

案號：cepd102015

國家發展委員會委託辦理 102 年度
「檢討我國現行土地開發義務與
回饋制度計畫」

計畫主持人：簡文彥

協同主持人：林建元

研究員：陳姿吟、陳虹芝、吳昭慧、張懷元

委託單位：國家發展委員會

執行單位：財團法人都市發展與環境教育基金會

(本報告內容純係執行單位觀點，不代表國家發展委員會意見)

中華民國 103 年 08 月

摘要

我國過去在高經濟成長時期，諸多機關於 80 年代分別於所管法令中，訂定各種土地管制使用變更回饋與開發義務規定，強制要求將土地開發所得之超額利潤回饋社會，期能促進土地資源合理使用與社會公平。近年來，面對經濟環境逐年衰敗的狀況，整體投資環境亦每況愈下，然而，我國現行土地開發義務與回饋制度之設計過於簡化，回饋需求並未區分土地開發性質及其實質貢獻，且未隨著客觀環境之變遷加以調整，使得各級政府訂定之開發義務與回饋，反而提高使用變更門檻與不確定性，進而降低廠商投資意願，並間接影響當地就業機會、產業發展與台灣競爭力。

本研究之目的在於改進現行回饋制度重公平而輕效率的做法，並以現行社會環境與財政制度基礎，研擬中央投入公共建設與週邊公有土地之合理回饋方式。透過研究過程的座談交流方式，加強制度改革之政策溝通，以利後續修法工作之推動。研究內容係依開發使用作為類型區分為一般住商投資開發型、中央補助基礎設施型、民間投資產業園區開發型等三大類型進行研析。

現行土地開發義務與回饋制度之改善方式，針對一般住商投資開發型，本研究建議回饋設施後續管理維護權責應更明確界定，確保代金的收入運用於開發地區的環境品質改善。針對中央補助基礎設施型之改善方式，補助款辦理方式可分事前調整法與事後調整法，經分析兩種調整法之優缺點，以及座談會之意見交流，本研究建議改善方式以事前調整法為主。針對民間投資產業園區開發型，基於合理考量產業投資之正面貢獻，以環境永續發展為原則之前提下，提出回饋負擔抵稅獎勵法，以及分期回饋等改善作法，作為投資獎勵誘因。

未來為健全土地開發義務與回饋制度，本研究建議，針對民間投資產業園區開發型，新增產業創新條例第十條之一回饋金抵稅機制；然而，考量修法茲事體大，本研究增列直接抵減回饋金之作法，並提出各項都市計畫審議規範附則之修正建議文字。針對中央補助基礎設施型，建議中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法或各部會之審查作業要點，以達到外部效益內部化之效果。

關鍵詞：開發義務與回饋、外部效益內部化、產業園區、土地使用變更

ABSTRACT

Following to the land use conversion and development are often required to meet the induced demand. However, according to the current regulation, land owners have to pay exaction fee for their land use conversion. However, the role of planning obligation and exaction system is difficult to follow the environment changing. Such a problem became critical recently because of the overwhelm financial burden to the central government in Taiwan. Therefore it lower the opportunity of job, industrial development, and local competitiveness.

The purpose of the research is to investigate and find out the appropriate adjustment approach of land use conversion exactions on state-owned lands. The research divided into three different categories to find out the solution. Firstly, to solve the problem of exaction for land use conversion of residential area and commercial area is to distinguish the duty of management clearly, and ensure the treasury to improving on the environment.

Secondly, to solve the problem of exaction for land use conversion on state-owned lands of infrastructure development project, two alternative ways of adjustment are proposed and evaluated in this research. One is to adjust the amount of project subsidy by the deduction of land use conversion exaction at the initial funding approval process. The other is to adjust by revising the regulation of land use conversion exaction. Thirdly, to solve the problem of industrial park development exaction system is to award the contribution of private industrial park development, given the existing taxation system. By so doing, the financial burden of industrial park development can be reduced.

To enhance the planning obligation and exaction system, we also bring up the suggestion that helps the central government to revise the law. In general, reform of financial and taxation system are needed for long term solution to the problem discussed in this research.

Key words : planning obligation and exaction, land use conversion, internalization of external benefits, industrial park development

目 錄

摘要.....	I
英文摘要.....	II
目 錄.....	III
圖目錄.....	V
表目錄.....	VII
第一章 緒論	1
第一節 計畫緣起.....	1
第二節 研究目的.....	3
第三節 研究內容.....	5
第四節 研究架構.....	8
第二章 土地開發義務與回饋相關文獻之回顧	10
第一節 土地開發義務與變更回饋之定義.....	10
第二節 地利共享之傳統課稅手段.....	13
第三節 利益回饋與開發義務之相關理論.....	18
第四節 土地開發義務與回饋相關文獻.....	24
第三章 土地開發義務與回饋現行法令之檢討與分析	35
第一節 中央現行法令之規定.....	36
第二節 地方現行法令之規定.....	58
第三節 土地開發義務與回饋制度之檢討分析.....	62
第四章 土地開發義務與回饋相關課題之案例分析	73
第一節 一般住商投資開發型.....	73
第二節 民間投資產業園區開發型.....	88
第三節 中央補助基礎設施型.....	93

第五章 民間投資開發產業園區回饋制度之調整方式研擬.....	112
第一節 回饋方式調整原則之研擬.....	112
第二節 產業園區土地變更回饋與開發義務改善作法之研擬.....	114
第三節 開發義務與回饋原則相關法令修正建議.....	131
第六章 中央補助基礎設施型之土地開發義務與回饋制度之研擬..	136
第一節 合理回饋分配原則之研擬.....	136
第二節 基礎設施週邊國有土地回饋改善方式之研擬.....	138
第三節 開發義務與回饋原則相關法令修正建議.....	152
第七章 結論與建議	155
第一節 結論.....	錯誤! 尚未定義書籤。
第二節 建議.....	錯誤! 尚未定義書籤。
參考文獻.....	168
附錄.....	附-1
附錄一 地方政府現行土地開發義務與回饋相關規定.....	附-1
一、台北市土地開發義務與回饋規定.....	附-1
二、新北市土地開發義務與回饋規定.....	附-6
三、台中市土地開發義務與回饋規定.....	附-18
四、台南市土地開發義務與回饋規定.....	附-21
五、高雄市土地開發義務與回饋規定.....	附-23
附錄二 產官學座談會會議紀錄(一)	附-27
附錄三 產官學座談會會議紀錄(二).....	附-41
附錄四 產官學座談會會議紀錄(三).....	附-51
附錄五 期初報告審查意見回復表.....	附-63
附錄六 期中報告審查意見回復表.....	附-65
附錄七 期末報告審查意見回復表.....	附-71

圖目錄

圖 1-1 土地利益增值之潛在貢獻因素	3
圖 1-2 都市開發內容與類型	7
圖 1-3 研究架構圖	9
圖 2-1 土地市場供需示意圖	14
圖 2-2 公共建設周邊土地價值提升之政府貢獻示意圖	29
圖 3-1 計畫變更利得回饋與土地開發義務負擔之關係	35
圖 3-2 現行回饋制度核心問題	62
圖 3-3 現行回饋制度下之運作關係圖	63
圖 3-4 公共建設投資者與負擔者不對稱之回饋關係	64
圖 3-5 土地開發與回饋運作機制示意圖	65
圖 3-6 一般住商投資開發型回饋機制運作	66
圖 3-7 民間投資產業園區開發型回饋運作機制	67
圖 3-8 中央補助基礎設施型回饋運作機制	68
圖 4-1 計畫範圍示意圖	74
圖 4-2 計畫周邊重要設施現況圖	74
圖 4-3 原使用分區示意圖	76
圖 4-4 變更後土地使用分區示意圖	77
圖 4-5 回饋設施分類圖	85
圖 4-6 審議過程中回饋額度之不確定性	86
圖 4-7 美超微科技園區開發關係圖	88
圖 4-8 土地使用計畫圖	89
圖 4-9 民間投資產業園區開發型和一般土地開發關係圖	90
圖 4-10 美超微科技園區開發貢獻關係圖	91
圖 4-11 101 年全國稅收中央與地方分配例圖	94
圖 4-12 101 年國稅與地方稅之分類占比圖	95
圖 4-13 82-101 年中央與地方主要稅收收入變動趨勢圖	95
圖 4-14 民國 83-102 年中央預算餘絀變動圖	97
圖 4-15 97-102 年中央對直轄市一般及專案性補助款分配圖	98
圖 4-16 88-98 年地方政府補助及協助收入依存百分比	98
圖 4-17 南港專案工程範圍示意圖	100

圖 4-18 南港鐵路地下化周邊土地發展現況圖	102
圖 4-19 計畫範圍示意圖	107
圖 4-20 交通部台鐵局土地位置與面積	109
圖 4-21 交通部於南港鐵路地下化投資與土地變更回饋關係示意圖	110
圖 4-22 中央補助基礎設施型土地變更回饋關係課題分析圖	111
圖 5-1 基礎建設與產業發展關係圖	114
圖 5-2 回饋方式調整原則架構圖	115
圖 5-3 回饋時機調整構想	116
圖 5-4 回饋制度改善建議關係圖	119
圖 5-5 回饋負擔抵稅獎勵法	120
圖 6-1 調整概念示意圖	139

表目錄

表 2-1 回饋基本原則整理表	23
表 2-2 國內開發義務相關研究文獻回顧整理表	24
表 2-3 國內利得回饋相關研究文獻回顧整理表	26
表 2-4 國內開發義務兼具利得回饋相關研究文獻回顧整理表	27
表 2-5 土地使用變更回饋方式研擬相關文獻回顧整理表	30
表 2-6 公益設施相關文獻回顧表	34
表 3-1 都市計畫地區開發回饋相關法令	37
表 3-2 「都市計畫工業區檢討變更審議規範」回饋辦法	38
表 3-3 「都市計畫工業區檢討變更審議規範」回饋辦法	39
表 3-4 都市計畫地區農業區土地使用變更回饋表	40
表 3-5 都市計畫國營事業土地專用區變更捐贈公式	41
表 3-6 都市計畫國營事業土地專用區變更之捐贈公式	43
表 3-7 非都市土地各種開發型態所應徵收開發影響費之項目	46
表 3-8 開發義務繳納時機與運用目的整理表	54
表 3-9 台北市土地開發回饋法令整理表	61
表 4-1 原都市計畫發佈實施名稱及文號整理表	75
表 4-2 都市計畫變更前後比較表	78
表 4-3 都市計畫工業區檢討變更審議規範之回饋規定表	79
表 4-4 開發基地之平均公告現值整理表	80
表 4-5 開發基地南側之同地段現行住宅區之公告現值整理表	80
表 4-6 都市計畫變更之回饋項目與方法	83
表 4-7 台北市都市更新基金收入來源與支出項目表	84
表 4-8 101 年全國稅收項目金額統計	93
表 4-9 政府預算類型表	94
表 4-10 民國 83-102 年中央政府總預算編定表	96
表 4-11 各級政府分年經費分攤表	101
表 4-12 南港專案相關都市計畫變更列表	103
表 4-13 土地權屬表	108
表 4-14 原台鐵調車場(編號 BR1)以西部分回饋關係	109
表 5-1 分期回饋(逐年遞增)比例建議表	117

表 5-2 分期回饋(平均分攤)比例建議表.....	118
表 5-3 大型企業之一次繳清法試算表	123
表 5-4 大型企業之分期平均分攤法試算表	123
表 5-5 大型企業之分期逐年遞增法試算表	124
表 5-6 大型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表	125
表 5-7 中小型企業之一次繳清法試算表	126
表 5-8 中小型企業之分期平均分攤法試算表	126
表 5-9 中小型企業之分期逐年遞增法試算表	127
表 5-10 中小型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表	128
表 5-11 都市計畫審議規範附則增列條文	131
表 5-12 各項都市計畫審議規範增列條文	132
表 5-13 都市計畫審議規範附則增列條文	133
表 5-14 產業創新條例現行條文第十條及新增第十條之一	135
表 6-1 事前與事後調整法之調整方式	138
表 6-2 回饋土地面積與額度之模擬情境(以都市計畫工業區變更為例).....	141
表 6-3 回饋土地面積之模擬情境(以都市計畫工業區變更為例).....	145
表 6-4 南港鐵路地下化之國有土地回饋模擬情境表	146
表 6-5 國有土地回饋面積調整試算表	146
表 6-6 南港鐵路地下化國有土地變更面積與公共現值之整理表	147
表 6-7 回饋土地面積與額度之模擬情境(以都市計畫工業區變更為例).....	148
表 6-8 南港鐵路地下化國有土地回饋額度模擬	149
表 6-9 南港鐵路地下化基礎設施補助款調整試算表	149
表 6-10 事前調整法與事後調整法整理表	150
表 6-11 中央補助基礎設施型回饋調整方法之優缺點分析	151
表 6-12 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法新增第十條之一	152
表 6-13 公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點第六點修正對照 ..	154

第一章 緒論

第一節 計畫緣起

我國過去在高經濟成長時期，開發業者透過土地使用變更與開發方式提高土地利用之經濟價值，獲取高額利潤，結果導致該地區公共設施需求增加及對當地環境產生衝擊。基於開發者負擔及社會公平等原則，諸多機關於 80 年代分別於所管法令中，訂定各種土地變更回饋與開發義務規定，強制要求將開發者所得之超額利潤以捐地、繳交代金、捐贈樓地板面積或興建公共設施等不同形式回饋社會，期能促進土地資源合理使用與社會公平。

近年來，台灣邁入已開發國家之列，復因受到全球金融海嘯、歐債危機等影響，整體經濟成長趨勢和其他已開發國家相同，逐漸趨緩。面對經濟環境逐年衰敗的狀況，整體投資環境亦每況愈下，包括公共建設投資、外資產業投資皆越來越少，如何減少既有土地造成投資困難的問題，營造具有吸引力的投資環境，即是目前亟需解決的課題。然而，我國現行土地變更開發回饋制度卻未因應變遷而調整，仍以追求社會公平為最高指導原則。

我國都市計畫內容含括土地使用計畫和基礎設施，其中土地使用計畫透過土地使用管制規則規範使用性質，而基礎設施則以公共建設投資方式挹注，兩者皆能創造土地增值。現行回饋制度僅著重於土地使用計畫所產生的土地增值，而未將公共建設投資所創造之土地增值納入回饋制度之中。換言之，原本回饋制度之設計過於簡化，無法隨著客觀環境之變遷加以調整，使得各級政府訂定之開發義務與回饋，不僅未能提升審議效率及使用彈性，反而增加使用變更門檻與不確定性，進而降低廠商投資意願，並間接影響當地就業機會、產業發展與台灣競爭力。

根據各種媒體的報導與民意反映，當前台灣民眾對政府最大的期待就是改善國內的經濟環境，創造就業機會，提高薪資所得。台灣由於自由化與國際化腳步緩慢，未與國際充分接軌，使得國內的投資衰退、人才流失與產業喪失競爭力，影響到就業機會與薪資所得。因此，政府當前首要之務就是法規鬆綁，讓民間活力發展，土地、資本與勞動力三者為經濟生產活動的三項基本要素，除了透過自由經濟示範特區推動金融與稅制改革、教育與勞工制度改革之外，土地使用計畫變更的審議與開發管制之制度改革，乃是改善投資環境的當務之急。

受到全球化對經濟發展結構的影響，以及人口與社會組織的衝擊，傳統以 25 年為期的都市計畫或區域計畫，其土地使用類別或區位分佈方式，不僅無法精確預測未來發展，甚至與現實狀況也有相當距離。為了取得合法且適用的土地，配合土地開發或再開發，以個案變更方式提出都市計畫新訂或變更乃因應經濟發展與人口變遷之必要手段。面對全球競爭的經濟發展需要，土地變更審議的效率與彈性直接影響投資環境的競爭力。

然而令人遺憾的是，近年來國內的土地開發審議制度多以追求社會公平為最高指導原則，各級政府訂定各種所謂的”回饋”條件，不但審議效率及使用彈性未見提升，反而增加提高使用變更的門檻與不確定性。甚至實際回饋的設施或項目也不一定符合應有的公益期待。過去對土地開發回饋制度之研究計畫並不少見，但多從社會公平面切入，鑒於土地變更開發之衝擊並非全為負面影響，對於環境、社會、經濟或公共設施之建設亦具正面意義，現行回饋機制亟需適時調整。為解決中央財政困難，以及企業投資之困難等問題，本研究將以促進公共建設投資、產業發展，以及創造地方就業機會之觀點，期能建立兼具社會公平與經濟發展之合理回饋制度，並提出具體建議修法方向。

第二節 研究目的

現行回饋制度之下，土地使用變更與開發義務負擔之標的內容，除少數目的事業主管機關另有規定外，依規定皆需繳交予直轄市或縣(市)政府運用。雖然實際上部分土地變更開發案，係因中央部會對交通等公共建設之投入，帶動周邊土地發展而產生，其變更回饋除繳交給地方政府外，理論上，亦應適時挹注至公共建設財源，以提升公共投資之自償率。

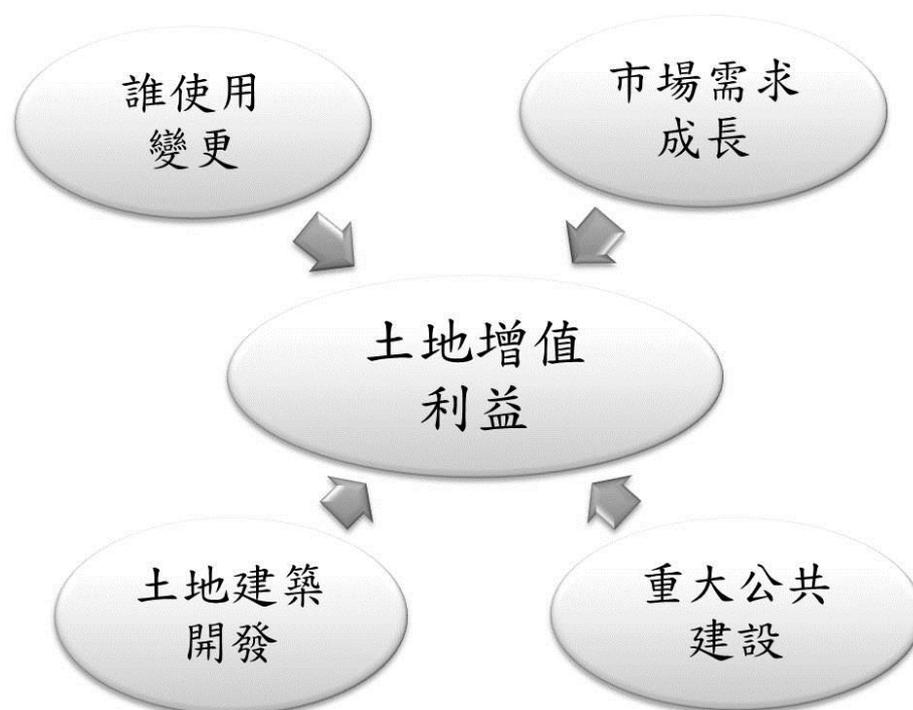


圖1-1 土地利益增值之潛在貢獻因素

資料來源:林建元(2013)繪製

一般而言，如圖1-1所示，帶動土地增值之潛在貢獻因素主要包含社會經濟進步導致之市場成長效果、都市計畫變更使用管制類別所造成之使用變更利得效果、土地改良與新建建築物帶動不動產增值之建築開發效果，以及重大公共工程改善環境品質與土地生產力之效果等。

早期的土地研究以平均地權為理想，主要著重於處理市場成長效果及使用變更之規劃利得效果。八〇年代配合非都市開發許可制的引入，開始從事開發影響費之相關研究，著重於環境成本與環境利益之合理負擔問題，乃至於近幾年經建會從財政觀點推動跨域增值公共建設方案。然而，現行回饋機制並非完善，利益回饋亦未合理分配。基於此，本研究將進一步分析土地增值利益貢獻因素外，尚有哪些因素及其貢獻者，並探討應如何獲得合理的回饋，以及如何透過回饋合理的分配，以提升中央公共建設投資計畫之財務自償率。

換言之，本研究計畫之主要目的包括三個方面：

1. 從土地使用計畫管制的面向來看，土地開發義務與回饋制度乃整體國土計劃體系之一環，影響土地供給調節系統的經濟效率與社會公平，本研究的目的之一即在於改進現行回饋制度重公平而輕效率的做法。
2. 從中央投資公共建設之利益回饋面向來看，研究目的之二係以現行政治環境與財政制度基礎，研擬中央投入公共建設與週邊公有土地之合理回饋方式。
3. 從重要公共政策制訂的面向來看，土地開發回饋乃屬社會共同關注之重大議題，即使是都市計畫專家學者即各有不同之主張，意見紛雜。本研究的目的之三即在於透過研究過程的座談交流方式，加強制度改革之政策溝通，以利後續修法工作之推動。

第三節 研究內容

一、研究工作項目

台灣現行土地使用變更與開發回饋之規定與研究，可以大致分為利益回饋分享與成本義務分擔等兩大類。本研究將檢討我國現行之土地開發義務與回饋制度，針對工業區、農業區變更開發為住宅社區、產業園區、商業區等類型之土地變更開發案，其義務與回饋項目、時機、比例及運用等提出具體建議作法，以及之個案研究與分析，並提出合理義務、回饋原則與相關法令修正建議，供各級政府決策參改。期以建立具社會公平與經濟發展效率之義務與回饋制度，促進土地資源合理使用，並藉由回饋合理分配運用，提升中央公共建設自償率。本研究的重點係探討土地使用變更與開發利益如何以比例原則由貢獻者分享，其中，中央政府的公共建設投入即為貢獻之一，應如何得到合理回饋？

本研究之主要工作項目如下：

1. 研提兼具社會公平與經濟發展效率之土地變更回饋與開發義務之改善作法。
 - (1) 檢視國內土地變更回饋與開發義務制度之相關規定，就土地變更回饋影響進行個案分析，並從改善經濟發展環境及公私合作夥伴觀點，探討現行義務與回饋課題。
 - (2) 研提合理義務與回饋原則，並針對工業區、農業區變更開發為住宅社區、產業園區、商業區等類型之土地變更開發案，其義務與回饋項目、時機、比例及運用等提出具體建議作法，並對涉及相關法令部分提出修正文字之建議。
 - (3) 辦理座談會，蒐集產官學界專業意見，就開發義務與變更回饋課題、合理化原則及檢討修正方向，進行溝通與交流。

2. 從跨域增值公共建設財務規劃觀點，針對中央部會投入公共建設促進周邊土地發展之部分，建立合理回饋分配原則與建議修法內容。

(1) 為提升中央部會投入重大公共建設計畫之財務自償率，針對該等建設促進周邊土地發展，就其周邊土地配合計畫變更開發之回饋，提出外部效益內部化及回饋地方政府之合理分配原則，並輔以案例進行說明分析。

(2) 辦理座談會，邀請中央與地方相關機關及專家學者，就回饋分配原則進行溝通與交流，並研提法令修正文字之建議。

3. 增列工作項目部分

依據 102 年度「檢討我國現行土地開發義務與回饋制度」案評選委員會第 2 次會議決議，增列下列工作項目：

(1) 有關研提土地開發合理義務與回饋原則部分，將進行個案分析，以有效掌握關鍵課題(包括回饋項目、時機、比例、運用及設置基金可行性)，並據以檢討相關法規，研提建議修正文字。

(2) 有關建立公共建設外部效益內部化及回饋地方政府之合理回饋分配原則部分，因涉及地方財源，將增列座談會辦理場次，與地方政府充分溝通以凝聚共識。

二、都市開發內容與類型分析

現行開發義務與使用變更回饋制度並未依不同開發類型訂定合理規定，以致產生課題有二：一為中央政府過度負擔之不合理問題。中央政府與地方政府共同挹注資金進行公共建設，皆對地方周邊發展有所貢獻。然而，在現行回饋制度下，對帶動地方發展有所貢獻之公共建設投資者(國有土地所有權人)仍須負擔開發回饋，因而產生公共建設投資者雖有貢獻，但後續土地使用變更時，仍需回饋之課題。二為回饋制度成為產業投資障礙的問題。現行回饋制度未隨環境變遷而調整，不僅增加使用變更門檻與不確定性，對於原應鼓勵投資之開發者，反而降低其投資意願，並造成投資障礙。因此，應依不同開發類型，制定合理之開發義務與回饋制度。

本研究依開發使用作為類型區分依據(如圖 1-2 所示)，分為一般住商投資開發型、中央補助基礎設施型、民間投資產業園區開發型等三大類型進行研析。其中，一般住商投資開發型為傳統回饋模式之設計對象，以位於都市土地之台北市內湖遠雄上林苑為案例；中央補助基礎設施型則以位於都市土地之台北市南港鐵路地下化為案例；民間投資產業園區開發型則以位於非都市土地之桃園縣美超微科技園區為案例。

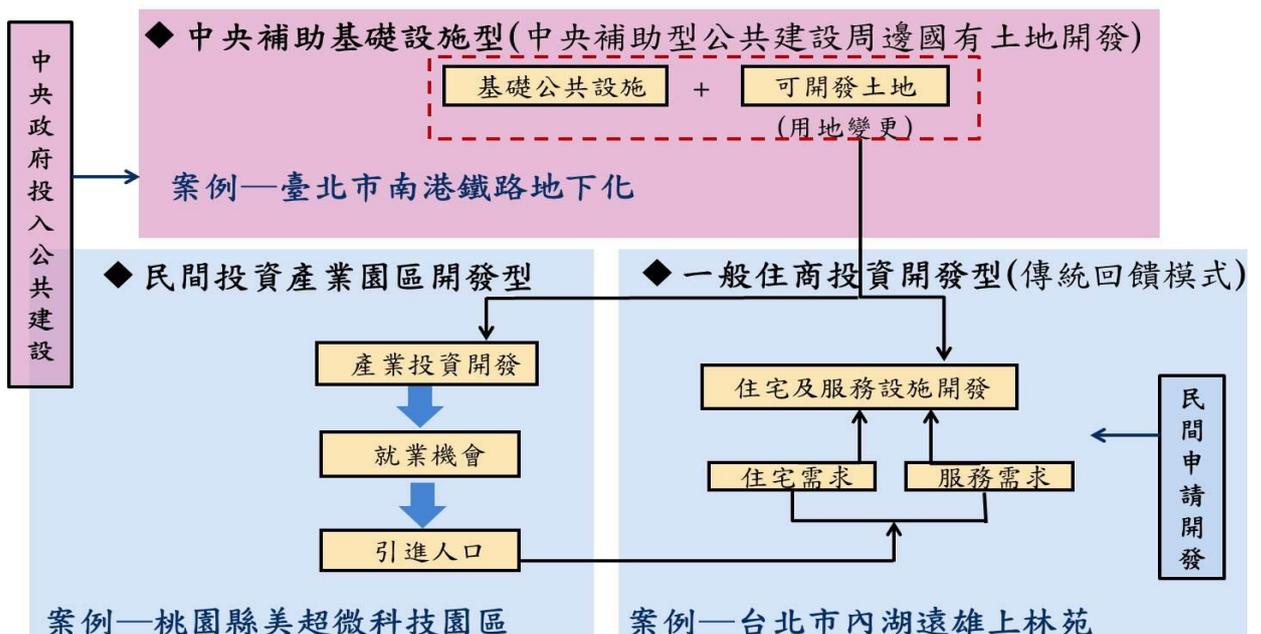


圖 1-2 都市開發內容與類型

第四節 研究架構

本研究計畫之工作架構如圖 1-3 所示，分為四大部分：(一)法規案例之檢討分析；(二)從公私合夥的角度進行改善方式之研究；(三)從提升中央公共建設自償率之觀點，提出合理分配調整原則之建議；(四)修法構想與政策溝通等四部份分述如下：

1. 法規案例之檢討分析

首先檢視國內土地變更回饋與開發義務制度之相關規定，並就其影響進行國內個案分析，以能有效地掌握現況問題，並以改善經濟發展環境角度及公私合作夥伴觀點，探討現行義務與回饋課題。

2. 從公私合夥的角度進行改善方式之研究

透過個案之檢討分析，找出關鍵的課題，並透過訪談專家學者，與相關部會人員，以蒐集產官學界之建議，並參考國內外作法與經驗，研擬兼具社會公平與經濟發展效率之土地變更開發義務與回饋改善作法，並研提合理義務與回饋原則，包括回饋項目、時機、比例、運用及設置基金可行性等。

3. 從提升中央公共建設自償率之觀點，提出合理分配調整原則建議

以回饋制度改善方法之構想為基礎，進而導入公共建設財源籌措之觀點，配合回饋制度之課題分析與改善原則，分析導入跨域加值之可能作法，提出外部效益內部化及回饋地方政府之合理分配調整原則，並輔以案例進行說明分析。

4. 修法構想與政策溝通

有關建立公共建設外部效益內部化及回饋地方政府之合理回饋分配原則與修法構想部分，因涉及地方財源，需與地方政府充分溝通，因此舉辦多場座談會，加強社會意見交流，提高社會對制度改革的認識與支持，並提出相關法令修正建議，供未來決策參改。

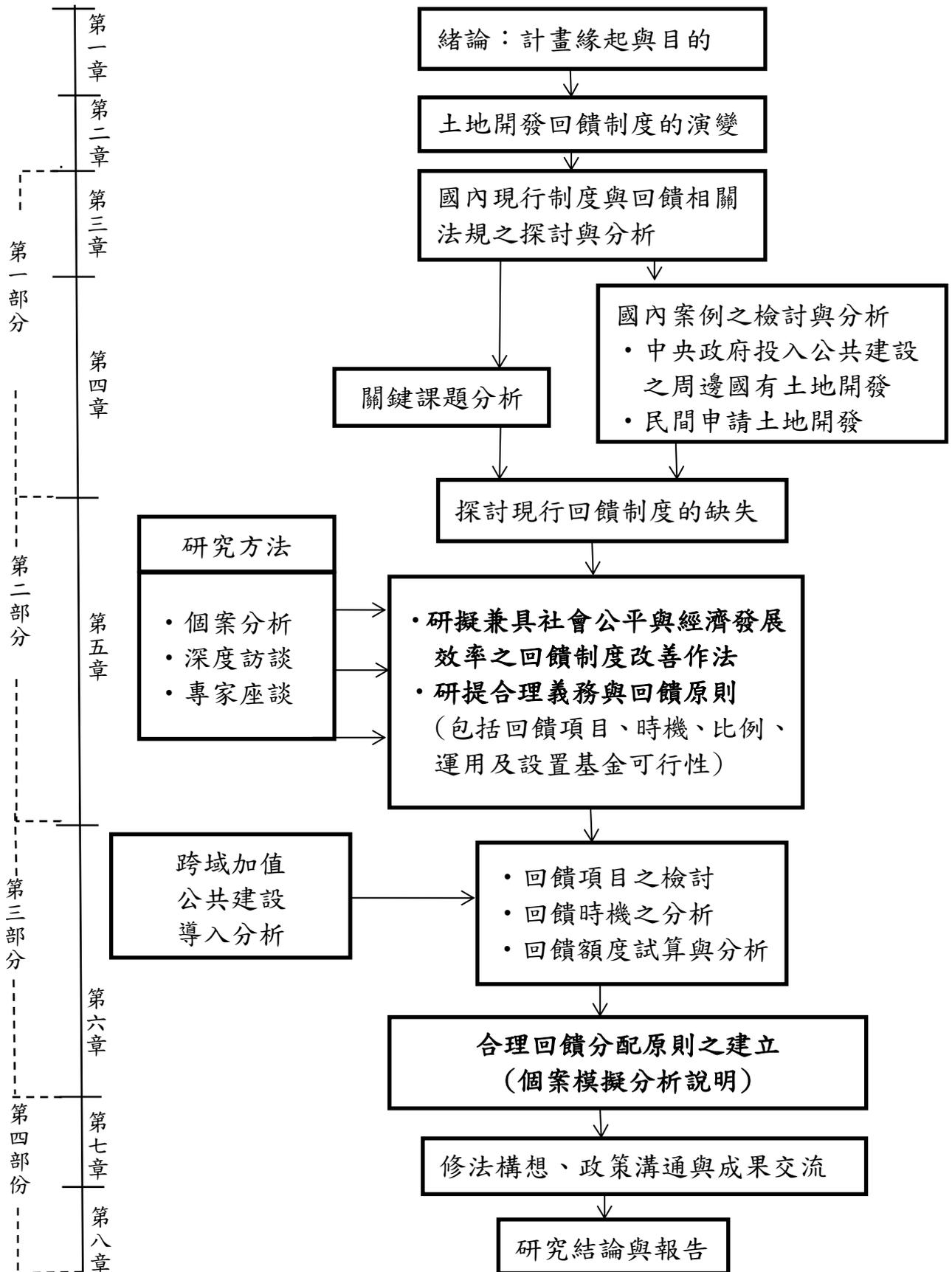


圖 1-3 研究架構圖

第二章 土地開發義務與回饋相關文獻之回顧

第一節 土地開發義務與變更回饋之定義

「利益回饋」係指依地利共享、漲價歸公的理念，透過規劃管制將不勞利得歸公並抑制土地投機，開發者除承受開發變更負擔外，另將受益於土地變更使用產生之開發利得，部分回饋社會，即將上述其他義務負擔中的「土地開發造成排擠效果」、「維護社會公平原則」，定義為利益回饋。

有關土地使用變更回饋與開發義務負擔之研究，因研究觀點與問題對象之不同，各有不同定義方式，不易討論。本研究係以行政機關的實務問題為對象，因此，本研究所謂土地回饋制度的定義與內涵，係以政府所規定之名詞為準，並以行政院 88 年核定內政部所報「建立土地開發義務制度方案（核定本）」之定義為主，其對回饋的意義與性質可分為下列三類(內政部，1999)：

一、內部性的公共設施負擔

對於位在開發區範圍供開發目的使用之公共設施，因該類公共設施係基於開發所衍生之需求，並係以滿足開發區內活動之需求，及為維護開發區內部環境品質而設置，故開發者有負擔之義務。

二、外部性影響之負擔

因土地開發經常導致開發區外部環境之負面衝擊，故其外部性社會成本應由開發者負擔。例如，因土地開發導致鄰近公共設施需求增加之社會成本，或因開發而排擠既有公共設施使用者之擁擠成本；此類外部成本，開發者應有加以吸收之義務。

三、其他義務之負擔

(一) 土地開發造成排擠效果

基於土地開發在政府實施相關土地使用計畫下，造成後申請開發者受到先申請開發者之排擠效果，或先申請開發者剝奪其他土地使用機會，例如實施總量管制。因此，宜由開發者捐獻相當金額，以回饋社會。

(二) 回饋土地發展受限地區

部份土地因政府實施土地使用計畫而致發展受限（例如，農地禁建），故宜由土地使用計畫中屬可開發之土地，於開發時捐部份金額，以回饋該類發展受限地區。

(三) 維護社會公平原則

土地開發者在土地由低強度使用變更為較高度使用時，獲取超過正常利潤之不勞利得，在目前因無法以課稅方式，完全收歸公有，故宜由開發者捐獻相當金額，以維護社會公平。

(四) 維護山水資源之永續發展

因土地開發通常山水資源具相當之影響，故由開發者捐獻部份金額，以擔負山水資源之維護及永續發展之責任，例如提供造林基金。

(五) 土地開發後管理維護之需要

為使土地開發後之管理、維護工作得以落實，宜由開發者提供部份金額，負擔該項責任。

(六) 其他因素

為對開發區附近達到敦親睦鄰之效果，或配合地方施政方針之需要，以使開發案順利開發；或為照顧經濟弱勢族群對住宅之需求，可由開發者提供相當金額，或興設開發地區所需之相關設施，以回饋地方及社會。例如，在開發地區興建集會所、鄉里休閒中心或低收入住宅。

本研究參考中華民國都市計劃學會(2011)「開發義務」係指規劃管制法令規定依「成長付費」、「使用者付費」或「受益者付費」之理念，要求開發案負擔履行之義務，開發者（或使用者、受益者）負擔區內公共設施用地及興闢成本、環境衝擊改善設施，並分擔鄰近地區部分公共服務設施成本，亦即將上述「內部性的公共設施負擔」、「外部性影響之負擔」，以及「其他義務負擔」之「回饋土地發展受限地區」、「維護山水資源之永續發展」，定義為開發義務。

此外，「土地開發後管理維護之需要」此項，若土地開發後產權移轉予政府，且由政府負擔公共設施管理維護責任，此情況定義為利益回饋；若土地開發後產權未移轉予政府，且由開發者自行負擔公共設施管理維護責任，此情況定義為開發義務。

第二節 地利共享之傳統課稅手段

「地盡其利」與「地利共享」乃我國土地政策之基本目標，我國憲法第 142 條明確規定國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，第 143 條則更進一步將平均地權的「規定地價」、「照價收買」、「照價徵稅」與「漲價歸公」等四大手段納入條文，並以此建立出我國獨特的土地稅制度。理論上，我國的土地稅制度早就將土地增值利益納入課稅範圍以求社會公平，惟實際運作結果並不理想。前司法院長賴英照即在聯合報(2014.05.25)公開質疑現行政策與憲法的一致性。一方面是稅制本身並不健全，另一方面則是社會經濟環境的快速變遷，傳統稅制經歷多次修改之後，不但無法滿足對「地利共享」的社會期待，也無法發揮「地盡其利」的經濟效果。因此隨著學術理論的發展，加上國外經驗之引介，各種補充傳統稅制不足的救濟辦法乃陸續提出，並納入我國的土地使用計畫審議與開發管制體系，以下將以文獻回顧方式分別介紹與檢討。

一、土地增值稅

現行台灣地區相關土地使用變更回饋制度在政策上可歸納為「漲價歸公」、「消除外部性」及「變更義務負擔」等三種理念，其中土地使用變更行為所獲得之不勞利得部份，理應落實於土地增值稅制(黃建龍，2001)。我國地價稅及土地增值稅之課徵，係根據國父平均地權之主張。憲法第一百四十二條規定「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」另依憲法第一百四十三條規定「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」

