

南華大學
非營利事業管理研究所碩士論文

非營利組織興辦學校校地取得之研究—
以嘉義縣治大專院校為例

A Study on Land Acquisition In Establishing A School
by Nonprofit Organizations—with The Case of Colleges
Around The Site of The Administration Hall
of Chia-Yi County

指導教授：呂朝賢 博士

研究生：張銀純 撰

中華民國九十二年七月一日

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

非營利組織與辦學校校地取得之研究-以嘉義縣治大專院校為例

研究生：張銀珠

經考試合格特此證明

口試委員：傅意弘
林聖智
呂朝賢

指導教授：呂朝賢

所 長：李振軒

口試日期：中華民國 九十二年 五月 三十一 日

非營利組織興辦學校校地取得之研究

以嘉義縣治大專院校為例

論文摘要

自教育部採「開放政策」以來，設立大學、成立分部、專科學校改制為技術學院或科技大學，短短幾年間，多出了許多學校，而台灣受限於地理環境、土地資源有限，如何以最經濟的方式取得所需土地，成為經營成敗之關鍵，是以本文藉著土地之出租及提供設定地上權、土地徵收、區段徵收、撥用、讓售等土地取得方式中分析公立與私立大專院校校地取得之模式，並檢討現行有關法令缺失，以及土地取得過程中相關土地使用管制法令之探討，並透過個案分析，了解土地取得過程相關規定，如何運作？以及政府所扮演之角色。

本研究所採用之研究方法為文獻分析法及個案研究法等二種，資料的來源有論文、期刊、報章雜誌、檔案資料等，尤其可透過全國博、碩士論文摘要檢索系統、中華民國期刊論文索引影像系統、全國法規資訊網、教育部、內政部、法務部等中央機關網站查詢相關資訊；個案研究所選之案例為 1. 稻江科技暨管理學院之校地取得。2. 大同商專太保分校之校地取得。3. 國立台灣體育學院（嘉義校區）土地取得。4. 長庚技術學院嘉義分校土地取得等 4 個案例分別探討之。

本文研究結果：

- 一、非營利組織校地取得以承租台糖土地並設定地上權之手續最簡便，時程也最快，租金也較便宜。
- 二、土地徵收不但可確保所需土地範圍，徵收之時程也比區段徵收較快，乃公立學校取得私有土地最常採用之模式。
- 三、區段徵收所需時程緩慢，並須籌措大量資金，但如以預先標售方式籌得開發費用，則可製造雙贏局面。
- 四、公地撥用乃係公立學校取得公有土地之方式。
- 五、專案讓售為私立學校取得公有土地之方式。

本文所提出的建議事項為：

- 一、土地徵收方面：妥善建構徵收前之協議機制，並加強土地徵收審議委員會之組成與獨立運作之功能，同時應健全合理的土地估價制度。
- 二、出租及設定地上權方面：以地主之立場而言，租金水準普遍遠低於土地市價，顯然只考量成本，而未加入收益之考量，且未因土地使用類別之差異而採不同之租金水準。是以建議國有土地標租或設定地上權時，應兼顧土地使用計畫及租金水準，權利金收取宜彈性化並斟酌收取經營權利金、成立專責委員會從事租金合理化之設計等。
- 三、區段徵收方面：建議引進民間資金投入區段徵收，並建立區段徵收前後地價之查估，以符公平原則，政府方面宜有效掌控開發後土地發展之期程等提供決策

者參考，以期土地取得制度能更臻完善。

關鍵字：土地徵收、區段徵收、承租、地上權、區域計畫、非營利組織

Abstract of the Thesis
A Study on Land Acquisition in Establishing A School by Nonprofit Organizations - with the Cases of Colleges Around The Site of The Administration Hall of Chia-Yi County

Since the Ministry of Education adopted the open policy which allows the establishing of new universities, branch campus, and the upgrading to the status of college or university for the existing junior colleges, quite a number of new colleges and universities have emerged within a short time of just few years. However, under the condition of limited land resource geographically, how to acquire the land for launching a new campus in a most economical way has become the significant part in running a new school successfully.

This study aims at analyzing those models of land acquisition, such as tenancy, pledge of superficies, expropriation, zone expropriation, releasing of land, and selling, which were taken by those public or private universities, colleges, and junior colleges. Moreover, a review of the deficiency of current enforcements and a research on land regulations in terms of acquisition, with cases studies included, are attached in this study to manifest the process, operating details and the government's role in the land acquisition.

The methods of this study include documentary analysis and case study. The data refer to concerning essays, periodicals, newspapers and files of documents (especially to the index system of the nationwide doctorate and master theses, and the websites of central government's agencies concerned). Cases studies for this study include: 1.the campus land acquisition for Dou-Chiang College of Technology and Management. 2.the campus land acquisition for Branch Campus in Tai-pau City, Da Tong Junior College of Commerce. 3.the campus land acquisition for Campus in Chia-I, National Taiwan College of Physical Education. 4.the campus land acquisition for Chang Gung College of Technology.

Conclusions of the Study

- A) For nonprofit organizations, the most economical and timesaving way of acquiring campus land is to tenant from Taiwan Sugar Corporation by means of securing superficies.
- B) Expropriation has the advantages of assuring acquisition of needed land and being more timesaving than the zone expropriation, it is mostly used by the public universities and colleges.
- C) Zone expropriation needs more time and capital to execute, but if the government

- can raise the capital for the exploitation through presale of the land, a win-win solution for both the government and the nonprofit organizations may be reached.
- D) Releasing of public land is the normal the channel for public colleges to acquire public land.
- E) “Selling by special case” is the normal channel for private colleges to acquire public land.

Proposals

- A) On expropriation: The coordinating scheme should be built properly before the expropriation is executed. Moreover, the composing and independent functioning of the expropriation examining committee should be strengthened. Meanwhile, a well-handled and fair assessment system should be formed.
- B) On tenancy and pledge of superficies: Currently the charge in the tenancy of land is normally far lower than the price of market as far as the landowner’s status concerned. Obviously it is due to the fact that only the cost is considered, while the benefit is excluded. Therefore, this study suggests that the government should look into both the proper use of the land and the level of charge while undergoing tenancing state-owned land or pledging superficies. The charge for the superficies could be a flexible style and a special committee is needed to function for reasonable price of the tenancy.
- C) On zone expropriation: This study proposes that the government can encourage the civil sector to bring capital into zone expropriation and establish a fair and just assessment system for the land price. Meanwhile the government should strictly monitor the progressing of the land exploitation so as to consolidate the land acquisition system.

Key Word : Land Expropriation, Zone, Expropriation, Tenancy, Superficies,
Regional Plan, Nonprofit Organization

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機/1	
第二節 研究目的/3	
第三節 章節安排/3	
第二章 現行土地取得之相關法令分析.....	4
第一節 大專院校用地取得方式之探討/4	
第二節 土地租賃與設定地上權模式/9	
第三節 土地徵收與區段徵收/17	
第四節 公地撥用/28	
第五節 土地使用的規劃與管制/31	
第三章 研究方法.....	37
第一節 研究步驟與研究架構/37	
第二節 研究方法/40	
第四章 個案研究.....	42
第一節 稻江科技暨管理學院土地取得案例分析/42	
第二節 大同商專太保分部校區取得案例分析/56	
第三節 國立台灣體育學院（嘉義校區）土地取得案例分析/62	
第四節 長庚技術學院嘉義分校土地取得案例分析/66	
第五章 結論與建議.....	77
第一節 結論/77	
第二節 研究限制與後續研究建議/78	
參考文獻.....	81

圖次

- 圖 2-1、 我國現行土地徵收程序圖 /21
- 圖 2-2、 台灣地區土地使用計畫管制體系 /32
- 圖 3-1、 研究流程 /38
- 圖 3-2、 研究價構圖 /39
- 圖 4-1、 大專院校開發審查流程圖 /46
- 圖 4-2、 稻江土地使用編定圖 /49

表次

- 表 1-1、 高等教育概況表 /2
- 表 1-2、 私立大學院校籌設概況彙整表 /2
- 表 2-1、 公有土地之區分 /4
- 表 2-2、 國營事業土地權屬架構表 /5
- 表 2-3、 土地開發之 B.O.T 模式 /7
- 表 2-4、 學校土地取得之途徑 /8
- 表 2-5、 國營事業土地出租規範 /11
- 表 2-6、 設定地上權與租賃模式之比較 /13
- 表 2-7、 國有非公用土地設定地上權內容 /14
- 表 2-8、 國營事業土地設定地上權規範 /15
- 表 2-9、 區段徵收與一般徵收之比較 /23
- 表 2-10、 區段徵收制度之主要內容 /25
- 表 2-11、 區段徵收資金籌措方式 /26
- 表 2-12、 非都市土地各種建築用地之 35 建蔽率及容積率 /
- 表 4-1、 稻江基地土地使用現況表 /42
- 表 4-2、 稻江校地土地權屬表 /43
- 表 4-3、 稻江土地使用編定表 /43
- 表 4-4、 稻江校地需用土地清冊 /48
- 表 4-5、 國內設定地上權案例分析表 /52
- 表 4-6、 大同商專太保分部基地使用現況表 /56
- 表 4-7、 大同商專太保分部校區土地權屬表 /57
- 表 4-8、 大同商專太保分部土地使用編定表 /57
- 表 4-9、 大同商專太保分部土地使用變更編定情形表 /61
- 表 4-10、 國立台灣體育學院嘉義校區基地土地使用現況表 /62
- 表 4-11、 國立台灣體育學院嘉義校區土地權屬表 /62
- 表 4-12、 國立台灣體育學院嘉義校區土地使用編定表 /63
- 表 4-13、 長庚嘉義醫療專用區開發聯盟組織 /66
- 表 4-14、 校地取得模式差異比較表 /75

第一章 緒論

第一節 研究動機

近年來，教育部採「開放政策」設立大學，專科學校改制技術學院或科技大學，高等教育如雨後春筍般紛紛設立或改制，甚至成立分部，短短四年間學校由 137 所增至 154 所（如表 1-1）顯見這幾年來，高等教育的蓬勃發展。然台灣的地理環境多山、溪流，四面環海，人口眾多，土地稀有，在物以稀為貴之下，土地取得相當不容易，尤其大面積的平坦土地，拿來興辦學校更屬不易，是以興辦學校，首要解決校地取得問題，而如何以最經濟的方式取得所需土地，成為經營學校成敗之關鍵。

用地取得之方式甚多，舉凡買賣、捐贈、徵收、區段徵收、市地重劃、撥用、聯合開發等，另外尚有取得土地使用權之方式，如承租、設定地上權、BOT、公辦民營等，然而並非所有之土地取得方式均適合學校使用，如買賣屬私權行為，協議時程曠日廢時，無法及時取得，捐贈亦屬私權行為，可遇不可求，區段徵收、市地重劃、土地徵收、撥用、聯合開發等各有其實行時機及限制，承租、設定地上權、BOT、公辦民營等方式亦需慎選為用以利校地取得。

又上述這些土地取得模式之間，如何區別、套用？公私立學校之間取得途徑如何區分？其程序如何進行等等，由於議題頗新，尚未有人研究過，頗值得探討。尤其學校行政人員可能都沒有承辦經驗，亦少有這方面的專業知識，所以研究者試著朝此方向整理出相關法令，並藉著分析法令過程探討較為可行模式，以及公、私立學校實際操作情形等等，相互對照，以利區分。

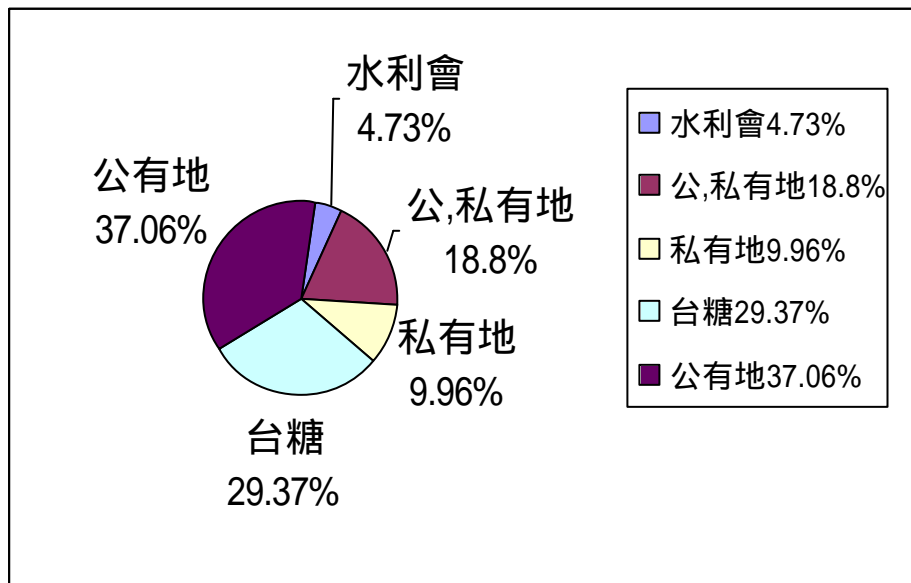
公立大專院校的土地來源不虞匱乏，地方政府都會主動積極爭取，並全力配合，而非營利組織（Nonprofit Organizations）囿於財力不足，法令束縛，政府只能從旁協助，而不能介入。目前私立學校所需土地來源，大部分係租購公有土地，或承租台糖土地（如表 1-2），而以直轄市、縣（市）有公有土地申請籌設者，應依土地法第 25 條規定先完成處分程序，因困難度頗高，近幾年來都轉向承租台糖土地，省時又方便，而台糖公司屬國營事業，其出租土地之法源「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」業經廢止，教育部遂於 91 年 2 月 6 日發布廢止「私立學校申請承租經濟部所屬國營事業土地及設定地上權審核作業要點」，亦即台糖土地目前已不能再出租，但爾後是否再開放出租，將視政府政策而定，倘無法承租台糖土地時，可有何替代方案？這些都值得政府及研究者深入探討。

表 1-1 高等教育概況

學年度	總計	大學	獨立學院	專科學校	國立			直轄市	私立		
					大學	獨立學院	專科學校	獨立學院	大學	獨立學院	專科學校
87	137	39	45	53	21	20	6	2	18	23	47
88	141	44	61	36	21	23	4	2	23	36	32
89	150	53	74	23	25	22	4	2	28	50	19
90	154	57	78	19	27	21	3	2	30	55	16

資料來源：教育部統計處（2002）

表 1-2 私立大學院校籌設概況彙整表（以面積計）



資料來源：整理自教育部（2002）網站資料

第二節 研究目的

有鑒於非營利組織在創設私立大專院校時，需要龐大的資金於軟、硬體設備上，倘能節省用地經費，不啻是減輕財務負擔，加之民國 82 年政府推動「振興經濟方案」，把公有土地，公營事業土地及一部分農地釋放出來，並藉著增加供給的方式，來降低地價，減少用地成本。台糖公司為配合政府政策，依各目的事業的規劃，被列入釋出之農地包括興建大專院校、醫療設施……等，惟台糖土地釋出的策略隨著政策調整及法令變更，新版的釋出方式以「只租不售」為釋出原則，而學校如何因應調整其取得途徑？相關法令又如何？本研究對象之校地即屬台糖出租土地或設定地上權，而由需求者（學校）負責土地變更使用，而夾雜在台糖農場中之國有土地如何取得等等，均是本研究欲探討之問題，因此，本研究之研究目的主要如下：

- 一、分析公立與私立大專院校校地取得之模式，並探討現行有關法令缺失。
- 二、土地取得過程相關土地使用分區管制（Zoning Control）法令之探討。
- 三、透過個案分析，了解土地取得過程相關規定，如何運作？以及政府所扮演之角色。

第三節 章節安排

- 第一章 緒論：陳述本研究之動機、背景與目的。
- 第二章 現行土地取得之相關法令分析：其中第一節為大專院校用地取得方式之探討，第二節是土地租賃與設定地上權模式之分析並說明兩者間之差異，第三節係就土地徵收與區段徵收模式加以分析並比較兩者之異同，第四節為公地撥用模式，第五節土地使用的規劃與管制。
- 第三章 研究方法：說明本文採取之研究方法，文獻分析的資料來源，個案研究的樣本選取等。
- 第四章 個案研究：就四個大專院校校地取得之之案例分析分別說明其土地取得之方法及過程，並加以分析檢討之。第一節係以稻江科技暨管理學院之校地取得為例，第二節是以大同商專分校校地取得為例，第三節以國立體育學院校地取得為例，第四節乃就長庚技術學院嘉義分校校地取得為例說明之。
- 第五章 結論與建議：係總結本文之研究結果，並針對所發現之問題提出建議，同時說明本研究之限制，並嘗試為後續研究者之方向提出建議。

第二章 現行土地取得之相關法令分析

本章主要探討私立大專院校校地取得之模式，並兼論公立大學（專）院校校地取得方式，以利區分，並就各模式之現行法令規範詳加說明及分析其異同，以為參考依據。首先第一節就公有土地之定義及台糖土地權屬予以界定，並列舉土地取得之各種模式。第二節則研討土地租賃及地上權之設定模式。第三節係就公立大學（專）取得私有土地之徵收、區段徵收方式予以分別論述。第四節為公有土地撥用、申請讓售之探討。第五節就土地使用管制層面予以剖析，然後再做檢討。

第一節 大專院校用地取得方式之探討

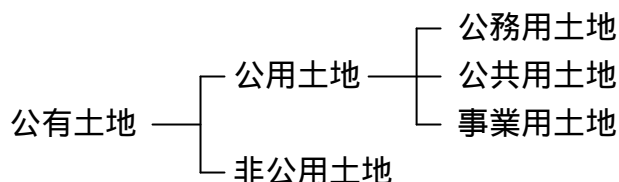
一、土地權屬的界定

（一）公、私有土地的定義：

我國公有土地，依土地法第四條之規定，分為國有土地、省（或直轄市）有土地、市（縣）有土地或鄉（鎮）有土地。所指私有土地者，指按本法第十條規定，中華民國領域內之土地，屬於中華人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地之所有權消滅者，為國有土地易言之，全國土地去除私有土地外，概為公有土地。公有土地依其性質可區分為公用土地與非公用土地兩種，又按國有財產法第四條規定公用土地包括以下三種（如表 2-1）：

1. 公務用土地：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有土地均屬之。
 2. 公共用土地：國家直接供公共使用之土地，如：道路、公園、綠地、停車場、上下水道等。
 3. 事業用土地：指國營事業機關使用之土地。但國營事業為公司組織者，其土地屬該公司所有，如中國石油、台灣電力公司、台灣糖業公司等。
- 非公用土地，係指公用土地以外，可供收益或處分之一切國有土地，例如：礦業用地、耕地、林地、建地等。

表 2-1：公有土地之區分

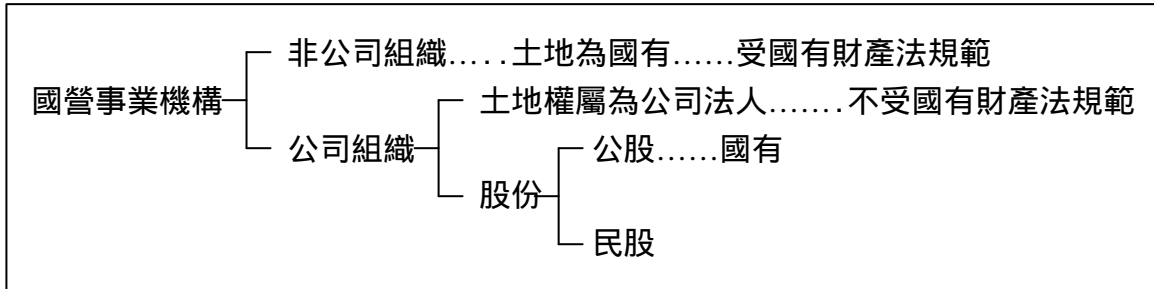


二、台糖土地的權屬問題

土地權屬於法律上區分為公有土地及私有土地，但事實上，仍存在著界於公有與私有間的模糊地帶者，即為國營事業土地。依土地法第 4 條之規範

窺之，國營事業（本研究以台糖為例）土地非屬國有、省（或直轄市）有、市（縣）有及鄉（鎮）有土地，且國有財產法第 4 條亦指出國營事業為公司組織者，僅其股份為公用財產，是以台糖土地就現有法令上來說，當然屬於私有土地。如表（2-2）

表 2-2 國營事業土地權屬架構表



資料來源：蘇玉守（1999）經本研究再做增修

基本上，台糖係依公司法所成立之公司法人，依無相頌（1999）指出，台糖公司股權分為三部份，一為中央政府，即經濟部佔 57.77%，二為地方政府，即台灣省政府股權佔 35.58%，三為民股（含公、民營企業及自然人股東）佔 6.65%，即國有股份佔大部分，是以台糖雖為國營事業，惟國家透過股權可支配公司所有土地，甚或基於政治、經濟因素予以支配使用，例如 1991 年為配合國建計劃，釋出較低生產力農場面積達 8,822 公頃，1993 年政府推動振興經濟方案，協助工商企業界取得低廉的土地，以解決土地取得之困境，所以廣大的土地資源，在政策支配下，成為政府補貼廠商土地使用成本，吸引資本投資的最佳政策工具（黃舒衛，1990）。又目前外界對台糖土地是否應歸繳國庫亦時有評論，惟屆時是否歸繳，恐決策權仍操縱在政府手中。

三、校地取得之方式

就興辦學校而言，用地取得為首要條件，而如何取得所需土地，成為關鍵課題。以我國而言，公共建設用地取得之方式，除了公有土地之撥用外，對於私有土地之取得，如協議價購（買賣）、一般徵收、區段徵收、市地重劃、設定地上權等均為校地取得之方法，茲就以下各種方式予以簡要說明。

（一）公有土地部分：

公立學校需用土地如係公有土地者，依現行法令規定，可依撥用之方式而取得該土地之使用權。例如依土地法第 26 條規定「各級政府機關需用公有土地時，應商同該管縣市政府層請行政院核准撥用」。

（二）私有土地部分：

1. 協議價購（Purchase by Agreement）：指需用土地人（自然人或法人）主動向土地所有權人協商議價，

依公開市場買賣條件支付價款，取得所需土地。此乃民法上取得土地所有權之一種方式；係買賣雙方基於自由意願、協商成交取得土地。

2. 土地徵收 (Land Expropriation): 乃政府依公權力之運作，為公共建設事業需要或國家經濟政策等促進公共利益之目的，基於上級所有權之行使，按法定程序強制剝奪私人所有權，並給予合理補償。

3. 區段徵收 (Zone Expropriation): 我國土地法第 212 條規定：「謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。」申言之，係基於特定目的事業發展之必要，為徵收土地之區域擴張，而將某一劃定地區範圍內之私有土地，全部予以徵收，於重新加以規劃整理後，除供公共設施需用土地，由政府直接支配使用外，其餘土地按照指定用途，或為放領、出賣或出租之處分，以改善該地區之土地利用，使適於特定目的事業發展之土地徵收制度(李鴻毅，1987)。

4. 市地重劃 (Urban Land Consolidation): 謂在都市計劃區域內，或在都市邊緣中，雜亂不規則之地形、地界和畸零細碎不合經濟使用之土地，於一定範圍內，依據法令，重新辦理交換分合，並配合公共設施之興設，使各筆土地均能合乎經濟使用之標準宗地後，仍分配與原土地所有權人，利用此種方式，土地所有權人可領回被徵收總面積之 55 % 之建地，而政府可藉此方式取得重劃區總面積 45 % 的公共設施用地，惟依市地重劃實施辦法規定，重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準。是以政府循此辦法取得之建設用地，對鄰里性之公共設施開關較有利，但對大面積方正公設地之取得較困難。(王嬌香，2001)

5. 土地租賃 (Tenancy): 「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用、收益，他方支付租金之契約。」為民法第 421 條所明定，是以，租賃乃是出租人向承租人收取租金後，提供土地給承租人使用及收益之關係。租賃的權能為占有、使用、收益等三種，為「債權」的範疇。

6. 設定地上權 (Superficies Right): 地上權之定義，是依據我國民法第 832 條規定：「稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地之權。」易言之，地上權是以他人土地為標的物，以設置建築物或其他工作物或竹木為目的，以土地的使用為本質的用益物權，此外，民法第 758 條及土地法第 43 條規定，地上權為物權之一種，非經登記不生效力，而依法所為之登記，有絕對效力。

7. 聯合開發：「聯合開發」，係指地方主管機關依執行機關所訂之計劃，與私人或團體合作開發大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地，以有效利用土地資源之不動產興關事業而言(大眾捷運系統土地聯合開發辦法第 3 條)聯合開發之用地取得以協議為原則，協議 2 次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。聯合開發所需用地若屬公有者，得由該主管機關依規定申請撥用或讓售或租用之(同辦法第 9 條)。依行政院研究發展考核委員會(1998)委託研究報告指出聯合開發私有土地可能採取之土地取得方式

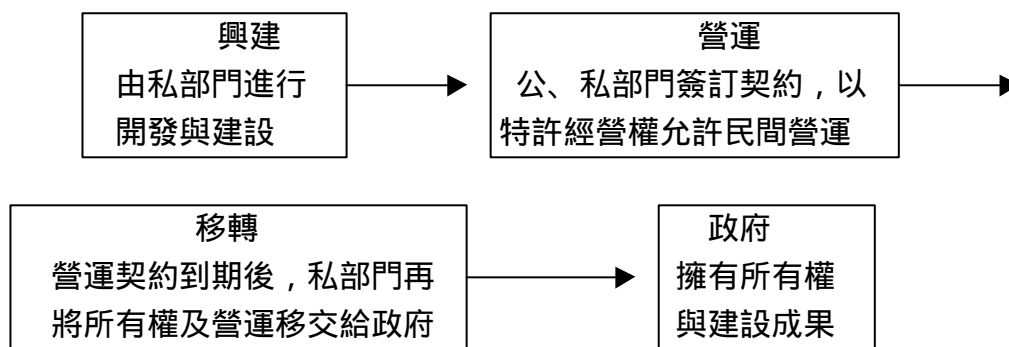
有合建、租賃、設定地上權、徵收、區段徵收、市地重劃、其他（如以公有地互易）等方式。惟目前我國實務上主要係採「協議--合建方式」，類似民間營建商與地主之合建辦法，惟如協議不成時，方由政府以公權力介入，強制徵收取得，以確保用地之無虞。然現行法制下，聯合開發僅適合大眾協運系統用地取得，而對其他公共建設用地之取得尚難發揮作用。（王嬌香，2001，林圭宏，1999）

