

行政院經濟建設委員會 99 年度

委託研究計畫契約書案號：cepd99025

「台鐵局以管有可發展土地償付公務預算
方式之研究－以台鐵都會區捷運化暨區域
鐵路後續建設計畫（基隆－苗栗段）為例」

本報告內容係作者個人之觀點，

不應引伸為行政院經濟建設委員會之意見

委託單位：行政院經濟建設委員會

受委託單位：吳家昌博士

中華民國 99 年 7 月 29 日

台鐵局以管有可發展土地償付公務預算方式之研究-	
以台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫（基隆-苗栗段）為例	
第一章	緒論 ----- 2
第一節	研究緣起與研究目的
第二節	主要工作項目
第三節	研究方法
第四節	預期成果
第二章	文獻與資料之整理分析 ----- 7
第一節	公共建設計畫辦理程序
第二節	經濟效益評估
第三節	財務計畫評估
第四節	作業執行檢討
第五節	相關法規
第三章	資產活化暨土地規劃利用 -----37
第一節	公共建設用地之基本問題與政策方向
第二節	資產（土地）活化之有關措施
第三節	台鐵局管有土地之活化作業
第四章	基金之設置 -----52
第一節	我國特種基金之設置
第二節	參考制度-英國之單一再生預算制度
第三節	台鐵局設置特種基金之擬議
第五章	台鐵局以管有可發展用地挹注台鐵建設經費之作法-----62
第一節	近程作法
第二節	中長程作法
第三節	相關法規修訂
第六章	個案分析 -----68
第一節	臺鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫（基隆-苗栗段）概要
第二節	經濟效益與財務計畫評估
第三節	以管有可發展土地償付公務預算之作業程序
第七章	結論與建議 -----80
附錄一	相關法規及條文
附錄二	期初報告會議記錄及各單位意見處理情形
附錄三	專家學者座談會記錄

第一章 緒論

第一節 研究緣起與研究目的

一、研究緣起

- (一) 公共建設一直是政府施政的重點，從過去的十項建設、十二項建設、十四項建設、六年國建計畫、挑戰 2008，到現在的愛台十二建設，各項建設計畫的推動，促進社會經濟的發展，提升國家整體競爭力。但是，公共建設之項目與規模愈來愈大，投入的人力、物力及財力也大幅度增加。政府在人力財力資源有限情況下，如何籌措財源、妥適整體規劃利用，發揮公共建設畫之效益，實乃當前必須面對的重要課題。
- (二) 綜觀過去各項公共建設計畫之推動，主辦機關限於人力、法制與經驗，多以編列中央公務預算方式支應，此外，許多公共建設之推動，除需有完整之財務計畫與現金流量外，還需要各部門行政作業之配合與參與，例如，都市計畫、土地使用變更、環境影響評估、用地取得、地價查估、稅費課徵、民意協調等，這些事務多與地方政府職掌有關，而且公共建設計畫完成後，受益最大的就是當地的居民與產業，因此，如何建立中央與地方之夥伴關係，針對公共建設計畫所涉及之權義事項、分工合作，才能落實公共建設之整體效益。
- (三) 為解決交通部台灣鐵路管理局（以下簡稱台鐵局）多年來面臨之財務赤字問題，籌措台鐵建設所需經費，行政院經濟建設委員會於 99 年 2 月 5 日召開研商「以台鐵管有之可發展用地償付工務預算挹注台鐵建設經費之可行性」，邀集有關機關代表及學者會商獲致結論：
 - (1) 為因應近年來國家財政收入遞減，公共建設支出經費卻增加之課題，政府機關在研擬公共建設財務計畫時，應多方考量財務自償率提升之作法，以減少政府財政負擔。其中公共建設結合土地開發模式應為可行方式之一。
 - (2) 以臺鐵建設計畫而言，可透過其土地資產之開發，研擬臺鐵局需自籌經費之額度，而該自籌額度可考量以下列方式處理：一為由臺鐵局自行開發活化者，可考量以其開發後收益挹注自籌經費額度方式辦理；若臺鐵局無法自行活化開發者，可將其土地資產減帳，交由財政部國產局或委由內政部營建署、地方政

府代為處理，並以該土地資產活化或處分收益挹注原編列之建設經費。

- (3) 未來臺鐵公共建設計畫財務計畫之提出，應納入中央、地方政府及臺鐵間之夥伴關係，並據以研擬其成本分擔及效益分析。
- (4) 本會後續將邀請學者專家，針對如何提升臺鐵公共建設計畫財務自償率相關機制進行研究，並提出實際個案之探討，其內容包括：研擬整合計畫、財務、時程之相關規劃；中央、地方及主辦機關間之夥伴關係及其成本分擔與效益平衡；相關作業程序與分工；資產活化暨土地開發方式與分工；財務計畫與預算編列及財務調度；基金整合與編列調度方式等議題，請各機關配合提供相關資料，以利作業進行。後續俟研究至一定階段時，將再邀集相關機關開會討論。

二、研究目的及研究範圍

- (一) 本研究之主要目的，在探討以台鐵局管有土地之處分或開發方式挹注公務預算，減輕政府財政負擔之具體作業程序與分工。
- (二) 針對台鐵局擬議中之個案計畫-台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫（基隆-苗栗段）為例，建議具體可行之操作機制，以供主管機關訂定或審核財務計畫與編列預算之參考。

第二節 主要工作項目

本計畫之主要工作項目包括：

- 一、相關文獻與資料收集、整理、分析
- 二、中央、地方主管機關之夥伴關係，包括中央地方經費分擔比例，以及中央地方應配合辦理事項之分工。
- 三、計畫內有關資產活化、土地開發方式與分工。
- 四、以土地處分或資產活化收入挹注財務計畫(含預算編列與財務調度)。
- 五、配合措施，如基金整合、組織或相關法規之檢討等。
- 六、個案計畫評估，針對台鐵局主動提出之計畫-台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫(基隆-苗栗段)，研提可操作機制。
- 七、建設計畫、財務計畫、執行時程之整合。
- 八、期中報告。
- 九、期末報告。
- 十、結案報告。

第三節 研究方法

本計畫之研究方法包括：

一、文獻探討

蒐集整理國內相關研究、法規、計畫方案及規劃報告，以作為本研究之基礎，其主要文獻請參見附錄之參考文獻。

二、召開座談會

針對前階段文獻資料整理分析結果，邀請有關專家學者及機關代表座談，針對研究項目及問題凝聚共識與建議事項。

三、資料分析

1. 有關台鐵局管有土地之管理、處分、活化以及工程建設等政策、計畫法規之整理分析。
2. 有關經濟效益及財務計畫指標之分析。

四、個案計畫分析

本研究將直接以台鐵局所提之「台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫（基隆-苗栗段）」規劃內容為主，就資產活化暨土地開發方式、財務計畫與預算編列、及財務調度等事項，研擬可操作之作業機制與分工，但不另外進行相關學術理論或模型檢測分析。

第四節 預期成果

- 一、中央、地方主管機關之夥伴關係之建立，包括中央地方經費分擔比例，以及中央地方應配合辦理事項之分工。
- 二、計畫內有關資產活化、土地開發方式與分工。
- 三、以土地處分或資產活化收入挹注財務計畫(含預算編列與財務調度)。
- 四、配合措施，如基金整合、組織或相關法規之檢討等。
- 五、個案計畫評估，針對台鐵局主動提出之計畫-台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫(基隆-苗栗段)，研提可操作機制。
- 六、整合台鐵局(或鐵路改建工程局)提出建設計畫案時，統一規範財務計畫所需具備之章節、格式、書件等。

第二章 文獻與資料之整理分析

為落實公共建設計畫之執行目標，必須先妥為規劃建設計畫及其所需財務計畫，並審慎評估其效益性與可行性。事實上，政府相關單位如行政院經濟建設委員會、公共工程委員會、主計處及目的事業主管機關等，過去亦曾針對公共建設計畫面臨之效益評估、財務計畫、預算編列等進行研究，訂定法規及作業規範，作為各機關辦理公共建設之依據，茲將公共建設計畫需辦重要事項分別分析整理如後。

第一節 公共建設計畫辦理程序

一、可行性研究階段

- (一) 依照國土計畫及交通建設上位計畫所設定之政策目標充分考量鐵路運輸發展需要，規劃及擬訂各項建設計畫先期規劃報告，陳送主管機關審核。
- (二) 可行性研究之內容，應包括市場、經濟、法律、土地、都市發展、環境、技術、財務及民間參與等可行性評估；若計畫簡單、投資性質單純，則部分項目可簡略或合併。

二、規劃階段

- (一) 可行性研究報告報奉行政院核定後，得依預算程序辦理年度概算編列部分先期作業費，以資辦理測量、地質探查、環評等工程規劃及基本設計工作。
- (二) 規劃報告或建設計畫中應包括 TOD 規劃、選擇方案或替代方案之成本效益評估，財源籌措及資金運用之財務計畫。計畫若具自償性，應確實依據「促進民間參與公共建設法」及行政院經建會所訂「公共建設經濟效益評估及財務計量作業手冊」等相關規定，加強財務規劃及進行民間參與可行性評估。
- (三) 規劃報告及其財務計畫等相關附件，依行政程序報請行政院核定。

三、執行階段

- (一) 台鐵局於辦理年度政府公共建設計畫先期作業時，應依據 院核定計畫之經濟與財務效益評估結果，及「公共建設計畫先期作業編擬手冊」規定，詳實填寫相關書表並提供效益評估資料。
- (二) 循公共建設計畫審議程序，報請主管機關核定後動工興建。

第二節 經濟效益評估

一、經濟成本

經濟成本係指公共建設之成本投入，包括直接成本和間接成本（社會成本）。

直接成本，為建設、維護、經營以及使用或銷售，所必須實際支付的財貨和勞務價值，例如規劃設計費用、興建成本、營運及維修費用、資產報廢、損失等，因此直接成本之估算係以預期將來必須實際支付之支出為主。

間接成本或社會成本，係指公共建設所引起有形或無形之外部不經濟，其成本係由社會全體所負擔，例如建造時期之噪音、交通阻塞防害、工程期間之營運維持等。

二、經濟效益

經濟效益係指公共建設之產出及使用，對整體社會產生之效益，包含直接效益與間接效益（社會效益）。

直接效益係指在投入直接成本之後，產出直接財務與勞務之價，對投資使用者直接產生之效益，例如用路人所節省之行車時間、行車費用、公共設施用地取得、資產增加等。

間接效益或社會效益，係指公共建設對周邊生產者及消費者產生有利之影響，例如，改善其他運輸系統效率、減少空氣污染、或降低肇事率等皆是，鐵路建設可以促進區域經濟發展、創造稅收、土地增值等皆為間接效益。

間接效益與社會效益之受益者比較不易掌握，兩者之差別為，間接效益可以將效益歸屬予特定之受益個人或團體，例如稅收增加可歸屬於政府；社會效益則無法歸屬於特定之個人或團體，例如減少污染的效益。

三、評估方法

經濟效益評估，係以社會觀點，透過經濟分析方法，預估計畫之經濟成本與效益，以確定計畫妥適性，並使有限資源達到最適配置，提高資源使用效率，台鐵建設計畫之經濟評估可先設定下列事項，再依該等標準辦理個別建設計畫案之經濟效益評估，作為決策參考。

1. 評估基礎年，將建設計畫之經濟成本與效益，以設定評估基礎年之幣值為基準推估計算，並按選定之折現率折算為基礎年的價值。
2. 評估期間，以計畫對社會整體可產經濟效益之年限為準。
3. 物價上漲率，可以消費者物價指數訂定之。
4. 社會折現率，可以政府借款利率或中長期公債平均殖利率訂定之。
5. 經濟成長率，可以行政院主計處或經建會發布之成長率為準。
6. 工資上漲率，可參酌行政院主計處「薪資與生產力統計」辦理。

四、參考案例

上述經濟效益評估項目及評估方法，在實務之應用可參考案一及案例二（註 2-1：參閱行政院經建會，公共建設經濟效益評估及財務計畫作業手冊）

【參考案例一】台中都會區鐵路高架化計畫經濟效益評估

(一) 基本假設參數

1. 評估基礎年，以民國 94 年幣值為基準。
2. 評估期間，啟用後 30 年。
3. 物價上漲率，每年為 1.5%。
4. 折現率為 6%。
5. 所得成長率，每年 3%。
6. 時間價值，為 173.3 元/人小時。

(二) 經濟成本分析

經濟成本主要可分為建設計畫所投入之設成本，以及完工啟用後所衍生之營運及維修成本兩部份，建設成本主要包括規劃設計、直接工程費（包括土建、軌道、車站、機電等工程）、間接工程費（行政、工程、管理費用、監造費等）、工程預備費、以及用地及拆遷補償費等，建設期程需時八年，依工程規劃內容估例，台中都會區鐵路高架捷運化工程需投入建設成本 288.3 億元，營運維修成本為每年 10,285 萬元。

(三) 經濟效益分析

1. 鐵路高架化可消除鐵路平交道衍生之交通阻礙；而高架後新路廊規劃作道路、相關設施用地或開放空間使用時，更可進一步有效提升兩側地區土地使用、促進地方整體路網之交通運轉績效。
2. 綜整旅行時間、行車成本、事故成本、土地使用及空氣污染成本節省等效益，並按 94 年幣值列計之各年度運轉效益，30 年總計效益約 922 億元。
3. 依上述評估結果，台中都會區鐵路高架改建計畫之內部報酬率（IRR：8.1% > 6.0%）、淨現值（NPV：5,700.2 百萬元 > 0）及益本比（B/C：1.24 > 1），顯示本計畫在政策上具必要性與可行性。

【參考案例二】大眾捷運系統建設計畫經濟效益評估（以台北信義綜例）

捷運計畫之經濟效益評估內容包括：旅行時間節省、公車營運成本節省、私人運具成本節省、肇事成本節省、土地增值與就業機會增加等。依據台北市政府捷運工程局相關委託研究，捷運工程建設計畫之各項效益如次：

1. 旅行時間節省值於 2011 年為 1,877 百萬元（當年幣值），於 2021 年為 3,076 百萬元（當年幣值）。
2. 公車營運成本節省值 2021 年為 661 百萬元（當年幣值），於 2011 年為 472 百萬元（當年幣值）。
3. 2021 年之肇事成本節省為 34 百萬元（當年幣值），2011 年成本節省為 22 百萬元（當年幣值）。
4. 依台北市政府捷運工程局於民國七十七年委託中興大學都市計畫研究所辦理之「大眾捷運系統對鄰近地區受益與受害影響之研究」中，捷運系統對地價之影響，上漲幅度預測約在三成至一倍多不等，有關土地增值效益之估算，乃以車站週邊五百公尺半徑範圍內土地面積乘以該地區平均公告現值及上漲幅度而得。
5. 就業機會增加

捷運系統的興建將會提供間接與直接就業機會，施工階段就業包括營建與建材專門性、技術性工程人員屬短期性；營運階段就業包括維修、監控與營運管理人員。根據台北市政府捷運工程局委託研究，本捷運線營運後需僱用 150 名編制人員，另依地區經濟規模預估約可產生 1,880 個就業機會。至 2021 年之就業機會增加效益為 1,930 百萬元。

第三節 財務計畫評估

財務計畫評估的事項十分複雜，主要包括現金流量、自償性、財源籌措、淨現值、市場風險以及敏感度分析等，健全的財務計畫實乃公共建設計畫落實推動的重要關鍵，台鐵建設亦應針對下列事項提出財務計畫評估，以供決策參考。

- 一、地價上漲率，參酌地政主管機關土地公告現值調整幅度等推算。
- 二、稅率與免稅期間，稅負將影響現金流量與各項投資決策，計畫項目若符合免稅條件，則須列示免稅期間。
- 三、折現率，財務評估須考慮資金之時間價值，應選定能適當反映投資機會成本之折現率，實務上，可參酌資金成本率、公債發行殖利率、中長期資金運用利率等。

四、現金流量分析

現金流量（Cash Flow）為一公共建設計畫在其投資年限中，為從事營運或投資活動而產生的現金流入與流出，其內容為現金及約當現金（Cash Equivalent）。其可作為計算自償率之基礎，分析融資的額度及還本付息的能力以瞭解計畫之現金收支訊息及財務狀況。

分析時現金流量應以適當的折現率折現之。最後，還要編製資金需求預估表及編製計畫現金流量試算表。

五、自償率分析

1. 依據促參法施行細則第 32 條第 1 項，自償率係指「營運評估年期內各年現金淨流入現值總額，占公共建設計畫工程興建評估年期內所有工程建設經費各年現金流出現值總額之比值」。或是計畫之興建成本可由營運期間內之所有淨營運收入回收的部分；至於興建成本無法由淨營運收入回收的部分，則稱為非自償部份（1-自償率）。
2. 計算自償率的最主要目的，在於劃分計畫政府與民間部門的財務權責，並以評估計畫是否適合由民間辦理
3. 自償率之內涵，可以下列公式表示之：

$$(1) \text{ 自償率} = \frac{\text{營運評估期間之淨現金流入現值總和}}{\text{興建期間工程建設經費現金流出現值總和}}$$

(2) 依據促參法施行細則第 32 條第 2 項的定義，營運評估年期係指公共對建設計畫之財務計畫中，可產生營運收入及附屬事業收入之設算年期；

(3) 營運評估期間之淨現金流入

= 公共建設計畫營運收入

+ 附屬事業收入

+ 資產設備處分收入

- 不含折舊與利息之附屬事業成本與費用

- 資產設備增置與更新之支出

- 處分資產之帳面價值

而工程建設經費為建設期間內之一切相關成本，包括設計作業成本、土地及建物取得成本、工程成本等。

4. 評估準則

(1) 當自償率大於或等於 1：表示計畫所投入的建設成本可完全由淨營運收入回收之。

(2) 當自償率小於 1 而大於 0 時：表示計畫為未具完全自償，政府得補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。

(3) 當自償率小於或等 0 時：表示計畫完全不具自償能力，是否執行該計畫需視政策需要而定。

6. 評估注意事項

(1) 營運年期之認定，原則上應以主要設備能夠提供正常營運之經濟使用年期為準；

(2) 最後一年現金流入之淨額，應設算投資計畫使用土地之淨變現價值、廠房設備之處分價值稅後淨額，以及收回之營運資金。

- (3) 為提高計畫案民間參與之可行性，政府可以在興建期會負擔較重之財務責任，隨後於營運期間內以權利等方式回收之。

(六) 財源籌措

公共建設計畫所需經費必須無虞匱乏，並且準時到位，各項財務規劃必須擬訂財源籌措方案，詳列公共建設計畫案資金來源。一般而言，公共建設所需財源可以下列方式籌措：

1. 民間投資

民間投資可以紓解政府部門之財政壓力，規劃公共建設計畫時，可以優先考量計畫性質及自償性，促進民間參與投資。

2. 政府預算

(1) 中央公務預算

公共建設計畫負有政策使命，部分建設計畫不易由民間參與、或為配合推行國家重大經建計畫，有賴政府資金挹注者。

(2) 作業基金

作業基金擁有獨立之財務能力及收入來源，可作為辦理具自償性建設計畫之資金來源

(3) 地方預算

公共建設計畫多與地方發展有關，甚至許多是由地方主動要提出求，因此，地方政府應依法按其應負擔經費編列預算支應。

3. 其他資金來源，如舉債融通，發行建設公債、資產證券化等。

公共建設財源籌措之管道雖多，但是，考量公共建設之種類繁多，各種資金之條件不同，因此，籌措財源時可參考下列原則詳細評估：

- (1) 政府財政能力，各機關於規劃公共建設計畫總經費及分年經費需求時，應考慮各部會中程預算額度。
- (2) 資金成本，財源之資金成本應求越低越好。
- (3) 資金穩定性，公共建設計畫多非短時間可完成，故財源應能確保未來持續供應的能力。

(4) 財務風險，公共建設計畫可能面臨不可預測的變數，造成未來現金流量不易確定，因此財源籌措方案應能考量應付現金流量不穩定的能力。

(七) 償債規劃

為確認建設計畫之償債及付息能力，主辦機關提出之建設計畫規劃報告書，應確實估算分年償債比率、負債權益比或利息保障倍數等，分別說明如下：

1. 分年償債比率

分年償債比率係衡量計畫案於營運期間，各年產生之現金流量能否償付當年到期債務本息之指標，質言之，分年償債比率至少需大於 1，如此才能確保各年產生之現金流量足以償還到期本息。

$$\text{分年償債比率} = \frac{\text{當年稅前息前折舊及攤提前盈餘}}{\text{當年度負債應攤還本金與利息}}$$

2. 負債權益比

此指標係用以衡量建設計畫舉債融資的程度，當負債權益比越高，表示財務風險越高。

$$\text{負債權益比} = \frac{\text{負債總額}}{\text{權益資金總額}}$$

3. 利息保障倍數

此指標係衡量計畫的償債能力，利息保障倍數越高，表示負債越有保障；當此比率小於 1 時，會有違約風險。

$$\text{利息保障倍數} = \frac{\text{稅前息前淨利}}{\text{本期利息支出}}$$

(八) 財務效益分析

1. 淨現值 (Net Present Value, NPV)

淨現值為一計畫案之各年現金流入扣除現金流出後差額之現值，可以客觀地評估建設計畫的投資效益。當淨現值為正值時，表示該建設計畫之財務效益可行。

2. 內部報酬率 (Internal Rate of Return, IRR)

內部報酬率當係計畫之淨現值等於 0 的折現率，其為評估整體投資計畫報酬率的指標，為計畫的最低收益率底限。

3. 獲利率指數 (Profitability Index, PI)

獲利率指數為建設計專案未來淨現金流入現值除以評估期間內（含營運期）投資支出現值所得到的比例關係，該指數愈高，表計畫之獲利能力愈高。

$$\text{獲利率指數 (PI)} = \frac{\text{現金流入現值}}{\text{投資成本現值}}$$

4. 益本比 (Revenue-Cost Ratio, R/C Ratio)

各年淨現金流量折現為總額利益，除以期初投資額之折現總額成本之比值。比值愈大者，表示經營績效愈好，若比值大於一，則顯示計畫可行。

(九) 風險與敏感性分析

在進行計畫的財務評估時，由於許多重要參數係經由假設或估計而得，具有相當的不確定性，若未來的情況發生變化，或估計有誤差，將影響整體計畫案的進行；因此需要進行敏感性分析，以了解參數變動對計畫效益的影響程度，並擬訂風險控管計畫。

(十) 參考案例

上述財務計畫評估項目及分析方法，實務上可參考案例三及案例四（註 2-2：參閱行政院經建會，公共建設計畫經濟效益評估與財務計畫作業手冊(97 年版，下冊)）

【參考案例三】台中都會區鐵路高架化計畫財務評估

(一) 基本假設參數

1. 幣值基準，以民國 94 年幣值為基準。
2. 評估年期，自啟用後 30 年。
3. 物價上漲率為 1.5%。
4. 折現率為 6%。
5. 地價調整率為 6%。

(二) 成本估計

1. 成本項目主要包括建設計畫所投入之工程經費（建造成本）及營運維修成本兩大項。
2. 本計畫建造成本約 288.3 億元，年營運維修成本約為 10,285.7 萬元。

