

臺北縣政府九十五年度自行研究報告

公共設施保留地問題

研究單位：臺北縣樹林地政事務所

研究人員：林書瑜

研究期程：本年 1 月至 11 月

臺北縣政府九十五年度自行研究成果摘要表

| | |
|-----------|--|
| 計 畫 名 稱 | 公共設施保留地問題 |
| 研究單位及人員 | 臺北縣樹林地政事務所 林書瑜 |
| 期 程 | 本年 1 月至 11 月 |
| 經 費 | 無 |
| 緣 起 與 目 的 | <p>綜觀目前都市發展情形，除了台北市以外地區，其他縣市仍有許多土地尚未開發完成，因此，在已完成都市計畫劃設地區內，仍有許多公私有之公共設施保留地尚未被取得及開發，公有之公共設施保留地可透過有償、無償撥用的方式供其他需用土地之政府機關使用，除此之外，私有之公共設施保留地則必須透過徵收、協議價構、區段徵收、市地重劃…等方式取得，因此，在都市計畫公佈實施後，至公共設施保留抵取得前，往往受到許多政策及技術上之問題而無法順利於都市計畫規劃時程內，由政府取得及開發，造成公共設施保留地之所有權人之權益受損，而政府於制定公共設施用地政策時，常以政府的角度進行，往往忽視了私有公共設施保留地所有權人之財產權保障，造成其權益受損卻無法取得足夠之補償，往往成為政府機關取得土地時之阻礙，不僅影響都市建設之開發時程，易造成政府之財政更加艱鉅，因此引起本研究進行之動機。</p> |
| 方 法 與 過 程 | <p>本研究係以公共設施保留地之問題探討為主軸，因此須藉由以下兩種方式進行：</p> <p>〈一〉、文獻回顧法</p> <p>因為政府制定公共設施保留地政策時往往忽略了土地所有權人之財產權保障觀點，使得所有權人之權益受損，因此，藉由財產權保障方面之文獻了解財產權之基本概念及其保障制度原則，作為制定相關補償措施時之參考，以避免產生不公平之現象，以減少所有權人之損失，降低其對政府徵收公共設施時之排斥。</p> <p>〈二〉政策之評估分析</p> <p>藉由目前現行之公共設施保留地政策，探討其當前執行之效果與問題，以了解該政策實行之困難，同時藉由各</p> |

| | |
|----------------|---|
| | <p>政策之分析，了解當前對於政府財政困難下較易取得之方式，以提供政府作為取得公共設施保留地之參考。</p> |
| <p>研究發現及建議</p> | <p>現行公共設施保留地取得方式仍有許多困難點，追究根本之原因，乃於都市計畫於規劃之初，未先行考量都市地區之成長速度及區內公私用地面積比例，而致使已劃設之公共設施保留地，因政府財政困難，使得土地所有權人於徵收前之期間過於冗長，不僅無法做任何開發使用，亦無法與其他私有土地一般可自由移轉。再者，雖然公共設施保留地可免徵相關稅賦，但於鄰近之私有土地相較之下，並地價並無增值之空間，又必須長期忍受無法取得補償以作為取得其他土地之資金，因此，以財產權之觀點視之，可認其並無任何財產權之保障，因此，應就上述取得公共設施保留地之方式，按現行都市情形評估與改善，以促使都市有效發展，另應檢討財政方面的困境，尋求解決方式，增加稅收或財政收入，減輕政府財政困難，以便儘早取得公共設施保留地，開發供市民使用，提升公共設施服務水準，解決目前都市發展擁擠現象，以提供都市地區居民良好的生活方式，亦可對公共設施保留地之土地所有權人之財產權有所保障。</p> |
| <p>備註</p> | |

