區段徵收
另一種思考

台北市政府地政講堂
演講人：林健正
2019.09.19

雅典憲章：城市規劃刻不容緩

- 世界各地不管是古老的或現代的城市，都會由於相同的 原因產生一些共同的缺陷，必須即時進行一些重大的工 程建設以獲得改善。
- 城市規劃刻不容緩，缺乏都市計劃是造成城市組織與工 業設施雜亂無章的原因所在。
- 每個城市擬訂自己的發展計畫，並頒佈能夠實現該計畫 的法令實乃當務之急。法令有同意或禁止的權力，促成 所有中規中矩的開發，並對在綱要計劃中的各項建設加 以監督，使其符合集體利益創造公共福祉。

孟森博士的遠見(1964年)

快速社會變遷

– 從農業社會邁向工業社會

高度都市化

– 人口往都會區集中

– 滿足都會區工業用地以及住宅用地的需求

孟森博士的遠見(1964年)

三大都會區(台北、台中、高雄)
衛星城市(中和、永和、板橋...)
新市鎮的開發(林口)

以區段徵收取得興建國宅用地
不排除不動產商品化
都市計畫無可避免涉及農地的轉用

永續經營的環境空間

- 營造生活空間(生活)
- 促進經濟發展(生產)
- 積極保護環境(生態)

建立合理的土地使用模式必須從規劃端出發

公共設施比例的指標

- 30%以下 (工業城市)
- 40% (宜居城市)
- 45% (花園城市)

都市計畫法第45條：公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，...，其占 用土地總面積不得少於全部計畫面積10%。

想想我們需要什麼樣的環境空間品質??

如何實施都市計畫??

都市計畫是現代化國家的良善制度

都市計畫必須跟得上社會變遷的腳步

土地利用必須配合都市計畫之實施

都市計畫之實施為增進公共利益所必要

都市計畫的審議(美國)

依1945年國會「哥倫比亞特區再發展法之授權，擬定都市更新，藉 由土地徵收與再規劃，由市政府徵收私人土地，將土地所有權轉移 給土地開發公司，興建公寓、辦公室以及購物中心。

在1954年，在Berman v. Parker上訴案聯邦最高法院以9： 0的票數判 決前述徵收案合憲，並指出：「如果允許地主一個接著一個地抗拒 這個再發展計畫，而逐一檢視所涉及的每一筆個案，理由是他們的 財產可以不必對公共利益讓步，這將嚴重地傷害這個開發計畫的完整性 。」

都市計畫法第 48 條

依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：

一、徵收。

二、區段徵收。

三、市地重劃。

客家新聞雜誌第352集-徵收，必要之惡？2013年10月7日

https://youtu.be/jzvPZuDQ8X4

詹順貴律師說：「如果真的都市計畫裡面，真的有需要如他們所如列的，不管是什麼大學用地，文教用地、車站、機關，道路、公園等等等這些，甚至像工業區、產業區這些，它都可以用一般徵收作為手段來處理，不需要再用區段徵收。」(影片6分30秒起)

蘇志超：比較土地政策

歐美各國規定細部計畫土地內之街道、水道及溝渠設置所需之土地及費 用，應由土地所有權人或投資人負擔。我國政府卻負擔細部計畫的公共 設施費用，地主可享受地價上漲之利益。此種細分辦法，就土地政策之 觀點論，實屬政府不智之舉，等於花錢製造不平問題。

都市計畫內的道路、廣場及其他公共使用之土地，既為該區段全體所有 權人共同使用及享益，其地價自應由該區段全體所有權人，按私有土地 之面積比例，共同分攤。政府基於何種理由，代此等少數人補償，彼等共同使用享益的公用地之地價?...政府何得慷一縣市全體納稅人之慨，而為少數享人代付此種成本?

徵收都市計畫公設保留地？

- 財源不足無法落實公設用地的取得
- 民國77年辦理徵收造成財務困難
- 迄今25,000公頃尚未徵收
- 內部不公平（不同地主的損益失衡）
- 外部不公平（少數人受益全民買單）
- 地主的抗爭永無寧日??

