

興建大臺南會展中心計畫 合作開發案委託專業服務

階段作業成果 (修訂版)

提案單位：仲量聯行股份有限公司

中華民國 107 年 1 月

目錄

第一章 計畫緣起與目標	1-1
第一節 計畫緣起	1-1
第二節 計畫目標	1-2
第二章 法令可行性分析	2-1
第一節 臺南市政府土地處分法令分析	2-1
第二節 本合作開發案需用土地合作方式分析	2-13
第三章 合作方式分析	3-1
第一節 合作方式執行架構及權利義務關係	3-1
第二節 主要議題分析	3-9

表圖目錄

表 2-1-1 臺南市市有房地短期出租規定彙整表	2-9
表 2-2-1 本合作開發案以標租、設定地上權及專案核准方式之土地成本 比較表-公用財產	2-18
表 2-2-2 本合作開發案以標租、設定地上權及出租方式之土地成本比較 表 - 非公用財產	2-20
表 3-1-1 本合作開發案各機關權責分工項目彙整表	3-6
圖 3-1-1 本案合作開發執行架構圖	3-1

第一章 計畫緣起與目標

第一節 計畫緣起

因應全球化發展並強化國家競爭力，行政院於民國 91 年核定「挑戰 2008：國家發展重點計畫」將會展產業列為重點發展產業之一，93 年成立「行政院觀光發展推動委員會 MICE 專案小組」，並自 94 年起由經濟部陸續推動各項計畫，積極發展會展產業。

有鑑於會展產業不僅為國家發展經貿櫥窗，更為衡量城市國際化程度重要指標，Arnold（91 年）研究亦指出，會展產業可創造 1：9 以上經濟乘數效果；基此，臺南市政府自民國 99 年升格為直轄市後，為因應商貿活動需求提升之產業轉型發展契機及安平港轉型為自由貿易港區，於 100 年行政院第 3230 次院會明確表達規劃推動「大臺南會展中心計畫」（以下簡稱「本計畫」），101 年啟動本計畫初評作業，擇定高鐵臺南車站特定區之產業專用區為本計畫最佳位址，103 年針對會展中心市場需求進行調查，建議興建規模為 600 攤及多功能會議空間之專業會展中心。

104 年 2 月臺南市政府將此規劃成果函請經濟部國際貿易局（以下簡稱「國貿局」）參考，國貿局為具體落實本計畫，隨即就市場、法令、土地取得、經濟效益等面向辦理「興建大臺南會展中心綜合規劃報告案」可行性評估，並以財務角度評估民間參與之可行性。評估結果，臺南具發展會展中心潛力，但因缺乏專業及具規模之會展設施，造成發展受限，需透過本計畫建立雲嘉南地區會展產業發展平臺，增加臺南地區會展產業競爭力；且經財務評估，建議採政府編列預算興建，委託民間營運之模式最具可行性。

本計畫於 105 年 8 月經行政院核定，並作成由臺南市政府提供土地、經濟部出資興建並委託民間廠商營運之方式辦理，即由中央與地方以合作開發方式共同合作開發本計畫（以下簡稱「本合作開發案」）。基地坐落於高鐵臺南車站特定區之產業專用區（臺南市歸仁區武東段 276 地號）（以下簡稱「本合作開發案需用土地」），面積為 5.2 公頃，預計興建主建築樓地板面積 27,800m² 及立體停車場樓地板面積 12,100m²，合計 39,900 m²，工程經費約 17.95 億元，預計於 109 年完工、110 年啟用。

據此，為能明確建立臺南市政府與經濟部之合作開發關係，本案將進一步從法令面及財務面研析此中央與地方可能之合作方式，探討可能之相關議題，並提出建議方案，以協助經濟部及其所屬國際貿易局（以下簡稱「主辦機關」）順利推動辦理本合作開發案後續相關作業。

第二節 計畫目標

依前述計畫緣起及國貿局之委託專業服務內容，本案預計達成的工作目標說明如下：

一、研析合作開發相關法令之可行性

本案將檢視臺南市政府土地處分相關法令規定，以了解主辦機關與臺南市政府就本合作開發案中，由臺南市政府提供土地、主辦機關提供興建經費之可能合作方式，進行研析，並提出可行性分析。

二、研析合作方式，包含主辦機關、臺南市政府、相關權利關係人之權利義務關係及相關議題

就前述建議之合作開發方式，就主辦機關、臺南市政府及相關權利關係人（如交通部高速鐵路工程局，以下簡稱「高鐵局」）等之權利義務關係與相關議題進行研析，並提出建議方案，例如雙方合作開發執行架構、權責分工，以及未來營運後委託民間廠商營運產生之相關效益應如何分配等，進行分析與建議。

三、就主辦機關之財務計畫進行評估

依據主辦機關與臺南市政府確認之合作開發模式，就主辦機關之財務計畫進行評估與分析，如稅賦分擔方式、權利金分配、自償率分析等。

四、研擬本合作開發案之合作開發契約草案

依據主辦機關與臺南市政府確定之開發合作方式，就前述法令面及財務面分析成果，協助研擬完成本合作開發案之合作開發契約（草案），預計內容包括基地座落、合作方式、雙方聲明與協助事項、雙方興建期與營運期應辦事項、合約屆滿地上物之處理等。

第二章 法令可行性分析

本章將檢視臺南市政府土地處分相關法令，並由法律可行性角度，研析主辦機關及臺南市政府於本合作開發案中可能之合作方式，並提出可行性分析。

第一節 臺南市政府土地處分法令分析

本合作開發案需用土地坐落於高鐵臺南車站特定區之產業專用區（臺南市歸仁區武東段 276 地號），面積 5.2 公頃，目前所有權人為中華民國、土地管理機關為交通部高速鐵路工程局，依據臺南市政府與高鐵局 105 年 1 月 7 日協商會議結論：「本合作開發案需用土地於未來高速鐵路臺南特定區財務結算時（預計為 108 年底）將優先分配給臺南市政府」；另依據 106 年 8 月 3 日國貿局與臺南市政府及高鐵局第 2 次協商會議結論，「於前述財務結算前，本合作開發案需用土地之取得事宜，採由經濟部逕洽高鐵局簽訂土地租賃契約方式進行，不另由臺南市政府辦理。」

基此，本合作開發案需用土地於 108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算前，其土地取得方式已確認由經濟部洽高鐵局簽訂土地租賃契約；而於 108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後，土地優先分配予臺南市政府，因而土地取得之方式（即臺南市政府可以提供之土地利用方式）須依循臺南市政府法令相關規定。

本合作開發案需用土地為高速鐵路臺南特定區區段徵收後優先分配臺南市政府之賸餘可供建築土地，依平均地權條例施行細則（104 年 6 月 22 日最新修正）第 80 條¹，應撥充實施平均地權基金，並依臺南市實施平均地權基金收支保管及運用辦法（臺南市政府 103 年 1 月 9 日府法規字第 1030029673A 號令最新修正）第 2 條²規定，以臺南市政府地政局為主管機關（即本合作開發案需用土地登記之管理機關）。但經本案洽詢臺南市政府地政局，其表示高速鐵路臺南特定區區段徵收臺南市政府僅為授權代辦，非為臺南市政府地政局自行辦理之區段徵收，因此本合作開發案需用土地無法如平均地權條例施行細則規定撥充實施平均地權基金，而是應於所有權變更為「臺南市」後，

¹ 平均地權條例第 80 條，「出售區段徵收土地之地價收入，除抵付開發成本外，全部撥充實施平均地權基金，不足由實施平均地權基金貼補之。」

² 臺南市實施平均地權基金收支保管及運用辦法第 2 條，「本基金為預算法第四條第一項第二款第四目所定之作業基金，以臺南市政府地政局為主管機關。」

為市有財產³，須依照臺南市市有財產管理自治條例(以下簡稱「臺南市財產自治條例」，106年01月10日最新修正)規定辦理。

另依臺南市財產自治條例第4條⁴規定，市有財產之性質可分為公用財產及非公用財產，其依性質的不同，其使用、收益及處分規定亦有差異。本案洽詢臺北南港展覽館2館開發基地之管理機關臺北市政府財政局，確認該開發基地目前於財產帳上屬於非公用財產⁵，經對照臺南市財產自治條例第4條規定與臺北市市有財產管理自治條例第4條規定大致相當。惟本合作開發案需用土地屬於公用或非公用財產性質，未來仍需由臺南市政府進行認定。

