

都市計畫擬訂採用浮動區位配置之研究

—從財富公平分配和開發效率觀點分析—

邊 泰 明 *

本文主要目的是針對我國都市計畫擬訂，土地使用分區管制所導致的財富重分配公平性問題以及開發效率問題進行探討，並分析現行抵價式區段徵收開發方式中，土地權益分配究屬使用者付費或受益者付費，以其為基礎，提出浮動區位配置構想，以標售或協商方式賦予土地開發權，應用在未來的都市計畫擬訂過程中，以解決傳統分區管制所導致財富不公平分配和開發無效率的現象。

一、前 言

都市計畫的擬訂係針對一定地區內之土地使用作合理之規劃，以滿足都市內各種活動的需要。而土地使用的規劃係配合活動的需要，對於土地賦予各種不同使用的功能，也可以說賦予土地不同的開發權。由於土地開發權的取得，隱含鉅額的開發利益，因此都市計畫的擬訂涉及財富重分配（**Wealth Redistribution**）公平性的問題。**Geoty** 和 **Wofford**（1979）認為分區管制（**Zoning**）的制訂是為調整土地使用的外部性問題，這種傳統的看法並不能合理解釋分區管制的功能，倒是把分區管制視為一種財富重分配的工具較為適當。我國都市土地的管制採用分區管制制度，因此都市計畫的擬訂亦存在財富重分配公平的問題。都市計畫所謂滿足都市活動係以未來的需要為依歸，具有長期性的特性，因此涉及開發效率的問題，也就是都市計畫的擬訂，土地開發權的賦予雖屬一次供給行為，但實際開發必須配合未來的

*作者為本校地政系副教授

發展需要分期分區循序實施，如何安排開發時序是開發效率的問題。Shoup（1970）、Arnott 和 Lewis（1979）認為土地開發時序（Land Development Timing）和土地價值期望增加率有關。當地主認為土地開發價值未達預期之增加率，雖然賦予了土地開發權，但可能不進行開發，或延遲開發，該現象均無法符合都市發展的需要，無形中將造成社會福利的損失。所以說都市計畫對於土地開發權的配置必須審慎處理有關財富分配的問題和開發時序的問題。目前振興經濟方案中，有關農地釋出作為工商發展用地的政策，亦屬於土地開發權在空間重新配置的型態，可預期的也將面臨財富公平分配和開發效率的問題。如果不能妥善處理，農地釋出以振興經濟發展的效果，將會大打折扣。

土地開發權既然隱含鉅額開發利益，其配置是否能以標售方式行之，土地開發權若採標售方式，其標售基礎應從「使用者付費」著手或從「受益付費」觀點行之，始符合公平原則，是本研究主要目的之一。Fischel（1978）認為土地使用在分區管制下，現有居民面對開放空間土地（被分區管限制不能開發的土地）的價格比市政服務（Municipal Service）的價格來得低，雖然分區管限制了太多的土地不能開發，但是卻受到現有居民的偏愛。Fischel 並從財產權的觀點分析，認為分區管制如果不能出租或出售，則屬於不完全的財產權型態，因此對於土地資源的分派將導致無效率。Mills（1989）認為分區管制能創造地租，地主會透過各種途徑謀求土地開發權以獲得地租，但在尋求的過程中會增加社會成本，導致分區管制的無效率。Mills 並認為地主以市政捐獻（Municipal Exaction）、土地開發競圖或先買開發時序（Preemptive Timing）等方式取得土地開發權會消蝕掉分區管制所產生的地租，是屬於沒有效率的開發方式，建議以標售土地開發權的方式始能矯正分區管制無效率的現象。基本上，Mills 認為分區管制中土地開發權是可以出售的。

都市計畫地區開發效率的分析是本研究另一重點。民國七十九年三月間召開第一次全國土地會議時，作成了「為了建立土地儲備制度，凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」的決議。該決議雖然從土地開發權公平分配的角度著眼，但土地儲備在土地開發的過程中，是否能夠扮演開發效率的功能？區段徵收方式中，地主若採取領回百分之四十抵價地之方式，對於捐獻百分之六十的土地，究屬「使用者付費」或「受益付費」的原則，其觀念有待釐清。地主捐獻百分之六十的土地，領回百分之

四十可開發的土地是否符合公平原則？捐獻土地和土地儲備之間有多大關聯性？而土地開發權以標售方式處理是否可以結合區段徵收開發方式，以捐獻土地百分比視為標售的基礎？

綜上所述，本文主要目的係針對未來都市計畫擬訂時，擬以抵價式區段徵收開發方式的精神為基礎，提出浮動區位配置的構想以標售或協商方式賦予土地開發權，以解決分區管制導致不公平分配和開發無效率的現象。全文分為六部分，第二部分界定公平分配與開發效率的意義，第三部分探討現行都市計畫擬訂所產生的公平與效率的問題，第四部分分析抵價式區段徵收與土地儲備之間的互動關係，以及捐獻土地的真諦，第五部分提出都市計畫區位採取浮動區位配置構想和配合措施，最後為結論。

