



# 國有財產於政府辦公廳舍之角色－荷蘭經驗探討

我國中央政府機關辦公廳舍之建置係依「中央政府機關辦公廳舍建置審核原則」辦理整建或新建，同時透過國有地參與都更，近年調配 15 案予 19 個中央機關辦公廳舍。另荷蘭中央不動產署負責該國辦公廳舍提供，並由各機關支付租金予該署，且趨勢上已多採合署辦公，並以整修既有建築物為主，人均使用空間及所需經費均較為節約。

**游適銘**（財政部國有財產署副署長）

## 壹、前言

日前新聞報導指出，中央機關在外租用辦公室負擔高額租金，引起辦公廳舍合理利用之探討。我國國有地達 232 萬公頃，約占全國土地面積 360 萬公頃之 64%，財政部國有財產署（以下簡稱國產署）負責管理與活化國有財產，近年調配 2 萬 4 千多平方公尺既有辦公廳給 9 個機關。除此之外，

自 93 年至 109 年 12 月，國有土地累計參與都市更新案件 1,517 件，面積達 83.85 公頃，已調配 15 案予 19 個機關作為中央機關辦公廳舍使用，樓地板面積 5 萬 2 千餘平方公尺。

翁燕雪、李培源（2018）指出 2018 年中央政府辦公租金編列 18.31 億元，其中國外占 9.81 億元（外交部 8.73 億元為主），2018 年總租用面積（國內 30 萬平方公尺、國外 8.6 萬

平方公尺）仍龐大，該文建議儘量運用現有國有房舍、國產署定期調查對外提供、駐外館舍購置計畫檢討辦理、檢討共同性費用編列基準之一般辦公室翻修費等；另歐婉如（2017）指出部分機關編列高額租金卻作倉庫使用或效益欠佳，且流於本位主義，恐原址閒置及虛擲公帑，該文建議各機關應儘速檢討租用辦公廳舍、國產署每年至少需辦理一次全面性調

查、完善國有房地撥用複查等。

此外，中央機關擬編列預算新建辦公空間，國家發展委員會（以下簡稱國發會）訂有「中央政府機關辦公廳舍建置審核原則」（以下簡稱審核原則），規範中央機關新建廳舍之審查要件與程序。本文謹分享國有財產於政府辦公廳舍之角色，並以荷蘭經驗提供國內各界參考。

## 貳、現行辦公廳舍取得機制

### 一、建置審核機制

國發會所訂審核原則，以「整建優先」及「新建嚴審」兩大核心理念，並依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」辦理，以強化辦公廳舍管制措施。審核分三階段：

（一）第一階段現有廳舍整建評估審查

要求機關衡量既有廳舍是否充分利用，檢具專業鑑定報告，評估補強結構費用。

如經洽國產署確無可供使用空間，應檢附協覓文件。

（二）第二階段新建或購買可行性評估審查

包括選址評估及土地取得、基地使用最大效益及跨域加值、財務規劃及引進民間資源可行性、營運管理可行性、對周遭環境影響、時程規劃、計畫效益（成本效益自償率及還本期等）、替選方案分析及評估。

（三）第三階段中長程個案計畫審查

需求機關應提報中長程個案計畫，其內容須載明緣起、目標、執行策略方法、期程資源需求、預期效果影響、財務計畫及附則等，廳舍造價應依中央政府總預算編製作業手冊之「共同性費用編列基準表」及「行政院與所屬各機關辦公處所空間及面積規劃原則」編列。

審查過程中，國發會會同行政院、主計總處、公共工程委員會、人事行政總處、

內政部營建署、財政部國產署等，就各階段作業檢核表審核。各機關回覆意見彙集於行政院政府計畫管理資訊網，國產署每年於該資訊網固定填報「配合政府機關公務或公共建設提供需用國有不動產」計畫。據國發會提供資訊，適用 105 年 9 月 22 日修正後審核原則的廳舍建置案，有 11 個機關共提報 47 案，截至 109 年 12 月底獲同意可建置廳舍之案件計 6 案。

