

# 政府都市開發建設計畫經濟及 財務效益之研析

陳 鳳 慶\*

壹、研究緣起、目的、研究 方法與過程 參、因應對策及可行之模式 肆、結論與建議

貳、現況及其問題之探討

# 摘 要

都市開發建設計畫由跨域整合、國土區域空間發展、都市建設及 產業發展等議題之綜合,都市開發建設係推動國家發展的主力之一, 也是提升人民生活品質之基礎。政府在有限的財源下,必須透過客觀 的經濟及財務效益評估,方可促使資源達到最佳運用,謹建議如下:

- 1. 應嚴謹落實都市開發建設計畫之經濟效益評估,以及財務效益審議。
- 2. 建構都市開發建設計畫執行之風險預警控管機制。
- 3. 建構對執行不力之都市開發建設計畫退場或重排優先順序機制。
- 4. 宜以比較利益為原則適性開發,用地優先運用公有閒置土地。
- 5. 落實計畫多元財源籌措及資金運用,融資可考量國發會中長期資金。
- 6. 計畫宜落實異業結合及促進民間參與規劃辦理,俾增加綜效。

<sup>\*</sup> 作者為經濟發展處專門委員。

# An Analysis on the Economic and Financial Benefits of Urban Development Plan by Government

Feng-Ching Chen

Senior Specialist Economic Development Department, NDC

#### **Abstract**

Urban development planning involves issues such as cross-sectoral integration, national spatial development, urban development, and industrial development. Urban development planning is one of the main forces in promoting national development, and it is also the basis for improving people's quality of life. Under such circumstances, and government's limited financial resources, an objective assessment by economic and financial method is necessary to achieve optimal utilization of resources. This paper suggests the followings:

- 1. Economic benefits evaluation and financial benefits review should be strictly implemented for urban development planning.
- 2. Early risk warning and control system for the implementation of urban development should be established.
- 3. Construct a mechanism for exit or re-prioritizing urban plans, (in particular) for plans that are not implemented effectively.
- 4. Development planning should be based on the principle of comparative benefits, and priority should be given to the use of idle lands held by public sectors.
- 5. Diversifying sources and uses of finance should be followed, taking into consideration the medium and long-term funds of the National Development Council.
- 6. Urban development plans should be executed by cross-industry cooperation and public-private partnership, so as to increase synergy.



# 壹、研究緣起、目的、研究方法與過程

## 一、研究緣起與目的

本研究之緣起動機,係因臺灣面積僅有 3 萬 6 千餘平方公里,卻擁有 2,355 萬餘人口,且受到地理環境及自然條件之限制,可供都市開發之土地確屬十分有限。加上隨著經濟發展,人口朝都市集中,都市之開發與建設愈顯其重要性。為因應國際間都市發展之競爭,以及氣候變遷等挑戰,宜透過都市整體規劃及跨域資源整合,並鼓勵各級政府進行都市開發整體規劃,以提升都市開發建設之綜效。耆老常云:錯誤的決策,比貪污更為可怕!因此,政府對都市開發建設計畫之公共投資審議決策務必嚴謹審慎。

吾人皆知經濟及社會之發展,維繫國家發展之命脈,而都市開發係以跨域整合建設型計畫、國土區域空間發展計畫、都市建設及產業發展計畫等議題聯結而成。而且都市開發建設,不但是推動國家各產業發展的主力之一,也是提升人民居家生活品質之基礎。然而政府在有限的財政資源下,必須透過客觀的經濟及財務效益之評估,方可促使資源達到最佳的運用績效。

政府賡續不停地進行各項重大公共建設,從10項建設、6年國家建設計畫,以及目前進行之前瞻建設等計畫。近年來政府都市開發建設計畫年度預算,104年度~106年度分別為47.62億元、52.19億元及54.21億元,建設預算逐年增加;而前瞻建設計畫之城鄉建設預算更高達約350億元,該項建設之推動,除考慮人口分布及發展趨勢外,並將積極投資建設中型市鎮,以提升當地環境品質及公共服務機能,促使成為生活圈之中心。並將串聯多項計畫加強核心市鎮建設,如文藝展演、體育休閒及社福照護

等設施,務需配合發展在地性質之產業,以促進增加就業機會, 俾有助於留住人口和吸引回流<sup>1</sup>。邇來政府建設的範疇不斷地擴 大,以期符合民眾所需。惟近年來政府財政困窘,如何妥適分配 國家整體資源,以及落實政府都市開發建設計畫效益評估與審 議;俾以發揮都市開發建設計畫之預算效益,並且達成造福國 民,以及提昇經濟、社會發展等各項目標,係屬當前重要之課題。

諾貝爾經濟學獎得主羅伯·席勒 (Robert J. Shiller)在「2017 大師智庫論壇」中指出,效率市場理論雖然很有參考價值,但無法完全解釋房市的大幅波動,還必須參考心理學、社會學、甚至腦神經科學等其他研究方法。席勒還認為臺灣現在的房市就像美國 2006 年前一樣,沒有基本面支撐。當時美國房價飆到高點後崩盤,但營建成本、人口變動、利率等決定房價的基本因素其實沒有太大變化,因此,一定還有心理學等其他因素的影響<sup>2</sup>。臺灣房市價格的變動,除了市場供需因素之影響外,不可否認買賣雙方之心理因素,亦為影響房市價格主要因素之一。

都市開發建設計畫係為解決人口朝都市集中,平抑房價,以 及提升都市居民生活品質等問題。如何在資源有限之情況下,進 行嚴謹有效之效益評估與審議,洵為決策者當前之要務。首先, 應考量該都市開發建設計畫是否符合國家發展之需要,例如:總 統之治國理念、競選政見、行政院施政目標或政策、立法院決 議、地方基層意見、輿論、媒體及網路等意見;其次,衡量對經 濟及社會發展影響為何;最後,再進行經濟效益評估與財務計畫 審議事宜。