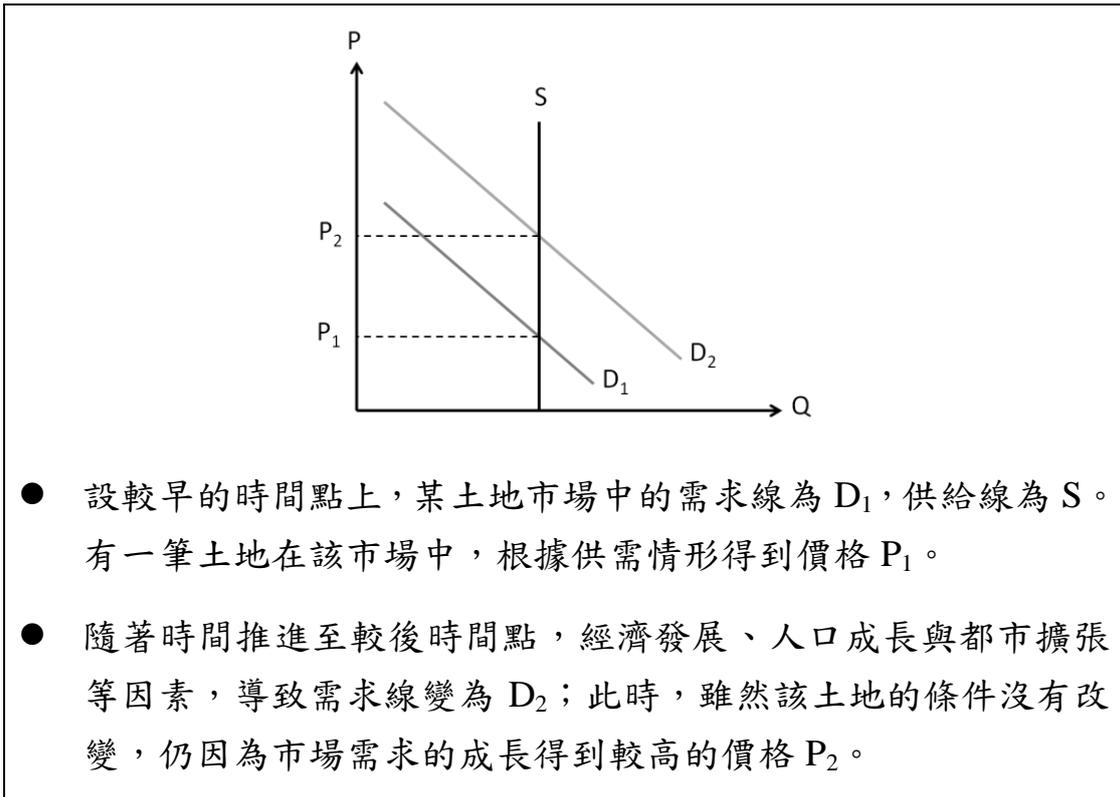


圖 2-1 土地市場供需示意圖

資料來源：本研究繪製

土地市場之供需關係如圖 2-1 所示。假設原有市場需求如圖中的 D_1 所示，即使地主(供給面)不做任何改良投資，在土地供給(S)不變之下，因為人口增加或經濟成長帶動市場需求提高到 D_2 ，地價水準將由 P_1 提高到 P_2 。此一土地增值對地主而言，實為不勞而獲，基於地利共享原則，平均地權乃主張課徵土地增值稅。

依土地稅法第 31 條規定，應按「土地漲價總數額」徵收土地增值稅，計算公式如下：

土地漲價總數額＝核定之申報土地移轉現值－原規定地價或前次移轉時所申報之土地移轉現值 \times (台灣地區消費者物價總指數 \div 100)－(改良土地費用＋工程受益費＋土地重劃負擔總費用＋捐贈做為公共設施用地之土地公告現值總計)

土地稅法原規定土地增值稅係依土地漲價總數額對原地價之漲價倍數分別採取 40%、50%、60%之累進稅率。惟自民國 66 年制定公布後，國家經濟持續發展，土地移轉頻繁，以致土地問題日趨複雜，部分規定已難適應實際需要；爰於 78 年修正土地稅法，其修正重點包括降低地價稅之稅率、擴大事業用地適用特別稅率課徵地價稅之範圍。土地稅法 78 年修正後，至 86 年間，又多次經立法委員提案修正，其內容包括被徵收土地免徵土地增值稅、因土地使用變更而無償捐贈一定比率土地作為公共設施用地者之移轉現值認定等等。後在 91 年間適逢國內經濟不景氣，土地增值稅呈逐年遞減趨勢，為衡量財政平衡，爰增訂土地稅法第 33 條第 2 項及第 3 項，對於依累進稅率計徵之土地增值稅，於該次修正施行之日起 2 年內，減徵 50%，以活絡不動產市場，刺激景氣復甦。93 年再修正土地稅法，延長減徵 1 年。該措施於 94 年 1 月 31 日施行屆滿前，為持續激勵不動產景氣，並落實經發會有關積極從事稅制改革之共識，於同年 1 月 30 日修正該條文，將土地增值稅稅率降低為 20%、30%及 40%(財政部，2013)。

換言之，自民國 94 年 2 月 1 日以後，土地增值稅稅率永久調降至 20%、30%、40%。在實務上，土地增值稅係以公告現值為課稅根據，本質上即與市價有所落差，再調降土地增值稅之稅率後，冀圖透過課徵土地增值稅達到漲價歸公的理想也日趨漸遠。

我國憲法的國民經濟條款仿自德國威瑪憲法，本帶有社會主義的色彩。憲法第一四二條明定，「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足」。為實施平均地權，憲法規定土地屬於國民全體，礦產及天然力均屬國家所有；土地的分配應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並應限制其經營面積。

為節制資本，憲法要求私人財富及私營事業有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之；合作事業應受國家的獎勵，以防止私人資本壟斷。整體而言，憲法的經濟體制，強調政府公權力的干預，以建構均富的社會。

另一方面，「經濟國際化，貿易自由化」一直是我國經濟發展的基本政策。不論是出於自發性的改革，或是因應對外經貿談判的壓力，貿易及外匯的管制逐步撤除，進口關稅大幅降低，交通、電信、金融、證券及其他產業陸續開放，經貿典章制度大幅修訂，希望和國際接軌，並且符合世界貿易組織（WTO）的規範。本質上，這是資本主義的體制。

這些情形，凸顯「憲法向左，政策往右」的落差。民國八年，中山先生對於私人資本的勃興，曾表達深切的憂慮：「所防者，則私人資本之壟斷，漸變成資本之專制，致生社會之階級，貧富之不均耳」。三年後，憲法主稿人張君勳先生也提出警告：「公司輪奐日新，操其奇以積贏者千百萬，…此其強弱優勢，至為明顯，故多而不均，富而不安，殆為今後必至之勢矣」。這些話，可以和皮克提(Thomas Piketty)「未受節制的私人資本拉大貧富差距」的觀點，相互參照；更可以為憲法節制資本的國策，提供堅實的註腳。

經過六十多年的演變，國民經濟條款的技術層面（例如土地增值稅的規定），雖有不合時宜之處，必須修憲解決。但憲法所標舉的均富社會，是制憲的核心價值，也是全民的願景(賴英照，2014)。

為了救濟失靈的增值稅稅制，回應社會對社會公平的期待，補救方式乃轉向配合都市計畫土地使用分區變更的審議，訴諸都市計畫委員會，監督各種土地開發回饋的標準訂定與執行。都計與區域計畫法令中，土地由低價利用變更為高價值利用所須負擔的土地變更使用開發回饋措施，各界對於課稅基礎存有：開發利潤(工程受益)、規劃利得(Planning Gain)和開發影響費等三類(張效通，1999)。

二、工程受益費

依據工程受益費徵收條例第二條的規定，各級政府於該管區域內，因推行都市建設，提高土地使用，便利交通或防止天然災害，而建築或改善道路、橋樑、溝渠、港口、碼頭、水庫、堤防、疏濬水道及其他水陸等工程，應就直接受益之公私有土地及其改良物，徵收工程受益費；其無直接受益之土地者，就使用該項工程設施之車輛、船舶徵收之。前項工程受益費之徵收數額，最高不得超過該項工程實際所需費用百分之八十。但就車輛、船舶徵收者，得按全額徵收之，其為水庫、堤防、疏濬水道等工程之徵收最低限額，由各級政府視實際情形定之。

就課稅的性質而言，工程受益費的性質比較接近目前經建會擬欲參考引進的美國稅收增額融資制度(TIF, Tax Incremental Finance)，但計算與操作方式並不相同。相較於土地增值稅只有在土地移轉時才會課徵，工程受益費則是配合公共工程的完成及時課徵以回收建設財源，依規定已繳交的工程受益費可以在土地移轉計算增值稅的時候與以抵扣。工程受益費徵收條例自民國 33 年公布實施至今，經過 6 次修正。令人遺憾的是工程受益費制度已經名存實亡，1988 年後各縣市政府陸續停徵工程受益費，公共建設之外部效益失去回流管道，成為公共建設財政運作循環中的漏洞。探其緣由，主要為受益範圍與對象界定之爭議，及地方選舉政治因素等，本制度現階段似無恢復運用的機會(何昇融，2011)。

第三節 利益回饋與開發義務之相關理論

我國利益回饋與開發義務之課徵理念，根據內政部(1999)之「建立土地開發義務制度方案」，政府制定土地變更回饋之理念有二：

一為利益回饋：土地開發及變更後之增值利益所得，若無法以稅制合理回收，以達漲價歸公之目的，則此超額利潤應以開發者應合理回饋予社會。可見，我國之回饋制度，在我國稅制不完整無法達到漲價歸公理念的背景下，被用以補救社會公平的問題。

二為開發義務：外部性負面影響之內部化，由於土地開發及變更使用提高地區土地價值的同時，也使得開發地區公共設施需求提高，並對環境產生負面衝擊，此外部成本不該由政府或社會自行吸收，故應由開發者以回饋方式自行承擔，此部分與一般回饋理論基礎相同。

一、計畫變更之利益回饋

我國的土地稅制係採取平均地權制度，目標在求地盡其利與地利共享，爰利用規定地價、漲價歸公等方式，使土地增值利益在社會上重新分配，俾達到社會公平與均富的目的。然而，由於現行稅制功能不彰，對於地價高漲或土地變更造成地主巨額不勞而獲之現象，無法透過課稅手段將土地變更使用以產生之不勞利得即時合理課取，造成變更利益分配的不均或土地所有權人間的不公平，故有必要透過土地使用變更開發義務制度課取土地之不勞利得。

相關研究對於利益回饋之界定，邊泰明(1993)以財產權及外部性理論為立論基礎，認為土地回饋對土地使用變更課徵比例須從使用者付費觀點著手，開發本身所需公共設施構成課徵比例的基礎，可視為土地使用變更必要條件，其比例採經驗值，為固定比例，而對都市所產生的外部成本則為彈性比例。潘健明(1995)認為利益回饋為「變更淨利益」扣除「外部性負擔及公共設施之提供」。另外，周佳音(1994)認為在土地使用變更開發利得課徵時，依投資報酬率之觀點，應給予開發者合理之利潤，在土地增值總數額中扣除土地變更回饋。張效通(1999)認為土地在被授與不同開發權利後，透過市場運作或是進行土地開發利用，所有權人從土地中獲得利益，這些利益產生原因不同，因此歸屬也不盡相同，由此衍生出利益分配之問題，統稱「利益回饋」。中華民國都市計劃學會(2011)則在「研訂都市開發回饋標準及後續管理機制案」總結報告書中，將利益回饋定義為依地利共享、漲價歸公的理念，透過規劃管制將不勞利得歸公並抑制土地投機，開發者除承受開發變更負擔外，另將受益於土地變更使用產生之開發利得，部分回饋社會。

相對於我國的計畫變更利益回饋採明定課徵標準的方式，另有較有彈性的面對面溝通協議模式，例如英國之規劃利得協議制度，英國的土地開發必須先取得規劃許可，其配套措施之一為課徵規劃利得(planning gain)。規劃利得的意義相當分歧且有諸多爭議，英國並在1991年規劃與補償法中將規劃利得改為規劃義務。其中，英國政府在1973年的白皮書中提到：地方規劃機構經由規劃協議之達成，從開發商手中得到公共利益之貢獻，是為規劃利得。

規劃利得之協商制度雖為英國規劃許可制之主要特色，規劃利得涉及的層面其實相當廣泛，有基地內外、直接與間接等利得，英國規劃體系對於下列問題，包括：1. 哪些規劃利得和何種土地開發型態關聯較強？2. 現有居民和移入居民如何分擔基地需求成本？3. 不同土地開發應對基礎設施有哪些貢獻？等並無一套客觀標準可循，因此不可避免爭論。

邊泰明(1997)分析英國的規劃利得協商制度，認為對土地開發進行課徵，雖然是外部成本內部化的主要手段，並有法制化的趨勢，但太過僵硬；而進行協商或規劃協議，雖然有行政裁量權使用不當之缺陷，卻較具彈性。此研究闡明規劃協議係指法令賦予地方規劃機構在土地開發權賦予過程中，增加開發商社會責任的一種制度，但此一結果必須是規劃機關與開發商在計畫核可前透過協商在自由意願下達成，若此一協議符合法定標準，則可以登記以對抗未來土地所有權人。

然而，規劃協議在執行面仍有其問題存在，地方機構可能為了達成更廣泛的社會目的，在規劃協議中透過條件規範獲得規劃利得，超越權限或規劃範圍，而有可能被法院判為不合理權力的行使並視為無效，因此規劃協議在使用上仍須受到限制。

本研究所謂的利益回饋，主要係指平衡不同土地使用類別，因為允許使用項目不同以及市場區隔之需求不同而產生的價格差異，亦即藉由都市計畫分區使用變更，所造成的價值提升即為利益回饋的課徵對象。並且，就我國整體回饋制度的沿革來看，計畫變更之利益回饋機制相當於一種補救措施，係由於公告現值無法即時反映市場價格；而增值稅又無法確實反映土地增值情況，計畫變更之利益回饋需要配合計畫變更的審議作業同步進行，期能平衡社會公平之期待。因此，本研究將分析未來如何修法，以兼具社會公平與經濟效率，並減少現行回饋規定造成投資者障礙之情形。

二、開發外部影響之成本分擔

開發義務之課徵理念係基於將土地開發帶來的環境品質與公共設施負擔外部衝擊內部化，例如開發影響費；不同於規劃利得屬於內部效益外部化，開發影響費屬於將土地開發的外部成本內部化。過去在我國的土地使用分區管制下，公共設施是由政府部門提供，地主或開發者無需負擔公共設施成本，亦即土地使用變更者並未將變更開發所造成之外部成本內部化。而開發行為會帶來人口之增加將會影響公共設施之服務水準，故土地使用變更行為，應依據對該地區公共設施所產生之影響，課徵某種程度之回饋，以改善或恢復公共設施原有之服務水準（邊泰明，1993；賴宗裕，1997）。

「開發義務」係指規劃管制法令規定依「成長付費」、「使用者付費」或「受益者付費」之理念，要求開發案負擔履行之義務，開發者（或使用者、受益者）負擔區內公共設施用地及興闢成本、環境衝擊改善設施，並分擔鄰近地區部分公共服務設施成本(中華民國都市計劃學會，2011)，開發業者可以透過折繳代金、捐地、捐樓地板面積或興闢公共設施等方式繳交。開發影響費的計算方式可能依地方特性與設施類型不同而有不同計算方式，如：自來水影響費、污水處理影響費、聯外道路影響費、公園影響費、學校影響費等(吳桂芬，2001)；除了滿足使用者付費、受益者付費、成長付費的課徵理念，同時可做為都市成長管理手段之一。綜上所述，理論基礎主要有以下幾種：

(一)外部性理論

土地變更存在外部性，因其提高使用強度同時，產生開發量與強度之擁擠外部性(Sullivan，1983)，降低公設服務水準與環境品質，外部性會導致無效率，故應藉由回饋機制使外部性內部化。

(二)公共財理論

由於都市的公共財是一種地域性的俱樂部財(Territorial club goods) (Foldvary，1994)，非不具排他性且可共享的其使用效率隨著人數遞增而遞減，並隨距離遞增而減少，故往往就使用者付費、受益者付費、成長付費三種方式進行回饋討論(賴宗裕，1997)

(三) 土地使用變更公平性

土地市場非完全競爭市場，故政府之干預措施，土地使用分區管制之劃定，及相關土地使用與強度規範可能造成土地所有權人間不平等現象(林森田，1995)，故應以回饋達到 j.Rawl 之「極大化低所得準則」(賴宗裕，1997)。

(四) 都市開發回饋之永續性

永續發展廣為人知的定義，為 1987 年聯合國環境與發展世界委員會(World Commission on Environment and Development, WCED) 在《我們共同的未來》(Our Common Future)報告中所提出的定義：永續發展是滿足當代的需要，而不損及未來世代滿足其需要之能力(WCED,1987,p.8；轉引自 Rydin,2010)

都市開發若欲達到永續，必須兼顧環境、經濟和社會因素，本研究欲探討的課題之一為，就永續性的觀點探討都市開發現況回饋的內容是否具備公共利益，而目前造成臺北市回饋的設施不永續的原因，主要是基於後續的管理維護問題，由於部分設施未提撥管理維護經費，而造成政府後續提供公共服務的困難，因此，我們可以發現要達到都市開發的永續性，政府的財務問題扮演關鍵角色。財務永續性對於永續都市發展而言是一個基本要素，其特徵有各種原則：長期和永久平衡的預算、長期規劃說明可預見的主要社會、經濟和環境發展趨勢，以及允續都市開發之決定和方案的透明後續成本(Grabow et al.,2011:22;VKU,2011:190，轉引自 Mieg&Töpfer,2013)。而最好和最成功的永續發展方案，是那些有足夠彈性，可以允許革新與根據不同的需要與能力(Brown; Hall; Snook and Garvin,2010)。

在檢討現行回饋制度之前，必須先釐清收取土地使用變更回饋的基礎理論，以此建立土地使用變更回饋制度的合理性。本研究將相關理論依利益回饋與開發義務性質分類如表 2-1 所示。

表 2-1 回饋基本原則整理表

回饋理論	類型	回饋目的
平均地權制度	利益回饋	● 地利共享，漲價歸公，避免資本家壟斷土地，獲取不勞利得。
財產權理論	利益回饋	● 公益優於私益，開發造成的社會損失，由土地開發效益中課徵。
公平原則	開發義務	<ul style="list-style-type: none"> ● 不侵害憲法保障之基本權利。 ● 自然增值歸公，避免不勞利得。 ● 公共設施自給自足。 ● 外部性成本負擔。 ● 犧牲報酬原則。
外部性理論	開發義務	● 因應公共設施需求增加，將外部成本內部化，要求使用者付費。
成長付費原則	開發義務	● 開發導致公共設施需求增加，基於外部成本內部化，要求開發者付費。

資料來源：黃建龍(2001)，賴宗裕、洪維廷(1998)，本研究整理

本研究將進一步將回饋相關法令，依利益回饋與開發義務性質分類，以俾於研究進行後續具體修正建議之擬議。

第四節 土地開發義務與回饋相關文獻

本研究收集整理台灣近二十年，探討土地開發變更回饋相關的研究、文章、論文與專書，並進一步分析各研究成果與本研究之關係。本節將分為兩大部分：第一部分以研究主題分類，整理國內既有現行回饋制度之相關研究。第二部分則回到本研究後續探討的核心問題：中央補助基礎設施開發型回饋、民間投資產業園區開發型回饋，以及一般住商開發型回饋等類型進行文獻的分析探討。

一、現行回饋制度相關研究

(一)開發義務相關研究文獻

開發義務相關之研究文獻主要探討不同土地使用類型應負擔之開發義務內容，以及計算方法、施行方式。

表 2-2 國內開發義務相關研究文獻回顧整理表

	作者與文獻名稱	重點摘要	與本研究關係
1	邊泰明(1997)，「都市土地開發課徵與協商」	此研究以土地開發之課徵和協商兩種方式為對象，分析土地開發之外部性問題，包括理論基礎、背景制度和影響效果等，最後並提出整合二者之方法設計，期望使我國之土地開發市場可以更具效率且不失公平。	我國現況的計畫變更利得回饋，主要是以課徵的方式，但若可以增加協商或二者結合的方式，則有可能透過較有彈性的面對面溝通，而達到雙贏的局面，因此可針對此研究建議，建立我國土地開發之協商制度。
2	林建元(1993)，「開發許可制之改進及影響費課取方式之研究」	探討國外之開發許可制與開發影響費課徵經驗並檢討我國開發許可制，提出課徵開發影響費之改進方式。	認為課徵初期以捐地較易被接受，而開發影響費的計算也必須因應不同設施特性而有不同。而本研究不只探討開發影響費，也探討不同開發形式之回饋項目。
3	賴宗裕(1997)，「土地使用變更回饋方式之研究」	認為土地使用變更回饋應採用成長付費原則，因造成公共設施之需求者未必是最終使用者，另認為回饋額度應該僅作原則性規定，保留協商空間。	此研究未提供實際計算公式，僅說明應考量之因素，但本研究需要提供修法建議，則有必要提供。

	作者與文獻名稱	重點摘要	與本研究關係
4	顏愛靜(1999)，農地利用外部效益與「回饋」制度之探析	對於農地供應之外部效益，與宜遵循之「回饋」原則進行探討，研擬回饋機制初步構想，使公共環境財的供給接近最適水準。	本研究認為政府應設計完整的回饋制度，回饋給妥善維護並利用農地資源的農民，肯定農民供應公共財並帶來外部效益的貢獻並給予報酬，以鼓勵更多農民提供。本研究則欲將政府回饋的方式用於促進產業投資之誘因。
5	經濟部(2001)，「工商綜合區回饋機制調整之研究報告書」	認為不同使用性質之土地變更為工商綜合區、不同次分區使用、不同使用強度，應規劃不同必要性服務設施比例，使回饋機制更具彈性。	此研究認為不同用地變更、不同次分區和不同使用強度的回饋可以更具彈性，本研究主要著重於工業區、農業區變更為住宅社區、產業園區和商業區的情形。
6	林森田、林子欽(2004)，「農業用地分區調整及其變更為非農業使用相關問題之研究」	強化隔離綠帶或設施之配置原則，並認為欲達到隔離綠帶與設施的效果，便不應將隔離綠帶與回饋金互相轉化。	此研究主要探討回饋隔離綠帶的標準，而本研究探討之回饋項目更加廣泛。
7	中國土地經濟學會(2008)，「非都市土地開發影響費之檢討與改進委託計畫案」	援引國外經驗並檢討國內制度，並進行產官學問卷，針對「非都市土地開發影響費徵收辦法」加以檢討並提出修改建議。	此研究研擬各項課徵項目之計算公式，並區分為「必要項目」和「彈性項目」，並建議地方政府成立基金專款專用。而本研究不只探討回饋地方政府，也包含對於中央政府和國庫的回饋。

資料來源：本研究整理

(二)利得回饋相關研究文獻

利得回饋相關之研究文獻主要探討整體社會發展、環境變遷，對土地使用變更的影響，並澄清土地使用變更利得回饋的利益關係。

表 2-3 國內利得回饋相關研究文獻回顧整理表

	作者與文獻名稱	重點摘要	與本研究關係
1	華昌宜(1998)，「臺北市都市計畫變更增益回饋辦法及管理方式之研究」	選擇臺北市土地變更的實例進行分析，計算地主可能之利得和部分回饋價值，評估臺北市土地變更回饋之一般性原則。	區別並澄清「變更增益」和「地主利得」等用語，而本研究則採受益回饋和貢獻得益說。
2	陳明燦(2002)，「制度、授權、以及協商交易：兼評我國水源開發與回饋法制」	本研究企圖在財產權理論上導出受益回饋(課徵)之合理性與必要性，並以「台北水源特定區」加以驗證，最後對我國水源保護區之開發與回饋法制提出建議。	此研究認為應界定水資源保育區回饋之基本理念與完善協商機制，並且界定回饋之實施方式，和本研究所針對的區域不同。

資料來源：本研究整理

(三)開發義務兼具利得回饋相關研究文獻

近二十年開發回饋之相關研究，仍以同時討論開發義務與利得回饋為主，包括綜合性的以經濟分析、成長管理討論，以不同回饋之特性分類討論，以及依土地使用變更與開發類型特性深入討論。各個研究的切入觀點、分析方法、主要研究問題不盡相同，因此不同研究對回饋相關名詞的定義、解釋也有所差異，導致在開發回饋議題的討論上難以形塑一致的共識。

表 2-4 國內開發義務兼具利得回饋相關研究文獻回顧整理表

	作者與文獻名稱	重點摘要	與本研究關係
1	邊泰明(1993)，「都市土地使用變更利益回饋之經濟分析」	主要分析影響土地需求的各項因素，透過土地需求彈性的變化，探討社會成本及利益的增減以及開發的效率，從而模擬土地使用變更課徵的比例。並對土地使用變更利益回饋進行經濟分析，及以台北市土地價值資料進行實證研究，從而獲得應有的政策。	此研究對不同土地建立合理的課徵比例，並著重探討效率面開發的問題。本研究則是著重回饋制度公平面和效率面之平衡，在不失公平的前提下促進產業發展。
2	陳麗紅(1997)，「從區域均衡發展觀點探討以彈性回饋比例促進工商綜合區開發之研究」	應用土地開發應負擔之責任與回饋概念，建立工商綜合區之回饋基準，並計算合理回饋上限和下限的適當比例。	此研究主要計算工商綜合區之適當回饋比例，本研究則針對工業區、農業區變更為住宅社區、產業園區與商業區之情形。
3	陳俊宏(1997)，「工商綜合開發回饋計算模式建立之研究—以彈性的回饋作為協議籌碼」	回饋應包含開發負擔義務與自發性之回饋，以開發帶來之社會淨效益為回饋協議的基準。	此研究將回饋分為義務負擔和自發回饋，本研究則是以受益回饋和貢獻得益作為回饋之對象與分配的基準。
4	賴宗裕(1998)，「從美國判例論土地使用變更回饋之課徵觀念與原則」	企圖提供理論基礎，說明回饋之定義與課徵觀念，透過歸納方法，以美國相關判例做參考，歸納變更回饋課徵之基本觀點，提供檢討台灣地區實施現況課題之基礎，並提供健全土地使用變更回饋制度與課徵原則與建議。	此研究建議以「成長付費」原則，建立一套公平合理之變更回饋課徵制度。而本研究則是基於利益貢獻者之利益共享與成本之合理分擔為原則。
5	黃建龍(2001)，「現行臺灣地區土地使用變更回饋制度與課題之探討」，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文	建議在短程目標先就各回饋課徵辦法回歸母法，並就母法修改之並予以法制化，以為實施之依據；遠程則由中央主管機關整合散見各事業主管機關之回饋規定，制定一套適應市場機制之合理的土地使用變更回饋制度，賦予較高之法律位階。	此研究主要根據美國之開發影響費與關聯費、英國之規劃義務及新加坡之開發捐制度，對我國之現況回饋相關法令與課題提出制度、管理和相關配套措施的建議。可作為本提出具體的修法建議的參考。

	作者與文獻名稱	重點摘要	與本研究關係
6	葉靜宜(2004)，「我國土地使用變更回饋制度變遷之探討」，國立政治大學地政研究所碩士論文	我國土地變更回饋制度在「變更負擔義務」與「變更增值利益回饋」二基本理念交錯發展作用下，雖在國內相關法制中確立，卻由於法條紊亂，政府與業者之執行成本、衡量與蒐集訊息成本增加，致制度之運作成本甚高。因此政府逐漸將「變更增值利益回饋」理念下的法規區隔開並回歸土地增值稅規範，但事實上回饋制度中仍存在二者重疊情形。建議可從制度法制化和資訊透明化，並充分反映社會資源結構與公共選擇程序的改進。	此研究主要回顧我國過去回饋制度相關法令之立法與決策過程，並發現土地增值稅與回饋制度重疊之情形。而本研究則主張現況包括土地增值稅、規劃利得與回饋制度之觀念混淆與稅制之課徵範圍不清，而主張應該根據不同的土地開發而區分之。
7	中華民國都市計畫學會(2006)，「國土空間願景及政策落實執行機制之建立」	嘗試釐清土地變更開發回饋基本概念，檢視現行國內都市與非都市土地之相關規定，探究現行回饋制度對國家的影響，找出相關課題，研擬回饋制度修正原則建議。	此研究認為「回饋」一詞的概念需釐清，以避免混淆，而本研究則區分為成本之義務負擔和利益之回饋二者。
8	黃柏傑(2008)，「都市計畫工業區土地使用變更回饋機制之探討」	檢討現行都市計畫工業區變更規範，參酌國外相關制度以為我國借鏡，並對產官學三界進行問卷調查，最終研擬一套公平之回饋機制及改善措施以為政府未來施政參考。	此研究認為回饋額度按公式計算後，應提供一定的協商空間，回饋額度也可視情況予以減免或獎勵。本研究認為應該針對不同的開發型態，決定該由政府回饋或是由開發者回饋。
9	中華民國都市計畫學會(2011)，「研訂都市開發回饋標準及後續管理機制」案總結報告書	檢討現行都市開發回饋標準及管理機制，並蒐集分析國內外相關回饋案例，針對台北市的案例，檢討實務上的問題，建立開發回饋原則與後續管理機制以作為後續都市計畫變更審議之依據與修法參考。	此研究主要針對台北市的回饋相關法令提出修改建議，而本研究則包括中央法令和地方法令。

資料來源：本研究整理

二、現行回饋制度相關研究

(一)中央補助基礎設施開發型回饋

由於公共建設投資，改變土地區位條件，帶動土地價值提升以及土地利用改變之潛能，再透過都市計畫變更，實質土地容許之使用強度，帶來土地更高強度利用之潛能，使得地價上漲，最後，由地主實質進行建築物及實質設施開發，使土地進一步增值。由此可知，公共建設開發受益影響範圍內，土地價值提升因素中屬於政府行為的有兩個部分，其一是公共建設開發後對周邊土地區位條件的影響，其二則是都市計畫變更後，土地開發條件改變、使用強度提高帶來的地價上漲(張懷元，2014)。

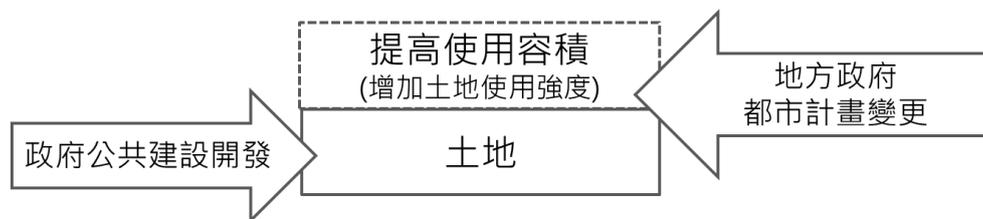


圖 2-2 公共建設周邊土地價值提升之政府貢獻示意圖

資料來源：本研究繪製

因此，公共建設投資對周邊受益範圍內的土地帶來的影響有兩個層面，首先是直接提高周邊土地價格，其次是帶來更高強度的使用需求，地方政府因以都市計畫變更提高土地容積率，以回應使用強度的改變。故公共建設投資者也是土地使用變更的促成者、貢獻者之一。

分析公共建設與周邊土地使用變更之關聯後，藉由表 2-5 回顧我國土地使用變更回饋模式建立之研擬相關文獻，了解既有文獻對公共建設影響開發回饋的處理模式。

表 2-5 土地使用變更回饋方式研擬相關文獻回顧整理表

	作者與文獻名稱	重點摘要
1	張文政(1991),「臺灣地區都市計畫利得分配公平合理性制度之研究」	都市計畫利得分配理論之建立,將土地價值分為私人投資改良價值、公共建設資本價值、自然增值及預期價值,主張自然價值應漲價歸公,以使用者付費觀點負擔公共設施。
2	邊泰明(1993),「都市土地使用變更利益回饋之經濟分析」;邊泰明(1994),「土地使用變更利益回饋對土地開發公平與效率的影響」	土地使用變更課徵比例應從使用者觀點著手,從開發者本身需負擔之公共設施,及開發者所帶來之外部成本兩個課徵指標著手。
3	周佳音(1994),「臺灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究」	針對計畫導引之地價上漲利得分配,分為政府主導與民間主導進型財務試算,利用整地後之地價反推變更後之地價,再給與開發者合理報酬之前提下進型財務試算。
4	林靜如(1995),「農地變更使用之實證研究-增值利益評估與回饋之分析」	針對農地變更增益進行模型建立,藉由變更增值估算建立課徵模式,且其變更後土地發展潛力以樓地板面積做為參數,彌補土地估價制度之不足。
5	潘建明(1995),「土地使用變更利得回饋理念之澄清與計算模式之建立」	以自然漲價歸公、量能課稅與受益負擔原則修正土地使用變更回饋計算模型。
6	陳麗紅(1997),「從區域均衡發展觀點探討以彈性回饋比例促進工商綜合區開發之研究」	依土地開發者之負擔義務與回饋概念,做為建立工商綜合區回饋之依據,並據以設定合理回饋之上限和下限比例。
7	陳佳聰(1994),「土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究」	以財務分析,了解各種回饋項目對土地開發報酬之影響,在社會公平與開發效率原則並重下,以此做為調整回饋比例之依據。

資料來源：本研究整理

藉由以上回顧可以發現既有研究在回饋制度研擬或調整問題上，主要針對變更前、後效益差異、成本差異等進行估算，作為調整依據，而忽略了公共建設投資與土地使用變更之因果關聯。簡而言之，我國現行公共建設周邊土地使用的變更回饋制度，忽略了公共建設投資之因素。

因此，針對中央補助公共建設型之開發回饋合理化研究，可以從兩個部分進行探究，其一為將公共建設投資之對土地價格提升與土地使用變更之貢獻，納入探討中央負擔國有土地回饋的合理性探究；其二則是從從公共建設投資財政面看，由於公共建設與周邊土地使用變更具有關聯，因此，中央政府之國有土地回饋從補助款應合理於挹注在對於財政努力較大之地方政府觀點來探究，並且應設計出對於府際合作具有誘因的公共建設財政分擔制度，來改善現行中央與地方政府共同投資的競合關係。

(二)民間投資產業園區開發型回饋

對於產業主管機關而言，開發回饋雖不直接屬於其業務範圍，但在塑造良好而有競爭力的投資環境目標下，提供產業投資所需的基礎建設，是重要的生產要素之一，也就與土地開發回饋密切相關(陳虹芝，2014)。而影響競爭力的生產要素，有直接從投資環境塑造的面向：經濟的開放程度、金融業的效率、相關產業政策的推動與輔導等，也有從國家/地方產業基礎體質改善的面向：勞動力市場的水平以及基礎建設等(WEF，1998)。

其中基礎建設項目有相當高的比例需透過土地開發過程來達成，包含：交通建設、工業區開發以及基礎的水、電、電信工程等。基礎設施的健全，能增加其他產業投入投資開發的意願(陳建勳，1994、Asiedu，2002、Sekkat and Veganzones- Varoudakis，2007)。

因此，產業主管機關的運作邏輯為提供協助或直接投資基礎建設，開發產業園區，吸引產業進行投資設立廠房，進而增加就業機會，提升地方經濟發展。透過稅收及產業發展貢獻回收投資成本，以循環進行投資環境改善。然而在現行開發回饋制度中，開發回饋對產業投資者而言，是投資開發的額外負擔，增加投資開發門檻，不利於產業投資環境的有效運作。

產業投資型土地開發帶來的正面外部性，包括財政效益與非財政效益。財政效益主要是能夠增加中央稅收、地方稅收、土地營收以及工業區管理收入(簡誠福，2005)；非財政效益則包含：提高土地利用效率、促進地方發展、改善區域性公共設施服務水準等。然而，產業型土地開發同時也會帶來其他負面外部效果，除了開發無法避免的增加公共設施負擔、影響地方自然環境等問題，還會導致人口快速集中、鄰近地價暴漲，以及公害汙染問題(陳聖怡，1982、林建元，1992、黃薰輝，2002)。

簡言之，產業投資型土地開發的正面外部性與負面外部性，往往是一體兩面的：產業投資設廠，因此人口集中、公共設施需求增加、環境品質受到衝擊、土地價值提升，就業人口成長而稅收增加，公共設施得以改善。因此，對於土地開發的管制，究竟是要鼓勵投資、積極招商，還是要提高門檻、維護生活與環境品質，從來不是二擇一的問題，更重要的是視不同情況，權衡土地開發限制或促進的比重；簡言之，取決於當時社會的政治經濟狀態。

產業園區的開發經營，是提升國家、地方產業競爭力的重要因素，而產業競爭力是建立在不違反永續發展的條件上，即實現求取發展的權利，同時享有與自然和諧的方式與過健康而富有成果之生活的權利，並公平地滿足今世後代在發展和環境方面的需要(UNCED，1992)。在此定義底下，產業園區開發以及產業園區開發回饋可以視為經濟發展過程中，對永續發展的實踐方式之一。

(三)一般住商開發型回饋

一般住商開發與都市更新之回饋除繳納回饋金之外，也包含公益設施之回饋。此類型之回饋收取，主要因為開發行為對外部環境品質與公共設施服務造成衝擊，並享受土地使用變更後造成的土地增值，故依受益者付費原則收取回饋。

此外，開發回饋之收取也具有都市永續發展之意義。多數人認同的永續發展，是在制訂任何政策、進行任何規劃、發展和開發的時候，應當要整合經濟、社會、環境等要素，而不損及當代人與未來世代滿足其需要的能力。因此，當我們談到都市開發的永續性，也不應違背上列原則與定義(吳昭慧，2014)。然而從永續發展的角度來看，目前一般住商開發型回饋並不符合永續發展的基本原則，原因包括回饋設施與社區需求的落差、回饋設施缺少後續管理維護機制等。

以臺北市現行住商型開發回饋規定為例，多採取一次性的財務平衡模式，忽略回饋設施之管理維護需要持續性長時間的人力、財務資源投入，因而難以形成永續性設施維管與財務平衡。以制度設計而言，相對成功的永續發展方案，要有足夠的彈性空間以允許革新，並依不同的需求與能力範圍有所回應(Brown, Hall, Snook and Garvin, 2010)。

另都市更新回饋之公益設施的相關議題，本研究回顧相關文獻，分析其主要的論點與研究成果，整理如表 2-6 所示。整體而言，住商型土地開發回饋之公益設施雖然具有公共設施的性質，但往往因位於私人所有之都更單元內，導致其提供公共服務的效果不彰，公共性難以維持。

表 2-6 公益設施相關文獻回顧表

作者與文獻名稱	研究之主張與貢獻
劉小蘭、高平洲(2000) ，容積獎勵對都市發展影響之研究-以台北市為例	由都市發展觀點檢視容積獎勵之影響，並分析台北市當前問題
鄧梅姬(2003)，新容積獎勵公益設施認定基準之研究-以台北市為例	<ol style="list-style-type: none"> 1.公益設施形成要件研擬 2.擬定都市更新容積獎勵公益設施認定基準參考原則
簡俊卿(2004)，民間自辦都市更新設置公益設施使用成效之研究-以台北市更新設置活動中新案為例	<ol style="list-style-type: none"> 1.建成案例使用成效不彰 2.都市更新設置公益設施存在管理維護問題
楊智瑤(2005)，台北市都市更新設置公益設施實施成效之研究-以戶外公共空間為例	<ol style="list-style-type: none"> 1.未來應加強公共設施獎勵 2.容積獎勵應給予更多彈性及認定基準
陳玫秀(2005)，都市地區居住環境品質對居民居住滿意度影響之研究	<ol style="list-style-type: none"> 1.居住環境品質的相關理論、定義、分類與評估指標建立 2.提出居住滿意度預測模式

第三章 土地開發義務與回饋現行法令之檢討與分析

我國的土地使用計畫與管制體系包括都市計畫、區域計畫與國家公園計畫等三大系統，其中國家公園係以資源保育為導向，都市計畫以集中開發利用為導向。雖然國家公園也有地方經濟發展需要，商業導向的土地使用變更與開發行為也有利益回饋與義務負擔的問題需要處理，惟不在本次研究範圍。此外，由於區域計畫的回饋與開發負擔規定，目前採許可制土地使用變更，基本上可依循現行固定公式計算回饋，不在本研究討論之列。

換言之，本研究僅係針對都市計畫體系進行分析。現行都市土地相關之計畫書文件，區分為整體性的土地使用管制計畫及個別基地之土地開發計畫，其中土地使用管制計畫即包含都市計畫。土地使用分區等管制面之書圖規定，此屬於計畫變更之利得回饋範疇；土地開發計畫則包含土地開發、公共設施開發及建築開發，此屬於公益回饋及開發義務之討論範疇，如圖 3-1 所示。

