

國有非公用土地信託管理課題之研究 －以信託受託人為中心

劉維真、尤岑瑄*

要 目

壹、前言	參、未來政策方向
貳、信託管理課題分析	肆、結論

提 要

國有財產法第 47 條明定國有非公用土地得以信託為管理開發方式，觀諸信託相關法令已臻完備，但卻未廣泛以土地信託方式利用國有非公用土地，其間因素為何值得深究。由於公產管理機關是否將土地交付信託除受政策影響及法規限制，信託受託人是否有承做國有非公用土地信託之能力及意願亦值得思考。本文即從信託受託人角度切入國有非公用土地信託課題，探討受託人承做信託資格、能力與方式，剖析其是否有能力且願意實現國有非公用土地信託功能。

本文透過信託業者訪談分析，為活絡國有非公用土地信託，建議宜朝下列六大面向努力：一、放寬信託業者資本額限制，並確實控管從業人員。二、訂定子法規以供國有非公用土地信託執行依據。三、透過信託業者專業執行與風險管控使國有非公用土地按其所擔負之政策目的管理開發。四、信託業者無須設立退場機制，但須研擬公產管理機關終止信託時之補償機制。五、公產管理機關行政績效與擔負責任將影響信託業者承做意願。六、成立信託專業公法人，多元化國有非公用土地管理方式。

* 本文作者分別為國立臺北大學不動產與城鄉環境學系助理教授及同系碩士。

壹、前言

國有土地乃全民共享之珍貴資源，亦為落實國家政策之重要工具。國有土地應以公共利益為優先考量，以永續利用為軸心，妥善合理規劃、開發建設與管理營運，創造國有土地最大效益，充裕國家財政，促進經濟發展，產生最大公益福祉。

現行我國對國有非公用土地之開發利用與管理原則，主要規範於國有財產法與行政院頒布之公有土地經營及處理原則。依據國有財產法第 47 條規定，非公用財產類不動產，得依法改良利用。經改良之土地，以標售為原則。可知，早期政府對國有土地之處理方式，係以財政目的為主要考量，故於法規中明定以標售為原則。然國有土地屬全民資產，出售後政府即喪失土地所有權，使國有土地失去推動政策之功能，且土地開發效益更由特定人享有。以出售為主之土地處理方式，其獲利係透過土地產權價值移轉之收益，而非基於土地開發利用後產生之效益。此外，更衍生諸多後遺症，如：土地價格飆漲，政府日後若需使用土地時取得不易。故此種快速充裕政府財政之手段，易引發社會諸多批評。

公有土地經營及處理原則第 3 點與第 7 點明定，公有土地應儘量保持公有，以不出售為原則。此外配合 98 年行政院會議中「500 坪以上國有土地不出售」之提示，國有財產法於 101 年修正，第 53 條規定：「非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途，面積未達一千六百五十平方公尺者，得由財政部國有財產局(註：現為財政部國有財產署)辦理標售。面積在一千六百五十平方公尺以上者，不得標售。」因此，在不出售國有土地前提下，應就多元土地利用方式中，選擇最合適者以管理利用閒置、低度利用或不經濟使用之資產，「地」盡其用，並創造最大效益。

現行公私部門互動日益頻繁，透過公私協力合作進行國有土地利用開發，多有案例。多元土地利用方式包括出售、出租、設定地上權、合作開發、委託開發經營、參與都市更新、土地信託等。依據公有土地經營及處理原則第 3 點規定，公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間開發經營；第 7 點規定，公有土地以不出售為原

則，但合於一定情形者，得予出售；國有財產法第 47 條第 2 項規定，財政部國有財產局(註：現為財政部國有財產署)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。此外，按國有財產法施行細則第 48 條規定，辦理國有財產法第 47 條第 2 項時，應訂定工作計畫，報請財政部核定；該施行細則第 48 條之 1 規定於辦理同法第 47 條第 2 項第 2 款與第 3 款時，得經財政部核准，指定具有專業能力之政府機關或公營事業機構為之。其中若以信託方式辦理者，則按同施行細則第 48 條之 2 與第 48 條之 3 規定，應以中華民國為信託之委託人及受益人，並與信託對象簽訂契約。國有非公用土地未來應以其所擔負之政策目的不同，選用合適之土地信託模式。

