

南 華 大 學
非營利事業管理研究所碩士論文

公私合營公有土地開發方式之研究
Public-Private Partnership in the Development of Public Land



指導教授：呂朝賢 博士

研 究 生：周淑仁 撰

中華民國 九十二年七月一日

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

公私合營公有土地開發方式之研究

研究生：周承仁

經考試合格特此證明

口試委員：傅重誠
林聖智
呂朝賢

指導教授：呂朝賢

所 長：王振軒

口試日期：中華民國 九十二年 五月 三十一 日

謝 辭

終於到寫謝辭的時候了，集結了眾人的關懷與協助，讓我經歷過兩年的淬煉，才能有今日的成果，將在此衷心的致上我最深的謝意！

論文的完成，首先要感謝論文指導教授呂朝賢老師的悉心指導，不論在論文題目之訂定及內容架構上，都給予極大的幫助，有了老師的督促以及在思考方向與觀念上的啟迪，和論文寫作方式的指正與建議，才得以突破種種困難，使論文能夠順利完成。

其次，要感謝口試委員傅篤誠老師、林豐智老師提供寶貴意見，特於卷首致申謝之意。尤其，王振軒所長、傅篤誠老師、林吉郎老師、徐清俊老師這兩年來的關心詢問及專業知識之傳授，使我們受益良多，學生都將銘記在心，並致上最誠摯的感謝。

特別要感謝我服務機關嘉義縣政府財政局簡局長世明，和各級長官的體恤與鼓勵，以及局內同仁的諸般體諒與支持，使個人能有較多的公餘時間，而得以順利完成學業及論文撰作。

另外，要感謝敬愛的父親與家人，對我進修過程的關懷，以及好友的鼓勵和支持，並在我情緒緊繃時，不忘帶我出去活動筋骨、舒展疲憊的身心，以繼續未完成的論文寫作，謝謝你們！

最後，謹以此篇論文獻給遠方極樂世界最思念的母親，您那滿足及與有榮焉的笑容，時刻永銘在心頭。

周淑仁 謹誌

民國 92 年 7 月

論 文 摘 要

幾年來，政府財政日漸困難，無法滿足日益增長之公共建設及社會福利需求，因此公部門遂逐漸引進民間機構參與意願，於是「公私合營」便成為一必然趨勢。而土地是財產也是人類最重要的資源，如何發揮公有土地在土地供給市場中所扮演的角色，已成為政府與社會大眾重要的課題。

然在公私合營開發公有土地的決策過程中，不同的土地開發方式，其運作流程、開發內涵設計，將會影響公私雙方決策過程。故本研究以現行土地開發之 - 土地租賃、設定地上權、BOT、合作開發、委託開發、土地信託等六種模式探討，研究可能合作的模式及因應策略。

公私合營公有土地開發政策，是近幾年來政府之政策走向，故其既有的土地開發案例有限，因此本研究方法以「文件與檔案資料蒐集」方式探討，其文件與檔案資料蒐集的來源大致可分為專書論文期刊、官方文件、報導性文件等三類。

本研究結果有下列四點發現：

- 一、目前國內公私部門缺乏足夠運作經驗：導致公私合營土地開發策略未能有效運作，備受爭議及批評。
- 二、開發經營回收年限過長：經營本是長時間運作的產物，但在國人短線獲利心態下，對回收年限超過五年的計畫大多不感興趣。
- 三、相關法令配合緩不濟急：在公私部門合夥開發行動中，如果相關法令無法配合，必將對投資人的資金造成嚴重積壓，使獲利機率大幅降低。
- 四、土地開發各模式間之運用未能相互結合以延續其開發後經營之效能：依目前法令規定，僅單一方式的規範，並無各利用模式間相互結合之規定。

針對上述研究結果提出下列四點建議：

- 一、強化行政體系的作業能力及突破政府單位人員圖利他人的顧慮。
- 二、均衡公私雙方承擔的風險：政府應將風險列入土地開發時考量的因素之一，於契約訂定應經雙方協議，以均衡公私雙方承擔的風險。
- 三、法制上的配合修訂使運作更為廣泛：為使土地開發方式能廣泛地運用及更具效率，建議修訂法令使各模式間能相互結合，作廣義的運用。

關鍵字：公有土地、公私合營、土地租賃、設定地上權、BOT 開發、合作開發、委託開發、土地信託。

Abstract

In late years, the governmental finance is gradually difficult, so that the need for public development and social welfare can't be satisfied. Public agent can't but introduce the private institutes to participate in public affairs, which makes "public-private partnership" become an inevitable tendency. Land is one of the most important resources, how to develop the function of public land in land market has become an important issue for the government and the public.

However, many factors have much effect on the decision between two of them, such as different developmental method, operation and design for the land. The research focuses on the study of six models about land tenancy, BOT, superficies right, cooperative development, trust development, land trust, and finds out possible cooperative models and strategies in solving problems.

Documents and files which have three main sources are used as tools for gathering information. The three sources are thesis periodicals, official files and report files.

The conclusion is as following:

- 1 Both the public and the private sectors lack of operational experiences, which makes the strategies of the land development be not able to operation effectively.
- 2 The period of feedback from management is too long, that makes the private institutes no interest..
- 3 There is not enough law to protect the private ones, that makes them think it will reduce the benefit.
- 4 The operation among the models of land development is not able to match one another, so that effectiveness afterwards is reduced.

According to the above points, the researcher offers the following suggestions:

- 1 Enhance the capacity of the administrative system and smooth the pressure of the members of the government.
- 2 The government should make a contract with the private institutes to balance the risk between them.
- 3 The related law should be amended so that the models of land development can be more extensive operation.

Key words: public land, public-private partnership, land tenancy, superficies right, BOT development, cooperative development, trust development, land trust.

【章節目錄】

第壹章	緒論	01
第一節	研究動機及目的	01
第二節	研究範圍	03
第三節	章節安排	04
第貳章	文獻探討	05
第一節	何謂公有土地與公私合營	05
第二節	公私合營土地開發之決策因素	09
第三節	公私合營土地開發之模式比較	12
第四節	土地開發成效之評估要素	31
第五節	小 結	33
第參章	研究方法與架構	36
第一節	研究方法	36
第二節	研究架構與流程	38
第肆章	公私合營土地開發方式之評估	40
第一節	公有土地之開發利用政策與法令之發展	40
第二節	國內公私合營土地開發方式之分析	46
第三節	國內公私合營土地開發方式之檢討	71
第四節	公有土地開發方式評選	82
第五節	小 結	84
第伍章	結論與建議	89
第一節	研究發現	89
第二節	結論及建議	91
第三節	研究限制與後續研究建議	91
參考文獻		94

【圖 表 目 錄】

一、圖次

圖 2-1 促進民間參與公共建設法較獎參條例擴大可適用之範圍	17
圖 3-1 研究架構圖	38
圖 3-2 研究流程圖	39
附圖 2-1 公有非公用土地出租作業流程	97
附圖 2-2 設定地上權作業流程圖	98
附圖 2-3BOT 運作流程圖	99
附圖 2-4 合作興建運作流程圖	100
附圖 2-5 委託開發運作流程圖	101
附圖 2-6 土地信託作業流程圖	102
附圖 4-1 全國歷年公告土地現值調幅	103

二、表次

表 2-1 促參案件按公共建設計畫類型區分表	09
表 4-1 公有土地六類型開發方式於現行法規下可適用之法令	44
表 4-2 各類用地租賃期限及租金計算標準表	48
表 4-3 設定地上權雙方之權利、義務關係表	52
表 4-4 設定地上權公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響	53
表 4-5 設定地上權與租賃之差異	55
表 4-6 BOT 開發雙方之權利、義務關係表	56
表 4-7 設定地上權與 BOT 開發之差異	58
表 4-8 合作興建雙方之權利、義務關係表	60
表 4-9 合作興建公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響	60
表 4-10 合作開發與 BOT 開發之差異	62

表 4-11 委託開發雙方之權利、義務關係表	64
表 4-12 委託開發公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響	64
表 4-13 委託開發與合作開發之差異	66
表 4-14 土地信託雙方之權利、義務關係表	68
表 4-15 土地信託公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響	68
表 4-16 土地信託與委託開發之差異	70
表 4-17 六類型公有土地開發方式選擇指標準則表	84
表 4-18 六類型公有土地開發方式差異比較表	86
附表 2-1 租賃模式之法令依據及內容	104
附表 2-2 公有土地設定地上權模式之法令依據及內容	108
附表 2-3 六類型公有土地開發方式之比較表	111
附表 4-1 歷年公告土地現值調幅表	115
附表 4-2 國內公有土地設定地上權開發案例表	117
附表 4-3 BOT 開發公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響	118
附表 4-4 BOT 開發案例整理表	119
附表 4-5 合作開發案例整理表	120
附表 4-6 委託開發案例整理表（工業區）	121
附表 4-7 非營利事業參與政府業務委託經營案例整理表	122
附表 4-8 國有非公用基（房）地標租作業程序	123
附表 4-9 六類型開發方式於開發過程之交易成本項目整理表	126

第壹章 緒 論

第一節 研究動機及目的

土地是財產也是人類最重要的資源，古人曾云有土斯有財，人類的所有活動皆與土地息息相關，所以土地問題可說是人類最重要的問題。對國家而言，土地也是極為重要的資源，土地具有固定性與不可增性，在此限制下，土地利用之良窳，關係著國家的整體利益。尤其台灣地區坡度在 10% 以下的土地面積僅占總面積之 33%，意即較平緩土地資源之競用情形將更形激烈。因此，如何在彈丸之地創造出公平、有效率並兼顧環境保育的利用，實乃當前政府機關最重要之施政方針。（謝靜琪、黃家棋，民 86）

依內政部九十一年統計資料，台閩地區土地總面積約三六一萬八八〇四公頃，已完成測量登記的土地面積有二九四萬八 八五餘公頃，占土地總面積百分之八一．五，公有土地有一七六萬二三二二餘公頃，約占已登記土地面積百分之六十。此廣大之公有土地，如能善為運用，將對整體國家社會產生重大的影響。我國土地政策以「平均地權」為理論基礎，以「地盡其利、地利共享」為終極目標，惟以往公有土地的開發並不受重視，只著重於財政收入考量而偏向土地處分管理之政策，未能以合理性、有效率及兼顧公益、環境保育原則使用之宏觀視野從遠考量，不論在政策制訂上或公有土地處理程序上均多所限制，因此僅作消極的管理，而未作積極的開發利用，導致公有土地衍生閒置不用、低度利用或遭民間占用的情形，不僅未能發揮其有效性，且浪費土地資源及妨礙都市景觀。又此等低度利用或閒置不用之公有土地有許多位於住宅區、商業區等具有發展潛力的地區，其使用常未能配合都市發展要求，適時調整使用強度與使用別，這對都市整體的發展來說，將造成負面影響。因此，如何發揮公有土地在土地供給市場中所扮演的角色，將是公有土地開發政策中重要的課題之一。

近幾年來，國內各項重大公共政策、公共建設的實施，使政府財政日益困難；相對於政府財政拮据情形，民間資本不斷累積，且需地甚殷，如依以往出售方式處理，將形成往後政府無公有土地可資利用，而私營企業購置或標得公有土地後，輒閒置不用待價而沽，形成社會不公及財富分配不均現象，故鼓勵民間企業開發公有土地之建議，普獲學界及社會大眾贊同。因此，公部門遂逐漸有引進民間機構充沛的財力與資源的意願，欲藉著結合公有土地與民間資金、技術、經營

管理能力進行土地開發，來達到公地公用政策上之任務，及為社會創造最大利益的目的，於是「公私合營」(Public-Private Partnership)便成為一必然之趨勢，如此不但可有效紓解政府財政困難，同時由民間經營亦可達到提高公有土地利用價值。面對此一趨勢，政府在既有行政結構及法令限制下，如何因地制宜擷取民間組織所蘊含之人力、物力、財力及管理資源，加速公有土地適度開發，支援公共建設減輕政府財務負擔，另一方面民間因政府提供土地，節省投資成本，使得所經營之事業可從中獲取較大之利潤報酬，此種公私雙方互蒙其利的決策是政府部門可行思索的方向。循此背景，非營利組織因為政府的提供土地、建物、設施及設備，得以較少的資金完成服務社會的使命。在眾多投資經營項目中，參與公有土地開發是值得思考的課題。

國家越進步、社會越繁榮，引進民間參與公共建設的情形，就越有其需要性，且越趨於多元化，尤其近年來政府大舉推動各項施政，財政負擔日益沉重，負債比例日益升高，如何引用民間資本及人力技術開發公有土地，已成為當前政府決策單位積極推動的新課題，依據行政院公共工程委員會統計截至九十二年二月十四日止，民間參與公共建設投資件數合計有六十九件，總金額 30,464 798 億元中，民間投資金額就有 13,364 83 億元（行政院公共工程委員會，民 92）。然而在公私合營開發公有土地的決策過程中，因為公有土地提供投資開發，涉及土地計價及利潤分配等複雜問題，政府與土地開發商雙方認知勢難趨於一致，兩者或因目標差異，或者是彼此間風險態度不同。此時，公部門則需提供相當的誘因機制，以吸引私部門參與，在此情況下，不同的土地開發方式，其運作流程、開發機制設計，將會影響公私雙方決策過程，並對開發效率及開發時程之影響各異，故藉由對不同的開發利用方式分析探討，以找出可以解決現今公私合營土地開發經營的缺失，更顯其意義。

本研究即在探討公私合營土地開發之決策因素、模式比較評選，透過既存之公私合營土地開發經營各種模式為素材分析及評估，試圖解析下述議題：

- 一、探討現行公有土地開發經營政策與法令之發展，並剖析法律層面之利弊得失，從法令規定、契約約定角度提出建議，以期建立兼具公平及效率之準則，供作政府在推動公私合營土地開發政策實施之參酌。
- 二、藉由探討國內現行之公私合營公有土地開發利用方式，以瞭解各種土地開發方式之內容、主體特性及適用範圍等，除作為研判適用於公私合營公有

土地開發之基礎外，另可供公私部門及非營利組織粗略明瞭公私合營土地開發各類型之意涵，及實施概況以作為邇後選擇之參考。

- 三、藉由對各種土地開發方式的優缺點作比較分析，探討出我國現行公有土地開發面臨的問題，以此二者為基礎，研擬公私部門其應扮演角色及可能合作模式之因應策略。

第二節 研究範圍

本研究的範圍分為研究對象、研究內容及內容分析三方面說明。

一、研究對象

本研究以可供建築之公有非公用土地及公部門以提供土地直接參與開發並結合私部門的資金、技術、經營管理能力的方式作為研究對象，並以民國七十九年三月，內政部召集專家學者及各機關代表在台北舉行「全國土地行政會議」提出如何加強公有土地開發之研議為研究時間起點。至於公有公用土地利用經營模式，礙於土地使用性質不同，未能互為比較分析，不列入研究討論範圍。

二、研究內容

公私合營土地開發方式很多，從不同觀點有不同方式，本研究僅探討直接以土地/資金投資方式參與開發部份，亦僅針對公部門提供公有土地或以公權力徵收私有土地方式，透過與私部門簽訂契約，以土地出租、設定地上權、BOT、合作、委託或土地信託等開發方式將土地交予私部門開發、經營，並藉由民間資金、技術、經營管理能力進行土地開發之探討，關於公部門自籌資金或私部門提供土地部份，不在本研究討論之列。

三、開發方式內容比較分析

本研究係針對國內現行之土地出租、設定地上權、BOT、合作、委託及土地信託等六種公有土地開發方式之決策因素作一比較分析，並就該等類型之開發經營方式，透過對該事例之發展過程及實際效益，從其所涉及之法令規定，契約約定角度加以檢討，並提出修正建議，以期建立準則供公私部門合營實施之參酌。

第三節 章節安排

根據本論文的研究動機及目的、範圍，導引出本文的章節安排，大致分為以下章節：

第壹章 緒論

鋪陳本文之研究動機、重要性、研究問題、範圍與目的。

第貳章 文獻探討

文獻探討部分，首先探討公有土地與公私合營之界說，並分析公私合營土地開發之決策因素，土地開發之模式比較，及土地開發成效之評估要素，期藉由本章文獻探討出適合本研究之相關議題。

第參章 研究方法與架構

本研究採用「文件與檔案資料蒐集法」，藉由蒐集與參閱相關之文獻及作品，瞭解公私合營之相關理論及法令依據，作為理論與實務分析評估之根據。

第肆章 公私合營土地開發方式之評估

本章將循前面章節的論述，對公私合營土地開發利用政策與法令發展及開發方式作深入評析，並嘗試釐清這屬公私合營關係對開發經營公有土地執行力之影響及反省。

第伍章 結論與建議

綜合以上各章節之要旨，針對本文的研究動機、目的，以促進社會整體之最大利益為考量，歸納出研究成果，並對理論政策與實務的意涵，提出公私合營土地開發經營未來之具體運作方向。

第貳章 文獻探討

公私部門對於任何一項政策作為，皆需先瞭解其政策目標，然後再探討達成政策目標之手段，如此才能真正發揮政策的功能，因此，欲探討公私合營公有土地開發模式，則需先瞭解我國土地政策目標。故本章首先由公有土地及公私合營之界說導入，以清楚界定本論文所欲討論之主題。其次，就我國公私合營土地開發之決策因素、評估要素稍作介紹，並比較其開發模式，以瞭解現今公私合營土地開發理論上之各項因素，作為以下數章之導言。

第一節 何謂公有土地與公私合營

一、公有土地之界說

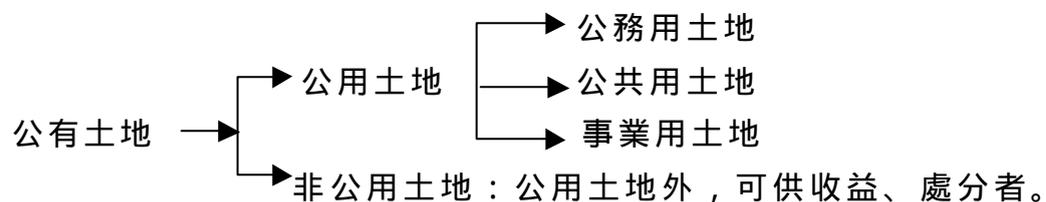
(一) 公有土地的定義

公有土地 (Public land) 係指未經人民依法取得所有權之土地，及私有土地所有權消滅之土地 (吳火焜，民 61)。我國憲法第一百四十三條規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。……」土地法第十條也規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地之所有權消滅者，為國有土地」。因此，土地依權屬，可分為公有土地與私有土地，公有土地即指全國土地除去私有土地外，概為公有土地，凡經政府依法取得所有權之土地，及未經人民依法取得所有權之土地或私有土地所有權消滅者為「公有土地」。公有土地實係與私有土地相對之名稱，另依八十九年一月二十六日修正公布之土地法第四條規定：「本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣(市)有土地或鄉(鎮、市)有之土地」。因此，所稱公有土地所有權之主體有四：即國有、直轄市有、縣(市)有及鄉(鎮、市)有，現行公有土地管理的相關規定有：土地法、國有財產法、公有土地經營及處理原則、平均地權條例、縣市有財產管理自治條例以及其他相關的法令規定，而依照上揭法令規定，公有土地依其性質區分為公用土地與非公用土地兩類，公用土地包括：

- 1.公務用土地：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之公有地均屬之。
- 2.公共用土地：指直接供公共使用之土地，例如：道路、公園、綠地、垃圾場、市場、停車場等用地。
- 3.事業用土地：指公營事業機構使用之土地均屬之。

非公用土地係指公用土地以外可供收益或處分之一切土地。

列表如下：



公有土地由於土地分類及使用途不同，而有不同管理機關。公用土地以業務主管機關或直接使用機關為管理機關，負維護管理責任。公用土地為二個以上機關或學校共同使用者，其管理機關由財產主管機關指定之。

非公用土地，國有地以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命令直接管理之，財政部視國有土地實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營。而縣、市有土地，以地方縣、市政府為管理機關。

(二) 公有非公用土地角色分析

對於公有非公用土地角色，綜合邊泰明（民，91）、楊國柱（民，90）、立農（民，86）等人研究，提出五點分析如下：

首先，公有土地在土地開發市場上具有土地儲備之功能，以往政府為促進經濟發展，將公有土地視為財產，配合政府財政預算以標售或讓售之方式處理，並未對未來之發展預留空間。當未來需要土地進行開發時，又會因地價上漲，造成政府取得土地的困難。因此對於地價較高及區位良好之土地應予以儲備，以供未來開發之用，減少政府土地成本之支出。

第二，公有土地具有引導私部門土地開發之角色，由於土地開發初期都市資本累積量不足，公部門可以透過租稅獎勵或容積獎勵的方式，降低私人開發成本，刺激私人之開發意願，對於私部門開發所需之各項公共建設，如道路及公共設施等，可由公有地提供，或對於私部門自行提供者給予獎勵，私部門在成本負擔越少的情況下，執行土地開發計畫之意願越高，為使私部門能提早其開發時間，公有土地此時應扮演輔助性之角色，配合私部門發展之腳步，提供其需要。不僅可誘導私部門開發，亦可使公私部門開發步伐相配合，避免各行其事之不協調，創造公私部門「雙贏」之局面。

第三，公有土地於土地開發上具有資本產生及累積功能，依據都市資本累積量與土地開發時序之關係可知，在土地開發初期，由於都市資本累積量不足，導致開發報酬率低落，無法引起私部門之開發興趣，為了促使當地之發展，必須有人忍受開發初期之利益犧牲，以創造都市資本累積量，帶動開發事業的進行。由於公有地之開發除追求最大利益外，必須肩負起維護公共利益之政策利益考量，應忍受短暫之開發利益犧牲，率先進行土地開發，以累積都市資本，引導私部門從事土地開發。

第四，公有土地開發應考慮市場因素，公有土地開發，於促進整體市場開發效率的基礎下，應考量市場未來的情況，在市場不景氣時，應適時地投入市場參與開發，扮演供給者的角色，以刺激不動產市場，帶動私部門開發，於市場景氣時，則應盡量減少參與不動產開發，避免供過於求的情形發生。

最後，公有土地開發主體應由一元趨向多元，現今世界各國公有土地開發，已不再侷限於由政府主導開發的方式，公有土地開發過程中，私部門逐漸投入開發者的角色，這意味著公部門在民營化的過程中，已不再是大有為政府的時代，功能地位的削弱，亦代表著政府資源地位的轉移；此時，政府應從公有土地開發的主導者轉為合作、協力者的角色，在這過程中，開發制度的設計，無論對公私部門土地開發決策，都是極重要的一環。

二、公私合營的定義

行政院人事行政局（民，90）對公私合營（Public Private Partnership）定

義為：政府提供現有土地建設甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營，再由政府以土地等資產折價入股，或直接由政府出錢與民間業者合資，逐步轉向民營企業或非營利組織經管。

就以上的定義可知，公私合營有狹義及廣義之分。前者僅指公私部門以合夥的方式達成彼此的互利，彼此同意互相簽訂權利與義務範圍，並為共同的目標努力；而後者除包括狹義之定義外，舉凡由公部門提供相關的誘因，以誘導私部門配合公共目標的達成等，均可含括在內，鑑於目前國內外都市發展方面所採之策略仍不乏由公部門提供誘因或吸引民間參與的方式，真正狹義的公私合營形式反而少見。

呂朝賢（民，91）的研究指出，在文獻中，合夥（Collaboration）、這個字詞常與合作（Cooperation）、合產（Coproduction）、夥伴（Partnership）、協力（Coordination）等字詞混用，但實際上這些字詞是有區別的，其中夥伴關係與合夥關係可視為等同，而合產、協力與合作關係則皆可視為達到合夥關係的歷程之一（Gray, 1989）。簡單的說，所謂合夥是一種互惠性關係，不同的部門間藉由溝通來創造共同的目的（願景），並能一起擬定策略，一同行動來實現願景（Chrislip&Larson, 1994）。欲形成此關係需經歷五個階段（Melaville et al, 1993）：1.建立團對：盡量納入所有利害關係群體，承諾一同合作，並建立共有的領導及工作規約。2.建立信任與所有權：伙伴間應彼此分享資訊與需求以建立共同之願景，並設定未來之行動目標與使命宣言。3.發展策略性計畫：設計達到目標之行動方案。4.聯合行動：開始執行方案，並有評估結果與調整方案、政策之設計。5.擴張成效：伙伴間彼此在訓練、領導與幹部能力上的強化，以因應未來之變化。

另外江明修（民，89）也認為，除了「合夥」關係之外，以「公民參與」（Citizen Participation）為基礎的政府與社會資源整合關係，尚有公私部門「協力」（Coordination）或「合夥」（Partnership）關係的建立。此種合作關係建立的目的，不僅是試圖將民間「創業精神」及「成本效益分析」帶入政府服務功能中，更重要的是邀請民間組織基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。其實，即使參與都是私部門，只要合乎公共利益者，均可視為「合夥」關係之建立（Waddock, 1991）。Gardner（1990）還特別強調此乃為「責任合作網絡」（Network of responsibility）的共同建立，而非為「利害共同體」的相互背書。公民參與運用的範圍極廣，通常於文教、社

會福利、運動、交通、環境污染防治設施等公共建設投資上運用最多，列表如下（表 2-1）：

表 2-1 促參案件按公共建設計畫類型區分表 金額單位：仟元(%)

公共建設計畫類型	件數	總金額	民間金額
文教設施	6	14,949,568(4.91%)	14,619,568(10.94%)
水利設施	1	5,300,000(1.74%)	5,300,000(3.97%)
交通建設	13	196,065,800(64.36%)	38,151,900(28.55%)
社會福利設施	4	742,074(0.024%)	0(0.0%)
重大商業設施	1	600,000(0.2%)	600,000(0.45%)
新市鎮開發	1	550,000(0.18%)	550,000(0.41%)
農業設施	3	8,180,000(2.69%)	8,180,000(6.12%)
運動設施	4	405,000(0.13%)	405,000(0.3%)
衛生醫療設施	2	3,146,000(1.03%)	3,000,000(2.24%)
環境污染防治設施	12	11,053,193(3.63%)	11,053,193(8.27%)
觀光遊憩重大設施	22	63,656,350(20.9%)	51,788,680(38.75%)
合計	69	304,647,985(100%)	133,648,341(100%)

資料來源：行政院公共工程委員會（民，92）。

第二節 公私合營土地開發之決策因素

近年來，政府因陸續開辦多項重大公共建設及社會福利措施，導致財政日絀，各級政府無不面臨極其嚴重之財政困境，為因應財政上捉襟見肘之窘況，政府除需審慎「節流」外，並積極推動開發公有資產（以公有土地為主要部份），而達到「開源」的效果，然而實質上土地開發工作需要大量人力及資金，為配合地方發展需要，促進公有土地合理使用，如何引進民間資本、人力技術開發公有土地，參與公共建設及社會公益事業，已成為當前積極推動的課題。經參酌邊泰明（民，90）、胡雅婷（民，87）、黃昭華（民，89）、楊國柱（民，80）、洪寶川（民，81）、郭國任（民，84）、鄭明安（民，81）等人研究整理出公私合營土地開發之決策因素，可由政策因素、經濟環境因素、土地利用趨勢因素三方面論述如下：

一、政策因素

台灣地區土地總面積三六一萬餘公頃，其中公有土地面積為一七五萬餘公頃，約佔了土地總面積的二分之一，以往對於公有土地的管理與運用，除了供公用者外，對於非公用之土地，屢以出售方式處分，此種處分方式雖是基於政府財政上之考量，但是由於出售公有土地屢遭「政府以小坪買進，以大坪賣出之譏」；再者因為出售對象未加以限制，致使公有土地的出售，成為大財團炒作不動產的工具，而政府出售公有土地的結果，使得政府持有土地的數量愈來愈少，惟在經濟發展及都市快速成長的動態社會裡，將來勢必需要大量公有土地，以供各項公用目的使用，因此公地的出售必定造成未來公有土地之缺乏，若以徵收或收購方式取得公用土地，不僅增加財政支出，也可能引起土地所有人抗爭，徒增公共政策執行之困擾。

自民國七十五年開始，國內社經發展迅速，房地產價格暴漲，為避免公地標售助長房地產狂飆，政府乃決定暫停標售公有土地，而在民國七十九年三月召開的全國土地會議中，更作成「將公有土地保持公有，改以出租方式提供需用土地者使用」之決議，擬定以出租方式提供使用，藉以改善出售方式處分所造成的缺失。行政院並於同年八月核示公有土地應配合國家整體建設及經濟發展需要，儘量保持公有，提供公用，並訂定「公有土地經營及處理原則」，其確立公地管理利用之方向，以「公私合營」土地開發利用角度出發，近年來更是積極推動公私合營及獎勵民間參與的既定政策，陸續訂定各項配套法令以作為依據。

二、經濟環境因素

隨著政府再造運動的形成，以及全球化的蔓延，國家競爭力已逐步走向全球化、區域化的必然趨勢，因受到外國甚至大陸產業強勢壓境，削減我國市場的競爭力，造成我國產業結構產生巨大的轉變，農業部門及傳統產業萎縮、科技產業外移、金融保險與工商服務業競爭力不足等，導致經濟成長率逐年下跌、台灣產業光環褪色、結構性失業率上升、所得差距擴大等惡性循環現象，因此民間消費成長率降低，消費者物價年增率減緩，民間固定投資成長率驟減。

又因經濟產業結構改變，產生所得雙元極化效果。且三級產業分為較高所得之生產性服務業和較低所得之消費性服務業，社會問題可能因應而生，導致土地使用衝突，尤其辦公空間的提供，引發地價上漲，排擠掉諸如住宅使用的土地，形成住宅問題，產生不當利得。

另外因為國內政治爭議不斷，影響經濟發展，加上地方抗爭不斷拖延經濟投資，而生產要素不足，環保要求又提高，增加生產成本，使得國內投資環境去優勢化。為了解決此困境，在公有非公用土地的開發利用上，公私合營的觀念即應運而生，藉由公部門與私部門共同合作生產公共財貨與勞務，以提昇政府施政的質與量，減輕政府的財政負擔，並滿足於民眾參與的需求，此可謂為一種「雙贏」，乃至「多贏」的政策。

三、土地利用趨勢因素

依胡雅婷（民，87）的研究指出公私合營土地開發，自八〇年代起就如火如荼的在歐美國家的都市建設過程中被大量地引入。先進資本主義國家的地方政府已從過去六十年的歷史中清楚地學到教訓：畢竟政府不是企業廠商，不適合做為產品與服務的生產者，特別是土地開發這種需要高度商業技巧的事務，應當引入民間企業進行，而政府最主要的功能應當是制訂都市發展的遊戲規則。我們可以把公私合營土地開發看成全球「民營化」(Privatization movement)潮流的一部份。

經由工業化及都市化的歷程，大有為萬能政府的觀念已不符合公部門現階段的角色，故政府在都市發展政策上，由單一的制訂執行轉化為催促者的角色，透過基礎設施及必要誘因的提供，以鼓勵私部門投資及共同參與建設都市的工作；另外，公部門受到財政資源的限制，亟需私部門資源的投入。公部門開始認識到資源的有限性，唯有私部門的參與才有可能為人民提供更好的服務。

美國公私合營土地開發模式，早在六〇年代即已存在，但八〇年代以後發展尤為迅速，此與美國自雷根政府以來強力支持削減政府權利與政府規模的努力有關，在此趨勢下，美國地方政府逐漸體認到，公私合營開發公有土地是減輕地方政府財政緊縮及促進都市地區活化的良方；根據 Urban Land Institute 的統計，在 1975 年前總共有 17 個公私合作開發公有土地的案例，到了 1980 年增加到 27 個案例，而在 1982—1985 年間又增加到了 84 個之多，在加州，對公私合作開發公有土地的興趣尤其濃烈，並於 1979 年通過立法，允許配置及開發協議 (disposition and development agreements, 簡稱 DDA s) 的進行；之後美國各州於是跟進，例如夏威夷州及內華達州....等。(胡雅婷，民 87)

第三節 公私合營土地開發之模式比較

本節將從目前法令規定與現有案例中整理出六種符合公私合營意義與精神的公有土地開發方式—租賃、設定地上權、BOT 模式、合作開發、委託開發及土地信託，以下先就這六種開發方式之意涵、法令依據、內容及作業流程加以敘述，之後再進一步將各開發方式之差異作一比較分析，以作為後續探討之依據。

一、租賃模式

(一) 租賃之定義

所謂土地租賃 (land tenancy)，亦即公有土地管理機關將公有土地出租與人民使用，而以定期收取租金為其收益。民法第四百二十一條規定：「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用、收益，他方支付租金之契約」，換言之，租賃係在不移轉土地所有權之前提下，政府機關與人民簽訂契約，將土地交予人民（承租人）使用，而政府（出租人）藉此得以獲得租金收益，以作為其使用之對價。

政府機關與人民簽訂租賃契約，將公有非公用土地出租與他人使用收益，乃屬私權行為之一種，為公部門與私部門間之權利義務關係，例如，不動產之租賃契約期限逾一年應訂立書面字據否則視為不定期租賃、買賣不破租賃、支付租金遲延之效力、轉租之效力、租賃之期限等等，必須受一般民事法律相關規定之規範，但有關公有非公用土地之出租條件、對象、方式、租賃期限、租金計收標準、出租程序、出租地使用限制等，則須受國有財產法、土地法以及各級政府訂定之財產管理自治條例暨相關法令所規範。因此實務上，在辦理公有非公用土地之出租業務時，除了遵守民法債權編關於租賃契約之規定外，尚須受土地法中之基地租賃、耕地租賃以及各級政府針對租約基本事項與一些因地制宜事項等另行頒佈之相關法令之規範。