以下將就本合作開發案需用土地為市有財產之公用財產或非公用財產性質，分別依其所依循之臺南市政府土地處分相關法令進行說明，並分析彙整本合作開發案中臺南市政府以土地所有權人立場可以提供之土地利用方式及相關程序。

一、所有權變更為「臺南市」後，屬市有財產，若為公用財產性質，管理機關得自行或委託辦理開發利用，或報經專案核准者得為收益使用

本合作開發案需用土地於108年底高速鐵路臺南特定區財務結算完成後，土地所有權人將由目前「中華民國」變更為「臺南市」，依照臺南市財產自治條例第2條規定本合作開發案需用土地為市有財產，若未來經臺南市政府認定為公用財產性質，則本合作開發案需用土地得依臺南市財產自治條例第45條辦理開發利用，

「市有不動產，管理機關得依相關法令規定自行辦理或委託相關機關辦理下列之開發經營事項：一、改良或開發土地。二、興建房屋。三、投資合作。四、其他

³ 臺南市市有財產管理自治條例第2條，「本自治條例所稱市有財產，指本市依法令規定、報經行政院核准、由預算支出或接受贈與所取得之財產。」

⁴ 臺南市市有財產管理自治條例第4條，「市有財產依其性質區分如下：

一、公用財產：

(一) 公務用財產：各機關、學校供辦公作業或宿舍使用之財產。

(二) 公共用財產：直接供公共使用之財產。

(三) 事業用財產：市營事業機構使用之財產。但為公司組織者，僅指其股份。

二、非公用財產：公用財產以外之一切財產。」

⁵ 臺北市市有財產管理自治條例第4條，「市有財產依其性質區分如下：

一、公用財產：

(一) 公務用財產：市政府所屬機關、學校、醫院、救濟院等供辦公作業及宿舍等使用之財產。

(二) 公共用財產：直接供公共使用之財產。

(三) 事業用財產：市營事業機構使用之財產。但市營事業為公司組織者，僅指其股份而言。

二、非公用財產：指公用財產以外之一切財產。」

適當之事業。前項開發經營事項，得以標租、設定地上權、信託或聯合民間方式辦理，其作業要點由本府另定之或比照國有財產相關法令辦理。管理機關在未辦理開發經營前，為增加收益及有效管理，得辦理短期出租，其要點由本府另定之。」

本合作開發案由臺南市政府提供土地、主辦機關提供興建經費，符合第 45 條第 1 項之開發經營事項規定，因此可以標租、設定地上權、信託或聯合民間方式辦理，或依同條例第 19 條得以專案核准為收益使用，茲分別說明如下。

（一）標租

依臺南市財產自治條例第 45 條第 2 項規定，標租作業要點由臺南市政府另定之或比照國有財產相關法令辦理。臺南市政府於 100 年 10 月 13 日臺南市政府府法規字第 1000780028A 號令訂定發布「臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法」全文 17 條，並自發布日施行，此辦法係依照土地徵收條例第 44 條⁶第 6 項對於區段徵收範圍內土地扣除抵價地、公共設施用地、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地後之其餘可供建築土地於標售、標租或設定地上權時訂定，因本合作開發案需用土地亦為高速鐵路臺南特定區區段徵收後優先分配予臺南市政府之其餘可供建築土地，因此可準用此規定。

⁶ 土地徵收條例第 44 條，「區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依第四十三條規定配回原管理機關及第四十三條之一規定配售外，其處理方式如下：

- 一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣（市）主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之。
- 二、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。
- 三、前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。
- 四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。
- 五、其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。

依前項第一款規定領回面積不足最小建築單位面積者，應於規定期間內提出申請合併，未於規定期間內申請者，該管直轄市或縣（市）主管機關應於規定期間屆滿之日起三十日內，按原徵收地價補償費發給現金補償。

第一項第二款以外之公共設施用地，如該事業得許民營者，其用地應依第一項第五款之規定辦理。

依第一項第三款至第五款撥用或讓售地價及標售底價，以開發總費用為基準，按其土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件之優劣估定之。

依第一項第五款標租或設定地上權時，其期限不得逾九十九年。

第一項第五款土地之標售、標租及設定地上權辦法，由各級主管機關定之。」

依臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法規定，標租應以公開招標方式為之，標租之底價以年租金為準，不得低於以標售方式估定底價 8%，但從事創新、研發提昇產業機能、活絡產業、提供公共服務或振興區域發展之產業，經專案報請臺南市政府核准，得就標租底價訂定租金優惠調整措施，必要時得訂定策略性之補助獎勵措施，以增加投標誘因，但補助獎勵措施以金錢為之者，以租金底價 15%為上限。標租土地租金應隨同行政院主計處公告之房屋租金價格物價指數逐年調整，租賃擔保金金額不得低於每年調整後之年租金，標租押標金不得低於年租金底價 15%，開標時，以投標價金最高價且不低於底價者為得標人，如最高價有 2 標以上時，以抽籤方式決定得標人及其候補順序，決標後，得標人之押標金不予發還，逕予抵充租金或租賃擔保金，未得標者之押標金應無息退還。得標人未於規定期限內繳清土地價款或簽訂契約者，視為拋棄得標權利，其押標金不予退還，並由候補得標人遞補之。辦理標租，經公告招標二次無人投標或廢標者，得酌減底價，再行公告辦理，酌減數額不得逾 20%，經依再辦理公告招標仍無人投標或廢標者，得檢討調整該土地使用分區及使用管制，並依土地徵收條例第 44 條第 4 項及本辦法規定重新辦理標租。標租土地得標人應於招標文件所定期限內與臺南市政府簽訂租賃契約，租賃契約訂定後，雙方應會同向土地所在地之管轄法院辦理公證，臺南市政府並應以現況辦理點交，製作點交紀錄，得標人要求鑑界者，臺南市政府應會同辦理。辦理公證、鑑界及其他相關費用，應由得標人負擔。

（二）設定地上權

依臺南市財產自治條例第 45 條第 2 項規定，設定地上權作業要點由臺南市政府另定之或比照國有財產相關法令辦理，條例中並未規定如採設定地上權方式是否須以公開招標方式進行，如須以公開招標方式，則與前述標租相同，辦理設定地上權亦準用臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法規定；如不以公開招標方式，因臺南市政府目前並未訂定如國有非公用土地設定地上權作業要點之規定，因此依照臺南市財產自治條例第 45 條第 2 項，可以比照國有非公用土地設定地上權作業要點辦理（105 年 09 月 22 日最新修正）。

1. 設定地上權如以公開招標方式進行

設定地上權如以公開招標方式為之，依臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法規定，設定地上權權利金之底價，不得低於以標售方式估定底價 30%，但從事創新、研發提昇產業機能、活絡產業、提供公共服務或振

興區域發展之產業，經專案報請臺南市政府核准，得就地上權權利金底價訂定租金優惠調整措施，必要時得訂定策略性之補助獎勵措施，以增加投標誘因，但補助獎勵措施以金錢為之者，以地上權權利金底價 15% 為上限。設定地上權應收取租金，租金之收取標準按訂約當期土地公告地價 5% 計收，租金於公告地價調整時，隨同調整。設定地上權押標金不得低於地上權權利金底價 15%，開標時，以投標價金最高價且不低於底價者為得標人。如最高價有 2 標以上時，以抽籤方式決定得標人及其候補順序，決標後，得標人之押標金不予發還，逕予抵充地上權權利金，未得標者之押標金應無息退還。得標人未於規定期限內繳清土地價款或簽訂契約者，視為拋棄得標權利，其押標金不予退還，並由候補得標人遞補之。辦理設定地上權，經公告招標二次無人投標或廢標者，得酌減底價，再行公告辦理，酌減數額不得逾 20%，經依再辦理公告招標仍無人投標或廢標者，得檢討調整該土地使用分區及使用管制，並依土地徵收條例第 44 條第 4 項及本辦法規定重新辦理設定地上權。設定地上權得標人應於招標文件所定期限內與臺南市政府簽訂地上權契約，地上權設定契約簽訂後，由得標人會同臺南市政府申請地上權設定登記；地上權設定登記後，臺南市政府應以現況辦理點交，製作點交紀錄。得標人要求鑑界者，臺南市政府應會同辦理。辦理登記、鑑界及其他相關費用，應由得標人負擔。

2. 設定地上權如不以公開招標方式進行

設定地上權如不以公開招標方式，因臺南市政府目前並未訂定如國有非公用土地設定地上權作業要點之規定，因此依照臺南市財產自治條例第 45 條第 2 項，可比照國有非公用土地設定地上權作業要點辦理。其主要規定如下：

