

# 公營事業解繳不動產 土地活化利用模式之探討

委託單位：行政院經濟建設委員會

執行單位：中華民國都市計劃學會

中華民國九十二年九月三十日

# 公營事業解繳不動產 土地活化利用模式之探討

計畫主持人：楊勝評

協同主持人：林建元

研究員：簡文彥、陳閔惠

兼任助理：江羿瑩

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應申為行政院經濟建設委員會意見)

委託單位：行政院經濟建設委員會

執行單位：中華民國都市計劃學會

中華民國 九十二年 九 月 三十 日

公營事業解繳不動產土地活化利用模式之探討

## 中文摘要

政府推動民營化的過程中。部分公營事業或因產業特性或因負債政策任務，致長期以來有龐大不動產，阻礙了釋股的機會，也減少吸引外資之條件，同時不易經由績效之提昇，明顯提高資產報酬率，不利於民營化之推動。公營事業在公司民營化的過程中，藉由深入檢討最適資產負債規模，繳回大量不動產。惟繳回後依據國有產法規定，由「公用財產」變更為「非公用財產」，無法積極活化利用，無益於紓緩當前政府財政困難之現象。爰此，如何活化公營事業所解繳之不動產，使其發揮使用價值，俾利於帶動經濟景氣復甦，並挹注國庫收入、健全政府財政，實為不容緩之議題。

本研究主要內容為針對已決定解繳之公營事業不動產進行分析。主要成果簡要歸納如下：

### 一、本研究建議未來公營事業不動產活化利用原則，包括以下四點：

1. 活化利用解繳土地，先要活化國有財產管理模式。
2. 解繳土地之再利用方式，必須適地適用以社會效益最大為最高原則。
3. 解繳公有土地之資訊公開，以促進流通利用。
4. 具市場潛力之解繳土地，可依基地條件採取增值處理模式。

### 二、公營事業已解繳土地之增值處理模式，包括以下五種不同途徑：

1. 地權單純化
2. 地用多樣化
3. 處分彈性化
4. 開發多角化
5. 經營專業化

### 三、已解繳土地利用模式之建議

基於資訊公開與公共利益優先原則，以及第六章土地活化利用模式決策程序。本研究於第六章歸納出台鹽公司、台灣菸酒公司、中油公司、中華郵政公司解繳土地活化利用模式。

#### 四、配套措施之建議

土地活化利用模式之推動，應有適當之配套措施，包括建立已解繳國有資產之管理資訊系統、改進公有土地利用（撥用）計畫審查機制、積極研議畸零地之土地利用處理計畫、主動協調地方政府檢討土地使用變更作業、建立公有土地利用之定期績效考核制度、公有土地專業化經營管理等配套措施，以發揮公有土地之利用效率

**關鍵字：**民營化、國營事業、土地利用、策略分析

## ABSTRACT

In the process of promoting privatization, some state enterprises have hold a lot of idled real estates, which have decreased the rate of returns to their total property and hence hinder the attractiveness to foreign investors. If the operation performance of real estate can not be improved in terms of equity, it will be difficult to promote privatization of state enterprises. To solve the privatization problem, some state enterprises began to identify the appropriate scale of estate property to be hold at hand and extra estates are then turned back to the hand of central government. For these released properties, unless appropriate utilization models are adopted to help the redevelopment, there will be no help to relieve the fiscal difficulty of central government. In order to improve the financial performance and to stimulate the economic recession, it is a critical task to formulate effective strategy for the utilization of real estates released by state enterprises.

The purpose of this project is to analyze and identify a set of land use utilization strategies for those land released by state enterprises. The research results are summarized as follows:

### **A. Utilization principles for released land**

1. The existing management system of state property has to be flexibilized before promoting the utilization of released state enterprise property.
2. The decision of land use of released state-enterprise property should be aimed at the maximization of social benefits.
3. Development of data base and public information of the released property is the key to promote estate circulation.
4. Released land with market potential can be processed with value-added models according to the site conditions.

**B. Potential value -added models are recommended as follows:**

1. Simplification of property rights;
2. Diversification of land uses;
3. Flexibilization of land disposal (sale, rent, or trust fund etc.)
4. Multi-optional model for land development
5. Professionalization of land management.

**C. Utilization strategies for current released land**

Based on the principles of public information and top priority of social benefits, following to the decision processes recommended in this report, the utilization model for the current released land are recommended in Chapter 6.

**D. Addition measures needed**

To promote utilization of released state-enterprise property, addition measures are needed at the same time. They are: development of management information system for released property; improvement of public land allocation mechanism, preparation of disposal plan for irregular lands, active coordination with local governments to help land use rezoning, development of routine evaluation of the public land use performance, and the promotion of professional management of state-enterprise property.

**Keywords:** Privatization, State Enterprises, Land Use, Strategic Analysis

# 公營事業解繳不動產土地活化利用模式之探討

## 目 錄

---

	頁次
中文摘要.....	I
英文摘要.....	III
目錄.....	V
圖目錄.....	
表目錄.....	
<b>第一章 計畫背景.....</b>	<b>1- 1</b>
第一節 計畫緣起與目標.....	1- 1
第二節 工作項目.....	1- 3
<b>第二章 國營事業解繳不動產之屬性分析.....</b>	<b>2- 1</b>
第一節 國家資產與國營事業.....	2- 1
第二節 解繳不動產之屬性分析.....	2- 3
<b>第三章 土地活化利用與開發模式分析.....</b>	<b>3- 1</b>
第一節 土地資源特性.....	3- 1
第二節 土地利用與地價.....	3- 5
第三節 公有土地開發經營模式之分析.....	3- 9
第四節 土地活化利用相關案例.....	3-12
<b>第四章 相關法令與政策之分析.....</b>	<b>4- 1</b>
第一節 國有財產及土地開發變更法令.....	4- 1
第二節 國有資產之檢討作業.....	4-13
第三節 國有土地利用政策.....	4-15



<b>第五章 解繳不動產土地之活化利用原則 .....</b>	<b>5- 1</b>
第一節 解繳土地利用的課題.....	5- 1
第二節 國有土地活化利用的內涵.....	5- 3
第三節 土地利用的平衡思考.....	5- 8
<b>第六章 公有土地活化利用模式之研擬 .....</b>	<b>6- 1</b>
第一節 土地原使用狀況分析.....	6- 1
第二節 土地活化利用模式 .....	6- 5
第三節 解繳土地之處分及開發模式.....	6-19
第四節 不動產證券化的新機會 .....	6-31
<b>第七章 結論與建議.....</b>	<b>7- 1</b>
第一節 結論.....	7- 1
第二節 建議.....	7- 4
 <b>參考文獻.....</b>	 <b>R- 1</b>
 <b>附錄</b>	
<b>附錄一 第一次專家學者座談紀錄.....</b>	<b>附 1-1</b>
<b>附錄二 第二次專家學者座談紀錄.....</b>	<b>附 2-1</b>
<b>附件三 不動產證券化條例.....</b>	<b>附 3-1</b>

## 圖目錄

圖 1-1	研究範圍.....	1- 2
圖 2-1	興建中之鹽業博物館（攝影：簡文彥）.....	2- 4
圖 2-2	北門鹽場閒置空間（攝影：簡文彥）.....	2- 4
圖 2-3	七股鹽場（攝影：簡文彥）.....	2- 4
圖 2-4	台灣菸酒公司台中酒廠.....	2- 8
圖 2-5	華山藝文特區外觀（攝影 簡文彥）.....	2-10
圖 2-6	華山藝文特區行政大樓（攝影 簡文彥）.....	2-10
圖 2-7	中華郵政解繳之辦公大樓（攝影 簡文彥）.....	2-15
圖 3-1	土地利用的影響因素.....	3- 4
圖 3-2	民營與公營開發之利益考量結構.....	3- 9
圖 4-1	國有資產檢討作業流程.....	4-14
圖 5-1	土地利用平衡發展的架構.....	5- 9
圖 6-1	解繳土地活化利用流程.....	6- 8
圖 6-2	配合觀光發展之鹽灘地活用方式.....	6- 9
圖 6-3	配合水利灌溉需求之利用方式.....	6- 9
圖 6-4	配合鄉鎮空間再利用計畫之鹽場設施.....	6-11
圖 6-5	台鹽解繳土地活化利用模式圖.....	6-11
圖 6-6	華山藝文特區活化利用現況.....	6-13
圖 6-7	台灣菸酒公司解繳土地活化利用模式團.....	6-14
圖 6-8	中油大樓外觀.....	6-15
圖 6-9	中油公司解繳土地活化利用模式圖.....	6-16
圖 6-10	交通部大樓外觀.....	6-17
圖 6-11	中華郵政公司解繳土地活化利用模式圖.....	6-18
圖 6-12	公有土地辦理承租程序.....	6-20
圖 6-13	公有土地設定地上權公開招標程序.....	6-22
圖 6-14	公有土地以 BOT 方式開發流程圖.....	6-25
圖 6-15	公有土地委託經營流程圖.....	6-26
圖 6-16	公有土地合作開發流程圖.....	6-27
圖 6-17	不動產證券化作業流程圖.....	6-34

## 表目錄

表 2-1	十大國營企業土地面積表.....	2- 2
表 2-2	台鹽公司解繳土地分類表(按利用狀況).....	2- 6
表 2-3	台鹽公司繳庫土地分類統計表 (按使用類別) .....	2- 6
表 2-4	原公賣局繳庫土地按使用分區類統計表.....	2-11
表 2-5	中國石油公司減資繳庫土地清冊.....	2-14
表 2-6	原交通部郵政總局移交國有土地分類統計表.....	2-16
表 2-7	原交通部郵政總局移交國有土地分類統計表.....	2-17
表 3-1	國內公有土地處分案例表.....	3-14
表 3-2	聖地牙哥琥騰廣場開發案之公私合夥內涵分析表.....	3-18
表 3-3	國內外 BOT 方式案例一覽表 .....	3-19
表 3-4	國有非公用財產委託經營案例一覽表.....	3-21
表 3-5	民國七〇年代公有土地開發案件一覽表.....	3-22
表 3-6	民國八〇年代前期(80 年-84 年)公有土地開發案件一覽表 .....	3-23
表 3-7	民國八〇年代後期(85 年-89 年)公有土地開發案件一覽表 .....	3-24
表 5-1	土地利用的最佳可能選擇.....	5-10
表 6-1	適宜之土地開發項目分析表.....	6- 5

# 第一章 計畫背景

## 第一節 計畫緣起與目標

政府推動民營化的過程中，部分公營事業或因產業特性或因負擔政策任務，致長久以來擁有龐大不動產，缺乏有效利用以致阻礙了釋股的機會，也減少吸引外資之條件，同時不易經由績效之提昇，明顯提高資產報酬率，不利於民營化之推動。因此，公營事業在公司化或民營化的過程中，藉由深入檢討最適資產負債規模，可將大量不動產繳回國產局管理。惟繳回後依據國有財產法規定，由「公用財產」變更為「非公用財產」，若無法積極活化利用，不但無益於紓緩當前政府財政困難之現象，而且民營化過程中，適逢景氣不振，釋股不利，在收入難以挹注的情況下，政府仍得為支應人員裁減、離退及各種補償之給付大筆舉債，更加深財政之不利影響。因此，如何活化公營事業所解繳之不動產，使其發揮使用價值，俾利於帶動經濟景氣復甦，並挹注國庫收入、健全政府財政，實為刻不容緩之議題。

從都市發展觀點來看，由於都市擴張的結果，許多國營事業土地由早期的郊區位置變成市區內部，面對外部環境的改變，部份國營事業位於市區的工廠用地乃發生閒置荒廢的現象，不但影響都市景觀，也阻礙都市發展，即使沒有解繳給國庫，也應重視活化利用。

另外，公有土地之開發利用，除了負擔政府政策功能之外，如何兼顧環境保育、社會公義與土地開發之經濟效益，也是決定公有土地開發利用方式的因素。因此，藉由本研究之推動，將有助於研

議公營事業解繳不動產之活化利用方式，也可增進公有土地活化利用所帶來之效益。

如圖 1-1 所示，本研究主要將針對已決定繳回之不動產（台鹽公司、中國石油公司、台灣菸酒公司、中華郵政公司），依其屬性條件，如不同事業單位繳回土地，地理區位屬性：位居交通要津之土地、幅員廣大之郊區鄉村土地、都會型之土地等，並參照政府相關發展計畫與經濟環境資訊、法令條件等因素，研擬適當活化模式，藉以作為政府部門提昇繳回不動產有效利用方式之參考。

本研究之計畫目標如下：

- 1.增進公有土地資源活化利用
- 2.提升公有土地管理效能
- 3.落實政府公有土地活化利用目標
- 4.釐清公有土地用地開發管理觀念

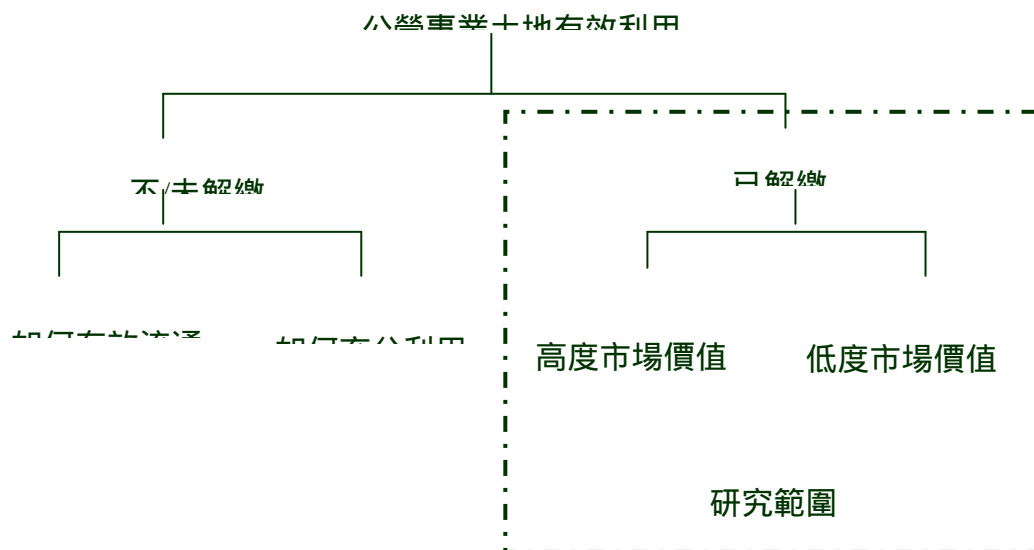


圖 1-1 研究範圍

## 第二節 工作項目

### 一、研究課題

本研究之重要研究課題如下：

- 1.公營事業解繳不動產之屬性分析(如位居交通要津之土地、幅員龐大之郊區鄉村土地、都會型之土地等。)
- 2.針對不同屬性之不動產分類研提最佳活化模式。(以目前已進行土地解繳作業之台鹽公司、台灣菸酒公司、中油公司、郵政總局等公營事業為例)

### 二、研究方法與工作計畫

#### (一)研究方法

在研究方法選擇上運用文獻資料蒐集分析歸納、案例分析、專家座談等方法，進行相關法令的探討與研擬。

##### 1.文獻資料蒐集分析歸納

本部分工作主要透過廣泛的文獻資料蒐集與回顧，以瞭解相關法令制度與土地利用理論基礎及運用模式，包括相關委託報告書、歷年學術論文、學術期刊文章、研討會議等相關資料，並予以歸納比較，以瞭解目前非公用財產發展利用的模式與遭遇的瓶頸課題。

##### 2.案例分析

就已解繳土地相關案例的運用，進行研擬不同屬性不動產，可落實的土地最佳活化模式、執行策略、法令行政程序

等構想。

### 3.專家學者座談

逕相關問題邀請行政機關、專家學者以及具實務從事開發經驗者，以瞭解實務與理論間的課題及更佳解決方案。

### 4.工作計畫方法

本計畫預期以四個月工作月完成，此四個月工作月不包含決策所需之時間。工作程式的安排分為四項主要的任務，以快捷的程式互相配合齊頭並進。預使各任務間均能在宏觀與微觀上密切配合，並保持前後邏輯性的連貫。以下說明本計畫預定進行之各項工作計畫內容。

### 5.計畫程序

計畫程序根據一般之計畫程序，進行基本資料收集分析，課題與對策研擬，最佳方案之發展等過程進行，而其主要之方法有以下幾點：

- (1)相關文獻之蒐集與分析。
- (2)相關政府計畫及政策配合分析。
- (3)專家學者訪談。

### 6.參與程序

為使計畫工作順利進行，而在過程中能獲得相關單位之合作與共識，以期計畫之成果能順利付諸實施，協調及參與為計畫重要之工作項目之一。其主要之方法係將透過各種形式之工作會議進行，包括：

- (1)協調工作會議



於任務之初協調各單位在計劃中瞭解與任務以利作業資訊之提供，意見之溝通與決策之進行。

#### (2)腦力激盪會議

由本工作團隊所組成之技術決策小組提供激盪方案，其由發展局邀集各相關單位參與進行腦力激盪會議，並由本工作團隊將本著重各單位意見或進行替選方案之作業與測試，客觀地分析各方案之優劣，以期使本案之規劃內容更為完善，並促使發展局對全局有充分瞭解。

#### (3)計劃說明及意見回饋會議

本團隊對工作小組規劃各替選方案後，向技術決策小組說明各方案之特點與意義，聽取委託單位及計畫主持人、協同主持人之意見與修正意見，並瞭解對各方案之傾向，進而嘗試歸納出一能獲各單位相當共識之方向。

#### (4)決策會議

決策會議由計畫主持人主持，將會同協同主持人、委託單位長官，召開本團隊之技術決策小組會議進行具體而正式地承諾所建立之共識。

#### (5)資訊程式

資訊程式之建立旨在使規劃理念經營邁向自動化，結合現代科技及最新規劃之觀念以為支援決策分析及發展情況之監視。資料庫之建立，基本圖及計畫書圖之製作，屬性資料之分析均為本計劃之工作內容一部份。

#### (6)多向溝通法

定期與委託單位就工作內容及進度進行工作會議，以確切掌握工作內容並配合委託單位之需求；並在研究過程中透過座談會與期中、期末簡報整合各相關局處意見，相互協調，以利本研究建議之落實。

# 第二章 國營事業解繳不動產 之屬性分析

## 第一節 國家資產與國營事業

### 一、國家資產

國家資產除「國有財產法」規定的不動產、動產外，還包括國營事業、國營行庫、非營業基金持有之股權、其它有價証券及不動產。依據經發會共識，無論民營化或民營化釋股，應由單一事業單位統籌辦理，因此於 91 年 4 月成立的「國家資產委員會」即為執行並延伸此一共識，使國有財產管理一元化，有效提高國有資產的使用效率，避免國有資產閒置及浪費。

### 二、國營事業

依照「國營事業管理法」對國營事業之定義，國營事業包括下列三類：

- 1.政府獨資經營者
- 2.依事業組織法規定，由政府與民間合資經營
- 3.由政府與人民合資經營，政府資本超過50%。

如表 2-1 所示，國營事業擁有的土地面積廣大，目前除配合政府推動國營事業民營化作業進度，部分土地必須進行解繳之外，另

一方面，政府為有效利用公有土地，也針對其他閒置公有土地進行清查，要求所屬機關或事業單位進行閒置資產的繳回或擬定利用計畫，重新賦予公有土地機能活化。

至民國 92 年 6 月底止，除先前配合民營化作業，已經擬定所屬公有土地處理原則之單位（如台汽公司與公路局、台鐵），目前正進行資產解繳的機構有台鹽公司、中油公司、台灣菸酒公司、郵政總局等四家。其他如台鐵、台電、台糖、台銀等單位，正進行民營化與資產解繳之評估作業中，由於部分公營事業單位之所有權包含民股，強制進行資產解繳將產生違法之疑慮，使得後續之公有土地解繳作業更為複雜。

表 2-1 十大國營企業土地面積表

單位	土地面積（公頃）	百分比	土地帳值（億）
台糖	55,040	77.9%	6,605 (68.35%)
台鹽（註）	5,298	7.5%	300 (70.69%)
台電	3,586	5.1%	2,166 (18.27%)
中油	2,889	4.1%	1,959 (41.66%)
自來水	1,701	2.4%	635 (28.19%)
高雄港務局	745	1.1%	560
台灣菸酒公司	433	0.6%	1,133
中華電信	420	0.6%	1,032
台灣銀行	299	0.4%	1,040
基隆港務局	241	0.3%	533

註：台鹽、中油、台灣菸酒公司正進行土地解繳中。

資料來源：本研究整理。

## 第二節 解繳不動產之屬性分析

### 一、台鹽公司

台鹽公司為辦理民營化，其所屬閒置、低度利用或非營業必需使用的資產，正陸續辦理減資繳庫，該等房地除河、海堤土地，由經濟部水利署接管，及公共設施、市定古蹟、歷史建物由各該管縣市政府接管外，其餘由國產局接管。

國產局接管之台鹽公司減資房地，大部分位於嘉義縣及台南縣，其土地面積分別為 1,700 餘公頃及 2,600 餘公頃，因該等土地大都位於挑戰二八雲嘉南濱海風景區規劃範圍內，且諸多擬使用該等土地之重大建設均正在研議階段，需俟其定案後，始能配合提供土地。

#### (一)解繳土地性質分析

台鹽公司減資繳庫之土地共計 5,424 公頃，絕大部分屬鹽灘土地，主要分佈於嘉義縣朴子溪以南、台南縣七股鄉下山溪以北之台灣西南沿海地區，該地區屬地下水超抽地帶，地層處於嚴重下陷狀態中，該等土地原作天然曬鹽場，因曬鹽類似濕地，因此對生態環境之衝擊遠較毗鄰之養殖用途來得小。

此外，由於台鹽公司鹽灘地面積廣闊，產權單純，解繳國庫後之活化利用方式，可配合國土整體資源利用檢討，加以重新定位。

#### (二)解繳土地初步處理方式

目前台鹽解繳土地之處理方式如下(國有財產局，2002b)：

- 1.台鹽減資繳庫之房地，需以贈與方式辦理所有權移轉登記  
國有。



圖 2-1 興建中之鹽業博物館（攝影：簡文彥）



圖 2-2 北門鹽場閒置空間（攝影：簡文彥）



圖 2-3 七股鹽場（攝影：簡文彥）

- 2.為配合台鹽公司民營化，各管理機關得以書面接管，並儘速完成所有權移轉登記。惟於各管理機構正式接管前，仍由台鹽公司代為管理至民營化為止。
- 3.經濟部水利署接管之台鹽公司土地中，屬水利用地及河道保留地部分，若涉及需辦理分割者，由水利署儘速辦理；又該等土地倘屬排水土堤土地，由水利署接管後，再與地方政府協商辦理撥用。
- 4.台鹽公司減資繳庫房地，屬日治時期之建築物21棟、曬鹽場三處，其中除已指定為市定古蹟（台南市林百貨）及歷史建物（嘉義布袋禮堂）外，其餘19棟建物及其他建物，倘有指定作為歷史建物，由台鹽公司於91年12月底前，通知各該縣政府進行會勘。
- 5.台鹽公司興建之鹽業博物館（如圖2-1），各項工程由該公司繼續執行，俟其驗收完成辦妥登記後，再辦理贈與及所有權移轉登記，由台南市政府辦理接管。
- 6.台鹽公司減資之房地，屬交換地部分，該公司已與民地所有人達成終止交換使用關係；另佔葬之墓主已調查完竣；鹽工借用土地建屋者，已經釐清為佔用關係；至於合法配住之宿舍戶，台鹽公司已通知限期領取拆遷補償費，逾期未領者，正辦理提存中。
- 7.國有財產局接管之台鹽公司減資房地，除依國有財產法規辦理管理及處分外，其餘暫無使用計畫之房地，將委託嘉義縣、台南縣政府及高雄縣政府管理。其中，因嘉義縣及台南縣轄境內之土地，大部分位於挑戰2008雲嘉南濱海風景區及雲嘉南旅遊線範圍內，俟交通部觀光局規劃範圍確定後，再由需地機關辦理撥用，惟代管期間，國有財產局



得視需要隨時收回，辦理委託經營或出租事宜。

表 2-2 台鹽公司解繳土地分類表(按利用狀況)

分類基準：按用現況區分

2002/9/19

使用現況 座落地點	閒置土地		出租土地		被佔用土地		公共設施用地		其他		合計	
	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)
台北市	1	0.014			3	0.06					4	0.07
桃園縣							9	0.20	1	0.01	10	0.20
台中縣	1	0.005					2	0.04			3	0.04
嘉義縣	1,292	2,087.970	72	7.74	27	2.11	165	19.86			1,556	2,117.68
台南縣	592	2,646.839	67	21.49	34	44.62	435	167.94			1,128	2,880.90
台南市	60	58.009	10	3.04	10	1.74	39	1.55	2	2.87	121	67.21
高雄縣	23	169.737	43	2.16	6	0.81	5	3.37			77	176.08
合計	1,969	4,962.572	192	34.43	80	49.35	655	192.96	3	2.88	2,899	5,242.19

- 註：1. 「被佔用地」包括尚未騰空之宿舍用地。  
 2. 「公共設施用地」包括道路用地及排水溝用地。  
 3. 「其他用地」指地籍重複經註銷登記尚未除帳之土地。

表 2-3 台鹽公司繳庫土地分類統計表（按使用類別）

分類基準：按使用分區區分

2002/9/17

使用現況 座落地點	建築土地		工業土地		鹽業及 養殖土地		公共 設施用地		其他--風景區、 行政區、農業區		合計	
	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積(ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積(ha)	筆數	面積(ha)
台北市	4	0.07									4	0.07
桃園縣	1	0.04	5	0.115			4	0.05			10	0.20
台中縣							3	0.04			3	0.04
嘉義縣	140	16.94	1	0.003	1,293	2,083.89	100	12.77	22	4.08	1,556	2,117.68
台南縣	138	21.47			591	2,651.31	351	145.88	48	62.25	1,128	2,880.90
台南市	34	31.44	1	0.057	21	10.52	42	16.23	23	8.96	121	67.21
高雄縣	57	3.02			15	169.65	4	0.04	1	3.37	77	176.08
合計	374	72.98	7	0.175	1,920	4,915.36	504	175.01	94	78.66	2,899	5,242.19

8.台鹽公司減資繳庫之土地，經編列為特定目的事業用地，因用途已廢止，必須由台鹽公司依非都市土地使用管制規則第三十七條規定，通知當地縣市政府辦理變更。

9.台鹽公司減資之房地，倘若適合造林者，請林務局辦理接

管造林。

## 二、台灣菸酒公司

配合菸酒專賣條例廢止，公賣局於民國九十年七月一日起改制為台灣菸酒公司，資本額為四百七十億元，劃分為啤酒、酒類、菸草及流通四大事業部。依據公賣局公司化方案內容，公賣局現有的近六百公頃土地，保留供營業使用約三分之一土地，依市值計算，土地資產約五到六百億元，資本額敲定為四百七十億元，由於股份有限公司組成必須有七名以上發起股東，公賣局建議廣邀台糖、中鋼、台電、中油等公民營事業單位擔任發起股東。

公司化後的台灣菸酒公司擁有廣大土地資產、一百九十餘個配銷處及極高的市場占有率，政府仍擁有絕大多數股權，再配合民營化進度公開釋股，民營化之前的台灣菸酒公司定位為國營事業單位。台灣菸酒公司組織架構主要區分為啤酒、酒類、菸草及流通四大事業部，採利潤中心制，此外將成立新事業處，未來台灣菸酒公司除董事長、總經理外，將設七名副總經理，分別主管各事業部、新事業處及其它行政後勤單位。

隨著百年老店台灣省菸酒公賣局畫下句點，台灣菸酒專賣的景況終將步入歷史；而 TTL 台灣菸酒股份有限公司的正式成立，經營體系上將進行許多重大變革，除了原有的菸酒產品線，也有搶進食品市場的計畫；除此之外，亦將開放酒廠，結合觀光，推展文化活動。

在公賣局改制民營過程中，土地資產問題也曾引起廣泛的討論；行政院「挑戰 2008 國家重點發展計畫」之「發展文化創意產業」方面，明列：華山特區、花蓮酒廠、台中酒廠、嘉義酒廠及台南菸酒公賣局南倉庫群等五個地方設為「五大創意園區」，並有意將上述五地納入文建會所有以為主導。將酒廠結合地方資源，發展觀光

產業，以帶動當地藝文活動的蓬勃發展。

台灣菸酒股份有限公司目前所屬的埔里等 12 個酒廠，無論其建築、酒器或廠區環境等，有的年代久遠可入古蹟之列，有的饒富特色，各有引人入勝之處，這些都將逐步開放為觀光景點。台灣菸酒公司計畫於酒廠內設立酒文物館及產品展示中心，將營造生產與觀光做整合。同時，為了回饋鄉里，將結合地方產業資源，構建社區總體營造；並研發當地特色酒品，舉辦各種推廣活動，以發揚具地方特色之文化內涵。（自由時報，2001）



圖 2-4 台灣菸酒公司台中酒廠

圖片來源：台灣菸酒公司

### (一)解繳土地性質分析：

台灣菸酒公司繳庫土地面積共 113 公頃。解繳土地大部分為不繼續作生產用途之酒廠、宿舍、營業據點、配銷站、或租借用于其他單位之土地。不過，由於早期菸酒公賣局之生產或營業據點土地多位於鄉鎮或都市地區，因此所解繳土地多半具較高之經濟價值。

### (二)解繳土地初步處理方式

公營事業解繳不動產土地活化利用模式之探討

1. 創意文化園區：

解繳之土地利用，主要配合挑戰 2008 國家重點發展計畫  
文建會「五大創意園區」計畫，初步處理原則如下：

- (1)原公賣局台南分局倉庫房地及台中分局辦公廳房地已列入作價投資，往後如減資繳回國有財產局，依國有財產經營管理原則，菸酒公司可以租用或委託經營方式繼續使用。惟都市計畫變更一旦定案，即須依目的事業用途使用，文建會將會撥用作為創意文化園區，即無法繼續辦理租用或委託經營，該二處土地宜配合未來情況變化因應處理。
- (2)前述原公賣局台南分局倉庫房地及台中分局辦公廳房地以外之創意文化園區，其中花蓮酒廠之土地，據花蓮縣政府表示已核發無妨礙都市計畫證明書，由文建會儘速辦理撥用；其餘尚無法辦理撥用之園區，得依國有財產法第四十七條規定，由國產局與文建會依合作經營方式辦理。

## 2.台北體育文化園區

台北市政府規劃於松山煙廠興建台北體育文化園區，該園區細分二階段辦理撥用，第一階段 8.1 公頃土地於 91 年底撥用完畢；第二階段土地因都市計畫需至 92 年 6 月底始能定案，撥用亦規劃於 92 年底完成。

