

土地開發協商模式之探討

李永展* 黃建勛**

摘要

目前國內各類都市計畫之擬訂或土地開發通常是由上而下的單向主導模式，往往無法滿足使用者需求而屢遭阻礙或無法達成目標，現今民主風氣日盛，越來越多的民眾要求參與土地開發，致使協商機會日漸頻繁。透過協商，雖初期所費時程較長，但未來可避免抗爭與阻礙，且在「互利」、「雙贏」之下，增加合作機會，對整體開發成效更有助益。基於此，本文將探討協商之制度、精神、及目的，並對國內外土地開發協商方式及優缺點作一分析，同時建立土地開發協商之程序及模式，並進行土地開發協商之層級分析，期能在未來法制及實務上對土地開發更有幫助。

壹、前言

現行土地開發方式雖有多種，且也行之有年，但其所引起的缺失一直為人所詬病，例如政府為公益目的進行土地開發時，由於已確定位置，加上人為因素，使有心人士加以炒作，造成工程進度因土地取得困難而大為落後，影響品質且增加社會成本，造成公平性及效率面之問題；另一方面，為了「減少麻煩、增加效率」，土地開發協商方式在國內一直少人引用。然而事實往往相反，透過協商，雖初期所費時程較長，但未來可避免抗爭與阻礙，且在「互利」、「雙贏」之下，增加合作機會，對整體開發成效更有助益。

* 作者為本校地政系副教授

** 作者為本校地政碩士

目前國內各類都市計畫之擬訂或土地開發通常是由上而下，屬單向主導模式，往往無法滿足使用者需求而屢遭阻礙或無法達成目標。現今民主風氣日盛，越來越多的民衆參與土地開發，致使協商機會日漸頻繁，因此，本文將探討協商之制度、精神、及目的，並對國內外土地開發協商方式及優缺點作一分析，然後建立土地開發的協商模式，期能在未來法制及實務上對土地開發更有幫助。

另外本文所討論之協商模式主要研究的對象為公部門（政府）與私部門（地主、開發商）共同協商來開發一大規模的土地，故涉及土地取得協商及開發建設協商，而涉及主體也具有重複性。

本文第二部分將介紹協商的相關理論，包括博奕理論、談判的經濟模型、及談判協商理論。第三部分探討土地開發之協商方式，首先分析協商之本質，以了解協商為何逐漸盛行於各領域中，其次說明協商的程序，然後提出解決衝突之五種方法。第四部分對國內外土地開發協商的模式作一探討。第五部分針對土地開發協商程序及模式定出架構，並探究其可行性。第六部分透過學者專家之間卷調查進行協商之層級分析，以探求土地開發協商之評估體系。最後一部分則為結論與建議。

貳、理論探討

土地開發協商理論除了一般土地開發理論之外，也需探討土地浮動開發理論（黃建勛，民國八十三年），土地浮動開發之主要精神是以經濟學中的「理性預期學」為依歸。理性預期學說認為，由於效用會隨著時差發生變化，同時社會大眾會根據他們的經驗，利用有關的情報來決定其預期的內容，因而影響整個經濟結構。所以政府任何經濟政策必須是隨機政策，使民間無法預測，才能產生效果；否則讓民間預見了，將無法達到預期效果。由此論點可應用於土地浮動開發中，由於地主無法預期何地將被開發，因此惟有透過協商方式，並降低預期心理，才能使開發案落實於該地，這對整體社會而言，將是較公平且理想的。另外，土地浮動開發是以評估之區位在不確定下，經由協商來使最後開發區位確定，因此土地開發協商談判的理論也是重點。

土地開發協商模式之探討

土地開發協商所牽涉到的相關理論大致可分為三方面：博奕理論、談判的經濟模型、及談判協商理論，茲分述如下：

一、博奕理論

協商時，必定是不同利益陣營相互較勁，以獲取對己方有利的結果，而協商議題層級愈高時，所涉及的利益團體也愈多。為方便討論，此處將各利益團體概分為二，即贊成者(A)和反對者(B)，此時雙方各採取多重策略以達其目的。

假設(A)有m種策略，(B)有n種策略，即令 $a_{ij}(i=1,2 \cdots ,m; j=1,2 \cdots n)$ 表示A取i策略，B取j策略時，A的可能獲益，因此，A的可能獲益矩陣如表一所示，同理，表二為B的可能獲益矩陣。

表一 A 的可能獲益矩陣

B 的策略 j A 的策略 i	1.....m
1	$a_{11} \dots a_{1n}$
.	.
.	.
.	.
n	$a_{m1} \dots a_{mn}$

表二 B 的可能獲益矩陣

B 的策略 j A 的策略 i	1.....m
1	$b_{11} \dots b_{1n}$
.	.
.	.
.	.
n	$b_{m1} \dots b_{mn}$

博奕理論的前題假設為贊成者與反對者獲益總和為零($a_{ij}+b_{ij}=0$)，亦即A獲益則為B的損失，此為零和博奕(林大侯，民國六十七年)。

以下可舉一談判運籌帷幄範例(劉必榮，民國八十二年)。

(一)

表三 A 及 B 之原始矩陣

		B	
		合作	攻擊
A	合作	和，和	輸，贏
	攻擊	贏，輸	對抗，對抗

資料來源：劉必榮，民國八十二年

(二) 排出：贏、和、輸、對抗的優先順序，最佳 4 分，最差 1 分假設得出「懦夫困境」(Chicken dilemma) 矩陣如下：

表四 「懦夫困境」

		B	
		合作	攻擊
A	合作	3, 3	2, 4
	攻擊	4, 2	1, 1

(三) 可能走向：

1. A,B 一開始均選攻擊，亦即 (1,1) 位置，結果雙方均未能蒙利。此時 A 先動，由攻擊轉為合作，B 仍停止不動，雙方得分為 (2,4)。若 B 先動，由攻擊轉為合作，而 A 停止不動，則雙方得分 (4,2)。
2. 一開始，A 選擇「合作」，B 選擇「攻擊」，得分 (2,4)，A 不滿意，所以先動，由「合作」轉為「攻擊」，雙方得分變為 (1,1)。B 於是也不滿意，也動，由「攻擊」變為「合作」，而 A 停留在原攻擊狀態，雙方得分成為 (4,2)。當然，B 也可能預知最後的結果是 (4,2)，他的得分會愈來愈少，故搶先先動，也改為合作，雙方得分乃得 (3,3)。
3. 若一開始 B 選擇「合作」，A 選擇「攻擊」，雙方得分為 (4,2)，這時雙方的策略移位正好跟上一種情形相反，最後得分為 (2,4) 或 (3,3)。
4. 若一開始雙方均選「合作」，結果使為 (3,3) 上面的矩陣改為：

表五 A 及 B 之新矩陣

		B	
		合作	攻擊
A	合作	(3,3)	(4,2)/(3,3)
	攻擊	(2,4)/(3,3)	(2,4)/(4,2)

由上面新的矩陣可以看出，由於「合作」的得分，平均都比「攻擊」多，故「合作」出現的機率比「攻擊」為大。

二、談判的「經濟模型」

雖然博奕理論是一般談判分析時最常探討的理論，但學者仍發展出三種比博奕理論更接近談判的「經濟模型」。

(一)第一派模型以朱深 (Frederik Zeuthen) 為代表，這派認為談判者在談判中的任何一個時候，都會以其所期待的效用作基礎，來評估其戰略與得失 (Zeuthen, 1930)。在這種情況下，談判有二個階段：

1. 談判者會比較「接受對方條件」時他可獲得的好處，與不接受對方條件（包括「按照我方意見達成協議」，以及「衝突」與「破裂」等情況）時他可獲得的好處，看那個比較多。
2. 願意接受較小衝突危險的一方會較傾向讓步。但是這種讓步並不需要棄子投降，他只需要降低最初的要求，直到他願意接受一個比較大的衝突成本（大於對方所願意接受的），這時就該對方讓步了。而談判就是這樣相互讓步的過程，一直到雙方的談判效用都達到最大價值為止。

(二)第二派以潘 (Jan Pen) 為代表，潘認為只要談判者繼續攻擊對方的意願，超過他對衝突危險的估計，那他就會繼續談判，而拒絕接受協議。換句話說，第一派經濟模型強調的是，談判者所願意接受的最大衝突危險，第二派經濟模型則強調談判者繼續攻擊對方的傾向。當二者相等的時候，便表示進入均衡狀態，談判也因此容易達成協議 (Pen, 1975)。

Pen 指出，我們無法在一開始就認定同一個價格或同一個薪資水準，會同時滿足談判雙方。要達成同一個均衡點，我們必須引進新的機制才行，而這個將雙方均衡點轉化為一致的過程就是談判。

