



# 創新思維，以非營業特種基金 提高都更成效—以嘉義市開闢 8 米計畫道路為例

都市更新，須有宏觀佈局並投入大量資源方能逐步達成，其中，穩定之預算資源及配置為計畫落實之關鍵因素，本市將都更經費由原有公務預算型態改以非營業特種基金方式執行，除節省公務支出，並可加速完成重塑都市景觀及提升城市動能。

楊政潔、黃建榮（嘉義市政府主計處科長、科員）

## 壹、前言

嘉義市（以下簡稱本市）幅員小、人口密度高，交通便捷與否與市區繁榮密切相關，都市計畫道路劃定分別以4米、6米、8米等寬度規劃市區道路，其中又以8米計畫道路<sup>1</sup>為大宗，而8米計畫道路對於本市的重要性，類同於微血管對人體之重要性，微血管連於動、靜脈之間，互相連接成網

狀，其主要功能為運送養分等各種物質往來於體細胞之間，使全身細胞發揮其本身的機能。8米計畫道路如未經徵收開闢，在環境方面，因道路未打通成為死巷，易有堆積雜物致環境髒亂；在安全方面，如遇火警，消防車難以進入現場救災、居民逃生不易；在治安方面，因少有人車流通，容易產生治安死角等問題，然8米計畫道路一經開闢貫通，前開

問題均迎刃而解，更提高當地道路交通服務水準及增加區域發展性，亦因地價、房價隨之上漲而增加政府稅收。惟地方政府辦理徵收業務受限公務預算額度，徵收補償費原係按徵收當期之公告土地現值加四成計算，每年能徵收道路已極為有限，現行徵收補償費則係依毗鄰非公共設施保留地之平均市價列計<sup>2</sup>，徵收成本增加約1.57～2.86倍，倘仍依循原

有作法，每年闢建道路面積將更為縮減，因遇此瓶頸，本市主計處與相關單位共同腦力激盪，發揮創意思維，研擬成立都市發展更新基金，盼藉基金循環運用及彈性執行之特性，突破原有公務預算額度框架，以加速完成徵收、開闢 8 米計畫道路，進而帶動地方繁榮發展。

## 貳、原有作法－於公務預算逐年編列定額預算處理

本市原與大部分縣市相同，將 8 米計畫道路之徵收開闢經費納編於公務預算，但常面臨到以下問題：

### 一、產生預算排擠效應

本市預算規模較小（原編歲出預算額度約 120 億元），除了法定義務支出、延續性計畫等項目，加計配合首長施政理念編列之相關計畫預算，已佔去大部分預算額度，可供編列 8 米計畫道路之徵收及開闢經費所剩不多，倘要每年定額編列，可能排擠其他市政建設

經費，若調降預算編列額度，則已規劃完成之徵收計畫又難以按時執行，不利都市長遠發展。

### 二、辦理期程過久

本市尚未徵收、開闢之 8 米道路約有 120 條（平均 200 公尺／條），如按市價徵收、開闢，所需經費逾 100 億元，即便每年於總預算編列 2 億元辦理徵收、開闢業務，亦需耗費 50 年方能完成，曠日廢時。

### 三、公共利益與市民需求難以兼顧

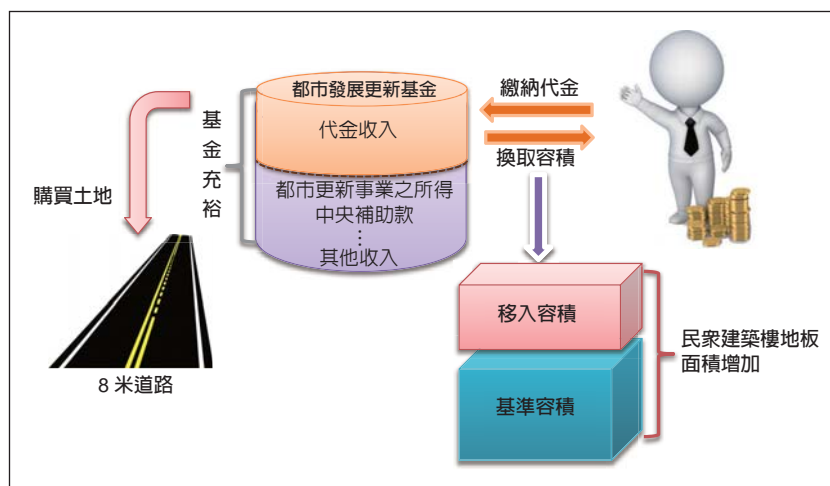
因預算資源有限，擇定開

闢 8 米計畫道路之機制，係針對亟待處理之區域（如：涉及公共安全）優先執行，然市民深知 8 米計畫道路徵收開闢後之優點，爭相透過各種管道要求優先徵收並開闢其房地產週邊之 8 米計畫道路，形成公共利益與市民需求難以兼顧的局面。