## 3.古蹟或歷史性建物處理原則

- (1)台中酒廠及嘉義酒廠內部建物，併入文建會創意文化園之房地產處理。
- (2)台灣菸酒公司總部辦公廳舍，由國產局出租台灣菸酒公司作為總公司辦公廳舍。
- (3)已劃定為古蹟之「小白宮」，由財政部國庫署辦理撥用或借用。
- (4)洋煙酒門市部，部分由台灣菸酒公司承租，其餘由國產局委託財團法人國家文化藝術基金會管理。

(5)原公賣局嘉義分局亦經嘉義市政府劃定為市定古蹟，建物因老舊已有漏水現象，為避免古蹟遭受損壞，由嘉義市政府辦理撥用維修。

4.機關用地及公共設施用地之處理原則：

接管土地依都市計畫使用分區或非都市土地編定使用種類，確認為機關用地及公共設施者，通知地方政府辦理撥用。



圖 2-5 華山藝文特區外觀（攝影 簡文彥）



圖 2-6 華山藝文特區行政大樓（攝影 簡文彥）

### 三、中國石油公司

財政部國有財產局已要求中油完成帳面價值 335 億、佔總資產達 17.2% 之土地房舍解繳國庫，中油自有資產解繳後，每年必須向國庫繳交 10 億元辦公廳舍使用租金，引發中油內部強烈反彈。(自由時報電子新聞，2003)



表 2-4 原公賣局繳庫土地按使用分區類統計表

分類基準：按使用分區區分

2002/9/17

使用現況 縣 市	商業區		住宅區		公共設施用地		機關用地		其他--農業區、保護區、 工業區		合計	
	筆數	面積(ha)	筆數	面積(ha)	筆數	面積(ha)	筆數	面積(ha)	筆數	面積(ha)	筆數	面積(ha)
基隆市	1	0.040200	7	0.089196	6	0.008000					14	0.137396
台北市	18	2.062700	79	6.565247	73	0.876926	6	1.173815	16	20.526615	192	31.205303
台北縣	1	0.003900	46	4.221888	30	0.398123			32	10.122653	109	14.746564
桃園縣			3	0.152300							3	0.152300
新竹市	2	0.263700	3	0.133400							5	0.397100
新竹縣	1	0.008217			1	0.015906					2	0.024123
苗栗縣					27	1.180200			4	0.962000	31	2.142200
台中市	17	0.436972	54	5.624977	23	0.698066					94	6.760015
台中縣	2	0.043200	6	0.898943	19	2.258268	22	3.556239			49	6.756650
南投縣	4	0.253478	5	0.634809	14	0.523261	2	0.028600			25	1.440148
彰化縣	2	0.005900	1	0.025800	9	0.202500			2	0.174400	14	0.408600
雲林縣	1	0.174600	2	0.303100	5	0.056900			1	0.242900	10	0.777500
嘉義市			17	2.935900	15	1.111400	4	0.583500	1	3.013800	37	7.644600
嘉義縣							13	2.106841			14	2.106841
台南市	12	0.087000	16	0.838300	12	0.916000					40	1.841300
台南縣			2	0.239600	4	0.015680					6	0.255280
高雄市	2	0.095700	5	0.064900	10	0.063400					17	0.224000
高雄縣	2	0.072088	6	0.603221	4	0.356166	5	0.807300			17	1.838775
屏東縣	8	2.919000	15	1.014905	26	0.768749	9	8.463405	2	3.832015	60	16.998074
台東縣			2	0.707500	3	1.544200					5	2.251700
花蓮縣	6	0.435000	10	1.597655	27	0.849561	11	2.071736	11	9.164784	65	14.118736
宜蘭縣	3	0.050500	8	0.742100	3	0.025600					14	0.818200
澎湖縣	1	0.066600									1	0.066600
合 計	83	7.018755	287	27.393741	311	11.868906	72	18.791436	69	48.039167	824	113.112005

目前已被納入解繳範圍之中油資產包括：台北市松仁路中油大樓、台北市重慶南路竹銘樓、台北市館前路館前大樓之中油持分、台北市天母震測中心、不含加油站油庫在內之全國各營業處辦公廳舍、左營宿舍區等，土地面積達 238.4 公頃，帳面價值估計約 335 億元。

### (一)解繳土地性質分析

中油之解繳土地，依型態可分為四類：

- (1)辦公大樓：中油公司解繳土地以辦公大樓最具經濟利用價值，其中包括位於台北市精華地段北市松仁路，目前作為中油總部之中油大樓、北市重慶南路竹銘樓、北市館前路館前大樓之中油持分、北市天母震測中心等。
- (2)宿舍、辦公廳：中油也解繳近百公頃不含加油站（油庫外）之宿舍及各營業處辦公廳舍等，尤其以宿舍區之解繳影響層面最大，在於該範圍內目前仍有住戶居住，對後續土地權利之處理產生影響。
- (3)已出租(借)土地：中油出租（借）土地給其他單位使用，包括國光國小用地、經濟部或地方政府單位等，此類土地也包含在中油解繳土地範圍中。
- (4)亟需再利用之土地：此類型土地目前無利用，但部分土地仍具有活化發展潛力。例如位於嘉義縣之廢礦坑土地、或廢鐵道空間等，皆可併入地方環境改善計畫中。另外，位於高雄市苓雅區及前鎮區之土地，則位於高雄多功能經貿園區範圍內，且土地範圍完整廣闊，具有經濟發展潛力。

### (二)解繳土地初步處理方式

中油大樓之後續處理方式，依下列原則辦理：(財政部國有財

產局, 2002c)

- 1.中油公司擬留用中油大樓第7至第11樓以外之樓層，並以函報經濟部核定中。故該等樓層倘經濟部同意由中油留用，得由該公司繼續使用。惟就中油所保留之資產，配合民營化時程及最適資產規模，繼續檢討提升資產利用效率。
- 2.中油大樓第7至第10樓，目前出租予行政院工程會、客委會及原住民委員會等單位使用，目前中油大樓正向台北市政府申請辦理用地變更作業中，俟中油大樓之使用分區由機關用地變更為業務用地或維持機關用地之申請確定後，再依決果續行檢討處理。
- 3.館前大樓（除第7、8樓外），指定行政院文建會為主管機關，並由文建會指定台博館為管理機關，作為台博館辦公及典藏文物場所。
4. 館前大樓第7、8樓部分，目前由經濟部投資業務處租賃作為辦公場所使用，租約至93年6月底止。
- 5.行政院飛安會擬使用石牌大樓作為辦公場所，所提辦公需用面積，倘經行政院工程會審查同意，國有財產局將依程序陳報行政院指定飛安會為該大樓主管機關。

#### 四、中華郵政公司

郵政總局正式改制中華郵政公司，改制後的中華郵政公司將原郵政總局和郵政儲金匯業局都整併由總公司管轄，原有二十七個單位縮編為十五個，裁撤台灣北、中、南三區管理局，現行四級組織也簡化為總公司、責任中心郵局和支局三級制。

根據郵政總局的規劃，改制方案分二階段進行，第一階段先改制為中華郵政股份有限公司，由通信業轉型為流通業，以電子認證、電子金流（代收代辦代付、上網購物轉帳繳費）、郵政物流、郵政

資訊流（電子郵件收寄）、業者策略聯盟為五大服務方向。第二階段則由中華郵政公司轉投資成立郵政網路公司及金融控股公司，其中控股公司控有郵政銀行及郵政保險公司二家子公司。

表 2-5 中國石油公司減資繳庫土地清冊

分類基準：按使用分區區分

2003/7/24

使用現況 座落地	商業區		住宅區		公共設施用 地		機關用地		其他--農業區、 保護區、工業區		合計	
	筆 數	面積 (ha)	筆 數	面積 (ha)	筆 數	面積 (ha)	筆 數	面積 (ha)	筆 數	面積 (ha)	筆 數	面積 (ha)
基隆市	3	0.011600	1	0.166025	44	3.396669			20	0.231200	68	3.805494
台北市	12	0.206800	18	1.131141	18	0.347143	2	0.241529	6	3.827600	56	5.754213
台北縣			37	3.238681	25	0.320213	31	2.188825	10	0.100722	103	5.848441
桃園縣					1	0.031700			72	9.665200	73	9.696900
新竹市									6		6	-
新竹縣	2	0.017100	4	0.440704	6	0.246400	7	2.537200	33	0.278699	52	3.520103
苗栗縣	2	0.486400	3	3.101300						0.893100	5	4.480800
台中市									12		12	-
台中縣			25	1.261690	12	0.177510				1.172560	37	2.611760
彰化縣					1	0.005700					1	0.005700
南投縣									4		4	-
雲林縣			3	0.039600	3	0.052200			13	0.394200	19	0.486000
嘉義市	8	0.061500	56	8.724700	29	1.295400	58	3.319100	112	2.763400	263	16.164100
嘉義縣			17	0.225900			41	0.846000		42.935500	58	44.007400
台南市	1	0.050328							4		5	0.050328
台南縣			1	0.326900	8	0.329100			67	0.592500	76	1.248500
高雄市	13	0.961500	181	92.067893	161	14.704000	5	11.716100	9	27.605700	369	147.055193
高雄縣			11	0.919223	1	0.021500				1.046000	12	1.986723
屏東縣											-	-
台東縣	1	0.093300	5	0.209400	2	0.253700					8	0.556400
花蓮縣	2	0.183700	1	0.084100	3	0.299719	1	0.060600			7	0.628119
宜蘭縣			1	0.107317	2	0.017447	1	0.098500			4	0.223264
金門縣											-	-
澎湖縣			1	0.118400							1	0.118400
合 計	44	2.072228	365	112.162974	316	21.498401	146	21.007854	368	91.506381	1,239	248.247838

原郵政總局減資或變更為非公用之不動產土地面積 17.878 公頃，建物面積 10,715.376 平方公尺。已規劃處理之土地面積 9.345 公頃，尚待規劃處理之土地面積 8.533 公頃，尚待規劃處理之建物

面積 10,715.376 平方公尺。

### (一)解繳土地性質分析

原郵政總局解繳之土地大部分屬道路、公園等公共設施用地，此類型土地為當初配合地方都市建設需要所提供，因地單位並無預算辦理有償撥用，所以雖然已變更作為公共設施使用，產籍仍屬於郵政總局所有。

其他解繳土地，仍有一部份屬商業、住宅用地部分，據中華郵政公司表示此類土地已排除佔用狀況，土地產權單純，未來基地完整部分土地可配合政府土地標售作業，屬畸零地部分也可併入周遭土地一併發展。

### (二)解繳土地初步處理方式

原交通部借用之辦公大樓（長沙街一段 2 號），因屬古蹟用地，且在產權持有上由中華郵政與中華電信共同持分，因此決定辦理解繳，未來仍作為交通部辦公使用。

此外，中華郵政公司目前決定解繳之土地不多，但是中央單位仍繼續要求檢討該公司可供減資繳庫土地，然而據中華郵政公司表示，留用土地皆處於利用狀態，未來繼續辦理解繳檢討不易。



圖 2-7 中華郵政解繳之辦公大樓（攝影 簡文彥）



表 2-6 原交通部郵政總局移交國有土地分類統計表

分類基準：按使用分區區分

2003/6/1

使用現況 縣 市	商業區		住宅區		公共設施用地		機關用地		其他--農業區、 保護區、工業區		合計	
	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)
基隆市			1	0.11	4	0.41	5	0.57			10	1.10
台北市	6	0.046	17	0.85	70	0.66	4	0.36			97	1.92
台北縣	4	0.094	8	0.09	68	0.79			21	1.10	101	2.07
桃園縣	1	0.016	11	0.43	28	0.24	21	5.07	10	0.46	71	6.21
新竹市	1	0.089									1	0.09
新竹縣					9	0.08	2	0.01	1	0.00	12	0.09
苗栗縣	1	0.037	3	0.00	17	0.04					21	0.08
台中市			5	0.05	15	0.29	2	0.08			22	0.42
台中縣			2	0.14	21	0.14			1	0.04	24	0.32
彰化縣			1	0.25	27	0.13	2	0.02			30	0.40
南投縣			2	0.10	20	0.27	3	0.41			25	0.78
雲林縣			1	0.00	22	0.15	1	0.01			24	0.16
嘉義市	5	0.076			2	0.00					7	0.08
嘉義縣	2	0.002			18	0.07			2	0.07	22	0.15
台南市	2	0.059	3	0.09	9	0.16	3	0.14			17	0.45
台南縣			1	0.07	22	0.20	4	0.12			27	0.39
高雄市	14	0.402	1	0.02	20	0.17			1	0.01	36	0.61
高雄縣	2	0.003	4	0.10	19	0.14	2	0.15	4	0.17	31	0.57
屏東縣			1	0.00	40	0.17	2	0.13			43	0.30
台東縣			5	0.34	14	0.12	4	0.34			23	0.80
花蓮縣	2	0.031	2	0.06	14	0.06	2	0.02			20	0.18
宜蘭縣	2	0.019	2	0.08	5	0.01	2	0.23	5	0.02	16	0.36
金門縣					2	0.01			4	0.07	6	0.08
澎湖縣			1	0.02	14	0.20	5	0.04			20	0.26
合 計	42	0.872	71	2.82	480	4.53	64	7.71	49	1.94	706	17.88

表 2-7 原交通部郵政總局移交國有土地分類統計表

分類基準：按使用現況區分

2003/5/7

使用現況 座落地	古蹟(交通部 辦公大樓)		電信總局及 中華電信公 司使用(訓練 所機房宿舍)		中華郵政公 司使用(停車 場宿舍等)		陸軍總部 占用宿舍 及中華郵 政公司空 置宿舍		倉庫		公共設施 用地		其他		合計	
	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)	筆數	面積 (ha)
基隆市			9	0.99	1	0.11									10	1.10
台北市	1	0.23	5	0.37	7	0.56			7	0.057	70	0.66	7	0.05	97	1.92
台北縣			8	0.19	1	0.05	3	0.07	1	0.030	64	0.65	24	1.07	101	2.07
桃園縣			39	6.04	2	0.01	1	0.02			22	0.07	7	0.08	71	6.21
新竹市			1	0.09											1	0.09
新竹縣											9	0.08	3	0.01	12	0.09
苗栗縣							1	0.04			17	0.04	3	0.00	21	0.08
台中市											15	0.29	7	0.13	22	0.42
台中縣							1	0.07			21	0.14	2	0.11	24	0.32
彰化縣							2	0.26			26	0.13	2	0.02	30	0.40
南投縣											20	0.27	5	0.51	25	0.78
雲林縣											22	0.15	2	0.01	24	0.16
嘉義市					3	0.05			2	0.028	2	0.00			7	0.08
嘉義縣					1	0.01					17	0.06	4	0.07	22	0.15
台南市					8	0.29					9	0.16			17	0.45
台南縣									1	0.067	22	0.20	4	0.12	27	0.39
高雄市			6	0.21	1	0.00	2	0.02			20	0.17	7	0.20	36	0.61
高雄縣					1	0.06	2	0.09	5	0.260	18	0.09	5	0.08	31	0.57
屏東縣			1	0.13							40	0.17	2	0.00	43	0.30
台東縣			3	0.25	1	0.03	2	0.14	3	0.263	14	0.12			23	0.80
花蓮縣					1	0.02					13	0.04	6	0.11	20	0.18
宜蘭縣			4	0.01							5	0.01	7	0.34	16	0.36
金門縣											2	0.01	4	0.07	6	0.08
澎湖縣					2	0.02					14	0.20	4	0.04	20	0.26
合計	1	0.23	76	8.28	29	1.21	14	0.70	19	0.704	462	3.72	105	3.04	706	17.88

# 第三章 土地活化利用與開發模式 分析

## 第一節 土地資源特性

「土地」一詞對不同人有不同的意義。透過不同的土地利用形態，土地利用方式可以分住宅、商業、工業、農業生產、交通運輸、休閒遊憩等不同類別，不同利用類別土地需求對土地之財務收入、空間形態、經營管理、產權歸屬等內容皆會產生影響。

土地開發作業牽涉範圍相當廣泛，土地開發作業實務可能牽涉法令、政治、經濟、財務、規劃、工程、社會、環境保育等議題，因此，若經由不同的議題觀點檢討土地開發成效，將影響評估的結果，最常作為評估土地開發成效的觀點為財務觀點，土地開發成效通常由投資報酬率為決策基礎。

本研究將針對解繳公有土地的性質進行分析，配合公有土地的利用議題，藉以提出可能活化利用模式之建議。

### 一、土地資源的特性

土地資源的開發利用，與其他商品（commodities）最大的不同因素如下：

（一）土地資源的稀少性(Scarcity)，土地資源的供給是有限的

台灣地區土地面積總量三萬六千平方公里，雖然土地管制會影響市場供需運作，但是面積總量仍決定了土地總供給規模，無法透過任何發掘或製造過程增加土地供給面積。此外，因為土地資源的稀少性，在市場上就容易產生較高的交易價格。特別是一旦賦予土地利用管制內容，更能凸顯土地經濟利用價值（如商業、住宅、工業等）之資源特性。

## (二)土地資源的不可移動性（不動產）

土地資源也稱作不動產。因此，任一土地的發展利用價值，會反映土地所在的區位（Location）特性。當然，若某處土地資源缺乏，將無法移動其他地區的土地以增加供給；同樣地，若基地一旦作為某種土地利用，同一空間就不容易再作其他的利用（僅少數多目標使用可同時容納多重使用）。

## (三)土地開發的不可回復性

土地開發之後就不易回復其自然原貌，這也是土地利用的重要課題之一，特別是從自然資源保育的角度。一旦都市開發蔓延到周邊地區，就不易回復原本自然景觀；一旦農田開發成不透水層基地，就難以回復其自然風貌。因為土地利用的不可回復性，使得土地開發更必須謹慎地進行長期計畫，以確保土地資源的有效使用，避免浪費。

## (四)土地商品的耐久性

不像其他資源利用有一定的使用壽命，土地將長期存在。不過，這並非意味土地開發之後可以無限期利用，因為土地開發利用價值也會隨時間減少。例如，若作為農業使用，土地自然資源

可能耗竭；若做為住宅使用，也需要設施與基礎建設的配合以凸顯其效益，設施會隨著時間產生折舊(depreciation)。

## 二、影響土地資源分佈與使用的因素

由於都市活動的需要（生活居住、產業活動、交通運輸、休閒育樂等），產生對土地的需求。土地資源的分佈利用，受到許多外在環境因素的影響，影響土地資源分佈與使用內容的因素，可以區分為下列三大類：自然生態、法令制度、社會經濟。雖然各項因素的影響程度不一，但總體而言，開發程度低的國家，政府法令與政策等管制內容，對土地供給系統市場干預程度較高，所造成的無效率及扭曲也遠較開發程度高的國家來得大(Mostafa, 2003)。

### (一)自然生態的環境因素

受到自然環境因素的影響，土地的發展利用條件將有所不同。例如氣候、地質、地層、水文等自然條件，皆會影響土地的開發利用內容。

### (二)經濟社會的環境因素

經濟發展與人口集居等社會發展狀況，也會影響土地資源的利用。例如，鄰近市場的土地就會較遠離市場的土地有更大的經濟利用價值，鄰近不同都市類型（商業、工業、觀光）與文化風俗（宗教、種族），也會影響土地開發利用的內容。

### (三)法令制度的因素

規劃與土地管制的內容，也會影響土地的開發利用。例如，都市計畫土地使用分區管制的劃定、建蔽率、容積管制，一方面直接管理土地開發利用的內容，另一方面也透過公共建設投入與分期分區發展，間接影響土地利用市場的運作。此外，透過稅捐、

污染防制、生態保育等法令規定，也對土地利用內容與分佈造成影響。

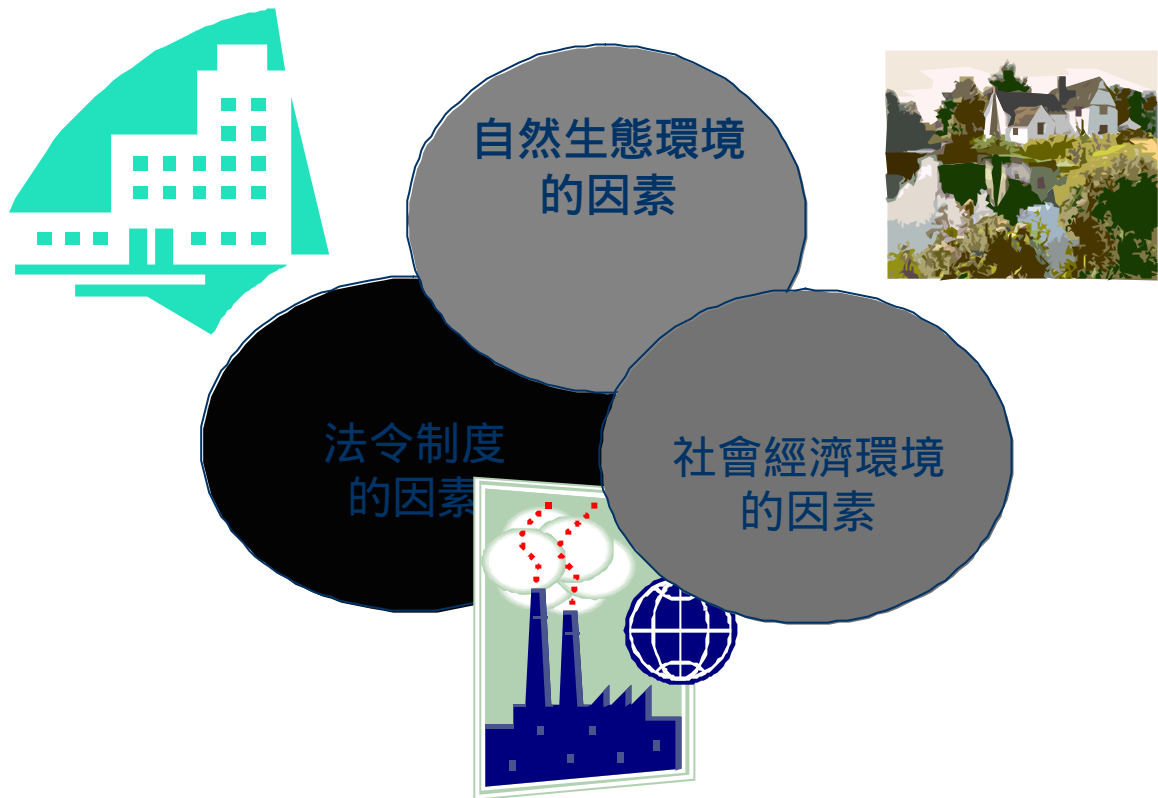


圖 3-1 土地利用的影響因素

## 第二節 土地利用與地價

### 一、土地價值的種類

土地價值可分為經濟價值、歷史價值、社會價值等。在土地開發利用作業所指之土地價值指一般為經濟價值。土地經濟價值的決定，等於長期的租金流量的現值(Present Value)，而租金的高低由該土地生產力決定。因此，土地租金高低，可視為特定使用之土地價值衡量及預期經濟報酬。

然而，許多經濟學家又將土地租金(Land rent)與經濟租金(Economic rent)加以區分，土地租金等於土地真實價值，也就是由完全競爭土地市場中的經濟條件所決定。而經濟價值則視為短期的經濟剩餘，因為非預期的供給與需求條件，生產因素(Land)與製造者(Processor)由活動中獲利。市場租金價值則等於土地所產生收入的現值。(Sullivan, 1993)

### 二、影響土地利用價值的因素

#### (一)自然與社會條件影響土地價值

土地價格的要求決定於在上面從事生產活動的報酬要求。在自由市場中，影響土地價格的自然因素包括地理區位、可及性、生產成本、生產力、地質、地形、範圍、規模大小等，另外再加上影響土地的社會因素（如土地使用規定與所在位置的經濟活動等）。

Allonso(1964)及 Muth(1969)就以競租理論(bid-rent)解釋土地



價值與運輸成本的關係，土地離市中心區愈遠地價相對便宜但交通成本相對提高。不同土地利用方式由於經濟收入不同有不同負擔地租的能力，也影響了土地使用的分佈。

當考慮土地利用時，就會產生「土地利用方式的選擇將影響土地最大獲利（most profitable）」的問題，原因在於土地利用與土地價值息息相關。因此，創造最大利益的土地使用方式也將有助於該土地獲得最佳的地價報酬，例如，同一塊土地規劃作為停車場之價值就與作為商業區的價值有所不同。

當土地在真實的政治環境中進行交易開發時，影響的變數將更為複雜。例如，該地區相關的獎勵措施、服務品質、土地利用模式、土地供給總量及土地處置的成本皆會影響到地價。

## (二)私人與公共利益有所差異

由於土地利用牽涉到外部性的問題，土地利用最佳化從私人與整體社會公益的角度則有不同的考量，例如選擇市中心區已相當稀少的空地作為超級市場開發，對開發者可能是獲得最大利益的土地利用方式，但是對社會整體而言，該空地作為公園使用可能更符合社會利益。因此，土地使用方式不能完全由市場決定，必須透過土地使用計畫，從整體都市活動機能及公共設施建設程序，調節能滿足私人與公共利益的最佳方式。因此土地的市場價值，通常也反映土地規劃及公共建設的內容。

## (三)密集或高度開發並非創造最大利益使用

土地開發的最大利益，並非決定於土地使用的密度。雖然高

層住宅開發通常比獨戶住宅開發獲得較高的市場利益，但是並非所有的土地皆須選擇高層住宅開發以獲得最大利益。因為高層建築開發的成本投入遠較獨戶住宅建設高，而且每單位的租金也必須降低以吸引租戶，都將使得單位獲利降低，對於公共設施的建設要求也較高，更會提高環境災害發生的風險。因此，考慮土地開發的報酬率除考慮收入之外，也必須同時考慮開發與營運成本。

#### (四)健全市場機制易達成土地最佳利用

健全的市場機制有助於土地利用達成最大利益。以市場交易價格為基礎，透過土地交易方式以達成土地開發的最大利益。例如，若市場封閉停滯，土地的所有權人容易選擇該土地作非最大利益的開發使用。但是，若有其他投資者開發該土地將獲得比擁有者更大利潤時，此投資者將願意提供給原土地所有權人更高之價格以獲得該土地（土地價值提升）。因此，在健全的市場機制下，透過土地交易將促使該土地朝向最大利益使用方式開發利用。

### 三、促進土地利用效率的措施

促進土地利用效率，以消弭不利於土地市場運作的因素，將有助於土地價值的提升。因此，若從經濟效益的角度分析土地活化利用，增進土地利用效率，將有助於增加土地價值。

促進土地利用效率的加值措施主要如下：

#### (一)產權持有單純化

許多土地無法有效利用，可歸咎於複雜的土地產權引發的決策困難。因此，將產權持有複雜、產權不清的土地加以歸併整理，使單宗土地權籍單純清楚，將有助於降低土地利用決策的不確定性，促進土地利用的效率與增加土地價值。具體措施例如將多宗分屬不同地主的零碎土地合併成為單一地主的大宗面積，或是排除地上權的設定，皆有助於土地的利用價值。

#### (二)土地使用的合理化

未來國有事業土地解繳後，土地使用方式將可能不同於原先

之土地利用（事業用地等）。因此，繳回之國有土地，可重新思考土地利用類別，從國土（或地區）資源利用與空間計畫內容，

檢討土地使用變更。最積極的作法當然就是透過都市計劃變更以供較適當的利用方式。

促進公有土地利用的合理化，一方面可增進公有土地資源開發利用效率，並滿足社會公義，另一方面也增進公有土地開發與市場運作邏輯一致，活化地方經濟發展。

### (三)土地開發方式健全化

土地開發方式有許多可能模式，可採由公部門、私部門或公私混合方式進行開發，也可循不同開發管道進行申請（促參、都市更新、信託等）。因此，考量不同土地開發的性質、區位與時機，若能提供健全的土地開發工具以供利用，將有助於增進土地開發之效能，提升土地開發價值。配合目前政府推動民間參與公共建設的政策，此一途徑可擴大推動。

### (四)土地管理方式的多元化

如同土地開發可增加土地價值，土地之經營管理也可增進土地利用價值，良好的經營管理方式可增進土地效率及降低成本，適當的公私合作更可降低投資風險，並且創造社會公益。因此，提供多元的土地利用管理方式（公部門、私部門或公私混合經營方式），將有助於土地利用價值的提升。一般而言，民間部門對於產業的經營能夠提供較高的效率。

## 第三節 公有土地開發經營模式之分析

### 一、公有土地之開發經營目標

#### (一)公部門與私部門的差異

對於土地開發內容的選擇，由於公部門（政府）與私部門（民間企業）發展目標不同，對於土地開發經營選擇的決策也會產生差異。例如，假設土地開發以追求利益為目的，雖然公、私部門的土地開發活動都是以開發利益最大化為目標，但是，私部門決策必須滿足投資股東、事業員工及顧客的需求，而投資股東、事業員工通常會以土地開發經濟利益(profit)最大化為目的，提供產品及服務內容以滿足顧客的需要為依據。相對的，若公部門從事土地開發，則以滿足政府部門（主管單位）的施政目標及保障事業員工的工作權益為考慮，產品及服務的提供則必須滿足民意單位的監督，社會利益的均衡就會超越經濟利益的追求（如圖 3-2）

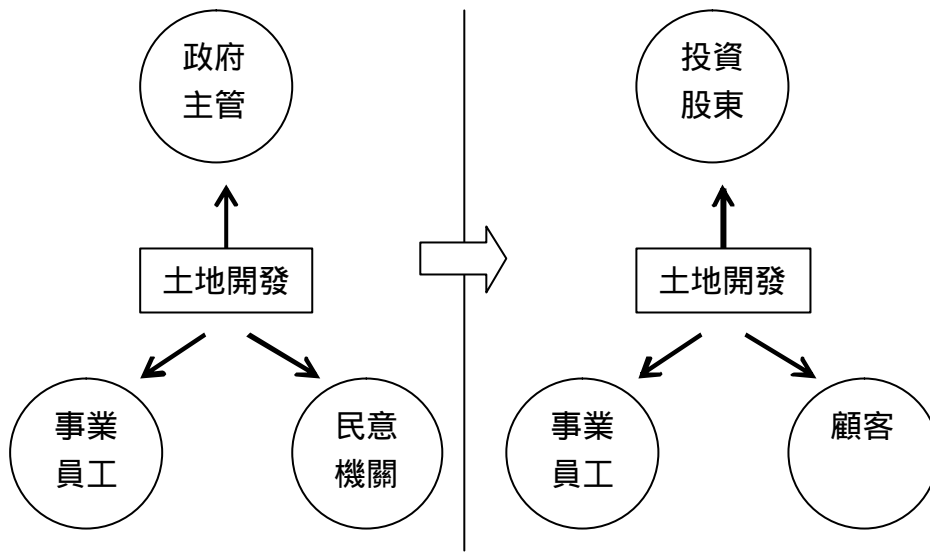


圖 3-2 民營與公營開發之利益考量結構

## (二) 引進民營化的優點

一般相信民營化可以促進經營效率，隨著民營企業的興起，及政府經濟自由化的政策，政府各項活動也逐漸開放引進民間力量，希望透過民間企業的經營管理優勢及重視市場效率，提升政府活動的績效。

