

南投縣政府113年度研究報告

閒置公有土地活化之探討-
以南投市軍功公墓園區為例

服務單位：南投縣政府地政處

研究人員：江珮瑜

中華民國 113 年 5 月 10 日

南 投 縣 政 府 113 年 度 研 究 報 告 摘 要 表

研究報告名稱	閒置公有土地活化之探討-以南投市軍功公墓園區為例
研究單位及人員	南投縣政府地政處 江珮瑜
研究起迄年月	113 年 4 月至 113 年 5 月
研究緣起與目的	南投市軍功公墓園區，土地所有權屬大部分為公有土地，自96年底公告禁葬以來，迄今尚無其他實質利用及開發，基地座落於本縣南投縣軍功里北側，緊鄰東山路（投75道）往南約2公里可抵達南投市中興路，行經祖師橋或信義街可銜接國道3號高速公路南投交流道，交通相當便利。 考量目前南投縣工業區用地一地難求，未來仍有產業用地強勁的需求，亦應建立產業用地儲備機制，作為留設南投縣未來產業發展空間。倘能活化該園區將其規劃變更為工業區，結合地方特色產業與休閒遊憩，並串連步行距離約300公尺之南投酒廠觀光園區形成一種產業群聚效應，朝向觀光與產業結合的方向發展，將能為地方經濟注入新興生命力。
開發基地地理條件	評估分析內容初略包含自然環境、交通條件、土地權屬、開發面積評估。
研究方法與過程	本案其整體土地開發以區段徵收及產創園區二種方式最能有效達成目的，本研究期望透過分析研究區段徵收及產創園區相關法規來探討各方案的利益，以提供決策的參考。

研究建議	本區研究結果採產業創新條例方式辦理較區段徵收開發為佳，原因分析如下：1. 財務效益：盈餘較優。2. 資金風險：產業創新可採資金全部由受託之公民營事業籌措方式辦理，資金風險大大降低。3. 配回可標(出)售之土地面積比率越高，採用產業創新方式開發利潤越高。4. 開發時程：倘採產業創新條例方式開發，若能全部協議價購完成，基本上可省略報內政部公益性、必要性等報告作業，可加速用地取得。
問題分析	本基地位處國土功能分區農3，後續俟本基地興辦事業計畫經目的事業主管機關核准後，再經開發許可、環境影響評估、水土保持計畫等審查程序完成後，始能取得開發許可，並變更其國土功能分區為城2-2。上開程序須時動輒數年時間，本開發基地應難以於國土計畫施行前劃設城2-2，是以本開發案應以本府未來有發展需求之土地，且5年內有立即開發利用需求之條件優先爭取劃設為城2-3，嗣後再於通盤檢討或鄉村地區整體規劃時劃設為城2-2。
參考文獻	內政部訂頒區段徵收作業手冊、非都市土地開發審議作業規範、非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點、建築技術規則建築設計施工編、國土計畫土地使用管制規則草案、產業創新條例及施行細則、產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法、土地徵收條例施行細則、區段徵收實施辦法。
選擇獎勵	☒ 行政獎勵 ☐ 獎勵金

目錄

壹、研究緣起與目的	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	1
貳、開發基地地理條件評估分析	2
一、自然環境	2
二、交通條件	2
三、土地權屬	2
四、開發面積評估分析	3
參、開發方式評估分析	4
一、基本條件假設	4
二、徵收補償地價與標售地價	4
三、開發方式財務可行性分析	5
肆、研究建議	9
伍、後續待解決問題分析	9
陸、參考文獻	10

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

南投市軍功公墓園區，座落於本縣南投縣軍功里北側，園區面積約28公頃，土地所有權屬大部分為公有土地，緊鄰東山路(投75道)往南約2公里可抵達南投市中興路，行經祖師橋或信義街可銜接國道3號高速公路南投交流道，交通相當便利。

目前南投縣工業區用地一地難求，未來仍有產業用地強勁的需求，為確保產業用地足以因應未來產業發展所需之空間，除應就既有之老舊工業區、加工出口區等以增強公共設施或提升土地使用效能等方式活化利用外，亦應建立產業用地儲備機制，作為留設南投縣未來產業發展空間。

