

### 第三章 徵收土地開發之代理與權力交互效果

鑑於第二章所論，在以代理理論解讀民間參與捷運場站土地開發、以權力面向省思徵收捷運場站土地開發，及以賽局理論詮釋捷運場站土地開發方式之立論基礎上，隱含政府與民間機構存在代理問題，及政府和所有權人存在權力問題，爰亟須深入分析土地開發之代理與權力交互效果，重新詮釋資源配置效率，並擬以土地開發制度的賽局均衡觀，降低徵收土地開發對資源配置效率之衝擊。本章共分四小節，首先，探討捷運場站土地開發之負擔原則及比例關係；其次，分析徵收土地開發之代理與權力交互關係；再者，論代理與權力交互關係下之資源配置效率；最後，作一小結。

#### 第一節 捷運場站土地開發之負擔原則及比例關係

由於促參法及其相關子法中，僅規範政府支付投資價款額度，不得高於民間投資興建額度之「負擔原則」，卻未規範本業收入及開發收入二者間之「比例關係」，在開發收入基本上取決於開發規模上，因此如何解讀開發規模已成為開發收入挹注成本之基本課題，本節嘗試以經濟分析方法建構捷運場站土地開發規模之思維架構與執行模式，從本業及開發收入之比例觀，以及本業和土地開發收入與開發規模之三方關係論之。

##### 一、本業及開發收入之比例觀

有關捷運場站土地開發收入，端視捷運場站土地開發前後之房地產價值變化，就相關理論而論，Alonso(1964)、Muth(1969)、Mills(1972)、Wheaton(1974)、Anas(1980)及Fujita(1989)等學者，大都運用經濟學之「效用極大化」或「收益極大化」原理，將「可及性」及「運輸成本」視為影響居住空間選擇及就業區位空間選擇的主要因素(Straszheim, 1998:723-725)。亦即從空間經濟學的觀點，探究交通建設縮短交通旅行時間與成本，增加運輸能量與相對之可及性，對都市空間上之人口、產業、活動、土地使用及地價，產生重分佈效果。此反映在一般均衡分析(General-Equilibrium Analysis)上，所探究之都市住宅土地市場、商業土地市場及都市勞動力市場的相互作用。假定從家庭與企業可自由進出都市而言，提高都市居民效用水準的任何變化會導致從其他地區向內遷移，這種遷移會提高住宅與土地價格，因而降低都市居民的效用水準，遷移一直持續至原來效用水準恢復為止。即當土地市場與勞動力市場兩者達均衡時，就會形成一般均衡(簡龍鳳、賴宗裕, 2007b:43-51)。

從一般均衡分析中，O'Sullivan(2000:chap.9)認為，捷運建設降低了通勤的時

間與貨幣成本，導致都市經濟的一系列變化，在「住宅競租函數的傾斜和移動」方面，都市捷運以兩種方式影響住宅競租函數，其中函數曲線向上平緩是局部均衡效應，因為都市捷運降低交通費用；而遞減是一般均衡效應，因為勞動力供給過剩，將降低都市工資。在「地租」方面，都市捷運增加住宅土地的可及性，故居民願意支付較多租金，而都市捷運亦降低工資與生產成本，故企業願意為市區商業土地支付更多租金(詳圖 3-1)(簡龍鳳、賴宗裕, 2006a:1-24)。Richards(2002:150)在實證研究調查發現，在美國 Portland 第一條捷運建設後 12 年期間，共吸引 19 億美元的開發投資，顯然開發商預見捷運場站開發具有開發利益；在法國 Strasbourg，鄰近捷運場站之房屋價值比市中心之公寓高 10%。此外，Cervero 所主持之 TRB 研究報告(2004:161-179)指出，運用「大眾運輸導向發展」(Transit-Oriented Development, TOD)理念，以高效率的大眾捷運系統建構都市整體發展型態為主軸，提昇實質生活環境及土地使用效率，以促進產業的成長，創造產業的實質利益，房地產本身的價值亦將相對地提高。申言之，捷運場站土地開發收入對於財務自償能力具有正面之挹注效果。

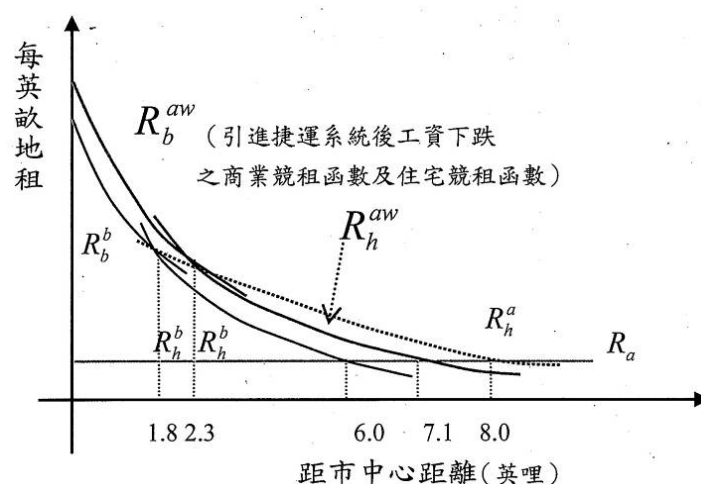


圖 3-1：引進捷運前後局部均衡效應( $R_b^b - R_h^a$ )及一般均衡效應( $R_b^{aw} - R_h^{aw}$ )示意圖  
資料來源：本研究繪自 O'Sullivan(2000:chap.9)

依據促參法第 16 條規定，公共建設所需土地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購。價購不成，且該土地係為舉辦政府規劃之重大公共建設所必需者，得由主辦機關依法徵收；另主辦機關得於徵收計畫書中載明辦理委託開發等方式，提供民間機構開發、興建、營運。此外，該法第 29 條規定及其施行細則第 33 條規定之意旨，公共建設其投資未具完全自償能力者，主辦機關得就非自償部分投資其建設之一部，該部建設得併由民間興建，惟主辦機關支付投資價款額度，不得高於民間投資興建額度。申言之，建設

計畫之自償能力至少需達 50% 為民間參與公共建設之「負擔原則」，然而卻未規範土地開發收入挹注之合理額度或與本業收入間之「比例關係」。因此，自償能力指標下之「挹注金額」成為決定民間參與公共建設之指標，爰對於不具商業性質而自償能力較低之捷運建設案，場站所需土地開發收入將肩負起挹注財務自償能力之任務。申言之，本研究僅探討捷運場站開發財務非自償能力之情況，因涉及本業收入與土地開發收入之挹注，以及政府與民間投資價款之關係，爰成為民間參與捷運建設關注之焦點，亦是民間參與捷運建設關鍵所在。

假定一捷運場站成本為  $C$ ，而捷運場站之收入主要來源為本業及土地開發。在負擔原則下，民間投資至少須  $0.5C$  (在政府至多投資  $0.5C$  規定下)，對應於本業收入及開發收入總和至少須達  $0.5C$ 。在圖 3-2 中， $X$  軸為本業收入， $Y$  軸為開發收入，當本業收入( $x$ )加上開發收入( $y$ )等於  $0.5C$  時，式(3-1)係滿足本業收入與開發收入為  $0.5C$  之替代組合線，即為「民間參與基本線」，當本業收入加上開發收入小於  $0.5C$  時，不符民間參與負擔原則；當本業收入加上開發收入大於等於  $0.5C$  時，方符民間參與負擔原則，如式(3-3)之前部。

再者，當本業收入加上開發收入等於  $1C$  時，式(3-2)係滿足本業收入與開發收入為  $1C$  之替代組合線，為財務完全自償之「政府投資零界線」，亦即政府不須投資任何價款，民間機構完全負擔捷運場站成本，已是促進民間參與公共建設法規範之「民間最大參與」原則；當本業收入加上開發收入小於  $1C$  時，政府必須投資非自償部分，如式(3-3)之後部。

申言之，式(3-3)不等式為「民間參與基本線」及「政府投資零界線」所圍之本業收入與開發收入之替代組合區間，係自償能力介於 50% 至 100% 間之政府與民間機構「共同負擔組合區間」函數。

$$x + y = 0.5C \quad (3-1)$$

$$x + y = C \quad (3-2)$$

$$x + y \geq 0.5C \quad \text{且} \quad x + y < C \quad x \geq 0, y \geq 0 \quad (3-3)$$

然而，於促參法及其相關子法中，並未規範本業收入及土地開發收入二者間之「比例關係」，在開發收入基本上取決於開發規模之情況下，由於缺乏規範土地開發規模，致使不具商業性質之公共性捷運建設，場站土地開發收入將肩負起

提高財務自償能力之目的性任務，恐造成徵收開發規模不當的擴張，導致土地資源利用的扭曲。

爰此，如何劃定場站開發規模已成為開發收入挹注成本之基本課題，此反映在本業收入與開發收入之比例概念上，為便於闡釋本業收入、開發收入與開發規模之三方關係，本研究首先假定本業收入與開發收入之比例關係如式(3-4)， $a$ 為比例關係函數之斜率，或可視為開發收入與本業收入之比值，即為「收入依賴比例線」，當 $a=1$ 時， $\theta=45^\circ$ ，即依賴開發收入與本業收入以挹注成本之額度相等；當 $a>1$ 時， $\theta>45^\circ$ ，即依賴開發收入挹注成本之額度大於本業收入；當 $0<a<1$ 時， $0<\theta<45^\circ$ ，即依賴開發收入挹注成本之額度小於本業收入。

$$ax - y = 0 \quad (3-4)$$

以徵收土地作為開發以挹注捷運建設成本而論，土地開發收入易受市場景氣波動的影響，若過度依賴開發收入，其背後所隱藏不確定性之危機，恐將導致整體捷運建設的瓦解；另就土地徵收對人民財產權侵害觀之，應考量以「所必要者」及「最小地方為之」，方符合憲法保障人民財產權之意旨。此外，在使用者付費以滿足財務自償能力之原則下，本業理應作為興辦該建設主要收入來源，而土地開發不應完全扮演挹注財務自償能力不足的功能。

在前揭立論基礎上，在「民間參與基本線」及「政府投資零界線」所圍之「共同負擔組合區間」中，「收入依賴比例線」應偏向以本業收入為宜，如式(3-5)為「收入依賴比例區間」函數。

$$ax - y \geq 0 \quad x \geq 0, y \geq 0 \quad (3-5)$$

因此，「共同負擔組合區間」函數之式(3-3)及「收入依賴比例區間」函數之式(3-5)，交集所構成之區間，即為同時滿足政府與民間機構之負擔原則，以及土地開發收入與本業收入之比例關係，可視為非自償能力下「民間參與之可行組合區間」。當自償能力為 $b$  ( $0.5 \leq b \leq 1$ )時，其間之任何一點 $u$ 座標為 $(\frac{bC}{a+1}, \frac{baC}{a+1})$ ，

