若可改以區徵後土地抵付協議價金，將可大幅提高協議價購之比例。</p>	<p>感謝委員指導，納入後續研究參考。</p>
<p>(七)大面積的土地開發對土地所有權人影響巨大，過去以整體開發方式辦理，公私均可共享開發效益，成效亦相當不錯，惟因社會價值觀改變及兩公約之影響，亟需研議一個新的開發模式，以協議或合作的方式辦理開發，避免以徵收或強制的方式辦理，建議以合作或協議開發為主，再參考市地重劃及區段徵收的優點，對於不願參加者可予剔除，或參考區段徵收劃設農業區的方式處理。</p>	<p>感謝委員指導，未來創新土地開發模式將參考市地重劃及區段徵收之優點，並盡量以協議或合作開發方式辦理。</p>
<p>三、施鴻志委員</p>	
<p>(一)本報告內容豐富，但構想架構卻落入現行的土地開發模式檢討。廠商所提出之創新的建議，亦僅侷限於修法(法規面)、程序(時間面)，財務及組織面，政治與社會面，建議後續應從各面向更廣泛探討創新的開發方式；並研議由第三部門來推動土地開發，可能較符合創新土地開發之精</p>	<p>感謝委員指導，後續將依104年12月29日工作會議結論探討創新的開發方式，惟有關由第三部門或政府成立專責土地開發機構推動土地開發一節，仍需考量相關因素，將納入後續研究探討。</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
神。	
<p>(二)現行開發模式所面臨的課題，僅對現有案例研析，若能增加幾個重要案件研析，相信對於研究將有助於創新土地開發模式，提出較有建設性及創意性的修法，亦對土地所有權人、未來經營人有更深入具體的做法。對於開發案例，建議廠商可先瞭解如：台北市的美和案(捷運站用地、住宅、商場)、台北市的大巨蛋建設案、科學工業園區開發(台糖公司作價入股之方式)、農業區變更為工業區、大專院校用地變更、國軍眷改與營改土地、BOT案件及公共設施用地通盤檢討等。</p>	<p>感謝委員指導，納入後續研究參考。</p>
<p>(三)對於報告章節建議修正為：第一章緒論(範圍界定公共設施/產業用地)；第二章(國內外)土地開發及經營管理；第三章土地開發的課題；第四章創新土地開發模式；第五章結論。</p>	<p>感謝委員指導，後續將依工作會議討論結果辦理。</p>
<p>四、科技部</p>	
<p>(一)大埔事件非科技部開發，該案亦非屬竹南基地範圍，報告書內容請予以釐正。</p>	<p>感謝提供意見，有關報告書之表2.3-1案例說明內容已重新檢討修正。</p>
<p>(二)目前科學園區採只租不售方式提供廠商使用，雖可降低土地投機炒作造成之閒置情況，但因產業有其生命週期，即使新竹科學園區也會有閒置情況，且園區內廠房建物產權屬廠商所有，爰建議討論土地閒置課題時，能思考後續政府必須處理廠房建物之配套措施。</p>	<p>感謝提供意見，本研究針對政府提供只租不售之土地，將建議於租售要點或相關法規中，明訂政府收回土地及地上建物處理之配套措施。</p>
<p>(三)過去南科高雄園區與台糖合作開發實際執行遭遇的問題，是因為台糖公司不能分回產業用地，僅能分回社區用地或公設用地，致台糖公司所持有約30公頃社區用地</p>	<p>感謝提供意見，目前經濟部所訂之合作開發處理原則，以容許國營事業分回產業用地，可提升參與開發之意願。</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
閒置，影響後續台糖合作意願。	
(四)政府進行土地徵收宜作為用地取得最後之手段，期望透過本計畫以國發會之高度提供後續政策指導。	感謝提供意見，後續研究將依104年12月29日工作會議結論辦理。
五、經濟部工業局	
(一)目前對於取得產業園區用地相當困難，因此工業局也希望可以透過創新土地開發模式，解決產業園區取得用地之問題。	敬悉。
(二)今年頒布之「政府機關與經濟部所屬國營事業機構合作開發產業園區處理原則」，已訂定國營事業分回土地之下限，係因國營事業擔心需地機關將開發成本墊高，造成國營事業分回土地減少；另本處理原則僅屬於行政規則，希望未來推動能納入正式法規。	感謝提供意見，納入後續研究參考。
(三)建議本案探討土地開發模式時，也能從社會關懷角度，研議保障長期承租耕地者之權益，以減少抗爭行為。	感謝提供意見，納入後續配套安置研究參考，惟安置仍宜以土地所有權人優先。
六、經濟部國營事業委員會	
(一)對本案所提出土地交換之機制予以肯定，但期望能進一步提出落實推動執行的配套措施。	感謝提供意見，納入後續研究參考。
(二)目前國營事業面對鄰避設施(如：變電所、電廠)抗議成員，不僅土地所有權人，還包括鄰近居民或第三方團體；另鄰避設施之建設，中央與地方政府政策立場應保持一致，以利與民眾溝通。	敬悉。
(三)本案所提聯席審查之建議樂觀其成，惟未來依海岸管理法之相關規定，審查將再增加一道程序，恐影響審議時程。	感謝提供意見，納入後續研究參考。
七、交通部	

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>本部所管計畫大部分為道路、港埠等公共設施，較少涉及開發，土地取得主要採協議價購及一般徵收，對於本研究成果樂觀其成。</p>	<p>感謝提供意見。</p>
<p>八、內政部地政司</p>	
<p>(一)苗栗大埔事件為公共設施用地取得的一個轉捩點，在此之前用地取得較為順暢；該事件之後，對民眾財產權保障更加重視，土地徵收條例亦配合修正，讓民眾有更多表達意見的機會，也造成現況用地取得更加不易。</p>	<p>敬悉。</p>
<p>(二)土地開發應從「面」的向度探討，面的開發主要有區段徵收及市地重劃，其差異性主要如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 區段徵收有徵收的本質，土地所有權移轉予政府民眾會有財產的剝奪感；而市地重劃土地所有權則都在民眾手裡。 2. 在民眾參與部分，區段徵收有公展說明會、公聽會、協議會等民眾有多次參與的機會，相對於市地重劃則較少。 3. 在公共設施用地取得部分，區段徵收沒有限制公共設施類別，市地重劃則有10項用地之限制，故某些公共設施用地無法以市地重劃方式取得。 4. 民眾領回土地部分，市地重劃領回土地較於區段徵收多。 5. 在拆遷安置部分，僅區段徵收可以完全容納拆遷安置，市地重劃無法完全容納拆遷安置所需用地。 6. 在位置分配部分，區段徵收採抽籤之公平原則，市地重劃原則採原地分回。 7. 區段徵收有可劃設農專區之規定，讓土地所有權人可以維持農業使用。 	<p>感謝提供意見，報告書第2-10頁將補充相關說明資料，並擷取相關優點，納入後續研究參考。</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
(三)目前本部刻研議「區段開發」模式，以協議方式取得土地，未來創新土地開發模式，建議避免採用徵收方式取得土地。	感謝提供意見，本研究土地開發模式將朝向「避免採用徵收」之方向進行。
九、內政部營建署	
(一)本署在審議相關開發案件時，倘土地取得可避免徵收，將可使審議作業較為單純。	敬悉。
(二)目前區域計畫之創新作法，係由地方政府擬訂縣市區域計畫，並結合部門計畫，以整合開發方向，並作為空間發展指導策略，其中「設施型使用分區」可作為優先之開發基地，並已於今年8月完成簡化設施型使用分區之審議程序，以利相關建設之推動。	敬悉。
(三)有關簡報第27頁建立資訊平台部分，目前都委會、區委會審議案件之會議相關資訊營建署皆已上網，但對於開發相關前置規劃作業，考量需地機關較為瞭解，建議由需地機關或其主管機關建置較為妥適。	感謝提供意見，本研究係建議資訊平台內容屬於整體性的程序（如民眾權益保障程序等）由內政部提供；至各規劃案的資料則由需地機關提供及維護，詳參期中報告書第4-9頁。
(四)有關整併聯席審查部分，過去區委會進行審查時，曾發生委員間持不同看法，致相關議題難以收斂之情形，故是否可透過聯席審查縮短審議時程仍有疑慮。	感謝提供意見，納入後續研究參考。
(五)有關國營會提出海岸管理法新增審議程序部分，主要涉及該法第25條「特定區位一定規模以上或使用性質特殊者」及第31條「保障近岸海域及公有自然沙灘之公共通行及公共水域使用權」等2部分，其他海岸地區並無新增審議程序。該法以維繫自然系統、確保自然海岸零損失及促進海岸地區之永續發展為目的，相關子法規訂於105年2月4日併同發布施行；建議各單位在擇定開發地點時，應符合上開政策方	敬悉。

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>向。另本部配合全國區域計畫將海域納入區域計畫實施之政策，業會商有關機關修訂「非都市土地使用管制規則」，海域區將採取「區位許可」進行土地使用管制，並訂於104年12月31發布施行，屆時請各單位配合辦理。</p>	
<p>(六)對於中繼住宅、安置住宅只要符合土管及建管法規即可辦理，為保持實際執行之彈性，爰建議無須修正住宅法，納入配套措施即可。</p>	<p>感謝提供意見，依現行體制，為避免排擠住宅法第4條對「具特殊情形或身分」的相關福利優先措施，故目前社會住宅並無對中繼住宅、安置住宅有釋出規定。惟為減輕拆遷戶之抗爭，建議後續需地機關宜規劃配套的中繼住宅與安置住宅，並納入配套措施辦理。</p>
<p>十、臺北市政府捷運工程局</p>	
<p>(一)目前政府機關越來越難執行土地徵收作業，因為輿論聽到徵收就會覺得政府強徵民地，建議土徵條例及相關法令中「徵收」名詞能有所修正。</p>	<p>感謝提供意見，相關名詞未來得否修正仍須尊重法令主管機關之意見。</p>
<p>(二)目前學校用地及工業區用地閒置非常多，這些土地所有權人大多樂意參與開發，建議思考因應未來社會變遷，擴大土地變更使用之可能性。</p>	<p>感謝提供意見，將建議未來土地開發模式盡量以協議或合作開發方式辦理。</p>
<p>(三)目前臺北市有建立包括容積銀行、浮動分區等創新方式，建議可納入未來研究之參考。</p>	<p>感謝提供意見，納入後續研究參考。</p>
<p>(四)公部門執行計畫受制於現有的法令規定，建議後續可整合公有、國營事業土地資源，成立專責開發機關辦理土地開發。</p>	<p>感謝提供意見，本研究將建議長期階段以成立專責土地開發機構，統整各部門資源，以推動大型開發案。</p>
<p>十一、國發會產業發展處</p>	
<p>目前數位經濟興起、大陸供應鏈崛起、創新創業日漸風行，產業需求開始轉變，建議重新釐</p>	<p>感謝提供意見，納入後續研究參考。</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
清產業的需求，藉以找到創新之突破點。	
十二、國發會國土區域離島發展處	
(一)目前由於新的土地徵收條例立法通過後，行政機關難以執行土地徵收，因此本會才提出本委辦案，希望能全面性探討現行土地開發，並提出一套創新的作法。	遵照辦理，將依104年12月29日工作會議結論辦理。
(二)目前中興顧問公司所提出之期中報告書，內容較偏向現有制度檢討，所提出創新模式，也多屬於現有制度與技術細節之改善建議，國外制度也僅侷限於土地徵收模式的收集；因此與本委辦案之目的及需求，仍有一定之差距。	已於104年12月29日工作會議中，針對本案研究範圍討論確認，近程計畫以調整修正既有開發制度為目標，長程創新土地開發模式將以自償性計畫為研究範疇。
(三)未來土地開發不一定由政府機關主導，可委由民間或第三部門進行開發；因此，本案後續探討研究時，應先針對土地開發所涉及的利害關係人(包括地主、需地者、開發者、廠商、公共建設周邊受益者)之權利義務，以及規劃的審查程序(計畫內容、地主權益、利益分配、所有權人同意門檻)等進行研析，進而提出一套創新土地開發模式，並思考新的土地開發名稱，俾利納入後續政策研議之參考。	遵照辦理，依104年12月29日工作會議結論辦理。
(四)至於後續兩場座談會之討論課題及專家學者名單，請中興顧問公司另與本會討論確認後，再行辦理。	遵照辦理。
(五)本案報告書請中興顧問公司將研究過程中之訪談資料，以及參考文獻資料納入報告中，以符本會規定之報告書格式。	遵照辦理。
貳、會議結論	
一、綜合各委員及與會機關代表意見，本案應以更高之整體視野，針對當前公共建設及產業發展需求，朝開發資源整合及利益共	遵照辦理，將研擬短中長程計畫，近程計畫以調整修正既有開發制度為目標，長程計畫則以研提創新土地開發

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>享之方向進行創新土地開發模式研議，而非僅侷限於用地取得技術之檢討改進，並於後續座談會就所擬議之創新開發模式，廣徵專家學者意見，期能突破目前土地開發之瓶頸。</p>	<p>模式為目標；後續專家學者座談會將彙整各方意見，納入本案期末報告。</p>
<p>二、請廠商依據期中審查會中各委員及相關機關之審查意見進行修正，並經本處召開工作會議討論確認後，再依契約辦理請款事宜。</p>	<p>遵照辦理，已於104年12月29日進行工作會議。</p>

**附錄三 105.4.19「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」委託
辦理計畫案期末審查會議處理情形對照表**

審查意見及會議結論	研究單位回應
壹、委員及機關代表意見	
一、交通部	
(一)軌道建設部分，大眾捷運法第7條及大眾捷運系統土地開發辦法已有土地開發相關規定，且依據該法地方政府亦有制訂協議價購優惠辦法之法源，目前臺北市政府已據此訂有捷運系統土地開發相關協議價購優惠辦法。	敬悉。
(二)公路建設部分，但以目前交通部在東部地區原住民偏遠地區土地徵收案例，受限於現況與經濟發展條件，難以適用本案之土地開發模式；目前倘因土地補償金額過低致開發受阻，為順利推動建設，通常採提高補償方式進行。	敬悉。
二、科技部	
(一)科學園區的土地目前採只租不售方式，收入來源如研究報告所述，可分為依營業額收取之管理費，以及依公告地價收取之租金。	敬悉。
(二)新竹科學園區的開發從民國68年開始，規劃至民國106年為回收年限；其開發成本回收期程長，地主是否仍有意願參與長期的利益分享，仍應審慎討論。	感謝提供意見，本研究建議長期利益分享方案，主要係增加地主之選擇權，同時建議配套之中途退場機制，以供地主衡量後彈性選擇。
三、地政司	
(一)就國內以往辦理區段徵收經驗而言，以抽籤方式分配抵價地係為公平合理之土地分配分式，尚少有地主或輿論質疑其公平	感謝提供意見，該段文字主要係闡述「區段徵收的必要性有時會產生爭議，故形成區段徵收之阻力」，而非

