

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所

碩士論文

Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University

Master Thesis

產業園區開發回饋制度改進方式之研究

A Study on the Improvement of  
Industrial Park Development Exaction System

陳虹芝

Chen, Hung-Chih

指導教授：林建元 教授

Advisor: Lin, Chien-Yuan, Ph.D.

中華民國 103 年 6 月

June, 2014



## 謝誌

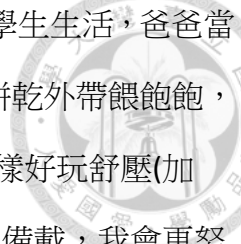


在開始寫論文的這一年裡，我曾經無數次的怠惰、無數次的陷入瓶頸，但是總是有人及時拉我一把，刺激我一下，拖著走著到今天；寫出來就迂了，但真的沒有你們就沒有今天的我。

謝謝恩師 林建元老師，不只是我學業上的導師，更是人生的導師；每次 meeting 或上課學到的做人處事道理，遠比規劃知識更有價值。對於論文，每當我們陷入困境、方向走偏而停滯不前，老師也一起傷腦筋的樣子，常常讓我覺得自己應該還要再更努力一點，否則無以為報；更多時候則是因為老師精準的收斂議題，讓這本論文得以成形。謝謝幫我們進行計畫書口試、論文口試的陳立夫老師、洪鴻智老師與白仁德老師，在這本論文生產的關鍵時刻，不吝給予建議與指導。

謝謝一夫學長雖然自己也為博士論文忙翻天，卻仍然不吝在我們遇到問題時為我們解惑，更時時激勵我們一起畢業。謝謝洪淑宜老師，陪我們度過最後一段衝刺的日子，並時時給我們鼓勵與調劑。謝謝姿吟學姐，帶著我們做案子的同時，也非常熱心提供各種資料與建議，鼓勵著我們完成論文。也謝謝研究室的夥伴：丁姐、柏男、彥霖，還有所辦的淑貴、秀妹妹姊姊，在研究所生活中大大小小的事情上，給我們各種包容與協助。

謝謝同門姐妹元元、軍豪、昭慧，一起上天堂入地獄然後討拍，以及各種火燒屁股的即刻救援。謝謝 318 的姊妹們，田姊姊、資淤女神、Kanghao、JunJay，和你一起的各種小確幸，畫白板、吃吃喝喝講垃圾話，完全我的精神食糧，感恩、惜福。



謝謝我的家人，你們的支持讓我這兩年依然有無憂無慮的學生生活，爸爸當業界代表之一讓我訪談，媽媽每次回家十菜兩湯外加各種水果餅乾外帶餵飽飽，弟弟幫我翻譯日文根本文獻小天使，妹妹雖然要上大學了卻一樣好玩舒壓(加油!)，還有舅爸的蚯蚓約會，博哥跟小飛哥的關心，族繁不及備載，我會更努力的！

最後謝謝所有親朋好友，總是幫我顧前顧後以及開設一人論文戰鬥營的國哲、激勵我上進與玩樂的人生明燈松妹、大老婆瑜珊、小老婆巧矜、提醒我人生還有夢想的 BOVE、拉拉拉玩樂耶的各位、龍山寺的大哥、張醫師、蔡醫師、藍波、欲望城市一般的室友佩綺、嘉瑜、歐君君...，你們不只在我寫論文的路途上給予各種有形、無形的支持，也是人生旅途中重要的夥伴與靠山，讓我一路走來無所畏懼。

要謝的人太多了，那就謝天吧！我愛你們全部。

總而言之，謝謝大家！

虹芝敬上

2014 年 6 月

## 中文摘要



為求社會公平，利得回饋與開發義務負擔乃土地使用變更審議制度之一環。由於現行回饋制度並未區別產業園區開發與一般住宅開發之差別，間接提高產業投資成本。本研究的目的是以改進產業投資環境的觀點，分析土地開發回饋制度的調整必要性以及調整方式，期能促進產業園區投資開發、提升地方競爭力。

本研究首先分析現況開發回饋制度並研擬可能的調整方式，進一步透過模擬方式評估其對產業園區開發之影響。評估指標包括：彈性、確定性、效率性、公平性等。

為降低產業投資初期成本負擔，基於行政成本最小化、公務執行風險最小化的原則，本研究建議增加回饋制度之彈性，其中以增加回饋時間彈性最為可行。經模擬分析顯示，彈性回饋時機之改善效果對中小企業較為明顯，符合國內以中小企業為主之產業投資發展需求。

針對產業園區開發貢獻部分，在現行稅制規定下，本研究建議由相對受益最大之中央政府提供獎勵機制，容許部分回饋比例抵免營利事業所得稅，一方面可降低整體開發經營負擔，另一方面也不影響地方政府課徵開發回饋義務之效果。

因應外在經濟環境之日益競爭，且政府部門開發產業園區日益困難，為獎勵民間部門適時適地開發工業園區，以確保產業用地之適時供給，除了調整回饋時機之運作彈性並提供園區開發之抵稅獎勵，本研究建議未來應進一步改善開發計畫審議制度以降低開發時間之不確定性，以增加產業園區投資誘因之效果。

**關鍵詞：**產業園區、開發回饋、投資誘因、地方競爭力

# ABSTRACT



To ensure social equity, exaction of planning gain and development obligation are part of the land use control system. Since the current exaction system has no difference between industrial park and housing community development in Taiwan, the economic contribution of industrial park development is not fairly recognized. In order to improve the local competitiveness, this research aims to identify and evaluate the potential effective ways to adjust the current planning exaction system.

First of all, the current planning gain exaction system is reviewed and possible ways of adjustment are identified and evaluated through case simulation analysis. Evaluation indicators include flexibility, certainty, efficiency and equity.

To reduce the initial cost of industrial investment projects, based on principles of administration cost minimization and implementation risk minimization, more flexibility for development exaction is suggested. Through simulation, it is found that timing flexibility is the most appreciated incentive and it benefits the small and medium enterprises more than large scale enterprises.

To award the contribution of private industrial park development, given the existing taxation system, it is suggested the central government can make contribution by allowing the investors to deduct their exaction from revenue income tax. By so doing, the financial burden of industrial park development can be reduced on the one hand, and income of local government will not affected on the other hand.

Facing to the increasing economic competition, and the increasing difficulty of government development of industrial parks, to ensure the adequate supply of industrial land use for use at appropriate price, incentives are suggested in this research through more flexibility of development exaction. Yet, more importantly, it is suggested that the current land use control and review system should be improved to reduce the timing uncertainty of industrial park development.

**Keywords: industrial park, development exaction, investment incentive, local competitiveness.**

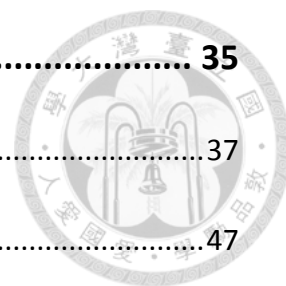
# 目錄



## 口試委員會審定書

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| 謝誌 .....                     | I         |
| 中文摘要.....                    | III       |
| <b>ABSTRACT .....</b>        | <b>IV</b> |
| 目錄 .....                     | V         |
| 圖目錄 .....                    | VII       |
| 表目錄 .....                    | VIII      |
| <b>第一章 緒論 .....</b>          | <b>1</b>  |
| 第一節 研究背景.....                | 1         |
| 第二節 研究動機.....                | 3         |
| 第三節 研究目的與研究內容.....           | 5         |
| 第四節 研究方法、設計與流程.....          | 8         |
| <b>第二章 文獻回顧.....</b>         | <b>13</b> |
| 第一節 土地開發回饋之原則與規定.....        | 13        |
| 第二節 產業園區開發對地方發展之影響.....      | 22        |
| 第三節 產業園區開發回饋相關研究.....        | 25        |
| 第四節 回饋規定對產業園區開發影響評估指標建立..... | 31        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>第三章 我國土地使用變更與開發回饋制度分析.....</b>      | <b>35</b> |
| 第一節 一般土地開發管理之回饋制度分析.....               | 37        |
| 第二節 產業創新條例產業園區開發回饋規定分析.....            | 47        |
| 第三節 產業園區開發回饋制度之問題面向.....               | 54        |
| <b>第四章 產業園區開發回饋制度調整方式之 研擬與分析 .....</b> | <b>60</b> |
| 第一節 規劃協議調整方法之研擬.....                   | 61        |
| 第二節 產業園區開發貢獻獎勵方法之研擬.....               | 64        |
| 第三節 回饋時機調整方法之研擬.....                   | 68        |
| 第四節 回饋調整方法模擬評估分析.....                  | 71        |
| <b>第五章 結論與建議.....</b>                  | <b>79</b> |
| 第一節 結論.....                            | 79        |
| 第二節 建議.....                            | 84        |
| <b>參考文獻.....</b>                       | <b>87</b> |
| <b>附錄 .....</b>                        | <b>93</b> |
| 附錄一 第一次產官學焦點團體訪談紀錄.....                | 93        |
| 附錄二 第二次產官學焦點團體訪談紀錄.....                | 98        |
| 附錄三 第三次產官學焦點團體訪談紀錄.....                | 100       |



# 圖目錄



|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 圖 1、民國 82-102 年台灣年平均失業率折線圖 .....      | 3  |
| 圖 2、民國 82-102 年經濟成長率與國民所得成長率折線圖 ..... | 4  |
| 圖 3、研究內容示意圖 .....                     | 7  |
| 圖 4、研究內容架構圖 .....                     | 8  |
| 圖 5、研究流程圖 .....                       | 12 |
| 圖 6、產業投資開發與一般開發的運作關係 .....            | 21 |
| 圖 7、土地開發回饋利益關係圖 .....                 | 26 |
| 圖 8、產業園區開發利益關係圖 .....                 | 28 |
| 圖 9、都市地區產業園區開發與住宅開發時程關係圖 .....        | 40 |
| 圖 10、都市與非都市地區開發計畫審議與回饋流程圖 .....       | 46 |
| 圖 11、產業創新條例之產業園區開發適用條件與規定示意圖 .....    | 49 |
| 圖 12、產業圈區開發貢獻利益關係圖 .....              | 63 |
| 圖 13、產業園區開發回饋及投資貢獻關係圖 .....           | 65 |
| 圖 14、投資貢獻獎勵法執行概念圖 .....               | 66 |
| 圖 15、回饋時機調整法設計概念圖 .....               | 69 |
| 圖 16、各調整方法對大型企業淨現值影響程度圖 .....         | 76 |
| 圖 17、各調整方法對中小企業淨現值影響程度圖 .....         | 76 |



# 表目錄



|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 表 1、回饋基本原則整理表 .....                | 19 |
| 表 2、產業投資型土地開發正負外部效果整理表 .....       | 29 |
| 表 3、回饋規定對產業園區開發影響評估指標 .....        | 34 |
| 表 4、土地類型與回饋基本類型、項目整理表 .....        | 37 |
| 表 5、都市與非都市土地開發回饋規定一覽表 .....        | 38 |
| 表 6、其他開發回饋規定整理表 .....              | 39 |
| 表 7、住商型開發與產業園區型開發特性比較表 .....       | 41 |
| 表 8、非都市土地各種開發型態所應徵收開發影響費之項目 .....  | 42 |
| 表 9、產業創新條例主要內容整理表 .....            | 48 |
| 表 10、產創條例規定產業園區各用地設置比例表 .....      | 50 |
| 表 11、工業區開發回饋金收取規定 .....            | 51 |
| 表 12、工業區開發回饋金用途分類表 .....           | 51 |
| 表 13、適用回饋時機調整之回饋類型表 .....          | 68 |
| 表 14、研究假設：分期回饋比例表 .....            | 70 |
| 表 15、大型企業現行回饋制度下投資園區開發財務試算表 .....  | 72 |
| 表 16、大型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表 .....        | 72 |
| 表 17、大型企業分期回饋(平均分攤)試算表 .....       | 73 |
| 表 18、大型企業分期回饋(逐年遞增)試算表 .....       | 73 |
| 表 19、中小企業現行回饋制度下投資園區開發淨現值試算表 ..... | 74 |
| 表 20、中小型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表第 .....      | 74 |
| 表 21、中小型企業分期回饋(平均分攤)試算表 .....      | 75 |
| 表 22、中小型企業分期回饋(逐年遞增)試算表 .....      | 75 |
| 表 23、對土地管理單位而言回饋調整方法優缺點比較表 .....   | 82 |
| 表 24、對園區開發經營者而言回饋調整方法優缺點比較表 .....  | 82 |

# 第一章 緒論



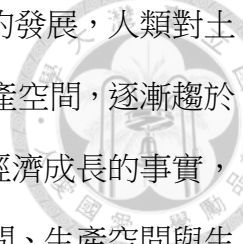
## 第一節 研究背景

台灣開發回饋制度設計是為了平衡土地開發過程中，所造成的利益分配不均、環境影響衝擊等效果，制度設計旨在要求土地開發利用的負面外部性負擔與不勞利得回饋。在回饋收取實務上，主要依：(1)地區環境、(2)變更強度類別、(3)變更土地面積，因素評估計算「回饋」的繳交內容(吳清輝，2006)，因此缺乏對於不同的土地開發使用類別的考量。

對工業園區的開發運用來說，相對住宅社區開發需負擔更高的經營成本與風險，現行回饋制度要求在土地使用變更前完成回饋，回饋計算包含經營階段之影響，將增加開發負擔與投資風險，不利產業園區開發。

舉例來說，澎湖電廠於民國 92 年退役，原屬工業區之廠地，為配合都市發展及提升土地使用價值，需辦理變更為商業區或相關使用分區。然而根據內政部訂頒「都市計畫工業區檢討變更審議規範」，該項目變更須回饋 40.5%(含 30%公設用地及 10.5%可建築土地)，此外，申請變更者尚須負擔規費、樁位測定費、地籍分割費、土地移轉費，公共設施建設費，以及 15 年管理維護費。回饋負擔對開發者而言太過沉重，導致土地使用變更不成，電廠最後以原狀出租，未能對澎湖縣的地方發展做稱更積極的貢獻。

澎湖電廠之案例突顯我國土地開發回饋，在產業用地發展上的一大問題：現行回饋制度過度偏重於避免開發者透過土地開發獲取暴利，而忽略土地開發利用在整體社會發展上的重要性，反而形成產業園區開發中的投資障礙。土地開發是



人類拓展生存空間、建立社會基礎的第一步。隨著文明、科技的發展，人類對土地的需求有增無減，開發形式則從過去單純的居住與簡單的生產空間，逐漸趨於複雜；換言之，人類在追求發展的過程中，伴隨著都市成長與經濟成長的事實，由於人口量不斷增加，產業活動也產生質的蛻變，促使生活空間、生產空間與生態空間之間供需關係的緊張，也常在發展失衡的狀態下，衍生許多的都市、社會、土地、財政等問題(賴宗裕，2000)。

本研究基於國內目前開發回饋，以土地使用管制系統為計算基礎，忽略產業投資型土地開發與一般住商型土地開發的基礎差異的問題出發，探討回饋機制可能如何調整，以回應產業投資型土地開發的特性。



## 第二節 研究動機

宏觀的從過內整體經濟發展來看，台灣的經濟成長率自民國 98 年國際金融危機之後，一度飆升至 10.76%，但隔年立即降至 4.19%，101 年更下降至 1.48%，是除了 90 年全球經濟成長趨緩，以及 97-98 年國際金融危機之外的新低點；而國民所得成長率部分，則明顯受經濟成長率影響。年平均失業率更是逐年攀升，自民國 82 年至 102 年已成長 2.73%，從 1.45%成長至 4.18%。整體而言，台灣近 20 年來經濟成長趨緩、失業率上升，經濟發展不如預期(審計部，2010)。

現行的土地開發回饋制度，旨在平衡土地使用變更的利益關係，屬於限制透過土地本身獲利的開發管理取向；但也因為侷限在土地使用變更階段，沒辦法平衡產業型土地投資長期使用的影響效果，使產業投資開發的負擔與貢獻產生不對等的關係，不利於塑造具有競爭力的產業投資環境。當然，政策上投資環境的塑造方向，必須考慮當前的社會現實狀況，而在台灣經濟成長逐漸趨緩、失業率逐漸升高的狀況下，本研究認為，我國對於土地開發管制的方向，應有所因應調整。

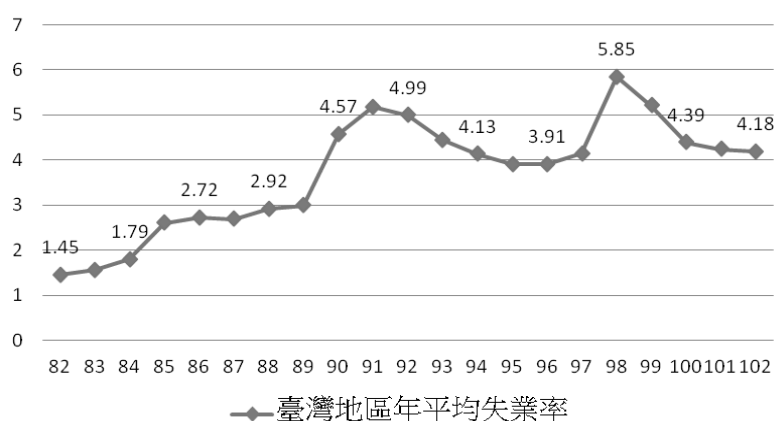


圖 1、民國 82-102 年台灣年平均失業率折線圖

資料來源：行政院主計總處，本研究繪製

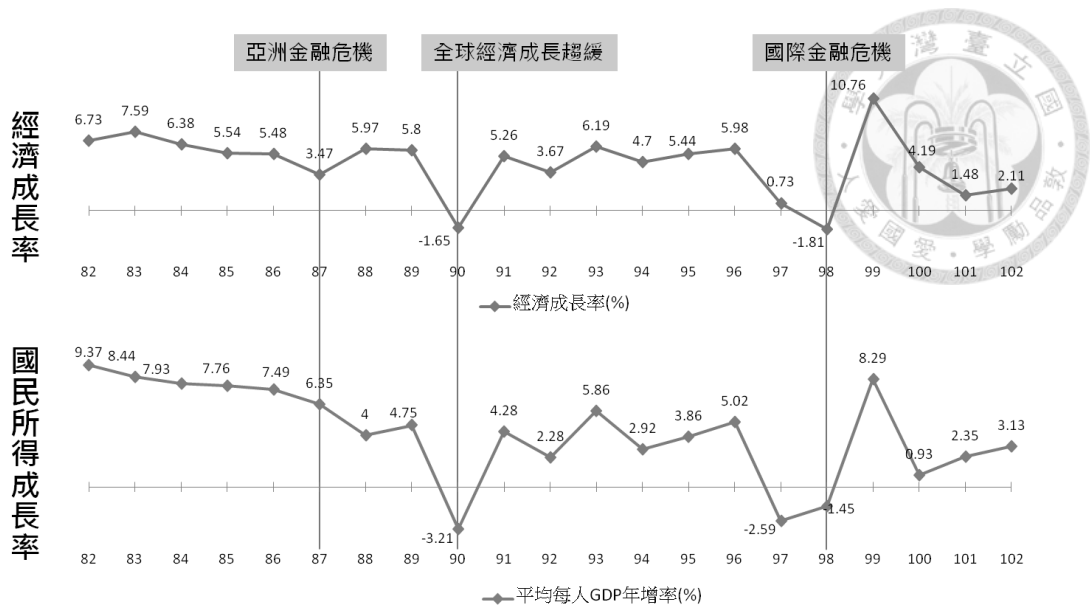


圖 2、民國 82-102 年經濟成長率與國民所得成長率折線圖

資料來源：行政院主計總處，本研究繪製

而聚焦到過內近年來產業園區的開發狀況，過去國內的產業園區主要倚賴政府出資開發經營，由政府負擔龐大的開發成本與投資風險，同時避免土地投機獲利的情形。然而近年來，因為土地價格提升、中央財政緊縮，加上社會條件改變，苗栗大埔徵收抗爭<sup>1</sup>等事件催化，突顯過去由政府徵收、開發產業園區的情形已不適用今日社會，產業園區的開發經營需要更多民間資金與力量的挹注。因此，政府的腳色將逐漸從產業發展的積極領導者，轉變為產業投資環境塑造與改善的幕後支援者；提供更友善的產業園區投資開發環境，以改善國內產業生產用地供給的問題。

因此，本研究期望透過對現行回饋機制的檢討調整，找出回饋機制不只做為維護環境品質、確保公共設施服務水準的工具，同時也能做為促進都市經濟、產業發展誘因的可能。

<sup>1</sup> 新竹科學工業園區第四期擴建用地竹南基地開發過程中，遭居民反對政府區段徵收與強制拆遷房屋的抗爭事件。



### 第三節 研究目的與研究內容

#### 壹、 研究目的

在大環境普遍不景氣的今日，投資產業園區開發必須通過的既定法定程序，對產業投資開發、經營其實是相對不友善的，顯示我國的土地開發管制系統，與實際國家、地方發展的需求變化中間出現落差。政府有義務與責任平衡土地資源的開發與保護；在經濟發展取向下，現行的土地開發管制系統必須因應現實作出調整，形成更具有產業投資誘因的土地開發管理方法。因為土地開發回饋代表土地開發使用行為對整體環境的責任義務，也影響開發行為本身的可行性、效率與公平性，故本研究從改進台灣產業投資環境的角度切入，驗證如何透過土地開發回饋制度的調整，以及如何調整，達到改善投資環境、提升競爭力的效果。達到下列研究目的：

- 一、完整回顧國內土地開發與產業園區開發之制度，並分析不同制度對國內產業園區發展環境的影響。
- 二、從鼓勵民間投資產業園區開發之角度，探討土地開發與產業園區開發回饋制度執行之相關課題。
- 三、討現行產業園區開發回饋制度，提出改善建議，並分析改善建議對產業園區開發與不同利益關係人之影響。



## 貳、 研究內容

本研究主要分成三大部分：第一部分是基礎理論的建構，提供本研究的理論支持與正當性；第二部分是對現行制度的分析與檢討，指出現行制度中需進一步修正、改良或調整的地方；第三部分是改進方式的分析研究，針對本研究提出的改進方式，做進一步的評估研究，檢驗不同方法的效率、可行性、效果等面向，歸結出在現行制度下，開發回饋制度調整有哪些可能。

### 一、基礎理論建構

建立產業投資型土地開發回饋的理論模型，透過產業投資開發與環境可持續發展的相關文獻回顧，強調產業投資型土地開發與一般住商型土地開發的差異論述，進一步帶出產業投資對國家、地方經濟、社會、環境的影響分析，突顯產業投資土地開發的根本理論特性以及定位，最後回推到產業投資型土地開發回饋的基本理論原則，做為本研究後續分析建議的理論基礎。

### 二、現況制度分析

主要檢討都市地區產業相關之土地使用變更回饋制度，以及產業創新條例下的開發回饋制度；以 Dunn(2008)提出的政策評估指標為基礎，在改善投資環境、促進產業投資開發的角度下，分析現行回饋制度對產業投資土地開發的影響，以及相對需要調整的面向。

### 三、產業園區開發回饋改進方式研究

依據本研究對現行回饋制度的分析檢討，歸納出主要的改進方向，再配合焦點團體訪談，深化對現行制度問題的認識，並導向可能的改進方法。同時配合政策評估以及財務效益評估，分析改進方式的利弊得失與可行性，以及實際對制度問題的改進程度。

