

尋租行為與土地使用分區管制— 財產權觀點之分析*

張剛維** 林森田***

論文收件日期：96年12月18日

論文接受日期：97年2月29日

摘 要

尋租行為的不透明性以及差異的多樣性，使得分析尋租行為時，相對地較為困難，以致於探討尋租行為與土地使用分區管制的研究亦較為缺乏。本研究嘗試以財產權的觀點，透過新制度經濟學（NIE）的財產權分析方法，輔以集體行動的個案，分析現行土地使用分區管制制度下，尋租行為的型態與生產路徑，如何與土地使用分區管制產生因果循環的關聯，繼而造成制度變遷。研究的成果，將反饋到分區管制制度設計的議題上，並提出避免因為尋租行為而產生負面問題的具體建議。本研究的成果，包括對土地使用分區管制變更的動力來源、過程以及政府面對尋租行為的反應等分析見解，值得都市規劃領域研究的參考。

關鍵詞：土地使用分區管制、尋租行為、制度變遷、財產權

* 感謝二位匿名審查委員所提供的寶貴意見，使本文的結構與內涵更加嚴謹及完善，惟本文中若有任何疏漏，概由作者負全部責任。

** 政治大學地政系博士

TEL：(02) 27258249，E-mail：kangwei@ms11.hinet.net

*** 開南大學物業管理學系教授，通訊作者

TEL：(03) 3412500 # 7935，E-mail：stlin2008@mail.knu.edu.tw

Rent-seeking Behavior and Zoning —Property Rights Perspective*

Kang-Wei Chang** and Sen -Tyan Lin***

Abstract

It is difficult to analyze rent-seeking behavior due to its opaqueness and variety. This leads to little studies on the relationship between rent-seeking behavior and zoning. Based on the property rights approach of New Institutional Economics, this paper investigates the rent-seeking behaviors and production paths under the current zoning institution. In addition, it explores the impact of rent-seeking behaviors and the production paths resulting in the change of zoning institution. Studies of collective action are employed to address the above issues. The research suggests solutions to issues related to the institutional design of zoning and methods to avoid negative effects of rent-seeking behavior. Moreover, the paper provides sources and processes of institutional change of zoning and ways government responds to the rent-seeking behaviors for further study.

Keywords: Land Zoning Control, Rent-seeking Behavior, Institutional Change, Property Rights

* The authors would like to thank helpful comments and suggestions made by referees. Any errors or omissions are entirely the authors'.

** Ph.D, Department of Land Economic, National Cheng Chi University
TEL : (02) 27258249, E-mail : kangwei@ms11.hinet.net

*** Professor, Department of Property Management, Kainan University, Corresponding Author
TEL : (03) 3412500 # 7935, E-mail : stlin2008@mail.knu.edu.tw

一、前言

在土地私有化的社會，土地財產權^{註1}的歸屬，可以透過法律及契約的約定，界定各種法律財產權的關係。在這種社會中，如果政府沒有管制私人使用其土地資源的範圍，土地所有權人就可以在使用範圍無限制的情形下，自由交易及使用土地，以獲取最大的租利。由於個人對土地的使用行為，在無限制的情形下，往往會對他人產生負的外部性，而使他人或社會的成本上升，並對財產權模糊（ambiguities）的公共領域（public domain）競爭使用，進而產生租值消散（rent dissipation）的問題，造成社會福利的損失。為了處理外部性的問題，政府往往會對私人的土地使用行為進行管制，以減少使用衝突，並提升空間環境的品質。土地使用分區管制，授予土地所有權人使用土地的法定範圍，界定了土地財產權，使所有權人可以依法使用土地或交易，讓土地市場的交易行為更有秩序。當市場穩定的運作時，土地使用的效能，會反應在市場價格上，但是，土地的稀少性及土地使用管制的限制，也會僵化土地使用的彈性，使土地的使用無法像一般財貨，因應市場的需要調整選擇。例如，工業區土地受到使用管制規定的限制，無法迅速變更使用，興建住宅銷售，使得持有工業區土地的所有權人，無法自由選擇使用的性質，並在短期內因應市場的發展，實現利益。因此，當某一類土地的供給固定，而市場的運作使得使用土地的型態，向某一種使用集中或傾斜時，土地所有權人及投資者，往往不會坐視財產權的範圍變小，或讓不利於他們的投資環境繼續存在，所有權人可能會採取行動，藉由尋租的行為^{註2}（rent-seeking behavior）去改變土地使用分區管制的環境，以尋求更大的租利。相對的，土地使用分區管制的改變，也會改變不同土地所有權人的租利，同時影響社會福利的大小。

政府對經濟活動或行為的限制，往往會讓特殊的利益團體想要經由尋租的行為，透過非價格市場的競爭獲得利益。尋租的概念，首先由Tullock（1967）所提

註1. Barzel（1997）將財產權分為法律財產權（legal property rights）及經濟財產權（economic property rights），他認為法律財產權（de jure rights）係指政府指定給個人，並受到政府認可、保護與執行的財產權；而經濟財產權係指事實上的財產使用權（de facto rights），即對某財產有直接或間接的使用、收益、處分或移轉的權利（陳建元，2006），一個人能以其能力，以未來的預期觀點，對某種財產直接消費或透過交易間接消費的權利，但並不以政府認可與執行為必要的條件。從Barzel的觀點，財產權並不是絕對的，而且可以被個人的行動所改變，當交易成本為正值時，因為要估量與價值有關的財產權屬性（attributes）其成本是非常昂貴的，所以權利將無法完全界定。

註2. rent-seeking一詞，國內部分學者譯為「競租」，本研究則以「尋租」稱之。

出，而尋租名詞則源自於Krueger（1974），詞意係指使用稀少資源去營造「人為的」稀少性，以圖獲人為獨佔利益的行為。Eggertsson（1990）則認為，尋租行為為個人企圖增加自身財富時，對其社區（community）的淨財富造成負面貢獻的行為。任何政策及法令規章之制定，在缺乏完善時，私人可能會以合法或非法的手段來謀取私人租利，例如，廠商為了爭取管制配額而進行「遊說」，賄賂政府官員以達謀利目的的行為，或是股匯市干預措施，所造成的套利機會等。由於此種行為不具生產性，而是試圖由他人及社會取得資源，以達到分配財富的目的，所以，容易導致社會經濟效率的低落。土地使用分區管制，是界定財產權的制度，也是資源分配的工具，當財產權被政府強制性重分配而沒有補償時，會引起重分配的衝突，因此而受到利益減損的團體，則會對這種安排（arrangement）進行反對（Libecap, 1986），或進行尋租的活動以爭取利益。尋租行為的影響，在土地使用分區管制制定的過程中，往往容易被忽略，這項社會成本不但難以被正確估計，而且影響社會公平正義甚鉅，所以，探討分區管制制度的變遷，自不能脫離所有權人尋租行為的影響。

雖然尋租行為的研究跨越公共政策及經濟學的領域，但文獻上對尋租行為與土地使用分區管制關聯的探討仍十分缺乏，其主要的因素，在於尋租行為的不透明性以及差異的多樣性，使得分析尋租行為相對地較為困難。為了克服研究上的困難，本研究採用質化分析方法進行研究，依Yin（2003）所述個案研究方法之檔案紀錄、直接觀察及參與觀察方法，以台北市為空間範圍，選取集體行動之真實個案進行分析，檔案紀錄包含政府文書檔案、開發規劃報告、相關正式會議紀錄等，作者並參與個案相關的會議及過程，對個案進行觀察。本研究不選取可能為非法的尋租個案，以避免產生偏頗，而造成失真的現象。

本文基於財產權的觀點，透過新制度經濟學（NIE）的財產權分析方法，輔以集體行動個案，分析現行土地使用分區管制制度下尋租行為的型態，以及尋租行為對生產路徑與土地使用分區管制所產生的衝擊。研究的成果，將反饋到分區管制制度設計的議題上，並提出避免因尋租行為而產生財產權結構負面問題的建議。本研究共分為六節，第壹節為前言，說明不易掌握的尋租行為以及研究的架構，第貳節為文獻與相關研究的回顧，探討財產權、土地使用分區管制與尋租行為的關聯以及相關研究，第參節則分析尋租行為的生產型態，並輔以不同的案例進行個案分析，第肆節則分析尋租行為的生產路徑，以及其產生的交互性質（reciprocal nature），第伍節則探討制度之設計，提出檢討的建議。最後，則為研究的結論與建議。