整體規劃與開發

- 市地重劃
- 區段徵收

公共設施的同時性

受益者共同負擔開發成本

1990年第一次「全國土地問題會議」重要結論

市地重劃應與都市計畫公布同時實施，並推廣抵價地式區段徵收，以落實公共設施用地之取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等政策目標，並縮短都市計畫變更時程。

1990年行政院明訂「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」

市地重劃

既有都市計畫整體開發
不涉及土地使用變更
55–35–10土地配比邏輯

區段徵收

新訂或擴大都市計畫
涉及土地使用變更
40–40–20土地配比邏輯

傳統式的區段徵收

社會主義思維下的產物
著重在平均地權與漲價歸公

抵價地式的區段徵收

資本主義思維下的產物
讓地主參與土地增值的分配

市地重劃與區段徵收

兩者係孿生兄弟

具備土地重劃的態樣

- 市地重劃共同負擔偏低而擠壓公共設施 用地的比例
- 區段徵收是都市計畫公平、合理、適當 而有效的實施工具，其關鍵在於其上位計畫是否確有其必要性。

區段徵收被污名化

名稱?望文生義?

態樣?實質內涵?

名字中有什麼呢？把玫瑰叫成別的名字，它還是一樣的芬芳。

莎士比亞《羅密歐與朱麗葉》

對區段徵收錯誤的認知

望文生義

混淆徵收與區段徵收的本質

對配地作業缺乏實務上的瞭解

地政學者錯誤的言論

- 根據權利價值折算，許多經驗顯示領回的面積大概約為30%左右而已，也就是說，土地所有權人因為「得利」，必須捐獻約70%左右的土地給予政府。
- 權利價值轉換時，政府把地價提高，地主分回的土地就縮 水了。地方政府又把公共設施用地灌地抵價地。
- 政府把區位好的土地分配給財團，區位不好分配給地主。
- …

大錯特錯：公共知識份子的無知

臺灣的「區段徵收」是徵收農地，將農地變更為建地或住宅區、商業區，再依徵收當時的土地總價，換算等值的土地領回，稱做「抵價地」。舉例來說，如果農地當初的徵收價格是一坪十萬，徵收一百坪，總徵收金額一千萬，土地變更為商業區後，一坪土地價格一百萬，地主就只能領回十坪土地（徐世榮：土地正義，pp. 160-161）。

地方政府認為，土地由農業使用轉變為住宅區、商業區，地價大幅上漲，於是就將發回土地所有權人的土地面積縮水：假設原本土地是一百坪，經過區段徵收後要歸還三十坪給原土地所有權人，由於土地價格是政府決定的，為了只歸還三十坪，地方政府一定要拉高土地單價，這就是土地炒炸（徐世榮：土地正義，p.128)。

本質上及觀念上的混淆

- 公共建設 vs 土地開發
- 一般徵收 vs 區段徵收
- 區段徵收 vs 市地重劃

- 特別犧牲 vs 受益者
- 社會責任 vs 共同負責

土地徵收條例第3 條 (一般徵收/特別犧牲)

國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土 地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：

一、國防事業。

二、交通事業。

三、公用事業。

四、水利事業。

五、公共衛生及環境保護事業。

…

十、其他依法得徵收土地之事業。

土地徵收條例第 4 條 (土地開發/地主受益)

有下列各款情形之一者，得為區段徵收：

一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。

二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。

三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。

四、非都市土地實施開發建設者。

五、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。

六、其他依法得為區段徵收者。

……

對德國案例的推崇
卻指控台灣現行的區段徵收制度

- 當有公共建設所需時，政府除了直接和地主洽商買地，就是用以地易地或土地重劃的方式，和民眾交換，來取得公共建設的用地。
- 像德國巴伐利亞邦慕尼黑市郊的，99號公路，邦政府便以土地重劃的方式，交換土地給不願意賣地的農民。
- 政府核定地高速公路建設計畫，所以公務機關透過自由收購土地、土地交換重劃等等方式，最後沒辦法完成時，不得已才採用徵收。

原土地所有權人領回抵價地權利價值及面積計算公式（含農地重劃區）	
公式一	全區預計抵價地面積（A_1）＝全區之徵收土地總面積×抵價地比例
公式二	農地重劃區預計增加之抵價地面積（A_2）＝農地重劃區之徵收土地面積×增加之抵價地比例
公式三	預計抵價地之總面積（A）＝$A_1 + A_2$
公式四	預計抵價地之總地價（V）＝（Σ規劃供抵價地分配之各分配街廓面積×各該分配街廓評定之單位地價）×（A÷規劃供抵價地分配之總面積）[1]
公式五	區內各原土地所有權人領回抵價地之權利價值（V_1）＝V×【A_1÷A】×【該所有權人申請領回抵價地之補償地價÷全區之徵收土地補償總地價】
公式六	位於農地重劃區內各原土地所有權人領回抵價地增加之權利價值（V_2）＝V×【A_2÷A】×【位於農地重劃區內之該所有權人申請領回抵價地之補償地價÷農地重劃區之徵收土地補償總地價】
公式七	各原土地所有權人領回抵價地之面積＝（$V_1 + V_2$）÷該領回土地之評定單位地價