8. 聯合開發之相關模式：

(1) BOT 模式

獎勵民間參與（BOT），指的是興建（build）、營運（operate）、移轉（transfer）三階段的土地開發經營過程。由於政府財力不足，無法在短期間籌措龐大的建設經費，藉由民間企業資金的挹注參與，形成一種土地分權開發經營模式，（如表 2-3）。

表 2-3 土地開發之 BOT 模式



資料來源：蘇玉守（1999）

亦即在興建階段私部門取得土地開發權；營運階段私部門擁有經營使用權利；移轉階段，政府再度擁有土地所有權利（蘇玉守，1999）。

BOT 制度在國內公共工程的公、私聯合開發方式中尚屬新穎，尤其現在台灣面臨資金短絀及基礎建設勢在必行的情況下，以 BOT 模式引進民間資金進行大型建設已為時勢所趨，目前國內以 BOT 進行開發的主要有高速鐵路、中正機場至台北捷運系統等，其他類似 BOT 制度的尚有 OT、BT、BOO、BLT、BTL、BTO 等。（見附錄 1 分析表）

BOT 模式，土地所有權人不但可以繼續保有土地所有權及獲得土地開發利益，而開發權利人不但可以低價取得開發所需土地，同時也獲取營運開發利益，應是可以達到雙贏的目的（林元興、蔡添壁，1999）。惟目前國內以 BOT 模式進行的尚侷限於重大公共工程建設，至於私立大專院校尚未以此模式進行公、私聯合開發。

(2) 公辦民營：

「公辦民營」就廣義而言，其範圍涵蓋所有委託民間辦理之政府業務，而目前政府委託民間辦理作業手冊則將「公辦民營」之範圍界定為以下二種情形：

1. 委託機關將現有的土地、建物、設施及設備，委託民間（私人）經營管理並收取回饋金或權利金，同時受託之民間業者自負盈虧並負公有財產保管維護責任。
2. 政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務（特許經營）。其中對具有明顯社會公益色彩或受託人願出資改善原有設施，經核定確能提昇品質者，委託機關得就其業務性質獲個案另給予補助。（政府再造計劃，2002）

據聯合報（2001/04/18）刊載，為鼓勵私人興學，宜蘭縣政府決定針對冬山國小香南分校、頭城國小拔雅分校採取公辦民營方式辦學；縣政府委託辦學分成「承租模式」及「特許模式」兩種類型。「承租」方式由申請人支付土地、建築物，教學設備租金給政府，取得公用財產的經營權，學費自訂且自負盈虧；「特許」方式，則由申請人提出實驗教育方案，由政府補助與同等學校相當的人事費、建築設備費及業務費。惟國內公立大專院校採「公辦民營」方式辦學，尚處於研究階段。教育部應及早訂定相關辦法適度規範，以避免商業化進入校園，影響教學品質或師生權益，畢竟「公辦民營」不是萬靈丹。

故以上各種土地取得方式中，因市地重劃較適合鄰里性公共設施開闢，而聯合開發適合一般大眾捷運系統的開發，於協議價購方面，常因少數地主拿蹺，藉故拖延，無法確切掌握取得時程，故通常只針對大面積土地中夾雜的少數私有土地予以協議價購，否則一般均捨棄不用。至於大專院校的 BOT、公辦民營模式目前仍處於研究階段。故實務上，在大專院校校地取得上，一般較常採用之方式為一般徵收、區段徵收、承租、設定地上權、撥用及申請讓售，而上述方法又因學校組織性質及土地權屬不同，分別採用不同之方式，如公立學校（公法人）需用公有土地，通常申請辦理撥用，需用私有土地時，需先「協議價購」，價購不成時，再報請徵收，區段徵收因時程緩慢較少採行；私立學校（財團法人）需用公有土地時，一般為申請讓售，需用私有土地時，則以協議價購或承租、設定地上權等以取得所需土地（如表 2-4）。

表 2-4 學校土地取得之途徑

學校組織 土地權屬	公立學校	私立學校
私有土地	1. 協議價購(或私人捐贈) 2. 土地徵收	1. 協議價購(或私人捐贈) 2. 承租或設定地上權
國營事業土地		
公有土地	申請撥用	1、申請讓售(或標售) 2、承租或設定地上權

資料來源：本研究整理

以上係校地取得之模式，至於土地來源，一般均將箭頭指向國營事業土地或國有非公用土地，因二者坐擁廣大的土地資源，產權清楚且兼具政府或配合政府政策之色彩，成為各方覬覦對象。尤其近年來，國有非公用土地及公營事業機構土地在決定經營開發方式時，倘標的土地條件許可，大都以承租或設定地上權積極引進民間資金，如此，不但符合公地政策方案並兼顧保留所有權及促進土地有效利用、增益公庫收入，而民間企業或非營利組織亦能順利取得所需土地，解決土地取得問題。

第二節 土地租賃與設定地上權模式

一、土地租賃（Tenancy）模式

依據民法第 421 對於租賃之定義為：「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用、收益，他方支付租金之契約。」亦即，租賃乃是出租人向承租人收取租金後，提供土地供承租人使用及收益之關係。租賃主要的權能包括占有、使用、收益等權能，屬於「債權」的範疇。茲就現行公有土地租賃與國營事業土地租賃分別說明如下：

（一）現行公有土地租賃：

公有土地之租賃，應受行政院核定「公有土地經營及處理原則」第 3 點之規範，即公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間為下列之開發經營事項：

1. 興辦公共設施。
2. 興建國民住宅或軍、公教住宅。
3. 興建辦公大樓。
4. 開發工業區。
5. 開發休閒遊憩設施。
6. 公共造產或造林。
7. 其他配合政府經濟及產業發展需要之開發經營。

非公用土地之租賃程序依國有非公用不動產租賃作業程序第 3 點規定，出租之程序依序為申請、收件、審查、通知繳交使用補償金、訂約。該租賃契約，為表慎重應以書面為之。

國有財產法對於出租條件、出租期限、租約之終止等均有詳細規範，且依該法第 42 條規定，得出租條件有三：1. 原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。2. 本法施行前（民國 59 年前）已實際使用，其使用之始為善意並願繳清歷年使用補償金者。3. 本法施行前（民國 59 年前）已形成不定期租賃關係者，應依本法規定，重新訂約租用。觀此出租條件規定，均以原使用、占有者為出租對象，對於一般需用土地之民間機構，並未提供適當管道，以致無法以租賃方式使用國有土

地，不僅有欠公平，更間接降低土地開發利益。省有土地情形亦同。（柯芳枝，1998）目前私立大學承租國有省有土地之情形並不多見，除了早期的佔用、租用外，因此不再就其租金、租期……等予以陳述。

（二）國營事業土地出租方式

國營事業以租賃模式提供土地，係依據「經濟部所屬國營事業土地提供出租及設定地上權辦法」之規定，其主要內容為規範國營事業種類、承租人資格、出租土地用途、租金及出租期限暨申請文件及其程序等，如表 2-5 所示，國營事業土地出租應經公司董事會通過後才可辦理。



表 2-5 國營事業土地出租規範

規範事項	內容說明
限定國營事業種類	限登記為公司組織之國營事業所有土地
承租人資格	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重大投資事業之興辦工業人 2. 工業區、經貿園區或軟體工業區之開發單位 3. 環保設施之興辦人 4. 試驗或研究設施之興辦人 5. 醫療衛生設施之財團法人興辦人 6. 工商綜合區之開發人 7. 經中央工業主管機關審核通過低污染建廠之中小企業 8. 獎勵民間興建重大設施之興辦人
承租土地用途	<ol style="list-style-type: none"> 1. 低污染且附加價值高之重大投資事業之建廠 2. 依促進產業升級條例或區域計画法規申請開發之工業區 3. 依都市計画法劃定開發之經貿園區或軟體工業園區 4. 興建供地區性使用之廢棄物處理場或污水處理廠等環保設施 5. 配合國家重大經濟建設興建之試驗或研究設施 6. 重大之醫療衛生設施 7. 依工商綜合區開發設置管理辦法開發之工商綜合區 8. 經中央工業主管機關審核通過之低污染中小企業建廠計畫 9. 其他經中央目的事業主管機關核定為獎勵民間興建之重大建設計畫設施
租金規定	年租金依當年期申報地價年息百分之十計算
出租期限	每次不得逾二十年，期限屆滿前得辦理續約
申請文件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 取得國營事業出具需用土地為可提供出租或設定地上權之證明文件 2. 應擬具事業計畫 3. 擬租用土地位置、需地面積、規劃配置圖 4. 其他必要文件
申請核准機關	中央目的事業主管機關（依計畫用途）或中央工業主管機關（第 4 條第 8 款）
其他	出租應經公司董事會通過後才可辦理

資料來源：本研究整理

租賃模式，係僅指素地的出租，所有權人並不參與開發，而由需地者依其開發計劃進行開發，一方面可減少需用土地者取得土地得成本，一方面土地所有權人保有所有權，並可促進土地利用，不失為國營事業土地經營之良方。（蘇玉守，1999）

二、設定地上權（Superficies Right）模式

地上權，係指土地所有權人在保有所有權之情形下，將一定期間之土地使用權以有價或無價方式，賦予地上權人於標的土地上興建建築物或其他工作物等改良物，並於該一定期間內依雙方契約約定使用與收益之權利。

（一）地上權與租賃模式之差異

地上權屬於用益物權，其主要權能為使用收益、讓與權、設定抵押權、物上請求權、優先購買權、地上取回權及建築物補償請求權等。租賃屬於債權，其權能包括佔有、使用、收益、物上請求權等。茲就有關地上權和租賃模式之差異說明如下（表 2-6）：

1. 法律性質：地上權具物權效力，租賃為債權效力，法律效力前者較強，後者較弱。
2. 成立要件：地上權需依法律行為而得、喪、變更者，非經登記不生效力，且應以書面為之；租賃無須登記，且無須以書面為之。
3. 存續期限：地上權存續期限法律未設限制，原則上可永久存續，而實際上由土地所有人與承租人兩造約定之，租賃之最長期限不得逾二十年。
4. 租金有無：地上權不以支付租金為成立要件，得為有償或無償使用，而「國有非公用土地設定地上權實施要點」與「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」中之地上權，均為有償使用；租賃則屬有償使用，以支付租金為其成立要件。
5. 權利讓與或設定負擔：地上權得讓與第三人，亦得為抵押權之擔保物，租賃權不得讓與，無法為抵押權之擔保物。

（蘇玉守（1999）、王健安（1997）、一銀，2000、柯芳枝，1988）

表 2-6 設定地上權與租賃模式之比較

	設定地上權	租賃模式
法律性質	物權效力	債權效力
成立要件	依法律行為而得、喪、變更，非經登記不生效力，且應以書面為之。	無須登記，且無須以書面為之。
適用對象	以有建築物或工作物或竹木為目的而對土地為使用收益。	凡對物之使用收益均可適用並無限制。
存續期間	法律未設限制，可永久存續。	不得逾 20 年。
地租之有無	不以支付地租為必要。	以租金之支付為必要。
地租之減免	有支付地租之約定者，地上權人縱因不可抗力以致妨礙土地之使用時，不得請求免除或減少租金。	租賃權因不可抗力妨礙承租人土地使用時，得請求減免地租。
終止之原因	地上權人積欠地租達二年之總額者，除另有習慣外，土地所有權人得撤銷其地上權。	承租人積欠地租達二年之總額者，即得逕行終止租約。
讓與性	地上權得將權利讓與他人，亦得以地上權作為抵押權之標的物。	租賃權不得讓與，亦無法為抵押權之擔保物，同時限制其轉租。
土地所有人之義務	不得請求土地所有人為土地之修繕。	土地出租人負有修繕之義務。
擔保性	可	不可

資料來源：整理自（蘇玉守，1999、王健安，1997、一銀，2000、柯芳枝，1998）

公有土地管理機關與公營事業機構之角色與經營目標不同，是以各機關所訂設定地上權制度亦各具特色，茲就國有非公用土地及國營事業土地設定地上權分別說明之。

（二）國有非公用土地設定地上權

國有非公用土地依政策釋出土地，其設定地上權主要係依行政院頒「國有非公用土地設定地上權實施要點」據以執行，其主要內容整理如表 2-7。

表 2-7 國有非公用土地設定地上權內容

設定地上權之標的	面積 500 平方公尺以上、可供單獨開發使用、須屬下列用地之一： (1) 都市計劃內住宅、商業、工業、行政、文教、風景或倉庫（儲）等區。 (2) 風景特定區內旅館、住宅、商業、青年活動中心、遊樂區、海濱浴場、旅遊服務中心、露營或遊艇等區。 (3) 非都市土地編定使用類別為甲、乙、丙、丁種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。
辦理方法	以公開招標為原則，專案核定為例外。
地上權存續期限	最長 50 年
權利金	公開招標：以土地市價五成為底價，並以實際得標金額計收。 專案核定：以土地市價六點五成計收。但特定事業如慈善、教育、文化事業等依標準（市價六點五成）計算後，再按百分之七十計收。
地租	訂約當期土地公告地價年息百分之五計收。但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業需要之特定事業依標準之百分之六十計收（即公告地價年息 3% 計收）。
地上物處理	地上權消滅後，地上建物尚有使用價值者，其所有權應無償移轉為國有；若無使用價值者，地上權人應自行拆除地上物。

資料來源：整理自李瑞倉（2000）

民國 80 年以前，國內公有土地設定地上權，僅有少數政策性個案，尚缺乏成熟制度可供參考。蓋因地上權法律關係較其他用益物權繁雜，實際執行上較困難，學界亦罕見深入探討。國有財產局遂於 84 年研訂「國有非公用土地設定地上權實施要點」以為設定地上權準據。然而民間業者仍對此提出多項建議，如權利金偏高、金額過大籌措不易、尤其設定前幾年尚未獲益租金宜調降等，國有財產局遂再次修正，將公開招標案件之權利金底價修正為土地市價五成，專案核定案件為土地市價 6.5 成，權利金可先繳 3 成以上，其餘向金融機構貸款並辦理登記後再繳納，存續期間屆滿地上物之處理方式改變為視地上建物狀況而定。

（三）國營事業土地設定地上權

國營事業土地設定地上權之規範主要是依據「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」以因應工業投資需要，解決工業界土地取得不易之問題，提昇投資意願，該辦法並歷經五次修正，對國營事業土地設定地上權制度逐漸鬆綁，以擴大適用範圍及適用對象。茲就其對於設定用途、地租、權利金及期限等規範，列表分述如下（見表 2-8）。

表 2-8 國營事業土地設定地上權規範

規範項目	規範內容
土地用途	<ol style="list-style-type: none"> 1. 低污染且附加價值高之重大投資事業之建廠 2. 依促進產業升級條例或區域計画法規申請開發之工業區 3. 依都市計画法劃定開發之經貿園區或軟體工業園區 4. 興建供地區使用之廢棄物處理場或污水處理廠等環保設施 5. 配合國家重大經濟建設興建之試驗或研究設施 6. 重大之醫療衛生設施 7. 依工商綜合區開發設置管理辦法開發之工商綜合區 8. 經中央主管機關審核通過之低污染中小企業建廠計劃 9. 其他經中央目的事業主管機關核定為獎勵民間興建之重大建設計畫設施
辦理方式	受理需用土地者申請
申請資格	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重大投資事業之興辦工業人 2. 工業區、經貿園區或軟體工業區之開發單位 3. 環保設施之興辦人 4. 試驗或研究設施之興辦人 5. 醫療衛生設施之財團法人興辦人 6. 工商綜合區之開發人 7. 經中央工業主管機關審核通過低污染之中小企業 8. 獎勵民間興建重大設施之興辦人
申請程序	申請者擬事業相關計劃向經濟部申請，審查通過後發給同意文件，再向國營事業申請，經公司董事會通過後辦理
地租	每年地租按當年期申報地價年息百分之十計算
權利金	每 20 年收取一次，於第一年按當年期年地租二至四倍計收。地上權消滅或撤銷時，權利金不予退還
地上權期限	最長不得逾五十年

資料來源：整理自「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」
(1997)

國營事業土地出租及設定地上權辦法，為國營公司土地資源多元化利用，提供了規範基礎，該辦法規定得設定地上權之土地條件與用途，較「公有土地經營及處理原則」及「國有非公用土地設定地上權實施要點」所規定之範圍更寬廣，但是經濟部的「國營事業土地出租及設定地上權辦法」與「國有非公用土地設定地上權實施要點」相較之下，仍有不足之處：1. 地上權實施要點規定地上權設定以公開招標，權利金最高者得標為原則，專案核定為例外；而土地出租及設定

地上權辦法則採申請方式，由主管機關審核決定，無法反映地上權之市場價值。2. 地上權實施要點規範權利金以市價 5 成為底價，只收取一次，慈善公益團體且享有折扣之優惠；土地出租及設定地上權辦法對權利金規定每 20 年收取一次，於第一年按當年期地租二至四倍計收，並未對慈善公益團體提供優惠，然土地市價遠高於申報地價，而設定辦法以申報地價為地租、權利金之計算基礎，顯然此辦法之收益較低。3. 地上權實施要點之地租以訂約當期土地公告地價年息百分之五計收，並對公益慈善團體折扣優惠，而土地出租及設定地上權辦法之地租，則按當年期申報地價年息百分之十計算，而未對公益慈善團體提供優惠。

三、檢討

- (一) 由上述二種法令窺知，租金水準普遍遠低於土地市價，顯然只考量成本，而未加入收益之考量。
- (二) 未依土地使用類別之差異採行不同之租金水準。
- (三) 「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」係經濟部於民國 82 年發布施行，乃經濟部為配合重大投資案件提供土地出租或設定地上權之作業依據，以協助產業界解決用地問題，以現今各界向台糖「索地」殷切的情況看來，台糖似已感受到「土地不該輕易被外人拿走」的危機意識（無相頌，1996）；經濟部乃於 90.3.28 廢止該辦法，教育部旋即亦配合廢止由該辦法所引申出來的「私立學校申請承租經濟部所屬國營事業土地及設定地上權審核作業要點」，至此，除原簽訂之契約，將繼續依原契約內容辦理外，似乎經濟部已將這扇門關閉，其實不然，經本研究鍥而不捨探尋結果，台糖公司分別於 90.6 及 90.7 訂頒「台灣糖業股份有限公司土地出租及提供設定地上權要點」及「台灣糖業股份有限公司土地出租及提供設定地上權要點執行作業規定」。換言之，外界如需向台糖索地，不但需按上述要點及其執行作業規定辦理外，尚須為「促進民間參與公共建設法」所稱之公共建設方得據以辦理（見附錄二），該要點並以公開招標為原則，提出申請為例外，顯見其規定已趨於嚴謹。

第三節 土地徵收與區段徵收

一、土地徵收 (Land Expropriation)

(一) 土地徵收之意義：

土地徵收乃政府以公權力之運作，為公共建設事業需要或是國家經濟政策，基於國家對土地之最高主權，依法定程序，對特定私有土地，給予相當補償，強制取得之一種公權力行為。

國家因公共目的或公共利益，需要私有土地，原可依民法上之買賣契約行為，取得其土地，惟有時無法達成協議，或於緊急情況下，難依民法上之手段，於公開市場上取得土地，為擴充土地所有權之社會化機能，乃在公法上設立徵收制度，對特定私有土地，於必要情況下，行使國家公權力，以利社會公共事業之推行。(李鴻毅，1987)(林建伸，2001)

(二) 土地徵收之要件

土地徵收乃國家基於公法上利益之要求，在「不得已」情形下，始得侵犯土地所有權人之所有權，因此在私有財產權應予尊重之原則下，依照憲法精神及相關法律規定，土地徵收之要件必須嚴格規範、限制。茲就相關學說及參酌各國立法精神，土地徵收應具備之要件包括(葉百修，1989)(楊松齡，1992)：

1. 需基於公共利益，符合公共福祉。

基於公共利益或公共福祉之目的始得實施徵收，乃為徵收制度必須遵循之先決要件，惟公共利益或公共福祉之概念廣泛且抽象，必須透過一個利益衡量之機制，以確認興辦事業確實具有公益，亦即徵收計畫所欲達成之公共利益必須遠超過目前該私有財產保有之私益，才有徵收土地之必要。

2. 需有法定徵收之依據。

由於土地徵收為對私有土地所有權之合法侵犯，因此在憲法保障人民財產權之基本精神下，依照憲法及相關法律之規定(如憲法第 23 條、143 條、154 條、中央法規標準法第 5 條、第 6 條)必須在已有法律規範之基礎上，方可對私有土地所有權實施徵收。

3. 需合乎「比例原則」與「必要性原則」。

土地徵收乃基於公益目的，強制侵犯私有財產權之不得已手段，因此在實施土地徵收時，對於「公益上之必要」與「權利之侵害」兩者之間，為調和公、私利益，宜保持正當比例，亦即應選擇損害最小的方法為之。憲法第 23 條規定「所必要者」，土地法第 209 條、220 條規定之「非因舉辦較重大之事業無可避免者」、土地法施行法第 49 條規定之「應擇損失最小之地方為之」等，皆屬遵循比例原則及必要原則之精神。

4. 需依法定徵收程序。

為避免政府在行使權利時，有專斷、恣意、不合理的侵犯私有財產權，「正當程序」之要求，乃是對人民財產保障之基礎，也只有在正當的法律程序下，政府的一切權利行使與對人民財產的侵害與限制，方符合憲法保障人民財產權之意旨。

5. 需為公平合理之補償。

憲法對於財產權之保障，主要在確保財產權人能擁有財產權，藉以抗拒國家之不法侵害，而當發生公用徵收時，財產權之保障則轉變為財產權之價值保障，所以對於公用徵收所造成之損害必須給予補償。

6. 徵收之標的需為受法律保障之財產權。

公用徵收是以公權力侵犯私有財產權，是以受侵犯之私有財產權，必須以受憲法保障之財產權為限。

（三）現行土地徵收之程序：

1. 事業計劃之申請許可及舉辦公聽會

土地徵收條例第十條規定：需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計劃報經目的事業主管機關許可，需用土地人於事業計劃報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，但因舉辦具機密性之國防事業或已舉辦公聽會或說明會者，不在此限。

上開法條之意旨，係為保障人民之權益，促使事業興辦單位，在擬定事業興辦計畫時，能多方與民眾溝通協調，並廣納各方之意見作為計畫擬定之參考，減少事業計畫之阻力。

2. 申請徵收前之協議

土地徵收條例第十一條規定：：需用土地人於申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。

徵收是對私有財產權的一種侵害，以往用地機關為方便取得所需工程用地，未與土地所有權人先行協議以其他方式取得，就直接申請以徵收方式取得私有財產權，致抗爭不斷，故土地徵收條例突破以往土地法之規範，明定需用土地人應先與土地所有權人協議以價購或以其他方式，先以私權方式協議取得，倘若無法達成協議時，方得申請以國家公權力徵收私人之財產。

3. 徵收之核准：

(1) 需用土地人申請核准徵收

申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫書，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關（土地徵收條例第 13 條）。

(2) 徵收核准機關

按照土地徵收條例之規定，徵收土地或土地改良物，應由中央主管機關加以核准，中央主管機關應設立土地徵收審議委員會，就土地徵收案件加以審議，至於該審議委員會之組織規程，則由中央主管機關定之（土地徵收條例第 14、15 條）。

按土地徵收審議委員會之設立，是為讓需用土地人申請土地徵收案件之審核程序更為嚴謹，避免濫用徵收權，以保障私人財產權之原則。

(3) 核准標準

土地徵收之核准，同時具有興辦事業之認定，及範圍確定之雙重意義，徵收核准機關於接到徵收之申請後，應就申請案之形式方面與實質兩方面予以審查。

形式審查，係指就需用土地人提出之徵收計畫書、徵收土地圖說、土地使用計畫圖等書件，作形式上的審查，審核其手續是否完備，所載內容有無遺漏錯誤等。而實質審查係審查申請徵收土地是否合乎法定徵收要件，徵收範圍是否為其事業所必須，勘選之土地是否適當等。（李鴻毅，1987）

4. 徵收之執行：

土地徵收，以市縣地政機關為實際執行機關，執行處理事項有：

(1) 徵收之公告與通知

中央主管機關於核准征收土地或土地改良物後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）主管機關。

直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准征收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。前項公告之期間為三十日。（土地徵收條例第 17、18 條參照）

依照土地徵收條例施行細則第 25 條規定，通知方式及對象如下：

- a. 被徵收土地或建築改良物已登記者，依土地登記簿或建築改良物登記簿所載之所有權人及他項權利人姓名、住所以書面通知。
- b. 征收農作改良物或未經登記之建築改良物依公告時所載應受補償人之姓名、住所為通知對象並以書面為之。
- c. 倘前兩款通知未能送達者，以前兩款姓名、住所辦理公示送達。而前項所謂之通知，應以雙掛號或其他得收取回執之方式為之。

(2) 征收補償費之發給或提存

徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。被徵

收之土地應按照征收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。前項徵收補償地價，必要時得加成補償，其加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。（土地徵收條例第 20 條、30 條參照）

上開法條與都市計畫法規定（最高得加四成補償）之最大差別是，其加成補償成數是比照一般正常交易價格評定，無最高成數之限制，旨在解決徵收土地補償地價偏低之問題，使地價補償更趨合理。

