

## 第二章 理論與文獻回顧

本章主要從「傳統土地使用分區管制」、「彈性土地使用分區管制與開發」、「浮動分區之管制與開發」及「國內土地使用分區管制與開發」四個部分逐步探討，在不同的管制方式下，土地開發之影響與成效。第一節從傳統土地使用分區管制之發展進行探討；第二節研究由傳統土地使用分區管制轉變成之彈性管制，並瞭解各種彈性土地使用管制實施方法與過程；第三節將重點放在浮動分區如何促進土地開發；第四節探討國內土地使用分區管制與開發方式。

### 第一節 土地使用分區管制之發展

#### 一、土地使用分區管制之緣起

土地使用分區管制約在 1880 年代成立，目的在降低土地使用負面外部性影響，並提高生活環境品質，以解決都市發展問題，之後美、德等各國陸續採用之。如 1885 年舊金山市制訂土地使用分區管制規則，禁止設置公共洗衣店<sup>2-1</sup>；1886 年加州限制舞廳、屠宰場等之設置，普魯士帝國 (Prussian Empire) 於 1891 年通過史上第一個分區管制法案；波士頓在 1904~1905 年間以土地使用分區限制建物高度；洛杉磯在 1909~1917 年以土地使用分區隔離住宅區和工業區，並管制土地使用密度、容積與空地面積，1916 年美國紐約市通過了土地使用分區管制條例；德國亦於 1913 年實施土地使用分區管制。1916 年 Edward Bassett 制訂出全美第一套的綜合性分區管制條例 (Comprehensive Zoning Ordinance) 後，城市各地區被劃分不同的土地使用分區並規範其建築型態。1924 年美國聯邦政府商業部發佈標準分區管制授權法案 (Standard State Zoning Act, SSZA) 進一步授權地方政府實施土地使用分區管制 (劉勝勳，2002)。

1926 年美國法院裁決土地使用分區管制具有法律上的正當性—即受土地使用分區管制限制者不得請求補償。1954 年 *Berman v. Parker* 判決通過後，促使地方政府有權運用分區管制達成其他目的，如景觀維護、歷史古蹟保存等。十九世紀末，加州地區亦利用土地使用分區管制以達隔離效果。因此，過去土地使用分區管制被普遍認為是保護住宅與環境之有效措施，而美國內戰結束後，工業化及移民潮導致都市向外蔓延、擴張，進一步引伸出對工業空間與移民住宅之需求增加，都市地區中零售商業使用之土地價值下降，為了穩定地價以保護私人財產

<sup>2-1</sup> *City of San Francisco v. Yick Wo and Hang Kie* 118 U.S. 256(1886)

權價值，地方政府開始介入土地使用，使得土地使用分區管制備受倚賴。但由於缺乏指導性功能，因而在早期土地使用分區管制儼然成為防止相異之社會階級或種族混合之排他手段（陳銘偉，2004；陳博雅，2003；劉勝勳，2002）。

隨著時間的變遷，土地使用分區管制正被普遍應用著，在美國卻產生了另一種問題—憲法保障人民財產權之意旨與土地使用分區管制人民之財產是否有衝突，因此兩者之間如何平衡，成為另外一個爭議課題。最後在 1926 年紐澤西州最高法院判決「歐幾里德村莊與 Amber 不動產公司 (Village of Euclid v. Amber Realty Co.) 訴訟」後，進一步確立了土地使用分區管制在美國實施之合憲性與合法性，即土地使用分區管制之實施目的，在於消除或避免不相容土地使用所產生之負面外部性影響或公害，在此前提之下，為維護社會大眾之公共安全、衛生、道德與提昇人民福祉，土地使用分區管制應具有法律上之正當性。

然而實施已久的土地使用分區管制在未配合社會變遷逐步修正之情況下，逐漸發生管制僵硬、缺乏彈性、難以保護環境脆弱地區的問題，以及不動產市場供需不均、地價高長、一般評價住宅短缺等問題，顯示以往傳統的土地使用分區管制措施已無法有效解決市中心衰頹與郊區化問題，因此在制度的演化中，逐漸促使傳統土地使用分區管制趨向彈性、多樣性與地方化之發展趨勢。

## 二、土地使用管制的理論

### (一) 經濟學之角度

林森田 (1996) 指出土地市場若是完全競爭市場，則每一塊土地由按照付租能力最高者取得並做適當使用，達成柏拉圖之最適境界。但外部性效果卻使得土地市場之價格機能無法正常運作達到柏拉圖之最適境界 (Pareto Optimum)，從而產生政府干預之理論。政府採用之措施不外乎以法令、稅收及預算支出進行調配，最常採用的即為「土地使用分區管制」。亦有論者以「公共選擇理論」(The Theory of Public Choice) 提出不同的看法強調市場完全失靈時，政府始應介入，因公部門有其本質上之缺陷，如缺乏競爭、過度生產及無效率之控制，解決之道應從改革政治機制，光是從市場失靈的表面原因著手，並無法徹底解決問題。劉勝勳 (2002) 亦指出：早期土地使用計畫與規範條例替人類社會造就了井然有序的城市，彷彿解決了土地使用上的衝突。但從經濟學之角度而言，現代土地使用管制規則介入土地使用市場的情況，仍然受到爭議。1920 年底古的『福利經濟學』(The Economic of Welfare) 肯定政府干預資源分配效率並以「外部性」和「公共財」說明規劃之經濟理論。土地的使用衝突現象也說明了外部性所造成的市場失靈；土地使用管制便是用來解決問題，使土地市場得以有效率地運

作，此乃土地使用管制之經濟觀點。

## (二) 公平與效率

從土地管制面公平而言，水平式之公平表示在相同的情況下，應有同等的待遇。為維持水平式的公平，需透過法令制訂相關規範，如以憲法制訂平等保護規定，維持人民使用土地等稀少性資源之公平性。在時間方面，維持「不同世代之間的公平」以及「同一世代內之公平」始能稱之為垂直式的公平，因土地資源被視為是長期性的公共財，因此為維持世代間土地資源的同等品質，並避免少數特殊利益團體牟利不當利益，政府應制訂相關土地使用管制，以有效保大眾有均等的機會與自由的參與權。因此「公平」與「效率」正是政府介入土地使用與開發市場的理論基礎。解決土地使用衝突的方法在於避免利用價值導向的效率方式作為市場運作的價值判斷，但當市場失靈時，亦必須承認政府介入是解決土地使用衝突的必要手段。

## 三、土地使用管制系統之管制架構

大多數國家所採用的土地使用管理之措施為土地使用管制。雖然各國實施措施不盡相同，但大抵是以英國的發展管制以及美國的分區管制為土地使用管制之兩大體系。因此本研究依據林承權(1980)、林享博(1983、1988)、林瑞益(1985)、邵治綺(1989)、陳銘偉(2003)及劉勝勳(2002)等對於土地使用分區管制之研究，整理出下列有關英國開發許可制與美國土地使用分區管制發展情形：

### (一) 英國開發許可制

英國實施土地使用管制，主要係為防治公害與促進經濟發展，並以「計畫方案」(Planning Scheme)的方式實施土地使用之管制。二次大戰後英國發佈城鄉計畫法，確立了土地使用計畫與開發管制之系統，包括開發計畫(Development Plan)與規劃許可制(Planning Permission)等措施實施土地使用管制及土地開發。其規劃內容包括：開發管制(Development Control)、開發計畫(Development Plan)及中央政府監督(Central Government Supervision)，三部分：

1. 開發管制：主管機關接受民眾申請土地開發，在考量國家政策、法令規定與地方環境之適宜性後進行審議與判斷。主要決策依據：於地方議會聽取地方規劃師的專業與行政意見後。
2. 開發計畫：開發計畫為土地使用規劃之內容，也為主管機關進行審議與決策時之參考依據。開發計畫則有兩種層級，(1) 架構計畫

(Structure Plan)屬於郡政府(County);(2)地方計畫(Local Plan)則是屬於行政地區(District Authority);在大型都會區則結合成單一開發計畫(Unitary Development Plan)。此外,中央政府擁有立法制訂與修改政策準則之權利,而開發申請者有權對於開發管制的決策結果上訴至中央政府裁決。

3. 在中央監督方面:透過計畫方針指導說明(Planning Policy Guidance notes)政策得以在規劃系統中發揮決定性影響,包含較高層級的計畫方針,如綠帶與住宅政策、足以影響地方政府的計畫政策;次層級為區域與策略指導(Regional and Strategic Guidance),其功能在於提供下位階計畫遵循。

## (二) 美國土地使用分區管制

土地使用及開發管制非僅靠分區管制即可維持實質環境之品質,因此美國的土地使用及開發管制的方式從傳統的土地使用分區管制發展出四個部分,分別為:主要計畫/綜合發展計畫(Master/Comprehensive Plan)、土地細分規則(Subdivision Ordinance)、資本門改善計畫(Capital Improvement Plan, CIP)和分區管制條例(Zoning Ordinance)四者而成為土地使用管制及開發系統,四種配套措施各自具備監控土地與空間發展的功能。

「主要計畫/綜合發展計畫」,為長期性之都市發展計畫與都市發展指導原則,其功能在於指引都市未來之發展方向,為日後土地使用分區管制依據。因此各州之土地使用分區管制必須符合其主要計畫,故在擬定主要計畫的過程中須遵照規劃程序,如舉辦公聽會、提供民眾參與方式等,使得計畫內容更具可行性與彈性。因此主要計畫須在保持規劃彈性下明確訂定未來之發展目標與願景。以舊金山為例,規定土地使用、密度、高度、開發空間等大方向,但不劃定準確的界線,適度地保持模糊地帶將有助於規劃作業之進行。

在主要計畫之規範下,實施土地細分。所謂的土地細分,係依據地方之地形特色、交通、建築態樣等,配合未來發展目標進行土地之劃分,主要實施方式為將街廓之外環道路、基地等劃設出來,一般皆劃設為中、大型之土地,面臨街廓內部次要進出道路則以較小之宗地為主,做為都市設計規範依據。土地使用分區管制主要係針對土地使用類別、強度與密度進行管理,而管理開發之標準與品質則需透過土地細分管制,而如何進行土地細分而關係到都市空間發展目標能否達成之重要因素;空間發展藍圖需透過土地細分加以實現。

有關公共建設的部分,則需透過資本門改善計畫/方案,其為地方政府的中

程財務計畫，其作法為事先制訂短期或中長期財務計畫，依據計畫進行公共建設。資本門方案最為人稱道之優點為：促使地方財政情況與發展計畫有效結合，在資源公平、合理分配之情況下，有效運用現有資源實施公共建設，並提昇人民福祉。依照資本門改善方案，訂定公共建設之區位與開發時程，達到成長管理之目標並減低政府之財政負擔。

土地使用分區管制：土地使用分區管制規則（Zoning）及土地細分（Subdivision）係土地使用分區管制之基本內容。隨著時間的粹練，土地使用分區管制制度逐漸發展成熟，如同 David Listokin 所說：「透過持續地被建立（Established）、被證實（Affirmed）、被延展（Expanded）以及被挑戰（Challenged）等四個階段不斷地輪迴循環，新的管制工具在各個向度均不停地進化，更顯得土地使用分區管制的重要性與實用性」（劉勝勳，2002）。以美國為例，其土地使用分區管制決定土地之使用方式；土地細分條例則管制開發基地的大小等細節；敷地計畫審議機制則提供規劃程序最終把關機制，三種土地管理措施成為郊區規劃程序之實質內涵。