[1] 土地徵收條例第 45 條：實施區段徵收時，直轄市或縣(市)主管機關應預計區段徵收土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收後各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為原土地所有權人領回抵價地之計算基準。(製表人：林健正 2019/9/20)

原土地所有權人領回抵價地權利價值及面積計算公式（不含農地重劃區）	
公式一	預計抵價地之總面積(A) = 全區之徵收土地總面積×抵價地比例
公式二	預計抵價地之總地價(V) = (Σ 規劃供抵價地分配之各分配街廓面積×各該分配街廓評定之單位地價)×(A÷規劃供抵價地分配之總面積)[2]
公式三	區內各原土地所有權人領回抵價地之權利價值(V1) = V×(該所有權人申請領回抵價地之補償地價÷全區之徵收土地補償總地價)
公式四	各原土地所有權人領回抵價地之面積 = V1÷該領回土地之評定單位地價

[1] 土地徵收條例第 45 條：實施區段徵收時，直轄市或縣(市)主管機關應預計區段徵收土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收後各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為原土地所有權人領回抵價地之計算基準。(製表人：林健正 2019/9/20)

統計學
多元選擇的
配地工具

原土地所有權人領回抵價地權利價值及面積計算公式 （不含農地重劃區）	
公式一	全區預計抵價地面積＝全區之徵收土地總面積×抵價地比例
公式二	規劃供抵價地分配之總地價＝Σ規劃供抵價地分配之各分配街廓面積×各該分配街廓評定之單位地價3
公式三	預計抵價地之平均地價＝公式二÷規劃供抵價地分配之總面積
公式四	預計抵價地之總地價＝公式一×預計抵價地之平均地價
公式五	區段徵收係數＝公式四÷全區之徵收土地補償總地價
公式六	區內各原土地所有權人領回抵價地之權利價值＝公式五×該所有權人申請領回抵價地之補償地價
公式七	各原土地所有權人實際領回抵價地之面積＝公式六÷該領回土地之評定單位地價

[1] 土地徵收條例第 45 條：實施區段徵收時，直轄市或縣(市)主管機關應預計區段徵收土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收後各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為原土地所有權人領回抵價地之計算基準。(製表人：林健正 2019/9/20)

高鐵新竹車站特定區區段徵收配地比例　（抵價地 40%）												
街廓編號	使用分區	評定地價（元）	公告現值(元/平方公尺)			權利價值*(元/平方公尺)			配地比例（%）			備註
			農地	甲建	路線	農地	甲建	路線	農地	甲建	路線	
74-1	住宅區	9,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	75.0	150.0	216.6	最差住宅區
73-1	住宅區	11,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	61.3	122.7	177.2	
77-1	住宅區	12,100	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	55.8	111.5	161.1	
76-1	住宅區	13,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	51.9	103.8	150.0	
15-1	住宅區	14,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	48.2	96.4	139.2	
79-2	住宅區	15,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	45.0	90.0	130.0	
12-2	住宅區	16,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	42.2	84.4	121.8	中等住宅區
35-3	住宅區	17,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	39.7	79.4	114.7	中等住宅區
12-3	住宅區	18,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	37.5	75.0	108.3	
44-2	住宅區	19,100	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	35.3	70.7	102.1	
06-1	住宅區	20,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	33.7	67.5	97.5	
N-3	商業區	20,300	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	33.2	66.5	96.0	最差商業區
05-2	住宅區	21,600	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	31.2	62.5	90.3	最佳住宅區
B-3	商業區	27,500	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	24.5	49.1	70.9	
B-2	商業區	28,500	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	23.7	47.4	68.4	
B-1	商業區	30,000	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	22.5	45.0	65.0	
E-2	商業區	31,300	4,500	9,000	13,000	6,748	13,496	19,495	21.6	43.1	62.3	最佳商業區
總計 305 筆地號												
*權利價值=區段徵收係數 × 公告現值=1.4996 × 公告現值　（註：本案區段徵收係數為 1.4996）												
製表者：林健正　2014.10.30												