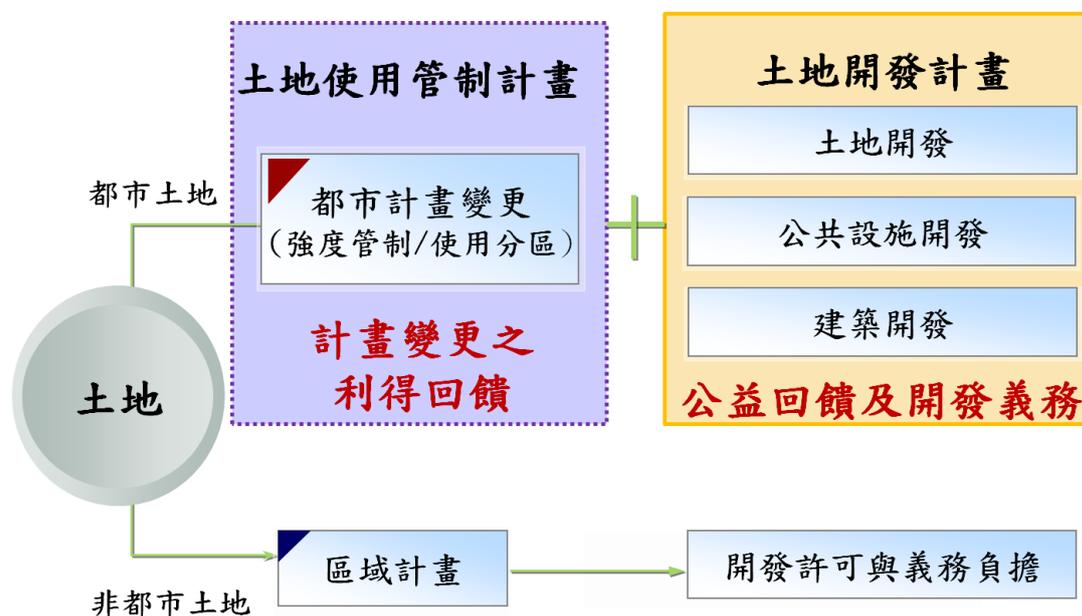


圖 3-1 計畫變更利得回饋與土地開發義務負擔之關係

第一節 中央現行法令之規定

一、都市土地開發義務與回饋現行相關法令之彙整與分析

我國的國土計畫體系依照現行法令的架構，土地使用管理可以區分為都市土地、非都市土地和國家公園三大計畫與管制系統。都市土地主要依據都市計畫法及相關法令規範；非都市土地主要依區域計畫法和非都市土地使用管制規則等相關法令規範，國家公園的性質則與上述兩者相異，受國家公園法等相關法規規範。不同計畫管制體系各有其不同的開發回饋規定。

目前，都市計畫法系之回饋規定，係以都市計畫法第 27 條之一為依據，明訂回饋項目與對象。其規定如下：

土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。

內政部目前已訂明確規範者主要包括以下七種土地使用類別變更：「都市計畫工業區檢討變更審議規範」、「都市計畫農業區變更使用審議規範」、「都市計畫國營事業土地檢討變更處理原則」、「都市計畫工商綜合專用區審議規範」、「都市計畫媒體事業專用區審議規範」、「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」以及「都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則」等。

表 3-1 都市計畫地區開發回饋相關法令所列为內政部現行重要之開發回饋相關法令之規定。分別說明如下。除了中央政府的法令之外，各縣市也各自訂定規定，詳請參照附錄。

表 3-1 都市計畫地區開發回饋相關法令

法令名稱	最新發佈/修訂時間
都市計畫定期通盤檢討實施辦法	民國 100 年 01 月 06 日
都市計畫工業區檢討變更審議規範	民國 100 年 12 月 23 日
都市計畫農業區變更使用審議規範	民國 98 年 09 月 24 日
都市計畫工商綜合專用區審議規範	民國 95 年 01 月 13 日
都市計畫媒體事業專用區審議規範	民國 95 年 01 月 13 日
都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則	民國 99 年 04 月 26 日
都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則	民國 93 年 02 月 19 日
都市計畫國營事業土地檢討變更處理原則	民國 95 年 02 月 16 日

資料來源：中華民國都市計畫學會(2006)、中華民國都市計畫學會(2011)

(一)「都市計畫工業區檢討變更審議規範」回饋辦法

目前「都市計畫工業區檢討變更審議規範」回饋辦法之相關規定整理如下：

1. 都市計畫工業區檢討變更審議規範之回饋規定：

依據第六條規定，申請人於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所簽定協議書，並同意捐贈公共設施用地及可建築土地予直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所，且捐贈土地應符合下列規定如下表所示：

表 3-2「都市計畫工業區檢討變更審議規範」回饋辦法

依第六條規定：		
變更工業區應捐贈公共設施用地及可建築土地予直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所，並應符合下列規定：		
變更為住宅區	變更為商業區	變更為其他分區
應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地總面積之比例，且不得低於百分之三十七	應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地總面積之比例，且不得低於四十點五	由都市計畫委員會視實際情形審決之。

資料來源：都市計畫工業區檢討變更審議規範第6條

- (1) 變更為住宅區、商業區應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地總面積之比例，分別不得低於百分之三十七、百分之四十點五；變更為其他使用分區者，由都市計畫委員會視實際情形審決之。
- (2) 前目應捐贈之公共設施用地不得低於變更工業區土地總面積百分之三十。

2. 都市計畫工業區檢討變更審議規範之回饋規定：

依據第八條規定，以捐贈公共設施用地及可建築土地為原則，但捐贈之可建築土地，經都市計畫委員會同意後，得改以捐獻代金方式折算繳納。捐獻代金之數額，由直轄市、縣（市）主管機關委託三家以上專業估價者查估計算之，並得以分期方式繳納；其所需費用，由申請人負擔。但其捐獻數額不得低於工業區變更後第一次公告土地現值之一點四倍。直轄市、縣（市）政府應成立代金收支保管運用專戶，專供當地都市建設之用(如表 3-3)。

關於捐獻代金數額之計算方式如下：

捐獻代金之數額＝三家以上專業估價者查估變更後全部可建築土地之價格（取最高價計算）× 變更後應捐贈可建築土地面積／變更後全部可建築土地面積。

表 3-3 「都市計畫工業區檢討變更審議規範」回饋辦法

依第八條規定：		
工業區變更之開發方式以捐贈公共設施用地及可建築土地為原則。		
但捐贈之可建築土地，經都市計畫委員會同意後，得改以捐獻代金方式折算繳納。		
捐獻代金數額之估價	捐獻代金之公式	代金收支保管運用
捐獻代金之數額，由直轄市、縣（市）主管機關委託三家以上專業估價者查估後，依下列公式計算之，並得以分期方式繳納；其所需費用，由申請人負擔。但其捐獻數額不得低於工業區變更後第一次公告土地現值之一點四倍。	捐獻代金之數額＝三家以上專業估價者查估變更後全部可建築土地之價格(取最高價計算)× 變更後應捐贈可建築土地面積／變更後全部可建築土地面積	直轄市、縣（市）政府應成立代金收支保管運用專戶，專供當地都市建設之用。
備註	應捐贈之公共設施用地不得低於變更工業區土地總面積百分之三十。	

資料來源：都市計畫工業區檢討變更審議規範第 8 條

(二)「都市計畫農業區檢討變更審議規範」回饋辦法

目前「都市計畫農業區檢討變更審議規範」回饋辦法規定：農業區申請變更使用應先進行都市設計，並自願捐贈公共設施用地與公用設備，其比例依變更種類而變。其中變更為商業區時需多繳交代金，由中央農業主管機關與地方政府運用改善農業生產環境。

表 3-4 都市計畫地區農業區土地使用變更回饋表

	回饋項目	計算標準	備註
變更為商業區	公共設施及公用設備、代金	面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之四十，其中代用地面積不得低於百分之五。代金計算： 變更後公告現值*變更面積*0.05	代金 1/2 交中央農業主管機關，1/2 交地方政府
變更為住宅區	公共設施及公用設備	面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之四十，其中代用地面積不得低於百分之五。	
變更為工業區	公共設施及公用設備。	公共設施及公用設備用地及代用地之面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之三十。	

資料來源：都市計畫農業區檢討變更審議規範

(三)都市計畫地區國營事業土地專用區變更

國營事業土地之變更回饋，係根據「都市計畫國營事業土地檢討變更處理原則」，適用之國營事業土地係指「位於都市計畫公共設施已完竣地區內，由公司組織國營事業機構（以下簡稱國營事業機構）管有之機關用地、郵政用地、電力用地或其他供國營事業機構使用之土地」。

依此規定，國營事業土地變更土地使用分區時，需捐贈公共設施用地、以公園、綠地、停車場為優先原則。其捐贈比例依變更種類而定，整理如表 3-5：

表 3-5 都市計畫國營事業土地專用區變更捐贈公式

	變更為住宅區	變更為商業區	變更為特定專用區
變更捐贈公式 (P：變更後開發義務負擔捐贈比例)	$P = 15\% + (LP2/LP1^1 - 100\%) / 10$	$P = 20\% + (LP2/LP1 - 100\%) / 10$	$P = [20\% + (LP2/LP1 - 100\%) / 10] \times F(\text{商}) / F(\text{總})^2$
備註	P 最大值為 25%， 最小值為 15%	P 最大值為 30%， 最小值為 20%	P 最大值為 20%

資料來源：整理自都市計畫國營事業土地檢討變更處理原則

¹ LP2：土地變更後毗鄰地價區段使用性值相同土地近三年之平均公告土地現值(元/M²)×面積(M²)、LP1：土地變更前近三年之平均公告土地現值(元/M²)×面積(M²)

² F(商)：作為商業性設施使用之樓地板面積、F(總)：特定專用區總樓板面積

(四)其他用地變更之回饋規定

依都市計畫工商綜合專用區審議規範規定，其他土地使用分區變更為工商綜合專用區須劃設生態綠地且將產權登記為地方政府，其中通過性交通用地也需捐贈給地方政府，其餘公共設施用地可維持私有。除了捐贈土地，也要求捐獻現金與地方政府。捐地面積與捐獻金金額依變更前使用分區與變更後使用型態計算。

都市計畫媒體事業專用區審議規範規定，開發人於取得開發許可後，須捐贈生態綠地與所在地之直轄市、縣（市）政府為管理機關，或將代金繳交國庫；並應提供一定自願捐獻金額予當地地方政府後，始得依法申請建築。。

都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則規定變更為工業區土地須捐至少 30% 公共設施用地給予地方政府，並且自行管理維護；或無法捐贈者經地方政府同意得改以變更後第一次公告土地現值加百分之四十折算繳交代金；且於捐贈土地或繳交代金後，其餘變更後之工業區土地始得申請核發使用執照。

都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則規定，依醫療專用區事業需求及特性，自行規劃設置足敷因開發行為衍生所需之出入道路、公共停車場、公園、綠地、體育場所、兒童遊樂場、廣場、消防、上下水道、污水處理廠、垃圾焚化爐等環保設施及其他必要性服務設施，面積不得低於申請變更土地總面積之百分之三十，其中除申請變更範圍內之聯外出入道路應劃設為都市計畫「道路用地」，並於開發完成後捐贈登記為當地直轄市、縣（市）所有外，其餘均規劃為醫療專用區，其產權仍屬原土地所有權人所有；並且地方政府配合依據現行都市計畫優先開闢或拓寬之相關聯外道路工程費用（不含土地取得經費），應由開發者負擔。。

(五)開發義務與回饋分析

茲將中央回饋相關法令與規範，依利益回饋與開發義務性質分類如表 3-6 所示：

表 3-6 都市計畫國營事業土地專用區變更之捐贈公式

法條	說明	分類
都市計畫法	第 27 條 主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈之公共設施用地屬於 <u>開發義務</u>	開發義務
	第 27 條 捐贈可建築土地、樓地板面積或一定金額屬於 <u>回饋</u> 。(第 27 條)	利益回饋
都市計畫工業區檢討變更審議規範	第 6 條 申請人捐贈予直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所之公共設施用地屬於 <u>開發義務</u> 。	開發義務
	第 6 條 捐贈可建築土地屬於 <u>回饋</u> 。	利益回饋
都市計畫農業區變更使用審議規範	第 32、33、34 條 農業區申請變更使用應先進行都市設計，並自願捐贈公共設施用地與公用設備皆屬於 <u>開發義務</u>	開發義務
	第 32、33、34 條 <u>或得改以同比例土地依都市計畫變更後第一次公告土地現值換算捐贈代金屬於回饋</u> 。	利益回饋

法條	說明	分類
都市計畫工商綜合專用區審議規範	<p>第 7 條</p> <p>開發人於都市計畫變更後，應將生態綠地移轉登記為國有或將代金繳交國庫、繳交捐獻金予當地地方政府，屬於<u>開發義務與回饋</u>。</p>	兼具開發義務利益回饋
都市計畫媒體事業專用區審議規範	<p>第 8 條</p> <p>開發人於取得開發許可後，應將生態綠地移轉登記為國有，以所在地之直轄市、縣（市）政府為管理機關，或將代金繳交國庫；並應提供一定自願捐獻金額予當地地方政府，屬於<u>開發義務與回饋</u>。</p>	兼具開發義務利益回饋
都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則	<p>第 4 條</p> <p>公共設施用地應無償捐贈予地方政府，或得改以變更後第一次公告土地現值加百分之四十折算繳交代金，屬於<u>開發義務與回饋</u>。</p>	兼具開發義務利益回饋
都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則	<p>第 3-1 條</p> <p>依醫療專用區事業需求及特性，自行規劃設置之其他必要性服務設施，面積不得低於申請變更土地總面積之百分之三十，並且地方政府配合依據現行都市計畫優先開闢或拓寬之相關聯外道路工程費用應由開發者負擔，皆屬於<u>開發義務</u>。</p>	開發義務

註：「都市計畫國營事業土地檢討變更處理原則」處理國有土地有條件下回饋的調整，不屬於開發義務與回饋分類分析的探討範疇。

二、現行非都市土地開發義務與回饋相關法令之彙整

現行非都市土地開發義務與回饋之相關法令，主要包括土地開發影響費、住宅社區公共設施之捐贈、農業用地變更回饋金、山坡地開發利用回饋金等法令規定；其次依開發義務範疇與回饋範疇進行歸納分析。

(一)法令規定

1. 土地開發影響費

(1)區域計畫法第 15-3 條

申請開發者依第十五條之一第一項第二款³規定取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。

前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。

第一項開發影響費得成立基金；其收支保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第一項開發影響費之徵收，於都市土地準用之。

(2)非都市土地開發影響費徵收辦法第 3 條

申請土地開發經區域計畫擬定機關許可，須辦理使用分區變更或使用地變更編定者，應於申請辦理使用分區變更或使用地變更編定異動登記前，依本辦法之規定繳交開發影響費。

³區域計畫法第 15-1 條第一項第二款：為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。

前項開發影響費之收費範圍及標準如表 3-7。

第一項之開發影響費，直轄市、縣（市）政府得視地方發展計畫之需要，或配合整體國土計畫之推動，報經中央主管機關核定調整徵收之額度。第二項收費範圍之內容，如其他法律有同性質費用之收取者，得免重複徵收。

表 3-7 非都市土地各種開發型態所應徵收開發影響費之項目

開發型態	徵收項目
住宅使用	聯外道路、學校
工業使用	聯外道路
工商綜合使用	聯外道路
遊憩使用	聯外道路
其他使用	聯外道路

資料來源：非都市土地開發影響費徵收辦法附表一

(3) 非都市土地開發影響費計算公式

各項開發影響費之計算公式，說明如下

A. 聯外道路影響費

$$PHV = \Sigma(TR \times NT\% \times MSi \div Ki \times PCEi)$$

$$NLM = PVH \times TL \div Cap(D)$$

$$C = NLM \times (3.5 \times 1000) \quad (CU + CL)$$

其中 PHV: 基地衍生區外 (上午或下午) 尖峰小時交通量 (PCU/hr)，本項數值需經區域計畫委員會議審議核定。

i : 各種運具之種類 (如：機車、小客車、小貨車、大客車)

TR : 基地尖峰時間之總旅次數，指尖峰小時內開發地區可容納人口數依其旅次目的所產生之區內、外之總旅次發生數。
(人次/hr)

NT% : 區外新旅次比率，為區外旅次占總旅次百分比。(%)

MSi : 運具分配率，指區外旅次使用各種不同運具 (如：機車、小客車、小貨車、大客車) 之比率。(%)

Ki : 各種不同運具之承載率。(人/車)

PCEi : 各種不同運具之小客車當量值。(PCU/車)

NLM : 新增車道公里數。(公里)

TL : 區外平均旅次長度。(公里，統一以車行十五分鐘至二十分鐘計算，即五公里為準)

Cap(D) : D 級服務水準之每車道每小時服務流量，1850PCU。
(PCU/phpl，即小客車當量/每小時每車道)

C : 聯外道路影響費，計算至新臺幣單位仟元。

- Cu： 新建道路單位建設成本，車道寬度為 3.5 公尺。（新臺幣元／平方公尺，本項值由直轄市、縣（市）政府定之）
- CL： 開發基地之單位土地成本，指開發案之土地獲准開發許可當期公告現值平均值加四成計算。（新臺幣元／平方公尺，本項值由直轄市、縣（市）政府定之）

B. 學校影響費

$$SIF = \left[(POP \times Ss) - P \right] \times CL$$

其中 SIF：國中、小學校影響費，計算至新臺幣單位仟元。

POP： 開發計畫新增人口數。（人）（本項值依「非都市土地開發審議規範規定」計算）

Ss： 設置標準（國中與國小）（平方公尺/人）

P： 開發者自行提供之數量。（平方公尺）

CL： 開發基地之單位土地成本，指開發案之土地獲准開發許可當期公告現值平均值加四成計算。（新臺幣元／平方公尺，本項值由直轄市、縣（市）政府定之）

2. 住宅社區公共設施之捐贈

非都市土地開發審議作業規範專編第一編：住宅社區。其中第十一款至第十六款對於住宅社區公共設施之捐贈規定如下：

- 十一、基地內除每一住戶至少應設置一路外停車位外，並應設置公共停車場，停車場面積並不得小於社區中心用地面積之百分之十二且其停車位數不得低於停車需求預估值。
- 十二、基地開發應設置國民中學、小學學校用地，學校用地標準應依據教育部訂定之國民中小學設備基準或縣（市）政府另定並報經教育部備查之基準內之都市計畫區外之校地面積標準作為計算標準，校地應切結同意贈與直轄市、縣（市）。
- 學生數之核算，國民中學學生數以居住人口數之百分之八計，國民小學學生數以居住人口數之百分之十五計。依前項設備基準，國中、小生每生二十五平方公尺計。但縣（市）政府依其實際需要另定基準者，從其規定。
- 十四、公共設施及公用設備設置規模之面積大小，應將學校代用地之容納人口數與開發案之原計畫人口數合併計算其面積。
- 十五、基地應設置最少每人三平方公尺作為閭鄰公園(含兒童遊樂場、運動場)用地，每處面積不得小於〇·五公頃，短邊寬度不得小於二十五公尺。前項用地之設置應緊鄰住宅區，且不得設置於本規範訂定之優先保育地區。
- 十六、閭鄰公園、社區道路應同意贈與鄉(鎮、市)，污水處理場應贈與直轄市、縣(市)。前項贈與應含土地及設施，但操作管理維護仍由社區管理委員會負責。

3. 農業用地變更回饋金

(1) 農業發展條例第十二條

第十條第一項用地之變更⁴，應視其事業性質，繳交回饋金，撥交第五十四條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。

各目的事業相關法令已明定土地變更使用應捐贈或繳交相當回饋性質之金錢或代金者，其繳交及使用，依其法令規定辦理。但其土地如係農業用地，除本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前已收繳者，得免予撥交外，各相關機關應將收繳之金錢或代金之二分之一依前項規定辦理。

前二項有關回饋金、金錢或代金之繳交、撥交與分配方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。

第十條第一項用地之變更，有下列情形之一者，得免繳交回饋金：

- 一、政府興辦之公共建設及公益性設施。
- 二、政府興辦之農村建設及農民福利設施。
- 三、興辦之建設、設施位於經濟部公告為嚴重地層下陷地區，或中央主管機關所定偏遠、離島地區。

⁴農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。

(2) 農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法

條目	回饋金繳交基準
第 2 條	<p>一、國家公園範圍內農業用地變更為非農業使用者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之十五為計算基準。</p> <p>二、因開發遊樂區申請變更編定為非都市土地遊憩用地者，以變更編定面積百分之四十與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之十二為計算基準。</p> <p>三、因開發供汽車駕駛訓練班、汽車運輸業停車場（站）、客（貨）運站及其附屬設施申請變更編定為非都市土地交通用地者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之十為計算基準。</p> <p>四、因私人開發供道路使用申請變更編定為非都市土地交通用地者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之五為計算基準。但經直轄市或縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所出具既成道路並具公共地役關係證明者，以百分之三為計算基準。</p> <p>五、申請變更編定為非都市土地丁種建築用地者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之五為計算基準。</p> <p>六、申請變更編定為非都市土地古蹟保存用地者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之一為計算基準。</p> <p>七、農業用地變更為前六款以外之其他非農業使用者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之十二為計算基準。</p>

條目	回饋金繳交基準
第 4 條	<p>八、變更供加油（氣）站使用者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之十二為計算基準。</p> <p>九、變更供宗教建築設施使用者，以變更編定面積之百分之六十與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之十二為計算基準。</p> <p>十、變更供農（漁）業產銷設施使用者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之三為計算基準。</p> <p>十一、變更供休閒農場使用者，以變更編定為可建築使用面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之三為計算基準。</p> <p>十二、變更供前四款以外之事業使用者，以變更編定為可建築使用面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之五為計算基準。</p>

資料來源：本研究整理

4. 山坡地開發利用回饋金

(1) 森林法 48-1 條

為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：

- 一、由水權費提撥。
- 二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。
- 三、違反本法之罰鍰。
- 四、水資源開發計畫工程費之提撥。
- 五、政府循預算程序之撥款。
- 六、捐贈。
- 七、其他收入。

前項第一款水權費及第四款水資源開發計畫工程費之提撥比例，由中央水利主管機關會同中央主管機關定之；第二款回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。

(2) 山坡地開發利用回饋金繳交辦法第 5 條

本回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之六至百分之十二計算。

無公告土地現值者，以毗鄰或鄰近之公告土地現值計算。

第一項類別及計算回饋金之乘積比率，由主管機關公告之。

(二)開發義務與回饋之範疇

從回饋收取之法令制定基礎來看，前兩項：土地開發影響費和住宅社區公共設施之捐贈，比較接近開發義務；屬於分擔土地變更開發所帶來的公共設施與環境外部性衝擊。農業用地變更回饋金與山坡地開發利用回饋金的收取，則是基於土地開發可能對農業生產環境或山坡地的保育造成影響，應該為其永續發展的工作貢獻一份心力，因此比較接近利得回饋的概念。其詳細回饋時機與運用目的整理如表 3-8 所示。

表 3-8 開發義務繳納時機與運用目的整理表

項目	繳納時機	運用目的	分類
土地開發影響費	<p>一、以現金繳交者，應於申請開發土地辦理變更編定之異動登記前完成。另開發影響費以現金繳交者，得由直轄市、縣（市）政府訂定作業規定，採分期繳交之方式為之。第一期應於申請開發土地辦理變更編定之異動登記前完成，最後一期應於建造執照核發前完成。</p> <p>二、以開發區內可建築土地抵充者，應於申請開發土地辦理變更編定異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。</p>	改善因土地開發涉及土地使用分區或使用地性質變更，而對開發區周圍產生公共設施服務水準及其他公共利益之影響。	開發義務
住宅社區公共設施之捐贈	開發計畫中應明列由開發者提供之各項社區服務設施內容、規模及工程品質，並於分期分區發展計畫中明確說明該等服務設施之完成時程。	提供社區生活所需之公共設施(含用地)。	開發義務

項目	繳納時機	運用目的	分類
農業用地 變更回饋 金	<p>一、屬非都市土地者，應於向直轄市或縣（市）政府辦理土地變更編定之異動登記前繳納。</p> <p>二、屬都市計畫或國家公園土地者，應於直轄市或縣（市）政府或國家公園管理處同意變更時繳納。</p>	<p>直轄市或縣（市）政府代收之回饋金，應按季撥交中央主管機關所設置之農業發展基金。該基金同時應撥交所收取之回饋金二分之一予直轄市或縣（市）政府所設置之農業發展基金，供農村建設及農地管理之用。</p>	利益回饋
山坡地開發利用回饋金	<p>水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書前，屬應繳交本回饋金者，由主管機關計算本回饋金數額，通知繳交義務人於申領水土保持施工許可證或簡易水土保持申報書核可函前，一次繳納。</p> <p>前項如屬分期施工者，繳交義務人得比照水土保持保證金之分期繳交比率額度，分期繳交本回饋金。</p>	<p>回饋金二分之一存入中央主管機關設置之農業發展基金；餘二分之一存入中央主管機關設置之林務發展及造林基金。</p>	兼具開發義務利益回饋

資料來源：本研究整理

三、產業創新條例開發義務與回饋法令彙整

關於現行產業創新條例開發義務與回饋法令彙整，首先針對產業創新條例第 34 條與 39 條，做法令規定之整理；並進一步以用途與課徵回饋金理由進行分析。

(一)產業創新條例之相關規定

條目	內容
第 34 條	<p>公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於土地使用分區變更前，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣（市）主管機關設置之產業園區開發管理基金，不受區域計畫法第十五條之三規定之限制。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關應提撥前項收取金額之一定比率，用於產業園區周邊相關公共設施之興建、維護或改善及受影響區域環境保護之改善。</p> <p>前項提撥金額比率，由中央主管機關會同內政部定之。</p>
第 39 條	<p>產業園區得規劃下列用地：</p> <ol style="list-style-type: none">一、產業用地。二、社區用地。三、公共設施用地。四、其他經中央主管機關核定之用地。 <p>產業用地所占面積，不得低於全區土地總面積百分之六十。</p> <p>社區用地所占面積，不得超過全區土地總面積百分之十。</p> <p>公共設施用地所占面積，不得低於全區土地總面積百分之二十。</p> <p>第一項各種用地之用途、使用規範及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>

(二)開發義務之範疇

產業創新條例第 39 條所規範的用地規劃比例，用意除了是確保產業園區中，作為產業生產的土地比例，在公共設施用地部分與「住宅社區公共設施之捐贈」類似，同為要求開發單元需負擔自身的公共設施需求，屬於開發義務之範疇。

產業創新條例第 34 條課徵回饋金的理由為，園區土地價值提高，常衍生未來園區內公共設施維護及園區外配合公共設施建設之相關費用，理應由申請開發之公民營事業或興辦產業人負擔一定金額之回饋金。

而收取之回饋金均納入由直轄市、縣（市）主管機關設置之產業園區開發管理基金，根據「產業園區開發管理基金收支保管及運用辦法」，該基金之用途包括：

1. 供產業園區開發之融貸資金。
2. 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。
3. 產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善。
4. 產業園區管理機構之營運。
5. 產業園區或其周邊受影響區域環境保護之改善。
6. 產業園區之相關研究、規劃或宣導。
7. 產業園區相關事業之投資。
8. 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。
9. 其他有關之支出。故產業創新條例規定之產業園區開發回饋金主要也屬於開發義務。

故產業創新條例規定之產業園區開發回饋金主要也屬於開發義務。

第二節 地方現行法令之規定

各地方政府依中央法令及各自地方需要，分別訂定不同的回饋辦法。以下僅針對臺北市現行土地開發回饋規定，分為都市計畫變更回饋、都市設計審議回饋及都市更新回饋，整理並詳述之。

一、都市計畫變更回饋

(一)都市計畫法第 27 條之一

主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。

前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。而根據上述規定，臺北市政府目前依據內政部所訂定之都市計畫工業區檢討變更審議規範辦理相關案例變更。

此條為中央法令賦予開發者必須提供一定回饋之規定來源，與回饋項目之範圍，雖然在法令規定上為主管機關”得”要求土地權利關係人回饋，但現況是必須回饋，否則都市計畫變更案不會通過，各縣市也據此訂定各種回饋標準。

(二)臺北市主要計畫商業區(通盤檢討)計畫案

應依申請樓地板面積佔允建容積之比例計算預留部分比例之土地供當地所需之各項公共設施與服務使用，始得做商業使用(中華民國都市計劃學會，2011)。

此計畫案對欲變更為商業區之土地設置不同的回饋規定，若開發者不進行回饋則無法變更，形同課予開發者義務。

二、都市設計審議回饋

(一)臺北市土地使用分區管制規則第 80 條之 1

建築基地提供鄉橋、地下穿越道、樓梯間出入口，市內公共設施空間供文教、藝術展覽、表演、觀景台及產業性公眾使用之服務性或公益性設施並經都市計畫主管機關核准者，不計入樓地板面積並得酌予增加樓地板之獎勵(中華民國都市計劃學會，2011)。

此條規定性質較接近對價交換，亦即開發者必須先提供具有公益性之設施，而政府則酌量給予開發者容積獎勵。

(二)臺北市土地使用分區管制規則第 95 條

市政府得視需要設台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會，就都市計畫規定需經審查地區、大規模建築物及本市重大公共建築等進行審議，並於程序中協商取得公益設施(中華民國都市計劃學會，2011)。

此條較接近回饋性質，市政府視情況和開發者進行協商，並取得公益設施。

三、都市更新回饋

都市更新回饋之性質，非屬於強制性之回饋，而為獎勵性質之對價交換，相關條文整理如下：

(一)都市更新條例第 44 條

都市更新事業計畫範圍內之建築基地，更新後提供社區使用之公益設施，該公益設施之樓地板面積不予計算容積，並給予適度之建築容積獎勵)。

此條規定性質和臺北市土地使用分區管制規則第 80 條之 1 較接近，屬於對價交換，開發者先提供具有公益性之設施，而政府給予開發者容積獎勵。

(二)都市更新實施辦法第 32.33 條(87 年之前)

私人或團體辦理都市更新建設事業得獎勵建築容積。容積獎勵額度依左列公式核計： $V=V_0 + \Delta V_1 + \Delta V_2 + \Delta V_3 + \Delta V_4 + \Delta V_5 + \Delta V_6$ ，其中 ΔV_3 ：提供公益設施(對社區具有貢獻之設施)使用之獎勵容積。

此條規定性質近似對價交換，開發者先提供具有公益性之設施，而政府給予開發者容積獎勵，此屬於獎勵性質，並非強制性之回饋。

(三)都市更新自治條例第 19 條(87 年 11 月 11 日迄今)

都市更新事業建築容積獎勵項目及評定基準，依下列規定辦理。建築容積獎勵額度依下列公式核計： $F=F_0 + \Delta F_1 + \Delta F_2 + \Delta F_3 + \Delta F_4 + \Delta F_5 + \Delta F_6$ ，其中 ΔF_4 中之a:公益設施捐贈本市者，其建築成本(都市發展局，2007)。

此條規定性質亦為對價交換，但是提供公益設施可得到的容積獎勵減少，因此對於開發者的誘因也較以前為低。

表 3-9 台北市土地開發回饋法令整理表

類別	相關法令	指定回饋項目	回饋意涵
都市計畫變更	都市計畫法第 27 條之一	公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或代金	法令字面意義較接近回饋。
	臺北市主要計畫(通盤檢討)計畫案	可建築樓地板面積、公共設施用地	明定不同分區變更為商業區應回饋之比例，形同課予開發者義務負擔。
都市設計回饋	臺北市土地使用分區管制規則第 80 條之一	1. 建築基地：陸橋、地下穿越道、樓梯間出入口 2. 室內公共設施空間：供文教、藝術展覽、表演、觀景台及產業性公眾使用之服務性或公益設施	性質較接近對價交換，開發者必須先提供規定中提及具有公益性之設施，而政府則酌量給予開發者容積獎勵。
	臺北市土地使用分區管制規則第 95 條	程序協商取得公益設施	接近回饋性質，市政府視情況和開發者進行協商，並取得公益設施。
都市更新回饋	臺北市都市更新實施辦法第 32、33 條(民 87 前)	提供對社區具有貢獻之公共設施使用之獎勵容積	屬於對價交換，開發者先提供具有公益性之設施，而政府給予開發者容積獎勵。
	都市更新條例第 44 條	社區使用之公益設施	性質近似對價交換，開發者先提供具有公益性之設施，而政府給予開發者容積獎勵。
	臺北市都市更新自治條例第 19 條	捐贈予市有之公益設施	此條規定性質亦為對價交換，但是提供公益設施可得到的容積獎勵減少，因此對於開發者的誘因也較以前為低。

第三節 土地開發義務與回饋制度之檢討分析

一、現行回饋制度之運作關係

近年來台灣邁入已開發國家之列，復因受到全球金融海嘯、歐債危機等影響，整體經濟成長趨勢和其他已開發國家相同，逐漸趨緩。然而，我國現行土地變更開發回饋制度卻未因應變遷而調整，仍以追求社會公平為最高指導原則。如下圖所示，我國都市計畫內容包含土地使用計畫和基礎設施，其中土地使用計畫受到土地使用管制所規範，而基礎設施則由公共建設投資所挹注，兩者皆能創造土地增值，但過去回饋制度僅著重於土地使用計畫所產生的土地增值，而未將公共建設投資所創造之土地增值納入回饋制度之中。

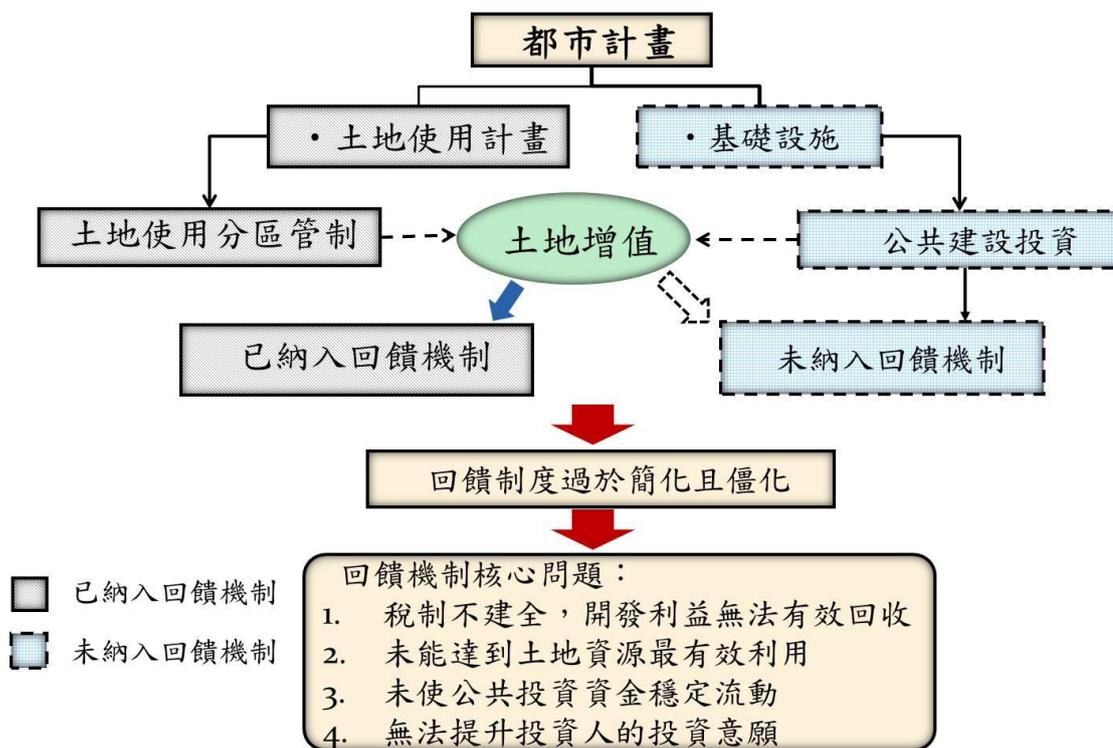


圖 3-2 現行回饋制度核心問題

換言之，係原本回饋制度之設計過於簡化，無法隨著客觀環境之變遷而隨之調整，使得各級政府訂定之開發義務與回饋，不僅未提升審議效率及使用彈性，反而增加使用變更門檻與不確定性，進而降低開發者投資意願，並間接影響當地就業機會、產業發展與台灣競爭力。

整體的都市開發包含基礎公共設施與可開發用地，其中可開發用地分成投資設廠開發(投資誘因)，以及住宅及服務設施開發兩部分。現行回饋制度下之運作關係，係提供投資誘因，吸引企業投資設廠，進而創造就業機會，並引進口，而產生住宅需求與商業服務需求此衍伸需求，又會帶動住宅及服務設施開發(如圖 3-3)。

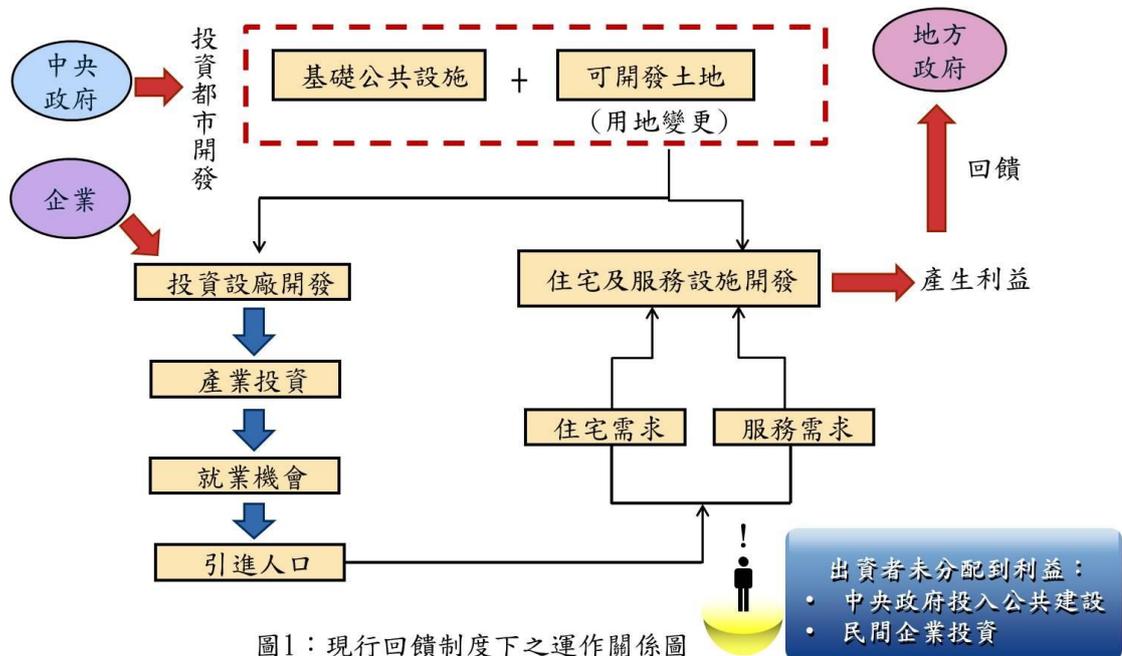
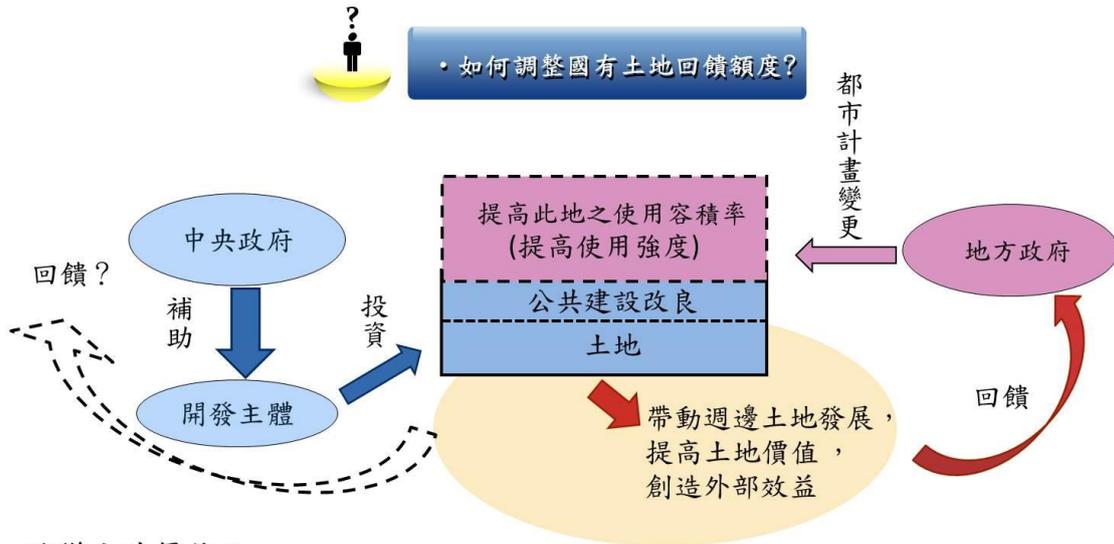


