以市地重劃取得花博基地之研究

研究機關：臺中市政府地政局　　單位：重劃科

研究人員：陳信坤、曾國鈞

研究期間：103 年 1 月 1 日至 103 年 8 月 11 日

中華民國 102 年 8 月 11 日

以市地重劃取得花博基地之研究

摘要

本市2018年將舉辦「2018/2019年A2/B1級國際花卉博覽會」選定之基地為本市后里馬場附近約100公頃之國有、市有、臺糖及少數私有土地，惟該基地如以價購或徵收取得國有、臺糖及少數私有土地，金額龐大，且展期結束後，場館之管理維護將造成本市財政之負擔，並排擠其他市政建設，不利市政發展。

市地重劃是依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。

本案花博基地係為非都市土地，本府都市發展局擬以新訂都市計畫方式將花博基地劃定為「后里國際花博特定區」並指定「市地重劃」為開發方式，本研究以花博基地之需求為基礎，透過市地重劃評估方法，探討市地重劃之有利及不利因素，評估花博基地理市地重劃之可行性，並對新訂都市計畫之土地使用分區提出建議方案，供都市計畫規劃參考，使都市計畫符合實際需求。

本特定區都市計畫指定以「市地重劃」開發方式辦理，可無償取得公共設施用地，減輕本府徵收取得公共設施之負擔，區內劃設多功能展覽專用區，可供花博興建展覽場館使用，花博展覽結束後，場館保留作為花卉展覽場所，吸引花卉產業投資，將臺中市打造為亞太花卉交易物流及展覽中心，促進地方繁榮發展，私有土地（含台糖）及抵費地分配於商業區，增加私有土地所有權人參與市地重劃之意願，抵費地標售後，除可償還貸款，如有盈餘尚可增益市庫收入。

目錄

一、研究緣起與目的……1

二、問題之背景與現況……2

(一)問題之背景……2

(二)現況……4

三、研究方法與內容……6

(一)研究方法……6

(二)研究內容……6

四、研究發現與結論……13

(一)研究發現……13

(二)結論……13

五、建議事項……14

六、參考文獻……16

附圖 1……3

附圖 2……8

一、 研究緣起與目的

本市農業、經濟、人文藝術之發展，均具有達成「世界的大臺中」願景之實力，本府農業局希望藉由舉辦國際花卉園藝博覽會，發揮臺中花卉產業之競爭力，讓臺中成為亞太花卉交易物流中心。本市徐副市長中雄於民國 101 年 9 月 8 日至 19 日率本府團隊前往荷蘭芬洛市順利爭取到「2018/2019 年 A2/B1 級國際花卉博覽會」(以下簡稱「臺中國際花博會」)主辦權。

臺中國際花博會展場已規劃設置於本市后里區，舉辦時間預定自 2018 年 11 月起至 2019 年 4 月止，展期共計半年，展覽結束後，將保留三分之二以上展覽場館，透過長期景觀綠美化、花卉美學等教育推廣，打造一個國際性觀光休閒的新亮點。

臺中國際花博會預定地包含部分陸軍 586 旅作戰訓練基地（廣福營區）、本市后里區后里馬場及馬場南側之國有土地、臺糖公司土地等 4 大區塊，為避免有償撥用軍方廣福營區土地、徵收或價購臺糖公司土地、辦理臺中國際花博會及展覽結束後保留之場館管理維護等支出，造成本府財政龐大負擔並排擠其他市政建設，徐副市長中雄爰於 103 年 1 月 9 日指示與臺糖公司朝共同開發方向，透過地政手段並納入整體都市計畫方式處理。

依徐副市長之指示，本府都市發展局擬透過新訂都市計畫，將花博基地劃定為「后里國際花博特定區」，並指定以「市地重劃」開發方式辦理，爰提出以市地重劃取得花博基地之研究，本特定區都市計畫指定以「市地重劃」開發方式辦理，可無償取得公共設施用地，減輕本府徵收取得公共設施之負擔，區內劃設多功能展覽專用區，可供花博興建展覽場館使用，花博展覽結束後，場館保留作為花卉展覽場所，吸引花卉產業投資，將臺中市打造為亞太花

