

臺灣地區市地問題之探討

•楊松齡

一、前言

近年來由於經濟發展迅速，都市化程度日漸加深，人口大量集中於都市地區，不僅造成區域均衡發展問題且由於人口層集結果，形成都市地區公共設施服務水準與生活品質低落，違章建物俯首皆是，嚴重破壞市容景觀。為疏解都會區之擁擠、均衡區域發展並提高居住生活品質，因而促使公、私部門以市地開發為主要之政策手段大量開發市地，來滿足各類土地使用及生活空間之需求。惟歷年來市地開發仍面臨下列各個問題：

(一)市地開發前各宗土地之使用價值差異不大，惟經規劃開發後，因形成開發區與未開發區之間，或開發區內各類不同使用強度與使用類別之劃定，造成各地主間之土地財產價值差距甚大，形成不公平情形。

(二)當前土地市場仍極具投機性，市地開發係因未能完全達成漲價歸公之平均地權制度理想，故暴利 (Windfall) 與剝削 (Wipeout) 情形嚴重，難以達成地利共享之境界。

(三)政府投入大量人力與財力進行市地開發財政負擔沈重，惟開發後利益難以挹住政府之資金投入，不但影響政府財政週轉，且導致開發區內各項公共設施之建設滯延，區內公共設施服務水準低落，且開發效益多為地主所獲取，致市地開發成效無法落實。

(四)現行土地使用分區管制規定，對於開發地區難以落實整體性之匡導效果，致對於開發土地之建築管理無法有效配合市地開發之成效。

為解決上述諸項市地開發形成之問題，本文乃探討歷年來台灣地區市地開發政策之演變，藉以探尋問題之脈絡，以為擬訂未來市地開發政策之參考。

二、市地開發之類型與原則

產業的發達與人口成長，往往促使都市化現象之主因，台灣地區總人口從民國五十年之1,114萬人，增至七十八年底之2010萬人，二十八年間共增加896萬人，增加頗為迅速（參見表一）從台灣地區各區域之人口比例來比較，

* 楊松齡，本文作者，國立政治大學地政系副教授、中國土地經濟學會秘書長、人與地雜誌副總編輯。

北部區域近十年來平均人口數，佔台灣地區總人口數的40.7% ，顯示台灣人口均有四成以上，集中於北部區域，北部區域中一半以上人口又集中於台北生活圈，成為台灣地區主要人口集中地，南部區域之人口佔台灣地區總人口之30.5%，兩者合計佔台灣地區人口之七成以上，可見台灣地區之人口呈兩極分佈。

表一 區域人口成長表

區 域	五十年		六十年		七十年		七十八年		區域人口50至60年 年平均成長率	區域人口50至70年 年平均成長率	區域人口 70至78年 年平均成長率
	總人口數 (人)	區域人口 所佔比例	總人口數 (人)	區域人口 所佔比例	總人口數 (人)	區域人口 所佔比例	總人口數	區域人口 所佔比例			
台灣地區	11,149,129	100.00%	14,974,823	100.00%	18,135,568	100.00%	20,107,440	100.00%	3.04%	1.94%	1.36%
北部區域	2,495,325	22.35%	5,232,770	34.9%	7,160,987	39.5%	8,481,905	42.18%	4.10%	3.21%	2.22%
中部區域	2,387,885	21.39%	4,178,427	27.87%	4,702,022	25.9%	5,052,235	25.13%	2.16%	1.11%	0.37%
南部區域	3,784,636	33.94%	4,989,987	33.33%	5,633,949	31.1%	5,964,793	29.66%	2.66%	1.38%	0.57%
東部區域	481,233	4.32%	530,074	3.54%	630,630	3.5%	600,507	3.0%	0.90%	1.55%	-0.51%

資料來源：內政部「台灣地區人口統計」

其次，由表二可看出人口集中之結果，加速都市化之進行，因而促使市地的需求大為增強，不論都市計畫區數、都市計畫區面積、都市計畫區內人口數，在短短近二十年內，大量增加，以滿足人口集中後對市地之需求。