二、研究目的

軍功公墓園區自96年底公告禁葬以來，迄今尚無其他實質利用及開發，該園區連同周圍私人土地(約5公頃)合計面積約28公頃，可規劃變更為工業區，配合南投縣既有優質的觀光環境、豐富的自然資源與便利的交通網絡，該園區未來引進之產業將以地方特色及觀光產業之中小型企業為主，帶動周邊產業群聚的發展，除扶植地方特色產業並與在地生活及經濟活動相連結，結合地方特色產業與休閒遊憩，吸引已具生產規模或具有地方特色之業者進駐，並期望吸引青年返鄉創業或就業，並串連步行距離約300公尺之南投酒廠觀光園區形成一種產業群聚效應，以朝向觀光與產業結合的方向發展。為地方經濟發展注入新興的生命力，以帶動地方特色產業及觀光人潮，繁榮地方經濟。

貳、開發基地地理條件評估分析

一、自然環境

依經濟部中央地質調查所台灣活動斷層觀測系統及便民查詢，基地西側邊界位於車籠埔斷層帶，整個基地位處活動斷層地質敏感區。東南側坡度較陡，部分面積屬山坡地四級及五級坡。

二、交通條件

投22-1道路貫穿基地中間，東側銜接6米大埤街(投13)往北，南臨10米東山路往西至南投市區。

三、土地權屬

(一)基地位置、範圍及面積

基地位於南投酒廠東側，軍功公墓(第一公墓)土地面積約28.88公頃，詳見圖1、表1。

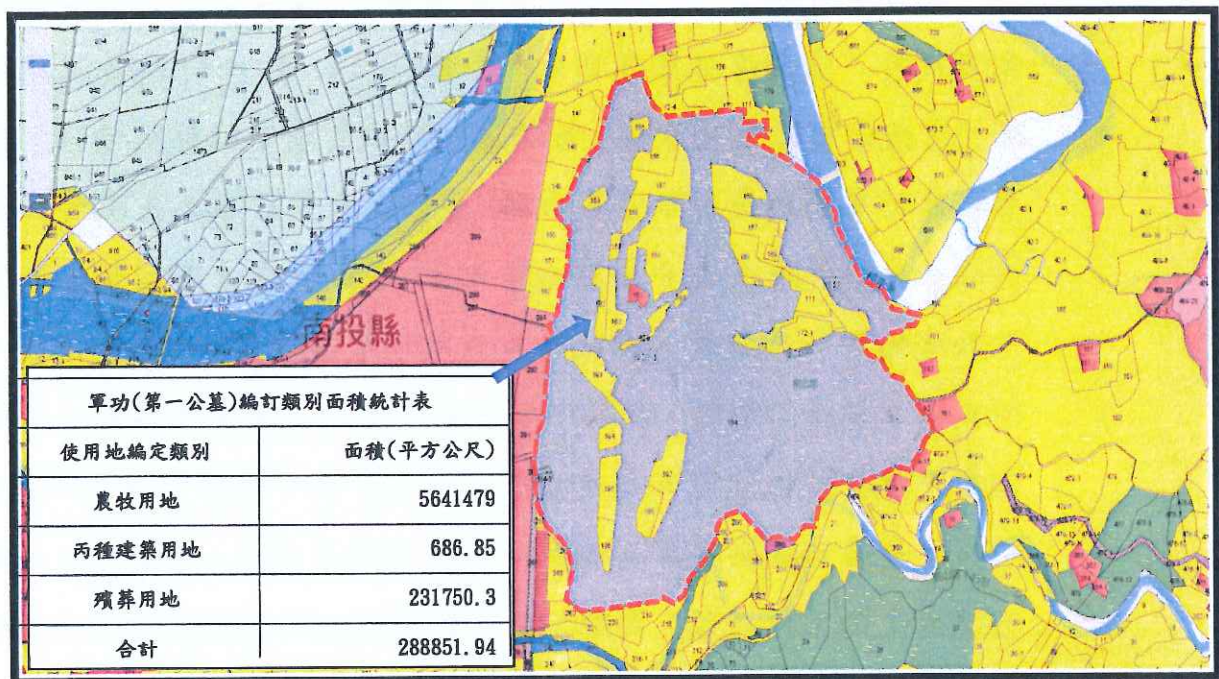


表1 基地面積權屬統計分析表

土地所有權人	管理機關	面積(公頃)	比率
中華民國	國有財產署	0.06	0.21%
中華民國	南投縣政府	23.17	80.23%
私人		5.65	19.56%
合計		28.88	100%

