

107 年度「國土計畫重要議題 - 土地使用 規劃及開發利得相關義務負擔機制研究」

成果報告書

委託單位：內政部營建署

執行單位：中華民國土地估價學會

中華民國 108 年 04 月 17 日

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 計畫背景與目標	1
第二節 工作內容	6
第三節 研究方法	10
第四節 研究流程與架構	11
第二章 使用規劃及開發利得相關義務負擔國外文獻分析	13
第一節 國外使用規劃及開發利得相關義務負擔之理論基礎	13
第二節 英國土地變更使用回饋負擔相關規定及操作方式	15
第三節 新加坡土地變更使用回饋負擔相關規定及操作方式	36
第四節 國外案例之比較與在我國適用之可行性分析	43
第三章 現行國內使用規劃及開發利得相關義務負擔制度之分析 ..	45
第一節 國內土地使用變更與回饋負擔之理論基礎	45
第二節 現行國內回饋負擔制度與規範	57
第三節 土地法、平均地權條例、土地稅制及漲價歸公之檢討 ..	72
第四節 小結	81
第四章 國土計畫使用規劃及開發利得相關義務可能涉及之議題研 析與立法之必要性研析	83
第一節 國土計畫法下可能發生使用規劃及開發利得之分析	83
第二節 土地使用規劃及開發利得回饋負擔之法律定性	100
第三節 制度之必要性、可行性及合理性	104
第四節 本案與土地增值稅、地價稅之差異	111
第五節 本案與國土計畫法國土保育費之關係	115
第五章 國土計畫法修正條文及相關配套建議	121
第一節 規劃利得之可行性分析	121
第二節 使用項目與強度產生利得之認定準則	122
第三節 費額計算程序與公式、繳交時機	123
第四節 國土計畫法修正條文建議	125
第五節 國土計畫法相關配套建議	128
第六節 本案回饋負擔機制說帖	130
第七節 規劃利得相關 FAQ.....	138
第六章 結論.....	143

圖目錄

圖 1	英國規劃許可審議程序示意圖	30
圖 2	新加坡開發捐之課徵程序	42
圖 3	使用許可制架構圖	93
圖 4	使用許可制架構圖	94

表目錄

表 1	預計工作時程表	11
表 2	英國規劃利得的內涵	17
表 3	英國規劃許可管制各層級執行項目表	27
表 4	英國現行城鄉規劃申請收費表 (2017 年 1 月 31 日)	32
表 5	新加坡土地使用分區及土地 / 建物使用表	38
表 6	英國與新加坡制度整理	43
表 7	現行都市計畫地區開發回饋相關法令	57
表 8	現行都市計畫地區開發回饋相關法令	60
表 9	工商綜合專用區開發人應提供金額比例規定	61
表 10	各種用地變更規劃回饋金收取比率對照表	65
表 11	農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法回饋比例表	66
表 12	農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法收費方式	67
表 13	現行相關收費之定性分析	68
表 14	功能分區劃設後可能出現規劃利得之分區與分類	83
表 15	分區分類變更前後之土地使用情形	89
表 16	特別公課與規費、受益費及租稅之差別	101
表 17	國土保育費與使用許可影響費之比較分析	119
表 18	國土計畫法第 28-1 條修正條文建議	126
表 19	國土計畫法第 28-1 條修正條文建議	131
表 20	規劃利得相關 FAQ	138

第一章 緒論

第一節 計畫背景與目標

壹、計畫背景

國土計畫法經總統以 105 年 1 月 6 日華總一義字第 10400154511 號令公布，並經行政院定自 105 年 5 月 1 日起施行，按本法第 45 條規定之法定期程，國土計畫將於 111 年 5 月 1 日落實執行。

我國國土目前按區域計畫法、都市計畫法及國家公園法進行管制；其中，非都市土地係依據區域計畫法相關規定辦理，如欲變更土地利用型態，其變更規模屬一定面積以上者，循非都市土地使用分區變更規定辦理，其餘則循使用地變更編定，或申請容許使用情形。前開相關變更機制，於區域計畫法第 15 條之 3 對土地使分區變更案件訂有繳交開發影響費規定，其餘使用地之變更編定或申請容許使用，僅「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」之規定，又前開「開發影響費」屬處理計畫外部性之特別公課，農業用地變更回饋則作為非農使用之補償，尚未有都市計畫法第 27 條之 1 所訂，負擔土地變更利得變更之回饋機制。

未來國土計畫系統，將透過直轄市、縣（市）國土計畫規劃，納入成長管理及城鄉發展總量，框定城鄉發展地區並劃設未來發展需求範圍，考量非都市土地長期以來並未有變更回饋機制，為落實土地公平正義，爰透過本案研議該相關重要議題，作為後續修訂國土計畫法之參考。

一、問題分析

有關回饋用語之源起，始於 1980 年代高雄林園石化工業區，後來類似的事件仍層出不窮。除了製造汙染需提供回饋外，在土地開發或使用變更要求回饋之情形更明顯，如 1988 年「台灣水泥公司高雄廠區土地變更案」、1989 年「高雄市鹽埕區乙種工業區變更案」等，而近年來不管是在都市計畫變更或非都市土地變更時，要求回饋的新聞更是時有所聞。

一般而言，因為經濟發展的基礎結構要件需要而將土地使用變更，基本上具有土地資源有效使用的正面價值，但相對的，土地使用變更所產生如前揭案例之負面效果，此時，回饋的用意，就是為了平衡此負面效果。再者，就公共行政而言，由於土地使用性質或使用強度變更，造成附近居民原本享有的環境優勢受到影響¹，在環境權保護的觀點下，附近居民應仍享有環境權而可以要求開發者或變更者停止該行

¹ 葉俊榮（2010），環境政策與法律，元照出版，二版一刷，頁 40-41。

為或提供一定程度之彌補，以防權益受害。從公部門收支平衡之角度而言，長期以來公共設施多由政府提供，提供所需金費則由稅收支付。然而，國家稅收來自於人民，若將稅收拿來因應土地變更或開發之行為，而沒有其他相應的收入，將產生財政失衡。從社會公平角度來看，使用者或受益者坐享其成，似乎不公平。

除此之外，土地使用變更必定會對土地價格造成影響，例如農業用地使用強度較低，一旦變更為住宅區、工業區或商業區等可以高強度使用的土地，在尚未真正開發使用前，土地價格即大幅上漲。反之，土地被劃為公共設施用地或保護區，則乏人問津。根據以上所述，土地使用變更可能會對環境造成破壞，為了平衡對環境之負面影響以及社會不公平的現象，確實需要就土地使用變更所產生之環境、社會負擔加以平衡之機制。由於都市化與經濟成長的結果，各地方紛紛提出土地使用變更，由於土地使用變更行為所衍生的社會成本，政府均以土地使用變更回饋之義務觀念，納入制度，建立外部成本內部化之機制，惟對於土地使用規劃變更與開發利得義務負擔之標的之內涵各有不同之見解，早期的土地研究以平均地權為理想，主要著重於處理市場成長效果及使用變更之規劃利得效果。80年代配合非都市開發許可制的引入，開始從事開發影響費之相關研究，著重於環境成本與環境利益之合理負擔問題。

爰此，土地變更利得之回饋，是以「外部成本內部化」、「使用者付費」或「受益者負擔」觀點立論，抑或「利益回饋」土地之規劃變更及開發義務負擔立論，而有不同立論，迄未有明晰之界定。我國國土計畫法中，對於「逾越限制 (goes too far)」都明定應予補償²，然對於相對映之「規劃利得 (planning gain)」卻缺乏著墨，而淪為規劃體制之闕漏，誠有研議之必要。

二、相關研究概況

相關研究對於土地變更利得回饋之界定，有認為變更地區所需公共設施應由使用者負擔，如陳麗紅(1991)認為回饋應符合水平及垂直公平、避免不勞而獲、公共設施自給自足、避免負外部性等原則。張文政(1991)建議繳納發展捐或變更捐並負擔開發所需公共設施，作為

²國土計畫法第 32 條第 3 項規定：直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

許可開發條件，公共設施費用負擔以開發衝擊費方式計算。邊泰明(1993)以財產權及外部性論為立論基礎，認為土地回饋對土地使用變更課徵比例須從使用者付費觀點著手，開發本身所需公共設施構成課徵比例的基礎，可視為土地使用變更必要條件，其比例採經驗值，為固定比例，而對都市所產生的外部成本則為彈性比例。潘健明(1995)認為利益回饋為「變更淨利益」扣除「外部性負擔及公共設施之提供」。賴宗裕(1997)認為土地使用變更回饋並不完全適用於使用者付費或受益者付費原則，而加入成長付費理念，回饋負擔計算應考量對環境衝擊程度、公共設施需求及應給予開發者合理的利潤。

另有認為土地變更利得為避免因此造成變更利益分配的不均或土地所有權人間的不公平，應以受益回饋機制予以課取變更利益，使此變更使用的特殊利益「受益公享」，如周佳音(1994)認為在土地使用變更開發利得課徵時，依投資報酬率之觀點，應給予開發者合理之利潤，在土地增值總數額中扣除土地變更回饋。楊松齡(1997)認為利益回饋之基本要義在於課取因地主發展權取得後產生之暴利，此開發利益包括地主在土地變更使用時，將可獲得地價上漲時之利得與不必支付代價而獲得公共設施提供之利得。張效通(1999)認為土地在被授與不同開發權利後，透過市場運作或是進行土地開發利用，所有權人從土地中獲得利益，這些利益產生原因不同，因此歸屬也不盡相同，由此衍生出利益分配之問題，統稱「利益回饋」。姚宏聲(2003)認為新的土地開發外部效果會導致社會上有人獲利，有人受損，則開發者應以提供公共財、或將外部成本內部化方式，對財產權受損之當事人付義務責任。其研究從漲價歸公、外部性理論釐清「利得回饋」與「義務負擔」法理的內涵。葉靜宜(2004)認為變更增值利益回饋係為地利共享，透過規劃管制將不勞利得歸公，開發者除承受開發變更負擔外，另將受益於土地變更使用產生之開發利得，回饋社會。中華民國都市計劃學會(2011)則在「研訂都市開發回饋標準及後續管理機制案」總結報告書中，將利益回饋定義為依地利共享、漲價歸公的理念，透過規劃管制將不勞利得歸公並抑制土地投機，開發者除承受開發變更負擔外，另將受益於土地變更使用產生之開發利得，部分回饋社會。

行政院 88 年核定內政部所報「建立土地開發義務制度方案(核定本)」之定義為主，其對回饋的意義與性質可分為下列三類(內政部，1999)：

(一) 內部性的公共設施負擔

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

(二) 外部性影響之負擔

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

(二) 其他義務之負擔

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

1.土地開發造成排擠效果

基於土地開發在政府實施相關土地使用計畫下，造成後申請開發者受到先申請開發者之排擠效果，或先申請開發者剝奪其他土地使用機會，例如實施總量管制。因此，宜由開發者捐獻相當金額，以回饋社會。

2.回饋土地發展受限地區

部份土地因政府實施土地使用計畫而致發展受限（例如，農地禁建），故宜由土地使用計畫中屬可開發之土地，於開發時捐部份金額，以回饋該類發展受限地區。

3.維護社會公平原則

土地開發者在土地由低強度使用變更為較高度使用時，獲取超過正常利潤之不勞利得，在目前因無法以課稅方式，完全收歸公有，故宜由開發者捐獻相當金額，以維護社會公平。

4.維護山水資源之永續發展

因土地開發通常山水資源具相當之影響，故由開發者捐獻部份金額，以擔負山水資源之維護及永續發展之責任，例如提供造林基金。

5.土地開發後管理維護之需要

為使土地開發後之管理、維護工作得以落實，宜由開發者提供部份金額，負擔該項責任。

6.其他因素

為對開發區附近達到敦親睦鄰之效果，或配合地方施政方針之需要，以使開發案順利開發；或為照顧經濟弱勢族群對住宅之需求，可由開發者提供相當金額，或興設開發地區所需之相關設施，以回饋地方及社會。例如在開發地區興建集會所、鄉里休閒中心或低收入住宅。

由上述相關研究文獻，顯然對於使用規劃及開發利得相關義務負擔之本質，各有不同之立論觀點，惟對於規劃及開發利得社會公平的要求，以及相關機制之建立，皆有相當之共識。為確立社會公平、俾利國土計畫法之推行，以促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，追求國家永續發展，對於使用規劃及開發利得相關義務負擔課題應有探究之必要。

貳、計畫目標

基於上述之背景，本團隊借鏡國外案例與分析我國各類型使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究機制，研究提出國土計畫法土地之使用規劃及開發利得相關義務負擔機制之建議，俾利主管機關參考。

第二節 工作內容

壹、資料整理及案例蒐集

- 一、蒐集國外土地變更使用回饋負擔相關規定及操作方式，並提出適用我國之可行性分析。
- 二、整理我國土地法、土地稅法、平均地權條例及其相關規定有關土地稅制及漲價歸公機制。
- 三、蒐集整理我國土地變更回饋負擔制度如都市計畫法第 27 條之 1 等之法理分析。

貳、研議及分析

- 一、研擬國外案例適用我國之可行性分析。
- 二、研議本案土地使用規劃及開發利得回饋負擔制度之法律定性，及該制度之必要性、可行性及合理性，分析本案回饋負擔與土地增值稅、地價稅之差異；並研析與國土計畫法國土保育費之關係。
- 三、研議土地使用規劃及開發利得應回饋負擔之名稱、範疇（如劃設或變更為城鄉發展地區、使用地變更編定為較高強度、或申請較高強度之容許使用情形）、負擔對象、費額之計算方式、繳交時機及有關程序等事項；分析該回饋負擔抵繳土地增值稅及一定比率繳交國土永續發展基金之適法性及可行性。
- 四、就前開研議及分析成果研擬說帖，包括本回饋負擔機制之法理基礎、立法理由、範疇、對象、時機、方式及抵繳土地稅之操作機制。
- 五、研擬本回饋負擔制度與前開稅費關係之 FAQ，並將前開說帖以圖像化方式製作 10 頁以內簡報。
- 六、擬具國土計畫法修正條文及相關配套。

參、召開會議

一、召開 3 場次工作會議

由於本案執行時程較短，建議於 9 月中、10 月初、10 月中辦理本案工作會議，以確定工作方向與預期進度。

二、辦理 3 場次專家座談會議

建議 3 場專家座談會之預計時間與內容如下：

(一) 第一場

1.時間：107 年 9 月 25 日 (星期二)

2.建議討論內容：

- (1) 國土計畫使用規劃及開發利得相關義務可能涉及之議題
- (2) 立法之必要性研析
- (3) 國土計畫使用規劃及開發利得相關義務初步規劃建議
- (4) 本案回饋負擔與土地增值稅、地價稅之差異、與國土法國土保育費之關係

(二) 第二場

1.建議時間：107 年 12 月 13 日 (星期四)

2.建議討論內容：

- (1) 國土計畫回饋負擔之名稱、範疇、負擔對象
- (2) 國土計畫回饋負擔費額之計算方式、繳交時機及有關程序等事項
- (3) 分析回饋負擔抵繳土地增值稅及一定比率繳交國土永續發展基金之適法性及可行性
- (4) 建議國土法修正條文

(三) 第三場

1.建議時間：108 年 1 月 7 日 (星期一)

2.建議討論內容：

- (1) 回饋負擔機制法理基礎、立法理由、範疇、對象、時機、方式及抵繳土地稅之操作機制。
- (2) 回饋負擔配套機制

三、參與委託單位召開之行政協商會議。

依實際委託單位安排之時間參與行政協商會議。

肆、名詞解釋

茲將本研究所提到的相關明詞進行統一之解釋：

一、開發者付費

基於土地開發所造成外部成本，應內部化，故應向開發者要求繳交一定之費用。

二、受益者付費

因為土地的開發或是土地變更，使得當事人可以享受政府公共服務或是利益，基於其受益情形，當事人應繳交一定費用，以支持政府繼續提供該項公共服務。

三、漲價歸公

平均地權是中華民國國父孫文所倡民生主義中的最早具體成形的思想。就是由國家規定土地法、土地使用法、土地徵收法和地價稅法；私人所有的土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時依所報價收買之。自報價後，土地所增加的價值，歸諸公有。此及「漲價歸公」之說明。

四、開發義務負擔

開發者因為土地之開發，對於外部環境產生自然的衝擊或是公共設施服務水準的衝擊，開發者應負擔該等衝擊的責任。

五、開發利得回饋

開發者因為土地之開發，或是變更土地之性質，導致開發者因為周遭環境公共設施的改善，或是因為分區或是土地性質的變更，而獲得土地變更的利益。則開發人必需提出具體之回饋。故又稱為：規劃利得回饋、變更利益回饋等。

六、規劃義務

英國的土地開發必須先取得規劃許可，其配套措施之一為課徵規劃利得 (planning gain)。規劃利得的意義相當分歧且有諸多爭議，英國並在 1991 年規劃與補償法中將規劃利得改為規劃義務。規劃義務係指

具有合法地位之規劃利得，因此規劃義務內容變動時，只有透過法律途徑去改變(規劃義務比較沒有彈性)。

伍、其他應配合事項

- 一、本案除計畫主持人，應至少邀請三位協同主持人共同研議委託工作內容。
- 二、受託單位召開工作會議前應就本案委託研究事項研擬相關內容供委託單位，並應整理會議紀錄及回應情形。
- 三、受託單位辦理 3 場次專家座談會議，應同時邀請土地規劃、財稅、地政及有關公會之專家學者，邀請對象並應經委託單位確認後，由受託單位聯繫邀請，並應製作座談會實錄。

第三節 研究方法

本案之重點研究項目在於國土計畫法土地之使用規劃及開發利得相關義務負擔機制法令條文及制度內容，供行政部門參考，茲說明本案研究方法如下：

壹、文獻分析法

文獻分析法，將我國與國外現有使用規劃及開發利得相關義務負擔之相關研究資料進行蒐集、檢視及客觀的分析，做出詳細的歸納與整理，彙整出使用規劃及開發利得相關義務負擔之脈絡。故本案將針對使用規劃及開發利得相關義務負擔之相關國內外文獻，就課題與議題、制度與可行性等面向進行探討。

貳、案例分析法

本案將透過國內外機制以及本案提出之建議方案進行案例相關分析，提出如何落實國土計畫法土地之使用規劃及開發利得相關義務負擔機制。

參、專家小組研議法 (Panel Consensus)

針對本研究可能涉及到各類型的相關議題，於研究期間舉辦各類會議，延請土地規劃、地政、財稅相關學者專家、各地方政府、機關 (購)、團體協會等不同單位。借重不同專業領域及思考，兼採各方面之意見，據此充實本研究之內容。

肆、參與工作會議

本案將配合出席營建署依實際需求，召開工作會議，就工作內容進行報告，討論執行進度，並提出具體工作內容與執行狀況。

第四節 研究流程與架構

本研究案工作期程自訂約次日起4個月。本團隊除定期參與相關會議，並完成所交辦事項之外，及分工作計畫書階段、修正條文之提出、成果報告書，茲將各期報告工作項目說明如下：

表 1 預計工作時程表

項次	工作項目	月份安排甘特圖					
		107-108 年					
		8	9	10	11	12	1
一	工作計畫書						
1	研擬各工作項目執行構想及預定進度說明						
2	送交工作計畫	▲					
3	使用規劃及開發利得相關義務負擔國內外文獻分析						
4	現行國內使用規劃及開發利得相關義務負擔機制						
5	國土計畫使用規劃及開發利得相關義務可能涉及之議題研析與立法之必要性研析						
6	第一場座談會		★				
二	修正條文之提出						
7	國土計畫法修正條文及相關配套			▲			
8	第二場、第三場座談會					★	★
9	回饋負擔說帖、圖像化簡報及FAQ						
10	送交期末報告						▲
三							
11	送交成果報告						▲

本計畫預期成果如下：

- 一、本回饋負擔制度說帖、圖像化簡報及FAQ。
- 二、國土計畫法修正條文及相關配套。
- 三、總結報告書(含案例蒐集、各項議題研議及分析結果、專家座談會實錄、國土計畫法修正條文及相關配套建議、工作會議相關紀錄)。

第二章 使用規劃及開發利得相關義務負擔國外文獻分析

第一節 國外使用規劃及開發利得相關義務負擔之理論基礎

國外使用規劃及開發利得相關義務負擔理論基礎主要有以下幾種：

壹、外部性理論

土地變更存在外部性，因其提高使用強度同時，產生開發量與強度之擁擠外部性 (Sullivan, 1983)，降低公設服務水準與環境品質，外部性會導致無效率，故應藉由回饋機制使外部性內部化。

貳、公共財理論

由於都市的公共財是一種地域性的俱樂部財 (Territorial club goods)³，它不具競爭性，可以提供共享，但是具備排他性，其使用效率隨著人數遞增而遞減，並隨距離遞增而減少，故往往就使用者付費、受益者付費、成長付費三種方式進行回饋討論⁴。

參、土地使用變更公平性

土地市場非完全競爭市場，故政府之干預措施，土地使用分區管制之劃定，及相關土地使用與強度規範可能造成土地所有權人間不平等現象(林森田, 1995)，故應以回饋達到 J. Rawls 之「極大化低所得準則」(賴宗裕, 1997)。

肆、都市開發回饋之永續性

永續發展廣為人知的定義，為 1987 年聯合國環境與發展世界委員會 (World Commission on Environment and Development, WCED) 在《我們共同的未來》(Our Common Future) 報告中所提出的定義：永續發展是滿足當代的需要，而不損及未來世代滿足其需要之能力。

邊泰明⁵以財產權及外部性理論為立論基礎，認為土地回饋對土地使用變更課徵比例須從使用者付費觀點著手，開發本身所需公共設施構成課徵比例的基礎，可視為土地使用變更必要條件，其比例採經驗值，為固定比例，而對都市所產生的外部成本則為彈性比例。亦有認為⁶利益回饋為「變

³ Foldvary, F. E. (1994). Public goods and private communities. Books.

⁴ 賴宗裕(1997)，土地使用變更回饋方式之研究，中華民國建築投資商業同業公會全國聯合會。

⁵ 邊泰明(1993)，都市土地使用變更利益回饋之經濟分析，社法制論叢，第 11 期，頁 135-151 頁。

⁶ 潘建明(1995)，土地使用變更利得回饋理念之澄清與計算模式之建立，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

更淨利益」扣除「外部性負擔及公共設施之提供」。另外，周佳音⁷認為在土地使用變更開發利得課徵時，依投資報酬率之觀點，應給予開發者合理之利潤，在土地增值總數額中扣除土地變更回饋。張效通⁸認為土地在被授與不同開發權利後，透過市場運作或是進行土地開發利用，所有權人從土地中獲得利益，這些利益產生原因不同，因此歸屬也不盡相同，由此衍生出利益分配之問題，統稱「利益回饋」。中華民國都市計劃學會則在「研訂都市開發回饋標準及後續管理機制案」總結報告書中⁹，將利益回饋定義為依地利共享、漲價歸公的理念，透過規劃管制將不勞利得歸公並抑制土地投機，開發者除承受開發變更負擔外，另將受益於土地變更使用產生之開發利得，部分回饋社會。相對於我國的計畫變更利益回饋採明定課徵標準的方式，另有較有彈性的面對面溝通協議模式，例如英國之規劃利得協議制度，英國的土地開發必須先取得規劃許可，其配套措施之一為課徵規劃利得 (planning gain)。規劃利得的意義相當分歧且有諸多爭議，英國並在 1991 年規劃與補償法中將規劃利得改為規劃義務。其中，英國政府在 1973 年的白皮書中提到：地方規劃機構經由規劃協議之達成，從開發商手中得到公共利益之貢獻，視為規劃利得。

⁷ 周佳音(1994)，台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。

⁸ 張效通(1999)，土地變更使用開發利得之界定分析，中國行政評論，第 8 卷，第 4 期，第 107-137 頁。

⁹ 中華民國都市計劃學會(2011)，研訂都市開發回饋標準及後續管理機制案總結報告書，臺北市政府都市發展局委託研究。

第二節 英國土地變更使用回饋負擔相關規定及操作方式

壹、規劃利得的意義內容

英國規劃利得意義相當紛歧且有許多爭議，尤其在 1991 年規劃與賠償法(Planning and Compensation Act)中將規劃利得改為規劃義務，並視為開發商所應提供的義務和責任後，理念上有所轉變，地方規劃機構的裁量權也有所削減(reduced)。規劃利得機制的設計是在 1971 年城鄉規劃法第 52 節中被界定，它是地方規劃機構進入規劃協議時，從開發者在土地開發過程中所獲取的一種利益。英國政府在 1973 年白皮書中提到，由於土地開發帶給政府過多之公共服務花費，有些地方規劃機構不願在一些開發時機尚未成熟之地區核發規劃許可。該白皮書建議利用規劃協議的方法讓開發商負擔一些因開發而帶給政府的財政負擔，地方規劃機構經由規劃協議之達成，從開發商手中得到公共利益之貢獻是為規劃利得。

Jowell(1977)定義規劃利得為土地開發商在申請開發許可過程中，經過協議後對社區利益的一種貢獻；他並將規劃利得區分為兩大類型，一類為寧適性利得(amenity gain)，另一類為社會經濟利得(social and economic gain)。寧適性利得係指消除現有不合適之使用、財產重建、特殊使用、捐獻土地作公共使用以及提供社區建築等；社會經濟利得則指工作機會的創造、或者混合使用的開發，甚至低收入住宅的提供。Lichfield(1992)將利得區分為八種型態 1.開發利得(development gain)；2.現有利得(current gain)；3.建造標準利得(construction standards gain)；4.開發標準利得(development standards gain)；5.使用平衡利得(use balance gain)；6.基礎設施利得(infrastructure gain)；7.環境利得(environment gain)；8.社會經濟利得(social economic gain)，並建議應從社區利益去探討該問題。由其種類可以知道規劃利得並不只侷限在實質層面，尚包括非實質層面。

規劃利得皇家市鎮規劃協會(Royal Town Planning Institute, 1983)定義如下：「它是和獲得規劃許可有關聯之一種利益。而該利益對開發商來說是種額外的支出，或者在正常可接受之規劃標準下的要求，對於地方規劃機構而言，是有正當規劃理由去尋求完成它。」然而規劃利得也受到以下一些規範：1. 當規劃許可因為開發上的理由被拒絕時，以金錢或公共設施換取規劃許可是被允許和接受的；2. 規劃利得必須由地方規劃機構依已經公共審查頒布之政策中所展列的目標為取得對象；3. 規劃利得是和開發方案有關聯的，所謂關聯係指：基地內、開發基地之毗鄰地區、經由已核准之計畫或政策陳述方式和開發基地有關聯之地區、基地外之通道、設施或服務；4. 規劃利得除下列案例外是不允許轉換成金錢的：(1)和開發案有關聯之停車場償付，(2)和開發方案有關聯之基地通道、設施或服務之貢獻(3)經由已核准之地區計畫或政策陳述方式，和開發方案有間接關聯之基地外基層設施的貢獻；5. 規劃利得的範圍必須和開發方案的規模有關。規劃利

得受到許多規範，這是因為一般認為規劃利得是地方規劃機構獲得的實質利益或機會，但該利益如果是來自於賦予規劃許可，可能會被認為超越規劃機構的權限；雖然規劃利得對開發商並無商業利益，但開發商卻期望透過規劃利得的提供，於規劃許可申請過程中能獲得較有利的對待(Loughlin, 1981)。

Marsh(1989)認為規劃利得除了對社區是一種利益外，尚須加上該利益的獲得，社區無須支付任何成本。但是 Bunnell(1995)卻認為社區獲得該利益比其他方式所須支付的成本為低時，便可視為規劃利得。Fordham (1993)從十個向度分析規劃利得的意義，涵蓋範圍較廣，除了有使用者付費理念外也有受益付費的意涵，將其整理說明如下：

1. 規劃利得是種過程，是開發商對其所提出之開發案為了符合規劃需要，自願地向地方規劃機構作出貢獻之過程。
2. 規劃利得項目可以和開發案直接有關之基礎設施(例如道路、車站...)與建築(例如學校、社區中心...)，亦可以和開發案較無關係之平價住宅或就業訓練計畫。
3. 規劃利得所包括的項目，開發商一般並不認為和開發案有直接的必要性，但卻和公共利益有直接的關聯。
4. 規劃利得是種協商的過程，因此規劃利得的本質、規模、時序以及利得的分布效果並不是在協商之始就已知曉的，而是在協商之後才能確認的。
5. 規劃義務係指具有合法地位之規劃利得，因此規劃義務內容變動時，只有透過法律途徑去改變(規劃義務比較沒有彈性)。
6. 規劃中性平衡係指規劃利得的提供必須能夠補償開發帶來的潛在規劃損失。
7. 有效的規劃利得絕對不是一種土地稅，它是在賦予發展許可的時候，要求償付開發所帶來的市場或社會成本，因此它是開發成本的一環而不是土地稅。
8. 任何土地開發規劃利得必須從整體空間上和時間上去評估所應償付的數量始為有效，準此，每宗土地開發所應負擔的規劃利得亦會有所不同。
9. 規劃利得的正當性可以從四個方面來說明。(1)它是直接和開發有關的成本，無論在基地內或基地外。(2)潛在規劃損失的補償，該部分和開發有間接關係。(3)為了達到社會目標而要求的額外補助，

該部分的規劃利得多被用在商業開發案內。(4)基於社區的需要對於平價住宅規劃利得特別的要求。

最後，Fordham 曾利用規劃損失(planning loss)的觀念補充說明規劃利得。所謂規劃損失係指任何的土地開發對社區內現有服務設施容量水準所造成的影響。如社區內任何土地開發案一旦被允許，可能會對既有公共設施服務水準帶來額外的擁擠效果，該效果對現有居民而言是種規劃損失。若從規劃角度言，規劃利得的提供係為尋求規劃中性(planning neutrality)的平衡，使其不致於造成現有居民之規劃損失。Bowers(1992)亦認為規劃利得可區分為補償性利得(compensatory gain)和改良性利得(betterment gain)，補償性利得係指土地開發對現有居民所帶來的社會成本，該部分利得的課徵是為補償現有居民的損失，所以補償性利得的觀念是和規劃損失的觀念相同；至於改良性利得比較屬於受益付費型態。(英國的規劃利得內容綜理如表 2)

表 2 英國規劃利得的內涵

居住開發項目	商業開發項目
開發的直接影響	
<ul style="list-style-type: none"> • 聯外道路 • 停車設施 • 景觀設計 • 開放空間 • 健身設施 • 社區中心 • 學校 • 醫療服務 • 大眾運輸設施 • 垃圾處理與回收設施 • 急救服務 • 育兒設施 	<ul style="list-style-type: none"> • 聯外道路 • 停車設施 • 景觀設計 • 開放空間 • 公共交通 • 綠色交通規劃
負擔的起住宅	
<ul style="list-style-type: none"> • 社會出租住宅 • 勞工住宅 • 臨時庇護所 	<ul style="list-style-type: none"> • 通過混合使用政策建造的住宅
對社區的貢獻	
<ul style="list-style-type: none"> • 建設、培訓、招聘措施 • 市中心的改善 • 公共藝術 • 鄉村管理 • 對文化類規劃、劇院、博物館等的貢獻 	<ul style="list-style-type: none"> • 培訓、招聘措施 • 市中心的改善 • 公共藝術

貳、規劃利得的背景

英國 20 世紀 80 年代對開發者增加稅費的因素很多，其中一個就是徵收改善金的系列計畫的失敗。其他影響因素包括開發控制總體上從控制走向協調的轉變，以及地方政府在修建基礎設施時存在財產上的困難 (Jowell 1977s; Sheaf Report 1972)。

從 1932 年起，規劃當局就有簽訂「協議」的權力 (在規劃事務大臣的批准下)，但直到 20 世紀 70 年代初這一權力才被廣泛運用，但如一些人所爭議的，是被濫用了，規劃利得這個術語雖被廣泛使用，但有兩種不同的含義，它可以表示投入到開發建設中基礎設施的資金，也可以指與開發很少關聯或無關的「收益」，作為地方當局收取的規劃許可費。關於這個問題人們爭論不休，出版物也不計其數。但令人遺憾的是，無論是著作、法律的變更，還是大臣們的告誡都無助於這一問題的解決。極端的觀點從地產諮詢小組(PAG) 1981 年明確的陳述中可以看出來，它認為規劃利得在規劃控制體系中是沒有地位的；直到 1988 年 Mather 提議，規劃利得應當通過允許地方政府出售或拍賣規劃許可而得到正式的承認。從本質上說，這個問題是地方政府依法要求開發商承擔更多的開發成本，例如必要的基礎設施、學校和其他地方服務。

規劃利得的「特殊」情況很容易界定：在開發中建設一條地方道路的成本顯然是可以接受的，而對中央圖書館的運作進行財政援助則不能被接受。但顯然，大部分情況都屬於「特殊」情況。大量研究表明，多數所謂的「特殊」情況還是合法的 (Byrne, S. 1989; Eve 1992; Rowan-Robinson and Durman 1992a)。這些研究有效地澄清了一些認為通過規劃利得進行敲詐勒索的觀點。儘管規劃當局通過規劃義務保證的基礎設施和社區設施的範圍已經明顯擴大，但依舊不符合指導原則。很多協議是有關居住條件的 (如對福利住宅、農業生產住宅和社會住宅的限制條件)，其他的協議確保開發中的基礎設施供給 (特別是地方級道路) 和環境改善 (如景觀設計)。只有很少一部分的規劃協議是關注更為廣泛的規劃目標的。在蘇格蘭大多數規劃協議都是開發控制過程的有用附屬品；濫用權力不會帶來問題；而且在大多數情況下，協議所確保的收益與經提議的開發是相互關聯的：在沒有開發計畫的場合，收益與否當然就顯得不再重要了。(Rowan-Robinson and Durman 1992a:73)

1991 年規劃與賠償法(Planning and Compensation Act 1991)修正了和協議相關的法律條文。協議由「義務」所取代，並可以是單方面的，即不需要地方當局和開發商共同達成任何協議。該條款允許開發商簽訂一份協議來提供一些必需的場外工作，即使地方當局並不準備作為協議的另一方當事人(單方面保證 (unilateral undertaking))。環境部規劃通告 7/91 也規定，地方當局應和開發商通過規劃義務就社會住宅相關法律條文進行協商。這

代表著拓展了規劃協議的主要領域，遠遠超出了要求擬開發專案項目提供設施的條款，可通過繳納開發稅費來支付公共服務費用。用大臣喬治·揚爵士的話來說，規劃利得提供公眾負擔不起的設施，但這次規劃義務受到了一定的支持，原因是規劃義務使得地產業不再受到限制，只要潛在的利潤能抵消成本即可；自從地產諮詢小組 1981 年宣布追求規劃利得不可取時，人們的觀點也發生了很大的變化(RICS 1991； Rowan-Robinson and Durman 1992a)。對於可盈利的開發，比如大型零售商場，由於預期利潤有保證，因此可以連續支付收益補償費。並且，在規劃制度的保護下，開發利潤有保障，可以免受進一步的競爭。到 20 世紀 90 年代，人們對私人和公共部門在土地開發方面作用的根本性改變習以為常。事實上人們認為公共部門在財政上不可能滿足開發的相關開支，而開發商願意承擔其中經由規劃許可創造的部分開發價值(開發許可費可以轉嫁到土地所有者或使用者身上)。規劃利得已成為國家收回部分開發價值的一種被認可的方式。但是也有看法認為規劃利得體系具有明顯缺陷，這些看法林林總總，有“不透明的、見效慢的、不公平的、複雜的和敏感的”(ODPM 2004)。

診斷規劃義務的問題比為規劃義務尋找解決方法要容易得多。Grant 認為規劃利得原本是相對簡單明瞭的現象，而我們曾試圖將其轉變為一種複雜和隱蔽的交易。他指出了這其中的 4 個謬誤：無視客觀環境採用不符合慣例的法律機制；協議採用協商的形式而不是直接規定收費；錯誤地認為稅收的目的是用來滿足因開發而引起的規劃需要，而不是直接對開發收益徵稅；政府執意要求開發商自願捐建負擔的起住宅。為了尋找一種解決方法，政府已經很謹慎地採取行動以避免陷入一種不可預知的境地。一方面可能是出售規劃許可，或另一方面可能是徵收開發價值稅。當新體系建立時，一些沒有想到的問題值得特別關注，即開發商很可能在開發利潤中抽取一部分作為規劃義務的資金，但這並不能解決開發在“規劃中不可接受”的問題。

現行的規劃義務制度，眾所周知的是來自於 1990 年城鄉規劃法被稱為第 106 條協議由規劃通告 1/97 確定，但 2005 年一項新的規劃通告被提出。這是一項維持性的措施，對現有體系進行迫切需要的調整。當然，從長期來看，建議對現有體系做出更多的改進。近期義務制定改革的歷史是錯綜複雜的，副首相辦公室 2002 年就規劃義務：實施根本性改革(Planning Obligation: Delivering a Fundamental Change) 徵求意見，將之作為規劃制度改革更廣泛議程中的一分。較近的一次協商發生在 2003 年底，內容是關於規劃義務的新途徑(A New Approach to Planning Obligation)，以便能對規劃義務做出改動，並納入到 2004 年規劃與強制收購法中，尤其是允許標準(規劃)收費〔standard (planning) charge〕這一項。2004 年 1 月，副首相辦公室發布一項說明，致力於可持續發展的社區：規劃義務的新途徑(Contributing to Sustainable Communities: a New Approach to Planning Obligations)，以回應

協商後的反饋意見。這一協商引起了些許震驚，但說明解釋說「政府沒有抓住規劃條例在該領域做出決定性改革的罕見機遇，這也許是十分錯誤的」。事實上，關於規劃義務改革的必要性，許多年來一直很受關注。無論如何，法律的條款僅允許從屬法律（規章）做出改變；它們為多種解決方法留下了很大的餘地，而且政府也需要這種彈性。與此同時，財政部還發佈了「巴克住宅供給報告」，並附上一份對規劃利得增值(PGS)的具體建議，該建議很快被制定 2003 年度預算報告的大臣所接受並承諾會在 2005 年底的一項決定中仔細考慮（該建議似乎脫離了規劃事務大臣長期以來對體制所作的改革）。2004 年 6 月，一項新的簡短大臣聲明英格蘭規劃義務(Planning Obligations in England) 解釋了接下來的做法：副首相辦公室繼續進行規劃通告 1/97 的修改，並在 2004 年底發布了一項協商後的修改文件，同時還有對進一步的最優實踐指導的建議。對規劃收費的建議被認為「在時間進度上與規劃利得增值的決策相一致」。最後的模糊信息並沒有給政府以信心來思考這個問題，尤其是考慮到正在討論的提議的複雜性。相反的對規劃通告 1/97 的修訂並未明確說明於規劃義務的目的。

政府的觀點是，第 106 條款並不是成功獲取開發收益的有效機制，因此我們在修訂的通告中建議，第 106 條款應當繼續做為一種緩和衝突或者是與規劃必要性有關積極的規劃措施，並且它不應用與稅收類的目的，例如以獲取土地的增值為目的，因該目的不具備讓開發繼續進行下去的直接必要性，規劃通告試圖阻止開發商提供不必要的開發設施，目的是想澄清規劃許可不是用買賣的。

參、規劃利得與規劃義務

雖然規劃利得未被環境部財產諮詢小組所接受，同時亦受到廣泛的爭議，但是規劃利得在 1980 年代地方規劃機構實務作業上卻仍被使用著，因為對開發商而言可以獲得開發許可的好處；對地方機構來說可以從開發商身上得到社區實質利益。癥結所在承如 Lichfield 所言：環視英國現今環境，政府部門既反對課徵正式改良稅(formal betterment tax)，卻又儘可能的避免對基層設施在財政上的補助，規劃利得的協議提供了避免該左右為難的一個方法。Leedale 和 Beaumont(1989)從實務的觀點認為規劃利得的缺失在於：1.立法上的不確定；2.地方機構對於規劃利得所隱含的財政意義缺乏清楚的瞭解；3.站在規劃許不能出售的基礎上當然會引發規劃利得的爭議。但他們也引用了 Simpson 的結論：「雖然規劃利得可能不是一個理想的解決方法，但目前對規劃機構而言，卻是惟一的一個收入方法。」並為規劃利得法條規則化(codification)的作法提出一些建言。Byrne(1989)檢視規劃利得在地方規劃機構實施的績效後，對於規劃利得的作法亦提出了廣泛性的建議。以下針對改善規劃利得的各種建議措施綜理如下，作為參考。

一、規劃利得和規劃義務觀念的轉變

Fordham(1989)認為在 Circular22/83 規劃利得規則的訂定純屬規劃損失的型態，因為規劃利得的要求必須很清楚的和基地開發有關聯，他認為大多數的開發案所導致的社會經濟成本都和基地有間接關聯，尤其道路設施和某些設施因開發所產生的擁擠成本更屬該類型。Hall(1988)亦同意該觀點，甚至建議公開拍賣開發權來處理地價和基層設施的問題。Byrne(1989)則強調於規劃協議中所包含的事項，應屬於開發對基層設施的需要而不是規劃利得。亦即開發貢獻不僅是減輕開發衝擊所必須，同時也符合與開發間接有關的社會需要，他認為規劃利得的爭議可透過立法的方式來解決。

由於對規劃利得觀念的轉變，規劃義務在 1990 年市鄉規劃法中被納入 106 節當中，並規定規劃義務可採與地方規劃機構協議或單方面約定方式行之下列內容：(1)限制特定方式之土地開發或土地使用；(2)要求於地下、地中、地上或地表實施特殊的工事或活動；(3)要求土地以特定方式使用；(4)要求於特定時間或特定期間對規劃機構支付金錢。由該規定也可以瞭解此時英國地方規劃機構在核准土地開發權限上受到了規範。

這些義務可以是無條件或受條件的規範。至於單方面約定方式的好處是能夠使開發商不須經過地方規劃機構的協議而提供規劃利得，其優點除有助於環境大臣對申訴案的判決外；對於地方規劃機構而言，可避免涉及條件式的協議，要求開發商以單方面的約定去執行某些工作而賦予開發許可；從實務觀點，當規劃機構欲管制一些土地開發事項時，亦有較強的法律基礎去要求一些開發利得。至於皇室和公爵的土地在規劃與賠償法(Planning and Compensation Bill)中，亦有規劃義務之規定以防止個人獲取相關的利益。隨著規劃利得轉變成規劃義務，地方規劃機構在財產權的賦予也由財產法則變成義務法則，協商能力被弱化，行政裁量權有被限制的傾向。

二、以開發計畫之政策目標為依歸，避免地方規劃機構對於開發利得有過度之自由裁量權而損失規劃功能。

為了避免開發利得自由裁量權的使用而影響規劃功能，將開發的要求事項明示於開發計畫中是許多地方規劃機構的作法。其中以 1970 年大倫敦發展計畫(The Great London Development Plan)最足為代表。例如該計畫中第 4 節關於就業項，對於辦公開發方案便明示了一些規

劃利益如下：(1)開發必須考慮環境條件；(2)必須要有公共運輸系統的容量以輸送就業者；(3)規劃利益的達成尚包括：在鐵路終點站和轉運站改善公共運輸系統、提供建築型式、開放空間、人行步道、公共使用設施等特殊利益、配置不良地區之再開發或重新規劃設計、歷史性建築物的保存、配合提供住宅宿舍、提供小單元可供出租使用之辦公空間。由大倫敦發展計畫得到的啟示是規劃與財產權有互補的作用，強化規劃功能則會弱化財產權，降低規劃的力量則可以透過財產權來彌補。

倫敦 Islington 區於 1986 年區開發計畫(borough development plan)中更明示了辦公和其它諸如商業開發之規劃利得。指導通告(guidance note)對於開發案中財政貢獻亦以開發所必須之設施成本視之，亦即符合了開發義務之使用者成本的觀念。倫敦規劃諮詢委員會(London Advisory Co-mmittee)曾向國務大臣提出「從所有大型商業開發中進行有關規劃利益之協商」的建議。該規劃利益的範疇除了於就業政策中所陳述的環境衝擊所必須改善的工作外，尚包括經濟政策之規劃利益：(1)私部門對再開發目標之財政供給；(2)因開發行動所導致之外部性負效果必須由私部門支付；(3)為減輕政府部門財政支出而要求私部門對基層設施和社區服務之投資。

綜合上述，因高價值開發導致土地價格的高漲所引發的連鎖效應，必須由公私部門合作來解決。

三、規劃利得法條規則化

法條規則化的缺點雖然是較無彈性，但它對自由裁量權的使用卻具有平衡的效果，亦可避免地方規劃機構因握有規劃許可賦予的權限，而位居不成比例(disproportionately)之強勢協商地位所導致錯誤的使用。Fordham(1989)認為各地方機構對於義務的範圍應有計算的標準，同時建議對於不同規模之開發應有所區隔，小基地開發之規劃許可採取地區性固定定價方式，大基地開發才以協商方式行之。對於英國規劃利得有相當鑽研的律師 Jowell 認為，規劃利得可使政府、居民及開發商均受益。其缺點在於協議過程的不公開，所以要減少弊端並不在於廢除此制度，而是如何的改良使第三者有參與的機會，更重要的是要有健全的規劃制度。

肆、規劃義務的內涵

提議的規劃通告 1/97：規劃義務應該滿足如下條件：

一、規劃義務應

1. 必須使擬申請許可的開發項目符合規劃條款；
2. 與規劃相關；
3. 與申請許可的開發項目直接相關；
4. 公正而合理地與申請土地開發的規模和類型相關；
5. 在所有其他方面也是合理的。

二、規劃義務的使用必須在“規劃許可不許買賣”這一基本原則的指導下進行。因此，對於不被規劃條款所認可的開發項目，開發商通過給予好處或利益誘惑而促使之取得規劃許可這一行為是不合法的。

三、規劃義務永遠不能作為保證社區分得部分開發利潤的工具，例如作為保證徵收改善金的工具。

劃通告 1/97 的修訂本重申了同樣的條件，但簡化並澄清了這些條件，並重點強調了其中的一些必要條件。

對標準費用 (SCs) 的潛在利用開展了更多的研究 (GVA Grimley et al. 2004)。一些地方當局已使用貢獻框架(contributions Frameworks) 作為其在協商義務過程中尋求一致的方式。結論是，在全國實行統一的收費標準是可行的，但也承認“公正而簡單的運行一種制度，並且規劃體系還假定(可能的話)在用地上提供社區設施和負擔的起住宅，這存在相當大的難度”。在執行收費之前，這可能還需要些時間。

同時，地方當局已通過第 106 條款協議實施標準收費，最著名的是第三代新市鎮—密爾頓·凱恩斯 (Milton Keynes) 所採用的屋頂稅 (roof tax)，在 1400 套住宅的開發項目中，開發商每建造一套住宅要支付 18500 英鎊的標準費用。當局表示，收取的資金中一半用於支付第 106 條款規定的設施，其餘的將納入戰略性工程，包括“高速公路改善工程和醫療服務設施”(Planning 1629: 22 July 2005: 2)。這意味著“屋頂稅”在某些方面介於規劃義務和土地開發稅之間，儘管這明顯與政府的主張相悖，但已被副首相辦公室所認可。

通過引入規劃利得增值，拓展規劃義務來重獲土地的開發價值，這可能難度更大。Johnson and Hart (2005) 對這些觀點抱有很大的異議，包括規劃利得增值是基於決策者不瞭解土地如何估價，規劃利得如何產生以及房地產市場如何運作。皇家特許測量師學會報告建議規劃利得增值比以前對新開發項目進行徵稅更具優勢。因為以前是對土地價值和銷售價格而不是對開發收益進行徵稅。報告同時也指出一些可能使它無法運作的嚴重缺陷，其中一個主要是稅點 (tax point)，但正如許多研究已證明的，當許可被授予時，不一定能保證開發繼續進行並創造收益。該報告對於用標準收費或規劃稅收取代規劃義務態度更為積極。自從 2000 年開始愛爾蘭規劃制度改革以來，類似的規劃利得補償制度已經在愛爾蘭得到明顯成功的運作。於是不同的稅收促使了其他規劃目標的實現，例如在某些地區增加了建築密度。

伍、規劃義務與負擔的起住宅

與傳統的住房協會使用社會住房補助(SHG)的做法一起，規劃制度為政府提供另一種手段以提供負擔的起住宅，並且這種方法變得越來越重要了。由 Joseph Rowntree Foundation 資助的研究發現，從 1999-2003 年，在負擔的起住宅供給量總體下降的背景下，規劃協議的使用變得更加重要了，儘管未來幾年遵循更協調一致地使用第 106 節條款，預期的負擔的起住宅供應會增加 (Monk et al. 2005)。大約一半的負擔的起住宅現在是由規劃通過第 106 節條款的規劃義務和免責用地 (exceptions sites) 提供的。但是對與負擔的起住宅相關規劃義務的作用，中央政府在一段時間內的立場有點匪夷所思。一方面，規劃條件和協議通常不能用於限制土地使用權、價格或所有權，但是在適當的時候，它們能用來限制人們佔有一些屬於特殊需求類型的土地。兩個說明都來自於規劃通告 7/91 中有關規劃和負擔的起住宅的政策，規劃和負擔的起住宅是早期致力於解決這一政治難題的嘗試。規劃通告 9/98 以相同的標題取代了規劃通告 7/91，前者重申了關於對土地使用權的提示，並在如下條款中界定了負擔的起住宅。

在規劃通告中使用負擔的起住宅 (affordable housing 或 affordable homes) 包括市場上的低成本住宅和受補貼的住宅 (不論使用權與所有權，是否單獨居住或合住，或出於經濟成本的考慮)，用以供給那些沒有能力承租或購買公開市場所提供住房的人。

這種解釋遭到了強烈的指責，首先，它導致小戶型住房以市場原價出售；其次，該類住房可能比以其他形式開發的房子便宜一些，但對當地的老百姓來說，他們仍然支付不起；最後，房屋要以市場原價再出售，就損失了折扣的收益，同時也限制了未來的居住者 (Chartered Institution of

Housing et al 1999)。現行政策將負擔的起住宅定義為非市場化住宅 (non-market housing)，包括社會出租住宅和中等住宅”，其中中等的意思是售價或租金高於社會出租房租金，但低於市場售價或租金。

