



臺中市政府
TAICHUNG CITY GOVERNMENT

臺中市政府 99 年度 自行研究發展報告

城市競爭力與都市土地開發之研究



-
- 研究單位：臺中市中興地政事務所
 - 研究人員：第四課課員柯佩如
 - 研究日期：99 年 4 月 1 日至 99 年 8 月 31

目

目 錄

摘要-----	3
壹、都市土地開發之使用管制-----	4
一、彈性土地開發管制特性	
二、彈性土地開發管制之浮動分區管制	
三、浮動分區管制之應用對象及基礎	
貳、南科特定區浮動分區開發模式-----	7
一、南科特定區簡介	
二、南科特定區之投資優勢	
三、南科特定區之開發創新作法	
四、南科特定區之開發方式特色	
五、南科特定區之開發效益評估	
六、南科特定區之遭遇問題及解決方式	
參、南科特定區的成功開發理念分析-----	12
一、政府扮演審慎監督的角色，由民間規劃投資參與，首創專案讓售制度	
二、突破傳統都市土地開發的新思維，採用都市規劃新理念「浮動分區」提高城市競爭力	
三、小結	
(一) 關於民間參與區段徵收之建議	
(二) 關於採用浮動分區時之建議	

肆、如何避免行政裁量權過度使用-----	15
一、行政裁量權若過度使用可能產生之缺失	
二、執行該行政裁量權時需併同考慮之準則	
伍、結論-----	17
參考文獻-----	19

摘要

為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，立法院於民國 89 年公布「促進民間參與公共建設法」，並陸續頒訂相關子法、函令，賦予民間機構得以區段徵收方式，取得公共建設整體計畫所需用地，並從事開發，所需經費由民間籌措，並得納入區段徵收開發總成本中，使區段徵收從傳統由政府主導，擴大適用由民間機構與政府共同參與。

在政府辦理區段徵收可能陷入財政困境之際，思法學習他縣市成功案例，如何有效引進民間參與區段徵收，創造政府、土地所有權人、開發者間三贏之作法，本文探究南科特定區浮動分區開發模式，研析臺南縣政府如何突破公辦區段徵收之窠臼，加入民間參與開發誘因，使民間廠商在政府不出資下，仍能放心投入資金參與區段徵收開發，加速公共建設開發時效。

任何一個機制的設計除了基本盤可行外，尚需擬定配套措施及開發原則，才能使之發揮應有的功效，本文最後提出在發展城市競爭力與都市土地政體開發時，政府應注意事情，以及關於民間參與區段徵收時，以及採用浮動分區時之相關建議。

壹、都市土地開發之使用管制

隨著民意時代與環保潮流的發展，傳統較僵硬的土地使用管制已明顯不敷因應時代潮流，是以後來衍生多樣化的彈性土地開發管制，常見的有浮動分區、計畫單元整體開發、特殊許可、發展權移轉等。政府在力爭城市競爭力，期望有效整體開發都市土地時，須多瞭解彈性土地開發管制，尤其是在實務案例上已發生的優點與缺點，更是必須知道，俾便因時制宜，選擇彈性開發方式，使土地使用發展策略得以實現。

一、彈性土地開發管制特性

1. 允許土地使用管制在研擬過程中，充份考量複雜的社會、經濟、環境等目標與問題，期使土地使用管制方式更符合效率，且兼顧公平。
2. 在土地整體開發過程中，對於特殊目的，如：保護環境敏感地區、提升多樣化住宅機會等，較能透過這樣的彈性土地整體開發方式而達到。
3. 因規劃者無法很有效掌握預測未來土地開發事宜，彈性土地使用管制能提供土地開發更多選擇。
4. 彈性土地開發更適合大規模土地面積整體開發。
5. 能使行政過程和公共審查相互結合。

6. 在已知的環境下允許使用更適當的規劃及開發方法。

7. 有利於土地整體開發時，更能節省成本之多元方法。

二、彈性土地開發管制之浮動分區管制

浮動分區除了不在分區圖中標示土地使用區位外，其餘多和傳統使用分區相同的，利用分區管制法令來制定浮動區的條例，直到地主所提之申請被批准後，浮動分區才會固定在某一土地上，凡符合規定之土地，地主都可提出申請，一旦浮動區固定後，就和分區管制相同了。浮動分區和特別許可有相同的功效，但浮動分區並不被限制在某一區，且可要求法令修改，故較具彈性。

