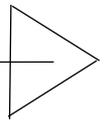


# 人口負成長時代下的公共設施保留地議題



口述作者 ■劉小蘭 / 國立政治大學地政學系兼任教授

文字整理 ■翁則豪 / 國立政治大學地政學系

**根**據內政部今年初公布的最新統計，2020年我國出生與死亡人口正式出現「死亡交叉」，意即死亡人數超過出生人數，人口自然增加率出現負值。人口負成長一事所帶來的衝擊，包括未來財政稅收的減少、勞動人口的不足且逐漸往中高年齡靠攏、長期照護人力的短缺等。這些在人口與財稅上的變遷，都影響著都市機能的整體規劃；而其中，公共設施保留地就正面臨顯著的變化。所謂「公共設施保留地」，依照《都市計畫法》內容，係為未來公共設施需用之土地，在目前政府機關尚未需用前，預先呈請核定公布其徵收範圍，禁止原土地所有權人作妨礙徵收之使用，稱之。

## 解編公共設施保留地之考量

公共設施用地包括道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車空間、學校、政府機關、醫療衛生機構、郵局、變電所、市場、社教機關、河道、港埠等，也涵蓋了人民排斥卻必須存在的嫌惡設施，如垃圾掩埋

場與焚化爐。隨著人口聚集於都市、都市向外擴展蔓延，為了在有限的陸地範圍內仍保持著人民的居住品質，政府有預先劃定公共設施保留地的正當性。然而此用地別的劃設，將對土地所有權人產生極大的負面效果，無論他所擁有的土地是位於商業區、住宅區，都將因《都市計畫法》第 51 條：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用，但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」這幾句話，受到使用上的種種限制，亦令土地價值崩跌，對人民的財產權造成不小的損害。在過去，當人民收到土地被劃為公共設施保留地的通知時，形同對其財產權宣判死刑；加上政府受限於財政規劃，不知何時才要來徵收該地，致使長期下來都無法盡情使用該地，徒然累積無奈。然而，這一切在人口負成長的狀況下有所了解套：當原本預計人口正成長而劃設許多公共設施保留地，在有違現實之下，那些公共設施保留地是否有解編還民之可能？

《都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則》之誕生，係為檢討變更不必要的公共設施保留地，促使有限土地資源的合理利用並減少民怨。國家發展委員會預估臺灣將於2025年進入超高齡社會，每5人就有一位是65歲以上的老人，甚至到2034年，全國將有一半屬於超過50歲的中高齡人口。如此高齡化、少子化的不可逆現象，於公共設施而言，就需要思考是否需要裁撤學校、多興建各種長期照護的服務據點。至於市場用地，隨著都市的使用空間逐漸飽和，是否在擘劃都市計畫藍圖的階段即不再規劃此類用地，而是多考量將其作「立體式的多目標使用」？依據《都市計畫公共設施用地多目標使用辦法》，於公共設施用地不足，與不得影響原本公共設施使用之前提下，零售市場、社區安全設施（如消防隊、警察分局）、公務機關辦公室、社區通信設施（如郵局、電信局）等可同時存在於一處，提高土地的使用強度。

若要實踐公共設施保留地的解編，目前有「減半徵收」和「以都會區為範圍規劃公共設施」兩項措施。「減半徵收」係先將土地進行市地重劃，原土地所有權人們同意捐出百分之五十的土地作為公共設施用地後，其餘的土地可申請變更為商業區或住宅區，此設計相對於原本對土地的全然控制已剩下一半允予人民做其他使用，是謂「減半」徵收。另

外，我國先前在擘劃都市計畫藍圖時，皆以「都市計畫區」作為配置公共設施的單元。但是如此配置的思考，會產生區域型的公共設施用地（如大型體育場館）重覆留設，或開闢後閒置的問題，因此需擴大視「都會區」為劃設的範圍以避免前述的盲點。

雖然因為人口的減少，有實施解編公共設施保留地之必要，然而解編公共設施保留地和經濟發展是相互掣肘的議題。一座城市、一個行政區欲追求經濟發展，其商業區、住宅區就需夠蓬勃，方能吸引人口湧進常駐。解編一途，也代表未來公共設施用地之減少，那麼未來的公共設施是否能負荷逐漸增加的人口、不造成公共設施不足的問題？這考驗著在上位者拿捏「解編數量與遠瞻城市發展」兩者平衡的智慧。

