

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討*

賴宗裕

洪維廷

政大地政系專任副教授

政大地政系博士班研究生

摘要

近年來，台灣地區都市化程度不斷提高，經濟發展也日益蓬勃。而高度發展的結果，不可避免地會遭遇土地開發及使用變更的問題。透過土地的開發及變更，將可提高土地利用的價值，然而相對地，也帶來公共設施的需求，以及環境的負面衝擊等社會成本。

有鑑於此，現行法令中已對因土地開發及變更使用所產生之外部成本訂定了相關的回饋規定，然卻因回饋理念不清及規定繁複不明，經常引起爭議，而數年前汐止「鎮長稅」的風波，也凸顯了法源不足的問題；日前「區域計畫法」部份條文修正草案中主張全面實施開發影響費制度，因此如何改善現有實行之困境，並建立一套完整之土地使用變更回饋方式，便成為當前重要的課題。

本文首先引介國外相關回饋制度，並針對國內現行土地使用變更回饋之相關案例及課題進行探討，以作為改進之依據。其次透過問卷調查及深入訪談之方式，瞭解相關業者對變更回饋方式之意見。最後提出制度之建議及相關配合措施，提供未來公部門擬定相關法令及政策之參考。

關鍵詞：土地使用變更、回饋、開發影響費、成長付費

*本文部份內容摘錄自中華民國建築投資商業同業公會全國聯合會委託之「土地使用變更回饋方式之研究」研究報告，謹此致謝。

一、前言

在現代社會中，由於人口成長及經濟發展的結果，形成都市化與郊區化的現象，引起土地使用變更的需求。土地由低價值的使用變更為較高價值的使用時，往往對環境造成巨大的衝擊，並造成原有公共設施容量的不足，所以此一社會成本的分攤亦必須同時考量，因此如何建立一套完整的土地使用變更回饋方式，便成為一個重要的課題。

為解決前述問題，不少國家發展出了相關回饋制度。以英國為例，便透過規劃協議（Planning Agreement）的方式要求開發者負擔某些義務，而美國則主要經由課徵開發影響費（Development Impact Fees）的方式以達到回饋之要求。

反觀台灣地區現行土地使用變更回饋辦法，由於相關法令規定不一，課徵規定缺乏明確理論依據，課徵方式少有彈性及課徵用途不明，以致往往無法達到預期的目標，且容易產生爭議。如數年前的汐止鎮長稅課徵風波，由於缺乏課徵法源，課徵用途不明，以致引起軒然大波。而現行土地使用變更回饋各項相關法規規定紊亂，回饋項目及比例不一致，常造成開發業者之困擾與抱怨。又如經建會研擬之「國土綜合開發計畫法」草案第二十五條規定進行開發時，開發者應提供一定比例之土地或以其他方式作為回饋。然而究竟何謂「一定比例」？何謂「其他方式」？似乎均應有更明確的規定。此外，營建署研擬之「區域計畫法」部份條文修正草案中亦主張實施開發影響費制度（註一），而此一制度未來究竟應如何落實，值得吾人進一步研討。

為解決前述的課題，本文嘗試引介英、美兩國土地使用變更回饋相關理念及作法，檢討國內現行變更回饋辦法的缺失，並透過問卷訪談，深入了解相關業者之看法，再綜合比較過去相關研究，擬議相關之變更回饋方式，以作為未來整體回饋制度改進之參考。

註一：增訂區域計畫法第十五條之三草案內容：申請開發者依第十五條之一第一項第二款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充抵之。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。

二、相關理論與理念分析

(一)外部性理論

所謂的外部性（Externalities），是指人們的經濟行為有一部份的經濟利益不能歸自己享受，或是有部份成本不必自行負擔。當一塊基地變更為較高使用強度的分區或進行開發時，不但可能對周遭生態環境造成負面影響，同時會產生擁擠外部性問題，而Sullivan（1983）將其區分為開發量擁擠外部性及開發強度擁擠外部性兩種，而此等外部性均會造成公共設施的不足及環境品質的下降，並使經濟活動在空間分佈上產生不效率。

一般而言，矯正外部性之方式有三：一是透過財產權的界定；而另一種方式，便是對產生外部性的行為者課稅，以將其內部化（Internalization）。而土地使用變更回饋之規定，基本上便是依循外部成本內部化之精神，使開發者負擔其開發本身所產生之外部成本，以促進資源使用之效率。第三種方式則是由政府直接介入，建立制度來規範產生外部性的一切行為。

(二)相關理念分析

土地使用變更將產生兩種影響，其一是因變更而產生土地增值之利得；其二則是因使用強度之提高，及使用類別之改變，而造成環境之衝擊及公共設施之需求。由於前者所產生之利得部份適用憲法第 143 條之規定，可以課徵土地增值稅之方式，將非因私人投資改良之土地增值部份予以稅去；而後者則因變更行為及變更後之開發行為造成社會成本之增加，理應由肇始者內部化該行為所產生之社會成本。而基於稅費分離之原則，本文認為現行相關回饋之規定，企圖以課徵費用之手段解決部份漲價歸私之問題，混淆了課稅與課費的目的，也模糊了變更回饋之基本理念應在於內部化變更或開發行為所產生之外部成本。

本文所主張之土地使用變更回饋係指因變更或開發行為所衍生的環境衝擊與公共設施需求等問題，以費用支付或實物捐贈的方式來解決。至於變更所產生之利得則回歸土地增值稅之範疇，由稅的手段來處理。而前述變更回饋之理念，有主張以「使用者付費」之觀念，對使用公共財貨而受益之主體，課徵邊際成本者；亦有主張以「受益者付費」之觀念，對因享用公共財貨而產生具體經濟利益之特定受益主體，依其享用之邊際利益課徵費用（成本）者。

第三種主張則是以「成長付費」之觀念，要求造成外部成本之肇始者內部化該項成本，亦即成長付費（Pay As You Grow）係指特定的公共設施需求可歸因於新開發案之開發行為，政府可要求開發者在開發過程中內部化公共設施成本（Altshuler and Gomes-Ibanez, 1993）。換言之，費用之支出與付費者之行為或開發活動之間有一直接的關係，亦即開發活動所帶來地區的成長，將產生服務人口成長與地區發展所需之公共設施需求問題，以及伴隨開發活動所可能造成之地區環境的衝擊問題，應由開發者以費用支付或實物提供之方式，內部化成長所產生之外部成本（賴宗裕，1997a）。

成長付費的觀念接近使用者付費之原則，要求產生成長之始作俑者內部化成長之公共成本，但在理念及實際課徵上，兩者存在著基本差異，亦即造成公共設施需求之始作俑者（開發者或變更者）未必是公共設施之最終使用者或受益者。換言之，變更回饋之課徵時機若是在申請開發許可時或申請土地使用變更時，而課徵對象係開發者或申請土地使用變更者時，則應考慮成長付費之範疇，因為當時尚不清楚最終使用者或受益者可能是誰，而且土地開發者或變更後之開發者大多並非房屋所有權人或使用人，較難認定為使用者付費，除非開發者將該費用轉嫁至房屋承購人或使用者身上。

因此，本文認為土地使用變更回饋應適用於成長付費之觀念，並主張申請變更地區開發後，透過變更回饋方式所提供之公共設施，應能使變更地區之未來居民方便使用且能受益為原則。

三、國外相關作法

(一)英國規劃協議制度

開發許可制度可說是英國實施土地開發管制的核心，其規定首見於 1947 年的城鄉計畫法，而內涵主要係指土地所有權人或土地開發者等，欲於地中、地表、地下及地上從事建築、土木工程、採礦或其他工事，或對土地、建物任何使用的重大改變行為，必須向地方規劃機關申請開發許可，而地方規劃機關於諮詢政府相關部門與機關後，依據策略性之結構計畫與更詳細的地方計畫或其他重大考量因素等，基於規劃目的而予以准許開發、附條件准許開發及不准開發

的決定，藉先審後開發的制度而達成土地使用規劃管制的目標。為使整個開發許可的制度更加彈性及公平，英國政府在開發許可過程中納入了規劃協議制度（Planning Agreement），以下就其制度內容加以簡介。