#### 四、土地使用分區管制之管制依據與原則

土地使用分區管制在近年來成為管理土地使用之普遍工具，其管制目的係以提昇公共福祉為前提，以土地使用強度與類別之管制，然而由於土地使用分區管制具有強大的控制力與管制力，因此在執行管制的過程當中需慎重考量實施後可能產生之任何影響，因其將會直接牽涉人民自由使用、收益其財產權之權限。以美國為例，警察權為土地使用分區管制之管制依據，其範疇及分區管制兩者之間的平衡成為實施土地使用分區管制之理論依據。故公用徵收與保障私人財產權應如何裁量、政府是否可以行使警察權介入土地使用及開發活動，經常成為爭議焦點。

警察權泛指具有主權的政府對於國家、社會中之公共事務有強大的干涉能力，因此若盲目追求管制忽略了土地使用管制原則，將會違背公共福祉。Richard Babcock（1969）指出這種混淆情形所造成就是使用分區的排他性，而要避免土地使用管制淪為剝奪人民權利與自由的苛政，Babcock 提出有三個原則必須謹慎地遵循，分別是程序正義（Due Process）、平等保護（Equal Protection）以及徵收補償（Taking Issue）：

##### （一）程序正義

在美國實施土地使用分區管制，有兩個程序必須履行，分別為實質上（Substantive）與程序上（Procedural）之正當程序，即土地使用規範

必須滿足程序正義，並且應用程序正義來監督土地使用的決策，確保該決策對維護地產利益具有正面影響。

## (二) 平等保護

土地使用分區管制，主要管制土地使用與土地強度，並且針對不同土地使用分區作地理位置上的分隔，亦即所謂區位，有關土地使用類別與土地使用強度通常以文字說明，另外透過土地使用分區管制圖或位置圖表明各土地使用分區之區位、地點、範圍、面積等。因此土地使用分區管制需符合程序正義與平等保護原則，

## (三) 徵收補償

所謂準徵收 (Taking) 為以公眾利益為目的應用公權力進行對私人財產或權利的取得或限制，若因而造成的特定人士之既得利益減少，則該種行為或行政處分，及含有徵收之意含，此時需是人民受侵害之程度嚴重判定以及是否為了公共利益為目的侵害特定人士之財產權。如政府部門之行政處被定性為徵收權之行使，則須有合理的補償；若被視為是警察權的表現，則只需考量有無任意行使及差別待遇的問題不生是否補償之疑義。因此，美國聯邦與州政府透過法律加強對土地使用管制為警察權的限制。

## 五、土地使用分區管制的功能

土地使用分區管制是將土地劃分為各種使用區，並對各種使用區予以使用性質與使用容量與開發方式的管制，基於土地使用外部性問題，若放任其市場的運作必然造成「公有草地的悲劇」<sup>2-2</sup> (The Tragedy of the Commons)，因此必須對土地使用與開發進行干預，藉由土地使用分區管制促進土地資源分配公平性與提高土地使用效率。Garrett(2005)認為土地使用管制的功能為：

- (一) 合理化土地使用——擬定鄰避設施、分離不相容之使用
- (二) 維持一定的財產價值
- (三) 增加稅賦基礎
- (四) 維持鄰里關係
- (五) 限制發展密度

<sup>2-2</sup>劉勝勳(2002)：假使土地所有權人在開發過程中將土地完全開闢(建蔽率100%)並盡可能提高容積，則對開發者本身或許可以達到土地充分利用的目的；但倘若所有的土地所有權人均如此開發自己的土地，勢必造成街廓內之通路缺乏與出入之不便，建築物本身的通風及採光必大受影響，不但開發效益將大幅地降低，公共安全更是堪慮。同時再追求「利潤極大化」下，土地開發將導致土地使用型態的轉變，如：農地變住宅用地、都市發展郊區化等。儘管這樣的結果是都市社經發展下不可避免的趨勢，但放任其自行開發必定會對環境造成負面衝擊，影響社會大眾權益。此外之後伴隨而來的土地炒作問題對地方政府將更為棘手。

## 六、土地使用分區管制之課題

### (一) 規劃面

美國於 1916 年紐約市制訂第一部綜合性土地使用分區管制條例後，各地方政府紛紛頒訂土地使用分區管制，在沒有管制理論與上位計畫作為指導的情形下，形成管制與規劃脫節，且早期美國土地使用分區管制制度尚未發展成熟，使得其制度之存在被視為係選擇性而非義務性。規劃與管制之主從關係被忽略。劉勝勳 (2002) 指出在都市快速成長之情況下，引發了許多從未發生的社會問題，如都市快速膨脹、向外擴張，直接影響到都市地區商業土地之交換價值；移民人潮的增加，使得社會大眾對於土地的需求增加，引伸出對住宅的需求、工廠林立產生公害問題等，都市的成長亦使得新的公共建築、維生設施、道路等需求產生，使得美國各地方政府不得不提出一套解決之道，以安撫社會大眾的不滿情緒，其最終之解決知道為建立不允許移民住宅進入的住宅區等土地使用管制。

實施土地使用分區管制所帶來的成效卓著，讓各地方政府將土地使用分區管制視為解決城市問題之良方，因而使得土地使用分區管制肩負了許多政策目的。伴隨著地方政府之改革運動並結合規劃，並將土地使用分區管制與科學精神結合，使得規劃法律基礎轉變，透過科學的象徵，以土地使用分區管制成為真理、正確與公平之代表；因此在資本主義盛行之年代，規劃與土地使用分區管制儼然成為土地之管理者與管理措施，然而社會科學之研究、政策制度之制訂，並非具備絕對的對與錯，亦無法立竿見影，一切仍需待制度實施後方能收其成效，因此不免產生另外一種爭議：如何確定分區管制的目的是正確的。

### (二) 法制面

過去土地使用分區管制係以法治的方式管制開發，屬於靜態管制、平面管制。配合時代背景與地方發展需要，衍生出「特別許可」、「條件使用」與「變更機制 (Variance)」等多種彈性管制措施與管制方式；此外成長管理策略更是結合土地分區使用、總量管制、多元性管制措施，也運用開發許可制來要求開發者提供公共設施，隱含著英國規劃許可制之精神。

劉勝勳 (2002) 指出為避免規劃產生規劃失靈或錯誤，其配套措施為透過定期之修正與檢討 (通盤檢討) 以避免規劃錯誤發生或修補錯誤。在 ALI (American Law Institute) 標準土地發展法 (Model Land Development Code) 亦指出：「規劃者不應該預先設定長期的目標，但鼓勵規劃師透過「廣泛地收集資訊以斷定未來趨勢與長程的目標」。

規劃程序是規劃者實施實質規劃之準則與依據，同時也為提供政府短期執行計畫的架構，透過一套合理、適當的規劃流程針對都市未來的發展提出發展順序、發展模式、地方發展方向，並檢視規劃後所可能的塑造出的環境風貌，及產生之社會、經濟影響等。隨著規劃程序進行中，在計畫期限內提出引導公、私部門土地發展的目標、政策以及標準。以美國標準規劃授權法案為例，要求地方政府需有規劃程序之設計，授權地方政府規劃地區發展之權力，並具體指明地方政府應扮演的角色及詳細說明主要計畫應具備的元素。將實質的計畫方針授權地方制訂研擬以收因地制宜之效，然而亦需制訂相關防弊措施，以避免不當、過度使用土地使用分區管制侵害人民權益或圖利特定人士。不過規劃權力的下放仍是未來的趨勢，欠缺規劃理論與規劃程序引導之土地使用分區管制，可能將會忽略公共利益與人民權益，因主要計畫是由規劃而來，藉綜合性的審議分析社會、經濟與實質條件提出最適方案，同時經過民眾參與，最後始能提出符合社會需求、貼近現實之管制策略。

### (三) 公平正義

土地使用分區管制的功能主要為確保不同土地使用的負面外部性影響、確保公共利益不受侵害，並解決都市問題，而當在社會、經濟問題發生時，土地使用分區管制則被視為是法律的工具用以解決都市問題。由於分區管制所具備的強大管制力，也常被用來作為種族隔離的手段，過去在美國實施土地使用分區管制便是為了排除特定族群而設。排他性一旦產生，人民遷移之自由受到限制，將產生是否違反憲法保障人民自由的爭議。制度本身並不帶有任何意涵，端視如何運用制度達到何種目的。

### (四) 實務面

許多國家在實施土地使用分區管制時，亦遭遇到許多問題。如嚴格執行土地使用分區管制反而產生了許多不必要的交通旅次，例如大型購物中心設立在商業區，居民要完成購物行為就必須往返與商業區與住宅區間，特別是在交通尖峰時段容易形成嚴重的交通擁擠，以及在入夜之後 CBD 等中心商業區成為死城等(賴宗裕，1998、1999)。

## 七、小結

傳統的分區管制雖然可以隔離不相容的土地使用及維持財產權價值，但卻也產生了許多影響。而在僵化性的管制措施之下，對於土地開發有著較為嚴格的限制，且無法容許開創性之土地開發模式，反而成為地區進行土地開發之最大阻礙。因此對傳統土地使用分區管制的反思逐漸興起，更進一步地促使各種彈性土



地使用分區管制方式之誕生。亦使吾人瞭解到制度之設計應以「人本」做為出發點，且隨著社會的轉型、時空的變異，制度的設計亦應該能夠做出相對的回應，而不應墨守成規地執著在維持制度上一貫性。

## 第二節 彈性土地使用分區管制趨勢與方式

1965 年 Babcock、Krasnowiecki 在標準州立法規中首度提出「計畫單元整體開發」(Planned Unit Development, PUD) 策略, 改良傳統分區管制的僵化缺點, 促使計畫管制更具彈性並展現地方特色。為了改良名目管制的缺點, 運用績效標準作為管制依據的「績效管制」(Performance Zoning) 也出現。之後受到英國規劃許可制的影響, 60 年代以後的分區管制又增添了彈性分區 (Flexible Zoning)、特別許可及條件使用 (Special-use Permit or Conditional Use)、浮動分區 (Floating Zone) 等彈性措施。歐幾里德判例後建立了管制理念與制度, 在 70 年代對土地使用分區管制的反思逐漸浮現, 過去傳統的分區管制詳列各種土地使用方法嚴格管制, 但強制性的管制也束縛了土地的發展彈性, 使土地開發業者無法依地區特性或開發計畫作適度調整。此外管制內容著重於開發建設行為, 較少考慮到地區環境特性及實質建設、社會、經濟發展與環境之間的關係, 忽略人為建設對環境可能造成的影響, 致使自然資源品質的降低。雖然傳統的分區管制亦顧及自然資源的保育, 並設有特別保護區, 但消極性的分區無法對土地資源做適當分配, 傳統分區管制無法對基地的環境體系與人為之土地使用作完整考量, 亦未必能達到保育環境之功效。因應都市發展乃產生各種彈性管制方式, 期許土地使用管制能配合現階段都市發展需求與產業全球化的經營型態, 讓都市設計的實質內容更有彈性地引導產業有效率的經營, 充分發揮土地利用效益。以下為美國之彈性土地開發管制方式(黃建勳, 1994; 陳博雅, 2003; 林元興, 2003; 邊泰明, 2003; 陳銘偉, 2004; 劉勝勳, 2002, Porter, 1991; Murphy, 1996):

### 1. 變更使用許可 (Variance Use Permit)

由行政主管機關發給土地所有權人許可證, 允許其超越一般管制規則而從事某種建築或其他活動, 以彌補土地使用分區管制僵硬之缺失。

### 2. 特別許可制 (Special Permit or Condition Use)

條件許可, 針對土地使用分區管制規定之例外許可土地開發或使用, 由土地所有權人申請將其有條件的劃歸為另一種分區, 降低新的使用分區對周圍地區的衝擊。惟特別許可與變更使用許可之最大差別在於前者之許可機關受到更大的限制, 惟條件分區授予行政機關比浮動分區較高层次的決策權 (陳博雅, 2003: 2-6)。大多數的管制規則除了列出各分區的使用項目外, 也列出准許的「特別許可或條件使用」; 關於這樣的設計仍然存在許多的爭議與批評, 因為特別許可或條件許可很明顯地違反了分區管制明確列舉管制項目的規定, 而非自由裁量的基本原則 (劉勝勳, 2002)。由於分區管制的焦點通常放在私人的