(1) 辦理方式

第 3 點，國有非公用土地設定地上權，得依下列方式辦理：(一) 執行機關（指財政部國有財產署所屬分署，下同）公開招標。(二) 結合目的事業主管機關產業發展需求公開招商。(三) 中央目的事業主管機關經考量施政需要、業務推動以及公共利益，認定有專案提供設定地上權予特定對象使用必要者，由主辦機關（指財政部國有財產署，下同）報經財政部核定後辦理。

(2) 設立審議小組

第 4 點，設定地上權之存續期間、權利金底價或專案提供設定地上權之

權利金及地租等條件，應提送國有非公用土地設定地上權審議小組（下稱審議小組）評定。前項審議小組，由主辦機關邀集相關機關代表、學者及專家組成；其審議作業方式⁷，由主辦機關定之。

（3）存續期間、權利金底價或專案提供設定地上權之權利金及地租

第 5 點，設定地上權之存續期間、權利金底價或專案提供設定地上權之權利金及地租，由審議小組依下列規定評定：（一）存續期間：最長 70 年。（二）權利金底價或專案提供設定地上權之權利金：以土地市價之 3 成至 7 成計算。（三）地租：1、以土地申報地價年息 1%至 5%計算，分為隨申報地價調整及不隨申報地價調整 2 部分。2、前目隨申報地價調整部分適用之年息率，不得低於評定時國有土地課徵地價稅之稅率。前項第二款所稱土地市價，依國有財產計價方式規定辦理查估評定。第一項第三款之地租，低於依法應繳納之地價稅時，改按地價稅計收。

（4）專案提供設定地上權之程序

第 11 點，專案提供設定地上權，依下列程序辦理：（一）審認提供使用必要：中央目的事業主管機關審核認定基於施政需要、業務推動以及公共利益，有專案提供設定地上權必要，填具審查意見表函送主辦機關。（二）

⁷ 國有非公用土地設定地上權審議小組審議作業規定，財政部國有財產局 99 年 2 月 12 日台財產局改字第 09950000462 號函訂定，財政部國有財產署 104 年 5 月 6 日台財產署改字第 10450002770 號函修正。規定如下：

- 一、財政部國有財產署（以下簡稱國產署）為依「國有非公用土地設定地上權作業要點」第四點規定，辦理國有非公用土地公開招標或專案提供設定地上權建議條件之審查作業，特訂定本作業規定。
- 二、國有非公用土地設定地上權審議小組（以下簡稱審議小組）設置委員八至九人，由下列成員組成：（一）國產署副署長一人，兼召集人。（二）內政部營建署代表一人。（三）臺北市政府代表一人。（四）高雄市政府代表一人。（五）專家學者四至五人。前項第二款至第五款所列人員，由國產署聘任之；遇委員出缺時，得予補聘。第一項第一款至第四款所列人員，隨其本職進退；第一項第五款人員之聘期為一年，期滿得續聘。
- 三、審議小組審議事項如下：（一）評定設定地上權之存續期間、權利金底價或專案提供設定地上權之權利金、地租計收基準。（二）國有非公用土地設定地上權之其他事項。
- 四、審議小組會議以每三個月召開一次為原則，並得視需要增減之。
- 五、審議小組開會時，須有應出席委員過半數出席。
- 六、審議小組由國產署業務主管組擔任幕僚單位，負責處理審議小組經常事務。
- 七、審議小組開會時，得視案件審查作業需要，邀請土地所在地方政府及有關機關（構）派員列席說明或陳述意見。
- 八、審議小組會議審查結論，以國產署名義行之。
- 九、審議小組委員均為無給職。但對出席會議之專家學者得依規定支給出席費。」

函復初審意見：主辦機關查明無處分利用計畫及無需補正說明事項後，函復初審意見，並請中央目的事業主管機關依序辦理委託專業估價機構查估市價及擬訂第五款書件。(三)委託查估市價：中央目的事業主管機關應依國有財產計價方式規定，委託專業估價機構辦理土地市價查估，並將估價報告書函送主辦機關。(四)辦理市價評定：1、主辦機關將估價報告書函送執行機關。2、主辦機關及執行機關依國有財產計價方式規定辦理土地市價評定。3、國有財產估價小組及國有財產估價委員會有修正意見時，中央目的事業主管機關應責成委託之專業估價機構配合修正估價報告書。(五)擬訂建議書及設定地上權契約格式：中央目的事業主管機關依第5點規定，擬訂存續期間、權利金及地租計收基準等條件之建議書及設定地上權契約格式函送主辦機關。(六)審議小組評定：主辦機關將中央目的事業主管機關擬訂之建議條件，提送審議小組評定。(七)洽商設定地上權契約格式：主辦機關與中央目的事業主管機關就設定地上權契約格式（內容）洽商達成共識。(八)財政部核定：主辦機關就評定之存續期間、權利金及地租計收基準，併同設定地上權契約格式及對象，報請財政部核定。(九)通知繳交權利金：執行機關於接獲主辦機關轉交之財政部核定函後，應即通知特定對象於通知之次日起50日內繳清權利金。(十)簽訂設定地上權契約、辦理公證及申辦登記：執行機關於特定對象繳清權利金後，應通知特定對象會同簽訂設定地上權契約及辦理公證，並申辦設定地上權登記。前項特定對象，倘有向金融機構辦理抵押貸款繳納權利金之必要者，應於執行機關通知繳交權利金之次日起5日內提出申請，並準用第九點規定辦理。地上權存續期間，中央目的事業主管機關應定期監督查核地上權人使用情形，並將監督查核結果函送執行機關。

（三）信託

目前信託於臺南市政府並無相關規定及實例。而國有財產法第47條⁸雖規定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

⁸ 國有財產法第47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、都市計畫辦理左列事項：一、改良土地。二、興建公務或公共用房屋。三、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。第二項各款事業，依其計畫須由財政部國有財產局負擔資金者，應編列預算。」

方式辦理，但目前尚無相關規範及實例。

(四) 聯合民間辦理

依臺南市財產自治條例第 45 條規定，市有不動產，管理機關得依相關法令規定自行辦理或委託相關機關辦理一、改良或開發土地。二、興建房屋。三、投資合作。四、其他適當之事業等開發經營事項；而依促進民間參與公共建設法第 2 條，「促進民間參與公共建設，依本法之規定。」，明定於民間參與案件，應優先適用促進民間參與公共建設法。

但本合作開發案已確定由臺南市政府提供土地、主辦機關提供興建經費，因此在興建過程中無民間參與之可能，但未來本計畫興建完成後之營運，臺南市政府及主辦機關則可依本項規定以促進民間參與公共建設法第 8 條第 1 項第 5 款，以 OT 方式由民間營運，即由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

(五) 未辦理開發經營前，得以短期出租為增加收益及有效管理

臺南市財產自治條例第 45 條第 3 項，管理機關在未辦理開發經營前，為增加收益及有效管理，市有不動產得辦理短期出租。依照臺南市市有房地短期出租作業要點（102 年 10 月 30 日最新修正），短期出租依公開標租及專案出租分別彙整如表 2-1-1 所示。

(六) 專案核准之收益使用

依臺南市財產自治條例第 19 條，「管理機關對於公用財產不得為任何處分、設定負擔或擅為收益。但收益不違背其事業目的、原定用途或經法定程序辦理，報經本府核准有案者，不在此限。」，即公用財產在原訂用途前提下，且專案報經臺南市政府核准，得收益使用。

表 2-1-1 臺南市市有房地短期出租規定彙整表

出租類別	公開標租	專案出租
租期、租金計收基準及續租方式	<ol style="list-style-type: none"> 1.按日出租，租期為未滿 1 年，且不少於 104 日，租金以臺南市市有房地租金計算基準為標租底價。 2.按年出租，租期為 2 年，租金以臺南市市有房地租金計算基準為標租底價。 3.租期屆滿，承租人於租賃期間無違反契約之情事，經臺南市政府同意得續租 1 次。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.市有房地管理機關基於政策或配合業務需要，經臺南市政府同意得辦理專案出租。租期以 2 年為限，租金按臺南市市有房地租金計算基準計算，租期屆滿，經臺南市政府同意得予續租。 2.因特殊原因，不能公開標租，經臺南市政府同意得辦理專案出租。租期以 3 個月為限，租金按臺南市市有房地租金計算基準加倍計收，租期屆滿，不再續租。 3.租金應以預收方式，於訂約時 1 次付清。
公證	承租人應會同臺南市政府向市有房地所在地之管轄法院辦理租賃契約公證，公證費用由承租人負擔。但承租人為政府機關（構）及公營事業機構者，免辦理公證。	
履約保證金	<ol style="list-style-type: none"> 1.承租人訂約時，應繳交履約保證金，以 2 個月租金之總額計算。 2.承租人於租期屆滿前申請終止租約，或可歸責於承租人之事由，而終止租約者，其已繳交之履約保證金不予退還。 3.履約保證金於租期屆滿時抵付拆除地上物、損害賠償等費用後無息退還；不足抵付時，由承租人另行支付。 	
提前終止契約之情形	<p>有下列情形之一者，臺南市政府得終止契約：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.政府實施國家政策、舉辦公共事業或公務使用需要。 2.使用行為違反法令、違背公共秩序或善良風俗。 3.使用行為違反契約。 4.因其他事由臺南市政府認為有收回必要。 	
其他項目	<ol style="list-style-type: none"> 1.因不可歸責於承租人之事由而終止租約者，未使用期間之已繳租金退還承租人。 2.承租人未經臺南市政府同意不得建造建築物。 3.承租人不得主張優先購買權及設定地上權。 	