表二 都市計畫區面積與人口情形

項 目	都市計畫區 數	都市計畫區面積 (km ²)	都市計畫區內 人口數(千人)	密 度 (人/km ²)	都市計畫區面 積占總面積%	都市計畫區內人 口占總人口%
62年	171	1,709.39	8,428.5	4,931	4.8	54.2
65年	268	2,157.51	10,099.2	4,681	6.0	61.2
70年	344	3,081.45	12,616.9	4,094	8.6	69.6
75年	412	4,245.27	14,450.8	3,404	11.8	74.3
79年	424	4,355.65	15,589.7	3,579	12.1	76.6
北部區域	119	1,997.47	7,628.9	3,819	27.2	88.4
中部區域	120	921.86	3,145.6	3,412	8.8	61.6
南部區域	147	1,267.10	4,437.1	3,502	12.7	73.7
東部區域	36	169.22	378.2	3,235	2.1	52.1

資料來源：經建會、都市及區域發展統計彙編

由於經濟活動頻繁、產業發展及人口大量成長集中都市地區，因此為滿足產業、人民居住及各項公共設施之需求，市地開發的工作近二十年來蓬勃發展，不僅私人大量開發市地以供建築使用，政府部門亦透過一般徵收、區段征收及市地重劃等方式，大量開發市地，以滿足各類活動之需求。

惟在未進一步探討當前市地開發問題之前，吾人就市地開發之涵意、型態、方式與原則等，先予以分析之。所謂市地開發，乃係因應都市發展所需或配合政策之推行，選定一地區進行建設發展。所謂開發 (development)，可就兩個層次而言：

第一：為操作性的開發 (Operational Development)，係指有關地中、地表、地上、地下之建築行為、土木工程、採礦活動或其他活動之實施。

第二：為變更使用 (Change of Use)，係指建築物或土地使用上有重大實質 (Material) 的變更。

由上述定義，可知「開發」一詞，泛言之係指創造自然或土地空間條件，以充分發揮其潛在利用價值而言。詳言之，係指於一未開發之土地上，詳予調查分析，訂計畫然後根據計畫建設建築物，興闢公共設施及社區設施，引進工商業，進而達成社會經濟目標而言。

市地開發之內涵，實應包括了新市區之開發與舊市區之更新，所謂新市區，乃泛指有計畫之人造環境，通常包括新市鎮 (New Town) 與新社區 (New Community) (吳清輝，民國七十一年十二月)。因此，市地開發之實質意義，包括了新市鎮之開發、新社區之開發，及都市更新 (Urban Renew) 三項都市建設工作。由於規模經濟、聚集經濟、與比較利益等因素，使人類的活動，逐漸向都市集中，故人口亦隨著移向都市，人口都市化現象將迅速加深，因市地利用之需要，愈感殷切。一般而言，大都以都市更新的方式改造舊市區，或以開闢新社區或創設新市鎮的方式增加新社區，俾滿足人口都市化之需求。

就市地開發之發展類型而言，吾人可就開發地區土地所有權支配力掌握之程度，區分為三大類：

(一)完全控制型：即開發機構完全控制開發區內土地所有權，具有完整之使用、收益、管理、處分之權力，除興建公共設施外，對一般可建築用地，能控制其開發之時序、興建之型態及出租、出售之承受對象。

(二)部分控制型：開發機構控制開發區內部份土地之所有權，除興建公共設施用地外，僅能就其掌握之土地，控制其出租、出售之對象，其他土地必須運

用土地使用與建築管制之技巧，影響其開發之型態。

(三)低度控制型：開發機構並未掌握開發區內之建築用地，僅能興建相關之公共設施，對發展之時序及興建之型態，必須賴土地使用管制作消極性約束。

為能順利對所決定之開發型態進行開發，以合理有效利用地資源並兼顧地主間之公平性，應選擇適當之土地開發方式，以積極引導新市區之開發，因為不同之開發方式，對土地所有權人、開發者及政府，甚至開發後之使用者皆有直接之影響，且對土地利用之效率性及地主間之公平性亦產生不同程度之影響，故唯有開發方式與開發型態密切配合，新市區開發才能順利進行，達預定之開發目標。

