

臺中市議會第4屆第2次臨時會

落實土地正義還地於民
公設保留地解編後之對策期程
專案報告



臺中市政府

TAICHUNG CITY GOVERNMENT

臺中市政府都市發展局
報告人：局長 李正偉
中華民國 112 年 9 月 7 日

目 錄

壹、都市計畫公共設施保留地專案通盤檢討辦理緣起	1
貳、變更內容	2
參、辦理進度	5
肆、公設通盤檢討細部計畫擬定及市地重劃可行性評估作業	8
伍、結語	13

壹、都市計畫公共設施保留地專案通盤檢討辦理緣起

都市計畫公共設施用地係根據人口、土地使用、交通及產業分布，並預測未來 25 年都市發展需要，選擇適當地點預先劃設供道路、公園、綠地、廣場、學校、機關及體育場等公共使用之土地。為落實都市計畫實施受益者負擔之公平原則及其基本精神，行政院民國 81 年已有函釋「新訂、擴大都市計畫或農業區、保護區變更為可建築用地，一律採區段徵收方式辦理」。

惟 81 年以前發布實施之都市計畫，大多未於都市計畫書表明財務計畫或附帶規定公共設施用地採區段徵收或市地重劃方式辦理之取得方式，致公共設施保留地之取得及興闢需透過一般徵收方式辦理。統計全國尚未取得公共設施保留地約 2 萬餘公頃，所需徵購費用計約 7 兆餘元，實非政府財政所能負擔，遂影響人民財產權之行使並形成政府巨大之潛藏債務。

監察院於 102 年 5 月 9 日通過糾正內政部及各級地方政府有關「各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達 3、40 年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權」。內政部為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，檢討變更不必要之公共設施保留地，爰於 102 年 11 月 29 日擬具「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，採以跨區市地重劃方式辦理，並補助各地方政府辦理都市計畫公共設施用地專案通盤檢討。

貳、變更內容

一、計畫範圍及面積

計畫範圍共包含臺中市 18 處都市計畫區及範圍內之細部計畫區，計畫面積 53,486.87 公頃。其中，「中部科學工業園區臺中基地附近特定區計畫」及「臺中市大坑風景特定區計畫」係屬近期內擬定完成之計畫，另「擴大大里（草湖地區）都市計畫」範圍內並無公共設施保留地問題，故不納入檢討範疇。

二、公共設施用地盤點

本市都市計畫公共設施用地劃設面積合計約 12,355 公頃，屬於塊狀性公共設施合計 2,962 處；私有公共設施保留地總面積合計 1,674.97 公頃，其中納入本次通盤檢討之私有公設保留地面積約 470.67 公頃。

三、變更計畫及案件統計

本次通盤檢討為利於審議，依計畫區位合併為「臺中市都市計畫」、「太平、太平（新光地區）、大里、大里（草湖地區）、霧峰都市計畫」（簡稱大平霧）、「烏日、大肚都市計畫、高速公路王田交流道附近特定區計畫」（簡稱日大）、「大甲、大甲（日南地區）、大安、外埔都市計畫、鐵砧山風景特定區計畫」（簡稱甲安埔）、「臺中港特定區計畫」、「豐原、后里都市計畫」（簡稱豐后）、「潭子、大雅、神岡都市計畫、高速公路豐原交流道附近特定區計畫」（簡稱潭雅神豐交）、「東勢、新社都市計畫、石岡水壩特定區計畫」（簡稱東新石）、「谷關風景特定區計畫、梨山風景特定區計畫（梨山、新佳陽、松茂、環山地區）」（簡稱梨谷）等 9 冊計畫書圖進行審議，下稱 9 大專案，詳圖 1。