資料來源：臺南市市有房地短期出租作業要點（102 年 10 月 30 日最新修正），本案整理

二、所有權變更為「臺南市」後，屬市有財產，若為非公用財產性質，得以撥用、借用、出租或出售方式辦理開發利用

本合作開發案需用土地於 108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算完成後，土地所有權人將由目前「中華民國」變更為「臺南市」，依照臺南市財產自治條例第 2 條規定本合作開發案需用土地為市有財產，若未來經臺南市政府認定為非公用財產性質，則依臺南市財產自治條例，除依前述第 45 條規定得以標租、設定地上權、信託或聯合民間方式辦理外（第 45 條規定之市有不動產包含公用財產及非公用財產），另得以撥用、借用、出租或出售方式辦理開發利用，分別說明如下：

（一）撥用

依臺南市財產自治條例第 27 條⁹及第 28 條¹⁰規定，非公用財產之土地得撥供各級政府機關為公務用或公共用，由申請撥用機關檢具撥用計畫及圖說，經上級機關核明屬實，於徵詢管理機關意見、經臺南市政府同意後，報行政院核定。

（二）借用

依臺南市財產自治條例第 33 條¹¹規定，因臨時性、緊急性公務或公共用途，非公用財產得供各級政府機關、部隊或公立學校為短期借用，但借用期間不得逾一年。且屬於土地者，不得供建築使用。

本計畫開發營運期間一定超過一年，且須建築使用興建會展中心，因此無法依本條例規定以借用方式取得土地。

（三）出租

依臺南市財產自治條例第 38 條第 1 項¹²規定，空地供公用事業得以出租，第

⁹ 臺南市市有財產管理自治條例第 27 條，「非公用財產之土地，得撥供各級政府機關為公務用或公共用。但有下列情形之一者，不得辦理撥用：

- 一、位於商業區或住宅區，依申請撥用之目的，非有特別需要。
- 二、作為宿舍用途。
- 三、不符區域計畫或都市計畫土地使用分區規定。」

¹⁰ 臺南市市有財產管理自治條例第 28 條，「撥用非公用不動產，應由申請撥用機關檢具撥用計畫及圖說，經其上級機關核明屬實，並徵詢管理機關意見，經本府同意後，報行政院核定之。」

¹¹ 臺南市市有財產管理自治條例第 33 條，「因臨時性、緊急性公務或公共用途，非公用財產得供各級政府機關、部隊或公立學校為短期借用，其借用期間不得逾一年。但屬土地者，不得供建築使用。」

¹² 臺南市市有財產管理自治條例第 39 條第 1 項，「空地、空屋除供公務、公用事業、興辦公辦民營事業或防治（制）公害使用者外，非依法令規定不予出租。」

40 條¹³規定，土地出租期限 10 年以下，但承租人得續租，第 42 條¹⁴規定非公用不動產之租金率臺南市政府另依相關法令訂定。

據此，臺南市政府 100 年 10 月 24 日府財產字第 1000811933A 號令發布臺南市市有房地租金計算基準，並於 106 年 4 月 13 日最新修正，第 2 點規定臺南市市有基地每年之租金率，不分使用分區，按當期土地公告地價 5%計收，但本計畫興建會展中心，符合第 4 點¹⁵規定之政府機關作事業目的使用，因此，得以其 60%計收租金。

(四) 出售

依臺南市財產自治條例第 49 條¹⁶規定，可供建築使用之土地、經臺南市政府專案核准出售之房地均為非用不動產之出售範圍，又依第 50 條第 1 項¹⁷規定，空地應予標售。惟預期本案未來於財務結算分配給臺南市政府時，大臺南會展

¹³ 臺南市市有財產管理自治條例第 40 條，「非公用不動產之出租期限，應依下列規定辦理：

- 一、房屋五年以下。
- 二、土地十年以下。前項不動產租賃期限屆滿時，承租人有意續租者，得換訂租約續租。」

¹⁴ 臺南市市有財產管理自治條例第 42 條，「非公用不動產之租金率由本府依相關法令規定訂定，其租金收入解繳市庫。」

¹⁵ 臺南市市有房地租金計算基準第 4 點，「市有基地有下列情形之一者，得依第二點所定租金率百分之六十計收租金：

- (一) 政府機關(構)、非營利法人、慈善機構、公益團體及學校作事業目的使用。
- (二) 外交使領館、代表處所屬之館舍及外僑學校使用。
- (三) 身心障礙者或其配偶、中低收入戶設有戶籍並自住。
- (四) 獎勵民間投資興辦公共設施。
- (五) 承租人設置經立案之幼兒園使用。」

¹⁶ 臺南市市有財產管理自治條例第 49 條，「非公用不動產出售範圍如下：

- 一、可供建築使用之土地及市有房屋。
- 二、經本府專案核准出售之房地。
- 三、依其他法令規定辦理出售之房地。」

¹⁷ 臺南市市有財產管理自治條例第 50 條，「依前條規定出售之不動產，其處理方式如下：

- 一、空地、空屋應予標售。但公營事業機構因業務需要者，得辦理讓售。
 - 二、第三十八條第一項第二款或第三款之土地承租人建有房屋者，讓售予承租人。承租人不依規定承購者，得照現狀標。但承租人有依得標價格優先購買之權。
 - 三、出租房地均屬市有者，照現狀標售。但承租人有依得標價格優先購買之權。
 - 四、被占用房地不符第三十八條承租規定者，照現狀標售。
 - 五、非公用之房屋其基地屬私有者，讓售予基地所有權人，基地所有權人放棄承購時，讓售予有租賃關係之房屋承租人。
 - 六、依其他法令規定得辦理讓售之土地，各依其規定辦理。
- 前項需追繳占用期間使用補償金時，按歷年租金標準追溯至最近五年為止。」

中心興建工程應已在新建中，若臺南市政府專案核准出售者，應得依第 50 條第 1 項第 2 款規定，讓售予國貿局。

依臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法規定，標售應以公開招標方式為之，標售之底價依土地徵收條例第 44 條第 4 項規定估定，即以開發總費用為基準，按其土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件之優劣估定之。必要時得訂定策略性之補助獎勵措施，以增加投標誘因，但補助獎勵措施以金錢為之者，以標售底價 15% 為上限。開標時，以投標價金最高價且不低於底價者為得標人，如最高價有 2 標以上時，以抽籤方式決定得標人及其候補順序，決標後，得標人之押標金不予發還，逕予抵充價款，未得標者之押標金應無息退還。得標人未於規定期限內繳清土地價款或簽訂契約者，視為拋棄得標權利，其押標金不予退還，並由候補得標人遞補之。辦理標售，經公告招標二次無人投標或廢標者，得酌減底價，再行公告辦理，酌減數額不得逾 20%，經依再辦理公告招標仍無人投標或廢標者，得檢討調整該土地使用分區及使用管制，並依土地徵收條例第 44 條第 4 項及土地標售標租及設定地上權辦法規定重新辦理標售。土地標售得標人繳清全部土地價款，且完成地籍整理後，臺南市政府會同得標人辦理土地所有權移轉登記。

另若要採讓售方式，其讓售價格，應可依臺南市財產自治條例第 58 條規範，由臺南市政府都市發展局、地政局及財政稅務局等機關會同初估，經市有財產審查小組審查，陳報市長核定。必要時得委由政府機關、相關機構或專業人士辦理。