(三) 營收估計

1. 計畫營收項目主要考量營運票箱收入、衍生收入及附屬設施營運收入三大項。可能衍生的車站特定專用區土地開發，由於開發成本並未納入本計畫，故其開發收入亦不列入本計畫的收入。
2. 票箱收入，民國 105 年的票箱收入增量約為 7,974 萬元，民國 120 年約為 17,664 萬元。
3. 附屬設施營運收入，站內商場營運收入每年約為 1,441 萬元；站外廣場營運收入每年約 443.8 萬元，停車設施營運收入約 17,836 萬元。

(四) 財務評估結果

1. 本計畫之自償率僅約 11.76%，自償率雖然不高，卻有助於臺鐵的營運發展。
2. 由於初期工程經費需求龐大，因此累計的淨現值截至民國 131 年依然呈負值，投入成本及至營運期間仍無法回收。
3. 本計畫工程經費（包括全部土地取得費用）共 288.31 億元，地方政府要求由中央全額負擔。

4. 本計畫投資龐大、無法回收、自償率低，引進民間參與建設之可行性相當低。

【參考案例四】大眾捷運系統建設計畫財務計畫評估（以台北信義綜為例）

（一）基本假設

1. 評估年期

評估期間為 2004 年度至 2040 年度，包括建造期 2004 年度至 2010 年度及營運期 2010 年度至 2040 年度。

2. 折現率為 3%。

3. 貨幣換算之基準年 2003 年。

（二）收入估算

1. 票價收入

營運初期 2011 年之票價收入為 2,814 百萬元（當年幣值）；2021 年為 3,853 百萬元（當年幣值）。

2. 附屬事業收入

2011 年之附屬事業收入約為 141 百萬元；2021 年為 193 百萬元。

3. 系統殘值，分派於設備更新年期。

（三）成本估算

1. 建造成本

依據行政院公共工程委員會所頒布之「公共建設工程經費估算編列手冊」，本案編列之建造成本約 338.62 億元。其中細部設計及施工經費，係報經臺北市議會同意先由市庫墊付，俟財務計畫報奉行政院核定後再行歸墊。

2. 營運成本

捷運系統在營運期間，除折舊費用外，所支付各項費用可歸納為經營成本、維修成本及管理成本等三項。依據台北市政府捷運工程局前所聘總顧問所建立營運成本模式估計，2011 年營運成本

約為 1,584 百萬元，於 2021 年則估計約為 2,628 百萬元。

3. 資產增購與重置成本，共計約 225.16 億元。

(四) 財務評估結果

1. 折現率變動時將影響到自償率，各級政府分擔建設經費之比率亦隨之調整。考量現行利率狀況，折現率先以 3% 為基準估算各級政府及自償性經費之分攤情形，未來利率有較大幅度變動時，再依當時利率狀況檢討折現率、自償率及中央政府配合補助款數。
2. 當折現率為 3% 時，自償率約 33.71%。
3. 在折現率 3% 時，信義線財務淨現值為負值（約為 -158.0 億），但在營運卅年期間之各年營運票箱收支比均大於一，票箱收入足以支付營運成本。

(五) 經濟與財務評估表格

有關經濟效益與財務效益評估項目、審查內容、及各案計畫自評檢核等，請參閱附表 2-1，2-2，2-3。未來台鐵局在辦理相關建設計畫時，亦可參考統一填寫表格。

附表2-1

經濟效益與財務效益評估要項(交通建設)

項 目		財務評估	經濟評估
成本	資本成本 (建造、設備、土地) 營運成本 重置成本/折舊費用 社會成本		
收益或效益	票箱收入 業外收入 時間節省 公車成本節省 私人運具成本節省 肇事減少 減少空氣污染 土地增值 就業機會		

註：參閱行政院經建會，公共建設計畫經濟效益評估與財務計畫作業手冊。

附表 2-2 經濟效益評估及財務計畫摘要暨審查意見表

計畫名稱							
計畫主辦機關		首長		承辦人		電話 E-mail	
主管機關		首長		審核或 承辦人		電話 E-mail	
計畫內容概述							
計畫期程及 年度工作點							
計畫 畫 效 益	財務 效 益	自償性分析		投資效益分析		融資計畫可行性分析	
		自償率：	淨現 值：	獲利指數：		分年償債比率：	
			內部報 酬率	其他：		利息保障倍數：	
	經濟 及 社會 效 益	量 化	經濟淨現值：		經濟益本比：	經濟內部報酬率：	
		非 量 化					
民間參與 可行性評估							
工程技術 可行性評估							
環境影響評估							
工程用地取得							

註：參閱行政院經建會，公共建設計畫經濟效益評估與財務計畫作業手冊。

表 2-3 個案計畫自評檢核表

檢視項目	內容重點 (內容是否依下列原則撰擬)	主辦機關		主管機關		備註
		是	否	是	否	
1、計畫書格式	(1)計畫內容應包括項目是否均已填列					
	(2)延續性計畫是否辦理前期計畫執行成效評估，並提出總結評估報告					
2、民間參與可行性評估						
3、經濟效益評估	是否研提選擇及替代方案之成本效益分析報告(「預算法」第 34 條)					
4、財源籌措及資金運用	(1)經費需求合理性(經費估算依據如單價、數量等計算內容)					
	(2)經費負擔原則					
	(3)年度預算之安排及能量估算					
5、人力運用	(1)能否運用現有人力辦理					
	(2)擬請增人力者					
6、營運管理計畫	是否具務實及合理性					
7、土地取得費用原則	能否優先使用公有閒置土地房舍					
8、環境影響分析	是否須辦理環境影響評估					
9、性別影響評估	是否填具性別影響評估檢視表					
10.跨機關協商	檢附相關協商文書資料					
11.節能減碳指標	檢附相關說明文件					

註：參閱行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點第六點附表 Z。

第四節 作業執行檢討

一般公共建設計畫在推動過程中，不論是計畫執行單位或中央主管機關，仍存有一些作業缺失，難免影響計畫執行績效，常見的缺乏分述如次：

一、計畫執行單位

- (一) 規劃人力不足，素質亦待提昇。
- (二) 規劃作業不夠嚴謹，主要原因為：1. 因地方政治壓力而草率提出計畫；2. 不重視先期規劃調查工作；3. 規劃費用未編列或編列不足。
- (三) 計畫評估人員的能力不足，且缺乏有關全國整體經濟發展資訊。
- (四) 作業承辦人員異動頻率高。
- (五) 主管人員常有為爭取預算而提計畫的心態，未能確實負起初步審核的責任。

二、中央主管機關

- (一) 中央主管機關在計畫評估與審議的作業上，其人力素質因機關而異。有的另有專責部門，由專人負責辦理，有的則無。例如交通部運輸研究所，共有數十位交通專業人員，無論在計畫審議的數量或能力均足勝任。但是，並非所有主管機關均有如此規劃審議單位。
- (二) 中央主管機關尚需編製全國性、前瞻性的整體計畫，如交通部運研所十年編一次全國運輸計畫，則當各類交通建設計畫提送到該所時，除幫忙審議個別計畫，也會考慮計畫和計畫間之互補性、替代性和衝突性。

三、改進意見

- (一) 確實做好建設計畫之規劃工作，要有具體內容、完成時程、單位分工、以及配合的預算。
- (二) 各機關在提計畫時，應有宏觀的眼光，打破本位主義，以及排除民意代表之涉入。
- (三) 統籌規劃教育訓練課程，長期培養規劃、評估、和計畫審議人才。

- (四) 確實審查所管的建設計畫，並在預算額度內按功能別排出計畫的優先順序。
- (五) 將各項資訊予以電腦建檔，包括技術面、工程進度面、財務面、人力資源面，甚至現況資料等（如交通流量、人口統計等），以便未來作為其他計畫之參考。
- (六) 提出計畫申請時，應有籌措財源的確實作法，作好完善的財務規劃，對於計畫未來營運和管理的構想亦應一併提出。
- (七) 預算額度之分配，應針對各計畫之財務規劃，考量過去預算執行的能力、執行的績效和機關人數等。
- (八) 推行公共建設與土地開發結合政策，鼓勵民間參與公共建設。

第五節 相關法規

為落實公共建設計畫之執行目標，除妥為規劃各項建設計畫及其所需財務計畫，並評估其效益外，最重要的是，各項作業須有健全的法令依據，台鐵局辦理土地開發、資產活化、都會區鐵路立體化、捷運化等業務，工作事項十分複雜，包括土地勘查、用地取得、土地移交、公地撥用、土地估價、都市計畫變更、土地開發、預算編列、經費籌措、中央與地方合作與分工等，其間涉及之法規甚多（參閱附錄一），茲將其重要條文摘列如下：

一、鐵路法

第七條 鐵路需用土地，得依土地法及有關法律規定徵收之。

鐵路規劃興建或拓寬時，應勘定路線寬度，商同當地地政機關編為鐵路使用地，該使用地在已實施都市計畫地區者，應先辦理都市計畫之變更。其為私有土地者，得保留徵收，其保留期間，在都市計畫地區範圍內者，依都市計畫法之規定，餘依土地法之規定辦理。

第二十條 交通部為管理國營鐵路，得設總管理機構，其組織另以法律定之。

第二十一條 國營鐵路，除以客貨運輸為主要業務外，得辦理左列附屬事業：

- 一、有關鐵路運輸之碼頭及輪渡運輸。
- 二、有關鐵路運輸之汽車接轉運輸。
- 三、有關鐵路運輸必需之接送報關及倉儲。
- 四、有關鐵路運輸與建築所需工具、器材之修理及製造。
- 五、有關培養、繁榮鐵路運輸所必需之其他事業。

第二十四條 國營鐵路因業務需要，得由交通部報請行政院核准，依法發行公債或借用外資。

第二十五條 國營鐵路之會計，依鐵路會計制度之規定。

第七十四條 鐵路運送、行車、路線測量、修建養護、機車車輛檢修、平交道防護設施、附屬事業經營及行車人員技能體格檢查規則，由交通部定之。

二、預算法

第一條（適用範圍）

中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。

預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。

預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。

第二條（概算、預算案、法定預算及分配預算之定義）

各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算。

第四條（基金之意義與種類）

稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分左列二類：

一、普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。

二、特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：

（一）供營業循環運用者，為營業基金。

（二）依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。

（三）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。

（四）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。

（五）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。

（六）處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

特種基金之管理，得另以法律定之。

第十三條（應編入預算事項）

政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。

第十九條（附屬單位預算之定義）

特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。

特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定。

第二十五條（預算外處分之禁止）

政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。

違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還。

第二十六條（須依預算程序之買賣）

政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程序為之。

第三十四條（重大工程及計畫應先製作成本分析報告，始得編列概算）

重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。

第五十條（特種基金預算之審議）

特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。

第八十五條（營業基金預算之擬編方法）

附屬單位預算中，營業基金預算之擬編，依左列規定辦理：

一、各國營事業主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之事業計畫總綱及預算編製辦法，擬訂其主管範圍內之事業計畫，並分別指示所屬各事業擬訂業務計畫；根據業務計畫，擬編預算。

三、國有財產法

第一條 國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律。

第四條 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：

一、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。

二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。

三、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。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。

第七條 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。

第九條 財政部承行政院之命，綜理國有財產事務。財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織以法律定之。

第二十五條 管理機關對其經管之國有財產，除依法令報廢者外，應注意保養及整修，不得毀損、棄置。

第二十八條 主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。

第三十二條 公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用；其事業用財產，仍適用營業預算程序。天然資源之開發、

利用及管理，除法律另有規定外，應由管理機關善為規劃，有效運用。

第三十四條 財政部基於國家政策需要，得徵商主管機關同意，報經行政院核准，將公用財產變更為非公用財產。院核定為之。

第三十五條 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。

第三十八條 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：

- 一、位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。
- 二、擬作為宿舍用途者。
- 三、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，層報行政院核定之。

第四十七條 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：

- 一、改良土地。
- 二、興建公務或公共用房屋。
- 三、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。

第五十八條 國有財產計價方式，經國有財產估價委員會議訂，由財政部報請行政院核定之。但放領土地地價之計算，依放領土地有關法令規定辦理。有價證券之售價，由財政部核定之。

四、促進民間參與公共建設法

第八條 民間機構參與公共建設之方式如下：

- 一、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。
- 二、由民間機構投資新建完成後，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。
- 三、由民間機構投資新建完成後，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。
- 四、由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 六、為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。
- 七、其他經主管機關核定之方式。

前項各款之營運期間，由各該主辦機關於核定之計畫及投資契約中訂定之。其屬公用事業者，不受民營公用事業監督條例第十九條之限制；其訂有租賃契約者，不受民法第四百四十九條、土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。

第十條 主辦機關依第八條第一項第三款方式興建公共建設者，應於實施前將建設及財務計畫，報請行政院核定或由各該地方政府自行核定，並循預算程序編列賒借及建設計畫相關預算，據以辦理。

前項建設工程，其經完成估驗者，視同該估驗部分之賒借及建設計畫均已執行。

第十三條 本章所稱公共建設所需用地，係指經主辦機關核定之公共建設整體計畫所需之用地。含公共建設及其附屬設施所需之用地。

前項用地取得如採區段徵收方式辦理，主辦機關得報經行政院核准後，委託民間機構擬定都市計畫草案及辦理區段徵收開發業務。

第二十九條 公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。

主辦機關辦理前項公共建設，其涉及中央政府預算者，實施前應將建設計畫與相關補貼利息及投資建設方案，報請行政院核定；其未涉及中央政府預算者，得依權責由主辦機關自行核定。

第一項之補貼利息及投資建設，應循預算程序辦理。

第三十條 主辦機關視公共建設資金融通之必要，得洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。

五、都市更新條例

第 6 條 有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：

- 一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。
- 二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。
- 三、建築物未符合都市應有之機能。
- 四、建築物未能與重大建設配合。
- 五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。
- 六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。

第 8 條 更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送各級主管機關遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。

採整建或維護方式處理之更新地區，得逕由各級主管機關劃定公告實施之，免依前項規定辦理審議。

第 44 條 都市更新事業計畫範圍內之建築基地，得視都市更新事業需要，依下列原則給予適度之建築容積獎勵：

- 一、實施容積管制前已興建完成之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築。
- 二、更新後提供社區使用之公益設施，該公益設施之樓地板面積不予計算容積。經政府指定額外提供之公益設施，其產權無償登記為公有者，除不計入容積外，並得適度增加其建築容積。
- 三、主管機關依第六條或第七條規定優先或迅行劃定之更新地區，在一定時程內申請實施更新者，給予適度之容積獎勵。
- 四、其他為促進都市更新事業之辦理，經地方主管機關報中央主管機關核准者。
- 五、前四款容積獎勵後，多數原土地及建築物所有權人分配之建築物樓地板面積仍低於當地居住樓地板面積平均水準者，得適度增加其建築容積。

依第七條第一項第一款規定劃定之更新地區，於實施都市更新事業時，其建築物高度，除因飛航安全管制外，不受建築法令及都市計畫法令之建築高度限制；其建蔽率得經直轄市、縣（市）主管機關審議通過，按原建蔽率建築。

第一項建築容積獎勵辦法，由中央主管機關定之。

第 45 條 更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至其他建築基地建築使用，並準用依都市計畫法第八十三條之一第二項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式及作業方法等規定辦理。

前項建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用者，其原為私有之土地應登記為公有。

第 46 條 更新地區內之土地及建築物，依下列規定減免稅捐：

- 一、更新期間土地無法使用者，免徵地價稅；其仍可繼續使用者，減半徵收。但未依計畫進度完成更新且可歸責於土地所有權人之情形者，依法課徵之。
- 二、更新後地價稅及房屋稅減半徵收二年。
- 三、依權利變換取得之土地及建築物，於更新後第一次移轉時，減徵土地增值稅及契稅百分之四十。
- 四、不願參加權利變換而領取現金補償者，減徵土地增值稅百分之四十。
- 五、實施權利變換應分配之土地未達最小分配面積單元，而改領現金者，免徵土地增值稅。
- 六、實施權利變換，以土地及建築物抵付權利變換負擔者，免徵土地增值稅及契稅。

第 47 條 以更新地區內之土地為信託財產，訂定以委託人為受益人之信託契約者，不課徵贈與稅。

前項信託土地，因信託關係而於委託人與受託人間移轉所有權者，不課徵土地增值稅。

六、都市計畫法

第 27 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：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。
- 二、為避免重大災害之發生時。
- 三、為適應國防或經濟發展之需要時。
- 四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。

前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）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。

第 27-1 條 土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦

理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。

前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。

第 52 條 都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。公有土地必須配合當地都市計畫予以處理，其為公共設施用地者，由當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所於興修公共設施時，依法辦理撥用；該項用地如有改良物時，應參照原有房屋重建價格補償之。

七、平均地權條例

第五十二條（土地用途之編定）

為促進土地合理使用，並謀經濟均衡發展，主管機關應依國家經濟政策、地方需要情形、土地所能提供使用之性質與區域計畫及都市計畫之規定，全面編定各種土地用途。

第五十三條（區段徵收之地區）

各級主管機關得就左列地區報經行政院核准後施行區段徵收：

- 一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- 二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
- 三、都市土地開發新社區者。
- 四、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要、或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。

區段徵收地區選定後，徵收機關於通知其土地所有權人或使用人後，得進入該地區內為勘查或測量。其必須遷移或除去該土地上之障礙物時，應事先通知其所有權人或使用人；其所

有權人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償。補償金額，由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市或縣（市）政府函請上級政府予以核定。

區段徵收地區選定後，徵收機關得視實際需要報經上級主管機關核定後，分別或同時公告禁止左列事項：

- 一、土地移轉、分割、設定負擔。
- 二、建築改良物之新建、增進、改建或重建及採取土石或變更地形。

前項禁止期間，以一年六個月為期。

第五十六條（辦理市地重劃地區）

各級主管機關得就左列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：

- 一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- 二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
- 三、都市土地開發新社區者。
- 四、經中央主管機關指定限期辦理者。

依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地重劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿三十日後實施之。

在前項公告期間內，重劃地區私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者，表示反對時，主管機關應予調處，並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施，土地所有權人不得再提異議。

市地重劃地區之選定、公告禁止事項、計畫之擬訂、核定、公告通知、測量、調查、地價查估、計算負擔、分配設計、拆遷補償、工程施工、地籍整理、交接清償及財務結算等事項之實施辦法，由中央主管機關定之。

第三章 資產活化暨土地規劃利用

第一節 公共建設用地之基本問題與政策方向

一、基本問題

- (一) 各機關使用國有土地往往基於本位業務考量，缺乏整體效益觀念，未能充分有效利用。
- (二) 未積極設法運用土地開發或開闢財源，各機關辦理公共建設所需土地及工程經費，歷年來多以編列公務預算或設置特種基金支應。
- (三) 以土地及其收入挹注公共建設計畫變數多，過去常因土地取得、都市計畫、環境影響評估、估價標準、土地投標等問題造成計畫變更、工程延宕、追加經費等，嚴重影響公共建設計畫之推動。
- (四) 圖利他人之疑慮，影響作業效率，為減輕財政負擔，鼓勵民間機構參與公共建設，我國於民國 85 年訂頒促進民間參與公共建設法、民間機構可透過 7 種方式參與 13 類公共建設，並由政府提供用地取得、政策融資及租稅優惠等。惟在實務執行中，優惠獎勵常有圖利他人之疑慮，致使許多 BOT 計畫等，立意雖佳，最後仍然胎死腹中，十分可惜。
- (五) 政府財政困窘，國家建設項目眾多，經費龐大，屢屢造成財務負擔。以愛台 12 建設為例，有關台鐵建設相關計畫計有 20 項，建設總經費為 3,780.960 億元，其中申請中央公務預算挹注 2,248.63 億元(含 160.71 億元土地款)，目前財務計畫及財源籌措仍待尋求有效解決方法。

二、政策方向

- (一) 為提高國有土地利用效益，財政部已擬具「強化國有財產管理及運用效益方案」，並成立跨部會督導小組推動辦理中。各機關經管國有建築用地、閒置或不經濟使用者，得變更為非公用財產後，交由國產局開發利用。
- (二) 行政院長於 98 年 11 月 10 日聽取財政部簡報「強化國有財產及公股管理效能」時裁示：應儘速成立「國有土地清理活化督導小組」。督導各機關清理大面積之建築用地，建置完整資訊，提出活化運用方式，以有效利用國有土地。
- (三) 公共建設與土地開發結合 (TOD)，提升財務計畫自償性，建立中

央與地方夥伴關係，分攤開發成本，共享建設成果。

第二節 資產（土地）活化之有關措施

一、土地清查

目前財政部已於 98 年 3 月 11 日修訂「國有非公用不動產勘查作業程序」，為期台鐵局未來土地活化計畫辦理時有正確完整的地籍資料，建議參照該作業程序，先行辦理下列勘查作業：

（一）土地勘查

1. 依據地籍圖前往實地勘查土地座落位置、地上物使用情形及現使用人姓名。如地上已有建物者，應繪具位置圖，註記門牌、構造型式、用途、面積（平方公尺）等事項。
2. 依據實地勘查成果及土地登記簿謄本記載，將土地標示、面積、國有持分、地目、登記日期、管理機關名稱、他項權利及各項資料記載於勘查表。
3. 勘查表應由申請人依左列方式予以認章。

（二）建物勘查

1. 依據地籍圖、建物登記簿謄本、建物平面圖及位置圖前往實地查對建物門牌號碼、住用人姓名、座落基地地號、使用面積、基地所有權人姓名。對於權屬不明或未登記之建物，應依有關資料查明有關事項。
2. 依據實地勘查成果及建物登記簿謄本記載，將建物建號、面積、國有持分、構造、登記日期、管理機關、他項權利登記情形及各項資料、記載於勘查表。
3. 一棟房屋住二戶以上者，應繪製各戶使用範圍平面圖。

（三）不動產進行勘查時，應同時核對都市計畫，如涉及都市計畫公共設施用地，應函請市縣地政機關辦理逕為分割作業。如屬都市計畫外，並應註明非都市土地使用分區管制。

（四）實地勘查完畢，應將勘查結果及關係位置，作成勘查表，註明勘查日期，勘查表編號。

（五）勘查作業，必要時應以書面或電話通知使用人或相關權利義務人，依約定時間前往或會同作業。

二、不動產移交

台鐵局經管之國有公用土地，倘公用用途廢止，應依國產法第 33、35、39 條規定，辦理變更為非公用財產或撤銷撥用，移交國產局接管，依國有公用不動產變更為非公用財產作業注意事項規定，辦理相關作業。

依照國有財產法（第 9、12 條）及其施行細則規定，非公用國有財產係以財政部國有財產局為管理機關，另依各機關經管非公用財產辦理移交注意事項之規定，台鐵局管有不動產之移交，應依下列事項辦理：