### 二、參與都更取得機制

近年都更案方興未艾，國有地依「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」規定，以權利變換參與更新後可分配樓地板面積達二千平方公尺，即優先評估作為中央機關辦公廳舍或社會住宅。至於抵稅地、事業資產及特種基金財產等，則分配更新後房地或權利金；更新單元內國有地面積未達五百平方公尺，且未達總面積

## 論述》預算·決算

四分之一者，得於都更事業計畫核定後讓售予實施者，並由國有財產估價委員會適度加計容積獎勵審定售價。

因參與都更分配辦公廳舍，可不經過前述三階段中長程計畫報院以及編列預算過程，致使有些機關較希望採都更分回途徑。但由於都更時程較為冗長，且因地主意見整合等因素使不確定性高，屢有經參與但最終都更終止者。另參與權變成本可能較標準造價高，如北市中正區某都更案，規劃 13 樓鋼骨鋼筋混凝土 SRC，預計分回 6 億餘元權值，分配樓地板面積造價 1 億餘元，但若依政府廳舍建置之共同性費用編列基準表規定，其建造成本僅 7 千多萬元。就機會成本而言，此時都更分回作為廳舍就不見得是最有效利用。

### 參、荷蘭中央不動產辦公廳舍做法

#### 一、RVB 辦公空間提供

荷蘭中央不動產署 (Dutch Central Government Real Estate Agency) 簡稱 RVB (Rijksvastgoedbedrijf)，掌管其國有財產，具營造及不動產服務角色，為政府機關與市場之間的橋樑，配合條件篩選、搜尋目前及未來可用空間區位供國家建設發展。

RVB 全署編制 2,100 個全時約當人數，負責管理 1 千 2 百萬平方公尺建物及 86,000 公頃土地。RVB 擁有及經管除國防部外所有中央機關不動產，辦公空間散布於全國 160 個城市。近期向該署官員<sup>1</sup>詢問是否有類似我國中央廳舍興建三階段審查，對方表示目前已無單一機關駐地，多採合署辦公。每個中央機關都是 RVB 客戶，就其面積及區位需求提供 5 年使用。

#### 二、人均面積採 FTE 擲節空間

辦公室空間配置係採全職等量 / 全時約當數 (full-time

equivalent, FTE) 而非以人數來計算，荷蘭 FTE 為每週 36 工時 (許多員工每天工作 9 小時，僅須上班 4 天)，每 FTE 用 24.5 平方公尺 (包含公共空間) 之 0.7~0.9，並非每一 FTE 配置一個辦公桌。全國分為三個區域劃分每平方公尺樓地板租金標準 (含能源使用成本)，租金標準結構中，扣掉利息 29%、折舊 26%、附加費 12% 及人事費 6%，實質反映市場租金僅 27%，故屬基本成本租金回收，RVB 不會藉此獲利。機關客戶每年均可決定剩餘空間繳回，即無需擔負閒置風險及長期維護作業，即使有剩餘亦歸屬國庫。各機關需要編列租金預算支付隸屬內政部的 RVB，由於須編列預算，故機關會依實際需要擲節所需空間。

#### 三、整修及合署辦公並節能

RVB 幾乎不新建廳舍，而是整修既有建物。RVB 編制綱要計畫擔負整體 (非個別) 辦

公廳建物長期維修，各部會不得自行委由民間營造商修建，一律需透過 RVB。辦公地點選址會以鼓勵員工搭大眾運輸為原則，委外廠商亦須使用電動車及機具，雖增加成本，但有助於節能減碳目標。

## 肆、國內現行做法探討

### 一、國產署出具協覓函

國發會於審核原則審核過程，顧慮有些單位為了取得國產署「協覓」函，會寬估所需空間，讓國產署更不易提供合適之現有廳舍。另國產署於會審三階段審核，亦就興建機關取得土地的方式及後續財產管理表示意見，惟審核原則施行至今，雖已有幾案獲准興建，但未有任何單位新建後交回原使用空間。

### 二、引進民間資源自償

審核原則第二階段有規範應就新建完竣後之收益，訂定因地制宜自償性門檻規劃。自

償率高者，其計畫得優先核定，預算得優先編列。促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）於 104 年底修正，即為解決政府機關辦公廳舍設施不足問題，促參法第 3 條增列第 14 款政府廳舍設施。惟目前促參列管案件 1 千多筆中，近年有政府廳舍設施細項似僅見 2 案，且均因無人投標等因素未能成案。

