

## 捌、有效利用市地與市地利用管制

土地利用管制的意義，在依據都市計畫規範市地使用之時序、使用種類、程度，並防止土地之不用（non-use）、低度使用（under-use）、誤用（mis-use）及濫用（abuse），使土地利用合理且經濟有效。

### 一、使用發展時期時序之管制<sup>〔註二四〕</sup>

即規定各地區之使用發展時期時序，俾使土地利用及公共投資經濟有效，避免零散浪費。

我國都市計畫法第十七條規定，主要計畫「應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序」。優先發展地區須於期限內擬訂細部計畫。

「未發布細部計畫地區，應限制其建築使用及變更地形。但主要計畫發布已逾二年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。」

臺灣地區以往二、三十年，由於都市成長過於迅速，而計畫管制亦未臻健全，因此實際上，未嚴格實施分區分期發展辦法，以致發展至為零亂，土地使用、公私投資均不甚經濟合理。

### 二、土地使用分區管制(Zoning)

土地使用分區管制主要管制之事項主要包括<sup>〔註二五〕</sup>：

(一)各類各種使用區之許可及限制使用活動（組）別。

1. 許可何種（建築）使用活動（組）。
2. 限制何種建築使用活動（組）。
3. 何種使用活動（組）限於建物某一樓層、或某一時段、或時日。
4. 何種建築使用須經政府特許。

(二)各類各種使用區之使用程度，也就是容量管制，項目如：

1. 最大建蔽率之限制。
2. 高度之最高限制及比率限制。
3. 最低之前院、側院及後院深度及比率。
4. 最小基地面積。
5. 樓地板面積比率（Floor Area Ratio — F. A. R.），即日本所稱之容積率（我國法令亦稱之為容積率）。
6. 空曠地或無遮地空間之比率（Open Space Ratio — O. S. R.）。上述樓地板面積比率與空曠地比率之關係式為：

$$\frac{1}{F. A. R.} = O. S. R. + \frac{1}{H}$$

7. 規定每單位興建居住單位數、或每居住單位最小之樓地板面積。

(三)其他：如停車、裝卸貨物空間。

土地使用分區管制，是實施都市計畫防止土地使用之誤用、濫用之必要的工具。我國都市計畫法第廿二條雖然規定細部計畫應表明土地使用分區管制項目，惟目前尚乏完整獨立健全土地使用分區規則俾資遵循（臺北市已擬就「管制規則」草案，呈請行政院審核中），有關使用分區管制規定事項，散見於都市計畫法及省市施行細則、建築法、建築技術規則與省市建築管理規則。

我國以往有關土地使用管制之規定，一般呈現下列重要缺點：

- (一)缺乏樓地板面積比率或指數（即一般所稱容積率）之管制事項。
- (二)側院、後院深度規定似過於簡略。

(三)缺乏密度有效管制事項。

(四)使用活動管制過於簡略、籠統、消極。

由於目前分區管制缺乏完整健全的規則辦法，因此影響到都市土地使用發展。

再者，為配合公共設施保留地多目標使用政策，未來土地使用分區管制規則，宜應增訂公共設施用地（使用區）其他建築使用活動之種類、程度、使用樓層別及使用時間等等。

內政部鑒於臺灣地區都市土地使用缺乏適當容積之限制，以致居住環境品質不良、土地使用效能低，曾於民國六十四年依據建築技術規則（第三十條）之授權，擬議實施容積率，此項擬議，嗣因遭到部分地主及房屋建設公司等之反對，而決定暫緩實施。惟次年行政院函示臺北市政府採循序漸進方式先選擇地區試辦，再分期分區推廣。

本文認為容積率管制，僅是土地使用分區管制要項之一，僅賴容積率（及原有建蔽率）管制，若無其他（如密度、高度比、前、側、後院等等）管制事項以資配合，尚難實現使用分區管理之目標。再者，容積率管制難以推行，業者維護短期私利固然是一因，實則政府許多規定及措施未臻妥善似亦難辭其責。