雖然規劃通告使用了自願條款的語句，也有賴於通過協商而確保開發商的貢獻，但這些要求無論是目的還是結果都不是自願的”(Grant 1999a:71)。如果開發項目超過一定的規模，開發商要提供負擔的起住宅。在規劃政策指引 3 中，這個規模是 25 戶或大於 1 公頃的住宅開發，而在倫敦內城則是 15 戶或 0.5 公頃。2005 年修訂稿說明，通常來說，在較大的不能單獨滿足住房需求的地區，這一指標不超過 15 戶或 0.5 公頃，甚至更低。如果開發商不願接受這一條件，開發申請就可能遭到否決。人們可以把這一政策看作是為了解決部分住房需求，並鼓勵開發混合的、平衡的社區，以防止在空間上產生社會分離。這裡應當說明的是，這個政策沒有特定的法律條款，儘管它並沒有認定開發商是違法的，但開發商很少有機會能拒不執行。當這一原則被明確為國家部長級的文件後，開發商上訴就很少有機會能贏。但開發商會爭辯說降低指標下限可能會影響一些用地的活力，要求開發商落實開發的根本原因是一些地方當局不願意對負擔的起住宅的配額進行嚴格的限制。

在發展規劃的條款之外，出現為了地方的住房需求而增加例外的土地供給的政策。這明顯是利用了規劃體系通過抑制地價來補貼低成本住宅的供給。直到 2005 年例外地塊僅僅是--不在開發規劃分配中的地塊 (除去現狀的價值--通常是農業價值以外，它們不具備開發價值)。現在地方當局能夠在開發規劃中分配小塊的用地。例外用地是典型的臨近農村的小塊土地，提供的是現有的使用用途，甚至由土地所有者免費捐獻在 2001-2002 年超過 900 宗用地是通過這種例外途徑提供的。

當然，政府獲得規劃利得的程度取決於他們的議價能力，反過來，議價能力與當前 (以及當地) 的經濟狀況有關。情況隨著時間的推移和地區的不同而發生變化。某些情況下，讓開發商建造任何東西都是一種規劃利得 (Jowell 1977A:428);而在其他方面，地方開發所面臨的壓力非常大以至於地方當局為保證可觀的利益，可能會要求具有較高開發價值的用地提供 50% 的社會住宅。儘管住房費用達到創紀錄的水平，以及負擔的起住宅面臨的巨大壓力，倫敦的情況卻顯得與眾不同。來自 Shelter 的數據顯示，2004 年的新房可支付率比 1994 年低 60%。新房平均價格已經從 48000 英鎊上升到 134000 英鎊。倫敦的首次購房者現在平均要支付其收入的 23% 作為抵押利息，然而在 1994 年時只需 13%。相比之下，社會住宅平均租金則保持相當的穩定，大約是倫敦東南部人均收入的 13% 或者是 51 英鎊 / 每週，東北部人均收入的 15% 或 41 英鎊 / 每週。隨著倫敦的家庭數量持續增加 (根據最新的家庭預測，在 1996-2021 年間將增加 600000 個家庭) 和新的供應保持在較低水平，這個問題將會更加嚴重，儘管政府已採取行動可持續的社

區規劃行動中所提到的。支付能力問題已使規劃受到更廣泛的關注，比如 Pink Floyd 樂隊的 Dave Gilmour 以 400 萬英鎊出售了倫敦的一棟豪宅，並把這筆財富捐獻給謝爾特基金會建立工人和無家可歸者的住房中心。地方社區同樣向小康收入者尋求保護，一種極少被使用的政策應當是為當地居民儲備新的住房。這特別適合於那些當地居民與通勤者或度假型購房者之間對住房存在巨大競爭的地區。例如在北約克郡高沼國家公園(North York Moors National Park)，新住房只限於提供給當地居民。

對通過規劃政策實現負擔的起住宅 (Delivering Affordable Housing through Planning Policy)(Entec 2002) 的評論批判了一般性的做法，它發現了很少有的優秀實踐範例和政策變化莫測。地方當局並沒有明確定義在當地可支付能力是由什麼構成的，它們更傾向於為行政區而不是住房市場區制定政策，可能不怎麼願意設定較低的門檻，尤其是在鄉村地區，並且可以理解的是，開發商正在組織申請以避免提供一定份額負擔的起住宅的責任。

一個關於被指定為建設社區或負擔的起住宅的用地價值的爭論已經持續了很多年，這可能被視為產生貧困家庭的特定地點及使他們重新聚集的地方。直到 2005 年，地方當局才被限定要確認負擔的起住宅的類型和密度，規劃政策指引 3 表示，在政策中劃定特定用地並分配這些用地來建設負擔的起住宅是不恰當的。在 2005 年初發佈的臨時性規劃政策指引 3：住房更新 (PPG3 Housing Update) 顛覆了上面的建議，至少對於小塊用地來說，為規劃提空額外工具(指規劃義務手段)去協助負擔的起住宅的供給這一建議是不合理的。這個新的指引表示，規劃文件可以為負擔的起住宅單獨提供用地。住房更新同時也強調要求地方規劃當局在現有農村社區內或毗鄰現有農村社區提供足夠的土地用以滿足當地的住房需求。

以上這些內容在 2003 年修訂規劃政策指引 3 和規劃通告 6/98 的諮詢文件 (影響住房的大小、類型和可支付性)(Influencing the Size, Type and Affordability of Housing) 的建議書中都有論述，並在討論過程中被提出。對修訂 PPG3 的下一組建議在 2005 年初發佈。政策新側重點反映在擬議的 PPS3 修訂後的標題 (混合社區的規劃)(Planning for Mixed Communities) 中。它需要更多的來自地方規劃當局通過地方住房評估的住房需求分析，以及更多的關注能保證產生混合社區的多樣住房類型。眾人認可的是，負擔的起住宅理念在全國各不相同，因此地方當局應該對當地住宅的可支付性做一個評估，評估過程要考慮地方住宅的可支付性和當地的收入水準，並對實際的住房市場區進行跨地區的合作。更要關注的是區域戰略在明確地方住房市場上的作用，以及為地方住房行動提供框架和區域住房目標。

陸、英國規劃許可制度¹⁰

英國土地開發管制的核心為開發許可制度，首見於 1947 年的城鄉計畫法，在二十世紀前後長達約一百年之實施經驗，整體制度可謂最完備，而其他諸如日本、美國等國家亦採取開發許可制度結合成長管理制度，來規範土地資源之運用。開發許可之基本理念及內涵如下：

- (一) 以動態、彈性之管制方式，以彌補土地使用分區管制之不足與僵化。
- (二) 發揮行政合作之效能，統籌各部門對開發案之諮詢意見，促使各種資源能有效運用。
- (三) 強調先審後開發之方式，以降低對環境資源之破壞。
- (四) 兼顧受益課徵及損失補償，一方面儘可能將外部成本內部化，減輕地方政府財政負擔；另一方面，對於因政府之計畫或政策實施而造成損失予以補償。
- (五) 建立民眾參與管道，讓民眾有機會表達對官方計畫之看法，並可提出異議，而政府則須以公審會方式回應。

一、英國規劃許可體系及運作

英國規劃許可之層級，由國家、區域至地方呈三大階層指導式計畫，屬「審查」及「協商」並用之機制，各層級之運作，除中央及地區政府掌握原則性規定外，已將對於開發項目進行審議權限授權予地方，部份相關機構則具針對主管業務提出諮詢意見，但不具審議規劃許可權力。

表 3 英國規劃許可管制各層級執行項目表

	執行依據	執行方式及重點項目
國家規劃層級	規劃政策聲明 (Planning Policy Statements, PPS)	針對地方政府規劃單位制訂計畫及辦理相關申請、上訴案件，提出規劃政策聲明下 (PPS) 之指導原則。
區域規劃層級	1. 規劃及強制購買法 (The Planning And Compulsory Purchase Act 2004) 2. 區域策略 (Regional Strategy, RS)	1. 新住宅區規模及分布 2. 需再生、擴張或經濟發展之區域探索 3. 環境保育優先考量之事項 4. 交通及其他公共設施需求 5. 農業需求 6. 廢棄物處理

¹⁰開新工程顧問股份有限公司(2011)「國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬」，內政部營建署委託之專題研究成果報告。臺北市：內政部營建署。

	執行依據	執行方式及重點項目
地方規劃層級	地方發展架構 (Local Development Framework · LDF) — 包含含發展計畫、補充性規劃文件、社區參與聲明、地方發展方案、年度監測報告、所有地方發展指示、所有精簡規劃分區之細節內容、核心政策說明、行動計畫及計畫圖等。	<ol style="list-style-type: none"> 1.維持規劃調整之彈性 2.強化鄰里利害關係人參與地方發展 3.事前準備計畫重要決定事項 4.永續性評價 (Sustainability appraisal) 5. 方案管理 (Programme management) 6.適當性-以簡易標準計畫評估計畫內容是否符合目的之需要

註：彙整自「國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬」案 (2011)。

二、英國規劃許可申請及審查

(一) 申請種類

英國規劃許可之申請有兩層次，分別為綱要申請 (Outline Application) 及完整申請 (Full Application)，申請者可視者對於開發計畫之把握性及急迫性擇項申請。綱要申請雖須繳交兩次費用，但可階段性提交政府單位審查資料，先就開發案的整體綱要輪廓先討論及改善，屬緩和而漸進式之申請；反之，完整申請適用於較為急迫的開發案件，優點為費用一次性繳交且進程較為快速。

(二) 審議程序

1.基本程序

由申請人向地方政府規劃單位提出規劃許可申請，地方政府規劃單位除函覆申請人受理通知外，亦須向申請基地周邊鄰里地區公告，並徵求地方意見回饋，供申請者調整規劃內容。

針對「性質特殊項目」，需向郡議會、地區環境部門以及其他相關政府機構徵求意見；針對「規模大型案件」(依 1988 年城鄉計畫(環境影響評估) 規則中的第 1、2 類)，視分類需進行環境影響評估，未通過評估者規劃申請案件不予通過。

2. 規劃協議機制

「規劃協議」(Planning Agreement) 為英國開發許可審議制度中要素，1981 年英國環境部調查報告與 1983 年頒布之通則 (DOE , 1983) 中規範規劃協議適用條件，是在法律規定範圍內「無法實現」之許可條件方能使用；1991 年「規劃與補償法」(Planning and Compensation Act 1991) 修訂第 106 條對於規劃協議之法源依據，引入單方承諾 (Unilateral Undertaking) 概念，即開發申請者自願提供開發條件調整或資金補償等等承諾，致獲得規劃許可。¹¹

所謂規劃協議，乃指法令賦予地方規劃機關增加開發者的社會責任，但此結果必須是規劃機關與開發者在計畫核可前透過協商在自由意願下達成。在前述結果下，開發者同意擔負某種程度的社會責任如公共設施建設、付費及限制某種使用等，此一結果通常稱為規劃利得 (planning gain)。但由於規劃利得缺乏法定地位，且字義不明，因此於 1991 年規劃與補償法中修正為規劃義務 (Planning Obligation)，將規劃利得視為開發者所應提供的義務與責任。

一般而言，規劃協議內容的分類標準，城鄉規劃法第 106 條規定它可以包括下列幾項：

- (1) 限制土地開發或土地使用的特定方式
- (2) 要求於地下、地中、地表或地上實施特殊之工事或活動
- (3) 要求土地以特殊方式使用
- (4) 要求於某日或或某定期間向規劃機關支付特定數額之金錢

¹¹開新工程顧問股份有限公司(2011)「國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬」內政部營建署委託之專題研究成果報告，臺北市：內政部營建署。

此協議制度為一項需列於土地登記中、隨土地轉讓移轉至下一所有權人、具法律效力之協議，若違反協議內容，法院得強制終止開發行為；因規劃協議為申請者與地方政府規劃單位兩方之協商成果，經常伴隨為達成特殊開發條件而附帶政府部門所提出的附加條件，可稱為規劃義務 (Planning Obligation) 或規劃利得 (Planning Gain)，多可反映至地方的公共設施、就業機會甚至政府財政之增長上。

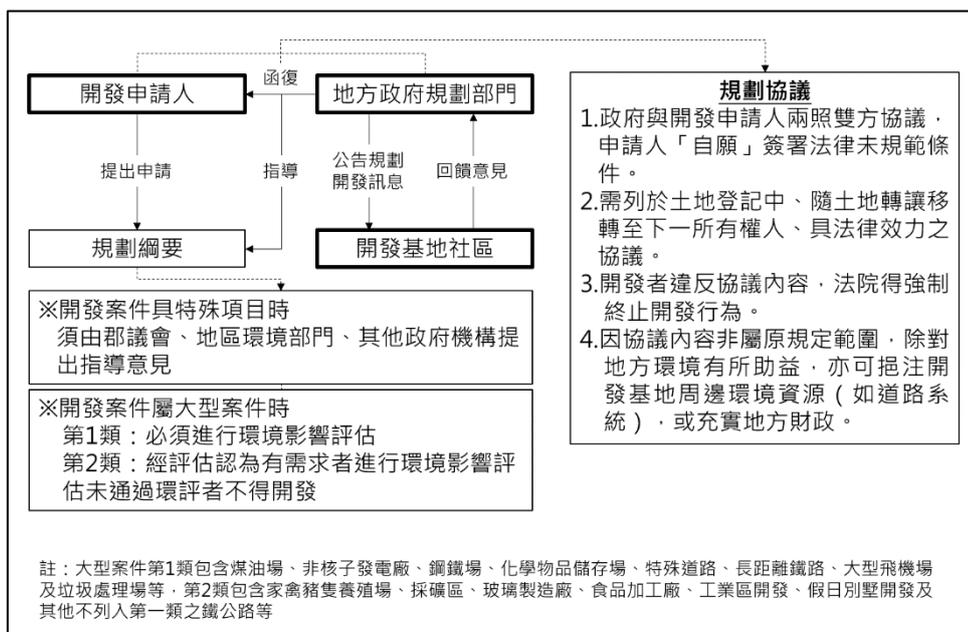


圖 1 英國規劃許可審議程序示意圖¹²

3.上訴機制

規劃許可審議時，申請者得因申請之開發案件遭否決，或審查時程過長等原因提出上訴，並由規劃查核團 (Planning Inspectorate) 審理上訴案件。

三、英國規劃收費制度

(一) 規劃申請收費制度緣起

英國由 1980 年代起，針對土地規劃申請進行收費，時經上下議院經多次審議，第一個針對城鎮與鄉村規劃申請收費法令頒布 (The Town and Country Planning (Fees for Applications and Deemed Applications) Regulations 1989.)，迄今歷經 12 次修法，最新現行法令條文於 2012 年頒布，其收費制度亦配合當代趨勢不斷修正。

¹²開新工程顧問股份有限公司 (2011) 國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬，內政部營建署委託之專題研究成果報告，臺北市：內政部營建署。

(二) 規劃申請收費制度沿革

該收費法令對於收費方式之沿革，可大致歸納出主要朝向兩方面進行，第一面向為與時俱進調整收費項目及額度，第二面為收費總額控管與調升。2002 年英國政府確認較詳細之收費基準，並在 2005 年進行該基準執行成效評估，發現收取款項已能彌補部分於規劃時產生的行政費用；此外，2004 年頒布之規劃與強制收購法 (Planning and Compulsory Purchase Act 2004) 允許地方規劃單位能針對所執行之業務收取實支實付之費用，而非事前的定額費用，此法令執行一年後確實使收費總額提升，但當局希望能獲得更顯著成長，故仍持續調節收費費率¹³。

(三) 規劃申請收費制度現況

依據依現行城鎮與鄉村規劃申請收費法 (2012) 最新頒布之標準，英國城鄉規劃申請各項收費制度係以申請使用類別以及使用面積有所不同，並無城市或鄉村之分野，各項城鄉規劃項目之收費基準，可作為本案後續費用訂定之參酌。

¹³Barry Cullingworth& Vincent Nadin (2006). Town and Country Planning in the UK[14th Edition].

表 4 英國現行城鄉規劃申請收費表 (2017 年 1 月 31 日)¹⁴

項目		收費額度 (元)		
		英鎊 (£)	新台幣 (NTD)	
大致基準				
不超過 2.5 公頃		385/0.1 公頃	15,489/0.1 公頃	
每超過 0.1 公頃加收費用		9,527+115/0.1 公頃·最高總收取額度不超過 125,000	383,271+4,626/0.1 公頃·最高總收取額度不超過 10,057,500	
家戶申請				
單個住宅的改建/擴建·包括邊界內工程		172	6,920	
全項目申請 (第一次申請)				
兩個以上住宅的改建/擴建·包括邊界內工程		339	13,638	
新建房屋	50 單位內	385/單位	15,489/單位	
	超過 50 單位後·每單位增收費用	19,049+115/0.1 公頃·最高總收取額度不超過 250,000	766,341+4,626/0.1 公頃·最高總收取額度不超過 10,057,500	
建築物 (非住宅·農業·溫室·工廠或機械)	因開發衍生之樓地板 (Floor space)面積	40 平方公尺內	195	7,845
		41-75 平方公尺	385	15,489
		超過 75 平方公尺未達 3,750 平方公尺	385 /75 平方公尺	15,489 /75 平方公尺
		超過 3,750 平方公尺後·每增加 75 平方公尺增收費用	19,049+115 /75 平方公尺·最高總收取額度不超過 250,000	766,341+4,626 /75 平方公尺·最高總收取額度不超過 10,057,500
建築物 (農業使用)	因開發衍生之樓地板 (Floor space)面積	465 平方公尺內	80	3,218
		465-540 平方公尺	385	15,489
		超過 540 平方公尺後·每增加 75 平方公尺增收費用	385 /75 平方公尺	15,489 /75 平方公尺
		超過 4,215 平方公尺·每增加 75 平方公尺增收費用	19,049+115 /75 平方公尺·最高總收取額度不超過 250,000	766,341+4,626 /75 平方公尺·最高總收取額度不超過 10,057,500
建造溫室 (農業地目土地上)	因開發衍生之樓地板 (Floor space)面積	465 平方公尺以下	80	3,218
		超過 465 平方公尺	2,150	86,495

註：新台幣之換算係以 2017 年 2 月 2 日臺灣銀行現金匯率賣出價格 40.23 計算。

¹⁴ Planning Portal(2017). A Guide to the Fees for Planning Applications in England.

. Retrieved from https://ecab.planningportal.co.uk/uploads/english_application_fees.pdf

項目	收費額度 (元)		
	英鎊 (£)	新台幣 (NTD)	
建築/改建/ 更換工廠和 機械	5 公頃以下	385/0.1 公頃	15,489/0.1 公頃
	超過 5 公頃，每增加 0.1 公頃部分	19,049+115/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 250,000	766,341+4,626/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 10,057,500
建築工程以外之申請			
停車場、服務道路 (現有使用)	195	7,845	
廢物(用於處 置垃圾或廢 物的土地或 在礦物提取 或儲存後剩 餘的材料的 沉積)	15 公頃以下	195/0.1 公頃	7,845/0.1 公頃
	超過 15 公頃，每增加 0.1 公頃需增收費用	29,112+115/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 65,000	1,171,176+4,626/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 2,614,950
石油或天然氣採集相關作業 (鑽探井)			
7.5 公頃以下	423/0.1 公頃	17,017/0.1 公頃	
超過 7.55 公頃，每增加 0.1 公頃需增收費用	31,725+126/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 250,000	1,276,297+5,069/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 10,057,500	
石油或天然氣採集相關作業 (鑽探井除外)			
15 公頃以下	214/0.1 公頃	8,609/0.1 公頃	
超過 15 公頃，每增加 0.1 公頃需增收費用	32,100+126/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 65,000	1,291,383+5,069/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 2,614,950	
不含石油或天然氣其他採集相關作業			
15 公頃以下	195/0.1 公頃	7,845/0.1 公頃	
超過 15 公頃，每增加 0.1 公頃需增收費用，上限不超過£65,000	29,112+115/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 65,000	1,171,176+4,626/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 2,614,950	
上述類別除外項目			
任何規模	195/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 1,690	7,845/0.1 公頃，最高總收取額度不超過 67,989	
合法開發許可證			
現有使用項目	與全項目申請者相同		
現有使用項目，但不符合任何條件或限制	195	7,845	
建議使用項目	半價		

註：新台幣之換算係以 2017 年 2 月 2 日臺灣銀行現金匯率賣出價格 40.23 計算。

項目	收費 (元)		
	英鎊 (£)	新台幣 (NTD)	
事前核准			
農業和林業設施使用或拆除建築物	80	3,218	
電信系統營運商	385	15,489	
變更國立學校或經註冊之幼保所	80	3,218	
變更農業用建築為金融、餐館和咖啡店、商業、倉儲或分銷、酒店或休閒活動使用	80	3,218	
辦公室 (B1 類) 變更為住宅 (C3 類)	80	3,218	
農業用設施變更為住宅 (C3 類)	不包含建築	80	3,218
	包含建築	172	6,920
零售 (A1 或 A2 類) 變更為零售住宅混合使用 (C3 類)	不包含建築	80	3,218
	包含建築	172	6,920
倉儲或分銷 (B8 類) 變更為零售住宅混合使用 (C3 類)	80	3,218	
娛樂商場/中心和娛樂場 (Sui Generis Uses) 變更為零售住宅混合使用 (C3 類)	不包含建築	80	3,218
	包含建築	172	6,920
商店 (A1 類)、金融 (A2 類)、投注局、租賃和賭場 (Sui Generis 用途) 變更為餐廳和咖啡館 (A3 類)	不包含建築	80	3,218
	包含建築	172	6,920
商店 (A1 類)、金融 (A2 類)、投注局、租賃 (Sui Generis 用途) 變更為休閒用途 (D2 類)	80	3,218	
許可/變更/排放條件 (Approval/Variation/discharge of condition)			
核准規劃許可後申請刪除或變更相關條件	195	7,845	
額外申請部分	家戶使用者 28/件、其他 97/件	家戶使用者 1,126/件、其他 3,902/件	
住宅變更使用費			
50 單位以內住宅	385/單位	15,489/單位	
超過 50 單位以上，每一單位增收費用	19,049+115/單位，最高總收取額度不超過 250,000	766,341+4,626/單位，最高總收取額度不超過 10,057,500	
其他變更使用費	385	15,489	
廣告			
商用	110	4,425	
其他	385	15,489	
申請規劃許可後之修訂			
家戶使用	28	1,126	
其他	195	7,845	

註：新台幣之換算係以 2017 年 2 月 2 日臺灣銀行現金匯率賣出價格 40.23 計算。

得免收費條件

1. 為註冊登記之身心障礙人士利益進行的改建、增建之住宅等。
2. 純粹為進行該等行動而提出之申請，目的是為身心障礙人士得進入建築，或其公共資格獲允許之人士。
3. 獲列冊同意之建築。
4. 保護區相關拆遷的規劃許可
5. 樹木保護令下之樹木覆蓋作業或保護區之灌木圍籬移除。
6. 同一申請人、同一申請地點、發展相同性質的申請第一次提出申請後 12 個月內之第一次修訂，或基於不確定申請的理由而被駁回者。
7. 只涉及根據「1995 年城市及鄉村規劃（一般許可發展）令」第 4 條方向規定須獲得規劃許可之工程，其中僅由於方向或計劃條件移除允許的開發權而需要之應用。
8. 申請合法發展證明書，為現有使用、同一發展項目的規劃許可申請，可豁免其他任何規範規定所須繳付之規劃費用。
9. 同一個人申請人，在發出決議通知前撤回先前申請，或在拒絕開始廣告的同意後再次提出申請。
10. 依據 2007 年「實施細則」第 7 條規定提出的指示所產生的廣告，且根據第 6 條撤消對有關廣告的同意。
11. 如為符合「1995 年城市及鄉村規劃（一般許可發展）令」附表 2 第 3 部份第 E 類的發展許可權，且為同一申請人、同一基地申請建議書替換。
12. 申請者符合特定條件，包括符合 Listed Building Consent 所載之條件，或在保育區內相關拆除工作之規劃許可。
13. 申請者申請登錄歷史建物之「合法證明」。
14. 提出較大住宅擴張的事先核准。
15. 商店建物或集合設施發展的事先批准通知。
16. 用於商業電影製作與其他相關用途之臨時設備、廠房，於建物或土地使用上之事先批准通知。
17. 非住宅建築物屋頂上安裝、更換或更換其他太陽能光伏 (PV) 設備之事先批准通知，最高容量為 1 兆瓦。

得減少收費條件

1. 若申請者為非營利體育運動場（但不包含建築），則申請費用為£385 英鎊（約合新台幣 NTD15,489 元）。
2. 若申請者為教會、社區理事會，則費用折減為 50%。
3. 同一申請人、同一申請基地在提出申請日當天提出替代性計畫，該新申請案成本較原申請案為低，則費用折減為 50%。
4. 針對保留事項 (Reserved Matters)，申請者必須支付大於等於目前核准事項費率。如果這筆款項已經支付，則費用為£385 英鎊（約合新台幣 NTD15,489 元）。
5. 若申請計畫係為取得特定目的使用或開發之合法開發證，則費用折減為 50%。
6. 同一申請人、同一申請基地，在同一申請日申請兩個以上計畫案，則支付費用計算方式為「最高計畫需支付費用」加上「剩餘其他計畫原需支付費用總和之 50%」。
7. 如果申請計畫需跨兩個以上之地方政府規劃單位，計畫申請門戶費用計算係為「單一基地計畫屬單一地方政府規劃單位」之 150%。
若您申請多筆基地計畫，各計畫申請費用個別計算之加總總額低於合併計算金額，則可洽地方政府規劃單位商討計算方式。

註：新台幣之換算係以 2017 年 2 月 2 日臺灣銀行現金匯率賣出價格 40.23 計算。

第三節 新加坡土地變更使用回饋負擔相關規定及操作方式

新加坡在土地使用管制方面，主要走採取土地使用分區管制的方式，將土地使用性質及使用強度等管制內容規定於主要計畫中。由於土地使用變更及開發缺乏有效的回饋制度，政府為避免土地增值歸私，原則上不修改主要計畫之使用分區及使用強度。新加坡政府在土地變更負擔義務規定上，以主要計畫規定為地主的原始土地發展權利，而在地主進行開發活動或變更土地使用時，新加坡政府於發展指導計畫 (Development Guide Plan) 中，對於土地之開發及變更行為進行開發許可審議。

壹、課徵目的

開發捐在於確保國家能從社區之發展中獲得利益。並且不會影響地主之權利。政府在課徵開發負擔時，須思考許多面向。必須對土地發展權利的取得、土地不動產之取得以及土地價格的凍結，做一審慎的思考。政府必須選擇具有實際且立即能操作的策略。開發捐制度必須明文規定，並使其效力超過於現行之土地使用許可。開發負擔於主要計畫中開發捐之規定，就是地主或開發者在申請開發時，必須支付部份開發利得給予國家。

貳、課徵原因

新加坡政府將土地之增值因素區分為下列幾種原因(Leung Yew Kwong , 1987) :¹⁵

- 一、因通貨膨脹及一般社會之作用所造成之土地增值—此一部份可稱為土地「一般性改良」。
- 二、由於正面的社區計畫，諸如道路或其他基盤設施之興建所造成之土地增值—此部份為「土地特殊性改良」。
- 三、因政府單位授與土地規劃許可而產生之土地增值—此部份為土地之「規劃改良」。

在新加坡如果土地之增值乃是由於上述前兩者之原因所造成，並不需直接課徵開發捐。然而，在地方政府彙整法 (Local Government Integration Act) 中卻授與地方政府在興建道路時，能向直接受益之民眾課取費用，以支付道路興建之成本。而在土地取得法 (Land Acquisition Act) 中，也對於因政府道路、下水道、電力、瓦斯、自來水、社教設施之興建而獲利之毗鄰土地，要求支付一定之費用 (類似我國之工程受益費) 。而若符合以下之開發行為時，開發者就必須繳交開發捐(Leung Yew Kwong , 1987)。

- 一、住宅之申請開發密度超過主要計畫所規範的平均密度。

¹⁵ Urban Land Rent: Singapore as a Property State (1987)

- 二、住宅及其他的開發活動，必須變更主要計畫所擬定之分區。
- 三、計畫單元整體開發。
- 四、土地開發活動破壞或放棄原來之土地使用。

參、課徵時機

根據新加坡規劃法 (Planning Act) (賴宗裕，1999：256) 第二十九條的規定，開發捐之課徵時機為：

一、開發強度逾主要計畫規定之上限

在 1960 年以前：新加坡政府規定凡是土地開發活動之使用強度超過主要計畫平均開發強度者，均需課徵開發捐；而在 1960 年之後放寬規定，新加坡政府放寬開發捐之課徵規定，要求開發案開發強度超過主要計畫上限時，才需繳納開發捐。

二、開發需變更主要計畫者

根據 1980 年所公佈之計畫規則 (Planning Rules) 第二條第二項規定，變更主要計畫指下列之情形：

- (一) 非表 3-3 所允許之開發行為
- (二) 不符合原土地使用分區規定之開發行為
- (三) 土地開發密度超過主要計畫之規定
- (四) 主要計畫通盤檢討 (每五年) 修正地區之開發行為
- (五) 因主管機關之意見而變更主要計畫使用規定者

三、土地涉及實質變更者

四、開發行為因主要計畫通盤檢討而引起者

若因為主要計畫通盤檢討放寬土地使用之限制，因而造成土地使用強度增加時，土地使用及建築物使用之開發行為則需繳交開發捐。

五、開發行為必須變更規劃許可者

此一規定要求開發活動若涉及變更原先之規劃許可時，必須繳納因在分區所造成使用強度增加之開發捐。

表 5 新加坡土地使用分區及土地 / 建物使用表¹⁶

使用分區 建物使用	住宅	商業	主要購物	旅館	地方購物	混合使用	社區建物	行政	工業	倉庫	農村中心	農業	農業區	休閒
獨棟房屋	P	×	C	×	×	×	×	×	×	×	P	C	C	×
半獨立住宅	P	×	×	C	C	×	×	×	×	×	P	C	C	×
連棟住宅	P	×	C	C	C	C	C	C	C	×	P	×	×	×
住宅公寓	C	C	P	P	P	C	C	C	C	×	P	×	×	×
旅館	C	C	C	P	C	C	C	×	×	×	C	×	×	C
旅館住宅俱樂部	C	C	C	P	P	C	C	C	C	C	C	C	C	C
醫院及相關設施	C	×	×	C	C	C	C	×	×	×	C	C	C	C
教育	C	C	C	C	C	P	C	C	×	C	C	C	C	C
購物	C	C	P	C	P	C	P	C	C	C	C	C	C	×
機車修理	×	×	×	×	C	×	×	×	P	C	C	C	C	×
餐廳	C	C	P	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C	C
市場	C	C	C	C	P	C	×	×	C	C	C	C	C	×
食品店	C	C	P	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C	C
洗衣店	C	C	C	C	C	C	×	×	P	C	C	C	C	×
加油站	C	C	C	C	P	C	C	×	P	C	C	C	C	×
商業停車場	C	C	C	C	P	C	×	×	P	C	C	×	×	×
停車場	C	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	C	C	P
商業及辦公室	×	P	P	P	P	P	P	P	P	P	×	×	×	×
倉庫	×	×	×	×	×	C	×	×	C	P	×	×	×	×
非住宅俱樂部	×	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	×	×	C
民眾文化及社區	C	C	C	C	C	C	P	C	C	×	P	C	C	C
宗教	C	×	C	C	C	C	C	C	C	×	C	C	C	×
戲院及音樂廳	×	×	P	C	P	C	C	×	×	C	×	×	×	C
娛樂公園	×	×	C	C	C	C	×	×	C	×	C	×	×	C
輕工業	C	C	×	×	C	C	×	×	P	C	C	C	C	×
一般工業	×	×	×	×	×	×	×	C	C	C	C	C	C	×
特殊工業	×	×	×	×	×	×	×	C	C	C	×	×	×	×
公共設施	C	C	C	C	C	P	C	×	C	C	P	C	C	C
採礦	×	×	×	×	×	×	×	×	C	×	C	C	C	×
農業	C	×	×	×	×	×	×	×	×	×	P	P	P	×
運動休閒	C	C	C	C	C	C	C	C	×	×	C	C	C	P

¹⁶ The 1985 Master Plan Written Statement, 1985; 賴宗裕, 1999, 開發影響費課徵辦法之研究, p313.

註：P 表規定使用，C 表有條件使用，×表可能不被允許使用

六、開發活動不符合主要計畫者

假如核准之開發活動內容和現行的主要計畫規定產生衝突時，而因此調整土地使用分區者，開發活動地需繳納開發捐，以換取政府重新調整分區之作為。

肆、課徵方式

一、固定比例課徵方式 (1979 年以前)

開發捐之課徵額度乃採固定比例之課徵方式，以住宅開發而言，其開發捐之額度可能介於 1,500 至 3,500 美元之間。而非住宅之開發活動，其負擔之開發捐乃是以其超額的樓地板，計算開發活動所應負擔之額度。基本上，開發捐之課徵額度取決於地主或開發者之獲利程度 (Leung Yew Kwong, 1987)。以固定比例之方式課徵開發捐，制度執行產生以下之問題：

- (一) 固定費率無法因應迅速改變的土地增值，而做出立即的調整。
- (二) 開發捐無法明顯區分兩種位於不同使用分區內，而同時進行改變分區之行為。換句話說，兩種不同使用型態之變更分區，卻負擔齊頭式的平等。
- (三) 不同的住宅開發規模，採用相同的開發捐費率。
- (四) 固定費率，無法反映出在相同分區內，不同土地使用型態之價值。

二、固定比例與彈性比例 (1979 年以後)

由於以固定比例作為課徵額度之開發捐有上述缺陷，新加坡政府遂於 1980 年初期重新修法，以 1979 年為基期，對因取得開發許可而造成土地容積率增加之部分，課徵容積率增加部份 70% 之固定費率。並將影響土地價值之因素，如開發基地之區位及可及性等，將此固定費率加以修正，以反映土地之實際價值。此外，對於其他非住宅之開發型態，則具有如下之規定 (Leung Yew Kwong, 1987)：

- (一) 非住宅之開發，其開發捐以其土地開發超過主要計畫容積上限之樓地板面積，作為課徵之標準。此費率並依據開發基地所在區位之不同，其課徵費率由每平方公尺 40 元至 540 元有所不同。

(二) 對變更土地使用分區至較高價值使用者，亦以樓地板面積計算其開發捐額度，每平方公尺課徵 40 元至 110 元不等。

伍、以「地價」增值評價開發捐課徵數額之準則

一、任何基地均需被視為空地

在估價時，需將所有的開發基地視為空地，也就是已經做好拆除舊有建物及整地之工作，並準備進行土地實質開發活動。

二、排除開發特性之外的相關因素

估價時應著重土地因增加使用強度或改變土地使用分區所造成之增值，排除其他相關因素，如計畫核准、政策變動等原因之影響。

三、未來土地之使用價值不應計入

估價時不應將土地未來預期價值計入，以免產生高估之情形。

四、避免影響土地正常之交易

估價部門於核定開發捐時，應考量土地市場之交易狀況，盡量避免對市場造成不必要之干擾或扭曲。

陸、計算方式

確認評價開發捐課徵數額準則後，開發捐之計算方式為：(賴宗裕，1999)

一、申請總額 = 申請之總樓地板面積 × 變更使用組群開發捐費率

其中總樓地板面積 = 規劃當量率 × 基地面積；所謂規劃當量率乃以主要計畫中規劃之基地密度乘以轉換率所得。

二、計算基礎總額 (Base Amount)

基礎總額 = 原使用計畫之總樓地板面積 × 原使用組群開發捐費率。

柒、策略性減徵或免徵

- 一、自 1966 年 9 月 1 日後，新加坡政府規定凡土地開發強度介於計畫平均使用強度與最大使用強度之間者，得免徵開發捐。
- 二、自 1968 年至 1971 年，新加坡政府為鼓勵興建觀光旅館，對此類開發案免爭開發捐。
- 三、1960 年代末期，為振興商業發展，規定位於 Golden Shoe 地區之開發

案免徵開發捐。

四、商業區開發附設住宅單元者，可放寬土地使用強度上限，減少開發捐繳納之金額。

五、開發案為社會所期望或符合公共利益者，得減免部份之開發捐。

捌、策略性減徵或免徵

開發捐課徵之程序約可分為七個階段如圖 3-4 : (賴宗裕，1999 : 259)

(一) 由固定費率計算應納開發捐

由估價部門依據固定費率計算出應繳之開發捐，填具於收費單上，交由開發者繳納。

(二) 異議者申請重新估價

開發者或申請者於收到收費單據後，若對開發捐之內容若有所質疑，可再次向估價部門提出申請，重新估算開發捐之數額。

(三) 估價部門針對申請案重新評價

估價部門在接受開發者之重新估價申請時，若認為有重新估價之必要，得由高級估價師(chief valuer)主持，重新評定開發前後價值之增額。

(四) 重新估計開發捐數額

經過重新估價調整後，可得開發前後之價值，估價部門再據此計算開發捐數額，並將結果通知申請者。

(五) 再次提出異議

若申請者仍對估價結果不滿意，可再次提出異議，申請再次估價，而其所得結果即不再更改。

(六) 繳納開發捐

申請人在收到新繳費單據時，應於一定期限內繳交開發捐，並取得繳納證明，作為取得開發許可之必備文件之一。

(七) 公布開發許可

開發許可審查單位於收到申請者相關證明文件審核無誤後，即應授予申請者開發許可，准許申請者進行土地使用變更或開發之行為。

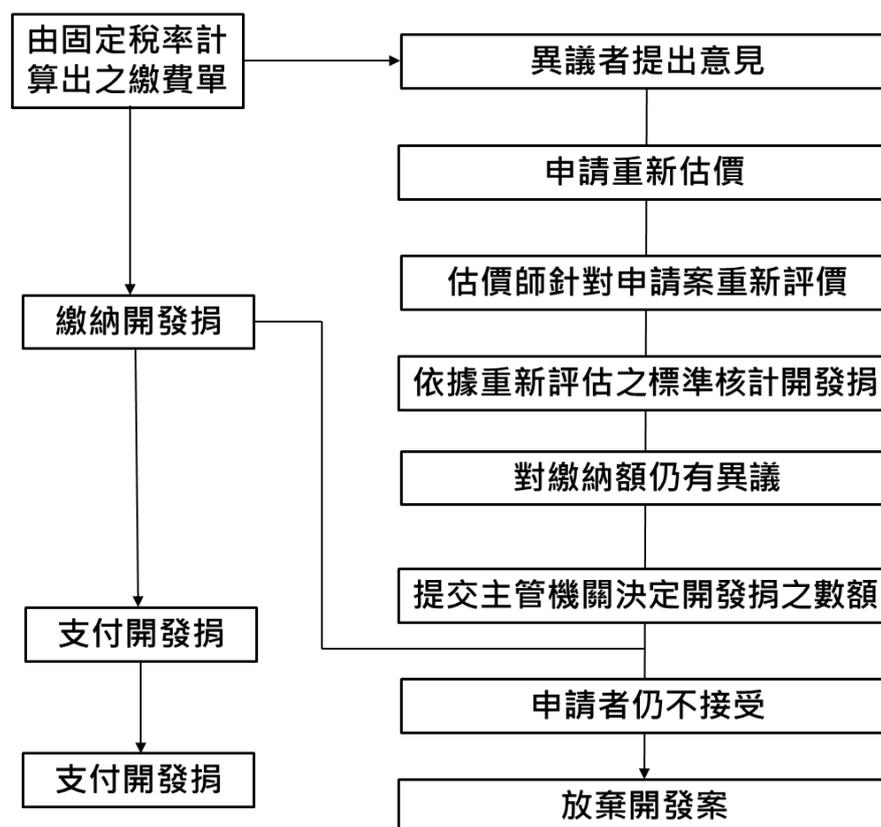


圖 2 新加坡開發捐之課徵程序¹⁷

玖、申訴制度

開發捐之規定中應明確說明開發捐之額度，以作為開發者或地主在申請規劃許可時之依循。依據 DDDBCD (Deputy Direction of the Development and Building Control Division) 之開發捐規定，開發申請者在面對開發捐之要求時，可有以下之作為 (Leung Yew Kwong,1987)：

- 一、核計土地增值數額放棄或取消開發申請。
- 二、接受開發捐之規定，並得以分期付款或一次付清之方式繳交開發捐，開發申請人在繳交開發捐後，才能取得開發許可。
- 三、對開發捐之規定提出上訴。在未得到上訴結果前，政府得延緩開發許可之核發。¹⁸

¹⁷Khublall and Belinda,1991,Development Control and Planning Law in Singapore , Longman Singapore Publishers , p : 266 ; 賴宗裕，1999，開發影響費課徵辦法之研究，p : 315

¹⁸姚宏聲(2004)，土地使用變更回饋負擔制度之研究

第四節 國外案例之比較與在我國適用之可行性分析

英國經驗可觀察出：「規劃協議」(Planning Agreement) 是因開發行為衍生之外部不經濟，藉由協商機制，由地方政府提出相對應需求進而將成本內部化，將其產生的規劃利得挹注地方政府財政，並增加公共設施闢設，較相近於「使用許可影響費」。故與本案的規劃利得之性質較不相似。惟該等費用之配套機制值得參考，例如課徵時機是在開發許可之前，且其原則是以土地抵充，例外可以折繳代金。該代金需以特定基金存放等。

至於新加坡的開發捐，性質是規劃利得 (逾主要計畫使用規定上限)，故其性質與本案較為相近。而其計價方式以土地估價為固定稅基。此值得本案參考。但是其定性是屬於「稅金」的概念，其採比例方式計算，較不符合量能原則。由於新加坡的法律制度是英美法體系，故無大陸法系的「特別公課」之概念。

茲將英國的規劃協議機制與新加坡開發捐模式以下表說明之：

表 6 英國與新加坡制度整理¹⁹

	新加坡 (開發捐)	英國 (規劃協議)	台灣國土法規劃利得
課徵目的	規劃利得 (逾主要計畫使用規定上限)	規劃利得 (基於社會責任)	規劃利得 (基於公平正義)
用途項目	無用途規定	透過協議要求開發者某種程度社會責任 (如公共設施建設)	因為是特別公課，故基本上為專款專用
課徵方式	價金 (規劃利得)：採比例方式計算，較不符合量能原則以土地估價為稅基 (近似我國土地增值稅) 彈性比例	實質設施或社會性捐贈，或折抵代金	原則價金，例外土地
課徵時機	開發許可前	開發許可前	使用許可後
計算標準	以土地估價為固定稅基	協議決定	以土地價格為基礎
財政定位	稅金	規費	特別公課
使用期限	無特別規定	無特別規定	無特別規定
退款規定	無退款規定	無退款規定	無退費規定
管理方式	政府統籌	以特定基金存放	中央與地方政府管理

¹⁹ The 1985 Master Plan Written Statement, 1985; 賴宗裕, 1999, 開發影響費課徵辦法之研究, p: 313

第三章 現行國內使用規劃及開發利得相關義務負擔制度之分析

第一節 國內土地使用變更與回饋負擔之理論基礎

壹、「回饋」在公共行政領域之出現

有關回饋名詞的起源，始於 1980 年代高雄林園石化工業區，因汙染問題導致周遭居民包圍工廠抗爭，迫使經濟部與中國石油公司同意以巨額「回饋金」息事寧人，但後來類似的事件仍層出不窮。例如：台電公司為了興建核四廠編列了回饋基金以敦親睦鄰²⁰、高雄岡山興建焚化爐之回饋金等²¹。除了製造汙染需提供回饋外，在土地開發或使用變更要求回饋之情形更明顯，如 1988 年「台灣水泥公司高雄廠區土地變更案」、1989 年「高雄市鹽埕區乙種工業區變更案」等，而近年來不管是在都市計畫變更或非都市土地變更時，要求回饋的新聞更是時有所聞。

普遍而言，因為經濟發展需要而將土地使用變更，基本上具有土地資源有效使用的正面價值，但相對的使用變更會產生負面效果，回饋的用意就是為了平衡此負面效果。再者，由於土地使用性質或使用強度變更，造成附近居民原本享有的環境優勢受到影響²²，在環境權保護的觀點下，附近居民應仍享有環境權而可以要求開發者或變更者停止該行為或提供一定程度之彌補，以防權益受害。從公部門收支平衡之角度而言，長期以來公共設施多由政府提供，提供所需金費則由稅收支付。然而，世界上沒有白吃的午餐，國家稅收來自於人民，若一味的將稅收拿來因應土地變更或開發之行為，而沒有其他相應的收入，將產生財政失衡。從社會公平角度來看，受益者坐享其成，似乎不公平。

除此之外，土地使用變更必定會對土地價格造成影響，例如農業用地使用強度較低，一旦變更為住宅區、工業區或商業區等可以高強度使用的土地，在尚未真正開發使用前，土地價格即大幅上漲。反之，土地被劃為公共設施用地或保護區，則乏人問津。根據以上所述，土地使用變更可能會對環境造成破壞，為了平衡對環境之負

²⁰ 自由時報（2016），核四封存停發回饋金貢寮爭取合理補償，
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/976544>，最後瀏覽日期 2018 年 7 月 12 日。

²¹ 蘋果及時新聞（2016），每年近 500 萬好爽焚化爐回饋金大家搶，
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20161104/982030/>，最後瀏覽日期 2018 年 7 月 12 日。

²² 葉俊榮（2010），環境政策與法律，元照出版，二版一刷，頁 40-41。

面影響以及社會不公平的現象，確實需要就土地使用變更所產生之環境、社會影響加以平衡之機制。

貳、增值利益回饋之意義

根據教育部重編國語辭典修訂本「回饋」一詞，釋義為「回贈」。張效通認為「增值利益回饋」則是在土地發展權國有和地利共享的體制下，開發者除承受開發義務負擔以外，另透過規劃管制將受益於土地變更使用產生的開發利益，部分回饋予社會共享²³。賴宗裕認為「回饋」具有因受利益而予以回報的意思²⁴。楊松齡認為利益回饋之基本要義在於課取因地主發展權取得後產生之暴利，此開發利益包括地主在土地變更使用時，將可獲得地價上漲時之利得與不必支付代價而獲得公共設施提供之利得²⁵。除此之外，吳清輝等認為「回饋」的用字只是國內用習慣了，因為其內涵模糊、目的曖昧、本意紊亂，由主其事者提供出來的現金或實物，由相關人來使用或享受者，都是叫「回饋」²⁶。

土地價格除了地主或開發商以自有資本投入土地改良，也可能會經由地價或地租收益而提高，使土地價格提高的因素約可分為下列三類：

一、土地變更使用

土地變更使用包含二種情況，一是讓原本低強度使用土地變成高強度使用，而產生的開發利得，例如：提高容積率、建蔽率...等，另一種是將原本使用類別，變更編定成另一種使用類別，以滿足或符合各種開發或活動需求，以上二種都會改變土地的生產潛力，以及產生新的市場價值，導致土地價值提高。

二、受公共建設影響

如新闢道路、捷運站、高速公路，或是新市鎮開發，使開發區土地及周邊地區交通便利性、生活便利性提升，進而導致土地價值提高。

三、都市化因素

²³ 張效通（2000），開發負擔與受益回饋之制度經濟分析，台灣土地金融季刊第 37 卷第 2 期，頁 39。

²⁴ 賴宗裕（1998），從美國判例論土地使用變更回饋之課徵觀念與原則，經社法制論叢，頁 245。

²⁵ 楊松齡（1997），土地使用變更利益回饋本質之探討，人與地 170 期，頁 11-16。

²⁶ 吳清輝、楊伯耕、陳荔芬（1997），回饋乎？義務乎？，台灣地政 132 期，頁 5。

除了上述兩種因素外，還有其他影響土地價格的因素，例如：國家經濟成長、總體經濟狀況、都市人口增加、商業活動聚集、環境品質...等，這些非私人施以勞動資本改良土地的增值，也會讓土地價格產生變動。

我國土地政策目標在促使地盡其利、地利共享，因此利用規定地價、漲價歸公等方法，將土地增值利益收回國有、重新分配。然而，由於目前稅制，無法稅去因土地變更使用造成私人不勞而獲之利益，達到我國土地政策目標，故透過其他制度來課取不勞利得有其必要²⁷。有關增值利益回饋之研究，周佳音以投資報酬率的觀點，先以地主的合理利潤，再扣除土地成本與開發整地費用，剩餘便是屬於社會大眾的土地使用變更利得²⁸。財團法人都市發展與環境教育基金會認為借由都市計畫分區使用變更，所造成的土地價值提高即為增值利益回饋的課徵標的²⁹。

參、增值利益回饋之理論基礎

一、平均地權與漲價歸公

1848年馬克斯(Karl Marx)與恩格斯(Friedrich Engels)所發表的對農民宣言書，當中揭示：「土地為自然賜與全體人類之公有財產，任何人不得據為私有」³⁰，亨利喬治(Henry George)在1879年也在其著作中提到：「地價是整個社區所創造的，只有些許是由地主本身的努力，因此這種自然增值應該屬於整個社區不應歸屬於地主」³¹而孫中山也曾說過：「有土地之人，便一日富一日；沒有土地之人，便一日窮一日，所以土地問題非常重大，要防止這種由於土地的關係，貧者越貧，富者越富的惡例」。從上述觀點可之，土地權利如何分配將會影響民生與貧富差距，因此孫中山將平均地權列為四大綱領之一，而他對平均地權的解釋為：「文明之福祉，國民平等以享之。當改良社會經濟組織，核定天下地價，其現有地價，仍歸原地主所有，其革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所享。肇造社會的國家，俾家給自足，四海之內，無一夫不獲

²⁷ 財團法人都市發展與環境教育基金會(2014)，檢討我國現行土地開發義務與回饋制度計畫，國家發展委員會，頁18-20。

²⁸ 周佳音(1994)，台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究，國立政治大學大政研究所碩士論文，頁112。

²⁹ 財團法人都市發展與環境教育基金會(2014)，檢討我國現行土地開發義務與回饋制度計畫，國家發展委員會，頁20。

³⁰ 蘇志超(1994)，土地政策之比較研究，蘇志超出版，文生書局總經銷，頁260。

³¹ 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，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，頁11。

其所，敢有壟斷以制國民生命者，與眾共棄之³²」，平均地權的實質內容強調公平與均權，「均衡」權利、義務，「均等」損益機會。平均地權的目標是促進土地有效利用的地盡其利，以及土地使用利益重分配的地利共享，並以法令制度來達成。