浮動分區合法固定後，和一般再分區有些不同，通常而言，如果已存在的分區對該筆土地而言是合理的，則再分區的申請可以被否認，但是浮動分區是在清楚規定的法令下，檢視是否符合授權再分區。

浮動分區的開發概念是投資者在都市計畫案中，依據風險及財務評估後，再循投資意願與市場需求，選定適合區塊提出開發計畫，並投入資金，再依專案讓售方式，享受合理開發利潤。

土地開發是由政府控制總量，廠商配合市場趨勢投入建設，以及讓民眾搭便車等要素構成的，這些特定區的土地，在廠商還沒有選定開發區時，所有土地不再受到任何

限制，土地所有權人可以借錢、買賣，政府與人民間彼此信賴，並共享繁榮。

三、浮動分區管制之應用對象及基礎

當社區居民容許有限數量的特殊使用，如地區性的購物中心，但又不希望事先標示其位置，此時開發者可透過市場分析報告，表明其開發的需要。為了避免浮動分區的許可變成點狀使用分區，產生與周遭土地使用不相容協調現象，浮動分區必須先建立在「浮動分區的標準事先已被設定」、「發展型態已事先考慮週全」、「發展條件已經清楚列出」等的基礎上才可行，浮動分區管制其主要目的在於：

1. 能使規劃與開發能結合。
2. 能符合貼切都市動態發展過程。
3. 配合政府補助措施，達到特定公共政策，如：低所得住宅供給等目的。
4. 透過行政審核，避免搭便車之不勞而獲情形產生。

貳、南科特定區浮動分區開發模式

一、南科特定區簡介

南科特定區位於臺南縣善化鎮、新市鄉、安定鄉交界附近，全區面積為 3,282 公頃，其中包括：科學園區部分 1,038 公頃、新市區建設地區 882 公頃、後期發展與其他用地 1,362 公頃，週邊都市計畫包括：東北「善化都市計畫」、東南「變更暨擴大新市都市計畫」、西北「安定都市計畫」、西南「臺南市及永康都市計畫」等。

南科特定區計畫之開發係屬新市區建設性質，從法令及地區發展等特性觀之，可能的整體土地開發方式包括：區段徵收、開發許可、市地重劃、民間參與公共建設等，之後是以區段徵收為用地取得開發方式，另行政院民國 92 年 8 月 25 日院台內字第 0920043268 號函：臺南科學工業園區特定區計畫採公開甄選方式，由民間廠商自行籌措開發資金參與辦理區段徵收，於規劃整理後取得之全部剩餘可供建築土地，先行通案報請行政院核准讓售開發廠商，以吸引民間投資。

二、南科特定區之投資優勢

1. 擁有便捷交通網：

結合產業優勢，交通區位良好，與中山高速公路安定、永康交流道相鄰接，擁有高速鐵路通過其內，對未來全區發展具有較佳投資優勢。

2. 可取得成本低廉之土地：

土地原為農業用地，公告現值較低，劃為特定區後，地價遠低於臨近都市計畫內土地之價格，開發後明顯較具市場競爭力。

3. 依業者需求自擬細部計畫：

都市計畫細部計畫由廠商依開發時程及實際需求自行擬定。

4. 週邊配套建設：

特定區週邊配套建設如：南科康橋計畫水與綠空間營造，與建構世界第一光電聚落液晶電視產業支援工業區，能融合生活、生產與生態的理念。

5. 高消費能力群：

高科技員工平均所得較一般行業為高，年齡層亦為消費能力相對較強的族群。

三、南科特定區之開發創新作法

浮動分區是種相當彈性的土地開發方式，其巧妙避開僵硬死板的政策限制，是種土地整體開發創意出路。南科特定區浮動分區的開發概念，即是掌握政府控制總量，廠商配合市場趨勢投入建設，以及讓民眾搭便車之優勢，可以說是成功的城市競爭力與土地整體開發案例之一。