所謂開發方式，係指政府在開發過程中有關土地開發所擔任之任務，也就是關於新市區開發範圍內土地之取得與處理而言，政府在開發過程中所負之任務。政府不同之方式介入開發過程，乃產生不同之開發方式，而其主要關鍵則在於土地取得與處分之不同，因政府可透過不同的方式取得開發範圍內之全部或一部份之土地，從事開發事業，然後將已經整理之土地或完成建設之建物有條件的出租或出售予私人使用，而土地取得與處分乃一體的，有取得必有處分，甚至取得與處分可同時進行，且一新市區之開發，開發機構常同時採用不同之土地取得方式，以取得不同比例之土地並做不同的處分方式，故本文將此土地取得與處分之過程統稱為「開發方式」。

1.政府主導型之開發方式：政府為充份提供都市發展所需公共設施、新設都市地區之實施開發建設、都市土地開發新社區、農村社區實施更新或開發新社區、舊都市地區為公共需要或促進土地利用實施更新、或其他因國家經濟政策之需要者，由政府就一定區域內之土地進行開發。

2.私人主導型之開發方式：私人為其個人居住之需要、或其為提供大量住宅出售，而就其擁有之土地或透過私人間之交換整合、或自行進行規劃設計，以私人之利益為前題的開發方式。

3.公私混合型之開發方式：政府對於一定區域內部份公共設施依法加以徵收，部份公共設施則由私人開發後捐贈政府，由政府負責維護，建築用地則由私人依法向政府提出開發申請，政府僅負消極監督之責，而不採積極主動之立場。

上述以私人主導型與公私混合型之市地開發方式，其規模大致較小，對於市地開發利用或都市發展，其影響範圍亦為有限，同時對於滿足居民之公共需求

而言，其程度亦較低，而以政府主導型之開發方式，其開發規模較大，對於公共需求之滿足或都市發展、市地利用等，其影響之程度與範圍亦較為寬廣，故為本文之重點所在。

以市地開發來滿足市地成長之需求時，其開發方式首要原則在於需符合土地利用的效率與公平原則。所謂效率原則係使土地充分利用以產生最大的價值。就整體規劃而言，地主或個別開發者在進行市地開發時，往往造成衝突或資源浪費問題，而以整體開發方式進行市地開發，則具有下列各項優點：(一)有效利用土地資源：整體規劃開發可基於每塊土地之特性，做最適當之使用，以減少發展用地之成本，並可提供連續而有系統之開放空間，即可有效利用土地資源，並提高居住環境品質，個別開發甚少能達此理想。(二)節省開發成本：建物同時整體建築，管線一次同時埋設，街道一次鋪設完成等皆是整體規劃節省開發成本之明證，個別開發則施工期不同，施工者對未開發及已開發完成者造成種種干擾，且埋設管線時挖挖補補，建物個別興建時其單位成本高等皆是其提高開發成本之因素。(三)視覺景觀之配合：整體規劃開發，可顧及各建物間視覺景觀之協調配合，此乃個別開發所無法達到者。所謂公平原則係土地利用的受益與犧牲，應按社會正義予以重分配。在進行市地開發時，因發展所需且具發展潛力遂有開發該地區之議，待確定開發政策及開發目的後，乃進行開發之研擬。但欲進行開發之新市區因土地之排水、土質、地形、坡度等自然條件之限制，及相對區位之差異，並為提供都市生活所需之公共服務，致無法將區內所有之土地皆發展成建築使用，勢必須保留某些土地做為開放空間（open space）及公共設施使用，也正由於這些土地之提供，才使區內其他之土地得以開發使用，就地主而言，此乃意味著犧牲這些土地所有權人之發展權益來助益其他土地之開發，若未對這些土地所有權人給予適當之補償，而又任其他土地所有權人從開發過程中獲取暴利，顯然有失公平，如何達公平性乃新市區開發時應處理之課題。

三、現行市地開發概況

政府部門基於都市發展之需要進行市地開發，若開發方式之規劃或選擇不當，將造成地價位移（shift）及增值分配不公之現象，致形成社會財富重分配，擴大國民所得差距。且政府在創造如此鉅大社會財富之後，却無法參予分配，不僅形成漲價歸私之不勞利得現象，亦影響政府開發建設經費之籌措。

就地主之間而言，公共設施用地之地主，其土地之浮動價值（floating value）不僅將立即消失，且會移位至附近可建築用地上，相對的，開發後擁有可建築用地之地主，不僅其土地浮動價值獲得實現，且會吸收到鄰近的公共設施土地轉來之移轉價值（shifting value），而不必付出任何代價，此將造成極大之不公平現象。