第二節 本合作開發案需用土地合作方式分析

依據前述臺南市土地處分法令分析，就本合作開發案中，由臺南市政府提供土地之方式首先須先認定本合作開發案需用土地屬公用財產或非公用財產，如屬公用財產，則土地提供方式可為 1.標租方式、2.設定地上權方式；如屬非公用財產則土地提供方式除可為前述之標租及設定地上權方式外，另可為 1.撥用方式、2.出租方式、3.出售方式，以下分別進行深入分析，評估其可行性及建議最適土地提供方式。

一、本合作開發案需用土地如屬公用財產

（一）以標租方式提供土地

依照臺南市財產自治條例第 45 條，本合作開發案屬於市有不動產之開發經營事項，得以標租方式辦理；而依臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法規定，標租應以公開招標方式為之，標租之底價以年租金為準，不得低於以標售方式估定底價 8%。基此，以下分別依公開招標、租期、年租金等面向評估未來執行之可行性。

1.公開招標

依照臺南市市有房地短期出租作業要點第 4 點規定，短期出租原則上以公開標租方式進行，但如 1.市有房地管理機關基於政策或配合業務需要，經本府同意得辦理專案出租；或 2.因特殊原因，不能公開標租，經本府同意得辦理專案出租。即基於政策、或配合業務需要、或因有特殊原因不能公開標租，於經臺南市政府同意後得辦理專案出租。

本合作開發案係由臺南市政府提供土地、主辦機關提供興建經費，合作開發完成本計畫會展中心供公眾使用，此乃行政院 105 年 8 月核定之政策，因此管理機關得以提報臺南市政府同意以專案出租方式進行，而不用一定採公開標租方式。惟租賃期間如超過 10 年，依土地法第 25 條¹⁸，應經臺南市議會同意，並經行政院核准。

2.租期

臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法並未對公開標租之租

¹⁸ 土地法第 25 條，「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」

期有最長之規定；因此，有關租期最長規定以民法第 449 條規定，「租賃契約之期限，不得逾 20 年。逾 20 年者，縮短為 20 年。」

3.年租金

依臺南市辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法第 4 條規定，「標租之底價以年租金為準，不得低於第 1 款（以標售方式）所估定底價 8%。」而所謂以標售方式估定底價，指依土地徵收條例第 44 條第 4 項規定，「標售底價，以開發總費用為基準，按其土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件之優劣估定之。」

（二）以設定地上權方式提供土地

依照臺南市財產自治條例第 45 條，本合作開發案屬於市有不動產之開發經營事項，得以設定地上權方式辦理，以下分別依設定地上權法令適用、設定地上權之存續期間、權利金、地租等面向評估未來執行之可行性。此外，亦就臺北南港展覽館 2 館「設定地上權 - 合作開發方式」說明，並探討可否納入本案執行參考。

1.設定地上權法令適用

依照臺南市財產自治條例第 45 條，本合作開發案屬於市有不動產之開發經營事項，得以設定地上權方式辦理。與前述標租方式分析相同，本合作開發案係由臺南市政府提供土地、主辦機關提供興建經費，合作開發完成本計畫會展中心供公眾使用，此乃行政院 105 年 8 月核定之政策，不以公開招標方式進行，因此應依照臺南市財產自治條例第 45 條第 2 項規定，比照國有非公用土地設定地上權作業要點辦理，並適用第 11 點，專案提供設定地上權之程序。依該程序，權利金全部應於核定函後，且於通知之次日起 50 日內一次繳清權利金，之後會同簽訂設定地上權契約及辦理公證，並申辦設定地上權登記。同時依土地法第 25 條規定，本開發需用土地設定負擔應經臺南市議會同意，並經行政院核准。

2.設定地上權之存續期間、權利金及地租

國有非公用土地設定地上權作業要點第 5 點，設定地上權之存續期間、權利金底價或專案提供設定地上權之權利金及地租，由審議小組依下列規定評定：

(一)存續期間:最長 70 年。(二)權利金底價或專案提供設定地上權之權利金：以土地市價之 3 成至 7 成計算。(三)地租：1、以土地申報地價年息 1%至

5%計算，分為隨申報地價調整及不隨申報地價調整 2 部分。2、前目隨申報地價調整部分適用之年息率，不得低於評定時國有土地課徵地價稅之稅率（依土地稅法，國有土地課徵地價稅之稅率為 1%）。前項第二款所稱土地市價，依國有財產計價方式規定辦理查估評定。第一項第三款之地租，低於依法應繳納之地價稅時，改按地價稅計收。

3.審議小組

前項提及之審議小組，指國有非公用土地設定地上權審議小組，由財政部國有財產署邀集相關機關代表、學者及專家組成，惟本合作開發案需用土地管理機關於適用本項時，得優先依臺南市財產自治條例第 7 條，提送市有財產審查小組¹⁹會議決議，並應陳報市長核定。

4.臺北南港展覽館 2 館「設定地上權 - 合作開發方式」案例

臺北南港展覽館 2 館之合作開發方式²⁰ - 依臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點，以設定地上權方式，並以「合作開發、定額分潤」觀念合作，即需用土地以設定地上方式提供，但初期不收取開發權利金，亦不收取地租，但對於未來委託民間經營所收取之權利金，由土地提供機關及建物興建機關

¹⁹ 臺南市市有財產管理自治條例第 7 條，「本府設市有財產審查小組，其任務為下列事項，所為之會議決議，應陳報市長核定：

- 一、市有財產處理政策之研議。
- 二、市有財產爭議事項之協調或審查。
- 三、公用財產變更為非公用財產之審查。
- 四、非公用不動產處分方式及價格之審查。
- 五、其他市有財產處分案件之審查。

前項小組之設置，由本府另定之。」

²⁰ 依「興建大臺南會展」中心綜合規劃報告案」可行性評估報告第 6 章土地取得可行性及成本預估第 1 節土地取得方式分析，臺北南港展覽館 2 館由臺北市政府提供原南港國小街廓土地、經濟部投資興建與營運之合作開發方式辦理，創中央與地方合作推動會展建設之首例，該案主要依據「臺北市市有財產管理自治條例」第 65 條及「臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點」的 4 點之相關規範辦理設訂地上權事宜。該案土地所有權人臺北市政府以設定地上權 55 年方式將土地提供予經濟部，臺北市政府雖未收取開發權利金，但採「合作開發、定額分潤」方式進行，未來委託民間經營所收取之權利金，將由兩單位均分。此案經臺北市議會 2010 年 1 月第 10 屆第 16 次臨時大會第 6 次會議審議通過，並附帶決議以「應由市政府與經濟部合作開發，其權利金收入並由雙方以均分方式辦理」。其後，經濟部與臺北市政府召開多次會議洽簽合作開發契約後，雙方於 2010 年 10 月 27 日簽訂國家會展中心合作開發契約，並於 2011 年 5 月 10 日將地上權設定予經濟部，期限 55 年。

均分，而設定地上權期滿後²¹（地上權存續期間 55 年），建物無償登記為土地提供機關所有²²，相較於前述比照國有非公用土地設定地上權作業要點辦理之相關規定，此「設定地上權－合作開發方式」最大概念在於成本分攤、利潤共享，較符合合作開發精神，如能經臺南市議會同意，並經行政院核准，亦為本合作開發案需用土地提供方式之一。

（三）以專案核准方式合作開發

依臺南市財產自治條例第 19 條，公用財產在原訂用途前提下，且專案報經臺南市政府核准，得收益使用；惟相關細節及土地提供方式於目前自治條例中並未規定，亦未有須比照國產法相關規定辦理之要求，未來僅須與相關單位討論並報經臺南市政府核准即可執行。

二、本合作開發案需用土地如屬非公用財產

非公用財產亦屬於市有不動產，因此可依照前述依照臺南市財產自治條例第 45 條，本合作開發案屬於市有不動產之開發經營事項，得以標租及設定地上權方式辦理外，亦得以撥用、出租或出售方式辦理。

（一）以撥用方式提供土地

本計畫興建會展中心屬於公共用，可據此由主辦機關申請撥用，若能於獲得管理機關及臺南市政府同意，並報行政院核定後即可以撥用方式取得本合作開發案需用土地。惟臺南市財產自治條例中並未對於非公用土地以撥用方式提供利用為有償或無償進行進一步規定，且如為有償，是否依該條例第 58 條規範辦理計價，均須尋求臺南市政府釐清，以利後續評估。

²¹ 依經濟部與臺北市政府簽訂之國家會展中心（南港展覽館擴建）合作開發契約第 6 條地上權，「乙方於基地移交甲方後 1 個月內，須將基地設定地上權予甲方，地上權存續期間為 55 年，本契約到期前兩年得由雙方另行協商同意延長地上權存續期間等相關事宜，並經乙方依法完成法定程序後辦理延長登記，最長不得超過 30 年。」