圖1：現行回饋制度下之運作關係圖
資料來源：本研究繪製

圖 3-3 現行回饋制度下之運作關係圖

在此回饋制度之運作關係中，出資者一為中央政府投資園區開發公共建設，另一為民間企業投資。政府投入公共建設帶動了土地發展，進而產生用地變更，而用地變更所產生之回饋，在現行之回饋制度下，係回饋到地方政府，卻使得原本之出資者未分配到利益。因此需重新檢討現行之土地開發義務與回饋制度，將回饋分配原則合理化。

進一步探討中央政府投入公共建設之回饋關係，如下圖所示，



改變土地價值：

- 中央政府投入公共建設
- 地方政府進行都市計畫變更

圖 3-4 公共建設投資者與負擔者不對稱之回饋關係

資料來源：本研究繪製

在此回饋關係中，改變土地價值之力量，一為中央政府投入公共建設，二為地方政府進行土地使用變更。中央政府補助開發主體投資公共建設，不僅提高土地本身之使用強度，更帶動週邊土地發展，提高土地價值並創造外部效益。而政府投入公共建設帶動了土地發展，進而產生用地變更，提高土地本身之容積率，所產生之回饋，在現行之回饋制度下，係回饋到地方政府。然而中央政府投資公共建設促進土地開發，不僅是地方政府有貢獻，中央投入公共建設補助，亦對於地方發展有貢獻，惟貢獻程度不同，因此合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則，即在開發中對社會有貢獻者，亦得以分享利益，將土地開發之外部效益內部化。

二、土地開發與回饋運作機制模型

都市計劃擬訂或變更完成並不表示土地完成投資開發利用，然而許多的大型土地投資開發卻必須先完成都市計劃變更及回饋，才能合法的利用土地。本研究認為土地開發利益回饋必須同時考慮三個主要面向：開發利益、產業投資與公共建設投資。開發利益主要來自開發人投資土地改良，獲取金錢收益。有別於一般住宅不動產的投資開發，產業投資則是開發投資者投入資本，進行土地開發，並經營管理以逐漸回收資金，在此同時也創造就業機會，對整體社會的經濟發展有正向效果；公共建設投資則主要由中央政府挹注財源，在地方進行大型的公共建設開發，如：捷運及各種交通設施，有助於地方發展及環境品質的改良。

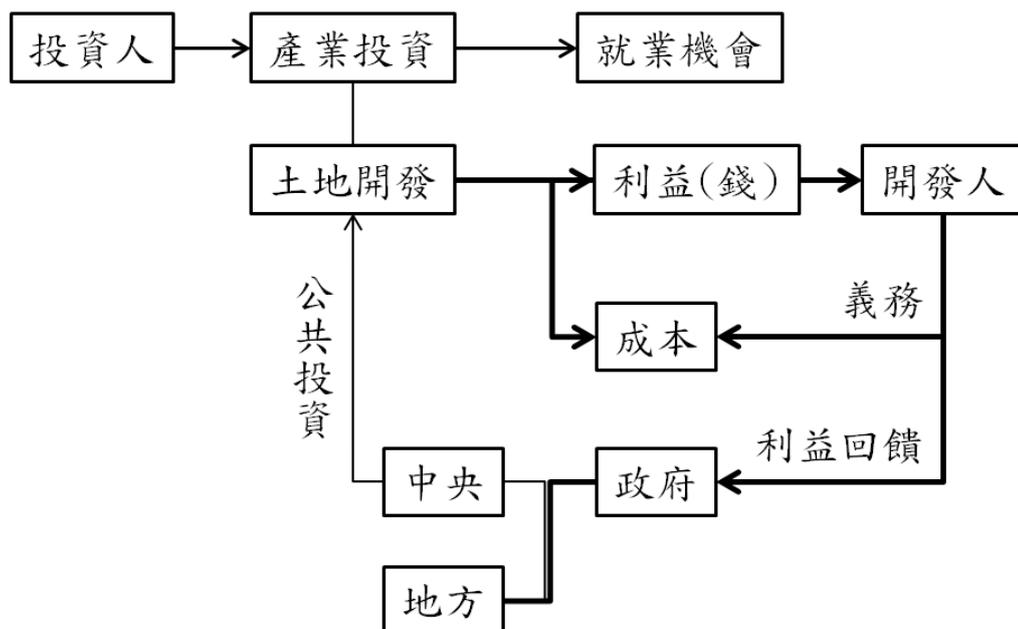


圖 3-5 土地開發與回饋運作機制示意圖

資料來源：本研究繪製

上述三個土地開發的不同面向，其投資者、受益者與外部效果均不相同，其回饋項目、比例、對象等項目，不應採相同標準衡量。但以國內現行的回饋機制而言，並未明確的法令依據區分不同性質的土地開發，而以開發人獲取利益的土地開發類型做為訂定回饋標準之依據，未針對不同性質的開發進行適當的回饋項目、比例計算，以致阻礙產業投資開發與公共投資的自償可能。

以下將進一步針對本研究所提出之一般住商投資開發型、民間投資產業園區開發型、中央補助基礎設施型等土地開發之三種模式分別加以說明，並釐清不同類型的土地開發之間，貢獻與受益的關係，並以此作為本研究進一步討論回饋項目、比例、對象、時機、類型等的依據。

(一)一般住商投資開發型之開發回饋模式

土地開發除了產生利益(多數情況下可以金錢衡量)，也會產生開發成本。內部成本為土地取得、使用變更等支出，理所當然由開發者負擔；但如公共設施負擔量上升導致不足、開發產生的環境衝擊等外部成本，則需由納稅人共同吸收。因此針對此類土地開發，開發人有義務分擔開發所造成的外部成本，同時將部分利益回饋給社會大眾。因為土地開發所產生的利益，包含開發類型所處的市場，以及整體社會經濟環境成長的影響。

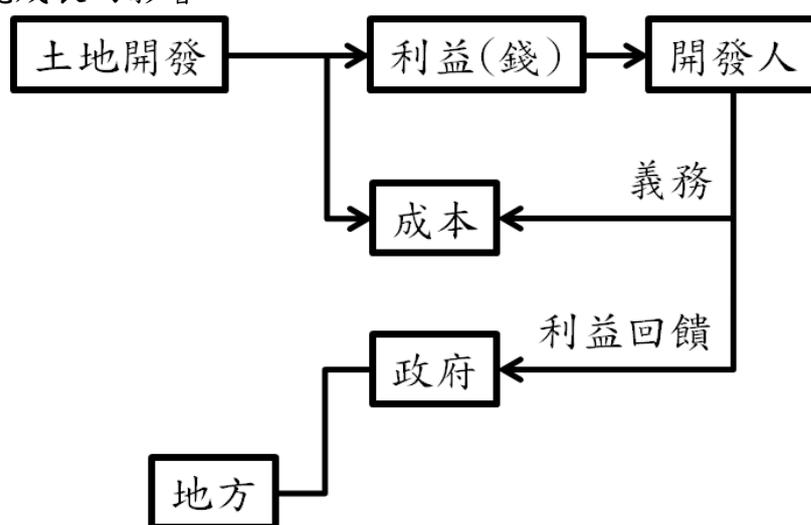


圖 3-6 一般住商投資開發型回饋機制運作

資料來源：本研究繪製

依現行的回饋辦法，開發者負擔的義務成本與回饋的利益，統一稱為「回饋」，土地面積、公告現值乘以一定比例計算，且主要的回饋對象為地方政府。此做法相對單純、計算與執行簡單，且回饋比例與額度僅訂定下限，亦增加開發者之開發風險與不確定性。此做法對開發者而言為限制性的規定，未能提供開發者進入投資並創造就業機會的透因，開發人負擔外部成本的義務與回饋內容有待釐清，以及回饋對象的分配比例也是本研究將納入後續討論的部分。

(二)民間投資產業園區開發型之開發回饋模式

產業園區投資與一般土地開發的不同之處在於，一般土地開發產出的利益主要為金錢，且大部分由開發人吸收，產業園區投資短時間內產出的金錢利益相對較低，但可提供地方更多工作機會，製造更多發展的可能。因此，在利益分享的回饋理念下，開發投資者為地方提供了外部效益，卻沒有合適的機制或法條能將這些利益內部化，即沒辦法進一步用回饋的方法，提供投資者進行產業投資之誘因。

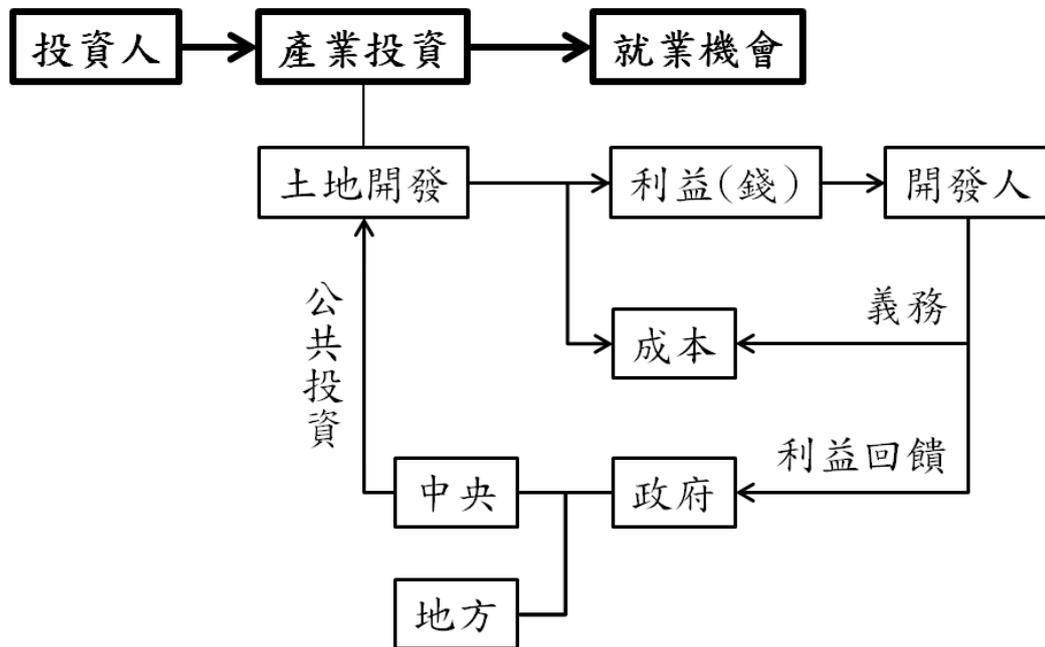


圖 3-7 民間投資產業園區開發型回饋運作機制

資料來源：本研究繪製

(三)中央補助基礎設施型之開發回饋模式

中央補助基礎設施型之土地開發是中央政府基於重大政策目標、協助地方發展等原因，協助興建地方公共設施。開發完成後，多移交給地方政府負責管理，同時公共建設帶動周邊土地增值所產生的利益回饋，依現行回饋規定係歸於地方政府，並作為地方政府管理維護公共設施之資金來源(如圖 3-8)。

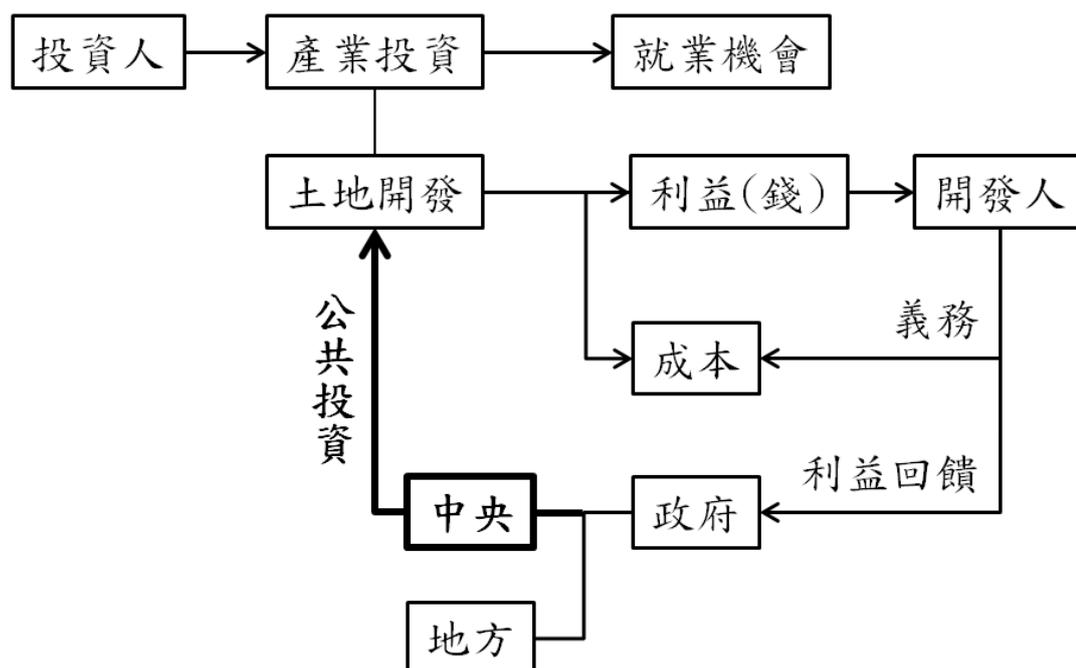


圖 3-8 中央補助基礎設施型回饋運作機制

資料來源:本研究繪製

三、土地開發與回饋之課題分析

(一)現行回饋制度未依不同開發類型訂定合理之回饋規定

現行回饋制度並未依不同開發類型而適用不同回饋規定，例如，一般住商投資開發型、民間投資產業園區開發型與中央補助基礎設施型等不同開發類型，其開發模式、所涉及之利益關係人，以及後續管理維護與經營等皆不同。將同一回饋規定套用至不同開發類型，因而產生不同之回饋問題。

(二)一般住商投資開發型：回饋設施未考量後續管理維護成本

現行回饋制度僅考量表面上的財務公平性，然而設施本身的公益，以及隱藏的經營維護成本，亦是回饋設施之使用與管理永續之重要考量因素。現行回饋設施關鍵問題在於，未考量到後續的使用與管理維護成本，而造成部分設施閒置的問題。以中國信託總部大樓所回饋之設施—新舞臺為例，其於 1997 年正式開幕，當初的硬體造價近 12 億，加上開館 16 年來由中國信託持續捐贈台幣約 10 億元給財團法人中國信託商業銀行文教基金會，協助該基金會營運「新舞臺」，總成本約 22 億。但因中國信託欲遷移總部至南港，而將信義區總部和新舞臺一併出售，而遭到認為新舞臺有文化價值的藝文界人士極力反彈，連署希望新舞臺繼續營運。此呈現出臺北市目前的回饋機制，並未充分考量回饋設施後續的管理、維護和運用問題，忽視回饋設施背後的經營成本和維護成本，此為目前機制中所忽略的隱藏成本，因此亟需檢討台北市現行回饋設施之公益性與永續性。

(三)一般住商投資開發型：受益者與負擔者不對稱之回饋關係

依現行回饋制度規定，當開發者進行回饋並取得住宅開發的建築執照後，住宅開發者的管理維護義務隨著房屋出售而終止，然而，倘若開發者所回饋之設施為提供予不特定之大眾使用，且需長期支付電費或管理維護成本。在房屋出售後，此部分之管理維護成本便由承購者支付，原因在於回饋項目與負擔方式，未適度區隔後續受益者與負擔者的關係，而產生受益者與負擔者不對稱之回饋關係此問題。

(四)民間投資產業園區開發型：回饋時機造成投資初期負擔

產業園區投資與住宅開發的不同之處在於，產業園區投資成功與否關鍵在於開發後之經營管理，相對於住宅開發而言，產業園區投資屬於長期經營管理性質，因此，現行回饋規定未區分不同開發類型，適用同一套回饋規定，例如在申請使用執照前必須完成回饋此規定，對於產業園區投資而言，此增加其投資初期負擔，且在整體經濟環境不景氣下，使得回饋規定變成投資阻礙。

(五)中央補助基礎設施型：回饋未考量貢獻者之利益分享原則

中央補助基礎設施型開發回饋模式之關鍵問題在於，對中央政府投資者而言，中央政府投資公共建設促進土地開發，不僅地方政府有所貢獻，中央投入公共建設補助，亦對於地方發展有所貢獻，惟貢獻程度不同，因此合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則。然而，依現行回饋制度，未依不同開發類型訂定合理之回饋規定，且不論國有土地或私有土地皆須依規定回饋一定比例之土地或設施予地方政府。因此在中央補助基礎設施型之開發回饋模式，便產生了中央政府資金投入公共建設，但其國有土地於後續都市計畫變更時卻仍須回饋之課題。

因此，在現行制度下，公共建設開發回饋模式之回饋比例與回饋項目應如何調整？以及，以順利推動公共建設為前題下，公共建設投資所產生之外部效益要如何內部化，乃後續須深入研究的課題。

(六)回饋代金之支出用途未必用於地方環境改善

目前台北市的代金收入是納入都市更新基金，但是都市更新基金的用途廣泛，經檢視台北市都市更新基金收支保管運用自治條例可知，現況大部分都用於都市再生前進基地之相關使用，並未用於回饋設施和當地環境品質的改善，此有違回饋為「將開發行為對地方環境產生外部成本內部化」之原意。

四、小結

綜上所述，本研究歸結出下列四點：

(一)公共建設財源問題應從財政改革著手

在整體經濟環境逐漸衰敗，缺乏吸引外資誘因、GDP 成長趨緩且失業率節節攀升的環境下，地方政府的稅收逐年減少、中央政府編列公共建設補助款亦減少，使得中央與地方政府財政皆困難，究其原因，我國之財政制度為中央集權財政制度，且政府預算各自獨立，中央政府、地方政府與事業單位皆有其獨立預算，彼此無互相流通，即公共建設財源問題的本質為財政問題，若要解決根本的問題，應從財政改革著手。

(二)現行土地開發義務回饋機制亟需納入投資誘因

現行土地開發義務回饋機制，不僅缺少吸引民間投資的誘因，亦缺少政府補助公共建設之財務回饋機制，使得各級政府訂定之開發義務與回饋，不僅未提升審議效率及使用彈性，反而增加使用變更門檻與不確定性，進而降低開發者投資意願，並間接影響當地就業機會、產業發展與台灣競爭力，因此現行土地開發義務回饋機制亟需納入投資誘因，減少既有土地造成投資困難的問題，營造具有吸引力的投資環境，以提升開發者投資意願。

(三)合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則

中央政府投資公共建設促進土地開發，不僅是地方政府有貢獻，中央投入公共建設補助，亦對於地方發展有貢獻，惟貢獻程度不同，因此合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則，即在開發中對社會有貢獻者，亦得以分享利益，將土地開發之外部效益內部化。此外，由於貢獻者分享開發利益的概念與一般開發者回饋給政府的概念不同，本研究主張在開發中對社會有所貢獻者，可分回相對比例的利益，以此作為提高土地開發公共性、公共投資自償性的獎勵手段，對象包含土地開發單位、地主、事業投資經營單位、地方政府與中央政府。

(四)公共建設引導土地開發之回饋機制亟需合理化

公共建設引導之土地開發，部分增值是來自於公共建設的投資，而公共建設的投資則是來自於中央或其他的政府部門，此為財政上的補助問題，而目前是透過跨域加值，籌措公共建設財源，提高公共建設自償收益來源，但卻未將周邊土地使用變更所產生的增值納入，因此亟需建立合理的回饋制度，並檢討回饋之比例、原則、對象、時機與項目等，將公共建設引導周邊土地開發而產生的外部效益內部化。

第四章 土地開發義務與回饋相關課題之案例分析

第一節 一般住商投資開發型：

變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 地號

一般住商投資開發型係以變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 地號為案例，以下為計畫概述：

一、計畫概述⁵

- (一)計畫名稱：變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號工業區土地為住宅區主要計畫案與細部計畫案
- (二)法令依據：都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款
都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：第三項：為適應國防或經濟發展之需要時。
前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。
- (三)生效日期：民國 96 年 3 月 3 日
- (四)申請單位：遠雄建設股份有限公司
- (五)開發方式：自行整體開發
- (六)計畫緣起：本計畫範圍原屬第二種工業區，雖鄰近內湖科技園區，但基地周邊為學校及住宅，為健全土地使用，並避免對周遭環境造成干擾，故遠雄建設事業股份有限公司依「都市計畫工業區變更審議規範」申請變更為住宅區。
- (七)計畫範圍：位於臺北市內湖區西康里環山路一段與內湖路一段交叉口附近，北至環山路一段 28 巷，西至文湖街 60 巷，南至環山路 24 巷，東至環山路一段，面積 1.5904 公頃。

⁵資料來源：整理自「變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號工業區土地為住宅區主要計畫案」、「擬定臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號住宅區細部計畫案」計畫書



圖 4-1 計畫範圍示意圖



圖 4-2 計畫周邊重要設施現況圖

二、都市計畫變更內容

(一)原都市計畫內容

基地所屬都市計畫分區於 63 年 1 月 15 日府工二字第 6000 號「內湖主要計畫變更案」內劃設為工業區，64 年 7 月 2 日府工二字第 27265 號「擬定內湖區西湖里（北勢湖小段）附近工業區細部計畫案」細分為第二種工業區。此後歷年之都市計畫發佈實施名稱及文號如下：

表 4-1 原都市計畫發佈實施名稱及文號整理表

計畫名稱	發布日期及文號
擬修訂南港內湖兩地區主要計畫案	58 年 8 月 22 日府工二字第 4410 號
內湖主要計畫變更案	63 年 1 月 15 日府工二字第 60000 號
擬定內湖區西湖里（北勢湖小段）附近工業區細部計畫案	64 年 7 月 2 日府工二字第 27265 號
修訂內湖區西湖里（德明商業專校）附近地區細部計畫（通盤檢討）案	73 年 5 月 2 日府工二字第 14158 號
修訂內湖區以北（德明商業專校及西湖商工）附近地區細部計畫（第二次通盤檢討）案	78 年 12 月 22 日府工二字第 380855 號

資料來源：「變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號工業區土地為住宅區主要計畫案」計畫書

本基地歷經多次的都市計畫通盤檢討(含主要計畫及細部計畫)，仍維持為所謂的**第二種工業區**。

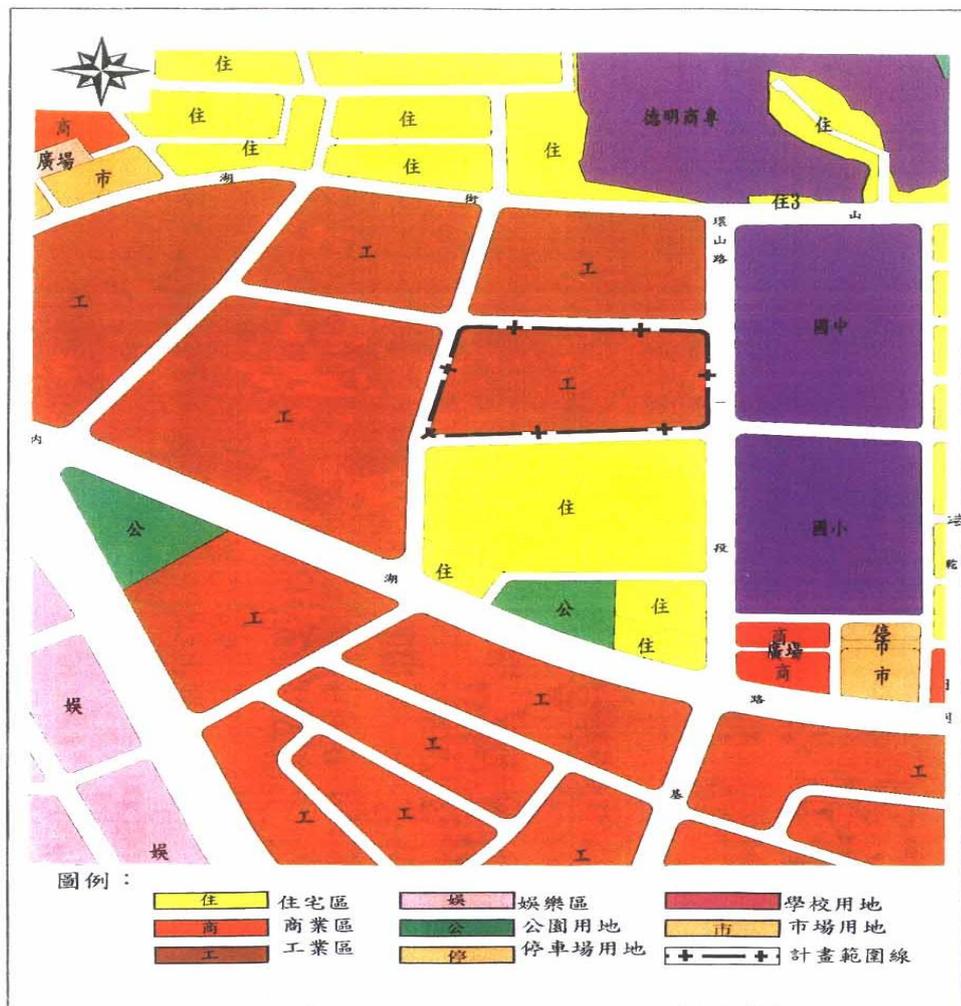


圖 4-3 原使用分區示意圖

資料來源：「變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號工業區土地為住宅區主要計畫案」計畫書

(二) 都市計畫變更內容

民國 95 年台北市及內政部都委會審議通過本基地之都市計畫土地使用分區之變更。由**第二種工業區**變更為**第三種住宅區(特)**，同時要求回饋，並於地上設置公園，地下為停車場。

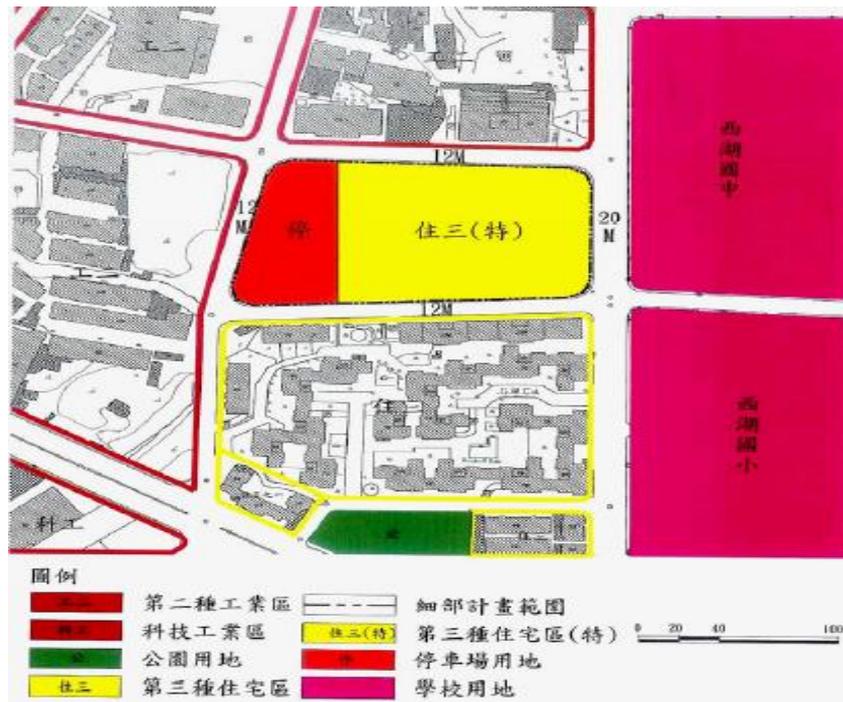


圖 4-4 變更後土地使用分區示意圖

資料來源：「擬定臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號住宅區細部計畫案」計畫書

(三)都市計畫變更流程

1. 主要計畫「變更臺北市內湖區西湖段1小段 256、272、276等3筆地號工業區土地為住宅區主要計畫案」經提臺北市都市計畫委員會95年5月15日第555次委員會議決議：照案通過。
2. 本案主要計畫經內政部都市計畫委員會 95年8月21日、95年11月7日二次專案小組會議審查，並提 95年11月28 日第 647 次委員會議決議：本案准照本會專案小組審查意見通過，並退請臺北市政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。
3. 本案主要計畫經內政部 96年2月7日台內營字0960800757號函核定。
4. 公告實施本市都市計畫「變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號工業區土地為住宅區主要計畫案」計畫書、圖，並自 96 年 3 月 3 日零時起生效。

(四)都市計畫變更前後之管制容

基地所屬都市計畫之建蔽率、容積率等管制內容之變化如表 4-2 所示。

表 4-2 都市計畫變更前後比較表

	土地使用分區	建蔽率	容積率	面積
變更前	第二種工業區	45%	200%	1.59 公頃
變更後	第三種住宅區 (特)	45%	247%	1.16 公頃
	停車場	80%	不予規定	0.43 公頃

根據台北市土地使用管制規則自治條例第四條第五項規定：第三之一種住宅區、第三之二種住宅區：第三種住宅區內面臨較寬之道路，臨接或面前道路對側有公園、廣場、綠地、河川等，而經由都市計畫程序之劃定，其容積率得酌予提高，使用管制部分有別於第三種住宅區之地區。

因此變更結果，本開發計畫案之容積率為 254%；遠雄建設事業股份有限公司捐地 10%採自願捐獻代金買回土地，則為容積率為 247%。

根據台北市土地使用管制規則自治條例第三十五條第一項規定，第二種工業區之使用，應符合下列規定：

一、不允許使用

- (一) 第一組：獨立、雙併住宅。
- (二) 第二組：多戶住宅。(節錄)

換言之，本計畫若未經都市計畫之土地使用分區變更，將不得作住宅使用。

(五)都市計畫變更回饋規定

本計畫變更當時之回饋比例，比照「修訂臺北市主要計畫商業區(通盤檢討)計畫案」規定，應回饋 20%之土地，其中 10%之捐獻土地，參照內政部頒之「都市計畫工業區檢討變更審議規範」規定(如下表所示)，採自願捐贈代金方式進行回饋，此外必須將必要性公共設施用地部分，自願捐贈並登記為臺北市所有。

表 4-3 都市計畫工業區檢討變更審議規範之回饋規定表

等級	V2/V1(註三)	自願捐贈土地比例	
		工業區變更為商業區	工業區變更為住宅區
1	250%以下	15.0%	10.0%
2	251%~300%	17.5%	12.5%
3	301%~350%	20.0%	15.0%
4	351%~400%	22.5%	17.5%
5	401%~450%	25.0%	20.0%
6	451%~500%	27.5%	22.5%
7	501%以上	30.0%	25.0%
備註	<p>一、扣除自願捐贈比例後，剩餘部分再提供 30%作為區內之必要公共設施用地，並自行興建、管理與維護</p> <p>二、產權仍歸原土地所有權人，並自行興建、管理、維護。</p> <p>三、V1 為工業區變更前之發展價值(單位：台幣元計算)，V2 為工業區變更後之發展價值(單位：台幣元計算)，其計算式為：$V2 / V1 = LP2 / LP1 \times 100$</p> <p>(1)LP1：申請變更工業區土地近三年平均公告土地現值(元 / m²) * 面積 (m²)</p> <p>(2)LP2：工業區變更後，毗鄰地價區段使用性質相同土地近三年平均公告土地現值 (元 / m²) * 面積 (m²)</p> <p>(3)第一種特定專用區係以產業發展為主，與原工業區之使用性質相似，無明顯變更之利差，故毋需捐贈可建築用地。</p>		

本基地之都市計畫依照上列算式計算如下：

1. 工業區變更前之使用價值 (V1)

基地近三年公告現值平均為 58871 元/m² (詳下表)，即

$$V1=LP1=15904 \text{ m}^2 \times 58871 \text{ 元/m}^2 = 936,284,384 \text{ 元。}$$

表 4-4 開發基地之平均公告現值整理表

段別	地號	公告現值			
		91 年	92 年	93 年	三年平均
內湖區 西湖段 一小段	256	56,000 元/m ²	56,000 元/m ²	55,800 元/m ²	55,933 元/m ²
	272	60,722 元/m ²	60,549 元/m ²	60,224 元/m ²	60,498 元/m ²
	276	60,396 元/m ²	60,235 元/m ²	59,918 元/m ²	60,183 元/m ²

2. 工業區變更後之發展價值 (V2)

為估計本基地變更為住宅區後之發展價值，乃抽查基地南側之同地段住宅區之公告現值 (詳見下表)，因位置相差不大，故以平均

$$85704 \text{ 元/m}^2 \text{ 預估，即 } V2=LP2=15904 \text{ m}^2 \times 85704 \text{ 元/m}^2 = 1,363,036,416 \text{ 元。}$$

表 4-5 開發基地南側之同地段現行住宅區之公告現值整理表

段別	地號	公告現值			
		91 年	92 年	93 年	三年平均
內湖區 西湖段 一小段	949-1	85,400 元/m ²	85,400 元/m ²	86,400 元/m ²	85,733 元/m ²
	862-4	85,400 元/m ²	85,400 元/m ²	86,400 元/m ²	85,733 元/m ²
	277	85,489 元/m ²	85,349 元/m ²	86,096 元/m ²	85,645 元/m ²

3. 捐地比例計算 (V2/V1)

$$\frac{V2}{V1} = \frac{LP2}{LP1} \times 100\% = \frac{1,363,036,416 \text{ 元}}{936,284,384 \text{ 元}} = 146\%$$

本基地經變更為住宅區之增值幅度屬第一級捐地比例，即為 10%。依「修訂臺北市主要計畫商業區(通盤檢討)計畫案」規定，應回饋 20% 之土地，其中 10% 之捐獻土地，參照「都市計畫工業區檢討變更審議規範」規定，採自願捐贈代金方式進行回饋，此外將必要性公共設施用地部分，採自願捐贈方式登記為臺北市所有。

三、都市計畫變更回饋項目與內容

- (一)本基地由原都市計畫之工業區變更為住宅區及停車場用地，回饋比例經申請單位與臺北市政府協議，係比照「修訂臺北市主要計畫商業區（通盤檢討）計畫案」規定，第 3 種住宅區變更為第 1 種商業區回饋 15%之土地；第2種工業區變更為第1種商業區應回饋 25%之土地，本基地由第2種工業區變更為第 3 種住宅區應回饋20%之土地，其中 10%之回饋土地，依內政部頒之「都市計畫工業區檢討變更審議規範」規定，採自願捐贈代金方式進行回饋，並應於申請建築使用執照前，將停車場用地辦理自願捐贈並登記為臺北市所有。
- (二)本基地變更為住宅區部分依「都市計畫工業區檢討變更審議規範」規定，自願捐地比例為百分之十，其中可供建築用地得改以自願捐獻代金方式折算繳納，並以捐獻土地當期公告現值加百分之四十計算（若以民國九十三年毗鄰地價區段使用性質相同之第三種住宅區公告現值預估約為19,170 萬元），實際額度應依繳交時當年度之金額為準，並於申請建築執照前繳交完竣。
- (三)開發單位(遠雄建設事業股份有限公司)於本案住宅區申請建築使用執照前應完成下列事項：
1. 在停車場基地興闢完成地下一層之停車場(地下開挖率以80%為原則、停車位數最大化、自走式匝道、悠遊卡收費系統等)達到開門即可啟用營運的標準，並將基地地面層開闢公園化設施加強綠化植栽，上述停車場用地及設施無償捐贈予臺北市。
 2. 停車場基地之地面以永久性公園化型式興闢完成，將完成後50年之維護管理費，折算代金。(實際費用將由遠雄建設事業股份有限公司與臺北市政府議定納入協議書辦理)，前述代金計算，得扣除期前利息，以一次給付 25 年之費用核算，繳交臺北市政府做為維護管理之費用。

3. 本案回饋計畫應由申請人與臺北市政府簽訂協議書據以執行。該協議書依行政程序法上之行政契約，納入本計畫案細部計畫書內，遠雄建設事業股份有限公司未依細部計畫書辦理時，市政府應逕予強制執行，並由市政府都市發展局查明後，於一年內依法定程序檢討變更恢復原計畫為工業區，土地權利關係人不得以任何理由提出異議。

綜合上述內容，本開發案之都市計畫變更回饋條件整理如表4-6所示。

表 4-6 都市計畫變更之回饋項目與方法

土地使用變更	回饋項目	比例	回饋計算	捐贈對象	回饋時機	後續管理
第二種工業區變更為三種(特)	土地(代金折繳)	10%	當期公告土地現值加40%	臺北市政府	申請建築執照前	納入臺北市都市更新基金
	必要性公共設施用地(地下停車場，上方為永久性公園)	剩餘土地30%	$90\% \times 30\% = 27\%$	臺北市政府交通局	申請建築執照前	臺北市政府交通局(維護管理費用由開發單位支付)

四、回饋課題分析

歸納既有的研究相關文獻，台北市現行的回饋課題主要如下：(吳昭慧，2014)

(一)代金之使用受益對象未完全符合收取目的

依現行規定，地方政府的代金收入大都納入都市更新基金使用，以臺北市都市更新基金收支保管運用自治條例為例，都市更新基金之收入與運用規定如表 4-7 所示。

表 4-7 台北市都市更新基金收入來源與支出項目表

台北市都市更新基金收入來源	台北市都市更新基金支出項目
一 辦理都市計畫變更之所得	一 市政府實施都市更新事業之費用。
二 辦理都市計畫容積獎勵之所得	二 購買移出容積之款項。
三 運用本基金實施或參與都市更新事業之所得。	三 依臺北市土地使用分區管制規則規定用於公有出租住宅、公共服務空間、社會福利文化設施及都市建設等費用。
四 出售容積之款項。	四 辦理都市更新週邊地區公共及社區環境改善計畫相關費用。
五 依預算程序撥充之款項。	五 償還金融機構融資本息。
六 中央政府補助之款項。	六 本基金實施、參與都市更新事業之經費。
七 本基金孳息。	七 本基金價購更新地區土地或建物之款項。
八 本基金借貸本市整建住宅辦理都市更新事業之利息。	八 提供整建住宅辦理都市更新事業經費借貸之款項。
九 金融機構之融資。	九 協助辦理更新事業之經費。
十 捐贈所得。	十 其他與本基金業務有關之費用。
十一 其他。	