目次

壹、續論

一、研究動機

二、研究目的

三、研究方法

四、研究流程

貳、文獻回顧

一、財產權理論之探討

二、公共設施用地之概述

參、公共設施保留地之問題

一、公共設施保留地取得方式之探討

二、公共設施保留地問題之成因

肆、結論與建議

參考文獻

壹、緒論

一、研究動機

綜觀目前都市發展情形，除了台北市以外地區，其他縣市仍有許多土地尚未開發完成，因此，在已完成都市計畫劃設地區內，仍有許多公私有之公共設施保留地尚未被取得及開發，公有之公共設施保留地可透過有償、無償撥用的方式供其他需用土地之政府機關使用，除此之外，私有之公共設施保留地則必須透過徵收、協議價購、區段徵收、市地重劃…等方式取得，因此，在都市計畫公佈實施後，至公共設施保留地取得前，往往受到許多政策及技術上之問題而無法順利於都市計畫規劃時程內，由政府取得及開發，造成公共設施保留地之所有權人之權益受損，而政府於制定公共設施用地政策時，常以政府的角度進行，往往忽視了私有公共設施保留地所有權人之財產權保障，造成其權益受損卻無法取得足夠之補償，往往成為政府機關取得土地時之阻礙，不僅影響都市建設之開發時程，易造成政府之財政更加艱鉅，因此引起本研究進行之動機。

二、研究目的

由於上述之問題，因此，希望能藉由分析財產權及公共設施保留地之取得及相關問題，尋求解決及改善之方式，透過取得方式的改進及研擬，減少私有公共設施保留地所有權人損失之權益，亦提供作為政府取得公共設施保留地之方式，加速公共設施保留地之取得，以提昇當前都市地區公共設施服務水準，不僅可舒緩都市發展擁擠地區之現象，並可為發展中之都市吸引更多人口的進駐。