²² 依經濟部與臺北市政府簽訂之國家會展中心（南港展覽館擴建）合作開發契約第 3 條合作方式，「本合作案係以乙方提供土地供甲方興建南港 2 館，甲方於契約所訂地上權存續期間屆滿後，將所興建之南港 2 館建築物及相關設備依國有財產法及相關規定辦理報廢後，依本契約約定無償、無負擔移轉登記予臺北市所有並交付乙方。

南港 2 館之收益採權利金均分原則，由甲方依營運管理合約向營運廠商收取權利金後，以均分方式處理。」

(二) 以出租方式提供土地

本合作開發案需用土地如經認定屬非公用財產，則可依臺南市財產自治條例規定以出租方式提供，惟出租土地租賃期限 10 年以下，但得續租，租金率可按當期土地公告地價 5% 計收，且本計畫興建符合政府機關作事業目的使用規定，因此租金率得以其 60% 計收，為當期土地公告地價 3% 計收。

(三) 以出售方式提供土地

依臺南市財產自治條例規定，本合作開發案需用土地於經臺南市政府專案核准後出售，另是否依該條例第 58 條規範辦理計價，仍須再請臺南市政府釐清，以利後續評估。

三、土地最適提供方式結論

本合作開發案需用土地提供方式，於法令面依前述分析臺南市政府土地處分相關法令後，標租、設定地上權（專案核准或合作開發方式）、撥用（非公用財產）、出租（非公用財產）以及出售（非公用財產）均為可行；惟考量本案為公共建設，因此各方案土地取得成本亦為進一步評估何者為最適土地提供方式之關鍵，概分公用財產及非公用財產說明。

(一) 公用財產

標租、設定地上權（專案核准或合作開發方式）及專案核准方式之土地取得成本如表 2-2-1 分析，若以標租方式提供土地，則須支付至少為採標售方式所估定底價 8% 之年租金，可能以每月或每年方式支付；若以設定地上權比照國產法以專案核准方式提供土地，則須於通知之日起 50 日內一次支付至少為土地市價三成以上之全部權利金，且每年還需再支付至少為土地申報地價年息 1% 之地租。但若臺南市政府能制訂相關作業要點，採合作開發方式設定地上權提供土地，或以專案核准合作開發方式提供土地，則期初應可比照臺北南港展覽館 2 館案例，無須支付土地取得成本。

若以此四種方式之土地可能支付成本、支付方式評估，則應以土地取得成本最低者 - 「設定地上權（合作開發）」或「專案核准合作開發」為本合作開發案需用土地最適提供方式。

表 2-2-1 本合作開發案以標租、設定地上權及專案核准方式之土地成本比較表
-公用財產

土地提供方式- 公用財產	標租	設定地上權 (國產法專案核准)	設定地上權 (制訂作業要點 採合作開發)	專案核准合作 開發
租金率/權利金 、地租	租金之底價以年租金為準，不得低於第 1 款（以標售方式）所估定底價 8%。	1. 專案提供設定地上權之權利金：以土地市價之 3 成至 7 成計算。權利金全部應於通知之次日起 50 日內繳清 2. 地租：以土地申報地價年息 1% 至 5% 計算，分為隨申報地價調整及不隨申報地價調整 2 部分。	期初不支付權利金也不支付地租，但共享未來向營運廠商所收取之權利金	並未規定，雙方議定
租金率/地租 之調整率	標租土地租金應隨同行政院主計處公告之房屋租金價格物價指數逐年調整。	1. 地租隨申報地價調整部分適用之年息率，不得低於評定時國有土地課徵地價稅之稅率（即 1%）。 2. 地租低於依法應繳納之地價稅時，改按地價稅計收。	--	並未規定，雙方議定
租賃擔保金/ 履約保證金	租賃擔保金金額不得低於每年調整後之年租金。	依契約規定	依契約規定	並未規定，雙方議定
最長租期/ 設定地上權存續 期間	依民法規定每次租賃期間最長 20 年，但得續約。	最長 70 年	最長 70 年	並未規定，雙方議定

資料來源：本案分析整理

(二) 非公用財產

非公用財產之撥用若為有償計價，以及出售方式，均以所有權市價為基準評估，以此二種土地提供方式之土地取得成本必為六種可行方式中最高者，在此先予排除。

進一步比較標租、設定地上權（專案核准或合作開發方式），及出租方式之土地取得成本如表 2-2-2 分析，若以標租方式提供土地，則須支付至少為採標售方式所估定底價 8% 之年租金，可能以每月或每年方式支付；若以設定地上權比照國產法以專案核准方式提供土地，則須於通知之日起 50 日內一次支付至少為土地市價三成以上之全部權利金，且每年還需再支付至少為土地申報地價年息 1% 之地租，若以出租方式（非公用財產），租金率為當期土地公告地價 3%，支付方式為年計或月計。但若臺南市政府能制訂相關作業要點，採合作開發方式設定地上權提供土地，則期初應可比照臺北南港展覽館 2 館案例，無須支付土地取得成本。

若以此四種方式之土地可能支付成本、支付方式評估，則應以土地取得成本最低者 - 「設定地上權（合作開發）」為本合作開發案需用土地最適提供方式。

表 2-2-2 本合作開發案以標租、設定地上權及出租方式之土地成本比較表 - 非公用財產

土地提供方式 非公用財產	標租	設定地上權 (國產法專案核准)	設定地上權 (制訂作業要點 採合作開發)	出租 (非公用財產)
租金率/權利金、地租	租金之底價以年租金為準，不得低於第 1 款（以標售方式）所估定底價 8%。	3. 專案提供設定地上權之權利金：以土地市價之 3 成至 7 成計算。權利金全部應於通知之次日起 50 日內繳清 4. 地租：以土地申報地價年息 1% 至 5% 計算，分為隨申報地價調整及不隨申報地價調整 2 部分。	期初不支付權利金也不支付地租，但共享未來向營運廠商所收取之權利金	1. 租金率為土地公告地價 3% 計收。
租金率/地租之調整率	標租土地租金應隨同行政院主計處公告之房屋租金價格物價指數逐年調整。	3. 地租隨申報地價調整部分適用之年息率，不得低於評定時國有土地課徵地價稅之稅率（即 1%）。 4. 地租低於依法應繳納之地價稅時，改按地價稅計收。	--	並未規定
租賃擔保金/履約保證金	租賃擔保金金額不得低於每年調整後之年租金。	依契約規定	依契約規定	並未規定
最長租期/設定地上權存續期間	依民法規定每次租賃期間最長 20 年，但得續約。	最長 70 年	最長 70 年	10 年，但得續約。

資料來源：本案分析整理

四、法令可行性分析小結

依據前述法令分析，就本合作開發案中，由臺南市政府提供土地之方式首先須先認定本合作開發案需用土地屬公用財產或非公用財產，如屬公用財產，建議後續可採「設定地上權 (合作開發)」或「專案核准合作開發」，作為本合作開發案需用土地最適提供方式。

本案若循「設定地上權 (合作開發)」辦理，則建議臺南市政府比照臺北市府、高雄市政府等訂定臺南市自有之設定地上權實施要點，而非直接適用國有非公用土地設定地上權作業要點辦理，主要原因包括：1.臺南市財產自治條例中設定地上權方式僅列為第 45 條開發利用方式中，但於非公用財產則未規定設定地上權為可行方式之一，此不但限縮非公用土地之開發利用彈性，且於目前設定地上權為商用不動產主要開發方式之實務經驗有相當落差；2.國有非公用土地設定地上權作業要點中有關專案提供設定地上權之程序及審議小組規定較複雜並不適用臺南市政府及本合作開發案；3.比照臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點放寬權利金規定 (國有非公用土地設定地上權作業要點規定權利金以市價之 3 成至 7 成計收)，以增加設定地上權案之開發彈性。

第三章 合作方式分析

本章將就前章建議最適合作開發方式採「設定地上權 - 合作開發方式」或「專案核准合作開發方式」，進一步探討主辦機關、臺南市政府及相關權利關係人等之權利義務關係，並分析相關議題。

第一節 合作方式執行架構及權利義務關係

一、合作方式執行架構

本合作開發案，是由臺南市政府提供土地、主辦機關提供興建經費之合作方式，因此，主辦機關及臺南市政府即為此合作方式之相對契約人。另如第 2 章第 1 節說明，本合作開發案需用土地於 108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後優先分配於臺南市政府，所有權人變更為臺南市，在此之前，本合作開發案需用土地所有權人為中華民國，管理機關為高鐵局，需用土地之提供以經濟部逕洽高鐵局簽訂土地租賃契約方式，因此，108 年底財務結算為土地所有權變更時點，合作方式架構如圖 3-1-1 所示。