簡單來說，民營化的目的可包括：

- (1).改善經營效率。
- (2).降低政府部門財政負擔。
- (3).降低政府部門干預程度。
- (4).減少公部門存在之薪資與管理問題。
- (5).獲得政治優勢。

### (三)土地儲備的考量

都市儲備也是公部門土地利用必須考慮的因素，配合都市發展的過程，預先取得（或保留）公共設施土地，確保土地的可用性並減少未來公共設施開發所需用地成本，並且增加都市環境品質。另一方面，藉由土地儲備方式調節市場機能，也可減少因土地投機所產生的價格偏差，保障社會大眾之權益。

## 二、公私合作之土地開發經營模式

除了傳統的土地開發方式，將政府與民間角色明顯劃分之外（政府土地完全由政府開發經營，民間土地由民間開發經營）。近年來，引進民間力量促進公共利益創造已受到肯定，政府擔保也有降低企業投資風險的優點，產生許多彈性的公私合作模式。公有土地的開發經營模式，透過政府與民間在不同階段的合作方式，可歸納為不同開發模式如下：

### (一)OT：政府開發興建，完工後交由民間經營

由政府負責規劃與興建工作，興建完工後以經營權出租方式交由民間經營，民間經營期滿後再將設施移交給政府，或重新招標及訂定契約等。政府與民間之權利義務關係涉及經營權與設施租金之支付，政府也必須擔負監督之責任。

### (二)BT：民間部門興建後將所有權移交政府經營

可由政府或民間部門負責規劃，由民間部門自籌資金且負責興建開發，興建完成後立即移交政府營運，民間部門則取得興建成本與合理之利潤。

(三)BTO：民間參與興建後將所有權移交政府，並取得一  
定期間之經營權

可由政府或民間負責規劃，民間部門負責籌募資金及興建，  
興建完成後將公共設施所有權移交政府，民間部門並且取得一定  
時間之經營權，並且以優惠方式租用土地及設施。

(四)BOT：民間部門興建完成後經營一段時間，期滿後交  
由政府營運

由民間部門自籌資金並開發興建，興建完成後可經營一段期  
間，營運期間屆滿之後將所有權移交給政府，並由政府負責營運。

(五)BOO：經政府許可，由民間投資、興建、營運及擁有

委由民間部門辦理規劃開發，且土地及設施產權皆屬私人所  
有，由政府負責監督興建與營運。



## 第四節 土地活化利用相關案例

土地的活化與利用分別包括市場流通性與開發利用兩個向度，以下將介紹不同的案例以供研擬活化利用模式之參考。

### 一、各國公有地開發利用政策理念之回顧

#### (一) 日本：公有地可透過信託制度有效經營利用

日本公有土地開發利用之依據為「國土利用計畫」，為達成土地利用之必要措施第六點中提及：要誘導土地所有人做好土地管理與有效之土地利用，並且要發揮民間活力，可利用借地、土地信託等方式謀求有效之土地利用。

另外，公有非公用土地利用之法令依據為「地方自治法」，規定非公用財產得為出租、交換、出售、讓與，或在其上設定地上權。地方政府必須盡可能有效利用所管理之非公用財產以取得收益，藉以提供居民福祉，並且允許地方政府為有效利用公有地，可採用土地信託制度。

#### (二) 英國：有計畫利用開發公有土地

英國政府為有效利用公有土地，以充分開發利用為主要原則。中央公有土地主管機關（環境部）每年會要求地方呈報其所管理之公有土地利用狀況，且規定自土地取得兩年內無利用計畫者，應設法辦理租售。

### (三) 美國：尊重市場機制、委由民間辦理

美國各級政府對公有地之開發多採民營方式進行。美國各級政府的公有土地開發案，政府多半僅負責事前規劃，設定開發目的與需求條件，而將設計施工與經營管理責任委由民間機構辦理。委由民間辦理開發之優點：一方面可減輕政府部門之財政壓力，另一方面也可將都市開發導入民間資金與技術。

## 二、公有土地開發利用案例

### (一)捷運場站周邊地區土地利用通盤檢討(住宅學會,1997)

#### 1.擬定發展原則與模式

就積極面而言，在於建立市場運作機制，發揮捷運場站經營效率，開發過程中應鼓勵民間參與建設開發，引導公私資源有效配置，進而塑造各場站的地方特色，帶動地區整體發展。

#### 2.捷運場站周邊地區發展模式

- (1)以促進民眾參與以及公私資源共同投資為原則。
- (2)以市場機制能運作為原則，建立各地區可發展容積轉移機制。
- (3)以都市更新與土地使用變更相互配合發展模式。
- (4)以市場機制運作為主導的發展模式。
- (5)納入成長管理理念的發展模式。
- (6)以公有土地房舍優先進行都市更新與土地開發。
- (7)地區開發執行情序
- (8)土地使用變更
- (9)都市更新
- (10)都市設計

- (11)地區發展控制構想
- (12)總量管制與容積移轉
- (13)整體開發與分期更新

## (二)土地處分案例

表 3-1 國內公有土地處分案例表

案例	產權	土地處分
月眉大型育樂中心	台糖土地	台糖提供土地，民間經營管理
南吉工業區開發案	台糖土地	承租方式取得土地使用權，並依促產條例申請工業區變更
華山藝文特區	台鐵及菸酒公賣局土地	土地再開發利用，「部份保存、部份整建、部份更新」
台糖木柵土地變更案	台糖土地	員工宿舍都市計畫變更為特定商業區案，由於容積移轉，由原第二種住宅區變更為特定商業區，整體開發為員工訓練中心及會議中心
大里街台糖土地變更公園用地案	台糖土地	萬華區大里街附近工業區變更案，在市府協調下將住宅區劃設為公園用地，規劃為古蹟文化公園

資料來源：本研究整理。

## 三、運用公私合夥開發案例分析

非公用土地之處理模式包括標租、標售、設定地上權等方式改變土地使用權及所有權外，另一方式則是維持不變，依舊為國有土地，其土地開發模式可採用公私合夥開發機制，以期藉由公私互動中達成土地最佳活化利用。

以下針對國外之案例分析說明國外之執行模式。

### (一) 聖地牙哥琥騰廣場案例分析(劉嘉雯，1999 年)

聖地牙哥為美國加州第二大都市，此城市以觀光著稱，年收益達壹兆美元。然聖地牙哥亦面臨因人口郊區化而導致的市區衰

頹問題，故市政府欲以重建市中心的方式挽救衰敗的城市，而琥騰廣場的開發案成功以觸媒的角色帶動了聖地牙哥市中心的再發展。

## 1.合夥計畫之推動過程

### (1) 尋求私部門開發商

1974年市府舉辦公開競圖,1975年韓氏公司(Hahn Inc.)的提案獲得議會通過。為使開發計畫能順利進行,1975年市長與市議會共同成立一中介機構”市中心開發公司”(Centre City Development Corporation,CCDC)居間扮演行政的角色,CCDC並非市府的附屬單位,而是一個代表市府的法人機構,由市長指派的七位委員監督,其與地主、企業、開發商協調共事,負責代表再發展局與開發者協商,亦為公私參與者根據再開發法規(California Community Redevelopment Law)進行再開發計畫的溝通橋樑,其工作內容包含策略規劃、都市設計、資產取得分配、公共建設與融資等相關事宜。

### (2)合約內容

CCDC歷經二年的折衝,1977年韓氏公司與CCDC簽約。依合約規定,開發商必須引進四家大百貨公司至琥騰廣場營業,並自行籌措資金從事設計與興建工作。政府的責任則為徵收土地、改善公共設施及興建停車場,按估計這些費用約2,850萬美元,政府以發行公債的方式籌措建設經費。

1977年韓氏公司即獲得三家大百貨公司的首肯,願意投資加入琥騰廣場,能如此有效率地吸引企業至衰敗的市區進行投資,乃由於韓氏公司在全美各有許多購物中心,故其以交換手法,表示願投資琥騰廣場者才可在韓氏公司所屬的其它購物中心開市經營。

### (3)合夥過程面臨之困境

1978年加州通過 Proposition13 法案,該法案限定財產

稅的上限，使市府擬以加稅方式募得開發經費的方式為之夭折；另一方面，地價的飆漲使二年間的開發成本增加了 1.4 倍，政府原先發行的公債不敷使用。面對這些更新計畫推動的阻礙，市府與韓氏公司協議，修定原計畫的規模由 16 英畝縮減為 11 英畝。

#### (4)合約修訂

此開發案之合約歷經八次修訂，其中 1981 年市府與韓氏公司簽訂之新約有較重要的改變：

##### A.土地取得

市府以 100 萬美元將所有土地售予韓氏公司，此比先前契約議定之 400 萬美元為低，甚至比 CCDC 收購的投資更低。

##### B.停車場興建

琥騰廣場及周邊停車場改由韓氏公司負責設計及興建，市政府可因而減輕財務壓力，不必再發行公債。

##### C.租金收入

韓氏公司將所有百貨公司以外商店的 10%租金付予市政府，為期 50 年，成為市府一筆額外且豐厚的長期收入。

##### D.資金借貸

韓氏公司無息借貸 500 萬美元予 CCDC，供土地徵收工作之資金周轉之用，待土地所有權由 CCDC 移轉予韓氏公司後，才需開始償付比公債利率還低的利息，且借期達 24 年，最初 10 年免付利息，以幫助 CCDC 早日完成土地徵收工作。

##### E.增加樓地板

整個開發案樓地板面積增加，商業面積由 563,000 平方英尺增加至 780,000 平方英尺，辦公室面積增加 350,000 平方英尺，此目的在於彌補開發商開發規模縮減的損失，亦使政府有更豐厚的稅收。

#### (5)合夥推動都市再發展之成果

從 1969 年市府打算改善琥騰廣場，至 1982 年琥騰廣場正式開工興建，至 1986 年正式完工落成，琥騰廣場的開發案耗時比一般購物中心之建設多了六年之久。但論其於公私部門共同合夥推動之非凡成就，不但創造了二千多個就業機會，帶動周邊地區辦公及住宅大樓的建設，為市政府帶來可觀的稅收，為人民創造多采多姿的休閒文化場所，更有如觸媒般地帶動聖地牙哥的發展，使聖地牙哥的市中心再開發成為典範。

### (二) 國內外 BOT 經驗分析

國內外採用 BOT 方式進行公共建設開發之案例不勝枚舉，包括澳洲雪梨過港隧道、英國多佛大橋、泰國曼谷第二高速公路、馬來西亞南北高速公路等國際案例皆採用 BOT 方式進行開發建設。依據促參條例，近年來我國也有許多 BOT 建設案例推動完成或正推動當中，包括月眉育樂世界、長生電廠(BOO)、中正機場至台北捷運線、南北高速鐵路等。(參照表 3-3)



表 3-2 聖地牙哥琥騰廣場開發案之公私合夥內涵分析表

	公部門	私部門
主體	聖地牙哥市政府(發起者)	韓氏公司
目標	藉琥騰廣場之開發帶動聖地牙哥市中心之復甦	
動機	市中心再開發之財務因素	追求企業利潤
中介組織	市府成立 CCDC 為代表市府之法人機構，扮演居間行政的角色	
公私合夥特質		
資源整合	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 土地徵收權</li> <li>· 容積特許權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 充沛資金</li> <li>· 企業經營能力</li> </ul>
雙向溝通	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 契約歷經八次的協商與修訂</li> <li>· 雙方對規劃方案之意見整合與修改</li> </ul>	
責任分擔	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 擬定先期開發方針</li> <li>· 擬定都市設計方案</li> <li>· 土地徵收重劃</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 引進百貨公司並自行設計興建</li> <li>· 興建停車場</li> <li>· 設置公共藝術</li> <li>· 興建巴波亞劇院</li> </ul>
角色互補	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 以公權力低價出售徵收土地</li> <li>· 允許增加商業用地之樓地板面積</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 以企業優勢迅速引進購物中心</li> <li>· 具備充分資金負擔購物中心、公共設施、藝術設施之建設費用，並可低利借貸於 CCDC</li> </ul>
聯合風險	市府面臨稅收減少及地價上漲之財務困難時，韓氏公司提出代為興建停車場、提供商業租金收入、低利借貸等援助方案。	
分享利益	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 復甦市中心</li> <li>· 巨額稅收</li> <li>· 帶動市中心周邊建設</li> <li>· 創造優良文化空間及休憩環境</li> </ul>	龐大的商業利潤
回饋社會	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 設置公眾藝術品</li> <li>· 興建巴波亞劇院</li> </ul>
創新突破	低於徵收之價格將土地售予私部門	
公民參與	當市民質疑低價出售土地有圖利之嫌時，CCDC 說服大眾以長遠的觀點衡量都市整體利益。	

資料來源：劉嘉雯，1999 年。

表 3-3 國內外 BOT 方式案例一覽表

專案名稱	建造成本	特許期間	政府配合措施	費率訂定方式	融資方式來源	特許經營公司	完工風險控制
澳洲雪梨過港隧道	5.5 億美元	三十年 (1992-2022)	1.部份資金無息貸款 2.最低營收保障 3.經營現有設施 4.物價上漲之補貼	依政府規定，但可依物價指數調整	政府提供無息貸款、發行債券及股權融資(國內外資金)	本國和外國承包商合資	固定價格統包合約
英國多佛大橋	3.1 億美元	二十年 (1988-2008)	1.最低營收保障 2.經營現有設	固定費率，但可依物價指數調整	銀行長期貸款，股權融資(國內資金)	本國和外國承包商合資	統包合約
泰國曼谷第二高速公路	8.8 億美元	三十年 (1988-2018)	經營現有設施	可每五年調整一次，但十五年內調幅不得過 0.8 美元	銀行長期貸款，股權融資(國內外資金)	本國和外國承包商合資	統包合約
馬來西亞南北高速公路	18 億美元	三十年 (1988-2018)	1.支助性貸款 2.最低營收保障 3.經營現有設施 4.匯兌保障 5.利率保障	依物價指數調整	銀行長期貸款，股權融資(國內資金)	本國和外國承包商合資	統包合約
英法海底隧道	103 億美元	五十五年 (1987-2042)	1.支助性貸款 2.營運自主性 3.在 2002 年以前無其他設施競爭之保證	自由調整	銀行長期貸款，股權融資(國內外資金)	本國和外國承包商合資	固定價格統包合約
中國沙角電廠	5.3 億美元	十年 (1987-1997)	1.最低營收保障 2.匯兌保障 3.緊急貸款承諾	不得超過香港進口電力價格	銀行長期貸款，股權融資(國內外資金)	外國投資者	固定價格統包合約
香港東區過港隧道	4.2 億美元	三十年 (1986-2016)	1.政府參與部分股權投資 2.部分資金優惠貸款	政府與道路公司協定，依物價指數調整	銀行長期貸款，股權融資(國內外資金)	外國投資者	固定價格統包合約
香港西區過港隧道	10 億美元	三十年 (1993-2023)	1.政府參與股權投資 2.經費率調整之協定 權保障股東權益報酬率 3.設立高速公路交流道	設定調整之協定權可依物價指數調整	銀行長期貸款，股權融資(國內外資金)	外國投資者	固定價格統包合約
月眉育樂世界	7.5 億美元	三十年 (1997-2047)	1.中長期資金貸款 2.聯外道路 3.高速公路交流道	自行訂定	政府中長期資金貸款，股權融資(國內資金)	長億集團	固定價格統包合約
長生電廠(BOO)	5.85 億美元	三十年 (1996-2026)	1.中長期資金貸款 2.台電購電合約 3.中油供料合約	依物價指數調整	政府中長期資金貸款，股權融資(國內資金)	長億及日商丸紅集團	固定價格統包合約
中正機場至台北捷運	185 億美元	三十五年 (1999-2034)	未確定	未確定	政府中長期資金貸款，股權融資(國內資金)	長億集團	未確定
南北高速鐵路	約 134 億美元	三十五年	未確定	未確定	政府中長期貸款(85 億美元)，股權融資(37 億美元)及銀行貸款	大陸工程等五大集團	統包合約

資料來源：林左裕(2000)「不動產投資管理」

### (三) 國內公有地合作經營案例分析

#### 1. 南澳農場開發(國有財產, 2002)

國有財產局與宜蘭縣政府合作經營南澳農場，引進民間資源參與開發，成功創造結合生態與觀光之休閒農場。南澳農場位於宜蘭縣蘇澳鎮，鄰近南澳火車站，土地面積約九十六公頃，國有財產局為增進南澳農場土地經營效益，原以委託經營方式，將南澳農場委託宜蘭縣政府經營，經營期間為十年。後因宜蘭縣政府鑑於南澳農場觀光資源豐富，極具開發潛力，引進民間資源開發經營，惟經營權僅十年對民間業者不具足夠開發誘因，經國有財產局與宜蘭縣政府開會協議，改以合作經營方式共同辦理，並依促參法規定，以設定地上權方式由民間投資開發經營，為期五十年。

#### 2. 南澳農場開發內容

南澳農場合作經營方式，係由國有財產局提供南澳農場土地，交由宜蘭縣政府進行整體規劃，並辦理用地變更、設置基礎公共設施及辦理BOT招商事宜，引進休閒、住宿、會議、生態觀光等活動及服務設施。預估該合作案可收取開發權利金 9,500 萬餘元，另每年可收取經營權利金 1,500 萬餘元，雙方依出資比例分配收益。其中，國有財產局占 62%，宜蘭縣政府占 38%。若該計畫能順利執行，將可成為國有財產局與地方政府共同開發利用國有土地之可行範例。

表 3-4 國有非公用財產委託經營案例一覽表

案名	委營 類型	土地 筆數	面積 (公頃)	委營 期間	訂約 權利金 (萬)	經營 權利金 (萬)
台東池上蠶桑場 內 39 筆土地	招標	39	52.881108	10 年	6,667	63
宜蘭南澳農場 內 17 筆土地	招標	17	95.995444	10 年	4,200	48
台南台南市裕 東段 2 筆土地	招標	2	0.088265	10 年	2,154	50
桃園桃園縣龜山鄉 舊路坑段 55 筆土地	專案	55	5.344100	10 年	1,129	21

資料來源：國有財產局（2001）

#### (四)我國國有地開發經營案例分析（國有財產，2002）

以合作開發或經營方式改良國有土地，為國有財產局配合社會經濟發展需求，多元化經營國有土地之主要策略之一。近來，國有財產局辦理合作開發或經營之案例相當多，包括：

- (1)與中央信託局合作經營收費停車場，每年創造約一千三百餘萬元國庫收益及避免土地閒置，更可疏緩都會地區停車需求，協助解決交通問題。
- (2)與交通部觀光局東北角國家風景區管理處合作經營東北角海岸風景特定區國有土地，配合風景特定區之開發規劃，設置停車場及相關遊憩設施使用，每年收益約一百餘萬元。
- (3)與文建會合作經營華山藝文特區，解決閒置空間再利用及推展藝文活動。

其他公有土地利用案件，請參照表 3-5，表 3-6，表 3-7。

表 3-5 民國七〇年代公有土地開發案件一覽表

案名	墾丁福華飯店	太平洋SOGO百貨	墾丁凱撒飯店	墾丁歐克山莊	台北凱悅飯店	台北世貿大樓
開發方式	設定地上權	設定地上權	設定地上權	設定地上權	設定地上權	BOT
土地所有人	交通部	台北市公農田水利會	交通部	交通部	經濟部	經濟部
地上權人	耕頂興業	太平洋建設	凱撒飯店	歐克遊樂	新加坡豐隆集團	國際貿易大樓有限公司
土地面積	約 18,649 坪	1,525 坪	約 9,952 坪	約 14,218 坪	約 4,200 坪	約 6 公頃
契約日期	72 年	72 年 11 月	73 年 7 月	73 年 12 月	73 年 12 月	75 年 4 月
締約方式	甄選暨競標	公開招標	甄選暨競標	甄選暨競標	甄選暨競標	公開招標
權利金	1.自第三年，每年繳交該年營業收入百分之四。 2.低於土地公告現值年息 4%繳付。	1 億 9,681 萬元	1.自第六至十年繳交總營業收入之 0.5%；第十一至二十五年繳交總營業收入之 0.8%；第三十五年至第四十年繳交總營業收入之 1%。 2.低於土地公告現值年息百分之三時，依該公告現值年息 3%繳付。	1.自第二年起，按營業額總收入之百分之三。 2.低於土地公告現值年息百分之六時，依該公告現值年息 6%繳付。	自第 4 年起，與外人經營合作期間按營業總收入 6.25% 收繳，且不得少於 1 億 9 千 5 百萬元；自行經營期間按營業總收入之 8.25% 計算，並且不得少於 2 億 5 千 7 百 40 萬元。	每年營業額 3% 計收，且營業之日起 3 年內免繳權利金。

資料來源：吳清輝（2001）「公有土地地價或租金作價投資民間產業之研究」。

表 3-6 民國八〇年代前期(80 年-84 年)公有土地開發案件一覽表

案名	高雄萬大工業區	永康統一公司	南港軟體工業區	永康鴻利
開發方式	設定地上權	設定地上權	設定地上權	設定地上權
土地所有人	台糖公司	台糖公司	台肥	台糖公司
地上權人		統一實業		鴻利機械公司
土地面積	29,948 坪	40,978 坪	約 12,200 坪	約 8,234 坪
契約日期	82 年 7 月	82 年 7 月	83 年	84 年 9 月
地上權存續	50 年	50 年	50 年	50 年
締約方式	申請	申請	申請	申請
權利金	第一期 20 年權利金按第一年年地租 4 倍計算，次 20 年或最後 10 年的權利金於屆滿前 3 個月另行協議。	第一期 20 年權利金按第一年年地租 4 倍計算，次 20 年或最後 10 年的權利金於屆滿前 3 個月另行協議。	當年期地租 4 倍計算。	第一期 20 年權利金按第一年年地租 4 倍計算，次 20 年或最後 10 年權利金於屆滿前 3 個月另行協議。
地租 (年租金)	依申報地價（即 100% 公告地價）年息 10% 計算。	依申報地價（即 100% 公告地價）年息 10% 計算。	申報地價 10% 計算。	申報地價 10%。
期滿後地上物處理方式	拆遷及清除	拆遷及清除	歸台肥	拆遷騰空
獎勵優惠	無	無	無	無
利用方式	提供中小企業設定	鋼鐵片原料工廠	軟體工業園區	工業生產廠房
政策目的	工業區開發促進經濟產業發展	促進經濟產業發展	工業區開發促進經濟產業發展	促進經濟產業發展
法源依據	經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法。	經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法。	經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法。	經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法。
備註	1. 須依核定事業計劃用途使用。 2. 租賃權及地上權不得轉讓他人。	地上權存續期間，不得將占有使用土地之權益轉讓、出借、分租、贈與、分割、設定典權、抵押權及其他負擔或其他方式之處分。		
績效評估	達成政策目標	達成政策目標	達成政策目標	達成政策目標

資料來源：吳清輝（2001）「公有土地地價或租金作價投資民間產業之研究」。

表 3-7 民國八〇年代後期(85 年-89 年)公有土地開發案件一覽表

案名	環泥京華 D.C.	寶城皇家河畔	后里月眉育樂區	台北國際金融大樓	橋輝燁輝鋼鐵
開發方式	設定地上權	設定地上權	BOT	BOT	設定地上權
土地所有人	國有財產局	國有財產局	台糖公司	台北市政府	台糖公司
地上權人	環泥建設	長億實業	月眉國際開發公司	中華開發聯軍	燁輝企業公司
土地面積	約 620 坪	約 521 坪	約 200 公頃	9,000 坪	約 5,578 坪
契約日期	85 年	85 年	88 年 5 月	86 年 11 月	89 年 9 月
地上權存續期間	一期最長 50 年	一期最長 50 年	50 年	50 年	50 年
締約方式	競標	競標	甄選暨競標	甄選暨競標	申請
土地使用權利金	約 3 億 5 千 3 百萬元	約 3 億 2 千 8 百萬元	1.開發權利金：1.5 億元於簽訂契約後 10 日內繳交 8 萬元；開始經營之第一年末以現金或其他經同意之票據繳付 2 千萬元；第二年末繳付剩餘之 5 千萬元。 2.經營權利金；自始營業日起按營業額收入總額的 5.1%。	206 億 8 千 8 百 89 萬元	第一期 20 年權利金按第一年年地租 4 倍計算，其後按當時經濟部有關國營事業提供土地出租設定地上權辦法規定核算通知地上權人。
利用方式	住宅使用	住宅使用	大型主題觀光遊樂區	國際金融大樓	生產鋼捲片廠房
地租 (年租金)	公告地價 5%。	公告地價 5% 計算。	年地租 = 固定金額 x (1 + 固定成長比率)。	公告地價 5%。	申報地價 10%。
期滿後地上物處理方式	無償收歸中華民國政府所有	無償收歸中華民國政府所有	無償收歸台糖公司所有	無償收歸台北市政府所有	清除地上物交還土地不得求補償
獎勵優惠	無	無	納入「促進產業升級條例」適用範圍並由經濟部協助投資人向銀行辦理專案低利貸款。開發期間地價稅按 10/1000 記徵。	行政院開發基金 50 億元利率 1.5% 加計 1 個百分點計算。經建會中長期資金貸款額度 142 億元。	無
營運契約	無	無	有		有
政策目的	住宅使用	住宅使用	十二項建設計畫之一	亞太營運中心	促進經濟發展
法源依據	國有非公用土地設定地上權實施要點	國有非公用土地設定地上權實施要點	經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法。		經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法。
備註	地上 11 層地下 3 層 每坪售價 30-33 萬元比附近預售屋每坪 45 萬元低 3 成。	地上 13 層住宅大樓每坪 25-28 萬元比附近房價每坪 40 萬元低 3 成。	本案為 12 項建設計畫之一，亦為政府 32 項以 BOT 方式推動開發公共建設項目之一。	本案依行政院通過「發展台灣成為亞太營運中心計畫」之政策指示辦理。	地上權人負責所有環保責任。
績效評估	達成政策目標	達成政策目標	達成政策目標	達成政策目標	達成政策目標

資料來源：吳清輝（2001）「公有土地地價或租金作價投資民間產業之研究」。



# 第四章 相關法令與政策之分析

## 第一節 國有財產及土地開發變更法令

### 一、國有財產法

國有財產之性質、收益、處分、管理與出售等作業，皆必須依循國有財產法之規範。

#### (一)國有財產性質之區分：

第 4 條：國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。左列各種財產稱為公用財產：

- 1.公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。
- 2.公共用財產：國家直接供公用使用之國有財產均屬之。
- 3.事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。
- 4.非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。

第 33 條 公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產。但依法徵收之土地，適用土地法之規定。

#### (二)國有財產收益處分

第 7 條 國有財產收益及處分，依預算程序為之；其收入應解國庫。凡屬事業用之公用財產，在使用期間或變更為非公用財產，

而為收益或處分時，均依公營事業有關規定程序辦理。

### (三)國有財產管理利用

第 35 條 公用財產變更為非公用財產時，由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管。但原屬事業用財產，得由原事業主管機關，依預算程序處理之。

非公用財產經核定變更為公用財產時，由財政部國有財產局移交公用財產主管機關或管理機關接管。

第 38 條 非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。但有左列情形之一者，不得辦理撥用：

- 1.位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。
- 2.擬作為宿舍用途者。
- 3.不合區域計畫或都市計畫土地使用分區規定者。

前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定之。

第 39 條 非公用財產經撥為公用後，遇有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為之：

- 1.用途廢止時。
- 2.變更原定用途時。
- 3.於原定用途外，擅供收益使用時。
- 4.擅自讓由他人使用時。

5.建地空置逾一年，尚未開始建築時。

第 45 條 非公用財產類之動產，以不出租為原則。但基於國家政策或國庫利益，在無適當用途前，有暫予出租之必要者，得經財政部專案核准為之。

第 47 條 非公用財產類不動產，得依法改良利用。財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理左列事項：

- 1.改良土地。
- 2.興建公務或公共用房屋。
- 3.其他非興建房屋之事業。

經改良之土地，以標售為原則。但情形特殊，適於以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定之。

第二項各款事業，依其計畫須由財政部國有財產局負擔資金者，應編列預算。

第 48 條 非公用財產類之動產，得提供投資之用。但以基於國家政策及國庫利益，確有必要者為限。

#### (四)國有財產出售

第 50 條 非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。

前項讓售，由各該主管機關，商請財政部核准，並徵得審計機關同意為之。

第 51 條 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。

第 52 條 非公用財產類之土地，經政府提供興建國民住宅或獎勵投資各項用地者，得予讓售。

前項讓售，依國民住宅條例及其他有關規定辦理。

第 52-1 條 非公用財產類之不動產，有左列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：

- 1.使用他人土地之國有房屋。
- 2.原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。
- 3.共有不動產之國有持分。
- 4.獲准整體開發範圍內之國有不動產。
- 5.非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。
- 6.其他不屬前五款情況，而其使用情形或位置情形確屬特殊者。

非公用財產類之不動產，基於國家建設需要，不宜標售者，得專案報經行政院核准讓售。

非公用財產類之不動產，為提高利用價值，得專案報經財政部核准與他人所有之不動產交換所有權。其交換辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定之。

第 52-2 條 非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用者得於民國一百零四年一月十三日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。

第 53 條 非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途者，得予標售。前項標售，由財政部國有財產局辦理之。

第 54 條 非公用財產類之不動產，使用者無租賃關係或不合第四十二條第一項第二款之規定者，應收回標售或自行利用。

其有左列情形之一者，得經財政部核准辦理現狀標售：

- 1.經財政部核准按現狀接管處理者。
- 2.接管時已有墳墓或已作墓地使用者。

使用情形複雜，短期間內無法騰空辦理標售，且因情形特殊，急待處理者。

前項標售，由財政部國有財產局辦理之。

第 55 條 非公用財產類之動產不堪使用者，得予標售，或拆卸後就其殘料另予改裝或標售。

前項標售或拆卸、改裝，由財政部國有財產局報經財政部，按其權責核轉審計機關報廢後為之。

## 二、用地變更相關法規

### (一)都市計畫相關法令

#### 1.細部計畫擬定

(1)第二十三條：細部計畫擬定後，除依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。

(2)第二十二條 細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：

- A.計畫地區範圍。
- B.居住密度及容納人口。
- C.土地使用分區管制。
- D.事業及財務計畫。
- E.道路系統。

F.地區性之公共設施用地。

G.其他。

前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。

## 2.通盤檢討

- (1)第二十六條：都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。  
但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。

前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。

## 3.變更計畫

- (1)第二十七條：都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：

- A.因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。
- B.為避免重大災害之發生時。
- C.為適應國防或經濟發展之需要時。
- D.為配合中央或省（市）興建之重大設施時。

前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時並得逕為變更。

- (2)第二十七條之二：重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理，必要時，並得聯合作業，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。