（一）應行移交之不動產：

1. 供公務用、公共用或事業用等公用財產以外，可供收益或處分之國有土地。

2. 公用財產用途廢止，報經核定變更為非公用之國有土地。

（二）經奉准變更為非公用之財產應於奉准變更十五日內移交。

（三）除情形特殊，經商得國產局同意者外，應騰空點交。

（四）使用放租收益及稅捐繳納等情形，請於移交清冊備註欄逐一註明。

（五）應行移交之財產，其有關原始接管，或購置資料案卷及租約，產權憑證等，請一併列冊移交。

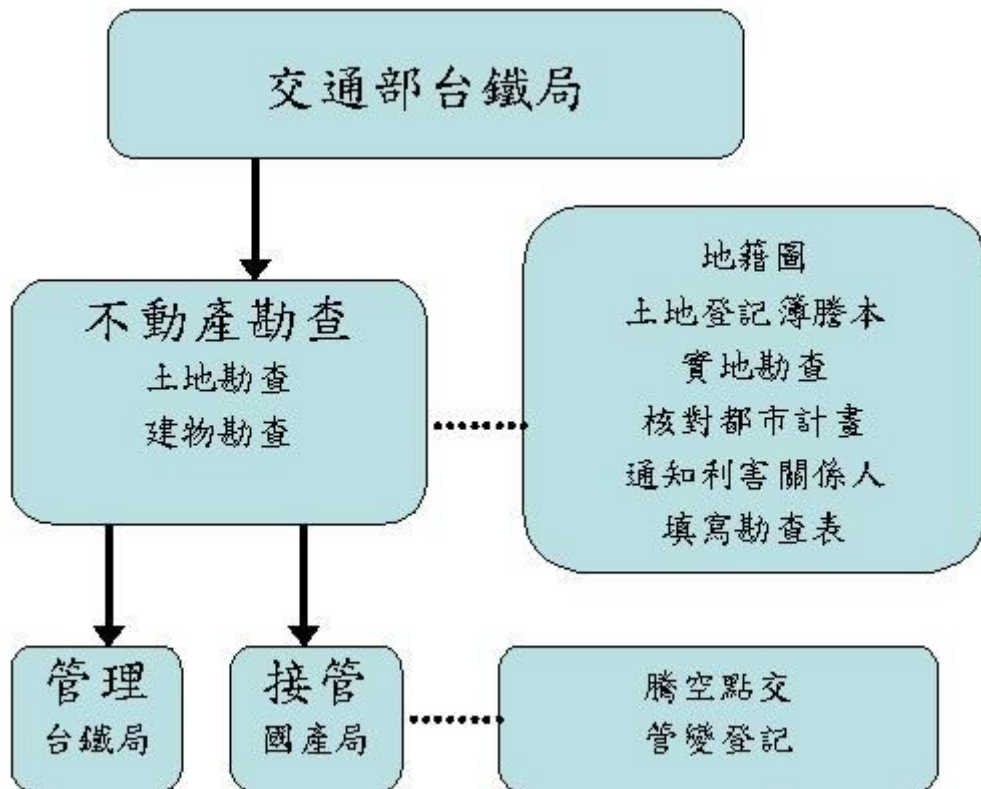
（六）財產移交後，應於一個月內由移接雙方會同辦理管理機關變更登記或權利名義變更登記。

（七）移交清冊照國有財產局擬定格式以求劃一。

（八）移交清冊除移交機關（台鐵局）自行存轉者外，並以四份送接管機關（國產局）。

（九）移交事項及作業流程如圖 3-1。

圖 3-1 不動產之清查與移交



三、土地撥用

各級政府機關因公務或公共所需公有不動產，依土地法第二十六條或國有財產法第三十八條申辦撥用時，以無償為原則。又依據 99 年 3 月 25 日修訂之「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」下列不動產，應辦理有償撥用。

1. 國有學產不動產，非撥供學校、道路、古蹟使用者。
2. 獨立計算盈虧之非公司組織之公營事業機構與其他機關間互相撥用之不動產。
3. 專案核定作為變產置產之不動產，非撥供道路使用者。
4. 管理機關貸款取得之不動產，其處分收益已列入償債計畫者。
5. 抵稅不動產。
6. 特種基金與其他機關間互相撥用之不動產。
7. 都市計畫住宅區、商業區、工業區不動產、特定專用區容許住、

商、工業使用之不動產，或非都市土地經編定為甲、乙、丙、丁種建築用地及其地上建築改良物。

至於辦理有償撥用，土地之取償，除法令另有規定外，以核准撥用日當期公告土地現值為準，地上建築改良物之取償，以稅捐稽徵機關提供之當年期評定現值為準。

因此，台鐵局為辦理有關鐵路交通工程計畫需要國有或各級政府管有之公有土地時，可依照國有財產法第 38 條，國有不動產撥用要點及各級政府機關互關撥用公有不動產之有償與無償劃分原則等規定，以撥用方式取得需用之土地。其作業程序如次：

1. 申請撥用國有不動產應檢具下列書件一式三份，報經其上級機關交通部核准後，二份函送國產局辦理：
 - (1) 撥用不動產計畫書
 - (2) 撥用不動產清冊
 - (3) 撥用土地有無妨礙都市計畫使用分區之證明文件
 - (4) 撥用不動產之登記（簿）謄本。
 - (5) 撥用土地地籍圖謄本或建築改良物平面圖謄本。
 - (6) 撥用土地使用計畫圖。
 - (7) 有償撥用之具體經費來源文件或預算編列證明。
2. 確實調查所需之國有不動產使用狀況及地上物權屬、使用人之姓名、住所，改良物必須拆遷補償時，台鐵局應負責協議處理，撥用後如有糾紛，應自行解決。
3. 為興辦鐵路工程使用未登記國有不動產者，得逕為辦理該不動產國有登記，將管理機關逕登記為台鐵局，並於登記完畢後檢附登記（簿）謄本，函知國產局所屬分支機構。其應有償取得者，並向國產局所屬分支機構繳交價款。
4. 申請撥用國有土地上之國有建築改良物，台鐵局如有使用需要時，應一併辦理撥用。報奉行政院核准撥用後，國產局應囑所屬分支機構，辦理產籍異動。
5. 台鐵局應依規定辦理所有權移轉或管理機關變更登記事宜；如須補辦編定或變更編定者，應依規定辦理。

6. 依據財政部 79 年 2 月 5 日函規定，政府機關組織之國營事業機關因業務需用國有非公用不動產時，以撥用方式辦理，而非申請讓售。

四、公用財產變更為非公用財產

台鐵局經管之國有土地，倘無需公用，應依國產法第 33、35 或 39 條報請主管機關核轉財政部辦理變更為非公用財產，作業程序如下：

- (一) 依國產法施行細則第 26 條及財政部訂頒「國有公用不動產變更為非公用財產作業注意事項」規定，填具國有公用土地變更為非公用財產申報清冊及檢附土地登記謄本、地籍圖謄本、都市計畫使用分區證明(以上均請檢附正本;並備妥一式三份)及相關文件，報請主管機關核轉財政部辦理。
- (二) 倘國有土地有遭占用情事者，依財政部訂頒之「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 1 點第 2 項規定，除地上為公有宿舍、國有建物或原國有建物經他人拆除改建為私有建物，仍應由管理機關依雙方法律關係及相關法令予以處理或騰空移交外。非政府機關占用者，倘符合處理原則第 1 點第 2 項第 1 款或第 2 款各目規定者，應檢具相關證明文件審查是否得按現狀移交。否則應騰空後移交國有財產局接管。
- (三) 倘為政府機關占用者，應依處理原則第 2 點第 2 項規定通知占用機關辦理撥用。占用機關不配合或無法辦理者，除屬地方政府已闢建作公共設施，且無涉有償撥用及無需負擔補償，可由國產局會同地方政府辦理管理機關變更登記者，得循序變更為非公用財產，按現狀移交國產局接管外，應洽占用機關騰空後，再循序變更為非公用財產。
- (四) 被占用之國有土地，已進行排除侵害訴訟程序者，應依處理原則第 3 點規定辦理。」

五、土地估價

台鐵局未來處分或開發利用土地之計價，可參照「國有財產計價方式」辦理，其主要規定如次：

- (一) 依本計價方式查估評定之國有財產價格，得為讓售價格、標售底價、贈與價格或其他計算國有財產之價格；並得作為計算租金或地上權權利金之基礎。

(二) 國有不動產價格之計算方法：

1. 國有土地之價格，應逐筆查估。
2. 取得開發許可範圍內之土地，其價格以開發後之價值計估。
3. 建築改良物之價格，應逐棟（戶）按其重建價格減除折舊後之餘額估計。但已超過耐用年限者，得依照稅捐稽徵機關提供之當年期現值計算。
4. 農作改良物之價格，參照當地地方政府規定之徵收補償標準查估。
5. 國有林產物之價格，依照林業主管機關之規定查估。

(三) 國有財產價格經評定後，遇有市價急劇波動、法令變更等影響計價之事由，或其評定逾六個月者，應循估價程序重新查估。

(四) 估價作業步驟

1. 確定估價之基本事項。
2. 申請及蒐集資料。
3. 勘查現場。
4. 調查交易或收益實例。
5. 整理比較分析資料。
6. 運用估價方法推算勘估標的之價格。
7. 查填地價調查表或估價報告。

六、土地租金

為促進民間參與交通建設及公共建設，政府已分別於 84 年及 89 年訂定「獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法」及「促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法」，台鐵局未來經營利用管有之土地，其中屬於促參案件土地租金之計算亦可參照下列規定辦理，其他仍依「交通部台灣鐵路管理局經營公用不動產出租及利用作業要點」規定辦理。

(一) 公有土地之租金：

1. 興建期間：按該土地依法應繳納之地價稅或其他費用計收租金。

2. 營運期間：自開始營運之日起，按國有出租基地租金計收標準六折計收。

3. 同一宗土地，一部屬興建期間，一部已開始營運者，其租金按兩者實際佔用土地比例或地上建築物樓地板面積比例計收。

(二) 出租或設定地上權之公有土地，如因不可歸責於承租人或地上權人之事由，致不能依原定土地使用計畫使用者，主管機關得酌予減免或准予緩繳應繳之租金。

七、開發利用方式一、設定地上權：

依照國有財產法第四十七條第三項規定，得以設定地上權方式加強國有非公用土地之開發利用，財政部已於99年1月修正公布「國有非公用土地設定地上權作業要點」，詳細規定設定地上權應辦事項，台鐵局管有土地除移交國產法依該要點辦理外，亦可於修訂鐵路法時，將該要點相關規定納入，由台鐵局自行辦理，具體作法如次：

(一) 作業程序

1. 選定會同辦理土地規劃利用之政府機關或公民營事業機構。
2. 擬定土地利用計畫及設定地上權之方式。
3. 簽訂土地規劃利用契約。
4. 擬定設定地上權契約及投標須知。
5. 公告招標。
6. 簽訂地上權契約。

(二) 土地利用計畫及設定地上權方式經核定後，台鐵局應與會同辦理土地規劃利用之政府機關或公民營事業機構簽訂土地規劃利用契約；其需支付之費用由雙方協議決定之。

(三) 地上權契約應包括左列事項：

1. 雙方當事人。
2. 設定地上權之土地標示與面積。
3. 地上權存續期間。
4. 地上權應付權利金及地租之數額。

5. 土地使用限制。
6. 地上權與地上物之轉讓及設定抵押權之限制。
7. 得撤銷地上權之事由。
8. 地上權消滅後地上物之處理。
9. 其他。

(四) 地上權之存續期間最長為七十年。

(五) 設定地上權收取權利金之計算

- 1, 以土地市價之三至五成計算，但有特定開發用途者，不在此限。
2. 土地市價，參照國有財產計價方式規定辦理查估。

(六) 地上權得標人如需以標得之地上權向金融機構辦理抵押貸款繳納權利金者，應於得標之次日起五日內提出申請，並先行繳納三成以上權利金，其餘部分俟辦妥地上權登記及以地上權為擔保之抵押權設定登記後，於公告之原定繳款期限內一次繳清。

(七) 設定地上權應收取之地租，按訂約當期土地公告地價年息百分之一至百分之五計收。

(八) 辦理國有土地設定地上權招標時，應於開標之日二個月前公告，並將地上權契約格式、投標須知及土地使用建議書提供投標人參考。

(九) 完成開標後，應訂期通知得標人會同簽約及申辦設定地上權登記。

九、開發利用方式二、委託經營

為增進國有非公用財產之經營效益，財政部已於 89 年 11 月訂定「國有非公用財產委託經營實施要點」，未來鐵路法修訂時，可將下列委託經營相關規定納入，作為台鐵局辦理委託經營之依據：

- (一) 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，由受託人支付權利金並自負經營盈虧。
- (二) 受託人係指地方政府或適當機構。
- (三) 委託經營應以公開招標方式為之。但符合下列各款情形之一者，得以專案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建設需要，經各該主管機關核定者，得委託主管機關核定之對象經營。
2. 獲准整體開發者，得委託主管機關審查結果許可之對象經營。
3. 與相鄰非國有地合併使用有利於整體規劃，提升利用價值者，得委託毗鄰地所有權人或合法使用權人經營。
4. 委託經營期間在一年以下者，得委託申請人經營。
5. 其使用情形或位置確屬特殊者，報經主辦機關核准辦理專案委託經營。

(四) 委託經營之期間，最長以十年為限。

(五) 公開招標委託經營，應由主辦機關擬訂招標公告、投標須知及契約範本，供委託機關使用。

(六) 委託經營契約應包括下列事項：

1. 雙方當事人。
2. 委託經營之財產。
3. 委託經營期間。
4. 委託經營之權利金、履約保證金及其收取方式。
5. 使用限制。
6. 投資增加設施及拆徐、變更委託經營財產之處理方式。
7. 地上林木及珍貴作物之處理方式。
8. 委託經營財產或面積增減之處理方式。
9. 違約之處理。
10. 終止契約之事由。
11. 契約終止或屆滿後，土地及地上物之收回處理。
12. 其他與委託經營有關之事項。

(七) 國有非公用財產委託經營應收取之權利金，分為訂約權利金及經營權利金。

(八) 訂約權利金之計收標準：

1. 公開招標者，以委託經營土地當期公告現值百分之一乘以委託經營年數，加計委託經營之建築物、雜項工作物、設備於委託經營期間之折舊總額，作為訂約權利金底價，並以實際得標金額收取之。
2. 專案核准者，以前款底價計算標準之一．三倍收取之。

(九) 經營權利金之計收標準：

1. 建築用地及非建築用地作為建築物、雜項工作物之基地者，按訂約當時之土地申報地價百分之六計收；其餘土地按訂約當時申報地價百分之一計收。
2. 建築物按訂約當時之課稅現值百分之十計收；其無課稅現值者，依國有財產計價方式評定之價格百分之十計收。
3. 雜項工作物、設備按訂約當時委託機關帳面淨值百分之十計收；其無帳面淨值者，依國有財產計價方式評定之價格百分之十計收。

(十) 公開招標委託經營之受託人，得於委託經營期限屆滿半年前申請續約。

第三節 台鐵局管有土地之活化作業

台鐵局經管之土地，總面積約 5,280 公頃，99 年公告土地現值共計約 5,516 億元，各類土地面積、使用分區及公告現值詳如表 3-1，台鐵局可參照前節所述有關法規及作業程序辦理各項土地活化事宜：

- 一、請台鐵局依照國產局編製之國有土地清理清冊格式（如附件），定期清理完成。經管土地或併計毗鄰國有土地在 500 坪（1650 平方公尺）以上之國有公用及非公用建築用地，就清理結果分「閒置」、「低度利用」、「不經濟使用」、「非屬閒置、低度利用或不經濟使用」4 種類別，填具使用情形，連同照片等資料建立檔案，並變更為非公用財產，擬訂土地使用計畫，報奉行政院核定後擬以實施。
- 二、閒置、低度利用及不經濟使用建築用地，依下列活化方式，擬具使用計畫，依行政院八十八年十月三十日 4009 號函核示，屬台鐵局自有資產者，其開發處分所得由台鐵局循環運用，挹注於政策性負擔及歷史財務包袱或交通建設經費。
 - （一）變更都市計畫，調整土地使用分區或容積率：將全部或部分土地配合當地都市發展情況與市場需求，變更都市計畫或使用分區，提高其利用價值。
 - （二）統籌調配集中使用：區域性關聯處所或設施低度利用者，將其整併集中於同一基地，並將騰出之土地予以規劃利用或處分。
 - （三）以租賃方式辦理新建：引進民間資金建築使用，租期屆滿後，由台鐵局或政府取得建物所有權。
 - （四）以 BOT 方式規劃辦理：依促進民間參與公共建設法及鐵路法等法令規定，規劃自償性開發利用計畫，引進民間資金辦理公共建設、以節省預算支出。
 - （五）檢討利用未開闢之公共設施用地：台鐵局應主動洽當地縣市政府，倘因主客觀環境因素之改變，該等公共設施用地已無開闢需要時，應即申請變更全部或部分都市計畫為住宅區、商業區或其他專用區，以促進土地利用，增加國庫收入。
 - （六）其他小面積土地，可依關法令自行活化利用或參與都市更新計畫。

三、人力及經費

台鐵局執行本計畫所需人力及經費，近期仍依其現有人力及預算調派支應。

四、管制及考核

- (一) 交通部對於台鐵局之執行情形應予督導並列管。
- (二) 辦理本計畫之規劃、執行及督導等工作，成果良好者，由交通部或台鐵局從優獎勵。

五、經費籌措

- (一) 利用民間資金，推動公共建設。

引進民間資金與企業經營觀念，加速公共建設之辦理，除可具體減少政府支出，透過乘數效果，更可帶動經濟成長，創造就業，進而增加稅收。故具自償性之公共建設，應鼓勵民間參與；其屬不具自償性或民間無意願參與之計畫，則可強化業務之多元化，透過多目標使用、都市更新等方式，創造提高計畫之自償性。

- (二) 運用特種基金，減輕預算壓力。

對於民間無意願參與或因性質特殊不宜由民間參與之建設計畫，宜運用基金預算辦理，除減輕政府籌編預算之壓力外，亦增加基金可運用之投資管道。

表 3-1 台鐵局經管土地使用現況

類別	面積 (公頃)	99 年土地公告 現值 (元)	土地使用分區	所占 比例
車站用地	965	130,121,823,559	鐵路用地或車站用地或車站專用區或交通用地	18.28%
路線用地	3,307	158,460,475,307	鐵路用地或交通用地	62.62%
機廠用地	115	33,885,474,511	工業用地	2.19%
廢棄路基	257	16,097,253,702	鐵路用地或交通用地	4.87%
建築用地	183	101,258,865,497	都市土地使用分區：住、商、工等分區。非都市計畫土地使用分區：甲、乙、丙、丁等建築用地。	3.46%
公共設施 用地	189	103,131,806,562	公園或道路或廣場或停車場等用地	3.58%
業務使用 辦公室	62	5,818,774,756	鐵路用地或車站用地或車站專用區或交通用地	1.17%
其他用地	202	2,875,418,491	山坡地保育區或河川或景觀保護區等用地	3.83%
合計	5,280	551,649,892,385		100%

資料來源：交通部台灣鐵路管理局

第四章 基金之設置

第一節 我國特種基金之設置

一、依我國現行預算法第四條規定：基金除為肆應政府施政一般用途所需之「普通基金」外，尚有歲入專供特殊用途之「特種基金」，按其性質又可分為（1）營業基金、（2）債務基金、（3）信託基金、（4）作業基金、（5）特別收入基金、以及（6）資本計畫基金六種，這些特種基金除營業基金及信託基金外，其餘四種通稱為「非營業基金」，均編列附屬單位預算。

二、政府設置非營業基金，大體上有二種途徑：（1）有法律明文規定之設置法源；（2）依「中央政府特種基金管理準則」第五條及第六條規定，各機關申請設置之特種基金，應報經行政院核准，並編列預算完成法定程序後，始得設置之。

近年來，非營業基金多係依法律明定設置之條款而設置。

三、特種基金之法令規定

為配合相關政策的推動，過去多年來，政府主管機關也依據預算法及中央政府特種基金管理準則等規定，訂定部分與土地開發有關的特種基金收支保管及運用辦法，例如：國民住宅基金、工業區開發基金、新市鎮開發基金、都市更新基金等，並據以推動相關土地開發之建設、經營與利用。綜合該等法規之重要規定，整理歸納如次：

（一）預算法

第4條 稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分左列二類：

普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。

特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：

1. 供營業循環運用者，為營業基金。
2. 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。
3. 為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。
4. 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。

5. 有特定收入來源而特殊用途者，為特別收入基金。
6. 處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

特種基金之管理，得另以法律定。

第 19 條 特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。

特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定。

第 21 條 政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法由行政院定之，並送立法院。

第 50 條 特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。

(二) 中央政府特種基金管理準則

第 3 條 營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目標。

信託基金應依其所定條件管理或處分。

其他特種基金除應達成基金設置目的外，以追求最高效益為原則。

第 4 條 每一特種基金為一獨立計算債權、債務、損益或餘絀之會計個體，均應分別處理，除符合預算法第十八條第二款規定者外，均應編製附屬單位預算。

第 5 條 各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准。但法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。

第 6 條 前條經行政院核准設立之特種基金，均應編列預算完成法定程序後，始得以設立。

第 12 條 各特種基金資金之保管及運用應注重收益性及安全性，其存儲並應依國庫法及其相關法令規定辦理。

第 13 條 各特種基金之主管機關對所管各特種基金之運用情形，應切實督導考核；其辦法，由各主管機關定之。

(三) 中央政府非營業特種基金存續原則

第 3 條 非營業特種基金須依法律或配合施政需要，按預算法第四條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設置。

第 4 條 同一性質政事在同一主管機關內，分由不同非營業特種基金辦理者，應予合併。

第二節 參考制度-英國之單一再生預算制度

一、組織與目的

英國之單一再生預算制度 (SINGLE REGENERATION BUDGET, SRB) 設置於 1993 年，係由分散於各部會有關再生目的之各種計畫整合而成。SRB 提供資源，用以支持由英格蘭地方政府再生合夥組織 (LOCAL REGENERATION PARTNERSHIP) 執行更新再生計畫，其目的在提升衰敗地區居民之生活環境，減少地方或不同團體間之發展差距。對於執行績效良好，能夠充分發揮經營效益之更新再生計畫，SRB 給予支持與協助，其辦理方式則視各地區環境與個案情況作不同的處理。為了獲得 SRB 之協助，各計畫單位必須示範說明其計畫可行性及可能達到目標與條件。

SRB 合夥組織 (SRB PARTNERSHIP) 結合不同類型的地方組織，尤其是充分利用地方企業的人力、資源與經驗、志工團體、以及地方社區，使地方社區重拾信心，並對自己的再生負起主要的責任。

二、SRB 之操作機制

SRB 計畫之相關資格條件與作業程序等詳細規定，製作成作業手冊，提供投資人參考遵循，其內容摘要如次：

(一) 投標人應注意事項

填寫有興趣投資之項目及相關附表資料，於規定期限內送交當地主管機關。

(二) 政府選擇 SRB 計畫的重要指標：

1. 具有強有力的地方合夥組織，清楚知道自己的角色與任務，能夠全心投入支持地方與社區的發展。
2. 地方有整體的配套措施，有一致的計畫願景，應辦事項與優先順序，並且對想要達到的目標有明確的說明。
3. 計畫面積要大小適中，範圍太大或太小，都將影響政策的預期效果。
4. 與相關計畫密切結合，包括歷次的 SRB 計畫或其他機關推動之計畫。

(三) 社區參與

社區居民的參與，對 SRB 計畫之推動是很重要的。

合夥組織在投標時，應詳細說明社區參與的情形。

(四) 評估資料

投標人應說明計畫地區之社經背景、統計資料、市場就業情況等。

(五) 投標人的資格條件

1. SRB 計畫之投標人須有合夥組織之支持，而合夥組織應適度反映組織目的與地區特性。在不同的利害關係人之間，由有效的合夥組織參與 SRB 計畫之投標，將有利於地方與社區再生工作之永續發展。
2. 合夥組織可能是特別為 SRB 計畫而成立的，也可能只是非正式的組合，但它真正代表投標者之興趣與利益，成為主管機關辦理 SRB 招標的主要對象。