信託法及信託業法分別於 85 年及 89 年公布，皆行之多年，信託相關法令已臻完備，卻未以土地信託方式利用國有非公用土地。公產管理機關是否將土地交付信託，深受國家經濟政策影響，且目前土地信託未有一套明確之審核基準與執行政序，故現行未有依國有財產法規定或政策需要採行信託之案例，如未來政策需要推動國有非公用土地信託制度，則現行信託受託人之承做信託資格、能力與方式是否能實現國有非公用土地信託之功能？殊值探討。此外，目前實務上常見國有非公用土地地上權案，由於公告地價持續調升且漲幅頗大，爰以公告地價為計收基礎之地上權租金不斷上揚，此暴增式稅負風險讓投資人望之卻步，致地上權案頻頻流標且出現解約潮。因此，公產管理機關應另循其他管理利用方式，透過信託機制管理利用國有非公用土地，以減輕公產管理機關人力與資金負擔，促進土地流通；並保有土地所有權，享有信託開發經營後之收益，更能匡正土地炒作風氣；信託財產亦具有獨立性等諸多特性，且由第三方信託業者負責不動產開發與經營管理事宜，亦得有效達成國有非公用土地利用之信託目的，惟也因此產生信託受託人所負義務及責任過重等問題。因此本文以信託受託人為中心，剖析受託人承做信託業務之課題，藉由信託業者實際操作經驗瞭解現行實務上空礙難行處，提出其看法與解決方式，作為公產管理機關土地管理利用決策參考。

貳、 信託管理課題分析

本文以國有非公用土地各種土地信託運作模式為標的，建構信託管理課題，以信託業者角度設計訪談大綱，並就訪談結果加以統整分析。目前國有土地辦理信託案例寥寥可數，故訪問對象鎖定具備實務經驗，承辦過土地信託之銀行業者，俾瞭解目前不動產信託運作現況與窒礙難行之困難點，並釐清國有土地鮮少以土地信託為管理利用之原因，藉以深入信託受託人之核心觀點。以下將就信託業者資格限制、信託業者權利來源、信託業者管理能力、信託業者退場機制、信託業者承做意願等五大課題進行探討。

一、信託業者資格限制

(一) 現行規定

依信託業設立標準第 3 條規定：「申請設立信託公司，其最低實收資本額為新臺幣二十億元，發起人及股東之出資以現金為限。但依本條例規定僅辦理不動產投資信託業務之信託公司，其最低實收資本額為新臺幣十億元；僅辦理不動產資產信託業務者，其最低實收資本額為新臺幣三億元；僅辦理不動產投資信託及不動產資產信託業務者，其最低實收資本額為新臺幣十億元。前項最低實收資本額，主管機關得視經濟、金融情況及實際需要調整之。信託公司之最低實收資本額經依前項調整後，如有未符規定者，主管機關應命其辦理增資，並限期繳足；逾期未繳足者，主管機關得限制其業務項目及業務量。信託公司應為公開發行公司。」以及信託業法施行細則與相關規定中，對於信託業者身分要求十分嚴格，包括：資本額、股東、發起人等皆有限制。

(二) 考量放寬、信託業者資格限制

由上述可知，法令規範對成立信託業之門檻極高，故目前僅由銀行業者兼營信託業務。然而銀行業者專精財產控管與保全，在不動產領域仍須借重相關不動產業者之專業協助。此外，我國不動產開發實務運作上，因過往個案要求建物所有權第一次登記名義人與起造人名義須相同，往往由信託業擔任土地及資金受託人，建築經理公司擔任建物受託人。由於目前建築經理公司非為信託業者，理應不得執行信託業務，且不得對外宣稱其為受託人，但因銀行在不動

產方面仍須仰賴建築經理公司之專業，故建築經理公司擔任建物受託人係為金融監督與管理委員會默許之變形做法，既不合法也不符合實際運作。因此有必要適度將信託業者資格限制放寬，使願意承做且有能力承做之業者得辦理不動產相關業務。

上開所稱「信託業者資格限制放寬」，主要應就設立信託公司之資本額門檻予以適度修正，建議將申請設立信託公司之實收資本額降為新臺幣(下同)3億元以下，且若將來成立信託公法人亦比照相同建議辦理。因信託業設立標準所稱之信託公司，係指專營信託業務之信託公司，並不包括兼營信託業務之銀行業者。因此於現行法規下，成立專營不動產業務之信託公司所要求之門檻高達20億元，過高之資本額門檻限制投資者投資機會，故目前多由資本雄厚之銀行業者申請兼營信託業務。再者，除資本額門檻適度下修，亦須確實控管從業人員資格，除通過基本資格考試，更應審核該等人員是否具有相關經驗與知識。¹