1. 規劃協議之意義

所謂規劃協議，乃指法令賦予地方規劃機關增加開發者的社會責任，但此結果必須是規劃機關與開發者在計畫核可前透過協商在自由意願下達成。在前述結果下，開發者同意擔負某種程度的社會責任，如公共設施建設、付費及限制某種使用等，此一結果通常稱為規劃利得（Planning Gain）。但由於規劃利得缺乏法定地位，且字義不明，因此於 1991 年規劃與補償法中改為規劃義務（Planning Obligation），將規劃利得視為開發者所應提供的義務與責任。

2. 規劃協議之內容

一般而言，規劃協議內容的分類標準不一，1990 年城鄉規劃法第 106 條規定它可以包括下列幾項：

- (1) 限制土地開發或土地使用的特定方式
- (2) 要求於地下、地中、地表或地上實施特殊之工事或活動
- (3) 要求土地以特定方式使用
- (4) 要求於某日或某定期間向規劃機關支付特定數額之金錢

而根據 Jowell (1977)、Henry (1985) 及環境部財產諮詢小組於 1981 年所提出的報告，規劃協議之內容大致可歸納列幾種（洪維廷，1996）：

- (1) 使用之指示（Specification of Use）
- (2) 提供公共路權（Public Right of Way）
- (3) 土地之捐獻（Dedication of Land）
- (4) 使用之中止（Discontinuance of Use）
- (5) 提供社區建設（Provision of Community Buildings）
- (6) 財產之復原（Rehabilitation of Property）
- (7) 提供基本設施（Provision of Infrastructure）
- (8) 建物或基地供住宅使用(Gift of Site or Buildings for Residential Use)

(9)減少環境衝擊 (Environmental Impact)

(10)停車場費用 (Commuted Payments for Car Parking)

(11)完成開發 (Completion of Development)

由此可知，規劃協議的種類繁多，但其基本理念大致上均相同，即政府與開發者經由協商，試圖透過各種方式減低開發所造成的社會成本或回饋開發許可的取得，而它所帶來的效益通常是由當地（通常以社區為單位）居民所共同享有。

3. 規劃協議之程序及相關配合措施

一般而言，規劃協議進行程序是有相當的彈性，可能因開發案的規模、性質及負責審查的地方政府不同而略有出入，一般而言約可分為下列幾個階段 (Jowell, 1977)：

(1)提出非正式申請

首先，開發者應備妥開發計畫之草案，向規劃官員提出非正式的申請，而官員在考慮過後會通知開發者進行對談。

(2)進行協議

面談時，次規劃委員會 (Planning Subcommittee) 的主席可能會出席，開發者必須聲明其提案尚未獲得各委員的認可，若開發者能於申請案中納入一些公共利益，則委員們對於此開發案同意的可能性可能會提高，而必要時，雙方亦得就協議內容簽訂一份契約。

(3)提出正式申請

會後，開發者再提出以納入此義務的申請書，提出正式開發許可申請。

(4)公佈審核結果

在下一次的次規劃委員會會議中，官員們會對協商過程提出簡報，作為開發許可審議之依據。審查單位於考慮過後，作出准許開發、不准開發及條件許可之決定。

當然，在此一協議過程中有幾項重要的配合措施：

(1)異議規定

若開發者與地方規劃機關達成初步協議而將其結果納入申請案中，但開發案仍遭到拒絕，開發者可於一定期間內提出異議，經私聽會、地方公共調查及書面說明的程序，再交由環境大臣裁決。

(2)召回申請案

對於完成協議之規劃申請案，環境大臣若認為其內容有不合理的情形或有違地方發展政策時，環境大臣可召回申請案自己作決定。

(3)公眾參與

開發案審核過程中若有任何結果必須公告周知，而至於民眾及相關團體參與協商的情形仍未普遍。

(4)強制執行

現行法令規定對於未履行規劃義務規定之工事，地方規劃機關可進入該地實施工事，並向義務人收回該項成本。

4. 小結

英國規劃協議的作法，乃透過公私部門協商方式，達成土地使用管制或提供公共設施的協議，以減低土地開發帶來的衝擊，其作法值得我國借鏡：

- (1)協議內容廣泛，可同時達成土地使用管制及提供公共設施目標。
- (2)協議內容因案制宜，具有彈性。
- (3)具有完整的異議及申訴制度
- (4)政府部門具備強制執行能力
- (5)實施時應明訂協商時限，以免延誤開發時程。
- (6)應設法減少賄賂或圖利他人情形的出現
- (7)應加強協商過程民眾參與之程度

(二)美國開發影響費制度

相對於英國之規劃協議制度，美國回饋的相關作法主要有開發影響費（Development Impact Fees）及關聯費方案（Linkage Programs）等兩種，而回饋方式則可以代金、捐地或提供公共設施等方式為之。惟關聯費方案較適用於商業大樓興建時，應用上並不普遍，多以影響費為主，而我國區域計畫法部份條文修正草案第十五條之三所提議課徵的開發影響費，在精神上與美國實施的影響費制度相類似，因此以下僅就影響費制度作簡介。

1. 影響費之意義

所謂影響費（Impact Fee），根據 Frank 及 Downing (1988) 的定義，乃指營造或開發業者在開發案件核准時所需繳納的公共設施費用，它通常是依據該開發地區應負擔之公共設施成本核計費用，並且一次付清。更詳細地說，它通常是因新社區開發或舊社區更新，所衍生各項公共設施新建或改善所需的經費，基於成長付費（Paying for Growth）的理念和受益者付費的原則，在核發社區開發許可或變更許可時，向開發者或受益居民收取的費用（陳慧君，1991）。

2. 課徵條件

依據相關文獻的整理，影響費課徵的基本條件可歸納為下列幾點（賴宗裕，1997b）：

(1) 必須有法源基礎或經上級授權

在課徵影響費時，必須先檢視其課徵方式及課徵內容，是否有州或地方的相關法令作為依據，若無相關法令依據，也必須由聯邦政府授權，並經過地方法院的裁定，始得課徵。

(2) 必須要有正當的程序

影響費的課徵必須是為公共目的，同時其項目還要通過合理關聯性測試（Rational Nexus Test），方可確認為合理，其內容主要包括以下兩部份：

a. 歸因測試（Attribution Test）

新發展社區所造成之社區成長與服務該成長所需額外增加的公共設施之間，必須有合理的關聯。

b. 利益測試（Benefit Test）

影響費的支出，與該社區發展所受到的利益之間，亦必須有合理的關聯。

(3) 合乎公平的原則

影響費在課徵時必須儘可能滿足下列三項公平原則：

- a. 不同的土地使用分區應適用不同的課徵標準，如住宅區、商業區及工業區均應採用不同的標準。
- b. 不同的地理區位適用不同的課徵標準，如影響費的費率應考慮距離市中心的遠近。
- c. 對於現有及未來的居民，應採取差別的費率。

3. 運作模式

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

由於美國各地本身發展的特性不同，所面臨的問題也有許多差異，因此所衍生出的影響費運作模式亦略有出入，以下就其概況作一說明：

(1)課徵對象

就現有情況而言，影響費的課徵對象主要是針對申請大型基地之開發許可或強度變更的開發者或地主，也就是在基地上從事衍生公共設施需求的行為者。

(2)課徵時機

地方政府可選擇在核發開發許可、開發完成後或採分期的方式要求義務負擔人繳納影響費。但以現況而言，地方政府通常是在發給建築許可時，同時要求繳納影響費。

(3)課徵數額

一般而言，愈是郊區的土地，由於公共設施不足的程度原本可能就較嚴重，再加上其發展多屬較離散的型態，因此其影響費負擔額可能相對會較高。此外，商業區、住宅區等各種不同土地使用型態也會影響影響費課徵的數額。

(4)課徵項目

一般影響費的課徵，除了必須有法源依據外，其課徵項目必須通過「合理關聯性測試」，始可確認為合理。而根據 Nelson 及 Duncan 等人（1995）的研究，美國已有亞歷桑那等十八個州立法授權課徵影響費。其中，課徵項目則以道路、自來水設施、污水處理廠、排洪設施及公園等為主。

