

第一章 緒論

公有土地為國家重要之資源，是國家實踐政策之重要工具，長久以來往往成為政府機關作為平衡預算之用途加以處分(林富榮，2002)，但土地資源有限，應考量以保本及活化資產效能方式，充分發揮使用強度與用途，惟政府衡酌公部門管理與人力資源有限，往往未能全盤性思考規劃土地之整體開發利用，導致少部分土地發生不當利用及閒置未利用等現象，本研究基於上述思維，特別對公有公用土地提供市場運作與效能利用進行探究，並以公共利益、社會責任及公平效率等面向作為利用考量，參酌實際案例研提利用改善對策。因此為明確說明，本章擬訂研究緣起及動機，確認研究目的，在界定研究範圍與內容下，提出步驟、方法與流程，以利推動本研究之後續作業。

第一節 研究緣起

行政院經濟建設委員會（2003）委託中華民國都市計劃學會研究規劃「公營事業解繳不動產土地活化利用模式之探討」報告指出，公有土地之管理與開發利用，除了肩負政府政策功能之外，應兼顧環境保育、社會公義與土地開發之經濟效益與公共利益優先原則，這也是決定公有土地開發利用方式的因素，對公營事業不動產活化利用原則，建議具市場潛力之土地，可依基地條件採取有效利用模式適地適用，以最大社會效益為最高原則。



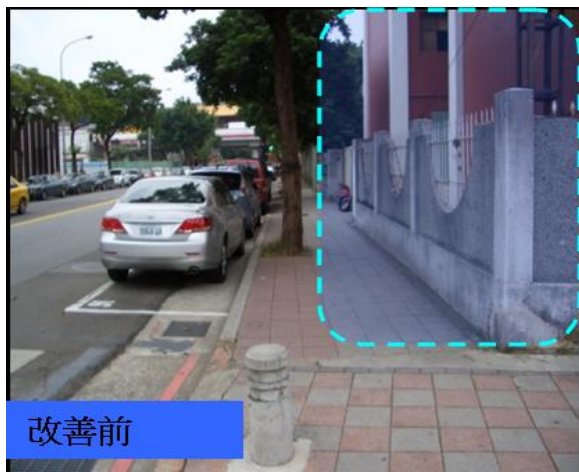
照片 1-1 未利用閒置現象照片



照片 1-2 低度利用竊陋現象照片

鑒於公有土地未利用或低度利用阻礙了都市發展與功能的提升，並造成都市景觀負面的印象（照片 1-1，1-2），浪費了土地資源，如果能對公有土地加強管理與高效能開發利用，或者可將圍牆內空地及間隙空地開放利用為民眾所需之活動與休憩空間（照片

1-3, 1-4, 1-5, 1-6), 甚至作為政府策略性產業與多元多目標大樓之利用 (圖 1-1, 照片 1-7), 對於政府與民眾應是最大之福祉, 因此鞭策公有土地加強利用及提高使用效能已成為當前政府重要的施政方針。



照片 1-3 圍牆隔離避免占用現象照片



照片 1-4 間隙空地開放利用景象照片



照片 1-5 間隙空地未利用現象照片



照片 1-6 間隙空地改善利用景象照片

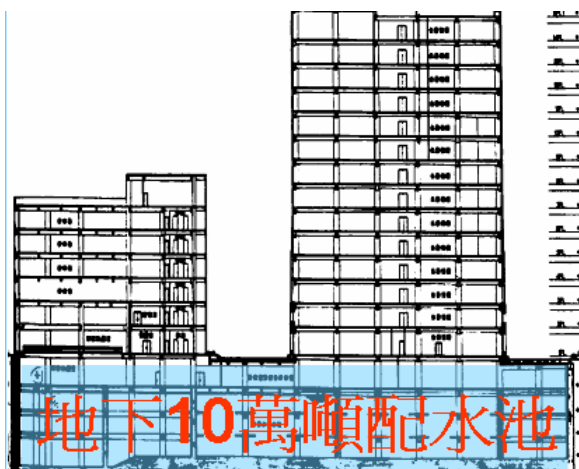


圖 1-1 公有土地多元利用示意剖面圖



照片 1-7 公有土地多元利用立面照片

第二節 研究動機與目的

臺北自來水事業處為臺北市政府所屬之市營事業機構，依自來水法第 8 條規定應以企業方式經營，除為民眾供應優質量足的自來水，並以週到、多元及貼心的服務作為事業發展事業之目標，更以企業經營善加利用土地資源，提供鄰近區域相關服務及滿足市場機能需求，期帶動週邊繁榮及改善都市景觀。因此如能透過臺北自來水事業處管理之土地現況利用調查，進而探討市有土地利用課題及效能提昇對策，不但能增加事業單位收益及提升企業形象，更有利於臺北自來水事業處進行整體資源的活化運用。

一、研究動機

臺北自來水用地應在都市計畫相關法令下，充分發揮土地功能來達成自來水設施之設置，但在不妨礙原用途之原則下，應可對土地作為最佳化及符合經濟效益之利用，達到地盡其利和地利共享的目標，進一步將資產作活化及有效利用，提高土地利用效能，因此，本研究動機有三：

- (一) 臺北自來水用地之利用是否符合土地利用原則？
- (二) 臺北自來水用地之現況利用是否須再檢討？其後續作業原則為何？
- (三) 如何增進臺北自來水用地有效利用？

二、研究目的

本研究是以臺北自來水事業處經營之市有土地為研究對象，主要目的在瞭解臺北自來水用地之現況問題，透過研究提出未有效利用之原因檢討或改善，因此，本研究目的有三：

- (一) 調查瞭解臺北自來水用地之利用現況。
- (二) 分析臺北自來水用地未有效利用之原因，作為活化公有資產及進行整體規劃運用之參酌。
- (三) 研擬臺北自來水用地有效利用對策，有利於機關內進行整體資源的規劃運用。

第三節 研究範圍與內容

公有土地於開發市場上所擔任之角色，不像民間以追求開發利益為要件，而應以市場需求及實現公共利益作為優先考慮，同時具備土地儲備的功能，在土地開發市場上公有土地所發揮的功能及效益越多，越能促進土地開發效率的達成，在確認前開動機與目的，本研究之範圍與目的如下：

一、研究範圍

為確立實證調查研究範圍，本研究範圍擬從空間範圍、理論範圍、限制範圍、時間範圍及研究假設來分述：

(一) 空間範圍:公有土地分為公用土地與非公用土地兩大類，公用土地以提供公共用、公務用及事業用為主，由管理機關自行使用或合乎目的性的收益與利用，而非公用土地為公用土地以外可供收益或處分之土地。公有事業機構依其營業章程得作附屬事業經營有效開發利用，故本研究公有土地限以公用土地為研究探討範圍，並以臺北自來水用地為實證研究對象。另考量土地規劃利用屬性、效益及使用限制等因素，本研究將實證研究對象選定以臺北市區內土地為主，並扣除下列屬性土地後進行觀察研究：

- 1.基於權屬及利用效益：排除所有權為「中華民國」，以及位於「臺北縣」之土地。
- 2.基於利用屬性：排除土地使用分區為「保護區」、「行水區」、「行水區」、「國家公園區」及地目為「林」、「墓」之土地。

(二) 理論範圍: 本研究理論基礎與架構是以不動產管理為論述的依據，以及市場環境規劃及法令許可範圍為主。

(三) 限制範圍: 每一宗公有事業用或公用土地之利用案，因其個案用用途、面積大小、利用強度、地點區位等會具有不同的利用特性，本研究依臺北自來水用地案例條件、特性及法令限制，研提土地論點及有效利用作業流程之模式。不同類型的公有土地規劃套用時，需依其基地條件及相關法令逕行修正，才會有較適切適宜的結果。

(四) 時間範圍: 考量土地重估、移撥、處分、逕為分割...等因素，本研究以 2007 年當時臺北自來水事業處經營之土地財產資料作為實證調查之時間範圍。

- (五) 研究假設：本研究是以文獻回顧的土地利用型態的論點為假設基礎，並以臺北自來水用地案例為實證研究，同時藉由公有土地利用相關課題探討，來驗證與文獻資料的假設論點是否相符合，最後以見證臺北自來水用地應如何將現存使用型態作適宜規劃充分利用。

二、研究內容

本研究依據前述動機、目的與範圍，提出本研究之研究內容如下：

- (一) 透過文獻回顧探討正常、低度、未利用、不當、違規及過度等 6 種公有土地利用型態，舉例印證臺北自來水用地之利用亦有這些使用現象。
- (二) 藉助研究臺北自來水用地案例實証，探討臺北自來水用地未有效利用案例後，提出利用現況之問題，並歸納臺北自來水用地面臨的課題與研提對策，最後提出結論與建議。

第四節 研究步驟、方法及流程

在確立研究目的及界定研究範圍與內容後，為利後續實證調查研究之進行，以下提出研究步驟、研究方法及研究流程：

一、研究步驟

- (一) 擬訂研究緣起動機，確定研究目的，界定研究範圍與內容，提出步驟、方法與流程。
- (二) 依研究目的回顧有關理論與文獻，以建立基礎理論及實證研究理論，俾利研究調查計畫之進行。
- (三) 進行臺北自來水事業處經管土地之實證研究，據理論架構研擬調查計畫，並對案例進行實證研究作業。
- (四) 對調查結果進行分析，提出結果驗證及歸納課題與對策。
- (五) 提出結論與建議。

二、研究方法

社會科學研究可經由發掘問題或社會現象作為主要目的，從而研擬對策；透過實證研究（理論→假設→觀察→實証）而導出一般化理念（結果），以實證後結果修正原先理論架構，再據以提出假設、觀察、實証，進而獲得結果。而社會科學研究方法大都採演繹與歸納法則。

除以上述邏輯思維作為思維模式基礎方法外，另經參考「科學方法百科辭典」一書，本研究採用的方法計有下列五種：

- （一）調查方法：研究者通過查閱文獻、觀察、訪談等獲得被調查對象的材料的方法。
- （二）文件分析法：利用文獻資料對公有土地利（使）用現象進行研究的方法。
- （三）文獻回顧法：回顧相關之論文、期刊及書籍等文獻與內容作有系統的分析，進一步驗證研究的假設或證明，以建立本研究之理論基礎
- （四）經驗分析法：針對土地利用課題進行相關問題檢討與建議。
- （五）觀察調查法：在臺北自來水事業處經管之土地進行重點式調查，以照相方式進行資料蒐集及觀察研究，俾作為論述之補充。

三、研究流程

依據研究目的、研究範圍與內容，提出本研究流程，如圖 1-2：

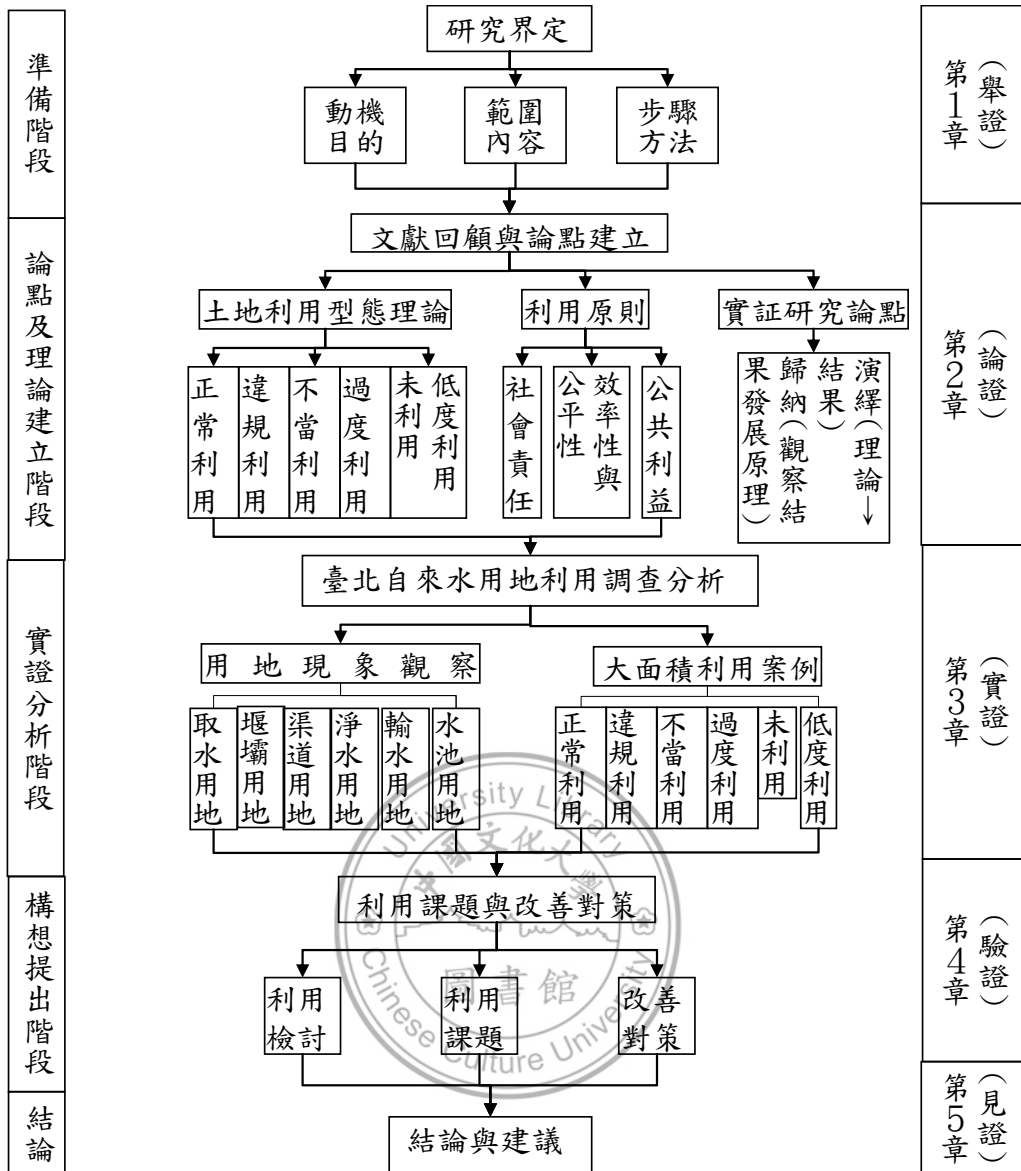


圖 1-2 研究流程圖

四、重要名詞界說

本研究為釐清研究所述及之重要名詞，故提出重要名詞界說如下：

- (一) 公有土地：指臺北市轄區內之市有土地、他級政府所有土地。
- (二) 正常利用：市有土地提供依原定用途、事業目的、公務使用、水土保持、環境景觀及公共安全，且無違反其他政策法令者之合理使用現象。
- (三) 低度利用：

依臺北市政府頒定「臺北市市有公用未利用或低度利用土地清理利用計畫」規範，市有土地有下列情形者，屬低度利用現象。

- 1.大部分為私有地上物占用之土地。
- 2.土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十者。
- 3.土地上建物全部或大部分毀損不堪使用者。
- 4.土地上建物老舊有礙都市景觀者。

- (四) 未利用：

意指尚未開發利用土地外，市有土地用途廢止或被荒廢不利用，構成土地資源之浪費，如都市繁華地區之破舊平房及空地等都是例子。另依臺北市政府核定「臺北市市有公用未利用或低度利用土地清理利用計畫」規範，依臺北市政府頒定「臺北市市有公用未利用或低度利用土地清理利用計畫」規範，市有土地有下列情形者，屬未利用現象。

- 1.尚未或無法依都市計畫規定用途使用之土地。
- 2.仍未依市府原核定計畫開闢利用之土地。

- (五) 不當利用：

- 1.市有土地不當不正之利用或廢物利用現象。

- 2.市有土地雖有利用但違反充分利用及有效利用之原則，構成土地資源之浪費或利用不合理現象。
- 3.市有土地分配不均造成利用不當，如投機購買土地非利用或居住，導致土地荒廢現象。

(六) 過度利用：

- 1.在一個地區內之市有土地，其所承受的最大土地利用超過環境的負載力，即屬土地過度利用現象。
- 2.過度剝奪地力(生產力、負載力或能量)，如土壤被嚴重沖刷損耗，或住宅建蔽率太高，缺乏活動空間現象。

(七) 違規利用：

- 1.市有土地違背規定的事情之利用現象。如土地發生被占用之利用現象，違反公有財產管理相關法令規定，應依「臺北市政府加強清理及處理被占用市產計畫」排除占用者。
- 2.市有土地違反建築法、土地使用分區管制規則、水土保持法，以及其他違反相關法令規章者。
- 3.市有土地違反建蔽及容積率規定、或濫建、濫葬及開挖整地等現象之開發使用。
- 4.市有土地利用超過該筆土地自然條件下可發展的使用類別或強度，容易產生危害，屬於超限使用之現象。如在宜林地或加強保育地上，從事農牧業的墾殖及使用等農業行為，違反土地可利用限度規定，依法是不合規定的。

- (八) 認養：指認養人自行負擔費用設置綠美化設施，或對於已設置之簡易運動、綠美化設施進行管理維護。

第二章 文獻回顧與理論架構

基於社會福祉考量與經濟發展需求，導致對公有土地造成殷切需求，公有土地如何按其可使用之性質，強化適宜性之有效利用，已成為當前重要課題。本研究在針對臺北自來水用地的案例進行實證研究前，先對公有土地相關文獻進行回顧分析，以建立研究的學理依據。

本章第一節為公有土地利用相關政策及計畫，第二節為都市計畫及地政相關法令，第三節則彙整土地利用理論及相關文獻探討，再由以上三節作為第四節建立理論之基礎。

第一節 公有土地利用相關政策及計畫

從國家統治權觀點，鄭明安(1996)認為公有土地之利用應該是土地支配力最靈活且符合平等與效率，也是將公有資源作最有效利用的典範，基於國家責任及公有資源永續利用，必須有其絕對責任，活潑公有土地的利用價值，使公有土地能充分的、合理的、有效率的利用，達成「地盡其利」及「地利共享」目標；目前鞭策公有土地加強管理及提高使用效能已有重要的施政方針，相關政策及計畫如下：

一、內政部地政司公地管理政策

公地管理乃管理機關（或代管機關）就其經（代）管之公有土地，依據國有財產法、地方政府之財產管理自治條例、自治規則等規定，為清理、保管、使用、收益、處分、排他、檢核、稅賦之工作，以維護公產並開發利用之行為。內政部辦理公有土地經營管理政策之規劃、地方公產管理之督導等業務，目前重點工作如下：

（一）研修「公有土地經營及處理原則」

為期公地管理政策之一致，行政院核定「公有土地經營及處理原則」，作為公有土地政策之最高指導原則。內政部基於公有土地經營管理政策規劃之主管機關，當依經濟發展、社會變遷等需要，檢討研提「公有土地經營及處理原則」之修正意見，送行政院核定。

（二）各直轄市、縣(市)有財產管理自治條例備查

依地方制度法規定，各直轄市、縣(市)有財產之經營及處分，係屬地方自治

事項。直轄市、縣(市)政府為管理公有財產，在不違反中央相關法規下，所訂定之財產管理自治條例，應報內政部備查。

(三) 辦理提昇直轄市、縣(市)有土地管理績效考評

為獎勵直轄市及縣(市)政府執行公地管理業務之工作績效，以有效利用公有房地，增加政府財政收入，內政部訂定「提昇直轄市及縣(市)有土地管理績效獎勵要點」，由地政司每年進行實地考評。年度考評結果成績優異者，除請該等機關依前開獎勵要點規定辦理敘獎外，並頒獎表揚。

(四) 培訓地方公地管理人員

為增進各直轄市及縣(市)政府公有土地管理業務承辦主管及相關作業人員，對於地方公地管理相關法令及作業認知與瞭解，提昇組織活力及行政效能，內政部於近年來均規劃辦理地方公地管理研習會，並辦理「地方公有土地經營管理研習會」。

(五) 推動「加強地方公有土地清理計畫」

為期改善地方公有土地登記管理情形，加強內部控管機制，並推動財產登錄作業電腦化，健全地方公有土地產籍管理，內政部於 94 年 4 月訂定「加強地方公有土地清理計畫」3 年計畫，辦理縣市有土地產籍資料之清理，並加速產籍管理電腦化。據統計，清理結果各直轄市及縣(市)有土地筆數增加 4 萬 6,393 筆，面積增加約 5,403 公頃，財產總價以 96 年公告現值估計增加 716 億元，頗具成效；另配合公地產籍管理電腦化需求，已完成公地資料管理系統開發及教育訓練，並督導縣(市)政府辦理產籍資料建置等工作。不僅增加地方公有土地財產價值，同時也大大提昇地方公有土地之經營管理績效。

(六) 地方政府徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記之土地清理計畫

為加速清理地方政府徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記之土地，健全地方政府公地管理，內政部訂定「地方政府徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記之土地清理計畫」，並督促地方政府辦理，截至 96 年 12 月底止，各縣市政府已清理 405 筆，329,104.08 平方公尺，其中已依計畫完成者，計有臺北市、高雄市、桃園縣、臺中縣、臺中市、南投縣、嘉義縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、金門縣及連江縣等 13 縣市政府。因計畫期限業已屆滿，且所餘尚未處理結案之案件多屬複雜而處理困難者，內政部將續以召開檢討會議或其他

方式，協助地方政府繼續清理結案。

二、臺北市市有公用未利用及低度利用土地清理計畫

為提高臺北市政府所屬各機關學校經營公用土地之利用效能，避免浪費土地資源，加速推動市政建設，進而減少市府財政支出，增裕市庫收入，即辦理「臺北市市有公用未利用及低度利用土地清理計畫」，清理範圍包括屬臺北市政府各機關學校經營之市有公用土地，其對於未利用及低度利用範圍定義如下：

(一) 屬下列情形之未利用土地

1. 尚未或無法依都市計畫規定用途使用之土地。
2. 仍未依市府原核定計畫開闢利用之土地。

(二) 屬下列情形之低度利用土地

1. 大部分為私有地上物占用之土地。
2. 土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十者。
3. 土地上建物全部或大部分毀損不堪使用者。
4. 土地上建物老舊有礙都市景觀者。

第二節 都市計畫及地政相關法令

現行公有土地相關法令之管理與利用之規範很多，包含土地法、都市計畫法、國有財產法、臺北市市有財產管理自治條例、臺北市公用房地提供使用辦法...等，相關內容摘錄如下：

一、土地法

依土地法第4條意涵，公有土地之所有權人可區分為國有土地、直轄市有土地、縣(市)有土地或鄉(鎮、市)有之土地等3類，其分別由其所屬權責或事業目的主管機關擔任管理機關。

二、都市計畫法

公有土地使用及利用之觀念，依都市計畫法第 3 條意涵，都市計畫係在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，讓珍貴的土地作最合理且有效的使用。依都市計畫法第 42 條意涵，都市計畫地區範圍內，應視實際情況儘先利用適當之公有土地，分別設置公共設施用地，例如道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠、學校、社教機關、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地等，讓珍貴的土地作最佳或最適當的利用。