土地徵收條例第 31 條規定：建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。農作改良物之補償費，於農作改良物被徵收時與其孳息成熟時期相距在一年以內者，按成熟時之孳息估定之；其逾一年者，按其種植及其培育費用，並參酌現值估定之。建築改良物及農作改良物之補償費，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關估定之；其查估基準，由中央主管機關定之。其他補償，如土地改良費用之補償，營業損失之補償，遷移費之發給情形等，土地徵收條例均將其列入法定補償項目，且需由中央主管機關訂定標準，相較於其他法律並未明確納入補償範圍，土地徵收條例顯然更為周延。

補償費之提存：

直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領延遲、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。直轄市或縣（市）主管機關應於本條例規定應發給補償費之期限屆滿次日起三個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。自通知送達發生效力之日起逾十五年未領取之補償費，歸屬國庫。

前項保管專戶儲存之補償費應給付利息，以實收利息照付。未受領之征收補償費依規定繳存專戶保管時，視同補償完竣。（土地徵收條例第 26 條）

鑑於以往之徵收案，常因所有權人住址不明，繼承人不明等原因，致未受領之補償費無法提存，影響徵收程序之完成，造成土地徵收之一大問題，土地徵收條例頒訂後，規定未受領補償費存入所設立之保管專戶，視同補償完竣，以完成徵收程序，是為解決以往未受領補償費提存困難之有效措施。

（3）清除地上物：

土地徵收條例第二十八條：被徵收土地或土地改良物應受之補償費發給完竣或核定發給抵價後，直轄市或縣（市）主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。應受領遷移費人無可考或所在地不明，致其應遷移之物件未能遷移者，直轄市或縣（市）主管機關應公告三十日限期遷移完竣。

徵收範圍內應遷移之物件逾期未遷移者，由直轄市或縣（市）主管機關或需用土地人依行政執行法執行。

(4) 徵收之完成

土地徵收，係為事業主體取得其事業所必須之土地所有權，從而使與徵收不能兩立之原土地所有權及土地上其他一切權利，歸於消滅，此效力之發生，謂之徵收完成（李鴻毅，1987）。土地徵收，需用土地人於支付補償費後，即取得該土地之所有權，而被徵收土地人於受領補償費後即喪失其土地所有權，從而其土地應負擔之義務亦失其附麗，惟在補償費未發給完竣前，仍有繼續使用該土地之權。（土地法第 235 條參照）

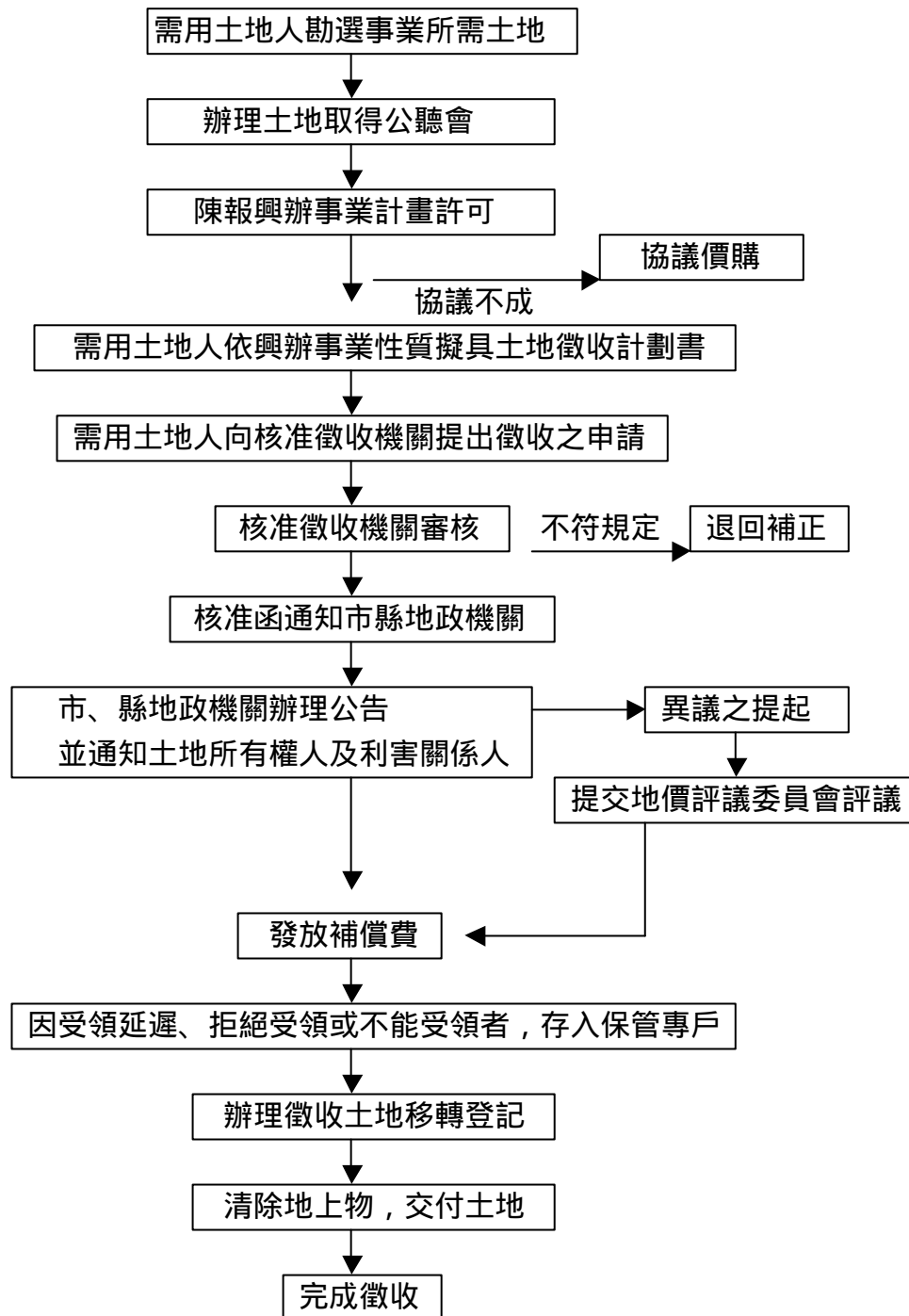


圖 2-1 我國現行土地徵收程序圖：本研究自行整理

5. 檢討

就我國的土地徵收制度而言，一般學者大都著重在徵收概念或徵收補及相關問題之論述，但直接針對土地徵收程序加以探討者並不多見，爾後，有些學者為建構我國合理土地徵收程序，曾就外國值得參酌的制度予以介紹以為借鏡。如陳立夫（1988）藉著日本土地徵收程序中事業認定之程序及審查要件之介紹，說明我國土地徵收程序仍有待加強之處。張泰煌（1988）則從美國法正當的法律程序，探討財產權保障的問題，提出人民財產權如受有不利之處分前，在程序上應給予告知、辯解及防禦的機會。蘇志超（2000）針對土地徵收條例內容要點評論土地徵收取得後之土地絕對不可提供民間機構投資興建，並應長期維持原核定之公共使用，並指出公共徵收與區段徵收應嚴格區分。張梅英、王國勇（2000）則以土地徵收條例與土地法、平均地權條例、都市計畫法、促進產業升級條例……等其他法律對一般徵收規定內容之主要差異，予以比較分析。林圭宏（1999）則藉由國外相關制度之介紹，分析並探討我國土地徵收程序及相關課題，以為改進之參考。

以上學者專家就土地徵收課題各有不同層面之論述，惟據本研究在實務方面的了解，土地徵收制度仍有下列之缺點：

（1）土地徵收案之審核欠缺審查標準

土地徵收條例雖規定應設立土地徵收審議委員會，予以審核需用土地人之聲請土地徵收案件，但該委員會只做形式之審查，至興辦事業所需土地究竟是否為其事業所需範圍，則僅依賴目的事業主管機關之同意函即認符合，而事實上該目的事業主管機關對該事業計畫並未實質加以審酌，如此審查方式，值得商榷。

（2）申請徵收前之協議流於形式

土地徵收條例第 11 條雖明定需用土地人申請徵收土地，除因公共安全急需使用土地外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得，惟實務上需用土地人為減輕財政負擔，及避免被扣圖利他人帽子，經常以召開公聽會、說明會之方式，一方面說明徵收之補償條件，一方面以徵收之相同條件與土地所有權人協議價購，需用土地人此種作法，徒然流於形式，而未積極與地主協議，地主當然不服，無形中亦增加徵收之阻力。

（3）地價補償標準不一

以我國土地徵收制度而言，地價補償之標準因興辦事業不同，其適用之法律亦有所區別，現行公用徵收一般均採土地徵收條例之補償標準—公告土地現值補償地價，必要時得加成補償，但其他法律如促進產業升級條例則規定以一般正常交易價格協議從優補償；科學工業園區設置管理條例及加工出口區設置管理條例均規定以市價補償（如附錄三）

又土地徵收條例所規範之加成補償，亦因徵收執行機關縣（市）之不同，其地價評議委員會評定之加成補償成數亦有差異，造成徵收補償之不公平現象。

「土地徵收」乃國家為公共需要或公共用途之目的，基於公權力之作用，以行政行為，強制取得私有土地，給予補償，而消滅所有權，另行支配使用之謂（李鴻毅，1987）。一般「土地徵收」只以興辦事業所必須之土地為限，對於事業以外非必要之土地不得徵收（土地法第 208 條，土地徵收條例第 3 條參照）而區段徵收係以全區之開發建設為目的，就全區土地予以徵收，規劃整理並闢建公共設施後部分土地由原所有權人領回，與一般徵收目的不同，性質上為徵收權之擴張（林建伸，2001）。

（三）抵價地式區段徵收之特性

政府在民國 75 年將市地重劃中依受益程度，負擔公共設施成本之使用者付費理念植入區段徵收。是以區段徵收由現金補償方式修訂為現金補償及申請領回抵價地兩種方式。被徵收土地所有權人可按個人需求選擇領取現金或領回抵價地，此種依賴區段徵收前後的地價漲幅（假設地價有一定的漲幅），以換取無償取得公共設施用地的作法，具有下列特性：（謝靜琪，2001）

（1）屬自償性投資開發計畫

實施區段徵收時，雖然政府需先支付開發成本，但開發成本可由讓售、撥用或標售可建築用地之地價收入回收，所以實際上區段徵收開發成本是由區段徵收內依使用者付費原則，由讓售者、撥用或得標單位負擔。

（2）採成本回收原則

區段徵收雖是自償性投資開發計畫，政府可無償進行重要市政計畫。但政府亦非以追求利潤為目的。故區段徵收範圍內之各宗土地得按其區位、使用性質調整讓售、撥用或標售之底價；其讓售、撥用、標售底價之總額應以回收開發成本為原則。若有盈餘，全部撥充實施平均地權基金。如有不足，則由該基金貼補之。（蔡永利，1999）

（3）政府可無償取得公共設施用地

區段徵收既為自償性投資開發計畫，開發成本可由讓售、撥用或標售土地地價回收，政府可無償取得各種公共設施用地。

（4）土地所有權人可申請領回抵價地

土地所有權人可申請領回與徵收前土地地價相當之抵價地，並享用完善之公共設施。

（5）強制性提高土地利用效率

區段徵收係以公權力、強制性，就一定區域內之土地，強制開發利用，以實現開發社區或特定目的事業之需要，促進土地利用效率。（楊松齡，1999）

（四）區段徵收之具體內容：

目前實施之區段徵收制度，其主要內容，簡單列表如 2-10

表 2-10 區段徵收制度之主要內容

主要內容	實施現況	法令依據
地權之處分方式	全面徵收，地主喪失原土地所有權，土地先登記為公有，開發完成後，地主可領回抵價地或優先買回土地，其領回或買回面積約為徵收面積百分之四十至百分之五十。	土地徵收條例第 39 條。 平均地權條例第 54 條。
政府取得土地之處理方式	道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮市）有。 前款以外之公共設施用地，有償或無償撥供需地機關或讓售公營事業機構使用。 國民住宅用地、安置原住民或經行政院專案核准所需土地得讓售。 其餘可供建築土地，得予讓售、標租或設定地上權。	土地徵收條例第 44 條。平均地權條例第 55 條之一。
土地分配或補償方式	徵收土地補償地價得依地主意願領取現金補償或抵價地。 領回之抵價地之位置，公開抽籤決定分配（但不妨礙都市計畫及區段徵收計畫之既成建築物基地或已辦竣財團法人登記之非營利事業，得按原位置保留分配） 領回之抵價地係可供建築之土地。	土地徵收條例第 39、47 條，平均地權條例第 54 條。
開發經費之籌措	政府需籌措之開發經費計有：工程費用、規劃費用、徵收土地之現金補償地價（申領抵價地者免），各項建築改良物之補償費、遷移費、公有土地以作價方式提供使用之地價款、公共設施費用、土地整理費用及貸款利息等。	土地徵收條例第 51 條。

資料來源：行政院研究發展考核委員會（1988）

（五）區段徵收資金籌措方式：

區段徵收的開發方式，適用於大面積的公共建設或都市之更新，故其開發經費數目龐大，甚至達上百億、上千億。雖然成本部分可於開發完成後，由出售建地之價金回收，但在開發前期仍需支付地價補償費、公共設施費用、貸款利息……等等。且在開發後可建築用地是否能順利出售，亦尚未可知。目前各級政府財政困窘，如何透過適當方式取得足夠之資金，更顯其重要性。（如表 2-11）

表 2-11 資金籌措方式

政府資金籌措方式					民間參與方式
1. 編列預算		2. 借款		3. 籌設基金	4. 結合承覽、借貸及委託開發之自償開發
地方政府 編列預算	上級政府 補助款	貸款 融通	發行公 債	建設基金、平均 地權基金等	依個案訂立契約

資料來源：行政院研究發展考核委員會（1988）

編列預算

由地方政府視開發上之需要，編列年度預算或特別預算分年執行，並可向上級政府爭取補助款。但在財源不足情形下，似難期待各級政府編列預算以支應龐大經費所需，且易造成對其他建設之排擠現象。

借款

1. 貸款融通

由於開發經費龐大，開發單位可向行庫貸款於年度預算中償還，或於開發完成後，以回收之收益償還貸款。

2. 發行公債

開發單位可依其建設之性質，按相關之公債發行辦法請求政府發行債券，俟開發完成後再行償還。目前之公債如中央政府建設公債、台灣省建設公債等。

籌設基金

利用基金籌設之方式，按各基金設置管理辦法而有不同之來源及其動支範圍，其來源計有政府編列預算撥充，指定特種財源、或由行庫專款配合，並指定主管機關設立特種基金存入專業銀行生息，以提供資金給開發單位運作，如台灣省建設基金……等。

民間參與模式

政府為減輕財力負擔，應鼓勵民間對公共事業之參與，並部分開放公共投資事業，讓民間參與公共建設，並由政府監督輔導，提供必要協助，利用民間之人力及資金，順利完成各項公共建設（行政院研究發展考核委員會，1998）

（六）檢討

區段徵收是政府將一定區域範圍內之土地由低度使用轉變為高度使用，變更原來使用目的之手段，係政府進行土地開發，推行土地政策的有效策略，亦為一種計畫性、強制性及多功能性之土地整體開發與用地取得方式，並可因應不同建設計畫作彈性的規劃，在區域發展建設上，有較一般徵收更為靈活運用之功能，且補償方式不侷限於領取現金，原土地所有權人得藉由領回抵價地方式以彌補被

徵收之利益損失。茲就區段徵收之優缺點分述之。

1.就土地所有權人而言：

(1) 被徵收土地所有權人可申請領回或優先買回被徵收土地面積之 40%~50% 之建築用地，所領回面積雖減少，但土地因重新規劃整理已提高其利用價值，公共設施亦開發完竣，故享有地價增值之利益。

(2) 補償方式多元化：依土地徵收條例之規定，被徵收之土地所有權人得選擇以現金補償外，另可依規定選擇以抵價地或優先買回方式取代現金補償。

(3) 開發完成後土地重新抽籤分配，符合公平原則：依「區段徵收作業補充規定」原土地所有權人領回抵價地或優先買回土地，由原土地所有權人自行選擇街廓及公開抽籤方式為之，在機會均等的情形下公開抽籤，較為公平合理。

2.就政府而言：

(1) 政府可掌控區段徵收範圍內之土地，使其作最有效、最適當之運用，落實地利共享之目標。

(2) 政府基於用地取得需投入龐大的土地徵收補償費及相關之工程費，而區段徵收之「抵價地制度」，使地價補償金得以徵收後可供建築之土地折算抵付，免除政府部分籌款之困擾。

3.區段徵收之缺點：

(1) 資金籌措不易及承擔風險較大：原土地所有權人雖可申請發給抵價地，以取代地價補償，但原土地所有權人是否申領地價地或現金補償，在尚未定案時，政府仍需籌措相關地價補償款、工程款及貸款利息等，造成政府財力負擔沉重。再者，如開發計畫未如預期理想，原土地所有權人及承購人購買意願不高時，將造成資本無法回收，所以承擔的風險較大。

(2) 缺乏專責機構負責整體計畫之執行：區段徵收涉及之工作層面甚廣，尤其是新市鎮之開發，亟需不同專業領域之人才來策劃，更需要一個統籌整合的機關來執行，現行規劃上係由縣、市政府自行辦理或委託營建署、土地重劃工程規劃總隊辦理，工作量過大，且事權難以集中。

(3) 抵價地制度比例規定，使得區段徵收在取得公共設施上，受到頗多的限制，特別是大規模的公共設施用地。

第四節 公地撥用

一、公地撥用之意義：

所謂「公地撥用」，係指政府基於公法上之權力，使需地機關取得所需之公有土地。除法令規定需辦理有償撥用，應移轉所有權外，以無償撥用為主，故公地之性質為：

- (一) 僅係使用權之轉讓，不涉及所有權之變動。
- (二) 基於「公地公用」原則所行使之公法行為，原則上以「無償撥用」為原則，「有償撥用」為例外。

各級政府機關因興辦公共事業需用公有土地時，應商同該管市、縣政府層請行政院核准撥用。(土地法第二十六條)

非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共需用時，得申請撥用。(國有財產法第三十八條)

上述所指「各級政府機關」包括中央、直轄市、縣、市政府及其所屬機關在內。而所稱「公共事業」，乃指與公眾利益有關之事業而言。例如：國防設備、交通事業、公用事業、水利事業、公共衛生、政府機關、地方自治機關及其他公共建築、教育學術等由政府機關興辦以公共利益為目的之事業皆屬之。(土地法第二百零八條)(台灣省政府地政處，1992)

二、公地撥用之要件

(一) 申請主體：

公地撥用依土地法第二十六條、國有財產法第三十八條規定，均以各級政府機關為限；私立學校或財團法人、公司法人組織，均與一般政府機關組織形態性質不同，自不得申請撥用。

為使管用合一，公地撥用應以管理機關為申撥主體。所謂「管理機關」，指直接使用公用財產，依法設置，有獨立編制、預算，並能對外行文之機關、學校。

(二) 申撥原因

指符合土地法第二十六條，暨國有財產法第三十八條規範者皆屬之。又按國有財產法第四條所指「公務用」者為供各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之情形而言。而所謂「公共用」，依同條規定，泛指直接供公共使用之情形。

(三) 申撥標的

1. 已登記之土地：指已依法完成登記之公有土地，如欲申撥未登記國有土地，應先由國有財產局辦竣國有土地登記後，再依法辦理撥用。
2. 公有非公用土地不得妨礙當地都市計劃。「非公用土地」，係指公用土地以外之土地，其未供公務或公共用途者皆屬之。

3. 公有房屋：公有土地之地上房屋，得一併辦理撥用。（嘉義縣政府，2002）

三、公地撥用之程序：

各級政府機關因「公務用」或「公共用」，得依國有財產法第 38 條及同法施行細則第 30、31、32 條規定，申請撥用公有土地。

申請撥用土地，應具備撥用申請書類，報經其上級主管機關查明屬實後，函請財政部逕行核定。

申請撥用之土地如為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有者，應依土地法第二十六條規定辦理，由申撥機關，先商請土地所有權機關同意報經其上級機關查明屬實後，報由內政部逕行核定。（嘉義縣政府，2002）

茲就申請及審核撥用公地之程序分述之：

（一）調查撥用公地資料：

需地機關申請撥用公地，應先查明擬撥用土地之標示、權屬、管理機關、公告現值、都市計劃或區域計劃編定用途、有無放租放領、土地改良物情形、土地使用現況、使用人之姓名、住所、四鄰土地之使用現況及其改良物情形、需否辦理分割等資料，以利編製撥用計劃書、及洽辦撥用手續。

（二）用地分割：

需地機關，如非整筆撥用，而係使用一筆土地之部分者，應由該機關勘定用地範圍，委由土地所在地地政事務所，據以辦理分割測量後，由地政機關檢具連同撥用計劃書等依法定程序申請撥用。

（三）徵詢管理機關同意：

擬撥用之公地為直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）有土地，為使管理機關有表示意見之機會，避免糾紛，應與土地管理機關先行協議，如協商不成，應將協商經過情形及載明雙方所持理由後再送直轄市、縣（市）政府層轉。或報經其上級機關查明屬實，層報行政院核定。

（四）填製撥用不動產計劃書件：

1. 撥用公地計劃書：撥用範圍確定，查明撥用公地相關資料並徵詢管理機關同意後，應即填製不動產計劃書，連同計劃書附件裝訂成冊，備文申請之。

2. 撥用公地應附文件：各級政府申撥國有不動產應檢具：

（1）撥用不動產計劃書。

（2）撥用土地（房屋）清冊。

（3）撥用土地有無妨礙都市計劃使用分區之證明文件。

（4）撥用不動產之登記簿謄本。

- (5) 撥用土地之地籍圖謄本或建築改良物平面圖謄本。
- (6) 撥用土地之使用計劃圖（附平面圖及基地配置圖）。
- (7) 有償撥用之經費來源文件或預算編列證明。

（五）審核層報核准撥用

申請撥用國有土地，應由用地機關填製撥用不動產計劃書件，報經其上級機關層報財政部（國有財產局）轉報行政院核准。如用地機關為中央機關，則逕報財政部轉請行政院核准。申請撥用直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）有土地，應由需地機關填製撥用不動產計劃書件，先商請土地所有權機關同意報經其上級機關查明後，層報內政部代判院稿逕行核定。如用地機關為中央機關者，由該機關逕報內政部轉請行政院核准。

（六）辦理管理機關變更登記或所有權移轉登記。

公有土地奉准撥用後，應就有償或無償撥用，分別依下列方式辦理：

1. 無償撥用：縣市政府接獲核准撥用函件後，依核定結果，囑託轄區地政事務所辦理管理機關變更登記。
2. 有償撥用：奉准撥用公有土地後，用地機關於繳清地價後，洽原管理機關取得土地所有權狀後函送縣（市）地政機關囑託轄區地政事務所辦理所有權狀移轉及管理機關變更登記。

（七）土地及改良物之補償及清除：

出租之公有耕地，於奉准撥用時，縱其租期未屆滿，其租賃權亦歸於消滅。惟對於原承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物予以補償外，並應給付當期公告土地現值三分之一補償承租人。

所需補償費，如係無償撥用，由需地機關負擔，如係有償撥用，則由原土地管理機關負擔。奉准撥用土地上之私有土地改良物，所有人拒絕遷移或阻礙機關使用時，可以徵收或代為遷移。

（八）依撥用計劃使用土地：

核准撥用公有土地後，應於一年內依撥用計劃開始使用，否則應撤銷撥用。（嘉義縣政府，2002）

四、檢討

各級政府機關因需用公有土地時，應商同該管市、縣政府層請行政院核准撥用。但實際上很多政府機關抱著土地先使用了再說的心態，反正都是公家單位，又不會怎樣，每每造成管理機關和使用機關不同的情況，但為維護地籍完整及權責分工，仍應依程序辦理撥用手續，若係有償撥用，更應依序完成過戶手續，以確保機關之產權。

第五節 土地使用的規劃與管制

台灣地區土地資源有限，總面積三百六十萬公頃中，山坡地佔了三分之二以上，人稠地狹及地形上的限制，加上近幾年來，山坡地的過度使用開發，造成土石流，河川地開發引來洪水，都市土地不斷向外擴張，侵蝕了周邊的農田與綠地，這些自然環境的日益惡劣，天然災害的頻仍等，使得國土規劃管制顯得特別重要。

