

南投縣政府 110 年度研究報告

公共設施保留地解編對土地行政之影響



服務單位：南投地政事務所

研究人員：張展賓

中華民國 110 年 3 月 12 日

南 投 縣 政 府 110 年 度 研 究 報 告 摘 要 表

研 究 報 告 名 稱	公共設施保留地解編之影響
研 究 單 位 及 人 員	南投地政事務所 張展賓
研 究 起 迄 年 月	110 年 1 月至 110 年 3 月
研 究 緣 起 與 目 的	為都市發展之需要及環境品質之提升，特劃設公共設施保留地，留設用途包括學校、市場、停車場等。但政府財政面臨窘境，各項公共設施興建趨緩，對於持有公共設施保留地地主權益造成嚴重損害，為解決公共設施保留地開闢之困難及使土地為最有效利用，特擬定推動辦理都市計畫公共設施保留地檢討計畫(草案)，期待以地主權益與都市發展之前提下，形成雙贏之局面。
研 究 方 法 與 過 程	經由瀏覽期刊論文及其他網路資源與線上資料庫，探討公共設施保留地制度執行對財產權保障及影響地價之程度，以作為研析解決機制以緩和公共設施保留地相關議題之基礎。
研 究 發 現 與 建 議	公共設施保留地解編將對政府及該持有公共設施保留地地主及帶來巨額增值利益，若無完善之配套措施建立回饋機制，可預見房地產價格將不斷攀升，難以實現漲價歸公之理念。
選 擇 獎 勵	☒ 行政獎勵 ☐ 獎勵金

目次

第一節、前言

第二節、公共設施保留地相關文獻回顧

第三節、公共設施保留地解編

第四節、公共設施保留地解編現況之利弊得失

第五節、結論與建議

參考文獻

第一節、前言

國家為了興辦交通、公共衛生、水利、環境保護、學術、社會福利等公共事業，常需用土地藉以達其施政目標。從台灣有都市計畫開始公共設施成為另一種新空間概念，透過都市計畫程序，將某範圍土地設置或變更為公共設施用地，惟在需用土地人未為取得土地前，劃屬公共設施保留地。

政府長期受困於公共設施保留地取得問題，因公共設施保留地之目的事業主管機關長期未規劃構想興闢取得，不但都市發展及環境品質受到影響，所需之徵收費用亦成為政府龐大壓力。為解決取得公共設施保留地問題，將適用容積移轉之規定擴張，進而加速公共設施保留地之取得。而公共設施保留地除了徵收補償費標準之爭論外，最大討論及反彈的莫過於對取得期限之刪除，使得公共設施保留地如同永久保留，人民財產權保障倍受挑戰。雖然大法官會議三三六號解釋文對此指出「為兼顧土地所有權人之權益，主管機關應如何檢討修正有關法律，係立法問題」，突顯大法官認為現行公共設施保留地之長期存在並不符合財產權保障之要求；而公共設施保留地所有權人，對於公共設施保留地此種屬於國家上位警察權行使而限制之行政法規，是無法提起救濟來保障自身財產權，土地利用於此形同虛設。

公共設施保留地之問題，長久以來欠缺由人民的立場出發，將財產權保障之觀點納入思考，公共設施保留地係長期對人民財產權之限制。公共設施為現代生活中之必要設施，考量政府財政與用地量之增長，雖引進美國發展權移轉相關機制，仍使法律規範與現實執行面產生鴻溝。

綜觀前述，公共設施保留地長久以來因制度趨向未完全執行之情形下，應檢視該制度是否已侵犯人民財產權；另以財產權觀點對公共設施保留地歷年執行之探討、分析，針對制度執行提出緩和公共設施保留地長久存在之問題。

第二節、公共設施保留地相關文獻回顧

公共設施保留地制度行有多年，其特性備受爭論，相關議題也隨著時代背景而有所不同，在此簡略分為初期公共設施保留地之保留期限等問題之探討、中期政府面對巨大財政困境下公共設施保留地之解決方式及近期經濟學及人民財產權保障等三個面向加以分析討論。

