

臺中縣市合併財產管理開發策略研究案

摘要

基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，進行臺灣地區行政體系「三都十五縣」之區域整合，為政府積極推動之主要政策之一，於 96 年 5 月 4 日通過修正地方制度法第七條，而行政院於第 3150 次會議決議亦通過臺中縣市合併改制為直轄市，並預定於民國 99 年 12 月 25 日完成改制程序。為配合政府推動臺灣地區行政體系「三都十五縣」之區域整合政策，未來臺中縣、市合併改制為直轄市後，將因為財源與行政的統合，不僅改善財政匱乏、都市規劃、人員進用等行政事權問題之外，縣市合併改制更讓大臺中都會區發展腹地擴大，將有機會提升大臺中都會區整體公共建設，創建大臺中都會區居民高品質之居住環境，進而符合區域均衡發展，減少城鄉發展差距。

臺中市與臺中縣因工商業腹地幅員廣大，且將共同擁有具發展潛力之臺中港、烏日高鐵與清泉崗機場，未來配合中部科學園區的開發及兩岸通航，臺中將成為中臺灣區塊就學、就業、消費、醫療最重要的樞紐，躍升為擁有國際性海、空港的國際級都會城市。因此，臺中市與臺中縣合併升格為直轄市，首要結合臺中縣市有公用財產資源，活化市有土地開發運用政策，透過變更都市計畫、整體統籌調配、資本租賃或 BOT 等方式加以活化運用，並建置完整的公有財產資訊，解決公有土地低度利用與僵化的困境，加強土地空間調配，提升效能，活化閒置空間，以促進區域經濟發展，並增加市庫收入。

基於目前臺中市有財產與臺中縣縣有財產之財產管理法規、財產量值狀況、資源各有差異，需要一個針對未來臺中縣市合併後法律制度面、資源開發利用面之整體發展策略及協調機制，因此本計畫針對未來臺中縣市合併後法律制度面及資源開發利用面進行研究，以兩縣市之「公產法規制度整體規劃」和「縣市財產開發利用」兩大研究主軸，尋找出合併後臺中縣市財產管理開發將面臨的問題及解決方案，執行有關權責劃分、法制增修及調查、規劃、評估個案開發效益等研究工作，以促使合併後的財產能有效管理、開發並增進市庫收益，俾利提出縣市區域合併後財產法規規劃及財產發展策略之可行性建構規劃、因應措施與建議。

一、研究內容主軸

1. 公產法規制度整體規劃。
2. 縣市財產開發利用策略。

二、研究方法

1. 文獻分析法：本計畫擬運用文獻分析法，藉由回顧國內公有土地制度、公有土地開發相關之官方資料、論文期刊、法令制度與國內案例等文獻，分析臺灣公有土地之現況、課題與開發方式，整理出各公產管理制度的優缺點，並羅列各式公產制度從政府自行開發、出租、設定地上權、證券化、民間參與開發及出售等公產管理方式。並考量臺中市現有公有資產的特性與制度加以分析，提出未來大臺中市公產制度增修的方向與長、短期制度建立策略，使臺中市的公產管理制度能建立在理論基礎，並在此基礎上建議所需增修與統整的法令與使用時機。
2. 專家學者座談會：本計畫擬定於期中報告後邀請國內相關領域專家舉辦專家學者座談會，運用座談會的方式蒐集各方意見與具體作法，透過各界專家學者的討論與經驗交流，研析臺中縣市公產管理之現況及未來發展，作為本計畫之參考依據。

三、結論

未來臺中縣市合併升格為直轄市後，因兩縣市之財政、財產分佈狀況與管理結構不同，本計畫之目標在於針對「公產法規制度整體規劃」、「縣市財產開發利用」兩大研究主軸，進行目前臺中縣市現況檢討與分析、策略目標規劃、業務範圍及業務職掌研析、計畫執行之規劃。綜上章節之研究探討，以下就針對兩大研究主軸作本計畫之結論與建議：

- 1、臺中縣市合併之公產法規制度整體規劃：以往政府部門對於公有財產管理，大多屬消極的靜態式管理為導向或著重短期之利益，將重心放在資產清查、整併、標售以及防止占用，導致公有土地使用效率低未發揮原本之效用，而降低不動產市場與都市發展價值，故行政機關應積極回應外界環境變動，儘速修改不適宜之法令限制，本研究針對臺中市與臺中縣之財產自治管理條例以及公產相關法令進行分析並給予建議，財產管理自治條例及相關法規

作為管理處分公有財產之法律依據，然而目前臺北市所訂定之財產管理法令均相當完備，臺北市政府僅運用臺北市市有財產相關法規，來輔助政府開闢財源及土地之開發利用，對於閒置或低度利用財產之處理亦為積極。未來大臺中市可參考臺北市法規或高雄市法規，或中央國產法相關規定，本計畫為加強臺中縣市財產管理法規體制的完整性，以提升資產運用之效益。