一、規劃與管制的目的

土地使用的規劃與管制的目的

(一) 提供人民良好的生活、工作與休閒的環境；包括有足夠的開放空間，通行順暢的道路，通風良好的居住環境，並且實施密度與容積管制，以確保安全與衛生。

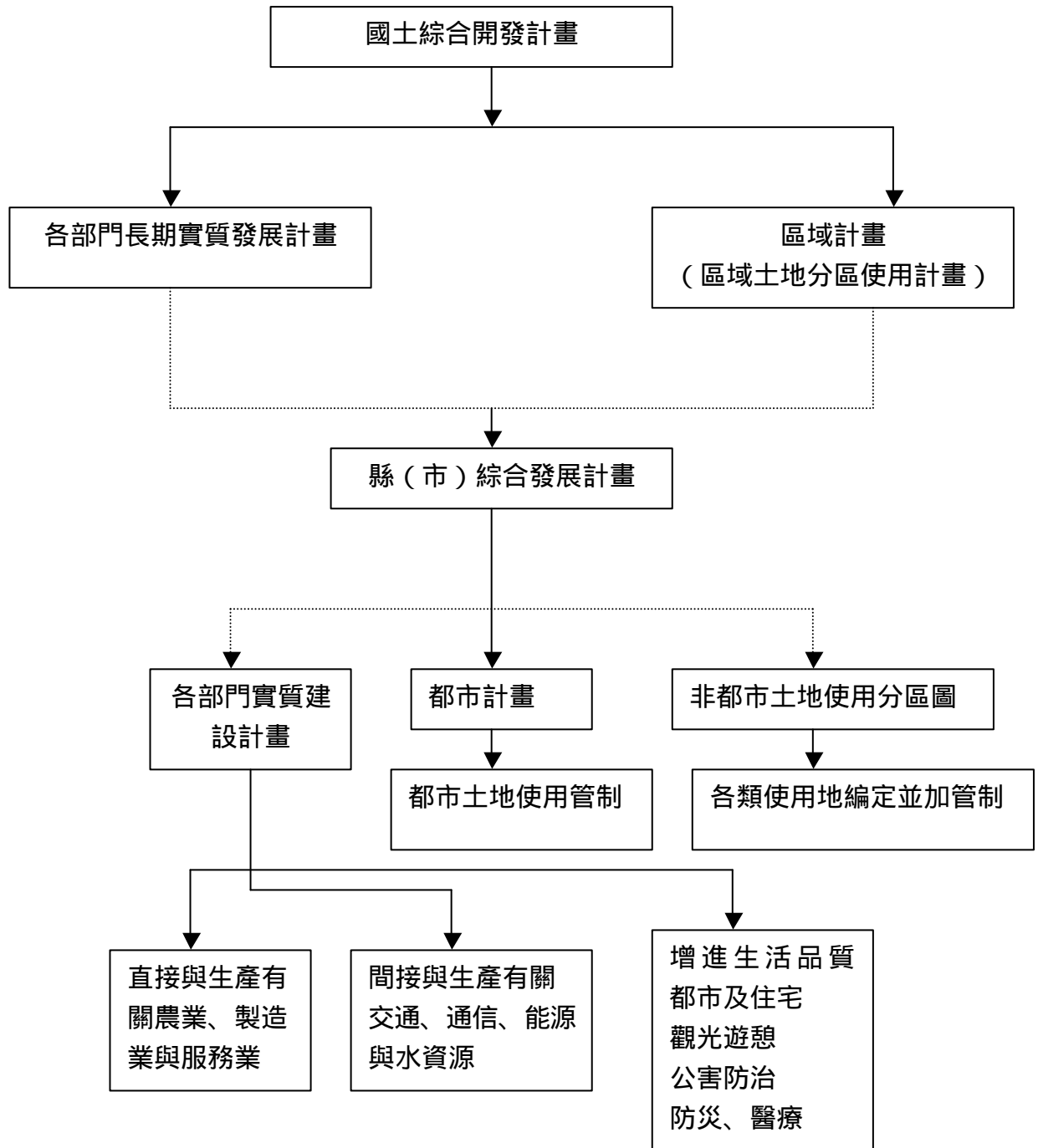
(二) 確保土地資源的合理利用以及永續的使用。

(三) 協調互相競爭、衝突的土地使用，避免地價暴漲或暴跌。(周高原，2001)

二、土地利用規劃之體系

土地資源之開發與利用，應重整體規劃，並且建立上、下位配合之規劃體系。台灣地區土地利用規劃之體系，可以分為三個層次，最上層為台灣地區綜合開發計畫，下承區域計畫、最下層之計畫為都市計畫與非都市土地使用管制計畫。如圖 2-12，並說明如下(劉建哲，1994)

圖 2-12 台灣地區土地使用計畫管制體系



資料來源：行政院（1996）

(一) 國土綜合開發計畫 (National Physical Planning)

國土綜合開發計畫係將台灣、澎湖、金門、馬祖地區內之人口、土地、產業活動、公共設施以及自然資源等之未來發展在空間上的配置，研擬長期的發展方針，並對土地、水、天然資源分配預作規劃，是目標性、指導性、政策性的長期發展綱要計畫，以期在環境保育與永續發展的前提下，促進國土合理有效的利用，進而提高國民的生活品質，並兼顧生產環境的需要，調和城鄉發展，以期建設台灣地區為「亞太營運中心」和「科技島」之目標。(張文娟(1990)，林英彥等4人(2001)，吳清輝(1998)，劉建哲(1994))

(二) 區域計畫 (Regional Plan)

區域計畫，係指基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定之區域發展計畫(區域計畫法第三條)，區域計畫在整體計畫體系中，居於協調聯繫之地位，上承國土計畫之構想，下繼以指導都市計畫及非都市土地分區使用計畫。區域計畫分為北、中、南與東部等4個區域，並分別研擬區域計畫。區域計畫之主管機關，中央為內政部，直轄市為直轄市政府，縣(市)為縣(市)政府，各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會。

(三) 都市計畫與非都市土地使用計畫

1. 都市計畫 (Urban Planning)

都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教與康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地用作合理之規劃而言。(都市計畫法第3條)

都市計畫分為市(鎮)計畫、鄉街計畫與特定區計畫三種。市計畫由市政府擬定，鎮、縣轄市及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時得由縣(局)政府擬定之。特定區計畫由省(市)、縣(市)(局)政府擬定。

2. 非都市土地使用計畫

區域計畫公告實施後，非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。

三、土地使用分區及使用地之種類

土地使用分區及編定使用地之種類，依都市土地及非都市土地區分如下：

1. 都市土地依都市計畫法第32.33.37.38條之規定可分為下列各區：1 住宅區 2 商業區 3 工業區 4 農業區 5 保護區 6 行政區 7 文教區 8 風景區 9 特定專用區

2. 非都市土地使用分區及使用地：

非都市土地之使用分區，按區域計畫法施行細則第13條規定，分成以下各區：1 特定農業區 2 一般農業區 3 工業區 4 鄉村區 5 森林區 6 山坡地保育區 7 風景區 8 國家公園區 9 河川區 10 其他使用區或專用區。

使用地別乃依同細則第 15 條規定，按使用區之性質編為下列 18 種使用地：

1 甲種建築用地 2 乙種建築用地 3 丙種建築用地 4 丁種建築用地 5 農牧用地 6 林業用地 7 養殖用地 8 鹽業用地 9 礦業用地 10 窯業用地 11 交通用地 12 水利用地 13 遊憩用地 14 古蹟保存用地 15 生態保護用地 16 國土保安用地 17 墳墓用地 18 特定目的事業用地

四、台灣非都市土地使用管制現況：

台灣地區的非都市土地使用管制，主要以內政部訂頒的非都市土地使用管制規則為依據，其內容大致可分管制法令與機關、容許使用、使用強度、檢查與取締、從來使用與變更等項。

1. 管制法令與機關

按非都市土地使用管制規則（以下簡稱管制規則）第 4 條規定：非都市土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園的主管機關依法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。

同法第 5 條規定：非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣市政府管制其使用，並由當地鄉鎮市區公所隨時檢查，其有違反編定使用者，應即報請直轄市或縣市政府處理，鄉鎮區公所辦理前項檢查應指定人員負責辦理。因此，目前台灣地區實際負責執行非都市土地使用管制者，為當地縣市政府，而負責檢查及查報違反使用者為當地鄉鎮市區公所。

2. 容許使用及使用強度管制：

依「管制規則」第 6 條規定，經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用。有關申請容許之申請書件、處理流程、各種使用地容許使用項目之許可使用細目及其主管機關（單位）等，「非都市土地容許使用執行要點」均有詳細規定（精省前為台灣省非都市土地容許使用執行要點）

非都市土地經依法編為建築用地者，其使用強度依「管制規則」第 9 條及「實施區域計畫地區建築管理辦法」之規定，對建築使用之強度（如建蔽率、容積率）等均有嚴格的管制，以確保居住環境品質。相關規定如下：

（1）實施區域計畫地區，各種建築用地之建蔽率及容積率（非都市土地使用管制規則第 9 條），如表 2-12。

表 2-12 非都市土地各種建築用地之建蔽率及容積率

使用地類別	建蔽率	容積率
甲	60%	240%
乙	60%	240%
丙	40%	120%
丁	70%	300%
窯業用地	60%	120%
特定目的事業用地	60%	160%
交通、遊憩、墳地用地	40%	120%

資料來源：內政部（2002）

（2）各種使用地興建自用農舍時，其總樓地板面積不得超過 495 平方公尺，建築面積不得超過其耕地面積百分之十，建築高度不得超過三層樓並不得超過 10.5 公尺，但最大基層建築面積不得超過 330 平方公尺。（實施區域計畫地區建築管理辦法第 5 條）

3. 檢查及取締

依現行「管制規則」第 5 條規定，非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由當地鄉（鎮、市、區）公所指定人員負責隨時檢查，如經發現有違反土地使用管制者，應即報請縣市政府處理，縣市政府為處理前項案件，應即成立聯合取締小組定期查處，並得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。

又按「區域計畫法」第 21、22 條之規定，對鄉鎮市公所查報之違反管制使用土地者，縣市政府得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。未依限恢復原狀者，除依「行政執行法」辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役，或處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

4. 從來使用與變更

「管制規則」第 8 條規定：土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用區分規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。

同規則第 27 條亦指出：土地使用分區內各種使用地，除依區域計畫法，促進產業升級條例，申請開發為鄉村區、工業區、特定專用區達一定規模者，應辦理土地使用區分變更外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。至有關使用地變更應附之文件、作業流程、協辦機關等，內政部訂頒之非都市土地變更編定執行要點均定有明文。（張梅英、洪天貺（1998）；周高原（2002））

又依據台灣省地政處之統計，申請變更編定案件中，以申請變更編定為甲、乙、丙、丁種建築用地者較多，其次為申請變更為特定目的事業用地。（張梅英、洪天貺（1998））

五、檢討

當前規劃與管制的問題大致如下：

(一) 上位計劃缺乏法律地位：

我國最高層次的土地使用計畫~國土綜合開發計畫，目前尚無法定地位，相較於區域計畫、都市計畫、非都市土地使用均定有專法或管制規則以資遵循，顯然對於國家發展之指導較無行政拘束力。而各目的事業主管機關亦未依循國土綜合開發計畫訂其中、長程發展計畫或事業實施計畫，造成土地資源不當利用或誤用。

(二) 重大建設計畫地位凌駕區域計畫之上

重大建設原應受屬區域層次之區域計畫指導，現今卻演變為許多重大建設於研擬之際，未能依區域計畫之指引，導致非都市土地使用計畫功能無法發揮其協調功能。

(三) 消極管制的土地使用策略：

通常土地使用分區規劃以需求為導向，未依資源特性予以劃分，以管制規則為例，即劃定各種使用分區、容許使用項目之列舉允許使用及不得違反使用之規定，但卻無法反應其對環境之影響。

(四) 土地使用檢查制度難以落實：

現行法令規定查報權為鄉、鎮、市公所，惟實際上承辦員普遍存在著多一事、不如少一事的心態，大都是接獲民眾檢舉時才有所動作，而非積極的主動查報，且政府未編列充裕經費以利執行管制，所以管制效果大打折扣。

(五) 各種使用地變更編定缺乏客觀合理標準：

現行法令規定各種使用地之變更，應依「使用分區內各種使用地變更編定原則表」處理，該表所訂規範雖嚴謹，惟變更為何種使用地方符合最佳使用狀況卻未訂明。

第三章 研究方法

本研究主要是探討非營利組織校地取得之問題，其內涵包括土地取得之途徑、程序、面臨之困境等，並從數個個案中蒐集廣泛資料，然後深入探索，這些資料大部分為法規之整理，屬於質性研究，故本章除建構研究步驟、架構外，係採用文獻分析法及個案研究等兩種方法。

第一節：研究步驟與研究架構

一、研究步驟

本研究係以私立大專院校之土地取得為主，公立學校為輔，藉以區分公、私立學校土地取得過程之分野，且私立大專和公立大專院校基於設立之法源及其組織之區別，其土地取得途徑亦不同，其處理過程有所差異。茲就研究流程（如圖一）略述如下：

私立大專院校：

（一）用地範圍勘選確定後，就其土地權屬之不同，分別採 1 申請讓售 2 協議價購或承租、設定地上權。

（二）如屬非都市土地者於取得所需土地後依核定之事業計劃辦理土地使用地之變更編定。

公立大專院校：

（一）用地範圍選定後，依土地權屬不同，分別辦理（1）申請撥用公有土地（2）協議價購私有土地或申請土地徵收、區段徵收。

（二）取得之土地其都市計劃如經檢討結果需辦理變更或尚無都市計劃者，應依都市計劃法相關規定辦理變更或擬定之。如係非都市土地應依核定之事業計劃辦理變更編定。

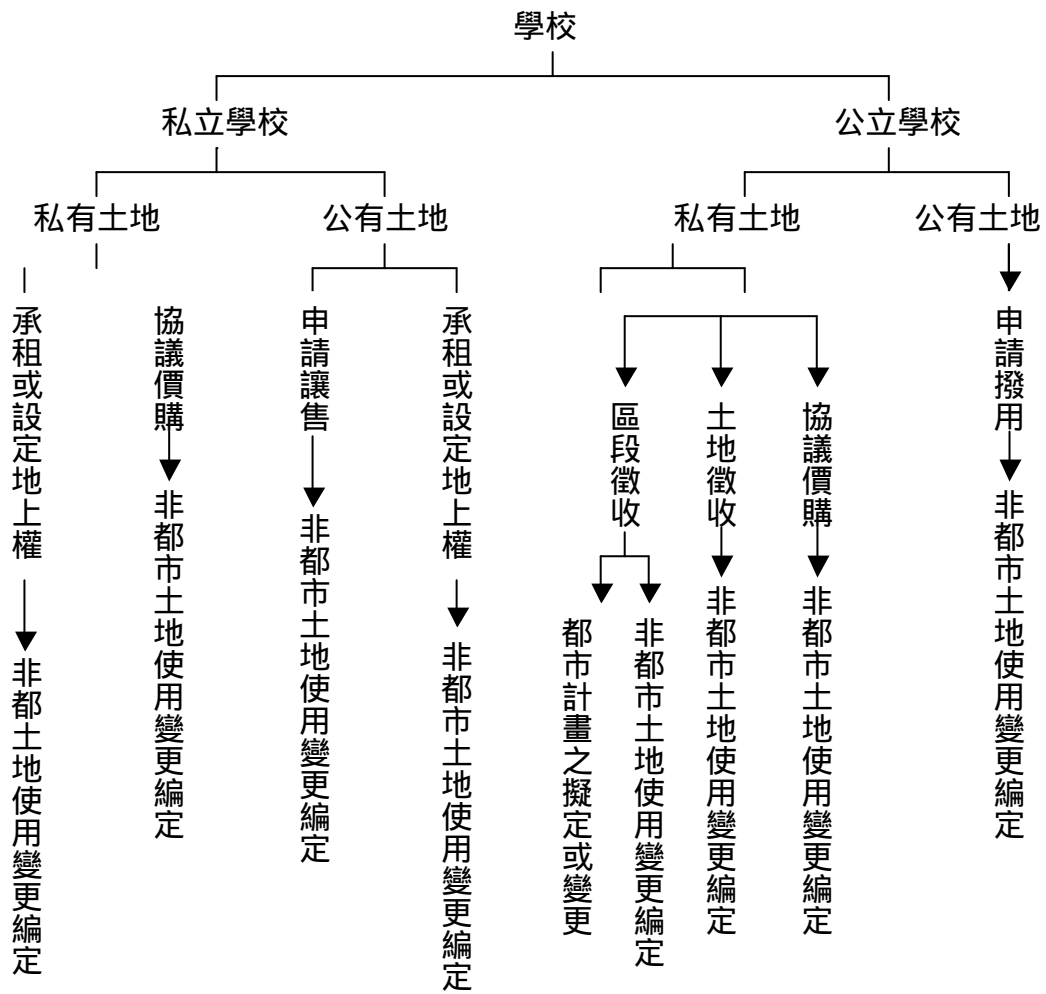


圖 3-1 研究流程

研究範圍

(1) 本研究係針對非都市土地為研究範圍，蓋因學校用地皆為大面積之土地，減少使用都市土地，以節省用地經費。故都市土地之分區使用變更不在本研究探討之列。

(2) 公有土地，依土地法規定，分為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮）有等，除國有土地外，其他公有土地佔少數且均屬零星地，減少有大面積土地供設校用，是以本研究探討之公有土地以國有土地為對象。

(3) 政府雖可藉著「市地重劃」方式，取得重劃區所需公共設施用地，惟此辦法係基於「受益者付費」之原則辦理，其目的僅重新劃定地界，使其整齊劃一，對社區性公共設施之開闢較有利，惟對大面積公共設施用地取得並無助益，故市地重劃亦不列入本研究探討範圍，而僅就土地徵收、區段徵收、公地撥用、承租等予以深入探討。

研究架構

根據研究步驟及研究內容建構出本研究架構如圖 3-2

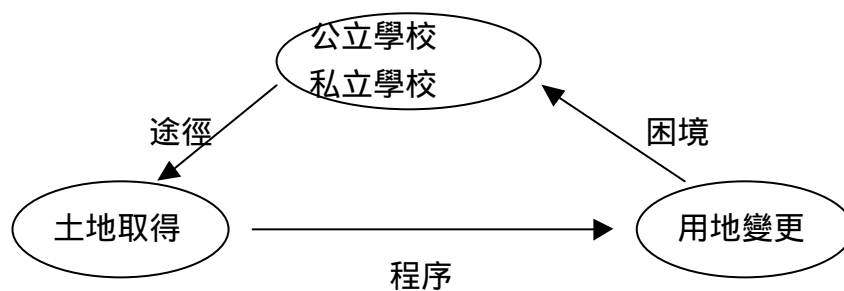


圖 3-2 研究架構圖

本文之三大分析重點為（一）土地取得之途徑：因公、私立學校設立之法源不同，其土地取得之途徑自亦有所區別。（二）土地取得之程序：校地取得途徑不同，其土地取得之程序自亦不同。（三）面臨之困境：非營利組織於校地取得過程中，較易遭逢阻力，甚至取得後亦有隱憂，而公立學校因有政府為後盾，於取得土地過程中自較無阻力。

第二節 研究方法

本研究係採用文獻分析法，利用現有文獻資料整理出脈絡，而為彌補實務方面操作之不足，同時亦使用個案分析法，期望提高研究的可信程度。

一、文獻分析的資料來源：

圖書館是尋找研究相關文獻的最佳場所，從中可覓得專書、專門報告、學術論文或期刊、報章雜誌等，此外仍可透過圖書館的資訊檢索系統查到所需的資料，茲就本研究的文獻來源詳述之。

專書：

研究領域的專書如土地法論、土地行政……等書冊，可在圖書館的書目卡中尋得，尤其政治大學圖書館館藏頗為豐富，亦可由網路中查得校方館藏地政類相關書籍，另外各大書局亦可覓得相關書籍，其他專書如內政部出版的地政法令彙編，常用地政法規彙編、工作手冊…等，提供執行法令依據。

全國博碩士論文全球資訊網（網址：<http://192.83.186.1/theabs/01/>）

提供全國博、碩士論文摘要檢索系統，輸入關鍵字後可查出相關論文摘要，甚至可列印電子全文（已授權部分），本研究通常輸入的關鍵字有“土地”“徵收”“區段徵收”“民營化”，時間為 1991~2002 年。

中華民國期刊論文索引影像系統（網址：

<http://readopac.ncl.edu.tw/html/frame1.htm>）

輸入檢索值（土地）後，可查得土地方面的相關期刊、論文，如土地事務月刊、人與地、現代地政、台灣土地金融季刊……等相關期刊。

全國法規資訊網：在中央機關網站可搜尋到，如法務部、內政部；另外尚有網路資訊如 pchome 網址 www.pchome.com.tw 可查出公辦民營等相關資料及研究個案的學校網站等。

其他如剪報、雜誌（如鑑定論壇），又本研究的一重要文件來源為政府機關之檔案資料，如公文、會議記錄、報告書等。

二、個案研究法

Merriam (1998) 認為個案研究為對一個有界限的現象，比如一個方案、一個機構、一個個人或一個社會單元，作詳實完整有條理的描述和分析。Sanders (1981) 認為個案研究應建立在歸納理性、多元資料、描述、特殊性以及啟發性等基礎上，所以個案研究通常重視過程而不在於結果，在於了解情靜脈絡而非特定的變項。簡言之，個案研究係指研究者謹慎選取一個或少數幾個關鍵個案來彰顯某個議題，並進行深入分析研究。

（一）本研究採個案研究之理由：1. 土地取得之法令繁雜，只能選取幾個個案深入分析研究，便於讀者了解其過程。2. 本研究主題，經查閱相關文獻，尚未有人做過類似研究，較具啟發性。3. 本研究要了解的是土地取得的過程，而非結果，所以較適宜採個案研究。

（二）樣本之選取：

選定嘉義縣治大專院校之土地取得為案例，是因該地區，地形完整，後續的發展潛力無窮，除縣治行政中心外，附近有高鐵車站、醫療專用區，最近又因大專院校的設立，更是吸引了交通大學也來此設分校，故宮博物院南部分院亦落腳於此，顯然該區地理位置優越，發展性看好，有些非營利組織就是看上了這塊土地的增值潛力，紛紛來此設校。而選擇縣治的四所大專院校—稻江科技、大同商專、台灣體育學院、長庚技術學院為個案研究對象，係因學校屬性不同，有公、私立之分，藉此得以區分土地取得途徑之差異，而其中又分成新設立、成立分校、遷校等，其籌備手續自不同，而最特殊的是三所私立學校中，土地取得之模式又不盡相同，有的係以承租及設定地上權方式取得使用權，有的係政府區段徵收後，以預先標售方式進行開發，因此，在無法全面檢討所有的實例下，透過上述具不同代表性的個案進行深度探討，藉以了解土地取得之過程，並檢討法令缺失，以為後續重新檢視之基礎。

（三）個案研究資料的來源：

包含文件有報章、會議資料、行政文件如計畫書、機關公文書、檔案紀錄及資料等，同時為補充文件紀錄不足的地方以獲取較真實的資訊，並以電話訪談方式對承辦相關業務之行政人員進行了解，以確保研究的有效和可信程度。惟因類似研究主題尚未有人做過，文獻資料較缺乏，只能從公共工程建設用地取得中尋找適合校地取得之模式。

第四章 個案研究

有關非營利組織興辦學校校地取得方式之探討，本章針對選定位於嘉義縣治所在地之四所學校----稻江科技暨管理學院、大同商專太保分部校區、國立台灣體育學院嘉義校區及長庚技術學院嘉義校區等之開發案例進行個案分析藉以了解土地取得之過程及遭遇之難題等。

第一節：稻江科技暨管理學院土地取得案例分析

本節係就稻江科技暨管理學院（以下簡稱稻江學院）之校地取得模式—承租及設定地上權、及使用地之變更等逐一探討之。

一、案例簡介：

稻江文理學院籌備處於 1999 年 1 月獲得教育部同意籌設「稻江文理學院」，進而於同年 3 月再蒙教育部同意更名為「稻江科技暨管理學院」，建校經費 3 年概算為新台幣 12 億 8 千萬元，學校創辦人以稻禾愈是飽滿，愈是低調而內斂，即以「滿招損，謙受益」之稻禾原型為體，以飛越顛峰的大學府之精神為用，創立學校。

學校位於雲嘉平原的中心點，朴子市及太保市交界地，校地總面積 35 公頃，交通四通八達，緊鄰高鐵「太保」站、中山高速公路，附近有東西向快速道路連接第二高速公路，航空交通有嘉義水上機場，並位居嘉義縣政治中心的樞紐區。且鄰近地區有朴子都市計劃、太保都市計劃、鹿草鄉都市計劃、嘉義縣治所在地計劃、嘉義縣治擴大都市計劃等。該校於 2001 年 6 月開始招生，初步設置科技學群及管理學群等 12 個系所。

二、現況分析：

（一）土地使用、權屬及使用編定情形

1. 基地原大多為台糖公司之蔗田，少部分為水利用地及道路用地。如表 4-1。

表 4-1 基地土地使用現況表

土地使用項目	面積（公頃）	百分比（%）
蔗田	35.237851	97.05 %
水利用地	0.635656	1.75 %
道路用地	0.434509	1.19 %
總計	36.308016	100 %

資料來源：稻江學院開發計畫書圖（1999）

2. 稻江學院校區之用地，共有嘉義縣朴子市小糠榔段糠榔小段 126.127.128.135.136 等五筆屬於國有土地及 125-2.131.137 等 3 筆為台灣糖業

股份有限公司之私有土地，合計全區面積共計 36,308016 公頃，(如表 4-2)。

表 4-2 稻江校地土地權屬表

土地權屬	面積 (公頃)	百分比
國有	1,070165	2.95 %
私有	35,237851	97.05 %
總計	36,308016	100 %

資料來源：稻江學院開發計劃書圖 (1999)

3. 土地使用分區及編定

(1) 原編定內容：院區內之土地原使用分區為特定專用區，原編定用地別有為農牧用地、水利用地、交通用地等，(如表 4-3)。

表 4-3 土地使用編定表

編定使用種類	地目	筆數	面積 (公頃)	百分比 (%)
特定專用區 農牧用地	田	3	35.237851	97.05 %
特定專用區 水利用地	水	3	0.635656	1.79 %
特定專用區 交通用地	道	2	0.434509	1.19 %
總計		8	36.308016	100.00 %

資料來源：稻江學院開發計劃書圖 (1999)

(2) 土地變更編定

- a. 水利用地變更編定之情形：水利用地已向水利單位取得改道同意，故土地變更為特定目的事業用地之使用。
- b. 交通用地變更編定之情形：交通用地已取得土地購買之同意書，因原留設供灌溉使用之道路，業因灌溉溝渠之消失，而以廢道處理之。
- c. 裡地之墓地：暫留設獨立出入道路，待將來價購遷建，以求校區之完整性。

三、土地取得過程：

(一) 私立大專院校籌備階段：

依「私立學校法」私立學校籌設大致可分為以下 4 個階段：

1. 申請籌設階段：

由創辦人按照各級、各類私立學校之設立標準，提出籌設學校計畫，連同捐助章程，報請主管教育行政機關審核許可。

2. 成立董事會階段：

創辦人依私立學校法第十條許可籌設後三個月內，遴選適當人員，檢附其同意書，報經主管教育行政機關核備後三十日內聘任之。創辦人應於董事聘定後三十日內，召開董事會成立會議，推選董事長。董事長應於董事會成立後三十日內，檢同董事會組織章程、董事會成立會議記錄、經會計師簽證之籌設學校財務報表、創辦人移交清冊等文件，報請主管教育行政機關核備。