一、初期

公共設施保留地保留期限經歷了民國五十三年、六十二年兩次修正，面對其龐大之應取得面積與經費引發熱烈討論，相關專家學者有從都市計畫程序加以闡述，亦有對於公共設施保留地之現況、問題等

提出討論，有所不同的是對於公共設施保留地成因及解決方法之見解。

在成因方面認為因規劃設置保留標準、取得方式及徵收補償所致，學者認為公共設施保留地係由公共設施保留地期限的限制、都市公共設施負擔之不合理及都市缺乏周詳的計畫與合理的管制加以徵收公共設施保留地之財源空虛，未能貫徹漲價歸公之主張，因而產生世界獨有的公共設施保留地問題。

在解決方法上各方學者持有不同意見，惟此時期文獻較著重於檢視現況、發現問題及解決問題，並未加入對人民財產權保障及保留期限延長對人民形成類似徵收之理念。在如此民主的今日，此一部分仍有深入探討之必要。

二、中期

公共設施保留地之保留期限於都市計畫中刪除之情況下，公共設施保留地問題就轉向保留期限刪除政策及降低政府財政壓力之前提下，以其他方式來取得公共設施保留地之探討。

學者認為要增加地方政府財源來解決都市土地之管理，情勢上已不太可能，多數偏向於發展權移轉制度對於改善現行都市發展與管制制度上之問題，是較具可行性的。但在大多數某種條件設定不變的情形下，對於解決公共設施保留地之取得方式予以探討，不僅於實務處