蘇志超認為平均地權就是漲價歸公，唯有漲價歸公地權才能均等，把非施以勞力或資本的土地增值以稅的方式歸公，就能消除不事生產的地主階級之壟斷與剝削，並鼓勵自願從事有效生產的土地所有權人。若把自然漲價，以百分之百稅率徵收歸公，政府再將此稅收用於社會福利以及興建公共設施，即為地利共享的具體實現³³。在孫中山的思想中，私有土地在地主申報地價後該地價值即確定，政府根據該地地價課徵稅賦，若國家認為該地申報地價太低或為興辦公共事業所需，均可照價收買。除此之外，在申報地價後的增值，除了地主施以勞力或資本所增加者外，均須歸公。從此可得知，我國平均地權制度之精神，是人民在國家許可的範圍內，對土地有處分、管理之權，使用、收益權並不完權歸屬於土地所有權人。對於私人使用收益，國家可行使上級所有權，以法限制之。而平均地權思想中，對土地增值的處理原則有四³⁴：

- (一) 規定地價，即由地主自報地價，做為劃分現在價值與未來價值之分界點。
- (二) 照價徵稅，對現在價值之素地地價課徵地價稅。
- (三) 對未來價值中之個人投以勞力資本改良價值，全部歸私。
- (四) 對未來價值中之因社會而產生的價值收歸國有，即漲價歸公。

土地收益價值形成土地價格，收益價值往往因文明進步、社會經濟發展，而有大幅度的增長，此即所謂之自然增值。自然增值的產生既不是土地所有者所投入資本勞力改良，也不是土地天然生產力的增加而導致，對土地所有者而言，屬於不勞而獲的利益，所謂社會因素大致可分為四種：人口增加、開闢交通路線、富源之開發、社會之繁榮³⁵。就時間長短來觀察，自然增值一旦發生，除非增值原因完全消失，基本上都能維持長久時間不會減損；個人改良產生的增值，相比之下較為短暫，一旦原因消失，地價即減損。例如投資肥料改良土壤、興建建築改良物，等到肥料作用消失、建築改良

³² 蕭錚（1966），平均地權本義，中國地政研究所印行，頁 30。

³³ 蘇志超（1994），土地政策之比較研究，蘇志超出版，文生書局總經銷，頁 263-266。

³⁴ 蕭錚（1989），平均地權之理論體系，中國地政研究所印行 三版，頁 255。

³⁵ 蕭錚（1989），平均地權之理論體系，中國地政研究所印行 三版，頁 242-243。

物老舊，改良價值即消失。因此，在土地政策上，自然增值必須與人為增值嚴格區別。

在平均地權四大綱領中，漲價歸公的意義最大，也可以說另外三個皆是達成漲價歸公目的的手段。依憲法第 143 條第 3 項規定：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」，從條文當中可以推斷「非因施以勞力資本而增加者」指的就是不勞而獲的自然增值，雖然條文中僅明定「應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」並未規定增收之稅率應為百分之百，但可以確定此項徵收標的不是私有財產，而是土地的自然增值。依照憲法第 143 條第 1 項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體」，土地法第 10 條亦規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地」，若進一步解釋，土地產生的自然增值也歸屬全國人民，屬國有財產。值得注意的是，憲法明文規定此項自然增值應以土地增值稅方式徵收歸公，顯然土地增值稅之性質與其他土地相關稅法有根本上的不同，因為其他土地相關稅法，都是以私有土地、財產價值為稅基，再以一定比例計算應納稅額，而土地增值稅是徵收「寄存」在私有土地上之國有財產價值。但蕭錚認為漲價歸公是一種「思想」而非一種「方法」，為達成漲價歸公思想的方法眾多，而土地增值稅不是漲價歸公，也不是達成漲價歸公的唯一手段³⁶。

二、受益者付費理論

所謂受益者付費，則只有受益者才付費，受益者為所受利益付費，並以受益程度為課徵標準³⁷。一般而言，引起地價上升的原因有社會因素、經濟因素、行政因素、環境條件因素，例如土地使用分區變更、開闢道路改善了易達性、設置公園改善生活環境等，此類環境條件之改善將使未來使用之效用性增加，地價大幅上漲³⁸。

（一）付費主體與付費比例

受益者付費之付費主體為土地的變更價值，也就是使用內容改變所產生之的增值³⁹。

³⁶ 蕭錚（1989），平均地權之理論體系，中國地政研究所印行 三版，頁 271。

³⁷ 劉起孝（2002），論我國土地使用變更回饋之適法性，臺灣土地金融季刊 第 39 卷第 1 期，頁 7。

³⁸ 吳清輝、林秀吉譯（1988），土地增值與受益者負擔，臺灣土地金融季刊 第 25 卷 第 1 期，頁 21-22。

³⁹ 中華民國都市計畫學會（2006），國土空間願景及政策落實執行機制之建立-現行土地變更開發回饋制度之檢討研究，行政院經濟建設委員會，頁 2-3 至 2-5。

(二) 付費限制

受益者付費的理論基礎在於土地開發者或是地主是否有受益之事實，因此付費應用的範圍較為寬廣。

(三) 付費理念

受益者付費之付費主體是以賦予土地開發權之地主為對象，主要目的在於使地主不致因變更使用土地而產生不勞之利得。

我國施行多年土地使用管制，土地由低價值使用變更為高價值使用，主要經由「使用類別改變」或「使用容積改變」等方式，而這兩種方式皆會產生土地增值利得，原因如下：

高強度或高收益的土地使用類別地價相對較高，而此種土地使用類別又影響區位發展，距離市中心越近之區位因為服務種類多樣使用強度也越高，相對的產生較高土地價值，不過土地區需求也會因社會變遷而改變，透過土地使用分區管制的合法程序允許變更分區，例如農業區變工業區、住宅區變商業區等，這種經由政府而非個人所創造之土地增值，顯示出社會整體對土地使用或使用量的需要所隱含的浮動價值。

土地除了平面的發展還有立體的發展，以高樓建物代替平房，增加土地利用集約度，以便更經濟的利用有限土地。理論上，為了負擔高昂地租因而更有效率的使用土地，使土地集約度增加，因此地價與集約度呈現正相關，但受到土地使用管制，不同使用類別的土地使用價值也會有所差異。綜上，若是在土地使用分區管制下，工業區變更為商業區，其改變行為不只涉及土地使用類別的改變，往往也包含容積率的改變。⁴⁰

肆、學者對於增值利益回饋之見解

一、張效通教授

(一)開發利得的調控是架構在土地變更使用行為上，以往學者討論有關受益者回饋跟受損者補償，在兩者相對均衡的狀況之下，才能夠讓整個制度推動較為順利。政府可以用兩個基本的工具，第一是土地使用的組別、使用項目，第二則是容積，也就是開發的規模，靠這兩個部分來調控得到均衡的概念。

⁴⁰ 黃柏傑(2008)，都市計畫工業區土地使用變更回饋機制之探討，逢甲大學都市計畫學系碩士論文，頁8。

(二)受益者回饋過去都是採用存量的概念，如捐贈土地、金錢或樓地板面積，這個存量的概念類似課取土地增值稅，也因此兩者常會造成誤會。另外目前景氣衰退，回饋措施可能會讓開發者卻步，如何鼓勵業者開發而不損及自然資源或都市發展，建議應適度的在制度上反映。

(三)鄉鎮市區每年應有開發總量的控制，在當地的公共設施服務水準支撐下，檢視每年可增加之開發總量，並針對未來 5 年可開發用地透過開發許可審議來進行調控。

(四)回饋制度除存量概念外，應增加流量的概念，例如以暫時性的回饋措施，繳交部分的金額，或者是逐年給予容積而非一次給足，抑或提供相關的公共設施及公益設施之類。由原有的傳統式存量回饋轉化為流量的概念，較不會壓抑產業發展，又能夠從整個總量調控讓地區穩定成長避免負面影響。

二、賴宗裕教授

(一)民國 86 年針對回饋負擔之研究，共識是將回饋定位為行政規費、與稅捐無關；開發所產生成本包含內部成本、外部成本及其他，內部成本由業者或使用者自行吸收；外部成本其後衍生開發影響費課徵制度，讓外部成本內部化；其它成本則屬於環境相關的部分。

(二)美國回饋制度是政府對開發者或使用者申請使用土地之行為，透過行政程序提供服務，因此應提供回饋來回報政府的行政作為，也可視為一種行政規費。其後制度從回饋規費演變為開發影響費，而我國亦學習美國作法，於國土計畫法 28 條規定影響費及國土保育費，影響費是延續開發影響費讓外部成本內部化的觀念，國土保育費則是處理上開其他環境成本部分。

(三)從收益者付費的情形，以增值回饋概念，土地所有權人因某些原因造成土地增值的受益應該回饋，如土地分使用分區變更價值的提升，造成土地使用管制內容改變而獲益，類似 Up Zone 的概念，以國土計畫為例，如農地劃到城鄉發展地區第 2-3 類的情形，因國土規劃使原本價值較低的土地變為高強度之城鄉發展地區，可能產生規劃利得。

(四)土地增值可分為自然增值、人為增值以及規劃增值，包括不勞而獲的自然增值、投入勞利資本申請使用計畫開發的增值，以及政府投入規劃作為的增值。以國土計畫法制度下為例，自然增值已透過課徵土地增值稅處理；人為增值例如申請使用許可，涉及使

用項目、方式、強度等土地使用價值之改變，非屬自然增值，且使用許可通過後續投以勞力資本，產生人為增值，因而非土地徵值稅課徵的對象。規劃增值則為國土功能分區規劃與重新調整，但在討論規劃增值的情形下，如果規劃增值要回饋利得，那規劃損失應對應思考是否補償。

(五)依土地法第 176 條，土地增值稅除土地移轉時課徵外，另一部分有關定期增值稅之規定並未執行。如參考該條文規定，如果土地被規劃後過一段時間產生增值，是否可適用前開定期增值稅相關規定。而定期增值稅未課徵的原因是考量沒有移轉而課稅會有相關疑慮，但韓國有類似之規定，所以在議題討論上要評估行政可行及政治可行等面向。

(六)如要探討如何執行，應思考相關課題，包括因應政策演變，應重新定義回饋的義務及規劃利得為何；另受益者付費應論述是因何受益、受益如何估算、受益者及義務負擔者為何，包括課徵時機、標準等，經過研析是否要另訂一套類似影響費、國土保育費的課徵辦法。此外，受益者付費與國土計畫法第 28 條影響費、國土保育費的關係為何，是否影響經濟發展、開發意願，背後衍生的政治效益以及行政可行性，還有稅務上面的相關修法問題都必須討論。

(七)受益者付費之法源依據、規劃利得課徵的時機為何，必須評估行政執行可行性。另外規劃利得與土地增值稅可否扣抵，扣抵的機制、時機、利息計算等等，又會衍伸全新的機制，且過去如工程收益費、都市建設捐等都因政治考量未能收取，未來是否得以執行應予考量。

(八)應先定義開發利得之含意及回饋的範疇，並應清楚論述如何產生利得、何者受益、利得如何估算、課徵時機等等；另外以恆平的觀點受損的時候應如何處理，損失是否應補償，需要一併考量；同時也應考量可能衍生的政策外部性，例如市地重劃、區段徵收、農村土地重劃等是否也應比照回饋開發利得或補償開發損失，以及與現行稅制間之衝擊，都應詳細研究。

(九)先前營建署就國土計畫法第 32 條解釋如果規劃造成土地所有權人降限的部分是不予補償。但本案研究係要求土地使用規劃強度提升時要收取規劃利得，有關因政府作為造成規劃利得而要求回饋，目前國外沒有類似的作法，包含英國的規劃利得後來也改為規劃義務，是私人申請開發時繳納，所以本案推動的理由及論述需要再行思考。

三、張梅英教授

(一)國內許多政策推動其實是政治性以及稅制之間的問題，應先討論本案議題的定性，如果討論國土計畫使用規劃及開發利得義務的定性，如果定位在規費，就暫與稅制無關，惟必須思考規費的收取及使用。

(二)至於定性的內容，第一個應討論使用規劃跟開發利得義務的發動權由何者主導，如以土地使用分區變更為例，需要變更的土地之間或夾雜無意願變更的土地，而需要變更的所有權人要代為繳納規劃利得，產生私有地主間平衡的問題；如由政府發動土地規劃，所做的土地使用分區之變動，過程並非全部產生利益，也有可能是非利益。所以開發或規劃利得是站在什麼時點、角度去判斷，在定性裡面要先切分，主動權為民間發動跟政府發動是否不同、參與與否是否不同，另外在某個時點判定有受益，可是其他時點有不利益時要怎麼處理，需要在定性內詳細論述。

(三)從平均地權的角度切入，我國憲法帶有社會主義色彩，但實際政策跟制度是走向資本主義，所以或是於國土計畫法處理利益回饋或開發義務，或是變更、擴大非都市土地使用管制開發義務相關規定，或是要重新制定行政部門的作業規定或較高位階的法律，牽涉到我們如何定性本案相關議題。我的見解是從立法程度來做會有困難，如果從行政角度來做，把原本非都市土地使用變更相關的義務負擔或義務回饋來做一些相容性或擴充的規定，或許較為容易。

(四)議題提到立論基礎的分類方法跟國土計畫法的規範目的有無不同，二者其實是有一些衝突的，因為國土計畫法新增國土保育費，就是希望在既有制度底下，不要太強調開發利得，所以是否將非都市土地使用變更的規定作個轉折，代表沒有特別去談國土計畫法底下的開發利得，只是就現行規範去做一些改變。

四、何天河教授

(一)因為規劃所產生的利得是顯而易見，但利益回饋是不是影響費或者規費，我贊成張梅英老師的說法，應該不是規費，確實是因為規劃產生的利得，如果我們都同意這樣的定向跟論述，有關收取費用的性質跟利益回饋的性質，是用稅制的形式或規費的形式還是其他例如土地的形式，從這些定位來進行討論。

(二)現在國土功能分區劃設一定會產生利得跟損失，但今天的題目比較針對開發利得的義務，如果只針對利得，那損失的部分怎

麼處理，例如在國土保育費裡面或者是其他的處理方式，我的想法是利得要繳交回饋、損失要補償，然後在這兩個之間做平衡。

(三)對於開發利得的處理，首先需先釐清在目前的國土功能分區分類下如何產生開發利得，然後討論可能的利得內容比較容易。例如，在都市計畫農業區可能劃入城鄉發展地區第 1 類，作為都市發展用地的儲備，可是如果劃入農業發展地區第 5 類就會產生差別；抑或是非都市土地農業區，在功能分區劃設時劃入城鄉發展地區，這種分類的轉換就會產生問題，在研究這個議題如果能夠有案例來說明國土規劃或土地使用計畫分區分類的改變，造成規劃產生的提升及利得，來作為本案研究議題的核心。

(四)如果參考都市計畫法第 27 條之 1 的精神，我們應該討論回饋取得的方式。例如土地增值稅是在移轉的時候，以當年度公告現值課徵，課稅的時點與都市計畫發布實施的時間點不同，所以有關規劃利得與稅制在立論及收取得時間點就有基本上的不同。剛才賴教授提到人為增值部分，因為獲得的增值利益會有營業稅等稅制去課取他投資利得，這也是推動社會經濟發展的必要誘因，所以那部分不算回饋。

(五)如果因為國土功能分區分類發生改變的時候，應該要有一個明確的機制產生回饋，且回饋的方式我建議以土地為主，不要以金錢為主，土地由政府取得後可以視時機來處理，並且成為公部門的資本，這個資本將來要如何運用會有許多彈性及適當的機制，所以我認為以土地回饋較其他方式妥適。

(六)民國 111 年國土功能分區圖公告後，區域計畫就停止適用，除了原本分區、用地轉換到國土功能分區，現行許多區域計畫法授權規範如開發影響費等回饋機制，如也一併停止適用會產生空窗期，我的看法是此時提供修正國土計畫法的契機，讓外界了解必須在國土計畫法補充使用者付費、外部成本內部化等相關概念，然後再加上回饋的部分，這樣在系統跟法源上會比較完整。

(七)建議把回饋定義清楚，因為規劃產生分區變更之回饋，可是實際上開發業者去投資的過程是設計開發的回饋，雖然名稱都叫回饋可是兩者性質不同，是否將簡報上所論述的屬性再作釐清，後面在研究時比較容易。

(八)假設未來國土計畫及國土功能分區分類變更，在變更時是否產生相關義務負擔，我覺得這部分要形成共識。假設能夠形成共識，業務單位未來在國土計畫法修法就有論述基礎，可以透過研討

會或是與財稅單位共同討論確認，後續再藉由修法補上，非都市土地使用變更跟義務負擔的缺口。

五、邊泰明教授

(一)應思考的是一個是開發利得一個是開發義務負擔，這兩個是不同的概念。概念大部分是來自英美，早期是 Planning Gain 規劃利得，規劃利得英國在執行已經執行了半個世紀左右，到 1991 年規劃利得改成規劃義務，因為規劃利得跟規劃義務是兩個不同概念，一個是使用者付費一個是受益者付費，利得會隨市場的變動，義務因為附屬於開發行為較容易計算，英國從利得變成義務應有其變革的必要性。

(二)如將回饋視為使用者付費，就與土地增值稅等有所區隔。應探討國土計畫體系下，如從其他分區變成城鄉發展地區，是不是應該要有回饋；假如從使用者付費的觀點來看，變更的時候應該要有負擔，因為低價值變高價值，原不可開發的土地變為可開發的土地，同時需要公共設施及基礎設施，這些都是因為變更而帶來的成本，必須要由變更受益者來負擔。如果這些東西能清楚界定清楚，後面討論會比較簡單。

(三)如果研究主軸確定，接下來針對國土計畫法劃為城鄉發展地區，先確認現行有何土地使用變更回饋之制度，非都市土地包括影響費、區段徵收或市地重劃，而市地重劃較類似使用者付費、區段徵收較類似受益者付費之概念。國土計畫如要採用類似制度，從使用者付費的概念採用市地重劃比較合理，但現行市地重劃制度我認為是不完全的市地重劃，只管重劃區內不管區外的影響。

(四)城鄉發展地區變更要求的回饋，應該包含區內、區外，區內以市地重劃用土地來去抵償，但區外狀況不一，可以透過費用、金錢或是土地，要看當時的情況行。美國的開發衝擊費是非常詳細的計算，每個基地的開發衝擊費都不同，因此應該針對不同的區位去處理回饋的課題。

(五)在城鄉發展地區變更過程當中，回饋制度設計應該要配合變更的區位以及規模、外部性來考量，影響越大則回饋額度應該增加。另外機制設計也要有所彈性，考量目的性，是要採獎勵、減免回饋以引入產業發展，或是增加回饋、嚇阻過度擴張，可以有彈性的運用。

(六)有關回饋費用的收取，區內以使用者付費概念很清楚，但區外的部分要有彈性，另外建議可以成立永續經營基金，針對收取之回饋費用統籌運用。

第二節 現行國內回饋負擔制度與規範

壹、都市計畫相關法令

目前都市計畫有關增值利益回饋之規定，係以都市計畫法第 27 條之 1 為依據。其條文內容如下：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」本條之立法理由，在於落實使用者負擔、受益者付費之公平原則，因為都市計畫之變更往往存有巨大利益，若不要求土地所有權人回饋部分利益，恐怕造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公平、不合理現象。而都市計畫變更回饋之內涵可歸納如下：

- 一、須因都市計畫變更而受有利益，例如使用強度提升，由低價值土地變更為高價值土地時，使須回饋。若其使用強度降低或持平，或是由建築用地變更為公共設施用地者，則不能謂有「受益」，理當不需回饋。
- 二、需回饋之義務人為土地權利關係人，以其為都市計畫變更受益人之故。由於土地權利關係人究竟所指為何？都市計畫法裡並未明定，但應以土地所有權人為限⁴¹。
- 三、回饋方式包括提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或代金。
- 四、回饋比例因個案及地區不同而不一。

內政部目前已訂明確規範者包括以下五種土地使用類別變更：「都市計畫工業區檢討變更審議規範」、「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」、「都市計畫農業區變更使用審議規範」、「都市計畫工商綜合專用區審議規範」、「都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則」等，分別說明如下：

表 7 現行都市計畫地區開發回饋相關法令

法令名稱	修訂時間
都市計畫工業區檢討變更審議規範	100.12.23

⁴¹ 莊仲甫(2016)，都市計畫變更回饋與市地重劃受益比例相關問題之探討，土地問題研究季刊，第 15 卷第 4 期，頁 33。

法令名稱	修訂時間
都市計畫農業區變更使用審議規範	107.01.25
都市計畫工商綜合專用區審議規範	107.08.24
都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則	107.01.04
都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則	93.02.19

一、都市計畫工業區檢討變更審議規範

第 6 條規定，申請人申請變更工業區，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書，並同意下列事項，納入計畫書規定：（一）變更工業區應捐贈公共設施用地及可建築土地予直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所，並應符合下列規定：

- （一）變更為住宅區、商業區應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地總面積之比例，分別不得低於百分之三十七、百分之四十點五；變更為其他使用分區者，由都市計畫委員會視實際情形審決之。
- （二）前目應捐贈之公共設施用地不得低於變更工業區土地總面積百分之三十。

第 8 條規定，以捐贈公共設施用地及可建築土地為原則。但捐贈之可建築土地，經都市計畫委員會同意後，得改以捐獻代金方式折算繳納。捐獻代金之數額，由直轄市、縣（市）主管機關委託三家以上專業估價者查估後，依下列公式計算之，並得以分期方式繳納；其所需費用，由申請人負擔。但其捐獻數額不得低於工業區變更後第一次公告土地現值之一點四倍。捐獻代金之數額 = 三家以上專業估價者查估變更後全部可建築土地之價格（取最高價計算）× 變更後應捐贈可建築土地面積 / 變更後全部可建築土地面積。直轄市、縣（市）政府應成立代金收支保管運用專戶，專供當地都市建設之用。

二、都市計畫農業區變更使用審議規範

第 32 點規定，依本規範申請變更使用，應規劃提供變更使用範圍內及全部或局部都市計畫地區使用之公共設施及公用設備。

第 33 點規定，應依第三十二點規定劃設而未能在變更使用範圍內劃設提供之公共設施及公用設備，應提供完整可建築土地予直轄市或縣（市）政府作為設置之代用地，或經都市計畫委員會同意後，得改捐贈代金方式折算捐贈。前項捐贈代金之數額，由直轄市、縣（市）主管機關委託三家以上專業估價者按變更後土地使用分區查估後，依下列公式計算之，並得以分期方式捐贈；其所需費用，由申請人負擔。捐贈代金之數額 = 三家以上專業估價者查估變更後全部可建築土地之價格（取最高價計算）× 變更後應捐贈可建築土地面積 / 變更後全部可建築土地面積。

第 34 點規定，依前二點劃設及提供之公共設施及公用設備用地及代用地，其面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之四十，其中代用地面積不得低於百分之五。但申請變更為工業區者，其公共設施及公用設備用地及代用地之面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之三十。

第 40 點規定，申請變更使用範圍內規劃做為商業使用之土地，應提供三家以上專業估價者查估變更後商業使用土地價格（取最高價計算）之百分之五金額，其中二分之一撥中央農業主管機關供農業建設；二分之一撥供直轄市或縣（市）政府從事地方、鄉村建設及辦理農地使用管制經費。

第 41 點規定，申請變更使用範圍內之道路、學校、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、停車場等公共設施用地，應捐贈予當地直轄市、縣（市）政府。

三、都市計畫工商綜合專用區審議規範

第 7 點規定，開發人於都市計畫變更後，應將生態綠地移轉登記為國有或將代金繳交國庫、繳交捐獻金予當地地方政府後，申領建造執照。

第 24 點規定，區內應於基地周邊適當區位劃設必要之生態綠地，以維持自然景觀、淨化空氣、涵養水源，並落實生態保護。生態綠地土地形狀應完整，其最小深度不得低於二十公尺，且總面積占申請開發土地總面積之比例應依下表規定辦理，除天然植被良好、或有其他保持原有生態環境及地貌之需要者外，皆應植栽綠化，並應儘可能維持其完整性及連貫性。開發人得選擇將前項生態綠地捐贈予國有或以

代金代之；其代金之計算，以同比例土地依都市計畫變更後第一次公告土地現值換算之。

表 8 現行都市計畫地區開發回饋相關法令

變更前 使用分 區類別	變更後 使用性質	綜合工業、倉儲物流	修理服務、工商服 務及展覽	批發量販、購物中心
都市發展用地	一、免劃設生態綠地。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十。但變更後容積率未增加者，免劃設必要性服務設施。	一、生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之十。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十。	一、生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之十。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十。	一、生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之十五。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十五。
非都市發展用地	一、生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之十。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十五。	一、生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十五。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十五。	一、生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之三十。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十八。	一、生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之三十。 二、必要性服務設施占申請變更總面積之比例不得低於百分之二十八。
<p>備註：</p> <p>非都市發展用地：指農業區、保護區、風景區、遊樂區、河川區等使用分區。 都市發展用地：指扣除前述非都市發展用地以外之其他使用分區。 工商綜合專用區以立體方式規劃供二種以上之使用者，其生態綠地與必要性服務設施之劃設比例，按本表所定各該使用應劃設之比例乘以各該使用樓地面積占總樓地板面積之比例後加總之。 所規劃必要性服務設施面積中可供建築部分，得與可建築基地面積合併建築使用，惟須於都市計畫書內載明其合併建築使用方式，並經各級都市計畫委員會審議通過。</p>				

第 26 點規定，區內應依事業需求及環境特性，設置足供因開發行為衍生所需之道路、停車場、污水處理、垃圾處理、水電供給、及其他必要性服務設施，其產權仍屬土地所有權人所有。但屬通過性之道路者，應無償提供並移轉登記為地方政府所有。

第 35 點規定，開發人應自願依下表規定捐獻現金予當地直轄市、縣(市)政府。以農業區、保護區土地申請變更為工商綜合專用區者，應將前項現金之二分之一撥交中央農業主管機關設置之農業發展基地，專供農業發展及農民福利之用。

表 9 工商綜合專用區開發人應提供金額比例規定

變更後 使用性質 變更前 使用分區類別	綜合工業、倉儲物流	修理服務、 工商服務及展覽	批發量販、 購物中心
都市發展用地		不低於都市計畫變更後第一次公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之二。	不低於都市計畫變更後第一次公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之四。
非都市發展用地	不低於都市計畫變更後第一次公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之二。	不低於都市計畫變更後第一次公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之四。	不低於都市計畫變更後第一次公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之五。
備註： 非都市發展用地：指農業區、保護區、風景區、遊樂區、河川區等使用分區。 都市發展用地：指扣除前述非都市發展用地以外之其他使用分區。 工商綜合專用區以立體方式規劃供二種以上之使用者，其應提供金額之比例，按本表所定各該使用應提供之比例乘以各該使用樓地板面積占總樓地板面積之比例後加總之。			

四、都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則

第 4 點規定，申請人申請變更都市計畫，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與當地直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所簽定協議書，同意下列事項，並納入都市計畫書規定，以利執行：

- (一) 應至少劃設變更都市計畫土地總面積百分之三十之土地作為公共設施用地，並應自行管理、維護。
- (二) 前款公共設施用地應無償捐贈予直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所，無法全部捐贈者，經都市計畫委員會同意得就無法捐贈部分改以捐贈代金；且於捐贈土地或代金後，其餘變更後之工業區土地始得申請核發使用執照。但因情形特殊，得採分期方式捐贈；其所劃設之公共設施用地，於主要計畫使用分區仍為工業區。

- (三) 前款捐贈代金之數額，由直轄市、縣(市)政府委託三家以上專業估價者按變更後使用分區查估後，依下列公式計算之；其所需費用，由申請人負擔。捐贈代金之數額 = 三家以上專業估價者查估變更後全部土地價格(取最高價計算) × 變更後無法捐贈公共設施用地面積 / 變更後全部土地面積。
- (四) 直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所應成立代金收支保管運用專戶，專供當地都市建設之用。

五、都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則

第 3 點規定，依醫療專用區事業需求及特性，自行規劃設置足敷因開發行為衍生所需之出入道路、公共停車場、公園、綠地、體育場所、兒童遊樂場、廣場、消防、上下水道、污水處理廠、垃圾焚化爐等環保設施及其他必要性服務設施，面積不得低於申請變更土地總面積之百分之三十，其中除申請變更範圍內之聯外出入道路應劃設為都市計畫「道路用地」，並於開發完成後捐贈登記為當地直轄市、縣(市)所有外，其餘均規劃為醫療專用區，其產權仍屬原土地所有權人所有。

第 5 點規定，基地範圍外，地方政府配合依據現行都市計畫優先開闢或拓寬之相關聯外道路工程費用(不含土地取得經費)，應由開發者負擔。

經由應繳納金額計算公式整理，本研究發現「都市計畫工業區檢討變更審議規範」、「都市計畫農業區變更使用審議規範」、「都市計畫工商綜合專用區審議規範」、「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」，既具有開發義務負擔也具有增值利益回饋之性質，理由係因上述規定有個共通點，皆有一個大前提「公共設施用地應無償捐贈予直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所」，此與開發義務負擔之特徵一致。但無法滿足大前提時卻又規定「經都市計畫委員會同意後，得改以捐獻代金方式折算繳納」，此時計算代金之公式卻以變更後全部土地價格乘以變更後無法捐贈公共設施用地面積與變更後全部土地面積之比，是以變更後土地增值為基礎，此部分與增值利益回饋理論相同，而非以公共設施之興建成本做計算。有研究將上述法規描述為兼具開發義務負擔與增值利益回饋⁴²，惟本研究認為都市計畫法第

⁴² 財團法人都市發展與環境教育基金會(2014)，檢討我國現行土地開發義務與回饋制度計畫，國家發展委員會委託計畫，頁 43-44。

27 條之 1 於 2002 年修法新增時，立法理由謂「主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，以落實使用者負擔、受益者付費之公平原則」，當時尚未對開發義務負擔與增值利益回饋做出明確的區隔，導致有混用情形，因此看似有開發義務負擔之性質，實則為增值利益回饋。

至於「都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則」僅規定申請變更範圍內之聯外出入道路於開發完成後捐贈登記為當地直轄市、縣(市)所有，其餘公共設施之產權仍屬土地所權人所有，並未有無法捐贈部分改以捐贈代金之規定，因此該處理原則性質屬於開發義務負擔應無疑義。

貳、各目的事業主管機關同意興辦事業計畫收取相關費用之規定

一、產業創新條例

(一) 立法理由

隨著新興工業國家的崛起及全球化的衝擊，使我國過去之發展策略面臨新的挑戰，未來如何透過產品、品牌、創新等，替產業提高附加價值，除了民間企業尚須努力外，政府亦有責任，因此制定產業創新之專屬法律，期使台灣產業能持續創新⁴³。又有鑑於產業園區設置後，園區土地價值提高，常衍生未來園區內公共設施維護及園區外配合公共設施興建相關費用，此費用應由申請開發之公民營事業或興辦產業人負擔，因此參考促進產業升級條例，於 34 條明定繳交回饋金相關規定。

(二) 計算方式

依產業創新條例第 34 條規定：「公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於土地使用分區變更前，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣(市)主管機關設置之產業園區開發管理基金，不受區域計畫法第十五條之三規定之限制。直轄市、縣(市)主管機關應提撥前項收取金額之一定比率，用於產業園區周邊相關公共設施之興建、維護或改善及受影響區域環境保護之改善。前項提撥金額比率，由中央主管機關會同內政部定之。」

⁴³ 立法院議案關係文書(2009)，行政院函請審議「產業創新條例草案」案，院總字第 1539 號，頁 2。

(三) 收費方式

公民營事業或興辦產業人繳交回饋金給直轄市、縣(市)主管機關設置之產業園區開發管理基金，依據產業創新條例第 49 條規定基金之設置，應以具自償性為原則且用途如下：

1. 供產業園區開發之融貸資金。
2. 產業園區內土地或建築物，長期未能租售，致租售價格超過附近使用性質相同之土地或建築物者，其所增加開發成本利息之補貼。
3. 產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善。
4. 產業園區管理機構之營運。
5. 產業園區或其周邊受影響區域環境保護之改善。
6. 產業園區之相關研究、規劃或宣導。
7. 產業園區相關事業之投資。
8. 產業園區內重大公共意外事故之後續救助、補償之定額支出。
9. 其他有關之支出。

二、產業園區用地變更規劃辦法

(一) 計算方式

依產業園區用地變更規劃辦法第 29 條規定：「園區用地變更規劃申請案，無前條應予駁回之情形，且符合產業發展政策、園區更新活化、改善生活品質或價值提升等發展需求，經審查小組決議通過者，主管機關得核准其變更。主管機關為前項核准變更時，應命申請人先行繳交回饋金，並得視申請案之實際狀況，要求申請人辦理下列事項：一、設置隔離綠帶、停車空間或為建築退縮。二、履行其他負擔。前項繳交回饋金之數額，由審查小組就各種用地變更規劃回饋金收取比率對照表(如附表)，依申請案實際情形定之。但經審查小組認定用地變更符合政策目標或該用地前次辦理變更已繳納回饋金或申請人自行興闢之公共設施及用地願捐獻主管機關所有者，得按實際計算之金額酌減回饋金數額。第二項第一款設置之隔離綠帶、停車空間或建築退縮空地，申請人應自行管理及維護。」回饋金總額= Σ (核定各筆土地面積 \times 各該土地當期土地市價) \times 核定比率 \times 上開當期土地市價，指用地變更規劃核准前，主管機關請土地估價師估價後提送經濟部工業局產業園區土地或建築物租售價格審定小組審定之價格。

表 10 各種用地變更規劃回饋金收取比率對照表

變更前 \ 變更後		產業用地		社區用地	公共設施用地 (僅指道路、水路、綠地等公共設施使用土地)	其他經中央主管機關核定之用地
		產業用地(一)	產業用地(二)			
產業用地	產業用地(一)	0	7.5%	10%	0	(比照前三項使用性質訂定回饋比率)
	產業用地(二)	0	0	7.5%	0	(比照前三項使用性質訂定回饋比率)
社區用地		0	5%	0	0	(比照前三項使用性質訂定回饋比率)
公共設施用地 (僅指道路、水路、綠地、等公共設施使用土地)		5%	7.5%	10%	0	(比照前三項使用性質訂定回饋比率)
其他經中央主管機關核定之用地		0	(比照前三項使用性質訂定回饋比率)	(比照前三項使用性質訂定回饋比率)	0	(比照前三項使用性質訂定回饋比率)

三、興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請審查辦法

(一) 計算方式

依產業創新條例第 65 條規定興辦工業人因擴展工業或設置污染防治設備，需使用毗連之非都市土地時，其擴展計畫及用地面積，應經直轄市、縣(市)主管機關核定後發給工業用地證明書，辦理使用地變更編定，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣(市)主管機關設置之產業園區開發管理基金。

四、未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法

(一) 計算方式

依未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第 11 條規定：「申請補辦臨時工廠登記案件經審查通過者，地方主管機關應以書面通知申請人，並命其向地方主管機關一次繳清登記回饋金。申請人繳交登記回饋金後，地方主管機關應予登記，並核發臨時工廠登記證明文件，

造冊列管，同時副知環境保護、消防、水利、水土保持、都市計畫、地政、農業及建築管理單位。」另外同法第 12 條規定：「申請補辦臨時工廠登記，工廠廠地面積在三百平方公尺以內者，應繳納登記回饋金新臺幣二萬元，超過三百平方公尺者，每增一百平方公尺，加計新臺幣五千元，不足一百平方公尺者，以一百平方公尺計算，但每件最高繳納金額以新臺幣十萬元為限。」

參、農業用地變更開發收取相關費用之規定

一、農業發展條例與農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法

(一) 立法理由

農業用地變更往往會產生變更利益、地價提高，「基於取之於農業，用之於農業」原則，將農業用地變更多得利益適度回饋予農業發展使用，以充實農業建設，增加農民福利。

(二) 計算方式

有關農業用地變更回饋金之規定，規定於農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法之第 3、4、5 條，其收取是以變更使用面積與獲准變更當期公告土地現值乘積做計算，本研究整理如下：

表 11 農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法回饋比例表

條文	內容	乘積%
第 3 條第 1 項第 1 款	因國家公園範圍內農業用地變更為非農業使用、開發遊憩設施區、住宅社區或工業綜合區、開發工業區、變更為丁種建築用地、礦業用地或採取土石使用	50%
第 3 條第 1 項第 2 款	供汽車駕駛駕訓班、汽車運輸業停車場(站)、客(貨)運站及附屬設施使用申請變更為交通用地	40%
第 3 條第 1 項第 3 款	供道路使用申請變更為交通用地或私設通路 (但出具既成道路並具公用地役關係證明)	20%(3%)
第 3 條第 1 項第 4 款	變更為古蹟保存用地	3%
第 4 條第 1 款	非都市土地範圍內農業用地變更為供農(漁)業產、製、儲、銷、休閒及其他農業使用之相關設施	3%
第 4 條第 2 款	變更第 4 條第 1 款以外事業設施使用	50%
第 5 條	都市計畫範圍內農業用地變更為非農業使用(但劃定為保存區作為古蹟使用)	10%(1%)

(三) 收費方式

依據農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 7 條規定，農業用地變更使用案件，依本辦法應繳交回饋金者，直轄市或縣(市)政府應於計算回饋金數額後，通知繳交義務人於下列時限一次繳交，回饋金之繳納金額，以新臺幣計算至元為單位。

表 12 農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法收費方式

非都市土地	都市計畫或國家公園土地
申請變更編定者，應於向直轄市或縣(市)政府辦理土地變更編定之異動登記前繳納。	應於直轄市或縣(市)政府或國家公園管理處同意變更時繳納。
辦理新訂或擴大都市計畫者，提送機關應於計畫核定發布實施後，完成土地使用分區劃定作業前繳納。	
申請作非農業使用性質之容許使用者，應於直轄市或縣(市)政府同意容許使用時繳納。	
申請作非農業使用性質之臨時使用者，應於中央目的事業主管機關核准計畫時繳納。	

(四) 農業用地變更回饋金之立法目的

農業發展條例於 2000 年修正時，新增第 12 條農業用地變更須繳交回饋金相關之規定，其立法說明如下：

1. 配合放寬農地農有落實農地農用政策，農地變更所得利益應適度回饋農業發展等使用，以充實農業建設。爰增列本條。
2. 明定農業用地之變更，其事業性質繳交回饋金，撥交中央政府所設置之農業發展基金，並明定專供農業發展及農民福利之用，列為第一項。
3. 依現行各目的事業相關法令，對土地由低價值變更為較高價值時，往往產生變更利益，此利益之歸屬，為土地變更認為需回饋之重要因素之一，現行法令對各種土地開發行為訂有各種回饋措施，其項目包括土地、實物(如公共設施、住宅單位)、現金。其中有關現金收繳及分配利用，有明定於各目的事業其主管之法令者，有尚未明定者，衡酌現行法令實際執行及「取之農地用於農業」原則，於第二項明列本條例修正施行前，各相關法令訂有回饋現金(含代金)者，依其原有規定辦理，但變更使用之土地如係農業用地，各相關機關應將所收繳之現金之二分之一撥交中央主管機關；尚未訂有回饋金收繳及分配利用者，應依本條例規定辦理。

至回饋金之收繳，撥交方式及分配利用等相關執行細節，由中央主管機關會商有關機關另定之。

4. 政府興辦之公共建設及公益性設施，如衛生醫療設施、教育文化設施或社會福利設施等；政府興辦之農村建設及農民福利設施；經濟部公告為嚴重地層下陷地區，或中央主管機關所定偏遠離島地區，如宜蘭、東部、澎湖、金、馬等地區，以落實產業東移政策與加速離島建設；為優先變更使用之農地，於第三項明定得免繳交回饋金。

本研究從立法說明觀察，新增本條是由於農業用地相較住宅、工業、商業用地使用價值低，一旦農業用地變更使用為其他用地，必會產生差額價值利益，這些差額利益之歸屬，衡酌現行法令實際執行以及「取之農地用於農業」原則，撥交中央機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。因此，農業用地變更回饋金之性質屬於增值利益回饋。

肆、現行規定之異同及影響層面之分析

本研究界定台灣現行相關收費制度之定性，如下表所示：

表 13 現行相關收費之定性分析

項次	收費制度	性質	課徵類型	適用之原則
1	產業園區開發回饋金（分區變更）	特別公課	利益回饋	受益者付費
2	產業園區用地變更規劃辦法-用地變更規劃	特別公課	利益回饋	受益者付費
3	興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請審查辦法-使用地變更編定	特別公課	利益回饋	受益者付費
4	未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法	特別公課	利益回饋 (延長臨登資格)	受益者付費
5	農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法	特別公課	利益回饋	受益者付費

針對前述之法令規範，本研究認為有以下之特性：

學者與目前文獻將開發義務與利益回饋，進行了明確的區隔，確屬正辦。惟前述之開發義務與利益回饋的論述基礎似乎並未能確實釐清。此外，開發義務與利益回饋又與使用者付費和受益者付費二者混用，此時就會導出一個問題：究竟「規劃利得」的定性究竟是使用費、受益費抑或是回饋金？尤其是前述界定與法律上之「規費」、「受益費」、「特別

公課」有界定上之模糊疑慮。更重要的是，在法律上，「規費」、「受益費」、「特別公課」的收取、運用、管理與專款專用等之規定不同，若是定性不清，勢必影響其法制上的規範與其在財政法上、行政程序法上的適用難題。

本研究認為，開發義務負擔與利益回饋應重新確定其「定性」如下：

一、開發義務

針對開發義務部分，由於土地開發或使用，使得開發地區的人口增加、交通運數量增加，或是造成公共設施服務水準下降/不足，因此需要土地開發者負擔因為該開發行為所導致的公共設施成本。此種成本不應該由納稅人或是政府來負擔。此種情形，確實屬於「外部性負面影響」，理應由開發者承擔，故其「內部化」應無疑義。故開發者必須負擔的是：「因為開發行為而額外增加的公共設施需求」。因此，該負擔的費用也應該限縮在「公共設施之費用」，不應另外考量「土地開發及變更使用提高地區土地價值」的問題。此費用之負擔合於特別公課之性質，故亦應有其「專屬性」，否則將有「不當連結禁止原則」之適用。至於其應負擔之項目、成本等則應合於「比例原則」。

另外，開發義務之負擔，與「開發者付費」原則有所連結。按因為開發行為導致公共設施之需求，其開發者即公共設施之需求者、使用者，使用者負擔自己所需公共設施之開發成本，此與開發者付費有相同之內涵。同理，「肇因者付費」的原則也合於「開發義務負擔」之法理。

另外需注意者，開發義務之負擔主要是因為開發者所造成之外部性應內部化，由開發者負擔公共設施和環境之負面外部性。而規費法則是公法上相對的金錢給付義務，為特定對象權益辦理特定事項、提供公有設施、財貨或服務、設定某種權利，或為達成某種管制政事目的，為了增進財政負擔公平、有效利用公共資源，基於「對等報償（訂價）原則」；「使用者、受益者付費原則」；「相對代價支付原則」；「資源有效使用與財政收入並重」；「以市場需求及服務為導向」等原則，向規費法所規定之使用公共服務者課徵一定之費用。因此，規費法是基於「公共服務」成本負擔的「使用者付費」。此與國土發展之「開發者付費」自有不同。

由前述內容觀察國土法第 28 條第 1 項規定，經主管機關核發使用許可案件，直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取「影響費」，作為改善或增建相關公共設施之用，應其合於前述之開發義務之性質。

二、利益回饋

(一) 利益回饋並非外部成本內部化

關於利益回饋部分，從美國、英國以及德國的立法目的觀察，主要在於「土地變更使用」或是「土地開發使用」後，因為變更使用或開發利用，使得該土地的地價大幅增加。故其本質與「外部成本內部化」無涉。倘若因為土地使用之變更，進而有開發之需求，其自然應以「開發/使用影響費」課以開發義務，而不應先就土地使用變更先課以「外部成本內部化」，又另外課以開發使用影響費，此有重複課徵的疑慮。

(二) 利益回饋並非不勞利得

土地使用或變更是否開發者都沒有投入勞力資本？實務上，開發者進行土地變更，仍要投入相當的資本與勞力，進行使用規劃、開發設計等。對於開發者而言，其並非土地使用變更後，就立即獲得「暴利」。開發者更重視的是使用變更後，對於該開發基地的規劃、設計、建設以及營運或是行銷。因此，不應將整個土地使用變更到土地的運用與利用的過程，視為不勞利得。

再者，開發者進行土地之使用變更，該土地之「用途」與「強度」都因此而增加，故地價亦隨之增加。惟該地價之調整，是直轄市、縣市政府地政機關之調整，並非是透過市場機制導致其地價上漲。而開發者若沒有交易或移轉，其「利得」根本沒有實現。如何要求其回饋「利得」？因此，目前國內認為土地開發及變更後之增值利益所得，就此超額利潤應以開發者應合理回饋予社會等之論述，實有解釋上之疑慮。

(三) 本研究對利益回饋之重新界定

依「教育部重編國語辭典修訂本」，所謂回饋，係指「回贈」而言⁴⁴。因此，從英國法、日本法以及德國法來觀察，可以發現，其使用「協議」或是「契約」等方式，指導開發者「自願」進行土地使用變更之「回饋」。

至於德國之「都市更新平衡費」部分，也是土地所有權人因為更新的結果導致土地價格上升而予以課徵。然而，德國都市更新是由地方自治團體實施城市更新，改善更新區域之生活品質。

44

<http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/cbdict/gsweb.cgi?ccd=b72FN6&o=e0&sec=sec1&op=v&view=0-1>

因此，土地所有權人因為政府的付出而享受到財產增值。此種因為他人之付出，而自己坐享其成者，應向其徵收平衡費，以維持城市更新之公平性。

是以，本研究認為，從國外制度中可以理解，所謂的「利益回饋」，應該是：基於政府（中央或地方）所為之規劃辦理土地性質之變更，使得該土地之性質變更，成為「更高強度的使用」，而「開發者」之開發權利發生變化，產生「使用規劃及開發利得」而受有利益，此時，應要求土地所有權人回饋其「使用規劃及開發利得」之利益，讓主管機關可以進行國土之建設，此種才是實質的「增值利益回饋」。

而土地增值稅是針對「土地所有權人」之土地，於「移轉時」前後之申報移轉現值與前次移轉現值(或原規定地價)乘以物價指數，就「自然漲價」部分，所課徵的稅，以落實漲價歸公。

因此，利益回饋與增值稅有以下之不同：

第一，被課徵主體不同，前者是開發者，後者是土地所有權人。

第二，實現的利益不同，前者是因為政府規劃產生土地性質變更為更高強度的使用；後者是地價的利益。

第三，利益的發生原因，前者是針對具體的「使用規劃及開發利得」，後者是整體社會的自然增值。

三、國土法與利益回饋

若以前述之論述模式，則國土法並無「利益回饋」之設計。按現行區域計畫法第 15-1 條第一項第二款、非都市土地使用管制規第 27 條規定，非都市土地有「分區變更」與「使用地變更編定」之情形。

國土計畫法第 24 條第二項規定事項，「申請使用許可」行為須符合其「功能分區」及「分類」之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用。簡而言之，「申請使用許可」似乎最多就是「使用地」間之改變，不及於「功能分區」之變更以及「功能分區下之分類」變更。因此，「功能分區」之變更以及「功能分區下之分類」變更是透過「直轄市、縣市國土計畫」之變更所為，故無需繳交國土保育費以及使用許可影響費。該分區或分類變更後，若是之後要從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，還是要申請「使用許可」，故還是可以收到國土保育費以及使用許可影響費。

然而，有問題的是，國土法關於「功能分區」之變更以及「功能分區下之分類」變更，並沒有所謂的「利益回饋」規定。故若是因分區或分類的變更，是由直轄市、縣市政府主動完成，若是從低密度/強度的使用，轉變為高密度/強度的使用時，則土地所有權人之財產增值而受有利益，此時，應要求土地所有權人回饋其價值之增加。然而國土法並未有如此的規定，因此建議可以與後續國土法修正時，納入檢討。

第三節 土地法、平均地權條例、土地稅制及漲價歸公之檢討

壹、土地漲價歸公之「漲價」

一、土地漲價歸公之「漲價」與一般商品之「漲價」不同

由於土地之總面積永遠固定不變，無法增減。人口增加對土地之需要相對增加。以固定之供給，適應繼續增加的需要，一般地價水準必然持續上漲而不會下跌。雖然土地位置之優劣與土壤之肥瘠，可因人類之後天投資改良而有所改變。但後天投資改良所能增加土地之經濟供給量仍屬有限。而且後天之投資改良，必需有適當的保障與鼓勵，乃有可能。所以土地因私人投資改良而產生之漲價，與僅因持有土地將來轉手出售而得之漲價必需分別處理。亦即前者應全部歸私，後者應全部歸公。

土地之自然供給量既受地球表面之平面空間固定之限制，人力無法增加，必須鼓勵私人投資、改良，改變土地形狀、土壤性質、及改良環境，以提高土地之使用價值及土地之經濟供給量。例如移山、填海可增加陸地之平面空間，鼓勵興建高樓大廈，可擴大立體空間之使用。在此有限範圍內增加土地經濟供給之可能性仍繫於能否消除土地投機壟斷保障土地投資改良。由於土地總面積之絕對稀少性及特定使用類別土地之相對稀少性，已使地價呈現必漲之趨勢。如再加上人為的操縱、囤積，實行土地投機，直接使土地自然供給量減少，間接造成地價之暴漲。此種漲價實可稱之為投機性之漲價。持有土地無力自行使用，或不願自行使用，又不願即時出售供真正迫切需要者使用，土地市場之實際供給量或流通量自然減少。急迫需地使用者，願意支付之需要價格不得不提高，於是地價自然升高。此時使用土地者付出更高的購地價金，僅能換得更小的土地使用空間。使用土地者付出之地價愈增加，實際能換得使用土地之平面空間反而愈縮小。提供土地者，雖然索取高於正常地價水準之地價，但對於土地本身之服

務功能，並未有任何增加或改良。其所實現之漲價利益，乃為他人（使用土地者）將來使用土地可能獲致的收益之轉手。純為不勞而獲性質之「中間剝削」。其與一般商品之漲價是由品質或效能之提高，或短期間之供需失調而獲致者根本不同。

而土地之投機則多損害社會一般人之利益，而成全投機者個人一己之私利。土地投機之目的，是為製造或等待土地漲價之機會，毫無生產性之意味。故與一般商品之漲價帶有風險補償或品質改良之意味完全不同。故土地之漲價應全部歸公，而一般商品之漲價則應歸屬私人之利潤。