卉交易物流及展覽中心，促進地方繁榮發展

本研究之目的為以市地重劃之可行性評估方法，評估花博基地辦理市地重劃之可行性，探討市地重劃之有利及不利因素，並對新訂都市計畫之土地使用分區提出建議方案，供都市計畫規劃參考。

二、 問題之背景與現況

（一）問題之背景

1.花博基地坐落及範圍

本市花博基地概略範圍及面積，如附圖 1，區域分布如下：

A 區：后里馬場 14.8 公頃

C 區：后里軍營區 19.8 公頃

D 區：臺糖公司 43.1 公頃

E 區：臺糖公司 8 公頃造林地

F 區：國有土地 14.1 公頃

G 區:部分私有土地 0.6 公頃(原規劃未納入,建議納入，以利 D 區塊相互連結)

合計面積約 100.4 公頃。另 B 區中科科學工業園區后里園區隔離綠帶 11 公頃雖列入臺中國際花博會用地範圍，惟其係屬中科科學工業園區，故不納入市地重劃範圍。

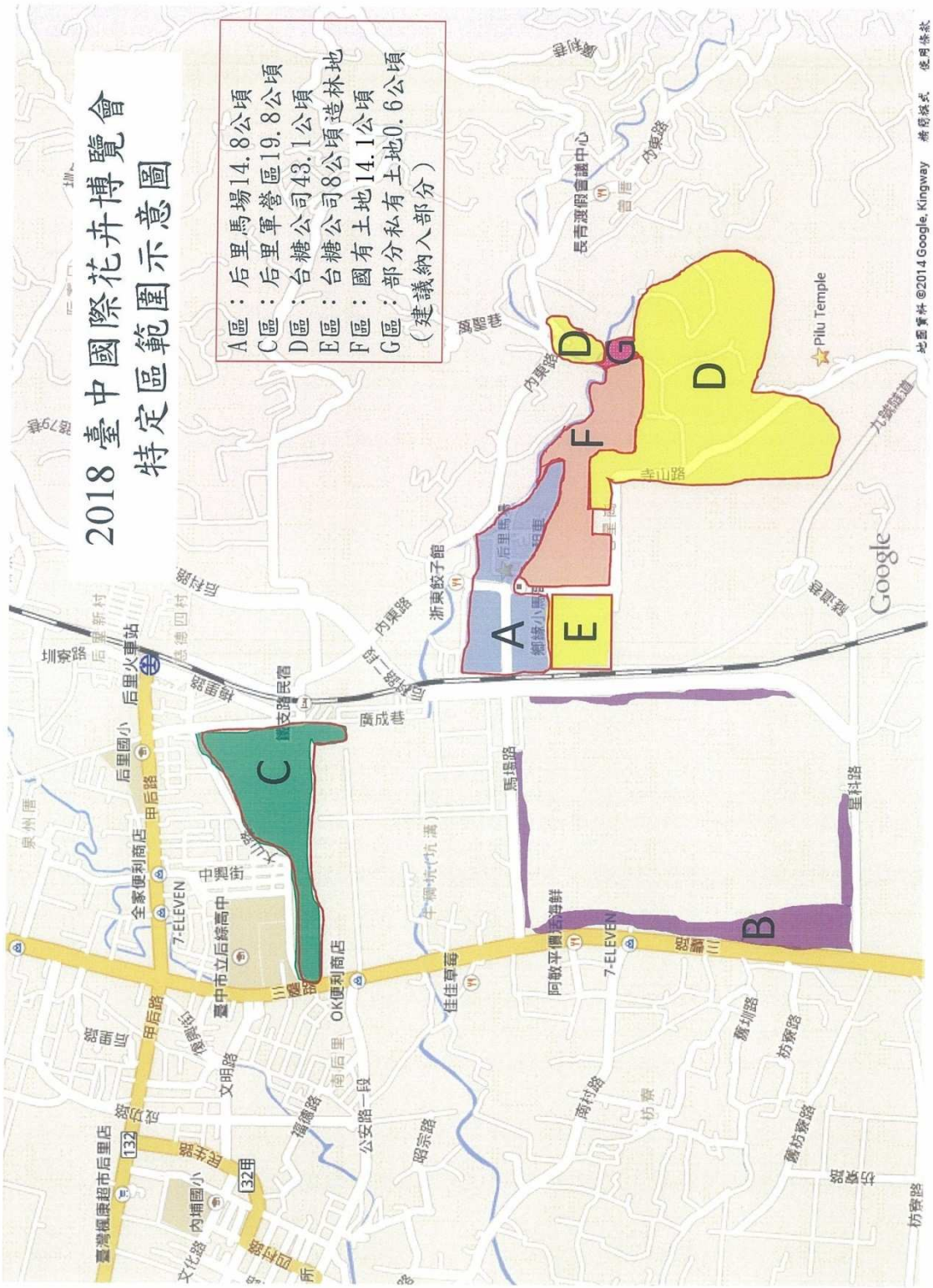
2. 都市計畫概況

花博基地預定地屬非都市土地，目前現況為廢棄后里軍營區、后里馬場、臺糖造林地、臺糖出租鳳梨田等，使用分區分別為山坡地保育區、風景區，使用地類別分別為特定目的事業用地、農牧用地等。

3.花博基地之面積及土地權屬

（1）花博基地之面積

擬辦理市地重劃開發基地範圍面積約 100.4 公頃。



附圖 1　2018 臺中國際花博會基地範圍示意圖

（2）土地權屬

權屬	筆數	面積（公頃）	
私有	47	51.7	臺糖公司 38 筆，51 公頃
			臺電公司 5 筆，0.08 公頃
			其餘私人 4 筆，0.6 公頃