(六) 招標的程序與進度

1. 招標程序分為二個階段進行，作業細節由投標人於事前先與主管機關洽詢。
2. 利益說明書，投標人應於事前先與主辦單位洽詢，其建議構想，然後填妥各項表格。
3. 決標書面資料，應準備 25 份，於規定期限前，送交 RDA。
4. 利益說明書及決標書面資料，將視為公開資料，除非投標人事先明確要求以機密文件處理。
5. 招標各項工作之安排與時間表，由主辦機關訂定公布。

(七) 投標計畫之核定

投標書件將由主辦單位完成初審後，做成建議案送請部長核定。

(八) 得標人應辦事項

1. 得標人應有中長期的計畫管理與監控機制。
2. 投標計畫中明確地說明，當其得標時，如何運用資金以及可

能達到的目標，以及一旦得標，能儘快將投標計畫轉為實施計畫，馬上付諸行動。

3. 得標人應負責依照規定完成估價及相關事項，以確保政府補助款得以有效利用。
4. 合夥組織應確保計畫順利進行，資金有效運用，並帶給當地居民預期的利益。

(九) 部門合作

1. SRB 計畫推動方式之一，是與相關部門及資源合作。因此，投標人在其利益說明書及最後決標階段，均應明確地說明其可能從其他那些部門獲得補助（包括現金或實物）。

2. 與社區新措施結合

要結合地方各部門（包括 SRB 計畫、住宅、衛生、社會、交通等部門計畫）的資源與力量，以加強其經濟與就業機會，提供更好的里鄰服務與環境。

3. 爭取民間企業支持

投標計畫應爭取地方企業與民間部門的支持，充分發揮民間非財務面的力量。至於政府補助的部分，其性質及範圍應與民間部門有所區隔。

(十) 附則

1. 英國政府對 SRB 計畫之協助，並非僅止於資金的提供，也包括計畫存續期間有關經營、管理、績效考評等，隨時提供諮詢建議，甚至將計畫之動能發行刊物或電子媒體，發揮政策教育宣導之目的。
2. 合夥組織可以採取”零年度 (Year Zero)” ，在這一年度裡，合夥組織沒有任何計畫費用支出，可以全力準備計畫相關事宜，俾 SRB 計畫有最周全安排，提升計畫執行效率。
3. SRB 計畫總經費 5%，得標人可用以支付籌備及行政管理費。

第三節 台鐵局設置特種基金之擬議

以目前台鐵局財務狀況（累積負債千餘億元，每年又需支付員工退休金），資產活化收益要繳回國庫，恐有困難。如以目前台鐵局為營業基金之基礎，將土地資產活化之收益納入該基金循環運用，用以償還其債務或支應部分基本建設需求，即可搏節政府需以公務預算籌應之壓力。為避免疊床架屋，影響國庫資源之調度，建議仍維持現制之營業基金，並修訂鐵路法及基金管理辦法，將土地資產活化收益納入基金財源。茲將台鐵基金設置之相關事項擬議如次：

- 一、臺鐵局自 1978 年起，因高速公路、高速鐵路陸續完工通車，開始出現虧損，年平均虧損金額超過百億元。另一方面，臺鐵局管有約 38,069 筆、公告現值約 5,400 億元的土地資產，部分呈現閒置或低度利用狀態。因此，如能以土地及其開發利益收入成立特種基金，循環運用，並以基金收益優先挹注台鐵建設，基金之用途為參與場站、路線房舍、土地開發，以及改善鐵路軟、硬體設施，以充分發揮資產活化利用之效率。
- 二、近年來，各縣市紛紛要求辦理鐵路立體化建設工程，其間創造許多可發展用地，增加周邊不動產價值，若臺鐵局成立特種基金，並將相關土地開發產生之利益轉入基金，可用以支援臺鐵局其他鐵路立體化或軌道建設計畫，以減輕國庫負擔。
- 三、台鐵車站及週邊多屬早期開發地區，經過長年的發展多已呈現老舊衰敗現象，公共設施不足，生活機能缺乏，嚴重影響當地人民生活與都市發展，台鐵局如能設置特種基金，配合台鐵工程建設及地方都市發展需要，不僅可以基金收入挹注台鐵建設經費，亦可創造都市與社區之新氣象與新價值。

四、基本事項

綜觀現行相關法令規定並參考既有各基金設置辦法，未來台鐵非營業基金之設置須先考量下列事項：

- （一）基金設置之授權法律。
- （二）基金之管理組織及任務。
- （三）申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層報行政院核准。

- (四) 應編列預算完成法定程序後，始得以設立。
- (五) 基金之保管及運用應注重收益性及安全性，其存儲並應依國庫法及其相關法令規定辦理。
- (六) 基金之預算編製與執行及決算編造，應依相關法令規定辦理。
- (七) 訂定基金之收支、保管及運用辦法。

五、基金之架構

(一) 設置法源：建議修訂鐵路法，增列設置基金授權條款，或依據「中央政府特種基金管理規則」第5條及第6條規定，由管理機關（台鐵局）專案報經行政院核准設置。

(二) 基金屬性：營業基金

1. 充分考量行政院主計處、財政部之基金設置政策，避免基金數量擴增及疊床架屋，以及台鐵財務靈活運作之需求下，建議將本基金性質歸屬於預算法第4條所稱之營業基金。亦即，維持台鐵局現有營業基金架構，但強化並擴充其功能與任務。
2. 台鐵基金定位為整體性基金，而非屬個別建設計畫之基金；以支應所有台鐵建設計畫，俾統籌調度自償性高計畫開發收益，挹注較不具自償性建設計畫經費需求。
3. 台鐵局歷年應辦理建設計畫及其所需經費均十分龐大，恐非台鐵局管有土地之收益可能完全挹注，因此，可於詳細評估台鐵TOD計畫可能納入台鐵基金之總額度，再據以責成台鐵基金應負擔台鐵建設計畫所需經費之一定比例或金額。

(三) 基金功能與任務：永續經營利用台鐵局管有之可發展土地資產，並以其收入優先支應台鐵相關建設計畫或償運債務，減輕公務預算負擔。

(四) 主管機關：建議主管機關為交通部，管理機關為台鐵局。

(五) 基金來源及額度

本基金額度暫定為新台幣壹仟億元，基金來源包括：

1. 由政府循預算程序之撥款。
2. 經行政院核定作價撥入之臺鐵局管有房地產。

3. 本基金土地開發收入。
4. 本基金財產管理及處分收入。
5. 本基金孳息收入。
6. 其他有關收入。

在鐵路法修法前，依據台鐵局初步估計，可納入基金之土地面積為 84.48 公頃、公告現值總值為 407.31 億元，鐵路法修正後，可以納入基金之土地，約 35.8 公頃；、公告現值總值約 237.5 億元。因此，可納入基金之土地現值至少約 645 億元。

(六) 基金用途

1. 支援台鐵基礎設施建設及更新與維護費用。
2. 配合台鐵計畫之預算編列及財務調度。
3. 配合台鐵建設計畫有關土地之取得、處分、開發、經營管理、規劃、研究等。
4. 償還台鐵局債務及利息費用。
5. 計畫基地內居民搬遷費、房租補助費、地上物拆遷費、違建占用戶拆遷、補償、訴訟、強制執行等支出。
6. 配合政策，購買政府公債、國庫券、不動產證券或其他短期票券。
7. 配合都市更新、促參投資等計畫支出。
8. 有關基金管理支出。

(七) 基金管理：設置管理委員會，訂定收支保管與運用辦法。

1. 設置基金管理委員會或工作小組

基金之任務，牽涉範圍甚廣，建議設置基金管理委員會，由交通部部長或次長擔任主任委員，邀請相關部會及專家學者擔任委員。必要時亦可組成工作小組，依照委員會之決議或指示，負責業務之執行。

2. 本基金之運用應兼顧政策性與經濟性，注意收益性與安全性。
3. 本基金之收支保管與運用，得訂定辦法並依相關法令規定辦理。

（八）配合措施

1. 人才培訓，專業人才之培訓與整合為基金業務能否成功之重要關鍵。
2. 建立資產管理及應用資訊系統，支援決策功能。
3. 善用外部資源，由於臺鐵局關於資產開發相關業務之經驗尚待強化，短期內儘可能借助外部力量如國產局之經驗與協助，以發揮基金運作績效。

六、基金操作方式

- （一）短期目標：依照現行鐵路法及相關法令規定，現階段可透過促參法、都市更新條例、國有財產法等相關規定，採用出租、出售、促進民間參與公共建設及都市更新等方式開發土地，並將土地收益納入基金運作。
- （二）中長期目標，鐵路法修正後，土地開發利用之方式較多元而具彈性，可由台鐵局依照鐵路法授權範圍，訂定土地開發利用辦法，積極辦理。

第五章 台鐵局以管有可發展用地挹注台鐵建設經費之作法

第一節 近程作法

- 一、依照國產法有關公用財產與非公用財產之規定，本案所稱可發展土地，係指台鐵局已不再做公務用、公共用及事業用之非公用土地。
- 二、鐵路法等相關法規修訂前之作法
 - (一) 台鐵局可依促參法或都市更新條例等特別法之規劃，配合各目的事業主管機關，辦理經管土地之開發利用。
 - (二) 在鐵路法等相關法規尚未修訂完成前，台鐵局管有之可發展用地，建議移交財政部國有財產局接管，其處分與開發利用之收入專案報奉行政院核准用以挹注台鐵建設計畫。
- 三、在近程內，台鐵局管有可發展土地建議撥交國產局活化運用之相關法規：
 1. 財政部承行政院之命綜理國有財產業務，非公用財產以國產局為管理機關。(國產法 9、12 條)
 2. 財政部應設國有財產總帳，每年應編國有財產總目錄，財產增減表等(國產法 22、69 條)
 3. 主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分、收益(國產法 28 條)，台鐵局自行處分土地受到法規限制。
 4. 國有財產收益及處分，應依預算程序為之，其收入應交國庫，事業用財產之收益或處分亦然。(國產法 7 條)
 5. 財政部基於國家政策需要，得徵商主管機關同意，報行政院核准將公用財產(包括事業用、公務用、公共用)，變更為非公用財產移交國產局管理。
 6. 國產局為法定國有財管理機關，在組織、法規與人力上均符規定，亦富實務經驗，各機關(包含台鐵局)將管有之土地移交國產局接管後，當更能發揮統籌活化運用效果，而各目的事業機構(台

鐵局)亦可專心致力於本業經營。

四、台鐵局可發展土地移交國產局之具體建議

臺鐵局土地活化目前透過促參法、都市更新條例及國有財產法辦理，並繼續推動鐵路法修正事宜；國有財產收入應交國庫部分，臺鐵局屬非公司組織資產獨立計算盈虧之國營事業機構，核屬臺鐵局資本者依國產法第七條第二項規定：「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。」；各目的事業機構(臺鐵局)亦可專心致力於本業經營部分，今如政策決定以其部分土地移交國產局接管，用以抵扣公務預算，其作業如次：

(一) 全面清理土地資料

台鐵局管有之土地，發現尚有檔案資料與實際使用情形不符，建議責成台鐵局全面清理，將其中不再做或不符公務用、公共用或事業目的之使用之土地，悉數移交國產局。

(二) 作價標準

建議台鐵土地依當期公告現值計價，作為以土地抵扣公務預算之標準。

(三) 配合措施

1. 國產局承接台鐵局移交土地所增加之業務與人力負荷，建請一併考量。
2. 過去台鐵局將出售土地收入視為事業盈餘，茲今政策決將其土地用以抵扣建設計畫所需公務預算，可能影響其營業盈餘績效及員工福利，建議予以政策考量。

第二節 中長程作法

俟鐵路法等相關法規修訂完成，台鐵局亦具備經營利用土地之組織與能力（如設置基金），則可依照下列方式循序漸進，自行辦理土地開發利用業務。

- (一) 請台鐵局積極清理管有之土地與房屋，建立完整的土地資料庫，優先以土地及其收入挹注台鐵各項公共建設。
- (二) 車站之新建或整建更新應結合周邊土地整體規劃開發或以區段徵收方式辦理、引進相關產業人口、發揮公共設施服務績效、提高計畫自償性。
- (三) 請台鐵局會同縣市政府積極規劃推動，先期解決都市計畫、環境影響評估、建照及使用執照發給、地價評議等，將公共建設與周邊土地開發同步完成，以發揮土地開發之整體效益。
- (四) 成立設置特種基金，將台鐵管有土地與開發收益納入，責成其財務責任，支援台鐵有關建設所需用地及經費。
- (五) 落實受益者付費原則，詳細計算公共建設費用與業主受益情形，並及時調整地價，俾有效課徵工程受益費，地價稅、增值稅等，用以挹注公共建設費用。
- (六) 以台鐵管有之土地或其權益發行不動產擔保證券，向社會大眾募集資金，同時提供投資人參與公共建設之機會。
- (七) 台鐵局管有土地之清理及活化作業
參照國產局編製之國有土地清理清冊，定期清理完成。經管土地或併計毗鄰國有土地在 500 坪（1650 平方公尺）以上之國有公用及非公用建築用地，就清理結果分「閒置」、「低度利用」、「不經濟使用」、「非屬閒置、低度利用或不經濟使用」4 種類別，填具使用情形，連同照片等資料陳報交通部建立檔案。
- (八) 閒置、低度利用及不經濟使用建築用地。可由台鐵局依下列活化方式，擬具使用計畫，其所得用以挹注台鐵工程建設計畫所需經費：
 1. 變更都市計畫，調整土地使用分區或容積率：將全部或部分土地配合當地都市發展情況與市場需求，變更都市計畫或使用分區，提高其利用價值。

2. 統籌調配集中使用：區域性關聯處所或設施低度利用者，將其整併集中於同一基地，並將騰出之土地予以規劃利用或處分。
 3. 以租賃方式辦理新建：引進民間資金出租提供建築使用，一定期間後，由台鐵局或政府取得建物所有權。
 4. 以 BOT 方式規劃辦理：依促進民間參與公共建設法及鐵路法等法令規定，規劃自償性開發利用計畫，引進民間資金辦理公共建設、以節省預算支出。
 5. 台鐵局管有之其他小面積土地，依下列方式活化運用：
 - (1) 參與都市更新辦理開發。
 - (2) 結合目的事業主管機關合作開發。
 - (3) 釋出土地權利與民間合作開發。
- (九) 台鐵局對於經管未開闢之公共設施用地，應主動洽當地縣市政府評估有無開闢需要。倘因主客觀環境因素之改變，該等公共設施用地已無開闢需要時，應即申請變更全部或部分都市計畫為住宅區、商業區或其他專用區，並循上列方式活化利用。
- (十) 台鐵車站及周邊有關建設整合併入土地總體開發計畫，雖可引進相關產業與人口，提升營運效益與財務自償性，但其衍生之相關事業產品，如住宅、商場、工業或遊樂設施等，應與當地市場密切結合，以免供過於求，治絲益棼。

第三節 相關法規修訂

台鐵局係屬於鐵路法第 20 條所定之國營鐵路機構，營業範圍及項目受鐵路法第 21 條規定限制，未來如欲以強化土地開發收益挹注建設計畫，仍賴健全的法制，相關法規之修訂，建議如次：

(一) 修訂鐵路法，將下列事項納入規定。

1. 增訂台鐵局之營業事項，得辦理鐵路沿線，場站及其經管土地之開發事業。
2. 增訂台鐵局土地處分或開發收入得由該局循環運用，不受國產法第 7 條規定（應解繳國庫）之限制。
3. 增列附屬事業項目及其辦理方式。
4. 簡化台鐵土地處分程序及財務調度運用程序。
5. 增列授權條款，由交通部（台鐵局）訂定土地開發方式、及規劃、審議、營運、監督管理等作業辦法。

(二) 配合鐵路法修正，訂定土地開發實施辦法

台鐵局經管之土地，可依照鐵路法修正內容及參照國有財產法等相關規定，將下列各種開發方式訂定實施辦法：

1. 委託開發。
2. 信託開發。
3. 合作或聯合開發。
4. 以設定地上權方式開發。
5. 以土地使用計畫專案讓售或標售與開發人

(三) 配合鐵路法修正，修訂「交通部台灣鐵路管理局經管公有不動產出租及利用作業要點」

本作業要點早於民國 89 年訂定，惟只限於公用不動產，且須在不違背事業目的及原定用途下，始得辦理出租及利用。立法目的主要在處理地上佔用問題，似嫌消極，為達成新的政策目標，建議配合鐵路法修正，增列積極性的開發利用事項，包括：

1. 為辦理鐵路工程或國家建設計畫需要者。

2. 配合台鐵專案投資計畫。
3. 參與政府或民間機構辦理之聯合開發。
4. 其他報奉核定之專案計畫。

此外，為促進土地利用，作業要點中應規定台鐵局須積極收回下列土地，建立經管土地圖冊資料。

1. 被佔用土地。
2. 違約使用之出租土地。
3. 閒置不用土地。
4. 配合政府舉辦公共事業或實施國家政策有收回必要者。

第六章 個案分析

第一節 臺鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫(基隆—苗栗段) 概要

本計畫前經交通部台鐵局完成綜合規劃報告，報奉行院 94 年 1 月 27 日院臺交字第 0940002035 號函核定，總建設經費為 122.2 億元，計畫期程自 94 年至 102 年底止。計畫內容摘要如次：

一、計畫目標

為有效利用既有運輸資源，強化通勤運輸及接駁功能，以臺鐵西部幹線基隆至苗栗為範圍（參閱圖 6-1），藉由增設捷運化通勤車站，擴充軌道設備，增加路線容量，強化都會區通勤運輸功能。

二、工程項目

- (一) 瓶頸路段改善工程（汐止~南港間擴建三軌正線）
- (二) 既有場站改善工程（香山站、談文站、苗栗站）
- (三) 增設簡易通勤車站（樟樹灣站、浮洲站、環南路站、南新竹站、豐富新站）
- (四) 系統機電設施改善工程（電車線系統、電訊系統、號誌系統）
- (五) 擴充機檢設施工程（維修基地改善、維修設備改善、增建車輛維修基地）
- (六) 沿線景觀及安全設施改善工程（基隆~苗栗間）
- (七) 增購通勤電車（176 輛）

三、計畫執行檢討

- (一) 本計畫 94~97 年總累計編列特別預算 9.76 億元，總累計實際支用數 9.52 億元，預算執行率為 97.56%，總累計預定進度 20.23%，總累計實際進度 16.66%，落後約 3.57%。主要落後原因為，樟樹灣站新建工程考量配合捷站之轉乘動線，將原地下站房變更為高架式站房重新設計、浮州站新建工程因北縣府提出需都市設計審議程序、環南路站新建工程因桃園縣政府建議將站址南移改列桃園高架化計畫、苗栗站跨站工程因苗栗地區民眾及立委爭取「苗栗市區北段鐵路高架化」、汐止~樟樹灣間擴建三軌工程多次流標等。

- (二) 用地取得作業時程冗長，用地取得作業涉及中央、地方行政單位及土地所有權人，需進行協調及審查等作業程序，過程繁複冗長（如圖 6-2）
- (三) 民意導引政策方向改變，要求鐵路高架化，加強改善通勤功能。
- (四) 臺鐵運能需求提高，運轉限制條件增加。
- (五) 環保意識再提昇，各項施工作業計畫（如建照申請、綠建築標章、水保計畫等）之申請更為困難。
- (六) 保存地方歷史建物，文化古蹟使命增強，例如香山站已地方政府指定為歷史建物。

四、計畫修正內容

本計畫 94 年 1 月奉行政院核定後，台鐵局發現前述因用地取得、環評、都市計畫、文物保存及地方需求等問題尚待克服，遂在不影響臺鐵中長程之運輸功能下，於基隆~苗栗都會區間適度增設通勤車站，並強化通勤運輸相關設備予以因應。並於民國 99 年 1 月提出修正計畫，主要修正內容如表 6-1，表 6-2。

(一) 修正項目及目標

1. 增設捷運化車站，提供旅客便捷性搭乘選擇，減少私人運具，提高能源使用效率，增裕鐵路營收。
2. 既有車站旅運設施擴充改良，強化旅客轉乘功能。
3. 改善瓶頸路段，增加路線容量，縮短列車班距，滿足通勤旅運需求。
4. 車站新設與既有車站機能擴充，多目標營運帶動商機，提高站場土地開發價值。
5. 車站設計納入綠建築 9 大指標，響應政府節能減碳政策。
6. 增建電聯車維修基地，提昇維修效率及品質，增進列車運轉安全。
7. 鐵路沿線綠美化，增益旅客良好視野，設置景觀圍籬，阻絕居民侵入以提昇行旅安全。

- (二) 本計畫增設 5 座捷運化通勤車站、改善 3 座既有場站、汐止~誠正國中間擴建為三軌正線、改善沿線景觀及安全、增建電聯

車維修基地等。

(三) 修正後經費需求為 90.11 億元，較原核定經費 122.20 億元，減少 32.09 億元，詳如表 6-1 修正前後比較表，至於本計畫修正後之分年資金需求詳如表 6-2。