前項重大投資開發案件之認定、聯席審議會之組成及作業程序之辦法，由內政部會商中央環境保護及水土保持主管機關訂定之。

(3)內政部民國 74 年 9 月 19 日台內營字第 328477 號函釋，依「都市計畫法」第 27 條第一項第三、四款申請變更都市計畫，除配合省、市興建重大設施者，由省、市政府逕予認定外，其餘應報內政部同意。

#### 4.都市更新法

第 27 條：都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理之，不受土地法第二十五條、國有財產法第七條第二十八條、第六十六條、預算法第二十五條、第二十六條、第八十六條及各級政府財產管理規則相關規定之限制。

公有土地及建築物為公用財產而須變更為非公用財產者，應配合當地都市更新事業計畫，由各該級政府之非公用財產管理機關逕行變更為非公用財產，統籌處理，不適用國有財產法第三十三條至第三十五條及各級政府財產管理規則之相關規定。

前二項公有財產依下列方式處理：

- (1)自行辦理、委託其他機關（構）辦理或信託予信託機構辦理更新。
- (2)由信託機構為實施者以信託方式實施都市更新事業時，應信託予該信託機構。
- (3)由直轄市、縣（市）政府或其他機關以徵收、區段徵收方式實施都市更新事業時，辦理撥用。
- (4)以權利變換方式實施都市更新事業時，按應有之權利價值參與分配。
- (5)其他法律規定之方式。

## (二)都市計畫定期通盤檢討實施辦法

### 1.變更程序

- (1)第十二條：都市計畫經通盤檢討必須變更者，應即依照本法所定程序辦理變更；無須變更者，應將檢討結果連同民眾陳情意見於提經該管都市計畫委員會審議通過並層報核定機關備查後，公告周知。

### 2.條件及期限

- (1)第十三條：都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：
  - A.都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。
  - B.區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。
  - C.都市計畫實施地區之行政界線重新調整，而原計畫無法配合者。
  - D.經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者。
  - E.依第三條規定，合併辦理通盤檢討者。
  - F.依第四條規定，辦理細部計畫通盤檢討時，涉及主要計畫部分需一併檢討者。

## (三)非都市土地使用管制規則

### 1.土地使用分區變更

#### (1)第 13 條

非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議規範之規定製作開發計畫書圖及檢同有關文

件，並依下列程序，向直轄市或縣（市）政府申請辦理：

- A.申請開發許可。
- B.申請雜項執照。
- C.申請變更土地使用分區及使用地。

海埔地如已依其他法令規定申請開發及造地施工許可者，免依前項第一款及第二款規定辦理。

(2)第 14 條：

直轄市或縣（市）政府依前條規定受理申請後，應查核開發計畫書圖及基本資料，並視開發計畫之使用性質，徵詢相關單位意見後，提出具體初審意見，併同申請案之相關書圖，送請各該區域計畫擬定機關，提報其區域計畫委員會，依各該區域計畫內容與相關審議規範及建築法令之規定審議。

前項申請案經區域計畫委員會審議同意後，區域計畫擬定機關應核發開發許可，並通知申請人及土地所在地直轄市或縣（市）政府。

(3)第 15 條

非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，申請人於申請開發許可時，得依相關審議規範規定，檢具開發計畫申請許可，或僅先就開發計畫之土地使用分區變更計畫申請許可，並於區域計畫擬定機關核准期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可。

(4)第 16 條

依前條規定申請人如僅先檢具開發計畫之土地使用分區變更計畫申請時，應於區域計畫擬定機關核准期限內，檢具開發計畫之使用地變更編定計畫向直轄市或縣（市）政府申請許可，逾期未申請者，其原經區域計畫委員會審議同意之土地使用分區變更計畫失其效力。

前項使用地變更計畫，經直轄市或縣（市）政府查核資料，並報經區域計畫委員會審議同意後，區域計畫擬定機關應核發開發許可，並通知申請人及土地所在地直轄市或縣（市）政府。

#### (四)容積移轉相關規定

##### 1.第 4 條：

各都市計畫地區實施容積移轉時，直轄市、縣（市）主管機關應先就其發展密度、發展總量、公共設施劃設水準予以通盤檢討，其確有實施之必要者，應循都市計畫擬定、變更程序，於都市計畫書之土地使用分區管制中，增列相關許可規定後辦理。

##### 2.第 6 條：送出基地以下列各款土地為限：

- (1)都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值之建築所定著之私有土地。
- (2)為改善都市環境或景觀，提供作為公共空間使用之可建築土地。
- (3)私有都市計畫公共設施保留地。但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者或有其他可行之取得或開闢計畫者。

前項第一款之認定基準及程序，由當地直轄市、縣（市）主管機關定之。

第一項第二款之土地，其坵形應完整，面積不得小於五百平方公尺。

第一項第二款 第三款之施行日期，由中央主管機關定之。

##### 3.第 7 條：送出基地之可移出容積，依下列規定訂定：

- (1)都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值之建築所定著之私有土地：以其基準容積扣除已建築之容積為準。但經劃定為保存區者，按其劃定前之基準容積扣除已建築之容積為準；劃定為保存區前，尚未實施容積率管制者，以其毗鄰土地使用分區平均容積率

上限乘其送出基地面積所得之乘積，再扣除已建築之容積為準。

(2)提供作為公共空間使用之可建築土地：以其基準容積為原則，必要時，直轄市、縣（市）主管機關得視實際情況酌予增減。但其增減幅度不得超過百分之二十。

(3)私有都市計畫公共設施保留地：以其毗鄰土地使用分區之平均容積率上限乘送出基地面積所得之乘積為原則，必要時，直轄市、縣（市）主管機關得視實際情況酌予增減。但其增減幅度不得超過百分之四十。

前項第一款及第三款之毗鄰土地使用分區，以都市發展用地為限；毗鄰土地使用分區均非屬都市發展用地者，其可移出容積，由直轄市、縣（市）主管機關參考鄰近都市發展及土地公告現值評定情況擬訂，送該管都市計畫委員會審定。

#### 4.第 8 條：

送出基地之可移出容積，以移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築土地建築使用為限；直轄市、縣（市）主管機關並得考量都市整體發展，於都市計畫書中指定移入地區範圍。

#### 5.第 9 條：

接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。

位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。

#### 6.第 10 條：

送出基地移出之容積，於換算為接受基地移入之容積時，

應按申請容積移轉當期各該送出基地及接受基地公告土地現  
值之比值計算，其計算公式如下：



接受基地移入之容積 = 送出基地移出之容積 × (申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值 / 申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值)

7.第 16 條：

前條之送出基地圖冊繕造完成後，應通知送出基地之所有權人，並於各該直轄市、縣（市）主管機關及鄉（鎮、市、區）公所公告周知及將公告之日期、地點登載當地報紙。

8.第 18 條：

容積之移轉，應由接受基地所有權人檢具下列文件，向該管直轄市、縣（市）主管機關申請許可：

- (1)申請書。
- (2)申請人之國民身分證影本。
- (3)送出基地所有權人及權利關係人同意書。
- (4)送出基地及接受基地之土地登記簿謄本。
- (5)送出基地及接受基地之土地所有權狀影本。
- (6)其他經直轄市、縣（市）主管機關認為必要之文件。

## 第二節 國有資產之檢討作業

依據「財政部國有財產局接管國家資產處理要點」，為健全接管程序，充分掌握資訊，並整體規劃後續處理方案，提高國家資產運用效益，國家資產之接管與再利用，必須依照訂定之程序進行評估檢討。並依一元化執行要點及管理原則，檢討收回各管理機關不再作為公用或不作價投資或留用、而由國產局依法處理之不動產。

國有資產之檢討及接管處理原則如下：

- 1.掌握正確不動產資訊，作為決策及處理依據，以促進不動產合理有效利用。
- 2.維持公地公用原則，公共設施用地、公用事業或公務需用之不動產，優先提供公用。
- 3.篩選高價值之建築基地辦理標售、委託經營或改良利用，以挹注國庫，並促進社會經濟發展。
- 4.積極處理被占用不動產，依法辦理出租、出售或排除占用，並追收使用補償金，以增裕庫收，兼顧社會公平正義。
- 5.閒置之廠區或大面積之土地或低度利用之土地，於依法處理前，加強巡查列管，避免被占用或製造髒亂並與地方政府或公營事業積極研議改良利用或委託管理、委託經營，提昇利用效率。
- 6.畸零狹小、毗鄰或夾雜於私人土地，不易整體規劃利用或維護管理之不動產，辦理讓售、標售、委託管理、委託經營，或提供私人辦理綠美化或改良利用。
- 7.其他提高不動產運用效益之管理與處分原則。

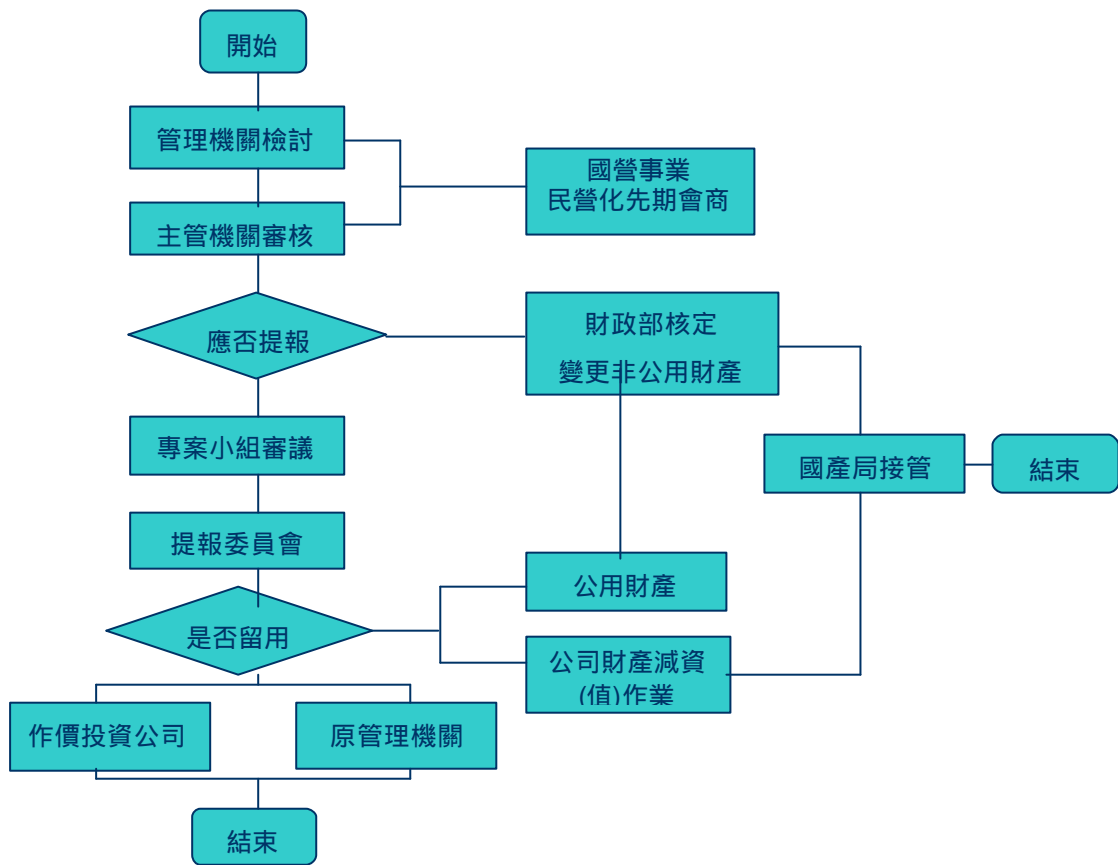


圖 4-1 國有資產檢討作業流程

## 第三節 國有土地利用政策

### 一、國有土地利用政策

近年來，國有土地之利用處分，由消極的管理轉變為積極地開發利用，政府部門也依此方向訂定相關執行要點，藉由回顧相關實施要點之內容，將有助於瞭解政府對於土地開發利用之變遷。

#### (一)積極促進公有土地開發利用

針對國有土地之國有非公用土地應積極促進土地開發利用，因此在 88 年至 91 年間行政院訂定了國有非公用土地處理的相關要點，期望透過明確的政策工具，提供國有非公用土地在設定地上權、委託經營、出租與開發之作業依循，積極促進公有土地開發利用。

相關要點如下：

- 1.國有非公用土地設定地上權實施要點(88.05.27)
- 2.國有非公用財產委託經營實施要點 (90.3.8)
- 3.國有非公用不動產出租管理辦法 (90.9.3)
- 4.國有非公用土地提供開發案件處理要點(91.4.8)

國有非公用財產委託經營原則上由該局以公開招標方式為之，並滿足下列條件：

- 1.配合中央目的事業主管機關政策需要或各級政府公共建設需要，經各該主管機關核定者。
- 2.獲准整體開發者。
- 3.與相鄰地合併使用有利於整體規劃提昇利用價值者等三項要件之一時，得由該局專案核准委託特定人經營是為例

外；如不符合上述規定，則須報經財政部專案核定。

## (二)一元化國有資產管理

在民國 91 年間，行政院訂定為統合國家資產之經營管理，並達成管理一元化、使用合理化、經營透明化、彌補財政缺口之政策目標。訂定三項執行要點，統合國家資產之經營管理，強化國家資產之運用效益，以落實執行。此外，在國家資產之經營管理方面，藉由國家資產經營管理原則的訂定，宣示國家資產經營應以成本及效益為指標。

- 1.行政院訂定國家資產經營管理委員會設置要點(91.5.21)
- 2.國家資產經營管理一元化執行要點（91.6.11）
- 3.國有資產經營管理事項計畫表（91.7.11）
- 4.國家資產經營管理原則（91.8.7）
- 5.非公司組織國營事業機構存續原則（91.12.20）
- 6.公司組織國營事業機構存續原則（91.12.20）
- 7.中央政府投資事業釋股檢討原則（91.12.20）
- 8.中央政府非營業特種基金存續原則（91.12.31）

## (三)積極檢討閒置國有資產

民國 92 年，行政院又訂定兩項要點與處理方案，檢討收回各管理機關不再為公用或不作價投資或留用之不動產，提昇運用效率。另外，也積極清查處理國有老舊眷舍及閒置或低度利用之首長宿舍，一方面可以改善市容、美化都市景觀，另一方面也宣示行政院積極促進公有土地利用之決心。

- 1.財政部國有財產局接管國家資產處理要點（92.2.19）
- 2.國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案

(92.5.1)

3. 國有宿舍及眷舍房地加強處理方案(92.7.10)

## 二、成立國家資產管理委員會

國家資產管理委員會於 91 年 4 月正式成立，為國家資產管理之最高機構。委員會置委員二十一人，以行政院長為召集人，副院長為副召集人，除召集人及副召集人為委員外，其餘委員包括：內政部部長、國防部部長、財政部部長、教育部部長、法務部部長、經濟部部長、交通部部長、行政院主計處主計長、行政院人事行政局局長、行政院國軍退除役官兵輔導委員會主任委員、行政院研究發展考核委員會主任委員、行政院農業委員會主任委員、行政院經濟建設委員會主任委員、學者專家若干人及其他行政院指定之人員，由行政院遴聘之，任期一年。

依據「國家資產經營管理委員會設置要點」，國家資產管理委員會設置之目的為統合國家資產之經營管理，強化國家資產之運用效益，並且負擔下列任務：

1. 統合國家資產之完整資訊。
2. 確立國家資產經營、管理、運用之政策。
3. 規劃國家資產經營、管理、運用之計畫。
4. 其他有關國家資產之經營管理事項。

國家資產經營管理委員會的設置，目標在利用此機構積極處理閒置、低度利用或非營業必需使用的資產，並檢討收回國庫統籌運用。一方面希望國營事業養成使用資產應有成本觀念，另一方面，希望避免國家資源雙重浪費。

委員會的成立與運作，將能發揮下述幾項功能(台灣不動產資訊中心，2002)：

1. 管理一元化

財政部國有財產局雖名為國有財產的管理機關，但其實際管理的主要是國有非公用財產的部份；其餘國有公用財產，包括：土地、房屋以及事業投資等，則散置於各部會、基金、非公司組織國營事業以及公司組織國營事業，造成國家資產管理的困難。此外，對於這些國家資產的運用，各機關和單位各有各的想法，也使國家資產無法有效統合運用，以發揮最大的效益。委員會成立後，應該要致力於統合管理國家資產，讓政府對國家資產的使用情形能夠更有效的掌握，使國家資產的經營管理機制一元化。

## 2.使用合理化

未來，政府事業單位應回歸本業的經營，不再容許以出售資產的方式來粉飾競爭力低落與經營不善的事實。政府辦公空間的使用、公務宿舍的配發也應該建立標準化的規範；資產之處置，不管是要出售或者是要出租都應該有合理化的評估機制與過程。因此，委員會未來應該要積極清理目前國有資產的使用情況，並且以科學管理的方法進行資產使用的效益評估，務必讓每一分國家資產都能發揮最大的效益。

## 3.經營透明化

政府事業機關在土地出售、出租或閒置的過程中，常引起不當特權介入的情況。未來，政府應該編撰國家資產目錄，裝訂成冊，並且要定期檢討出版，讓國家資產的管理與處分逐漸透明化，以減少不當特權介入的機會。

## 4.財政充足效益

積極處理國有資產，以促進公有資產的活化利用，一方面可提升政體資源利用之經濟效益之外，另一方面也具有充實政府財政收益的功能。換言之，活用國家資產除可提升運用效益，也增加政府財政利用手段，短期內可利用於清償部分債務，減少利息支出，彌補財政缺口，舒緩國家財政壓力。



# 第五章 解繳不動產土地之活化利用

## 原則

### 第一節 解繳土地利用的課題

公營事業土地解繳之後，面臨土地再利用之課題如下：

#### 一、再利用方式是否符合土地資源特性

目前公營事業解繳土地之接管作業程序，先召開國有資產管理委員會會議，討論未來解繳土地利用之方式。但是，對於土地可能利用方式的訂定，則依照當前政策目標或經建發展計畫之需地條件，作為土地再利用之依據。此作業方式並非依照土地之自然資源、法令規定與地方經濟發展特性等因素作為土地再利用之依據，因此也可能降低解繳土地之活化利用彈性。

#### 二、受委託機構是否具有足夠經營與管理能力

目前已進行解繳之公有土地，雖將產籍由公營事業單位移交國有財產局管理，但是由於國有財產局限於人力與執掌業務，無進行研議土地適當活化處分方式之權責。因此，解繳土地雖然經國資會初步決定部分土地的處理方式，或採暫時移交地方政府（如台鹽移交給地方政府）或特定機構（水利機關）管理，甚至部分解繳土地雖進行產籍移轉，但是實際上仍由國有財產局委託原機構代管。此作業方式與解繳前之狀況無異，受託機構因受限於產籍、法令規定或資源限制等因素無法提供適當管理，將造成土地解繳作業無法達成原本政府有效利

用公有土地的美意。

### 三、配合計畫是否具可行性與實現力

目前已決定解繳之土地，部分已初步決定未來開發利用計畫內容。例如，台鹽公司解繳之嘉南地區土地將配合挑戰 2008 國家重點計畫發展觀光遊憩；台灣菸酒公司解繳之部分土地也交由文建會發展「五大創意園區」。整體而言，利用解繳土地配合政府現階段政策之建設計畫，將可為解繳土地創造出極富創意與效益的發展方式，但是若仔細評估，發現部分計畫仍缺乏細緻發展內容，若進一步考量政府財政現況，不免令人擔憂部分配合計畫的執行能力。若計畫僅是紙上談兵，長期而言將嚴重影響解繳土地之活化利用目標。

### 四、是否符合全盤的國土資源利用政策

若從國土規劃的角度分析，解繳土地的開發利用應回歸國土資源整體利用的政策架構下重新定位。讓解繳土地未來的利用方式，滿足國土計畫的發展架構與地方自治的發展彈性，此作業優點，一方面可兼顧土地資源的空間特性與開發時機，另一方面也可作為政策手段及土地供給調節的籌碼。

## 第二節 國有土地活化利用的內涵

### 一、現行國有財產之管理方式

依據國有財產局之執掌，現今國有財產之管理方式如下：

#### (一) 國有非公用土地撥用

各級政府機關、部隊、學校因公共或公務用途，需用國有非公用土地時，依國有財產法第三十八條、土地法第二十六條或都市計畫法第五十二條規定，均得層報行政院核准撥用，其程序經行政院授權財政部代擬代判院稿核定。國有財產局為促進國家建設，對該項撥用積極辦理；遇有工程緊迫急需土地使用者，在撥用程序未完成前，並予同意先行使用。

#### (二) 國有非公用不動產出租

國有財產局管理之國有非公用財產，除依國有財產法第十三條規定，因實際情況之需要，部分委託地方政府或適當機構代為管理或經營外，餘均由國有財產局直接管理。

依國有財產法第四十二條規定，國有非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理，其原有租賃期限屆滿未逾六個月者，或民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，或依法得讓售者得予出租；又依法已為不定期租賃關係者，應於規定期限內，訂定書面契約。國有財產局管理之國有非公用土地合於以上規定者，均得辦理出租。

依國有財產法第四十三條第三項規定，國有非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，由財

政部斟酌實際情形擬定，報請行政院核定之。但以標租方式出租或出租係供作營利供用者，其租金率得不受有關土地法律規定之限制。國有財產局辦理出租之國有非公用房地，目前租金率，基地按土地申報地價年息百分之五計算；房屋按課稅現值年息百分之十計算；其他耕、養、林、礦等土地之租金，亦有其一定計算標準。

### （三）處理被占用國有非公用土地

國有財產局對被占用之國有非公用土地依現行法令規定，其處理方式有：出租、讓售、標售、撥用、勸導自行拆除或騰空交回、移送主管機關拆除。惟占用人如不符合申租規定，或拒不配合辦理申租，則以訴訟方式排除占用。

被占用國有非公用土地，在未完成處理前，國有財產局將依民法第一七九條返還不當得利法則，向占建人追收使用補償金。如發現新占建，則依刑法第三二條規定移請地方警察機關偵辦或逕向法院提出告訴。

### （四）國有非公用土地委託經營

為增進國有非公用財產之經營效益避免閒置，經訂定「國有非公用財產委託經營實施要點」將委託對象從政府機關擴及其他機構及民間法人或團體，俾藉由運用民間充沛資金、人力和技術，提高國有土地經營績效，達到地盡其利之目標。

#### 1. 委託經營之定義

係指委託機關將國有非公用財產委託受託者經營；由受託者支付委託機關權利金並自負經營盈虧。上述權利金分為訂約權利金及經營權利金。

- 2.擴大受託者之對象，為地方政府或公立機構及依法成立之公私法人。
- 3.委託經營應以公開方式為之。但符合下列情形之一者，得專案核准委託特定對象經營：
  - (1)配合中央目的事業主管機關政策需要或各級政府公共建設需要，經各該主管機關核定者。
  - (2)獲准整體開發者。
  - (3)與相鄰地合併使用有利於整體規劃，提升利用價值者。
  - (4)其使用情形或位置情形確屬特殊，報經財政部核准者。
- 4.委託經營之期限為十年以下，於期滿重新招標經標脫者，原委託人有依同樣條件優先受託委託經營之權。

## 二、國有土地活化利用之內涵

### (一)滿足政府的政策目標

公有土地的活化利用，首要的功能在於滿足政府的政策目標。依據行政院訂定之「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」，將以積極方式促請中央各機關學校積極檢討閒置、低度利用及被占用國有公用不動產，以提高國家資產利用效率及增裕庫收。

行政院國有土地加強處理方案的對象，是以中央機關經管國有公用閒置、低度利用及被占用不動產，坐落都市計畫商業區、住宅區、工業區及非都市土地使用編定種類為甲、乙、丙、丁種建築用地者；國立學校所使用之國有建築用地；中央機關使用非屬閒置、低度利用、被占用國有建築用地為適用範圍，並由國有財產局列冊函送各主管機關分送所屬檢討處理，已無公用需要者，應即移交國有財產局接管，依法處理；仍有使用需要者，應

擬訂計畫或列冊提報國家資產經營管理委員會審議通過後，據以執行。

## (二) 土地使用合理化

解繳土地的活化利用，除了能滿足政府促進土地利用效率的政策目標之外，也必須同時符合土地使用規範的內容。公有土地之活化利用，由於管理機構發展條件的轉變（如業務轉型、公營轉民營等），產生土地產籍的移轉及使用方式變更的需求，若此土地使用變更的考量僅侷限在接管機關用地需求，所產生的影響將不止狹隘了土地活化再利用方式的選擇，更可能因為一連串的大規模土地個案變更或部門計畫，破壞了原本都市計畫架構、影響都市發展結構及生態資源等。因此，解繳公有土地的活化利用，也必須兼顧土地使用的合理化，透過適當的土地使用變更程序與審查機制，讓未來的土地活化使用方式符合都市計畫、環保與社會公義的要求。

## (三) 土地開發效率化

解繳土地的活化利用，除了考慮土地利用方式的合理化之外，在土地變更與開發程序上，也必須能兼顧變更審議與執行效率，以滿足市場需求。因此，對於公有土地活化利用的內容，就必須包含明確的法令規範、行政效率與透明度等，以降低投資風險。此外，對於開發作業內容的選擇，也必須能兼顧產業群聚的特性與地方經濟發展。

## (四) 產權處理市場化

解繳土地的產權處理方式，也應能配合需地規模、區位與產業的特性，考量不同開發經營主體的需要，建立適當的土地租售模式。目前對於國有非公用土地的處理方式，依據國有財產法與相關執行要點，已允許公有地產籍採用可能的租售方式或權利變換設定，因此可以此為基礎，配合解繳土地的特性與未來發展模

式需要，建立適當的產籍處理方式。

#### (五)經營管理民間化

解繳土地活化利用計畫的執行，可引進民間部門追求效率與效益的經營管理優勢，以提升土地開發後的經營效率。國有財產局為增進國有房地之經營效益，避免閒置或低度利用，已訂定「國有非公用財產委託經營實施要點」，允許國有非公用土地以公開招標或專案核准方式，將國有房地委託他人經營，由受託人支付權利金並自負盈虧。



## 第三節 土地利用的平衡思考

### 一、公有土地利用不以追求經濟價值為唯一考量

私人公司以追求投資效益最大化為主要目標，但是政府部門的決策思考應採納更多元的目標，僅追求經濟效益的決策評估標準，將容易導致決策結果的偏差。換言之，政府部門的決策思考應兼顧下列三個向度：

#### (一)社會正義

政府部門的資源投入，必須兼顧社會公平，減低因政府投資產生的資源分配不均，避免損及私人利益。另外，從時間軸的角度看公平正義，就應兼顧目前使用者與未來使用者的權益，避免開發決策對後代子孫可能產生的負面影響。

#### (二)生態保育

對於生態保育的追求，也是政府決策的重要目標之一。開發計畫將生態保育目標納入決策體系中，一方面可避免資源的過度利用、低度利用或誤用；另一方面也可減低開發的負面衝擊，降低社會成本。

#### (三)總體經濟成長

對於經濟效益的追求，政府決策也必須以長遠眼光評估開發的經濟效益。總體經濟成長的考慮至少包括下列議題：短期成長 VS 長期成長；產業發展的平衡；區域發展的均衡。



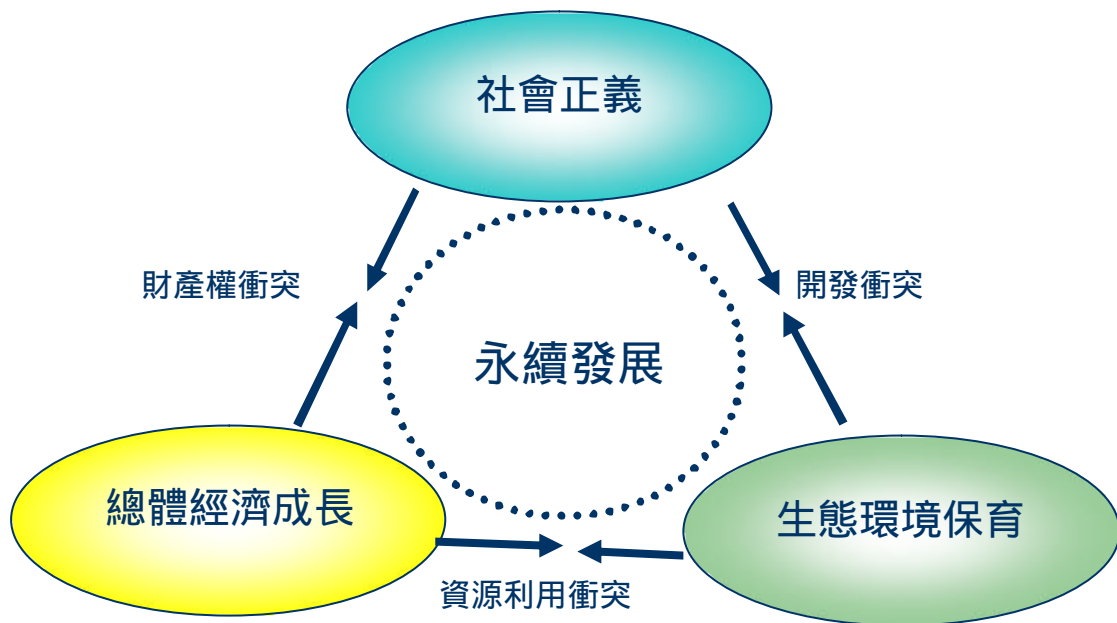


圖 5-1 土地利用平衡發展的架構

## 二、適地適用最佳選擇

土地利用的選擇，應配合需地機關的使用內容，一塊基地對某單位而言是無用土地，對其他單位則可能是無價的寶藏。例如台鹽公司轉型發展之後，不需要大片土地進行曬鹽，這些廢棄的鹽場由於土質不佳、區位偏遠等因素，對一般開發者是不具經濟價值的土地，但是，由於濱海地區豐富的生態資源，對於生態研究或賞鳥愛好者則成為是最有價值的寶藏。

鹽田景觀及意象也是重要地方文化資源，南台灣鹽田面積曾多達八千多公頃，後來逐漸被開發而逐漸減少。例如，十年前竹滬鹽田被闢建為興達遠洋漁港，四草鹽田被分為四草科技工業區及四草野生動物保護區，隨著開發的腳步而逐漸消失，現在僅剩五千公頃。隨著台鹽的轉型，未來台灣鹽場被繳回國有財產局做為其他用途，這將形成南台灣土地景的最大影響因子，必須考慮東亞遷移性水鳥的重要生存棲地的重要性（台灣濕地，2001）。因此，若就濕地保育的角度，保