三、研究方法

本研究係以公共設施保留地之問題探討為主軸，因此須藉由以下兩種方式進行：

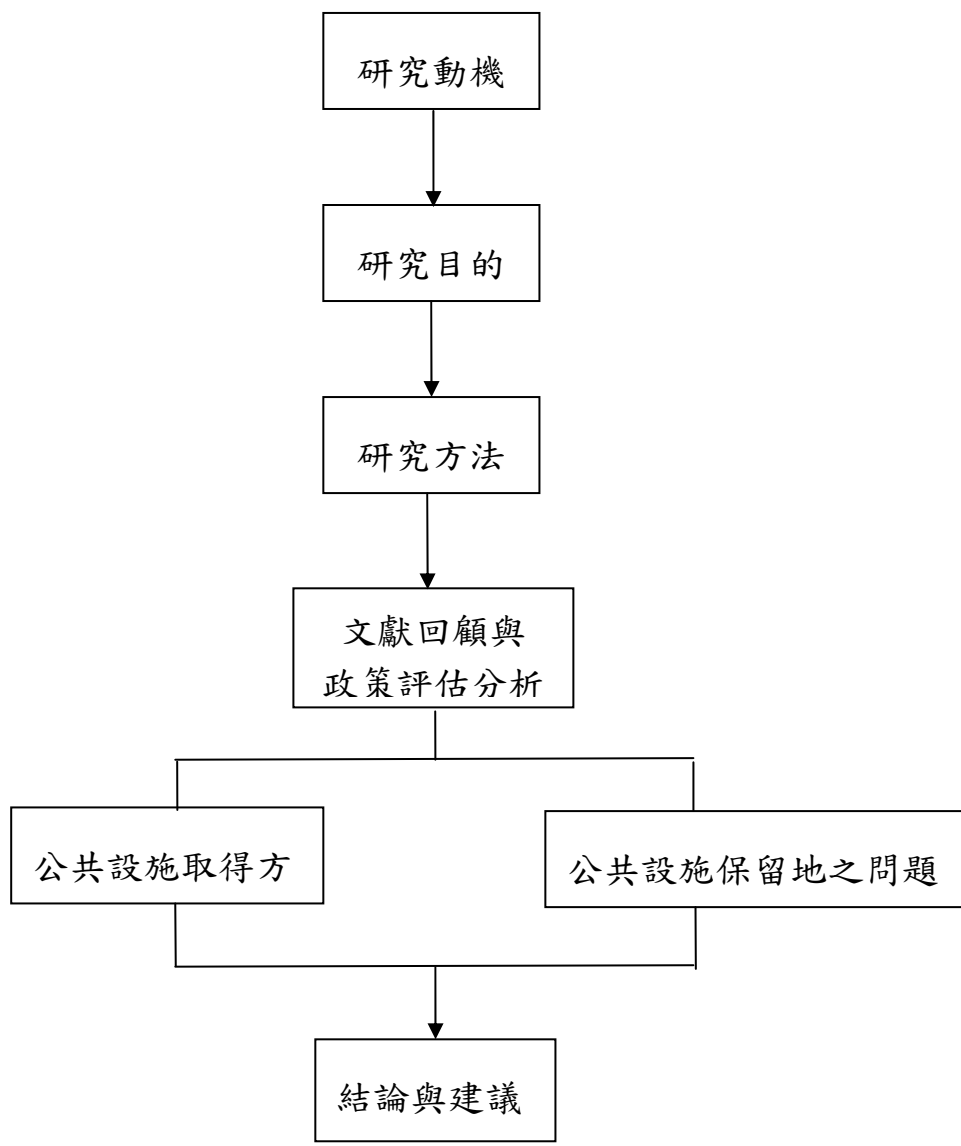
〈一〉、文獻回顧法

因為政府制定公共設施保留地政策時往往忽略了土地所有權人之財產權保障觀點，使得所有權人之權益受損，因此，藉由財產權保障方面之文獻了解財產權之基本概念及其保障制度原則，作為制定相關補償措施時之參考，以避免產生不公平之現象，以減少所有權人之損失，降低其對政府徵收公共設施時之排斥。

〈二〉政策之評估分析

藉由目前現行之公共設施保留地政策，探討其當前執行之效果與問題，以了解該政策實行之困難，同時藉由各政策之分析，了解當前對於政府財政困難下較易取得之方式，以提供政府作為取得公共設施保留地之參考。

四、研究流程



貳、文獻回顧

一、財產權理論之探討

財產權之概念基本上乃建立在所有權的概念上，自法國 1789 年人宣言率先揭「所有權侵犯之權利」概念後，所有權始正式成為法律保障之標的〈楊松齡〉。且財產權並非是單一的概念，而是一束權力，可以取得、使用、收益及排除侵害的權利。Fisher 〈1923〉指出，財產權是一種享受成本投入後所得之財富收益的自由或允許，並非是一個實體物或事件，而是一個抽象的社會關係，正由於此，財產制度複雜地與傳統自由、公平及和平的概念息息相關〈劉美雪，2003〉。且財產權的實質內涵，往往受到社會、政治、經濟結構的變遷，賦予個人財產權是社會演化的結果，其本質乃在保障個人努力之成果，不為他人所剝奪。

有關財產權之保障，以法律觀點，大都以擁有此財產權之所有權人為受保護者，因此其保護之程度與範圍視其所有之狀態而論〈楊松齡〉。就經濟觀點，財產權乃是由於資源的稀少，導致人們為維護對其所擁有資源利用所生之利益，而創造有效使用資源的經濟功能。因此，在保障私有財產權的制度下，將使私有之資源分配致最高價值之使用，在 Coase 理論中隱含了「財產權的界定」，可以降低交易成本，使資源的運用更為有效率，惟財產權應如何被明確界定，Calabresi 與 Melamed 〈1972〉提出以經濟效率、分配〈Distribution〉和正義考慮〈Justice Consideration〉三項因素作為財產權賦予的指標，並提出財產權保障的三種型態：