(5)計費方式

有關於計費方式方面基本上有三種形態，有些地方是擬出一固定的計算公式，依其計算所得結果課徵影響費；而有些地方則是依公私雙方協商的結果決定課徵數額；而有更多地區是按計費公式計算出一數額，再由公私雙方就此一數額進行協商，決定實際的影響費金額，根據佛羅里達大學土地經濟及不動產研究中心於 1985 年對全美 11,722 個社區所作的調查，有 25.0 % 的社區基本上有一套計算標準，但具協商之空間；有 18.1% 的社區係依據公式計算影響費數額；而另有 34.3% 的社區採因案制宜的方式，並無固定之計算方式。

(6)負擔方式

在負擔方式方面，主要有土地、公共設施及代金等三種，根據 Nelson (1988) 的調查，

目前仍以課徵代金最為普遍，其次才是捐贈土地以及公共設施。

(7) 使用期限

依據標準授權法案的規定，影響費之使用期限應與市政改善計畫 (City Improvement Plan) 一致，市政改善計畫每五年為一期，而整合全數收入尚需一年，因此如佛羅里達州的 Lee, St. Lucie 及 Hillsborough 等地均將影響費的使用期限訂為六年，非有特殊情形不得延長 (Nelson, 1988)。

(8) 管理及處分

影響費一般是由核發建築許可的部門收取，再移轉至該地區的財政部門，並以特定基金名義轉存於指定的銀行。此時，財政部門必須設立個別的帳戶，且對未來任何一筆收支作詳細紀錄，以供未來查核。此外，若其間興建費用有所變動、終止建築許可或政府未於期限內確切使用該筆款項，義務負擔人得申請退還其所繳影響費。

4. 小結

影響費制度是基於成長付費 (Paying for Growth) 的理念和受益者付費的原則，在核發社區開發許可或變更許可時，向開發者或受益居民收取的費用。以下各點值得我國借鏡：

- (1) 以合理關聯性測試作為檢測標準，作法嚴謹。
- (2) 課徵時有一定標準，但又不失其彈性。
- (3) 課徵方式多樣化且具有彈性。
- (4) 課徵時注意到新舊居民間之公平性考量。
- (5) 代金之管理及處分有一套極明確的標準。

四、我國實施現況檢討

(一) 現行法令規定

「土地使用變更回饋」一詞雖於晚近始出現於相關文獻及法令中，然事實上，台灣地區於民國四十年代起已陸續出現相關之觀念及作法。民國 47 年「實施都市平均地權條例」第一次修訂，其內容提及「舉辦重劃地區，其重劃區內供公共使用之道路、溝渠、廣場等所需之土

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

地，由該地區土地所有權人，按其土地受益比例共同負擔，並透過此種方式解決公共設施用地取得問題。」此一作法雖與現行變更回饋之理念稍有差距，然已體現了「回饋」的基本精神。

民國 71 年高雄市進行主要計畫通盤檢討時，對於低度利用之土地變更為高度利用之土地，要求須提供主要計畫及細部計畫內容中所規定之公共設施用地。而民國 78 年修訂之「非都市土地使用分區管制規則」提及特定農業區或一般農業區變更為丁種建築用地時，開發者必須提供公共設施用地。此外，民國 79 年之「非都市山坡地住宅社區開發審議規範」亦提及開發者必須提供設施用地並自行興建。至此，變更回饋之作法已初具雛形。及至民國 81 年，台北市於「主要計畫通盤檢討報告書」中規定工業區、住宅區變更為商業區進行回饋時，可以捐地、折抵代金或折抵等值建坪等方式進行，可謂又向前邁進了一大步。至此，變更回饋之規定陸續於各相關規定中出現。

現行都市土地之使用變更主要乃依據都市計畫法的規定，而其變更之回饋條件則散見於各級政府所擬具的相關法令中，如「修訂台北市主要計畫商業區（通盤檢討）計畫案」中規定，建築基地於申請新建、增建、改建及變更為本案許可之商業使用時，應依申請樓地板面積佔允建容積之比例計算預留部份比例之土地（或鄰近等值之土地）供當地所需之各項公共設備與服務使用，並由申請人提出，依程序經審議後決定。而前述回饋之土地得視實際情況改以等值之樓地板面積（或鄰近等值之樓地板面積）或依「台北市建築物附設停車空間繳納代金及管理使用辦法」以繳交代金代替(註二)。而高雄市於民國 81 及 82 年間陸續進行主要計畫通盤檢討，規定變更時之回饋比例，但其回饋方式則限於捐贈土地一途。

而在非都市土地部份，主要的法源依據為「非都市土地使用分區管制規則」及「台灣省非都市土地變更編定執行要點」。此外，則散見於相關條例、辦法或行政命令，茲將其整理如表一：

註二：回饋樓地板面積數量得以回饋土地面積乘基地平均容積再乘 0.7 之方式為計算原則，如提供作停車空間，則原則上得以每二十平方公尺計算一個停車位。

表一 台灣地區現行回饋相關法令規定

開發或變更 行為種類	法令依據	回饋規定	回饋用途
非都市土地 住宅社區開 發	非都市 土地開發審議 規範社區住宅 專編第11、23 點（民84.3）	1.提供下列公共設施，並贈與地方政府 (1)應設置國中、國小用地，或捐贈完整基地作為 學校代用地 (2)設置里鄰公園及社區道路 (3)設置污水處理廠 (4)至少應捐贈開發總面積百分之三十五之公共設 施用地 2.興建住宅總戶數之三分之一為中低收入住宅 3.繳交供商業性質使用之土地於獲准開發許可當年度 之公告土地現值之百分之十二之代金	代金部份二分之一 交予地方政府，二 分之一交予中央農 業主管機關
非都市土地 毗鄰甲、丙 種建築用地 之零星土地 變更	非都市土地使 用管制規則第 15條（民84.5）	現金：以變更編定當年度毗鄰甲、丙種建築用地平 均土地公告現值與變更編定面積乘積金額百分 之三十捐贈縣（市）政府	作為地方建設及非 都市土地使用管制 經費
非都市土地 變更編訂為 遊憩用地	非都市土地使 用管制規則第 23條（民84.5）	現金或土地 (1)設置不得少於事業興辦計畫面積百分之三十 之保育綠地，得以變更編定當年度公告現值折 合代金繳交 (2)變更編定之土地屬農牧、林業、養殖或水利 用地者，並應捐贈變更編定為遊憩用地面積與獲 准變更編定當年度公告土地現值乘積之百分之十 二金額	作為地方建設及非 都市土地使用管制 經費 半數撥中央農業主 管機關供農業建 設，半數撥交地方 政府，作為地方建 設及非都市土地使 用管制經費
非都市土地 變更為丁種 建築用地	非都市土地使 用管制規則第 13、14條（民 84.5）	1.公共設施 因擴展工業而需變更其毗鄰土地為丁種建築用地 者，應提供申請變更面積之百分之三十為隔離綠帶， 並捐贈為國有 2.現金 工業區外為丁種建築用地包夾之土地，申請變更 為丁種建築用地，以毗鄰丁種建築用地之平均土地 公告現值與變更編定面積乘積之百分之三十捐贈縣 (市)政府	作為地方建設及非 都市土地使用管制 經費
工業區開發	促進產業升級 條例第26條之 2（民84.1）	1.應規劃編定總面積百分之三十至四十之公共設施土 地，其中綠地面積不得少於全區之百分之十，並捐 贈為國有 2.興辦工業人申請編定自用之工業區，應配合設置環	