二、決定財產權結構的分區管制與尋租行為

土地使用分區管制可以被定義為界定財產範圍的一種過程，藉由對私有財產使用範圍的界定，讓財產權得以明確的執行（Lai, 1994）。財產的所有者，在土地使用分區管制的限制下，具有合法的權利，去開發其擁有的土地，讓他們的財產價值極大化。由於政府擁有比所有權人的開發權更高的管轄權限，所以政府訂定的土地使用分區管制，限制了私人合法使用土地的權利範圍，弱化了土地的財產權（attenuations of property rights）。所有權人如果要獲得更高強度的開發權，則需要透過與地方政府的協商，循合法的程序申請改變土地使用分區管制，以提高土地使用的財產權範圍。雖然協商是被允許的，但是，這些權利的協商過程，可能會受到現住戶的排他傾向、缺乏社區偏好的資訊、以及利益團體運用政治過程的能力的因素所影響，而產生潛在不效率的問題（Nelson, 1989）。此外，土地使用分區管制，也是讓地方的社區與居民協調解決環境議題的一條途徑，因為一個地區的土地開發，可能會對鄰近地區的財產所有者產生外部性，政府透過土地使用分區管制對私人使用及開發權利的限制，可以避免或解決可能產生的外部性爭議。因此，土地使用分區管制，讓財產的所有權人與相關的人們，都能合法的確認使用土地的權利，相同的，土地使用分區管制的修訂，亦可以改變一個所有權人使用其土地的權利（Nelson, 1989）。

Fischel（1987）基於Nelson（1977）的研究，運用財產權分析方法^{註3}（property-rights analysis），從經濟的角度分析土地使用分區管制，他主張土地使用分區管制是一種社區的集體財產權（collective property rights），分區管制制度將土地使用權利的決定權，由私人所有者移轉至政府當局的手中，而社區的市民則具有合法的法令授權，可以經由政治和司法的程序去挑戰土地使用分區管制的決定。Fischel認為，分區管制也是社區的警察權之一，由於分區管制具有公共的目的（public purpose），所以他主張決定分區管制的權利，是不能被出售的。此外，透過土地使用分區管制以界定財產權，也會有資訊不完全及交易成本的問題，所以是不完全的界定，因此，分區管制的後續工作，仍會有解釋（interpretation）及例

註3. 財產權分析是新制度經濟學的一個重要分析方法，最早由 Coase（1960, 1988），Alchian（1965），Alchian與Demsetz（1972, 1973），Demsetz（1967）等學者所提出，Fischel（1978, 1987）以財產權分析方法探討財產權與土地使用分區管制，具有顯著的貢獻，Cole and Grossman（2002）整合法律學者與經濟學者對財產權的觀點，Lai（1994, 1998）、Webster（2005）、Lai and Webster（2003）以及邊泰明（2003）則曾應用於分析土地使用規劃與管制的議題。

外^{註4} (exceptions) 的過程。

有關土地使用分區管制的經濟研究文獻中 (Asadoorian, 1999; Pogodzinski and Sass, 1990)，一般認為土地使用分區管制的決定 (the determinants of zoning) 有四種主要的功能誘因 (motivations)，其一，為外部性的分區管制 (external zoning)，如土地使用分區管制規則，其目的在於減少因為不相容的土地使用所引起的負外部性成本；第二，為財政的管制 (fiscal zoning)，其目的係為了吸引居住以增加稅收，或是限制遷入以避免社區公共財產的消費使用；第三，為排他性分區管制 (exclusionary zoning)，其用意在於設下障礙去阻止某些特定的群體或社會階層；最後一種，為替選使用的土地價值所導引的土地使用分區管制，分區管制可能會依循市場的配置，讓土地發揮最大的價值。最後的一種的功能誘因，在經濟的分析上，如果視為一種內生的分區管制 (endogenous zoning)，則其衍生的行為，即會包括分區管制的尋租行為 (zoning rent-seeking)。

分區管制的經濟效應不易評斷^{註5}，所影響的社會福利效應 (welfare effect)，並不像對住宅或土地價格市場的效應，可以具體觀察 (Pogodzinski and Sass, 1990)，而透過尋租行為以改變土地使用分區管制的效應，則更難以量化分析。Mills (1989) 基於傳統的土地使用外部性的觀點，發展尋租模型，他假設了擁擠的外部性所造成市場失靈的狀況，一如缺乏土地使用計畫下的共有地的悲劇 (the tragedy of the commons)，當政府執行最適的土地使用計畫，並控制開發量時，會導致社會的最適開發水準，低於市場能提供的水準，使得剩餘的可開發土地的價格高過市場價格。在此一情形下，分區管制為這些受到管制的土地所有權人創造了開發土地的經濟租，這種經濟租會引發尋租的努力，尋租的活動也會產生社會成本，使土地使用分區管制所創造的租值消散。Mills的模型意指分區管制是一個負和的賽局 (negative-sum game)，分區管制創造的租利是不合理的，因為他們是不公平的分配 (inequitably distributed)。而Asadoorian (1999) 則從公平、參與者人數及發展權移轉的觀點發展，並檢視Mills的模型，認為分區管制不單只是負和的賽局，也可能會是正和的賽局 (positive-sum game)，甚至可以將社會成本內部化。

註4. Fischel (1987) 舉ZBA (The Zoning Board of Adjustment) 負責從事該項工作為例，其中之「例外」包括變更 (variance) 及特別許可 (special permit) 二種。

註5. Lai (1994) 認為經由可執行的財產權以及契約的系統，可以促進經濟的發展。地方政府有效的分區管制和規劃，可以減少交易成本，但是是否降低交易成本必須藉由規劃所帶來的環境品質及利益，與開發者及社會所負擔的成本加以比較。Staley (1997) 認為運用土地使用分區管制，作為管制土地開發的主要政策工具，對於經濟發展的衝擊影響是很顯著的。

這些不同的觀點，也顯示出分析尋租行為的複雜性。

從前述相關研究以及理論的文獻回顧，可以歸納出幾個重要的訊息，首先，透過土地使用分區管制界定財產權，其配置的過程涉及交易成本的概念，也因為存在交易成本及資訊不充分的緣故，以致財產權無法完全界定。其次，土地使用分區管制創造了土地的經濟租，引發尋租的行為，會使追求福利最大化的個人，致力投入資源去影響分區管制法規，以達其目的。也因為分區管制的決策涉及政治協商的過程，所以，在改變分區管制時，必須面臨協商的不效率以及利益團體的影響。第三，尋租行為對土地使用分區管制的影響效果，不易明確察覺，在研究上應該更關注社會成本的問題。基於以上的相關文獻，可以了解土地使用分區管制界定財產權的相關問題，以及尋租的行動可能會改變財產權結構的觀點，所以，了解所有權人、相關參與者以及政府的行為，是探討土地使用分區管制相關課題的重要關鍵。故本文將以經濟財產權為研究範疇，透過個案的觀察，納入個人、利益團體及政府的行為進行分析，以期更深入了解尋租行為的型態及土地使用分區管制制度的運作。

三、尋租行為之型態與個案分析

經濟租 (economic rent) 的種類及形態有很多^{註6}，從古典經濟學的觀點，經濟租的角色，在於提供累積資源的誘因，而新古典的觀點，經濟租的角色則在於提供創新、學習、資訊產生或有效監督的誘因。二種途徑均提供了豐富的觀察，有助於對經濟行為的了解 (Khan and Sundaram, 2000)。經濟租的產生，可以是自然形成的，也可能是人為產生的，政府企圖矯正外部性的管制，往往會導致經濟租的產生，這些因為政府管制而創造的租或利益，會讓廠商或人們願意花費資源及成本競相追逐，而政府為了防止尋租的行為，也可能更加緊縮管制，進而創造出更多值得競逐的租 (Krueger, 1974; Evans, 1982)，所以，政府為了矯正市場失靈的問題，進行的干預及管制，也可能產生政府失靈的問題。經濟租的競逐涉及尋租的利益及成本，尋租的支出，意謂資源的無謂浪費，會產生租值消散的問題，但支出的總和並不見得會等於全部的租值^{註7}。這種逐利的行為，有些是合法的，有些是非法的，

註6. Khan and Sundaram (2000) 列舉了各種經濟租的種類以及其權利結構，包括古典的經濟剩餘、新古典的獨佔租、自然資源租、基於移轉的租、熊彼得式租、學習租及監督租等。

註7. Krueger (1974) 認為支出的總和會等於全部的租值，但許多學者，如Evans (1982)，則認為支出的總和不見得會等於全部的租值。

雖然尋租的成本相當高，但是目前尚無法進行適當的衡量（徐仁輝、陳敦源與黃光雄譯，2005），因為尋租的行為可能以各種形式存在或進行，所以尋租的預測顯得不易。

土地使用分區管制限制人們對土地資源的使用，是政府以人為的方式因應外部性的問題所產生的管制，也是政府界定土地財產權範圍的工具，分區管制的實施如同政府對市場的管制，也產生了未被分配的經濟租，這種人為的經濟租，雖然架構在法律制度的基礎上，但是資源的「分配」，在實質上卻受到政治力量的影響，所以，分區管制所產生的經濟租，成為土地所有權人及投資開發者競逐的目標。

（一）尋租行為的型態

尋租行為的管道眾多，舉凡向政府部門進行的關說、遊說、賄賂、勾結行為都屬之。尋租行為不但多樣，而且包含合法與非法的行為，這些行為的合法性往往與法律制度有關，各種行為也往往遊走在法律的邊緣，而且不會主動公開及曝光，尋租行為也與社會的習慣、人際活動與人的特質有關。有關土地使用管制的尋租行為，也存在著上述的特性，所以，其型態必然是多樣而不易觀察，難以全面窺探臚列，本研究僅從使用管制以及租利獲取的經濟行為的角度，區分二類尋租行為的型態，並分述如下：