Pen 的長處在於他討論了「危險」的問題，但缺點則和其他經濟模型的學者一樣，沒有考慮到「威脅」、「承諾」、「堅持」等戰略衝擊。

(三)第三派理論則以克羅斯 (John F. Cross) 為代表，克羅斯把「時間因素」加入經濟模型考慮，在克羅斯的模型中，談判者會從下面幾個方向依序對談判過程進行評估 (Cross, 1975)：

1. 先仔細將談判可能結果，依照自己的喜好排出優先順序；
2. 在達成協議之前，隨時間不同而考慮步步上升的衝突成本；
3. 精確估計對方因時間不同，而可能展現的不同讓步率。

談判雙方通常都是根據「對方會作一些讓步」的假設，提出自己最高要求。當雙方提出各自的立場之後，就開始觀察對方的反應，如果對方的讓步行爲和談判者原先所預期對方的讓步率相同，那這個談判者就會堅持原先的要求；如果對方不像他預期的軟弱，他就會修正自己的期待，提出較低的要求。克羅斯用這個模型建構出讓步機制，而讓雙方的立場逐漸聚合。

談判者的「學習技巧」和「學習速度」（亦即對對方讓步的敏感程度），亦影響到讓步率：學得愈好的人讓得愈多。談判者的讓步率不一定對稱，但在協議達成之前，雙方會一直重覆「期待－要求－修正－期待－要求－修正…」的循環，談判行爲因此可視爲是一個「例行化的發現過程」(routinized discovery process)。克羅斯的模型和朱深的模型一樣，都未考慮戰略互動，亦即未考慮自己的行動也會改變對方的認知。

三、談判協商理論

談判協商理論認爲談判的基本要件通常包括協商者、價值利益或要求、談判結果、及雙方共同的行動。而談判的基本假設則包括（劉必榮，民國八十二年 a 、 b ）：

(一)不同的動機

只有在各造同時擁有相同及相異的（包括衝突的、互補的）目標與利益時，談判才有可能發生。如果雙方要的東西完全一樣，則談判根本談不攏；如果雙方要的東西完全不一樣，則根本也不需要談判。

(二)必須是「非零和」的

因爲不同議題對不同的人有不同的重要性，所以議題之間可以互換，而讓雙方都能獲利，要不然就是該協議可以讓其中一方得到某種附帶利益，這樣也是「雙贏」的。

(三)不完美的資訊

因為談判時不可能作到百分之百的「知己知彼」，所以談判基本上是溝通性的接觸，而不是實體的接觸（例如戰爭），也不是機械性的接觸（例如投票）。

(四)變動的價值

談判時的溝通，主要在傳送各種訊息，試圖改變對方的價值觀，以獲得對己方最有利的協議；所謂「權力」，就是這種能夠改變對方價值觀的能力。

另外，談判協商理論將談判的實質結構分為以下五個內涵：

1. 在己方的場地談判，我們講話會比較肯定，比較敢提出我們的主張。
2. 原則上，為了保持談判結構的對稱，我們多半選擇中立的地方談判，但有時為了抵消對方在權力上的優勢，我們也會在場地上設法扳回劣勢。
3. 除了「中立」以外，我們經常還必須考慮到場地的適當性、公開性及特殊性。
4. 溝通管道的阻絕（不管是心理因素或是確實沒有管道）會限制合作關係的發展，並會增加猜忌與懷疑。
5. 時間壓力

(1)時間與壓力的增加，使達成協議的重要性增加。

(2)因為強硬戰術需要時間，所以時間壓力增加時，強硬戰術的使用也會相對減少。

(3)談判者在時間壓力下讓步比較不失面子。

參、土地開發之協商方式分析

國內規劃界鮮少提及土地開發協商，原因是以往多屬單向主導的土地開發方式，由規劃單位決定開發方式及地點，再徒具形式地讓地主或權益相關人在說明會或公聽會中表達意見後，即開始進行開發。若遇阻礙則以公權力（如徵收等手段）來解決，因此常見抗爭、遊行及請願等事件發生，從最早的興達火力發電廠、彰濱工業區、杜邦設廠，到最近的貢寮核四

廠預定地、宜蘭六輕、雲林離島工業區及台北縣市捷運棄土事件等，在在顯示了土地開發衝突的嚴重性。

以往土地開發協商運用並不普遍，最近在捷運場站的聯合開發才見到較多的運用，因聯合開發涉及的權益分配性質複雜，且路線經過地區大都屬於都市繁榮地點，因此地主具有較大的「籌碼」來進行談判，台北市政府捷運局也因可無償取得場站出入口而願與地主對談。

一、協商的意義及目的

所謂協商就是「透過彼此共同決策的過程，尋求合理的解決方案」（註一），而韋伯大辭典 (Webster's Third New International Dictionary) 對協商的解釋則為：「衝突之兩造，為了解決某些事情，雙方面對面溝通、討論，並互相讓步或妥協的行動或過程。」由以上定義可知，協商至少涉及兩方以上的主體、一件共同關心的議題，此議題涉及各方利益，藉由溝通、討論差異點的方式，期望對方讓步及妥協，最後在彼此能接受的範圍內，對己方的堅持作出有限度的修正，以得到合理解決及成果，所以協商是一連串的過程而非只有結果。

以往國內較不注重協商談判，但可預見的是未來將屬於協商談判的時代。的確，近年來不論是個人與個人之間、組織與組織、政府與政府、黨與黨、甚至國家與國家之間的協商談判已日漸頻繁。因此在面對無法順利解決的問題時，協商可能是有效解決問題的方式之一，而非單靠公權力或強勢作為來解決問題。

至於什麼情況需要協商談判？一般而言，雙方在有所爭議且停留在僵持狀態而對雙方都不利時，為了化解彼此歧見同時互利雙方，便需進行協商。通常解決爭議有二種方式，一是訴諸官司、交付仲裁，二是進行協商。第一種方式代價相當大，不僅費時，訴訟代理費用也相當高，而仲裁後的結果可能對雙方皆不利。民國八十二年法商馬特拉公司對台北市政府捷運局的延誤工程提付仲裁訴訟，結果台北市政府捷運局須付馬特拉公司十億新台幣，表面上馬特拉公司獲得勝利，但馬特拉公司可能因此難獲以後捷運工程，彼此關係惡化。

雖然協商進行的過程比較複雜，尤其在雙方均無談判經驗時更是困難，但與訴訟相較，

註 一：參見吳婉芳（民國八十二年），引劉必榮語。

土地開發協商模式之探討

協商的優點在於代價較低，可能得到雙方都滿意的結果；另外若雙方對協議內容皆滿意，則在執行協議內容上自然也會比較容易。本文對協商的探討，主要針對政府對人民或團體的協商，至於私人之間或國家之間的協商談判，因涉及不同領域，本文不作探討。以土地開發方式而言，協商以公部門與私部門之間為主，協商主體一方有組織及準備（公部門），另一方則往往臨時組成（私部門），在看似不對稱的協商談判中，如何有效運作及達成合作，值得吾人進一步探討。

二、協商的程序

大體而言，協商程序分為三個階段進行。第一階段，由主事之行政機關或召集人擬定可能受影響之利害關係人名單，將名單公告，若有認為其應屬關係人而未被列入名單者，可向召集人提出異議，並由召集人決定是否將其列入；第二階段開始協商程序，即機關參與模式，由行政機關與利害關係人一起進行協商；第三階段則為協議達成後，行政機關即將協議結果加以公告。

若以實際運作較細部的劃分，則協商程序可分為以下九個階段（葉俊榮、張文貞，民國八十年）：

- (一)可行性評估
- (二)選定召集人
- (三)議題及利害關係人代表的選擇及參與意願調查
- (四)公告評論：協商會議的組成
- (五)組成協商會議
- (六)公開會議進行
- (七)達成一致協議
- (八)公告評論：最終規則
- (九)公布最終規則

協商規則訂定縱然在避免不必要的訴訟，並使規則訂定後易為人所遵守，但重要的是在協商方式是否為一般人所接受，這將直接影響到協商的時效及成敗，並影響決策執行的順利

與否。

三、解決衝突之方法

以往公部門因某些措施的實行，引起各方反對而產生衝突時，最常用的處理方式不外是（一）避免提出衝突的議題或忽略衝突的存在；（二）直接涉入衝突並循法律途徑解決；（三）尋找一快速解決問題的固定模式；（四）由管理者獨立去尋求解決之道的「所羅門王策略」（The Solomon Trap）（Carpenter & Kennedy, 1988）及最近較為人所採用的（五）共同協商等方式。前四種屬於傳統解決衝突的途徑，最後一種則逐漸為人所接受並採用，以下分別加以說明：