### 容積代金制度的前生今世

以人口負成長為契機，政府欲解編公共設施保留地、還地於民的同時，尚須考慮所牽連的其他制度，例如容積移轉與容積代金。政府劃設許多公共設施保留地，留待日後作公共設施使用，惟因財政問題多數無法徵收。原土地所有權人雖持有公共設施保留地不需繳稅，但其對土地之使用將遭受限制，基於對他們的補償，內政部發布函釋規定原土地所有權人得將公共設施保留地捐助予政府以換取容積，法源依據為《都市計畫法》第83條之

1:「公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。」在此條文下卻形塑一詭譎現象：土地捐客說服原土地所有權人，使其以為政府將永久凍結擁有土地的使用，遂把劃設為公共設施保留地的土地賣給土地捐客，而捐客又再轉手予建商，令其得透過「捐地」來換取「容積」，造成公共設施保留地價格的飛漲。爾後政府發現此手段將使容積核發過量，並使得土地捐客買低賣高、賺取暴利，因此於民國 103 年實施「容積代金與捐地雙軌制」。該制度的運作方式係為向政府提出欲購入的容積，並以百分之五十之公共設施保留地，和百分之五十之代金繳納，容積代金將作為政府補償公共設施保留地土地所有權人之用。

容積代金制度目前已產生兩個問題。首先是容積代金價格的正確性不明。不動產估價業界於進行容積代金估價時，係運用不動產估價的比較法和土地開發分析法，求得「含容積移入之接受基地之價格」與「未含容積移入之接受基地之價格」，將前者扣除後者得之。儘管此鑑定價格為第三方所做而具備客觀參考性，到了居間捐客的手中，可能因其想從購入方原土地所有權人與售出方建商兩邊獲得利益，遂而產生代金價值失真的問題。此外，今年新北市容積代金制上路時，也產生原土

地所有權人質疑政府有圖利建商之嫌的聲浪。

「圖利」的指控，來自於政府並未對外公告將收取的代金運用於何處公共設施保留地的開發。儘管作為容積代金制度先驅的臺北市，其底下的工務局新建工程處有持續在網站上更新容積代金基金的採購資訊，意即買了哪裡的道路用地、公園用地等，但這卻也只是每年採購結果的公告，看不到政府有計畫地購買公共設施保留地之藍圖。這使得被劃設為公共設施保留地的土地所有權人只能被動茫然等待，遲遲無法得到補償，如此資訊不透明的程序引發他們的質疑。今日人口負成長的態勢，解編公共設施保留地的舉動也會對容積的市場產生影響。政府應該在每年擬定採購計畫，縱使決定的過程無法讓人民參與，也須使人民知悉。

## 結語

人口負成長與萎縮城市，是一體兩面的事情。佇立在臺灣人口開始連年遞減的時刻，我們提出的任何回應，都還是要以「不減少原本居民生活福祉」為中心。本文以公共設施保留地為核心，公共設施作為由政府主要提供的公共財，選擇開發何種類型與衡量空間上的配置尺度都需要小心地傾挪。從核心往外發散地討論為何需要解編、哪些用地可以解編，以及臺灣容積代金制度的遞嬗，最後都可以收攏於「都市計畫」這個囊括所有項目的大

---

集合。都市計畫本來就需要耗費十年、二十年來實現，每三到五年一次的通盤檢討即是對發展目標的些微校正，使所居的都市朝著適合現在我們、也適合未來人們的方向推進。

---



### 作者簡介

劉小蘭教授為國立政治大學地政學系兼任教授，畢業於美國賓夕法尼亞大學區域科學博士，其研究

專長為土地經濟分析、都市及區域經濟學和永續都市發展領域。過去發表多篇期刊論文，亦參與數次科技部研究計畫，對於都會區與氣候變遷的交互關係深有探索。劉小蘭教授亦曾擔任行政院環境保護署環境影響評估委員會委員，戮力於把守臺灣各地土地利用規劃管理之現狀。