(二) 公有非公用土地出租之法令依據及內容

公有土地經營及處理原則中關於公有非公用土地出租規定計有第四點及第五點，分別針對公有土地之種類、使用、收益、出租條件對象作一概

括規定，惟其內容較為簡略，反而國有財產法第四十二、四十三及四十四條則對於出租的要件、辦法、租金率及終止租約情形，有較詳盡的規定。

自民國八十八年一月地方制度法公布後，地方政府施行地方自治，並自訂財產管理自治條例，規範各縣市有土地之管理、開發、處分等，對於非公用土地出租之規定，以嘉義縣縣有財產自治條例為例：自第三十六條至第四十條，就有詳細的規範，有關公有非公用土地出租之法令依據及內容，為能更迅速清楚的瞭解，以表列方式揭明。（請參閱附表 2-1）

（三）公有土地出租作業流程

公有非公用土地之出租業務，主要是由各政府機關財產主管單位辦理，其主要之出租作業流程依「國有非公用不動產出租作業程序」規定，依序為：（並請參閱附圖 2-1）

- 1.申請：由申請人檢附有關證明文件向土地轄屬之政府機關財產管理單位申請。
- 2.收件：各財產管理單位檢查申請人檢附之證件齊備後即予收件、編號登記、掣發收據。
- 3.勘查：財產管理單位於收件後，即派員實地勘查，瞭解申租之不動產使用狀況，並填製勘查表。
- 4.審查：根據產籍資料，勘查表及申請人所附證明文件審查是否符合出租規定。
- 5.通知繳交使用補償金：經審查符合出租規定者，如土地已有使用事實，即通知申請人限期繳納占用期間使用補償金。（按歷年租金標準追溯至最近五年為止）。
- 6.訂約：申請人於期限內繳清價款後，即辦理簽訂租賃契約。

二、設定地上權模式

（一）地上權之意義

所謂設定地上權（Superficies right），依民法第八百三十二條規定：「稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地之權。」換言之，地上權是以他人土地為標的物，以有建築物

或其他工作物或竹木為目的，以土地的使用為本質的用益物權。換言之，地上權之特性有三點：1.必需存在他人土地上；2.以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的；3.使用他人土地。

（二）公有土地設定地上權之法令依據及內容

公有土地經營及處理原則第三點：「公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間為之開發經營事項」。

依照國有財產法第四十七條：「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，都市計畫辦理改良土地、興建公務或公共用房屋、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。」

嘉義縣縣有財產管理自治條例第四十八條第一項規定：「縣有非公用不動產，得依法改良利用，增加收益。」同條第三項規定：「經改良或開發之土地，以標售為原則，但情形特殊，適於以設定地上權、信託、聯合民間處理者，應由管理機關擬定開發計畫，載明規劃、綱要、土地價格、分成比例及處分方式等項，如涉及土地法第二十五條規定者，應依該條規定辦理處分程序。」

行政院為配合設定地上權模式之運用，於民國八十八年五月二十七日以台八十八財字第0五七一號函准予修正核定通過「國有非公用土地設定地上權實施要點」，嗣後財政部先後核定「國有非公用土地設定地上權契約書」、「國有非公用土地設定地上權投標須知」等相關規定，作為實施依據。使政府與投資者間之權利義務，如：租金租期、權利金、土地使用方式、租期屆滿之更換問題等獲得解決。

國有非公用土地設定地上權實施要點是為配合國有財產法第四十七條第三項規定，以設定地上權方式加強國有非公用土地之開發利用。按設定地上權開發制度設計的關鍵，在於其設定的年限長短、權利金與租金計算及收取方式，而「國有非公用土地設定地上權實施要點」內第四點、第八

點至第十三點及第十七點有詳細規定，有關公有土地設定地上權之法令依據及內容（請參閱附表 2-2）。

（三）公有土地設定地上權作業流程

設定地上權開發，依照「國有非公用土地設定地上權實施要點」之規定，其作業流程如下（並請參閱附圖 2-2）。

1. 選擇具開發利用價值及區位合適之公有非公用土地規劃評估。
2. 訂定土地規劃利用契約。
3. 擬定設定地上權契約及招標文件：主要招標文件有招標須知、標單、開發經營契約、設定地上權契約。
4. 公告招標：含資格標審查及價格標決標。
5. 繳收權利金並簽訂地上權契約及開發經營契約：契約簽訂後會同辦理地上權設定登記。
6. 地上權人按時繳納租金並依約開發經營。
7. 契約存續期間屆滿土地歸還所有權人，並將地上物移轉給政府。

三、BOT 模式

（一）BOT 模式之定義

BOT (Build-Operate-Transfer , 興建 - 營運 - 移轉) 是一種將國家基礎建設民營化的方式，它是政府部門設計誘因機制，引進民間資金及效率，進行公共建設的一種模式。在此模式下，政府將特許權 (Concession)，授予民間企業，稱為特許權所有者 (Concessionaire)，在雙方議定的特許期間內，由特許權所有者負責一特定公共建設之融資、興建、營運、維修等事項，並由特許權所有者自負盈虧，特許期滿時特許權所有者再將全部營運設施有償或無償地移轉給政府。在台灣，引用「獎勵民間參與交通建設條例」第六條第一項與第七條及第四十五條一起所建立之民間參與模式即為一般之 BOT 模式。此外，第六條第三項與第七條及第四十五條一起所建立之民間參與模式，亦稱為 BOT 模式。(薛榮堂，民 91)

BOT 模式是一種機制，在此機制之下，政府不再需要對大型公共建設提撥高額預算，並可免除政府營運管理的開支，BOT 模式的主要特性為：

先期投資成本高，計畫複雜度高，前置期作業須謹慎；公私部門需要長期廣泛的協商（邊做邊談）；牽涉風險多，風險可以移轉，並可採用計劃融資（Project Financing）；特許公司承擔的風險越高，相對公司本身內部運作的自由度也越大，越能發揮民間企業的管理營運優點。

（二）BOT 模式之法令依據及內容

為能提供一套明確、公平、合理的制度辦法，使獎勵、申請、審核及監督等均依法有據，以吸引民間參與交通建設，政府得據以執行監督管理工作。乃於民國八十年十月由交通部起草研擬制訂「獎勵民間參與交通建設條例」（以下簡稱獎參條例），八十三年十一月十八日立法院完成三讀程序，同年十二月五日總統公佈施行。其後於九十一年四月二十四日及六月十九日修正第三條等七條條文，使獎參條例更趨於完備。獎參條例對土地取得及使用，未來收入之保障，資金融通及稅捐優惠等方面均作突破性之安排，以營造有利之投資環境。而以特許權給予及分享國家建設開發之效益方式，讓民間有意願參與投資與經營，其相關規定如下。

1. 用地取得及開發

土地可由政府於報准徵收或撥用取得，並依法辦理變更編定。屬公有土地者，主管機關依程序辦理撥用後，得訂定期限出租或設定地上權與民間機構使用。不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條限制，其租金得予優惠。屬私有土地者，主管機關得視交通建設之需，依法報請徵收，並得於徵收計畫書載明辦理聯合開發、委託開發、合作經營或依前條規定出租或設定地上權與民間機構開發、興建、營運。另外具都市發展潛力地區，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限制。

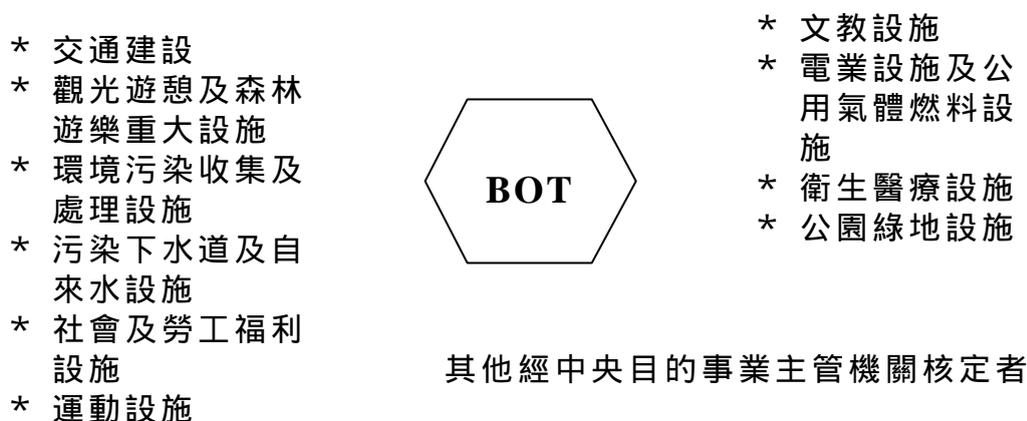
2. 融資與稅捐優惠

獎參條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資仍未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部分。並訂有自各該交通建設開始營運後有課稅所得之年度起，最長以五年為限，免納營利事業所得稅。及免徵進口關稅、貸款利息差額補貼、房地稅賦減免、長期優惠貸款等優惠措施。

3. 監督與管理

民間機構依獎參條例取得興建、營運交通建設之權利，不得轉讓、出租或為民事執行之標的；其因興建、營運所取得之資產、設備，非經主管機關同意，不得轉讓、出租或設定負擔；違反者，其轉讓、出租或設定負擔之行為無效，另外民間機構於興建或營運期間，如有施工進度嚴重落後，工程品質重大違失，經營不善或其他重大情事發生，主管機關得為限令定期改善，逾期不改善或改善無效者，停止其興建或營運一部或全部，受停止興建或營運處分六個月以上仍未改善者，廢止其興建或營運許可。經廢止興建或營運許可者，其取得之土地地上權及租約應予終止；其必要且堪用之營運資產及興建中之工程，主管機關得強制收買之。並得移轉其他依法核准之民間機構繼續興建或營運。又許可營運期限屆滿時，應將現存所有全部營運資產，依原許可條件有償或無償概括移轉予主管機關。

獎參條例通過後，為能落實民間參與公共建設之政策。擴大此一政策之基本法源適用範圍，行政院爰衡酌各國有關立法案例與我國國情，並參照「獎參條例」之體例及大部分條文，乃於八十九年二月九日頒訂「促進民間參與公共建設法」，復於九十年十月三十一日修正通過後，適用 BOT 模式之公共設施範圍由原來獎參條例所規定之「重大交通建設」一項擴增至文教設施等共十一項之公共設施，民間機構參與投資（BOT）之模式由原來之三種增加為七種，並排除民法第四四九條、土地法第二十五條及民營公用事業監督條例第十九條之租賃期限限制。其後更陸續公佈相關子法來促進民間參與投資。如圖 2-1 所示：



資料來源：黃昭樺（民，89）整理自行政院經濟建設委員會，BOT 法律精髓，促參法內容說明。

圖 2-1 『促進民間參與公共建設法』較『獎參條例』擴大可適用之範圍。

(三) BOT 開發作業流程

依據胡雅婷(民, 87)研究提出, 以 BOT 方式開發公有土地之運作流程說明如下(並請參閱附圖 2-3)。

1. 政策規劃形成

BOT 開發的先期工作, 由政府主管機關主導並提出計畫構想, 內容包括計畫效益分析、技術可行性分析、環境影響評估、計畫適法性分析.....等基礎工作, 再來訂定明確的民間參與原則, 使之有所依循。

2. 公告招標

政府在完成先期規劃工作後, 即展開招商事宜, 舉辦投資說明會以公告徵求民間參與。

3. 甄審作業與契約簽訂

甄審作業分二階段進行。第一階段為資格審查, 主要為徵求有意願投資者, 就申請人能力及其所提出之企劃書進行審查, 評定合格申請人。第二階段為綜合甄審, 邀請合格申請人進行投資計畫之協商、提出投資計畫書以進行甄審, 甄選出最優申請案件。

甄審內容就合格申請人之興建能力、營運能力、公司組織健全性、財務計畫可行性、附屬事業收入、權利金支付額度、要求政府投資額度及其他等項目進行評審, 按「最有利於政府之條件」及「需要政府投資額度最少」等標準綜合審議。甄審應評估政府所能接受之底線, 及評定該計畫之自償能力, 就最優申請人及是否有得遞承之次優申請人進行評決, 同時亦應評決最優申請人之議約期限。甄審完成後, 即與得標公司進行協商與簽訂合約。

4. 融資取得

政府為提昇民間參與 BOT 開發之意願, 因此有義務協助民間取得資金融通之管道, 通常民間之自有資金為 40%, 自有資金來源一部份為公司以抵押貸款之方式取得、一部份為透過舉辦股票增資的方式向大眾募集。其餘則經由專案資金籌措的方式, 由主管機關洽請金融機構給予長期低利貸款(得放寬銀行法限制之貸款期限及授信額度), 利息差額由交

通部編列預算補貼。

5. 工程興建、營運及期滿移轉

BOT 開發分工複雜，牽涉層面亦廣，相對的風險也較傳統之工程增加許多，因此在此一階段，政府對工程興建、營運之監督與驗收工作，就格外顯的重要。如過程中有重大之違約情形發生或發生與原契約違規範之情事，應依契約相關內容處理，或由雙方共同協議修改契約或另定新約。期滿後建物則無償移轉給政府。

四、合作開發模式

(一) 合作開發之定義

合作開發 (Cooperative development)，類似民間合建方式，按學者及實務對於合建之定義謂：「當事人，一方供給土地，由他方建築房屋，並按約定比例分受建造完成之房屋及其基地之契約。提供土地之一方，即為地主，亦曰委建人，通常為土地所有人，或對土地有處分權之人，但對於土地有地上權、典權、租賃權等可以建築房屋之權利者亦得提供其權利而訂定契約。承建房屋之一方，即為出資建築之建築商，亦曰承建人。」一般而言，民間合建的形式可分為三種常見的類型：合建分屋；合建分售；合建分成。（洪郁惠，民 87、李靜雯，民 85、行政院研考會，民 87）

1. 合建分屋

係指承建人提供資金，自行或委託營造廠商於地主提供的土地上興建建築物，雙方於興建完成後，按約定比例或樓層，分配房屋及應得之土地持分，並得個別出售其所分得之房屋與土地，事實上相當於承建人以其所建房屋的一部份，向地主換取其分得的土地持分。因此房地互易是合建分屋的一大特色。

2. 分建分售

係指由地主與建設公司簽訂契約，由地主提供土地與建設公司合建房屋，雙方依約定之銷售收益分配比例，各自出售其土地與房屋。亦即建設公司出售房屋時，地主配合出售該房屋之持分土地，由地主與建設公司分別以各自之名義與購買者簽訂土地與房屋買賣契約，並個別向購

買者收取土地與房屋價款。但也有地主將土地委請建設公司代為出售，再由建設公司轉交其出售土地應得之價金。

3.合建分成

係指地主同意提供土地，由建設公司出資合作興建房屋，雙方以共同名義或委由建設公司名義，與承購者簽訂房屋與土地買賣合約，於房屋興建完成後，地主之土地與建設公司所建之房屋按比例並同意轉給購買者；其房地出售之價金則依雙方約定比例分配。

目前公有土地採用之合作興建形式開發者，係由土地管理機關提供土地，並發給合作對象土地使用權同意書，其餘開發所需之規劃、資金、勞力及各項機具全部由合作對象負責，開發完成後，雙方按投資比例分配成果、利潤或收益。公有土地管理機關以合作興建方式開發利用公有土地可有三種不同合作對象，分別為：1.與政府機關合作；2.與公營事業機構合作；3.與民間合作。

(二) 合作開發興建之法令依據及內容

現行法對合作開發並無直接規定，僅於國有財產法第四十七條：「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、都市計畫辦理改良土地、興建公務或公共用房屋、其他非興建房屋之事業。」，有合作開發之規定外，其餘則於部份縣市政府財產管理自治條例中有類似：「非公用不動產，管理機關需改良利用時，應會同有關機關或機構舉辦土地開發或房屋興建及其他適當之事業。」之規定雖未明確指出「合作興建」字眼，但由其條文內容已知有「合作興建」之內涵。

(三) 合作開發作業流程

現有之公有土地合作開發作業流程說明如下（並請參閱附圖 2-4）：

1. 規劃評估

規劃評估包括實質運作程序、查估價格以作為投資作價之基礎；公部門在進行合作開發前應先篩選土地，評估適合開發之土地；決定土地

後，私部門則需擬定規劃報告，其中除土地基地資料外，針對該基地個別因素、區域因素、相關法令規定、該地區房地產市場狀況、鄰近地區預售屋市場行情等提出規劃構想，由此評估是否參與開發。

2. 規劃報告送交主管機關審核

規劃案審核修正完成後，需依土地法第二十五條規定，送交民意機關審議通過，再呈送內政部轉送行政院核定，完成處分程序後，始可進行公有土地之開發。

3. 簽訂合作開發契約

於完成土地法第二十五條處分程序後，便可擬定合作開發契約，進行合作開發作業。

4. 出售或出租並分配收益

建築物完工後，有兩種處理方式，一為辦理出租，二為辦理出售，無論出租或出售，其所得盈餘則按契約所訂比例分配予雙方。

五、委託開發模式

(一) 委託開發之定義

委託開發 (Trust development)，國外係將公有土地，或連同自行籌措之資金，委託受託者 (民間不動產開發、經營公司) 辦理整體開發業務。國內委託開發由現有的開發案例來看，係指委託機關提供開發所需土地，由受託者 (公、民營事業機構) 自行籌措資金，提供開發技術，依委託機關之需要辦理整體開發作業之開發方式，由前項觀知，委託開發之特點為：1. 委託機關可因應政策開發；2. 運用受託機構之經驗進行土地開發。(劉嘉雯，民 88、洪郁惠，民 87)

(二) 委託開發的法令依據及內容

委託開發的法令依據大致可歸納如下：

1. 一般公有土地委託開發

有關委託開發的法令依據並無直接規定，僅於民國九十年三月八日財政部修正頒訂「國有非公用財產委託經營實施要點」，雖主要只對國有土地之經營管理，但因開發亦為委託經營項目之一，故可視為委託開發之法令依據之一。另外為提昇我國競爭力，加速促進政府與民間產業結合，行政院於近年提出二項重要的策略規劃，一是民國八十七年一月十四日核定頒布的「政府再造行動綱領」，內容包括組織再造、人力及服務再造、以及法制再造，其中法制再造推動計畫將政府業務委託民間辦理列為重要工作項目之一；二是民國八十九年八月三十日行政院第二六九六次院會通過之「知識經濟發展方案」，將政府業務委外辦理列為建立顧客導向服務型政府的具體措施之一，並於九十年一月十七日第二七一八次院會通過「推動政府業務委託民間辦理計畫」，此外，行政院於九十年五月四日訂頒「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」作為中央及地方各機關推動業務委外辦理之主要依據。

2. 工業區委託開發

目前已有或正在進行的公有土地委託開發以工業區開發為多。工業區之委託開發係依據「促進產業升級條例」與「工業區委託開發租售及管理辦法」辦理。

「促進產業升級條例」第 29 條規定：「工業主管機關開發工業區時，得委託公民營事業辦理開發租售及管理業務，前項委託開發，應公開招標辦理；其開發、租售及管理辦法，由經濟部定之。」另外「工業區委託開發租售及管理辦法」為工業區委託開發、租售及管理的基本，概括性規定。

3. 其他

其他則依不同土地使用類別，散見於不同的規定之中。例如海埔地適用「海埔地開發管理辦法」、森林遊樂區可引用「台灣省森林遊樂區提供公民營作業要點」等。

(三) 委託開發的運作程序

目前委託開發以工業區土地開發為多，大多由經濟部工業局主導，其運作程序說明如次：(並請參閱附圖 2-5)。

1. 規劃期

主管機關以甄選方式決定參與規劃之技術顧問機構，待甄選確定後，再依據主管機關之開發初稿與受託開發技術顧問機構共同研擬工程規劃及設計構想。

2. 甄選受託開發機構

委託開發機構之選擇以甄選方式進行。有意願參與開發之公民營事業應提報開發計畫、財務計畫與履約保證書，評審委員針對兩者分別評分，其中開發計畫佔 60%，財務計畫佔 40%，以此確定訂約優先順序。

3. 簽訂委託開發契約書

獲選為第一優先順位者應在接獲通知後 30 日內與委託單位完成訂約手續。委託單位與開發單位簽訂「委託開發契約書」後，開發單位隨即進行開發工作之籌劃、興建。

4. 結算開發成本並辦理租售作業

開發單位於辦妥正式驗收結算手續後，依契約書規定辦理租售作業、管理未租售土地等相關事宜，或移交政府機關接管。

六、土地信託模式

(一) 土地信託之定義

土地信託 (land trust) 屬新的經營管理方式，本土地所有權與經營權分離之模式，由公有土地管理機關將土地交付予信託銀行，信託銀行依據與公有土地管理機關簽訂之信託契約約定，全權進行受託土地之規劃與開發工作，於期滿後交付信託期間之開發利益及土地，受託人僅收取手續費。充分利用民間資金、技術，並為政府達到蓄積財源之目的。(劉嘉雯，民 88)

依行政院研究發展考核委員會 (民，87) 的研究指出，所謂土地信託係指土地所有權人或其他權利人，為有效使用，收益該土地，而將該土地移轉與受託人或為其他處分，受託人則根據信託目的，運用其專業知識及經驗，管理與處分該土地，並將因此而得之利潤歸受益人享有。

土地信託，依其信託目的係在管理土地或處理土地，主要得區分為租賃型與處分型兩大類型。以土地信託運用發達之日本為例，實務上係以租賃型之信託為大宗。

處分型之土地信託尚可細分為分割出售型、等價交換型及更新型等。分割出售型，係指受託人於信託之土地上建築公寓或整理住宅，以增加該地之附加價值，再予分割出售，取得分割出售價款充作信託利益。等價交換型，係指土地之受託人與土地開發業者進行等價交換工作，受託人就土地上之建物於竣工後分歸土地所有人所取得之部分，出租於承租人，而為管理運用。更新型，則係多數之土地所有人或其他權利人（如承租權人）以其土地為信託財產，由受託人負責在該土地上建築大樓出租，而以租金為信託利益，再依各委託人之受益權比率分配信託利益及信託財產。

租賃型之土地信託係以信託土地之出租為主要之信託目的。易言之，受託人於接受信託土地所有權或其他使用權利之移轉或設定後，利用其專業能力，自行出資或另行融資，而委由建商在該土地上建築辦公大樓、商業中心、住宅、休閒設施等建物，並以之出租收取租金，再將租金收入扣除建築費用、融資本息、管理費用、受託人之報酬等支出後，分配其餘額予受益人。迨信託期間屆滿，信託關係終止時，交付土地及建物等信託財產予受益人。

茲以租賃型之土地信託為例，說明其特色如下：

1. 土地所有人得保有其所有權

委託人為土地所有人時，該土地之所有權雖因信託之成立而移轉予受託人，但依租賃型土地信託之信託本旨，受託人僅得以管理方式（出租）使用該土地，在信託期間終止時，受託人負有義務返還土地。倘受託人違反是項信託本旨而處分該土地，並移轉其所有權予第三人者，受益人即得聲請法院撤銷之以回復土地之所有權（信託法第十八條）。因此，土地信託並不致使所有人喪失其所有權，對秉持「有土斯有財」觀念之個人，或採行「只租不售」政策之國家，均具重大吸引力。

2. 受託人具有專業管理經營能力

信託法就受託人僅限制其不得為未成年人、禁治產人或破產人（信

託法第二十一條)，但未限制其為法人或自然人（參閱信託法第八條第二項）。惟就土地信託而言，實務上多以具有專業經營管理能力之法人（通常為信託銀行）擔任受託人。此類受託人以其專業之知識與經驗，就與土地之移轉、建物之興建、出租及管理有關之土地的調查、經營管理計劃的擬定、信託契約的簽訂、建築工程的發包、資金的籌措及清償，承租人的招攬、建物的管理維護等各項業務，皆一手包辦，委託人無庸分憂。

3.充分發揮土地之「所有」與「利用」分開之效率

由於委託人係將其土地信託予專業受託人經營管理，故土地之所有人既無庸負擔資金，又可坐享信託收益；必要時並可將其受益權出售、讓與或設定擔保以融通資金。在受託人方面，則無須考慮經營成本中之土地價格，又可賺取信託報酬，並藉由對信託土地之經營管理，充分運用其資金、人才及設備，對相關業務之拓展甚有助益。因此，善用土地信託制度，將可充分發揮土地之「所有」與「利用」分開之功能，對所有者（委託人、受益人）及利用者（受託人），係屬雙贏。

（二）土地信託之法令依據及內容

土地信託之法令，於公有土地經營及處理原則（第三點）及地方政府財產管理自治條例皆有規定：公有土地由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間開發經營。另外，尚有民國八十七年十一月十一日公佈，復於民國八十九年四月二十六日修正施行之都市更新條例賦予公有土地採土地信託進行都市更新之法源依據（都市更新條例第十三條），但該條例所規範者僅限於都市更新計畫範圍內公有土地及建築物。除此，國內目前尚無明確之公有土地信託相關法令規定，都市計畫外之公有土地欲以信託模式予以開發，僅有「信託法」及「信託業法」可予以援引為依據。

信託業法於民國八十九年十二月二十日公佈施行，其中規定信託業經營之業務項目有：1.金錢之信託。2.金錢債權及其擔保物權之信託。3.有價證券之信託。4.動產之信託。5.不動產之信託。6.租賃權之信託。7.地上權之信託。8.專利權之信託。9.著作權之信託。10.其他財產權之信託（第十六條）。其不動產信託的相關規定有：辦理與信託業務有關之代理事務包括

財產之取得、管理、處分及租賃、財產之清理及清算、債權之收取、債務之履行、與信託業務有關不動產買賣及租賃之居間、提供投資、財務管理及不動產開發顧問服務（第十七條）另外對信託契約之訂定內容也有詳盡之規定，可作為公有土地以信託方式開發經營之依據。

（三）公有非公用土地信託手續之流程

本研究僅就公有非公用建築用地或可以開發建築之土地交付土地信託手續之流程說明，此種土地交付信託之目的是為了開發建築，而公私部門可以收取開發建築之利益，開發建築之內容除依照土地使用分區管制相關法規及建築法規外，如有必要，政府亦可指定受託人開發建築之內容，即依信託契約條款加以明訂，其流程說明如下：（並請參閱附圖 2-6）。

- 1.擬定企畫案：有效利用方法之評估，選擇土地信託作為開發方法，對採行信託方式予以基本瞭解。
- 2.基本計畫：土地信託計畫之擬訂。
- 3.開發案檢討：以競標方式選定受託人。
- 4.實地計畫：簽定土地信託契約。
- 5.進行開發或建築：信託業者開始設計及工程之發包、資金籌措，並於建物完工後辦理建物所有權登記及信託登記。
- 6.管理及經營：主管機關對信託物有監督權，信託業者則對受託之不動產規劃自行經營或出租，並辦理財務管理。
- 7.信託終結：信託業者於信託終結後，應將信託財產交付及塗銷信託登記，將土地建物所有權移轉予委託機關，並請求報酬。

綜合以上所揭舉之開發利用模式，經參酌鄭明安（民，91）、行政院研考會（民，87）、洪郁惠（民，87）、邊泰明（民，91）、呂宗盈（民，85）、黃昭樺（民，87）、劉嘉雯（民，88）等人研究及相關法令規定，整理出本研究之六種公私合營土地開發之模式比較表，說明如下：（並請參閱附表 2-3）。

一、土地所有權

「公地應儘量保持公有」是公有土地經營及處理原則之基本方針，因此公有土地開發方式中，土地所有權歸屬將列為評估開發方式重要指標，就上述六種土地開發方式中，土地信託在信託時土地所有權形式上移轉於受託人，但信

託結束後，土地仍移轉為公有，但是合作開發，開發型態可能包括其他權利關係人之土地所有權，開發後原屬私人土地權屬之部分，可能轉變成土地共同持分型態。至於設定地上權開發，BOT 開發、租賃開發或委託經營開發，開發完竣後土地所有權屬將不因開發而有所變動。

二、主要權利性質

在六種土地開發方式中，設定地上權與其他五種開發方式之主要權利性質有所不同，其權利性質屬於物權，非經登記不生效力，對於承租人而言，擁有土地之地上權，對於其法律上之地位較有保障；惟其不似出租、BOT 開發、合作開發或委託經營開發等方式，透過訂定契約方式即屬生效，是其較為不便之處。至於土地信託開發，雖然信託本身為代理行為，惟行為發生之後，因土地產權已移轉至受託人，土地所有權人無法再就該信託財產進行處分。

三、土地利用之主張

目前最多利用他人土地方式為土地出租，即以租賃方式達到利用土地的目的，法律對於土地利用之約束力較低，土地利用係由租地人決定。至於設定地上權與土地出租開發之經濟目的相同，法律性質卻迥異，反映在土地利用上，土地所有權人之主張亦不同。設定地上權開發可於契約訂定土地開發內容，契約內容即可針對規劃設計、經營內容，依據都市整體開發需要、土地利用原則加以規範，以符合開發利用目標。一般而言，公部門土地開發較之於私部門土地開發能兼顧社會政策目的，同時，開發之外部社會成本亦能有所顧及，因此總體而言，公有土地開發以公部門對土地利用內容有所主張較優。土地信託開發、合作開發、BOT 開發、委託開發與設定地上權較為類似，政府部門對於土地開發經營利用型態能有所主張。因此，六種公地開發方式，就該指標來說，設定地上權、土地信託、合作開發、BOT 開發與委託經營開發優於租賃開發，而 BOT 開發方式下，土地所有權人又有充分之土地利用決定權。

四、存續期限

存續期限雖為影響土地有效利用的重要因素，但須考慮參與開發主體權利義務分配以及是否包括經營因素在內而定，且存續期限的訂定必須兼顧資金投資回收年限，否則存續期限過短將影響投資意願。假若資金亦透過公部門籌措，開發旨在借重民間工程技術與管理經營效能為目標，則開發後存續期限影響民間參與開發程度較低。設定地上權存續期限無限制，影響土地利用效率較小。租賃開發受土地法、民法限制，存續期限最長為二十年，就民間出資投資型態

而言，期限太短將影響投資回收。委託經營開發、BOT 開發則視其委託經營及開發項目而定，若屬興建房屋或公共設施，投資金額較鉅，回收期限勢必較長，存續期限亦須予以配合，始能達到土地開發利用目的。合作開發影響土地利用效率，在於開發權利義務分配原則的訂定，存續期限影響較小。土地信託開發則必須考慮貸款與開發事業收入兩項因素。

五、地租負擔

土地租金率的大小依開發方式不同而異。基本上，租金率的決定應考量地價、承租人負擔能力、促進土地利用之效能、財政收入狀況、賦稅成本及管理成本等因素，因此應配合土地利用狀況調整租金率。目前設定地上權和土地出租方式中，土地租金率係多以土地公告地價為準，惟前者雖有負擔地租之義務，但不以支付地租為必要條件，且大多數設定地上權個案有支付權利金的要求，故其地租之負擔並無一定之方式；但後者屬有償使用，並以支付地租為契約成立的要件。土地信託開發和 BOT 開發及合作開發分別以信託報酬或開發收益為開發者的最終權益，其間並不涉及地租負擔的問題。至於委託開發，由於不同開發個案之間租金率的訂定依據皆不相同，故亦無一定的收取方式。

六、轉讓限制

開發經營期間，開發者是否可將使用權利轉讓，除了影響開發者自身的權益外，最重要的還是影響了土地所有權人預期的收益和土地利用的效率。基本上，設定地上權屬於物權關係，開發者享有地上權的權利，並盡其義務，依民法規定，地上權人得以其地上權設定抵押權等他項權利，以借貸資金而增加土地經營之效能。而租賃屬於債權關係，其權利非經土地所有權人同意不得轉讓。至於土地信託、BOT 開發與委託開發，則受到類似於土地出租的轉讓限制；而合作開發則視其契約訂定型態而定。

七、設定抵押

對開發者而言，地上權得為抵押權之標的物，但是實務上常在契約中對於地上權人加以限制，必須經土地所有權人同意後才能將地上權設定抵押，致使設定地上權與租賃關係在施行上頗為相似，但是地上權人的權利除了使用收益權外，尚有處分權、取回權、受補償權、相鄰權及優先購買權權利。若是採用合作開發的方式，則地主、開發者依開發利益分配比例各自對其自有之產權得自由處分，無設定抵押與否之限制關係。至於土地信託開發與委託開發及 BOT 開發，則視其契約訂定內容而定。

八、開發費用負擔

就開發費用負擔而言，會影響開發者的財務負擔，進而影響其財務風險、違約風險以及對於經營風險的承擔。基本上，設定地上權、土地出租、BOT等開發方式，皆由開發者負擔開發費用；土地信託開發係由受託人負責籌措全部或部份的開發費用；而合作開發則是土地所有權人與開發者依約定出資比例負擔開發費用；委託開發則因不同個案而異，開發費用大多由土地所有權人負擔，惟部份個案係由開發者負擔開發費用。

九、開發利益分配

就土地所有權人的角度而言，土地開發利益分配是不可忽視的一環。土地出租的租金率，依目前法令規定係以公告地價為租金計算基礎。就承租人而言，其開發所獲收益即為其所分配之利益。設定地上權開發除了有土地租金收入之外，尚可依據土地開發內容，設定開發權利金，足以反應土地開發利用成本，其對於土地有效使用目的的達成優於土地出租開發。土地信託開發，委託人可獲得信託期間土地開發的利益，受託人僅賺取手續費，並不能分得開發利益，待信託結束時土地和建築物返還委託人或土地所有權人，其性質與設定地上權相似，對於土地所有權人的權益有所兼顧，惟信託開發分配利益的多寡，有賴信託期間土地經營開發效率，故土地所有權人分擔了受託人的經營風險。合作開發的基本精神與合建行為相似，故土地所有權人及開發者得以投資比例作為開發利益分配的基礎，而BOT開發於開發經營期間收取權利金，待契約屆滿時自開發者方面接收設備之利益，開發者僅賺取經營期間之利潤。

