

## 陸、促進市地利用發展方式

促進都市土地利用發展，包括二方面：一是新計畫發展地區之利用發展，二是舊發展地區之再利用發展。

### 一、促進新計畫發展地區之利用發展

依政府與私人權責不同其方式可分為〔註十四〕：

- (一)政府收買都市發展全部用地，負責全部計畫建設「公共設施及房屋建築」，然後租售或分配私人使用。
- (二)政府實施「區段征收」。
- (三)政府負責計畫及公共設施之提供，餘由私人依據管制規定使用發展。
- (四)採行市地重劃方式。
- (五)由私人建設開發公司開發利用。

茲分別評述上列各種促進土地利用發展方式如下：

- (一)政府收買全部都市發展所需土地，並負責各種計畫建設，包括基本公共設施及房屋建築、租售或分配私人使用。

此發展方式，就計畫及地政觀點言，具有下列優點：

1. 最能配合計畫管制構想。
2. 資源利用（包括土地及財源）較為經濟。
3. 無土地增值受益分配不平問題。

惟此發展方式常受到下列的阻力及限制：

1. 土地須全部公有，或必須全部征收為公有，政治上之阻力較大。

- 2 政府沒有足夠的基金用以征收土地及建設。
- 3 政府沒有足夠適當的行政規劃人員，以規劃建設及管制全部地區。
- 4 所興建的房屋、所提供的服務，可能不能完全配合私人不同的需要，發展單調。

(二)政府征收某地區全部土地，經「重新分段整理」並負責提供公共設施後，再分配、分租或分售私人興建使用。

採行此種發展方式，即須實施「區段征收」。

此種發展方式之優點為：

- 1 較易實施計畫管制。
- 2 政府有權支配利用土地，土地發展利用較有秩序、經濟。
- 3 較（第一種發展方式）能滿足私人各種不同的需要。
- 4 漲價可以歸公，不虞私人壟斷土地。

此發展方式之缺點為：

- 1 政治阻力較大，地主反對區段征收。
- 2 財政上之限制——政府常感缺乏足夠的征收基金。

我國平均地權條例第五十三條規定：「各級政府為都市發展或開發新社區之需要，得選擇適當地區施行區段征收。」我國都市計畫法第五十八條亦規定：「政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段征收或……」。

我國法令雖有發展都市得實施區段征收之規定，惟常由於受到地主的反對及補償經費的問題，除非為特別目的之需要，一般未見普遍採行。

(三)基本公共設施由政府負責提供，其餘居住經濟用地，則由私人依據管制辦法發展利用。

這是民主國家最常見的都市發展方式。政府僅負責提供共同必要的基本建設，其他用地則藉助私人財力，透過市場運作，依據私人願望發展利用。

此種發展方式之優點為：

1. 土地不必全部公有，因公共需要始有之即可，政治阻力、財政限制相對較（第一、二種方式）小。
2. 可以發揮土地房屋市場價格機能，促進土地有效利用。
3. 建物形式較富變化、多樣化，較能配合私人不同願望或需要。

此方式之缺點：

1. 如果沒有健全合理的征收補償及增值稅或工程受益費制度，則此發展方式很容易造成被征收土地地主與鄰近未被征收土地地主之間之不平，及地主不勞而獲社會不平之情事。
2. 政府必須支付征收興關公共設施之費用，若政府無足夠征收建設費用，較易形成公共設施保留地的問題，影響地主權益、土地使用、都市正常發展及生活環境品質。

(四)由地主藉市地重劃方式，促進都市土地利用發展，共同分擔提供公共設施，政府僅居於監督、協調及配合地位。

性質上，這是由地主合作發展之方式，此方式之優點為：

1. 就政治意義言：地主積極參與該地之發展建設，以「民權」方式實施「民生」政策，化地主消極阻力為土地利用發展之積極助力。
2. 就社會意義言：地主依據受益比例共同分擔公共設施，允稱公平，可避免地主間得失不平現象。
3. 就財政意義言：政府不必支付鉅額經費以征收公共設施用地及從事公共建設，不致因財源不足而影響都市適時之建設發展。

高雄市自從民國四十七年開始辦理市地重劃，至民國六十八年改制前，計完成十六個重劃區，面積 1,177.7524 公頃，重劃後之建築用地 788.0683 公頃，無償取得公共設施用地 389.6841 公頃。