由第一節分析得知，我國市地開發方式大致可區分為：(1)政府主導型、(2)私人主導型、(3)公私混合型等三種不同之市地開發方式，惟就開發規模、對市地利用或發展之影響範圍、或滿足地方之公共設施需求而言，皆以政府主導型之開發方式為最，是以本節乃以政府主導之開發方式，分別加以評析之。目前台灣地區政府主導之市地開發之方式，大致上可採市地重劃與區段徵收兩種，故吾人以此為例進行探討之。

台灣地區辦理市地重劃是由地政機關負責。中央主管機關為內政部，負責政策和法令的研訂；省主管機關為省地政處負責業務之推動、督導和考核工作；縣（市）主管機關為縣（市）政府負責實際業務之執行。同時為強化整體作業功能增進業務之協調配合，在縣（市）政府設有市地重劃委員會；各重劃區也組織有市地重劃協進會，協助推動重劃工作，減少執行困難，協進會委員大部份由重劃區內土地所有權人相互推選產生，使地主直接參與重劃工作。

辦理市地重劃之時機，依據現行有關法令規定，可分為下列數種：

- (一)實施都市計畫者。（土地法第一百三十五條）
- (二)土地面積時零狹小，不適合於建築使用者。（土地法第一百三十五條）。
- (三)新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者（平均地權條例第五十六條）
- (四)舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。（平均地權條例第五十六條）
- (五)都市土地開發新社區者。（平均地權條例第五十六條）
- (六)經中央或省主管機關指定限期辦理者。（平均地權條例第五十六條）
- (七)取得公共設施保留地。（都市計畫法第四十八條）
- (八)實施新市區之建設。（都市計畫法第五十八條）

區段徵收係政府因實施國家經濟政策、開發新市區、社會公共利益或特定目的事業等之需要，依法將某一定區域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，其餘可建築土地部分由原土地所有權人領回或優先買回，部分供作開發目的之使用，以

促進該地區土地利用，並達到地利共享之目標，為促進都市建設發展之有效措施之一。

區段徵收辦理之時機，依據現行有關法令規定，可分為下列數種：

- (一)開發新設都市地域。(土地法第九十二條、第二百十二條、平均地權條例第五十三條)。
- (二)實施國家經濟政策。(土地法第二百十二條)
- (三)舉辦國防設備。(土地法第二百十二條)
- (四)舉辦公共事業。(土地法第二百十二條)
- (五)舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地合理使用實施更新者。(平均地權條例第五十三條、都市計畫法第六十八條)
- (六)都市土地開發新社區者。(平均地權條例第五十三條)
- (七)農村社區為加強公共設施，改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。(平均地權條例第五十三條、農業發展條例第四十五條)
- (八)取得公共設施保留地。(都市計畫法第四十八條)
- (九)實施新市區之建設。(都市計畫法第五十八條)
- (十)興建國民住宅。(國民住宅條例第十條)
- (十一)風景特定區之開發。(發展觀光條例第十四條)
- (十二)大眾捷運系統聯合開發用地之取得。(大眾捷運法第七條)
- (十三)開發工業區。(促進產業升級條例第二十五條)

表三、台灣地區辦理市地重劃土地分配情形

地區別	市地重劃	原地主配回土地		公共設施用地		政府取得抵費地	
		面積	%	面積	%	面積	%
台灣省	4,515.93	2,865.47	63.46	1,144.65	25.35	505.27	2.19
台北市	571.37	277.30	48.53	251.39	44.00	42.68	7.47
高雄市	1,661.37	1,013.10	60.98	548.25	33.00	99.68	6.00
合計	6,748.67	4,155.87	61.58	1,944.63	28.81	647.63	9.60