（一）避免提出衝突的議題或忽略衝突的存在

以此種方式來處理衝突常見於威權體制中。以往由於民主風氣未盛，公部門在面對民衆反彈有時不予理會，甚至忽視反對的聲音；而民衆往往只能接受政府部門之決策及措施，無論其是否合理或是否會造成少數人受損，一切以「犧牲小我，完成大我」的口號來壓制反對聲浪。如果以這種方式來解決衝突，衝突並不會因此而消失，相反地，這種方式只會使衝突更形複雜，造成難以解決的地步。以台灣為例，光復初期因戰亂等因素形成威權體制，對於政策施行所造成的衝突多以此方式來處理，作成「合理政策」假象，但實際問題仍未解決。

（二）直接「參與」衝突並循法律途徑解決

遇到衝突時，雙方有時為了維護本身利益而成為對立的局面。若以公部門和私部門兩大團體為例，政府機構在公佈政策或措施時，因有部分私人受到損害而抗爭，有時政府為了維持其本身「利益」或「地位」而投入抗爭中。引起這些反應的原因有以下三點：

- (1)衝突剛開始時，不同陣營雙方由於以往不愉快的經驗及歷史教訓，便不再信任對方，而升高對立氣氛。這原因多少與政府部門長久因忽略私人「反對聲音」所累積之經驗有關，以土地徵收為例，抗爭愈多則獲得補償愈多，既形成模式，便造成以後非得抗爭才較有利的局面。

土地開發協商模式之探討

- (2) 當一方所持的原則或利益受到對方剝奪及忽視時，便會選擇敵對的立場。
- (3) 對於衝突的情況，習慣以對立方式來處理，這類情形往往是因制度僵固所造成的，即使雙方意識到應以其他方式來維持自身長期利益，但他們沒有其他的方式或管道（如溝通、協商等）可以選擇。採取對立的策略，結果常常是雙方所無法掌握的，在採取法律途徑來解決爭端時，即使一方「贏」了，其結果並不見得能解決所有問題，因法律僅能解決表面爭端而無法涵蓋到技術面或社會面的範疇。事實上衝突的起因不全然是合法與否的問題，有時涉及到心理、社會及政治面的影響，所以法律只能解決部分，而非全部的問題。另外一個弊病是雙方不容易交換資訊，如此常會錯過解決問題的先機，而徒然耗費精神及資源於「爭鬥對立」之中。

(三) 尋找一快速解決問題的固定模式

這種方式在問題初起時即有固定的解答，經由利益團體反彈之後，管理者以再作修正或解釋其立場的方式來解決。

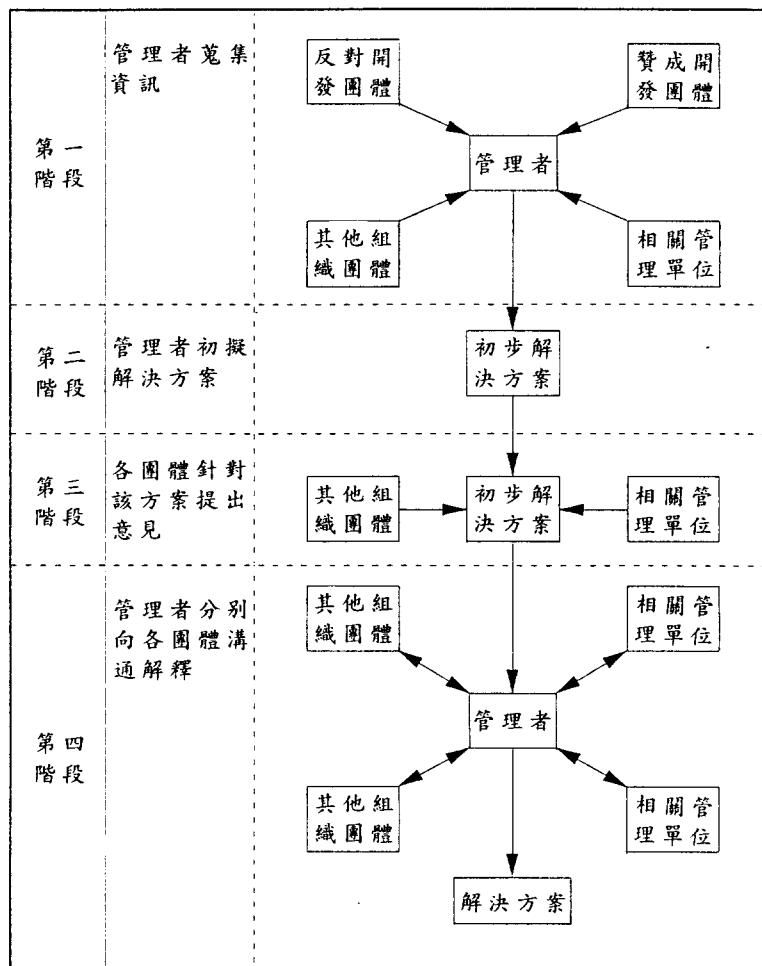
這種方式是在未了解事實真相前答案已被提出，結果使得問題仍然存在，衝突也未解決。這方式常見於政府、大公司對無組織的人民或小團體，為維持「效率」，而將問題簡單化和表面化。

(四) 「所羅門王」策略

這是一種介於威權及民主之間解決衝突的方式，由於是藉著一位「聰明」的管理者獨立來溝通處理所發生之衝突，因此被稱為「所羅門王」式的策略。這種策略一般分為四個步驟 (Carpenter & Kennedy, 1988) (見圖一) 。

第一階段衝突開始時，管理者（或協調者）立即收集各種意見及資訊，依管理者的經驗及事實需要，在第二階段初擬解決方案，各團體對此解決方案有不同的看法，此時即進入第三階段，在最後的第四階段再由管理者依各團體的反應個別溝通，疏解其爭端。

這種方式雖有其功效，且可能較有效率，但不能保證管理者均能提出適當的解決方式，而且，其結果操縱在一個人的方式是冒險且無保障的。



資料來源：根據 Carpenter & Kennedy (1988) 修改而得

圖一 所羅門王策略

(五)共同協商方式

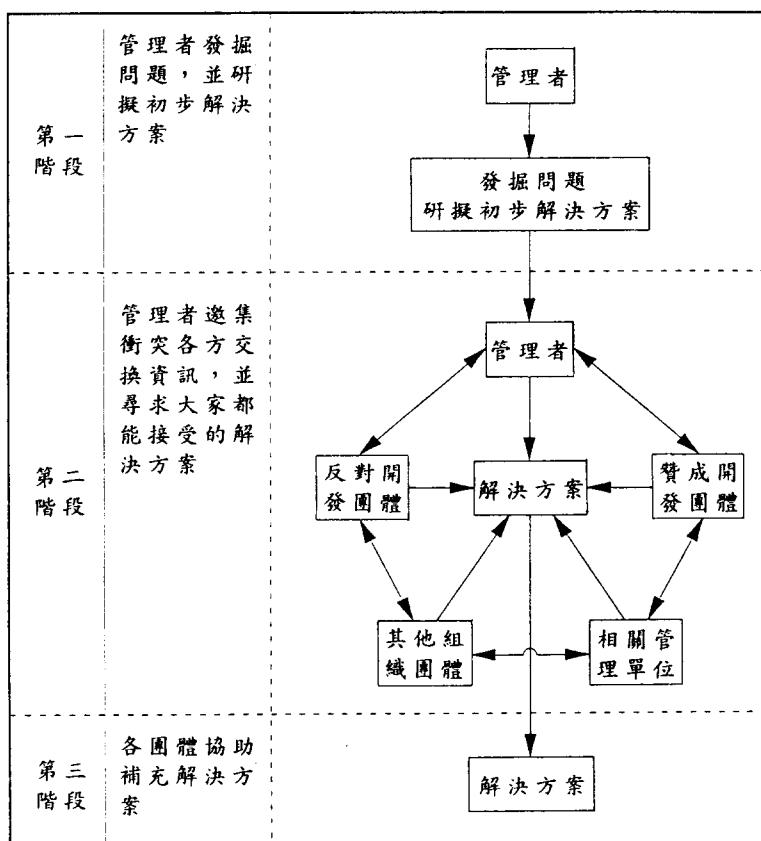
前述四種傳統解決衝突方式雖在特殊情況下可適用，但這種對立方式必須付出高額成本且可能並無真正贏家。相反地，以協商來處理衝突，一般而言具有相當好的成果，小至鄰居的衝突，大至國家政策的反對，均可使複雜的問題簡化後，達到一定共識 (Bradley, 1985; Richman, etc., 1986; Lake, 1987)。圖二是共同協商方式的示意圖。