改制後，預計至民國七十二年將另完成五個重劃區，重劃區面積 420 公頃，重劃後可用建築用地 278 公頃，無償取得公共設施用地 144 公頃。〔註十五〕

臺北市自民國五十四年開始辦理市地重劃，先後計完成十二地區，面積亦達275.5149公頃。〔註十六〕

市地重劃雖然較爲地主們所樂於採行，亦爲政府政策上所倡導之方式，惟有下列之限制：

1. 市地重劃方式僅能解決部分公共設施用地，部分公共建設問題。依據市地重劃辦法之規定，可藉市地重劃方式取得之公共設施僅包括重劃區內之道路、溝渠、廣場、鄰里公園、兒童遊戲場及市場等，也就是說藉市地重劃僅能取得地方性或社區性、閭鄰性部分公共設施用地，其他如學校及全市性甚至區域性、全國性之公共設施用地以及大部分公共事業用地，均無法藉市地重劃方式取得。
2. 市地重劃實施地區受到限制。市地重劃由於受到計算受益及分擔公共設施項目比例之技術及政策上之限制，因此實施地區範圍常受限制。新鎮開發似無法全部依賴市地重劃方式進行。
3. 市地重劃方式，所達到社會公平，只是該地區地主間之小平，而非是全體國民均等分享土地發展權益的大平。目前市地重劃地主之負擔係按受益的簡單比例，而非採超額累進方式，與當前平均地權及所得稅精神尚有距離。

由以上之檢討可知，市地重劃固然有其優點，惟亦有其應用上之限制，及不盡完善之處。

(五)由開發或建設公司購買土地開發建設，或與地主合作開發建設，包括公共設施之提供、基地劃分及房屋興建。政府僅負責指導性之主要（發展）計畫之研訂。

許多住宅社區的發展即屬此方式。

此發展方式之優點爲：

1. 開發單位可照市價購買發展用地，政治阻力少。

- 2 發揮不動產市場價格機能，土地使用較為經濟有效。
- 3 都市發展較具多樣性、富創意，可以提高建設水準。
- 4 政府無征收補償之不平不公及財務限制問題。

此發展方式之缺點：

- 1 地價難以控制，地主容易壟斷居奇、享獲暴利。
- 2 私人發展土地，容易產生下列問題：
  - (1)由於發展成本高，租售價格亦高，一般中低所得階層無力承購房地。
  - (2)或為抑制發展成本，因而降低公共設施標準、居住水準。

此種發展方式一般適合於住宅社區之發展，較不適用於功能俱足的市鎮發展。

表六～一 五種發展方式相對評估

發展方式	地盡其利		地利公享		可 行 性		
	個 體 效 率	整 體 效 能	地主間	全 體 民	政 治	行 政	財 政
政府計畫全面征收建設	合 理	高	高	高	中	低	低
政府計畫區段征收	合 理	高	高	中 高	中	中 低	中 低
政府計畫征收公共用地	高	中	低	低	低	中	中
政府計畫市地重畫	中	中	高	中	高	高	高
政府主要計畫私人公司發展建設	高	低	高	低	高	高	中

由以上的說明及簡單比較顯示，各種發展方式各具有其優點及缺點，惟以「政

府全面征收、建設」之發展方式最能達到地盡其利及地利共享之目標，區段征收次之，而以「市地重劃」最易施行。

內政部為積極促進都市土地利用發展，於民國七十年報經行政院院會通過，決議加強並改進「區段征收」及「市地重劃」辦法，俾加強擴大實施「區段征收」、「市地重劃」策略。經通過改進要點如下〔註十七〕：

「(一)加強實施區段征收

1. 實施區段征收應給予之補償地價，得改以規劃整理後可供建築之土地，按原土地所有權人應領補償地價比例推算低付（簡稱抵價地）。但原土地所有權人不同意以其應領補償地價折領抵價地，並於征收公告期間內提出申請者，仍發給現金。
2. 抵價地總面積，以區段征收總面積之百分之四十為準。
3. 原土地所有權人領回抵價地之面積，應以應領補償地價比例計算之。其不足最小建築單位面積者，應於規定期間內，提出申請合併為共有，逾期不申請者，按照原征收補償地價發給現金補償。
4. 區段征收範圍之土地，經規劃整理後，其處理方式如左：
  - (1) 抵價地發交原土地所有權人領回。
  - (2) 道路、溝渠、公園、綠地、兒童游樂場、廣場、停車場、體育場所、國民學校等公共設施用地，得無償登記為直轄市或縣市政府所有。
  - (3) 前款以外之公共設施及國民住宅用地讓售予需地機關。
  - (4) 其餘可供建築土地，以標售方式處理。

(二)擴大辦理市地重劃

1. 臺灣省各縣市應仿效臺北市及高雄市於地政單位內成立土地重劃大隊，並視實際需要增加編制員額。
2. 鼓勵民間組織團體辦理市地重劃，以解決政府人力、財力不足之問題。
3. 修訂重劃法規，以克服下列辦理市地重劃困難問題：