有濕地自然資源之效益（非完全為經濟效益），也可能大於其他活化利用選擇。

此外，依據台鹽公司建議，若台鹽解繳土地由國家整體利用觀點採取一些具有戰略性之行動，可以有如下的選擇：

- 1.台灣西部沿海屬沙岸，浪高水濁，水上活動進行不易，鹽灘土地建有堤防隔絕海洋，廣大之鹽田既已廢棄，若能適當整地，引進海水即成一浪平水清的「內海」，可供各類水上活動使用。
- 2.南部地區的水庫普遍淤積亟待疏浚，該鹽灘土地原屬窪地，似乎是疏浚水庫底泥的去處，既可疏浚水庫，有可填平窪地可供利用。
- 3.台灣部分鹽灘毗鄰溪流，如能適當整地並將溪流水質污染予以整治，即成人工淡水湖，可供給水、灌溉、遊憩等用途，自可提高其經濟價值。
- 4.適合曬鹽之地方必有強烈之日照與風力，且鹽場地廣人稀，似可作為風力發電與太陽能發電之場所。

表 5-1 土地利用的最佳可能選擇

現有土地	可能利用選擇	可能活化方向
廢棄鹽場	遊憩開發、自然保育、工業區、住宅、公共設施	保育自然資源（紅樹林、黑面琵鷺）
閒置市區土地		辦公大樓
廢棄廠房		購物中心
老舊廢墟		市民公園、博物館

資料來源：本研究整理。

### 三、「土地利用價值」不等於「市場價值」

對於土地活化利用方式的評估決策，一般偏重於市場價值作為決

策依據。但是，若政府決策也以市場價值為依據，則容易產生偏差與錯誤，因為市場價值的決定往往忽略自然生態價值與社會公義。因此，合理的政府部門活化利用選擇決策，應以土地利用價值為主，同時兼顧經濟、生態與社會公義的價值。

#### 四、私部門投資土地資產的考慮

##### (一) 擁有土地資產的優點

對於土地開發的投資，私部門公司的自有資產，可視為財務計畫策略的一環。擁有土地資產可避免通貨膨脹，另外資產再開發的獲利機會也是擁有土地可能利益。

擁有土地對投資者的優點如下：

##### 1. 土地利用的控制權：

擁有土地資源對投資者而言，將可完全控制土地的各種開發可能性，不受到他人土地擁有的限制（合約限制），可依據開發與經營目的進行土地整理、利用與管理。

##### 2. 避免租金波動風險：

將土地租金轉換為地價於投資當時付清，因此可避免因不動產市場景氣波動造成影響，有助於穩定投資者的經常費用（overhead）支出，尤其是在經濟不景氣時，投資者可避免因為景氣好轉所造成的租金費用增加。

##### 3. 財務彈性：

利用土地資產作擔保的抵押借款，可增加公司營運財務運作彈性。另外，利用資本扣抵計畫，資產投資之成本也可提供稅基減免。

##### (二) 擁有土地資產的缺點

### 1.資產管理的問題：

對大多數公司土地而言，資產管理並非公司營運本業。因此，公司對本身資產的管理效率有可能不如資產管理公司，造成公司資產擁有報酬的不經濟性。另外，若公司的營運決策與資產管理政策衝突時，公司通常也會採用營運決策的部分。

### 2.資源的排擠效應

在公司可用資金有限的情況下，投入不動產投資的資金，通常會排擠到投資本業營運所需之資金，因此產生資金排擠效應。在此情況發生時，必須考慮資金投入於不動產投資之報酬率是否高於（或低於）將此資金投入本業營運之報酬率。

## (三)用地租售策略

### 1.用地租售策略應兼顧對政府與民間部門的利弊

用地租售應兼顧民間企業投資活動需要與政府政策目標。換言之，政府部門可依照施政的需要，以不同的租售模式彈性調整土地活化策略。一般而言，對於處於產業結構變遷較快的企業或新創業公司，偏好以租賃方式獲取土地以降低投資風險，對政府政策而言，就可以配合此特性以租用方式提供廠商設廠所需土地。

### 2.土地資源對政府施政有一定的重要性

政府部門可透過公有土地作為市場調節的籌碼，維持土地市場的穩定；另外，公有土地可作為公共設施區位的優先選擇

# 第六章 公有土地活化利用模式 之研擬

## 第一節 土地原使用狀況分析

解繳公有土地之活化利用，可選擇不同利用模式以達成最大效益。然而，必須注意的是在選擇活化利用模式之前，原土地狀況種類將會影響土地活化利用之內容。因此，透過土地原使用狀況分析，將土地之原始利用狀況分為三類：素地(Green field)、建成辦公室用地再利用、廢棄工廠土地再利用。依據各類原始狀況之特性，施以必要的處理措施。

### 一、素地活化 (greenfield)

素地活化是指土地之原使用狀態仍保持其自然環境狀態（農田、空地、草原等）。此類型土地之活化利用方式將較為單純，可分類一般素地與環境敏感地。

#### (一)一般素地

對於一般素地之活化利用評估要點如下：

##### 1. 區位發展優勢分析

評估土地所在區位的發展條件，包括地區之自然環境與生態資源條件（地形、地質、土壤、水文、生態資源）、人口特性、產業特性、屬都市地區或非都市土地等。

## 2.公共設施要件分析

所在土地之交通可及性、基礎設施的充足與近便性等。



### 3.開發法令分析

分析所在地區所屬都市計畫內容、土地利用分區、國有財產法令對該土地活化利用的指導與限制等。

### 4.土地面積大小

土地基地面積是否足夠發展利用？

### 5.是否被佔用

該土地是否遭佔用，是否必須先進行清理才能執行後續的活化利用作業。

## (二)環境敏感地

對於環境敏感地區的評估，主要針對特殊生態資源的保育。若解繳土地具有特殊的自然、人文、生態、景觀資源等，則最佳的活化利用方式將可能是保持原貌，並進行資源保育作業。

## 二、辦公室用地再利用(reuse)

部分解繳土地，由於當初配合國營事業生產或營運需要，已進行開發建設，基地內已存在雜項物或建設有辦公室、工廠等設施。此類土地之活化再利用分析，必須考慮既有設施維持原用的可能性或轉變再利用的發展潛力。

### (一)維持原本利用型態

某些單位進行民營化作業時，將原本辦公室土地繳回國有(如中油)，但是其辦公室空間由於位處市中心區，若維持現有辦公室利用型態，仍具有極高之經濟利用價值，此類土地可考慮繼續維持其原利用型態。

### (二)再利用方式評估

若解繳土地以不具有維持原使用之效益，或欲發掘效益更大之活化利用選擇，可進行下列評估作業加以釐清。

#### 1.經濟環境變遷分析

透過區位發展優勢條件分析，考量地區經濟結構的變遷趨勢，評估基地轉型再利用的發展潛力。此分析主要著重在土地使用類別的選擇。

#### 2.開發法令分析

評估基地所在之土地使用分區種類，考量可能再利用方式是否符合土地使用組別，或申請變更使用變更的可行性；並考慮可能發展內容是否符合國有財產法之規定。

#### 3.更新可行性分析

若欲維持原使用或變更利用，必須考慮基地內設施配合程度，估計更新利用的成本與效益，評估現有建物環境可行性。

### 三、廢棄工廠土地再利用(brownfield)

此類型土地因為顧慮原基地之生產活動可能產生有毒物質污染基地環境（地下水、土壤、廢棄物等），若直接進行活化再利用，可能使毒物外洩或造成環境危害，因此，此類土地之活化利用準備程序將較為複雜，通常也需要政府部門的監督與協助。

#### (一)廢棄土地再利用的限制條件

##### 1.責任歸屬複雜

土地所有權可能移轉多次、污染源追蹤也不容易、污染擴散可能發生於未來等，因此也較難釐清污染之責任歸屬。

##### 2.資訊取得不易

由於產生污染源的廠商除必須負擔清除責任之外，更可能會因違反法令而遭受處罰。因此，不易由廠商主動提供污染資料。

### 3.清理成本較高

毒物的種類可能不只一種，或者有毒物質之清除技術複雜，使得廢棄土地之清除復原成本提高，此外，更可能因為污染物質長期缺乏管制，污染範圍已擴及土壤及地下水層等，清理成本將難以預料。

### 4.時間清理冗長

廢棄土地的清理，由鑑定到完成清除可能需要冗長的時間，更可能會因為發現新問題而延長清理時間，造成後續計畫等待時間過長的不利影響。

### 5.不確定性高

土地清理牽涉上述許多變數，導致對於廢棄土地的活化利用投資具有極高之不確定性。

## (二)推展策略

廢棄土地活化利用可採用下列策略，必須由政府部門擔當主要的推動者，降低廢棄土地清理與活化利用的投資風險，才能吸引民間部門配合執行：

### 1.法令鬆綁

適度降低法令的限制，不但可以減少投資障礙，甚至可以提高利用價值。

### 2.稅捐獎勵

適度的稅捐減免，可以提高獲利誘因。

### 3.財務誘因

政府提供長期低利貸款或信用保證也是有效的手段。

#### 4.技術支援

污染土地的處理，需要特殊的環工技術，政府可以提供適度的支援。

## 第二節 土地活化利用模式

### 一、可行活化模式之分析

土地能否發揮最大效用，必須考量土地基地條件及地理區位因素、加上妥善的土地規劃與評估、委託良好的經營管理，才得以將土地活化利用效益發揮到最大。依照不同的土地資源特性，尋求最佳的利用模式，審慎評估考量各種選擇方案。

配合已解繳公營事業土地所在的區位條件，如交通條件、都市條件等因素之考慮，土地適宜開發的項目，表 6-1 提供初步評估可能發展之方向：

表 6-1 適宜之土地開發項目分析表

土地屬性	交通要衝土地	都會發展土地	非都市發展土地
土地開發項目			
商業大樓			
工商綜合區			
購物中心			
住宅區			
工業區			
交通用地			
觀光遊憩			
社會福利事業			
生態與文化保育			

註： 為適宜發展土地開發。

資料來源：本研究整理。

### 二、解繳土地活化之策略規劃原則

#### (一)促進土地流通

##### 1.建立資料庫

為有效利用與管理，國有財產局應育生將已解繳之公營事業土地相關資料加以建檔。

## 2.資訊公開化

如何有效提高解繳土地之流通性，將是增加土地利用效能之第一步。因此，將解繳土地資訊公開化，讓所有需地單位皆能獲得土地基本屬性資料，並透過公開甄選土地利用方式，有助於土地利用之提升。

## (二)公共利益最大化

### 1.中央利益優先

由於解繳土地由原本之「公有公用」轉變為「公有非公用」性質。因此，針對未來土地利用仍必須以公共利益最大化為優先，考慮提供作為公共使用之方式。

### 2.地方利益優先

在滿足中央利益之前提下，解繳公有土地則可進一步考慮地方開發建設之用地需要，將土地提供作為地方公益利用。簡言之，若進行解繳公有土地標售或提供私人使用，也不應違背公共利益最大化之原則。

## (三)增進土地活用

由土地利用層面分析，則必須考慮土地開發利用的實務作業，以降低土地開發的障礙。

增進土地活用的策略如下：

### 1.地權單純化

目前許多公營事業土地遭到員工宿舍或外人的佔用，產權的單純化將有助於活化利用。

### 2.地用多樣化

已解繳之土地各具不同特性與利用條件，一旦放棄原使

用，即應有更寬廣多樣化的思考方向。

### 3.處分彈性化

依促進民間參與公共建設的相關法令，未來的開發利用應有較具彈性的作法。

### 4.開發多角化

土地開發經營的內容也可考慮多角化。

### 5.經營事業化

不動產的經營管理逐漸邁入專業化的時代，引進專業管理能力以經營不動產事業乃世界潮流。

## 三、解繳土地活化利用流程

依據解繳土地活化策略，解繳土地之活化利用流程可歸納如下（圖 6-1）：

- 1.建立解繳資產資料庫：以解繳資產資料庫作為資訊流通管道，促進資訊公開化。
- 2.土地利用計畫：依據土地屬性，檢討解繳國有資產利用方式，或評估各需地單位用地計畫，以滿足公共利益優先原則。例如，維持土地之自然風貌，或作為公共用途等方式。
- 3.若決定維持公用，則進行供公用土地撥用作業。
- 4.地權單一化：滿足公共利益最大化原則下，考慮解繳土地市場化利用。透過地權單一化，排除佔用，以提升利用效率。
- 5.考慮土地處分方式，以增進土地處理效益。
- 6.考慮土地開發方式，增進開發效率。
- 7.引進專業團隊管理。



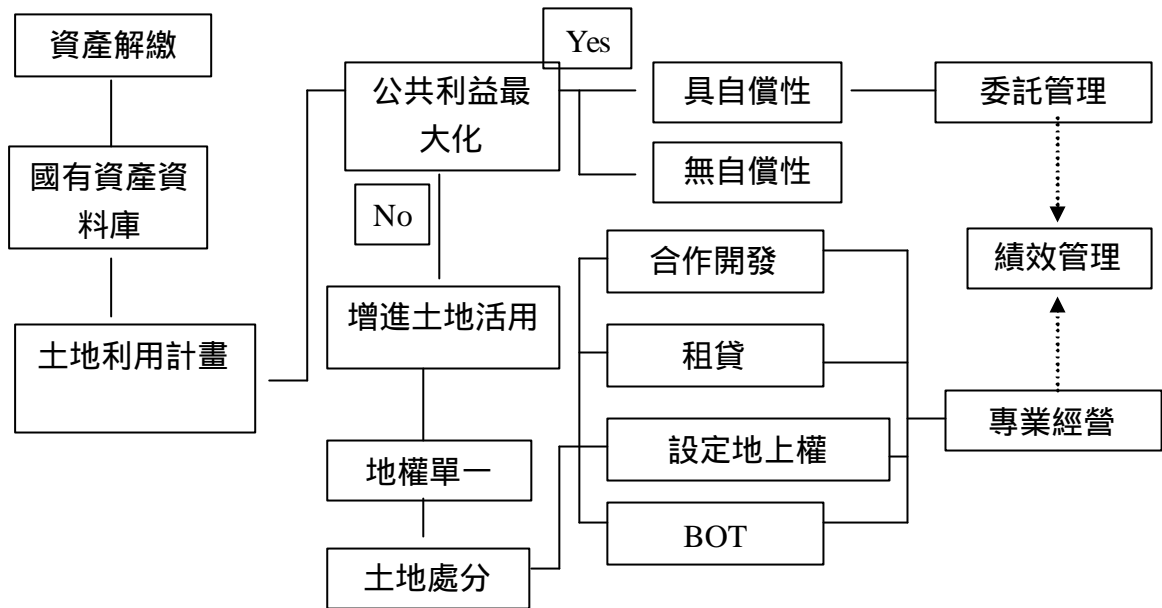


圖 6-1 解繳土地活化利用流程

資料來源：本研究整理

#### 四、土地活化利用模式

依據前述解繳土地活化利用之策略規劃方向與作業流程，本研究按照已決定解繳之四家公營企業土地性質條件，歸納研議適合之土地活化利用模式如下：

##### (一)台鹽公司解繳土地活化利用模式之研擬（圖 6-2）

###### 1.資訊公開

將台鹽解繳土地之屬性資料（地籍、地用、面積、區位，有無佔用等資訊）公開上網，提供查詢。並且配合解繳土地作業內容，舉辦解繳公有土地活化利用研討會，以期發揮集思廣益效果。

依本研究台鹽解繳土地性質調查分析，台鹽解繳土地主要可分為廢棄鹽田（鹽灘地）及鹽場設施兩大類。

###### 2.公共利益優先原則

### (1)鹽灘地之活化利用方式

配合政府用地需求：由於台鹽公司解繳之鹽灘地面積廣闊、產權單純，在符合中央公共利益優先原則下，配合政府用地需求為優先之利用方式。例如，配合行政院挑戰 2008 雲嘉南風景遊憩區計畫，約 4,300 公頃鹽灘地作為風景遊憩使用。



圖 6-2 配合觀光發展之鹽灘地活用方式

提供水利灌溉機能：由於台鹽公司部分鹽灘地毗鄰河流，此類土地之活化可考慮提供水利局使用，以配合河川防洪需求，另一方面也可考慮配合河川整治之可行性，提供周遭地區給水、灌溉需求。



圖 6-3 配合水利灌溉需求之利用方式

土地儲備需要：由於台鹽解繳土地佔目前已決定解繳土地之大部分，且多數土地位於非都市地區。因此，考量土地儲備需要，對於非必要利用之土地，應維持其自然風貌。對於儲備土地，應強化土地管理機能，避免公有土地遭到佔用。

### (2)閒置鹽場之活化利用

保存古蹟文物：鹽業生產在台灣沿海曾是重要的經濟活動項目，且影響沿海鄉村聚落活動。因此，以文化史蹟保存作為鹽場活化方式，將可滿足公共利益需要。

配合鄉鎮居民活動需求進行空間再利用：閒置鹽場及倉庫空間由於毗鄰地方鄉鎮中心（例如北門鹽場），可考慮配合地方活動需要做為居民集會、休憩、公園等公共使用。

### 3.發揮經濟效益

具有市場開發價值之土地，則可考慮以土地釋出或選擇適當的土地開發利用方式，提供作為住宅、商場開發用地，增進土地活化利用。

土地處分與開發方式請參照下一節說明。



圖 6-4 配合鄉鎮空間再利用計畫之鹽場設施

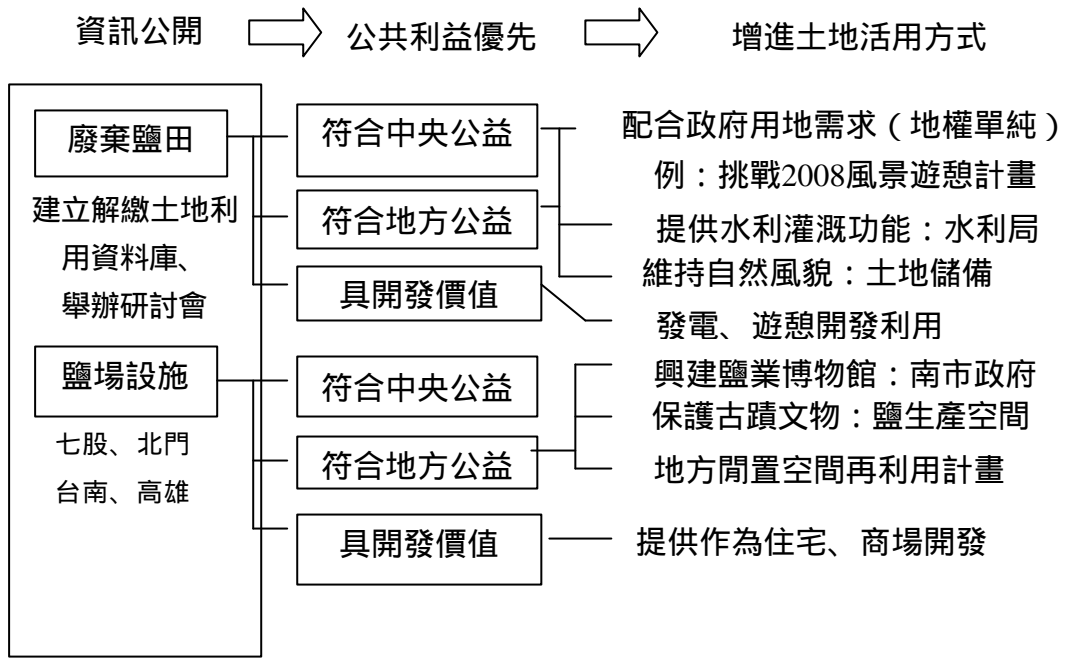


圖 6-5 台鹽解繳土地活化利用模式圖

資料來源：本研究整理

## (二)台灣菸酒公司解繳土地活化利用模式之研擬

### 1.資訊公開

將台灣菸酒公司解繳土地之屬性資料(地籍、地用、面積、區位，有無佔用等資訊)公開上網，以供查詢。並且配合解繳土地作業內容，舉辦解繳公有土地活化利用研討會，以期發揮集思廣益效果。

本研究依照台灣菸酒公司解繳土地性質調查分析結果，將台灣菸酒公司解繳土地分為以下五大類：

- (1)酒廠：原作為酒類生產之工廠與倉庫。
- (2)出租處所：原出租予其他單位之房產。
- (3)宿舍地區：供員工居住之宿舍地區。
- (4)營業據點及配銷站。
- (5)公共設施：現況作為公共設施使用之土地。

### 2.公共利益優先原則

#### (1)酒廠之活化利用

配合行政院「挑戰 2008 國家重點發展計畫」之「發展文化創意產業」計畫，將解繳酒廠土地作為文化產業發展重點。例如，「華山藝文特區」就是將台北酒廠及部分地鐵新生地一併活化利用之案例。將原本酒廠總辦公廳改變成藝文教室、藝文聯合辦公中心及貓頭鷹親子圖書館使用。並將原本作為酒果釀製大樓、烏梅酒廠等作為表演場及戲劇排練場。此作為公共藝術表演使用之活化方式，符合公共利益優先原則，並減低政府計畫尋覓土地之困擾。



圖 6-6 華山藝文特區活化利用現況

#### (2)出租處所之活化利用

目前菸酒公司出租予政府單位之房舍，在解繳作業完成後可以撥用方式辦理產權移轉，解決政府單位辦公廳舍需求。例如：目前由財政部金融監督委員會及財稅人員訓練所承租之台灣菸酒公司辦公廳舍。

#### (3)宿舍地區之活化利用

目前供員工居住之宿舍地區，應以產權單一化為重點。評估產權移轉出售給住戶之方式，或考慮採用聯合開發之可行性，以更新地區環境景觀及改善居住環境。

#### (4)營業據點及配銷站之活化利用

已決定解繳之營業據點，仍由菸酒公司租賃使用，由於

此類土地多位於都市地區，未來可考慮進行商場開發之可行性。

### (5)公共設施

目前作為公共設施之土地，解繳作業完成後辦理撥用，進行產權移轉。

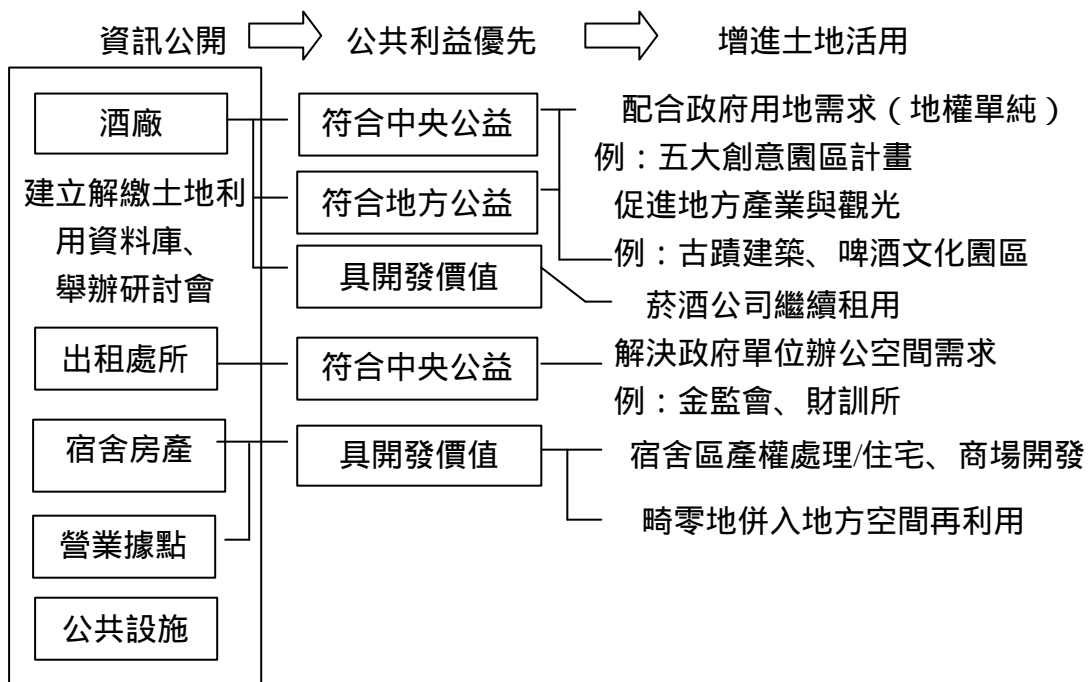


圖 6-7 台灣菸酒公司解繳土地活化利用模式圖

## (三)中油公司解繳土地活化利用模式之研擬

### 1.資訊公開

將中油公司解繳土地之屬性資料（地籍、地用、面積、區位，有無佔用等資訊）公開上網，提供需地機關查詢。並且配合解繳土地作業，舉辦解繳公有土地活化利用研討會，以期發揮集思廣益效果。

依本研究中油公司解繳土地性質調查分析，中油公司解繳



土地主要可分為以下四大類：

- (1)辦公大樓：位於市中心區辦公大樓，具高經濟效益。
- (2)宿舍區：非油庫地區大規模宿舍。
- (3)閒置空地：目前未利用之空地。
- (4)公共設施：目前作為公共設施使用之土地。

## 2. 公共利益優先原則

### (1) 辦公大樓活化利用方式

中油解繳之辦公大樓，包括北市松仁路中油大樓、北市重慶南路竹銘樓、北市館前路館前大樓之中油持分、北市天母震測中心等皆可配合政府單位用地需求進行活化利用，也可滿足公共利益，減低政府部門辦公廳舍租金支出。



圖 6-8 中油大樓外觀

### (2) 宿舍區之活化利用方式

中油公司在高雄地區擁有油庫外數十公頃宿舍，此土地中油公司雖然決定解繳，但是宿舍區之住戶仍進行協議處理中。因此，未來此宿舍地區土地可考慮以購置方式由住戶購買，或進行產權單純化，以供開發建設需要。

### (3) 閒置空地之活化利用方式

中油公司在許多地區仍擁有大面積空地。面積完整且較具發展潛力之土地包括：A. 嘉義地區礦坑用地，由於位處於

山坡地，可作為保護區利用以維持其自然環境。B.位於高雄多功能經貿園區之間置土地，則可結合附近商圈進行土地開發。C.廢棄鐵道則可配合地方都市計畫作業檢討，作為綠帶及開放空間利用。

#### (4)公共設施

目前作為公共設施使用之土地進行撥用。

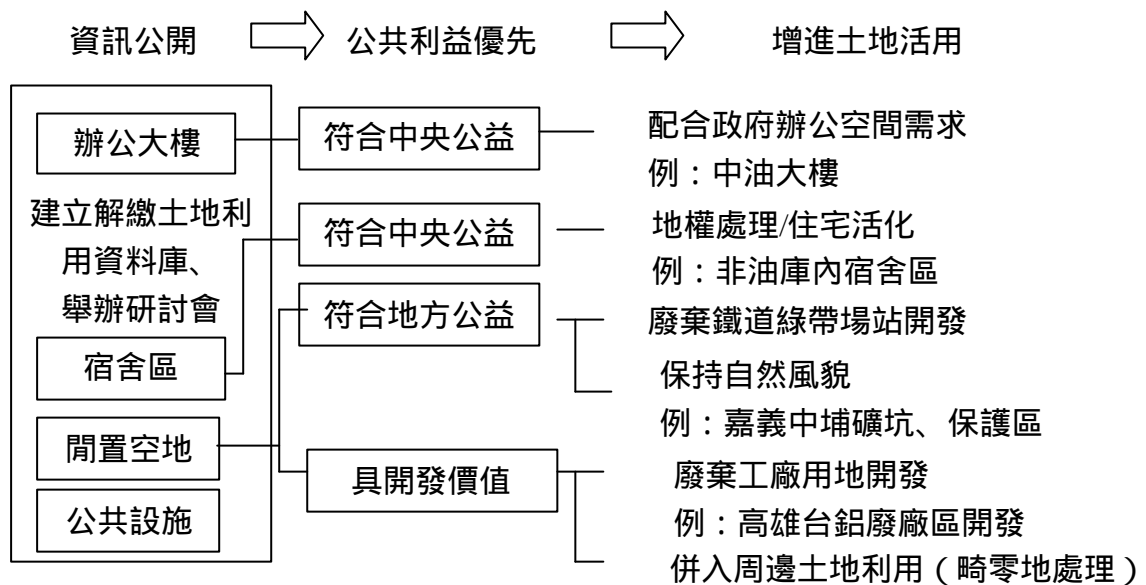


圖 6-9 中油公司解繳土地活化利用模式圖

#### (四)中華郵政公司解繳土地活化利用模式之研擬

##### 1.資訊公開

將中華郵政公司解繳土地之屬性資料(地籍、地用、面積、區位，有無佔用等資訊)公開上網，提供查詢。並且配合解繳土地作業內容，舉辦解繳公有土地活化利用研討會，以期發揮集思廣益效果。

依據中華郵政公司解繳土地性質調查分析，其解繳土地主要可分為公共設施、辦公大樓、宿舍地區及閒置空地四類。

## 2. 公共利益優先原則

### (1) 公共設施之活化利用方式

中華郵政公司解繳土地大部分屬公共設施用地，當初未進行產權移轉之原因在於需地機關無法辦理有償撥用，因此雖作為公共設施使用產權仍屬於郵政公司所有。此類用地則繼續作為公共設施使用，以維持公共利益，並於完成解繳作業之後由主管機關辦理撥用作業。

### (2) 辦公大樓之活化利用方式

中華郵政公司解繳房產，包括位於長沙路 1 段 2 號之交通部大樓之一半持分（另一半為中華電信所有），此土地則繼續作為交通部辦公利用。



圖 6-10 交通部大樓外觀

### (3) 宿舍地區活化利用方式

宿舍地區之土地，在產權單純化作業完成後，可評估住宅開發作業之可行性，或配合地方都市計畫作業辦理通盤檢討，改變土地使用類別，以謀求土地利用最佳化之利用方式

### (4) 閒置空地活化利用方式

部分閒置空地由於畸零破碎、受到使用分區限制等原因，無法進行活化利用，可考慮將畸零土地進行標售以併入鄰近基地利用，或通知地方都市計畫主管單位，於都市計畫通盤檢討時進行土地使用分區變更作業。