理受限多，且大多在假設條件下較為樂觀之看法，從人民立場出發在實際執行成效及問題上仍亟待深究。

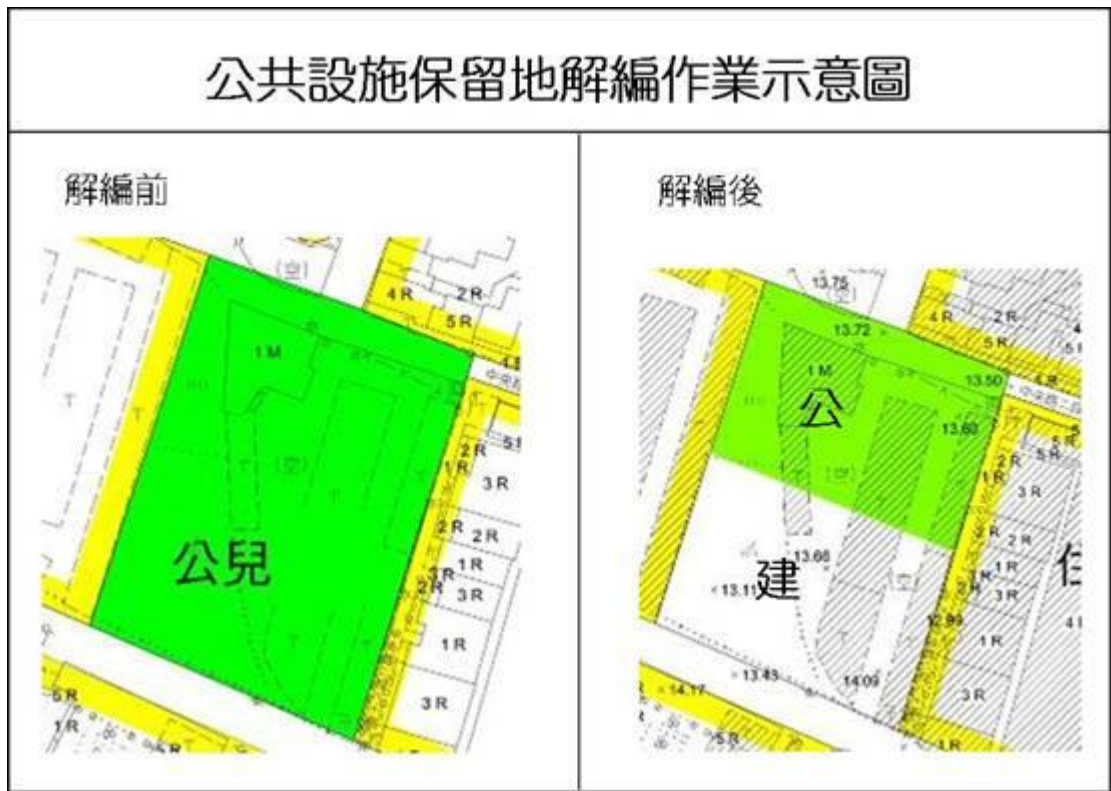
三、近期

由於社會發展之多元化，多有以財產權保障來論述公共設施保留地係以憲法保障之觀點針對都市計畫法對於公共設施保留地未設取得期限的規定，是否侵害人民財產權、是否超出財產權保護範圍等提出檢驗。多數認為修正都市計畫法之立法行為已侵犯財產權之核心內涵，而立法者並未對此提出相當之價值補償。

以往關於公共設施保留地之相關研究內容多從既有體制於實務處置方面去發掘問題及解決問題，並對政府所提出之個別單一因應對策加以檢討，關懷重心皆以國家為本，探討如何管制及取得，嚴重缺乏由人民立場出發並將財產權納入思考之具體作法。

而公共設施保留地以徵收方式取得成效不彰，且造成政府巨大財政壓力，為符合行政程序法之規定，以容積移轉方式辦理較為可行。

第三節、公共設施保留地解編



一、背景說明

為落實都市計畫實施之受益者負擔之公平原則及其基本精神，行政院81年已有函釋「新訂、擴大都市計畫或農業區、保護區變更為可建築用地，一律採區段徵收方式辦理」。於81年以後辦理之新訂、擴大都市計畫或農業區、保護區變為可建築用地之都市計畫案件，均已依上開院函核示採區段徵收方式整體開發，由全體土地所有權人共同負擔區內公共設施之取得及開闢費用。惟在此之前已發布實施之都市計畫，大多未於都市計畫書表明財務計畫或附帶規定公共設施用地採區段徵收或市地重劃方式辦理之取得方式，致公共設施保留地之取得

及興闢需透過一般徵收方式辦理，其費用全由政府負擔。

監察院於101年12月18日針對都市計畫公共設施保留地約詢內政部，其中有關所提「逾數十年不取得又不主動辦理解編之公共設施保留地問題，究應如何解決」問題，內政部李部長鴻源承諾將依據人口結構改變所造成的社會變遷，對不再需要的學校、市場、停車場、機關用地等公共設施保留地，訂定辦法予以解編。此外，監察院於本（102）年5月9日審議通過糾正內政部及各級地方政府有關「各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達3、40年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權」，理由及事實略以：「...都市計畫編定公共設施用地，最長應於25年內完成，逾25年仍未取得開發之公共設施用地，理應限期檢討，對不必要的部分應儘速解編，如逾3、40年仍不取得使用，更表示已無公共設施用地保留之必要。...長久以來，各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達3、40年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權，內政部及各級地方政府實有嚴重怠失。」。

二、依據

為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，內政部於90年報奉行政院核定「都市計畫公共設施保留地問題處理方案」，

並經99年修正該方案，研擬以多元化自償性方式處理協助地方政府取得公共設施保留地。為再進一步落實該方案之處理措施「檢討變更不必要之公共設施保留地」，以積極協助地方政府辦理都市計畫公共設施保留地之檢討變更事宜，爰擬具「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」。

內政部為訂定本作業原則，俾作為各該都市計畫擬定機關積極辦理檢討都市計畫公共設施保留地作業之參據，歷經召開1次座談會、3次工作小組會議及2次相關部會及地方政府研商會議討論獲致共識與結論，並依據會商結論彙整修正完成作業原則。