二、公平分配與開發效率

在探討都市計畫擬訂過程中所衍生的公平與效率問題之前，必須對公平分配與開發效率的定義有所界定。

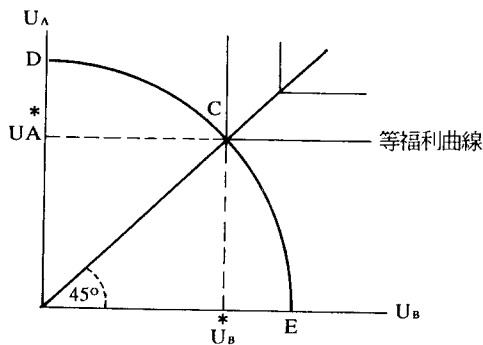
（一）公平的分配

平等的問題應該是正義（Justice）的問題，而正義的問題乃是價值判斷的範疇，既然是價值判斷就會有不同的看法。每個人對價值的看法除了貨幣所得外，還有個人的社會地位、自然資產與才能等等，而這些訊息並不是每個人皆可事先獲得的。為了解決該問題，Rawls（1971）利用社會契約理論（Social Contract Theory）提出分配公平問題新的分析法。Rawls 將社會上每一個人先置於原始情況（Orginal Position），這乃是以一傳統契約理論中的自然狀態為假設環境，假設社會中要重新組織一個社會契約前，大家在「不知真象」（Veil of Ignorance）的情況下，不知道他們未來在社會中佔有何種地位，由於在分派之前，大家不知道未來會如何，因此，Rawls 認為人們會選擇與大家相同的情形，亦即在原始情況下，理性的人們會尋求財富、權力、地位、機會等作公平的分配，而人們在從事社會選擇前，會依據「每個人享有與其他人相等的權利，且並行不悖」的原則。

Rawls 以為人們理性判斷會趨使自己設法提昇社會中不利的人擁有基本的資財，這種假設促成了人們在原始情境下建立正義的共識，定為第一原則。所以說 Rawls 的社會福利函

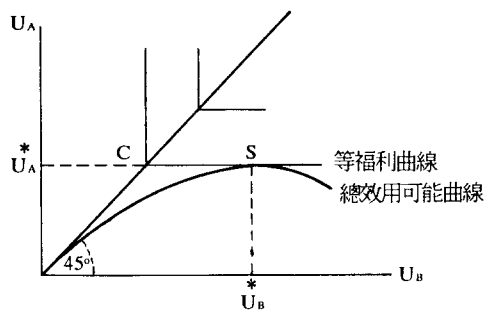
數所示的等福利曲線為通過 45° 線呈 L 型之直交線，如圖一所示。 U_A 、 U_B 分別代表 A、B 兩個體或群體的效用，DE 線為總效用可能曲線，C 點為等福利曲線與效用可能曲線相切點，A、B 的效用分別為 U_A^* 和 U_B^* ，兩者相等，為絕對性公平的分配。

然而，在真世界中，絕對的公平往往無法達到。因此，Rawls 對於社會處於不公平的情況下，提出第二個原則，該原則以圖二說明，其分配點位在效用可能曲線 S 相切點而不在 C 點，因為在社會分配不公平的情況下，A、B 兩人皆因之而獲得正當利得 U_A^* 和 U_B^* ，雖然 U_B^* 大於 U_A^* ，但也稱得上是公平分配，該類型的公平稱為差異性公平的分配。



資料來源：參考 Rawls, J. A Theory of Justice, P. 68 圖 3 和 P.76 圖 5。

圖一 絕對性公平的分配



資料來源：同圖一，P. 76 圖 5、圖 6。

圖二 差異性公平的分配

土地開發市場中，每一塊土地因為區位因素（即使在同一地區內，面臨道路的遠近亦反映了可及性的差異）、規模的大小、權屬持有等性質的差異，使得每一塊土地均具有異質性，再加上地主偏好的不同，地主欲從土地開發的過程中，期望獲得的開發報酬亦不盡相同，使得絕對公平在土地開發市場中往往不易達到。誠如Eckart（1985）認為擁有不同土地規模的地主在合併開發過程中，小地主對於土地開發所獲得的期望價值往往會高於大地主要求的價格（Asked Price），但為了達到合併開發的目的，大地主往往會滿足小地主的要求，此乃外部效果內部化在土地開發市場中常見的現象，也是Rawls差異性公平分配原則在土地開發市場中的解釋。雖然差異性公平分配原則在土地市場中為普遍現象，但是分區管制導致財富重分配的差異性，若超越了差異性公平分配原則所能適用的範圍時，便會造成了公平問題。