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 曾旭正 (2017),「影響國土規劃:違建、前瞻、土地徵收」,中國時報第 A8 版,8 月 30 日。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 張瀞文(2017),「大師智庫論壇 諾貝爾經濟學獎得主席勒:台灣房市無基本面支撐」, 聯合晚報第 A1 版,7月13 日。



## 二、研究方法與過程

為達到上開之研究目的,吾人將依據「政府公共建設計畫先期作業實施要點」對都市開發之公共建設計畫的定義,以各機關所推動之都市開發建設計畫為範圍。惟因都市開發建設計畫之類別係為跨域整合建設型之計畫,差異頗大,計有新市鎮開發、都市更新、捷運站區開發、智慧國土、人才東移花東媒合、原住民族經濟產業發展等計畫。茲以金額較大之個案「淡海及高雄新市鎮開發計畫」為例,進行探討。

本文將先就新市鎮開發建設計畫之現況及其問題進行探討, 其次針對因應對策及可行模式進行研析,最後則為結論與建議。 係依據探討新市鎮開發之都市開發建設個案之結果,提出相關之 結論與建議,俾供決策部門及相關決策人員參考。

## 貳、現況及其問題之探討

兹以「淡海及高雄新市鎮開發計畫」為例說明,自75年底房地產景氣恢復,房價節節上漲,尤以臺北都會區為著。受薪階級一屋難求,輿論及民意代表迭有反映,亟待妥善解決。內政部爰會同相關部會研擬「興建中低收入住宅方案」且奉行政院核定,規劃以區段徵收方式取得都會區周邊低廉土地興建合宜價位住宅,以解決中低收入民眾居住問題。內政部且為紓解大臺北,以及高雄都會區中心都市成長壓力,配合土地儲備制度,解決都會區住宅不足及房價飆漲問題,並樹立都市發展典範規劃。因此,辦理「淡海及高雄新市鎮開發計畫」。

臺灣各地區都市之發展,集中化之現象愈趨明顯。若干地方首長認為中央政府應根據產業發展、地域分工,或經濟導向等策

略,統籌依國土規劃,納入人口分佈目標,以誘導機制推動人口政策。惟目前臺灣城鄉差距已造成人口分佈失衡,導致建設經費本益比的相對懸殊比率。以自行車道經費而言,鄉鎮只有城市的1/3,建了嫌寒酸;不建,則甚麼都沒有。此外,引進工業區促進人口增加也是一種迷思,像雲林縣引進六輕時,原先估計將從80萬人成長到100萬人,但至今卻反剩69萬餘人,而引發之污染糾紛,民眾及政府皆深受其累3。立法委員江啟臣亦認為,臺灣75%的土地為私人所有,而新加坡總面積的85%為國有土地,我國政府土地徵用方面,在先天上就比新加坡困難許多。因此,中央與地方均需更加戮力推動都市開發。

席勒與諾貝爾經濟學獎得主 George A. Akerlof 合著的《動物本能》乙書中,以動物本能理論解釋美國經濟蕭條、通膨與失業的關係、房市循環原因及弱勢貧窮等問題。大部分經濟活動源自理性的經濟動機,亦有相當多經濟活動受到動物本能支配,此即導致經濟波動之主因。動物本能對人類行為的影響,主要有:信心及其乘數效果、公平、貪腐與矇蔽、貨幣幻覺等,這些本能在房地產市場上扮演著重要角色4。政大不動產研發中心研究員朱芳妮表示,受上開動物本能理論影響,臺灣房市之購屋民眾和房此產投資者認為,「有土斯有財」、「房地產只漲不跌或漲多跌產投資者認為,「有土斯有財」、「房地產只漲不跌或漲多跌少」等房地產神話,深植人心;尤其臺灣地狹人稠,土地資源有限,勢必持續推動房價;這些民眾根深柢固的想法,會增強榮景時期房價不斷上漲之渲染力,市場過度信心擴散之下,遂成為造就房市泡沫繁榮幻象的主因之一。

\_

<sup>3</sup> 林文彬(2017),「人口不只是變多變少的問題」,自由時報第A23版,8月4日。

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 朱芳妮 (2017),「人類動物本能 驅動房市榮景?」https://udn.com/news/story/7339/2587250。



「淡海及高雄新市鎮開發計畫」開發總經費高達 2,627 億餘元,其中 200 億元(占總經費 7.6%)由中央公務預算支應,其餘 2,427 億餘元(占總經費 92.4%)由新市鎮開發基金支應<sup>5</sup>,淡海高雄新市鎮開發計畫之財務目標,係以完全自償為目標,開發所需資金除由政府編列中央公務預算撥充新市鎮開發基金外,主要係向金融機構融資方式支應,俟土地與住宅售出後,回收資金,陸續償還債務,並俟基金結算後,將賸餘款項歸還國庫。分述如下:

## 一、淡海新市鎮開發計畫

於 81 年起執行,原計畫期程為 25 年,後來期程修正為 44 年,延長至 125 年止。於淡水特定區規劃出 1,614 公頃土地,作為新市鎮範圍,計畫容納 30 萬人,其範圍請詳圖 1。

## 二、高雄新市鎮開發計畫

計畫期程原為81年起至106年止,因為未來開發除採區段徵收外,另外增加其他多元開發方式辦理;執行機關考量多元開發之主要公共設施,須視後續發展區之開發單位財務狀況,以及實際辦理情形再決定投入時機,故延長修正完工期程至125年。該新市鎮位處高雄市介於中山高速公路岡山交流道與楠梓交流道之間,跨越岡山、橋頭、燕巢及楠梓,計畫面積達2,175公頃,計畫容納30萬人。惟於106年為配合部分土地轉換作為產業發展基地,計畫人口下修為17萬人,其範圍請詳圖2。