即可推論此可行組合區間之最大開發收入為 $\frac{aC}{a+1}$  ( $s$ 點 $y$ 軸座標)，可使捷運建設

之自償能力達 100%，另捷運場站本業收入至少為 $\frac{0.5C}{a+1}$  ( $t$ 點 $x$ 軸座標)，方能達

到本業收入及土地開發收入二者間比例關係之最低門檻。

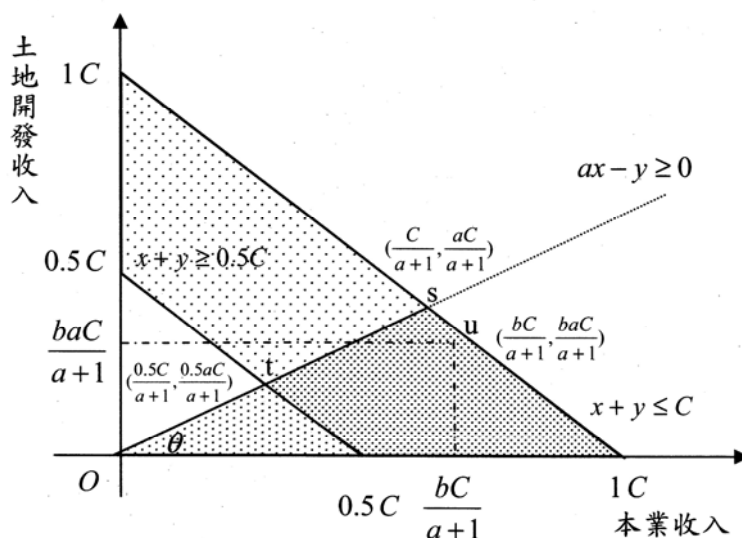


圖 3-2：非自償能力下民間參與之可行組合區間示意圖

資料來源：本研究研擬

## 二、本業和土地開發收入與開發規模之三方關係

在開發規模報酬遞減原則下<sup>40</sup>，土地開發收入函數( $R$ )隨開發規模呈遞增漸減型式之關係( $\alpha, \beta$  為參數)(如圖 3-3 第 II 象限所示)，如式(3-6)。

$$R = \alpha Q^\beta \quad \alpha > 0, 0 < \beta < 1 \quad (3-6)$$

經由轉軸得知，在可行組合區間下本業及開發收入與開發規模存在三方關係，為滿足本業收入對於自償能力的不足的部分，需經由土地開發收入來挹注，

<sup>40</sup>有關土地開發收入為規模報酬呈遞增漸減型式，主要依據代理理論假定代理人(民間機構)存在自利動機、有限理性及風險規避之特性(Eisenhardt, 1989:57-74)；至於土地開發是否為規模報酬遞增或先遞增後遞減型式，本研究認為此型式必須兼具外在的市場環境相當景氣及開發商內在知識、技術創新等特殊條件因素，方能成就。回顧林淑雯(1997)依據 Colwell and Sirmans(1978:514-519)之假設：「土地價值的增加與規模存在比例關係」，以高鐵新竹車站特定區開發實證發現，土地價值隨土地規模呈遞增漸減型式(林淑雯, 1997:5.26-5.29)；另簡龍鳳、賴宗裕(2006b:169-188)研究顯示，隨著開發規模愈大而與車站遞遠，加上相對可建地超額供給，土地市場價格下降，將導致土地開發時序的延滯，地價之收入增加幅度隨之遞減。爰此，本研究以「一般性原則」假設開發規模報酬呈遞增漸減型式。

其所需開發規模  $Q^*$ ，即將開發收入為  $\frac{aC}{a+1}$  (s 點 y 軸座標) 代入式(3-6)得知式(3-7)，解得所需開發規模  $Q^*$ ，如式(3-8)。

$$\frac{aC}{a+1} = \alpha Q^\beta \quad \alpha > 0, 0 < \beta < 1 \quad (3-7)$$

$$Q^* = \left[ \frac{aC}{\alpha(a+1)} \right]^{\frac{1}{\beta}} \quad \alpha > 0, 0 < \beta < 1 \quad (3-8)$$

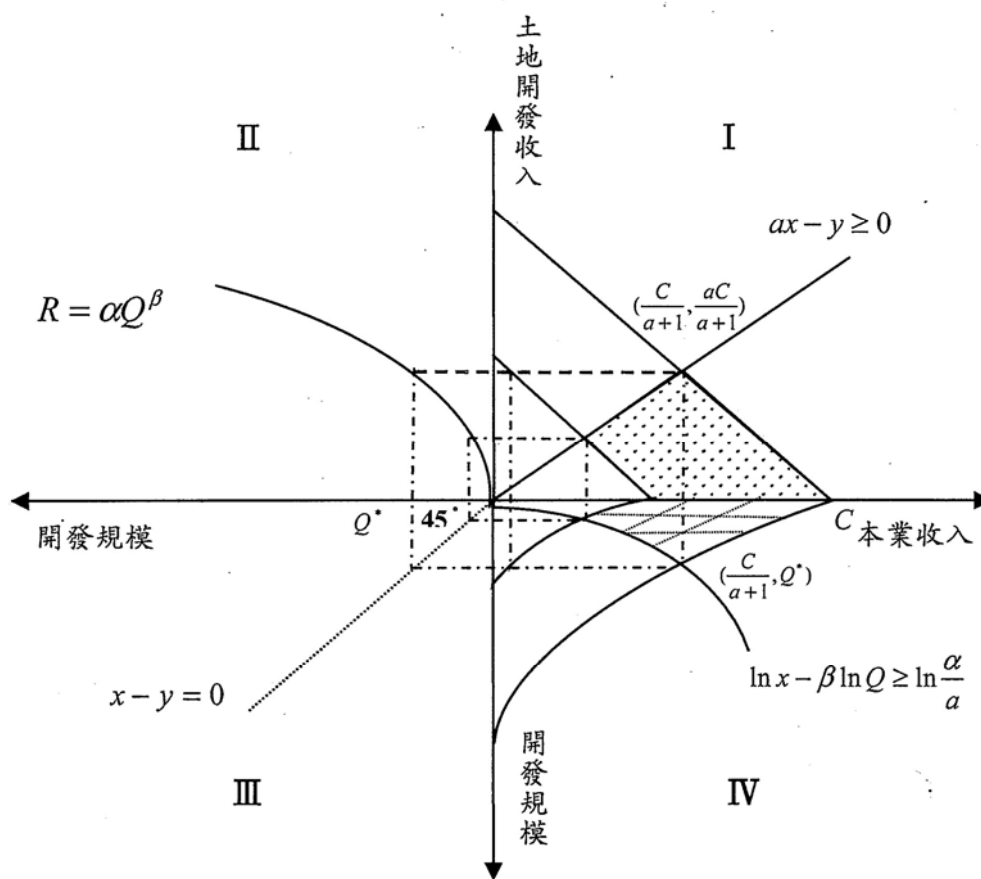


圖 3-3：本業及土地開發收入與開發規模之三方關係示意圖  
資料來源：本研究研擬

在圖 3-3 第 IV 象限顯示，將土地開發收入函數之式(3-6)，分別代入「共同負擔組合區間」函數之式(3-3)及「收入依賴比例區間」函數之式(3-5)，所得式(3-9)與式(3-10)之交集，即在本業收入與開發規模軸線上，亦存在「民間參與之可行

組合區間」(圖 3-3 第IV象限之斜線區間)。其中，當「收入依賴比例線」愈偏向土地開發收入時，經轉軸得知，所對應之收入依賴比例線亦愈偏向土地開發規模，亦即場站成本愈依賴開發收入挹注時，相對依賴土地開發規模程度愈大，且民間參與之可行組合區間愈大。再者，在本業收入與土地開發收入軸線上之「民間參與基本線」及「政府投資零界線」，經轉軸得知，在本業收入與開發規模軸線上，顯示成反變關係，即本業收入愈大，所需藉由土地開發收入挹注成本愈小，因此所需開發規模愈小。

申言之，在「民間參與之可行組合區間」中，依捷運建設所預擬達至之自償能力，可經由本業收入推算所需開發規模，抑或在可開發規模下推算捷運場站所應有之本業收入。

$$\ln x + \beta \ln Q \geq \ln \frac{0.5C}{\alpha} \quad \text{且} \quad \ln x + \beta \ln Q < \ln \frac{C}{\alpha} \quad x \geq 0, y \geq 0 \quad (3-9)$$

$$\ln x - \beta \ln Q \geq \ln \frac{\alpha}{a} \quad x \geq 0, y \geq 0 \quad (3-10)$$

## 第二節 徵收土地開發之代理與權力交互關係

審視促參法所規範之「公共建設整體計畫所需土地」，本質上是將「捷運場站開發土地」視為捷運場站所需土地之一部，賦予政府以徵收方式向所有權人取得開發土地，並提供民間機構從事開發。因此，如何解讀政府與民間機構在資訊不對稱下發生代理問題，以及如何解讀政府經由權力運作向所有權人取得開發土地，本節從開發捷運場站土地之代理觀及徵收捷運場站土地之權力觀，推論徵收土地開發之代理與權力交互關係。

### 一、民間參與捷運場站土地開發制度之代理觀

North(1981:1-6)認為「制度」為一種涉及社會、政治及經濟行為的經濟規則，制度可以被設計成人們應付不確定性和增加個人效用的手段。而「制度安排」是支配經濟單位之間可能合作與競爭的方式的一種安排，一個有效率的政府應在制度上做出安排以形成一種激勵，將個人的努力變成私人收益及社會收益。亦即在社會所有制度安排中，政府可以採取行動來設計制度供給的不足。假若存在著明顯外部利益，此時追求利潤的動機使人們產生改變現有制度的慾望，必然導致制度創新及制度變遷，而其內在動力來自於外部利益的存在。再者，Murrell(1997:289-314)認為新制度通常會與現存的制度結構產生相互關聯，其效率有賴於能否適應以現有制度為基礎。如果新制度是有效率的，須審視現有政策的作用及新政策的形成所產生之訊息，以反映社會深層特徵。亦即理解一項政策是如何發揮作用，則必須探究其在經濟中發生作用的過程。

在促進民間參與公共建設土地取得及開發制度下，賦予民間機構以市場經濟(market economy)的角度取得捷運建設所需土地，運用市場治理模式提昇開發效益，以提高民間參與捷運建設之意願。這反映 Davis and North(1979)所提出之制度變遷的誘致因素是期望獲取最大潛在利益，而潛在利益是一種在現存制度安排結構內無法實現之利益，North 稱之為「外部利益」，正是這種利益導致一種新制度安排。Vickers and Yarrow (1988:92)曾將代理理論應用於管制研究上，政府是委託人，民間機構是代理人，而管制系統(system)被視為激勵機制。民間機構比政府更能掌握成本之訊息，在給定成本前提下，政府試圖引導民間機構依公共利益原則制定價格、產量和投資決策，惟民間機構以實現利潤最大化為目標，因此無論管制系統如何，民間機構仍依其利益行動。Lane(2000:81)認為政府與民間機構之關係，是委託代理互動關係的典型個案，民間機構為其利益而經營，不會將成本最小化，其合理的策略是將 X-無效率最大化，而訊息不對稱之假設即可解釋為何民間機構能成功地獲取剩餘(run slack)。



就民間機構扮演「代理人」的角色而論，以由下而上(bottom-up)之規劃方式，依其財務需求劃設市場經濟所需土地規模，且其因執行土地開發事業，所以比政府有更多機會了解所採取的策略對開發收入之效果，雙方存在土地市場資訊不對稱現象。民間機構在追求最大利基及隱藏保留預期收入下，可能選擇可創造最大收入之所需土地規模，易隱藏「逆向選擇」及「道德危機」等代理問題。