（二）開發效率

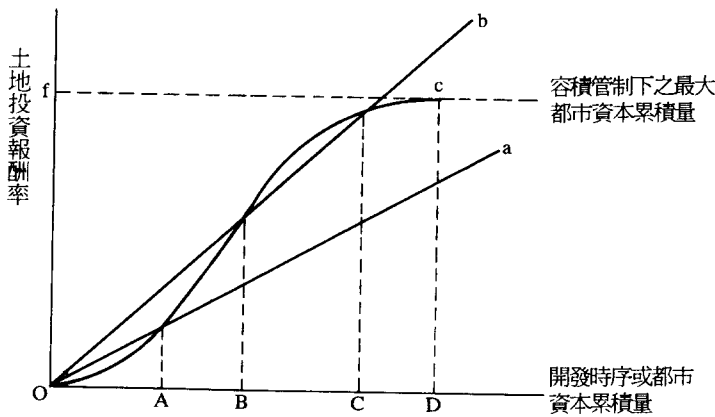
效率通常是指資源配置福利的極大化。應用在土地開發市場中，便是指土地如何能作有效的使用，或如何使土地開發報酬達到最大化。若以福利函數來表示土地開發效率時，可以表示如下：

$$W = \omega (W_1, W_2, \dots, W_n)$$

其中W表示土地開發總效益，應用到都市土地，便是指都市計畫區內各種使用土地之開發總效益。W_i指區內各宗土地開發效益。欲使開發總效益達到最大時，必須使各宗土地能夠開發並達到最大狀況。所以都市土地開發效率會影響到社會福利。地主什麼時候會進行土地開發？什麼因素會影響開發時機？土地延滯開發是受到什麼因素影響？這些都和開發效率息息相關。

Shoup（1970）認為最適都市土地開發時機是在土地開發價值的增加率和利率相等的時候；Arnott和Lewis（1979）認為資本成本與不動產價值之比和利率、不動產價值期望增加率的差和利率之比相等時，是土地開發的最適時機。所以有效率的土地開發在利率和資本成本固定的情況下，是和土地開發不動產價值期望增加率有關。然而在都市土地開發的過程中，地主對於期望增加率如何判斷？Lipietz（1985）認為是受到都市整體資本投資量的影響。以圖三來說明其間的關係，縱軸表示土地價值或土地開發報酬率，橫軸表示都市總體資

本投資累積量或者代表都市開發時序， oa 代表土地開發成本線， ob 為土地開發平均利潤線， oc 為土地開發報酬率曲線。在 OA 階段內，由於都市總資本累積量過低，以致於土地開發報酬率低於開發成本價格。 AB 階段，都市資本累積雖足以使得土地開發報酬含蓋開發成本，但仍無法獲得正常開發利潤。土地開發報酬率 必須在 B 點以後才有超額利潤，也就是說都市總體資本累積達到 OB 量後，土地開發會產生超額利潤。從以上說明可以瞭解，地主選擇在 BC 階段內進行土地投資開發為最有利，而在整體開發初期（ OB 階段），地主會出現持有土地不進行開發的現象。政府部門如果瞭解不同階段土地開發市場的特性後，在追求整體有效開發目標下，各階段內應採取什麼樣的策略措施是不能夠不審慎處理的。