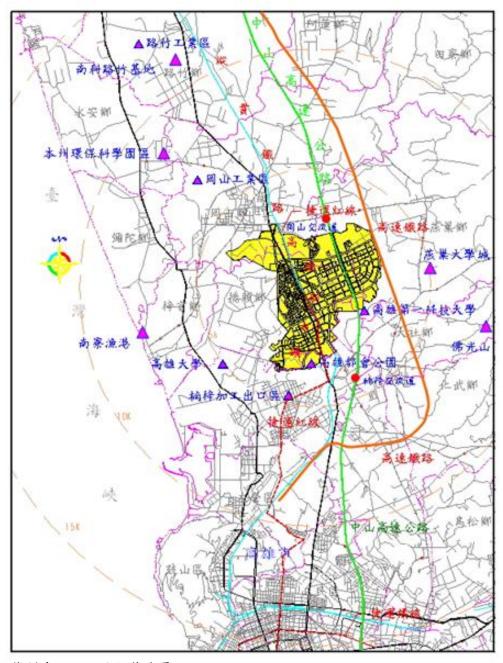
<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 內政部營建署 (2016),「淡海及高雄新市鎮開發情形簡介」, http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\_content&view=article&id=10000&Itemid=53。



資料來源:內政部營建署。

圖 1 淡海新市鎮計畫範圍示意圖





資料來源:內政部營建署。

圖 2 高雄新市鎮計畫示意圖

## 三、土地標(讓)售情形

淡海及高雄新市鎮,目前各已開發 446.02 公頃、338.92 公 頃。以高雄新市鎮開發而言,截至105年4月底已讓售變電所及 高雄地方法院、檢察署等用地,共計 15.17 公頃,另已標售 37.85 公頃。尚有待售土地 25.10 公頃,營建署將配合政府住宅政策, 提供住宅主管機關使用為主,再視新市鎮發展需求,以及房地產 市場供需情形,以標租或設定地上權等永續經營,將以採取對基 金財務最佳之模式運作。

內政部同時將淡海及高雄新市鎮開發納入「6年國建」計 書,因時程延宕及計畫數次修正等,遂遭監察院糾正未能充分考 量臺灣住宅空餘戶與房地產供需過剩情形,適時因應調整修正執 行計畫及財務計畫,致計畫大而不當,不切實際等疏失等情形。 新市鎮之開發,面臨下列各項問題:

#### (一) 新市鎮房地供給量過大之泡沫隱憂:

若干議者則認為淡海新市鎮房地供給量過大,加上投機炒風 猖獗,遂引起對該區房地價格泡沫的隱憂。其次通勤代價高,聯 外交通尚待落實;建設除面臨環保團體及拆遷戶團體強烈抗議外 (如《反迫遷手冊》即揭示:希望匯聚各方經驗,盡可能給予現 在及未來正面臨迫遷的人們,一些精神上的支持與技術上的援 助6),尚遭到臺北市政府杯葛,導致新北市政府須與內政部營 建署負擔輕軌建設與營運,從未來營運規模及管理經驗展望,勢 難如原先規劃般地樂觀。

臺灣人權促進會、臺灣反迫遷連線(2016),《反迫遷手冊》,社團法人臺灣人權促進會、 社團法人臺灣反迫遷連線。



#### (二) 政經快速變遷及政策相互競合:

臺灣政治及經濟情勢變遷頗快,如 1970 年代規劃開發的臺 北林口及高雄大坪頂都會衛星市鎮,與 1990 年代推動之淡海及 高雄新市鎮開發計畫,形成政策相互競合及政府資源相互排擠之 效應。

#### (三) 迫於時效致使規劃未盡完備且環境評估需多方協調:

如淡海新市鎮因事先調查不甚完整,該地受地理及氣候影響,冬天颳強烈東北季風,且鹽分含量頗高,對生活品質影響頗鉅;另財務規劃亦未盡周全,且未落實異業結合及促進民間參與規劃。淡海新市鎮後期發展區第2期第1區,則刻正辦理第2階段環境影響評估作業。

#### (四) 對外交通不便配套措施未能及時因應:

交通運輸系統對於開發新市鎮是非常重要之一環,如淡海新市鎮只靠少數聯外道路,新市鎮開發二十餘年「淡海輕軌運輸系統」才開始施工,深切影響居民及業者進駐之誘因。

#### (五) 新市鎮建設計畫外溢利益未為全民共享:

如高雄新市鎮因設有高雄捷運站,交通生活機能良好致房價 上漲。宜依受益者付費原則,儘速研議將建商等所獲之超額利 益,妥適地挹注公共建設財源,才能被全民所共享,實為當務之 急。

「淡海及高雄新市鎮開發計畫」因其具有財務自償性,故不但該計畫總經費的 92.4%,高達 2,427 億餘元由新市鎮開發基金支應外,如「淡海輕軌運輸系統」、「淡江大橋及其連絡道路建

設計畫」以及相關之水電公設維生管線等亦均由該基金補助辦理。淡海部分預估收支比為 1.23,高雄部分預估收支比僅為 1.01。尤其是高雄部分,支出倘若控制稍有失控,即面臨入不敷出之境界。該基金之用途依據「新市鎮開發基金收支保管及運用辦法」第5條規定:

- 「一、價購辦理新市鎮內土地及其改良物之補償價款支出。
  - 二、興建住宅、商業、工業及其他都市服務設施等支出。
  - 三、撥貸受委託之開發機構、開發公司,辦理新市鎮內土 地徵收及地上物拆遷補償。
  - 四、撥貸受委託之開發機構、開發公司,辦理新市鎮工程 規劃設計、開發及興建。
  - 五、管理及總務支出。
  - 六、其他有關支出。」

