

論發展許可制之策略與應用 (三)

Study on strategy and application of Land Development Permission ( III )

計畫編號：NSC89-2415-H-034-001

執行期限：88年08月01日至89年07月31日

主持人：吳清輝

中國文化大學市政暨環境規劃學系

一、中文摘要

本文以事後回溯之研究方法，搜集整理相關會議、文獻等資料，經由問卷調查民意及專家學者之意見，整理分析出推動發展許可制之問題，並參擇英、美規劃體制建構適合國內應用之許可制，據之勾繪土地使用計畫之體系，及相關之回饋系統，以建構合於公平與效率之計畫體制。在八十七年度，針對甫經核備之「國土綜合開發計畫」內容為基礎，探究相關之問題及其與「國土綜合發展計畫法（草案）」差異之原因，據以分析在土地規劃與管制有關理念與原則上之課題，發覺若將國土規劃視為公共決策之互動過程，則規劃（經建會）、執行（內政部）及決策者（行政院）互動關係不佳，深深影響決策品質，經參考相關文獻資料，發現此乃國內決策惡風，在相關議題上輕易獲得結論，惟參與者缺少貫徹決心；八十八年度之研究乃接續八十七年課題之調查結果，參擇英、美體制，研析如何建構國內之發展許可制，並建立合於效率之計畫運作體制，包括：釐清上、下計畫體系關係，上、下級政府關係，土地使用主管機關與目的事業主管機關、環境保護、水土保持等權責關係，並構織在土地使用計畫體系下之運作方式。目前發覺國內在“開發”與“發展”許可不分，需要徹底釐清，賴以執行之計畫體系尚多仁智改革之見，本研究正嘗試解析發展許可制所需要之計畫體系關係，

以突破國內有關土地使用變更運作之瓶頸。本年度以建立公平合理之土地變更機制，檢討土地變更之利益問題，分別就限制發展區之劃設、土地稅制、開發義務等，探究利益歸屬之理論與實務，根據八十八年度已建構之土地使用計畫體系之運作方式，建立公平合理之變更制度。本研究希望經由上述一系列之研析，健全土地利用管理制度。

關鍵詞：發展許可、土地使用變更、回饋、國土綜合開發計畫

Abstract

The Purpose of study is attempt to formulate a suitable permission system by adopting two method: One is " Ex Post Analysis " to collect records of meetings, conferences as well as reviews of literatures relating to the permission; Another is " Questionnaire Study " to investigate the opinions of legislator and expert.

The study is going to cover three years: First year, the research had being compared the approved National Comprehensive Development Plan and the drafting of National Comprehensive Development Plan Law to find the biases, among authorities, such as; Executive Yuan ( decision maker ) , Council for Economic Planning and Development ( strategy planner ) and Ministry

of Interior (executive). "Group Think" is the most key factor that have caused the problems.

Last year, to follow first year results, the research is revising the "Development Permission System" which has already approved on National Comprehensive Development Plan to remodel delivery system, structure and principles. In the meanwhile, researchers will double check permission system with U.K. and U.S.A. system, especially in the field of relationship between land use authority and others' to distinguish responsibility. It is necessary to communicate with legislator and expert before recommendation the scheme to reform Development Permission System in order to establish suitable and efficiency permission.

This year, the research will focus on "EQUITY" issues to base on last year's works that concentrated upon "EFFICIENCY". Main study will compare with many different exactions and discuss with legislator and expert to define development profit, risk and belong. Final report will be submitted in this year.

The researcher hopes that his efforts will begin the process of unraveling the "Development Permission System" puzzle and closing the knowledge gap.