3. 財團法人登記階段：

私立學校應向學校所在地之該管法院，辦理財團法人設立登記，其應於主管教育行政機關核備之董事會成立後三十日內，由全體董事提出申請書，送請主管教育行政機關，轉送該管地方法院辦理。

4. 立案與招生階段：

私立學校於完成財團法人設立登記並領得財團法人登記證書後，應由董事會於一年內開具財團法人登記事項及登記證書字號、有關校地、校產及設備清冊、學校組織規程、經費之來源及其預算表、董事會關於設校經費籌措、保管與支用情形之計算說明……等文件，向主管教育行政機關申請立案。

籌設學校計劃，應載明下列事項：1. 興學目的 2. 學校名稱 3. 學校位置、校地面積及相關資料 4. 院、所、系、科、組或班、級 5. 基金來源、捐資人姓名、所捐財產數額及相關證明文件 6. 學校經費概算 7. 創辦人之相關資料。

校地應於申請籌設學校時取得捐贈土地或承租公有、公營事業土地等相關證明文件，校舍、設備等得配合擬設院、所、系、科、組或班級之分年計劃予以完成，所需經費得分年計算之（私立學校法第 11 條）。

上開法條所稱學校位置、校地面積及相關資料，係指自有、捐贈、擬購置或承租之校地地籍圖及土地登記謄本。捐贈之校地應附捐贈人之捐贈證明文件；擬購置之校地，應附土地所有權人之讓售承諾書；擬承租公有、公營事業之土地，應檢附同意長期出租之證明文件。其購置或承租之土地，屬公有者，並應依法辦理（同法施行細則第 4 條參照）。

又依鼓勵新設私立學校處理要點第 4 點規定，所需校地得以捐贈、自購或承租公有、公營事業土地等方法取得，主管教育行政機關得提供以下協助：

1. 涉及都市計劃變更或非都市計劃土地使用變更者，主管教育行政機關得協調各該主管機關依相關規定辦理。
2. 如擬承租公有土地、公營事業土地及設定地上權者，主管教育行政機關得協調土地之主管機關或管理機關，依其所訂定之承租土地及設定地上權等規定辦理。
3. 如係公有土地，得協調土地主管機關及管理機關依法讓售或租用。
觀諸上開法令校地之取得應於第一階段就敲定所需土地範圍之同意出租、出售、捐贈...等之證明文件，再陸續完成後續之使用分區及用地變更等（如圖 4-1）。

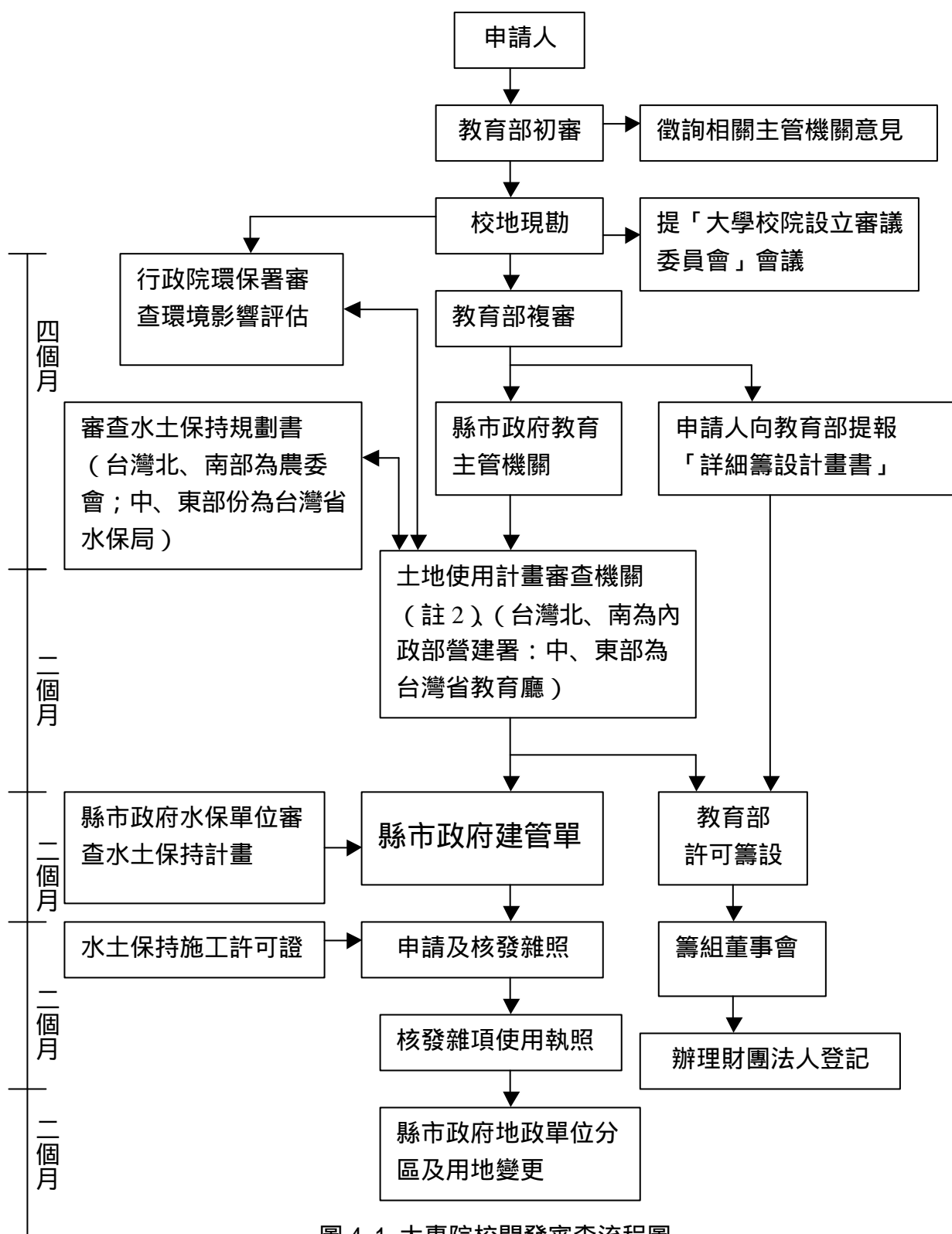


圖 4-1 大專院校開發審查流程圖

註 1：本流程不包含申請人退、補件及施工期間。

註 2：本欄包含提區域計畫委員審議之時程。

資料來源：教育部網站資料（2003.1.7）

以上審查流程（見圖 4-1）說明：

籌設階段（教育部網站，2003）

步驟一：申請人提出籌設學校計劃及捐助章程，向教育部申請，經教育部初審並徵詢相關主管機關意見，並辦理校地會勘，教育部複審後，提「大學校院設立審議委員會」進行審議。

步驟二：經教育部原則同意籌設後，申請人準備相關書圖文件向縣市政府教育主管機關（一般為教育局）提出申請。

審議階段

步驟三：縣市政府將環境影響相關書圖文件送教育部轉行政院環保署審查，開發基地非位於山坡地者免辦理水土保持相關審議。

步驟四：縣市政府辦理基本資料審查。

步驟五：縣市政府將水土保持規劃書及土地使用計劃資料送內政部營建署，營建署將水土保持規劃書送行政院農委會審查。

步驟六：營建署配合環評作業程序，會同行政院環保署、教育部及農委會辦理聯合會勘。

步驟七：營建署於收到縣市政府、行政院環保署、教育部及行政院農委會之審查意見後，辦理區域計劃委員會審查土地使用計劃。

開發階段

步驟八：縣市政府建管單位核發開發許可並辦理雜照相關審查，縣市政府水保主管單位辦理水土保持計劃審查。

步驟九：施工

步驟十：縣市政府建管單位核發雜項使用執照。

步驟十一：縣市政府地政單位辦理分區及用地變更。

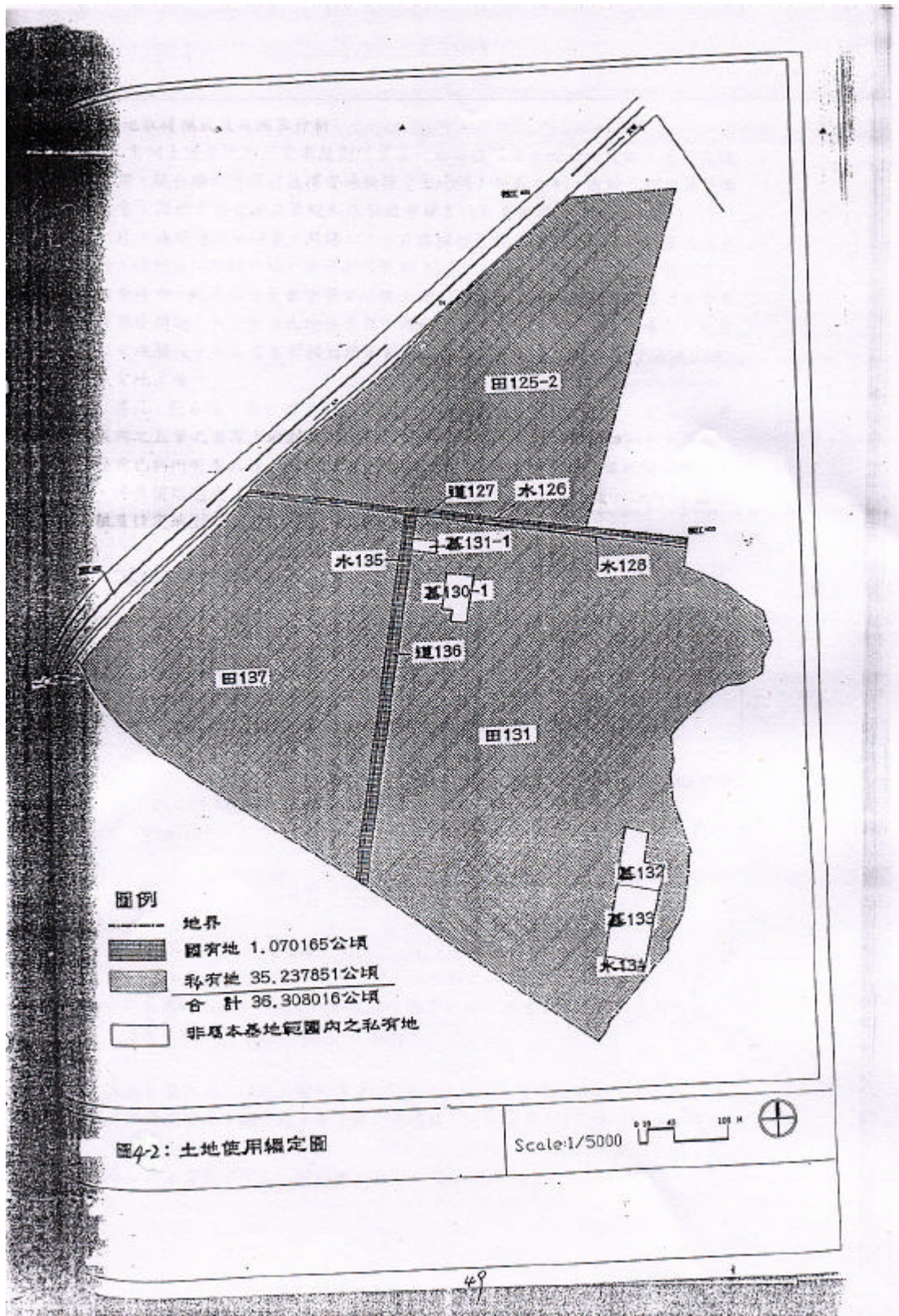
（二）土地取得之途徑及其過程

1. 本案例土地位處朴子市小糠榔段糠榔小段 125-2 地號等 8 筆土地，合計面積 36,30816 公頃，需用土地情形如表 4-4；土地使用編定如圖 4-2。

表 4-4 稻江校地需用土地清冊

筆數	嘉義縣 (鄉鎮別)	地段	小段	地號	使用分區 及用地編定	面積 (公頃)	同意使 用面積	所有權人
1	朴子市	小糠榔	糠榔	125-2	特定專用區 農牧地	9.136968	同左	台糖公司
2	朴子市	小糠榔	糠榔	131	特定專用區 農牧地	16.7219	同左	台糖公司
3	朴子市	小糠榔	糠榔	137	特定專用區 農牧地	9.398983	同左	台糖公司
4	朴子市	小糠榔	糠榔	126	特定專用區 水利用地	0.188831	同左	國有管： 地政處
5	朴子市	小糠榔	糠榔	127	特定專用區 交通用地	0.228609	同左	國有管： 地政處
6	朴子市	小糠榔	糠榔	128	特定專用區 水利用地	0.115025	同左	國有管： 地政處
7	朴子市	小糠榔	糠榔	135	特定專用區 水利用地	0.3318	同左	國有管： 地政處
8	朴子市	小糠榔	糠榔	136	特定專用區 交通用地	0.2059	同左	國有管： 地政處
總面積合計：363080.16 m ²								

資料來源：稻江學院開發計畫書圖（1999）



2. 校地取得模式及其內容分析

本案例土地由校方依需求規劃所需土地面積後商請台糖公司提供土地作為建校之用，經台糖同意釋出並擇定地點後（土地標示如表 4-4），由校方提出籌設學校計畫、捐助章程並填具籌設私立學校申請表向教育部提出申請。

校方為節省購地經費，同時，另一方係國營事業，為配合政府推動重大投資建設，協助廠商取得土地，經濟部於民國 82 年 1 月 13 日經（八二）國營五七八九號令發布「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」協助產業界解決用地問題，加上台糖土地後來以「只租不售」為釋出原則，只要符合中央目的主管機關或中央工業主管機關所定審查作業規定及指定之用途即可協議出租或設定地上權。

據此，雙方議定由台糖公司以承租並設定地上權方式同意校方開發土地，另校區內之五筆國有土地則向國有財產局申請專案讓售，至於夾雜的私人墓地，開發前已與所有權人達成協議，即全數集中於校園南後方，暫以留設獨立出入道路，將來價購遷建（內政部營建署區域計畫委員會第八十次會議，1999）。茲就承租及設定地上權、專案讓售分別分析之。

（1）承租及設定地上權

本案例承租台糖公司土地及設定地上權之情形：

簽約時間	租用年限	土地		租金（註一） （第一年）	其他（權利金） （註二）
		筆數	面積（m ² ）		
89.08.14	50 年 （89.08.14~13 9.08.13）	13 （分割後筆數）	346,948.68	4,163,383 元	16,653,532 元

資料來源：聯合報（2002）

備註：

1. 租金計算以當期申報地價 \times 面積 \times 10%，申報地價三年調整一次。
2. 權利金為年金四倍，第一年收取第一年至第二十年，第二十一年收取第二十一年至第四十年，第四十一年收取第四十一年至第五十年，如中途解約則無息退還相對比例（使用時間）之權利金。

又依據雙方地上權設定契約書第 13 條所載於地上權存續期間屆滿或終止後三個月內清除所有地上物交還土地，不得要求補償，逾期甲方（台糖）得雇工代為清除，乙方（學校）除應償付所有清除費用外，並應自地上權存續屆滿或終止時起至地上物完全清除時止，按地租加倍計付損害賠償金予甲方。

a. 內容分析

經查本案例當期土地公告地價每平方公尺 150 元，申報地價為每平方公尺 120 元（於公告期間內，按公告地價 $\pm 20\%$ 申報之，未申報者以公告地價 80% 為其申報地價）由上表設定地上權資料知台糖公司係依行政院「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」規定租率與權利金辦理出租與設定地上權。而上述台糖土地之公告現值為每平方公尺 800 元，如以附近大同商專向國有財產局申請讓售，以每平方公尺 4300 元計算（市價），申報地價僅為市價的 2.7% 與張金鶚於「台糖公司土地設定地上權價值評估與土地使用變更負擔之研究」

（1998）指出台糖釋出土地申報地價僅為市價的 2% ~6%，不謀而合，亦證明台糖公司所收取的地上權權利價值普遍偏低。但不同類型的地上權個案其權利價值亦有所差異，約為市價 3% ~19% 之間。茲就台北金融大樓、高雄太平洋 SOGO 百貨、月眉育樂區、興辦工業等列表如 4-5 分析之。

表 4-5 國內設定地上權案例分析表

案例	台北金融大樓	高雄太平洋 SOGO 百貨	月眉大型育樂區	燁輝鋼鐵
土地權屬	台北市政府	台糖	台糖	台糖
地上權人	台北金融大樓股份有限公司	太平洋建設股份有限公司	月眉國際開發股份有限公司	燁輝企業股份有限公司
設定面積 (公頃)	3.0277	0.1798	198	1.4819
設定年代	民國 86 年	民國 80 年	民國 88 年	民國 89 年
租期	70 年	50 年	50 年	50 年
類型	公開招標	公開招標	公開招標	土地釋出計畫
租金	以土地公告地價年息 2% 按月計收，興建期間減半	以土地申報地價年息 10%	年租金：固定金額 $\times (1 + \text{固定成長比率} (6\%))$ 的 n 次方。 $n = \text{年期}$ ；固定金額即應繳之地價稅。	以土地申報地價年息 10%
權利金	以市價 6 成為底價，決標金額 206 億元，高出底價一倍。	2 億 11 萬元 (一次付清)	開發權利金：1 億 5 千萬元 經營權利金：營業收入總額 5.1%	為租金的 4 倍，每 20 年收取一次，首 20 年權利金 4131,008 元
地上權消滅後地上物之處理	無償移轉予土地所有權人所有	無償移轉予土地所有權人所有	無償移轉予土地所有權人所有	清除地上物交還土地，不得要求補償
地上權之處分 (抵押、讓與)	未經地主同意，不得為轉讓、抵押、分租或分割契約內之權益。	未經地主同意，不得以建築物或地上權設定抵押或其他負擔，且不得將地上權分租或轉讓。	需經地主同意	需經地主同意。地上權人不得將地上權或基於地上權而使用土地之權益以任何方式處分或供第三人使用，但經台糖同意者，不在此限。

資料來源：鍾麗娜、賴宗裕 (2001)

上述案例中，地上權之租期均長達 50 年，乃係依據建築物耐用年數表鋼筋 (骨) 混泥土磚造、預鑄混泥土建造耐用年數通常為 55 年左右，所以現行國內國有非公用土地，市有土地及國營事業土地設定地上權之存續期間，原則上訂為 50 年，且地上權存續期間之訂定與地上權人之財物計畫、銀行之融資放款條件有關，存續期間之過短或不確定性，皆影響地上權人開發土地之意願。

就租金而言，由上表中觀之，地租可分為 1. 以公告地價為地租，如台北金融大樓。2. 以土地申報地價為地租，如太平洋百貨、燐輝鋼鐵等。3. 以首期公告地價之比例及固定成長計收之地租，如月眉大型育樂區開發案。上述之計收標準，雖隱含投資者需自行評估 50 年間的收益能力及負擔經濟上之風險，同時也顯示公告地價、申報地價未能反應出實際地價或收益能力之缺失。

再就權利金而言，國內土地設定地上權開發案中，經常將權利金分為「開發權利金」與「經營權利金」兩種（如月眉育樂區案），惟目前各設定地上權開發案例中，有關權利金計收標準不一，從而也難符合社會公平及效率原則。

國內土地設定地上權開發案例中，除台糖釋出土地供興辦工業人設廠使用之案例，約定地上權存續期間屆滿或中途終止時，地上權人應負責清除地上物且不得要求任何補償外，有關地上權消滅後，大多約定地上物無償歸土地所有權人所有，地上權人不得要求任何補償。但基本上，地上權消滅時，宜考量地上權人使用土地後，地上建物之經濟耐用年限，是否對該建物為最有效之利用，是否仍有殘餘價值，而非一概規定由土地所有權人無償取得建物所有權，以建築物之價值、使用功能會隨著使用年限而下降，如未妥善維護管理，建築物之使用效益實難維持。

b. 檢討：

(a) 租金、權利金水準偏低

就上開案例與本案例稻江比對，不難發現，台糖土地提供不同類型的地上權設定個案，其租期均為 50 年，市有地則更長達 70 年；招標方式則視土地釋出計畫之有無而採不同之方式，租金則以市府之收取方式更低廉，而權利金則以公開招標方式對地主較有利，如台北金融大樓權利金經公開招標後高出底價一倍。月眉遊樂區又加計經營權利金；而台糖土地的釋出方案所收取的權利金最低廉，如從土地使用者的立場而言，以向台糖土地承租及設定地上權方式最為便宜，尤其是專案核定案件，原負有政策目的的。

(b) 台糖的角色

政府為振興國內投資環境，讓產業界以極低廉的土地成本取得使用權，過去台糖公司也曾研究並建議經濟部檢討，希望土地做更高經濟價值的利用，但因係政府政策，只得全力配合，而租金水準的偏低反映著國家決策的轉變與偏好，以及台糖與各政商角色的扮演，而非關制度的問題。

(c) 開發者的隱憂

1 租金收入主要決定於申報地價的高低，而申報地價受公告地價影響，申報地價可為公告地價之 80 %、100 % 或 120 %，決定於所有權人當年期之申報情形，而公告地價以現行法令規定每三年調整一次，亦即地租有可能每三年調漲一次（地主藉申報地價予以調漲租金），權利金於第 21 年、41 年亦跟著調漲，無形

中增加學校的負擔。

2 法令的變動

校方當初以土地用途符合「國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」之獎勵資格，請求台糖釋出土地，如今該辦法業經廢止，原依該辦法簽訂之契約，繼續依原契約內容辦理，換約時若有涉及該辦法規定部分，由國營事業與承租人或地上權人協商辦理，無形中政府已把門檻築高，影響經營者投資意願。

3 資金的不足

建校之初，所需經費龐大，又需支付權利金，學校負擔很重，倘能於建設階段，以分期付款方式支付權利金，對投資者而言，將更有利基。

(2) 國有土地專案申請專案讓售

本申購案財政部國有產局(1999)函覆稻江學院按國有財產法第51條規定：「非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必須者，得予讓售。前項讓售，分別由各該主管機關或省(市)政府，商請財政部轉報行政院核定，並徵得審計機關同意為之。」次按同法施行細則第55條規定：「本法第51條所稱社會、文化、教育、慈善救濟團體，以已依法設立之財團法人為限。前項團體申購非公用不動產時，應先具備事業計劃，指明價款來源，依本法第51條第2項報請主管機關或省、市政府核轉辦理。」由上述函內容知悉，校方應先依法辦理財團法人登記後，再備妥文件報請教育部核轉財政部辦理。

本案例復經財政部國有財產局(1999)答覆：「...為配合內政部區域計劃委員會專業小組如期審查 貴學校籌備處之校地開發案所需，本局同意將 貴學校校區範圍內夾雜之五筆國有土地，面積合計約1.070165公頃納入開發範圍，以利 貴學校籌備處申請籌備事宜。.....」惟據本研究追蹤該五筆國有土地至今仍未辦理產權移轉登記，遂以電話聯繫，方知原因乃係學校以陳報規劃之內容尚有未盡事宜，致被教育部退回修正中，致延宕了報請讓售的時程(見附錄4、5)。但本研究仍將讓售之相關規定稍加敘明如下：

依國有非公用不動產讓售作業程序第4點規定受理申購案件之處理程序如下：

- (1) 收件
- (2) 勘查、分割
- (3) 審查
- (4) 計(估)價
- (5) 通知繳款
- (6) 核發產權移轉證明書及辦理產權移轉登記

而申購國有非公用不動產，應檢附之文件如下(同作業程序第5點)

- (1) 申請書。但須報經行政院或財政部核定者，得俟核准讓售後再檢附。
- (2) 申請人身分證明文件。(如係法人，應附法人登記文件及其代表人資格證明)

- (3) 申購之國有土地（建物）最近三個月內之登記謄本及地籍圖謄本。
- (4) 國有土地都市計劃土地使用分區證明。
- (5) 委託他人代為申辦者，應附委託書。
- (6) 依申購類別應加附之個別證件。
- (7) 其他經通知需要檢附之證件。

四、非都市土地申請變更編定：

有關非都市土地之變更編定，內政部訂有非都市土地變更編定執行要點，其中並詳列申請變更編定案件審查作業程序（如附錄 6），校方於取得下列文件後：

- (一) 教育部興辦事業計劃核准文件。
- (二) 台糖公司土地變更編定同意書。
- (三) 國有土地合併開發證明書。
- (四) 區域計劃委員會專案小組審查會會議記錄。
- (五) 區域計劃委員會審查決議。

檢具變更編定申請書，連同土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本、土地使用計劃配置圖及位置圖等文件（各五份）向土地所在地之直轄市或縣（市）政府申請。縣（市）政府受理時並依規定繳納規費後會同相關單位審查（必要時得實地會勘），符合規定者即核准變更編定並通知地政事務所辦理異動手續，同時副知申請人及變更前、後目的事業主管機關。

本案例內土地八筆，面積計 36.30801 公頃，分屬特定專用區、農牧、水利、交通用地等（其中原水利用地已向水利單位取得改道同意，原留設灌溉使用之道路，則因灌溉溝渠之消失，以廢道處理之）經縣府勘查結果，符合非都市土地使用管制規則規定，即申請設立學校土地面積達 10 公頃以上者，其土地使用計劃應先徵得區域計劃擬定機關依區域計畫內容及相關審議規範審議同意。暨非都市土地變更編定執行要點：土地使用計劃已徵得各該區域計劃擬定機關審議同意者，由縣（市）政府核准。以及同要點 17 附錄六變更編定原則表（已修正，改按非都市土地使用管制規則第 27 條之附表—見附錄 6）規定：特定專用區內土地得變更編定為特定目的事業用地及國土保安用地（其國土保安用地面積不得低於總面積百分之三十）予已核准變更為上述特定目的事業用地及國土保安用地。