### (一)「甄審評決」招商階段之逆向選擇問題

政府係依「促進民間參與公共建設法」之精神擬訂公告招商文件，惟對於土地開發市場訊息之掌握並不充分，俾給予民間機構適度彈性空間以發揮創意，期望民間機構所規劃之所需土地開發規模「最符合公共利益」或「最經濟有利」。在此機制下，財務自償能力指標下之「挹注金額」高低成為甄審時之重要準據。惟民間機構在提出投資計畫書及相關文件時，為確保入選為最優申請人，傾向研提較高之財務自償能力方案，並選擇可創造最大收入之所需土地開發規模，以隱藏保留預期收入。

在財務自償能力指標下之「挹注金額」被視為競標準據下，易混淆政府甄審之標準，正規業者反而無法與投機業者相互競爭，造成政府作不正確的選擇。因此，將財務自償能力作為單一評選指標是否得宜，應先檢視所需土地開發規模與挹注本業金額之關係是否具合理性，避免民間機構為求挹注本業需要及滿足隱藏保留收入，而將捷運場站土地規模不當地擴張。

### (二)「簽約議約」執行階段之道德危機問題

政府考量所需土地開發規模，理論上是基於「公益上之必要」與「權利之侵害」宜保持正當的比例，選擇所必要之損失最少地方為之，以確保遵循「必要性原則」及「比例原則」之精神，依其經驗法則推估可能土地開發規模，而對於民間機構所研提之挹注金額下之財務自償能力，視為民間參與投資所需土地開發規模之效率所致。惟民間機構若採政府所提出可能土地規模，恐無法實現其所承諾之挹注本業金額外，且隱藏保留收入之誘因亦恐消失，因此雙方所持所需土地開發規模之短差部分，即便在議約簽約階段予以協商研議。

在民間機構追求最大利基下，若與政府最大審慎之原則有所衝突時，極可能利用不正當的手段，以不可抗力等因素曲解先前承諾事項，易使土地開發之市場風險扭曲為政府決策風險，雙方陷入策略性互動之賽局中，影響整體公共建設執行效率，反而徒增代理協商成本。因此，投資計畫書所載開發規模與挹注金額併同列入協商機制是否得宜，應先檢視開發規模、開發收入與隱藏保留收入間之關係，避免衍生代理協商成本。

以「獎勵民間投資中正國際機場至台北捷運系統建設計畫」案而論，當時長

生國際開發股份有限公司是在獎勵民間參與交通建設政策下評選出之最優申請廠商，其所提送「甄審評決」之投資計畫係以區段徵收方式無償取得捷運建設所需土地外，並將開發所得收入挹注捷運建設成本，財務可完全自償，原計畫土地開發規模達 1,434 公頃，而於「簽約議約」階段，交通部曾建議土地開發規模減半，終以行政院經建會審決土地開發規模以 1,015 公頃為上限。惟隨著該BOT案的破局<sup>41</sup>，相關討論獎勵民間參與捷運建設制度之輿論，已凸顯所謂委託代理問題。此正反映世界銀行(World Bank)在一份都市交通策略評估報告中(2002:173)所提，在開發中國家的都市中，對於促進民間參與(mobilizing private participation)公共建設投資，往往存在機會主義(opportunism)，導致巨大的、額外的及不可預見的成本落至政府本身。爰提出政府應為公共建設的特許經營權的競標制定法律框架和契約範本，以及各都市對於公私部門共同參與計畫之公共財政負擔，應制定一致的標準等政策措施。

## 二、徵收捷運場站土地之權力觀

依據促參法第 16 條規定，公共建設所需土地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購。價購不成，為舉辦重大公共建設所必須者，得由主辦機關依法辦理徵收；並得於徵收計畫書載明辦理方式，提供民間機構開發、興建、營運。就財產權負有社會義務之觀點，主張私有財產宜有相當之限制，以達成財產權之社會機能。以財產權人而論，其處分權限必須受到社會義務界線之限制，不但對某一行為負有不作為之義務，同時亦負有以一定方式行使其財產權之義務(陳獻明，1998)。當政府在取得公共建設所需土地時，常面臨所有權人對土地具有特殊的期望或是拿翹(holds out)等因素，少數所有權人的市場保留價格(market reservation price)遠超出市場應有之價格，即「擁有一壘板的傢伙<sup>42</sup>」(the guy who owns first base)將大幅增加政府購地之交易成本，妨礙公共建設土地之取得，而徵收的權力即可排除這個問題，導致在實務上，被核定為公共建設所需土地之私有土地，通常在時效性與交易成本考量下，以徵收方式強制取得是以成為常態<sup>43</sup>。

<sup>41</sup>本案有關部分捷運經費納入區段徵收開發總成本之財務規劃，依據交通部甄審委員會第 12 次會議審議結論：原則同意將捷運建設經費之一部分納入區段徵收總成本，以使交通土地以外之土地開發效益挹注於本計畫捷運建設。接續行政院經建會於 90 年 12 月 5 日召開第 1064 次委員會議結論：本計畫具都市發展潛力地區所劃設之範圍以 1,015 公頃為上限。由於無法於 91 年 12 月 31 日之期限完成議約，已成破局，長生國際開發股份有限公司表示：遲為核定開發計畫，致財務無法確定，使BOT無法動彈，責任在政府(詳聯合報 91 年 12 月 31 日報載)。

<sup>42</sup>當政府為了公共計畫而需要取得大片相連土地時，最後一位所有者時常會拿翹(holds out)。例如，丹佛市的新棒球場的開發者買下除了一位抗爭者的財產以外的所有土地，這位拿翹者被報紙稱為是「擁有一壘板的傢伙」(Cooter and Ulen, 2000:165)。

<sup>43</sup>公共建設所需土地取得方式包括買賣、徵收、區段徵收及市地重劃等方式。其中，買賣方式係屬私權行為，不具強制力，故常因協議曠日費時，而無法因應即時需求。以區段徵收或市地重劃方式，又因限於施行時機之限制及權益分配之特性，亦難以普遍適用各類公共建設土地之取

惟在現行徵收相關規定下，「參與之對象」已由公民參與「涵蓋」所有權人參與，而「聽取意見之形式」卻以公聽會或說明會「視為」聽證程序，且「舉辦之時機」是以建設計畫階段「取代」確定徵收計畫前之時機。以 Gaventa(1980:5-15) 引申 Lukes(1974)對於權力第三面向(the third-dimensional approach to power)的見解而論，其認為把擁有權力者 A 與缺乏權力者 B 聯繫起來，並把兩者的關係視之為累積的效果，即 B 之缺乏權力乃來自 A 擁有權力，以及其不斷運作後之結果。在決策領域中，A 和 B 原本擁有公平競爭之機會，但由於資源缺乏，使得 B 在競爭中落敗，久而久之 B 不願意在挑戰 A，因為 B 預期擁有龐大資源之 A 將會再次獲勝(權力的第一面向)。這樣之結果，使得 A 有更多機會來製造制度上之障礙，來阻隔 B 於未來之參與(權力的第二面向)。又因 B 長期被排除於決策之外，加深了 B 缺乏權力的感受，使得權力菁英有能力透過建構制度與意識型態，以合法化其擁有權力之地位，並儘可能地使現況不為改變(權力的第三面向)(徐世榮，2001:36-37)。誠如規範制度主義(normative institution)所認為，表面上中立的制度規則與結構，實際上隱含著價值與權力關係，且定義其在特定立場中「合適的」決策行為(March and Olsen, 1989:17)。

因此，以「權力第一面向」而論，在捷運場站所需土地得從事開發範疇中，於行政程序法意旨下，所有權人與政府對土地開發利用本有公平的競爭機會，然而由於公開資訊與專業知識等資源的缺乏，使得所有權人屈服於公共利益而在競爭之中落敗，而被徵收土地作為捷運場站所需土地，且長期在行政體制運行已形成制度的路徑依賴模式下，所有權人再也不願意亦無法挑戰政府，因為其預期擁有龐大資源的政府將再度的獲勝。次以「權力第二面向」而論，隨著政府處理的問題越來越複雜和具有專業技術性，立法傾向將大量權力賦予官僚技術人員。因此，土地徵收的執行便成為行使決策的實體權力，使得政府得以「參與之對象」、「聽取意見之形式」及「舉辦之時機」等制度上的障礙，阻隔所有權人參與土地開發。再以「權力第三面向」而論，前揭權力二面向再度加強所有權人缺乏權力的感受，並使得權力的菁英有能力來建構制度與意識型態，正當化及合法化他們擁有權力的地位，使得在民間參與捷運場站所需土地徵收制度上，循制度的路徑依賴「開創性」地擴大運用權力。即在捷運場站所需土地徵收制度中，權力的第三個面向可視為政府擁有權力或所有權人缺乏權力的總和，而且每一個面向的改變皆有加強的效果。

再者，Stone(1980:978-990)更指出，權力不僅是一種意圖(intention)，亦是一種立場(situation)的呈現。A 可以影響 B 的行為，因為 B 害怕 A 的可能反應；另外，亦可能是因為 B 為了維持與 A 的良好關係及獲得未來的利益，而願意以短期的犧牲取得與 A 之合作。亦即在權力關係中，由於 A 擁有相對的優勢，未必需要努力即可取得競爭地位，而 B 所處弱勢地位亦是權力結構所致。其亦指出

---

得(楊松齡，1998:29-38)。

權力關係不僅是直接的(direct)，亦可是間接的(indirect)；而權力的關係未必是要有所衝突，有些情況是無法觀察到衝突，這是因為 A 與 B 之間其實存在一個重要的角色 C—政府(Stone, 1980:978-990)。

申言之，促參法賦予公共建設所需土地為私有土地者，由政府或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購，價購不成得依法辦理徵收。倘若民間機構逕向所有權人協議價購土地，無異存在 Stone(1980:978-990)所指出，權力不僅是一種意圖，亦是一種立場的呈現，民間機構與所有權人間存在間接之權力關係。亦即民間機構與所有權人而權力的關係未必是要有所衝突，有些情況是無法觀察到衝突，這是因為民間機構與所有權人之間其實存在一個重要的角色—政府，即當民間機構與所有權人協議價購不成時，政府得依法辦理徵收。

依據 Potter(1988:149-164)之觀點，當存在權力不平衡(imbalance of power)時，如何才能在個人及集體意義上增進公共利益，理論學者曾提出之五大指導要素(Denhardt and Denhardt, 2003: 61-62)，即以可及性(access)來決定誰擁有什麼，這不僅是個人權利問題，亦為一政治責任問題，政府應該向公民提供其參與所能得到的選擇(choice)，以及決策的原因和內容所能得到的訊息(information)，並應在適當條件下保有補償(redress)，使其享有代表(representation)以廣泛地展開參與決策諮詢。Vaughan and Buss(1998:62-63)直接指出，「政府限制私有財產而無適當之補償」和「並未考慮委託政策或計畫權力(delegating policy or program authority)的成本和效益」是政策分析中常見的錯誤。Denhardt and Denhardt(2001:23)曾引述經濟合作與發展組織(OECD, 2001)對於市民即是夥伴關係之論點，政府與公民間具有三個層次的參與互動關係，包括訊息(information)，政府為公民提供訊息的單向關係；諮詢(consultation)，公民給政府提供回饋訊息的雙向關係；積極參與(active participation)，是以政府與公民合作為基礎的關係，認定公民在議程的建立、政策選擇的擬定及政策對話形成中，具有平等的地位。Beisheim(2005:331)更提出，經由「參與式治理」(participatory governance)將利益相關者納入參與決策過程，運用其特定的知識和偏好以制定解決方法，強化治理的影響度和有效性，使其更具公平、審慎和負責。因此，在參與式治理之思維下，政府除以徵收補償方式取得開發土地外，更須立足於提高所有權人自由選擇的範圍，建立所有權人在理性基礎上的自由選擇集，這自由選擇集在政治上可視為民主參與能力，在經濟上則為市場參與能力。

