

條件式開發許可與發展影響費之探討

Conditional Permit and Development Impact Fees

林建元

摘 要

近幾年來，台灣地區的不動產市場非常景氣，地價到處狂飆。在土地成本節節昇高的情形下，土地開發一方面向郊外山坡地擴張，將低成本取得的農地改作建地；另一方面則對市區的土地作更高度的利用，以超高層大樓取代傳統的建築。大規模的基地開發之後，勢必產生大量的公共設施與公共服務需求。如何確保社區的公共設施與公共服務品質，在基地開發完成之後能維持充分的水準，為土地使用管制與基地開發審查的重要課題，對於公共設施條件落後的山坡地開發審查尤其值得重視。本文之目的在探討條件式開發許可與課徵發展影響費之特性及其應用於改進目前山坡地開發審查制度之可能性。

關鍵詞：條件式開發許可、發展影響費、基地開發、山坡地開發審查

一、前 言

隨著地價的節節飆漲，都市的發展一方面向郊區迅速擴張，另一方面則是市區土地作更高密度的使用，以超高層大樓取代傳統的建築。從環境影響的觀點來看，大規模的基地開發在開發的過程中與開發完成後都對環境產生不同形式與程度的衝擊，尤其開發完成後對公共設施與公共服務的需求更是一種長期性的負擔。以山坡地的開發為例，申請山坡地開發的基地大多位於都市郊外的偏遠地區，公共設施（包括下水道、自來水及交通設施等）條件非常缺乏，如何確保基地開發後，居民享有充分的公共設施與公共服務，為山坡地開發政策極為重要的一環。

依現行山坡地開發建築管理辦法第七條的規定，『申請開發地區，如其水源供應或鄰近之道路交通、排水系統、電力及垃圾等公共設施與公共設備服務無法配合者，仍得不許開發建築』。至於什麼條件下公共設施與公共設備才算『有法』配合或『無法』配合，則法無

明文規定。審查結果既然『得不許』開發建築，當然也就『得許』開發建築了。換言之，現行的山開法規只是告訴人們要考慮公共設施與公共設備的充分性，卻未說明應該如何考慮，以及考慮的結果究應如何處理，法條規定形同虛設，毫無作用。

目前台灣地區都市發展所面臨的危機之一，就是許多依據都市計畫理想所劃設的公共設施保留用地都因缺乏政府財政的支援而逐漸縮減，或迫於徵收期限而勉予徵收後再加以閒置，開發建設更是遙遙無期，造成都市公共設施的不足，嚴重影響居住環境品質。山坡地的開發問題更為嚴重，不但影響了現有居民的生活環境品質，也造成政府在公共設施建設的沈重負擔。為確保基地開發之後公共設施的充分供應，而又不妨礙山坡地開發的合理發展，補充現行山坡地開發建築管理辦法之不足，國外實施多年的條件式開發許可（Conditional Permit）與發展影響費（Development Impact Fees）辦法頗值得我國參考。在所謂條件式的開發許可之下，土地開發人與地方政府簽訂契約，保證他們將運用工程或管理辦法以維持設施的充分供應，如違反契約將受重罰[Edmands 1986]；在所謂發展影響費的課徵辦法之下，開發人將就其基地開發對公共設施負擔所可能造成的影響付出代價，以便政府籌措充分的公共設施建設基金。二種辦法可以同時運用，也可單獨採行。

二、實施條件式開發許可與發展影響費之目的

有關條件式開發許可與發展影響費之實施，以美國為例，其演進已有相當長的一段時間[Nelson 1988]。在1920年代之前，地方政府將基層設施延伸到未發展地區，服務已有的需求並吸引經濟發展。土地投機者在遠離市區的郊外購買大片土地，予以開發再向政府要求提供設施，獲取暴利。為遏止此種不良趨勢，乃有土地分區使用與分期發展的管制。在經濟大蕭條時期，政府無力將公共設施提供到各家各戶門口，因此政府只提供幹線設施，而由私人負責連接到自家。

隨著新發展的迅速增加，社區對於公共設施的負擔已經無法再以傳統的方法應付，乃開始要求新發展捐出部份土地或經費以供公共設施建設之需，與原有居民分擔公共設施的負擔。

1960年代晚期以來，由於環保意識覺醒認定無限制的成長引起了污染，交通擁擠、設施過度負荷，犯罪增加及社區生活品質惡化等問題。許多原有居民開始反對新社區的發展，只有在公共設施能確保充分的條件下，新的發展才可允許，條件式開發許可及發展影

