

從水湳經貿園區配地作業說明會看問題

作者：正心不動產估價師聯合事務所所長 黃昭閔

發布日期：105 年 03 月 31 日 / 文章出處：台中市地政士公會期刊 第 29 期

台中市政府於今年二月二十一日於西苑高中，辦理水湳機場原址北側區段徵收案之抵價地抽籤暨配地作業說明會，現場火藥味十足，數名自救會地主顯然有備而來，除了準備考題以車輪戰的方式，質問在場的地政局官員外，更是自備麥克風、擴音器適時表達自己的意見，當然為串連更多的地主反對市府配地方案，也擬具說帖臚列七大點爭議問題聲明書，發放給到場參與抵價地分配的土地所有權人來連署，訴求在爭議問題未釐清之前反對進行配地作業。

原本只是以見習的心態參與該場說明會，但聽完市府與地主兩造的說詞，其實很多點都是環繞在估價師的專業領域「價格」認定上，茲以自救會所提前六大爭議問題就個人的淺見跟大家分享。

一、第二種經貿專用區選配爭議問題

過去市地重劃、區段徵收、都市更新、聯合開發一直被各界視為取得重大建設所需用地，或因應都市擴張、成長管理、再生之開發手段，然其辦理帶有都市計畫的行政高權，在政府機關與一般民眾地位不對等之情形下，往往產生民眾財產權遭開發者剝奪的負面感受。水湳開發的政策目的是要發展經貿展覽之需求，自然需規劃特定專用區保留市府未來招商之用，但未將該第二種經貿專用區計入抵價地權利價值計算，造成配地上漲率變低，引來地主自救會認為市府厚此薄彼之爭議。

市府認為區段徵收是一種全區之強制徵收，開發主導權自然歸屬是政府本身，若將經貿二專用區納入抵價地計算恐遭地主要求選配，進而失去當初開發之政策目的，自然有權將經貿二專用區排除在抵價地選配範圍內。而地主自救會表示他們同意並支持市府推動該重大建設，但須有法源依據將非公設地之專用區剔除於權利價值計算及選配範圍之外。

所以，我認為折衷方式應將經貿二專用區地價列入全區抵價地之權利價值計算，進而提高計算抵價地權利價值之上漲率，但基於開發主軸仍應將經貿二專用區土地保留給市政府，排除於抵價地選配的標的範圍內。

二、訂定區段徵收後之評議地價問題

而地主自救會拿出 101 年 4 月市府地政局尚未送交地評會評議的區段徵收區北側地價圖初稿，質疑為何地評會前後二次版本將生態住宅專用區地價提高，經貿及文化商業專用區地價降低，造成持有面積較少僅能夠選配住宅區的地主權益受損，經由權利價值換算後配回土地面積降低，而最大地主台中市政府卻能夠以顯不相當的價格，選配較多的經貿、文化商業專用區。

關於這點我回想起當時我擔任地評會委員，似乎不若地主自救會所說有所謂價格差異二個版本在地評會討論，他們所持的應該是估價師初步評估完成送給地政局審閱的版本，經由該局內部討論再予以修正後，提送地評會審議的版本，為何地評會前後審議二次，原因無他當時我認為估價師的估價報告書針對各個專用區的地價查估推演過程有許多問題，該報告書沒有詳加分析各專用區間土地使用分區管制強度(建蔽率、容積率)及容許使用項目，甚至各街廓間位置、臨路條件差異，據以區分各個區段地價，查估之價格其均衡性確實有極大的盲點。

既然該區段徵收區評議地價有諸多問題，地主自救會就應該明確指出原通過版本有那些不合理之處，甚至重新請有公信力之專業查估單位再行詳細查估，而不是單方面說明估價師送地政局初核的版本是相對合理的，修改過送交地評會審議通過的版本就易有諸多爭議。

而市政府也要引以為戒，在地價的查估應充分尊重估價師的專業，事涉土地所有權人分配利益的地價評定案，最好經由較細膩的查估方式，嚴謹的審議程序，如能送估價師公會協審出具意見報告書，我想外界的質疑聲浪就會平息。

三、區內已徵收之道路用地問題

地主自救會質疑北側區段徵收範圍內之黎明路等四條道路，未開發前市府既已取得，理應將其扣除地主公共設施負擔範圍內。然我個人認為前述四條道路確實應優先抵充為公共設施，但區段徵收之配地計算與市地重劃概念不同，全區土地開發前皆已徵收為縣市政府所有的土地，地主充其量選擇領取補償費或抵價地，所規劃之公共設施非為地主負擔，故原已開闢之道路用地有無抵充或許會影響開發成本之計算，但絕非為地主是否「負擔」的法律概念。

四、抵價地面積核定為私有土地總面積百分之四十之合理性？

本區段徵收於 100 年 4 月 7 日公告抵價地領回比例，依據市府自行財務估算只能領回百分之四十，原因無他在區段徵收計畫裡面，預計配餘地可標售的平均底價每坪只有十三萬多，讓地主自救會覺得市府有刻意壓低之嫌，加上又以約同樣的價格專案讓售給二所大學，難怪市府需要更多的配餘地來標售，抵付高額の開發成本。在建築用地大約只佔全區的百分之五十情形下，市政府拿越多的配餘地，自然所有私地主拿回的抵價地就越少了。