國有	33	33.9	
市有	13	14.8	
合計	93	100.4	

（本計畫區部分土地尚未辦理地籍逕為分割，上表所列數字係以範圍內地籍面積粗估所得，應以逕為分割後面積為準）

（二）現況

A 區（后里馬場）：目前仍作馬場使用，場內仍有馬場設施及建築物，馬場外為大片草皮及停車場。

C 區（后里廢棄營區）：營區處於閒置狀態，區內尚有舊有營舍，營區內道路種植有成排之高大樹木。

D 區：臺糖林地、臺糖出租鳳梨田

E 區：臺糖造林地

F 區：國有土地

三、 研究方法與內容

（一）研究方法

所謂「市地重劃」係依照都市計畫之規劃內容，將都市一定範圍內之土地，全部重新加以規劃整理，興辦各項公共設施，並於扣除參與重劃土地所有權人之法定共同負擔公共設施用地以及供抵繳工程費用、重劃費用與貸款利息等所需土地（亦即「抵費地」）後，依都市計畫之旨意將原有土地予以交換分合，成為形狀整齊之土地並重新分配予土地原所有權人之一種實現都市意象之整體開發方式，經重劃後之各宗土地由於均直接面臨道路，故可取得建築執照，此對增進土地利用以及都市建設發展而言甚有助益，綜之，市地重劃是一種綜合性的土地改良事業。由於重劃區內公共設施用地以及工程建設費用，均由重劃區內土地所有權人共同負擔，此不僅政府可節省龐大建設經費，土地所有權人亦可享受交通便利、環境品質提昇以及土地增值等實益，故確屬一種「公私兩利」之都市建設事業（陳明燦，2009）。

本文以市地重劃可行性評估方法，從花博基地內土地總面積及土地所有權人總數、抵充土地面積、預估公共設施用地負擔、預估費用負擔、平均負擔比率及財務計畫等方面，分析花博基地以市地重劃開發方式之可行性。