註：土地面積均以公頃為單位；資料時間至七十八年十月止。

表五 市地重劃與區段徵收開發方式比較分析表

項目	市地重劃	區段徵收
主要法令依據	<ul style="list-style-type: none"> 平均地權條例第五十六條至第六十七條。 市地重劃實施辦法。 	<ul style="list-style-type: none"> 平均地權條例第五十三條至第五十五條之二。
較適實施地區及實施項目	<ul style="list-style-type: none"> 整體開發新市鎮。 都市計畫區內新市區地區之開發。 都市計畫區內舊市區地區較不適合。 	<ul style="list-style-type: none"> 整體開發新市鎮。 都市計畫區內新市區地區之開發。 都市計畫區內舊市區地區之更新。
辦理要件	<ul style="list-style-type: none"> 實施市地重劃，政府得在土地所有權人半數以上表示反對或半數以上申請優先實施。 市地重劃需完成都市細部計畫後辦理。 	<ul style="list-style-type: none"> 實施區段徵收，政府得視實際需要，逕行依法擬定徵收計畫，報院核准辦理。 可配合徵收目的，新訂或修訂都市計畫，同時辦理。
地權之區分方式	<ul style="list-style-type: none"> 地主保有土地所有權。 重劃後地主可領回約重劃前土地面積 55% 土地。 	<ul style="list-style-type: none"> 全面徵收，地主完全喪失原土地所有權，土地全部登記為公有。 開發完成後，地主可領回抵價地或優先買回土地，其領回或買回面積約為徵收面積 40% ~ 50%。
公共設施取得	<ul style="list-style-type: none"> 政府可無償取得道路、溝渠、廣場、零售市場、鄰里公園、兒童遊樂場、綠地、國民小學、國民中學、停車場等十項公共設施用地。 上述各項公共設施用地面積一般約為重劃總面積之 35%。 	<ul style="list-style-type: none"> 徵收土地除應預留 40% ~ 50% 抵價地及優先買回地供原地主領回或買回外，其餘 80% ~ 50% 土地由政府取得，規劃為公共設施用地或國宅（中低收入住宅）用地。 上述政府取得 60% ~ 50% 土地中，公共設施用地約占 35%，其中道路、溝渠、廣場、公園、兒童遊樂場、綠地、國民學校（含國中、國小）、停車場、體育場所等九項公共設施用地係償取得。
國宅或中低收入住宅用地之取得	<ul style="list-style-type: none"> 只能以抵價地（約占總面積 10%）調整為國宅用地。 因重劃係原地位分配土地，抵價地不易集中，大都零碎細小，不利國宅興建使用。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府可取得 25% ~ 20% 土地作為國宅或中低收入住宅用地。 國宅用地之位置及面積由政府掌握，利於規劃使用。
土地分配或補償方式	<ul style="list-style-type: none"> 以土地參加交換分配，重劃後應按重劃前原有土地相關位次分配予原地主。 	<ul style="list-style-type: none"> 徵收土地補償地價得依地主意願領現金補償或抵價地。 領回之抵價地之位置，無優選權，一律公開抽籤決定分配。
開發完成後之建設管制	<ul style="list-style-type: none"> 重劃後大部分（55%）之土地仍歸原地主，其發展時序及興建型態頗難管制，重劃開發後之人口產業之引進，政府處於被動地位，難以控制。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府掌握所有土地，可有力控制新開發地區之發展方向，對於開發後人口產業之引進較為主動而有效。

表四 台灣地區辦理區段徵收土地分配情形

地區別	徵收面積	原地主取得土地		公共設施用地		政府取得用地	
		面積	%	面積	%	面積	%
台灣省	269.47	60.22	22.3	162.32	60.3	46.93	17.4
台北市	90.07	12.35	13.7	38.56	42.8	39.16	43.5
高雄市	-	-	-	-	-	-	-
合計	359.54	72.57	20.2	200.88	55.8	86.09	24.0

註：①土地面積均以公頃為單位。

②資料時間至七十八年十月止。

四、市地開發問題之分析

台灣地區歷年來由政府主導之市地開發，在市地的開發利用、公共設施的提供、住宅等建築用地之供給等，皆有績效，對於都市經濟活動、生活環境品質、生活空間等各方面助益甚大，然在執行過程中，仍有相當問題尚待改進。

(一)公平性原則之探討

1.市地重劃之公平性問題

(1)土地增值僅由重劃區內地主所分享：

市地重劃後區內土地，除公共設施用地及必須之業務與工程成本（抵費地）須由原地主負擔外，地主並未負擔其他任何費用，故重劃區內所有土地增值之好處，仍為原地主所分享，政府及社會大眾却無法分享