Keywords : Development Permission、Land Use Converse、Feedback、National Comprehensive Development plan

## 二、計畫緣由

象徵最高空間規劃位階之國土綜合開

發計畫，於民國八十五年十一月十八日由行政院備案；自民國六十八年三月行政院核定「臺灣地區綜合開發計畫」之後，歷經十餘年間不斷隨政情變遷調整更迭，卻未能真正完成修訂的工作，一直到民國八十二年，才在行政院核定實施之「振興經濟方案」中，明確訂定修訂「國土綜合開發計畫」及研擬「國土綜合開發計畫法」的期限，終於完成修定工作。

新的綜合開發計畫在修訂作業展開之際，即以解決土地問題為優先。因之，新規劃之國土綜合開發計畫，即揚棄傳統規劃所採取配置空間區位之圖幅計畫表示，而以制訂遊戲規則為考量之規劃理念，在尊重市場機能之原則下，建構發展許可制，並據以制訂「國土綜合開發計畫法(草案)」，然而「國土綜合開發計畫」雖已核備，但行政院版本送立法院之「國土綜合開發計畫法(草案)」已無發展許可制之蹤影，同時所稱「發展許可制」也一再被解讀為「開發許可制」，作為國家最高空間體系之國土計畫，其所規劃之制度與原則並未得到共識與尊重，其原因何在？是發展許可制之陳議有問題？或是溝通不佳？抑或是其他原因？是本研究最主要之動機。

## 三、研究目的

- (一) 構織發展許可制應有之回饋制度，包括：確立限制發展區及制度之公平性及其回饋之手段。
- (二) 澄清及確立國內規劃體制、理念、原則與溝通之管道。
- (三) 劃分目的事業與土地使用主管機關權責。
- (四) 建立兼具公平與效率之土地使用計畫與管制制度。

#### 四、結果與討論

##### (一) 結果與發現

1. 澄清限制發展區之定義與觀念：限制發展地區最早提出之構想，是就規劃者之角度考量，希望於計畫開始之時，將不適宜發展之環境敏感地區排除在外，在現實之操作上，則以目的事業主管機關之法律規定為限，劃分之目的，一在整合不同目的事業主管機關之管轄範圍與權責劃分；另外一個是希望透過發展許可制之建立，區分可發展地區可採行是「規劃與開發許可」，而限制發展區則回歸政府機制之操作，禁止規劃許可申請，但目的事業主管機關得就其機關權限與彈性規劃之構想容許「開發許可」之申請。

2. 明確「回饋」之意義與性質：

回饋乙詞並非適當，宜修正為「開發義務」，可劃分為下列三部份：

- (1) 內部性公共設施之負擔

對於位在開發區範圍內，供開發目的使用之公共設施，因該類公共設施係基於開發所衍生之需求，並係以滿足開發區內活動之需要，及為維護開發區內部環境品質而設置，故開發者有負擔之義務。

- (2) 外部性影響之負擔

因土地開發經常導致開發區外部環境之負面衝擊，故其外部性社會成本應由開發者負擔。例如，因土地開發致鄰近公共設施需求增加之社會成本，或因開發而排擠既有公共設施使用者之擁擠成本；類此

外部成本，開發者應有加以吸收之義務。

- (3) 其他義務之負擔

非屬前二類開發者所付出之開發區內、外部設施之成本，但基於土地開發造成排擠效果、回饋土地發展受限地區、維護社會公平原則、維護山水資源之永續發展、土地開發後管理維護之需要...等等之因素，需由開發者擔負之義務。

3. 以開發之土地來滿足限制發展區之補償實務上不可行：

本研究以『農地開發變更所得之回饋利益運用在農地補償制度之成效』為案例模擬，結果發現：因台灣地區發展已日趨成熟，需要變更農地量有限，農地開發變更能取得之回饋利益不多；依現行回饋規定，農地開發變更能取得之回饋利益是非常稀少的。以最樂觀的估計來看，僅能取得回饋值 30,137 公頃，占挹注農地之 4.83% 至 1.98%，若以金錢作為衡量農地變更回饋利益之標準，在不同假設條件下，僅有 22% 組合可滿足補償之需求。

##### (二) 討論與建議

1. 限制發展地區如何與現行規劃體制之結合，究竟是在縣市綜合發展計畫或城鄉計畫中深耕及如何操作？限制發展地區並非是一般所言之「環境敏感地區」，僅是作為制度上實際操作發展許可之依據。
2. 何謂「受益」？何謂「受損」？「受益付費受損補償」是環境保育理想化之平衡原則。然開發是否即屬於「受益」；保留原來之土地使