開發及使用，因而對於必要性的公共使用缺乏可以依循的標準；特別許可或條件許可則讓公共使用得以在受到監督的程序下被允許開發，雖然如此，卻缺乏一套明確的標準來判斷是否對私人的開發放行，或者可以判斷規劃當局的公平性與否。目前部分都市已經嘗試列出特別許可或條件使用的原則，例如在波士頓有下列情況時，核准特別許可或條件使用：

- (1) 該特殊地點做如此的使用是合宜的地點
- (2) 開發進行時，該種使用不會影響鄰近地區
- (3) 對車輛或行人不會造成侵擾或嚴重的傷害
- (4) 所提出的使用項目在營運時將提供足夠及恰當的設備

接下來只要對委員會的權利加以約束，讓核准的開發案受到必要的條件管制。特別許可或條件使用的創舉乃轉化自自由放任管制的英國系統；紐約市的分區規則已嘗試對特別使用的種類制訂標準，以便研擬申請特別許可或條件許可使用時必須遵守的條件。此外條件式分區管制交傾向於單方面管制，即在特定條件下，允許土地所有權人可以對其土地進行特定之土地使用方式，相較於契約式分區管制（contract Zoning），則是雙向的：透過對等契約的內容（主管機關與土地所有權人站在平等的位置），調協土地使用方式，如土地所有權人需受到較嚴格的使用限制以交換主管機關核准其再分區之申請案（但再分區必須是合理、有理性依據的且對周圍環境無過度影響產生）。

### 3. 契約式分區管制（Contract Zoning）

契約式分區管制與條件式分區管制的差別在於前者為雙向管制，後者為單向式，所謂單向、雙向指的是申請人與政府規劃主管機關是否站在平等的地位之上。在條件式分區管制之下，申請人若是符合相關申請條件即可向有關單位提出再分區等之計畫案，而不達成額外的負擔或受限。而契約式分區管制則是申請人與有關單位針對申請案等計畫內容作協商溝通，同時雙方皆有履行義務。黃建勛（1984：25）則認為契約式分區管制較條件分區管制更具有法律效力。

### 4. 計畫單元整體開發（Planned Unit Development）

計畫單元整體開發於1965年由Babcock等人提出，係為了改善土地開發受限於土地使用分區管制下，單一土地無法開發或缺乏開發彈性的情況，計畫單元整體開發本身就是一種土地混合使用計畫，可運用於大型的土地開發（美國過去多設定為10公畝以上），針對建物作簇群發展，而有關於建物高度、建蔽率和容積率則可加以調整，但整個土地開發計畫必須由土地使用分區委員會

(Zoning Commission) 審議，於審議通過後實施 (陳博雅，2003)。傳統分區管制規則較適合於個別地段的零星開發，對於規模較大的開發的使用管制與配置經常造成嚴重的阻礙，且對於一般鄰里性商業活動容易造成區位上的阻隔。在紐約、華盛頓與舊金山等，對大規模開發之開發量做浮動分區的管制；對高度、容積與開發空間的管制均加以放寬，其目的是為了讓開發案的設計可以更具多樣性，並且要求鄰里性的購物與服務設施要與其開發規模相稱。這樣的管制方式對住宅或商業辦公大樓的開發均得以適用。計畫單元整體開發通常不對開發內容作死板詳盡的規定，大多僅作最小開發面積的限制，後續則要求開發者提出設計藍圖與政府規劃部門進行協商，進而促使開發者尋求得以勝任的設計師以提出嶄新的開發構想。而計畫單元整體開發與簇群分區 (Cluster Zones) 相同的是兩者都是規劃部門透過特別的法律授權採取土地細分以達成管制手段；不同的是簇群分區 (Cluster Zones) 是允許開發商從事某些特定行為而非完全依照土地使用分區管制條例之規定進行開發，並且強調面積要素，計畫單元整體開發則是類似簇群分區 (Cluster Zones) 但更強調土地的混合使用方式。

#### 5. 「成長管理」的土地使用管制 (Growth Management)

是基於傳統的「分區管制」(Zoning Control) 發揚於「成長管理制度」，此制度乃為一整合性制度，乃將各種土地使用管制或技術引用於一身而彈性解決土地使用問題。包括；土地的公用取得 (Public Acquisition)、公共建設 (Public Improvements)、環境控制、發展權移轉 (T. D. R)。這樣的土地使用管制有創新性、彈性及減少開發衝擊的特點。而地方政府於傳統的管制方式下，尚可誘導都市成長的獎勵措施，以促進都市合理發展，而非在限制性的管制或消極的避免開發的負面衝擊。

#### 6. 重疊分區 (Overlay Zoning)

重疊分區係指在地圖上標示出來的區分，除了原本的分區管制之外，另行加上一套特別管制，亦即土地利用同時受到兩種條件及規則的規範大部分應用於環境敏感地區，如山坡地保育區、歷史古蹟保存或為了特殊目的而限制建物高度等。重疊分區的設計與管理機關管轄權有關，惟制度設計的目的係針對土地做更嚴謹的管制手段。

#### 7. 績效標準管理 (Performance Standards)

最初是利用訂定「工業公害標準」，以應用於管制工業操作或環境敏感地區，現在已擴大至「環境保育標準」，依據土地使用強度分類系統，以決定某

種工業、土地使用及建築物可接受的程度，而有別於傳統分區以使用類別作為管制之依據。包括噪音、震動、灰塵、工業廢料、強光和熱、氣味等工業公害標準外，藉「開發空間比」、「不透水層比」、「密度比」、「容積率」等作為控制該區的控制標準或指標。

#### 8. 發展權移轉 (Transfer of Development Rights, TDR)

係將發展土地之權利視為是一種可發展分割出來的權利，亦即將所有權與發展權分離。若土地被限制利用，為補償被限制利用之損失，被限制之土地所有權人可持土地尚未發展利用的權利，出售予其他人（移轉的權利一般為容積或樓地板面積）。即針對傳統分區管制下可能在土地所有權人之間的不公平幸而設，使被限制開發之土地所有權人可以透過出售開發權來獲得補償。一方面可以降低傳統分區下所造成的暴利暴損；一方面有效保護環境敏感地區、開發空間、農地或歷史古蹟等，但須注意的是該項彈性管制措施需事先劃定出移出區和接收區，在接收區可能因為開發案增加導致生活環境品質降低，以及權利的移轉必須有一個特殊的市場以供民眾交易，若交易市場無法建立，則該機制無法運行。

#### 9. 混合使用發展 (Mixed-use Development)

土地混合使用發展乃是將住宅、商店、辦公、服務、娛樂等多種使用集於一體的土地使用方式，過去偏重於單棟式建築物或建物複合體之混合使用，現在則朝向土地混合使用發展為一整體的發展計畫，對計畫範圍內的土地使用之種類、規模、密度及相關項目均有所規定，其混合使用需具有相當功能上及實質上的聯繫，以促進土地的集約使用。

#### 10. 開發許可制 (Planning Permission)

土地開發許可係土地所有權人或土地開發者等，欲從事土地中、地下及地上等之建築工程、開發工事或對土地、建物做任何實質改變的土地開發行為，必須向有關單位申請開發許可，主管機關基於公共利益與私益之平衡而予以准許開發、附條件開發、不准開發三種決定。

#### 11. 特定區 (Special Districts)

劉勝勳 (2002: 33) 指出特定區係為特殊使用或少數具有爭議性的之土地使用所設，例如亞利桑納州土桑市之拖車住宅區、鳳凰城停車場區、高層停車塔區、加州聖塔克拉拉郡專業辦公區或殯葬業等。加州奧克蘭市亦發展出混合分區，如在住宅區或商業區中特別允許汽車旅館之經營。特定區的管制方式與

重疊分區相同；重疊分區首先制訂一般性的土地使用分區管制規則，再針對不同的地區予以特別的管制，使其成為特定區覆蓋在原區位上；但前提是必須需要通過審議，且強調特定區是跟當地有特殊關連的，且需監控所有的開發與整修。特定區的優點是可以讓被排除的使用類型在特殊的情況下可以被允許；然而，混合分區只有在在使用類型不相衝突時才可以加以結合。混合分區設置的目的是希望讓土地使用計畫更為多元化，更貼近民眾實際的使用需要。

## 12. 獎勵式分區管制 (Incentive Zoning)

獎勵式分區管制顧名思義政府以獎勵之手段引導民眾為特定目的之開發，如換取更多的開放空間、停車場、道路等。一般獎勵的內容多為容積獎勵，即申請開發者依照政府的規劃方式進行開發(如政府開發新市鎮希望引進人口與產業時)，則會給予開發者獎勵等誘因，另一方面也可以平衡開發者與公眾之間的成本與利益。

## 13. 浮動分區 (Floating Zoning)

為達成彈性管制而設計，主管機關依照法令制訂出有用的分區，並且設立申請標準與浮動分區之土地使用項目，待申請者提出申請，透過分區管制法令的修訂設立浮動分區，而計畫者不必事先劃定分區界線，只將有把握的地方先行劃定，待時機成熟時，配合都市發展需要再做變動性的劃定(于明誠，1982：191)。浮動使用分區主要係於土地使用分區管制規則下設立分區，但未在土地使用分區圖上劃設出分區區位，管制規則指出於某種情況下土地所有權人或土地開發者可提出申請，並規定土地開發作業標準或績效標準(陳博雅，2003)。Wright Robert(1985:151-153)指出亦可由規劃單位依目前需要進行浮動分區之區位選定。除了不在分區中標示土地使用區位外，浮動分區與傳統的使用分區是相同的，一旦浮動分區固定後，就和分區管制相同了(黃建勛，1994)。而浮動分區看特別許可有相同的功效，但浮動分區並不被限制在某一區，同時配合法令的修改，故較具彈性。Wright Robert(1985:151-153)則指出浮動分區之所以被創設的原因在於因應當下的管制措施，特別是在現行管制下無法達成特別的社會需求時，浮動分區的彈性設計便能有效地處理未來可能發生的特殊狀況。

浮動分區之區位確定後，和一般再分區有些不同，一般來說，如果已存在的分區對該筆土地而言是合理的，那麼再分區的申請可以被否認。但是浮動分區之重點在法令下是否符合再分區。而浮動分區的應用對象大多為當社區居民容許有限數量的特殊使用，如地區性的購物中心，但又不希望事先標示其位置，開發者

可透過市場分析報告，表明其開發上的需要，除了應用於小規模的鄰里購物中心外，亦可擴及到計畫單元整體開發地區的地點申請，為了避免浮動分區的許可演變成點狀使用分區（Spot Zoning）產生與周遭環境不協調的使用現象，浮動分區必須建立在以下的基礎上：1 浮動分區的標準應事先被設定；2 發展型態已事先考慮；3 發展條件必須清楚列出。

#### 14. 小結

邊泰明（2003）則指出：「浮動分區在操作程序之中，規劃單位必須要有總量管制、區位條件必須事先設定和審核條件周延等配套措施，同時需依附在整體規劃的架構去執行，否則會產生執行偏差的問題。」而其特殊的開發方式之主要功能在於：

- (1) 使得規劃與開發能結合；
- (2) 希望能夠符合都市動態的發展過程；
- (3) 配合政府補助措施達到特定之公共政策，如低收入戶住宅；
- (4) 透過行政審核避免不勞而獲，建立受益付費的概念。

浮動分區的設計如同是由特別使用區和特別許可兩者組合而成，並且具備規劃許可的精神與開發許可的審議方式，而在規劃設計內容又與計畫單元整體開發雷同，兩者皆為容許混合使用土地開發與管制的方式允許混合性土地使用，透過協議以群聚發展提供更多開發空間。