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

		保設施，並提供編定總面積之百分之三十土地贈與國有	
工商綜合區 開發設置	工商綜合區開發設置管理辦法第3章第9、10條（民83.7）	1.生態綠地：開發人應捐贈申請開發面積百分之三十土地作為生態綠地 2.現金：開發人應與當地地方政府協議提供一定金額之捐獻，該金額不得少於獲得開發許可當年度公告現值與可建築基地面積乘積之百分之十二	至少百分之二十作為生態綠地之管理維護專款
海埔地編訂或變更為住宅、工業、商業及遊憩使用	海埔地開發管理辦法第20條、海埔地開發許可審議規範第29、30點（民72.11）	1.土地：扣除開發人所有土地及公共設施後之土地為「剩餘土地」，剩餘土地之面積以不低於造地開發總面積之百分之三十為原則，剩餘土地依公共設施所有權登記方式登記 2.公共設施：造地開發完成後之海埔地，如屬民間開發者，公共設施用地登記為公有，並由公共設施用地機關管理維護 3.綠地或綠帶：綠地總面積不得少於全區總面積百分之十，綠地與公共設施合計者，其合計面積不得小於全區面積之百分之三十；開發區內工業區與區內或區外之集合住宅或聚落，應有五十公尺以上之綠帶作為緩衝區	
變更為工商綜合區	工商綜合區開發設置管理辦法（民83.7）	1.公共設施：提供百分之二十八土地作為公共設施服務用地 2.土地：捐贈百分之三十土地作為生態綠地 3.現金：捐贈不低於可建築基地面積之百分之十二之公告現值	
工業區變更為住宅區	都市計畫工業區檢討變更審議規範第6、7點（民86.1）	1.公共設施：自願捐地面積中之二分之一需作公共設施；扣除自願捐贈後剩餘土地，需再提供百分之三十作為區內公共設施用地 2.依變更後使用價值高低自願捐贈百分之十五至百分之二十五之土地	
工業區變更為商業區	都市計畫工業區檢討變更審議規範第6~7點（民86.1）	1.公共設施：自願捐地面積中之二分之一需作公共設施；扣除自願捐贈後剩餘土地，需再提供百分之三十作為公共設施用地 2.依變更後使用價值高低自願捐贈百分之十五至百分之三十之土地	
工業區變更為倉儲批發、物流中心、軟體工業專用區	都市計畫工業區檢討變更審議規範，物流中心葉、倉儲批發業軟體工業財務及事業計畫審核要點	1.公共設施：提供百分之二十土地作為公共設施用地，保留土地產權，並自行興建、管理與維護 2.土地：自願捐贈百分之十土地（變更為物流中心、軟體工業專用區者免捐贈）	

	(民84.5)		
零星工業區擴大變更毗鄰土地為工業區	都市計畫零星工業區就地擴大變更毗鄰土地為工業區使用處理要點 (民83.6)	1.公共設施：自行擬定細部計畫，提供必要之公共設施 2.土地：自願捐贈百分之三十土地作為緩衝綠帶	
都市計畫農業區變更使用審議規範（民86.2）	都市計畫農業區變更使用審議規範（民86.2）	1.公共設施：應劃設百分之四十土地作為公共設施及公用設備使用，其中至少百分之五需為完整可建築土地，以供直轄市、縣（市）政府作為設置之代用地 2.土地：道路、停車場、學校、公園綠地、兒童遊樂場等公共設施用地應贈與當地直轄市、縣（市）政府 3.現金：作為商業使用部份土地。應捐贈其面積與變更後第一次土地公告現值乘積之百分之五之金額	
農地變更	農地釋出方案第四條第一點	農地變更所得利益應繳交回饋金	其中二分之一撥中央農業主管機關供農業建設；二分之一撥供縣（市）、直轄市政府從事地方及鄉村建設，並支援辦理農地使用管制經費。

資料來源：內政部營建署資料提供（民國八十六年十二月），作者整理

（二）相關課題探討

以下本文引介台灣地區兩個均曾喧騰一時之回饋案例-汐止「鎮長稅」案及「京華開發案」，說明台灣地區當前面臨的現況，再據此並綜合前述現況之說明，針對現行回饋的作法提出檢討。

民國七十九年三月，廖學廣當選汐止鎮鎮長，開始要求到汐止鎮開發的建商，在完工後向鎮公所申請「未損毀公共設施證明書」時，每戶需繳交約一萬一千元，作為建商施工時所產生的空氣、噪音等污染、道路及水土保持破壞等的回饋，拒繳者，不發給證明書，使其無法完成交屋手續。以上所得款項，統一匯入汐止鎮農會及第一銀行汐止分行的帳戶內，統為支用。據統計，自民國七十九年至民國八十二年短短四年間，總共募得兩億多元的款項，約佔汐止鎮四年總預算的四分之一（林水波、林超琦，1994）。而廖學廣卻也因此而遭到判刑的命運，判

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

決書中指出，廖學廣巧立「回饋地方建設基金」的名目，要求開發者回饋，於法無據，且未經過預算編列的程序。而繼任的周雅淑於八十五年底擬出了新版的「鎮長稅」方案，名為「鼓勵營建廠商自願回饋地方建設行政指導方案」，由建商依建築面積每平方公尺一百至一百四十元，依自由意願酌情樂捐，惟其規定係援引「行政程序法」第一百六十三條為依據，認為以「行政指導」的方式，不需另外立法，而該法草案中有關「行政指導」一章，也在法務部送請行政院審查時，全數遭到刪除，因此，此一方案亦無法找到應有的法源依據。

「京華開發案」是台北市第一個工業區變更為商業區的案例，由於前無先例，且涉及的相關權益極廣，因此自審議之初便引起社會各界的廣泛重視，在歷經許多波折後，於審查九正式通過。此案樹立了未來「工變商」開發許可審核及回饋的基本模式，然由於回饋審議標準不明，且協商遊戲規則尚未建立，因此其間公私部門雙方爭議頗多，而審查委員間亦有不同的意見，如在捐地比例、捐贈停車位數、公共設施及綠地之管理維護等事項均難達成共識，而此一情形也直接導致審查程序的拖延，威京公司至少因此而多支出了近八十億利息成本，負擔可謂沈重；對市政府而言，在審議的過程中，召開了無數次的審查會、協調會，投入了大量的人力與經費；而對民眾而言，公部門投注於審查的有形及無形資源，直接使得社會的可用資源縮減，影響到民眾的福利，同時開發時序的延遲，也對都市的發展造成負面的影響。

以下分別就基本理念、相關法令及實際執行之相關課題進行探討：

1. 回饋基本理念

(1)回饋理念不明

現有回饋方式下，如工業區變更回饋綠帶可視為外部成本內部化的體現；而非都市土地開發審議規範中依人口標準計算公共設施用地面積，則偏向使用者付費的觀念。然現行法令中，仍有部份規定之理論依據不明。

(2)缺乏整體考量

部份回饋規定僅針對變更地區本身作考量，並未顧及其他地區對變更地區的影響，以及變更區准許變更後對周圍各區的影響。

(3)未完全考量社會成本

土地使用變更及後續的開發行為均造成巨大的社會成本，而這些成本在以往均非

由土地所有權人或開發者負擔，十分不合理。現行回饋規定中，仍有部份變更之社會間接成本，並未完全納入考量。

(4)未針對累積性環境影響作評估

現行變更案審核時，僅對開發計畫本身作環境影響評估，並未將先前變更案所造成的環境影響予以加總，以致經常錯估變更所造成的影響。

(5)負擔主體歸屬問題

有關回饋負擔之主體，現行法令中規定有土地所有權人、申請人、開發者等各種不同的情形，在決定回饋課徵對象時，宜予明確釐清。

(6)變更區內外之公平性問題

一般變更回饋多著眼於變更區內之公平性，忽略變更區內與變更區外之公平性。

2. 法令面之相關課題

(1)捐地方式過於僵化

現有法令中，對捐地比例多採固定比例，雖有行政效率上的考量，卻因而忽略了變更地區間的異質性。如生產用地與一般住宅用地理應適用不同標準，不能概括而論，以同一比例進行回饋。