用，是否即為”受損”在在均值得繼續推敲，而其中在不同專業領域裡尚多仁智看法。

3. 行政程序法之實施，如何在法律體系中，以授權立法或行政契約等手段，達到公平負擔之目的。
4. 提高回饋比例，其倍數由1.1至25倍，才有可能讓農地變更所收取之回饋金挹注在農地補償有完全效果；然而當回饋金過高時，可能又導致變更利益相對減少，反而使變更土地使用之案件萎縮，結果又得不到增加收取回饋金之目的。
5. 土地使用變更走市場機制之許可制，國內尚多仁智之見；同時，從農地釋出方案之土地使用面積統計中，發現許多土地使用變更案例，是在政府機制主導下辦理，根本沒有建立任何機制將變更利益，回饋到農業部門上。

#### 五、計畫成果自評

本研究為三年計畫中之第三年計畫，在第一年研究過程中，了解到公共政策決策上所謂「集體盲思」之問題，在空間規劃決策上暴露無遺。第二年之研究計畫，主要在探討發展許可制如何應用在土地使用計畫與管制計畫上，並就可能面臨或引發傳統規劃及決策過程所產生之問題，提出對應策略，以茲說明未來土地開發應以何種制度來施行，會是最好的選擇。本年度研究計畫，澄清限制發展地區之概念、開發義務本質，建立如何從理論與實務操作之結合，但發現既有之規劃觀念、政府執行機制多墨守成規，法令規章修正則多迂迴，雖因國土綜合開發計畫已確立建制發展許可制，惟行政機關仍多排斥。

本研究已陸續在各種研討會中發表。

#### 六、參考文獻

- (一) 吳清輝，「論發展許可制之策略與應用(二)」，行政院國家科學委員會，民國88年10月。【未發表之論文】
- (二) 吳清輝，「以回饋機制保護農地效果之探討」，中興大學環境與資源管理學術研討會，民國88年9月。
- (三) 吳清輝，「農業發展條例修正相關實務執行之研究」，行政院農業委員會，民國88年6月。
- (四) 內政部，「建立透明化、標準化、合理化與制度化回饋制度方案(草案)」，民國87年12月。
- (五) 吳清輝，「論發展許可制之策略與應用(一)」，行政院國家科學委員會，民國87年12月。
- (六) 林紀政，「台灣地區農地變更使用制度之研究」，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國82年6月。
- (七) 林國慶、趙蕙萍，「台灣農地價格時間序列資料之編制與分析」，台灣土地金融季刊，第31卷第1期，民國83年3月。
- (八) 吳清輝，「加強市地建設—開發利益應回饋社會」，台灣土地金融季刊，第27卷第2期，民國79年6月。
- (九) 林靜如，「農地變更使用實證研究—增值利益評估與回饋」，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國84年6月。
- (十) 周佳音，「台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究」，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國83年6月。
- (十一) 吳清輝、林秀吉 譯，「土地增值與

- 受益者負擔」,台灣土地金融季刊,第25卷第1期,民國77年3月。
- (十二) 高黃順,「土地使用利益回饋管理之探討—以高雄市住宅區變更為商業區為例」,國立成功大學都市計劃研究所碩士論文,民國85年6月。
- (十三) 陳俊宏,「工商綜合區開發回饋計算模式建立之研究—彈性的回饋作為協商籌碼」,國立成功大學碩士論文,民國86年6月。
- (十四) 潘建明,「土地變更利益回饋理念之澄清與計算模式之建立」,台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文,民國81年6月。
- (十五) 穆正雍,「工業用地開發社會成本義務負擔與增值回饋制度之研究」,國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文,民國86年6月。
- (十六) 邊泰明,「都市土地使用變更利益回饋之經濟分析」,經社法制論叢,第11期,民國82年1月。
- (十七) 殷章甫,「土地使用與農地利用原則」,人與地,民國81年。
- (十八) Altashuler, Alan & Jose A. Gomez-Ibanez Land Use Regulation and Infrastructure Finance: The Exactions Revolution in Perspective. n.p. 1991.
- (十九) Frank, James E. & Robert M. Rhodes Development Exactions American Planning Association. 1987.