十、代理問題

關於土地開發的代理問題，係肇因於經營權與所有權的分離，其問題的嚴重與否，可從下列幾個面向加以觀察：土地所有權的歸屬、土地開發的權利性質、土地利用主張權的歸屬、地租的負擔、開發費用的負擔方式等等，就本研究之六種土地開發方式而言，皆屬於開發、經營權分離，由於合作開發的費用係由地主、開發者分別承擔，故開發者不易發生代理問題；而土地信託與委託經營開發，兩者的代理問題都很嚴重，前者之受託人獲得土地產權，後者之受託人則不須投入任何開發費用。至於土地出租、設定地上權、BOT開發，由於土地所有權人得在契約明訂相關的限制，故其代理問題不似土地信託與委託經營二者嚴重。

十一、權利消滅

設定地上權開發之權利並不因地上物或竹木的滅失而消滅；而 BOT 開發亦無權利消滅因素存在；至於出租，則在因不可歸責承租人之事由，致使租賃物一部份滅失，如存餘部份不能達到租賃目的時，得終止租約；在土地信託、合作開發與委託經營開發方式下，當無法達成信託或委託目的時，得解除信託或委託契約，並可要求損害賠償。

十二、契約終止之返還狀態

合作開發著重於開發利益分配，契約終止無所謂返還關係問題。設定地上權依法存續期間屆滿時，除契約另有約定外，政府部門應按建築物之剩餘價值補償地上權人，惟土地所有權人常在契約中加以限制，故建物所有權常隨同地上權於期滿時無償返還。土地之承租人就土地所支出的費用增加土地價值者，出租人知其情事而不為反對表示者，應償還其費用，但以現存增加價額為限。至於土地信託、BOT 與委託經營開發，當存續期間屆滿，原則上應無償交付土地與建物予土地所有權人，除非法令有特別規定，或契約雙方另行規範者，則屬例外。

十三、經營風險

土地開發的經營風險，係受到開發不動產性質、區位等因素的影響，若就風險分攤的角度觀之，則可從（1）土地所有權人收益對於開發者開發績效之依賴程度；（2）開發費用的出資方式兩個構面來判斷。就設定地上權開發而言，不同的權利金形式對於地主、地上權人之間的經營風險分擔有所影響；就土地出租而言，由於開發費用由承租人自行籌措，雖然租金的支付延伸至其經營階段，但租金率的訂定並無反映經營的成果，故其經營風險由承租人自行承擔；至於 BOT 開發的經營風險，則由開發者負擔，而合作開發與委託開發的經營風險，則由土地所有權人與開發者承擔；相較之下，由於土地信託的開發利益皆由土地所有權人取得，故經營風險亦全由地主自行承擔。

十四、違約風險

違約風險，可分為財務因素與非財務因素造成的，前者與開發者的財務風險有關，可從其財務槓桿、營運槓桿，週轉能力看出一些端倪；後者則與前述的代理問題有明顯之關係，且與開發者的地租負擔方式有關。在本研究開發方式中，以土地出租、土地信託開發的違約風險較高；而在合作開發及 BOT 開發的狀況下，開發者因參與投資，故開發事業之經營與其永續之發展有關，故較

無違約的誘因；至於委託經營開發，由於受託人（開發者）面臨的財務風險極低，故其違約與否端賴其代理問題的嚴重性；設定地上權開發，影響其違約風險的最重要因素為權利金、地租的收取方式，兩種不同收取方式會影響其代理成本的高低和財務週轉的能力。

十五、財務風險

以委託經營開發而言，由於開發費用悉數由土地所有權人負擔，開發者的財務風險最小；合作開發則因開發者僅須負擔部份開發費用，使其現金流量的負擔不致過鉅；土地出租係由承租人負擔所有開發費用，承租人仍需支付一筆所費不貲的租金費用，故其面臨之財務風險又較土地信託為高；在土地信託的開發過程中，受託人（開發者）並不承擔財務風險，此因開發費用係由出資者負擔，受託人不須投入資金；至於設定地上權開發，與土地出租頗為相似，但地上權人須支付權利金，為其缺點，惟地上權人得以地上權設定抵押借款，故其財務風險與土地出租孰高，未有定見。而 BOT 開發，因開發費用係由開發者負擔，且需有大量之資金挹注，故其財務風險較高。

第四節 土地開發成效之評估要素

風險是合作雙方需考量的因素之一，在開發過程中雙方會面臨不同的風險。因風險的產生會導致交易成本增加，為降低風險造成的損失，雙方希望能透過協議、契約訂定或其他方式，規避風險或將風險移轉、分散，若無法對風險予以適當管理，將增加開發過程中的困難度，如此可能提高開發過程中的交易成本。循此因素可得知，公私合營土地開發成效之評估要素，包括交易成本及風險管理（洪郁惠，民 87、吳耿東，民 88）。

一、交易成本

交易成本分為政府之交易成本及民間投資者之交易成本兩種分述如下：

（一）政府之交易成本

政府之交易成本，包括評估成本、規劃成本、蒐集成本、審查成本、執行成本、監督成本等六項。開發的過程首先由執行單位依法令規定評估適當辦理開發利用的土地；可行性評估之後進行專案計畫之初步規劃與設

計；並審核尋找合作對象招標而產生蒐集成本；在投標期限結束後，政府單位即進行審查工作的執行成本；另外，政府為防止違約情事發生須對民間投資者行為加以監督，因而產生監督成本。

（二）民間投資者之交易成本

民間投資者之交易成本包括：市場評估成本、決策成本、蒐集成本、規劃成本、執行成本等五項。在政府執行單位公告招標後，有意投資者即自行查詢基地相關資料，評估投標可行性；依據上述評估結果決定是否投標；決定參與投標者，即依公告規定，於期限內購買申請文件，依規定辦理申請等事項；投標者須附上關於開發的各項投資計畫，例如財務計畫、土地開發計畫、經營管理計畫，開發時程計畫、技術合作計畫等，依個案而有不同規定；簽約後投資者須依契約執行各項工作，在契約訂定時未能預期，因雙方對契約文意有不同解讀，契約複雜執行困難，部份無法分散或移轉的風險，須再次移轉的風險都會形成執行成本。

二、風險分析

公私雙方在公私合營土地開發過程中須面臨各項的風險，其可能面臨之風險因各種開發方式不同而異，大致上主要的風險如下：

1.各階段

雙方有不可抗拒之風險、政治風險、經濟風險、環境風險、法令風險。

2.簽約前

規劃評估錯誤（雙方），民間投資者低價搶標（政府），得標者放棄，不繳交權利金或地租（政府），流標（雙方），未得標（民間投資者）。

3.簽約時

契約條款不夠詳盡（雙方），獲選人未能完成或簽約（雙方）。

4.簽約後

民間投資無法依規定繳交地租（雙方），興建時民間投資者違約或民間投資者倒閉（政府），用地取得延遲（民間投資者），工程品質不良或延遲（雙方），民間投資者未盡善良管理人之責任（政府），建物老舊需大量維修（政府）。投資者期滿時無法依約移轉（雙方）。

一般而言公部門在決策時顯少將風險因素列入考量，其實在吸引私部門參與土地開發的情形下，應加入風險因素，除考量政府風險外，亦應瞭解私部門參與開發時所遭受的風險，以作為公部門規劃設計各項公私合營作業誘因的參考，因此本研究第四章公私合營土地開發方式之評估，將參考上項文獻中列舉之交易成本及風險項目，作為分析本文六種開發方式公私雙方可能面臨之風險，及對交易成本之影響的基礎。

第五節 小 結

公私合營開發不論對公部門或私部門而言，都隱含了龐大的利益，進而促使開發的進行。其中私部門之利益包括降低成本、分擔風險、土地使用分區的特許及獲取大面積土地開發的機會；而在公部門方面，與私部門共同合作開發計畫，有幾點優點如：都市落後地區再發展、獲取開發經驗、增加稅收、財政上的收入及公共空間的開發。

而公私合營更具有多項社會經濟意涵（吳濟華，民 83）：1.其為一項公私集體決策；2.具角色互補作用（如公部門提供公共財，私部門創造市場，公部門提供公權力，私部門提供資金、技術、效率等）；3.資源的整合以創增經濟利益；4.具「聯合風險（joint venture）」的經濟意義（包括市場的不確定性、投資風險等）；5.公私「雙贏」策略；6.具「外部性內部化」的經濟意義；7.是創新計畫（innovative planning）而非分配計畫（non-allocation planning）；8.具「衝突求解（conflict resolution）」的社會意義。

綜合公部門及私部門在公私合營過程中所獲得的利益，歸納出公私合營開發的理由及目的在於：（吳英明，民 85、胡雅婷，民 87）

一、公私合營土地開發的理由

（一）公部門開發專業人才的欠缺及財政支出壓力

公有土地開發利用，需要有建築、土木、結構、企畫等專門技術人員充分配合運作，始能主導掌握整個開發案之進行，而以目前公有土地管理機關均隸屬於財政系統單位，且均受員額編制及人事法規影響，無法網羅上述專門人才從事開發業務，另外政府單位經費收支，均需依照公務預算

程序始得運用，難以因應時間長、金額龐大的開發業務，因此公部門企圖以公私合營型態來縮短供給面和需求面的差距，以解決財政赤字的窘境。

（二）政府行政體系繁複缺乏彈性及公私合營觀念的興起

各級政府營繕工程、變賣公地，均需受審計法規及民意機關審核，致使開發工作無法迅速進行，缺乏彈性，無法從事企業化經營，難與民間企業競爭。公部門體認到資源的限制，公私任何一方均無法完全獨立土地開發的任務，必需靠雙方合作來整合資源，於是提供相當程度的誘因，鼓勵私部門參與都市建設工作。

（三）民眾參與意識提高

民眾對公共事務的認知覺醒，並且積極主動的參與公共服務的生產，而且私部門意識到都市發展與提昇生活品質的高度相關性，於是加強投資都市事務的經營管理。

二、公私合營土地開發的目的

（一）引入民間資金，避免公共財政赤字的惡化

近年來各國政府的財政預算幾乎都是赤字預算。再者，民主國家的人民需求不僅有量的大幅增長，而且又講求質的滿足。面對都市居民需求量與質的增加及都市財政困境，公部門必須轉而尋求私部門力量的介入。從公私部門合作、合夥關係的建立來縮短供給與需求面的差距。

（二）結合民間企業經營管理之能力及政府的公權力

民間企業的長才主要在於有效率的經營管理，而政府部門往往基於法令的限制及缺乏成本控制的經驗而不能有效率的經營管理。然而從另一個角度來看，政府亦非一無是處，政府擁有的行政權、立法權及公有土地資源又比民間強而有力。就以容積率管制這項措施的權力來看，完全掌握在地方政府手中，卻可以創造民間龐大的利益。

（三）避免政治干擾

政府行政部門的任何運作及政策的推動，都要受到議會立法部門的監督，而政治的角力、協商及決策往往比工程的進行還要耗時，使得都市的建設遲遲無法推動。公私聯合開發使得公部門的決策與私部門的執行有了

清楚的界線，可以避免政治過度的干擾而延緩了都市建設的契機。

（四）避免僵化之官僚體系運作

政府之官僚體系層級相當複雜，因此在政策之制訂及執行上，往往受限於制式的程序及方式，這對土地開發這種需要掌握好時程控制極精密的財務成本預算控制來說，就顯得較私部門不具效率且僵硬的運作過程。

公有土地開發在民營化運動風潮之帶領、政府功能的削減及公有土地角色的轉變下，亟需開創出有別於以往消極的管理及只租不售之制式規定，此時公私合營土地開發方式正為其帶來另一發展契機。但其開發方式，尚處於起步階段，因此如何建構公有土地開發方式選擇及其契約設計，避免公私合營所可能產生的困境，將可使公有土地開發更具效率。

第參章 研究方法與架構

第一節 研究方法

本研究採用質化研究法，質化研究是以文章、書面文字、詞句或象徵符號等形式，來描述或呈現社會生活中的民眾，行動與事件；質化研究者很少用到統計分析的方法，但並不意味其分析是依據臆測或模糊的印象。

質化研究的特性在於注重過程，甚於結果或產出，對「意義」有興趣。例如人們對其生活、經驗和怎樣建構對世界認識等。研究者本身是資料蒐集和分析的工具，資料透過研究者這個人來蒐集，甚於運用問卷或機器。涉及田野工作（field work）。研究者實地走向人們、情境或機構，去觀察或記錄在自然情境中的行為。並且用比較歸納法（induction）從細節中去建立概念、假設和理論，再以文字或圖畫呈現資料，而非以數字為主。

本文旨在探討公私合營土地開發利用模式之利弊及未來之具體運作方向，而就實際上而言，早期的公有土地處理，一向以財政目的為考量，所以公有土地的處理是以出售的方式為主，因此，公私合營公有土地開發經營政策，係近幾年來政府之政策走向，故其既存之土地開發利用案例有限，而且尚於實驗階段，其利弊得失、收益成效尚無法評估。故本研究採用的研究方法以文件與檔案資料蒐集法為主，現行案例探討為輔，試圖由法令發展及開發案例作深入探討評析，歸納出研究成果，並對理論政策與實務的意涵，提出公私合營土地開發利用未來之具體運作方向。

為兼具研究資料解釋力之深度與廣度，以尋求對社會現象的充分解釋，僅憑單一研究方法所取得之訊息，容易導致詮釋上的偏差與不足感；唯有採取多元方法，蒐集不同的資料，藉以交相驗證、互補與整合，以獲取更充分而值得信任之詮釋與瞭解後，再以比較歸納的方法，選出最有效益的結果，為此，本研究採用「文件與檔案資料蒐集法」，以廣泛地蒐集國內外對於公私合營土地開發經營管理的相關文獻資料，包括 1.政府出版品、統計資料、報告書、公文、會議記錄及相關檔案文件等；2.民間組織之出版品、統計資料、檔案文件等；3.其他相關之學術論文、期刊、專書或剪報等。約可分為以下三類：

- (一) 專書論文期刊：包括近年來針對公有土地開發及各類模式主體所撰寫之專書、博碩士論文、期刊論文、研討會論文、研究計畫報告。
- (二) 官方文件：包括中央部會（行政院、財政部、內政部、經濟部、交通部、公共工程委員會、國有財產局）及地方政府之規劃與執行等相關的法規條文暨文件檔案，包括法規、企劃書、招標公告、合約書、相關會議記錄、工作績效報告或報表、統計資料等。
- (三) 報導性文件：包括各報刊上對於公有土地開發案例的事件，或各類型之土地開發模式議題之報導，及電腦網頁資訊。

以上除專書及論文期刊作為本論文文獻探討及理論建立之基礎外，其他兩類文件將於研究過程中蒐集並作為分析探討之材料，其中官方文件由於屬公務上使用，本研究僅就其對外公開之文件參閱。

至於資料蒐集的時間範圍及來源，因聯合民間開發利用公有土地，係緣自於七十九年內政部召開全國土地行政會議結論，確立無特定用途之公有土地，由公產管理機關透過聯合民間開發使用後，始有相關之規定與文獻，故本研究資料蒐集時間由七十九年起至迄今，經由國家、縣市圖書館及大學院校圖書館暨政府單位相關部門尋找，再以報刊上相關報導及電腦網路資源輔助，透過這些次級資料之涉獵，導引出公私合營土地開發模式之法令依據、運作過程、處理方式，然後再加以比較歸納。

過去公有土地開發多侷限在出租方面，近幾年已漸有公私合營土地開發方式的實施。在實務上以設定地上權開發、合作開發、委託開發較為常見，近幾年運用引進民間資金於公共工程建設之 BOT 模式亦有相當的探討。另外土地信託開發屬新的經營管理方式，目前頗受重視與探討。本研究將蒐集這六種開發方式之相關文件與檔案，就各種開發模式之論述內容加以分析比較，因此資料的來源、蒐集資料的方式及樣本的選擇，甚至資料分析，在方法上都較具有彈性，且比較時特別注意事件或情況發展的整個過程之相關因素，目的是盼能產生較原創性的見解，由相關資料歸納公私部門合營土地開發時，雙方於各土地開發方式運作過程中各需面對的交易成本種類、產生原因與風險及其處理方式，選出最有效益與公平且適合民間或非營利事業組織團體參與之公地開發利用模式，最後提出結論與建議，以作為決策和判斷相類似事務的主要參考。

第二節 研究架構與流程

一、研究架構

近年來土地市場受到公共財、外部性、獨佔供給及資訊不對稱等問題影響，造成市場及政府失靈，加上政經結構體制改變、政府組織再造精簡、政府財政支出壓力、民營化風險之衝擊、合營觀念的興起、民眾參與意識提高等內外部環境的影響，於是公私部門合營理念之產生與實踐需求成為一必然之趨勢。本研究選出國內現行較常用之六種公私合營土地開發方式，分別就其法令依據及內容論述，再分析比較、評估，然後選出最有效益與公平之開發利用模式，並對理論、政策與行政程序作一反省，最後提出結論與建議，其研究架構如下圖：

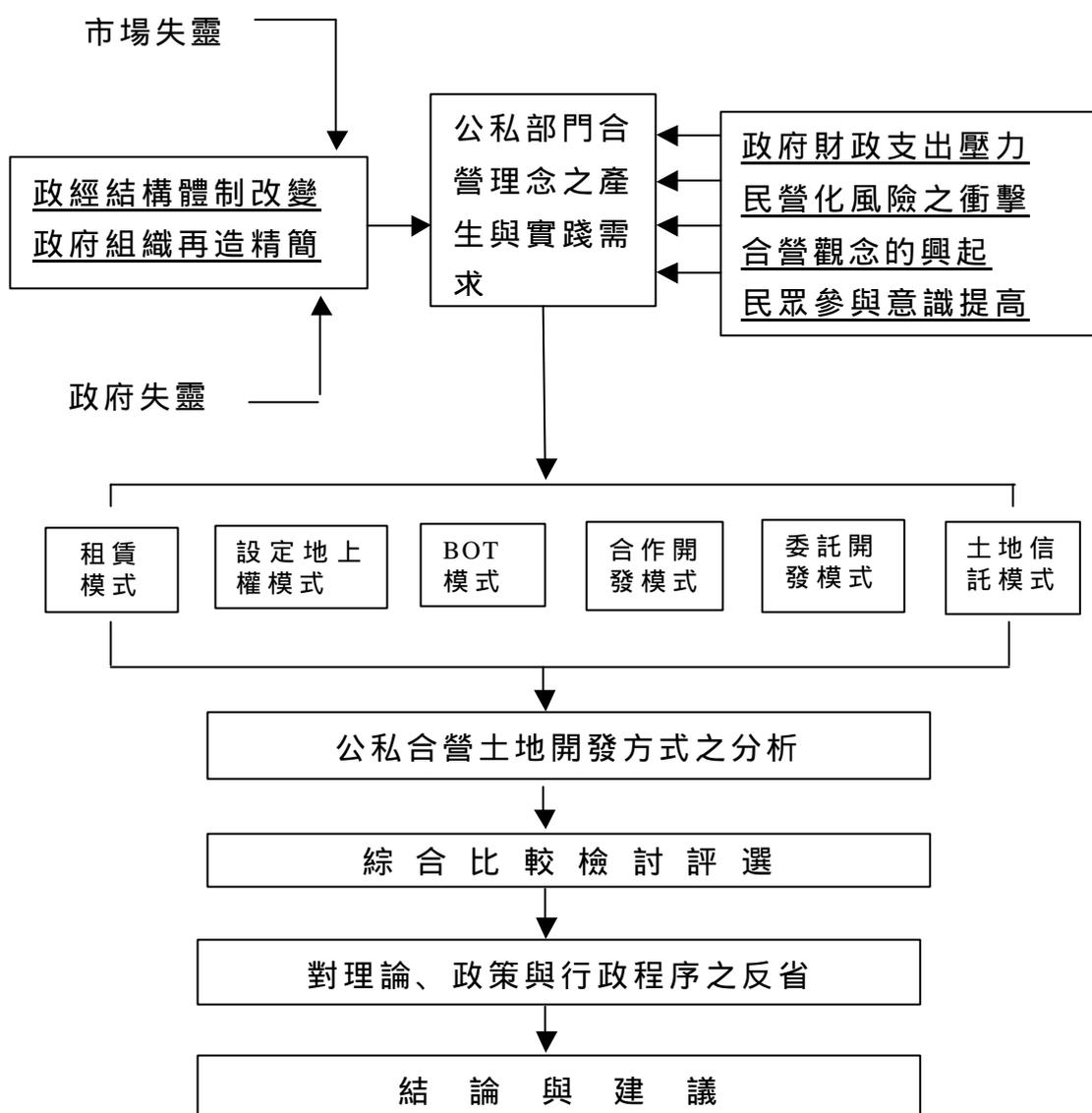


圖 3-1 研究架構圖

二、研究流程

本研究的流程，首先敘明本研究的動機、範圍、目的，並由公有土地及公私合營之界說導入，以清楚界定本論文所欲討論之主體，其次再針對我國公私合營土地開發之決策因素稍作介紹，進而選出國內現行較常用之六種公私合營土地開發之模式 - 租賃、設定地上權、BOT、合作開發、委託開發、土地信託等模式，作一比較分析檢討後，針對該等開發模方式評選探討，最後提出結論與建議。其研究流程如下圖：

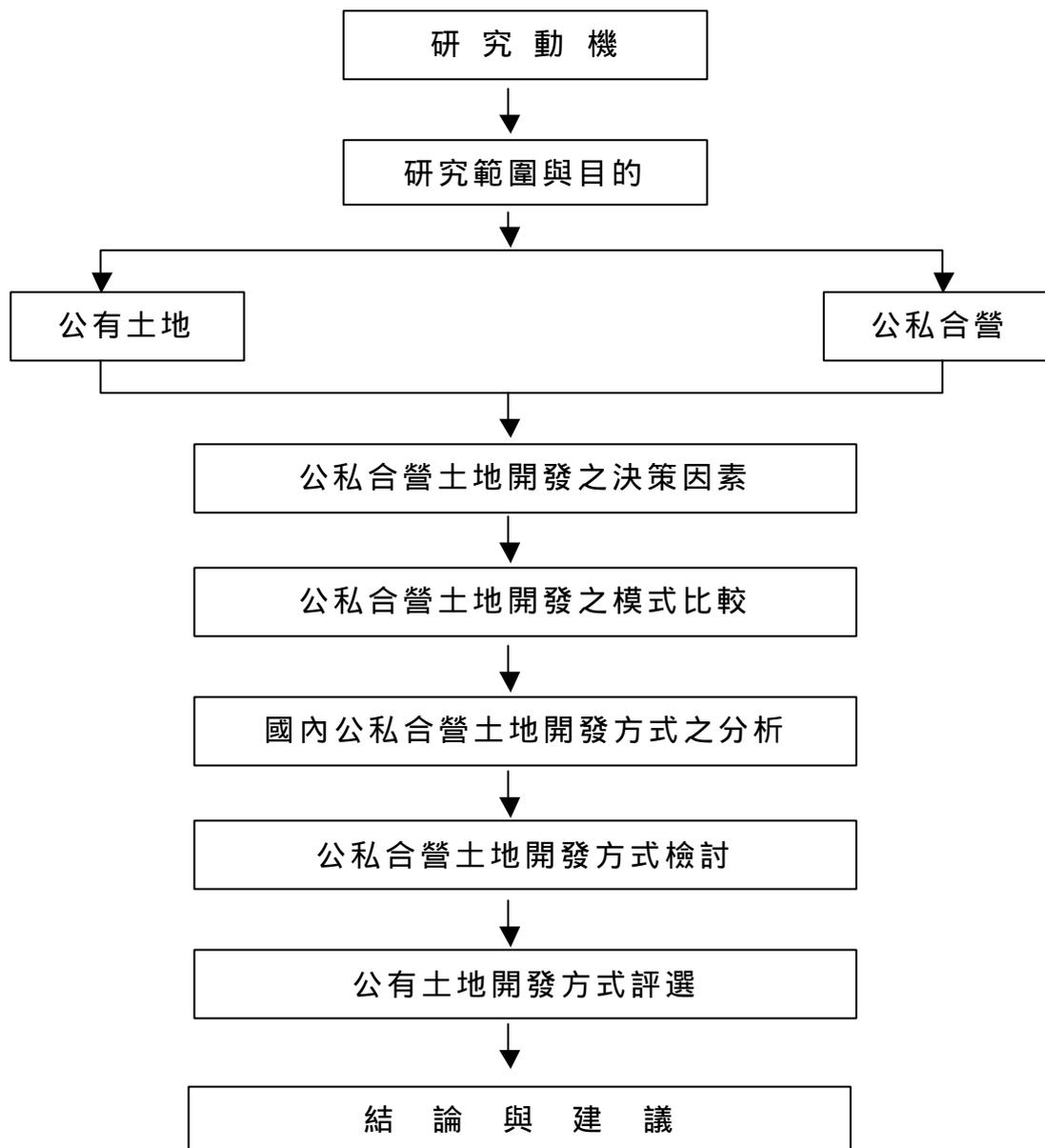


圖 3-2 研究流程圖

第肆章 公私合營土地開發方式之評估

本章針對公有土地之開發利用政策與法令發展作一檢討，就國內現行較具代表性之公私合營土地開發方式之內涵、實施現況及優缺點分析討論，再就其土地開發制度設計缺失提出因應策略，期為開發機制之實施能更切合公私合營精神，土地開發過程更為順利，達到公私雙贏等合營效益。

第一節 公有土地之開發利用政策與法令之發展與檢討

一、公有土地開發利用政策演進

隨著時代的變遷，政經環境的轉變，公有土地的利用形式也隨著改變，其歷程演進經綜合胡雅婷（民，87）、黃昭樺（民，89）、劉嘉雯（民，88）、楊國柱（民，80）、吳耿東（民，86）、洪寶川（民，81）、鄭明安（民，82）、邊泰明（民，90）、巫慶文（民，82）等人之研究整理，大致可劃分為以下階段：

（一）配合經濟發展的有關政策（民國四十二年至五十九年）

民國四十二年，政府分期實施經建計畫，為了振興工業，改善國內的投資環境，於是在民國四十九年九月十日頒行「獎勵投資條例」，並規定了工業用地的取得辦法，其中第二十五條規定：「行政院應主動將公有土地或私有農地編定為工業用地，以供興辦工業人投資設廠用」，另外在民國五十八年所頒行的「國有財產法」第五十二條亦規定了：「非公有財產類之土地，經政府提供為獎勵投資各項用地或政府機關興建國民住宅者，應予讓售，且該項讓售依獎勵投資條例及其他有關規定辦理，並須徵得審計機關之同意。」

在這一時期，為配合工業發展的需要，政府可輕易的將公有土地變更編定為工業用地，以滿足經濟發展，此階段的公有土地政策，僅止於提供土地由其他事業機構或興辦工業人開發之階段。

（二）以財政為目的的公地出售（民國六十五年至七十八年）

由於有土斯有財及土地為財政之母的傳統觀念，公有土地管理一直以來被納在財政部門的體系下，因此，早期的公有土地處理，一向以財政為

目的的管理方式處置。而且在財政需求的考量下及減輕公有土地管理的支出成本，所以公有土地的處置是以出售的方式為主。然而當時由於公有土地標售的結果，常常會由於地價之波及作用而刺激附近地價上漲，助長土地投機，造成社會利益分配不公平之情形發生，行政院於是在民國七十八年，以行政命令指示，不得再標售國有土地，並且宣示今後公有土地「只租不售」的政策原則，於是在民國七十九年到八十五年間，政策上原則暫緩大面積國有地的標售。

此階段公有土地未具抑制土地的功能，反而促使地價造成不合理的飆漲，土地價格漲幅幾近數倍，由各地政單位歷年公告土地現值調幅即可窺知一二（請參閱附表 4-1 及附圖 4-1），因此帶動投機行為的發生，顯示公有土地政策未能符合土地儲備之角色功能。

（三）加強公有土地開發政策（民國七十九年至八十年）

鑑於民國七十六年初國內地價暴漲，輿論對於公有土地標售是否帶動地價上漲，產生高度的關切，政府為避免引發公地標售助長地價狂飆之誤解，除經中央決策暫停標售公地外，民意機關亦迭有反映公有土地除畸零地外，不宜出售，應作為公共設施或國民住宅用地，民國七十九年內政部遂研議解決當時之複雜土地問題，就有關問題建立共識，並檢討實行中之土地政策，以應乎國家建設發展需要，因而召集專家學者及各機關代表在台北舉行「全國土地行政會議」，列有「確立公地政策，加強公地管理利用」題綱，其中對於公有土地開發理念有重大影響者如下：

1. 公有土地保持公有原則：

（1）全國土地問題會議結論：

公有土地應配合國家整體社會經濟發展及環境保育之需要，保持公有。

（2）內政部民國八十年五月十五日台（八十）內地九二一四五四號函報行政院「公有土地經營及處理原則」草案：非公用土地以保持公有為原則，不予出售。

2. 公有土地加強開發利用原則：

（1）全國土地問題會議結論：

a. 公有土地之開發使用，應配合區域計畫、都市計畫及各種建設計畫，分別由政府自行或聯合民間開發使用。

- b. 政府應積極以照價收買、區段徵收、土地重劃或優先購買等方式取得土地，建立土地儲備制度，依照使用計劃有效利用。
- c. 政府應配合國家長期整體發展建設需要，並視土地使用性質，積極清理公有土地，提供開發使用。
- d. 公有土地應視其特定用途，諸如公共設施用地、國民住宅用地、公教住宅用地、工業用地、風景區等，分別由其目的事業主管機關開發利用。
- e. 無特定用途之公有土地，由公產管理機關自行或會同有關機關舉辦開發。
- f. 公有土地得視實際需要，由政府透過與民間企業合作或土地信託方式進行開發並經營管理。

(2)「公有土地經營及處理原則」草案：

公有土地應以公用為原則，由公有土地管理機關依相關法令規定，自行辦理、提供各級政府辦理或出租、信託、聯合民間興辦公共設施，興建國民住宅或軍、公、教住宅，興建辦公大樓，開發工業區，開發休閒遊憩設施，公共造產及其他開發經營等，以促進公有土地利用。

由全國土地行政會議結論，可以發現公有土地開發利用政策已具有土地儲備精神，且將公有土地開發主體由政府主導逐漸轉為與民間共同開發，公地開發主體已由一元趨向多元。

(四)市區大面積公有土地利用及現階段公有土地開發政策(民國八十一年迄今)

在民國八十一年「全國經濟會議」土地問題建議事項中，關於「檢討市區大面積公有土地之利用」，訂定了確立大面積公有土地利用原則如下：

1. 公有土地應視交通、區位、自然環境等特性，配合產業及人口分佈政策及都市發展需要，循都市計畫及區域計畫程序，確定其最適當之用途。
2. 公有土地之利用，除應考量財政收入外，尤應注意發揮土地之最大經濟效能，以謀求社會整體利益。

對於現階段公有土地開發政策及方向，可歸納推論如下原則：

1. 公有土地以保持公有為原則，為避免國有土地閒置，並有效利用國家資源，應加強開發利用。
2. 公有土地因以保持公有為原則，故開發完成後之國有財產亦以保持公有為原則，如不提供公用，應自行經營利用。
3. 公有土地之開發，並未突破現行規劃體制，仍應配合區域計畫、都市計畫及各種建設計畫之實施，公地管理機關無主動規劃利用權責。
4. 具有特定用途目的事業主管機關之公有土地，應由主管機關開發利用。
5. 無特定用途之公有土地，由公產管理機關透過以下方式開發利用：
 - (1) 自行開發使用。
 - (2) 聯合民間開發使用。
 - (3) 會同有關機關舉辦開發。
 - (4) 與民間企業合作開發並經營管理。
 - (5) 透過土地信託方式進行開發並經營管理。
 - (6) 為避免公有土地流失與匱乏，政府應積極以照價收買、區段徵收、土地重劃或優先購買等方式取得土地，建立土地儲備制度。

二、公有土地開發利用之法令依據

近年來，政府因陸續開辦多項重大公共建設及社會福利措施，導致財政日絀，各級政府無不面臨極其嚴重之財政困境，為因應財政上捉襟見肘之窘況，政府除需審慎「節流」外，並積極推動開發公有資產(以公有土地為主要部份)，而達到「開源」的效果，然而實質上土地開發工作需要大量人力及資金，為了配合地方發展需要，促進公有土地合理使用，如何引進民間資本、人力技術開發公有土地，參與公共建設及社會公益事業，已成為當前積極推動的課題，因此相繼制定有關法令整理如下：

(一) 土地法

現行土地法中關於公有土地開發利用者計有第四條、第二十五條至第二十七條，其分別針對公有土地之種類、使用、收益、處分作一概括規定。惟其內容簡略，且偏重消極面管理，缺乏積極開發之內涵。

(二) 國有財產法及地方政府財產管理自治條例

目前各級政府機關財產管理，在國有土地方面，以國有財產法及其施行細則為基本法規，在地方縣市、鄉鎮有土地則以地方政府財產管理自治

條例為主，再以各種管理辦法為輔，其規定多偏重於公有土地產權之登記、清查、管理、收益、處分及撥用，對於如何開發利用，促進公有土地效益之規定，則略顯不足。

(三) 公有土地經營及處理原則

為便利公有土地管理機關對土地的管理及處理有一致性之原則，於是行政院於民國八十二年核定「公有土地經營及處理原則」，俾使相關單位作業有所依循。之後行政院為配合土地開發利用政策，陸續於八十三年、八十五年、九十年修正相關條文，其中第三點有關公有土地開發之規定：「土地應盡量保持公有，由各公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理，提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間開發經營」，至此公有土地開發經營已有明確的法令依據。