前開「淡海輕軌運輸系統」等補助支出雖符合基金收支保管 及運用辦法規定,惟係於嗣後賡續支應勢將影響財務計畫之精確 性。此外,高雄新市鎮後期發展重要道路及捷運岡山路竹延伸 線、燕巢輕軌、高鐵橋下聯絡道路等建設費用,依據「新市鎮開 發條例」第 26 條規定,係由已開發地區盈餘支應。惟據內政部 表示,高雄新市鎮第 1 期發展區開發盈餘恐不敷支應前開之相關 交通建設。

淡海及高雄新市鎮開發計畫主要目的,係為解決都會區住宅不足及房價飆漲問題。然而,以目前臺北市房價所得比為 15.18 倍,也就是說要一般民眾要 15 年多不吃不喝才買得起房子<sup>7</sup>。房

\_

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 楊文琪 (2017),「北市買房得15年不吃不喝」,中國時報第A5版,6月23日。



價所得比是用來衡量家庭購屋能力的全球性指標,國內外專家多 認為以 5 至 7 倍家庭年所得,能買到 30 坪的新屋,這樣才算是 合理的房價水準。倘若以此指標檢視,前開政策績效似乎尚未達 成。惟若以淡海新市鎮 104~105 年內政部實價登錄之房價觀察, 每坪成交行情從 20.1 萬元,跌至 17.6 萬元,跌幅達 12.4%<sup>8</sup>。假 設其他條件不變,則淡海新市鎮開發對於抑制淡海地區之房價飆 漲方面,似有其相當之功效。

101 年 7 月高雄市橋頭區居住人口 3 萬 6,991 人, 近 5 年僅 成長約6百人,但房價卻從每坪平均價8.3萬元,上揚至14.5萬 元。橋頭過去均被視為高雄市之郊區,但因高雄新市鎮建案陸續 開發,且設有高雄捷運站,交通機能便利,遂致房價漲幅達 74%9。公共建設計畫利益之外溢效果,如何才能被全民所共享, 或依受益者付費原則,儘速研議將建商等所獲之超額利益,如何 妥適地挹注該公共建設財源,實為當務之急。

面臨高漲的房價,民眾自然而然地以腳來因應。影響人口遷 徙的關鍵,包括就業機會多寡、房市發展性以及城市軟硬體的建 設;質言之,倘若能夠掌握就業機會、優質都市服務及形象,加 上房市增值潛力,將相當吸引區域外人口的遷移入住。雙北市是 臺灣的政經中心,擁有許多吸引外縣市人口的誘因,包括豐富的 教育、醫療資源與就業機會等,然而從數據上來看,雙北市人口 之社會增加自從 103 年及 104 年起進入負成長,遷出人數大於遷 入人數,且有逐年增加趨勢,似與偏高的房價不無關係。

陳世峰(2017),「3大重劃區房價消風近3成」,蘋果日報第B3版,4月5日。

<sup>9</sup> 葉家銘(2017),「不到 4 萬人鄉鎮 房價漲幅竟超過 7 成」,蘋果日報第 B3 版,9 月 12 日。

桃園市為北臺灣主要人口淨遷移正成長區,104、105 年人口淨移入達均超過3萬人,106 年截至5 月也達1萬1,971 人。桃園在尚未升格之前,101~103 年平均每年有7、8,000 人遷入,103 年底升格後,104 年淨遷入達3萬6,668 人,成長驚人(請詳表1)。桃園近十年來,有逾15萬人移入;主因各項福利提升、產業進駐意願也提高,吸引外地就業人口遷入,加上桃園機場捷運通車等因素所致<sup>10</sup>。桃園市政府則認為,其擁有四通八達的交通網、相對價格親民的生活環境、優惠的生育補助與育兒津貼,以及編列45.2億元設立「住宅基金」,積極推動普設社會住宅計畫,遂成為年輕人築巢築夢的首選<sup>11</sup>。在各家戶之預算有限的情況下,遂吸引部分以距離換取較低總價宅(請詳表2)的購屋者以腳投票。

表 1 北臺灣淨遷入人口變化

單位:人

					平位・八
年度 地區別	102	103	104	105	106 (截至5月)
臺北市	2,959	3,952	-9,386	-19,116	-7,944
新北市	455	-4,780	-10,312	-2,511	-196
桃園市	8,077	7,948	36,668	30,834	11,971
基隆市	-1,574	-1,031	-582	387	274

註:淨遷入=總遷入-總遷出。 資料來源:內政部資料。

10 葉思含 ( 2017 ),「棄蛋黃、擁蛋殼 雙北人口向外移」http://estate.ltn.com.tw/article/3404。

-

<sup>11</sup> 鄭文燦(2016),「想實現人生的夢想,歡迎來桃園」,桃園誌,18,2。



表 2 北臺灣住宅總價統計

價款 地區別	平均總價 (萬元)	推估3成自備款 (萬元)	推估7成房貸 (萬元)	推估每月 房貸(元)
臺北市	1,523	456	1,067	53,978
新北市	876	262	614	31,061
桃園市	500	150	350	17,706
基隆市	348	104	244	12,344

註:平均總價統計 2017 年第 1 季實價登錄 20~40 坪住宅,以貸款 20 年、房貸利率 2%、本利平均攤還計算。

資料來源:內政部及各縣市政府資料、太平洋房屋。

若干專家學者認為,2000年前之國民黨於執政時提出「政府 再造綱領」,希能引進企業經營精神、BOT、委外經營與民營 化;首度政黨輪替後,民主進步黨則以地方化、法人化、委外 化、去任務化等以「四化」為主軸的施政方向,以 BOT、OT、 ROT 等方式,納入私人企業財力以彌補政府財政匱乏。二次政黨 再輪替,政府公共工程都是再分配、聯結、交換、鞏固的共業行 為,被看見的「蚊子館」正是這個民主黑洞的顯影與現形<sup>12</sup>。例 如都市開發建設中之辦公廳舍之建置,係為改善地方居民生活品 質,以促進地方均衡發展為目標,辦理村里集會所活動中心興建 及修繕等。惟經查已設置村里集會所活動中心有 3 千餘座,其中 供作其他用途 132 處,閒置 23 處,大部分區域設置後有年久失 修、現況不佳設施不完善等問題,致未能發揮相對規劃之功能。