浮動分區其優點即是對某種特定開發類型設立開發門檻，保留給私人優先開發。當某種使用不會產生公害，或是可以藉由空地或綠地的隔離減輕公害，以及其區位富有彈性，或難以事先配置其區位的情況下，便是使用浮動分區的恰當時機。劉勝勛（2002）指出紐約州 Tarrytown 是首度實施浮動分區的案例，該分區規劃新劃分的土地不得小於十英畝，以能提供 10% 的土地面積作為混合住宅（公寓和獨戶住宅），而德州的厄爾巴索（El Paso, Texas）則為連棟的平頂住宅申請浮動分區管制；相同的技術或許可以應用在大規模購物中心開發的管制上。在新開發地區的土地使用計畫，在管制較高商業價值的使用類型時，可能導致某居民的抱怨且被認為不公平；而浮動分區便可以避免這樣的顧慮，並將決定權回歸市場機制。雖然無法對被否決的開發價值予以賠償，但是至少市場是公平的裁決者，而分區使用管制則可以確定公共利益得到保障。

表 2-2-1: 美國各種彈性土地開發管制之比較

項目 種類	意義	實施措施	備註
變更使用許可	主管機關發給土地所有權人許可證，允許其超越一般管制規則而從事某種建築或其他活動	透過變更程序達到在分區之目的	改變分區使用
特別許可	針對土地使用分區管制規定之例外許可土地開發或使用，由土地所有權人申請將其有條件的劃歸新分區	以特殊許可排除原先之土地使用管制達到特定使用目的，如學校	控制成長並完成特定目的
契約式分區管制	申請人與有關單位針對申請案等計畫內容作協商溝通，同時雙方皆有履行義務	透過開發者與政府之間的雙向溝通與協商，擬定土地使用分區管制分區計畫書內容	較條件式分區管制具有法律效力且透過協商達成公共利益
計畫單元整體開發	土地開發與管制的方式允許混合性土地使用，透過協議以群聚發展提供更多開發空間	適用於許多開發模式，如都市更新、社區開發等	管制較有彈性，且群聚發展節省成本
成長管理的土地使用管制	為一整合性制度，乃將各種土地使用管制或技術引用於一身而彈性解決土地使用問題，控制都市有秩序之發展並誘導都市成長。	成長管理策略結合分區使用、總量管制、資本門改善方式等多元性管制措施，也運用開發許可制來要求開發者提供公共設施。	具有創新性、彈性及減少開發衝擊之特點。
重疊分區	於原有分區上再加上一套特別要求，使得土地在兩種條件及要求下發展	因應土地之特殊性質或是文化背景因素而普遍採取之管制措施	多應用於環境敏感地、古蹟保存等
績效標準管理	依據土地使用強度分類系統，決定某種工業、土地使用及建築物可接受的程度，而有別於傳統分區以使用類別作為管制之依據	透過各種指標而擬定出管制標準，如密度比、容積率等作為控制該區的控制標準或指標。	但標準之訂定不易同時需配合嚴謹之監測措施，以提高管制效率
發展權移轉	係將所有權與發展權分離，引伸出在總量不變之下，區內發展可以自由買賣，使受法令限制而無法開發者受到補償	目的是為了保留公共開發空間及具景觀價值之地區，惟必須建立權利移轉機制（權利移轉市場）	兼顧開發與環境保育，促使開發及消費者共同分擔開發之社會成本



項目 種類	意 義	實 施 措 施	備 註
混合使用發展	土地混合使用發展乃是將住宅、商店、辦公、服務、娛樂等多種使用集於一體的土地使用分區管制方式	允許部分混合使用，但仍應隔離不相容之土地使用	
開發許可制	欲從事開發者無論對於土地或建物做任何實質改變之土地開發行為，必須向有關單位申請開發許可	主管機關基於公益與私益之平衡而予以准許開發、附條件開發、不准開發。	透過開發審議以維持人民生活之環境品質
特定區	特定區的設計是針對特定使用或少數幾種具有爭議性的使用所單獨劃設的使用區，讓被排除的使用類型在特殊的情況下被允許使用，使土地開發更多元化，更貼近社會需要。	採用重疊分區的方式，建立基本管制規範，再對不同的地理區位給予特別的管制，以特別區的形式覆蓋在該區位	特定區應當地有特殊關連且監控所有新的開發與整修。但只有在使用類型不相衝突時才加以結合。
獎勵式分區 管制	政府以獎勵之手段引導欲從事開發者為特定目的之開發，以換取更多的開放空間、停車場、道路等。	以獎勵方式讓開發者依照政府的規劃方式進行開發，一方面平衡開發者與公眾之間的成本與利益。	一般獎勵的內容多為容積獎勵
浮動分區	政府單位依法制訂出特定分區，並設立申請標準與土地使用項目，待申請者提出申請，透過分區管制法令的修訂完成設立浮動分區	政府先制訂浮動分區之使用項目，於申請者提出再分區之申請、核准後，浮動分區之區位才固定於特定地區	其特色為規劃與開發的結合並符合都市動態發展且透過嚴謹的審議過程，減低對周遭環境之衝擊

資料來源：

1. 黃建勛，1994，浮動開發方式之研究—以南二高交流道特定區為例，頁 21-31；
2. 林元興，2003，都市計畫土地使用分區彈性管制策略之研究，中國地政研究所，頁 26-28；
3. 邊泰明，2003，土地使用規劃與財產權—理論與實務，頁 171-173。

各種彈性分區管制方式，各有其特定的政策目的與適用特性，所達成的管制效果亦不盡相同，且對主要計畫的影響程度亦有所差異。此外同一種彈性管制方式在不同的國家、不同的法令規範下亦會有所不同。從土地使用分區管制的演變，可歸納出數點重要考量因素（林元興，2003：43）：

- 一、相容的觀念取代絕對禁制的觀念
- 二、鼓勵措施取代限制措施
- 三、積極創造生活環境的觀念取代消極保障居住水準的觀念
- 四、垂直管制取代平面管制
- 五、綜合性、整體性的管制觀念取代單一、個別管制的觀念
- 六、土地所有權社會化

從上述的各種彈性土地使用分區管制分析可知，隨著時代的改變社會亦有不同之需求，為因應不同的發展需求，規劃管制與土地開發措施亦呈現多元化走向，同時各種管制措施之間也開始有融合的趨勢，如 PUD 的開發方式常與特定區、浮動分區、開發許可等相互配合。而在民主國家依法行政的原則之下，透過法律規範將規劃、管制措施的實施程序、內容、時機、限制等納入法制體制之下，以保障人民的基本權益不受侵犯，並調和公共利益與私人權益，促進土地利用，改善過去的僵化管制措施，為未來國土規劃、管制與開發之目標。一般而言，個別的土地變更行為或是特別許可容易產生點狀式管制型態，無法做整體規劃；重疊分區的雙重限制主要用於保護環境敏感地；績效標準管理的標準設置必須收集大量且詳細的資訊，否則無法達到預期效果；發展權移轉必須建立市場機制。在上述各種彈性管制與開發方式之中，以浮動分區具有較高的彈性，不僅允許混合使用並可以融合計畫單元整體開發形成特定區，在配合開發許可制審議機制做嚴格控管，亦可透過獎勵手段，增加土地開發上的誘因促進民間投資。因此在浮動分區之彈性管制之下，更增加了土地開發的多樣性與可能性。

### 第三節 浮動分區之管制與開發

#### 一、浮動分區的概述

Murphy (1996) 指出 1940 年代浮動分區的概念首度被提出，浮動分區被視為是一種彈性管制手段，允許多樣性的土地開發型態，即在原有的土地使用分區管制之中，透過再分區設立新的使用分區（浮動分區），設立完成之後浮動分區便成為土地使用分區管制之一部分。

在 1951 年紐約州法院的首創先例之後，其他各州陸續採用浮動分區，同時浮動分區也為法院承認其在管制上的合法性。其中以馬里蘭州應用浮動分區最為頻繁，以馬里蘭州的 Howard County 為例，便採用了六種型態的浮動分區，如老人社區、新市鎮開發等，可知其管制措施與當地土地使用管制法令有密切之關連，因在馬里蘭州需要有變更分區的證據或能證實原來分區的錯誤時才能申請再分區。

早期浮動分區容易引人詬病的地方在於它有類似點狀式土地使用分區管制分區 (Spot Zoning)，被視為是破壞原有分區管制上的一致性。但隨著時代變遷與傳統土地使用分區管制無法迎合時代的潮流、產業需求下，彈性管制措施成為規劃與發展趨勢，如同海曼指出：「浮動分區允許自由裁量權受到考慮且實行。一般計畫的行動實行準則解釋詳細，但卻削減了事實的客觀性，似乎其標準是何等完美。而浮動分區不只是讓『事實』符合『法律』標準，且在法律空隙間制訂新規則，使結果更能具有客觀性並能成為準則，這是以往計畫所無法達到的。以往計畫常被其所定之標準程序限制，而浮動分區這種結合定義及過程的方式若能確實執行，則可避免武斷及不理智。」(轉引自黃建勳，1994：35)。

浮動分區類似特殊許可，可應用在於特殊目的使用，同時擁有更多的管制彈性，依實際狀況作修正與調整。浮動分區是一種創新性的土地使用分區管制，用以解決無法預測的土地使用需求。在無法獲得所有資訊情況下，往往無法 100% 精確預測未來之發展，而浮動分區則提供了規劃上的契機。

彈性土地使用分區管制是為了因應傳統土地使用分區管制的僵化性產生的措施，在「歐基理德分區」出現之後，特定區的概念逐漸成形。「歐基理德分區」是指不同於傳統或一般的土地使用分區，而係特別的使用分區，是透過議會或是民眾申請之再分區，但申請人必須證明：1 鄰近的土地使用分區之特徵已經改變；2 綜合計畫有錯誤。才會被允許進行『再分區』。在歐基理德土地使用分區管制中，有以下幾點重要假設 (Jones and Bavoso, 1996；劉勝勳，2002)：

1. 計畫可以預測社區發展之需要
2. 能有效地將定量需要轉化為土地使用配置措施
3. 經濟與政治力量能夠配合管制目標
4. 這是一個特別的分區，但並不會因此破壞其他土地使用分區的發展目標

之後許多彈性管制手段慢慢出現，浮動分區便是其中一種。如果以上的假設錯誤那麼採用歐基理德分區管制方式可能會受限，那麼浮動分區可能就是一個比較好的土地使用管制措施。浮動分區之基本精神為：根據法律規定而「浮動」，不固定在特定的土地上的一種使用分區，直到開發者提出申請，且通過審議之後才制訂的一種分區管制。

## 二、運作模式

傳統的土地使用分區管制是以司法權的授予作為後盾，將全市土地依照不同的使用項目作劃分，如住宅區、商業區、工業區乃至於混合使用等。而美國在實施浮動分區時，基本上須歷經兩個主要程序：首先，要先訂立有關浮動分區的土地使用項目，但不事先劃定確定區位；之後開放土地所有權人申請，審議通過之後才確立浮動分區所在之區位。其中申請案的面積大小與審議是否通過有著相當密切的關係，因為浮動分區的機制是建立在原有的土地使用分區管制之上而提出的再分區申請，在原有的分區使用中加入新的分區，必須考量該地區（申請設置浮動分區之地點附近）是否有足夠的隔離空間以緩衝新的土地分區使用，盡可能地降低對周遭環境的影響。

此外關於浮動分區之設置必須注意地方的授權制度，浮動分區設置的目的並非為了每一個土地所有權人可以取得特殊的許可而設，而必須有兩個明確的法律授權，一是授權採用浮動分區的法律依據，二是在上述的設立標準之下審核是否核准申請案，而審議單位在審議的同時必須考量該申請案是否與其上位的綜合計畫相符，以及有達到申請設立之特定標準，做出合理的裁決。故 Garrett (2005) 認為浮動分區應有以下幾個基本要點：