- 地主實際領回比例視原**公告現值**及領回街廓**評定地價**而定。
- 原公告現值分成**農地**、**甲建**及**路線價**等3大類，決定權利價值的比重

台中市捷運文心北屯線機廠及車站區段徵收案配地比(抵價地比例43%)

項次	農地面積 (平方米)	公告現值 (元/平方米)	原始權值 (元)	上漲乘數	配地權值 (元)	評議地價 (元/平方米)	配回面積 (平方米)	配回比例 (%)	使用分區
1	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	19,600	67.14	67.14	住宅區
2	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	20,000	66.47	66.47	住宅區
3	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	20,500	64.85	64.85	住宅區
4	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	21,000	63.30	63.30	住宅區
5	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	21,700	61.26	61.26	住宅區
6	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	21,900	60.70	60.70	住宅區
7	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	22,100	60.15	60.15	住宅區
8	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	22,600	58.82	58.82	住宅區
9	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	22,800	58.30	58.30	住宅區
10	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	23,100	57.55	57.55	住宅區
11	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	23,300	57.05	57.05	住宅區
12	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	23,500	56.57	56.57	住宅區
13	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	23,800	55.85	55.85	住宅區
14	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	24,000	55.39	55.39	住宅區
15	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	24,200	54.93	54.93	住宅區
16	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	24,500	54.26	54.26	住宅區
17	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	24,500	54.26	54.26	住宅區
18	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	24,700	53.82	53.82	住宅區
19	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	24,900	53.39	53.39	住宅區
20	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	25,200	52.75	52.75	住宅區
21	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	25,400	52.34	52.34	住宅區
22	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	25,600	51.93	51.93	住宅區
23	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	26,100	50.93	50.93	住宅區
24	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	26,300	50.54	50.54	住宅區
25	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	26,600	49.97	49.97	住宅區

資料來源：台中市政府地政局/製表：林健正 2015.07.01

台中市捷運文心北屯線機廠及車站區段徵收案配地比(抵價地比例43%)

項次	農地面積 (平方米)	公告現值 (元/平方米)	原始權值 (元)	上漲乘數	配地權值 (元)	評議地價 (元/平方米)	配回面積 (平方米)	配回比例 (%)	使用分區
26	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	27,500	48.34	48.34	住宅區
27	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	28,000	47.48	47.48	住宅區
28	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	32,800	40.53	40.53	商業區
29	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	36,200	36.72	36.72	商業區
30	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	36,600	36.32	36.32	商業區
31	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	38,100	34.89	34.89	商業區
32	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	38,900	34.17	34.17	商業區
33	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	40,800	32.58	32.58	商業區
34	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	40,900	32.50	32.50	商業區
35	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	41,100	32.34	32.34	商業區
36	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	41,300	32.19	32.19	商業區
37	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	42,700	31.13	31.13	商業區
38	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	42,900	30.99	30.99	商業區
39	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	44,200	30.08	30.08	商業區
40	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	44,900	29.61	29.61	商業區
41	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	45,300	29.34	29.34	商業區
42	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	45,700	29.09	29.09	商業區
43	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	46,100	28.84	28.84	商業區
44	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	46,300	28.71	28.71	休閒專區
45	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	46,900	28.34	28.34	商業區
46	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	49,700	26.75	26.75	商業區
47	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	50,300	26.43	26.43	商業區
48	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	52,000	25.56	25.56	休閒專區
49	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	52,900	25.13	25.13	商業區
50	100	6,500	650,000	2.045117	1,329,326	54,100	24.57	24.57	商業區

資料來源：台中市政府地政局/製表：林健正 2015.07.01

一般徵收與區段徵收比較

	一般徵收	區段徵收*
基本精神	地主為公共利益犧牲權益（特別犧牲）	地主參與開發共享利益（受益者）
實施範圍	公共或公益設施用地之取得	都市計畫整體開發
財源籌措	全民買單	地主共同負擔公設用地及開發成本
實施方式	現金補償	現金補償或領回建地
地主同意	不需要地主同意	實務上需大多數地主的支持
法律依據	土地徵收條例第 3 條	土地徵收條例第 4 條
適用案例	科學園區開發、計畫道路、公園、學校等開闢	高鐵新竹車站特定區計畫