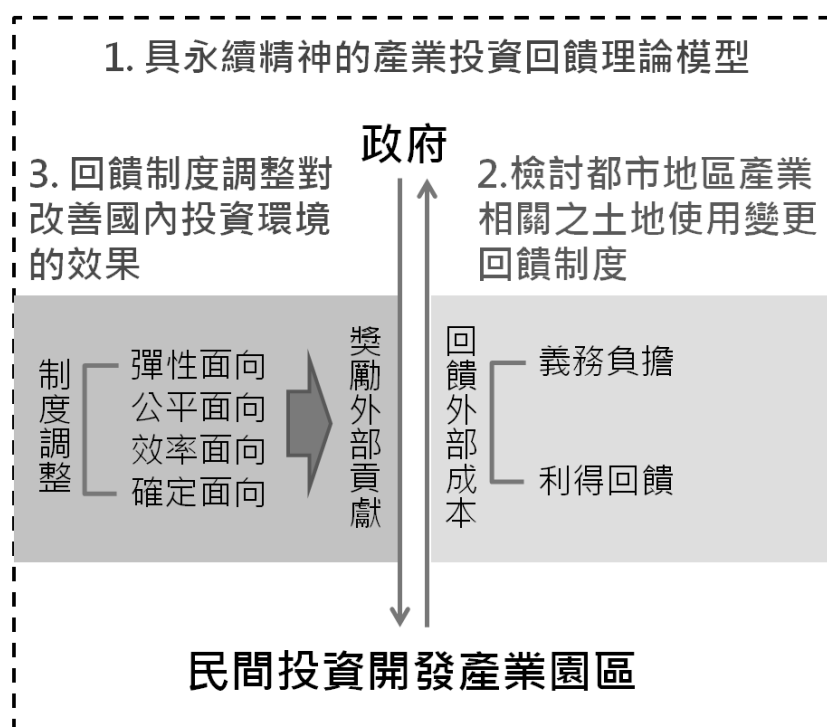


圖 3、研究內容示意圖





## 第四節 研究方法、設計與流程

### 壹、 研究方法

本研究欲藉由現況資料蒐集、文獻資料分析，以及焦點團體訪談，歸納出改善現行回饋制度的方法，以達到增加產業園區開發誘因、提升產業競爭力之目標。另外，透過文獻蒐集評述，建立回饋制度對產業園區投資環境影響的評估指標，套用於評估研究中，評估本研究提出之回饋機制改善方法的效用。因此本研究將運用文獻歸納整理法、焦點團體訪談法以及評估研究法進行研究。

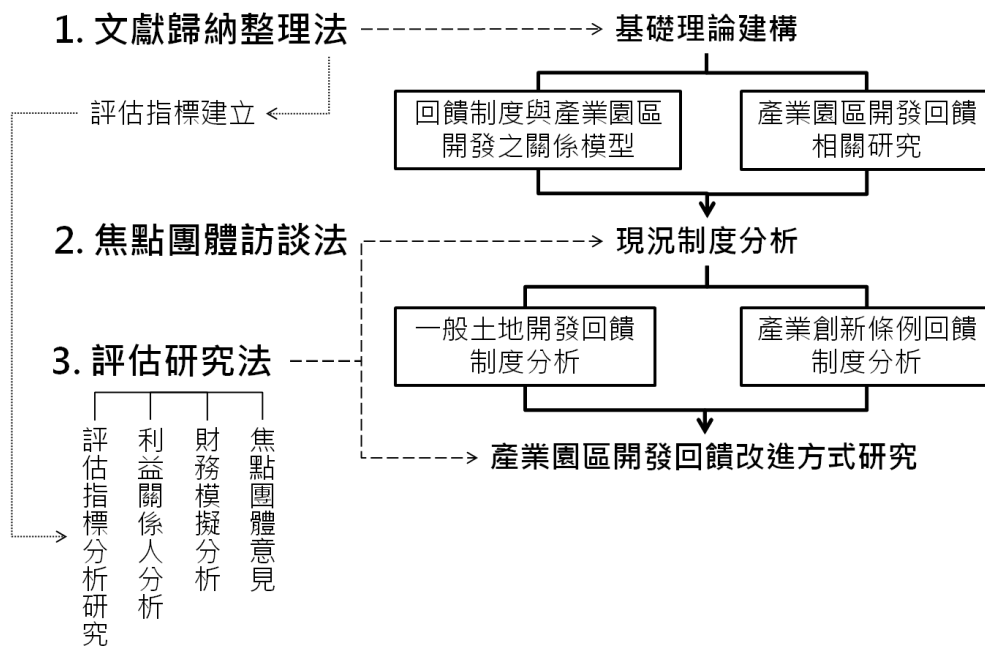


圖 4、研究內容架構圖

#### 一、文獻歸納整理法

本研究需透過現況資料蒐集以及文獻歸納整理，組織現況問題的論述基礎，以及回饋制度改善方法的評估指標。論述基礎部分將首先回顧土地使用變更與開發回饋的基礎理論，再從中拉出產業園區投資開發的特殊性以及經濟環境影響力，

探討在提升產業競爭力目標下，合理的開發回饋制度形式。

另一方面，藉由文獻蒐集分析，針對開發回饋調整方式的效果、可行性、成本需求等要素，建立評估指標與評估方法，以套用在評估研究法的評估工具中。



## 二、焦點團體訪談法

由於開發回饋機制牽涉到不同立場之利益關係人，包括：土地開發管理單位、經濟發展主管單位、土地開發者、產業投資經營者等，相同的回饋機制，可能對不同利益關係人產生不同影響。故本研究將透過焦點團體訪談法，歸納不同利益團體對產業園區開發回饋制度的主要訴求與受影響程度；用於深化對現行回饋機制以及修正方法的分析。訪談對象包含主管經濟發展之中央部門、主管土地資源之地方部門、進行產業園區投資開發的民間業者，以及從事相關研究領域之專家學者，透過座談會的形式取得訪談資料。

## 三、評估研究法

評估研究是透過有系統的收集相關統計數據、現況資料期相關研究成果，供特定的評估方案相關族群參考，降低其不確定性、增進效率，並可做為決策參考依據(Patton, 1986)。然而評估研究並不能取代決策者的經驗與判斷，而是從旁提供系統性的證據佐證相應的經驗與判斷。在理想的情況下，評估研究的貢獻在於呈現所有與評估對象相關的利益關係人，並分析其不同的價值立場與彼此之間的利益關係(王雲東，2007)。

所謂評估研究(evaluation reserach)，是指為了達成評鑑並且改進人群服務方案的概念化(conceptualization)、設計(design)、計畫(planning)、行政(administration)、效能(effectiveness)、效率(efficiency)和效用(utility)等目的，而綜合採用的各種研究設計及方法(例如：實驗、調查、參與觀察等)的研究類型稱之，也就是說，評估研究是一種取向而不是單一的研究方法(趙碧華、朱美珍，2000)。

本研究的評估研究架構主要參考自 Paulsen, C. A. and Dailey, D. (2002)，先確定主要評估政策之目標，再提出主要問題，進一步運用哪些評估工具進行評估。本研究評估產業園區土地開發回饋制度改善方法的目標，是「欲透過開發回饋制度調整，增加產業園區投資開發誘因，提升競爭力」，主要的評估問題包括：

1. 有哪些開發回饋制度改善方法？
2. 何種改善方法的鼓勵企業投資開發效果最佳？
3. 何種改善方法的政策可行性最高？(社會接受度最高/政策執行風險最小)
4. 何種改善方法的成本消耗最低？(對土地管理單位而言/對投資者而言)

進一步透過模擬評估方法，運用建立指標評估、利益關係人分析，以及運用財務模擬評估等工具輔助說明，回答上述問題。



## 貳、 研究設計

### 一、 分析現行產業園區開發回饋問題

透過文獻回顧以及焦點團體訪談，歸納既有研究以及現況實務中，產業園區開發回饋制度的問題，做為研擬改善方法的切入點。

### 二、 評估標建立

建立分析產業園區開發回饋制度的基礎架構，透過相關文獻之回顧整理，歸納出開發回饋制度可能影響產業園區開發的關鍵要素。

### 三、 分析回饋制度與調整方法對不同利益團體的影響

針對現行回饋制度以及本研究提出之改善方法，透過利益關係人分析，了解不同制度條件，對產業園區開發過程中不同關係人的影響。

### 四、 分析回饋制度調整方法對企業投資園區開發之影響

最後收斂到開發回饋制度對產業園區開發的影響，透過模擬評估分析，假設不同資金規模的產業園區開發者，開闢相同規模的產業園區，其財務運作狀況，受開發回饋制度的影響；進一步分析開發回饋制度調整，對於改善產業園區開發投資環境之效果。

### 參、 研究流程

本研究的基本架構是，在政府欲改善投資環境、促進產業園區投資開發的觀點下，開發回饋制度做為其中的必要關卡，直接影響產業園區的開發；進而歸納產業園區開發回饋制度的問題、提出改善方向，並進行改善方法的分析與模擬評估。本研究的研究流程如下：

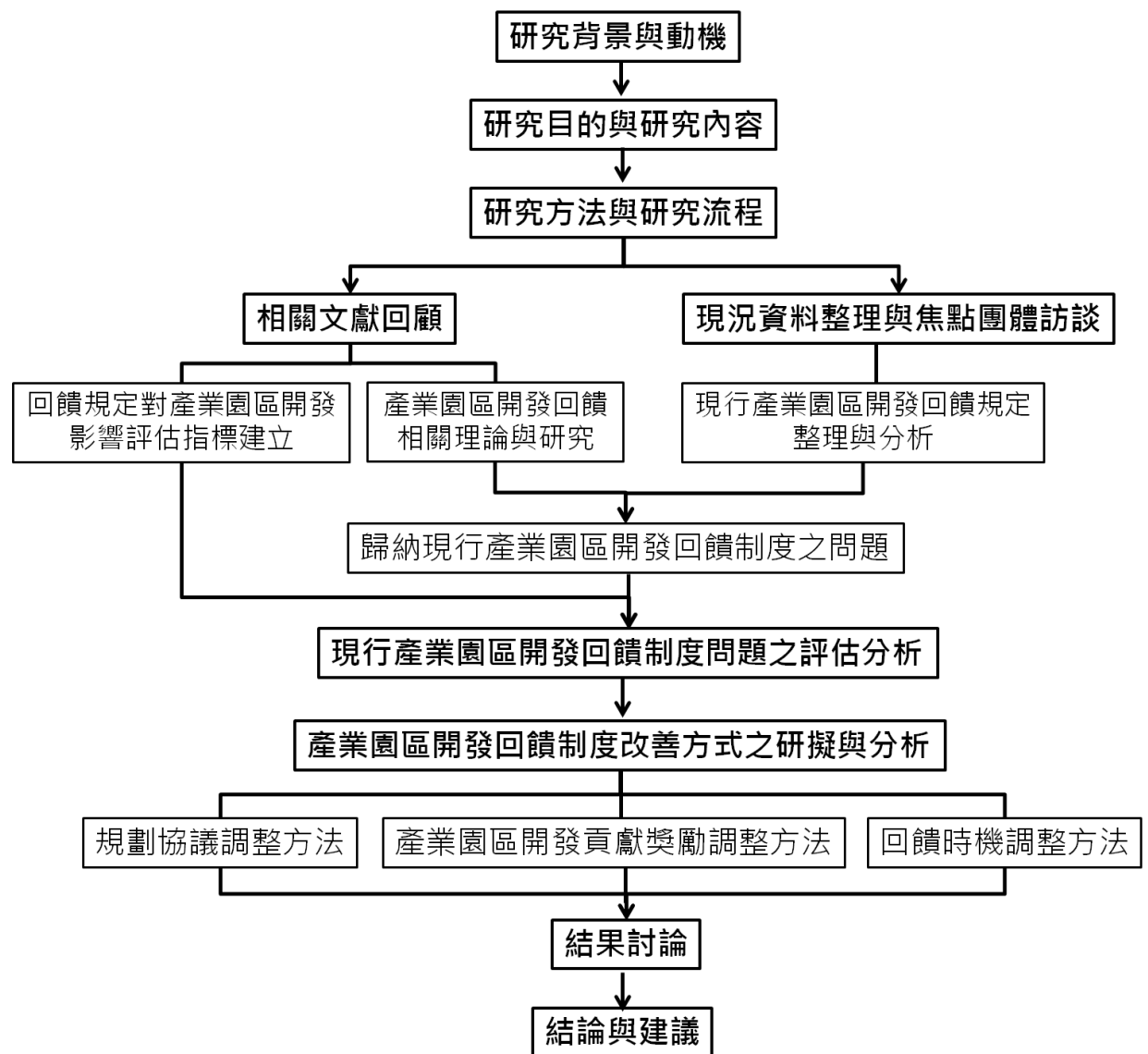


圖 5、研究流程圖

## 第二章 文獻回顧



### 第一節 土地開發回饋之原則與規定

土地開發回饋在實務上的目的是平衡因為土地開發行為所造成的利益關係變動，而切到理論層面，則同時包含了多種內涵。一者從回饋收取的原則來看，強調基於不同基礎，受土地開發影響之利益關係；二者從要求回饋的正當性來看，著重於釐清不同回饋情境下的義務與回饋關係。

#### 壹、 開發回饋的基本收取原則

收取土地開發回饋最終的目的是達到土地開發利益的平衡，換言之，是追求利益分配的公平狀態。然而公平的定義會因為計算標準、方式不同，而形成不同的公平形式；因此土地開發回饋的基本收取原則，雖然均是以利益分配合理化與公平出發，但隨著成本、效益、受益(害)對象不同，而產生不同原則。包括：最基礎的公平原則、外部性理論、成長付費原則、平均地權理論、財產權理論

##### 一、公平原則

公平原則不論在經濟、社會、政治治理中，均是共同理想指標，但因為評斷標準、價制體系的不同，對公平會產生不同的定義。Rawls(1971)試著提出一般性的公平原則：1. 人人對基本自由權利享有同等權利，2. 讓處於最不利地位之人，得到最大效益，而各種工作與地位在機會公平條件下開放給所有的人。

而衍生至土地開發回饋的制度上，可以從1. 社會上各別居民的金投入貢獻，與其收到的利益之對等關係；2. 視個案條件修正公共利益分配；3. 依需求分配公共設施和設備；4. 市場運作邏輯下，有效率的分配與分配的需求平衡，四種

公平關係建立條件，歸納出土地開發回饋制度是否公平的五大原則：(曾繁廣，1993；中華民國都市計劃學會，1991)



- (一) 不侵害憲法保障之基本權利
- (二) 自然增值歸公，避免不勞利得
- (三) 公共設施自給自足
- (四) 外部性成本負擔
- (五) 犧牲報酬原則

## 二、外部性理論

從土地經濟學的觀點，土地使用變更，土地由低密度變更為高密度使用時，會引起相當之外部性，如公共設施需求的增加，或使原有公共設施增加擁擠成本，也因土地使用變更結果，造成該地區人口、產業活動相對增加，導致該地區公共設施建設趕不上土地開發速度，降低環境品質，使經濟活動在空間分佈上產生不效率(黃建龍，2001)。

由此可知，不論就資源有效配置或社會公平正義觀點，土地使用變更造成公共設施需求增加時，應建立使用者付費，外部性內部化之規範，使土地使用變更回饋制度合理化。

## 三、成長付費原則

成長付費之觀念源於都市成長管理，主要目的是藉成長控制以維護都市生活品質。由於都市不斷的擴張，都市環境品質惡化，地方政府研究改良成長管理實施工具，規定公共設施與開發同步性，解決公共設施提供的問題；如強制捐出土地或公共設施，繳交土地或設施代金，基於地方政府要求開發者為成長付出代價(Pay as you grow)，以影響費(Impact fee)及關聯費(Linkage fee)之方式要求開發者負擔所需之公共設施(Synder, 1986)。

在同樣是要求開發者負擔增加的環境負面外部性、公共設施成本的基礎上，成長付費原則可視為外部性理論的延伸。唯成長付費原則擴大對發展背景的考量，要求為從土地開發到使用所產生的負面影響付費，但卻忽略了成長為社會帶來的正面影響；因此，成長付費原則對開發者而言，是相對不公平的。

#### 四、平均地權理論

台灣的平均地權理論基礎，是由國父提出的平均地權為基礎發展的。孫中山先生之平均地權思想，主要在於民生主義中「均富」的目的，並且預防資本家利用土地增值獲取不勞利得，利用土地積累財富；進而利用規定地價、照價徵稅、照價收買與漲價歸公的方式，使土地增值的利益會上重新分配。

#### 五、財產權理論

財產權的概念，基本上是建立在所有權的概念上。對土地的所有權同時具有公益性與私益性，私益包含生存利益與生產利益，而公益則與社會全體的利益關聯。當土地所有權的公益性與私益性相對峙時，基於「土地所有權社會化」及「公益優先」之理念，私人利益應予以小；但當此利益涉及私人生存權益時，則應予以保障。

再要求回饋時，若土地開發造成公益的損失，則優先以財產利益中的土地所有利益清償，也就是必須優先課取土地因為開發或變更使用所創造的土地增值利益，若尚不足以清償社會公益的損失，再課徵因為改良土地所創造的資本利益，也就是土地開發所創造的效益，但必須要以保障所有權人的生存利益作為最優先的前提。





## 貳、 土地開發的義務與回饋關係

我國之課徵理念，根據內政部(1999)之「建立土地開發義務制度方案」可知，政府制定土地變更回饋理念有二：

一為開發義務：外部性負面影響之內部化，由於土地開發及變更使用大幅提高此區土地價值的同時，也使得開發地區公共設施需求提高，並對環境產生負面衝擊，此外部成本不該由政府或社會自行吸收，故應由開發者以回饋方式自行承擔，此部分與一般回饋理論基礎相同。

二為利益回饋：土地開發及變更後之增益所得，若無法以稅制合理回收，以達漲價歸公之目的，則此超額利潤應以開發者應合理回饋予社會。可見，我國之回饋制度，在我國稅制不完整無法達到漲價歸公理念的背景下，被用以處理稅制問題。

換言之，開發義務係指開發者應負擔開發所產生的負面外部性，而受益回饋則指開發者透過土地使用變更過程，或其他非透過開發行為所獲取之不勞利得，以捐地、提供設施或繳交代金等方式回饋社會。葉靜宜(2004)在「我國土地使用變更回饋制度變遷之探討」中，曾整理國內主要幾種不同觀點與分類，包含外部成本內部化觀點下的變更負擔義務(開發影響費)、漲價歸公觀點下的變更增值利益回饋(受益者付費)，以及同時綜合兩者理念的措施。

### 一、土地開發義務負擔

開發義務之課徵理念係基於將土地開發帶來的環境品質與公共設施負擔衝擊內部化，例如開發影響費；不同於規劃利得屬於內部效益外部化，開發影響費屬於將土地開發的外部成本內部化。過去在我國的土地使用分區管制下，公共設施是由政府部門提供，地主或開發者無需負擔公共設施成本，亦即土地使用變更

者並未將變更開發所造成之外部成本內部化。而開發行為會帶來人口之增加將會影響公共設施之服務水準，故土地使用變更行為，應依據對該地區公共設施所產生之影響，課徵某種程度之回饋，以改善或恢復公共設施原有之服務水準（邊泰明，1993；賴宗裕，1997）。

「開發義務」係指規劃管制法令規定依「成長付費」、「使用者付費」或「受益者付費」之理念，要求開發案負擔履行之義務，開發者（或使用者、受益者）負擔區內公共設施用地及興闢成本、環境衝擊改善設施，並分擔鄰近地區部分公共服務設施成本(中華民國都市計劃學會，2011)，開發業者可以透過折繳代金、捐地、捐樓地板面積或興闢公共設施等方式繳交。開發影響費的計算方式可能依地方特性與設施類型不同而有不同計算方式，如：自來水影響費、污水處理影響費、聯外道路影響費、公園影響費、學校影響費等(吳桂芬，2001)；除了滿足使用者付費、受益者付費、成長付費的課徵理念，同時可做為都市成長管理手段之一。

## 二、土地開發利益回饋

利益回饋，主要係指平衡不同土地使用類別，因為允許使用項目不同以及市場區隔之需求不同而產生的價格差異，亦即藉由都市計劃分區變更，所造成的價值提升即為利益回饋。並且，就我國整體回饋制度的沿革來看，計畫變更之利益回饋機制相當於一種補救措施，係由於公告現值無法即時反映市場價格；而增值稅又無法確實反映土地增值情況，計畫變更之利益回饋需要配合計畫變更的審議作業同步進行，期能平衡社會公平之期待。

根據英國皇家城市規劃學會(Royal Town Planning Institute)的定義，規劃利益是一種利得，其發生與規劃許可的獲得有關，除了應配合正常的規劃標準的要求

外，開發者另負擔一些額外的費用、或其他義務，但所提供的利益不是由開發者選擇，而是由地方規劃主關機關基於規劃的立場所欲完成的項目來判斷。

然而地方規劃主關機關與開發者間透過協議所達成不同形式的規劃利益，包括：指示土地使用的方向、史蹟建物的恢復、捐地或提供設施、權利的讓與和消滅、支付代金、提供就業機會等(Jowell(1977)、Ratcliffe(1981))，卻受限於需區分規劃利益捐贈的程度，已達成法定或道德上能合理接受的水準，而無法準確反映規劃利益的真實含意。

而在台灣的都市計畫與區域計畫法令中，土地由低價利用變更為高價值利用所須負擔的土地變更使用開發回饋措施，各界對於課稅基礎存有：開發利潤(工程受益)、規劃利得(Planning Gain)和開發影響費等三類(張效通，1999)。

在檢討現行回饋制度之前，必須先釐清收取土地使用變更回饋的基礎理論，以此建立土地使用變更回饋制度的合理性。本研究將相關理論依利益回饋與開發義務性質分類如下表：

表 1、回饋基本原則整理表

| 回饋理論   | 類型   | 回饋目的  |
|--------|------|---|
| 平均地權制度 | 利益回饋 | ● 地利共享，漲價歸公，避免資本家壟斷土地，獲取不勞利得。   |
| 財產權理論  | 利益回饋 | ● 公益優於私益，開發造成的社會損失，由土地開發效益中課徵。  |
| 公平原則   | 開發義務 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 不侵害憲法保障之基本權利。</li> <li>● 自然增值歸公，避免不勞利得。</li> <li>● 公共設施自給自足。</li> <li>● 外部性成本負擔。</li> <li>● 犧牲報酬原則。</li> </ul> |
| 外部性理論  | 開發義務 | ● 因應公共設施需求增加，將外部成本內部化，要求使用者付費。  |
| 成長付費原則 | 開發義務 | ● 開發導致公共設施需求增加，基於外部成本內部化，要求開發者付費。   |

資料來源：黃建龍(2001)，賴宗裕、洪維廷(1998)，本研究整理

### 參、 現行土地開發回饋規定分析

國內關於土地開發回饋的相關規範，最早可以推至民國 47 年制定的「都市平均地權條例」，依據平均地權的精神：因土地變更而創造的土地增值，應予適當回饋社會(簡岳暘，2000)。而在台灣現行的制度下，土地開發回饋的收取，主要取決於土地使用項目的變更以及開發強度許可的變動；目前，都市計畫法系之回饋規定，是以都市計畫法第 27 條之一為根本依據，明訂回饋項目與對象。其規定如下：

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。



於都市土地類別中，凡涉及土地變更者即需依相關法令「回饋」各項設施或金錢，其各項設施與金錢之支出在於改善地區環境，其目的也在於降低土地變更後未來開發所產生的外部不經濟，故要求申請者於土地變更申請階段，即需依其地區環境、變更強度類別、變更土地面積等客觀因素，做合理的評估計算，以作為「回饋」的繳交內容(吳清輝，2006)。換而言之，我國收取回饋的根本依據是土地使用管制情形(地區環境、變更強度類別、變更土地面積等)，而不是依據實際土地開發利用情形。這樣的運作方式，雖然可以確保政府收到每一筆土地開發應負擔的開發回饋，但不能確保回饋項目與日後使用行為吻合、開發回饋與實際使用項目造成的外部性符合比例原則；或簡言之，針對不同類型的土地開發使用，並不適用相同的回饋原則。