由於捷運場站所需土地規模於「工程需要」和「開發事實」之間存在差距，使得行政權力的運用產生「自由裁量權」(discretion)的問題，亦即在法律框架內權力的不同運用<sup>44</sup>，可能產生不同利益分配，凸顯政府因公共利益，而以行政權

<sup>44</sup>Black法律辭典(1973:1053)曾提出三種有關權力的法學定義，(1)權力是作事之權利、職權、能力或權能，即權力是授權人自身合法從事某行為之職權(authority)；(2)權力是在法律關係中之一方以一定作為或不作為改變此關係的能力；(3)權力係為自身利益或他人利益，處理動產、不動

力市場化之運作，自由裁量剝奪所有權人之財產權。惟法律上之權力合法性<sup>45</sup>，在憲政主義(constitutionalism)理念下，Hurst(1982:97)認為應具備二大要素，即要求理性地行使權力，權力擁有者至少應依據相關事實和價值的理性判斷以選擇目標，並且選擇合理的手段以實現該目標；另一要求即是擁有和行使權力者，對於生活於該權力體系中之個體，保有相互一致的價值和尊嚴，且行使權力之目的應與對個體生活質量的標準相互協調。且Harrison and Dye(2007:200)指出，在憲政主義的信念下，政府的權力應該是有限的，執行政府權力的人應該受到更高的法律限制，是憲法在治理政府，在於界定政府的職務與機構的權限，規範政府如何運作，並保障公民的自由。誠如楊松齡(1998)認為憲法上財產權保障之主要目的，主要在於確保財產權人能擁有其財產，藉以抗拒不法之侵害，其首要並非物的保障，而是權利主體的保障，亦即是個人人格自由之保障及發揚。因此，捷運場站所需土地之思維，理應回歸憲法第 23 條所規定「所必要者」之概念，避免假公益之名行專斷、恣意侵犯之實，方符合憲法保障人民財產權之意旨。

### 三、徵收土地開發之代理與權力交互關係

Schneiderei and von Weizsacker(2005:307-310)在《民營化和協商民主》(Privatization and Municipal Democracy)一文中，援引《奧爾堡憲章》(Aalborg Charter,1994)主張有助於重建地方民主的三項措施，其一，透明與訊息：有關民營化的目的與方法、有關公共建設預期經營者或所有者對消費者權益的影響，以及有關公共服務之未來政治權利。其二，授權與參與：強化公民在政治上的專門知識及政治意識，使其理解及履行作為公民的角色，並提供公民參與的機會。其三，監管：儘管責任被授權，地方政府仍須負責監管，直至賦予民間機構之特許權終止。惟在缺乏具有絕對威權、統一的價值體系的後現代社會，政府的政治和行政執法皆為不同利益主體關注的焦點。在公平正義和經濟利益的矛盾下，出現公共價值在選擇上產生自由度問題，這代表政府如何運用權力，會依其價值觀而定。

在經濟效益價值取向下，功利主義<sup>46</sup>(Utilitarianism)已成為行政權力運行的價值判斷標準，在政府公共政策的制定和評價過程中，立足於主流地位。亦即公共價值的取向所呈現的是功利論所追求的交易價值，將個人利益與公共利益以商品經濟化緊密結合，誠如公共選擇學派Buchanan(1975:225-230)指出，在公共決策

產或賦予某人處理他人利益之自由或職權。

<sup>45</sup>Huntington(1981:211)曾提出，政府合法行使權力可能出現職權濫用與職權侵蝕之缺陷。「職權濫用」(misuse of authority)係指政府行使權力方式不再被社會視為合法，即權力領域跨越合法的權限，涉及政府行為的變化；「職權侵蝕」(erosion of authority)係指合法的權限內縮於權力領域，涉及社會規範的內容或社會對遵從規範之變化。儘管途徑不同，惟二者皆導致合法性和權力的分離，權力行使不被合法性所接受。

<sup>46</sup>功利主義之特徵包括，結果主義(僅依據事件結果狀態的好壞，來判斷行為、規則或制度之所有選擇變量正確與否)、福利主義(僅依據效用訊息來判斷事物狀態的好壞)及總合排序(僅依據總效用來判斷效用訊息)(Sen and Foster, 1997)。

中，實際上並不存在依據公共利益進行選擇的過程，而只存在各方特殊利益主體間之「締約」過程。亦反映Molotch(1976:309-330)所倡議之都市成長機器(Growth Machine)概念<sup>47</sup>，主張都市發展是受制於土地開發的菁英人士所掌控，尤其是在抬高房地產和土地價值上有其利益的食利階級(rentier class)，視公共建設所需土地為商品，強調交易價值，反對任何使用價值的介入<sup>48</sup>，且Domhoff(1986:53-73)認為成長機器的核心人士掌控了政治領域，決定公共政策方向<sup>49</sup>。

以民間參與台北捷運環狀線計畫為例，擬由政府以公權力向所有權人徵收29.4公頃土地，除捷運路線段土地由政府出資約11.7億元取得外，其餘場站土地由民間機構出資約67.3億元購地，作為商業性質之土地開發。依據臺北縣政府2005年4月所擬「徵求民間機構參與興建暨營運臺北捷運系統環狀線計畫(第一階段路線)土地開發合約(草案)」，其中各場站之開發土地規模及開發強度，表述如[場站;規模(公頃),建蔽率(%),容積率(%) ]所示，包括[Y7站及機廠;11.98,70,400]、[Y8站;0.38,70,600]、[Y9站;0.12,75,400]、[Y11站;0.24,70,400]、[Y12站;0.17,70,400]、[Y13站;0.19,70,400]、[Y14站;0.46,70,600]、[Y16站;0.11,75,400]及[Y19站;0.24,70,400]等9處，擬將場站土地開發收入挹注建設成本，期能提高財務自償能力達至民間機構得以參與之門檻<sup>50</sup>。亦即經由超額徵收捷運場站土地規模，交付民間機構實現超額之交易價值，尤其位於都會車站之毗鄰土地，伴隨著龐大的土地開發利益，被地方政府視為振興城鄉發展的大利多，而輿論報導<sup>51</sup>卻認為該民間參與捷運建設已不是單純的捷運建設，恐已結合地方派系精英與資本集團，涉入土地開發利益糾結之中。

<sup>47</sup>都市是個「成長機器」之觀念，其先驅不僅見於政治經濟學領域，亦出現在菁英理論，因為它強調掌握主要金融和政治資源，以便影響都市政策形成的重要性，在方法論上，它強調個案分析，強烈關注地方脈絡，以及「由下而上」取向研究之政策形成(Parker, 2004:126)。

<sup>48</sup>成長機器開發商及企業家是都市成長的主要支持者，其在將都市土地和空間轉化成商品的過程中扮演著重要的角色。Logan and Molotch (1987)引用Harvey(1973)之觀點提出，正如資本主義制度下任何形式的商品一樣，都市具有二種價值，一種是以市場為基礎的交易價值，另一是以住民對財貨使用的使用價值。事實上，此區分首次於Marx在分析現代資本主義制度下商品的實質及其產生原因時論及。爰此Logan and Molotch(1976)認為，都市的土地和空間其實正經歷一場重大的商品化過程，而法律的制定和地方治理，都是為了獲取交易價值，有時此種行動是在追求使用價值的表象下進行(Orum, 2001:150-151)。有關使用價值(use value)與交易價值(exchange value)不同特點在於，前者係財貨在直接用途上對經濟人具有其價值之意義；而後者則經由犧牲財貨轉而間接支配其他財貨所能提供之滿足慾望需求(Menger, 1981:chap.6)。

<sup>49</sup>Allio et al. (1997:319-348)認為，由於民營化主張者受到追求經濟效率的激勵，對政治動機在公共政策制定過程中不覺其重要性，因而民營化的政治理論尚未引起相當的重視。且Allio et al.(1998:120-150)更直接指出，民營化中最具政治敏感性的問題即是資產如何分配，因民營化意謂著將財產權從集體或公共手中轉移至私人的手中，這亟須權衡經濟效率與社會公平。

<sup>50</sup>本案行政院所核定之財務計畫其自償能力為53.2%(蕭肇安, 2005:1-20)，符合促參法所規範政府支付投資價款額度不得高於民間投資興建額度之負擔原則。

<sup>51</sup>可參酌2005年9月23日聯合報載標題「北縣BOT土地開發被疑選舉綁樁：臺北捷運環狀線改民間出資政府徵地，開發利益120億引發選前炒地皮綁樁疑慮」，及2005年9月24日聯合報載標題「臺北捷運環狀線BOT，學者轟：圖利廠商—政府徵地、民間出資、形同搜刮地主」等相關輿論。

誠如Dear(2000:118)所指出，規劃與權力相關，其所取得之結果係為滿足社會中權勢代理人的目的，由於代理人並非簡單一致的，亦即存在與權力利益的衝突，而其目的之多樣性最集中於土地使用問題上，這多樣性反映不同代理人存在意圖性(intentionality)的差異。再者，Hillman(2003:417)認為，倘若決策者為特殊利益團體提供差別待遇，而使該利益團體因公共政策受益，同時造成他人受損，則此政策是不符公共利益。Vaughan and Buss(1998:10)更直接指出，儘管政策被冠以公共利益為名，而其本質無不與利益有關，政策分析者應了解政府是如何創造利益，而各種團體又如何謀取這些利益。審視在促進民間參與公共建設政策下<sup>52</sup>，政府將扮演行政人和經濟人雙重角色，而於行政作為中可能存在雙重效應，其一是「權力的偏差<sup>53</sup>」，在推動捷運建設提升經濟效益下，經由調整行政權力的結構與運行方式，捷運建設所需土地徵收途徑出現自由裁量空間，並在長期行政體制運行下，政府已循制度的路徑依賴「開創性」地擴大運用向所有權人徵收土地權力。其二是「能力的弱化<sup>54</sup>」，在民間機構扮演「代理人」的角色下，因應財務自償需求所劃設捷運建設土地規模，並執行土地開發，惟雙方存在對土地開發市場資訊不對稱，民間機構在追求最大利基及隱藏保留預期收入下，將選擇可創造最大收入之土地規模。

民間參與不可避免導致巨大訊息不對稱問題，政府必須對所有權人資產和財產權作出正確的界定、評估，以及在透明條件下進行移轉(Fukuyama, 2004:18)。依據自由市場經濟 Vienna and Chicago 兩大學派，咸主張私有權不可侵犯，認為私有產權是交易、正義和社會進步的基礎，將政府職權限定於保衛國家、私人財產及有選擇之公共事務上，並反對企業福利主義(corporate welfarism)和特權(special privileges)，確保所有人擁有財產、使用財產和交易財產的權利(Skousen, 2005:3)。Malloy(2000:49)從法律與市場經濟理論之觀點認為，在社會交易的過程及關係中，誰與誰交易、交易什麼、交易條件、那些人參與交易及那些人被排除在外，這些問題對於理解社會相當重要。其並指出儘管市場是一種自由交易，但政府的參與度在不同的社會中及不同理論框架下的影響不盡相同，在市場交易中之關係網絡及制度變遷，所帶來的意義和價值應予正視。