響費二種辦法即係針對此一趨勢而來。

與現行山坡地開發建築管理辦法第七條的規定比較之下，條件式開發許可與發展影響費為基地開發的審查提供了更具彈性與建設性的解決辦法。依現有的法令規定，審查的結果只有准許或不准許兩種狀況，即使准許也不保證公共設施可達充分的條件，對公共設施的不足問題缺乏建設性的作法。如果採取條件式開發許可或課徵基地開發影響費，則可彈性地允許基地在某種限制條件下進行開發，如此乃建設性地促進公共設施的提供。這種彈性與建設性的處理辦法正是目前山坡地開發審查所最感迫切需要的辦法。

以美國西雅圖市為例，當地的華盛頓大學發展迅速，其不斷擴充的硬體設施對公共設施，尤其是周圍交通運輸的影響至為嚴重。在一方面，該校的發展為西雅圖提供了文化，社會與經濟等益處，但也對周圍的環境產生了負面的影響，尤其是該校附近的幾個運輸走廊日益擁擠。因此，當該校於 1982 年向市政府提出 205,800 平方英尺的醫院擴建計劃（其中附有 500 停車空間）以及體育館的擴建工程時，西雅圖市政府鑑於該項工程計劃對交通影響頗鉅，乃堅決反對，並訴之法庭。經過協調的結果，二者都同意彼此互相的重要性，決定華盛頓大學應該實施一個由雙方同意的交通運輸計劃，以避免對學校附近原已擁擠的交通要道尖峰時刻增加新的交通量，亦即新增的交通量應分佈在離峰時刻。此後每年西雅圖市政府都要對該地區進行一次交通調查，如發現學校破壞了約定，則市政府有權撤銷建物使用許可。為了這項目標，學校也採取了許多配合措施，諸如增加不同校區之間的校車服務，對學生及教職員補貼公車月票，提高停車收費，提供更廣泛的共乘與公車服務資訊等。在另一方面，市政府也盡量採取一些措施以協助學校推動這些交通方案，例如提供經費研究學校地區的交通問題與對策。此案例充分地說明了條件式開發許可所提供的彈性與建設性。〔Edmands 1987, 林建元 78 年〕

除了上述優點之外，根據美國各州實施的經驗，條件式開發許可與發展影響費所能達到的目的尚包括下列數項（事實上，這些目的也正是我國山坡地開發審查制度所應參考的改進方向）：

1. 財政負擔轉給新發展者。由於擔心新增加的土地發展將增加現有居民的公共設施負擔，引起現有居民對新發展的排斥態度，因此新發展者應為其所需的公共設施付出成本。
2. 有些社區利用影響費以調和新社區發展與公共設施建設的進度，以免在設施提供之前，無限制的發展將造成設施服務過度的擁擠。利用發展影響費，新設施的建設與新的土地

開發將可同時進行。

3. 條件式的開發許可與發展影響費迫使土地的開發必須考慮新設施與新服務所需的成本。土地開發如果不考慮外在的成本因素，將造成郊區無秩序的蔓延與發展，是土地資源的一種浪費。課征發展影響費將迫使土地開發者慎重考慮市場的獲利性而不致冒然開發，只有在市場的支持下，並將外部成本也考慮在內之土地發展才具有正面意義。
4. 條件式開發許可與發展影響費可以改善社區的生活品質。對於公共設施不足的地區，藉新發展之機會要求新發展者彌補一些設施上的不足。由於法令允許已有的發展享受新發展所提供發展影響費的利益，因此不失為一種改善生活品質的好辦法。
5. 改善公共關係。土地發展者之願意負擔發展影響費或提供公共設施的原因之一就是希望藉此以突破一些政治上的障礙，就像台灣的台電與林園工業區爲了敦親睦鄰而致贈周圍社區公共建設資金一般。

