

## 國有財產開發基金之運作與展望

國有財產開發基金之設立，係為因應國有土地由租售轉型到開發之需要，期望藉由該基金的運作，促使國有土地作多元化的開發，並藉以累積更多經驗及建立完善機制後，可擴大國有土地開發的產品，以活化國家資產、創造資產價值，進而達到「以財政支援建設、以建設培養財政」的目標。

◎ 趙子賢（財政部國有財產局科長）

### 壹、前言

在全球金融風暴的衝擊下，經濟的衰退導致政府財政捉襟見肘，財政部在面對各部會公共建設的財源籌措壓力，積極思考如何透過土地的加值運用，創造永續財源，以支援各項建設所需。尤其在當前大面積國有土地不再辦理標售的政策下，這些保留下來的國有土地除供政府施政使用外，要如何充分運用，發揮應有的效

益，已成為當前最重要的課題。國有財產開發基金（以下簡稱國產基金）之設立，即在因應國有土地由租售轉型到開發之需要，期望藉由該基金的運作，促使國有土地作多元化的開發。

### 貳、國產基金設立沿革

一、現行之國產基金係奉行政院核准於99年設立，回顧歷史，該基金已是第3度

設立，前2次係分別於63年及76年設立，以下先就其設立經過及運作情形作簡要說明：

#### （一）63年至67年時期

為因應委託臺灣土地銀行代營之臺東縣達仁林場、嘉義縣中埔林場辦理清理占用、濫墾、造林及國土保安工作需要，由國庫撥款1,000萬元，於63年首度設立國產基金，並轉撥臺灣土地銀行辦理。因該基金成立後並無其他運用收益，

嗣因政府裁減基金，於67年間經財政部核定予以裁撤，另由當時行政院開發基金撥款1,000萬元，交財政部國有財產局以「基金收回」科目繳庫，原對臺灣土地銀行投資之1,000萬元，則改由行政院開發基金接管。

### (二) 76年至87年時期

1. 行政院於72年間核定公有大面積眷舍處理計畫，財政部為收回基地面積在70坪以上之公有大面積眷舍，於信義路籌建示範性信義大樓作為原眷舍配住戶之安置，並辦理配售。相關興建經費原係向行政院開發基金專案融資，惟審計部於74年間函示其經費應納入預算程序辦理。嗣考量住宅興建工程之財務支出極為龐大，非公務機關預算所能容納，經報奉行政院核准自76年度起，由國庫撥款1,000萬元第二度成立國產基金。

2. 76年至79年間，國庫總計撥款16億51萬9,000元，該基金主要業務包括辦理第1期公有大面積眷舍處理、臺北美國學校舊址基地籌建中央合署辦公大樓、第2期公有大面積眷舍處理開發規劃及委託臺灣土地銀行代營國有農地。在83年至87年間，該基金繳庫數合計為6億7,282萬1,000元。

3. 立法院第3屆第3會期審查87年度中央政府總預算附屬單位預算時決議：「國有財產開發基金87年度預算照列，自88年度起裁撤，其相關業務應分別回歸行政部門處理。」該基金爰自88年度再度裁撤。

**二、國產基金過去兩度設立，均係因應當時國有土地相關開發業務執行需要，方便資金調度，雖嗣後因業務推展有限，被批評績效**

**不彰，但仍不能忽視該基金當初設立確有其必要性。**

## 參、國有土地開發方式與國產基金之運作

### 一、國有土地之開發方式

國產基金既係為因應國有土地開發業務需要所設立，因此，有必要先對於國有土地開發方式有所瞭解。依據「國有財產法」第47條第2項及同法施行細則第48條之一規定，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及其他非興建房屋之事業。因此，以往國有財產局辦理的國有土地開發業務，多以興建公務或公共用房屋為主，如中央聯合辦公大樓南北棟。但是這種單純興建辦公廳舍的開發方式，已無法滿足現行藉由開發國有土地創造

永續財源的需求，爲此，國有財產局提出多元化的開發方式，包括「招標設定地上權」、「參與都市更新」、「結合目的事業主管機關合作開發」及「釋出土地權利與民間合作開發」等4大類，其辦理方式如下：

## （一）招標設定地上權

由國有財產局提供土地使用權予民間業者開發，以收取權利金及地租，使用期間最長70年，期滿後地上物無償收歸國有。一般而言，位於精華地區之土地，較適宜以設定地上權方式辦理，政府除保有土地所有權外，還可創造永續收益；至投資人則可以較低之土地成本取得需用之土地，提高民間業者投資誘因。

## （二）參與都市更新

都市更新是消除窳陋地區、改善都市景觀及提升生活環境的手段，民間發起之都市更新案件中，範圍內常夾雜國有土地，透過權利變換方式取

得之房地，除提供政府機關作爲辦公廳舍或職務宿舍使用外，位於商業區之房地，還可作爲商場或商辦使用。此外，倘國有土地面積合計達500平方公尺，且占該更新單元總面積1/2以上者，國有財產局更可主導都市更新後之產品定位，以配合政策需要提供房地。以此種方式辦理開發，並不需要政府投入興建經費即可取得所需房地，不僅可創造資產價值，更可達成變產置產的目