因此，在促進民間參與公共建設土地取得及開發制度下，徵收捷運場站土地開發之代理與權力交互關係其意義和價值在於，民間機構與政府可經由市場機制

<sup>52</sup>同註2。

<sup>53</sup>或可稱為「權力異化」，係爰引Knox and Pinch (2006:chap.10)認為，在解釋越軌行為時，異化概念更有豐富的社會政治意涵。廣義而論，異化是以無力感、不滿足感、不信任感，以及被現行的財富與權力分配(distribution of wealth and power)所遺漏之感受為特徵，此感受產生於人們在社會政治經濟體制下的經歷。人們感到異化，乃因為他們覺得這些制度結構阻礙其有效參與(effective participation)，或是因為無法滿足其個人需求而不贊同這些制度。

<sup>54</sup>誠如Knox and Pinch (2006:chap.5)認為，政府越來越趨向於私部門，經由各種公私合夥(public-private partnerships)的形式尋求資本以進行經濟與社會投資，並更加重視經濟開發，而非重視政府自身所能提供之服務和職能，這種都市企業家化(civic entrepreneurialism)將導致投機性之都市管理，強調那些被視為能夠大幅提升不動產價值之建設。

及公共利益的結合，試圖合理化將所有權人對土地之使用價值，交付民間機構轉換成交易價值的商品。申言之，民間機構擁有特許代理資格，透過市場機制運作執行捷運建設，但由於政府與民間機構存在市場訊息不對稱之關係，政府無法完全控制民間機構之獲利或財務需求，衍生委託代理問題。為滿足民間機構獲利或財務需求，政府可藉由捷運建設所需土地之名，向所有權人行使公權力擴大徵收捷運建設所需土地，將所有權人擁有對土地的使用價值，透過捷運建設將土地轉換成交易價值的商品，並經由特許代理關係，政府將捷運建設所需土地交付民間機構於市場機制下開發收入，亦即所有權人喪失自行對土地開發之權益，衍生權力不平衡之宰制問題(詳圖 3-4)。亦即，此代理與權力交互關係已凸顯民間機構藉由政府行使徵收土地之權力，擴張對捷運建設所需土地之規模需求，而產生任意剝奪所有權人之權利之疑慮，勢將使得財產權不具確定性。

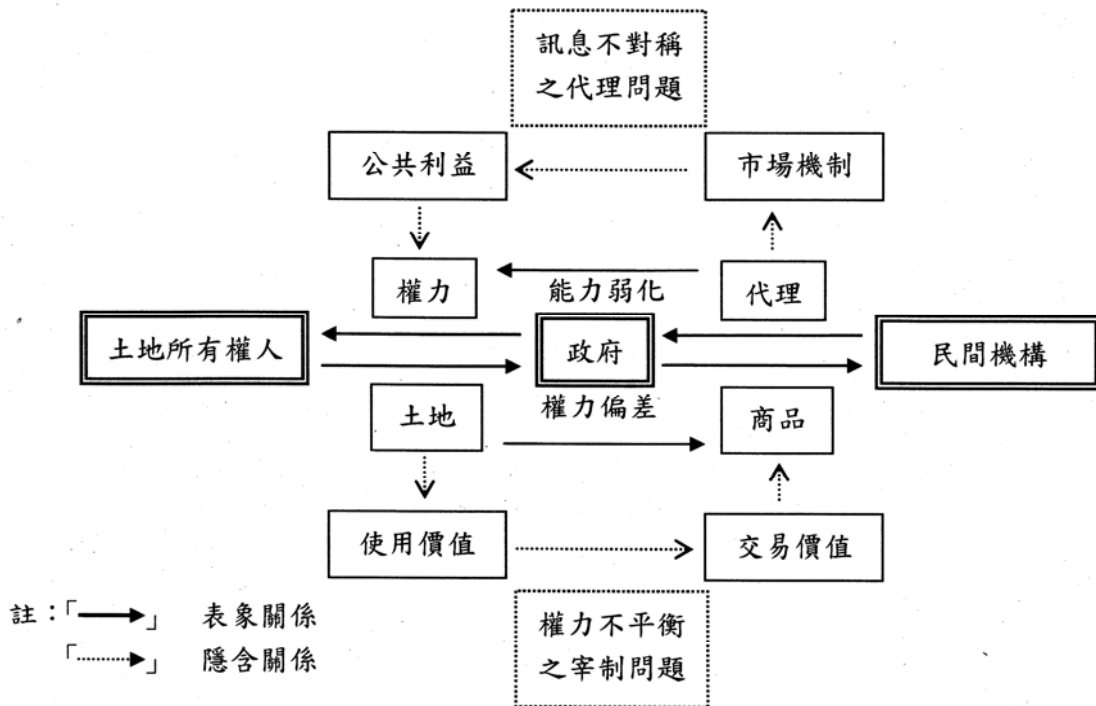


圖 3-4：徵收捷運場站土地開發之代理與權力交互關係示意圖

資料來源：本研究研擬



### 第三節 代理與權力交互關係下之資源配置效率

在促進民間參與捷運建設制度下，經由市場機制進行土地開發之意識型態，存在代理與權力交互效果，土地的意義被簡化成民間機構在市場交易價值下的「商品」，衍生政府與民間機構存在代理問題，且政府與所有權人間存在權力宰制問題，因此如何詮釋土地資源配置效率問題，本節謹從代理與權力交互關係，進行政府、民間機構及所有權人三方對於資源配置效率之評估，暨資源配置效率之制度的賽局均衡觀論之。

#### 一、代理與權力交互關係下之資源配置效率的省思

Grafstein(1988:577-578)認為，由於制度決定利益分配模式，制度重新設計就可能發生對不同利益團體間之權力鬥爭。制度這一核心悖論，既是「人類的產物」且其「本身即是社會力量」(Lowndes, 2002:90-108)。Caporaso and Levine(1992:149)亦認為，制度是設定、排斥或允許某特定行為的規則和程序，當政治制度(political institutions)運用至經濟時，可以確定交易目標、支配交易過程的規則，以及責任和利益有關的財產權。而政治制度的政治性在於國家(政府)權力的運用，以及執行其所規定的行為和強制形式。Nozick(1974:ix;167-174)曾論證，一旦某人正當地取得資格身份、捐贈或所有物(財產)，即使國家出於幫助他人為目的而剝奪另一人的所有物或徵收其資格身份，皆是非正義的(unjust)。因此，為了再分配(redistribution)目的的徵收制度和社會福利制度都是非正義的，這些制度對於該所有權人之身體權利、努力權利及財產權利，無異是一種無正當性理由的侵犯。

Schmid(1987:4)亦指出，現代福利經濟理論無法闡明對於A的利益建立在B之上的爭論，僅接受要素分配和檢視分配的變化是否改善福利，迴避了權力(power)的問題，亦即並無提出重要的分配問題，僅在個人主義(individualism)和Pareto改善(Pareto-improvement)面向上取得認同<sup>55</sup>。其(1987:211)主張，權力衝突的公共解決方能決定效率(what is efficient)，任何要素或財貨的變動被其中一方所拒絕時，應視為Pareto惡化(Pareto-worse)，而在Pareto惡化下所造成之財貨變動若非涉及偷竊(theft)，即是涉及財產權(所得)之新的政治性分配(political distribution)。

再者，Caporaso and Levine(1992:132)提出效率可作為一種規範標準，用以衡量不同的選擇、分配和配置，並作為其決策為何如此配置資源。其以Pareto最適概念提出，任何進行重新分配(從某人手中拿取，又送予另一人)的政策，都違反Pareto準則<sup>56</sup>。其(1992:159-160)亦指出，Pareto最適標準與權力之關係，二者相輔

<sup>55</sup>Kaplow and Shavell(2002:16)亦認為，當政策使得一些人獲利而另一些人受損時，即該項政策影響收益及福利之分配，福利經濟學方法即是對分配進行判斷，惟其評估仍只建立在政策影響個人福利之基礎上。

<sup>56</sup>Pareto準則係指一部份人情況改善，而同時沒有人情況惡化時，即是一個好的變遷之社會福利

相成，彼此強化，依據Pareto最適標準，任何人的情況都不會惡化，如果確實如此，就得從權力關係中去除使人惡化(worse off)的威脅。Hoffe(1995:40)認為，對於因強制權力而受損害者而言，具有強制權力的社會制度，其特徵即是強制，社會制度成為強權，因而在受損害者看來就是非法的作為。亦即，強制權力的合法化決定於受損害者的利益，強制權力只有在帶給受損害者利多於弊時，才是合理，爰進而提出分配性(distributive)利益準則，而非總體性(collective)利益，即對每個人都有利之財貨，完全可以經由交易得以實現，可以表現成交易雙方相互有利。申言之，作為國家機器的政府權力，在支配性情況下內嵌於社會體系再生產的過程中，所有社會體系可視為支配的表現形式。而支配即是控制模式，存在於制度之中並經由制度規則呈現出來，亦即支配(domination)有賴於權力的制度性調解(institutional mediation)。

誠然捷運建設可增進總體性利益，惟民間參與捷運建設場站土地開發制度賦予政府行使之權力，仍以依據土地徵收條例第 30 條規定辦理土地徵收，徵收價款係按照徵收當期之公告土地現值加成補償。就實務執行面而論，徵收價款往往低於市價或願意接受的價格，因此造成所有權人潛在利益減少，導致政府徵收土地往往伴隨所有權人抗爭事件，更遑論政府向所有權人徵收場站土地交付民間機構開發，無異是一種非正義之利益分配。爰引 Hillman(2003:417)所論，倘若滿足 Pareto 準則，民間機構得到改善而不造成他人情況惡化，其不反對政策上為民間機構提供利益，惟反對民間機構得到改善是以他人為代價。亦誠如 Coate(2000:437-455)所提出，當面對一項特定的政策變遷(policy changes)時，不論是否新增加之社會價值超過所損失之社會價值，或受益者是否對受害者予以補償，而是應正視具有相同分配效果的替代性變遷，如果不存在較佳之替代性變遷方案，方能斷定該項政策變遷所帶來的分配變遷才是合理的方式。Cooter and Ulen(2000:164)更直指，以市場價格給予補償的要求並不能防止此權力的濫用，因為所有權人的主觀價值超過補償的市場價格，若政府欲補償所有者的主觀價格，政府必須購買其財產而非徵收。

關於土地徵收補償與資源配置效率之論點，林森田(1996:275-277)認為政府提供公共設施，若以市場價值或低於市場價值之公告現值為補償標準，徵收私有土地以取得公共建設土地，除了會造成所有權人之使用價值與交易價值差距的社會成本外，亦將因低估土地之機會成本，而引起使用過多的土地，或過度擴充公共部門的規模等資源配置之效率問題。Posner(2003:56-57)在其所著《法律的經濟

---

增加。儘管Pareto準則已被廣泛接受，但在處理有些人情況改善，且同時有人情況惡化時，仍有困難。然而，在資源配置及收入分配方面，Pareto準則對很多問題而言，仍是具有充分的價值基礎(Ng, 2004:chap.2)。再者，Kaplow and Shavell(2002:56)亦認為，儘管Pareto準則在大部分實際情況下無法直接作為政策的選擇，但其對於政策決定仍具有相當地指導性意義。此外，Posner(2003:10-16)在其所著《法律的經濟分析》(Economic Analysis of Law)一書中亦指出，Pareto準則是所有相關的人都一致同意，適用性很小，故在該書中採用Kaldor-Hicks之效率概念。然其亦證明，此係為試圖估算在自願交易已是可行的條件下，是否會得到Pareto最適。