目前實務上僅由銀行業者執行不動產信託業務，然不動產開發與經營管理非銀行專業，為落實國有財產法第47條之立法意旨辦理國有非公用土地信託，使信託目的不僅止於資金控管與財產保全，更包括土地開發與經營管理，勢必應放寬信託業者資格限制，使不動產專業信託公司或公法人得本於自身專業與經驗以促進國有非公用土地利用極大化。

二、信託業者權利來源

(一) 訂定信託契約

為使信託當事人間權益關係明確，透過信託契約作為信託當事人雙方權利義務關係與信託行為之依據。若信託受託人為信託業者，依信託業法第19條規定，須以書面訂定信託契約。以地上權信託為例，若信託業者經評估願意承做，會於信託契約中要求地租準備金、災損保險金，及地上權消滅後之點交費用準備金等存入信託專戶，以避免後續不確定因素發生。此外，地上權關係消滅後之1至2個月，信託關係視為存續以便信託業者處理後續事務，包括確認融資

¹ 根據訪談結果，受訪者咸認為現行信託人員證照尚不足以顯示從業人員具有不動產信託專業，因不動產信託著重不動產開發與管理專業，因此，在專業知識上以不動產相關科系畢業者為佳。另相關經驗之養成，則需透過專業人才教育訓練，建構不動產信託專業訓練機制與課程。

款項、利息與相關費用已撥付完成、結算報告製作、寄發結算報告予委託人、受益人與監察人等，但信託財產(地上權)可先交還所有權人。

信託契約除規範信託業者權利義務外，亦規範信託存續期間。倘不動產開發案涉及前階段之興建信託與後階段之營運信託時，須拆分為兩個信託契約較為妥適，因興建期間與營運期間之主體、信託事務、管理之財產皆不同，興建期間信託財產包含融資款項、承購戶預收款及在建工程等；營運期間信託則著重於地租、房屋稅繳納、物業管理及營運收入控管等，受託人權責完全不同。此外，為避免前後信託銜接期間使信託財產暴露於債權人追索風險下，可利用信託期間重疊方式，或於前階段信託結束後將信託財產直接轉換為後階段之信託財產，使信託財產不致脫離信託保全。

(二) 另訂子法規規範國有非公用土地信託相關作業

由上述可知，目前信託業者權利來源主要約定於信託契約，但若國有非公用土地以信託為管理利用時，則非僅以契約方式規範雙方權利義務即可。首先應視信託目的選擇是否採用招標之民事信託或營業信託，但該等作業執行方式與相關程序完全無法令標準可循。值此相關法令仍未成熟之際，倘無一套明確之審核基準與執行政序，易使投資者陷於無法確定標準之困擾，更可能衍生圖利特定業者之嫌。故土地信託應比照國有非公用土地設定地上權另訂方式，以訂定子法規方式建構信託機制之實施辦法，促使雙方當事人之權利義務明確化，使公產管理機關得依法行政並配合政策目的，具體落實國有財產法第 47 條第 2 項有關國有非公用土地信託之規定。

三、信託業者管理能力

(一) 信託業者控管信託財產

信託受託人因擔任信託財產名義上所有權人及管理者，可能遭遇諸多風險，故於興建與營運期間信託業者針對各種風險擬定不同控管策略，以確保自身權益。目前多由委託人與相關不動產業者簽訂承攬及委任契約，再由信託業者盡善良管理人注意義務，審慎控管信託財產。實務上非由信託業者擔任委任人角色，否則在複委任情況下，信託業者須負連帶責任，故委任法律關係存於

委託人與相關不動產業者間。其中選任配合之相關不動產業者時，係由信託業者提供長期合作對象名單供委託人挑選，上開對象之人員素質及查核嚴謹度都具一定水平，該標準包括資本額、股東、市場經歷(參與何種案件)、相關主管專業知識與背景，及配合度等。