(2)非屬共同負擔項目之公共設施用地地主無分於土地增值分配：

在45%之負擔比例限制下，十項設施以外之公共設施用地，若公地及抵費地不足指配，勢必成為公共設施保留地，在目前保留地問題之背景下，對政府是一大負擔，且亦影響到保留地地主之權益，仍具有不公平性。而地主間權益變化受重劃土地分配之區位及所允許之開發密度影響甚大，亦難符公平性。

此外，重劃區內非屬共同負擔項目之公共設施地主，由於不能參與重劃後土地之分配，自然無法分享土地重劃後土地增值之利益，顯有不公。

(3)政府所創造的社區外部利益，全歸由重劃區地主所享有：

重劃區內原地主雖分擔了相當比例之公共設施用地，但由於該類公共設施之直接使用者仍為重劃區內之相關土地（就算重劃區內土地另循市地重劃以外之方式開發，該類公共設施之空間數量仍也是必須加以留設的），由此角度而言，地主所負擔之公共設施土地，嚴格地說應不是土地開發的「必要性成本支出」。

公共設施既為必要性之留設空間，經過政府詳細規劃配置且佐以公共工程建設後，重劃區內其餘之可建築土地勢必在地價上作相當的反應。除了將公共設施用地之浮動地價（Float Value）移轉至住宅或商業區用地上以外，政府做的整體規劃設計所創造的外部效果（External Effect），亦將一併反應在地價上；但此部分由政府投注人力、物力所創造的外部效果價值，却大部分由重劃區內之地主所擁有。土地增值稅或可抽取部分之增值成果，但在公告現值與市價之差距甚大下土地增值稅相對於市價增值之幅度實是極小的部分。

(4)其他市民無分於土地增值之分配：

由政府公布的都市計畫所帶來的土地增值利益歸屬，既僅由住宅區、商業區等土地地主擴大到重劃區內之地主，則非重劃區地主之都市居民便無法分享土地增值之利，此距地利共享之理想目標，似乎仍有段距離。

(5)政府無法掌握土地資源，故無法參與土地增值分配：

一夠條件辦理市地重劃之地區，區位條件一般都不差，但是在政府辦了6,478.67公頃面積之市地重劃後（全台灣地區），只取得647.63公頃之抵費地，尚不及全部辦理面積之一成。政府似乎淪為重劃區內地主代工的角色，無怪乎近數年來，都市地價大幅飆漲，造就出許多無住屋居民之同時，政府乏有力之對策與工具可加以抑制地價，其重要原因之一，是政府在此類區位良好之地區（也是需求較大之塘），缺乏大量土地可作調節供需之故也。

(6)拆遷戶與他項權利人無法優先安置與配售土地

依重劃法令相關規定，重劃區內可留設大面積抵費地供興建國宅使用，而重劃區內原建物所有人或他項權利人，反無法優先配售土地或國宅，重劃區外之國宅承購者，反而有優先安置權利，顯有不公。

2. 區段徵收之公平性問題

(1) 抵價地領回比例之大幅提升：

私有土地按照當期之公告現值補償其地價後取得，如經土地所有權人之申請，得以徵收後可供建築之土地折價抵付。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（平均地權條例第十條、五十四條）。從此力致政府從事區段徵收時，最多僅能取得徵收總面積的百分之六十的土地，若扣除徵收範圍內之公共設施面積（一般約需占到40%），則政府剩下可供建築面積或標售之土地數量便不及20%。換言之，區段徵收開發完成後，土地增值之利益仍有相當部分將由原地主所享有。若政府發還抵價地面積比例提高至50%則區段徵收與市地重劃在土地增值分配上便沒有什麼兩樣，原地主仍將享有較多的增值利益。唯一不同的是，不在市地重劃規定內的十項公設設施用地地主，亦得參與土地分配而分享土地增值，較市地重劃更為公平而已。