分析》(Economic Analysis of Law)一書中提出，對於國家徵用權( eminent domain)應予正義的補償(just compensation)才能防止政府過度使用徵用權，避免政府為降低其他較高成本之財貨的投入而過度使用土地資源。申言之，在民間參與捷運建設場站土地開發制度下，政府超額徵收捷運建設所需土地，並交付民間機構進行開發，以達民間參與之財務自償門檻，是以過度剝奪所有權人對土地開發之權益，勢必影響資源配置效率。亦即此制度涉及政府滿足民間機構財務需求而對所有權人施以權力之作用，誠如 Schmid(1987:217)所論，此並非各方都認同的財貨變動，其隱含一種擴大化之財產權再分配(imply a redistribution of property rights which is larger than necessary)。爰此，本研究認為推動民間參與捷運建設場站土地開發制度，實有必要以代理與權力交互關係，從政府取得所需土地規模、滿足民間機構開發收入及所有權人權益潛在利益減少之三方關係，重新詮釋資源配置效率問題。

## 二、代理與權力交互關係下之資源配置效率之評估

促進民間參與捷運建設係以滿足其財務需求為由，政府徵收取得土地開發規模交付民間機構進行開發，在代理理論假設民間機構屬風險規避者及開發規模報酬遞減法則下，本研究以一般性原則假設捷運建設所需土地開發規模報酬遞減<sup>57</sup>，即隨開發規模( $Q$ )增加，相對於民間機構開發收入函數( $R_1$ )呈遞增漸減型式之關係( $\alpha_1, \beta_1$ 為參數)如圖 3-5(第 I 象限)和式(3-11)，

$$R_1 = \alpha_1 Q^{\beta_1} \quad (0 < \beta_1 < 1) \quad (3-11)$$

當政府以捷運建設所需土地為由，行使公權力向所有權人徵收捷運建設所需土地，在對土地價值衡量不對稱情況下，隨徵收開發規模增加，相對於所有權人在土地市場價值與徵收補償(以公告現值為基準)之價差損失(以下簡稱所有權人潛在利益減少)函數( $L$ )呈遞增漸增型式之關係<sup>58</sup>( $\alpha_2, \beta_2$ 為參數)如圖 3-5(第IV象限)和式(3-12)，

$$L = \alpha_2 Q^{\beta_2} \quad (\beta_2 > 1) \quad (3-12)$$

<sup>57</sup>同註 40。

<sup>58</sup>關於所有權人潛在利益減少是否隨徵收規模呈遞增漸減型式，本研究爰引林森田(1996:266-278)指出，所有權人對於土地價值衡量不對稱現象可謂之稟賦效果、現狀偏見或厭惡失去(Kahneman, Knetsch and Thaler, 1991:193-206)。因此，面對具有高度開發價值之車站毗鄰土地徵收案，政府依據現行法令採以低於市場價值之「公告土地現值」作為徵收之補償標準，勢將與所有權人需要補償價值差距更大。亦即土地市場價值與徵收補償(以公告現值為基準)之價差，將隨被徵收規模之增加而增加，假定所有權人為單一者，其潛在利益減少將隨徵收用地規模呈遞增漸增型式。

$$\text{亦即, } Q = \left(\frac{L}{\alpha_2}\right)^{\frac{1}{\beta_2}} \quad (\beta_2 > 1) \quad (3-13)$$

將式(3-13)代入式(3-11),即可建立所有權人潛在利益減少與民間機構開發收入之關係,如圖 3-5(第 II 象限)和式(3-14),其彈性係數( $E_1$ )如式(3-15),

$$R_1 = \alpha_1 \left(\frac{L}{\alpha_2}\right)^{\frac{\beta_1}{\beta_2}} \quad (0 < \frac{\beta_1}{\beta_2} < \beta_1 < 1 < \beta_2) \quad (3-14)$$

$$E_1 = \frac{dR_1}{dL} \times \frac{L}{R_1} = \frac{\beta_1}{\beta_2} \quad (0 < \frac{\beta_1}{\beta_2} < \beta_1 < 1 < \beta_2) \quad (3-15)$$

從彈性<sup>59</sup>的觀點而論,由於彈性係數 $0 < \frac{\beta_1}{\beta_2} < \beta_1 < 1 < \beta_2$ ,所有權人潛在利益減少與民間機構開發收入之關係不富彈性(inelastic)。當所有權人潛在利益減少增加 1% 時,相對民間機構開發收入增加 $\frac{\beta_1}{\beta_2} \% (0 < \frac{\beta_1}{\beta_2} < 1)$ ,亦即所有權人潛在利益減少增加程度大於民間機構開發收入增加程度。因此,以剝奪所有權人潛在利益以滿足民間機構開發收入之需求,除不具公平正義原則外,亦恐衝擊資源配置效率。

倘若民間機構進行土地開發時隱藏行動(努力)<sup>60</sup>,假設參數 $\alpha_1$ 不變,則政府可觀察之開發收入函數曲線從 $R_1$ 下降為 $R_0$ ,如圖 3-5(第 I 象限)所示和式(3-16),

<sup>59</sup>經濟效率是否符合Pareto最適之指標,係以雙方對財貨邊際替代率之比較,本研究為進一步衡量雙方變動的反應尺度,故以相對之邊際替代率比值計算,即為彈性之概念。

<sup>60</sup>本研究爰引簡龍鳳、賴宗裕(2006b:169-188)研究,倘若民間機構以高效率的大眾捷運建構都市整體發展型態為主軸,提昇實質生活環境及土地使用效率,以促進產業的成長,創造產業的實質利益,房地產本身的價值亦將相對地提高(Transportation Research Board, 2004:161-179),可視為民間機構之「努力效果」,具有提昇地價之效果。惟在對市場資訊不對稱下,政府無法觀察民間機構的行動,即政府無法完全地控制民間機構「隱藏行動(努力)」,將使得開發收入下降,亦即有/無努力效果之地價收入如圖 3-5 所示。

$$R_0 = \alpha_1 Q^{\beta_0} \quad (0 < \beta_0 < \beta_1 < 1) \quad (3-16)$$

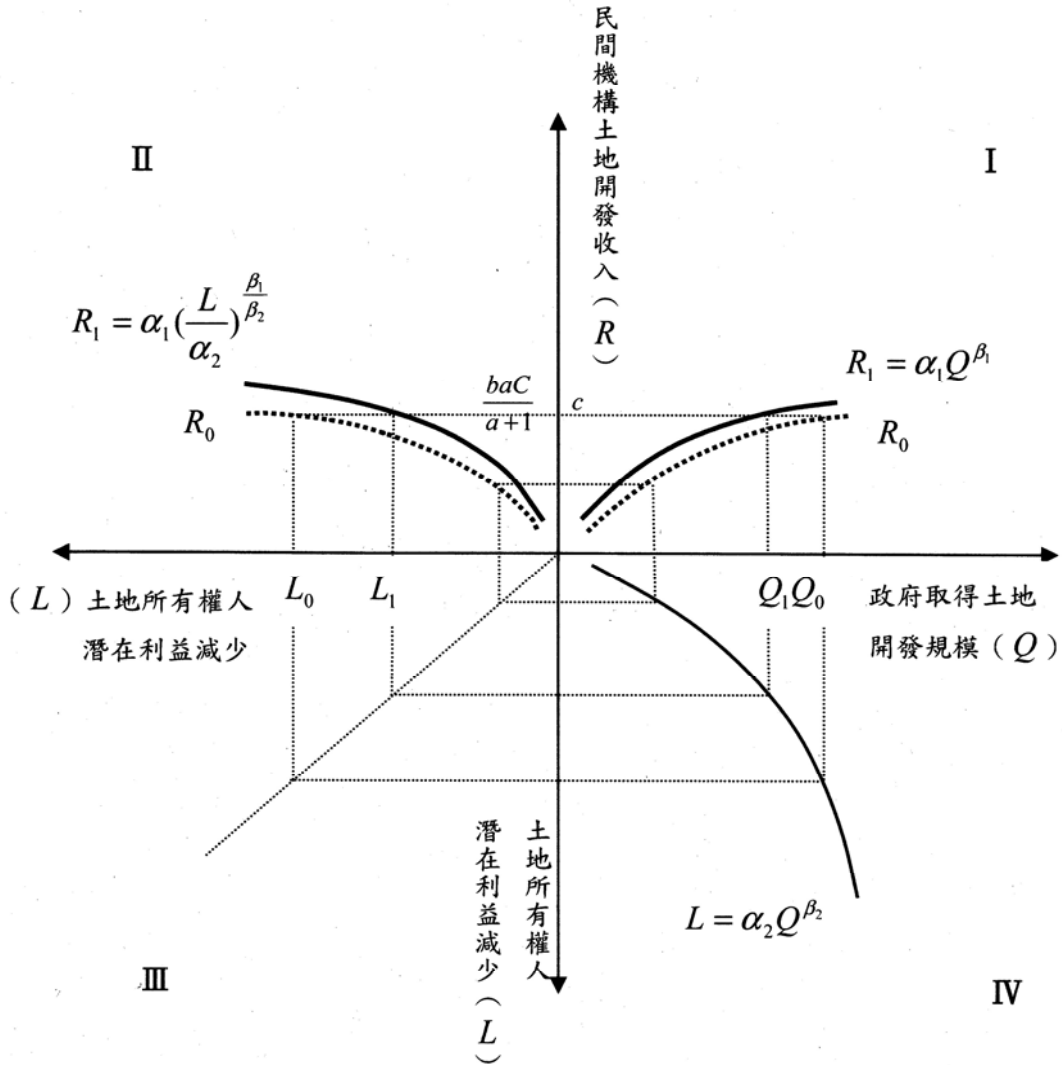


圖 3-5：政府取得土地開發規模、民間機構開發收入及所有權人潛在利益減少之三方關係示意圖  
資料來源：本研究研擬

再者，將式(3-13)代入式(3-16)，即可建立所有權人潛在利益減少與民間機構隱藏行動(努力)開發收入之關係，如圖 3-5(第 II 象限)和式(3-17)，其彈性係數( $E_0$ )如式(3-18)，

$$R_0 = \alpha_1 \left( \frac{L}{\alpha_2} \right)^{\frac{\beta_0}{\beta_2}} \quad \left( 0 < \frac{\beta_0}{\beta_2} < \frac{\beta_1}{\beta_2} < 1 < \beta_2 \right) \quad (3-17)$$

$$E_0 = \frac{dR_0}{dL} \times \frac{L}{R_3} = \frac{\beta_0}{\beta_2} \quad \left( 0 < \frac{\beta_0}{\beta_2} < \frac{\beta_1}{\beta_2} < 1 < \beta_2 \right) \quad (3-18)$$

申言之，在民間機構隱藏行動(努力)下，為滿足其所需開發收入為  $\frac{baC}{a+1}$ <sup>61</sup>(詳

圖 3-5 之 c) 時，政府徵收取得土地開發規模將從  $Q_1 (= \left[ \frac{baC}{\alpha_1(a+1)} \right]^{\frac{1}{\beta_1}})$  增加至