（二）研究內容

1.法令依據

（1）平均地權條例。
（2）平均地權條例施行細則。
（3）市地重劃辦法

2.花博基地區位及範圍

花博基地預定地區包含陸軍586旅作戰訓練基地（廣福營區）、本市后里區后里馬場及馬場南側國有土地、臺糖公司土地等4大區塊，地籍圖詳如附圖2。

本區之區位及範圍係由農業局及相關單位會同現場勘選確定，本研究即以該範圍為市地重劃範圍進行可行性研究分析。

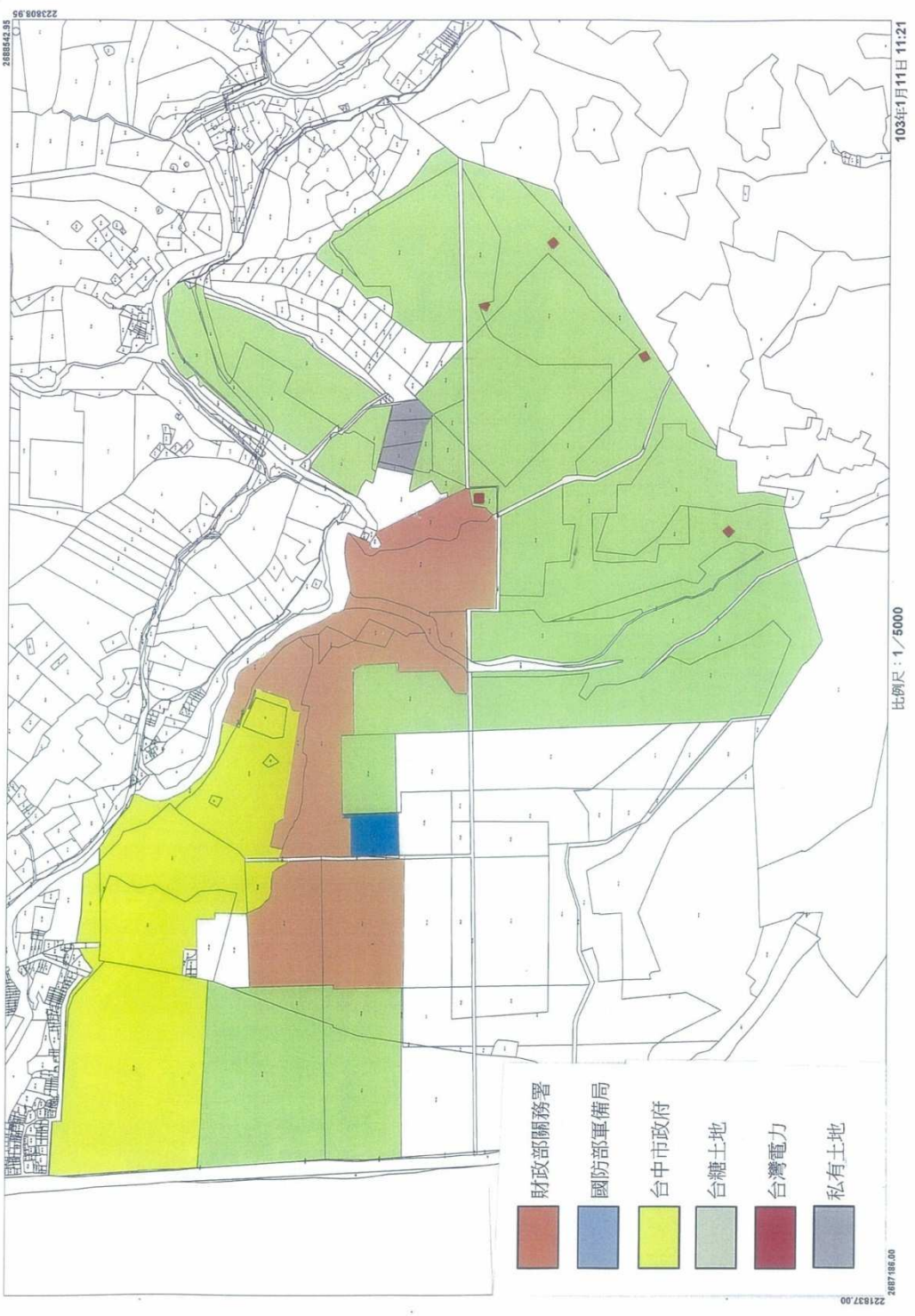
3.花博基地公私有土地總面積及所有權人總數

權屬	土地所有權人數	面積（公頃）	備註
公有	2	48.7	中華民國、臺中市政府
私有	6	51.7	臺灣糖業股份有限公司、臺灣電力公司及其他私人
總計	8	100.4	

適當地區內之私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數者之同意，得申請該管直轄市或縣（市）政府核准後優先實施市地重劃[1]。

本區土地所有權人總數僅8人，其中公有土地所有權人2人，私有土地所權人6人，土地權屬相當單純，徵求同意重劃之行政作業簡便，且本區原為非都市土地之山坡地保育區，價值性及使用性不高，若納入都市計畫參與重劃，分配可建

[1] 平均地權條例第57條規定



附圖 2　2018 臺中國際花卉博覽會基地地籍圖

築土地，私有土地所有權人之參加重劃意願應該很高，若其不願意參加，為免影響重劃作業之進行，則將之剔除重劃範圍，並不妨礙重劃區之完整性，徵求半數以上人數同意重劃之可能性甚高。

臺糖公司土地面積占私有土地面積之 98%，以面積計算，只要臺糖公司同意參加重劃，同意重劃面積已達半數以上，符合前開辦理市地重劃之規定，故臺糖公司扮演極為重要之角色，其參加之意願，成為花博基地以市地重劃開發是否得以進行之關鍵。據悉，臺糖公司之配合意願甚高，本案徵求過半同意重劃之可行性高。

4. 抵充土地