- 2、臺中縣市合併後之組織重整：臺中縣市合併後管理範圍擴大，原臺中縣之公產管理科的組織體系，勢必無法負荷改制後直轄市之業務，所以必須進行組織體系之調整，除可參考北高兩市依公用與非公用性質分科管理之組織體系之外，需考量臺中縣市合併後首要面臨重點，在於全面清查公有土地對現況進行瞭解，以利於後續的開發使用，因此以業務內容而言，可參考國有財產局、國有財產局各區辦公室之組織體系與業務職掌，此外若未來臺中市政府財政局成立公產管理處，依業務之需求，可參考臺中市政府財政局公產管理處設計之草案，將公產管理處分成四課各為：產籍管理課、租占清查課、開發處分課、法治催收課。大臺中地區公產管理之組織，除體系之設計與調整外，目前臺中縣市員額及預算經費與北高兩市相比明顯不足，因此需擴充員額編制及預算經費，以達成有效管理大臺中地區公有財產之目標。
- 3、臺中縣市合併財產開發利用之規劃策略：公有土地為國家之重要資源與資產，且公有土地之利用開發與都市發展關係緊密，肩負一定程度之社會功能與經濟功能，因此公有土地應如何配合都市未來的發展或公共設施等需求予以利用，更為都市規劃重要之工作。未來臺中縣市合併升格為直轄市後，亟需一個針對未來大臺中地區公產開發利用之整體發展策略及機制。因此，本計畫建議大臺中公有土地管理機制需兼顧社會與經濟功能，對於未來大臺中土地開發使用的考量，不再僅僅只是經濟發展的考量，而是因應在未來不同環節的都市成長過程，作為都市整體發展之觸媒，配合社會型態發展並兼顧原有生態基盤能力維持，使土地使用的性質與品質回歸於現實需要，促進整體公有財產能達到保值與增值之最佳經營績效。故在公有土地管理機制需兼顧社會與經濟功能之體制下，本計畫研擬大臺中公有土地管理機制發展目標為適時配合與調節產業經濟發展與轉型、配合與調節都市發展與不動

產市場結構、有效利用公有財產，健全財政收入、保護環境敏感地區、加強都市防災系統、提供社會住宅、滿足公共設施需求、提升都市環境景觀。

4、而為解決發展課題達成公有土地管理機制之目標，其發展對策為；

- (1) 清查閒置土地與建物，並排除低度利用與被占用：排除外力侵占公有土地，加強人力管理。臺中縣(市)財產管理自治條例對於清查作業及排除占用等處理要點應整合，並適宜增除條文如本計畫書第四章相關處理閒置與被占用之建議。
- (2) 整合縣市有土地與國有土地進行整體產業開發：政府需考量整體產業發展目標，適時加強產業發展環境。
- (3) 主動整併公有土地、私有土地以利進行整體開發：減少標售而主動整併零散的公私有土地坵塊，以利土地整合開發提升營利，減少經管市有土地筆數與地籍資料，並減輕財產管理工作。如應賦予政府具有購置公地周遭私有土地的權利，或利用土地重劃與區段徵收的方式，簡化地權與提高基地方整；亦可考量於舊市區利用都市更新的方式進行土地整併。
- (4) 建立公有土地儲備機制，適時購買與標售土地：徵收購買私有土地以儲備未來公共建設之需，但已影響周邊土地發展不符合經濟效益時，亦必須適時地標售公有土地。臺中縣市財產管理自治條例中並無公有土地購置之規定，可參考臺北市財產管理自治條例第二十三至第二十六條中對於購置之要件、不得承購之情事、支付價款以及登記事宜都有詳細的規定。
- (5) 運用多元化開發方式與工具，提升土地利用效能：導入多元化的開發方式與工具，以及吸引民間充沛資金與技術。而本計畫認為土地信託、容積移轉、不動產證券化之方式，能加強推動都市發展並增加市有財庫。
- (6) 增訂短期非公用不動產利用計畫，避免公地閒置：針對短期內或開發時機不宜之公有土地，建議規劃停車場或加強綠美化為主，除避免被占用外，亦可維護市容觀瞻。
- (7) 廣納民間開發創意參與公共建設：主動徵集民間開發的創意，

提升非公用閒置不動產之使用效益，可增加財政收益，創造政府與民間雙贏的局面。臺中市歷經七期開發之後，財政實績卓著，除了情況較為特殊的金門縣以外，在國內各縣市財政穩健程度中維持數一數二。臺中縣的財政態勢則稍嫌不足，但是臺中縣幅員廣大，開發建設後將可成為原臺中市很好的腹地，同時具有高鐵、海港、國際機場，條件優越，未來發展潛力無限。