$Q_0 (= \left[ \frac{baC}{\alpha_1(a+1)} \right]^{\frac{\beta_0}{\beta_1}})$ ，衍生所有權人潛在利益減少將從  $L_1 (= \alpha_2 \left[ \frac{baC}{\alpha_1(a+1)} \right]^{\frac{\beta_2}{\beta_1}})$  增加

至  $L_0 (= \alpha_2 \left[ \frac{baC}{\alpha_1(a+1)} \right]^{\frac{\beta_2}{\beta_0}})$ 。再以彈性的觀點而論，由於彈性係數  $0 < \frac{\beta_0}{\beta_2} < \frac{\beta_1}{\beta_2} < 1$ ，

所有權人潛在利益減少與民間機構隱藏行動(努力)開發收入之關係更不富彈性 (more inelastic)。

關聯圖 3-4 及圖 3-5 反映<sup>62</sup>，在民間機構隱藏行動(努力)下，政府與民間機構存在「資訊不對稱之委託代理問題」，隱含相當程度的交易成本。政府倘若剝奪所有權人權益來滿足民間機構開發收入之需求，因而向所有權人徵收「超額捷運建設所需土地<sup>63</sup>」，將衍生「權力不平衡之宰制問題」，更加劇資源配置效率問題。亦即政府以權力剝奪所有權人對土地之使用價值，並交付民間機構從事土地開發所得之交易價值以實現公共利益，存在相當疑慮。

再者，倘若考量政經結盟之結果，正是都會土地點石成金的途徑，其運作係

<sup>61</sup>請參照對應至本(第三)章第一節之圖 3-2 及圖 3-3。

<sup>62</sup>圖 3-4 旨在闡釋政府、民間機構及所有權人三方之代理與權力間交互關係之意涵，然圖 3-5 即在交互關係之意涵下，建立政府取得土地開發規模、民間機構開發收入及所有權人潛在利益減少之三方關係。亦即，圖 3-4 之意涵係作為圖 3-5 模型建立之基礎，而圖 3-5 模型化之推論得以支持圖 3-4 之論述。

<sup>63</sup>由於民間機構有/無努力效果所產生之收入的短缺(從  $R_1$  降為  $R_0$ )，其為滿足原本開發收入需求  $\frac{baC}{a+1}$ ，勢將要求擴大徵收捷運建設所需土地規模(從  $Q_1$  增至  $Q_0$ )，此徵收土地規模之差距  $(=Q_0 - Q_1)$ ，不符徵收「必要性原則」之要件，故稱之「超額捷運建設所需土地」。

結合地方派系精英與資本集團之都市成長聯盟，涉入民間機構進行土地開發利益之中，以土地開發會產生外部不經濟效果為由，向民間機構要求開發影響費及回饋金，屬額外之成本負擔，對民間機構之土地開發利益發生「缺口效應」，為填補開發獲利缺口之沉沒成本，即圖 3-5 第 I 象限之民間機構開發收入必須從  $c$  提高至  $d$ ，即所需土地規模將從  $Q_1$  增加至  $Q_d$  (詳圖 3-6)，延續前揭推論對照於圖 3-5 各象限資訊，將更形擴大「超額捷運建設所需土地」之效果。

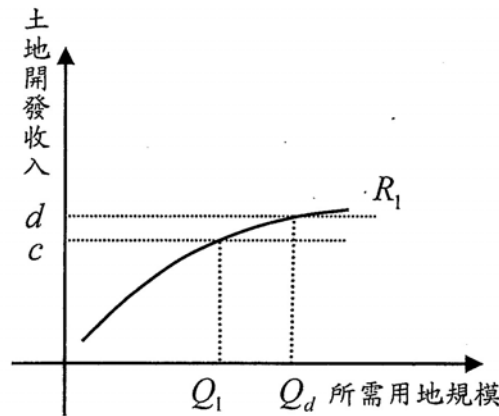


圖 3-6：民間機構獲利缺口效應下所需土地規模示意圖

資料來源：本研究研擬

### 三、資源配置效率之制度的賽局均衡觀

提供捷運建設本為政府之職權，其建設所需經費理應由國家編列預算支應，今因政府財政拮据，為求捷運建設財務自償，向所有權人徵收「捷運建設所需土地」交付民間機構進行開發，亦即由所有權人負擔捷運建設成本，實具違反「財產權剝奪應儘可能最小侵害」之比例原則及必要原則。尤其面對政府與民間機構在土地市場開發資訊不對稱下，恐徵收超額「捷運建設所需土地」，將土地權屬自私有、公有、私用至私利，以挹注本應由國家編列預算實現之捷運建設。因此，當代理與權力交互關係成為捷運場站所需土地的控制者時，所有權人對於土地的使用價值在強勢權力下必然趨於萎縮，更深化政府權力的膨脹及所有權人權益的抑制，土地價值被扭曲將破壞市場競爭的機會及自由選擇下的同意<sup>64</sup>(consensus)，顯然衝擊資源配置效率。

Demsetz(1988:33)認為，任何資源配置機制若要為社會所接受，取決於二大要素，一則，無論資源如何使用，必須充分顯示資源收益之訊息；二則，必須能

<sup>64</sup>Simmons (1976:274-291)提出，「同意」應該是人們有意識且自由的，必須具備三要件，即要有明確的選擇情形、要有一段時間供人們提出不同意見，以及要明確規範提出不同意見的最後期限。

促使人們認真考慮這些訊息。Stone(2002:68-70)指出，「資源配置效率」在於交易即是選擇<sup>65</sup>(exchanges are choices)，個人觀察各種不同的交易，再將可利用選擇及個人偏好之訊息加以匹配，然後選定可帶來「最佳結果」(best results)的交易。由於沒有人會自願參與會產生其損失之交易，並且人們只會參與至少會給一方帶來利益的交易，所有交易必然會導致至少有一方得到利益，但沒有一方遭致損失(即是Pareto準則)。自願交易(voluntary exchanges)將使資源轉變成某種有價值的東西，交易確保資源配置可「達致最大產出」，這意謂可滿足最大需求，或意謂最有潛力轉變成更有價值的財貨。其更進一步論及，何以自願交易被認為具有分配效率，係因人們期望經由交易獲得利益，否則他們不會參與交易，沒有人希望在交易中造成不利；再者，每一項交易除了完成資源的物質交易外，將在原有的資源上獲取更大的價值；最後，假如交易除使個體得到利益外，亦必定使社會作為總體得到利益。亦誠如Posner(2003:9-10)所論，經由自願交易過程，資源將被移轉至依消費者願付價格(willingness to pay)之最高價值使用中，當資源被投入最有價值使用時，即可謂資源得到最有效利用。

Mather(1999:57-58)提出，在自願合作關係中，每位參與人在行動時都應適度地關注對方的利益，倘若為使交易具有互惠互利性，任何經濟交易型契約或合作型契約，並非要求參與人對於對方的利益和自己利益給予完全相等的關注，而是要求對於對方的利益給予適度關注，且必須具有靈活性。其對於每位參與人之意涵在於「只要行動時適度關注並尊重對方之目的，即可利用對方作為實現自己之目的」。亦即反映在Edgeworth-Bowley Box理論上<sup>66</sup>，任何偏離契約曲線(Contract Curve)的情況，視為至少一方不同意交易，必然比雙方同意交易之總效率低。爰此，政府以徵收方式向所有權人取得捷運建設場站土地作為開發，形同非自願之交易關係，嚴重偏離契約曲線，即政府與所有權人間並不存在交易效率(exchange efficiency)。

審視現行法令賦予私有土地參與捷運場站開發制度，包括政府和所有權人合作開發、政府徵收開發、所有權人申請開發等多樣性之土地開發方式，爰引Hoffe(1995:275)主張交易得以實現自身利益，可以利用決策理論及其利益核算之方法，在兩難困境中作出決定，惟決定的結果又取決於對方不明的決定，故得以應用賽局理論分析之。申言之，政府與所有權人達成皆滿意的契約，同意的一致

<sup>65</sup>此觀點早在Barzel(1989:65)所著《財產權的經濟分析》(Economic Analysis of Property Rights)一書中，隱含引入賽局的概念認為，人們獲得、保有或放棄權利是一個選擇(choice)問題。此外，Allen(1997:105-118)認為，經濟產權即是個人在沒有處罰的情況下，具有對財貨行使選擇能力。財產權在經濟學意義上是相對的，其偏向於被維持的，擁有財產權即是維持行使選擇的權利。

<sup>66</sup>在Edgeworth-Bowley Box圖中之契約曲線(或衝突曲線:conflit curve)上的任何一點，均表示A與B參與人，在X與Y財貨間，為補償因放棄X財貨所損失之效用水準，而需增加Y財貨的數量，以使A與B參與人之效用水準保持不變的邊際替代率相等。申言之，契約曲線是滿足交易效率(exchange efficiency)之所有交點的軌跡(林森田，1996:71-72)。另在圖中對於Pareto意涵之闡釋，可參閱Schmid(1987:211-213)及Ng(2004:chap2)。



性即是均衡解，得以運用賽局理論研究制度問題<sup>67</sup>，本質上即是參與人在自身最大化目標及限制條件下，如何達成同意的一致性，形成均衡解的過程。再者，Perman et al. (1996)提出，確定一種最適資源配置(optimal resource allocation)需要一個目標函數或社會福利函數，以便使用合意性(desirability)來排列不同的有效結果(Markandya et al., 2001)。Lane (2000:105)亦指出，源於賽局參與人共同同意的制度將會是有效率的(efficient)，其並引用Barry(1995:51)論點，只有當制度安排能夠由參與人自由同意(freely agreed)時，方是正義的(just)。

Komesar(2001:65)在其所著《法律的侷限》(Law's Limits)一書中更直接指出，資源配置效率取決於「參與的完整性」(completeness of participation)，且單純考慮資源配置效率，無法解決制度上的決策問題，財產權取決於制度間的選擇，財產權隨著制度選擇的不同而呈現不同狀態(Komesar, 2001:16)，制度選擇(institutional choice)問題已顯示單一(single)制度分析的不足，並凸顯比較制度分析(comparative institutional analysis)的重要性(Komesar, 2001:23)。其(2001:113-114)並主張，比較制度分析方能理解制度矛盾的核心問題和關鍵因素，提供解決問題的方向，就土地使用問題及財產權之分析而論，都應關注相關制度的相對能力，這種制度能力(institutional ability)是該制度參與形式(the pattern of participation in the institutional)的函數，而此參與又是參與人數及利益關係等變量的函數。

申言之，唯有運用比較制度分析方法中之制度賽局的均衡觀<sup>68</sup>，經由對捷運場站土地開發方式之參與策略，達成各方自由選擇下之同意，亦即反映在第二章以權力面向省思徵收捷運場站土地開發乙節，所論及所有權人未能充分參與之議題，政府應於計畫階段依大眾捷運法、環境影響評估法及都市計畫法所舉辦之公聽會，配合公開說明已劃定之開發土地範圍及土地開發相關權益事項，即可將所有權人之「陳述性參與」提升至「決策性參與」之自願交易，降低徵收土地開發對資源配置效率之衝擊。

<sup>67</sup>誠如McCarty(2001:347-348)在論及「從賽局理論至制度及公共利益」(From Game Theory to Institutions and Finally, the Common Good)認為，社會環境中無法滿足理性的個人為其自身謀取最大利益而不受他人影響時，為達整體經濟系統之資源有效配置，賽局理論的出現已為個人利益與社會利益間，提供了理性行為的選擇途徑。再者，Fukuyama(2004:32)亦認為，在政治經濟領域中，應關注如何創造引導對好的制度及政策改革需求之條件，大多數研究都在理性選擇政治學下，並在類似於理性最佳市場模型假設條件下進行研究。該等研究係假定在一個穩定的制度框架及不同制度規則之間，進行自發性討價還價，亦即可運用賽局理論來解釋透過談判以達成各種改革協議。