為強化南科工業園區附近生活機能，臺南縣政府提供區內高科技廠商相關服務設施，以區段徵收方式取得所需公共建設用地，並委託民間機構擬定都市計畫細部計畫草案，並辦理區段徵收業務。為使土地整體開發時程與市場實際需求相互結合，配合產業及都市活動形成有效互動與良性發展，針對南科特定區需求，而將都市發展用地以浮動分區方式劃定成小區塊，將這些小的開發區塊交由民間開發，並將全部剩餘土地專案讓售方式，以吸引民間投資。

四、南科特定區之開發方式特色

1. 在浮動分區架構下，由民間依投資意願與市場需求，選定適當區塊，提出開發計畫。
2. 南科特定區計畫於民國 92 年獲得行政院同意專案讓售，將區段徵收開發及細部計畫規劃委託民間廠商辦理。政府維持監督、審查功能，導入民間充沛資金及企業經營效率，執行整體土地開發策略。
3. 為民間設計適當的投資環境，制定健全合理之投標文件，由政府辦理公開甄選廠商，由開發廠商負責籌措資金，協助政府辦理相關作業。
4. 開發廠商投入開發資金，再依專案讓售方式取得完整街廓，獲取合理的開發利潤。

五、南科特定區之開發效益評估

臺南縣政府在該案中可說是突破以往政府公辦區段徵收窠臼，量身訂做土地整體開發新願景，此亦宣示政府已能突破困境，吸引民間投資，該案對未來土地整體開發的重大影響，分述如下：

1. 浮動分區管制的策略運用：

目前臺灣都市計畫中有關土地使用分區管制過於剛性，無法滿足都市動態發展需要，以致產生許多都市問題，南科特定區計畫則是採用此種創新彈性開發土地使用管制，依主要計畫規定為彈性之浮動分區，授與民間細部計畫規劃權，待未來民間投資者依其市場需求提出，由地方政府核定後向內政部備案，即可進行彈性且貼切市場之土地開發。

2. 整體開發以 BT 模式委由民間辦理：

臺南縣政府從公私部門合作角度，依政府採購法第 19 條、第 24 條，採公開招標、統包方式辦理招標，將區段徵收及細部計畫規劃權下放至民間廠商辦理，政府扮演監督及審查角色，提供必要的行政協調與融資協助，配合廠商辦理開發，又因該案涉及政府公權力執行、上級機關配合、民間執行效率、資金順利到位等面向，故開發執行流程必須在採購契約中予以明確訂定，俾利順利推動。

3. 首創區段徵收專案讓售制度：

採公開甄選方式，由民間廠商自行籌措開發資金，參與辦理區段徵收，於規劃整理後取得之全部剩餘可供建築土地，先行報請行政院核准專案讓售開發廠商，吸引民間投資，開發風險則由民間投資廠商依市場風險決定，自行承擔。

4. 產業引進及成功招商：

該案為民間投資開發新市鎮的案例，其規劃目標係以田園城市與生態社區之環境理念進行規劃。為吸引民間參與，規劃完整街廓，供開發者先行使用，並以城市行銷概念，強化地方整體發展競爭優勢，吸引廠商進駐。

六、南科特定區之遭遇問題及解決方式

1. 抵價地分配係為決定區段徵收作業成敗之重要因素，其影響開發案財務決算，及影響土地所有權人、開發廠商權益，該案抵價地比例因未先行報內政部核定，亦未於採購契約中載明，故成為開發過程中的重大變數之一，未來區段徵收開發前，應審慎評估抵價地比例，使投資廠商瞭解開發所需承擔成本，且抵價地比例經中央核定後，在後續開發過程，才能減少爭議性，降低開發風險。

2. 該案雖係行政院專案讓售全部剩餘可建築土地予開發廠商，惟開發廠商開發費用之多寡，影響後續抵價地分配時，評定地價之高低及回饋金之額度，南科特定區優先發展區之新市區建設地區面積近 890 公頃，回饋金僅 1,000 萬元，如何訂定全憑開發廠商依其所認列之開發費用主觀認定，故於區段徵收開發時，地方政府仍應先行評估開發總費用，才能控管開發廠商開發費用，藉由訂定廠商回饋金底價等方式控管。
3. 為落實民間參與區段徵收，減少公部門過度介入，使區段徵收作業能由開發廠商負責實質開發作業，掌控開發進度與技術，縮短開發期程，故須於採購契約中詳細劃分出地方政府及開發廠商應辦理及應協助事項，此外，關於地籍整理部分，地方政府與開發廠商亦應於採購契約中予以明定，俾供依循。