土地開發協商模式之探討

在問題初起時，管理者先嘗試了解問題所在，並試圖設計及建構解決方案來解決。第二階段管理者設法邀集衝突各方，彼此交換訊息後，由管理者擬出解決之道，協商各方提出補充意見，經由互動過程而使結果為各方所接受。

共同協商方式具有下列特點：

1. 參與協商者即為決策者：傳統解決紛爭的方式，均由管理者個別加以疏導，或為其措施提出解釋辯護，管理者掌握整個事件的始末，卻仍未能使各方獲得滿意的解答。協商方式卻是將各關係人聚集在一起，共同討論其所關心的問題，再經管理者從中協調，共同尋求解決此一爭端的方法，因此可以說決策者其實就是參與協商的人，而非單由管理者來作決策。



圖二 共同協商方式圖

2. 把衝突各方的焦點注重在解決問題上：若要把衝突的各方從「如何打贏這仗」轉變成「如何把問題解決」，協商是一個較佳的策略。以往訴訟、抗爭、遊行是一種對立的局面，各方均想贏，但其中所付出的代價反而使各方均成了輸家。協商的好處卻在於如何從「輸贏」的著眼點轉向如何「解決衝突」，使雙方在共同努力下獲得滿意結果。
3. 衝突各方在面對面情況下，努力解除歧見：以往的衝突解決可能藉由專業中介人，如律師、議員等。但協商卻是和對手面對面談判，共同定義問題，一起教育對方，逐漸發展形成合理的結局。
4. 各方共同擬定解決問題的模式：在協商初始，各團體會提出最佳的解決問題模式，而在協商開始後，他們仍可建議及修改協商模式及流程。
5. 匯集各方意見下所做的決議：協議的結果是希望該決議能為各方所接受。經由協商程序，彼此交換資訊，共同討論及分析，並形成兼顧每一團體利益的協議。雖說這協議結果對各方團體不見得完全公平和滿意，但卻是能涵蓋所有團體的最佳決議。

四、有效率的協商準則

由於協商風氣在國內仍屬萌芽階段，一切的制度、理論及經驗皆不足。在美國由於談判協商較為頻繁，有關的研究也充足，因此即使繁複的糾紛也能在協商程序中達成協議。以下的協商準則在實證中的確解決了衝突，使兩邊達到合議效果（Susan & Kennedy, 1978）。

(一) 必須了解衝突是根植於程序、彼此關係及實質面上

在解決問題前，必須先檢視問題的根源。一般而言，衝突的要件是過程上有瑕疵、衝突各方關係未溝通釐清及實質利益無法均享所引起。因此在衝突之始，雙方或管理協調者即應先了解癥結所在，才有利於協商的推動。

(二) 為了獲得好的結局，必須先了解問題

除了明瞭第一項所提衝突發生點外，對於發生「事件」的了解也十分重要。若未能完全掌握發生問題之事件，則對問題判斷可能會所偏失，只流於解決表面，問題核心卻仍存在，

這可能會造成協商失敗並使其失去意義。

(三)須詳細規劃解決衝突的策略

當衝突發生時，有時會因時間緊迫，而無法進行協商；但若時間允許，則可先行規劃解決衝突的策略。

(四)建構一個正面且合理的協議關係

以往衝突雙方所擁有的資訊並無一致，在有組織的團體往往具有專業人士及顧問可諮詢，因而在訴訟時較為有利，常成為贏的一方，而造成弱勢單位的抗爭，往往以非理性手段達到抗議的效果。協商則是希望建立衝突兩造彼此信任合作的關係，而不介意彼此組織大小，期能共同分享資訊，教育彼此。

(五)擬定明確問題

在協商前必須對議題有明確定義，並提出共同討論的問題。問題本質不是以「是」或「否」來回答，否則便失去協商意義，如「這塊空地的最佳使用是什麼？」來替代「這塊空地是不是蓋辦公大樓？」的問題。

(六)協商各方須共同塑造協商的過程及結果

經由各陣營在協商時共同定出的過程及結果，可避免將來執行時受到阻礙，並能共同承擔責任及決策風險。

(七)最後的決議是基於利益，而非立場

在協商之初大家各有其立場及主張，但無非是為達本身的利益及原則。因此在最後的決議階段，重點應著眼於各陣營利益的訴求，雖結果可能無法完全滿足各陣營所需，但仍須涵蓋各陣營利益，以求決議順利。

(八) 協商過程可具有彈性

面對複雜的衝突狀況，擬具數個解決方案才能使協商較易推動，不可僵固於單一程序。在協商過程中，可能中途有人加入或退出。這將使原先擬定的計畫窒礙難行，因而必須具有彈性的程序，才能在變動的環境中順利調整，完成預期目標。

(九) 事前思考什麼是引起協商失敗的原因

一般人在協商時只注重結果完滿及程序的順利，卻很少想到萬一失敗如何因應。事實上協商過程十分戲劇化，人們會隨時改變其心意和行為，所以預先防範，思考什麼情形會引起協商失敗？如何應付？如此更易使協商順利進行。

(十) 勿傷害對方

協商的目的是解決問題，而非製造問題，因此在協商前彼此要建立共識，不可以刺激字眼、壓迫性態度來談判，即使協商雙方有一方較有利或較強勢（政府、大公司）。若是為解決問題而來協商，態度是首要注重之道。

肆、土地開發協商案例之探討

由以上對協商意義及使用時機進行分析後，本節針對國內外有關土地開發協商的運作方式作一探討。在國外，尤其是英、美等國，民主運作行之有年，早已將協商運作模式應用於各領域中，土地開發之協商也不例外，如英國土地開發許可制是由人民所提出的土地開發變更案，自然須和政府單位進行交涉協商；美國各州土地開發制度雖不盡相同，但協商制度相當盛行。另一方面，國內土地開發協商常見於私人間合建、改建上，由開發商與地主私下協調，尋找最有利的分配比例，進而達到開發目的。近年來在捷運場站聯合開發上，已見到運用協商方式來取得土地及尋求投資開發者，不論成效如何，其經由與人民共同協商來開發公共設施的方式，已為我國土地開發協商樹立一新的模式。

土地開發協商模式之探討

而捷運場站聯合開發之所以願與地主進行談判，多少受到捷運場站性質的影響。由於捷運路線多經過都市發展既成區，若經由徵收來開發，不僅經費龐大，且極易引發抗爭。因此藉由場站聯合開發方式，使地主與投資者在交通便利引發人潮的優點下，獲得利潤及土地增值；另一方面台北市政府捷運局也可無償取得場站，減少支出經費，這在「互利」、「雙贏」誘因下，多少增加協商可能性。

一、美國土地開發協商

如果能夠將土地開發協商合宜地加以運作，往往能改變計畫審查之程序及目的，同時降低衝突，創造合作的機會，並能達到土地的合理開發使用。以美國為例，以往土地申請開發時，實質的審查程序往往是開發商與公部門之間衝突的根源，然而在傳統審查程序上加入衝突解決技巧後，地方政府可從私人開發者獲得實質合作，同時對私人開發成果有較大的影響力(Dorius, 1993)。如前所言，在傳統審查程序中，極易造成衝突，一方面是政府官員有時要求不盡合理，另一方面是開發商過度擴張私利而形成危及公共利益的狀態，因此改變開發審查程序以降低衝突，也許可避免很多開發爭論。

根據多力爾思(Noah Dorius)針對美國所作的研究顯示，美國土地開發協商程序之運用有下列四點特色(Dorius, 1993)：

- (1)運用衝突解決技巧的時機是在申請的一開始，以減少或避免傳統審查過程中的衝突。
- (2)以規則來進行管制的時機，應是在公、私部門彼此交換意見，並建立合作的氣氛後。
- (3)土地開發協商程序必須完整，而且至少要達到下列三個層次：對於特殊申請案延遲交付審議、建立雙方參與解決問題的責任、尋找共同利益來擴大協議空間。
- (4)協商程序可由中間人來促成，並對協商雙方給予適時的教育，這應於協商初步階段便著手進行，以免開發者在利害關係升高後，對於協議內容不願有所妥協或讓步。

二、國內捷運場站聯合開發協商

以國內土地開發而言，常見民間以協商方式來進行合建，建商和地主間的分配，是以協議的方式進行。民間一般進行合建時談判項目包括：一、分配比例；二、保證金多寡；三、

樓層分配；四、稅金負擔；五、其他（例如現金補貼、房租補貼等）。由於私人間的溝通行爲涉及層面較小，大多是以利益爲依歸，通常雙方在私自議定分配比例後，地主與建商進行談判，由地主表明自己的期望，或由建商提出分配方案，由地主和建商在此議題上互相折衝其利益，最後以同意、不同意、部分同意、或附帶條件的同意解決彼此之間的衝突。一般而言，民間合建案，若是已有合建的意願時，雙方的互信已經建立，因此對於開發後價值之認定差距應不致於太大，較容易溝通。