## 參、開創性作法－利用基金特性加速完成各項都更業務

為改善前開所述之缺點，本市研議成立都市發展更新基金（圖 1），希冀利用其財務

圖 1 都市發展更新基金運作方式



資料來源：作者自行繪製。

# 論述》預算·決算



獨立、專款專用、資金調度靈活及執行上較公務預算具有彈性等優點，集中各項因辦理都市計畫所繳納之代金，統籌運用於都市發展業務上，且執行上可配合業務增減需要隨同調整之收支併決算辦理，解決原先受限於公務預算額度及執行時效性不佳之問題。

目前基金運作主要收入及支出簡要說明如下：

## 一、收入

(一) 都市計畫檢討變更所捐獻回饋代金或土地經處分後收入

依本市現況產業基礎觀之，未來產業發展應以服務業為發展重點，市中心的工業區用地已不符發展需求，故本市特依據「嘉義市都市計畫土地使用變更回饋審議原則」，視各都市計畫區之都市機能、人口增減及公共設施關連情形，予以核准土地使用分區變更，以因應都市計畫土地利用需求、促進土地活化，同時，本市又可從中取得因都市計畫土地變

更而應給付之可建築土地或者折算代金回饋。

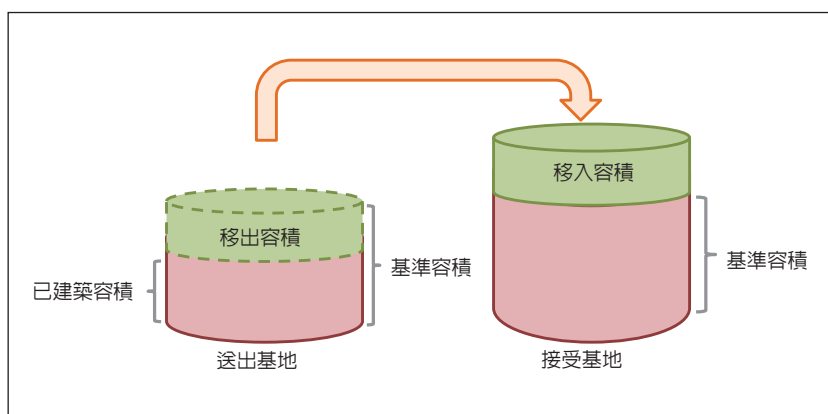
以目前辦理中之中福紙業土地變更案<sup>3</sup>為例，考量產業群聚效益及市場發展趨勢，配合土地整體規劃，將乙種工業區變更為商業區，以發展商業及休閒娛樂產業。依據「都市計畫工業區檢討變更審議規範」（以下簡稱審議規範）規定，以捐贈公共設施用地及可建築用地<sup>4</sup>為原則，惟考量本區未來係以開發為商業使用，宜整體規劃設計，故依審議規範第 8 點規定，改以代金方式折算繳納，以挹注地方建設經費。本案效益分別有：

預估捐獻代金之金額約為 1 億 7,600 萬元、繳交公共設施管理維護代金約 559 萬元、商業區內公共車位提供及辦理交通改善措施工程等，不僅增加基金收入，同時解決市區停車位不足及改善周遭交通運輸問題。

(二) 鼓勵辦理容積移轉，得以代金折繳

「容積移轉」係指一宗土地之可建築容積一部或全部移轉至其他可建築土地供建築使用（圖 2），原有申請方式係以捐贈私有都市計畫公共設施保留地換取容積，以往常見建商低價購入公共設施保留地，再捐贈

圖 2 容積移轉示意圖



資料來源：作者自行繪製。

該低價土地予政府，以換取精華地段之可建築空間。因有鉅額價差，吸引仲介（或投資客）主動與地主接洽，不知情之地主以低價售出土地，仲介（或投資客）再轉賣建商，執行上易發生利益流向少數人之情事，爰本市於 104 年 5 月起修正「嘉義市政府都市計畫容積移轉審查許可要點」，放寬容積移轉申請之條件，另外增加接受基地得以折繳代金方式移入容積，並將代金統籌運用於取得公共建設保留地，解決因預算額度有限，遲未能辦理徵收之重大課題，讓過去都市發展延宕的窘境得以改善。

## 二、支出

### （一）公共設施用地之取得、建設及維護

依據都市計畫法規定，都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置公共設施用地，包括道路、公園、綠地、廣場、停車場所、河道等。前面所述各項公共設