*現行的區段徵收採市地重劃之精神，地主負擔公共設施，並參與配地。

製表者：林健正 2014.11.22

土地徵收及整體開發（區段徵收、市地重劃）比較

類別	應用	實施門檻	協議價購	徵收	地主領回土地	保留分配	安置	佃農補償	增值稅	備註
一般徵收	公共設施 公益事業 科學園區	無	流於形式	市價補償	否	否	否	市價補償之三分之一	否	地主特別犧牲 (掃地出門)
全區徵收 (英美)(註1)	土地開發 都市更新	無	市場交易 (公正市價)	政府執行 (公正市價)	否	否	否	否	否	地主特別犧牲 (掃地出門)
區段徵收 (台灣)	新訂或擴大都市計畫、都市計畫農業區變更為建地等	無 實務上要取得絕大多數地主的支持	流於形式	市價補償	平均 40-50%(註 2) 建地平均 1 坪換 1 坪 路線價換回比例更高 權利價值可以整合 依籤號選配	原則拆除建物不在妨害使用分區者可申請原地保留分配	是	市價補償之三分之一	土地屬原始取得、第一次交易增值稅從領回土地後的公告現值起算、減徵 40%	地主參與增值利益分配(含土地使用變更利得、整體開發利得、住宅更新利得等)
市地重劃	舊都市計畫	公辦：無 私辦：半數以上同意	否	否 土地過小不能分配土地者以現金補償之	55%±3% 地主及面積半數以上不在此限 多筆土地無法整合 原位次分配	原則保留建物(除非在公共設施用地上)	否	公告現值扣除土地增值稅之三分之一	所有權屬自始取得、第一次交易增值稅依前次交易公告現值起算、減徵 40%	地主參與增值利益分配(含整體開發利得)

註 1：在英美等國家，某些由公部門推動的土地整體開發，通常以協議價購方式取得全區用地，對少數價購不成的地主，則啟動徵收機制。

註 2：高鐵新竹車站特定區抵價地為 40%，各別地主配回的土地如下：原農地配回住商比例 22-74%，原甲建配回住商比例 44-148%。原路線旁地主配回比例更高。

製表者：林健正 2014.11.22

全國辦理區段徵收與市地重劃統計表

	區段徵收(公頃)						市地重劃(公頃)					
	處	建築用地		公設用地		合計	處	建築用地		公設用地		合計
已完成	110	4,704	54.22%	3,971	45.78%	8,675	950	15,765	75.25%	5,185	24.75%	20,950
辦理中	14	432	51.25%	411	48.75%	843	116	n/a	n/a	n/a	n/a	2,196

區段徵收統計至104/12
市地重劃統計至103/12
資料來源：內政部地政司

市地重劃及區段徵收差異分析表

	領錢配地	配地比例	公平性	產權整合	安置計畫	照顧弱勢	公共設施	古蹟保存	維持農耕	增值稅
市地重劃	劣 只能配地	優 55%[2]	劣 面積換算[3]	劣 原位次分配[4]	劣 不周延[5]	劣 不周延[6]	劣 公設不足[7]	劣 地主負擔[8]	劣 無規定	劣 不歸零[9]
區段徵收[10]	優 自行選擇[11]	劣 40-50%[12]	優 權利變換[13]	優 自由整合[14]	優 法令周延[15]	優 法令周延[16]	優 公設完整	優 共同負擔	優 農業專區[17]	優 完全歸零[18]

1 都市土地開發新社區適用市地重劃。

2 平均地權條例第 60 條第 3 項規定，「依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」在實務上，農業區自行擬訂都市計畫，自辦市地重劃的配地比例如下:公共設施 35%、捐地(代金)5%、標讓售 15%、地主配回約 45%。

3 每位地主配回的比例相差無幾，與重劃前後區位條件及是否臨馬路無關。

4 配回土地在原來的街廓，面積變小造成產權細碎化。但是自辦市地重劃只要有共識即可以整合產權。

5 為節省重劃的開發費用，原則上不拆除房屋，除非在公共設施用地上。

6 市地重劃公益性極小化，弱勢的照顧未列為內部成本。

7 地主提高配地比例，以致排擠公共設施的比例。

8 沿用過去三、四十年前都市計畫辦理，老宅座落在住宅區內，原位置保留分配給地主，由地主自行承擔古宅保存的成本。

9 市地重劃的土地增值稅之扣除額包括物價指數、重劃負擔費用、減徵 40%。實務上重劃後公告現值調整幅度不大，所以重劃後第一次幾乎課不到增值稅。

10 新訂或擴大都市計畫之開發適用區段徵收。

11 法令上歸類為土地徵收，地主可以選擇領取地價補償，但是性質上又屬於土地合作開發，地主可以參與配地。

12 土地徵收條例第 39 條第 2 項規定如下：「抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之四十五。」實務上，抵價地的比例為 40%。