(2) 原地主有優先買回權：

區段徵收範圍內原土地所有權人領取現金補償地價者，於區段徵收完成後，得優先買回土地，其地價應按徵收補償地價另加公共設施費用計算（平均地權條例第五十五條之二）。因此力政府得先籌措鉅額的補償經費及代墊公共設施工程開發費用，俟土地整理完成、公共工程興建完竣後，再按原補償地價加計公共設施完成後賣回給原地主，且其比例與領取低價地之地主比例一樣，原地主仍可享受開發後土地增值之利，並同時獲得開發期間土地補償費用現金在週轉利用上之益，可謂極盡了對地主優惠之能事。換言之，地主在土地增值分配的過程中，更多了一項選擇的途徑與保障。

(3) 土地增值稅之減免，使原地主更有利於土地增值之分配：

① 區段徵收之土地，以現金補償其地價者，其土地增值稅一律減徵百分之四十。但在民國六十二年九月六日前經都市計畫編定為公共設施保留地，且未曾移轉者，土地增值稅減徵百分之七十。此外，領回抵價地不足最小建築單位面積而領取現金補償者，免徵土地增值稅（平均地權條例第四十二條、四十二條之一）。

② 區段徵收之土地以抵價地補償其地價者，免徵土地增值稅。除此而外

，原地主領回抵價地後第一次移轉時，乃以原地主實際領回抵價地之地價為原地價，而據以課徵土地增值稅。

二、效率性原則之探討

1. 市地重劃之效率性問題

- (1)由於受分配地以不低於55%之限，致使政府取得公共之設施用地及抵費地最高只能達重劃區面積之45%，就開發型態而言，市地重劃僅適用於住宅、商業、工業使用目的之開發，至於需提供較多公共設施之機能提供型及完整機能型之新市鎮開發，則很難僅採市地重劃進行開發，達所預期之開發目的。
- (2)採市地重劃政府所能掌握之土地有限，無法有效管制發展、控制地價，且常造成土地過份細分，無法有效開發土地，導致土地資源之浪費，並難有效形成宜人都市景觀。
- (3)土地分配受限於原位次，造成土地過份細分，如同一地主在重劃區內有數宗土地，且皆達最小分配面積，則依逐宗個別分配，為使各宗土地均能面臨路街線，常需配置六至八公尺之巷道，無法形成超大街廓之土地配置，難以採整體設計進行大規模建築，造成土地過分細分。且個別開發，致使相對開發成本較高，亦難顧及各建築物間視覺景觀之協調配合，對市容美觀方面，不易有良好效果；而政府取得之抵費地又無法集中，難以有效支配使用，提高其利用價值（例如供國宅使用，則難以採整體性集中開發）。
- (4)重劃後地主可分回之面積為55%，而政府對這些土地僅能以使用管制及建築管理加以管制，另外則只能採空地限建及照價收買之消極措施，對於其興建之時機及程度則無權干涉，管制力薄弱，加上政府擁有之可建築用地又極有限，無法有效引導地價之穩定，若地主採觀望態度（投機行為）或受其財力所限，土地暫不建築使用，將導致公共投資浪費，開發率偏低，土地資源未有效使用。
- (5)不適用於需提供較多設施之機能提供型及新市鎮之開發，或需花費龐大整地費用地區之開發，僅適用於以提供基本公共設施及適於建築使用基地之開發型態。
- (6)採市地重劃進行新市區開發，其禁建期較長，前後最長可達三年六個月，對於土地之利用影響甚大。

2.區段徵收之效率性問題

(1)限期建築規定之取消：

修正前之平均地權條例規定，地主在領回抵價地後一定期限內須建築利用，否則政府可照原價買回，此舉即含有迫使儘早開發利用土地以配合政府區段徵收事業目的之意。但經修正後之平均地權條例已將此項規定刪除，換言之，地主領回抵價地或優先買回之土地，可任意擱置以達待價而沽之目的，政府無權過問。因此，就整體言之，區段徵收後土地開發利用之健康與時效，大部分仍掌握在原地主手中，此項結果成爲與市地重劃之結果相仿。

(2)政府須籌相當數額之土地徵收補償費：

- ①雖可以抵價地折算抵付地價補償，惟仍須籌妥相當數額之土地徵收補償費，備供領取現金補償者領取。
- ②區段徵收須補償地主財產價值，政府往往需籌措龐大之補償費，財政壓力大，且資金回收期長，且因受財力的限制，其徵收之範圍受限甚大。