(四) 公有土地開發利用之相關法令

為配合「公有土地經營及處理原則」之規定，行政院及財政部陸續訂定公有土地開發利用之相關法令作為執行依據，略計為：「工商綜合區或山坡地開發範圍內國有土地合併開發案件處理要點」、「工業區委託開發租售管理辦法」、「國有非公用土地設定地上權實施要點」、「獎勵民間參與交通建設條例」、「獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法」、「都市更新條例」、「促進民間參與公共建設法」、「國有非公用財產委託經營實施要點」、「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」、「促進產業升級條例」等規定。為能較迅速瞭解本文六類型公有土地開發利用方式，於現行法規下可適用之法令，以表列方式如下(表 4-1)：

表 4-1：六類型公有土地開發利用方式於現行法規下可適用之法令

比較項目 \ 開發方式	租賃	設定地上權	土地信託	BOT開發	委託開發	合作開發
公有土地經營及處理原則	1	2	2	2	2	
國有財產法	1	1	2		2	1
地方政府財產管理自治條例	1	1			2	1
民法	2	2				
土地法	2	2				
相關特別法規	2	1	1	1	1	2

資料來源：研究者整理

主要依據：1 次要依據：2

三、公有土地之開發利用政策與法令檢討

台灣地區土地總面積約三六一萬八千八百四十四公頃，其中公有土地面積有一七六五萬二千二百二十二公頃，占土地總面積百分之四八。由於公有土地面積龐大，且分佈零散，管理不易。目前各地普遍低度利用，影響市容觀瞻及都市發展。究其原因，政策、法制上確有檢討之必要。茲分述如下：

(一) 公有土地開發政策保守不明確

公有土地開發政策早期配合經濟發展的政策，以財政為目的的出售公有土地，幾乎沒有一套完善的公有土地開發政策以資遵循。近年來，政策始日趨靈活，於民國八十二年七月二十一日行政院訂頒「公有土地經營及處理原則」第三項規定：公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理，提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間開發經營。同原則第五項規定：私人或團體為公用事業、公共事業、公共利益或防制公害需使用之公有土地，得以優惠或其他獎助方式優先供其租用。此一公地利用最高政策原則。係以目的事業機構自行舉辦為主，配合民間開發為輔。雖然，對於如何善用民間資源，合作開發公有土地，仍有待具體之引導，但不可否認的，政策的確已更加靈活。

(二) 開發經營專業人才缺乏

開發利用公有土地需有建築、土木、結構、企畫等工程專門技術人員充分配合，始能主導，掌握整個開發案之進行，而土地開發經營是一專門技術，需要有土地、建築、企業等素養之專業人員，來從事開發經營作業始有專精，目前公產管理機關均隸屬於各級政府之財政系統，以財政為目的的觀點從事開發經營，在土地經營效率及運用績效上未能有效規劃，仍舊停留在頭痛醫頭，腳痛醫腳，邊做邊學的階段。

(三) 開發資金來源的欠缺

公產管理機關及各級政府營繕工程，變賣公產均需受到審計法規限制，致使開發工作無法迅速進行，進展緩慢缺乏彈性，無法從事企業化經營，難與民間企業競爭。而且目前政府財政日益困難，對整個公有土地開發所需資金實無法調度，相對於政府財政拮据情形，民間資本不斷累積，因此，公部門逐漸有引進民間機構充沛的財力與資源的意願，欲藉著結合公有土地與民間資金、技術、經營管理能力進行土地開發，來達到公地開發經營政策上之

任務，及為社會創造最大利益的目的。

(四) 相關開發經營法令不完備

公有土地開發重要法令，包括土地法、國有財產法、地方政府財產管理自治條例、公有土地經營及管理原則，及其他相關法規的陸續制定，使民間參與土地開發取得明確之法源依據，但相關施行細則尚未擬定，導致各開發案的進行雖有母法之依據，卻無子法之明確規範，因而造成公私雙方在執行上的困擾，以及社會大眾之疑慮。此外，由於國內公私合營土地開發制度尚未成熟，為配合重大土地開發案之進行，法令的修改時有見招拆招之情形，如此實務走在法令之前的現象，引起解套的爭議，其雖可謂配合國內實際環境而設想，但是否真正地落實公私合營精神，仍有待更周全的法令加以具體規範。

由以上公有土地開發利用政策與法令檢討可看出未來公地開發的趨勢，其中專業人才之缺乏及資金來源的欠缺，顯示公有土地開發必須藉由民間資金、技術、人才的投入，來提昇公有土地開發更具效率，這也是促使公有土地開發民營化的動力；而公部門土地開發政策的保守不明確，及相關法令不完備等問題，將影響公有土地開發的時效性，間接也將影響公私部門投資開發意願，對公有土地的開發績效造成負面效果。

第二節 國內公私合營土地開發方式之分析

現行公私合營公有非公用土地之開發經營方式，經選出較常見之六種類型：租賃、設定地上權、BOT 模式、合作開發、委託開發、土地信託等，本節綜合胡雅婷（民，87）、黃昭樺（民，89）、劉嘉雯（民，88）、楊國柱（民，80）、吳耿東（民，86）、洪寶川（民，81）、鄭明安（民，82）、邊泰明（民，90）、巫慶文（民，82）等人之研究及第二章臚列六種開發方式之意涵、法令依據、內容及作業流程整理分析檢討，針對具體事例，就上述諸類型之制度內涵、實施現況、優缺點，以及各模式之間的差異比較，作一整體分析。

一、租賃模式

就現行公有非公用土地之利用及開發而言，租賃模式是政府管理機關迄今

最常採行之方式。因為將公有土地以租賃方式出租予需用者使用，一則可符合政府既定之公有土地保持公有原則，且免除土地閒置與被占用之情況發生，再則可將之納入正常管理，收取孳息挹注庫收，以積極促進土地有效利用，並增加公有土地資源之開發效益，是以公有土地出租一直是公產管理機關最主要之業務項目，其實施面積之比例亦是目前公有土地各種開發模式中最主要及最大宗的開發模式，且差距甚大。

（一）租賃之內涵

租賃模式就其契約訂立方式及行政機關辦理方式之不同，可概分為出租、放租及標租三種不同方式，以國有財產為例，國有財產法第四十二條之「出租」，係指出租給符合必要條件之對象者。同法第四十六條之「放租」，指耕地、林地、養地、礦地及海岸為登記地，依規定辦理公告放租者。放租通常具有配合政策推行之目的，屬於較大範圍土地之出租。至於「標租」，指以公開招標方式，由投標人競標後決定出租對象及租金標準。無論係出租、放租或標租，就其制度主要涵意而言，均係政府公有土地管理機關與民間訂定租賃契約，使民間支付價金得就公有土地為利用開發，而政府則以租金為其收益。

公有非公用土地之租賃期限，因出租土地類別不同而有所差異，依國有財產法第四十三條規定：

1. 建築改良物，五年以下。
2. 建築基地為二十年以下。（實務上訂為五年，觀光浴場比照辦理）
3. 其他土地為六年至十年。（實務上，耕地、養地及礦業用地為六年，長期造林用地租期為九年。）

依各縣市有財產管理自治條例規定：

1. 建築改良物五年以下（實務上訂為三年）
 2. 建築基地十年以下（實務上訂為三年）
- 前項不動產租賃期限屆滿時，得更新之。

公有非公用土地之租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，則由財產主管單位斟酌實際情形擬訂，專案承租或符合優惠條件者，另有獎助措施，茲將各類用地之租賃期限及租金計算標準，以表列如下(表 4-2)

表 4-2 各類用地租賃期限及租金計算標準表

出租土地類別		租賃期限	租金計算標準
基地		二十年以下（實務上為五年以下）	現行實務上，按收租當期土地申報地價年息百分之五計收，如符合優惠條件者，按應繳租金率六折計收
房屋		五年以下	按房屋現值課稅現值年息百分之十計收
耕地		六年以下	按土地主要作物正產品全年收穫量四分之一折算代金計收
養地		六年以下	按正產品全年收穫量四分之一折算代金計收
礦業用地		六年以下	按訂（換）租約時評估之土地市價年息百分之四計收
林地	種植果樹之林地	九年以下	按土地主要作物正產品全年收穫總量四分之一折算代金計收
	長期造林用地	九年以下	於所種林木砍伐時，按扣除造林成本後之造林利益分收百分之二十
觀光及浴場用地		四年以下	按參照鄰近土地平均公告地價及收益狀況評定之地價，以年息百分之四計收
海岸養殖用地		六年以下	按正產品全年收穫量四分之一折算代金計收

資料來源：修改自邊泰明（民 91：29）。

以公有非公用土地租賃方式進行公私合夥土地開發，由於開發過程較為單純，其為單一地主公有土地管理機關與承租人之間的協議，及後續私部門之開發利用而公部門收取租金等事宜，故無交易成本的支出。

公部門於合營過程中扮演監督者的角色，私部門扮演執行者的角色。由於此公私互動過程較為單純，故以平等協商方式，由公部門提供土地，私部門提供資金及技術，公部門以出租方式徵得私部門參與，二者藉由資源整合方式創造利潤，共同合作以提昇土地利用價值。

就聯合風險而言，政府可避免獨立開發之資金籌措及經營風險，雙方共同承擔開發風險。而公部門可透過契約訂定及相關監督管理，以規劃土地使用與開發，兼顧效率與公平特性。此外，合營過程雖公部門所發起，但由於私部門不需花費取得土地權屬之龐大資金即可進行開發，對其而言解決相當麻煩的土地問題，故公部門除提供弱勢團體或第三部門租金優惠的獎勵項目外，僅訂有「獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法」，不同於其他公私合營開發方式。

（二）公有土地租賃實施現況及優缺點

1. 公有土地租賃實施現況

我國過去對於公有土地之利用多以租賃方式供民間利用，但由於土地

區位之特性，以及租賃契約對承租人較無保障，實例上多僅見於公共造產、造林及部分休閒遊樂區，其他實務上大部分為佔用事實而為承租者，所以實際上仍為消極之財產收入而非積極的開發利用以達財政目的。

近年來，政府機關為有效利用公有土地，而開始重視公有土地之利用開發，其認為租賃模式之經濟效益過低，出租對象及租期有頗多限制，乃積極研擬其他利用開發模式以取代之。惟租賃模式有其固有之制度功能，且租賃模式在公有非公用土地之管理經營體系中，一向為業務之大宗並居於非常重要之地位，尤其在生產用地方面更顯其重要性，而在私部門方面，租賃模式在所有開發模式中，係交易成本負擔最輕，開發利用最迅捷的開發模式，故今尚非其他開發利用模式可立即取代。因此，就公有非公用土地開發利用之整體而言，租賃模式仍有其繼續存在之價值。目前公有土地租賃現況，一般民眾承租之可供建築之土地，租期訂為三年，期滿可換約續租，租金依土地申報地價百分之五計算，而公共造產及休閒遊樂區等大面積土地皆以標租方式出租，租金以得標租金為準，租期依個案而異。以嘉義縣為例，其最具代表性的有大嘉義主題樂園及中華民俗文化村。

2. 公有土地租賃之優缺點

經參酌郭國任（民，84）、楊國柱（民，80）、洪寶川（民，81）、巫慶文（民，82）等人之研究，整理出租賃模式之優缺點如下：

優點：

- （1）分享經濟成長所帶來的地價增值。由於土地出租所有權仍保持公有，政府除透過租金收取以取得土地價值之一部份外，對於因社會經濟成長所產生的地價增值，亦可於租賃存續期間屆滿而收回，且無須承擔土地開發不確定性風險。
- （2）政府可以利用契約的訂定，規範土地使用與建築條件，充分掌握土地開發時序特性，並可針對違反原契約規定使用計畫之開發利用或閒置不用等行為，作出適當的處罰或依契約之規定而終止租約，收回土地使用權，以符合原土地使用計畫，達到地盡其利的目標。
- （3）就促進都市更新而言，由於土地所有權保持公有，政府可視都市發展現況，而透過租期的訂定來決定其更新時序與區位，同時由於租賃期間屆滿時，土地應返還公有，是以在更新時可以不須支付鉅額的購地成本，即能以最小的社會成本來達成更新的目的。
- （4）就資金運用效率而言，承租人不須籌措鉅額土地資金購買土地，土地

開發成本較低，有利於資金之運用，減少投資人的負擔。

缺點：

- (1) 公有土地以租賃方式開發利用，就政府而言，可能造成出租土地租期屆滿，土地卻不易收回問題，以及欠繳租金若在最後階段發生，催討不易。
- (2) 就承租人而言，依民法第四四九條規定，租賃權的期限不得逾二十年，且使用物權限制頗多，如租賃權人不得將其權利轉讓，未經出租人之承諾，亦不得將租賃物轉租於他人（民法 443 條）。租賃權不能再為其他物權或擔保債權之標的（民法 882 條）。又承租人如欲開發利用承租之土地，須經民意機關同意（土地法 25 條）等，使租賃土地在開發時序及效益上大打折扣。

二、設定地上權模式

財政部國有財產局在民國八十九年三月八日，以高過底價 1.91% 之十億五六七八萬元，順利標出位於台北市信義計畫區國有非公用土地設定地上權案，致使「購屋不買地」之不動產投資趨勢，深獲房市的認同關注，而再度成為邇來社會之新話題，近年來，政府為加速公有土地的開發，以貫徹公有土地妥善利用的政策，並避免市場上對土地之不正常炒作，行政院乃積極開發大面積國有非公用土地，以設定地上權的方式，交由民間產業投資開發經營。職是之故，地上權利用的增加，似為未來政府處理公有土地之必然趨勢。尤其民國八十八年台灣發生百年來規模最大之「九二一」地震，造成中部地區房地產之嚴重災情，導致國人對「有土斯有財」的觀念產生動搖，更營造推動設定地上權土地開發方式的有利環境。（第一銀行，民 89）

（一）設定地上權之內涵

依據「國有非公用土地設定地上權實施要點」的規範，公有土地以設定地上權方式供民間開發者，由公有土地執行機關，負責公有土地之使用規劃、招標、簽約及監督管理等相關事宜，明確規範執行機關所應主導的各項階段之進行，要點中並未對地上權得標人有明確的權利義務規範，僅指出在雙方簽訂契約後，地上權人若欲將地上權或地上建物辦理抵押權設定應提出申請。由此可見，公有土地以設定地上權方式提供民間開發，其開發過程較為單純，故公部門並無提供私部門獎勵項目，且在上項要點中

僅做簡單規範，相當尊重公私雙方之契約協議精神。

有關設定地上權的存續期間及權利金、地租等項，依照「國有非公用土地設定地上權實施要點」規定，其規定重點如下：辦理國有非公用土地設定地上權，應以公開招標方式為之。但因政策需要，經行政院專案核定者，不在此限。地上權的存續期間最長為五十年。目前得以設定地上權的國有土地應符合下列條件：

1.基本條件：

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

2.位於下列「分區」或「用地」者：

- (1) 都市計畫區內住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、風景區或倉庫（儲）區。
- (2) 風景特定區內旅館區、住宅區、商業區、青年活動中心區、遊樂區、海濱浴場區、旅遊服務中心區、露營區或遊艇區。
- (3) 非都市土地範圍內，經編定使用類別為甲、乙、丙、丁種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。

但因政策需要，經行政院專案核定設定地上權者，則不受第（1）、（2）點的限制。

設定地上權應收取的權利金，依照下列規定計算：

- 1.公開招標者：以土地市價五成為底價，並以實際得標金額計收。但於公開招標一次未能標脫者，得逕行按照原底價減一成後辦理招標，並以一次為限。
- 2.專案核定者：以土地市價六 五成計收。但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業而設定地上權者，權利金得按土地市價六 五成計算後再按百分之七十計收。

又前述社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體，以已依法設立的財團法人為限，並應備具事業計畫，指明價款來源，經目的事業主管機關審核後辦理。

國有土地設定地上權後，應依下列規定限制地上權人使用土地：

- 1.國有非公用土地設定地上權，應限制地上權人或經其同意為使用的第三

人，須依都市計畫或區域計畫及其他法令規定使用土地，並且不得將土地或地上權出租或出借供他人建築使用。

2. 地上權人如果將土地或地上權或地上物出租或出借供他人作非建築的使用，其使用存續期間的最後一日，不得在地上權存續期限最後一日之後。
3. 地上權存續期間，執行機關不得同意地上權人將地上權或地上物的一部分或全部讓與他人；但經受讓人承諾繼受原地上權契約的各項權利義務，並且願意一併受讓地上權及地上物的一部分或全部者，不在此限。

地上權的設定係經行政院專案核定者，執行機關作上項同意前，應先徵得目的事業主管機關的同意後，層報行政院核准。

茲將政府與投資者之權利、義務關係整理如下表：(表 4-3)

表 4-3 設定地上權雙方之權利、義務關係表

	政 府	民 間 投 資 者
權利	* 收取權利金及地租 * 有撤銷地上權之權利 * 契約到期後取得地上物	* 開發、利用經營該土地及收益 * 得依規定辦理抵押權設定
義務	* 與民間投資者會同辦理 * 於契約簽訂後期限內 * 負擔應繳予地上權人 * 善盡監督之責	* 依期限繳納權利金及地租 * 與政府會同辦理設定地上權登記規費 * 負擔應繳之各項稅捐及登記規費 * 依相關法令規定使用土地 * 不得將土地或地上權出租或出借 * 地上權消滅後，地上建物應無償移 * 轉給政府或自行拆除 * 依契約及相關法令善盡管理責任

資料來源：研究者整理

設定地上權契約存續期間往往長達 50 年，公私雙方對於未來情況無法完全預估正確預期。從政府立場出發，政府應盡力確保往後政治情勢不至於有重大變化，以使地上權人能順利開發、使用。若無法避免風險，政府應自行承擔此風險造成的損失。在風險未能分散或移轉的情形下，對於政府或民間投資者而言，將導致交易成本的提高，以下將公私雙方在設定地上權開發過程中可能面臨的風險與其對交易成本的影響，整理如表 4-4。

表 4-4 設定地上權公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響

開發階段		風險項目	對交易成本之影響
各階段		不可抗拒之風險 (雙方)	雙方執行成本提高
		政治風險 (雙方)	
		評估錯誤 (雙方)	
簽約前	規劃		* 政府蒐集成本或執行成本提高 * 民間投資者執行成本提高
		民間投資者低價搶標 (政府) 得標者放棄、不繳交權利金或 無法通知得標人 (政府)	
	招標	流標 (雙方)	* 政府蒐尋成本提高 * 民間投資者徒增市場評估 成本、決策成本與蒐尋成本
		未得標 (民間投資者)	民間投資者徒增市場評估 成本、決策成本與蒐尋成本
簽約時	協議 訂約	無協議行為	
		契約條款不夠詳盡 (雙方)	雙方執行成本提高
簽約後	期間	民間投資者無法依規定繳交 地租 (雙方)	
		民間投資者違約 (政府) 民間投資者倒閉 (政府)	政府執行成本提高
	營運	地上權人未盡善良管理人之 責任 (政府)	
	移轉	地上權無法依約移轉 (雙方)	
		建物老舊需大量維修 (政府)	

資料來源：修改自洪郁惠 (民 87 : 78) 備註：括號文字為可能面臨風險者

(二) 公有土地設定地上權實施現況及優缺點

1. 公有土地設定地上權實施現況

以設定地上權之方式開發利用國有土地，長久以來並未受到應有的重視，直至民國七十九年三月間為解決日益嚴重的土地問題而召開的「全國土地問題會議」做成公有土地應保持公有的政策後，政府相關單位才開始重視設定地上權模式，並大力推行一連串有利於設定地上權模式的政策與法令，茲舉較具代表性之公有土地以設定地上權模式開發之案例以利瞭解 (請參閱附表 4-2)。

2. 公有土地設定地上權之優缺點

經參酌第一銀行 (民, 89) 行政院研考會 (民, 87) 鄭明安 (民, 91) 黃昭樺 (民, 89) 等人研究，整理出公有土地設定地上權之開發模式優缺點如下：

(1) 以政府立場而言

優點：

- (a) 政府閒置土地得以有效利用，避免造成土地之不正常炒作。
- (b) 讓公有土地創造更高之價值，使有限之公有土地不致流失。
- (c) 吸引國外財團參與國土開發，廣闢政府財源挹注財政支出。
- (d) 促進都市發展加速都市更新。

缺點：

- (a) 土地使用權仍為財團所持有。
- (b) 公有土地將可能被長期佔用。

(2) 以開發業者而言

優點：

- (a) 幫助營建業度過不景氣難關，以低成本取得優質地段開發。
- (b) 依法擁有土地之優先承購權，可幫助企業塑造優良的形象。

缺點：

- (a) 公告地價調整的不確定風險，無法享受房地產增值的利益。
- (b) 在宣導上需要花費較多成本。
- (c) 景氣持平或低迷將侵蝕利潤。

(三) 設定地上權與租賃之差異

民法第四百二十一條第一項規定：「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用、收益，他方支付租金之契約。」故租賃之對象並無限制，只要是對物為使用收益者均無不可；而地上權依據民法第八百三十二條之規定「稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物，或工作物，或竹木為目的而使用其土地之權」，只能以土地之使用收益為對象，並限於以「有建築物或工作物或竹木」為目的者，方能設定地上權；所以租賃與地上權之適用範圍並不相同。為了釐清此二者之不同，茲作成對照表，以利瞭解（表 4-5）：

表 4-5 設定地上權與租賃之差異

開發方式 比較項目	設定地上權	租賃模式
土地所有權	未移轉，得就地上權或地上物設定抵押	未移轉
存續期限	依民法並無限制，依地上權實施要點規定為 50 年	依民法規定不得超過 20 年
土地使用權	地上權人依法取得土地使用權	地上物新改建時，需取得土地所有權人出具使用權同意書
地租負擔	不以支付地租為必要條件	以租金之支付為其成立要件
經營風險	不定，視權利金形式而定	承租人自行負擔
違約風險	不定，視權利金形式而定	較高，因租金分期非一次付清

資料來源：研究者整理

三、BOT 開發模式

BOT 係指民間企業與政府簽訂合約，由民間興建公共建設，興建完成後政府賦以其特許權營運一定期間，而後將公共建設之所有權移轉回政府。目前國內所盛行之 BOT 制度，乃因於政府為提昇國家競爭力，卻面臨政府財政困難，而迫切於公共服務的提供，故開始尋求與民間合作，借重民間之資金與效率，以提昇公共服務水準，加速社會經濟發展，故可謂為具公私合夥概念開發方式。

(一) BOT 開發之內涵

依促參法規定，民間機構參與公共建設有 BOT(興建 - 營運 - 移轉)、BTO(興建 - 移轉 - 營運)、ROT(租用 - 營運 - 移轉)、OT(營運 - 移轉)及 BOO(興建 - 所有 - 營運)等不同公私合作型式，其中私部門擁有不同程度之財務負擔及開發利益。

BOT 制度所涉及之參與者包括主管機關(行政院公共建設委員會)、主辦機關(主辦民間參與公共建設相關業務機關)及民間機構(與主辦機關簽訂投資契約之公司或私法人)。主管機關之主要職責在於會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關，訂定所謂重大公共建設之範圍；並掌理包括政策與制度之研訂，政令宣導、資訊之蒐集公告及統計，專業人員訓練、各主辦機關相關業務之協調、公共建設之督導及考核，申訴之處理等相關事項。而私部門義務主要僅為申請案件之提出、審核及營運費率之訂定，相對的，其所取得之權利則包括協議私有土地之取得、申請行政協調，

以及代行都市計畫業務等事項。茲整理如下表 4-6。

表 4-6 BOT 開發公私雙方之權利、義務關係表

	政 府	特許公司
權利	<ul style="list-style-type: none"> * 收取經營權利金及地租 * 要求履約保證金 * 終止契約 * 若土地因故被徵收或以其他方式取得，可取得土地補償費或其他代價利益 * 保險受益人 * 工地施工之監督權 	<ul style="list-style-type: none"> * 開發及經營該項事業 * 取得土地使用權 * 若土地因故被徵收或以其他方式取得，可取得地上物補償費
義務	<ul style="list-style-type: none"> * 提供投資者向銀行融資貸款時必要之行政協助 * 監督、管理、協助投資者 * 提供投資者相當的誘因（例如：稅捐優惠、協助與保障） 	<ul style="list-style-type: none"> * 遵守相關法令、規劃構想與契約 * 限期內辦理地上權登記、申請建築執照、開工興建與完工 * 自行負擔相關費用（例：保險費、成本費、規費、稅捐等）、營運費用 * 負擔所有履約發生之一切規劃、開發、經營費用與風險，並放棄向政府要求補償或主張任何權利 * 不得任意將地上權、地上物所有權分割、移轉給他人

資料來源：修改自洪郁惠（民 87：82）。

依據促參法規定，政府為獎勵民間參與投入公共建設，提出下列數項獎勵項目，主要包括貸款補助、自籌資金來源及稅賦減免等。由於公共建設涉及之資金龐大，因此對於資金籌措及金融貸款方面有多項之補助與放寬措施、突破銀行法、公司法及民法總則施行法等限制，以幫助民間募集足夠資金。

在公私角色定位而言，公部門於 BOT 制度中扮演發起者、催化者與監督者的角色，除需以公權力幫助私部門排除困難，於協商過程中亦必需維繫公共利益，以公平合理原則進行公正、公開之審議與談判，規定其設置之甄審會委員必需有半數以上之專家學者，甄審過程並應公開為之。另一方面，私部門則在 BOT 案中扮演執行者的角色，為追求經營效率及最大利潤，強調彈性、創新之市場導向分析能力。（劉嘉雯，民 88）

BOT 模式契約存續期間長，對於未來情況無法完全預估，正確預期，若支持 BOT 模式的政策於開發進行中發生改變，甚至被推翻，不論在任何階段對政府或特許公司而言都將產生極大損失。因此，BOT 模式的運作過程中，政府、特許公司在各階段都可能面臨的風險分析如下：

- 1.政府的風險分析：政府的風險依 BOT 計畫的運作流程，在政策形成階段為計畫可行性分析的風險，在特許公司評選階段為投資誘因不足所產生的風險，在計畫執行階段有發起人風險及完工風險。
- 2.特許公司之風險分析：特許公司的風險處理，一般均先將風險確定、分析之後，經過協調以契約和協定的模式，將風險分攤或移轉給風險參與者。藉由契約或協定的訂定，來增加若發生損失的控制能力及影響力。現將面臨的風險與對交易成本的影響整理列表說明（請參閱附表 4-3）。

（二）BOT 開發實施現況及優缺點

1.BOT 開發實施現況

依據胡雅婷（民，87）、洪郁惠（民，87）、劉嘉雯（民，88）、李國光（民，88）等人研究指出，台灣公有土地 BOT 開發的概念，為近幾年來所興起，因此相關開發案例，亦為最近幾年所發生，如高速鐵路、中正機場捷運案，未來將採 BOT 開發方式者，則有南港經貿園區、國道高速公路蘇澳至頭城、苑裡至大甲、竹南至西湖等三段……等。

綜觀上述 BOT 開發案可以發現，其多為規模較龐大、涉及公共利益層面較廣的公有土地開發，因此，基於一般公共工程回收期長、利潤相對較少的觀點，政府給予的協助則相對增加，在制度設計方面，其使用用途廣泛，包含遊憩、辦公、交通、工商使用，在年限方面，與設定地上權開發相同都為 50 年，權利金方面，一部份採一次收取方式，一部份採每年營業額一定比例，租金收取亦與設定地上權開發相同，為每年公告地價 5%。茲舉較具代表性之現行 BOT 模式開發案例以揭明（請參閱附表 4-4）。

BOT 案的成功與否？決定於是否能夠提供適時、適切的必要資源，創造「雙贏」。在政府、特定公司、監督機關等的通力合作下，才能創造附加價值與社會利益之最適化（optimization）。最重要的是雙方對「協力」（Partnership）的觀念，用「服務」取代「官僚」，以「合作」取代「對立」，共同貢獻專業與優勢資源，儘量揮灑創造「雙贏」（李國光，民 88）。

2.BOT 開發之優缺點

參酌黃昭樺（民，89）、李建興（民，88）、薛榮棠（民，91）等人研究，整理出台灣推動 BOT 有下列優點及缺點：

優點：

- (1) 減輕政府財政負擔。
- (2) 提高建設品質及管理效率。
- (3) 分散政府投資風險。
- (4) 促進資本市場發展。
- (5) 吸引外資投入公共建設並引進國外先進技術。
- (6) 增加業者商譽及多角化經營的空間。

缺點：

- (1) 國內外經驗尚未成熟。
- (2) 政府有圖利他人及政治干涉的困擾。
- (3) 法規尚不齊全。

(三) 設定地上權與 BOT 開發之差異

一般人對於公有土地設定地上權招標案與 BOT 招標案之概念，容易產生混淆，其實，兩者之間至少於法源依據、契約性質、經營事業種類、付費名目與方式、使用土地所有權歸屬等項有所差異，茲作成對照表（表 4-7），以利瞭解：

表 4-7 設定地上權與 BOT 開發之差異

開發方式 比較項目	設定地上權模式	BOT 模式
法源依據	民法、國有財產法、國有非公用土地設定地上權實施要點、經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法等，屬於政府就公有財產之處分行為。	獎勵民間參與交通建設條例「委託興建契約」
契約性質	所訂定之契約，為地上權買賣契約與土地租賃契約之混合契約，是政府為當事人之私法契約，不具任何公權力之色彩。	為政府與民間業者間訂定之委託興建契約之私法契約，及事業特許權授與之公法契約之性質
經營事業種類	可以依據本身之規劃自由決定標的建築物之用途	BOT 招標案主要經營之事業為公用事業及具有獨佔性質，以公營為原則之企業。
付費名目與方式	給付之款項，包括地上權買賣權利金及土地租金兩類	常有所謂回饋金之規定，以作為使用特許權之對價或權利金
使用土地所有權歸屬	土地所有權必為公有土地	所使用之土地，其所有權不必然為公有財產

資料來源：修改自第一銀行調查資料（民，89）。

四、合作開發模式

相較於出租、出售、設定地上權等法有明文限制之土地利用模式，合作開發模式享有比較大之自由性。公有非公用土地之合作開發模式，現行法上並無直接之規定，堪供依據者，如國有財產法第四十七條及其施行細則第四十八條，公有土地經營及處理原則第三條，各縣市財產管理自治條例等（請參閱附表 2-2），皆未設有限制。此與出租利用模式必須限於一定要件，一定種類之土地才可出租，或設定地上權就地上權存續期間設有限制者不同。

（一）合作開發之內涵

公有土地合作開發模式係由公有土地管理機關，公民營企業機構、權利關係人或其他政府機關提供土地、權利或資金，合作辦理整體開發。其類型有土地作價方式，即為公有土地管理機關提供土地，與民間或其他公營機構（投資者）協議以土地價值換算為資本參與投資，開發後由公產管理機構與投資者共同擁有土地及建物產權，並依協議比例分配產權、使用及收益之方式。另以合建方式係指由公有土地管理機關提供土地，或連同自行籌措之資金，與公民營企業合作辦理整體開發（劉嘉雯，民 88）。

實務上對於合建契約之法律關係，由相關案例（多為前省政府財政廳或國有財產局與台灣土地開發信託投資股份有限公司之合作興建案例）契約書判斷，土地由政府提供，或由其他人提供土地、或雙方皆提供部份土地，約定投資者提供興建建物所需資金、技術與建材，並按投資比例換取等值房地。故雙方有以土地與建物互相交換的行為。故採互易契約說，而代售房屋部份則具委任契約的性質，契約內容包括雙方當事人、土地提供、興建內容和起造人、合作開發方式、基地點交及地主應配合事項、期限、保險與保固、稅捐、建材與設備、違約處理等。茲將雙方之權利、義務關係整理如下（表 4-8）。

表 4-8 合作興建雙方之權利、義務關係表

	政 府	投 資 者
權利	* 按投資比例分得房地	* 按投資比例分得房地
義務	* 提供土地 * 負擔地價稅及按比例分攤各種賦稅 * 提供土地使用權同意書予投資者 * 若有過失或不履行契約，使對方生損害者，負賠償責任。	* 提供資金、技術、建材 * 設計及依約定建造房屋 * 保固期限之品質保證 * 按實際分配比例分攤各種賦稅 * 依時限建造房屋並辦理房地所有權移轉登記 * 若有過失或不履行契約，使對方發生損害者，負賠償責任。

資料來源：研究者整理

合建的分配比例應視雙方各自提供之成本與風險而定。所提供成本愈大，分得應愈多；所承擔風險愈大，所分得應愈大。在地主方面，其所提供成本包括：土地價格、土地增值稅、地價稅、利息等；承擔的風險：建商中途停工、倒閉等所造成清理處分之風險。建設公司方面，其提供成本包括：建築成本、管銷費用、利息等；承擔風險包括：經營風險、物價風險、施工風險、財務風險等。另外在雙方簽約前、後興建過程中可能面臨的風險及對交易成本的影響表列如下：(表 4-9)

表 4-9 合作興建公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響

開發階段	風 險 項 目	對 交 易 成 本 之 影 響	
各 階 段	不可抗拒之風險(雙方)	政府執行成本提高	
	法令變動(雙方)	政府執行成本降低但協議成本提高	
簽約前	規劃	評估錯誤(雙方)	政府執行成本提高
簽約時	訂約	契約條款不夠詳盡(有未盡事宜)(雙方)	雙方執行成本降低，但協議成本提高
簽約後	興建	投資者違約(政府)	
		興建品質不佳(雙方)	
		興建進度延遲(雙方)	
		承包商違約(投資者)	

資料來源：修改自洪郁惠(民 87:86)。備註：括號文字為可能面臨風險者

由上述可知，合建雙方應就所提供之成本計算分配比例，並就各自所承擔之風險，設定利潤率。就成本而言，主要視地主之地價與建方之造價而定，因此雙方之分配比率隨地區、產品等而不同。就風險而言，建方所承擔風險明顯大於地主，因此建方所設算之利潤率應大於地主。另建方合建案之風險大於自地自建，因此合建案之利潤率較自地自建案為高。