1.興建期間之控管

興建期間資金控管範圍係按單據憑證與查核報告所載，以支付各期款項。其中單據及憑證之審核與勾稽，首先著重於該款項是否與該開發案相關；再者，剔除模稜兩可之費用。此外，興建過程中如遭遇財務風險，將考量融資銀行是否願意增加借款額度，抑或透過受益權轉讓方式，以挹注外部資金。倘若營建工程延宕或無預警停工，則概分為下述兩種狀況，由信託業者採取不同處理方式：(1)案子未進入預售階段，且開發業者債信良好，則信託業者不會介入。(2)案子已進入預售階段，產生鄰損爭議而延宕，信託業者將進行催告，若屆期仍不改善則啟動續建機制。

2.營運期間之控管

營運期間最大風險即欠繳地租，故信託業者會要求 1 年至 3 年地租準備金存入信託專戶，以供緊急處理。且若營運期間金流相當持續且穩定，僅當前有經營上資金缺口，可考慮用證券化方式將未來租金收益提前實現。

(二) 公產管理機關對信託業者之專業控管

公產管理機關得視當前經濟環境、資源條件與社會問題，而有不同土地發展策略因應。國有非公用土地按其所擔負之政策目的不同而採用多元土地信託模式，除以財政為目標之不動產處分信託外，亦有以永續經營利用為發展目標之不動產開發信託(興建期間信託)與不動產管理信託(營運期間信託)，進行土地開發與經營管理。依國有財產法第 47 條規定，公產管理機關得本於委託人角色移轉國有非公用土地予信託業者，由不動產專業之信託公司或公法人依據其政策理念與開發項目進行後續規劃設計與開發管理事宜。依照不同時期可能產生之風險，由信託業者對其進行專業管控，達到公產管理機關推動該等建設之政策目的。

四、信託業者退場機制

(一) 信託與契約規範退場機制

因應個案潛在風險，信託契約應設計提前終止之退場機制，以保障相關參與者權益，並降低信託業者辦理不動產信託業務之負擔或紛擾。各種信託啟動退場機制時點皆不同，分別為：1.不動產處分信託：價金無法收受或給付給受益人，產權無法移轉。2.不動產管理信託：委託人無法給付報酬、因不可抗力或情事變更導致信託業者無法管理約定之事項。3.不動產開發信託：營建工程因故拖延停工、天災地變、法令規定改變、信託目的無法完成、開發業者資金周轉不靈、委託人債信狀況及無法繼續擔任受託人等情況。

實務上欲實現退場機制不易，除因委託人違約倒閉，致信託財產不易返還外，倘搭配銀行授信案，融資銀行亦不同意信託部輕易抽身，將財產全部返還後，致信託財產缺乏保障，暴露於債權人追索下，無疑大幅增加融資銀行風險。

(二) 國有非公用土地以信託方式管理

地上權人與政府簽訂無償管理契約，負責地上權存續期間屆滿後之土地移轉義務。以信託業者角度而言，地上權契約與該無償管理契約係屬兩個獨立契約，多不願概括承受此無償管理契約，僅承受地上權契約內容。此係因分戶移轉後已非該區分地上權之合法權利人，亦非實際占有人，亦無該方面專業及無公權力協助房地收回點交事宜。信託業者多不願承受該無償管理契約，故面臨解決該等房地回收課題，則以成立不動產專業信託公司或公法人為迫切優先方案，由其統籌辦理該等不動產將來點交回收業務。

除放寬資格讓信託公司或公法人得為信託業者外，應另訂子法如國有非公用土地信託實施辦法，於法規中明定委託人與受託人之權責，於此前提下信託業者即不須設計退場機制。成立專責機構後，相關營建工程開發事宜與物業管理經營事宜皆由受託人掌控，且政府若為委託人角色，不致發生委託人喪失履約能力之情況。綜上所述，信託公司或公法人辦理國有非公用土地信託，現階段退場機制啟動時點皆可排除，信託業者無設立退場機制之必要。

透過信託機制運作，賦予公產管理機關極大彈性。倘於信託關係尚未終止前公產管理機關需用土地，其得本於委託人及受益人之角色隨時終止契約。按

信託法第 63 條第 2 項規定，委託人於不利於受託人之時期終止信託者，應負損害賠償責任。因此信託業者於承做國有非公用土地信託時應將該等情況納入考量，建立補償機制，供將來事實發生時請求損害賠償之依循。上述所稱公產管理機關得隨時終止契約之情況僅可能發生於興建期間信託，係因管理期間信託涉及第三方權益。