三、計畫目標

依據人口結構之社會變遷，對需求較低之公共設施保留地予以解編，檢討變更不必要之公共設施保留地，促使有限之土地資源合理利用並發揮效能。透過政府公辦整體開發或容積移轉方式取得興闢仍有需要之公共設施用地，以提升都市居民生活環境品質，並減輕政府取得公共設施保留地之財務負擔。

第四節、公共設施保留地解編現況之利弊得失

一、公共設施保留地解編現況

依都市計畫法第48條及地方制度法第18條及第19條等相關規定，都市計畫公共設施保留地之取得係地方政府權責。行政院內政委員會101年10月31日召開102年預算審查會議要求內政部研議具體措施，督促各地方政府對久未受利用之土地予以撤銷，以活化國內土地之利用，並落實憲法保障人民財產權之意旨；監察院101年12月18日亦針對都市計畫公共設施保留地約詢內政部，爰積極研訂都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則（草案），以作為各該都市計畫擬定機關辦理檢討都市計畫公共設施保留地作業之參考，主要內容說明如下：

（一）檢討構想

1、維持生活環境品質

（1）水、電、瓦斯、垃圾及污水處理等屬於公共維生系統設施

用地，應維持應有之服務品質。

（2）消防救災設施、滯洪設施、防災道路等屬於都市防災系統

設施用地，應配合都市防災規劃需要，維持防災體系功能。

（3）檢討後之都市計畫遊憩設施用地，應不低於檢討前之服務

水準，以維持生活環境品質。

2、因應高齡少子女化社會變遷

因應人口結構朝向高齡化、少子女化之現象，依社會發展需核實檢討公共設施項目，超出部分將檢討變更為未來有實際需求之設施項目。

3、核實檢討總人口成長需求

人口成長未如預期之都市計畫區，應依發展趨勢核實調降計畫人口，並依檢討後人口重新檢核公共設施用地需求，檢討變更不必要之公共設施用地。核實調降計畫人口，影響住宅區及商業區發展部分，考量既有權益保障，在無具體補償機制之前，原則上計畫人口檢核應與既有住宅區、商業區之檢討脫鉤處理。未來各都市計畫區之人口推計，應以全國區域計畫之人口總量及分派各直轄市、縣(市)之人口數為基礎，參酌近10年人口變遷趨勢，核實推計。

4、以生活圈模式檢討公共設施用地

全國區域計畫已按都市機能、人口規模等原則，將都市劃分為主要核心、次要核心、地方核心及一般市鎮等4個層級，可參考全國區域計畫之都市計畫階層與公用及公共設施參考表，以都市階層之生活圈概念聯合周邊都市計畫區整體檢討發展強度及公共設施投資。

(二) 公共設施用地檢討變更原則，例舉說明如下：

1、機關用地及其他公民營事業用地

(1) 未徵收之機關用地，除該指定用途機關仍有具體事業財務計畫及預算者外，其餘均檢討變更為其他適當分區或用地。

(2) 現有使用中之機關用地應按每人合理辦公空間檢討，屬閒置或低度利用者應多目標使用以活化機能，並考量優先騰出部分空間提供其他單位進駐使用；空間不足或新成立之機關單位應優先利用現有閒置廳舍。

2、學校用地

(1) 尚未徵收及已徵收未開闢之學校用地，應由教育主管機關審慎評估未來學生數，無實際需求者，宜變更為其他適當分區或用地。

(2) 現有低度利用之中小學學校用地，應依人口成長趨勢推計未來學生數，並依教育部「國民中小學設備基準」規定，以半徑不超過1.5公里，通學時間半小時內為原則估算服務範圍，並配合12年國民教育政策，採垂直整併方式檢討（如國中小用地、國高中用地），研訂整併計畫辦理檢討變更，及配合閒置空間活化利用政策，研擬校園活化再利