1. 獨占型的尋租行為

土地所有權人透過向政府部門的遊說，對某種土地使用進行特殊管制，以使其保有獨占或寡占利益的行為。此一型態為一般財貨市場中最常見的尋租行為，尋租者為了獲得獨佔租利，進行設租及勾結的行為，或遊說政府部門對某項財貨進行管制以創造租利，如汽車進口、電信等管制的立法行為所發生的爭議。一宗土地的使用如果沒有政府的限制，土地所有權人會以最有利的方式使用土地，以獲得最大的收益，在這種情況下所進行的交易及使用，容易對他人產生負的外部成本，以致社會福利會受到減損。而政府實施的土地使用分區管制，雖然希望能減少負外部成本的產生，但卻限制了土地所有權人使用土地的範圍，會使土地使用的效能減損，使最大的產出下降，而產生無法實現或被分配的租利，吸引眾多土地所有權人尋租。

如果土地所有權人尋租的目的，是希望政府為其量身訂定特殊的使用分區及管制內容，藉由進入門檻的設立，而使其獲得獨占或寡佔的利益，則尋租者需要面對其他的競爭者，並試圖平息社會爭議，所以，可能要支出龐大的尋租成本。獨占的結果，不但會使得土地使用的產出降低，也會提高土地的價格，這種管制所造成的

獨占結果，往往使得社會成本上升及社會福利下降，也是尋租行為顯見的負面效果。透過特殊的土地使用分區管制形成獨占利益的尋租行為，在台灣的土地市場中較為少見，其原因，一方面是因為土地使用的獨特差異性，不容易在一個城市作明顯的區隔，政府及規劃單位對土地使用的限制也較重視公平的角度，而不願掛上圖利的名聲；另一方面是因為市場的力量以及政治因素，使得單一廠商很難說服政府部門，透過立法去限制其他的廠商進場投資，以致土地使用的獨佔行為不容易產生。

2. 競爭型的尋租行為

土地所有權人透過向政府部門的遊說，對某種土地使用進行解除管制，以擴大其權利範圍，使其獲得更大的利益，此一型態為土地市場中較為常見的行為。土地使用分區管制的嚴格與僵化的特性，往往無法迅速地反應市場的需求，如果管制計畫與市場的步調相當，則市場的運作能夠維持順暢，但當市場與計畫差距變得很大時，所有權人會設法尋租，以求利益最大化的方式去使用土地，因此，遊說政府去除對土地使用的嚴格管制，是一種直接而有效的獲租方式。政府對土地使用解除嚴格或特殊的管制，可能使尋租者獲得更大的利益，同時會讓同屬放寬範圍的其他人，因此得到正的外部性利益，但也可能造成其他人的負外部性。尋租行為會耗費尋租成本，解除管制也可能引起外部成本的增加，但是解除管制的開放性利益，可能增加社會福利，如果社會福利大於社會成本，尋租的效果則可能會呈現正面的經濟效果。

(二) 集體行動的個案分析

本節以集體行動的個案為例，承續上節的尋租型態，分別探討土地所有權人為了尋求財產權範圍的擴大，主動與政府進行互動協商的行為。在個案的選擇上，以合法的行為為範圍，並假設土地所有權人及投資者為有限的理性，且對土地使用分區管制規定有一定的知識與認知。

1. 獨占型的尋租行為

近年來社會上所關注的博奕特區或色情專區規劃，即是一種獨占型的尋租行為，因為其涉及的層面甚廣，且已超越規劃專業的範疇，所以一直難以定案。在一般的土地開發行為中，所有權人要求政府對土地使用進行特殊的管制，以產生獨佔利益的行為，並不容易成就。但土地開發行為如果對他人產生負的外部性，就可能衍生複雜的爭議，使承受負外部性的人，轉而訴求政府，對產生外部性的開發行

為進行限制，而發生類似獨占型尋租行為的狀況。本文僅以容積移轉的案例分析如下：

台北市信義計畫區內編號F4街廓之住宅區基地，於2005年申請都市設計審議通過，取得建築執照，並動工興築。嗣後，再陸續於大稻埕地區之不同基地，分別申請6次容積移入，並取得容積移轉許可。由於信義計畫區之建築設計變更，均須經都市設計審議委員會審議核准，故F4街廓基地須依規定，向都市設計審議委員會申請容積移入。該基地計畫先申請移入28%之容積量，未來如再取得大稻埕地區容積移轉許可，將再申請移入2%之剩餘容積量。依申請當時的法令，F4街廓申請容積移入時，並不須知會或經過居民的同意，但因為申請移入容積後，將使得基地之建築高度，由原核准之14層樓增高為20層，較相鄰街廓的社區建築（12-14層）高出甚多。周鄰社區知悉此變更設計案後，認為該申請案將會影響社區景觀權，交通及安全，排擠公共設施，並對房地的價值及環境品質造成負面的嚴重影響，而向市政府表達強烈的反對，要求都市設計審議委員會否決此案。周鄰社區除了聯合各個住宅社區同表反對外，也尋求議會議員的支持，共同向政府要求，阻止F4街廓移入容積。全案在政府、社區居民、F4街廓容積移入申請者、議會以及都市設計審議委員會中相互折衝，難以定案。這個案例，雖非典型以遊說的方式要求政府成立特殊分區管制，以獲得獨占利益的尋租行為，但卻是透過遊說的政治活動，以限制他人獲取租利，進而增加本身的租利的活動，亦為一種尋租的活動。這個案例，也同時反映了容積移轉及土地使用管制外部性的問題。

在此案例中，F4基地大量移入容積，量體高度增高，使鄰地居民認為，其具有價值的居住景觀受到損害，意謂其財產權範圍減損，但F4街廓所有權人認為，法律並未禁止其變更建築設計高度。因此，如果該區景觀權可以被事先清楚地界定，則可以避免外部性爭議，但目前從技術性而言，尚有困難，所以景觀權利的歸屬仍「無法清楚界定」。社區著眼的焦點在於預期F4街廓容積移入後的負外部性，將會使其利益受到減損，這種預期外部性的問題，代表著財產價值的可能損失，如果社區可以透過各種管道使得其可能的損失降低，則可以相對地獲得經濟租利，獨占F4街廓原可能獲得的經濟租。所以，尋租者會嘗試投資各種管道的遊說行動，尋租成功的結果，可能會使F4街廓的土地使用效能降低，經濟租利自F4街廓移轉至社區，影響未來該地區的容積移轉的機會，土地的財產權範圍可能性也會變得較不確定，交易成本因而上升，增加了社會成本。另一方面，如果尋租成功，則該地區的土地使用分區管制或財產權結構，可能會因此而被改變，不動產的開發供給受到限制，對地區的環境品質提升雖有所助益，但也可能使得土地的價格上升，使用土地

的門檻更高。這個案例中，社會的有形及無形成本均會上升，但是否會使社會的淨利益減低，雖難以衡量，但租值消散的問題仍會因為社會成本的上升而產生。

2. 競爭型的尋租行為

(1) 臺北內湖科技園區

「臺北內湖科技園區」，是台北市最重要的科技產業園區，企業單位年營業收入已達1兆5千萬元^{註8}，台北市政府認為能夠有如此亮麗的成績，主要歸功於政策上對進駐企業之營業項目的大幅放寬限制所致^{註9}，亦即政府重新界定土地財產權後，對市場所產生的經濟效果。而事實上，市政府為了形塑內湖科技園區為科技產業聚落，解決管制障礙，多次公告放寬得進駐園區的產業項目，並將可進駐的產業項目區分為「核心產業」及「次核心產業」，透過都市計畫回饋機制的建立，有條件式放寬「次核心產業」進駐的政策，卻是廠商與政府進行談判以及尋租的結果。

臺北內湖科技園區原稱內湖六期輕工業區，於1995年完成市地重劃後，時值商業房地產繁榮時期，工業區土地乏人問津，以致產生開發遲緩的現象，2000年以後，廠辦型態的房地產產品在本地區應運而生，伴隨科技產業的進駐，吸引各種行業進駐，使本地區產生蓬勃發展的景象。廠辦型建築大樓由建商以工業廠房名義申請後，區分產權出售，一些辦公型態的行業亦因市場導向及地價較市中心商業區低廉的因素，紛紛違規進駐，許多進駐的廠商購產後，始知違規使用及無法取得營利事業登記的困境^{註10}。

當無法取得公司營利事業登記之廠商規模及數量變得更大時，廠商即產生結合的動作，以聯合成立協會組織的形式，透過各種管道向市政府爭取各種權益，希望政府放寬土地使用分區管制，讓已違規進駐的廠商都能取得合法的營業事業登記，爭取更大的財產權範圍。市政府與協會經過多次的協商，在協商的過程中，市政府雖然了解本地區違規使用情形嚴重，但因科技產業相繼設立，已經產生聚集效應的氛圍，加上時值國內經濟景氣低迷，產業外移嚴重，使市政府非但不能以查處違