(二) 合作開發實施現況及優缺點

1. 公有土地合作開發實施現況

公有土地採合作興建的案例以台灣省政府（前財政廳）或國有財產局與台開信託合作的案例為主（請參閱附表 4-5）。該等案皆採相類似之模式，即土地由公部門提出，或雙方皆提供土地；約定由投資者提供建築資金、建築技術及材料，並按議定分成比例，換取等值房地，此種雙方當事人立於平等地位所訂定之契約，應屬於私法上之合建契約。

現有合作開發項目包括住宅使用（如：電梯住宅大樓、透天厝、或店舖住宅），和商業辦公大樓。取得房屋可作為公家宿舍或辦公廳，抑或將房屋交由建商或開發商代為銷售。此類開發案係由地主提供土地作價，建商或開發商提供資金，開發後由雙方依投資金額比例分成，取得房屋或房屋折價之金額。

2. 合作開發之優缺點

(1) 對地主而言：

優點：不必支付資金及欠缺建築知識下，較單獨賣地更有利。

缺點：如果建方興建中途無力完成、拖延工期、偷工減料等。將使產權更形複雜、糾紛迭起，走上司法訴訟途徑。

(2) 對投資者而言：

優點：可以減少購地資金投入，投資報酬率較高。

缺點：受限於政府單位法令僵化限制，無法隨意配合延誤建築開發時機。

由此可知，合作開發不論對地主或投資者而言，利弊互見。唯有在合作前慎選對方，擬訂完善合作開發契約，並坦誠以對，俾建立良好之合作關係，始可避免糾紛發生。（許文昌，民 91）

(三) 合作開發與 BOT 開發之差異

目前公有土地採用之合作興建形式開發者，係由土地管理機關提供土地，並發給合作對象土地使用權同意書，其餘開發所需之規劃、資金、勞力及機具全部由合作對象負責，開發完成後，雙方按投資比例分配成果、

利潤或收益。與 BOT 開發模式政府將特許權 (Concession) 授予民間企業，在雙方議定的特許期間內，由特許權所有者負責一特定公共建設之融資、興建、營運、維修等事項，並由特許權所有者自負盈虧，特許期滿時特許權所有者再將全部營運設施有償或無償地移轉給政府有很大的差異，茲列對照表如下：(表 4-10)

表 4-10 合作開發與 BOT 開發之差異

開發模式 比較項目	合作開發模式	BOT 開發模式
土地所有權	一方供給土地，由他方建築房屋後再按比例分配房地	未移轉
地租負擔	無	需繳納權利金
設定抵押權	無限制	非經主管機關同意不得設定負擔
經營風險	土地所有權人與開發者共同負擔	開發者負擔
財務風險	較高	普通

資料來源：研究者整理

五、委託開發模式

委託開發係由公有土地管理機關提供土地，委託公民營企業機構辦理整體開發。即由公有土地管理機關將公有土地，連同自行籌措之資金委託受託者(民間不動產開發經營公司)辦理整體開發業務；但現行開發案例係由委託機關提供開發所需土地，由受託者(公、民營事業機構)自行籌措資金、提供開發技術，依委託機關之需要辦理整體開發作業(邊泰明，民，89)。

(一) 委託開發之內涵

委託開發模式，廣義的解釋包含開發後之經營利用，目前公有土地之委託開發即以經營為主，因此財政部於八十七年七月十四日訂定發布「國有非公用財產委託經營辦法」後，嗣復於八十九年十一月八日及九十年三月八日修正訂定為「國有非公用財產委託經營實施要點」，該要點第二條即明確揭明：「本要點所稱委託經營，指委託機關將國有非公用財產委託受託人經營，由受託人支付委託機關權利金並自負經營盈虧。」

以國有財產為例，依據財政部國有財產局九十年度業務年報指出，該局開辦國有非公用財產委託經營業務迄今，已辦理委託經營 52 案，除已達到促進國有土地有效利用及增進經營效益之目的外，同時收取訂約權利金一億四七〇餘萬元，每年另可收取經營權利金五〇〇餘萬元，以挹注國庫，國有非公用財產委託經營係屬新興業務，其規定重點如下：

1. 國有財產局將國有非公用財產委託受託人經營，由受託人支付委託機關訂約權利金及經營權利金並自負經營盈虧。
2. 委託經營以公開招標方式為之，並以訂約權利金出價最高者得標。但符合下列情形之一者，得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公共建設需要，經各該主管機關核定者。
 - (2) 獲准整體開發者。
 - (3) 與相鄰地合併使用有利於整體規劃，提升利用價值者。
 - (4) 其使用位置情形特殊，經財政部核准者。
3. 受託人於訂約時應繳納訂約權利金；每年應另繳納經營權利金。
4. 訂約權利金之計算方式：
 - (1) 公開招標者，以土地當期公告現值百分之一乘以委託經營年數為底價，並以得標金額收取之。
 - (2) 專案委託者，以公開招標底價之一.三倍收取之。
5. 經營權利金之計算方式：委託經營之土地屬建築基地或實際已作建築使用者，按訂約當時土地公告地價百分之六計收，其餘土地，按訂約當時土地公告地價百分之一計收。
6. 委託經營期間應視個案訂定，最長以十年為限，於委託經營期限屆滿重新辦理招標時，原受託人有依同樣條件優先受託經營之權。

雙方之權利、義務關係，整理如下（表 4-11）

表 4-11 委託開發雙方之權利、義務關係表

	委託單位 (政府)	受託單位
權利	<ul style="list-style-type: none"> * 要求履約保證金及權利金 * 督導查核 * 審查受託人資格及經營計畫 	<ul style="list-style-type: none"> * 施工及管理 * 開發管理基金優先償還開發成本 * 有優先受委託經營權
義務	<ul style="list-style-type: none"> * 提供開發所需土地 * 督導工程及監督契約 * 開發後成立管理機構接管 * 發給土地使用權同意書 	<ul style="list-style-type: none"> * 籌措開發所需資金並自負經營盈虧 * 協助委託單位取得土地辦理開發相關事項等事宜，並禁止移轉或設定他項權利 * 保固期之管理、維護 * 工程驗收後，會同委託單位將土地及各項設施移交給委託單位指定的機關接管 * 協助申購廠商資格承購用地、貸款事項 * 於特定期限繳交權利金 * 未經同意不得將委託經營權出售、出租或交第三人 * 委託開發經營期限屆滿，交還之財產如有毀損，應限期修繕。

資料來源：研究者整理

委託開發經營之期間，視個案情形訂定之，最長以十年為限，如同前述幾種開發方式，在各階段都會面臨不可抗拒的風險，且國內工業區往往是因應國內政治、經濟環境產生的產業政策而進行開發，時受政經環境變化的影響，對於這些風險，政府或受託單位皆無法預期，僅能以規避方式處理，茲將依各階段、簽約前、簽約時、簽約後等四階段公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響列表如下 (表 4-12)

表 4-12 委託開發公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響

開發階段		風險項目	對交易成本之影響
各階段		不可抗拒之風險 (雙方)	政府執行成本提高
		政策修正或推翻 (雙方)	
簽約前	甄選	甄選結果遭疑議 (政府)	
簽約時	訂約	獲選人未能完成簽約 (雙方)	雙方之協議成本提高
		契約條款不詳盡 (尚有未盡事宜) (雙方)	
簽約後	興建	評估錯誤 (雙方)	
		資金籌措 (受託單位)	
		用地取得延遲 (受託單位)	
		受託單位違約 (政府)	
		工程品質不良 (雙方)	
	工程進度延遲 (雙方)		
	移交	施工危險 (雙方)	
		受託單位不為移交 (政府)	

資料來源：洪郁惠 (民 87 : 88)

備註：括號文字為可能面臨風險者

(二) 委託開發經營實施現況及優缺點

以委託開發的案例來說，目前委託開發以進行工業區開發為多，大多由經濟部工業局主導。工業區之委託開發契約依洪郁惠（民，87）研究指出，依現有案例可分為兩階段：第一階段為土地取得至土地開發完成，此階段近似承攬契約；第二階段為土地開發之完成後代辦土地、地上物等出售、出租業務，此為委任契約。委託開發案例整理表（請參閱附表 4-6）。

而委託經營就目前則是政府積極推動的業務項目，現階段自中央起至地方政府。委託案例辦理情形已不勝枚舉，其大致可分為民政、文教、交通、經建、環保、衛生、工程、資訊等八類，尤以民政、文教、衛生類等委託由非營利事業團體開發經營居多，茲舉較具代表性之案例，以助瞭解（請參閱附表 4-7）。

委託民間經營管理，分為兩種方式，一是政府將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理，二是機關不提供土地建物等設施及設備，僅以經費補助或特許方式委託民間提供服務，其實施優缺點述之如下：

1. 以政府立場而言

優點

- (1) 委託機關不需親自提供服務並且可從中收取回饋金或權利金挹注公庫。
- (2) 今日社教福利業務擴增，社會福利預算經費不斷持續加重情況下，為減輕政府財政負擔及引進民間企業效率的考量，不失為一帖解急良方。

缺點

- (1) 受託單位承接能力及承接單位不足的情況下，都將造成服務品質水準不一。
- (2) 委外模式牽扯到公立與私立的機構部門，其業務亦介於公私之間，屬性不明，致無法清楚界定雙方的權利義務，造成機關與受託單位彼此之間的錯誤期待。

2. 以開發經營業者而言

優點

- (1) 減少購地資金投入，投資報酬率較高。
- (2) 因為政府的提供土地、建物、設施及設備，使資源較為困乏的非營利

事業團體得以較少的資金完成使命。

缺點

- (1) 受託人支付委託機關權利金並自負經營盈虧，經營風險較高。
- (2) 由於我國政府有行政權優越的影響，向沒有與民間廠商平起平坐的習慣，以致契約管理的交易成本或磋商成本高。
- (3) 政府為了防弊，對受託機構設立諸多限制，由於相關法令過多，使受託機構營運之自主性大幅受到束縛和限制。

(三) 委託開發經營與合作開發之差異

依據上述委託開發經營模式與合作開發模式有其差異之處，茲以土地所有權、關係存續、土地所有權人收益、經營風險等四方面整理如表 4-13。

表 4-13 委託開發與合作開發之差異

開發方式 比較項目	委託開發模式	合作開發模式
土地所有權	未移轉，僅以土地作價方式參與開發	部分移轉
關係存續	關係結束於開發完成	交付移轉房屋所有權與土地所有權人即告終止
土地所有權人收益	權利金	按投資比例分回房地
經營風險	不定，視經營開發個案而定	土地所有權人及開發者共同負擔

資料來源：研究者整理

六、土地信託開發模式

土地信託乃信託制度下之一產物，而所謂信託（Trust）係一種基於為他人利益之觀點，而代其管理或處分財產之方式（林顯達，民 90）。土地信託之概念早於一九二二年四月二十一日，日本政府頒佈「信託業法」時即已正式提出，一九六八年制定「都市再開發法」時，運用土地信託從事都市再開發的概念再度成為熱潮（許世雄，民 82）。

(一) 土地信託開發之內涵

土地信託係指土地所有人（信託人）為促進其土地有效利用，以取得收益，將其土地委託於專門機構，信託銀行或信託公司（受託人）。信託銀行或信託公司依據信託契約之約定，就有關土地開發進行全盤之規劃與執

行，其中包括建築資金之調度、建造房屋、出租、維護管理或分售該建物等，並將該土地運用之成果做為信託收益分配金，交付於土地所有人（信託人）或第三人（受益人）。

由此得知，信託係衡平法人之一產物與普通法之法律行為有許多不同之處，而土地信託除具信託業務之一般特質外，尚具有其與一般信託不同之特質，茲參酌許世雄（民，82）、陳月珍（民，88）、許翰文（民，82）、林顯達（民，90）、黃昭樺（民，89）、行政院研考會（民，87）等人研究，整理其所有特質分述如下：

1.土地信託需辦理登記或登錄等公示方式為生效要件

土地信託乃是一種以不動產（土地及其定著物）為主之法律關係，且必須由信託人將其所有不動產產權移轉交付於受託人，否則無法成立。

2.土地信託係以信任為基礎，於信託人、受託人與受益人間所有存在的一種法律關係。信託之效果需出於當事人真意、受託人應盡誠信原則處理信託事務，並於信託期間屆滿時終止信託關係，將信託財產復歸於信託人。

3.信託財產具有絕對的獨立性

信託財產須與信託人、受託人以及其他信託人的財產予以嚴格區分，故可視為具有獨立於信託人及受託人人格之外的法律主體，故受託人應就各個信託備置帳簿及財產目錄獨立。

4.受託人不負經營信託財產虧損之責任義務

土地信託之收益一般係指信託財產之管理運用所得之成果，原則上採實績分配主義，予以分配於信託人或受益人；故若受託人處理信託事務已盡善良管理人之注意時，該信託財產之危機或虧損，受託人不負其責任。

5.創設土地信託受益憑證認定受益權

受益權得以轉讓及做為借款之擔保，具有與物相關性質之物權。

6.信託目的不得違反法律之強制及禁止規定，亦不得違背公共秩序及善良風俗，否則無效。

為有效達成信託之目的，信託法規定土地信託人（政府）與受託人（民間投資者）之權利、義務間的關係，茲整理下表（表 4-14）以利明瞭：

表 4-14 土地信託雙方之權利、義務關係表

	信託人	受託人
權利	* 信託受益權 * 許可及監督之責	* 報酬請求權 * 補償請求權
義務	* 簽訂信託契約、基本協定 * 土地信託各項手續	* 善良管理人注意義務 * 分別管理之義務 * 親自處理信託事務之義務 * 造具帳簿及財產目錄之義務 * 忠實義務

資料來源：研究者整理

由於土地信託制度中，土地所有人將土地信託給業者（信託銀行或信託公司）後，有關信託期間之經營管理完全依契約內容全權委託受託業者處理，信託財產成為獨立之財產，名義上雖屬受託人所有，卻不視為受託人之財產，而係為受益人受益權之所繫，又信託人不得變更契約內容（除另有規定），且信託期間頗長，一般多為 15 年以上，受託業者亦不負盈虧之責任，如完全信託業者之經營方式，民間能否於短期間接受？再者，萬一業者經營上發生危機或受託者假借經營土地信託名義而借入款項，然卻捲款潛逃等諸問題，這些皆為政府與民間雙方可能面臨之風險，並將導致交易成本的提高，以下將公私雙方在土地信託制度中，可能面臨的風險與其對交易成本的影響，整理如表 4-15

表 4-15 土地信託公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響

開發階段		風險項目	對交易成本之影響
各階段		不可抗拒之風險（雙方） 政治風險（雙方）	雙方執行成本提高
簽約前	規劃	評估錯誤（雙方）	政府蒐集成本或執行成本提高
	議價	民間投資者低價搶得（雙方）	
簽約時	訂約	契約條款不夠詳盡（雙方）	雙方執行成本提高
簽約後	興建	民間投資者違約（政府）	政府執行成本提高
		民間投資者倒閉（政府）	
	營運	土地受託人未盡善良管理人之責任（政府）	
	移轉	地上建物無法依約移轉（雙方）	

資料來源：研究者整理。

備註：括號文字為可能面臨風險者

(二) 公有土地信託實施現況及優缺點

土地信託對國內而言乃一新制度，與國內不動產開發方式有異，故雖已行之多年，於公有土地上迄今仍尚無案例，其主要在於法令的欠缺，目前國內僅頒訂「信託法」、「信託業法」，其它配合措施相關規定如「國有財產法及其施行細則」、「財產管理自治條例」、「土地法及其施行法」或相關的實施作業要點、辦法等並未制定，致政府單位尚無法據以實施。

土地信託制度，參照信託法及信託業法，其優點有：

1.就信託人而言：

- (1) 不必放棄其土地所有權，可保留實質所有權及確保資本所得。
- (2) 可充分利用土地，並享受專業經營管理成果，長期間獲得穩定的收益，且營運資金可依受託人之信用程度，作有利之籌措。
- (3) 享受經營收益之盈餘，免除與建設公司之交涉及鄰居之溝通。
- (4) 保持所有權靈活運用，不影響其轉讓性，信託人倘在信託期間需要資金時，可視資金需要，將受益權予以資金化。
- (5) 信託財產受信託法上之保全，於信託期間不受信託人之死亡、破產而直接影響到信託財產事業之經營，可繼續維持其穩定性，且保有繼承方式之效果。
- (6) 借款繳付之利息及建物折舊，合計上得以費用出帳。
- (7) 自每期決算報告，可以瞭解經營效益，故信託期滿，應無虧損之虞。

2.就受託業者而言：

- (1) 無須考慮經營成本中之土地價格，易於掌握營收，賺取固定比率之信託報酬。
- (2) 受託業者可以充分運用其銀行之資金資訊、事業經營能力；並可將其原有之資訊設備、人才予以充分發揮。
- (3) 可以長期專業經營，不因受託人死亡繼承問題或破產導致受託者經營上之困難。
- (4) 與各相關業者維持密切關係，有利推展其各種業務，相關人（金融機關、建設公司、租戶、管理公司等）可安心交易。
- (5) 土地所有與利用分離，有助於都市更新及區域開發，成為政府推行土地政策之重要角色。

土地信託亦非十全十美之制度，除具有上述之優點外，另有下列數項之缺點：

- (1) 信託行為乃契約之債的一種，信託契約終止後，委託人就信託之土地僅得請求受託人移轉所有權之登記，而不得請求塗銷登記或更名登記，即委託人僅有債權之返還請求權，若期限屆滿而受託人不為移轉之登記，屆時僅能以訴訟方式追討。
- (2) 土地信託於我國目前的相關法令配套措施仍不週延，爭議和盲點不少。
- (3) 信託之期限雖於信託法中未設有明文規定，但亦無排除適用它法之規定，依國有財產法及土地法之規定公有土地之租賃期間之存續不得超過 20 年，此為一強行規定，超過之部分不生效力；如是，公有土地信託之發揮土地最大之社會邊際效益目的則有待商榷。

(三) 土地信託與委託開發之差異

國內委託開發由現有的開發案例來看，係指委託機關提供開發所需土地，由委託者（公、民營事業機構）自行籌措資金、提供開發技術，依委託機關之需要辦理整體開發作業之開發方式。較之土地信託將土地移轉與受託人或為其他處分，受託人根據信託目的，運用其專業知識及經驗、管理或處分該土地，並將因此而得之利潤歸受益人享有之開發模式有很大之差異，茲以土地所有權、關係存續、土地所有權人收益、對受託者收益之請求等以列表方式作一比較（表 4-16）：

表 4-16 土地信託與委託開發之差異

比較項目	開發方式 土地信託	委託開發
土地所有權	形式上已移轉，仍擁有實質所有權	未移轉，僅以土地作價方式參與開發
關係存續	土地信託包含開發與後續經營	若僅就委託開發部分，關係結束於開發完成，後續之經營則屬委託經營部分
土地所有權人收益	除去信託管理費用之土地開發改良全部效益	權利金及依契約規定之每年固定收益或收益成數
對受託者收益之請求	類似物權	債權

資料來源：朱學銘（民，90）

第三節 國內公私合營土地開發方式之檢討

本節將接續前一節以更切合公私合營精神的角度，就本研究所討論之租賃、設定地上權、BOT 式、合作、委託、土地信託等六種公私合營土地開發模式之實施現況、優缺點介紹等內容予以彙整，經參酌鄭明安(民，91)、行政院研考會(民，87)、洪郁惠(民，87)、鄭明安(民，82)、呂宗盈(民，85)等人研究及相關法令規定，分別檢討並提出因應策略。

一、租賃模式

由於在實務上，租賃模式早已廣為利用於公有土地之管理、利用及開發，故相關利用態樣、開發途徑、不同地目間之區分等，均可由許多現行法令中規定得知，然而就租賃模式的實施現況，仍有檢討修正必要之處，茲分述如下：

(一) 檢討

1. 出租對象方面

就出租對象而言，目前均以原占用人為主。對被占建公有地之處理，原則上只要符合出租之規定，便鼓勵占用人辦理承租，此種作法固有其階段性之理由，然而此類承租戶，大都以維持現況使用，對於公有土地開發並無多大助益。至於未被占建之公有土地，觀諸國有財產法、地方政府財產管理自治條例等規定，都限定公有土地出租對象需具有一定之條件，始足當之，導致出租對象及利用態樣之僵化、缺乏彈性，且設計過於封閉、煩瑣，使一般需用土地之企業投資人，無法經由既有之管道取得需求的用地，以進行長期投資經營，間接亦減低土地之開發效益。

2. 租賃期限方面

國有非公用土地租賃期限，依據民法第四四九條及國有財產法第四十三條的規定最長期限為二十年，但現行實務上，行政機關卻自我設限為三年，導致實務運作上租賃期限過短，難以因應實際需要，影響人民投資意願，尤其在承租之公有土地上如需新建、改建房屋，皆需土地所有權人出具土地使用權同意書，並經民意機關同意，始得興建，如此緩不繼即的程序，不符企業投資人講求效率之需要。

3.開發效益方面

關於出租政策的擬定，往往未能兼顧土地價值之充分利用，以及增加政府收益兩方面。以租金標準為例，若為增加收益而提高租金標準，相對會降低人民承租意願；而降低租金固然吸引人民承租，然而對政府財源的挹注則相當有限，地盡其利與增加政府收益未能兼顧。另外補償費之考量也會影響出租程序的進行，以政府機關觀點，對於在都市計畫區邊緣之公有非公用土地，均不願出租，以避免因土地被劃入都市計畫變更為建地，須終止租約收回土地並支付承租人補償金而得不償失。即因如此，而坐視土地閒置或被占用。總之，以租賃模式作為公有土地之利用、開發方式，恐僅有租金之收益，而對於土地整體開發，土地效能之充分發揮，以及周圍地區經濟效益的提升等方面，似乎難有貢獻。

(二) 因應策略

1.標租制度之採行

標租制度符合現行公有土地政策需求，可解決公有土地使用權僵化的問題。蓋標租乃指透過競標方式，決定公有土地出租對象，不再預設既定之條件限制，使需用土地之人皆可基於公平競爭方式，取得土地使用權，避免公有土地使用權的僵化，有鑑於此，國有財產局於九十一年七月二十二日台財產局管字第 九一 一八七四六號函發布「國有非公用基(房)地標租作業程序」，以解決公有土地使用權僵化問題，對於出租對象、租賃期限、使用限制等採行較為彈性運用。(請參閱附表 4-8)

2.基地租金率之合理設計

公有基地出租，若無特別之政策考量，單從經濟收益角度而言。其租金率之訂定，宜以民間市場水準為基準，不宜與實際市價差異過大。然而，公有土地往往具有其他社會性、政策性功能，於此種特殊考量下所為之出租，其租金率的設計自以符合整體目的為前提。設計基地租金率時，對於成本與效益，尤其是社會成本與社會效益，應明瞭其關聯性，仔細加以評估，方得以獲致較周延之整體規劃。另外更需兼顧公共資源之合理使用，提高承租意願，並全面考量影響租金率的因素，以決定租金率。

3.與他種利用開發模式之配合

租賃模式雖實行較易且內容單純，但開發效益殊屬不大，且難以產生提升周圍環境之效果，故實有配合他種制度合併採行的必要。例如利用出

租土地之權利金或租金，與建商訂立合建契約，以分得一定比例房屋為收益，同時也藉此開發公有土地；若建商或後來房屋之經營者有投資意願，甚至能獲得更進一步的開發效益。

二、設定地上權模式

公有土地設定地上權之開發方式在台灣已行之多年，與其它聯合民間合作開發之方式比較，其法令規範較為完備。但由於現行設定地上權之公有土地，常位居都市之重要區位，對經濟與都市發展影響極大，亟需有更積極及引導性角色，以吸引民間資源投注，發揮公有土地之利用效率，故以下乃針對公有土地設定地上權之實施現況進行檢討。

（一）檢討

1. 地上權權利金之估價問題

過去設定地上權最普遍面臨的問題，為公部門對權利金之估價問題，地上權權利價值如何估算，各界雖自行研創估價方法，惟迄無放諸四海皆準的方法。究其原因，在於地上權期限長短、使用限制狀況、地上權可否讓與及抵押融資、權利金繳納方式及有無優惠措施等，均為評估地上權權利價值應考量因素，而地上權個案內容差異性頗大，自難以使用單一公式作為各類設定地上權案件計算權利金標準。由於實施要點規範權利金以土地市價之五成為底價，並以實際得標金額計收，但現行多有以未來營業額之百分比為競標項目等不同型式；權利金若採固定比例，則所需承擔之風險較小，但亦嫌較為保守，可能影響未來的收益，故對於權利金之收取方式，如何達成鼓勵民間與社會公平之雙重目的，仍有待進一步探討。

2. 地上權消滅後地上建物之處理

按目前公有土地設定地上權案例，大多約定於地上權期限屆滿後，地上物無償歸土地所有人取得，其用意係為使地上權因存續期限屆滿而消滅時，得以排除實施要點第十七條之規定：地上建物尚有使用價值者，其所有權應無償移轉為國有，地上建物無使用價值者，地上權人應自行拆除地上物；以上處理方式涉及私部門建物維護意願及維護成本，恐私部門因而忽略後期的建物維護而損及公部門權益。

3. 公部門欠缺積極態度

以公私合營方式進行公有土地開發已為必然趨勢，但由於缺乏有效政策引導及法規限制的突破、法令多以防弊而未以興利觀點視之，公部門的鼓勵態度仍有所不足。此外，與公部門之協商冗長，公部門的保守行事，造成行政效率不彰，亦為需要克服突破之處。

(二) 因應策略

1. 應彈性調整權利金

目前實施要點雖規定以土地市價五成為底價進行競標，但固定的權利金計算及收取方式，使開發計畫可能承受過大的資金壓力，公部門亦未能與計畫之風險承擔與利益共享。其實依實務而言，地上權權利價值為何，並非辦理設定地上權首要關心問題，蓋在公開招標案件，地上權能否標脫，主要取決於產品條件是否符合當時市場需求，換言之，地上權權利價值係透過公開市場機能決定，以調整個案內容之差異，至於權利金底價多寡，僅能參考值，且每塊土地都具有不可替代性的獨特地位，為因地制宜及配合公開招標資格標制度的建立，實應給予行政機關一至二成的裁量空間，俾斟酌調整底價及專案核定者權利金之數額，以發揮地上權的最大功效。

2. 加強地上建物之維護觀念

地上建物之管理維護工作有賴私部門自覺，但若私部門因地上權消滅後，其所有權應無償移轉為政府所有或需自行拆除地上物，一般而言少有私部門願意進行善良之建物管理維護責任。故建議於契約中應明訂地上建物維護之規定，以維護建物品質，避免損及公共權益，此外，亦可提供適當的獎勵措施，例如若私部門能維持資產及營運良好狀態，則可以繼續營運之優先權議約方式，或改以委託經營方式繼續營運。

3. 積極推動引進民間力量參與規劃及提供適當獎助

公有土地的利用除了經濟效益外，還必須配合整體社會的需求，所以土地開發方式的規劃應集思廣益，不應只限於政府機關或公營事業機構，最好能引進民間的力量參與規劃。另外，就現行法令制度而言，既然引進民間的力量為政府共識，則公部門所提供之獎勵措施可再加強。就行政協助而言，如行政協調的加強、法令規制的鬆綁、土地處理及相關開發審議事項之單一窗口等，都可提昇計畫效率，減少資金積壓成本，而實質獎助如賦稅、融資、資金補助等優惠機制，更加強私部門參與公私合營之意願。

三、BOT 開發模式

由於 BOT 制度目前在國內執行尚屬起步階段，在國內缺乏先例，甚至國外的案例也皆尚未完成最後的移轉作業，沒有完全成功的案例可供參考，故無論是政府部門、特許公司或是銀行業者皆屬於邊做邊學的階段。國內目前最受矚目的高鐵 BOT 案，從招標、決標、議約至簽約階段，其中牽涉之風險與問題繁多，由於影響 BOT 案成功的關鍵因素眾多，如融資、匯率、機電工程、營運情況等，皆為雙方推動過程中所面臨的重要因素，然本研究僅針對就公私合營法令規範層面之一般因素予以檢討之。

(一) 檢討

1. 法令周全性不足

促參法的通過使民間參與公共建設取得明確之法源依據，但相關實施要點尚未擬定，導致 BOT 案的進行雖有母法之依據，卻無子法之明確規範，因而造成公私雙方在執行上的困擾，以及社會大眾之疑慮。此外，由於國內 BOT 制度尚未成熟。為配合重大 BOT 案之進行，法令修改實有見招拆招的情形，如此實務走在法令之前的現象，引起有為 BOT 個案解套之爭議，其雖可謂配合國內實際環境而設想，但是否真正地落實 BOT 的公私合營精神，實有待更周全的法令加以設限。目前台灣推動 BOT 之主要法令為交通部「獎勵民間參與交通建設條例」及「促進民間參與公共建設法」，以該等條例之相關條文來推動 BOT 仍有欠周詳。以致連續發生中正機場捷運招標案停擺與台灣高鐵案紛爭不斷，所以，台灣推動 BOT 之相關法令仍有待積極的加以研訂。

2. 圖利他人之疑慮及涉入政治鬥爭議題

土地開發過程中最重要的關鍵因素即為土地取得，而公私合營過程中私部門亦多著眼於公部門之土地取得上的助益，然而國內對於土地開發向來敏感，牽涉土地開發、變更極易被冠上土地炒作、官商勾結之名，對此，台灣的惡質文化，一般社會大眾之質疑本無可厚非，惟公私合營本意即在公部門圖利企業及圖利大眾之雙重意涵，但因社會大眾過於敏感與不瞭解，使得行政官員於執行過程中採保守態度依賴明確的作業規範，害怕承擔過多之權限換來利益輸送的嫌疑及涉入政治鬥爭議題，嚴重影響 BOT 案之進行。

3. 公部門欠缺推動之積極態度

民間參與公共建設的 BOT 案雖為目前廣受矚目之焦點，但公部門的合營態度仍面臨效率與擔當及整合能力上之批評，如高鐵在簽約前即為了備忘錄中公部門應辦事項而有所爭議。由於公共建設比一般建設更為複雜，涉及眾多政府單位及民間組織，增加計畫之困難度，因此公部門合適的角色扮演極為重要，否則動輒必需政府高層的關注，對於官員形象亦有所損傷。此外，對於法令中規定之公平、公正原則的拿捏，實難以客觀標準要求，加上作業流程的不明確，更使政府之公正性受到質疑。

(二) 因應策略

1. 研訂明確之作業規範

公私合營強調民間企業有利可圖為前提，惟必需有明確的法令依據可循。目前促參法及獎參條例的頒訂使公私合營機制得以落實，但實際執行過程所賴以為據之契約訂定細節，公部門仍有相當多的顧慮，故政府應具體研定計畫執行政序、評估準則、作業標準等規定，成立具公信力之審核專責單位，以免公部門承辦人員動輒背負法律責任，亦可取信於民。目前配合促參法已訂有民間參與公共建設甄審及公告系統作業手冊等相關配合措施，以促進工程規劃、申請及審核作業之公平化、透明化及責任化。相關作業規範應包括申請標準、甄審機制、決標條件、申訴制度及爭議處理等，合理明確規範投資契約之權利義務規範，以維護執行人員，避免政治權力干預與爭議發生。

2. 營造企業型政府特質

公私合營為興利的工作，若以防弊眼光看待，就台灣目前動輒圖利他人之敏感度，要在台灣推展下去實會遭受很大的挑戰。面對公部門是否圖利廠商，端視健全的財務計畫評估，故企業型政府本身亦應對於開發任務的價值、風險、利潤何在有一清楚之判斷，在合理利潤及圖利廠商間取得平衡點及大眾之認同。政府本身需加強人員之訓練，就成本計算及風險分擔，及企業的償還能力、資金能力及投資報酬率等，正確評估並訂定合理可執行之契約，若無法自償就予以補貼，但不可因政府免出資，而允許較高負債比例之籌資方式，增加金融機構與政府的風險。

3. 明確公部門之角色定位

由於 BOT 計畫係由政府委託，故公部門需扮演主導角色，在合營過程

中給予民間充分的彈性，但在配合執行公權力角色時，亦需在協商過程中嚴格把關，並非給予私部門最大的空間即可。公部門所需具備合營的概念，除最基礎之依法辦理外，應堅守公正、公平原則，如政府是否應提供資金、是否應共同承擔風險、以市價購土地或徵收土地供民間企業使用、是否使私部門賺取暴利、為使任務完成之社會成本是否大於所帶來的開發效益等。皆為公部門維繫公平正義之職責所在，以免在協商過程中失去立場而損及大眾福祉，落得圖利他人的嫌疑。

四、合作開發模式

合作開發制度為國內少數具有公私合營意涵之開發方式，為一強調協調、溝通與整合的工作，然而公私合營所代表的公私利益均衡，必需兼顧公部門的行政、政治、社會、財務層面的權衡，以及私部門對於最大利潤的追求；因此在面對不同團體間不同的需求，所牽涉之人、事、物繁雜，需協調的公部門機構眾多，使得開發程序更顯繁瑣。且合作開發制度本身以及公部門執行二方面，亦有其缺失之處，以下就公私合營角度對於國內合作開發提出相關檢討。

(一) 檢討

1. 合作開發法令的不完備

現有合作開發相關法令散見於土地法、國有財產法、公有土地經營及處理原則與地方政府財產管理自治條例等，其內容多為規範性的規定，並未詳細規定公有土地合作開發作業中，實質上的程序與準則，將容易造成法源上之缺漏。