- 〈一〉 財產法則〈Property Rules〉：當財產權經財產法則所保障，責任何人欲傷害他人之財產，須經權利人之同意，且此同意係出於權利人之自願，在該型態的保護下，政府部門對其干預行為最少，由權利決定使用之價值。
- 〈二〉 義務法則〈Liability Rules〉：任何人皆可取得他人之財產，只要取得者願意作適當的賠償，而賠償之標準由公正第三者做決定〈法院或行政機關〉，因此政府部門有干預行為，其受到政府的介入比財產法則多。
- 〈三〉 不能奪取法則〈Inalienability Rules〉：該財產權被界定後，不論是否權利人出於自願，或雙方曾有協議或決定補償，都不能侵犯此財產權。在此原則下，政府部門不但決定財產權支賦予對象，當財產權受到侵害後，亦可決定應予補償之範圍。

不同的財產權保障原則之運用意味對財產權不同的保障程度，對其引起的資源配置及經濟效果亦有不同〈巫智豪，〉。不論是何種原則，其宗旨接在確保個人努力之成果，不被他人所奪取。財產權理論視政府為財產權之制定及執行之獨占者，政府之政策造成財產價值之改變，對財產權的結構變遷具有決定性之影響，正因為不同的財產權設定會造成不同的財富稟賦，直接影響當事人的行為〈劉美雪，2003〉。

綜上所述，就公共設施保留地而言，係政府為提供人民良好的都市生活，促使都市土地有秩序發展，乃於訂立都市計畫範圍劃設為公共設施用地而尚未開闢或使用之公私有土地，惟大多數公共設施所需用地為私人所有，因此限制公共設施保留地之開發與使用，此乃使公共設施保留地所有權人之財產權長期受到限制，因此於制定及調整公共設施保留地之政策時，應將財產權之保障觀點納入考量，以實現個人自由、發展人格及保障尊嚴。

二、公共設施保留地之概述

〈一〉公共設施之特性

按現行都市計畫法第 43 條規定「公共設施用地應就人口、土地使用、交通等現況及發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增加市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。」，公共設施用地係指政府為改善都市生活與工作環境而自行辦理或獎勵民間興辦具有公共利益性質之各項建設，具有調解都市區位擁擠之現象，及提供民眾生活與消費之間的媒介，因此公共設施具有「公共財」之性質，非特定居民所能享有，具有「非敵對性」與「非排他性」二項特性，即增加使用公共設施人數時，並不損及原使用者之效益，且使用者無法排除或拒絕他人同時使用，綜觀而言，大多數私有財產所有權人並不願意主動提供公共設施予大眾共享，須由政府提供以建立良好的都市生活環境。

〈二〉公共設施用地之類別

公共設施用地係供大眾共同使用，因此其種類相當多，惟按都市計畫第 42 條規定，公共設施用地可分為下列幾項：

- 1、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。
- 2、學校、社教機關、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。
- 3、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業（如衛生、警所、消防、防空等）用地。
- 4、本章規定之其他公共設施用地（如：加油站、屠宰場、垃圾處理場、殯儀館、火葬場、公墓、污水處理場、煤氣廠等）。

〈三〉公共設施保留地之取得方式

都市計畫所劃設的公共設施用地多為私人所有，因此於都市計畫法第 48 條規定，都市計畫指定之公共設施保留地應由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依徵收、區段徵收或是地重劃方式取得。第 77 條規定都市計畫財源籌措方式，包括編列年度預算、工程受益費、土地增值稅部份收入之提撥、私人團體之捐獻、上級政府之補助、其他辦理都市計畫事業之盈餘及都市建設捐。除此之外，第 78 條亦規定，各級政府為實施都市計畫得發行公債。