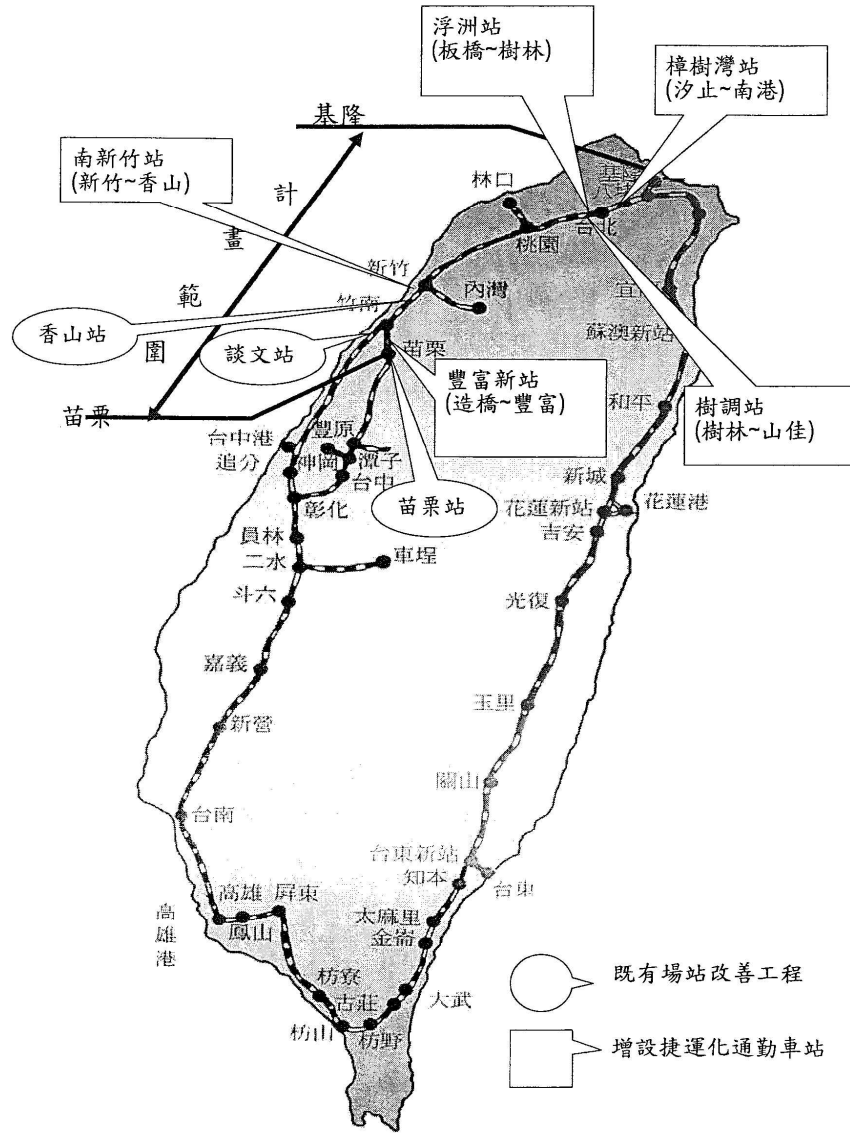


圖 6-1 計畫範圍示意圖

資料來源：交通部台灣鐵路管理局，本計畫第 1 次修改計畫 P.18

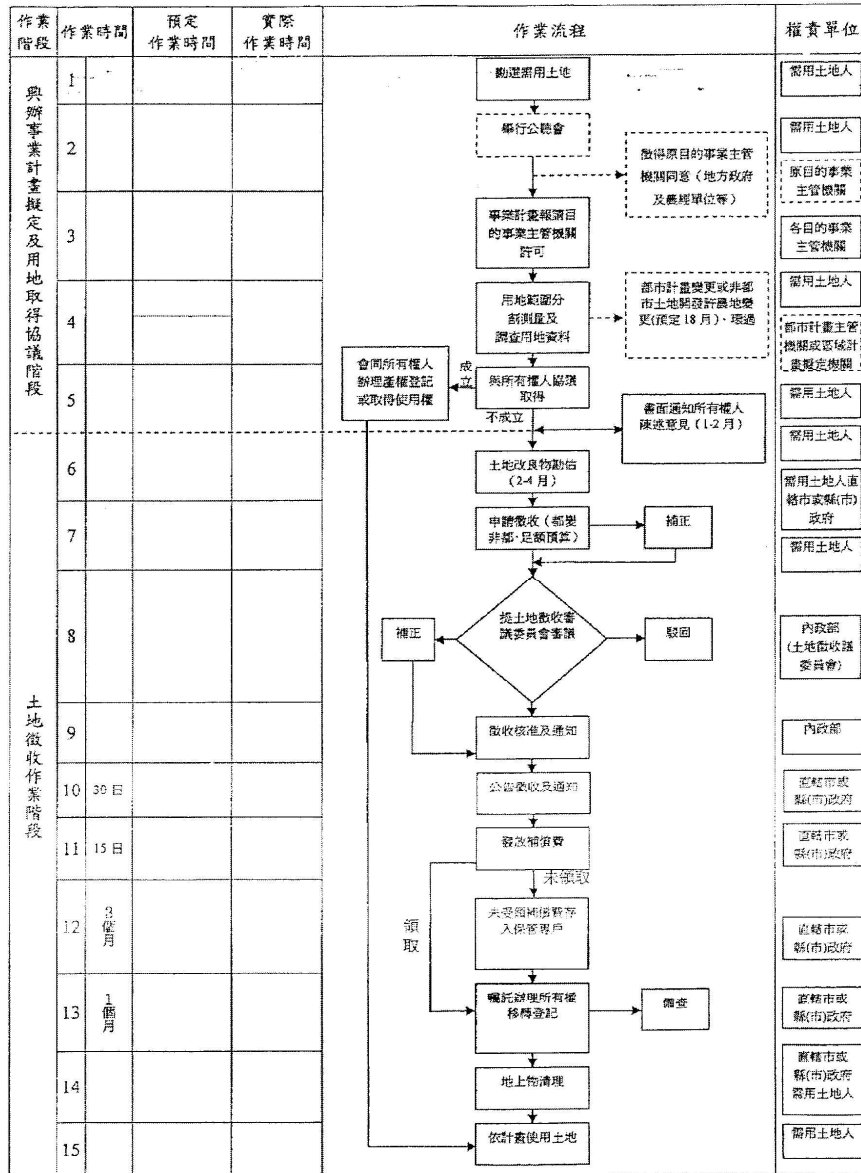


圖 6-2 徵購用地作業流程圖

資料來源：交通部台灣鐵路管理局，本計畫第 1 次修改計畫 P.24

項次	項目名稱	期程		經費比較			增減原因
		修正前	修正後	修正前	修正後	增減比較	
A	設計階段作業費	-	-	1.30	1.89	+0.60	以直接工程成本之3%計算。
B	用地取得及拆遷補償	-	-	7.00	14.35	+7.35	增設捷化車站考量站體需求，需辦理用地取得。
C	工程建造費	-	-	50.54	73.86	+23.32	
C-1	直接工程成本	-	-	43.20	63.13	+19.93	
一	瓶頸路段改善工程	102	102	26.10	43.92	+17.82	改採新奧工法及明挖覆蓋工法併用方式設計，致工程經費大幅增加。
二	既有場站改善工程	97	102	2.93	2.93	-	涉及「都市計畫變更作業」，影響車站建設期程。
三	增設捷運化通勤車站	99	102	5.15	7.26	+2.11	1.樟樹灣站設計規模過大，經多次函請鐵工局縮小設計，惟仍超出原核定預算需增加經費。 2.樹調站：為應樹林調車場地區民眾需求而新設，以加強改善地區通勤功能。
四	系統機電改善工程	101	102	0.70	0.70	-	配合各土建工程進行，展延分項期程。
五	擴充機檢設施	102	109	7.65	7.65	-	
六	沿線景觀及安全設施	97	99	0.67	0.67	-	
C-2	間接工程成本	-	-	3.02	4.42	+1.40	以直接工程成本之7%計算。
C-3	工程預備費	-	-	4.32	6.31	+1.99	以直接工程成本之10%計算。
D	增購通勤電車	98	102	63.36	-	-	
	合計			122.20	90.11	-32.09	

表 6-1 臺鐵都會區捷運化後續建設（基隆~苗栗段）修正前後比較表

資料來源：參閱交通部台灣鐵路管理局，本計畫第 1 次修政計畫 P. 40

年度 工程項目		94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年	合計
		一	用地取得及拆遷補償	-	2.50	1.85	-	0.50	3.81	5.69	
二	工程建造費	0.50	1.49	3.14	0.26	1.60	4.92	23.01	26.57	14.27	75.76
2-1	瓶頸路段改善工程	0.19	0.67	1.77	0.02	1.00	3.12	18.03	17.70	10.21	52.71
2-2	既有場站改善工程	-	0.05	0.10	0.06	0.05	0.10	0.40	1.80	0.96	3.52
2-3	增設捷運化通勤車站	-	0.05	0.15	0.01	0.20	1.20	2.50	3.50	1.10	8.71
2-4	系統機電改善工程	0.10	0.15	0.18	0.06	0.05	0.10	0.08	0.07	0.05	0.84
2-5	擴充機檢設施	0.05	0.38	0.75	0.05	0.13	0.37	2.00	3.50	1.95	9.18
2-6	沿線景觀及安全設施	0.16	0.19	0.19	0.06	0.17	0.03				0.8
	合計	0.50	3.99	4.99	0.26	2.10	8.73	28.70	26.57	14.27	90.11

表 6-2 分年資金需求表

資料來源：參閱交通部台灣鐵路管理局，本計畫第 1 次修政計畫 P.69

第二節 經濟及財務效益評估

一、經濟效益評估

依據綜合規劃報告，本建設計畫完成後，預估可以達到計畫效益如次：(註 6-1，參閱交通部台鐵局本計畫第一次修正計畫 p11~p20)

- (一) 增加列車密度：尖峰時段列車班距可縮短為 8~10 分。
- (二) 延長都會區生活圈：1 小時通勤圈由 40 公里擴增至 60 公里。
- (三) 服務都會區通勤旅客：結合其他運輸系統，提供便捷、安全之通勤旅運服務。
- (四) 促進都市發展：新車站建構與既有車站設施擴充，可活化周邊商業機能，促進都會繁榮，增益外環土地利用之價值。
- (五) 提昇臺鐵經營績效：捷運化車站透過商業空間，可作多元化經營，增加營收、提昇競爭力。
- (六) 投資效益高：在既有臺鐵設施下，做部分改善及擴充即可達到捷運化功能，除節省巨額軌道建設經費，避免重覆投資浪費，亦可舒緩政府財政負擔。
- (七) 節省旅行時間：各都會區原使用其他公路運具之旅客轉乘鐵路系統之旅行時間，預估至民國 105 年，每日可節省 6,755pcu 小時。
- (八) 行車成本節省：臺鐵加強通勤化服務後，可減少公路汽機車之總行駛里程，對於空氣污染之減少及公路車輛可能肇事成本之降低有實質幫助。
 - (1) 行車距離節省，預估至民國 105 年，各都會區合計每日可節省 258,014pcu 公里。
 - (2) 行車肇事成本節省，預估至民國 105 年，各都會區合計每日可節省 853,209 元。
 - (3) 空氣污染成本節省，預估至民國 105 年，各都會區合計每日可節省 20,946 元。

二、財務計畫評估

(一) 基本假設參數

1. 幣值基準，以民國 94 年幣值為基準。
2. 評估年期，自啟用後 30 年。
3. 物價上漲率為 1.5%。
4. 折現率為 2.5%。
5. 地價調整率為 6%。

(二) 成本估計

1. 成本項目主要包括建設計畫所投入之工程經費（建造成本）及營運維修成本兩大項。
2. 本計畫建造成本約 90.11 億元，年營運維修成本約為 1.02 億元。

(三) 營收估計

1. 計畫營收項目主要考量營運票箱收入、衍生收入及附屬設施營運收入三大項。可能衍生的車站特定專用區土地開發，由於開發成本並未納入本計畫，故其開發收入亦不列入本計畫的收入。
2. 票箱收入，民國 105 年的票箱收入增量約為 7,000 萬元，。
3. 附屬設施營運收入，站內商場、站外廣場營運收入每年約為 2,000 萬元；停車設施營運收入約 1.7 億元。

(四) 財務評估結果

1. 自償率

(1) 未考慮土地成本

本計畫之自償率僅約 38.91%，收入的部份為每年 $0.7+0.2+1.7$ 億元=2.6 億元，從 103 年至 132 年折現值共計 31.5878 億元，支出部份至 132 年折現值共計 81.0957 億元，故自償率= $31.5878/81.0957=38.91\%$ ，自償率雖然不高，卻有助於臺鐵的營運發展。

(2) 考慮土地成本

本計畫之土地成本現值為 961.53 億元，再加至 132 年折現值共計 1042.63 億元，故自償率如須考慮土地成本，如能取得計畫內土地開發或處分收入資料，也應一併詳細計算，以求得

更完整的自償率。

2. 淨現值 (Net Present Value, NPV): 淨現值為一計畫案之各年現金流入扣除現金流出後差額之現值，可以客觀地評估建設計畫的投資效益。當淨現值為正值時，表示該建設計畫之財務效益可行。本計畫案之各年現金流入為 31.58 億元扣除現金流出為 81.09 億元，淨現值為-49.50 億元。淨現值為負數，表示投入成本及至營運期間仍無法回收。
3. 獲利率指數 (Profitability Index, PI): 獲利率指數為建設計畫專案未來淨現金流入現值除以評估期間內 (含營運期) 投資支出現值所得到的比例關係，該指數愈高，表計畫之獲利能力愈高。PI 為 0.5383，投入成本及至營運期間仍無法回收。

$$\begin{aligned} \text{獲利率指數 (PI)} &= \frac{\text{現金流入現值 } 31.58 \text{ 億元}}{\text{投資成本現值 } 58.67 \text{ 億元}} \\ &= 0.5383 \end{aligned}$$

4. 由於初期工程經費需求龐大，因此累計的淨現值截至民國 132 年依然呈負值，投入成本及至營運期間仍無法回收。
5. 本計畫工程經費 (包括全部土地取得費用) 共 90.11 億元。
6. 本計畫投資龐大、無法回收、自償率低，引進民間參與建設之可行性相當低。

表 6-1 台鐵都會區捷運化暨後續建設計畫（基隆-苗栗）

修正前後比較表

項次	項目名稱	期程		經費比較			增減原因
		修正前	後正後	修正前	後正後	增減比較	
A	設計階段作業費	-	-	1.30	1.89	+0.60	以直接工程成本之 3% 計算。
B	用地取得及拆遷補償	-	-	7.00	14.35	+7.35	增設捷化車站考量站體需求，需辦理用地取得。
C	工程建造費	-	-	50.54	73.86	+23.32	
C-1	直接工程成本	-	-	43.20	63.13	+19.93	
一	瓶頸路段改善工程	102	102	26.10	43.92	+17.82	改採新奧工法及明挖覆蓋工法併用方式設計，致工程經費大幅增加。
二	既有場站改善工程	97	102	2.93	2.93	-	涉及「都市計畫變更作業」，影響車站建設期程。
三	增設捷運化通勤車站	99	102	5.15	7.26	+2.11	1. 樟樹灣站設計規模過大，經多次函請鐵工局縮小設計，惟仍超出原核定預算需增加經費。 2. 樹調站：為應樹林調車場地區民眾需求而新設，以加強改善地區通勤功能。
四	系統機電改善工程	101	102	0.70	0.70	-	配合各土建工程進行，展延分項期程。
五	擴充機檢設施	102	109	7.65	7.65	-	
六	沿線景觀及安全設施	97	99	0.67	0.67	-	
C-2	間接工程成本	-	-	3.02	4.42	+1.40	以直接工程成本之 7% 計算。
C-3	工程預備費	-	-	4.32	6.31	+1.99	以直接工程成本之 10% 計算。
D	增購通勤電車	98	102	63.36	-	-	
	合計			122.20	90.11	-32.09	

資料來源：交通部台灣鐵路管理局，本計畫第一次修正計畫 P. 67

第三節 以管有可發展土地償付公務預算之作業程序

台鐵局如欲以其管有之土地償付其所需編列之公務預算，依照國有財產法及公營事業有關規定，其作業程序如次：

一、土地勘查

1. 依據地籍圖前往實地勘查土地座落位置、地上物使用情形及現使用人姓名。
2. 如地上已有建物者，應繪具位置圖，註記門牌、構造型式、用途、面積（平方公尺）等事項。
3. 不動產進行勘查時，應同時核對都市計畫，如涉及都市計畫公共設施用地，應函請市縣地政機關辦理逕為分割作業。
4. 以書面或電話通知使用人或相關權利義務人，依約定時間前往或會同作業。

二、不動產移交

台鐵局經管之國有公用土地，倘公用用途廢止，應依國產法第 33、35、39 條規定，辦理變更為非公用財產或撤銷撥用，移交國產局接管，台鐵局管有土地之移交，應依下列事項辦理：

（一）應行移交之不動產：

1. 可供收益或處分之國有土地。
2. 公用財產用途廢止，報經核定變更為非公用之國有土地。

（二）經奉准變更為非公用之財產應於奉准變更十五日內移交。

（三）除情形特殊，經商得國產局同意者外，應騰空點交。

（四）使用放租收益及稅捐繳納等情形，請於移交清冊備註欄逐一註明。

（五）應行移交之財產，其有關原始接管，或購置資料案卷及租約，產權憑證等，請一併列冊移交。

（六）財產移交後，應於一個月內由移接雙方會同辦理管理機關變更登記或權利名義變更登記。

（七）移交清冊照國有財產局擬定格式以求劃一。

(八) 移交清冊除移交機關(台鐵局)自行存轉者外，並以四份送接管機關(國產局)。

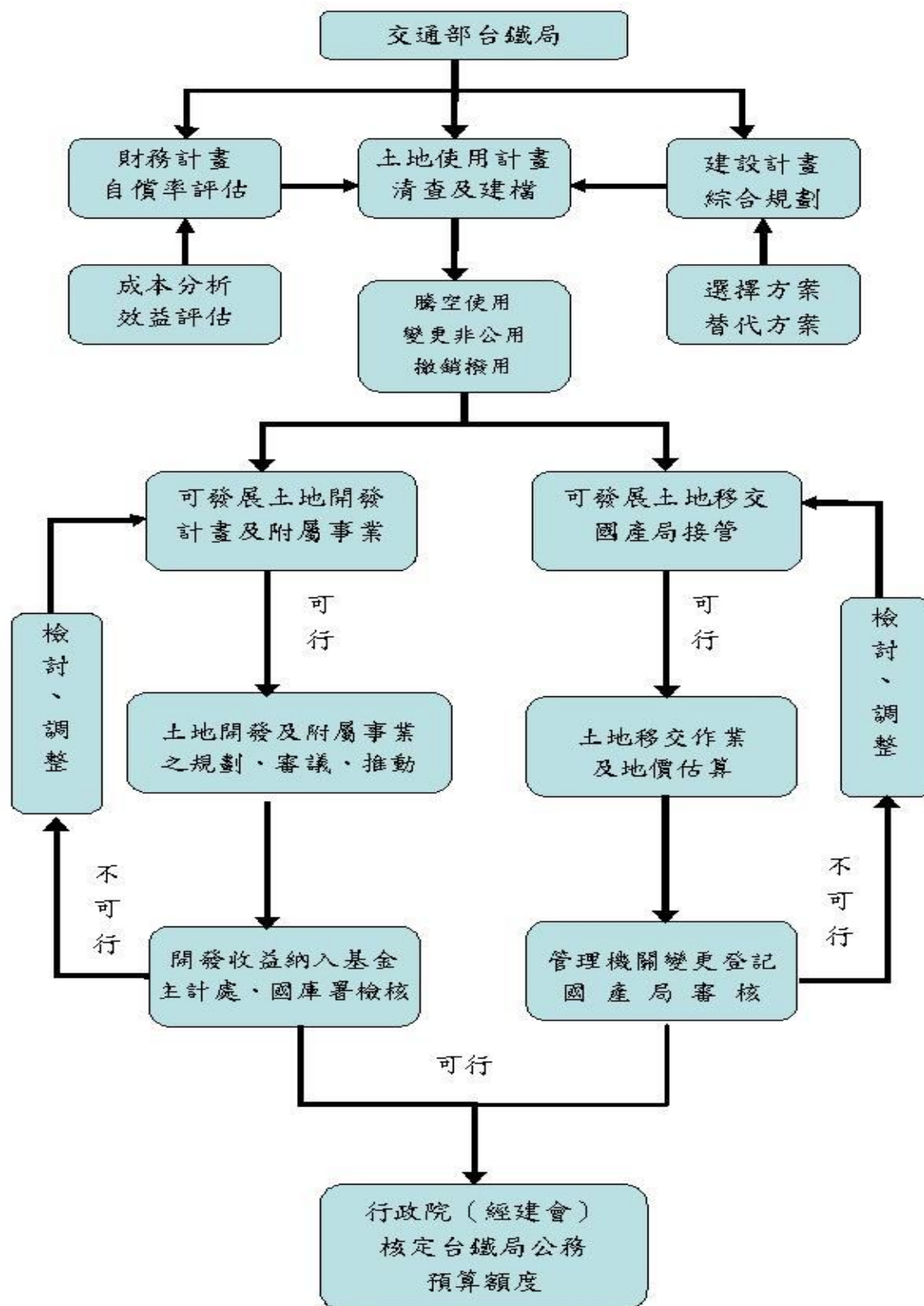


圖 6-4 台鐵局以管有可發展土地償付公務預算作業流程

第七章 結論與建議

一、研究發現與亟待處理之問題

- (一)台鐵局管有之可發展土地移交國產局，接管仍有許多前置作業必須辦理，包括土地勘查、變更非公用財產、移交接管、變更都市計畫、土地估價等，稽延時日，而且依照國產法第47條等規定，有關設定地上權、委託經營等土地開發方式均難適用於台鐵土地。
- (二)台鐵站區或土地開發涉及之單位、業主及事務相當複雜，與台鐵建設計畫期程難以同步完成，土地開發收益難以即時挹注台鐵建設所需經要。
- (三)開發範圍如只以台鐵管有之土地或站區為主，範圍太小，無法發揮整體開發效益。
- (四)站區都市計畫土地使用變更，比照商業區計算回饋，比例偏高，影響台鐵建設計畫之財務自償率。
- (五)台鐵局管有土地，常被地方政府劃為公共設施用地，無償使用。
- (六)舊有資產常被主管機關或文化人士大幅劃設保留為文化資產，影響台鐵資產之有效利用與管理維護費用。
- (七)台鐵建設產生之外部效益未與內部建設費用結合考量，地方競相要求台鐵立體化，導致台鐵財務赤字日益惡化。

台鐵建設計畫及立體化工程之主要目的，所產生之總體效益十分可觀，最大受益者為地方政府與相關業主，不僅可改善平面鐵路經過市區造成之交通問題，提昇都市景觀與環境品質、促進都市開發與更新，也替地方政府無償取得許多道路用地，如台北市的市民大道，台北縣的萬板快速道路等，而且相關建設及開發帶來之營業稅、房屋稅、土地稅、所得稅等鉅額稅收利益，多歸地方政府。反觀台鐵局除須負擔鉅額建設費用外，後續之經營管理成本反而增加，例如新板橋車站開發計畫，臺鐵局分回樓層(2-8F及24、25F)經估算約有15億元的權益價值，每年租金收益約1億元；但有關新增隧道之維修成本(285.10億元/30年)、營運成本(20.57億元/30年)、折舊(年折舊3億元)、報廢損失(10億元)等，使臺鐵局財務困境，雪上加霜。

- (八)受限於鐵路法規定得辦理之附屬事業項目，台鐵局無法積極主動

辦理土地開發（活化）業務。

二、整體規劃原則

- (一)為減輕政府財政負擔，各項公共建設計畫結合土地開發以提高其自償性之做法(TOD)，為目前行政院政策推動之方向，本案交通部(台鐵局)亦應依照本項政策原則，以前瞻性綜合規劃及整體性都市發展為準，使台鐵建設計畫與土地活化(開發)計畫結合，發揮鐵路建設、土地開發、都市更新、經濟及地方發展之綜合效益。將相關內容(包括執行措施、流程、各機關權責分工及書圖等，建請交通部(台鐵局)擬訂總體計畫內容，除台鐵建設計畫外，尚需包括範圍內各項開發計畫(台鐵自辦、地方政府主辦、業主自辦等)、財務計畫、效益評估、實施期程等，一併陳報行政院核定後，據以同步實施。
- (二)為落實台鐵局以管有可發展土地償付公務預算之目的，建議台鐵局參考本研究第三章第二節作業程序，全面清查管有土地，作為整體規畫利用之基礎。

三、中央與地方夥伴關係及分工事項

台鐵車站及管有土地多座落於都市中心地帶，台鐵建設計畫直接影響地方發展與都市形象，受益最大最直接的也是地方政府，因此，台鐵建設計畫之推動，中央與地方應建立緊密的夥伴關係，共同積極辦理。

(一)財務收入與支出分析

1. 台鐵建設計畫之成本（支出）及收益（收入）之個案情形不盡相同，但主要項目及歸屬單位可歸納如附表 7-1。
2. 計畫所產生之收入及成本應予整體詳細評估，並依各自投資比及受益程度，考量中央與地方財務分擔比例及共享開發建設效益。