參、南科特定區的成功開發理念分析

南科特定區至今已經吸引許多高科技廠商投資設廠，其所以能快速成長，應可歸功於當初採取浮動分區開發及民間參與政府區段徵收的創新開發計畫，從而創造出成功的公私合作案例，其成功的開發理念分述如下：

一、政府扮演審慎監督角色，由民間規劃投資參與：

行政院民國 91 年同意南科特定區計畫，基於公共利益、整體開發政策考量，辦理南科特定區開發，採公開甄選方式，由民間廠商自行籌措開發資金參與辦理區段徵收，於規劃整理後取得全部剩餘可供建築土地，先行通案報請行政院核准讓售開發廠商，吸引民間投資，並將回饋金、公共設施用地比例等列為評選標準項目，藉此種種突破土地整體開發困境，吸引民間參與投資，是以南科特定區得以公開甄選民間廠商辦理區段徵收整體開發，並由剩餘標售土地以專案讓售方式折抵投資廠商所代墊之區段徵收費用。

二、突破傳統都市土地整體開發思維，採用浮動分區新理念，提高城市競爭力：

浮動分區是指已設定之土地使用管制分區而未於圖說上標出明確位置者，其主要目的是將都市計畫圖上各功能分區之確切位置，僅以發展構想引導，惟其最終位置與範圍，仍以市場機制運作，由開發者提出，並由都市計畫委員會審查結果為準，這種新的土地使用管制理念打破傳統都市計畫地區開發方式，可有效解決地方政府籌資資金問題、可能的開發效率不彰問題以及可能忽略市場需求等問題，其整體開發新思維分述如下。

1. 採浮動分區概念，分為農業區（供申請變更開發為生活服務區）及農業區（供申請變更開發為產業支援區），各分區面積約 50~60 公頃，開發內容則須符合規定。
2. 授與開發廠商細部計畫規劃權，進行彈性土地開發，廠商得依投標須知及相關規定，在合乎相關規範下，如工程設計規範等，自行擬定細部計畫。

三、小結

（一）關於民間參與區段徵收之建議：

1. 公部門與私部門之間應該建立溝通平台，明確劃分權責，有效減低開發案操作及政策改變之風險。
2. 公部門與私部門以契約建立合作關係，可在契約規範上商訂更具彈性之作法。
3. 私部門可因應在地民情習慣，積極投入在地活動，適度給予回饋，與居民建立情誼，促使開發案更順利推動。
4. 鼓勵私部門推動地方友善計畫，且因應協商或諮詢等交易成本之增加，宜考慮建置開發總成本觀念。
5. 區段徵收機制係基於政策、民意與制度之可行性，可作階段性之土地整體開發改革。

6. 現行區段徵收委外機制相關法制尚欠完備，建議蒐集創意，研修週全規範入法，且應同時建立配套之監控制度，並運用誘因機制，避免代理問題產生。

(二) 關於採用浮動分區時之建議：

1. 浮動分區是可隨社會發展需求而推動地方發展之土地開發方式，其不但可以增加土地使用分區管制之彈性，更可配合社會作一動態之土地整體發展。
2. 在實施浮動分區初期，實施主體與區位之評選建議仍以政府為主，在相關制度與配套措施妥善建立後，如制訂實施法源、浮動分區開發許可審議規範、建立開發協議等，再進一步將民間開發廠商納入浮動分區開發主體。
3. 浮動分區之開發計畫不論由政府或民間擬定，都須注意土地使用分區相容性問題。
4. 浮動分區開發計畫內容必須需包括合理的土地使用計畫、交通計畫、公共設施計畫、防災計畫等。