三、發展影響費之特性

瞭解發展影響費的最有效途徑便是將之與我國所實施的工程受益費加以比較。依土地相關法令之規定，政府爲舉辦某一地區之特定公共建設工程，得向此地區內受益土地及其改良物所有人，按其所受利益之程度強制徵收工程受益費，以使分擔該項建設工程所支出之費用，減輕政府財政之負擔。在某種意義上，二者都是爲了公共設施的提供而課征，但在本質與實施方式上卻有很大的差別。二者的差異歸納如表一所示，茲將各差異項目說明如下：

1. 適用公共設施範圍：依現行法令規定，應徵收工程受益費之工程，以各級政府（包括中央、省、直轄市或縣）及鄉鎮（市）公所因推行都市建設，提高土地使用，便利交通或防止天然災害，而建築或改善之道路、橋樑、溝渠、港口、碼頭、水庫、堤防、疏濬水道及其他水陸等工程爲限。其餘各工程，則概不得徵收受益費。發展影響費的適用範圍則較爲廣泛，如學校、圖書館、消防站、警察局、公園遊樂設施、博物館、垃圾處理場、醫療保健、托兒所以及各式各樣的公共設施與公共服務均得在適用範圍之內。



表一、發展影響費與工程受益費之比較

	發 展 影 響 費	工 程 受 益 費
適用公共設施範圍	包括廣泛的公共設施與公共服務項目	特定的公共工程項目
課 稅 時 間	申請土地開發許可時	工程開工後一年內
課 徵 對 象	土地開發者	土地所有權人
課 徵 稅 額	依土地發展與公共設施需求之相關性而定	依相鄰土地之受益程度而定
稅 金 用 途	集合成為公共設施建設基金	限定於特定工程之使用

2. 課徵時間：工程受益費於工程開工後一年內開徵，其徵收得一次或分期為之。而且各級地方政府徵收工程受益費，應於工程計畫、經費預算、徵收費率及徵收辦法等，送經各該級民意機關決議後，呈報上級機關備案。發展影響費之課徵在開發許可的核准時為之，與工程計畫或工程之興建時間無直接相關。
3. 課徵對象：工程受益費之課稅對象為工程可能受益之土地所有權人，其設有典權者向典權人徵收，放領之公地向其承領人徵收。土地及其改良不屬同一人者，其應徵之工程受益費由土地所有權人及土地改良物所有權人分擔，其分擔比率由辦理工程之各級政府定之。換言之，地主之應否納稅與其土地是否要開發利用沒有關係。發展影響費只是針對擬欲發展的土地課徵，而且是由土地開發者負擔，開發者不一定就是土地所有權人。
4. 課徵稅額：工程受益費之課稅總額依法最高以不超過各該工程實際所費費用百分比之八十為限，所謂工程實際所需費用包括工程興建費、工程用地徵購費及公地地價、地上物拆遷補償費、工程管理費及借款之利息負擔等五種費用在內。工程受益費之徵收標準，係按土地及改良物受益之程度，擬定徵收費率。發展影響費之課徵限制各地方政府各有不同，基本上，所有的影響費都存入一個基金作為地方政府提供公共設施的基礎。納稅額則根據每個開發計畫與公共設施提供成本之間的關係而決定。換言之，課稅額係基於發展與公共設施成本之間的直接關係而定，不同的土地開發計畫將視其開展區位、型態、規模與強度而負擔不同的稅額。在某些轄區，只對為維持充分設施所需的額外成本加以課徵。
5. 稅金用途：工程受益費之課徵係以個別的工程計畫為基礎，因此其稅金也只限於該工程計畫之使用。發展影響費則將各不同發展計畫所徵收的稅金集合成為一個公共設施建設基金，不必限定於某一特定公共設施的用途。

四、評估方法的技術性考慮

條件式開發許可與發展影響費的基本構想都是在為一個社區已有及新進的居民確保充分的公共設施，而且將維持充分公共設施所需的成本由新的發展負擔，新增的公共設施成本與發展者的負擔之間必須具有合理的關連性。開發許可附帶條件的擬定以及影響費的計算成為實施此二辦法的關鍵，而且與公共設施充分性之評估方式有極密切的關係。交通設施是發展影響評估中最重要項目，其技術上所遭遇的問題也是其他公共設施所遭遇的問題，其在評估方法上的一些技術性考慮茲分別以交通影響評估為例說明如下：〔Barnebey 1988, Baumgaertner 1986, Nicholas 1988, Stover 1988〕