<sup>68</sup>以賽局理論作為制度分析而言，Aoki(2000:12)指出，Schotter(1981)所著《社會制度之經濟理論》(The Economic Theory of Social Institutions)一書，開啟均衡理論方法於制度分析中，近年來已歷經Greif(1994, 1999)、Milgrom et al.(1990)、Greif et al.(1994)、Weingast(1997)及Young(1998)等發展，這種制度的賽局均衡觀(equilibrium-of-the-game view of institutions)，所使用之分析工具皆為Nash均衡概念。

## 第四節 小結

鑑於第二章所論，在以代理理論解讀民間參與捷運場站土地開發、以權力面向省思徵收捷運場站土地開發，及以賽局理論詮釋捷運場站土地開發方式之立論基礎上，隱含政府與民間機構存在代理問題，及政府和所有權人存在權力問題，爰深入分析土地開發之代理與權力交互效果，重新詮釋資源配置效率問題，並擬以土地開發制度的賽局均衡觀，降低徵收土地開發對資源配置效率之衝擊。首先，探討捷運場站土地開發之負擔原則及比例關係，從本業及開發收入之比例觀，以及本業和土地開發收入與開發規模之三方關係論之；其次，分析徵收土地開發之代理與權力交互關係，從開發捷運場站土地之代理觀及徵收捷運場站土地之權力觀推論之；再者，論代理與權力交互關係下之資源配置效率，從代理與權力交互關係，進行政府、民間機構及所有權人三方對於資源配置效率之評估，暨資源配置效率之制度賽局均衡觀論之。綜整推論如次及詳圖 3-7 所示。

**捷運場站土地開發之負擔原則及比例關係之探討乙節**，因促參法及其相關子法中，僅規範政府支付投資價款額度，不得高於民間投資興建額度之「負擔原則」，卻未規範本業收入及開發收入二者間之「比例關係」，因此，在開發收入基本上取決於開發規模上，就**本業及開發收入之比例觀**而論，負擔原則之式(3-3)及比例關係之式(3-5)，交集所構成之區間(詳圖 3-2)，即為同時滿足負擔原則及比例關係之可行組合區間，且在自償能力為 $b$  ( $0.5 \leq b \leq 1$ )時，其間之任何一點座標為 $(\frac{bC}{a+1}, \frac{baC}{a+1})$ ，表示本業及開發收入組合集。即可推論此可行組合區間之最大

開發收入為 $\frac{aC}{a+1}$ ，所對應之本業收入至少為 $\frac{0.5C}{a+1}$ ，方能達到比例關係之最低門檻。

就**本業和土地開發收入與開發規模之三方關係**而論，將式(3-6)分別代入式(3-3)與式(3-5)，所得式(3-9)與式(3-10)之交集，即如圖 3-3 第IV象限顯示開發規模與本業收入存在可行組合區間，在可行組合區間下，依捷運建設所預擬達至之自償能力，可經由本業收入推算所需開發規模，抑或在可開發規模推算捷運建設所應有之本業收入。

**徵收土地開發之代理與權力交互關係乙節**，審視促參法所規範之「公共建設整體計畫所需土地」，本質上是將「捷運場站開發土地」視為捷運場站所需土地之一部，賦予政府以徵收方式向所有權人取得開發土地，並提供民間機構從事開發，就**開發捷運場站土地之代理觀**而論，由於「甄審評決」招商階段存在逆向選擇問題，爰應先檢視所需土地開發規模與挹注金額之關係是否具合理性，避免民間機構為求挹注需要及滿足隱藏保留預期收入，而將捷運建設所需土地規模不當地擴張；而於「簽約議約」執行階段存在道德危機問題，爰應先檢視開發規模、收入與隱藏保留收入間之關係，避免衍生代理協商成本。就**徵收捷運場站土地之權力觀**而論，在捷運場站所需土地徵收制度中，已形塑政府擁有權力或所有權人

缺乏權力的總和之權力的第三個面向。即理應思考經由「參與式治理」，以立足於提高所有權人自由選擇的範圍，建立所有權人在理性基礎上的自由選擇集，在政治上可視為民主參與能力，在經濟上則為市場參與能力。就**徵收土地開發之代理與權力交互關係**而論，由於民間機構擁有特許代理資格，透過市場機制運作執行捷運建設，但政府與民間機構存在市場訊息不對稱之關係，衍生委託代理問題。為滿足民間機構獲利或財務需求，政府向所有權人行使公權力擴大徵收捷運建設所需土地，將該土地交付民間機構於市場機制下開發收入，亦即所有權人喪失自行對土地開發之權益，衍生權力不平衡之宰制問題(詳圖 3-4)。

**代理與權力交互關係下之資源配置效率乙節**，在促進民間參與捷運建設制度下，經由市場機制進行土地開發之意識型態，存在代理與權力交互效果，土地的意義被簡化成民間機構在市場交易價值下的「商品」，衍生政府與民間機構存在代理問題，並與所有權人間存在權力宰制問題，就**代理與權力交互關係下之資源配置效率的省思**而論，民間參與捷運建設場站土地開發制度賦予政府向所有權人徵收場站土地交付民間機構開發之權力，無異是一種非正義之利益分配，此制度涉及政府滿足民間機構財務需求而對所有權人施以權力之作用，並非所有權人所認同的財貨變動，應視為 Pareto 惡化，即是涉及財產權之新的政治性分配，其隱含一種擴大化之財產權再分配，影響資源配置效率。就**代理與權力交互關係下之資源配置效率之評估**而論，在政府、民間機構及所有權人三方之代理與權力間交互關係下(詳圖 3-4)，所建立政府取得土地開發規模、民間機構開發收入及所有權人權益潛在利益減少之三方關係(詳圖 3-5)，顯示政府倘若剝奪所有權人權益來滿足民間機構開發收入之需求，因而向所有權人徵收「超額捷運建設所需土地」，更加劇資源配置效率問題。就**資源配置效率之制度賽局均衡觀**而論，鑑於資源配置效率取決於參與的完整性，在參與交易即是選擇之意涵下，參與人得以觀察各種不同的交易，再將可利用之選擇及個人偏好之訊息加以匹配，然後選定可帶來最佳結果的交易。亦即可運用比較制度分析方法中之制度的賽局均衡觀，經由對捷運場站土地開發方式之參與策略，達成各方自由選擇下之同意，即可將所有權人之「陳述性參與」提升至「決策性參與」之自願交易，降低徵收土地開發對資源配置效率之衝擊。

**綜上所論**，因促參法及其相關子法中，僅規範政府支付投資價款額度，不得高於民間投資興建額度之負擔原則，卻未規範本業收入及開發收入二者間之比例關係，使得開發收入肩負起提高財務自償能力之目的性任務。由於民間機構擁有特許代理資格，透過市場機制運作執行捷運場站土地開發，但政府與民間機構存在市場訊息不對稱之關係，為滿足民間機構獲利或財務需求，政府向所有權人行使公權力擴大徵收捷運建設所需土地，將該土地交付民間機構於市場機制下進行開發，亦即所有權人在缺乏參與情境中喪失自行對土地開發之權益，衍生行政權力宰制問題，涉及財產權之非正義的政治性分配，即為非各方自由選擇下的同意，在 Pareto 惡化下勢將影響資源配置效率。鑑於資源配置效率取決於參與的完

整性，在參與交易即是選擇之意涵下，參與人得以在自願交易下來選定最佳結果，即可運用比較制度分析方法中之制度的賽局均衡觀，經由對捷運場站土地開發方式之參與策略，達成各方自由選擇下之同意，即可將所有權人之「陳述性參與」提升至「決策性參與」之自願交易，降低徵收土地開發對資源配置效率之衝擊。

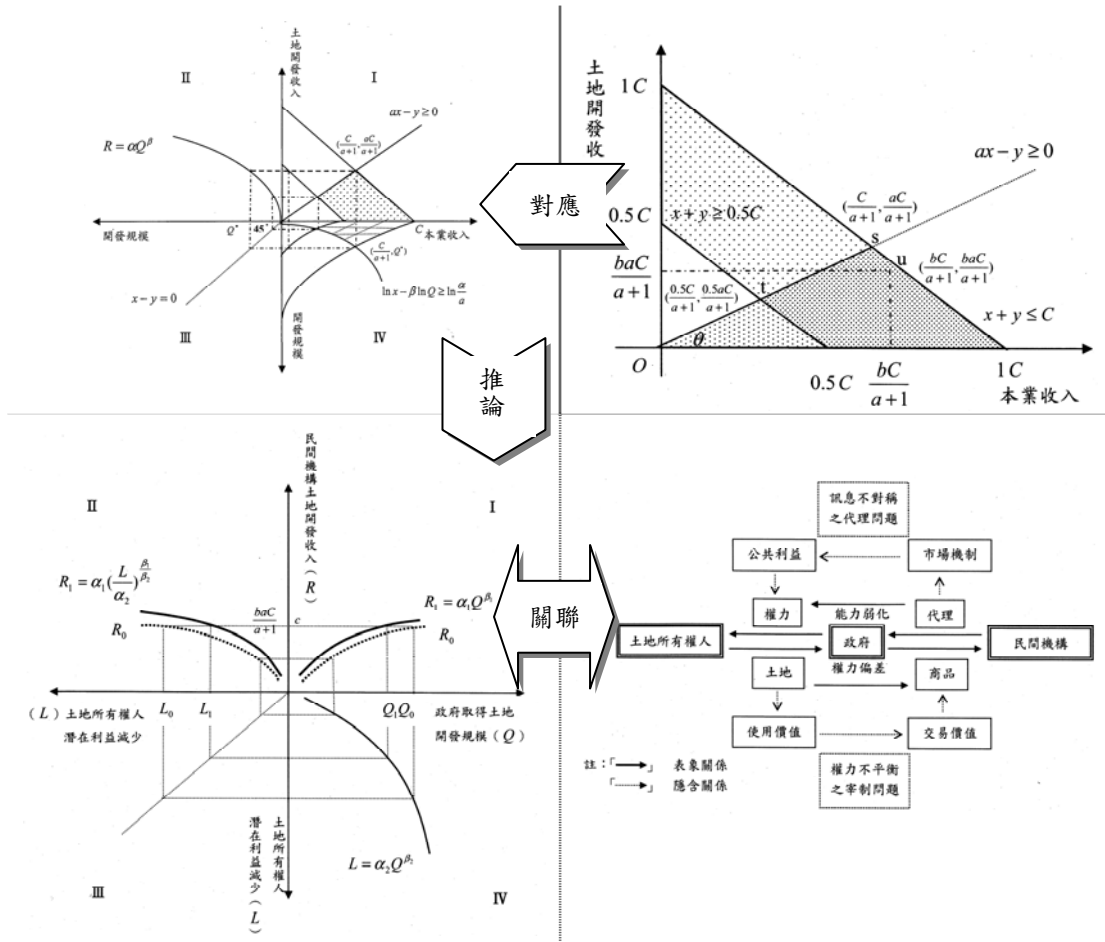


圖 3-7：綜整土地開發之代理與權力交互效果推論示意圖

資料來源：本研究研擬