三、公有土地經營及處理原則

(一) 公有土地管理機關依下列規定實施產籍管理並限期完成：

1. 全面清查公有土地，逐筆建立產籍卡、冊，一有異動，應即辦理釐正，並加速產籍資料電腦化。
2. 加強土地檢核，定期或不定期派員逐筆查對使用情形。
3. 積極處理被占用之土地，依法令得出租者，限期辦理租用，逾期不承租者應予收回；依法令不得出租者，限期收回；其非法地上物洽請業務主管機關依法排除。

(二) 公有土地主管機關對公有土地之管理與利用情形，應定期或不定期檢核，並督導管理機關或代管機關之管理。

(三) 公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間為下列之開發經營事項：

1. 興辦公共設施。
2. 興建國民住宅或軍、公、教住宅。
3. 興建辦公大樓。
4. 開發工業區。

5.開發休閒遊憩設施。

6.公共造產或造林。

7.其他配合政府經濟政策及產業發展需要之開發經營。

四、國有財產法及臺北市市有財產管理自治條例

公有財產區分為公用財產與非公用財產兩類；公用財產係指公務用財產、公共用財產、事業用財產；而非公用財產係指公用財產以外可供收益或處分之一切公有財產。

(一) 公用財產

1.公務用財產：指各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之公有財產均屬之。

2.公共用財產：指直接供公共使用之公有財產。

3.事業用財產：指國公營事業機關使用之財產。但國營事業為公司組織者僅指其股份而言。

(二) 非公用財產：指公用財產以外可供收益或處分之一切公有財產。

綜前原則，臺北自來水事業處經營之土地財產依所有權區分，可分為國有土地及市有土地二類，其分類類別如表 2-1：

表 2-1 臺北自來水事業處經營土地分類表

權屬	用途類別		使用目的
國有土地	公用財產	公務用	公務辦公使用之財產
		公共用	直接公共使用之財產
		事業用	事業機構使用之財產
	非公用財產	公用財產以外之一切財產	
市有土地	公用財產	公務用	公務辦公使用之財產
		公共用	直接公共使用之財產
		事業用	事業機構使用之財產
	非公用財產	公用財產以外之一切財產	

資料來源：(1) 臺北市政府 (2002)，臺北市市有財產管理自治條例

(2) 本研究整理

五、臺北市市有財產管理自治條例

依自治條例第 7 條精神市有土地用途分類依，大體上可分為公務用土地(由列有單位預算之使用機關為管理機關)、公共用土地(由業務主管機關為管理機關)、事業用土地(由事業機構為管理機關)及其他非公用土地(依執行業務、土地屬性、特種基金主管單位等性質不同，分別由地政處、工務局、產業發展局、財政局或各基金主管機關為管理機關)。

六、臺北市市有房地開發權屬及相關法規分析

(一) 市有財產之來源

1. 依法令取得：重劃抵費地、抵稅地、河川浮覆地。
2. 行政院核准取得：徵收、有償撥用。
3. 預算支出取得：價購、興建、有償撥用。
4. 受贈取得：他級機關或民眾贈予。

(二) 市有房地之收益：依市有房地之使用法源區分為公用房地及非公用房地

1. 公用房地

(1) 法源及作業辦法

臺北市政府為辦理「臺北市市有財產自治條例」第 21 條但書之事項(但收益不違背其事業目的、原用途或法定程序辦理，報經市政府核准有案者，不在此限)，訂定「臺北市公用房地提供使用辦法」，以提升市有公用土地之使用效益，增加財政收益。

(2) 程序

評估不妨礙原定用途、事業目的、公務使用、水土保持、環境景觀及公共安全，且無其他政策法令特殊考量者，得提供使用。檢附使用行政契約草稿及其他相關資料，詳述提供使用緣由、期間、使用費及適用法規，循行政程序簽會財政局及法規會，陳請市長核准後辦理。續約且條件未變更或續辦招標者，授權機關首長核定，期間以不超過 3 年為原則。提供使用應以公開招標方式辦理，但使用期限未逾 6 個月，且無續約者，得採申請使用。

2.非公用房地

(1) 法源及作業辦法

臺北市政府為提升市有非公用閒置房地之使用效益，增加財政收益，特依「臺北市市有財產自治條例」第 65 條第 1 項第 3 款規定(非公用財產之不動產，得依下列規定為增加收益之利用，並由管理機關妥擬利用計畫，報經市政府核准後實施；其他適當之利用，對權益確實有利者)，訂定「臺北市市有非公用閒置房地提供使用作業要點」。

(2) 程序

依臺北市政府 93.7.22 府財四字第 09314904200 號函，簡化各機關學校經管非公用財產辦理出租作業程序，請各機關學校參照市府法規會研訂「臺北市市有非公用基地租賃契約」、「臺北市市有房地租賃契約」範例研訂契約及至本府財政局網站下載出租案件審查表，授權一級主管機關核准逕予辦理訂約事宜，不需再簽會市府財政局及法規會。

提供使用應以公開招標方式辦理，但使用期間未逾 6 個月，且無續約規定者，得採申請使用。但租期累計超過 10 年者，應報經議會同意後始得續約。

(三) 土地開發產權之歸屬：因權利更動，始有權利歸屬問題，區分為涉及與不涉及權利變更。

1.涉及權利變更者：

如都市更新、合建，依「臺北市市有財產自治條例」第 68 條第 2 項「前項出售之不動產，如原屬各基金取得者，其出售所得價款，應以營業外收入列帳，...如非屬基金取得者，其出售所得價款，應悉數解繳市庫。」及臺北市市有房地參與都市更新處理原則第 10 點：「本府所屬各特種基金(以下簡稱基金)經管之市有房地參與都市更新，各該管理機關得自行辦理。其更新後取得之權利價值(房地或現金)，依下列方式分配：

(1) 基金價購及受贈取得之市有房地，更新後權利價值，歸屬基金所有。

(2) 非屬前款基金價購及受贈取得之市有房地(含代管、接管等財產)，其更新後分配供作非公用使用之權利價值經處理後所得收益，除扣基金支付之地上物處理費、管銷、行政等必要費用外，應全數解繳市庫。但專案報經本府核准者(加會本府主計處、財政局)，不在此限。」

2.不涉及權利變更者：

自建部分相關法令並未有明文規定，惟既未涉及產權減少，僅改良利用增加收益，如新興計畫簽奉核准，改良物之產權仍應回歸原辦自建改良之機關。

七、土地收益及處分相關法規

(一) 土地法

- 1.依土地法第 25 條意涵，有關直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，須經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過 10 年期間之租賃。例如一般管理機關採公開招標辦理公有土地標租之案件，除報經直轄市或縣（市）政府同意外，對於租賃期限不得超過 10 年，否則應再報經議會同意，始符合規定。
- 2.依土地法第 26 條意涵，各級政府機關需用公有土地時，應商同該管直轄市或縣（市）政府層請行政院核准撥用。例如一般管理機關間須辦理土地撥用者，除報經直轄市或縣（市）政府同意外，應將土地撥用計畫層轉請行政院核准撥用，方符合規定。

(二) 國有財產法

- 1.第 38 條：非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。但有左列情形之一者，不得辦理撥用：
 - (1) 位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。
 - (2) 擬作為宿舍用途者。
 - (3) 不合區域計畫或都市計畫土地使用分區規定者。前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意，層報行政院核定之。
- 2.第 39 條：非公用財產經撥為公用後，遇有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為之：

- (1) 用途廢止時。
- (2) 變更原定用途時。
- (3) 於原定用途外，擅供收益使用時。
- (4) 擅自讓由他人使用時。
- (5) 建地空置逾一年，尚未開始建築時。

(三) 國家資產經營管理原則

前揭原則第 9 點提及管理機關經管之不動產，在不違背事業目的或原定用途或營利事業項目前提下，盡量以收益方式提供他人使用，以增裕收入。管理機關就前項收益有個案規劃執行之必要者，應主動擬具利用計畫，陳報主管機關核定後，積極辦理。

(四) 臺北市市有財產自治條例

1. 第 21 條：管理機關對於公用財產不得為任何處分、設定負擔或擅為收益。但收益不違背其事業目的、原定用途或經法定程序辦理，報經市政府核准有案者，不在此限。

2. 第 64 條：非公用財產之不動產，為改良利用增加收益，得由財政局會同有關機關舉辦或委託經營下列事業：

- (1) 改良或開發土地。
- (2) 興建房屋。
- (3) 投資合作。
- (4) 其他適當之事業。

3. 第 65 條：非公用財產之不動產，得依下列規定為增加收益之利用，並由管理機關妥擬利用計畫，報經市政府核准後實施：

- (1) 以預收使用費方式，由投資人出資興建房屋，予以有限期使用，其產權歸市有。

(2) 以土地提供改良，予以有限期使用，其產權歸市有者。

(3) 其他適當之利用，對權益確實有利者。

4.第 66 條：利用公有土地、道路或建物設置停車場、堆積場、貨場、裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉、鋪設軌道、廣告物及其他必須之附屬物使用者，除法令另有規定或政府機關使用經市政府同意者外，應計收使用費，並依法解繳市庫。

前項使用費計收基準，以自治條例定之，自治條例未制定前，原使用費計收基準繼續適用。

2.依「臺北市市有公用房地提供使用辦法」第 2 條：「公用房地經管理機關評估不妨礙原定用途、事業目的、公務使用、水土保持、環境景觀及公共安全，且無其他政策法令特殊考量者，得提供使用。」，因此為提升公有土地使用效能，且在不影響原事業目的之使用前提下可將土地提供申請者作有效利用，說明如下：

(五) 臺北市市有公用房地提供使用辦法

如在 6 個月以內，依此辦法第 3 條：「公用房地提供使用，應以公開招標方式辦理。但有下列情形之一，管理機關得採申請使用之方式辦理：一、使用期限未逾 6 個月，且無續約約定者。」規定。若屬「使用期限未逾 6 個月，且無續約約定者」案件，則依此辦法第 4 條第 3 項規定，由市政府各一級主管機關首長核准後逕予辦理。

第三節 土地利用理論與相關文獻回顧

土地利用是人類為特定目的，朝目標方向加以利用土地，使其發揮功用與效益。土地使用可稱為關於人類在土地上活動，所引起之使用種類、強度與區位等之變化。(土地利用是土地使用的理論基礎，而土地使用乃是土地利用之實施工具)。土地之開發、改良、保育、維護四項均屬土地利用。李欽漢於(2004)「土地利用法規新論」一書轉述「土地利用，乃指人類對於土地役施勞力或資本，以收取其報酬，滿足人類生存上之慾望」，依照土地法第 80 條所載「土地使用，謂施以勞力資本為土地之利用。」因此有主張土地利用與土地使用之意義相同或不同論述出現，土地利用著重在理論與原則的研究，土地使用則著重在實施方法的管理，相關文獻如下：

一、論文文獻

目前國內學者對於公有土地之研究，主要可分為公有土地與國有土地兩大部分，討論的方式及內容都集中在有效提升使用與管理問題探討之各項研究，茲摘錄如下：

(一) 陳錦賜(2006)「論綠色產業發展與經營致勝策略」，產業的發展及經營常需面對理想和現實的挑戰，理想是產業發展必要的企圖，而現實是產業經營首要面對的困境。

1.理想面的系統程序：(1)願景的研擬，(2)目標的確立，(3)標的的確認，(4)原則的建立，(5)策略的確定，(6)構想的提出。

2.現實面的系統程序為：(1)現況的瞭解，(2)問題的發掘，(3)議題的確認，(4)課題的建立，(5)對策的確定，(6)構想的提出。

(二) 以現代都市發展中都市土地開發利用而言，可利用土地越來越少，在供需失調的情形下，各種問題也隨之而發生，因而產生下列3種土地利用型態之現象：

1. 過度利用

都市土地的過度發展是由於土地缺乏、人口過分集中、土地分割過小，以致造成部分土地使用過份密集。

2. 不當利用

(1) 主要為分區使用的破壞與忽視，例如由於人口不斷增加，土地取得不易，因而造成良好的農地被不當破壞。

(2) 不當之土地使用，會使各種土地使用活動受到干擾或妨害，影響到土地經濟利用或浪費土地資源，亦會降低土地使用活動之效率及降低生活環境品質。

3. 低度利用及未利用

(1) 即是土地未盡其利。恰與過度利用相反，例如在精華市區繁榮地帶原可建高樓大廈但卻只建一層建物或留著一片空地閒置，妨礙市區的發展。

(2) 被討論最多者為空地問題，依平均地權條例(土地法規第87條)規定：「私有土地編為建築用地，未依法使用者為空地。土地改良物價不及所佔基地申報地價百分之十者，視為空地」。

- (三) 謝靜琪、黃家棋(1997)「公有土地開發利用評估指標之建立」提出，探討公有土地因缺乏具體之土地資源開發利用指導方針及無永續經營之理論與適當之自然生態保育計畫，肇致各類土地呈現不當利用或低度利用情形，使廣大的公有土地未能真正達到合理、公平、有效的開發利用，並以層級分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)，建立一套開發利用評估指標體系。研究結果顯示環境保育、永續經營原則下之敏感地區永續維護、政府保有公地所有權及土地資源再利用等指標，最為重要；其次是效率、經濟原則下之選擇最是當的開發方式，與公平、公平開發原則下之公地優先公用原則，相當重要。依此結果，引申公有土地開發利用政策之涵意重點為，在公地公有之條件下，應首先以環境保育為前提，之後再追求經濟上之效益。
- (四) 張治祥(1990)認為經由國外有關公地管理制度瞭解，未來國有土地之開發內容，應分別從市地、農地及邊際土地考量土地利用之適宜性；另國有土地資源有限，無論提供公共部門或私經濟部門使用，均應符合「效率」原則，始能達成「地盡其利」。
- (五) 邱傑勤(2007)「運用多評準決策評選國有土地開發方式」提出，公有土地在土地開發市場上應具土地儲備功能，以往政府為促進經濟發展，將公有土地視為財產，配合政府財政預算以標售或讓售方式處理，並未對未來之發展預留空間。當未來需要土地進行開發時，又會因地價上漲，造成政府取得土地的困難。因此，對於地價較高及區位良好之土地應予以儲備，以供未來開發之用，減少政府土地成本。由於國有土地數量、面積非常龐大，如能妥善運用，其生產潛力將會無可限量，對整體國家社會亦將發揮重大影響。不過，長期以來國有土地，因屬於國家資產，為平衡國家財政收支，完成預算收入的目標，多是以處分（讓售、標售）方式處理，忽略國有土地除了具備有財政目的之外，其實尚有引導都市健全發展、調節土地市場供需、配合公共建設及土地儲備等經濟與社會多重的角色與功能。特別是國有土地的開發，賦有配合國家經濟建設發展，促進土地資源有效利用，實現地盡其利、地利共享的理想目標。此外，由於政府部門缺乏長遠、全盤性的國有土地開發策略研擬，經營管理及開發利用法令又不及經濟發展脈動與社會需求作即時的修改，外加國有土地開發多由政府主導，以自行開發方式辦理，在公產管理部門礙於人員編制及預算短絀等因素影響下，常導致政府部門政策時間的落後，造成土地開發績效低落與開發成效的不彰。近幾年政府部門為了改善此缺失，雖然大量引進公私合營的土地開發方式，例如委託開發、設定地上權、合作開發、土地信託及 BOT...等。希望經由公私合營土地之開發模式，一方面引進民間的資金與經驗，一方面藉由政府提供開發土地，節省其投資成本，使其獲得較大的利潤報酬，進而提高投資意願，讓公部門與私部門合作，朝向公私雙方互蒙其利的方向發展。比如「公有土地經營及處

理原則」第三點，公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間開發規定，即有類此精神的存在。但在實務作業上政府部門在評選土地開發方式時，往往多侷限以單一之政策或財務觀點，或者偏向以決策者之主觀工作經驗在做土地開發方式的評選，未能客觀考量開發地區的實質特性與條件、土地使用強度的差異、地區發展趨勢以及財務籌措的困難度…等。而一些研究報告雖亦曾涉及過公有土地開發方式的探討，不過，對於開發方式的分析，多止於文獻探討或純以財務觀點論述，開發方式的準則評析、比較內容亦未能涵蓋目前國有土地主要開發利用項目，以致對國有土地開發方式的研究未符合實際需要。其實任何一種土地開發方式，因開發內涵及特性的不同，所需資本多，開發期程冗長，對於相關權利人、地方實質建設以及社會、經濟的發展影響甚鉅。往往一個成功的土地開發案，不僅能獲得實質環境的改善，同時亦能兼顧非實質效益的擴張，例如促進商業再生與活化，帶動地方繁榮，居民共享開發利益…等。

(六) 吳志榮(1975)「臺北市公園綠地分佈之研究」提出，臺北市人口膨脹迅速，公園綠地建設速度愈發不能和人口成長配合，難以滿足市民對於休憩活動的需求，在著眼於現有公園綠地分佈之狀況，對其位置所在、面積大小、內部設施、和其機能特性，加以研究探討，以瞭解其分佈之缺失和功能效益的關係，進而探討影響公園綠地分佈及機能效益之原因所在，如地價之昂貴、自然環境之圍限、人口分佈之不均、土地利用不當、土地過度利用、違章建築物的侵佔公園綠地保留地等，提出加以討論並提出可行性之建議，如土地征收、市政重劃、獎勵投資、修改法令、開發山坡地、河川及洪水平原、保留地之立體使用等來解決本市公園綠地之不足。

(七) 邊泰明(1996)「如何有效收回被占用之省有河川浮覆新生地」提出，河川浮覆新生地多屬公有土地，並構成土地資源之一環。土地資源能否有效管理利用，攸關整體社會福祉的良窳。因此從增進社會福利的角度來說如何有效管理河川浮覆新生地並發揮應有的開發利用功能，係屬主管機關責無旁貸的工作。臺灣省政府有鑑於此，於民國八十年即著手積極辦理「臺灣省河川浮覆新生地清理開發計劃」，並計劃將低度利用或閒置荒蕪的省有河川浮覆新生地，加以整理建檔，作有效管理以配合整體社會的需要，提供多元化高經濟價值的利用。其他論述如下：

1. 省有河川浮覆新生地占用原因由於河川浮覆新生地分布遼闊，管理不易，占用現象極為普遍，究其原因不外產籍資料不全、人民缺乏法制觀念、管理機關能力有限、缺乏開發處分之法令依據、惡意占用、機關本位主義作祟制度不構健全等原因，上述各項原因並可歸納為兩大類：其一，公產管理機關組織不夠健

全；另一，公地開發相關法令不夠完備。本研究以此為基礎，推演公地在土地市場當中應扮演的功能，以及應有的開發管理策略，作為防患公地再被占用之預防手段。

- 2.理論基礎方面公平與效率是許多社會問題評估的指標。針對河川浮覆新生地占用的原因，就絕對公平原則與差異公平原則、資源起初分配的公平與資源移轉規則的公平、程序性的公平，以及制度性的公平進行了分析探討，並提出了應用的原則。土地開發效率受到區位限制因素、法令限制因素以及實質環境投資因素的影響，任何一項因素的變動，對於開發效率均有不同程度的影響。
- 3.省有河川浮覆新生地開發管理計畫 省有河川浮覆新生地屬於公有土地之一環，在土地使用上應具備經濟性、社會性與財政性三種功能。惟三種公地功能目的的達成，完善的開發管理計畫不可或缺，其中包括資金、土地、勞力、開發主體四個必要條件之要素，以及開發方式、開發時序、開發經營效益，整體開發計畫四個充分條件之要素。無論充分條件或必要條件之建構，最後都必須訴諸公產管理機關產籍資料管理、企劃研究管理、移轉使用管理、經營利用管理與檢核監督管理五大功能的基礎上。
- 4.占用者意願調查分析 配合各種占用解決方案，占用者配合意願評估指標的需要，本研究進行了占用者意願調查，其結果發現河川浮覆新生地使用之始有申請許可使用之比例，竟高達 94.6%，而目前仍有 78.0%具許可使用證明。無論該比例是否有高估現象，不可否認的，目前占用的問題，存在著程序性分配公平的問題。
- 5.占用解決方案之研擬 本研究在確立公有土地利用政策、公私合營觀念的應用、公平與效率權衡原則、差異公平原則的建立、權利責任制度的認知、防患於未然之制度設計和訂定公平合理之救濟七個指導政策和原則下，研擬了「由許可使用轉變成農地出租方案」、「由占用轉變成出租方案」、「由占用轉變成合作開發方案」、「由占用轉變成出售方案」、「由占用收回給予救濟方案」與「占用收回不給予救濟方案」六個解決分案和相對應的配合措施。並以土地利用效率、公平與正義、使用者或占用者意願配合度、行政配合容易度、投機可能性六個評估指標進行了綜合分析。其結果以農地出租方式解決占用問題評點最高。

(八) 劉小如(2001)「臺灣 2011 的自然資源特性」提出，任何自然資源之存在均與土地有關，負責資源管理的行政單位，例如縣市，其邊界的劃分通常與地貌相關，資源之利用狀況基本上與土地利用類別相關，土地利用不當造成的問題就是自然資源管

理的問題，此外土地利用更兼具空間與時間的雙重性質。

- (九) 胡雅婷(1997)「公有土地開發政策與開發方式選擇之研究」提出，公有土地開發主體由政府主導型轉為公私合營土地開發方式，不但可以節省政府財政支出，亦可藉由在公私合營開發公有土地的決策過程中，政府與土地開發商，兩者或因目標並不完全一致，或者是彼此間風險態度不同，其個別尋求的效用函數是不相同的，公部門在政策考量下開發公有土地將尋求公有土地開發效用最大，私部門則站在求取最大利潤報酬的觀點，並有建議公有土地開發方式應隨政策目標的不同而有所差異及公有土地各開發方式誘因機制隨土地用途及區位改良。
- (十) 陳信良(1995)「公有地處理程序之研究--如何利用公有地做為推動都市設計的重要籌碼」提出，城市中之公有土地將是推動都市設計的重要元素，處理程序必須達到下列三個目的，一是解決現階段臺灣地區公有地處理之問題；其次是強化公有土地之利用使其成為促進都市開發政策之籌碼；最後則是釐清都市設計工作各參與者的主見與功能，並架構各角色參與之管道。
- (十一) 童香蘭(2005)「公有非公用土地使用之研究—以臺中縣為例」提出，縣有非公用土地之使用應包含出租、出售、設定地上權、委託公民營企業機構，依信託法規定辦理整體開發或聯合開發方式等經營管理，其主要目的是增進縣有非公用土地之使用效益，並避免閒置。
- (十二) 周淑仁(2003)「公私合營公有土地開發方式之研究」提出，公私合營公有土地開發政策，是近幾年來政府之政策走向，故其既有的土地開發案例有限，因此本研究以「文件與檔案資料蒐集」方式探討，其文件與檔案資料蒐集的來源大致可分為專書論文期刊、官方文件、報導性文件等三類。結果發現目前國內公私部門缺乏足夠運作經驗，導致公私合營土地開發策略未能有效運作，備受爭議及批評。又依目前法令規定，土地開發各模式間之運用未能相互結合以延續其開發後經營之效能，僅單一方式的規範，並無各利用模式間相互結合之規定，故建議為使土地開發方式能廣泛地運用及更具效率，建議修訂法令使各模式間能相互結合，作廣義的運用。
- (十三) 謝靜琪、黃家棋(1997)認為效率是指資源配置的福利極大化，亦即如何使土地做有效的使用或如何使土地利用的稅收回報率最大。經以公式來表示福利函數與經濟效率之關係如下：

$$W = W(W_1, W_2, \dots, W_n); \text{ 式中}$$

W 表示整個社會的經濟福利 W_i 表示社會某一個人 i 的經濟福利

因此社會福利函數的變動，可表示如下：

$$\Delta W = \Delta W(\Delta W_1, \Delta W_2, \dots, \Delta W_n)$$

所謂最有效率，乃使 ΔW 極大化之意思。該研究中並指出「效率」原則係使土地充分利用產生最大的價值。而其於該研究中指標建立之效率原則，即是使公有土地開發利用所產生的價值達到最大，亦即在求全民的最大福利。健全土地使用規劃，將引導公有土地為最適用，而公有土地之最有效使用除考量市場需求外，尚應依規劃使用求總體社會福利最大。