產業投資與一般住宅型土地開發的不同之處在於，一般住宅型土地開發產出的利益主要為金錢，獲利相對快、風險低，且大部分由開發人回收；而產業投資短時間內產出的金錢利益相對較低、風險較高，但可提供地方更多工作機會，製造更多發展的可能 (林建元等，2013)。除此之外，增加就業機會同時也會吸引人口移入，增加中央與地方政府稅收，甚至帶動地方住宅不動產的市場需求增加。

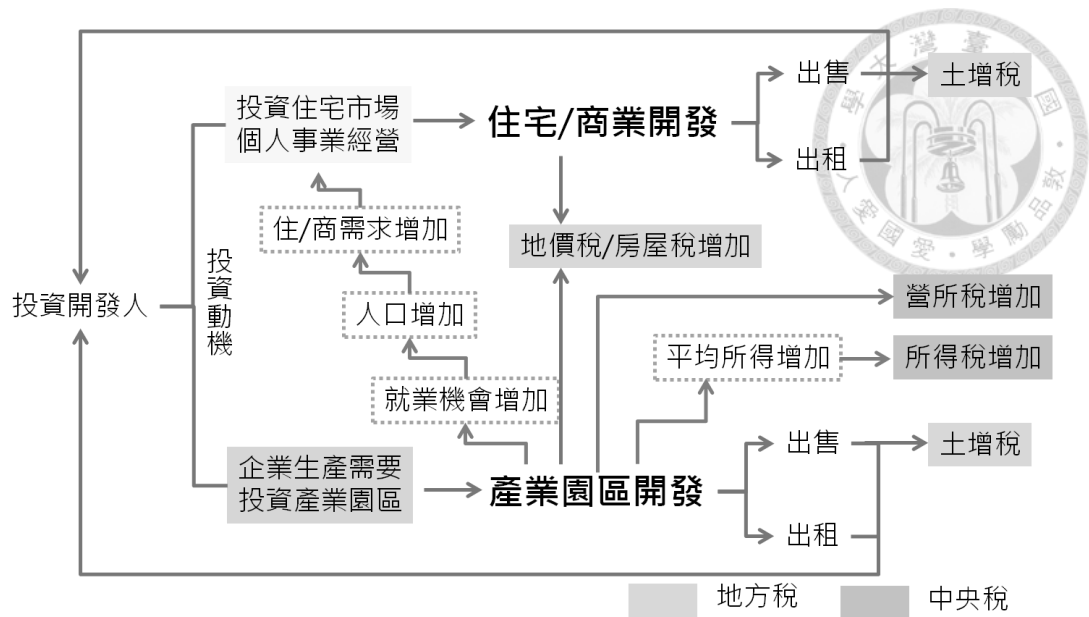


圖 6、產業投資開發與一般開發的運作關係

資料來源：本研究繪製

故就現行開發義務負擔與回饋的規範下，產業投資人雖對地方貢獻其投資的外部效益，開發回饋要求仍比照一般土地開發，產生利益分配公平性的問題，且不利於促進產業投資開發的環境塑造。

基層的政策執行單位，在依法行政、避免圖利特定對象的原則底下，不傾向差異化的回饋。因此在台灣的都市計畫地區，不論是開發住宅區、商業區、文教區還是工業區，回饋原則一律是根據土地使用變更的情形做為計算基礎。然而，不同類型的開發使用形式，對地方、區域環境造成的衝擊類型與強度皆不一樣，其中最明顯的差異莫過於住宅使用開發與產業使用開發，現行制度的限制，讓開發回饋無法因應土地使用狀況做出調整，使土地管理制度相對對產業投資開發而言特別不利。

## 第二節 產業園區開發對地方發展之影響




根據 Myrdal(1957)提出的累積因果理論，藉由聚集經濟的力量，將會繁榮地區而加速成長，並帶來波及效果(Spread Effect)和反洗效果(Backwash Effect)。反洗效果使得資本、勞動力等生產要素由落後地區移向繁榮區域，波及效果係繁榮區域透過貿易行為，對於落後區域農產品及原料之需求，使繁榮區域帶動落後區域之發展。產業園區是廠商聚集發展中心，被視為成長中心，透過投資環境的塑造，吸引資金與投資者積累聚集，形成一經濟發展區。同時，藉由產業園區所具有的衍生效益，進而引發區域成長效果。

根據經濟基礎理論，上一階段都市聚集經濟帶動基礎產業的成長將產生另一波乘數效果，並促進都市的再成長。從都市的再成長可以了解都市與產業是一相互影響的循環關係，產業的發展帶動都市的成長，都市的成長則進一步促進產業的成長，並再由產業的發展帶動都市的再成長。然而都市能再成長到何種程度，將會受限於都市規模不經濟所產生的壅擠成本，因過度都市化下，都市內所能提供的基礎設施將不敷使用，並影響產業的生產效率與居民生活品質(許慈美，2004)。

產業投資開發的價值創造，來自持續投入的經營，獲利時間延後但具持續性，且可能隨時空環境變遷而轉型；這和一般住宅開發或商用不動產開發，一次性的所有權轉移獲利不同。住宅開發的投資開發者在轉手獲利後，大都可以抽離地方，無需繼續對其開發物件負責；但產業投資開發者，在開發完成後反而更需要長期深耕地方，提供就業機會，同時持續負擔產業經營與部分地方發展的風險。對於這樣的投資開發差異，以及產生的效果，許多學者曾以不同角度來解釋。

從投資循環與回饋計算的角度，山田良治(1992)指出產業投資開發與一般開



發之間，利益分配看似公平實則不均，廣義的利益和狹義的利益兩者獲利邏輯不同，產生產業投資開發在回饋過程中被排擠的問題。狹義的開發利益，反應在土地價格上漲；廣義的開發利益定義，是資本投入後，伴隨地方整體發展，透過資本循環回收的利潤；理論上投入的資本越多，產生的利益就越多，然而地方成長與資本投入之間不是等比例的關係，使投資利潤會受到限制。除此之外，因為產業投資先期投入的資本，往往難以量化計算，故在回饋計算的時候，會把資本投入排除，以計算利益分配比例為主。種種因素導致產業投資的開發利益分配，不符合實際的貢獻比例，壓縮產業開發所應獲得的合理利潤。

而從投資經濟效果的角度來說，Munnell(1990) 以從生產率與勞動比率的統計結果回推，指出地方的經濟水準和產業發展有直接關係，而私人資本的成長以及生產技術進步，理論上可以帶動勞動生產率的增加，但實際上卻因為公共投資短缺，造成生產環境不佳，影響整體經濟發展。

張李淑容和劉小蘭(2009) 則以經濟模型分析，區分公共投資以及私人資本，指出私人資本為支應支出所增加的租稅負擔，會排擠私人可利用資金，使每人資本與投資下降，負面影響經濟成長。另一方面，公共性支出具有公共投入要素性質，提供一般私部門無法提供之公共財，例如透過基礎設施提供之外部性以吸引廠商遷入並聚集，或透過教育支出改善人力資本素質，均對生產要素之累積與邊際生產力有提升效果，進而有利於經濟成長。

綜合上述，可以發現產業發展有幾個核心要件：產業園區、基礎建設、勞動力、生活水準等，透過實質空間的建設提供發展環境，並引入資金技術，升級勞動力，提升地方的生活水準。這樣的關係符合 Lawtom(1999)對產業競爭力的定義：「競爭力的意涵是企業、地方或跨區域的組織，持續面對國際競爭下，有相對較高的收入與就業水準，且不違反永續發展之原則」，以及 LGA & DETR (1999)



指出競爭力的表現在於改善現今人們的生活品質。因此，本研究認為任何競爭力改進的方式，都不應違背環境永續發展的原則，而是在環境永續發展的基礎上，提升相對的報酬與就業水準。

在競爭力的評估指標中，包含從投資環境塑造的面向：經濟的開放程度、金融業的效率、相關產業政策的推動與輔導等；以及從國家/地方產業基礎體質改善的面向：勞動力市場的水平以及基礎建設等(WEF，1998)。其中基礎設施的建設是很重要的一個環節，因為其他諸如資金、市場、勞動力的要素，均具有全球化、可流動的特性，唯有產業園區與基礎設施是固著於土地而無法移動的；因此，如果勞動力與生產技術提升而具競爭力，卻沒有投資相應的土地與設施，創造的競爭力只能選擇出走而無法留在國內；反之，如果產業園區與基礎設施完備，而勞動力與技術水平不足，則可能透過教育、訓練來補足。此外，基礎建設也是與土地、環境關係最密切的要素。

因此，在調整產業園區開發回饋制度時，更需要考量地方境保護，以及維持基礎建設的水準，再更進一步引進有競爭力的產業投資，才能確實提升產業競爭力。



### 第三節 產業園區開發回饋相關研究

現行回饋制度與產業園區投資開發的關係，可以分成社會、經濟、政治三個層面分析。在社會層面，開發回饋是確保產業園區開發對環境負責、盡社會義務的管道，但也因此使產業園區開發者處於被要求、相對弱勢的一方；在經濟層面，產業園區開發是經濟發展中重要的基礎建設，然而現行制度下的產業園區開發回饋，卻相形成為經濟發展目標下的阻力；在政治層面，因為土地資源有限、開發行為之不可逆，所以更需要視情況分配資源、權衡得失，而不是一昧的進行限制。

透過現有之經濟發展相關開發回饋研究回顧，本研究認為以一般性的回饋制度檢討來說已經有充分討論，不論是對開發回饋制度中受益關係的分析、回饋方式的檢討，乃至於回饋制度如何更有彈性，因應不同的社會、環境、經濟條件變遷。然而也可以發現，根據不同的分析觀點，做出的回饋制度合理決策也可能不盡相同，如果不能跳脫「只有一種回饋制度」的思維，將難以確實回應到不同環境條件需要的開發回饋制度。

#### 壹、 產業園區開發者在開發回饋關係中的被動地位

土地規劃管理所賦予土地發展權利，自被視為土地的財產價值，但是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(外部性製造者)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負義務責任(姚宏聲，2003)。即土地開發回饋是基於土地資源利用，進一步平衡因開發使用行為造成的利益關係不對等。由此可知，土地變更開發回饋，乃為紓解因土地的變更開發所造成地區環境的衝擊，改善地區居民原所應想有之環境權，以增進該地區的社會福祉(吳清輝，2006)。

因此，對不同土地開發利益關係人而言，開發回饋就具有不同意義。在產業投資型土地開發的情況下，對開發基地的地主而言，開發回饋會壓縮其土地使用變更、開發所產生的利益；對產業投資開發者而言，開發回饋除了增加實質的投資開發成本，也會拉長開發期程、增加投資開發之不確定性，及增加產業投資的機會成本；但對周邊居民而言，開發回饋代表開發者對維持其原有生活環境、公共設施服務水準的責任。而對地方土地管理單位而言，開發回饋同時是土地的管理手段，確保環境外部性能夠被負擔，促進土地資源有效且永續利用，也是避免投機份子透過土地使用變更獲利的制衡手段；同時，在台灣的治理結構中，地方土地管理機關對開發回饋得主動地位，也使之成為地方政府增加收入的途徑。

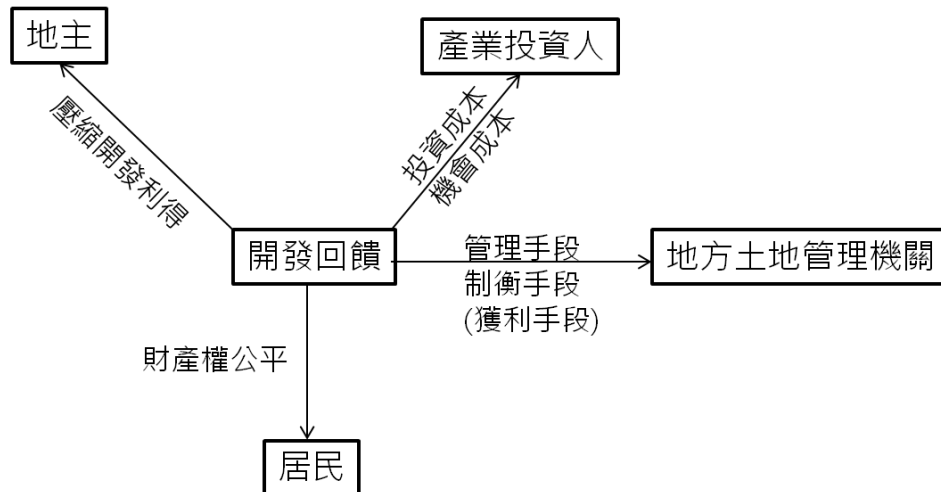


圖 7、土地開發回饋利益關係圖

資料來源：本研究繪製

葉靜宜(2004)透過回顧國內開發回饋制度發展過程，指出台灣的開發回饋制度深受平均地權的均富理想意識形態影響，使社會大眾普遍對透過土地使用變更獲得不勞利得之現象深惡痛絕，可能影響決策者對土地開發管理以及國家、地方發展治理的決策。然而周佳音(1994)則從促進土地資源合理運用的觀點，指出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。黃建龍(2001)透過國內外的個案研究，也強調土地變更或開發若有利於地方發展，政府應與以適當獎勵，並合理的以開發造成之社會衝擊計算回饋數額。



## 貳、 現行回饋制度是競爭力創造之阻力

對於產業主管機關而言，開發回饋雖不直接屬於其業務範圍，但在塑造良好而有競爭力的投資環境目標下，提供產業投資所需的基礎建設，是重要的生產要素之一，也就與土地開發回饋密切相關。

產業的競爭力定義，必須在不違反永續發展的前提之下，面對國際競爭能有相對較高的收入，與相對較高的就業水準(Lawtom, 1999)。而影響競爭力的生產要素，有直接從投資環境塑造的面向：經濟的開放程度、金融業的效率、相關產業政策的推動與輔導等，也有從國家/地方產業基礎體質改善的面向：勞動力市場的水平以及基礎建設等(WEF, 1998)。

其中基礎建設項目有相當高的比例需透過土地開發過程來達成，包含：交通建設、工業區開發以及基礎的水、電、電信工程等。基礎設施的健全，能增加其他產業投入投資開發的意願(陳建勳, 1994、Asiedu, 2002、Sekkat and Veganzones-Varoudakis, 2007)。

因此，產業主管機關的運作邏輯是，提供協助或直接投資基礎建設、開發產業園區，吸引產業進行投資，(建築)開發工業區，設立廠房，提升地方經濟發展，透過稅收及產業發展貢獻回收投資成本，以進行下一階段的投資環境改善。然而在現行開發回饋制度中，開發回饋對產業投資者而言，是投資開發的額外負擔，增加投資開發門檻，不利於產業投資環境的有效運作。

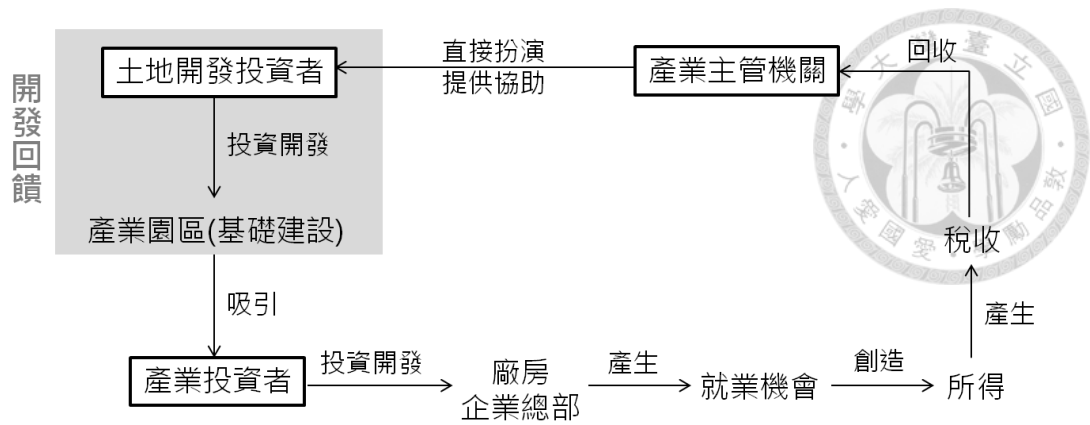


圖 8、產業園區開發利益關係圖

資料來源：本研究繪製

### 參、應視社會現況權衡產業園區開發的正負效果

產業投資型土地開發帶來的正面外部性，包括財政效益與非財政效益。財政效益主要是能夠增加中央稅收、地方稅收、土地營收以及工業區管理收入(簡誠福，2005)；非財政效益則包含：提高土地利用效率、促進地方發展、改善區域性公共設施服務水準等。然而，產業型土地開發同時也會帶來其他負面外部效果，除了開發無法避免的增加公共設施負擔、影響地方自然環境等問題，還會導致人口快速集中、鄰近地價暴漲，以及公害汙染問題(陳聖怡，1982、林建元，1992、黃薰輝，2002)。

表 2、產業投資型土地開發正負外部效果整理表

| 正面外部性  | 負面外部性   |
|--|---|
| <p>1. <b>有效利用土地</b>:土地是產業的生產要素之一,工業生產的方式經常較農業集約,產值較高,故工業區的設置有助於土地利用效率,提升土地價值。</p> <p>2. <b>促進地方發展</b>:工業區的開發可以創造就業機會、帶動地方建設,並均衡區域間的發展,減緩農村人口老化與都市壅擠問題。</p> <p>3. <b>增加政府稅收</b>:土地自農業使用改為工業使用,可增加國稅之營業稅、貨物稅與所得稅,增加地方稅之印花稅、地價稅、土地增值稅與房屋稅,對各級政府皆有助益。</p> <p>4. <b>改善區域性公共設施</b>:由於工業區的設置與開闢,伴隨周邊公共設施諸如道路、橋樑、排水系統、自來水供應、電力供應、電信系統等建立,不單對工業區內的廠商提供勞務,也會對鄰近地區產生外溢效果。</p> | <p>1. <b>導致人口快速集中</b>:工業區開發後,若廠商進駐順利,會吸引大量員工,帶動鄰近鄉鎮或縣市人口遷徙。使工業區鄰近地區房屋數量,公共設施不足。</p> <p>2. <b>鄰近地價暴漲</b>:工業區開後,人口湧入,對當地住宅的需求殷切與大增,造成鄰近地區地價暴漲。這樣的財富增加並非因為地主實施投資改良,而是經濟發展與社會進步產生的結果,因而產生利益分配不均的問題。</p> <p>3. <b>公害問題</b>:工業帶來的汙染問題,隨著廠商在工業區集中設廠,汙染也在工業區集中。</p> |

參考文獻：簡誠福(2005)、陳聖怡(1982)、林建元(1992)、黃薰輝(2002)

不難發現,產業投資型土地開發的正面外部性與負面外部性,往往是一體兩面的:產業投資設廠,因此人口集中、公共設施需求增加、環境品質受到衝擊、土地價值提升,就業人口成長而稅收增加,公共設施得以改善。因此,對於土地開發的管制,究竟是要鼓勵投資、積極招商,還是要提高門檻、維護生活與環境品質,從來不是二擇一的問題,更重要的是視不同情況,權衡土地開發限制或促

進的比重；簡言之，取決於當時社會的政治經濟狀態。

黃建龍(2001)和吳清輝(2006)共同提到，現行回饋制度無論是都市或非都市土地的相關回饋計算規定，均以變更土地面積、人口、公告現值等基礎計算，此類計算模式具一定程度之客觀性，有利環境品質維護，但如要因應社會經濟環境變遷，仍有不足之處。吳清輝從促進地方土地資源有效利用的角度，提出回饋制度應能隨地區社會經濟發展予以調整，包含項目、計算標準等，針對不同土地投資開發類型，給予不同待遇，由其具有帶動地方發展之外部效益者，應有得到公平對待的機會。黃建龍則著重在回饋內容的彈性研究，指出現行回饋方式與項目缺乏彈性與代換標準，無法回應變更開發地區的需求，建議以繳交代金為主要課徵方式，並參考國外經驗，可以配合施政計畫、興建實質設施或提供就業機會等方式回饋。

產業園區的開發經營，是提升國家、地方產業競爭力的重要因素，而產業競爭力是建立在不違反永續發展的條件上，即實現求取發展的權利，同時享有與自然和諧的方式與過健康而富有成果之生活的權利，並公平地滿足今世後代在發展和環境方面的需要(UNCED，1992)。在此定義底下，產業園區開發以及產業園區開發回饋可以視為經濟發展過程中，對永續發展的實踐方式之一。

#### 第四節 回饋規定對產業園區開發影響評估指標建立

為評估本研究後續提出之開發回饋改善方法之效果，在本節透過文獻回顧與整理，建立評估指標系統。本研究的政策評估指標基礎參考自 Dunn, W.(2008)的六項政策評估指標：

1. 效用(Effectiveness)：政策是否有達到具有價值的成果？
2. 效率(Efficiency)：需花費多少成本來達到有價值的成果？
3. 適當性(Adequacy)：成果回應到原始問題的程度？
4. 公平性(Equity)：所花費的成本和所創造的價值是否公平的反應在不同利益團體上？
5. 回應性(Responsiveness)：政策結果是否滿足特定利益團體的需要、偏好？
6. 適用性(Appropriateness)：所期望的結果是否真的值得或具有價值？

透過不同產業園區開發回饋調整方法，達到改善投資環境、提升產業競爭力之效果，其改善程度如何(效用)？對誰而言改善(回應性)？是本研究欲回答的主要問題之一；由於不同改善方是對不同利益關係人的效果不同，甚至可能有利有弊，故透過不同利益關係人分析，包括：土地開發管理者、經濟發展主管單位、產業經營投資者、土地開發者的角度，與政策效果之評估交叉分析，綜合比較現行制度以及制度修正方式對投資環境的影響程度。

而政策效果之評估則透過四個指標：效率、公平性、彈性、確定性來衡量。其中彈性指標指對應外在環境變遷時，能採不同的策略、結構或過程因應。簡而言之是：因地制宜與適應原則。指政策能因人、因地、因時、因事而制宜，並適應環境變遷，比較衡量不同方案後選擇較有效能之策略(Stone, 1997)。

然而以政府治理工作而言，除了回應環境變遷之外，尚需要兼顧政策的確定



性，降低不確定性環境之衝擊，讓社會能夠依法而治，否則恐將增加不可治理的可能性，而人民之期望恐亦無法獲得充分滿足(林水波、陳志瑋，2001)。



### 1. 效率面向

透過行政程序的複雜度以及開發審議的時間成本，估算現行制度與調整方案的效率。行政程序的複雜度指從開發審議程序到開發回饋完成，需要經過的主管單位轉換；行政程序越複雜，主管單位需要耗費越多人事、行政成本，投資開發者也需要承受更多投資的不確定因素(風險)。

另外針對開發審議之時間成本，主要透過訪談與二手資料進行估計。時間成本對土地管理部門而言影響不顯著，但對經濟發展部門而言較具重要性，對投資開發者而言，更是關乎投資進場時機與獲利的關鍵要素。

### 2. 公平性面向

透過檢視開發義務負擔以及投資貢獻肯定狀況，評述現行開發回饋制度與未來調整方法之公平性。由於不同利益關係人的立場不同，看待同一開發案件做為的角度也不一樣，因此並不會有單一的理想公平情況，而只能盡量接近對不同利益關係人相對較公平的結果。