(2)法令繁瑣，難以適用

相關規定散見於各法令中，常有重疊和適用疑義的問題出現；而變動規定過於頻繁，也讓特定團體有從中牟利的機會，甚至引發圖利他人的聯想。

(3)機關重疊，審核重複

以非都市土地住宅開發為例，自申請變更使用到取得開發許可，至少牽涉 20 個單位以上，各單位之權責多有重複或混淆不清的情形，且並未於法令中明訂。

(4)回饋折算情形不普遍，且條件不明

為適應不同變更基地的性質及需要，回饋型態應有彈性，如捐地應可改為代金或公共設施，而其換算條件也應有明確的規定，不宜含糊帶過。

(5)捐地零星，不易利用

由於台灣地區地狹人稠，因此一般而言，申請變更之土地面積均不大，在此情形下，

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

法令卻規定必須捐出一定比例之土地作為公共設施，而法令中對捐地區位、形狀並未要求，自然造成捐地畸形零星，無法整體利用的窘境。

(6) 缺乏法源依據

現有回饋作法，部份缺乏法源依據，如「鎮長稅」，而部份僅係行政命令，層次較低，因此經常產生無法適用或執行困難之窘境。

(7) 回饋管理維護權責不明

目前大多數法令均未對回饋金的管理作說明；此外對於捐獻的土地及公共設施，多未述及管理機關，亦未提及可否處分，以及處分收入應如何處理。

3. 執行面的課題

(1) 缺乏公私雙方溝通管道

目前變更案於審議時，多數由公部門作成單方面的裁決，申請變更者很少有機會提出說明或發表意見，如此不但減低公私部門合作的機會，同時增加賄賂發生的機會。

(2) 回饋時機缺乏彈性

在現行法令中，大多數要求回饋義務人於特定時點進行回饋，如此雖然減少了行政機關於作業上的困擾，但卻忽略了個別變更案所存在的差異。

(3) 環境影響評估作業未切實執行

以往對於環境影響評估並未強制要求，或將其視為例行公事，並未嚴格把關，而「環境影響評估法」雖已通過，但限於技術、經費之不足，目前實施仍不徹底。

(4) 回饋內容與地方需要脫節

目前開發者對捐地區位及公共設施提供的類型具有一定的決定權力，然而由此所提供的公共設施卻常無法符合該地的需要，失去回饋社會的原意。

(5) 政商介入回饋審議

如前所述，由於變更規定繁瑣，所涉及的主管及審議機關繁多，因此經常演變成變更程序、變更門路等訊息均掌握在特定利益階層手中的情形。除此之外「官商勾結」、「圖利他人」的案例及傳言亦屢見不鮮。

(6) 審議機關本位主義過重

部份變更案牽涉較廣，相關的主管及審議機關遍及中央、縣級及各鄉鎮（市），以至於個別要求的回饋條件及偏好均各不相同，爭議時有所聞。

(7)估價制度未建立

變更使用之影響程度如何，須有客觀的估價制度，但由於目前公正的估價制度並未建立，因此目前於計算代金繳納數額時，僅能以公告現值核算，不僅與理論不符，且可能會發生偏誤的情形。

(8)缺乏民眾參與機制

目前政府部門於審議變更案時，很少考量變更區內及變更地區周圍居民的意見，因此時常會遭遇阻力，也造成回饋規定無法符合居民需求的現象。

(9)缺乏強制罰則

若回饋義務人拒不履行回饋的承諾，或延遲規定的回饋時間，目前多無強制執行之規定或罰則，因此無法可管。

五、問卷訪談及相關研究比較分析

(一)問卷訪談結果

為瞭解相關業者對現行土地使用變更回饋方式之看法，並徵詢業者對未來回饋方式改進的意見，本研究擬具「土地使用變更回饋方式之研究問卷調查表」，針對相關業者，包括建設公司、工程顧問公司、土地開發公司及公營事業開發機構之相關業務主管進行問卷調查，本問卷以郵寄之方式為主，調查台北市、台北縣及桃園縣之相關業者，期間為期三個月，自民國八十六年三月至五月。發出問卷 300 份，共回收 51 份，回收率 17%。

為彌補問卷調查結果之不足，並使研擬之回饋方式能充分反映業者之意見，本研究乃針對前述業者中，選擇八家有回饋經驗且較具代表性之業者，作更深入之訪談。其結果綜合分析如下。

1.回饋相關經驗與基本問題之認知

在填答問卷的業者中，僅有 21.57% 的業者曾有進行土地使用變更回饋的經驗，且多認為

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

申請時間過長及審查流程繁複，以致業者提出申請之意願低落。其中以都市土地住宅區變更為商業區及工商綜合區開發比例較大，佔所有案例之 27.3%，其次為非都市土地丙種建築用地變更及工業區變更為住宅區。而在回饋負擔方式方面，則以捐地最為普遍，佔 72.73%，其次為捐贈代金及公共設施，此一情形可能為早期回饋相關法令規定多以捐地為主所致。

就現行整體變更回饋規定而言，業者認為較不合理處主要為法令規定繁複及回饋方式缺乏彈性，因此未來如何整合各種回饋相關法令，並增加回饋負擔方式之選擇性，便成為重要課題。

2. 回饋時機

在回饋時機方面，較為多數的受訪者（35.2%）認為回饋之最佳時機為申請土地變更許可時同時課徵，如此較符合「土地使用變更」回饋的原意。而其他受訪者亦有主張於建築執照核發時或使用執照核發時進行回饋，其主要理由為配合現行建照核發作業流程，較易實施。

3. 回饋用途

根據調查結果發現，無論在何種開發型態下，受訪者均認為停車場、公園綠地、污水處理設備及道路為開發者所必須提供之公共設施，然其重要性各不相同，住宅區開發較注重休閒設施之提供，而工商綜合區開發較注重基礎設施（如停車場、道路之設置），而工業區之開發則相對較重視環境的問題，因此受訪者將污水處理設備及下水道之提供列為較重要的回饋項目。

4. 回饋額度

受訪者中有高達九成以上受訪者認為現行回饋規定並不合理，其原因以回饋比例（額度）缺乏依據所佔比例最高。其次，亦有超過一半的受訪者認為現行回饋項目較缺乏彈性，宜更多樣化。此外，尚有一部份的受訪者認為回饋額度過高，應予降低。

而問及業者對合理回饋比例之意見時，有 35.3% 的受訪者認為不應有一硬性規定，應視個案作彈性調整，然此一「彈性比例」究竟如何界定？而最後的回饋比例應透過何種方式決定，均值得進一步探討。

5. 回饋額度決定方式

在回饋負擔額度決定方式方面，有超過五成之受訪者贊成由公式概算出一回饋數額，再

就此一數額進行協商，決定最後回饋額度，如此既可避免回饋之漫無標準，又可保持其彈性，惟對此一概算數額究竟應作為回饋數額之上限、下限或基本之定額標準仍存有些許爭議，有待進一步探討。其次，有三成五之受訪者主張按一定公式核計即可，其主要理由為避免不必要之爭議，且擔心協商會增加審議之時程，反而增加開發者本身的成本。

關於制訂計算公式時，業者認為應考量變更對環境之衝擊、開發者之合理利潤及變更對公共設施需求的影響，而開發者因變更所產生之利得一項亦有近五成之支持度，然部份業者認為該項因素可能會與現行土地增值稅制產生重複課稅之疑慮，因此建議不應納入設計公式時之考量，此一看法可能導因於對回饋定義之認知及稅與費之差異有所誤解所致。

若引入協商機制時，受訪者均認為地方審議機關及開發者為必然人選，此外，多數受訪者亦認為土地權利關係人及變更地區居民代表亦應參與協商，至於中央主管機關及相關事業機構，多數業者則認為應站在監督及輔導的立場，而不應直接參與協商，以免增加協商之困難度，並延誤協商時程。

在公共設施負擔額度計算依據方面，多數業者認為應依變更對公共設施服務水準影響、變更種類（型態）、變更面積、實際開發面積及總樓地板面積作全盤考量，方能訂出一較為合理之負擔額度。

6. 回饋負擔方式

就回饋負擔方式而言，經調查發現業者較偏好捐贈代金，其次為興建公共設施及捐贈樓地板，最後則為捐地。究其原因，發現受訪者偏好捐贈代金之主要原因為方式簡便，且不必牽涉管理維護的問題；而興建公共設施則較能符合變更使用回饋之原意，但管理維護權責則有待釐清；至於捐贈樓地板及捐地，由於直接使申請變更者之可利用面積減少，較不受業者的歡迎。

若以繳納代金為回饋方式，業者較傾向於分期攤還，以減輕其負擔；若採捐地方式，由於計算標準不一，有將近一半之受訪者認為應按變更種類決定一固定捐地比例，而另有四成之受訪者贊成按基地變更後價值之一定比例作為計算標準，可顧及各基地之異質性；若採捐贈樓地板面積方式，多數受訪者贊成按樓地板總價值之一定比例進行回饋，他們多認為此一方方式考量了不同基地間樓地板價值之差異因素，並反應不同使用強度之差異，較為合理。