(十四) 吳彩珠(1995)「公有土地利用之效率原則—以臺北市大型公有土地利用檢討為例」文中，探討公有土地之基本理念、公有土地利用課題，並以效率之觀點對公有土地之利用，提出建議如下：

1. 依農地、市地、邊際土地不同，以公眾福祉優先考量，求得供給面、需求面、時間利用上之適地適用。
2. 適時檢討最適公用土地形態。
3. 配合都市更新促進公有土地開發利用。
4. 透過土地儲備制度調節市場供需。
5. 加強公私合作、建立公有土地利用監測制度。
6. 加強環境規劃與生態保育。

(十五) 邊泰明(2002)、楊國柱(1991)等人於「運用多評準決策評選國有土地開發方式」提出，以都市資本累積及土地儲備的觀點，對於公有土地在土地開發市場上所應扮演的角色有下列五點定位分析：

1. 公有土地在土地開發市場上應具土地儲備功能

以往政府為促進經濟發展，將公有土地視為財產，配合政府財政預算以標售或讓售方式處理，並未對未來之發展預留空間。當未來需要土地進行開發時，又會因地價上漲，造成政府取得土地的困難。因此，對於地價較高及區位

良好之土地應予以儲備，以供未來開發之用，減少政府土地成本之支出。

2. 公有土地應具有引導私部門土地開發之任務

由於土地開發初期都市資本累積量不足，公部門可以透過租稅獎勵或容積獎勵的方式，降低私人開發成本，刺激私人之開發意願，對於私部門開發所需之各項公共建設，如道路及公共設施等，可由公有土地提供，或對於私部門自行提供者給予獎勵，私部門在成本負擔越少的情況下，執行土地開發計畫之意願越高，為使私部門能提早其開發時間，公有土地此時應扮演輔助之角色，配合私部門發展之腳步，提供其需要。不僅可誘導私部門開發，亦可使公私部門開發步伐相配合，避免各行其事之不協調，創造公私部門「雙贏」之局面。

3. 公有土地開發具有資本產生及累積功能

依據都市資本累積量與土地開發時序的關係可知，在土地開發初期，由於都市資本累積量不足，導致開發報酬率低落，無法引起私部門之開發興趣。故為了促使當地的開發，必須有人忍受開發初期之利益犧牲，以創造都市資本累積量，帶動開發事業之發展。由於公有土地開發除追求財政利益以外，尚有肩負維護公共利益之任務，因此，應忍受短暫的開發利益犧牲，率先進行土地開發，以累積都市資本，引導私部門從事土地開發。

4. 公有土地開發應考慮市場環境

公有土地開發，於促進整體市場開發效率的基礎下，應考慮市場未來的情況，在市場不景氣時，應適時地投入市場參與開發，扮演供給者之角色，以刺激不動產市場，帶動私部門開發，於市場景氣時，則應儘量減少參與不動產開發，避免供過於求的情形發生。

5. 公有土地開發主體應朝多元發展

現今世界各國公有土地開發，已不再侷限於由政府主導開發的方式，公有土地開發過程中，私部門逐漸扮演開發的角色，這意味著公部門在民營化的過程中，已不再是大有為政府的時代，功能地位的削弱，亦代表著政府資源地位的轉移，此時，政府應從公有土地開發的主導地位轉為合作、協力者的角色，在這過程中，開發制度的設計，無論對公私部門土地開發決策，都是極重要的一環。

綜上所述，公有土地於開發市場上所扮演之角色，除了追求開發利益外，應兼顧公共利益之實現，不僅需針對目前開發需要，擔任引導私部門開發之輔助性角色，亦須考慮市場性及未來發展，而具備土地儲備的功能。因此，在土地開發市場上公有土地所發揮的功能越多，越能促進土地開發效率的達成。

(十六) 林遠航(2002)於「多目標決策理論在土地利用規劃應用之研究」文中：多目標決策處理架構顯示多目標決策理論之決策流程，將決策過程分為資料面、規劃面與評估面三個面向。首先任何的決策問題，一定先處理資料面的問題，藉由資料的分析、整理找出決策問題的特性，進而透過預測問題的未來發展狀況。掌握了問題未來的狀況，再透過規劃面產生解決問題的方案。然後藉由評估面評估解決方案的可行性，找出最適合的解決方案。或掌握了問題未來的狀況，先透過評估面評估問題的重要性，再藉由規劃面規劃解決問題的方案，然後再由評估面評估解決方案的可行性，找出最適合的解決方案。

(十七) 鄭明安(1996)於「國有土地使用權制度之研究」轉述 Robert Noxick(1974)之公平涵義：「若起始分配合理，程序合乎正義或規則公平，則各人可盡其所能，獲取所應得。」在政府保有土地所有權下，公平與效率原則對於公有土地使用權分配與使用效率十分重要，特別對於閒置土地之合理利用。將公地使用權充分靈活運用，透過公有土地資源的釋出運作，促進土地經濟有效率的利用，獲得兼顧效率與公平的條件下，追求社會福利極大化均衡。

二、書籍期刊文獻

(一) 土地問題與土地政策

1. 產生土地問題的緣由

我國土地法第 1 條明載：「本法所稱之土地，謂水、陸及天然富源。」可見土地政策研究之範圍應包括一切的自然資源，惟一般仍以「陸地」為主要的研究對象，其間雖偶會涉及一些天然富源的保育與開發，但很少談及河川、空氣、陽光等，這可能是因為這些資源相對於人類的慾望來說，其供應較為充足，在正常情況下屬「自由財」的範圍，故較無經濟問題。土地與人類之關係甚為密切，任何人幾乎都無法離開土地而生活。首先，土地具有生長力與滋養力，一切農作物的生長，均須依附於土地之上，才能得到滋養（陽光、空氣、水分等之提供），故土地乃人類糧食之根源。其次，土地又具有負載力，人類之住屋、道路、運動場、公園等無一不需要土地來承載，故其為人類住行之基礎。

正因為如此，人類為了謀求生存或改善生活，不得不使用土地。惟可惜的是土地乃自然之產物，在正常情況下，其數量不能由人力予以增加，不僅如此，其位置也不能移動，都市土地之需求雖高，但鄉村之土地卻無法移至都市，以舒緩都市土地的需求壓力，故人類對土地之需求常不能滿足。更有甚者，隨著人口的增加及生活水準的提高，形成對更多之糧食、住宅、道路、公園運動場及其他公共設施等需求，因而也衍生出對更多農地、建地、交通用地、娛樂用地及公共設施用地等土地之需求。也由於人類對土地需求的不斷增加，而土地的供給卻無法改變，因此土地稀少性的問題更顯嚴重，人們競相追逐土地的結果，也就引起了諸多的土地問題，例如：地價、房價與地租高漲、土地投機、土地為少數有錢人壟斷等問題。從經濟學的角度來看，這些問題所導致的最大惡果，在於土地分配的不平均，與土地利用的不善，以致地不能盡其利，地利無法共享。

2. 土地問題的類型

由前述之分析，我們可以將土地問題歸為兩類，一為土地分配不均的問題，另一為土地利用不當的問題。土地分配的問題，俗稱地權問題，意指土地所有權的分配或土地權益分配之問題，其間自然也涉及土地所有權的歸屬及其所衍生的權利與義務關係，亦即由誰來擁有土地的問題。至於土地利用的問題，則俗稱地用問題。由於土地資源有限，因此必須妥善規劃、善加利用。土地利用牽涉的不只是土地在國民經濟各部門中的利用，還包括與此有關的土地規劃、開發、保育及利用效益等問題。

(二) 尋找問題(Problem Seeking)-建築計畫入門(四版)【原著：William M. Pena & Steven A. Parshall 譯者：呂以寧】：

1. 計畫工作所關心的步驟有五個：

- (1) 確立目標
- (2) 收集並分析事實
- (3) 發現並測試概念
- (4) 確定需求
- (5) 陳述問題

2.五個步驟會引出下列幾個問題：

(1) 目標-業主想要達成什麼?為什麼?

(2) 事實-我們知道些什麼?又已知些什麼?

(3) 概念-業主想要如何達成其目標?

(4) 需求-經費和空間有多少?品質等級為何?

(5) 問題-影響建築設計的重要條件是什麼?設計所採行的一般方向是什麼?

(三) 吳尚鷹(1935)「土地問題與土地法」一書中論述土地政策之最高原則為平均地權。政府對於公用性質顯著之地段土地，應顧「公眾利益」，避免影響「社會利益」，對於分段面積不合經濟使用者，得由地政機關重行劃分，避免妨礙土地經濟原則。政府對於土地所規範之各種限制主要目的，在使土地無荒置，並使之為最經濟之使用，以求盡量發展土地效能，土地貴乎利用，改良最完善之土地，當然屬於最充分利用之土地，結果於社會咸受其益。若不全改良之荒地，不僅棄利於地，社會實受其損。

(四) 錢學陶於(1995)「都市計劃學導論」一書中，論述理想而進步的都市計畫應該是使都市實質環境方面達到一致和協的建設與發展的最高準則，而在此原則下運用最有效的方法以提高經濟價值，穩定土地使用，促進工商業發展和改善公共設備，使都市按有計畫的發展，給予市民舒適、便利、安全、經濟和幸福的生活。

(五) 許文昌於(1996)「土地利用要論」一書中指出，土地利用所希望達成之目標有三：

1.地盡其利：土地會產生地利，地利係指天然利益與社會利益。天然利益即經濟地租，社會利益即自然增值，如何能計畫、合理、充分、有效利用，產生最大利益，供養人類。

2.永續發展：土地為生產、生活、生態之環境。利用土地時，應避免對環境產生負面影響。故土地利用時，如何加強保育土地資源，以為後代子孫提供生存、發展之基礎。

3.機會均衡：維持世代間及區域間發展機會之均等，避免因某一世代或某一區域資產增加，造成另一世代或另一區域負債之提高。

(六)林建元於(2001)「知識經濟與土地利用(2001 中國土地經濟學會年會暨研討會實錄)」一書中將會議重點歸納五個 O，以供未來制定國有土地政策之參考：

- 1.Object (對象)：對象是無新舊政府之分，今天討論對象是以國有土地為主。
- 2.Orientation (取向)：就國有土地的功能定位而言，多數人主張國有土地應由「靜態財產」轉向「動態資源」的功能定位。對適合開發利用者應儘量促成其合理利用。
- 3.Organization (組織)：就國有土地管理的組織定位而言，早期國產局的組織定位與功能執職掌係以財產管理為導向，未來應配合國有土地資源有效利用的政策方向作必要調整。
- 4.Ownership (產權)：就國有土地產權的處分定位而言，多數的討論人均傾向「彈性處分」的方式，國產局必須同時扮演「財產守護者」、「市場調節者」及「資源經營者」三個角色。
- 5.Operation (經營)：就國有土地經營的策略定位而言，短期內必須加強資料庫的清理與建立，長期則應調整組織功能方向，加強企業能力的培訓，對適合開發利用的土地，引進民間力量，促進國有土地資源的利用。

(七)林英彥於(1999)「土地利用概要」一書中論述土地利用之基本概念：

- 1.所謂土地利用是指人類對特定土地投下勞力資本，以期從土地得到某種欲望的滿足。例如在土地上興建房屋以利居住或在土地上興建球場以便從事體育活動。由於土地具備用途之多樣性這種特性，使得一塊土地在進行利用之前會面臨作何種利用較為有利，這種選擇性問題。而其用途之選定必須考慮到公經濟的利益，故必須進行土地利用之規劃設計，故談到土地利用，並非單純只對一塊土地投入勞力資本而已，尚包含利用的選擇與規劃設計等意義在內。至於土地使用是指對一塊土地投入勞力資本去利用它。

2.土地利用與土地使用之差別

(1)土地利用：Land utilization，涵蓋廣，有用途之選擇意義。土地利用法規有區域計畫法、都市計畫法等；著重於計畫，即土地利用種類與秩序的安排。行政管轄權屬於都市發展局主管。

(2)土地使用：Land use，土地用法規則有非都市土地使用分區管制規則、都

市土地使用分區管制規則；著重於安排用途以後之管理，避免有違規使用之情形發生。行政管轄權屬於建設局及工務局之管轄範疇。

3. 土地利用之原則

(1) 首選原則：土地具有用途之多樣性，而某一塊土地宜作何種利用，首先要考慮的是該土地所適合之多種土地利用當中，哪一種利用在別處立足的機會最少者。

(2) 比較利益原則：比較採取何種分工方式利益最大。

(3) 適當利用原則：土地利用有報酬遞增遞減現象，低度利用則土地之效益不能充分發揮，過度利用則報酬反而降低。

(4) 公經濟優先原則：因土地是環境形成之重要因素，應以公經濟優先之立場來考慮土地利用。

(5) 開發與維護並重原則：開發是現況之改變，在開發過程中，往往對現況造成很大之衝擊，甚至造成破壞，對人類是一大損失，故必須開發與維護並重。

(6) 掌握土地資訊原則：如果對土地相關資訊不能充分掌握，那就不能做最適當之利用。

(7) 規劃原則：要妥善利用之前，一定要有妥善之規劃，否則會產生利害相衝突之現象。

(八) 黃小秋(1991) 政府對所轄管之公有公用土地之利用，應以提高社會福利水準為目標，故除了實現財政利益外，有時為了公共利益或其他社會政策目標，即使整個社會福利之最大化，需犧牲其部分經濟利益。

(九) 韓乾(2007) 在「土地資源經濟學」一書指出 Barlowe 在其土地資源經濟學中論述，土地的所有權的使用、經營等應充分提供給希望獲得這些權利的民眾，使他們透過所獲得的土地利用而獲得最大的收益，提高土地資源使用的效率，並獲得安全、穩定的工作保障，也是要使土地資源的開發與保育並重。

第四節 土地利用理論論證

臺北自來水事業處主要業務為提供民眾優質量足的自來水，以及週到、多元及貼心的服務，此外為善加利用土地房舍資源，善盡社會責任，扮演模範企業公民角色，利用公館淨水場之間隙空地及管線上方土地，建設完成自來水園區，設置節能省水設施，營造親水環境及寓教於樂的空間，在善盡公營事業機構之義務與責任後，更期待對於可利用資源進行活化運用。本研究希望為公有土地注入一股活動力(管理)與生命力(利用)，在本節彙整前述公有土地管理、利用及開發等各類文獻資料與理論後，藉由文獻資料以檢視土地現況利用、分析及思考問題，以歸納出提昇土地利用的相關理論，俾提出有效利用對策之建議。

一、法令面與學理面利用探討

本研究從法理面與學理面，探討目前法令及實務對公有土地的規範與利用情形：

(一) 法理面

在法理面，從財產處分與使用性質分述說明：

- 1.依國有財產法及臺北市市有財產管理自治條例規定，國（市）有財產區分為公用財產與非公用財產兩類；公用財產係指公務用財產、公共用財產、事業用財產；而非公用財產係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產，原則規範公用財產之處分觀念，應變更為非公用財產後辦理。
- 2.依臺北市市有公用房地提供使用辦法及臺北市市有非公用閒置房地提供使用作業要點規定，在「評估不妨礙原定用途、事業目的、公務使用、水土保持、環境景觀及公共安全，且無其他政策法令特殊考量者，得提供使用；但以公開招標方式辦理。」，對於臺北市市有公用土地之使用規範，除維持原公地利用以公開及公益為考量原則外，不再侷限公地僅提供公用原則。

(二) 學理面

在學理面，從公有土地最適利用、經濟原則、有效管理、多元發展、多目標立體使用及合理利用等分述說明：

- 1.公有土地可從供給面、需求面、時間利用上作適時檢討其最適利用及使用形態，

並以公眾福祉優先考量如下：

- (1) 公有土地在土地開發市場上所應扮演的角色。
 - (2) 公有土地在土地開發市場上應具土地儲備功能。
 - (3) 公有土地應具有引導私部門土地開發之任務。
 - (4) 公有土地開發具有資本產生及累積功能。
 - (5) 公有土地開發應考慮市場環境。
2. 政府對於公有土地之利用，應注意經濟原則，對於公用性質顯著之土地，應顧「公眾利益」，避免影響「社會利益」，避免妨礙土地經濟原則。
 3. 對於土地資源能否有效管理利用，攸關整體社會福祉的良窳，因此公有土地在土地使用上應具備經濟性、社會性與財政性三種功能，並將公有土地提供多元化或高經濟價值的利用。
 4. 公有土地開發主體應朝多元發展，多元利用就是將公有資源的能量作高度發展及使用，不但能提利用強度，但多元的元素要互相合作才會產生加乘力量。
 5. 對於公有土地利用不當、土地過度利用、違章建築物的侵佔等都是影響公有地機能效益之原因，政府可採多目標立體使用解決公地需求之不足。
 6. 土地政策目標之一是要提高社會總生產，使土地的利用達到最高的經濟效率，即使土地作充分利用減少荒廢、浪費及利用不足現象，使土地依性質與需要，對土地用途作合理的支配與利用，使土地生產力能達最大化使用。
 7. 諾貝爾經濟學獎得主赫伯特陳述：「解決問題實際上進行的方式，就是設定目標，發現現狀與目標（應有的景象）之間的差異（落差）」。

二、土地使用型態界說

本研究從土地性質與需要對於土地用途作合理支配而言，以土地使用之合理性構面進行探討土地之利用，其構面分為合理利用與不合理利用，其中不合理利用又包含利用不足、過度利用及不正當利用，從合理性構面統計有正常利用、低度利用、未利用、不當利用、過度利用及違規利用之型態；另透過土地使用之建築強度構面，統計有正常利

用、低度利用、未利用及違規利用之型態，分類架構如圖 2-1：

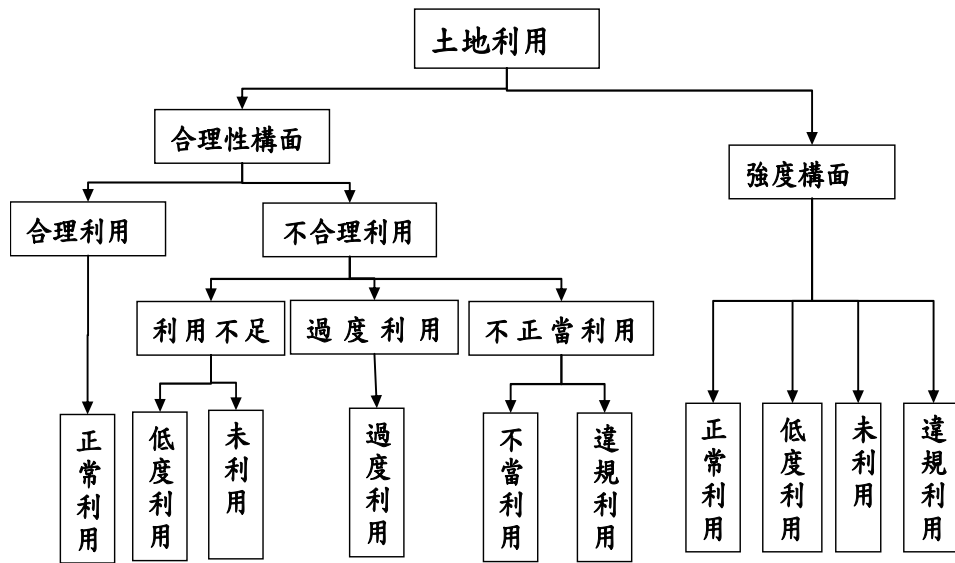


圖 2-1 土地利用型態系統分類圖

為使研究主題與論證符合邏輯性，因此先作好空間、時間、理論、限制及假設範圍之界定外，須對本研究重要名詞界說後，才能適法、適理、適情的舉證論述並有效發揮闡述精義所在；經整理歸納公有土地利用現象，可分為正常利用、未利用、低度利用、過度利用、違規利用及不當利用等 6 種，建立使用型態理論之假說，並作為篩選土地之分類，將臺北自來水用地現況之利用現象透過假設，以利實證區案例進行區分，俾利後續分析探討，茲歸類土地利用型態理論分項內容如圖 2-2：

正常利用	低度利用	未利用	不當利用	過度利用	違規利用
提供依原定用途、事業目的、公務使用、水土保持、環境景觀及公共安全，且無違反其他政策法令者之合理使用。	法令規定 1. 大部分為私有地上物占用之土地。 2. 土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之50者。 3. 土地上建物全部或大部分毀損不堪使用者。	土地用途廢止或被荒廢不利用，構成土地資源之浪費。 如都市繁華地區之破舊平房及空地等都是例子 另尚未或仍未依原核定計畫開闢利用之土地亦屬未利用。	雖利用但違反充分利用及有效利用之原則，構成土地資源之浪費或利用不合理。另土地分配不均造成利用不當，如投機購買土地非利用或居住，導致土地荒廢。	過度剝奪地力(生產力負載力及能量)，如土壤被嚴重冲刷損耗；或住宅建蔽率太高，缺乏活動空間。 另在山坡地上，從事農牧業的墾殖使用之山坡地超限利用	違反建築法、土地使用分區管制規則、水土保持法，以及其他違反相關法令規章者。 如違反建蔽及容積率規定、或濫建、濫葬及開挖整地等開發使用。

圖 2-2 土地利用型態理論架構圖

資料來源：(1) 臺北市政府 (2008)，臺北市市有公用房地提供使用辦法
(2) 本研究整理

三、相關理論論證

鑒於公有土地使用諸多規範，造成各機關所管有土地之利用限制，因而未能有效利用土地，亦無法達成地盡其利目標。本研究即透過文獻探索找尋公有土地利用型態及利用方式論點，以建置實證研究思惟架構，經彙整建置於下：