肆、如何避免行政裁量權過度使用

一、行政裁量權若過度使用可能產生缺失：

1. 私下協商可能產生賄賂、強取交易的現象。
2. 開發超額需求可能導致在地者額外的成本負擔。

3. 若開發預測不恰當，將造成公共成本的不效率。
4. 在地居民對於鄰近地區發展及稅賦效果具有不確定性。

二、執行該行政裁量權時需併同考慮之準則

因為有上述缺點及可能產生之問題存在，因此在應用相關彈性土地使用分區管制方式時，必須審慎針對地區特性，以個別方式處理為基礎，且在執行行政裁量權時，應考慮以下準則：

1. 須表明計畫、研究區適合何種特別管制政策，而這些政策的基礎是在社區計畫中有清楚的描述程序。
2. 行政裁量權應有一定標準範圍，並清楚界定在規劃中，使得在地民眾清楚知悉其土地可規劃作什麼以及如何去作相關決策。
3. 在地民眾在須有專家鼎力協助設計，規劃適合在地風情習慣之方案。
4. 協商時必須審慎考慮私部門，並由地方官員妥適處理利益衝突。
5. 不論選擇何種方法，都必須以在地需求為依歸。
6. 詳細介紹各種彈性土地開發方式給予在地民眾。

伍、結論

任何一個機制的設計除了基本盤可行外，尚需擬定配套措施及開發原則，才能使之發揮應有的功效，以下為政府在發展城市競爭力與都市土地政體開發時，應特別注意的事項：

- 一、民間參與區段徵收雖然具有正面效益，但是其所對應的種種不確定風險，衍生區段徵收財務可行及可挹注之淨收益於公共建設成本，以及與開發廠商之合理協商範圍等議題，仍需尋求財務試算方法，並且藉由適當的評估機制，方得順利推動。
- 二、都市計畫對個案變更的適用條件較為嚴格，因此在都市規劃時，應保留部分未指定使用項目或區位之浮動分區方式，配合總量管制或審議規範引導，保留個案變更審查之彈性空間，以符合瞬息萬變之產業時代需求。
- 三、在彈性土地使用分區管制上，首重自由市場機制，藉由招商、行銷等，吸引更多民間投資者參與都市土地整體開發，提升都市競爭力。
- 四、透過浮動分區、都市計畫、都市設計、都市景觀等概念，制定都市土地整體開發相關規範，確保環境品質得以有效被管控。

- 五、建立風險控管機制，其中應包含：投資者在各階段資金是否得以順利到位、在兼顧政府及民間投資者權益下回饋金如何界定、民間投資者因故無法完成區段徵收作業時之管控機制為何、時程控管與遲延履約之處理機制為何等。
- 六、建立私部門可以做的，政府就不做之新理念，在民間投資者參與投資開發可行原則下，盡量減輕政府財務負擔，或促進財務零負擔為目標行之。
- 七、政府、民間投資者、在地民眾的效益都應該力求兼顧，以最短時程完成開發目的。

參考文獻

1. 吳思穎，2007，區段徵收委外機制之探討，國立政治大學地政研究所。
2. 吳彩珠，2003，土地使用開發管制對土地開發決策影響之研究，規劃學報，第 30 期。
3. 周家維，2002，土地使用管制準徵收之研究，臺北大學都市計畫研究所，碩士論文。
4. 林元興，2004，都市計畫土地使用分區彈性管制策略之研究，臺灣土地金融季刊，第 41 卷，第 2 期。
5. 林森田，2002，土地使用分區之制度經濟分析，土地問題研究季刊，第 1 卷，第 1 期。
6. 孫寶鉅，2003，企業經營理念導入區段徵收業務之研究—以臺北縣為例，現代地政雜誌 261 期。
7. 梁又文，2005，台南科學園區特定區之土地開發策略—民間投資參與區段徵收可行性之探討，中華建築技術學刊，第 2 卷，第 1 期。
8. 郭建良，2005，都市計畫整體開發改進策略之研究，文化大學市政暨環境規劃學系，碩士論文。
9. 陳立人，2004，土地使用管制與 Coase 定理—管制權與利用權的探討，土地問題研究季刊，第 3 卷，第 4 期。
10. 陳慧惠，2000，從行政裁量之觀點檢視臺灣地區規劃管制體系之法係衝突，規劃學報，第 27 期。

11. 陳顯道，2009，公私合夥區段徵收開發模式之研究－以南科特定區為例，長榮大學土地管理與開發學系，碩士論文。
12. 黃美靜，2001，連鎖策略在土地使用分區管制之應用－以台南市安屏地區保從與再發展為例，國立成功大學都市計畫研究所，碩士論文。
13. 鄭竹雅，2006，浮動分區開發模式之研究，國立政治大學地政研究所，碩士論文。