四、開發面積評估分析

依建築技術規則建築設計施工編第262條規定，活動斷層 依歷史紀錄7級以上，斷層帶二外側邊各一百公尺內禁止開發建築。另依非都市土地開發審議作業規範總編第16點規定，坡度在百分之三十以上(四級坡)以作為開放性之公共設施或必要性服務設施使用為限，不得作為建築基地；坡度在百分之四十以上(五級坡)為不可開發區，其面積之百分之八十以上土地應維持原始地形地貌，其餘土地得規劃作道路、公園、及綠地等設施使用。扣除上述斷層及坡度限制不可建築面積後，剩餘可開發面積預估約21公頃，土地權屬分析詳見表2。

表2 可開發土地權屬分析表

土地所有權人	管理機關	面積(公頃)	比率
中華民國	國有財產署	0.05	0.23%
中華民國	南投縣政府	15.95	75.97%
私人		5.00	23.80%
合計		21.00	100%

叁、開發方式評估分析

一、基本條件假設

總開發面積約21公頃，劃設可建築工業區丁種建築用地70%及公共設施用地30%。

表 3 開發範圍土地使用計畫面積表

項 目		面積(公頃)	比例(%)
土地使用分區	工業區(丁建)	14.70	70%
公共設施用地	道路、綠帶 及汙水處理廠用地	6.30	30%
合 計		21.00	100%

二、徵收補償地價與標售地價

標售底價參考南投旺來產業園區，預估未來開發完成後，標售土地平均價格約為每坪7.2萬。另開發前土地為殯葬用地，其徵收補償地價介於農牧用地與丙種建築用地間。鄰近農牧用地地價介於0.97萬/坪至1.5萬/坪、丙種建築用地3萬/坪至3.3/坪，推估徵收補償地價平均每平方公尺6,500元(約2.1萬/坪)，參考鄰近山坡地保育區丙種建築用地及農牧用地價格修正，詳表4。

表 4 111 年~112 年鄰近丙種建築用地土地交易價格分布表

編號	土地位置	總價 (萬元)	交易日期	總面積 (平方公尺)	交易單價 (萬/坪)	使用分區	使用地 類別
1	福助段 349 地號	370	111/03	113	3.3	山坡地保育區	丙種建築
2	福助段 335 地號	353	112/10	117.81	3	山坡地保育區	丙種建築
3	福助段 382 地號	170	112/09	53.25	3.2	山坡地保育區	丙種建築
4	福助段 375 地號	116	112/04	38.57	3	山坡地保育區	丙種建築
5	福德段 2-6 地號	868	111/09	2952	0.97	一般農業區	農牧用地
6	福德段 189 地號	600	111/12	2377	0.83	山坡地保育區	農牧用地
7	福德段 190-1 地號	216	112/03	680	1.50	山坡地保育區	農牧用地

三、開發方式財務可行性分析

(一)區段徵收：

範圍內私有土地面積約5公頃，其中領地比率占90%、10%領取現金補償，抵價地比率50%，私有土地所有權人領回土地共計約2.25公頃。

公有土地管理機關，以作價或領回土地方式辦理，開發總收入與支出費用之差異，詳表5。

- A. 作價方式：公有土地選擇領取現金補償，開發後可建築用地約14.7公頃扣除私有土地所有權人領回之抵價地2.25公頃後，配餘地(可標售之土地)為12.4509公頃，開發後每坪土地價格約7.2萬，土地處分總收入27億3,920萬、開發總費用23億2,533萬，盈餘計4億1,387萬元，淨現金1億8,283萬，詳表6。
- B. 領回土地：公有土地選擇全部領取抵價地，開發後可標售土地約4.45公頃，土地處分總收入9億7,898萬元、開發總費用11億9,776萬，盈餘收入計-2億2,168萬元，淨現金-2億7,360萬，詳表7