為建立健全都市土地使用分區管制，本文建議：

(一)加強有關都市土地使用管制之各項基本研究。

(二)建立完整土地使用分區管制體制，不限於建蔽率、容積率之管制。

(三)培養訓練行政執行人員。

(四)加強有關措施之改進配合，如：

1. 街廓規劃，土地細分之改進，輔導基地、小街廓之合併使用。

2. 土地、房屋稅課之研究改進，新權屬型態之研究建立。

### 三、市地不使用及低度使用之管制及利用之促進

(一)不使用及低度使用管制之意義：對於經計畫作為各種使用之土地，應設法促

使其適當利用，設若任令地主壟斷居奇不用，勢將影響土地市場供給，影響土地資源經濟利用，影響都市民生。

(二)不使用及低度使用之管制及利用促進辦法：不使用及低度使用之市地，依其權屬不同，可粗分為私有不使用或低度使用地、及公有不使用或低度使用地兩類。私有不用或低度使用地之管制及利用促進辦法主要為：

1. 加征「空地稅」。
2. 實施「照價收買」。
3. 合建，包括土地之合作、土地與資金間之合作等。

(三)我國有關私有空地之管制規定與實施檢討。

#### 1. 土地法空地之管制規定

土地法第八七條規定：凡編為建築用地，未依法使用者，視為「空地」。  
。〔註二六〕土地改良物價值不及所占基地申報地價百分之廿者，視為「空地」。

土地法第八九條規定，市縣地政機關對於管轄內之私有「空地」及荒地，得劃定區域，規定期限，強制依法使用。又第一七三條規定：私有「空地」經限期強制使用，而逾期未使用者，應於依法使用前加征「空地稅」。  
。「空地稅，不得少於應繳地價稅之三倍，不得超過應繳地價稅之十倍。」

#### 2. 平均地權條例之規定

條例第九條稱「空地」，指已完成道路、排水及電力設施，於有自來水地區並已完成自來水系統，而仍未依法建築使用；或雖建築使用，而其建築改良物價值不及所占基地申報地價百分之十，且經直轄市或縣（市）政府認定應予增建、改建或重建之私有建築用地。

條例第廿六條規定：直轄市及縣（市）政府對於私有空地得視建設發展情形，分別劃定區域限期建築、增建、改建或重建，逾期未建築、增建、改建或重建者，按該宗土地應納地價稅基本稅額加征二至五倍之「空地

稅」或「照價收買」。

### 3. 實施及其檢討

臺灣地區以往為防止土地投機、抑制地價高漲、促進市地有效利用，前後曾實施兩次空地限期使用政策。惟兩次所採用的手段不同，第一次採按地價稅二～五倍之「空地稅」辦法，第二次主要採「照價收買」的辦法，茲簡單說明如下：

#### (1) 第一次空地限期使用與「空地稅」

臺北市第一期第一年年次通知限期使用日期為民國五十七年十二月一日，第二年年次通知限期使用日期為民國六十一年二月一日，期限屆滿日期各為民國五十九年十一月三十日（二年），及民國六十二年一月三十一日。逾期未使用被罰征空地稅面積 211,6890 公頃，稅額二千八百萬元。

臺灣省係於民國五十八年三月十日開始通知限期使用，期限為三年，逾期（民國六十一年三月十日）未使用而課征空地稅之面積為 267,7297 公頃，稅額一千餘萬元。〔註二七〕

第一次空地限期使用政策，嗣因政府於民國六十二年六月廿八日為抑制通貨膨脹，實施限建，而未繼續實施。

#### (2) 第二次空地限期使用與「照價收買」

本次第一期通知限期使用日期為民國六十九年七月一日，期限一年，被通知限期使用之土地如至民國七十年六月三十日止仍未依法建築使用者，將實施「照價收買」。

臺北市〔註二八〕第一期通知限期使用土地計 4,214 筆，146,2399 公頃。經查：

① 期限內已建築使用（結構完成者）者：1,167 筆，35,5830 公頃。

② 正開工建築使用中者：157 筆，5,1701 公頃。

- ③已有建築執照尚未開工建築者：383筆，22.3947公頃。
- ④已於限期內申請建照正核發中：178筆，7.8284公頃。
- ⑤未於限期內申請建照（包括准予暫緩照價收買或延期建築使用土地）  
2,329筆57.2367公頃。