第二節 私立大同商業專科學校太保分部校區土地取得案例分析

本節就私立大同商業專科學校（以下簡稱大同商專）太保分部之土地取得一承租及設定地上權，申請國有土地之讓售暨非都市土地變更編定等加以探討。

一、案例簡介：

大同商專於民國 52 創立，迄今已 40 年，校區位於嘉義市彌陀路，校地僅 2.3987 公頃，頗為狹窄，目前日間部學生約兩千兩百餘人，夜間部學生約兩千四百餘人，另有進修專校約 600 人，合計全校學生共五千三百餘人，學生人數已達飽和，欲再增班增科已無空間可用，目前除一般教室設備上足敷使用外，舉凡圖書館、資訊中心、學生活動中心、大禮堂、體育場及運動設施等均僅能勉強使用，未稱完備，而校地有限，無法增建新房舍，且學校四周為馬路環繞，亦無法增購土地擴張校區。且近年來各技職校院發展快速，諸多專科以紛紛改制技術學院，校方因應潮流，朝此方向努力。但校地不足，成為發展上最大障礙。故覓取土地，另設校區，擴增類科，作為升格準備，實為當務之急（大同商專太保分部校區興辦事業計畫，2001）

太保分部校區位於太保市及朴子市之交界，嘉義縣治南側，為嘉義縣治都市計畫區之邊界，臨近有重要交通網，如中山高速公路、東西向快速道路、168 縣道、167 縣道、東西向快速道路聯絡道，及另規劃興建六條快速道路聯繫縣境內之重要產業設施（如馬稠後工業區、大埔美工業區、東石鄰近土地開發案等）配合縣內歷史文化景觀，如王得祿公墓、水仙宮、大興宮……以及東石、布袋、…等海岸濱海自然遊憩資源，形成一優良的區位環境。

二、現況分析

（一）土地使用、屬權及使用編定情況

1. 本基地大部份為台糖公司作為種植甘蔗使用，少部份作為農路及邊溝水路使用，如表 4-6。

表 4-6 本基地使用現況表

土地使用項目	面積 (m ²)	筆數	百分比
蔗田	89,947.75	5	91.56
交通用地	4,457	4	4.64
水利用地	3,736	7	3.8
合計	98,240.75	16	100

註：1 公頃 = 1000 m²

資料來源：整理自大同商專太保分部校區興辦事業計畫書（2001）

2. 太保分部校區之土地，共有嘉義縣太保市頂港子墘段安仁小段 29-10 等 11 筆台糖公司所有土地，及同小段 66-5、69、76 地號等三筆國有土地，暨朴子市小糠榔段糠榔小段 54.56 等兩筆台糖公司土地，合計 16 筆，面積 9.824075 公頃(如表 4-7)

表 4-7 太保分部校區土地權屬表

土地權屬	面積 (公頃)	百分比
國有	0.3289	3.35 %
私有	9.495175	96.65 %
總計	9.824075	100 %

資料來源：整理自大同商專太保分部校區興辦事業計畫，(2001)

3. 土地使用分區及編定

(1) 原編定內容：

分部校區之土地，原使用分區為特定專用區，使用地類別分屬農牧用地、水利用地、交通用地等，如表 4-8。

表 4-8 太保分部土地使用編定

編定使用種類	地目	筆數	面積 (公頃)	百分比 (%)
特定專用區 農牧用地	田、旱	5	8.994775	91.56%
特定專用區 水利用地	水	7	0.3736	3.80%
特定專用區 交通用地	道、雜	4	0.4557	4.64%
總計		16	9.824075	100%

資料來源：整理自大同商專太保分部校區興辦事業計畫 2001。

(2) 原有水路道路之變更：

為使校區得以完整規劃，基地內原有道路、水路協調辦理廢道、廢水並將排水調整至邊界。

a. 第二校區內朴子市小糠榔段糠榔小段 56 地號、太保市頂港子墘段安仁小段 64.67.71-2 地號等合計四筆水利用地申請廢水路後，再申請變更為特定目的事業用地。並經嘉義縣政府同意廢水改道 (嘉義縣政府函，2000)。

太保市頂港子墘段安仁小段 76 號水利用地申請廢水案，經縣府同意（嘉義縣政府函，2001）

太保市頂港子墘段安仁小段 29-10、70 號等二筆水利用地申請廢水案，經縣府同意（嘉義縣政府函，2001）

b. 原屬交通用地之太保市頂港子墘段安仁小段 65、66-7、69、30-12 等地號申請廢道經權責單位勘查改道後已無供道路使用之必要，同意廢道。

4. 臨近重大建設：包括

（1）醫療專用區：解決縣民迫切需要的高水準醫療服務，預計開發經營項目包括綜合醫院、護理之家、老人安養社區及護理專校。

（2）高速鐵路特定區計畫：透過建立完善的交通轉運中心，規劃車站鄰近地區商圈以發揮商業機能，及車站地區南北向的聯絡交通，發揮高鐵車站匯集人潮的功能。

（3）馬稠後工業區：佔地近 578 公頃，主要以發展生化科技為主，並兼具提升嘉義縣工業層次與輔助鄰近大型工業區發展等功能。

（4）馬稠後、安仁地區科技社區示範規劃：配合太保市有高鐵場站及縣治周圍行政特區、醫療專用區等之建設，將增加大量中產階級人口與教職、醫護人員，需建設一具有高環境品質之住宅區，以吸引外來人口長久居住。為因應朝向科技城鎮發展之需，其社區之規劃與發展宜引進先進國家建設都會型都市的經驗，進行示範規劃，並將成果推展到其他新社區發展。（嘉義縣綜合發展計畫，1997）。

三、土地取得過程：本基地內大都為台糖公司及少數國有土地，其土地取得方式分別為承租及設定地上權、申請讓售等二種，茲分述如下：

（一）承租土地及設定地上權

大同商專為擴大校區，計畫承租台糖土地，經召開董事會議同意後，於 87 年 7 月函請台糖蒜頭糖廠提出請求承租土地，於同年 8 月獲得台灣糖業公司同意釋出 15.37 公頃土地，但限期三個月向教育部提出申報，董事會再次決議授權學校於限期內申請，教育部同意承租土地作為第二校區，校方遂召開（87 年）擴校委員會議，委請顧問公司協助第一階段的報部核准與第二階段之申請土地開發，惟後因嘉義縣治都市計畫擴大範圍，經與台糖公司協議更改申請範圍，並已於 88 年 1 月取得更改後台糖同意土地釋出通知函。

校方於 87 年 11 月函報興辦事業計畫，經目的事業主管機關—教育部（88.07）同意依部頒「私立學校申請承租經濟部所屬國營事業土地及設定地上權審核作業處理要點」之規定辦理土地承租及設定地上權等相關事宜。

本案例適逢農地釋出方案，及國營事業提供土地出租之契機，使本案例得以取得台糖公司所屬嘉義縣蒜頭農場之土地，因此該第二校區太保分部份係依「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」之規定，以申請租用土地方式取得，其租用情形如下：

簽約時間	租用年限	土地		租金(第1年) (註1)	其他權利金 (註2)
		筆數	面積(M ²)		
民國 90.10.17	50年 (民國 90.10.17~140.10.16)	13	94,890.75	1,666,179元	6,664,716元

資料來源：聯合報（2002）

註1：租金計算以當期申報地價 \times 面積 \times 10%，申報地價三年調整一次。

註2：權利金為年租金四倍，第一年收取第1年至第20年，第21年收取第21年至第40年，第41年收取第41年至第50年，如中途解約則無息退還相對比例（使用時間）之權利金。

雙方並訂定地上權設定契約書，詳細規範權利及義務，比如指定用途、約定租金、權利金之給付，土地使用權專屬，負稅捐、環保責任、契約之終止、撤銷、地上權之設定、變更、塗銷等均詳列，以明責任，尤其約定校方於地上權存續期間屆滿或終止後三個月內清除所有地上物交還土地，不得要求補償，逾期甲方（台糖）得僱工代為清除，乙方除應償付所有清除費用外，並應自地上權存續屆滿或終止時起至地上物完全清除時止，按地租加倍計付損害金與甲方。

經查本案例台糖土地申報地價分別為每平方公尺190元（太保市安仁小段等11筆）及160元（朴子市糠榔小段54、56號）而公告現值為每平方公尺1100元，如以校方向國有財產局申請讓售以每平方公尺4300元計算（市價），申報地價亦僅為市價的3.7%~4.4%，同樣證明台糖公司所收取的地上權租金、權利金普遍偏低。

1. 內容分析：同第一節稻江科技暨管理學院承租土地及設定地上權之內容分析（模式相同，不在贅述）

2. 檢討：亦同第一節檢討事項。

（二）申請讓售

依國有財產法第51條規定：「非公用財產之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體，舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售。前項讓售，由各該主管機關商請財政部轉報行政院核定，並徵得審計機關同意為之。」同法施行細則第55條：「本法第51條所稱社會、文化、教育、慈善、救濟團體，以已依法設立之財團法人為限。前項團體申購非公用不動產時，應先備具事業計畫，指明價款來源，依本法第51條第2項報請該管目的事業主管機關核轉辦理。」

本案例內有三筆國有土地（安仁小段66-5、69.76號）由需用土地人大同商專檢附教育部核准興辦事業計畫，向財產局分支機構表明申購意願，轉陳財政部國有財產局處理，由財產局代辦代判院稿逕行核定後交由分處通知申購，經估價後，通知繳款，最後核發產權移轉證明書及辦理產權移轉登記。（國有非公用不

動產讓售作業程序第四點)

又上述估價，乃依照國有財產計價方式及國有財產估價作業程序辦理。預估之售價經評定後，其金額超過新台幣伍千萬元者，應經審計部同意（同程序第 18 點）經核定讓售者，以書面通知申購人限期繳款，其期限以三十日為原則。申購人繳清價款者，應於五日內掣發產權移轉證明書，據以辦理產權移轉登記。茲就本案例讓售價列表如下：

地號	面積	權利範圍	每平方公尺價格 (新台幣)	每筆價格(新台幣)
66-5	42	1/1	4300	180,600
69	3186	1/1	4300	13,699,800
76	61	1/1	4300	262,300

資料來源：xx地政事務所檔案資料（2002）

註：上述讓售價每平方公尺 4300 元，係依市價估計。

四、非都市土地變更編定：

按非都市土地使用編定後，申請變更編定者，依「非都市土地使用管制規則」第 27 條規定，以各該使用分區准許變更者為限。

校方於取得興辦事業計畫核准文件後，連同申請編定同意書（申請人為土地所有權人時免付），土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本（將範圍著色），土地使用計畫配置圖及位置圖（配置圖不得小於 1200 分之一，位置圖不得小於 5000 分之一，均應著色表示）及其他有關文件個五份，填妥申請書（一式五份），向土地所在地直轄市或縣市政府申請核准並繳納規費。

本案例經校方檢具上開文件向嘉義縣政府提出申請，由特定專用區農牧、水利、交通用地及特定農業區交通用地變更編定為同區特定目的事業用地，案經縣府會同相關單位勘查及審查完竣符合：

（一）管制規則第 27 條附表三，變更編定原則表（見附錄七）規定：特定專用區及農業區內土地得變更編定為特定目的事業用地。

（二）非都市土地變更編定執行要點八（二）規定：興辦學校，經檢具中央目的事業主管機關核准文件者，得申請變更編定為特定目的事業用地。

本案例興辦事業計畫經中央目的事業主管機關，即教育部（2001.6；2001，7）號函核准，並徵得變更前目的事業主管機關，即行政院農業委員會（2001.6 月）函同意，符合前開規定。同意所請並函請地政事務所辦理異動變更手續，茲將變更前後列表如 4-9。

4-9 土地使用變更編定情形

原使用分區及使用地類別		變更編定情形		土地所有權人
使用分區	使用地類別	使用分區	使用地類別	1. 台糖公司 2. 國有
特定農業區	交通用地	特定農業區	特定目的事業用地	
特定專用區	農牧用地	特定專業區	特定目的事業用地	
特定專用區	水利用地	特定專業區	特定目的事業用地	
特定專用區	交通用地	特定專業區	特定目的事業用地	

註：依管制規則第 27 條規定，各種使用地除本規則另有規定外，應在原使用分區範圍內申請變更編定（使用分區維持不變）。

資料來源：嘉義縣政府（2002）

第三節 國立台灣體育學院（嘉義校區）土地取得案例分析

本節就國立台灣體育學院（嘉義校區）之土地取得模式—土地徵收及公地撥用，暨使用地之變更等分別說明之。

一、案例簡介：

國立台灣體育學院現有校地位於台中市區內，數十年來對持續增設之科系，原校區已不敷使用。且未有隸屬學校本身之體育館、圖書館、教學研究與行政以及各類球場等硬體設施，對一所國立體育學院之經營，顯有負面影響，校方遂擬覓地遷校，適逢嘉義縣辦理 86 年台灣區運，興建有國際標準田徑場、游泳池、棒球場及其他停車場等設施，區運會後很少使用，遂歡迎體育學院前往設校。一方面解決了體育學院行政教學與訓練場地不足之困境，另一方面有效管理使用大型場地設施，發揮政府投資興建體育場之效益，且校區緊臨中山高速公路、東西向快速道路、水上機場及高鐵太保站，交通便捷，有助推動地區性運動競賽，吸引國內外重大運動競賽在此進行，帶動全民體育風氣（體育學院，2000）。

二、現況分析

（一）土地使用屬權及使用編定情況

1. 基地原大多為台糖公司之蔗田，其餘為水利、交通及墳墓用地，如表 4-10。

表 4-10 基地土地使用現況表

土地使用項目	面積 (m ²)	百分比 (%)
蔗田	284,536	94.90
水利 (灌溉渠道)	10,766	3.59
交通 (區內連絡道)	3,318	1.10
墳墓	1,218	0.41
總計	299,838	100.0

資料來源：體育學院開發計畫書

2. 體育學院校區之用地，計有朴子市小? 榔段? 榔小段 30-3 地號等 35 筆土地，總面積 29.9838 公頃，以分期（三期）分區發展完成遷校目標。本區內土地權屬大部份為台糖公司所有。少數原係台灣省地政處保管之國有土地，已因精省後，移由國有財產局接管及夾雜少數的私人墓地等；如表 4-11。

表 4-11 土地權屬表

土地權屬表	面積 (m ²)	百分比 (%)	所有權人
私有	294,323	98.2	台糖與私人所有
公有	5,515	1.8	國有
總計	299,838	100	

資料來源：體育學院開發計畫書

3. 土地使用分區及編定

(1) 原編定內容：

基地內之土地使用分區為特定專用區，原編定使用地類別有農牧用地、水利用地、交通用地及墳墓用地等，如表 4-12。

表 4-12 土地使用編定表

土地使用編定	使用現況	地目	面積 (m ²)	百分比
特定專用區 農牧用地	製糖用地	田	284,536	94.9
特定專用區 水利用地	現有水溝	水	10,766	3.59
特定專用區 交通用地	區內水泥土路	道	3,318	1.1
特定專用區 墳墓用地	廢墓	墓	1,1218	0.14
總計			299,838	100

資料來源：體育學院開發計畫書

(2) 原有水路之變更

校區預定地內頂港子墘中排經與水利單位會勘，在不影響排水功能及維護校區之完整性下，同意改道。

三、土地取得過程

(一) 土地徵收

1. 陳報徵收

首先由嘉義縣政府邀請台灣體育學院遷校至嘉義縣（縣政府，1998）並召開遷校相關協調會議後，陳報主管機關行政院同意遷校至朴子市（行政院，1998）校方遂展開籌備規劃工作，並勘選計畫範圍後；邀集相關土地所有權人召開第一

期土地徵收公聽會（協調會議，2000），惟因地主要求以市價徵收，雙方協議不成，由校方擬具徵收土地計畫書（應記載事項見附錄 8）並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，依土地徵收條例第 11 條規定報請徵收。

2. 核准徵收

中央機關內政部核准教育部為辦理台灣體育學院遷校需要徵收朴子市小榔段？榔小段 30-3 地號等 12 筆土地，並一併徵收其土地改良物，並通知該管直轄市或縣（市）主管機關。

3. 公告徵收

縣（市）主管機關接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人（土地徵收條例第 4 條）；嘉義縣政府遂依上開法令辦理公告徵收，前項公告之期間為三十日。

4. 異議處理

土地權利關係人對於徵收公告有異議者；應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出，主管機關接受異議後應即查明處理，並將處理情形以書面通知土地權利關係人。權利關係人不服前項查處情況者，直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟（土地徵收條例第 22 條）

5. 發放補償費

徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後十五日內發給之（土地法第 233 條）其補償標準係按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。前項徵收補償地價，必要得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。

本案土地徵收經縣府於 89.10.26 89.11.24 公告 30 天，並於當年 11.24 書面通知訂於同年 12 月 7 日發放補償費。又本案地價加成補償成數係依當年地價評議委員會評定加成補償成數為四成。

另徵收土地之地上改良物因縣府查估標準訂定作業不及，另案辦理地上改良物徵收公告（90.5.12 90.6.10 公告 30 天），其補償標準係依縣府訂頒之「嘉義縣 88 年下半年暨 89 年度辦理徵收土地農林作物及水產養殖物、畜禽補償遷移費查估基準」暨「嘉義縣興辦公共工程拆遷建築物補償自治條例」辦理。

6. 辦理產權移轉登記

被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止（土地徵收條例第 21 條）。

直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。逾保管十五年未領取之補償費，歸屬國庫。

補償費發給完竣或存入保管專戶（視同補償完竣）直轄市或縣（市）主管機

關應即囑託土地所在地地政事務所辦理產權移轉登記。

7. 執行公權力

被徵收土地或土地改良物應受之補償費發給完竣，主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。逾期未遷移者由主管機關或需用土地人依行政執行法執行。

8. 完成徵收程序，報中央主管機關備查。

(二) 公地撥用

校區基地內經查對地籍資料，發現有四筆國有土地，乃委由土地所在地地政事務所辦理分割測量後（增為六筆），填製撥用不動產計劃書件（格式如附錄 9、10）連同興辦事業之法令依據或上級事業主管機關核准興辦事業文件備文申請之。【申請撥用公有土地，應由需地機關填製撥用不動產計劃書件，報經其上級機關層報財政部（國有財產局）轉報行政院核示。如用地機關係屬中央機關，可逕報財政部（國有財產局）轉請行政院核示。】本案例係需用土地人為國立台灣體育學院，依規定報財政部轉請行政院核定（行政院，2002）准予無償撥用，並依規定囑託登記機關辦理管理機關變更登記。又本案奉准撥用之國有土地改良物為「無」，使用現況為空地，是以勿需清除地上物及補償土地改良物（體育學院，2001）即可依撥用計劃使用土地。

四、本案例教育部為興建台灣體育學院工程，於 89 年 6 月陳報土地徵收計畫書，經內政部於 89.10.6 核准征收後，土地徵收執行機關嘉義縣政府於 89.10.26 起公告徵收 30 天，並通知土地所有權人於 89.12.7 發放地價補償費 132,684,129 元，另地上物部分嘉義縣政府辦理查估後，於 90.5.11 起公告 30 天，並於 90.6.21 通知地上物所有權人於 90.6.27 發放地上農作物及建築改良物補償費計 2,594,212 元，總計徵收土地 12 筆，面積 9.779666 公頃，補償費合計 135,278,341 元。

五、檢討：

由上述分析可看出土地徵收時程快，但需支付高額的補償費，所幸土地徵收政府部門藉公權力之運作，給予相當補償而強制剝奪人民財產權之一種公權力行為。如換成民間企業，財力負擔可能就是一大問題。又本案土地大部分為台糖土地，少部分為私人所有，徵收阻力較小。

然就征收制度方面而言，補償標準不同，是目前普遍存在的現象，按土地徵收條例第 30 條「加成補償」的立法意旨，乃為彌補公告現值與市價之差距，但因各縣、市所訂公告現值即有差異，同時農業用地與建築用地接近市價之程度亦不同，加上徵收加成補償成數不一，不但有失公平，且徵收又因不同事業機關所適用的法令也不同，即除地價補償外，加發獎勵金、救濟金者有之，形成「一國多治」情形，不但不符公平原則，也製造紛爭，無形中增加社會成本。

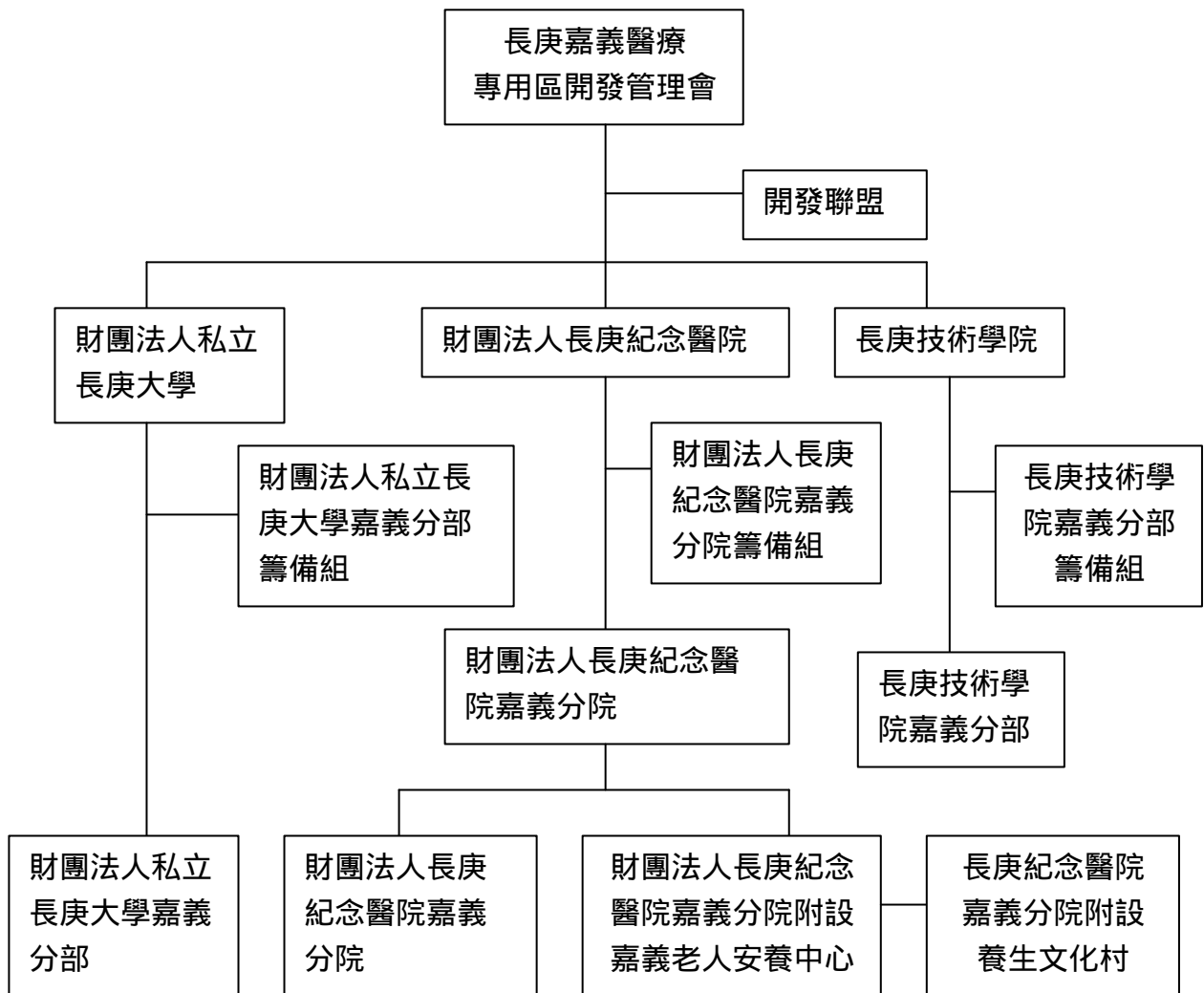
第四節 長庚技術學院土地取得案例分析

本節就長庚技術學院（原長庚護專）之校地取得模式 - 以區段徵收開發醫療專用區，並採取預先標售方式，以籌得開發費用，藉以突破區段徵收主管機關之財務困境，並可加速公共工程開發建設之模式探討之。

一、案例簡介：

醫療專用區的投標人，係以財團法人長庚紀念醫院為主體，結合財團法人長庚技術學院及財團法人長庚大學共同組織「長庚嘉義醫療專用區開發聯盟」（以下簡稱長庚聯盟），經由長庚聯盟成立「嘉義醫療專用區開發管理委員會」設籌備處為執行單位，開發管理委員會下分別設「長庚醫院嘉義分院籌備組」、「長庚大學嘉義分部籌備組」、「長庚技術學院嘉義分校籌備組」、「長庚醫院嘉義分院」除急性醫療外，附設「護理之家」、「老人安養中心」以及「養生文化村」。其組織如附表 4-13。

表 4-13 長庚嘉義醫療專用區開發聯盟組織



資料來源：嘉義縣政府（2000）

二、醫療專用土地規劃情形

(一) 土地使用面積 80 公頃，其中醫院用地面積 60.6 公頃，大學用地面積 3.21 公頃，技術學院用地面積 16.19 公頃。

(二) 使用分區計畫：規劃有急性醫療區、醫療支援區、長期照護園區、教學研究區、植物宿舍區、技術學院區等。

(三) 交通區位：醫療專用區位於擴大嘉義縣治所在地發展之西北隅。距中山高速公路水上交流道 8.5 公里，從水上機場至中山高公路交流道約 7 公里，自高速鐵路太保站至醫療專用區約 3.5 公里，交通位置堪稱四通八達。本區也是嘉義次生活圈及朴子次生活圈的銜接地帶，地理位置適中。

(四) 長庚技術學院校區位於醫療專用區之東南側，區內規劃有教學區、宿舍區及戶外活動區等三個主要分區，嘉義分部計畫 92 年學年度開始招生。

三、醫療專用區開發之目的及預先標售之背景說明

嘉義縣政府有感於地方醫療資源嚴重缺乏，計畫推動醫療專用區之設立，以解決醫療資源貧乏之窘困，使縣民生命獲得更大保障，經選定縣治所在地都市計畫區台糖公司土地，以擴大都市計畫方式處理。爰依內政部訂頒「除配合國家及地方重大建設外，原則上應暫緩辦理擴大及新訂都市計畫」，並分別層請內政部社會司、教育部、衛生署等目的事業主管機關核准醫療專用區開發事業之相關設施內容及面積。醫療專用區鄰近地區列為第一期發展區，(總面積約 214 公頃) 以區段徵收方式處理，以取得醫療專用區土地(嘉義縣府，1998)。