若屬於較大規模的開發案，並且涉及政府與民間合作的方式，則以聯合開發爲代表。由於具有下列特性，因此協商方式成爲其成敗的關鍵（台灣大學建築與城鄉研究所，民國八十年）：

- (1)聯合開發應用於捷運場站，捷運經過之地區往往是都市菁華所在，且爲既成發展地區。
- (2)捷運場站的出口不是在建築物的地下室，便是在一、二樓，此區位往往是價值最高的地區。
- (3)捷運場站出口是人潮流通交會的節點，具有發展商業的潛力。
- (4)既成發展區捷運場站所在地之地主衆多，若採強制徵收不僅財務負擔大，且容易產生抗爭而延遲通車，所增加之成本無法預估。
- (5)以聯合開發方式所創造的價值可能高於台北市政府捷運局徵收後自己開發所創造的價值。

由以上幾點可知，捷運場站的聯合開發若能順利進行，不僅政府可無償取得場站用地，更重要的是在與地主和開發商共同協商開發時，已將原本消極開發管制轉向積極的創新合作。

聯合開發程序大致可分爲二個階段：第一階段由地主與捷運局簽訂合約，第二階段徵求投資人參與建設開發。目前捷運場站的聯合開發僅止於第一階段，因此尚未有徵求投資人參與建設開發成功的例子。

在目前聯合開發法定的正式協議會中，總是淪爲各說各話的情況，僅少數的協議會勉強有具體協議，大多是在雙方倍感挫折的情況下收場，協商成效可說是不彰。歸納聯合開發中

協商無法順利進行的原因有以下幾點（註二）：

(1) 協商的僵固性

由於政府單位與民間協商並無經驗，且台北市政府捷運局也無專門單位負責協商事務，因而無法對資訊掌握技巧的學習和「籌碼」的運用有深入研究，自然在遇到各種狀況時，無法掌控得宜，造成失敗。

(2) 協商地位不平等

由於整個聯合開發的制度與協商過程的設計無法使地主與台北市政府捷運局平等的溝通，造成協議結果所簽定的契約，在地主眼中如同「賣身契」。其原因大致為：

- (1) 聯合開發後，對地主權益影響很大的一些工作，如設計、規劃、發包等，地主沒有表達意見的機會。
- (2) 即使在協議會可適時表達意見，但是其意見被接受的可能性相當低，因為整體規劃之手續是由龐大的專業人員、經費及具專業知識的顧問專家所籌劃，面對無組織、缺少專業知識且無效率的地主所提的問題，台北市政府捷運局自然可以其「專業知識」解釋辯解，相對顯得地主意見不易被接納。
- (3) 在聯合開發辦法中規定，土地取得以協議為主，並以類似民間「合建」的方式作宣傳。但事實上規定協議二次不成即予徵收，對地主而言相當不公平，也就是說台北市政府捷運局不需太用心與地主協商，因為捷運局有「棍子」(Stick) 在手，可迫使地主在「不太平等」的情況下簽契約書。
- (4) 在所簽訂的契約書中，其內容是由台北市政府捷運局擬定，而非由協商的結果來擬定。

(3) 政府單位事權無法統一

協商的基本條件是雙方對自我的立場清楚，才能有機會適時地表達自己的意見。聯合開

註 二：參考台灣大學建築與城鄉研究所（民國八十一年）之資料修改而得。

發所涉及的主要機關有台北市政府捷運局、捷運公司及都市計畫主管機關，捷運局的目標在於施工完成，捷運公司在於捷運系統經營管理，都市計畫主管機關則在於都市土地使用之規劃與管制，而地主所關心的主要在於本身之權益，但由於捷運局與捷運公司分工，加上無可行性分析，使得地主所關心的問題無法回答，自然造成地主不滿。都市計畫主管單位握有都市計畫變更最後核可權，而捷運局與地主協商變更都市計畫方案，無法提出有力的保證，使地主懷疑政府的誠意，徒增協商的阻力。

(4) 投資者風險太大，造成協商的困難

這是因為台北市政府捷運局徵求投資人的時程太短，往往安排在聯合開發計畫公告之後，將使投資人沒有充分時間來參與規劃作業。雖然目前並沒有推動甄選投資人的例子，但大多無意參與聯合開發（註三）。即有意願參與者，也必須面對一些不確定性因素，因而增加投資阻力及風險。例如(1)投資人必須和地主進行建設談判，但是由於投資人對場站掌握度不若一般空地建築，因而處於較不利地位，如台北市政府捷運局為掌握施工進度而先行設計場站，這未必符合投資人對市場調查分析後的經營人理念，因而投資人必須另外負擔設計費用；(3)另外對聯合開發大樓營運管理的不確定性也使投資者無法預期投資效益。以上原因使投資人參與投資意願低落，而來甄選的投資人可能會造成競爭者少，以致難獲經濟效果。

伍、土地開發協商程序與模式的建立

根據對一般協商及國內外有關土地開發協商作探討後，得知現行國內土地開發成效不彰多在溝通不良及政府獨斷而行，因此協商式開發應為合理與有效之土地開發方式。本節針對土地開發研擬協商的程序及模式，期能在未來運作時提供一個基本方向，並提供未來土地開發協商法制化時的參考。

註 三：根據台灣大學建築與城鄉研究所（民國八十一年）「聯合開發權益分配與權利變換之研究」對八家曾有接觸過聯合開發業務的公司進行訪談，其中七家表示關於投資人角色及開發條件皆不清楚，故無意參與聯合開發。

土地開發協商模式之探討

首先，本文將土地開發的協商時機分為二個階段，依協商角色之不同，將二階段分別定為(1)以地主及政府為主之階段，及(2)以開發者及政府為主之階段，而在各階段的協商中，再將其分為二個部份：先期協商與正式協商。以下分別就各階段的協商模式作一探討。