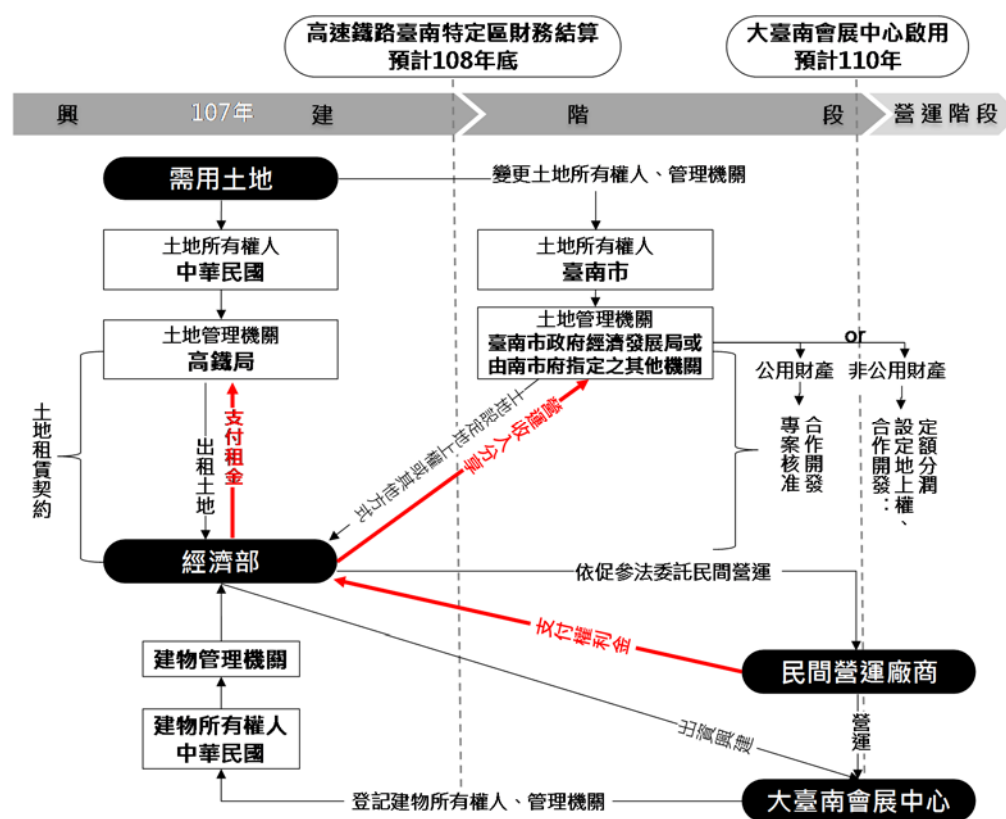


圖 3-1-1 本案合作開發執行架構圖

二、權利義務關係

權利義務關係依本計畫為興建階段或營運階段，並再依本合作開發案需用土地、未來興建完成之建物（本計畫），分別就其所有權及管理機關、利用方式說明其中權利義務關係。

（一）本計畫興建階段

依照臺南市政府公開訊息，目前本計畫興建統包工程之國際競圖作業，已於 106 年 11 月 2 日辦理評選作業並於 11 月 3 日公布評選結果，由福清營造股份有限公司、金光裕建築師事務所及互立機電工程股份有限公司團隊得標，本計畫預計於 109 年完工、110 年啟用，因此至 110 年啟用前為本計畫興建階段。

1.本合作開發案需用土地

（1）所有權及管理機關

A.108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算前

目前本合作開發案需用土地所有權人為中華民國，管理機關為高鐵局，在 108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算前不會變更。本合作開發案需用土地依法應納之稅捐（如地價稅）由管理機關高鐵局繳付。

B.108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後

108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後，本合作開發案需用土地優先分配予臺南市政府，分配完成後土地所有權人即變更為臺南市，而管理機關，依照臺南市政府財產自治條例第 6 條¹第 3 項及臺南市政府有不動產管理機關權責劃分原則第 3 點及第 7 點²規定（臺南市政府

¹ 臺南市政府財產管理自治條例第 6 條，「公用財產以編有單位預算、單位預算分預算、附屬單位預算或附屬單位預算分預算之直接使用機關為管理機關。公用財產為二個以上機關共同使用，不屬同一機關管理者，其管理機關由臺南市政府（以下簡稱本府）指定之。市有不動產管理機關權責之劃分，由本府另定之。」

² 臺南市政府有不動產管理機關權責劃分原則第 3 點，「公共用不動產以其目的事業主管機關為管理機關。（一）公園、綠地、公兒用地、道路、既成道路、現有巷道、橋樑、涵洞及廣場用地以本府工務局為管理機關。（二）停車場、作停車場使用之廣停用地、航空站、交通用地及大眾運輸場站用地以本府交通局為管理機關。（三）河道、水利用地、下水道用地及抽水站、污水處理場房地以本府水利局為管理機關。

臺南市政府有不動產管理機關權責劃分原則第 7 點，其他尚未區分管理機關之不動產，視財產之性質由本府指定適當之管理機關。」

106 年 1 月 20 日府財產字第 1060108477 號函最新修正生效)。如認定為公用財產，則以本計畫案目的事業主管機關，即臺南市政府經濟發展局，如認定為非公用財產，則將依財產之性質由臺南市政府指定適當之管理機關。本合作開發案需用土地依法應納之稅捐(如地價稅)由管理機關繳付。

(2) 利用方式

A.108 年底高速鐵路臺南車站特定區財務結算前

依據 106 年 8 月 3 日國貿局與臺南市政府及高鐵局第 2 次協商會議結論，「於前述財務結算前，本合作開發案需用土地之取得事宜，採由經濟部逕洽高鐵局簽訂土地租賃契約方式進行，不另由臺南市政府辦理。」依此會議結論，於 108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算前，本合作開發案需用土地由高鐵局與經濟部簽訂土地租賃契約，高鐵局為出租人、經濟部為承租人，承租人(經濟部)將支付租金予出租人(高鐵局)。

B.108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後

108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後，本合作開發案需用土地提供方式將配合認定為公用財產或非公用財產而有不同，如認定為公用財產，則最適之土地提供方式為「專案核准合作開發方式」，惟實際執行方式採租賃或設定地上權或合作開發，將由臺南市政府與主辦機關協商後訂定，但不論採何種執行方式，均不收取土地租金或權利金，但共同分享未來營運獲利。

如認定為非公用財產，則最適之土地提供方式為「設定地上權、合作開發定額分潤方式」，由變更後土地所有權人臺南市將本合作開發案需用土地設定地上權予經濟部，經濟部為地上權人，惟依照合作開發定額分潤概念，設定地上權時不收取權利金及地租，但共同分享未來營運獲利。

2.未來興建完成之建物(本計畫)

(1) 所有權及管理機關

建物預計於 109 完工，建物興建統包工程依採購法驗收完成後將辦理建

物所有權第一次保存登記，因由經濟部編列預算興建，因此建物所有權人為中華民國，經濟部為管理機關。建物依法應納之稅捐（如房屋稅）由管理機關經濟部繳付。

（2）利用方式

本階段因建物正在興建中，尚未完工，因此無利用方式之權利義務關係發生。但主辦機關可開始啟動本計畫未來依促進民間參與公共建設法委託民間廠商營運之招商事宜，以利建物完工啟用時程順利進行。

（二）本計畫營運階段

依照前述本計畫興建階段之說明，本計畫預計 110 年啟用，因此本計畫營運階段預計自 110 年開始。

1. 本合作開發案需用土地

（1）所有權及管理機關

本合作開發案需用土地所有權人及管理機關於 108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後變更為臺南市及臺南市政府經濟發展局（或其他由臺南市政府指定之管理機關），為臺南市政府市有財產。本合作開發案需用土地依法應納之稅捐（如地價稅）由管理機關繳付。

（2）利用方式

108 年底高速鐵路臺南特定區財務結算後，本合作開發案需用土地提供方式將配合認定為公用財產或非公用財產而有不同，如認定為公用財產，則最適之土地提供方式為「專案核准合作開發方式」，惟實際執行方式採租賃或設定地上權或合作開發，將由臺南市政府與主辦機關協商後訂定，但不論採何種執行方式，均不收取土地租金或權利金，但共同分享未來營運獲利。