高雄市〔註二九〕第一期通知限期使用空地660筆（所有權人包括土地持分戶總計1,000戶），面積12.6063公頃。至民國七十年六月底，經查已核發建照者計321筆，7.2202公頃。有合法原因准予刪除或延長使用期限者137筆，1.7756公頃。屬建物價值不及基地之價百分之十，應課徵空地稅者151筆，2.7505公頃。應實施照價收買之逾限未用空地計51筆，0.8594公頃。

第二次第一期空地限期使用政策實施期間，適逢經濟不景氣且房地產滯銷，政策效果似不彰，第二期空地限期使用工作遂因而暫緩實施。

#### 四有效實施「空地稅」及「照價收買」辦法之建議

空地稅與照價收買原為促進不用或低度使用土地合理經濟利用之重要手段。而臺灣地區以往實施空地稅與照價收買以促進空地利用，其效果所以不彰，恐與辦法規定、實施時機與配合措施未臻妥善有關。

為有效實施空地稅與照價收買以促進空地之合理有效利用，茲建議實施要點如下：

1. 空地稅：應用空地稅以調節土地供給，促進市地利用，在策略運用上宜注意下列各點：
  - (1)空地稅應配合實施於都市計畫優先發展（或再發展地區）及急要用地項目。
  - (2)空地稅率之訂定應綜合考慮發展政策需要，利率水準，地價增漲速度及彈性等等因素。

目前條例的規定空地稅率，在地價增漲迅速之情況下，即難望產生

顯著策略效果，理由如下〔註三十〕：

①實施空地稅後，對私人地主而言，持有空地之預期利益為

$$\text{地主預期利益}(B_n) = (P_n - P_0)(1 - A) \dots\dots\dots ①$$

式中  $P_n$ ：代表  $n$  年空地預期售價

$P_0$ ：代表基年地價

$A$ ：代表漲價歸公率

依據增值稅率之規定

$$\text{當 } 1 > \frac{P_n - P_0}{P_0} > 0 \text{ 時 } \quad A = 40\%$$

$$\begin{aligned} \text{當 } 2 > \frac{P_n - P_0}{P_0} > 1 \text{ 時 } \quad A &= \frac{P_0 \times 40\% + (P_n - 2P_0) 50\%}{P_n - P_0} \\ &= 50\% - \frac{P_0}{P_n - P_0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{當 } \frac{P_n - P_0}{P_0} > 2 \text{ 時 } \quad A &= \frac{P_0 \times 40\% + P_0 \times 50\% + (P_n - 3P_0) 60\%}{P_n - P_0} \\ &= 60\% - \frac{3P_0}{P_n - P_0} \end{aligned}$$

②地主持有空地之成本 ( $C_n$ )

= 地價稅 + 空地稅 + 資本利息

$$= P_0 (t + at + r) (1 + r)^{n-1} \dots\dots\dots ②$$

式中  $t$ ：代表地價稅率

$at$ ：代表空地稅率， $a$  代表地價稅之倍數。(條例規定為二至五倍)