- 1 與主要計畫相符
- 2 與周遭環境相符
- 3 適合分區使用目的
- 4 浮動分區的設置需與主要計畫配合

而 Ohm (2000) 認為有關於浮動分區的設置，需在法令當中詳細規定其定義以及在何種情況下允許採用浮動分區，同時應將重點置於浮動分區設置的情況而不探討原先的土地使用分區劃設是否錯誤。

浮動分區可容許混合使用，如在社區中設立小型購物中心等。而浮動分區的設立規範可以針對最小開發面積、區內允許使用項目等加以規定，而計畫整體單元開發亦屬於浮動分區之一種。浮動分區和一般的土地使用分區管制（Conventional Zone）雷同，內容包括允許使用項目、建築退縮（Setback Requirements）和其他相關規範。

兩者最大的不同是，浮動分區的地理位置並沒有事先在分區使用圖上劃設出來，而是「浮動」的，直到開發者提出且經過審議通過後，再制訂法規或修正，最後浮動分區才定著於土地上（Brought Down to Earth）。浮動分區允許特別使用，例如當一個社區（Community）希望能夠在社區中有一些特殊的土地使用（如大型的購物中心）但又不希望事先規劃其地點時，就可採用浮動分區。即在當初制訂分區時尚未考慮到的土地使用，可於未來有計畫提出時，亦可採用浮動分區，作為一種彈性規劃方式。

例如：在一個社區當中，其發展政策是反對設立工業，同時也沒有所謂的工業區，但在某種情況下，或許社區可以接受高科技產業但僅有低度影響的工業在其社區內設立，而浮動分區即可派上用場同時提供足夠的管制彈性。而浮動分區的立法概念應建立於特殊的情況下始為開發者所使用，然而浮動分區的設立通常會提高土地使用強度，容易引人質疑是否會形成點狀式的土地使用分區（spot zoning）。因此浮動分區之設立必須考量到公共利益（Address Public Interest）並提出標準以確保與土地使用計畫相符。Ohm 亦認為浮動分區的設立程序與一般的再分區（Conventional Rezoning）雷同，兩者主要的區別係確立其土地使用變更之適當性。

### 三、法令

以紐約市為例，是將有關浮動分區的設立標準、管制內容納入地方的土地使用分區管制規則中。之後美國各州皆將浮動分區列入土地使用分區管制法令之中。實施浮動分區的第一步驟就是要有明確的法律授權，作為實施浮動分區的法源依據。依照各種不同的使用目的制訂出不同的設立標準與使用項目，隨著不同的使用類型所需的申請條件亦不相同，這也顯示出浮動分區在規劃與管制的彈性特色。

### 四、司法審判

在 1951 年透過法院判決確認了浮動分區的合法性，並且認為該地區採用浮動分區的土地使用項目與其綜合計畫沒有相違背之處，或是有不和諧的情況發生，有關設立浮動分區的條件之一為面積的大小，在這個案例中因為主要供住宅

使用，所以限定最小面積必須在 10 英畝以上。1948 年在該鎮有一個土地所有權人提出申請在他所有的土地上設置浮動分區，但是該鄰地之土地所有權人提出抗議，並進一步指出有關單位的兩項裁決違法，第一、不該設立新的土地使用分區；第二、不應通過浮動分區申請案。嗣後法院開始研究、分析傳統的土地使用分區管制的穩定性與法規對社會的貢獻與價值，回歸到最初採用分區管制的目的是為了迎合社會大眾對土地使用的需求，因此土地使用分區管制之穩定性固有其維持之必要，但不能一成不變（Heap，1978、Jerome，1979、Mandelker，1998）。

該法院的法官 Fuld 則認為已改變或是正在改變的環境，促使計畫跟著改變，而土地使用管制規則賦予在各個分區中的土地所有權人之權益只是暫時的並非永遠的，直到社會大眾的需求改變，土地使用管制規則所授予民眾的權利亦將隨之改變（在大眾的需求改變之前或是基於公共利益而要改變原先的使用管制之前，各個分區內的土地所有權人的權利不會被任意的改變或剝奪）。而規劃部門的主管機關修正轄區內的使用管制規則是合理提昇公共利益的正當表現。然而當有爭議產生時，則必須遵從司法審判以及政府部門為社會福祉來執行國家警察權。而該法院亦認定浮動分區在該鎮設立的目的是為年輕家庭提供合適的住宅居所、吸引商機和保護稅基等目的。

不過，有關單位在審議浮動分區設立之申請案時，需注意的是每件申請案必須有個別的法律授權，以避免專斷或是不合理的決策產生，以及要有一個正確的規劃觀念——不是每一個合乎實質設立標準的申請案都可以通過審議設置浮動分區，因為在審議過程中不僅要針對實質環境作分析，更要透過審慎明確的思辨探討浮動分區之再分區發展是否符合配合未來發展之需要，若不符合則應否准申請案，如在住宅區內設立輕工業之浮動分區或是有可能造成點狀分區之虞。設立浮動分區的法律授權必須與其上位之綜合計畫相符，才不致構成點狀式土地使用管制之問題（儘管該浮動分區之設立是獨立且突出的，或是創造出不同的土地使用型態）。如 Tarrytown 在 1947 年率先設立了新的土地分區使用但卻未在土地使用分區圖上標示新分區的所在地，在法院看來這樣的立法行為並不構成違法行徑或違憲，因為這僅是設立新的分區，並未指定浮動分區之區位（只是完成浮動分區設立的第一個步驟），回應原告所提出的第一項指控，法院認為不成立。嗣後，各個地區相繼採用該法案之立法精神，並以促進公共利益、安全與社會福祉為前提。

事實上，時至今日我們可以發現，目前有關土地使用分區管制規則的立法趨勢逐漸容許透過特別的立法授權採用不同的土地開發工具。在 1951 年 Tarrytown 的案例之後，浮動分區開始被運用在不同的場域。以下是美國有關浮動分區的案

例介紹 (Michael Murphy and Joseph Stinson, 1996):

(一) Rodgers v. Village of Tarrytown  
302 N.Y. 115, 96 N.E. 2d 731(1951)

紐約 Westchester 縣的 Tarrytown 透過一般土地使用分區管制規則 (General Zoning Ordinance) 將村莊分成幾個分區：住宅區、三個商業區和一個工業區，其中住宅區又分成：Residence A 住宅 (單一家庭)、Residence B 雙戶家庭 (two-family dwellings)、Residence C 複合家庭 (multiple dwellings 和公寓)。在 1947 年 Tarrytown 制訂了有關浮動分區的法令 (新的分區) -- Residence B-B，供 15 人以內的家庭居住，但分區的界線並沒有詳加規定，而是「浮動」在各個土地使用分區中，亦即在分區使用中添加新的使用分區。而該地區的規劃部門則因此被賦予制訂新分區的相關規定的權力與責任。而 board of trustees 該主管單位有權決議是否採用新分區，並在法律中規定明確的開發標準，如面積 (最少 10 英畝、最高三層樓)、適當的地點之要件。

在 1948 年中 Elizabeth Rubin 以她在 residence A 中 10.5 英畝的土地符合上述之規定，提出採用 residence B-B 的申請，之後在她修改計畫之後，當局發給她准許開發的證明，而 1948 年 12 月也在許多反對聲浪中通過了另一個申請案。之後在距離 Elizabeth Rubin 的土地約一百碼的土地所有權人 (其擁有 6 英畝) 提出抗議，認為這項修正案是違法的。但受理法院認為穩定性與規則性無疑是土地使用分區管制的重要核心要素，但是已改變或正在改變的情況對於過去制訂的計畫不一定能相互配合，土地使用分區的分類就是為了迎合社會大眾的需求而制訂的。因此地方政府有權基於公共利益的需求，針對土地使用分區管制作適當調整，這是無庸置疑的。除非可以證明或有證據顯示再分區、或重新分類土地使用分區的措施是：

1. 這樣的修正案是武斷的
2. 新的分區界線是不適當的
3. 這樣的規範並非是警察權合理的行使，損及人民權益時，法院才會進行干涉。

Jerome (1979) 認為法律的制訂必須有先見並預測未來社區的需要，當局的任務在於找出住宅上的實質需求，而 residence B-B 的設計正是出於上述的目的，藉此提供花園公寓之住宅，解決年輕家庭也找不到適當居所的問題 (再找不到適當的居住地區時，自然而然遷移到其他的地區)，同時也可以帶來商機，小房子的所有權人在不動產稅務上的負擔也會減輕，但關於稅賦減免的部分，她並沒有加以說明。同時她亦認為在該案例中，要杜絕爭議有兩種解決方式：1. 在 A、B 分區中有超過 10 英畝的土地就可以申請 B-B 分區 2. 透過立法制訂出 B-B 分區；

浮動分區會被視為是點狀式土地使用分區管制，因此，要杜絕以上的爭議，必須從綜合開發計畫著手，即浮動分區的劃設目的需與當地的綜合發展計畫符合，縱使 1. 浮動分區的設置是單一基地且具有影響力或 2. 浮動分區的設置目的與周遭環境不同。此外必須注意的一點是，浮動分區的設置並非圖利個別土地所有權人或是開發商，而係為了社區的公共利益著想所設。而 Tarrytown 在 1947 年制訂之新分區修正案，對浮動分區的設置來說並不完全，因為在 1947 年的法案中僅指出採用浮動分區的第一步，因此在無人申請時，浮動分區將會浮動在各個分區當中。

(二) Rockhill v. Chesterfield TP

23 N.J. 117, 128 A. 2d 473 (1957)

紐澤西州的 Chesterfield 地區將土地分成「一般農業區」、「住宅區」、「特定區（通過特別授權的使用分區）」。<sup>2-3</sup> 特定區只有在有利於公共利益且能夠有效使用才會設立，浮動分區就是其中一種。但紐澤西州的最高法院則持相反的見解，認為土地使用分區管制是基於警察權之作用，紐澤西州的土地使用管制規範來自於法律上的授權<sup>2-3</sup>，根據國家的警察權各個地方政府制訂不同的管制手段，如限制特定區的使用、建物構造、建造技術、使用的本質、範圍，並且依據土地的特性做劃分。而管制的出發點即為維護公共利益與社會福祉。而土地使用分區管制之本質，原在於根據土地之特性、構造和特定的使用目的，將相同使用的類目劃歸一區。而分區之劃分必須與綜合發展計畫相符合，同時提昇社會福祉維持分區的穩定性。而 Spot Zoning 不僅破壞了土地使用分區管制的一致性與穩定性，更使得其他分區管制與該地區的綜合發展計畫脫節，影響社會大眾權益與未來發展，而推斷出浮動分區之設置是背離土地使用分區的管制精神。

(三) Huff v. Board of Zoning Appeals

Court of Appeals, Maryland, 1957 214 Md. 48, 133 A.2d 83

這個案例是地方納稅人試圖挑戰土地使用分區管制部門的權威性，因為該部門提出了浮動分區的管制措施。即工業區（Manufacturing Restricted district），其最小面積需在五英畝以上，該分區的作用是為了因應新的工業型態而生，如電力、電信等，卻遭到許多人的反對，而法院認為該分區有正當的法律授權，而該分區亦可以用透過在土地使用分區圖中劃定地點或設立。經由民眾備妥相關文件（現況地形圖、計畫分類、篩選、範圍、區位、建築特徵、開放地區等）向委員會申請，委員會根據審議規則在 30 日內做出決議：1 准許申請、2

<sup>2-3</sup> Article IV, Section VI, paragraph 2 of the 1947 State Constitution, the amendment of the 1844 Constitution, Article IV, Section VI paragraph 5。