現行公共設施保留地之取得，除了整體開發地區得以都市計畫書規定以市地重劃、區段徵收方式取得外，大部分公共設施保留地仍仰賴編列預算逐年徵收。

另按現行法規規定，政府得依「都市計畫容積移轉實施辦法」採容積移轉方式取得。

參、公共設施保留地之問題

一、公共設施保留地取得方式之探討

我國公共設施用地取得方式包括土地徵收、區段徵收、市地重劃、聯合開發、都市更新以及容積移轉，不同的開發方式運用於不同的場合及不同公共設施用地的取得，分述如下：

〈一〉、土地徵收

現行土地法所稱之「徵收」及指一般徵收，係指一次予以全部徵收私有土地以應公共需要，是政府開闢公共設施的主要方法。由政府以公告現值徵收公共設施保留地，開發完成供市民使用。雖然是政府最長採用之方式，但因政府財政困難，逐年編列之預算只能夠針對較為急迫之公共設施用地徵收並開闢使用，且徵收地區之民眾對於所有土地被徵收抗爭不斷，尤其徵收補償係以公告現值為基準，與市價相較仍有很大的距離，使得公共設施保留地所有權人蒙受地價損失，而公共設施用地之鄰近居民卻因公共設施之開闢，使其土地地價暴漲，獲取不勞而獲，因此，使政府往往視土地徵收業務為畏途，也使公共設施保留地遲遲無法取得。

〈二〉區段徵收

土地法第 212 條第 2 項規定，「區段徵收」，係指一定地區內之土地，應重新分宗整理，為全區土地之徵收。因此所劃定地區範圍內之私有土地予以徵收，經重新規劃整理後，除公共設施需用土地由政府直接支配使用外，其餘皆按照指定用途予以放領、出賣或租賃之處置，而原土地所有權人或他項權利人，有優先承受之權〈土地法第 218 條〉。

採區段徵收方式取得公共設施可以計畫目的使用，項目不像市地重劃或都市更新方式受到限制，瑜區段徵收工作完成後由土地所有權人優先領回抵價地，其餘可建築用地在依法讓售或標售，抵充興建區內公共設施的工程經費與實施區段徵收所需的各項費用與貸款利息。惟實施區段徵收政府須有大筆資金，且雖然地主可領回抵價地隻抵價地比例較市地重劃更低，更容易引起土地所有權人反對，因此，除非開發地區為可提高土地利用價值之新市區開發或重大工程建設，否則仍會引起更多的民怨。

〈三〉市地重劃

市地重劃為土地重劃的一種。「土地重劃」為土地使用結構之一種改革，亦為綜合性土地改良之重要一環。此乃將依定區域內各宗畸零狹小、使用分散之土地加以劃分整理，重新規定其地界；同時配合興闢公共設施，改善環境，而使為整齊劃一，適合經經濟使用之規格與面積之宗地單位，再按交換方式，仍分配與原土地所有權人之制度，其目的在於增加土地經濟供給，提高土地利用價值〈李鴻毅，1993：p603〉

根據平均地權條例及市地重劃實施辦法之規定，採取市地重劃可取得之重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、

國民中學、停車場、零售市場等十項公共設施用地，且其興建之工程費用由土地所有權人共同負擔，較不易因此而產生暴利暴損，也較為土地所有權人所接受。惟市地重劃之後重劃區內土地分配須以原地分配方式進行，因此小規模的市地重劃實施後往往因抵費地零星分布而難以有效利用，因此市地重劃方式取得公共設施用地仍須具有一定規模。

〈四〉聯合開發

所謂「聯合開發」(Partnership)，係指政府機關與民間企業於實施土地開發計畫或住宅等某種特殊關係，一般由政府機關先取得土地，並提供公共設施後，將土地交由民間企業規畫與管制下執行土地開發，對於政府機關有限的財政下有效的提供公共設施或住宅，及擴大民間參與土地開發與公共建設之機會與責任 (林森田，1990：p103)

在政府財政困難下，借用民間資金投入公共建設以減少政府部門借貸需求的公司聯合開發方式，一直是被提出來討論的解決方式之一，雖然民間的經營較有效率，然而因民間參與公共建設的投資案須經過冗長的招標議價等手續，再工作十成上可能會比傳統方式費時。此外，做為標地的公共設施亦必須具有收益性質，才會有吸引民間資金投入的誘因，而整體的開發成效更會受到設施自償率高低與相關開發行為能否密切配合影響。