圖三 土地投資報酬率與都市資本累積量關係圖

資料來源：本研究整理

三、現行都市計畫擬訂過程中所面臨的公平與效率問題

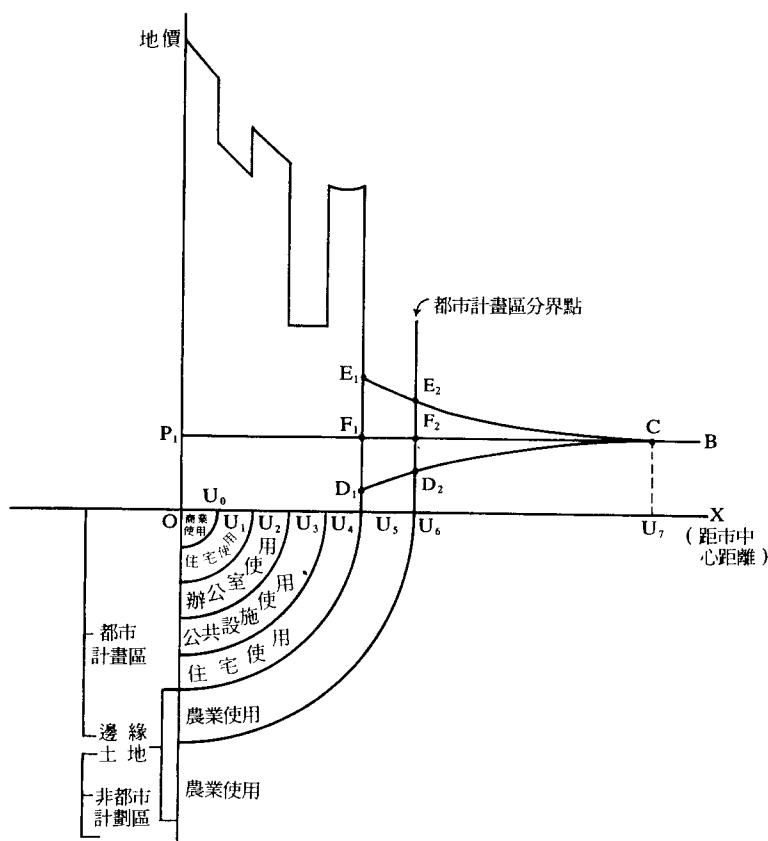
綜觀我國都市計畫擬訂的過程中，或土地使用分區的變更，地主所關心的不外是自己的土地被規劃作什麼分區使用？容積強度有多少？在在凸顯了期望從土地使用變更過程中獲得財富的心態。亦佐證了 Mills 的分區管制能創造地租的論點，以及 Goety 和 Wofford 認為分區管制是種財富重分配工具的說法。既然如此，都市計畫的擬訂或土地使用分區的變更所隱含的財富重分配公平的問題，便不能不加以重視。本節將以公平分配與開發效率的觀點，檢討我國現行都市計畫擬訂過程中，土地開發權配置所產生的公平和效率的問題。

(一) 公平的問題

都市計畫擬訂過程中所面臨公平的問題，本文將從兩方面來探討。第一是土地開發權配置所產生的財富分配上的公平；第二是開發時序配置所衍生的公平問題。

衆所皆知低價值土地使用（諸如農業區或保護區）變更為高價值土地使用（諸如住宅區或商業區）隱含著鉅大變更利益，該利益主要來自於土地使用功能的轉變。若從都市計畫擬訂的角度來說，土地價值空間結構如何受到都市計畫各種土地使用功能的影響，必須有所瞭解，才能探討公平的問題，以下擬以圖四說明。假設 OP_1 為農業生產價值所反映的地價，不考慮空間區位因素時是一條與橫軸平行的價格線。當都市計畫擬訂的時候，分別針對不同區位的土地，賦予不同的土地使用功能，假設 U_1 為商業使用， U_2 和 U_3 為住宅使用、 U_4 為辦公室使用、 U_5 作為公共設施用地，都市計畫空間範圍從 O 到 U_5 ，其中 U_5 被規劃作為農業使用。不同的土地使用功能，土地價值亦互異，如圖四所示。一般說來，商業土地的價值大於辦公使用土地的價值和住宅土地價值，被規劃作公共設施的土地，其價值遠比商業土地和住宅土地的價值低得許多。 U_4 住宅土地因毗鄰 U_5 農業使用（ U_5 可視為準開放空間），具有寧適效果（Amenity Effect），所以土地價值愈靠近 U_5 ，地價愈上漲，並呈現 U 型結構型態。這裡要特別說明的是 U_2 和 U_3 兩個區位因為都市計畫擬訂所造成土地價值的變化。 U_2 和 U_3 農業土地價值曲線由 $F_1 F_2 C$ 轉變成 $D_1 D_2 C$ ，這是因為受到都市發展諸如環境污染或土地污染使得農業生產價值降低，愈靠近都市發展用地 U_4 ，農業生產受損的程度愈大，所以生產價值愈低。但也由於鄰近都市發展用地，地主期望變更為發展用地的心理程度愈大，形成另外一條農業土地交換價值曲線 $E_1 E_2 C$ ，高於 OP_1 。如果都市計畫擬訂政策假設係採永以為定的策略，都市計畫區的規模和範圍確定後，不允許擴大，亦即 U_2 和 U_3 農業使用之土地變更為發展用地的可能性為零，那麼預期交換價值曲線 $E_1 E_2 C$ 自然會消之於無形。從以上的分析，都市計畫的擬訂或土地開發權的配置產生了兩個財富分配上的公平問題。其一是都市計畫區內（ U_1 到 U_4 ）系統內的公平問題，該問題受之於分區管制下所形成的受益與犧牲現象；其二是系統間的公平問題，該問題緣於都市計畫區內外土地開發權的有與無。系統內的公平問題在都市土地市場中較被重視，諸如我國市地重劃或區段徵收開發方式，國外發

展權移轉 (Transfer Development Right) 制度，無異是在差異性公平分配市場中尋求絕對公平的分配，以矯正土地開發權配置在系統內所產生不公平的現象。至於系統間公平的問題則往往被忽略掉，其實由圖四中，我們不難發現，系統間公平的差異性是大於系統內公平的差異性。開發時序所產生公平的問題是都市計畫擬訂時所面臨的第二個公平問題。我們都知道都市計畫的性質是屬於長期性的計畫。基於整體性有效率的配置，土地使用計畫包括未來長期性的需要，惟從土地資源利用的觀點，不應一次全面開發，而是配合發展需要循序漸次分期分區的開發，所以土地開發權在都市計畫範圍內理論上應該不是一次全面的供給。但是在都市計畫區內孰應先行開發，孰應列為後期開發區，這除了隱含開發效率目標外，涉及