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>性，故報告p2-8將區段徵收之抵價地分配視為辦理區段徵收之阻力，似有未妥，建請再酌。</p>	<p>指抽籤方式分配抵價地的方式為區段徵收之阻力，為避免誤解，將修正補充相關文字，以臻周延，請詳參報告第2-8頁及第2-11頁。</p>
<p>(二)按土地重劃與區段徵收後土地未來發展潛力及增值均存在許多變數，例如公共設施規劃是否完善及後續維護情形等，均影響未來土地增值與市場需求度。區段徵收相較市地重劃而言，雖因地主可領回土地較少，但可能受惠於更多及大型公共設施之開發建設，反而對於區域整體發展及未來地價漲幅更有助益。故本報告p2-10有關「區段徵收…土地價值增長主要由政府享有」及「土地重劃…原所有權人…可享受較多土地漲價利益」等文字，似有偏頗，建請再酌。</p>	<p>感謝指正，將修正補充相關文字，以臻周延，請詳參報告書第2-10頁。</p>
<p>(三)按市地重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線為準。但主管機關為配合整體建設、大街廓規劃或興建國民住宅的需要，得經協調後調整相關土地分配位次，不受原位次保留分配之限制(市地重劃辦法第31條參照)。故本報告p2-11有關「土地重劃後原土地所權人保有的土地，通常會比區段徵收後原所有權人領取的抵價地，更接近重劃和區段徵收前各該所有權人擁有的土地位置」1節，建議考量市地重劃有關原位次保留分配之例外情形，相關文字內容建請再酌。</p>	<p>感謝提供意見，將修正補充相關文字，以臻周延，請詳參報告書第2-11頁。</p>
<p>(四)按土地徵收條例有關協議價購規定，係由需地機關與土地所有權人合意為之，p4-22所擬「協議價購辦法(草案)」相關</p>	<p>感謝提供意見，將刪除相關「補償」用語，請詳參報告書第4-21、4-22頁。另，有關該草案相關條文僅為研究建</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>條文使用「補償」用語，似與土地徵收條例之立法意旨有別；且所擬條文案未見具體，如確有納入本報告之必要，其條文內容建請再審慎研議。</p>	<p>議，可供建議基本準則方向的參考，同時，並容許需地機關另訂相關辦法的彈性空間，俾供需地機關依其需要憑辦，使用地取得人員在與民眾溝通時有所依據，以增加協議的工具；至於深化相關內容之具體性，後續建議仍需由權責機關評估辦理。</p>
<p>(五)有關本部近期擬研修土地徵收條例之重點含括區段徵收須以具備公益目的之興辦事業計畫為辦理依據，且其範圍應符合比例原則，作業方式並以民眾意願為前提，將現行制度修正為協議式區段徵收，即協議價購成立者，得選擇發給區段徵收後可供建築之抵價地折算抵付，如此，區段徵收係於土地所有權人同意協議價購情形下進行開發，可解除外界誤解區段徵收為強制徵收之疑慮。至於平均地權條例修正草案，擬新訂「區段開發」方式，據以作為政府興辦公共建設或新社區開發取得所需用地方式部分，其研修方向頃向於與土地所有權人「合作開發」，且目前僅係本部幕僚作業階段，尚未形成政策或共識，故本報告第5-20頁及6-7頁提及「內政部刻正於平均地權條例訂定『協議開發』的相關規定」等文字建請再酌。</p>	<p>感謝提供意見，將修正補充相關文字，以臻周延，請詳參報告書第5-23、6-7頁。</p>
<p>四、內政部營建署綜合計畫組</p>	
<p>(一)第5-18頁有關放寬土管彈性部分，倘變更內容未超出原核定範圍、未增加全區土地使用強度、未變更主要公共設施或公用設備者，依目前非都市土地管制規則第22條已有簡化程序之機制；惟倘涉及土地使用強度之增加，仍宜進行變更審查較為妥</p>	<p>感謝提供意見。目前依非都市土地使用管制規則第22條規定，部分變更事項雖得以對照表方式送請地方政府備查，惟仍建議適度賦予目的事業主管機關權限，在一定程度範圍內可彈性調整引進產業內容及容積規模，以因</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
適。	應使用需求。例如：在總容積不變的情形下，允許計畫範圍內各街廓的容積彈性變更調配；在公共設施總面積不變的情形下，彈性調整配置；在不增加原核定用電量及用水量、不增加容積強度的情形下，彈性調整引進產業內容等。
(二)第4-30頁有關聯席審查部分，報告中提到建議增聘委員以減少議題重複探討之方式，請規劃單位予以補充說明此方式如何縮短審議時程。	感謝提供意見。「環境影響評估法」、「都市計畫法」、「區域計畫法」、「水土保持法」及「土地徵收條例」各訂有計畫審議之程序，計畫審議內容往往具有共通性、關聯性及專業性，建議可以聯席審查方式進行，以避免環評委員、水保委員、都委會委員、區委會委員及土徵小組委員關注重複的議題，而使審議時程拉長；同時聯席審查可以促進議題的瞭解，並以計畫整體性的觀點全盤考量，以凝聚共識，進而縮短審議時程。將修正報告書相關文字，請詳參報告書第4-29頁。
(三)第5-7頁針對審查程序與專業範疇制定標準部分，可否請廠商提供較為具體內容，俾利行政機關參考。	本研究案主要目的為提供政策方向，具體執行內容建議由各主管機關另行評估。 在程序部分，建議於完成遴選審議委員後，應對委員說明相關法令、委員會運作機制及委員權責；審議階段對於已有共識的部分，應予以收斂，並避免相同議題重複審查。 在專業範疇制定標準部分，建議於遴選委員時即應告知委員被賦予的「專業」審查職責是在交通、環評、水保

審查意見及會議結論	研究單位回應
	或土地利用等項目，以避免非屬該項專業的委員跨域審查，衍生議題難以收斂的情形。
五、內政部營建署綜合計畫組	
(一)依都市計畫法之規定，主要計畫屬內政部審查，細部計畫屬地方政府審查；但都市計畫區一定規模範圍以下之審議仍宜由中央審查，以利中央對土地進行適當之調節，而不宜直接下授地方政府。建議報告中文字，再予以調整修正。	感謝提供意見，於第五章主要推動流程中，刪除授權地方辦理的架構，以保留更大的彈性。 至報告書提及「建議下授地方政府辦理」部分，將修正為「建議在符合縣市國土計畫的架構下，可考量下授地方政府辦理」，以減少兩階段的審查程序。本研究僅提供政策研究參考，主管機關可視整體需要，考量實際可授權之原則。
(二)有關放寬土地使用管制部分，建議應視計畫特性研擬使用彈性的機制，而非直接放寬。	感謝提供意見，將配合修正報告文字，請詳參報告書第5-21頁。
六、經濟部工業局	
(一)目前工業區土地若採取只租不售方式，將會影響開發資金之回收年期，影響開發商之意願，故宜思考未來園區開發資金來源，以及如何彌補資金缺口。	有關資金來源，可考量政府預算、基金、發行債券、銀行融資等方式。
(二)產業園區在土地空間規劃住宅、工業用地，實務上兩種土地使用性質差異極大，易產生競合關係。	感謝提供意見，有關住商用地之競合關係，在規劃階段可透過調查分析、評估適當的開發量體；在平面配置上可透過規劃的手段，降低兩者土地使用干擾的情況，例如劃設緩衝隔離綠帶、公園等區位調整之規劃手法。
(三)目前審議機制實務困境，以某開發案為例，前已取得國發會重大建設的認定函，但於內政部審議時，委員對於重大建設的認定卻有不同的看法，因而影響開發進	感謝提供意見。

審查意見及會議結論	研究單位回應
度。	
七、經濟部國營事業委員會	
(一)簡報第15-18頁，既有制度改進措施之適用範圍為非自償性公共建設或全部公共建設，請受託單位予以說明。	既有制度改善之各項措施可參考公共建設及產業發展之屬性，分別予以適用，並非僅適用於自償性公共建設。
(二)協議開發概念似與現有合作開發機制類似，但研究單位是開發主體限縮為政府成立專責機關，似較現行規定更為限縮；另研究單位建議開發資金及開發主體之關聯性，以及如何串聯，請受託單位予以補充說明。	感謝提供意見，有關本研究案係建議政府主導開發案之開發主體宜由專責機關擔任，並未侷限僅可由專責機關辦理開發作業，民間仍可依各主管機關法令規定辦理。 另報告整體性之串聯架構，已重新編排及補充，請詳參報告書第五章。
八、臺北市政府捷運工程局	
(一)目前捷運局在土地取得作業時，市價是民眾最關切的議題，目前雖有引進不動產估價師公會協查市價之機制，但民眾仍有自己的想法，故本研究所提市價仲裁機制似為可行的辦法。	感謝提供意見。
(二)報告中建議成立特許公司是未來可以規劃的方向，因為民間公司在建築規劃、財務等技術執行層面，相較公部門專業能力更強。	感謝提供意見。對於是否成立特許公司來擔任開發主體，於專家學者座談會中，與會專家各有不同的見解。本研究考量土地開發涉及程序、價格及空間規劃與土地資源的重分配，目前政府及民間團體均有土地開發人才，惟以私部門辦理之時機尚未成熟。且政府以公權力辦理用地取得時，仍遭遇民眾抗爭或價格質疑；若委由私部門代理，雖可充沛運用民間人力與彈性，惟倘有外力介入，將涉及公信力等質疑，亦容易產生爭議。故本研究現階段建議開發主體仍宜由政府成立專責部門擔任，並可以徵求

審查意見及會議結論	研究單位回應
	總顧問的方式，彈性運用民間活力、人力與資源，以達協助辦理開發之目的。
(三)簡報第21頁，有關同意門檻80%部分，此門檻對於捷運用地而言偏高，可能影響後續土地取得。另依目前實務經驗，因問卷調查階段的規劃設計內容與實際執行成果後會有落差，致後續衍生相關合理性之解釋，並成為訴訟時作為民眾質疑的證據；這是公部門進行土地開發時會面臨的問題。	感謝提供意見，於第五章主要推動流程中，刪除同意門檻80%之機制，以保留個案更大的彈性。 另，有關民眾引用規劃階段資料，作為涉訟時之佐證資料，確為實務界經常面臨的問題，可供後續需地機關規劃時之參考。
九、國發會產業發展處	
本研究應屬於概念性質之研究案，不同土地開發案的性質不同、處理的重點不同，故無法套用至個案去解決細節的問題，報告書宜加以說明。	遵照辦理。將修正補充相關說明文字，以臻周延，請詳參報告書第1-6、4-15、5-13、5-20頁。
十、林委員慶玲	
(一)報告書第2.4節二現行開發模式所面臨課題(一)公共建設類，及第4章既有開發制度改善建議似僅聚焦在一般徵收，與章名不符。另第1章1-5頁圖示，自償部分除產業發展類外，尚有公共建設類「站區及周邊土地開發型」，惟第5章創新土地開發模式內容僅針對產業園區開發提出創新，對於其他以自償方式取得公共建設用地者似無著墨。	感謝委員指導，目前無論是公共建設類或產業發展類的用地取得所面臨的一般性課題仍以徵收居多，故改善建議亦以此居多，惟本研究亦有提出強制買回、提高閒置土地成本、合作開發機制等建議。至計畫章節名稱與內容範疇將再與承辦單位工作會議討論修訂。 另，有關第5章創新土地開發模式內容非僅考量適用於產業園區的開發，惟以自償方式取得公共建設用地「站區及周邊土地開發型」的個案，亦可視計畫特性參考辦理。
(二)報告書4.2-1表及4-16頁有關重複性公聽會及說明會造成民眾不便，建議整併公聽	感謝委員指導，本研究係建議公聽會與說明會宜妥善說明民眾真正關切的

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>會與說明會1節，政府召開公聽會及說明會通常有其法令依據及不同目的，民眾通常還是希望多面對面的溝通，目前很多開發案的做法，長期在當地設點服務，除可向民眾說明，亦可瞭解民意走向，必要時配合修正開發計畫。</p>	<p>核心議題，如果不能讓民眾扼要地取得其關心的資訊，將造成民眾不必要的負擔，加深民眾對於相關程序的負面觀感，甚至可能造成對政府的誤解與不信任感，故建議整併係避免造成民眾不便。另，面對面溝通係有效溝通的重要途徑，將於報告書中補充建議設點服務的溝通方式，請詳參報告書第4-16、4-17頁。</p>
<p>(三)有關建立土地儲備制度部分(4-7頁)，目前若要以此為由徵收土地，是非常困難的，建議除檢討既有用地閒置買回機制，及只租不售等策略外，市地重劃及區段徵收等自償方式取得之可建築土地，於回收開發成本後所餘土地亦可納入考量。例如台北市區段徵收案即有興建安置住宅，除安置區內拆遷戶外，所餘亦可安置其他徵收案之拆遷戶。</p>	<p>感謝委員指導，本研究建議之土地儲備制度，係指因私有土地取得不易，公有土地應導入永續利用的規劃觀點（如活化、多目標利用及盡量不出售等方式）、建立類似國外的「種地」概念，以因應未來多變的環境趨勢，並藉以減少取得私有土地的課題；而非以土地儲備制度為由擴大辦理徵收。</p> <p>故公有土地均為儲備土地之來源，而市地重劃及區段徵收等自償方式取得之可建築土地，於回收開發成本後所餘之土地，均屬土地儲備制度之一環。將補充相關說明文字，以臻周延，請詳參報告書第4-7、4-8頁。</p>
<p>(四)報告書4-23頁及4-29頁有關修法建議，宜再與主管機關討論其妥適性。</p>	<p>感謝委員指導，本研究僅提供政策研究參考，主管機關後續可視需要，另評估相關修法之妥適性。同時，本研究案於期末審查會議已邀集相關法令主管機關與會討論，其中內政部地政司已針對修法建議提供書面意見。</p>
<p>(五)第5章創新土地開發模式為本報告之重點，構想很好，但並不完整，建議在地主</p>	<p>感謝委員指導，針對各點建議意見說明如下：</p>

審查意見及會議結論	研究單位回應
<p>權益部分有比較明確的說明，幾點建議意見如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 既以合作開發為理念，對於協議不成或反對參與者，不宜以徵收強迫其參加，其土地應儘量予以剔除，或集中配置維持原使用分區。以區段徵收來說真正反對者佔的比例向來不高，一般多為爭取更多權益，但對於堅決反對者若不剔除或保障其既有權益，難以解決目前的困境。 2. 達成協議者，土地之移轉應視為買賣，開發後將土地配回之權利關係又是如何，抑或為抵付協議價購之金額，涉及稅賦問題，宜予敘明。另地主配回之土地是交由廠商經營管理或由地主自行利用，似未說明清楚。若地主可自行配回使用，產業園區勢必擴大辦理範圍，是否符合都市計畫擴大或變更精神。 3. 地主分享利益方案(5-12頁)，建議舉例試算，俾瞭解其可行性。各方案間權益之差距宜有其公平性及機會成本之考量，即各有其配套機制，且須符合開發目的。另先建後拆部分(5-17頁)，建議在開發區內辦理，除了區位考量外，亦可確保用地無虞。 4. 提高可售地價格部分(5-19頁)，宜規定以成本價為訂價基準，再考量市場行情適度調整較妥。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 反對參與開發者，本研究案亦建議儘量予以剔除、集中配置維持原使用分區或先建後拆等機制。詳參原報告書第5-7頁及圖5.2-2，將於報告書第5-14頁中再強化文字的說明。 2. 本研究案之多元協議合與作開發模式係私有地所有權人配合政府政策，為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，而進行改良土地者，故建議比照市地重劃等相關機制，爰依土地稅法第六條及平均地權條例第二十五條減免相關土地稅。將補充相關說明，請詳參報告書第5-3、5-4頁。 有關地主配回土地，依區域計畫法及都市計畫法規定使用即可，其土地產權屬私人所有，無須規範由何人使用，亦不涉及產業園區、都市計畫擴大或變更。 3. 將與承辦單位討論案例試算之可能性。 有關先建後拆區位是否僅於開發區內辦理，需視個案實質條件評估而定。本研究亦有建議公有土地儲備及跨區規劃的機制，原則上倘能於區內完成先建後拆為就地安置的最佳方式；但倘受限於實質環境，仍希望透過跨區方式先建後拆，以彈性提供民眾選擇的機會。 4. 已納入補充相關說明文字，以臻周延，請詳參報告書第5-22頁。