〈五〉都市更新

與市地重劃方式相比較，以都市更新方式取得相關公共設施建設是較為可行的方式。由於都市更新公共設施需求較為殷切的地區多半為住宅密集的老舊社區，這些社區內的建物有些早已破敗需求更新重建，若能於都市更新時以容積獎勵方式適度增加建築基地容積，並要求都市更新地區內原有公共設施用地及全力變換範圍內，土地所有權人按其權利價值比例共同負擔供公共設施使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等七項公共設施用地及工程費用，可解決上述公共設施需求問題，亦達到都市發展及成長管理目標。

〈六〉容積移轉

以容積移轉方式取得公共設施用地，由於政府不必編列預算徵收公共設施保留地，而是將公共設施保留地上之可發展容積移至其他可建築使用之土地上，而取得公共設施保留地之所有權，而土地所有權人透過容積移轉的方式，取得補償。然容積移轉方式所能取得公共設施用地之種類亦有限制，送出容積之基地則視其類別及性質，於送出容積後將土地所有權之全部或部分贈與登記為國有、直轄市有、縣〈市〉有或鄉〈鎮市〉有後，其土地現做無建築行為之公園、綠地、廣場、體育場及兒童遊樂場等公共設施使用。

綜上所述，以容積移轉方式取得公共設施保留地，於政府財政困難的情況下，不失為一種好方法，然容積之移轉必定會影響接收地區之公共設施服務水準，因此，未免使容積移轉過於浮濫，造成都市發展蛙躍蔓延，因此，於劃設容積移轉移出區及接收區時，仍須以成長管理及總量管制原則仔細評估。

二、公共設施保留地問題之成因

依都市計畫法第 51 條規定，都市計畫經公佈實施後，被指定為公共設施保留地者，在取得期限內，不得為妨礙其指定目的之使用。台灣地區的公共設施保留地有自日據時代保留已達半世紀之久者，亦有自台灣光復後保留迄今者，土地所有人使用受限且不易移轉，常常違建密集或荒廢凌亂之區，不但影響土地所有權人之財產權，亦危害地區環境。因此，民國 53 年都市計畫法修法時規定：「公共設施保留地徵收期間，不得超過五年，逾期不徵收，視為撤銷，但有特殊情形，經上級政府之核准，得延長之；其延長期間，至多五年。」及至 63 年 8 月底期限屆滿，無法全部徵收取得，為避免保留地遭到撤銷，再民國 62 年修法時將徵收期限改為 10 年，得延長 5 年，及最長為 15 年，至 77 年 9 月 5 日止，但後來又因保留地無力取得，乃於民國 77 年再修正都市計畫法，刪除第 51 條第 1、2 項有關保留地取得期限之規定，將徵收期間無限延長。此一立法拖延的處理方式，不但對於公共設施保留地所有權人之權益影響甚鉅，不僅無法做相當之使用，亦因政府財政困難，致所有權人等待政府徵收時間漫長，因此，將可能產生的問題分述如下：

〈一〉、公共設施用地徵收前之使用限制

公私有土地經都市計畫指定為公共設施保留地後，於未來徵收前，只能維持經常之使用，如為都市土地則不得增建；整建、改建。土地所有權人將無法發展其土地，目前雖有地價稅減免之規定，但相對於鄰近公共設施保留地之土地增值暴利而言，顯有不公，因發土地投機及地主抗爭。

〈二〉、地方財政困難

各級政府每年用於徵收公共設施保留地之經費極為有限，歷年經建支出及交通建設支出，多數用於建設道路、橋樑、上下水道系統、自來水及其他公共設施，少有餘力用於公共設施保留地之徵購上。使得公共設施保留地之取得速度緩慢，至仍有大部分的公共設施保留地仍無法被徵收，造成所有權人利益損失。