土地所有權人依本條例第六十條規定，應共同負擔之項目如下：一、公共設施用地負擔：指重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，扣除重劃區內原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得之負擔。二、費用負擔：指工程費用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。前項第一款所定重劃區內供公共使用之道路，包括道路之安全島、綠帶及人行步道；所稱重劃區內供公共使用之溝渠，指依都市計畫法定程序所劃設供重劃區內公共使用之排水用地。第一項第一款所列舉十項用地，不包括下列用地：一、重劃前業經主管機關核准興建之兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等八種用地。二、重劃前政府已取得者[2]。

后里馬場之土地權屬為「臺中市」，管理機關為本府觀光旅遊局，目前仍作為馬場使用，為讓后里馬場用地供臺中國際花博會使用，未來仍可維持馬場使用，建議都市計畫將后

[2]市地重劃實施辦法第 21 條規定

里馬場範圍劃設為公園兼體育場用地，屬於重劃前政府已取得之十項共同負擔項目，依前開規定，應予扣除，不列入共同負擔，按原位置、原面積分配。

5.預估費用負擔

本區以市地重劃方式辦理開發，其費用包括填土、整地、公共設施施工費用、重劃作業費及貸款利息等，所需開發費用約為：

項目		金額（元）	備註
工程費	整地及假設工程	487,280,000	以實際發包金額為準
	道路（含路燈）	296,336,000	
	排水工程	354,189,000	
	污水工程	105,113,000	
	雜項及其他工程費（含公園、廣場、綠地等）	103,488,000	
	共同管溝及管線工	496,005,000	
	工程設計、管理、監造費用	165,589,000	
	小計	2,008,000,000	每公頃以 2,000 萬計算，以實際發包金額為準
重劃費用	地上物拆遷補償	1,004,000,000	每公頃以 1000 萬計算，以實際發放補償數額為
	委外作業費	100,400,000	每公頃以 100 萬計算，含配地、行政作業費等
	小計	1,104,400,000	

