

十二、共有地的悲劇

(一)意義：哈丁（Garret Hardin）一九六八年提出「共有地的悲劇」或譯為「共有財的悲歌」（tragedy of the commons），主要在說明公共財與外部性之間的相關性。通常共有財資源在沒有確定產權的情況下，任何人皆可自由進出使用，並且先到先得，因無法管制與排除他人使用，以致加速共有資源被濫用、破壞與耗竭。

(二)公共財與共用資源：

1. 公共財（public goods）：公共財在需求上具有「非敵對性」（nonrivalry），在供給上具有「無排他性」（nonexclusivity）。非敵對性，指這些財貨可以同時供大眾使用，不因增加一個人使用，而使其他人使用該財貨之效用減損。無排他性，指財貨供給者無法做到只讓某些人使用，或不讓某些人使用（例如國防、燈塔）。
2. 共用資源（common pool resources）：在需求上具有「敵對性」，在供給上具有「無排他性」（例如森林、草原、空氣、水）。

(三)抑制共有地悲劇的方法：

1. 政府管制：由政府立法將共有資源國有化，制訂各種管制規則，採配額方式調控共有資源的使用或徵收資源稅。
2. 財產權的界定：亦即私有化，建立共有資源的財產權，嚴格界定人們使用支配資源的範圍、空間和方式。在良好運作的市場經濟下，財產權的明確界定，可以保護和合理評價稀少性資源，產生有效率資源配置。

十三、反共有地的悲劇

(一)意義：黑勒（Michael Heller）於一九九八年提出「反共有地的悲劇」（tragedy of the anticommons）的概念，他認為「共有地的悲劇」說明了人們過度利用公共資源的惡果，卻忽略了資源未被充分利用的可能性。當共有地內存在很多權利擁有者，為了達到某種目的，每個人都有權阻止其他人使用該資源或相互設置使用障礙，而沒有人擁有有效的使用權，導致資源閒置或低度利用，而造成「反共有地的悲劇」。

(⇒)共有地與反共有地悲劇之異同：

1. 同：

- (1)兩者均具有明顯的外部性。
- (2)兩者均為缺乏有效的約束機制所產生的產權問題。

2. 異：

- (1)產權性質不同：共有地悲劇的產權性質是有有效的使用權、平等的收益權，但卻缺有效的監督權與明確的處置權；反共有地悲劇的產權性質則是無效或低效的使用權，也沒有平等的收益權，惟具有有效的監督權及明確但不完全的處置權。
- (2)發生原因不同：共有地悲劇的外部性在於私人成本小於社會成本；反共有地悲劇的外部性則是私人成本大於社會成本。

(⇒)解決方法：共有地悲劇因為產權不明確，故需要明確產權；反共有地悲劇因為產權支離破碎，故需要整合產權。

十四、準公共財

(⇒)意義：準公共財 (semi-public goods) 又稱為俱樂部財 (club goods)，是由詹姆斯 (James M.) 與布坎南 (Buchanan) 提出，係指介於純粹公共財與純粹私有財之間，可以提供共享，但又可排他的財貨。例如戲院、有線電視、私人停車場、收費的高速公路等。準公共財可以由私部門提供 (採取使用者付費)，也可以由公部門提供。

(⇒)準公共財與土地使用政策：

1. 對於可區隔市場之公共設施，可以由私人提供，除可減輕政府財政負擔外，並可避免政府失靈。
2. 將共土地的提供朝向準公共財方向調整，可避免共有地悲劇的發生。
3. 公共設施採準公共財提供，並以使用者付費代替課徵租稅，可以支應公共設施的營運成本，也可以透過時間費率的調整，來調解公共設施的需求。

(4)整合區域文化生態景觀資源，強化文化觀光動能。

(5)營造優質營農環境，推動農業永續發展。

3.和諧—社會公義，落實公平正義：

(1)建立合理補償機制，確保發展公平性。

(2)擬定都會區域及特定區域計畫，均衡城鄉發展。

三、國土計畫法之規劃構想

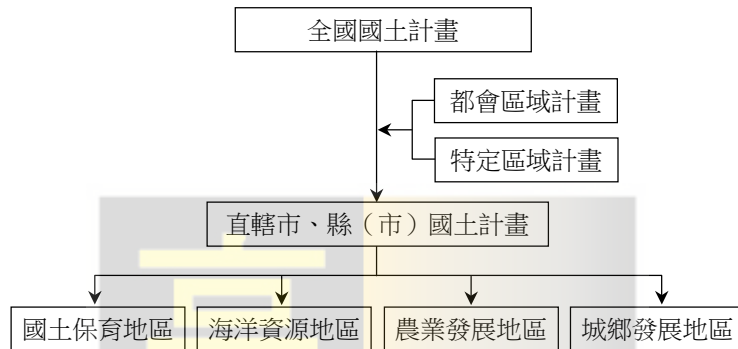
(一)問題：國土計畫法已於一〇五年元月六日制定公布，同年五月一日施行。而依據內政部一〇二年十月訂定國土計畫法草案指出，目前國土空間面臨下列問題：