駁回、3 附條件通過。申請門檻限制包括面積、高度、使用項目等以及任何的申請計畫案都不該影響到周圍的土地使用或財產價值。在本案例中，最小面積為 5 英畝、建蔽率不得超過 25%、容積率為 150%。

在 1955 年規劃部門新定一個浮動分區 Residence 6 作為單一家庭或雙戶家庭之住宅區，大部分該地的土地所有權人都同意這樣的分區存在，同時也沒有證據顯示這會使周遭的財產價值下降。但在本案例中（浮動分區之使用係供製造業等輕工業區設立），上訴人抗議認為這樣的再分區是無效且違憲的。因為浮動分區會造成點狀式分區管制，且沒有考量到是否與綜合計畫相一致，也沒有考慮到整體的社會福利與鄰近地區的權益。因此認定這個法案的授權不足，但法院的判決指出這項浮動分區擁有明確的法律授權，且綜合計畫的制訂是為未來的潛在使用目的作準備，因此無法將所有的使用項目含括在內，同時且也難以詳加描述。而不可否認的是：浮動分區本身便是傳統土地使用管制措施的「例外」。但依照浮動分區的特色，在設立浮動分區的第一步驟時（先有法律授權），尚無法確定確切的分區位置，即難確保該類分區不會出現在住宅區中，或是不相容的使用分區中。因此，Beuscher(1977)認為浮動分區的設立應視使用項目而有不同的適用。

表 2-3-1 美國浮動分區之判例整理

美國法院有關浮動分區之判決	各州	年份	主要內容
Rodgers v. Village of Tarrytown	紐約州	1951	第一個浮動分區的法院案例，確立浮動分區法律上正當性。
Rockhill v. Chesterfield TP	紐澤西州	1957	強調土地使用分區管制一致性對土地使用的重要性。
Huff v. Board of Zoning Appeals	馬里蘭州	1957	主張浮動分區之設計應因地制宜，隨著個案的不同應做實際管制上的調整。
Rogers v. North American Phillips Company	紐約州	1962	強調制訂浮動分區的法令依據只是實施浮動分區的第一階段，之後仍應視申請個案作嚴謹之審查與檢核。
Chase v. City of Glenn Cove	紐約州	1964	贊同以浮動分區提高住宅區之使用強度。
Carnat Realty, Inc., v. Town of Islip	紐約州	1970	探討浮動分區面積設計之必要性。
Todd Mart Inc., v. Town Board of Webster	紐約州	1975	主張任何的土地使用分區管制手段都必須符合憲法之規定。

美國法院有關浮動分區之判決	各州	年份	主要內容
North Hempstead v. North Hills	紐約州	1975	土地使用分區管制只是用來管理土地使用的手段，不該被視為是最終目的，否則將導致其僵化性，無法配合社會需求。
Beyer v. Burns	紐約州	1991	浮動分區之設立不能作為圖利特定人士之手段。

資料來源：1. <http://www.law.pace.edu/landuse/flzone.html>；

2. Jerome, 1979, Legal Foundations of Land Use Planning, 147-158。

雖然浮動分區的土地使用不同會導致出不同的規範限制與規劃內容，但仍可歸納出一些共同的特質，以下為浮動分區之特點：

(一) 浮動分區的優點：

1. 浮動分區是一種彈性之土地使用分區管制方式，特別之處在於分區地點不必事先劃定，因而擁有高度管制彈性，可隨社、經情況的改變而快速調整分區內之特定使用目的，以增加管制上的彈性。
2. 浮動分區的設立目的，以考量社會大眾 (General Welfare) 之需求作為出發點，即浮動分區之設立主要以公共利益為基礎。
3. 順應時代發展，社會大眾對於土地的引伸需求會隨著社會轉變而不同，浮動分區即可以作為調整傳統土地使用分區的彈性機制，即時因應社會需求。
4. 透過審議程序，減低浮動分區之土地使用型態所可能產生的外部性效果，減低影響周圍的不動產財產價值改變 (波及效果)，並確保環境品質。
5. 浮動分區的特色在於允許於土地使用分區管制中保持高度彈性的土地使用管制，於原分區中設立浮動分區，配合開發審議 (開發許可制)，提高土地使用效益，促進經濟發展。

(二) 浮動分區可能受到的挑戰：

1. 點狀式土地使用分區管制：由於浮動分區是在原有分區中另外設立新的土地使用分區，可能會被視為點狀式土地使用管制，破壞原有管制的一致性。
2. 法律授權：如果沒有明確的法律授權，則可能產生違法性問題，如立法機關在土地使用管制規則中，沒有授權採用浮動分區。
3. 公平性：由於浮動分區之設立勢必會有申請門檻與設立標準，若無法平衡浮動分區之區內與區外人民之權益，可能產生差別待遇。
4. 以美國為例，可能會背離其上位之綜合發展計畫，產生管制上不一致性的問題，或對原本的土地使用分區管制造成衝擊，甚至亦有論者認為可能會瓦解傳統的土地使用分區管制精神。
5. 由於浮動分區本身的特性，分區位置不確定，無法事先就公共設施位置做

安排，如交通設施。

6. 與地方的期望相左（穩定性）：不一定所有的居民都願意接受這樣的一個特別機制，可能會排斥改變現狀。
7. 浮動分區之設置必須嚴防成為投機炒作的標的，或圖利他人的手段。

浮動分區原則上是一個合法且創新的土地使用分區管制方式與新的開發手段，將彈性管制注入傳統的土地使用分區管制之中，並在設立之初，有兩項重要的步驟：1. 有明確的法律授權同時必須符合該地區之綜合發展計畫而制訂之法規，且不能逾越上位計畫與相關規劃規定，並有正當的程序與公平的保護、保證。2. 針對特定使用而申請者且目前大多數的浮動分區設置在聚集的分區使用中以及 PUD。

關於實施浮動分區的關鍵不在於現行分區是否具有合理性，而是有必要達到再分區的情況，並且透過選址計畫（Site Plan）如同審議 PUD 的方式進行檢視，如果開發者無法證明有實施浮動分區之必要，則申請應被駁回。因此應詳加規定設立浮動分區之標準，不僅可避免浮動分區成為點狀式分區管制；就某種程度而言，亦可以消除土地所有權人之疑慮<sup>2-4</sup>。亦有論者認為浮動分區設立標準之建立有助於駁斥浮動分區違反綜合計畫之疑義，但 Brian W. Ohm 認為上述的論述並不成立，因為依照法令規定而成立之浮動分區，並不代表不會違反綜合計畫之目標。

黃建勛（1994）指出浮動分區可經由政府單位或社區全體意識來決定某一特定用途的開發，由開發者提出申請，亦即浮動分區是由主管機關事先擬定符合申請土地開發等條件與規模，於開發者提出申請之後，再藉由審議許可制，主管機關與開發者雙方共同針對開發申請書之計畫內容加以協議之結果。而浮動分區在美國實施時，最初係應用於購物中心、輕工業、停車場等，近來亦廣泛應用於計畫單元整體開發上。以田納西州納斯維里（Knoxville）的鄰里購物區為例，在該州法令即規定浮動分區之購物中心申請開發程序：1 選取適合的土地再分區；2 開發計畫的提出與審查。當中包括了開發者必須提出相關經濟分析或證明報告，說明地點的合適性，及購物中心設置於該地的理由；並提出對該基地鄰近土地使用圖，表明其交通路線、鄰近的土地使用、社區服務設施、維生系統與地質等各項資料；提供有關之開發預定地計畫，如基地大小、建物坪數、型態及區位，停車場的規劃，主要幹道可及性和出入口的配置。一般規則包括列出允許使用及面積的大小，坵塊範圍，高度限制、停車場、容積、視覺及景觀的規範。同時具

<sup>4</sup> 將浮動分區視為是破壞土地使用管制的措施，會損害了原土地使用分區所附與給他們的既定權利。

有回復條款 (reversion clause)，如為依照程序或計畫進行開發，社區居民可選擇回復為原分區的使用。

以美國紐約州的瓦立克郡 (Warwick) 為例，該地位於紐約大都會地區的西邊，從 Ramapo Mountain 開始向外延伸，在這個地方總共有三個村，1995 年委員會接受市鎮單位的建議，保留該鎮的鄉村特色與自然資源。1997 年舉行公聽會制訂新的綜合計畫，預測未來的土地使用變化，以開發權計畫、容積移轉系統作為保護農地的方式，而美國有關協會則針對該地區的土地管制法令進行研究發現，管制效果不彰，反而促成地區呈現蛙躍發展。遂在 2000 年制訂新的土地使用管制規則，創造新分區：保護區、農業保護區、傳統鄰里區、住宅區之浮動分區等混合使用。在 2002 年浮動分區、獎勵分區<sup>5</sup>等彈性土地使用管制方式，顯示浮動分區之重要程度。

表 2-3-2 國內浮動分區相關文獻

作者	時間	題目
黃建勳	1994	浮動開發之研究—以南二高交流道特定區為例
錢學陶	1998	彈性土地使用分區管制如何執行
劉勝勳	2001	台灣土地使用及開發系統回顧與檢討—都市計畫、都市設計、建築管理之定位與整合
李奕樵 陳麗紅	2002	浮動分區暨容積轉移應用於都市更新之策略研析 以新竹市眷村改建第三規劃圈為例
王嘉明	2003	試論我國都市計畫土地使用分區彈性管制之可行策略
林元興	2003	都市計畫土地使用分區彈性管制策略之研究
陳銘偉	2003	土地使用分區管制制度在台灣實施得失之研究
吳哲偉	2005	宗教用地供給管理系統之研究
梁又文	2005	台南科學園區特定區之土地開發策略 民間投資參與區段徵收可行性之探討

資料來源：本研究整理

<sup>2-5</sup> Nolon, John R., Political Leadership in Planning Statute Reform  
<http://law.wustl.edu/centeris/Fall2004/PlanningReform/Papers/PlanningReform/NolonFinal.doc>

## 第四節 國內土地使用分區管制與土地開發

### 一、國內的土地分區使用管制

國內的土地使用分區管制是將土地劃分先劃分為都市土地與非都市土地兩種體系，在根據都市計畫與非都市土地使用管制規則等法規範將土地劃分為各種使用區，並對各種使用區以使用性質與使用容量與開發方式的進行土地管制。基本上，國內實施的土地使用分區管制之目的，同樣在於隔離不相容的土地使用型態。于俊明（2002）認為土地使用管制應具備以下之基本功能，才能稱之為良性的土地管制架構：

1. 控制都市發展密度：避免人口擁擠。
2. 確保公共設施服務水準：避免不足或超量。
3. 穩定房地產價值：避免高漲或下跌。
4. 增進居住環境之舒適：避免日照、採光、通風、及私密性不足。
5. 排除不當使用：防止公害之污染。
6. 提昇都市美觀：增加景觀之多元性與藝術性。
7. 降低公共服務成本：節省政府財政支出（降低財政赤字）。

因此不可以否認的是，管制本身有力就有弊，于明誠（1982：181）亦認為國內的土地使用分區管制亦有其制度上的缺陷：

1. 分區管制和都市計畫之間的關係對於都市發展是否有利，不無疑問。
2. 過去傳統的管制手法不允許開創性的都市設計，可能都市空間結構、活動過於單調。
3. 分區管制某個角度來看有著公平性問題。
4. 分區管制若被不當利用可能演變成社會隔離的工具。
5. 分區管制的介入干預市場競爭。
6. 分區界線劃定之技術性問題，如何合理化。
7. 消極的管制措施無法合理引導都市理想之空間發展。

于明誠（1992：181）認為台灣在實施土地使用分區管制也遭遇到許多實務上的問題：

1. 大小都市之間均採用同一套法規，缺乏彈性設計
2. 分區過於粗略
3. 沒有直接管制公害問題
4. 忽略各使用間聯繫，未真正消除不相容使用
5. 公共設施沒有和土地使用管制密切配合