〈三〉徵收補償標準不合理

我國公共設施保留地用地的徵收補償標準，依都市計畫法第 49 條規定，以徵收當期比鄰非公共設施保留地之平均公告現值為準，必要時最高得加四成補償。但目前而言，公告現值與市價仍有差距，就算加四成補償亦無法與市價相比，因此難以補償土地所有權人之損失。

〈四〉缺乏全面性計畫

依都市計畫法第 17 條規定，市鎮應就主要計畫地區預定發展趨勢及財力，訂定分區發展優先次序。第一期發展地區應於主要計畫公佈後二年內完成細部計畫，並於細部計畫公佈後五年內完成公共設施。其他地區，應於第一期發展地區進行建設後，次第訂定細部計畫建設之。

若依分期分區發展計畫之精神，在第一其發展地區為開發完成之前，不應公佈第二期發展地區之細部計畫。但因各都市多缺乏全面性之開發者的壓力下，大量擬定公佈細部計畫。結果造成公共設施保留地面積大於十年內發展所需。導致

發展地區分散，必須將道路及管線延伸，花費更多的經費維持公共設施同樣的服務水準，但因財力有限，無法同時提供各發展區之需要，致使公共設施普及率不足，降低生活水準〈錢學陶，1990：p366-370〉

〈五〉私有土地比例過大

都市計畫於劃設公共設施用地時，為考量所劃設地區之土地公私有情形，造成都市計畫區內私有土地比例過大，使得公共設施規劃備受限制，亦使鄰近公共設施用地之私有土地產生投機炒作，使地價上漲，加重了政府徵收補償經費上升，使得財政更加困難，因此只能尋求其他方式解決公共設施保留地之取得。

肆、結論與建議

綜上所述，乃現行公共設施保留地取得方式及其困難點，追究根本之原因，乃於都市計畫於規劃之初，未先行考量都市地區之成長速度及區內公私用地面積比例，而致使已劃設之公共設施保留地，因政府財政困難，使得土地所有權人於徵收前之期間過於冗長，不僅無法做任何開發使用，亦無法與其他私有土地一般可自由移轉。再者，雖然公共設施保留地可免徵相關稅賦，但於鄰近之私有土地相較之下，並地價並無增值之空間，又必須長期忍受無法取得補償以作為取得其他土地之資金，因此，以財產權之觀點視之，可認其並無任何財產權之保障，因此，應就上述取得公共設施保留地之方式，按現行都市情形評估與改善，以促使都市有效發展，另應檢討財政方面的困境，尋求解決方式，增加稅收或財政收入，減輕政府財政困難，以便儘早取得公共設施保留地，開發供市民使用，提升公共設施服務水準，解決目前都市發展擁擠現象，以提供都市地區居民良好的生活方式，亦可對公共設施保留地之土地所有權人之財產權有所保障。

參考文獻

- 1、李鴻毅，1993，土地法論，著者發行
- 2、錢學陶，1990，都市計畫學導論，大學用書
- 3、楊松齡，1996，現行土地制度有關財產權保障之研究：公用徵收補償之分析，學術專著叢書
- 4、劉美雪，2003，從財產權觀點探討公共設施保留地制度之執行，國立政治大學地政學系碩士論文
- 5、巫智豪，2005，地上權之財產權界定及消滅後地上物清理之法律經濟分析，國立政治大學地政學系碩士論文
- 6、陳玉峰，2006，區段徵收補償法制之研究，國立政治大學地政學系碩士論文
- 7、黃萬翔，2001，新都市計畫地區以容積移轉方式規劃取得公共設施用地之研究，中華大學都市計畫學系碩士論文
- 8、李鎮先，2000，以公平補償探討發展權移轉取得公共設施保留地之研究，國立政治大學地政學系碩士論文
- 9、李寶卿，2003，我國時效取得制度與財產權保障之研究，國立政治大學地政學系碩士論文
- 10、洪維廷，2001，台灣地區公共設施保留地制度立法過程及執行之研究：賽局理論的觀點，國立政治大學地政學系博士論文