13 配地採權利價值變換，每位地主實際領回的比例相與區段徵收前的公告現值以及不同街廓評定的地價有關，配回土地區位佳，領回比例就低，反之配回土地區位差，領回比例就高，比較公平合理。

14 讓地主自行合併價值參與配地。竹北的案例配地籤號約僅原來之三分之一。

15 法令上歸類為土地徵收，適用土地徵收條例相關的安置辦法，現住戶的安置列為共同負擔，所需經費列入區段徵收總費用。

16 照顧弱勢是外部成本內部化。這是區段徵收制度所允許的做法。

17 適用土地徵收條例第 43-1 條第 1 項規定，「區段徵收範圍內得規劃配設農業專用區，供原土地所有權人以其已領之現金地價補償費數額申請折算配售土地，作為農業耕作使用。」

18 平均地權條例第 42-1 條：「區段徵收之土地，以現金補償其地價者，依前條第一項規定，免徵其土地增值稅。但依第五十四條第三項規定因領回抵價地不足最小建築單位面積而領取現金補償者，亦免徵土地增值稅。/區段徵收之土地，依第五十四條第一項、第二項規定以抵價地補償其地價者，免徵土地增值稅。但領回抵價地後第一次移轉時，應以原土地所有權人實際領回抵價地之地價為原地價，計算漲價總數額，課徵土地增值稅，並準用前條第四項之規定。」

多數暴力
或
少數獨裁

表決真偽
或
調查意願

麥可·海勒：釘子戶造成少數人的壟斷

- 自願交易通常只能秘密進行，透過名義買家或誘餌企業代為 行事，通常需花費數年或數十年的時間。
- 一旦業主發現開發商的意圖，談判往往就會破裂，而且只要 有少數幾位業主喊價過高，或拒絕出售，釘子戶的問題就會出現。
- 釘子戶問題是一種「少數人的暴政」，每一位業主在考慮是否同意產權交易時，並不需要考量自己的決定對別人或社會所造成的代價。

〈僵局經濟〉

海勒教授：僵局經濟（pp. 182-183)

釘子戶、零碎地與香蕉共和國

- 由社區組織所謂的「土地整合區（Land Assembly District, LAD）」，自行決定是否整合開發，若開發案獲得多數業主的支持，則所有業 主均必須接受此結果。
- 「土地整合區」的構想源自德國、台灣、日本、韓國等地的「土地重 劃（Land Adjustment）」，可以解決部分徵地的問題，同時讓業主 能按照比例分享土地開發的利益。這種雙軌制業主除了選擇參與配地 之外，亦可領取市價補償。

哈佛法律評論（ Harvard Law Review ）

海勒教授所提的「土地整合區（Land Assembly District, LAD）」其實 比較類似台灣現行的區段徵收制度。

區段徵收最後一塊拼圖

社區重建：為了化解反區段徵收僵局，政府更提供多元自由選擇的住宅重建方案，包括社區參與的「公 辦協力造屋」模式。

照顧弱勢：為社區居民打造美好的新家園，並且提供弱勢 者妥善的照顧，達到先建後拆及無縫接軌的目標，以補上區段徵收最後一塊拼圖。

雅典憲章：住所是都市計劃的關鍵所在

都市計劃師必須注意的首要機能是居住。其次是工作，...辦公室、工作室與工廠都必須加以規劃...。最後也不可以忽略第三項機能：身心的休閒活動。

建築決定了住所的結構，住所是都市組織中主要的單元，而住所的衛生、歡樂與和諧都由建築所決定。建築承擔著城市的福祉與美麗的責任。城市的創造或改善也是建築的責任所在。

私有產權
與
社會責任

財產權是人民的基本權利

從西方發達國家有關現代財產權的憲法保障 規範的內容來看，它們大都蘊含了三重結構， 即：不可侵犯條款（或保障條款）、制約條 款（或限制條款）和徵用補償條款（或損失 補償條款）。