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> 呂佩怡 ( 2014 ),「台灣政府的公共建設政策、選舉文化、與姚瑞中的《海市蜃樓 IV:台 灣閒置公共設施抽樣踏查》」,《海市蜃樓 IV:台灣閒置公共設施抽樣踏查》, 田園城市文 化事業公司,28。

國際貨幣基金 (IMF)於 2015 年指出,中國大陸樓市的首要問題是房屋空置率太高,空置面積達 10 億平方公尺。空置率的定義是指空置房屋面積占房屋總面積的比率,被視為衡量房市泡沫的指標。IMF 報告中所提住房供應過剩遍及全中國大陸,尤其在較小城市與東北部。而萬科、雅居樂等大型房企表示,目前其中高端建案空置率較高,三、四線城市和部分北方城市最甚,包括鄂爾多斯、惠州、常州等城市新區人煙稀少,都是過去大規模與起的「造城」運動導致供應嚴重過剩、「鬼城」林立。即使在房市相對熱絡的上海,有已交付使用 4 年的某高端建案,空置率也高達 20% <sup>13</sup>。一般空置率在 5~10% 間被認為是合理範圍,10~20% 間為危險區,20% 以上則嚴重積壓。依照房地產市場經濟,房屋供給量超過需求量,將導致成交價格向下盤整;倘若嚴重積壓,則有資源配置不當之虞。

中國大陸 2017 年 4 月初宣布將新設與深圳經濟特區、上海浦東新區同等級的河北雄安新區,大批買房者湧入被劃入新區的雄縣、容城、安新三地,當地房價數日即漲 5 倍;為防止房市失控,當局隨即停止一切賣房行為,查封所有房市接待和交易中心;並強調要管控好房價、地價,防止炒作影響投資。

依據全球資料庫 NUMBEO 網站資料,中國深圳、北京及上海等之房價所得比,分別達 38.4、33.3 及 30.9 倍。因此,中國政府對相對熱絡的上海等一、二線城市則展開嚴厲的打房措施,加碼緊縮政策。若干議者擔心搖搖欲墜的地方政府財政,惟 2016年中國各省市政府賣地收入達人民幣 3.65 兆元,是政府財政總收入的 25%,其中杭州市賣地收入高達 64%。當局為維持穩定必須打房,但是萬一泡沫破滅,地方財政政府與銀行體系恐爆發難以

-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> 勵心如(2015),「陸樓市嚴重積壓 五分之一空置」, 旺報第 A8 版,5月3日。



收拾的災難14。臺灣應以中國大陸房地產過熱之案例為殷鑑,對 於新市鎮等都市開發建設應嚴謹規劃,以避免重蹈供過於求之覆 轍。

# **寥、**因應對策及可行之模式

有關為解決上開各項問題,因應之對策以及可行之模式,謹 試研提 芻議如下:

一、應嚴謹落實都市開發建設計畫之經濟效益評估,以及財 務效益之審議

公共建設執行力與審議之關係非常密切,為使政府編列的每 一塊錢都能如期如質貫澈執行,應嚴謹要求公共建設在審議時, 即重視計畫之務實性及確實可行性;務必使審議通過後之計畫明 確可行,而且對於國家整體發展具最大之綜效。

新市鎮開發之評估宜包括技術可行性、法律可行性、土地可 行性、市場可行性、經濟可行性、財務可行性、環境可行性、管 理可行性及初步財務規劃等內容,先期規劃官就經濟可行評估 之,以確保該計畫之可行性。中興大學環境工程系教授莊秉潔即 表示,根據環保署資料,臺北市各類空氣污染物在 2007 年相較 於 1997 年(木柵線等各捷運陸續通車)之排放量減少 31~95%, 主要城市捷運推動,通勤及通學專用自行車道的建置,是解決都 會空氣污染非常重要的策略。希望高雄、臺中及未來主要都會推 動捷運,大家不要只考慮財務之可行性,也要將社會成本納入, 甚至市民之健康,才是最重要的考量<sup>15</sup>。

Volume 18

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> 鏡評(2017),「習近平狂戳房地產泡沫」,鏡週刊,027,4。

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> 莊秉潔 ( 2017 ),「蓋不蓋捷運 健康考量才是關鍵」,http://www.appledaily.com.tw/realti menews/article/new/20170705/1154707/ o

首先,計畫執行期間須先確認,以淡海新市鎮開發計畫而 言,原核定之計畫期程為25年,後來修正為44年,延長期程達 19 年。不但影響政府之威信,而且衝擊對紓解都會區中心都市成 長壓力之時效、配合土地儲備制度、解決都會區住宅不足及房價 飆漲等政策目標,更深切地影響原有之經濟及財務效益規劃。

嗣後類此之都市開發計畫,務必慎始嚴謹規劃期程,屆期則 須如期如質完工;如此,方能落實計畫之經濟及財務規劃,避免 無謂之追加預算經費支出、修正計畫內容及期程等,俾以樽節公 帑。

## 二、建構都市開發建設計畫執行之風險預警控管機制

為掌握都市開發建設計畫執行時之風險能及時管控,預警功 能機制之建構有其必要性,俾以適時落實監督建設計畫執行績 效。經查國家發展委員會所列管之公共建設計畫,101 年度~105 年度間,平均每年列管約 300 件公共建設計畫,每年因為工程執 行等相關問題,致使約有5百億元未能動用其款項。