圖四 都市土地使用分區與地價空間結構圖

資料來源：邊泰明，地價變動對土地利用強度影響之研究，頁 60。

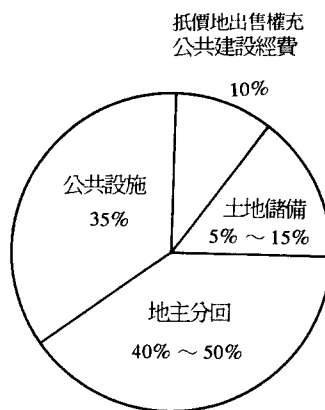
的是開發時序配置的公平問題。由圖三土地開發時序與開發報酬率之間的關係，不難瞭解，O A階段和A B階段內土地開發行為無法獲得超額利潤，理論上，地主在整體開發過程中，應該不會選擇在這個階段內進行開發，如果所有地主都不期望被列為先期開發，那麼誰應該扮演先期開發的角色。如果政府部門欲在整體開發的過程中扮演先發機制的功能，必須掌握有供其開發的土地資源，也就是政府部門必須有充分的公有土地，才能完成先期開發的目的。過去我國新市鎮開發成效不彰，本研究認為即是忽略了整體開發中先期開發具有如圖三所示的開發風險問題。以林口新市鎮開發為例，民國六十年擬訂的時候，計畫目標年民國八十五年應容納三十萬人口，但是開發至今，總人口不及十萬人，主要癥結問題在於開發初期不確定因素導致地主延滯開發。這也是本文認為公有土地儲備制度在都市計畫擬訂以及土地開發過程中，有其正面和積極的意義。如果政府部門在都市計畫區內整體開發過程中，不具有主動開發的條件，那麼就必須有適當的策略來調整地主先期開發所導致不公平的現象。

（二）開發效率的問題

福利經濟的靜態分析中，往往忽略了未來的風險和不確定的因素。然而在實際的經濟生活裡，面臨未來經濟狀況往往具有風險，甚或處於不確定狀態中，都市計畫整體開發市場中，初期開發階段更具有這種特性。這是我國過去都市計畫擬訂之際所忽略掉開發效率的問題。除了初期開發效率的問題外，我國都市計畫另外一個開發效率的問題，是都市計畫區內，可開發土地幾乎全列為第一期開發土地。先前我們分析了土地先期開發具有風險性和不確定性，理論上地主應該不期望被列為優先開發地區，但是我國都市計畫區內因為財政建設經費的拮据，公共設施無法如期興闢，致使分期分區計畫無法落實。地主為獲得政府在有限的財政資源下，優先開闢所在土地之公共設施，無不以爭取優先開發區為手段，基於政治因素的考量，分期分區開發計畫形同虛設，毫無整體開發效率可言。即使公共設施興建完竣地區，又乏懲罰性措施，致使地主不急開發，造成公共設施建設經費投資不當以及土地投機不開發雙重不效率的現象。準此，未來新市區的建設，在土地開發權賦予地主的同時，如何研擬有效率的分期分區開發計畫，以消弭土地投機和初期土地開發不確定及風險的因素，將是能否達成開發預期目標的關鍵課題。

四、抵價式區段徵收與土地儲備

區段徵收係指政府為興辦特定目的事業之需要，依法將某一劃定範圍內之私有土地全部予以徵收，並重新加以整理規劃開發後，除公共設施需用之土地由政府直接支配使用外，其餘可建築土地由原土地所有權人領回抵價地或已領取現金補償地價者優先買回土地，部分供作開發目的之使用，以促進該地區土地利用。抵價地總面積以徵收總面積百分之五十為原則，其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限，但不得少於百分之四十。由抵價式的區段徵收方式應用在都市計畫擬訂地區或土地使用由低價值諸如農業區、保護區變更為高價值之住宅區或商業區地區，地主平均可以分回百分之四十至五十之可建築用地，至於提供百分之五十至六十的土地，平均有百分之三十五作為地區性公共設施諸如學校、公園... 等使用，百分之十的土地出售權充上述公共設施建設費用。土地使用的變更或都市計畫擬訂，土地開發權的賦予若從「使用者付費」和「受益付費」的觀點分析，可以發現地主提供百分之五十至六十的土地當中，百分之四十五（包括百分之十公共建設經費）的土地係屬「使用者付費」的部分，因為公共設施的配置與建設，受益範圍仍為系統內可建築用地，政府部門所獲得剩餘百分之五至十五的土地儲備才是地主「受益付費」的貢獻（抵價式區段徵收土地權益分配詳如圖五）。