(一) 建立邏輯思維架構

公有土地應依原計畫用途完成使用，為進一步探討背後是否有「未有效利用」問題，本研究透過問題、議題、課題與對策的邏輯思考架構，並以臺北自來水用地利用現況作為探討對象，從中發現各種訊息與規律，透過自來水用地案例作實証研究，探討未有效利用問題與分析、利用檢討、改善對策；有關思惟過程理論圖如 2-3：

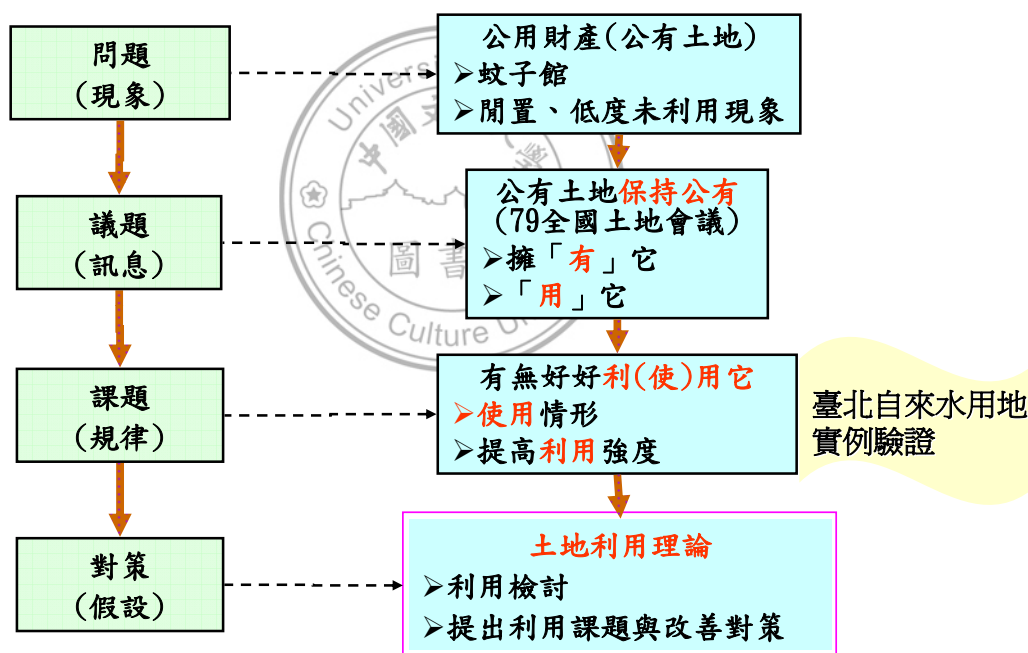


圖 2-3 邏輯思維架構圖

(二) 土地開發利用之原則

土地利用乃指對土地直接使用從而產生利益。也因使用土地可產生利益，更鼓勵使用者有效使用土地以增加生產，使土地作最佳化利用，以達到「地盡其利」、「地利共享」。換句話說對都市精華公有土地開發利用而言，更應符合「公共利益」、「社會責任」、「效率性與公平性」之觀念。

(三) 有效利用之可行性

為利有效利用之探討，本研究從目標面、政策面及法令面加以分述：

1. 目標面：

從國父遺教論述民生主義觀點而言，對土地利用的終極目標就是「地盡其利」及「地利共享」，將土地資源作充分且有效開發利用；並對人類環境資源做最適當的安排及利用效益最大化，滿足人類生存、生活與生產活動的需要，以善用資源的理念來推廣，提昇最適宜四生環境品質，才能使得環境資源能永續性的利用。

2. 政策面：

- (1) 在「行政院經濟建設委員會 97 年度施政方針」政策中希望推動「國家地理資訊系統建置及推動十年計畫」，增進國土資源分享及加值運用。
- (2) 在 79 全國土地會議，政府處理國有土地應思考的重點須兼顧公共利益與經濟效益，並就個案及都市計畫需求而定，由政府擁有土地所有權，例如設定地上權、委託經營及 BOT 等，都是未來可考慮的方向。

3. 法令面

(1) 短期利用：

以財務面考量原則包括市場需求，本研究提出構想包括附屬事業經營，增加政府財源收入。以臺北市政府為例，各管理機關得依「臺北市公用房地提供使用辦法」提升市有公用房地之使用效益，並同時可增加財政收益。

不以財務面考量構想包括區民運動中心、公園綠地認養及人行空間維護認養，以臺北市政府為例，為了提升市有土地利用效能，維護都市景觀，推動「臺北市市有公用未利用或低度利用土地清理利用計畫」及「臺北市市有閒置土地綠美化及巡查作業要點」，積極辦理公有土地之開發利用，除能減少維護公帑支出外，可提昇環境品質、增進公共利益。

(2) 中長期利用：

「國有財產法」：公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用。天然資源之開發、利用及管理，應由管理機關善為規劃，有效運用。

「公有土地經營及處理原則」：公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設

定地上權、信託、聯合民間辦理政府經濟政策及產業發展需要之開發經營。

「臺北市市有財產管理自治條例」：管理機關對於公用財產不得為任何處分、設定負擔或擅為收益。但收益不違背其事業目的、原定用途或經法定程序辦理，報經市政府核准有案者，不在此限。

「臺北市公用房地提供使用辦法」：藉以提升臺北市有公用土地之使用效益，增加財政收益。公用房地經管理機關評估不妨礙原定用途、事業目的、公務使用、水土保持、環境景觀及公共安全，且無其他政策法令特殊考量者，得提供使用。

(四) 多目標決策執行步驟

經參酌多目標決策理論運用於土地利用之作，作為建議判斷及決策之模式概念，茲擬訂執行步驟流程圖如 2-4：

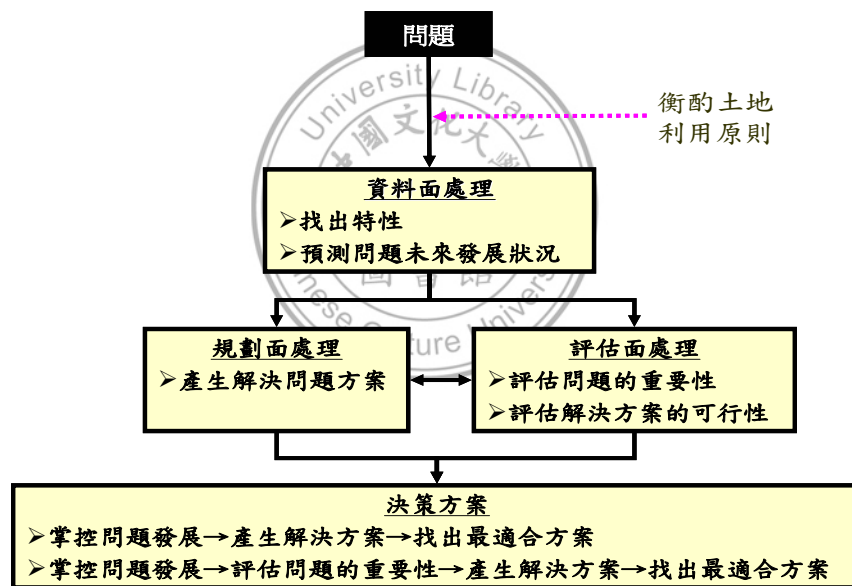


圖 2-4 多目標決策執行步驟示意圖

資料來源：(1) 林遠航 (2002)，多目標決策理論在土地利用規劃應用之研究

(2) 本研究整理

(五) 公有土地作最佳化利用

公有土地為達成「地盡其利」及「地利共享」之目標，應本於公用性質與功能導向，在公平與效率原則下避免土地閒置而作最經濟之使用，提升公有土地之使用效率，在發展土地效能上應盡量以「公眾利益」及「社會利益」為考量原則，使公有土地發揮應扮演之角色。公有土地在前述操作原則下，應衡酌供給面、需

求面、時間條件作合理利用，特別對於閒置公地作充分利用，讓土地均能產生其利用價值，也在政府保有土地所有權下將公地使用權充分靈活運用，透過公有土地資源的釋出運作，促進土地經濟有效率的利用，茲歸納公有土地作最佳化利用示意圖如圖 2-5；

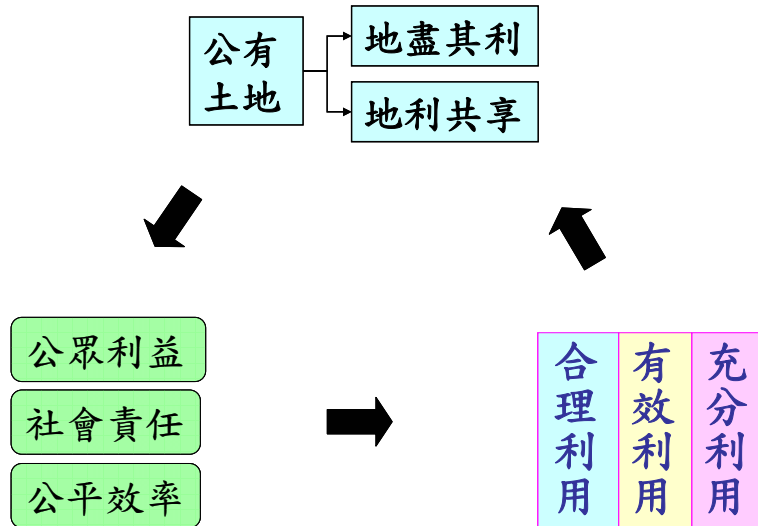


圖 2-5 公有土地最佳化利用示意圖



第三章 臺北自來水土地利用調查分析

本章首先了解目前政府部門係積極將資產有效利用，提高市有土地之利用效能，改善市容景觀，達到公有資產永續經營的目標。特別是營利事業機構的臺北自來水事業處，時時展現以企業方式經營、企業經營角度思考、以事業發展事業的企圖心。也藉由提高管有土地房舍之利用效能，發揮土地綜效。本研究除將文獻回顧作為基礎理論外，衡酌研究目的及文獻探討所得之理論基礎，建置本研究理論架構，再依據此理論架構進行實證調查。

第一節 建置研究理論架構

實證研究應先建立研究（假設）理論架構與調查計畫之擬定，然後再依此研究理論架構與調查計畫，執行實質案例研究探討與問題分析。本節根據第一章之研究緣起與動機、研究目的與範圍，及第二章文獻回顧的理論論證，擬定實證研究理論架構圖如下：

一、實證研究理論架構建立：

社會科學研究可經由發掘問題或社會現象作為主要目的，從而研擬對策，透過實證研究（理論→假設→觀察→實証）而導出一般化理念（結果），以實證後結果修正原先理論架構，再據以提出假設、觀察、實証，進而獲得結果。本研究以發掘問題之現象進行探究，經由演繹方式將6種土地利用理論套用在實證案例，以呈現利用型態及現況問題，並經觀察結果歸納相關課題並提出改善對策，因此推演實證研究理論架構圖，如圖 3-1：

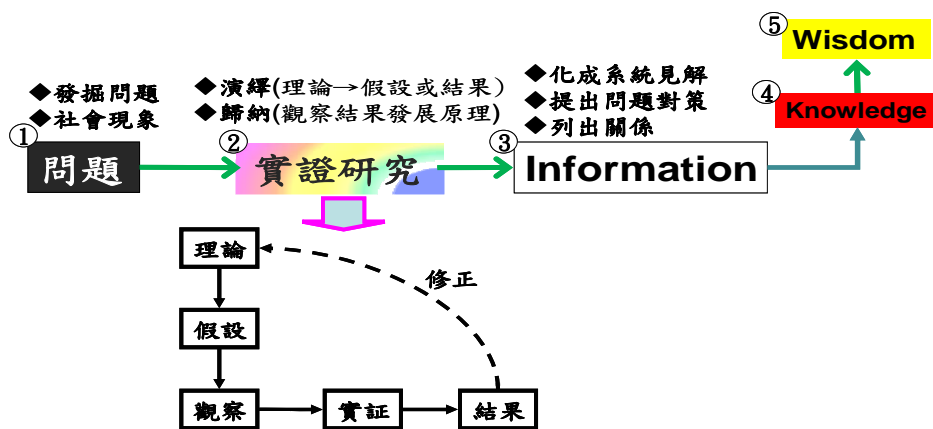


圖 3-1 實證研究理論架構圖

二、研究理論架構：

為提高及強化土地之利用效能，針對自來水用地之使用屬性之特殊性（如圖 3-2），採因地制宜及提高利用強度，俾對於未有效利用之土地進行檢討，並提出改善對策，實證研究理論架構擬定詳如圖 3-3：



圖 3-2 臺北自來水用地土地特性圖

資料來源：臺北自來水事業處

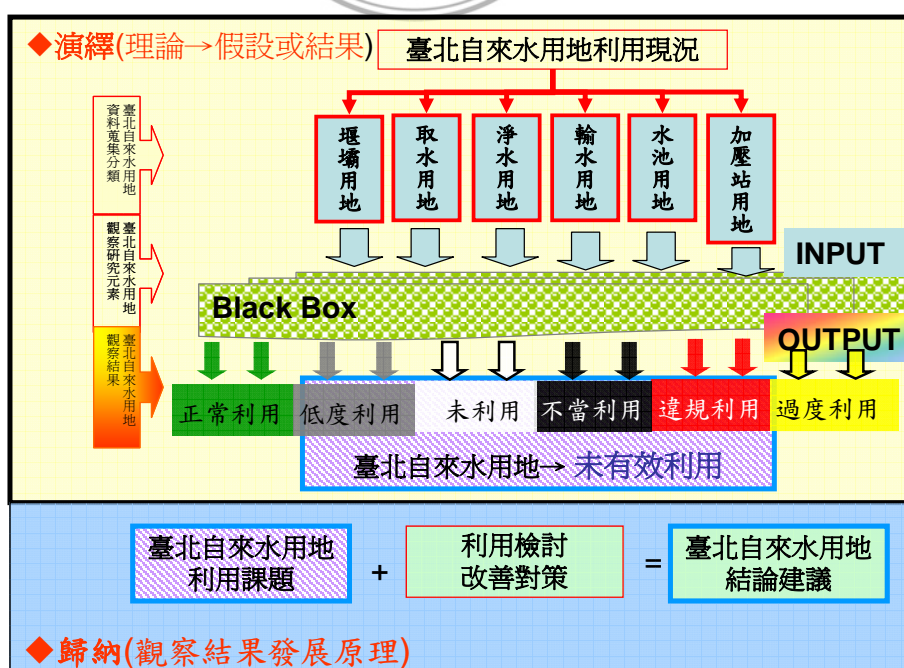


圖 3-3 臺北自來水用地實證研究理論架構圖

第二節 擬定調查計畫

本研究目的是以臺北自來水用地為對象進行實證調查，經擬定調查計畫概述與內容如下：

一、研究計畫內容概述

研究計畫主要包含計畫目的、對象、方式、時間及計畫等五部分：

- (一) 計畫目的：瞭解臺北自來水事業處所轄土地的經管現況，以土地未有效利用理論來對臺北自來水用地來進行實證研究，藉由文獻資料結果提出改善策略，以作後續管理及運用之參考依據。
- (二) 計畫對象：以臺北自來水用地作實證研究。
- (三) 計畫方式：主要以文獻資料方式之實證研究。
- (四) 計畫時間：2008年10月~2009年4月。
- (五) 研究計畫：

1. 案例背景資料收集分析

本項研究方式主要以實境觀察法方式進行，並以臺北自來水事業處電腦檔案相關統計資料為工具，主要收集的內容如下：

- (1) 產籍：權屬、標示、面積、地價
- (2) 都市計畫：使用分區、建蔽率、容積率
- (3) 使用現況：使用用途、有無地上物

2. 案例實地調查結果記錄

本項調查記錄使用工務局e點通系統、都市計畫土地使分區圖以及數位照相機為研究搜集工具，用以調查土地使用現況及設施狀況。

二、研究計畫步驟與流程

為利計畫能分階段順利達成，研究計畫步驟主要分成確定目標、蒐集並分析事實、發現並測試概念、確定需求及陳述問題 5 個階段，如表 3-1：

表 3-1 實證區研究計畫步驟與流程表

步驟項次	主要項目	內容細項
一	確定目標	研究目的
		問題內容
		確認研究對象
		計畫質量要求
二	蒐集並分析事實	文獻-資料蒐集
		現況-資料蒐集
三	發現並測試概念	資料整理
		研究設計
四	確定需求	案例背景資料收集分析
		案例實地觀察結果記錄
五	陳述問題	綜整資料
		資料分析

資料來源：(1) 呂以寧(1969)，尋找問題建築計畫入門
(2) 本研究整理

第三節 研究案例現況

本研究之實證與案例部分限於人力、時間與經費及現況因素，僅以臺北在來水事業處九大類用地整體概況中，選取 229 筆市區土地作為實證區之研究對象，分別對研究個案對象施以文獻法、實境觀察法作為調查方法，並進一步針對面積在 1000 平方公尺以上 37 筆大面積土地以本研究界定「正常利用」、「未利用」、「低度利用」、「違規利用」、「過度利用」與「不當利用」理論進階作案例分類探討，並針對未符合土地利用原則之範疇進行案例利用檢討，相關說明如下：

一、臺北自來水用地整體概況

臺北自來水事業處供水面積 434 平方公里，涵蓋臺北市全部及臺北縣三重、中和、永和、新店 4 市及汐止市 7 個里，並在三重、中和、板橋、蘆洲、淡水、關渡及汐止等

地，與臺水公司之管網連通支援轄區外地區民生用水。臺北自來水事業處經管之土地總筆數有 1,733 筆、面積為 1,600,616 平方公尺，其中國有土地佔有 75 筆，市有土地佔有 1,658 筆。

(一) 使用現況及屬性類型

就使用目的及屬性可分生產、供水、銷售及其他等四大類，利用方式從上游到下游大致區分為堰壩用地、取水用地、渠道輸水用地、淨水用地、加壓站用地、配水池用地、辦公房屋用地、宿舍用地、溫泉用地等（如圖 3-4），以下即針對各種使用現況之土地進行分類，並逐一進行說明（如表 3-4、照片 3-1）：

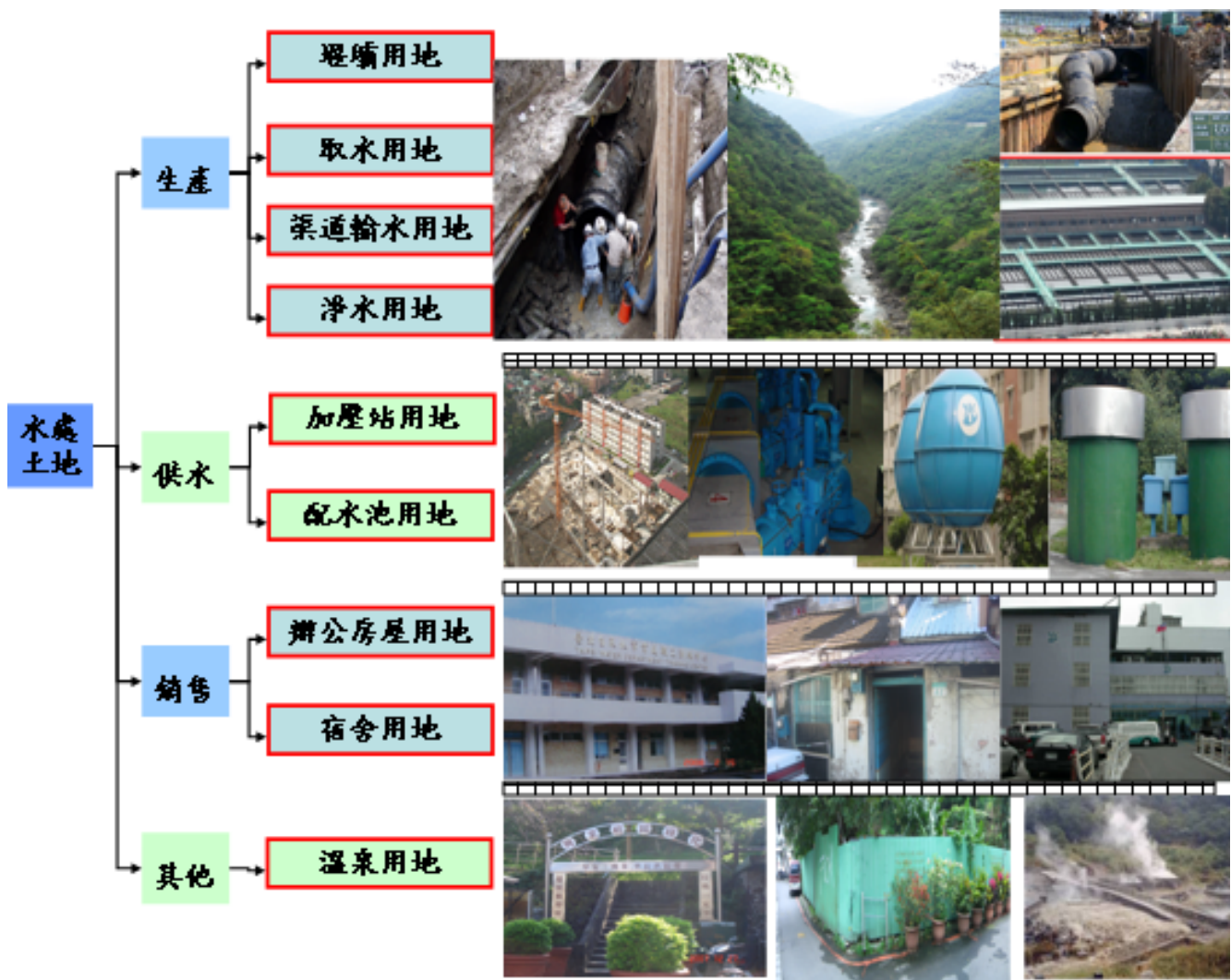


圖 3-4 臺北自來水用地用途分類圖；照片 3-1：臺北自來水用地利用現況照片

(二) 使用現況分類圖表

1. 臺北自來水用地整體分類中，以作為淨水用地之土地最多計有 663 筆、面積為 867,444 平方公尺，如表 3-2：

表 3-2 臺北自來水用地分類表

使用類別	筆數	持分面積 m ² (A)
堰壩用地	27	6,256
取水用地	390	387,992
淨水用地	663	867,444
渠道用地	494	213,080
配水池用地	17	6,161
加壓站用地	49	42,423
溫泉用地	7	18,389
辦公房屋用地	11	37,052
宿舍用地	75	21,820
總計	1,733	1,600,616

資料來源：(1) 臺北自來水事業處 (2007)