用構想，釋出部分空間作多目標使用，以充分發揮使用效益。

3、市場用地

- (1) 未開闢之私有市場用地應評估鄰近地區市場需求，以BOT或獎勵私人投資方式興辦，並以多目標使用方式複合式使用；無實際需求者，宜變更為其他適當分區或用地。
- (2) 已開闢之私有市場用地，得配合舊市區再發展政策，優先劃定為都市更新地區進行更新。

4、體育場用地

體育場系區域性公共設施，應由全縣（市）都市計畫區整體分析區位分布及服務範圍人口規模，服務範圍重疊性者，應考量投資效益，取消較不具效益者；服務範圍內有規模相近之學校運動設施可替代其功能者，應考量檢討變更。

5、其他用地

其他各種公共設施用地皆應核實依照檢討構想及實際需求，予以檢討變更。

二、公共設施保留地解編之利弊得失

（一）解編之利

- 1、保障個人財產權，解決長年無法取得公施保留地問題。

- 2、藉由土地重劃與變更，取得一定比例土地，舒緩地方政府財政問題。
- 3、藉由土地重劃，將原有公共設施保留地納入整體規劃，作為都市發展契機。
- 4、調整計畫目標人口數，重新檢討公共設施與土地使用配置。
- 5、因應人口結構變遷與社會發展趨勢，重新調整通盤檢討標準，例如放寬學校用地與市場用地的設置標準。

（二）解編之弊

- 1、公共設施保留地全數解編，而未保留必要性公共設施，將可能造成都市維生系統的受創，嚴重影響生活品質。
- 2、解編後，帶來的衍生人口與開發衝擊，加重原有公共設施負擔，衝擊都市環境，例如變更為商業區，將帶來額外的交通流量與停車空間需求。
- 3、土地供給增加，短期可以減緩都市土地可建築用地供需不平衡，舒緩飆高的房價。但由於地價稅與土地增值稅稅率過低，使得土地持有成本過低，造成投機者養地，並可能藉此機會炒作房地產，致使房價居高不下。

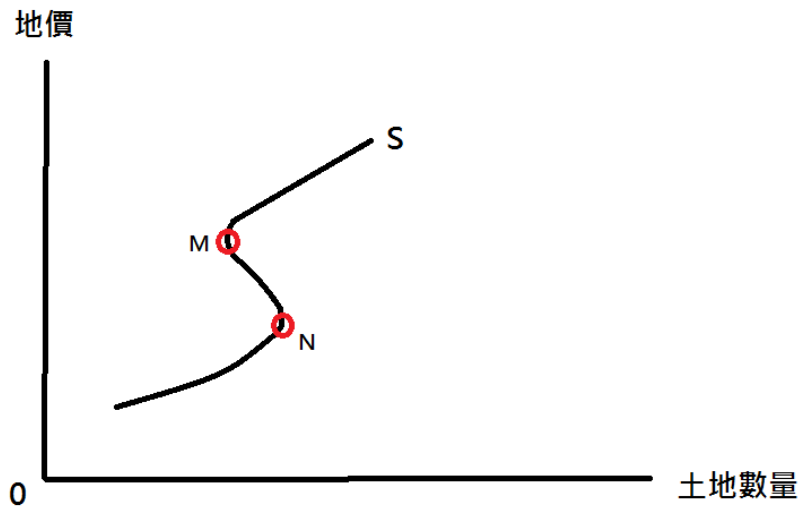
三、公共設施保留地解編之影響

土地具有不能生產、不可移動、稀少性、異質性、向下僵硬性

等性質，由於土地的供給為斜率趨近於零之曲線，因此當人口增加進而土地需求增加時，土地價格便水漲船高。其中對土地之需求包括實質需求與假性需求，實質需求者因不動產價格過高無法購入保持觀望心態；假性需求者持各種期待因素而加入市場投機炒作。因土地為非完全競爭市場，無法利用市場機制進行供需平衡，故需政府強制介入穩定市場，又因政府並非萬能，由於政策目標與執行成效落差、政治運作過程繁雜、政策實施落後現象等因素，對市場干預效果有限，有時適得其反。以下說明公共設施保留地解編後對土地市場產生現象及其效果：