五、信託業者承做意願

對信託受託人而言，承做國有與私有土地信託差異並不大，除受限於土地法、農業發展條例等相關法規無法擔任受託人情況外，信託業者主要考量部分為公產管理機關之行政成本，及評估是否加諸過多責任於受託人。

現行法規明定國有非公用土地得以信託方式管理利用，限由公產管理機關擔任委託人。但考量現行機制，公產管理機關負擔開發風險、資金籌措、信託報酬等，尚乏辦理土地信託之案例，多以招標設定地上權方式開發。然而，由於公告地價持續調升且上漲幅度大，爰以公告地價為計收基礎之地上權租金不斷上揚，致得標業者負擔加重，該等暴增式稅負風險使投資人望之卻步，導致參與國有非公用土地設定地上權案之意願低落。因此目前除許多地上權案流標外，甚至陸續出現地上權解約狀況，故公產管理機關得考慮採用土地信託方式以管理開發閒置且未達經濟效益土地。將來若成立信託專業公司或公法人，公產管理機關僅純粹為委託人角色，將所有經營管理、開發之權利付予受託人，由該公司或公法人統籌辦理一切開發管理事宜，最終將土地開發效益分配給公產管理機關與開發業者。以成本效益層面而言，對公產管理機關甚有助益，除使國有非公用土地按其所擔負之政策目的管理利用，更能減輕公產管理機關土地閒置壓力。

目前不動產開發多需籌資以促使興建工程順利進行，故辦理融資同時，應融資銀行要求多搭配信託服務，除賺取融資利息外，亦得賺取信託報酬。以銀行業者角度，係以該案件整體報酬進行評估，因此信託多被動配合授信案辦理。此外，不動產信託相較其他信託業務，其整體業績與報酬仍為信託部門收入之大宗，故銀行業者仍願意承做不動產信託。

叁、未來政策方向

一、以成立信託專業之公法人為優先

實務上多由銀行信託部辦理土地信託相關事宜，但目前信託部門主力業務仍在金錢信託與國內外有價證券信託，且信託部門中不動產專業相關背景從業人員較少。鑑於我國許多政策均須仰賴信託方式履約管理，包括國有土地管理利用、分戶移轉下之地上權住宅期滿收回等，皆為迫在眉睫之潛在問題。該等業務已非任何銀行信託部門得以包辦處理，須成立不動產專業信託公司或公法人，由其統籌辦理不動產信託相關業務。

此外，參考日本信託銀行運作模式，該信託銀行係為銀行另行成立之組織，以辦理土地信託業務。信託銀行內部擁有不動產開發及經營管理方面之專業人才，將不動產與銀行業務相互結合，土地所有權人僅須將其土地交付予銀行，由信託銀行內部專業人才為其籌措所需資金，並進行土地開發管理事宜，包括土地開發規劃、設計及經營管理等業務。實務上，日本與我國土地信託運作模式不同，我國係由不動產所有權人與開發業者成立合作關係，再由土地所有權人與開發業者向信託業者成立信託關係；日本土地信託架構下，土地所有權人僅須提供土地所有權，信託銀行即可統籌包辦一切開發管理事宜。我國一開始亦以日本信託銀行為發展目標，但最終未走向此模式，係因日本信託銀行可對己融資，但我國不適用，且主管機關因銀行監理因素，更不同意銀行向他銀行融資自力辦理不動產開發。因此若我國欲參考日本信託銀行並以此為發展方向，除相關法令規範應修正外，主管機關亦須開放銀行得向他銀行融資自力辦理不動產開發。

成立不動產專業信託公司或公法人，甚或是朝向日本信託銀行模式發展，都屬合適操作方式。若交由信託公司或信託銀行辦理不動產信託業務，公產管理機關於選任該等公司執行時將涉及公務預算編列，且須依據政府採購法規定招標，否則即有圖利特定信託業者之嫌。招標時採最低價標或最有利標，但最有利標係抽象法律用語，難以明確評估，而最低價標可能發生得標者無能力承做情況。因此若僅交由特定專責機構承做不動產信託業務時，該機構須為半官方組織，故以成立不動產信託專業之公法人為優先考量。