審查意見及會議結論	研究單位回應
十一、郭委員年雄	
(一)本案建議技術性的內容不宜過度討論，而應聚焦在角色、組織及方法，請受託單位以國發會之角度，提出前瞻性的作法。	感謝委員指導，本研究案將以提供政策方向為主要目的，技術性細節內容將建議另案委託研究。
(二)土地開發需要跨部門整合的力量，如四川微電子園區就是透過重慶市政府整合並縮短開發時程，將土地開發的效益提升之成功案例。	感謝委員指導，本研究案將建議長期階段由政府成立專責機關擔任開發主體，以統整資源，請詳參報告書第5-9頁。
(三)原推動縣市區域計畫，即希望透過授權地方政府的方式加速審議時程；而聯席審查則以整合跨部會的方式推動，減少部門間的摩擦，加速開發案的處理。	感謝委員指導，有關授權地方政府加速審議及聯席審查機制等，已納入本研究建議內容，請詳參報告書第5-6頁。
(四)目前因為市場的需求使產業園區的價格不斷提高，土地供不應求，以台中精密機械園區為例，土地開發後也創造諸多附加價值，研究單位可以將諸如此類課題納入思考。	感謝委員指導，本研究案建議於規劃階段與土地所有權人共同營造願景，透過說明土地開發後產生之價值，提升土地所有權人同意開發之意願。
(五)土地開發需要完整之配套，政府角色如何創造價值，建議透過法律之整併，達到加速及簡化流程之目標。	感謝委員提供意見，本研究於第5.3節建議相關配套措施及修法建議，包括落實先建後拆機制、建立公有土地與產業用地儲備、放寬土地使用管制的彈性及跨區規劃機制等，期望多元協議方案能盡量消弭用地取得阻力，以達加速推動重大建設的目標。
十二、國發會國土區域離島發展處	
(一)本委辦案係因目前民眾財產權保護意識高漲，致徵收推動困難，故考量跳脫既有法制框架限制，以突破目前土地開發之瓶頸。本研究結果雖無法適用於所有案件，惟能提供一個新的選項，作為政府政策推動的參考方向。	敬悉。
(二)國外案例部分，建議可於報告中新增小	遵照辦理，請詳參報告書第3-40頁。

審查意見及會議結論	研究單位回應
結，並說明國外案例的哪些作法已引用作為本案創新土地開發模式之參考。	
(三)計畫架構部分，短期無須修法之措施可納入既有制度改善，其他涉及修法或中長期推動之措施，則建議納入創新土地開發模式。並請受託單位統整串連開發主體、利益分享等作業程序，同時加強具體執行內容之撰述，並請以實際案例試算說明。	遵照辦理。
(四)有關建議作法與修法配套內容，請研究單位能有一致性對應，並提出修法建議對照表。如報告書第5-20頁之跨區換地、土地法庭及基金設置等，請補充具體修法建議。	遵照辦理，修法建議對照表、跨區換地、土地法庭及基金設置等，請詳參報告書第5-24、5-23、5-18、5-27頁。
(五)報告書之呈現方式，建議可多利用圖表代替文字敘述。	遵照辦理。
貳、會議結論	
一、現階段民眾意識與社會氛圍轉變，各部會在土地取得遭遇重大困難，因此期望透過本研究之調適作法，降低土地開發遭遇之阻力、減輕民眾疑慮。本研究重點，在於合作協議開發與民眾的照顧，並非強調全套新的土地開發模式；其中，協議取得與安置配套的細部內容，可再加強說明。	遵照辦理。
二、研究成果中，未有共識之內容（如 80% 同意門檻、聯席審查等）建議暫不納入創新土地開發模式之流程圖中，並請受託單位會後與承辦單位再確認整體架構及報告內容。	遵照辦理，已於105年5月3日進行工作會議。
三、有關多元協議開發及修法建議部分，將會因計畫個案、地方民情而有不同之作法，請受託單位參考委員及與會機關意見，再行整理分析，並於結案報告書中另行調整	遵照辦理。

審查意見及會議結論	研究單位回應
相關說明及文字內容。	
四、本研究案期末報告請廠商依據審查會議委員、相關機關意見修改，並依契約繳交相關文件與檔案後，再行辦理請款。	遵照辦理。

附錄四 訪談紀錄摘要

104.7.14 訪談台鐵局企劃處地權科

1. 辦理用地取得協議會時，民眾提出的要求，有時並非需地機關依現行法規的授權範圍可以達成的，宜有一套基本的標準，讓需地機關可以有辦理的參考，故協議價購優惠辦法有需要訂定。
2. 目前可供交換的土地有限、法令授權不足，民眾要求「以地易地」就目前環境較無可能。
3. 目前市價估價結果，仍與民眾對於價格的需求有所差距，信賴基礎不足，建議由地方政府處理。
4. 建議補償費給足就好，由民眾自行購屋購地，以避免後續交屋後衍生其他的爭議。
5. 地價仲裁機制的設計，希望不要多一道關卡，反而製造問題、無法解決問題。
6. 依據公聽會民眾的反應，民眾對於公聽會的內容並無太多興趣，民眾多關注於取得價格與時程的問題，公聽會是否有辦理的必要，值得討論。

104.8.21 訪談高鐵局五組

1. 協議或徵收補償地上物的範圍，建議應擴及用地取得階段迫使所有權人必須額外付出的規劃設計費用及行政程序規費等較為合理，以落實保障民眾的權益，並可減少抗爭。
2. 對於被徵收的所有權人，可以考量提供購房優先及優惠措施。
3. 民眾被迫提供土地供公共建設使用，可考量配套的減稅措施，以彌補其損失、降低其負面觀感。
4. 公聽會應須能達雙向溝通的功能，目前的規定內容似與民眾關心內容不符。
5. 目前需地機關尚無授權優惠方式的標準，以因應民眾協議價購時所提出的要求，建議中央有需要訂定協議價購優惠辦法。

104. 10. 23 訪談高雄市府都市發展局

1. 歐洲地中海計畫採「跨國」公私合作夥伴，權力大、彈性大，國外對於土地開發抗爭較少聽聞，與國內民情或有不同。
2. 法國取得土地採協議、似較無徵收抗爭議題。
3. 建議：
 - ▶ 放寬國有土地使用與處分，俾利大規模整體開發計畫之執行。
 - ▶ 訂定協議價購或優惠辦法，以因應民眾的訴求。
 - ▶ 修正平均地權條例十項負擔的內容，公共設施的規劃宜與時俱進，而非侷限於舊有的設施標準（例如：以鼓勵大眾運輸及目前建物皆設有設置停車場規範標準等，故在整體規劃時並非一定要有設置停車場用地必要）。

104. 11. 18 訪談北捷局路權室

1. 協議價購優惠辦法有需要訂定，以確認授權範圍。
2. 一般協議時「所有權人需求」如研究單位結果所述，包括價格、安置、就業等項目；對於研究單位所提之相關策略規劃（如溝通平台、程序檢討、市價仲裁、協議機制補強、替代方案的提供等）並無意見。
3. 所有權人及需地機關對於市價看法倘不同時，可考量由估價師公會協審。
4. 目前捷運土地開發機制有考量朝「土開法」與「比較法」兩種估價模式之結果，取其高者辦理。
5. 本局目前係考量找3家估價師以上辦理估價，以供參考。
6. 目前無「以地易地」、「以屋易屋」的法源，難以執行。
7. 未來社子島可能朝「先建後拆」方式辦理，建議於都市計畫變更階段，即可先尋找可行的替代方案。
8. 一般民眾對補償價格較為關切，協議價購及公聽會的程序有檢討的必要。

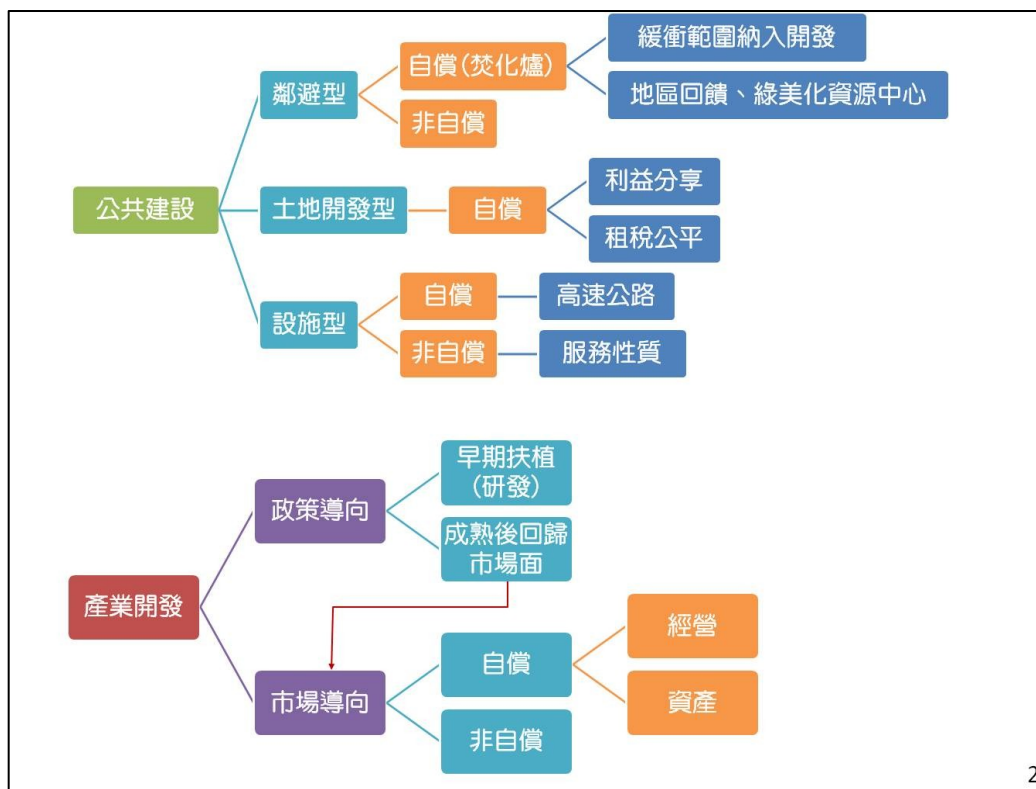
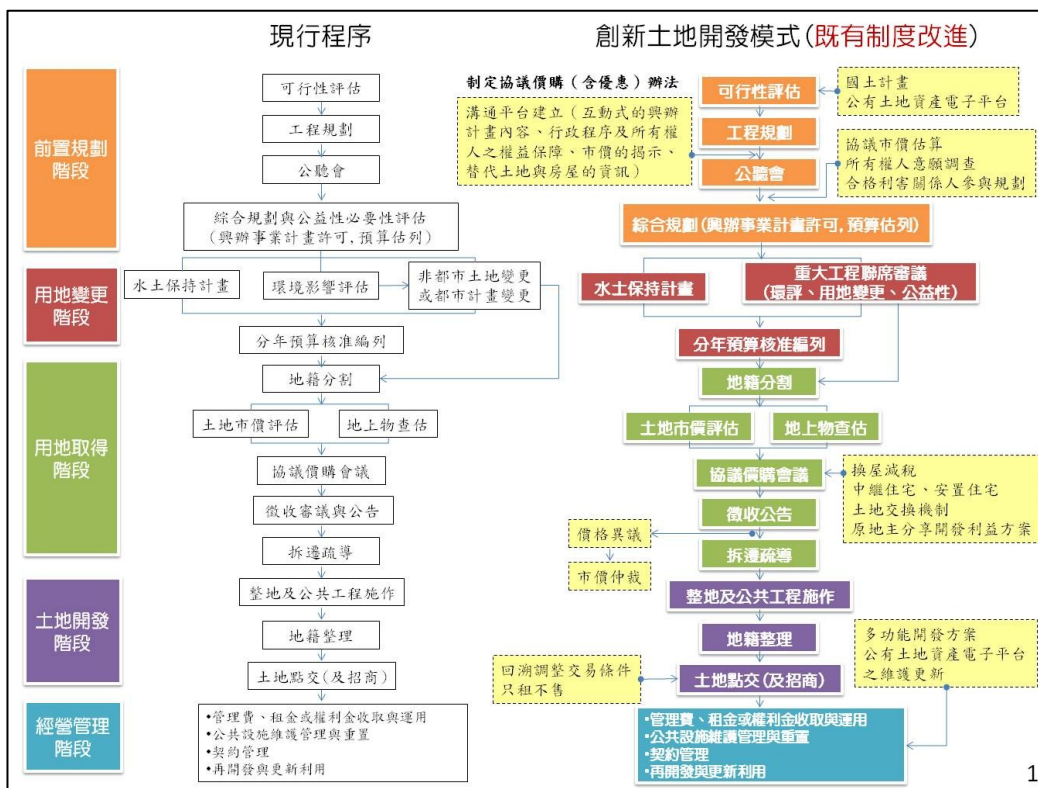
104.12.2 訪談高鐵局五組

