

推動公共建設財務創新—跨域 加值財務規劃

考量國家財政資源日形緊絀，公共建設投資計畫必須以創新思維之財務規劃方式，行政院核定之「跨域加值公共建設財務規劃方案」以「跨域整合」、「跨域加值」的概念，從規劃面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將公共建設外部效益內部化，提高計畫自償性，減輕政府財政負擔，並提升建設之綜效。

郭翥玉（國家發展委員會國土及區域發展處處長）

壹、前言

公共建設投資能振興經濟、擴大內需，平衡區域發展，建立區域特色經濟，帶動民間投資，促進就業，提升生產及文化生活環境品質。

然隨著政府債務快速累積，中央政府債務未償餘額占前3年度平均GDP之比率，已從2008年的29.97%、2009年

的31.97%、2010年的34.87%上升至2014年35.8%，即將到達法定舉債上限40%。

投資建設規模縮小，對於經濟成長產生一定影響；因此，如何在政府公共建設額度緊縮不足，又無法大額舉債支持下，有效整合加值公共建設計畫，以提升計畫自償率及建設效益，引進民間投資，帶動國家持續發展，為政府未來面臨之

主要挑戰。

貳、現行公共建設推動現況與課題

一、資金需求與財政預算間供需缺口日益擴大

國內重大公共建設平均需求額度每年3,500億元左右，惟近年來公共建設預算額度僅近2,000億元，未能滿足

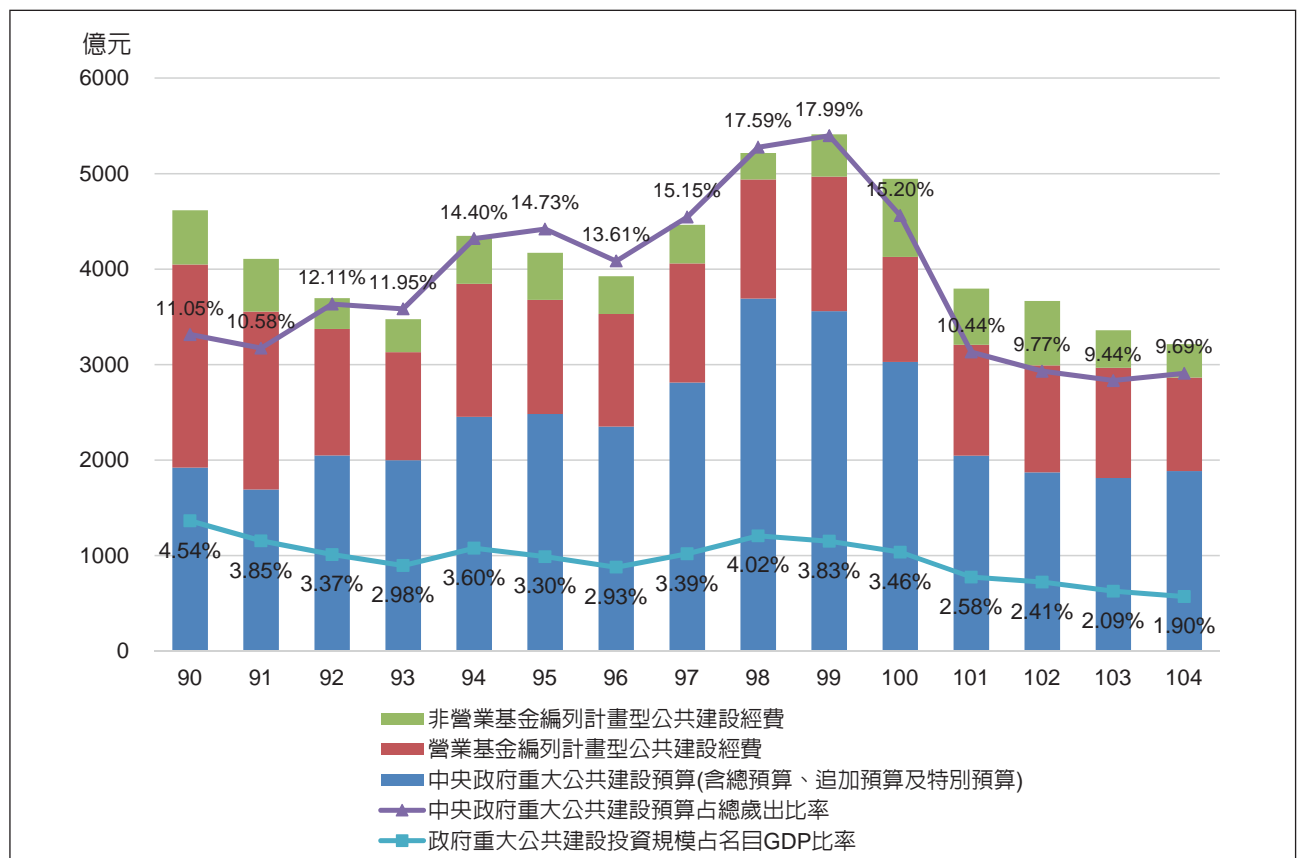
部會預算需求。以 104 年度為例，公共建設投資金額占 GDP 比例持續下降，僅 1.9%；公共建設預算尚未達國家年度總預算 10%（圖 1）。然國內各地方政府對於公共建設之需求殷切，以臺北都會區提出「三環三線」之捷運設計畫，其資金需求至少 5,700 億元以上，以軌道建設平均 7～