貸款利息	179,274,000	貸款利息，依五大銀行平均基準利率年息2.88%計算2年
總計	3,291,674,000	

費用平均負擔比率[3]＝

$$\frac{\text{工程費用總額＋重劃費用總額＋貸款利息總額}}{\text{重劃後平均地價×(重劃區總面積－重劃前原公有道路、溝渠、河川及未登記地面積)}}\times 100\%$$

$$14.8\%=\frac{2,008,000,000+1,104,400,000+179,274,000}{26,000\times(1,004,000-148,000)}\times 100\%$$

6.預估公共設施負擔

本區原為非都市土地，倘若採新訂都市計畫指定以市地重劃方式開發，其重劃總負擔比率不應過低，爰建議平均負擔比率為54%，扣除前開預估費用負擔14.8%，預估公共設施負擔為39.2%。

公共設施用地平均負擔比率[4]＝

$$\frac{\text{公共設施用地負擔總面積－重劃前原公有道路、溝渠、河川及未登記地面積}}{\text{重劃區總面積－重劃前原公有道路、溝渠、河川及未登記地面積}}\times 100\%$$

$$39.2\%=\frac{48.35-14.8}{100.40-14.8}\times 100\%$$

7.重劃平均總負擔

$$\text{土地所有權人平均重劃負擔比率}=\text{公共設施用地負擔比率}+\text{費用負擔比率}$$

[3] 參考市地重劃作業手冊
[4] 參考市地重劃作業手冊

54% ＝ 39.2%＋14.8%

依平均地權條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。重劃區內未列為前項共同負擔之其他公共設施用地，於土地交換分配時，應以該重劃地區之公有土地優先指配。依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限[5]。

本區重劃平均總負擔為54%，超過前開45%之上限，依前開規定應徵詢私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，方可據以辦理。

8.財務計畫

依據前開預估費用負擔所示，重劃之資金需求總額約3,291,674,000元，財源之籌措方式，擬向銀行機構借貸，再由土地所有權人折價抵付重劃負擔之「抵費地」出售或繳納差額地價償還。

9.相關函示及規定

依行政院78年9月19日台(78)內字第24460號函示，都市計畫區內農業區或保護區變更為住宅區，及都市計畫之

[5] 平均地權條例第60條規定

擴大或新訂，原則上均應以區段徵收方式配合政府開發新社區或新市鎮，始得辦理，以增加住宅用地面積，另依內政部內政部89年9月19日台(89)內中地字第8980604號函示，如改以其他可行之開發方式辦理開發，需循專案報奉行政院核可後辦理，故本開發案如以市地重劃開發，應專案報行政院核准。

四、 研究發現與結論

（一）研究發現

1. 為讓后里馬場供臺中國際花博會使用，未來仍維持馬場使用，可透過都市計畫將后里馬場範圍劃設為公園兼體育場用地，依市地重劃實施辦法規定，不列入共同負擔，按原位置、原面積分配。
2. 經估本區公共設施負擔為39.2%，費用負擔為14.8%，總負擔合計為54%，已超過平均地權條例第60條第3項所定45%之限制，惟若取得區內私有土地所有權人半數及面積半數以上同意，則本案以市地重劃方式辦理開發仍為可行。另依內政部函示，本開發案如以市地重劃開發，應專案報行政院核准，故行政院是否專案同意，成為本案之重要關鍵。

（二）結論

花博基地透過新訂都市計畫指定以市地重劃方式開發之可行性高，歸納之結論如下：

1. 本區私有土地所有權人僅有6人，產權十分單純，可縮短徵求土地所有權人同意重劃之作業及異議處理時程。
2. 臺糖公司土地面積占私有土地面積之98%，以面積計算，只要臺糖公司同意參加重劃，同意重劃面積已達半數以上，故臺糖公司扮演極為重要之角色，其參加之意願，左右本區市地重劃是否得以推展。據悉，臺糖公司之配合意願甚高，本案徵求過半同意重劃之可行性高。