本項開發計畫所繳交之代金係屬於都市計畫使用變更之利得回饋，但根據臺北市都市更新基金收支保管運用自治條例，此筆代金同樣納入臺北市都市更新基金，實際上並未用於當地環境品質改善與設施管理維護之用。

(二)地方政府接受之回饋設施未考量後續管理維護費用

依據台北市現行的都市計畫回饋規定，除了代金方式沒有後續維護管理之必要以外，台北市政府透過都市計畫審議所獲得捐贈之回饋設施，依其維護成本之負擔程度可分為：維護管理高度依賴與維護管理低度依賴等三種類型如圖 4-5 所示。

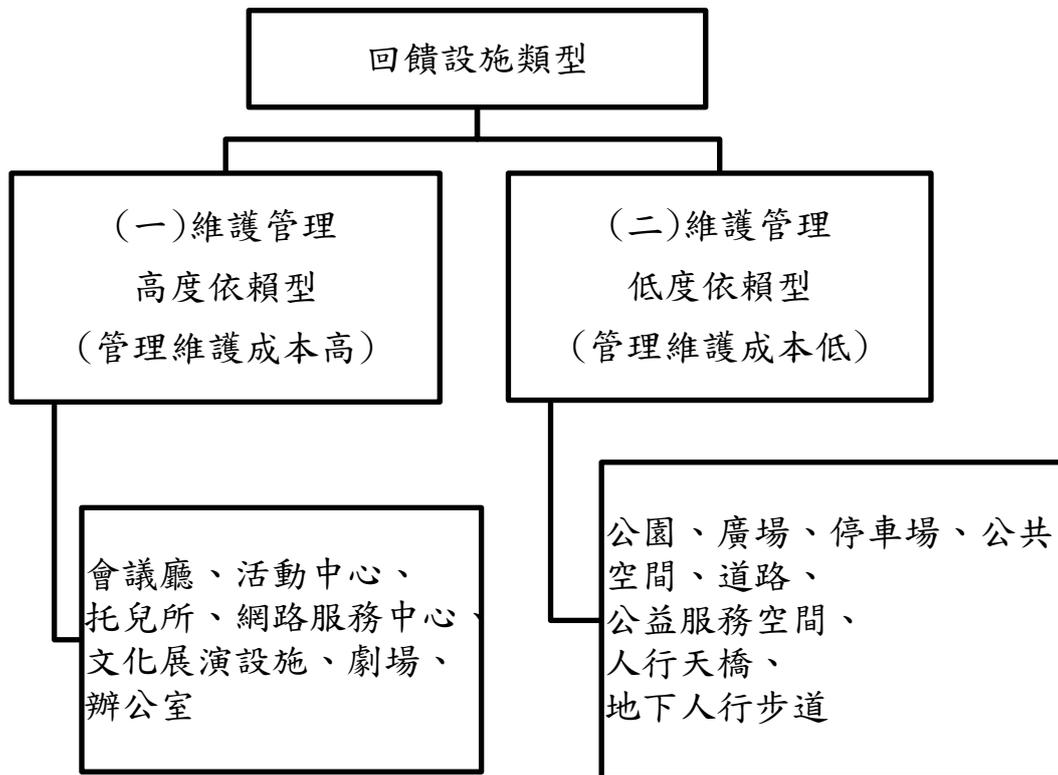


圖 4-5 回饋設施分類圖

根據上列分類，地方政府接受的回饋設施鍾，高度依賴型的設施需要後續的經營管理維護才得以發揮效果，而這些管理維護成本之承擔對象卻常常在回饋之中被忽略，以致發生回饋文化展演設施，因未考量到後續經營管理與維護成本，造成蚊子館。也有回饋里民活動中心，卻因新舊距離太近、接管單位未編列接管費用、空間太小或可及性低而不利於使用。

回饋設施之管理維護費用負擔，因為現行規定並沒有明確界定，且回饋額度只有下限而無上限，造成審議過程的不確定性，申請人為了使審議能夠順利通過，通常都會承諾負擔法定義務之外的管理維護費用，其內容及額度充滿了不確定性，如圖 4-6 所示。

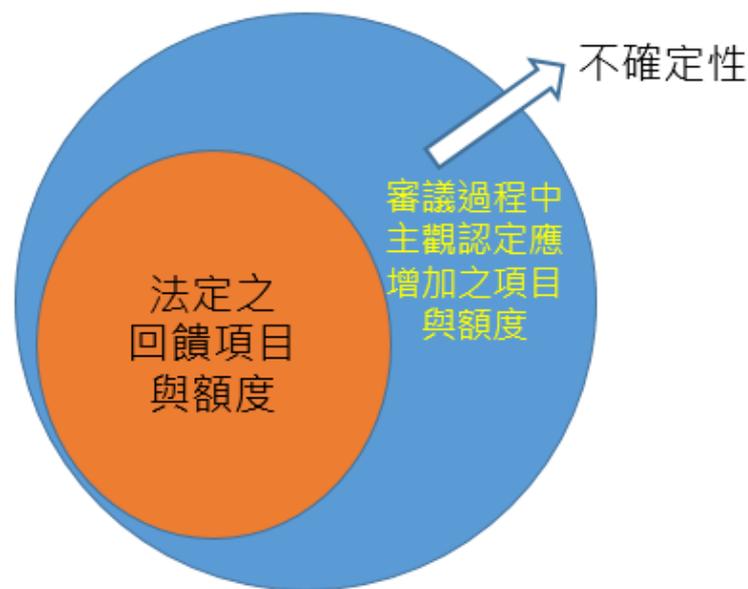


圖 4-6 審議過程中回饋額度之不確定性

五、民間投資住商用地開發型之回饋改進原則

不同於民間投資產業園區開發型與中央補助基礎設施型的開發，一般住商投資開發型為土地使用變更與開發後，由開發者負擔因開發行為而產生之土地增值利益與對環境造成之外部成本，屬傳統回饋模式，且符合回饋目的之外部成本內部化、內部性公共設施負擔以及維護社會公平等原則。因此本研究對於一般住商投資開發型之檢討，建議未來循以下原則加以改進。

(一)回饋設施之後續管理維護權責應明確界定

針對目前開發者回饋之相關公共設施和公園等，由於現有規定中並未明確界定後續的管理維護權責，造成審議過程中的不確定性與回饋設施後續維護管理上的困難。

依現行回饋制度規定，當開發者提供回饋並取得住宅開發的建築執照和使用執照後，住宅開發者的管理維護義務隨著房屋出售而脫離。倘若開發者所回饋之設施為提供予不特定之大眾使用，且需長期支付電費或管理維護成本，在房屋出售後，此部分之管理維護成本將由房屋承購者支付，產生受益者與負擔者不對稱之回饋關係，因而產生許多爭議與糾紛。

因此，針對回饋設施必須在一開始界定清楚後續設施維護管理的權責。若為歸屬地方政府權責的部分，必須提撥必要的經費與派遣人力以確保回饋設施依規定使用；對於歸屬開發者權責的部分，地方政府則有必要建立定期追蹤機制，確保回饋設施符合開發者原先承諾之項目與用途，並妥善管理維護。

(二)代金收入之運用應確保開發地區的環境品質改善

依現行台北市政府的規定，代金收入必須納入都市更新基金。但是都市更新基金的用途廣泛，實際上有很大一部分運用於與都市更新並無直接關係之活動，而未用於回饋設施之維護和當地環境品質的改善。基於受益與負擔對象之對稱原則，未來土地使用變更回饋代金收入應優先運用於當地環境品質改善或設施管理維護。

第二節 民間投資產業園區開發型

一、案例介紹

桃園縣八德市大安段 422 到 434-1 及 538 地號等 13 筆土地，係由美超微電腦股份有限公司及大訊科技股份有限公司等二興辦產業人依「產業創新條例」。聯合申請設置產業園區，計畫在台灣建立伺服器之研發、製造基地，並成立營運管理中心，整合研發、生產、業務、發貨、客服與運籌管理等功能，以一站購足的理念，提供客戶全方位的產品與服務，預計投資金額共約新台幣 30 億元、提供約 1,700 個就業機會(美超微電腦股份有限公司、大訊科技股份有限公司，2011)。

在開發過程中，中央政府透過聯合服務中心與地方政府合作，提供投資者單一方便的申請、詢問窗口，簡化開發流程並縮短申請開發的時間；以此提高投資業者進行產業園區投資的意願。

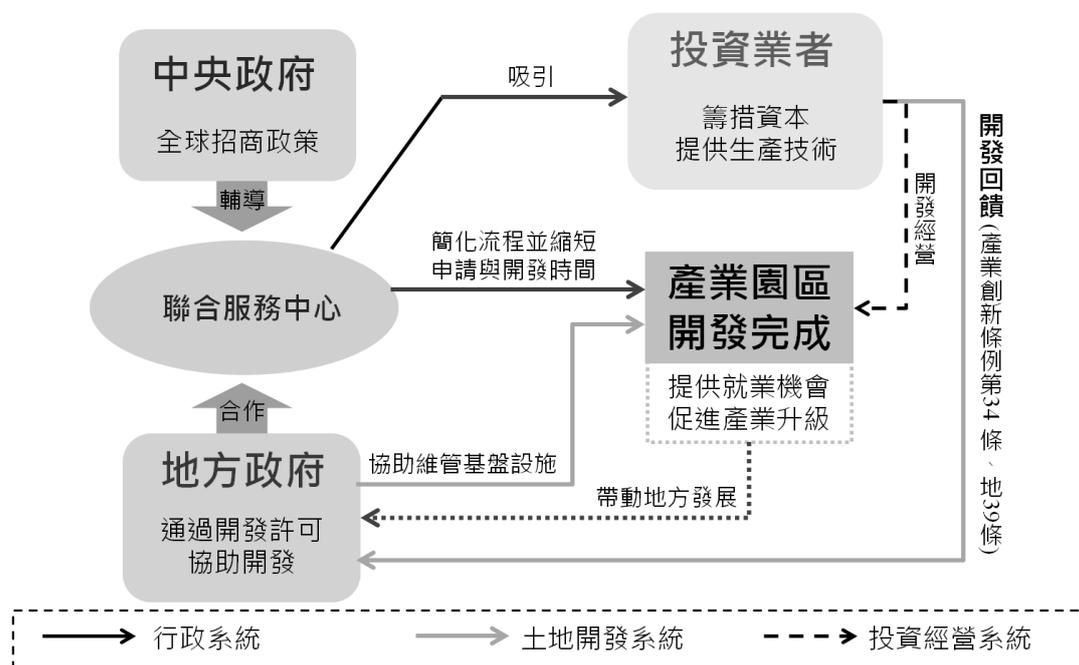


圖 4-7 美超微科技園區開發關係圖

資料來源：本研究繪製

開發基地所在的桃園縣八德市大安段 422 到 434-1 及 538 地號等 13 筆土地均位於區域計畫的非都市土地，由特定農業區申請土地使用變更為工業區，預估平均產值增加近 8 億(2003-2013 特定農業區產值平均 92 萬/公頃)。計畫開發性質為科技園區供電腦伺服器之研發、製造基地，估計年產值約 8.87 億/公頃。佔地面積 5.7 公頃，於 2011 年 2 月 26 日動工興建，並於 2012 年 1 月 6 日落成啟用(美超微電腦股份有限公司、大訊科技股份有限公司，2011)。



圖 4-8 土地使用計畫圖

資料來源：美超微電腦股份有限公司、大訊科技股份有限公司，2011

二、民間投資產業園區開發型土地開發的重要性

產業園區投資開發與一般住商土地開發的不同之處在於，一般住商土地開發的成果，獲利相對快、風險低，且大部分由開發人回收；產業園區投資開發的成果為產業用地供投資者設廠使用，短時間內產出的金錢利益相對較低、風險較高，但可為地方創造更多工作機會與發展的可能。除此之外，產業投資帶來就業機會，間接帶動人口社會增加，進而帶來住宅與商業服務需求，增加中央與地方政府稅收，形成帶動地方整體經濟發展的驅動力。

反過來說，民間投資產業園區開發型之土地開發，在土地開發管制的法令規範中，理應受到策略性鼓勵、促進開發的彈性，以增加地方經濟成長空間。然而在現行開發義務負擔與回饋的規範下，民間投資產業園區開發型土地開發和一般住商土地開發之負擔相同，產業投資人雖對地方貢獻經濟與財政的外部效益，開發回饋仍要求比照一般土地開發，完全不構成促進產業投資開發的誘因。

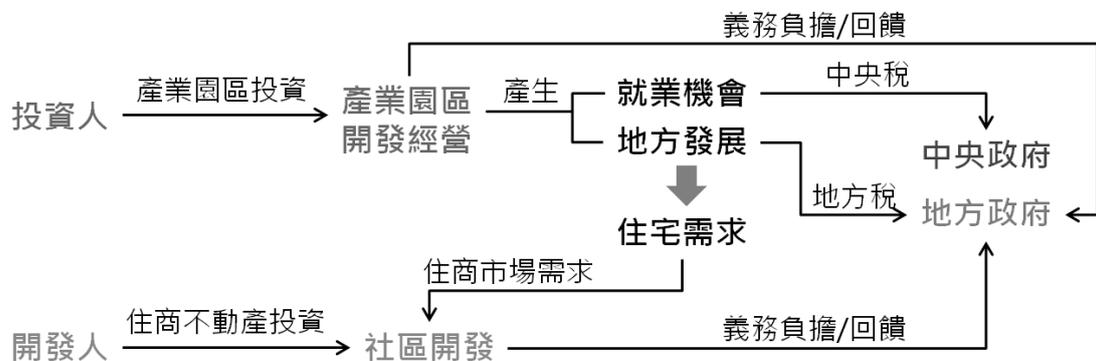


圖 4-9 民間投資產業園區開發型和一般土地開發關係圖

資料來源：本研究繪製

透過美超微科技園區的案例可以發現，高科技廠商在產業園區開發初期，除了需負擔基本的開發營造成本，依據產業創新條例規定，尚需負擔基地內的公共設施興建與營運成本，以及相關的開發回饋金。開發初期產業園區尚未設廠生產，是投資者財務負擔相對最重的時期，目前的回饋規定不具鼓勵投資效果，反而加重投資者負擔。此外，產業園區投資可能帶來的正面外部效果以及收益，主要發生在產業園區投資後期，初期一次性的回饋方式，將產業經營的風險完全交由產業投資者負擔，等投資成功獲利之後，中央與地方政府卻共同享受產業園區貢獻的正面外部效果，並不符合受益回饋以及公平性的原則。

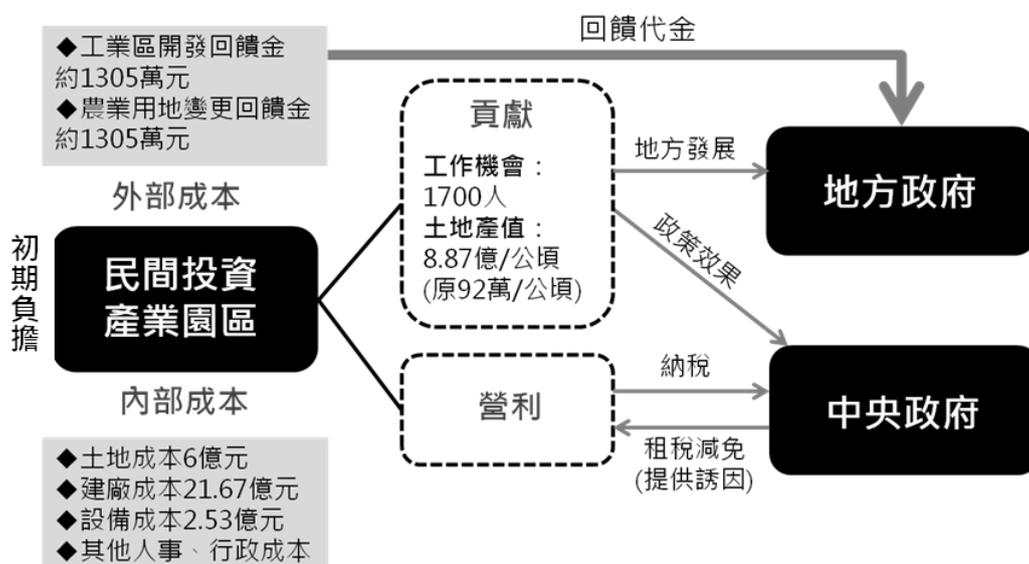


圖 4-10 美超微科技園區開發貢獻關係圖

資料來源：本研究繪製

三、回饋規定之課題分析

(一)回饋收取時機調整

現行回饋制度要求所有的土地變更回饋應於申請辦理變更編定之異動登記前完成，甚至早於土地開發之時間點，其優點是確保回饋金足額收到，快速挹注地方政府財源；但缺點是會增加產業投資初期負擔，無法成為吸引投資之誘因。除此之外，在土地使用變更前要求回饋完成，常見地方政府藉此要求加碼回饋，以及加速審議流程的籌碼；地方政府可因此得到更多地方建設資源，但對產業投資者而言，則是增加投資的不確定性與風險。

(二)未整體考量產業投資之正面效益與貢獻

現行回饋制度之設計過於簡化，無法隨著客觀環境之變遷加以調整，且未依不同開發類型訂定合理回饋規定。對於原應鼓勵投資之開發者，並未整體考量其產業投資之正面效益與貢獻，不僅增加使用變更門檻與不確定性，更降低其投資意願，並間接影響當地就業機會、產業發展與台灣競爭力。

第三節 中央補助基礎設施型

一、現行中央與地方財政制度之分析

(一)各級政府財政各自獨立

公共政策與建設之推動，稅收乃是政府最主要的資金來源。現行稅制可分為中央收取的國稅(關稅、礦區稅、菸酒稅、所得稅、遺產及贈與稅、貨物稅、證券交易稅、期貨交易稅、營業稅)以及地方稅(使用牌照稅、房屋稅、契稅、地價稅、土地增值稅、印花稅、娛樂稅)。以台灣目前的年度財稅收入分配來說，稅收集中於中央主管機關，地方所握有的財政資源比例相對較低。例如：101年財政部統計當年總稅收，其中83%(約1.035兆元)屬國稅，另17%(約0.2855兆元)屬地方稅。

表 4-8 101 年全國稅收項目金額統計

類型	項目	金額(千元)	總計
國稅	所得稅	760,809,633	1 兆 352 億元
	遺產及贈與稅	28,280,408	
	營業稅	281,817,236	
	貨物稅	160,897,298	
	菸酒稅	44,938,842	
	證券交易稅	71,940,358	
	期貨交易稅	4,297,887	
地方稅	土地稅 (地價稅、土增稅)	143,848,851	2855 億元
	房屋稅	61,796,279	
	使用牌照稅	56,533,991	
	契稅	11,693,005	
	印花稅	10,009,459	
	娛樂稅	1,566,328	
	教育捐	2,138	

資料來源：財政部統計處，本研究整理

中央與地方政府之財政運用方面，依預算法之規定，各級政府預算各自獨立編制與審議，中央政府、地方政府與事業單位皆有其獨立預算與基金，如表 4-9 所示。

表 4-9 政府預算類型表

	公務預算	基金預算(例)	事業單位
中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 中央部會之公務預算 	<ul style="list-style-type: none"> 國軍老舊眷村改建基金 中央都市更新基金 	<ul style="list-style-type: none"> 國營事業單位預算
地方政府	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府公務預算 	<ul style="list-style-type: none"> 各縣市都市更新基金 ➤ 臺北市都市更新基金 ➤ 新北市都市更新基金 ➤ 台中市都市更新及都市發展建設基金 	<ul style="list-style-type: none"> 縣市等事業單位預算

資料來源：本研究繪製

對於中央政府而言，其稅收來源，所得稅與營業稅收最為重要占總額的 77%。對於地方政府而言，土地稅與房屋稅為主要稅收來源，占總稅收之 72%。上述四類稅收，稅基來自於各地方的公共建設與土地開發，帶動不動產增值以及人民收入增加，其與本研究所探討的土地開發回饋有較密切的關係，乃作為後續分析的主要稅收項目。

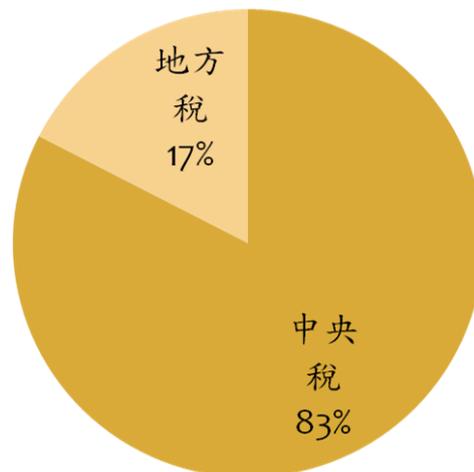


圖 4-11 101 年全國稅收中央與地方分配例圖

資料來源：財政部統計處，本研究繪製

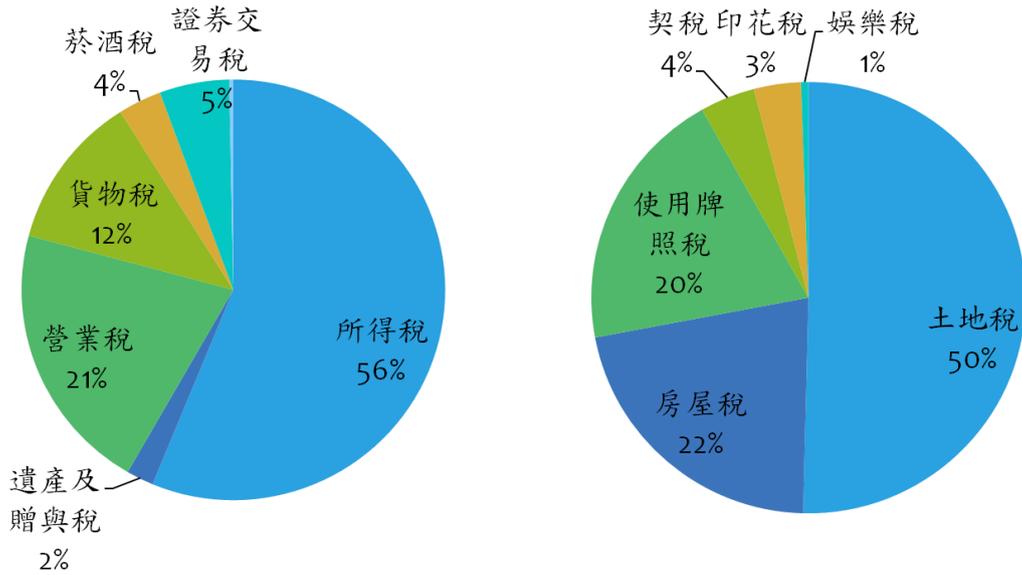


圖 4-12 101 年國稅與地方稅之分類占比圖

資料來源：財政部統計處，本研究繪製

(二) 中央與地方政府財政皆困難

就近 20 年的稅收金額波動來看，如圖 4-13 所示國稅主要隨著所得稅成長變動，雖然在民國 90 年和 97 年均因為全球經濟不景氣產生較明顯的跌幅，但整體而言發展趨勢呈持續成長；然而主要依賴地方發展為稅收來源的地方稅，以土地增值稅為波動指標，卻不如中央稅穩定增加，甚至在 20 年間有減少的現象。

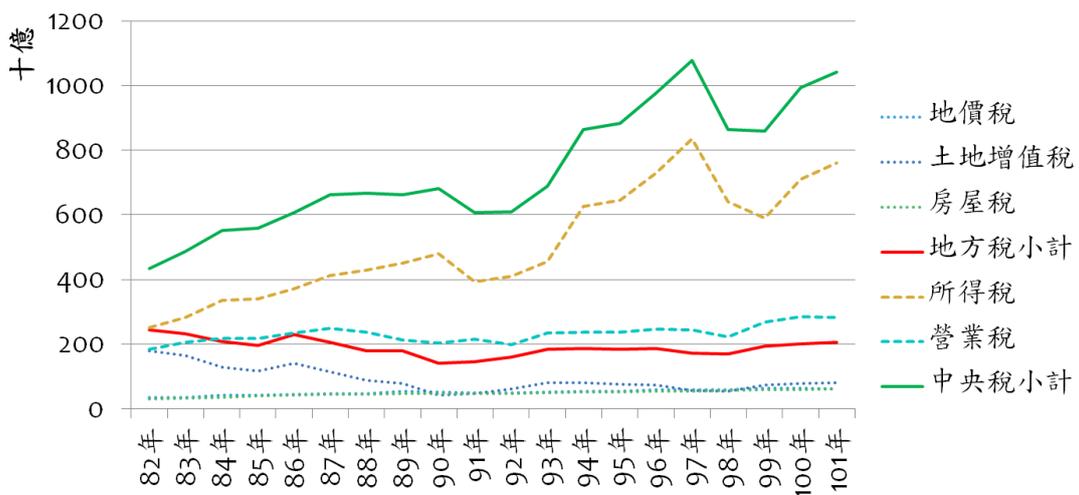


圖 4-13 82-101 年中央與地方主要稅收收入變動趨勢圖

資料來源：財政部統計處，本研究繪製

如以中央政府總預算編定的統計數字來看，中央政府歷年稅收呈現增加趨勢，但同時每年中央政府的支出也在成長，且速度明顯超過年度歲收的成長速度。自民國 89 年至今，每年中央政府預算都呈現赤字，且在近年內並沒有好轉的現象，如表 4-10 與圖 4-14 所示。

表 4-10 民國 83-102 年中央政府總預算編定表

	歲入(千元)	歲出(千元)	總計(千元)
83	1,107,713,280	1,107,713,280	0
84	1,051,817,843	1,051,817,843	0
85	1,155,029,082	1,155,029,082	0
86	1,212,050,867	1,212,050,867	0
87	1,243,464,656	1,243,464,656	0
88	1,100,914,022	960,208,099	140,705,923
89	1,295,050,585	1,503,846,144	-208,795,559
90	1,458,476,645	1,608,147,394	-149,670,749
91	1,340,726,906	1,599,289,471	-258,562,565
92	1,334,245,980	1,572,367,870	-238,121,890
93	1,353,933,410	1,611,281,276	-257,347,866
94	1,402,718,320	1,635,615,000	-232,896,680
95	1,403,822,810	1,599,560,424	-195,737,614
96	1,511,713,010	1,663,807,421	-152,094,411
97	1,601,616,717	1,699,478,897	-97,862,180
98	1,705,207,932	1,829,988,997	-124,781,065
99	1,552,032,459	1,734,950,382	-182,917,923
100	1,630,611,392	1,789,622,210	-159,010,818
101	1,729,474,748	1,938,974,923	-209,500,175
102	1,730,195,815	1,944,608,461	-214,412,646

資料來源：行政院主計總處，本研究整理

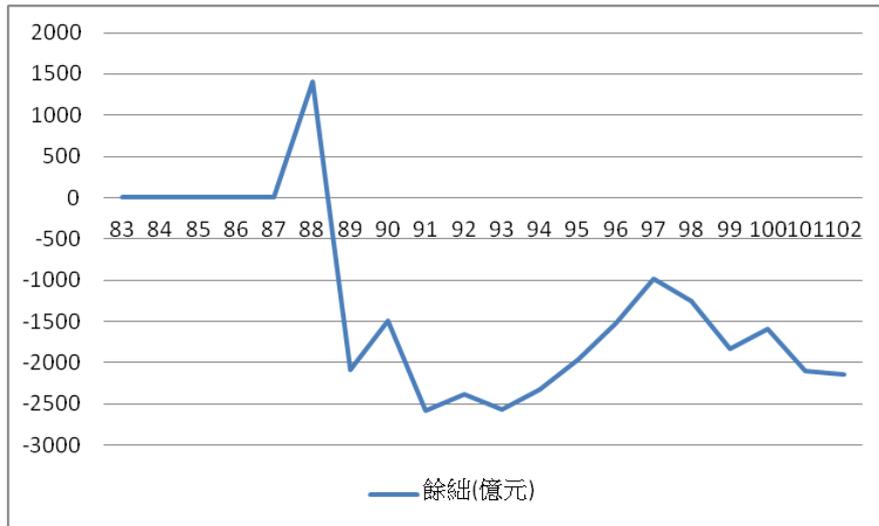


圖 4-14 民國 83-102 年中央預算餘絀變動圖

資料來源：行政院主計總處，本研究繪製

地方政府的財政收入除了本身地方稅、費等收入之外，尚有部分來自中央稅收的統籌分配款與各項補助款。依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第八條規定：「中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助款，應依財力級次給予不同補助比率，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣(市)政府應依最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，並依序平均分列為第二級至第五級。離島縣政府經依前項規定排序列為第二級者，得改列為第三級。第一項平均值，由行政院主計總處每三年檢討一次。」意即中央政府對地方政府之補助依據，係依財力級次給予不同補助比率，在中央與地方政府財政皆困難的情況下，中央對地方的一般及專案性補助款，近3年來均呈明顯的縮減(如圖 4-15)。

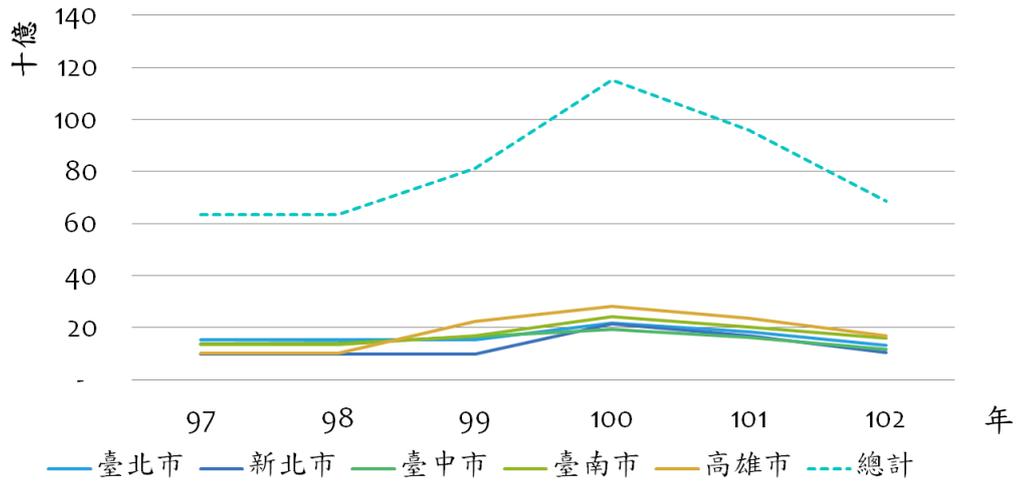


圖 4-15 97-102 年中央對直轄市一般及專案性補助款分配圖

資料來源：行政院主計處，本研究繪製

近年來，地方政府對中央補助的財政依賴逐漸提高，在中央財政赤字、地方稅收停滯不前、地方對中央財政依賴程度持續增加，同時中央對地方的補助反而減少等種種因素影響下，中央與地方政府同時面臨財政困難，對政策推行與地方發展來說，更是面臨財政困難、推行不易的困境(如圖 4-16)。

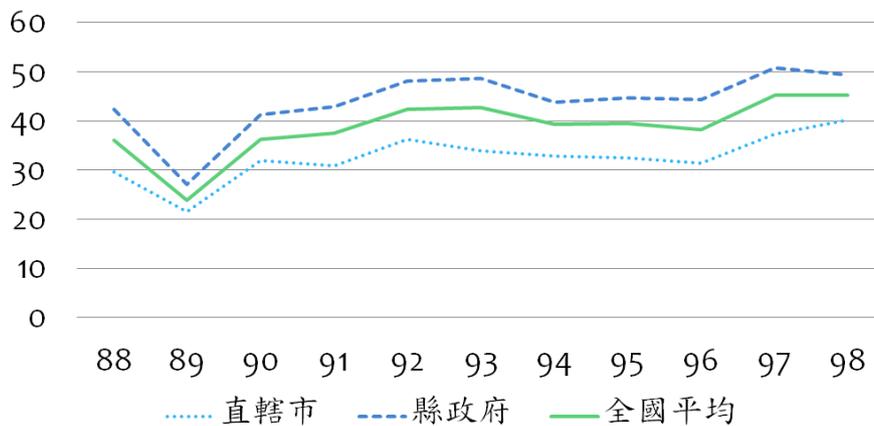


圖 4-16 88-98 年地方政府補助及協助收入依存百分比(%)

資料來源：姚名鴻，2012，本研究繪製

在現行財政制度之下，地方重大公共建設幾乎均以中央政府之補助款為之。對中央政府而言，中央政府投資公共建設促進土地開發，不僅地方政府有所貢獻，中央投入公共建設補助，亦對於地方發展有所貢獻，惟貢獻程度不同，因此合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則。然而，在現行土地變更回饋機制之下，不論國有土地或私有土地皆須依規定回饋一定比例之土地或設施予地方政府。因此在中央補助基礎設施型之開發回饋模式，便產生了中央政府資金投入公共建設，但其國有土地於後續都市計畫變更時卻仍須回饋之課題。

為提升中央部會投入重大公共建設計畫之自償率，針對該等建設促進周邊土地發展，就其周邊土地配合計畫變更開發之回饋，提出外部效益內部化及回饋地方政府之合理分配原則，本案後續將以台北市的南港鐵路地下化工程為例進行說明分析。

二、中央補助基礎設施型案例

(一)工程計畫概述-臺北市區鐵路地下化東延南港工程

1. 工程計畫內容

- (1) 計畫緣起：本計畫係配合南港經貿園區等重大建設，南港專案工程於87年8月27日奉行政院臺八十七交字第四二三八七號函核定實施。
- (2) 計畫期程：87年11月至100年8月。
- (3) 計畫範圍與工程：西起基隆路口(松山專案引道)，東至七堵站北端，全長19.4公里。包含以下工程內容：
 - A. 基隆路至大坑溪間興建高鐵及臺鐵雙軌隧道各一座。
 - B. 汐止北二高跨越橋至五堵隧道間興建二軌高架鐵路。
 - C. 新建五堵貨場、改建臺鐵七堵調車場及七堵車站。
 - D. 松山站及南港站地下化等工程。

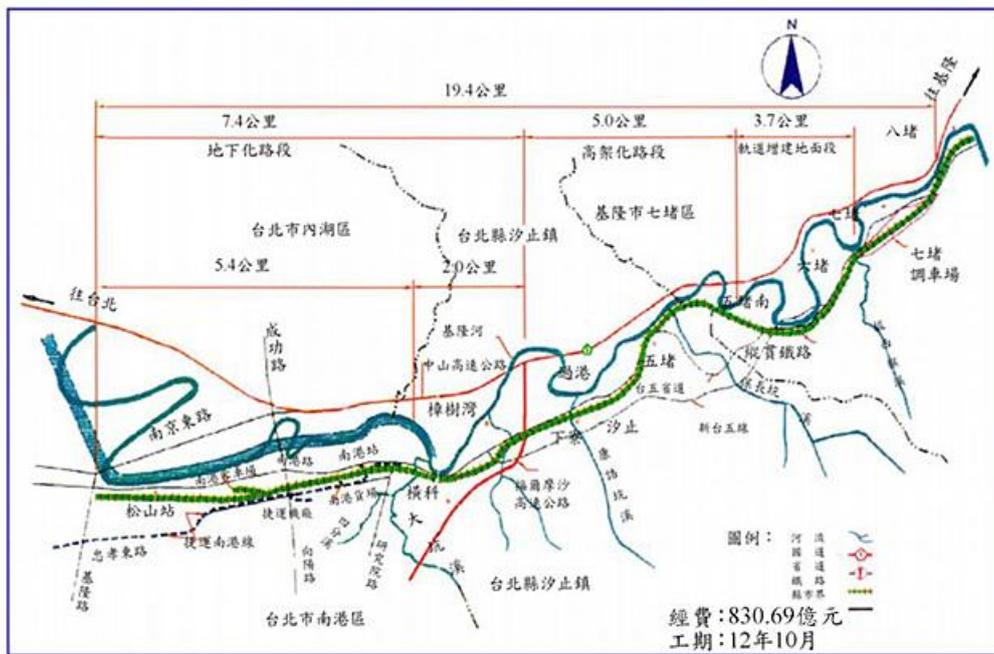


圖 4-17 南港專案工程範圍示意圖

資料來源:交通部鐵改局網站，查詢日期：2013年10月1日

2. 財務計畫與實際發包情況

南港專案主體工程經費全來自於政府部門的投資，根據「台北市區鐵路地下化東延南港工程計畫」，主要由中央政府、臺北市政府和高鐵基金三者分別出資；另配合行政院 2009 年通過之「振興經濟擴大公共建設投資計畫」，追加「加速辦理台北市區鐵路地下化東延南港工程計畫」之特別預算，其分配如表 4-11 所示。

表 4-11 各級政府分年經費分攤表

單位：億元

計畫總 經費(含 土地款)	經費來源	96 年之 前	97 年	98 年	99 年	100 年	小計	比例
830.693	中央公務預算	206.702	40.000	39.000	-	-	285.702	36.16%
	中央特別預算	-	-	7.435	25.000	16.000	48.435	6.13%
	地方款	164.469	25.000	30.000	24.000	22.000	265.469	33.60%
	其他(高鐵局)	152.810	15.472	1.103	2.766	18.243	190.394	24.10%
	合計	523.981	80.472	77.538	51.766	56.243	790.000	100.00%
註:96 年經費係包括 96 年及之前年度之數值								
特別預算：加速辦理台北市區鐵路地下化東延南港工程計畫								
公務預算：台北市區鐵路地下化東延南港工程計畫								

本計畫之預編經費 830.693 億元，實際發包執行經費 790 億元；其中，中央出資包含中央公務預算 285.702 億元、中央特別預算 48.435 億元，以及高鐵局 190.394 億元三項，共佔了總經費約 66%；地方部分，臺北市政府預算 265.469 億元，共佔總經費約 34%。

(二) 台北市南港鐵路地下化之周邊發展與都市計畫變更

1. 周邊現況分析

實際發展狀況顯示，甫於 100 年完工的鐵路地下化為周邊帶來蓬勃發展，除松山車站 BOT，南港車站 BOT 兩大複合商業設施正大興土地外，沿著松山車站往南港車站間，周邊屋舍多為老舊連棟公寓，具有更新潛力，並且沿線眾多建設也正在進行，如流行音樂中心，如圖 4-18 所示，尤其接近三鐵共構之南港車站周邊，建築物強度漸高，且周邊房地產發展蓬勃。



圖 4-18 南港鐵路地下化周邊土地發展現況圖

資料來源:本研究繪製

2. 都市計畫變更程序與回饋規定

鐵路地下化南港專案牽涉的都市計畫變更主要包括兩個部分，其一為鐵路地下化為取得鐵路地下化相關之交通用地與道路用地之都市計畫變更，民國 90 年的「變更台北市鐵路地下化南港專案工程都市計畫案」；其二為因鐵路地下化影響周邊土地發展之都市計畫變更，其內容整理如表 4-12 所示：

表 4-12 南港專案相關都市計畫變更列表

案名	日期	變更主要緣由
修訂台北市南港區都市計畫〈主要計畫〉通盤檢討案	90.9	為因應南港地區鐵路地下化、捷運系統、北二高、北宜快速道路及環東基河快速道路等交通建設計畫之籌建，以及經貿園區、基隆河截彎取直新生地規劃等重大土地開發計畫之推動
擬訂臺北市南港車站特定專用區細部計畫案	92.12	根據前述「修訂台北市南港區都市計畫〈主要計畫〉通盤檢討案」，考量忠孝東路 七段以南、保護區以北之農業區面南港車站精華區，且地形平坦，已不適合作農業使用，而應配合南港車站整體發展，故變更農業區為「車站特定專用區」，併入南港車站整體規劃。
變更臺北市原南港臺鐵貨運站交通用地、商業區、中華電信南港機房電信用地及毗鄰工業區為公園用地（供流行音樂中心使用）暨變更南港車站東側學校用地為商業區主要計畫案	97.1	原臺鐵南港貨運站，因應南港車站定位調整與流行音樂中心之設置變更。