(2) 本研究整理

2. 經表 3-2 統計，臺北自來水用地整體分配比例情形中，以作為淨水用地之 54.19 % 最多，如圖 3-5：

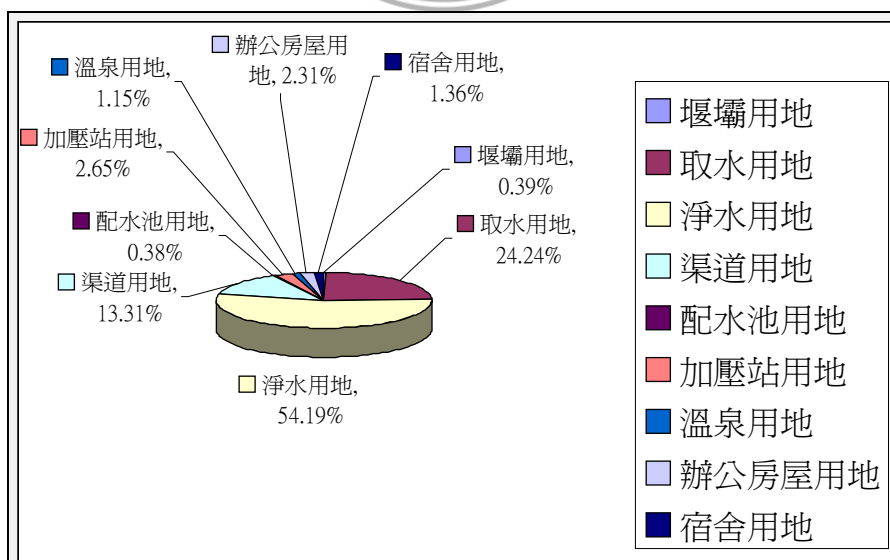


圖 3-5 臺北自來水用地分類圖

資料來源：(1) 臺北自來水事業處 (2007)

(2) 本研究整理

(三) 小結

臺北自來水事業處土地使用目的係作為天然導水、蓄水、取水、淨水、輸水、儲水、供水與給水，到民眾手中的用水，各階段對於土地之使用用途及屬性與一般建築功能不同，由於自來水事業之取水與供水設施因需配合對於原水或清水的處理及輸送特性，除水源涵養地與河川保護區土地外，大部分使用土地功能係作為配水池設備及加壓站設施，甚至僅使用地下空間作為埋設自來水管線。

二、臺北自來水用地實證區（臺北市）土地利用概況

為利臺北自來水用地分階段調查現況問題，本研究針對臺北自來水事業處經管土地中位於臺北市區及限制條件後分述如下：

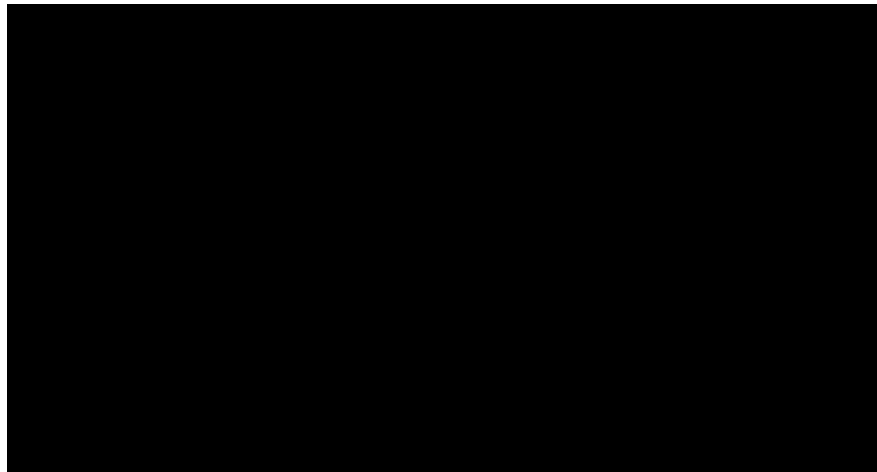
(一) 考量土地規劃利用屬性、效益及使用限制等因素，本研究將實證研究對象選定以臺北市區內土地為主，並扣除下列屬性後之土地，作為「實證區」並進行文獻資料蒐集：

1. 所有權為「中華民國」31 筆之國有土地。
2. 位於臺北縣轄區內土地有 1,223 筆土地。
3. 地目為「林」及「墓」計 87 筆土地。
4. 土地使用分區為「保護區」99 筆土地。
5. 土地使用分區為「國家公園區」12 筆土地。
6. 土地使用分區為「道路用地」33 筆土地。
7. 土地使用分區為「農業區」2 筆、「電力設施用地」1 筆、「公園用地、綠地及特定住宅區（一）」7 筆、「堤防用地」3 筆、「公共設施保留地」2 筆、「河道用地」2 筆、「行水區」2 筆等土地。

(二) 扣除上述屬性土地後，列為「實證區」觀察研究之土地（詳附錄五），統計有 229 筆土地、面積為 358,276 平方公尺，以下即從土地使用分區、行政區及面積探討，各分類及筆數：

1.以使用分區區分：經調查後以自來水用地之數量最多，合計有 137 筆、面積為 300,526 平方公尺，佔 83.88%，其次分別為住宅區 73 筆為 26,658 平方公尺，佔 7.44%，其他分別為機關用地有 7 筆、商業區 6 筆、臺灣大學用地(臺灣學校用地)有 2 筆、特定專用區有 1 筆、行政專用區有 1 筆、公共服務特定用地有 1 筆、車站用地 1 筆，經分類及統計數量如表 3-3，以面積及筆數統計表示（如圖 3-6）。

表 3-3 實證區（臺北市）使用分區分類統計表



資料來源：(1) 臺北自來水事業處（2007）
(2) 本研究整理

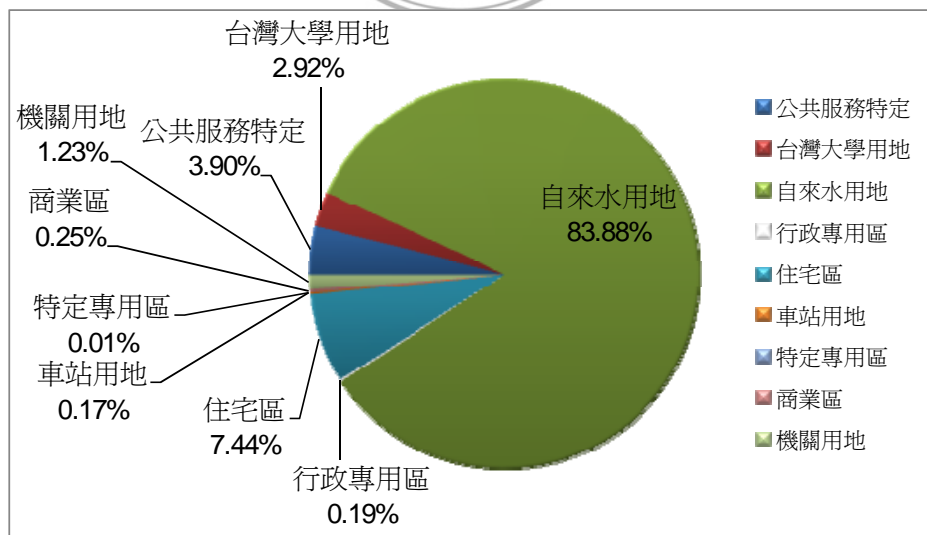
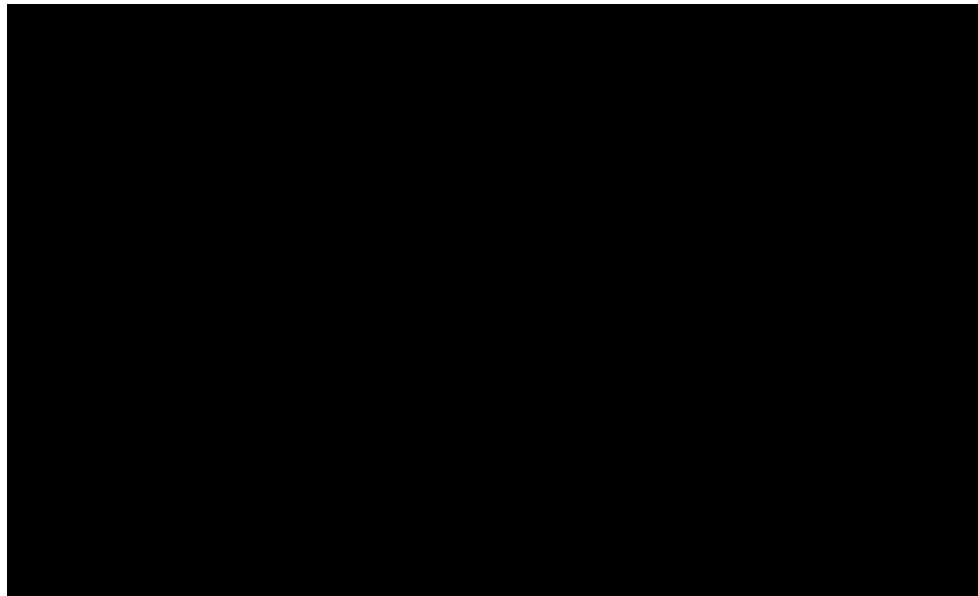


圖 3-6 實證區（臺北市）使用分區分類統計圖

資料來源：(1) 臺北自來水事業處（2007）
(2) 本研究整理

2.行政區區分：經調查後以士林區 85 筆土地筆數最多、面積為 97,574 平方公尺，佔 27.23%，但就面積而言則以中正區土地面積 119,647 平方公尺最多佔 33.4%，經分類及統計數量如表 3-4，以面積及筆數統計表示如圖 3-7：

表 3-4 實證區（臺北市）行政區分類統計表



資料來源：(1) 臺北自來水事業處 (2007)
(2) 本研究整理

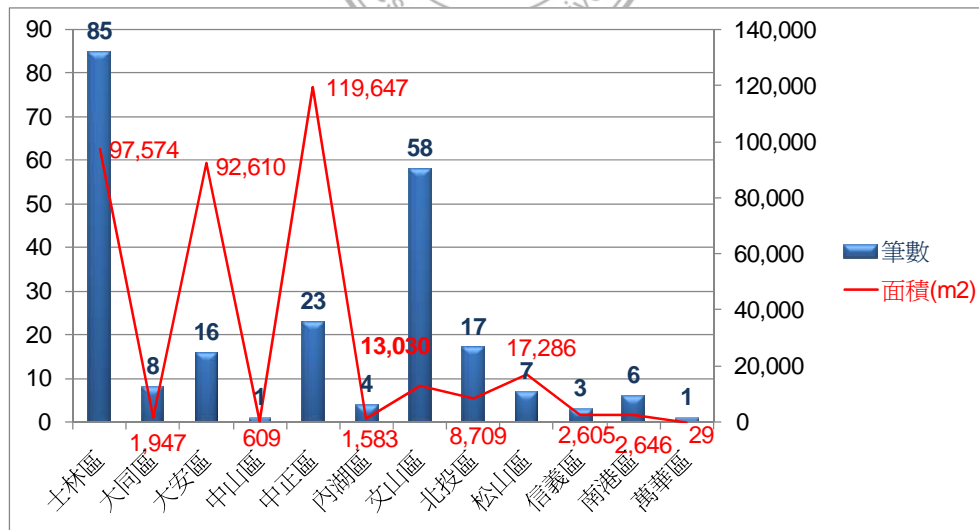


圖 3-7 實證區（臺北市）行政區分類統計圖

資料來源：(1) 臺北自來水事業處 (2007)
(2) 本研究整理

3.以面積區分：經調查後 1,000 平方公尺以上計有 37 筆、面積 326,156 平方公尺佔 91%，1,000 平方公尺以下計有 192 筆、面積 32,119 平方公尺佔 19%，經分類及統計數量如表 3-5，以面積及筆數統計表示如圖 3-8：

表 3-5 實證區（臺北市）面積分類統計表

資料來源：(1) 臺北自來水事業處（2007）

(2) 本研究整理

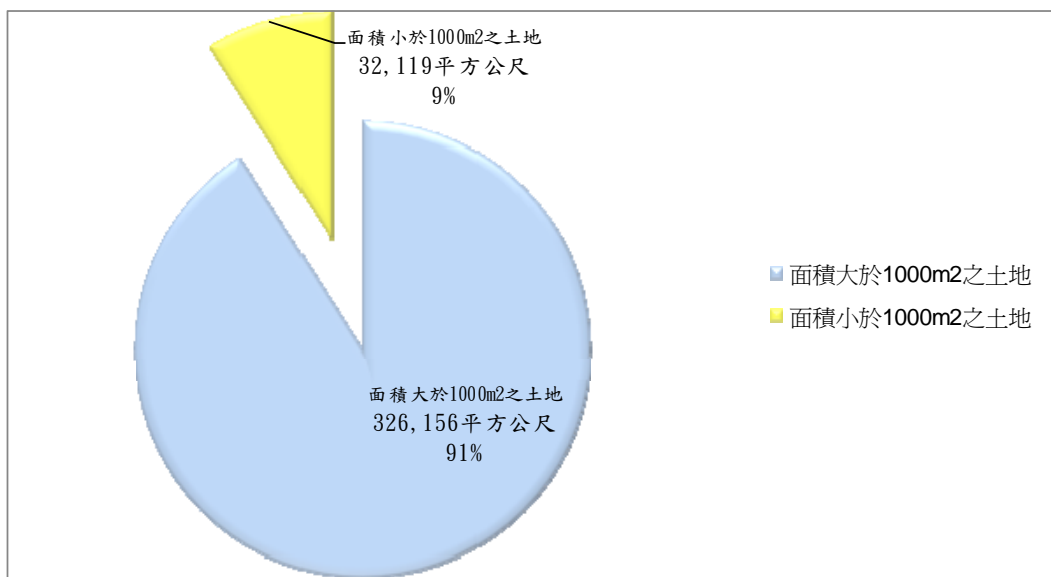


圖 3-8：實證區（臺北市）面積分類統計圖

資料來源：(1) 臺北自來水事業處（2007）

(2) 本研究整理

(三) 小結

- 1.市區土地實證區之土地中以自來水用地所佔筆數 137 筆最多，面積合計 300,526 平方公尺也是最大。
- 2.單以使用分區而言，自來水用地中尚包含非公共事業所需使用之 1 筆車站用地，以及 73 筆住宅區及 6 筆商業區等土地，建議可先行作為使用需求及利用價值之檢討。

3.若以土地面積筆數探討，實證區中面積在 1,000 平方公尺以下之筆數高達 192 筆，筆數佔實證區筆數的 84%，但以面積而言卻僅佔 9%。

4.查詢工務局網站地籍查詢系統發現有些土地之使用分區為自來水用地，有些為自來水事業用地，有些為自來水廠用地(公共設施用地)；又查詢「臺北市大安區學府段 4 小段 333-1 地號」為臺灣大學用地，「臺北市大安區辛亥段 5 小段 73-2 地號」為大專用地(公共設施用地)。

三、實證區內面積大於 1,000m² (大面積) 土地初步調查

因人力與時間資源有限，考量以較具改善效率的對象方式，本研究設定在實證區 229 筆土地中以土地面積超過 1,000 平方公尺以上之大面積土地(如附錄六)，作為進階探究問題之實證案例：

- (一) 面積在 1,000 平方公尺以上共有 37 筆，每一筆屬性資料經調查如附錄八。其中以自來水用地有 25 筆最多，其次分別為住宅區土地有 8 筆、臺灣大學用地有 2 筆、公共服務特定用地有 1 筆、機關用地有 1 筆。
- (二) 這些土地中有 8 筆住宅區土地作為辦公室及宿舍，面積為 683,100 平方公尺，但其中有「臺北市士林區華岡段 2 小段 628 地號」及「臺北市士林區華岡段 2 小段 715 地號」等 2 筆宿舍用地上因建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十，故屬低度利用，地上並無自來水加壓站相關設施。
- (三) 這些土地中以自來水用地(自來水加壓站用地、自來水廠用地)筆數最多，有 25 筆面積也最大。
- (四) 實證區大面積土地大部分集中士林區，計有 16 筆。
- (五) 這些土地中有 3 筆面積大於 5,000 平方公尺土地且使用分區不是自來水用地，而分別為特殊用途公共服務特定用地、第二種住宅區及臺灣大學用地各 1 筆。

四、實證區內面積大於 1,000m² (大面積) 土地案例調查分析

臺北自來水事業處所經管及辦理徵收之土地，作為地下原水清水幹管經過，或於地

面（下）設置配水池加壓站淨水各種設施等使用，調查如下：

（一）依都市計畫及其事業目的於地面（下）設置配水池加壓站淨水各種設施等使用，均屬正常使用。

（二）經本研究界說土地利用現象之調查發現，詳細調查結果如附錄七。

1.正常利用現象之土地分別為 A-1、A-8、A-11、A-12、A-16、A-20、A-22、A-23、A-24、A-27、A-28、A-29、A-33、A-34、A-35、A-36、A-37 計 17 筆。

2.低度利用現象之土地：分別為 A-3、A-5、A-6、A-7、A-17、A-18、A-26 計 7 筆。

3.未利用現象之土地：分別為 A-2、A-4、A-9、A-10、A-15、A-19、A-21、A-25、A-30、A-32 計 10 筆。

4.不當利用現象之土地：分別為 A-13、A-14、A-31 計 3 筆。

5.違規利用現象之土地：僅為 A-5 計 1 筆。

6.過度利用現象之土地：計 0 筆。

（三）為提升土地利用之效能，本研究針對「低度利用現象」、「不當利用現象」、「未利用現象」、「違規利用現象」各舉一案例進行實地觀察如下：

1.低度利用現象之土地以 A-7 土地（臺北市中正區福和段 2 小段 645-1 地號）作案例調查：

（1）現地調查

位於中正區汀州路 3 段 160 巷底之住宅區土地，面積為 1,420 平方公尺，原作為臺北自來水事業處員工宿舍配置使用，因不再提供宿舍予員工配住而持續收回宿舍，部分窳陋建物因過與老舊影響景觀而先行拆除，土地基本資料記錄如附錄八（表 A-7）。

（2）環境現況

本研究利用衛星航照圖（圖 3-9）及現況拍攝照片（照片 3-2）對標的土地之周遭環境作現況記錄。

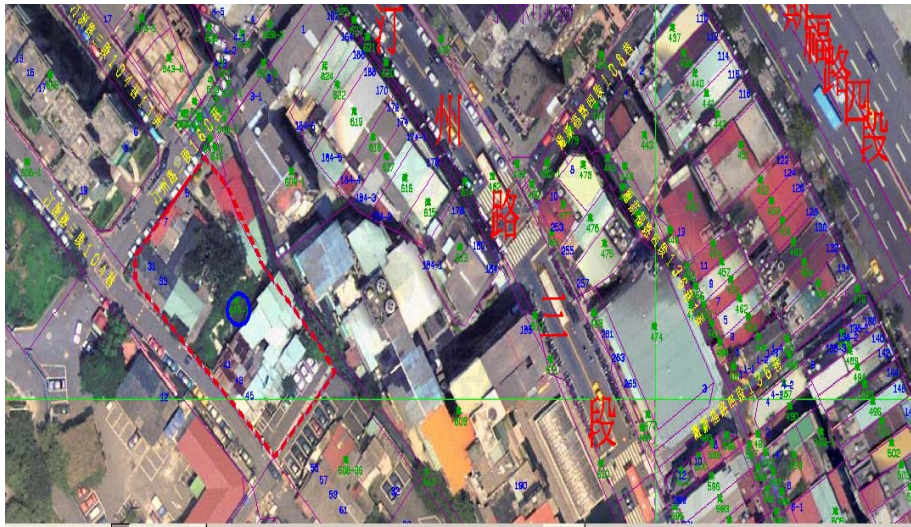


圖 3-9：臺北市中正區福和段 2 小段 645-1 地號土地衛星航照圖



照片 3-2：臺北市中正區福和段 2 小段 645-1 地號土地現況照片

(3) 現況探討

①基地內部：一二樓的老舊宿舍建物，作為住宅使用。

②環境條件：鄰接汀州路 160 巷之 8 公尺道路，附近為公館商圈及臺灣大

學校區，主要作為商業行為地區。

(4) 調查發現

①依都市計畫管制規定使用。

②主要歸納問題現象為：原屬自來水用地或住宅區土地，因設施面積或建物拆除因素，大部分此類土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十。

2.未利用現象之土地以 A-32 土地（臺北市士林區翠山段 1 小段 220 地號）作案例調查：

(1) 現地調查

位於士林區至善路 3 段之公共設施使用土地，面積為 11,853 平方公尺，目前作為臺北自來水事業處雙溪淨水場集水取水使用，土地基本資料記錄如附錄八（表 A-9）。

(2) 環境現況

本研究利用衛星航照圖（圖 3-10）及現況拍攝照片（照片 3-3）對標的土地之周遭環境作現況記錄。

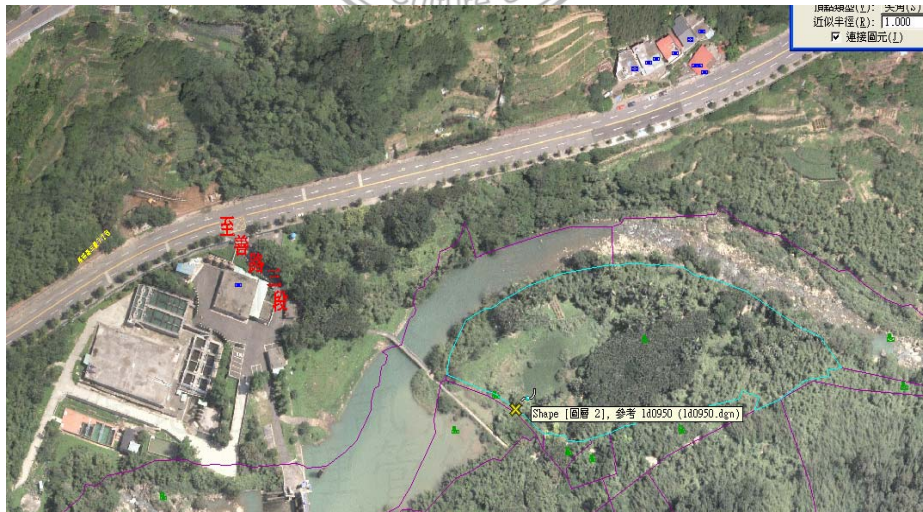


圖 3-10：臺北市士林區翠山段 1 小段 220 地號土地衛星航照圖



照片 3-3 臺北市士林區翠山段 1 小段 220 地號土地現況照片

(3) 現況探討

- ①基地內部：原生空地，功能為淹沒區及集水取水使用。
- ②環境條件：鄰接至善路 3 段之 20 公尺道路，附近為中央社區，較為偏僻。
- ④調查發現：原屬自來水用地或住宅區土地，因土地使用屬性或竊陋建物拆除等因素，致土地未依都市計畫規定用途使用。

3. 不當利用現象之土地以 A-13 土地（臺北市大安區學府段 4 小段 333-1 地號）作 案例調查：

(1) 現地調查

位於大安區長興街底之文教區土地，面積為 1,934 平方公尺，地下作為臺北自來水事業處自來水管線埋設使用，地面空間則為臺灣大學校本部與基隆路出口之通道，土地基本資料記錄如附錄八（表 A-13）。