2. 官僚體制僵硬

由於國內公部門在執行公共事務時，極易遭受各界之質疑或批評，故不得不相當維護公共利益、規則制度嚴明，以避免圖利他人之嫌疑，然此種觀念導致公部門過於保守，作業緩慢且績效不彰，造成參與開發者開發時效及成本之損失，對政府效能失去信心，所以若害怕圖利他人而保守不前，所損失的利益將是更多的大眾利益，違背公私合營的雙贏意旨。

3. 公部門行政體系繁複及法令的限制

公產管理機關及各級政府營繕工程、變賣公產，均需受到審計法規限制，致使開發工作無法迅速進行，進展緩慢缺乏彈性，無法從事企業化經

營，難與民間企業競爭，甚至因無法配合民間投資者之工程進度及善後措施，以致糾紛頻仍，以目前嘉義縣政府金財神百貨合作開發案為例，該案於興建過程中，因業者工程設計的一再變更及拖延工期，致受到行政體系繁複及法令的限制，適逢民間投資業者財務發生危機，導致延宕數年始興建完成，待完成開發後，公私部門依約定比例分得房地，預定採標售、標租、委託經營等方式處理，然因房地產市場景氣已由盛而衰，呈現低迷狀態，加上房地產處理受到相關法規限制，故至今分得之房地仍未能妥適處理，殊為可惜。

（二）因應策略

1.訂定合作開發之相關作業規範

現有合作開發相關法令，其內容多為規範性的規定，並未詳細規定公有土地合作開發作業中，實質上的程序與準則，將容易造成公私部門無法源的準則依循，准此，未來公有非公用土地之開發利用，欲求運用民間豐沛人力、財力及管理資源，必須將合作開發相關法令，例如土地計價、投資比例、開發成本計算及利潤分配等複雜問題予以明確規範，訂定於公產管理法規中共同遵循，使克有成。

2.簡化行政程序，加強彈性原則

一般而言，私部門願意與公部門合作進行開發事項，多著眼於公部門之獎勵及行政協助，但反觀合作開發制度的設計程序複雜繁複，必需經過重重關卡審議，嚴重影響開發時程，嚴謹的法令規範雖為合作開發免除爭議，但亦因此導致私部門不願參與投資，故既然強調公私合作的精神，即因公部門可以賦予私部門開發上更多的彈性，故實有必要予以簡化行政程序，設置行政單一窗口，以縮短開發時程；另一方面，簡化法令限制，加強彈性原則，免除不必要之法規規範，充分利用民間資金、技術及具效率之資源。

3.加強私部門功能

合作開發雖名為公私之開發方式，但公部門於開發過程介入過多，此雖可主導開發計畫之進行，但由於政府目前仍面臨官僚作風及行政干擾等無效率現象，公私雙方並未立於平等地位，導致公私部門關係僵化，難以吸引私部門參與而計畫停滯，故公部門應將權利予以下放，體認政府角色的轉變，除本身應更具企業精神外，應免除過多的干預，簡化行政程序，

賦予私部門充分之彈性，使雙方各司所長，支持私部門充分發揮其能力。

五、委託開發模式

在公產管理機關無充足人力技術開發公有土地之現況下，委託開發為一種公有土地利用可行的方式，然而，開發完成後之土地如不由公產管理機關自行經營，可依規定委託民間業者經營，或將開發和經營均委託民間業者，但委託執行過程中，可能面臨一些問題及缺失，以下就國內委託開發經營作業提出相關檢討及因應策略。

（一）檢討

1. 機構屬性不明

委託模式牽扯到公立與私立的機構部門，其業務亦介於公私之間屬性不明，致無法清楚界定雙方的權利義務，造成機關與受託單位彼此之間的錯誤期待。屬性不明、公私不分的情形更直接影響司法的救濟程序的不同，當委託辦理遇到爭議需要司法裁判解決時，到底是屬於民事爭訟？亦屬公法上行政救濟？實很難明顯辨別。

2. 契約內容爭議

由於我國政府有行政權優越的影響，向沒有與民間廠商平起平坐的習慣，受託單位認為簽約之雙方應立於平等的地位，以致契約管理之交易成本或磋商成本高。

3. 援用法令限制過多

政府為了防弊，對受託機構設立諸多限制，由於相關法令過多且僵化，使受託機構營運之自主性大幅受到束縛和限制。

（二）因應策略

1 硬體設施能夠符合使用者的期許及需要。

場地設施盡量交由民間機構自行設計規劃，除便於管理使用，也可以省卻事後拒絕驗收或保管之困擾。

2. 建立委外業務內容行政流程，訂定申請辦法。

明訂委託事項需具備之文件、工作計畫書內容、機構甄選評分指標要

項，並簡化民間團體申請程序。評選時重視民間機構所擁有之專業人力，而不是只憑財力資源作為委託的條件。

六、土地信託開發模式

土地信託對國內而言乃一新制度，與國內不動產經營方式有異，若欲引入國內，相對配合措施及法令必須改變，茲將目前國內環境引入此制度可能遭遇的主要問題及其因應策略闡述如下：

(一) 檢討

1. 配套法令欠缺

有關土地信託法規目前國內僅頒訂「信託法」及「信託業法」可供依循，其它配合措施相關法規如「國有財產法及其施行細則」、「地方政府財產管理自治條例」、「公有土地經營及處理原則」等僅規範性的規定，欠缺實質上的程序與準則，將容易造成公私部門執行上無法源準則可依循。

2. 缺乏公平合理的鑑價制度

目前國內之「不動產估價師法」雖於民國八十九年十月四日公佈，於九十一年十二月十一日修正通過，惟在土地信託制度，受益權憑證之製發為重要一環，價值無法認定，則其成本、利潤都無從估計，將無法進行事業計畫，而評定出來之不動產價亦需公平、公正、合理始有公信力，故如何產生一良好的不動產鑑價制度為土地信託制度中不可或缺者。

3 全權委託土地信託業者經營方式之缺失

由於土地信託制度中，不動產信託予業者後，有關信託期間之經營管理，依現行規定全權委託受託業者處理，信託財產成為獨立的財產，名義上雖屬於受託人所有，信託人不得變更契約內容，信託期間頗長，受託業者不負盈虧責任，如此完全信任業者，萬一業者經營發生危機，則會使信託人權益受損。

(二) 因應策略

1. 相關法規配合修訂或訂定

修訂公有土地財產管理引以為據之國有財產法及施行細則、地方政府財產管理自治條例、公有土地經營及處理原則等相關法規，增訂專章規定

有關信託之目的、要件、審議程序、契約內容、期間、契約之終止、稅制方面的優惠措施等。

2. 設立指定土地信託基金，導引社會游資投入土地信託業務

信託業者於承辦土地信託業務時，若借入款不足，或資金欠缺時可自社會大眾募集共同利用者之資金，來共同辦理土地信託業務，如此也讓社會大眾有機會公平參與不動產的投資，亦為不動產證券化制度之促成。

3. 建立規範業者之制度，並指定由專業銀行先行辦理

土地信託從公有土地先予施行做為帶動及示範者，除藉其具有優良業者品質、信譽、公信力之形象外，亦有示範及推廣之目的，從公有地先予施行，藉此實際運作之經驗，以期讓往後之土地信託業務得以順利快速推展。

綜合上述的分析與檢討，在各種開發模式運作過程中，產生的交易成本與風險各有不同，在租賃及設定地上權模式的運作程序較為簡易，主要原因在於其目前運用於租賃房地及興建房屋的案例中，開發項目單純、開發期限短、資金投入量有限；在雙方互動方面，亦因實行案例多，有固定之模式產生，相關實施規則文件格式齊備，故使得運作過程中的風險與交易成本較為單純，其中政府面臨的風險大多能經由契約方式移轉給投資者，再由投資者移轉給第三人。

BOT 模式的運作過程中產生的交易成本與風險最為複雜，其主要的原因在於 BOT 模式具有牽涉層面廣、期限長、資金大之特性，不易掌握未來無法預期的因素，使其契約內容相當複雜；加以公私部門雙方執行經驗不足，使得運作過程不能完全掌控，往往產生許多不必要的成本與風險。

合作開發及土地信託的實施案例不多，目前為公部門積極推動的公有土地開發方式，但因現階段實施經驗不足，相關文件內容過簡略，造成執行上的困難，委託開發的運作實例較多，實施經驗充足，但公部門於執行期間為確保開發品質及成效，對開發單位的監督仍不可免，故監督成本為此開發方式中重要的交易成本。茲將六種開發過程之交易成本項目整理表列明示（請參閱附表 4-9）。

第四節 公有土地開發方式評選

由以上兩節公有土地開發方式諸類型之制度內涵、實施現況及其優缺點等分析檢討結果，得知各開發方式公私部門在財務收益、交易成本及面臨的風險各不相同，本節即以公有土地政策目標、市場景氣情況，開發規模大小、土地開發用途為指標，在不同情況就本研究探討的六種公有土地開發方式，選取較適當的模式，為公私合營公有土地開發，建立一套選擇的指標以資依循。

一、公有土地政策目標

公有土地開發政策除了考量財務收益為重外，亦需考量社會公共利益，因此將公有土地開發政策目標分為財務收益目標及社會公共利益目標分析。

(一) 財務收益目標

在公私財務收益最大的考量下，依據公有土地開發方式諸類型之制度內涵、實施現況及優缺點等分析檢討結果，選擇以租賃及設定地上權之開發方式較為單純，政府可獲得的財政收益最穩定，且開發經營成敗之責，完全由私部門單方承擔，政府只收取應得之收益。而合作開發方式與租賃及設定地上權開發之間，公部門承擔的風險，以合作開發方式較大，這是由於公私部門收益是以營業收益分成方式為之，若私部門經營不善或有虛報情形發生時，則公部門收益將減少；租賃及設定地上權開發，公部門開發初期即取得租金及開發權利金，開發完成營運後，亦收取固定地租，風險相對較小。

(二) 社會公共利益

在兼顧社會公共利益目標下，公部門參與公有土地開發經營及監督的角色相對重要，在維護社會全體利益的考量下，開發方式以選擇適用興建公共建設及委辦社會福利業務之 BOT 開發暨委託開發經營方式為佳。

二、市場景氣情況

市場景氣狀況為公有土地就整體市場開發效率時的一項指標，以市場景氣與否為判斷公有土地開發的時間點及其應選擇的開發方式。

(一) 市場不景氣時

公有土地於市場不景氣時，應以開發公有土地，刺激景氣復甦，並且

比私部門開發利潤最大，開發誘因機制設計完善之模式為選擇的依據，在六種開發模式中以 BOT 開發為最優先選擇，其次為委託開發方式。

（二）市場景氣時

不動產市場景氣時，公部門無須顧慮到私部門的收益，應選擇公部門利益最大的開發方式 租賃、設定地上權、合作開發、土地信託等開發方式為優先選擇。

三、開發規模大小

土地開發規模越大，則相對需負擔的資金就越龐大，以下就以私部門資金取得的難易度，作為土地開發規模大小時，公有土地開發方式選擇的依據。

（一）大規模開發

大規模土地開發，所需資金龐大，故選擇 BOT 開發方式為佳，因為私部門是以特許公司結構，由各公司集資而得，另外亦可選擇土地信託開發方式，因為私部門係以專業受託人經營管理，而這兩種開發方式，政府皆會協助私部門融資取得資金，並給予優惠利率。

（二）開發規模適中

開發規模適中，以設定地上權及委託開發方式為之，因設定地上權權人可以取得之地上權及建築物融資貸款，而委託開發因受託者大部份為公民營事業機構，自有資金較為充足。

（三）小規模開發

租賃及合作開發方式，由於私部門需自籌資金以因應開發規劃營運所需，因此適合小型土地開發規模。

四、土地開發用途

公有土地開發用途以目前案例區分，大部份以住宅、商業、工業、辦公及遊憩使用，以政府收益最大的立場來說，住宅及辦公使用規模較小，且重視建物開發完成後的出租率，以租賃及合作開發方式較佳。商業使用規模適中，而商業使用重視營運收入，有營運不善的風險，則選擇 BOT、設定地上權及土地信託開發方式較佳。工業使用相對規模較大，且工業區開發具有政策性意涵、則選擇 BOT 及委託開發方式較恰當。遊憩使用在考量風險的因素下，以 BOT

及土地信託開發為較佳選擇。

茲將上述公有土地開發評選的指標依據及較佳的開發方式，整理如表 4-17

表 4-17 六類型公有土地開發方式選擇指標準則表

開發方式		租賃	設定地上權	BOT開發	合作開發	委託開發	土地信託
公地政策目標	財政目標	√	√		√		√
	公共利益目標			√		√	
市場景氣情況	市場不景氣			√		√	
	市場景氣	√	√		√		√
開發規模大小	大規模			√			√
	規模適中		√			√	
	小規模	√			√		
土地開發用途	住宅使用	√			√		
	商業使用		√	√			√
	工業使用			√		√	
	辦公使用	√			√		
	遊憩使用			√			√

資料來源：修改自胡雅婷（民，87：5-32）

第五節 小 結

從前述幾節歸納，整理出六種開發方式之異同，分為五個部份敘述如下：

一、政府的角色

BOT 開發與租賃及設定地上權開發最大的差異點在於政府介入的情形，租賃及設定地上權開發，政府的角色僅止於收取地租的收入，不涉及公有土地實際規劃開發利用的層面，而 BOT 開發多為規模龐大、涉及公共利益層面較廣，故政府開發經營管理過程的干預程度較多。

合作開發部份，政府係以地主角色提供土地予合作者，待合作者興建地上物並代為銷售後取得土地作價分成之價金。政府對合作者資金以及興建技術有一定要求，干預程度較多，而委託開發及信託開發，政府借重受託單位對該項開發事業的經驗，從開發資金的籌措至完工後處分前管理皆由受託單位完成，政府僅擔任監督者角色。

二、現行法令的配合度

從現有法令規定及案例中發現，租賃及設定地上權之法令規模較為詳盡；BOT 模式及土地信託模式之法制化仍有待加強；而現行法令尚無與民間合作興建之規定，但在未來合作開發興建可能成為一個重要的公私合營方式；目前委託開發大多應用在工業區開發中，其法令規範較為詳盡，但若運用在其他土地開發項目中，則需在相關法規中增訂一些規範，使運用能更為廣泛、合法。

三、合作對象決定的方式

租賃除符合必要條件之對象者得辦理專案出租外，其與設定地上權及 BOT 模式相同，皆採招標型態進行開發，但三者的招標型態有所差異。租賃及設定地上權開發之招標作業為一階段，招標人在資格上幾乎沒有限制。其決標標準以最高標者得標，而 BOT 模式之招標作業為二階段，第一階段為資格標審查，合格者得參與第二階段正式標或綜合標。第二階段之審查標準有以權利金金額為審查標準，或以積分最高者取得最優順序議價權。

合作興建方式目前大都交由公、民營事業機構進行，無招標或甄選過程。工業區委託開發及土地信託開發由受託單位籌措開發資金者，需透過公開招標甄選方式。

四、開發利益分配

公私合營由六種開發方式獲得的利益各自不同：租賃及設定地上權公部門取得地租及履約保證金、或締約權利金；私部門則取得開發利益。BOT 模式公部門取得特許權利金及屆滿自開發者方面接收設備之利益；私部門則取得經營利潤。合作開發由公私部門依出資比例分配開發利益。委託開發視經營開發成效而定。土地信託公部門於信託期間之開發利益期末可取回，私部門則只有收手續費之利益。

五、交易成本與風險

就本研究所探討的六種開發模式中，以 BOT 模式的運作過程中產生的交易成本與風險最為複雜，其主要原因在於 BOT 模式牽涉層面廣，不易掌握未來無

法預期的因素，加上政府與民間雙方執行經驗不足，往往產生許多不必要的成本與風險。

相對於 BOT 模式的複雜，目前政府採用的合作興建及土地信託之運作程序顯得簡易許多。主要原因在於其開發期限短，資金投入量有限，而合作對象大多為公、民營事業機構或銀行專業人員，故使得運作過程中的風險與交易成本較為單純。

設定地上權及租賃模式開發，目前為各財產管理單位較為常使用的開發模式，故其相關文件表格齊備，但又因其規定內容過於簡略，雖使訂約過程不必經過協議與擬約，但不完備的契約內容可能反應於契約訂定後的執行期間中，造成執行上的困難，故未能降低不確定因素的風險及交易成本。

委託開發的運作實例多，實施經驗充足，相關文件齊備，但公部門於執行期間對開發單位的監督仍不可免。因而監督成本為此開發方式中重要的交易成本。

綜合上述六種開發方式之異同整理以表列方式以利瞭解：(表 4-18)

表 4-18 六類型公有土地開發方式差異比較表

開發方式		租賃	設定地上權	BOT	合作開發	委託開發	土地信託
比較項目	干預少	√	√			√	√
	干預多			√	√		
政府的角色	法令詳盡	√	√			√	
	法令缺乏			√	√		√
法令的配合	協議	√			√		
合作對象	招標	√	√	√		√	√
決定方式	公部門			√	√	√	√
	私部門	√	√	√	√	√	√
利益分配 (公私比較)	複雜			√			
交易成本 與風險	單純	√	√		√	√	√

資料來源：研究者整理

隨著全球經濟發展的持續加溫，跨國企業的蓬勃發展，伴隨而來的溫室效應亦席捲全球的生態環境，工業文明的線性邏輯思考頓時成為時代價值取向與遊戲規則，而隨著全球運輸網路活絡、貿易自由流通，更加速新殖民時代的開

端，亦即「環境殖民」逐漸成為主宰全球發展的主要手法。而自民國 59 年代以後，由於經濟穩定且快速成長，台灣的經濟結構早已跨越由農業轉變為工業的發展型態，逐漸朝向工商服務業發展併進的趨勢邁進，但也因此加速了人口都市化，加深了國土資源利用複雜化與深層化，因而台灣亦不能免於此場生態破壞風暴漩渦中。例如：宜蘭雙連埤、彰濱工業區、台中港工業區、七股濕地……等等。(李永展，民 92)

而也由於國際間環境保護問題日益嚴重，於是由各國際間組織所發起的環保會議與協定不斷的被召開，一九九二年地球高峰會後定訂的二十一世紀行動綱領中明確的指出非政府組織將成為未來推動環保的主要力量之一。也正因如此國際間環保類非政府組織於近年不斷迅速增加，於生態資源管理議題上亦同。

因此，在公部門無法有效落實國土開發利用管理的工作下，非政府組織的角色便漸漸受到重視且責無旁貸。在未來非政府組織如何將公有土地開發利用投入環境生態保育管理的工作，應有幾個面向與工作任務：(1) 繼續投入環保教育之工作；(2) 繼續扮演監督者、倡導者與政策提供者的角色；(3) 成立環境生態保育非政府組織聯盟以及(4) 成立環境生態保育基金，以使將來環境生態保育與使用平衡的工作得以實現。

而不同類型的非政府組織在土地利用策略之差異，經研究結果，就本研究之六類型開發利用模式而言，大規模之非營利組織，其資金充沛，以選擇 BOT 及土地信託開發方式並以寓教娛樂及環保性質為佳，非但能達成社會公益的目標，且得以營運所得作為投資報酬，例如屏東海洋生物館。

中規模之非營利組織，以選擇委託經營及合作經營方式並以醫療性及社會福利類為佳，其經營方式可分為：1. 部分公營、部分民營：政府提供建物設備，由政府民間共同經營提供服務之型態；如高雄市社會局長青綜合服務中心、國立自然科學博物館、台大實驗林等。2. 公辦民營：政府提供土地建物及設備等既有基本設施，委託民間經營之型態；國內目較成功的案例有台北市萬芳醫院、高雄縣立鳳山、岡山醫院等委外經營模式。3. 初期公民合營，逐步民營：政府提供現有土地建物設備甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營，再逐步轉向民營企業或非營利組織經營；例如蔣經國國際學術交流基金會、國家文藝基金會等。

小規模之非營利組織，自有資金較少，以選擇租賃及設定地上權方式並以教育性及宗教性為佳，因為政府的提供土地、建物、設施及設備，得以較少的資金完成服務社會的使命；例如目前一些私立學校或是宗教團體租用公有土地或在公有土地上設定地上權興學或舉辦公共服務案。

第五章 結論與建議

本章將綜合前述文獻探討，研究分析及檢討歸納出本研究的結論，並對政府推動公私合營公有土地開發方式提出建議。

第一節 研究發現

因應非營利組織走向企業化經營，及國內公共事務暨都市建設工作逐漸依賴民間共同參與之趨勢。而此趨勢正與國際間民營化風潮、企業型政府觀念下所興起之公私合營不逕而走，故本研究從公私合營之法令規範、制度內涵，以及國內實施公私合營之經驗加以分析、探討，試圖建構我國之公私合營土地開發策略，改善目前公私合作開發之瓶頸與缺失。以下就本研究所發現之成果說明如下：

一、公私合營可創造公私雙贏的效益

公私部門在公私合營的互動過程中，公部門代表公平、私部門代表效率，故公私合營具備創造公私雙贏、結合公平效率、重視民眾參與、解決社會衝突、受益者回餽及改善傳統行政缺點等效益；但公私部門因相互依賴而形成之合夥關係，必需達到共同目標、彼此信任、合法性、權責確認、衝突協調及彈性互動等原則，此皆為公私合夥成功與否之關鍵因素。此外，公私合營亦必需避免受傳統行政體制牽制，以及克服公私合營之適法性、公部門之矛盾角色及參與者保守不敢創新的心態等公私合營可能遭遇之困境。

二、公有土地角色定位的轉變

透過全球性的民營化運動及公共選擇理論的提出，公有土地的角色定位已不僅止於公共財的概念。公有土地的開發行為，公部門亦非單一的主導者，私部門也非單一的營利者，而是在公私合營的土地開發行為中，扮演者合夥者的角色。公有土地開發的主體，已由政府單一的主導者，轉變為公私部門協力合作的形式，一方面減輕政府財政壓力，一方面因私部門專業投入參與開發，而達到公私雙贏的土地開發結果。

三、各利用模式間可相互結合，以因應土地開發之新需求

本研究所探討之利用模式，乃以已發生之案例為出發點，故尚未能就各模式間之結合型態予以探究。不同種類之土地，其開發所需求之利用模式亦往往

有異，但其目的總在求最大之開發效益，換言之，當一大型之土地開發計畫提出時，從土地取得、資金籌措，到真正設計規劃、開發土地、而後牽涉權益分配、稅捐負擔等，各個過程所需求之利用模式即可能大相逕庭，因此，可以肯定的各開發模式並非各自獨立，而係可相互結合，針對個案做不同階段性之調配。

四、第三部門參與公有土地開發對開拓財源不失為一劑良帖

在全球資源匱竭之際，國內非營利組織無法只依靠政府經費或社會捐款生存，非營利組織必需另謀財路，走向企業經營，才能持續發揮服務社會的力量，而參與公有土地開發利用的方式，不失為最佳選擇。按非營利組織因為政府的提供土地、建物、設施及設備，得以較少的資金完成服務社會的使命。故以本研究分析結果發現第三部門參與公有土地開發經營以租賃、設定地上權、委託開發經營較為適當之選擇。其他尚有適用於教育性、宗教性、環保性、醫療性、社會福利性之公設民營開發經營方式，惟因公設民營係政府提供土地建物及設備等基本設施與民間使用，非單一之土地開發，目前又是政府積極推動的政策之一，可探討的議題很多，為免本文篇幅過大，故不列入本研究範圍之列。

第二節 結論及建議

綜合前述章節分析檢討結果，就整體而言，公私部門在執行合營開發業務有其窒礙難行之處及風險，本研究就執行面、法令規範及風險提出以下幾點建議：

一、強化行政體系的作業能力及突破政府單位人員圖利他人的顧慮

在圖利他人之疑慮下，以往不少公有土地開發計畫（如榮星花園開發案）因此胎死腹中，加上行政部門缺乏辦理公私部門合夥土地開發的經驗，因此，強化行政體系的作業能力及突破政府單位人員圖利他人的顧慮，應是首要工作。

二、均衡公私雙方承擔的風險

在公私合營土地開發中，政府應將風險列入土地開發時考量的因素之一，於契約訂定應經雙方協議，以均衡公私雙方承擔的風險。

三、法制上的配合修訂使運作更為廣泛、合法及公平性

在公私部門合夥開發行動中，有許多模式是以往所沒有，如果相關法令無

法配合時，必將對投資人的資金造成嚴重積壓，使獲利機率大幅降低，因此若無法在法令上加以配合，也會嚇跑許多有心介入公私合營開發行列的企業或投資大眾。所以需在相關法規中增訂一些規範，使運作更為廣泛、合法及公平性。

四、擴大部分土地開發方式之運作時機

依據本研究發現有些土地開發適用的方式，並不限於原土地開發方式目的之規定，以 BOT 開發而言，其適用方式除了 BOT 的開發之外，也可配合適用設定地上權，然以目前法令規定而言，僅單一方式的規範，並無各利用模式間相互結合，因此，為使土地開發方式能廣泛地運用於土地開發目的上，使土地開發工作更具有效率，建議修訂法律使各模式間能相互結合，作廣義的運用。

第三節 研究限制與後續研究建議

本研究主體事實上很有價值，惟如要做到完整的研究分析，需要有充足的人力、物力及時間，目前這個階段本研究係學習研究方法及過程，做完整透徹的了解，將來有足夠的時間及人力、物力資源充足時，再做一完整的後續研究探討，因此在研究內容上仍有不足之處，以下提出本研究未深入探討，未納入本研究中，且具研究價值者，以供後續研究者參考。

一、研究限制

研究過程中深感本研究在諸多面向上有許多困難與限制，略述如下：

(一) 研究範圍方面

本研究僅探討以可供建築之公有非公用土地，直接以土地/資金投資方式參與開發部分，亦僅針對公部門提供公有土地或以公權力徵收私有土地方式，透過與私部門簽訂契約，以土地出租、土地信託、BOT、合作開發，委託開發或以設定地上權開發方式將土地交予私部門開發、利用，並藉由民間資金、技術、經營管理能力進行土地開發進行探討，關於公部門自籌資金或私部門提供土地部份，則不在本研究討論之列。可能會因範圍過小，且接受開發之業務在國土利用領域所占的比例過於微小，而產生失真或以偏概全的偏誤。

(二) 文件檔案資料蒐集方面

本研究採用質的研究，以文件與檔案資料蒐集方式探討評析，希能對公私合營公有土地開發觀念之形成與運用作一廣泛性的探討，故論述其產生背景因素及相關法規規定、運作流程等，惟因公私合營土地開發所涵蓋相關理論範圍甚廣，僅能論及該等理論之基本觀念及精神，未能一一深入探討，又雖然本研究蒐集到國內公有土地開發經營之一些文獻、次級資料，然而，公私合營公有土地開發經營政策，係近幾年來之政策走向，故其既存之土地開發利用案例有限，而且尚於實驗階段，相關法令邊做邊訂定或修訂，因此無法蒐集較完整的資料及案例執行情形，是為本研究限制所在。

二、後續研究建議

(一) 納入更廣泛公私合營土地開發的種類

公私合營土地開發的種類很多，依據不同的分類基礎，有不同的分法。本研究僅侷限在以可供建築之公有非公用土地及公部門以提供土地直接參與開發並結合私部門的資金、技術、經營管理能力的部份進行探討。實際上公私合營的層面更為廣泛，未來可在研究中納入更多其它類別之土地。

(二) 增列其它類型之土地開發的方式

基於本研究對公私合營的範圍及種類定義較狹隘，因而本研究僅探討租賃、設定地上權、BOT 模式、合作開發、委託開發、土地信託等六種土地開發方式，其他諸如大眾捷運系統聯合開發、公設民營、河川浮覆新生地開發、海埔地開發、自辦市地重劃、都市更新等皆未列入討論，未來研究可考慮列入更多種類的土地開發方式。

(三) 土地開發方式的個案研究

事實上，土地開發的每一個案，皆有其不同的性質，即使是相同的開發目的，但因其開發區位、時間及規模等差異，也可能遭遇不同的問題，而應以不同的土地開發方式來進行。相同的，因各開發目的及個別問題的差異性，本研究若對各評估準則訂出權數，可能會因個案性質的差異，而有所扭曲。所以，未來如進行相關之研究，宜以個別土地開發案為研究對象，依其開發時機、規模等等，選擇其最適當的土地開發方式，以使各種土地開發方式之適用時機更能精確掌握。

(四) 其他

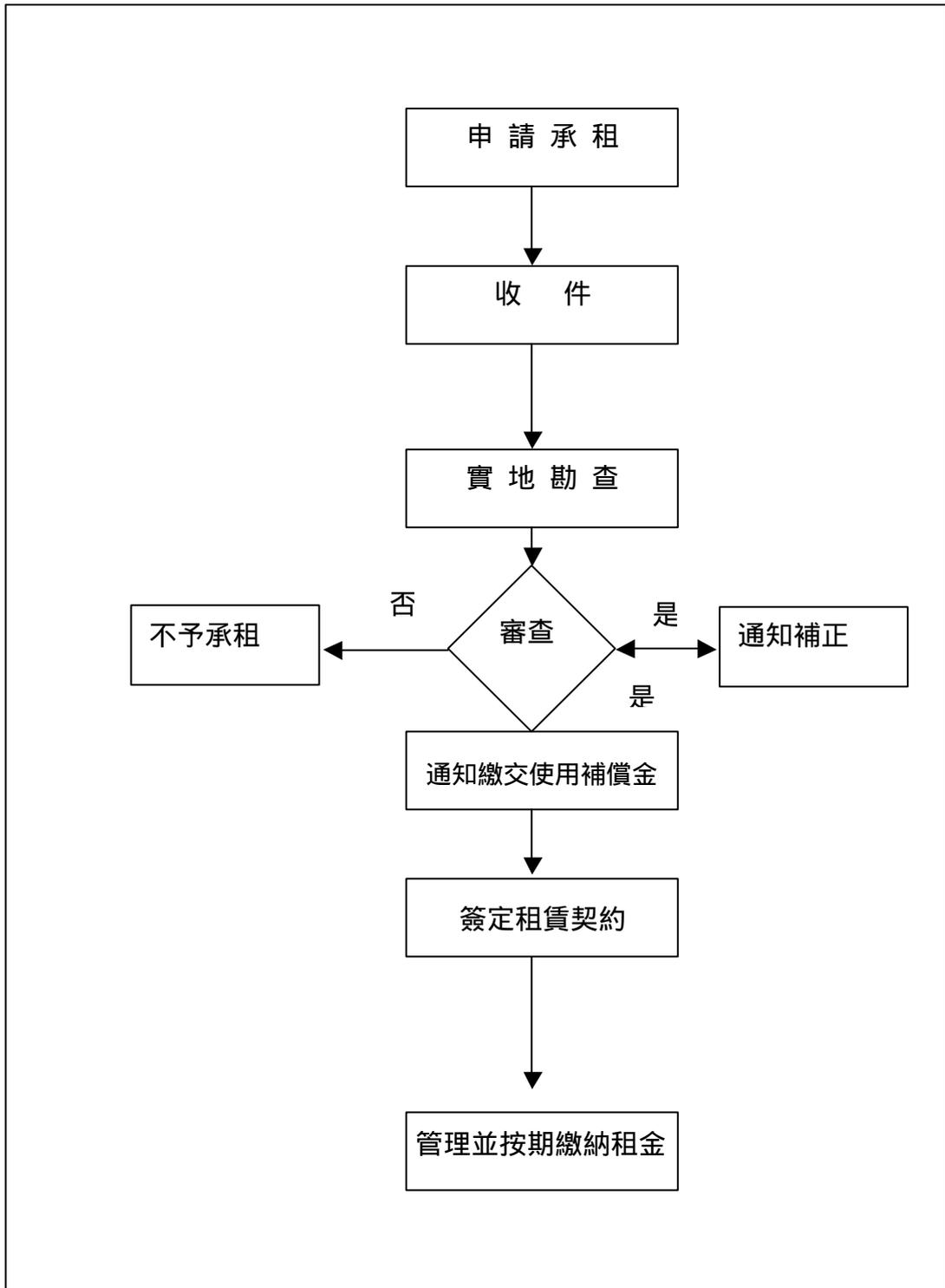
本研究著重現有法令架構與實施現況的分析，對未來變化與影響著墨不多，往後可針對未來發展做進一步的研究。

參 考 文 獻

- 人事行政局（民，90）。推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊，台北：行政院人事行政局編。
- 于宗先、王金利（民，90）。台灣土地問題。台北：聯經出版事業公司。
- 內政部統計處（民，92）。九十一年底臺閩地區已登記土地面積。92年5月14日取自網際網路。
<http://www.moi.gov.tw/w3/stat/>
- 王健安（民，86）。公有非公用土地設定地上權之效益及問題研究，台灣土地金融季刊，34卷，4，p1-22。
- 王禮賢（民，89）。抵稅土地之研究—台灣南部八縣市之實證分析，私立義守大學管理科學研究所碩士論文。
- 白志杰（民，85）。聯合開發的土地權益及開發效益，台灣地政，p35-37。
- 立農（民，86）。從對公有土地應有的認知—談當前公地重要問題，台灣地政，p4-8。
- 朱伯松、詹森林、謝哲勝（民，87）。公有土地信託之研究，台北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 朱學銘（民，91）。以土地信託方式進行不動產開發之研究。淡江大學商管學院高階主管管理碩士論文。
- 江明修（民，88）。第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝文化事業有限公司。
- 江金龍（民，82）。國外辦理鼓勵民間土地參與政府聯合開發之獎勵措施，開發信託季刊，p4-9。
- 行政院公共工程委員會（民，92）。民間參與公共建設投資資訊。92年5月14日取自網際網路。
<http://pccweb.seed.met.tw/servlet/com.du.mvc.EntryServlet>
- 吳火焜（民，61）。台灣公有土地管理之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 吳耿東（民，88）。土地開發案之財務分析與風險分析，台灣地政，p36-41。
- 吳惠巧（民，89）。台灣工商綜合區土地開發機制與財務研究，銘傳大學金融研究所碩士論文。
- 無濟華（民，83）。推動民間參與都市發展：公私部門協力策略之探討，台灣經濟，208，p1-15。
- 呂宗盈（民，85）。土地開發面臨用地取得困難之探討，人與地，11，p74-83。
- 呂朝賢（民，90）。非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例，台灣社會福利