表 7-1 鐵路建設計畫（含立體化）各項收入及支出分析表

收 入 面		支 出 面	
項 目	單 位	項 目	單 位
1. 票箱收入	交通部	1. 建設成本	交通部
2. 附屬事業收入	交通部	2. 營運成本	交通部
3. 土地開發收入	中央及地方	3. 土地開發成本	中央及地方
(1) 站區開發		4. 回饋支出	中央
(2) 周邊地區開發		5. 文化資產維護成本	中央
(3) 全市/鄉地區開發		6. 維護成本、重置成 本	交通部
4. 回饋收入	地方	7. 公共設施劃設成本	
5. 文化資產活化及容積移 轉收入	地方及中央	8. 其它	中央及地方
6. 稅收	地方		
7. 其他			

資料來源：參閱行政院經建會 99 年 5 月 14 日召開「推動鐵路立體化之都市土地運用規劃」相關事宜會議結論。

(二) 中央各部會之權責分工

1. 內政部營建署

- (1) 交通建設計畫結合土地開發(TOD)，整體檢討調整站區及周邊土地之都市計畫，協助訂定相關審議規範，並簡化審議程序，以提升土地開發效益。
- (2) 協助訂定開發計畫(站區及周邊土地)一定影響範圍內粗容積調整及後續發展權標售、移轉之機制。

2. 行政院文建會

針對台鐵之文化資產保存，邀集交通部、內政部及相關地方政府等機關，研商全國鐵道文化資產保存之標準做法，避免廣泛

劃設，影響台鐵資產活化效益。

3. 財政部及行政院主計處

協助研訂針對引進「稅收增額融資」(TIF)財務機制，籌措開發建設經費之相關問題，包括收入項目、範圍、年期及計算方式等，提供交通部(台鐵局)必要之技術協助。

(三) 地方政府之權責分工

1. 配合推行 TIF，地方政府因台鐵建設計畫所增加之土地稅收或營業稅收，基於受益負責公平原則，依估算比例分由交通部(台鐵局)用以挹注台鐵建設費用，提高計畫之自償率與可行性。
2. 變更都市計畫。
3. 環境影響評估。
4. 地價評議。
5. 有償取得公共設施用地。
6. 相關行政作業及證照發給。
7. 地方民意及業主之協調。

四、開發策略

(一) 站區附近可研究以區段徵收或聯合開發方式辦理，以擴大站區鄰近土地開發範圍，或提高容積率，以限期開發，將公共建設與周邊土地開發結合，將一部分土地開發或土地處分收入淨值納入財務計劃挹注台鐵建設及業務所需費用，既可解決公共建設用地與經費需求問題，亦可平衡公共建設所衍生之內部成本、外部效益及暴利暴損等問題，惟須先確定下列問題：

1. 開發計畫之範圍與開發時程。
2. 市場之需要量與景氣。
3. 各項土地開發之總支出與總效益。
4. 開發區域內地價預期成長幅度。
5. 不動產開發可以挹注公共建設之面積或收益。

(二) 車站及站區

1. 規劃為車站專用區

配合當地都市發展需要，透過都市計畫程序，申請變更為車站專用區，賦予新的使用項目與強度。

2. 配合鐵路運輸本業需要，規劃相關附屬事業，如轉運、停車、商場、辦公大樓、觀光旅館等，提升車站多元利用效益。

3. 開發主體，可由台鐵局自辦或以設定地上權方式公開標租。

(三)商業區及住宅區

1. 依都市計畫使用分區辦理。

2. 開發主體，可由台鐵局自辦或以設定地上權、合作開發、委託經營等方式辦理。

(四)毗鄰地區及零星土地

1. 納入都市更新計畫辦理。

2. 配合其他投資人或使用人需要，以出租或出售方式辦理。

五、財務計畫

(一)台鐵建設計畫所需經費，應有一定比例(例如 10%、30%或 50%)由土地開發(活化)收益支應，不足部分再以公務預算或基金等支應。

(二)臺鐵局需自籌經費之額度，可考量以下列方式處理：

1. 臺鐵局將可發展土地移交國產局接管，並將其價值用以扣抵所需公務預算。

2. 由臺鐵局自行開發活化或委由國產局、營建署、地方政府辦理，並以其開發後收益挹注自籌經費。

(三)台鐵局未來提報建設計畫時，其財務計畫部分，建議包括下列之章節內容，並參考本研究附表 2-1、2-2、2-3，統一填寫財務計畫相關表格。

1. TOD 規劃及實施計畫項目；

2. 中央、地方及主辦機關間之夥伴關係及其成本分擔與效益平衡；

3. 經濟效益評估。

4. 財務效益評估。
5. 民間參與可行性評估。
6. 提升計畫自償率之具體作法；
7. 資產活化暨土地開發方式與分工；
8. 財務計畫與預算編列；
9. 基金整合與財務調度方式；

(四)為增加土地活化收益，提高財務自償率，可採取下列措施：

1. 變更都市計畫土地使用分區。
2. 提高土地使用容積率。
3. 降低土地開發回饋比例。
4. 適度保留文化歷史資產，創造多目標使用效益。
5. 公共設施用地由地方政府作價補償。
6. 推行 TIF，將地方增加稅收挹注建設費用。

(五)由台鐵局設置特種基金，就其現有營業基金予以強化並擴充其功能與任務，結合台鐵建設計畫與土地開發活化計畫(TOD)，使成為整體性營業基金，用以挹注台鐵各項建設計畫，提升財務自償性，減輕公務預算負擔。

(六)請交通部儘速研訂「鐵路立體化計畫先期作業審查指標與機制」，嚴格審核鐵路立體化、捷運化之必要性，以及地方必須配合辦理事項，以免地方爭相要求辦理，增加財政負擔。

六、其他

(一)軌道運輸的興建成本平均每公里約 35~50 億元，成本高，建設必需完成整體路網才具有經濟效益及經濟規模，而公車系統成本低，機動力高，可以隨旅次需求調整其路線，亦可培養民眾搭乘大眾運輸工具的習慣，因此，未來台鐵車站之開發，可結合地區公共運輸系統，並將所有轉乘服務資訊，包括標示、指引方向等都完整提供，以提升台鐵運輸及地區大眾運輸系統之營運績效。

(二)臺鐵局近三(96~98)年營運虧損分別為 149 億元、116 億元及 116

億元；截至 98 年度止，累積虧損高達 717 億元；另就其營收結構分析，98 年度運輸本業收入占 79.1%，附屬事業等其他收入則僅占 20.9%。經查香港地鐵公司（MRT）2007 年營收約 190 億港元，其中捷運本業占 37%，物業發展及附屬事業等高達 63%；日本東急集團（JR）2008 年第 3 季營收約 867 億日元，其中運輸本業占 39%，不動產事業、零售事業及旅館等占 61%；可見國外鐵路運輸業之主要收入並非來自運輸本業，建議臺鐵局未來應積極開源節流，加強資產活化利用、土地開發計畫、規劃具商機之附屬事業、進行多角化經營，俾創造收益，減輕國庫負擔。

參考文獻

- 一、行政院經濟建設委員會，政府重要經建投資計畫預算額度管制作業之研究，民國 86 年 5 月。
- 二、行政院經濟建設委員會，國土空間願景及政策落實執行機制之建立-我國實施不動產基金之功能與可行性分析，民國 95 年 12 月。
- 三、行政院經濟建設委員會，中長程公共建設計畫制度與政府資源配置之關聯與探討，民國 89 年 3 月。
- 四、行政院經濟建設委員會，公共建設計畫經濟效益評估及財務計算作業手冊，民國 97 年 10 月。
- 五、行政院經濟建設委員會，參加第 58 屆國際公共運輸協會雙年會及展覽會報告，民國 98 年 8 月。
- 六、行政院經濟建設委員會，公灣桃園國際機場聯外捷運系統延伸至中壢火車站規劃報告及周邊土地發展計畫，民國 98 年 12 月。
- 七、行政院經濟建設委員會，綜合規劃，民國 94 年 1 月。
- 八、交通部台灣鐵路管理局，台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫（基隆-苗栗段），民國 98 年 11 月。
- 九、交通部高速鐵路工程局，台灣桃園國際機場聯外捷運系統延伸至中壢火車站規劃報告及周邊土地發展計畫，民國 98 年 12 月。
- 十、經建會網站 <http://www.cepd.gov.tw/>。
- 十一、國產局網站 <http://www.mofnpb.gov.tw/>。
- 十二、主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>
- 十三、台鐵局網站 <http://www.railway.gov.tw/index/index.aspx>

附錄一 相關法規及條文

◆財政收支劃分法

第二十二條 各級政府於該管區內對於因道路、堤防、溝渠、碼頭、港口或其他土地改良之水陸工程而直接享受利益之不動產或受益之船舶，得徵收工程受益費。

前項工程受益費之徵收，以各該工程直接與間接實際所費之數額為限，若其工程之經費出於賒借時，其工程受益費之徵收，以賒借之資金及其利息之償付清楚為限；但該項工程須繼續維持保養者，得依其需要繼續徵收。

第二十七條 各級政府所有財產之孳息、財產之售價及資本之收回，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第二十八條 各級政府出售不動產或重要財產，依法律之規定，公務機關對於所有財產孳生之物品與其應用物品中之剩餘或廢棄物品，除法律另有規定外，得呈經上級主管機關核准按時價出售。

第三十五條 各級政府之一切支出，非經預算程序不得為之。

◆獎勵民間參與交通建設條例

第 6 條 本條例適用之對象，以民間機構依下列方式之一參與前條交通建設為限：

- 一、由政府規劃之交通建設計畫，經核准由民間機構投資興建及營運其一部或全部者。
- 二、由政府興建完成之交通建設，經核准由民間機構投資營運其一部或全部者。
- 三、由民間機構自行規劃之交通建設計畫，經政府依法審核，准其投資興建營運者。

第 7 條 主管機關視交通建設個案特性，得基於公平競爭原則許可民間機構於一定期限內經營交通建設，並得向其收取權利金。

前項權利金收取之相關事項應於投資契約中明定。

第 9 條 本條例所獎勵交通建設之交通用地，涉及都市計畫變更者，主管機關應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第二十七條規定辦理變更；涉及非都市土地使用變更者，於報准徵收或撥用取得土地後，依法辦理變更編定。

前項交通用地，係指路線、場站、交流道、服務區及第五條相關附屬設施所需之用地。

第 12 條 主管機關應會商都市計畫、地政等有關機關，得於具都市發展潛力地區之路線、場站、交流道、服務區、轉運區、港埠及其設施、觀光遊憩設施、橋樑及隧道與其毗鄰地區劃定範圍，報經行政院核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制。

依前項規定劃定為區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依下列規定方式處理外，並依區段徵收相關法令處理：

- 一、路線、場站、交流道、服務區、橋樑及隧道及相關附屬設施等交通用地，無償登記為國有或直轄市、縣（市）所有。但大眾捷運系統之土地產權，依大眾捷運法之規定。
- 二、轉運區、港埠及其設施、觀光遊憩設施所需土地，依開發成本讓售與主管機關。
- 三、其餘可供建築用地，由主管機關會同直轄市或縣（市）政府依所負擔開發總成本比例協議處理之。

主管機關依前項取得之土地，得依第十條、第十五條規定出租或設定地上權與民間機構或逕為使用、收益及處分，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制；其處理辦法另定之。

第 14 條 主管機關為有效利用交通土地，得協調內政部或直轄市政府，於調整或適度放寬土地使用分區管制或區域土地使用管制後，開發、興建供下列事業使用：

- 一、運輸服務業、商業。
- 二、停車場業。
- 三、交通工具維修業。

四、加油站業。

第 15 條 本條例所獎勵之民間機構得以承租或設定地上權方式取得第十二條土地辦理開發，並得於該土地上經營前條規定之事業。其所得為該交通建設之附屬事業收入，應計入該交通建設整體財務收入中。

經營前項事業，依法令需經其他有關機關核准者，並應申請核准之。

◆大眾捷運法

第三條（大眾捷運系統之意義）

本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。

第六條（土地之徵收與撥用）

大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。

第七條（自行開發與聯合開發）

為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。

有下列情形之一者，為前項所稱之毗鄰地區土地：

- 一、與捷運設施用地相連接。
- 二、與捷運設施用地在同一街廓內，且能與捷運設施用地連成同一建築基地。
- 三、與捷運設施用地相鄰之街廓，而以地下道或陸橋相連通。

第一項開發用地，主管機關得協調內政部或直轄市政府調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。

大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取

得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。

主管機關得會商都市計畫、地政等有關機關，於路線、場、站及其毗鄰地區劃定開發用地範圍，經區段徵收中央主管機關核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條規定之限制。

以區段徵收方式取得開發用地者，應將大眾捷運系統路線、場、站及相關附屬設施用地，於區段徵收計畫書載明無償登記為主管機關所有。

第一項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、申請保證金、履約保證金、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之。

主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。

第七條之一（土地開發基金來源）

主管機關為辦理前條第一項之土地開發，得設置土地開發基金；其基金來源如下：

- 一、出售(租)因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入。
- 二、辦理土地開發業務所取得之收益或權利金。
- 三、主管機關循預算程序之撥款。
- 四、本基金利息收入。
- 五、其他收入。

前項基金之收支、保管及運用辦法，其基金屬中央設置者，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定發布；其基金屬地方設置者，由地方主管機關定之。

◆ 土地法

第 25 條 直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。

第 208 條 國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限：

- 一、國防設備。
- 二、交通事業。
- 三、公用事業。
- 四、水利事業。
- 五、公共衛生。
- 六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。
- 七、教育學術及慈善事業。
- 八、國營事業。
- 九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。

第 209 條 政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地，但應以法律規定者為限。

第 211 條 需用土地人於聲請徵收土地時，應證明其興辦之事業已得法令之許可。

第 212 條 因左列各款之一徵收土地，得為區段徵收：

- 一、實施國家經濟政策。
 - 二、新設都市地域。
 - 三、舉辦第二百零八條第一款或第三款之事業。
- 前項區段徵收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。

◆ 國有非公用不動產勘查作業程序

三、本作業程序所稱勘查，包括派員實地測量及調查國有非公用不動產使用現況，並依據測量、調查結果繪製勘查表、使用現況略圖（建物配置圖）、地籍分割略圖及拍攝照片。

國有非公用不動產辦理實地測量及使用現況調查範圍，以全筆及毗鄰國有土地為範圍。但經主管或業務單位同意者得按申請

範圍、需異動使用面積之錄號辦理勘查。

其他機關或私人通知會勘及民眾申請通行權案件，應就會勘範圍及申請通行範圍及申請人所有土地有無其他聯外通路等事項，一併勘查。

四、勘查作業流程如下：

(一) 查詢內部資料：

實地勘查前，先運用國有非公用財產管理系統（以下簡稱管理系統）、衛星定位勘測輔助系統（以下簡稱勘輔系統）及國有土地地理資訊系統（以下簡稱地理資訊系統），查詢勘查標的、毗鄰國有土地之產籍、地籍資料及以前之勘查資料。

(二) 核對外部資料：

依據土地、建物登記謄本、地籍圖、建物測量成果圖及都市計畫使用分區等相關資料核對下列事項：

1. 土地：土地標示、面積、國有持分、地目、國有登記日期、管理機關名稱、他項權利登記情形、都市計畫使用分區或編定使用種類。

2. 建物：建物建號、面積、國有持分、構造、國有登記日期、管理機關名稱、他項權利登記情形、建物門牌號碼、坐落基地地號、構造型式、用途、主建物、附屬建物面積、基地所有人等事項。

(三) 實地勘查：

1. 土地：測量及調查土地座落位置、地上物使用情形（包括主建物、附屬建物及併同主建物使用之浴廁、晒場、庭院、畜禽舍、廚房、倉庫，以及其他現場認定併用使用者）及現使用人姓名。如地上物為建物者，應查明註記門牌、構造型式、用途、建物面積、水表、電表、稅籍等事項。如使用情形複雜，無固定界址者，應由各使用人出具書面協議埋設界標後辦理勘查。

2. 建物：實地查對（註）建物門牌號碼、現使用人姓名、坐落基地地號、構造型式、用途、水表、電表、

稅籍、主建物、附屬建物及其他雜項構造物等位置及使用面積（平方公尺）等事項。

一棟房屋住用人二戶以上者，分別查對各戶使用範圍。

（四）實地勘查時，使用人使用現況指界不一或爭執等情形者，

應製作書面紀錄，送業務單位參考。

（五）不動產界址與鄰地發生爭執時，應申請複丈。

（六）未登記土地，除屬國有不動產撥用要點第九點規定得由撥用機關撥用後辦理國有登記之土地外，應繪製土地位置圖，囑託地政機關辦理登記權屬為「中華民國」，管理機關為本局後，移接管單位於管理系統辦理接管作業後，依（二）至（五）方式作業。

（七）權屬不明土地及建物，移接管單位釐清權屬，如屬本局經管之國有非公用土地及已登記建物，應辦理登記權屬為「中華民國」，管理機關為本局，並於管理系統辦理接管作業後，依（二）至（五）方式作業；如屬本局經管之國有非公用未登記建物，於管理系統辦理接管作業後，依（二）至（五）方式作業。

五、勘查作業後應繪製之勘查表、使用現況略圖、建物配置圖內容及照片拍攝原則如下：

（一）土地勘查：應繪製勘查表、使用現況略圖及拍攝照片。勘查表內容包含地籍資料、地上物管理等欄項資料，使用現況略圖包含圖例、地上物狀況等資料。

（二）房地（房屋）勘查：應繪製勘查表、建物配置圖及拍攝照片。勘查表內容包含地籍資料、基地資料、管理資料等欄項資料，建物配置圖包含圖例、建物位置圖、建物平面圖。




（三）照片拍攝：以取得全貌為原則，依現場狀況按正面、左側、右側、背面等取景，如為單一景物時，得僅拍攝正面照片。取景有困難者，得敘明原因後從略。

勘查之土地如需辦理分割，應填具國有土地分割請示單，並經簽准後，於地政機關辦竣分割後再繪製勘查表。

第一項、第二項之勘查表、使用現況略圖、建物配置圖及國有土地分割請示單格式如附件一~三。

六、現場勘查應切實依第五點第一項第一款、第二款規定之勘查表填載。

七、使用現況略圖、建物配置圖應依下列原則繪製，並製作圖例：

- (一) 國有土地範圍：以藍色實線表示。
- (二) 地上房屋範圍：以紅色實線表示，中間加繪灰色斜線。
- (三) 簡陋房屋或棚架範圍：以紅色實線表示，中間加繪灰色交叉斜線。
- (四) 圍牆：以綠色表示。
- (五) 庭院：以橙色表示。
- (六) 道路：以棕色表示。
 - 1. 已開闢者在道路兩側境界線加繪紅色實線。
 - 2. 未開闢者，在道路兩側境界線加繪紅色虛線。
 - 3. 道路寬度用紅色阿拉伯數字註明。
- (七) 分錄線：以紅色表示，並配合以1、2、3…等阿拉伯數字表示錄號。
- (八) 使用範圍線：以紫色表示。
- (九) 地籍線：以黑色實線表示。
- (十) 水表：以水表示。
- (十一) 電表：以電表示。
- (十二) 門牌：以門表示。
- (十三) 稅籍：以稅表示。
- (十四) 上述以外之使用顏色、圖例，由勘查員自定。

前項各款顏色色層，由本局各地區辦事處統一規範。

八、不動產勘查結果現場有裝設水表、電表、門牌及稅籍者，如裝設於國有房地產上，於勘查表之水表、電表、門牌及稅籍欄位記載，如裝設於私有土地者，於勘查表之其他資料欄註記；使用現況略圖（建物配置圖）則標註於實際裝設位置。

九、不動產之界址及使用範圍，依下列規定勘定：

- (一) 已登記土地之界址，應依據已知圖根點、都市計畫樁或已登記之鄰地界址點實地勘測。
- (二) 未登記土地之界址，依前款規定勘定。
- (三) 公共設施用地或使用分區邊界可以同時勘測時，應於勘查表之使用現況略圖上註明。
- (四) 獨立建物，以牆壁之外緣為界。
- (五) 兩建物共用之牆壁，以牆壁之所有權範圍為界。
- (六) 第四款、第五款之建物，其陽臺、屋簷、雨遮等突出部分，以其外緣為界。
- (七) 領有使用執照合法建物，其法定空地應一併計入。
- (八) 地下街之建物，無隔牆設置者，以建物使用執照竣工平面圖區分範圍測繪其位置圖及平面圖。
- (九) 建物地下室之面積，包括室內面積及建物設計圖內所載地下室四周牆壁厚度之面積。
- (十) 建物建築結構不同時，應分別勘定。
- (十一) 附屬建物及其他雜項構造物，依主建物之勘定規定辦理。
- (十二) 私有建物使用情況複雜，致其基地無法辦理分割，各建物使用基地之面積或持分，以各使用人協議為原則。
- (十三) 多戶使用之國有建物，其使用範圍不確定而無法辦理分割者，其使用範圍應由使用人協議之。
- (十四) 土地如屬使用情況複雜、多戶使用或無固定界址者，各使用範圍、面積、持分，以各使用人協議為原則，該協議應以書面為之，並埋設界標。
- (十五) 地上為農林作物者，除現場有明顯界址可區隔耕植使用範圍外，應由申請人、代理人（或受任人）或使用人領勘指界使用範圍。
- (十六) 地上為私有未登記建物，得依申請人、代理人（或受任人）或使用人領勘指界或查訪鄰地使用人結果，記載土地使用人

狀況。

(十七) 使用範圍無明顯界址供勘定者，得依申請人、代理人（或受任人）或使用人領勘指界位置或查訪結果辦理。

十、辦理實地勘查後，運用勘輔系統繪製勘查表、使用現況略圖（建物配置圖）及辦理產籍異動之作業方式如下：

(一) 運用勘輔系統功能繪製時，應先核對其地籍圖：

1. 與地政機關地籍圖相同，以歷史資料繪製時：現場狀況如未變動，辦理勘查時間欄位之產籍異動；現場狀況如已變動，重新繪製使用現況略圖（建物配置圖），並辦理異動產籍資料。異動完竣，列印勘查表及使用現況略圖（建物配置圖）後送主管審核。
2. 與地政機關地籍圖相同，非以歷史資料繪製時：繪製使用現況略圖（建物配置圖），並辦理異動產籍資料後，列印勘查表及使用現況略圖（建物配置圖）後送主管審核。
3. 與地政機關地籍圖不同：應先釐正本局地籍圖或運用地政機關地籍圖以自建地籍圖方式繪製使用現況略圖（建物配置圖），並辦理異動產籍資料後，列印勘查表及使用現況略圖（建物配置圖）後送主管審核。

(二) 國有非公用不動產勘查後現場狀況變動，辦理產籍異動（含分錄）時，應注意下列事項：

1. 勘查前管理區分為「待處理」、「出租」、「借用」、「委託經營」、「委託管理」、「採取土石」、「設定地上權」、「改良利用」時，維持原管理區分，於完成其他產籍異動後，通知主管業務單位續處。
2. 勘查前管理區分為「占用」時，有使用補償金列管號者，維持原管理區分，於完成其他產籍異動後，通知主管業務單位辦理管理區分異動及續處；無使用補償金列管號者，依規定異動為適當之管理區分。
3. 抵稅、無人承認繼承收歸國有等不動產，辦理分錄後，通知主管業務單位續處分算釐正相關產籍資料。
4. 產籍異動後，各錄使用面積合計總面積應與登記面積相同。