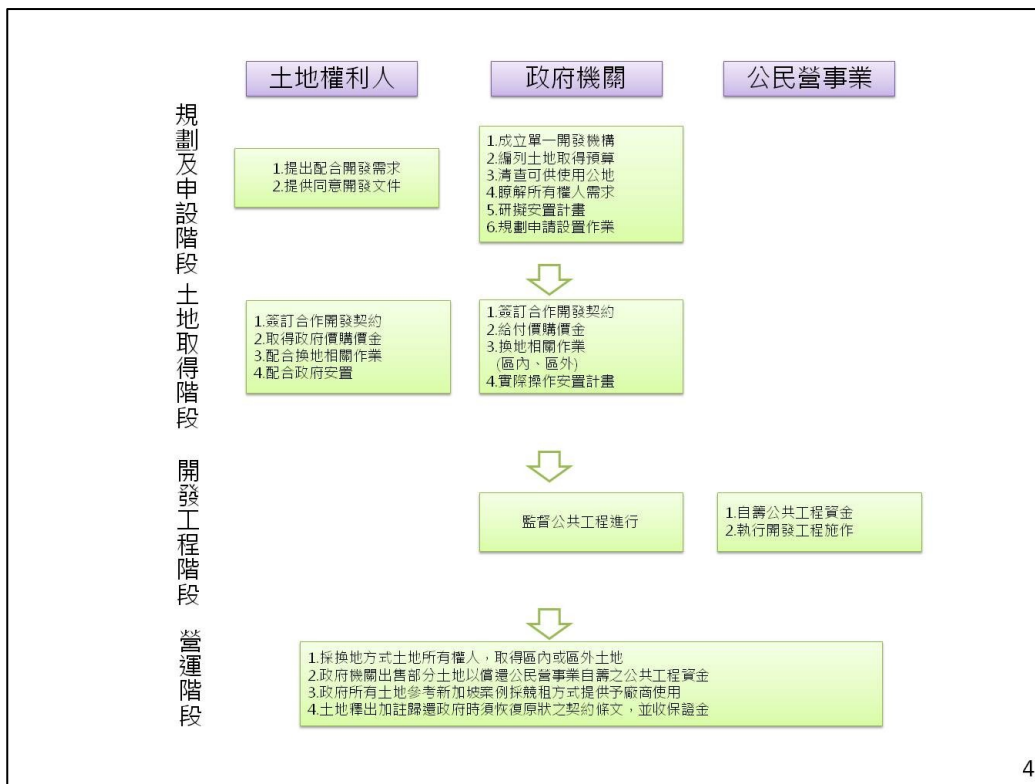
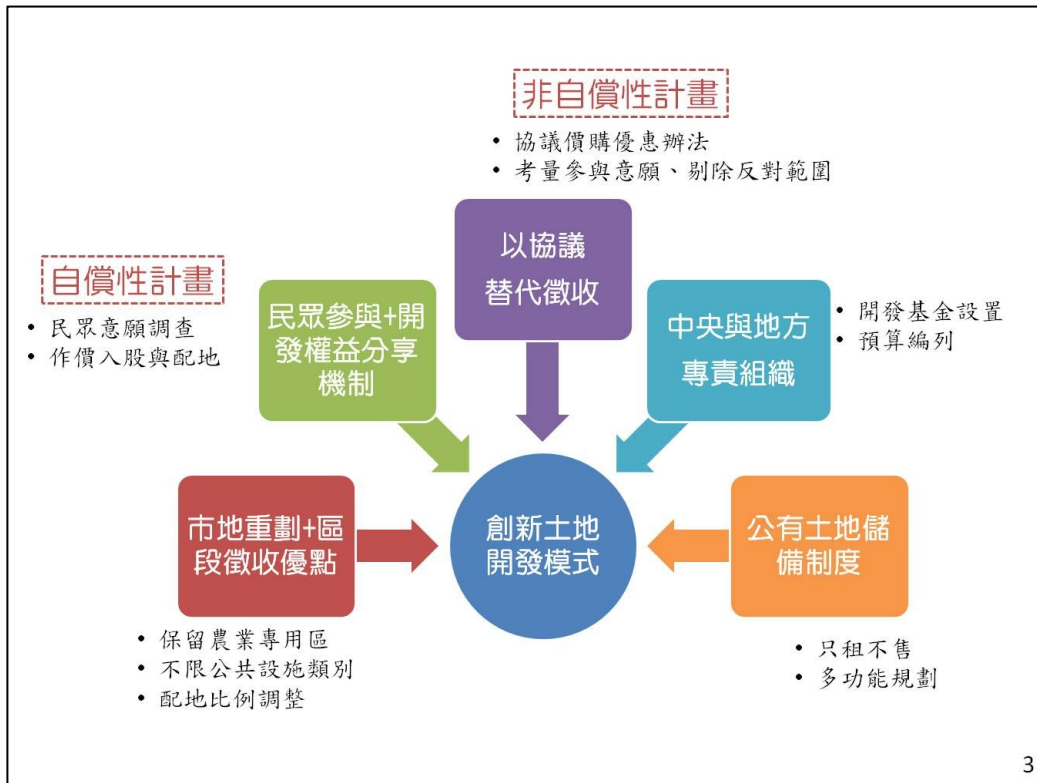
1. 為因應民眾協議價購時所提出的要求，同時讓需地機關協議時有遵循的依據，訂定協議價購或優惠辦法有迫切需要。
2. 以現行的制度與內容而言，民眾常對公聽會的程序感到無奈，因為無法聚焦於民眾所關心的價格問題，又難以改變將要被徵收的事實。
3. 對於政府負擔地主委任估價費用固然合理，但民眾委任的估價師人選需整合，不是各自委任，以避免資源浪費。
4. 與公有地交換機制有賴修訂相關法令，方能落實。
5. 規劃中繼住宅、安置住宅的區位往往受到限制，研擬配套措施時宜考量民眾意願。
6. 有關因應就業的訴求，建議就業優先輔導措施可考量提供所有權人免費課程、優先就業與投資。
7. 有關因應情感因素（如風水）的訴求，除宣導外，可考量以提供民俗建議或補助等，化解民眾疑慮。

104.12.9 訪談北捷局聯開處

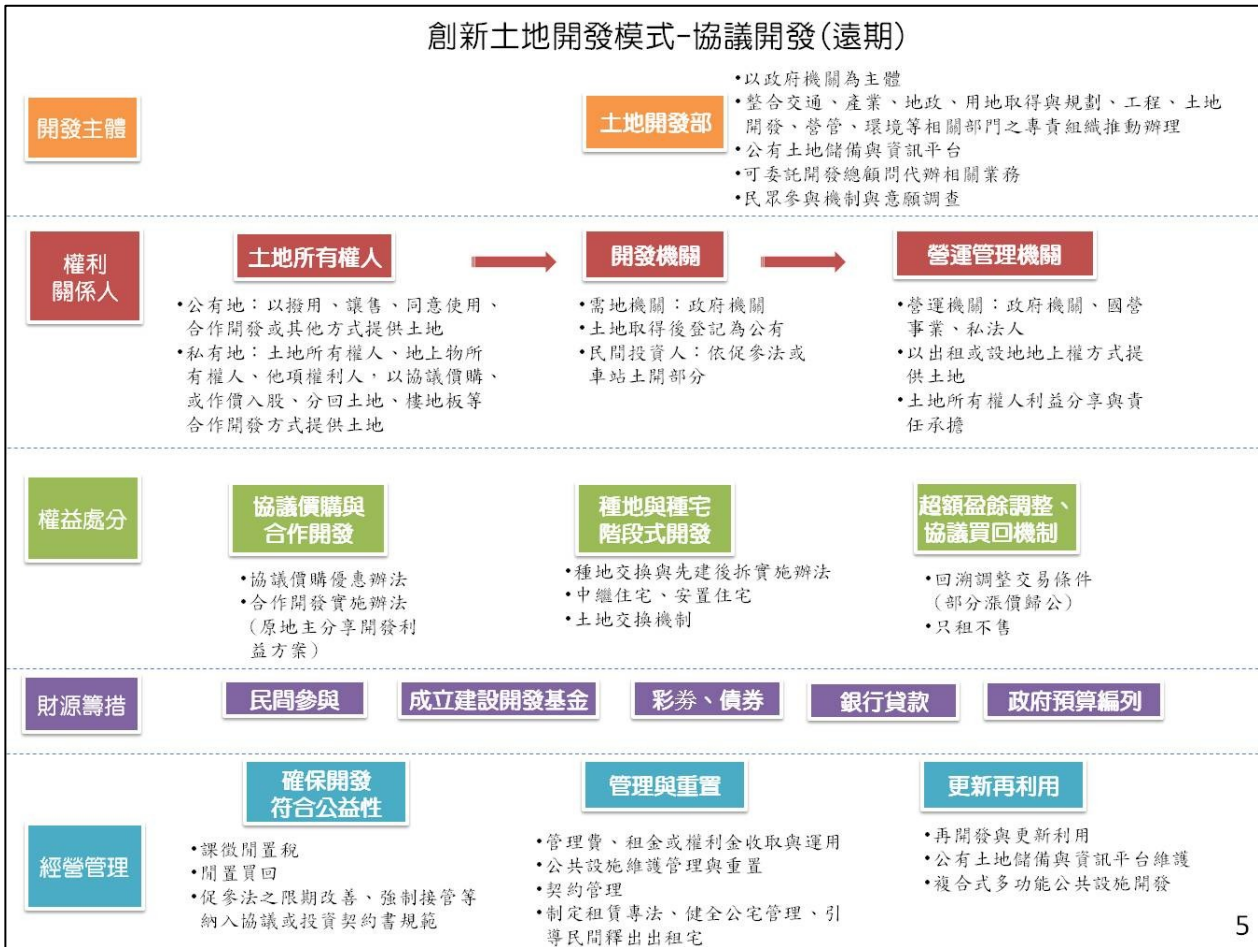
1. 如果政府的土地取得費用編列充足，捷運設施亦可以不辦土地開發的方式辦理用地取得，可減少承辦單位為了保障民眾權益而辦理土地開發所遭受到的爭議。
2. 司法院釋字第 732 號解釋已拘束捷運建設之土地開發行為，目前機廠設施均已布設於必要範圍，需在其內考量辦理土開之可能性。
3. 未來倘考量以「配地」方式辦理土地開發，以大面積之機廠開發較有機會，小面積的車站出入口較無腹地可供辦理。

附錄五 104.12.29 工作會議說明資料





創新土地開發模式-協議開發(遠期)



附錄六 105.2.23 第一次專家學者座談會辦理情形

「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」案

專家學者座談會

【委託單位】 行政院國家發展委員會

【受託單位】 中興工程顧問股份有限公司

【舉行時間】 105年2月23日（星期二）下午2時

【會議地點】 國發會 B136 會議室

座談會議程表

時間	議程內容
10 分鐘	座談會報到
10 分鐘	主持人致詞與來賓介紹
5 分鐘	委託單位說明計畫緣起與需求
20 分鐘	[計畫簡介與說明] 報告人：薛玉珠
140 分鐘	[討論課題] 一、既有制度改進之建議與看法 二、創新模式推動之看法
	閉 幕 · 賦 歸

座談會成員

與 會 名 單		
學者	德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程	花敬群（副教授）
專家	台糖公司	陳秀姬（資產營運處處長）
	華友聯集團	陸紀康（執行長）
相關主管 機關	內政部營建署	廖耀東（都計組副組長）
	經濟部工業局	游振偉（主任秘書）
	財政部推動促參司	曾國基(司長)

【聯絡方式】

中興工程顧問股份有限公司 薛玉珠 計畫主持人

- 電話：02-2769-8388 Ext.10664
- 地址：臺北市南京東路5段171號6樓
- E-mail:cindy@mail.sinotech.com.tw




因應公共建設及產業發展之 創新土地開發模式委託辦理計畫案

專家學者座談會 簡報

計畫主持人 薛玉珠

中華民國105年2月23日

 中興工程顧問股份有限公司

簡報大綱

1

壹、研究概況說明

貳、議題研討

- ◆ 分析公共建設或產業園區用地取得之課題，並研擬可行策略，以減緩用地取得的衝突。
- ◆ 研擬適合之土地取得模式，釐清政府、土地所有權人、一般民眾等利害關係人之權責及未來配套修法方向，並作為政府未來研議後續土地開發模式之參考，擴大土地資源利用效益，提升整體經濟發展及產業競爭力。

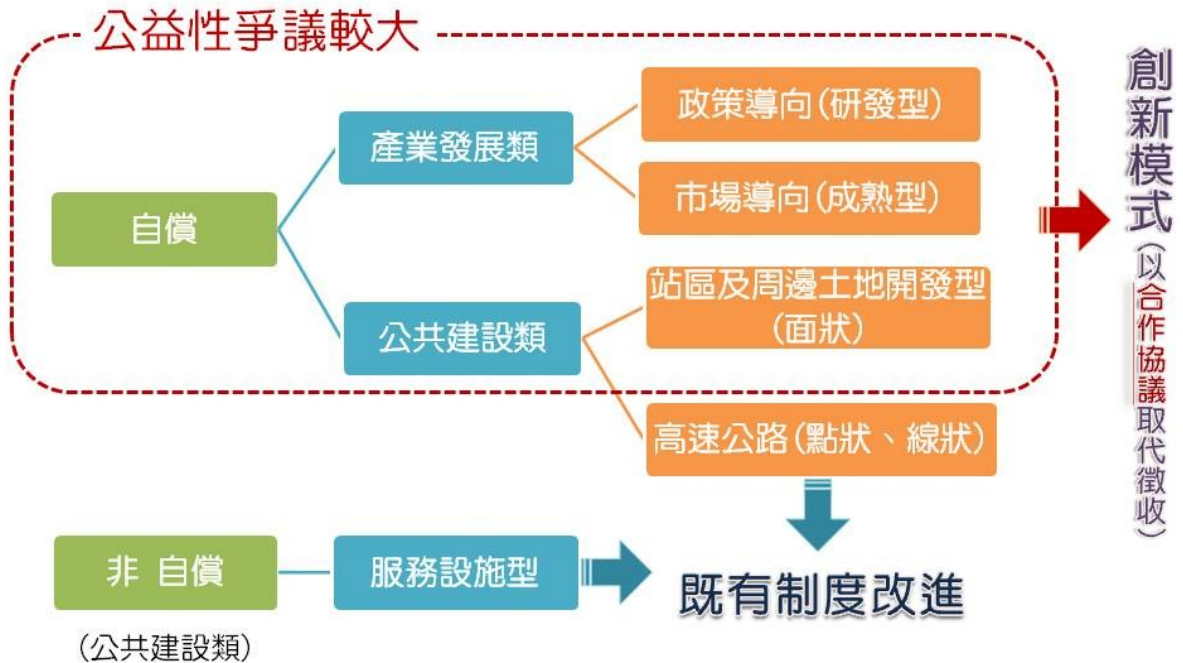


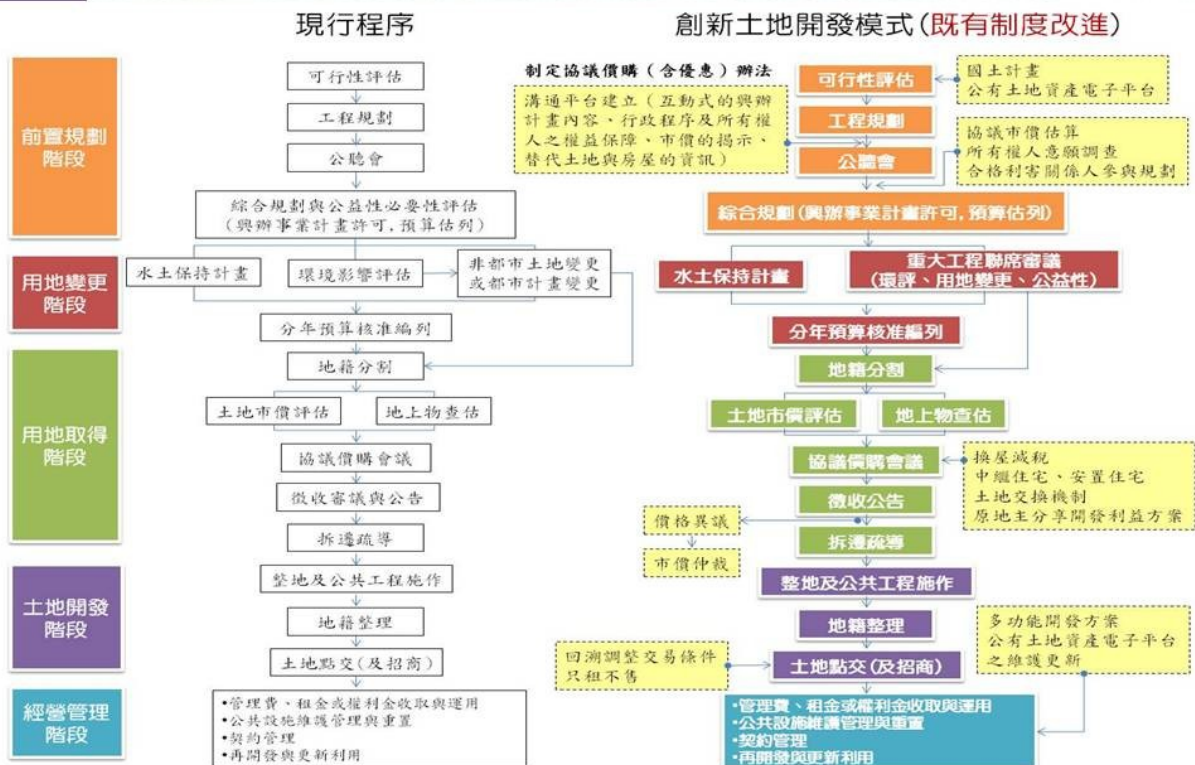
所有權人需求與課題



- 互信基礎薄弱
- 溝通方式與程序
- 需地機關缺乏協議的工具
- 取得替代房屋或土地的困難性高
- 適法性與公平性

公共建設與產業發展之類型





◆ 配套措施

👉 建議由內政部建立資訊平台

- ✓ 溝通平台：屬整體性程序（如民眾權益保障程序等）由內政部提供；至各規劃案資料由需地機關提供
- ✓ 公有土地資產電子平台

👉 公有與產業土地儲備制度建立

👉 落實優良農地調查與分類

👉 訂定市價計算方式的一致性

👉 強化規劃階段的民眾參與開發意願調查及落實土地取得市價評估

👉 規劃階段整併環評、用地變更與用地取得之公聽會與說明會

👉 課徵閒置稅與閒置強制買回

👉 增加公共設施多功能開發的獎勵方式

- ✓ 納入合格利害關係人參與規劃的機制，使所有權人能分享開發後的利益
- ✓ 公共設施依原計畫使用5年以上，得以多功能的方式增加其他公共設施與相關配套的開發內容（惟不得出售）