註8. 依據台北市政府建設局暨主計處於2005年6月出版「台北內湖科技園區暨南港軟體工業園區廠商調查分析報告」，截至2005年5月底止，內湖科技園區企業單位年營業收入已達151,199,704萬元。

註9. 台北市政府建設局暨主計處（2005），《台北內湖科技園區暨南港軟體工業園區廠商調查分析報告》，台北：台北市政府建設局暨主計處。

註10. 依據台北市政府主計處於2003年6月底進行官方調查的結果，園區約1550家進駐廠商中，合法登記廠商僅1121家，約有429家未辦理登記，而廠商未辦理登記之主要原因為無法符合土地使用分區管制之規定。

規使用為園區管理策略，反而需要以積極創造有利的商業環境，拉攏投資廠商為手段，展現有利的施政成績。面對發展協會的要求，市政府一方面希望能留住廠商，一方面也希望能維持社會公平，除了在2002年公告內湖科技園區都市計畫案，規定得以回饋方式放寬部分使用外，決定採取分類處理的策略，於2004年將產業分類為「核心產業」及「次核心產業」，劃歸為「核心產業」者放寬容許進駐使用，歸為「次核心產業」者於繳交回饋金後允許使用，不屬前二項產業者則不許使用，因而改變了土地使用分區管制制度，重新界定財產權的結構。

回饋制度建立後，園區內許多未辦理營利事登記之廠商陸續向市政府申請辦理回饋取得營利事業登記，經過近二年的執行，政策目的已有顯著的成果^{註11}。但是環境的變遷也為制度本身帶來衝擊，原來所設計的回饋公式，為了能讓回饋金大幅降低，而採取彈性的計算模式，在地價結構改變後，因工業區與住宅區地價差距縮小^{註12}，導致已申請分期繳交回饋金者，認為其後期應繳的回饋金額應隨之調降，遂由內湖科技園區管理聯合會^{註13}於2006年向市政府提出減低回饋金之要求，其訴求除了要求分期繳交者得重計算後期應繳金額外，並認為已一次繳交回饋金之廠商亦應可重計算回饋金後退回部分回饋金。

在協會提出訴求時，市政府並未予以同意，內湖科技園區廠商在政府無明確回應的情況下，遂轉而尋求議會的協助，共同要求市政府在一定期間內提出降低回饋金之方案。最後，市政府同意重新檢討回饋政策的合理性，調降回饋金，使已經繳

註11. 根據市政府2006年調查統計資料顯示，截至2005年5月底，內湖科技園區企業家數已達2,005家，較2001年登記家數600家成長234%，較2005年（1,758家）成長14.1%；2004年企業營業收入突破1兆5,000餘億元，較2003年營收躍增近4,000億元，成長29.6%；從業員工人數達73,367人，較2005年（64,779人），成長13.3%。回饋家數及金額的統計，至2006年4月止，達296件，其中一次繳清之廠商計99家，分期繳交之廠商計197家。

註12. 回饋金之計算，以鄰近住宅區對應於內湖科技園區工業區土地公告現值之區段地價作比較，藉由工業區公告地價低於住宅區的價差，計算利差回饋，但政府公告放寬土地使用後，土地的價格也相對高漲，內湖科技園區之工業區各區段土地公告現值自2004年至2006年漲幅已達為6.07%至26.16%，而內湖路及港墘路住宅區計價標的土地公告現值裡地區段地價平均值漲幅則為10.99%。經就內科園區土地公告現值及內湖路及港墘路住宅區土地公告現值裡地區段地價平均值比較結果，自2004年至2006年，內湖科技園區次核心產業回饋金除高速公路附近區位條件較差之地區外，因工業區與住宅區地價差距縮小，而致回饋金降幅高達59.1%至99.3%。

註13. 2004年以後成立，內湖科技園區內以大樓管委會及企業總部為組織成員的團體，幫助大樓管理人解決大樓管理事物，成為廠商與廠商、廠商與政府溝通交流之平台。（其網站請參閱<http://www.abcntp.com.tw/modules/news/>。檢索日期：2007年5月17日）

交回饋金的廠商可以依新的地價結構重新申請使用，並退回溢繳的回饋金額，廠商也同意縮短分期繳納年限並加計利息。

從財產權的觀點而言，由廠商組成的發展協會向市政府爭取放寬土地使用容許項目之意涵，乃為了爭取放寬財產權的範圍。而尋租的結果，使土地使用分區管制項目放寬，土地及建築物所有權人均獲得申請次核心產業之機會，提升了財產使用的範圍。土地使用分區管制制度的改變，讓市場行為有了新的適應，土地的價格透過市場的交易後，因為財產權的配置變化而反應了新的地價結構，使回饋機制產生不穩定的缺失，在經過尋租的協商後，制度被迫改變。本個案緣於分區管制的嚴格與僵化，與市場的需求產生大幅的差距，產生了吸引廠商競逐的經濟租。而政府對於違規使用的管理缺乏有效的執行力，使問題擴大，以致財產權的結構被迫改變，換言之，政府對於財產權的執行不足，讓逾越財產權範圍的行為變得普遍，當無法取得公司營利事業登記之廠商規模及數量變大，大到可以影響政治的決策時，集體行動的尋租行為就會產生，影響財產權結構，進而造成制度變遷。

（2）基隆河截彎取直地區

基隆河截彎取直地區位於台北市內湖區明水路一帶，市政府於2004年公告該地區都市計畫，劃設了40公頃商業區及娛樂區，並以區段征收方式辦理整體開發。該都市計畫規定商業區及娛樂區不得作住宅使用，界定了土地財產權的基本結構及使用範圍，土地所有權人於土地分配及選地的過程中，均已經知悉都市計畫分區管制的內容。土地分配後，因為捷運系統內湖線高架系統受到內湖居民及議會的反對，興建時程延宕了10年，加上產業經濟環境的變遷，房地產景氣衰退，致該地區並未迅速開發。嗣後，該地區附近的工業區（供倉儲使用），相繼成立量販賣場，致本計畫商業、娛樂開發的條件更趨冷淡，而一些建設公司則於此時紛紛向土地所有權人以較低的價格購得土地。

2005年後，房地產雖轉趨熱絡，但由於整體投資環境不佳，致需投入長期資金的大型商業行為趨之不前。市場的主要商品仍以住宅為主，持有土地的所有權人及建設公司希望能趁機推出合市場需求的住宅出售，在短期內將資本回收，以期獲利，但土地使用的嚴格限制，卻影響了短期獲利的機會，致土地所有權人及持有土地的建設公司，紛紛意圖違規使用，並聯合向政府要求放寬商業、娛樂區之土地使用管制，容許作住宅使用。

政府部門對於全面放寬分區管制供作住宅使用，改變原所規劃商業中心的想法，初期並不同意。土地所有權人即積極結合建築投資之相關商業團體，組織、商會等，透過方案的提送，及請議員向政府部門提出遊說，要求政府部門放寬使用管

制。更甚者，部分建商即以符合都市計畫規定之名義，直接申請商業辦公使用之建照，但卻在預售時，以住宅的銷售方式出售，直接將風險轉嫁給消費者獲利，這一情形，可能產生房屋銷售及產權移轉後，購屋者面對違規使用時的查處風險，及帶來政府與消費者的衝突。

本個案的爭議，在於土地使用分區管制放寬與否，讓政府、土地所有權人、投資者、議會及都市設計審議委員會審議案件時，產生了相當大的困擾。政府在各方的尋租壓力下，最後透過多次與專家學者的討論，認為依該地區的開發條件，欲發展成類似第二個信義計畫區的商業中心，實有困難，故趨向於變更都市計畫，有條件放寬土地使用分區管制，允許商業區及娛樂區作住宅區使用。都市計畫變更案於2008年1月進行法定程序，如獲得都市計畫委員會審議通過，將造成分區管制的變動，使財產權的結構重新配置。基隆河截彎取直都市計畫案所規劃的商業、娛樂中心，係市政府於1990年代提出，建立台北市東區商業中心的宏大計畫之一，但都市計畫公告未及15年，即不敵市場及尋租的力量而崩解。

(三) 小結

典型的獨佔型尋租行為，雖較為少見，但從類似狀況的個案中，仍可以發現其存在著租值消散的問題，並對分區管制的制度變遷具有相當大的影響力。而競爭型的尋租行為則是較為常見的模式，在競爭型的二個個案中，因其土地使用分區管制，相較於範圍外之週邊地區而言，更為嚴格，所以會存在較高的，未被分配的經濟租利。競爭型尋租類型中涉及的分區管制內涵，其原始的目的均屬於「外部性的分區管制」，在經濟不景氣時，其管制的目的也會因而轉變，成為市場取向所導引的土地使用分區管制，成為一種誘因。這種功能的轉變，緣自於政府的決策，而促使政府決策改變的重要原因，在於土地使用分區管制內容的合理性，是否能經得起社會的檢驗。