十二、同一不動產為二戶以上使用或二種以上使用情況者，依其使用位置面積，實施分割測量。但分割時應以不影響其利用價值或登記為原則。

十三、不動產分割，其界線依下列方式定之：

(一) 非屬都市計畫道路之現行道路，以實際通行使用範圍為界；其經列為法定空地使用或供畸零地合併使用者，以建築管理機關核發之合併證明書等所載範圍為界。

(二) 各戶間通巷、防火間隔、共用水溝、以中心為界。但有使用者，依其使用範圍為界，協議者，依協議辦理。

(三) 利用原有圍牆搭建，致其突出物跨越鄰地，以原圍牆外緣為界；圍牆為共有者，以中心為界。

(四) 建物座落於裡地，其出入通道單獨使用者，合併於裡地辦理分割；通巷供公眾通行者以巷道範圍辦理分割。惟通巷為鄰居共同通行且為死巷者，以中心為界。

(五) 建物分割，依本作業程序第九點第四款至第十三款勘定之界線

十七、勘查作業中遇有地籍圖簿不符或誤謬，應請地政機關查明更正。更正登記完竣後，應於管理系統辦理異動登錄，必要時應重新勘查。

十八、本局各地區辦事處及分處接管各機關依規定移交之國有不動產，於辦竣管理機關變更登記及接管作業後，應依接管前勘查表、勘查日期、使用現況略圖（建物配置圖）登錄地上物資料及辦理勘查。

二十二、因業務需要，辦理國有公用或其他公、私有等不動產勘查時，比照本作業程序辦理。

◆國有不動產撥用要點

二、各級政府機關申請撥用國有不動產，應依行政院訂頒之「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」規定，辦理有償或無償撥用。

三、地方政府對有償撥用價款，申請以分期付款方式繳納時，應依

行政院訂頒之「地方政府有償撥用公有不動產分期付款執行要點」規定辦理。

四、國有非公用不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。但有下列情形之一，不得辦理撥用：

(一) 位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。

(二) 擬作為宿舍用途者。

(三) 不合區域計畫或都市計畫土地使用分區規定者。

五、申請撥用國有不動產之各級政府機關，其申請名義如下：

(一) 中央各級機關、學校，以各該機關、學校名義申請之。

(二) 直轄市、縣(市)政府及其所屬機關、學校，以各該機關、學校名義申請之；鄉(鎮、市)公所，以鄉(鎮、市)公所名義申請之；直轄市、縣(市)議會，以各該議會名義申請之；鄉(鎮、市)民代表會，以鄉(鎮、市)公所名義申請之。

(三) 國防部及所屬機關、學校、部隊，以該部軍備局名義申請之。

(四) 省政府及其所屬機關，以省政府及其所屬機關名義申請之；省諮議會，以省諮議會名義申請之。

申請撥用之各級政府機關，其上級機關應審核符合國有財產法施行細則第九條規定之機關，始得以其名義申請撥用。不符合者，以各該主管機關名義申請之。

七、各級政府機關申請撥用國有不動產應檢具下列書件，一式三份，報經其上級機關核明屬實後，二份送財政部國有財產局(以下簡稱國產局)辦理：

(一) 撥用不動產計畫書(格式如附表一)。

(二) 撥用不動產清冊(格式如附表二、三)。

(三) 撥用土地有無妨礙都市計畫使用分區之證明文件(格式如附表四，得以公函替代之)。但位於區段徵收範圍，區段徵收主辦機關為實施區段徵收辦理撥用者，或撥用之建物其建築用途即指定為申撥機關之撥用用途且基地之使用分區自建築之日起至申撥時並無變更者免附。

- (四) 撥用不動產之登記(簿)謄本。
- (五) 撥用土地地籍圖謄本或建物測量成果圖謄本。
- (六) 撥用土地使用計畫圖，其內容包含申請撥用土地範圍、建築位置、樓層、面積及使用方式。
- (七) 有償撥用時，具體經費來源文件或預算編列證明。以分期付款方式理者，應加附已將撥用之總經費及分期付款方式於預算內表達之預算編列證明。

前項第四款及第五款之謄本得以內政部地籍資料相關系統列印之土地登記資料替代。

申請撥用之國有不動產屬下列用地，應加附之文件如下：

- (一) 編定為林業用地、或適用林業用地管制者：行政院農業委員會核准作林業以外使用之文件。
- (二) 位屬河川區域內者：河川主管機關許可使用之文件。
- (三) 劃屬林班地(含保安林)者：行政院農業委員會同意撥用或核定解除及公告文件。
- (四) 位屬國家公園範圍內者：有無妨礙國家公園計畫證明書。但國家公園管理機關為執行國家公園計畫申請撥用，得免檢附，惟應檢附國家公園計畫土地使用分區證明。
- (五) 屬原住民保留地者：行政院原住民族委員會依原住民保留地開發管理辦法第二十三條核定之同意函。

申請撥用機關之上級機關應就申請撥用機關所擬使用計畫、需用面積、圖說及經費來源等事項，加以審核，並認定有無撥用之必要。

申請撥用之國有不動產，屬國產局管理者，無須先行徵求同意；非屬國產局管理者，應加附該不動產管理機關之同意函或於撥用不動產計畫書內敘明經徵求該不動產管理機關之同意而逾一個月不為表示或表示不同意之經過。但管理機關已申請撤銷撥用或變更為非公用財產者，免附其同意函。

前項管理機關之同意函應載明同意撥用之不動產標示。其為徵收取得者，並應載明是否已按徵收計畫使用及查明有無應予撤銷徵收情事。

八、申請撥用機關應確實調查所需之國有不動產使用狀況及地上物權屬、使用人之姓名、住所、使用關係。

前項地上物之拆遷應由申請撥用機關負責協議處理，撥用後如有糾紛，應自行解決。

九、國產局對於申請撥用國有不動產案件除必須交所屬分支機構核對產籍資料或由申請撥用機關補正之案件外，應迅依國有財產法及相關法規審查後，代擬行政院函稿，陳報財政部代判核定。申請撥用非國產局管理之國有不動產案件，同時陳報變更為非公用財產；其為撥用取得者，併予撤銷撥用。

撥用機關申請撥用國有不動產案件，經審查結果需辦理補正者，應於接獲國產局通知之六個月內補正，屆期未補正，除有特殊理由報經國產局同意外，由國產局逕予註銷申請撥用案件。

十三、申請撥用國有土地時，地上之國有建築改良物，如申請撥用機關有使用需要時，應一併辦理撥用。如無使用需求，應洽管理機關協調處理方式，並記載於撥用不動產計畫書。

十五、國有不動產，於報奉行政院核准撥用後，應辦理下列事項：

(一) 國產局應囑所屬分支機構，依規定辦理產籍異動

(二) 申請撥用機關應依規定洽地政機關囑託轄管地政機關辦理所有權移轉或管理機關變更登記事宜；其屬須補辦編定或變更編定者，應依規定辦理；其屬須補辦土地分割登記者，應於辦竣登記後，檢附分割後各宗土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本或以內政部地籍資料相關系統列印之土地登記資料，函送國產局所屬分支機構。

(三) 原管理機關訂有租約或其他私權契約時，應由原管理機關辦理終止租約事宜。

十七、撥用機關申請撤銷撥用時，應敘明撤銷撥用原因，檢具下列書件一式二份送國產局審查後，由國產局代擬行政院函稿陳報財政部代判核定：

(一) 撤銷撥用不動產申請書（格式如附表五）。

(二) 撤銷撥用不動產清冊（格式如附表六、附表七）。

(三) 撤銷撥用不動產之登記（簿）謄本。

- (四) 撤銷撥用土地地籍圖謄本或建物測量成果圖謄本。
- (五) 撤銷撥用不動產之都市計畫土地使用分區證明。
- (六) 原行政院核准撥用函影本。
- (七) 撤銷撥用不動產使用清冊（格式如附表八、附表九）及使用時間證明文件。

前項第三款及第四款之謄本得以內政部地籍資料相關系統列印之土地登記資料替代。

◆各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則

各級政府機關因公務或公共所需公有不動產，依土地法第二十六條或國有財產法第三十八條申辦撥用時，以無償為原則。但下列不動產，應辦理有償撥用。

- 一、國有學產不動產，非撥供學校、道路、古蹟使用者。
- 二、獨立計算盈虧之非公司組織之公營事業機構與其他機關間互相撥用之不動產。
- 三、專案核定作為變產置產之不動產，非撥供道路使用者。
- 四、管理機關貸款取得之不動產，其處分收益已列入償債計畫者。
- 五、抵稅不動產。
- 六、特種基金與其他機關間互相撥用之不動產。
- 七、屠宰場、市場、公共造產事業使用之不動產，且其非屬地方政府同意無償撥用其所有不動產之情形者。
- 八、都市計畫住宅區、商業區、工業區不動產、特定專用區容許住、商、工業使用之不動產，或非都市土地經編定為甲、乙、丙、丁種建築用地及其地上建築改良物，且其非屬下列情形之一者：
 - (一) 國有不動產撥供中央政府機關使用。
 - (二) 撥供古蹟或歷史建築使用。
- 九、前款不動產屬都市計畫範圍內者，其土地於民國 94 年 8 月 4 日後，變更為非供住、商、工業性質之使用分區或容許使用項目，且其變更非屬下列情形之一者：

- (一) 目的事業主管機關依其主管法律變更。
- (二) 依都市計畫法第二十六條、第二十七條第一項第一款或第二款規定變更
- (三) 依都市計畫法第二十七條第一項第三款或第四款規定變更，並先經公產管理機關同意。

十、其他依法令規定應辦理有償撥用之不動產。

前項但書規定之不動產，依法撥供重大災害發生後災民安置或重建使用者，除屬第二款及第六款情形仍應辦理有償撥用外，辦理無償撥用。

辦理有償撥用不動產時，土地之取償，除法令另有規定外，以核准撥用日當期公告土地現值為準，地上建築改良物之取償，以稅捐稽徵機關提供之當年期評定現值為準。

◆中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法

第三條 中央為謀全國之經濟平衡發展，由國庫就下列事項酌予補助：

第十一條 直轄市及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效時，中央得酌增縣之補助比率，

第十四條 直轄市、縣(市)政府請求中央補助事項，應依下列規定辦理。

第十五條 前項補助款，直轄市、縣(市)政府應相對編足分擔款，並依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用。

第十七條之一 如為因應下列事項，得同意受補助之直轄市、縣(市)政府以代收代付方式先行執行，並編製「中央補助款代收代付明細表」，以附表方式列入當年度決算：

一、災害或重大緊急事項。

二、中央政府各主管機關依第十四條第一項第三款之評比結果，且已依第十五條第四項規定報經行政院備查，並以非普及式方式分配具時效性之補助款。

三、配合中央重大政策或建設所辦理之事項，經行政院核定

應於一定期限內完成者。

◆交通部台灣鐵路管理局經管公用不動產出租及利用作業要點

三、本局經管之公用不動產為配合業務、公益、公用需要或增加營收利益，在不違背事業目的及原定用途原則下得辦理出租或利用。

四、本局辦理不動產出租方式以公開標租為原則。但合於下列情形之一者，得不經公開標租程序直接出租：

(七)為配合辦理本局鐵路工程或國家公共工程施工需要者。

(八)配合本局轉投資事業，專案報准者。

(十)其他特殊情形或法令另有規定者。

七、本局為增加土地之利用效益或配合業務需要時，得以預收租金方式，由投資人出資興建建築改良物，其產權歸國有，管理機關登記為本局，其甄選投資人之程序除其他法律另有規定者外，應依政府採購法相關規定辦理。

依前項規定，以預收租金方式投資興建產權歸國有之建築改良物及附屬設備，於核准使用期間屆滿，得依照第二十七點第二項、第三項規定辦理。理。

八、公開標租及公開遴選出租之程序如下：

公開標租：

(一)選定出租之公用不動產。

(二)擬訂出租之投標資格、決標方式等。

(三)議定出租底價。

(四)公告。

(五)開標。

(六)訂約。

(七)管理。

公開遴選：

- (一) 選定出租之公用不動產。
- (二) 擬訂參加遴選資格、遴選規定等。
- (三) 議定租金。
- (四) 公告。
- (五) 甄選結果。
- (六) 訂約。
- (七) 管理。

前項第二款遴選規定由本局依出租標的計畫用途訂定之。

九、公開標租及公開遴選出租公告原則以刊登報紙或政府採購公報或登載本局網站及貼於本局指定之公告處者為準。

公開標租應載明下列事項：

- (一) 公開標租公用不動產之標示（含不動產所在之縣市、地段、地號、出租面積及使用分區或編定）
- (二) 公開房地出租底價或不公開底價。
- (三) 租期。
- (四) 押標金金額。
- (五) 開標日期及地點。
- (六) 使用限制。
- (七) 領取投標須知、投標單之時間、地點。
- (八) 投標方式（一律採用郵遞投標）
- (九) 決標方式
- (十) 得標人辦理簽訂租賃契約之期限。
- (十一) 其他相關事項。

公開遴選應載明下列事項：

- (一) 遴選出租公用不動產之標示（含不動產所在之縣市、地段、地號、出租面積及使用分區或編定）

- (二) 出租房地租金。
- (三) 租期。
- (四) 履約保證金金額。
- (五) 遴選日期。
- (六) 使用限制。
- (七) 參加遴選方式(採用郵遞投遞或專人送達方式)。
- (八) 得標人辦理簽訂租賃契約之期限。
- (九) 其他相關事項。

前二項刊登報紙應刊登不動產所在地通行報紙三日，但得於第一日詳載全文，以後各日摘要刊載。刊登政府採購公報或本局網站應十四日以上(含例假日)，第二次不得少於十日，第三次以上不得少於三日。

十三、公開標租及公開遴選出租之底價或核定之租金不得低於行政院核頒之租金或租率標準。但標租之底價按行政院核頒之租金或租率標準訂定仍無人投標時，則不受前述之限制。

二十六、租賃基地，限於原有已建私有房屋之使用，承租人不得請求本局核發土地使用權同意書及設定地上權。

三十四(一) 配合政府舉辦公共事業或實施國家政策有收回必要時。

三十六、本局經管之公用土地於業務上未需使用前，為善盡資源及改善與維護地方環境清潔需要，得由政府機關或民間團體綠美化。其規定由本局訂定之。

附錄二 99年5月24日召開「台鐵局以管有可發展土地償付公務預算方式之研究-以台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫（基隆-苗栗段）為例」期初報告會議記錄及各單位意見處理情形

五、各單位發言要點及處理情形：

（一）謝助理教授松益：

1. 台鐵公共建設計畫藉由土地、資產活化之開發方式，可強化台灣的競爭力，本人認為在效益分析（尤其是無形的效益）應多作評估。
2. 土地開發自償率的評估方法，有利於後續的作業。
3. 資產活化政策：當自償率大於1，則方案可行；當自償率小於1，大於0時，應尋找最適比率，符合外部效益，以作為資產活化的估算。
4. 資產活化之措施：土地為稀少性資源，應強化開發。

處理情形：各點意見已納入參考。

（二）楊院長松齡：

1. 公共建設本應由政府辦理，要求計畫須具自償性，是否為公共建設迷思之一。
2. 土地開發及管理應有激勵員工之設計方案，相關配套機制應建立，否則公務人員將擔心因便民而有圖利他人之嫌。
3. 台鐵土地減帳交由國產局處理，該局未必願意接受，另國產法第25、28條對國有財產處分仍有限制。
4. 解決台鐵員工退休金問題應另案考量。但本案整體結構面、法制面問題仍需考量解決，才有辦法推動。

處理情形：各點意見已納入參考，並修正相關文字。

（三）卓理事長輝華：

本案主要討論議題為「以土地開發手段籌措建設經費支出」，以下三問題應先予釐清：

1. 設立特種基金（作業基金）是否可行，值得商榷，目前政府部門

有許多基金（如工業區開發作業基金），此涉及土地如何作價？如何設立？

2. 短期措施中，台鐵土地交由國產局接管處理，因牽涉員工權益，工會大概不會贊同。
3. 由於目前國有土地暫緩標售，因此，土地開發之收益只有出租或設定地上權，建議仍應依市價機制處分土地。另基金因投資開發所獲得的收益，究竟如何支應公共建設之公務預算費用，亦應詳加研析。

處理情形：各點意見已納入參考，並補充基金運作資料。

（四）交通部：

公共建設由於有財務時間成本的考量，應評估其必要性決定推動優先順序，台鐵土地開發手段，係以經營附屬事業收入獲得盈餘來挹注本業之虧損，希望藉此健全該事業機構之財務體質。新增財源則包括由地方受益程度決定其相對投入成本及推動 TIF 作法等，惟台鐵既有財務問題恐難與其土地開發及新建設經費籌措等課題脫勾處理，建議本案仍應一併考量。

處理情形：已將台鐵財務困難問題納入，並修正相關文字。

（五）財政部國庫署：

1. 本案係為因應目前眾多公共建設待推動、但國庫調度困難，希望藉由各種方式增加公共建設開發後之收益，以減輕政府公務預算籌編之壓力，主要是透過財務策略運用之技巧，讓公共建設得以按既定時程推動，對於國庫經費籌措亦有所助益。
2. 目前台鐵辦理立體化或捷運化工程，多係應地方要求辦理，而捷運化或立體化結果效益大部分及於地方，惟立體化後騰空土地及捷運化後新設車站周邊土地之使用分區，往往被地方都委會事先劃定為車站廣場、綠廊或停車場等公共開放空間使用，所需建設經費由中央編列預算辦理，受益卻多在地方（如鳳山車站，中央列預算建設，台鐵局才分到 50%，地方還可分到 19%），台鐵局因應地方要求建設及在與地方討論建設計畫與財務負擔時，總未積極思考如何維護其利益與國庫權益。建議交通部在回應地方建設要求時，應先與地方協商相關土地使用分區劃設（如變更為商業區、住宅區或機關用地），以維護國庫權益。爰本研究應聚焦在台

鐵局如何以經管土地開發使用收益及地方所獲效益如何回饋台鐵局與中央（國庫）之機制。

3. 按台鐵局為營業基金，其管有土地資產活化之收益即可供該營業基金循環利用，亦可支應台鐵相關公共建設計畫。本研究案建議另成立非營業基金，惟於營業基金下設立非營業特種基金，有無此案例，宜請主計處代表說明；另針對本案採另設基金或不另設基金效益之比較，似欠缺相關評估，建議補強此部分說明。
3. 以目前台鐵局財務狀況（本身負債千餘億元，再加上每年需支付之員工退休金），資產活化收益要繳回國庫，恐有困難。其收益如可償還其債務或支應部分基本建設需求，即可擷節政府需以公務預算籌應之壓力。
4. 為加強國有財產之開發利用，本部設有國有財產開發基金（國產局為管理機關），爰台鐵局管有之土地，如不另設基金而移由國有財產開發基金處理，以節省行政成本，其可行性為何，建請併酌。
5. 第 9 頁有關公共建設計畫辦理程序，在規劃階段似尚少了一些作業流程，如綜合規劃還是要報奉行政院核定才會到執行階段，建請經建會協助提供資料補充。
6. 第 68 頁建議台鐵局土地以有償撥用方式移交國產局管理，意謂中央仍需編列公務預算買回再運用，此與編列公務預算支應台鐵局建設計畫無異，恐仍將增加政府預算籌編壓力，以目前政府有限資源，恐有困難。
7. 報告內如第 11、13、18、20、22、33、63、69 及 78 頁等均尚有諸多文字疏漏或錯誤地方，宜請於期中報告中併予修正。

處理情形：各點意見包括土地開發利益回饋、台鐵局與中央營業基金設置、台鐵債務處理、規劃程序、土地撥用、文字更正等，均已納入並修正相關內容。

（六）財政部國有財產局：

1. 第 30 頁：第五節相關法規，建議將國有財產法、促進民間參與公共建設法、都市更新條例等相關法律納入。
2. 第 38 頁：二、政策方向（一）「…及「大面積國有土地開發方案」…」，查財政部並未訂定上述方案，請刪除。

3. 第 39 頁：一、土地清查，「國有非公用不動產清查作業程序」已於 98 年 3 月 11 日修訂為「國有非公用不動產勘查作業程序」，如需參考，名稱及內容請配合修正。
4. 第 40 頁：二、土地移交，建議修正為「不動產移交」，敘文併請修正為「台鐵局經管之國有公用土地，倘公用用途廢止，應依國產法第 33、35 或 39 條規定，辦理變更為非公用財產或撤銷撥用，移交國有財產局接管，依國有公用不動產變更為非公用財產作業注意事項規定，辦理相關作業」，相關內容併請參考修正。
5. 第 41 頁：三、土地撥用，引述之各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則，已於 99 年 3 月 25 日修正，請配合修正。
6. 第 42 頁：國有不動產撥用要點，財政部業於 98 年 12 月 9 日修正，相關內容請依配合修正。
7. 第 43 頁：四、申請讓售需用之國有土地，依據財政部 79 年 2 月 5 日台財產二字第 75019408 號函規定，政府機關組織之國營事業機關因業務需用國有非公用不動產時，以撥用方式辦理，而非申請讓售，請配合修正。
8. 第 44 頁：公用財產變更為非公用財產，建議修正如下：「臺鐵局經管之國有土地，倘無需公用，應依國產法第 33、35 條報請主管機關核轉財政部辦理變更非公用財產。作業程序如下：
 - (1) 依國產法施行細則第 26 條及財政部訂頒「國有公用不動產變更為非公用財產作業注意事項」規定，填具國有公用土地變更為非公用財產申報清冊及檢附土地登記謄本、地籍圖謄本、都市計畫使用分區證明(以上均請檢附正本;並備妥一式三份)及相關文件，報請主管機關核轉財政部辦理。
 - (2) 倘國有土地有遭占用情事者，依財政部訂頒之「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 1 點第 2 項規定，除地上為公有宿舍、國有建物或原國有建物經他人拆除改建為私有建物，仍應由管理機關依雙方法律關係及相關法令予以處理或騰空移交外。非政府機關占用者，倘符合處理原則第 1 點第 2 項第 1 款或第 2 款各目規定者，應檢具相關證明文件審查是否得按現狀移交。否則應騰空後移交國有財產局接管。

