

以建築權利憑證方式處理公共設施保留地

建築權利憑證可保障保留地所有人的權利，以降低政府在公共設施保留地之經費負擔。

目前對徵收公共設施保留地地價補償方式有主張以正常合理的「市價」為準；亦有主張以公告現值為準，必要時加成補償及其他分歧意見。在奢談如何賠償保留地地主損失之時，政府對公共設施興闢所需要的經費究應如何籌措卻全無具體且長遠辦法，怎不令人深深憂慮。在今年九月五日期限所應徵收的土地即使僥倖辦理完成，但後續仍有無數的保留地待取得，加上已取得的用地亦亟待開發興建以有效發揮各種公共設施所應有之功能。凡此所需要的費用數字龐大，政府的因應之道豈能不在此時深入探討、妥訂良策，以合理籌措所需經費。

由於公共設施用地長期徵收不力，使即將屆期的第一批保留地總徵收費用高達五千億至一兆以上（視補償標準而定）。如此天文數字的資金短期間內投入市場，勢必造成通貨膨脹的嚴重壓力。因之有建議政府開放公營企業以股票做為補償或發行公債等。不久前，韓乾教授曾以無償取得公共設施用地專文論述，筆者至有同感，亦願以從事國內外都市計畫專業的心得提出以「建築權利憑證」補償保留地地主的方式，雖非萬全之計，或許是突破當前困境值得深思的策略。該方式以台灣地區各大小都市必須再經過都市計畫全盤審慎的重新規劃檢討後（此項工作尚未完成），凡經劃設為公共設施用地的地主，在三個月內將土地無償移轉政府；政府則核發「建築權利憑證」給地主，以取代目前的現金徵收。本方式尚有若干應具備的條件分述如下：

一、建築權憑證之認定

由於公共設施用地劃設目的在提高居住環境品質，故公共設施保留地的建築權利，應就各保留地基地依住宅使用容積率或建蔽率換算，做為憑證之建築權利坪數。

二、建築權利憑證適用基地之限制

憑證中之樓地板面積經由自由市場之交易，可在服務範圍區內任何住宅建築計畫中使用，並無年期限制。為免不當的集中使用，憑證

使用面積不得超過使用基地中該建築物原容許建築面積的三分之一。

三、建築權利憑證適用地區之界定

公共設施保留地換得建築權利憑證，必須在該公共設施的服務範圍區內使用之，不得越區使用。各區實際範圍需經由都市計畫之作業劃定之。

由於台灣地區內之各大小都市發展特性有別，本建議之建築權利憑證未必能達到使全部保留地地主均認為是公平合理的補償方式。故政府取得保留地時，倘地主不願接受建築權利憑證，政府仍有依公告現值徵購之義務。

建築權利憑證方式可確保保留地地主的建築權利。雖然無土地之憑依，但允許適用的地區內有廣大之市場性選擇，而不局限於原基地內之區位條件。同時該權利價值的認定係經由自由市場之運作，並保障保留地地主獲得在使用地區內有較佳市價的自由選擇機會。本方式將略為增加各都市原計畫中容納人口數。惟政府原擬籌撥數千億的土地徵收經費改為撥助並監督各地方政府，連同地方配合款及受益付費收入設立地方政府都市計畫基金專戶，專款專用，做為公共設施興闢開發、管理及充實地方政府都市計畫專業人員的經費。

公共設施項目種類繁多、性質各異（如公園、學校、道路等），必須從都市計畫層面逐一分析各該項目之服務對象。依不同性質訂定受益範圍、受益對象及受益之程度，做為徵收受益者付費費率的依據。公共設施費用之所以必須取自於受益者有兩項積極意義：第一是要達到社會公平性，第二是達到量力而行。

舉例而言，目前對新社區開發計畫已開始規定開發者自行提供道路、公園及學校等相關設施做為核准開發的條件，這就是受益者付費的正確做法。所以要合理取得公共設施保留地的經費來源也就應該加強都市計畫作業，使社區的、鄰里的或其他受益範圍能與所劃設的公共設施項目的性質相符合。在都市計畫法中亦應明文規定地方政府落實公共設施受益付費的制度並專款專用。切實做好公共設施之硬、軟體建設及維護管理等，使人民享受到質量兼顧的高品質公共設施。