表5 開發總收入與支出費用分析表

項 目		作價方式	領回土地
		面積/金額	面積/金額
一	徵收土地之現金補償地價	107,262	3,249
二	地上物補償費	4,200	4,200
三	土地整理費用	16,800	16,800
四	公共設施費用(含規劃設計)	84,000	84,000
五	管理維護費用	315	315
六	貸款利息	19,956	11,502
開發總費用(萬元)		232,533	120,066
可出售土地面積(公頃)		12.4509	4.4499
土地處分總收入(萬元)		273,920	97,898
盈餘(萬元)		41,387	-22,168
可供標(讓)售土地平均成本		1.87 萬元/m ²	2.70 萬元/m ²
		6.18 萬元/坪	8.93 萬元/坪

表6 現金流量表(公有土地作價)

項目		合計	第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	第 6 年
支 出	徵收土地之現金補償地價	107,262	0	107,262	0	0	0	0
	地上物補償費(萬元)	4,200	0	4,200	0	0	0	0
	土地整理費用(萬元)	16,800	1,680	10,080	5,040	0	0	0
	公共設施費用(萬元)	84,000	0	50,400	33,600	0	0	0
	管理維護費用(萬元)	315	0	0	0	105	105	106
	支出小計(萬元)	212,577	1,680	171,942	38,640	105	105	106
	貸款利息(萬元)	19,956	50	5,210	6,526	4,259	1,925	1,986
	區段徵收總費用(萬元)	232,533	1,730	177,152	45,166	4,364	2,030	2,092
收 入	丁建標(讓)售	273,920	0	0	0	82,176	82,176	109,568
	區段徵收總收入(萬元)	273,920	0	0	0	82,176	82,176	109,568
分 析	當年淨值(萬元)	41,387	(1,730)	(177,152)	(45,166)	77,812	80,146	107,476
	累積貸款本利(萬元)		1,730	178,882	224,048	228,412	230,442	232,534
	累積淨值(萬元)		(1,730)	(178,882)	(224,048)	(146,236)	(66,090)	41,386
	益本比	1.18						
	IRR(內部報酬率)(%)	6.01%						
	NPV(淨現值)(萬元)	\$18,283						

備註：假設貸款利息3%、折現率3%

表7 現金流量表(公有土地領回土地)

項目		合計	第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	第 6 年
支出	徵收土地之現金補償地價(萬元)	3,249	0	3,249	0	0	0	0
	地上物補償費(萬元)	4,200	0	4,200	0	0	0	0
	土地整理費用(萬元)	16,800	1,680	10,080	5,040			
	公共設施費用((萬元)	84,000	0	50,400	33,600	0	0	0
	管理維護費用(萬元)	315	0	0	0	105	105	106
	支出小計(萬元)	108,564	1,680	67,929	38,640	105	105	106
	貸款利息(萬元)	11,502	50	2,090	3,312	2,533	1,731	1,786
	區段徵收總費用(萬元)	120,066	1,730	70,019	41,952	2,638	1,836	1,892
收入	丁建標(讓)售	97,898	0	0	0	29,369	29,369	39,159
	區段徵收總收入(萬元)	97,898	0	0	0	29,369	29,369	39,159
分析	當年淨值(萬元)	(22,168)	(1,730)	(70,019)	(41,952)	26,731	27,533	37,267
	累積貸款本利(萬元)		1,730	71,749	113,701	116,339	118,175	120,067
	累積淨值(萬元)		(1,730)	(71,749)	(113,701)	(86,970)	(59,437)	-22,170
	益本比	0.82						
	IRR(內部報酬率)(%)	-7.51%						
	NPV(淨現值)(萬元)	-\$27,360						

(二)產業創新方式辦理：本區大部分面積皆為殯葬用地，爰不劃設社區住宅用地，規劃30%公共設施用地、70%工業區丁種建築用地，開發後可標售土地為14.7公頃，土地處分總收入32億3,400萬、開發總費用27億5,184萬，盈餘計4億8,216萬，詳表8。