如認定為非公用財產，則最適之土地提供方式為「設定地上權、合作開發定額分潤方式」，由變更後土地所有權人臺南市將本合作開發案需用土地設定地上權予經濟部，經濟部為地上權人，惟依照合作開發定額分潤概念，設定地上權時不收取權利金及地租，但共同分享未來營運獲利。

2.未來興建完成之建物（本計畫）

（1）所有權及管理機關

建物於 109 年完工驗收後，即辦理建物所有權第一次保存登記，因由經濟部編列預算興建，因此建物所有權人為中華民國，經濟部為管理機關，為國有財產。建物依法應納之稅捐(如房屋稅)由管理機關經濟部繳付。建物管理維護亦由管理機關負責。但本合作開發案設定地上權期滿後，建物是否無償移轉登記予臺南市，仍須視經雙方後續協商內容為準。

（2）利用方式

本計畫建物將依照促進民間參與公共建設法，由管理機關經濟部委託民間廠商營運，而民間廠商應繳付權利金、地租及營業收入之利潤予管理機關。但依照本案建議之最適合作開發方式「專案核准合作開發方式」或「設定地上權、合作開發定額分潤方式」，臺南市政府於出租土地、設定地上權或其他方式時不收取權利金及地租，但共同分享未來營運獲利，因此經濟部應分享一定比例民間廠商所繳付之權利金、地租及營業收入利潤等與臺南市政府，以達到本案合作開發之目的。

三、權責分工

本案彙整主辦機關、臺南市政府及高鐵局於此合作開發案權責分工項目如表 3-1-1。

表 3-1-1 本合作開發案各機關權責分工項目彙整表

機關		主辦機關	臺南市政府	高鐵局
興建階段	高速鐵路臺南特定區財務結算前	1.向高鐵局承租本合作開發案需用土地 2.會同高鐵局簽訂土地租賃契約 3.向高鐵局支付土地租金 4.辦理建物興建統包工程各項事項	--	1.出租本合作開發案需用土地予主辦機關 2.會同主辦機關簽訂土地租賃契約 3.向主辦機關收取土地租金 4.負責本合作開發案需用土地之一切管理事宜 5.負責繳付本合作開發案需用依法應納之稅捐(如地價稅) 6.辦理高速鐵路臺南特定區財務結算事宜

機關	主辦機關	臺南市政府	高鐵局
高速鐵路臺南特定區財務結算後	<ol style="list-style-type: none"> 1.與臺南市政府簽訂設定地上權契約書或租賃契約書或合作開發契約書。 2.會同臺南市政府辦理本合作開發案需用土地之點交 3.會同臺南市政府辦理本合作開發案需用土地設定地上權登記（如採設定地上權方式） 4.點交後負責本合作開發案需用土地之一切管理事宜 5.辦理建物興建統包工程各項事項 6.辦理建物興建統包工程之驗收 7.辦理建物所有權第一次保存登記 8.負責繳付建物依法應納之稅捐（如房屋稅） 9.辦理興建完成建物委託民間廠商營運之招商事宜 	<ol style="list-style-type: none"> 1.會同高鐵局辦理本合作開發案需用土地所有權及管理機關變更登記 2.會同高鐵局辦理本合作開發案需用土地點交 3.點交後負責本合作開發案需用土地之一切管理事宜 4.與主辦機關簽訂設定地上權契約書或租賃契約書或合作開發契約書。 5.會同主辦機關辦理本合作開發案需用土地之點交 6.會同主辦機關辦理本合作開發案需用土地設定地上權登記（如採設定地上權方式） 7.負責繳付本合作開發案需用土地依法應納之稅捐（如地價稅） 	<ol style="list-style-type: none"> 1.會同臺南市政府辦理本合作開發案需用土地所有權及管理機關變更登記 2.會同臺南市政府辦理本合作開發案需用土地點交

機關	主辦機關	臺南市政府	高鐵局
營運階段	<ol style="list-style-type: none"> 1.負責建物之管理維護 2.負責繳付建物依法應納之稅捐（如房屋稅） 3.與民間廠商簽訂建物營運移轉契約 4.辦理營運建物之點交予營運廠商 5.依據營運移轉契約向民間廠商收取權利金、地租、營運收入之利潤等 6.依據本合作開發案建議方式，「專案核准合作開發方式」或「設定地上權、合作開發定額分潤方式」支付一定比例向民間廠商收取權利金、地租、營運收入之利潤予臺南市政府 7.依據營運契約辦理履約管理 8.營運期間辦理民間廠商營運績效評估 9.營運期滿後與民間廠商辦理營運資產之返還 10.本合作開發案需用土地設定地上權期滿（如為設定地上權方式）會同臺南市政府辦理設定地上權塗銷登記 11.本合作開發案需用土地設定地上權期滿或租賃期滿或其他使用方式期滿會同臺南市政府辦理基地返還 12.本合作開發案用土地設定地上權期滿或租賃期滿或其他使用方式期滿會同臺南市政府辦理建物所有權變更登記（如有） 	<ol style="list-style-type: none"> 1.負責繳付本合作開發案需用土地依法應納之稅捐（如地價稅） 2.本合作開發案需用土地設定地上權期滿（如為設定地上權方式）會同主辦機關辦理設定地上權塗銷登記 3.本合作開發案需用土地設定地上權期滿或租賃期滿或其他使用方式期滿會同主辦機關辦理基地返還 4.本合作開發案用土地設定地上權期滿或租賃期滿或其他使用方式期滿會同主辦機關辦理建物所有權變更登記（如有） 	--

資料來源：本案分析整理

第二節 主要議題分析

於第 1 節分析本合作開發案合作方式執行架構及權利義務關係中，可能面臨下列各項議題，本案進一步說明並提出建議如下：

一、營運收入之分配比例應考量土地及建物成本進行協商

如本案第 2 章說明，臺北南港展覽館 2 館之合作開發方式採定額分潤機制，即向民間營運廠商收取權利金後由經濟部及臺北市政府採均分方式，此均分方式似乎公平但忽略實際上土地建物之取得成本。

對此，本案建議應以土地成本與主辦機關編列預算興建建物之實際成本為基礎進行協商，並據此訂定雙方於本合作開發案營業收入之分配比例。建議土地成本應以臺南市政府於本案計畫存續期間提供土地之成本，如預估設定地上權之權利金，或期間之租金收益。

二、營運收入之分配應先扣除土地建物持有成本

於臺北南港展覽館 2 館案例中，營業收入之分配係採均分方式，該案之雙方於收到民間廠商支付之營業收入後即直接分配，經濟部持有建物之成本與臺北市政府持有土地之成本，由各自自行負擔吸收，若土地持有成本（含稅捐及管理維護成本）及建物持有成本（含稅捐及管理維護成本）大致一致，則對雙方而言才能達到所謂利潤共享之合作開發目標。考量本合作開發案，臺南市政府於 105 年 7 月大幅調整本計畫建物房屋稅稅基之房屋標準單價至少達 90%³，加上建物為會展中心，主要結構體如外牆、立面、電梯、大型機電等每年必須編列相當管理維護及重增置成本，儘管 105 年臺南市政府調整本合作開發案需用土地公告地價亦達 40%⁴，但實際計算後，建物之持有成本預估將較土地持有成本高出許多。

對此，本案建議為達到本合作開發案之利潤共享目標，對於營運收入之分配應先扣除臺南市政府及主辦機關實際上各自持有土地、建物應繳付之地價稅、房屋稅等稅捐及實際管理維護成本及重增置成本後，再由雙方依訂定之分配比例分配。

³ 依「興建大臺南會展」中心綜合規劃報告案」可行性評估報告之財務參數設定進行對照，鋼筋混凝土造第 3 類，2 層，房屋標準單價由 102 年每平方公尺 2,500 元調整為 105 年平方公尺 4,810 元，調整幅度達 92%。

⁴ 臺南市政府調整本合作開發案需用土地公告地價由 102 年每平方公尺 2,200 元調整為 105 年每平方公尺 3,100 元，調整幅度達 40%。

三、108 年後土地租金應由臺南市政府負擔

如高鐵局 108 年財務結算時程延遲或其他原因造成無法如期取得本案需用土地時，因本案合作開發關係已確立，因此建議應依照合作開發精神，由臺南市政府負擔 108 年後之土地租金；此土地租金之負擔方式與約定，應與臺南市政府研商確認並列於合作開發契約書中，由臺南市政府與高鐵局直接簽訂土地租賃契約支付租金，或於後續合作開發案中，自臺南市政府可分配之收益中扣除，均為可行之負擔方式。