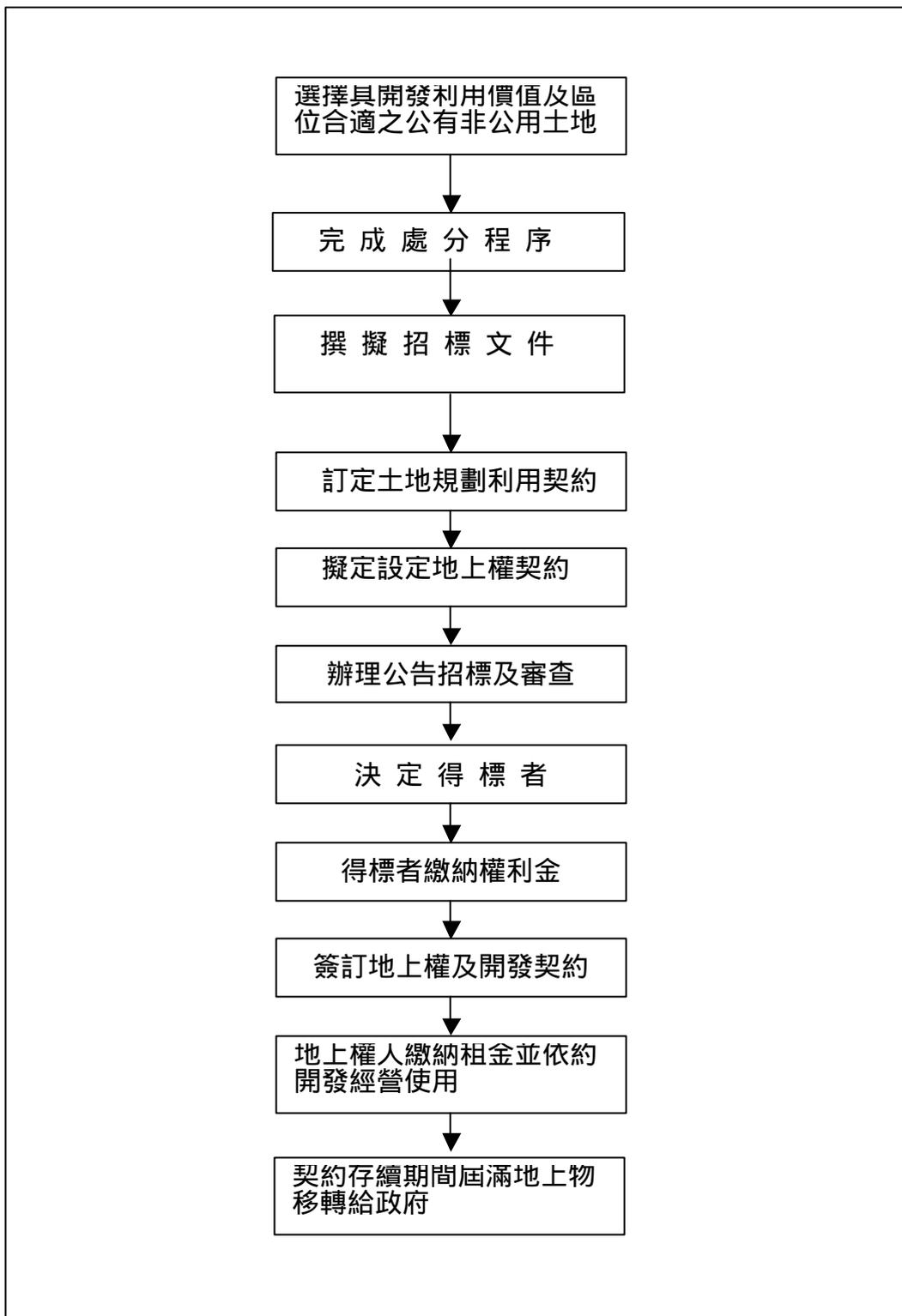
- 學刊 (電子期刊), 2 , p39-77。
- 呂朝賢 (民 , 91) 。 地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例。見中正大學民主政治與社會福利學術研討會論文集。
- 巫慶文 (民 , 82) 。 公有土地利用問題及公有土地政策研擬過程 , 台灣地政 , 89 , p7-11。
- 李永展 (民 , 92) 。 國土永續利用與政府再造芻議 , 民國 92 年 4 月 28 日取自網際網路。
<http://sd.erl.itri.org.tw/forum/rnd-tbl/rtlo/lee/htm/>
- 李建興 (民 , 88) 。 現階段台灣推動 BOT 相關問題之省思台北銀行月刊 , 29 卷 , 4 , p89-96。
- 李國光 (民 , 88) 。 BOT 之風險管理 , 鋼鐵資訊 , 104 , p22-28
- 李瑞倉 (民 , 90) 。 國有非公用土地設定地上權簡介 , 人與地 , 216 , p21-32。
- 李靜雯 (民 , 85) 。 地主與建設公司合建型態與稅賦分析 , 台灣地政 , 122 , p37-44。
- 李鴻毅 (民 , 88) 。 土地開發論 , 台北：中國地政研究所。
- 林顯達 (民 , 90) 。 土地信託之研究 , 環球技術學院學報 , 1 , p55-68。
- 柯芳枝、廖義男、劉宗榮 (民 , 87) 。 現存公有財產 (房地) 利用模式及其利弊之評估 , 台北：行政院研究發展考核委員會。
- 洪郁惠 (民 , 87) 。 公私合營土地開發方式之研究—以交易成本理論分析 , 國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 洪寶川 (民 , 81) 。 加強國有土地開發業務之研議 , 人與地 , p24-31。
- 胡雅婷 (民 , 87) 。 公有土地開發政策與開發方式選擇之研究 , 國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 夏家承 (民 , 88) 。 淺談民間參與基礎建設與 BOT 模式遭遇之環保問題 , 人與地 , p48-56。
- 許文昌 (民 , 91) 。 不動產開發。台北：文笙書局股份有限公司。
- 許世雄 (民 , 82) 。 當前國內拓展土地信託業務所面臨問題之探討 , 今日合庫 , p74-90。
- 翁麗玲 (民 , 91) 。 以多評準決策評選高速鐵路車站特定區土地取得開發方式之研究。逢甲大學土地管理學系碩士論文。
- 郭國任 (民 , 84) 。 公有土地以設定地上權方式處理之探討 , 台灣地政 , 7 , p42-45。
- 陳月珍 (民 , 88) 。 土地信託於財產管理制度上的運用華醫學報 , p31-37。
- 陳佩君 (民 , 88) 。 公私部門協力理論與應用之研究 , 國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 財政部國有財產局 (民 , 91) 。 財政部國有財產局九十年度業務年報 , p36-37。

- 第一銀行（民，89）。土地開發之另一模式 - 地上權，調查資料，421，p10-26。
- 無相頌（民，87）。淺析土地開發新寵—地上權，人與地，p98-113。
- 黃昭樺（民，89）。公有土地開發模式法律相關問題之研究—以設定地上權模式為主，國防管理學院法律學研究所碩士論文。
- 楊國柱（民，80）。國有土地開發法規及其改進方向之探討，開發信託季刊，p17-23。
- 詹中原（民，82）。民營化政策公共行政理論與實務之分析，台北：五南圖書出版公司。
- 雷雅菁（民，89）。嘉義北門地區公有地環境再生之探討，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 劉嘉雯（民，88）。公私合夥開發機制之研究—以市中心再開發為例，國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 蔡信三（民，89）。國有土地被占用問題之研究，東海大學公共事務研究所碩士論文。
- 鄭明安（民，81）。台灣地區公有土地管理政策，現代地政，p8-11。
- 鄭明安（民，82）。公有土地開發利用方式之研究，台灣地政，189，p149-25。
- 鄭明安（民，82）。論公有土地設定地上權，現代地政，2，p4-7。
- 鄭明安（民，86）。論國有土地管理權與經營權之委託制度，人與地，p12-16。
- 鄭明安（民，91）。公有土地應如何有效開發利用，直轄市、縣（市）有土地管理及開發研習會。
- 鄭清霞、呂朝賢與王篤強（民，84）。福利私有化及其對台灣福利政策的意涵，人文及社會科學集刊，7（2），p147-174。
- 薛榮棠（民，91）。從高速鐵路及國際金融大樓兩案之經驗檢討我國 BOT 制度之設計，研究報告。
- 謝翰文（民，82）。土地信託之特色優點與社會意義，開發信託季刊，29，p25-26。
- 謝靜琪、黃家棋（民，86）。公有土地開發利用評估指標之建立，經社法制論叢，20，p243-258。
- 邊泰明（民，91）。公有土地有效開發利用，直轄市、縣（市）有土地管理及開發研習會。



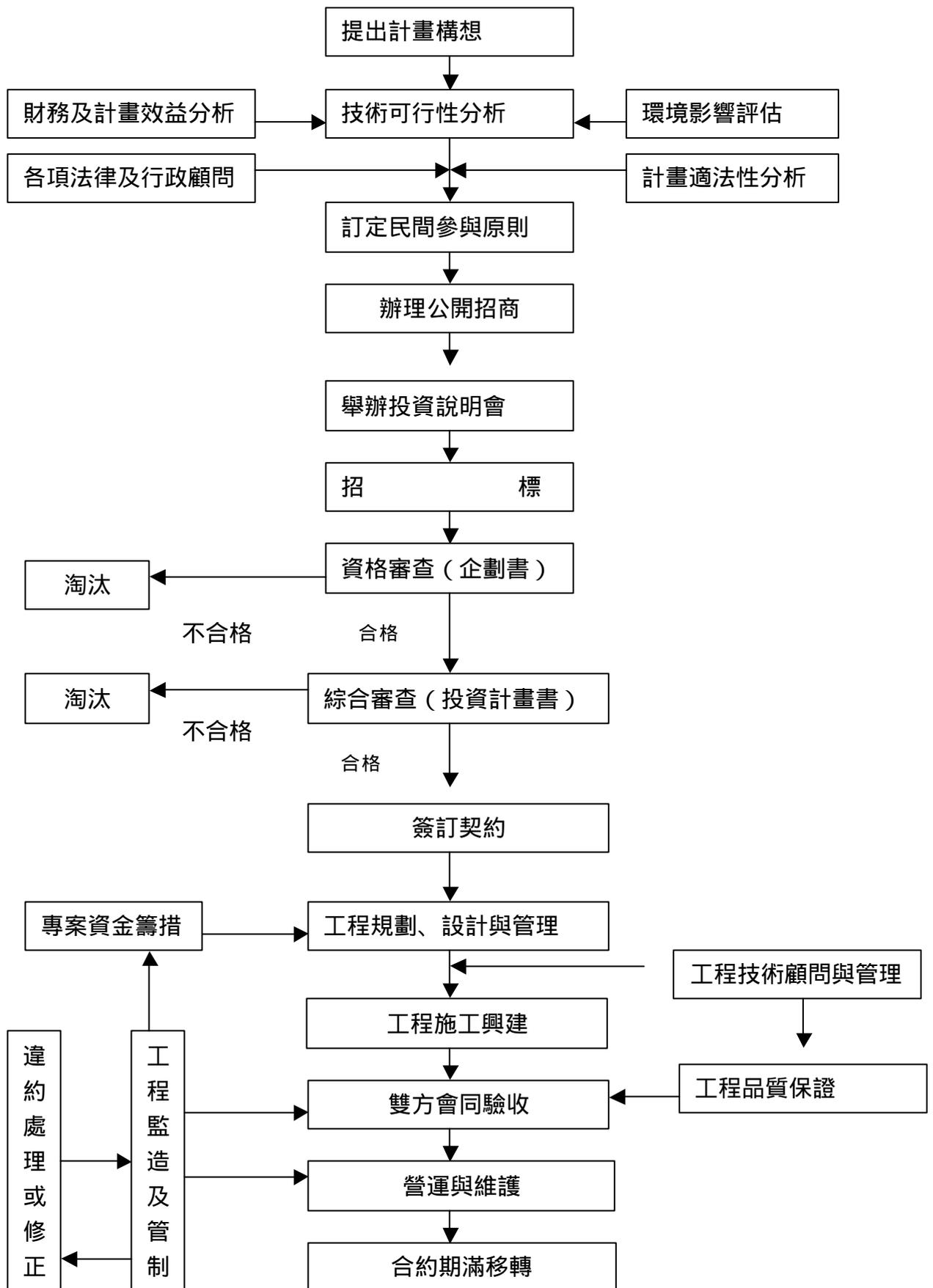
資料來源：研究者整理。

附圖 2-1 公有非公用土地出租作業流程



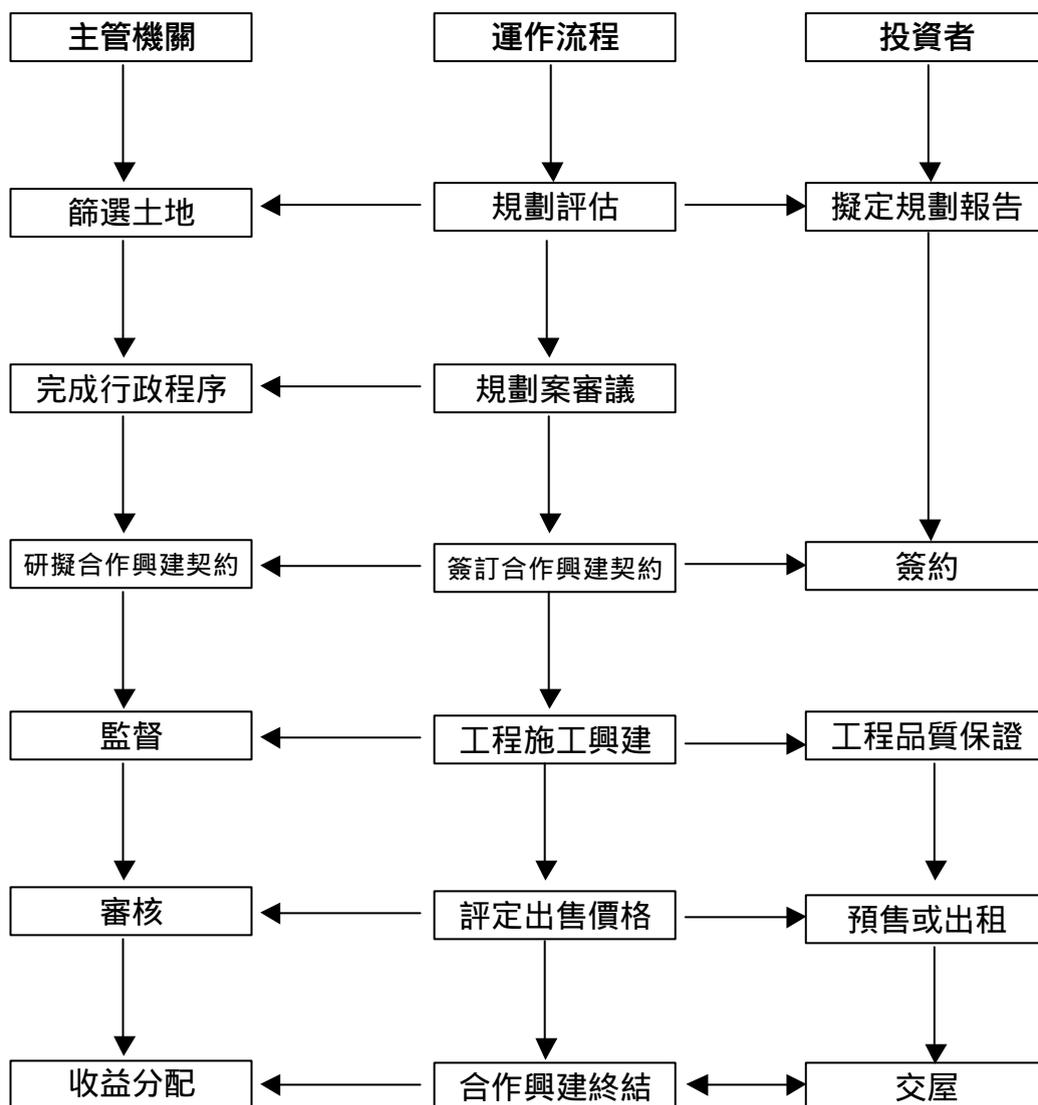
資料來源：修改自胡雅婷(民 87：4-9)。

附圖 2-2 設定地上權作業流程圖



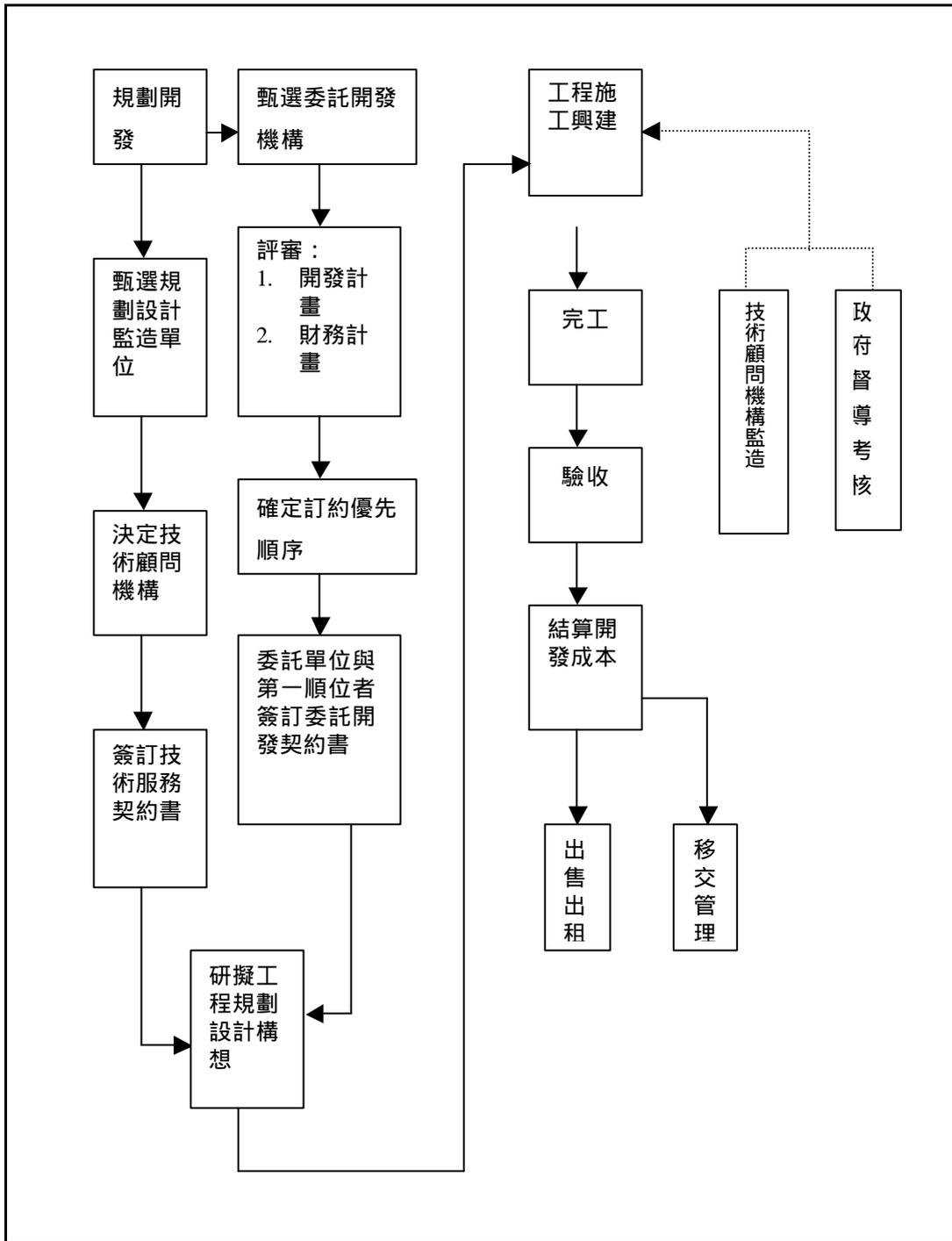
資料來源：研究者整理。

附圖 2-3 BOT 運作流程圖



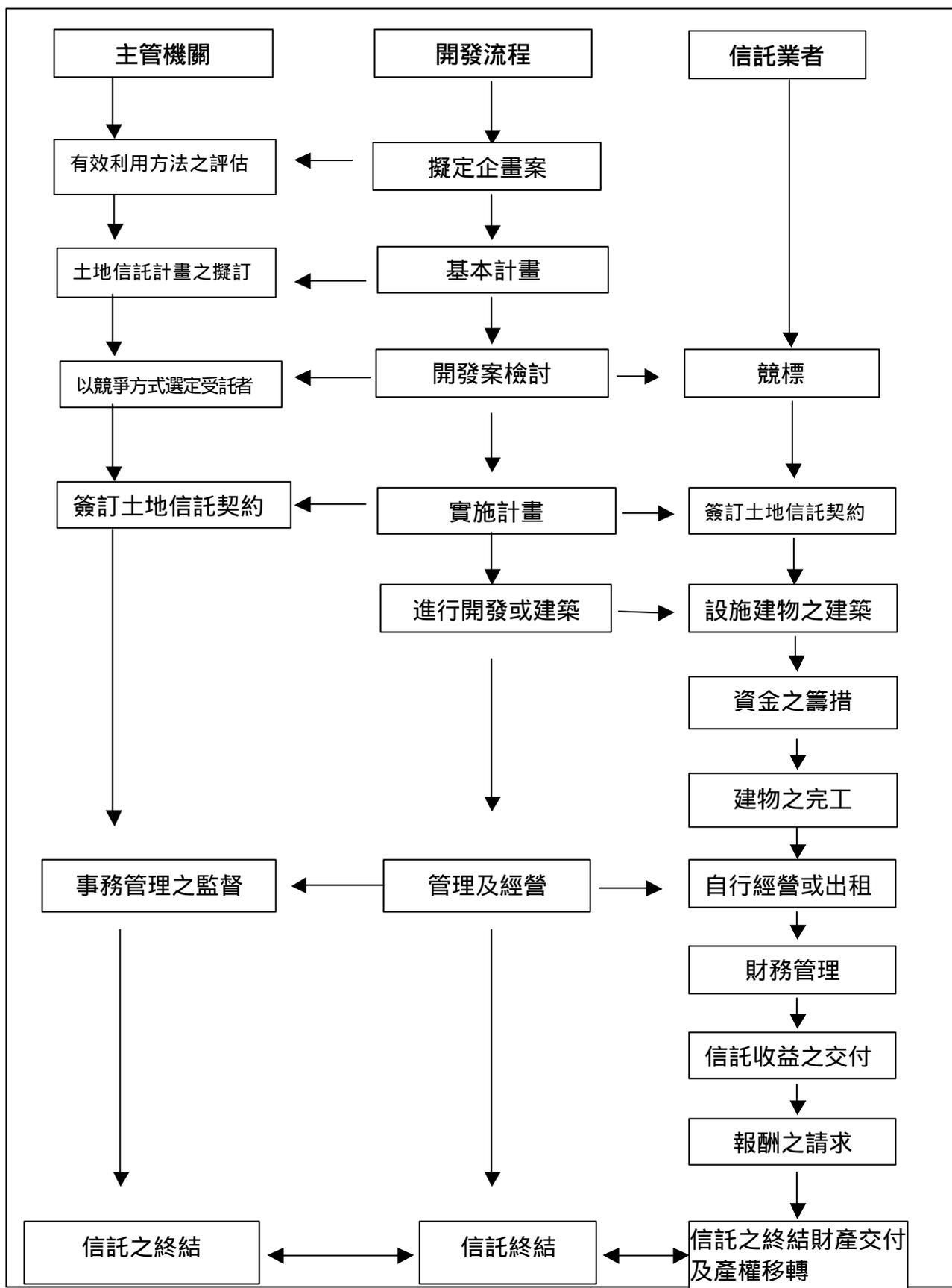
資料來源：研究者整理。

附圖 2-4 合作興建運作流程圖



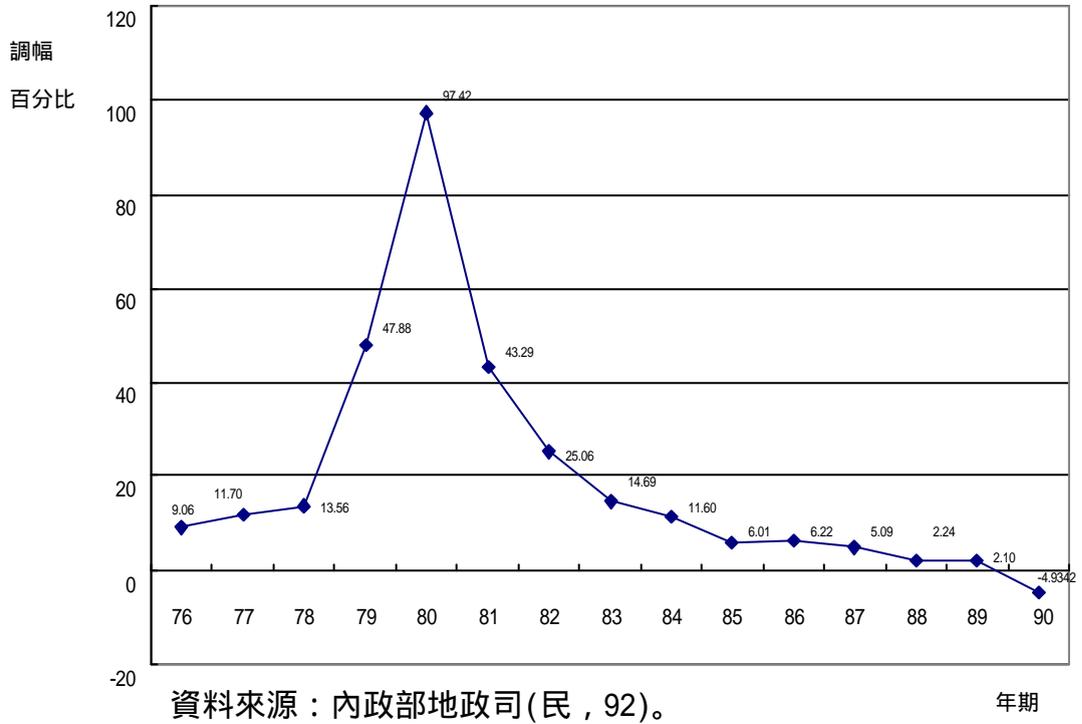
資料來源：洪郁惠（民 87：47）。

附圖 2-5 委託開發運作程序圖



資料來源：研究者整理。

附圖 2-6 公有土地信託手續之流程



附圖 4-1 全國歷年公告土地現值調幅

法規名稱	條 文	內 容 摘 要
國有財產法	第四十四條	<p>非公用財產類之不動產出租後，除依其他法律規定得予終止租約收回外，遇有下列情形之一者，亦得解約收回：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.基於國家政策需要，變更為公用財產時。 2.承租人變更約定用途時。 3.因開發、利用或重行修建，有收回必要時。 <p>承租人因前項第一、第三兩款規定，解除租約所受之損失，得請求補償，標準由財政部核定之。</p> <p>非公用財產類之不動產解除租約時，除出租機關許可之增建或改良部分，得由承租人請求補償其現值外，應無償收回；其有毀損情事者，應責令承租人回復原狀。</p>
嘉義縣縣有財產管理自治條例	第三十六條	<p>非公用不動產之出租依下列規定辦理：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.空地、空屋非依法令規定不予出租。 2.在民國八十二年七月二十一日前被占建房屋，如不妨礙都市計畫或區域計畫，追收占用期間使用補償金後予以出租（不含已提出訴訟案者）出租土地面積空地部分不得超過基層建築面積之一倍。 3.超過前款規定面積限制之空地，如分割後無法單獨使用者，得全筆出租，可單獨使用者，應分割保留，另依有關規定處理。但地形、位置、使用情況特殊，不宜分割或分割收回後在管理上顯有困難者，得全筆出租。 4.房屋及其基地在民國八十二年七月二十一日前被占用者，準用第二款、第三款規定。 5.都市計畫範圍內及非都市土地使用編定為可供建築使用之出租耕地，管理機關得依平均地權條例及其施行細則有關規定終止租約，收回另行處理；但屬建設發

法規名稱	條 文	內 容 摘 要
嘉義縣縣有財產管理自治條例	第三十六條	<p>展較緩地段者，租期屆滿時，依耕地有關規定繼續出租。</p> <p>6.出租土地承租人建有房屋者，如將房屋移轉他人時，應由房屋承受人會同基地承租人照規定申請過戶承租。經法院拍賣取得者，得由拍定人單獨申請過戶承租。</p> <p>7.房地承租人死亡，其繼承人欲繼承承租時，應依規定辦理繼承承租手續。</p> <p>8.使用非公用房地已形成不定期租賃關係者，依土地法地一百條、第一百零三條之規定辦理。</p> <p>9.其他性質用地，得由各該管理機關依有關法令規定辦理出租。</p> <p>原已出租土地因租期屆滿未換約而終止租約，於未收回前，仍繳納使用補償金未間斷者，得重新審核出租。</p> <p>第一項第二款規定之追收占用期間使用補償金，按歷年租金標準追溯至最近五年為止。如占用人為政府依有關法規審定列冊有案之低收入戶，並持有權責單位核發證明者，其占用期間之使用補償金得減半追收。</p>
	第三十七條	<p>空地、空屋供公務、公用事業、公辦民營事業或防制公害使用者，得予出租。前項供公用事業、公辦民營事業或防制公害使用者，其使用計畫須先經事業主管機關核准，如承租人違反核准使用計畫，管理機關應終止租約收回租賃物。</p>
	第三十八條	<p>管理機關經管無開發經營或使用計畫之土地，及登記為縣有之河川浮覆新生地，得配合都市計畫或區域計畫，依有關法令規定辦理出租或標租。前項出租或標租之土地，管理機關得審核承租人或投標人之土地使用計畫，如承租人違反核准使用計畫，管理機關應終止租約</p>

法規名稱	條 文	內 容 摘 要
嘉義縣縣有財產管理自治條例	第三十八條	收回土地。
	第三十九條	非公用不動產之出租期限，應依下列規定辦理： 1. 建築改良物五年以下。 2. 建築基地十年以下。 前項不動產租賃期限屆滿時，得更新之。
	第四十條	出租不動產，除依其他法律規定得予終止租約外，有下列情形之一者，亦得終止租約： 1. 因政府舉辦公共事業需要者。 2. 政府實施國家政策或都市計畫必須收回者。 3. 承租人積欠租金，超過法定期限者。 4. 承租人使用房地違反法令者。 5. 承租人出賣租地上所建房屋前，未依土地法第一百零四條規定辦理。但依規定繳納違約金並經本府同意過戶承租者不在此限 6. 承租人違反租賃契約約定者。

資料來源：研究者整理

附表 2-2 公有土地設定地上權之法令依據及內容

法規名稱	條 文	內 容 摘 要
公有土地經營及處理原則	第三點	公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間為下列之開發經營事項： 1.興辦公共設施。 2.興建國民住宅或軍、公、教住宅。 3.興建辦公大樓。 4.開發工業區。 5.開發休閒遊憩設施。 6.公共造產或造林。 7.其他配合政府經濟政策及產業發展需要之開發經營。
國有財產法	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，都市計畫辦理下列事項： 1.改良土地。 2.興建公務或公共用房屋。 3.其他非興建房屋之事業。 經改良之土地，以標售為原則，但情形特殊，適於以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定之。
嘉義縣縣有財產管理自治條例	第四十八條	縣有非公用不動產，得依法改良利用，增加收益。經改良或開發之土地，以標售為原則，但情形特殊，適於以設定地上權、信託、聯合民間處理者，應由管理機關擬定開發計畫，載明規劃、綱要、土地價格、分成比例及處分方式等項，如涉及土地法第二十五條規定者，應依該條規定辦理處分程序。
國有非公用土地設定地上權實施要點	第四點	辦理國有非公用土地設定地上權，應以公開招標方式為之。但因政策需要，經行政院專案核定者，不在此限。
	第八點	地上權契約應包括下列事項： 1.雙方當事人。

法規名稱	條 文	內 容 摘 要
國有非公用土地設定地上權實施要點	第八點	2.設定地上權之土地標示與面積。 3.地上權存續期間。 4.地上權應給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。
	第九點	地上權之存續期間最長為五十年。
	第十點	設定地上權應收取之權利金，依下列規定計算： 1.公開招標者，以土地市價五成為底標，並以實際得標金額計收。但於公開招標一次未能標脫者，得逕行按照原底價減一成後辦理招標，並以一次為限。 2.專案核定者，以土地市價六.五成計收。但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業而設定地上權者，其權利金得按土地市價六.五成計算後再按百分之七十計收。
	第十一點	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五計收。但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業而設定地上權者，其地租得按訂約當期土地公告地價年息百分之五計算後再按百分之六十計收。
	第十二點	辦理國有非公用土地設定地上權，應限制地上權人或經其同意為使用之第三人須依都市計畫或區域計畫及其他法令規定使用土地，並不得將土地或地上權出租或出借他人建築使用。