1. 充分性的定義方法：大多數已實施條件式開發許可與發展影響費的地方均使用服務水準（Level- of- Service, LOS）作為決定公共設施是否充分的指標。問題是什麼才是正確的服務水準以鑑定公共設施之由充分轉變為不充分。一個路口或一個路段到了什麼狀況才算是不足以容納交通需求。此一問題正是山坡地開發建築管理辦法第七條所謂公共設施配合性的定義問題，是影響評估方法最根本的依據。
2. 充分性的衡量辦法：無論充分性（或配合性）是如何地定義，問題在於應該如何衡量才會客觀而且正確。在交通影響評估中，對路段與交叉路口之容量與服務水準的衡量方法可以許多種不同的方法，每種方法在使用的簡易性與結果的可靠度上各有優點，各有一些重要的假設與意義，因此充滿了爭議性。對於負責審查的機關而言，評定某一特定公共設施是否充分，直接影響到開發者是否負擔龐大的投資金額。
3. 充分性的分析方法：有些問題則是與所使用的資料和假設有關係。以交通影響評估為例，應該使用何種旅次產生率（trip generation）與停車產生率（parking generation）？那些交叉路口應作評估？何者數據可被接受，何者則否？正確的旅次分配假設為何？何者為最佳資料來源？對這些問題，每個開發計劃都可能有不同的答案。此外，影響評估的空間範圍應該大到什麼程度，有些地方規定只評估到最近的主要交叉路口，但問題是什麼才算是主要交叉路口，這些問題都無法輕易地解決。
4. 政府的責任範圍：原則上，政府對公共設施所應負擔的責任範圍可分下列五種假設情形：
 - (a) 政府應該負責提供充分的基層建設，但政府由於財力不足以致無法及時提供，土地之

是否允許開發與公共設施之已否提供沒有相關。

- (b)政府由於財力限制無法即時提供充分的公共設施，因此有權要求私人延緩開發，俟公共設施完成後再行開發。
- (c)政府有責任提供充分的公共設施，私人發展應在設施充分的條件下方予允許。但是如果土地所有權人願以自己的成本提供或保證充分的基層設施，則允許其開發提早。
- (d)政府與基地開發者應該分擔公共設施的建設責任，二者應合作以求土地開發與公共設施之建設同時進行。
- (e)政府只負責現有基層設施的維護，任何人若要增加基層設負擔，則必須保證基層設施仍保持充分的水準。

以上五種不同的假想狀況分別顯示了政府在提供公共設施上的不同責任層次，其中第三種狀況比較合理而且受到較多的支持，亦即政府有責任提供充分的公共設施，但如果私人要在公共設施提之前進行開發，則私人應負擔部份的公共設施的建設成本，以便設施及早充分地提供。

5. 課稅機能：隨著政府責任藉圍的不同，對充分性的課稅可有幾種不同的方法。若是課征發展影響費，其重點則在於課稅方式必須有明確的政策以及公平的負擔方式。就過去實施的經驗可歸納為下列幾種方式：

- (a)後進開發者付費（Last Developer In）：許多地區在公共設施尚不感覺缺乏的時候，土地開發者不必負擔費用。因此在政府剛提供重大的設施改良之後，第一個進來的發展者不須為其影響負擔費用，只要設施仍然保持充分，則不論其影響到底多大。直到某一天，開始發生公共設施不足的現象，此時再來的土地開發申請者就必須設法將系統恢復到充分供應的狀態，而不管其影響的大小。事實上，許多開發者都會占到剛完成改良的便宜，一直到了某一天又開始發生設施不足，才又開始對下一個進入的開發者課征發展影響費。此一系統應用最為廣泛，但在本質上卻是最不公平。
- (b)稅金累積分區（Tax Increment Financing district, TIF）：此法可以代替或者是與前面所述的後進開發者付費方法合併使用。利用此法，將一個地區分成數個課稅分區，各分區可利用不同辦法以鼓勵並吸引重大的建設到各區發展。在每個稅金累積分區，由特定基地所徵收的新稅金完全供作該區公共設施的改善，而不納入全體地區的建設基金，隨著時間再逐漸減少特定保留的部份，不再保留為特定建設用途的部份則納入