就一般處理區段徵收期程而言，需經過 3~4 年的開發時程，始能完成區段徵收各項作業，屆時再處理醫療專用區土地之標售並進行實質開發，又需數年方可提供醫療服務，對迫切需要醫療設施及財政狀況極困難的縣府而言，無疑是雪上加霜，因此，如何縮短區段徵收的開發時程，並在極有限的財力下完成醫療專用區的開發是縣府最大的挑戰，為此，設計了以預售方式公開標售醫療專用土地及藉民間力量參與公共設施建設的辦法。由上述可窺知縣府採預售方式之決策理由：

(一) 可降低縣府財政風險：確定有投資機構開發後，再處理公共工程招標，可避免大量資金投入區段徵收公共工程後，而土地無法標售之開發風險。

(二) 縮短開發時程：醫療專用區之土地標售予開發者與經營者甄選結合，一次公開招標，得標人負責興建公共工程，並直接取得土地逕自開發，可大幅縮短開發時程。

(三) 投標人之開發能力，時程與開發內容，一併考量，不以價格為唯一決標基準。

(四) 得標人需繳交履約保證金，以確保得標後即時辦理開發(黃舒衛，2000)。

四、區段徵收土地取得過程

首先敘明長庚技術學院位於醫療專用區之東南側，為「擴大縣治所在地第一期發展區」區段徵收範圍內之土地，該擴大案屬新設都市地區開發，依都市計畫法規定，應分別辦理主要計畫及細部計畫。又區段徵收之作業流程除第一階段準備工作外，第二階段正式作業如召開區段徵收說明會、擬定區段徵收計畫書層報行政院核定，計畫書公告、通知及異議處理、申請發給低價案件之審理、補償費之發給與提存、工程規劃與施工，低價地及優先買回土地之分配工作，可讓售及標售土地之處理.....等等。

(一) 茲就區段徵收作業之程序敘明之(區段徵收實施辦法第 2 條、台灣省辦理區段徵收工作手冊，1993、土地徵收條例)：

1. 準備作業：

(1) 勘選區段徵收範圍：依平均地權條例第 53 條規定：各級主管機關得就下列地區報經行政院核准後施行區段徵收：1. 新設都市地區之全部或一部，實施經營開發者。2. 舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。3. 都市土地開發新社區者。4. 農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。

範圍勘選原則：

- a. 需為都市計畫規定以區段徵收開發之地區，或新訂都市計畫地區或農業區、保護區變更為都市發展用地之住宅區、商業區等建築用地之地區。
- b. 選定之範圍，其抵價地之面積最少不得低於區內私有土地總面積之百分之四十。
- c. 應按預定開發之目的及計畫概要，視當地地勢、地形、天然環境、使用現況、交通系統等參酌實際需要劃定之。
- d. 選定之範圍，應力求完整並盡量避免將建築密集地區列入。

(2) 辦理變更、新訂或擴大都市計畫作業：選定之地區其都市計畫如經檢討結果需辦理變更或尚無都市計畫者，應依都市計畫法第 27 條規定辦理變更或依都市計畫法第 13 條規定擬定之。

(3) 範圍邊界分割測量：區段徵收各項測量應確實依據地籍測量實施規則之規定辦理。

- a. 埋設邊界樁，測量其座標。
- b. 由轄區地政事務所辦理逕為分割測量，並將測量結果繕造結果清冊，據以辦理分割登記及訂正有關圖冊。

(4) 建築改良物禁止事項之報核及公告

區段徵收地區選定後，徵收機關得視實際需要報經上級主管機關核定後，分別或同時公告禁止，該地區土地移轉、分割或設定負擔及建築改良物之新增、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。其禁止期間，以一年六個月為期。

(5) 地籍資料整理、調查及繕造清冊

調查區段徵收範圍內各宗土地之使用現況，並將實際調查之結果，填載於區段徵收土地使用清冊中，作為區段徵收計畫書之附件用。

(6) 征收補償費查估及繕造清冊

土地補償費：按照徵收當期之公告土地現值加四成補償。

土地改良物補償費：由縣市政府派員實地丈量、調查後，依各縣市政府所定之補償標準予以估定補償費。

2. 正式作業：

(1) 核定抵價地比例

區段徵收預計以抵價地補償者，其抵價地總面積占徵收總面積（不含公有土地）之比例，少於百分之五十者，應於報請徵收以前，先報經上級主管機關核准。

(2) 召開協議價購會議

需用土地人除因公共安全急需使用土地，未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得申請徵收。

(3) 召開區段徵收說明會

依據「區段徵收作業補充規定」，縣、市政府對於區段徵收計畫書陳報核定前，應會同需地機關定期邀集土地所有權人召開說明會，說明區段徵收之目的、各項補償標準、抵價地及優先買回土地之申請、土地增值稅之減免與扣繳、耕地三七五租約、他項權利或其他負擔之處理事項等。

(4) 區段徵收計畫書之報核

實施區段徵收時徵收機關應擬具徵收土地計畫書，並附具徵收範圍地籍圖及土地使用計畫圖說，報請核定之。

(5) 區段徵收公告、通知及異議處理

公告：應公告事項需詳列；公告期間為三十日；公告地點分別為縣、市政府門首公告處、實施地區所在之鄉、鎮、市、區公所以及轄區地政事務所。

通知：應於公告時以雙掛號函件寄達每一土地所有權人及土地他項權利人，或由專人送達簽收或依公示送達程序辦理。

異議處理：被徵收土地所有權人或他項權利人對於公告事項有異議者，應以書面提出。如被徵收人於徵收公告期間內不提出異議者，應視為已默示同意，如於公告期滿後，始提出異議者不予受理。

(6) 發給抵價地案件之申請、審查及核定

原土地所有權人申請發給抵價地之作業如下：

申請期間：原土地所有權人於徵收公告期間內以書面提出申請。

申請文件：申請發給抵價地應附之文件為抵價地申請書、土地所有權狀、土地所有權人身分證明及其他依法令應提出之證明文件。

收件：徵收機關應設置申請發給抵價地收件簿，依收件之先後次序，編號並註明收件日期，同時發給申請人收據。

審查：徵收機關收件後，應於二個月內審查完畢。

核定：申請案件經審查無誤者，應於補償地價清冊登載「准予發給抵價地」字樣，並通知申請人。經審查結果，應補正而逾期未補正，或未照補正事項完全補正者，則核定不發給抵價地並於核定之日起十五日內發給現金補償。

(7) 征收補償費

區段徵收範圍內之土地地價及其他補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但因受補償人拒絕受領或不能受領者，或因補償人所在地不明者，得將款項提存之（土地徵收條例頒布後改為存入保管專戶保管 15 年，逾期未領則歸屬國庫）。

(8) 公有土地及未登記土地之處理

區段徵收範圍內之公有土地，除道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國有學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有，其餘土地以有償或無償撥供需地機關。

區段徵收範圍內未登記土地應依行政院頒「關於水道河川浮覆地及道路溝渠廢置地所有權歸屬一案處理原則」辦理，亦即需徵詢財政部或國防部（位於海岸及港灣者）之意見，是否同意由地方政府取得產權，如有不同意見時，由內政部邀集各有關單位協商，獲一致決議後由內政部代判院稿核定。

(9) 囑託登記

實施區段徵收之土地於地價補償完竣時，應由地政機關囑託該管登記機關為所有權登記或他項權利之塗銷或變更登記。

(10) 工程施工

工程發包：依「各機關營繕工程招標辦法」規定，除特殊或鉅大工程外，所有公共工程應採公開招標方式辦理。

工程施工：應於區段徵收地價及土地改良物或墳墓遷葬補償金額領取或提存（存入保管專戶）後，施工單位始得進入施工。

工程驗收：工程施工完竣後，應填寫工程驗收表格，依照工程設計標準，辦理初複驗。

(11) 辦理抵價地分配

依區段徵收實施辦法第 26 條規定，抵價地分配作業程序如下：

- a. 計算抵價地總面積。
- b. 規劃抵價地分配街廓、分配方向及訂定各街廓最小分配面積。
- c. 劃定區段徵收後地價區段，評定區段徵收後地價。
- d. 計算各分配街廓面積、單位、地價及抵價地總面積。
- e. 計算各土地所有權人應領抵價地之權利價值。
- f. 訂定抵價地分配作業要點。
- g. 召開抵價地分配作業說明會。
- h. 受理合併分配之申請。
- i. 訂期通知土地所有權人辦理抵價地分配。

- j. 依配定之位置，計算各土地所有權人領回抵價地面積，繕造分配結果清冊。
- k. 公告抵價地分配結果。
- l. 繳納或發給差額地價。
- m. 囑託辦理抵價地所有權登記並通知受分配之土地所有權人。

(12) 地籍整理

包括埋設界樁、確定測量、製圖、檢測、成果移交保管、訂正原有地籍圖等項工作。

(13) 囑託辦理開發完成後土地所有權登記或管理機關變更登記

徵收機關應於區段徵收土地辦竣地籍測量後應將區段徵收分配結果清冊、分配結果圖及有關他項權利等資料送由該管登記機關依土地登記規則有關規定逕為辦理權利變更登記。

(14) 可讓售及標售土地之處理

讓售、標售之底價：以可供讓售、撥用及標售土地總面積，除開發總費用所得之商數為準。可標售之土地於訂定底價及擬定投標須知後，應即依法送經該管審計機關同意後辦理公開標售。公開標售後應編造標售清冊，並送審計機關備查。

(15) 財務結算：於債務清償完竣後六個月內辦理財務結算公告之。

(16) 撰寫成果報告：主管機關於區段徵收完成財務結算後六個月內撰寫區段徵收報告書，並檢討附有關圖冊報請主管機關備查。

(二) 區段徵收處理之過程

1. 本案區段徵收作業係由嘉義縣政府（地政局）辦理，包括準備作業階段（如前所述）及正式作業階段。以下說明縣府辦理情形：

嘉義縣政府以考量開發目的、都市規劃及公共設施品質、開發成本及土地所有權人受益程度等因素，預計抵價地總面積為征收土地總面積百分之四十並報奉台灣省政府核准辦理（八七府地六.96536 號函）。又本案係土地徵收條例頒訂前之舊案，故勿需召開協議價購會議，而僅召開區段徵收說明會（87.9.30），說明一般區段徵收是照規定程序辦理後再將土地標售，但醫療專用區突破傳統做法，要確定有人願意投資後才進行開發，否則既浪費土地資源又浪費人民的納稅錢，經與上級溝通後，將醫療專用區改以預售方式辦理，以其地方儘速繁榮發展，另外地政局亦說明地價補償方式，發給抵價地比例，申請期間分配作業要點等等。至其財務計畫，徵收計畫書列有應需補償金額總數新台幣 217,098,000 元，其中包括地價補償金額，96,670,140 元（概估台糖公司所有部分，以抵價地折算抵付，其餘以現金補償，並包含公有土地有償撥用），地上物補償金額 120,428,000 元，公共設施費用數額 3,120,950,000 元，貸款利息 59,898,902 元；而準備金額則除以上各項外，尚有行政作業費 157,270,000 元，預備金 450,000,000 元，合計 4,005,217,042 元。而有關於財源之籌措：除行政作業費、地價及地上物補償費，向台灣省綜合建設基金或行庫辦理貸款外，其餘如公共設施工程費等其他費用，將依都市計畫主要計畫書之規定，以預售方式公開標售醫療專用區土地籌措辦理。嘉義縣政府於 87 年 10 月繕妥區段徵收計畫書後陳報台灣省政府轉呈行政院於

87.11.23 核准辦理區段徵收，縣府遂於同年 12 月 11 日依法公告 30 天，並同時以雙掛號函件寄達每一土地所有權人及他項權利人，公告內容及通知函載明如有異議，應於公告期間內檢附證明文件，以書面向縣府提出，如不願領取現金補償者，應於公告期間內以書面申請發給抵價地，被徵收土地及其地上物補償費於公告期滿之翌日起十五日內發放。

2. 嘉義縣政府辦理醫療專用區土地預先標售情形

首先就「擴大縣治所在地第一期發展」開發，以預售方式公開標售醫療專用區土地（面積約 80 公頃）案，提交地價評估小組經初估、複估程序決議，標售底價（單價）為每平方公尺 4850 元，總金額約為 38 億 8311 萬元。另外，土地預先標售之招標須知。提縣議會第三次臨時會審議通過。

縣府辦理預售時，以「擴大嘉義縣治所在地都市計畫第一期開發計畫醫療專用區開發者甄選暨土地預先標售」辦理公告招標，投標人需具有區域級以上教學醫院資格之公立醫院或財團法人醫院，有經營醫療專用區內各項設施之意願，且有能力自籌開發資金者。其評決程序分為評選、議約及簽約三個步驟進行評決，其評選又分為承購次序評選二個階段。承購次序評選乃係評選之第一階段作業，對於投標人之資格、能力及其投資計畫書進行審查，通過者可取得進入價格評選之資格，並依其評定之優先次序，取得有次序性之承購權。經過承購次序評選後，由評選委員會評決為最優申請案件之投標人，可取得參與價格評選之資格，其價格評選之價格標封為有效標封者，取得優先承購權。本預售案，歷經一年，或因無人參與或投標資格不符而流標，直至 1999 年 12 月 16 日才由長庚醫院、長庚大學、長庚技術學院聯盟標得，於 2000 年 1 月 22 日完成協議簽約。

（三）區段徵收實施後預期效益：

土地所有權人方面：1. 原土地所有權人可申請領回或優先買回其原被徵收土地面積百分之四十之建築用地，其領回之土地雖然面積減少，但其價值以從農業區之非建築用地變更為可建築用地，且已開發完竣，享有地價大幅增漲之利益。2. 所有權人領回之土地，其附近各項公共設施已開發完成，可享受高品質之居住環境。

政府方面：1. 促進土地整體開發利用，並可取得 80 公頃醫療專用區土地，提昇醫療水準，保障縣民生命安全，並提供民眾合理價值之建築用地。2. 重新合理分配土地資源，達成地利共享之政策目標。

五、檢討

（一）就開發計畫進度而言：1998 年 7 月由準備階段開始，原預定於 1999 年 4 月~6 月辦理區段徵收公告，但縣府實際進度則提早於 1998 年 12 月 11 日起至 1999 年 1 月 12 日公告 30 天後，即進行醫療專用區之土地預先標售，同年底由長庚開發聯盟標得，並積極進行開發作業，包括醫療院區、長庚技術學院之興建等，醫院部分並於 2001 年初即開始作醫療服務，技術學院也預計於 92 學年度開始招生，由此可見，採預先標售，確實大幅縮短開發時程。

（二）就預售方式之效益方面：

以區段徵收制度而言，一般土地開發於區段徵收完成，政府取得可標售土地後，再將可標售土地公開標售予有能力購買之一般社會大眾，而本案投標對象限定為大型醫療中心之經營者，且須確保其開發能力，以帶動週邊土地增值，故以預先標售方式，引進民間資金進行專用區開發，此種方式，在當時乃屬首創，縣府得以順利引進大型醫療中心，經營者也可取得便宜土地全力投資醫療設備，地主方面則因都市計畫而使土地變更為住宅區、商業區，土地面積雖減少，但價值卻也增加。

（三）政府所扮演之角色

由本案例中可發現主動出擊者為政府及擁有大資本專業技術的財團，在新設都市地區開發的前提下，地方政府由財政自主性極低且對建設的殷切需求下，改變自己的角色與做法，將以往視為理所當然的規劃權及開發權交給財團，希望透過民間的運作來刺激地方發展，這種公、私結盟的機制傳達出地方政府以行政權之運作來換取地方發展的機會，雖然最後雙方以切結書方式簽署，以公開、公平的方式參與投票，但由於其涉入的時間及規劃內容之特殊性，均反映出公部門與財團在此非正式團體中所扮演角色之重要性。

（四）台糖的角色：

在這個個案中，台糖公司幾乎完全處在被支配的角色，雖其擁有廣大的土地資源，但並未發揮其影響力，究其因乃係台糖為國營事業，基於過去配合政府政策推行的立場，亦不願干擾地方事務，阻礙地方政府推動地方建設，況且本開發案以「購物中心區」作為誘因，所以就整體而言，台糖是沒有聲音的，而由財團以其所能接受的價格取得土地。

五、小結：

本研究個案之稻江學院校地取得與大同商專分校之校地取得模式均採用承租及設定地上權模式，其中稻江學院與台糖公司從協商承租到雙方簽約歷時2年，但這其中因涉及學校設立事宜，如校方徵得台糖公司原則同意釋出土地後，仍需報經教育部核准設立後始洽商承租，惟設校手續繁雜，由提出申請、初審、校地會勘、複審、提報詳細籌設計畫書、向縣、市政府提出申請、環境影響評估、土地使用計畫審查到許可設立，籌組董事會、辦理財團法人登記等，到雙方簽訂合約，費時較久，事實上，該校自教育部同意籌設到取得地主之土地使用同意書，僅需半年時間。 案例二、大同商專分校之籌設，自向台糖公司表明承租之意後一個月即獲地主同意釋出土地，但仍需報請教育部核准設立分部，才能與台糖簽訂租約，校方遂循序提出申請設立分部、經教育部核准後雙方簽署地上權設定協議書，到完成簽約歷時亦二年，如以同意設立分部到簽署協議所費時間則不到半年。而國有土地部分自校方向財政部國有財產局提出申請專案讓售、同意讓售，

通知繳款到完成讓售作業，需時一年多。 案例三、國立台灣體育學院係以土地徵收方式取得土地，自陳報土地徵收計畫書、經內政部核准徵收、縣市政府公告徵收到發放補償費完竣歷時一年，加上徵收前之準備作業，如：興辦事業之核准、舉辦公聽會、用地之勘選等至少需加計半年時間；至於公有土地辦理撥用之期程，以本案例而言，自申請撥用、洽商同意撥用、陳報撥用不動產計畫書、核定撥用到辦理登記約需 1 年。案例四、長庚技術學院分校所屬發展區則係縣政府以區段徵收方式辦理用地取得，該案例工作進度由 87 年 7 月起預計於 91 年底完成，為據本研究了解，尚有部分住宅區、商業區土地未完成標售（醫療專用區外之區段徵收部分），由此可知，區段徵收作業時程長達 4 年多仍未完成，而本案例中醫療專用區部分（內含長庚技術學院）因採預先標售方式，於區段徵收公告期滿後即公開辦理甄選經營者與開發者，歷經 1 年標售出去，顯然預先標售可縮短區段徵收時程。由以上研究結果可知，私立大專院校以租賃及設定地上權模式取得國營事業土地，雙方協議時程快，由徵詢到簽約所需時間約 2 年；以專案讓售方式取得國有非公用土地約需 1 年多時程，至公立學校撥用國有土地約需時 1 年，區段徵收則由上述案例中可知辦理期程最長。

就資金之準備而言，稻江學院使用 34 公頃土地，年租金 400 萬，加上每年權利金 1 千 6 百萬合計約 2 千萬。大同商專使用 9.4 公頃土地，年租金 166 萬，每年權利金 666 萬，合計約 833 萬，國有土地申請專案讓售部分則以 1,400 萬取得 0.3289 公頃土地，台灣體育學院則以 1 億 3 千萬徵收取得 9.7 公頃土地，無償撥用公有土地；長庚技術學院（財團）則以固定費用 3 億 7 千萬加上預估 12 項公共工程費實際發生金額費用取得 80 公頃土地，而就縣府辦理區段徵收而言，補償費預計 2 億多（概估台糖全部以抵價地折算抵付），公共設施工程費 31 億，貸款利息、作業費，預備金等合計約 40 億，取得面積 210 公頃。

就承租、設定地上權之協議情形而言，因地主台糖係屬國營事業，只要符合法令規定，該公司亦會配合，地方政府亦樂於協助幫忙找地，以期加速地方繁榮，專案讓售部分，協議成分雖不多，但只要符合法令、程序，亦可快速完成；至於土地徵收、區段徵收均由政府主導，藉公權力之運作，強制取得私有土地，給予補償，而另行支配使用，因此相形之下，其阻力也較大，困難度也較高。茲就承租、設定地上權、土地徵收、區段徵收、公地撥用、專案讓售等校地取得模式差異比較如表 4-14。

表 4-14 大專院校校地取得模式差異比較表

土地取得模式		租賃	設定地上權	徵收	區段徵收	撥用	專案讓售
比較項目							
取得時程	快	▽	▽	▽		▽	▽
	慢				▽		
法令配合	詳盡			▽	▽	▽	▽
	缺失						
資金籌備	多			▽	▽▽		
	少	▽	▽			▽	▽
協議與否	協議	▽	▽			▽	▽
	公權力			▽	▽		
政府角色	干預少	▽	▽				
	干預多			▽	▽	▽	▽
困難度	高				▽		
	低	▽	▽			▽	▽
阻力	大			▽	▽		
	小	▽	▽			▽	▽

註： ▽：代表尚可 ▽▽：代表更多

資料來源：本研究自行整理

就土地取得時程：以承租、設定地上權、專案讓售時程較快，土地徵收、撥用次之，區段徵收時程最慢。

就法令配合度：以租賃、設定地上權之法令規範較欠周詳，其餘模式因有民意督促，法令修正頻率較高，亦漸趨周延。

資金籌備情形：以需用土地人而言，租賃、設定地上權所需資金較少，土地徵收次之，區段徵收資金需求較龐大。

雙方協議情形：承租、設定地上權、專案讓售依賴雙方的協議，徵收、區段徵收則係公權力之運作，撥用則係政府機關間之協商。

政府角色扮演：租賃、設定地上權仰賴雙方之協議，政府頂多從旁協助而不予介入，但徵收、區段徵收、撥用則政府扮演極重要角色，以達土地取得目的。

土地取得困難度：以租賃、設定地上權、撥用、專案讓售困難度較低，征收次之，區段徵收則較高。

阻力程度：以徵收、區段徵收阻力較大，其餘阻力較小。

因此，本研究獲致結論如下：非營利組織校地取得以承租及設定地上權模式較符經濟、效率原則，尤其土地來源是台糖提供，該公司背負著政策配合的角色，甚至名義上為公司組織，依法應由董、監事來主導公司重大決策，但觀其公司出租及設定地上權辦法甚至某些決策多由上級行政部門定奪，迫使台糖公司扮演著被支配的角色，加上以申報地價作為租金之計算基準，遠較市價為低廉，所以本研究建議非營利組織興辦學校之校地取得以承租及設定地上權模式取得所需土地乃係最佳選擇。另外長庚技術學院之校地取得在當時乃屬特例，係由地方政府以區段徵收方式取得可標售地後，再以預先標售方式予以開發。就校方而言，亦可縮短土地取得時程；至公立學校之校地取得，最好是覓得大區塊之公有土地，以無償撥用取得，最符經濟、效率原則，如果不能，則尋覓台糖公司之農場（產權清楚，避免抗爭）以徵收方式辦理，時程會較快，甚而有些地方政府會主動積極爭取，無償提供土地呢！

第五章 結論與建議

本章共分兩個部分，第一部份為結論，係就本研究結果加以歸納總結，以供日後相關研究參考。第二部份為研究限制與建議，乃對本研究不足部分提出說明，並以研究觀點提出政策上之建議。

第一節 結論

校地取得，依其權利性質可分為取得土地所有權與使用權，在諸多模式中，協議價購、一般徵收、區段徵收、有償撥用、讓售、標售等，皆屬取得所有權，而承租及設定地上權模式，則屬取得一定期限的使用權。但欲取得土地所有權，往往須支付龐大的經費於購地上，若再加上硬體設施，則更是沉重負擔，因此，倘若國家政策配合，以低廉的農地釋出，提供重大或舉辦公共事業、教育、慈善事業所需土地，無異是政府德政，但可惜政府政策反反覆覆，如「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」業已於 2001.03 廢止，非營利事業之財團法人想藉此模式取得土地，恐怕愈來愈困難，協議價購地主常抬高地價又緩不濟急，反觀公立學校，不管其補償是否合理，反正有公權力做後盾，相形之下，長庚技術學院嘉義分校的取得，卻是政府與財團的雙贏局面，既繁榮了地方，解決醫療需求，又可減輕縣府財政困難，實為一良策。

諸多校地取得模式中，經本研究發現，非營利組織校地取得以承租及設定地上權較符經濟、效率原則，尤其土地來源是台糖提供，因台糖背負著政策配合的角色，甚至台糖土地雖為公司組織，依法應由董監事來主導公司的重大決策，但是觀諸出租及設定地上權辦法之變動，多由上級行政部門定奪。且不乏具影響力的利益團體或民意代表堂而皇之要求台糖提供廉價土地，以解決其土地取得問題，迫使台糖永遠扮演著被支配者的角色，加上以申報地價作為地價的基礎遠低於市價，對權利金又有上限限制，成為經濟部獎勵投資的最佳利器，也成為各方索地的目標。

就區段徵收的制度而言，一般土地開發經由區段徵收後，政府取得可標售地，其標售的對象為有意願的社會大眾，但為確保嘉義醫療專用區如期開發，縣府設計了標售地的預售制度及藉著財團力量完成開發經營，以帶動地方經濟發展。

而公立學校之校地取得以土地徵收為最普遍化，也是最常用之途徑，甚至地方政府主動爭取，無償提供土地呢！至於撥用，因雙方均為政府部門，且以無償撥用為原則，有償撥用為例外，可說僅是手續之處理而已；專案讓售係私人向政府部門申請讓售土地，基本上係屬雙方買賣行為，其讓售程序、土地估價，政府均有一套作業準則。