二、憲法及土地法中漲價歸公與定地價之真義

憲法第 143 條第三項規定：土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家征收土地增值稅，歸人民共享之。土地法第 156 條規定：土地所有權人申請登記所有權時，應同時申報地價。但僅得為標準地價百分之二十以內之增減。所稱「土地價值非因施以勞力資本而增加者」，已顯然可以推定，此為不勞而獲之自然增值。亦即實行：「漲價歸公」之「漲價」或「經濟地租」。依理應該實行漲價歸公或經濟地租國有。依憲法雖僅明文規定應由國家征收土地增值稅，並未明示其稅率應為百分之百。但顯然明定「由國家征收土地增值稅歸人民共享之」，此項應徵收土地增值稅之對象不是私有財產。此項不勞而獲之自然增值，係屬土地部分之自然漲價。

土地之最高權屬，按照憲法第 143 條第一項及土地法第十條的規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體」。土地上所產生之自然增值，亦應屬於國民全體。在法律未授與私人所有權之前，在本質上應屬國有財產。自然增值既已確定其為非因私人投施資本勞力而增漲之地價，顯然是私人不勞而獲之自然增值。而且法律既未授與私人任何權，或承認其為私有財產。毫無疑問地，此項自然增值或漲價，應屬國有財產。同時憲法又明文規定此項自然增值，應以征收土地增值稅方式將其征收歸公。此種增值稅顯然與其他各種土地稅之性質根本不同。除土地增值稅外之其他各種土地稅，都是以私有土地之私有財產價值為稅基。而係征收其私有價值一定比例之土地稅。而土地增值稅是收回在私有土地上所寄存之國有財產價值。收回全部自然增值（稅率百分之百）是正常的原則，是應該的。征收一部分或免徵，是例外的、特殊的。

貳、經濟地租與土地之自然增值都是漲價歸公之「漲價」

就經濟意義而言，漲價歸公就是經濟地租國有。所稱經濟地租，實質上就是土地之自然增值。漲價歸公之「漲價」實際上就是經濟地租，也就是土地之自然增值。⁴⁵土地之自然增值、經濟地租，或自然漲價，在資本主義社會土地私有制度之下，如採用征收土地稅之方式將其自然增值全部征收歸公（漲價歸公），實質上與土地國有之基本精神可謂完全相符。

孫中山先生所主張之「平均地權」須依賴「漲價歸公」之實行。如果漲價歸公之主張，確實能貫徹實行，平均地權之理想乃可完全實現。由孫中山先生提出實行平均地權之四種主要措施（手段）而言，主要是以「漲價歸公」為實現平均地權之手段，以期由土地權益之公平分配（地利共享）以達到土地有效利用（地盡地利）之最終目的。例如由地主自報地價，政府照價（法定地價）征收「地價稅」。如果地主故意低報地價，以圖逃避地價稅，政府乃可實行照價（地主申報之低地價）收買。同時申報之地價，視為地主過去投資改良之私有價值，政府依法應承認其為私有財產。地主低報或高報私有價值均可能不會出現。因此，地主自報之真實地價，永以為定。就是地主申報私有財產價值之界線，永以為定。

經土地總登記之後，土地產權如有買賣移轉、繼承或交換分割，發生產權變動時，必須申請產權變更登記。無論是土地總登記或產權變更登記，權利人均必須申報土地之現值。土地現值減去原申報之私有財產價值（原地價）後之餘額，則為土地之自然增值。此項自然增值如按百分之百的稅率征收土地增值稅，則為漲價歸公辦法之具體實行。原申之地價則視為私有財產價值。此項私有財產價值與公有財產價值（自然增值或漲價）之界線，則將保持「永以為定」。如此，土地產權公私界線分明，亦屬公私產權「均權」之說明。⁴⁶

參、平均地權之「均權」觀念

一、均權之概念

平均地權之實質內容，強調「平」與「均」。「平」者表示「公平」。「均」者，乃表示「均權」。權利、義務「均衡」，損益機會「均等」。法律公平保障產權、公平限制產權，乃為平均地權之具體內含。

孫中山先生曾一再強調：「地權不均，則不能達到社會多數人福祉之目

⁴⁵蘇志超（1994），地權、地稅與土地政策，頁6。

⁴⁶蘇志超（1990），孫中山先生關於土地漲價歸公與土地國有之經濟理念，孫中山與亞洲國際研討會，廣州，頁6-7。

的」。⁴⁷實際上，平均地權就是漲價歸公。漲價歸公乃能地權均等。因為唯有透過漲價歸公，把不勞而獲的自然增值，稅之歸公，乃能消除不事生產的地主階級之壟斷、剝削。不事生產的地主階級 (Landlord) ，與自有自用或自有自耕的土地所有人 (Landowner & user) 完全不同。漲價歸公目的都是為消除不勞而獲的「地主」階級。而不是壓制由自己直接生產使用之土地所有權人 (Landowner)。唯有消除不事生產的地主階級，乃能鼓勵自行有效生產使用的土地所有人。

漲價歸公貫徹執行之後，持有土地而不能自行生產使用，而又不願以合理的租率出租給別人使用者，如能確信將來土地漲價一定會征收歸公，將不會繼續持有土地不利用而蒙受鉅額損失 (購地之成本需付利息，原地價須付地價稅，將來之漲價又被全部征收充公)。於是最後必然自動放出土地，提供市場公開銷售，或降低地價，以圖減少損失。在自由市場中，由於地主提供出售或出租之土地加多，地租或地價必將自然降低而趨於穩定。此時需地使用者因購地地價較低，或租地之地租較低，使用土地生產之成本因而降低。於是產品之供給價格，亦可相應地降低。此時產品在自由競爭之下，產量增加，供給價格降低，如果消費者需求不變，產品價格必然降低。如此，消費者使用與過去同量的預算 (可支配所得) ，可購買更多的消費品。這種推算的預期結果，顯然將是增進社會全體福祉之具體成效。

社會進步繁榮之後，人口增加，對土地之需求自然增加，地價必然升高。環境改良，土之使用價值升高，地價亦會升高。這些由社會繁榮、人口增加，及政府實施公共投資、改良土地位置、環境，因而造成地價之上漲，顯然不是任何特定個人，投施資本勞力所造成之結果。此種結果，顯然屬於「自然增值」或公共投資改良之成果，應由社會全體共有共享。這種自然增值。此種自然漲價，如果採用百分之百的稅率，將其征收歸公，就是漲價歸公方法之具體執行。政府由此種稅收所得，再用於社會福利，如養老、扶幼、濟貧、社會救助、消除貧窮，以及興建公共設施，改善人民生活品質，使社會需要救助之人，以及社會大眾需要改善生活品質而增加社會福利者，均可能獲得公益均享，公害均減之機會。如此實為地利共享之具體實現。

二、地價與漲價歸公

在平均地權的四個實施方法中，「漲價歸公」是最重要的政策手段，其他如「定地價」是確定公私財產權的界限。也就是說地主第一申報之地價，乃是依法承認其為過去投施資本勞力對土地所實施的用改良價值。也就是依法承認的私有財產價值，或私人投資改良而累積的改良價值。因其為私

⁴⁷蘇志超 (1999)，土地政策之比較研究，五南，頁 263-266。民生主義第二講，國父全集第一冊，頁 188-189。

人投資改良之成果，故應承認其為私有財。地主自申報地價之後，凡非因私人投資改良而增漲之地價，則為自然增值，亦是應予征收歸公之「漲價」。將來之漲價歸公，也就是「共將來之產」。將來（申報地價之後）自然增漲之地價，既然不屬、私人之投資改良，將其征收歸公，實行地利共享，亦符合社會公平義之要求。再從社會公有共享之觀點而言，任何特定個人，對此項然增值之產生，並無任何具體供獻，自不應據為私有獨享。再者自然增值，常因土地的不可增加性，位置的不可移動性，以及人口的不加，及對土地的需求增加，而地價必持續穩定上漲，此為不爭的事實。如果任其私有，不加管制，將成為私人投資購買囤積圖利之最佳投機對象。此種投資，實際上是投機。如果實行漲價歸公，將其購買之後所生自然增值之利益全部征收歸公。現在非為直接生產使用而純為購買，以備將來轉手圖利之意願，必然大為降低。投機購地囤積，以求將來轉手圖利的人數，必將大量減少，甚至根本不存在。於是地價水準亦必然恢復正常。同時，實際需地生產使用或建築使用者。則可按正常的地價水準，取得其所需求使用的土地。⁴⁸

肆、平均地權與漲價歸公

1848年馬克斯（Karl Marx）與恩格斯（Friedrich Engels）所發表的對農民宣言書，當中揭示：「土地為自然賜與全體人類之公有財產，任何人不得據為私有」⁴⁹，亨利喬治（Henry George）在1879年也在其著作中提到：「地價是整個社區所創造的，只有些許是由地主本身的努力，因此這種自然增值應該屬於整個社區不應歸屬於地主」⁵⁰而孫中山也曾說過：「有土地之人，便一日富一日；沒有土地之人，便一日窮一日，所以土地問題非常重大，要防止這種由於土地的關係，貧者越貧，富者越富的惡例」。從上述觀點可之，土地權利如何分配將會影響民生與貧富差距，因此孫中山將平均地權列為四大綱領之一，而他對平均地權的解釋為：「文明之福祉，國民平等以享之。當改良社會經濟組織，核定天下地價，其現有地價，仍歸原地主所有，其革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所享。肇造社會的國家，俾家給自足，四海之內，無一夫不獲其所，敢有壟斷以制國民生命者，與眾共棄之⁵¹」，平均地權的實質內容強調公平與均權，「均衡」權利、義務，「均等」損益機會。平均地權的目標是促進土地有效利用的地盡其利，以及土地使用利益重分配的地利共享，並以法令制度來達成。

⁴⁸蘇志超（1990），孫中山先生關於土地漲價歸公與土地國有之經濟理念，孫中山與亞洲國際研討會，廣州，頁6-7。

⁴⁹蘇志超（1994），土地政策之比較研究，蘇志超出版，文生書局總經銷，頁260。

⁵⁰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，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，頁11。

⁵¹蕭錚（1966），平均地權本義，中國地政研究所印行，頁30。

蘇志超認為平均地權就是漲價歸公，唯有漲價歸公地權才能均等，把非施以勞力或資本的土地增值以稅的方式歸公，就能消除不事生產的地主階級之壟斷與剝削，並鼓勵自願從事有效生產的土地所有權人。若把自然漲價，以百分之百稅率徵收歸公，政府再將此稅收用於社會福利以及興建公共設施，即為地利共享的具體實現⁵²。在孫中山的思想中，私有土地在地主申報地價後該地價值即確定，政府根據該地地價課徵稅賦，若國家認為該地申報地價太低或為興辦公共事業所需，均可照價收買。除此之外，在申報地價後的增值，除了地主施以勞力或資本所增加者外，均須歸公。從此可得知，我國平均地權制度之精神，是人民在國家許可的範圍內，對土地有處分、管理之權，使用、收益權並不完權歸屬於土地所有權人。對於私人使用收益，國家可行使上級所有權，以法限制之。而平均地權思想中，對土地增值的處理原則有四⁵³：

- 一、規定地價，即由地主自報地價，做為劃分現在價值與未來價值之分界點。
- 二、照價徵稅，對現在價值之素地地價課徵地價稅。
- 三、對未來價值中之個人投以勞力資本改良價值，全部歸私。
- 四、對未來價值中之因社會而產生的價值收歸國有，即漲價歸公。

土地收益價值形成土地價格，收益價值往往因文明進步、社會經濟發展，而有大幅度的增長，此即所謂之自然增值。自然增值的產生既不是土地所有者所投入資本勞力改良，也不是土地天然生產力的增加而導致，對土地所有者而言，屬於不勞而獲的利益，所謂社會因素大致可分為四種：人口增加、開闢交通路線、富源之開發、社會之繁榮。就時間長短來觀察，自然增值一旦發生，除非增值原因完全消失，基本上都能維持長久時間不會減損；個人改良產生的增值，相比之下較為短暫，一旦原因消失，地價即減損。例如投資肥料改良土壤、興建建築改良物，等到肥料作用消失、建築改良物老舊，改良價值即消失。因此，在土地政策上，自然增值必須與人為增值嚴格區別。

在平均地權四大綱領中，漲價歸公的意義最大，也可以說另外三個皆是達成漲價歸公目的的手段。依憲法第 143 條第 3 項規定：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」，從條文當中可以推斷「非因施以勞力資本而增加者」指的就是不勞而獲的自然增值，雖然條文中僅明定「應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」並未規定增收之稅率應為百分之百，但可以確定此項徵收標的不是私有財產，

⁵² 蘇志超（1994），土地政策之比較研究，蘇志超出版，文生書局總經銷，頁 263-266。

⁵³ 蕭錚（1989），平均地權之理論體系，中國地政研究所印行 三版，頁 255。

而是土地的自然增值。依照憲法第 143 條第 1 項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體」，土地法第 10 條亦規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地」，若進一步解釋，土地產生的自然增值也歸屬全國人民，屬國有財產。值得注意的是，憲法明文規定此項自然增值應以土地增值稅方式徵收歸公，顯然土地增值稅之性質與其他土地相關稅法有根本上的不同，因為其他土地相關稅法，都是以私有土地、財產價值為稅基，再以一定比例計算應納稅額，而土地增值稅是徵收「寄存」在私有土地上之國有財產價值。但蕭錚認為漲價歸公是一種「思想」而非一種「方法」，為達成漲價歸公思想的方法眾多，而土地增值稅不是漲價歸公，也不是達成漲價歸公的唯一手段。

伍、漲價歸公可消除土地投機、促進土地利用

土地投機之目的是為等待地價暴漲，實現漲價歸私之利益。如果地價不漲或漲價歸公，土地投機者則喪失投機之願望，無「機」可「投」。因為投機、壟斷之目的是為待善價而沽。如果投機者預計現在購買土地，將來轉手出售之後，投機性之漲價或土地之自然增值將全部稅之歸公，私人無利可圖，則喪失持有土地，實現土地投機之目的。土地投機之機會，因實行漲價全部歸公乃可根本消除。土地投機消除之後，地價自然平穩，決不會暴漲，亦不致暴跌。因此，直接使用土地者取得土地使用之機會從而增加。由於投資改良與土地投機分別處理，對土地實行投資改良受到適當鼓勵，直接使用土地投資改良之機會亦因此增加。增加對土地之投資改良，乃能提高土地利用，促進社會生產。

有人認為如果實行漲價全部歸公，將使土地市場發生「閉鎖作用」，影響土地買賣移轉之流通。同時如果實行漲價全部歸公，出售土地者無利可圖，將繼續持有保持低度使用，或任意出售生產效率低者使用。如此將降低土地利用度。作者認為此種情況不大可能發生。因為如果持有土地保持低度使用，將按高度使用（正常合理使用）之地價負擔土地稅，而且低度使用又將減少實際可能使用之收益。收益減少，負擔加重，等待將來出售，又無利可圖。在此種情況之下，任何正常的人都不可能做此不智之決定。至於漲價全部歸公，出售土地除收回成本外，毫無利潤可言，出售對象將無任何選擇，因而不善利用土地者亦可能取得土地使用，從而降低土地利用度。此種假設定亦非正確。未必有資力能支付最高地價者均為利用土地之能力最高者。反之，僅有支付較低地價之能力者，可能是最需要使用土地的人。同時，由於使用土地所獲之收益全為使用人所有，取得土地使用權之後，將盡一切可能方法發揮土地之最高使用價值，以追求其私人之最高收益，決不致任意低度使用放棄增加純收益之機會。

就鼓勵土地充分利用之觀點而言，凡能直接使用土地從事任何生產行

為者政府均應幫助其順利取得土地使用之機會，由生產行為而獲得之利潤應給予充分保障，乃能鼓勵其繼續擴大生產。利潤之大小決定於生產效率之高低，使用土地之成本降低，將普遍提高一切生產者之利潤。因此，地價降低不可能會使某些人之生產效率或對土地之利用度因而降低。如能實行漲價全部歸公，穩定地價，固定使用土地之成本，乃能降低生產總成本及平均成本。成本低利潤高，乃能鼓勵其增加生產。

如果放任漲價歸「私」，地價將不斷升高、暴漲，使用土地之成本自然隨之增高。生產者增加之地價成本，如果不能轉嫁在產品上，讓消費者負擔，必將由生產者自行負擔，因而減低利潤，甚或虧損，造成倒閉。此時廠房土地價值升高，廠主獲致土地自然漲價之利益雖可彌補生產者之虧損，但不能鼓勵繼續生產使用。等一切生產者相繼倒閉之後，必將由大生產者合併壟斷、獨佔，從而抬高物價、繼續生產。此時之倖存者，並非表示其使用土地之能力特別優越，而是其獨佔能力之較強。此種競爭之成功並非社會之福，其與因土地使用而提高生產力之情形不同，不是應行鼓勵之目標。⁵⁴

陸、利益回饋與漲價歸公沒有關係

一、本研究建議

依據蘇志超之歸納，提供土地者，雖然索價高於正常地價水準，但對土地服務功能，並未有實質增加或改良。所實現漲價帶來之利益，係為土地使用者將來使用時「可能」獲益，可視為「中間剝削」。與一般商品漲價、品質效能之提高、或短期供需失衡而獲利有所不同。

為避免土地淪為少數人投機、壟斷的工具，阻礙經濟發展，平均地權的意旨，在求土地權利的「均權」原則，主張土地自然增值的不勞而獲應以建立制度將之收歸公有，還原社會共享，上述亦明訂於中華民國憲法第143條第3項：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」平均地權「漲價歸公」、「地利共享」的理念乃基於公益的立場，在土地財產權私有體制下，將土地所生利益之財產權保障範圍予以縮小：土地增值依貢獻者有公、私之異，自然增值收歸公有，私人投資改良則為私人努力的結果應予肯定，其資本利益應予以保障。

此為我國的土地稅制係採取平均地權制度，目標在求地盡其利與地利共享，爰利用規定地價、漲價歸公等方式，使土地增值利益在社會上重新分配，俾達到社會公平與均富的目的。

論者認為，現行稅制功能不彰，對於地價高漲或土地變更造成地主巨額不勞而獲之現象，因為無法透過課稅手段將土地變更使用以產生之不勞

⁵⁴ 蘇志超（1977），關於平均地權與漲價歸公，中國論壇，第五卷第五期，頁163-167。

利得即時合理課取，造成變更利益分配的不均或土地所有權人間的不公平，而進一步擴大解釋透過土地使用變更開發義務制度課取土地之不勞利得。

本研究認為，漲價歸公既是土地增值稅制之基準，若是土地稅制有所不足，應由稅法本身予以解決，而非透過土地使用變更「間接」達成土地增值利益之課徵。否則，土地增值稅存在之必要性則有疑問；而土地變更回饋即陷入「重複課徵」之疑慮。

二、財政部賦稅署之建議

(一) 於本案第一次座談會說明：

1.目前土地增值稅係以公告現值課徵，但因現行公告現值係定期調整，且調幅主要係反映長期趨勢，所以有關土地透過規劃完成後，從農地變建地的加值增額，無法短期內由土地公告現值完全反映出來，也是在實務上很大的問題。

2.土地增值稅目前最高稅率為 40%，不管是有回饋機制的土地開發或一般已經發展的土地都相同，但社會上對於享有開發利得的土地所有權人認為似乎有更多利得存在，所以才會有回饋機制的產生，而稅是用在一般性的通案規定，兩者是有區別。

3.回饋機制亦建議可採回饋土地方式，對於政府未來要運用興建公共設施或者作為財源挹注，都是相對較好的方式。

(二) 財政部賦稅署

1.現行各稅制均有其課徵目的及客體，不論土地屬變更區外或區內均一體適用，本案所討論之回饋機制，似應指對變更區內土地課以一定義務以落實土地公平正義為目的。惟現行地價稅係按每一土地所有權人在每一直轄市或縣(市)轄區內之地價總額計徵，地價總額未超過土地所在地累進起點地價者，其稅率為 10‰，超過土地所在地累進起點地價者，則按累進稅率(15‰-55‰)課徵，即同一分區土地所有權人之地價稅負擔，會因其自身持有土地之情形而不同；房地合一所得稅則係依土地持有期間分別適用不同稅率，似均與回饋機制之課徵目的有別。

2.現行農業用地免徵地價稅乙節，應係指課徵田賦(目前停徵)之土地而言，依土地稅法規定，非都市土地中原則上以農牧用地、林業用地及養殖用地等 7 種用地為課徵田賦範圍，倘由上開 7 種用地變更編定為其他用地者，將從課徵田賦範圍變成地價稅。

3.土地使用規劃及開發利得相關義務負擔，係以「開發者付費」或「受益者付費」為基礎，對開發者收取回饋金，惟地價稅及所得稅之納稅義務人均為土地所有權人，與回饋機制課予義務之對象是否相符，請一併卓參。

第四節 小結

基於內政部 88 年訂定，並經行政院 88 年 4 月 29 日以台(88)內 16894 號函核定之「建立土地開發義務制度方案」，不論是「內部性公共設施」、「外部性影響之負擔」或是「其他義務之負擔」，皆是建立在「開發者付費」的概念，從而，本研究建議，若延續本方案之精神，則應建立國土計畫法之「開發者付費」的基本精神。然而，關於「增值利益回饋」，土地價格除了地主或開發商以自有資本投入土地改良，也可能會經由地價或地租收益而提高，使土地價格提高的因素約可分為下列三類：土地變更使用、受公共建設影響、都市化因素。前述之增值利益，基本上並非土地所有權人之勞力所得所產生的增值，而是透過變更土地性質後，使得其土地使用之性質改變為更高強度或是更多容許使用之行為，且政府投入公共設施，整體的社會發生都市化，故課徵增值利益，是一種受益者付費的概念，而土地變更者為開發者，受益者也是開發者，因此與國土法的開發者來負擔的原則並未背離，更能兼顧社會公平性，此與基於漲價歸公的土地增值稅並不相同。

本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，而屬於增值利益回饋之情形為：第一，開發申請人在土地使用管制下申請土地使用變更或進行開發，政府為了減輕財務負擔，透過協議之方式，指導開發者回饋部分金額、土地、公共設施等。第二、若是由政府所主導之土地開發或變更行為，使當地公共設施更為完善，導致該設施周遭土地所有權人財產增值，政府應要求土地所有權人回饋其增加之價值。

地價稅最基本的意義，是對土地價值所課徵的賦稅。土地之所以具有價值，是因為土地具有產生收益的能力。而在性質上有爭議，有學者認為地價稅之性質，在實質上是屬於收益稅而不是純粹的財產稅，因為財產本身並無長期付稅的能力。另外，有謂地價稅(land value tax, site-value tax)應定義為課徵於曾經若干改良(improvements)之一塊土地(a plot of land)之市場價值(market value)之稅，此則是立於財產稅的見解。本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，故縱然地價稅採認需承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅之見解，對於增值利益回饋部分，應不受影響。

與現行回饋負擔制度內容與制度相比較後，性質接近於增值利益回饋概念的現行制度包含了「農地變更回饋金」、「產業園區用地變更規劃辦法」等。因此可能發生法規競合的情形。

第四章 國土計畫使用規劃及開發利得相關義務可能涉及之議題研析與立法之必要性研析

第一節 國土計畫法下可能發生使用規劃及開發利得之分析

壹、國土功能分區之劃設與規劃利得

一、功能分區劃設之規劃利得

(一) 功能分區之說明

國土計畫法第 22 條規定，「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。」

若是在劃設國土功能分區，使得原本於區域計畫法土地使用管制之分區，調整了原本的使用性質，而得為較高強度之使用、設施使用或是建築使用，此時，即可能會出現「規劃利得」之情形。

依「全國國土計畫國土功能分區劃設條件及順序」，本計畫公告實施後，中央主管機關應依劃設條件研訂國土功能分區圖繪製等相關法規及手冊，以進一步規範細節性、操作性內容，俾直轄市、縣（市）主管機關配合辦理國土功能分區圖劃設作業。

例如，直轄市、縣（市）主管機關配合辦理國土功能分區圖劃設作業，劃設下表之功能分區與分類，部分土地之使用可能因此得為較高強度之使用、設施使用或是建築使用：

表 14 功能分區劃設後可能出現規劃利得之分區與分類

分區	分類	劃設條件
農業發展地區	第四類	1. 依原依區域計畫法劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。
		2. 原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。
		3. 位於已核定農村再生計畫範圍內，屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，優先劃入。
		4. 於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍。

分區	分類	劃設條件
城鄉發展地區	第二類之一	(1)原依區域計畫法劃定之工業區。
		(2)原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： ●位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內者。 ●非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 ●符合都市計畫法規定應擬定鄉街計畫者。
		(3)原依區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。
		(4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。
	第二類之二	(1)核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。
		(2)位於前(1)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。
	第二類之三	(1)經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。
		(2)符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應儘量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形： ●為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 ●為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 ●為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 ●為提高當地生活環境品質者，以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為原則。
		(3)基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： ●與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 ●需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之總量或區位指導。

分區	分類	劃設條件
		<ul style="list-style-type: none"> ●需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略(計畫)指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。
		(4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

(二) 規劃利得之可能

國土計畫法第 6 條第三、四、五與六款規定，國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。」各個功能分區之劃設原則(第 20 條)與土地使用原則(第 21 條)並不相同。

若於區域計畫階段，原屬於土地使用管制密度(用途與強度)較高的使用分區，於國土計畫劃設階段，劃入土地使用管制密度較低，且可以容許較多的使用行為，則該等因為國土計畫分區劃設而產生的土地使用「鬆綁」或是「放寬」，導致土地使用效能提高，其地價可能亦有調漲之可能。例如劃入前述之農發 4、城 2-1、城 2-2、城 2-3 等。

然而，劃入有較高使用項目與強度的分區或分類，其因為規劃而產生的「利得」，其基礎應為何？不無疑問。由於現行法對於規劃利得之核心規範，多以「分區變更」或是「土地使用變更」為基礎，少見因為計畫土地使用分區之劃設，即認定土地權利關係人有規劃利得，並要求其回饋。

另外，關於劃設功能分區，除了一部分的土地可能會有規劃利得之外，更多的可能是「規劃限制」。此時是否應該針對規劃限制給予補償？抑或是認為該等規劃限制是「財產權之社會義務」？而不與補償。若此，則劃設的規劃利得是否就不應該課徵？

因此，因為分區劃設導致土地使用更有優勢與效能，進而產生利得的情形，或許可以思考「成長管理」之機制。亦即以未來發展地區作為規劃利得之基礎。

二、未來發展地區

需注意的是，國土計畫法第三條第八款規定，成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。故未來發展地區

於國土計畫法之規範中，係基於「成長管理」之要求，當主管機關規範城鄉發展之總量及型態時，應就未來發展地區訂定適當之區位及時程。

另外，全國國土計畫規定，「未來發展地區」是為改善原依區域計畫法劃定之鄉村區及原住民族土地缺乏公共設施情形，並因應未來發展需求，各直轄市、縣（市）政府應核實評估人口及產業之發展情形，訂定未來發展總量。⁵⁵

（一）城鄉發展成長區位

針對「城鄉發展成長區位」部分，全國國土計畫規定：

1.直轄市、縣(市)主管機關劃設未來發展地區，應符合下列情形之一，得經各該直轄市、縣(市)及內政部國土計畫審議會同意後，納入各該直轄市、縣(市)國土計畫：

- （1）落實大眾運輸導向發展(TOD)，位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者。
- （2）鄉公所所在地符合都市計畫法規定，應依法擬定都市計畫者。
- （3）相鄰 2 公里內都市計畫地區間之非都市土地，為擴大或整合都市計畫者。
- （4）原依區域計畫法劃定之鄉村區或開發許可地區周邊，或位屬既有都市計畫周邊一定距離範圍內，為與各該都市計畫整合發展者。
- （5）為增加住商用地，既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達 80%，且各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類）者；或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷，提供或改善必要公共設施服務水準者。
- （6）為增加產業用地，既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%，各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類）者；或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站 5 公里範圍內或國際機場、國際港口 10 公里範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。
- （7）原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可區之擴大，或重大建設計畫及其必要範圍。

2.未來發展地區應避免使用符合國土保育地區第一類、農業發展地區第一類之土地。

⁵⁵ 全國國土計畫第 28 頁。

3.儘量避免使用環境敏感地區，如有下列情形之一須將其劃設為未來發展地區者，應說明納入理由，並按其敏感特性訂定該地區土地使用原則及開發注意事項，作為未來申請開發利用之依據：

- (1) 因整體發展需要，經評估無可避免應使用之環境敏感地區，並不得違反各該環境敏感地區之中央目的事業主管法令禁止或限制規定，或本計畫指導事項。
- (2) 環境敏感地區之目的事業主管機關訂有整體發展計畫或政策，或其他機關會商目的事業主管機關而訂有整體發展計畫或政策。

4.避免造成蛙躍發展情形。

(二) 公共設施之規劃

另外，在全國國土計畫中，就「環境品質提升及公共設施提供策略」的「一、供給合理公共設施，提高生活品質」部分，規定「未來發展地區應以整體開發、公有土地撥用等方式提供公共設施或公用設備，不得影響既有發展地區公共設施服務水準，且應先檢討鄰近城鄉發展地區相關公共設施之服務水準，如有不足者，應透過未來發展地區配合提供。」

(三) 未來發展地區與規劃利得

準此可知，未來發展地區是國土計畫法下，用以改善原依區域計畫法劃定之鄉村區及原住民族土地缺乏公共設施情形，並因應未來發展需求，於評估人口及產業之發展情形後，進行未來發展之規劃與開發建設。故未來發展地區於直轄市、縣市國土計畫劃定或變更後，將使得為未來發展地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，可能造成超額利潤。

貳、國土功能分區、分類之變更與規劃利得

一、分區與分類變更之規範

依據國土計畫法第 8 條之規定，國土計畫之種類有二，其一為「全國國土計畫」；其二為「直轄市、縣（市）國土計畫」，全國國土計畫為直轄市、縣（市）國土計畫之上位計畫；國土計畫為都市計畫、國家公園計畫、部門計畫之上位計畫；直轄市、縣（市）國土計畫，為轄區內個別都市計畫之上位計畫。全國國土計畫為目標性、政策性及整體性性質之國土計畫，其計畫範圍為全體國土，由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定，全國國土計畫規定各縣市政府規劃「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」分區與分類時必須依循的劃設原則。另外，全國國土計畫將劃定國土復育促進地區，所謂國土復育促進地區係主管機關針對國土計畫法第 35 條所規定之六類災害敏感地區研訂復育計畫，在復育期間，以保育和禁止開發行為為原則，但在復育完成後即退場，不會永久限制土地開發利用。

直轄市、縣（市）國土計畫為實質發展及管制性質之國土計畫，其計畫範圍為直轄市、縣（市）行政轄區內之陸域及其海域管轄範圍，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定，且公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告並實施管制，為落實地方自治精神，直轄市、縣（市）政府得訂定自有縣市國土計畫、劃設國土功能分區以及訂定專屬土地使用管制規定。

依據國土計畫法第 15 條之規定，「全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。
- 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。
- 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。
- 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。

五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。

前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」

由於直轄市、縣市國土計畫之通盤檢討變更或是適時檢討變更，將可能對於「直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫」、「國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則」、「部門空間發展計畫」等有所調整與變更，功能分區或分類也可能發生變動，並且可能進一步調整了原本的使用性質，而得為較高強度之使用、設施使用或是建築使用，此時，即可能會出現「規劃利得」之情形。。

二、分區與分類變更對於土地使用之改變

（一）可能情形

原劃定為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區等功能分區，若於直轄市、縣市國土計畫通盤檢討變更或是適時變更，將功能分區變更為不同之分區、分類，此時，不同之分區與分類性質可能改變，其容許使用與許可使用項目之規定，可能將從低度使用，轉化為較高強度之使用，此種變更即有可能使地價高幅度的上漲，可能造成超額利潤。以下盤整可能出現分區變更後，可能產生較高強度使用之情形：

表 15 分區分類變更前後之土地使用情形

變更前	變更後	說明
國保 2	農發 2、農發 3、農發 4	1.國保 2 僅能為低度之使用，若變更農發 2、農發 3 時，將可能較高強度的使用與設施使用之容許。 1.國保 2 變更為農發 4 時，則將可能由無建築行為轉變為得容許建築行為。
農發 2、農發 3	農發 4、城鄉 2-3	農發 2、農發 3 變更為農發 4、城鄉 2-3 時，則將可能由僅得為低度設施使用之行為，轉變為得容許建築行為。
農發 4	城鄉 2-3	從農發 4 轉變為城鄉 2-3，可能使原較低度的建築行為，轉變為較高度之建築行為。

(二) 規劃利得之疑慮

前述關於「直轄市、縣市國土計畫通盤檢討變更或適時變更為城鄉發展地區之土地」，而產生規劃利得的部份，有以下二個問題需要思考：

1. 規劃利得之課徵與規劃限制之補償？

依前述內容，若是「直轄市、縣市國土計畫通盤檢討變更或適時變更為城鄉發展地區之土地」，而產生規劃利得的部份，要課徵規劃利得的超額利潤，則因為變更而產生的「使用限制」、「禁止使用」或是「使用項目減少」等情形，是否需要給予補償？若此，其補償之基礎是否與規劃利得之基礎相同。如此一來，是否可能發生「規劃限制」的情形與補償之數量，將大過於「規劃利得」之數量？另外，規劃限制的補償基礎可能遠較規劃利得要複雜許多。因為使用限制的型態與種類可能很多，計算基礎難有統一的標準。

2. 規劃利得的課徵主體與接受主體

規劃利得若是以「直轄市、縣市國土計畫通盤檢討變更或適時變更為城鄉發展地區之土地」為客體，則被課徵的對象（主體）為何？以都市計畫法第 27-1 條之規定觀察，該條規定：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。」因此，除了自行擬定或變更的權利關係人之外，由都市計畫擬定機關變更計畫之情形，主管機關得要求土地權利關係人回饋予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。因此，要繳納回饋的主體還是「土地權利關係人」。而非計畫變更之主體。而接受回饋的是直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，而非中央主管機關。此對於國土永續發展基金之貢獻為何？不無疑問。是否應另外配套設計地方政府上繳一部分規劃利得的機制，其上繳基礎為何，亦需討論。

三、建議模式：建立於變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」之規劃利得

全國國土計畫⁵⁶則規定更為細緻之劃設原則，就「城鄉發展地區第二類之三」部分，所指為：

(一) 經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。

(二) 符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高

⁵⁶ 全國國土計畫第 67 頁以下。

當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應儘量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形：

1. 為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。

2. 為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。

3. 為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。

4. 為提高當地生活環境品質者，以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為原則。

（三）基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍：

1. 與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。

2. 需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。

3. 需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略（計畫）指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。

（四）位於前（一）、（二）、（三）範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

準此可知，「城鄉發展地區第 2-3 類」是重大建設計畫必要範圍或城鄉發展需求地區、得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍以及依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件之範圍適度擴大之地區。此等地區是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，同樣會使得為該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，造成超額利潤。因此有必要針對「城鄉發展地區第 2-3 類」規定於直轄市、縣市主管機關於移轉時，應課徵規劃利得之回饋。

參、申請同意使用項目與規劃利得 (國土計畫法第 23 條)

一、容許使用之規範

國土計畫法第 23 條第二項規定：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」第四項規定，「直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。」、第五項規定「國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」

內政部刻依據前開規定研訂「國土計畫土地使用管制規則」(草案)，研議以國土功能分區分類取代現行非都市土地使用分區、研訂使用地編定類別，並據以訂定相關土地使用管制規定。為使前開草案內容更臻完善，非都市土地得以順利銜接，並依該規則進行管制。故規劃方向與先前區域計畫法之管制方式略有不同。

未來國土計畫下的使用方式將與目前非都市土地使用管制方式不同，目前非都市土地使用管制的機制係於非都市土地使用分區下編定使用地，再依使用地類別決定容許使用項目；而國土計畫法強調國土功能分區分類下可作何種使用，並將依容許使用項目給予適當使用地類別。

二、關於容許使用之規劃利得

由於未來國土計畫下的使用方式是以國土功能分區分類下，界定不同的使用行為(計畫)，給定各個「分類」的容許使用項目，此種容許使用隱含了國土計畫主管機關對於功能分區分類的管制需求與情形，且需要經過申請之同意使用，取得主管機關之容許。而該許可既屬一種需經主管機關「同意」之行為，則該經同意的使用行為將因該同意獲得法律上的利益，故基於受益者付費的原理，似乎也可以向申請人要求繳交一定之利益回饋。惟該等回饋是否就是「規劃利得」？抑或是使用行為或使用計畫之「使用對價」？不無疑問。

另外，關於容許使用之項目，主要是基於不同分類，不同的分類就會伴隨著不同的容許使用項目。因此，是否可以申請同意使用，其前提是：是否為適當的「分類」。是否就意味著「分類」變更才有規劃利得？而容許使用僅是使用的態樣，申請同意人並無法透過「變更」而獲得規劃利得或是變更利益？

另外，關於各國土功能分區分類下之容許使用項目後續仍須依其性質

給予適當之使用地類別以及開發強度，有關同一國土功能分區分類下透過免經申請同意使用、應經申請同意使用項目之變更，例如原本是免經申請同意使用之行為，後來改變成應經申請同意使用之行為，此時，此二種使用行為都是同一個分類之下的容許使用。由於容許使用本身是對於土地使用行為的「限制」，亦即原本土地的使用，因為土地使用管制而受到限制。其與都市計畫分區變更不盡相同。都市計畫之土地使用管制基本上是一種彈性的負面表列的規定，因此，當分區之變更，將會使得該分區內的土地的使用變得更彈性，更多元，甚至強度更高。

而國土計畫與區域計畫的容許使用是一種正面表列的規範，透過土地使用管制，限制土地的使用行為只能是特定的使用項目。故在同一個分區下，其使用行為已經是一種「框限」，進一步地，該等土地只能在特定的項目中選擇可以的使用行為，其是否有「增額利益」？還是僅是一種在「框限下的選擇行為」？故本研究認為應無增額利益回饋之空間。

準上所述，本研究建議，容許使用之本質應無規劃利得之適用。

肆、使用許可與規劃利得

一、使用許可之規範

國土計畫法第 24 條第一項規定：「於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。」

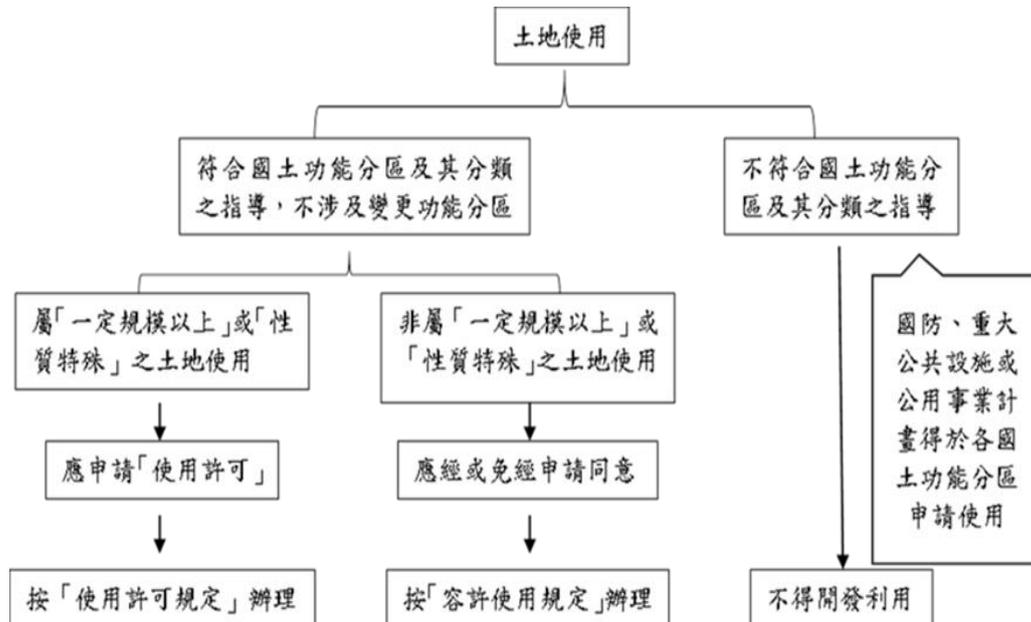


圖 3 使用許可制架構圖⁵⁷

⁵⁷內政部營建署

使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、與辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。

第 25 條則規定直轄市、縣（市）主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行公聽會。

申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用（第 29 條）：

- （一）將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。
- （二）分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費。
- （三）使用地依使用計畫內容申請變更。

準此，使用許可制度係申請人向地方主管機關申請從事「一定規模」或「性質特殊之土地使用」，但此申請在原則上不得變更國土計畫四大功能分區及分類，但使用地得依使用計畫內容申請變更。

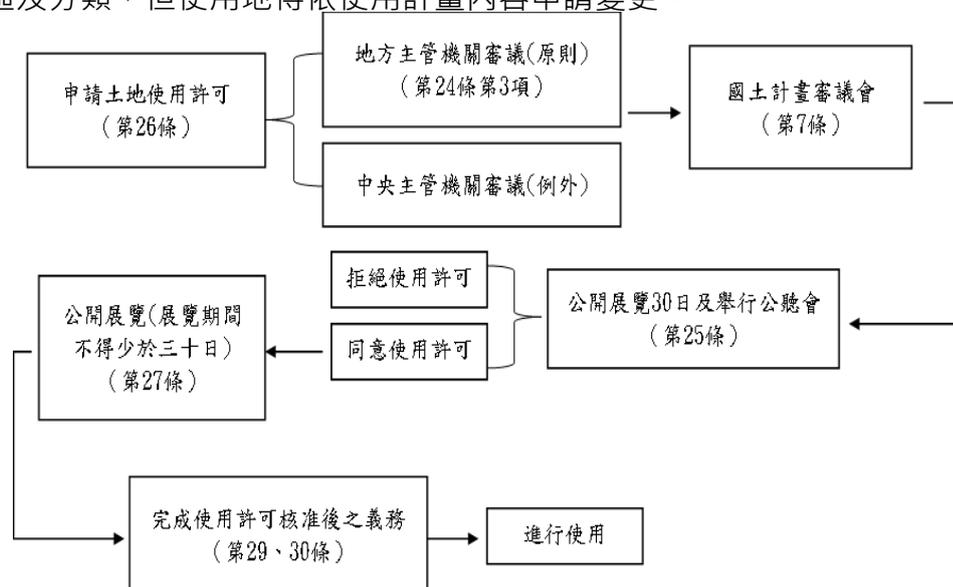


圖 4 使用許可制架構圖

二、使用許可與規劃利得

（一）使用用途與使用強度

申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，需要申請使用許可。且依同法第 29 條之規定，申請人於主管機關核發使用許可後，使用地依使用計畫內容申請變更。因此，使用許可將可以變更「使用地」。準此，使用許可具有土地變更的性質。以原本區域計畫法的「使用地變更編定」而言，使用地變更編定將直接使其「使用用途」、「使用強度」有所改變，因此使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得。從這個角度觀察，應有課徵使用地變更編定之利益回饋金。然而，目前國土計畫法的「使用地編定」將與區域計畫法的使用地編定不同，不再影響容許使用項目之內容。因此，國土計畫法的「使用地」不再可以影響「使用用途」。但是日後國土計畫法的各種土地之「使用強度」，是否仍同區域計畫法之規定，掛在「使用地編定」之上，亦即各用地之建蔽率與容積率是否以「使用地」為主，目前仍未確定，宜對此有所掌握。

(二) 相關費用之繳納

另外，查國土計畫法 28 條第一項規定，經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。立法理由中提到，申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成公共設施用地分割、移轉登記，並繳交國土保育費及影響費、使用地申請變更等事項後，始得依經許可之使用計畫進行後續使用。公共設施用地上所興建之設施，應由申請人興建及移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有後，其餘非公共設施用地上建築物始得申請使用執照，以確保使用區內公共設施由申請人提供。另考量如工業區或科學園區等案件開發初期之公共設施使用效率，得配合廠商進駐需求先以其他替代方式辦理，爰訂定經申請人提出替代設施服務功能之方案，並經有關建築機關同意者之例外規定。

因此，申請人依據國土計畫法需要繳交影響費以及國土保育費。則是否還需要要求其繳交「土地變更利得」？其開發者負擔的內容是否過多？亦值得討論。以下就影響費與國土保育費進行分析。

三、使用許可影響費之分析

(一) 使用許可影響費之規範與立法理由

國土計畫法第 28 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之」，立法理由謂「考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔」。

國土計畫法第 28 條之立法理由僅說明公共設施係為「服務人口成長與地方經濟所需」，並未明確指出使用許可影響費欲改善或增建之公共設施之種類，若將非都市土地開發影響徵收辦法所定應課徵之項目(學校、聯外道路、地區公園、消防、停車場)認定為應課徵使用許可影響費公共設施，本研究認為與上述公共設施之定義與內涵差距過大。再者，有些公共設施在興建完畢後只須新增自動化機械即可使用，例如自動收費停車場，而有些公共設施則在興建完畢後還需要額外人力成本與營運成本，例如學校需要增聘教職員、醫院需要增聘護理人員。過去區域計畫法體系下之開發影響費，僅以興建設施之成本做計算或以等值之開發區內可建築土地抵充，並未考量公共設施興建後之營運、管理成本。本研究認為，若為了達到立法理由所明示的「服務人口成長與地方經濟所需」，應先對公共設施的內涵做出明確界定，且使用許可影響費之計算基礎除了改善或增建公共設施成本外，為求達到該公共設施最佳之服務水準，應一併將營運成本與管理成本納入計算。

而在第 28 條第 1 項後段，「影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之」，此處規定申請人可以選擇以使用許可範圍內之土地抵充使用許可影響費之費額，惟並未寫明需以核定之使用許可影響費之價格做換算，於此前提下可能發生申請人故意以使用許可費範圍內畸零不整、地勢崎嶇等使用上與價格上較差的土地抵充，進而造成地方政府之損失。

(二) 使用許可影響費之定性分析

國土計畫法第 3 條揭示成長管理之定義，成長管理是為了促進以下目標有效利用之使用管理政策及作法：「確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程。」至於成長管理之目的主要是為了避免蛙躍式發展、提升土地使用效率、提升生活環境品質、解決市場失靈、保護納稅義務人。國家設計使用許可制度，對申請人提出之申請使用做審查，可以先手抑制帶狀、零散、不連貫的土地使用；除了審查外，政府可以透過公共設施之供給調控人口成長與土地開發時序，解決使用許可審查通過後土地使用所造成失場失靈，並提升該地區居民生活環境品質以及維護社會公義，據此合理的要求申請人負擔公共設施；而具體之負擔方式，則以政府依照各種公共設施之新建成本擬具公式，將公共設施之提供轉換成貨幣之繳納，除了使不同申請案件有同一標準可循外，還可使申請人在申請前能試算應納金額，若發覺使用許可後之利用與繳納之使用許可影響費不相當，申請人有可能選擇不申請使用許可，如此一來即能達到成長管理「促進國土有效利用」之目標。

國土計畫法草案總說明對使用許可影響費之徵收做出以下解釋：「影響

費之收取，則係考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，故影響費為基於成長付費概念下之特別公課⁵⁸」。此處明顯看出使用許可影響費與開發義務負擔所主要欲解決的問題：「外部成本內部化」、「公共設施不足或擁擠」相同，因此使用許可影響費屬於開發義務負擔。

四、國土保育費之分析

(一) 規範與立法理由

根據國家教育研究院網站對「保育」所作定義，指「人類對生存環境的管理，以獲得現代人類最大永續的福祉，並維持環境潛能去符合未來世代的需要及願望。」另根據 1980 年所出刊「世界自然保育方略(World Conservation Strategy)」一報告書中，將「保育」定義為：「管理人類對生物圈之利用，使其能提供當代人類最大效益，同時能保持生物圈之潛能，以滿足後代之需要與期望」。相對於人類為滿足需要以及改善生活品質，而對生物圈之開發利用，「保育」之目的則為確保人類對生物圈之利用得以永續不斷⁵⁹。基此，本研究將國土保育定義為「管理我國國土之利用，使其能滿足當代人們所需，同時保有環境潛能以符合未來世代之需要。」而國土保育費，即是為了達成上述目標而課徵之費用。

國土計畫法第 28 條規定：「經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用。」另外於草案總說明中提到國土保育費之立法理由係「考量使用許可後對於整體環境有一定程度之衝擊影響，且本法對於國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區，均有不同程度禁止或限制使用之規定，為維護整體環境及公共利益原則下，向申請人收取國土保育費。」又第 44 條規定國土保育費將會與政府循預算程序之撥款、自來水事業機構附徵之一定比率費用、電力事業機構附徵之一定比率費用、違反本法罰鍰之一定比率提撥、民間捐贈、本基金孳息收入、其他收入，一同納入國土永續發展基金做管理並且將以下列用途做使用：一、依本法規定辦理之補償所需支出。二、國土之規劃研究。三、調查及土地利用之監測。四、補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。五、其他國土保育事項。

山開回饋辦法，除免繳山開回饋金情形外(第 7 條)，屬第 3 條各款之山坡地開發利用行為，應繳山開回饋金，由地方主管機關於接獲目的事業

⁵⁸ 立法院議案關係文書(2015)，院總字第 336 號，委員提案第 17715 號，頁 19-20。

⁵⁹ 國家教育研究院網站(2002)，<http://terms.naer.edu.tw/detail/1317872/>，最後瀏覽日期 2018 年 7 月 8 日。

主管機關核發之山坡地開發利用許可後，計算並通知義務人於 1 個月內繳納。承上，山開回饋辦法第 7 條第 15 款係規定，已依農業發展條例或其他法律規定繳交相當回饋性質之金錢或代金之土地面積，無須繳交山坡地開發利用回饋金。亦即，開發利用行為人依國土計畫法及其子法規定，負擔國土保育費繳交義務時，即得適用該款規定，而無須繳交山坡地開發利用回饋金，爰尚無修正山開回饋辦法之問題。

(二) 國土保育費之定性分析

從特別公課角度觀之，國土保育費屬於「環境公課」。環境公課之意含有廣義與狹義之分，所謂廣義之環境公課，在於所有環境法上基於與特定環境或生態保育、維護之目的，而國家規定得針對某些與此目的之相關之使用環境資源行為或汙染環境行為，對於人民所課徵之金錢負擔。換言之，廣義之環境公課包括所有對於環境有正面影響、作為環境保護工具之公法上金錢負擔，只要是為了達成環境保護之特定目的之金錢給付義務，例如水權費、汽車燃料費與狹義之環境公課均屬廣義環境公課之範疇⁶⁰。所謂狹義環境公課為主管機關以環境保護為主要目的，基於汙染者付費原則對造成環境負擔之人課徵金錢公課⁶¹，藉以調整控制國民行為之措施，強調以「誘導」之觀點建立其費用徵收機制，而未必具有財政目的，因此又可稱環境公課為「環境誘導公課」。易言之，對於環境有造成危害行為者，對其課徵環境公課，乃依據對環境損害之程度適用不同費率，用以誘導繳納義務人改善其破壞環境之行為，或致力投資於環境保護。此意義下的環境公課與傳統秩序法規制措施有同樣之環境保護目的，對於傳統之秩序法規制措施具有補充性之地位。例如空氣汙染防制法第 16 條所規定之「空氣汙染防制費」、廢棄物清理法第 16 條之「廢棄物回收清除處理費」與第 24 條「廢棄物清理費」。環境公課制度之所以創設，係基於環境資源之共有性與有限性之考量，國家應設計適當之環境資源分配制度，並確保環境資源之利用盡可能發揮最大公共效益。換言之，行為人並非繳納環境公課後，即取得任意破壞之許可，而是藉由負擔環境公課，促使將破壞環境之外部成本內部化，作為重新分配社會成本之公平、有效分配機制⁶²。