3. 本區現況為分別為廢棄后里軍營區、后里馬場、臺糖造林地、臺糖出租鳳梨田等，土地改良物多數為農林作物，部分為軍方營舍，建築物不多，有利縮短地上物拆遷時程。
4. 本區屬非都市地區之山坡地保育區及風景區，價值性及利用性不高，劃定為都市計畫後，價值大增，重劃後分回之土地比率雖略低，惟未來增值空間可期，大大增加私有土地所有權人參與市地重劃之意願。
5. 花博會興建之永久場館，展期結束後，三分之二予以保留，打造成為大臺中地區觀光遊憩的新亮點，吸引大量觀光人潮及錢潮，促進地方繁榮，將可帶動周邊之土地價格。
6. 抵費地標售後所得價款，除抵付重劃負擔總費用外，剩餘留供重劃區內增加建設、管理、維護之費用及撥充實施平均地權基金，減輕市庫之負擔。

五、 建議事項

都市計畫為市地重劃之上位計畫，兩者關係密切，都市計畫擬定階段之現況調查及規劃是否良善，左右日後市地重劃是否得以順利進行，另重劃作業繁雜，有賴本府各相關單位相互配合，始能順利完成，茲提出下列建議：

1. 按預估之公共設施負擔 39.2%推估，本區之公共設施面積約為 48.35 公頃，建議都市計畫各項公共設施用地規劃之面積如下：

用　　地	面積（公頃）	備註
道路	13.35	
公園（公兼體、公兼滯）	26	
廣兼停	9	
合　　計	48.35	

2. 為利重劃土地分配之需，除公共設施外，建議劃設多功能展覽區及商業區供國有土地、臺糖公司、私有土地、抵費地指配或分配，土地分配建議如下：

用地	面積（公頃）	備註
多功能展覽區	17.05	以國有土地指配
商業區	35	以臺糖公司、私有土地及抵費地分配
公園兼體育場用地	14.8	以后里馬場之市有土地原位置、原面積分配
其他公共設施	33.55	本府無償取得之道路、公園、廣兼停等公共設施
合計	100.4	

為求花博展覽用地之完整性，重劃完成後，國有土地及私人(含臺糖)配回之土地仍需於花博展覽及設置期間，辦理租用或取得同意使用權。

3. 市地重劃與都市計畫關係密切，二者是無法脫離的，但若都市計畫規劃不盡周延，市地重劃在執行上即常會遭遇到一些困難，都市計畫機關與地政機關間應作有效之溝通協調，避免日後市地重劃執行困難，另本案都市計畫係為配合臺中國際花博會而新訂，亦應配合花博場館之設置而規劃。
4. 距離臺中國際花博會舉辦時間約僅剩 4 年多，花博基地之取得工作複雜且費時，新訂都市計畫扮演極重要角色，都市計畫之審議時程冗長，建議本府於都市計畫擬定階段，應多方了解中央主管機關之態度及想法，減少不必要之公文往返，節省時間。
5. 重劃業務十分繁雜，非地政局可獨立完成，例如地上物補償費查估及重劃區內公共工程，有賴本府建設局及農業局

協助完成，建議相關單位應排除本位主義，全力極積配合。

6. 本研究估算建議之總負擔已達 54%，建議不宜再提高，否則將提高徵求土地所有權人同意重劃之困難度，影響開發時程。

六、 參考文獻

邱品方，2006，市地重劃實施過程中衝突化解之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。

莊仲甫，2009，市地重劃之性質，從高雄論重劃市地重劃 50 週年研討會論文集。

陳明燦，2009，從財產權保障觀點論我國自辦市地重劃制度，從高雄論重劃市地重劃 50 週年研討會論文集。