公共建設基金。每一分區的每一新開發基地皆採取相同的措施。此法的優點在於新設施的建設經費可由所在地區新的發展立即提供。

(c)系統開發費 (System Development Charges)：系統開發費係針對後進開發者付費的不公平缺失而設計的辦法。基於每一個基地開發對設施系統均有一定程度的影響，無論其發展是否造成系統之不充分，因此每個人都應分擔設施的開發費用，而不只是最後一個進入，造成設施不足的土地開發者。公平分擔是此一系統的最大目標，因此所有的新發展都要依其對設施需求的影響程度課征系統開發費。

6. 條件之內容與執行：在條件式開發許可的作業方式下，維持公共設施充分供應的責任，以契約的方式附加於基地的開發許可。以交通設施為例，為維持設施之充分供應（亦即服務水準保持在某種程度之上），可以利用工程的方法直接增加系統的服務容量，也可透過管理的技術以控制新增交通需求維持在一定程度之內，避免超過系統的負擔能力。問題是何種條件才是可接受的條件？又違約的罰則應該如何擬定？尤其是以管理方法為基礎的條件，在基地開發使用之後，如何有效地監督基地對管理方法的實施，為一十分複雜的技術性問題。

五、在我國實施可能遭遇的困難

基本上，上節所述的各種考慮因素為條件式開發許可與發展影響費所共同面臨的一般性問題，就我國的情形而言，此二辦法還會遭遇一些其他的困難，茲分別敘述如下：

1. 發展影響費制度在美國得以有效地實施，主要是因為他們的公共設施一向由地方政府提供，預算來自地方政府的財產稅及其他地方稅，稅率也由地方自己制定。在台灣，由於地方政府一向沒有足夠財源支應公共設施之建設，必須仰賴上級政府的財政補助成習，如今要求地方政府課徵發展影響費，由地方支應公共設施建設成本，此觀念恐不易推動，除非財政收支制度本身也能有所改善。
2. 本質上，發展影響費與現行的土地稅也有衝突。根據平均地權的原則，公共設施應該由政府負責建設提供，但地主必須為其增值負擔土地增值稅，其中已經繳納的工程受益費可以抵繳增值稅。因此如何界定發展影響費與工程受益費、土地增值稅之間的關係為一重要的課題。
3. 由政治環境的觀點來看，目前我們還缺乏實施條件式許可與發展影響費制度的共識。人

們都承認台灣地區到處都是公共設施不足，居住環境品質低落，都期望政府會充分提供這些設施，但也沒有任何一位民意代表願意提議增加土地開發者的負擔。由台灣過去的經驗顯示工程受益費之課徵每次均遭受極大的抗拒，根本得不到議會的支持。

4. 技術上，在實施條件開發許可與發展影響費之前，有許多基本的工作必先進行。例如各種不同活動的旅次產生與停車需求因子為估計交通影響的重要依據，沒有這些基本資料，則交通影響評估無以進行。問題是，國內目前尚無一套客觀而且具公信力的手冊，可作為參考依據的旅次產生與停車估計的標準。此外，有關充分性的定義、衡量方法與影響分析方法也都必須定義清楚，公共設施成本的分擔辦法等都必須先予解決。
5. 另一個潛在困難來自我們本身的規劃行政體系。在美國，政府的規劃人員與業主、規劃顧問公司以互動的討論方式進行規劃分析工作，經由互相的溝通而達到共識。在台灣，目前除了山坡地之開發採取委員會的開會審查方式以外，其餘仍為閉門審查的作業形式，如此對許可條件的擬定與發展影響費之估計失去了彈性的意義。
6. 到底由誰來決定許可條件的內容或發展影響費的負擔額度為實施此二辦法的另一個關鍵問題。回答此一問題牽涉到公信力與客觀性的判斷，以目前政府公信力不彰，而開發審查委員會的成員又以政府官員為主的情勢判斷，由誰來決定負擔的程度與允許條件內容對未來的實施辦法十分重要。

六、結 論

過去二十多年來，台灣地區的經濟發展突飛猛進，居住環境品質卻日益惡化，尤其是公共設施嚴重不足。隨著都市邊緣快速的大規模開發以及都市中心地區的超高層大樓，再不採取適當的對應措施，勢必對現有公共設施之服務水準產生嚴重的衝擊。過去的發展經驗證明，現有的都市發展政策無法解決現有公共設施不足的問題，我們亟需類似條件式開發許可與發展影響費的有效辦法以改善現行的基地開發審查辦法，確保充分的公共設施，改善居住環境之品質。利用條件式開發許可，土地開發人與政府簽訂契約，以保證他們將運用工程或管理辦法以維持設施的充分性，違者將受重罰；而發展影響費的課征，則是由土地開發人為其基地開發可能造成的公共設施負擔付出代價。