10 年估列，平均每年至少需求 570 億元以上，加上現有軌道需求 800 億元，然中央軌道建設經費每年僅能提供約 500 億元，無法支應建設需求，建設財源供給不足，影響建設之時效。

二、建設效益外溢及少數個人獨享

目前我國都市土地開發與交通設施建設因分屬不同部會，在計畫規劃時皆未一併整合提出，致使基礎建設間彼此所創造的內部及外部效益缺乏有效連結，且無適當機制將外溢效果合理挹注至公共建設上，造成公共建設龐大支出與負擔。以交通建設為例，交通建設提高周邊地區的可及性，

圖 1 歷年政府公共建設預算



資料來源：國發會，公共建設先期作業審議資料。



地價及房價會因交通建設之興建而提高。淡海新市鎮開發，99 年淡海輕軌計畫審議通過後，淡海新市鎮之土地銷售情形價量並揚，顯現住宅政策與交通建設整合性規劃效益之加乘效果。另以臺北捷運初期路網建設為例，政府投資 4,444 億元，由於都市重大公共建設投資帶給周邊不動產及商業活動帶來極大的經濟效益，然這些外部性效益卻沒有適當機制將其合理挹注到公共建設投資，因此在缺乏合理的利益分配制度下，政府負擔高額的公共建設投資，以致政府財政負擔逐年增加，而周邊少數地主享有捷運帶動房價高漲效益，未符社會公平正義精神。

三、建設計畫未作整體規劃導致與周邊土地發展脫節

過去推動公共建設多單項各別評估，未將周邊整體規劃建設時程納入整體計畫內，以高鐵建設計畫為例，自 81 年陸續規劃，站區規劃自 89 年核定，96 年陸續營運，惟高鐵車站土地開發緩慢，未能配合整

體計畫，致車站周邊未開發比例偏高。

參、跨域增值公共建設財務方案推動情形與效益評估

考量國家財政資源日形緊絀，未來公共建設投資計畫必須以創新思維之財務規劃方式，經建會自 98 年起對於行政院交議之公共建設個案計畫，陸續以「跨域整合」、「跨域增值」的概念，提出整合建設財務規劃之創新作法。行政院於 101 年 7 月 24 日院臺經字第 1010138527 號函核定經建會（現國發會）所提跨域增值公共建設財務規劃方案，透過整合型開發計畫，從規劃面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將外部效益內部化，提高計畫自償性、挹注公共建設經費及籌措未來營運財源，以達成減輕政府財政負擔。

