

两岸城乡统筹对策之比较分析 PDF转换可能丢失图片或格式
，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/93/2021_2022__E4_B8_A4_E5_B2_B8_E5_9F_8E_E4_c61_93029.htm 制度没有绝对的好也没有绝对的坏 台湾的城市化发展已经历了一个相当快的成长期，这点和大陆现在的情形有些相似。那么，和大陆比较，台湾的城市发展有哪些特点呢？作为一个制度上的对比，台湾和大陆的差异很大，其实是没办法比的。台湾是小农经济，土地为私人所有。这种小农制的运作，一方面会产生一些好处，但是也会有一些限制的地方，制度没有绝对的好或绝对的坏。在经济发展初期，土地使用管制尚不严格，小农的好处是土地使用较有弹性。比如一家小农的小孩子去外面就业学了一些工厂的技术，因为土地是他自己的，虽然很小，一旦学成回家就可以在自家农田搭起工厂，然后就开始干活挣钱了。因为小农而且是私有制的关系，农地很容易地就可以转用以支持企业的发展。台湾早期的经济发展跟现在中国大陆这二十年的发展比起来，有个不一样的地方就是，中国大陆短时间内有大量的外资引进，这是台湾过去所没有的经验。台湾是一个以中小企业为主的产业结构。因为规模小，所以你自己决定要做什么就做什么。可是我刚刚也讲说，一方面这是它的好处，但另一方面从地方的发展，或者从土地使用的角度来看，就会产生不协调。你可以想象一下，在一个区域里面有很多私人小面积的土地，这里盖一个工厂，那里也盖一个工厂，就会变得乱七八糟，发展就失控了，也就是城乡间的不协调。城乡没有统筹协调发展，人们就要付出代价，比如说环境的污染，景观上缺乏美感。首先灌溉系统就

会出问题。因为在农地里头，水一定是由高向低处流，假如中间突然冒出一个工厂，那就有可能出现污染下游农田的问题。相同的道理，也许原来农路的设计不是要给大货车使用的，只是供小车使用，可是今天因为办厂，就会有集货箱的运输需求，原来的道路也就不再适用了。这样一来，整个环境品质就会下来。又因为他的工厂是随便盖的，在景观上通常不会很好看。如果到台湾去的话，你会看到这一类被称为违规的工厂都是铁皮屋，因为它要降低厂房兴建成本，只要里面可以摆机器进行生产就好了，结果在景观上就变得不协调。在意识到这些问题之后，政府部门采取了一些什么样的措施呢？这就涉及了台湾的都市计划体制问题。台湾最早的时候其实只有都市计划、乡街计划、城镇计划，管制的范围只限于都市，乡村土地是不管的。然而发展到了一定的程度，人们就发现，在受管制的地方申请盖房子相对的比较困难，取得执照的成本比较高，开发商于是跑到都市计划范围外的地方，也就是我们称为非都市的区域去取得土地盖房子，这样一来就产生了所谓都市蔓延的问题，都市计划区内跟区外的不协调发展。因此在1978年左右，台湾订定了“区域计划法”。用英文来讲的话，以前的计画叫city plan，后来则扩大为regional plan。整个台湾岛划分成四个区，每个区各自对应一个区域计画，在这个区域计画之下，划为都市计划地区的土地就归都市计划系统管，在都市计划范围外的土地，就受区域计划的非都市土地使用管制规则约束。都市计画的管制方法我们称之为“土地使用分区管制规则”，非都市的部分我们称之为“非都市的土地使用管制办法”。这两种管法有很大的差异。都市计画地区将土地分为住宅区、商业区等