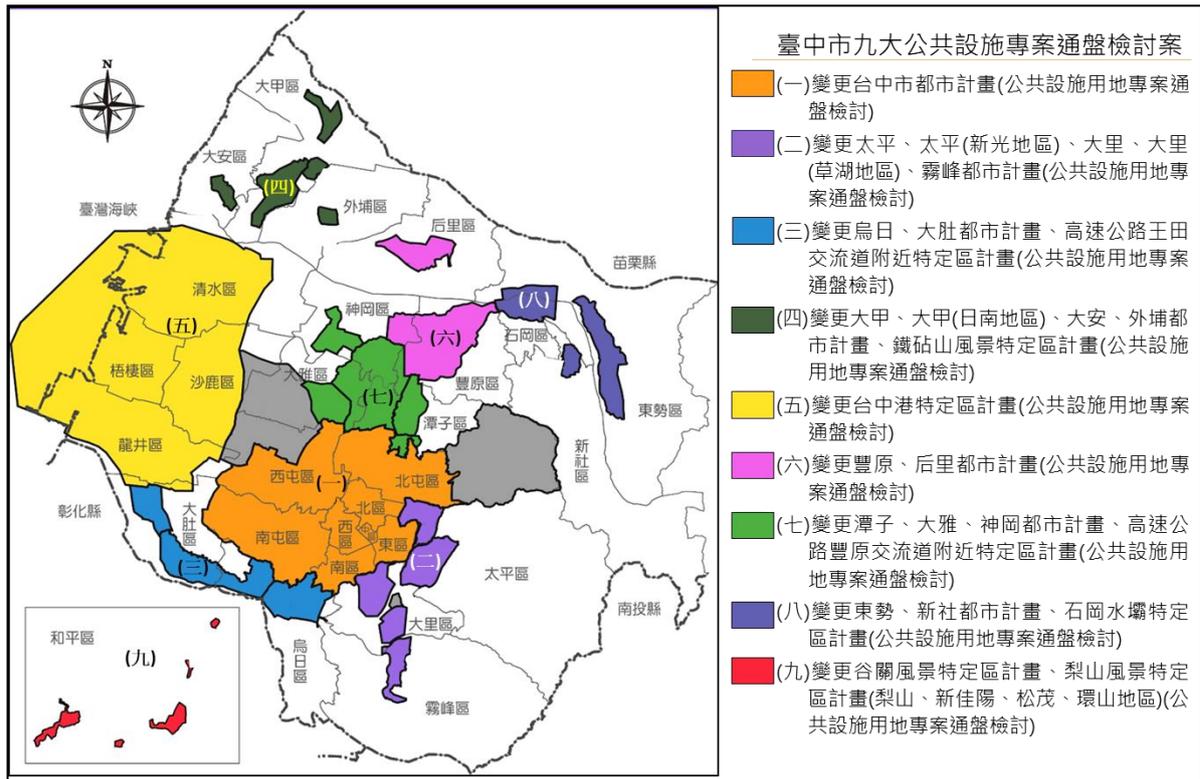


圖 1 本市公共設施專案通盤檢討 9 大專案範圍示意圖

四、變更內容概要

(一) 計畫人口檢討

本市各都市計畫區計畫人口總數為 308.96 萬人，依照內政部訂定之檢討變更原則，應參酌近 10 年人口變遷趨勢與全國區域計畫之人口總量分派核實檢討（調降）計畫人口。

本次檢討針對目標年（民國 125 年）計畫人口達成率未達 80% 之計畫區進行計畫人口檢討，共調降霧峰、大肚、台中港、大甲、大甲(日南)、東勢、石岡水壩等 7 處計畫區，減少 22.12 萬人，檢討後計畫人口為 286.84 萬人。

(二) 公共設施用地檢討處理樣態

本次通盤檢討為利於整體檢討成果統計與呈現，將公共設施檢討處理情形彙整為 13 種樣態，詳如表 1 本市都市計畫公共設施通盤檢討樣態表說明：

表 1 本市都市計畫公共設施通盤檢討樣態表

樣態分類		檢討分析說明	處理情形
跨區 整體 開發	樣態一	經檢討無需求，面積大於 1 公頃，附帶條件變更為可建築用地，另擬細部計畫，納入跨區市地重劃整體開發。	公共設施用地變更，需另擬定細部計畫，以跨區市地重劃開發。
	樣態二	經檢討無需求，面積未達 1 公頃，變更為可建築用地或公共設施用地，納入跨區市地重劃整體開發。	公共設施用地變更，以跨區市地重劃開發。
	樣態三	經檢討有需求，維持公共設施用地，納入跨區市地重劃整體開發取得。	維持公共設施用地，以跨區市地重劃開發取得。
主管 機關 開闢	樣態四	土地未取得，現況未開闢，經檢討有需求，應以徵購方式取得。	維持原計畫，請主管單位編列經費取得土地。
	樣態五	土地多屬公有但尚未開闢，經檢討有需求，應編列經費開闢。	維持原計畫，請主管單位編列經費進行設施開闢。
	樣態六	現況已開闢，土地部分未取得(含撥用)經檢討有需求，應編列經費開闢。	維持原計畫，請主管單位編列經費取得部分未取得土地。
多元 方式 開發	樣態七	經檢討有需求，土地多為公營單位所有者。	維持原計畫，請主管單位向公營單位租用開闢。
	樣態八	已訂有附帶條件或整體開發規定應提供公共設施者。	維持原計畫，依原計畫附帶條件或整體開發規定辦理。
	樣態九	公設類型得由私人開發使用，建議土地所有權人自行整合申請變更使用或申請多目標使用。	維持原計畫，訂定附帶條件開發規定(臺中市及臺中港以外之市場用地)。
個別 變更	樣態十	經檢討無需求，恢復原分區或變更為相同性質分區，免予回饋。	公共設施用地變更，變更為相同性質分區。
	樣態十一	經檢討無需求，併鄰地分區變更為農業區、保護區，免予回饋。	公共設施用地變更，變更為非都市發展用地。
	樣態十二	經檢討無需求，附帶條件變更為可建築用地，繳交代金方式回饋。	公共設施用地變更，個別變更回饋。
	樣態十三	依辦理中定期通檢、專案通檢及個案變更計畫草案內容辦理。	維持原計畫，納入辦理中通檢或個案變更計畫辦理。