一、跨域增值之概念

（一）提高公共建設計畫效率—將建設計畫、土地規劃、財務規劃、時程規劃整合推動

為發揮整體規劃綜效，將建設計畫、土地規劃及財務規劃依時程安排同時完成，以避免建設完成後，卻因周邊土地未開發、資金未到位、或無足夠使用公共建設人數，而造成公共建設使用無效率之情形。同時，運用財政、稅務、都市規劃、地政、公共建設工程等多向度的專業整合，提高計畫及財務可行性。

（二）提高公共建設計畫之公平正義—公共建設外部效益內部化

整體規劃公共建設實施區域及周邊關聯發展機會及潛力發展地區，並落實外部效益內部化精神，將相關增額稅收、增額容積及土地開發效益，挹注公共建設。

（三）提高公共建設營運之永續性

透過將公共建設計畫與周邊土地整合規劃開發及時程整合，並設定一定之自償門檻，確保未來公共建設之使用，使得公共建設營運之永續性。

（四）將閒置或低度利用之公

地參與開發，活化土地創造價值

檢討公共建設計畫周邊閒置或低度利用之公有土地，透過整體規劃及運用之方式，參與公共投資，以提高土地使用效率，創造計畫收益。

(五) 建立中央與地方夥伴關係

將過去中央與地方、地方與地方間各別運作，轉化為共同合作、共享資源之夥伴關係。

二、公共建設跨域加值之步驟

公共建設跨域加值之作法及步驟，詳如圖 2，分別說明如下：

(一) 劃設影響及受益範圍

找出關聯區域與範圍，關聯區域得依公共建設計畫類型，劃定不同型態之影響範圍，以軌道運輸為例，得以車站及路線劃分面狀及線狀之影響區域，其中面狀區域係以車站為中心之一定步行距離範圍之圈域，而沿捷運路線二側一定範圍則為線

狀之影響區域。

而前述影響範圍所稱一定距離或步行距離，需因公共建設類型，及因地制宜方式辦理。以捷運建設為例，目前採行之推估方式，有以地價或房價之影響範圍、以行人舒適及願意行走之步行時間或步行距離、以場站間距離、以策略性引導之距離等不同方式估算，目前臺北都會區之捷運系統一般均引用 500 公尺作為影響範圍。

(二) 創造外部利益，包括

1. 檢討變更土地使用計畫

就整體都市整體規劃之角度，重新就區域內產業型態、產業活動引進之角度，未來生活型態之轉變等，予以整合規劃，將現有之低度利用土地變更為都市適用之土地，並有效運用周邊公有土地資產活化方式，引導地區土地開發，透過都市計畫通盤檢討或個案變更方式將土地整合規劃方式，如都市更新或新社區建設等開發效益，提高整體土地運用效能，改變都市風貌。

圖 2 公共建設跨域加值步驟



資料來源：國發會網站，跨域加值公共建設財務規劃簡報。

2. 提升都市發展增額容積

可能之外部效益包括：規劃未來 10 年都市自然成長之預期發展增額容積，提升「受益區域」平均粗容積。增額容積之收益挹注重大公共建設經費之參考作法：

[作法一] 地方政府以財務運作基金向金融機構辦理長期融資貸款挹注重大公共建設經費，並將增額容積繳交之價金納入財務運作基金分期償還金融機構。增額容積繳交之價金，如不足以償還金融機構，應自行編列預算或尋求其他替代財源支應。