五、結語

市地開發之進行，在現行台灣社會經濟的發展，工業化與都市化的加深下，已爲刻不容緩之事宜，尤其以國建六年計畫大力推動之際，如何以促進市地之開發利用，配合新市鎮、新社區之開發，帶動地方之繁榮發展，促進區域均衡發展，解決當前國宅用地取得之問題，厥爲重要之關鍵所在。

現行市地開發方式，不外以市地重劃與區段徵收兩種方式爲之，近年來雖然開發績效卓著，對於促進市地利用及改善都市生活環境空間貢獻甚大，惟在公平性原則及效率性原則等市地開發目標之達成，則尚有待改進之處甚多，以市地重劃方式進行之市地開發爲例，雖較爲地方政府及土地所有權人喜歡，且爲現行採用最爲廣泛之市地開發方式，然在地利共享之平均地權土地政策原則下，其公平性仍有所疑義，充其量只達成小區域內之公平而已。此外，在配合都市建築發展上，其手段亦無發揮積極的功能，政府單位無法充份掌握其開發時序，以致開發效率上亦有所未逮。

表六 市地重劃與區段徵收之優點、功能與執行困難之比較

<p>△市地重劃之優點及功能：</p> <ol style="list-style-type: none">(1)公平原則：可確保公共設施保留地所有權人之利益，及消除附近土地之不勞而獲的利潤。公共設施由所有地主共同負擔，符合使用者付費之公平原則。(2)消除畸零不整之土地，可增進土地的經濟利用，提高土地價值解決興建住宅之需要。(3)增加土地稅及房屋稅之收入，充裕地方財源。(4)公共設施用地和工程費可以抵費地予以彌補，政府不需編列預算。(5)促使細部計畫的實施，並解決都市交通、排水、給水問題。(6)政府不徵收任何土地，且地主可以保留百分之五十五以上的土地，較易獲得地主的接受。 <p>△市地重劃執行上之困難：</p> <ol style="list-style-type: none">(1)工業用地難以解決，興建國民住宅用地，依目前法令規定，無法徵收，僅能利用抵費地作零星分散的建設。(2)整理後由私人開發，政府不能掌握與控制，往往造成地主待價而沽、荒廢土地，形成公共設施的浪費。(3)辦理市地重劃，須土地所有權人半數以上未表反對，且重劃面積不應過小，易造成重劃的困擾。(4)在新市鎮開發，因地價低、建物少，土地所有人面積較大，執行較易，但在已開發地區執行上却較困難，協調、重劃作業費時且費力。(5)重劃區外公共設施不能配合，不但影響重劃效益，更影響都市發展。	<p>△區段徵收之優點及功能：</p> <ol style="list-style-type: none">(1)一經徵收，土地權屬公有，政府可以充分支配，各項公共設施用地，不虞匱乏，以達到區段徵收的目的。(2)國宅用地的取得，可以以較低的地價供給，整體建設可依計畫進行，造成優良的環境。(3)公共設施費用可以分攤於地價上，降低成本。(4)土地經整理後，可按既定政策，由地方政府興辦或出售與其他機關或民間團體興建。 <p>△區段徵收執行上之困難：</p> <ol style="list-style-type: none">(1)徵收前政府需先籌妥開發經費及部分土地徵收補償費（不願折領抵價地者，應發給現金補償），所需金額仍相當龐大，籌措不易，且容易形成政府財政上之沉重負擔。(2)土地整理完後，發還給原有地主之比例較市地重劃為少，地主反抗徵收。(3)居民強烈反對、政治阻力依然很大，不易獲得支持。(4)缺乏實際經驗，政府仍須栽培適任之承辦專才。(5)公共設施開發後，私人投資購買意願難以估計，易造成資金的凍結。
---	---

美國發展權移轉方式之市地開發手段在環境景觀之維護、自然資源之保育、更新地區之開發等，達到相當之效果，惟就公平性原則而言，其開發利益僅為區域內之地主所共享而已。雖然對於受限制發展土地之地主可透過本方式之實施，對於其產權之損失可獲得相當補償，惟僅達成區內地主之公平而已，對於地利共享之原則，尚有待改進之。因此，為促進市地開發能達成開發之公平與效率，如何以現行台灣地區市地開發方式採合發展權移轉之精神，列為未來市地開發策略之重要課題所在。