分区，基本上住宅区里面只能盖房子、做住宅使用，商业区只能做商业使用，工业区里面就只能做工业使用。非都市也有分区，但是它分的是大区，然后再依大区里面每一块土地的使用现况加以编定。台湾虽然实施了区域计划，城乡间不协调的问题还是没有解决，尤其是基础设施建设（infrastructure）的协调发展问题。比如说道路、水、电等公共设施，如果这些设施还是都市归都市，非都市还是归非都市，那还是没有解决城乡协调发展问题，尤其是在很多人住在一起的这种大都会地区（metropolitan area）。解决方法自己要想在城市化的发展过程中，政府通常会面临土地的征用，在这个问题上，由于台湾基本上采取私有土地的制度，所以问题跟大陆会很不一样。因为土地所有权是私人的，所以是土地“征收”，而大陆这边的土地所有权则是国家的，老百姓或者是人民公社有使用权，因此是土地“征用”。政府在征用土地的时候，以你们这边来讲，只要跟人民公社讲好就行了。但是在台湾则需要跟一群地主去讲好。简单地讲，就是为了取得一个区域内的土地，大陆只要对一个地主去讲就好了，台湾则是要对好多个地主去谈这件事，因此用地取得效率很低。另一方面，每个人都会希望自己的土地得到比较高的补偿，当都市计画图上一条线划下去，一边划为公园，另一边做为住宅用地，两者分属于两个不同的地主，如果征地补偿价格相差太悬殊的话，那就一定会有抗争，为了降低此一差异性，台湾就发展出了所谓发还土地的“区段征收”办法。也就是在征收土地的时候，不要只是征收公园用地，而是整个街廓的土地集合起来加以统筹规划改良，再依比例发还可供建筑的土地给地主。这项工作在法律上规定只有县市政府可以做

为土地征收的执行单位。这个方法最早的作法就是征收个别土地并发给地主补偿费，但是地主还是有不高兴的。因为土地被征收的时候，价格还是很低。公共设施一旦盖好，周边土地的市价就会上扬，被征收的地主感觉吃亏了。所以后来就演变出一个新的办法，那就是将全部土地征收起来，经过改良后，将一部份的土地发还给地主，地主可以选择领回改良后的土地，或者是现金。一般发还的比例为百分之四十。比如说我们三个人，总共有十公顷的土地被征收了，这十公顷的土地就叫作一个街廓单位，其中一部分提供作为道路，排水沟等等使用，大约有百分之三十到四十之间的土地被用作公共设施，保留百分之四十的土地供地主领回，其余的大约百分之三十到百分之四十的土地就抵作工程费用，政府可以自行加以利用。虽然是计划管制，但通常领回去的都是可以盖房子的土地，即所谓可建筑的土地。如果领回土地其实没有什么用，地主不想要那么多地，宁愿要钱，那地主也可以选择领现金回去。由于当市场在一个都市化与经济成长过程都很快的时候，都市土地的市价成长速度通常也会很快的，地主领回的土地常常很快就会涨价。打个比方，比如说一公顷的土地在整理之前价格是一千万，可是经过整理以后的土地因为已经是熟地的关系，一公顷就不会只是一千万了，地价肯定会升起来。而且整理完的土地，在经济成长很快的时候，它的需求一直在上升，所以也许原来一千万加上开发这个工程的成本，比如说是三百万，那就是一千三百万，现在因为需求提高了，市价可能就变成两千万了。所以地主领回的土地相当于用一千万买回零点四公顷，但是开发完成以后的价格涨了一倍以上，因此地主的实际收入还是划得来。

所以在早期有很长一段时间里，台湾的地主都选择了领回土地，而不愿领回现金，事情在一九九八年以后开始变化了。因为一九九七年的亚洲金融风暴之后，整个房地产市场就开始下跌。例如原来值一千万的土地，另外投下去三百万的开发成本之后，所得分配回来的土地市价可能还是不到一千万，这样一来地主就亏了。然而地主很聪明，他当然就选择要以现金领回土地成本。为了发还地主现金，县市政府只好向银行借钱，可是银行也不是傻瓜，当然要收利息，于是县市政府就面临一方面地价下跌，另一方面利息却越来越多，财政就发生了困难。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com