在民主政治體制下，透過政治的活動進行尋租，是一項重要的尋租的管道，政治的選擇操控了土地使用分區管制制度變遷的方向。此外，財產權爭議的處理尚缺乏一套透明、客觀的裁量程序及標準，在所舉的三個個案中，內湖科技園區土地使用管制途徑之一，得由政府公告放寬使用項目決定；而信義計畫區及基隆河地區使用管制，係透過都市計畫程序並輔以議會立法的管制規則進行管制，立法程序不同，尋租行為以及財產權的決定形式也會不同，所以財產權結構會因為制度的不同，而有不同的變動性。綜合本節的分析，可以驗證，尋租行為對土地使用分區管制制度的變遷，具有相當大的影響。

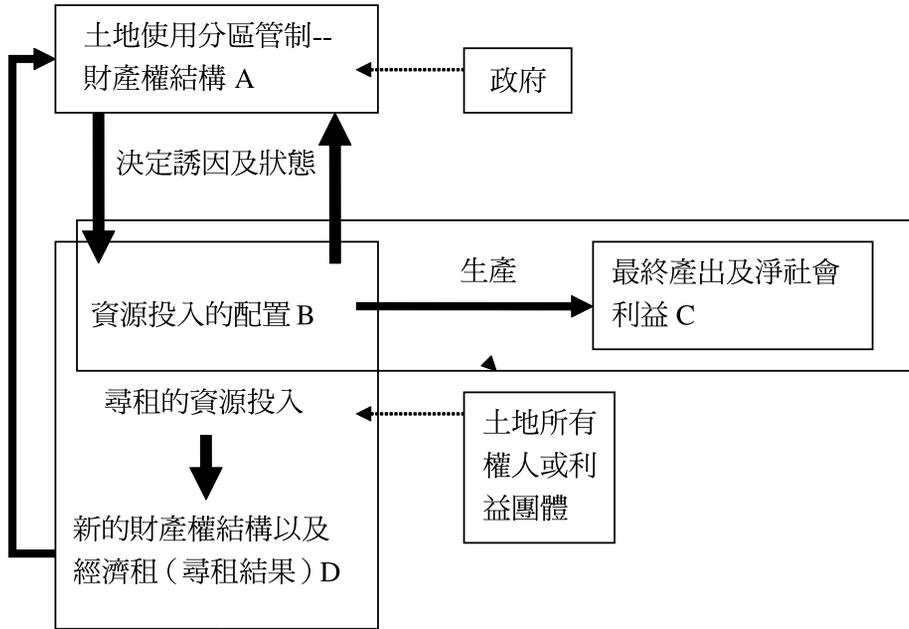
四、尋租行為與生產路徑

土地使用分區管制界定財產權的範圍，在既定的權利結構下，決定了誘因機制，使得市場能有秩序地進行交易及生產的活動。在這種情形下，一宗土地的使用、交易及開發行為，其生產活動的路徑可以簡化為如圖一^{註14}的A-B-C。從前節的分析中了解，在經濟環境不佳，管制計畫與市場的發展產生很大的落差時，僵化的管制會使得分區管制界定財產權以提升交易效率的目的，失去其功能，使生產路徑無法形成A-B-C路徑，此時如果政府修改分區管制或採取鬆綁管制政策，解除障礙，則可以讓誘因機制發揮，導引A-B-C路徑。但當政府不能解除障礙或廠商欲以尋租的方式尋求更大的利益時，廠商會投入資源用以尋租，設法改變法規及財產權的結構，再以最佳的財產權範圍，更有利的誘因環境進行生產活動，因此，在考量尋租的行為後，生產活動的路徑可能會成為A-B-D-A-B-C。而如果尋租的行為與政府的政策，未能產生妥協解，則生產的路徑可能會一直在A-B-D-A或A-B-A的迴路中循環，而很難以脫離到B-C的投入產出路徑，或因而產生如囚犯困境的情形。以上的路徑，值得關心的問題是，最終產出及淨社會利益C的結果，形成D（新的財產權結構以及經濟租）的成本與在重新界定財產權結構過程的公平性，以及外部性問題。換言之，土地使用分區管制的決策過程中，除了應該關注社會的利益的增進與否外，還要注意社會成本的問題。

在前節所進行的個案案例中，獨占型的尋租行為，其尋租的利益為獨占者所享，尋租者會傾力投入大量的資源及成本，以改變新的財產權結構，追求獨占的經濟利益。信義計畫區個案中，F4街廓所有權人及阻止其容積移入的居民，其相互的衝突，將政府、議員及都市設計審議委員會捲入互動過程，尋租的過程讓生產路徑，在A-B-D的迴路中循環，在此情境，欲加速導入A-B-C路徑，則需要一個類似仲裁的角色，確定財產權，讓爭議儘快結束。

競爭型的尋租行為的案例中，廠商及違規使用者在協商的過程中，取得了申請作核心及次核心產業的機會，開發了一條成功的路徑（如圖一中的A-B-D-A-B-C路徑）。政府放寬次核心產業進駐最主要的目的，在於維繫及活絡內湖科技園區之榮景，但是放寬使用後，真正獲得租利的對象，可能是土地及建築物所有權人。雖然回饋金之課取對象，是土地及建築物所有權人，繳交回饋金就是土地及建築物所有權人的義務及對價，但土地及建築物所有權人却可以透過市場交易，進行轉嫁，由承租的廠商負擔，間接造成租用土地及廠房之廠商的生產成本提高，土地及建

註14. 本圖的發展結構參考了Khan and Sundaram（2000）的研究。



圖一 尋租的生產路徑與資源利用

資料來源：本研究整理

築物之租金水準，也可能因土地使用分區管制放寬而提高，並間接造成地價上升。此外，土地使用分區管制的放寬，也使內湖科技園區的土地需求增加，而致價格上漲，如果外生的條件不變，當本區的土地成本上升時，可能會相對減弱本地區企圖擬引進產業的相對競爭力，讓真正想進駐而無力負擔高額成本的科技產業廠商難以進駐，產生了交互性質之問題。而基隆河截彎取直土地使用放寬的案例，政府為了讓持有土地的所有權人能在生產路徑中脫離A-B-D的迴路循環困境，順應市場的機制，所作的政治與經濟的政策選擇，其正負的效果則有待歷史的驗證。

透過這些經驗案例的分析，可以發現，制度的困境，在政府、所有權人、利益團體、公益委員會的協商互動後，會找出一條新的變遷路徑，路徑的走向及結果，也不會是終點，因為環境的變化，仍再會引發制度的變遷。從以上的分析過程，可以理解尋租行為確實會影響土地使用分區管制的決策及財產權結構。分區管制界定財產權後，如果計畫管制與市場的發展產生較大的落差，政府亦未能提出有效的矯正的措施或修改管制，而使市場的發展受到阻礙時，如因所有權人透過尋租的行動，致使政府採取去管制政策，放寬土地使用分區管制，而使更多的土地所有權

人、交易或使用者受益，間接造成經濟的發展，提升交易的率效及使用土地的效能，也可能對整體經濟產生正面的效益，故而尋租行為對經濟發展所產生的最終效果，也不必然全是負面的效果。如同Coase（1988：135）對交互性質的闡述^{註15}：

「……由於政府擁有權力，使他有可能以較私人機構為低的成本完成某些事。但政府的行政機器本身並不是不需耗費成本的，事實上，有時候，政府的行政機器可能耗費不貲，再者，由於行政部門也可能犯錯，而且面臨政治壓力，又沒有受到競爭者的刺激，因此，我們沒有理由認定，行政部門所擬定的限制性管制規定或是土地使用分區管制規定，必然會提高經濟制度運作的效率。此外，這些一般性的管制措施，由於適用於各式各樣的情況，以致於在某些情況下，這些管制明顯地有所缺失，卻仍被實行。基於這些考慮，我們認為，政府的直接管制，不必然會比由市場或廠商來處理為佳。不過，同樣地，我們也沒有理由認為，在某些情況下，政府的行政管制措施對於經濟的效率的提升不會有所助益。當牽涉到很多人，以致交由市場或廠商來處理的成本很高時，這種情況尤其可能發生。……」

說明了經濟行為及管制同時具有正面及負面的效果。此外，政府所制定的土地使用分區管制，是需要耗費成本的，行政部門或決策者在面臨政治競爭壓力，且資訊不夠充足時，可能會忽視社會成本的問題，而作成錯誤的決策並繼續實行。如果政府已經在執行一個有問題的管制計畫時，尋租行為所引發的制度改變及經濟效果，有時反而可能使市場發揮更佳效率，產生正面的貢獻。因此，本研究認為，如果能揭發尋租對土地使用分區管制的負面影響，並在制度尋求改善，有可能產生更佳的社會福利，並且排除更多的社會成本，讓生產的路徑避免產生圖1的A-B-D循環困境，但在追求效率的同時，仍應該注意公平的原則以及其可能衍生問題。