- (1)修正共同負擔項目，除原有道路、溝渠、廣場、鄰里公園、市場等五項外，增列兒童遊樂場、停車場、綠地、公園及學校。但超過最高限額時學校用地應以國民小學列為優先。
- (2)修正重劃負擔最高額限制改以平均不超過百分之四十五為原則。
- (3)增訂私人團體辦理市地重劃須徵得二分之一地主及其面積超過三分之二者之同意，毋須徵得全體同意之規定。」

修改之後之「區段征收」辦法，較原辦法易於實施，惟亦喪失了「區段征收」原有部分功能。修改後之「市地重劃」辦法，精神上較原辦法更能實現都市功能目標。

## 二、都市更新之意義及一般處理方式

都市更新就是藉由實質上之維護、整建、重建等方式，使都市土地經濟合理再利用，強化或合理改變都市功能，增進社會公共福祉，提高生活品質，促進都市健全之發展。

都市問題地區而有待更新之原因很多，除了災區、及因重大建設拆除殘餘地區、房屋殘缺等原因外，一般係因都市形成後，實質環境恒循成長、成熟、衰敗，更新、成長、成熟、衰敗循環發展。理由是人為實質環境有其經濟、耐用年限，且都市發展呈集中、中心化、隔離、入侵、承繼的過程，實質環境不能不定期更新，都市功能、發展型態不能不適時調整。

更新地區處理方式，一般仿美國之例，分為維護（Conservation）、整建（Rehabilitation）及重建（Redevelopment）三種，茲簡單說明如下：

- (一)維護：加強區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施，俾保持良好狀況。
- (二)整建：強制該地區內建築物從事改建、修建、維護或充實設備，必要時征收部分指定之土地及建築物予拆除及重建並充實公共設施。

整建屬中等程度之更新方式，居民自行整建，避免實施區段征收，不必重新安

置居民，可保持原有房屋之所有權，維持原有鄰間社區社會關係。

(三)重建：如維護、整建無法達到改善環境之目的時，即須實施重建。重建工作包括改變計畫（包括改變土地使用及密度）、征收（房地）、拆除（建物）、重新建築、安置住民等事項。

臺北市不乏藉都市更新以促進土地經濟利用等目標之事例，零星之事例，如私人之改建、整建及政府拆除違建，與關公共設施整建、遷建拆除戶。較典型更新計畫已完成者計有中華商場改建、萬大計畫及華江社區等三處，目前正推行者計有新隆里地區，承德路地區、柳鄉社區、十二號公園預定地、詔安地區等六處。除此，目前臺灣地區各縣市積極推行眷村合建改建，也是一種更新方式，藉以有效利用市地，改善居住環境，供給國宅用地。

### 三、都市更新土地取得及促進方式

依據我國都市計畫法第六十八條及六十四條之規定，辦理更新計畫，對於更新地區範圍內之土地及地上物，得依法實施征收或區段征收。

實施都市整建、重建時土地取得及促進方式，除上述「征收」及「區段征收」方式外，實則尚可採行下列方式：

(一)照價收買：市地因低度使用、或由於地權過份零碎、或畸零不整等因致使市地無法合理利用或再利用時，亦可實施「照價收買」，重新規劃發展利用。

(二)市地重劃：市地由於坵塊畸零不整、公共設施不足、或因街道拓寬致使土地無法合理利用；可採行市地重劃，重新分割分配建築坵塊，劃設並分擔公共設施。

(三)「合建」或立體權利重劃方式：這是一種新的有效可行的更新促進方式，此方式主要包括三種類型：

1. 私人間之「合建」：常見者如地主與建設開發公司之合建，前者提供土地，而後者則提供部分經營資金及規劃、建築及經營等服務，經開發興建後



地主及建設開發公司各按其投入成本分配開發建築後之房地等價值權利單位、或持分。

2. 公私間之「合建」：公私間之「合建」方式，較可能之情況為：(1)政府提供資金及規劃開發經營服務，私人提供土地。(2)政府提供公有地或經收買或征收或抵稅抵費地，私人提供開發建設資金。經開發建設完成後公私依其投入成本分配完成後之房地（權利）單位，或私人分配部分房地單位及部分補償金額，或私人分配定額房地單位及其他房地一定期間之經營權利。
3. 政府不同單位間之「合建」：臺灣常見的事例是國宅處與國防部合作重建眷村，經合作興建後之眷村，部份房舍仍留供軍眷住用，部分作為國宅租售市民住用。

合建與市地重劃不同，參與合建或立體權利重劃者，除地主外可能尚有房屋所有者、其他權利者及規劃開發興建者；而參與市地重劃者，一般僅限於地主。再者，合建方式分配的標的包括房、地之所有權及經營權，而一般市地重劃分配參與重劃者為土地權利。

「合建」為新的較理想之都市更新促進方式，宜應及早研訂條文，積極推行。