參、辦理進度

一、公開展覽及說明會

(一) 公開展覽期間：自 106 年 9 月 1 日起 45 天。

(二) 公開說明會：自 106 年 9 月 8 日至 106 年 9 月 29 日於全市 29 區舉辦公開說明會。

二、本市都委會審議

為加速本市各都市計畫之公共設施用地專案通盤檢討案(共計 23 案)審議作業，前案依生活圈範圍整合為 9 冊計畫書圖(9 大專案)，進行本市都市計畫委員會專案小組聽取 9 大專案簡報，並於 108 年 4 月至 12 月本市都市計畫委員會第 92、93、95、98、100、101、102、103、104、106 及 107 次會議審議通過。

三、內政部都委會審議

本府依本市都市計畫委員會上開會議紀錄修正 9 大專案計畫書圖後，於 108 年 11 月至 109 年 4 月間陸續將 9 大專案報請內政部審議，全案刻於內政部都委會審議程序中，相關進度詳下圖 2。

九大專案名稱	都市計畫名稱	市都委通過	部小組審議	提部大會審議	部大會審決 (簽訂協議書作業)	發布實施
(一) 變更台中市都市計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	臺中市(含烏日)	◆				
(二) 變更太平、太平(新光地區)、大里、大里(草湖地區)、霧峰都市計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	大平霧地區	◆				
(三) 變更烏日、大肚都市計畫、高速公路王田交流道附近特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	烏日	◆				
	大肚	◆				
	王田	◆				
(四) 變更大甲、大甲(日南地區)、大安、外埔都市計畫、鐵砧山風景特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	大甲	◆				
	大甲(日南地區)	◆				
	外埔	◆				
	大安	◆				
(五) 變更台中港特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	臺中港	◆				
	鐵砧山	◆				
(六) 變更豐原、后里都市計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	豐潭雅神地區(豐原)	◆				
	后里	◆				
(七) 變更潭子、大雅、神岡都市計畫、高速公路豐原交流道附近特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	豐潭雅神地區(大雅、神岡、豐原交流道)	◆				
(八) 變更東勢、新社都市計畫、石岡水壩特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	東勢	◆				
	新社	◆				
	石岡水壩	◆				
(九) 變更谷關風景特定區計畫、梨山風景特定區計畫(梨山、新佳、松茂、環山地區)(公共設施用地專案通盤檢討)	梨山	◆				
	谷關	◆				

註：「◆」涉及跨區市地重劃整體開發，應檢附臺中市政府地政局認可之市地重劃可行性評估相關證明文件，納入計畫書敘明。

圖 2 本市公共設施專案通盤檢討 9 大專案進度示意圖

四、內政部都委會專案小組意見

前開 9 大專案都市計畫書圖草案內容皆依歷次內政部都市計畫委員會專案小組意見修正完成，惟依內政部都委會專案小組建議，涉未來以跨區市地重劃方式辦理開發，應檢附市地重劃可行性評估相關證明文件。9 大專案除「變更谷關風景特定區計畫、梨山風景特定區計畫(梨山、新佳陽、松茂、環山地區)(公共設施用地專案通盤檢討)案」外，其餘專案涉及跨區市地重劃方式辦理開發。