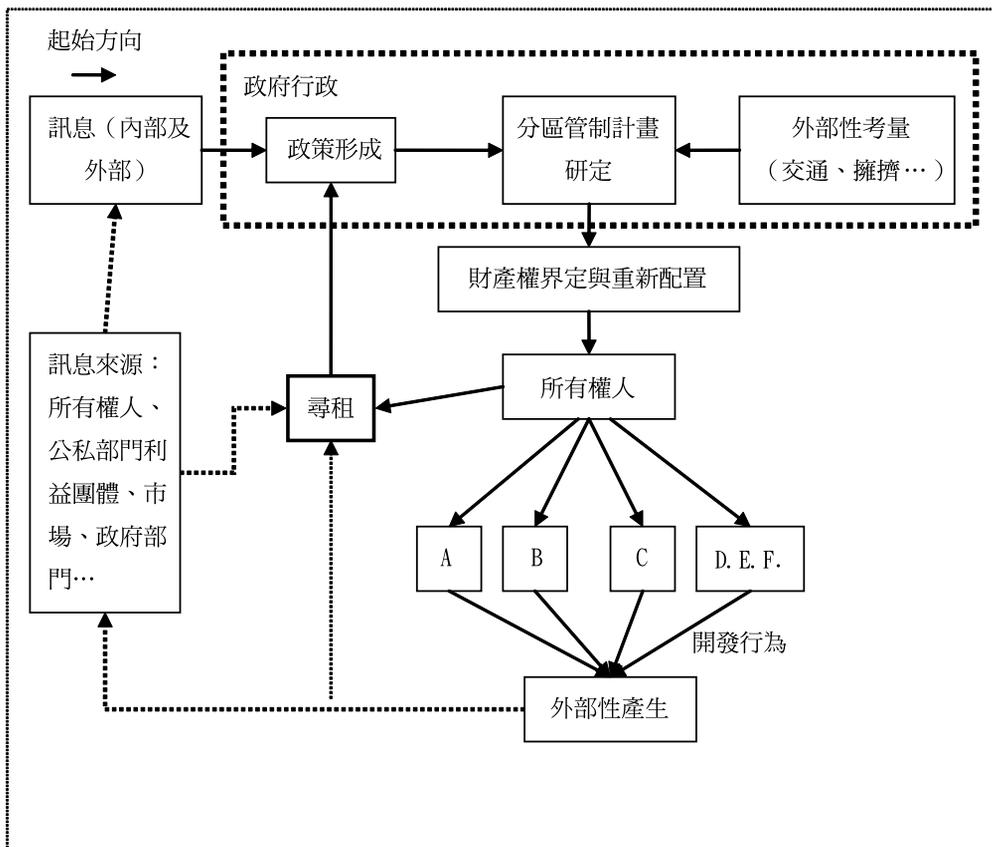
五、尋租行為與分區管制的制度設計

解決外部性問題的方法之一，在於如何清楚界定（clarify）財產權，而所有解決外部性問題的方式，其實都是資源重分配的問題（Lai and Webster, 2003）。透過財產權的界定與執行來分配資源，需要很高的成本，所以一般均由政府來執行，而政府欲界定與執行財產權，則會對私有財及公共財進行管制行為。在民主政治的體制下，政府的決策會受到各種團體間複雜的互動行為所影響，所以只要有管制，

註15. 本段原文源自1960年“The Problem of Social Cost”一文，本文則引自1988年“The Firm, the Market, and the Law”一書，至於中譯文的內容，為了避免爭議，引用陳坤銘、李華夏譯，1995年出版之中譯本。

尋租行為也就難以避免。在尋租的過程中，尋租者並不能直接從政府或市場的手中拿走經濟租，而是透過制度的改變，以獲得新的財產權。政府在建立制度及界定財產權後，通常不會定期的進行制度的調整，只有當再度接受內部或外部的訊息時，才會產生檢討的動機與行動。所以，政府檢討土地使用分區管制，可能是尋租的結果，也可能是政府對市場或外部性的反應。

圖二勾勒了尋租、外部性與政府政策的關聯，說明財產權與制度的變遷循環，在這個循環中，問題會隨著環境的改變，由各種不同的訊息來源不斷的產出，政府在接受訊息後，會反應而形成新的政策及計畫。在檢討土地使用分區管制計畫時，政府部門會考量外部性的問題，進行財產權的重配置，所有權人面臨新的配置結果，如果認為有未被分配的租利存在，會考慮進行尋租行為，以求改變財產權結構，依新的財產權進行使用、收益及處分行為。所有權人在開發的過程中，可能會



圖二 制度形成與變遷—尋租、外部性與政府政策

資料來源：本研究整理

因為行使財產權，而涉及公共領域的競爭問題或產生外部性，又再產生新的訊息，引發新的制度變遷。為了因應新的課題，土地使用分區管制度可能會產生新的變異，創設出新的制度，但在整體的系統上觀之，分區管制度的變遷，仍然不能脫離路徑相依（path dependency）的慣性進行演化（evolution）。因此，制度的變遷，也會是一種參與者互動的動態關係，尋租行為引發決策及制度的改變，制度改變後也可能會再度造成尋租行為的產生。

土地使用分區管制制度不是管理都市土地使用的唯一選擇，但一旦選擇並執行之，就會在延續這個制度及路徑下，進行調整及修補。政府為了修補制度的缺憾，不斷建立新的法令及制度，修訂組織，以求適應新的環境變遷，卻使得法令更趨複雜，資訊的解讀更加困難，疊床架屋的問題就不免產生。台北市土地使用分區管制的制度設計，雖然已經提供了一些避免負外部性產生的工具，但也給予執行層次留下許多協商的彈性空間，這種彈性的空間，也會造成了財產權的模糊地帶，引發尋租的行為。

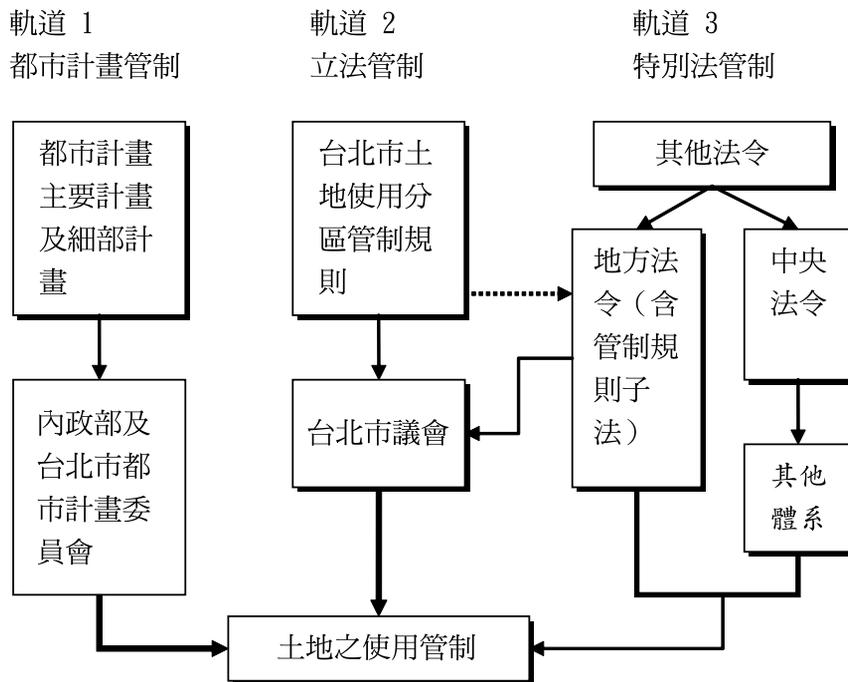
內湖科技園區放寬商業餐飲等使用後，吸引一些原來不需要到此地消費的旅次，使得交通旅次吸引及停車需求增加，惡化周邊社區的交通及停車等，是對周邊社區居民產生的一種負外部性。信義計畫F4基地移入容積案，使鄰地居民認為，其具有價值的居住景觀受到損害，交通環境惡化，均為F4基地產生的負外部性。從這些案例中可以發現，當負外部性的問題產生時，大多數受影響的個體，往往不會主動進行雙方自願性的協商行為，而非常仰賴政府進行處理，其主要的原因，一方面是因為集體行動的組織不易，資訊成本高，意見紛歧不易整合，搭便車的人（free rider）也很多，使得協商的成本很高。另一方面，產生外部性的行為者，如果其行為具有合法的基礎，一旦擁有合法的權利，就難以自願放棄，即使其行為不具有合法的基礎，其仍會盡力以尋租的方式試圖謀求合法使用的權利。而政府難以解決外部性問題的原因，則在於公共領域的財產權無法清楚的界定，以及制度的執行不足。在私人集體行動協商行為相當困難，以及「解鈴還需繫鈴人」的觀念下，政府成為負外部性承受者尋求救濟的最直接管道。

為了尋求有效解決外部性問題的對策，必須先能了解外部性發生的原因以及問題的本質，本文在分析尋租的類型、實例以及進一步推論生產路徑後，透過圖二的政策制定過程，可以更清楚地指出制度及政策形成的關聯性。在觀念上，如果財產權可以界定得更明確，並且清楚地執行，外部性的問題就會限縮到更小的範圍，也會減少負面的尋租行為的數量。而制度設計的重點則在於如何引導生產路徑，避免發生循環迴路的困境。前節的分析提供了制度修正的思考面向，以下將以台北市為