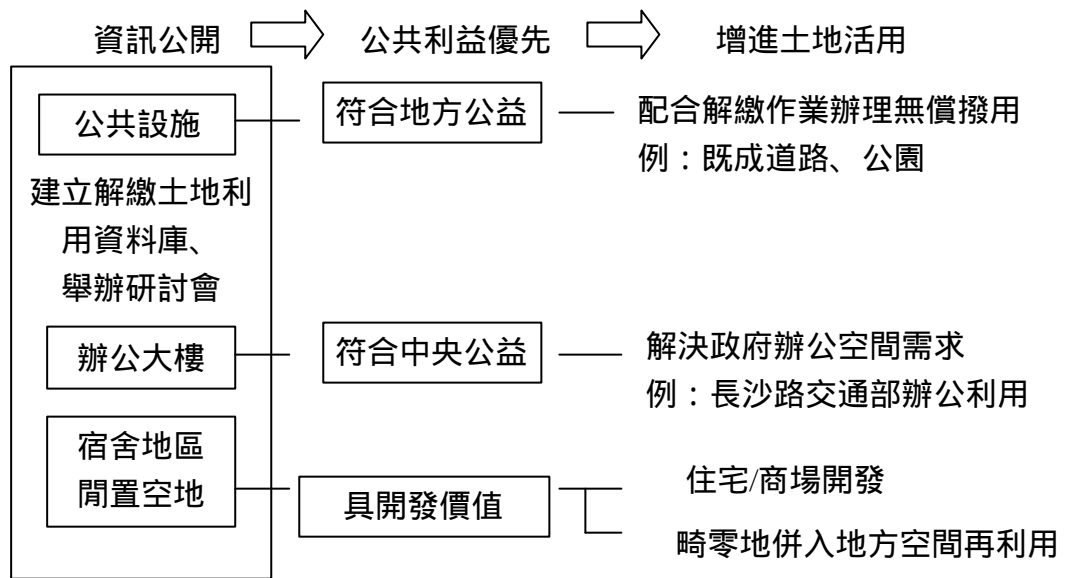


圖 6-11 中華郵政公司解繳土地活化利用模式圖

### 第三節 解繳土地之處分及開發模式

非公用財產土地之處分模式，可選擇維持現況不變、土地標售、土地標租、設定地上權、委託經營等方式處理土地，以增加土地使用價值，其相關法令及原則如下說明：

#### 1. 維持現況不變

土地所有權仍為國有土地，為利用土地再利用模式或公辦民營方式。

#### 2. 標售

法源與原則如下：

依國有財產法規定，國有非公用土地無預定用途者，原則上以標售方式處理；倘地上占用情形複雜，短期內無法騰空者，得報請財政部核准辦理現狀標售。

目前國有土地之出售（含讓售、專案讓售、標售）除應依國有財法或其他法律規定辦理外，並應符合行政院訂頒之「公有土地經營及處理原則」第七點各款規定。第七點各款規定如下：

經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用或面積在五百平方公尺以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。

- A. 與農業經營不可分離之出租建地。
- B. 抵稅地。
- C. 依法不得分割、分割後無法單獨使用或持分面積在五百平方公尺以下之國有持分土地。
- D. 因土地征收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之土地。

E.國宅用地或經行政院核定編為工業區之土地。

F.其他經權責機關依法律或地方公產管理法規定核定者。

### 3.出租

解繳公有土地之活化利用，可採用出租方式予利用單位。

公有土地出租程序如圖 6-12。

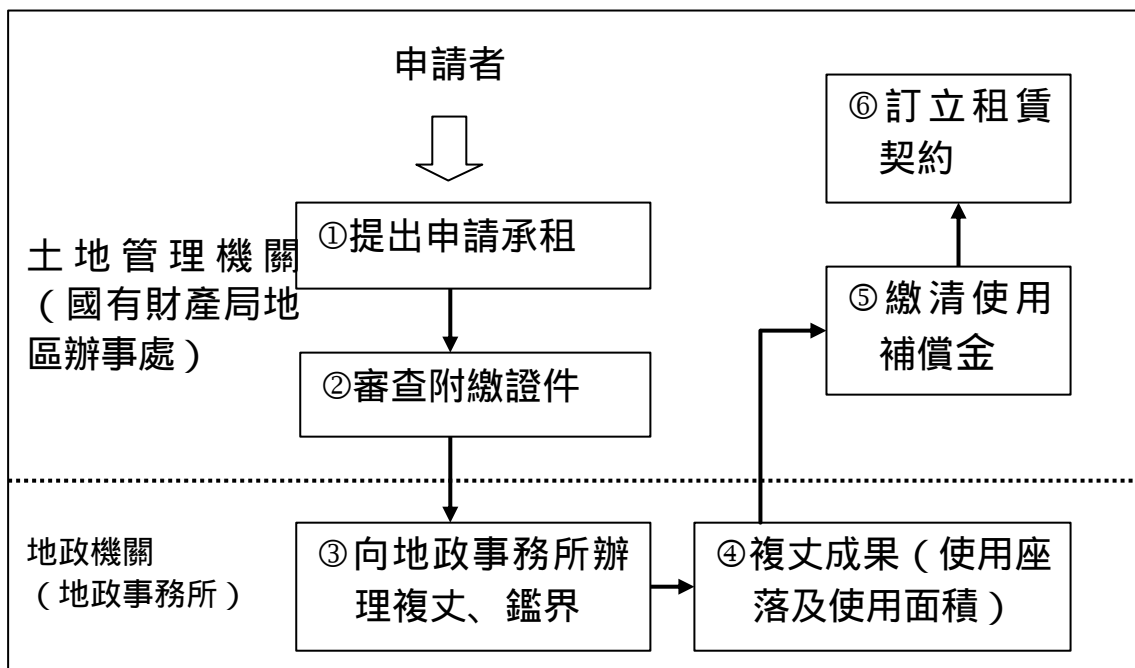


圖 6-12 公有土地辦理承租程序

資料來源：林富榮，2003。

法源與原則如下：

A.國有財產法第四十二條第一項第一款：

B.原有租賃關係，租期屆滿未逾六個月者，得逕予出租。

C.國有財產法第四十二條第一項第二款：該法施行（民國八十二年七月二十一日）前，已實際使用，使用之始為善意，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租。



- D.國有財產法第四十二條第一項第三款及同法施行細則第四十三條之二：依國有財產法或其他法律規定得予讓售者，得逕予出租。
- E.都市計畫法第五十三條：公共設施預定地內之國有土地得出租與經地方政府核准興辦都市計畫事業之私人或團體。
- F.農產品市場交易法第十條及第十五條：農產品批發市場或農產品運銷集貨場需用之國有土地，得優先出租與經主管機關核准之經營主體或農民團體。
- G.礦業法第六十二條：國有礦業用地得出租與礦業權人，作為探礦或採礦使用

#### 4.設定地上權

##### (1)取得方式

國有非公用土地設定地上權，應公開招標；但因政策需要，則由政院專案核定。

經過公開招標，完成程序，辦好地上權登記，地上權人就可以依照契約進行開發作業；依行政院專案核定的，應由各目的事業主管機關擬訂計畫、設定地上權的方式和地上權契約草案，徵得財政部同意並報經行政院核定後，交由執行機關辦理簽約、設定地上權登記和相關管理事宜。

##### (2)取得範圍

依照國有非公用土地設定地上權實施要點的規定，目前得以設定地上權的國有土地應該符合下列條件：

##### A.基本條件：

國有非公用土地經過規劃利用後，面積在五百平方公尺以上，可供單獨開發建築使用，不宜標售而適宜設定地上權者。

B.位於下列「分區」或「用地」者：

位於都市計畫區內住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、風景區或倉庫（儲）區。

位於風景特定區內旅館區、住宅區、商業區、青年活動中心區、遊樂區、海濱浴場區、旅遊服務中心區、露營區或遊艇區。

位於非都市土地範圍內，經編定使用類別為甲、乙、丙、丁種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。

但因政策需要，經行政院專案核定設定地上權者，則不受第前兩點的限制。

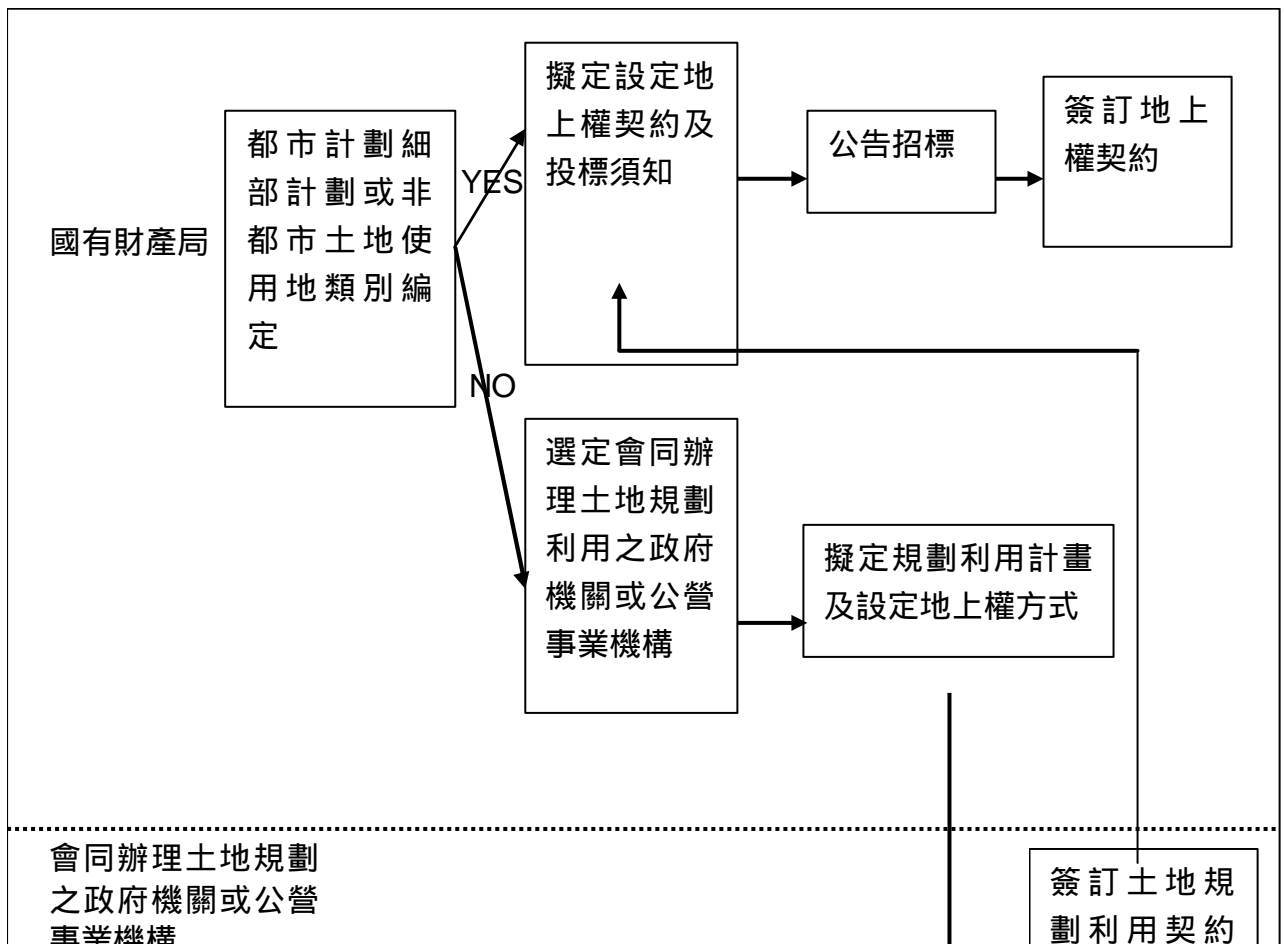


圖 6-13 公有土地設定地上權公開招標程序

資料來源：吳清輝，(2001)。

## 5. 委託經營

係指委託機關將國有非公用財產委託受託人經營，由受託人支付委託機關權利金並自負經營盈虧。

得辦理委託經營的國有非公用財產為：

- (1) 國有非公用財產委託經營辦法發布前委託台灣土地銀行代營的農、牧、林場範圍內土地、建物、雜項工作物及設備。
- (2) 未開闢的都市計畫公共設施用地。
- (3) 都市計畫保護區、農業區的土地。
- (4) 其他經財政部核准委託經營的財產。
- (5) 上列國有非公用財產範圍內的經濟動物一併作價讓售受託人。

### (三) 經營管理模式

利用合私部門資金、技術及人力，創造有利的公私部門合作環境。土地之主體仍為公部門則其開發經營模式建議如下：

#### 1. 公辦公營

不論何種產業的經營與管理皆包含軟體與硬體資源，從規劃設計、土地開發與變更到使用管理維護之過程，皆由公部門一手包辦。

#### 2. BOT 方式

依據促進民間參與公共建設法，由民間單位與政府簽訂合約，自備資金「興建」，在興建完工後由政府在某個年限給予特許權繼續「營運」，期限屆滿後再把產權及經營權「移轉」給政府。

民間機構參與公共建設之方式如下：

- (1)由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
- (2)由民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (3)由民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

適用對象與範圍：

- (1)交通建設及共同管道。
- (2)環境污染防治設施。
- (3)污水下水道及自來水設施。
- (4)衛生醫療設施。
- (5)社會及勞工福利措施。
- (6)文教設施。
- (7)觀光遊憩及森林遊樂重大設施。
- (8)電業設施及公用氣體燃料設施。
- (9)運動設施。
- (10)公園綠地設施。
- (11)重大工業、商業及科技設施。
- (12)新市鎮開發。

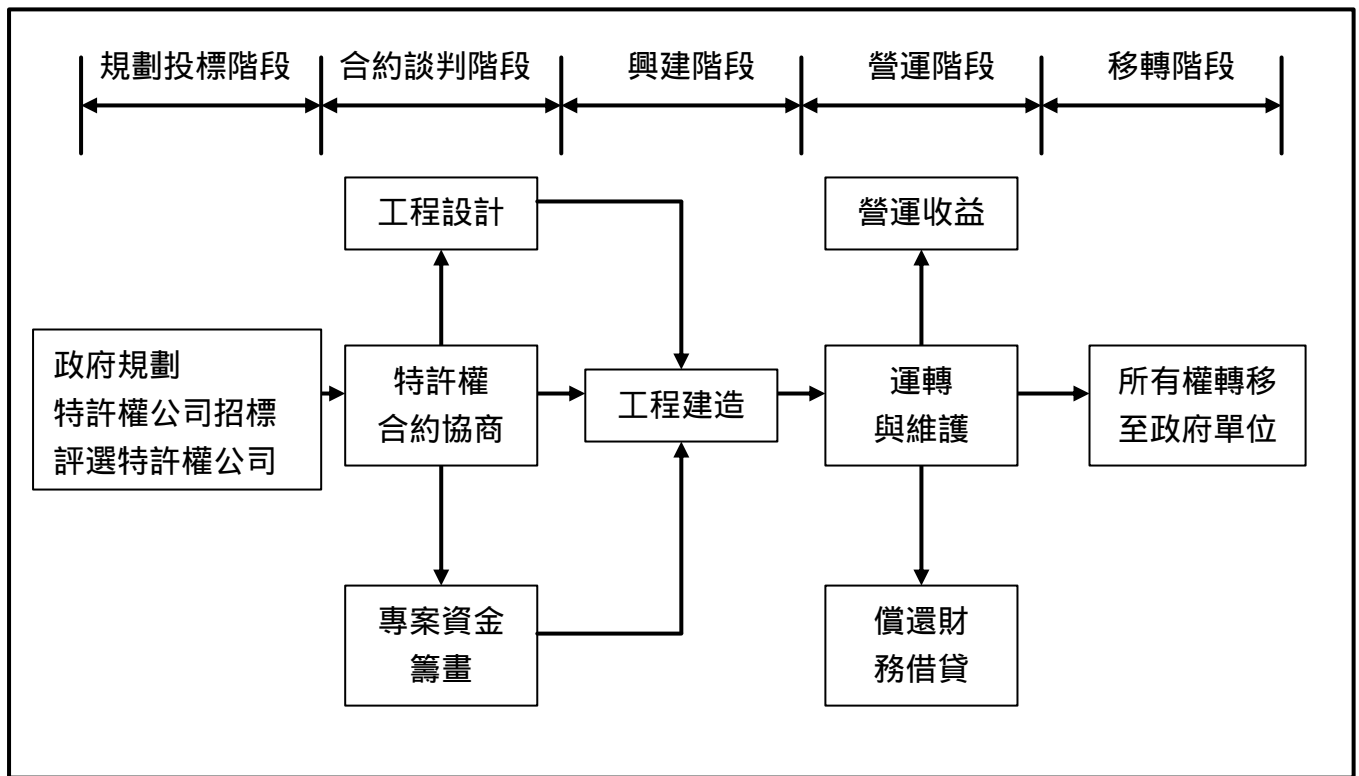


圖 6-14 公有土地以 BOT 方式開發流程圖

資料來源：蕭安琦，2000

### 3.公辦民營

由公部門針對某一特定或合適之土地，擬定發展方向，然後公開甄選民間經營團隊所提出之整體土地規劃構想，並經公部門審議通過，再由公部門出資以契約委託民間團隊進行土地之規劃設計、開發興建與營運管理，並定期接受公部門監督與考核。

### 4.公產民營

公部門提供特定之土地，並擬定發展方向，以有償方式，租賃予民間具備整體規劃與經營能力之團體，再由民間經營團隊自行出資興建開發並經營管理，並定期接受公部門監督考核。

依據國有財產法第 47 條、國有非公用財產委託經營實施要點。委託機關將財產委託受託人經營，由受託人支付委託機關權利金並自負經營盈虧。

委託對象與範圍如下：

國有非公用財產委託經營，應由委託機關以公開招標方式為之。但符合下列各款情形之一者，得由委託機關報經主辦機關專案核准委託特定受託人經營：

- (1)配合中央目的事業主管機關政策需要或各級政府公共建設需要，經各該主管機關核定者。
- (2)獲准整體開發者。
- (3)與相鄰地合併使用有利於整體規劃，提升利用價值者。

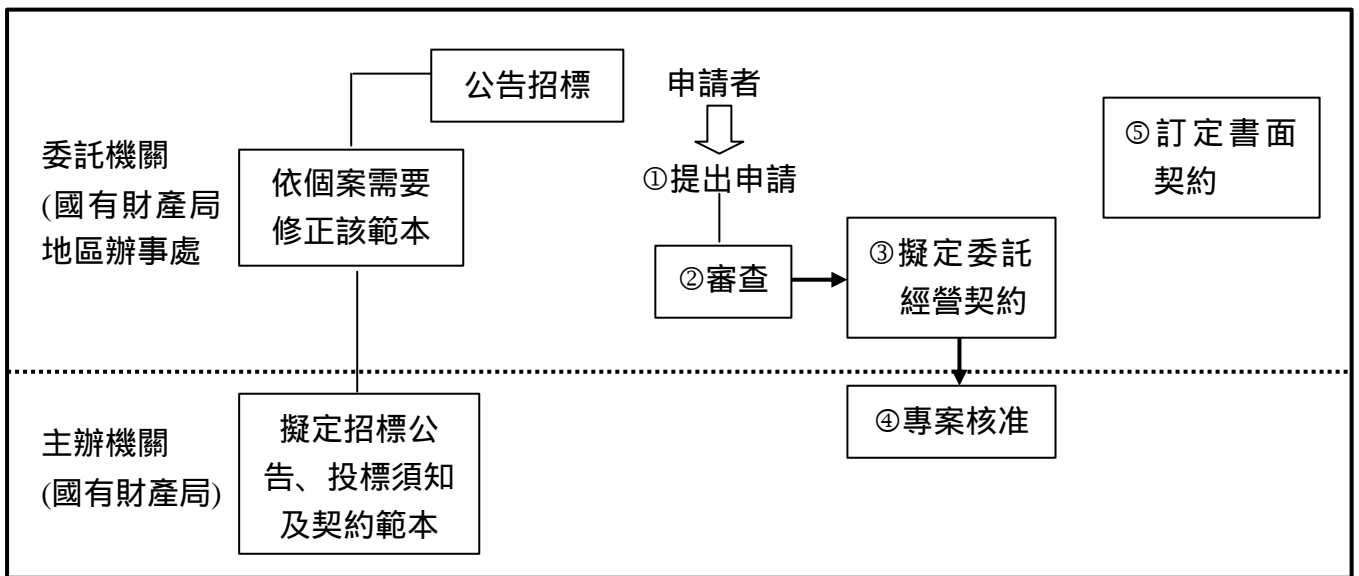


圖 6-15 公有土地委託經營流程圖

資料來源：吳清輝，(2001)

## 5. 合作開發

依據民法第 667 至 699 條、國有財產法第 47 條、公有土地經營及處理原則第 3 點。當事人雙方一方提供土地，他方提供資金、勞力、技術，合作興建一標的物，再由雙方依約定比例共享標的物所得之利。提供土地的一方為地主，通常為土地所

有權人；提供資金、勞力、技術者，為土地開發者。

開發利益分配則以土地所有權人及開發者得以投資比例為開發利益分配的基礎，並約定雙方同意不因將來地價或工程費發生變化而更動分配比例，以避免因地價、物價波動而引發締約雙方的紛爭。

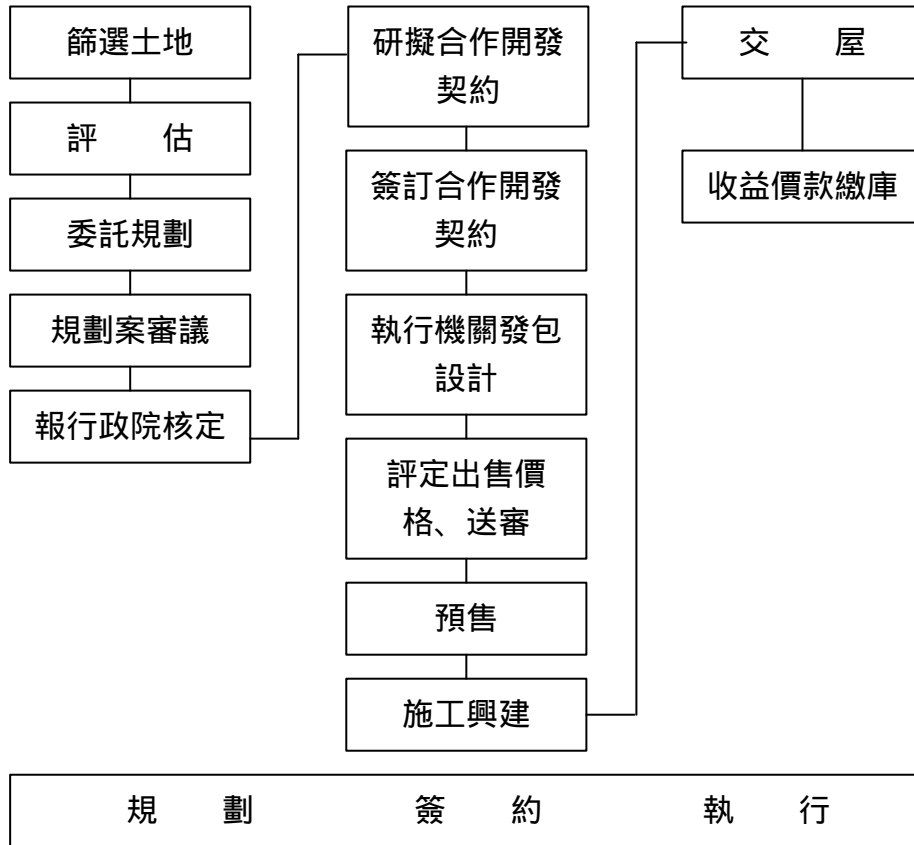


圖 6-16 公有土地合作開發流程圖

資料來源：洪郁惠（1998）



## 二、解繳土地活化利用必要措施

針對現階段已辦理解繳土地之活化利用，必須採用的活化作業內容，以破除利用障礙，可採取措施如下：

### (一)檢討土地使用變更的可能性，活化公有土地利用

適合對象：所有解繳之間置、低度利用土地或不經濟利用土地。

#### 1.促進都市發展與更新作業

- (1)配合地方不動產市場機能運作，建立各地區可發展容積轉移機制，以增進地方空間發展與土地利用彈性。
- (2)以都市更新與土地使用變更相互配合發展模式，將座落在老舊地區之公有土地優先釋出，作為更新計畫發展所需之公共建設使用。
- (3)台灣地區都市發展快速，在都市內已難尋覓多餘土地作為都市建設或公共設施之用。因此，針對已解繳不動產，透過通盤檢討模式，檢討土地使用變更的必要性，將公有土地做為促進都市發展與提昇居住品質的源頭。
- (4)配合都市設計作業，讓公有土地活化利用賦予都市景觀更大發展彈性。

#### 2.提升自然與文化資源保育

- (1)優先重視生態與文化資源保育，針對解繳公有土地調查其蘊含之生態與文化資源。
- (2)配合地區發展控制構想，妥善管理環境敏感地區土地，避免資源的浪費與誤用。

(3)配合地方觀光資源，推動生態旅遊或產業博物館等休憩體驗活動。

## (二)配合市場運作力量增進公有土地利用效率

適合對象：市中心區土地、辦公大樓

### 1.分割出租與出售

- (1)以市場機制運作為主導的發展模式，位於市中心區之土地活化應以最大經濟效益考慮作為土地處分依據，促進土地高效利用。
- (2)分割出售或出租公有土地，以取得最大土地經濟效益。
- (3)對於必須進行更新地區，以公有土地房舍優先進行都市更新與土地開發。

### 2.重視行銷作業

- (1)加強土地標售、出租作業的資訊提供與行銷企畫，以提升土地交易之附加價值。
- (2)公有土地開發作業可針對土地性質(區位、面積、使用別、租售方式)加以歸類整理，包裝成不同的土地商品進行出售或出租。

## (三)引進經營管理觀念活化公有土地管理

適合對象：過度開發或成長快速的都市土地、非都市土地

- 1.以成長管理理念的作為公有土地發展模式，雖然並非市場效益最大之土地利用方式，但透過公有土地保留開發(或提供作為公共設施)，以解決都市地區過度擁擠問題，提升都市生活品質。
- 2.以長期的土地儲備觀點，由國土管理機關擬定公有地釋出或開發總量，配合土地市場供需狀況進行調節，避免一次釋出土地造成市場衝擊，也可增加政府施政的土地運用籌

碼。

#### (四)建立多元土地處理方式，以活化公有土地投資

適合對象：所有適合開發之公有土地

- 1.公私合營的土地開發經營作業，配合促參條例之規定，引進民間力量參與開發經營。
- 2.以促進民眾參與以及公私共同投資為原則，並可援用土地信託、不動產證券化等方式，進一步活化資產管理利用之財務投資管道。
- 3.對於基地面積完整且具有開發潛力之公有土地，可採用整體開發方式，與民間企業合作推動土地活化利用

#### (五)以地方自治及都市建設目標為依歸

適合對象：都市地區土地、基地面積零碎之公有土地

- 1.配合地區開發建設執执行程序，將解繳不動產與地方發展建設資訊結合。
- 2.尊重地方政府發展意願，結合地方政府的建設力量重新活用公有土地。
3. 基地面積零碎之公有土地，作為地方綠地。

## 第四節 不動產證券化的新機會

目前，由於我國最近剛通過不動產證券化條例，未來針對已開發完成之公有不動產，以信託及證券化方式提高不動產之流動性，加強其市場利用效率，並有助於利用專業化方式經營管理國有資產。針對此一新的活化利用機會簡略說明如下：

### 一、不動產證券化內涵

不動產證券化，就是將傳統不動產之直接投資，轉變為證券投資的型態，使投資者與標的物之間由直接的物權關係，轉變為持有求償權性質的有價證券，將不動產由固定的資本型態轉化為具流動性之資本性證券，以結合不動產市場及資本市場。

透過不動產證券化，可將變現性低、流動性較差的不動產，細分為小單位化並發行有價證券予廣大投資人。因此，透過不動產證券化的方式，可以將國有土地之活化利用轉換成可供投資的標的物，除了可以廣納各類型投資者參與國有資產活化利用的獲利之外，對於活化利用作業而言，更可積極有效的引進投資資金，參與土地活化利用計畫，以達到地利全民共享、活絡不動產市場的目標。

### 二、美國不動產投資信託(REITs)

美國不動產投資信託 REITs (Real Estate Investment Trust)最早在 1960 年成立，主要是以成立基金的方式，發行受益憑證，直接向大眾募集資金，再交由基金經理人投資於與不動產相關的事業。其運作方式是由信託基金發行受益憑證吸收投資人的資金，將投資資金匯聚起來後成立「不動產投資信託基金」再投資於不動產，投資人依其受

益憑證持有比例間接擁有不動產，受益憑證則在證券交易所或櫃檯市場上掛牌交易。此種投資工具的好處在於，一方面不動產開發業者可藉由直接金融市場籌資，一方面小額投資人亦可透過持有此種受益憑證，投資於大型的不動產開發計畫。

REITs 自 1960 年成立以來，其發展深受美國經濟景氣和相關法令規定的影響，在 1968 至 1973 年間，REITs 的資產成長近二十倍，總資產達一百多億美元，但在 1975 至 1977 年間，由於利率的提高與不動產的景氣衝擊，致使 REITs 的資產不斷萎縮，至 1977 年僅有 77 億美元。1986 年美國進行稅法改革，其中修訂多項關於不動產的條款，且部分有利於 REITs 的投資者，使 REITs 的資產再度持續增加。1991 年總資產達到 460 億美元，突破了 70 年代的高峰，其中約有 51% 投資於長期不動產抵押貸款，約 40% 投資購買實質資產，其餘的資產則為持有現金或分散餘各種資產，亦成為美國金融市場的主要投資工具之一。(信義房屋，2003)

### 三、不動產證券化的優點：

#### (一)對投資開發業者

- 1.增加不動產的籌資管道
- 2.免除土地增值稅
- 3.降低不動產開發資金成本
- 4.提高資金之運用效率
- 5.擴大不動產開發經營規模
- 6.提升不動產經營管理能力及國際競爭力等

## (二)對投資者

- 1.以小額資金參與大面積且金額龐大之不動產投資
- 2.同時擁有變現性與流通性
- 3.增加投資管道及選擇性
- 4.保有穩定長期之收益。



### (三)對總體經濟

- 1.不動產證券化也可解決不動產流動性的問題
- 2.發揮帶動相關就業、改善財政收支、提升生活環境品質
- 3.直接或間接地透過產業關聯效果貢獻經濟成長等總體經濟效益
- 4.達成金融商品多元化、擴大資本市場規模之目標

### 四、不動產證券化作業程序

所謂不動產證券化，乃專指不動產所有權或債權的證券化。傳統的不動產投資方式，投資人直接投資於不動產，取得不動產的所有權。不動產證券化後，由信託基金發行受益憑證吸收投資人的資金，將資金匯聚起來後成立「不動產投資信託基金」再投資於不動產，投資人依其受益憑證持有比例間接擁有不動產，受益憑證則在證券交易所或櫃檯市場上掛牌交易（圖 6-1）。

由於受益憑證的單價不高，小額投資人可依照其財務狀況進而間接參與大型不動產投資，而由於手中所持有的是受益憑證、並非不動產的產權，應有可供交易的次級市場存在。對於不動產開發者而言，在不動產證券化之後，可由資本市場取得融資，除可促進資金的有效流通外，不動產本身也可在資金充裕的條件下

- 1.發起人（受託人）發行證券對大眾集資以進行不動產有關之投資。
- 2.針對已經開發完成、有固定收益的不動產，變現成流動資產，轉換投資人與不動產間的物權關係，變成有價證券。
- 3.增加不動產投資的流通性，有助於不動產市場與資本市場的結合。