圖五 現行抵價式區段徵收開發方式權益分配比例圖

我們要問的是，抵價式區段徵收，地主提供百分之五十至六十的土地是否能夠達到真正的公平，也就是地主在土地使用變更後雖然只保有了原來土地面積的百分之四十至五十，但變更後的土地總價值是否遠大於變更前土地總價值，如果是的話，土地使用變更地區或都市計畫擬定地區，系統內所獲得的利益遠大於周邊未獲得土地使用變更的地區，其間是否存在著系統間不公平的問題。從圖四中我們可以很清楚的瞭解其間仍存在相當的不公平。

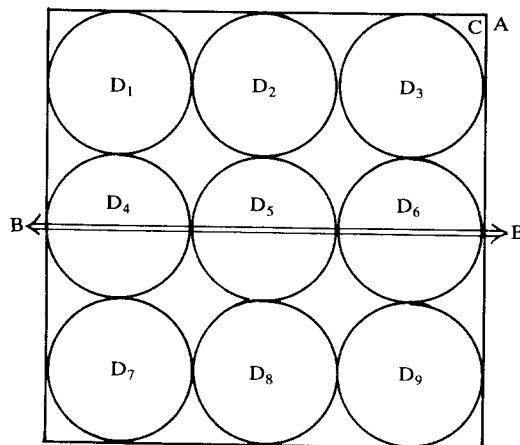
土地儲備量在區段徵收開發方式中應該占有多少比例才算公平？這是和地主分回土地比例呈現互動關係，當地主分回土地愈小時，土地儲備量便愈大，然而權益分配的比例和土地開發市場息息相關，當土地市場較為熱絡時，土地需求量大，可建築土地價格便較高，地主分回比例應較少始符合公平原則，反之土地儲備量應減少。由於土地市場中具有這種不確定因素，因此，本文提出土地開發權標售或協商制度，以浮動區位配置模式，透過標售或協商方式反映土地市場狀況，決定土地開發權的價格或土地儲備量的多寡。這裡必須強調的是，標售底價或協商底線是以「使用者付費」為基礎，也就是說土地開發權的配置必須符合使用者付費的原則，至少提供百分之四十五的地區公共設施用地和建設費用。

五、都市計畫採浮動區位配置的基本構想與相配合措施

臺灣地區目前有許多重大工程刻正積極建設中，諸如第二高速公路、東西向橫貫公路和快速道路，以及尚未定案的高速鐵路，可預見的各項重大工程陸續完工後，臺灣地區空間可及性將發生結構性的變化，可及性大、發展潛力高的地區屆時將面臨擬訂都市計畫的壓力。如果公平分配與開發效率的問題無法獲得妥適的解決，那麼臺灣地區在土地資源有限的情況下，都市計畫的擬定或謂土地開發權的配置無異是更凸顯財富分配不公平以及土地資源浪費的問題。

本文提出浮動區位配置作為未來都市計畫區位選擇的基礎，主要目的是在調整現行都市計畫擬訂所產生的公平與效率的問題。而浮動區位配置的基本構想是假設某地區從區域功能的觀點而言，有擬訂都市計畫的需要，政府部門暫時不劃定計畫區的範圍，而是先行評估界定可供未來開發的較大地理空間範圍，作為浮動區位配置選擇的對象。當然，浮動區位配置空間範圍的決定必須考量區位條件的差異程度，也就是作為浮動區位選擇的地理空間必須是

在同質性的條件下去作評估，即使因區位的不同而有差異性現象，亦必須是在可容忍的範圍內。政府部門將都市計畫開發區在界定的地理空間範圍內視為浮動狀態，以土地開發權的賦予作為與地主協議談判的籌碼或以出售方式行之，政府部門在協商的過程中，對於土地使用分區所創造的財富分配比例以及整體開發的構想必須要有全盤的瞭解，並以公平的分配以及效率的開發作為都市計畫擬訂的主要目標。為求簡化，現以圖六來說明浮動區位配置的作法。假設A區域內因重大建設B道路的開闢，而對C地理空間範圍內帶來了擬訂都市計畫D規模的契機。C地理空間範圍內假設有九個區位（ $D_1 \sim D_9$ ）符合擬訂都市計畫區位的條件。過去都市計畫區位的決定，政府部門可能會確定某區位例如 D_4 後，便進行法定程序的審核，並賦與 D_4 有土地開發權。浮動區位配置假設九個地區均具有開發的條件，使得都市計畫區位的選擇構成了浮動狀態，再由政府部門從公平分配與開發效率兩項因素考量下，與各區地主進行協商；或由政府部門直接針對地域環境與都市計畫區未來開發構想，研擬公平分配與開發的原則，採取標售的方式決定開發區。當然，無論協商或標售是以整體開發公有土地貢獻量為目標。基本上，透過浮動區位配置決定都市計畫區位，它避免了過去都市計畫範圍先確定後所產生的獨占現象，由於都市計畫範圍決定後，等於土地開發權在空間上已經確定，地主在已經獲得土地開發權的情況下，政府部門再論公平分配與如何進行開發，地主難免會認為