(2) 環境現況

本研究利用衛星航照圖（圖 3-11）及現況拍攝照片（照片 3-4）對標的土地之周遭環境作現況記錄。



圖 3-11：臺北市大安區學府段 4 小段 333-1 地號土地衛星航照圖



照片 3-4 臺北市大安區學府段 4 小段 333-1 地號土地現況照片

(3) 現況探討

①基地內部：地下作為自來水管線設施使用、地面作為行車通道及臺灣大學圍牆。

②環境條件：鄰接基隆路（30 公尺）與舟山路（6 公尺）道路，附近為臺灣大學校區，主要作為文教區及部分商業行為地區。

(4) 調查發現：雖屬自來水用地使用中之土地，但土地使用分區卻與使用用途目的不符。

4.違規利用現象之土地以 A-5 土地（臺北市士林區華岡段 2 小段 715 地號）作案例調查：

(1) 現地調查

位於士林區凱旋路 21 巷內之住宅區土地，面積為 1,272 平方公尺，原作為臺北市政府員工宿舍配置使用，因不再提供宿舍予員工配住而回歸土地管理機關並將宿舍建物管變予臺北自來水事業處，土地基本資料記錄如附錄八（A-5）。

(2) 環境現況

本研究利用衛星航照圖（圖 3-12）及現況拍攝照片（照片 3-5）對標的土地之周遭環境作現況記錄。

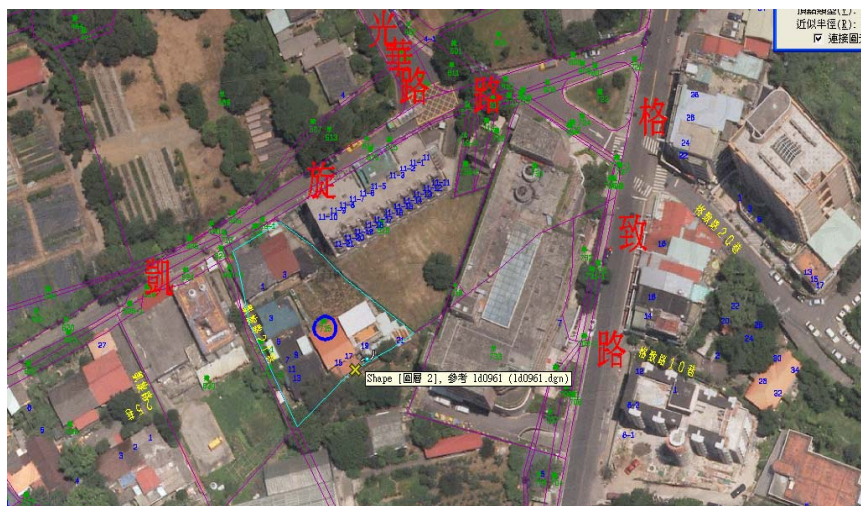


圖 3-12 臺北市士林區華岡段 2 小段 715 地號土地衛星航照圖



照片 3-5 臺北市士林區華岡段 2 小段 715 地號土地現況照片

(3) 現況探討

- ①基地內部：一二樓的宿舍建物，作為住宅使用。但宿舍後方有原配住戶搭建占用之建築物。
- ②環境條件：鄰接凱旋路 6 公尺道路，附近為文化大學校區，主要作為住宅行為地區。
- ④調查發現：原屬住宅區土地，因原宿舍配住戶自行搭建構造物致占用臺北自來水事業處土地，因宿舍建物收回且原管理機關辦理管變後，發現舊宿舍後方私人搭設建物之占用問題。

第四節 問題探討與分析

就前述調查資料，運用第二章對土地利用理念進行探討，透過土地充分利用、合理利用及有效利用來探討臺北自來水用地之利用現況及提供使用情形。本研究即針對實證

區內大面積土地為案例範疇，進一步以土地利用型態之 6 種現象對案例進行調查，並對於「低度利用現象」、「不當利用現象」、「未利用現象」、「違規利用現象」之土地探討利用現況，以利發掘及歸納問題，茲探討如下：

一、臺北自來水用地利用現況

臺北自來水事業處以提供民眾用水無虞、善盡企業公民與社會責任。然對於「製水」對土地之利用方式，從上游到下游大致區分為堰壩、取水、渠道輸水、淨水、加壓站、配水池、辦公房屋與宿舍等使用，經勘察，臺北自來水用地使用現況結果發現問題構面探討如下：

（一）自來水用地地面下空間：

自來水用地因使用屬性與需求方式與建築功能不同，大部分土地必須利用地下空間做為設置自來水管線及加壓設施，故其地面下空間僅能作為自來水公共設施使用，並無提供其他利用之可行。

（二）自來水用地地面上空間：

- 1.部分加壓站用地、配水池用地必須利用地下與地面空間做為設置自來水管線、淨水設備及加壓站暨寄配水池等設施使用，故無利用空間供其他使用。
- 2.部分淨水用地、渠道輸水用地僅利用地下做為設置自來水管線，地面空間並未予利用；但堰壩用地及取水用地因水源保護管制需要，地面空間必須管制禁止民眾出入。

（三）自來水用地地面上空間利用之可行性：

- 1.部分自來水用地之地面無提供其他利用，有些為避免占用均設置圍牆管制，民眾恐有誤認土地閒置現象，有適度檢討提供使用之可行性及必要性。
- 2.經訪談專家學者及民眾表示，公有土地應適當提供民眾使用，即開放作為休閒綠地，美化柔化都市居住環境，甚至停車都行。
- 3.在不影響原使用目的及用途等條件下，應再檢討提高臺北自來水用地利用強度之可行作為。

二、臺北自來水用地提供使用探討

臺北自來水用地如何在保有所有權及多元化多角化效益方式開發利用，發揮公有土地所應扮演之角色，不需民間以追求開發利益為要件，而是在兼顧市場需求及政策發展下，以實現公共利益作為優先考量，故公有土地所帶領與發揮的功能越多，越能促進土地利用效率的提升，本研究即從自來水用地之使用功能、市場需求及使用強度作進一步探討。

（一）從使用功能面向：

案例土地中以自來水用地筆數最多面積也最大，但大部分土地係充當取水、蓄水、集水功能使用，或作為淨水場設置淨水，或作為供水用途之配水池及加壓設施，並非以土地作為建築使用，土地並未予利用建蔽與容積，部分地面空地並未使用及充分利用。

（二）從市場使用需求面向：

土地資源有限且珍貴，臺北自來水用地如何在滿足原事業用途下，兼顧民眾申請使用需求、停車需求、社區機能活動空間、公共空間活動等市場需求。

（三）從使用強度面向探討：

以不影響自來水用地之土地使用分區允許使用條件下提供使用，對於地面低強度之利用，可檢討在不影響使用條件下，提高土地利用強度。

三、臺北自來水用地調查結果

（一）依都市計畫及其事業目的於地面（下）設置配水池加壓站淨水各種設施等使用，均屬正常使用，但對於土地利用之效率與使用強度之利用效能方面並未予檢討。

（二）在符合都市計畫相關規定下，臺北自來水用地係依事業目的辦理土地之徵收、價購、接管、管變或撥用等作業，其依使用目的與用途完成使用，應符合法規與學理上之正常使用，但為檢討公有土地資源之多元及充分利用，本研究從學理上之土地利用理論進一步探討未符合土地利用原則之案例發現問題，俾探究出改善利用或因應對策，以下即針對本研究界說土地利用現象之調查發現，探討如下：

1.臺北自來水用地「低度利用現象」之訊息：

原屬配住宿舍之房地，僅設有一二層宿舍建物且窳陋，經宿舍收回或拆除窳漏建物，土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十。經研議以下分別就問題與議題加以探討；

(1) 綜合問題：

- ①配住宿舍區建物老舊，造成窳陋現象，影響都市景觀。
- ②部分宿舍住宅區建物拆除後變成空地，產生土地閒置現象。
- ③發現少部分自來水用地僅設置部分自來水設施，產生土地空置現象。

(2) 歸納議題：

- ①提高都市土地整體利用效能。
- ②閒置空地檢討利用空間及使用時段。
- ③檢討透過都市再生之必要性及利用作法。

2.臺北自來水用地「未利用現象」之訊息：

(1) 原作為宿舍用地，對於已收回且窳陋之宿舍，管理機關為免建物窳陋影響都市景觀而部分建物拆除，目前空地作為員工停車場短期利用，經研議以下分別就問題與議題加以探討；

①綜合問題：

- 住宅區土地未作為依都市計畫利用。
- 公館商圈旁之土地應積極規劃利用。
- 公有土地完成使用計畫或未依使用用途使用之短期利用。

②歸納議題：

- 公有土地應依都市計畫土地使用分區規定合理利用。
- 對於精華區公有土地應分區進行開發充分利用。

➤ 公有土地之短期有效利用方式。

(2) 作為淨水場之淨水與集水功能使用，因功能不同，地面並無設置相關設施及利用現象，經研議以下分別就問題與議題加以探討；

① 綜合問題：

➤ 部分未利用土地作為水源涵養用地，河川水源保護地，或是山區天然屏障阻隔，土地使用確實有其限制性；但對於部分淨水用地、渠道輸水用地之地面並無利用，僅設置圍籬或原生植栽現況維管，恐有誤認土地未利用閒置現象、被占用或傾倒垃圾之虞。

➤ 山區土地維管不易，空地恐有民眾私自占用之虞。

➤ 接近溪堰取水用地之植栽，應注意影響或污染水源。

② 歸納議題：

➤ 對於臺北自來水用地地面無利用現象之土地，如何消弭空地未利用誤認及被占用之現象。

➤ 未利用之地面空間能否規劃其他用途使用。

➤ 如何加強水源用地之管控避免污染水源。

3. 臺北自來水用地「不當利用現象」之訊息：

(1) 地面下為自來水管線埋設，地面則作為學校與民眾交通進出之公共通路，土地使用分區並非為自來水用地。

(2) 經研議以下分別就問題與議題加以探討；

① 綜合問題：

➤ 對於設置地下管線使用中之自來水用地，地面則作為學校與民眾交通進出之公共通路。

➤ 自來水用地上方作為道路或人行通道使用，土地使用分區並非為自來水用地，且其使用與都市計畫使用分區不符現象。

②歸納議題：

- 檢討自來水用地上方土地使用之可行性。
- 將公有土地提供公共通行之相關規定。

4.臺北自來水用地「違規利用現象」之訊息：

(1) 違規利用土地係因臺北自來水事業處土地上宿舍之管理機關（秘書處），將該宿舍建物管變予臺北自來水事業處管理，但原宿舍長期配住人於宿舍後方私自建築，並占用屬臺北自來水事業處經管之臺北市士林區華岡段 2 小段 628 地號土地，雖原管理機關經訴訟程序收回該宿舍建物，現場有私人設置建物占用公有土地，目前該地屬被違規占用情形。

(2) 經研議以下分別就問題與議題加以探討：

①綜合問題：

- 公有土地被占用問題。
- 是否訂立排除占用相關處理計畫。

②歸納議題：

- 如何排除公地被占用問題。
- 研擬排除計畫之依據與處理方式。



第四章 臺北自來水用地利用課題與改善對策

土地是國家發展之基石所在，無論是經濟發展、交通建設、社會活動及生活品質提升等皆需透過土地從事各種不同利用方式之規劃與建設，為賡續臺北市推動市政白皮書政策，提昇臺北城市競爭力之政策目標，臺北自來水事業處持續加強檢視臺北市轄區內公有土地之利用，避免窳陋房地影響市容景觀與城市意象，積極推動經管土地朝多元多目標有效利用。

本研究經由前章之實証觀察研究結果，驗證研究假設（研究理論架構）與實証間互關係，並藉由臺北自來水用地調查分析結果所發現的問題加以檢討，研提改善課題及因應對策。本章擬先就實証區案例的調查結果進行分析探討，然後分析探討做各種構面的解析，並與理論相互驗證。以下各節作一說明。

第一節 臺北自來水用地利用檢討

公有土地應做整體而有效的開發利用，避免造成資源浪費，對於土地不當利用、未充分利用或未地盡其利等現象，除無法提升民眾活動空間之生活品質，更面臨土地使用效率及不經濟利用等資源效能提升問題。本研究從第三章臺北自來水用地案例實証結果，發掘「低度利用現象」、「未利用現象」、「不當利用現象」、「違規利用現象」等四種利用現象來論述：

一、低度利用現象

公有土地應作有效利用，經調查發現臺北自來水用地「低度利用」土地之利用現象，之，因宿舍窳陋而將建物拆除，造成土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十或土地上建物老舊有礙都市景觀等現象，而為避免被侵占而暫以鋼板圍籬阻隔，雖可暫時避免遭占用情事之發生，對於地面無建物設施土地，也產生利用強度應提升的訊息，以及地面空間管理問題：

（一）針對理想面、現實面及問題面探討：

- 1.理想面：公有土地應本於使用用途與目的發揮應有的效能，在不影響公用用途條件下，應規劃增加高強度之多元利用，以提高利用強度有效利用土地資源。
- 2.現實面：因宿舍窳陋而將建物拆除成空地，地面部分空間閒置致資源未有效利

用，致社會觀感不佳。

3.法令面：在現實法令上，檢討是否允許將公有公用土地提供使用，或須應在相關配套措施下進行。

(二) 低度利用現象之課題與改善建議：

- 1.發現臺北自來水事業處經管之宿舍房地，由於宿舍老舊年久失修，且不在提供公有宿舍配住使用，原老舊建物發生窳陋情形，衍生土地上建物老舊有礙都市景觀等現象。
- 2.宿舍收回之建物因窳陋拆除後，暫以鋼板圍籬阻隔，雖可暫時避免遭占用情事之發生，對於地面無建物致土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十現象，衍生土地地面空間管理不善、土地低度利用問題。
- 3.短期利用：在該區塊土地部分宿舍仍未完全收回前，先針對已收回宿舍或空地作檢討利用，如地面空間有可利用情形，建議先行利用開闢作為臨時停車場，俟全數宿舍收回後再以大街廓整體開發，創造最佳之實質環境及效益，提高土地利用價值。
- 4.長期利用：對於低強度之老舊宿舍，因都市計畫使用分區為住宅區或商業區，為改善都市景觀及加強土地利用強度，建議以都市再生方式改善都市景觀。如以臺北市政府推行「臺北好好看」計畫，老舊建物為免影響都市景觀，可以建物存寄方式保留原建物參與都市更新容積獎勵後，先行辦理拆除，拆除後之空地可進行空地綠美化或申設停車場，均可再獲得容積獎勵。又如臺北市中正區福和段2小段645-1地號土地為例，希望利用臺北自來水事業處所經管的土地，以都更獎勵容積作為報償，引進民間的力量與資金進行改建，以更新地區景觀，並將營造具特色的商店街，帶動公館商圈繁榮，並串聯臺北自來水園區，發揮整體效益。

二、未利用現象

公有土地應作充分利用，經調查發現臺北自來水用地「未利用」之地之利用現象，因地面無設施，導致未予利用及利用強度應改善的訊息，為避免被侵占而以鋼板圍籬阻隔，雖可暫時避免遭占用情事之發生，但地面空間管理或未利用而衍生問題：

(一) 針對理想面、現實面及問題面探討：

- 1.理想面：公有土地本於使用用途與目的應發揮其效能，在不影響公用用途條件下，應將地面規劃做其他利用，以充分利用土地資源。
- 2.現實面：地面空間閒置未利用致資源未充分利用現象，以圍籬阻隔，可能造成民眾誤認公有土地閒置之疑慮，也可能成為民眾隨意棄置垃圾場所，衍生公有土地管理不當及環保問題。
- 3.法令面：檢討如何依循現實法令將公有公用土地提供使用作充分利用，或應在相關配套措施下進行。

(二) 未利用現象之課題與改善建議：

- 1.自來水用地主要作為淹沒區、集水、取水及使用地面下設置自來水管線供輸送水等功能使用，因土地使用屬性因素，致部份土地地面未利用之現象。
- 2.因應水源涵養及保育保護之需求性土地，雖列為未利用現象土地之範疇，但實際上並無法提供使用，此部分仍建議以現況維持及維護管理，但未屬上述須保護性之土地，其地面空間應有檢討加值利用之可行性。
- 3.對於已設置圍牆而地面無利用現象之土地，為消弭空地未利用誤認及被占用之現象，建議可採去除圍籬、改以原生植栽作現況維管，亦可依照「臺北市市有公用未利用或低度利用土地清理利用計畫」及「臺北市市有閒置土地綠美化及巡查作業要點」辦理簡易綠美化管理或公園綠地由社區認養，以提供市民更多的活動空間。
- 4.如在不影響安全及公務使用條件下，對於有市場需求性之土地，可適度檢討並依「臺北市公用房地提供使用辦法」開放提供民眾作為臨時性利用之方式，經訪談專家學者文獻資料表示，公有土地需因應市場需求作公平效率、多元多目標之利用，扮演政府應為角色。例如以有償方式提供作為臨時停車場、場地借用等使用、增加政府財源收入；以無償方式提供民眾作簡易綠美化或公園認養、節省公帑維管支出。至長期利用則可檢討使用之多元性，或朝多目標使用增加土地之使用強度。

三、不當利用現象

公有土地應適時檢討土地之合理利用，經調查發現臺北自來水用地「不當利用」之現象，其土地已作為自來水設施管線使用，但其土地使用分區未與都市計畫相符，衍生其管理適當性需改正的問題：

(一) 針對供給面、需求面及管理執行面探討：

1. 供給面

公有土地除符合事業目的及公務使用外，如產生可利用資源之未合理或不正當使用情形，則應再檢討有無改善空間：

- (1) 如何改善不當利用現象之情形。
- (2) 檢討現有公有土地提供使用之相關限制(法令、徵收問題)。
- (3) 應檢討「土地處理」之需求，建議將其列入都市計畫通盤檢討變更都市計畫或研訂土地使用權利提供使用等措施，以利後續利用之合法性。

2. 需求面

大面積公有土地除各公務使用外，經檢討是否有間隙空間或因應配合其他機關使用需求、市場機能需求等。

- (1) 是否配合其他政策將土地變更利用。
- (2) 規劃為策略或資源環保空間。

3. 管理執行面

- (1) 檢討辦理都市計畫變更之必要性。
- (2) 對於土地面積較小且無鄰接市區幹道交通之土地應檢討，「建置及落實公有土地財產管理統一規範」之需求性，例如符合「臺北市畸零地使用規則」規定適用或與鄰接土地合併開發者可優先處理，減少管理不便或較高維管成本。

(二) 不當利用現象之課題與改善建議：

- 1.已依事業目的用途作為自來水管線埋設，如在不影響安全及公務使用條件下，建議仍維持現況維護管理，並檢視土地有無收回之必要性。
- 2.對於土地不當利用現象，可檢討將「臺灣大學用地」辦理都市計畫變更為「自來水用地」，或建議辦理都市計畫通盤檢討或由臺灣大學辦理土地撥用，俾符合公有土地管用合一之精神。

四、違規利用現象

對於公有土地應適度檢討合理合法之利用，經調查發現臺北自來水用地「違規利用」之現象，因民眾越界搭設構造物，致產生公地被占用情事，因而衍生管理不善或違規利用問題：

(一) 針對供給面、需求面及管理執行面探討：

1.供給面

公有土地除符合事業目的及公務使用外，如尚產生可利用資源之空間，則應再檢討有無不正當利用情事。

- (1) 對於「被占用現象」土地之現況，應檢討「土地處理」之需求，如排除占用或研訂土地使用權利提供使用等措施，以利後續利用之合法性。
- (2) 檢討現有公有土地提供使用之相關限制(法令、徵收問題)。

2.需求面

對於大面積公有土地或有公務使用需求者需收回作公務使用外，部分小面積土地，得配合檢視時空環境使用需求，俾進一步檢討占用者是否符合承租之規定。

3.管理執行面

- (1) 位於山區之已徵收土地或公務使用之邊餘土地，因某些因素發生被占用情事，應加強被占用土地之清查，以維持公有土地之完整性。
- (2) 加強清查後土地之處理方式、占用排除等作業，並查核是否完成無權占用之行政簽報程序及無權占用使用補償金之收取問題。

(二) 違規利用現象之課題與改善建議：

- 1.以「臺北市士林區華岡段 2 小段 715 地號」土地為例，因原宿舍配住戶自行搭建構造物致占用臺北自來水事業處土地未被發現，但經宿舍建物收回並由原管理機關辦理管變為臺北自來水事業處後，發現該宿舍後方私人搭設建物之占用問題。
- 2.對於原宿舍配住戶違規使用公有土地發生占用情形，土地管理機關應儘速協調占用人返還土地，如協調不成，則函請建管單位拆除或以訴訟方式排除。
- 3.研擬處理計畫與處理時程以積極排除占用。

五、小結

公有土地應依原計畫用途完成使用，為進一步探討背後是否有「未有效利用」問題，本研究針對「低度利用現象」、「未利用現象」、「不當利用現象」、「違規利用現象」之土地進行檢討，發掘利用現況問題，從中發現各種訊息與規律，經歸納將各種現象背後的問題彙整形成「老舊宿舍建物產生竊陋現象」、「地面無設置自來水設施土地之未利用閒置現象」、「土地上建物面積未達基準容積率百分之五十之低度利用現象」、「土地被占用現象」及「將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用，發揮土地利用效能」五個課題，如圖 4-1：

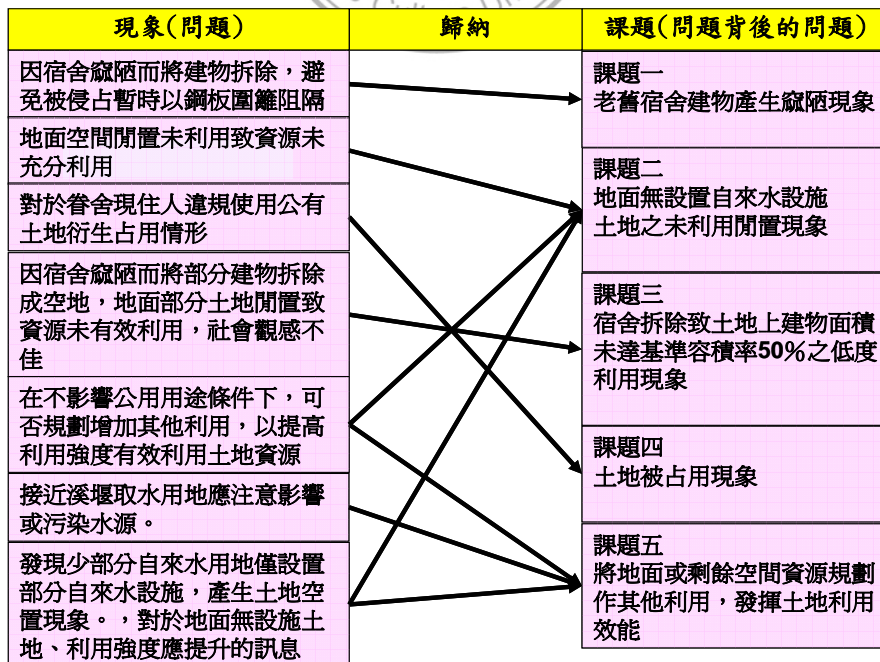


圖 4-1 問題歸納課題示意圖

第二節 臺北自來水用地利用課題

政府對於公有土地應做整體而有效的開發利用，達到地盡其利及地利共享之目標，同時提升民眾生活空間居住品質及改善不經濟利用問題，為積極推動有效管理及達成開發利用目標，針對臺北自來水用地案例利用檢討結果發現分析，本研究將問題的表象歸納後發現問題背後的問題，經探討原因並提出下列課題：