- 1.近幾年來全球氣候變遷、極端氣候現象頻仍，在九二一地震、莫拉克颱風等重大災害，造成人民生命財產巨大損失後，充分暴露國土脆弱體質與大自然反撲警訊。
- 2.臺灣為島嶼國家，四周環繞海洋，長期以來卻欠缺對海洋整合使用與管理之思維與作法。
- 3.我國致力洽簽自由貿易協定，國內市場逐步對外開放，面對全球化與國際競爭，農業生產用地在維持糧食安全、生態保育與經濟發展等各方面之需求下，面臨釋出與維護之雙重壓力。
- 4.兩岸經貿往來逐步開放之發展趨勢，國內產業用地之供需亦產生重大轉變，土地使用區位、型態及管制事項，應思索因應新興產業需求配套規劃。
- 5.高速鐵路、科學園區及航空城等重大建設，改變國土空間結構，建立成長管理之城鄉發展模式，以引導土地有秩序使用，亦為當前應有之必要作為。

(二)國土計畫法立法重點（政策目的）：

- 1.建立國土計畫體系，確認國土計畫優位。
- 2.劃設國土功能分區，建立使用許可制度。
- 3.建立資訊公開機制，納入民眾參與監督。
- 4.推動國土復育工作，促進環境永續發展。
- 5.保障民眾既有權利，研訂補償救濟機制。

(三) **國土計畫之體系**：國土計畫法將國土計畫體系分為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫二個層級，並加入功能性區域計畫（如都會區域計畫、特定區域計畫），如圖所示。



(四) **國土計畫之種類及區域劃分**：

1. **全國國土計畫**：以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之空間發展及土地使用指導原則之國土計畫。
2. **都會區域**：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）所共同組成之範圍。
3. **特定區域**：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。
4. **直轄市、縣（市）國土計畫**：遵循全國國土計畫，以直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定地方實質空間發展及使用管制之國土計畫（國三）。

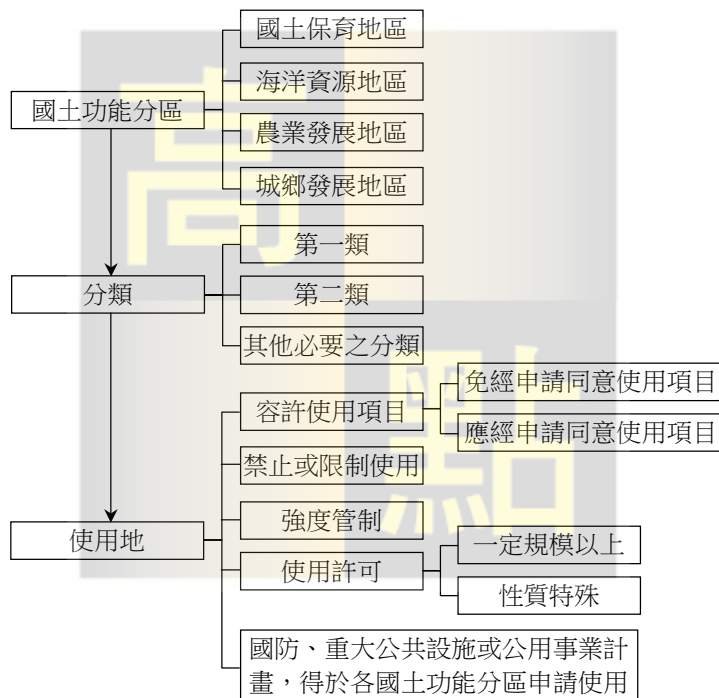
中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣（市）政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫（國八）。

(五) **國土計畫之土地分區**：基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性劃分為四種功能分區：

1. **國土保育地區**：本區應以保育及保安為原則，並限制開發使用；另對環境劣化地區應加強復育。

2. 海洋資源地區：本區除注重保育外，對漁業、礦產及其他重要資源，應整體規劃利用。
3. 農業發展地區：本區應確保基本糧食安全，積極保護大面積之優良農地，並避免零星之變更使用。
4. 城鄉發展地區：本區應以集約發展、成長管理為原則，配置完善公共設施，創造舒適之生活環境及效率之生產環境。

(六)國土計畫之土地使用管制架構：



(七)國土計畫之規劃基本原則如下：

1. 國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。
2. 國土規劃應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。
3. 國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。
4. 海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用



一、試述我國過去土地使用計畫體系？有何缺點？國土計畫法對於計畫體系之調整為何？又國土計畫功能分區及其分類之劃設原則為何？

【解答】

(一)過去計畫體系：過去台灣地區之土地使用計畫體系共分三個層級，最上層為國土綜合開發計畫；第二層為區域計畫；第三層分為都市土地與非都市土地，都市土地擬訂都市計畫，非都市土地擬訂非都市土地使用計畫。其管制法令主要依據區域計畫法、都市計畫法、非都市土地使用管制規則等。

(二)缺點：過去台灣地區土地經由「區域計畫」、「都市計畫」與「非都市土地使用管制」等體系進行土地使用管制，卻呈現出下列問題：

1. 未將海岸及海域予以宣示，無法突顯海洋國家特色。
2. 全國及縣（市）土地未作使用整體規劃，欠缺宏觀願景。
3. 未能落實國土保育與保安，造成環境破壞。
4. 水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理。
5. 重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理。
6. 城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃。
7. 非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。
8. 都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力。
9. 對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃。
10. 部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資。

(三)未來計畫體系：

1. 依據國土計畫法之規劃構想，係將陸域及海域納入國土計畫範圍，而以達成國土永續發展為原則，訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。其計畫體系如下：

(1)全國國土計畫：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及