施用地又以道路用地對本市發展尤為重要，透過開闢 8 米計畫道路，可提升本市交通動線之便利性及區域路網之完整性，健全道路之交通網絡，增加市民生活環境品質、促進地方繁榮及帶動都市更新再造。都市發展更新基金統籌運用前述都市計畫變更回饋取得之代金收入及容積移轉之代金收入，除加速徵收開闢都市計畫道路，並可提高開闢後計畫道路鄰近地價據以拓展稅基。

### （二）協助民間辦理都市更新事業經費

本市舊公寓大樓林立，大樓外牆或有破損、裂痕，招牌設置凌亂，不僅安全上有疑慮，亦有礙市容觀瞻。老舊公寓大樓具有公設比較低之優勢，只要善加整建，其效益遠比拆除重建高，且藉由整建維護之工程，除得改善大樓立面外觀及安全性（如：強化耐震功能、汰換老舊管線等）外，進一步可改善都市空間環境及美化市容。現有作法係由大樓管理

委員會（以下簡稱管委會）透過地方政府向營建署申請部分補助<sup>5</sup>，好處是地方政府不須額外負擔經費，而可坐收都市更新之利，但自管委會向本市府申請、層轉至營建署核定，及申請期間計畫修正、變更之公文往返等程序約需 2 年，行政程序過於冗長且不符民衆對政府行政效率之期望。如透過基金財務獨立自主之特性，在基金財務狀況許可之情況下，直接由基金補助管委會辦理整建工程，得免去陳報營建署核定行政流程，更可加速推動都市計畫更新，創造城市新氣象。

### （三）公有土地都市更新再發展

以本市民族國小西側公有土地為例，面積約 1.34 公頃，緊鄰市中心商業區，具備極佳開發區位條件且屬土地坵塊完整之基地，其產權大部分為公有，基地公有土地早期遭私人占用，經公有土地管理單位提出法律訴訟並完成地上物清除後，土地

## 論述》預算·決算



呈現閒置狀態。為改善公有土地閒置之現象，促進市中心商業機能之再發展，短期策略先透過公有土地公開標租設置路外停車場，解決市中心停車不足問題，長期則由本市以公辦都更方式，整合所有公有土地管理單位，辦理相關都市更新及都市計畫變更等前置作業，並於更新計畫公告後辦理招商徵選實施者參與開發，引進民間資源投入市中心區商業機能之更新與發展，其相關經費由中央政府及本市都市發展更新基金共同支應，開發完成後本市所分配之房地可透過標售，將收入挹注基金，並使基金循環利用投入其他都市更新事業，促進都市建設的永續發展。

### 肆、結語

交通網絡的暢通是城市進步繁榮最重要的環節之一，盱衡各縣市總預算，其中經濟發展支出內之交通支出莫不占有相當程度的比重，但政府施政需兼顧多面向，各項施政計畫

競逐結果，交通建設經費往往不足以應付實際需求，本市改變傳統 8 米計畫道路預算編列型態，以新思維成立都市發展更新基金，配合法令的鬆綁開發新財源，並利用基金循環運用、執行彈性等特質，輔以自償性計畫可舉借債務之優點，突破舊有額度限制，加速完成 8 米計畫道路開闢，除不需動用公務預算資源即可加快公共設施開發腳步，而透過都市土地使用分區檢討、繳納代金換取容積等可使都市土地充分有效利用，進而帶動市區的繁榮發展更可提高稅收增加財源，可謂一舉數得。

### 註釋

1. 依據行政院核定「生活圈道路交通系統建設計畫（市區道路）4 年（104 - 107 年）補助執行要點」都市計畫區計畫寬度 10 公尺以上之都市計畫道路得向營建署申請補助款，故開闢 8 米以下都市計畫道路經費主要係由各地方政府負擔。
2. 土地徵收條例於 101 年 1 月 4 日修正，在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施

保留地之平均市價補償其地價，並於 101 年 9 月 1 日施行。

3. 資料來源：變更嘉義市都市計畫（不含嘉義交流道附近特定區、仁義潭風景特定區）（部分乙種工業區為商業區及廣場兼停車場用地）（港子坪段 13 - 141 地號等 8 筆土地）書（草案）。
4. 依據「都市計畫工業區檢討變更審議規範」規定，乙種工業區變更為商業區應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計占變更工業區土地總面積之比例不得低於 40.5%。
5. 依據「中央都市更新基金補助辦理自行實施更新辦法」規定，以整建或維護方式申請都市更新事業計畫工程補助經費，除提高建物耐震能力及增設昇降機設備外，依地面層以上總樓地板面積計算補助額度，每平方公尺補助上限為新臺幣八百元，且總補助經費不得超過總經費 45%。❖