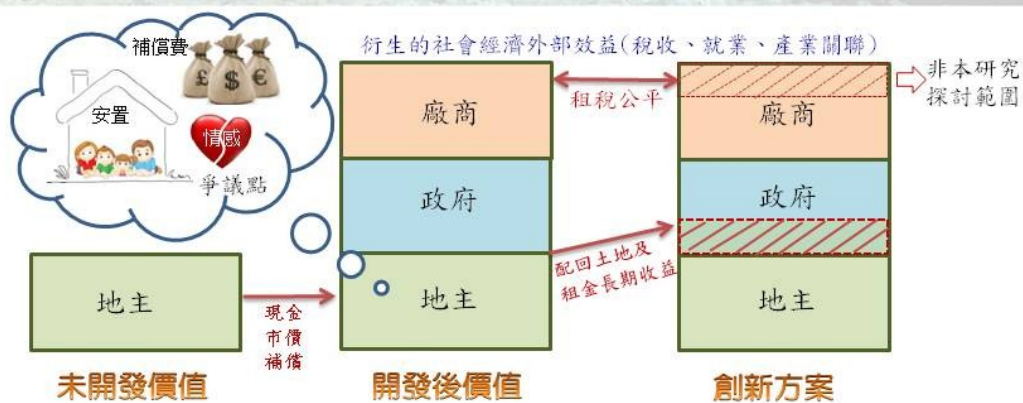
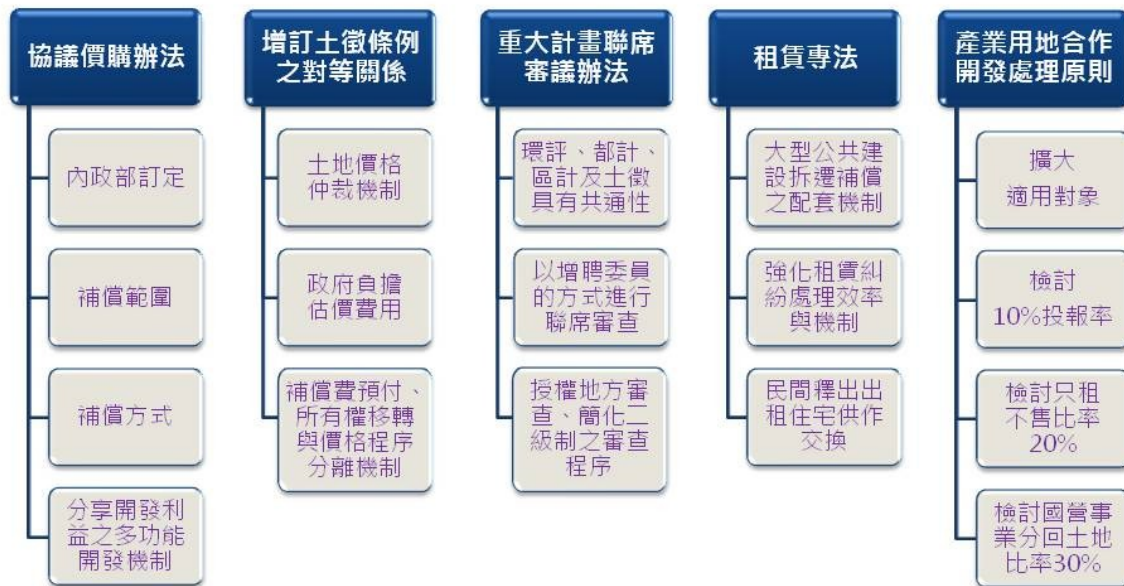
👉 建立超額盈餘之回溯調整機制

- ✓ 實價登錄漸趨成熟，後續開發商倘獲得超額盈餘，應於交易時按一定比例提交一部分獲益予公部門，以作為後續公共建設開發與營運之基金使用。
- ✓ 促參案倘有超額盈餘之疑慮，宜以營運權利金分年提撥之機制辦理

👉 先租後售、提高產業可售地價格

👉 落實租稅公平、確保建設經費無虞

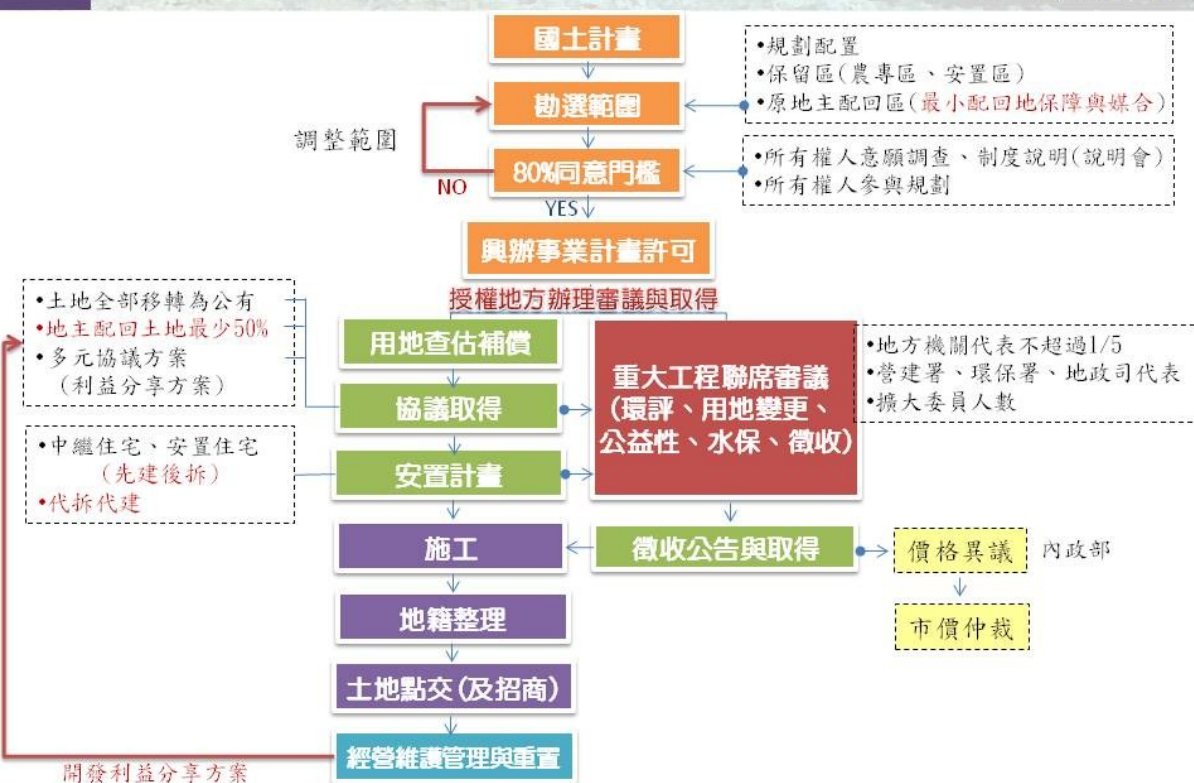
◆ 修法建議



創新土地開發模式 - 概念圖



創新土地開發模式 - 推動流程



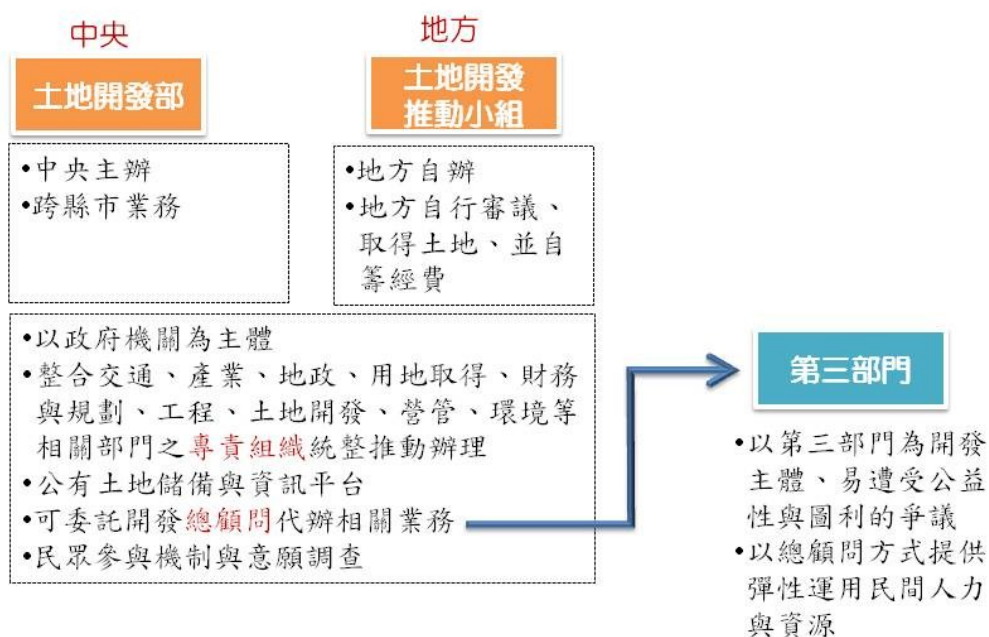
- 保留農專區
- 參與配地
- 現金補償
- 分享利益方案
- 1/2配地，1/2分享利益方案
- 1/2現金補償，1/2分享利益方案

增加地主選擇權

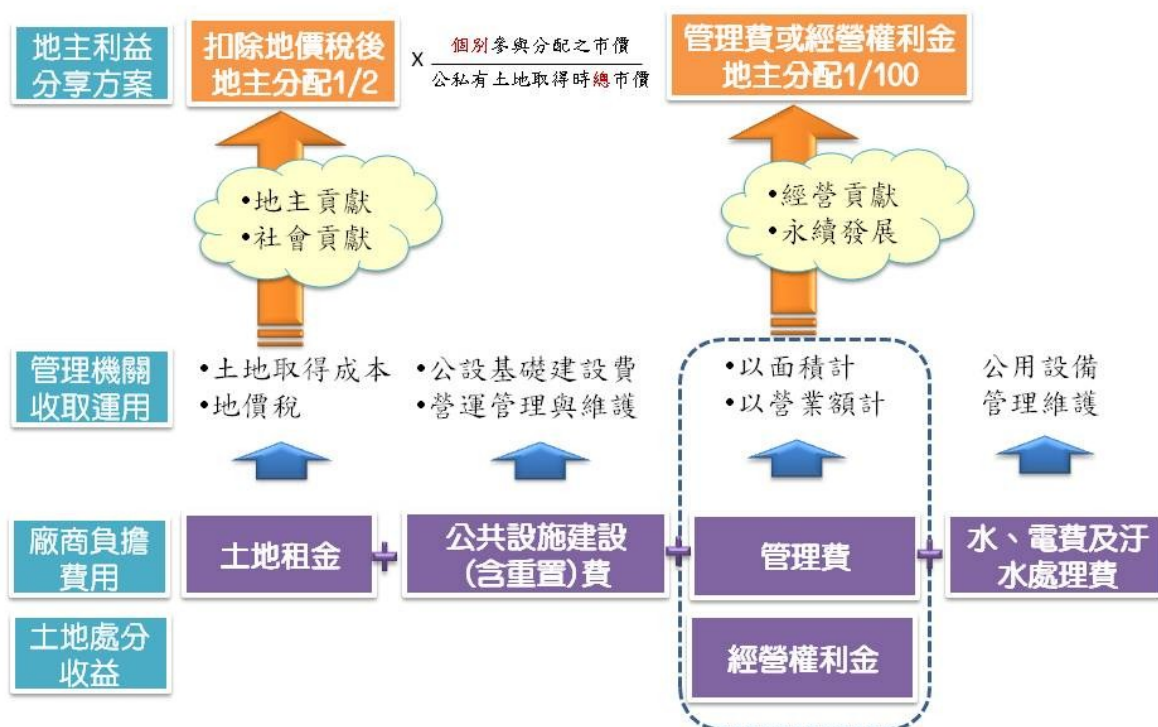
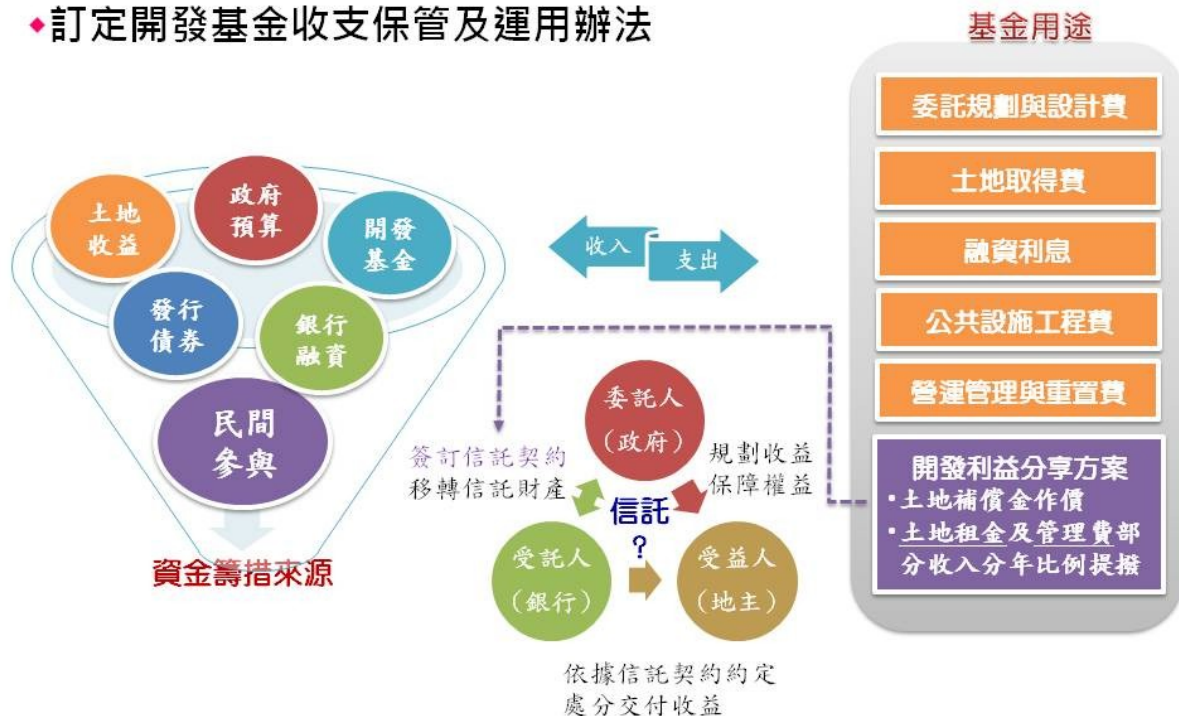


配套：中繼住宅(短期自費租用)、利益分享中途解約機制

- ◆ 以政府專責組織為開發主體、授權地方自行審議辦理



◆訂定開發基金收支保管及運用辦法





- ◎既有制度改進之建議與看法
- ◎創新模式推動之看法

簡報結束 敬請指教



「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」案專家 學者座談會紀錄

壹、開會時間：105年2月23日（星期二）下午2時

貳、地點：國家發展委員會 B136 會議室

參、主持人：游明進組長
紀錄：李安爵

肆、出（列）席人員：詳簽到單

伍、發言紀要：

一、花教授敬群（德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程）

（一）本研究整理資料相當完整，建議後續按部就班循序漸進地解決目前土地開發所遭遇之課題，而非一步到位。

（二）利益分配可能是本計畫之核心課題，合作協議過程建議可思考政府規劃權所創造之價值應如何評估，於利益分配時適度之考量。

（三）同意設置土地開發專責機構或基金，但中央與地方政府間之分工權責建議要細緻一些，地方政府可思考再細分為直轄市政府與縣市政府。

（四）協議合作模式可考慮不動產投資信託，進一步朝「專業化」、「制度化」之方向邁進，透過專業顧問協助保障地主權益；至於提高同意百分比之門檻相對並沒有那麼重要，現階段常有少數人綁架大多數人，公權力無法介入之情況，如何確保地主權益之保障才是重點。