7. 回饋管理維護

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

有關回饋管理維護事項，有 37.4%的受訪者主張由開發者或申請變更人出資，同時進行管理維護，其方式則多建議成立管理維護委員會，由開發者及變更地區居民共同參與。另有 31.4%的受訪者認為應由開發者或變更申請人出資，完成後交由公部門管理維護，對業者言，可減少人力之運用。

8. 相關配合措施

多數業者認為目前當務之急必須整合及修訂現行回饋之相關法令，將相似之規定整合於同一法令中，並補充其規定含混或不足之處。其次是公私部門協商管道之建立，及具公信力之仲裁及監督機構之成立，均有助於化解回饋時所可能產生的衝突，並使回饋之條件更加公平。而健全規劃管制體系以及土地估價師制度之建立則是治本之道。

(二)相關研究比較分析

以往有關於變更回饋方式的相關研究，除了以學理及案例探討的方式進行探討外，亦有部份研究藉問卷調查及訪談方式分析相關的課題。林炳勳（1993）以多準則決策評估方法（AHP）及敏感度分析針對政府行政官員進行問卷調查，評選最適的衝擊費課徵方式；邊泰明（1995）以台灣地區各市鄉鎮首長為對象，調查其對課徵開發衝擊費意願、方式及時機等相關課題之意見，以下本文針對其結果作比較，並製表如表二，作為後續擬議回饋方式之參考。

1. 回饋時機

就回饋時機而言，各研究受訪者均認為在土地使用變更或開發許可時為最佳之回饋時機，如此較符合「成長付費」或「變更回饋」原意，並能配合控制地方之發展。此外，均有部份之受訪者主張於建築執照或使用執照核發時進行回饋，以與現行行政作業流程相結合，且相關設施之成本較易精確估算。

2. 回饋主體

在回饋主體方面，各研究所得結果大致相同，均認為應由土地使用變更申請人或開發者負擔，其主要原因為受訪者多認為正因為開發者或變更申請人於當地申請變更或開發，才造成了該地公共設施需求之增加或環境之衝擊，因此理當由其負擔該項費用。

表二 相關研究比較分析表

	林炳勳 (1993)	邊泰明 (1995)	本研究 (1997)
回饋時機	土地使用變更許可或開發許可時	提出開發許可時	土地使用變更許可時
回饋主體	開發者	開發者	變更申請人或開發者
回饋用途		公園綠地、兒童遊樂場、市場、道路、停車場	公園綠地、停車場、道路、兒童遊樂場、污水處理設備
回饋額度決定方式		訂定公式 (83.3%) 協商 (15.3%) 其他 (1.5%)	依公式訂出一數額，再就此數額協商 (56.9%) 訂定公式 (35.3%) 協商 (3.9%) 其他 (3.9%)
回饋負擔額度計算依據		不動產價值 (38.4%) 樓地板面積 (35.2%) 住宅單位 (20.0%) 其他 (6.4%)	變更種類(型態) (74.5%) 樓地板面積 (74.5%) 變更對公共設施服務水準影響 (64.7%) 變更面積 (56.9%) 開發面積 (51.0%)
回饋額度			視個案而定
回饋負擔方式	捐贈公共設施 捐贈代金 捐地	代金 (62.8%) 自行興建公共設施 (18.6%) 捐地 (14.0%) 其他 (4.6%)	捐贈代金 (優先) 興建公共設施 捐贈樓地板 捐地
相關配合措施		法令障礙之突破 地方財政制度之配合 健全規劃行政體系 與土地稅間衝突之處理	法令之整合及修訂 建立公私部門協商溝通管道 具公信力仲裁監督機關 健全規劃管制體系

資料來源：作者整理

3. 回饋用途

在回饋用途方面，比較邊泰明 (1995) 與本研究之結果可以發現，受訪者均認為公園綠地、停車場、道路及兒童遊樂場為開發者所必須提供之設施，而在邊泰明 (1995) 中，鄉鎮市長認為市場一項應由開發者負擔，而本研究中之受訪者則多認為此一項目應由公部

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

門來提供，則是較為明顯的差異，也反映出公私部門之不同立場與看法。

4. 回饋額度決定方式

在此項課題上，相關研究所得結果略有出入。根據邊泰明（1995）之研究，多數受訪者贊成以一定公式決定回饋數額，其原因不外乎較符合簡單、公開及合理原則，且對政府部門而言，可避免額外的編制及協商成本，執行較易；然站在私部門的立場，本研究之受訪者多支持先由公式計算出一回饋數額，再就此數額進行細部的協商，決定最後的回饋數額。受訪者多認為如此較能保持彈性，且能視個案特性之不同作個別之調整。

5. 回饋負擔額度計算依據

比較邊泰明（1995）及本研究之結果，由於受訪對象之差異，以及受訪主題略有不同（前者偏重於開發影響費之探討，後者著眼於變更回饋之方式），因此其結果亦略有出入。本研究認為於計算回饋負擔額度時須考量變更對公共設施服務水準之影響、變更種類（型態）、變更面積、不動產價值及樓地板面積等五個面向。

6. 回饋額度

其他研究並未針對此一項目進行調查，因此無從進行比較，然過去相關研究曾以學理之方式針對此課題作探討，有些是訂出一統一之回饋比例，而有部份是訂出一計算公式，然前者過於粗略，後者雖較精確，卻仍未能涵蓋所有變更之情況，因此本研究根據此次調查之結果，建議變更回饋時不宜依據一統一比例，應依不同變更型態，訂出不同計算公式，計算出變更回饋之數額。

7. 回饋負擔方式

觀諸本研究與其他三研究所得之結果可以發現，捐地及捐贈樓地板面積雖然為目前較為通用之回饋方式，但均未獲得公私部門之青睞，其主要原因為公部門必須負擔土地或樓地板之後續管理及處分工作，而私部門亦認為此一方式會使其開發利潤大為減少，因而較不傾向採取此一方式。至於在捐贈公共設施及代金上，邊泰明（1995）及本研究均得到捐贈代金優於興建公共設施之結果。站在公部門的立場，認為若以代金方式回饋，政府部門能作較靈活的運用；而站在私部門的立場，則認為捐獻代金方式較為簡便，省去公共設施後續之管理維護工作。然林炳勳（1993）針對政府行政官員所作的調查，則給予捐贈公共

設施較公平的評價，因為受訪者認為此方式之課徵成本較低，且可達到公共設施之及時及充分提供。

8. 相關配合措施

在相關配合措施上，法令面相關課題之整合及突破為受訪者共同之期望。此外，規劃管制體系之健全亦被視為是必要的措施。而在受訪鄉鎮市長中，多數均認為應儘速健全地方財政，以配合制度之實施，此一結果可能與地方行政首長本身接觸相關事務，對地方財政問題有較深刻之體認有關。而私部門業者相對則較重視公私部門協商管道之建立，以使業者的意見能得到充分的反映，同時，仲裁機關建立之需求亦反映業者對現行土地使用變更回饋規定之公正性仍然存有疑慮，值得相關單位之重視。

六、土地使用變更回饋課徵原則之擬議

本文根據前述對於現行變更回饋體制之探討、各國相關回饋方式之分析以及相關業者之調查訪談，研擬以下土地使用變更回饋之長短期改進方向，作為公部門未來制訂相關政策及法令之參考。

以下首先針對課徵基本原則說明如下：

(一) 變更回饋之定義及基本理念

根據前述對土地使用變更回饋相關理念之探討，本文將「土地使用變更回饋」定義為：為減低土地開發或土地變更使用後之開發行為對環境、公共設施服務水準及其他公共利益之負面衝擊，基於成長付費之原則，而向土地開發者、變更申請人及其他因變更而受益者所課取之費用或實物。

經由對相關理念以及文獻之探討，本文認為土地使用變更回饋並不完全適用於使用者付費或受益者付費原則，而應屬於「成長付費」理念之範疇。成長付費係指特定的公共設施需求可歸因於變更行為或新開發案之開發行為，政府可要求開發者在開發過程中將此外部成本內部化，並由開發者或變更申請者以費用支付或實物提供之方式，內部化成長所產生之外部成本。