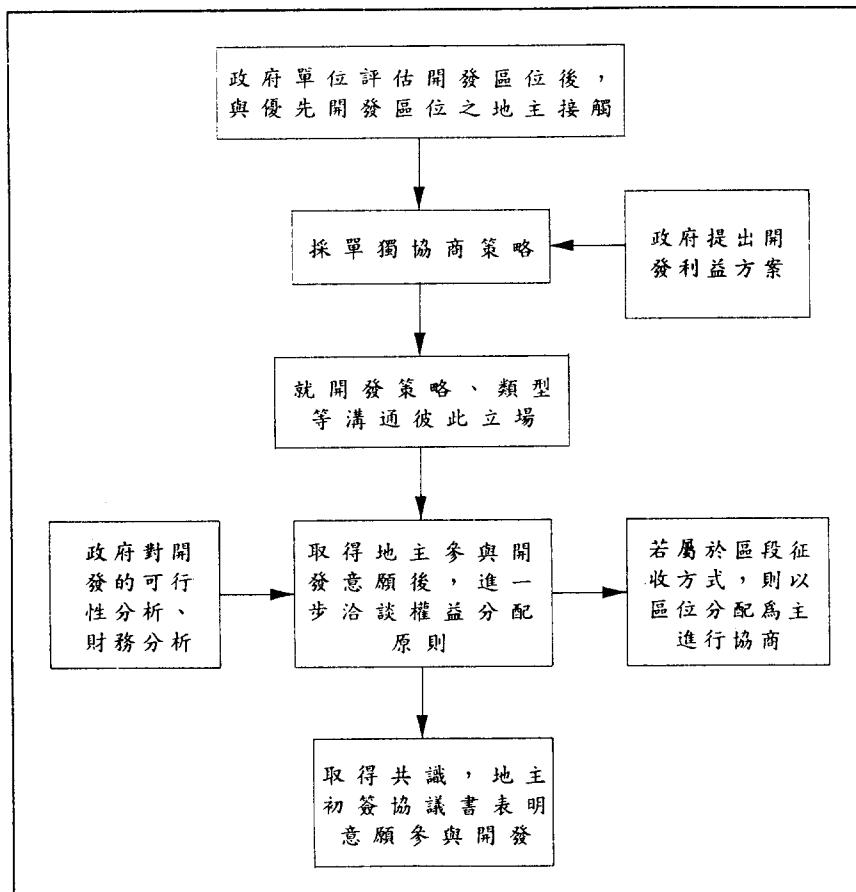
一、以地主及政府為主階段

此階段的協商模式分為先期協商（參見圖三）及正式協商（參見圖四）二個階段。

(一)先期協商（圖三）

1. 政府單位在評估開發區位後，與優先開發區位之地主接觸：這是承接土地開發的第一階段，在所訂開發標準下，評估出合適開發地點並排序後，與最優勢區位地主接觸，因此第一步驟可說是確立協商對象。
2. 採單獨協商策略：由於是先期協商，並不像正式協商具有簽訂契約的法律效力，因此可採取個別協商的方式。政府單位派人個別與地主接觸，探究其參與開發的意願，同時提出該區的開發方案，告知可獲得的利益，以獲得地主認同。
3. 就開發策略、類型等溝通彼此立場：政府單位告知地主後，地主自然產生疑問同時希望能表明自我立場，藉此機會彼此溝通歧見，以獲得進一步共識。
4. 取得地主參與開發意願後，進一步洽談權益分配原則：對於第三步驟彼此有共識，地主也表明參與開發後，政府可就權益分配的原則再與地主協商。這部份涉及較多的專業知識，如可行性分析、財務分析等，因此政府有教育地主的責任，使地主知道在順利開發下可獲益多少，回饋社會（政府）應佔多少，而風險性又如何等等。此處權益分配的協商並非有實際的數據（因開發商並未參與），而只是原則性溝通，旨在取得地主的信任及合作。在現行法令制度下，如採取區段徵收方式開發，則權益分配規定地主分回40%，此時協商內容以區位分配為主，政府取得較佳區位來進行目標主體的開發，而地主也獲得土地及未來地方發展的機會。
5. 取得共識，地主初簽協議書：溝通過彼此之觀點及歧見後，雙方若能取得共識，表示地主已原則同意參與開發，因此簽訂協議書來保障協議成果，並且列出正式協商的討

論事項，使雙方能有充分準備，而此協議書約束力較為鬆散，只原則性地揭示彼此的權利及義務。



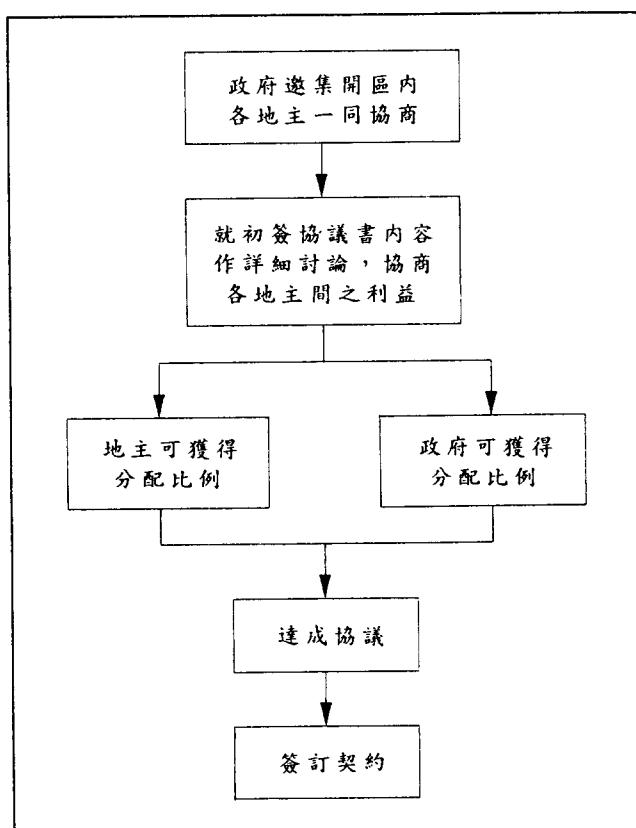
圖三 以地主及政府為主之土地開發協商模式--先期協商

(二) 正式協商 (圖四)

1. 政府邀集開發區內各地主一同協商：正式協商的對象為開發區內所有的地主，由於政府先前已單獨與地主接觸，因此希望在此階段將所有地主會同一處來協商，以確定及整合先期協商的內容。
2. 就初簽協議書內容詳細討論，並協商各地主間的利益：此一步驟為正式協商的主題，

土地開發協商模式之探討

對先期協商所簽訂的協議書作進一步確認與整合，尋求各地主間意見，對地主間衝突之處由政府部門來協調，以尋求最後共識。而政府部門除了聽取接納地主意見及要求外，也應要求地主提出回饋，使開發案不單是政府部門所獨力完成，也須地主一同參與合作。協商時可就權益分配方式作討論，究竟此開發案地主提供土地後可分得多少土地，而政府花下大筆費用建設後，又可從中得到多少回饋。因此協商時不僅在於地主之間的權益分配，地主及政府間的分配也是協商重點，同時也是爭議所在。此處若不採區段徵收分配方式，而採因案而定的分配比例，將可創造較大的協商空間，較具彈性及公平性，但要達成協議可能須有較長的時間，以致於效率性較難兼顧。



圖四 以地主及政府為主之土地開發協商
模式--正式協商

- 3.達成協議：在彼此對分配方式及計算方法有了共識後，便算是達成協議，但協議內容並非實際分配數據的多少，而是原則性的分配模式，此時協商主旨是取得地主同意參與開發，使土地取得獲得解決。
- 4.簽訂契約：在達成協議後，雙方共同簽訂合作契約，約定在何種條件下不可違背契約，而政府若在期約內未能如期開發，契約也可視同無效，以保障地主權益。在此階段的協商，主要目的在取得地主對開發案的認同，因此政府單位不可將協議內容訂得太僵化，或要求必須達成某特定目的等，以免延宕協商時間。

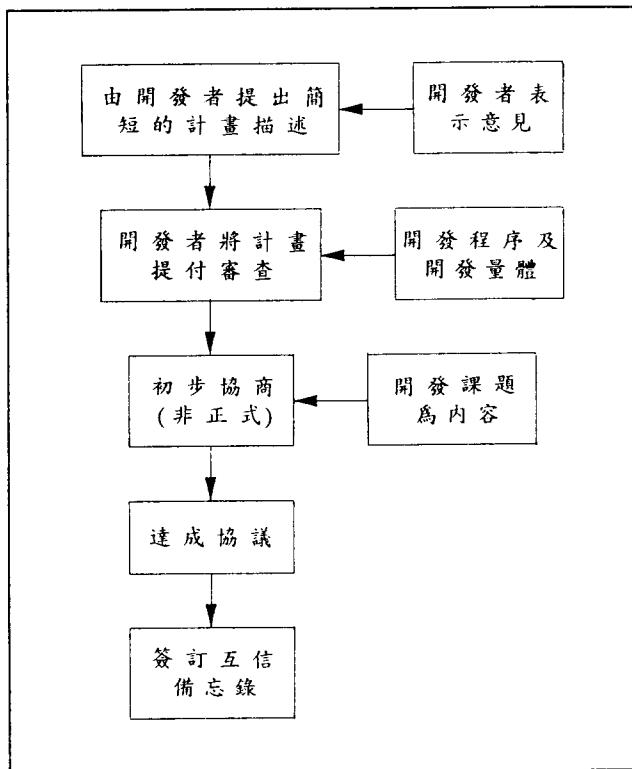
二、以開發者及政府為主之階段

前一階段的協商有了結果後，表示土地取得已獲解決，緊著政府將開發目標主體對外向開發商招標。此階段的協商模式，也分為先期協商（參見圖五）及正式協商（參見圖六）二個階段。

(一)先期協商（圖五）

- 1.由開發者提出簡短的計畫描述：政府向外徵求開發計畫，而開發商提出簡單書面計畫，在審查通過後，政府和最適的開發商進行協商。此時由開發者提出計畫陳述，同時表達其意見。
- 2.開發者將計畫提付審查：此時所提付的計畫較為詳細且周詳，內容主要以開發程序及開發量體的審查為主，開發者針對開發目標及原則提出實際開發計畫，如區位選取、財務計畫、開發主體周邊配合設施、建物設計，甚至可提出對該地區的回饋設施等，以獲得核准。
- 3.初步協商：政府審查開發商所提的計畫後，再與開發商一同協商。由於屬非正式協商，因此彼此盡可能談到計畫的細節，內容以實質開發為主。開發商可要求政府提供公共設施、優惠措施，並尊重其專業領域；而政府也可要求開發商對開發案進行市場調查及財務分析，並對開發方式（整體開發或分期分區）及開發期限加以討論，以免延遲開發結果。