所謂公法人，係指依公法所設立之法人，其具有公法上權利能力，享受公法權利及負擔公法義務者，並得依其地位實現行政任務之行政組織。分為 3 種類型：公法營造物法人、公法財團法人及公法社團法人。上開所稱「不動產信託專業之公法人」，係屬公法財團法人之一種，指國家、地方自治團體或其他行政主體為達成以信託方式為國有非公用土地管理利用之目的，捐助一定財產而設立之行政組織。該公法財團法人之捐助者多為國家或其他公法人，但並不表示公法財團法人僅能由國家或其他公法人捐助，自然人及私法人亦得為捐助人。此外，公法財團法人之內部組織由捐助章程決定，視實際需求設置各組織管理，其中內部應設置董事會，以之為公法人意思機關。不動產信託專業之公法人內部組織設置得參考財團法人臺北市都市更新推動中心組織規章，分為企劃組、業務組、財務組、行政管理組，各組織業務內容如下：(一)企劃組：負責土地信託資料蒐集、建置、研究、專業技術深化及教育訓練等相關事宜。(二)業務組：負責國有非公用土地信託案件規劃、設計、可行性評估及專案執行工作。(三)財務組：負責土地信託案財務評估等相關事宜。(四)行政管理組：負責總務、文書、人事及會計等相關事宜。

不動產信託專業之公法人具有以下 3 點特性：

(一) 公法人組織能應付不動產信託之專業事務

現行體制規範下僅由銀行業者擔任土地信託之受託人，但銀行多專精於財產之控管與保全，因此涉及不動產專業相關事務仍須委託不動產業者處理。未來以成立不動產信託專業之公法人為優先，法人內部設置企劃、業務、財務、行政管理等各個業務組織，各組織間相互配合使該公法人具備資金控管、資金籌借、資金調度及事業經營等四大功能。由該公法人包辦所有國有非公用土地信託案件，除就資金面進行專業管理外，更彈性結合事業經營之各項要素，配合政府政策需要管理土地開發，以提升國有非公用土地之經濟效益。

(二) 公法人能使信託目的有效達成

銀行業者係以創造最大經濟價值為主要目的之組織，因此在市場自由競爭下，多以利益為判斷衡量標準。此種體制下辦理不動產信託時，銀行業者考量係整體銀行之報酬，故信託多為授信下所搭配之服務，非真正本於信託目的辦

理不動產信託。然成立不動產信託專業公法人後，公法人得與公產管理機關建立良好溝通管道，進而協調共識並有效整合資源，本於專業信託業者之角色按信託目的進行國有非公用土地之開發管理。

(三) 具有法規效力之信賴基礎能強化公產管理機關移轉土地之開發管理效能

國有非公用土地辦理土地信託前，應參照國有非公用土地設定地上權方式另訂子法規，以明確規範實施辦法與各方權責。以該子法規作為土地信託制度信賴之法理基礎，將形式所有權與實質所有權分離，公產管理機關保有實質土地所有權，但將土地管理權與開發權交由公法人妥善規劃運用。此外，地上權標脫率深受景氣影響，但若以土地信託方式交由專業公法人開發管理，則較不易受景氣波動影響國有非公用土地之發展規劃。

二、推動土地信託，多元化國有非公用土地管理方式

國有非公用土地具多元土地管理利用方式，除土地信託外，亦包括設定地上權及 BOT 等其他方式。土地信託係將地上權設定予開發業者，再由開發業者辦理地上權信託，或是公產管理機關直接限縮其土地處分權利，將地上權交付於信託業者辦理信託，對信託受託人並無太大差別。但對公產管理機關而言，後續管理利用效益具有極大差別。

- (一) 將地上權設定予開發業者，再由開發業者辦理地上權信託方式，所產生效益為：1.僅能獲取地租與權利金，無法享受土地開發後之效益。2.雖公產管理機關得限制土地開發項目，但地上權得標者仍擁有許多彈性，土地得否按其所擔負之政策目的開發有一定風險。3.按國有非公用土地設定地上權作業要點第 5 點規定，目前地上權設定期限多為 70 年，然若發生無法預測情事，致中途欲終止或變更原招標條件，有一定難度，係因對當時信任政府公告招標條件之其他參與投標人甚或未參與投標人並不公平。
- (二) 若公產管理機關採信託方式，包括將土地交付信託，或是公產管理機關直接限縮其土地處分之權利，將地上權交付信託者，帶來效益包括：1.公產管理機關得與開發業者共享開發管理之效益。2.公產管理機關得於信託契約中載明所欲開發管理項目，由信託業者按國家政策需要進行開發管理。3.依信