#### 4.增加業者融資的管道，同時強調不動產的經營與管理績效

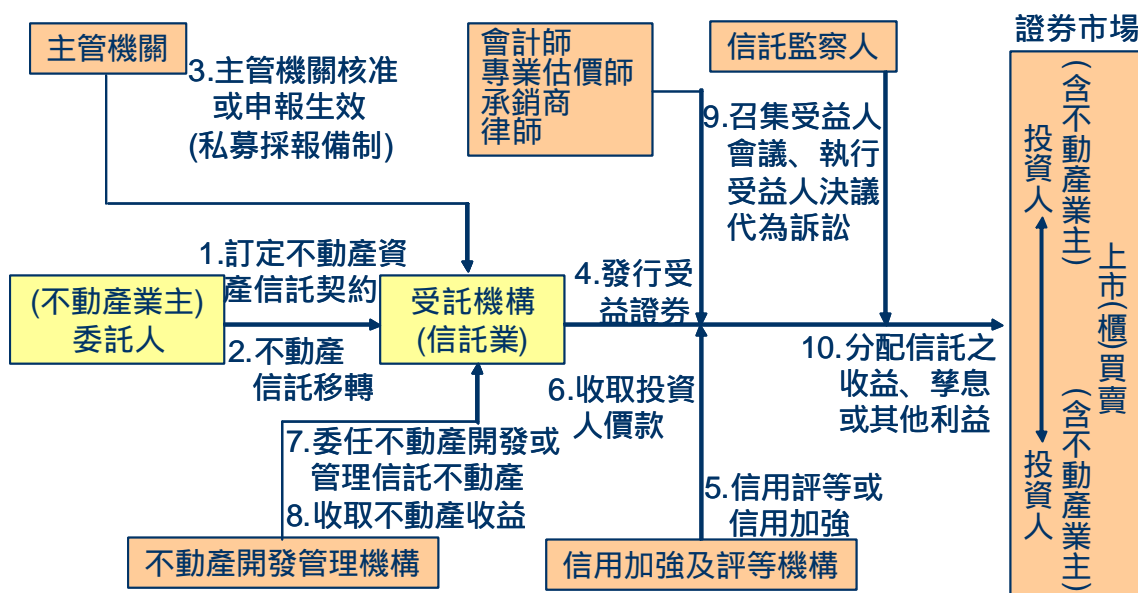


圖 6-17 不動產證券化作業流程圖

資料來源：本研究整理

## 五、公有土地信託作業內容

### (一)公有非公用土地信託

針對不同土地類型，分為：1.可供開發、建築之土地、2.可供生產之用地（農、林、漁、牧、礦、鹽以及水源地），及 3.保護區、社區公園等具公益性及自然生態維護區之土地，分別進行信託。

#### 1.可供開發、建築之土地

依據公有土地之區位、都市未來發展計畫內容，擬定公有土地開發計畫，交由受託人為執行，使受託人為開發建築，地盡其利。

## 2.可供生產之用地

可信託與家庭農場或合作農場經營，以發揮其經濟效用，並促進環境保護之功能。

### 3.保護區、社區公園

交付信託於民間公益團體，以其負責維護管理，一方面可減輕之負擔，亦可減少民怨，另一方面，由於公益團體對保育議題之瞭解程度高，更可增加經營管理之效率。

## (二)公有公用或事業用土地

在公有公用或事業土地方面，其可以使用之機關所享有之管理權為標的作為信託，或以管理權為股份，折價入股，享有開發完成之後之土地及建物之價值。

交通建設用地之土地信託在交通建設用地的開發方面，可以根據依其使用不同類別的不同，而分為交通事業用地、附屬事業用地，及區段徵收後之可供建築用地這三大類。(王仁宏，1999)

#### 1. 交通事業用地

由於具有高度公共財之性質，須供公眾使用，並且為確保交通事業得以永續經營，避免私人藉由土地所有權之移轉而牟利，乃以登記為國、公有為佳，並且相關條文之規定，亦僅得於獎勵民間參與交通建設的目的範圍內，以出租或設定地上權之方式，交由民間經營管理，並不包括讓售、處分或聯合開發等處分方式，故不適宜以具有處分性質的土地信託方式加以處理。

#### 2. 附屬事業用地

具有營運收益之價值，雖非直接供公眾使用，但其與交通建設事業之經營仍有密切之關係，因此仍不宜輕宜讓售或處分與民間機構，但可考慮以聯合開發之方式，吸引民間之資金，並配合其毗鄰土地，與其上辦理不動產之開發，而共同分配其利益。

### 3.可供建築用地

由於其並非供公眾使用，因此可採取處分、讓售之方式，而獲取辦理區段徵收或公共建設所需之資金，但考慮區段徵收之目的，以及原本摘拆遷住戶的問題，似乎仍以先辦理國民住宅之興建為優先，並且考慮公有資產的永續利用性，以土地信託，或委託經營之方式，來吸引民間投資，而收取其開發利益，並確保公有財產利用的永續性。

## 六、都市更新

根據八十七年十一月十一日頒佈實施的「都市更新條例」第四十八條之規定，證券管理機關得視都市更新事業計畫財源籌措之需要，核准設立「都市更新投資信託公司」，發行「都市更新投資信託受益憑證」，以募集「都市更新投資信託基金」。此一規定使得資產管理業務的範圍又擴及至不動產的經營管理，投資人可透過對「都市更新投資信託基金」的投資，間接來分享不動產開發及經營的成果，也屬不動產證券化的形式。

都市更新中公有之土地信託在都市更新中之公有土地而言本研究乃認為，其可依據現行都市更新條例第二十七條之規定，以公有財產之所有機關為委託人以都市更新計畫之內容為目的來辦理土地信託以解決公有土地開發之問題。

# 第七章 結論與建議

## 第一節 結論

公營事業早期曾對國家經濟發展作出重大貢獻，肩負重要政策使命。然而隨著政治及經濟環境的變遷，部份公營事業的生產內容與經營模式，甚至是其繼續經營的必要性都值得重新檢討，而民營化就是公營事業轉型發展的方式之一。在全球經濟的競爭體系之下，特別是中國大陸與東南亞地區大量廉價勞動力與土地資源的競爭，傳統以大量土地資源為經營導向的公營事業已經難以生存，必需轉型求變才能找到新希望。以台? 為例，廣大的鹽田不但無法提昇獲利能力，反而成為資本報酬率的負擔，閒置土地之解繳不但有益於公營事業民營化的推動與獲利能力的提昇，降低不必要的土地稅捐負擔，也可增加國家公有土地資源的內容，如何活化利用已解繳的土地即為政府一大課題。

另一方面，部份公營事業土地早期位於都市郊區，由於都市發展結果，如今反而位居市區重要地段。受到產業結構轉型及各種因素之影響，工廠閒置不再有效利用，結果不但浪費公用土地資源，也造成地方都市發展的障礙。此類土地一旦解繳，若無適當活化利用方法配套，不但減少政府收入，也會阻礙地方都市健全發展，殊為可惜。如何誘導公營事業解繳不必要的土地乃是一大課題，而對已解繳的土地如何有效利用又是另一課題。本研究主要係針對已解繳公有土地之活化利用加以探討，期能助於土地資源分配利用以獲得最大效益。本研究主要內容為針

對已決定解繳之公營事業不動產（台鹽公司、中國石油公司、台灣菸酒公司、中華郵政公司所屬不動產），進行分析檢討，並研議未來可能活化利用模式。主要結論歸納如下：

### (一)活化利用解繳土地，先要活化國有財產管理模式。

公營事業土地一旦解繳，其身份與其他由財政部國有財產局目前所管理的國有非公用土地，在性質上並無差異，都必須適用現行消極管理法令。基本上，國有財產局對國有非公用土地的管理就像倉庫管理，只管原樣的進出，不作任何加值處理工作。而其利用採無償擴用的分配的機制也與市場機制完全脫軌，除非解繳之前即已確定使用對象，否則根本無法發生活化利用效果。

### (二)解繳土地之再利用方式，必須適地適用以社會效益最大為最高原則。

已解繳之土地各有其基地條件與特性，部份土地可能不具高度市場價值（例如海濱？田），？具高度的溼地保育價值，反之，若干位於市區的解繳土地即具高度市場價值（如中油大樓），一旦解繳可積極導向最高市場價值使用。有關解繳土地再利用的決策程序，如本報告第 6-7 頁圖 6-1 所示。

### (三)解繳公有土地之資訊公開，以促進流通利用。

促進流通有兩個層面的意義：(1)資訊的流通健全與(2)土地開發利用障礙的排除。透過資訊流通將可使需地單位充分獲得資訊，發揮市場機制效能，以求得土地利用最佳化之可能性；開發利用障礙的排除，包括佔用的排除、土地利用限制的排除、畸零地整體利用等。



(四)具市場潛力之解繳土地，可依基地條件採取增值處理模式。

就土地開發觀點來看，已解繳之土地並不一定具備高度的市場條件，惟經過適度的增值處理，將可提高利用價值與市場競爭能力。其可採取的處理模式包括：

- 1.地權單純化
- 2.地用多樣化
- 3.處分彈性化
- 4.開發多角化
- 5.經營事業化

(五)已解繳之公營事業土地,可參考下列模式加以活化利用。

- 1.台鹽公司解繳土地活化利用模式（圖6-5）
- 2.台灣菸酒公司解繳土地活化利用模式（圖6-7）
- 3.中油公司解繳土地活化利用模式（圖6-9）
- 4.中華郵政公司解繳土地活化利用模式（圖6-11）

## 第二節 建議

解繳公有土地之活化利用，可作為未來整體公有土地有效開發利用之作業參考。配合土地活化利用模式之推動，本研究建議政府部門應建立下列配套措施，以發揮公有土地之利用效率：

### (一) 建立已解繳國有資產之管理資訊系統

國有資產的活化，資料庫之妥善建立就是最基礎且重要的工作。管理資訊系統包括資料庫與查詢系統兩部份。健全的資料庫建立，有助於國有財產之適當管理，查詢系統之建立則有助於土地利用需求人獲得土地訊息，增加土地流通與妥適利用的機會。

### (二) 改進公有土地利用（撥用）計畫審查機制

長久以來公有土地撥用機制，為公有土地資源之分配機制。由於撥用機制缺乏價格機能及利用成本考量，導致公有土地之利用有「先占先贏」及「占而不用」之問題。因此，改進公有土地撥用審查制度乃是促進公有土地利用的重要手段，甚至應進一步研究其引進市場機能的可行性。

### (三) 加強事前充分的溝通與評估

公有土地解繳作業，雖有改善民營化公司帳面資料並充分利用公有土地之美意。但是，由於各公司單位之文化特性差異，必須加強事先的溝通評估，以有助於達成原本預計之作業目標。

#### (四)積極研議畸零地之土地利用處理計畫

解繳公有土地未能充分活用之原因，部分來自於原本土地範圍畸零狹小，不適合利用。因此，針對畸零公有土地，應建立標售之土地處理計畫，以利與鄰近土地合併利用，發揮整體土地開發之效益。

#### (五)主動協調地方政府檢討土地使用變更作業

公有土地解繳，原特定事業之使用別已失去意義，同時如未及早變更土地使用類別，則反而成為其他用途土地開發之障礙。由於都市計畫機關並未獲悉土地解繳資訊，導致無法及時配合活化利用需要辦理土地變更。未來，政府應主動將土地解繳（原使用目的消失）資訊及再利用計畫協調地方都市計畫主管機關，以利通盤檢討作業進行時可配合辦理。

#### (六)建立公有土地利用之定期績效考核制度

長期而言，若欲發揮公有土地之利用效益最大，必須定期考核土地之利用績效與土地成本關係（配合土地市場價值），用以調整土地利用內容。以免發生現今常為人詬病「精華地段公有土地卻作為最低度利用型態（閒置、宿舍、停車等）」之情形。

#### (七)公有土地專業化經營管理

面臨知識經濟時代的來臨，對於具自償性之公有土地利用，例如博物館、商場開發、辦公大樓等，未來應考慮引進專業企業、資

產管理公司，以信託方式委託專業經營管理，發揮土地經濟效益。

## 參考文獻

### 一、中文部分

1. 中時電子報，(2003)，”中油民營化時程將無限期延後”，中華 2. 民國 92 年 5 月 30 日。
2. 中華民國住宅學會，(1997)，”淡水、木柵線捷運場站周圍地區土地利用通盤檢討”，台北市政府委託。
3. 王仁宏，(1999)，公有土地信託制度與立法之提議，行政院研究發展考核委員會委託
4. 王淑宜，(1994)，”城市的街區保存-美國丹佛市的經驗”，建築師雜誌。
5. 台灣濕地，(2001)，”重要鹽場介紹”，台灣濕地雜誌第 24 期，民國 90 年 5 月號。
6. 台灣證券交易所，(1999)，”發展台灣成為資產管理中心之具體策略與作法”。
7. 自由時報電子新聞，(2003)，”閒置資產解繳 中油強烈反彈”，中華民國 92 年 4 月 9 日 (星期三)。
8. 自由電子新聞網，(2001)，”公賣局計劃七月改制台灣菸酒公司”，中華民國 90 年 2 月 23 日 (星期五)。
9. 吳清輝，(2001)，”公有土地地價或租金作價投資民間產業之研究”，行政院部門處委託研究。
10. 林左裕，(2000)，”不動產投資管理”，智勝文化事業。
11. 林富榮，(2003)，”公有土地最佳組合開發模式之研究”，淡江大學高階主管管理碩士論文。
12. 信義房屋，(2003)，”不動產證券化條例通過 台灣房地產正常化及健康化的開始”，(2003/7/09)工商時報新聞稿。
13. 洪郁惠，(1998)，”公私合營土地開發方式之研究—以交易成本理論分析”，政治大學地政系碩士論文。
14. 胡雅婷，(1998)，”公有土地開發政策與開發方式選擇之研究”，政大地政研究所碩士論文。

15. 財政部國有財產局，(2002a)，「國有財產」新聞稿 2002/11/8，財政部國有財產局網頁。
16. 財政部國有財產局，(2002b)，”「研商台鹽公司減資繳庫房地產之接管、登記及規劃利用前維護管理等相關事宜」會議紀錄”，會議時間：91 年 12 月 5 日。
17. 財政部國有財產局，(2002c)，”「研商本局接管原台灣省菸酒公賣局改制公司後，其不作價投資國有土地及建物之後續處理事宜」會議紀錄”，會議時間：91 年 12 月 11 日。
18. 財政部國有財產局，(2003)，”「研商本局接管中油公司減資繳庫資產屬已出租（借）辦公大樓及宿舍用地後續處理事宜」會議紀錄”，會議時間：92 年 4 月 3 日。
19. 財團法人台灣不動產資訊中心，(2002)，”游院長對國家資產經營管理委員會第一次委員會議致詞稿”。
20. 財團法人台灣不動產資訊中心網頁，2003  
( <http://www.realestate.org.tw> )。
21. 劉嘉雯，(1999)，”公私合夥開發機制之研究—以市中心再開發為例”，台北大學碩論。
22. 蕭安琦，(2000)，”台灣 BOT 制度之研究 - 以台灣高速鐵路為例”，台大財經所碩士論文。

## 二、英文部分

1. Hin, Li L. (1997). The political economy of the privatization of the land market in Shanghai. In: W. F. Lever & W. J. Money (Eds.) Urban studies, Vol. 34(2) (pp. 321-335).
2. McDonald, John F. McMillen, Daniel P. (2003) “Cost and Benefit of Land Use Regulations: A Theoretical Survey”, Journal of Real Estate Literature, V11, pp:157-175.
3. Mostafa, M.M. Morsi El Araby, (2003), “The role of the state in managing urban land supply and prices in Egypt”, Habitat International, Vol: 27 Issue: 3, pp: 429-458
4. Sullivan, A.O., (1993), Urban economics, R.R. Donnelly & Sons Company, Boston, MA.

## 附錄一 第一次專家學者座談紀錄

- 一、開會時間：九十二年七月二十二日（星期三）下午三時
- 二、開會地點：都市計劃學會（台北市復興南路二段一三三號十樓）
- 三、主持人：林建元教授
- 四、出席人員：（略、參照簽到表）
- 五、會議報告：（略、參照簡文彥先生簡報資料）
- 六、會議記錄：江羿瑩

### （一）林建元 教授

1. 很感謝各位專家參與今天的座談，依照研究題目，本研究將著重在已解繳公營事業不動產的利用方式研究，經建會另外一案研究主題則在於公營事業保留土地的利用研究。
2. 首先將已解繳的所有土地作分類，以產權的特性、資源的特性、開發的特性等加以分析，研擬對策供參考。

### （二）楊勝評 教授

1. 本研究探討「解繳不動產之活化利用」，活化利用的定義很廣，活化利用的模式也有很多種，各業務單位就所屬土地提出一些未來使用構想。
2. 土地的處理方式以原則性方式處理。
3. 土地活化利用的關鍵因素：第一是資訊流通、第二遊戲規則與操作步驟清楚、第三決策標準與價值觀要明確。

### （三）陳雅萍 小姐（經建會）

1. 解繳的土地屬於國家資產的一部份，希望能有效地活化利用期望能解決部分的國家財政問題。

- 2.若國有財產局方面有相關資料，過去土地活化利用成功模式也可提供參考。
- 3.在現行的法規下，以新的思維提供未來土地活化利用模式。
- 4.國有資產管理委員會的實質化，以管理與經營兩方面作為架構。

(四) 卓輝華 委員 (國家資產經營管理委員會)

- 1.解繳土地與沒有解繳的土地都要活化利用，兩者不同是在主管機關不同。
- 2.針對已解繳的土地作一分類，瞭解土地的特性。
- 3.資訊的流通性，建立電腦資料庫，提供各機關作訊息交流。
- 4.與地方政府合作開發。

(五) 黃偉政、陳宏毅 科長 (國有財產局)

- 1.國資會成立後，要求所有公營事業的土地重新檢討，但國有財產局身為土地管理機關，無法處理土地活化利用模式。
- 2.針對這此開會主題有三個層次可討論：第一層次是繳回的土地如何利用規劃、第二層次誰來使用或開發繳回的土地、由誰決定解繳土地的使用。
- 3.國產局分三階段在進行，首先先檢討所有解繳的土地、再來檢討土地的一般性原則 最後與各部會協商，由各單位執行。

(六) 張復明 副處長(台鹽公司)

- 1.解繳土地要在公營事業機關民營化與改成公司之前。
- 2.土地不見得要轉成現金流量，以台鹽的鹽灘用地為例，可往文化資產方向思考。

(七) 宋小姐、吳小姐、蔡先生 (台電公司財務處)



- 1.台電公司目前土地尚未解繳，針對台電所有的土地活化利用與經營管理，成立土地開發科。
- 2.在土地開發方面，都市地區低度利用的土地做停車場方面的規劃。

- 3.發電廠作多目標發展，結合休閒產業，作多方面的規劃開發。
- 4.土地開發規劃與地方政府密切合作。
- 5.台電公司的土地分為五類：一類為公共設施用地、二類為直接店業使用、三類為間接店業使用的土地、四類為可以活用的土地、五類為其它土地。

(八)吳村 先生(中油公司財務處)

- 1.公司資產必須先減資再繳庫。
- 2.檢討中油大樓的使用。

(九)曾偉豪 先生 (交通部台灣鐵路管理局產管處)

- 1.台鐵公司認為土地資產對台鐵民營化是很大阻礙，因此將大部分的土地交回國有財產局，只保留車站 台北與高雄機場
- 2.台鐵公司由於法規限制無法自行開發土地，所以與地方政府合作做市地重劃或區段徵收開發土地。

七、結論：

- 1.本研究之目的在提供土地活化利用的原則與一般模式，特別是過去未曾想過的思維來思考土地活化利用。
- 2.將六月底前解繳的所有土地做特性分類，可依據產權特性、資源特性、開發機會等。
- 3.活化利用配套機制之一為建立資訊交流的機制與平台。
- 4.未來應考慮與地方政府合作活化利用土地的機會。
- 5.國有資產管理委員會應考慮解繳的土地後續的管理及永續的收益。

## 八、第一次專家學者座談照片

拍攝時間：92年7月23日，地點：都市計劃學會



照片一 簡報實況



照片二 會議討論實況

## 附錄二 第二次專家學者座談紀錄

- 一、開會時間：九十二年九月四日（星期四）早上九點半
- 二、開會地點：台北市復興南路一三三號十樓(都市計劃學會)
- 三、主持人：林建元教授
- 四、出席人員：(略、參照簽到表)
- 五、會議報告：(略、參照林建元教授簡報資料)
- 六、會議記錄：

### (一) 林建元 教授

1. 此案原先預定進度是八月底，為達成委託單位之託付，本研究團隊根據期中簡報建議，修正研究內容，並研擬出具體之活化模式，希望大家多給意見指導。
2. 瞭解此計畫的目的後，國家資產經營管理委員會或許會要求所有公營事業重新檢討所擁有，包括動產與不動產的資產。
3. 可依照使用者分類原則，歸納解繳土地的種類：一種是被佔用，另一種是沒被佔用；被佔用的又可分被自己人佔用，以及被他人佔用。
4. 土地處理原則，租用予其他單位利用也是可行建議，閒置則為不當的使用模式；另外，土地形狀完整與否也會影響到其使用模式。
5. 為瞭解掌握解繳的不動產狀態與其彈性大小，應建立能掌握實況的土地資料庫。
6. 盡量瞭解每種解繳土地的型態，再尋求解決方式。不過，由於解繳土地性質包羅萬象，本研究受限於時間與經費限制，

僅能重點歸納活化利用模式，無法作全面性與細節性的可行性評估。

## (二) 吳村 組長

1. 中油解繳之大面積宿舍土地，未來在收取租金或進行產權處理時由於意見分歧，較為複雜。
2. 對公司法而言，中油公司是否可減資繳庫，先看那些資產要減資繳庫後，才有減資繳庫計畫。
3. 閒置空地以及零星土地，可能要以標售為主，與其他鄰地一併利用，才能獲得最大開發效益。
4. 中油公司解繳之關渡油庫土地因都市法令限制，無法有效開發使用。
5. 公司有許多空置的土地，都因都市法令限制，目前無法作有效活化利用，以增加公司收入。目前已逐步要求都市計畫單位進行檢討。

## (三) 李建平 秘書（台電公司）

1. 台電公司準備解繳的土地為廢電塔和公共設施用地。
2. 台電公司的不動產租賃業五月成立。

## (四) 洪鴻智 教授（台北大學地政系）

1. 土地活用牽涉到由哪個機關或單位來執行，以及由哪種方式來經營管理的問題。
2. 以有執行力的組織來經營管理土地；以市場角度考慮不動產供給與需求兩個向度，統合國有土地的供給；此外，不動產利用也與其他產業同樣面臨轉型壓力，必須加上行銷觀念以

賦予更大價值。

- 3.另外，不動產的開發工具與投資工具的多元化也是必須考慮的項目；此可參考美國不動產價格保險市場。

#### (五) 陳雅萍 小姐(經建會)

- 1.針對中油提出關渡或宿舍用地的例子，把問題釐清將是重點，或許未來經建會可以幕僚單位角色進行協調。
- 2.經建會已成立不動產組織，蒐集不動產資料。

#### (六) 黃偉政 科長(國有財產局)

- 1.解繳的土地在交給國產局之前必須先排除佔用現狀。
- 2.期待此報告可以幫助釐清誰來使用國有土地問題，國有財產局僅為國有財產管理單位，決定要如何發展利用並非本單位執掌，但是外界卻一直產生誤解，將國有財產不當利用歸咎於國產局。
- 3.原則上，國有財產局已著手資訊公開化作業，因此也符合研究單位之建議內容。
- 4.面積太小的土地不需要儲備，建議畸零地可出售或釋出給民間開發利用。

### 七、結論

- 1.建立與歸納解繳不動產之活化利用模式，必須導入市場觀念，才能促進土地活化利用。
- 2.可參酌促進民間參與公共建設條例，試圖從中尋求土地更多的解套方法。

3. 建立國有土地的資料庫，做到資訊公開透明化。
4. 相關國有土地管理法規的資料需要更新部分，建議由國產局協助修正與整理。

## 八、第二次專家學者座談照片

拍攝時間：92年9月4日，地點：都市計劃學會



照片一 簡報實況 (92.9.4)



照片二 會議討論實況 (92.9.4)



# 附錄三 不動產證券化條例

立法院九十二年七月九日三讀通過

## 第一章 總則

第一條 為發展國民經濟，藉由證券化提高不動產之流動性，增加不動產籌資管道，以有效開發利用不動產，提升環境品質，活絡不動產市場，並保障投資，特制定本條例。

第二條 有關不動產之證券化，依本條例之規定；本條例未規定者，依其他法律之規定。

第三條 本條例所稱主管機關，為財政部。

本條例規定事項，涉及目的事業主管機關職掌者，由主管機關會同目的事業主管機關辦理。

第四條 本條例用詞定義如下：

- 一、不動產：指土地、建築改良物、道路、橋樑、隧道、軌道、碼頭、停車場及其他具經濟價值之土地定著物。
- 二、證券化：指受託機構依本條例之規定成立不動產投資信託或不動產資產信託，向不特定人募集發行或向特定人私募交付受益證券，以獲取資金之行為。
- 三、不動產投資信託：依本條例之規定，向不特定人募集發行或向特定人私募交付不動產投資信託受益證券，以投資不動產、不動產相關權利、不動產相關有價證券及其他經主管機關核准投資標的而成立之信託。
- 四、不動產資產信託：依本條例之規定，委託人移轉其不動產或不動產相關權利予受託機構，並由受託機構向不特定人募集發行或向特定人私募交付不動產資產信託受益證券，以表彰受益人對該信託之不動產、不動產相關權利或其所生利益、孳息及其他收益之權利而成立之信託。
- 五、受益證券：指下列不動產投資信託受益證券及不動產資產信託受益證券：
  - (一) 不動產投資信託受益證券：指受託機構為不動產投資信託基金而發行或交付表彰受益人享有該信託財產及其所生利益、孳息及其他收益之受益權持分之權利憑證或證書。
  - (二) 不動產資產信託受益證券：指受託機構為不動產資產信託而發行或交付表彰受益人享有該信託財產本金或其所生利益、孳息及其他收益之受益權持分之權利憑證或證書。
- 六、受託機構：指得受託管理及處分信託財產，並募集或私募受益證券之機構。

- 七、不動產投資信託基金：指不動產投資信託契約之信託財產，其範圍包括因募集或私募不動產投資信託受益證券所取得之價款、所生利益、孳息與其他收益及以之購入之各項資產或權利。
- 八、信託監察人：指由受託機構依不動產投資信託契約或不動產資產信託契約之約定或經受益人會議決議所選任，為受益人之利益，行使本條例所定權限之人。
- 九、利害關係人：指信託業法第七條所稱之利害關係人。
- 十、不動產管理機構：指建築開發業、營造業、建築經理業、不動產租賃業或其他經中央目的事業主管機關核定公告之事業。
- 十一、封閉型基金：指於基金存續期間，投資人不得請求受託機構買回其持有之受益證券，受託機構亦不得追加發行、交付或賣出受益證券之基金。
- 十二、開放型基金：指投資人得請求受託機構買回其持有之受益證券，受託機構亦得追加發行、交付或賣出受益證券之基金。
- 十三、專業估價者：指不動產估價師或其他依法律得從事不動產估價業務者。

前項所稱受託機構，以信託業法所稱之信託業為限，設立滿三年以上者，並應經主管機關認可之信用評等機構評等達一定等級以上。

僅辦理不動產投資信託或不動產資產信託業務之信託業，主管機關得就其最低實收資本額、股東結構、負責人資格條件、經營與管理人員專門學識或經驗、業務限制另定之。

第五條 依本條例規定募集或私募之受益證券，為證券交易法第六條規定經財政部核定之其他有價證券。

## 第二章 不動產投資信託

### 第一節 不動產投資信託基金之募集及私募

第六條 受託機構募集或私募不動產投資信託受益證券，應檢具下列書件，向主管機關申請核准或申報生效；其審核程序、核准或生效條件及其他應遵行事項之處理辦法，由主管機關定之：

- 一、不動產投資信託計畫。
- 二、不動產投資信託契約。
- 三、不動產投資信託契約與定型化契約範本異同之對照表。
- 四、公開說明書或投資說明書。
- 五、不動產投資信託基金經營與管理人員符合主管機關規定之證明文件。
- 六、設有信託監察人者，其信託監察人之名單、資格證明文件及願任同意書。
- 七、受託機構董事會決議募集或私募不動產投資信託受益證券之議事錄。

八、信託財產之管理及處分方法說明書。委任不動產管理機構進行信託財產之管理或處分者，該委任契約書或其他證明文件。

九、受託機構填報及會計師或律師複核之案件檢查表。

十、律師之法律意見書。

十一、其他經主管機關規定之文件。

主管機關於審核前項書件時，應洽商中央目的事業主管機關出具意見書。其屬於募集受益證券者，並應洽經證券主管機關核准。

第七條 受託機構擬於國外募集或私募不動產投資信託基金投資國內不動產者，於申請核准或申報生效募集、追加募集或私募前，應先報請中央銀行同意。

第八條 不動產投資信託計畫，應記載下列事項：

一、受託機構之名稱、地址；委任不動產管理機構進行信託財產之管理或處分者，其受委任機構之名稱、地址。

二、不動產投資信託基金之名稱及其存續期間。

三、與不動產投資信託受益證券有關之下列事項：

（一）不動產投資信託基金募集或私募總額、受益權單位總數。

（二）不動產投資信託受益證券之發行或交付方式、發行或交付日期、購買每一受益權單位之金額、費用及其轉讓限制。

四、不動產投資信託基金募集或私募成立與不成立之條件及不成立時之處理方式。

五、信託財產預期收益之評價方法、評估基礎及專家意見。

六、投資計畫：包含計劃購買、管理或處分之不動產或其他投資標的之種類、地點、預定持有期間、資金來源、運用及控管程式、成本回收、財務預測及預估收益率等事項。

七、其他主管機關規定之事項。

前項第五款規定出具意見之專家，應與受託機構及不動產所有人無財務會計準則公報第六號所定之關係人或實質關係人之情事。

第九條 受託機構應依主管機關核准或向主管機關申報生效之不動產投資信託計畫，經營不動產投資信託業務。

受託機構募集或私募不動產投資信託受益證券後，非經受益人會議決議及申經主管機關核准或向主管機關申報生效，不得變更不動產投資信託計畫。但其變更對受益人之權益無重大影響者，經主管機關核准或向主管機關申報生效後，即得變更之。