標。

## （三）結合目的事業主管機關合作開發

由國有財產局配合地方政府或目的事業主管機關推動觀光、文化、休閒及科技等產業發展需要，提供國有土地與其簽訂合作或委託契約，俾招商辦理土地開發或事業經營，並與得標廠商簽訂興建營運契約；另尚由國有財產局與得標廠商簽訂設定地上權契約，得標廠商所繳交之權利金及土地



租金收入則由國有財產局與合作或委託機關分收。這種開發方式主要係配合各目的事業主管機關業務需要提供土地。

### (四) 釋出土地權利與民間合作開發

為達到辦事不花錢之目標，國有財產局正研議運用國有土地，透過公開招標選商，引進民間資金辦理合作開發。有關之辦理構想有二：由國有財產局公開遴選適當業者於國有土地投資興建辦公廳舍，該局另外配合提供其他國有非公用土地設定地上權予該投資者，並以投資者原應繳付之地上權權利金及土地租金折付辦公廳舍之興建經費，投資者取得國有土地地上權興建建物營運，地上權期滿該地上物收歸國有；或由國有財產局提供國有土地，與經公開遴選之業者合建，俟興建完成後，國有財產局與業者按權益比例各自分回興建後之房地，但這種開發

方式為期更臻符合「預算法」之相關規定，尚在審慎研議中。

## 二、國產基金之運作

上述4種開發方式的共通點，均屬由國有財產局提供土地，引進民間資金，以公、私合作的方式開發國有土地，看似不需再由政府投入資金即可開發，但是在與民間合作開發的過程中，常因涉及價購毗鄰私有畸零土地、處理地上物、開發成果分配找補等問題，仍需由政府出資，倘以編列公務機關預算方式辦理，不僅緩不濟急也不利資金調度，因此，以作業基金方式支應開發所需的費用，將能靈活財務調度，並提升執行績效。

又以招標設定地上權為例，以往國有財產局提供土地辦理時，只要收取權利金及租金，等到地上權存續期間屆滿後，再把地上物收歸國有並收回土地即可；至於得標業者拿

到土地以後，開發作何種使用，國有財產局並不會過問。鑒於以往國有財產局辦理之招標設定地上權個案，得標者多以興建住宅出售，但在大臺北地區住宅價格節節高漲的趨勢下，如果再任由得標業者興建豪宅出售，非政府所樂見。因此，隨著政策的演變以及符合社會的期待，單純地提供土地收取權利金已不再符合需求，取而代之的是將招標設定地上權的產品結合社會公益的需求，例如作為單身出租住宅、學生宿舍或老人安養住宅等使用，在活化國有土地的同時，也兼顧社會弱勢者的需求，將是目前的政策走向。未來招標設定地上權之案件，將由政府主導開發之產品，再引導民間投資，惟以國有財產局的專業，對於產品定位及市場走向並不熟悉，因此，需先委託專業顧問公司協助評估每一處土地的使用，並訂定合理的權利

金以及地上權的存續期限，當一切條件都設定好了以後，再辦理招商作業，如此即可主導開發後的產品定位。

在參與都市更新方面，過去國有財產局對於民眾申請的都市更新案件中，範圍內夾雜的國有土地都儘量以標、讓售方式處理，並不希望參與權利變換，這樣子的做法當然是爲了減少日後的管理成本，但對於國家整體利益未必是最好的。因此，目前多以參與分配興建後的房屋爲主，甚至更新單元內國有土地面積比例超過一半以上，國有財產局會進一步主導更新後的產品定位及訂定開發策略，同樣也需要藉助專業顧問公司的協助。另外，在釋出土地權利與民間合作開發方面，因其開發方式類似民間的合建分屋，不管是在招商的過程中或是招商後履約階段，對於雙方的權利義務都需特別注意，因此更需要財務、

法律、建築等方面的專業協助。總之，現階段國產基金最主要的任務，即在於支應專業服務需求。

其次，國產基金永續經營，最基本的因素在於本身是否有充足的財源，才能達到循環運用的目的，所以在考慮該基金運作的同時，也需要規劃適當的財源，以目前而言，設定地上權所收取的權利金及租金，就成爲基金最好的財源。另外，都市更新分回的房屋，除提供政府機關公共、公務使用外，也可考慮以出租或出售的方式，增加該基金收益。但是，國有財產局每年的歲入預算，在大面積國有土地不再標售的政策下已經難以達成目標了，如果再將設定地上權的權利金或都市更新後之房地售價收入撥入該基金循環運用，將嚴重影響單位預算歲入的執行，如何在二者之間求取平衡，需要再進一步審慎評估。

## 肆、結語

國產基金雖已第3度設立，但與以往由公務機關預算辦理庫撥資金，支應開發經費之情形有別。本次設立該基金，期望藉由土地的多元化開發，使國有土地發揮最大效益，並爲該基金帶來源源不絕的孳息收益。但不可諱言的是，由於該基金成立初期規模不大，且國有財產局正面臨業務轉型，目前推動的土地開發，將先以取得辦公廳舍爲主，並優先滿足主管機關財政部的需求，在尙無法爲國家開源的情況下，至少先作到節流。故先以該基金支應專業服務費的方式投入開發，俟累積更多經驗及建立完善機制後，再擴大國有土地開發的產品，以活化國家資產、創造資產價值，進而希望透過該基金的運作，達到「以財政支援建設、以建設培養財政」的目標。❖