(一)土地供給後彎現象：

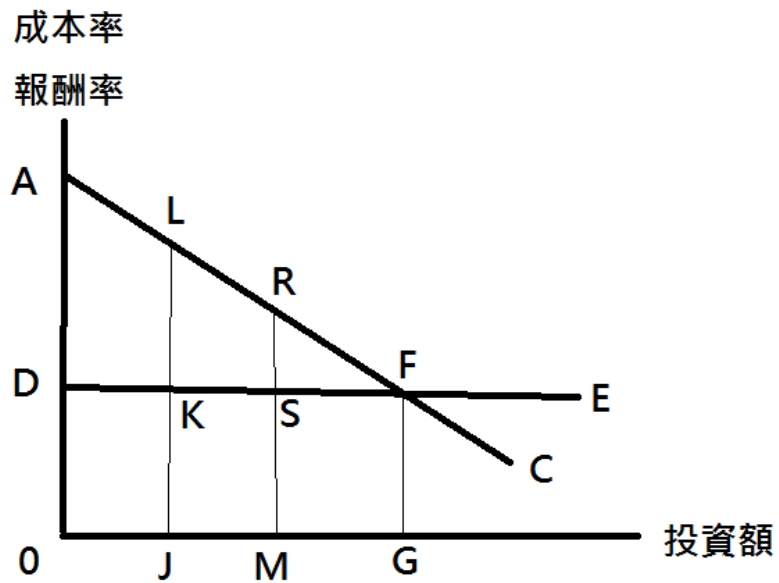
土地短期供給曲線之後彎，土地供給曲線一般為正斜率，但如有供給面投機因素，將可能產生負斜率土地供給曲線。地價上漲將產生兩種效果：一為所得效果，指地價上漲以後，出售土地所得增加，有利可圖，因此會增加土地供給量；另一為惜售效果，指地價上漲以後，預期地價將更上漲，因此會惜售以減少土地供給量。如下圖中之MN，當惜售效果大於所得效果，則土地供給曲線呈現負斜率，地價上漲，土地供給量反而減少，違反供給法則。此即土地供給面投機的短期不正常現象。