（五）有關生存權、居住權部分，建議制度上要予以分類不同情境之處理方式，如認定有居住事實才可以換屋；此外，配合換屋或換地之方案，規劃初期應預先掌握可供利用之土地。

（六）建議本計畫可考量辦理個案模擬，以利瞭解創新土地開發

模式所產生之效果。

- (七)考量未來土地稅法之改革勢在必行，建議未來租金之收取方式，應與公告地價脫勾處理。
- (八)產業用地只租不售之財務計畫，建議可朝長期融資之方式辦理，如行政院中長期基金等。

二、曾司長國基（財政部推動促參司）

- (一)現行「以地易地或易屋」的規定，以促參法第17條為例，其已賦予加速取得重大公共建設所需用地(私有地)之必要時，主辦機關得協調公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地…，准由未領補償費之被徵收土地所有人就其應領補償費折算土地、建築物領回。法雖有規定，但實際運作上主辦機關因擔心被認定有圖利之虞，實際上不敢執行，其關鍵課題在於土地建物折算之基礎與金額多寡之認定，難有一致之認知與認同。
- (二)又公共建設用地之土地使用管制能否思考賦予更大使用彈性，允許公共建設用地開發時於基地保留供原地主依既有生活型態(不同土地使用型態)，在地生活並參與公共建設之開發，並配合先建後拆的配套機制，以減少土地取得之抗爭。
- (三)未來營運預期可產生利潤之土地開發案(具自償性公共建設)，可思考地主以地作價入股，分享開發利益。
- (四)協議價購之正常交易價格難以認定，同時現行國公有地鑑價為避免圖利之嫌，鑑價結果往往偏高，建議宜建立一套合理的土地鑑價機制。
- (五)促參案件對於土地租金計收，當公共建設興建、營運期間，其所需用地當年之申報地價與原財務計畫預估之當年地價漲幅逾百分之五十時，主辦機關得酌以減收應繳之租金。以規範租金計收之合理性及變更契約之依據，避免地價調高時，影響民間參與公共建設計畫之財務計畫。

三、陳處長秀姬（台灣糖業股份有限公司資產營運處處長）

- (一)民國95年迄今，台糖公司配合政府政策釋出土地，被徵收約2,400公頃，參與區段徵收約816公頃，出租約900公頃，台糖公司近年土地流失速度相當快。
- (二)農業用地變更涉及國家糧食安全問題，產業用地和農業用地間須由國家整體觀點，取得平衡。且變更為產業用地後，易與周邊土地使用產生不相容之情況，常遭到周邊抗議，建議優先使用既有閒置產業用地，惟部分老舊廠區仍須考量文化資產議題。
- (三)配合區段徵收後，因產業、人口未配合引入，造成分回之住商土地閒置(如嘉義高鐵站區)，卻須負擔地價稅之情況。
- (四)現行徵收市價難以評估，以新吉案例而言，協議價購金額約為53億元，徵收市價卻是47億元，委託3家估價師估價結果分別為48、51及70億元，建議土徵條例應予考量修正，市價訂定機制須避免地評會球員兼裁判的疑慮。
- (五)產業所需土地不一定要取得所有權，可思考採出租、設定地上權之方式釋出。
- (六)產業園區合作開發目前無法源依據，分回比率係與工業局協商之結果，建議合作開發可法制化，並可考量適度引入住商使用。
- (七)今年公告地價大幅上漲，因大多數租約之租金係以公告地價百分比收取，以致廠商所付租金大增，影響廠商投資意願，建議未來宜考量如何以平穩的方式收取租金或修正相關土地稅法。

四、游主任秘書振偉（經濟部工業局）

- (一)區位勘選受到土地取得因素之影響，建議由國土計畫管制面著手，將可變更土地優先盤點出來，以利未來產業用地區位勘選之進行。
- (二)地價評議部分，目前工業局推動林園高質化產業園區之估價結果遭到民眾質疑，為免除公務員圖利之疑慮，建議可

思考搭配獎勵金制度，並隨時間遞增而減少；考量建構協議價購資訊平台，以掌握供給(地主)、需求(廠商)端可接受之價格，進而敲定價購金額。

(三)產業用地只租不售將影響整體財務計畫，以政府基金支應較可行，銀行融資較不可行；且出租土地後，建物與土地所有權人不同，依工業局經驗即使契約訂有拆屋還地之內容，但實際操作仍有困難，並增加管理及訴訟成本。

(四)合作開發未來應為土地開發之趨勢，建議可思考由政府、地主、開發商共組特許公司，各權利關係人角色變換後，或許可解決現行許多土地開發之課題。

五、陸執行長紀康（華友聯集團）

(一)政府應該藏富於民，先讓民間賺錢，再透過稅制回收，以土地開發而言，重劃後政府即可透過增值稅、地價稅等挹注財務，以形成政府與民間合作的良性循環。

(二)土地開發地主同意百分比建議為55%，因過半數就是合理。依實際執行經驗，過高之同意百分比，反而將使黑道介入更加嚴重。

(三)推動都市更新，建議可先利用公園、學校等土地，先行興闢住宅供移入，再逐區辦理土地交換與開發，最後再把公園蓋回來，這樣就可以完成開發。

(四)國土計畫應把不可開發區明確定義，位於可開發區位之土地開發則應減少行政程序。產業用地建議採填海造陸方式，一方面可善用河川土石資源，並可減少對於既有土地使用(如農地)之影響。

(五)建議可以成立國土部，統整開發。

六、廖副組長耀東（內政部營建署）

(一)公共建設開發類型樣態不易分類，以臺南鐵路東移案為例，改進既有制度的模式也無法推動；未來河川用地、都市計畫公共設施之土地取得也可能產生問題，爰建議在有限時

間及經費下，應聚焦工作範疇。

- (二) 聯席審查雖有法源，但實際操作困難，問題往往無法收斂。
- (三) 公共設施多目標使用一節，現行促參法已有相當彈性。
- (四) 土地開發之基金設置，宜有穩定的財源方具可行性，如國道收費基金及民航作業基金均有穩定的金流。
- (五) 新竹璞玉計畫同意比率達90%亦遭遇抗爭，故土地開發地主同意百分比門檻即使訂到90%，未來執行上也可能會有一定的困難度。
- (六) 土地開發審查程序維持現況或下授地方辦理，各有優缺點，建議考量國營事業等可能遭受地方政府不平等待遇之因素等。
- (七) 成立土地開發部建議應務實思考。
- (八) 目前已有成立農專區之制度，但零星地主倘不同意在實務推動仍遭遇困難，建議可強化配套措施之研議(如換地)。

七、陳組長荔芬（國家發展委員會）

- (一) 本研究既有制度改進部分，自償、非自償之土地開發類型皆可適用；創新土地開發模式主要係適用於自償性之土地開發。
- (二) 由於目前民眾財產權保護意識高漲，致徵收推動困難。未來可朝合作開發或協議開發進行，地主同意百分比之強制性門檻建議可再予討論。
- (三) 產業園區合作開發之方式，目前工業局已擬納入產業創新條例修訂，地主產權是否須先移轉予政府一節，建議可再思考，避免因增值稅課題影響土地所有權人參與合作開發之意願。
- (四) 目前政府組織改造並未設土地開發部，後續可研究民間參與方式，及可能挹注財務的規劃方式。

八、呂副處長登元（國家發展委員會）

現階段社會氛圍極端化，各抗爭案件皆無限上綱，本研究雖不能一次解決所有的問題，惟希望透過本研究之調適策略，降低土地開發遭遇之阻力，使傷害降至最少。

九、主席


感謝各位先進提供寶貴的意見，後續將納入本研究參考。

陸、散會：下午 5 時 15 分。

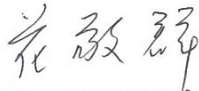








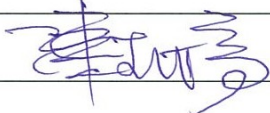


**「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」案
專家學者座談會簽到單**

一、開會時間：105年2月23日（星期二）下午2時

二、地點：國家發展委員會 B136 會議室（台北市寶慶路3號B1）

三、主持人：游組長明進 

四、出席人員及單位：

出席人員及單位	職稱	簽名
花敬群	德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程副教授	
陳秀姬	台灣糖業股份有限公司資產營運處處長	
陸紀康	華友聯集團執行長	
廖耀東	內政部營建署都計組副組長	
游振偉	經濟部工業局主任秘書	
曾國基	財政部推動促參司司長	
國家發展委員會		
		
		
		
中興工程顧問股份有限公司		 

附錄七 105.3.8 第二次專家學者座談會辦理情形

「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」委託辦

理計畫案

第 2 次專家學者座談會

【委託單位】 國家發展委員會

【受託單位】 中興工程顧問股份有限公司

【舉行時間】 105 年 3 月 8 日（星期二）下午 2 時

【舉辦地點】 國發會 B136 會議室（台北市寶慶路 3 號 B1）

座談會議程表

時間	議程內容
10 分鐘	座談會報到
10 分鐘	主持人致詞與來賓介紹
5 分鐘	委託單位說明計畫緣起與需求
20 分鐘	[計畫簡介與說明] 報告人：薛玉珠
140 分鐘	[討論課題] 一、既有制度改進之建議與看法 二、創新模式推動之看法
	閉 幕 · 賦 歸

座談會成員

與 會 名 單		
受託單位	中興工程顧問股份有限公司	游明進(組長) 、 薛玉珠(計畫主持人)
中央與地方主管機關	內政部地政司土地重劃科	姬世明 (科長)
	交通部高速鐵路工程局	許峻榮 (第五組五科科长)
	臺中市政府 地政局	張治祥 (局長)
	臺北市府 財政局	陳志銘 (副局長)
專家	中華工程股份有限公司	蕭瑞煌 (經理退休)
學者	國立政治大學 地政學系	邊泰明 (教授)

備註：以上成員均邀請中。

【聯絡方式】

中興工程顧問股份有限公司 薛玉珠 計畫主持人

- 電話：02-27698388 Ext.10664
- 地址：臺北市南京東路5段171號5樓
- E-mail:cindy@mail.sinotech.com.tw




因應公共建設及產業發展之 創新土地開發模式委託辦理計畫案

專家學者座談會 簡報

計畫主持人 薛玉珠

中華民國105年3月8日

 中興工程顧問股份有限公司

簡報大綱

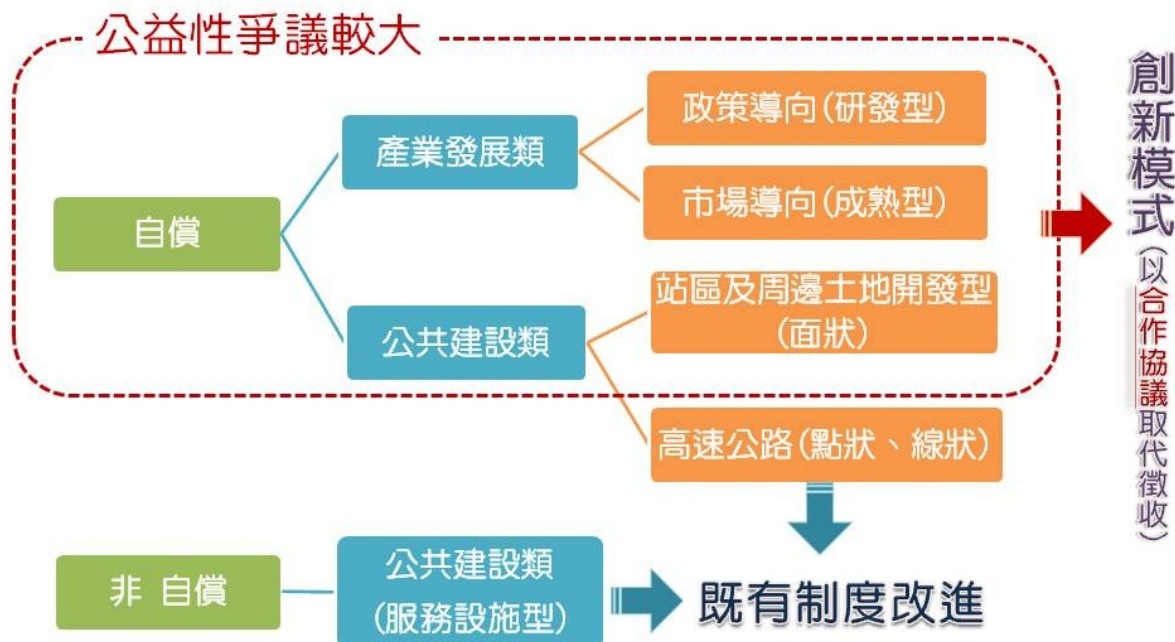
1

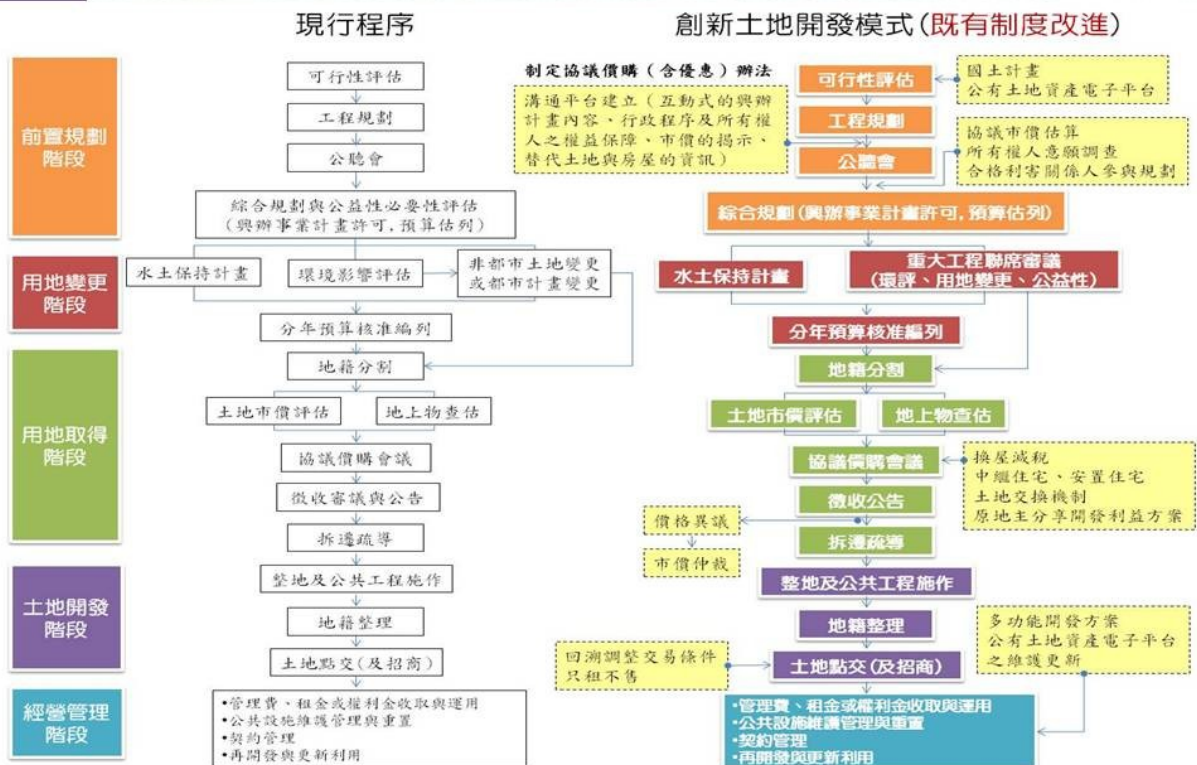
壹、研究概況說明

貳、議題研討

- ◆分析公共建設或產業園區開發之課題，並研擬可行策略，以減緩開發作業衝突。
- ◆研擬適合之土地開發模式，釐清政府、土地所有權人、一般民眾等利害關係人之權責及未來配套修法方向，並作為政府未來研議後續土地開發模式之參考，擴大土地資源利用效益，提升整體經濟發展及產業競爭力。