(二) 回饋負擔計算依據

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

計算回饋額度時，應考量之因素頗多，本文認為主要包含下列幾項：

1. 變更對環境衝擊程度

該地區變更後對區內及區外之環境有何衝擊，均需作詳細估算，此部份工作有賴環境影響評估作業之配合。

2. 變更對公共設施服務水準之影響

此部份主要考量變更後對各項公共設施需求之增加量，以使變更後該地區之生活環境品質不致下降。

3. 開發者之合理利潤

計算變更回饋額度時，應將變更申請人或開發者之合理利潤納入考慮，以免損其變更應有之正常利潤，導致土地資源之誤用。

4. 變更種類及變更面積

變更種類及變更面積對回饋用途、數額均會有不同程度之影響，因此必須充分納入考量。

(三)回饋用途

在回饋用途方面，本研究認為應符合下列幾項原則：

1.回饋之內容應僅限用於興建或改善變更地區內之公共設施，或減低變更對該地區環境造成之衝擊。

2.回饋之用途應以社區整體之設施為主要考量，且其回饋之受益範圍應以變更地區內之居民為主要對象。

3.回饋用途宜僅作原則性規定，其實際回饋項目及使用情形應視變更案之性質及變更地區之個別條件作彈性調整。

4.回饋用途應視變更區位之不同，而有彈性之考量設計，不宜硬性規定相同之回饋用途。

其次，本文分別就長短期之作法提出下列改進方式：

(一)短期作法

1.回饋之理念依據

短期內，除依據現有相關回饋法令進行回饋外，地方政府亦可考慮援引規費課徵之相關法令，例如「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，據以發佈行政命令，加以課徵，若係由鄉鎮開徵，則仍應經鄉鎮民代表會通過，始得為之。

2. 回饋之課徵主題

在現行體制下，變更之發生可分為兩種情形，一是透過通盤檢討變更或逕為變更之方式，第二種則因土地所有權人或開發者主動申請。由於第一種變更事實之發生肇因於政府基於政策原因之執行所形成，其土地使用變更之所有權人並非造成公共設施需求增加或環境衝擊之始作俑者，不符合成長付費之理念，故土地所有權人理應不需負擔變更回饋。而第二種變更事實符合成長付費之理念，其變更申請人或開發者即為本文建議之回饋主體。

3. 回饋時機之選擇

為免法令及制度之大幅更動，短期內可考量配合現行建管作業之流程，於核發建築執照時進行回饋。

4. 回饋額度之決定方式

在短期內，應健全現有法令對回饋額度計算之相關規定。並針對不同之變更型態，設計回饋計算公式，以為課徵之標準。

5. 回饋負擔方式之考量

綜合前述之分析及問卷訪談，本文認為土地使用變更之回饋負擔方式應以捐贈代金及公共設施為主，惟限於目前代金收支管理辦法不明，且公共設施管理維護權責不清，因此建議短期內仍以捐地或捐贈樓地板面積為主，目前法令中對此一部份規定較為詳細，推行時阻力應會較小。同時此一方式有助於解決目前政府取得土地困難之窘境，然若捐地（或樓地板）面積過小或零碎不整，反而可能有礙土地之整體經濟有效利用，因此本文建議未來應對捐地之區位、形狀及規模作限制，以避免此一情形的產生。而回饋之比例，則可考慮以變更後土地總價或樓地板總價之某一比例為標準。

此外，各種回饋方式之選用，於法令中宜僅作原則性之規定，實際採用時宜考慮地區發展現況、地方實際需要及回饋義務人之負擔能力，加以彈性運用，而不同回饋方式間亦可視實際情形折價負擔，惟相關之折算標準應於法令中作明確規範，以資依據。

6. 回饋項目之使用管理及維護

代金之使用應採「專款專用」，並以鄰里及社區型設施為原則。在使用期限方面，可考慮參酌都市計畫通盤檢討之期限，以五年為一期，必要時得增加一年為緩衝期，若期限屆滿仍未使用，則應予以退還回饋義務人。

回饋之公共設施，於完成並取得使用執照後，應即開放供公眾使用，而其管理維護之費用，原則上應由原回饋義務人出資，而由公部門進行管理維護。

回饋之土地及樓地板其產權應單純化，並應於變更核准時捐贈並登記為地方政府所有。

(二) 長期作法

1. 回饋之法令依據

長期而言，本文認為可仿照美國影響費制度中之「合理關聯性測試」，建立相關之檢測標準，以確知土地使用變更與回饋間明確之關聯性。此外，亦應儘速整合現行相關法令，由中央立法擬定統一之法源，並將回饋之精神及理念完整納入法令中，同時修訂地方自治及財政收支劃分之相關規定，使回饋之作法獲得明確及完備之法源地位，而相關之課徵及管理維護法源，如「影響費課徵條例」、「代金收支管理辦法」，也應儘速訂定。

2. 回饋主體

未來全面實施發展許可制後，所有土地之開發均需透過私人提出申請，因此變更回饋之主體自然為土地使用變更申請人。

3. 回饋時機

為符合土地使用變更回饋之原意，本文認為變更回饋之時機應為土地使用變更許可核准時，此外，為考量回饋義務人之實際負擔能力，或以此作為獎勵開發之誘因，可對回饋時機作有限度之彈性處理，如採分期償付的方式為之。

4. 回饋額度之決定方式

為使回饋之作法更具彈性，且符合公私部門雙方之利益，本文建議長期而言，可由公式概算出一回饋數額，再由公私雙方就此一數額在某一上下限內進行協商，以決定實際之回饋額度，如此也較能適應個別案例之特性，作機動性之調整。此外，若回饋義務人有意提供超過回

饋額度之數額，或提供特殊有益之設施，有關單位應對其給予獎勵，並配合發展許可制之精神，建立回饋－協商－獎勵開發之機制。

5. 回饋負擔方式

根據前述之分析，本研究認為，長期而言，若代金收支之規定能予以健全化，且公共設施之管理維護權責能予釐清，則回饋負擔方式應以捐贈代金及提供公共設施為主。

對私部門而言，捐贈代金之方式最為簡便，且無需負擔後續管理維護之責，較節省人力及物力；對公部門而言，代金可作較彈性及整體之運用，且可避免因捐地（或樓地板）零星而造成利用困難之情形。除此之外，其相對稽徵成本亦較低，因此可作優先考量。惟繳納代金時，可考量回饋義務人之負擔能力，對繳納方式採取較彈性之作法，如分期攤還等，以減輕相關義務人之負擔。

其次，透過捐贈公共設施之回饋方式，不但能確保公共設施之及時提供，維持變更地區之生活環境品質，同時亦可提昇社區之整體價值，因此無論對公私部門而言，提供公共設施之回饋負擔方式不失為一良策。

此外，回饋負擔方式之選用必要時可透過協商決定，同時不同回饋方式間亦可混合搭配採用，以達成預期之政策目標。

6. 回饋項目之使用管理及維護

在長期下，代金之使用應考慮不同變更種類之特性及變更後是否立即開發，訂定不同之使用期限，以符合實際之需求。而在代金的管理方面，應以特定名目基金之方式存放，統一匯入同一帳戶，而各項收入之支用，亦必須透過預算審查之程序，接受民意機關之監督並將前述規定統合於「代金收支管理辦法」中。

而有關公共設施之管理維護，應由政府部門、開發者及居民代表共同組成管理維護委員會，統籌推動。而捐贈之土地及樓地板，宜作設施用地者，應優先提供，若不適用於設施用地，則得准予出售，其收入依代金收支管理辦法統為支用。