例，進一步就尋租行為及分區管制制度的外部性問題，提出制度設計及執行的一些建議：

(一) 整合多軌性的立法體制，減少尋租管道及交易成本

台北市土地使用分區管制制度，除了土地使用分區管制規則法令體系之管制外，亦依據都市計畫法訂定都市計畫及土地使用分區管制規定。因此，分區管制的法令及計畫體系具有多軌性，使得一宗土地可能同時受到不同的計畫或法令管制（多軌的制度體系其關聯性如圖三所示），這種多軌的特性，有時可以互為互補，有時會產生競合的情況。基於目前的制度，土地使用分區管制之立法管制方式並非唯一的方式，故政府可以選擇對己有利的立法途徑，去決定土地使用的管制內容，換言之，政府可以選擇性規避立法機關的監督，或迴避都市計畫程序的審議以推動其政策。



圖三 土地使用分區管制制度多軌性之關聯

資料來源：本研究整理

如果行政機關選擇採立法程序訂定或修改「台北市土地使用分區管制規則」，必須研擬修訂法案送立法機關審議（軌道2），由於立法機關之民意代表掌控預算的審議以及政府執行計畫的監督權，對於行政機關提出的法案，具有決定性的影響，而法案的審議一如其他的公共政策立法過程，容易受到政治利益團體的影響。審議法案之議員，大多不具有都市計畫之專業背景，審議之過程亦無公開之聽證或辯論制度，以協助法案的闡述，故專業者及市民的意見亦無法充分的參與表達，加上議會法規委員會人數有限，容易產生操控及利益交換的情況。因此，決定土地使用分區管制的審議關鍵，往往在於行政與立法部門的協商與互動關係是否良好，專業性及普遍性反而難以彰顯。此外，議會亦可以連署的方式提案修訂土地使用分區管制規則，連署提案的過程並不需經過社會公評及進行專業的諮詢，亦不須經過公聽會之辯論，基於前述行政與立法部門之利害關係以及議員彼此利益交換的基礎，提案成功機會頗大。當然，修法的結果如違背社會的道德與人民的期望，則輿論亦可能有對應的監督與反彈。

政府可以採用另一種制定土地使用分區管制的途徑（軌道1），於細部計畫中創設不同於「土地使用分區管制規則」的特殊分區，透過都市計畫變更的程序，送經都市計畫委員會審議，由於該程序具有公開展覽、說明會等公開討論的程序，並有專業的委員進行審查，考量的層面較為廣泛，但是，過多或過於複雜的特殊分區管制規定，讓開發者收集資訊更為不易，也可能造成了行政管理的困擾，增加了行政管理成本及資訊收集的成本。除了前二種情形外，其他的特別法也會影響分區管制及財產權結構，形成第3種軌道，如中央法令體系的幅射屋放寬容積規定，地方層級適用於內湖科技園區的「內湖輕工業區輔導管理辦法」及其授權的管制公告等。

在多軌的土地使用分區管制制度下，欲清楚的界定一宗土地的財產權似乎是困難的。從交易成本的觀點，如果政府不能提供清楚的資訊蒐集路徑，讓人民能清楚而確定的了解一宗土地的財產權範圍，對於市場的運作及效率而言，是不利的，因為資訊收集的成本及不確定性，會讓交易行為產生資訊不對稱的問題。此外，財產權界定方式的不同，讓所有權人要花費更多的時間及成本，去找尋溝通協商的標的，而界定財產權的制度不同，也會產生不同的尋租行為。在信義計畫案例中，涉及二種立法管道及二個都市計畫管制，而內湖科技園區，其土地使用分區管制即同時具有三個立法管道的性質，政府可以選擇立法管道，進行管制，在此情形下，就容易產生本文所述有關財產權界定、資訊成本及制度執行的問題，尋租者也更能在不同的管道中進行尋租活動，制度執行的問題也容易產生。

多軌體制的問題，間接提供更多的尋租管道，而政府目前未進行整合的主要原因有以下二點：第一，政府可以在不同制度的空隙中，尋找有利於施政的空間，選擇適當制度管道，去進行政策與計畫的推展，如內湖科技園區的使用管制型式，有利於政治決策。第二，擁有權力的個體通常都不會願意釋出權力，相反的，擁有權力的個體，會希望權力愈來愈大，中央與地方政府都不願釋放行政的管轄權，議會也會不斷要求政府將更多的法案及計畫送進議會審議^{註16}，掌控立法及監督權，所以，台北市多軌的管制制度，所面臨的困境很難打破。即使如此，簡化制度體系仍可以讓資訊更為明確，財產權的範圍界定得更清楚，執行更有效率，所以，為了減輕上述缺失，制度的修改仍有其必要性。土地使用分區管制的立法體系整合及討論，都應該有專業及公開性，國外的上訴與辯論制度，如果能納入整合，將有助於減少土地使用分區管制的財產權公共領域爭議，減少尋租及投機的機會。如果政府能進行制度整合的研究，進行成本分析及評估，訂定整合的方向，凝聚社會共識後，當可以漸進的方式進行制度的改進。

（二）提升財產權的執行力，減輕負外部性的問題

內湖科技園區的案例中，公權力對使用管制的執行相當不足，執行財產權的公權力如果不能有效可信，讓人民對政府的施政具有信任感，則違規使用及尋租行為就會不斷的發生，並且產生不良的示範效果。大家競爭公共資源及公共領域的結果，讓外部性的問題更嚴重，耗費更多的資源及社會成本，所以，公權力的有效執行，是良好制度設計的前提，只有當政府的公權力能讓人民產生信心時，才能產生普遍性的守法行為。換言之，成功界定財產權的前提，在於執行財產權的能力及提供人民的信心是否充分，所以政府應強化執行公權力的充分程度，才能減低尋租行為的產生，發揮制度的功能。公權力不彰除了會惡化外部性的問題，亦將增加尋租的行為及機會。無論正式規則設計的社會接受性如何，應該不能動搖政府執法的決心，以及產生執法的差異性，如此，財產權才能有效的執行，市場交易成本才能降低。

本研究發現，許多政策的目的與實際情境存在的差異，其最大的問題在於制度的執行，其次為制度的設計，雖然設計與執行是相輔相成的，但如果執行不能貫徹，則制度設計就會被視為禍首進而被迫修改，造成制度變遷。土地使用分區管制制度的執行，應同時注重事前與事後的管理，台北市整合商管、建管、土管的聯合

註16. 2006年，台北市議會提案要求都市計畫特定專用區之使用管制內容以及都市設計審議標準，均應立法送經市議會審議。

審查機制，對於事前的審查進行規範，具有實質的約束作用，但事後的管理就難以有效的規範，違規使用嚴重。因此，如果能在制度設計時將租稅查稽制度納入整合，加強聯合自動稽核的機制，會減少違規的機會以及行政成本，減少投機行為及負外部性的產生。

（三）建立更明確的執行標準以及協商仲裁的平台

土地的混合使用，容易產生使用不相容及外部性的問題，台北市土地使用分區管制維持混合使用的制度，但為了避免產生外部性的衝突，在制度上增加了市民參與的機制，提供土地使用的彈性以及市民參與討論的空間，雖然外部性的問題可以經過社區參與而獲得討論，降低事後衝突，但卻讓財產權的執行變得更加不確定，交易成本可能更大。因此，土地使用分區管制如能對衡量負外部性的工具、允許使用的標準、資訊，以及的管制的技術作進一步的提升，會減輕外部性的衝突。

以本文中獨佔型之信義計畫區F4街廓容積移轉的個案為例，容積在總量管制的精神下進行轉換，是政府直接管制外部性（投入及產出量）的一種手段，但容積移轉的接受地區，缺乏一套對環境控制的要求或標準，造成外部性的爭議，是一種典型的政府公共失靈（public failure）。容積移轉的管制應該透過制度設計，同時控管移出以及移入地區的環境條件，並建立一個比較透明的容積移轉市場，讓容積移轉交易行為在公開的市場進行，以避免容積移轉管控失敗、產生資訊壟斷、地下交易等經濟問題，並改善政府失靈的問題。在此案例中發現，台北市土地開發許可及都市設計審議委員會的另一項功能，在於協商財產權，許多公私部門的建築及土地開發案，所產生的外部性爭議，都是在開發審議階段才進入激化的對立，使都市設計審議更加困難，而都市設計審議制度如果淪為財產權協商的戰場，不但影響審議的效率，也缺乏裁判財產權的專業與標準，因此，如果能建立協商與仲裁的平台，或在審議機制中明確賦予仲裁財產權爭議的權力，將有助於外部性的處理。

（四）公開的公共政策公聽或辯論，突破兩難困境

分區管制是否可以背離市場的需要進行管制，管制是否有助於減少外部性的產生，是政府往往面臨兩難的問題。在以立體區分所有權的社區為主，土地使用混合程度較高的管制制度下，政府在進行土地使用分區管制修訂前，應該提供更多的公開討論平台，讓社會的意見能夠表達，以避免代議的制度下，由少數民意代表操控民意的現象，也可以減少負面的尋租的行為所帶來的問題。都市計畫及土地使用分區管制，涉及財產權的範圍相當廣泛，資訊不對稱以及價值觀的差異，可能使得個