依本府地政局意見，市地重劃可行性評估文件應具備權屬概況分析(含公、私有土地所有權人比例)、水理分析、合法建物及地上物拆遷補償費估算、市地重劃工程費用估算內容依據、重劃前後地價差異及土地所有權人意願調查等項目，故本府都市發展局於 111 年 3 月啟動「公設通盤檢討細部計畫擬定及市地重劃可行性評估規劃案」，將盡速研擬細部計畫、重劃可行性評估、意願調查及出流管制規劃等作業，以利後續內政部都委會審議。

五、內政部審竣及發布實施案件

另 9 大專案之「變更谷關風景特定區計畫、梨山風景特定區計畫(梨山、新佳陽、松茂、環山地區)(公共設施用地專案通盤檢討)案」因變更內容未涉及整體開發之谷關風景特定區計畫已發布實施、梨山風景特定區計畫亦經內政部審竣，俟變更回饋協議書簽訂完成後，將依規優先報請內政部核定後公告發布實施；另「變更大甲、大甲(日南地區)、大安、外埔都市計畫、鐵砧山風景特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)案」之大安都市計畫及鐵砧山風景特定區計畫因變更內容亦未涉及整體開發，已提報內政部都市計畫委員會審議，以加速本市公共設施保留地專案通盤檢討進度。

肆、公設通盤檢討細部計畫擬定及市地重劃可行性評估作業

一、辦理目的

經查 9 大專案內之變更方案之公共設施用地變更為可建築土地且面積大於 1 公頃者，依其附帶條件規定「應規劃必要之細部計畫公共設施，以跨區市地重劃方式辦理整體開發。」，前開應另行規劃細部計畫公共設施用地之解編公設依其生活圈範圍整合後，共劃定 65 處跨區市地重劃整體開發範圍，依照內政部都委會專案小組審查意見，涉及以市地重劃方式開發之變更案件應檢附本府地政局認可之市地重劃可行性評估證明文件後再提會審議。

此外，為確保前開 65 處跨區市地重劃整體開發具可行性，依內政部審議慣例，需依都市計畫法規定完成擬定細部計畫及核定重劃計畫書等法定程序，才得以併同主要計畫變更內容一併發布實施(如圖 3)。因此，本案辦理擬定細部計畫及市地重劃可行性評估作業，除為完備公設通檢案之都市計畫法定程序，亦確保後續市地重劃開發可行，以確實解決公共設施保留地的問題。

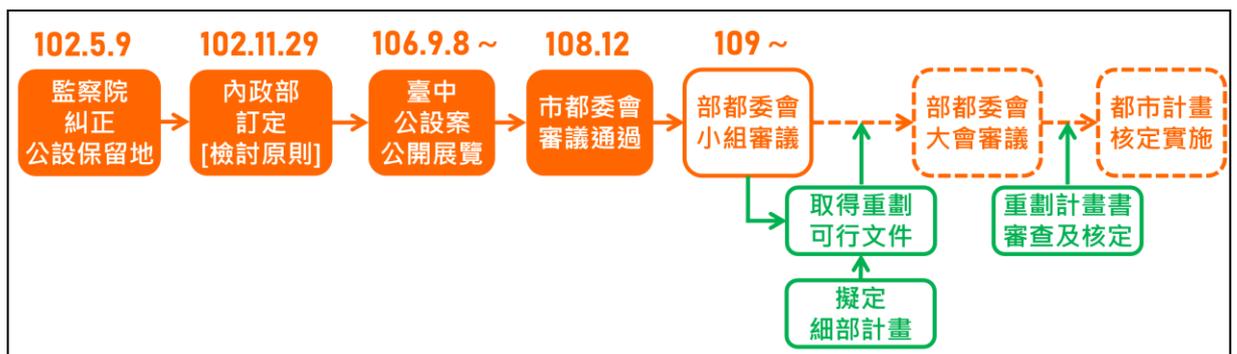


圖 3 本市公共設施通檢案辦理進度及流程示意圖

二、擬定細部計畫及跨區整體開發範圍

為回應內政部都市計畫委員會專案小組審議公設通檢案之意見，針對涉及以市地重劃方式開發之變更案件，需研擬市地重劃可行性評估報告，並提送本府地政局審認，以取得地政局出具之市地重劃可行證明文件，續提內政部都委會大會審議。