$r$ ：代表資本利率

$P_0$ ：代表基期地價

$n$ ：代表年期

設如地主持有某塊空地其年地價為每平方公尺一萬元。

$$\text{則：每年負擔之地價稅} = 10,000 \times 1.5\% = 150 \text{ 元}/\text{m}^2$$

$$\text{每年空地稅（如二倍）} = 150 \text{ 元} \times 2 = 300 \text{ 元}/\text{m}^2$$

$$\text{（如五倍）} = 150 \text{ 元} \times 5 = 750 \text{ 元}/\text{m}^2$$

$$\text{每年資本利息} = 10,000 \text{ 元} \times 9.50\% = 950 \text{ 元}$$

（設年利率為 9.50%）

$$\text{空地年成本為} = (150 \text{ 元} + 300 \text{ 元} + 950 \text{ 元})/\text{m}^2$$

$$= 1,400 \text{ 元}/\text{m}^2 \dots\dots\dots \textcircled{3}$$

設  $n = 1$ （年）

如一年內空地增值在 100% 以下，亦即  $A = 40\%$

$$\text{令 } B_n = C_n = 1,400 \text{ 元}/\text{m}^2$$

③代入①得

$$1,400 \text{ 元}/\text{m}^2 = (P_n - 10,000 \text{ 元}) (1 - 40\%)/\text{m}^2$$

$$= (P_n - 10,000 \text{ 元}) 60\%/\text{m}^2$$

$$0.6 P_n = 1,400 \text{ 元} + 6,000 \text{ 元} = 7,400 \text{ 元}$$

$$P_n/\text{m}^2 = 12,333.333 \text{ 元}/\text{m}^2$$

$$\frac{P_n - P_0}{P_0} = 23.33\% \dots\dots\dots \textcircled{4}$$

④式說明，如空地地價年增攤率在 23.33% 以上時，雖課征二倍於地價稅之空地稅，地主持有空地仍屬有利。（因  $B_n > C_n$  之故）（本例係假設公告現值近於市價情況，設如公告現值低於市價，則地主持有空地自更有利，現制空地稅更難達到預期效果。）

(3)實施空地稅須配合其輔助措施：如建築融資、有計畫供給建材等等，否則不僅不能達到促進地利的效果，可能反而導致土地之不當或低度使用，常見有些地主因唯恐空地被課征空地稅，而又無足夠資金投施利用土



地，因此簡單搭建，徒然浪費土地及資金，殊為可惜。

2. 照價收買：限期使用否則照價收買之辦法。

- (1)應配合都市計畫分期分區發展策略，為促進優先發展（或再發展）地區之發展，始宜實施限期利用否則照價收買之辦法。
- (2)宜優先應用於急要之用地項目，以補市場功能之不足。
- (3)為促進空地利用，宜先實施空地稅，必要時再實施照價收買。
- (4)實施照價收買辦法，宜先訂定可行的收買財務計畫及收買後之使用、處理計畫。
- (5)實施照價收買時，宜有其他輔助配合措施，如建築融資、建材計畫供給等等。

(五)促進公有不用及低度使用地利用策略辦法

臺灣地區公有土地為數相當之多，很多公有地由於管理不善，以致荒廢不用，或低度使用，或令任無權占用違章充斥，不僅土地資源未能經濟利用，而且影響及市容觀瞻及都市安全，急待改善。

促進公有不用及低度使用地（及經照價收買私有空地）利用辦法主要如下：

1. 撥用，撥與需用機關使用。
2. 租售私人興建使用。
3. 交換，與私有公共設施保留地交換，或供為「抵價地」。
4. 合作使用，與需用單位或私人合作發展使用。
5. 配合實際需要變更計畫使用性質（如軍事用地改變為住宅、事業或其他機關用地，或兼供其他多目標使用，或一般建地變更為停車場使用等等），俾能有效利用公有不用及低度使用土地。

為便於促進公有不用及低度使用地之利用，政府宜應：

1. 定期調查檢討公有地之使用情況，將不用及低度使用地依規模、地區、計

畫使用性質，妥加分類。

2 檢討修訂或增訂有關公有地處理法令，俾有效利用或處理公有不用及低度使用地。

(六) 促進畸零不整未用或低度使用地利用之辦法

臺灣市地，常見由於繼承分割，或由於計畫分劃巷道，或由於原坵界即犬牙交錯，造成許多畸零不整土地，這些畸零不整地由於不能合理有效利用，以致閒置不用或權當堆積廢物器物場地，不僅浪費土地資源，且妨害鄰近正常之地用。亟應訂定適當有效辦法促其合併使用或租售供鄰地使用，或重劃調整坵形，俾能有效利用。另一方面在從事土地細分或劃設建築線時，應避免產生畸零不整之基地。