土地開發協商模式之探討

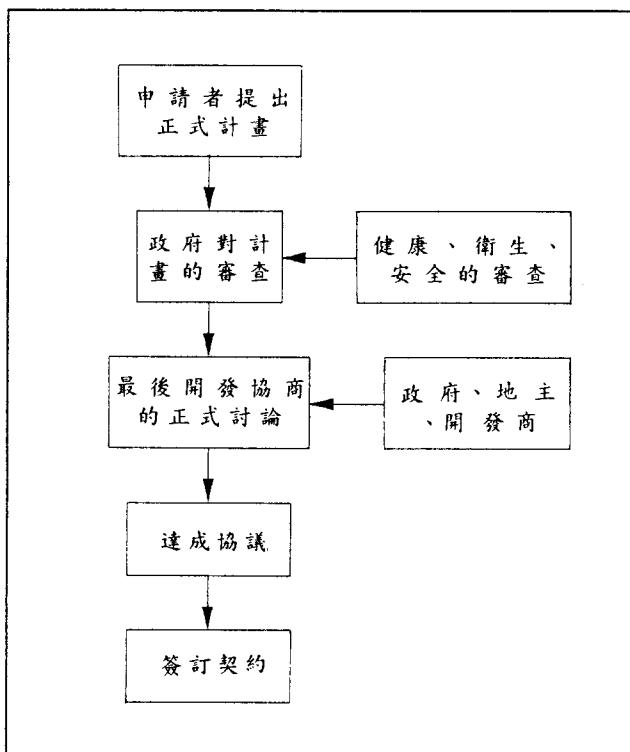


圖五 以開發者及政府為主之土地開發協商模式——先期初步協商

4. 達成協議：彼此對開發計畫先期溝通、協商的目的，是希望在非正式的接觸中，相互教育、了解彼此觀點及立場，以為未來正式協商奠定基礎。在此充分的協商後，若仍有差異點未能一致，則暫時擱置，留待正式協商再談，此階段先達成重點的協議，以爭取時效。
5. 簽訂互信備忘錄：初步協商之主要目的，是希望建立彼此互信友好的關係，因此對較有爭議且牽涉重大者，先作重點協商，以留到正式協商再議。此階段之目的一方面是建立互信，另一方面是獲得對方資訊，先行修正式協商的「籌碼」，以利未來協議的達成。

(二)正式協商（圖六）

- 1.申請者提出正式計畫：在先期協商簽訂備忘錄後，開發商應就先期協商所遇到的困難及政府要求改善之點作出修正，以利正式協商的進行，而後在正式協商階段正式提出申請。
- 2.政府對計畫的審查：由於在先期協商已對開發程序及開發量體作審查，且討論過主要內容，開發商已就可改進之處作出修正才提出計畫，因此政府審查重點在於開發區內之公共衛生、安全及健康等方面，以減少開發對地方的環境影響。
- 3.最後開發協商的正式討論：在審查後，正式舉行協商討論，此時必須將受影響的各方聚在一起，相互溝通談判，土地開發將主要協商對象簡化為政府、地主及開發商。這



圖六 以開發者及政府為主之土地開發協商模式——正式協商

土地開發協商模式之探討

時協商的內容已有上述先期協商為基礎，此時針對開發商，目的是希望了解彼此利益所在及必須付出之代價。由於已經有實際的開發計畫及財務計畫，而且區位也已確定，因此有實質面的數據可供計算及協商。

- 4.達成協議：雖然多方談判較難達成共識，但在運用先期協商的策略下，預料將較容易且較少爭議地達成共識。此協議內容包括政府對該區的公共建設、提供優惠補助措施、發布行政命令、創造投資環境等；在地主方面提供建設土地，對發回土地區位的讓步，及合理的地價增值獲利等；開發商除了建設開發標的外，對周邊設施也須有完善建設，同時為獲得當地居民的認同及較好的區位，開發商也可提供一些服務性的設施予當地使用，如停車場、游泳池等，而開發商可藉政府優惠獎勵措施來提高自己的獲益並減低風險。
- 5.簽訂契約：在達成協議後，簽訂契約是一重要步驟，此契約具有法律效力，因而彼此須更加謹慎且確實執行契約內容。

陸、土地開發協商之目標層級分析

由於本文所探討的土地開發協商，目前國內並未有類似的作法，因此，為使吾人了解土地開發協商在未來應用之特點及其目標層級，並預作應用上之防範及修正可能產生的問題，本文透過學者專家之間卷調查，進行層級分析法 (Analytic Hierarchy Process)，希望能使土地開發協商達到預期的功能。

一、方法論

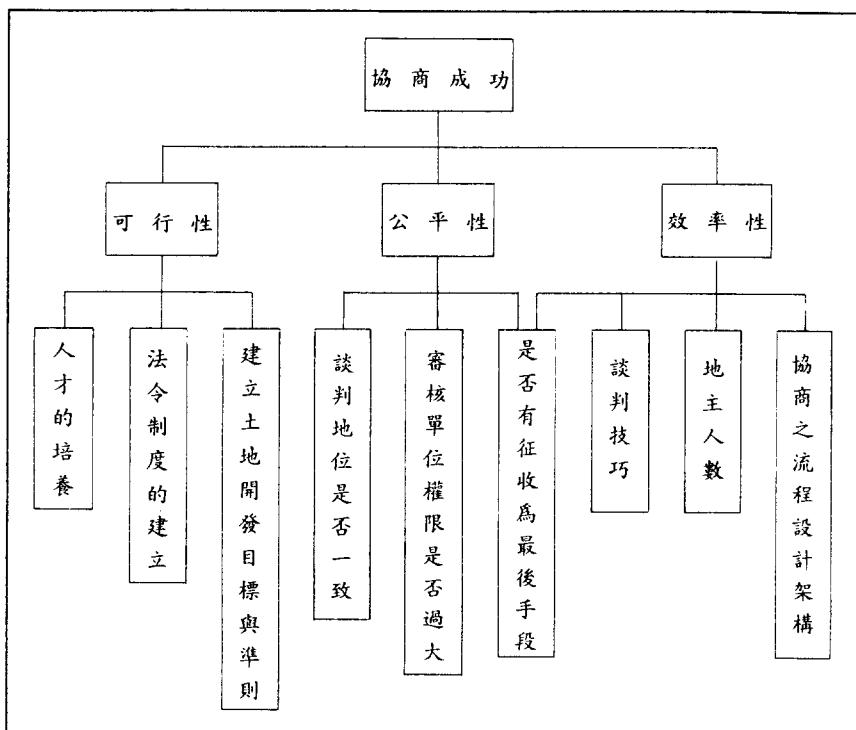
本文所進行的問卷分析方法為層級分析法，藉由專家學者對土地開發協商目標層級的評估，求得各層級之組成元素，對上一層級某一元素之貢獻程度及優先順序。再將這些結果根據層級之結構加以運算，即獲得最低層級各元素對整個層級之貢獻程度及優先程度。

二、問卷說明

進行層級分析時本研究以「協商成功」為目標，目標之下設立三個標的，標的之下再分別設定相關的準則（參見圖七）。本文建議的土地開發協商之三個標的分別為(1)可行性、(2)公平性、及(3)效率性，設定標的之後並評估其優先順序。就可行性而言，其準則分別為：(1)人才的培養、(2)法令制度的建立、及(3)建立土地開發目標與準則。就公平性而言，其準則分別為(1)談判地位是否一致、(2)審核單位權限是否過大、及(3)是否有徵收為最後手段。就效率性而言，其準則分別為：(1)是否有徵收為最後手段、(2)談判技巧、(3)地主人數、及(4)協商之流程設計架構。分別描述如下：

1、可行性

對協商而言，首先考慮在台灣的可行性，因在台灣協商的運作較無經驗，協商是否可行，則為了解之要點。



圖七 土地開發協商層級圖

土地開發協商模式之探討

(1)人才的培養

協商的進行，首先須協商的人才，如此才能引導協商的進行。尤其在面對土地開發協商時，更應有專門負責協商的人才，以發揮教育地主的功效。

(2)法令制度的建立

對於協商的施行，法令制度是依循的基礎，因此法令及制度的建立，是可行性與否的重要指標。

(3)建立土地開發目標與準則

於協商時，雙方必須掌握談判的大原則，因此對土地開發的目標及準則必須先確立，增加協議的可能。

2、公平性

協商時必須在各方覺得公平的狀況下，較易達成協議，否則若一方在「被欺壓」的狀況，則協商可能無法順利進行，同時結果也難獲衆人信服。

(1)談判地位是否一致

在協商公平而言，各方的地位一致與否，關係著協商可否順利進行。而地位一致性，是指各方被尊重的程度、擁有資訊的多寡、握有籌碼的情形及協商的知識。就土地協商而言，政府應教育地主協商的技巧，並充分溝通資訊，盡量達成公平性。