都市開發建設計畫執行之風險預警控管機制,宜秉持抓大放 小原則,先篩選指標性之重點計畫列管,並與行政院公共工程委 員會合作,透過走動方式管理,必要時則赴現場瞭解問題。除發 揮風險預警控管功能外,並配合工程會公共建設督導會報等平台 積極進行必要之協處,以溝通協助相關機關並排除計畫推動之障 礙,俾便落實及監督執行績效。

# 三、建構對執行不力都市開發建設計畫採退場或重排優先順 序機制

規劃、審議、執行及管考等四項功能,均相輔相成,各有其



重要性。國家發展委員會刻正透過試辦公共建設計畫全生命週期 管理機制,鏈結各計畫之規劃、執行、屆期,以及營運等各階段 之執行結果進行檢討研析。爾後則再將計畫執行情形,回饋至各 年度先期作業審議,同時參考其同類型計畫之營運狀況,調整計 畫推動與覈實編列預算。對於執行效率不佳、不具效益或是急迫 性較低之計畫,經評估確認後,應建立即時退場或重新排列優先 順序之機制,讓具有時效且急迫性的計畫可以立即遞補上來。該 機制係激勵各機關都能做好事前之規劃,獲行政院核定後,應即 積極推動執行,千萬不要落入退場之境界。

# 四、國土官以比較利益為原則適性開發,優先運用公有閒置 十地

臺灣素有美麗寶島之佳譽,但是我們仍需妥善地對待有限的 都市開發用地,週全地規劃與落實執行,方能確保 2,355 萬餘民 **眾在此安居生活。土地是稀有的資源,無法移動,環保、生存與** 經濟發展各有不同用法,有效率的使用才能以最少的土地達到最 大的效益,臺灣也才有永續發展的可能<sup>16</sup>。

鑑於各地資源、稟賦及區位等相異,若基於全國發展考量, 各地宜以比較利益為原則之適性發展,似對全體綜效較為有利; 惟亦應有妥適之配套措施,俾以補償利益受損地區之民眾。國土 規劃及都市開發建設面臨城鄉發展不均問題,以前是採各縣市均 衡發展,然而目前內政部營建署城鄉發展分署主管則似傾向適性 發展規劃17。中央期以整體佈局規劃,帶動城鄉發展;在地方宜 推動社區總體營造等措施,以銜接長照 2.0,俾落實人口在地老 化等,讓幼有所長、壯有所用、老有所終矣。

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> 魏錫賓 (2017),「看見國土發展」,自由時報第 E3 版,9月4日。

<sup>17</sup> 本哲旭 (2017),「兩難除弊興利 各方搶地國土法挑戰大」, 自由時報第 E7 版, 9 月 4 日。

鑑於新市鎮之開發,常面臨拆遷戶等團體強烈抗議;另一方面國營事業含臺糖、臺電及臺鐵等公司,截至今年 4 月底止,閒置土地高達 2,839 餘公頃,低度利用土地約 100 公頃,其中臺糖公司閒置土地即達 2,665.17 公頃<sup>18</sup>。基於降低拆遷戶抗爭與反彈,以及前開土地亟待活化;且依孫中山先生「地盡其利」之理念,開發新市鎮所需之土地,建請優先考量由閒置或低度利用之公有土地支應。倘若確有必要徵收民地以利區塊整合運用,則可考慮以其他區位之公有地與民眾交換,差價再協商以找補方式妥處,俾以降低土地遭徵收民眾之抗爭。

至於區域產業之創新,則需透過中央政府與地方政府合作, 方能提升政策執行效果。在政策推動過程急需區域產業創新推動 組織依據變形蟲組織原理,應用府際合作鑽石模型執行鏈結工 作,以增進府際合作改善關係,促進產業創新之發展<sup>19</sup>。中央與 地方政府係夥伴關係,在區域產業之創新方面更需要密切合作,

# 五、落實計畫多元財源籌措及資金運用,融資可考量中長期 資金

關於都市開發建設計畫財源籌措及資金運用之審議方面,依據「預算法」第 34 條規定:「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。」而「中央政府中程計畫預算編製辦法」:有關政府公共建設等個案計畫之擬編,應加強財務規劃,對於具自償性

\_

<sup>18</sup> 朱真楷、王玉樹 (2017),「國營事業近 4000 座足球場土地待活化 閒置地王台糖 荒廢 2,665 公頃」,中國時報第 A6 版,8月3日。

<sup>19</sup> 戴元峰、謝忠安(2017),「區域產業發展之契機—中央與地方府際合作的創新模式」,國會季刊,45-2,58-60。



者,須列明自償比率;並對所需經費及其成本效益詳加評估。其 中屬重要公共工程建設應先徵詢民間投資意願,並製作替代方 案,俾供選擇;都市開發建設為公共建設一環,理當遵循前開法 規辦理。

金錢雖然不是萬能,但是沒有金錢卻是萬萬不能!因此,俗 語說:「巧婦難為無米之炊」;另方面臺語俗諺也說「是佐料 夠,不是新婦賢 | 等都有類似強調財源影響計畫成果重要性之諺 語。因此,可知政府都市開發建設財源籌措及資金運用的重要 性;如何審議,則攸關都市開發建設計畫成敗關鍵。

自償性都市開發建設計畫常仰賴融資挹注,一般資金金融通 方式計有:發行債券、向金融機構融貸、向中長期資金融通,以 及向特種基金融通等方式。關於金融機構融貸方面,依據「銀行 法 | 第72-2條:商業銀行辦理住宅建築及企業建築放款之總額, 不得超過放款時所收存款總餘額及金融債券發售額之和之 30%。 但下列情形不在此限:

- 一、為鼓勵儲蓄協助購置自用住宅,經主管機關核准辦理之 購屋儲蓄放款。
- 二、以中央銀行提撥之郵政儲金轉存款辦理之購屋放款。
- 三、以國發會中長期資金辦理之輔助人民自購住宅放款。
- 四、以國發基金及國發會中長期資金辦理之企業建築放款。
- 五、受託代辦之獎勵投資興建國宅放款、國民住宅放款及輔 助公教人員購置自用住宅放款。

經查目前公股行庫在不動產放款業務上,多接近 30% 的滿 水位;土地銀行雖係不動產放款之專業銀行,不受前開法條限 制。然而該行仍有嚴格控管機制,不動產放款佔比也設定在 30% 左右<sup>20</sup>。爰關於都市開發建設及營建等融資財源之籌措,上開國發會中長期資金等專案融資方式,依「銀行法」第 72-2 條但書規定不在此限,例如新北市某合宜住宅(規劃興建 4,455 戶合宜住宅,包括 446 戶出租住宅)總投資金額達 4 百億餘元,中長期資金即同意融資 130 億元,按中長期金運用利率 (1.43%)加計銀行加碼 (1.75%)計息,貸款期限最長 4 年;透過中長期資金之協助,將有利於該計畫順利推動。因此,中長期資金係為都市開發建設計畫可行的融資財源之一。

長期以來臺灣的經濟成長過度仰賴資源累積,惟在經濟模式不變之下,資源累積實有其極限,過度的資源累積終將帶來報酬遞減的苦果,使資源陷入低的惡性循環。爰資源配置效率的提升,取代過去以資源累積帶動成長的經濟模式有其必要性<sup>21</sup>。為解決報酬遞減之苦果,吾人需積極提升各項資源配置之效率。

為了建設計畫多元籌措財源,宜請各主管機關提升國有公用不動產活化運用;透過出租、招標設定地上權、改良利用、結合目的事業主管機關共同開發等方式,活化利用公有土地,擴增資產運用效益<sup>22</sup>。財務規劃須擬訂財源籌措方案,並詳列計畫資金來源及資金的機會成本等。籌措時尚需考量政策、財政及經費負擔能力、計畫自償能力、受益者付費及相關法規等因素。

-

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> 吳苡辰 (2017),「行庫放款逼近上限 轉攻都更養老商機」,經濟日報第 A2 版,8 月 24 日。

<sup>21</sup> 國家發展委員會法協中心等(2017),「落實結構改革」,臺灣經濟論衡,15-1,51。

<sup>22</sup> 國家發展委員會法協中心等 (2017),「落實結構改革」,臺灣經濟論衡,15-1,66。



# 六、計畫官落實異業結合及促進民間參與規劃辦理,俾以增 加綜效

近年來,藉由民間投資參與興建公共建設計畫,引進企業經 **營理念**,以改善提升公共服務之品質,業已成為國際潮流;我國 公共建設計畫亦將異業結合、引進民間參與及運用公私協力合作 等,列為重要之施政方向,以激發民間投資動能。因此,都市開 發建設計畫宜配合異業結合之公共建設財務規劃模式辦理,俾以 撙節公帑支出,且增加該計畫之綜效。以日本開發之經驗,複合 式開發須引進適量的住宅人口,才能有效地帶動該開發地區之消 費與生活需求,以便吸引更多的商業開發案與產業投資進駐之意 願。

根據「新市鎮開發條例」第 26 條規定,新市鎮開發之規劃 設計經費,由主管機關編列預算支應。前項以外之土地取得、工 程設計施工及經營管理等經費,中央主管機關得設置新市鎮開發 基金支應。第27條則規定,主管機關得設立財團法人機構辦理 新市鎮下列開發事項:一、新市鎮可行性規劃報告及新市鎮特定 區計畫之研、修訂。二、建設財源之籌措與運用。三、土地及地 上物之取得與處理。...六、住宅、商店、廠房之興建與租售等。 因此,吾人可運用新市鎮開發基金或財團法人等機構,籌措新市 鎮之建設財源。

至於新市鎮開發建設計畫之財務效益評估,務必審慎落實; 包括自償性分析(自償率)、投資效益分析(淨現值、內部報酬 率、獲利率指數、回收年限)及融資計畫可行性分析(分年償債 比率、利息保障倍數)等評估均務必週延嚴謹,以確保計畫如期

如質完成。淡海高雄新市鎮開發計畫之財務目標,係以完全自償 為目標,開發所需資金,主要係向金融機構融資,俟土地與住宅 售出後,回收資金,並俟基金結算後,將賸餘款項歸還國庫。

此外,落實推動促進民間參與方面,對於都市開發建設計畫 之財務評估除自償性、投資效益及融資計畫可行性分析外。尚可 針對引進民間資金及其效率,以減輕政府財政負擔。爰計畫若具 自償性應依「促進民間參與公共建設法」規定,加強財務規劃及 進行民間參與可行性評估。新興計畫應先進行民間參與之可行性 評估。延續性者則逐年再檢討可供民間參與可行性及項目。另合 約需公允週全,以確保政府、民眾及廠商之權利與義務。如北市 之大、小巨蛋,雖引進民間參與,惟因合約似欠週允,導致目前 仍在訴訟中;不但造成市府、廠商、民眾等不必要之負擔外,而 且深切影響到廠商參與爾後政府部門各項促參模式公共建設計畫 之意願。

# 肆、結論與建議

# 一、結論

都市開發建設計畫效益之評估,應先考量是否符合國家發展 需要,如總統施政目標及政見、行政院政策、立法院決議、各種 輿論意見...等;其次,衡量對經濟發展影響為何;再進行經濟效 益評估,以及財務計畫審議等事宜。