義務負擔的程度表現，以現行回饋要求當作基準點進行衡量。而貢獻肯定的部分，可能是直接減少之回饋比例，或透過制度程序調整，給與回饋時機或項目彈性空間等方式。

### 3. 彈性面向

彈性面向主要是基於本研究的研究目的：「調整回饋制度，合理化產業園區開發回饋，提升產業競爭力」，而衍生的評估面向。從回饋制度的幾個可調整面向出發：回饋項目(回饋之內容)、回饋時機(進行與完成回饋的時間)、回饋比例(回

饋數額計算)，這些項目越具有協調空間，即越可能貼近產業園區開發之需求。

#### 4. 確定性面向

確定性面向對於土地開發管理者以及產業開發投資者來說，有不同的意義；土地開發管理者注重的指標是開發回饋可確實收到的確定性，確定性越高，業務承辦的職務風險就越低。然而對產業投資開發者而言，注重的是確定性面向下的市場風險指標，當開發回饋制度越確定、穩定，投資的成本與風險就越能夠估算，進而降低投資開發的機會成本與投資風險。

相同的是，因為在我國開發計畫審議制度中，不論對土地開發管理者還是產業開發投資者來說，政策制度的彈性越大，確定性就會隨之降低，形成相互權衡的價值選擇。另外對投資者而言，開發審議的效率性提高，也有助於確定性的提升。

表 3、回饋規定對產業園區開發影響評估指標

| 評估面向 | 評估指標                       | 評估方法                                 | 評估結果                             |
|------|----------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 效率   | 行政程序複雜度                    | 審議關卡數                                | ✓ 對產業園區投資開發最有利<br>✓ 對土地管理單位最有利   |
|      | 時間成本<br>(審議效率)             | 開發案通過平均審議時間                          |                                  |
| 公平性  | 義務被負擔<br>(回饋要求合乎現行制度之收取原則) | 回饋數額與現行回饋要求之差距                       | ✓ 對經濟發展主管單位最有利                   |
|      | 貢獻被肯定<br>(回饋要求考量到產業園區投資貢獻) | 回饋比例因有所貢獻而減少之比例/<br>回饋時機因有所貢獻而給予協調空間 | ✓ 社會接受度最高<br>✓ 政策執行風險最小<br>..... |
| 彈性   | 回饋方式                       | 可接受回饋的方式<br>(類型數量)                   |                                  |
|      | 回饋時機                       | 回饋完成時間的協調空間                          |                                  |
|      | 回饋比例                       | 回饋數額的調整空間                            |                                  |
| 確定性  | 市場風險                       | 和時間成本成正比                             |                                  |
|      | 回饋收取風險                     | 土地管理單位需承擔的具收取風險開發回饋比例                |                                  |

### 第三章 我國土地使用變更與開發回饋制度分析

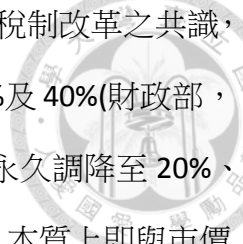


現行台灣地區相關土地使用變更回饋制度在政策上可歸納為「漲價歸公」、「消除外部性」及「變更義務負擔」等三種理念，其中土地使用變更行為所獲得不勞利得部份，應落實於土地增值稅制(黃建龍，2001)。

隨著社會的進步與發展，對不同使用項目土地的需求將有所增加或減少，根據經濟學基本的供需法則，當需求增加、市場價格就會隨之提升；因此，當土地所有權人將其土地變更為相對價格更高的使用項目，其資產增值的幅度並非來自地主本身的努力，而是社會整體的貢獻。但對地主而言，只進行土地使用變更而未售出土地、進行產權轉移時，改變的是土地的允許使用項目，土地價值的增長並不會表現出來；故從基本的政策制定理念來看，土地增值稅已囊括土地使用變更利益回饋的理念。

土地稅法原規定土地增值稅係依土地漲價總數額對原地價之漲價倍數分別採取 40%、50%、60%之累進稅率。惟自民國 66 年制定公布後，國家經濟持續發展，土地移轉頻繁，以致土地問題日趨複雜，部分規定已難適應實際需要；爰於 78 年修正土地稅法，其修正重點包括降低地價稅之稅率、擴大事業用地適用特別稅率課徵地價稅之範圍。

78 年至 86 年間，土地稅法又多次經立法委員提案修正，其內容包括被徵收土地免徵土地增值稅、因土地使用變更而無償捐贈一定比率土地作為公共設施用地者之移轉現值認定等等。後在 91 年間適逢國內經濟不景氣，土地增值稅呈逐年遞減趨勢，為衡量財政平衡，爰增訂土地稅法第 33 條第 2 項及第 3 項，對於依累進稅率計徵之土地增值稅，於該次修正施行之日起 2 年內，減徵 50%，以活絡不動產市場，刺激景氣復甦；93 年更追加延長減徵 1 年。



最後，為持續激勵不動產景氣，並落實經發會有關積極從事稅制改革之共識，於 93 年 1 月 30 日再次修正，將土地增值稅稅率降低為 20%、30%及 40%(財政部，2013)。換言之，自民國 94 年 2 月 1 日以後，土地增值稅稅率永久調降至 20%、30%、40%。在實務上，土地增值稅係以公告現值為課稅根據，本質上即與市價有所落差，再調降土地增值稅之稅率後，原本期望透過課徵土地增值稅，達到漲價歸公的理想也日趨漸遠。

為了救濟失靈的增值稅稅制，回應社會對社會公平的期待，補救方式乃轉向配合都市計畫土地使用分區變更的審議，訴諸都市計劃委員會，監督各種土地開發回饋的標準訂定與執行。都計與區域計畫法令中，土地由低價利用變更為高價值利用所須負擔的土地變更使用開發回饋措施，各界對於課稅基礎存有：開發利潤(工程受益)、規劃利得(Planning Gain)和開發影響費等三類(張效通，1999)。其中工程受益費於民國 33 年公布實施，後因受益範圍與對象界定之爭議，及地方選舉政治因素等，民國 77 年後各縣市政府陸續停徵工程受益費(何昇融，2011)。

就我國整體回饋制度的沿革來看，計畫變更之利益回饋機制相當於一種補救措施，係由於公告現值無法即時反映市場價格；而增值稅又無法確實反映土地增值情況，計畫變更之利益回饋需要配合計畫變更的審議作業同步進行，期能平衡社會公平之期待。而依開發受益的基礎不同，可分為因土地使用變更受益回饋之規劃利得，以及因要求負擔增加之公共設施服務、環境外部成本而收取的開發影響費兩類。



## 第一節 一般土地開發管理之回饋制度分析

落到制度實施層面，我國土地發展管理分為積極管理、使用的都市土地，以及相對消極管理的非都市土地。非都市土地之開發回饋分為兩類，第一是基於外部性理論課徵之開發影響費，第二是基於成長付費原則課徵之用地變更開發回饋；都市土地則僅基於成長付費原則，課徵土地使用變更回饋。從制度制定理論基礎來看，非都市土地回饋機制相對清楚的區分開發義務與利得回饋的差異，而都市土地則統一在土地使用變更受益回饋的框架下處理。

表 4、土地類型與回饋基本類型、項目整理表

| 土地類型  | 回饋類型<br>(回饋理論)       | 回饋項目  |
|-------|----------------------|---|
| 非都市土地 | 開發影響費<br>(外部性理論)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 聯外道路與學校影響費：變更為住宅使用</li> <li>✓ 聯外道路影響費：變更為工業使用、工商綜合使用、遊憩使用、其他使用</li> </ul>  |
|       | 用地變更開發回饋<br>(成長付費原則) | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 繳交回饋金：利用毗連土地擴展工業用地回饋金、農業用地變更回饋金、山坡地開發利用回饋金</li> </ul>  |
| 都市土地  | 土地使用變更回饋<br>(成長付費原則) | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 捐贈土地或折繳代金：工業區變更為其他使用分區、山坡地開發利用回饋金</li> <li>✓ 繳交回饋金：農業區變更為其他使用分區、農業用地變更</li> <li>✓ 負擔公共設施(可折繳代金)：變更為媒體事業專用區、農業區/保護區變更為醫療專用區、變更為工商綜合專用區、工業區毗鄰土地變更</li> </ul> |

資料來源：本研究整理

然而不同回饋方式下，實際對產業園區投資開發的影響為何，則需要進一步從制度制定的內容進行分析。在一般土地開發管理制度中，與回饋相關的規範如下表所示；其中在都市計畫地區，主要依據都市計畫法 27-1 條規定，於土地使用變更時回饋公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予地方政府；在非都市計畫地區，則依開發基地的區域條件，以及變更使用項目於開發計畫中要求回饋。

表 5、都市與非都市土地開發回饋規定一覽表

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <p><b>都市土地開發義務與回饋相關法令</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 都市計畫法第 27 條之一</li> <li>• 都市計畫工業區檢討變更審議規範</li> <li>• 都市計畫農業區檢討變更審議規範</li> <li>• 都市計畫地區國營事業土地專用區變更</li> <li>• 都市計畫工商綜合專用區審議規範</li> <li>• 都市計畫媒體事業專用區審議規範</li> <li>• 都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則</li> <li>• 都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則</li> </ul> |
| <p><b>非都市土地開發義務與回饋相關法令</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 土地開發影響費</li> <li>• 非都市土地開發審議作業規範專編第一編：住宅社區</li> <li>• 農業發展條例第 12 條</li> <li>• 森林法 48-1 條:山坡地開發利用回饋金</li> <li>• 產業創新條例第 34 條與 39 條</li> </ul>   |

資料來源：本研究整理

另外，除了上述主要由內政部主管的土地使用變更開發回饋，尚有其他中央主管機關，依其業務範圍對土地開發行為進行規範，進而要求之開發回饋。包括農業用地變更回饋金、山坡地開發利用回饋金與工業用地回饋金等。這些回饋項目的收取與否，取決於開發基地本身的條件，如：是否涉及農業使用區變更或山坡地開發，故不論是都市或非都市地區均公共適用。

表 6、其他開發回饋規定整理表

|          | 利用毗連土地擴展<br>工業用地回饋金   | 農業用地變更回饋金  | 山坡地開發利用<br>回饋金  |
|----------|---|--|---|
| 目的       | 予當地直轄市或縣<br>(市)政府設置之工業<br>區開發管理基金   | 予當地直轄市或縣<br>(市)政府設置之農發<br>基金，確保農業永續發<br>展，農地合理利用，增<br>進農民所得及福利 | 主管機關收取回饋金<br>後，應即繳入中央主管<br>機關所設置之林務發<br>展及造林基金專戶儲<br>存應用 (均為中央主管<br>基金) |
| 回饋<br>方式 | 代金  | 代金   | 代金  |
| 計算<br>原則 | 變更編定各筆土地面<br>積與各該土地當期公<br>告現值乘積之 5%   | 變更編定面積與獲准<br>變更編定當期公告土<br>地現值乘積之 5%為計<br>算基準                   | 依開發程度，以核定水<br>土保持計畫之開發面<br>積與其當期公告土地<br>現值乘積之 6%-12%                    |
| 分析       | 站在積極鼓勵投資的<br>角度，不應收取工業用<br>地擴展回饋金；若有環<br>境破壞之疑慮，應直接<br>把關控制或要求回饋<br>降低衝擊之措施 | 農發基金不會專門投<br>入產業園區開發造成<br>的農業生產環境破<br>壞，即實際使用未能符<br>合原收取目的     | 比例模糊，一般僅以最<br>高比例計算；且回饋代<br>金不能有效改善該開<br>發對山坡地造成的破<br>壞                 |

資料來源：本研究整理





## 壹、 都市計畫地區之產業園區開發回饋分析

在都市地區，對於土地開發利用的規範，可以分為土地開發階段與建築開發階段。土地開發階段主要透過都市計畫的土地使用管制，對土地利用行為進行規範，開發回饋內容主要依中央規定之回饋項目、比例計算，註明在申請開發之計畫書中，經由地方的審議委員會審議、修正通過，並需在土地使用變更核定前完成回饋；而在建築開發階段，則透過建築執照的發給條件，約束土地開發後的營建與使用，其中開發回饋的項目比例，主要由各地方政府在土地使用管制規則之下訂定，建築執照申請人須與地方政府簽訂協議書，註明回饋之內容，並於取得使用執照後三個月內完成回饋。

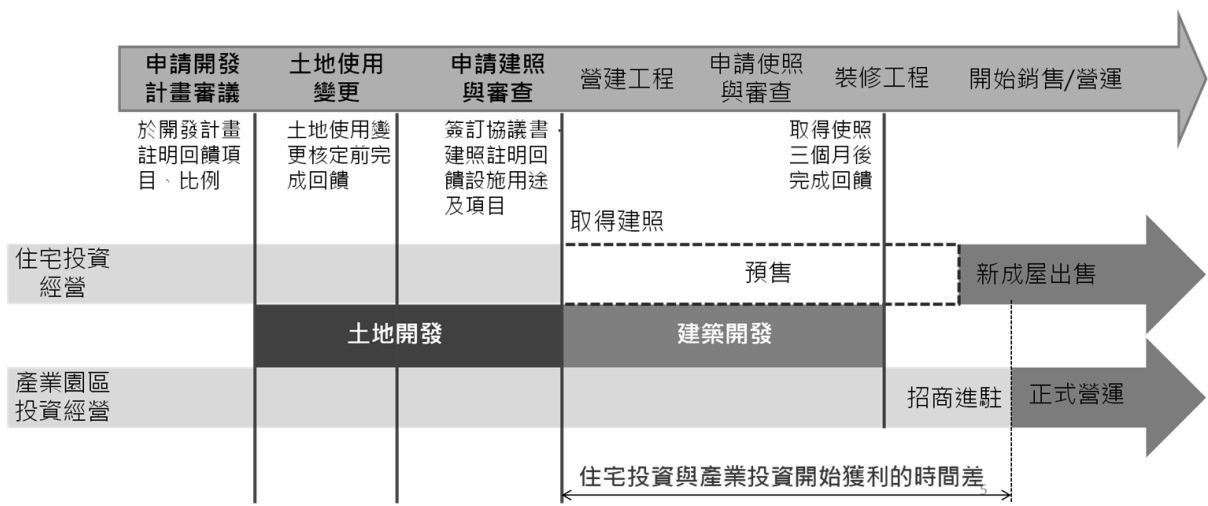


圖 9、都市地區產業園區開發與住宅開發時程關係圖

從上述開發回饋的種種規定，可以看出我國在都市土地開發管制系統中，並沒有區分產業園區投資開發與一般住宅開發的不同。近年來國際潮流傾向產業園區土地使用更加彈性化(Hicks, 1985)，然而台灣的工業園區土地使用情形卻受到土地使用許可相關規範的嚴密管制(林建元，1992)。

產業園區投資開發和一般住宅開發的差異，使得產業園區開發在現行回饋制

度中，不論是對投資者推動產業園區開發，還是整體土地管理與工業生產用地需求得平衡，均是相對不利而無效率的。舉例來說，一般的住商開發主要是藉由土地與建築的出售、出租來獲利，開發完成後短時間內就能獲利了結，此外開發完成後對周邊環境的外部性相對低而穩定，土地增值較快且幅度較大；在這樣的條件下，土地變更完成以後開發的獲利與影響是相對確定而可預期的，使得現行的開發回饋制度明顯偏重在土地使用變更階段要求完成回饋。

但對產業園區投資開發而言，土地使用變更(變更為工業區)並沒有辦法帶來明顯的利益增加，主要的獲利空間來自產業園區開發完成後招商以及持續的投資經營，因此投資開始有盈餘所需的時間較長，但相對有較強的對地方整體發展之影響力、驅動力。這樣的特性套用在根據一般住宅開發所制定的開發回饋制度中，出現開發造成的外部成本與貢獻關係不對等，以及回饋時機上，在土地使用變更階段即要求完成包含預期未來開發之回饋，與投資運作邏輯衝突之問題。

表 7、住商型開發與產業園區型開發特性比較表

|                             | 住商使用類開發                   | 產業投資類開發                          |
|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| 開發獲利時間                      | 建築開發階段到經營階段初期(一次性獲利)      | 經營階段<br>(持續性獲利)                  |
| 土地使用變更<br>增值幅度              | 較大<br>(住宅區、商業區土地市價成長空間較大) | 較小<br>(工業區土地市價成長空間較小)            |
| 在地方經濟中<br>扮演角色              | 經濟活動的產物                   | 經濟活動的驅動者                         |
| 對周圍環境衝<br>擊性質               | 相對單純<br>(生活性的資源需求與汙染)     | 相對複雜<br>(視產業類型不同，可能有高強度的資源需求或汙染) |
| 對周圍環境衝<br>擊程度(環境、<br>公共設施等) | 較低                        | 較高                               |

資料來源：本研究整理

## 貳、 非都市計畫地區產業園區開發回饋之規定分析



國內對非都市土地開發管理是採取開發許可制，要求之開發回饋可分為開發義務與用地變更回饋。開發義務主要反映在開發影響費得收取，根據開發後的使用項目，決定開發影響費收取項目(連外道路影響費/學校影響費)，再以公式計算回饋比例；用地變更回饋則是依開發基地的區位條件：山坡地、農業使用等，依中央事業主管機關之規定，於土地使用項目變更以前，另外回饋予地方政府。

### 一、開發影響費計算方法

以開發產業園區而言，未來土地將做為工業使用，故需繳交聯外道路影響費。

表 8、非都市土地各種開發型態所應徵收開發影響費之項目

| 開發型態   | 徵收項目    |
|--------|---------|
| 住宅使用   | 聯外道路、學校 |
| 工業使用   | 聯外道路    |
| 工商綜合使用 | 聯外道路    |
| 遊憩使用   | 聯外道路    |
| 其他使用   | 聯外道路    |

資料來源：非都市土地開發影響徵收辦法

(一) 聯外道路影響費計算公式

$$PHV = \sum_i (TR \times NT\% \times MSi \div Ki \times PCEi)$$

$$NLM = PVH \times TL \div Cap (D)$$

$$C = NLM \times (3.5 \times 1000) (CU + CL)$$



其中 PHV：基地衍生區外（上午或下午）尖峰小時交通量（PCU/hr），本項數值需經區域計畫委員會議審議核定。

i：各種運具之種類（如：機車、小客車、小貨車、大客車）

TR：基地尖峰時間之總旅次數，指尖峰小時內開發地區可容納人口數依其旅次目的所產生之區內、外之總旅次發生數。（人次/hr）

NT%：區外新旅次比率，為區外旅次占總旅次百分比。（%）

MSi：運具分配率，指區外旅次使用各種不同運具（如：機車、小客車、小貨車、大客車）之比率。（%）

Ki：各種不同運具之承載率。（人/車）

PCEi：各種不同運具之小客車當量值。（PCU/車）

NLM：新增車道公里數。（公里）

TL：區外平均旅次長度。（公里，統一以車行十五分鐘至二十分鐘計算，即五公里為準）

Cap (D)：D 級服務水準之每車道每小時服務流量，1850PCU。（PCU/phpl，即小客車當量/每小時每車道）

C：聯外道路影響費，計算至新臺幣單位仟元。

Cu：新建道路單位建設成本，車道寬度為 3.5 公尺。（新臺幣元/平方公尺，本項值由直轄市、縣（市）政府定之）

CL：開發基地之單位土地成本，指開發案之土地獲准開發許可當期公告現值平均值加四成計算。（新臺幣元/平方公尺，本項值由直轄市、縣（市）政府定之）

(二) 學校影響費計算公式

$$\text{SIF} = \left[ (\text{POP} \times \text{Ss}) - \text{P} \right] \times \text{CL}$$

其中 SIF：國中、小學校影響費，計算至新臺幣單位仟元。

POP：開發計畫新增人口數。(人)(本項值依「非都市土地開發審議規範規定」計算)

Ss：設置標準(國中與國小)(平方公尺/人)

P：開發者自行提供之數量。(平方公尺)

CL：開發基地之單位土地成本，指開發案之土地獲准開發許可當期公告現值平均值加四成計算。(新臺幣元/平方公尺，本項值由直轄市、縣(市)政府定之)

配合台灣近年來快速的都市成長，土地開發與變更需求提高，興建公共設施的需求隨之增加，以及未來國土計畫(草案)公布實施後開發許可審議制度之研擬，賴宗裕(2000)、吳東憶等(2011)先後對現行非都市土地開發影響費徵收辦法進行研究、檢討與修正，其中針對產業投資開發部分修正的內容包含：工業區開發影響費收取項目之調整建議，以及釐清開發義務負擔與回饋，進一步支持部分開發影響費減免之正當性。

針對工業區開發影響費收取項目之調整，除現行法規既有之「聯外道路」列為必要項目之外，建議應增設之彈性項目有：「污水處理設備」、「消防設施」與「地區公園」。污水處理設備以因開發案所產生之污水最終排放量所衍生之處理成本與管線維護費用等；消防設施因開發案引入人口對當地消防設備所產生之需求增加，所衍生之設備成本等；地區公園係為工業區開發減緩環境壓力，提環境品質之舒適性(吳東憶等，2011)。

### 參、 小結：現行產業園區土地開發回饋制度之問題

在 80 年代，經濟成長快速的時期，土地資源供應充足、產業發展快速，現行開發回饋制度對產業園區投資開發的不利影響相對不明顯；且在土地資源快速被開發利用的年代，需要相對簡單、能有效達到公平分配土地開發利益，制衡土地投機的效果的制度。

然而隨時空背景不同，過去嚴格執行土地開發利益平衡，增加土地開發的不確定因素，包括各項開發審議程序，以及隨之而來的開發回饋，時間與金錢成本的增加，影響產業園區投資開發得可行性，也影響產業投資開發者的投資意願。簡而言之，當國內的環境條件改變，經濟成長趨緩，限制開發導向的回饋機制不再完全適用，而需要因應環境條件與開發特性進行調整。

#### 一、 開發負擔與貢獻關係不平衡

土地使用變更回饋的課徵基礎理論屬於成長付費原則，成長付費原則可視為外部性理論的延伸，除了計算開發造成的環境外部成本負擔，還加上開發後經營使用對地區環境、公共設施造成的負面影響；唯成長付費同時要求為從土地開發到使用所產生的負面影響付費，卻忽略了成長為社會帶來的正面影響，忽略產業投資對社會、經濟發展之貢獻，產生貢獻負擔不對等之關係。因此，在成長付費原底下，現行土地使用變更回饋對開發者而言，相對不公平。

#### 二、 投資受益與風險關係不平衡

現行的土地開發回饋機制是以對土地開發管理單位最有利的方式訂定，包括行政成本最小化、業務承辦風險最小化之原則。雖然在此類原則底下，開發回饋計算與收取規定具有確定性高的優點，但是為了保障回饋收取完成，在土地使用變更之前要求完成回饋，投資開發風險完全由投資者負擔；形成如果產業園區偷資開發成功，則地方與投資人共同受益，但如果產業園區投資失敗，投資人蒙受

損失，而土地開發管理單位，不但沒有損失，還因為已收取全部回饋而有獲利的不對等情況。不但是對產業園區投資開發者不公平，對於地方發展以及產業環境永續經營都是不利的情況。



### 三、 土地資源永續經營之關係薄弱

直接從回饋制度的設計就可以發現，不論是都市地區還是非都市地區，均是在土地使用變更之前完成回饋，才能開始進行土地開發，因此到產業園區開發完成，進入產業經營階段時，雖然持續對周圍環境有所影響，但是在土地開發管理角度，產業園區開發對地方的義務已經完成。如此一來導致產業園區開發經營與地方的關係薄弱，二來忽略土地使用變更到產業經營之間的時間差，使回饋成為投資的障礙。