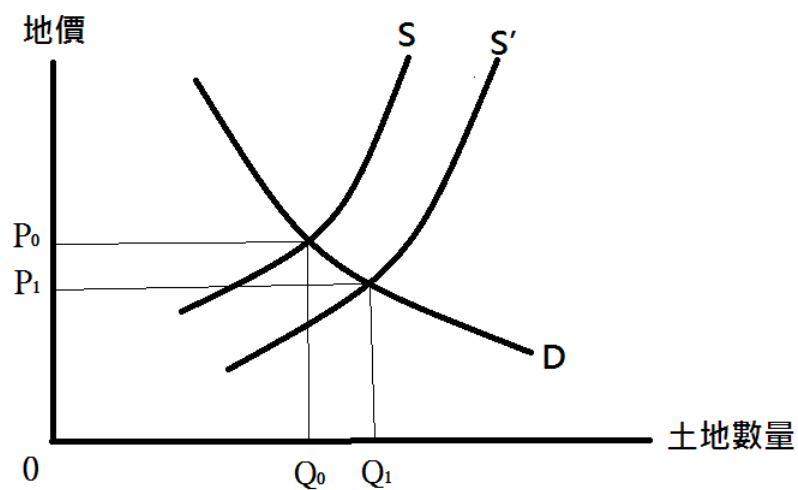
(二)公共設施保留地解編後容積率及建蔽率放寬對地價之影響：

公共設施保留地解編後，部份原編定為公共設施保留地將變更編定為住宅用地，不僅放寬建蔽率與容積率，另對土地之使用強度亦大幅提高，上述對房地產價格之作用如下：

1. 對個別基地之影響:放寬建蔽率及容積率，由於個別基地之土地使用強度提高，地價上升。如下圖，AC表示建築投資之邊際收入曲線，DE表示包括正常利潤之建築投資成本(不包括土地成本)曲線。由建築投資之邊際收入曲線AC與邊際成本曲線DE之交點F，決定最適投資額G，地價為 $\triangle ADF$ 。惟實際上由於分區管制，對於土地使用強度加以限制在J，則實際地價為 $\square ADKL$ 。今公共設施保留地解編放寬容積率及建蔽率，土地使用強度由J放寬至M，則地價將由 $\square ADKL$ 提高至 $\square ADSR$ 。



2. 對總體市場之影響:就短期而言，土地供給量是固定的。就長期而言，放寬建蔽率與容積率，市場供給量增加。如下圖，土地需求曲線D與土地供給曲線S，決定土地市價 P_0 ，土地交易量 Q_0 ;放寬建蔽率與容積率，土地供給由S增加至 S' ，則土地市價由 P_0 下降至 P_1 ，土地交易量由 Q_0 增加至 Q_1 。



綜合上述，對個別基地之影響屬於短期影響，對總體市場之影響屬於

長期影響。而地價高漲是一種短期不正常現象，故公共設施保留地解編後放寬容積率及建蔽率，反而使短期地價更上漲，不利於穩定房地產價格。

第五節、結論與建議

公共設施保留地解編後原本公共設施用地變更為住宅區或商業區等使用分區，地價勢必上漲，政府應考量變更後衍生人口與開發行為之衝擊影響，制定變更相關回饋機制辦法，並藉由實價登錄資料，依據周遭發展現況調整公告現值，以實現漲價歸公之理念。

為避免解編後導致房地產價格不合理飆升造成鉅額增值利益大量歸於私人所有，建議得延長奢侈稅課稅期間防止短期投資炒作，持續維護實價登錄資訊掌握相關地價動態，並調整房地產持有稅率，以防堵大量資金湧入房地產，排擠其他生產性產業之投資，影響整體經濟與正常交易價格。

另外，公共設施保留地解編後，對於後續環境與公共設施需求衝擊，應藉由通盤檢討機會，考量環境容受力，估算土地所能承受之人口上限與開發量，藉此制定都市容積總量管制。並依據經建會之人口推計以及人口結構變遷資料，調整計畫目標人口數並配合「公共設施用地多目標使用辦法」以及閒置空間活化再利用等政策，保留必要的公共設施，如道路用地、變電所、上下水道、污水處理廠等，允以計算實際之公共設施需求，作為未來公共設施保留地解編之指導。

參考文獻

一、碩博士論文

李鎮光(1999)，《以公平補償探討發展權移轉取得公共設施保留地之研究》，國立政治大學地政學系碩士論文。

劉美雪（2002），《從財產權觀點探討公共設施保留地制度之執行》，國立政治大學地政學系碩士論文。

劉憲祥（2002），《公共設施用地運用容積移轉之財務分析-以都市計畫農業區變更住宅用地為例》，中華大學建築與都市計畫學系碩士論文。

劉厚連（2009），《公共設施保留地容積移轉市場交易機制之研究》，國立政治大學地政系博士論文。

王薇凱（2008），《台中市公共設施保留地容積移轉機制檢討之研究》，逢甲大學都市計畫學系碩士論文。

蕭國邦（2019），《公共設施保留地法制之研究》，國立中興大學法律學系碩士在職專班碩士學位論文。

二、紙本及網路資料

中華民國 內政部營建署網站 <http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php>
淺談公共設施保留地解編

http://chaqe.blogspot.tw/2013/06/blog-post_28.html

新北市政府城鄉發展局第81期電子報

http://www.planning.ntpc.gov.tw/web66/_file/1691/upload/news/81/p2.html

我國都市更新發展之實務問題及公共設施保留地解編作業現況專題報告

許文昌（2010）．土地經濟學（圖形分析）．台北：高點