環境公課之正當性，應取決於被課徵之對象為何應負擔此等稅捐以外之金錢給付義務。肇因者負責原則之目的在於凸顯環境公課負擔義務與負擔責任之關連性，對於環境造成汙染或負擔者，就其所造成之環境汙染或負擔，本應先經由汙染者之行為加以改善或避免，當無法透過行為義務加以改善或避免時，或行為人本身違反行為義務時，才透過徵收費用提供國

⁶⁰ 洪東煒（2004），綠色財政改革與管理之研究-高雄市為例，國立中山大學公共事務管理研究所博士論文，頁 19-20。

⁶¹ 洪東煒（2004），同註 94。

⁶² 陳怡真（2009），水資源環境公課之研究，國立中正大學財經法律學研究所碩士論文，頁 17。

家對於環境污染、負擔之改善經費。假使不依肇因者負責原則對於污染者或環境資源使用者徵收環境公課，其對於環境所帶來之污染或負擔將由稅捐支應，如此一來，國家財政將會產生額外支出，導致排擠其他社會福利措施。因此環境公課之正當化事由，在於環境公課之負擔義務仍應與繳納義務人所應負擔之環境責任具有一定之關連性。

肇因者負責原則之最主要，最原始之理論依據為經濟學上之「使用者付費原則」，此一理論在環境政策中又發展成為「污染者付費原則」(Polluter Pays Principle)⁶³。污染者付費原則其不僅是單純費用歸屬之問題，而是進一步要求污染者客觀上對於環境保護負有經濟價值之責任，例如藉由污染者所支付之費用，用於達成避免或排除環境負擔之環境保護目標。污染者付費原則必須與環境負擔之避免、減少及清除義務之實質責任相結合，使污染者不僅負擔避免污染或污染清除之責任外，對於已處理但仍有剩餘之環境污染或負擔，透過環境公課之繳納，使其對於環境之危害降至最低，如此不僅要求污染者付費，更包括促使其積極避免對環境造成污染或排除對環境造成之負擔。此原則最主要在於表達環境並非是可自由取用而無任何代價之自由財，而是屬於公共財之一部分，若想使用需付出一定之代價，並且對於造成環境毀損、破壞之人，要求其負擔排除環境毀損或破壞之費用。然而，環境永續發展之議題並不只有解決受污染環境之面向，尚包括對於自然環境之保育、自然資源利用管理等面向。因此，環境維護之責任不僅在於污染者身上，只要對於環境資源有使用行為或對環境資源有消耗、破壞之可能者，均對於維護有實質責任存在，亦即均為環境問題之肇因者，因此關於環境問題之解決，應以「肇因者原則」探求其實質責任之歸屬對象。而國土使用許可之肇因者，即是使用許可之申請者，故應由使用許可申請人負擔該筆費用。

本研究經由上述法條內容與立法目的而觀察，國土保育費與增值利益回饋之「土地開發或變更使用導致地價上漲，此地價上漲利益應該收歸國有」精神不符，但似乎也不屬於「應避免公共設施不足或擁擠」之影響費，國土保育費是避免外部成本由全民負擔，因此以租稅手段，將外部成本內部化，以達公平之目的⁶⁴。本研究認為以國土保育費屬於肇因者付費之範疇，雖然肇因者未必直接造成國家的財政損失，然國家既然為了肇因者而有所支出，則國家欲籌措該財源或彌補該支出，而以公課之手段來課徵時，以肇因者為繳納義務人乃屬當然⁶⁵。自然資源並非無限，任何人使用或消耗將會對其他人產生排擠效果，因此國家特定財政支出可歸責於特定人時，基

⁶³ 楊日然教授紀念論文集編輯委員會(1997)，法理學論叢-紀念楊日然教授，月旦出版，一版，台北市，頁183。

⁶⁴ 林明鏘(2018)國土計畫法學研究，元照出版有限公司，二版，台北市，頁195。

⁶⁵ 鄧為元(2008)，公課理論之研究-以收取原則為中心，國立台灣大學法律研究所碩士論文，頁34-35。

於平衡國家支出和公共資源的合理分配，向該特定人即「肇因者」課徵公課，以彌補或籌措該特定財政支出之財源。再者，若以 1999 年行政院核定內政部所報建立土地開發義務制度方案（核定本）與 2014 年國家發展委員會委託財團法人都市發展與環境教育基金會所歸類之開發義務負擔定義：「內部性的公共設施負擔」、「外部性影響之負擔」，以及「回饋土地發展受限地區」、「維護山水資源之永續發展」來看，國土保育費之立法精神正好與「維護山水資源之永續發展」一致，因此本研究認為國土保育費屬於開發義務負擔，其「義務」係因開發行為將導致環境、國土資源的損耗，所以需要付費彌補。

第二節 土地使用規劃及開發利得回饋負擔之法律定性

壹、行政院「建立土地開發義務制度方案」之說明

為釐清國土計畫法使用規劃及開發利得相關義務負擔之定性，基於內政部 88 年訂定，並經行政院 88 年 4 月 29 日以台（88）之「建立土地開發義務制度方案」之分類性質。本研究認為，國土計畫法使用規劃及開發利得相關義務負擔相似於「(三) 其他義務之負擔」的類型，且屬於「3. 維護社會公平原則」，亦即土地開發者在土地由低強度使用變更為較高強度使用時，獲取超過正常利潤之不勞利得，在目前因無法以課稅方式，完全收歸公有，故宜由開發者捐獻相當金額，以維護社會公平。準此，國土計畫法使用規劃及開發利得相關義務負擔似乎可以界定為「受益者付費」之概念，因此其課徵之基礎應該是其「超額利潤」之一部分，該等超過正常利潤之不勞利得，應繳交一部分與政府。

貳、特別公課、受益費與稅捐之差異

一、特別公課、受益費與稅捐之比較

回饋金之繳納，可能涉及特別公課的問題。「特別公課」一詞係由德文 Sonderabgaben 翻譯而來的，我國學者有的稱之為「特別捐」、「特別費」⁶⁶。亦稱特別公課或非稅公課⁶⁷。公課一詞係指稱公法上之金錢給付義務，就是國家或其他公法人，為財政之收入為目的，根據公法上法律規定，所請求之一切金錢給付義務，其中稅捐、規費、受益費及特別公課⁶⁸。

特別公課大致可析釐出六大特徵，即政策目的性、專款專用性、特殊

⁶⁶張嫻安，特別捐(特別費)與特種基金制度(上)(下)，1993 年 6 月、1994 年 6 月，輔仁法學叢書第 12、13 期。

⁶⁷葛克昌，人民有依法納稅之義務—以大法官會議解釋為中心(下)，1990 年 6 月，台大法學論叢，第 19 卷第 2 期，第 19 頁。

⁶⁸陳清秀，稅捐、規費、受益費及特別公課，1993 年 12 月，律師通訊第 171 期，第 45 頁。

法律上關聯性、被課徵群體特定性、非對待給付性與稅之補充性等，該六大特徵是特別公課與稅捐、受益費或規費檢驗界限標準。

特別公課之單項特徵僅能初步地劃分其與某項財政工具界限，至於要完全區分特別公課與其他強制性財政工具之性質，必須交替運用各項特徵之檢證方能正確得之，並且關於特徵範圍廣狹之問題，則有賴於具體個案中藉由對租稅國之定位及負擔平等原則之考量，進行價值判斷。總結上述特別公課與規費、受益費及租稅之差別整理如下表：

表 16 特別公課與規費、受益費及租稅之差別

工具 特徵	特別公課	受益費	租稅
政策目的性	一定政策目的性	滿足成本之財政目的需求	以財政收入為主要目的
特殊法律上關聯性	存在一種特殊法律的關聯	有特殊法律上關聯性（負擔理由與繳納義務在關聯性密度之差別）	並沒有特殊之責任
非對待給付性	非具有對待給付特性之財政工具	對待給付之特徵（受益程度判斷）	對國家提供特定給付之對待給付
被課徵群體特定性	課徵某特定集體構成員賦予特別的負擔	均是由來於國家對特定人民，在行政上所為之特定給付	得由人民一同負擔
專款專用	有專款專用	專款專用之財政工具	並不適合採用專款專用

二、本研究之建議

釋字第 426 號解釋理由書言明：「...特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須由法律明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並以之歸入公庫，其支出則按通常預算程序辦理；特別公課之性質雖與稅捐有異，惟特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字。」

實務上根據大法官會議釋字第 426 號解釋認為特別公課不是為了滿足一般公共任務的財政需要，而對於一般國民所課徵的普通分擔，而是為了

滿足特定任務或特定目的財政需要，對於特定群體的國民所課徵的特定分擔。因此，特別公課並非租稅，其課徵對象及範圍，亦非毫無限制。

參、變更回饋之目的與用途

一、現行回饋制度之目的與用途

內政部擬定之審議規範回饋內容了解國內的變更回饋項目大致可分為下列四類⁶⁹：

(一) 興建公共設施

興建公共設施主要是在負擔內部性的公共設施，如留設停車空間、公園、綠地、滯洪設施、地下水道等，皆是為了達到開發目的，滿足開發本身需求，維持變更後的生活環境品質。此外在負擔外部性公共設施面向上，僅有聯外道路新闢與拓寬的興建成本負擔。

直接興建公共設施的優點是減少地方民眾對於回饋金管理與使用上的疑慮，且現況執行方式多由業者自行管理維護，可減少政府在維護管理上的困難與花費。

(二) 捐地

捐地可依土地用途不同區分為公共設施用地、生態綠地與可建築用地三種，捐公共設施用地其是負擔內部性公共設施的概念，捐生態綠地則是環境衝擊改善的考量，另外捐贈可建築用地則是漲價歸公的概念。前兩者的優點在於政府不用花錢即可取得公共設施用地與生態綠地，同時亦可維持當地的生活品質或改善環境衝擊，其將外部成本內部化，另外捐贈可建築用地的優點是避免開發業者於開發初期的開發成本負擔過重，進而影響變更執行，造成開發業者反彈，同時政府可藉由此種方式取得土地，以供未來政策推行所需，降低未來政策推行成本。

(三) 繳交代金

繳交代金主要目的是讓捐地有所彈性，由政府部門角度來看，繳交代金可減少對土地的處理與維護成本，由開發者角度來看，可以避免基地的完整性被破壞，然其缺點是代金換算的公平性與政府收取代金後續的處理是否能妥適利用的問題。

(四) 繳交回饋金

繳交回饋金屬其他負擔與外部性公共設施負擔的概念，其回饋金主要是交由地方政府使用，也有部分有特定使用項目之規定，例如：農業區變更為工商綜合專用區，就須將 1/2 回饋金交由中央主管機關，專供農業發

⁶⁹ 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」，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文：高雄。

展與農民福利使用。

二、本研究建議

於國土計畫法之規範中，要求開發者就公共設施興建之負擔予以付費，主要是「影響費」之概念，而對於自然環境之衝擊則為國土保育費之規定。故前述二者的課徵目的與用途相當明確。

另外，目前實務上，關於都市計畫的分區變更回饋，現行並非所有的審議規範均有明確的變更回饋金管理使用流向，如都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則，僅擬定代金需繳交地方政府，但並未提及使用流向，遂無法得知其回饋金是否用於解決該項開發所帶來的外部成本，還是挪做他項用途。此外即使有規範回饋金的使用流向，如都市計畫工業區檢討變更審議規範，其規定直轄市、縣（市）政府應成立專戶，專供當地都市建設之用，仍無法得知回饋金是否能實質改善變更地區環境。回饋金最主要目標為改善因變更而受負面影響的地區，但若回饋金無法有效落實於受變更影響的地區，造成回饋金的濫用，與理念不符。

其回饋規定所要求提供之公共設施項目與數量往往是固定的，忽略了開發區位的異質性的問題，因同樣的變更項目在不同的時間、不同的區位會產生不同的影響，如某變更案旁即有大片的公園，然回饋制度又要求要增設公園，造成資源上的浪費，遂回饋的項目與數量應隨著變更環境的現實情況變動。此外開發業者基於開發利益會選擇對自己有利的回饋方式，對變更產生的重大衝擊避重就輕，所提供的公共設施無法滿足當地需求，也無法有效的降低變更的外部成本。

至於國土計畫使用規劃及開發利得相關義務部分，課徵之目的是針對開發者因為土地之規劃或變更，而獲得的增值利益，應該要回饋給政府。因此，其用途是供主管機關專供當地國土建設之用。

第三節 制度之必要性、可行性及合理性

壹、國土計畫規劃利得之必要性

所謂必要性評估，是就法規案欲達成之政策目標或實務處理上待解決問題提出分析，俾具體說明法規制（訂）定之確定目的及其必要性。茲將其應分析之內容依序說明如下：

一、規範目的

未來國土計畫系統，將透過直轄市、縣（市）國土計畫規劃，納入成長管理及城鄉發展總量，框定城鄉發展地區並劃設未來發展需求範圍，考量非都市土地長期以來並未有變更回饋機制，透過國土計畫規劃利得機制之建立，針對國土計畫下因功能分區分類之變更或使用許可之申請，使得土地權利關係人獲得更多的容許使用行為或高強度的使用行為，導致該土地之地價上漲過劇，造成超額利得之情形，規範該等情形應課徵規劃利得，以落實土地公平正義。

二、說明執行現況

我國國土計畫法未直接針對「規劃利得」加以規範。其他與回饋金相關之規定，均另有規範客體（如：產業創新條例、農業發展條例等），且各該主管機關管理權限亦不同，使得都市計畫範圍之外之地區仍可能出現規劃利得與土地開發超額利得的問題。

三、評估其他替代選項-規劃協議

「規劃協議」(Planning Agreement) 為英國開發許可審議制度中要素，1981 年英國環境部調查報告與 1983 年頒布之通則 (DOE, 1983) 中規範規劃協議適用條件，是在法律規定範圍內「無法實現」之許可條件方能使用；1991 年「規劃與補償法」(Planning and Compensation Act 1991) 修訂第 106 條對於規劃協議之法源依據，引入單方承諾 (Unilateral Undertaking) 概念，即開發申請者自願提供開發條件調整或資金補償等等承諾，致獲得規劃許可。⁷⁰

此協議制度為一項需列於土地登記中、隨土地轉讓移轉至下一所有權人、具法律效力之協議，若違反協議內容，法院得強制終止開發行為；因規劃協議為申請者與地方政府規劃單位兩方之協商成果，經常伴隨為達成特殊開發條件而附帶政府部門所提出的附加條件，可稱為規劃義務 (Planning Obligation) 或規劃利得 (Planning Gain)，多可反映至地方的公共設施、就業機會甚至政府財政之增長上。

⁷⁰開新工程顧問股份有限公司(2011)「國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬」內政部營建署委託之專題研究成果報告，臺北市：內政部營建署。

因此，以此為精神，或許可以透過行政契約的方式辦理。行政程序法第 135 條明文規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。」所謂行政契約，是行政機關與人民締結，用以創設、變更或修改公法上之法律關係之契約；或「二以上之法律主體，以設定、變更或消滅行政法法律關係為目的，互相為意思表示而合致成立之法律行為。」行政機關得締結行政契約，可使行政作用之方式更為靈活，有助於行政職務之實現。

行政契約並非行政處分，故行政處分所發生之一定效力，於行政契約未必發生。因此以行政契約來落實規劃利得有其難度。作為契約關係之權利義務，雖不得依行政執程序而實現，惟並不排除依法院之執程序而加以完成。倘若土地權利關係人與行政機關締結之規劃利得之回饋行政契約，可以規定所謂「強制執行約款」時，依行政程序法第 148 條第 1 項之規定：「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。」可作為執行名義。此時，以行政契約方式可以獲得部分之強制力。

惟由於規劃利得之協商亦應有具體之規範基礎，故仍建議以修法或是調整相關子法之內容，以進行後續相關機制。

貳、國土計畫規劃利得之合理性

針對國土規劃利得之合理性，本研究建議應以不同的國土計畫規劃利得模式進行分析與探究：

一、模式一：國土功能分區-未來發展地區劃設之規劃利得

(一) 內容

未來發展地區是國土計畫法下，用以改善原依區域計畫法劃定之鄉村區及原住民族土地缺乏公共設施情形，並因應未來發展需求，於評估人口及產業之發展情形後，進行未來發展之規劃與開發建設。故未來發展地區於直轄市、縣市國土計畫劃定或變更後，將使得為未來發展地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，可能造成超額利潤。

(二) 課徵理論基礎

建議以「成長付費」作為未來發展地區之課徵基礎。

(三) 方案優勢

- 1.於劃定功能分區時，即可針對劃入未來發展地區範圍之地區，進行規劃利得之課徵，實現成長付費之理念。
- 2.課徵時點較早，直轄市、縣市於收取相關費用後，得儘早進行地區之資源投入、興建該地區之公共設施、改善生活機能等。

3.採取成長付費之理念，避免出現「分區劃設限制補償」之議題。

(四) 方案劣勢

- 1.直轄市、縣市國土計畫可以劃入未來發展地區之範圍不確定，難以預估可能收取之費用。
- 2.以成長付費作為計算費用之基礎，其計算方式可能與公共設施負擔有關，與「使用許可」之影響費可能有競合之疑慮。

二、模式二：功能分區分類變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」之規劃利得

(一) 內容

「城鄉發展地區第 2-3 類」是重大建設計畫必要範圍或城鄉發展需求地區、得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍以及依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件之範圍適度擴大之地區。此等地區是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，同樣會使得為該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，造成超額利潤。因此有必要針對「城鄉發展地區第 2-3 類」規定於直轄市、縣市主管機關於移轉時，應課徵規劃利得之回饋。

(二) 課徵理論基礎

建議以「變更增值利益」作為功能分區分類變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」規劃利得之課徵基礎。

(三) 方案優勢

- 1.分區分類變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」之地區範圍明確。
- 2.以變更增值利益，即以變更前後地價之差價作為計算基礎，簡單明確。

(四) 方案劣勢

1.分區分類變更範圍內之土地是否全面課徵？或是直接因為使用性質調整的土地才要課徵？或是使用許可的土地課徵？宜有明確界定。

2.因為分區分類之變更，變更之利益（地價）並未直接實現，在「所有權移轉」時，才有「變更利益地價」之實現，故課徵時點如以變更的時間計算，計算的基礎將是變更前後的地價。而真正實現超額的增額利益課徵不到。

三、模式三：使用許可之規劃利得

(一) 內容

申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，需要申請使用許可。且依同法第 29 條之規定，申請人於主管機關核發使用許可後，使用地依使用計畫內容申請變更。因此，使用許可將可以變更「使用地」。準此，使用許可具有土地變更的性質。以原本區域計畫法的「使用地變更編定」而言，使用地變更編定將直接使其「使用用途」、「使用強度」有所改變，因此使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得。從這個角度觀察，應有課徵使用地變更編定之利益回饋金。

(二) 課徵理論基礎

建議以「變更增值利益」作為使用許可前後地價差額，作為之課徵基礎。

(三) 方案優勢

1. 使用許可申請案件之範圍明確。
2. 以變更之增值利益，即以申請前後地價之差價作為計算基礎，簡單明確。
3. 以開發計畫為主，目標明確，使用地性質之變更易於界定。

(四) 方案劣勢

1. 使用許可已經課徵國土保育費、影響費，再課徵變更利益回饋，恐造成開發者之反彈。
2. 每一種功能分區分類的使用許可個案差異甚大，農業發展地區、國土保育地區、海洋資源地區之使用許可，可能地價差距不大，可以課徵的額度不多，但是立法之協商成本極高。
3. 與農地變更回饋金、山坡地開發回饋金之性質相當，可能發生競合問題。

四、模式四：建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵

(一) 內容

綜合上述的模式，各有其利弊，因此，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。

按「城鄉發展地區第 2-3 類」是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，同樣會使得為該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得

改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。但是全面課徵「城鄉發展地區第 2-3 類」所有之土地亦有疑慮。

由於城鄉發展地區第 2-3 類的土地使用係依都市計畫法完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法完成使用許可程序後之範圍，於下次通盤檢討時應調整為適當國土功能分區及其分類；國土功能分區尚未配合調整前，仍分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制。

另外，依全國國土計畫之規定，城鄉發展地區第 2-3 類之開發方式有二：第一，新訂或擴大都市計畫；第二，使用許可。而新訂或擴大都市計畫部分，依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 2 條第一項第四款規定，「農業用地於劃定或變更為非農業使用，屬下列情形之一者，應依本辦法繳交回饋金：... 四、非都市土地農業用地辦理新訂或擴大都市計畫使用。」故新訂或擴大都市計畫已經透過農地變更回饋金之規範受取規劃利得之回饋金。故本模式僅針對「使用許可」部分課徵回饋金。

因此建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。

(二) 課徵理論基礎

建議以「變更增值利益」作為規劃利得之課徵基礎。

(三) 方案優勢

1. 使用許可申請案件之範圍明確。
2. 以變更之增值利益，即以繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積之一定比率計算之，簡單明確。
3. 以開發計畫為主，目標明確，使用地性質之變更易於界定。
4. 因為是城鄉發展地區第 2-3 類土地，本來就有衡平原則之適用，故課徵規劃利得之費用，開發者之反彈較小。
5. 減少每一種功能分區分類的課徵的疑慮，降低立法之協商成本。
6. 僅部分土地與農地變更回饋金發生競合問題。

(四) 方案劣勢

1. 僅以使用許可案件課徵，案件量可能大幅減少。
2. 變更利益之計價時點，是否以使用許可前後作為計算基礎？或是以

分區分類變更作為計算時點，可能需要進一步釐清。

參、國土計畫規劃利得之可行性

一、市場可行性分析

由於課徵規劃利得之基礎，可能是成長付費或是變更利益回饋，因此土地權利關係人必須另外繳納前後地價上漲之一部分差價，對於土地權利關係人而言，是增加其財務之負擔，故可想見將會引起土地權利關係人之反對。然而基於以下說明，本研究認為仍具有一定之市場可行性：

- (一) 以城鄉發展地區第 2-3 類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用，故應有一定之接受度。
- (二) 課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是有一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。
- (三) 若以城鄉發展地區第 2-3 類範圍之使用許可作為課徵基礎，則可以聚焦於使用許可申請前後之地價差額，而非逕以變更分區分類為變更差價之計算基礎，其地價上漲程度應不致於過高，對於申請人而言，負擔相對較輕。

二、法律可行性分析

針對現行法部分之分析，主要有都市計畫法令、各目的事業主管機關同意與辦事業計畫收取相關費用規定之討論：

(一) 都市計畫法

有關增值利益回饋之規定，係以都市計畫法第 27 條之 1 為依據。其條文內容如下：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」本條之立法理由，在於落實使用者負擔、受益者付費之公平原則，因為都市計畫之變更往往存有巨大利益，若不要求土地所有權人回饋部分利益，恐怕造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公

平、不合理現象。

國土計畫法功能分區中，若是以城鄉發展地區第 2-3 類為規範利得之主要適用範圍，則其與都市計畫法之規定應無競合問題。

另外，都市計畫法之規劃利得恆以「開發計畫」連結，亦即雖然是都市計畫之變更，但是實質上是都市範圍之開發計畫之申請，因此，以都市計畫法體系觀察，規劃利得應與開發計畫連結，而非單純的變更即需要課徵規劃利得。

(二) 產業創新條例

產業創新條例第 33 條規定，中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關、公民營事業或興辦產業人得依產業園區設置方針，勘選面積達一定規模之土地，擬具可行性規劃報告，並依都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中央主管機關核定產業園區之設置。因此在國土計畫範圍仍可能出現產業園區。

然而觀察依產業創新條例第 34 條之規定：「公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於土地使用分區變更前，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣(市)主管機關設置之產業園區開發管理基金，不受區域計畫法第十五條之三規定之限制。直轄市、縣(市)主管機關應提撥前項收取金額之一定比率，用於產業園區周邊相關公共設施之興建、維護或改善及受影響區域環境保護之改善。前項提撥金額比率，由中央主管機關會同內政部定之。」本條課徵的回饋部分，係以土地使用分區變更為基礎，以地價乘以面積的方式計算回饋金，此可定性為增值利益之回饋。但是該條又規定：前述規定排除了區域計畫法第十五條之三規定。因此似乎將二者認定為具有重疊性而予以排除。惟區域計畫法第十五條之三規定是外部成本內部化的「開發義務負擔」之性質，與變更利益回饋應屬二事。若此，對於本條部分，規劃利得與回饋金將有競合，建議應與經濟部協商後調整之。

(三) 產業園區用地變更規劃辦法

依產業園區用地變更規劃辦法第 29 條規定：「園區用地變更規劃申請案，無前條應予駁回之情形，且符合產業發展政策、園區更新活化、改善生活品質或價值提升等發展需求，經審查小組決議通過者，主管機關得核准其變更。主管機關為前項核准變更時，應命申請人先行繳交回饋金，並得視申請案之實際狀況，要求申請人辦理下列事項：一、設置隔離綠帶、停車空間或為建築退縮。二、履行其他負擔。前項繳交回饋金之數額，由審查小組就各種用地變更規劃回饋金收取比率對照表(如附表)，依申請案實際情形定之。但經審查小組認定用地變更符合政策目標或該用地前次辦

理變更已繳納回饋金或申請人自行興闢之公共設施及用地願捐獻主管機關所有者，得按實際計算之金額酌減回饋金數額。

第四節 本案與土地增值稅、地價稅之差異

壹、本案與土地增值稅之差異

土地使用分區管制，於我國土地規劃、管制之運用，並不限於都市計畫涵蓋範圍內之都市土地，有關土地使用管制之定義係「為防止都市人口無限制的膨脹，確保都市有秩序的發展，將計畫範圍內土地，依據使用目的與需求的不同，劃定各種不同的用途分區，各使用分區再視計畫上之需要，依使用強度再細分為若干等級，而給予不同的使用性質與使用強度的規定，並限制有妨礙各分區用途的其他使用，以維護良好的生活環境及提供合宜的公共設施⁷¹。」早在 1885 年德國已開始發展分區理論，英國根據德國實施土地使用分區管制 (Zoning) 的經驗，在 1909 年制訂了住宅及城市規劃法 (Housing, Town Planning, etc. Act)。美國紐約於 1916 年實施「綜合性土地使用分區管制」(對建物的用途、高度、面積的三種限制)，更具體而言，可分為住宅區、商業區及無限制區 (指工業等)，同時加以高度及容積的管制。

經由上述發展歷史可以得知，土地使用管制概念的產生是晚於馬克斯 (Karl Marx)、恩格斯 (Friedrich Engels) 與亨利喬治 (Henry George) 所提出之「土地公有」、「土地自然增值應歸公」之思想。換言之，上述學者身處之時代，由於無土地使用分區管制，因此他們所認為的自然增值理當不包含因土地分區變更所產生之增值。本研究認為，政府實施土地使用分區管制，經由變更後所產生之自然增值，不應該歸類為「平均地權、漲價歸公」等思想欲收回國有之「土地自然增值」。對於增值利益回饋，本研究之觀點如下：

一、增值利益回饋非外部成本內部化

增值利益回饋的課徵理由有因土地開發或變更使土地價格大幅上升、政府主動投資公共設施或基礎建設等，與前述開發義務負擔因土地開發或變更導致人口增加，導致公共設施不足、擁擠或是對環境產生衝擊等因素，開發者應負擔「外部成本」，在原因上有根本的不同。

二、增值利益回饋與不勞利得之關係

土地開發或變更後，其用途與強度皆會增強，因此土地價值將提高。前述法規回饋金之計算，大多是以土地面積與土地價格 (核定當期公告土地現值) 做計算，惟土地之增值利益若不交易或移轉，將不可能實現，要求開發或變更者拿未必得以實現之「增值利益」做「回饋」，似乎過於勉強。

⁷¹ 于明誠 (1992)，都市計畫理論與實務，詹氏書局 初版，頁 441。

再者，開發或變更者在提出變更使用前，通常多已花費心力在開發或變更之規劃與設計，對於開發或變更後之建設、營運亦須耗費成本，若將開發變更前到開發變更後這之間所有利得皆認定為「不勞利得」，未免過苛。

三、增值利益回饋與漲價歸公之關係

依學者蘇志超所主張，由於土地總面積之絕對稀少性及特定使用類別土地之相對稀少性，故使地價呈現必漲之趨勢，若再加上人為的投機行為（囤積土地不出售），使供給量減少，將助長地價上漲。我國憲法第 143 條規定，土地價值非施以勞力資本改良者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。土地法第 10 條規定，我國領域內之土地屬於人民全體，因此土地自然增值應屬於人民全體為國有財產，而此國有財產又應該以土地增值稅的方式回收。因此，若再以土地增值稅以外之增值利益回饋制度收回自然增值，再不能廢除土地增值稅的情況下，恐怕會與土地增值稅重覆課徵。

對此，本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，而屬於增值利益回饋之情形為：第一，開發申請人在土地使用管制下申請土地使用變更或進行開發，政府為了減輕財務負擔，透過協議之方式，指導開發者回饋部分金額、土地、公共設施等。第二、若是由政府所主導之土地開發或變更行為，使當地公共設施更為完善，導致該設施周遭土地所有權人財產增值，政府應要求土地所有權人回饋其增加之價值。

貳、本案與地價稅之差異

一、地價稅之意義與性質

地價稅最基本的意義，是對土地價值所課徵的賦稅。土地之所以具有價值，是因為土地具有產生收益的能力。而在性質上有爭議，有學者認為地價稅之性質，在實質上是屬於收益稅而不是純粹的財產稅，因為財產本身並無長期付稅的能力。另外，有謂地價稅(land value tax, site-value tax)應定義為課徵於曾經若干改良(improvements)之一塊土地(a plot of land)之市場價值(market value)之稅，此則是立於財產稅的見解。

我國地價稅自 1956 年 7 月開徵已經超過 60 年。其奠基於民生主義、平均地權、照價納稅，乃本於憲法第 142 條和第 143 條第 1 項所規定之基本國策，同時，亦為國父遺教所積極倡導者。

而由亨利喬治(Henry George)在 1879 年首創之地價稅較諸改良物稅(improved value tax)如房屋稅，具有充分利用地利的誘因。基於土地最佳利用的原則，地價稅之實質稅率如果合理訂定足可抑制土地投機性持有。

72。

二、地價稅的特性

釋字第 625 號解釋在地價稅溢退稅問題上，卻於理由書開宗明義中直接以憲法第 143 條為基礎，指出：「憲法第 143 條第 1 項後段規定，『私有土地應照價納稅』，本此意旨，土地稅法...地價稅係採累進稅率課徵，土地所有權人之地價總額超過土地所在地之直轄市或縣（市）累進起點地價者，即累進課徵，超過累進起點地價倍數愈高者，稅率愈高(同法第 16 條參照)，故土地所有權人在同一直轄市或縣(市)之所有土地，面積愈多及地價總額愈高者，其地價稅之負擔將愈重，藉此以促使土地所有權人充分利用其土地或將不需要之土地移轉釋出。」大法官不但明確援引憲法第 143 條第 1 項作為地價稅課徵依據，且具體闡述其目的在於平均地權與地盡其利。另外，地價稅之特性有：

- (一) 係按地價總額課徵，是一種從價稅：地價稅係按地價總金額大小課徵，故是從價稅。
- (二) 地價稅的課徵具有普遍性：土地為人類生存所必須，只要有土地就必須要課地價稅，故稅源非常普遍。
- (三) 地價稅課稅成本低，稅源穩定確實：因土地的固定性及不可移動性，納稅義務人無法隱匿課稅對象，故課稅成本低，其稅源確實。
- (四) 地價稅政策目的重於財政目的：地價稅採累進稅率：持有大量土地的人，因地價稅採累進稅，故會增加其持有成本，促進出售土地，防止地權集中，增加土地的流動性，有利土地的利用。

三、地價稅的功能

- (一) 地權平均：直轄市或縣（市）政府對於尚未建築之私有建築用地，應限制土地所有權人所有面積之最高額。
- (二) 地盡其利：促使土地經濟、合理、有效、充分之利用。如土地使用管制、公有荒地招墾、土地重劃、區段徵收、耕地租用等。
- (三) 地利共享：促使土地負擔之公平，並發揮土地稅之財政、經濟、社會功能。如地價稅、土地增值稅、空地稅、荒地稅等。
- (四) 加速都市建設發展。

關於課稅目的，學者只明確指出土地增值稅之平均社會財富目的重於

⁷² The United Nation Secretariat (1971), "Site-Value Taxation in Developing Countries", in Richard Bird and Oliver Oldman (ed), Readings on Taxation in Developing Countries, 3rd edition, The Johns Hopkins University Press, 1975, pp.470-476.華宜昌(1994), "最適房地價稅及其在台北政策應用之探討", 中研院社科所, 人文及社會科學集刊, 第六卷第二期, 頁 63-77。

財政收入目的⁷³。地價稅依憲法第 143 條第 1 項規定，意在實現平均地權，自有其經濟目的，但關鍵在於其強度是否如同土地增值稅？相較於地價稅，土地增值稅在憲法第 143 條第 3 項明確規定：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」（亦即漲價歸公），定位相當清楚，不但必須單獨定為稅目，課徵對象與目的亦相當鮮明。

反觀地價稅，由於憲法第 143 條第 1 項後段所給予之定位，乃至於課徵對象與目的相對模糊，解釋空間頗大。尤其與土地增值稅關係為何？係僅針對所謂素地的過去價值從輕課稅，抑或涵蓋土地因社會共同努力所增加的未來價值，亦須承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅？凡此，似乎透過解釋論操作亦可解決，但也因此使得各方論戰不休，頻頻考證國父遺教⁷⁴，至今各說各話⁷⁵。

惟如同前述，本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，故縱然地價稅採認需承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅之見解，對於增值利益回饋部分，應不受影響。

⁷³陳敏，「憲法之租稅概念及其課徵限制」，政大法學評論，第 24 期，頁 38，1981 年 12 月。

⁷⁴李震山，「憲法前言之效力」，月旦法學教室，第 53 期，頁 8-9，2007 年 3 月

⁷⁵闕陳明道，「地價稅與土地增值稅採行累進稅率之探討」，財稅研究，第 25 卷第 4 期，頁 176-177，1993 年 7 月

第五節 本案與國土計畫法國土保育費之關係

壹、國土保育費之定性分析

從特別公課角度觀之，國土保育費屬於「環境公課」。環境公課之意含有廣義與狹義之分，所謂廣義之環境公課，在於所有環境法上基於與特定環境或生態保育、維護之目的，而國家規定得針對某些與此目的之相關之使用環境資源行為或汙染環境行為，對於人民所課徵之金錢負擔。換言之，廣義之環境公課包括所有對於環境有正面影響、作為環境保護工具之公法上金錢負擔，只要是為了達成環境保護之特定目的之金錢給付義務，例如水權費、汽車燃料費與狹義之環境公課均屬廣義環境公課之範疇⁷⁶。所謂狹義環境公課為主管機關以環境保護為主要目的，基於汙染者付費原則對造成環境負擔之人課徵金錢公課⁷⁷，藉以調整控制國民行為之措施，強調以「誘導」之觀點建立其費用徵收機制，而未必具有財政目的，因此又可稱環境公課為「環境誘導公課」。易言之，對於環境有造成危害行為者，對其課徵環境公課，乃依據對環境損害之程度是用不同費率，用以誘導繳納義務人改善其破壞環境之行為，或致力投資於環境保護。此意義下的環境公課與傳統秩序法規制措施有同樣之環境保護目的，對於傳統之秩序法規制措施具有補充性之地位。例如空氣汙染防制法第 16 條所規定之「空氣汙染防制費」、廢棄物清理法第 16 條之「廢棄物回收清除處理費」與第 24 條「廢棄物清理費」。環境公課制度之所以創設，係基於環境資源之共有性與有限性之考量，國家應設計適當之環境資源分配制度，並確保環境資源之利用盡可能發揮最大公共效益。換言之，行為人並非繳納環境公課後，即取得任意破壞之許可，而是藉由負擔環境公課，促使將破壞環境之外部成本內部化，作為重新分配社會成本之公平、有效分配機制⁷⁸。

環境公課之正當性，應取決於被課徵之對象為何應負擔此等稅捐以外之金錢給付義務。肇因者負責原則之目的在於凸顯環境公課負擔義務與負擔責任之關連性，對於環境造成汙染或負擔者，就其所造成之環境汙染或負擔，本應先經由汙染者之行為加以改善或避免，當無法透過行為義務加以改善或避免時，或行為人本身違反行為義務時，才透過徵收費用提供國家對於環境汙染、負擔之改善經費。假使不依肇因者負責原則對於汙染者或環境資源使用者徵收環境公課，其對於環境所帶來之汙染或負擔將由稅捐支應，如此一來，國家財政將會產生額外支出，導致排擠其他社會福利措施。因此環境公課之正當化事由，在於環境公課之負擔義務仍應與繳納

⁷⁶ 洪東煒（2004），綠色財政改革與管理之研究-高雄市為例，國立中山大學公共事務管理研究所博士論文，頁 19-20。

⁷⁷ 洪東煒（2004），同註 94。

⁷⁸ 陳怡真（2009），水資源環境公課之研究，國立中正大學財經法律學研究所碩士論文，頁 17。

義務人所應負擔之環境責任具有一定之關連性。

肇因者負責原則之最主要，最原始之理論依據為經濟學上之「使用者付費原則」，此一理論在環境政策中又發展成為「污染者付費原則」(Polluter Pays Principle)⁷⁹。污染者付費原則其不僅是單純費用歸屬之問題，而是進一步要求污染者客觀上對於環境保護負有經濟價值之責任，例如藉由污染者所支付之費用，用於達成避免或排除環境負擔之環境保護目標。污染者付費原則必須與環境負擔之避免、減少及清除義務之實質責任相結合，使污染者不僅負擔避免污染或污染清除之責任外，對於已處理但仍有剩餘之環境污染或負擔，透過環境公課之繳納，使其對於環境之危害降至最低，如此不僅要求污染者付費，更包括促使其積極避免對環境造成污染或排除對環境造成之負擔。此原則最主要在於表達環境並非是可自由取用而無任何代價之自由財，而是屬於公共財之一部分，若想使用需付出一定之代價，並且對於造成環境毀損、破壞之人，要求其負擔排除環境毀損或破壞之費用。然而，環境永續發展之議題並不只有解決受污染環境之面向，尚包括對於自然環境之保育、自然資源利用管理等面向。因此，環境維護之責任不僅在於污染者身上，只要對於環境資源有使用行為或對環境資源有消耗、破壞之可能者，均對於維護有實質責任存在，亦即均為環境問題之肇因者，因此關於環境問題之解決，應以「肇因者原則」探求其實質責任之歸屬對象。

肇因者負責原則之具體化可分為二面向，首先關於環境污染之面向，應以徵收排污費具體化肇因者負責原則，理由為環境污染與污染者行為之關係密切，污染者負有解決環境污染之責任，可藉由課徵排污費此種經濟手段誘使污染者主動、自願的改善污染源，將環境污染成本予以內部化。其次，關於環境資源使用、消耗之面向，環境問題不僅包括環境受污染之問題，還包括對有限的環境資源無限量之使用，過度使用之結果將導致環境資源之耗盡或資源使用分配不均，亦屬於環境問題之一環，因此應由造成環境資源消耗之使用者負擔責任。換言之，藉由將環境資源價格化，以市場機制控制環境資源之使用，利用肇因者負責原則之上位概念「使用者付費原則」，令造成環境資源消耗之使用者負擔所使用之環境資源之費用，達到「以價制量」之效果，抑止環境資源過度、無限量之使用。但使用者付費原則之問題在於可能造成資源分配不均，造成有財力之人比無財力之人有更多使用環境資源之資格，此問題應藉由環境資源使用費之規劃予以解決。排污費與環境資源使用費之課徵，雖可具體化肇因者負責原則，然而並非用以替代傳統秩序法規制手段賦予污染者既有之行為義務，其僅作為補充傳統秩序法規制手段中之缺失，可促使污染者或環境資源使用者主

⁷⁹ 楊日然教授紀念論文集編輯委員會(1997)，法理學論叢-紀念楊日然教授，月旦出版，一版，台北市，頁183。

動改善其污染行為或對環境資源之使用方式，此為其主要之誘導功能所在。

本研究經由上述法條內容與立法目的而觀察，國土保育費與增值利益回饋之「土地開發或變更使用導致地價上漲，此地價上漲利益應該收歸國有」精神不符，但似乎也不屬於「應避免公共設施不足或擁擠」之影響費，國土保育費是避免外部成本由全民負擔，因此以租稅（即特別公課）手段，將外部成本內部化，以達公平之目的⁸⁰。本研究認為以國土保育費屬於肇因者付費之範疇，雖然肇因者未必直接造成國家的財政損失，然國家既然為了肇因者而有所支出，則國家欲籌措該財源或彌補該支出，而以公課之手段來課徵時，以肇因者為繳納義務人乃屬當然⁸¹。自然資源並非無限，任何人使用或消耗將會對其他人產生排擠效果，因此國家特定財政支出可歸責於特定人時，基於平衡國家支出和公共資源的合理分配，向該特定人即「肇因者」課徵公課，以彌補或籌措該特定財政支出之財源。再者，若以 1999 年行政院核定內政部所報建立土地開發義務制度方案（核定本）與 2014 年國家發展委員會委託財團法人都市發展與環境教育基金會所歸類之開發義務負擔定義：「內部性的公共設施負擔」、「外部性影響之負擔」，以及「回饋土地發展受限地區」、「維護山水資源之永續發展」來看，國土保育費之立法精神正好與「維護山水資源之永續發展」一致，因此本研究認為國土保育費屬於開發義務負擔，其「義務」係因開發行為將導致環境、國土資源的損耗，所以需要付費彌補。

貳、國土保育費之課徵內涵

土地之自然特性主要有承載力、滋養力、數量固定、不可移動、生產力永續等特性，以下將從不同學門之觀點來看土地所提供的保育功能：

一、土壤力學

土地具有承載力，因此採取土石、變更地形，將使土地失去承載力，例如山坡地不當使用，會使土地失去或降低土壤力學之功能，引發災害。

二、生態學

土地具有滋養力，可生長草木提供生物覓食、棲息、繁衍，因此不可回復的開發或建築行為，讓土地失去或降低原有之生態，將使其失去滋養功能，例如地表使用不透水之混凝土鋪面，或砍伐原始林改種經濟作物等行為。

⁸⁰ 林明鏞（2018）國土計畫法學研究，元照出版有限公司，二版，台北市，頁 195。

⁸¹ 鄧為元（2008），公課理論之研究-以收取原則為中心，國立台灣大學法律研究所碩士論文，頁 34-35。

三、氣象學

生長著良好植被的土地具有吸收輻射熱、降低溫度、維持氣象環境穩定等功能，若減少植被會使土地失去氣溫調節作用，例如都市地區常有熱島性應。

四、水文學

土地具有穿透性，經由砂石的孔隙可將地表逕流滲入地下，因此不可回復的建築使用行為，會破壞土地滲入、滲透、補注地下水之功能，例如混凝土、柏油鋪面，容易引起排水不良問題。

五、景觀學

一般而言，景觀係指「土地的外貌」，好的景觀可以令我們的生活更美好，若是景觀特殊還能吸引遊客，有助經濟發展。因此採取土石、變更地形、破壞林相與植被，會使土地失去景觀功能，造成擁擠、雜亂等不舒適感。

依上述所列舉土地功能而觀之，土地具有不可移動性、不可替代性，任何一筆土地都是獨一無二不可複製的，使用許可後之土地必定與未使用許可前不同，因此若只以特定學門之角度，補償該學門所宣稱之價值減損，無法達到公平合理使用土地之理想。因此本研究認為國土保育費之課徵內涵，應以當代最先進之國土保育科技所能從事的復育工作，與其所需支付之費用。至於補償的方法可分為回復原狀與金錢補償，回復原狀係指要求肇因者支付回復原狀所需之費用，用以代回復原狀，例如植回林木所需之費用、整治土地所需之費用、復育野生動物棲息地之費用。而對於不能回復原狀或回復原狀有重大困難者，得改以金錢賠償，而賠償金額可依生態補償機制來計算。

「生態補償」，係指平衡由開發造成的環境負面影響，可應用於人類之各種開發活動。生態補償以創造、復育、改善或保育棲地等方式，彌補因開發與建設所造成生態功能或生態價值之損害，以確保整體環境生態品質，能保持在原本或甚至更高水準的狀態。補償措施須以「無淨損失」(No Net Loss)之概念為原則，執行對生態環境之補償，即對於生態資源的「資源面積」(Resource Acreage)及「生態功能」(Biological Function)方面皆為「無淨損失」。生態補償基本又有「生態功能」與「補償地點」兩方面需考量。在生態功能方面，又可細分為「同質補償(in-kind)」與「異質補償(out-of-kind)」，「同質補償」乃使用相同棲地、物種或生態功能來補償遭受破壞衝擊的自然棲地；「異質補償」則使用相類似的棲地、物種或生態功能來補償遭受破壞衝擊的自然棲地。一般而言，同質補償之成效優於異質補償，惟同質補償之棲地難尋，因此針對某些生態功能較低的棲地，可允

許以異質補償進行棲地復育。在補償地點方面，又可細分為「現地補償(on-site)」與「異地補償(off-site)」，「現地補償」係指在遭受破壞衝擊區域內部進行補償；「異地補償」在遭受破壞衝擊區域之外部進行，則稱為異地補償。

以下針對國土保育費、使用許可影響費與國土計畫法使用規劃及開發利得相關義務負擔之比較表：

表 17 國土保育費與使用許可影響費之比較分析

項次	國土保育費	使用許可影響費	國土計畫法使用規劃及開發利得相關義務負擔
收取機關	中央主管機關應向申請人收取國土保育費	直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費	直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取
收取項目	金錢	金錢、可建築用地	主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地，可建築土地、樓地板面積或一定金額
性質界定	因為使用導致國土資源的衝擊，需要針對衝擊部分付費	因為使用許可，導致額外的公共設施需求，必須內部化	獲取超過正常利潤之不勞利得，宜由受益的開發者捐獻相當金額，以維護社會公平
金額用途	作為辦理國土保育有關事項之用	作為改善或增建相關公共設施之用	作為國土建設之用
原則	開發者付費	開發者付費	受益者付費
定性	開發義務之負擔	開發義務之負擔	增值利益的回饋
法律性質	特別公課	特別公課	特別公課

第五章 國土計畫法修正條文及相關配套建議

第一節 規劃利得之可行性分析

壹、落實土地正義

由於課徵規劃利得之基礎，可能是成長付費或是變更利益回饋，因此土地權利關係人必須另外繳納前後地價上漲之一部分差價，對於土地權利關係人而言，是增加其財務之負擔，故可想見將會引起土地權利關係人之反對。然而：

以城鄉發展地區第 2-3 類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用。

課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。

若以城鄉發展地區第 2-3 類範圍之使用許可作為課徵基礎，則可以聚焦於使用許可申請前後之地價差額，而非逕以變更分區分類為變更差價之計算基礎，其地價上漲程度應不致於過高，對於申請人而言，負擔相對較輕。

貳、衡平都市計畫與國土計畫之增值利益

有關增值利益回饋之規定，國內主要是以都市計畫法第 27 條之 1 為依據。其條文內容如下：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」本條之立法理由，在於落實使用者負擔、受益者付費之公平原則，因為都市計畫之變更往往存有巨大利益，若不要求土地所有權人回饋部分利益，恐怕造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公平、不合理現象。前述之內容與本案之課徵基礎相符，故立法精神應為一致。

第二節 使用項目與強度產生利得之認定準則

壹、規劃利得的適用前提

在國土計畫法之規範下，為使未來土地使用能符合土地資源特性，且落實計畫指導，後續土地使用管制方式將依據國土功能分區分類，研訂應經申請同意使用項目、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用等項目。亦即基於國土功能分區分類係依據土地資源條件劃設，於各國土功能分區分類之下，將對應不同的使用項目（容許使用），以引導土地朝正向使用。由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。

故本研究建議之模式主要是「城鄉發展地區第 2-3 類」之「使用許可」，因此凡劃入或變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」範圍之使用許可案件，皆成為課徵之對象。

再者，因為本研究建議限縮在使用許可案件，因此當申請人於符合國土功能分區及其分類之使用原則下，從原本較為低度使用之分區或分類轉變為較為高度使用之城鄉發展地區第 2-3 類，並且從事一定規模以上或性質特殊之土地使用者，該等案件之使用項目與使用強度應得以認定。

準此，使用項目與強度產生利得之認定準則有二：

一、直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大。

二、依國土計畫法完成使用許可申請之程序。

貳、不適用本案規劃利得之情形

以下情形，並非本案規劃利得的適用範圍：

- 一、若是在劃入城鄉發展地區第 2 類之 3 後即繳納回饋金，之後採新訂或擴大都市計畫方式，以區段徵收或市地重劃開發時土地所有權人亦須再行負擔相關回饋
- 二、單純申請同意使用項目。
- 三、單純申請使用許可之案件。

第三節 費額計算程序與公式、繳交時機

壹、費額計算程序與公式

一、農變回饋金之規定

依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 5 條、第 6 條規定，都市計畫範圍內農業用地變更為非農業使用者，其回饋金之繳交基準，以變更使用面積與獲准變更當期公告土地現值乘積百分之十為計算基準。但劃定為保存區作為古蹟使用者，以百分之一計算之。另外，申請變更使用之非都市土地農業用地有下列情形之一者，直轄市或縣(市)政府得依第三條及第四條所定之繳交比率調增百分之二十，計算回饋金：一、位屬特定農業區。二、經辦竣農地重劃。三、經主管機關認定已投入相關農業基礎建設或屬輔導農業發展計畫之地區。