託法第 63 條規定，信託利益全部由委託人享有者，委託人得隨時終止信託。國有非公用土地採信託方式，應以中華民國為信託之委託人及受益人，若中途發生欲終止信託之情事，公產管理機關得隨時終止信託。

資金籌措方面，在日本土地信託架構下，以不公開發行證券為原則，由特定投資人負擔開發風險，使土地信託內部關係較為單純。因此，我國國有非公用土地信託亦可朝此方向發展，且公產管理機關是最有資格推動不動產證券化者，因不動產證券化條例中僅開放公共建設或都市更新得將開發型不動產證券化。對公產管理機關而言，需要資金與專業，及開發完成後之長期收益。透過證券化方式，公產管理機關獲取開發所需資金，再將該筆資金撥付至信託專戶，由信託公法人內部不動產專業人才包辦後續開發管理事宜。

此外，考量國有土地之政策立場，如：提供社會住宅、長期照顧設施等，以達住者有其屋、抑制房價、長期照顧等政策目的。亦可按興建期間與營運期間需求不同，進而搭配不同土地管理利用方式，如興建期間採 BT(Build-Transfer) 方式，由開發業者籌措所需資金並開發，俟投資興建完成後，政府取得所有權；後續營運除可由該民間機構營運外，亦可選擇採信託方式營運管理。

肆、結論

一、信託業者資格限制課題－放寬資本額限制，並確實控管從業人員

建議放寬信託業者資格限制，將申請設立信託公司之實收資本額降為 3 億元以下，且若將來成立信託公法人亦比照相同建議辦理。再者，除資本額門檻適度下修，亦須確實控管從業人員資格以確保其具備專業素質，除通過基本信託業務專業測驗外，更應檢核該等人員是否具有專業技能、知識與相關經驗。

現行實務上僅由銀行信託部門執行不動產信託業務，但不動產開發管理事宜需專業知識與大量時間、人力投入，銀行專業非在於不動產方面，銀行業者主要針對信託財產進行控管與保全，故為落實國有財產法第 47 條立法意旨辦理國有非公用土地信託，使信託目的不僅為資金控管與財產保全，更包括土地開發與經營管理，未來勢必應放寬信託業者資格限制，使不動產專業信託公司或公法人得本於自身專業知識與經驗評估，增加國有非公用土地利用效能。

二、信託業者權利來源課題—另訂子法規以供後續國有非公用土地信託執行依據

目前信託業者權利來源主要約定於信託契約，該信託契約係由信託雙方當事人基於合致意思表示而成立之法律行為，規範信託業者於信託關係之角色及業務。然倘國有非公用土地以信託為管理利用時，則非僅以契約方式規範雙方權利義務即可。由於目前相關法令仍未臻成熟，倘無建立標準作業程序供後續落實執行依據，將導致投資者難以對該不確定市場作出合理預期，更可能衍生圖利特定業者之嫌，增加執行信託之成本。故土地信託應比照國有非公用土地設定地上權方式，另行訂定國有非公用土地設定信託作業要點，透過另訂子法規方式建構信託機制之實施辦法，明確規範雙方具體權利義務，使公產管理機關得貫徹依法行政並遂行其施政目的，俾利具體落實國有財產法第 47 條第 2 項規定之國有非公用土地信託。

三、信託業者管理能力課題—專業執行與風險管控使國有非公用土地按其所擔負之政策目的管理開發

公產管理機關得考量當前資源條件與社經發展環境，進行整體性與策略性土地規劃。國有非公用土地端視其所擔負之政策目的不同而採行不同土地信託模式，多元土地信託模式包括不動產處分、管理、開發之所有權信託，及限縮土地處分權利之地上權信託。依國有財產法第 47 條及相關法令規定，公產管理機關得本於委託人角色移轉國有非公用土地予信託業者，並以中華民國名義為信託之委託人及受益人，由不動產專業之信託公司或公法人依據其政策理念與開發項目進行後續規劃設計與開發管理事宜。秉持專業分工精神，由信託業者依循所訂之整體規劃策略外，更針對土地信託存續期間可能發生風險，進行專業測量、評估與擬訂發展因應策略，使公產管理機關以靈活有彈性方式，達到永續財源目的。