圖六 浮動配置模式構想圖

是在消蝕掉既得的利益，而產生抗爭的行為。但是在這裡必須強調的是，浮動區位配置消除獨占現象的效果是和地理空間 C 的規模有關，當 C 空間範圍愈大，可供替選地點愈多，避免獨占行為的成效也就愈大。

Mills (1989) 在「分區管制是否為負和遊戲」(*Is Zoning a Negative Sum Game*) 一文中，爲了避免地主間謀求地租行為而消蝕掉分區管制所產生的地租，提出土地開發權出售和移轉兩種策略，由政府部門制定最適擁擠程度下之土地開發量，並以平均每單位土地開發的邊際社會成本作為標售價格，致於無法獲得土地開發權者，亦以標售價格補償之。本文認爲土地開發權的移轉或 Mills 所提出的土地開發權標售策略，基本上是解決系統內的公平，類似我國目前的市地重劃開發方式，屬於使用者付費的型態，仍然無法解決系統間的公平。例如開發區規模在一地理空間範圍內，相較於無法取得土地開發權之面積的比例相當小時，欲以土地開發權標售的價格去補償無法獲得土地開發權的地主，那是無法辦得到的。所以說浮動區位配置基本的理念是從公平角度著手，以使用者付費爲基礎，加上受益付費的觀念，試圖改善系統間不公平的現象，再從土地儲備的功能去調整土地開發效率的問題。

公有土地儲備的功能依 Carr 和 Smith (1975) 從土地價格的預測、土地持有成本、徵收權的使用、規劃權的行使、公共服務規模經濟等觀點提出質疑，並認爲必須輔以有關的政策，始能發揮功效。但一般認爲公有土地儲備仍具有提供都市公共目的所需的土地、引導都市有秩序的發展並作為健全土地市場的工具、抑制地價上漲等功能。至於公有土地儲備在浮動區位勘選過程中除被視爲評估獲得土地開發權的一項公平的指標外，它在土地開發過程中應該扮演什麼樣的角色，也就是它對土地開發效率的達成應具有何貢獻？

浮動區位配置策略雖從公平的觀點出發，實則也兼顧開發效率的問題。有關這點必須再利用圖三說明，如果開發權的配置屬於大規模的型態，例如都市計畫的擬訂，必須涉及分期分區開發計畫，也就有開發優先次序的問題，在開發初期 O A 階段和 A B 階段，土地開發風險和不確定性較高，地主延續開發時機是必然現象，由於開發初期的延宕必定影響後續所有的開發行為，導致整體開發時序的落後，社會福利損失無形中增加。爲了避免延宕開發時序所造成的社會福利損失，政府部門在開發初期應積極參與投資開發，創造都市資本累積效果，作為後續各階段開發的基礎是政府部門應扮演的角色，然而政府部門在整體開發的初期，如

果沒有適當的土地或公地從事投資開發工作，那麼政府部門在帶動資本累積效果的機制上，便無法充份的發揮。所以說，都市計畫中分期分區開發計畫是否能確實的執行，整體開發效率的目標是否能達成，公有土地數量的多寡和政府部門扮演的角色有著重要的意義。這除了說明公有土地儲備量在都市計畫擬訂的過程中，或土地開發權賦予之際，可作為公平因素的指標外，更是影響整體開發效率重要的因素。綜上所述，浮動區位配置的構想在土地開發權配置上的應用除可矯正系統間不公平的現象外，更有助於整體開發效率的達成。

浮動區位配置在都市計畫擬訂過程中的應用，本文認為尚須輔以下列各項措施和策略，始能更臻完善，不致於衍生其他問題。

（一）開發地區規劃構想的研擬

浮動區位配置模式是在有擬訂都市計畫需要的地區行之，因此在應用之前，政府部門必須從區域功能的角度界定開發地區內各種土地使用的功能、規模和配置的基本原則，以作為和地主協商的基礎。因為規劃構想意味著未來開發價值，除了影響地主參與協商的意願外，更影響地主對於公有土地儲備量貢獻的多寡。政府部門尚需明確的界定浮動的地理空間範圍，而該範圍是受到地形、地質、高度之自然環境因素以及現有土地使用、道路、鄰近開發地區之人文環境因素之影響。