一、課題一：老舊宿舍建物產生窳陋現象

臺北自來水事業處經營之宿舍房地係依臺北市政府訂頒「臺北市市有眷舍房地處理自治條例」辦理，規定於民國 72 年 5 月 5 日以前配（借）住眷屬宿舍稱為合法現住人。但不符合前揭規定之資格者，臺北自來水事業處應限期通知收回，並依規定請求占用期間無權占用使用補償金。因此對於現住戶已搬遷收回之宿舍，均以現況管理或拆除方式處理。

對於現有合法現住人或已收回之宿舍建物，經調查及探究發現真正原因：

- （一）眷舍管理機關得斟酌眷舍坐落地點、大小等級等因素，核給新臺幣 12 萬元至 24 萬元之搬遷補助費；另比照市政府舉辦公共工程相關規定查計建築物拆遷補償費之二分之一發給，一般估算金額約五十萬元到 60 萬元不等，導致部分合法現住人不願搬遷，仍繼續維持老舊宿舍居住情形。
- （二）由於政策不在提供公有宿舍配住使用，且宿舍老舊年久失修等因素，公務機關不再編列預算支應宿舍維修，產生原宿舍建物窳陋問題，衍生土地上建物老舊有礙都市景觀等現象。
- （三）因部分宿舍窳陋而將建物拆除成空地，地面部分空間閒置致資源未有效利用，致社會觀感不佳。

二、課題二：地面無設置自來水設施土地之未利用閒置現象

自來水用地作為淹沒區、集水、取水及使用地面下設置自來水管線供輸送水等功能使用，因土地使用屬性因素，致部分土地地面無使用之未利用現象。另因應水源涵養及保育保護之需求性土地，雖列為未利用現象土地之範疇，但實際無法提供使用，仍建議以現況維持及維護管理。

對於自來水設施土地之未利用，經調查及探究發現真正原因：

- (一) 自來水用地因土地使用屬性因素，對於土地之使用，係利用地面下設置自來水管線供輸送水等功能為主，致部份土地地面無使用之未利用現象。
- (二) 地面空間閒置未利用致資源未充分利用，僅以圍籬阻隔，可能造成民眾誤認公有土地閒置之疑慮，或變為民眾隨意棄置垃圾場所，將衍生公有土地管理及環保問題。

三、課題三：土地上建物面積未達基準容積率百分之五十之低度利用現象

臺北自來水事業處經管之宿舍房地，因老舊宿舍年久失修且不在提供公有宿舍配住及修繕，為免影響都市景觀及避免建物窳陋之情形。對於已收回宿舍之窳陋建物即辦理拆除，並於拆除後暫以鋼板圍籬阻隔，雖可暫時避免遭占用情事之發生，對於地面無設施與現有建物未達基準容積率百分之五十，衍生土地地面空間管理不善低度利用現象。

對於自來水事業處經管之土地其上建物面積未達基準容積率百分之五十之低度利用現象，經調查及探究發現真正原因：

- (一) 因辦理老舊宿舍及窳陋建物之拆除。並於拆除後暫以鋼板圍籬阻隔，致衍生部分住宅區土地地面空間管理不當。
- (二) 自來水用地因土地使用屬性因素，部分土地作為使用地面下設置自來水管線供輸送水等使用，部分土地僅於地上設置相關設施或建物，致部份土地地面無使用之低度利用現象。

四、課題四：土地被占用現象

對於自來水事業處經管之土地土地被占用現象，經調查及探究發現真正原因：

- (一) 經宿舍建物收回由原管理機關辦理管變為臺北自來水事業處後，原宿舍現住人自行搭建構造物，導致占用臺北自來水事業處經管之土地，衍生臺北自來水用地被占用問題。
- (二) 對於原宿舍配住戶違規使用公有土地發生占用情形，因管理機關無定期巡查致未能即時發現該宿舍建物占用情事。

五、課題五：將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用，發揮土地利用效能

對於公有土地經完成事業目的之剩餘資源及間隙空間之土地，應再衡酌其都市計畫使用分區、市場及政策等需求進行有效利用，將地面空間或剩餘資源經規劃及增值利用後，釋放滿足短期性、公益性及市場性之需求與利用，除可為市府帶來財源收入外，更可充分滿足社區停車需求，善盡政府照顧民眾之責任。因此，對於臺北自來水事業處經管之土地規劃做其他利用，充分發揮及利用土地效能，經調查及探究發現真正原因：

- (一) 在不影響公用用途條件下，如何規劃增加其他利用以提高利用強度才能有效利用土地資源。
- (二) 在法令可行性下，建置有效利用操作作業流程，俾充分發揮及利用土地效能。

六、小結

經探討臺北自來水用地問題背後，透過課題之探究，發掘現況實際問題的真正原因，從中發現各種訊息與規律，本研究經課題發掘背後問題真正原因如下，課題歸納原因示意如下：

- (一)「老舊宿舍建物產生窳陋現象」課題：對於臺北自來水事業處經管之老舊宿舍，由於年久失修等原因產生建物窳陋情形。
- (二)「地面無設置自來水設施土地之未利用閒置現象」課題：自來水用地作為淹沒區、集水、取水及使用地面下設置管線設施之使用特性，致土地未利用現象。
- (三)「土地上建物面積未達基準容積率百分之五十之低度利用現象」課題：宿舍收回之窳陋建物拆除後，暫以鋼板圍籬阻隔，衍生地面空間管理不善低度利用問題。
- (四)「土地被占用現象」課題：面臨宿舍配住戶搭建構造物越界建築之處理。
- (五)「將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用，發揮土地利用效能」課題：在不影響公用用途條件下，如何規劃增加其他利用以提高利用強度有效利用土地資源，並在法令可行性下，建置有效利用操作作業流程，俾充分發揮及利用土地效能。

第三節 臺北自來水用地改善對策

經勘察臺北自來水用地結果發現，自來水用地依都市計畫及事業目的完成土地使用，雖依土地的性質與需要作合理的利用，但因使用屬性關係，部分土地僅利用地下空間而產生地面空間有閒置之現象，有些為避免占用均設置圍牆管制，但為使土地地面及空間也能作充分利用，減少浪費及利用不足現象，考量地下管線維護與荷重問題，如在不影響公務使用及法令許可前提下，若能讓臺北自來水用地有效利用，使土地生產力達最大化，因此對於臺北自來水土地利用效能，應可再提供高強度之彈性利用或有條件開放使用，使土地的利用達到最高的經濟效率，經研究提出下列實施對策：

一、對策一：消弭老舊建物窳陋現象

影響都市景觀之老舊建物窳陋現象，根源來自公有宿舍因年久失修及維管而產生建物窳陋情形所致，為能消弭老舊建物窳陋現象，這些公有窳陋房地應依「臺北市市有不動產參與都市更新處理原則」參與都市更新，以配合市政府都市更新政策之推動，並可提升市有財產運用效益及兼顧財政收入。因此對於臺北自來水事業處經管之老舊宿舍產生窳陋現象者，經歸納大致分為「已收回待處理之空屋宿舍」及「有合法現住人之眷舍」2種，茲分類及對策說明：

(一) 已收回待處理之空屋宿舍

因老舊建物結構問題，此類待處理宿舍空屋又分為可拆除及不可拆除2種類別之建物，對於不可拆除宿舍係因舊式建築物為連棟式或屋頂連接因素而無法拆除，建議暫以現況管理，俟鄰接宿舍收回後再作整體開發利用。至於可拆除之窳陋建物的處理方案，為避免廢棄建物造成都市頹敗現象，建議依「臺北好好看」系列二，將基地騰空改善民眾視覺效益。對於窳陋建物拆除後進行美化或設置臨時平面停車場、簡易運動設施等，不但可獲得房屋稅及地價稅稅捐減免、自行維護騰空期程獎勵及美化容積獎勵等，亦可透過建物存記機制，向市政府申請「合法建物及既存違建存記證明」，保障後續開發權利。

(二) 有合法現住人之眷舍

為免影響市容景觀，建議由權責單位持續依「臺北市市有眷舍房地處理自治條例」規定協調合法現住人辦理搬遷，以維護居住品質及改善市容景象。

二、對策二：消弭臺北自來水用地未利用閒置現象之觀感

自來水用地因土地使用屬性因素，大致可歸類為 3 部分，首先為使用地面下設置自來水管線供輸送水等功能，但地面無使用之未利用現象，其次係作為淹沒區、集水水源涵養及保育保護之地面不能使用土地，最後為淨水場、取水、加藥設施及水源重地之禁止進入及利用等，本研究經歸納大致分為「植栽綠化改善視覺效益區」、「原生植栽現況管理區」及「水源重地禁止進入區」3 種區塊，茲分類及對策說明：

（一）植栽綠化改善視覺效益區

此類型土地係利用地面下設置自來水管線作為供輸送水等功能，致部份土地地面無使用之未利用現象，建議以自行維管或認養作業方式將土地以植栽方式綠美化社區環境（照片 4-1），或依環境條件可行性評估設置生態池（照片 4-2），開放作為生態教學區塊，改善民眾對於公有土地之視覺與感受，但為免被誤認為私有土地，仍建議以豎立告示牌說明較利公有土地之辨別。



照片 4-1 公有土地植栽綠美化景象照片



照片 4-2 設置生態池綠美化景象照片

（二）原生植栽現況管理區

此類型土地係利用土地作為淹沒區、集水、水源涵養及保育保護等功能使用，為免影響水源安全性，其地面雖不能提供使用以免發生污染情事，但可經植栽綠美化方式改善民眾對於公有土地之觀感，仍建議以管理成本最小化之原生植栽現況管理方式辦理（照片 4-3），並設立簍空式圍牆（照片 4-4）避免影響地形地貌，再配合由土地使用單位定期巡查以免發生土地被占用現象。



照片 4-3 原生植栽現況管理景象照片



照片 4-4 設立籐空式圍牆景象照片

(三) 水源重地禁止進入區

此類型土地係利用土地作為淨水場、取水、加藥設施等水源重地，其地面並不能提供使用，以免影響水源安全性，故須禁止非公務性遊客擅自進入，基於管理成本最小化及水源安全性，建議設立籐空式圍牆避免影響地形地貌，並豎立告示牌公告周知，並由土地使用單位定期巡查、維護與管理。



照片 4-5 籐空式圍牆及告示牌景象照片



照片 4-6 未達基準容積低度利用景象照片

三、對策三：解決土地上建物面積未達基準容積率百分之五十低度利用情形

原屬眷舍配住之宿舍房地，大部分僅設有一及二層建物，經宿舍收回後拆除建物致土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十的低度利用景象（照片 4-6），此部分基於毗鄰建物結構安全性及規劃利用期程等考量，本研究大致歸納為「基地內宿舍應

拆除之處理」、「基地內宿舍不能拆除之處理」、「宿舍基地之短期利用」及「宿舍基地之長期利用」等4部分探討，茲分類及對策說明：

(一) 基地內宿舍應拆除之處理

為避免老舊宿舍影響市容景觀，且基地內宿舍拆除並不影響毗鄰建物結構安全，特別是具有適宜開發之土地使用分區或坐落於發展潛力地區之老舊房地應積極參與都市更新。因此，建議依「臺北好好看」系列二，將基地騰空改善民眾視覺及活動空間，並對於老舊建物拆除後進行綠美化或設置停車場作短期利用，不但可獲得房屋稅及地價稅稅捐減免、自行維護騰空期程獎勵及美化容積獎勵等，亦可透過建物存記機制，向市政府申請「合法建物及既存違建存記證明」，保障後續開發權利。

(二) 基地內宿舍不能拆除之處理

經評估宿舍之結構安全無虞者或基地內宿舍拆除會影響毗鄰建物結構安全者致無法拆除老舊宿舍，除老舊宿舍不能利用且因毗鄰建物結構安全又無法拆除者，建議依現況現況維管外，仍屬堪用宿舍建物者建議依「臺北市市有閒置及低度利用建物清理利用計畫」執行，得依「促進民間參與公共建設法」及「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」等規定，配合業務需要委託民間經營管理。

(三) 宿舍基地之短期利用

經評估宿舍之結構安全無虞者或基地內宿舍拆除會影響毗鄰建物結構安全者致無法拆除老舊宿舍，除老舊宿舍不能利用且因毗鄰建物結構安全又無法拆除者，建議依現況現況維管外，對於宿舍建物短期利用建議如下：

- 1.依「臺北市市有閒置及低度利用建物清理利用計畫」執行：依「臺北市市有公用房地提供使用辦法」規定，在不違背事業目的或原定用途或營利事業項目前提下，配合市府政策，專案簽報提供民間團體有償使用。
- 2.依「臺北好好看計畫」執行：依循「臺北好好看」系列二將基地騰空，儘速改善民眾生活空間，建物拆除後可進行綠美化或設置臨時平面停車場。

(四) 宿舍基地之長期利用

經評估基地內宿舍之結構安全，建議依「臺北市市有閒置及低度利用建物清理利用計畫」之規定，研擬提高使用率措施或計畫，朝一館多用途方向規劃，委

託民間經營管理，或依「臺北市市有不動產參與都市更新處理原則」參與都市更新，積極配合市政府都市更新政策，透過都市更新手段導入創意、文化、產業、古蹟修復等元素，重新改造及美化都市環境。

四、對策四：預防及處理土地被占用問題

各機關經管被非政府機關占用之國（市）有不動產，管理機關有公用需要或為其主管目的事業需用者，應依規定收回後依預定計畫、規定用途或事業目的使用。國有不動產部分應依「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」規定辦理，臺北市政府所屬各機關經管之不動產部分逕依「臺北市政府加強清理及處理被占用市產計畫」規定處理，以維護市產權益。針對臺北自水事業處宿舍經原管理機關辦理管變後，衍生舊宿舍後方私人搭設建物，或發現民眾自行搭建構造物致占用臺北自來水事業處土地等占用問題，此部分基於法令及土地之管理等考量，本研究大致歸納為「預防公地被占用問題」及「處理方式」等 2 部分探討，茲分類及對策說明如下：

（一）預防公地被占用問題

各機關對經管房地應責由保管使用單位隨時巡查檢視，並訂定巡查計畫，並將巡查紀錄陳報機關首長，以防止被二度占用或及早發現占用儘速處理。

（二）處理方式

管理機關對於被占用案件應依排定處理時程，按「臺北市政府加強清理及處理被占用市產計畫」規定所訂處理方式、程序積極處理，處理方式如下：

- 1.由管理機關使用單位先行與占用人協調搬遷返還，若經協調不成則依前揭計畫排除占用，得採民法訴訟或以刑法 320 條向地檢署提出竊占告訴。
- 2.對於符合 82 年 7 月 21 日占用者，得在不影響公務使用需求及占用人同意繳付無權占用使用補償金等條件下，由管理機關專案簽報市政府核定後簽訂使用行政契約方式以收取使用費方式提供使用。

五、對策五：研擬將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用之作爲

政府對於公用土地之利用情形，除應維持原使用目的與功能外，在不違反都市計畫相關法令或不妨礙原用途之條件下，應兼顧「公眾利益」及「社會責任」，並對土地作為

最經濟之使用，達到地盡其利（效率）和地利共享（公平）目標。基於前述目標及有效經營管理市有資產的思維，本研究歸納從「管理成本最小化」及「公共利益最大化」等2大構面進行探討，茲分類及對策說明：

（一）研擬管理成本最小化之對策

為使臺北自來水用地在具備「公平效率」使命及符合現行法令條件下，將市有資產作合理及充分利用，以下即透過利用內容、利用程序及利用制度來研擬改善對策：

1. 改善臺北自來水土地利用內容

- （1）短期利用：考慮財務面及市場需求面而言，可將空地以最小成本規劃作為臨時停車場提供附近居民使用，亦可增加政府財源收入；若考慮都市發展面，可整理作簡易綠美化，提升社區居民的居住品質，若位於山區或偏僻地段則可比照辦理或以原生植栽現況維護管理。
- （2）中長期利用：考慮財務面及市場需求面而言，可以設定地上權方式民間開發利用：為促進政府產業發展結合公用事業之用地需求，對於大面積之土地得由臺北自來水事業處（目的事業主管機關）研訂開發利用計畫，將土地規劃納入設定地上權方式提供民間開發，程序則須報經行政院核准後辦理相關作業。如此，除能確保土地所有權之擁有外，亦可掌控大面積公地之使用方向，也能增加土地利用所產生之權利金及每年使用費，政府亦可而外因廠商進駐使用而課徵相關稅收，應屬最為有效且彈性管控之方式；若考慮都市發展面，可評估辦理都市更新之可能性，必要時可委託民間顧問公司辦理都更前置作業，增加市有土地利用價值，亦能提升社區環境的生活品質。

2. 增進臺北自來水土地利用程序

- （1）就效率及公平面而言，公有土地除作為公用目的用途使用外，臺北市政府為提升市有公用房地之使用效益，增加財政收益，依「臺北市市有財產管理自治條例」第21條但書之事項，特訂定「臺北市市有公用房地提供使用辦法」作為依循。
- （2）依「臺北市市有公用房地提供使用辦法」第3條規定，公用房地可採公開招標方式提高公有土地之使用效能，將公有資源公平公開方式提供民

眾申請使用。即使以短期提供申請者，亦於同意提供使用前，遇有他人申請使用同一房地時，管理機關應先請申請人協商之。協商不成，應採公開招標方式辦理。

3.強化臺北自來水用地利用制度公平性

(1) 短期利用：目前依規定得將土地規劃提供使用，以財務面及市場需求面而言，不但可增加財源收入亦能滿足民眾需求；若考慮都市發展面而言，可整理經民眾使用或作簡易綠美化，不但可提升環境的生活品質，對於閒置土地，接受民眾申請依「臺北市市有閒置土地綠美化及巡查作業要點」辦理認養亦可減少政府維護管理成本。另對於開放民眾直接申請使用時間僅限於6個月且不得續約，對於時限部分應酌予延長與檢討修正，簡化續辦作業之時間與成本。

(2) 中長期利用：在不影響公務使用需求下，得依「臺北市市有公用房地提供使用辦法」規定，以較長時間提供民間開發利用，就財務面及市場需求面而言，確實可增加財源收入及滿足民眾需求，但應以公開招標作業方式辦理將資訊充分告知民眾，達到公平公開之原則。

(二) 研擬公共利益最大化之對策

為使臺北自來水用地在具備「社會責任」及「公共利益」使命下，將市有資產作合理、充分及有效利用，使其作最佳化利用，進而達到「地盡其利」、「地利共享」之目標，本研究先建置「有效利用操作作業流程」後，再針對「促進經濟使用效率及公平性」、「落實公共利益目標」及「兼顧社會責任之達成」的利用思維探討來研擬改善對策：

1. 有效利用操作作業流程

土地就使用型態規範與使用強度而言，猶如人之一體兩面，除已依完成徵收使用目的外，在不影響原用途及原都市計畫土地使用分區管制和相關法規許可下，應可再研擬公有土地有效利用，特別對於未善加利用之土地亦可依「臺北市公用房地提供使用辦法」提供使用，提高土地使用強度增加利用效能，改善「公用財產」無法轉為「非公用財產」公有土地之活化利用，為順利處理公地未利用低度利用等案件，經研擬實際執行經驗與作法後，透過步驟流程之建立改善未有效利用現況，俾藉由有效利用操作作業流程提高利用效能，增加土地強度之利用，以達整體資源活化與運用之目標，經建立臺北自來水用地有效利用操作作業

流程，如圖 4-2。

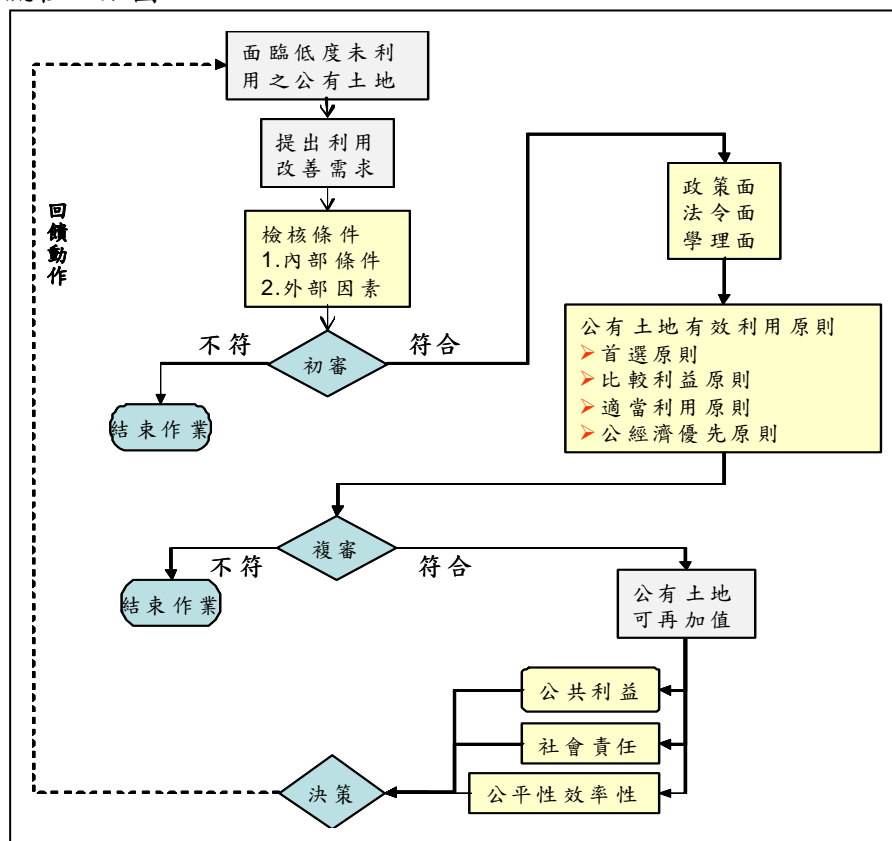


圖 4-2 臺北自來水用地有效利用操作作業流程圖

2. 促進經濟使用效率及公平性

(1) 提高大面積土地之利用效能：以都市更新市場需求及產業扶植政策需求為主，財務面則可有收益（財源）為考量及減少公帑支出為考量，本研究提出臺北自來水事業處已辦理附屬事業經營成功案例作為借鏡：

①積極推動公館新世界都市更新案：徵求投資廠商並整合畸零地劃定更新單元，創造更好的開放空間將荒廢地聯合周邊地區開發，活絡公館商圈並串聯自來水園區營運及提高停車場收益。