◆ 配套措施

👉 建議由內政部建立資訊平台

- ✓ 溝通平台：屬整體性程序（如民眾權益保障程序等）由內政部提供；至各規劃案資料由需地機關提供
- ✓ 協議價格電子平台
- ✓ 公有土地資產電子平台

👉 公有與產業土地儲備制度建立

👉 落實優良農地調查與分類

👉 訂定市價計算方式的一致性

👉 強化規劃階段的民眾參與開發意願調查及落實土地取得市價評估

👉 規劃階段整併環評、用地變更與用地取得之公聽會與說明會

👉 課徵閒置稅與閒置強制買回

👉 增加公共設施多功能開發的獎勵方式

- ✓ 納入合格利害關係人參與規劃的機制，使所有權人能分享開發後的利益
- ✓ 公共設施依原計畫使用5年以上，得以多功能的方式增加其他公共設施與相關配套的開發內容（惟不得出售）

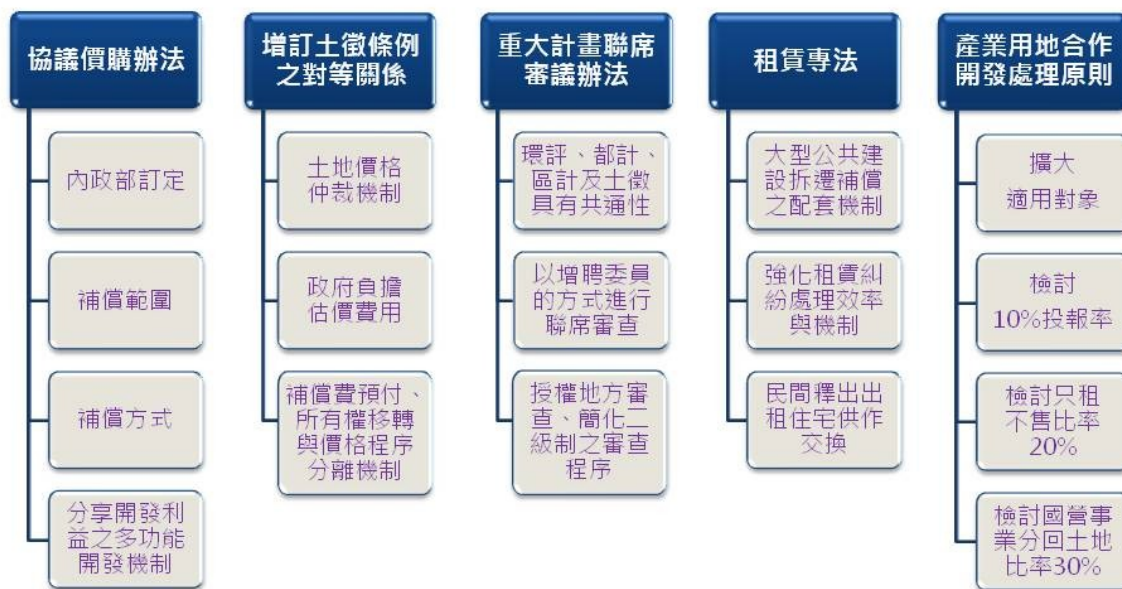
👉 建立超額盈餘之回溯調整機制

- ✓ 實價登錄漸趨成熟，後續開發商倘獲得超額盈餘，應於交易時按一定比例提交一部分獲益予公部門，以作為後續公共建設開發與營運之基金使用。
- ✓ 促參案倘有超額盈餘之疑慮，宜以營運權利金分年提撥之機制辦理

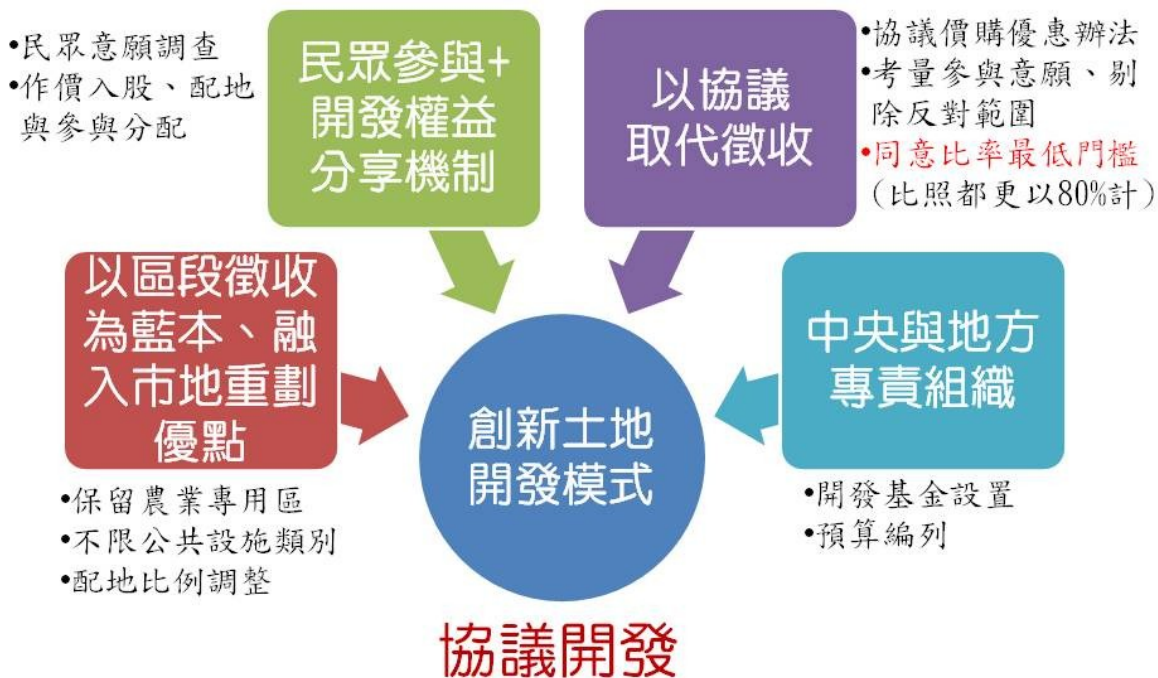
👉 先租後售、提高產業可售地價格

👉 落實租稅公平、確保建設經費無虞

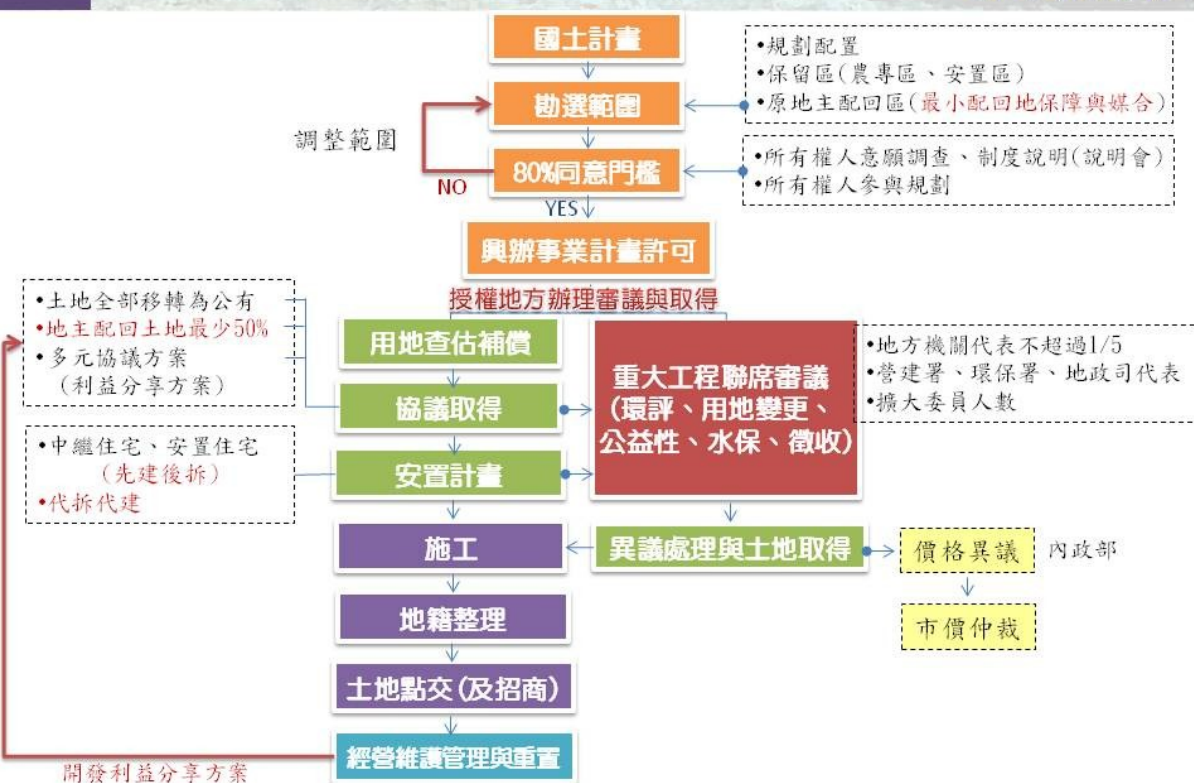
◆ 修法建議



創新土地開發模式 - 概念圖



創新土地開發模式 - 推動流程



創新土地開發模式 - 多元協議

- 保留農專區
- 參與配地
- 現金補償
- 分享利益方案
- 1/2配地，1/2分享利益方案
- 1/2現金補償，1/2分享利益方案

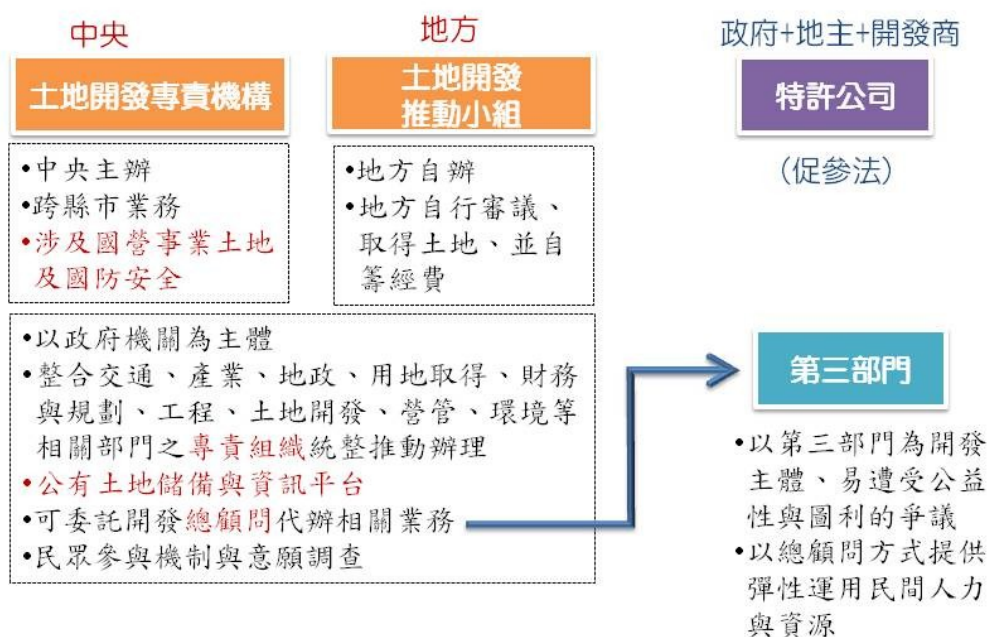
增加地主選擇權



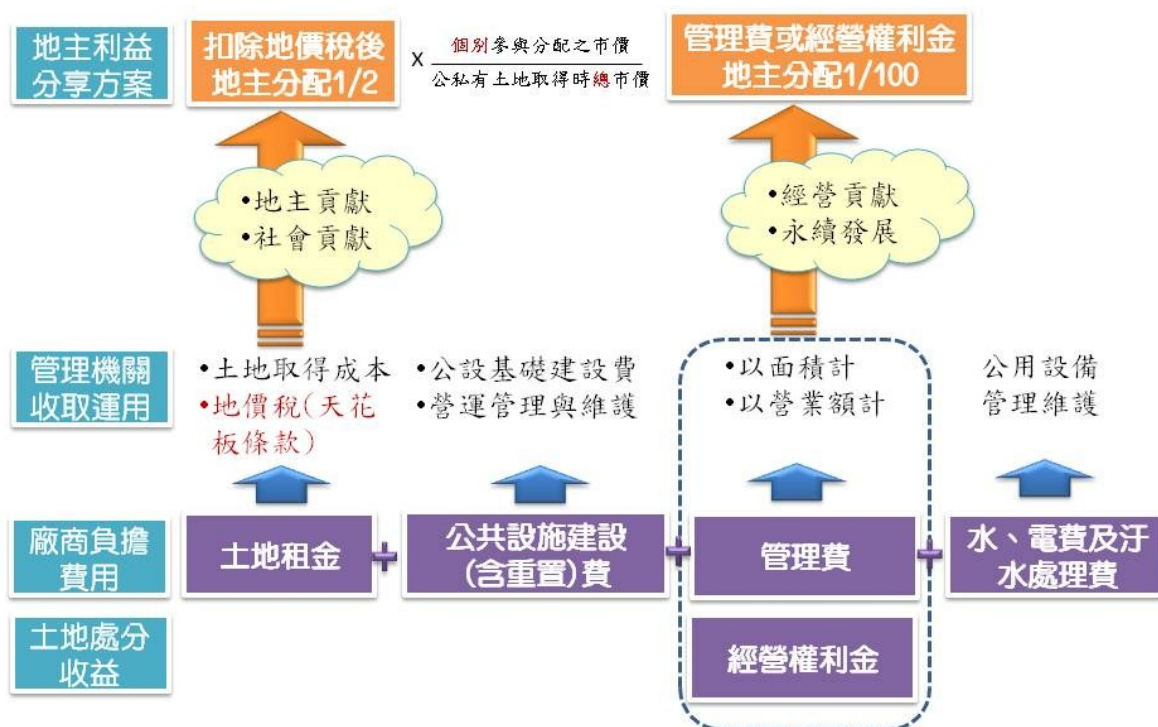
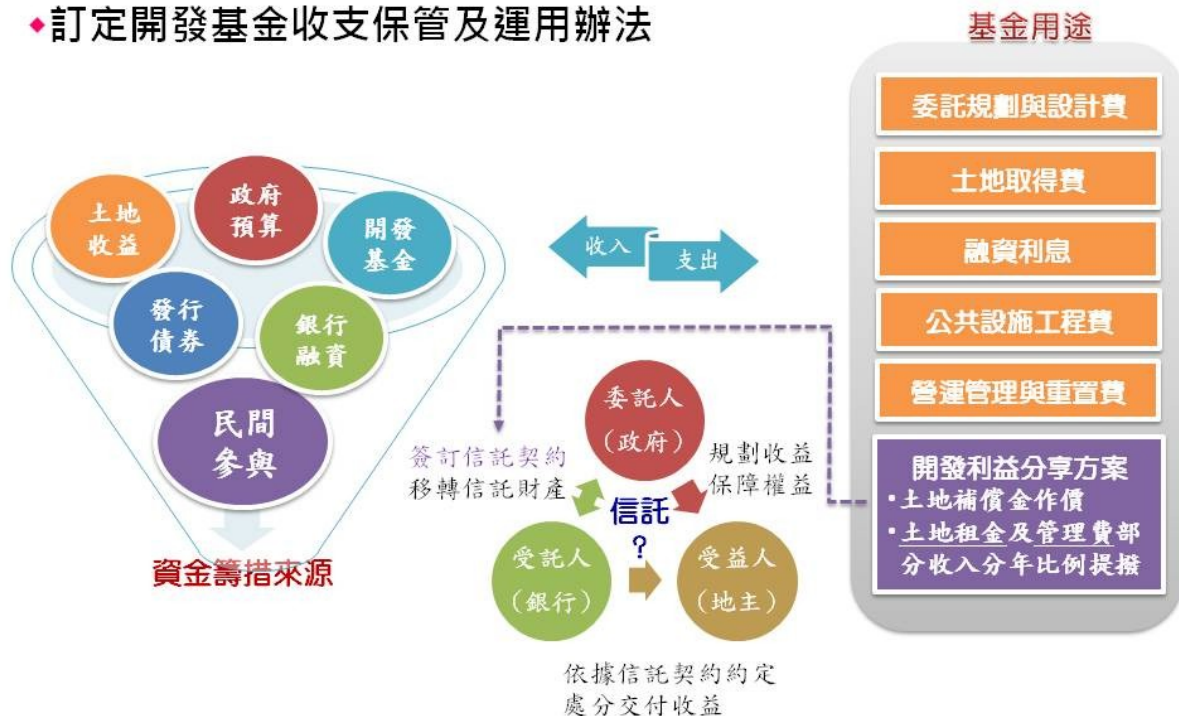
配套：中繼住宅(短期自費租用)、利益分享中途解約機制