（二）權益公平分配的計算

浮動區位配置模式的設計以權益公平分配作為主要基礎，因此無論採取協商模式或標售方式，政府部門對於權益分配的比例應該要能夠確切的掌握，並充分的反映土地開發市場的狀況。也就是土地開發權的配置除了採行使用者付費的原則，地主自行負擔開發地區所必須的公共設施用地外，政府部門必須針對開發地區土地市場的需求和開發後價值的增量，詳細計算公有土地應有的儲備量，作為與地主協商的基礎或標售方式的底價。

六、結 論

都市計畫的擬訂或土地開發權的賦予，最終的目的是期望土地能有效率的開發以滿足人

類活動所需要的空間。但在「地盡其利」的目標下，亦應能夠符合「地利共享」的原則。過去我國都市計畫在擬訂的過程中，開發效率的問題往往被忽略掉，而公平問題的考慮亦僅止於系統內公平的解決為對象。本文提出以浮動區位配置作為開發區勘選的模式，基本上是在抵價式區段徵收開發方式系統內公平分配的基礎上，調整系統間不公平的問題，並尋求開發效率問題的解決，使都市計畫的擬訂能更臻公平合理。本文承認以浮動區位配置方式決定都市計畫開發區位有其限制條件，並非放諸四海皆準的模式，但在現行各項重大建設推動之下，土地使用面臨空間結構性改變之際，浮動開發方式在新擬訂都市計畫的地區有其適用的機會，當然亦適用新市鎮或新社區區位的選擇。再者，以土地開發權的賦予採取協商方式或標售方式，於現行的體制之下，也是一項挑戰性的課題，但是在這裡要強調的是新制度或政策應用的可行性，應該以是否提昇社會福利為判定的指標。不可諱言的，協商方式可能導致 Coase (1960) 所認為的移轉成本 (Transaction Cost) 的增加，標售方式為了掌握土地市場的不確定性亦可能增加資訊成本，但相信該等成本將遠低於目前都市計畫擬訂因為系統間公平問題與開發效率問題所導致的社會福利損失。最後要說明的是，以浮動區位配置土地開發權，是以現行抵價式區段徵收開發方式的精神作基礎，雖然該開發方式地主分回土地是從補償觀點行之，但畢竟隱含有「使用者付費原則」和「受益者付費原則」兩種理念。這也可以表示我國目前抵價式區段徵收開發方式優於美國各地方政府廣為使用的「開發衝擊費」(Development Impact Fee) 政策。因為開發衝擊費的課徵以滿足開發地區所需的公共設施為取向，而區段徵收開發方式對於開發地區除了必須符合「使用者付費原則」負擔所需公共設施外，尚包括了「受益者付費原則」土地儲備的貢獻，只是本文認為目前抵價式區段徵收開發方式中對於土地儲備貢獻量仍存在有相當差異之系統間的不公平，所以浮動區位配置方式的設計係在抵價式區段徵收開發方式的基礎下進行，更強調系統間的公平與開發效率的問題。

參 考 書 目

1. 邊泰明，地價變動對土地利用強度影響之研究，政治大學地政研究所博士論文，民國80年。
2. Arnott, R. J. and Lewis, F. D. 1979, The Transition of Land to Urban Use, *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 1, PP.161-169.

3. Carr, J. and Smith, L. B. 1975, Public Land Banking and the Price of Land, *Land Economics*, Vol. 51, No. 4, PP.316-330.
4. Coase, R. H. 1960, The Problem of Social Cost, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 3, October, PP.355-378.
5. Delaney, J. J., Gordon, L. A. and Hess, K. J. 1987, The Needs-Nexus Analysis: A Unified Test for Validating Subdivision Exactions, User Impact Fees and Linkage, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 50, No. 1, PP.139-166.
6. Eckart, W. 1985, On the Land Assembly Problem, *Journal of Urban Economics*, Vol. 18, PP.364-378.
7. Fishel, W. A. 1978, A Property Rights Approach to Municipal Zoning, *Land Economics*, Vol. 54, No. 1, PP.64-81.
8. Fishel, W. A. 1987, The Economics of Land Use Exactions: A Property Rights Analysis, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 50, PP.101-114.
9. Goetz, M. L. and Wofford, L. E. 1979, The Motivation for Zoning: Efficiency or Wealth Redistribution? *Land Economics*, Vol. 55, No. 4, PP.472-485.
10. Lipietz, A. 1985, A marxist Approach to Urban Ground Rent, The Case of France, In *Land Rent, Housing and Urban Planning*, CROOM HELM.
11. Mills, D. E. 1980, Market Power and Land Development Timing, *Land Economics*, Vol. 56, No. 1, PP.10-20.
12. Mills, D. E. 1989, Is Zoning a Negative sum Game? *Land Economics*, Vol. 65, No. 1, PP.1-12.
13. Rawls, J. 1972, *A Theory of Justice*, Oxford: Clarendon Press.
14. Shoup, D. C. 1970, The Optimal Timing of Urban Land Development, *Papers Regional Sci. Assoc*, 25, PP.33-44.