- (3) 倘為政府機關占用者，應依處理原則第 2 點第 2 項規定通知占用機關辦理撥用。占用機關不配合或無法辦理者，除屬地方政府已闢建作公共設施，且無涉有償撥用及無需負擔補償，可由國產局會同地方政府辦理管理機關變更登記者，得循序變更為非公用財產，按現狀移交國產局接管外，應洽占用機關騰空後，再循序變更為非公用財產。
- (4) 被占用之國有土地，已進行排除侵害訴訟程序者，應依處理原則第 3 點規定辦理。」
9. 第 46 頁：七、土地租金，所引「獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法」及「促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法」規定，係屬依促參法辦理之促參案件，其租金始得依上述規定辦理，否則應依「交通部臺灣鐵路管理局經管公用不動產出租及利用作業要點」規定計收，請配合修正。
10. 第 46 頁：八、開發利用方式一、設定地上權，查國產法第 47 條僅適用於國有非公用不動產，且設定地上權涉處分行為，除有特別法規定臺鐵局不得為之，請刪除。
11. 第 49 頁：九、開發利用方式二、委託經營，查委託經營僅適用於本局經管之國有非公用不動產，臺鐵局經管之公用財產並不適用，請刪除。
12. 第 52 頁：二、敘文建議修正為「臺鐵局經管之土地，由臺鐵局自行依下列活化方式，…」。
13. 第 53 頁：三、小面積之土地，倘有開發實益，由臺鐵局自行依前點規定辦理，倘無開發實益，即使變更為非公用財產移交本局，亦無法開發利用，故建議刪除。
14. 第 66 頁：(二)中長期目標，鐵路法修正後，臺鐵局即得據以辦理多元化之土地開發事宜，無須再變更為非公用財產，由本局依國產法第 47 條規定辦理，爰 3 請刪除。
15. 第 67 頁至第 69 頁：第五章第一節近程作法，臺鐵局經管之不動產，倘屬其事業資產，其收益及處分價款，歸解臺鐵局而非國庫，且移交本局接管，係辦理變更為非公用財產或撤銷撥用，無涉作價有償撥用問題，建議朝臺鐵局得依現行相關法規，自

行辦理活化利用，具開發效益，依現行規定無法由臺鐵局自行辦理者，再變更為非公用財產由本局辦理之方向重新修正。

16. 第 70 頁至第 72 頁：第二節中長程作法，建議朝鐵路法修正之內容，及修正後如何執行之方向修正，並刪除移交本接管之相關文字。
17. 第 73 頁至第 74 頁：(二)訂定土地開發實施辦法及(三)修訂「交通部臺灣鐵路管理局經管公有不動產出租及利用作業要點」，在鐵路法未完成修正前，尚無法辦理，爰(二)建議修正為「配合鐵路法修正訂定土地開發實施辦法」及(三)建議修正為「配合鐵路法修訂交通部臺灣鐵路管理局經管公有不動產出租及利用作業要點」。
18. 第 78 頁：第七章結論與建議 1. 「處理所得價款解繳國庫」文字請刪除。3. 將臺鐵局之可發展用地抵充原編列之公務預算，所建議之 2 方案，涉及預算法等相關規定，請說明具體辦理方式。

處理情形：1. 有關國有財產法等相關法規，均依最新修正法規條文修正相關內容。

2. 涉及國產法、預算法等引用條文，及鐵路法修正意見，均已納入並修正相關文字。

(七) 行政院主計處：

1. 有關本案近程作法，臺鐵局土地以有償撥用方式移交國產局，即為土地處分，其所獲之資金，即可挹注臺鐵相關建設所需經費，至國產局後續處分或開發土地所得價款，自應解繳國庫，不宜再以專案或修法方式撥入臺鐵局。又此一作法，臺鐵局或可較速取得處分收入，挹注臺鐵建設經費，減少國庫補助，惟國產局須另編公務預算辦理有償撥用，整體而言，並無減少國庫負擔。另請依本研究目的，研提減輕政府財政負擔之具體配套方案。
2. 至本案遠程作法擬由臺鐵局自行開發其管有土地，並以設立特種基金方式管理土地開發收益，用以挹注臺鐵相關建設計畫，鑑於該局本身即為一營業基金，依現行機制已具有籌措建設計畫資金能力，又新設基金有疊床架屋之疑慮且徒增行政程序，故建請補充以現有特種基金運作方式，及新設基金之觀點，並予分析比較後，提出具體建議。

3. 另有關報告之章節編排，其中第 4 章基金設置之探討，係緣自第 5 章所研提之遠程作法，故建議併入第 5 章，並依前開意見修正與補充。

處理情形：有關減少國庫負擔及基金設置等意見已納入參考並修正相關文字。

(八) 交通部台鐵局 (書面意見)：如附件。

(九) 交通部交通事業管理小組 (書面意見)：

1. 期初報告 P47~48：提及有關 93 年 4 月修正公佈「國有非公用土地設定地上權實施要點」及其內容規定，經查該要點自 98 年 12 月 31 日起已停止適用，財政部並於 99 年 1 月 7 日訂定「國有非公用土地設定地上權作業要點」，該作業要點對於地上權存續期間、權利金計收等均已有所不同，建議修正本報告。

2. 本報告對於臺鐵局將可發展土地移交國產局之建議 (P68)，似過於簡略，建議增加以下分析或研究，以供參考：

- (1) 移交土地之準則或範圍：如移交之可發展用地是否需與工程建設有一定之關係？(是否需鄰近或一定距離內之土地才可？)

- (2) 移交土地之價值認定：本報告並未提出移交土地價值之計算標準，惟簡報資料則以公告現值為準。如以公告現值計算，是否合理？又移交之土地價值是否需與臺鐵局應負擔之經費相同？如無需相同，則比例為何？

- (3) 移交國產局接續處理之法令適用問題：如國產局接管後，依國有財產法規定辦理改良或處分，惟該法第 47 條對於改良利用有其限制範圍，爰土地移交國產局接管，是否可達處理資產以挹注工程建設經費之目的？又國產法是否需作必要之修訂？

- (4) 移交土地並進行開發後之結算與分配

3. 期初報告之第四節「臺鐵局設置非營業特種基金之擬議」，P66 有關中長程目標，於鐵路法修正後，所提及之土地開發利用方式，如 (1) 依促參法辦理開發利用、(2) 依都市更新條例開發利用、(3) 依國有財產第 47 條規定，以設定地上權等方式辦理開發利用等，均屬臺鐵局依法均可採行之開發模式，亦即現行、近程即

可辦理者。爰將此類列於中長程目標，顯非妥適。

4. 可發展土地無論由臺鐵自行開發或交由國產局開發，均需土地有一定之建築容積及較高使用價值之使用分區作基礎，方有可能創造開發利益以支應公共建設費用。本報告以基隆至苗栗段捷運化建設為例，爰建議於期中報告時可提出於該建設所需攤付經費之前提下，土地需賦予多少容積及建蔽率..等。

處理情形：有關法規修正、土地移交作業、土地開發方式等意見已納入並修正相關文字，至於個案土地需賦予多少容積率及建蔽率等，超出本研究之約定工作項目，建議另由規劃報告考慮。

六、會議結論

本次受託單位所提期初報告，原則符合本案要求，同意依程序撥付第一期款；並請受託單位參考各單位意見修改本案報告內容。

附件

「臺鐵局以管有可發展土地償付公務預算方式之研究案」

臺鐵局意見

建構交通建設計畫之提升自償性機制，以內部效益最佳化為基本原則，促進站區及周邊土地開發效益足以補貼新增營運成本且得以挹注建設經費，交通建設方得以發揮實效。而臺鐵局管有可發展土地，亦得有效運用以創造較大效益，補貼歷史性債務及政策性負擔，並用以改善營運設施及服務品質，進而帶動交通建設優質效益、帶動都市發展及強化鐵路局經營體質等多重績效。本「臺鐵局以管有可發展土地償付公務預算」研究案之標的及方向應有再審慎檢討之空間，建議交通建設推動符合下列二基本原則下，再據以檢討「受益者合理分攤償付公務預算」之比例及方式。

- 一、內部效益最佳化：交通建設結合土地開發之 TOD (Transit Oriented Development) 為規劃基礎。而以前瞻性綜合規劃及整體性都市計畫為必要條件。
- 二、外部效益內部化：外部效益之稅金增額融資 TIF (Tax Increment Financing) 適度挹注交通建設為執行措施。

綜前，檢討研提本研究案初步意見如下：

第一章緒論

第一節研究緣起與研究目的

- 一、(三)(2)臺鐵建設計畫可透過其土地資產之開發，研擬臺鐵局需自籌經費之額度，以其土地資產活化或處分收益挹注建設經費 1 節，政府公務預算投資取得之土地，非屬臺鐵局資產，臺鐵局自籌經費之建設資產屬其自有資產，臺鐵局自有資產活化或處分收入係用於彌補其營運財務物缺口。參酌國外鐵路營運案例，單靠鐵路本業收入，無法自給自足，將臺鐵局管有可發展土地使用收益移作鐵路建設經費財源，不僅不符國營機構自負盈虧之財務劃分原則，勢將肇致臺鐵局財務更形惡化現象。建議以交通建設基地範圍內之臺鐵局管有資產，因交通建設之資產增值效益扣除新增營運成本後之資產淨增值效益，再研擬淨增值效益挹注於臺鐵局政策性負擔及歷史財務包袱及交通建設經

費之合宜比例。

- 一、(三)(3)中央、地方政府及臺鐵局間之夥伴關係，並據以研擬其成本分擔及效益分析 1 節，建議增列透過稅金增額融資 TIF(Tax Increment Financing)機制將外部效益內部化。
- 二、(一)探討以臺鐵局管有土地之處分或開發方式挹注公務預算 1 節，應以修改為探討交通建設計畫範圍內之公有資產之部分淨增值效益及外部稅金增額效益等挹注公務預算之可行性為研究目的，除可減輕政府財政負擔亦可避免引發臺鐵局財務衝擊，並達到公共建設受益者公平分擔公務預算之合理性。

第二節主要工作項目

- 一、計畫內有關資產活化、土地開發方式與分工 1 節，應註明資產包含公有土地及公營事業土地。
- 二、工作項目應增列資產開發以外之財務及經濟效益挹注公共建設檢討與分析。

第三節研究方法

有關臺鐵局管有土地之管理、處分、活化以及工程建設等政策、計畫法規之整理分析 1 節，臺鐵局管有土地應修正為建設計畫範圍內公有土地及公營事業機構管有土地。

第四節預期成果

有關整合臺鐵局提出建設計畫案時，統一規範財計畫所需具備之章節、格式、書件等 1 節，重要交通建設計畫案大多由地方政府提出申請，經交通部核轉行政院審查同意後，交由鐵路改建工程局辦理可行性評估、綜合規劃及設計施工。

第二章文獻與資料之整理分析

第一節公共建設計畫辦理程序

- 一、可行性研究階段建議增加都市發展等其他增值效益之可行性評估。
- 二、綜合規劃階段建議增列 TOD 規劃功能及都市計畫構想。

三、執行階段建議增列確保交通建設與土地開發之結合。

第二節經濟效益評估

一、經濟效益之成本項：直接成本尚有資產報廢損失、間接成本尚有工程期間之營運維持等。

二、經濟效益尚有都市計畫變更回饋衍生之公共設施用地取得與開闢及其他土地資產增加等效益。

第三節財務計畫評估

營運評估期間之淨現金流入 1 項應扣減處分資產之帳面價值。

第四節作業執行檢討

改進意見 1 節建議增列落實公共建設與土地開發結合之目標，建構完善分期建設與民間參與之機制。

第五節相關法規

建議增列國有法第 28 條及土地法第 25 條之檢討。

第三章資產活化與土地規劃利用

第一節公用建設用地之基本問題與政策方向

一、基本問題 1 節，仍有缺乏各項配套措施之問題，如公有土地開發利用法源、推動組織、及監督管理機制，且尚未建立完善之公共建設審查規範等。

二、政策方向 1 節，建議以 TOD 創造最佳公共建設效益及以 TIF 促成外部效益內部化作為推動方向，並從可行性研究、綜合規劃及執行三階段均應符合此一原則依序審查辦理。

第二節資產(土地)活化之有關措施

一、土地租金 1 節，大部分土地不符合促參法第 3 條之公共建設項目，未能依「促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優

惠辦法」，一般設定地上權案，應依財務分析結果，評定權利金及年租金率底價。

二、設定地上權之開發方式，財政部 99 年 1 月 7 日訂頒之「國有非公用土地設定地上權作業要點」，對國有非公用土地設定地上權之存續期間、權利金及地租，交由審議小組依下列規定評定：

(一) 存續期間：最長七十年。

(二) 權利金：以土地市價之三成至七成計算。但有特定開發用途者，不在此限。

(三) 地租：土地申報地價年息百分之一至百分之五。

第三節 臺鐵局管有土地之活化作業

一、經管土地或併計毗鄰國有土地在 500 坪以上之國有公用及非公用建築用地，就清查結果分「閒置」「低度利用」「不經濟使用」「非屬閒置、低度利用或不經濟使用」4 種類別，填具使用情形，連同照片等建立資料 1 節，臺鐵局僅能提供管有土地 500 坪以上之建築用地資料，無法併計毗鄰國有土地，前述四種應分為先分為低度利用及其他二類。

二、閒置、低度利用及不經濟使用建築用地，其所得用以挹注臺鐵建設計畫所需經費 1 節，依行政院八十八年十月三十日 4009 號函示，屬臺鐵局自有資產者，其開發處分所得由臺鐵局循環運用。因交通建設計畫所增加之臺鐵局淨增值資產效益，挹注於臺鐵局政策性負擔及歷史財務包袱或交通建設經費。

第四章 基金之設置

第一節 臺鐵局設置金之必要性

一、臺鐵局資產活化仍應以改善臺鐵局財務為首要目的，考量成立基金須經行政院及立法院同意，耗時且行政成本較高，且加重臺鐵局務困境；又臺鐵局本身即為獨立營業基金，可自主掌控收益及靈活調度資金，宜採用「建置管理報表」運作模式。

二、我國非營業特種基金之設置 1 節,資產開發應屬營業循環運用性質應為營業基金，如捷運聯合開發基金屬營業基金。

第四節 臺鐵局設置非營業特種基金之擬議

- 一、臺鐵局為營業基金，又土地開發用途有循環運用之性質等，臺鐵局不宜設置非營業特種基金，主管機關(交通部)與管理機關(臺鐵局)應重新檢討。
- 二、基金用途用於配合都市再生、城鄉發展、住宅建設、配合民間不動產開發與社區發展等超越鐵路建設事項，反而缺乏臺鐵局營運各項負擔之補貼，非常不合理。建議基金用途應包括負擔臺鐵局公用性財務、償還臺鐵局歷史債務及利息費用、負擔臺鐵局基礎設施建設及更新與維護費用、補貼臺鐵局營運虧損等各項。基金功能與任務應重新檢討。

第五章 臺鐵局以管有可發展用地挹注臺鐵建設經費

第一節 近程作法

- 一、在鐵路法等相關法規尚未修法完成前，臺鐵局管有之可發展用地，建議移交財政部國有財產局接管，其處分與開發收入專案報奉行政院核准用以挹注臺鐵建設計畫 1 節，臺鐵局近年來推動土地資產活化利用，力行開源措施，改善事業財務狀況，解決龐大之營運資金缺口(公用責任及歷史負擔)，經由促參建設及參與都市更新等作業，土地開發利用效益挹注鐵路營運已有逐漸展現績效，將臺鐵局可發展用地移作鐵路建設計畫，勢將造成臺鐵局營運財務更形惡化之問題。鐵路建設應以交通建設與土地開發結合之 TOD 模式創造經費來源，並由受益者分擔原則來籌措建設經費。
- 二、臺鐵局管有可發展土地建議撥交國產局活化運用之理由 1 節，臺鐵局管有土地是否撥交國產局應以其收益用途為原則，本案所提各項理由應無直接關係。土地處分受到法規限制部分，臺鐵局土地活化目前透過促參法、都市更新條例及國有財產法辦理，並繼續推動鐵路法修正事宜；國有財產收入應交國庫部分，臺鐵局屬非公司組織資產獨立計算盈虧之國營事業機構，核屬臺鐵局資本者依國產法第七條第二項規定：「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。」；各目的事業機構(臺鐵局)亦可專心致力於本業經營部分，查國外鐵路營單靠鐵路本業收入，無法自給自足，且非運輸本業之營收比例逐年提升。

- 三、臺鐵局不再做或不符公務用、公共用或事業用目的之土地，悉數移交國產局 1 節，所引發臺鐵局財務衝擊應列入配套措施。
- 四、配合措施 1 節，出售土地收入視為事業盈餘，收入解繳國庫，可能影響其營業盈餘及員工福利，建議予以政策考量部分，其收入係為挹注財務缺口，先予釐清；另改組為公司組織，以增加營運彈性部分，應與本研究案事項無直接關係。

第二節 中長程作法

第三節 相關法規修訂意見

修訂臺鐵局組織法規，改制為公司組織，以利更彈性經營利用管有之土地資產 1 節，同第一節配合措施。

第六章 個案分析

第七章 結論與建議

- 一、屬鐵路局基金資產者，處理得款歸解該基金循環運用 1 節，無相關配套措施下，依法臺鐵局自有資產之處理收益，悉數撥交臺鐵局循環運用。
- 二、鐵路局及國產局透過減帳增帳方式，將土地繳回國產局(國庫)1 節，不符合臺鐵局為資產獨立計算盈虧之國營事業機構體制。
- 三、建議增列落實交通建設與土地開發之 TOD 績效，並檢討或建立交通建設之車站站區都市計畫變更之合宜回饋比例等，提升公有土地活化運用效益以挹注鐵路營運與建設；又回饋取得之可發展用地，應用以挹注公共建設費用。

處理情形：台鐵局針對本研究期初報告各章節內容分別提出具體建議文字，除第一章工作項目仍維持委託合約項目外，其餘各點意見，均儘可能參考納入修正內容，以期增加本研究成果之實

務可操作性，並符主管機關之總體政策與業務需求。

附件三 經建會委託研究「台鐵局以管有可發展土地償付公務預算方式
之研究-以台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫（基隆-
苗栗段）為例」學者專家座談會紀錄

一、開會時間：99年6月30日（星期三）上午10時

二、開會地點：本會B137會議室

三、主持人：吳家昌博士

四、出席機關及人員：

國立政治大學社科院 楊院長松齡

德霖技術學院財金系 謝教授松益

德霖技術學院財金系 謝教授文魁

交通部台灣鐵路管理局 朱副處長來順

財政部國有財產局 張組長治祥

行政院經建會財務處 陳組長世龍

行政院都市及住宅發展處

（一）楊松齡院長

1. 台鐵建設計畫至少面臨二大問題，一為制度法制方面，要以土地活化收益挹注公務預算，須先突破預算法、國產法等限制並作政策上決定。另一為地方政府之態度，有關都市計畫變更、行政作業等，地方政府是否積極配合，十分重要。

2. 台鐵建設為公共服務事項，除貨幣利益外、外部利益很難量化，要求台鐵局承擔財務責任，實務上有其困難，這也是過去均以編列公務預算方式辦理之原因。

3. 鐵路運輸成本較高，日本、中國大陸主要靠土地開發及附屬事業之收入挹注，仍然難以要求財務自給自餐。

4. 台鐵建設計畫自償率偏低的理由，可加予強調。

（二）謝松益教授

1. 本計畫之自償率為 38.91%，淨現值為-49.50 億元，獲利率指數 p1 為 0.5383，表示投入成本至營運評估期間仍無法回收。
2. 台鐵建設計畫所需經費很難只靠票箱收入，應有一定比例由土地開發收入或附屬事業收入支應，並以成立特種基金彈性運作。
3. 台鐵局自籌經費額度，可考量其自償率或土地開發淨值額度辦理。

(三) 謝文魁教授

1. 台鐵建設之外部效益很大，可設法予以內部化，以強化財務計畫之自償性。
2. 台鐵建設之各項財務效益指標值雖低，但政府仍應設法籌措財源持續推動。
3. 引用 TOD、TIF、特種基金等機制，可以達到提升財務效益之目的，但受限於現行預算法、租稅法等規定，應先配合修訂，作為實施依據。

(四) 朱來順副處長

1. 為改善台鐵財務困難，台鐵局正從多方面努力突破國產法、鐵路法等限制，目前只能依據都市更新條例、促參法等相關規定辦理。
2. 台鐵立體化並非台鐵局必須應辦事項，成本增加，收益卻未增加，以五大站區立體化工程為例，台鐵增加成本 531 億元，增加收益為 455 億元，使台鐵財務更形困難。
3. 有關設置特種基金方面，台鐵局目前已有營運基金，主計處亦反對新設基金。
4. 台鐵交通建設主要是外部效益與經濟效益，有利於地方發展，而不是為台鐵本身之財務利益。
5. 台鐵五站立體化建設，預估地方政府之稅收增額為 1354 億元，但台鐵局之回饋高達 50%，負擔沉重。
6. 面對地方政府之強勢需求，亟需訂定審核機制，將地方政府應配合或應辦理事項，詳細規定審慎評估。
7. 為落實 TOD 之績效，未來台鐵建設計畫將把公共建設、土地開發中央與地方應辦事項等，整體納入規劃，報奉核定後同步實施。

(五) 張治祥組長

1. 公共建設之本質得難要求高的自償性，國外（日本）之制度是否可列為研究參考。
2. 依照現行法律規定，台鐵局不得自行處分其管有之不動產應先變更為非公用財產，再由國產局委託台鐵局辦理。
3. 台鐵局自行辦理不動產開發，可以修訂鐵路法增強台鐵局之職掌與組織功能。
4. 目前台鐵局處分管有土地之價款，即歸屬台鐵局自行運用，似不必另設基金。
5. 台鐵局辦理立體化工程，本當以編列公務預算方式辦理，且不宜由國庫編列預算向台鐵局購地。
6. 台鐵建設帶給地方繁榮，外部效益大，應建立中央地方夥伴關係，將地方應辦理或配合事項，如都市計畫、增加容積率、降低回饋比例、統籌分配款等，一併納入規定。

(六) 陳世龍組長

1. 各機關所提新興計畫應適度與土地開發計畫結合，建立中央與地方夥伴關係，是當前政策要求重點之一。
2. 軌道運輸的特性之一是，建設成本高，回收時間長、自償率低、台鐵局推動 TOD，須配合修訂相關法規。
3. 目前政府推動愛台 12，財務預算不足，除鼓勵民間參與外，TOD 是很好的選項，尤其台鐵局、國防部等管有許多土地之單位，推動 TOD 之財務效益將十分可觀。
4. 本文所列英國 SRB 制度，建議改列於第二章文獻資料。
5. 本文所列參考案（二），信義延伸線之量化資料可予補充。
6. 台鐵局設置基金是否為個別計畫或整體計畫，請釐清。
7. 台鐵局辦理 TOD 之績效，可考慮回饋台鐵局本身或員工。
8. 建立中央與地方夥伴關係，地方配合度高者，優先辦理。
9. 依據五大站區立體化評估結果，地方可獲得 1354 億元之稅收增額，可列入預算分配或計畫補助之參考。

10. TOD 雖是政策努力方向，但亦應考量可能的景氣風險。

(七) 陳荔芬專門委員

1. TOD 應用於台鐵站區與捷運場站，才有土地開發潛力比較可行。
2. 台鐵局管有許多土地，可另外交出給國產局接管利用，並以這些土地之價值（現在之公告現值或未來開發效益）挹注台鐵建設。
3. 中央與地方夥伴關係，應將各自應辦或應配合事項全部納入，再依其投入成本、受益程度、共享開發效益。
4. 本研究所提台鐵特種基金，似以台鐵整體計畫（不是個別計畫）較佳。
5. 已核定之台鐵建設計畫，如有必要，亦可透過滾動式檢討，將 TOD 納入。
6. 本研究之可操作機制，可區分為立即可行（不涉及修法者）及中長程（須涉及修訂法規者）。

六、主持人結論

感謝各位專家學者及經建會都位處代表之參與，各立所提各項寶貴意見，對本研究都有極大的幫助，本研究將據以檢視並修正期末報告相關內容。

散會（12 時 30 分）