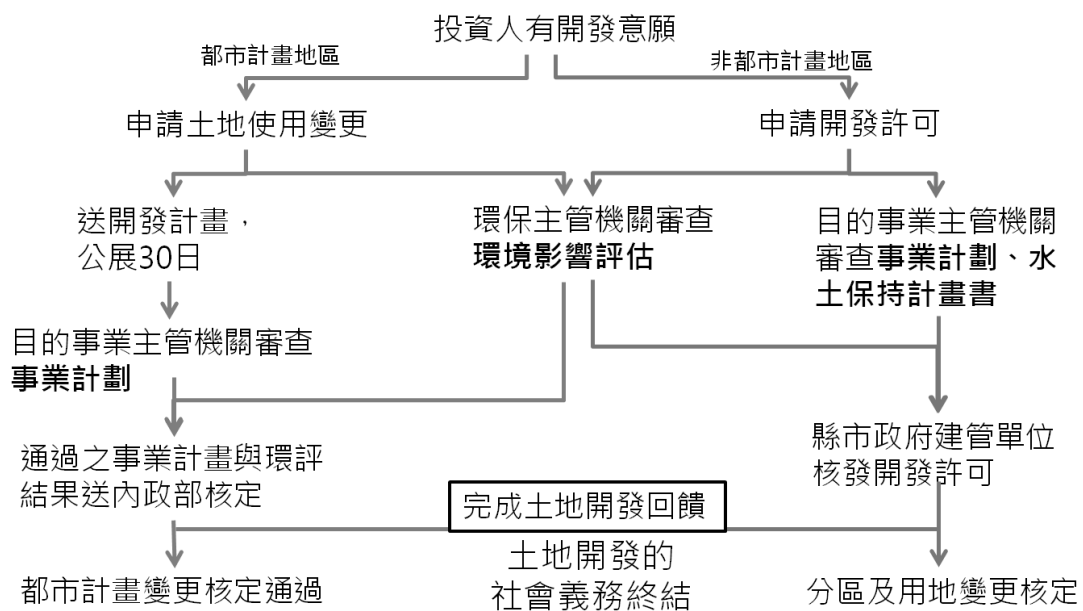


圖 10、都市與非都市地區開發計畫審議與回饋流程圖

資料來源：本研究繪製

## 第二節 產業創新條例產業園區開發回饋規定分析



在土地開發管理面向下，雖然沒有對產業園區開發特別回應，但政府基於促進經濟發展、鼓勵產業投資的政策目的，仍透過通過特別法、從旁推動相關政策的方式，改善國內的投資環境。從 1960 年開始實施為期 30 年的「獎勵投資條例」，以及從 1991 年開始到 2009 年廢止的「促進產業升級條例」，接續最近從 2010 年開始實施的「產業創新條例」，這一連串都是我國在獎勵優惠政策上的代表(陳蒼浩，2012)。

### 壹、 產業創新條例內容概述

產業創新條例(簡稱「產創條例」)修法的背景因素，是協助突破我國目前的產業發展瓶頸，從投資驅動之資本密集、技術密集產業階段，提升到創新及知識驅動之創新、知識密集產業階段。隨著新興工業國家興起，以及全球化競爭衝擊，台灣過去製造、代工、降低成本之發展策略，面臨嚴峻挑戰；而產業創新條例為了維持台灣經濟持續的競爭優勢，因而從產業發展方針、創新技術投入、無形資產流通運用、產業人才資源發展、產業投資、永續發展及產業環境等構面提出具體作為。

另外，考量產業園區設置管理法制之整合，並為因應全球化之經濟競爭，有效促進產業用地之再利用，及提升產業競爭優勢，產業創新條例延續產業升級條例第五章工業區設置之精神，專章明定產業園區相關申請、設置及管理等相关規定，做為產業園區是制管理之法源依據(王穆衡等，2011)。



表 9、產業創新條例主要內容整理表

|            |   |
|------------|---|
| 基本方針       | 明確規範政府應定產業中長期發展政策方向及地方產業發展策略，提供必要之產業調整之原措施。   |
| 創新活動之補助或輔導 | 運用補助、輔導等多元化工具，鼓勵產業投入創新、研究發展、產學研合作。  |
| 無形資產流通及運用  | 辦理無形資產評價相關業務，建立智慧財產流通資訊服務系統，提供融資輔導體系與信用保證機制，強化企業管理智慧財產及發展品牌。  |
| 產業人才資源發展   | 鼓勵專業人才培訓產業之發展、推動產業人才職能基準等事項，以提升人才素質。  |
| 促進產業投資     | 提供重大投資計畫之協助，並建立獎勵地方政府招商機制。<br>提升國際競爭力之租稅環境，並令租稅優惠可順利銜接，以吸引國內外企業之投資，保留研究發展、人才培訓、營運總部、國際物流配銷中心等功能別獎勵。 |
| 產業永續發展環境   | 協助企業推動溫室氣體減量及汙染防治技術之發展與應用、提升能源使用及應用效率、產製綠色產品及推廣企業社會責任等事項。   |
| 資金協助       | 強化行政院國家發展基金，提供資金協助產業發展，並透過創投事業輔導帶動新興產業之發展。  |
| 產業園區之設置管理  | 健全產業園區經營管理，活化及更新產業園區土地，整備產業發展之基礎建設，促進國內產業的發展，以提升產業競爭力。  |

參考文獻：王健全(2010)、產業創新條例

## 貳、 產業創新條例對產業園區開發回饋之影響



產業創新條例對產業園區開發的影響包括：

### 一、 簡化審議程序

只要符合產業創新條例適用範圍(位於都市計畫地區、或非山坡地之非都市土地開發面積 $\geq 5$ 公頃或位於山坡地但開發面積 $\geq 10$ 公頃)，且申請發面積大於等於5公頃、小於等於30公頃，即可由地方政府自行審議開發計畫，無須經過中央審查。大幅縮短審議程序往返時間，提高開發計畫審議效率；對投資者而言，可以降低投資計畫的市場風險與時間成本。

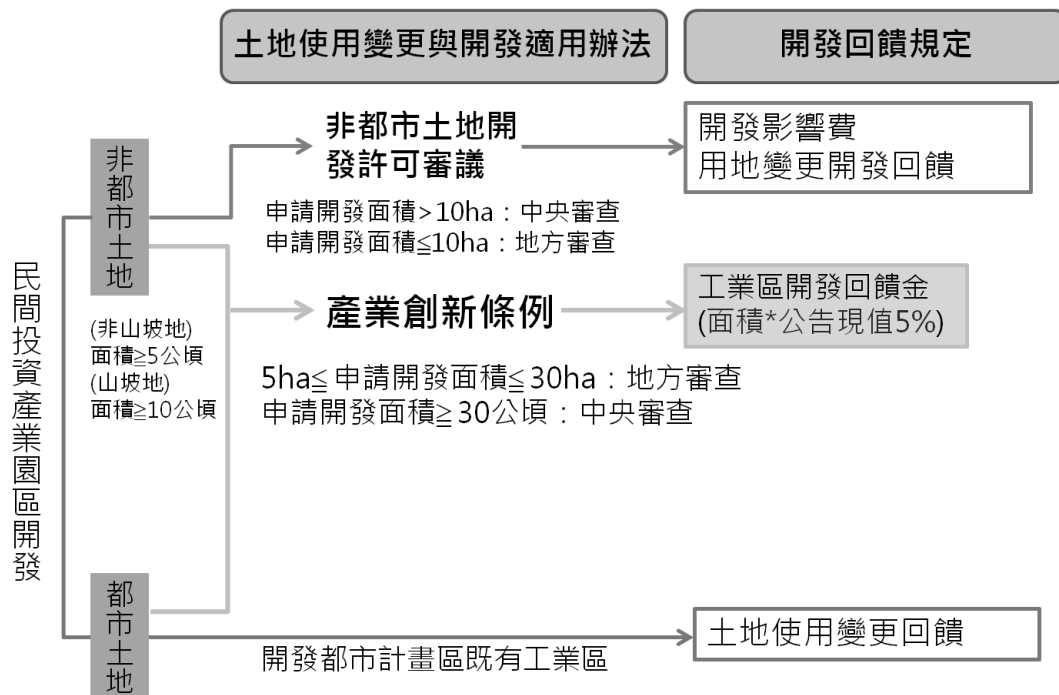


圖 11、產業創新條例之產業園區開發適用條件與規定示意圖

資料來源：本研究繪製

## 二、 整合開發回饋

一般的開發回饋規定根據開發基地的使用項目、區位不同，可能有不同的回饋規定，造成計算複雜且有重複收取的疑慮。但產業創新條例將產業園區開發之回饋要求整合，針對公共設施義務負擔部分，設定基礎負擔比例，針對利得回饋部分則統一收取工業區開發回饋金。

### (一) 公共設施負擔

產業創新條例統一規定產業園區的公共設施用地不得低於總開發面積的20%，此規定是基於維持地方公共設施服務水平，設定最低門檻，同時也整合國內各地不同的公共設施負擔規定，建立統一標準。

表 10、產創條例規定產業園區各用地設置比例表

| 用地別            | 設置比例            |
|----------------|-----------------|
| 產業用地           | 不得低於全區土地總面積 60% |
| 社區用地           | 不得超過全區土地總面積 10% |
| 公共設施用地         | 不得低於全區土地總面積 20% |
| 其他經中央主管機關核定之用地 | --              |

### (二) 工業區開發回饋金

工業區開發回饋金則是整合各種不同的開發回饋金，包括：土地使用變更回饋、開發影響費、農業使用變更回饋金、山坡地開發回饋金等等，一則簡化產業園區開發的回饋金計算與適用關係，二則避免重覆課徵，並整合產業園區投資開發所繳納之回饋金的業務承辦單位與運用情形。

工業區開發回饋金同樣需於土地使用非區變更編定前繳納完成，交予直轄市、縣（市）主管機關設置之產業園區開發管理基金，計算方法是以產業園區核定設置當期公告土地現值，乘以核定設置土地總面積 5%計算。

表 11、工業區開發回饋金收取規定

| 產業創新條例：工業區開發回饋金 |   |
|-----------------|---|
| 回饋時機            | 公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於 <b>土地使用分區變更前</b> ，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。           |
| 回饋額度            | 應按產業園區核定設置 <b>當期公告土地現值</b> ，乘以核定設置土地總面積 <b>百分之五</b> <b>計算回饋金</b> （比照「促進產業升級條例」） |
| 回饋對象            | 直轄市或縣（市）政府  |
| 基金設置            | 產業園區開發管理基金  |

而工業區開發回饋金因為整合各類回饋金，故同時也需要完成原來回饋金設置的不同目的；故工業區開發回饋金的用途主要分為三大類：1. 負擔公共設施的興建、維護、營運成本，2. 改善產業園區開發造成的環境衝擊與影響，3. 協助產業園區的營運，提升產業園區的經營效能。

表 12、工業區開發回饋金用途分類表

| 類型       | 項目   |
|----------|--|
| 負擔公共設施   | 產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善。   |
| 外部成本內部化  | 產業園區或其周邊受影響區域環境保護之改善。  |
| 協助產業園區營運 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 供產業園區開發之融貸資金。</li> <li>2. 產業園區內長期間置之土地或建築物開發成本利息補貼。</li> <li>3. 產業園區管理機構之營運。</li> <li>4. 產業園區之相關研究、規劃或宣導。</li> <li>5. 投資產業園區相關事業。</li> <li>6. 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。</li> </ol> |

## 參、 小結：產創條例對產業園區開發回饋調整之優缺點分析

目前，「產創條例」在社會公平觀點上，爭議焦點主要集中於稅收的損失，研發、人才培訓及營運總部租稅優惠的正當性，產業園區的活化運用，以及為富人或獨厚大財團等議題上(王建全，2010)。但同時產創條例對產業園區開發的相關調整規定，也依然未臻完美。

### (一) 公共設施負擔之問題

從中央經濟發展主管單位的角度來看，產創條例對公共設施負擔最低比例要求之規定，已經達到保障地方環境品質的效果；但從地方土地開發主管機關的角度，法令規定的僅是低標，加上實際環境考量以及政治、社會力量運作，同時開發回饋金的比例固定，公共設施負擔成為審議過程中不確定性最高的要素，使實際於開發計畫審議要求的回饋，很可能遠大於 20%。在此機制運作底下，產業園區開發者處於弱勢地位，無法與土地開發管理單位抗衡。

然而此問題的癥結在於土地開發審議制度，以及中央與地方發展目標、利益導向不同，無法單純透過開發回饋制度進行調整，而有待後續研究進一步討論。

### (二) 工業區開發回饋金之問題

整合工業區開發回饋金，並且重新分配回饋金用途，確實達到回饋金計算複雜度降低、簡化流程，避免重複回饋的效果，並且透過將回饋金用途分類，確保開發的外部衝擊改善，確實負擔開發義務，同時部分回饋金挹注到改善產業園區的經營環境，使開發回饋的公平性提升。

然而在回饋時機部分，仍維持於土地使用變更前一次回饋完成，對土地開發管理部門而言相對負擔較低，可降低行政成本、避免產業園區未完成開發回饋即倒閉或售出土地獲利之投機行為；但對打算長期投資產業園區的投資者而言，一

次性回饋會增加長期投資未來確定性，並加重投資初期負擔。

回饋金計算原則比例的 5% 是沿用促進產業升級條例之規定，在原始目的中主要是負擔開發的外部成本與開發義務；雖然較於原來複雜的回饋規定，工業區開發回饋金已較為公平、明確，但仍然忽略產業園區投資開發對地方整體發展之貢獻。簡言之，開發回饋負擔與貢獻部對等的問題依然存在。

最後，工業區開發回饋金最後納入基金管理，是地方政府處理各種特定目的資金收入的常見方法，但基金運用的效果是否合乎原設置目的，無法有效的被監督。長期而言，可能導致工業區開發對環境回復、改善效果不確定性提高，不同基金橫向挪用，使開發回饋未能確實達到效果。

### 第三節 產業園區開發回饋制度之問題面向



將產業創新條例視為已施行、為了改善投資環境、促進產業園區投資開發的土地開發回饋調整方式，進行政策效果評估：

#### 壹、 效率面向

根據產業創新條例第三十三條第五項訂定「適用產業創新條例第三十三條第一項設置產業園區之土地面積規模及第三項由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置面積」，授權由當地地方政府審查並核定，大幅簡化現行申請人必須將相關申請書件送地方政府層送經濟部工業局，再轉送行政院環保署及內政部等之工業區報編審查程序。經濟部工業局希望藉由小面積產業園區設置審查及核定程序的簡化，以快速滿足廠商取得設廠用地之需求，並協助廠商掌握產業發展之契機(經濟部工業局，2007)。

在一般情況下，土地使用變更審議至通過須耗時 3 至 5 年。若產業園區開發若符合下列標準：1. 經中央目的事業主管機關認定。2. 土地面積或投資金額符合下列條件之一者(都市土地申請開發面積 5 公頃以上、非都市土地申請開發面積 10 公頃以上、重要產業投資金額（不含土地費用）新台幣 20 億元以上、高科技投資金額在新台幣 5 億元以上、公共建設投資金額新台幣 20 億元以上)，可視為重大投資計畫；根據「重大投資計畫之認定標準及非都市土地使用變更審議流程」之規定，土地使用變更審議時程最多可縮短至 12 個月。

然而產業創新條例行政簡化，產業園區開發審議權力下放地方，根據經驗最快可將土地使用變更審議時程縮短至 8 個月；足見效率提升之效果。



## 貳、 公平性面向

### 一、開發義務負擔與回饋角度

一般土地使用變更為工業區之回饋規定，包含：利用毗連土地擴展工業用地回饋金、農業用地變更回饋金以及山坡地開發利用回饋金。其中利用毗連土地擴展工業用地回饋金、農業用地變更回饋金(農業用地變更為丁種建築用地)的回饋計算方式均為「變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積之 5% 為計算基準」，分別列入工業區開發管理基金以及農業發展基金。山坡地開發利用回饋金的計算方式則是依開發程度，以核定水土保持計畫之開發面積與其當期公告土地現值乘積之 6%-12%，繳入中央主管機關所設置之林務發展及造林基金專戶。

而在產業創新條例的規定下，變更土地使用為工業區進行產業園區開發，統一回饋工業區開發回饋金，計算方式為當期公告土地現值以編定總面積 5% 計算。單純從產業園區開發者負擔回饋的角度來看，產業創新條例要求之開發回饋比例與毗連土地擴展工業用地回饋金、農業用地變更回饋金相同，不影響原來的義務平衡關係，但在山坡地開發利用的情況下，產創條例要求的回饋比例較低，產生實際產業園區開發負擔小於原開發負擔的現象，也產生山坡地水土保持與產業園區投資開發雙方的價值衝突。

對此衝突產創條例其實也有所回應，透過提高山坡地地區適用產創條例之門檻，規定山坡地申請開發面積需大於等於 10 公頃，為非山坡地地區的兩倍，透過提高開發規模，降低零星開發對環境的衝擊。

除此之外，山坡地開發利用回饋金收入屬於中央基金，與其他地方基金不同，而鼓勵產業園區開發、促進經濟成長，主要也是中央政府的政策方針，故兩者衝突可以內化為中央政府中不同部門間互相協調的問題。但無法避免的是，山坡地水土保持之價值與產業園區開發之價值的根本差異；產創條例的回饋規定，雖然



相對對產業園區投資開發人有利，但卻損及廣義的土地開發管理價值。



## 二、產業園區貢獻被肯定角度

在鼓勵產業園區投資開發與促進經濟發展的政策較度下，企業投入產業園區開發，可以視為協助政策推動，對地方發展有所貢獻。而根據受益回饋之理念，受益者應回饋予貢獻者，故理論上，產業園區開發之貢獻應該要能反應在回饋制度中。產創條例的開發回饋透過回饋金使用項目的制定，將回饋金收取基礎改為開發的義務負擔，改善原來以成長付費理論收取的不公平效果，並將開發義務之外的開發回饋挹注到產業園區發展環境之改善；整體而言，改善了原來產業園區開發貢獻被忽略，甚至要求為地方發展、公共設施負擔增加回饋之問題。但是對於產業園區開發之貢獻，仍沒有正面回應。

## 三、初步改善構想

現行開發回饋制度只計算開發衝擊、土地增值，相對產業園區投資者而言是不公平的，如果能建立估價與審議機制，回饋項目比例透明化，承辦的公務人員不必因害怕有圖利廠商嫌疑，而以最高標準要求廠商；當投資者認為回饋要求不合理時，也有公開公平的申訴管道<sup>2</sup>。以產業投資環境長遠發展來看，在土地開發尚未實現就收取回饋，是不合理的要求；可能衍生出土地變更以後，甚至還沒變更，還沒進行回饋，投資客就開始轉手炒作賺錢，而且都不再負擔回饋<sup>3</sup>。

整體而言，在公平性面向下的重要課題是：如何將產業園區投資開發的貢獻適當的反應到開發回饋制度中，並建立更永續的土地資源管理與產業園區開發回饋關係。

---

<sup>2</sup> 焦點團體訪談資料：民間投資業者意見

<sup>3</sup> 焦點團體訪談資料：中央政府代表意見

## 參、 彈性面向



制度缺乏彈性，即欠缺因地制宜、選擇最適方案的能力，可以說是國內政策制度的通病；產業創新條例的出現、回饋制度的出現，都是反映此制度根本問題的實例。回饋制度是為了補救與環境、社會發展脫鉤的土地增值稅制；產業創新條例則是為了補救無法因應經濟發展、產業園區投資開發需求的土地使用管理制度。

然而長久以來的制度設計問題，不是學術研究單方面能夠處理的範疇，亦不是本研究欲探討的重點。聚焦到產業創新條例中開發回饋相關規定之制度彈性，從產創條例之規定是否就完全符合產業園區開發環境需求切入，可以發現產創條例仍然存在問題。

保險業的不動產投資，多傾向進行長期經營型的開發，然而現行的一次計算、投資初期就要求回饋完成的機制，與這類的投資策略、目標、風險管理、經營邏輯不合。同時，回饋的期程如果可以拉長，讓政府和開發者同時承擔開發風險，而若後面開發者經營得好的話，回饋的部分政府也可以分享利益<sup>4</sup>。

另外，投資初期回饋比例過高，導致投資業者認為土地可開發使用面積不足、負擔過重，很可能使投資破局，形成雙輸局面。在促進投資的面向，必須找到開發義務、回饋課徵與經濟發展誘因、貢獻的結合方式，建立比例原則，但附加調整彈性空間<sup>5</sup>。

---

<sup>4</sup> 焦點團體訪談資料：民間投資業者意見、相關學術研究者意見

<sup>5</sup> 焦點團體訪談資料：民間投資業者意見、相關學術研究者意見

## 一、初步改善構想

整體而言，在彈性面向下的重要課題可以分為回饋時機調整與回饋比例調整；回饋時機調整的方向包括延後回饋時間，減輕產業投資的初期負擔，並將部分投資開發風險轉移給政府。回饋比例調整則著重於投資誘因的提升，因為回饋比例制定關係到開發的義務與受益回饋，義務之外的負擔過重，將侵蝕產業投資的獲利能力與可行性。

## 肆、 確定性面向

現行之產業園區開發相關回饋規定，除了山坡地開發利用回饋金是以比例區間計算之外，其他包括產業創新條例均是以一定比例、公式法計算；整體而言，開發回饋的要求確定性是相當高的。理論上，使得土地開發管理單位有法可循，幾乎不需承擔開發回饋要求是否恰當之風險，制度設計上回饋完成時間早於土地使用變更，也使之無需承擔開發回饋收取完成的風險。對產業園區開發者而言，因為回饋比例固定，相對易於估算開發成本，可以降低投資的不確定性，也降低遭受市場波動衝擊之影響。

然而實務上，現行制度中開發各階段的政府主管單位間、與政策目標間，缺乏連結，導致承辦公務員為求自保，開發案每過一關都被要求回饋，不論是爭取開發許可，或變更土地使用、申請建築、使用，都要求要有回饋，導致土地開發審議推動過程緩慢且困難<sup>6</sup>。也因而損及原來回饋制度確定性高，對產業投資開發的助益。但實務執行面的問題，涉及當時的社會氛圍與政治過程，並非單純的開發回饋制度問題，超出本研究的研究範圍。

---

<sup>6</sup> 焦點團體訪談資料：民間投資業者意見



## 伍、 小結：現行規定之綜合效果分析

經過上述分析，可以看出產業創新條例的回饋規定，對於改善投資環境、促進產業發展的目標而言，在效率面向展現出最顯著的成果，明顯的簡化產業園區開發申請之行政程序，並確實減少土地使用變更審議程序需要的時間成本。

然而在公平性面向下，產業創新條例統一規定土地開發回饋，隱含了對不同價值取向中，開發義務回饋公平性的衝擊；在產業園區透資開發貢獻的肯定指標上，更沒有具體回應。這將是本研究在下一階段，產業園區開發回饋調整方法分析中，將著重改善的問題。

在長期依賴明確的制度原則、公式化計算方法的現今社會中，要提升制度的彈性以因地制宜，需從確實而可操作的地方著手。對產業園區投資開發回饋制度來說，回饋時機與回饋比例是初步可能調整的面向。回饋時機可以從產業園區投資經營的時程特性進行調整；回饋比例則從產業園區投資開發的貢獻、風險承擔因素，與上述公平性問題同討論。

最後透過產業園區開發實務情形的討論，指出現行制度的確定性是相對高的，同時確定性因素對產業園區投資開發也至關重要；但實際上使開發回饋制度定性條件降低的，不是制度本身的設計，而是開發審議之過程。唯此結論超出研究範圍，將列入後續研究討論。