本案依 9 大專案經內政部都市計畫委員會專案小組修正方案，共規劃 65 處跨區市地重劃整體開發範圍，涉及 14 個都市計畫區(如圖 4)，依都市計畫法第 22 條規定，事業及財務計畫內容屬於細部計畫應表明事項，考量細部計畫呈現事業及財務計畫之完整性，且細部計畫公共設施用地之規劃應考量整體市地重劃共同負擔比例，故本案以跨區市地重劃整體開發範圍作為擬定細部計畫範圍一併進行市地重劃可行性評估(詳表 2 本市公共設施專案通盤檢討 9 大專案整開區資料表)，惟實際評估之處數仍應依內政部都市計畫委員會審議公設通檢案之結果辦理。

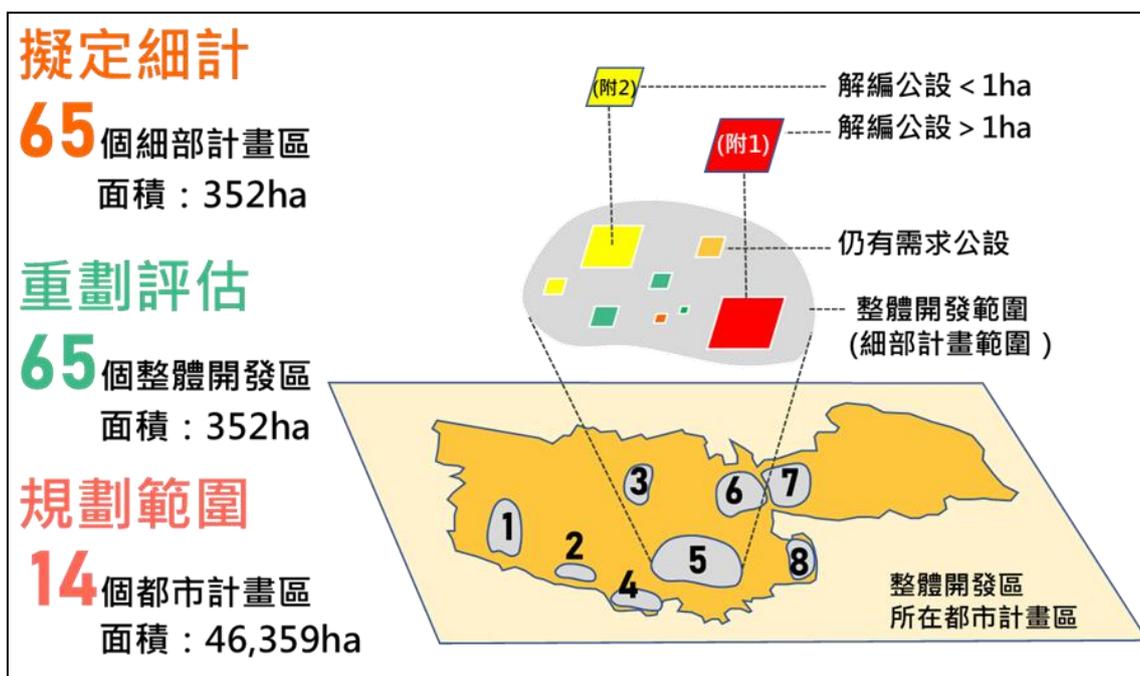


圖 4 計畫範圍界定示意圖

表 2 本市公共設施專案通盤檢討 9 大專案整開區資料表

九大專案名稱		都市計畫名稱	整開區處數	整開區面積 (公頃)
(一)	變更台中市都市計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	臺中市(含烏日)	11	85.24
(二)	變更太平、太平(新光地區)、大里、大里(草湖地區)、霧峰都市計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	大平霧地區	8	24.91
(三)	變更烏日、大肚都市計畫、高速公路王田交流道附近特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	烏日	-(註)	-(註)
		大肚	1	14.76
		王田	1	0.94
(四)	變更大甲、大甲(日南地區)、大安、外埔都市計畫、鐵砧山風景特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	大甲	2	7.87
		大甲(日南地區)	3	3.98
		外埔	1	0.35
		大安	-	-
		鐵砧山	-	-
(五)	變更台中港特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	臺中港	15	157.05
(六)	變更豐原、后里都市計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	豐潭雅神地區(豐原)	3	14.87
		后里	4	9.64
(七)	變更潭子、大雅、神岡都市計畫、高速公路豐原交流道附近特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	豐潭雅神地區(大雅、神岡、豐原交流道)	9	19.01
(八)	變更東勢、新社都市計畫、石岡水壩特定區計畫(公共設施用地專案通盤檢討)	東勢	4	11.43
		新社	1	0.41
		石岡水壩	2	1.77
(九)	變更谷關風景特定區計畫、梨山風景特定區計畫(梨山、新佳、松茂、環山地區)(公共設施用地專案通盤檢討)	谷關	-	-
		梨山	-	-
合計			65	352.23