二、本案回饋金課徵計算基礎

(一) 建議方向

位於「城鄉發展地區第 2-3 類」之開發模式有二，其一是新訂或擴大都市計畫，其二是使用許可。而新訂或擴大都市計畫之回饋金已經於農業用地變更為非農業使用之回饋金課徵，因此建議使用許可之回饋金課徵可以參考農業用地變更為非農業使用之回饋金課徵模式，減少同在 2-3 類回饋金之差異。

本研究建議，本案之回饋金收取計算之方式為：

直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金。繳交基準或許可以用農業用地變更回饋金之計算基準，例如以使用許可申請面積與獲准使用許可當期之土地市價乘積百分之三十為計算基準。

建議可以讓申請人以等值之使用許可範圍內可建築土地抵充回饋金。前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。

(二) 建議理由

現行都市計畫地區開發回饋相關法令中，不論是綜合工業、倉儲物流、修理服務、工商服務及展覽、批發量販、購物中心等，非都市土地用地變更回饋之比例最高為「生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之三十」。再者，與本研究建議模式較相近的回饋機制中，都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則第 4 點規定，申請人申請變更都市計畫，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與當地直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所簽定協議書，同意下列事項，並納入都市計畫書規定，以利執行：應至少劃設變更都市計畫

土地總面積百分之三十之土地作為公共設施用地，並應自行管理、維護。……」另外，都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則第3點規定，依醫療專用區事業需求及特性，自行規劃設置足敷因開發行為衍生所需之出入道路、公共停車場、公園、綠地、體育場所、兒童遊樂場、廣場、消防、上下水道、污水處理廠、垃圾焚化爐等環保設施及其他必要性服務設施，面積不得低於申請變更土地總面積之百分之三十。

以本研究為例，直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。故建議的是一定的比例，並非以百分之三十作為基礎。該比例屬於建議方向，最終應由中央主管機關另定辦法規範之。另外，前述之利益回饋都是以百分三十為原則，故本研究認為，百分之三十是一個建議的參考值。

貳、繳交時機

規劃利得繳交之期限建議如下：

一、申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。

二、以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。

三、使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。

另外，若未繳納者，於國土法中並未有其罰則之訂定或其他控管機制，而是回歸行政執行法之規範辦理之。

第四節 國土計畫法修正條文建議

壹、規定之理由 (立法理由)

按「城鄉發展地區第二之三類」是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第二之三類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。爰規定該超額利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。

由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。

課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供從非合法使用，轉換為可以合法使用的費用。另，課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。

有關增值利益回饋之規定，國內主要是以都市計畫法第 27 條之 1 為依據，以落實使用者負擔、受益者付費之公平原則。地使用變更，除了課以環境衝擊的國土保育費、公共設施衝擊的影響費之外，對於規劃利得或土地使用變更利益並未見有所規範，反而導致土地所有權人獲得超額之土地利益。故為落實受益者付費之公平原則，避免造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公平、不合理現象。

貳、具體條文建議

由於本案是建立在使用許可的基礎上，因此建議該條文可以放在國土計畫法的第 28-1 條。相關條文建議如下：

第 28-1 條

第一項：「直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積之一定比率計算之。」

第二項：「申請人以等值之使用許可範圍內完整可建築土地抵充回饋金。前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。」

第三項：「申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。」

第四項：「前三項有關回饋金或之繳交、撥交、可建築土地抵充方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。」

茲將前述建議條文以下表表示之：

表 18 國土計畫法第 28-1 條修正條文建議

修正條文	說明
<p>第二十八條之一 直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區<u>第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大</u>，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金，<u>以作為國土建設之用</u>。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可<u>當期之土地市價</u>乘積之一定比率計算之。申請人得以等值之使用許可範圍內<u>完整</u>可建築土地抵充回饋金。</p> <p>前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。</p> <p>申請使用許可經主管機關許可</p>	<p>一、 本條新增。</p> <p>二、城鄉發展地區第二類，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第二之三類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。爰規定該超額利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。</p> <p>三、由於各個功能分區分類容許使用之項</p>

修正條文	說明
<p>後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。</p> <p>前三項有關回饋金或之繳交、撥交、可建築土地抵充方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。</p>	<p>目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。</p> <p>四、課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供從非合法使用，轉換為可以合法使用的費用。另，課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。</p> <p>五、有關增值利益回饋之規定，國內主要是以都市計畫法第 27 條之 1 為依據，以落實使用者負擔、受益者付費之公平原則。地使用變更，除了課以環境衝擊的國土保育費、公共設施衝擊的影響費之外，對於規劃利得或土地變更利益並未見有所規範，反而導致土地所有權人獲得超額之土地利益。故為落實受益者付費之公平原則，避免造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公平、不合理現象。</p>

第五節 國土計畫法相關配套建議

壹、第 29 條第一項

「申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費、回饋金。三、使用地依使用計畫內容申請變更。」

貳、第 44 條第一項

「中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

一、使用許可案件所收取之國土保育費、直轄市、縣市政府撥交一定比例之回饋金。

二、政府循預算程序之撥款。

三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。

四、電力事業機構附徵之一定比率費用。

五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。

六、民間捐贈。

七、本基金孳息收入。

八、其他收入。

參、其他相關法令修正建議

本研究針對國土計畫法土地使用規劃及開發利得義務負擔之界定，是定性為「受益者付費」原則，針對變更利益部分進行回饋金的課徵。與此相近的現行規範中，共有：農業發展條例第 12 條、產業創新條例第 34 條、第 65 條等規定。由於國土計畫法土地使用規劃及開發利得義務負擔考慮的是特定範圍（位於城鄉發展地區第二之三類）之特定使用（申請使用許可），故具有相當程度的特殊性，與前述之通案性之變更回饋並不相同，且兼具土地公平正義，衡平國土計畫城鄉發展地區與其他非城鄉發展地區回饋利益的特性，故應優先適用之。對於相關規範則建議應調整修正：

一、農變回饋金之修正

農業發展條例第 12 條規定，農業用地變更作非農業使用，應視其性質繳交回饋金。依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 5 條、第 6 條規定，都市計畫範圍內農業用地變更為非農業使用者，其回饋金之繳交

基準，以變更使用面積與獲准變更當期公告土地現值乘積百分之十為計算基準。但劃定為保存區作為古蹟使用者，以百分之一計算之。另外，申請變更使用之非都市土地農業用地有下列情形之一者，直轄市或縣(市)政府得依第三條及第四條所定之繳交比率調增百分之二十，計算回饋金：一、位屬特定農業區。二、經辦竣農地重劃。三、經主管機關認定已投入相關農業基礎建設或屬輔導農業發展計畫之地區。

對於城鄉2-3類的農業用地變更為非農業使用，在使用許可之情形下，建議不用另外繳納農變回饋金之內容。

二、產業創新條例第三十四條規定之修正

產業創新條例第三十四條規定：「公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於土地使用分區變更前，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣(市)主管機關設置之產業園區開發管理基金，不受區域計畫法第十五條之三規定之限制。直轄市、縣(市)主管機關應提撥前項收取金額之一定比率，用於產業園區周邊相關公共設施之興建、維護或改善及受影響區域環境保護之改善。前項提撥金額比率，由中央主管機關會同內政部定之。」

前述的公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區若位於城鄉發展地區第二之三類時，建議應依國土計畫法繳交回饋金。故建議該條文可以修正，不用另外繳納前述產業園區於土地使用分區變更回饋金之內容。

三、產業創新條例第六十五條規定之修正

產業創新條例第六十五條第一項、第四項規定，「興辦工業人因擴展工業或設置污染防治設備，需使用毗連之非都市土地時，其擴展計畫及用地面積，應經直轄市、縣(市)主管機關核定後發給工業用地證明書，辦理使用地變更編定。」「興辦工業人為擴展工業或設置污染防治設備，於使用地變更編定前，應繳交回饋金；其回饋金之計算及繳交，準用第三十四條第一項規定。」

前述規定因擴展計畫而變更相關用地編定，若位於城鄉發展地區第二之三類時，建議應依國土計畫法繳交回饋金。故建議該條文可以修正，不用另外繳納前述回饋金之內容。

第六節 本案回饋負擔機制說帖

壹、規範目的

按「城鄉發展地區第 2-3 類」是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，同樣會使得為該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。但是全面課徵「城鄉發展地區第 2-3 類」所有之土地亦有疑慮。

由於城鄉發展地區第 2-3 類的土地使用係依都市計畫法完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法完成使用許可程序後之範圍，於下次通盤檢討時應調整為適當國土功能分區及其分類；國土功能分區尚未配合調整前，仍分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制。

另外，依全國國土計畫之規定，城鄉發展地區第 2-3 類之開發方式有二：第一，新訂或擴大都市計畫；第二，使用許可。而新訂或擴大都市計畫部分，依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 2 條第一項第四款規定，「農業用地於劃定或變更為非農業使用，屬下列情形之一者，應依本辦法繳交回饋金：... 四、非都市土地農業用地辦理新訂或擴大都市計畫使用。」故新訂或擴大都市計畫已經透過農地變更回饋金之規範受取規劃利得之回饋金。故本模式僅針對「使用許可」部分課徵回饋金。

因此建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。

貳、規範模式

一、建議條文

建議該條文可以放在國土計畫法的第 28-1 條。相關條文建議如下：

第 28-1 條

第一項：「直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積之一定比率計算之。申請人得以等值之使用許可範圍內完整可建築土地抵充回饋金。」

第二項：「前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定

時，回饋金應繳交額度計算之。」。

第三項：「申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。」

第四項：「前三項有關回饋金或之繳交、撥交、可建築土地抵充方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。」

茲將前述建議條文以下表表示之：

表 19 國土計畫法第 28-1 條修正條文建議

修正條文	說明
<p>第二十八條之一 直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區<u>第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大</u>，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金，<u>以作為國土建設之用</u>。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可<u>當期之土地市價</u>乘積之一定比率計算之。申請人得以等值之使用許可範圍內<u>完整</u>可建築土地抵充回饋金。</p> <p>前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。</p> <p>申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。使用許</p>	<p>二、本條新增。</p> <p>二、城鄉發展地區第二類，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第二之三類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。爰規定該超額利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。</p> <p>三、由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容</p>

修正條文	說明
<p>可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。</p> <p>前三項有關回饋金或之繳交、撥交、可建築土地抵充方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。</p>	<p>許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。</p> <p>四、課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供從非合法使用，轉換為可以合法使用的費用。另，課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。</p> <p>五、有關增值利益回饋之規定，國內主要是以都市計畫法第 27 條之 1 為依據，以落實使用者負擔、受益者付費之公平原則。地使用變更，除了課以環境衝擊的國土保育費、公共設施衝擊的影響費之外，對於規劃利得或土地變更利益並未見有所規範，反而導致土地所有權人獲得超額之土地利益。故為落實受益者付費之公平原則，避免造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公平、不合理現象。</p>

二、建議配套條文

(一) 第 29 條第一項

「申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費、回饋金。三、使用地依使用計畫內容申請變更。」

(二) 第 44 條第一項

「中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

一、使用許可案件所收取之國土保育費、直轄市、縣市政府撥交一定比例之回饋金。

二、政府循預算程序之撥款。

三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。

四、電力事業機構附徵之一定比率費用。

五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。

六、民間捐贈。

七、本基金孳息收入。

八、其他收入。

參、社會接受之程度分析

一、落實土地正義

由於課徵規劃利得之基礎，可能是成長付費或是變更利益回饋，因此土地權利關係人必須另外繳納前後地價上漲之一部分差價，對於土地權利關係人而言，是增加其財務之負擔，故可想見將會引起土地權利關係人之反對。然而：

以城鄉發展地區第 2-3 類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用。

課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。

若以城鄉發展地區第 2-3 類範圍之使用許可作為課徵基礎，則可以聚焦於使用許可申請前後之地價差額，而非逕以變更分區分類為變更差價之計算基礎，其地價上漲程度應不致於過高，對於申請人而言，負擔相對較輕。

二、衡平都市計畫與國土計畫之增值利益

有關增值利益回饋之規定，國內主要是以都市計畫法第 27 條之 1 為依據。其條文內容如下：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫

變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」本條之立法理由，在於落實使用者負擔、受益者付費之公平原則，因為都市計畫之變更往往存有巨大利益，若不要求土地所有權人回饋部分利益，恐怕造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公平、不合理現象。前述之內容與本案之課徵基礎相符，故立法精神應為一致。

肆、國土計畫規劃利得之必要性

所謂必要性評估，是就法規案欲達成之政策目標或實務處理上待解決問題提出分析，俾具體說明法規制(訂)定之確定目的及其必要性。茲將其應分析之內容依序說明如下：

一、規範目的

未來國土計畫系統，將透過直轄市、縣(市)國土計畫規劃，納入成長管理及城鄉發展總量，框定城鄉發展地區並劃設未來發展需求範圍，考量非都市土地長期以來並未有變更回饋機制，透過國土計畫規劃利得機制之建立，針對國土計畫下因功能分區分類之變更或使用許可之申請，使得土地權利關係人獲得更多的容許使用行為或高強度的使用行為，導致該土地之地價上漲過劇，造成超額利得之情形，規範該等情形應課徵規劃利得，以落實土地公平正義。

二、說明執行現況

我國國土計畫法未直接針對「規劃利得」加以規範。其他與回饋金相關之規定，均另有規範客體(如：產業創新條例、農業發展條例等)，且各該主管機關管理權限亦不同，使得都市計畫範圍之外之地區仍可能出現規劃利得與土地開發超額利得的問題。

三、評估其他替代選項-規劃協議

「規劃協議」(Planning Agreement)為英國開發許可審議制度中要素，1981年英國環境部調查報告與1983年頒布之通則(DOE, 1983)中規範規劃協議適用條件，是在法律規定範圍內「無法實現」之許可條件方能使用；1991年「規劃與補償法」(Planning and Compensation Act 1991)修訂第106條對於規劃協議之法源依據，引入單方承諾(Unilateral Undertaking)概念，即開發申請者自願提供開發條件調整或

資金補償等等承諾，致獲得規劃許可。⁸²

此協議制度為一項需列於土地登記中、隨土地轉讓移轉至下一所有權人、具法律效力之協議，若違反協議內容，法院得強制終止開發行為；因規劃協議為申請者與地方政府規劃單位兩方之協商成果，經常伴隨為達成特殊開發條件而附帶政府部門所提出的附加條件，可稱為規劃義務 (Planning Obligation) 或規劃利得 (Planning Gain)，多可反映至地方的公共設施、就業機會甚至政府財政之增長上。

因此，以此為精神，或許可以透過行政契約的方式辦理。行政程序法第 135 條明文規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。」所謂行政契約，是行政機關與人民締結，用以創設、變更或修改公法上之法律關係之契約；或「二以上之法律主體，以設定、變更或消滅行政法法律關係為目的，互相為意思表示而合致成立之法律行為。」行政機關得締結行政契約，可使行政作用之方式更為靈活，有助於行政職務之實現。

行政契約並非行政處分，故行政處分所發生之一定效力，於行政契約未必發生。因此以行政契約來落實規劃利得有其難度。作為契約關係之權利義務，雖不得依行政執行程序而實現，惟並不排除依法院之執行程序而加以完成。倘若土地權利關係人與行政機關締結之規劃利得之回饋行政契約，可以規定所謂「強制執行約款」時，依行政程序法第 148 條第 1 項之規定：「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。」可作為執行名義。此時，以行政契約方式可以獲得部分之強制力。

惟由於規劃利得之協商亦應有具體之規範基礎，故仍建議以修法或是調整相關子法之內容，以進行後續相關機制。

伍、國土計畫規劃利得之可行性

一、市場可行性分析

由於課徵規劃利得之基礎，可能是成長付費或是變更利益回饋，因此土地權利關係人必須另外繳納前後地價上漲之一部分差價，對於土地權利關係人而言，是增加其財務之負擔，故可想見將會引起土地權利關係人之反對。然而基於以下說明，本研究認為仍具有一定之市場可行性：

- (一) 以城鄉發展地區第 2-3 類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公

⁸²開新工程顧問股份有限公司(2011)「國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬」內政部營建署委託之專題研究成果報告。臺北市：內政部營建署。

平性；對於土地權利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用，故應有一定之接受度。

(二) 課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是
一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。

(三) 若以城鄉發展地區第 2-3 類範圍之使用許可作為課徵基礎，則
可以聚焦於使用許可申請前後之地價差額，而非逕以變更分區
分類為變更差價之計算基礎，其地價上漲程度應不致於過高，
對於申請人而言，負擔相對較輕。

二、法律可行性分析

針對現行法部分之分析，主要有都市計畫法令、各目的事業主管機關
同意興辦事業計畫收取相關費用規定之討論：

(一) 都市計畫法

有關增值利益回饋之規定，係以都市計畫法第 27 條之 1 為依據。其條
文內容如下：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，
或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主
管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施
用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)
政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比
例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議
規範或處理原則中定之。」本條之立法理由，在於落實使用者負擔、受益
者付費之公平原則，因為都市計畫之變更往往存有巨大利益，若不要求土
地所有權人回饋部分利益，恐怕造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公
平、不合理現象。

國土計畫法功能分區中，若是以城鄉發展地區第 2-3 類為規範利得之
主要適用範圍，則其與都市計畫法之規定應無競合問題。

另外，都市計畫法之規劃利得恆以「開發計畫」連結，亦即雖然是都
市計畫之變更，但是實質上是都市範圍之開發計畫之申請，因此，以都
市計畫法體系觀察，規劃利得應與開發計畫連結，而非單純的變更即需要課
徵規劃利得。

(二) 產業創新條例

產業創新條例第 33 條規定，中央主管機關、直轄市、縣(市)主管
機關、公民營事業或興辦產業人得依產業園區設置方針，勘選面積達一定
規模之土地，擬具可行性規劃報告，並依都市計畫法或區域計畫法、環境
影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中
央主管機關核定產業園區之設置。因此在國土計畫範圍仍可能出現產業園

區。

然而觀察依產業創新條例第 34 條之規定：「公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於土地使用分區變更前，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣（市）主管機關設置之產業園區開發管理基金，不受區域計畫法第十五條之三規定之限制。直轄市、縣（市）主管機關應提撥前項收取金額之一定比率，用於產業園區周邊相關公共設施之興建、維護或改善及受影響區域環境保護之改善。前項提撥金額比率，由中央主管機關會同內政部定之。」本條課徵的回饋部分，係以土地使用分區變更為基礎，以地價乘以面積的方式計算回饋金，此可定性為增值利益之回饋。但是該條又規定：前述規定排除了區域計畫法第十五條之三規定。因此似乎將二者認定為具有重疊性而予以排除。惟區域計畫法第十五條之三規定是外部成本內部化的「開發義務負擔」之性質，與變更利益回饋應屬二事。若此，對於本條部分，規劃利得與回饋金將有競合，建議應與經濟部協商後調整之。

（三）產業園區用地變更規劃辦法

依產業園區用地變更規劃辦法第 29 條規定：「園區用地變更規劃申請案，無前條應予駁回之情形，且符合產業發展政策、園區更新活化、改善生活品質或價值提升等發展需求，經審查小組決議通過者，主管機關得核准其變更。主管機關為前項核准變更時，應命申請人先行繳交回饋金，並得視申請案之實際狀況，要求申請人辦理下列事項：一、設置隔離綠帶、停車空間或為建築退縮。二、履行其他負擔。前項繳交回饋金之數額，由審查小組就各種用地變更規劃回饋金收取比率對照表（如附表），依申請案實際情形定之。但經審查小組認定用地變更符合政策目標或該用地前次辦理變更已繳納回饋金或申請人自行興闢之公共設施及用地願捐獻主管機關所有者，得按實際計算之金額酌減回饋金數額。」

第七節 規劃利得相關 FAQ

為了供讀者閱讀方便，茲以表格方式呈現規劃利得相關 FAQ：

表 20 規劃利得相關 FAQ

項次	規劃利得之可能提問	規劃利得之回答
1	為什麼要課徵規劃利得	<p>按「城鄉發展地區第二之三類」是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價勢必上漲，造成超額利潤。</p> <p>另外，社會對於劃入「城鄉發展地區第二之三類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。</p> <p>由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。</p> <p>爰規定該超額利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。</p>
2	哪一種情形需要課徵規劃利得回饋金？	<p>建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。因此建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更</p>

項次	規劃利得之可能提問	規劃利得之回答
		編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。
3	若是由政府機關興辦的事業計畫是否需要繳納規劃利得？	若是公共設施之興建，達到需要申請使用許可者，即應繳納。蓋使用許可是達到一定規模或是性質特殊之情形，對於整體環境之影響較大，故仍應繳納之。另外，相關費用將由地方政府收取後，撥交一定比例至國土永續基金。
4	是否跟土地稅重疊？	<p>現行各稅稅制均有其課徵目的及客體，不論土地屬變更區外或區內均一體適用，本案所討論之回饋機制，似應指對變更區內土地課以一定義務以落實土地公平正義為目的。惟現行地價稅係按每一土地所有權人在每一直轄市或縣(市)轄區內之地價總額計徵，地價總額未超過土地所在地累進起點地價者，其稅率為 10‰，超過土地所在地累進起點地價者，則按累進稅率(15‰-55‰)課徵，即同一分區土地所有權人之地價稅負擔，會因其自身持有土地之情形而不同；房地合一所得稅則係依土地持有期間分別適用不同稅率，均與回饋機制之課徵目的有別。</p> <p>土地使用規劃及開發利得相關義務負擔，係以「開發者付費」或「受益者付費」為基礎，對開發者收取回饋金，惟地價稅及所得稅之納稅義務人均為土地所有權人，與回饋機制課予義務之對象亦不相符。</p> <p>增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，故縱然地價稅採認需承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅之見解，對於增值利益回饋部分，應不受影響。</p> <p>另外，原本屬農業用地無須繳納地價稅，惟當該土地是做非農業使用的話，還是</p>

項次	規劃利得之可能提問	規劃利得之回答
		<p>會課徵地價稅。</p> <p>政府透過國土規劃可能會產生資本化效果，例如規劃公布時如使地主獲得利益，地價自然會透過市場機制反映。而目前的地價稅、房屋稅等亦無法反映地價增加的幅度，因此有規劃利得收取回饋金之需要。</p>
5	課徵規劃利得回饋金是否造成人民負擔？	<p>以城鄉發展地區第 2-3 類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用，故應有一定之接受度。課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。若以城鄉發展地區第 2-3 類範圍之使用許可作為課徵基礎，則可以聚焦於使用許可申請前後之地價差額，而非逕以變更分區分類為變更差價之計算基礎，其地價上漲程度應不致於過高，對於申請人而言，負擔相對較輕。</p>
6	如何計算規劃利得之回饋金？	<p>直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。」故建議應由中央主管機關另定辦法規範之。</p>
7	規劃利得回饋金是否與其他國土法之費用收取重疊？	<p>就國土法的各種收取特別公課的部份，如國土保育費是針對環境的外部性衝擊所收取之費用、使用許可影響費是針對公共設施外部性衝擊的費用，而規劃利得則是針對劃入城鄉 2-3 類土地之使用許可案件產生的變更利益部分應繳納一定比率與政府。</p>

項次	規劃利得之可能提問	規劃利得之回答
8	政府將如何運用回饋金？	由於回饋金係由地方政府收取，並一定比例會上繳後將納入國土永續基金，中央主管機關將依國土永續發展基金收支保管及運用辦法辦理。 另外，建議直轄市、縣市政府須另成立回饋金收支保管運用專戶及其運用規範。
9	規劃利得與農變回饋金是否有差別？	4.針對農業用地變更部分，確實與規劃利得的機制重疊與競合。故建議在課徵國土法的規劃利得時，應免繳農業用地變更回饋金。故屬於農變回饋金的取代。
10	規劃利得之回饋金是否可以取代產創第 34 條產創回饋金之概念？	產創第 34 條之回饋性質，目前學界有不同見解，例如公共設施之興建、土地變更的回饋等，故仍有一定之爭議，故建議針對產創第 34 條產創回饋金應舉行跨部會之協商機制，共商競合部分之處理方式。
11	若未繳納是否有其罰則之訂定或其他控管機制？	若未繳回饋金者，於國土法中並未有其罰則之訂定，而是回歸行政執行法之規範辦理之。 另外，若是沒有繳納者，將不會辦理使用許可之「異動登記」程序，而無法進行使用。
12	規劃利得繳交之期限	規劃利得繳交之期限如下：一、申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。二、以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。三、使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。

第六章 結論

經由開發義務負擔與增值利益回饋相關文獻回顧，我們可以知道土地開發或變更使用，會同時產生負擔開發義務與回饋增值利益之問題，這種現象不因土地是否位於都市或非都市地區而有所不同。國土計畫法雖然明定四大功能分區不得變更，但在第 21 條規定，國土保育地區第二類能允許「有條件」使用、海洋資源地區第二類允許「相容使用」；第 23 條第 5 項規定「國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用」；第 29 條第 1 項第 3 款「申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：……三、使用地依使用計畫內容申請變更。」本研究認為，國土計畫體系設計有這些可以變更使用之例外，卻無設計相關增值利益回饋制度做指導，在正式實行後這些使用所產生的增值利得，既無法以使用許可影響費與國土保育費做回收，也無法使用土地增值稅收回國有，將造成公共利益與國庫的損失。因此，本研究建議，相關單位應將國土計畫法缺少增值利益回饋制度部分進行檢討、修正。

過去我國在設計開發義務負擔法制時，只考慮到公共設施不足的問題，僅要求申請人負擔公共設施成本，本研究經由憲法第 15 條與 22 條得出「國家應積極提供環境保護措施或建立制度用以拘束人民合理、合法、有限度的使用自然資源」，以維護良好之生活環境。此外，以經濟學外部性角度而言，開發行為所產生之公共設施需求與環境污染、環境破壞，都屬於外部不經濟 (External diseconomies) 或外部成本 (External costs)。因此，未來相關單位在制定開發義務負擔法制時，除了納入開發地區內外之公共設施用地或興建費外，還應將開發行為所造成的環境衝擊一併納入。

本研究認為增值利益回饋並非外部成本內部化，也非孫中山思想中的「平均地權、漲價歸公」，因為有關土地自然增值之收取，憲法第 143 條已明訂以土地增值稅回收，若再設計出一樣以自然增值為徵收標的增值利益回饋制度，在法律上將有架空憲法土地增值稅的疑慮，在現實上讓繳納義務人有「一隻牛剝兩層皮」的感覺。綜上，屬於增值利益回饋之情形為：第一，開發申請人在土地使用管制下申請土地使用變更或進行開發，政府為了減輕財務負擔，透過協議之方式，指導開發者回饋部分金額、土地、公共設施等。第二、若是由政府所主導之土地開發或變更行為，使當地公共設施更為完善，導致該設施周遭土地所有權人財產增值，政府應要求土地所有權人回饋其增加之價值。

國土計畫法將成長管理寫進法規當中，成長管理係指「確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時

程。」欲以成長管理之概念作國土之指導方針，至於成長管理之目的主要是為了避免蛙躍式發展、提升土地使用效率、提升生活環境品質、解決市場失靈、保護納稅義務人。因此，成長管理也具有消除負外部性之功能或作法，又從立法總說明中「影響費之收取，則係考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，故影響費為基於成長付費概念下之特別公課。」得知使用許可影響費與開發義務負擔所主要欲解決的問題：「外部成本內部化」、「公共設施不足或擁擠」相同，因此使用許可影響費屬於開發義務負擔。

就立法理由與法條規定而觀之，國土保育費不符合增值利益回饋之精神，但似乎也不屬於解決公共設施需求之影響費，從立法理由觀察，國土保育費是避免外部成本由全民負擔，因此以特別公課手段，將外部成本內部化，以達公平之目的。

本研究認為以國土保育費屬於肇因者付費之範疇，使用許可申請人進行開發使用時，會對環境造成一定程度之衝擊，又自然資源並非無限，任何人使用或消耗將會對其他人產生排擠效果，因此國家特定財政支出可歸責於特定人時，基於平衡國家支出和公共資源的合理分配，向該特定人即「肇因者」課徵公課，以彌補或籌措該特定財政支出之財源。因此，國土保育費屬於開發義務負擔，其「義務」係因使用許可申請人在核准使用之後的開發行為將導致環境、國土資源的損耗，所以需要付費彌補。

附件一
工作會議記錄與回應表

一、第一次工作會議回應表

項次	意見	回應
一、 (一)	一、工作計畫書請儘速依下列意見修正後，檢送 1 本修正版工作計畫書至本署辦理核定、撥付第 1 期款事宜。 P.4 引述本部 88 年「建立土地開發義務制度方案(核定本)」內容，其中「(二)外部性影響之負擔」項下 6 點項目依前開報告原文應為「(三)其他義務之負擔」之內容，請依前開報告原文修正。	感謝指教，已修改相關內容，詳見頁 43。
(二)	P.6~P.7 專家座談會議請依本次工作會議討論決議修正建議時間及討論內容。	感謝指教，專家座談會議已依本次工作會議討論決議修正建議時間及討論內容。
(三)	本案無期中報告、期末報告階段，工作計畫書 P.9 第四節第 1 段文字部分請配合修正。	感謝指教，計畫書頁 9 第四節第 1 段文字部分已經請配合修正。
(四)	第 2 章使用規劃及開發利得相關義務負擔初步文獻分析，目前內容均為文獻回顧整理，建議最後加入小結，以文字或表格方式簡要綜整相關理論及文獻對本案有無可參考或引用之處，以銜接後續研究。另本章內容亦包含國內相關法令制度說明，章節名稱是否調整請再考量。	感謝指教，本章已經增加「第四節小結」，詳參頁 70 以下。章名已修改為「第三章 現行國內使用規劃及開發利得相關義務負擔制度之分析」。
(五)	缺漏字部分請再行修正，另請再行檢視有無錯別字。(如 P.3 「二、相研究概況」、第二章章名「使用規劃及開發得相關義務負擔……」)	感謝指教，相關誤植的文字都已經調整，請參頁 45、頁 52。
二、	二、有關專家學者座談會議題設定，原則同意作業單位調整方向，另考量第 2 場及第 3 場針對立法可行性、操作機制等	感謝指教，相關建議已修正，另於第二場以及第三場座談會調整會議資料與內容。

	內容或相互影響，該兩場之討論內容細節由廠商再行研析。	
三、	三、因第 1 場座談會在即，請廠商儘速提供預計邀請專家學者名單、議程、場地、時間等資料予本組確認，必要時再召開工作會議討論。	感謝指教，專家學者名單已經提供，請參考。
四、	同意作業單位建議，第 2 場、第 3 場座談會請廠商原則於 10 月完成。	感謝指教，鑑於契約已經修正，第二場以及第三場座談會時間已經調整。
五、	原則同意廠商併同成果報告預擬章節所提之規劃期程，惟仍應配合座談會期程儘速辦理。	感謝指教，鑑於契約已經修正，已配合計畫實際需要，調整時程。

二、第二次工作會議回應表

項次	意見	回應
一、	依本次會議討論，因本案配合本署需求，須請受託單位補充規劃利得與現行土地稅制、國土計畫法規範國土保育費、影響費之關係，包括重複、競合等相關面向之分析研究，相關研究內容需時整理撰寫，故原則同意展延本案契約第 7 條履約期限第(一)項第 3 款提送總結報告及相關應交付成果之期限，請受託單位自行預估合理工作時程，並於原訂履約期限(107 年 11 月 28 日)前來函申請履約期限展延。	感謝指教，已預估合理工作時程，並於原訂履約期限前去函申請履約期限展延。
二、	經受託單位簡報說明，原則同意第 2 場座談會討論議題，請受託單位與業務科儘速確認時間召開第 2 場座談會。至第 3 場座談會俟受託單位研擬完整會議資料，並經工作會議討論確認後再儘速召開。	感謝指教，第二場與第三場座談會已經確認並舉行完畢。
三、	經審視受託單位 107 年 11 月 12 日提交之成果報告書，請參考業務科意見(如附件 2)進行修正，並依展延後之期限如期繳交總結報告書。另請業務科評估總結報告書繳交後是否另行邀有關機關召開審查會議，連同履約期限展延事宜一併簽報。	感謝指教，已依要求完成成果報告書初稿送審。

三、第三次工作會議回應表

項次	意見	回應
一、	座談會時間預定於 108 年 1 月 7 日(星期一)下午舉行。	感謝指教，已依會議時間舉辦會議。
二、	有關出席專家學者名單，建議可再洽詢中華民國不動產建築開發商業同業公會于俊明秘書長、林建元教授、陳明燦教授等人。	感謝指教，關於出席名單部分已通知相關專家學者與會。
三、	座談會討論議題原則同意受託單位規劃內容，惟請依本次工作會議討論意見(如附件)修正座談會資料後，儘速提供本署以利續處。	感謝指教，已修正並提供相關資料供後續事務之辦理。

附件二
專家學者座談會會議記錄與意見回應表

一、第一次專家學者意見

專家學者	意見內容	意見回應
張教授效通	開發利得的調控是架構在土地變更使用行為上，以往學者討論有關受益者回饋跟受損者補償，在兩者相對均衡的狀況之下，才能夠讓整個制度推動較為順利。政府可以用兩個基本的工具，第一是土地使用的組別、使用項目，第二則是容積，也就是開發的規模，靠這兩個部分來調控得到均衡的概念。	感謝指教，先前台灣相關文獻有各種討論的面向，針對受益者回饋與受損補償部分，是立基於土地使用受益與受限的概念，故透過土地使用組別、使用項目與容積等方式調節。本研究則是著眼於土地使用變更的超額利益部分，探討其課徵之基礎。
	受益者回饋過去都是採用存量的概念，如捐贈土地、金錢或樓地板面積，這個存量的概念類似課取土地增值稅，也因此兩者常會造成誤會。另外目前景氣衰退，回饋措施可能會讓開發者卻步，如何鼓勵業者開發而不損及自然資源或都市發展，建議應適度的在制度上反映。	感謝指教，過去都市計畫分區變更之回饋，用「存量的概念」，討論回饋之方法，捐贈土地、金錢或樓地板面積。惟國土計畫範圍，基本上是以區域計畫非都市土地的角度思考，故其存量概念較難運用於農業發展地區、國土保育地區、海洋資源地區等性質之土地。故其適度發展或是均衡發展的方式，建議宜有不同的調整方向。
	鄉鎮市區每年應有開發總量的控制，在當地的公共設施服務水準支撐下，檢視每年可增加之開發總量，並針對未來5年可開發用地透過開發許可審議來進行調控。	感謝指教，開發總量的控制，以及當地公共設施服務水準的討論，目前在國土計畫是以「成長管理」的概念討論，故建議可以透過「城鄉發展地區」進行規劃利得的機制設計。
	回饋制度除存量概念外，應增加流量的概念，例如以暫時性的回饋措施，繳交部分的金額，或者是逐年給予容積而非一次給足，抑或提供相關的公共設施及公益設施之類。由原有的傳統式存量回饋轉化為流量的概念，較不會壓抑產業發	感謝指教，若以涉及公共設施用地提供或興建之回饋模式，可能與國土計畫使用許可的影響性質重複。故建議宜思考公共設施回饋以外的方式，思考規劃利得之概念。

專家學者	意見內容	意見回應
	展，又能夠從整個總量調控讓地區穩定成長避免負面影響。	
賴教授宗裕	民國 86 年針對回饋負擔之研究，共識是將回饋定位為行政規費、與稅捐無關；開發所產生成本包含內部成本、外部成本及其他，內部成本由業者或使用者自行吸收；外部成本其後衍生開發影響費課徵制度，讓外部成本內部化；其它成本則屬於環境相關的部分。	感謝指教，該部分內容將以文獻分析的方式進行回顧。詳頁 43-51。
	美國回饋制度是政府對開發者或使用者申請使用土地之行為，透過行政程序提供服務，因此應提供回饋來回報政府的行政作為，也可視為一種行政規費。其後制度從回饋規費演變為開發影響費，而我國亦學習美國作法，於國土計畫法 28 條規定影響費及國土保育費，影響費是延續開發影響費讓外部成本內部化的觀念，國土保育費則是處理上開其他環境成本部分。	感謝指教，該部分內容將以文獻分析的方式進行回顧。詳頁 87-93。
	從收益者付費的情形，以增值回饋概念，土地所有權人因某些原因造成土地增值的受益應該回饋，如土地分使用分區變更價值的提升，造成土地使用管制內容改變而獲益，類似 Up Zone 的概念，以國土計畫為例，如農地劃到城鄉發展地區第 2-3 類的情形，因國土規劃使原本價值較低的土地變為高強度之城鄉發展地區，可能產生規劃利得。	感謝指教，相關的論點已經補充於報告書，詳頁 100-103。
	土地增值可分為自然增值、人為增值以及規劃增值，包括不勞而獲的自然增值、投入勞利	感謝指教，關於土地增值之自然增值、人為增值以及規劃增值部分，自然增

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>資本申請使用計畫開發的增值，以及政府投入規劃作為的增值。以國土計畫法制度下為例，自然增值已透過課徵土地增值稅處理；人為增值例如申請使用許可，涉及使用項目、方式、強度等土地使用價值之改變，非屬自然增值，且使用許可通過後續投以勞力資本，產生人為增值，因而非土地徵稅課徵的對象。規劃增值則為國土功能分區規劃與重新調整，但在討論規劃增值的情形下，如果規劃增值要回饋利得，那規劃損失應對應思考是否補償。</p>	<p>值已經補充於頁 64-71。人為增值例如申請使用許可，已經補充於 100-103。規劃增值要回饋利得，則以農業用地劃入城鄉發展地區進行更高強度之土地使用為主。惟該城鄉 2-3 類有另一個特性，亦即原本農業用地之土地已經違法開發為建築使用，因此對於該等違法使用之農業用地，基於地方發展之需要而劃入城鄉 2-3 類者，建議應課以回饋，以合於社會公平。故此部份無規劃損失應對應思考是否補償的問題。</p>
	<p>依土地法第176條，土地增值稅除土地移轉時課徵外，另一部分有關定期增值稅之規定並未執行。如參考該條文規定，如果土地被規劃後過一段時間產生增值，是否可適用前開定期增值稅相關規定。而定期增值稅未課徵的原因是考量沒有移轉而課稅會有相關疑慮，但韓國有類似之規定，所以在議題討論上要評估行政可行及政治可行等面向。</p>	<p>感謝指教，評估行政可行及政治可行等面向已經補充於頁 104-105、123-124。</p>
	<p>本案如要探討如何執行，應思考相關課題，包括因應政策演變，應重新定義回饋的義務及規劃利得為何；另受益者付費，應論述是因何受益、受益如何估算、受益者及義務負擔者為何，包括課徵時機、標準等，經過研析是否要另訂一套類似影響費、國土保育費的課徵辦法。此外，受益者付費與國土</p>	<p>感謝指教，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。按「城鄉發展地區第 2-3 類」是因應居住或工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，同樣會使得為該等適度擴大之範</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>計畫法第 28 條影響費、國土保育費的關係為何，是否影響經濟發展、開發意願，背後衍生的政治效益以及行政可行性，還有稅務上面的相關修法問題都必須討論。</p>	<p>圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。</p>
	<p>受益者付費之法源依據、規劃利得課徵的時機為何，必須評估行政執行可行性。另外規劃利得與土地增值稅可否扣抵，扣抵的機制、時機、利息計算等等，又會衍伸全新的機制，且過去如工程收益費、都市建設捐等都因政治考量未能收取，未來是否得以執行應予考量。</p>	<p>感謝指教，本研究建議限縮在使用許可案件，因此當申請人於符合國土功能分區及其分類之使用原則下，從原本較為低度使用之分區或分類轉變為較為高度使用之城鄉發展地區第 2-3 類，並且從事一定規模以上或性質特殊之土地使用者，該等案件之使用項目與使用強度應得以認定。準此，使用項目與強度產生利得之認定準則有二：一、土地經直轄市、縣市國土計畫劃入或變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」。二、依國土計畫法完成使用許可申請之程序。至於其他規範重點可詳頁 116-117。</p>
	<p>本案應先定義開發利得之含意及回饋的範疇，並應清楚論述如何產生利得、何者受益、利得如何估算、課徵時機等等；另外以恆平的觀點受損的時候應如何處理，損失是否應補償，需要一併考量；同時也應考量可能衍生的政策外部性，例如市地重劃、區段徵收、農村土地重劃等是否也應比照回</p>	<p>感謝指教，以城鄉發展地區第 2-3 類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>饋開發利得或補償開發損失，以及與現行稅制間之衝擊，都應詳細研究。</p>	<p>定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用，故應有一定之接受度。課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。若以城鄉發展地區第 2-3 類範圍之使用許可作為課徵基礎，則可以聚焦於使用許可申請前後之地價差額，而非逕以變更分區分類為變更差價之計算基礎，其地價上漲程度應不致於過高，對於申請人而言，負擔相對較輕。</p>
	<p>先前營建署就國土計畫法第 32 條解釋如果規劃造成土地所有權人降限的部分是不予補償。但本案研究係要求土地使用規劃強度提升時要收取規劃利得，有關因政府作為造成規劃利得而要求回饋，目前國外沒有類似的作法，包含英國的規劃利得後來也改為規劃義務，是私人申請開發時繳納，所以本案推動的理由及論述需要再行思考。</p>	<p>感謝指教，關於土地增值之自然增值、人為增值以及規劃增值部分，自然增值已經補充於頁 64-71。人為增值例如申請使用許可，已經補充於 100-103。規劃增值要回饋利得，則以農業用地劃入城鄉發展地區進行更高強度之土地使用為主。惟該城鄉 2-3 類有另一個特性，亦即原本農業用地之土地已經違法開發為建築使用，因此對於該等違法使用之農業用地，基於地方發展之需要而劃入城鄉 2-3 類者，建議應課以回饋，以合於社會公平。故此部份無規劃損失應對應思考是否補償的問題。</p>
張教授梅	國內許多政策推動其實是政治	感謝指教，本案的定性是

專家學者	意見內容	意見回應
英	<p>性以及稅制之間的問題，應先討論本案議題的定性，如果討論國土計畫使用規劃及開發利得義務的定性，如果定位在規費，就暫與稅制無關，惟必須思考規費的收取及使用。</p>	<p>特別公課，詳頁 92-93。</p>
	<p>至於定性的內容，第一個應討論使用規劃跟開發利得義務的發動權由何者主導，如以土地使用分區變更為例，需要變更的土地之間或夾雜無意願變更的土地，而需要變更的所有權人要代為繳納規劃利得，產生私有地主間平衡的問題；如由政府發動土地規劃，所做的土地使用分區之變動，過程並非全部產生利益，也有可能是非利益。所以開發或規劃利得是站在什麼時點、角度去判斷，在定性裡面要先切分，主動權為民間發動跟政府發動是否不同、參與與否是否不同，另外在某個時點判定有受益，可是其他時點有不利益時要怎麼處理，需要在定性內詳細論述。</p>	<p>感謝指教，由前述之說明觀察，國土計畫法使用規劃及開發利得相關義務負擔相似於「(三)其他義務之負擔」的類型，且屬於「3.維護社會公平原則」，亦即土地開發者在土地由低強度使用變更為較高強度使用時，獲取超過正常利潤之不勞利得，在目前因無法以課稅方式，完全收歸公有，故宜由開發者捐獻相當金額，以維護社會公平。準此，國土計畫法使用規劃及開發利得相關義務負擔似乎可以界定為「受益者付費」之概念，因此其課徵之基礎應該是其「超額利潤」之一部分，該等超過正常利潤之不勞利得，應繳交一部分與政府。</p>
	<p>從平均地權的角度切入，我國憲法帶有社會主義色彩，但實際政策跟制度是走向資本主義，所以或是於國土計畫法處理利益回饋或開發義務，或是變更、擴大非都市土地使用管制開發義務相關規定，或是要重新制定行政部門的作業規定或較高位階的法律，牽涉到我們如何定性本案相關議題。我的見解是從立法程度來做會有</p>	<p>感謝指教，以城鄉發展地區第 2-3 類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一一定之公平性；對於土地權</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>困難，如果從行政角度來做，把原本非都市土地使用變更相關的義務負擔或義務回饋來做一些相容性或擴充的規定，或許較為容易。</p>	<p>利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用，故應有一定之接受度。課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。</p>
	<p>議題提到立論基礎的分類方法跟國土計畫法的規範目的有無不同，我認為二者其實是有一些衝突的，因為國土計畫法新增國土保育費，就是希望在既有制度底下，不要太強調開發利得，所以是否將非都市土地使用變更的規定作個轉折，代表沒有特別去談國土計畫法底下的開發利得，只是就現行規範去做一些改變。</p>	<p>感謝指教，本研究經由上述法條內容與立法目的而觀察，國土保育費與增值利益回饋之「土地開發或變更使用導致地價上漲，此地價上漲利益應該收歸國有」精神不符，但似乎也不屬於「應避免公共設施不足或擁擠」之影響費，國土保育費是避免外部成本由全民負擔，因此以特別公課手段，將外部成本內部化，以達公平之目的。</p>
何教授天河	<p>因為規劃所產生的利得是顯而易見，但利益回饋是不是影響費或者規費，我贊成張梅英老師的說法，應該不是規費，確實是因為規劃產生的利得，如果我們都同意這樣的定向跟論述，有關收取費用的性質跟利益回饋的性質，是用稅制的形式或規費的形式還是其他例如土地的形式，從這些定位來進行討論。</p>	<p>感謝指教，本案的定性是特別公課，詳頁 92-93。</p>
	<p>現在國土功能分區劃設一定會產生利得跟損失，但今天的題目比較針對開發利得的義務，如果只針對利得，那損失的部分怎麼處理，例如在國土保育費裡面或者是其他的處理方</p>	<p>感謝指教，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。違法使用之農業用</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>式，我的想法是利得要繳交回饋、損失要補償，然後在這兩個之間做平衡。</p>	<p>地，基於地方發展之需要而劃入城鄉 2-3 類者，建議應課以回饋，以合於社會公平。故此部份無規劃損失應對應思考是否補償的問題。</p>
	<p>對於開發利得的處理，首先需先釐清在目前的國土功能分區分類下如何產生開發利得，然後討論可能的利得內容比較容易。例如，在都市計畫農業區可能劃入城鄉發展地區第 1 類，作為都市發展用地的儲備，可是如果劃入農業發展地區第 5 類就會產生差別；抑或是非都市土地農業區，在功能分區劃設時劃入城鄉發展地區，這種分類的轉換就會產生問題，在研究這個議題如果能夠有案例來說明國土規劃或土地使用計畫分區分類的改變，造成規劃產生的提升及利得，來作為本案研究議題的核心。</p>	<p>感謝指教，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。按「城鄉發展地區第 2-3 類」是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，同樣會使得為該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價亦勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。</p>
	<p>如果參考都市計畫法第 27 條之 1 的精神，我們應該討論回饋取得的方式。例如土地增值稅是在移轉的時候，以當年度公告現值課徵，課稅的時點與都市計畫發布實施的時間點不同，所以有關規劃利得與稅制在立論及收取得時間點就有基本上的不同。剛才賴教授提到人為增值部分，因為獲得的增值利益會有營業稅等稅制去課取他投資利得，這也是推動社會經濟發展的必要誘因，所以那部分不算回饋。</p>	<p>感謝指教，有關增值利益回饋之規定，係以都市計畫法第 27 條之 1 為依據。其條文內容如下：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地</p>

專家學者	意見內容	意見回應
		<p>直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」本條之立法理由，在於落實使用者負擔、受益者付費之公平原則，因為都市計畫之變更往往存有巨大利益，若不要求土地所有權人回饋部分利益，恐怕造成不勞而獲、坐享土地增值利益之不公平、不合理現象。</p>
	<p>我的建議是如果因為國土功能分區分類發生改變的時候，應該要有一個明確的機制產生回饋，且回饋的方式我建議以土地為主，不要以金錢為主，土地由政府取得後可以視時機來處理，並且成為公部門的資本，這個資本將來要如何運用會有許多彈性及適當的機制，所以我認為以土地回饋較其他方式妥適。</p>	<p>感謝指教，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵</p>
	<p>民國 111 年國土功能分區圖公告後，區域計畫就停止適用，除了原本分區、用地轉換到國土功能分區，現行許多區域計畫法授權規範如開發影響費等回饋機制，如也一併停止適用會產生空窗期，我的看法是此時提供修正國土計畫法的契機，讓外界了解必須在國土計畫法補充使用者付費、外部成本內部化等相關概念，然後再加上回饋的部分，這樣在系統</p>	<p>感謝指教，關於修正國土計畫法的契機之建議，本研究將另外建議委託機關，以周延系統跟法源之完整性。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>跟法源上會比較完整。</p> <p>我建議把回饋定義清楚，因為規劃產生分區變更之回饋，可是實際上開發業者去投資的過程是設計開發的回饋，雖然名稱都叫回饋可是兩者性質不同，是否將簡報上所論述的屬性再作釐清，後面在研究時比較容易。</p>	<p>感謝指教，本研究建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。故課徵理論基礎建議是以「變更增值利益」作為規劃利得之課徵基礎。詳頁102-103。</p>
	<p>假設未來國土計畫及國土功能分區分類變更，在變更時是否產生相關義務負擔，我覺得這部分要形成共識。假設能夠形成共識，業務單位未來在國土計畫法修法就有論述基礎，可以透過研討會或是與財稅單位共同討論確認，後續再藉由修法補上，非都市土地使用變更跟義務負擔的缺口。</p>	<p>感謝指教，針對國土規劃利得之合理性，本研究建議應以不同的國土計畫規劃利得模式進行分析與探究：模式一：國土功能分區-未來發展地區劃設之規劃利得；模式二：功能分區分類變更為「城鄉發展地區第2-3類」之規劃利得；模式三：使用許可之規劃利得；四、模式四：建立在劃入或變更為城鄉發展地區第2-3類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。</p>
財政部賦稅署	<p>目前土地增值稅係以公告現值課徵，但因現行公告現值係定期調整，且調幅主要係反映長期趨勢，所以有關土地透過規劃完成後，從農地變建地的加值增額，無法短期內由土地公告現值完全反映出來，也是在</p>	<p>感謝指教，本研究建議，本案之回饋金收取計算之方式為：直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第2-3類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	實務上很大的問題。	回饋金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積百分之三十為計算基準。頁 117 以下。
	土地增值稅目前最高稅率為 40%，不管是有回饋機制的土地開發或一般已經發展的土地都相同，但社會上對於享有開發利得的土地所有權人認為似乎有更多利得存在，所以才會有回饋機制的產生，而稅是用在一般性的通案規定，兩者是有區別。	感謝指教，本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，而屬於增值利益回饋之情形為：第一，開發申請人在土地使用管制下申請土地使用變更或進行開發，政府為了減輕財務負擔，透過協議之方式，指導開發者回饋部分金額、土地、公共設施等。第二、若是由政府所主導之土地開發或變更行為，使當地公共設施更為完善，導致該設施周遭土地所有權人財產增值，政府應要求土地所有權人回饋其增加之價值。詳可參頁 107-108。
	回饋機制亦建議可採回饋土地方式，對於政府未來要運用興建公共設施或者作為財源挹注，都是相對較好的方式。	感謝指教，已採納方式，增訂第二項：「申請人以等值之使用許可範圍內可建築土地抵充回饋金。前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。」。第三項：「申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內