表 4-12(續一)南港專案相關都市計畫變更列表

案名	日期	變更主要緣由
擬定臺北市原南港臺鐵貨運站、中華電信南港機房及附近地區公園用地（供流行音樂中心使用）暨南港車站東側商業區細部計畫案	97.2	根據前述「變更臺北市原南港臺鐵貨運站交通用地、商業區、中華電信南港機房電信用地及毗鄰工業區為公園用地（供流行音樂中心使用）暨變更南港車站東側學校用地為商業區主要計畫案」之細部計畫案
變更臺北市南港區南港路 3 段以南、東新街以東、南港路 3 段 149 巷以西街廓策略型工業區土地為道路用地及商業區主要計畫案	98.2	配合工業轉型與鐵路地下化，並且因應南港車站三鐵共構後周邊之 TOD 導向發展，國揚實業股份有限公司期望藉南港地區整體發展功能定位衍生之都市轉型契機。
擬定臺北市南港區南港路 3 段以南、東新街以東、南港路 3 段 149 巷以西商業區及道路用地細部計畫案	98.3	因應以上「變更臺北市南港區南港路 3 段以南、東新街以東、南港路 3 段 149 巷以西街廓策略型工業區土地為道路用地及商業區主要計畫案」。
變更臺北市南港區南港路以南、縱貫鐵路以北南港輪胎工廠及附近土地工業區為特定專用區主要計畫案	98.10	位於「修訂臺北市南港區都市計畫（主要計畫）通盤檢討案」範圍內，鄰主要計畫所定位之「南港地區中心」（以南港車站地區商業區為主之商業發展中心），並於主要計畫中認定為低度使用之工業區，固為配合南港地區產業轉型之發展政策，及提供地區住宅、經貿等機能之活動需求，創造綜合性之生活環境，以滿足地區都市發展之實際需求變更都市計畫。
擬定臺北市南港區南港路以南、縱貫鐵路以北特定專用區（原南港輪胎工廠）細部計畫案	99.1	因應以上「變更臺北市南港區南港路以南、縱貫鐵路以北南港輪胎工廠及附近土地工業區為特定專用區主要計畫案」。

表 4-12(續二)南港專案相關都市計畫變更列表

案名	日期	變更主要緣由
訂臺北市南港區南港段三小段 11、12 地號等 2 筆土地(策略型工業區)細部計畫案	99.4	因應「修訂臺北市南港區都市計畫(主要計畫)通盤檢討案」。
變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案	101.3	配合南港區工業轉型，以鐵路地下化和三鐵共構後所帶來之契機，為促進鐵路地下化沿線土地再利用，加速土地開發速度，市府主動規劃鐵路地下化沿線閒置或低度利用土地如瓶蓋工廠等土地再利用，並配合中央重大政策投注大型公共建設(流行音樂中心相關都市計畫)，藉以帶動南港相關產業發展與環境之改善，爰辦理本次都市計畫變更。
擬定臺北市南港區鐵路地下化沿線土地細部計畫案	101.5	因應「變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案」。
配合『臺鐵捷運化後續計畫—樟樹灣—南港間擴建三軌工程』修訂誠正國中北側部分公園、綠地、道路用地土地使用管制細部計畫案	101.6	配合鐵路地下化與南港捷運擴建相關用地取得(撥用)。
變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地(編號 BR1 原台鐵調車場以西部分)主要計畫案	101.9	因應「變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案」。

資料來源：臺北市都市計畫整合查詢系統，本報告整理

綜上所述，鐵路地下化後除工程用地取得之「變更台北市鐵路地下化南港專案工程都市計畫案」外，尚有其他相關地下化工程，前者非屬土地使用變更回饋之討論範圍，而後者因多有工業區、特種專用區變更為商業區、住宅等，乃屬於土地使用變更回饋之範疇。

以下將針對第二類因應鐵路地下化之相關都市計畫變更進行分析。本研究將以「變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案」為主要對象，因其變更緣由即因處理鐵路地下化周邊相關用地變更，且土地公有地比例高，適合本研究用以討論回饋合理性，以下將以此進行課題分析。

(三) 台北市南港鐵路地下化周邊土地變更回饋課題之分析

1. 土地使用變更與回饋關係

依「變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案」之內容，南港鐵路地下化沿線之變更土地權屬、變更情形與回饋內容如下：

(1) 變更緣由與範圍

以鐵路地下化位於南港區內之鐵路週邊為規劃範圍，西起玉成街，東至研究院路，南至忠孝東路，北以南港路為界。又規劃範圍內因部分街廓多為私有土地，權屬複雜，且本府 90 年公告「修訂臺北市南港區都市計畫（主要計畫）通盤檢討案」已原則同意該部分街廓得由土地權利人依據「都市計畫工業區檢討變更審議規範」製作計畫書圖申辦個案變更。故僅以南港區鐵路兩側閒置或低度利用，且權屬單純短期內易整合之公私有工業區所在街廓為計畫範圍，分為 A、B、C、D、E、F 六大區塊，優先辦理都市計畫檢討變更作業。

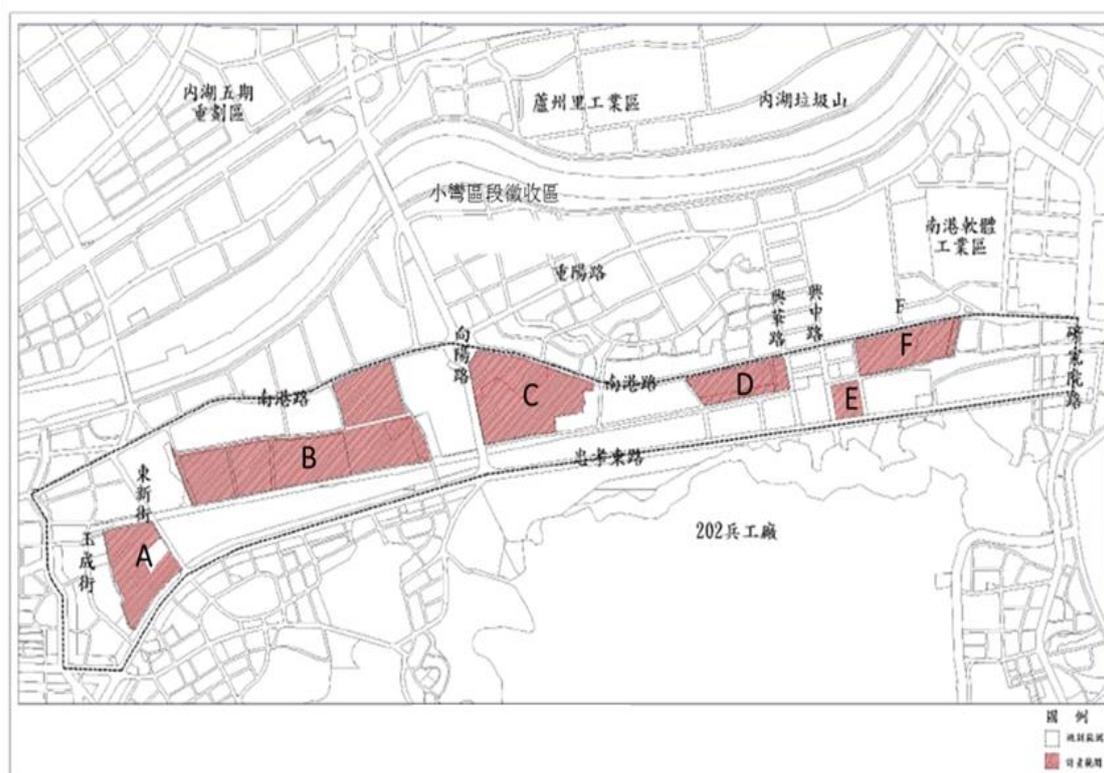


圖 4-19 計畫範圍示意圖

資料來源：變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案

(2) 土地權屬

關於鐵路地下化沿線土地權屬如表 4-13 所示。本區土地權屬公有部分為 62.59%，私有部分為 37.41%，並且有 30.02% 為主要財務負擔的單位交通部所屬的事業單位台鐵局。

表 4-13 土地權屬表

地主	持有面積 (m ²)	占計畫區總面積比例
臺北市政府	2,184	0.55%
財政部國有財產局	23,701	5.97%
交通部台灣鐵路管理局	119,260	30.02%
臺灣電力股份有限公司	93,740	23.6%
中華電信股份有限公司	8,378	2.11%
金陽資產開發管理、大華鋼鐵機械、聖嘉興股份有限公司	50,551	12.73%
利百代國際食業股份有限公司、連華實業股份有限公司	20,264	5.10%
其他 845 位私有土地所有權人	77,775	19.58%
新北市政府	1,352	0.34%
總計	397,205	100%

資料來源:變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案

(3) 回饋內容

本案大多數土地變更之土地取得係採市地重劃與徵收，其中適宜討論回饋的部分，僅有「編號 BR1 原台鐵調車場以西部部分」，因其全為交通部台鐵局土地，且多為由工業區、交通用地與公園用地變更為商業區，涉及土地變更回饋，須由交通部台鐵局回饋給台北市政府。交通部台鐵局所有土地之位置與面積如圖 4-20 所示。

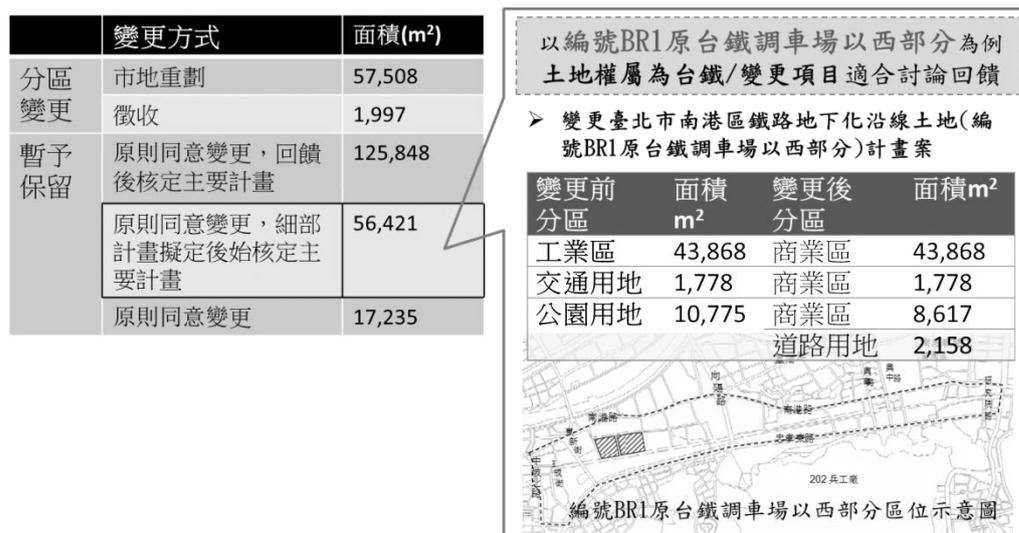


圖 4-20 交通部台鐵局土地位置與面積

根據「變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地(編號 BR1 原台鐵調車場以西部部分)主要計畫案」之規定，其回饋內容如下：

表 4-14 原台鐵調車場(編號 BR1)以西部部分回饋關係

回饋項目	捐贈公共設施用地及可建築土地為原則；得改以捐獻代金方式折算繳納
回饋內容	公園用地、道路用地
回饋額度	2.54 公頃之公園用地及 0.22 公頃之道路用地
回饋比例	變更為住宅區、商業區應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地總面積之比例，分別不得低於百分之三十七、百分之四十點五
回饋關係	回饋者：交通部臺灣鐵路管理局 回饋對象：臺北市政府
回饋時機	回饋土地先行捐贈臺北市政府，後續免再辦理回饋。
適用之回饋規定	基於受益回饋原則，依都市計畫法第 27 條之 1； 都市計畫工業區檢討變更審議規範
後續管理與使用	無特別說明

資料來源:本研究整理

2. 回饋課題之分析

透過前述內容可知，台北市南港鐵路地下化此案例中，交通部負擔鐵路地下化工程百分之六十六的經費，台北市政府負擔鐵路地下化工程百分之三十四的經費。改變周邊土地價值之貢獻力量，一部分為交通部投入公共建設，另一部分為台北市政府所作的都市計畫土地使用變更。交通部補助鐵政局投資公共建設，不僅提高土地本身之使用強度，更帶動週邊土地發展，提高土地價值並創造外部效益。政府配合公共建設，進行用地都市計畫變更，提高土地開發之容積率，所產生之利益回饋，依現行回饋制度下係由地方政府所享受。

中央政府與地方政府投資公共建設促進土地開發，對地方發展皆有貢獻，貢獻方式與程度不同，惟在現行之回饋制度下，國有與私有土地所有權人皆須回饋公共設施或可建築用地或代金予地方政府。以此案為例，交通部台鐵局需回饋 2.54 公頃之公園用地及 0.22 公頃之道路用地予台北市政府，因此產生負擔與受益不對稱之關係，因此合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則，即在開發中對社會有貢獻者，亦得以分享利益，將土地開發之外部效益內部化。

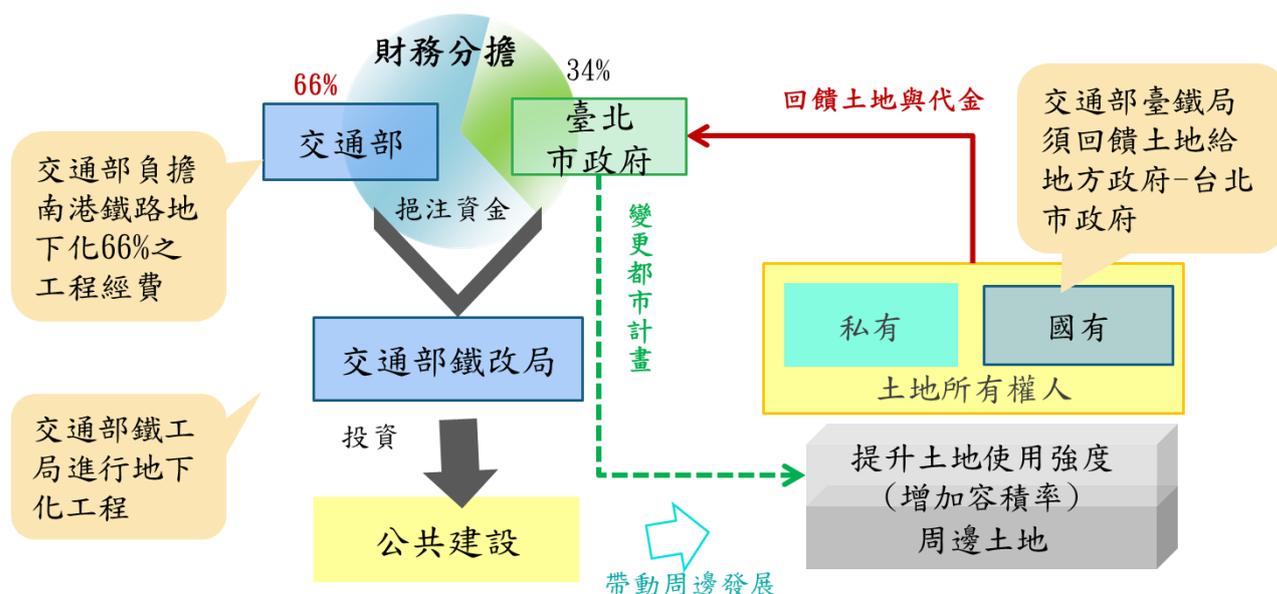


圖 4-21 交通部於南港鐵路地下化投資與土地變更回饋關係示意圖

資料來源:本研究繪製

由此可知，此案呈現土地變更利益的貢獻者、受益者與實際負擔者不對等之關係。在此案例中，中央政府與地方政府共同挹注大量資金進行公共建設，帶動周邊發展，帶來土地變更與開發之潛力，地方政府藉由都市計畫變更，使土地實際變更都市計畫內容，提升土地使用強度，中央與地方政府皆為土地變更利益的貢獻者；而周邊土地開發要進行回饋時，並未區分土地所有權人為私部門或公部門，以致中央政府並無機會分享土地增值利益。

對私有土地所有權人而言，因政府公共投資與土地變更獲利，故其負擔相關土地回饋所規定之土地與代金是合理的。就公有土地所有權人而言，雖其同樣為土地變更利益的貢獻者，依現行土地變更回饋機制卻無分享利益機制，宜有所調整。

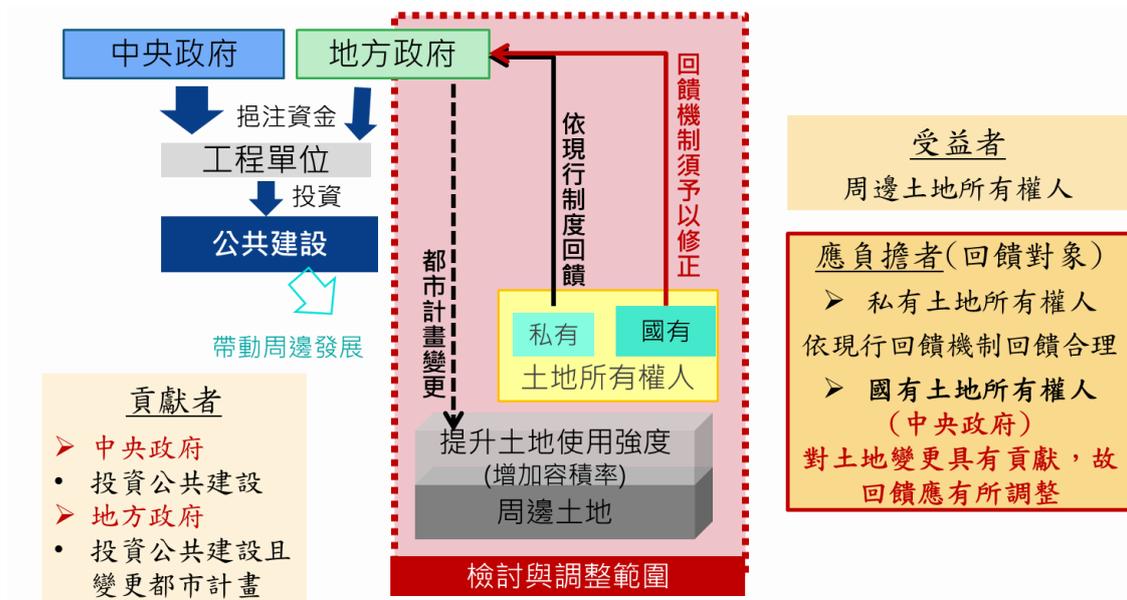


圖 4-22 中央補助基礎設施型土地變更回饋關係課題分析圖

資料來源:本研究繪製

由前述討論可知，當以中央政府的補助款為主的公共建設，帶動周邊土地變更與發展時，其範圍內的國有土地之變更回饋方式應與私人土地有所不同，就其回饋方式、回饋比例與回饋項目有所調整，平衡土地變更回饋之貢獻與受益負擔關係。

第五章 民間投資開發產業園區回饋制度之

調整方式研擬

第一節 回饋方式調整原則之研擬

對產業、經濟行政部門而言，鼓勵產業投資或產業園區開發的原因，並不只是提升土地價值與促進地方發展，更是期望藉由改善投資環境，提升產業的國際競爭力。競爭力的意涵是企業、地方或跨區域的組織，持續面對國際競爭下，有相對優勢得到較高的收入與就業水準，且不違反永續發展之原則(Lawtom, 1999)，並提供人們更好的生活水平(LGA & DETR, 1999)。換言之，任何改進競爭力的方式，都不應違背環境永續發展的原則。基於此，本研究所提出之產業園區開發回饋制度，係以地方環境之保育與保護為基礎，維持基礎建設的一定水準，才能確實提升產業投資環境的競爭力。因此，以環境永續發展為前提，提出現行回饋制度之修正原則如下。

一、回饋負擔確定性原則

對民間投資者而言，開發回饋和地權整合、環境影響評估、都市計畫土地使用變更審議等因素一樣，屬於投資初期的負面影響，間接投資的風險。如果風險超越可控制範圍，很可能會直接影響投資開發意願。對政府部門而言，收取產業園區開發回饋主要是為了平衡開發所造成的公共設施與環境外部衝擊，然而同時產業園區開發也會帶來正面的外部經濟利益，因此本研究認為合理的回饋收取方式，應該兼顧各種貢獻的適用狀況，訂定明確的計算原則，並以貢獻比例修正計算回饋。

二、產業投資夥伴化原則

地方經濟發展必須招商引資，吸引適當的產業投資設廠，以創造就業機會與地方稅收。為了改進投資環境的競爭力，地方政府不但需要協助廠商排除投資障礙，也應以夥伴關係為基礎，協助解決其創業初期之困難，並降低其負擔。為了提高投資誘因，應可授權地方政府對產業園區的投資開發，採取較為友善的課徵方式。

三、履行時機彈性化原則

本研究針對民間投資產業園區開發型之回饋金支付時程彈性，並非直接改變回饋額度，而是建議透過分期回饋，採初期負擔低，後期負擔遞增之原則進行回饋，以使增加投資者資金運用彈性，以及減輕投資初期負擔。此外，建議適度調整以土地使用變更作為保障產業園區投資開發完成回饋之門檻，而逐步配合產業園區投資開發、經營的步調要求回饋。

四、回饋上限客觀明確原則

由於現行回饋制定僅規定下限而無上限，以致進行都市計畫變更之時，易因回饋上限之不確定性，以及審議時程延宕，而提高投資的財務負擔風險，因此對於回饋計算基準應以明確性為原則。

第二節 產業園區土地變更回饋與開發義務改善作法之研擬

針對民間投資開發產業園區，鼓勵產業投資開發產業園區的目的，係期望藉由改善投資環境，提升產業競爭力。競爭力的意涵是企業、地方或跨區域的組織，面對國際競爭下，持續有相對競爭優勢以創造較高的收入與就業水準，且不違反永續發展之原則(Lawtom, 1999)，並提供人們更好的生活水平(LGA & DETR, 1999)。因此，任何改進競爭力的方式，都應建構在環境永續發展的基礎上。

影響地方投資環境競爭力的因素，包含投資環境政策條件面向的經濟的開放程度、金融業的效率、相關產業政策的推動與輔導等；以及從國家/地方產業基礎體質面向的勞動力市場水平以及基礎建設等(WEF, 1998)。其中基礎設施的建設因素尤其重要，因為其他諸如資金、市場、勞動力的要素，均具有全球化、可流動的特性，唯有產業園區與基礎設施是固著於土地而無法移動的。如果只有勞動力與生產技術競爭力提升，卻沒有生產所需的土地與基礎設施，企業只能選擇出走而無法留在國內；反之，如果產業園區與基礎設施完備，而勞動力與技術水平不足，則還有可能透過教育、訓練來補足，而基礎建設之提供即為土地開發所必須的基礎。

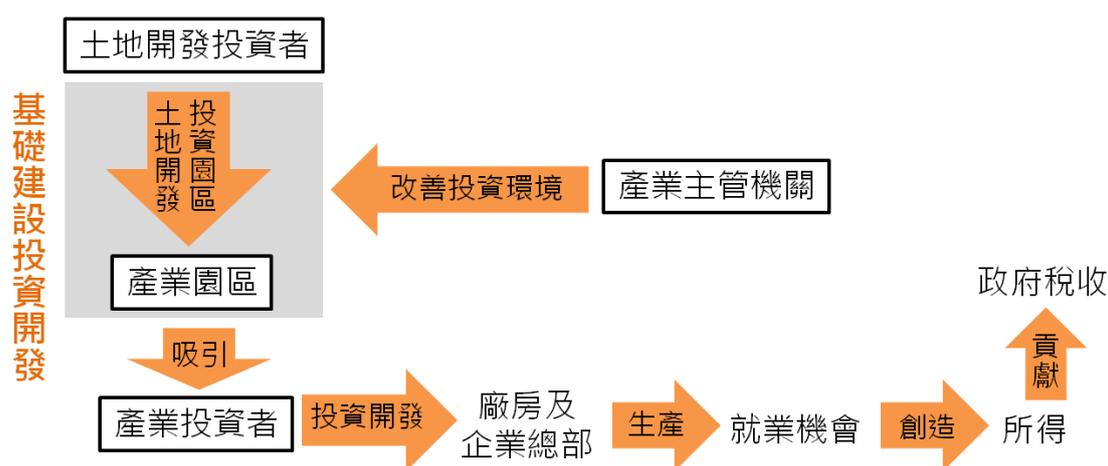


圖 5-1 基礎建設與產業發展關係圖

調整產業園區開發的利益回饋與開發義務制度，需要同時考量地方環境保護，以及維持基礎建設的水準，以便引進有競爭力的產業投資，才能確實提升地方發展。基於此，本研究建議現行回饋機制的改善可採提高回饋執行方式彈性及降低開發負擔等兩種做法。其中提高回饋執行方式彈性的方式可分為回饋內容彈性與回饋金支付時程彈性等兩種改善方式(如圖 5-2 所示)。

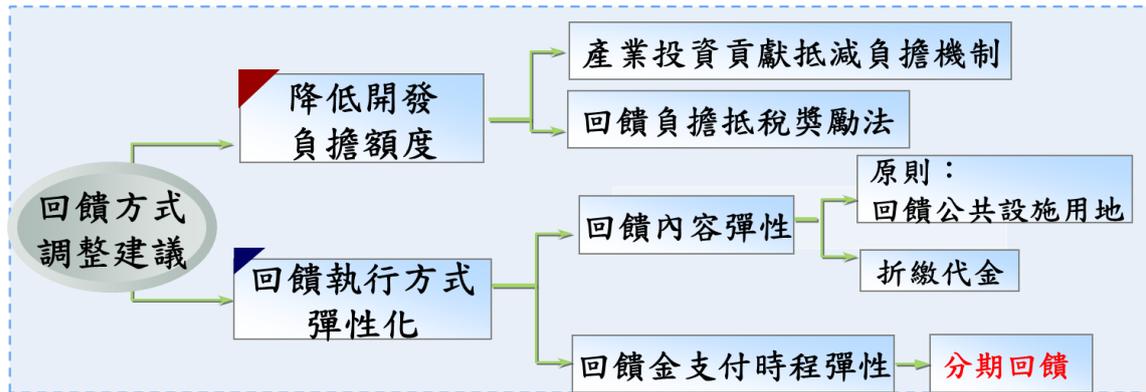


圖 5-2 回饋方式調整原則架構圖

資料來源:本研究繪製

一、提高回饋執行方式彈性

(一)調整構想

依現行開發義務與回饋制度，回饋履行時程規定為土地使用進行變更及取得開發核可時，即需完成回饋繳交之法定程序。為提供投資之獎勵誘因，本研究建議彈性調整民間投資產業園區開發型回饋之履行時機，並非直接改變回饋額度。透過分期回饋，將可增加投資者資金運用彈性，減輕投資初期負擔。此一方式取消以土地使用變更作為保障產業園區投資開發完成回饋之門檻，逐步配合產業園區投資開發、經營的步調要求回饋。另為避免土地投機行為，並確保投資者完成回饋，產業園區申請開發人若欲移轉土地，規定必須於土地所有權全數移轉之前完成開發回饋。針對產業園區持續經營者，則同意投資者可於開發完成後逐步履行回饋之內容。

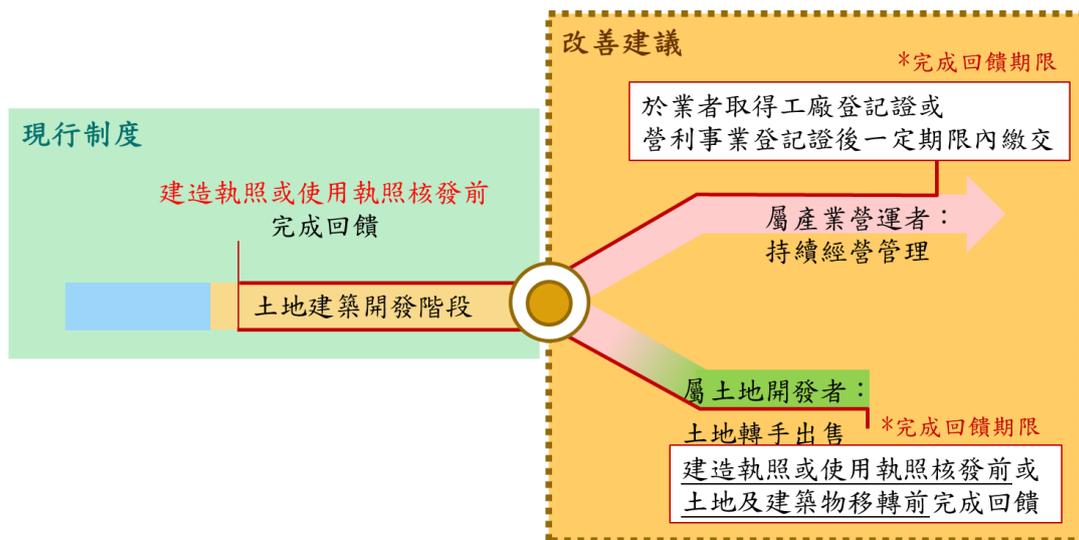


圖 5-3 回饋時機調整構想

資料來源:本研究繪製

(二)分期回饋操作方式之建議

1. 逐年遞增分期回饋方式

本於產業發展之夥伴關係及創業維艱之考量，針對開發完成後持續經營管理的產業園區投資者，考量其初期有較高的開發成本負擔，而隨著產業經營逐步穩定，其回饋負擔能力隨著改善，為減輕開發初期之壓力，以初期回饋比例少、後期回饋比例漸增為原則，初擬回饋期程與回饋比例之建議參考值如表 5-1。例如，將開發回饋分為四期，第一期回饋繳交時機為土地使用變更完成前繳納，回饋比例占開發須回饋總金額 10%；其次，第二期至第四期回饋繳交時機則於營運階段之第一至三年完成，回饋比例每年增加 10%，依序從 20% 增加至 40%。實際繳交回饋比例各地方政府可依實際需求訂定。

表 5-1 分期回饋(逐年遞增)比例建議表

回饋時機調整方式	回饋期程 (建議參考值)	繳交回饋比例 (建議參考值)
分期回饋(逐年遞增)	土地使用變更時	10%
	經營管理第一年	20%
	經營管理第二年	30%
	經營管理第三年	40%

註：回饋期程與回饋比例為本研究所提出之建議參考值

2. 平均分攤分期回饋方式

為提供投資之獎勵誘因，調整民間投資產業園區開發型回饋之履行時機，除透過分期回饋(逐年遞增)，增加投資者資金運用彈性外，考量行政執行成本，另一替代方案為分期回饋(平均分攤)方法，將回饋總金額平均至每年繳納。依此方法所提出之建議參考值如表 5-2 所示，即為將回饋金平均分攤於經營第一年至第四年繳納。

表 5-2 分期回饋(平均分攤)比例建議表

回饋時機調整方式	回饋期程 (建議參考值)	繳交回饋比例 (建議參考值)
分期回饋(平均分攤)	土地使用變更時	25%
	經營管理第一年	25%
	經營管理第二年	25%
	經營管理第三年	25%

註：回饋期程與回饋比例為本研究所提出之建議參考值

(三)優缺點分析

彈性調整回饋金支付時程的優點在於可直接降低產業園區投資者初期的財務負擔，增加投資者在營運初期資金調度的彈性空間。缺點在於，從政府角度來看，因為收取回饋的時間延長，中間的不確定因素增加，如果產業園區經營失敗，在經營第三年甚至第二年時即宣告倒閉，則地方政府將有 40%-70%的應收取開發回饋金無法收取。然而，公共政策的正當性與功能性都有一定的時空背景做為基礎，隨著時空環境的改變，政策內容也有必要適時調整。就現階段而言，為鼓勵經濟發展，並提升產業競爭力，有必要積極開發產業園區以創造就業機會等正面外部效益，基於地方發展的夥伴關係，地方政府操彈性回饋期程方式適度分擔產業園區開發之財務風險，亦有其政策正當性。

二、降低開發負擔額度

降低開發負擔額度的方式，本研究提出兩種改善方式，一為產業投資貢獻抵減負擔機制，為降低開發負擔額度，並提高投資者之投資意願，本研究建議應考量投資者之產業投資貢獻，因此，提出之改善作法係為廠商如已設廠營運，可明確提出產值、營利事業所得稅與就業數等相關貢獻分析說明，經目的事業主管機關確認，及地方政府核定後，得直接抵減回饋金。

二為基於獎勵投資以創造就業機會的立場，提出回饋負擔抵稅獎勵法，回饋負擔抵稅獎勵法將開發回饋納入投資抵減，此方式必須由中央政府主導，針對產業投資開發所帶來的各種正面外部效果予以獎勵。就長期而言，投資者負擔回饋可以抵稅的獎勵方式，不但可達到減少投資者開發負擔的效果(如圖 5-4 所示)，而且也可避免土地投機，因為只有真正投資生產且營運成功有稅可繳的事業單位，才有投資抵減之適用機會。

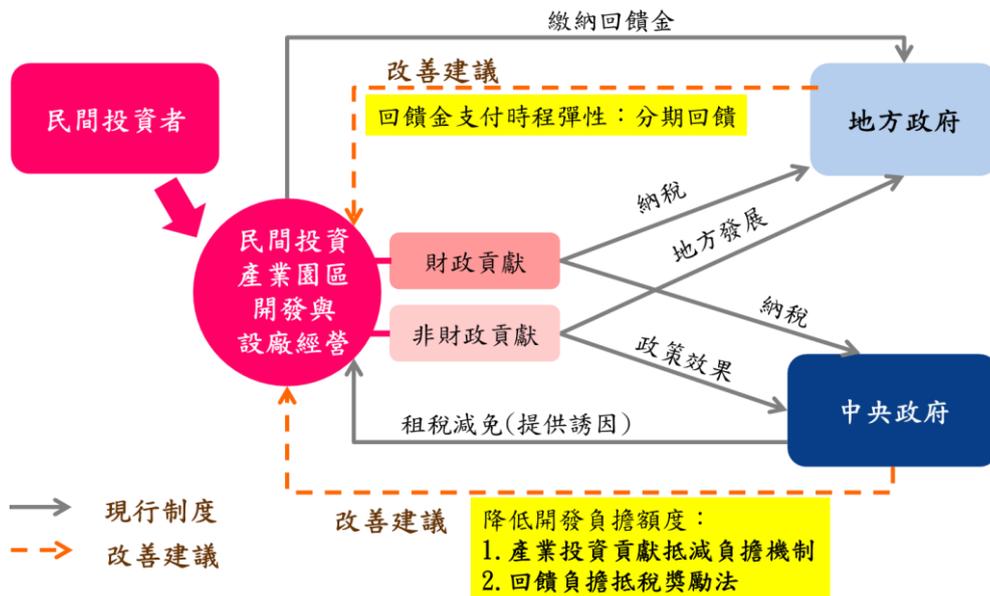


圖 5-4 回饋制度改善建議關係圖

資料來源:本研究繪製

以下本研究將進一步針對回饋負擔抵稅獎勵法之改善建議構想，以及調整方式的研擬進行說明。

(一)回饋負擔抵稅獎勵法基本構想

現行制度下，開發回饋金係由地方政府所收取，是否優惠應屬地方政府權責，但基於國家整體發展之利益，中央政府有足夠的政策正當性，透過回饋機制之運作，將宣導園區開發為政策性鼓勵的對象，以增加產業投資誘因。依本研究所提構想，開發者在申請園區開發過程中，仍應按原規定對地方政府繳交其應負擔之回饋金，善盡其產業園區開發對地方環境負擔之義務，但同時改進園區開發，具有正面經濟利益，為表獎勵，乃允許投資者將一定比例之開發回饋負擔於設廠獲利後分年抵扣營利事業所得稅；透過回饋與稅的交換，達到減輕回饋負擔比例的效果。除此之外，透過營利事業所得稅減免，可確保投資者在產業園區開發後持續進行產業投資生產行為，而且因為有營業獲利才有抵稅之適用機會，減少開發而不使用之土地投機行為。

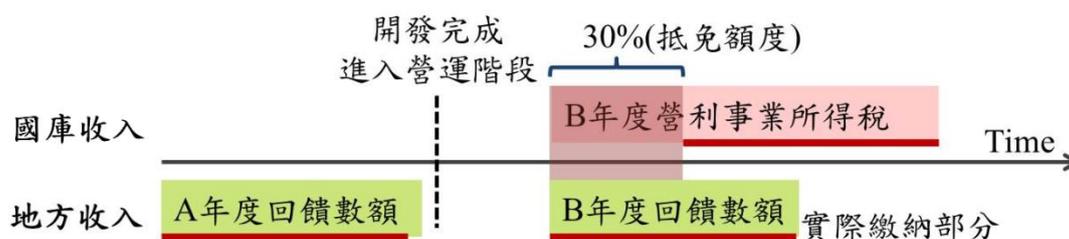


圖 5-5 回饋負擔抵稅獎勵法

(二)回饋負擔抵稅獎勵法之調整方式

考量到產業園區開發初期之回饋負擔相對較重，且為避免投資者於園區開發完成後，將土地移轉逃避回饋金之繳交責任，本研究建議投資者可於開發營運後四年內完成回饋，當年度所繳交之回饋金，可依當年度抵免額度規定抵減營所稅，並以當年度營所稅之30%為最高抵免額度，即回饋金之抵免不得高於當年度營所稅之30%，如欲將土地移轉予他人，則不但應繳清所有回饋條件，也將自動放棄尚未抵繳之權利。整體而言，此法除了間接降低開發者回饋之初期負擔之外，也不必再以土地使用變更作為確保開發者完成回饋之條件，積極鼓勵投資者完成其應負的社會責任，建議做法如下：

1. **抵扣期限**：開發營運後土地移轉前，最多分四年完成回饋金之抵扣。
2. **抵稅比例**：最高抵免額度為當年度營所稅之 30%
3. **抵稅原則**：當年度繳交之回饋金，依當年度抵免額度規定抵減營所稅

(三)優缺點分析

允許投資者可將一定比例的回饋金抵繳營利事業所得稅，長期而言，應有降低回饋負擔額度提高投資誘因之效。此外，因為營利事業所得稅必然是在產業投資營運之後才產生，營利抵稅方式，不但可以防止土地投機，也可間接提高投資經營產業之意願。

然而，投資產業園區開發從土地變更使用開始，到可以抵稅的經營獲利階段，中間可能需要幾年的時間，雖然回饋金額有機會得到減免，但在實際開發的過程中，投資者依然需先完成開發回饋金之繳交，對刺激投資改善產業生產環境的效果受到一定限制。

⁶參考產業創新條例第十條之規定：

為促進產業創新，公司得在投資於研究發展支出金額百分之十五限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。前項投資抵減之適用範圍、申請期限、申請程序、核定機關、施行期限、抵減率及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同財政部定之。