附表 2-3 各種土地開發方式之比較表

開發方式 比較項目	設定 地上權	租賃	土地信託	BOT	委託開發	合作開發
定 義	以在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木為目的而使用其土地之權	當事人特定一方以物租與他方使用收益他方支付租金之契約	土地所有權人或其他權利人，將土地移轉與受託人或受託人則根據信託目的管理與處分該土地，並將因此而得之利潤歸委託人享有	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	委託機關提供開發所需土地，由受託者自行籌措資金，提供開發支絀，依委託機關之需要辦理整體開發作業之開發方式	當事人一方供給土地，由他方建築房屋，並按物定比例分受建造完成之房屋及其基地之契約
主要法令依據	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公有土地經營及處理原則第三點 2. 國有財產法第四十七條第三項 3. 民法第七六〇、七七四至七九八、第八三二至八四一條 4. 土地法第一二〇條、一〇四條之一 5. 國有非公用土地設定地上權實施要點 6. 經濟部所屬國營事業提供土地出租及 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公有土地經營及處理原則第三、四、五點 2. 國有財產法第四十二條、四十六條 3. 民法第四二一至四六三條 4. 土地法第一〇三、一一四條等 5. 耕地三七五減租條例第六、十七條 6. 都市計畫法第五十三條 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公有土地經營及處理原則第三點 2. 都市更新條例第十三條 3. 信託法 4. 信託業法 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公有土地經營及處理原則第三點 2. 獎勵民間參與交通建設條例 3. 促進民間參與公共建設法 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國有非公用財產委託經營實施要點 2. 行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點 3. 促進產業升級條例 4. 工業區委託開發租售及管理辦法 5. 海埔地開發管理辦法 6. 台灣省森林遊樂區提供公民營作業要點 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國有財產法第 47 條 2. 地方政府財產管理自治條例

開發方式 比較項目	設定 地上權	租賃	土地信託	BOT	委託開發	合作開發
	設定地上 權辦法。 7.地方縣市 政府財產 管理自治 條例第48 條	7.風景特定 區管理規 則第十一 條 8.農產品市 場交易法 第十條及 第十五條				
土地所有權	保持公有	保持公有	信託時土地所 有權形式上移 轉於受託人， 信託結束時還 給原地主	保持公有	保持公有	一方供給土 地，由他方 建築房屋， 並按約定比 例分配建造 完成之房屋 及其基地
主要權利性質	物權—地上 權非經登記 不生效力， 對特定物具 有排他性， 可對抗不特 定之第三人	債權—租賃 當事人訂定 契約即生效 ，對特定物 僅具相對性 ，只可對抗 特定相對當 事人	債權—代理委 託人於信託行 為後不能就該 財產為法律行 為	債權—公 私法性質 未定，應 視其實際 執行而定	債權—委任 當事人訂定 契約即生效	債權—合夥 、合建關係 ，當事人訂 定契約即生 效
土地利用之主 張	土地所有權 人有部份決 定權得於契 約訂定開發 計劃 內容	土地所有權 人有部份決 定權得於契 約約定土地 使用方法	土地所有權人 有部份決定權 對於土地利用 意見可以在信 託契約上註明	土地所有 權人有部份 決定權，其與 開發者得主 張土地利用 內容	土地所有權 人有全部決 定權得就委 託經營項目 指定之	土地所有權 人都有部份 決定權，其 與開發者得 主張土地利 用內容
存續期限	依民法第 834 條規 定，並無限 制；國有非 公用土地設 定地上權實 施要點，則 規定為 50 年	依民法第 449 條規 定，不得超過 20 年	無限制。依信 託契約約定	無限制，依 特許契約 約定	短期	無限制，依 契約約定

開發方式 比較項目	設定 地上權	租賃	土地信託	BOT	委託開發	合作開發
地租負擔	雖有負擔地租之義務，但不以之為必要，故得有償或無償使用	以支付地租為契約成立之條件，故為有償使用	無	無，惟需繳納權利金	不定，視經營開發個案而異	無
轉讓限制	除契約另有訂定或另有習慣外，得將權利轉讓	須經土地所有人同意始可轉租	受託人不得將權利轉讓	非經主管機關同意不得轉讓出租或設定負擔	須經土地所有人同意；開發轉讓若未經同意，須為受讓人負責	視其契約訂定型態而定
設定抵押	土地：不得設定抵押 地上物：得設定抵押	不得設定抵押	特定條件下得設定抵押	非經主管機關同意不得設定負擔	土地：須經土地所有人同意 地上物：不得設定抵押	無設定抵押權之限制關係
開發費用負擔	由地上權人負擔	由承租人負擔	部份或全部由受託人籌措	開發者負擔	不定，因經營開發個案而異	土地所有權人與開發者依約定出資比例負擔開發費用
開發利益分配	土地所有人：地租、權利金 地上權人：開發利益	土地所有人：地租 承租人：開發利益	土地所有人：信託期間之開發利益、期末可取回 不動產受託人：只收手續費	土地所有人：特許權利金及屆滿自開發者方面接收設備之利益 開發者：經營利潤	不定，因經營開發個案性質而異	土地所有人、開發者依出資比例分配開發利益
代理問題	普通，因土地所有權人已對開發項目有所限制，惟視權利金形式而定	較小，土地所有權人不干涉其開發內容，故承租人經營好壞與其無關	大，受託人擁有較大決策權，相對而言，即有代理成本的發生	普通，因土地所有權人已對開發項目有所限制	大，因地主已指定開發項目，但開發者須出資，因而具代理問題	小，因開發者亦有出資其中，故不易有代理問題

開發方式 比較項目	設定 地上權	租賃	土地信託	BOT	委託開發	合作開發
權利消滅	不因工作物或竹木的滅失而消滅	因不可歸責承租人之事由，致租賃物一部份滅失，如存餘部份不能達租賃目的，得終止租約	無法達成信託契約指定日期之使用目的時得解除信託契約，並要求損害賠償	公共建設之興建，營運如有施工進度嚴重落後，工程品質重大違失，經營不善或其他重大情事發生，主辦機關得予以強制接管營運	經營原因消滅者，得終止契約	無法達成契約約定時，得終止契約，並要求損害賠償
契約終止之返還狀態	存續期間屆滿，除契約另有約定外，地上權人應將地上物無償移轉予土地所有人	因承租人的支出而使土地增值，出租人若不表示反對，則應償還其支出費用，但不大於增值價值	受託不動產原則上均無償交付	民間機構應於營運期限屆滿後，將現有建物及土地無償移轉歸還政府	除非另有法令規定，土地與地上物基本上皆屬土地所有權人所有	無
經營風險	不定，視權利金形式而定	承租人自行負擔	土地所有權人自行負擔	開發者負擔	不定，視經營個案而定	土地所有權人、開發者共同負擔
違約風險	不定：視權利金形式而定	較高：因租金的支付係分期繳納，而非一次付清	高：因受託人持有土地之產權，且不須支付租金	低：因開發者有投入資金	較低：因開發者出資，存在代理問題	低：因開發者有投入資金
財務風險	較高：因開發費用係由地上權人負擔，但亦受到權利金支付方式影響	較高：因開發費用係由承租人自行負擔	無	較高：因開發費用由開發者負擔	低：因開發費用係由土地所有權人負擔	較低：因開發費用由開發者自行負擔，且開發者不須支付租金

資料來源：參酌鄭明安（民，91）、行政院研考會（民，87）、洪郁惠（民，87）、鄭明安（民，82）、呂宗盈（民，85）等人研究及相關法令規定整理而得。

附表4-1 歷年公告土地現值調幅表(與前一年期比較)

(單位%)

年期	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92
全國	9.06	11.70	13.56	47.88	97.42	43.29	25.06	14.69	11.60	6.01	6.22	5.09	2.24	2.10	-4.934 2	0.27	-0.24
台灣省	9.74	11.54	12.46	47.31	103.50	44.42	25.36	14.97	12.09	6.15	6.33	5.24	2.38	2.06	-4.824 9	0.36	-0.31
台北縣	19	37.47	33.50	57.36	99.50	11.50	9.36	10.36	6.26	4.82	7.49	3.76	2.07	2.97	-1.81	-0.70	2.10
宜蘭縣	3.97	2.60	15.15	79.00	37.05	49.28	57.05	37.40	29.92	8.65	3.74	2.28	5.28	3.39	-12.8	15.11	-2.69
桃園縣	7.77	25.69	31.40	40.35	124.79	17.27	15.08	8.91	6.00	7.12	7.31	9.32	8.39	9.05	-0.77	-0.17	-0.83
新竹縣	30	11.89	22.32	89.23	91.57	63.40	4.38	22.60	5.74	4.87	4.63	4.58	2.16	3.66	0.13	2.92	0.60
苗栗縣	23.61	10.01	16.90	38.65	145.22	39.98	8.90	12.26	10.22	8.09	8.77	9.46	4.26	2.57	0.55	-1.08	0.02
台中縣	1.59	21.30	7.37	38.86	100.44	22.00	18.94	28.59	13.03	6.97	7.58	6.37	2.37	1.01	-1.76	-0.08	0.41
彰化縣	4.67	5.53	8.18	28.00	154.92	16.98	23.74	15.83	11.93	7.95	3.20	7.91	2.46	1.55	-1.95	-2.08	-0.71
南投縣	4.93	3.19	12.90	28.05	93.65	68.68	35.11	11.40	10.97	6.48	5.43	4.52	1.85	-0.55	-1.68	-1.16	-1.53
雲林縣	4.28	5.08	2.54	28.09	91.87	106.95	16.53	10.67	10.72	4.84	10.50	4.41	2.01	1.65	-7.05	-1.06	-0.44
嘉義縣	7.99	0.76	3.89	15.38	103.21	50.32	52.07	4.33	7.11	6.18	6.20	4.78	1.83	1.41	-1.71	-0.72	-0.16
台南縣	2.35	4.65	7.50	53.88	119.78	50.34	34.95	19.16	19.30	7.78	6.07	5.64	0.86	0.22	-10.22	-2.99	-1.05
高雄縣	2.97	7.89	28.36	40.95	107.07	59.31	47.51	9.60	8.03	6.16	4.85	2.00	0.62	-0.69	-10.23	-3.38	-0.63
屏東縣	29	29.00	4.00	30.69	103.84	43.17	47.67	9.67	9.36	5.29	4.58	4.97	0.96	1.12	-10.26	-3.25	-1.48

台東縣	9.34	1.11	2.92	57.69	218.79	39.56	21.55	26.29	20.64	2.16	12.89	4.00	1.22	2.02	-0.16	-0.97	-0.52
花蓮縣	11.69	5.00	11.58	34.98	134.31	47.53	15.03	20.38	20.49	4.33	8.65	8.44	3.56	2.96	-12.52	10.13	2.81
澎湖縣	37.61	1.47	4.91	34.80	53.56	46.40	12.79	12.48	16.28	15.94	6.56	7.94	0.00	1.27	-0.01	31.42	0.00
基隆市	7.09	1.19	0.74	179.09	50.43	48.23	9.86	6.96	6.86	6.41	5.41	5.16	1.31	0.72	-0.36	-0.27	-0.09
新竹市	7.88	7.68	2.40	112.20	133.15	33.54	6.10	2.56	3.55	2.99	6.72	5.41	1.58	2.00	-0.01	-0.20	-0.12
台中市	0.45	5.50	8.00	69.97	57.60	41.44	10.22	10.08	8.51	2.36	2.29	3.38	0.25	3.80	-2.03	-2.10	-1.00
嘉義市	2.6	0.35	1.00	31.00	86.53	33.76	14.88	5.59	8.44	5.02	4.05	4.17	2.44	1.90	-0.03	-2.05	-1.21
台南市	4.31	4.26	14.79	46.06	91.62	56.23	19.72	11.71	6.89	5.01	5.13	0.05	-0.97	-0.77	-4.76	-2.44	-0.24
台北市	5.24	13.45	40.23	98.75	-2.39	15.38	3.24	2.69	3.23	5.82	4.75	3.98	-0.08	-0.11	-2.39	-3.40	-1.01
高雄市	-0.19	12.31	2.52	11.89	50.00	40.00	20.00	9.30	5.70	2.37	4.80	2.09	0.04	0.49	-10.82	0.19	0.32
金門縣							88.00	67.90	16.33	7.76	6.21	6.26	2.20	15.06	0.32	3.00	12.00
連江縣											2.90	5.07	4.03	36.88	4.75	0.41	0.00

資料來源：內政部地政司（民，92）

表 4-2 國內公有土地設定地上權開發案例表

案例	土地權屬	地上權人	設定面積	設定年代	租期	開發方式	權利金	年地租
華航大樓	國有財產局	中華航空公司	3,360 平方公尺	民國 65 年	50 年	辦公大樓	6,911 萬元	公告地價之 5%
花蓮天祥晶華飯店	國有財產局	天祥晶華公司	3,870 平方公尺	民國 68 年	50 年	觀光旅館及附屬設備	234 萬元	公告地價之 5%
凱悅飯店	國有財產局	新加坡豐隆集團	13,884 平方公尺	民國 72 年	50 年	觀光旅館	營業額之 6.25%	公告地價之 1.75%
墾丁福華飯店	交通部觀光局	福華飯店	6 公頃	民國 72 年	50 年	觀光旅館及附屬設備	至少公告地價之 3%	公告地價之 4%
凱撒飯店	交通部觀光局	凱撒飯店	3 公頃	民國 73 年	50 年	觀光旅館及附屬設備	按營業額百分比計	公告地價之 4%
歐克山莊	交通部觀光局	歐克建設公司		民國 73 年	50 年	觀光旅館及附屬設備	按營業額百分比計	公告地價之 6%
台北晶華酒店	台北市政府	中安觀光公司	9,289 平方公尺	民國 74 年	50 年	觀光旅館	1 億 322 萬元	公告地價之 1.5%
世貿大樓	國有財產局	經濟部		民國 75 年	50 年	辦公商業展示大樓	營業額之 3%	公告地價之 1.75%
台北南京東錄	國有財產局	僑果實業公司	1,488 平方公尺	民國 79 年	5 年換約一次	住宅店舖大樓		公告地價之 6%
通化財神	台北市政府	忠冠建設公司	2,942 平方公尺		15 年期滿續約	住宅店舖大樓		公告地價之 2%
京華 DC	國有財產局	環泥建設公司	2,050 平方公尺	民國 85 年	50 年	集合住宅	3 億 5,260 萬元	公告地價之 5%
寶成河畔皇家	國有財產局	寶成建設公司	1,719 平方公尺	民國 85 年	50 年	住宅店舖大樓	3 億 2,818 萬元	公告地價之 5%
台北國際金融大樓	台北市政府	中華開發企業聯盟	35,372 平方公尺	民國 86 年	70 年	區域性金融綜合大樓	206 億元	公告地價之 2%

資料來源：一銀（民，89）

附表 4-3 BOT 模式公私雙方可能面臨之風險及對交易成本之影響

開發階段		風險項目	對交易成本之影響		
各	階	不可抗拒之風險(雙方)	雙方執行成本提高		
		政治風險(雙方)			
		經濟風險(雙方)			
		環境風險(雙方)			
簽	規	評估錯誤(雙方)			
		民意風險(政府)			
		準備期間過長(雙方)			
		規格設定(政府)			
	約	招		民間投資者關說、圍標、綁標、低價搶標(政府)	
				審議期過長(雙方)	
				評選結果遭疑議(政府)	
				流標(雙方)	* 政府蒐尋成本提高。 * 民間投資者徒增市場評估決策規劃蒐尋等成本
		標		未得標(民間投資者)	民間投資者徒謫市場評估成本、決策成本、規劃成本與蒐尋成本
簽	協	協議結果被質疑圖利財團(政府)			
		協議期過長, 延誤時效(雙方)			
		協議不成導致流標(雙方)			
		融資風險(民間投資者)			
	時	訂		簽約代表人經驗不足(雙方)	雙方執行成本提高
				契約文意混淆(雙方)	雙方執行成本提高
約	興	土地取得延遲(雙方)	雙方執行成本提高		
		工程延遲(雙方)	特許公司執行成本提高		
		工程品質不佳(雙方)	特許公司執行成本提高		
		特許公司違約或倒閉(政府)	特許公司執行成本提高		
	建	工程設計變更(業者)	特許公司執行成本提高		
		完工風險; 包括施工期限、成本、品質控制(業者)	特許公司執行成本提高		
		營	供給風險: 包括設備、勞力、技術、材料之供給(業者)	特許公司執行成本提高	
			金融風險(業者)	特許公司執行成本提高	
			營運發生災害而中斷(雙方)	特許公司執行成本提高	
		運	營運品質不良(政府)	特許公司執行成本提高	
	營運利潤未如預期(業者)				
	移		特許公司無法依約移轉(雙方)		
			建物設備老舊需大量維修(政府)		
		經營管理能力(政府)	政府蒐尋成本提高		
		總投資效益未如預期(業者)			
	後	轉			

資料來源：洪郁惠(民, 87)

附表 4-4 BOT 模式案例整理

項目 案別	面積 (m ²)	土地管理單位	地上權人	設定時間	使用類別	存續期間	開發經營權利金	地租	期滿地上物處理方式	使用處分限制
台北凱悅飯店	基地約 14,000 樓地板約 118,000	經濟部 (所有權人：國有財產局)	新加坡豐隆集團	民國 72 年	國際觀光旅館	自建築物領到營業執照之日起開始計算為期 50 年，並得在期屆滿前 2 年申請延長，但合計不得超過 80 年	經營權利金按營業額稅後純利之 6.75% 計算，但保證自開始繳納當年起 (第 9 年) 之金額不得少於新台幣 1 億 9,500 萬元	* 地上權人自地上權開始計算之日起繳付地租 * 年租金依公有土地所應繳納之地價稅及其附加稅捐為準，約相當按公告地價之 1.75% * 於每半年或每年接獲經濟部通知時繳付 * 地價稅及其附加稅捐如有調整，地租比照調整	地上物無條件移轉給中華民國政府	* 地上權人於地上權存續期間內，須按開發經營契約中之規定，僅使用土地於開發及經營國際觀光旅館，不得作其他用途。 * 除開發經營契約另有規定外，地上權人不得將土地分租或將地上權轉讓他人 * 於契約期間及建築物所有權移轉時，地上權人均應保持建築物及其附屬結構物之良好、衛生及可租賃之狀態
國際貿易大樓	3,360	經濟部	國際貿易大樓有限公司	民國 75 年	辦公大樓	50 年	營業額 3%	年租金為公告地價 1.75%	期滿收回 (無條件移轉)	於契約期間及建築物所有權移轉時，地上權人均應保持建築物及其附屬結構物之良好、衛生及可租賃之狀態。
墾丁凱悅飯店	3,870	交通部觀光局	凱悅飯店	民國 73 年	國際觀光旅館	20 年，期滿得更新契約之期限，最長 (含更新期限) 不得逾 50 年	於開發經營契約約定：按年營業額之一定比例繳交	* 依公告地價年息 4% 計算 * 地價如有調整，地租比照調整 * 一年分兩期繳交	地上物無償收歸中華民國所有	* 除開發經營契約另有規定外，地上權人不得將土地分租或將地上權轉讓他人 * 於契約期間及建築物所有權移轉時，地上權人均應保持建築物及其附屬結構物之良好、衛生及可租賃之狀態
月眉遊樂區	983,200	台糖公司	長億集團	民國 85 年得標	特定事業大型遊樂區	50 年				
台北國際金融大樓	9,000 坪	台北市政府	中華開發聯軍	民國 86 年	國際金融大樓	70 年	新台幣 206 億元	年租金為公告地價 5%	期滿收回	

資料來源：洪郁惠 (民, 87)

附表 4-5 合作開發案例整理

項目 地點	土地面積	使用分區	規 劃 用 途	土地管理單位 (分成比例)	合作對象 (分成比例)
北市大安區	95.59 坪	住三	電梯住宅華廈(地下 1 層, 地上 6 層)	省政府財政廳 (75.79%)	台開信託(24.21%)
北市士林區	484.6 坪	住三之二	店鋪住宅大層(地下 2 層, 地上 9 層)	省政府財政廳(60%)	台開信託(40%)
北市中正區	255.6 坪	住三	三併電梯住宅大層(地下 1 層, 地上 6 層)	省政府財政廳 (74.23%)	台開信託(25.77%)
花蓮玉里鎮	885.42 坪	商業區、住宅區	透天店鋪、住宅(地上 4 層)	省政府財政廳	台開信託
高雄三民區	1,245.39 坪(甲、乙、丙三基地合計)		甲基地: 店鋪住宅大樓(地下 1 層, 地上 10 層); 乙、丙基地: 店鋪住宅華廈(地下 1 層, 地上 6 層)	省政府財政廳	台開信託
台南火車站前	1,430 坪	商業區	商業辦公大樓(地下 4 層, 地上 13 層及 17 層各一棟)	國有財產局(18.94%)	台開信託(81.06%)
新竹南門案		機關用地變更為商業區、停車場、道路用地	商業辦公住宅大樓(地下 2 層, 地上 14 層)及立體停車場商業大樓(地下 2 層, 地上 9 層)	國有財產局(42.83%)	台開信託(57.17%)
台中干城案	25,652 坪	商業區	綜合性商業區	省政府財政廳 (44.98%) 台開信託及土地銀行	台開信託及土地銀行 (55.02%)
北市城中區	1,078.72 坪	商業區	商業大樓(地下 3 層, 地上 8 層)	國有財產局台灣鹼業公司	中華工程公司

資料來源：洪郁惠(民, 87)

附表 4-6 (工業區) 委託開發案例整理

工業區名稱	開發時間	位置	總面積(公頃)	工業區性質	受託機關
經濟部工業局委託					
民雄工業區	67.7—69.10	嘉義縣民雄鄉	244	綜合性	中華工程
芳苑工業區	67.11—71.6	彰化縣芳苑鄉	160	綜合性	中華工程
朴子工業區	68.8—70.6	嘉義縣朴子市	21	農村工業	中華工程
斗六工業區	68.8—71.2	雲林縣斗六市	55	綜合性	榮工處
屏南工業區	68.8—76.11	屏東縣佳冬鄉	276	綜合性	中華工程
觀音工業區	69.6—79.12	桃園縣觀音鄉	626	綜合性	榮工處
灣裡工業區	75.10—76.9	台南市南區	10	綜合性	台南市政府
全興工業區	76.7—79.6	彰化縣伸港鄉、和美鎮	248	綜合性	中華工程
彰濱工業區	79.11—90.12	彰化縣鹿港鎮、線西鄉、伸港鄉	920	綜合性	榮工處，中華工程
利澤工業區	80.12—90.6	宜蘭縣蘇澳鎮、五結鄉	320	綜合性	中華工程
地方縣市政府委託					
仁武工業區	59.8—60.6	高雄縣仁武鄉	21	綜合性	中華工程
頭橋工業區	61.6—62.5	嘉義縣民雄鄉	86	綜合性	台開
安平工業區	60.10—64.7	台南市南區	198	綜合性	中華工程
永安工業區	62.9—64.12	高雄縣永安鄉	73	綜合性	台開
嘉太工業區	63.3—64.12	嘉義縣太保市	60	綜合性	台開
永康工業區	67.9—70.4	台南縣永康鄉	75	綜合性	台開
新營工業區	70.3—72.11	台南縣新營市	124	綜合性	台開
光華工業區	78.2—81.10	花蓮縣吉安鄉	34	綜合性	台開
大里工業區	78.12—81.6	台中縣太平鄉、大里市	76	綜合性	台開

資料來源：經濟部工業局(民，86)

附表 4-7 非營利事業參與政府業務委託經營案例整理表

類別	項 目	委託經營名稱	提供機關
民政	社 會 福 利	低收入養護老人收容照顧	臺中市政府
		臺灣省寧園安養院收容教養服務	內政部
		不幸兒童收容安置	臺南市政府
		婦女中途之家	高雄縣政府
		遊民收容所	高雄縣政府
		發展遲緩兒童早期療育通報暨轉介	南投縣政府
		生命連線在宅緊急救護通報服務	南投縣政府
		身心障礙福利中心	基隆市政府
		臺南市立長青公寓	台南市政府
		無障礙福利之家	台南市政府
	殯 葬	火葬場遺體處理	苗栗縣大湖鄉公所
托兒所經營	湖口鄉立示範托兒所	新竹縣湖口鄉公所	
文教	運動場經營	台南市立運動場地	台南市政府
	游泳池經營	民雄鄉游泳池及附屬設施	嘉義縣民雄鄉公所
		官田鄉體育公園游泳池	台南縣官田鄉公所
	學生午餐供應	國民中小學午餐供應	宜蘭縣政府
	公 民 大 學	試辦山線社區公民大學	台中縣政府
	勞工育樂中心	台南縣勞工育樂中心	台南縣政府
		勞工育樂中心住宿服務部	嘉義市政府
	訓 練 機 構	公務人力發展中心新建大樓	公務人力發展中心
	博 物 館	國立海洋生物博物館	教育部
		台北市兒童交通博物館	台北市政府
紀 念 館	二二八紀念館	台北市政府文化局	
衛生	預 防 接 種	預防接種	台中市衛生局
		B 型肝炎預防注射	嘉義市衛生局
	檢 驗	毒品犯採驗尿液	法務部
		檢驗業務	台中縣梧棲衛生所
		委託民間醫院轉檢、代檢作業	台中縣沙鹿衛生所
	醫療院所經營	台南市立醫院	台南市政府
		高雄縣立鳳山、岡山醫院	高雄縣政府
		台北市立萬芳醫院	台北市政府
		高雄市立旗津醫院	高雄市政府
屏東醫院部分開放醫療業務		行政院衛生署	

資料來源：行政院人事行政局（民，90）

附表 4-8 國有非公用基（房）地標租作業程序

國有財產局九十一年七月二十二日臺財產局管字第 九一 一八七四六號

函發布

- 一、 國有非公用基（房）地標租作業，由本局所屬各地區辦事處暨分處（以下簡稱標租機關）依國有財產法、國有非公用不動產出租管理辦法及本作業程序辦理。
- 二、 標租機關選定標租之不動產時，應辦妥下列事項：
 - （一） 勘查及查對產籍資料。
 - （二） 準備土地或建物之登記、地籍圖、都市計畫使用分區及位置略圖等資料備供閱覽。
- 三、 非屬全筆標租之基（房）地，以分割後辦理標租為原則。但依法不得分割、分割有困難或短期使用無須分割者，不在此限。
- 四、 標租底價，為法令規定逕予出租之年租金率。土地及建築改良物一併標租時，以土地年租金率為標租底價。
- 五、 標租機關得視選定標租不動產之個別狀況，決定標租之租期、使用限制，及是否按現狀標租等招標內容。按現狀標租者，其地上物之騰空、拆遷補償等事宜，概由得標人自行處理。
- 六、 標租公告於開標十四日至十六日前辦理。但有預先廣告傳播必要者，得於開標前一至二個月公告。
- 七、 標租採郵遞投標方式為之。
- 八、 標租公告以實貼於標租機關公告（佈）欄者為準，其內容應載明下列事項：
 - （一） 法令依據。
 - （二） 開標日期及地點。
 - （三） 投標資格及投標方式。
 - （四） 領取投標須知、投標單之時間地點。
 - （五） 不動產標示、面積、都市計畫使用分區（或非都市土地使用編定）及當期土地申報地價（或當期房屋課稅現值）。
 - （六） 標租底價（年租金率）、履約保證金及押標金金額。
 - （七） 使用限制（視個案依土地使用管制規定使用或特定用途使用）。
 - （八） 租期。
 - （九） 其他應公告事項（按現狀標租者、租期屆滿重新標租者，應於備註欄載明）。前項公告，應在標租機關所在地通行報紙摘要刊載公告三天，並於標租機關網站公告。
- 九、 標租不動產得於現場豎立標示牌，或公告定期派員引領參觀。
- 十、 凡中華民國領域內之國內外公、私法人及具有行為能力之中華民國國民或外國人民，均得參加投標。外國人參加投標，並應受土地法第十七條及第二十四條之限制。
- 十一、 投標人參加投標，應依下列規定：
 - （一） 填具投標單：載明投標人、標的物、投標租金率、承諾事項及附件。（自然人應註明姓名、出生年月日、身分證號碼、住址及電話號碼。法人應註明法人名稱、地址、電話號碼、法人登記文件字號及法定代理人姓名。投標之租金率應用中文大寫，最多至小數第三位，並不得低於標租底價（年租金率）。【例：年租金率百分之伍伍，書寫方式為零點零伍伍】。
 - （二） 繳納押標金：土地按當期申報地價乘以行政院核定逕予出租租金率計算之一個月租金額；建築改良物按稅捐稽徵機關提供之課稅現值百分之十計算之一個月租金額。限以經政府依法核准於國內經營金融業務之銀行、信託投資公司、信用合作社、郵局、農會及漁會之劃線支票（指以上列金融機構為發票人及付款人之劃線支票）或保付支票，或郵局之匯票繳納，並連同投標單妥為密封，用掛號函件於開啟信箱前寄達標租機關指定之郵政信箱。逾期寄達者不

- 予受理，原件退還。
- (三) 投標人可於開標當時到場參觀。
- 十二、標租機關開標時，應依下列規定：
- (一) 派員會同監標人員（監標人員由標租機關或其上級機關之會計人員任之）於開標時間前一小時向郵局取回投標函件，當眾點明拆封審查。
- (二) 審查時應注意事項：
- 1、投標單及押標金是否齊全。
 - 2、投標單及押標金是否符合規定。
- (三) 有下列情形之一者，投標無效：
- 1、投標單及押標金票據，二者缺其一者。
 - 2、押標金金額不足或其票據不符本作業程序第十一點第一項第(二)款之規定者。
 - 3、投標單所填租金率經塗改未認章、或雖經認章而無法辨識、或低於標租底價、或未依本作業程序第十一點第一項第(一)款規定之方式書寫者。
 - 4、投標單所填標的物、姓名，經主持人及監標人共同認定無法辨識者。
 - 5、投標單之格式與標租機關規定之格式不符者。
 - 6、押標金票據之受款人非標租機關名義者。
 - 7、投標單內另附條件或期限者。
- (四) 決標：
- 以有效投標單中，投標租金率最高者為得標人，次高者為次得標人。
- 如最高租金率有二標以上相同時，應當場由主持人抽籤決定得標人及次得標人，次高標者有二標以上相同時，比照辦理。
- (五) 押標金於開標後，除得標人外，其餘應由未得標人持憑交寄投標單函件之郵局掛號執據及與投標單所蓋相同之印章無息領回押標金之票據。
- (六) 填寫開標紀錄及標租情形報告表各一份，各辦事處並於每季結束(三、六、九、十二月)之次月五日前彙整所屬上季辦理成果送本局。
- 十三、決標後，除本作業程序第十八點另有規定外，得標人應於三十日內，自行選擇以現金或公、民營銀行之定期存單設定質權一次繳納履約保證金。所繳押標金得抵繳履約保證金或第一個月租金。
- 前項履約保證金之計收標準如下：
- (一) 標租土地，按訂約當期公告土地現值百分十計算。
 - (二) 標租建築改良物，按稅捐稽徵機關提供之課稅現值百分之二十計算。
- 十四、得標人有下列情形之一者，應沒收所繳之全部押標金：
- (一) 放棄得標者。
 - (二) 逾期不繳履約保證金、未繳清履約保證金或繳清履約保證金逾期未簽訂標租契約書者。
 - (三) 依投標單所填投標人或代理收件人住址寄送之通知書無法送達或被拒收者。
- 得標人未依前點規定期限繳納履約保證金者，由標租機關通知次得標人按最高標之租金率取得得標權，並於三十日內繳納履約保證金及訂約，如次得標人未依限繳款、訂約時，則另行依法處理。
- 決標後，標租機關發現得標人為無行為能力人等不具投標資格之情形時，其所繳之全部押標金及履約保證金應予沒收。
- 十五、標租機關應於得標人繳清履約保證金後，三日內簽訂「國有非公用基(房)地標租契約書」，除本作業程序第十七點另有規定外，其起租日期為簽約日。
- 十六、標租契約書簽訂後，標租機關應將標的物點交予得標人。
- 十七、標租之基(房)地租期屆滿其需重新標租者，應於地上物移轉為國有後辦理。但地上物無須移轉為國有者，得於租期屆滿前辦理。

- 前項重新標租，於租期屆滿前，由原承租人得標或優先承租者，其起租日期為原有租期屆滿之次日。
- 十八、標租之基（房）地租期屆滿重新標租者，如得標人非為原承租人，標租機關應通知原承租人於接獲通知之日起十日內，以書面表示是否願以決標之租金率優先承租，並依下列方式辦理：
- （一）原承租人表示願意承租者，應同時繳納相當於押標金之金額，並於接獲通知之日起三十日內繳納履約保證金及辦理訂約事宜。
 - （二）原承租人逾期未表示優先承租，或於表示優先承租而未繳納相當於押標金之金額、或逾期未繳納履約保證金辦理訂約者，其優先權視為放棄，由標租機關通知得標人於三十日內繳納履約保證金及辦理訂約事宜。
- 十九、本作業程序如有未盡事宜，由本局修正之。
-

附表 4-9 六類型開發方式於開發過程之交易成本項目整理表

開發過程		交易成本	設定地上權		BOT 模式		合作興建		委託開發		租賃模式		土地信託	
			政府	投資者	政府	特許公司	政府	投資者	政府	受託單位	政府	投資者	政府	受託單位
簽約前	規劃招標	評估成本	√	√	√	√	√	√			√	√	√	√
		決策成本		√		√		√				√		
		規劃成本	√		√	√		√				√		√
		搜尋成本	√	√	√	√			√	√				√
		審查成本	√		√		√				√		√	
		時間成本			√	√								
簽約時	協議	協議成本			√	√								
		時間成本			√	√								
	訂約	簽約成本			√	√								
簽約後	興建	規劃成本		√				√	√				√	
		營運	執行成本	√	√	√	√	√	√	√	√		√	
	移轉	監督成本	√		√				√	√		√	√	

資料來源：參酌洪郁惠（民，87）、邊泰明（民，90）、胡雅婷（民，87）、黃昭樺（民，89）整理而得