法國大革命《人權和公民權宣言》（簡 稱《人權宣言》，1789年8月26日頒布）

第17條： 財產是神聖不可侵犯的權利， 除非當合法認定的公共需要所顯然必需時，且在公平而預先賠償的條件下，任 何人的財產不得受到剝奪。

聯合國《世界人權宣言》

第17條：

一. 人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權；

二. 任何人的財產不得任意剝奪。

第29條：

一. 人人對社會負有義務，因為只有在社會中他的個性才可能得到自 由和充分的發展。

二. 人人在行使他的權利和自由時，只受法律所確定的限制，確定此 種限制的唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認 和尊重，並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利 的正當需要。...

美國憲法第5修正案

...，不得不經過正當法律程序而被剝奪生命、自由或財 產；人民私有產業，如無合理賠償，不得被徵為公用。

美國憲法第14修正案

任何州非經正當法律程式，不得剝奪該州公民的生命、 自由以及財產。

美國最高法院判例
Hawaii Housing Authority v. Midkiff

在1967年，夏威夷州議會通過「土地改革法」（Land Reform Act），為居 住於社區開發面積超過五英畝的單一家庭承租人，強制徵收土地，出售予承 租人，以打破地長期以來土地被寡占之社會問題。

在1984年，在Hawaii Housing Authority v. Midkiff 上訴案中，美國聯邦最 高法院以8:0的判決，支持「土地改革法」之合憲性，理由是它可以具有促進 社會和諧的公共目的。

省思：
戰後日本及台灣的「 耕者有其田 」政策的合法性在那裡？

德國聯邦基本法第14條

一. 財產權及繼承權應予保障，其內容與限制 由法律規定之。

二. 財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利。

三. 財產之徵收，必須為公共福利始得為之。...

中華民國憲法

第 15 條 ：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

第 23 條 ：以上各條列舉之自由權利， 除為防止妨礙他人自由、 避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外， 不得以法律限制之。

第 143 條：中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得 之土地所有權，應受法律之保障與限制。...

司法院釋字第336號解釋：

- 憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨 在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收 益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵 害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。
- 惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態 責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制， 而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益 者，應享有相當補償之權利。

個人自由
與
公共利益

土地正義?

何謂正義?

徵收不符合正義?

不徵收就符合正義?

土地正義

- 地權（規劃權、收益權、使用權、移轉權）
- 地用（發展權、使用分區）
- 地價（利用價值、交換價值）
- 地稅（地價稅、增值稅）
- 土地使用管理(農地工廠違建是否符合土地正義?)

社會的公平與正義

保障地主的權益
土地財富的重分配（地價＆地稅?）
受益者付費
共同負擔公共設施用地及開發成本

外部成本內部化?
公共義務或捐地回饋?

自由至上主義(放任的自由主義)

- 人權是完全神聖不可侵犯的。
- 只要不妨礙別人，人人皆可為所欲為!!
- 凡事要尊重我的選擇與同意 。
- 正義即尊重財產，尊重個人權利!!

徵兵是不公不義，因為強制??

要富人多繳稅來幫助窮人，也是不公不義??

諾齊克(Robert Nozick, 1938-2002)

只有功能最小，僅限於合約執行，保護人民免於 暴力、盜竊、詐騙之害的政府，才符合正義。 功能再多一些，就會侵犯到人民免於做事不情願 的權利，就會淪為不公不義的政府。

《無政府、國家與烏托邦》

邊沁主義(J. Bentham, 1748-1832)
最大幸福原理

一個人的行動應當在理智範圍內始終以增加最大多數人的最大幸福爲目標。

《道德與立法原則概念》

馬歇爾經濟效益?
柏拉圖經濟效益?

約翰·史都華·穆勒（John Stuart Mill，1806 - 1873）

寧做不滿的人類，不做滿足的豬玀；寧做不滿的蘇格拉底，不做滿足的蠢人；如果蠢人或豬玀有相悖的觀點，那是因爲它們只看到問題中事關他們自己的那一面。

約翰·羅爾斯（John Rawls, 1921-2002)

- 放任的自由主義既不正義、也不自由
- 分配正義不在獎勵美德或道義應得，而在於回應遊戲規則確立後的合法期待(公平的社會契約論)。
- 強調公平，例如社經弱勢者必須得到政策補助，讓 人人有機會成功，這樣才合乎正義。