整體而言，產業創新條例做為改投資環境的政策，主要是透過審議程序、回饋計算方式的簡化，提升產業園區開發效率，對產業園區投資開發者有利；同時簡化也行政程序也可降低行政人員的負擔。政策運作結果符合經濟主關單位的政策方向，且不損及地方土地管理部門的責任與利益。

## 第四章 產業園區開發回饋制度調整方式之



### 研擬與分析

本章回應本研究對現行產業園區開發回饋制度的分析，針對所提出可能改善的面向，提出調整方法，並同樣透過政策評估的指標檢視，分析對不同利益關係人的影響效果。

根據以政策評估指標分析產業創新條例的結果，現有制度最大的問題是無法回應產業園區投資開發的正面外部性。在產業園區開發貢獻受益關係裡面，產業園區的投資開發者是貢獻者，帶來就業機會、改善基礎建設、促進地方經濟發展，而地方政府是受益者；根據受益回饋的根本理念，開發回饋制度有可能作為反映這樣利益關係的途徑。

具體的調整方法可以從幾個角度出發：如果完全因時制宜，考慮每一個產業園區開發對不同地方的影響，就難以透過公式化、單一明確的回饋機制實現，而需要透過更多溝通過程來決定回饋內容；另一方面，如果直接從產業園區的開發貢獻回饋著手，及考量如何將地方受益回饋到產業園區投資開發者身上。最後，如果考慮在現有的開發回饋規定基礎上進行調整，則主要思考如何讓開發回饋規定更符合產業園區投資開發的運作邏輯。



## 第一節 規劃協議調整方法之研擬


針對我國現況的計畫變更之利益回饋，主要是採明定課徵標準的方式，未來若可以增加協商或二者結合的方式，則有可能透過較有彈性的面對面溝通，而達到雙贏的局面，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。

### 壹、 規劃協議概述

從制度設計理念來看，規劃協議(planning by agreement)是規畫許可制中的配合措施之一。因為規劃協議與規劃利益(planning gain)兩者具有連貫性與一致性，規劃協議是規劃利益的先決條件，而規劃利益是規劃協議的實現，讓開發者提供部分開發利益回饋社會，例如以公共設施建設、環境處理、付費等方式達到利益歸公的效果(陳麗紅，1994)。

而從制度施行面來看，規劃協議係指法令賦予地方規劃機構在土地開發權賦予過程中，增加開發商社會責任的一種制度，但此一結果必須是規劃機關與開發商在計畫核可前透過協商在自由意願下達成，若此一協議符合法定標準，則可以登記以對抗未來土地所有權人(邊泰明，1997)。

然而，規劃協議仍有其問題存在，根據 Richard Macfarlane (2000)的分析，規劃協議回饋制度有四個基礎問題：回饋要求之合理性問題、回饋內容決定之可靠性問題、協議過程延遲以及協議過程不透明。

- 
1. 合理性：一些規劃主管部門可能使用協議尋求那些過度和不相關的建議發展優勢。
  2. 可靠性：它是開發人員很難預測什麼將通過一個協議，這對他們的建議發展的可行性評估。
  3. 延遲：規劃主管部門以協議通過時間為籌碼，影響開發時機，以強迫開發人員。
  4. 透明度：目前的制度公眾無法監督。

## 貳、 國內開發回饋制度引入規劃協議分析

由我國對於土地使用變更與開發管制，原則上採分區管制(zoning)的方式，土地使用的規劃與變更，是土地管理單位的主要工具，透過分區管制同時管理土地的開發強度、使用項目等；而英國的規劃協議是規劃許可制下的附帶方法，土地管理單位主要是以開發許可做為主要工具，直接管理土地的開發、使用。相形之下，台灣不具備直接施行規劃協議的制度背景。

但參考規劃協議的精神，本研究認為在國內現行回饋制度中，進行開發計畫審議時，可以增加開發回饋要求之彈性，與開發申請者進行協商。理論上，透過協議過程，可以整合土地管理部門、產業發展部門、地主與投資者的意見，凝聚共同目標，並依據投資者的產業園區發展對經濟環境貢獻程度，調整回饋比例。除此之外，更密集的與地方政府協調回饋完成時間、方式，同時考量地方衝擊、需求，以及產業投資可負擔程度，更接近產業永續經營之理想。

然而實際上，因為我國行政責任的切割方式以及稅制影響，產業園區開發創造的財政貢獻有 80%以上(包含所得稅、營利事業所得稅等)為中央政府收入，其創造的非財政貢獻，如：就業機會與地方建設，中央政府也可以再次從所得稅管道受益，相形之下地方政府主要得到的是相對沒有直接收益的地方人口增加，以及土地價值提升，甚至還需承受公共設施負擔增加的結果。

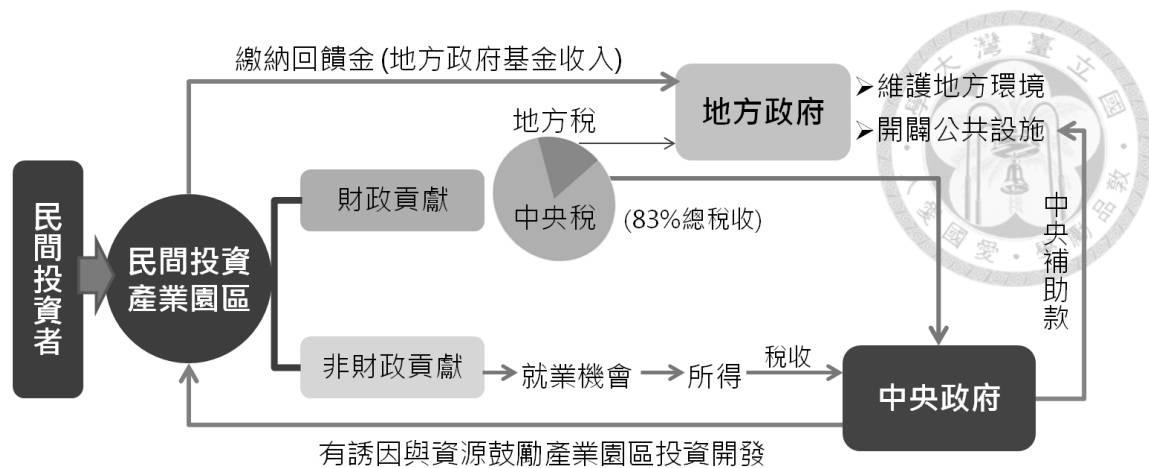


圖 12、產業圈區開發貢獻利益關係圖

地方政府主管產業園區土地、基礎建設與開發回饋，但分得的產業貢獻遠少於中央政府，因而缺乏積極鼓勵投資經營之誘因。相反的，中央政府有足夠的誘因積極鼓勵投資，但無法直接介入地方土地開發管理的權力。除此之外，土地開發回饋又屬於地方政府的直接收入之一，導致地方政府可以挾開發審議時間之優勢要求回饋。協議的時間成本對產業的衝擊，很可能遠大於協議結果對產業投資開發的幫助，且規劃協議的時間成本對地方土地管理部門而言影響不大，但對產業園區投資者而言，卻攸關投資的可行性與獲利，審議程序杯葛的結果，可能導致開發回饋最終依地方政府的需求訂定，而非公平的評價產業貢獻與開發義務。



## 第二節 產業園區開發貢獻獎勵方法之研擬



回到產業園區投資開發貢獻未能在開發回饋制度中反映的問題，經過上述分析得知，若要直接透過地方土地管理單位，在土地開發審議過程中做出調整，於現實情況中，管理單位與開發單位的利益關係並不對等，對管理單位而言不具積極調整制度的理由。

然而拉到國內整體經濟投資環境的尺度，主管國家經濟發展的單位屬於中央政府，實際透過企業投資產業園區開發能獲取較多利益的也是中央政府；根據受益回饋的基本理念，中央政府更具有回應產業園區投資開發之義務。同時，改善產業園區開發貢獻與負擔的關係，對投資者而言給予更公平的投資開發環境，增加產業園區的投資誘因，也符合中央促進經濟發展、鼓勵產業投資的施政方向。

對中央政府而言，不具有土地開發管理的工具，但可以透過產業園區投資開發相關法規，如：產業創新條例，直接調整開發回饋相關規定，使投資業者的開發回饋負擔降低，達到回應產業園區投資開發貢獻的效果。

### 壹、 回饋規定調整法分析

產業園區投資開發相關法規回饋規定調整法的具體作為，是直接調整產業園區的開發回饋比例。以現行的產業創新條例為例，其規定開發回饋金為「產業園區核定設置當期公告土地現值，乘以核定設置土地總面積 5%」，而經過考量產業園區開發貢獻程度之後下修，以降低產業園區開發者的負擔。

此調整方法的優點在於完全依照現行開發回饋制度的運作程序，對行政部門而言，沒有增加額外負擔，即可有效的降低產業園區開發者的負擔，增加產業園區投資開發誘因。

然而對於地方土地管理部門而言，此調整方法卻有嚴重的公平性問題。第一，雖然產業園區開發回饋的標準是由中央訂定，但是實際收取工業區開發回饋金，並進行管理運用的卻是地方政府；中央政府雖然透過相關政策給予產業園區開發貢獻正面回應，但實際承擔財務衝擊的，卻是在產業園區開發貢獻中受益較少的地方政府。第二，原開發回饋規定包含兩個基礎理論面向：基於外部性理論收取開發影響費，以及基於平均地權理論收取透過土地使用變更所增加之不勞利得；前者是基於環境保護、維持生回環境水準的核心價值，後者是基於社會公平之核心價值，兩者與產業園區開發所創造的貢獻：經濟成長，並不在同一價值系統之下，因為產業園區開發創造經濟面之貢獻，就減少其對環境保護、社會公平面向的負擔，並不是合理的調整方式。

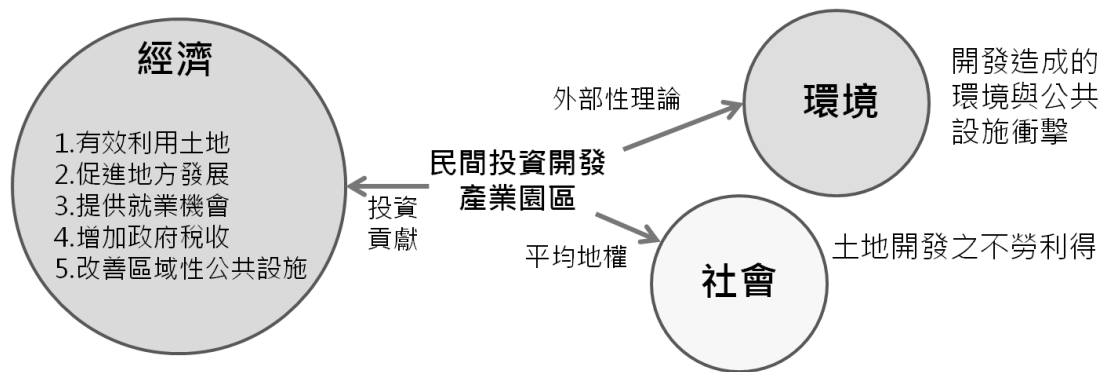


圖 13、產業園區開發回饋及投資貢獻關係圖



## 貳、 投資貢獻獎勵法分析

雖然開發回饋的收取單位是地方政府，但是基於國家整體投資環境改善、經濟發展，以及伴隨產業發展而增加的稅收與公共利益，中央政府有充分的理由與資源透過回饋機制運作，增加投資誘因。援此，本研究提出開發回饋獎勵的機制：開發者在申請開發過程中，按規定負擔其應負擔之回饋，而中央政府因其開發產業園區帶動地方發展、具有正面外部性而給予獎勵，可將依定比例之開發回饋折抵營利事業所得稅；透過回饋與稅的交換，達到減少回饋比例的效果。除此之外，透過營利事業所得稅減免，可確保產業園區開發後有持續進行產業生產行為，減少開發而不使用之土地投機行為。

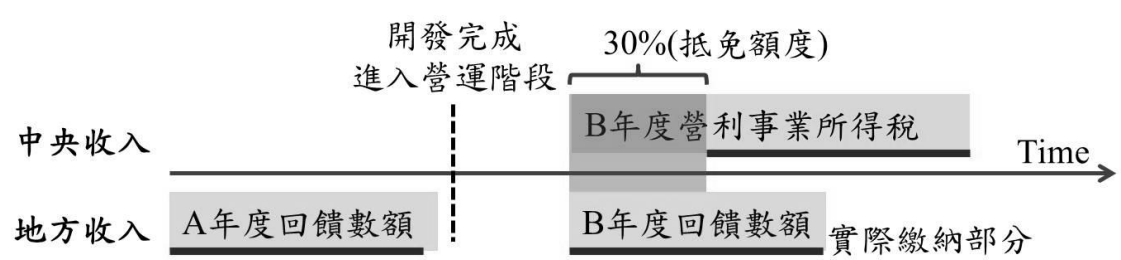


圖 14、投資貢獻獎勵法執行概念圖

## (一) 調整方法設計

考量到開發初期回饋負擔比例相對較重，提出遞減的回饋抵稅比例，及越早回饋，到經營階段可抵稅的比例就越高。整體而言，除了間接降低開發者回饋負擔之外，也可作為不再以土地使用變更確保開發者完成回饋之後，鼓勵投資者積極完成其應負的社會責任。

1. **回饋期限**：土地移轉前完成回饋開發營運後四年內完成回饋
2. **<sup>7</sup>抵稅比例**：最高抵免額度為當年度營所稅之 30%
3. **抵稅原則**：當年度繳交之回饋金，依當年度抵免額度規定抵減營所稅

## (二) 改善建議優缺點分析

透過開放依定比例的回饋可抵營利事業所得稅，長時間而言達到降低回饋負擔，增加投資誘因之效果，此外，因為營利事業所得稅必然是產業投資營運之後才產生，因此透過抵稅項目，也可間接提高產業進行投資經營得意願。

然而，投資產業園區開發(土地開發)，到可以抵稅的經營階段，中間可能存在幾年的時間差，雖然統計上回饋的金額減少，但在實際開發的過程中，投資者依然需先負擔同樣比例的開發回饋，使得此調整方法在改善投資環境的效果上受到限制。

---

<sup>7</sup>參考產業創新條例第十條之規定：

為促進產業創新，公司得在投資於研究發展支出金額百分之十五限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。前項投資抵減之適用範圍、申請期限、申請程序、核定機關、施行期限、抵減率及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同財政部定之。



### 第三節 回饋時機調整方法之研擬

回饋時機調整的優點在於，回饋比例維持現行回饋制度規定，同樣可以避免回饋比例調整衝擊到原來開發回饋環境保護、社會公評之價值；然而產業投資開發者的總負擔雖然不變，但透過延後回饋時機，在財務上可增加資金靈活度、改善獲利，減輕投資初期負擔，增加投資誘因。另取消以土地使用變更作為保障產業園區投資開發完成回饋之門檻，而能逐步配合產業園區投資開發、經營的步調要求回饋。

然而，為避免土地投機行為，投資者僅完成土地使用變更即轉手獲利，針對規劃利得部分，仍需在土地使用變更登記前完成回饋。換言之，僅針對開發義務與公益回饋部分(土地開發、建築開發、公共設施開發)，適用回饋時機調整延後回饋。除此之外，為進一步避免土地投機行為、確保投資者完成回饋，產業園區申請開發人需於土地所有權全數移轉之前完成開發回饋。針對地主即經營者，不會有土地移轉情形者，則另規定於開發完成後逐步進行回饋。

表 13、適用回饋時機調整之回饋類型表

| 計畫類型     | 範疇        | 回饋時機                     | 回饋期限        |
|----------|-----------|--------------------------|-------------|
| 土地使用管制計畫 | 計畫變更利得回饋  | 一次回饋<br>土地使用變更時完成回饋      | 土地使用變更時完成回饋 |
| 土地開發計畫   | 公益回饋及開發義務 | 分期回饋<br>將回饋金分攤到回饋期限前各年完成 | 土地移轉前完成回饋   |

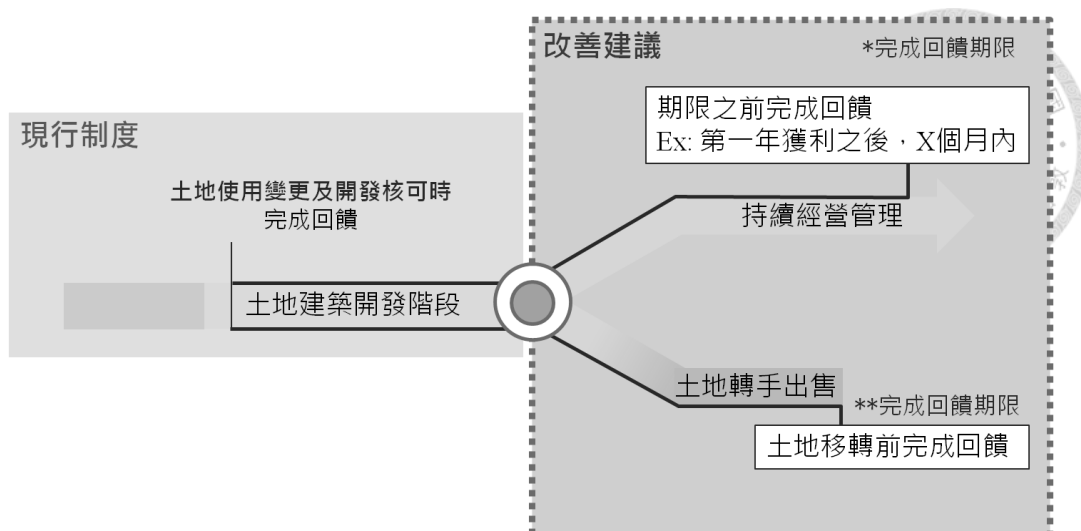


圖 15、回饋時機調整法設計概念圖

## 壹、 分期回饋調整方法之研擬

### 一、回饋比例平均分攤調整法

回饋比例平均分攤調整法透過拉長回饋繳交時間，達到降低產業園區開發投資風險、改善開發投資者財務運用彈性之效果；分攤方式為在規定之回饋完成期限內，平均分攤應繳交之開發回饋。

### 二、回饋比例逐年遞增調整法

回饋比例遞增調整法同樣是透過放寬開發回饋繳交時間，增加產業園區投資開發者的財務運用彈性。同時，為了降低開發審議過程的不確定性，回饋比例直接由土地開發管理單位訂定，規定申請開發者在不同時間區間內，完成不同比例之回饋。經本研究分析與訪談討論結果，針對持續經營管理情況下的產業園區，考量其初期有較高的開發成本負擔，而隨著產業經營逐步成熟，對於營運成本之外的回饋負擔能力也會改善；故回饋比例的訂定應以前期負擔少，後期負擔多為原則。

假設將開發回饋分做四期：第一期需於土地使用變更完成前繳納，占開發須回饋總金額 10%，第二期至第四期則於開發完成後，營運階段的第一至三年完成，回饋比例每年增加 10%，依序從 20%增加至 40%。



表 14、研究假設：分期回饋比例表

|      | 回饋期程    | 繳交回饋比例 |
|------|---------|--------|
| 分期回饋 | 土地使用變更時 | 10%    |
|      | 經營管理第一年 | 20%    |
|      | 經營管理第二年 | 30%    |
|      | 經營管理第三年 | 40%    |

## 貳、 分期回饋之優缺點分析

調整回饋履行時程的優點在於直接降低產業園區投資初期的開發回饋負擔，增加投資者在營運初期資金調度的彈性空間。缺點在於，若從政府角度來看，因為收取回饋的時間延長，中間的不確定因素增加，如果產業園區經營失敗，在經營第三年甚至第二年時即宣告倒閉，則地方政府將有相當比例的應收取開發回饋將隨之消滅。本研究認為開發產業園區所帶來的正面外部性係與地方共享，基於產業發展夥伴關係，地方政府應適度分擔產業園區開發之風險。



#### 第四節 回饋調整方法模擬評估分析

為進一步分析本研究所提改善方案之效果，以下針對回饋履行時程調整(分期回饋)與回饋負擔抵稅獎勵法，以模擬方式進行還本期試算分析，與現行回饋制度(一次繳清回饋)比較，檢視不同回饋方式對產業園區投資經營的影響程度。為分析不同投資規模之影響程度，以下分別以資本額超過 5 億元的大型企業，以及資本額 8 千萬元之中小企業為案例。

大型企業以 M 公司為例，其資本額約 5.5 億元，產業園區開發總投資額約 50 億，年平均營收約 15.6 億元；另假設該公司每年營運支出設為 2 億元，折現率設為 0.06、業績年複合成長率均為 20%，以及應回饋之開發產業園區回饋金為 2 千萬元。

中小型企業案例則參考經濟部中小企業處的定義，假設資本額 8 千萬元，年平均營收 1 億元；並假設期開發業園區總投資額 6 億元，每年營運支出 5 千萬元。折現率設為 0.06、業績年複合成長率設為 20%，以及開發產業園區回饋金為 2 千元。





## 壹、 大型企業

### 一、現行回饋規定：一次繳清法

在現行制度下，大型企業開發產業園區的還本期為 5 年，當年的淨現值為 13.73 億元。

表 15、大型企業現行回饋制度下投資園區開發財務試算表

| 第 t 年 | 營收(億元)  | 成本(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 淨現值<br>(億元) |
|-------|---------|--------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| 0     | 0       | -50    | -0.2         | 0           | -50.2       | -50.20      |
| 1     | 15.6    | -2     |              | -0.15912    | 13.44088    | -37.52      |
| 2     | 18.72   | -2     |              | -0.19094    | 16.52906    | -22.81      |
| 3     | 22.464  | -2     |              | -0.22913    | 20.23487    | -5.82       |
| 4     | 26.9568 | -2     |              | -0.27496    | 24.68184    | 13.73       |

### 二、投資貢獻獎勵：回饋負擔抵稅獎勵法

若回饋比例不硬性規定，但適用回饋比例調整，將一定比例之開發回饋納入投資抵減；假設投資者設定將應繳交之開發回饋，平均分散至開發當年與投資還本年期間。

表 16、大型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表

| 第t期<br>(年) | 營收(B)<br>(億元) | 成本(C)<br>(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 抵稅額度<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 累積效益<br>(億元) |
|------------|---------------|---------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 0          | 0             | -50           | -0.04        | 0           | 0            | 0           | 0            |
| 1          | 15.6          | -2            | -0.04        | -0.15912    | -0.048       | 1           | 15.6         |
| 2          | 18.72         | -2            | -0.04        | -0.19094    | -0.057       | 2           | 18.72        |
| 3          | 22.464        | -2            | -0.04        | -0.22913    | -0.069       | 3           | 22.464       |
| 4          | 26.9568       | -2            | -0.04        | -0.27496    | -0.082       | 4           | 26.9568      |

經試算分析結果，獎勵機制對大型企業而言，經營初期的營收即可完全支持回饋抵免營所稅。但以整體投資而言，開發回饋僅占總投資額的 0.4%，占每年平均支出成本的 2%。獎勵機制對大型企業投資之利益，遠不及提升開發審議效率、縮短開發時程之效果。

### 三、回饋時機調整：平均分攤調整法

經過回饋時機調整，假設回饋方式為平均分攤至每年，該投資的還本期不變；還本當年的淨現值將增加約 200 萬。

表 17、大型企業分期回饋(平均分攤)試算表

| 第t期(年) | 營收<br>(B)(億元) | 成本<br>(C)(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 累積效益<br>(億元) |
|--------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| 0      | 0             | -50           | -0.04        | 0           | -50.04      | -50.04       |
| 1      | 15.6          | -2            | -0.04        | -0.15912    | 13.40088    | -37.40       |
| 2      | 18.72         | -2            | -0.04        | -0.19094    | 16.48906    | -22.72       |
| 3      | 22.464        | -2            | -0.04        | -0.22913    | 20.19487    | -5.766       |
| 4      | 26.9568       | -2            | -0.04        | -0.27496    | 24.64184    | 13.75        |