條件式開發許可方式與發展影響費之課征雖然在技術上有些困難，美國的經驗證實對於社區短期公共設施服務水準之維持的確具有顯著成果，對公共設施建設一直處於嚴重落

後的我國而言，二者頗具參考價值。亦即政府有責任提供公共設施，如果私人要在設施未充分提供之前進行開發，則土地開發者亦有責任分擔公共設施的成本。

由實施辦法的技術層面觀之，推動基地開發的影響評估有許多的基本研究與準備必須先進行，包括各種土地使用活動的旅次產生與停車需求產生因子（trip generation and parking generation）。實施發展影響費的關鍵在於我們必須定出一套明確的審查政策以及一套公平的公共設施成本分擔辦法。此一審查政策應該詳細地描述充分性的定義及其衡量方法，可接受的分析方法與資料項目，以及那些假設可被接受，那些則否。其實施，有賴主官單位以更積極的態度支援此類的學術研究活動。

建立山坡地開發審查決策支援系統為另一迫切需要推動的研究項目。依山坡地開發建築管理辦法第八條之規定，山坡地之開發建築按居住人口數之需要，依一定之標準設置遊憩、商業、服務、學校等項設施。由於基地開發之審查係個別為之，對同一區域，陸續有不同的開發申請，由於缺乏資訊系統的協助，無法對各開發案件作累積性影響的評估，結果勢必低估了公共設施的需求。為克服此項困難，並以減輕承辦人員的工作負擔為原則，利用電腦決策支援系統以協助山坡地開發之審查為主管單位重要的發展項目之一。

總之，條件式開發許可與發展影響費為我國現有的都市發展問題，尤其是公共設施的不足問題，帶來了新的解決途徑。藉著條件式的開發許可，現行的山坡地開發審查有可能走向一種更有彈性與建設性的審查制度，而發展影響費的課徵，一方面可協助政府籌措設施所需的建設成本，另一方面也可確保公共設施的充分提供，二種辦法都很值得國內參考並進一步研究。

參考文獻：

1. 林建元，“運輸系統管理之市場區隔觀念—以行銷方法解決交通問題”，交大管理學報，第八卷第一期，pp. 121-139, 77年12月
2. 林建元，“超高建築之交通影響與對策”，建築師，第十五卷第三期，178-190，78年3月
3. 林建元，“我國實施發展影響費制度之可行性”，土地資源管理與不動產開發國際研討會，逢甲大學主辦，78年6月25日
4. 馮正民，曾平毅，“道路衝擊費之研究”，中華民國運輸學會第四屆學術論文研討會論

文集，78年7月8日，pp. 651-666.

5. Barnebey, Mark p. et al., "Paying for Growth: Community Approaches to Development Impact Fees", *Journal of the American Planning Association*, Winter 1988, Vol. 54, No. 1, pp. 18-28
6. Baumgaertner, William E. and Chadda, Himmat S., "Adequate Public Facilities Ordinances and Traffic Impact Studies: A Discussion of Issues", *ITE Journal*, pp. 41-45, May 1986
7. Edmonds, Elizabeth A., "Governmental Consideration of Large Developments in Urban Areas" *Journal of Urban Planning and Development*, Vol. 112, No. 2, pp. 60-67, December 1986
8. Hobbs, Benjamin F. et al., "Impact Evaluation Procedures: Theory, Practice, and Needs" *Journal of Water Resources Planning and Management*, Vol. 115, No., January 1989, pp. 2-21.
9. Nelson, Arthur C., "Development Impact Fees". *Journal of the American Planning Association*, Winter 1988, Vol. 54, No. 1, pp. 3-6
10. Nicholas, James C. et al., "Determining the Appropriate Development Impact Fee Using the Rational Nexus Test", *Journal of the American Planning Association*, Winter 1988, Vol. 54 No. 1, pp. 56-66
11. Stover V. G. and Koepke, F. J., *Transportation and Land Development*, Institute of Transportation Engineers, 1988