經濟及財務效益之評估結果,係供決策者參考的工具之一, 為求計畫之週全與可行起見,尚須衡量該計畫之適法性、環境保 護、技術、市場、土地、當地民意等可行性,以及中央政府之政 策方針、財政能力、計畫之優先順序等因素而定之。倘若係屬都



市計畫地區規定以整體開發方式開發者,則需經詳細之可行性評估,然開發方式之可行往往取決於財務計畫,能否達成財務自償 及平衡是各個開發計畫之目標。

現階段政府財政負擔沉重,故財源安排應以減輕財政負擔為優先。各機關於規劃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。審議時則依行政院院長 106 年 6 月 16 日院會指示,政府財政預算已到極限,各機關如要落實總統政見和政策理想,要從既有經費編列預算,並秉持「零基預算」精神,非必要之預算即應調整,納入新的業務,並儘量避免增加原預算之原則辦理。

建設計畫之規劃、審議、執行及管考等四大面向,環環相扣,相輔相成,各有其重要性缺一不可,而執行力之良窳則繫決於審議之結果。都市開發建設計畫審議就其屬性而言,排列之優先順序原則如次:凡屬「異業結合建設型計畫」列為最優先;若屬「國土(區域)空間型計畫」及「都市建設及產業發展型計畫」次之;倘為「基礎建設型(如辦公廳舍等)計畫」則列為第三;其餘性質之計畫,則排序於最後。

政府都市開發建設計畫的執行與否,攸關房地產景氣之起伏,以及民眾生活品質提升。全國商總賴理事長正鎰表示:臺灣經濟有股市及房地產兩條大動脈,臺灣從事房地產、營建業相關人口達 350 萬人,房地產景氣不好,直接影響到經濟,甚至社會安定。臺北市長柯文哲亦云,臺灣營建業是經濟重要產業,亂打房會影響臺灣經濟。惟學者花敬群則認為,社會對「打房」有太多負面想像,實際上,中央銀行、財政部這幾年所採取的金融及財稅等措施,只是在做風險調控及制度合理化;很多人把房地產和總體經濟直接連結,說房地產是火車頭產業。但各種研究顯示和總體經濟直接連結,說房地產是火車頭產業。但各種研究顯示

並非如此,房地產如果對經濟有帶動效果,也僅在經濟復甦時才有這種效用<sup>23</sup>。上開之產官學 3 種說法,業者及民選首長,各有其利益及選票考量,立場較為鮮明;學者專家之見解似較為客觀中肯,參考價值則相對較高。

部分議者則認為臺灣已承受太多的建設與崩壞,都市發展建設過於強調硬體建設,忽略各類軟體建設;在經濟發展優先之前提下,亦應重視環境負荷,注重各類軟體建設及完整永續發展之規劃,頗值吾人深思。展望未來都市開發建設仍需賡續挹注經費,投入更多的關懷、人力及各項資源,並擬定永續發展策略加速推動臺灣國土規劃、區域治理、健全地方發展、公共開放空間環境改善等建設,以提升民眾居家生活環境品質為首要目標,努力向前邁進,俾以促使臺灣的都市開發建設更臻完備。

## 二、建議

哈佛大學經濟學教授穆蘭納珊(Sendhil Mullainathan)和普林斯頓大學行為科學及公共政策教授夏菲爾(Eldar Shafir)《匱乏經濟學》中提到匱乏會影響人的心理和思維,使人不自覺特別關注在所匱乏之事物上;只專注小範圍的事物,而看不見整體。此時所做的決策或行為,或許可以有效解決眼前的問題,但長遠來說,卻有不良結果,並形成一個難以脫離的惡性循環之問題來說,卻有不良結果,並形成一個難以脫離的惡性循環之問題家整體發展之制高點通盤考量,絕對要避免見樹不見林之畫地自限,以及因小而失大之情事發生。因此,提出各項建議如下所列,謹供都市開發建設計畫相關部門及決策者卓參:

<sup>23</sup> 游智文 (2015),「柯不打房學者:多做功課」 https://news.housefun.com.tw/news/article/499198110423.html。

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 林茂昌 (2017),「醫院裡的匱乏行為」,看雜誌,177,14-15。

#### 政府都市開發建設計畫經濟及財務效益之研析



- 1. 應嚴謹落實都市開發建設計畫之經濟效益評估,以及財務 效益審議。
- 2. 建構都市開發建設計畫執行之風險預警控管機制。
- 3. 建構對執行不力之都市開發建設計畫採退場或重排優先順 序機制。
- 4. 國土宜以比較利益為原則適性開發,用地優先運用公有閒 置土地。
- 5. 落實計畫多元財源籌措及資金運用,融資可考量國發會中 長期資金。
- 6. 計畫宜落實異業結合及促進民間參與規劃辦理,俾增加綜 效。

## 參考文獻

- 1. 行政院經濟建設委員會(2013),《公共建設計畫審議彙編(2008~2012)》,初 版。
- 2. 行政院經濟建設委員會(2008)、《公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業 手冊(上冊)(下冊)》,第3版。
- 3. 行政院經濟建設委員會財務處譯(2000),《開發計畫之財務與經濟分析手冊》, MANUAL FINANCIAL AND ECONOMIC ANALYSIS OF DEVELOPMENT PROJECTS, EUROPEAN COMMISSION METHOD AND INSTRUMENTS FOR PROJECT CYCLE MANAGEMENT 1997 •
- 4. 財團法人臺灣營建研究院(2007),《公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫 研討會結案報告會議實錄》,行政院經濟建設委員會委託。
- 5. 許和鈞、李宗政(2004),《公共建設計畫財務評估中折現率如何訂定之研究》, 行政院經濟建設委員會出版。
- ※其餘參考書目及資料,業已分別臚列於各頁之頁尾,在此不再贅列。