論述》專論 · 評述

[作法二] 地方政府依地方制度法規定程序訂定自治條例，明定得採競標方式向民間機構預支增額容積價金挹注重大公共建設經費。

[作法三] 有關增額之容積，必要時地方政府可作為容積銀行予以儲備，未來配合政策需要再適時釋出。

3. 預估未來租稅增額財源

本項外部收益評估主要為預估「受益區域」未來 30 年因公共建設帶動增加之地價稅、房屋稅、土地增值稅、契稅等稅收。其主要精神係認為公共建

設投資後，將引發周邊特定範圍內、一定期間、特定稅目之稅收成長增額部分，將配合建設計畫財務規劃，逐年將因公共建設投資後帶動之稅收增額部分（原始稅收之部分仍維持由課稅單位支配，不納入基金支配），撥入基金支配計畫需求，用以挹注計畫經費需求，為外部效益內部化之具體做法。倘地方政府另針對此建設計畫所需經費進行融資，並就基金累積的增額稅收作為償債財源，則計畫期間屆滿或 TIF 負債償還完畢，

TIF 計畫即告結束（圖 3）。

4. 推動異業結合加值

整合捷運與周邊建設推案，包裝成為加值產品，除可加快發展速度，並達成投資者與使用者雙贏之目的。實際規劃時除由相關部會自行研訂自償率門檻外，可針對個案特性需要，由主管部會就全部或一部分予以納入規劃，並得視實際需要納入其他創新策略。

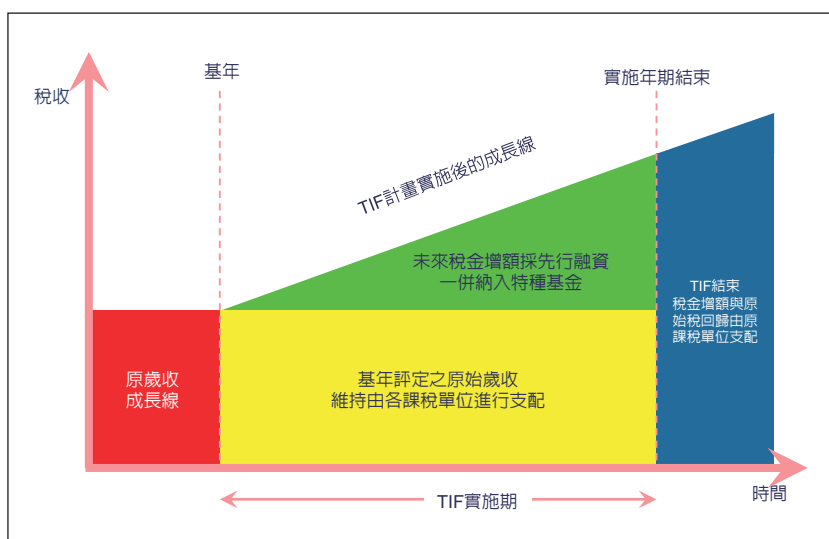
（三）回收外部效益納入基金

前項有關收入及外部效益逐年納入基金，透過規劃統合管理支用，作為建設資金之一部分財源。其中增額容積部分，估算未來都市自然成長所需之發展容積，以都市計畫主要計畫提高地區粗容積、細部計畫依購入容積辦理個別基地容積率變更。至於增額容積可予以出售，或儲備作為未來社會福利政策（如合宜住宅、學生宿舍）或其它公益性目的之使用。

（四）財務計畫分擔

各部會應對各類公共建設訂定因地制宜之自償性門

圖 3 TIF 計畫租稅增額運用



資料來源：行政院經建會（現為國發會），跨域加值公共建設財務規劃方案，101 年 7 月。

檻，作為擬定計畫之參據，並擬具核定之獎勵機制，如當公共建設之自償率越高者，(1)計畫得優先核定；(2)預算得優先編列；(3)得就其餘非自償部分，中央補助比率越高；(4)另如自償收益高於預期者，亦得提高地方收益分配額度，如此將可創造雙贏，一方面可提高公共建設整體效益，另一方面地方亦得分享創造之效益。

(五) 資金調度

以特種基金將前述各項收益納入基金經費來源，併同計畫核定，使該收支統合專款專用於該公共建設內。考量未來工程需要及政府財政支用情形，得分別採融資、編列公務預算及基金利益收入等彈性調度支應建設支出所需之額度與時程。