第二節 研究限制與建議

一、研究限制

(一) 個案研究代表性的限制：

本研究由於人力及時間的限制，其分析結果只能就這些個案予以解釋，無法做出普遍性的推論。

(二) 資料選取具保密性：

本研究限於時間資料查證、取得之困難，以蒐集資料「假設為真」的情況下進行論述，其中難免有待證實、確認之資訊。尤其個案資料多為次級資料，且事涉政治敏感性，提供者在資料上多為保留或隱瞞，無法獲得較可靠的資料。

(三) 研究者本身的限制：

進行研究時，宥於研究者能力、時間有限，就洽談租金的過程及其結果無法深入探究。

二、建議事項：

(一) 關於土地徵收方面：

1. 妥為建構徵收前之協議機制

土地徵收乃為一侵犯人民財產權之不得已手段，依憲法保障財產權之基本精神，必須在無法以協議方式取得土地原則下，始得使用最後之手段—徵收。而一套有效的協議制度，關係到能否圓滿達成協議。雖然土地徵收條例頒訂後已明定申請徵收前應先與地主協議價購或以其他方式取得，惟截至目前為止，協議也只流於形式，並未發揮其效果，追究原因，不外未訂立完善的協商原則，在沒有法源依據下，官方代表不敢冒然作主與地主協商，徒有協議之名而無協議之實，是以本研究以為政府部門應從速建立一協議制度，以供作業之準據。

2. 加強土地徵收審議委員會之組成與獨立運作之機制

土地徵收條例規範中央主管機關應設立土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件，以期徵收審查之客觀性，惟按該委員會之組織規程觀之，大都是相關機關的配合，以及少數學者專家的參與，實難以發揮其運作功能，宜參酌國外的制度，朝廣納社會公正人士，對於公共福祉能公平判斷之人遴用之，並使委員會能獨立運作行使其職權。

3. 健全合理的土地估價制度

土地徵收條例第三十條加成補償的立法意旨，乃鑑於一般公告土地現值均比市價為低（為避免加重賦稅），為使地價補償能接近市價，減少地主之損失，特別明定「得加成補償」以期接近市價，但實務上，各縣市於加成後真的就接近市價了嗎？恐怕未必，原因是，需地機關不同，財力負擔也不同，且為避免同縣市不同徵收案間，有不同的加成標準，往往加成成數都一樣，造成較接近市價的農地和距市價差距較大的建地補償標準一樣，但實際並不公平的現象，為彌補此缺憾，惟有仰賴專業估價制度之建立，才能實現公平補償。

（二）關於出租及設定地上權方面

經濟部所屬國營事業土地提供出租及設定地上權辦法業經經濟部報奉行政院於 90.1.4 核復同意廢止，茲就國有非公用土地設定地上權實施要點予以評論之。

1. 依上開實施要點之規定，將權利金訴諸於市場競爭，僅規定競標底價，由得標金額決定，應屬合理。

2. 標租或設定地上權時，應兼顧土地使用計畫及租金水準

公有基地之標租或設定地上權時，宜採條件及競標方式合併使用，亦即由欲承租者先行提出土地使用計畫，再由受審通過者，以競標方式決定未來的土地使用者。

3. 權利金收取宜彈性化，並斟酌收取經營權利金

地上權實施要點之權利金以市價 5 成為底價，只收取一次，依吾之觀點，宜比照國營事業地上權設定辦法，以權利金每 20 年收取一次，以減輕土地使用者負擔。除了彈性收取權利金外，可考量收取經營權利金之可行性，如此，可平衡地上權人與土地所有權人的經濟利益，提高土地所有人的收益。

4. 成立專責委員會從事租金合理化之設計工作

基地租金率之設計，需有充足之資訊及一定程度的專業知識，以資協調各行政轄區之差異並針對租金數額之估算、租金率之評定等使其合理化。

5. 重新檢討「只租不售」的政策方針

國有土地在「只租不售」的政策原則及未善盡開發利用的情形下，政府徒然擁有大量公有土地，不但未能從中獲取財政收益，更由於任其閒置未加利用，成為髒亂的淵藪及占用的標的，現行出租政策，租金又偏低，未能實質獲利，是否宜重新檢視「只租不售」原則的必要性，考量辦理出售，以縮減管理標的，及有效利用土地。

（三）區段徵收方面的建議

1. 引進民間資金投入區段徵收

為有效解決區段徵收時所需支付之大量資金，實有必要引導民間資金投入區段徵收及往後之土地開發，並使民間企業在融資、租稅等方面獲得合理利潤，以增加其投資意願。

2. 應建立區段徵收前後地價之查估

現行計算地主領回抵價地之計算基準，僅評定區段徵收後地價，然因區段徵收地區內雖然使用性質相同土地，卻因公告現值差異而權利價值不同，造成有些地主可領回土地數倍情形，嚴重影響公平性，建議應查定區段徵收前後地價，徵收前地價按現況查估，徵收後改按開發成本，並斟酌未來發展情形評定，方能反應真實地價及確保公平性。

3. 政府宜有效掌控開發後土地發展之期程

區段徵收完成後，由於土地開發時程緩慢，經常造成政府投資興建之公共設施荒置情形，形成社會資源浪費，深究其因，乃政府無法有效掌握開發時程，倘

政府能積極獎勵地主開發利用，如賦稅減免、優惠貸款等，反之則開徵空地稅等以刺激地主開發土地，以收區段徵收效益。

(四) 非都市土地使用管制方面之建議

1. 應儘速訂頒「國土綜合開發計畫法」

國土綜合開發計畫是配合國家社會經濟發展，並對人口、土地、產業及公共設施等在空間上作適當的配置，並對土地、水、天然資源分配預作規劃，是目標性、政策性的長期發展綱要計畫。對於需要保護、不適宜開發之地區應規劃為限制發展區，並透過各項管制法令以達到資源保育與保護環境的目的。而對可發展地區，仍應考量環境特性，適度規範土地使用種類與強度，研擬具體開發計畫，實施開發利用。

2. 加強區域計畫指導功能

各區域計畫修訂時，就土地分區使用計畫中對土地之使用及其變更應有明確的指導原則，對環境產生衝擊的土地使用，區域計畫應明定設置之區位及條件。各目的事業主管機關，應會同區域計畫擬訂機關訂定各使用分區之發展計畫，使該計畫能依區域計畫之指引，做最適合的開發利用。

3. 建立發展許可制度

土地使用分區管制造成社會成本增加，起因於土地使用分區規劃下，可發展的土地產生地租，在地主為取得獨占發展權的情形下造成社會成本增加，事實上可透過發展權的觀念，將限制發展土地的權利出售給可發展土地的權利人以達成權利之間損益平衡。

三、後續研究建議

1. 就土地徵收、區段徵收對拆遷戶之安置計畫，有待深入探討

土地徵收、區段徵收制度雖列有拆遷戶安置計畫，惟並未確實執行，一般均以現金補償費發放後，即強制拆除，並未對拆遷戶進行安置，致民眾抗爭不斷，本研究認為宜參照九二一震災後復建工作般，先讓民眾暫遷入國宅或興建臨時組合屋給予安頓拆遷戶，免其流離失所，或提供租屋補助或將安置計畫委由民間部門進行，這些有待後續之研究。

2. 為解決政府財源不足，引進民間參與公共建設雖是可行辦法，但就大學教育的新設學院系所委由民間建設、經營，因涉及教學影響甚鉅，不論是 B.O.T 或公辦民營或信託開發，都值得深思，並有待繼續研究觀察。

《參考文獻》

- 內政部（2002）。非都市土地使用編定管制相關法規彙編。內政部編印。
- 王健安（1997）。公有非公用土地設定地上權之效益及問題之研究，台灣土地金融季刊，36（4）：109-123
- 王嬌香（2001）。以公平正義觀點來看公共建設用地取得地主補償問題之研究。大業大學工業關係學系研究所碩士論文。
- 王瑞興（2002）。當前非都市土地使用管制的現況與發展。現代地政&人與地，254-256 & 223-225，6-11，10-13。
- 台灣省政府地政處
1992 台灣省辦理公地撥用工作手冊。台中，台灣省政府。
1993 台灣省辦理區段徵收工作手冊。台中，台灣省政府。
- 行政院研究發展考核委員會（1995）。土地使用分區規劃之研就 - 兼論分區管制規則之探討。行政院研究發展考核委員會中部辦公室編印。（1998）公有財產（房地）利用模式及其利弊之評估。台北：紅螞蟻圖書顧問有限公司。
- 江清華（2002）。財產權保障觀點探討斯有土地管制取得及補償—以發展權移轉取得卑南遺址區土地可行性之研究。國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 吳清輝（1998）台灣之綜合開發計劃與發展許可制。1998 海峽兩岸土地學術研討會。
- 李鴻毅（1987）。土地法論。台北：三民書局
- 李俊瑩（2000）。我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議。台灣大學法律學研究所碩士論文。
- 李瑞倉（2001）。國有非公用土地設定地上權簡介。人與地，216，21-32。
- 林元興、蔡添璧（1998）。民間參與交通用地經營之研究，台灣土地金融季刊 36（1），15-16。

- 林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕（2001）。都市計劃與行政。台北：國立空中大學。
- 林建伸（2001）。以區段徵收取得河川治理用地之探討。人與地，214、215期。
- 林圭宏（1999）。土地徵收程序之研究—由民間參與公共建設觀點論之。國立政治大學地政學系研究所碩士論文。
- 周高原（2000）。非都市土地編定對環境品質問題及解決途徑之研究。逢甲大學土地管理所碩士論文。
- 研究主持人謝靜琪（2001）。區段徵收發還土地所有權人抵價地比例準則之研究。內政部委託研究報告。台北：內政部。
- 張文娟（2000）。非都市土地使用管制問題及對策，地政通訊，5，16-20。
- 張梅英、洪天貽（1998）。台灣非都市土地使用管制之檢討與改進。1998海峽兩岸土地學術研討會論文集。
- 張梅英、王國勇（2000）。土地徵收條例與其他法律對一般徵收規定之差異比較分析。人與地，200，9-17。
- 張泰煌（1998）。從美國法正當的法律程序論財產權之保障。台灣地政，146，11-18。
- 張泰煌（1998）。以準徵收理論填補我國財產權保障之漏洞。台灣地政，151，4-11。
- 陳立夫（1998）。日本土地徵收程序中之事業認定。台灣地政，147，14-19。
- 第一銀行調查資料（2000）。土地開發之另一模式—地上權，421，10-26。
- 彭慧明（2002）。台糖土地低價出租。聯合報 2002.04.09 第四版。
- 黃舒衛（2000）。台糖土地釋出之政治經濟分析。國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 無相頌（1996）。化危機為轉機—台糖土地多角化經營的醒思。人與地，152，14-25。
- 楊松齡（1994）。區段徵收制度之公平性與分配內涵之分析。台灣地政。101期。

楊松齡(1999) 以區段徵收方式進行九二一震災地區重建之探討。地政通訊, 3, 11-15。

楊松齡(1992) 財產權保障與公用徵收補償之研究, 經社法治論叢, 第9期。

葉百修(1989) 從財產權保障觀點論公用徵收制度, 作者自版。

嘉義縣政府(1996) 嘉義縣綜合開發計畫 - 鄉鎮市發展綱要計畫。嘉義縣政府。
(1997) 體育學院遷校相關事宜協調會議記錄。(1998) 區段徵收開發計畫。
(1998) 府教體字第2864號函。(2000) 嘉義醫療專用區投資計畫議定書。
(2001) 89.11.17 八九府工水字第13479號函。(2001) 90.9.12 九十府工水字第114759號函。
(2002) 90.6.28 九十府工水字第70760號函。
(2002) 嘉義縣政府,(2002), 公地撥用工作手冊。

劉建哲(1994) 土地利用規劃與管制。台北: 正中書局。

蔡永利(1999) 區段徵收發還抵價地之研究, 高雄市政府地政處土地開發總隊。

戴永華(2001) 鼓勵私人興學兩私校決定公辦民營。聯合報 2001.04.08 聯合新聞網。

鍾麗娜、賴宗裕(2001), 設定地上權課題之新思維。台灣土地金融季刊, 38(2), 1-21。

邊泰明(1998) 區段徵收與財產權。土地經濟年刊, 9期。

蘇玉守(1999) 公司型態國營事業土地開發與經營之探討。國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。

二、檔案資料

財務部國有財產局(1999) 台財產局管字地88016961號函。

稻江管理學院

1998 記開發計畫圖。

財政部國有財產局台灣南區辦事處嘉義分處

- 2001 台財南嘉一字第 0900002490 號函。
- 2002 台財南嘉二字第 910001224 號函。
- 2002 台財南嘉一字第 0910002057 號函。

教育部

- 1999 台技(二)字第 88074260 號函。
- 1999 台技(二)字第 8807103 號函。
- 1999 台高(三)字第 88006227 號函。
- 召開稻江技術暨管理學院詳細籌設計畫書審議會會議記錄。
- 1999 台高(二)字第 88024769 號函。
- 2000 台技(二)字第 89074726 號函。
- 2001 台技(二)字第 90094308 號函。

行政院農委會

- 2001 (90)農企字第 900127930 號函。

內政部

- 1999 台八八內管字第 887784 號函。
- 內政部區域計畫委員會專案小組「稻江技術暨管理學院」審查會議記錄。

行政院

- 1998 台八七叫字第 31877 號函。

台灣糖業公司

- 1999 資用字第 8893204304 號函。

台糖公司蒜頭糖廠

- 1999 蒜管字第 8893201047 號函。

財政部國有財產局

- 1999 台財產局管字第 88016961 號函。
- 1999 台財產局管字第 88028370 號函。

國立台灣體育學院

- 2001 體育學院撥用不動產計畫。
- 2000 體育學院徵收土地計畫書。

BOT 相關 模式	內容	公部門 擁有土地所有權				民間機構 擁有土地所有權			
		所有 權	開發 權	使用 權	經營 權	所有 權	開發 權	使用 權	經營 權
BOT	由民間機構投資興建並為營運，營運契約到期後，再將該建設之所有權及營運權交還給政府。		×	×	×	×			
OT	由政府投資興建完成之建設計畫，委託民間機構營運，為大家所熟悉的「公辦民營」。			×	×	×	×		
BT	由民間機構自備資金興建，完工後將設施移轉給政府，政府則逐年編列預算償還建設經費及利息。		×			×			
B00	經政府特許，由民間機構投資興建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。	×	×	×	×				
BLT	民間機構投資興建，完工後政府將其建設出租，到期後再將所有權移轉給公部門。		×	×	×	×			
BTL	民間機構投資興建，完成後移轉給政府，政府再出租給有興趣經營的團體或企業。		×	×	×	×			
BTO	由民間機構興建，興建完成後移轉給政府，再由政府自行營運。		×			×		×	×

資料來源：整理自蘇玉守（1999）並略作增修

（註：□：擁有之權利，×：不擁有之權利，○：視政府對於開發專案情況而定）

附錄二 促進民間參與公共建設法節錄

第三條

本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：

- 一、交通建設及共同管道。
- 二、環境污染防治設施。
- 三、污水下水道、自來水及水利設施。
- 四、衛生醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教設施。
- 七、觀光遊憩重大設施。
- 八、電業設施及公用氣體燃料設施。
- 九、運動設施。
- 十、公園綠地設施。
- 十一、重大工業、商業及科技設施。
- 十二、新市鎮開發。
- 十三、農業設施。

本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。

附錄三 我國土地徵收制度之地價補償標準參考表

法規名稱	條號	使用性質	地價補償標準
土地法	239	一般土地	一、已依法規定地價，其所有權未經移轉者，依其法定地價。 二、已依法規定地價，其所有權經過移轉者，依其最後移轉時之地價。 三、未經依法規定地價者，其地價由該管市縣地政機關估定之。
平均地權條例	10	一般土地	應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。
		公共設施保留地	在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。
都市計畫法	49	公共設施保留地	其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限。 前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣（市）地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評議之。
土地徵收條例	30	一般土地	被徵收土地，應按當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣市主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評議之。
建築法	45	畸零地	按市價予以補償。
促進產業升級條例	25	工業用地	直轄市或縣市政府於接到核定徵收土地案時，應即定期召集土地所有權人協議，從優補償，土地所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，提請地價評議委員會暨標準地價評議委員會評定之。 前項之補償地價，係指一般買賣價格而言。
科學工業園區設置管理條例	11	園區內用地	按市價補償之。
加工出口區設置管理條例	11	加工出口區內土地	按市價補償之。 前項市價，係指按被徵收原使用性質與當地使用性質相同土地之一般買賣價格而言。

資料來源：張泰煌（1998）並經本研究依現況作

附錄四 電話訪談資料

個案 1

p：代表研究者

o：代表受訪者

p：貴校有一小部分土地（水路、道路）係國有土地，已隨著貴校的開發變更為國土保安用地，為什麼至今未辦理產權移轉登記？

o：當初原來的水路是灌溉排水用，道路是作農路使用，先做好申請改道，再將原有的水路、道路申請廢水、廢道，這個部分做好後將計劃陳報教育部，轉報財政部核准，但被教育部退回來。

p：為什麼？有困難嗎？國有財產局不是答覆申請讓售應依國有財產法第 51 條及其施行細則第 55 條程序辦理嗎？

o：是啊！但問題出在陳報教育部的資料，我們的顧問公司未加以修正，以原來的計畫書陳報，所以被教育部退回。

p：那目前仍卡在教育部嗎？

o：是的，還沒修正妥當。

p：租金呢？可否透露一下？

o：租金就是以公告地價的 1 成計算。（註：應為申報地價，一般人較易誤解為公告地價），權利金是租金的四倍，每 20 年繳一次權益金。

p：很感激您提供的寶貴資料，如果我還有其他不清楚的問題，改天可不可再向您請教？

o：好的，非常歡迎。

p：好的，非常謝謝您……。

註 1：公告地價：公部門依據法令規定估計的土地價位，經法定程序評定並將結果公告，以作為土地所有權人申報地價的參考。

註 2：申報地價：土地所有權人依照公部門訂定並公告的地價（即公告地價），依規定於公告期間內，按公告地價 + 20 % 所申報的地價謂之，以作為課征地價稅的依據。土地所有權人未申報者，以公告地價的 80 % 為其申報地價。

附錄五 電話訪談大綱

個案：A

一、主題：建立關係

內容：1. 先介紹自己，表明身分後再說明研究的事由，電話訪談的目的等。

2. 時間：92年3月28日早上11：20

3. 地點：受訪者的辦公室

4. 受訪對象：xx學院之行政工作人員。

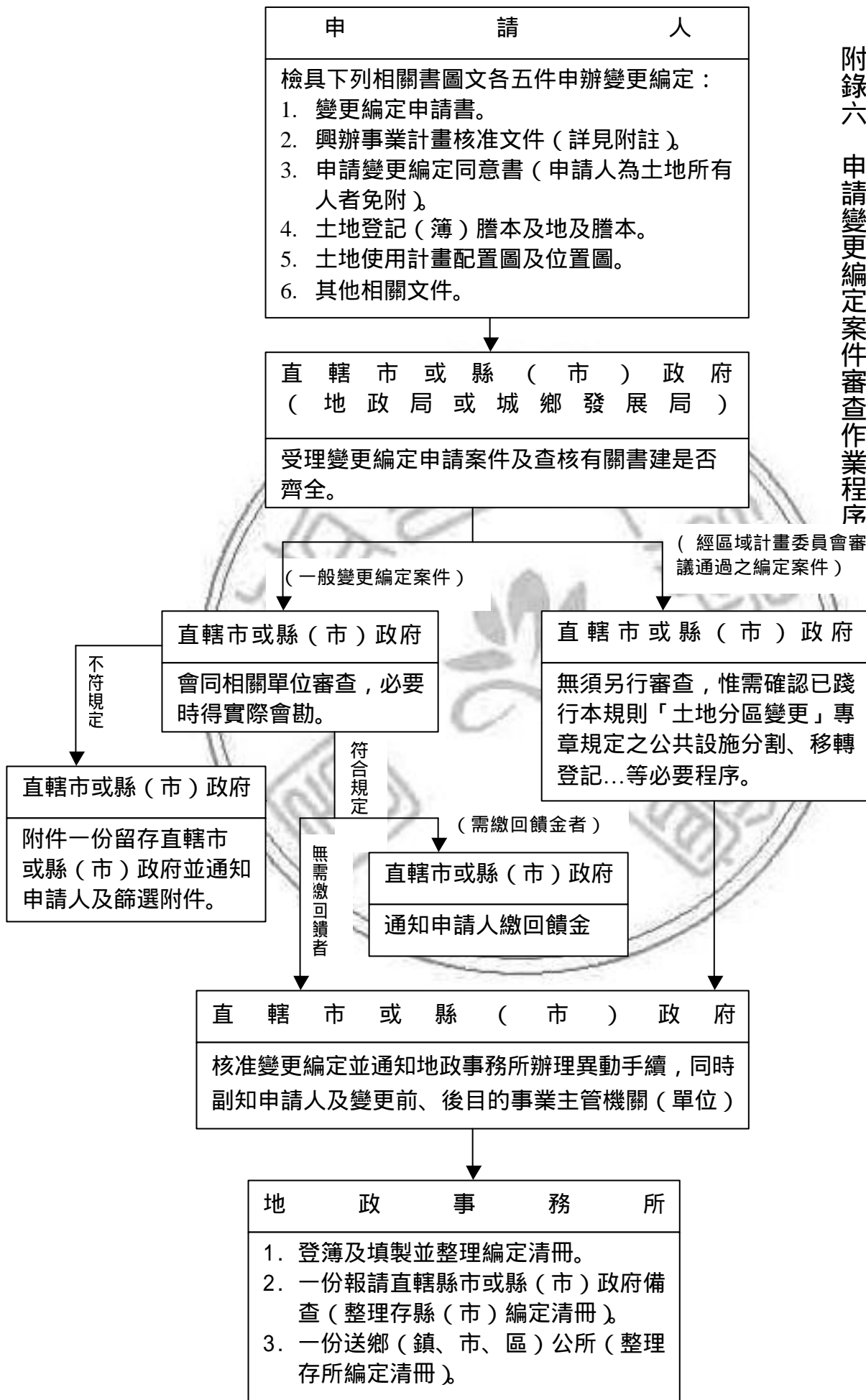
二、核心問題：

1. 針對學校部分使用國有土地，是否已辦理讓售手續？

2. 校方是否遭遇校地取得之問題？癥結在哪裡？

3. 承租土地，租金如何計算？

附錄六 申請變更編定案件審查作業程序



附錄七 使用分區內各種使用地變更編定原則表

變更編定原則 使用地類別	使用分區	特定農業區	一般農業區	鄉村區	工業區	森林區	山坡地保育區	風景區	河川區	特定專用區
甲種建築用地		×	×	×	×	×	×	×	×	×
乙種建築用地		×	×	+	×	×	×	×	×	×
丙種建築用地		×	×	×	×	+	+	+	×	×
丁種建築用地		×	×	×	+	×	×	×	×	×
農牧用地		+	+	+	+	+	+	+	+	+
林業用地		×	+	×	+	+	+	+	×	+
養殖用地		×	+	×	×	+	+	+	×	+
鹽業用地		×	+	×	×	×	×	×	×	+
礦業用地		+	+	×	+	+	+	+	×	+
窯業用地		×	×	×	×	×	×	×	×	+
交通用地		×	+	+	+	+	+	+	+	+
水利用地		+	+	+	+	+	+	+	+	+
遊憩用地		×	+	+	+	+	+	+	×	+
古蹟保存用地		+	+	+	+	+	+	+	+	+
生態保護用地		+	+	+	+	+	+	+	+	+
國土保安用地		+	+	+	+	+	+	+	+	+
墳墓用地		×	+	×	×	×	+	+	×	+
特定目的事業用地		+	+	+	+	+	+	+	+	+

說明：一、「×」為不允許變更編定為該類使用地。

二、「+」為依本規則規定辦理變更編定為該類使用地。

附錄八

土地徵收條例施行細則第十七條

本條例第十三條規定之徵收計畫書，應載明下列事項：

- 一、徵收土地或土地改良物原因。
- 二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。
- 三、興辦事業之種類。
- 四、興辦事業之法令依據。
- 五、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。
- 六、土地改良物情形。
- 七、一併徵收土地改良物。
- 八、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。
- 九、徵收土地區內有無古蹟，並註明其現狀及維護措施。
- 十、舉行公聽會或說明會之情形。
- 十一、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。
- 十二、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所。
- 十三、被徵收土地之使用配置。
- 十四、興辦事業概略及其計畫進度。
- 十五、應需補償金額總數及其分配。
- 十六、準備金額總數及其來源。

申請徵收土地改良物，得免記明前項第七款及第十三款事項。

附錄九

撥用不動產計劃書

- 一、撥用不動產原因。
- 二、撥用不動產坐落及面積。
- 三、興辦事業之性質。
- 四、興辦事業之依據。
- 五、土地改良情形：(如有建築改良物，應敘明其門牌)
- 六、土地使用現況及使用人之姓名住址。
- 七、相鄰土地之使用狀況及改良情形。
- 八、撥用之不動產，有無名勝古蹟，如有，其現狀及沿革。
- 九、與不動產管理機關協議經過。
- 十、撥用之土地必須拆遷改良物補償方式。
- 十一、撥用之不動產使用方式。
- 十二、本計畫之附件：
 - (一)撥用土地、建物清冊 份。
 - (二)撥用土地、建物登記簿謄本 份。
 - (三)撥用土地地籍圖謄本 份。
 - (四)撥用建物平面圖謄本 份。
 - (五)撥用土地有無妨礙都市計畫證明書 份。
 - (六)土地使用計畫圖 份。

需用土地機關：

法定代理人：

附錄十

合計								縣市	(申請撥用機關名稱) 撥用土地清冊
								鄉鎮 市區	
筆面積								段	
								小段	
								地號	
								面積 (公頃)	
								撥用面積 或持分面積	
								權屬	
								權利範圍	
								管理機關	
								備註	

附註：撥用整筆土地時，「撥用面積或持分面積」欄毋需填寫。