6. 只管制土地使用密度卻忽略活動型態對密度的影響
7. 執行機關權責過於分散

表 2-4-1 台灣實施土地使用分區管制問題之研究

作者	時間	題 目
毛正羽	1976	實施土地使用分區管制規則對都市發展之影響
李永展	1983	相容的土地混合使用管制辦法之研究—以高雄市為例
毛正羽	1987	土地使用分區管制對都市設計之影響
彭天蔚	1989	應用績效管制方法於土地使用分區管制之研究 以工業使用類項之管制為例
顏愛靜	1994	非都市土地使用計畫及管制體系之檢討與改進
黃琬琚 毛昭凱	1995	土地使用分區管制問題之探討 以工業區違規使用為例
楊重信	1995	台灣地區土地使用管制之檢討
陳寶匡	1996	台灣民間主導之土地使用計畫與開發制度之研究
沈居正	1997	台灣非都市土地開發制度的實證分析
林森田	1997	土地開發與使用管制
賴宗裕	1997	土地使用變更回饋之研究
張梅英	1998	台灣非都市土地使用管制之檢討與改進
黃佩玲	1999	實施土地使用分區管制之利弊分析
張文娟	2000	非都市土地使用管制問題及對策
趙達文	2000	評非都市土地全面實施開發許可制
賴宗裕	2000	台北市都市計畫變更回饋制度規劃案
黃建龍	2001	現行台灣地區土地使用變更回饋制度與課題之探討
王金棠	2003	台北市主要計畫商業區通盤檢討變更回饋調查研究

資料來源：本研究整理

## 二、國內的土地開發方式

近年來政府財政短缺，興辦公共建設不僅財源不足且無適當之土地可用，而現行國內最常採用之土地開發方式，不外乎市地重劃與區段徵收，以取得公共設施用地進行開發，然而各種開發方式皆有其目的、特性與限制，以下是台灣各種開發方式之比較。

表 2-4-2 國內各種土地開發方式之比較

開發方式	意義	特性	限制
區段徵收	係政府基於新都市開發、舊都市更新、農村社區更新等開發目的，依法將某一定區域內之私有土地全部予以徵收，重新加以整理規劃開發後，除公共設施需用之土地由政府直接支配使用外，其餘可建築土地部分由原土地所有權人領回，部分供作開發目的或撥供需地機關使用，剩餘土地予以標售標租或設定遞上全等處分收入償還開發成本，促進該地區土地利用，達到地利共享之目標。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 特性與一般徵收相同，為公權力之行使。</li> <li>2. 徵收範圍可視需要彈性劃設。</li> <li>3. 增加抵價地補償方式。</li> <li>4. 政府可無償取得公共設施用地。</li> <li>5. 不用原位次分配限制。</li> <li>6. 強調財務自償性。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市計畫變更程序冗長。</li> <li>2. 都市計畫外範圍之土地，缺乏作業規定難以辦理。</li> <li>3. 地上物需全面徵收，補償費高於市地重劃。</li> <li>4. 土地所有權人領取現金補償地價比例高，政府需開發資金將異常龐大。</li> </ol>
一般徵收	國家因公共需要或公共用途之公益目的，興辦各項事業，基於公權力之作用，依據法定程序，強制取得私有土地，給予公平合理補償，消滅其所有權，另行支配使用之行為；徵收之範圍以其事業所必須者為限。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國家對土地最高支配權之行使。</li> <li>2. 徵收之目的、對象及範圍明確。</li> <li>3. 徵收補償主要以市場正常交易價格。</li> <li>4. 徵收後土地受嚴格限制，不得做其他使用。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對財產權衝擊大，易引起民眾抗爭。</li> <li>2. 未能考慮鄰近土地受影響情形。</li> <li>3. 徵收地價補償以現金為主，欠缺彈性。</li> <li>4. 徵收目的用途與土地使用分區須一致之規定，不利於公共設施用地之取得。</li> </ol>
市地重劃	依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，重新整理、交換分合，興建公共設施之後按原有位次分配與原土地所有權人。其公共設施用地、工程費用、重劃費用與貸款利息由參加重劃之土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，以促進土地經濟使用與	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基於受益者付費原則，全部重劃負擔皆由土地所有權人自行負擔，以符合公平原則。</li> <li>2. 政府可無償取得十項公共設施。</li> <li>3. 政府可標售抵費地回收開發成本，自償性高。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 涉及業務繁雜，多為專門技術。</li> <li>2. 受限於原位次分配，政府不易取得大面積土地來開發公共設施。</li> <li>3. 抵費地零散，無法集中有效利用，且僅十項公共設施用地列為重劃負擔，無法取得其他公共設施用地。</li> </ol>

開發方式	意義	特性	限制
市地重劃	健全都市發展之綜合性土地改良事業。	4. 按原有位次分配，規則明確且有睡附上之優惠，提高土地所有權人之參與意願。	4. 重劃計畫須與都市計畫細部計畫內容配合，影響重劃作業之進行。
聯合開發	地方主管機關依執行機關所定之計畫，與私人或團體合作開發，以有效利用土地資源。	1. 用地取得採協議式。 2. 公私合作，共同分擔開發成本與風險，減少政府財政支出。 3. 可彈性運用協議價購、徵收、區段徵收及市地重劃等方式進行開發。	1. 國內制度尚不健全，由政府主導，核定時程過程影響開發投資意願。 3. 談判中權利分配難以平衡。
容積移轉	原屬一宗土地之可移出容積，移轉至其他可建築土地建築使用。	1. 幫助公共設施保留地之取得與闢與促進具有紀念價值或藝術性建物之保存。 2. 受限制發展區之土地所有權人之權益得以彌補，符合平均地權之精神。 3. 減輕政府財政負擔。	1. 運用範圍較小，係輔助性質。 2. 需視接受基地發展情形而定，如未具有市場性，或已完成建築，皆不具可行性。 3. 國內執行體系尚未完備。 4. 送出基地與接收基地範圍不易劃定。
權利變換	更新地區內之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地之應用部分或權利金。	1. 土地所有權人給予等價分配的保障之外，其他相關權利人同樣能得到公平的保障。 2. 相關稅捐之減免與優惠，提高相關權利人更新之意願。 3. 實施者可免除籌措購地的資金，僅需負擔建設費用，減輕開發主體的財務負擔。 4. 建築容積之獎勵，可增加更新後建築之樓地板面積。	1. 目前僅適用於都市更新。 2. 更新的範圍不易太大，否則權利關係難以協調。 3. 若更新地區產權複雜，更新後之分配面積將更小。 4. 需先徵求大部分土地所有權人之同意，協調費時，對於更新開發時程不易控制。



開發方式	意義	特性	限制
開發許可	投資開發者透過發展許可程序，提出發展計畫供開發區內所需公共設施及回饋金等條件，經主管機關核准後，進行土地變更開發使用。	1. 開發體制，城鄉合一，有助於縮短城鄉發展之差距。 2. 可充分利用市場機能調節土地開發利用之時序。 3. 開發受益者適度回饋土地增值利益並負擔開發影響之社會成本，兼顧經濟效益與社會公平。	一、須經開發區內土地所有權人一致同意。如人數眾多，意見整合困。 二、申請程序複雜，牽涉部門眾多，整合廢時。 三、法令規定不明確，行政裁量權過大，執行標準易受爭議。 四、零星開發時程無法掌握亦欠缺整體性。

資料來源：林享博（2003）都市計畫區段徵收與財務平衡之探討研究，頁 2-8 至 2-10。

表 2-4-3 台灣土地開發方式之研究

作者	時間	題目
黃萬翔	1982	台灣地區新市鎮土地開發方式之探討
李文恭	1995	區段徵收未來展望之探討 以淡海新市鎮及台北縣台北大學特定區為例
吳耿東	1997	台灣土地開發法制之探討
闕志峰	1997	以成長管理策略指導土地開發之研究
賴世剛	2000	金門縣都市計畫地區整體開發方式研究成果報告
陳登輝	2002	土地整體開發方式評選-多屬性決策方法之應用
郭方吏	2003	新竹科學園區特定區土地開發方式之探討
郭建良	2005	都市計畫整體開發改進策略之研究

資料來源：本研究整理

目前我國大型特定區的開發方式以及土地取得方式，仍多以區段徵收為主，因此，以下即針對區段徵收之實施概況與問題進行探討：

#### （一）區段徵收之意義

區段徵收制度首創於法國於 1850 年頒佈了「不衛生住宅改良法」，針對鄉鎮房屋建築不合衛生之區域，倘非改造房屋及其環境，不能達到改進公共衛生目的，得將該區域內之土地，全部予以徵收（李鴻毅，2001），可知當初設立區段徵收的目的在改善市區公共衛生。楊松齡（1994）指出我國有關區段徵收的理念

早在民國 10 年 國父孫中山先生所撰之「實業計畫」中已有具體描述<sup>2-6</sup>。我國在 1930 年公布之舊土地法設立區段徵收之制度，1954 年首次公布實施都市平均地權條例亦有區段徵收之規定，1977 年頒佈平均地權條例、1980 年頒佈實施區段徵收改進要點。早期台灣辦理區段徵收的地區是基隆市安樂社區及台北市華江地區第一期與第二期第一區（依據實施都市平均地權條例）；後來平均地權條例辦理的區段徵收有台北市華江地區第二期第二區和木柵景美一四〇高地二處，依據實施區段徵收要點辦理的包括新竹縣遷建計畫、嘉義縣治遷建計畫以及淡海新市鎮開發案等（何憲棋，2001）。我國區段徵收最大之變革乃將優先買回面積不得大於十公畝之規定，於 75 年修正平均地權條例將兩項創舉之改進原則立法，一、改以「抵價地」（政府以區段徵收後可建築土地抵付原土地所有權人地價補償）抵付徵收補償費；二、為放寬原土地所有權人領回土地面積之限制。其政策功能有逐漸降低其達成漲價歸公、地利共享的訴求，轉以促進土地整體開發利用功能的發揮（楊松齡，1994）。

抵價地式區段徵收係指政府因實施國家經濟政策、開發新市區、社會公共利益或特定目的事業之需要，依法將某一定區域內之私有土地全部予以徵收，並重新加以整理規劃開發後，除公共建設需要之土地由政府直接支配使用外，其餘可建築土地部分由原土地所有權人領回，即所謂之抵價地，剩餘之土地供作開發目的之使用，以促進該地區土地利用，並達成地利共享之目標，為促進都市建設發展之有效措施（謝靜琪 2001：7）。而我國在民國 89 年月 2 日公佈施行土地徵收條例後，該條例第一條第二項規定：土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例抵觸者，優先適用本條例。因區段徵收為土地徵收之一種，基於前述法令規定，區段徵收以土地徵收條例規定為主。區段徵收係指政府為了開發新社區、新市鎮、工業區、都市更新等目的事業需要（土地徵收條例第四條第一項），運用公權力將其中之私有土地全部徵收的開發方式（林享博 2003：3-1）。

楊松齡（1994：10-16；2000：10）指出區段徵收雖屬於土地徵收之一種，同樣由政府以公權力強制取得私人土地，為區段徵收之目的與一般徵收不同，補償方式亦不同，區段徵收允許其補償方式可用抵價地作為對被徵收人之補償，使地主同享土地開發的利益，故區段徵收被認為是另一種型式的強制性、合作性的土地整體開發。抵價地式區段徵收制度，其開發成本在現行體制下是一種閉合式的財務計畫，須透過財務自償原則與財產權配置的設計，達成公共建設的開發方

<sup>2-6</sup>為發達我國工商業，計畫興建北方、東方、南方三大海港以及內河各大商埠之新市區，主張「在建設之前，先劃分若干平方里土地，由政府照所定地價全部收買，而建設完成後，自然土地增值利益，可盡歸之公家。」擬建設開發地區之土地全部購買，其基本精神即為區段徵收之由來。