專家學者	意見內容	意見回應
		<p>可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。」詳參頁116-118。</p>
	<p>後續討論如涉及稅制或地價評定、區段徵收等等課題，建議可邀本部國庫署、內政部地政司或地方政府之財政、地政單位共同討論。</p>	<p>感謝指教，日後相關會議將邀請相關單位參與。</p>
<p>內政部營建署林組長秉勳</p>	<p>相關政策、機制實施時要考慮市場的狀況以及政策本身想達到的目的。針對本案未來研究成果，如果確定要執行，會再考慮課徵的時機及對象是否合宜。</p>	<p>感謝指教，針對本案未來研究成果，其可行性之分析可參頁98-105。</p>
	<p>因為本案題目探討使用規劃及開發利得，建議從88年本部的研究繼續往下延伸。過去非都市土地僅有開發許可審議，缺乏計畫指導，但全國國土計畫公告後已有上位計畫指導，且國土功能分區分類的定性已經確定，未來針對城鄉發展地區增加因為開發產生出來的利得回饋是可以考慮，但要確認制度、額度是否合理，比較容易為外界接受。</p>	<p>感謝指教，本案已經依建議方向，從88年本部的研究繼續往下延伸。詳參頁94-96。</p>
	<p>最近有關利得的平衡，部分縣市透過調高地價稅來處理，所以土地稅制當然有一定機制可以操作，只是在現行</p>	<p>感謝指教，本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	政治環境下是否可以合理的進行調整，如果現行的土地稅制無法作到利得平衡，超額利得回饋的部分是否能透過本案研究，有機會在現行制度下作補強，包括必要性、收取對象，收取方式等等。	之土地自然增值，故應與土地稅之性質有差異，而屬於增值利益回饋之情形為。故本研究是透過增值利益回饋之方向討論。詳可參頁 107-108。
	國土計畫法全面實施後，都市計畫仍舊依都市計畫法及相關規定進行管制，原有都市計畫回饋的機制也持續執行，但是在議題的討論上是否要排除都市計畫區可以再考量，或許委辦團隊也可以協助檢視現行都市計畫變更回饋的合理性並提出建議。	感謝指教，已經就都市計畫法之相關內容分析，詳參頁 104-105。
	都市計畫以外的地區如果要收取規劃利得，透過直轄市、縣(市)國土計畫來劃設或變更為城鄉發展地區，因規劃產生的利得是否有機制來處理回饋，另外與土地稅制之關聯、收取時機、收取對象等等，希望透過本案可以協助釐清。	感謝指教，本案建議就城鄉發展地區第 2-3 類土地，欲申請使用許可者，應繳納規劃利得之相關費用。其與土地稅之概念並不相同，可參頁 63-71。至於收取時機、收取對象部分，可參頁 106-110。
	現行開發許可制未來在國土計畫會轉換成使用許可，如果是已核定或審議中的案件，過渡時期針對開發影響費或未來的國土保育費如何在機制上銜接轉換，甚至目前本案所討論的規劃利得是否有空間併同處理，可以在後續研究納入考量。	感謝指教，本研究建議可以採取模式四，由於城鄉發展地區第 2-3 類的土地使用係依都市計畫法完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法完成使用許可程序後之範圍，於下次通盤檢討時應調整為適當國土功能分區及其分類；國土功能分區尚未配合調整前，仍分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制。 另外，依全國國土計畫之規定，城鄉發展地區第 2-3

專家學者	意見內容	意見回應
		<p>類之開發方式有二：第一，新訂或擴大都市計畫；第二，使用許可。而新訂或擴大都市計畫部分，依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第2條第一項第四款規定，「農業用地於劃定或變更為非農業使用，屬下列情形之一者，應依本辦法繳交回饋金：… 四、非都市土地農業用地辦理新訂或擴大都市計畫使用。」故新訂或擴大都市計畫已經透過農地變更回饋金之規範受取規劃利得之回饋金。故本模式僅針對「使用許可」部分課徵回饋金。</p>
	<p>有關本次座談會討論的相關議題，包括規劃利得的立論的基礎，超額利潤可否反應在稅制內，執行面的可行性等等，都需要將脈絡再予釐清，所以第一回合請委辦團隊將意見綜整，以此為基礎整理較完整的論述後，再請教大家。</p>	<p>感謝指教，已將規劃利得的立論的基礎，超額利潤可否反應在稅制內，執行面的可行性進行分析，請參頁 95-105。</p>

二、第二次專家學者意見

專家學者	意見內容	意見回應
謝教授哲勝	<p>(一)有關規劃利得回饋的議題應該從憲法來看，土地所有權是否為人民的基本權利，如果是那依憲法第 15 條規定財產權應予保障，所以財產權之限制必須符合憲法 23 條；而規劃利得之回饋就是一種稅課也是對人民財產權的負擔，當然也必須從憲法第 23 條去考量；土地本來是人民的基本權利，在沒有計畫及建築管理之前並無相關限制，現今透過使用分區或國土功能分區之後對土地增加了使用限制，相關措施亦應符合憲法第 23 條之精神。</p>	<p>感謝指教，本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，而屬於增值利益回饋之情形為：第一，開發申請人在土地使用管制下申請土地使用變更或進行開發，政府為了減輕財務負擔，透過協議之方式，指導開發者回饋部分金額、土地、公共設施等。第二、若是由政府所主導之土地開發或變更行為，使當地公共設施更為完善，導致該設施周遭土地所有權人財產增值，政府應要求土地所有權人回饋其增加之價值。詳可參頁 107-108。</p>
	<p>國外的概念應該是現有稅制裡強調公共設施或開發影響，而規劃利得的概念是否應該回到既有的稅制來處理，以目前所研擬的四個模式，是否都會反映到地價而使地價稅增加；而在已有所得稅等相關稅制、開發影響費，公共設施負擔或是造成環境汙染提供的費用等情形下，推動規劃利得負擔是否有重複課稅的問題，而規劃利得若有增額利潤之實現，現行稅制是否沒有課徵到，也是需要先行釐清的課題。</p>	<p>感謝指教，綜合上述的模式，各有其利弊，因此，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產</p>

專家學者	意見內容	意見回應
		<p>生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。該課徵之理論基建議以「變更增值利益」作為規劃利得課徵基礎，屬於特別公課之性質。因此與所得稅等相關稅制、開發影響費，公共設施負擔或是造成環境汙染提供的費用並無競合。至於地價稅部分，由於憲法第 143 條第 1 項後段所給予之定位，乃至於課徵對象與目的相對模糊，解釋空間頗大。尤其與土地增值稅關係為何？係僅針對所謂素地的過去價值從輕課稅，抑或涵蓋土地因社會共同努力所增加的未來價值，亦須承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅？凡此，似乎透過解釋論操作亦可解決，但也因此使得各方論戰不休，頻頻考證國父遺教，至今各說各話。惟如同前述，本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，故縱然地價稅採認需承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅之見解，對於增值利益回饋部分，應不受影響。</p>
	<p>針對社會公平的論述，社會公平也是一個課稅的理由，但現</p>	<p>感謝指教，按「城鄉發展地區第 2-3 類」是因應居</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>行的稅制是否無法實現社會公平，在目前所得稅跟地價稅都採累進稅率的情況下，是否還需要額外再增加不同類別的稅課；如以都市計畫法第 27 條之 1 為例，並無法突顯超額利潤特別課稅的意涵，請研究單位再確認國外案例課徵規劃利得之基礎及理由，如果確定要推動相關制度，必須要再有具體論述。</p>	<p>住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，同樣會使得為該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。但是全面課徵「城鄉發展地區第 2-3 類」所有之土地亦有疑慮。由於城鄉發展地區第 2-3 類的土地使用係依都市計畫法完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法完成使用許可程序後之範圍，於下次通盤檢討時應調整為適當國土功能分區及其分類；國土功能分區尚未配合調整前，仍分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制。因此建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。詳 107-110。</p>
	<p>另外各縣市發展情形不一，開</p>	<p>感謝指教，研究建議可以</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>發所造成公共設施的增加或汙染，是否可透過現行稅制形成衡平，如果是，則中央是否適宜對地方權限做太多的限制，許多採聯邦制的國家中央政府都不會對地方制定太多規範。我們有時都從臺北來看問題，覺得開發一定會產生超額利潤，但在現行稅制的規範下，是否一定會有所謂的規劃利得，而如果課徵規劃利得回饋會不會影響到地方或經濟發展，需再予衡量。</p> <p>在目前有所得稅、地價稅以及開發影響費的情形下，如果還要課徵規劃利得是否合理，國外在類似情形下是否也有類似的稅課，研究單位要再予釐清。另外政府在符合憲法第 23 條以及正當性、必要性原則之下，透過規劃給予土地開發使用限制，這個限制應符合比例原則，比例原則還包括稅賦不該過重，目前的房地合一稅相較其他國家，許多應扣除的成本都未扣除，如果再課徵開發利得，這樣是否合理。稅本身應該是國家財政有需要才課徵，而課徵的稅費用途為何，考量民眾觀感應有較專業合理的說詞。</p>	<p>採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵。因此該等情形與使用許可之公共設施、環境衝擊較無關連。</p> <p>且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。故課徵之基礎並不會影響地方或經濟發展。</p>
卓教授輝華	(一)憲法第 143 條提到我國土地屬於全體人民，且人民依法取得之土地所有權應受法律之保障與限制。都市計畫或國土計畫作為限制人民土地開發權利義務的規範，如何在所	感謝指教，國土計畫作為限制人民土地開發權利義務的規範，如何在所有權保障跟公平合理之土地使用限制之間取得均衡，故本研究建議採取第四模

專家學者	意見內容	意見回應
	有權保障跟公平合理之土地使用限制之間取得均衡，是本案研究的困難點。	式，以減少對土地所有權人之負擔。
	(二)目前我國的稅制是否合理，現行土地增值稅以公告現值來計算，但目前公告現值大約只有市價的 50%，在這樣的情形下，現有的稅制是否能夠合理收取開發超額利潤，也是值得探討的部分，所以一直以來政府才會設計許多開發使用捐、變更回饋等機制來補強。	感謝指教，現有的稅制似乎無法合理收取開發超額利潤，故本研究認為增值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，而屬於增值利益回饋之情形為。詳可參頁 107-108。
	(三)研究單位認為其所提出的模式四是推動規劃利得較為適當的模式，但未來以此模式辦理用地變更的規模多大，開發方式及可能之利得為何，應有清楚的界定，另外亦可將跨區之情形納入模式四考量。	感謝指教，關於納入城鄉 2-3 的輕形，需依直轄市縣市國土計畫實際劃設後，較能清楚掌握各地的總量。另外，開發方式本研究建議應以使用許可為主。
	(四)就未來執行層面考量，如以模式四研擬規劃利得回饋機制，應從哪一個時間點收取回饋。以航空城為例，從計畫完成到執行區段徵收，要用哪個時間點計算徵收費用，而劃設城鄉發展地區第 2 之 3 類也會有類似情況，因應人口減少的趨勢，臺灣目前不見得有這麼多城鄉發展用地的需求，劃設這麼多城鄉發展用地甚麼時候要開發尚不確定，所以新加坡在做土地徵收，徵收前或變更前就先確定地價，這才是真實變更前的土地價值。剛才提到土地公告現值距離市價的差異較大，現有的變更	感謝指教，本研究建議，本案之回饋金收取計算之方式為：直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積百分之三十為計算基準。另建議可以讓申請人以等值之使用許可範圍內可建築土地抵充回饋金。前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>回饋計算方式都以公告現值作為基礎，但公告現值一直都被詬病，研究單位是否也可就技術層面建議規劃利得回饋有別於公告現值的計算方式。</p>	<p>交額度計算之。</p>
<p>游助理教授政諭</p>	<p>(一)在討論規劃利得課題應聚焦在時間方面，臺灣所有重劃區的開發通常都會造成過度期待，如果在規劃的增額利潤未實現之前就先以其預期利潤課徵利得回饋，但地價或因預期開發效益及後續開發進程歷經暴漲暴跌的過程，先前所收取之規劃利得回饋要如何處理，應就規劃利得回饋收取的時間點進行研析。</p> <p>(二)另外針對規劃利得之設定，為何一被劃入城鄉發展地區就要被課徵一筆預期的規劃獲利？若獲利根本沒有實現，為何要被課取規劃利得，需再加以思考。</p>	<p>感謝指教，本研究建議，本案之回饋金收取計算之方式為：直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積百分之三十為計算基準。</p> <p>感謝指教，在國土計畫法之規範下，為使未來土地使用能符合土地資源特性，且落實計畫指導，後續土地使用管制方式將依據國土功能分區分類，研訂應經申請同意使用項目、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用等項目。亦即基於國土功能分區分類係依據土地資源條件劃設，於各國土功能分區分類之下，將對應不同的使用項目（容許使用），以引導土地朝正向使用。由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉</p>

專家學者	意見內容	意見回應
		<p>發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用強度高」，故有課徵「變更利得」之必要。</p>
	<p>規劃單位所研擬模式四，採一定比例來進行規劃利得課取，但這比例的設定會是各方爭論的重點，雖然規劃單位提到對申請人的負擔不會太重或太輕，但會牽涉公平正義以及會否影響地方政府或開發商開發權益，二者間的平衡也是需要考量。</p>	<p>感謝指教，位於「城鄉發展地區第 2-3 類」之開發模式有二，其一是新訂或擴大都市計畫，其二是使用許可。而新訂或擴大都市計畫之回饋金已經於農業用地變更為非農業使用之回饋金課徵，因此建議使用許可之回饋金課徵可以參考農業用地變更為非農業使用之回饋金課徵模式，減少同在 2-3 類回饋金之差異。</p>
黃教授耀輝	<p>(一)國土計畫法主要的概念係政府用有系統的國土規劃手段來地盡其利發揮最大的社會效益，或降低社會成本並使整體利益提升，如果是這種概念，政府透過國土規劃可能會產生資本化效果，例如規劃公</p>	<p>感謝指教，本研究亦認為，政府透過國土規劃可能會產生資本化效果，例如規劃公布時如使地主獲得利益，地價自然會透過市場機制反映。而目前的地價稅、房屋稅等亦無法</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>布時如使地主獲得利益，地價自然會透過市場機制反映，假設既有的地價稅、房屋稅等未能完整反映地價增加的幅度，透過國土計畫法對規劃跟開發產生的利得去收取回饋金的概念是合理的。</p>	<p>反映地價增加的幅度，因此有規劃利得收取回饋金之需要。</p>
	<p>(二)政府用公權力讓地主獲得利益，未來萬一因未開發造成地價下跌如何處理，地主在面對消極的政府的時候不能當作是絕對的利多，利得能夠實現才是真正考量的重點，所以我覺得收取費用是合理的，那跟現在既有的稅制會不會產生重複課稅的問題，我認為可以透過機制設計來解決。</p>	<p>感謝指教，由於是原本農業用地劃入城鄉第 2-3 類的情形，因此，該土地是農業使用變更為建築使用，其地價勢必因為性質的不同而有所調整。另外，本案另一個建議是申請人要提出「使用許可」之申請，故地主亦是積極的回應使用需求。故應與現在的稅制實屬二事。</p>
	<p>(三)會議簡報 P.3 提到現行制度對變更或容許使用，都有收開發影響費，另外都市計畫法第 27 條之 1 有規定變更回饋機制，惟非都市土地長期以來並未有回饋機制，未來有國土計畫法後原本非都市土地仍未有變更回饋機制，如果是這樣的話是否就將國土計畫法四種功能分區分類底下的非都市土地都建立回饋機制，在沒有國土計畫法之前已有現行回饋制度的部分就照既有機制進行，只針對非都土地去處理。</p>	<p>感謝指教，國土計畫法四種功能分區分類底下的非都市土地並非透過分類或使用地變更，即有規劃利得之情形，有時候是容許使用項目的調整，與使用強度並不一定可以化為等號。因此建議先從較具有爭議的城鄉 2-3 的部份辦理規劃利得。日後再檢討相關的機制，常試擴大辦理規劃利得的適用。</p>
	<p>(四)模式一只針對國土功能分區對應到前面非都市土地，不太清楚；模式二只針對城鄉發展地區第 2 類之 3 規劃的部</p>	<p>感謝指教，四種模式主要是盤整出目前國土法規範下的可能方式，故其範圍與適用方式確實不同。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>分；模式三針對使用許可，包括未來發展地區或城鄉發展地區或非都土地也一樣，只要申請許可就收；第四個模式只針對城鄉發展地區第 2 之 3 類申請許可的時候才課，這四個主體不在同一基礎上，因此不太能夠聚焦。</p>	
	<p>(五)有關會否重複課稅的問題，個人認為不會，因為現在既有的土地相關稅制，將來產生利得的時候，舊制房屋被課稅，土地方面被課徵土增稅，新制就是房地合一稅，這個部分除所得稅是中央，其他都是地方。</p>	<p>感謝指教，本研究亦認為，政府透過國土規劃可能產生資本化效果，例如規劃公布時如使地主獲得利益，地價自然會透過市場機制反映。而目前的地價稅、房屋稅等亦無法反映地價增加的幅度，因此有規劃利得收取回饋金之需要。</p>
	<p>(六)有關機制設計可以參考空汙基金以及台北水源特定區對限制補償的作法，所收取的費用必須要專款專用。</p>	<p>感謝指教，本研究會另外觀察空汙基金以及台北水源特定區對限制補償的作法，所收取的費用會納入國土永續基金。</p>
<p>國家發展委員會</p>	<p>以下幾點提醒，請規劃單位納入後續研究考量：</p> <p>(一)研究中對於國土規劃利得之必要性，於規範目的中提到「...針對國土計畫下因功能分區分類之變更或使用許可之申請，使得土地權利關係人獲得更多容許使用或高強度的使用行為，導致該土地地價上漲過劇，造成超額利得，應課徵規劃利得，以落實土地公平正義」。惟按照現行國土計畫法第 24 條已規定「使用許可不得變更國土功能分區、分</p>	<p>感謝指教，由於未來城鄉發展地區第 2-3 類之劃設或變更，主要是將原本農業用地，因為未來發展之需要，而劃入城鄉第 2-3 類的情形，因此，該土地是農業使用變更為建築使用，其地價勢必因為性質的不同而有所調整。另外，本案另一個建議是申請人要提出「使用許可」之申請，因此，劃入城鄉 2-3 類的土地仍是農業用地，需要申請使用許可之</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>類」，故未來申請使用許可需 在所屬國土功能分區分類的 規定框架下申請，不得逾越， 是以前開說明似乎與法規條 文有所矛盾，建議先予釐清。</p>	<p>後，才可以依城鄉 2-3 類 之容許使用。</p>
	<p>(二)依照立法院立法查詢系 統，國土計畫法第 28 條有關 「國土保育費」及「影響費」 之立法說明摘要如下：國土保 育費係為維護整體環境及公 共利益原則下，收取之國土保 育費屬特別公課；影響費為基 於成長付費概念下之特別公 課。未來相關特別公課之收取 仍依本法規定為準，或由國土 保育費收取後依性質分配予 上開基金，爰本法制定後，森 林法及農業發展條例等有關 法律規定將配合調整修正，以 避免重複收取。是以，有關模 式四建議在於城鄉發展分區 第 2-3 類申請「使用許可」部 分課徵回饋金，是否意謂依法 收取「影響費」外，同時另外 收取回饋金？是否納入影響費 內一併討論？</p>	<p>感謝指教，關模式四建議 在於城鄉發展分區第 2-3 類申請「使用許可」部分 課徵回饋金，故該等行為 是依法收取「影響費」、國 土保育費之外，同時另外 收取回饋金。但是於未來 城鄉發展地區第 2-3 類之 劃設或變更，是將原本農 業用地已經違規使用之情 形，因為未來發展之需 要，而劃入城鄉第 2-3 類 的情形，因此，應該支付 回饋金。該等回饋金與影 響費、國土保育費的性質 不同。故應無影響費所謂 的公共設施負擔的問題。</p>
	<p>有關城鄉發展區第 2-3 類，於 全國國土計畫中係有”暫時 分區”之概念，後續倘完成都 市計畫新訂擴大法定程序或 使用許可程序完成後，於下次 通盤檢討就會調整；倘未能順 利開發，於下次通盤檢討可能 變更為其他國土功能分區分 類。針對”暫時分區”如何課 徵規劃利得及其課徵時點，與 相關其他稅、費如何配搭，建</p>	<p>感謝指教，城鄉發展區第 2-3 類，於全國國土計畫中 係有”暫時分區”之概 念，後續倘完成都市計畫 新訂擴大法定程序或使用 許可程序完成後，於下次 通盤檢討就會調整；故本 案聚焦於使用許可之申請 時點，規劃利得繳交之期 限如下：一、申請使用許 可經主管機關許可後，應</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>議得以案例作流程分析，確保課徵可行性及合理性。</p>	<p>於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。二、以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。三、使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。</p>
<p>財政部賦稅署</p>	<p>(一)現行各稅制均有其課徵目的及客體，不論土地屬變更區外或區內均一體適用，本案所討論之回饋機制，似應指對變更區內土地課以一定義務以落實土地公平正義為目的。惟現行地價稅係按每一土地所有權人在每一直轄市或縣(市)轄區內之地價總額計徵，地價總額未超過土地所在地累進起點地價者，其稅率為10%，超過土地所在地累進起點地價者，則按累進稅率(15%-55%)課徵，即同一分區土地所有權人之地價稅負擔，會因其自身持有土地之情形而不同；房地合一所得稅則係依土地持有期間分別適用不同稅率，似均與回饋機制之課徵目的有別。</p> <p>(二)至邊教授所提現行農業用</p>	<p>感謝指教，本研究亦認為，政府透過國土規劃可能產生資本化效果，例如規劃公布時如使地主獲得利益，地價自然會透過市場機制反映。而目前的地價稅、房屋稅等亦無法反映地價增加的幅度，因此有規劃利得收取回饋金之需要。</p> <p>感謝指教，本研究認為增</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>地免徵地價稅乙節，應係指課徵田賦(目前停徵)之土地而言，依土地稅法規定，非都市土地中原則上以農牧用地、林業用地及養殖用地等 7 種用地為課徵田賦範圍，倘由上開 7 種用地變更編定為其他用地者，將從課徵田賦範圍變成地價稅。</p> <p>依研究團隊之報告，土地使用規劃及開發利得相關義務負擔，係以「開發者付費」或「受益者付費」為基礎，對開發者收取回饋金，惟地價稅及所得稅之納稅義務人均為土地所有權人，與回饋機制課予義務之對象是否相符，請一併卓參。</p>	<p>值利益回饋不屬於開發義務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，故縱然地價稅採認需承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅之見解，對於增值利益回饋部分，應不受影響。</p> <p>感謝指教，規劃利得相關義務負擔，本研究建議是以「開發者付費」為基礎，故是對開發者收取回饋金，此與地價稅及所得稅之納稅義務人均為土地所有權人，二者課徵對象亦不相同。</p>
<p>高雄市政府(書面意見)</p>	<p>(一)模式二：功能分區分類變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」之規劃利得</p> <p>依全國國土計畫規定「城鄉發展地區第 2-3 類」主要分為三種型態，一為「重大建設計畫必要範圍或城鄉發展需求地區」、二為「得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍」、三為「依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件之範圍適度擴大之地區」，前兩類在未實際依規劃內容進行新訂或擴大都市計畫或使用許可前，尚未對地主產生有超額利潤情形，然第三類「開發許可」及「使用許可」之案件多屬個別企業，且亦將</p>	<p>感謝指教，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。因此建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>實質連結開發行為，在劃設或變更分區同時，對地主亦產生土地或對企業價值提升之連結（如公司股價上漲），建議城鄉 2-3 的三種型態在分析上應個別探討。</p>	
	<p>(二)模式三：使用許可之規劃利得</p> <p>現行非都市土地申請開發許可之土地大多使用現有農牧用地，倘經區委會審議核准開發許可，其土地變更編定為可建築用地後，其土地均有增值。以本市燕巢區某紙器工業區開發案件為例，其 1/4 土地（面積約 2 公頃）位於都市計畫農業區，另約 3/4 土地（面積約 9 公頃）位於非都市土地特定專用區農牧用地，其都市計畫部分倘經核准變更為工業區，其負擔回饋部分須繳納代金約 4,800 萬元，另非都市土地部分，依產業創新條例規定計算回饋金約 1,600 萬。</p> <p>由上開案件為例，非都市土地變更之負擔回饋部分倘遠低於都市計畫變更，等同變相鼓勵開發單位尋找成本較低的非都市土地農牧用地申請開發，而無法符合應以農糧生產為首要，開發為例外之土地使用管制目的。爰建議後續在使用許可規劃利得，除應提高徵收國土保育費、使用許可影響費外，應再予檢討其合理負擔回饋的機制。</p>	<p>感謝指教，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。因此建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。</p>
	<p>(三)使用許可案件之回饋比例</p>	<p>感謝指教，由於本案是建</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>及方式授權由地方訂定的彈性</p> <p>都市計畫法第 27 條之 1 規定，「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地，可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所」，查目前都市計畫地區執行情形可由地方自訂全市性通則或個案予以訂定回饋比例。</p> <p>本市後續將規劃未登記工廠群聚地區劃設為城鄉發展地區第 2-3 類，以個案輔導方式逐步將全區變更為產業輔導園區，其回饋比例為利地區發展及廠商能力可及，將以本市產業發展特性或與廠商協商等方式訂定，因此建議未來國土計畫法應納入規劃利得相關法令，並參考都市計畫法回饋方式及比例，以落實使用者負擔，受益者付費之精神。</p>	<p>立在使用許可的基礎上，因此建議該條文可以放在國土計畫法的第 28-1 條。相關條文建議如下：</p> <p>第一項：「直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積之一定比率計算之。」</p> <p>第二項：「申請人以等值之使用許可範圍內可建築土地抵充回饋金。前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。」</p> <p>第三項：「申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期</p>

專家學者	意見內容	意見回應
		限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。」 第四項：「前三項有關回饋金或之繳交、撥交、可建築土地抵充方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。」
內政部營建署綜合計畫組林副組長世民	<p>(一)非都市土地之開發影響費，到現在國土計畫法使用許可之國土保育費、影響費的收取，當初開發影響費機制設計時包含審查費。現行的制度分工營建署是負責分區變更，地政司是負責用地變更以及容許使用項目。</p> <p>(二)國土計畫法 23 條規範未來國土功能分區分類下之使用地類別編定、規模、應經申請同意的使用項目等將由本部訂定國土計畫土地使用管制規則規範。目前規劃的方向係依各國土功能分區分類訂定應經申請同意、免經申請同意容許使用項目後，再依據容許使用項目類型編定適當使用地。但針對使用許可部分，在之前相關機制研究時並無用地變更之論述。</p> <p>(三)未來國土功能分區分類下容許使用項目之間的落差會相當大，所以在跟研究單位討論時，同一國土功能分區分類下容許使用項目的變動，依其規模及強度會有應經申請同意使用、使用許可等樣態，是</p>	<p>感謝指教，非都市土地之開發影響費，到現在國土計畫法使用許可之國土保育費、影響費的收取以有更清楚的收費機制。</p> <p>感謝指教，由於土地劃入城鄉 2-3 類之後，經過使用許可之申請後，可能產生規劃利得的超額利潤，故建議於申請使用許可後，辦理用地變更時課徵之。</p> <p>感謝指教，同一國土功能分區分類下容許使用項目的變動，依其規模及強度會有應經申請同意使用、使用許可等樣態，確實有可能產生開發利得。因此本研究提出四種模式來分析所有可能的態樣。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>(四)在前次座談會專家學者提到開發利得存量、流量的概念，故有無可能在時點上有分期收取的空間，以降低衝擊。此外針對等會否有開發利得情形，請研究單位應再據以論述並回應說明。</p>	<p>感謝指教，建議收費方式，是申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。另外關於未來國土功能分區分類下容許使用項目、規模及變更機制，本研究提出四種模式來分析所有可能的態樣。</p>
<p>內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳</p>	<p>(一)如果課徵規劃利得會跟財產權的保障產生重複課稅的問題，應該要回歸到現行稅制，其後的論述又反而支持規劃利得要課徵是合理的，請受託單位應再協助釐清論述。另外針對邊老師提出分區傾向由稅制去處理，使用許可申請透過規劃利得來補充，此論述方向似可作為與現行稅制區隔之基礎，惟仍請受託單位再予研析並做明確界定。</p> <p>(二)針對本案將規劃利得定性為特別公課，如果此定性已有</p>	<p>感謝指教，關於變更分區後，基本上其地價即有調整之情形，故可由稅制去處理；而使用許可申請透過規劃利得來補充，此論述方向似可作為與現行稅制區隔之基礎。</p> <p>感謝指教，於國土法下的影響費、國土保育費亦界</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	共識，針對不同的特別公課間有無重複之處，請受託單位再協助釐清。	定為特別公課，惟各個課徵之目的與依據並不相同，故應無重複課徵之情形。可詳參頁 110-115。
	(三)就課稅的必要性合理性，到底課徵的範疇是在非都市土地還是都市土地也需要，制度設計上仍以非都市土地為主，都市計畫則依既有的回饋機制續行推動。另外針對不同國土功能分區是否均要研究規劃利得，例如國土保育地區在規劃及制度轉換上相對價值變動程度不大，就不適合做規劃利得的制度設計。	感謝指教，本研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。因此建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。
	(四)如果以模式四在城鄉發展地區第 2 類之 3 的使用許可申請案，因該國土功能分區分類係作為未來發展區位，在未依規定完成開發前還是以農業發展地區第 2 類的管制原則進行管制，農業使用跟未來的城鄉發展使用中間的落差，如果不是地價稅、增值稅、所得稅現行的稅制可以完全吸納的，需要透過回饋來均衡規劃利得，而且稅制與規劃利得間有無重複，此部分應再補充論述。	感謝指教，本研究亦認為，政府透過國土規劃可能產生資本化效果，例如規劃公布時如使地主獲得利益，地價自然會透過市場機制反映。而目前的地價稅、房屋稅等亦無法反映地價增加的幅度，因此有規劃利得收取回饋金之需要。詳可參頁 106-110。
	(五)有關社會公平的問題，地價稅、所得稅有累進稅率，是	感謝指教，本研究認為增值利益回饋不屬於開發義

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>否一定要用規劃利得來平衡社會公平；另外城鄉發展地區第2類之3不見得只有負面效益，還有對發展的期待，是否全部都要變成收取費用來平衡；而劃入城鄉發展地區對於土地所有權人是否一定產生利得，如同前面專家學者提到，例如被劃入城鄉發展地區後預期地價上漲，但原本屬農業用地無須繳納地價稅，劃入城鄉發展地區後馬上就會遇到地價稅調漲的問題，那隨即課徵規劃利得是否合理。針對課徵的時機以及相關案例的模擬，另外包括所有權人權益維護等面向，請委辦單位再予研析。</p>	<p>務負擔，亦不屬於憲法所明訂應以土地增值稅回收之土地自然增值，故縱然地價稅採認需承擔漲價歸公、稅去地租(主)的任務，從重累進課稅之見解，對於增值利益回饋部分，應不受影響。</p> <p>另外，原本屬農業用地無須繳納地價稅，惟當該土地是做非農業使用的話，還是會課徵地價稅。</p>

三、第三次專家學者意見

專家學者	意見內容	意見回應
曾教授巨威	(一)依照研究團隊原本提供的資料是四個模式，現在選定模式四，也就是劃設為城鄉發展地區第2類之3土地，在申請使用許可時候再進行課徵，因為已確定是這個模式，想確認在這個模式下是否屬於農業用地變更回饋金的擴大。	感謝指教，針對農業用地變更部分，確實與規劃利得的機制重疊與競合。故建議在課徵國土法的規劃利得時，應免繳農業用地變更回饋金。故屬於農變回饋金的取代。
	(二)因為部分區域有特殊法律的適用，例如產創條例，在處理開發利得之問題上是否可以透過本研究提出之模式，來達到某種程度的適用範圍擴大及彙整，在體系上變成更完整。	感謝指教，關於產業創新條例第三十四條規定，公營事業或興辦產業人申請設置之產業園區若位於城鄉發展地區第二之三類時，建議應依國土計畫法繳交回饋金。故建議該條文可以修正，不用另外繳納前述產業園區於土地使用分區變更回饋金之內容。另外，產業創新條例第六十五條規定，該規定因擴展計畫而變更相關用地編定，若位於城鄉發展地區第二之三類時，建議應依國土計畫法繳交回饋金。故建議該條文可以修正，不用另外繳納前述回饋金之內容。詳參頁120-122。
	(三)本案是否先預設了規劃或開發一定是建立在利得基準之下才考慮，從學理上來看，土地使用管制或變更因為觀察的角度很多，是否直接就從利得的角度去看這個問題，還是說這個議題主辦單位在委託的時候就是設定從利得的	感謝指教，本案之初始，即是以國土計畫法國土計畫法土地之使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究。

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>角度進去，看起來題目已經被鎖定，所以是否也侷限只能往這個方式去做規劃。</p>	
	<p>(四)因為題目係說明土地使用的規劃跟開發利益延伸出來的問題，現行狀況之下其實已經有很多類似的收費或收稅的負擔，所以我建議未來報告書在做進一步結論之前，可否先以簡單扼要的系統將目前加在民眾身上各式的稅或費予以整理，就現行體制下所承受的負擔要能清楚了解，這樣民眾才能知道這些負擔加上之後是加到哪裡，理由是否洽當，會增加多少額外負擔，才能做整體考量並且說服民眾。</p>	<p>感謝指教，本案係以國土計畫法為規劃基礎，其與土地稅仍有其不同，故就國土法的各種收取特別公課的部份，本研究以整理列表：國土保育費、使用許可影響費與規劃利得之比較分析，請參頁 93。</p>
	<p>(五)建議在做體系調整的時候，不要僅侷限於回饋金，也不要僅限於費，而是就增加民眾對這個目的之下的所有負擔，做個彙整包括稅跟費，我覺得現在都叫回饋金，但回饋金給大家的想法其實是有點模糊，但就法律的名詞而言不是稅就是費，費有使用費，在規費法當中有明確規定，所以不知道所謂回饋金的概念或者是所謂的開發衝擊費，其實都應該在規費法的規範之下所形成的各種費，也因為這樣所以我覺得做彙整的時候，建議把所有的稅跟相關的費放進去一起研究，把基於同樣目的所收取不同的稅或費、收取的方式以及基準都列表出</p>	<p>感謝指教，課稅、規費、特別公課等有其本質上的不同，以整理相關的比較，請參頁 96-98。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>來，各種稅費收取背後的原因理由也說明清楚，而這些稅或費徵收的法令依據也說明清楚。</p>	
	<p>(六)個人對於標題所定「利得」之意義尚有疑慮，因應土地使用規劃或開發的概念去收民眾的錢，其中要去思考為什麼要用稅跟費兩種不同方式來收取，一定有其原因，通常開發衝擊、開發受益、開發成本等甚至可以放到開發成長的角度，所以不管從成長或實際受益或是成本或衝擊所造成，如果是基於這樣的理論可以跟利得無關，不一定要反映在利得概念反映收費的標準，但今天如果談到用利得就會把自己限縮住，變成只能用利得，如果是這樣的話我會懷疑回饋金用利得的角度來收取到底適不適合，會不會有很大疑慮，從稅和費的角度來看，稅收後就進去國庫，費收取後是各單位用，這是費跟稅收取的很大差異，某種程度上今天用利得的角度但轉成回饋金，收取的單位要如何使用，但就使用權的角度來看這就有很大的差別，所以也因為這樣，如果是因為用回饋金的名義，以利得為基礎去收取，我覺得其背後的困難度相對在現實狀況下會比較高。</p>	<p>感謝指教，研究建議可以採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵。因此該等情形與使用許可之公共設施、環境衝擊較無關連。 且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。故課徵之基礎並不會影響地方或經濟發展。</p>
	<p>(七)也因為題目已經被限定是利得，第一個問題是 30%；第二個是扣稅方面。現在也有農</p>	<p>感謝指教，關於 30%部分，是參考值的說明，主要是參考農變回饋金的規範，</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>業轉成非農業，現在 30% 是依照農發條例，現在可以解除嗎？只要可以解除，就變成所有現行狀況可能就要再多處理。第一希望可以有一個較系統性的整理，第二就是確認利得，以利得來當成是徵收理由，我認為會造成未來的說明的困難。</p>	<p>減少新訂/擴大都市計畫與使用許可的費用落差。本案建議方式是，直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。故屬於一種「一定比率」的概念。</p>
<p>林副教授 秋綿</p>	<p>(一)簡報第 5 頁裡面設計理念，用許可前後的地價差額，那因為是許可前後地價應該不會變這麼快，不會造成開發者很大的負擔，可是後來建議的課徵模式卻是用獲准許可當期的地價，讓我覺得是許可後，好像跟簡報第 5 頁講的前後理念有落差，許可後用 30%，這個好像已經設定了許可前後的差價是 30%。</p> <p>(二)不確定非都市土地的回饋是如何計算，但是在都市計畫如果是使用分區的變更，那通常會有連帶的要繳交 30% 公設、7% 的可建地，以過去的經</p>	<p>感謝指教，本案建議是：「直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。」故並非變更前後差異的處理。</p> <p>感謝指教，都市計畫第 27-1 條的回饋概念，其立法目的與課徵基礎較為多元。農變回饋金於立法目的上即載明是變更利益之</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>驗大約是 37% 的數額。那本研究提出的 30% 可能是參考農變回饋金，農變回饋金一開始也說明是一個補償機制，是從農變非農，因為非農了所以要補償農地的補償金，跟變更的利得回饋我覺得不太一樣，參考 30% 是怎麼來的我也不是很清楚，像產業園區的 5% 是管理的概念，因為回到管理基金，也不是回饋利得，在都市計畫區依產業創新條例開闢的話要繳 5%，然後另外從原都計的農業區變更成產業園區的話，其變更回饋一樣要繳，會不會有重複性？</p>	<p>回饋，故與國土法的規劃立得有相似性。另外，產創條例部分條文亦有重疊，故建議可以修訂相關條文。</p>
	<p>(三) 現在課徵的感覺上是用地的面積，但以前在都市計畫有碰過變更主體是縣市政府不用繳回饋，但國有土地仍要繳回饋，如果假設是公有的非都市土地，那這個回饋金需不需要繳？另外地政機關多次強調土地公告現值就是只有移轉現值之參考，沒有供其他使用，本案研究又直接用公告現值做為計算基礎，可能要再考量。</p>	<p>感謝指教，本案建議的模式四，只要是合於城鄉 2-3 類以及使用許可申請案件等條件，即應繳納回饋金。不分公有或是私有之土地。另外，土地公告現值是用來作為增值利益之地價確認基準，並且計算方便，故建議以此作為計算機準。</p>
	<p>(四) 要如何界定地價的上漲是單純變更造成，因為現在是設定在申請使用許可的情況，不是在劃分城鄉發展地區的前後，所以為什麼會說用的是許可的前後的話對未來要開發者對他的負擔會比較輕的原因是這樣，因為很可能被劃為城鄉發展地區第 2 類之 3</p>	<p>感謝指教，因為本研究建議限縮在使用許可案件，因此當申請人於符合國土功能分區及其分類之使用的原則下，從原本較為低度使用之分區或分類轉變為較為高度使用之城鄉發展地區第 2-3 類，並且從事一定規模以上或性質特殊</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>的時候地價就會上漲，這個在公告現值不一定會呈現出來，實際在市場上地價應該就會上漲。如果真的有利得的話，像增值稅也是用前後差價，其也是有稅率的區分，真的有利得是在利得裡面的稅，而不是總地價的 30% 來繳交，這個對申請來人說還是會有反彈，也許錢都還沒賺到可是就要先照地價繳 30%，但這個利得是不是百分之百的稅，如果用稅率來說，是不是費率要百分之百，我覺得這個可以去討論。</p>	<p>之土地使用者，該等案件之使用項目與使用強度應得以認定。準此，使用項目與強度產生利得之認定準則有二：一、土地經直轄市、縣市國土計畫劃入或變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」。二、依國土計畫法完成使用許可申請之程序。至於計算方式，本研究建議，「本案之回饋金收取計算之方式為：直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金。」繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積百分之三十為計算基準。該比例屬於建議方向，最終應由中央主管機關另定辦法規範之。</p>
<p>陳副教授 漢雲</p>	<p>(一)有關回饋金收取機制設計為土地公告現值 30% 的部分，研究單位提到是參考農發條例第 12 條回饋金的設計所以是 30%，可是農發條例 12 條其實是規定農業用地變更為非農業用地是 10%，只有特定農業區經辦理農地重劃或經主管機關認定已投入相關農業設施的調增 20%，所以直接將 10% 和 20% 相加，會導致很多人會覺得 30% 到底可不可以，如果說要根據農發條例</p>	<p>感謝指教，本研究建議，直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	來比照的話可能要再思考。	故建議的是一定的比例，並非以百分之三十作為基礎。該比例屬於建議方向，最終應由中央主管機關另定辦法規範之。另外，農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法之規定，最高是變更使用面積與獲准變更當期當期之土地市價乘積百分之五十為計算基準，百分之三十是一個建議的參考值。
	(二)現在適用回饋金是模式四，劃入城鄉發展地區第2類之3後再申請使用許可，之前新訂或擴大都市計畫已經很久沒做，關於新訂跟擴大的需求是不是因為國土計畫的關係所以後來有增加，都市計畫新訂或擴大時是否還沒劃設為城鄉發展地區第2類之3，申請使用許可的時機到底是什麼時候?透過使用許可的申請就可以變更了嗎?或可以開始開發了嗎?會不會造成困擾?	感謝指教，本案建議，當土地被劃入城鄉2-3類，依全國國土計畫之規定，應進行新訂或擴大都市計畫或申請使用許可，該等土地才可以變更使用。故申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。
于秘書長俊明	(一)針對明確性來談，劃定或變更為城鄉發展地區第2類之	感謝指教，研究建議可以採用第四種模式，亦即建

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>3 再進行使用許可的時候，會涉及到今天這個議題的適用，如果這個前提是對的話，那在明確性上今天討論的基礎好像不夠，曾老師也提到討論應該要有對等的基礎，就是說所謂的使用許可是要在一定規模以上跟使用性質特殊，這跟傳統的開發許可並不一樣，傳統的開發許可基本上是自願理論的適用，現在在新制度下好像已經不是如此，在一定規模以上甚至使用性質特殊的情況下，是被法律強制要求進入到使用許可。使用許可的核准的法律效果包括用地的變更、使用項目跟強度，項目跟強度與原來基礎做比較的話一定會有增值的利益嗎？</p>	<p>立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵。因此該等情形與使用許可之公共設施、環境衝擊較無關連。</p> <p>且社會對於劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。故課徵之基礎並不會影響地方或經濟發展。</p>
	<p>(二)整個報告的前言寫得很清楚，民國 88 年開發負擔的第 3 項，有關其他義務的負擔，就增值利益來說，第一個影響地價的因素很多，難道使用許可就是唯一的因素嗎？使用許可跟地價增值一定會有因果關係嗎？第二個部分，如果原來在國土計畫，本來就被劃定為城鄉發展地區第 2 類之 3 這種情況，其增值利益又何在？原本就被劃定不是經過變更，所以這兩者應該有差異。</p>	<p>感謝指教，由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用</p>

專家學者	意見內容	意見回應
		項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。
	(三)剛剛提到的 30%，我覺得公告土地現值也有很多功能性，包括去年在危老條例中也有公告現值，因為公告現值的好處有降低交易成本，沒有人會認為說公告土地現值一定等於真正的市價，因為申請使用許可根本沒有成交，不會有市價的變化基礎，如果基礎是在增值利益，沒有用使用地項目跟強度變更的基礎比較，也不分是劃定或變更直接課徵公告現值的比率的話，我認為這個部分還是有探討的空間，實際上其利益也許沒有 30%，就算有 30%或以上的是沒有去實現的利益。	感謝指教，本研究建議，直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。故建議的是一定的比例，並非以百分之三十作為基礎。另外，農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法之規定，最高是變更使用面積與獲准變更當期當期之土地市價乘積百分之五十為計算基準，百分之三十是一個建議的參考值。
	(四)很多事情要避免重複課稅，出發點是從增值利益，從漲價歸公的角度來看，在日後課徵土地增值稅的時候卻沒有同步處理開發利得的情形，至少能夠比照公設地捐贈列為漲價總數的減項，這樣對繳納的人民來說才會有避免去重複課徵的問題，土地稅的	感謝指教，本研究認為，政府透過國土規劃可能會產生資本化效果，例如規劃公布時如使地主獲得利益，地價自然會透過市場機制反映。而目前的地價稅、房屋稅等亦無法反映地價增加的幅度，因此有規劃利得收取回饋金之需

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>部分，其增值利益來自於之後移轉的部分跟平常重新規定的調整，獲准使用許可的開始，就被政府課徵回饋金，又不能當作增值稅的減項的話，在我們眼裡是有重覆課徵之虞。</p>	<p>要。</p>
	<p>(五)從負擔來說，環境衝擊補償的國土保育費，還有外部公設衝擊的影響費，加公共設施用地，再加上回饋金，可能要算一下這個部分會不會使人民負擔太重，城鄉發展地區第2類之3的劃定不一定是人民期待變更去獲得利益，也許是政府的引導，國土保育費、影響費、公設地的捐贈再加上回饋金等，這個負擔可能會妨礙到經濟上的效率。</p>	<p>感謝指教，採用第四種模式，亦即建立在劃入或變更更為城鄉發展地區第2-3類土地，申請使可案件規劃利得之課徵。建議可以在利益實現的時點進行規劃利得之課徵。因此該等情形與使用許可之公共設施、環境衝擊較無關連。且社會對於劃入「城鄉發展地區第2-3類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。故課徵之基礎並不會影響地方或經濟發展。</p>
	<p>(六)有關平衡度的問題，剛才提到人民有損失就有補償，在國土計畫法裡面其容積被調降至0的時候法律才給予補償，但容積的降低法律上是不會給予補償，這是個很嚴重的問題，反過來說因為使用許可但不探討使用項目的改變是為何?也不探討強度改變為何?我覺得平衡度不夠。</p>	<p>感謝指教，以城鄉發展地區第2-3類為課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供合法化的彌補費用，故應有一定之接受度。課徵的</p>

專家學者	意見內容	意見回應
		<p>規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。若以城鄉發展地區第 2-3 類範圍之使用許可作為課徵基礎，則可以聚焦於使用許可申請前後之地價差額，而非逕以變更分區分類為變更差價之計算基礎，其地價上漲程度應不致於過高，對於申請人而言，負擔相對較輕。</p>
	<p>(七)我覺得今天討論很重要的一點是還沒釐清什麼叫使用性質特殊的使用許可，這個基礎上真的不太清楚。另外常跟都市計畫法 27 條比較，那都市計畫法 27 條提到的也不一定就是屬於回饋，也包括其他事項，目前的都市計畫法沒有保育費，我以前以為保育費沒有這麼可怕，上次在討論案例之後，保育費甚至可能達到上億，這對人民來說不只是使用許可，另外還有回饋金等，對人民來說不會了解外部成本跟內部成本跟環境補償等，這是一個很大的差異，其他法系裡面好像不能去抵扣，如果強調有兩種模式，一個是漲價總數額裡面，一個是稅去抵稅，但總之連漲價總數額的減項都沒有，不代表其他法令沒訂是合理的。</p>	<p>感謝指教，一定規模以上以及性質特殊是使用許可的要件，該要件的確認，目前營建署刻正委託計畫辦理。另外，國土保育費的部分，其計算公式亦未確認，惟國土保育費與影響費、規劃利得等之概念並不相同，故應無重複課徵的問題。</p>
吳教授容	(一)國土計畫法既已於民國	感謝指教，有關落實執行

專家學者	意見內容	意見回應
明	<p>105年5月1日起實施，並將於111年直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖之日起落實執行，區域計畫法也不再適用，從而建立中央、地方完整的國土計畫。因此，有關落實執行國土計畫前，應備妥之配套措施與機制，自應先廣為徵詢各方意見，妥為規劃研議，配合時程循程序完整訂定。</p>	<p>國土計畫之相關配套措施與機制，應先廣為徵詢各方意見，妥為規劃研議。</p>
	<p>(二)按現行國土計畫法及其相關法規命令，對直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第2類之3範圍之土地，申請使用許可並無繳交回饋金，或開發影響費、捐贈公共設施用地等之規定。依中央法規標準法第5條第2款規定，此種增加土地權利關係人負擔之要求，涉及人民權利、義務關係，應以法律定之。本案議題如經研議可行，應先循程序法制化，以取得法律執行之根據。</p>	<p>感謝指教，本案於頁117-119提出國土計畫法修正建議，敬請參考。</p>
	<p>(三)由於民國111年之後，依國土計畫法第45條規定，區域計畫法將不再適用，原區域計畫非都市土地申請開發繳交開發影響費之根據，將失所附麗，顯悖「使用者負擔、受益者付費」之公平正義原則與漲價歸公之地利共享政策目標，極不妥當。因此，研議國土計畫規範下，針對劃定或經變更為城鄉發展地區第2類之3範圍之土地，於申請使用</p>	<p>感謝指教，基於土地公平正義、漲價歸公及已有相關土地制度意旨，確實有其必要。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>許可時，參酌都市計畫法第 27 條之 1 及區域計畫法第 15 條之 3 規定之精神，規定應繳交回饋金，個人認為基於土地公平正義、漲價歸公及已有相關土地制度意旨，洵有必要。</p>	
	<p>(四) 劃定或經變更為城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍之土地，申請使用許可繳交回饋金之計算標準，應注意不宜有過度重複增加申請人負擔之情形(如同案土地需捐贈公共設施用地、提供一定金額、土地增值稅、開發影響費、國土保育費及地方影響費)，並應加強政策、立法及執行前之溝通協調，否則實施必有阻力。</p>	<p>感謝指教，國土計畫法之影響費、國土保育費的部分，其計算公式亦未確認，惟國土保育費與影響費、規劃利得等之概念並不相同，故應無重複課徵的問題。</p>
	<p>(五) 座談會資料第 5 頁議題一、所擬土地使用項目、與強度產生利得之認定基準、費額計算程序與公式、繳交時機，暨國土計畫法修正條文之擬議內容(含增訂第 28 條之 1、議題二、修正第 29 條第 1 項、第 44 條第 1 項)；至於議題三、所擬有關國土計畫法土地使用規劃及開發利得義務負擔相關法令修正建議部分，涉及國土計畫法與農業發展條例、產業創新條例相關規定之競合與優先適用問題，建議尊重法制單位之意見，又如對回饋金之計繳標準有否衡平有所考量，建議由內政部與行政院農委會、經濟部、科技部等有關機關協商之。</p>	<p>感謝指教，關於規劃利得與其他法律競合部分，本案建議，尊重法制單位之意見，又如對應由內政部與行政院農委會、經濟部、科技部等有關機關協商之。</p>
詹教授士	(一)外部的開發影響費在計算	感謝指教，按「城鄉發展