前項申請或申報，應以申請書或申報表載明變更內容及理由，並檢附下列文件為之：

一、變更前、後之不動產投資信託計畫及其對照表。

二、受益人會議議事錄。屬前項但書規定之變更者，免附。

三、對受益人之權益有無重大影響之評估及專家意見。

四、其他主管機關規定之文件。

主管機關於審核前項書件時，應洽商中央目的事業主管機關出具意見書。

第十條 不動產投資信託契約，應以書面為之，並記載下列事項：

一、受託機構之名稱、地址；委任不動產管理機構進行信託財產之管理或處分者，其受委任機構之名稱、地址。

二、不動產投資信託基金之名稱及其存續期間。

三、不動產投資信託基金募集或私募總面額、受益權單位總數。

四、不動產投資信託受益證券之發行或交付方式、發行或交付日期、購買每一受益權單位之金額、費用及其轉讓限制。

五、受託機構之義務及責任；委任不動產管理機構進行信託財產之管理或處分者，該機構之義務及責任。

六、運用不動產投資信託基金之基本方針、範圍及投資策略。

七、不動產投資信託基金有關借入款項與其上限及閒置資金之事項。

八、不動產投資信託基金投資收益分配之項目、時間及給付方式。

九、不動產投資信託基金應負擔費用之項目及其計算方法、給付方式及時間。

十、受託機構之報酬、種類、計算方法、支付時期及方法。

十一、不動產投資信託基金淨資產價值之計算方法（含不動產估價方法、評估基礎、進行估價期間、淨資產價值計算之期間、應為公告之期限及公告方式）。

十二、受益權單位淨資產價值之計算及公告方式。

十三、受託機構應召集受益人會議之事由。

十四、受託機構應選任信託監察人之事由及其專門學識或經驗。

十五、不動產投資信託契約之變更、解除、終止事由、終止程序及終止後之處理事項。

十六、不動產投資信託基金不再存續時，基金之清算方法及受益人請求返還金額或財產之計算方法、給付方式及時間。

十七、其他依信託業法第十九條第一項及主管機關規定事項。

第十一條 不動產投資信託契約之變更及終止，準用金融資產證券化條例第二章第七節之規定。但信託契約另有約定，且於公開說明書或投資說明書中載明者，從其所定。

第十二條 信託業商業同業公會應訂定受託機構募集不動產投資信託基金之定型化契約範本，報請主管機關核定。

受託機構募集不動產投資信託基金，其不動產投資信託契約之訂定及修改，就受益

人權益保障之程度，不得低於主管機關所核定之不動產投資信託定型化契約範本。

第十三條 受託機構得對下列對象進行不動產投資信託受益證券之私募：

一、銀行業、票券業、信託業、保險業、證券業或其他經主管機關核准之法人或機構。

二、符合主管機關所定條件之自然人、法人或基金。

前項第二款之應募人總數，不得超過三十五人。

受託機構應第一項第二款對象之合理請求，於私募完成前負有提供與本次私募有關之財務、業務或其他資訊之義務。

受託機構應於不動產投資信託受益證券價款繳納完成日起十五日內，報請主管機關備查。

有關私募有價證券轉讓之限制，應於不動產投資信託受益證券以明顯文字註記，並於交付應募人或購買人之相關書面文件中載明。

證券交易法第二十條、第四十三條之七及第四十三條之八第一項之規定，於私募之不動產投資信託受益證券準用之。

第十四條 受託機構申請或申報募集不動產投資信託基金經主管機關核准或向主管機關申報生效後，應於核准函送達之日或申報生效之日起三個月內開始募集。但有正當理由者，得於期限屆滿前，向主管機關申請展延；展延期限不得超過三個月，並以一次為限。

受託機構應於不動產投資信託基金募集完成後五個營業日內，報請主管機關備查。

受託機構如於不動產投資信託基金募集發行期間屆滿未募足最低募集金額致無法成立時，應於募集發行期間屆滿後十個營業日內，以書面通知受益人並報請主管機關備查，並應依不動產投資信託計畫之規定處理後續事宜。

第十五條 受託機構依不動產投資信託計畫募集受益證券時，受託機構應依證券交易法規定之方式，向應募人或購買人提供公開說明書；其應行記載事項，由證券主管機關定之。

受託機構私募受益證券時，受託機構應依主管機關規定之方式，向應募人或購買人提供投資說明書。

前項投資說明書之內容，由主管機關定之。

第十六條 不動產投資信託基金，以封閉型基金為限。但經主管機關核准者，得募集附買回時間、數量或其他限制之開放型基金。

## 第二節 不動產投資信託基金之運用

第十七條 不動產投資信託基金，以投資或運用於下列標的為限：

一、已有穩定收入之不動產。

- 二、已有穩定收入之不動產相關權利：指地上權及其他經中央目的事業主管機關核定之權利。
- 三、其他受託機構或特殊目的公司依本條例或金融資產證券化條例發行或交付之受益證券或資產基礎證券。
- 四、第十八條規定之運用範圍。
- 五、其他經主管機關核准投資或運用之標的。

不動產投資信託基金投資或運用於現金、政府債券及前項第一款至第三款投資標的之最低比率，由主管機關定之。

不動產投資信託基金投資於證券交易法第六條之有價證券，不得超過其募集發行額度之一定比率及金額；其一定比率及金額，由主管機關定之。

第十八條 不動產投資信託基金閒置資金之運用，應以下列各款方式為限：

- 一、銀行存款。
- 二、購買政府債券或金融債券。
- 三、購買國庫券或銀行可轉讓定期存單。
- 四、購買經主管機關規定一定評等等級以上銀行之保證、承兌或一定等級以上信用評等之商業票據。
- 五、購買經主管機關核准之其他金融商品。

第十九條 受託機構得依不動產投資信託契約之約定，以信託財產借入款項。但借入款項之目的，以不動產營運，或以配發利益、孳息或其他收益所必需者為限。

受託機構得於借入款項之範圍，就信託財產為不動產抵押權或其他擔保物權之設定；該擔保物權之權利人於不動產抵押權或其他擔保物權之設定範圍內，僅得對信託財產聲請法院裁定後強制執行。

受託機構依第一項規定借入款項，應於借款契約生效日起二日內，於受託機構本機構所在地之日報或依主管機關規定之方式辦理公告。

為確保不動產投資信託基金之財務健全，主管機關得訂定受託機構依第一項規定借入款項之比率上限。受託機構超過該比率上限者，應於主管機關所定期限內調整之。

第二十條 為確保不動產投資信託基金之流動性，主管機關於必要時得規定不動產投資信託基金之流動性資產之範圍及比率。受託機構未達該比率者，應於主管機關所定期限內調整之。

第二十一條 不動產投資信託受益證券之行銷、訂約、資訊揭露、風險管理與內部稽核及內部控制等應注意事項，由信託業商業同業公會會同有關公會擬訂，報請主管機關核定。

受託機構辦理不動產投資信託業務，應依前項應注意事項規定辦理之。

第二十二條 受託機構運用不動產投資信託基金進行達主管機關規定之一定金額以上之不動產或不動產相關權利交易前，應先洽請專業估價者依不動產估價師法規定出具估價報告書。

不動產估價主管機關或不動產估價師公會應就前項之估價報告書，訂定估價報告書範本。

受託機構委請專業估價者出具估價報告書時，應符合下列規定：

- 一、同一宗交易金額達新臺幣三億元以上者，應由二位以上之專業估價者進行估價。若專業估價者間在同一期日價格之估計達百分之二十以上之差異，受託機構應依不動產估價師法第四十一條規定辦理。
- 二、交易契約成立日前估價者，其價格日期與契約成立日期不得逾六個月。
- 三、專業估價者及其估價人員應與交易當事人無財務會計準則公報第六號所定之關係人或實質關係人之情事。
- 四、其他不動產估價主管機關規定之事項。

第一項之交易行為，應於契約生效日起二日內，於受託機構本機構所在地之日報或依主管機關規定之方式辦理公告。

第二十三條 受託機構運用不動產投資信託基金，應依據投資分析報告作成投資決定，交付執行，作成投資決定紀錄及執行紀錄，並應定期向董事會提出檢討報告。

前項投資分析報告，應記載分析基礎、根據及建議；投資決定紀錄，應記載投資標的之種類、數量及時機；執行紀錄，應記載實際投資、或交易標的之種類、數量、價格及時間，並說明投資或交易差異原因。

受託機構運用不動產投資信託基金自行或委任不動產管理機構進行信託財產之管理或處分，應依計畫、取得、銷售、經營等階段作成書面控管報告，並按季向董事會提出各階段之檢討報告。

前三項書面資料，受託機構應按時序記載並建檔保存；其保存期限，自信託期間屆滿日起不得少於五年。

第二十四條 不動產投資信託之信託財產，其全部或一部依信託契約之約定出租時，其租金得不受土地法第九十七條第一項規定之限制；租賃期限不受民法第四百四十九條第一項規定二十年之限制，但最長不得超過信託契約之存續期間。

第二十五條 受託機構應依本條例之規定、不動產投資信託計畫及不動產投資信託契約之約定，募集發行或私募交付及投資運用不動產投資信託基金，並遵守下列規定：

- 一、除本條例另有規定外，不得為保證、放款或提供擔保。
- 二、不得從事證券信用交易。

- 三、不得對於受託機構所設立之各不動產投資信託基金及不動產資產信託間為交易行為。
- 四、投資於任一公司短期票券之總金額，不得超過投資當日該不動產投資信託基金淨資產價值百分之十。
- 五、存放於同一金融機構之存款，以及投資於其發行、保證或承兌之債券或短期票券金額，合計不得超過投資當日該不動產投資信託基金淨資產價值百分之二十及該金融機構淨值百分之十。
- 六、投資於其他受託機構或特殊目的公司依本條例或金融資產證券化條例發行或交付之受益證券及資產基礎證券總額，不得超過投資當日該不動產投資信託基金淨資產價值百分之二十。
- 七、依風險分散原則，投資於不動產及不動產相關權利。
- 八、不得藉該不動產投資信託基金經主管機關核准或申報生效，作為保證其申請事項或文件之真實或保證受益證券獲利之宣傳。
- 九、不得為經主管機關規定之其他禁止事項。

主管機關於必要時，得規定不動產投資信託基金投資於不動產及不動產相關權利之風險分散原則。受託機構違反該原則者，應於主管機關所定期限內調整之。

### 第三節 不動產投資信託基金之會計

第二十六條 受託機構依信託業法第二十一條規定設置之信託財產評審委員會，應至少每三個月評審不動產投資信託基金之信託財產一次，並於報告董事會後，於本機構所在地之日報或依主管機關規定方式公告之。

信託財產評審委員會於必要時或依不動產投資信託契約之約定，得洽請專業估價者或專家出具相關估價報告書或意見，作為評審信託財產之參考。

前項專業估價者或專家，應與受託機構無財務會計準則公報第六號所定之關係人或實質關係人之情事。

信託業商業同業公會應對不動產投資信託基金之信託財產評審及淨資產價值之計算，擬訂評審原則及計算標準，報經主管機關核定。

受託機構對不動產投資信託基金之淨資產價值，應按主管機關依前項核定之淨資產價值計算標準、有關法令及一般公認會計原則計算之。

受託機構應於每一營業日計算，並於本機構所在地之日報或依主管機關規定之方式公告前一營業日不動產投資信託基金每受益權單位之淨資產價值。但不動產或其他信託財產之資產價值於公告期間內無重大變更，且對基金之淨資產價值無重大



影響者，得依不動產投資信託契約之約定，以附註揭露方式替代對該不動產或信託財產資產價值重新估價計算。

第二十七條 受託機構募集或私募之不動產投資信託基金應有獨立之會計，受託機構不得將其與自有財產或其他信託財產相互流用。

不動產投資信託基金相關會計簿冊之作成，應遵守相關法令及自律規範；其保存方式及保存期限，並應依商業會計法及相關規定辦理。

第二十八條 受託機構得向受益人收取辦理不動產投資信託業務之手續費及報酬，或逕於不動產投資信託之信託財產中扣除支付之。

受託機構辦理不動產投資信託業務，因運用、管理所產生之費用及稅捐，得逕自信託財產中扣除繳納之。

不動產投資信託基金投資所得依不動產投資信託契約約定應分配之收益，應於會計年度結束後六個月內分配之。

### 第三章 不動產資產信託

第二十九條 不動產資產信託之受託機構募集或私募不動產資產信託受益證券，應檢具下列書件，向主管機關申請核准或申報生效；其審核程序、核准或生效條件及其他應遵行事項之處理辦法，由主管機關定之：

- 一、不動產資產信託計畫。
- 二、不動產資產信託契約。
- 三、不動產資產信託契約與定型化契約範本異同之對照表。
- 四、公開說明書或投資說明書。
- 五、不動產資產信託經營與管理人員符合主管機關規定之證明文件。
- 六、設有信託監察人者，其信託監察人之名單、資格證明文件及願任同意書。
- 七、受託機構董事會決議募集或私募不動產資產信託受益證券之議事錄。
- 八、信託財產之管理及處分方法說明書。委任不動產管理機構進行信託財產之管理或處分者，該委任契約書或其他證明文件。
- 九、信託財產之估價報告書。
- 十、第三十條第二項及第三項規定之書件。
- 十一、受託機構填報及會計師或律師複核之案件檢查表。
- 十二、律師之法律意見書。
- 十三、其他經主管機關規定之文件。

主管機關於審核前項書件時，應洽商中央目的事業主管機關出具意見書。其屬於

募集受益證券者，並應洽經證券主管機關核准。

委託人應將信託財產相關書件及資料，提供受託機構，不得有虛偽或隱匿之情事。

委託人違反前項規定，對於受益證券取得人或受讓人因而所受之損害，應負賠償責任。

第三十條 依不動產資產信託契約移轉之財產權，以第十七條第一項第一款及第二款所規定者為限。

前項之財產權上有抵押權者，委託人應予塗銷，並檢具相關證明文件予受託機構。因故未能塗銷者，委託人應檢具抵押權人於信託契約存續期間不實行抵押權之法院公證同意書。

委託人應提供債務明細之書面文件予受託機構，並定一個月以上之期限，公告債權人於期限內聲明異議，並將聲明異議之文件予受託機構。

第三十一條 不動產資產信託計畫，應記載下列事項：

- 一、受託機構之名稱、地址；委任不動產管理機構進行信託財產之管理或處分者，其受委任機構之名稱、地址。
- 二、不動產資產信託之名稱及其存續期間。
- 三、與不動產資產信託受益證券有關之下列事項：
  - (一) 不動產資產信託受益證券募集或私募總額、受益權單位總數。
  - (二) 若募集或私募不同種類或期間之受益證券，其受益權之約定、受償順位及期間。
  - (三) 不動產資產信託受益證券之發行或交付方式、發行或交付日期、購買每一受益權單位之金額、費用及其轉讓限制。
- 四 不動產資產信託受益證券募集或私募成立與不成立之條件及不成立時之處理方式。
- 五、信託財產之內容及經專業估價者估價之信託財產價值。
- 六、信託財產上之負擔及對該等負擔之處理方式。
- 七、受託機構因募集或私募受益證券自應募人或購買人所收受對價之運用方法。
- 八、信託財產之管理及處分方法。
- 九、信託財產預期收益之評價方法、評估基礎及專家意見。
- 十、委託人為受託機構之利害關係人，其交易處理程序及內部控管方式之說明。
- 十一、其他主管機關規定之事項。

前項第九款規定出具意見之專家，應與委託人及受託機構無財務會計準則公報第六號所定之關係人或實質關係人之情事。

第三十二條 受託機構應依主管機關核准或向主管機關申報生效之不動產資產信託計畫，經營不動產資產信託業務。

受託機構募集或私募不動產資產信託受益證券後，非經受益人會議決議及申經主管機關核准或向主管機關申報生效，不得變更不動產資產信託計畫。但其變更對受益人之權益無重大影響者，經主管機關核准或向主管機關申報生效後即得變更之。

前項申請或申報，應以申請書或申報表載明變更內容及理由，並檢附下列文件為之：

- 一、變更前、後之不動產資產信託計畫及其對照表。
- 二、受益人會議議事錄。屬前項但書規定之變更者，免附。
- 三、對受益人之權益有無重大影響之評估及專家意見。
- 四、其他主管機關規定之文件。

主管機關於審核前項書件時，應洽商中央目的事業主管機關出具意見書。

第三十三條 不動產資產信託契約，應以書面為之，並記載下列事項：

- 一、信託目的。
- 二、信託契約之存續期間。
- 三、信託財產之種類、內容及其依第三十四條所為估價之價額。
- 四、委託人之義務及應告知受託機構之事項。
- 五、信託財產之管理及處分方法。委任不動產管理機構管理或處分者，其受委任機構之名稱、義務及責任。

六、信託財產本金或其所生利益、孳息及其他收益分配之方法。

七、各種種類或期間之受益證券，其內容、受償順位及期間。

八、受益證券之發行或交付方式及其轉讓限制。

九、受託機構支出費用之償還及損害賠償之事項。

十、受託機構於處理信託事務時，關於借入款項與其上限及閒置資金之運用方法等事項。

十一、受託機構之報酬、種類、計算方法、支付時期及方法。

十二、受託機構應召集受益人會議之事由。

十三、受託機構應選任信託監察人之事由及其專門學識或經驗。

十四、其他依信託業法第十九條第一項及主管機關規定事項。

第三十四條 受託機構依第二十九條規定向主管機關申請核准或申報生效前，應先洽請專業估價者就不動產資產信託之信託財產，依不動產估價師法之規定出具估價報告書。

第三十五條 不動產資產信託之委託人為受託機構之利害關係人時，受託機構不得就該不動

產資產信託依本條例規定發行受益證券。但委託人有數人，且有利害關係之委託人就信託財產所占持分及持有擔保物權持分之合計比率未達百分之二十時，不在此限。

第三十六條 第七條、第十一條至第十五條、第十八條、第十九條、第二十一條、第二十二條第二項及第三項、第二十三條至第二十八條之規定，於不動產資產信託準用之。

#### 第四章 受益證券之發行交付及轉讓、受益人會議、信託監察人

##### 第一節 受益證券之發行交付及轉讓

第三十七條 受益證券應編號、載明下列事項及由受託機構之代表人簽名、蓋章，並經發行簽證機構簽證後發行或交付之：

- 一、表明其為不動產投資信託受益證券或不動產資產信託受益證券之文字。
- 二、受益證券發行日或交付日及到期日。
- 三、受益證券發行總金額。
- 四、不動產資產信託之委託人之姓名或名稱。
- 五、受託機構之名稱、地址。
- 六、受益人之姓名或名稱。
- 七、所表彰之權利內容及其他相關事項。
- 八、信託契約之存續期間。
- 九、受託機構支出費用之償還及損害賠償之事項。
- 十、受託機構之報酬、種類、計算方法、支付時期及方法。
- 十一、受益證券轉讓對象如有限制者，其限制內容及其效力。
- 十二、受益人行使權利之限制。
- 十三、其他主管機關規定之事項。

前項受益證券之簽證，準用公開發行公司發行股票及公司債券簽證規則之規定。

第三十八條 不動產投資信託或不動產資產信託受益權之行使及轉讓，應以表彰該受益權之受益證券為之。

第三十九條 受益證券應為記名式，其轉讓並應以背書方式為之；且非將受讓人之姓名或名稱、住所通知受託機構，不得對抗受託機構。

受益證券之轉讓，非將受讓人之姓名或名稱記載於該受益證券，不得對抗第三人。

受益證券以帳簿劃撥方式發行或交付有價證券者，得不印製實體有價證券；其轉讓、買賣之交割、設質之交付等事項，依證券交易法第四十三條規定辦理。

第四十條 受益證券之受讓人，依該受益證券所表彰受益權之種類、內容及順位，承受不動產投資信託或不動產資產信託契約委託人之權利及義務。但不動產資產信託契約就委託人

之義務另有約定者，不在此限。

第四十一條 受益證券持有人之收益分配請求權，自發放日起五年間不行使而消滅。該時效消滅之收益併入信託財產。

除前項規定外，基於受益證券所為之其他給付，其請求權之消滅時效為十五年。

第四十二條 受益證券喪失時，受益人得為公示催告之聲請。

公示催告程序開始後，聲請人得提供相當擔保，請求受託機構履行關於該受益證券之債務。

第四十三條 受託機構依本條例規定發行或交付之受益證券，得依不動產投資信託計畫或不動產資產信託計畫之規定，由國內外金融機構或法人以保證、承諾、更換部分資產或其他方式，增強其信用。

第四十四條 受託機構依本條例規定發行或交付之受益證券，有經信用評等機構評定其等級或增強其信用之情形者，應於公開說明書、投資說明書或主管機關規定之其他文件，說明其信用評等之結果及信用增強之方式，不得有虛偽不實或隱匿之情事。

第四十五條 依本條例所發行之受益證券，得依證券相關法令規定申請於證券交易所上市或證券商營業處所買賣。

第四十六條 依本條例所成立之不動產投資信託及不動產資產信託，其受益證券採私募方式者，不適用第十九條第三項及第四項、第二十條、第二十二條、第二十三條、第二十五條第一項第四款至第七款及第二十六條之規定。

## 第二節 受益人會議及信託監察人

第四十七條 不動產證券化所發行或交付之受益證券，準用金融資產證券化條例第二十條及第二章第三節之規定。但信託契約另有約定，且於公開說明書或投資說明書中載明者，從其所定。

第四十八條 受託機構為保護受益人之權益，得依不動產投資信託契約或不動產資產信託契約之約定，選任信託監察人，並準用金融資產證券化條例第二十八條第二項及第三項、第二十九條、第三十一條至第三十三條之規定。

信託監察人不得為受託機構之利害關係人、職員、受雇人或不動產資產信託之委託人。

## 第五章 稅捐及相關事項

第四十九條 依本條例規定發行或交付之受益證券，其買賣或經受託機構依信託契約之約定收回者，免徵證券交易稅。

第五十條 依本條例規定募集或私募之受益證券，其信託利益應每年分配。

依前項規定分配之信託利益，為受益人之所得，按利息所得課稅，不計入受託機構之營利事業所得額。

第一項利息所得於分配時，應以受託機構為扣繳義務人，依規定之扣繳率扣繳稅款分離課稅，不併計受益人之綜合所得稅總額或營利事業所得額。

第五十一條 不動產投資信託或不動產資產信託以土地為信託財產，並以其為標的募集或私募受益證券者，該土地之地價稅，於信託關係存續中，以受託機構為納稅義務人。其應納稅額之計算，就該信託計畫在同一直轄市或縣（市）轄區內之所有信託土地合併計算地價總額，依土地稅法第十六條規定稅率課徵地價稅。

第五十二條 依不動產資產信託契約約定，信託土地於信託終止後毋須返還委託人者，於信託行為成立移轉土地所有權時，以委託人為納稅義務人，課徵土地增值稅，不適用土地稅法第二十八條之三規定。

第五十三條 依不動產投資信託計畫或不動產資產信託計畫投資之建築物，得依固定資產耐用年數表規定之耐用年數延長二分之一計算每年之折舊費用。但經選定延長年限提列折舊者，嗣後年度即不得變更。

## 第六章 行政監督

第五十四條 主管機關為保護公益或受益人權益之必要時，得會同目的事業主管機關派員或委託適當機構，就不動產投資信託計畫或不動產資產信託計畫之執行狀況及其他相關事項，檢查受託機構、不動產管理機構、不動產資產信託之委託人或其他關係人之業務、財務或其他有關事項，或令其於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。

主管機關於必要時，得委託專門職業及技術人員，就前項規定應行檢查事項、報表或資料予以查核，並向主管機關據實提出報告，其費用由被查核人負擔。

前項委託專門職業及技術人員查核之辦法，由主管機關定之。

第五十五條 受託機構違反本條例之規定或不依不動產投資信託計畫或不動產資產信託計畫經營信託業務者，主管機關得變更受託機構並命原受託機構將該業務及信託財產移轉與新受託機構，或準用信託業法第四十四條之規定。

依前項受讓之受託機構，應於業務及信託財產移轉日起二日內，於其本機構所在地之日報或依主管機關規定之方式辦理公告。

第五十六條 不動產管理機構有下列情事之一，經受託機構通知限期改善而未於指定期限內改善者，受託機構於報經主管機關洽商中央目的事業主管機關同意後，得終止委任

契約，並得移轉其受任事項予其他不動產管理機構，不受原委任契約之限制：

- 一、違反委任契約之約定事項。
- 二、業務或財務有嚴重缺失時。

經受託機構依第一項規定終止委任契約者，不動產管理機構應於受託機構所定期限內辦理委任事項相關業務、財務之結算及移交。不動產管理機構未於所定期限內辦理結算及移交者，受託機構得逕行結算，不動產管理機構不得為訴訟上或訴訟外之主張。

不動產管理機構留置於管理不動產上之機具及其他物品，應限期遷移。屆期未遷移者，視同廢棄，受託機構得逕予處置；其費用由該不動產管理機構負擔。

受託機構於發生第一項情事時，應於委任契約終止日起二日內，於受託機構本機構所在地之日報或依主管機關規定之方式辦理公告。

第五十七條 受託機構依本條例辦理不動產投資信託或不動產資產信託業務有下列情事之一者，準用信託業法第四十一條之規定：

- 一、依本條例之規定召集受益人會議。
- 二、未依不動產投資信託計畫或不動產資產信託計畫分配信託利益。
- 三、其他足以影響受益人權益之重大情事。

受託機構依本條例規定辦理不動產投資信託或不動產資產信託業務，有前項及信託業法第四十一條所定情事者，如該信託設有信託監察人時，並應通知信託監察人。

## 第七章 罰則

第五十八條 有下列情事之一者，其行為負責人處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金：

- 一、非第四條第二項之受託機構而擔任不動產投資信託或不動產資產信託之受託人，且募集發行受益證券。
- 二、違反第六條第一項或第二十九條第一項規定，受託機構未經主管機關核准或向主管機關申報生效，而募集發行受益證券。

第五十九條 有下列情事之一致生損害於公眾、他人或信託財產者，其行為負責人處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金：

- 一、受託機構依第六條第一項、第八條第一項、第九條第三項、第十五條、第二十九條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第三項或第三十六條準用第十五條規定，所提供之文件或其記載事項有虛偽不實或隱匿之情事。

- 二、受益證券之私募違反第十三條第六項準用證券交易法第二十條第一項規定。
- 三、不動產資產信託之委託人提供虛偽不實之資料或以其他不正方法，使受託機構於第二十九條第一項、第三十一條第一項或第三十二條第三項所列文件為虛偽不實之記載者。
- 四、違反第四十四條規定，就信用評等及信用增強之情形有虛偽不實或隱匿之情事。
- 五、信託監察人或受益人會議依第四十七條準用金融資產證券化條例第二十七條第一項規定選定之人，意圖為自己或第三人不法之利益，而為違背職務之行為。
- 六、專業估價者依本條例規定所為之估價報告書有虛偽不實或隱匿之情事。

第六十條 有下列情事之一者，其行為負責人處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金：

- 一、非第四條第二項之受託機構而擔任不動產投資信託或不動產資產信託之受託人，且私募交付受益證券。
- 二、違反第六條第一項或第二十九條第一項規定，受託機構未經主管機關核准或向主管機關申報生效，而私募交付受益證券。
- 三、受益證券之私募違反第十三條第一項或第三十六條準用第十三條第一項規定。

第六十一條 有下列情事之一者，行為負責人處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金：

- 一、私募之受益證券違反第十三條第六項準用證券交易法第四十三條之八第一項規定再行賣出。
- 二、違反第十五條或第三十六條準用第十五條規定，未依證券主管機關或主管機關規定之方式提供公開說明書或投資說明書，致生損害於公眾或他人者。

第六十二條 有下列情事之一者，處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰，並得責令限期辦理或改正；屆期仍未辦理或改正者，得連續處罰：

- 一、違反第九條第二項或第三十二條第二項規定而為不動產投資信託計畫或不動產資產信託計畫之變更。
- 二、受託機構未依第十三條第四項、第十四條第二項、第三項、第三十六條準用第十三條第四項、第十四條第二項或第三項之規定報請備查。
- 三、違反第十八條閒置資金之運用，或違反第三十條第一項移轉財產權之限制。
- 四、違反第十九條第一項、第二項、第三十六條準用第十九條第一項或第二項規定而借入款項。



- 五、違反第二十二條第一項、第三項、第三十四條或第三十六條準用第二十二條第三項有關估價之規定。
- 六、信託監察人違反第四十七條準用金融資產證券化條例第二十三條第二項規定，無正當理由，未出席受益人會議。
- 七、信託監察人違反第四十七條準用金融資產證券化條例第二十六條第四項規定，無正當理由，未出席特定種類受益人會議。
- 八、信託監察人違反第四十八條第一項準用金融資產證券化條例第二十八條第二項規定。
- 九、信託監察人違反第四十八條第一項準用金融資產證券化條例第三十一條第二項規定，無正當事由，拒絕為受益人行使其權利。
- 十、違反第四十八條第二項規定，為受託機構之利害關係人、職員、受雇人或不動產資產信託之委託人而擔任信託監察人。

第六十三條 受託機構有下列情事之一者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並得責令限期辦理或改正；屆期仍未辦理或改正者，得連續處罰：

- 一、違反第八條第一項第一款、第十條第一款、第三十一條第一項第一款或第三十三條第一項第五款之規定，未於不動產投資信託計畫或契約或不動產資產信託計畫或契約中說明，而委任他人進行不動產之管理或處分。
- 二、違反第十一條或第三十六條準用金融資產證券化條例第四十八條規定。
- 三、違反第十六條規定，未經主管機關核准募集開放型基金。
- 四、從事第二十五條第一項或第三十六條準用第二十五條第一項所禁止之行為。
- 五、違反第四十八條第一項準用金融資產證券化條例第二十八條第三項規定，未將選任信託監察人之事實通知受益人。

第六十四條 受託機構有下列情事之一者，處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰，並得責令限期辦理或改正；屆期仍未辦理或改正者，得連續處罰：

- 一、違反第九條第一項或第三十二條第一項規定，未依不動產投資信託計畫或不動產資產信託計畫經營信託業務。
- 二、違反第十九條第三項、第四項、第三十六條準用第十九條第三項或第四項規定，未公告借款契約或借款超過主管機關規定之比率且未於期限內調整。
- 三、違反第二十條規定，流動性資產未達主管機關規定之比率且未於期限內調整。
- 四、違反第二十二條第四項、第二十六條第一項、第六項、第三十六條準用第二十六條第一項或第六項有關公告之規定。

- 五、未依第二十八條第三項或第三十六條準用第二十八條第三項規定分配收益。
- 六、違反第四十七條準用金融資產證券化條例第二十條第一項規定未設置受益人名冊，或其設置違反金融資產證券化條例第二十條第二項規定。
- 七、違反第五十四條第一項或第二項規定，妨礙或拒絕主管機關之檢查或不據實提供報告資料。
- 八、違反主管機關依第五十五條第一項所為之移轉處分或準用信託業法第四十四條所為之處分。
- 九、受託機構違反第五十五條第二項或第五十六條第四項有關公告之規定。
- 十、受託機構有第五十七條第一項之情事，未依信託業法第四十一條辦理公告或申報。
- 十一、受託機構違反第五十七條第二項規定，未通知信託監察人。

第六十五條 法人之負責人、代理人、受雇人或其他職員，因執行業務違反本條例規定，除依本章規定處罰該行為人外，對於該法人亦科、處各該條之罰金或罰鍰。

#### 第八章 附則

第六十六條 信託法第六條第三項、第十六條、第三十二條、第三十六條第一項至第三項及第五十二條之規定，於不動產投資信託及不動產資產信託，不適用之。

第六十七條 本條例施行細則，由主管機關定之。

第六十八條 本條例自公布日施行。