然各公共建設之主辦機關之資金調度情況不一，如已有基金者，可直接以同主管機關所屬基金間建立資金融通機制。若原無適當基金者，可以新設特種基金方式辦理。

(六) 風險評估及回饋修正

如未來實際營運與計畫未能一致，應分析原因與責任，確認責任歸屬，適時檢討計畫，作必要之修正。如確無歸責責任者，得依比例原則，由相關預算撥補，調整支應。

三、配套措施

配合方案之落實相關部會也針對跨域增值審議標準、資金籌措、基金運作與融通等提出配套如次：

(一) 審議標準－訂定各類公共建設之審議流程及作業機制

1. 目前軌道類計畫已由交通部訂定「鐵路立體化建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」及訂定「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」。
2. 其他類公共建設，將由各主管部會訂定其他各類型公共建設之審查作業規定。
3. 研訂各類公共建設之自償率指標及門檻，作為財務計畫檢核機制。

(二) 資金籌措

1. 運用公共建設影響範圍之增額容積引導都市發展之規劃概念，籌措公共建設經費，擴大計畫效益：目前內政部已訂定「以增額容積籌措重大公共建設財源運作要點」。
2. 研議以租稅增額財源，活化資金運用，以利計畫未來收益提前實現：財政部已訂定「租稅增額財源機制作業流程及分工」。
3. 研議建立民間財務主導公共建設(PFI)制度：已請工程會協同行政院主計總處，將PFI法制化，並配合修訂或增訂相關法令規定。
4. 推動異業結合增值：建立公共建設與異業結合之推動機制。

(三) 基金運作與融通

1. 行政院主計總處已訂定建置基金間資金融通機制，強化資金調度。
2. 具自償性計畫尚未成立特種基金辦理者，各主管機關撰擬設置作業流程：行政院主計總處已訂定「自償性公共建設計畫擬新設特

論述》專論 · 評述

附表 跨域加值公共建設推動案件

計畫案名稱	總金額 (億元)	自償性收益 (億元)	自償率 (%)
臺北都會區大眾捷運系統三鶯線暨 周邊土地開發綜合規劃	550.30	213.93	39.38
安坑線輕軌	166.32	92.71	55.18
高雄捷運環狀輕軌綜合規劃	165.37	53.57	39.64
臺灣桃園國際機場聯外捷運延伸中 壢火車站	138	38.465	27.79
臺北都會區大眾捷運萬大—中和— 樹林線規劃報告書暨周邊土地發展 計畫案第一期工程	777.81	427.36	39.473
臺北都會區大眾捷運系統信義線向 東延伸規劃報告書暨周邊土地發展 計畫案	131.01	94.36	46.86
淡水捷運延伸線綜合規劃	153.06	101.24	65.77
臺北捷運系統環狀線建設計畫（第 一階段）計畫案	699.73	263.42	37.23
日月潭國家風景區整體發展暨財務 計畫	5,180	1,357	26.18
東北角暨宜蘭海岸國家風景區整體 發展暨財務計畫	3,832	1,115	29.10
北海岸及觀音山國家風景區整體發 展暨財務計畫	4,980	1,410	28.31
參山國家風景區整體發展暨財務計畫	2,702	759	28.08
阿里山國家風景區整體發展暨財務 計畫	5,380	1,451	26.97
雲嘉南濱海國家風景區整體發展暨 財務計畫	4,731	1,363	28.81
國家攝影資產搶救及建置攝影文化 中心計畫	7.35	2.294	31.2
重要河川環境營造計畫	600	90	17.65
石門水庫防淤隧道工程計畫（第一 階段）	46.27	13.88	26.4
105 年至 108 年國家公園中程計畫	78.41	6.86	8.9
阿里山林業村及檜意森活村計畫	2.3	一、權利金：37.761 二、土地租金：9.1899	106.4
法務部調查局嘉義市調查處辦公廳 舍遷建計畫	1.06	0.2160	20.35
「國立社教機構跨域加值發展計畫」	23.325	16.065	30.2
高雄鐵路地下化延伸鳳山	176.254	98.61	36.5
興建國家會展中心（擴建南港展覽館）	72.664	43.671	60.09
小計	30,594.23	9,058.602	