創新土地開發模式 - 開發主體

- ◆ 以政府專責組織為開發主體、授權地方自行審議辦理



◆訂定開發基金收支保管及運用辦法





105.2.23 學者專家座談相關意見

開發主體

- 成立國土部
- 特許公司

規劃程序

- 同意百分比之門檻，意義不大
- 目前已有成立農專區之制度，但零星地主倘不同意在實務推動仍遭遇困難

財務課題

- 「以地易地或易屋」雖有規定，但執行不易，關鍵在於金額之認定，建議宜有合理的土地鑑價機制
- 建議未來租金之收取方式，應與公告地價脫勾處理。
- 避免增值稅課題
- 建議可朝長期融資辦理，如行政院中長期基金等

土地處分

- 產業所需土地不一定要取得所有權，可思考採出租、設定地上權之方式釋出

議題研討

議題研討

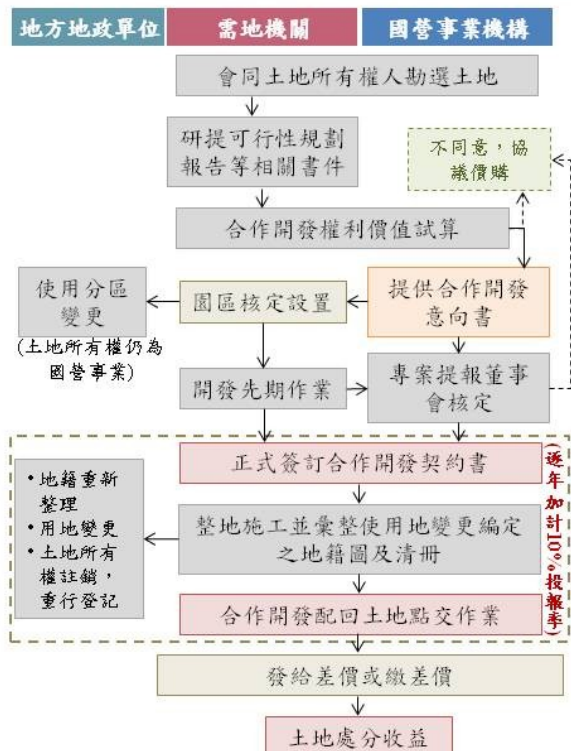
19

-既有制度改進

◎ 訂定協議價購優惠辦法

◎ 現行合作開發制度

- 檢討10%投報率：投報率應按**實際收益**情況計算
- 檢討只租不售比率(20%)：政府持有比率依實際情況檢討，國營事業持有比率提升，以避免國營事業土地流失（**公有土地儲備**）
- 檢討國營事業分回土地比率(30%)：應按權利價值估算，**不宜訂定下限**



◎ 推動程序

- 授權地方政府開發審議、聯席審議及徵收審議之看法
- 同意門檻比照都更標準以80%計之看法
- 配回土地以50%之看法

◎ 開發主體

- 由第三部門辦理之可行性

◎ 財源籌措及權益分配

- 基金設置之看法
- 利益共享方式之看法

簡報結束 敬請指教



「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」案第 2

次專家學者座談會紀錄

壹、開會時間：105 年 3 月 8 日（星期二）下午 2 時

貳、地點：國家發展委員會 B136 會議室

參、主持人：游明進組長

紀錄：李安爵

肆、出（列）席人員：詳簽到單

伍、發言紀要：

一、張局長治祥(臺中市政府地政局)

- (一)臺中市執行中的市地重劃近1,400公頃，其中公辦約633公頃，民間自辦約774公頃；後期發展區原受都市計畫須俟前期建築須達60%後才可開發後期之管制，致20年無法開發；民國95年管制解除後，14個單元政府主要採獎勵民間自辦重劃，民眾的參與度尚可，會產生問題的地方在於配地。
- (二)臺中市執行中的區段徵收案件共有2案，民眾可接受農業區變更為住商使用，但希望採市地重劃方式辦理，故有爭議的是開發方式，主要訴求大致為「分配比率」、「原位置分配」及「無法滿足最小建築規模」之處理方式。
- (三)開發前後價格如何評定為主要的課題。以水滷案為例，目前市價約較預估開發後之價格高一倍，原地主即產生不滿情緒。現行區段徵收或市地重劃之財務計畫大都是收支平衡，倘有超額盈餘應如何分配，為何不在補償階段直接多給地主一些補償。
- (四)利益分享方案，除長期利益分配外，仍應考量到營運成本之負擔。

- (五)土地開發的議題，如果是程序、價格問題，可透過制度改善方式處理，但如果是區位問題，恐怕難度較大。
- (六)如果未來土地開發還是保有強制性之手段，則應加強公益性之論述，目前產業園區須犧牲地主、成就私人廠商，其公益性備受質疑，可考量以不取得土地所有權之方式進行開發。
- (七)認同融合市地重劃及區段徵收之開發模式，可能為未來的發展方向；惟由民間為主體辦理，仍存在不信任感。

二、姬科長世明(內政部地政司)

- (一)協議價購優惠辦法屬土地徵收條例相關規定，該條例刻辦理修正作業中，另亦在研擬區段開發制度，相關政策內容可洽地政司承辦單位瞭解。
- (二)徵收價格異議倘由內政部裁決，實務上恐有困難，因地價評定權責機關為地方政府，且區段徵收、市地重劃開發前後價格尚涉及配地、財務計畫等因素，故仲裁方式建議審慎考量。
- (三)協議門檻80%之比率可再討論，門檻達成後對於不同意之地主，要採徵收抑或剔除方式處理？倘不同意地主之土地區位功能無法剔除時又該如何處理。
- (四)希望將區段徵收融入市地重劃之優點為何，如僅強調提高配地比率，似過於簡化。區段徵收配回比率較低，係因配合政策或重大建設，規劃產業或特定目的用地，而市地重劃地主僅負擔鄰里性之公共設施用地，兩者性質不一樣。配回比率仍應視規劃內容及財務計畫而定。
- (五)多元協議之利益分享方案，參與之價格如何評定，倘原地主都選擇領地或都領錢時該方案是否可行？又對於參與該方案之地主，似可思考配套之稅捐優惠方案。
- (六)長期利益分享方案立意良善，但特定專用區及產業園區屬長期之開發，利益分享存在不確定性，應思考財務結算機制及地主中途解約時之價值計算等處理方式，另權利移轉

(如：遺贈)之情況亦應一併考量。

(七)開發後之土地採信託方式，是否涉及公地處分之問題，並應思考信託後開發目的延續性主導權由何單位掌握。

三、許科長峻榮(交通部高速鐵路工程局)

(一)創新重點在於大方向之律定，確定可行後再談制度面之修改或新訂。

(二)建議須考量原地主退場機制，並進行原地主之屬性及其需求調查(生產、領錢、安置...等)，同時配合都市計畫的手段，以利後續安置補償之遂行；因實務上專業開發者與民眾間會有溝通上的鴻溝，一定要做適當的退場機制。

(三)規劃階段可思考透過規劃手段調整，如交換土地等，以達成規劃目標；比都市計畫發布後再易地容易。另，如果配套措施夠多，就越容易達成80%之協議門檻。

(四)建議建置「全國性」之協議價購及媒合平台，其內容應不侷限於個案，宜包含就業、居住、安置、耕種、遷移等資訊。

四、陳副局長志銘(臺北市政府財政局)

(一)本計畫的二十大主軸係公共建設、產業園區之用地取得的可能性作法，惟二者本質不同，以南鐵東移、大埔事件，原地主可否參與分配，仍要看個別開發案可否創造出新的價值。

(二)「財務」與「組織」是目前開發較常面臨的困境；當用現在的錢無法解決時，就要思考用未來的錢來尋找出路；徵收、重劃就是用現在的錢來解決，但因為某些無法被貨幣化，例如情感，所以用現在的錢無法解決所有問題。透過合作協議、分享開發利益，讓地主成為計畫的Stakeholder之一，就是用未來的錢或給地主一個夢想來解決問題。

(三)組織：允許政府以公股成立獨立運作的公司或機構之必要性，例如像巴黎市政府或倫敦市政府，其為解決公共問題，

並非均設置市政府所屬機關（例如為開發La Defense成立EPADESA開發公司、為開發奧運園區成立LLDC倫敦遺產公司）去執行任務，而係視任務類型分別設置公立機構、成立公司、委託管理等不同組織型態負責掌理，以更彈性及更有效率的作法，達成公共行政的目標。

- (四)創新土地開發模式，除了合作協議取代徵收，讓民眾可以參與開發權益分享機制外，在土地開發手段部分，不論是區段徵收或市地重劃，架構一個浮動分區的概念，要開發什麼類型、需要多少容積可以來和政府談。在資金籌措部分，除了政府編列公務預算、或成立開發基金、或回收土地開發收益之自償性經費，公共建設資產證券化、壽險資金如何投入公共建設，都是可以思考的模式。

五、蕭經理瑞煌（前中華工程股份有限公司工業區處）

- (一)中工、榮工、台開過去是工業局的受託開發單位，景氣不好時財務壓力大，已慢慢退出工業區開發市場。
- (二)過去園區開發土地取得以徵收為主，但產業園區開發公益性有爭議，近年來工業局也儘量不採徵收方式取得土地。
- (三)安置機制部分須考量在地性及生存權，故工業區可劃設住宅社區供地主選擇，早期亦可給地主優先承購產業用地。同時，加強願景共榮之描繪，以說服地主同意開發。
- (四)產業園區開發似不具公益性，園區不應以徵收方式取得土地，建議可由政府提產業政策、獎勵措施，開發主體可由民間擔任，由民間來協議價購，開發公司有利潤彈性，將有助於與地主協議。
- (五)亦可思考政府成立開發公司進行推動及經營。
- (六)建立土地儲備制度以隨時因應產業環境之景氣循環，倘由政府開發則可考量採只租不售方式。
- (七)民間開發之產業園區，在成本考量因素，土地釋出倘採只租不售方式恐有難度，應由開發商自行評估。

- (八)有關保障配回土地50%部分，須視個案評估，倘公共設施比重太高，執行上困難度較高；另，倘原地主配回產業用地過小、無法滿足廠商需求時，則開發完成釋出之產業用地則須建立媒合之機制，以為因應。

六、邊教授泰明(國立政治大學地政學系)

- (一)公共建設與產業園區性質不一樣，公共建設無特定對象，產業園區有特定對象，生產要素中企業之貢獻是否公平合理難以解釋，所以產業園區開發之公益性不大，故對於民眾權益的保障須有相當的程度，程序宜周延。
- (二)產業園區開發必須考量空間屬性之議題，如：相對外在空間、基地因素等，都與制度設計及政府作為有所關係。
- (三)產權複雜是重要之課題，如文林苑、中科四期等案例，臺北市都更案件皆因產權因素停擺，雖時代潮流趨勢，開發漸由政府轉移為市場或與民間結合，但產業用地、都市更新、社會住宅等，政府不得不介入且應有所作為。
- (四)制度創新的意義，包括行政手法(於現有制度下調整行程程度)、制度深化(操作模式深化)、制度調整(整體制度變革)等三面向均屬之。新制度的風險大，並涉及執政者的經驗，在既有基礎下修正相關法令，研擬短中長期之建議，為可行之研究方向。
- (五)區段徵收、市地重劃雖有須改善之處，但尚屬良好之土地取得制度，建議本研究案可思考整合調整。
- (六)應掌握地主屬性，可分為投資客、在地地主，才可研擬配套以滿足地主需求，保障地主之權益。
- (七)由政府成立公司推動土地開發，仍須面臨民意機構挑戰，勿期望太高。
- (八)在用地活化更新的議題上，既有產業用地約7萬公頃，計7種供給系統，如何合理有效使用、老化及閒置課題如何處理，並結合土地儲備制度宜加以考量。

(九)國土計畫分為四大類用地，其中產業用地的藍圖，相關主管機關及國發會應提出看法，以因應未來發展。

七、陳組長荔芬(國家發展委員會)

(一)本委辦案緣係因目前民眾財產權保護意識高漲，致徵收推動困難，以國發會角度可考量跳脫既有法制框架限制，爰透過此委辦案研擬實際可操作的土地開發模式，以突破目前土地開發之困境。

(二)公共建設與產業園區開發性質不同，本研究主要希望在有財務自償(如產業園區)的土地開發類型上，研究可能的創新土地開發模式，所以提出多元利益分享等機制，來請教各位先進的看法；目前透過市地重劃與區段徵收兩者制度的結合，或許可能突破目前土地開發之困境。

(三)對於土地開發的地主可分回的土地，除產業用地外、亦可考量分回住宅或商業土地等，以符合原土地所有人之需求。

八、主席

感謝各位先進提供寶貴的意見，後續將納入本研究參考。

陸、散會：下午5時。

「因應公共建設及產業發展之創新土地開發模式」案
第2次專家學者座談會簽到單

一、開會時間：105年3月8日（星期二）下午2時

二、地點：國家發展委員會 B136 會議室（台北市寶慶路3號B1）

三、主持人：游組長明進

游明進

四、出席人員及單位：

出席人員及單位	職稱	簽名
邊泰明	國立政治大學地政學系教授	<i>邊泰明</i>
蕭瑞煌	前中華工程股份有限公司經理	<i>蕭瑞煌</i>
姬世明	內政部地政司土地重劃科科长	<i>姬世明</i>
許峻榮	交通部高速鐵路工程局科科长	<i>許峻榮</i>
張治祥	臺中市政府地政局局長	<i>張治祥</i>
陳志銘	臺北市政府財政局副局長	<i>陳志銘</i>
國家發展委員會		<i>毛振泰</i>
		<i>陳嘉芬</i>
		<i>吳晉忠</i>
		<i>陳子明</i>
中興工程顧問股份有限公司		<i>薛雲珠 李安爵</i>