表8 開發總收入與支出費用

項目		金額(萬元)	說明
一	土地之現金補償地價	136,500	平均補償單價 6500 元/m ² 計算
二	地上物補償費	4,200	以每公頃 200 萬元計算
三	土地整理費用	21,000	以每公頃 1000 萬元計算
四	公共設施費用(含規劃設計)	84,000	以每公頃 4,000 萬元為估算基礎
五	貸款利息	7,371	1-4 項以 3.0%估算
六	代辦費	19,656	1-4 項*0.08
七	其他產創提列費用與總準備金	2,457	1-4 項*0.01
開發總費用(萬元)		275,184	
可標(讓)售土地面積(公頃)		14.7000	
土地處分總收入(萬元)		323,400	約 7.2 萬/坪估算
盈餘(萬元)		48,216	
可供標(讓)售土地平均成本		1.87 萬元/m ²	
		6.18 萬元/坪	

備註：1. 依產業創新條例第39條規定：劃設產業用地70%(不劃設社區用地)、公共設施用地30%。

2. 依產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法第18條、第19條提列開發費用及代辦費。

(三)區段徵收與產業創新方式財務分析

產業創新條例開發後可標售土地為14.7公頃、區段徵收土地面積12.4509公頃，開發後取得可標售土地面積約多2.249公頃；另盈餘較區段徵多6,826萬，詳表9。

表9 區段徵收與產業創新財務新表

項目	產業創新	區段徵收(作價領回)	差 額
	面積/金額	面積/金額	面積/金額
可出售土地面積(公頃)	14.7000	12.4509	2.249
盈餘(萬元)	48,216	41,387	6,826

肆、研究建議

本區研究結果採產業創新條例方式辦理較區段徵收開發為佳，原因分析如下：

1. 財務效益：本區倘採產業創新條例方式辦理財務效益盈餘較區段徵收開發多。
2. 資金風險：產業創新可採資金全部由受託之公民營事業籌措方式辦理，相較區段徵收開發費用必須由機關自籌，資金風險大大降低。
3. 配回可標(出)售之土地面積：產業創新開發方式配回土地之比率相較區段徵收高，因產業創新條例不像區段徵收發還抵價地，故開發面積及開發範圍內之公有土地面積之比率越高，採用產業創新方式開發利潤越高。
4. 開發時程：倘採產業創新條例方式開發，若能全部協議價購完成，基本上可省略報內政部公益性、必要性等報告作業，可加速用地取得；反之區段徵收需要報告公益性、必要性、抵價地比例與開發範圍，開發時程冗長。

伍、後續待解決問題分析

國土計畫預定114年4月30日施行，依內政部113年4月26日預告「國土計畫土地使用管制規則」草案，各類工業設施其設置多

數僅得於原依區域計畫法編定之丁種建築用地或國土功能分區城2-2、城2-3之報編工業區，亦即非屬區域計畫法編定之丁種建築用地，亦未於國土計畫施行前取得開發許可並劃設為城2-2者，仍得依據全國國土計畫指導，各直轄市、縣（市）政府針對未來有發展需求之土地，且5年內有立即開發利用需求，得於直轄市、縣（市）國土計畫劃設城2-3，城2-3土地經辦理新訂或擴大都市計畫程序，或依照國土計畫法規定申請使用許可，於下次直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時調整為適當國土功能分區。

本基地位處國土功能分區農3，後續俟本基地興辦事業計畫經目的事業主管機關核准後，再經開發許可、環境影響評估、水土保持計畫等審查程序完成後，始能取得開發許可，並變更其國土功能分區為城2-2。上開程序須時動輒數年時間，本開發基地應難以於國土計畫施行前劃設城2-2，是以本開發案應以本府未來有發展需求之土地，且5年內有立即開發利用需求之條件優先爭取劃設為城2-3，嗣後再於通盤檢討或鄉村地區整體規劃時劃設為城2-2。

陸、參考文獻

內政部訂頒區段徵收作業手冊、非都市土地開發審議作業規範、非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點、建築技術規則建築設計施工編、國土計畫土地使用管制規則草案、產業創新條例及施行細則、產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法、土地徵收條例施行細則、區段徵收實施辦法。