事實上，區段徵收與市地重劃在財務計畫犯了同樣的錯誤，也就是為壓低配餘地或抵費地的價格，皆刻意將計算熟地的價格日期訂於開發前期，也就是所謂擬定開發(重劃)計畫書當時，然而，隨著開發完成的腳步越近，像台中市這種高度發展的都會地區，土地增值的速度相當劇烈，以至於短短的一年內，101 年 5 月估價師送交地評會審議的區段徵收後平均地價，每坪竟已達到五十萬元之譜，而在即將配地的今年區段徵收後平均市場價格每坪已上看一百萬。這中間的價差就成為市政府的開發盈餘款，也是地主自救會認為被剝奪配地比例權利最大的因素。

長期以來有關於整體開發的相關法令，確實立場較偏頗於開發者，所以有相當多不周延的規定，在民智大開的此刻已不容許有任何的模糊地帶，基於憲法保障人民的財產權，關係到地主的配地權益事項，應該調整有利於土地所有權人的思維，也就是在擬定區段徵收計畫書時，先請估價師合理預估配餘地的市場價格，在開發工程達成一定的程度，接近配地作業時再重新以當時的熟地價格折現，送交地評會審議，作為最後抵價地領回比例的計算基礎才是。

五、在損益兩平之前提下，地主抵價地之分回比例應提高至百分之五十？

既然整體開發是透過地主持有的土地，開發者提供資金與專業技術，一種合作開發的性質，在法令理想精神屬於自償性的概念，也就是在財務計畫書中，每個整體開發應達到損益兩平的狀態，地主自救會說的沒錯，不能以營利為目的。然我要說的是無利可圖甚至虧損的開發案，有人會編列預算花大筆的鈔票投入嗎？答案當然是否定的，更何況抵價地及配餘地的市場價格隨著大環境不斷的在變動，讓開發者處於財務無法損益兩平的風險之中，因此，刻意壓低開發後的地價，在現實面的思維而言，這是可以理解的。

但在無法承受虧損的前提下，各個縣市政府開始有了矯枉過正的行為產生，也就是在沒有任何市場數據支撐，或委由專業查估機構試算，在本案當時市府報給內

政部核定抵價地的平均地價，每坪竟然只有十三萬多，難怪地主自救會忿忿不平的指控前朝的地政局，對外宣稱本區開發可為市庫淨賺新台幣 800~1200 億元，叫地主聽了做何感想。

或許在漲價歸公的前提下，用務實角度來看待政府確實需要些許的開發盈餘，投入開發區內的各項建設，但我要強調的是應該要讓地主能接受的範圍內，兼顧開發者與土地所有權人雙方彼此的利益。

六、市府地評會在可選配抵價地平均地價有無實質審查？

地價評議問題過去一直遭人詬病，本案地主自救會也經由調查會議紀錄指出，當時審議本案確實未有詳細相關資料供委員事先參閱，只憑估價師所製作一本難以理解之估價報告書，以及全區各街廓之地價評議圖，便要短時間內評議通過，這是長期以來各縣市所面臨的問題，也是歷史共業。

的確，生態住宅區、文化商業區、經貿、創新研發專用區合理的價格應該是多少，這是需要精雕細琢的專業地價查估問題，分區的價值差異事涉地主的分配權益，尤其在大多數地主的權利價值僅能選配住宅專用區的情況下，如果在全區私有地配回抵價地平均比例只有四十，各種土地使用分區的價格均衡性一定要慎重查估之，地價該高就高、該低就低，不能有絲毫的馬虎。

因此，為改善地評會於審議制度上的缺失，個人在估價師公會理事長任內，一直推廣公會協審制度，除了鼓勵各界要多督促估價師外，也應該尊重及善用它們的專業，來為類似本案影響地主層面如此大的區段徵收，委託估價師好好查估地價，並送交估價師公會進行實質審查的襄閱作業(詳附圖)，協助地評會先行協審出具估價意見報告書，我想評議出來的地價就較能受外界檢驗。

民主的浪潮這幾年在台灣各地持續的發酵，老百姓透過多元的方式表達對時局的不滿，公民不服從運動時常在我們的眼簾出現，大家都在訴求土地正義，在此時，為政者應該改變心態面對整體開發所帶來的抗爭，對於不合時宜或是缺失的制度與法令，中央主管機關也應徹底的檢討改善，讓地方政府有所依循，不能再用過去的愚民政策，瞞天過海以為會神不知鬼不覺，在現今資訊如此公開透明的時代裏，民眾的眼睛是愈來愈雪亮，便宜行事的結果，就必須花更多的時間與成本解決問題，甚至有可能到難以回復的地步，他山之石可以攻錯，就像台北美河市、BOT、都市更新慘痛的經驗，都可當作我們的借鏡，我仍然相信未來本案政府和民眾能有智慧將此配地爭議找到解決之道，為台中市的重大建設案再添一樁美事。