### 四、回饋時機調整：逐年遞增調整法

經過回饋時機調整，採用逐年遞增回饋之方案試算，該投資的還本期不變。

表 18、大型企業分期回饋(逐年遞增)試算表

| 第t期(年) | 營收<br>(B)(億元) | 成本<br>(C)(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 累積效益<br>(億元) |
|--------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| 0      | 0             | -50           | -0.02        | 0           | -50.02      | -50.02       |
| 1      | 15.6          | -2            | -0.04        | -0.15912    | 13.40088    | -37.38       |
| 2      | 18.72         | -2            | -0.06        | -0.19094    | 16.46906    | -22.72       |
| 3      | 22.464        | -2            | -0.08        | -0.22913    | 20.15487    | -5.80        |
| 4      | 26.9568       | -2            | 0            | -0.27496    | 24.68184    | 13.75        |

經試算分析結果，回饋時機調整在大型企業經營第一年增加最多的淨現值約為營收的 1%。



## 貳、 中小企業

### 一、現行回饋制度：一次繳清法

在現行制度下，中小企業開發產業園區的還本期為 4 年，還本當年的淨現值約為 2.02 億元。

表 19、中小企業現行回饋制度下投資園區開發淨現值試算表

| 第t期(年) | 營收<br>(B)(億元) | 成本<br>(C)(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 累積效益<br>(億元) |
|--------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| 0      | 0             | -6            | 0.2          | 0           | -6.2        | -6.2         |
| 1      | 1             | -0.5          | 0            | -0.0102     | 0.4898      | -5.73792     |
| 2      | 3             | -0.5          | 0            | -0.0306     | 2.4694      | -3.54017     |
| 3      | 3.6           | -0.5          | 0            | -0.03672    | 3.06328     | -0.96818     |
| 4      | 4.32          | -0.5          | 0            | -0.04406    | 3.775936    | 2.022717     |

### 二、投資貢獻獎勵：回饋負擔抵稅獎勵法

若回饋比例不硬性規定，但適用回饋比例調整，將一定比例之開發回饋納入投資抵減；假設投資者設定將應繳交之開發回饋，平均分散至開發當年與投資還本年期間。

表 20、中小型企業回饋負擔抵稅獎勵法試算表第

| t期(年) | 營收<br>(B)(億元) | 成本<br>(C)(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 抵稅額度<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 累積效益<br>(億元) |
|-------|---------------|---------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 0     | 0             | -6            | -0.04        | 0           | 0            | 0           | 0            |
| 1     | 1             | -0.5          | -0.04        | -0.0102     | 0.003        | 1           | 1            |
| 2     | 3             | -0.5          | -0.04        | -0.0306     | 0.009        | 2           | 3            |
| 3     | 3.6           | -0.5          | -0.04        | -0.03672    | 0.011        | 3           | 3.6          |
| 4     | 4.32          | -0.5          | -0.04        | -0.04406    | 0.013        | 4           | 4.32         |

經試算分析結果，獎勵機制對中小企業而言，經營初期的營收每年平均可抵免 22% 之回饋負擔。以整體投資而言，開發回饋占總投資額的 3.33%，占每年平均支出成本的 8%。



### 三、回饋時機調整：平均分攤調整法

經過回饋時機調整，假設回饋方式為平均分攤至每年，該投資的還本期不變；還本當年的淨現值將增加超過 200 萬。

表 21、中小型企業分期回饋(平均分攤)試算表

| 第t期(年) | 營收<br>(B)(億元) | 成本<br>(C)(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 累積效益<br>(億元) |
|--------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| 0      | 0             | -6            | -0.04        | 0           | -6.04       | -6.04        |
| 1      | 1             | -0.5          | -0.04        | -0.0102     | 0.4498      | -5.62        |
| 2      | 3             | -0.5          | -0.04        | -0.0306     | 2.4294      | -3.45        |
| 3      | 3.6           | -0.5          | -0.04        | -0.03672    | 3.02328     | -0.92        |
| 4      | 4.32          | -0.5          | -0.04        | -0.04406    | 3.735936    | 2.04         |

### 四、回饋時機調整：逐年遞增調整法

經過回饋時機調整，採用分期按比例回饋之方案試算，該投資的還本期不變。

表 22、中小型企業分期回饋(逐年遞增)試算表

| 第t期(年) | 營收<br>(B)(億元) | 成本<br>(C)(億元) | 開發回饋<br>(億元) | 營所稅<br>(億元) | 現金流<br>(億元) | 累積效益<br>(億元) |
|--------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| 0      | 0             | -6            | -0.02        | 0           | -6.02       | -6.02        |
| 1      | 1             | -0.5          | -0.04        | -0.0102     | 0.4498      | -5.60        |
| 2      | 3             | -0.5          | -0.06        | -0.0306     | 2.4094      | -3.45        |
| 3      | 3.6           | -0.5          | -0.08        | -0.03672    | 2.98328     | -0.95        |
| 4      | 4.32          | -0.5          | 0            | -0.04406    | 3.775936    | 2.04         |

經試算分析結果，回饋履行時程調整在中小企業經營第一年增加最多的淨現值約為營收的 16%。



### 參、 小結：模擬評估結果比較

整體而言，回饋時機調整方法在投資初期的淨現值增加較明顯，相對能在投資初期提供較大的誘因；而回饋比例調整假設開發回饋是平均分散在還本年前完成，因此在還本期間的淨現值增加表現相對平穩，但加上回饋可抵營所稅的機制，相對較有利於直接改善獲利。

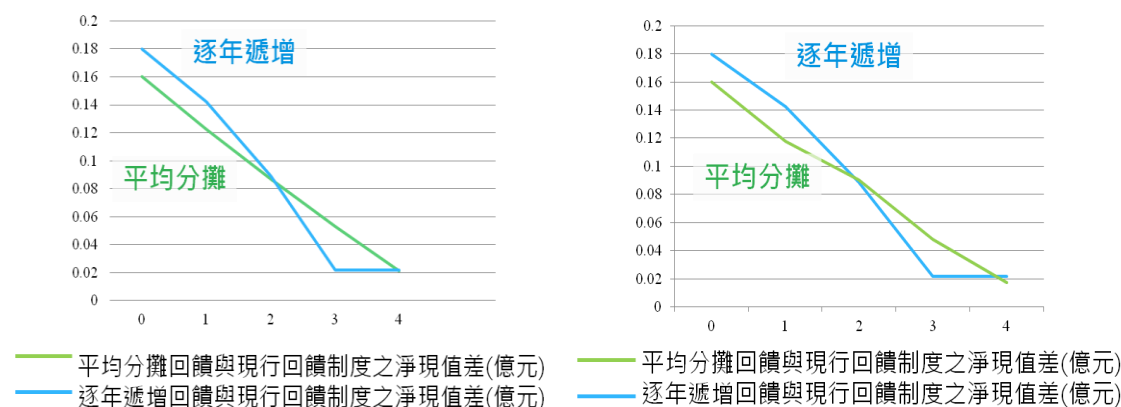


圖 16、各調整方法對大型企業淨現值影響程度圖

圖 17、各調整方法對中小企業淨現值影響程度圖

對大企業而言，因為資本相對雄厚，回饋金乃至於抵稅金額，占整個投資開發案的成本比例相對小，因此回饋比例的調整對大型企業來說影響不大；但相對的，回饋時機的調整，因為按比例調整後受影響的回饋金額也較大，以改善投資環境的目標來說，有較顯著的效果。反之，對中小企業而言，因為可投入開發的資本相對有限，透過回饋時機調整所帶來的獲利成長也就相對不明顯；反而是有直接減少回饋負擔效果的回饋比例調整，可能可以提供較大的獲利成長空間。



## 一、 開發貢獻獎勵法效果之分析

1. 財務計算上，因為大型企業的營收較佳，獎勵金額也較高。
2. 對園區整體開發經營而言，大型企業開發獎勵占總投資額 0.32%；中小企業開發獎勵占總投資額 0.6%，即開發獎勵對中小企業的效果較顯著。
3. 提供產業園區開發經營獎勵，主要目的是由中央政府平衡產業園區開發之貢獻。但因為需要配合回饋制度調整，將影響地方政府收取回饋之確定性。

綜上所述，回饋負擔抵稅獎勵法係假設開發回饋採平均分散在還本年前分期完成，在還本期間的淨現值增加表現相對平穩，且透過投資抵減營利事業所得稅此方式，更能提高投資誘因，並具鼓勵企業積極創造獲利之效果。

整體而言，基於行政成本最小化、公務執行風險最小化的原則，並盡量避免開發計畫審議之不確定性，降低投資者負擔，增加產業園區投資誘因。因此，本研究建議以分期回饋，為修正現行回饋制度的主要方向。針對分期回饋中，開發者可能在完成回饋前倒閉或售出土地的問題，可以透過設定土地所有權轉移前，需完成回饋之門檻，避免部分土地開發管理風險。此外，為更進一步增加投資誘因，可同時提供開發回饋抵稅之獎勵優惠，降低回饋比例，鼓勵產業投資開發。

## 二、 回饋時機調整法綜合分析



經比較分析分期回饋(逐年遞增)及分期回饋(平均分攤)，對大型企業與中小企業的影響，回饋履行時程之調整效果分析結果整理如下：

1. 回饋履行時程調整之目的，係配合產業園區投資開發及經營時程，調整開發回饋繳納之比例與時機。經試算結果分析，其確實能達到改善產業園區獲利，增加投資誘因之效果。
2. 在時間相同條件下，分期回饋(逐年遞增)及分期回饋(平均分攤)最終改善產業園區投資或利的效果相同；但在投資初期，回饋比例逐年遞增調整法相較於平均分攤調整法的改善效果較大。
3. 對園區整體開發經營而言，開發回饋時機調整帶來的獲利增加，對中小企業而言，較有明顯改善效果。
4. 回饋履行時程調整將增加地方政府收取回饋之不確定性，但在鼓勵投資開發的觀點下，可視為地方與投資者共同分擔投資風險之機制。

綜上所述，無論是大型企業或中小型企業，回饋履行時程調整對投資初期的淨現值增加較明顯，相對能在投資初期提供較大的助益。以及，回饋履行時程調整係現行體制下，最具可行性的改善方法。具有：(1)不影響回饋比例，可避免衝擊開發的義務與利得回饋關係，(2)不影響審議程序，維持開發計畫審議地確定性，(3)回饋比例前低後高，降低開發初期的投資負擔，(4)政策執行簡單，將制度調整對行政人員的負擔增加降到最低等優點。但此方法的局限性在於，不同類型的產業園區開發，開發義務與利得回饋的負擔比例可能不同，同時開發的資金與風險分配策略可能也不一樣；適用相同回饋時機調整比例時，個別案件執行的效果以及受惠程度會有所差異。

## 第五章 結論與建議




### 第一節 結論

土地開發回饋制度屬於土地使用與開發管理的手段之一，目的是確保伴隨土地使用開發行為所增加的公共設施負擔、環境成本，以及開發者透過土地使用變更獲取的土地增值利益，可以透過開發回饋的管道，被負擔、回饋予公共社會。從土地資源管理的角度來看，現行土地開發回饋考量開發面積、土地使用類別計算回饋金，並且要求在土地使用項目變更編定前完成回饋，是考量土地使用變更利益回饋與開發義務負擔之主要目的，以及整體行政管理的效率之下，相對合理的開發回饋方式。

然而從地方整體發展的角度來看，土地使用變更與開發行為只是發展過程中的一部分，對地方實際產生影響的反而是土地開發之後的營建、使用與經營管理。不同的使用類型對地方的影響也不一樣，如住宅社區的開發，可能對地方產生的效果不外乎是回應住宅需求、提升周邊土地價格；而產業園區的開發，則可能為地方帶來更多工作機會、提高平均收入，進而吸引人口移入，創造更多住宅、商業需求，刺激地方發展。相形之下，產業園區之於地方發展而言，是主動的創造、擴大市場，而住宅社區則相對是被動的依附市場需求。因此，從地方整體發展的角度來看，產業園區開發和一般住宅社區開發，適用相同標準的回饋規定，並不是合理的制度設計。





透過產業園區開發回饋之相關文獻回顧與焦點團體訪談，建立開發回饋制度影響產業園區開發的四個面向指標：效率、確定性、公平性與彈性，並以此四項指標做為依據，分析現行開發回饋制度對產業園區開發的影響與問題，進一步提出三個調整方法：規劃協議調整方法、產業園區開發貢獻獎勵調整方法、回饋時機調整方法。除了透過相同的評估指標檢視調整方法效果與影響程度，也透過利益關係人分析，釐清不同調整方法之下不同利益關係的消長或衝擊，模擬不同調整方法在實務上的可行性。以下簡述本研究之研究成果：

## **壹、 現行產業園區開發回饋制度是對土地開發管者最有利的狀態**

現行產業園區開發回饋制度設計具有行政管理成本最小化、業務承辦人員風險最小化等特性，雖然產業創新條例對產業園區的開發管理進行調整，但在開發回饋規定部分仍然幾乎維持原來的回饋方式與比例，僅對回饋金列入地方政府不同基金做調整。雖然要求產業園區開發回饋，一部分是基於後續工業使用對地方的衝擊與影響，但開發回饋需於土地使用變更前完成，使做為土地開管理單位的地方政府，無需負擔產業園區申請開發、完成回饋之後，是否能有效經營運作的風險。這樣的情形，能保證地方政府收取開發回饋之收入，卻不是對整體社會發展最有利的狀態。

## **貳、 透過提供產業園區開發貢獻獎勵將地方受益回饋予開發者**

產業園區開發對地方整體發展可能具有正面的外部效果，現行回饋制度並無法將此特性列入考量；在調整產業園區開發回饋制度、提高投資誘因的角度下，中央政府相對於地方政府更有誘因與資源採取積極作為。然而國內的開發回饋制度同時具有社會公平、環境保護等多重價值，單方面基於經濟發展考量進行回饋制度之調整有欠妥當。

然而，如果開發回饋的負擔不變，但是轉由產業園區開發貢獻受益最多者，提供獎勵做為「回饋」給開發者，對開發者而言，可達到回饋比例降低之效果，對土地使用開發管理者而言，卻不會造成權利義務的侵害。獎勵方式讓開發者已開發回饋抵減營利事業所得稅，達到投資者開發回饋負擔轉嫁、降低，同時中央政府可確保該產業園區開發後，確實有營運生產活動進行。

### 參、 產業園區開發回饋調整可改善國內產業園區投資環境

開發回饋制度調整，對不同規模之投資者、不同立場之利益關係的意義與影響均不相同；因此，需兼顧行政可行性與產業發展需求是必須面對的問題。經過本研究歸納分析，開發貢獻獎勵法與回饋時機調整法是相對可行的調整方法，對土地管理單位而言，兩調整方法主要都是增加土地開發管理的行政成本以及回饋收取風險，屬於相對長期負擔的成本。而對產業部門而言，兩調整方法帶來的促進效果卻是向對立即的，可在投資初期得到效果；由其以占台灣多數企業比例、資本較少之中小企業，受到的改善效果相對明顯。

並且在鼓勵投資開發的觀點下，回饋調整不只是增加地方政府收取回饋之不確定性，同時也是建立地方與投資者共同分擔投資風險之機制；給與地方土地管理單位與產業園區投資開發單位積極合作的誘因，改變目前中央經濟主管單位、地方土地管理單位與民間產業投資者相對疏離、合作關係相對薄弱的問題。

表 23、對土地管理單位而言回饋調整方法優缺點比較表

|         | 優點                      | 缺點  |
|---------|-------------------------|---|
| 現行回饋制度  | 相對管理容易，無須持續追蹤開發案，行政效率最高 | --  |
| 開發貢獻獎勵法 | 中央出資促進地方發展              | 需配合調整回饋時機，增加行政成本與管理風險                         |
| 回饋時機調整法 | --                      | 需持續追蹤開發案回饋情況，增加部分行政成本；並需負擔開發案投資失敗、未完成回饋即倒閉之風險 |

資料來源：本研究繪製

表 24、對園區開發經營者而言回饋調整方法優缺點比較表

|         | 優點  | 缺點   |
|---------|---|--|
| 現行回饋制度  | 計算方法單純、確定性高                               | 對開發的初期負擔較重，不利產業永續經營<br>形成產業園區開發投資障礙<br>制度僵化，難以回應現實需求 |
| 開發貢獻獎勵法 | 可降低整體開發成本負擔                               | --   |
| 回饋時機調整法 | 計算方法單純、確定性高；降低產業園區投資開發初期的財務負擔，增加投資者資金調度彈性 | --   |

資料來源：本研究繪製

## 肆、 我國行政責任與財稅分配方式是產業園區開發回饋制度問題的根本成因



我國現行產業園區開發回饋制度的主要問題是，過於嚴格而缺乏彈性的規範，對產業生產用地的開發環境產生緊縮、限制開發的效果，而非促進土地資源有效而妥善利用；僅使得產業園區的開發因困難而停滯，無法輔助產業園區開發，管理不當的開發行為，使開發的衝擊影響降到最低，並為地方帶來最大貢獻。

探究其主要原因有二，第一在於中央政府與地方政府行政責任劃分，第二在於中央稅與地方稅的分配比例。產業園區的開發，能夠健全經濟發展的基礎建設，主要符合中央政府改善投資環境、促進經濟發展的政策目標，且透過產業園區開發經營創造的稅收，多是屬於中央稅的所得稅與營利事業所得稅；相形之下，地方政府雖然主管產業園區的土地開發，但卻幾乎不會在產業園區後續的經營管理階段，獲得積極誘因，反而是在開發審議階段，透過開發回饋要求，能夠有最直接的獲益。

因此在中央與地方權力與利益關係的落差影響下，管理產業園區開發之土地使用開發管理單位，以及國內經濟發展與投資環境的主管機關之間，對產業園區開發的訴求與目標不同，進而使土地使用管理與地方經濟發展目標無法妥善配合。



## 第二節 建議

### 壹、 對政策制定與執行部門之建議

產業園區的開發，雖然是經濟發展的基礎建設，但也因為是土地開發而與地方發展密切相關。產業園區要能順利開發，才有後續的營建、經營、維護管理，也才有後續的各種正面外部性影響，如：提供就業機會、增加所得、改善地方基礎設施與環境等等。因此，針對產業園區之開發回饋調整，本研究有下列幾點建議：

#### (一) 中央政府提供開發貢獻獎勵

本研究分析產業園區之開發貢獻與回饋時間關係後，認為若產業園區開發經營成功，中央政府的政績效果與財稅收入相對受益最多，加上促進產業園區投資開發與中央政策目標一致，可進一步由中央政府以提供貢獻獎勵的方式回饋與產業園區開發投資者。

#### (二) 地方政府配合開放回饋時機調整彈性

產業園區開發回饋制度類型包含都市土地開發、非都市土地開發以及產業創新條例產業園區開發，但相同的是，開發回饋均由地方政府收取並主管基金。因此，若想透過回饋時機調整改善產業園區投資開發環境，除了制度上的調整，尚需地方政府於實務執行上的配合。

### (三) 加強中央與地方在產業園區等可創造競爭力之投資開發上的溝通協調

產業園區開發回饋的問題產生，與中央政府和地方政府之間，行政責任與稅收項目劃分方式密切相關，然而在現行狀況下，因為涉及到複雜的行政體系，於行政成本考量、問題與解決方法的比重關係衡量，直接調整政治結構與租稅制度來改善回饋問題，是不合理也不可行的。因此，當中央政策目標與地方土地管理發生衝突時，更需要雙方的溝通協調與合作。

## 貳、 對後續學術研究之建議

### (一) 產業園區土地使用變更審議制度的改善方法研究

開發回饋制度只是土地使用變更與開發管理系統中的一部分，屬於接近土地開發實務的細部規定；雖然改善開發回饋制度，能夠多少改善產業園區投資開發之環境與誘因，但在現行制度下，土地使用變更審議耗時過長，結果不確定性過高，更是嚴重影響產業園區開發意願的原因。因此建議後續研究可以再深入探討，在促進產業園區投資開發、提升經濟競爭力的觀點下，我國土地變更審議機制問題何在、可以如何調整。

### (二) 產業園區開發環境影響評估制度影響之研究

在現行的產業園區開發審議過程中，環境影響評估和開發計畫審議是平行的關係，即兩者分開評審，但單一的結果皆可影響開發案的成敗。然而，國內現行的環評制度，在評審標準、審議時間、要求事項等各方面的制度設計均不成熟，也嚴重影響產業園區開發的投資意願。因此建議後續研究，可以從推動產業園區開發的角度，重新討論環評制度所扮演的角色。

### (三) 工業生產用地系統之研究

理論上，產業園區是形成經濟競爭力的基礎建設，然而國內目前工業區土地供給過多的爭議甚囂塵上，產業界卻頻頻出現建廠土地供不應求的問題；這樣的現象不只是產業園區開發的問題，還關係到土地資源的管理、規劃與開發計畫。故建議後續研究可以就國內工業生產用地的供給系統進行分析與檢討，並討論產業園區開發回饋制度，與其他國家、地方發展政策的競合關係。

### (四) 產業園區開發環境與產業投資經營環境之研究

產業園區開發不等於有廠商進入設廠，更不代表就會有實際的生產行為，然而沒有生產，產業園區就與一般的閒置土地沒有不同，對地方不但沒有貢獻，還需消耗更多的維護成本。因此建議後續研究，從招商經營面切入，探討現行產業政策與相關規定，對產業園區招商經營與持續營運的影響。並可進一步針對產業園區開發經營的個別特性，進行回饋制度調整；如：位在大眾交通節點的開發案，從鼓勵低碳運輸的角度，以協助大眾運輸相關建設做為回饋內容的可能性。

## 參考文獻



### ➤ 中文文獻

中華民國都市計劃學會，1991，「土地使用變更制度之研究」，行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處。

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。

內政部，1999，「建立土地開發義務制度方案（核定本）」。

王健全，2010，「“產業創新條例”之內涵及其未來發展分析」，經濟前瞻 128 期：26-29。

王雲東，2007，「社會研究方法：量化與質性取向及其應用」，威仕曼文化事業(股)公司。

王穆衡、陳其華、張世龍、陳一平，2011，「產業創新條例相關議題之研析」，交通部運輸研究所。

何昇融，2011，「租稅增額融資(TIF)機制之探討」，財務規劃研究彙編 97~99 年，行政院經濟建設委員會財務處。

吳東憶、賴宗裕、陳立夫，2011，「國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬」，開新工程顧問股份有限公司，內政部營建署委託研究。

吳桂芬，2001，「課徵土地開發影響費之研究」，臺中市興地政事務所。

吳清輝，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委託研究。



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」，政治大學地政研究所碩士論文。

林水波、陳志瑋，2001，「彈性化政府的設計與評估」，人文及社會科學集刊，第12卷，第2期，頁237-280。

林建元，1992，「工業區開發整體規劃之研究」，台北：經濟部工業局委託研究計畫。

林建元、簡文彥，2013，「土地開發義務與回饋案計畫書(未出版)」，經建會委託研究。

姚宏聲，2003，「土地使用變更回饋負擔制度之研究：以農業用地變更開發住宅社區為例」，中華大學建築與都市計劃研究所碩士論文。

張李淑容、劉小蘭，2010，「我國地方財政制度對地方經濟成長之影響分析」，台灣土地研究第十三卷第一期：69-94。

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。

許慈美，2004，「都市成長與產業發展關係之研究—以台灣地區為例」，國立政治大學地政研究所碩士論文。

陳建勳，1994，「中國大陸外商直接投資區位選擇之實證分析」，中華經濟研究院經濟專論，150：23-38。

陳聖怡，1982，「工業區的開發」，台北：聯經出版事業公司印行。

陳蒼浩，2012，「兩岸企業所得稅租稅優惠之政治經濟分析」，中原大學會計研究所碩士論文。

陳麗紅，1994，「英國規畫許可制中的規畫(義務)理念應用在台灣土地使用變更公平問題之研究」，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

曾繁廣，1993，「英國規畫許可制中的規畫利益理念應用在台灣土地使用變更公平問題之研究」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

黃建龍，2001，「現行臺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。

黃薰輝，2002，「台灣工業區政策的經濟分析」，國立中正大學國際經濟研究所碩士論文。

經濟部工業局，2007，「產業園區設置管理條例，將授權地方政府核定部分設置並提供低利融資協助」，財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心資訊服務處：<http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=461>，引用日期：2014/5/17

葉靜宜，2004，「我國土地使用變更回饋制度變遷之探討」，國立政治大學地政研究所碩士論文。

趙碧華、朱美珍，2000，「研究方法--社會工作暨人文科學領域的運用」，台北：雙葉書廊。

審計部，2013，「民國 101 年度中央政府總決算及特別決算審核報告擇要」，審計部全球資訊網：  
[http://www.audit.gov.tw/ezfiles/0/1000/attach/75/pta\\_1313\\_6671168\\_33740.pdf](http://www.audit.gov.tw/ezfiles/0/1000/attach/75/pta_1313_6671168_33740.pdf)，引用日期：2014/5/2。

賴宗裕，1997，「土地使用變更回饋方式之研究」，台北：中華民國建築投資商業同業工會全國聯合會。

賴宗裕，2000，「開發影響費課徵額度比例關係之研究」，內政部營建署。

賴宗裕，2000，「跨世紀國土規劃願景之芻議—以成長管理及永續發展之觀點論述」，經社法制論叢，第 25 期：257-285。

簡岳暘，2000，「都市計畫土地使用變更回饋比例之設算研究—以工業區變更為住宅區或商業區為例」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

簡誠福，2005，「中央政府主導工業區開發對地方政府之財政衝及分析~以台南市科技工業區為例」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

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



➤ 英文文獻

Asiedu, E. (2002) “On The Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?”, *World Development*, Vol. 30, No. 1, pp. 107-119.