式。蔡永利（1999：8）指出在政府財政負擔沈重的情況下，應用區段徵收取得土地時，容易發生財務問題。

## （二）實施區段徵收之時機

政府為興辦各項公共建設依土地取得方式、政策目的不同訂定各種法規。其著眼點不外乎合理有效利用土地、易於執行、開發之公平性、開發效益等之衡量，因此，有市地重劃、區段徵收、一般徵收、開發許可、聯合開發等開發方式，亦有捐地、繳交回饋金、容積移轉、工程移轉。由於區段徵收顯著的利益，讓政府各目的事業主管機關在研擬相關法規時，幾乎無法將區段徵收的開發方式排除在外，因此有關區段徵收的規定散見於各種法令中，為依土地徵收條例第四條規定，依法各主管機關得就下列地區報經行政院核准後實施區段徵收：

1. 新設都市地區之全部或一部實施開發建設者。
2. 舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
3. 都市土地開發新社區者。
4. 農村地區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。

現階段政府部門在推動公共建設擬以區段徵收方式開發，在面對地方財政壓力、用地取得之急迫性及土地所有權人極力爭取財產權時，區段徵收的開發措施便成為爭論焦點，而行政院爰於 88 年 2 月 8 日台 88 內第 05883 號函核示七項原則，授權由原都市計畫核定或備案機關都市計畫委員會，依法定程序審定其開發方式，免再個案層層請示，為如經審定免辦區段徵收者，仍應有適當之自願回饋措施，納入計畫書規定，以符合開發許可之精神及社會公平正義原則，復於 91 年 12 月 6 日以院臺內第 0910061625 號函示修正准予授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會審定，如有不符而無法辦理區段徵收者，應專案報行政院核示。

## （三）實施步驟

都市計畫法第 52 條規定：都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。惟辦理重新計算公告土地現值，因區段徵收與地價單位常因缺乏協調聯繫，調整公告土地現值時，未瞭解區段徵收地區的特殊性，遽然將其地調整與飛區段徵收之地價相近，致土地所有權人領取現金補償地價比例過高，造成區段徵收窒礙難行。為突破困境，獎勵民間參與交通建設條例遂以法規排除都市計畫法第 52 條的規定。土地徵收條例亦於第四條中另行規定非都市土地實施開發建設者，或農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者，亦得辦理區段徵收。以致區段徵收不再因

都市計畫審議時程冗長延誤辦理時效。現行實施區段徵收之程序<sup>2-7</sup>如下：測量調查及估計地價、公告禁止移轉與新建、擬具區段徵收計畫層報核定、公告通知及異議處理、抵價地或優先買回土地之申請、補償費之發給與提存、工程規劃設計與施工、抵價地或優先買回土地之分配、地籍整理及交付土地、以及讓售標售土地之處理。

#### (四) 抵價地式區段徵收之操作特性

謝靜琪(2001:8)指出政府在民國75年修訂平均地權條例時，將市地重劃中依受益程度(使用者付費)負擔公共設施成本之作法移植到區段徵收中，區段徵收之補償方式修訂為現金補償及申請領回抵價地，依賴區段徵收前後的地價漲幅換取無償取得公共設施用地之作法，在地價有一定漲幅的假設下，具有以下特性(蔡永利，1999:17-18;楊松齡，2000:2):

1. 屬自償性投資開發計畫：政府實施區段徵收雖需先支付開發費用，但實際上區段徵收之開發成本是採取使用者付費原則，由讓售者、撥用或得標單位負擔，即以分配後之可建築用地讓售、撥用、標售、標租或設定地上權所得之收入平衡開發成本。
2. 採成本回收原則：區段徵收是自償性投資開發計畫，且政府可無償進行重要市政計畫，而開發完成後剩餘之可建築用地之標租、標售、讓售總額應以回收開發成本為原則，若有不足者，由實施平均地權基金補貼；有盈餘者則撥充基金。
3. 政府可無償取得公共設施用地：區段徵收為自償性投資開發計畫，開發成本由讓售、撥用或標售剩餘之可建築用地填補，政府便可無償取得各種公共設施用地。
4. 土地所有權人可申請領回抵價地：土地所有權人可申請領回與徵收前土地地價相當之抵價地，並享用完善之公共設施。
5. 強制性提高土地利用效率：區段徵收係以公權力、強制性，就一定地區內之土地強制開發利用，實現開發社區或特定目的事業之需要，促進土地之利用。簡言之，抵價地式區段徵收已與原本之區段徵收之政策意涵大不相同，若將其視為公權力介入的一種平衡開發成本的土地開發手段，將更符合實質意涵。

#### (五) 使用者付費

##### 1. 使用者付費之意義

謝靜琪(1995:30-34)傳統財政學依量能原則(ability-to-principle)

<sup>2-7</sup> 可參照土地徵收條例、區段徵收實施辦法第二條、區段徵收作業補充規定。

與受益原則(benefit received principle)主張對公共服務之提供收取費用，前者以租稅義務或能力說為依據；後者以租稅交換說或利益說為依據。而受益者付費可分為兩類：一、為傳統的受益者付費，土地所有權人因土地增值所應負擔之費用稱之為土地所有權人負擔；二、為使用者付費，因公共服務而負擔之費用。吳清輝(1990:45)引用和田八束的看法，說明傳統的受益者付費，即土地所有權人因土地增值所應負擔之費用，方可稱之為土地所有權人負擔；使用者付費為因公共服務而負擔之費用。張則堯(1990:221)認為早期使用者付費主要適用於規費之徵收，現在的使用者付費兼具多樣化功能，例如資源配置的效果，使政府提供有限之公共勞務作最有效率的使用，提高成本意識；在政治層面，可以讓利益的享有與成本負擔產生連結，減輕財政負擔。

## 2. 使用者付費之類別

Bland(轉引自謝靜琪, 2001:10)說 1970 年代，美國地方政府的財政逐漸仰賴使用者付費，此類使用者付費依據公共建設的全部或部分成本收取費用而分成兩種形式：一、服務費用(包括政府服務，如治安、教育、醫療等)；二、開發費用(依據基礎建設，如道路、人行道、路燈)，此外前者以營運成本為計算基礎；後者以資本項目的成本為基礎。

## 3. 使用者付費之設計原則

Misczynski(1987:320)根據受益原則收取費用之規則有兩大類，一、為不超過成本規則(assessment-at-not-more-than-cost rule)，二、為利益歸公規則(recapture-the-benefit rule) 地方政府對公共設施的興建如同廠商在不完全競爭市場中追求利潤極大化，依據廠商理論可知公共建設對地方地價的貢獻應會大於公共設施成本。因此基於公平正義，對受益地主至少要收取公共建設成本，否則將造成不當的財務重分配。因此，使用者付費之設計原則以成本面考量為主，而影響成本之因素可分為四個面向：產出、受益者分佈、不同時間需求及成本項目等<sup>2-8</sup>。

### (六) 實施區段徵收所面臨之問題

依據林享博在 2003 年針對台灣地區實施區段徵收現況調查顯示出國內現行

<sup>2-8</sup> (1) 產出：如消防隊等建物一旦建立，數量即為固定，若要增加則成本會急遽上增。  
 (2) 受益者分佈：與人口密度、距離遠近有關。  
 (3) 不同時間需求：以道路為例，因使用的時間不同而有不同的成本負擔。  
 (4) 成本項目：設施的操作維護成本、建設成本等，而區段徵收採用財務自償方式，已實質轉變為使用者付費觀念與原先的區段徵收漲價歸公之政策意涵不同。

區段徵收面臨之最大困難以「目前國內房地產景氣低迷，土地處分不易」、「土地所有權人選擇領取現金補償費地價比例」。

表 2-4-4 國內現行實施區段徵收面臨之困難

項目	困難原因	造成困境	提供意見單位
1	目前國內房地產景氣低迷，土地處分不易	1. 開發費用回收不易。 2. 不敢貿然辦理	地政司、營建署、宜蘭縣、台中縣、台南縣、屏東縣、新竹市
2	土地所有權人選擇領取現金補償地價比例偏高	1. 資金籌措困難。 2. 期初投入成本高。	地政司、營建署、台北縣、台中縣、雲林縣、屏東縣、新竹市
3	公共設施用地比例過高。	可標售面積減少。	台北縣、宜蘭縣、屏東縣
4	開發費用龐大。	利息負擔沈重。	營建署、台北縣
5	徵收土地補償地價接近市價。	1. 增加開發成本。 2. 領現金補償比例高。	宜蘭縣、屏東縣
6	領回抵價地之比例百分之四十至五十，地主不認同。	反對抗爭情事。	雲林縣、屏東縣
7	抵價地之分配係採抽籤方式辦理。	1. 日後土地標售困難。 2. 地主不接受。	雲林縣、新竹市
8	區段徵收可行性評估不確實。		屏東縣、新竹市
9	原住戶拆遷安置問題。		台北市、新竹市
10	中央與地方功能定位不清。	影響執行效率。	營建署
11	地上物處理困難。	影響開發進度。	營建署
12	重要聯外交通未興建。		營建署
13	他項權利之協調及處理困難度高。		台北市
14	土地違規使用情形嚴重。		台北市
15	公共工程工區臨接，施工界面複雜。		台北市
16	山坡地地形潛在災害威脅，降低地主開發意願。		台北縣
17	鄰近地區土地需求不大，土地供給過剩。		台北縣
18	開發後可標售土地地價超過市價。		台北縣

項目	困難原因	造成困境	提供意見單位
19	地主抗爭要求改採市地重劃或暫緩開發。		台北縣
20	都市計畫採大街廓規劃，土地面積均未達最小分配面積，無法申領抵價地，需領現金補償。		宜蘭縣
21	不合法建物無法領取補償費	易引起地主抗爭。	雲林縣
22	區段徵收範圍線劃設。		屏東縣
23	都市計畫審核程序冗長。		花蓮縣
24	工程施工進度及品質無法達到設計標準。		新竹市

資料來源：林享博，2003 都市計畫區段徵收與財務平衡之探討研究，頁 4-13

由於房地產景氣持續低迷，剩餘土地標售不易，嚴重影響開發成本回收，而公共設施地用比例過高，導致開發成本無法降低，區段徵收的可行性評估時機不明確，以及過於理想化，往往到進行開發之後才發現，財務上的不可行。開發無法如期完成亦影響開發區內外之土地所有權人權益，故財務自償的理想，亦成為採取區段徵收開發的最大障礙。

#### (七)小結

為因應國內的土地使用分區管制措施，而產生了不同的土地開發模式，如上述介紹的土地徵收、土地重劃、聯合開發、開發許可等方式，各有各的開發目的、特色與限制，其中興建公共建設最常採用的大型土地開發方式即為區段徵收，但礙於實施區段徵收必須能夠自負盈虧的原則之下，又遇上經濟不景氣、標售剩餘可建築土地情況欠佳等所導致的財務問題，皆使得該項土地開發措施在目前的實施過程中遭遇到許多困難；土地重劃的實施同樣亦必須達成財務自償的目標，且重劃過後之土地常因為土地所有權人待價而沽之心態，遲延土地開發的時機，造成土地閒置無法有效提高土地使用效率；聯合開發的精神在於引進民間團體的力量以共同促進公共建設的開發，但若是沒有完善的法令規範，聯合開發不一定會比政府自行開發公共建設來得更有效率；而容積移轉之開發方式，必須建立容積移轉區與接收區，在沒有完整的配套措施出現之前，容積移轉的實施時機仍限縮在特定用途，如古蹟之保存等，故綜觀我國目前大多數的土地開發模式，在實施過程中皆面臨到不同的阻礙。因此，如何在現行體制下促進土地開發之順利進行及建構浮動分區之開發模式，成為本研究後續努力之目標。