三、抵稅效果之模擬分析

為分析回饋金彈性支付時程及回饋負擔抵稅獎勵等兩種調整方式，對不同資本額企業之影響程度與差異。乃針對回饋金支付時程彈性(分期回饋)與回饋負擔抵稅獎勵法，分別以模擬方式進行現值還本期試算分析，並與現行回饋制度(一次繳清回饋)比較，檢視不同回饋方式對產業園區投資經營的影響程度。以下分別以資本額超過 5 億元的大型企業，以及資本額 8 千萬元之中小企業為案例。

現值還本期限法(BET)計算方式(公式 1-1)

現值還本期：將各年度現金流量全部折為現值再計算還本期間
計算某投資各年度淨現值(NPV)，若 $NPV_t > 0$ ，則 $t =$ 該投資之還本期

淨現值計算公式(公式 1-2)

淨現值(NPV) = 未來現金淨流量現值-原始投資額現值

$$NPV = \sum_{t=0}^N (CI - CO)_t (1 + i_c)^{-t}$$

說明：

$(CI - CO)_t$ ：第 t 年淨現金流量

i_c ：基準收益率（或貼現率）

N ：方案計算期

(一)對大型企業之影響

茲以最近完成產業園區投資開發之某大型企業 M 公司為例，其資本額約 5.5 億元，產業園區開發總投資額約 50 億，年平均營收約 15.6 億元；另假設該公司每年營運支出設為 2 億元，折現率設為 0.06、業績年複合成長率均為 20%，以及應回饋之開發產業園區回饋金為 2 千萬元。

1. 現行回饋規定：一次繳清法

依現行制度之規定，大型企業 M 公司開發產業園區的還本期為 4 年，採用一次繳清回饋金，還本當年的淨現值為 13.73 億元。

表 5-3 大型企業之一次繳清法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	50	0.2	0	-50.2	-50.20
1	15.6	2	0	0.15912	13.44088	-37.52
2	18.72	2	0	0.19094	16.52906	-22.81
3	22.464	2	0	0.22913	20.23487	-5.82
4	26.9568	2	0	0.27496	24.68184	13.73

2. 分期平均分攤法之彈性回饋金支付時程

放寬回饋繳交時間，假設回饋方式為回饋金平均分攤至每年繳交，該投資的還本期不變，如表 5-4 所示。

表 5-4 大型企業之分期平均分攤法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	50	0.04	0	-50.04	-50.04
1	15.6	2	0.04	0.15912	13.40088	-37.40
2	18.72	2	0.04	0.19094	16.48906	-22.72
3	22.464	2	0.04	0.22913	20.19487	-5.77
4	26.9568	2	0.04	0.27496	24.64184	13.75

3. 分期逐年遞增法之彈性回饋金支付時程

經過回饋時機調整，採用逐年遞增回饋之方案試算，該投資的還本期不變。

表 5-5 大型企業之分期逐年遞增法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	50	0.02	0	-50.02	-50.02
1	15.6	2	0.04	0.15912	13.40088	-37.38
2	18.72	2	0.06	0.19094	16.46906	-22.72
3	22.464	2	0.08	0.22913	20.15487	-5.80
4	26.9568	2	0	0.27496	24.68184	13.75

經試算分析結果，大型企業經營第一年以分期逐年遞增法繳交回饋，得到的當年度累積淨利較現行回饋規定高出 1400 萬元，是上列三種回饋方法中，投資初期累積淨利最高之回饋金支付方法。然因為大型企業每年營收數額較高，相對回饋金支付時程調整增加之財務利益影響較小。分期逐年遞增法回饋第一年得到之淨利增加，僅占當年度營收的 0.9%⁷。

⁷ 以分期逐年遞增法回饋第一年得到之淨利增加占當年度營收比例

$$= (\text{分期逐年遞增法第一年之累積淨利} - \text{現行回饋規定第一年之累積淨利}) * 100 / \text{M 公司第一年之營收}$$

$$= [(-37.38) - (-37.52)] * 100 / 15.6$$

$$= 0.14 * 100 / 15.6 = 0.8974\%$$

4. 回饋負擔抵稅獎勵法

若回饋比例不硬性規定，但適用回饋比例調整，將一定比例之開發回饋納入投資抵減；假設投資者設定將應繳交之開發回饋，平均分散至開發當年與投資還本年期間。試算結果如表 5-6。

表 5-6 大型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	抵稅額度 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	50	0.04	0	0	-50.04	-50.04
1	15.6	2	0.04	0.15912	0.048	13.44	-37.36
2	18.72	2	0.04	0.19094	0.057	16.53	-22.65
3	22.464	2	0.04	0.22913	0.069	20.23	-5.66
4	26.9568	2	0.04	0.27496	0.082	24.68	13.89

經試算分析結果，獎勵機制對大型企業而言，經營初期的營收即可完全支持回饋抵免營所稅。但以整體投資而言，總開發回饋金額僅占總投資額的 0.4%⁸，每年平均繳交之回饋金占每年營運支出成本的 2%⁹。獎勵機制對大型企業投資之利益，遠不及提升開發審議效率、縮短開發時程之效果。

⁸ 總開發回饋金額/總投資額 = 0.2/50.2 = 0.3984%

⁹ 每年平均繳交之開發回饋金額/每年營運支出成本 = 0.04/2 = 2%

(二)對中小型企业之影響

中小型企业案例則參考經濟部中小型企业處的定義，假設資本額 8 千萬元，年平均營收 1 億元；並假設期開發職業園區總投資額 6 億元，每年營運支出 5 千萬元。折現率設為 0.06、業績年複合成長率設為 20%，以及開發產業園區回饋金同樣為 2 千萬元。

1. 現行回饋制度：一次繳清法

在現行制度下，中小型企业開發產業園區的還本期為 4 年，還本當年的淨現值約將為 2.02 億元。

表 5-7 中小型企业之一次繳清法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	6	0.2	0	-6.2	-6.2
1	1	0.5	0	0.0102	0.4898	-5.74
2	3	0.5	0	0.0306	2.4694	-3.54
3	3.6	0.5	0	0.03672	3.06328	-0.97
4	4.32	0.5	0	0.04406	3.775936	2.02

2. 分期平均分攤法之彈性回饋金支付時程

經過回饋時機調整，假設回饋方式為平均分攤至每年，該投資的還本期不變。

表 5-8 中小型企业之分期平均分攤法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	6	0.04	0	-6.04	-6.04
1	1	0.5	0.04	0.0102	0.4498	-5.62
2	3	0.5	0.04	0.0306	2.4294	-3.45
3	3.6	0.5	0.04	0.03672	3.02328	-0.92
4	4.32	0.5	0.04	0.04406	3.735936	2.04

3. 分期逐年遞增法之彈性回饋金支付時程

經過回饋時機調整，採用分期按比例回饋之方案試算，該投資的還本期不變。

表 5-9 中小型企業之分期逐年遞增法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	6	0.02	0	-6.02	-6.02
1	1	0.5	0.04	0.0102	0.4498	-5.60
2	3	0.5	0.06	0.0306	2.4094	-3.45
3	3.6	0.5	0.08	0.03672	2.98328	-0.95
4	4.32	0.5	0	0.04406	3.775936	2.04

經試算分析結果，中小企業經營第一年以分期逐年遞增法繳交回饋，得到的當年度累積淨利較現行回饋規定高出 1400 萬元，是上列三種回饋方法中，投資初期累積淨利最高之回饋金支付方法。中小企業因每年營收數額較低，相對回饋金支付時程調整增加之財務利益影響較明顯。如分期逐年遞增法回饋第一年得到之淨利增加，占當年度營收的 14%¹⁰。

¹⁰ 以分期逐年遞增法回饋第一年得到之淨利增加占當年度營收比例

$$= \frac{(\text{分期逐年遞增法第一年之累積淨利} - \text{現行回饋規定第一年之累積淨利}) * 100}{\text{中小企業第一年之營收}}$$

$$= \frac{[(-5.6) - (-5.74)] * 100}{1}$$

$$= 0.14 * 100 / 1 = 14\%$$

4. 回饋負擔抵稅獎勵法

若回饋比例允許彈性調整，且可將一定比例之開發回饋納入投資抵減；假設投資者設定將應繳交之開發回饋，平均分散至開發當年與投資還本年期間。試算結果如表 5-10。

表 5-10 中小型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表

第 t 期 (年)	營收(B) (億元)	成本(C) (億元)	開發回饋 (億元)	營所稅 (億元)	抵稅額度 (億元)	現金流 (億元)	累積淨利 (億元)
0	0	6	0.04	0	0	-6.04	-6.04
1	1	0.5	0.04	0.0102	0.003	0.4528	-5.61283
2	3	0.5	0.04	0.0306	0.009	2.4384	-3.44266
3	3.6	0.5	0.04	0.03672	0.011	3.03428	-0.89502
4	4.32	0.5	0.04	0.04406	0.013	3.74894	2.074489

獎勵機制對中小企業而言，總抵稅額度占總回饋數額的 18%¹¹，且占總投資額的 6%¹²。

以整體投資而言，中小企業之總開發回饋金額占總投資額的 3.23%¹³，平均每年支付之回饋金占每年營運支出成本的 8%¹⁴，與大型企業相比，中小企業投資產業園區開發回饋之負擔明顯較重，回饋負擔抵稅獎勵法對中小企業投資產業園區開發的優惠效果也較明顯。

¹¹ 投資第 1-4 年之總抵稅額度/總開發回饋金額 = 0.036/0.2 = 18%

¹² 投資第 1-4 年之總抵稅額度/總投資額 = 0.036/6.2 = 5.8064%

¹³ 總開發回饋金額/總投資額 = 0.2/6.2 = 3.2258%

¹⁴ 平均每年支付之回饋金額/每年營運支出成本 = 0.04/0.5 = 8%

四、模擬結果分析

(一)回饋履行時程彈性化之效果分析

經比較分析分期回饋之逐年遞增法及平均分攤法等兩種不同模式，顯示大型企業與中小型企業受到不同影響程度，回饋履行時程之調整效果分析如下：

1. 提供投資者採取回饋金彈性支付時程之作法，係允許投資者配合產業園區投資開發及經營之財務調度，調整開發回饋繳納之比例與時機。經試算分析，顯示確實能達到改善產業園區之成本負擔，增加投資之誘因。
2. 在時間相同條件下，逐年遞增法及平均分攤法最終改善效果相同；但在投資初期，回饋比例逐年遞增調整法相較於平均分攤調整法的財務貢獻效果較大。
3. 對園區整體開發經營而言，調整開發回饋時機，對中小企業的影響較大，改善效果較為明顯。
4. 回饋金彈性支付時程將增加地方政府收取回饋金之不確定性，即投資者可能因為經營不善或惡意產權移轉，以回饋金繳交尚未完成即已倒閉。在鼓勵投資開發的觀點下，地方政府與投資者共同分擔投資風險亦無不可。

綜上所述，無論是對大型企業或中小型企業，回饋金彈性支付時程對投資初期的財務貢獻較明顯，相對能在投資初期提供較大的助益。此外，回饋金彈性支付時程也是現行體制下最具可行性的改善方法。因其具有：(1)不影響應回饋之額度 (2)不影響既有之審議程序 (3)降低產業園區開發初期的投資負擔；而且還有(4)行政執行程序簡單等優點。

(二)回饋負擔抵稅效果之分析

1. 財務分析顯示，因為大型企業的營收規模較大，營所稅額度較高，可抵稅之受益金額也較高。
2. 對園區整體開發經營而言，大型企業開發獎勵占總投資額0.4%(詳註腳8);中小企業開發獎勵占總投資額6%(詳註腳12)，即開發獎勵對中小企業的效果較顯著。
3. 提供產業園區開發經營獎勵，主要目的是由中央政府平衡產業園區開發之貢獻。但因為需要配合回饋制度調整，將影響地方政府收取回饋之確定性。

綜上所述，回饋負擔抵稅獎勵法係假設開發回饋採平均分散在還本年前分期完成，在還本期間的淨現值增加表現相對平穩，且透過投資抵減營利事業所得稅此方式，更能提高投資誘因，並具鼓勵企業積極創造獲利之效果。

整體而言，基於行政成本最小化、公務執行風險最小化的原則，並盡量避免開發計畫審議之不確定性，降低投資者負擔，增加產業園區投資誘因。因此，本研究建議以分期回饋，為修正現行回饋制度的主要方向。針對分期回饋中，開發者可能在完成回饋前倒閉或售出土地的問題，可以透過設定土地所有權轉移前，需完成回饋之門檻，避免部分土地開發管理風險。此外，為更進一步增加投資誘因，可同時提供開發回饋抵稅之獎勵優惠，降低回饋比例，鼓勵產業投資開發。

第三節 相關法令修正建議

基於前述兩節之討論，針對產業園區之開發義務與回饋制度及其相關行政規定，建議修正如下：

一、明確義務與回饋標準調整建議

(一) 回饋負擔確定性

現行回饋機制中，回饋計算方式雖有明文規範，但土地開發義務與回饋規定係依附在審議制度下運作，因而造成回饋額度與內容之不確定性。依各項都市計畫變更審議規範之規定，雖訂有負擔計算方式，惟因附則訂有：「直轄市、縣(市)政府於自治條例或各該主要計畫通盤檢討書另有規定者，得經內政部都市計畫委員會就實際情形審決之，不適用規範」之規定；爰實務上，地方政府常要求開發單位提供高於法規標準之額外義務與負擔，滋生投資風險。因此，本研究建議各項都市計畫審議規範之附則增列以下文字：

「直轄市、縣(市)政府對於特殊案件，擬增加本規範規定以外之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或捐贈現金等義務負擔時，需研提分析報告（包括具體理由與需求量）送都市計畫委員會審議通過，以確認額外義務負擔之正當性與合理性。」

表 5-11 都市計畫審議規範附則增列條文

都市計畫審議規範附則	
增列條文	「直轄市、縣(市)政府對於特殊案件，擬增加本規範規定以外之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或捐贈現金等義務負擔時，需研提分析報告（包括具體理由與需求量）送都市計畫委員會審議通過，以確認額外義務負擔之正當性與合理性。」

以上增列條文之效力，僅能對行政部門之額外要求發生約束力量，至於都市計畫委員會是否能公平公正與可觀何理的審議行政部門所提的回饋要求，則屬另一個未來都市計畫審議制度應該改善的地方。

二、回饋分期彈性收取機制調整建議

依現行開發義務與回饋制度，回饋履行時程規定為土地使用進行變更及取得開發核可時，即需完成回饋繳交之法定程序。為提供投資之獎勵誘因，本研究建議彈性調整民間投資產業園區開發型回饋之履行時機，並非直接改變回饋額度。透過分期回饋，將可增加投資者資金運用彈性，減輕投資初期負擔。此一方式取消以土地使用變更作為保障產業園區投資開發完成回饋之門檻，逐步配合產業園區投資開發、經營的步調要求回饋。另為避免土地投機行為，並確保投資者完成回饋，產業園區申請開發人若欲移轉土地，規定必須於土地所有權全數移轉之前完成開發回饋。針對產業園區持續經營者，則同意投資者可於開發完成後逐步履行回饋之內容。

因此，建議各項都市計畫審議規範增列以下文字：

「申請人於設廠營運後，依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之部分可建築土地、樓地板面積或金額。申請人得於取得工廠登記證或營利事業登記證後一定期限內繳交。但申請人若欲移轉土地，須完成提供或捐贈之部分可建築土地、樓地板面積或金額始得移轉。前開一定期限內，由內政部洽中央目的事業主管機關研訂之。」

表 5-12 各項都市計畫審議規範增列條文

各項都市計畫審議規範	
增列條文	「申請人於設廠營運後，依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之部分可建築土地、樓地板面積或金額。申請人得於取得工廠登記證或營利事業登記證後一定期限內繳交。但申請人若欲移轉土地，須完成提供或捐贈之部分可建築土地、樓地板面積或金額始得移轉。前開一定期限內，由內政部洽中央目的事業主管機關研訂之。」

三、降低開發負擔額度調整建議：

(一)產業投資貢獻抵減負擔機制

考量產創條例修法茲事體大，為降低開發負擔額度與投資門檻，本研究建議之改善作法為廠商如已設廠營運，可明確提出產值、營利事業所得稅與就業數等相關貢獻分析說明，經目的事業主管機關確認，及地方政府核定後，得直接抵減回饋金，因此，建議各項都市計畫審議規範之附則增列以下文字：

「申請人於設廠營運後，所提出之產值、營利事業所得稅與就業數等相關貢獻分析說明，經目的事業主管機關確認，及地方政府核定後，得抵減依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之部分可建築土地、樓地板面積或金額之規定。前開一定比例，由內政部洽中央目的事業主管機關研訂之。」

表 5-13 都市計畫審議規範附則增列條文

都市計畫審議規範附則	
增列條文	「申請人於設廠營運後，所提出之產值、營利事業所得稅與就業數等相關貢獻分析說明，經目的事業主管機關確認，及地方政府核定後，得抵減依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之部分可建築土地、樓地板面積或金額。前開一定比例，由內政部洽中央目的事業主管機關研訂之。」

相對於修改產業創新條例的做法，修改都市計畫審議規範係屬內政部的行政職權，比較有可能於短期內完成相關行政作業。然而，長期以來，國內都市計畫的主流價值係在捍衛社會公平與環境保護，經濟與財政因素並未受到重視。透過都市計畫委員會系統進行回饋負擔之行政改革，看似容易，其實也不簡單。

(二)回饋負擔抵稅獎勵法

1. 產業創新條例現行規定

產業創新條例之制定係為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力。依民國 99 年 05 月 12 日公告施行之產創條例，其中第十條規定：「為促進產業創新，公司得在投資於研究發展支出金額百分之十五限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。」，即現行產創條例基於功能性政策目的，僅針對研究發展支出給予優惠，此對於鼓勵投資開發產業園區並無效果。

足量產業園區乃投資環境之基本要求，且依現況體制，由政府主動徵收私地開發產業園區幾乎沒有可能，為獎勵民間業者自行投資開發產業園區，茲以永續發展及地方環境保護為前提之下，本研究針對產業創新條例加以檢討並提出修正。期在維持基礎建設的服務水準之下，進一步引進具競爭力與發展潛力之產業進行投資，並落實產創條例之立法精神。

2. 產業創新條例之修法建議

針對民間投資產業園區之開發類型，為提供投資獎勵之誘因，建議新增產業創新條例第十條之一：「公司或企業依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之可建築土地、樓地板面積或一定金額之使用變更回饋換算之金額，可抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。」，實際內容有必要進一步召集各單位進行協調。

有關產業創新條例現行條文第十條及新增第十條之一的建議修正內容，詳如表 5-14。

表 5-14 產業創新條例現行條文第十條及新增第十條之一

產業創新條例	
現行條文	<p>第十條</p> <p>為促進產業創新，公司得在投資於研究發展支出金額百分之十五限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。</p> <p>前項投資抵減之適用範圍、申請期限、申請程序、核定機關、施行期限、抵減率及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同財政部定之。</p>
新增條文	<p>第十條之一</p> <p>公司或企業依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之可建築土地、樓地板面積或一定金額之使用變更回饋換算之金額，可抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。</p> <p>前項投資抵減之適用範圍、申請期限、申請程序、核定機關、施行期限、抵減率及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同財政部定之。</p>

第六章 中央補助基礎設施型之土地開發義務與 回饋制度之研擬

第一節 合理回饋分配原則之研擬

依據現行制度，土地使用變更利得與土地開發義務負擔均應向地方政府履行所謂的土地回饋。然而，對於中央政府補助基礎設施公共建設帶動地方發展及土地增值亦有其貢獻，因此，對於中央補助基礎設施公共建設周邊國有土地之都市計畫變更與開發回饋，也應適度反映於中央政府之財政成本與效益。基此認知，對於中央補助公共建設帶動周邊國有土地變更與開發回饋的計算方式實有必要調整以求財政負擔之公平。其回饋方式之調整原則擬訂如下。

一、政府機關財政獨立原則

中央與地方政府之財政運作方式，其實各級政府預算各自獨立，中央政府、地方政府與事業單位皆有其各自編列的預算與基金，彼此無互相流通，因此回饋方式之調整，必須在各級政府財政各自獨立的基礎上進行調整。

二、多種政策目標兼顧原則

合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則，即在開發中對社會有貢獻者，亦得以分享利益，但同時對於應回饋予地方政府作為環境改善的部分，仍應回饋以確保環境品質。因此本研究提出事前調整法與事後調整法等兩種調整方法，在維持環境永續的前提下，提出將土地開發之外部效益內部化之調整方法，同時兼顧不同政策目標之要求。

三、行政作業成本最小原則

為使土地開發義務與回饋制度之調整方法能落實，所提出之改善建議必須具操作可行性，且符合行政作業成本最小原則，始能減少推動此改善建議之障礙。

四、地方既有權益保障原則

依照回饋制度之原來設計目的，對於因土地使用管制變更而產生的利益應與社會分享，及因土地開發經常導致開發區外部環境之負面衝擊，其外部性社會成本則應由開發者負擔。換言之，目前增值利益回饋及開發義務回饋繳交給地方政府有其理論依據，不應因為土地國有而完全免除，地方既有權益仍應得到適當保障。

五、中央政府適度分權原則

現行財稅制度之下，地方政府雖然享有收取回饋金的權力。其實中央政府掌握約全國 83% 之稅收，基礎設施之重大投資建設，只好高度依賴中央補助，帶動地方發展。因應中央政府財政日益困難之趨勢，未來實有必要適度授權地方課稅權利，改革財產稅制，提高地方財政自主與自足能力，進而降低對中央補助款之依賴程度。

六、受益對象合理負擔原則

現行土地開發義務與回饋制度下，地方政府享有收取全部回饋金的權利。其實合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享，即在土地變更與開發過程中對增值有貢獻者，亦得以分享利益。另一方面，對於應回饋予地方政府作為環境改善的義務負擔，仍應回饋給地方建設及環境管理以確保環境品質，以能合理地將外部效益內部化。

第二節 基礎設施週邊國有土地回饋改善方式之研擬

針對中央補助基礎設施型之土地開發義務與回饋制度之調整，本研究提出事前調整法與事後調整法兩種方式，調整方法之內容、回饋面積與額度估算之模擬情境、適用類型與優缺點分析等分別說明如下。

一、補助款調整方式之內容

中央補助基礎設施型開發義務與回饋制度之調整方式，可依中央補助款核定前後作為計算的依據，分為事前調整法與事後調整法，如表 6-1 與圖 6-1 所示。

(一)事前調整法

第一種為「補助額度未核定」之前的回饋金調整方法。在公共建設財務計畫未核定前，就充分考量後續國有土地的回饋負擔，將其一併納入公共建設財務估算，減少中央補助款額度，意即將後續國有土地開發者應回饋予地方政府的部分，提前納入公共建設財務計畫的中央政府負擔比例。由於事前調整法乃係調整中央補助額度，因此計算單位為預估金額。

(二)事後調整法

第二種為「補助額度已核定」的事後調整法。在公共建設財務計畫核定後，再減少中央政府應回饋之國有土地面積。調整方式採用減少回饋土地面積的方法，由於回饋之現行規定，係以回饋土地為主，代金為輔，因此計算單位主要以面積為依據。

表 6-1 事前與事後調整法之調整方式

類型	事前調整法	事後調整法
時間點	中央補助款核定之前	中央補助款核定之後
調整方式	減少中央補助額度	減少國有土地回饋面積

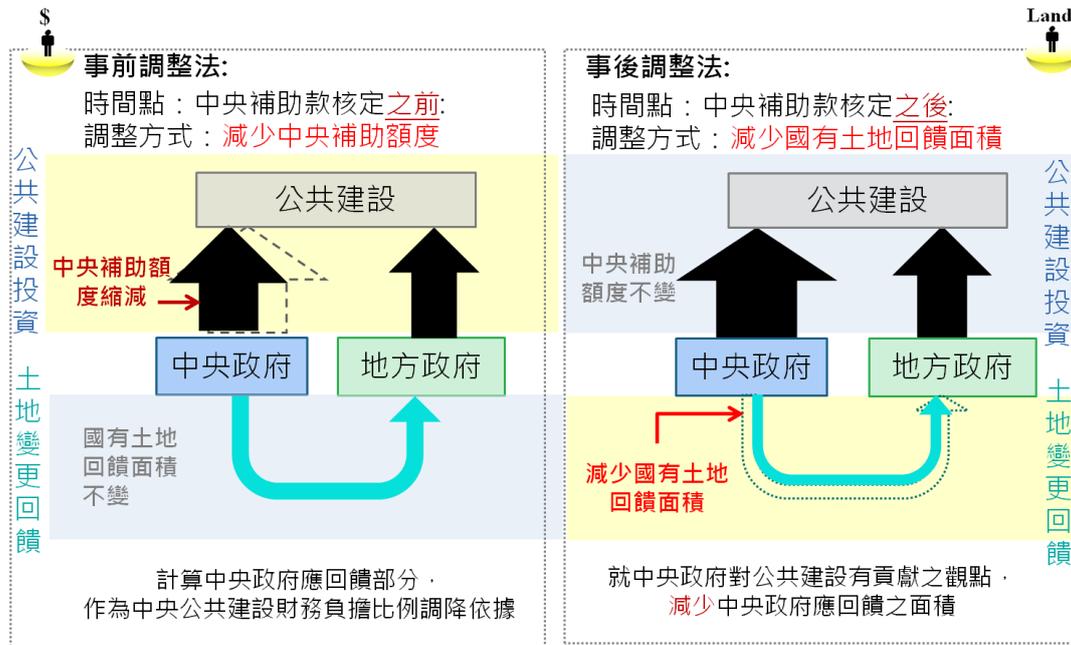


圖 6-1 調整概念示意圖

資料來源:本研究繪製

二、國有土地回饋面積與額度估算之情境模擬與分析

事前調整法係在補助款核定之前估計國有土地回饋額度，用以調整中央補助額度，以降低中央政府對此公共建設之補助額度。事後調整法則係不改變原已核定之補助金額，而是估計國有土地所應回饋面積，用以調整後續國有土地開發實際回饋面積。以下利用情境模擬方式說明國有土地回饋面積及國有土地回饋額度之計算。

(一)現行國有土地回饋面積及額度計算之公式

依現行土地回饋面積及額度之計算公式，首先以國有土地變更面積乘以回饋比例，得出國有土地回饋面積。所得出之國有土地回饋面積再乘以變更後比鄰相同使用分區之市價，即得出國有土地回饋額度。公式如下所示：

$$\text{國有土地回饋面積} = \sum \text{國有土地變更面積} * \text{回饋比例} \quad (\text{公式 2-1})$$

$$\text{國有土地回饋總額} = \sum \text{國有土地回饋面積} * \text{變更後比鄰相同使用分區之市價} \quad (\text{公式 2-2})$$

(二) 國有土地回饋面積及額度之模擬情境

事前調整法係在公共建設財務計畫未核定前，就預先考量後續國有土地回饋的部分，將其一併納入財務估算，減少中央補助款額度。實際需回饋之可建築用地面積與公共設施用地面積事前無法確定，只能以現行國有土地回饋面積及額度之計算公式為基礎。以下進一步以都市計畫工業區變更為例，設定三種模擬情境擬定所需回饋額度之計算公式。包括：情境一為全為建地值(最高估計值)，假設回饋土地全為商業區之可建築用地；情境二為實務操作值，假設回饋土地面積部分做為公共設施用地，部分做為商業區之可建築用地；情境三為全為公設值(最低估計值)，假設回饋土地全為公共設施用地，並代入「都市計畫工業區檢討變更審議規範回饋辦法」模擬。以下利用情境模擬方式說明國有土地回饋面積及國有土地回饋額度之計算(如表 6-2)。

1. 模擬情境一：最高估計值

一般而言，商業區土地價值最高，因此假設回饋土地全為商業區之可建築用地，計算方式係以國有土地變更面積乘以 40.5%，得出應回饋之可建築用地面積，再將所估計之國有土地回饋面積乘上變更後比鄰相同使用分區之市價，即換算為國有土地回饋額度。

2. 模擬情境二：實務操作值

依現行回饋機制之運作，通常回饋內容 30% 為公共設施用地及 10.5% 為可建築用地。計算方式係以國有土地變更面積乘以 30%，得出應回饋之公共設施用地面積，另以國有土地變更面積乘以 10.5% 得出應回饋之可建築用地面積，兩者相加後即為所估計之國有土地回饋面積，再將所估計之國有土地回饋面積乘上變更後比鄰相同使用分區之市價，即可換算為國有土地回饋額度。

3. 模擬情境三：最低估計值

一般而言，公共設施用地價格最低。假設回饋內容全為公設用地，計算方式係以國有土地變更面積乘以 40.5%，得出應回饋之公共設施用地面積，再將所估計之國有土地回饋面積乘上變更後比鄰相同使用分區之市價，即可換算為國有土地回饋額度。

表 6-2 回饋土地面積與額度之模擬情境(以都市計畫工業區變更為例)

模擬情境	回饋面積與額度之模擬分析
假設回饋內容 全為建地 (最高估計值)	國有土地回饋面積(假設回饋土地全為商業區可建築用地) =國有土地變更面積*40.5%(可建築用地)
	國有土地回饋總額(假設回饋土地全為商業區可建築用地) =應回饋之可建築用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價
假設回饋內容 30%為公共設施用地及 10.5%為可建築用地 (實務操作值)	國有土地回饋面積(30%為公共設施用地+ 10.5%可建築用地) →國有土地變更面積* 30%=應回饋之公共設施用地面積 →國有土地變更面積*10.5%=應回饋之可建築用地面積
	國有土地回饋總額(30%為公共設施用地+ 10.5%可建築用地) =應回饋之公共設施用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價 +應回饋之可建築用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價
假設回饋內容 全為公設用地 (最低估計值)	國有土地回饋面積(假設回饋土地全為公共設施用地) =國有土地變更面積* 40.5%(公共設施用地)
	國有土地回饋總額(假設回饋土地全為公共設施用地) =應回饋之公共設施用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價

註 1：依「都市計畫工業區檢討變更審議規範回饋辦法」計算回饋額度

註 2：變更後比鄰相同使用分區之市價：由直轄市、縣（市）主管機關委託三家以上專業估價者查估。

三、適用條件之設定

中央補助基礎設施型周邊國有土地開發義務與回饋制度之改進方式，其適用前提為：公共設施必須為中央政府投入補助款之公共建設；而且公共建設周邊國有土地確定將透過都市計畫程序變更為非公用土地。

(一) 事前調整法

本研究所提出之事前調整法，其計算方式為僅扣除國有土地可建築用地回饋總額。事前調整法之內容說明如下：

- **事前調整方法：**中央補助額度預先扣除國有土地可建築用地回饋數額
- **公式：**調整後補助額度(P')=
調整前補助額度(P0)－國有土地應回饋數額(可建築用地回饋數額(Y))

針對事前調整方法，本研究主張就國有土地應減少回饋，但是仍須負擔因土地變更帶來的公共設施負擔，因此將中央補助額度僅扣除可建築用地的回饋數額，公共設施負擔仍需回饋，事前調整方法公式如下所示。

公式 6-1 事前調整法計算公式

事前調整法公式
調整後補助額度(P')=調整前補助額度(P0)－ 國有土地應回饋數額(可建築用地回饋數額(Y))

(二) 事後調整法

本研究所提出之事後調整法，其計算方式為扣除國有應回饋之可建築用地面積乘以中央出資比例。事後調整法之內容說明如下：

➤ 事後調整方法：扣除中央投入基礎設施而產生之貢獻

➤ 公式：調整後回饋面積(A')=

調整前回饋面積(A)－國有應回饋之可建築用地面積(A₁)

*中央出資比例(R)

➤ 中央出資比例(R) = $\frac{\text{中央挹注工程之補助額度(P)}}{\text{公共建設工程經費}}$ (式 6-2)

針對事後調整方法，本研究主張就中央投入基礎設施而產生之貢獻，應於計算回饋面積時予以扣除，但仍須負擔因土地變更帶來的公共設施負擔，故將國有土地回饋面積扣除國有應回饋之可建築用地面積(A₁)再乘上中央出資比例(R)，事後調整方法公式如下所示。

公式 6-2 事後調整法計算公式

事後調整法公式

調整後回饋面積(A')=調整前回饋面積(A)－
國有應回饋之可建築用地面積(A₁)*中央出資比例(R)

四、調整效果之模擬分析

為進一步分析本研究所提改善方案之可能影響，乃就事前調整法與事後調整法等兩種調整方式分別加以試算。

首先，針對回饋模擬情境的基本假設加以界定；其次，模擬分析依現行機制國有土地應回饋之土地面積，及其換算後所得到的回饋額度。必須注意的是此試算結果是供相關案例在都市計畫變更前之參考，依此模擬所得出之回饋面積或回饋額度與前述實際的都市計畫回饋難免會有差異。透過兩種調整方式之試算比較，可了解基礎設施補助款或國有土地回饋依所建議之方式調整後，與現行情境之差異程度。

(一)基本假設

為方便後續試算工作明確且可行，以下將有三種基本假設：

1. 基本假設一：土地使用變更利益全部來自基礎設施投資(R)

由於基礎設施投資對土地使用變更利益之貢獻比例(R)並非一確定值，必須依個案情況而定，為方便後續試算，以下假設土地使用變更利益全來自基礎設施投資之貢獻，故假設基礎設施投資對土地使用變更貢獻比例(R)為 1。

2. 基本假設二：

由於土地之市價資料在實務操作上難以取得，故本研究以公告現值做為模擬市價帶入試算。

3. 基本假設三：

為方便計算操作，假設模擬案例之所有土地皆為工業區變更為商業區，並依「都市計畫工業區檢討變更審議規範回饋辦法」進行試算。

(二)回饋面積與額度之模擬試算

事前調整法係為調整中央補助款額度，而事後調整法則不改變原已核定之補助金額，而是估計國有土地回饋面積，用以調整後續國有土地開發實際回饋面積。由於都市計畫土地使用變更回饋辦法是以「土地面積」為計算基礎，以下將先計算中央政府應回饋之土地面積模擬，再以此為基礎換算為中央政府應回饋之額度。

1. 回饋面積之模擬試算

交通部台鐵局所有位於台北市南港車站周邊之工業區土地，其土地使用由工業區變更為商業區，故其回饋係依「都市計畫工業區檢討變更審議規範」所規定，應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地總面積之比例不得低於百分之四十點五，其中應捐贈之公共設施用地不得低於變更工業區土地總面積百分之三十。所謂回饋總面積為原土地面積之百分之四十點五，在一般實務上操作，係依公共設施用地回饋下限進行回饋，即回饋土地中百分之三十為公共設施用地、百分之十點五則為可建築用地。

表 6-3 回饋土地面積之模擬情境(以都市計畫工業區變更為例)

模擬情境	回饋面積之模擬分析
假設回饋內容 全為建地 (最高估計值)	國有土地回饋面積(假設回饋土地全為商業區可建築用地) =國有土地變更面積*40.5%(可建築用地)
假設回饋內容 30%為公共設施 施用地及 10.5%為可建 築用地 (實務操作值)	國有土地回饋面積(30%為公共設施用地+ 10.5%可建築用地) →國有土地變更面積* 30%=應回饋之公共設施用地面積 →國有土地變更面積*10.5%=應回饋之可建築用地面積
假設回饋內容 全為公設用地 (最低估計值)	國有土地回饋面積(假設回饋土地全為公共設施用地) =國有土地變更面積* 40.5%(公共設施用地)

本研究所提出之三種模擬情境，所試算之中央國有土地回饋面積如表 6-4 所示：

表 6-4 南港鐵路地下化之國有土地回饋模擬情境表

模擬情境	公共設施用地 回饋面積 (仟平方公尺)	可建築用地 回饋面積 (仟平方公尺)	回饋總 面積 (仟平方 公尺)
假設回饋內容全為建地 (最高估計值)	0	39.1	39.1
假設回饋內容 30%為公共設施用地及 10.5%為可建築用地 (實務操作值)	29.0	10.1	39.1
假設回饋內容全為公設用地 (最低估計值)	39.1	0	39.1

資料來源:本研究整理

(1) 事後調整法模擬試算

將前述資料帶入事後調整法計算公式，其中，中央出資比例為 66%，計算結果如下：

➤ 事後調整法計算公式

調整後回饋面積(A')=調整前回饋面積(A)

—國有應回饋之可建築用地面積(A1)*中央補助款出資比例(R)

表 6-5 國有土地回饋面積調整試算表

單位:仟平方公尺

	調整前應回饋面積	調整後應回饋面積	減少之回饋面積 (可建築用地)
最高估計值	39.1	13.3	<u>25.8</u>
實務操作值	39.1	29.0	<u>6.7</u>
最低估計值	39.1	39.1	<u>0</u>

資料來源:本研究整理

由上述試算結果，可知國有土地回饋面積之調整範圍，最高估計值為 25.8 仟平方公尺、實務操作值為 6.7 仟平方公尺，及最低估計值為 0 仟平方公尺，其中，最高估計值為假設回饋土地全為可建築用地，但基於回饋目的須考量地方環境之衝擊，對於必要性之公共設施仍應回饋，因此最高估計值並不具操作可行性。此外，實務操作值為公共設施應回饋之下限，亦為可降低之國有土地回饋額度之上限。因此，國有土地回饋可減少之回饋面積的範圍為 0 至 6.7 千平方公尺。

2. 回饋額度之模擬試算

本研究所提出之事前調整法，係為調整中央補助款額度，建議將回饋所衍生之收益視為地方自償的一部分，在中央補款核定之前，將中央政府後續應負擔之回饋額度納入補助款之計算，並作為補助款計算時之減項，以達到外部效益內部化。因此，將上述所試算出之中央應回饋的土地面積，乘上變更後比鄰相同使用分區之市價，即換算為回饋額度，然而，因變更後比鄰相同使用分區之市價，其資料取得不易，因此本研究假設公告現值為市價代入試算。

由於事前調整法係在公共建設財務計畫未核定前，就整體規劃考量後續國有土地回饋的部分，將其一併納入財務估算，調整中央補助款額度，因此，以南港鐵路地下化財務計畫核定年(民國八十七年)之資料，作為回饋額度計算基礎，公告現值之資料整理如下表所示。

表 6-6 南港鐵路地下化國有土地變更面積與公共現值之整理表

地主	編號	分區	變更面積 (m ²)	87 年鄰近商業 區平均公告現 值(元/ m ²)	87 年公共設施 平均公告現值 (元/ m ²)
交通部 台灣鐵路 管理局	BR-1	策略型工業區	48,013.4	88269	71643
		公園用地	36,463.6	88269	71643
	BR-3	策略型工業區	12,055.6	88269	71643

資料來源:本研究整理

(1) 國有土地回饋額度模擬試算

回饋額度之模擬情境如下表所示，其中最高估計值為將回饋國有土地之價值全以商業區之市價帶入進行試算，最低估計值為將回饋國有土地之價值全以公共設施用地之市價帶入進行試算，實務操作值則設定回饋之國有土地部分為商業區、部分為公共設施用地帶入試算，並假設以上皆為工業區土地變更為商業區進行後續試算

表 6-7 回饋土地面積與額度之模擬情境(以都市計畫工業區變更為例)

模擬情境	回饋額度之模擬試算
假設回饋內容 全為建地 (最高估計值)	國有土地回饋總額(假設回饋土地全為商業區可建築用地) =應回饋之可建築用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價
假設回饋內容 30%為公共設 施用地及 10.5%為可建 築用地 (實務操作值)	國有土地回饋總額(30%為公共設施用地+ 10.5%可建築用地) =應回饋之公共設施用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價 +應回饋之可建築用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價
假設回饋內容 全為公設用地 (最低估計值)	國有土地回饋總額(假設回饋土地全為公共設施用地) =應回饋之公共設施用地面積*變更後比鄰相同使用分區之市價