資料來源：國發會國土及區域離島發展處整理。

種基金辦理之作業流程」。

四、推動成果

實施至今，透過計畫審議方式，業經行政院核定計畫納入跨域加值策略計有 23 案，其中已有自償效益案件粗估共有 9,058 億元，自償率平均可達 30% 以上（附表）。

五、跨域加值之效益

- （一）擴大財務效益，透過外部效益內部化，大幅減少政府支出，促進財務收益之公平化，且透過整合規劃將創造之收益與支出進行整合，以達財務平衡。
- （二）擴大公共建設規模，如以平均 30% 自償率來看，可以 1,680 億元的預算規模推動 2,400 億元的公共建設，並間接帶動周邊發展建設 6,400 億元以上之投資。
- （三）透過計畫整合，可使公共建設有效帶動地方及產業發展。
- （四）透過跨域計畫時程整

合，發揮計畫綜效。

(五) 創造異業結合，提升財務創新策略。

(六) 建立中央、地方與民間夥伴關係，透過整合規劃中央與地方及政府與民間應負擔之責任與義務進行整合，聯繫中央與地方夥伴關係及建立公私合作。

肆、案例分析：國立故宮博物院「大故宮計畫」

一、計畫概述

計畫年期為 100 年－112 年，投資 288 億元，以故宮正館 15.76 公頃基地及文創園區 4 公頃為基地，分期分區建造面積約 5.55 萬坪建築物。

二、本案跨域增值之課題及潛力

本案除經費龐大課題外，尚有其他下列發展潛力仍未整合規劃：

(一) 容積剩餘

故宮院區基地，法定使用強度（容積率 400% 建

蔽率 40%），擴建後使用強度（容積率 146% 建蔽率 40%），尚有剩餘容積。另文創園區基地，法定使用強度（容積率 240% 建蔽率 40%），規劃使用強度（容積率 87% 建蔽率 52%），尚有剩餘容積及建蔽率不足。

(二) 民間活力與產業尚未投入

至善路兩側多為公園、文教、低密度住宅、機關用地，受限土地使用分區管制，致本區有低度開發土地，可變調整配合觀光商業使用。文創園區 4 公頃基地（允建建蔽率 40%、容積率 240%），規劃由政府投資 43 億元經費，新建漢字博物館、水墨美術館、文創中心及停車場等建築 1.4 萬坪，使用 87% 容積率、每年直接收益 1.4 億元一節，可考量引進民間活力及文化創意觀光商業活動投資開發。

(三) 周邊市有土地尚待整合發展

文創園區基地尚有約 1 萬 6 千餘平方公尺之市有交

通、機關用地等未取得，可考量一併規劃，引進民間產業活力，依故宮及臺北市的共識，個別開發建設。

三、財務策略

(一) 民間參與公共建設

應用「促進民間參與公共建設法」，將文創園區基地併促進民間參與文化建設附屬事業使用容許項目，允許高強度商業使用與文化創意產業結合，引進民間活力、創意、資金、商業活動與產業進駐開發建設。如以文創園區基地作資產，設定地上權，招商請民間產業投資，規劃開發建設營運，可減省建設經費，並經由土地作價收取租金，排除市有地無償撥用問題，一併招商、相輔相成、創造三贏。

(二) 視容積為政府的另類貨幣，檢討調整運作「剩餘容積」

故宮院區基地 15.76 公頃，擴建後使用強度（容積率 146% 建蔽率 40%），尚餘容積可釋出樓地板面積，挹注本案文化建設經費。❖