



特種基金辦理國有財產開發 預算編列方式之研究

政府近年來致力於活化國有財產，並以特種基金為推動該項政策之重要工具，以提高其開發效益，改善國家財政。行政院主計總處特就特種基金辦理國有財產開發之財產移撥及預算表達進行專案研究，提出精進創新之建議，本文將簡要介紹研究結果，供各界參考。

行政院主計總處基金預算處（陳專門委員梅英、王視察儷倩、戴視察群芳及魏科員伶璇）

壹、前言

加強國有財產活化係改善財政之重要措施，財政部及內政部分別設置國有財產開發基金及中央都市更新基金（以下分別簡稱國產基金及都更基金），辦理國有財產開發及加速推動都市更新。行政院主計總處以該等基金為研究範圍，透過法規、立法院決議事項、

國有土地開發模式之探討，並分析基金設置目的，現行運作模式及預算編列情形，研擬非營業特種基金辦理國有財產開發案，其財產移撥及預算表達之改進建議及具體方案。

貳、國有財產開發方式、財產移撥及預算表達現況

一、國有財產開發方式

除出租或出售外，主要辦理方式如下：

- （一）設定地上權提供民間開發：在保有所有權之前提下獲取權利金收益，如國產基金辦理華光社區開發案。
- （二）參與都市更新：如都更基金推動中山女中南側都市更新案。
- （三）與目的事業主管機關合

作開發：由財政部國有財產署（以下簡稱國產署）配合地方政府或目的事業主管機關之產業發展需要，提供國有土地，並由需求機關主導辦理土地開發或事業經營，如國產署委託交通部觀光局辦理美麗信酒店案。

- （四）釋出土地權利與民間合作開發：由國產署協助需求機關遴選廠商，於國有土地投資興建辦公廳舍，該署另提供其他國有土地設定地上權予得標者，並供其營運利用，如國產基金辦理財政人員訓練所及其周邊國有土地開發案。

二、財產移撥及預算表達現況

目前由特種基金辦理之國有財產開發案，有將開發財產全數撥入基金者，亦有擬不將開發財產撥入基金之情形。至



● 財政人員訓練所開發案全區透視模擬圖（圖片來源：財政部國有財產署）

預算表達，僅就支付前期作業費及分收收入等涉及現金收支事項編列預算，未將開發計畫於預算書中完整表達。

參、問題發現

一、特種基金辦理未撥入基金之國有土地開發作業，未符基金設立目的及有適法疑義

若財產不撥入基金，僅由基金辦理前置作業，並分收小額收益，基金運作成效及獲配開發收益小，似未達當初設立基金具彈性運用、開發贖餘滾

存基金及挹注國庫之目的。另考量國有財產法未明定國有財產收益可由特種基金分收，若逕將收益納入基金循環運用，易引發國有財產收益未依同法第7條規定，解繳國庫之質疑。

二、透過基金辦理之國有土地開發案，其開發資產撥入基金與否，未有一致原則

開發資產移撥基金與否，由主管機關個案認定，恐有基金與公務業務權責劃分不清，相同性質案件不同作法之前後

創新變革精進獎勵項目



不一致情形。

三、財產撥入基金之方式、時點及金額，尚無一致作法

目前撥入國產基金及都更基金之部分財產，係於該等基金成立時由公務預算以帳面價值（公告地價）作價撥入。嗣後國產基金依立法院決議，將已撥入基金之資產辦理資產重估（公告現值加四成）；另查都更基金於成立時撥入部分開發範圍內土地，同一開發案之其餘土地則陸續以公告現值辦理有償撥用。

四、開發計畫內容未於預算書完整表達，不符政府財政透明原則

現行開發案除因涉及民間參與，使成本及收益劃分更顯複雜外，亦因涉及中央與地方政府間合作，或出資單位與提供土地單位之不同，或分由公務預算及基金辦理，致預算表達上往往未能呈現開發計畫全

貌及辦理現況，不符政府財政透明原則，亦與預算體制及國有財產法第 7 條「國有財產收益及處分，依預算程序為之」規定不符。

肆、改進建議及具體方案

一、開發範圍內之國有土地原則應撥入基金辦理，其財產撥入基金之方式、時點及金額建議之一致作法如下：

- (一) 為符法令及基金設置目的，由基金辦理之國有土地開發案，其開發範圍內之國有土地，於開發計畫經核定，開發收益分配方式確定後，原則均全數撥入該基金。
- (二) 基金運作初期，尚無充裕資金，除法令另有規定者外，資產以帳面價值（公告地價）作價撥

充基金方式辦理；俟有開發收益後，後續開發案以有償撥用方式取得開發標的，並依行政院函頒「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」規定，以公告土地現值計價。

- (三) 辦理開發招商前，須辦理資產重估，以覈實評估成本效益。

二、基金開發收益循預算程序繳庫，為國庫創造長期穩定之財源

基金所獲開發收益，可循預算程序逐年將贖餘繳庫，或後續開發案有償撥用國有地，亦可配合財政需要以折減基金繳庫，相較財產未撥入基金，由國庫收取一次權利金時，全數認列當期歲入，未來年度須另覓財源，更為國庫創造長期穩定之財源，並達基金循環運用、永續辦理國有財產活化之設置目的。

三、妥適預算表達，增進政府預算透明度，提高開發效益

依經濟合作發展組織（OECD）公布之「OECD 預算透明化最佳實務」規範，預算書須全面性涵蓋政府所有收支計畫，爰對特種基金辦理國有財產開發案之預算表達提出建議如下：

（一）先期作業經費

先以長期投資列帳，俟開發計畫核定後，配合開發收益方式，維持長期投資或轉列固定資產科目；倘計畫經評估不具可行性，應於當期轉列費用。

（二）撥入基金之財產

倘以設定地上權辦理者，應以固定資產列帳；倘係以參與都市更新，未來將分回房地，應以長期投資列帳。

（三）整體開發計畫

於計畫核定後，由主辦開發之基金於其預算書中完

整揭露。經立法院審議後據以執行，以符合預算提案與審議之憲政體制，增進政府預算透明度，並明確主計人員財務監督職責，亦可供審計單位及社會大眾監督，以強化主辦機關財務規劃責任及執行績效。

至揭露內容建議參考國有財產法施行細則第 48 條規定有關非公用土地利用之工作計畫應載明內容，包括計畫依據、範圍及其不動產權利狀況、辦理方式、辦理機關與委託、合作或信託對象之權利義務、經費籌措方式及效益評估等。

（四）開發完成後之收益

1. 以設定地上權方式收取之一次權利金，應列記遞延收入，於契約期間逐年轉列收入；另與民間合作開發取得之辦公廳舍，應以固定資產列帳，同時將折算廠商免繳部分權利金及租金現值貸記遞延收入，於抵償期間逐年轉列收

入，並攤提折舊費用。

2. 參與都市更新之權利變換分回房地者，換出資產貸記沖銷長期投資，換入資產借記長期投資，並將換入資產依出租、基金自用或出售方式，分別以編列購建固定資產預算或將長期投資轉列不動產成本並認列不動產收入。

伍、結語

國有土地之數量與價值龐大，雖透過民間參與或與地方政府合作興建等方式，開發經費未由中央政府出資，惟實質將減少政府未來收取之權利金或租金，且涉及國家財產利益，爰應有嚴謹之管控機制。本研究研擬之改進方案，將開發範圍內資產撥入基金辦理，並透過妥適的預算表達，開發計畫資訊的完整揭露，以增進政府預算透明度，並藉由外部監督，提高開發效益，確保國家利益，更為國庫創造長期穩定之財源。❖