②民生大樓開發利用案：設置地下十萬噸自來水配水池與加壓站，地面層構築 14 層之多目標使用辦公大樓，除滿足內湖南港用水需求外，目前作為市政府扶植產業之地標性功能辦公大樓（國際商務事務、中小企業及育成中心），充分發揮其公共利益及市產營運效益，並串連敦北金融商圈及民生社區生活商圈，帶動鄰近地區繁榮發展，群聚本市產業發展需求，公開招標委由資策會成立全國唯一科技化服務產業的主題科技服務大樓，目前服務之廠商家數已達 32 家，可提供約 2,000 個就業機會，

每年 0.71 億元租金收入。

- (2) 公開公平性：作業方式以公開評選或公開招標方式辦理，以符合公平公開及正義原則。

3.落實公共利益目標：

- (1) 對於某些區域的公共利益或公益設施等需求而興建設置，其受益效果不局限特定或能擴及全市民眾者，例如設置自來水設施提供民生用水充足，可助於當地居民生活及活動發展，對全國經濟成長有其正面作用，進而使全民受益。
- (2) 就公有土地而言，為了利用土地資源保育與永續經營管理，建立合時宜及能有效操作利用，來提高土地扮演公有土地應盡之義務。另已完成使用目的之小面積土地如因公務用途廢止，在考量管理成本及社區需求下，短期應可比照非公用採「臺北市市有閒置土地綠美化及巡查作業要點」規定提供綠美認養，維護都市景觀，但長期除檢討繼續使用之必要性外，仍應以整體需求或以都市發展公共利益角度做妥善規劃利用，如參加都市更新後所分回資產如採租售均可有房地租金收入，尚可帶來經濟效益(房屋稅、營業稅、契稅)，不但改善都市景觀，且帶動商圈繁榮及提升不動產市場景氣。
- (3) 以整體景觀及市政建設之公共利益的目的作為目標，例如營造區域環境或特色元素及公共空間廊道，本研究提出臺北自來水事業處已辦理附屬事業經營成功案例作為借鏡：
- ①提出構想包括特色商店街，改善老舊宿舍區並串聯自來水園區營運，提升民眾對於都市景觀及帶動公館商圈之繁榮。
 - ②利用清水機房老舊建築物，建置水資源教育館，提供民眾一處探索水資源及體驗水元素之寓教於樂場所。
 - ③建置自來水園區與水岸廣場，提供育樂休憩與公共活動空間，滿足民眾休閒育樂之需求，也讓民眾於都市叢林內亦可找到一處親水環境。

4.兼顧社會責任之達成

主要原則以包括都市再生及經濟效益，例如改善都市景觀及城市競爭力及帶

動商業繁榮或增加稅收，本研究提出構想包括都市更新、社區環境營造、產業扶植及停車場經營。例如為配合市府公館新世界河濱休閒活動推展政策，目前臺北自來水事業處辦理公館淨水場思源路圍牆將向內退縮 2 公尺興建自行專用道，串聯銜接古亭河濱公園腳踏車道，結合園區水資源教育館、自來水博物館、水鄉庭園等設施的功能，滿足市民運動生態休憩的活動空間，第 1 期自來水園區圍牆退縮 2 公尺設置自行車道已完成，自來水處以退縮 2 公尺帶狀土地來造就整體區域公共空間之使用，充分發揮公營事業不以營利為目的，善盡社會責任，創造服務價值的功能。

六、小結

經探討臺北自來水土地利用課題，透過實際問題發掘真正的原因，使公地使用權充分靈活運用，透過資源釋出運作促進土地有效利用，在效率與公平的條件下，追求社會福利之極大化，本研究經課題出發探究背後問題真正原因後研擬改善對策如下，課題歸納原因對策如表 4-1：

表 4-1 課題歸納原因對策表

課 題	原 因	對 策
老舊宿舍建物產生窳陋現象	對於臺北自來水事業處經管之老舊宿舍，由於年久失修等原因產生建物窳陋情形	消弭老舊建物窳陋現象
地面無設置自來水設施土地之未利用閒置現象	自來水用地作為淹沒區、集水、取水及使用地面下設置管線設施之使用特性，致土地未利用現象	消弭臺北自來水用地未利用閒置現象之觀感
土地上建物面積未達基準容積率五十%之低度利用現象	宿舍收回之窳陋建物拆除後，暫以鋼板圍籬阻隔，衍生地面空間管理不善低度利用問題	解決土地上建物面積未達基準容積率五十%之低度利用情形
土地被占用現象	面臨宿舍配住戶搭建構造物越界建築之處	預防及處理土地被占用問題
將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用，發揮土地利用效能	在不影響公用用途條件下，如何規劃增加其他利用以提高利用強度有效利用土地資源，並在法令可行性下，建置有效利用操作作業流程，俾充分發揮及利用土地效能	研擬將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用之作為

第五章 結論與建議

鑒於土地資源珍貴，除發揮公有土地肩負的社會責任及因地制宜的角色扮演外，如能充分提高其利用效能，對於籌措政府建設財源及滿足民眾活動的環境空間，應有極大的助益。因此，在改善公有土地利用的起心動念下確認研究動機，本研究第一章以舉証法透過邏輯及判斷方法來界定研究範圍及目的，並演譯出研究步驟、方法與流程。第二章以文獻回顧法蒐集國內對於公有土地利用之相關理論，第三章以實境觀察法探討自來水用地利用現況及實證區案例，調查現況問題及歸納議題探討，第四章則是利用歸納法探究現況利用情形、相關課題及研提改善對策，最後在第五章對自來水用地利用情形的調查結果，提出結論及建議。

第一節 結論

本研究以臺北自來水用地為研究範圍，調查瞭解臺北自來水用地之利用現況，發掘臺北自來水用地未有效利用之背後原因，並研提臺北自來水用地有效利用實施對策。經調查臺北自來水用地依其使用用途區分為取水用地、堰壩用地、渠道輸水用地、淨水用地、加壓站用地、配水池用地、宿舍用地、辦公房屋用地及其他用地等屬性，依用地有效利用可朝特色商店街、水資源教育、開闢自行車道、親水環境、綠色景觀環境、都市更新、社區環境營造、產業扶植、附屬事業經營、公園綠地認養維護等方式規劃辦理。而前述部分土地確已朝此目標規劃實施，並獲得良好的成效。本研究透過觀察臺北自來水用地現況之利用現象發掘訊息，歸納課題，探討並研擬對策，俾作為機關內進行整體資源的規劃運用參考，茲將本研究之成果，歸納具體結論如下：

一、臺北自來水用地利用現況與問題

針對臺北自來水用地現況、實證區（市區）土地、實證區內面積大於 1,000m²（大面積）土地，以及 6 種土地利用理論探究 37 筆土地案例現象，進行調查並發掘既存現象與問題，主要發現如下：

（一）在 37 筆土地案例中，經本研究土地利用現象之調查發現（詳細結果如附錄七）：

1. 在面積大於 1,000m²（大面積）土地中有五成六之土地利用現象呈現低度利用、未利用、違規利用及不當利用，其中以未利用及低度利用佔較大比例，分別為 7 筆與 10 筆土地，這是值得探討與改進。

2.在低度利用現象之土地有違規利用情況，係因早前宿舍興建並無建蔽率與容積率之觀念，僅以適當及足夠使用作為考量，故位於住宅區宿舍大部分僅興建少容積低強度的一樓建物，再加上宿舍配住後發生現住戶占用現象，因此發生低度利用與違規利用並存的情事。

(二) 臺北自來水用地依都市計畫及事業目的於地面(下)設置配水池、加壓站、各種淨水設施等使用，均屬正常使用，但對於土地利用效率與使用強度效能方面並未予檢討；經本研究調查發現未有效利用土地之主要現象：

- 1.低度利用現象之土地：由於宿舍老舊年久失修，且不在提供公有宿舍配住使用，致建物發生窳陋情形，又老舊宿舍因窳陋拆除後，產生土地上建物總樓地板面積未達基準容積率百分之五十之低度利用現象。
- 2.未利用現象之土地：臺北自來水用地，因土地使用屬性因素，地面僅為空地致產生未利用現象。
- 3.不當利用現象之土地：臺北自來水用地地面下作為自來水管線埋設，但土地使用分區卻為「臺灣大學用地」而非為自來水用地。
- 4.違規利用現象之土地：因民眾越界搭建構造物致產生被占用情事。

二、臺北自來水用地利用檢討及課題

為探討問題背後未有效利用之問題，本研究針對「低度利用現象」、「未利用現象」、「不當利用現象」、「違規利用現象」之土地進行檢討，經歸納將各種現象背後的問題彙整成「老舊宿舍建物產生窳陋現象」、「地面無設置自來水設施土地之未利用閒置現象」、「土地上建物面積未達基準容積率百分之五十低度利用現象」、「土地被占用現象」及「將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用，發揮土地利用效能」等五個核心課題：

- (一)「低度利用現象」之土地：因宿舍年久失修造成老舊建物有礙都市景觀現象，形成「老舊宿舍建物產生窳陋現象」課題待解決。
- (二)「未利用現象」之土地：因土地使用屬性因素，產生地面空間管理或未利用問題，形成「地面無設置自來水設施土地之未利用閒置現象」課題待改善。
- (三)「低度利用現象」之土地：部分宿舍因老舊而將建物拆除成空地，形成「土地上建物面積未達基準容積率百分之五十低度利用現象」課題待解決。

(四)「違規利用現象」之土地：因民眾越界搭建構造物，致產生公地被占用情事，形成「土地被占用現象」課題待排除。

(五)「未利用現象」及「低度利用現象」之土地：因宿舍拆除為空地及老舊建物窳陋有礙都市景觀現象，形成「將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用，發揮土地利用效能」課題待研擬。

三、擬定臺北自來水用地改善對策：

臺北自來水用地依都市計畫及事業目的完成土地使用，雖依土地的性質與需要作合理的利用，對於土地利用效能應可檢討改善並再提高強度及彈性利用，使土地的利用達到最高的經濟效率，本研究經由上述課題擬定下述五項對策手段：

(一) 對策一：消弭老舊建物窳陋現象，茲分類及對策說明

- 1.已收回待處理之空屋宿舍：分為可拆除及不可拆除 2 種類別之建物，對於不可拆除宿舍建議暫以現況管理，俟鄰接宿舍收回後再作整體開發利用。至於可拆除之窳陋建物的處理方案，建議依「臺北好好看」系列二，將基地騰空改善民眾視覺效益。
- 2.有合法現住人之眷舍：建議由權責單位持續依「臺北市市有眷舍房地處理自治條例」規定協調合法現住人辦理搬遷，以維護居住品質及改善市容景象。

(二) 對策二：消弭臺北自來水用地未利用閒置現象之觀感，茲分類及對策說明

- 1.植栽綠化改善視覺效益區：建議以植栽方式綠美化社區環境或依環境條件可行性評估設置生態池，改善民眾對於公有土地之視覺與感受，並豎立告示牌說明辨別。
- 2.原生植栽現況管理區：建議以管理成本最小化之原生植栽現況管理方式，並設立簾空式圍牆配合由管理機關定期巡查避免發生被占用現象。
- 3.水源重地禁止進入區：建議設立簾空式圍牆，並豎立告示牌公告禁止非公務性遊客擅自進入，並由管理機關定期巡查、維護與管理。

(三) 對策三：解決土地上建物面積未達基準容積率百分之五十之低度利用情形，茲分類及對策說明

- 1.基地內宿舍應拆除之處理：建議依「臺北好好看」系列二，將基地騰空改善民眾視覺及活動空間，並對於老舊建物拆除後進行綠美化或設置停車場作短期利用。
- 2.基地內宿舍不能拆除之處理：除老舊宿舍不能利用且因毗鄰建物結構安全又無法拆除者，建議依現況現況維管外，仍屬堪用宿舍建物者建議依「臺北市市有閒置及低度利用建物清理利用計畫」執行，得依「促進民間參與公共建設法」及「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」等規定，配合業務需要委託民間經營管理。
- 3.宿舍基地之短期利用：除老舊宿舍不能利用且因毗鄰建物結構安全又無法拆除者，建議依現況現況維管外，對於宿舍建物短期利用建議依「臺北市市有閒置及低度利用建物清理利用計畫」及「臺北好好看計畫」執行。
- 4.宿舍基地之長期利用：經評估基地內宿舍之結構安全，建議依「臺北市市有閒置及低度利用建物清理利用計畫」規定，研擬提高使用率措施或計畫，朝一館多用途方向規劃，委託民間經營管理，或依「臺北市市有不動產參與都市更新處理原則」參與都市更新，透過都市更新手段導入創意、文化、產業、古蹟修復等元素，重新改造及美化都市環境。

(四) 對策四：預防及處理土地被占用問題，茲分類及對策說明

- 1.預防公地被占用問題：由使用單位隨時巡查檢視，並訂定巡查計畫，以防止被二度占用。
- 2.處理方式：按「臺北市政府加強清理及處理被占用市產計畫」規定所訂處理方式、程序積極處理。

(五) 對策五：研擬將地面或剩餘空間資源規劃作其他利用之作為，建議朝「管理成本最小化」及「公共利益最大化」方面研擬實施對策，使臺北自來水用地在具備「公平效率」、「社會責任」及「公共利益」使命下，也能將市有資產作合理、充分及有效利用，使其作最佳化利用，善盡社會責任及創造服務價值，進而達到「地盡其利」和「地利共享」之目標。

第二節 建議

為精進市有資產管理政策及促進既有房地之利用，提昇公有資產之使用效能，在各機關對所經管土地與房舍資產進行效益評估時，謹針對各型態土地之使用方式及管理措施提供參考策略及因應對策，以利公有資產活化之參酌。謹依據本論文之研究結果，發掘現有自來水用地利用課題可從基本理念、相關法令及實際執行三方面進行改善與建議：

一、在基本理念方面

在各級政府單位面對籌措市政建設的財源壓力，以及提供市民更多功能活動空間的時代，如不影響原規劃設置公共設施機能，以及注意維護景觀、環境安寧、公共安全、衛生及交通順暢之前提下，檢討公共設施用地作多元多目標使用應是時代潮流之趨勢：

- (一) 自來水用地因使用屬性，大部分土地利用地下空間。但考量地下管線維護與荷重問題，在法令許可及不影響公務使用限制前提下，地面空間可有條件提供利用，滿足民眾使用需求，也可增闢財源挹注市庫。
- (二) 在都市土地面積有限的空間環境下，建議參酌「促進民間參與公共建設法」及「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」之立法精神，善加利用民間資源結合和發揮公有資源之開發潛力，例如在有約定條件下研擬興建多目標多元化的共構大樓，以提供土地空間之容積利用且同時節省自來水設施設置經費，達到政府與民間雙贏。

二、在相關法令方面

目前臺北市政府為籌措財源挹注市政建設，並提升市有公用土地之使用效益，在不違背其事業目的、原用途或法定程序辦理且報經市府核准者，依「臺北市公用房地提供使用辦法」規定，得提供短期 6 個月使用或以公開招標提供使用。

在考量都市土地非常有限及高度市場需求環境下，同時提高公用房地之使用強度，針對臺北自來水用地利用依循之「臺北市公用房地提供使用辦法」法令可檢討適度修正，建議可檢討「臺北市公用房地提供使用辦法」法令增修之必要性與多元性，比照「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」規定（平面及立體多目標使用）之使用項目及准許條件，採有條件的開放多目標或共同功能性組別的使用，在明確增列法令適用條文及依循規範下，讓民眾可充分獲得評估土地利用之參數。

三、在實際執行方面

- (一) 對於臺北自來水用地未有效利用現象之土地，可先行採由本研究有效利用作業流程之利用模式加速推展，提昇地盡其利之效率，讓「靜態公產」變成「動態資源」，充分發揮地利共享之效果。
- (二) 經由本研究提供之建議使資源循序漸進利用或發揮公共利益，進行所有土地作全面性普查，並針對土地存在不當使用或高經濟價值之土地，儘速檢討作合理性使用或優先改善。

第三節 後續研究

本研究從回顧土地利用相關法令與理論探討到自來水用地調查之後，發現公有土地在管理與利用方面，除在都市計畫相關法令規定下使用，尚須兼顧「公平效率」、「公眾利益」及「社會責任」之任務與功能，以對土地作為最經濟之使用，達成地盡其利和地利共享之目標，進而將臺北自來水用地及公有土地朝「管理成本最小化」及「公共利益最大化」推展，因此本研究整理二個執行細節待後續深入研究：

- (一) 臺北自來水用地小面積土地甚多，尤其在 30 平方公尺就有 73 筆土地，依據「臺北市畸零地使用規則」規定，對於臨接建築線且面積在 15 平方公尺以下者，或未臨接建築線面積在 30 平方公尺以下者之畸零地應予合併。因此建議後續可在檢討土地原使用目的及用途後，探討合併或留用之必要性，減少公有土地管理成本及負擔。
- (二) 政府部門可將公有資產資源作整體性或重點式再利用，研擬建置一套多元性有效利用之標準作業流程，以作為公部門財產管理及不動產開發人員據以執行。

參考文獻

一、中文部分

(一) 學位論文

- 1.王金棠(2003)。臺北市主要計畫商業區通盤檢討變更回饋調查研究，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 2.林遠航(2002)。多目標決策理論在土地利用規劃應用之研究，中國文化大學地政研究所博士論文。
- 3.林富榮(2003)。公有土地最佳組合開發模式之研究，淡江大學商學院暨管理學院高階主管管理碩士學程論文。
- 4.邱傑勤(2007)。運用多評準決策評選國有土地開發方式，逢甲大學土地管理學系碩士在職專班碩士論文。
- 5.胡雅婷(1998)。「公有土地開發政策與開發方式選擇之研究」，政治大學地政研究所碩士論文。
- 6.周淑仁(2003)公私合營公有土地開發方式之研究，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 7.陳錦賜(1990)。臺灣都市發展中市地開發利用與市地政策之研究，中國文化大學建築研究所博士論。
- 8.陳玉璟(1997)。非都市土地住宅社區開發制度合理化之研究，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 9.黃小秋(1991)。臺灣地區公有土地以長期租賃方式處理可行性之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 10.崔愛宜(2007)。社區老人戶外休閒活動場所調查研究-以臺北縣大鵬華城社區為例，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 11.鄭明安(1996)。國有土地使用權制度之研究，國立政治大學地政研究所博士論文。
- 12.張治祥(1990)。臺灣地區國有土地利用策略之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。

(二) 期刊論文

- 1.林富榮(2003)。「公有土地最佳組合開發模式之研究」，淡江大學商學院暨管理學院高階主管管理碩士論文。
- 2.吳彩珠(1995)。「公有土地利用之效率原則—以臺北市大型公有土地利用檢討為例」，臺灣土地金融季刊。
- 3.周淑仁(2002)。「公私合營公有土地開發方式之研究」，南華大學非營利事業管理研究所。
- 4.陳錦賜、林元興(2000)。「公有土地管理與代理理論關係之研究」。
- 5.陳錦賜(2006)。論綠色產業發展與經營致勝策略，「綠色經濟時代管理致勝之關鍵思維國際論壇」。

- 6.陳錦賜、陳玉璟、姜義哲，中國文化大學建築及都市計畫研究學報，第1期-1996.06 臺灣都市發展中市地開發利用策略之研究。
- 7.陳信良（1995）。「公有地處理程序之研究--如何利用公有地做為推動都市設計的重要籌碼」。
- 8.童香蘭（2005）。「公有非公用土地使用之研究—以臺中縣為例」，東海大學公共事務碩士在職專班。
- 9.廖蘇隆（2004）。「國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究」，逢甲大學土地管理學系學士論文。
- 10.劉小如（2000）。「臺灣 2011 的自然資源特性」。
- 11.謝靜琪、黃家棋（1997）。「公有土地開發利用評估指標之建立」，逢甲大學土地管理學系學士論文。

（三）研究報告

- 1.楊勝評、林建元（2003）。「公營事業解繳不動產土地活化利用模式之探討」，行政院經濟建設委員會。
- 2.邊泰明（1996）。「如何有效收回被占用之省有河川浮覆新生地」，臺灣省政府研考會專案委託研究

（四）出版書籍

- 1.吳尚鷹（1935）。土地問題與土地法。土地事務月刊十年以上長期訂戶共同集資出版。
- 2.林建元（2001）。知識經濟與土地利用。臺北：中國土地經濟學會。
- 3.陳錦賜（2007）。基地環境規劃設計理論與實務。臺北：中國文化大學建築及都市計畫研究。
- 4.林英彥（1999）。土地利用概要。臺北：文笙書局股份有限公司。
- 5.許文昌（1996）。土地利用要論（初版）。臺北：文笙書局股份有限公司。
- 6.王海山（2003）。科學方法百科辭典（二版）。臺北：恩楷股份有限公司。
- 7.詹中原（2006）。論文撰寫體例：參考文獻用例。公共行政學報，第18期，頁149-156。
- 8.劉健哲（1994）。土地利用規劃與管制-臺灣、德國之比較研究。臺北：教育部大學聯合出版委員會。
- 9.韓乾（2007）。土地資源經濟學（二版）。臺中：滄海書局。
- 10.李欽漢（2004）。土地利用法規新論。臺北：文笙書局股份有限公司。
- 11.大前研一（2007）。即戰力。臺北：天下雜誌股份有限公司。
- 12.齊藤嘉則（2009）。發現問題的思考術。臺北：經濟新潮社。
- 13.楊義隆，土地問題與土地政策。
- 14.錢學陶（1995），都市計劃學導論。
- 15.公地管理作業手冊。
- 16.行政院財物標準分類（財團法人中國主計協進社出版：主計月報社94年）

（五）網站資料

- 1.臺北市政府財政局，2008，<http://www.dof.taipei.gov.tw/dof/new/index1.asp>

- 2.內政部地政司全球資訊網，2009，
<http://www.land.moi.gov.tw/pda/newpage.asp?cid=248>
- 3.臺北市都市發展局，2009，<http://www.planning.taipei.gov.tw>
- 4.全國碩博士論文資訊網，2009，<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>
- 5.行政院經濟建設委員會，2009，<http://www.cepd.gov.tw/>
- 6.臺北市地理資訊 e 點通，2009，http://addr.taipei.gov.tw/egissearch/main_index.aspx

(六) 法令資料

- 1.土地法。
- 2.都市計畫法。
- 3.土地使用分區管制規則。
- 4.臺北市市有公用未利用或低度利用土地清理利用計畫。
- 5.國有財產法。
- 6.臺北市市有財產管理自治條例。
- 7.臺北市市有公用房地提供使用辦法。
- 8.臺北市市有非公用閒置房地提供使用作業要點。
- 9.臺北市畸零地使用規則。

二、外文部分

(一) Annual Report

1. Balance Sheet in Annual Report of Taipei Water Department (December 31, 2008)

(二) The press

1. Dale P.D. and McLaughlin, J.D. 1988. Land Information Management, Clarendon Press: Oxford. ISBN 0-19-858404-0

(三) Book

1. William M. Pena & Steven A. Parshall, "Problem Seeking: An Architectural Programming Primer (Paperback)", fourth edition.