人對於管制的內容及財產價值改變的判斷認知不同。基隆河截彎取直個案，放寬土地使用管制的案例，藉由專家學者的討論協助政策的制定，提供了資訊及專業溝通的管道，有助於都市規劃與市場平衡的面向認知，以及政策的凝聚。可見討論平台的建立，不但可以納入更多的資訊，更有助於決策的形成及減少錯誤的產生，是未來制度設計修訂時值得納入的一項重要的方向。

六、結 論

尋租行為的研究在公共選擇領域已經有豐富的成果，許多經濟學家更透過各種數學模型的建立，希望能分析尋租行為的存在，對社會所產生的各種影響。但是，尋租行為的不透明以及個別差異的複雜性，仍使得研究者難以清楚地透視尋租行為的真實世界，並準確預估其產生的影響程度。當土地使用分區管制嚴格而產生巨大的經濟租時，會使更多的土地所有權人或投資者競相進行尋租的活動。尤其在民主政治的體制下，土地使用分區管制的決策，受到政治的影響甚鉅，因為政治績效的表現，影響執政者繼續執政的機會，因此，透過選舉產生的政府決策官僚並不會完全以公共利益為優先，且容易受到集體行動的力量，以及政治利益團體的影響，左右決策的改變。從本研究分析及個案中，可以理解，當市場穩定時，市場的機制可以在土地使用分區管制所界定的財產權結構下進行交易，但是當市場的環境變化，而土地使用分區管制無法隨著市場作迅速調整時，分區管制的經濟租利，會吸引所有權人紛紛走向尋租之路，尋求更大的財產權範圍。在民主政治的運作下，當市場的力量以及尋租的壓力強大時，分區管制容易被迫進行改變，造成財產權結構及制度的變遷。

歸納本研究的結果，發現影響分區管制的尋租行為，其型態以尋求政府解除土地使用分區管制的限制的競爭型尋租行為為主。當市場的發展與都市計畫產生明顯差距，而政府未提出所有權人或開發者期待的方案，去因應市場需求，並讓經濟租有效地分享社會時，追求放寬管制的尋租行為就會變得更為積極，尋租的目的可能更容易達成。尋租行為對分區管制的影響及所產生的最終結果，不必然均會是負面的結果，但尋租的過程，會讓所有權人或投資者花費更多的成本與政府部門協商，不但使社會成本上升，也可能導致生產路徑循環迴路的情境，阻礙經濟的發展。因此，制度的設計應朝向引導生產路徑最短化的方向調整，並在調整的過程中同時注重外部性的問題。在個案研究中，土地所有權人透過尋租的行為，與政府協商，造

成制度的變遷，並改變財產權結構，事件所爭論的焦點在於土地使用分區管制內容的合理性，以及分區管制的修改空間，討論的內容除了經濟效率的問題，也含有社會公平的問題。面對未來的不確定以及缺乏客觀的衡量標準下，評斷分區管制的內容是否合理，是相當困難的。也因為這種評斷的困難度及存在的彈性，給了所有權人更多的尋租空間與機會，所有權人在獲得對政府具有影響力的中介者的介入協商下，大幅提升尋租的可能性。因此，在制度檢討上，宜著重制度設計的事前性、有效執法以導正人民守法、加強爭議仲裁以及管制技術的進步方面努力，並在制度變遷的過程中儘量考量社會的公平，以期將生產路徑導向正確的軌道。

土地使用分區管制除了具有控制環境的目的以及經濟的功能外，更具有政治的本質，地方政府的決策者愈來愈會運用這項制度，作為推動政策的工具以及政治運作的籌碼。就本研究的觀察，外部性的分區管制會因為經濟的環境及市場的變化，而轉變為替選使用的土地價值所導引的分區管制，透過尋租行為，分區管制也可能會依循市場的配置，而成為讓土地發揮更大價值的一種誘因。如果都市計畫及土地使用分區管制成為利益交換的工具，公共利益以及社會成本的問題就會更加嚴重，因此，分區管制的內容，以及制度設計與調整，應該讓專業及公益團體的制衡力量，在政策決定的過程中加入討論，使分區管制的制度能發揮更多正面的功能。本研究受限於時間的限制，在空間上以臺北市為範圍，由於台北市土地使用分區管制具有多軌性，個案的性質類別樣態眾多，受限篇幅無法一一分類列舉。但本文所選取作為分析的案例，都具有獨立的計畫範圍及分區管制內容，其管制制度的運作及執行，也都涉及集體所有權人、政府、都市計畫或都市設計審議機關、民意機關等行為，雖數量有限，仍具有代表性及通案性的指標意義，可作為政策建議的基礎。至於研究的成果是否能適用到不同的縣市，則應依不同的制度差異分別驗證，希望本研究提出的成果及制度檢討的建議，能作為都市規劃及進一步研究的參考。

參考文獻

- 台北市政府建設局暨主計處（2005），〈台北內湖科技園區暨南港軟體工業園區廠商調查分析報告〉，台北：台北市政府。
- 徐仁輝、陳敦源、黃光雄譯（2005），《政府失靈—公共選擇的初探》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 陳建元（2006），〈土地使用制度的選擇與產權結構關係之研究—制度經濟的觀

- 點與應用》，《海峽兩岸土地學術研討會論文集》，中國地政研究所，頁358-375。
- 陳坤銘、李華夏譯（1995），Coase, R. H. 著，《廠商、市場與法律》，台北：遠流出版社。
- 邊泰明（2003），《土地使用規劃與財產權》，台北：詹氏書局。
- Alchian, A. (1965), "Some Economics of Property Rights," *Politics*, 30: 127-149.
- Alchian, A. and H. Demsetz (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, 62: 777-795.
- Alchian, A. and H. Demsetz (1973), "The Property Rights Paradigm," *Journal of Economic History*, 33 (1) : 16-27.
- Asadoorian, M. O. (1999), "Is Zoning A Positive-Sum Game?," *Studies in Economics and Finance*, 19 (2) : 3-24.
- Barzel, Y. (1997), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Cost," *The Journal of Law and Economic*, 3: 1-44.
- Coase, R. H. (1988), *The Firm, the Market and the Law*, Chicago: University of Chicago Press.
- Cole, D. H. and P. Z. Grossman (2002), "The Meaning of Property Rights: Law Versus Economics?" *Land Economics*, 78 (3) : 439-452.
- Demsetz, H. (1967), "Toward a theory of Theory of Property Rights," *American Economic Review*, 57 (2) : 347-359.
- Eggertsson, T. (1990), *Economic Behavior and Institutes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, A. W. (1982), "Externalities, Rent-Seeking and Town Planning," Discussion Paper in Department of Economics, No. 10, England: University of Reading.
- Fischel, W. A. (1978), "A Property Rights Approach to Municipal Zoning," *Land Economics*, 54 (1) : 64-81.
- Fischel, W. A. (1987), *The Economics of Zoning Laws*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Khan, M. H. and J. K. Sundaram (2000), *Rent, Rent-Seeking and Economic Development—Theory and Evidence in Asia*, Cambridge: Cambridge University

Press.

- Krueger, A. O. (1974) , “The Political Economy of the Rent-Seeking,” *American Economic Review*, 64: 291-303.
- Lai, L. W. C. (1994) , “The Economics of Land Use Zoning: A Literature Review and Analysis of the Work of Coase,” *Town Planning Review*, 64: 77-79.
- Lai, L. W. C. (1998) , *Zoning and Property Rights—A Hong Kong Case Study*, Hong Kong: Hong Kong University Press (Second edited) .
- Lai, L. W. C. and C. Webster (2003) , *Property Rights, Planning, and Markets: Managing Spontaneous Cities*, U.K.: Edward Elgar Publishing.
- Libecap, G. D. (1986) , “Property Rights in Economic History: Implications for Research,” *Explorations in Economic History*, 23 (3) : 227-252.
- Mills, D. E. (1989) , “Is Zoning A Negative-Sum Game?” *Land Economics*, 65 (1) : 1-12.
- Nelson, R. H. (1977) , *Zoning and Property Rights: An Analysis of the American System of Land-Use Regulation*, Cambridge: The MIT Press.
- Nelson, R. H. (1989) , “Zoning Myth and Practice—From Euclid Into The Future,” in Charles M. Haar and Jerola S. Kayden, eds., *Zoning and American Dream: Promise Still To Keep*, Chicago: Planners Press, pp. 299-318.
- Pogodzinski, J.M. and T. R. Sass (1990) , “The Economic Theory of Zoning: A Critical Review,” *Land Economics* , 66 (3) : 294-314.
- Staley, S. R. (1997) , *Urban Planning and Economic Development: A Transaction-cost Approach*, Dissertation, The Ohio State University.
- Tullock, G. (1967) , “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft,” *Western Economic Journal*, 5: 224-232.
- Webster, C. (2005) , “Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities,” 《2005 年全國土地管理與開發學術研討會論文集》, 長榮大學土地管理與開發學系暨研究所, 頁專 6- 專 24 。
- Yin, R. K. (2003) , *Case Study Research: Design and Methods*, London: SAGE Publications.