(2)審核單位權限是否過大

在協商中的審核單位通常是指仲裁機構，也就是公正的第三者。若中介監督者權限較大，可使協商各方覺得較為公平，對協議達成較為樂觀。

(3)是否有徵收為最後手段

以政府立場，該地區若屬於開發的最適區而無替選方案時，則希望以徵收為後盾，迫使地主同意；相反地，地主對徵收一向有被「犧牲」之感，因此常會抗爭或不滿，深覺不公平。

3、效率性

對於協商效率性，分為以下策略：

(1)是否有徵收為最後手段

此點與公平性共同一指標，是以此檢視公平、效率是否一致性，若能利用徵收手段，則協商成功的機會增加，效率較大。

(2)談判技巧

若協商各方能具備談判技巧，則可增進協商的效率。

(3)地主人數

若地主人數太多，則在協商時各有立場，在權益分配及訴求上將花費較多的時間。

(4)協商之流程設計架構

若協商能事先設計，模擬各種狀況，則可增加協商效率。這必須從經驗中累積，同時也須制度的訂定。

三、問卷結果

依土地開發協商問卷分別建立目標評估體系後，選擇與本研究相關領域的專家學者共三十五位，其中包含都市計畫、都市經濟、地政、交通運輸、及土地規劃等領域的學者十位；職司土地徵收、特定區開發、高速公路土地利用、都市計畫之專家六位；地方政府地政科、工務局、建設局等相關單位主管十二位；地方民意代表七位。有效回收份數三十份，結果分析如下。

(→就「協商成功」而言：

受訪者認為重要的優先順序如下：

- (1)公平性 (0.653)
- (2)可行性 (0.251)
- (3)效率性 (0.170)

(二)就「可行性」、「公平性」、「效率性」之標的階層而言：

a. 可行性之原則

受訪者認為重要的優先順序如下：

- (1)法令制度的建立 (0.539)
- (2)建立土地開發目標與準則 (0.297)
- (3)人才的培養 (0.164)

b. 公平性之原則

受訪者認為重要的優先順序如下：

- (1)談判地位是否一致 (0.595)
- (2)審核單位權限是否過大 (0.277)
- (3)是否有徵收為最後手段 (0.129)

c. 效率性之原則

受訪者認為重要的優先順序如下：

- (1)是否有徵收為最後手段 (0.497)
- (2)地主人數 (0.298)
- (3)談判技巧 (0.115)
- (4)協商之流程設計架構 (0.09)

以上為第三層級「準則」對第二層級「標的」之相對重要程度，其次再計算第三層級「準則」對第一層級「目標」的貢獻情形，其重要性排序如下：

- (1)法令制度的建立 (0.261)
- (2)談判地位是否一致 (0.230)
- (3)是否有徵收為最後手段 (0.134)
- (4)人才的培養 (0.112)
- (5)審核單位權限是否過大 (0.107)
- (6)建立土地開發目標與準則 (0.071)

(7)地主人數 (0.051)

(8)談判技巧 (0.020)

(9)協商之流程設計架構 (0.015)

整個層級一致性比率： $0.027 < 0.1$ (通過檢定)

由以上問卷結果可知：

(1)受訪的學者專家認為決定協商成功之因素中，以協商之公平性最為重要，其次為可行性，再其次為效率性。

(2)在達到協商可行性上，專家學者一般認為以法令制度的建立最為重要，這可能是因為土地開發協商在台灣仍屬起步階段，在法令制度上甚為缺乏，為使土地開發協商能順利運作並減少爭議，建議相關單位及早研究規劃。另一方面，人才的培養對協商可行性方面也很重要，以發揮教育地主及開發商的功能。

(3)在決定協商公平性上，「談判地位是否一致」的貢獻度最大，但土地開發屬於「不對稱結構」的談判（註四），因此如何使協商對手不會覺得不公平是重要課題。「審核單位權限太小」對協商公平性的影響也很大，若協商中介單位愈具公正性，則協商結果也愈容易實行。至於公權力的手段往往是協商中不公平之處。

(4)對效率性而言，若協商在公權力之運作下，當然可促使地主妥協，但相對地，公平面就難以兼顧；另一方面，地主人數及談判技巧也是促使協商及早達成的關鍵。

柒、結論

本文重點在於協商的探討，從一般性的協商制度，到土地協商模式的回顧分析，而研擬出浮動開發協商制度的架構。

協商制度的研究在國內較少，尤其在土地開發協商方面更是缺乏，因此本文從協商本資探討，至於介紹分析美國土地開發協商方式，希望在研擬土地開發模式時，更能切合實際。

註 四：「不對稱結構」是指協商的雙方在地位上並不一致，意即有一方居於強勢地位，另一方則居弱勢。至於強勢、弱勢並不限於何者擁有較多的資源及人才（如政府對地主）；只要是握有關鍵的協商籌碼者，便可居於強勢地位。詳見劉必榮，民國八十二年 b。

土地開發協商模式之探討

誠然，協商是一門從實踐而得的學問，但仍然有其基本架構及理論，從國外實行的經驗來看，的確可達到減少衝突，交換資訊及創造互相滿意的「雙贏」局面。從美國的土地使用協商例子，可得到以下四點結論：

- 1、協商運用的時機是在於開發申請之初，以減少開發審查時所造成的衝突。
- 2、在以傳統規則來管制開發案前，公、私部門應先協商，彼此交換意見，並建立合作關係。
- 3、為使土地協商的協商程序能順利進行，至少應先達成下列三點：特殊的申請案延遲交付審查、建立雙方參與解決問題的責任、尋找共同的利益來擴大協議空間。
- 4、協商的進行可由中間人來促成，並對協商雙方給予適時的教育。這些應於協商之初即著手進行，以免開發者在利害關係升高後，不願對協議內容有所妥協及讓步。

反觀國內捷運聯合開發的例子，由於對協商的陌生及忽視，因此在運作時常產生相互不信任及政府部門未能事先協調等弊病，因此實施結果不盡理想。在聯合開發運作時，所遭遇之難題如下：

- (1)協商的僵固性
- (2)協商地位無法平等
- (3)政府單位事權無法統一
- (4)投資者風險太大，造成協商的困難

為了使土地開發協商模式在未來運作時不致產生以上之缺點，本研究採取二階段二個層次的協商。第一階段由地主與政府協商為主，第二階段則由開發者與政府協商為主；這二個階段再分為二個層次：先期協商及正式協商。本文所研擬之浮動開發協商有下列特點：

- (1)利用先期協商方式，使一開始便建立政府與私人互信的關係，以助於開發案之進行。
- (2)在先期協商所溝通的議題，著重彼此的立場及權益分配的訴求，這些具有爭議性的議題，若能事先溝通交換意見，則有助於正式協商時達成合議。
- (3)要求政府部門對開發案事前規劃，對財務可行性分析必須於先期協商提出，以獲得地主的信任。
- (4)對於地主的協商，於開始時採單獨協商方式，以免造成地主間相互串連而產生無理性

抗爭。

(5) 開發於計畫提出而未審查前，可對計畫內容作描述及意見表示，使政府充分了解開發者的開發構想，避免審查失誤。

參 考 文 獻

中文部份

台灣大學建築與城鄉研究所，民國八十一年，「聯合開發權益分配與權利變換之研究」，台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。

吳婉芳，民國八十二年，談判攻防戰：贏者非贏、輸者非輸，經濟日報，6月15日，第31版。

林大侯，民國六十七年，「個體經濟學」，台北：六國出版社。

黃建助，民國八十三年，「浮動開發方式可行性之研究－以南二高交流道特定區開發為例」，國立政治大學地政研究所碩士論文。

葉俊榮、張文貞，民國八十一年，環境行政上的協商：我國採行美國「協商式規則行進」之可行性，「經社法制論叢」，第10期，第83頁－第116頁。

劉必榮，民國八十二年a，「談判」，台北：時報出版社。

劉必榮，民國八十二年b，不對稱結構下的談判行為分析，「東吳政治學報」，第二期，第219頁－第267頁。

英文部份

Bradley, R. (1985) *Managing Major Metropolitan Areas: The Application of Collaborative Planning and Negotiation Techniques*. Washington, D.C.: International Downtown Association.

Carpenter, S. L. & W. J. D. Kennedy. (1988) *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cross, J. F. (1975) A Theory of the Bargaining Process. In O. R. Young (ed.) *Bargaining: Formal Theories of Negotiation*, pp. 134-37, University of Illinois Press.

Dorius, N. (1993) Land Use Negotiation Reducing Conflict and Creation Wanted Land Uses, *Journal of the American Planning Association*. 59, 1:101-106

Lake, R. (ed.). (1987) *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.

Pen, J. (1975) A General Theory of Bargaining. In O. R. Young (ed.) *Bargaining: Formal Theories of Negotiation*. pp. 164-82, University of Illinois Press.

土地開發協商模式之探討

- Richman, R., O. White, and M. Wikinson. (1984) *Intergovernmental Mediation: Negotiations in Local Government Disputes*. Boulder, CO: Westview Press.
- Wheeler, M. (1990) Promoting Negotiation: Yes in My Backyard? Working Paper Series 90-20. Program on Negotiation, Harvard Law School.
- Zeuthen, F. (1930) *Problems of Monopoly and Economic Warfare*, London.