### 三、土地機會成本

興建機關依審核原則要求須提供替選方案，以甲機關位於新北淡水區某個案為例，員工 38 人辦公室使用面積（人員＋一般性＋特殊需求）為 1,998 平方公尺，加計公設 30% 後合計 2,597 平方公尺。經國產署兩度回復無適宜符合需求空間，甲機關經查詢當地租金行情 619 元/坪、需求面積 2,597 平方公尺換算全年 583 萬元，60 年需 3.49 億元；實價登錄行情 23.1 萬元/坪，購買亦須 1.81 億元；均較新建 1.44 億元貴，

故擬爭取同意興建。另外乙機關位於北市中山區某個案查詢租賃行情 50 年約 25 億元；實價登錄購買 17.66 億元；均較新建 4.9 億元貴。惟經查乙機關該標的土地 1,838 平方公尺，公告現值 28.9 萬元/平方公尺，總值 5.3 億元。上開二例土地均未納入成本，租買卻有含土地部分，兩者立足點不同，自然變成每一案都會是新建最划算。爰有關辦公廳舍之興建或租買等替選方案，應將土地機會成本一律納入計算，以利客觀評估最適方案。

### 四、荷蘭人均面積更節約

參考前述荷蘭中央不動產署 RVB 做法，對於各機關需用辦公空間一律收成本租金，雖然各機關得向財主單位爭取租金預算，但荷蘭官方表示各單位就會擲節所需空間。另外人均使用面積是以 FTE24.5 平方公尺（含公共空間）之 0.7~0.9 為指標，也較前述甲機關人均使用面積為低。

## 論述》預算·決算

### 伍、結語

各機關對於參與都更分回或新建較有興趣，老舊建物則相對不受青睞，未來宜鼓勵機關優先使用既有閒置空間。如確需新建，荷蘭將土地提供計算基本租金，藉此擲節所需空間可供參考。辦公廳新建或租賃之比較宜適度納入土地機會成本，對非屬機關用地（如住商等土地），可考慮將公告現值成本或市價估價報告納入，合理評估租賃建最適方案。

國產署每年依國有財產法（以下簡稱國產法）第 61 條財產檢查，要求各管理機關先填寫自我檢核表，主管機關須抽查，最後國產署實地訪查。如有空間浪費閒置情形，或可列為後續申請新建廳舍編列預算之調整檢討，以提高各機關節約使用空間意識。並請各機關確依 104 年 4 月 16 日台財產署公字第 10400091430 號函騰空舊有廳舍廢止撥用，或移交國產署統籌運用。為延續「加強

國有不動產活化運用計畫」，108 年 6 月 25 日台財產公字第 10835006900 號函請中央各主管機關督導所屬確實列管，並依國產法相關規定辦理。

荷蘭 RVB 官員推薦我方加入國際辦公網絡組織 TWN（workplace network），該組織目前有歐、美、加、澳及亞洲等多國代表加入，現階段鼓勵更多公部門不動產單位成為會員。筆者已代表單位受邀加入，未來藉線上等形式或會議交流辦公廳舍運用心得，以期持續精進並提升國內辦公廳舍使用效益。

### 註釋

1. 筆者曾於 2015 年間拜訪位於海牙的 RVB，由任職該單位國際事務部（Coordinator of International Affairs）Marilette 負責接洽。

### 參考文獻

1. Real Property Utilization and Disposal (RPU&D) of GSA, <https://disposal.force.com/s/whatwedo>。
2. The Central Government Real

Estate Agency, <https://english.rijksvastgoedbedrijf.nl/>。

3. The Workplace Network (TWN), <http://theworkplacenetwerk.org/who-we-are/>。
4. 翁燕雪、李培源（2018），中央各機關辦公房租金之探討，主計月刊，752 期，42-48 頁。
5. 財政部（2020），109 年財政年報。
6. 財政部國有財產署（2020），109 年業務年報。
7. 游適銘等（2015），臺北市府 104 年青英領導班都發組學員第 1 梯次出國研習報告。
8. 歐婉如（2017），中央政府各機關辦公廳舍配置及使用之現況與檢討，立法院專題研究。❖