四、信託業者退場機制課題—無須設立退場機制，但須研擬公產管理機關終止信託時之補償機制

除放寬資格讓信託公司或公法人得為信託業者，應另訂子法明確規範信託

關係人間義務並釐清權責，於該前提下信託業者即不須研擬退場機制。因成立專責信託機構後，得依內部組織分工掌控一切相關營建工程之開發監管與物業管理之經營事宜，政府若為委託人角色，不致發生委託人喪失履約能力之情況。綜上所述，信託公司或公法人辦理國有非公用土地信託時，避免委託人違反信託契約約定與發生財務危機或破產情況已不復存在，故無設立退場機制必要。然須注意，倘公產管理機關本於信託法第 63 條第 2 項規定於不利於受託人之時期終止信託者時，應負損害賠償責任，故該補償機制之研擬須納入考量。

五、信託業者承做意願—公產管理機關行政績效與擔負之責任將影響承做意願

現行體制對信託受託人而言，承做國有與私有土地信託差異不大，除受限於土地法、農業發展條例等相關法規無法擔任受託人情況外，信託業者係以公產管理機關之行政績效為主要考量，並評估是否加諸過多責任及限制予受託人。

法規明定國有非公用土地得以信託方式為管理利用，係由公產管理機關擔任委託人。但考量現行機制下，公產管理機關要負擔開發風險、資金籌措、信託報酬等，而其財務預算又受限於預算相關法規，故尚乏辦理土地信託案例，而多以招標設定地上權方式開發。然而，由於公告地價調幅不定，爰以公告地價為計收基礎之地上權租金支出年年倍增，致投資人望之卻步，降低國有非公用土地設定地上權案之投標意願。除導致諸多地上權案屢次流標外，更掀起地上權解約潮，故公產管理機關應調整土地利用方式，考慮改採不易受景氣波動影響之土地信託，藉以管理開發閒置、低度利用與不經濟使用之國有非公用土地。

六、未來政策方向課題—成立信託專業公法人，多元化管理國有非公用土地方式

由於公產管理機關僅純粹為委託人角色，將所有經營管理、開發之權利交付予不動產信託專業之公法人，由該公法人統籌包辦一切開發管理事宜，使公產管理機關得共享開發管理效益。成立不動產信託專業之公法人後，公法人與公產管理機關間得透過持續溝通與協調，確保執行內容與政策一致，本於專業

信託業者角色按信託目的進行國有非公用土地之開發管理。公產管理機關得將國有非公用土地信託予公法人，透過信託方式較不易受景氣波動而影響土地之發展規劃。但應另定子法規作為土地信託執行之法理基礎，將形式所有權與實質所有權分離，公產管理機關保有實質土地所有權，但將土地管理權與開發權交由公法人妥善規劃運用。

參考文獻

1. 三菱信託銀行信託研究會(1993)，*信託之法務與實務*，鄭俊仁譯，臺北市：財政部金融局儲委會金融研究小組。
2. 王仁宏(2000)，*公有土地信託制度與立法之擬議*，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
3. 李智仁、張大為(2013)，*信託法制案例研習(四版)*，臺北市：元照出版有限公司。
4. 林雲鵬(1999)，「新的公私合作模式—公有土地信託之研究」，*國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文*。
5. 林學晴(2002)，「我國信託法律關係下受託人與信託財產之關係」，*國立中正大學法律學研究所碩士論文*。
6. 胡浩叡、謝昆峯等人(2014)，「地上權信託實務運作之研究」，*中華民國信託業商業同業公會委託研究*。
7. 陳澄竹、姜璿等人(2013)，「不動產信託業務運作架構及相關建議」，*中華民國信託業商業同業公會委託研究*。
8. 鄭蘊中(2014)，「我國信託法制之研究」，*國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文*。
9. 鍾麗娜(2005)，「公有土地信託課題之探討」，*土地問題研究季刊*。
10. 羅至玄、曾曼盈等人(2009)，「信託業以受託人角色擔任起造人應負之責任及建議」，*中華民國信託業商業同業公會委託研究*。
11. 蘇明君(2016)，*不動產信託《上》*，臺北市：玉山銀行。