茲將本文擬議之回饋方式整理如下表三：

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

表三 土地使用變更回饋方式建議表

	短期作法	長期作法
回饋依據	依現行回饋相關法令及規費課徵之法令課取	合理關聯性測試標準之建立 回饋基本法源之建立及修訂
回饋主體	變更申請人或開發者	土地使用變更申請人
回饋時機	土地便用變更許可時或核發建築執照前	原則上為土地使用變更許可時，必要時可作彈性處理
回饋用途	以社區整體設施為主，其受益範圍包括變更區內多數居民	以社區整體設施為主，其受益範圍包括變更區內多數居民
回饋額度決定方式	按現行法令之規定，參考計算公式之研擬核計	按公式概算出一數額，再由公私部門就此數額進行協商
回饋額度計算依據	變更對環境衝擊程度、變更對公共設施需求影響、開發者之合理利潤、變更種類及面積	變更對環境衝擊程度、變更對公共設施需求影響、開發者之合理利潤、變更種類及面積
回饋負擔方式	捐地及樓地板為主，捐贈代金及公共設施為輔	捐贈代金及公共設施為主，捐地及樓地板為輔
回饋項目之使用、管理及維護	代金專款專用；公共設施由回饋義務人出資，公部門進行管理維護；土地及樓地板捐贈並登記為公有	訂定代金收支管理辦法，統籌管理運用；成立管理維護基金及委員會，推動公共設施之管理維護；捐地及樓地板得出售並匯入帳戶統籌運用

資料來源：作者整理

七、結論與建議

(一)結論

本文認為台灣地區現行土地使用變更回饋方式仍存有許多缺失，於基本理念、相關法令及實際執行部份均有諸多課題有待改進，而英國透過規劃協議要求開發者負擔社會義務，以及美國透過開發影響費的課徵，達到外部成本內部化及充分提供公共設施之作法，均值得我國借鏡。

而本文透過問卷調查及深入訪談之方式，瞭解相關業者對於土地使用變更回饋方式之意見，獲致下列結論：

- 1.回饋時機以申請土地使用變更許可時較佳。
- 2.回饋用途以停車場、公園綠地、污水處理設備及道路為主。

- 3.回饋額度宜作彈性規定，以一定公式核計並輔以協商決定之。
- 4.決定回饋額度時宜考量變更種類、變更規模、變更對環境與公共設施需求之影響，以及開發者之合理利潤。
- 5.回饋負擔方式以代金優先，其後依序為公共設施、捐地及捐贈樓地板。
- 6.回饋設施之管理維護宜由開發者出資並負責管理維護工作

(二)相關配合措施之建議

建立完整之土地使用變更回饋體制，除了基本理念之確立及回饋方式之擬議，尚需周邊環境及相關規定之配合。本文建議如下：

1. 變更回饋審議機關之整合

目前土地使用變更回饋審議機關疊床架屋，且事權並未統一，以致經常令開發者無所適從，同時形成審議程序冗長之弊端，因此建議往後應加以整合，建立單一窗口，並簡化不必要之審議流程。

2. 財政收支劃分及地方自治法令之修訂

為使地方課稅有明確法源，宜儘速訂定省縣及直轄市地方自治法規，使地方政府有依法課稅之權，而「財政收支劃分法」亦應重新檢討，以規範回饋制度全面實施後中央及地方財源之歸屬。

3. 規劃管制體制之調整及健全

為因應回饋制度及發展許可制之全面實施，現行規劃體制宜作全面調整，而相關法令，如營建署研擬之「國土綜合發展計畫法」草案應儘速通過並落實執行，「城鄉計畫法」亦應加速擬定，以符合未來之需要。

4. 民眾參與之落實

目前變更回饋審議作業中並未確實落實民眾參與，以致造成審議結果與民意之落差。本文認為日後變更回饋之審議過程應透明化，隨時公佈審議之最新動態，同時廣納變更地區居民之意見，以切實達成變更回饋之目標。

5. 協商、申訴仲裁、監督及強制執行制度之建立

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

法令中應詳細規定協商之遊戲規則，使公私部門皆能有所依循；而開發者若對審議結果不滿，亦應有暢通之申訴管道，並有公正之仲裁機構審理；關於回饋之實際執行及後續管理維護事項，應有專責之機構負責監督，若發現執行不力，則應考慮給予重罰或強制其執行。

6. 環境影響評估之落實

目前多數變更或開發案之環境影響評估僅流於形式，且未做累積性之評估，容易低估變更之環境衝擊，因此建議未來變更回饋之環境影響評估應嚴加把關，同時作累積性之考量。

7. 相關專業人才之養成

為因應未來回饋審議程序中納入協商機制作法，地方政府應著手培養協商人才；為使回饋額度能作合理之標準，則有賴估價制度之建立及估價人才之培育。

8. 回饋審議及協商資料庫之建立

為輔助變更回饋審議之決策，相關資料系統宜儘速蒐集彙整，並建立土地使用及公共設施等相關資料庫，同時可考慮建立協商個案之資料庫，提供公私部門協商之參考依據。而對於回饋之相關理念，公部門亦應加強宣導，使相關業者及民眾對本身之權利義務均能有明確之認知。

(三)後續研究之建議

1. 本文未對回饋方式與發展許可制之整合，以及土地使用變更回饋協商制度之建立進行探討，同時亦未對各類變更型態回饋額度之估算方法作探討，均有待後續研究。
2. 目前相關文獻中，尚未有同時從公私部門之面向探討對土地使用變更回饋制度之看法，未來可以訪談法或 Delphi 法配合比較分析法，來探討公私部門對此一議題之看法，以歸納出更客觀可行之課徵方式。

參考文獻

一、中文部份

1. 林水波、林超琦，1994，由資源有限性看汐止鎮長稅擴散效應之成因影響，中國行政評論第

3卷第3期，頁75-100

- 2.林秉勳，1993，開發影響費課徵方式評選之研究，台大建築與城鄉研究所碩士論文
- 3.林森田，1993，土地開發許可制之研究，行政院經建會住宅及都市發展處
- 4.洪維廷，1996，發展許可協商制度之研究，政大地政研究所碩士論文
- 5.陳慧君，1991，基地開發道路衝擊費之計算與課徵方式之研究，交大交通運輸研究所碩士論文
- 6.賴宗裕，1997，土地開發影響費之理念與課徵原則之探討，土地與環保學術研討會論文集，台北，頁1-11（a）
- 7.賴宗裕，1997，土地使用變更回饋方式之研究，中華民國建築投資商業同業公會全國聯合會（b）
- 8.賴宗裕，洪維廷，1997，課徵土地開發影響費於台灣地區實施之探討，第十六屆測量學術及應用研討會論文集，桃園，頁409-418
- 9.邊泰明，1995，土地開發衝擊費之研究，中國土地經濟學會

二、英文部份

1. Altshuler and Gomez-Ibanez, 1993, *Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use Exactions* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy).
2. Bunnell, G., 1995, "Planning Gain in Theory and Practice," *Progress in Planning* Vol. 44, pp.1-113.
3. Connors and High, 1987, "The Expanding Circle of Exactions: From Dedication to Linkage," *Law and Contemp. Probs.*, Vol. 50, pp. 60-70.
4. Frank, J. E. and Downing, P.B., 1988, "Patterns of Impact Fee Use," in *Development Impact Fees*, ed. By Arthur C. Nelson (Chicago, Ill.: Planners Press), pp. 3-21.
5. Frank, J. E. and Rhodes, R.M., 1987, *Development Exactions* (Chicago, Ill.: Planners Press).
6. Henrry, D., 1985, *Planning by Agreement: A Local Survey*, *Journal of Planning and Environment Law*, pp. 395-400.

台灣地區土地使用變更回饋方式之探討

- 7.Jowell, J., 1977, Bargaining in Development Control, *Journal of Planning and Environment Law*, pp. 414-433.
- 8.Nelson, A. C., 1988, *Development Impact Fees: Policy Rationale, Practice, Theory and Issues* (Chicago, Ill.: Planners Press).
- 9.Nelson, A. C., Duncan, J.B., Mullen, C. J. and Bishop, K. R., 1995, *Growth Management Principles and Practices* (Chicago, Ill.: Planners Press).
- 10.Nicholas, Nelson, and Juergensmeyer, 1991, *A Practitioner's Guide to Development Impact Fees* (Chicago, Ill.: Planners Press).
- 11.Nicholas, J. C. and Nelson A. C., 1988, Determine the Appropriate Development Impact Fee Using the Rational Nexus Test, *APA Journal* Vol. 54, No. 1, pp. 56-66.
- 12.Sullivan, A. M., 1983, The General Equilibrium Effects of Congestion Externalities, *Journal of Urban Economics* Vol. 14, pp.80-104.