針對以上三種模擬情境，進行南港鐵路地下化國有土地回饋額度之試算結果如表 6-8 所示。

表 6-8 南港鐵路地下化國有土地回饋額度模擬

模擬情境	國有土地回饋額度 (單位:億元)
假設回饋內容全為建地(最高估計值)	34.5
假設回饋內容 30%為公共設施用地 及 10.5%為可建築用地(實務操作值)	29.6
假設回饋內容全為公設用地(最低估計值)	28

資料來源:本研究整理

(2) 事前調整法模擬試算

本案例中，中央投入南港鐵路地下化之補助額度為 524.5 億元，以事前調整法計算公式進行試算，試算結果如下：

➤ 事前調整法計算公式

調整後補助額度(P')=調整前補助額度(P0)-國有土地應回饋數額(可建築用地回饋數額(Y))

表 6-9 南港鐵路地下化基礎設施補助款調整試算表

	調整前之補助款 (單位:億元)	調整後之補助款 (單位:億元)	減少之補助款額度 (單位:億元)
最高估計值	524.1	489.6	<u>34.5</u>
實務操作值	524.1	515.2	<u>8.9</u>
最低估計值	524.1	524.1	<u>0</u>

由上述試算結果，可知中央補助款之調整範圍，最高估計值為 34.5 億元、實務操作值為 8.9 億元，及最低估計值為 0 元。

五、調整方法之優缺點分析

中央補助基礎設施型開發義務與回饋制度之改進原則，分為事前調整法與事後調整法。依時間點區分，在公共建設財務計畫未核定前適用事前調整法，在公共建設財務計畫核定後則適用事後調整法，總結上述之事前與事後調整法如下表所示：

表 6-10 事前調整法與事後調整法整理表

事前調整法	事後調整法
調整後補助額度(P')= 調整前補助額度(P0)－ <u>國有土地回饋可建築用地數額(Y)</u>	調整後回饋面積(A')= 調整前回饋面積(A)－ <u>國有應回饋之可建築用地面(A1)*</u> <u>中央補助款出資比例(R)</u>

註：國有土地回饋總額(X)=可建築用地回饋數額(Y)+公共設施用地回饋數額(Z)

分別從中央政府與地方政府角度切入分析事前調整法與事後調整法之優缺點，如表 6-11 所示

表 6-11 中央補助基礎設施型回饋調整方法之優缺點分析

優缺點分析	事前調整法 減少中央補助額度 土地回饋面積不變	事後調整法 減少國有土地回饋面積 維持中央補助額度
優點	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央政府 1. 減少中央政府對公共建設工程之補助額度，能降低中央財政負擔。 2. 行政執行成本較低 ● 地方政府 1. 維持原應回饋土地面積，對地方公共設施服務水準，以及地方政府可利用土地之彈性相對較無影響。 2. 中央政府所回饋之可建築用地，可做為地方建設公共設施之財源籌措。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央政府 1. 減少回饋予地方政府之土地，對於同屬交通部(中央單位)之台鐵管理局(事業單位)財政有所助益。 2. 間接增加台鐵管理局(事業單位)可利用土地。 ● 地方政府 1. 維持中央政府對地方政府非自償部分之補助額度，對公共建設工程發包衝擊較小。
缺點	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央與地方政府 1. 減少中央政府對公共建設工程之補助額度，公共建設工程恐無法順利發包。 2. 由於協議中央補助額度時，都計變更實質內容尚未核定，此時所預估國有土地應回饋數額與實際回饋數額會有所落差，恐造成中央與地方政府協議補助款調整上之爭議。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央政府 1. 台鐵管理局(事業單位)減少之土地回饋面積，不等於降低交通部(中央單位)之財政負擔。 2. 行政執行成本較高 ● 地方政府 1. 減少國有土地回饋面積，對地方公共設施服務水準影響較大。 2. 降低地方政府可利用土地之彈性。 3. 中央政府不予與回饋可建築用地，減少地方建設公共設施財源籌措之籌碼。

註：以南港鐵路地下化為例

經分析事前調整法與事後調整法之優缺點，以及多次座談會之意見交流，建議改善方式以事前調整法為主。

第三節 相關法令修正建議

針對中央補助基礎設施周邊國有土地之變更與回饋，本研究建議之事前調整法涉及中央政府和地方政府的補助關係，建議修正方法有二：一為逕為修正中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法；二為修正各部會之審查作業要點。此建議修正方法之適用須符合以下兩項要件：

(一)公共建設計畫屬中央主管機關提出之公共建設。

事前調整法僅適用於計畫屬中央主管機關提出之公共建設，若計畫屬地方機關提出之公共建設，則不在此列。

(二)土地使用計畫變更回饋未納入計畫自償性經費財源。

若計畫屬中央主管機關提出之公共建設，且其計畫影響及受益範圍土地之變更回饋未納入自償性經費時，中央補助款應扣減依計畫影響及受益範圍土地之變更回饋換算之金額。即事前調整法僅適用於變更回饋納入非自償性經費此情況。

方法一：修正中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第十條

本研究建議新增「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第十條之一，有關本研究建議新增之文字，如下表所示。

表 6-12 中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法新增第十條之一

新增條文：第十條之一
<p>第十條之一</p> <p>第七條及第九條所定中央對直轄市、縣（市）政府之計畫型補助款，符合下列各款情形者，應扣減所補助公共建設計畫受益範圍土地之變更回饋換算之金額：</p> <p>一、<u>公共建設計畫屬中央主管機關提出之公共建設</u>。</p> <p>二、<u>土地使用計畫變更回饋未納入計畫自償性經費財源</u>。</p> <p>前項土地使用變更回饋，指依都市計畫法<u>第二十七條之一</u>提供或捐贈之可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。</p>

方法二：修正各部會之審查作業要點

關於各部會審查作業要點之修正，配合本研究所提構想，針對「公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點」之修正建議文字如下：

(一)修正通則：「公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點」第六點

針對「公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點」第六點，建議新增第五款規定，原第五款規定改為第六款。關於第六點第五款之新增修正文字為：「(五)本計畫屬中央主管機關提出，且外部收益來源未包含依計畫影響及受益範圍土地之使用變更回饋換算之金額者，中央補助款應預先扣減該土地使用變更回饋換算之金額。有關土地使用變更回饋，指依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。」有關原規定與本研究建議修正文字之對照，詳如下表所示。

表 6-13 公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點第六點修正對照表

原規定內容	建議修正內容
<p>六、審核本計畫時，應依下列原則辦理：</p> <p>(一)公共建設影響及受益範圍之適切性、整合規劃之完整性、各項收益估列之核實性。</p> <p>(二)計畫自償率門檻不得低於 30%，自償率越高者，計畫得優先核列。</p> <p>(三)整合規劃內容完整度、基金及配套作業之承諾事項越明確者，計畫得優先核列。</p> <p>(四)中央主管機關得依自償率收益情形，訂定差異性規範，自償率越高者，非自償性經費中央補助比率越高，惟中央補助款比率仍以「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定為補助比率上限。</p> <p>(五)屬補助地方政府辦理之計畫，應檢附推動小組審查同意書。</p>	<p>六、審核本計畫時，應依下列原則辦理：</p> <p>(一)公共建設影響及受益範圍之適切性、整合規劃之完整性、各項收益估列之核實性。</p> <p>(二)計畫自償率門檻不得低於 30%，自償率越高者，計畫得優先核列。</p> <p>(三)整合規劃內容完整度、基金及配套作業之承諾事項越明確者，計畫得優先核列。</p> <p>(四)中央主管機關得依自償率收益情形，訂定差異性規範，自償率越高者，非自償性經費中央補助比率越高，惟中央補助款比率仍以「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定為補助比率上限。</p> <p>(五)本計畫屬中央主管機關提出，且外部收益來源未包含依計畫影響及受益範圍土地之使用變更回饋換算之金額者，中央補助款應預先扣減該土地使用變更回饋換算之金額。有關土地使用變更回饋，指依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。</p> <p>(六)屬補助地方政府辦理之計畫，應檢附推動小組審查同意書。</p>

第七章 結論與建議

我國過去在高經濟成長時期，開發業者透過土地變更開發提高開發地區土地利用價值，獲取高額利潤，相對亦導致該地區公共設施需求增加及對當地環境產生衝擊，基於開發者負擔及社會公平等原則，諸多機關於 80 年代分於所管法令中，訂定各種土地變更開發義務與回饋規定，將開發者所得之超額利潤以捐地、繳交代金、捐贈樓地板面積或興建公共設施等不同形式回饋社會，期能促進土地資源合理使用。

近年來，台灣邁入已開發國家之列，復因受到全球金融海嘯、歐債危機等影響，整體經濟成長趨勢和其他已開發國家相同，逐漸趨緩，面對經濟環境逐年衰敗的狀況，整體投資環境亦每況愈下，包括公共建設投資、外資產業投資皆越來越少，如何減少既有土地造成投資困難的問題，營造具有吸引力的投資環境，即是目前亟需解決的課題。然而，我國現行土地變更開發回饋制度卻未因應變遷而調整，仍以追求社會公平為最高指導原則。換言之，係原本回饋制度之設計過於簡化，無法隨著客觀環境之變遷而隨之調整，使得各級政府訂定之開發義務與回饋，不僅未提升審議效率及使用彈性，反而增加使用變更門檻與不確定性，進而降低開發者投資意願，並間接影響當地就業機會、產業發展與台灣競爭力。

為促進經濟發展及改善台灣整體的商務環境，對於大型園區的設廠需求，例如製造業、辦公大樓等，土地在其中扮演極為重要的角色，本研究係針對整個投資環境的土地供給系統，提出開發義務與回饋的改進建議。基於此，本研究首先從土地使用計畫管制的面向切入，檢討改進現行回饋制度重公平而輕效率的做法。其次，從中央投資公共建設之土地利益回饋面來看，探討在現行政治環境與財政制度下，中央投入公共建設與週遭土地開發義務回饋之課題。最後，從重要公共政策制訂的面向來看，透過產官學座談會，以研討交流方式，彙整現行開發義務與回饋制度之現況問題與各方意見，並加強政策溝通以凝聚共識。

第一節 結論

我國的土地使用計畫體系分為都市計畫、區域計畫與國家公園計畫，其中國家公園係以保育為導向，非以鼓勵開發為導向，至於因開發行為外移而產生的財政效益，與國家公園間如何進行回饋，非本案研究範圍。另外，由於區域計畫的回饋規定，現行採許可制，基本上可依循現行固定公式計算回饋，並非在本研究討論之列。本研究係針對都市計畫體系之現行開發義務與回饋制度進行檢討與分析。

一、現行開發義務回饋制度亟需因應環境變遷而調整

現行開發義務與回饋制度之設計過於簡化，無法隨著客觀環境之變遷而隨之調整，使得各級政府訂定之開發義務與回饋，不僅未提升審議效率及使用彈性，反而增加使用變更門檻與不確定性，進而降低開發者投資意願，並間接影響當地就業機會、產業發展與台灣競爭力，以及，未依不同開發類型訂定合理回饋規定，所產生課題如下：

(一) 回饋額度應因應不同時空背景隨之調整

因時空背景之變遷，使得不同使用之價差利得改變，然而回饋規定卻未隨之調整，導致現行回饋額度、比例規定無法解決商業區變更為住宅區應如何回饋之問題。

(二) 現行回饋制度過於簡化造成投資與經濟發展的障礙

現行回饋制度未隨環境變遷而調整，不僅增加使用變更門檻與不確定性，對於原應鼓勵投資之開發者，更降低其投資意願，及造成投資障礙。

(三)回饋額度與計算方式未因地制宜導致招商投資困難

以「澎湖電廠土地都市計畫變更回饋案」為例，因應澎湖電廠92年退役，原屬工業區之廠地，為配合都市發展及提升土地使用價值，需辦理變更為商業區或相關使用分區，係依據內政部所訂頒之「都市計畫工業區檢討變更審議規範」需回饋40.5%(30%公設用地及10.5%可建築土地)，並簽訂協議書承諾開發期程、配合捐地及公設興闢、管理維護。然而，因招商投資之不確定性，捐地回饋徒增開發成本，維持原工業區的土地使用分區仍可容納服務。

(四)一般住商之設施回饋內容運用及管理維護權責未清楚界定

現行回饋制度未明確界定後續的管理維護權責，以及代金之收取目的與運用受益對象不對等，產生回饋設施與回饋金之用途未符合原回饋目的之課題。

(五) 國有土地回饋規定應調整以符合受益對象負擔合理原則

中央政府與地方政府共同挹注資金進行公共建設，皆對地方周邊發展有所貢獻。但具貢獻之投資者(國有土地所有權人)仍須負擔開發回饋。

(六)回饋之不確定性係源於審議制度

回饋計算方式雖有明確規定，但土地開發義務與回饋規定係依附在審議制度下運作，因而造成回饋之不確定性。

二、現行回饋制度宜依不同開發類型訂定合理開發義務與回饋規定

現行開發義務與回饋制度未依不同開發類型訂定合理之回饋規定，所產生之課題有二：一為中央政府與地方政府共同挹注資金進行公共建設，皆對地方周邊發展有所貢獻。然而，在現行回饋制度下，對帶動地方發展有所貢獻之公共建設投資者(國有土地所有權人)仍須負擔開發回饋，因而產生公共建設投資者雖有貢獻，但後續土地使用變更時，仍需回饋之課題。二為現行回饋制度未隨環境變遷而調整，不僅增加使用變更門檻與不確定性，對於原應鼓勵投資之開發者，反而降低其投資意願，並造成投資障礙。

因此，針對不同開發類型其開發模式，宜依不同開發類型，制定合理之開發義務與回饋制度。本研究依都市開發內容與類型，區分為一般住商投資開發型、中央補助型公共建設周邊國有土地開發、民間投資產業園區開發等三類型，檢討現行開發義務與回饋制度。

三、一般型住商土地開發回饋規定之擬訂原則

針對一般住商投資開發型，此屬傳統回饋模式，且符合回饋目的之外部成本內部化、內部性公共設施負擔以及維護社會公平等原則。因此本研究對於一般住商投資開發型之檢討，提出回饋設施後續管理維護權責應清楚界定，以及確保代金的收入運用於開發地區的環境品質改善等原則性之建議。

(一)清楚界定設施後續管理維護權責以確保回饋設施依規定使用

針對回饋設施後續管理維護權責之界定，建議若屬地方政府權責，提撥必要的經費與派遣人力；若屬開發者權責，地方政府建立定期追蹤機制。

(二)確保回饋代金運用於開發地區的環境品質改善

建議適度地限縮都市更新基金的運用範圍，或增加條文規定土地使用變更回饋代金應用於當地環境品質改善或設施管理維護。

四、中央補助基礎設施型之合理回饋分配原則及改善建議

(一)中央補助基礎設施型之合理回饋分配原則

針對中央補助基礎建設周邊國有土地開發，在現行開發義務與回饋制度下，地方政府掌握土地使用變更與收取變更回饋之權利，對中央政府而言，由於中央政府投資公共建設帶動周邊土地開發，除了地方政府變更土地使用及提供配套設施之外，中央投入公共建設補助，亦對於地方發展有貢獻，只是貢獻程度不同，因此合理的回饋制度應兼顧貢獻者之利益分享原則，即在開發中對社會有貢獻者，亦得以分享利益，將土地開發之外部效益內部化。因此，為將土地開發之外部效益內部化，本研究首先建立合理回饋分配原則：(1)政府機關財政獨立原則；(2)政策目標並存原則；(3)行政成本最小化原則；(4)既得利益保障原則；(5)明確性最大化原則；(6)中央與地方政府適度分權原則；(7)受益對象負擔合理原則等，以作為後續研擬土地開發義務與回饋改善作法建議之基礎。

(二)中央補助基礎設施型回饋改善方式以事前調整法為宜

針對中央補助基礎設施周邊國有土地回饋改善方式之擬議，本研究比較分析事前調整法與事後調整法，建議以事前調整法較具可行性，惟僅能適用於未來新核定補助的公共建設計畫。

(一)事前調整法

事前調整法係為調整中央補助款額度，建議將回饋所衍生之收益視為地方自償的一部分，在中央補款核定之前，將中央政府後續應負擔之回饋額度納入補助款之計算，並作為補助款計算時之減項，以達到外部效益內部化。

(二)事後調整法

事後調整法則不改變原已核定之補助金額，而是估計國有土地回饋面積，用以調整後續國有土地開發實際回饋面積。再者，本研究所提出之改善作法建議，在法律部分所涉及之法條為中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法；在行政命令部分則涉及各部會之審查作業要點。針對開發義務與回饋相關法令修正建議，建議修正方法有二：一為逕為修正中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法；二為修正各部會之審查作業要點。

(三)事前調整法與事後調整法優缺點分析

事前調整法之優點為較易清楚計算貢獻比例、行政執行成本較低、對地方政府可利用土地之彈性相對較無影響。其缺點為減少中央補助額度，可能會影響公共建設工程之發包作業。

事後調整法之優點為對公共建設工程發包作業衝擊較小；其缺點為較不易計算貢獻比例、行政執行成本較高，對地方公共設施服務水準影響較大。

經分析事前調整法與事後調整法之優缺點，以及多次座談會之意見交流，建議改善方式以事前調整法為主。

五、大型國有土地開發之回饋改善方式亦亟需調整

以空軍總部舊址土地使用變更為例，空軍總部舊址係國家出資興建，但後續其土地使用變更時，仍需依規定回饋，因此產生貢獻者仍需回饋之課題，然而，由於空軍總部舊址之國有土地使用變更並不涉及補助款。因此，本研究建議，對於涉及補助款之國有土地使用變更，乃適用本研究所提出之事前調整法；對於不涉及補助款之國有土地使用變更，應回歸到現行回饋制度，與私人土地並無差異之必要。惟大型國有土地之整體開發將可帶動地方發展效益，地方基於獎勵開發的政策目的，其回饋方式亦應適度調整。

六、民間投資產業園區開發型之回饋方式之調整原則與改善建議

(一)民間投資產業園區開發型調整原則

針對民間投資產業園區開發型，在以維持環境永續為前提下，為降低投資者開發初期負擔，並獎勵開發投資者對於經濟的貢獻，本研究首先建立民間投資產業園區開發型回饋方式調整原則：(1)回饋負擔確定性原則；(2)產業投資夥伴化原則；(3)履行時機彈性化原則；(4)環境永續發展原則，以作為後續研擬土地開發義務與回饋改善作法建議之基礎。在此原則下，本研究提出降低開發負擔額度與回饋執行方式彈性化等兩種調整方式，作為投資獎勵之誘因。

(二)產業園區土地變更開發義務與回饋改善作法之研擬

(一)適度降低產業投資者之開發負擔額度

以地方政府的角度而言，土地使用與公共設施的開發管理，以及確保投資開發者盡其應負的社會與環境責任，屬地方政府應負的職責，因此對於應回饋予地方政府作為環境改善的部分，仍應回饋以確保環境品質。對中央政府而言，投資環境的塑造是國家整體經濟發展的課題，以及開發投資者所創造之經濟效益與就業機會係超越行政界限，因此建議應由中央政府對產業投資開發回饋進行較積極的調整，並在現行開發義務與回饋制度的架構下，提供獎勵以促進產業投資。

(二)增加產業投資開發回饋執行方式之彈性

基於現行回饋制度屬於都市計畫審議一致性的處理方法，以及台灣並不適用英國協議制度，因此本研究針對回饋比例與回饋時機進行檢討後，針對回饋執行方式彈性化，建議方式有二：一為回饋內容彈性，即建議因地制宜，保留彈性，原則上區內必要之公共設施用地仍以取得用地為準，其他則可折現分配。二為回饋履行時程調整，即以分期回饋方式，建議將回饋履行時程與建設計畫之營運期程充分結合，延長回饋期程，不僅符合公共建設財務計畫之特性，亦可表達夥伴關係共負風險，同享利益之投資理念。

七、提高回饋額度計算方式之明確性

由於現行回饋制定僅規定下限，於進行都市計畫變更時，易因回饋之不確定性，以及審議時程延宕，而提高投資的風險，經多次座談會之意見交流，產官學各界代表對於回饋額度之計算應以公式化、透明化與明確性為原則皆有共識。

第二節 建議

針對開發義務回饋機制之改進建議，本研究係回歸既有法制基礎上，對過去執行所遭遇之問題，提出改進與補強措施，至於稅制改革、中央地方權責調整等課題，建議納入後續研究。配合前述之成果，本研究對未來開發義務與回饋制度提出以下建議，主要有三大部份，包括「開發義務與回饋制度之修訂建議」、「行政措施建議」、「後續研究建議」。

1. 開發義務與回饋制度之修法建議

針對開發義務與回饋制度及相關行政規定，建議修正如下：

(一)民間投資開發產業園區回饋制度之修法建議

1. 產業創新條例之修法建議

針對民間投資產業園區開發型，為提供投資獎勵之誘因，建議新增產業創新條例第十條之一：「依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之相關全部或部分回饋價值所換算之金額。其回饋金得準用第十條抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。」，並召集各單位進行協調。

2. 開發義務與負擔審議調整建議：

(二)回饋負擔確定性

建議各項都市計畫審議規範附則增列以下文字：

「直轄市、縣(市)政府對於特殊案件，擬增加本規範規定以外之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或捐贈現金等義務負擔時，需研提分析報告(包括具體理由與需求量)送都市計畫委員會審議通過，以確認額外義務負擔之正當性與合理性。」

(三)產業投資貢獻抵減負擔機制

建議各項都市計畫審議規範附則增列以下文字：

「廠商如已設廠營運，可明確提出產值、營利事業所得稅與就業數等相關貢獻分析說明，經目的事業主管機關確認，及地方政府核定後，得抵減依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之部分可建築土地、樓地板面積或金額，但不得超過該等負擔之一定比例」之規定。前開一定比例，由內政部洽中央目的事業主管機關研訂之。」

(二)公共建設周邊國有土地開發回饋制度之修法建議

1. 中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法之修法建議

針對中央補助基礎設施周邊國有土地之變更與回饋，本研究建議之事前調整法涉及中央政府和地方政府的補助關係，建議修正方法有二：一為逕為修正中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法；二為修正各部會之審查作業要點。此建議修正方法之適用須符合以下兩項要件：

(1) 新增中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第十條之一

新增中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第十條之一：「第七條及第九條所定中央對直轄市、縣（市）政府之計畫型補助款，符合下列各款情形者，應扣減所補助公共建設計畫受益範圍土地之變更回饋換算之金額：

一、公共建設計畫屬中央主管機關提出之公共建設。

二、土地使用計畫變更回饋未納入計畫自償性經費財源。

前項土地使用變更回饋，指依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。」

(2) 修正各部會之審查作業要點¹⁵

關於各部會審查作業要點之修正，配合本研究所提構想，針對「公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點」之修正建議文字如下：

針對通則：「公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點」第六點，建議新增第五款規定，原第五款規定改為第六款。關於第六點第五款之新增修正文字為：「(五)本計畫屬中央主管機關提出，且外部收益來源未包含依計畫影響及受益範圍土地之使用變更回饋換算之金額者，中央補助款應預先扣減該土地使用變更回饋換算之金額。有關土地使用變更回饋，指依都市計畫法第二十七條之一提供或捐贈之可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。」

2. 行政措施之建議

(一) 建議內政部營建署檢討土地開發義務與回饋制度

為健全開發義務與回饋制度，建議內政部營建署針對開發義務與回饋規定之修正建議，進一步檢討土地開發義務與回饋制度，以作為訂定具體開發義務與回饋規定之依據，與後續修法之參考。

(二) 建議財政單位應針對稅制進行檢討

開發義務與回饋規定之修訂建議，僅於現有制度的基礎上做漸進式的改良，但現況土地問題，例如超額利潤與不勞利得無法有效回收，係源於土地稅制不健全。根本解決之道應從健全土地稅制著手，因此建議財政單位應針對稅制進行檢討與改革。

(三) 中央應適度授權五都與其他縣市政府

本於地方分權之世界潮流，針對審議系統之改進，中央應適度授權五都與其他縣市政府，將權力下放至地方政府，以因地制宜進行檢討與改進，並檢討改進審議制度，加強都市計畫之宣導。

¹⁵修正各部會之審查作業要點之具體修法建議文字，請參照第六章第三節

3. 後續研究之建議

(一) 改進都市計畫變更開發審議制度之研究

依據訪談與座談會，對投資者而言，影響投資意願與造成投資障礙之關鍵因素，並非因開發義務與回饋規定所產生之開發成本，而是審議過程的不確定性過高，因此建議若欲改善投資環境，應該著重於審議過程之檢討，以降低審議的不確定性。

(二) 開發義務與回饋調整方式之成本效益評估

由於回饋牽涉到主體(開發主體)與客體(被影響地區)，將會產生內部負擔設施佔的比例、何謂基礎型公共設施及比例、外部性負擔回饋的項目、時機、退場機制、受益者付費與使用者付費之界定，以及專款專用或統籌統支等課題，另外，經濟效益是否要納入回饋考量，或僅作為計畫可行性的門檻。針對開發義務與回饋調整方式之經濟效益、財務效益、環境、社會公平等四個面向之評估，建議應另行進一步研究分析。

(三) 回饋金抵稅機制之可行性評估

延續本研究針對民間投資產業園區開發型，所提出之降低開發負擔額度方式，其中投資抵減營利事業所得稅此部分應如何落實，以及應如何修正現行稅制，使其具操作可行性，建議後續可針對抵稅機制之可行性評估及稅制改革方式進行研究。

(四) 稅式支出之影響評估

「稅式支出」係指稅法或其他法令針對特定個人、團體或事項給予之租稅減免，一經立法通過，則造成稅基之侵蝕與稅收之損失。依據財政部(2014)截至 2011 年底止之統計，營利事業所得稅部分，金額最大前 3 項為：(1)公司投資於自動化、資源回收、研究發展、節約能源等設備或技術之支出適用投資抵減，稅收影響金額估計約為 593 億元；(2)符合規定之新興重要策略性產業五年免徵營利事業所得稅，稅收影響金額估計約為 383 億元；(3)製造業及相關技術服務業新投資創立或增資擴展 5 年免稅，稅收影響金額估計約為 207 億元。

因此，本研究針對民間投資產業園區開發型，所提出投資抵減營利事業所得稅此部分，對於稅收影響的程度，建議後續可針對稅式支出之影響評估進行研究。

(五) 新績效預算制度之研究

政府施政績效評估可以有效檢視機關組織的計畫目標之達成情形，進而作為改進施政的依據，有助於提升政府競爭力。利用績效評估指標，所建立的提升政府資源配置與使用效率之新預算制度，稱為新績效預算制度。新績效預算制度的強調授權與課責，讓機關首長在資金使用上的增加自主與彈性，資源運用的自由與分權化，以換取其較高的生產力(徐仁輝，2004)。由於在公共預算中計畫無法以同樣的標準來衡量，建立績效指標將有助於提高計畫落實之可能性(Miller，2008)。因此，為提升政府資源配置與使用效率，建議針對後續新績效預算制度進行研究。

參考文獻

一、中文部份

1. 中國土地經濟學會(2008)，「非都市土地開發影響費之檢討與改進委託計畫案」，內政部營建署委託研究。
2. 中華民國都市計畫學會(2006)，「國土空間願景及政策落實執行機制之建立」，行政院經濟建設委員會委託研究。
3. 中華民國都市計畫學會(2011)，「研訂都市開發回饋標準及後續管理機制案」總結報告書，臺北市政府都市發展局委託研究。
4. 內政部(1999)，「建立土地開發義務制度方案(核定本)」。
5. 王勤銓、陳頌智(2012)，提升軌道建設財政能力之創新工具—TOD 與 TIF 初探，「中華技術」，第 94 期，第 198-205 頁。
6. 行政院經濟建設委員會(2012)，「跨域加值公共建設財務規劃方案(核定本)」，台北。
7. 行政院經濟建設委員會(2012)，推動台商回台再展經濟動能 加強推動台商回台投資方案，「臺灣經濟論衡」，第 10 卷，第十一期，第 13 頁。
8. 行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處(2006)，「土地使用變更作業手冊」，台北市：五南文化廣場。
9. 何昇融(2011)，「租稅增額融資(TIF)機制之探討」，財務規劃研究彙編 97~99 年，行政院經濟建設委員會財務處。
10. 吳昭慧(2014)，「臺北市都市更新回饋設施使用管理之研究」，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
11. 周佳音(1994)，「台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究」，國立政治大學地政研究所碩士論文。
12. 林宜穎(2011)，「我國現行土地增值稅制度之探討」，財務規劃研究彙編 97~99 年，行政院經濟建設委員會財務處。
13. 林建元(1992)，「工業區開發整體規劃之研究」，台北：經濟部工業局委託研究計畫。

14. 林建元(1993)，「開發許可制之改進及影響費課取方式之研究」，內政部營建署委託研究。
15. 林建元(2003)，「工業區開發政策檢討與發展規劃」，經濟部工業局。
16. 林森田(1995)，「土地經濟理論與分析」，台北：三民書局。
17. 林森田、林子欽(2004)，「農業用地分區調整及其變更為非農業使用相關問題之研究」，行政院農業委員會。
18. 林靜如(1995)，「農地變更使用之實證研究-增值利益評估與回饋之分析」，國立政治大學地政研究所碩士論文。
19. 姚名鴻(2012)，我國一般性與計畫型補助款分配之政治經濟分析，「臺灣民主季刊」第九卷，第四期，第 191-226 頁。
20. 美超微電腦股份有限公司、大訊科技股份有限公司(2011)，「美超微科技園區計畫可行性規劃報告(含開發計畫暨細部計畫)」。
21. 孫克難(2013)，租稅增額融資(TIF)能否過五關，「經濟前瞻」，第 148 期，第 99-105 頁。
22. 徐仁輝(2004)，績效評估與績效預算，「國家政策季刊」，第三卷，第二期，第 21-36 頁。
23. 財政部(2011)，「租稅增額融資(TIF)機制作業流程及分工(草案)」，台北。
24. 張文政(1991)，「臺灣地區都市計畫利得分配公平合理性制度之研究」，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
25. 張效通(1999)，「農地變更工商綜合區開發利得回饋之研究」，國立中興大學法商學院都市計畫研究所博士論文。
26. 張效通(1999)，土地變更使用開發利得之界定分析，「中國行政評論」，第 8 卷，第 4 期，第 107-137 頁。
27. 張懷元(2014)，「公共建設周邊國有土地使用變更回饋合理化之研究」，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
28. 陳佳聰(1994)，「土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究」，國立淡江大學建築研究所碩士論文。
29. 陳明燦(2002)，制度、授權、以及協商交易：兼評我國水源開發與回饋法制，「中正大學法學集刊」，第 9 期，第 123-159 頁。

30. 陳玫秀(2005)，都市地區居住環境品質對居民居住滿意度影響之研究，國立臺灣大學園藝學研究所碩士論文。
31. 陳俊宏(1997)，「工商綜合開發回饋計算模式建立之研究—以彈性的回饋作為協議籌碼」，國立成功大學都市計劃學系碩士論文。
32. 陳建勳(1994)，「中國大陸外商直接投資區位選擇之實證分析」，中華經濟研究院經濟專論，150：23-38。
33. 陳虹芝(2014)，「產業園區開發回饋制度改進方式之研究」，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
34. 陳聖怡(1982)，「工業區的開發」，台北：聯經出版事業公司印行。
35. 陳麗紅(1997)，「從區域均衡發展觀點探討以彈性回饋比例促進工商綜合區開發之研究」，台北：行政院國家科學委員會。
36. 華昌宜(1998)，「臺北市都市計畫變更增益回饋辦法及管理方式之研究」，臺北市政府都市發展局委託研究。
37. 馮正民(2009)，「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」，台北：中興工程顧問股份有限公司、中華民國都市計劃學會。
38. 黃建龍(2001)，「現行臺灣地區土地使用變更回饋制度與課題之探討」，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
39. 黃柏傑(2008)，「都市計畫工業區土地使用變更回饋機制之探討」，逢甲大學都市計畫學系研究所碩士論文。
40. 黃薰輝(2002)，「台灣工業區政策的經濟分析」，國立中正大學國際經濟研究所碩士論文。
41. 楊智瑤(2005)，台北市都市更新設置公益設施實施成效之研究—以戶外公共空間為例，國立台北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文。
42. 經濟部(2001)，「工商綜合區回饋機制調整之研究報告書」，經濟部。
43. 葉靜宜(2004)，「我國土地使用變更回饋制度變遷之探討」，國立政治大學地政研究所碩士論文。
44. 臺北市政府(2001)，「修訂台北市南港區都市計畫主要計畫通盤檢討案」，臺北：臺北市政府。
45. 臺北市政府(2001)，「變更台北市鐵路地下化南港專案工程都市計畫案」，臺北：臺北市政府。

46. 臺北市政府(2006)，「變更臺北市內湖區西湖段 1 小段 256、272、276 等 3 筆地號工業區土地為住宅區主要計畫案」計畫書，臺北市政府。
47. 臺北市政府都市發展局(2011)，「研訂都市開發回饋標準及後續管理機制案」總結報告書，台北市。
48. 臺北市財政局編製(2008)，「財政收支劃分法修正草案答客問」。
49. 劉小蘭、高平洲(2000)，容積獎勵對都市發展影響之研究—以台北市為例，2000 年中華民國住宅學會第九屆年會論文集，頁 175-190。
50. 潘建明(1995)，「土地使用變更利得回饋理念之澄清與計算模式之建立」，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
51. 鄧梅姬(2003)，都市更新容積獎勵公益設施認定基準之研究—以台北市為例，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
52. 賴宗裕(1997)，「土地使用變更回饋方式之研究」，台北：中華民國建築投資商業同業工會全國聯合會。
53. 賴宗裕(1998)，台灣地區土地使用變更回饋方式之探討，「國立政治大學學報」，第 77 期，第 309-341 頁。
54. 賴宗裕、蘇偉強(2012)，捷運建設財源籌措引用 TIF(Tax Increment Financing) 制度之探討，「捷運技術半年刊」，第 46 期，第 185-193 頁。
55. 簡俊卿(2004)，民間自辦都市更新設置公益設施使用成效之研究—以台北市更新設置活動中心案為例，私立中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
56. 簡誠福(2005)，「中央政府主導工業區開發對地方政府之財政衝及分析~以台南市科技工業區為例」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。
57. 顏志偉、簡文彥、賴宗裕、陳芊灼、蘇偉強、黃千倚(2012)，臺北都會區大眾捷運系統周邊土地整體開發計畫之探討，「捷運技術半年刊」，第 46 期，第 143-160 頁。
58. 顏愛靜(1999)，農地利用外部效益與「回饋」制度之探析，「政策月刊」，第 47 期，第 25-29 頁。

59. 邊泰明(1993)，都市土地使用變更利益回饋之經濟分析，「經社法制論叢」，第 11 期，第 135-151 頁。
60. 邊泰明(1994)，「土地使用變更利益回饋對土地開發公平與效率的影響」，行政院國家科學委員會委託研究。
61. 邊泰明(1997)，「都市土地開發課徵與協商」，台北：華泰書局
62. 蘇偉強(2010)，「稅金增額融資(TIF)財務機制之研究—以桃園機場捷運建設為例」，國立政治大學地政研究所碩士論文。
63. 蘇偉強、賴宗裕 (2011)，稅收增額融資(TIF)於國內外運用之差異及新出路—大眾捷運建設之財源籌措，「土地問題研究季刊」，第 10 卷，第 2 期，第 78-88 頁。
64. 顧瑩華(2009)，「由外人來台投資效益評估陸資來台投資的影響」，經濟部投資審議委員會委託研究。

二、英文部份

1. Asiedu, E. (2002), "On The Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?", *World Development*, Vol. 30, No. 1, pp. 107-119.
2. Foldvary, F. (1994), *Public Goods and Private Communities*, London: Edward Elgar.
3. Freilich, R. H. (1998), The Land-Use Implication of Transit-Oriented Development: Controlling the Demand Side of Transportation Congestion and Urban Sprawl, *The Urban Lawyer*, 30(3): 547-572.
4. Brown, K., William, L. H., Snook, M. & Garvin K., (2010), *Sustainable Land Development and Restoration : Decision Consequence Analysis*, Butterworth-Heinemann.
5. Lawtom, T. (1999), *European Industrial Policy and Competitiveness- Concepts and Instruments*, Macmillan Press LTD, London.
6. Local Government Association (LGA) & DETR. (1999), *Planning Concordat*, London: LGA.
7. Mieg, H. & Töpfer, K. (2013), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, London: Earthscan.

8. Miller, D. H. et al. (2008), *New Principles in Planning Evaluation*, In Miller, D.H. et al., Eds. *New Principles in Planning Evaluation*, Burlington, VT: Ashgate, pp. 310-322.
9. Sekkat, Khalid & Veganzones-Varoudakis, Marie-Ange (2007), Openness, Investment Climate, and FDI in Developing Countries, *Review of Development Economics*, 11(4): 607-620.
10. Sullivan, A. M. (1983), The General Equilibrium Effects of Congestion Externalities, *Journal of Urban Economics*, 14: 80-104.
11. UN Conference on Environment and Development (UNCED) (1992), Agenda 21, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
12. World Economic Forum (WEF) (1998), *Global Competitiveness Report*.
13. Rydin, Yvonne (2010), *Governing For Sustainable Urban Development*, England: Earthscan.

三、網路資料

1. 「農業發展條例」，全國法規資料庫：<http://ppt.cc/wYaI>，引用日期：2013/10/02。
<http://ppt.cc/7Mio>，引用日期：2013/11/02。
<http://ppt.cc/9JEa>，引用日期：2013/11/02。
<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=72043&ctNode=2816&mp=1>，引用日期：2014/06/06。
<http://www.mof.gov.tw/museum/ct.asp?xItem=15586&ctNode=35>，引用日期：2013/10/02。
<http://www.rrb.gov.tw/>，引用日期：2013/10/02。
2. 內政部營建署網站：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10725&Itemid=57，引用日期：2013/10/02。
3. 王儷容(2004)，外人直接投資定義，「中華經濟研究院網站」，
http://www.wtocomer.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=18740
引用日期：2013/10/9。
4. 交通部鐵路工程改建局網站：
5. 全國法規資料庫，「山坡地開發利用回饋金」：

6. 全國法規資料庫，「非都市土地開發影響費徵收辦法」：
7. 全國法規資料庫，「產業創新條例」：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=J0040051>，
引用日期：2013/10/02。
8. 行政院主計處網站：
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=28336&ctNode=4972&mp=1>，
引用日期：2013/10/02
9. 林嘉玲(2012)，僑外資、陸資來台投資規定比較，「富蘭德林網站」，
<http://www.mychinabusiness.com/article/article.aspx?ID=986&type=3>，
引用日期：2013/10/9。
10. 財政部(2013)，土地稅重要史料，「財政部財政史料陳列室」
11. 財政部，「稅式支出」
12. 財政部統計處網站：
<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>，
引用日期：2013/10/02。
13. 經濟部投資審議委員會(2008)，97年核准華僑及外國人、對外投資、對中國大陸投資統計年報，「經濟部投資審議委員會網站」，
http://www.moeaic.gov.tw/system_external/ctrl?PRO=PublicationLoad&id=81
引用日期：2013/10/9。
14. 賴英照(2014)，「認真看待憲法」，聯合報(2014.05.25)，
<http://udn.com/NEWS/OPINION/OPI4/8698436.shtml>，引用日期：2014/07/17。