《正義論 》

麥可·桑德爾（Michael J. Sandel, 1953-）
社會正義的三條道路

第一條路：功利或福祉最大化，也就是最多數人的最 大幸福。

第二條路：尊重自由選擇(含個人喜惡)。

第三條路：培養美德和思辨共善(common good）。

《正義：一場思辨之旅》

自由市場邏輯
與
公民身份的體現

公民社會價值體係的崩解

- 公共領域一旦空洞化，要培養出民主社會公民意識所仰賴的團結心和社群感，就會變得 難上加難。
- 地主為了維護私有財產權可以對公共利益拒 絕讓步，那麼我們有什麼理由要求富人多繳 一些稅?或要求年青人去當兵?

重建公民意識

社群意識 對稱的公民權利與公共義務

公民精神、犧牲與服務

培養公民品德

正義社會所必須的同舟意識與責任感

互相尊重的道德對話

麥可·桑德爾：共善政治

以公民生活基礎設施的重建為 主要的施政目標，向富人課稅(或地主共 同負擔)不再是為了財富重分配，而是為 了重建公共設施和服務。

公民美德

- 公用徵收也應該給富人補償？可不可要求富人捐地?
- 地主因土地使用變更而受益，可不可以要求回饋?

亞里士多德（ Aristotle，前384年 - 前322年）論社會正義

- 適才適所，因地制宜
- 正義和良善人生不可分
- 正義不可能在目的上維持中立

舉分配笛子的例子

- 長笛給吹得最好的人
- 憑財富、出身、美貌或運氣都是不公不義
- 笛子的目的就是被吹奏好音樂(物盡其用)

亞里士多德論土地正義?

土地規劃是為了土地的目的，也就是要能夠地盡其利。

對自由至上主義者而言，正義是一種選擇，無關適不適合！

亞里士多德論「實用智慧」和「審議能力」

- 如何行動必須辨別特殊之事務，實用就是實際各種特殊狀況的運用。
- 審議不是空談哲理，因為要顧及變化和特殊情況，是導向此時此地適合的行動。
- 審議不只是計算，而是試圖找出現有狀況下有可能達到的人類至善。

相形之下，科學知識關注的是普世且定然之事物。

正義和權利引起的爭論

往往難免觸及 下列的議題

- 社會制度的目的為何?
- 財富應如何分配?
- 那種美德值得推崇獎勵?

正義_最複雜難解的中心觀念，自古迄今， 論者無數。

- 把理性主義帶進公共領域
- 公共知識份子的社會責任?
- 社群主義?
- 公民共和主義(civic republicanism)?
- 道德的省思必須透過公共參與

知識份子的社會責任

- 運用知識於公共利益
- 參與社區公共事務
- 服務社會及人群
- 協助社會內部的溝通
- 不屈不撓奉獻犧牲

「墨子兼愛，摩頂放踵，利天下為之。」

《孟子·盡心上》

社群主義
與
公共參與

雅典憲章：個人自由 vs 集體活動

- 個人自由與集體活動是生命過程的兩極。城市必須在精神與物質上確保個人的自由以及集體活動的權益。
- 任何行動如果是以改善人類前進爲宗旨的話便必須考慮這兩項因素，一旦不能滿足經常相互衝突的這兩種需求，便無法避免失敗。

雅典憲章：私人利益 vs 集體利益

全靠自己的話，人很快便會被必須克服的各種困難所打垮。 相反地，人若必須遵從過多的集體限制，人的個性 將受到扼殺。

個人權利與集體權利應該相互依存並且能夠達成具有建設性的共識。 私人利益必須完全取決於集體利益，使每個人都能分享基本的歡樂：舒適的住家、美麗的城市。

社區營造 & 公共參與

- 道德信仰(為公共利益服務)
- 道德價值(追求公共利益&關懷弱勢)
- 誠實面對問題不逃避責任
- 積極協助社區溝通
- 充分尊重在地的觀點
- 由下而上凝聚社區共識
- 建立社區內部民主的機制

總結

- 土地利用和整體開發涉及到國土規劃、都市計畫、經濟成長、社會變遷、地方發展等需要。
- 基於共善的理念，市地重劃與區段徵收由受益者共同負擔與參與分配土地，不失為現階段最適的方案。
- 土地的變更及開發亦攸關地主的權益，如何兼顧 整體的發展以及私人的利益，又涉及社會的公平與正義。