Dunn, William N. (2008) “Public Policy Analysis: An Introduction— 4th edition”, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey.

Hicks, Donald A. (1985) “Advanced Industrial Development”, Lincoln Institute of Land Policy.

Jowell, J. (1977) “Bargaining in Development Control”, *J. P. L.*, 414: 419-427.

Lawton, T. (1999) “European Industrial Policy and Competitiveness- Concepts and Instruments”, Macmillan Press LTD, London.

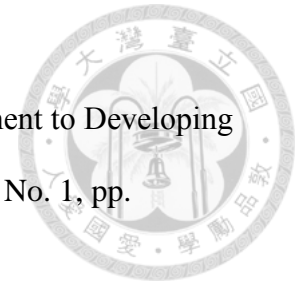
Lin, Chien Yuan (1992) “Policy Analysis of Industrial Park Development in Taiwan”, *Asian Geography*, Vol.11, Nos. 1&2, pp. 41-57.

Local Government Association (LGA) & DETR (1999) “Planning Concordat”, London: LGA.

Macfarlane, Richard (2000) “Local jobs from local development: The use of Planning Agreements to target training and employment outcomes”, Joseph Rowntree Foundation.

Munnell, A. H. (1990) “Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment”, *New England Economic Review* January/February: 4-22.

Myrdal, G. (1957) “Economic Theory and Underdeveloped Regions”, London:



University Paperbacks, Methuen, pp.12-13.



Patton, M. Q. (1986) “Utilization-Focused Evaluation”, SAGE Publication, Newbury Park, California.

Paulsen, Christine A. and Dailey, Don (2002) “A Guide for Education Personnel Evaluating a Program or Intervention”, Elementary and Middle School Technical Assistance Center (EMSTAC).

Ratcliffe, J. (1981) “Planning gain- an overview”, Estates Gazette, vol. 258, pp. 407-408.

Rawls, J. (1971) “A Theory of Justice”, Harvard University Press.

Sekkat, Khalid and Veganzones-Varoudakis, Marie-Ange (2007) “Openness, Investment Climate, and FDI in Developing Countries”, Review of Development Economics, 11(4): 607-620.

Snyder, T. P. & Stegman, M. A. (1987) “Paying for Growth: Using Developments Fees to Finance Infrastructure”, Urban Land Institute, Washington D.C.

Stone, Deborah (1997) “Policy Paradox: The Art of Political Decision Making”, New York: W. W. Norton & Company.

UN Conference on Environment and Development (UNCED) (1992) “Agenda 21”, United Nations Department of Economic and Social Affairs.

World Economic Forum (WEF) (1998) “Global Competitiveness Report”

➤ 日文文獻

山田良治，1992，增補開発利益の経済學，日本經濟評論社。

# 附錄



## 附錄一 第一次產官學焦點團體訪談紀錄

| 代表<br>立場 | 代號   | 訪談重點摘要   |
|----------|------|--|
| 中央<br>政府 | C1-1 | <p><b>(一) 回饋時機：</b><br/>在土地開發尚未實現就收取回饋，是不合理的要求。這衍生出土地變更以後，甚至還沒變更，還沒進行回饋(通常是在基地申請建築時，開發者才會履行其回饋)，投資客就開始轉手炒作賺錢，而且都不再負擔回饋。這也是產生今天許多都市老舊地區、有重大建設即將進入的地區，還沒開始都更或建設前，土地或房屋交易價格就先漲過好幾輪的問題所在。我們應該先想辦法擴大土地交易利益的稅基，讓投資者進入，再開始回饋，而不是一開始就用回饋，讓所有投資都進不來。</p> <p><b>(一) 回饋項目：</b><br/>建議回饋項目可以彈性化，除了因開發行為衍生之外部成本內部化的部分，仍然應該提供足夠的公共設施用地，不宜採折抵代金以外，有關涉及土地變更漲價利益之回饋部分，可以考量不只侷限在土地或是代金，如：台電公司可以用縣市或鄉鎮公所的電費折抵、社福團體可以用額外社會服務折抵等等。回到回饋的理念，政府管理單位並不樂見開發回饋都用代金替代，關鍵的問題在於回饋之目的，以及因地制宜以能達到目標。</p> |
|          | C1-2 | <p><b>(一) 回饋定義：</b>首先，關於回饋的定義與內涵，行政院 88 年即核定內政部所報「建立土地開發義務制度方案」，其已明確指出回饋包含：內部性公共設施負擔、外部性影響負擔、其他義務負擔等(包含增值利益)。</p> <p><b>(二) 利益回饋計算方式：</b>另外針對通案性之都市計畫土地使用變更回饋制度的檢討，鑒於目前內政部營建署只訂定下限，若地方政府於自治條例或另有其他規定，則依其規定辦理。如果中央訂定的回饋標準改為上限，是不是可以增加協商成功的可行性及避免業</p>   |

|          |      |  |
|----------|------|--|
|          |      | <p>者投資的不確定性。此外，英國對於開發義務負擔的協商機制中就納入考量開發者的投資開發效益，如就業人口、增加稅收等，而非只是負面影響，可供研究單位參考。</p>  |
| 地方<br>政府 | L1-1 | <p>(一) 回饋之明確性與安定性：<br/>民間開發者對回饋的要求首重：事前明確(預見性、法令明確)，以及事後安定性(避免事後被監察院糾正、保障權利)。</p> <p>(二) 回饋項目與計算：<br/>為了達到事前明確，建議以回饋代金的方式，並以固定公式、複利年金計算，並拉長收取時間與設定回饋上限；投資廠商得以依標準進行報酬率計算與風險管理。有確定、明確之基礎，才可能進行後續投資與合作的協商。更可以避免廠商透過政商關係，私下協商推動開發的弊端，把廠商投資建設的意願和地方發展有效連結。</p>  |
|          | L1-2 | <p>(一) 回饋之明確性：<br/>對民間而言，比起回饋比例之降低，其更期待政府給予明確的回饋比例、計算原則，以降低投資的風險，因為浮動標準會讓投資風險無法控制。</p> <p>(二) 中央與地方政府之回饋分配：<br/>過去各種投資確實需要中央財源補助，這又回到我們是中央集權還是地方分權的問題，如果完全是中央主導、出資，再回饋給中央就很合理；但我們面對的是地方政府對地方發展所掌握的權力很大，使得在回饋分配上，無法把中央和地方的貢獻完全切割。此外，開發回饋提供公共建設，以及將產生的環境衝擊內部化，不論是正效果、負效果，均作用在地方，因此回饋有敦親睦鄰的效果。</p> <p>(三) 回饋定義：<br/>回到制度本身，確實有必要把開發義務與回饋規定定義清楚，尤其開發回饋關係到開發的優先權取得，不論對地方發展還是開發業者而言，都有顯著的影響。</p> <p>(四) 利益回饋計算方式：<br/>對民間操作模式來說，現行的一次性回饋的風險很高，但如果以開發的增益比例計算回饋，事後又可能面對所謂「利益」難以計算的問題。當然，如果有建全的鑑價、開發機制，也樂見計算增</p> |

|      |      |  |
|------|------|--|
|      |      | <p>益比例的回饋方式，但以國內目前的制度來說，還有很長的路要走。以及，針對產業開發脫手獲利的現象，對私部門而言，投資的目標就是獲利，無法避免產業幾經轉手，每一層的參與者都想要從中賺到一筆，但對制度設計與管理者來說，要考慮的不是如何杜絕產業轉手買賣，也不是單純從第一位開發者手中，收到全部的回饋，而是中間的利益轉換要如何計算、如何收取回饋。</p> <p><b>(五) 投資障礙：</b></p> <p>最後，必須指出政府和一般開發業者一樣，有獲利了結、賣斷土地的傾向，市長任期四年，寧願一口氣收足回饋，把政績留給自己，也不願減免回饋，把產業發展的政績留給後人，導致新興產業或創業發展受到阻礙，例如：當年遊戲橘子曾想要進駐產業園區，但是無法負擔初期的開發回饋，於是想協議以遊戲產業的未來發展趨勢與前瞻性，減免或延後回饋時間，但地方政府不願配合，最後投資案只能作罷。</p> |
| 學術單位 | S1-1 | <p>必須先釐清兩個名詞：何謂義務，何謂回饋？假設大家都受益，才有回饋，若有人受害，則叫做補償，所以權益關係人應該要清楚列出來。</p> <p>中央在乎的並不是拿到錢，而是減少投資；中央獲利就是公共建設的自償率提高，使之減少投資。</p> <p>民間在意的是捐給誰，誰給誰回饋、回饋多少、用什麼東西的問題。以及爭議往往在於，其回饋是以 <b>Impact fee</b> 的概念，也就是社會成本衝擊的概念，但是民間業者常常認為他們同時也創造了社會效益(如就業機會)，卻只被追討社會成本的部分。不過這也是一個問題，因為地方繁榮與就業機會很難算。</p>  |
|      | S1-2 | <p><b>(一) 回饋方式：</b></p> <p>建議以代金為主，此方式之稽徵成本低、彈性有效率，如以土地或公設捐贈，將產生管理維護問題。</p> <p><b>(二) 回饋時機：</b></p> <p>而外部成本的回饋建議要採一次性的回饋，否則如果公司經營不善，開發影響就沒辦法得到回饋。對於等收益抵銷成本再回饋的可行性，要等到開發業者收益超過投資，可說是不可行，或者說 TIF 即為一種預先計算獲益、逐年回饋的概念。</p> <p><b>(三) 回饋額度：</b></p>  |



|      |      |  |
|------|------|--|
|      |      | <p>開發義務負擔比例應有合理關連性之考量，併同經濟發展的誘因及就業機會增加之貢獻考量，附加調整彈性空間。如非都市開發影響費徵收辦法第三條，即明定有可彈性調整的空間，又如美國有些地方政府為鼓勵產業投資進入地方，得免收開發影響費的案例。</p>  |
| 民間業者 | P1-1 | <p><b>(一) 投資障礙：</b><br/>就業界角度，碰過許多土地使用變更的案例，如農業區變更為工業區回饋 30-40%，但卻沒有固定的協商標準，往往因為地方政府堅持回饋最高 40%，或拒絕投資業者折繳代金，導致投資業者認為土地可開發使用面積不足、負擔過重，導致投資破局。另外，例如港埠用地欲變更為商業區，但投資者只願意以代金回饋，導致回饋條件談不攏；或者，例如變更為商業區時，要求地主或投資者自己提出回饋的財務效益試算，以證明回饋合理性，顯示地方政府對土地開發投資缺乏誠意。</p> <p><b>(二) 利益回饋計算方式：</b><br/>建議建立明確的估價、審議機制，將投資開發的外部效益也納入回饋制度計算，現行制度只計算開發衝擊、土地增值，相對投資者而言是不公平的。透過建立估價與審議機制，回饋項目、比例得以透明化，對承辦之公務人員而言，其不必害怕有圖利廠商之嫌疑，而以最高標準要求廠商；對投資者而言，其認為回饋要求不合理時，也有公開公平的申訴管道。另外，為避免土地使用變更後即轉手獲利，可以透過後續管理機制防弊，比方說工廠營業登記取得三個月後才能進行買賣等。</p> |
|      | P1-2 | <p><b>(一) 回饋項目：</b>保險業的不動產投資，多傾向進行長期收益型的開發，然而現行的一次計算，以及於投資初期即需完成回饋的機制，與長期收益型的投資策略、目標、風險管理、與經營邏輯不合。對打算進行長期經營的開發者來說，初期回饋(公共設施)對後續營運管理的影響、風險無法控制，因此多傾向以代金繳納，以維持土地開發的完整性。</p>  |
|      | P1-3 | <p><b>(一) 回饋項目：</b>贊成本案提出的永續性概念，如果捐贈公共設施，建議縣市政府應建立追蹤機制，定期(如每年或每 2 年)針對轄內捐贈之公共設施進行查核，以確保其符合原承諾使用項目、用途，並督促該廠商善盡維護管理之責。</p>   |

|      |  |  |
|------|--|--|
|      |  | <p>(二) <b>回饋時機</b>：至於中央與地方政府的分配方式，中央部分可以沿用現行的一次性回饋方式，地方政府則採上述分期回饋、持續收取的模式。</p>   |
| P1-4 |  | <p>(一) <b>回饋項目</b>：<br/>開發許可制的擬定通過，當初在時間壓力與制度設計的壓迫下，主要理念訂為外部成本內部化。在這個出發點上，對於後續回饋項目經營管理的討論就相對有限，也有待修正；舉例來說，如果開發業者日後要進行產權轉移，回饋土地的所有權可能就必須移交給地方政府，才能確保回饋項目確實發揮效果。</p> <p>(二) <b>利益回饋計算方式</b>：<br/>現行制度下，開發各階段的政府主管單位間、與政策目標間，缺乏連結，導致承辦公務員為求自保，開發案每過一關都被要求回饋，不論是爭取開發許可，或變更土地使用、申請建築、使用，都要求要有回饋，導致土地開發緩慢且困難；例如：士林紙業有塊住宅區土地，當年因為計畫開發成綜合購物商場，而申請變更為商業區，但土地變更被要求的巨額回饋，使得建築開發遲遲無法展開，後來士林紙業決定放棄商業開發的計畫，想變回住宅區，卻再度被要求回饋，導致開發至今依然動彈不得。此外，目前的回饋制度也是一個喊價過程，回饋比例的要求合理與否，缺乏評斷標準。如果可以透過鑑價公司，有固定的價值估計、審議標準，才能計算合理的回饋，更能提升民間的投資意願。</p> <p>(三) <b>投資障礙</b>：<br/>事實上，民間有許多資金願意投入地方發展，但遇上投資過程中的關卡，往往導致投資者退卻。但是，鼓勵投資，才能帶動經濟發展、創造就業機會。</p> |

## 附錄二 第二次產官學焦點團體訪談紀錄



| 代表立場 | 代號   | 訪談重點摘要   |
|------|------|--|
| 中央政府 | C2-1 | 回饋本不該重複計算，但現行制度下，回饋金不僅重複計算，設施的部分亦未一併納入討論。總之，由於現行開發方式跟土地所有權人權利義務的關係具有爭議，使得園區開發越來越困難，投資與建設推動窒礙難行。  |
| 地方政府 | L2-1 | <ol style="list-style-type: none"> <li>對於產業投資業者投資帶來的外部經濟，政府應多給予協助，且不該用回饋來增加其開發成本；以及，不同產業應該有不同的回饋方式，舉例而言，環保工程的進行，是一個能減少外部成本的產業，若再要求回饋似乎有點不合理，而且探討環保工程與化工廠的邏輯完全不同。</li> <li>回饋時機：不該在開發初期一次收取，從財務面來看，開發初期即收取龐大的回饋金會對產業投資業者帶來極大負擔，增加其開發投資的成本。</li> <li>總之，一次回饋與分期回饋，對於產業投資者而言，在財務調度上是不同的意義，分期回饋對於長期經營對其較有利，且站在鼓勵投資的角度來看也相對合理。</li> </ol> |
|      | L2-2 | 贊成回饋項目能更多元性，以及發展出明確之回饋公式，因為現行都市計畫變更沒有考慮資業者的投資貢獻與風險。例如工業區變更為住宅區應回饋土地變更總面積之 37%、工業區變更為商業區應回饋土地變更總面積之 40.5%，由於回饋比例不同，但是最後獲得卻容積相同，導致沒有業主願意變更土地為商業用地，而只願進行住宅開發此弔詭現象。  |
| 民間業者 | P2-1 | 近年來產業創新條例似乎較少被討論，可能是誘因過低，許多產業外移造成工業市場需求仍不足。無論如何，產業園區的規劃與回饋，也應該以合理財務誘因為考量，因地制宜進行檢討。   |
|      | P2-2 | <ol style="list-style-type: none"> <li>區域計畫有關開發許可制度，以及開發影響費，都是根基於外部成本內部化的考量，這些概念其實隱含的是要地方政府對於開發可能帶來的外部成本進行核算，建議都市計畫也都可以朝這個方向前進。然而，現行之開發許可制，使得推動過程要經過很多目的事業主管機關同意，讓事情複雜化，所以應該要讓權力往下送。如果相關審核能授權地方，讓計畫與環評都是同一個屋簷下來探討，會讓事情單純很多。</li> </ol>   |

|  |      |  |
|--|------|--|
|  |      | <p>2. 產創條例的 5%回饋，當時是在相關單位要求下所訂定的，而開發影響費其實也是必須的。另一方面，我也贊成應該要考慮投資誘因的問題，雖然開發業者對於產業園區開發需求殷切，但是實際開發卻是一地難求，因為開發確實非常困難；加上，近期的審議過程困難，如何簡政便民顯得重要，在相關制度難以調整下，可考慮讓中央下放權力給地方，讓目前繁複的審議過程單純化。</p>  |
|  | P2-3 | <p>1. 以民間立場來講，回饋時間拉長、分期繳納是較合理的，因相關地主整合、環評、審議等問題複雜，易在投資評估時被列為高度風險，且回饋亦是被納入投資初期負面影響層面進行估算。由於必須在確定會獲利下，投資才會進行，當投資與後續審議具有高度不確定性之下，回饋甚至會直接成為土地開發與否的評斷。</p> <p>2. 有些區域事後回饋比事前回饋是更合理的，也對政府較為有利，例如當初信義計畫區回饋是代金，但是回饋時間點是當初計畫完成後，但如果是在營運開始後再收取回饋，政府的受益將會更大。</p> <p>3. 以商業考量出發，業者投入成本進行開發，對地方帶來正面效益是大於負面效益，所以，如果政府可以考慮在業者開發成功後，再要求相關回饋之繳交，不僅能降低業者負擔，亦可提高投資意願。</p> |

### 附錄三 第三次產官學焦點團體訪談紀錄



| 代表<br>立場 | 代號   | 訪談重點摘要  |
|----------|------|---|
| 中央政府     | C3-1 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 最近在促進投資的產業園區開發部分，遭遇最大的困難是土地取得困難，環評、區委會、土地徵收委員會審議過程過長、最不好的是不確定性過高。此外，回饋在非都市土地上相對明確，但是都市土地之都市計畫回饋就較有問題；以高雄為例，國營事業往往被要求高達百分之五十以上的回饋比例，顯然都市計畫回饋有檢討之必要。</li> <li>2. 回饋給予適度彈性是必要的，但是由於現階段回饋沒有上限規定，導致開發成本增加，使投資完全不具有誘因。</li> <li>3. 產業園區有彈性回饋很好，但是非都市土地開發回饋的問題相對不嚴重，反而是產業園區報編耗時過久(五到七年)，這部分問題更大；並且時程調整比回饋彈性減免更重要；反而是都市土地可以考慮投資抵減以及彈性減免。不過，在此氛圍下要讓賦稅單位同意廠商能抵稅可能是相對困難的。</li> </ol> |
| 地方政府     | L3-1 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有關民間投資開發產業園區，民間業者在乎的主要為審議時程，其次是開發負擔成本；本研究之建議修正產業創新條例，規定回饋業者繳交回饋金得減免營所稅的方式，應可提高業者投資意願。</li> <li>2. 當前產業園區開發更大問題在於環評，以及土地徵收之困難度大幅增加。目前要辦理徵收，無論是一般徵收或者區段徵收，都要面臨各方質疑是否具有公益性、必要性與正當性的檢視與挑戰，未來說不定要研究以「合作開發」的方式作為產業園區土地取得的新方向。</li> </ol>  |
| 學術單位     | S3-1 | <p>產業園區土地有很大的問題在於無法增加其流動，過去曾試圖提過開發義務是否可以採用稅來抵免，所以贊同本案提出的投資抵減方式，以及稅金「前低後高」(初期低後期高)的抵免原則，因為「前低」將可用以吸引資金進駐，「後高」用以促進產業升級(避免土地低度利用)；然而台灣卻往往反其道而行，工業區開發主要成本用在初期的投入，後續的維護與持有成本極低；反而中國將此概念運用得很徹底，工業區開發在初期幾乎完全減免，後期卻加重，並且不鼓勵長期持有，因為工業區土地很稀有，故持有越久相關課稅越重，這也就是中國所稱的「騰龍換鳥」。僅建議在調整</p>   |

|  |      |   |
|--|------|---|
|  |      | 稅收課徵比例方面，其在財政系統上操作之可行性可以再溝通。  |
|  | S3-2 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由於都市計畫與非都市土地管理原則是地方自治事項，因此回饋制度屬於地方事務；那麼，中央提要求，是否與中央的權限衝突需要考量。舉例來說，剛剛提到的利用繳交的回饋金來抵扣營利事業所得稅，是以地方事物收入來抵國稅(營業稅)這樣是否妥適，是需要討論的。</li> <li>2. 研究設定開發類型、設定範圍是否可能導致以偏概全，舉例來說，都市開發類型中的中央補助基礎設施型，必須要先釐清基礎設施的定義，或者要適用通則，以及能否適用通則；此外，此基礎設施之開發對周邊帶來的影響，是否涉及回饋是一個問題；而周邊土地的回饋又是另外一個問題，所以，在處理基礎設施時，以其所影響周邊開發的行為來看待是否更好，但是若以此方式探討，是否造成與其他開發類型(產業型、住商型)產生重疊問題。</li> </ol> |