註：考量烏日都市計畫案件之變更位置鄰近臺中市都市計畫，故整併為同一整開區

三、辦理效益

(一) 開發地利共享，保障地主權益

公共設施保留地問題肇因於早期都市計畫缺乏整體開發觀念與健全財務計畫，造成地主土地使用長期受限，個人權益犧牲未獲補償，如採一般徵收方式取得，地主雖能領取徵收補償費但無法保留土地享受都市開發建設之成果，透過跨區市地重劃共同負擔公共設施，並分配可開發建築之土地，使土地開發利益由全部地主共享，實現都市共榮、共享、共好之願景，並可最大程度維護地主權益，同時兼顧開發公平性。

(二) 實質開闢公設，提升生活品質

提送內政部都委會審議中的公設通檢案已務實調降計畫人口並釋出無需求之公共設施，故透過本案擬定細部計畫作業，可再補充地方需求之公共設施項目，並預先考量開發後地表逕流規劃出流管制設施區位，創造韌性承洪的都市環境；透過跨區市地重劃整體開發作業實質開闢必要的公共設施，解決長久以來公共設施保留地臨時使用、違章建築、荒廢頹敗之環境課題，實質提升地區環境品質。

(三) 確保開發可行，實踐計畫願景

都市計畫的實踐，需要有具體可行的事業及財務計畫內容，否則將造成計畫與現實脫節，再美好的發展願景都無法落實，透過現況調查、開發財務評估、地主意願調查等方式，評估市地重劃的可行性，並將評估結果納入都市計畫回饋修正，確保實際開發可行。



四、辦理進度

本案依內政部都委會專案小組意見並確保公共設施保留地問題獲得解決，依公設通檢案劃定之跨區市地重劃開發範圍及主要計畫變更方案為基礎，辦理擬定細部計畫、市地重劃可行性評估及出流管制規劃初步作業等事項，自 111 年 3 月啟動，已於 112 年 4 月 28 日完成期中報告書審查會議，目前已完成數值地形測量作業，112 年 9 月將完成期末報告，預計本年度完成前開細部計畫規劃作業，後續將加速辦理細部計畫草案公開展覽、重劃可行性評估、意願調查及出流管制規劃等作業，以符內政部都委會專案小組建議內容(補充本府地政局認可之市地重劃可行性評估相關證明文件)。

另上開專案通檢作業亦涉及各目的事業主管機關之需求調查，惟距前次辦理需求調查作業已歷經多年，部分地區發展面向已轉型，其公共設施需求也與原先調查規劃成果不同，本屆議會期間亦有諸多議員要求本府配合地方發展需求重新檢討整體開發範圍、開發內容及規劃內容等項目，本案將於細部計畫草案規劃、公開展覽及地主意願調查等作業階段，將收集之需求及建議納入檢討並供未來跨區市地重劃作業參考，以利縮減未來辦理重劃作業之擬定及執行時間，亦提供符合地方需求之公共設施。

伍、結語

透過辦理公共設施用地專案通盤檢討案，將可落實憲法保障人民財產權精神，減輕市府開發公共設施用地財政負擔，還地於民，活化市府財政，並開闢必要之公共設施用地，促進土地有效利用。

本次檢討後公共設施用地面積減少約 342.67 公頃，透過跨區市地重劃方式辦理整體開發，預估可取得約 139 公頃公共設施用地（含應另行擬定細部計畫增設之公設用地）。本次檢討範疇內私有公設保留地總面積 470.67 公頃，透過跨區市地重劃及個別變更等方式，合計可解決約 424 公頃私有公共設施保留地問題，占本次檢討範疇私有公設保留地面積 90%，節省用地取得費用約 1,365 億元，透過整體開發開闢必要公共設施用地，除可減輕政府財政負擔，並保障人民財產權，促進土地活化利用及擴大社會福利設施供給。

另為確保後續跨區市地重劃作業具體可行，本府都市發展局辦理「公設通盤檢討細部計畫擬定及市地重劃可行性評估規劃案」針對 65 處跨區市地重劃範圍擬定或變更細部計畫，並詳實製作市地重劃可行性評估報告，同時配合地方發展及需求，重新檢討整體開發範圍及開發內容，未來將有利縮減辦理重劃作業之擬定及執行時間，亦較符合目前地方需求，以維地主權益並兼顧地區發展需求和環境品質。