專家學者	意見內容	意見回應
樑	<p>的時候，提出幾個建議，有一個部分剛剛經簡報後有明確瞭解為針對城鄉發展地區第2類之3的類型來做設計，建議後續的部分說明上面，比較清楚讓大家理解為甚麼是城鄉發展地區第2類之3，關於城鄉發展地區第2類之3的標的在設定上面可以有更多元的背景說明。</p>	<p>地區第二之三類」是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第二之三類」之土地有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。爰規定該超額利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。</p>
	<p>(二)當初在開發影響費設計上面，與今天討論的主題最大的不同在於，開發影響費產生影響的主體非常明確，那受到影響的公共設施項目也很明確，在整個設計的基礎上比較容易抓到說到底該如何去檢討或解決，反過來，規劃利得或變更利得不是一個很明確的標的很難去設計，當初在處理過程中，也試著用個案的方式來看不同的開發型態或區位甚至於開發規模，可能產生</p>	<p>感謝指教，由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第2-3類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第2-3類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>的衝擊影響，跟設計的課徵的方式上面所產生的影響費有多大，這個部分的個案，我覺得過去的那些曾經算過的開發影響費，那些曾經收過開發影響費的個案，以這個為基礎，扣掉前面的開發影響費剩下的負擔量多少，這個部分再回過頭看就整個國土計畫法目的上面來看，這個時候如何去訂定百分比，可以衡平都市跟非都市間的平衡，可以透過個案的一些選擇，包括區位上、規模上之類的，我覺得這個將來在時間上面許可的話可以做些嘗試。</p>	<p>更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。</p>
	<p>(三)另外一個是對於課徵之後的這些錢，到底如何使用，我覺得這件事情是一個很重要的要去思考的問題，這個部分當初設計了一些公共設施的改善，那至於現在談的利得回饋，應該回過頭去討論這件事情，現在如果把城鄉發展地區這樣類型的土地當成是未來整個台灣在發展上面可以去開發使用的，再加上人口慢慢面臨減少，減少的地方或許現在是都市計畫區，但是可能面臨的是沒有辦法繼續像以前一樣繼續開發的狀況，換句話說當城鄉發展地區第2類之3甚至於第2類之1、第2類之2，如果有機會增加的話，就這個總量沒有再擴大的空間來看是不是城鄉發展地區第1類的部分應該要有機會可以</p>	<p>感謝指教，課徵規劃利得之範圍，兼顧了土地發展與國土利用的「地盡其利」的效果，以及土地變更的不勞利得，土地權利關係人依行為時之法律規定，本不應有該等之使用行為，故課徵規劃利得部分，對於社會大眾具有一定之公平性；對於土地權利關係人而言，則是提供從非合法使用，轉換為可以合法使用的費用。另，課徵的規劃利得並非是將所有的增值利益全部予以徵收，而是一定比例之收取，因此對於土地權利關係人之影響相對較少。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>退場，這些都市計畫區已經不在有開發潛力的時候，其退場需不需要設定進去，如果將來討論開發影響的量跟功能的時候，也就是說當我們把城鄉發展地區的量固定在那邊之後，或許可以當成今天在討論城鄉發展地區第2類之3的時候應該要扮演這樣的功能，所以這兩個是過去在參與開發影響費設定的時候比較關鍵的地方。</p>	
	<p>(四)在看書面資料的時候，有些地方或許文字處理方面可以再調整一下，簡報第4頁，在說明利得課徵的時候，衡平都市計畫跟國土計畫，我會覺得將來在國土計畫裡面的城鄉發展地區的類別之間的衡平，而不是在都市計畫跟國土計畫之間的衡平，這個在位階上面或者是在說明這件事情上面或許可以調整成這種講法，建議將來是不是可以再調整。</p>	<p>感謝指教，已經修改為「衡平國土計畫城鄉發展地區與其他非城鄉發展地區回饋利益的特性。」詳參頁120。</p>
	<p>(五)至於條文的部分，就整個文字的內容上面提兩點建議，現在是回饋金用現金的方式跟等值的土地來抵充，這兩個將來團隊之間的设计是兩者可以讓被課徵的義務人可以自行選定還是有優先順序上面的自己的想法，如果有的話那是不是以回饋金為優先，土地抵充是其次，如果是這樣的話，我是建議申請人可以讓他選擇，至於後續在等值</p>	<p>感謝指教，基本上是以現金繳納為原則。若申請人有意以土地抵繳，則由申請人另行提出。至於繳交或撥交部分，係指地方政府收到相關費用後，應有一部分要撥交中央的國土永續基金之中。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>的土地抵充的時候，區位跟其他事項是不是由主管機關會商相關機關來訂定相關細節；第二個這個條文在最後這項，回饋金是繳交或撥交，這邊研究單位可以再確認一下。</p>	
<p>張助理教授鈺光</p>	<p>(一)有關開發的超額利潤的回饋，就我本身來說，我會認為說就今天有關於法源的依據去增加條文我是認同，但對於說繳交的機制或時間還有相關的部分，就純粹只談開發的利益，如同其他老師所說，利益的產生就是要考慮到開發的利益跟產業投資、原來公共建設跟之間的問題，我認為說以特別規定目的的法律，比照的基礎所謂的平衡，既然是一個開發的利得，那這個利得是基本運作，所以這部分也許看看有無辦法再思考。</p> <p>(二)另外就是議題二跟三，其他相關的法律的部分，這部分是要去配合的，將來是不是說跟國土計畫法有關於針對城鄉發展地區第2類之3的問題，對於國土計畫法第28條之1，其實牽涉到產創或農發的部分，橫向協調的部分，按照其他法律的規定依照其規定性質目的，然後現有規範不適合的部分來去處理，將來在法條使用上面，其他法律可能被架空等，所以我認為說尊重其他當初主管機關跟立法院審議的法律，這個部分除非有明顯不合理，不然是不是說</p>	<p>感謝指教，就國土法的各種收取特別公課的部份，如國土保育費是針對環境的外部性衝擊所收取之費用、使用許可影響費是針對公共設施外部性衝擊的費用，而規劃利得則是針對劃入城鄉2-3類土地之使用許可案件產生的變更利益部分應繳納一定比率與政府。三者的比較分析，請參頁93。</p> <p>感謝指教，關於規劃利得與其他法律競合部分，本案建議，尊重法制單位之意見，又如對應由內政部與行政院農委會、經濟部、科技部等有關機關協商之。</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	這個部份去規避他。	
國家發展委員會	<p>(一)本次研究規劃利得回饋金以城鄉發展區第2類之3並申請使用許可案件為課徵對象，對於無須申請使用許可之土地，其規劃利得如何處理？因政府興建公共設施而劃設城鄉發展區第2類之3，是否亦需繳納回饋金？倘申請使用許可之項目，於變更前、後之分區分類均屬容許使用項目，是否仍需要繳納回饋金？以上議題應於請規劃團隊一併考量。</p> <p>(二)本次所提出之建議條文(草案)係於國土計畫法增設第28-1條「直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第2類之3範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金」。惟「城鄉發展地區第2類之3」之文字係規範於全國國土計畫，於國土計畫法中並未有此名詞，故研擬法條時似無法直接運用。</p>	<p>感謝指教，劃入城鄉 2-3類之土地，依全國國土計畫之規定，基本上是未來發展所需之區域，若位申請使用許可者，即不符合課徵規劃利得之要件，故不需要繳納。另外，若是公共設施之興建，達到需要申請使用許可者，即應繳納。倘申請使用許可之項目，極少部分之土地可能於變更前、後之分區分類均屬容許使用項目，惟使用許可是達到一定規模或是性質特殊之情形，故仍需要繳納回饋金。</p> <p>感謝指教，由於全國國土計畫已經明定，因此於國土計畫法中加以規定，應無違反法定明確性的問題。</p>
財政部賦稅署	(一)依研究團隊說明，本案之立意係為平衡都市土地與非都市土地之發展，擬參照都市計畫法第27條之1回饋機制設計非都市土地部分，是以，兩者之立論基礎應為一致，為避免外界對本案土地變更利得收取回饋金產生與現行都	感謝指教，都市計畫法第27條之1與國土計畫法規劃利得之規範概念仍有一定程度的不同，故建議從國土規劃利得的概念進行說明。

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>市土地回饋機制性質不同之誤解，建議參照都市計畫法第27條之1之立法說明。</p> <p>(二)依本次會議討論過程，研究團隊似將納入學者意見，重新檢視本案土地收取項目立論基礎，爰俟修法方向(含條文及立法理由)較明確後，本部再適時提供意見。</p>	<p>感謝指教，後續將就修法方向(含條文及立法理由)明確化後，再適時減送貴部提供意見。</p>
新北市政府	<p>(一)建議研究團隊可參考都市計畫工業區變更審議規範內容，工業區變更為住宅、產專或商業區等，也是從使用項目少調整為使用項目多、使用強度低調整為使用强度高。回饋金計算方式亦可參考前開審議規範代金計算，並建議找3家專業估價師估價。</p> <p>(二)所提回饋金及可供建築土地是否由申請人擇一即可，有無先後次序問題，是否須經國土審議會同意；另建議以提供可建築土地為主，回饋金次之；此外回饋金是否可分期繳納，再請研究團隊考量。</p> <p>(三)縣市政府是否須另成立回饋金收支保管運用專戶及其運用原則？是否由中央統一訂定？回饋金使用項目應清楚明訂，或闡明用於都市建設使用。</p>	<p>感謝指教，規劃利得的基礎確實是從使用項目少調整為使用項目多、使用強度低調整為使用强度高。惟工業區變更審議規範內容，是工業區變更為住宅、產專或商業區等。而城鄉2-3類則大多是農業用地已經作為工業使用的變更，故仍有其一定之不同。另外回饋金計算方式已經修改參考前開審議規範代金計算，並建議找3家專業估價師估價。</p> <p>感謝指教，基本上是以現金繳納為原則。若申請人有意以土地抵繳，則由申請人另行提出。原則上，該回饋金是主管機關審核即可，不須經國土審議會同意。</p> <p>感謝指教，建議縣市政府須另成立回饋金收支保管運用專戶及其運用規範。由於相關經費上繳後將納入國土永續基金，惟國土永續基金的規範層面較大，故建議地方政府宜明</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>(四)建議如採可建築土地抵充者，應提供完整可建築土地。</p> <p>(五)如使用許可申請者為政府，辦理相關公共設施使用/興闢仍須繳回饋金，原因為何？收取之回饋金如繳納到中央的基金，中央會否分配給縣市政府，還是運用於其他的使用項目。</p>	<p>定相關規範。</p> <p>感謝指教，已經修正相關條文，請詳參頁117。</p> <p>感謝指教，若是公共設施之興建，達到需要申請使用許可者，即應繳納。蓋使用許可是達到一定規模或是性質特殊之情形，對於整體環境之影響較大，故仍應繳納之。另外，相關費用將由地方政府收取後，撥交一定比例至國土永續基金。</p>
臺南市政府	<p>(一)本委託案之研究團隊建議：「繳交回饋金基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積百分之三十為計算基準。」，經研究團隊說明計算方式「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦理」之「新訂暨擴大都市計畫」，惟依「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦理」第3條計算標準而言，其計算標準於立法理由第3點即敘明：「為使回饋金之收取合乎依不同變更事業性質，應收取不同比率之原則，爰重新檢討本條各款事業使用性質及其變更利益，並調整其百分比。復考量本辦法繳交基準係以農業用地變更前之公告土地現值為基礎，然其相較市場價格仍有偏低之情形，故參依公告土地現值加四成為市場價格之通識概念，調整第一項各款繳交比率，先依</p>	<p>感謝指教，本研究建議，「直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。」故建議的是一定的比例，並非以百分之三十作為基礎。該比例屬於建議方向，最終應由中央主管機關另定辦法規範之。另外，農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法之規定，最高是變更使用面積與獲准變更當期當期之土地市價乘積百分之五十為計算基準，百分之三十是</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>原規定之繳交比率加計百分之四十為原則，再視事業性質之公益性或公用性，予以酌減其繳交比率之百分比。」，似有 1.未區分事業類別、2.公告現值乘積百分之三十及四十之計算基準點等差異，建議研究團隊再予詳細論述前開差異之理由。</p> <p>(二)針對國土計畫法第 28-1 條第 3 項：「…使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。」若未繳納是否有其罰則之訂定或其他控管機制？</p> <p>(三)研究團隊建議該回饋金可以取代產創第 34 條產創回饋金之概念，惟依產創第 34 條性質偏向開發影響費之性質，於本次研究之回饋金性質不同，請研究團隊在考量兩者之性質差異性，避免後續與使用許可之影響費訂定有重複收取的因素。</p>	<p>一個建議的參考值。</p> <p>感謝指教，若未繳納者，於國土法中並未有其罰則之訂定或其他控管機制，而是回歸行政執行法之規範辦理之。</p> <p>另外，若是沒有繳納者，將不會辦理使用許可之「異動登記」程序，而無法進行使用。</p> <p>感謝指教，產創第 34 條之回饋性質，目前學界有不同見解，例如公共設施之興建、土地變更的回饋等，故仍有一定之爭議，故建議針對產創第 34 條產創回饋金應舉行跨部會之協商機制，共商競合部分之處理方式。</p>
<p>高雄市政府(書面意見)</p>	<p>議題一、國土計畫法土地使用規劃及開發利得義務負擔修正條文建議</p> <p>(一)回饋金機制另訂國土計畫法第 28 條之 1 之合理性，本研究建議可以建立在「劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地」，「申請使用許可案件」進行規劃利得之課徵，並建議增訂國土計畫法第 28 條</p>	<p>感謝指教，由於全國國土計畫已經明定，因此於國土計畫法中加以規定，應無違反法定明確性的問題。另外，為何合於法律保留原則與授權明確性，規劃利得之條文應至少有三項規定，若是於第 28 條新增規定者，將使得該條內容過於龐雜，反而模糊</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>之 1：「直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第 2-3 類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金...」。然國土計畫法國土功能分區並無出現「城鄉發展地區第 2-3 類」用語，應不適宜在本法納入，建議回饋金機制可納入第 28 條條文內容，應繳交回饋金之使用型態則納入相關子法訂定。</p>	<p>該條規範意義。</p>
<p>內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳</p>	<p>(一)都市計畫都是由地方政府規劃及執行，所以是地方政府自己辦就不用回饋，可是如果採用區段徵收的話要取得相關公設是無償取得，如果是其他的話還是要做有償，事實上縣市政府的其他單位一樣要撥一筆錢去做有償撥用，這個是都市計畫裡面有這塊。因為有一些變更的許可機關，不同項目在不同層級核准，所以有可能是縣市政府自己核准或部分中央核准，這部分要課徵回饋金的目的跟理由為何，請研究團隊再研析。</p>	<p>感謝指教，若是公共設施之興建，達到需要申請使用許可者，即應繳納。蓋使用許可是達到一定規模或是性質特殊之情形，對於整體環境之影響較大，故仍應繳納之。另外，相關費用將由地方政府收取後，撥交一定比例至國土永續基金。</p>
	<p>(二)從結果來看會跟農變回饋金會有直接的關聯性，也有限縮在城鄉發展地區第 2 類之 3 裡面，我覺得當時只限縮在這個範圍，詹老師也有提到為何是城鄉發展地區第 2 類之 3 而不是第 2 類之 1、第 2 類之 2，農變回饋金不限縮都市計畫變更，使用地變更作非農的，產創條例也有使用地變更都不適用，只有分區變更，相當</p>	<p>感謝指教，感謝指教，按「城鄉發展地區第二之三類」是因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大之情形，該等適度擴大之範圍與地區整體環境獲得改善，生活更為便利，整體條件提昇，地價勢必上漲，造成超額利潤。且社會對於劃入「城鄉發展地區第二之三類」之土地</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>於未來的發展使用地才課的話，如果不用利得會更廣泛，只要成本上面可以反映，那報酬可能會更大，如果用利得可能會限縮到，從結果論來看真正會被取代的是農變回饋金，但這個部分後面還可以再看看要怎麼修改，不過因為已經排除了一大部分，只剩下城鄉發展地區第 2 類之 3，現在要說這個部分只有農變回饋金。</p>	<p>有疑慮，可能造成土地炒作問題，且有公平正義之適用議題。爰規定該超額利益實現的時點進行規劃利得之課徵，亦即在申請人在功能分區與分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請使用許可時課徵。並就「使用用途」、「使用強度」之改變，即使用地變更編定將可能使地價上漲，產生超額利得，課徵使用地變更編定之利益回饋金。針對農業用地變更部分，確實與規劃利得的機制重疊與競合。故建議在課徵國土法的規劃利得時，應免繳農業用地變更回饋金。故屬於農變回饋金的取代。</p>
	<p>(三)特別公課收取是為了特定的目的，用在特定用途，其實是要放到中央的國土永續發展基金，那主要是在國土保育復育為主的，保育復育不限制在農業，這十年以後政府的預算就沒辦法供給了，所以現在要開關是取之有道，如果收取的理論基礎、課取的理由跟必要性很充足明確的話就可以來收，如果真的是與農發回饋金相比較的話那不應該限縮到城鄉發展地區第 2 類之 3，這塊可以再討論。</p>	<p>感謝指教，關於增值利益的回饋部分，目前最直接的議題，也是超額利潤最大的，就是城鄉 2-3 類，因此，當其利益可以實現的時候課徵規劃利得，可以解決城鄉 2-3 類不公平的問題，故其可執行性與公平性較高。</p>
	<p>(四)現在國土計畫法裡面屬其他義務負擔的，先聚焦在規劃</p>	<p>感謝指教，就國土法的各種收取特別公課的部份，</p>

專家學者	意見內容	意見回應
	<p>利得，回饋其實還算滿大的範疇，如果只是討論行政收取的費用其實深度不足，本來在國土保育費就有討論到如果跟其他費用有重複的話，這個可以跟國土跟農業各一半，原就有空間可以談，到底有多少課徵的實例，剛才談到的減免或扣抵，如果有重複的不一定要去收，但課取目的不同的還是有空間，這是需要面對的，需要這樣的政策或收費的機制。</p>	<p>如國土保育費是針對環境的外部性衝擊所收取之費用、使用許可影響費是針對公共設施外部性衝擊的費用，而規劃利得則是針對劃入城鄉 2-3 類土地之使用許可案件產生的變更利益部分應繳納一定比率與政府。三者的比較分析，請參頁 93。</p>
	<p>(五)剛才提到跟都市計畫的衡平性，光這個理由是否可構成我們應該在國土計畫法裡面增加利得回饋的基礎，因為都市計畫收了回饋，有必要有衡平的考量，在這個機制之下國土計畫法在都市土地跟非都市土地讓他有相對的衡平，這裡面應該是要合理的必要的費用才去收取，如果大家可以針對這個部分認為國土法是有必要做這樣回饋的機制，大家也提醒了很多要去釐清的，稅跟費有沒有衝突，有沒有需要扣抵，然後民眾義務負擔會不會太重，有些情況可能不適用課取回饋的費用，請研究團隊要考慮更周全更完整並納入後續的研究成果說明。</p>	<p>感謝指教，由於各個功能分區分類容許使用之項目不同，功能分區與分類的變更，將會使得其對應的容許使用之項目也會變更，故非城鄉發展地區的土地被劃入「城鄉發展地區第 2-3 類」，其容許之使用項目亦將會有所調整。「城鄉發展地區第 2-3 類」容許之使用項目，相較於非城鄉發展地區的分區分類容許之使用項目，將有更多容許使用之項目，其使用之強度亦相對較高。此種分區分類變更導致其容許之使用項目由「使用項目少、使用限制多、使用強度低」，轉變為「使用項目多、使用限制少、使用强度高」，故有課徵「變更利得」之必要。</p>

「國土計畫重要議題-土地使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究」委託案成果報告書審查意見回應對照表

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
行政院農業委員會	<p>(一)本案研提之國土計畫法修正條文，將回饋範疇界定於「城鄉發展地區第2類之3」，惟該分類僅出現於全國國土計畫，於條文內並無前開分類，又國土計畫法施行細則亦允許地方政府依據縣市國土計畫規劃內容新訂國土功能分區分類，則城鄉發展地區未來是否可能有其他分類與第2類之3相似均屬高強度開發之情形；又城鄉發展地區第2類之3劃設之來源是否僅限於農業用地，會否涉及到國土保育地區甚或海洋資源地區，建議可再予思考。</p>	<p>感謝指教，關於「城鄉發展地區第二之三類」之文字，建議調整為「城鄉發展地區第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大」。另外，城鄉發展地區第2類之3劃設之來源並非僅限於農業用地，亦可能出現到國土保育地區甚或海洋資源地區納入。</p>	P.127
	<p>(二)未來國土功能分區分類下之使用許可是一定規模以上之開發，但針對小面積之開發，包括容許使用項目之變更以及使用地之變更，未來是否也應納入本案討論範疇，這部分關係到貴署對於使用地角色之定位。</p>	<p>感謝指教，容許使用、始用地編定等之變更，本研究經過分析後，容許使用項目之變更以及使用地之變更非屬規劃利得的部份。</p>	P.85-100
	<p>(三)有關本案討論國土計畫之回饋金與農業用地變更回饋金之競合，如果城鄉發展地區第2類之</p>	<p>感謝指教，依全國國土計畫之規定，城鄉發展地區第2-3類之開發方式有二：第一，新訂或</p>	P.109

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>3 之劃設或變更來源是農業用地，除本案與農業用地變更回饋金如何收取之課題，後續針對本案回饋金之收取是否能有部分提供農業發展運用，始落實農業用地變更回饋至農民福利之目標。</p>	<p>擴大都市計畫；第二，使用許可。而新訂或擴大都市計畫部分，依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 2 條第一項第四款規定，「農業用地於劃定或變更為非農業使用，屬下列情形之一者，應依本辦法繳交回饋金：... 四、非都市土地農業用地辦理新訂或擴大都市計畫使用。」故新訂或擴大都市計畫已經透過農地變更回饋金之規範受取規劃利得之回饋金。故本模式僅針對「使用許可」部分課徵回饋金。</p>	
	<p>(四)本案成果報告書 P.126 提及「對於城鄉 2-3 類的農業用地變更為非農業使用，建議不用另外繳納農變回饋金之內容」，惟 P.127 又敘述「城鄉發展地區第 2-3 類之開發方式有二：第一，新訂或擴大都市計畫.....故新訂或擴大都市計畫已經透過農地變更回饋金之規範收取規劃利得之回饋金.....」，前開論述一致性請受託單位再予釐清確認。</p>	<p>感謝指教，針對對於城鄉 2-3 類的農業用地變更為非農業使用，「建議不用另外繳納農變回饋金之內容」部分，係指在使用許可之情形下，與以新訂或擴大都市計畫等方式城鄉發展地區第 2-3 類之開發方式不同。已加入文字說明。</p>	<p>P.130</p>
<p>行政院農業委員會林務局</p>	<p>按「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」第 2 條第 3 項規定，農業用地變更使用案件屬山坡地範圍者，</p>	<p>感謝指教，已經補充相關文字於報告書。</p>	<p>P.98</p>

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>應依「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」(以下稱山開回饋辦法)，繳交山坡地開發利用回饋金(以下簡稱山開回饋金)，免繳交農業用地變更回饋金(以下簡稱農變回饋金)。次按山開回饋辦法，除免繳山開回饋金情形外(第7條)，屬第3條各款之山坡地開發利用行為，應繳山開回饋金，由地方主管機關於接獲目的事業主管機關核發之山坡地開發利用許可後，計算並通知義務人於1個月內繳納。承上，山開回饋辦法第7條第15款係規定，已依農業發展條例或其他法律規定繳交相當回饋性質之金錢或代金之土地面積，無須繳交山坡地開發利用回饋金。亦即，開發利用行為人依國土計畫法及其子法規定，負擔國土保育費繳交義務時，即得適用該款規定，而無須繳交山坡地開發利用回饋金，爰尚無修正山開回饋辦法之問題。</p>		
臺灣自來水公司	<p>於目前國土計畫土地使用管制規則草案內，與本公司有關之「自來水設施」容許使用項目及其細目，該設施之開發係配合國家及地方供應民生用水所需，並非以營利為目的享受土地增值利益，相關設施開發後亦為永久使用並無變賣營利，且土地變更後導致之地價上漲將增加</p>	<p>感謝指教，本研究所提之回饋金模式是在城鄉2-3，因為適度擴大之需要，需要申請使用許可者。自來水公司依國土計畫法相關規定申請使用許可之案件與本案所提之內容應不相同，故應不用繳納回饋金。</p>	P.109

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>本公司購置土地成本，此外本公司供水轄區均採單一水價，並未因劃入城鄉發展地區而訂定不同之收費標準，因此有關本公司依國土計畫法相關規定申請使用許可之案件，建請免繳回饋金。</p>		
臺中市政府	<p>(一)本案第五章建議以城鄉發展地區第 2 類之 3 且申請使用許可之案件作為課徵回饋金對象，並以申請土地面積與當期市價之乘積計算回饋金，但未來個別使用許可申請案件，其申請類別、強度、使用性質有所不同，後續計算當期土地市價是否應考量不同使用許可案件強度之差異，建議再予研析。</p>	<p>感謝指教，未來個別使用許可申請案件，其申請類別、強度、使用性質仍須合於城鄉 2-3 的容許使用之規定，故本案建議以城鄉 2-3 的角度觀察。</p>	P.109
	<p>(二)有關回饋金計算方式，建議可參考都市計畫農業區毗鄰土地變更處理原則第四點第三款相關規定。</p>	<p>感謝指教，已參考其課徵比例之規範。</p>	P.123-124
	<p>(三)本案建議得以可建築土地抵充回饋金，惟考量回饋土地或有區位不適宜、地方政府接管使用不易等情形，爰建議本案回饋方式仍以回饋金為主。</p>	<p>感謝指教，本研究建議以回饋金為原則，例外才是土地面積。關於面積提供仍有一定之限制，建議授權子法明定之。</p>	P.132-133
	<p>(四)本案針對開發利得之討論未能將土地開發所需付出之成本，例如道路、公共設施、維生管線等納入考量，經過相</p>	<p>感謝指教，關於公共設施的提供，國土法規定以「影響費」辦理之。故國土法已經有公共設施需求的計算。</p>	P.121

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	關成本之付出才可能提升土地價值，故建議本案開發利得回饋應將成本抵扣納入研析。		
財政部賦稅署	(一)第3次座談會時，曾巨威教授對本案採變更利得作為收取標的，恐會滋生利得尚未實現卻先行收取，或計算基準是否與未來利得衡平等疑慮；另本署代表亦建議參照都市計畫法第27條之1回饋金機制，以「使用者負擔、受益者付費」而非以利得作為立論基礎，較具一致性，仍建請研究團隊考量。	感謝指教，目前本研究建議仍以使用許可後收取規劃利得以減少疑慮。另規劃利得的基礎，就是增值利益之受益者負擔，該受益者多是辦理變更的開發者，故規劃利得是以「使用者負擔、受益者付費」。	P.81
	(二)報告書第74頁至第75頁，土地使用之性質改變為更高強度或是更多容許使用之行為，對該增值利益收取一定金額，與對自然漲價課徵之土地增值稅並不相同，此部分論述與平均地權條例第36條相符；惟有關地價稅之論述部分，卻提及應承擔漲價歸公任務等等，建議相關論述宜再釐清2稅性質或課徵目的並調整文字。	感謝指教，地主自申報地價之後，凡非因私人投資改良而增漲之地價，則為自然增值，亦是應予征收歸公之「漲價」。此屬於平均地權的理論基礎，可參蘇志超(1990)，孫中山先生關於土地漲價歸公與土地國有之經濟理念，孫中山與亞洲國際研討會，廣州，頁6-7。	P.77
	(三)報告第130頁規劃利得相關FAQ「4.是否跟土地稅重疊」，其中有關現行農業用地課徵田賦之論述(第2段及第5段)，較	感謝指教，已經修改相關文字。	P.139-140

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>無涉規劃利得問題，建議刪除。土地增值稅及地價稅之論述修正建議同前項。</p>		
	<p>(四)會議議程壹、二(二)3 提及，本報告研議土地變更利得應回饋負擔等事項，分析該回饋負擔抵繳土地增值稅之適法性及可行性，惟報告書中未見抵繳土地增值稅相關論述。</p>	<p>感謝指教，本案建議採取模式四並非對於漲價歸公的課徵，因此與土地增值稅並無重覆課徵的問題，故本研究無另外提出抵繳土地增值稅相關論述。</p>	-
<p>新北市政府</p>	<p>(一)因劃入城鄉發展地區第 2 類之 3 可能採新訂擴大都市計畫或使用許可開發，為避免外界誤解在劃入城鄉發展地區第 2 類之 3 後即繳納回饋金，之後採新訂或擴大都市計畫方式，以區段徵收或市地重劃開發時土地所有權人亦須再行負擔相關回饋，造成重複課取問題，有關成果報告書 P.120 就使用項目與強度產生利得之認定，針對劃入或變更為城鄉發展地區第 2 類之 3、申請使用許可，以及第 5 章草擬之國土計畫法修正條文僅針對申請使用許可案件收取回饋金等相關論述，建議再予釐清說明，以利後續與民眾溝通。</p>	<p>感謝指教，已補充「不適用本案規劃利得之情形」，已減少爭議。</p>	P.123
	<p>(二)經劃為城鄉發展地區第 2 類之 3 之地區，現況可</p>	<p>感謝指教，經劃為城鄉發展地區第 2 類之 3 之</p>	P.123

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	能仍為農業使用或其他各種土地使用情形，若後續使用項目並未進行調整，是否即未達本案所設定使用強度變更或增加才需繳交開發利得之前提，建議應釐清說明。	地區，現況可能仍為農業使用或其他各種土地使用情形，可能會違反該分區分類的同意使用項目之規定。故本處並非本案規劃利得的適用類型。	
	(三)有關開發方式不同，其回饋標準是否應一致，或是針對不同開發方式訂定不同之回饋標準，建議可納入論述考量。	感謝指教，針對城鄉 2-3 類之規劃利得其核心在於變更的回饋，因此本研究建議以開發面積與其土地價值作為計算基礎。	P.127
臺灣電力公司	(一)成果報告書 P.1 提及本公司核四廠回饋基金之案例，但該案研究性質與本案研究內容、方向、意涵差異甚大，建請考量是否刪除該引述案例之內容。	感謝指教，已經刪除相關文字。	P.1
	(二)通篇成果報告書之論述認為劃入城鄉發展地區第 2 類之 3 申請使用許可時，造成土地地價上漲而有規劃利得之產生，惟本公司管轄之電力設施常被認定為鄰避設施，不只設施所在土地連周邊區域地價都會受到影響，而規劃利得是在土地地價上漲時進行課徵，此邏輯在遇到鄰避設施時是否會有不同。另外假設規劃案造成周邊區域地價下跌，但標的物本身仍認定地	感謝指教，本研究所提之回饋金模式是在城鄉 2-3，因為適度擴大之需要，需要申請使用許可者。電力公司依國土計畫法相關規定申請使用許可之案件與本案所提之內容應不相同，故應不用繳納回饋金。	P.123

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>價上漲，在立法的衡平性上，一邊是上漲一邊是下跌，有無相對應的機制處理。</p>		
	<p>(三)有關成果報告書 P.129，規劃利得相關FAQ項次3提到政府興辦的事業計畫是否需要繳納規劃利得之問題，在制度設計上，如果私人開發業者申請使用許可，是要針對規劃利得去課徵回饋金，未來有無可能相關之開發均透過政府機關興辦，由政府先行繳納回饋金後私人開發商再進場，進而規避私人繳納的情形，而此情形是否會在立法上造成不公平以致無法達到原來課取規劃利得回饋的目的，請受託單位再行考量。</p>	<p>感謝指教，本研究所提之回饋金模式是在城鄉2-3，因為適度擴大之需要，需要申請使用許可者。未來並未有相關之開發均透過政府機關興辦之情形。</p>	<p>P.123</p>
<p>本署綜合計畫組蔡科長玉滿</p>	<p>(一)成果報告書 P.102 將國土保育費、使用許可影響費以及本案義務負擔製表比較，該表內對本案義務負擔是定位為受益者付費，但 P.50 又出現開發者付費，本案義務負擔性質究竟是開發者付費或受益者付費，請受託單位再予釐清論述一致性。</p>	<p>感謝指教，已經補充變更回饋之目的與用途於報告書。另外，關於變更利益回饋的部份，由於增值利益的回饋是一種受益者付費的概念。而辦理變更者多是開發者，因此合於整體國土的開發者付費的概念。但是變更利得應建立在受益者付費，否則與開發義務負擔將會出現競合的問題。因此建議以受益者付費為原則。</p>	<p>P.103 P.81</p>

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>(二)成果報告書 P.75 有提到屬於增值利益回饋之情形，第一是政府為減輕財政負擔，透過協議的方式指導開發者回饋金額的部分，此部分論述是否與增值利益回饋相當，建議論述上再予斟酌；第二是政府所主導的土地開發或變更行為，使當地公共設施更為完善，導致財產上的增值，此部分為何與土地增值稅無相關性，建議再予補充說明。</p>	<p>感謝指教，本研究認為，從國外制度中可以理解，所謂的「利益回饋」，應該是：基於政府（中央或地方）所為之規劃辦理土地性質之變更，使得該土地之性質變更，成為「更高強度的使用」，而「開發者」之開發權利發生變化，產生「使用規劃及開發利得」而受有利益，此時，應要求土地所有權人回饋其「使用規劃及開發利得」之利益，讓主管機關可以進行國土之建設，此種才是實質的「增值利益回饋」。而土地增值稅是針對「土地所有權人」之土地，於「移轉時」前後之申報移轉現值與前次移轉現值(或原規定地價)乘以物價指數，就「自然漲價」部分，所課徵的稅，以落實漲價歸公。因此，利益回饋與增值稅有以下之不同：第一，被課徵主體不同，前者是開發者，後者是土地所有權人。第二，實現的利益不同，前者是因為政府規劃產生土地性質變更為更高強度的使用；後者是地價的利益。第三，利益的發生原因，前者是針對具</p>	P.72

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
		體的「使用規劃及開發利得」，後者是整體社會的自然增值。	
	(三)有關成果報告書 P.125，本案回饋金與農業發展條例回饋金之關連性，因報告書內容與受託單位會中陳述方向有異，請再予釐清並納入成果報告書修正。	感謝指教，依全國國土計畫之規定，城鄉發展地區第 2-3 類之開發方式有二：第一，新訂或擴大都市計畫；第二，使用許可。而新訂或擴大都市計畫部分，依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 2 條第一項第四款規定，「農業用地於劃定或變更為非農業使用，屬下列情形之一者，應依本辦法繳交回饋金：... 四、非都市土地農業用地辦理新訂或擴大都市計畫使用。」故新訂或擴大都市計畫已經透過農地變更回饋金之規範受取規劃利得之回饋金。故本模式僅針對「使用許可」部分課徵回饋金。另外，針對對於城鄉 2-3 類的農業用地變更為非農業使用，「建議不用另外繳納農變回饋金之內容」部分，係指在使用許可之情形下，與以新訂或擴大都市計畫等方式城鄉發展地區第 2-3 類之開發方式不同。已加入文字說明。	P.126
	(四)本案義務負擔如定位為特別公課，所收取之回饋金	感謝指教，由於本案規劃利得的性質與國土保	P.126

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>須專款專用，惟包括回饋金之用途及撥交國土永續發展基金之必要性等，於成果報告書內並無相關論述，請再予補充。</p>	<p>育費、影響費並不相同，且其條件並非僅是基於使用許可案件，因此建議單獨列條文。另外，回饋金之用途已經補充「以作為國土建設之用」。</p>	
<p>本署綜合計畫組林副組長世民</p>	<p>(一)有關成果報告書 P.99 引述行政院 88 年「建立土地開發義務制度方案」時，建議延續該方案之精神，應建立國土計畫法之「開發者付費」的基本精神，但 P.75 又提及本研究認為增值利益不屬於開發義務負擔，又 P.102 提到國土計畫法使用規劃跟開發利得的相關義務負擔屬受益者付費，因此本案針對開發者付費、受益者付費、開發義務負擔、開發利得回饋、規劃利得回饋、規劃義務、變更利益回饋、漲價歸公等相關名詞，建議於成果報告書內以適當篇幅將本案增值利益跟前開名詞間的定義及相互關係進行歸納整理，以利後續對外論述。</p>	<p>感謝指教，本案針對開發者付費、受益者付費、開發義務負擔、開發利得回饋、規劃利得回饋、規劃義務、變更利益回饋、漲價歸公等相關名詞以及整理於報告書中。</p>	<p>P.8-9</p>
	<p>(二)有關增值利益的回饋，外界關切的重點均為相關回饋總額的上限為何，過去在行政院土地開發義務制度方案的討論，係以相關回饋上限不超</p>	<p>感謝指教，現行都市計畫地區開發回饋相關法令中，不論是綜合工業、倉儲物流、修理服務、工商服務及展覽、批發量販、購物中心</p>	<p>P.121-124</p>

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>過區段徵收負擔為原則，而本案新增國土計畫之回饋負擔機制後，對於政府收取相關增值利益回饋負擔之上限值如何設定及研析，受託單位可再考量是否酌予補充說明。</p>	<p>等，非都市土地用地變更回饋之比例最高為「生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之三十」。再者，與本研究建議模式較相近的回饋機制中，都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則第 4 點規定，申請人申請變更都市計畫，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與當地直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書，同意下列事項，並納入都市計畫書規定，以利執行：應至少劃設變更都市計畫土地總面積百分之三十之土地作為公共設施用地，並應自行管理、維護。....」另外，都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則第 3 點規定，依醫療專用區事業需求及特性，自行規劃設置足數因開發行為衍生所需之出入道路、公共停車場、公園、綠地、體育場所、兒童遊樂場、廣場、消防、上下水道、污水處理廠、垃圾焚化爐等環保設施及其他必要性服務設施，面積不</p>	

單位	審查意見		受託單位說明與回應	修正後頁次
			<p>得低於申請變更土地總面積之百分之三十。</p> <p>以本研究為例，直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。故建議的是一定的比例，並非以百分之三十作為基礎。該比例屬於建議方向，最終應由中央主管機關另定辦法規範之。另外，前述之利益回饋都是以百分三十為原則，故本研究認為，百分之三十是一個建議的參考值。</p>	
業務單位 審查意見	(一) 成果 報告 書內 容部 分 1.第 一章	(1)P.4 本部 88 年「建立土地開發義務制度方案」3 大類回饋性質文字標題引用有誤，請修正。	<p>感謝指教，已修改為</p> <p>(一) 內部性的公共設施負擔...</p> <p>(二) 外部性影響之負擔...</p>	P.4
		(2)P.6~P.7「參、召開會議」內容，以及 P.9 表 1 預計工作時程表，因本案座談會、工作會議等工作均已完成，請依實際作業	<p>感謝指教，P.6~P.7「參、召開會議」內容，以及 P.9 表 1 預計工作時程表已經依實際作業期程修正報告書內容。</p>	P.7 P.11

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	期程修正報告書內容。		
	(3)P.8「肆、其他應配合事項」第一點，本案依據邀標書及契約所載經費明細應有 3 位協同主持人，請修正。	感謝指教，已經修正為 3 位協同主持人。	P.9
2.第二章、第三章	(1)P.41~P.42 表 6 英國與新加坡制度整理表，有關國土計畫法規劃利得「用途項目」為專款專用、「課徵時機」為使用許可前，此內容是否與後續研究成果相同，請再予確認。	感謝指教，已經修正為： 1.因為是特別公課，故基本上為專款專用 2.使用許可後	P.43
	(2)第三章已研析國內受益回饋及土地稅等相關制度，建議 P.63 表 13 現行相關收費之定性分析表可移至 P.75 第四節，並於該表將地價稅、土地增值稅等相關內容納入綜整，以配合本章小結之分析論述。	感謝指教，惟 P.63 表 13 現行相關收費之定性分析表主要是針對相關規範性質屬特別公課、增值利益回饋的整理，故建議仍留在 p.70。另外，租稅的性質與特別公課不同，理論基礎也不同，故不同性質之事務，建議不用加以歸納。	P.69
3.第四章	(1)P.86 表 16 表名應為「國土計畫土地使用管制規則(草案)容許使用項目及細目表」，並請參酌本署 107 年 11 月召開國土計畫土地使用管制座談會資料更新本表內容。	感謝指教，P.86 表 16 表的內容，仍在調整，隨著不同的研擬法規之時期，可能內容會改變，故建議先予以刪除。	P.93
	(2)P.90，本研究認為	感謝指教，關於各國土	p.92-93

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>國土計畫法下容許使用之本質應無規劃利得之適用，惟各國土功能分區分類下之容許使用項目後續仍須依其性質給予適當之使用地類別以及開發強度，有關同一國土功能分區分類下透過免經申請同意使用、應經申請同意使用項目之變更，導致不同使用地間轉換之情形，是否亦存在增額利益回饋之空間，建議受託單位於報告書內再予補充。</p>	<p>功能分區分類下之容許使用項目後續仍須依其性質給予適當之使用地類別以及開發強度，有關同一國土功能分區分類下透過免經申請同意使用、應經申請同意使用項目之變更，例如原本是免經申請同意使用之行為，後來改變成應經申請同意使用之行為，此時，此二種使用行為都是同一個分類之下的容許使用。由於容許使用本身是對於土地使用行為的「限制」，亦即原本土地的使用，因為土地使用管制而受到限制。其與都市計畫分區變更不盡相同。都市計畫之土地使用管制基本上是一種彈性的負面表列的規定，因此，當分區之變更，將會使得該分區內的土地的使用變得更彈性，更多元，甚至強度更高。而國土計畫與區域計畫的容許使用是一種正面表列的規範，透過土地使用管制，限制土地的使用行為只能是特定的使用項目。故在同一個分區下，其使用行為已經是一種「框限」，進一步地，該等土地只能在特定的項目中選擇可以的</p>	

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
		<p>使用行為，其是否有「增額利益」？還是僅是一種在「框限下的選擇行為」？故本研究認為應無增額利益回饋之空間。</p>	
	<p>(3)有關本部 88 年「建立土地開發義務制度方案」相關內容重複出現於第一章、第三章及本章；國土保育費定性分析內容重複出現於本章 P.96~P.97、P.114~P.116，建議相關內容應配合章節架構及論述先後次序予以整併。</p>	<p>感謝指教，88 年「建立土地開發義務制度方案」已經酌予刪減。 2.已經將 P.96~P.97 國土保育費的比較移至 P.112</p>	<p>P.83 p.103 P.122</p>
	<p>(4)P.102 表 18 國土保育費與使用許可影響費之比較分析表，其中「課徵目的」項目應強調收取相關費用之用途，惟本章並未就國土計畫開發利得回饋金收取後之用途予以研析並提出建議，請再予補充，以與國土保育費、影響費有所區隔。又同表「原則」項目將國土計畫開發利得定為「受益者付費」，其與第三章第四節建議應建立國土計畫法「開發者付費」之精神是否相符，請再予釐清。</p>	<p>感謝指教，已經補充變更回饋之目的與用途於報告書。另外，關於變更利益回饋的部份，由於增值利益的回饋是一種受益者付費的概念。而辦理變更者多是開發者，因此合於整體國土的開發者付費的概念。但是變更利得應建立在受益者付費，否則與開發義務負擔將會出現競合的問題。因此建議以受益者付費為原則。</p>	<p>P.105-106 P.122</p>

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	(5)本案已召開3場專家學者座談會，建議應將專家學者座談會就本案所提疑義或建議意見，配合現行分析論述綜整納入本章說明，以強化本案研究分析之合理性。	感謝指教，已補充相關論述於報告書中。	P.51-57
4.第五章	(1)P.119 第一節規劃利得之可行性分析，因第四章第三節已有國土計畫規劃利得之可行性分析，建議將本節併入該章節。	感謝指教，由於第四章第三節是針對「制度之必要性、可行性及合理性」的整體分析，有其分析的層次，故建議保留。	P.107
	(2)P.121 有關本案建議回饋金收取計算方式採獲准使用許可土地市價*30%計算，應再詳細補充前開30%之建議理由及論述。	感謝指教，現行都市計畫地區開發回饋相關法令中，不論是綜合工業、倉儲物流、修理服務、工商服務及展覽、批發量販、購物中心等，非都市土地用地變更回饋之比例最高為「生態綠地占申請變更總面積之比例不得低於百分之三十」。再者，與本研究建議模式較相近的回饋機制中，都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則第4點規定，申請人申請變更都市計畫，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與當地直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書，	P.125-126

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
		<p>同意下列事項，並納入都市計畫書規定，以利執行：應至少劃設變更都市計畫土地總面積百分之三十之土地作為公共設施用地，並應自行管理、維護。....」另外，都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則第 3 點規定，依醫療專用區事業需求及特性，自行規劃設置足數因開發行為衍生所需之出入道路、公共停車場、公園、綠地、體育場所、兒童遊樂場、廣場、消防、上下水道、污水處理廠、垃圾焚化爐等環保設施及其他必要性服務設施，面積不得低於申請變更土地總面積之百分之三十。</p> <p>以本研究為例，直轄市、縣市國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二之三類範圍之土地，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期當期之土地市價乘積之一定比率計算之。故建議的是一定的比</p>	

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
		<p>例，並非以百分之三十作為基礎。該比例屬於建議方向，最終應由中央主管機關另定辦法規範之。另外，前述之利益回饋都是以百分之三十為原則，故本研究認為，百分之三十是一個建議的參考值。</p>	
	<p>(3)P.123 有關國土計畫法建議新增第 28 條之 1，條文將「城鄉發展地區第二之三類」文字納入條文是否合宜，該分類正確名稱應為「城鄉發展地區第二類之三」，又受託單位於專家學者座談會意見回應表示無違反法定明確性問題，惟考量該分類係依據實務規劃過程細分之分類，是否可以其他文字取代，建議再予考量。</p>	<p>感謝指教，關於「城鄉發展地區第二之三類」之文字，建議調整為「城鄉發展地區第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大」</p>	P.126-127
	<p>(4)P.123 經比對建議新增之第 28 條之 1 及本法第 28 條、第 29 條文字，國土保育費及影響費均已明定課徵機關、課徵對象、用途以及程序等事項，是否仍須新增條文，或是納入第 28 條以統一使用許可辦理程序，另外回饋金收取後之用途亦未明確</p>	<p>感謝指教，由於本案規劃利得的性質與國土保育費、影響費並不相同，且其條件並非僅是基於使用許可案件，因此建議單獨列條文。另外，回饋金之用途已經補充「以作為國土建設之用」。</p>	P.126-128

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	說明，建議應再予補充。		
	(5)P.127 第六節本案回饋負擔機制說帖，請以行政院(內政部)對立法委員說明之立場，針對建議修正條文之必要性、與國土保育費及影響費之差異、制度執行可行性、影響對象之衝擊等面向，以簡要明確之文字重新改寫，以利後續法案送立法院時作為拜會委員之參考資料。	感謝指教，已經補充相關內容於報告書。	P.130-137
	(6)P.129 FAQ 項次 2 之回應內容，有關國土計畫規劃利得建議以利益實現之時點進行課徵，該時點究竟是申請使用許可時或是使用許可獲准後，請就文字部分再行確認。	感謝指教，關於何時繳納部分涉及第 12 題的規劃利得繳交之期限。因此建議留在第 12 條說明之。	P.141
	(7)本章依工作計畫書規定尚缺 10 頁以內之圖像化簡報，建議以本次審查會議簡報再行精簡為懶人包形式。	感謝指教，另將檢附光碟片於報告書，以利簡報檔之運用。	-
(二) 文字誤植部分	1. P.15,「.....屬於受益付費型態。(英國的規劃利得內容綜理如 表 1 表 2)」。 2. P.49、P.75,「並經	感謝指教，相關修改如下： 1. 已修改為「.....屬於受益付費型態。(英國的規劃利得內容綜理如表 2)」。	1.P.17 2.P.81 3.P.83 4.P.85 5.P.100 6.已刪除

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	<p>行政院 88 年 4 月 28 日以台(88)內 16894 號函核定之」。</p> <p>3. P.77，第四章章名「國土計畫使用規劃及開發利得相關義務可能涉及之議題研析與立法之必要性研析」。</p> <p>4. P.79，「……其基礎應為何？不無疑問。由於現行法對於規劃<u>利益</u>得之核心規範，……」。</p> <p>5. P.96，「對於環境有造成危害行為者，對其課徵環境公課，乃依據對環境損害之程度<u>是</u>適用不同費率，……」。</p> <p>6. P.98，「1. (一)建立透明化、標準化、合理化與制度化之回饋制度」，以下小標題均同。</p> <p>7. P.131，「如何計算規劃利得<u>之</u>回饋金？」。</p> <p>8. P.132，「若未繳納回<u>饋</u>金者，於國土法中並未有……」。</p>	<p>2. 已補充「內 16894 號函核定之」。</p> <p>3. 已修改，「<u>利得</u>」。</p> <p>4. 「……其基礎應為何？不無疑問。由於現行法對於規劃<u>利益</u>得之核心規範，……」。</p> <p>5. 已修改「<u>是適</u>」。</p> <p>6. 已刪除相關內容。</p> <p>7. 已修改，「<u>知之</u>」。</p> <p>8. 已修改「<u>饋</u>」。</p> <p>9. 修改「<u>實行施</u>」。</p>	<p>7.140</p> <p>8.P.143</p> <p>9.P.143</p>

單位	審查意見	受託單位說明與回應	修正後頁次
	9. P.133,「.....卻無設計相關增值利益回饋制度做指導,在正式實行 <u>施</u> 之後這些使用所.....」。		