

# 以智慧資本觀點建構公有土地管理績效衡量指標之研究

王維康、劉姬君\*

## 要 目

壹、緒論	肆、實證結果分析
貳、文獻探討	伍、結論與建議
參、研究設計	

## 提 要

在臺灣土地資源有限及政府財政赤字日益擴大情形下，如何提升公有土地管理經營績效至為重要，而傳統著重於公有土地處分及收益之財務指標，已無法全面衡量公有土地整體績效。鑑於組織中無形資產重要性日漸凸顯，本文以政府部門及不動產業界為研究對象，從智慧資本角度，運用層級程序分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP) 建構影響公有土地管理績效之十大重要性智慧資本指標，並運用 t 檢定分析兩類(政府部門與不動產業界)專家看法之差異處。研究結果發現，政府部門較不動產業界重視「個人與組織配合度」、「業務作業流程建置」及「與民意代表及媒體互動程度」3 項指標，而不動產業界較政府部門重視「專門職業技術證書」及「便民服務項目」2 項指標。

## 壹、緒論

土地為國家重要資源，如何有效管理運用，對人類社會及國家建設發展至關重要。公有土地具有公共性、外部性、不完全競爭及缺乏使用成本之特性，與私有土地透過市場自由運作，追求個人利益最大化之經營理念與模式截然不同，由於公有土地規劃利用係以追求國家社會之公共利益為主要目標，故無法

\* 本文作者分別為元智大學管理學院教授及元智大學管理碩士在職專班碩士。

全然以財貨觀點評量其經營效益(林鼎鈞，2006；蔡育芬，2011)，而國家各項公共建設需用土地之取得，亦無法完全仰賴私有土地提供，故公有土地成為提供公共服務與實現社會公平之重要工具，其管理與運用不僅與國家政策緊密結合，亦牽動我國土地市場供需關係(劉維真，2008)。

公有土地為全民資產，其所生利益應為全民共享，故公有土地管理機關應建立良好管理機制，以發揮最佳使用效率。依據內政部統計資料，截至 105 年底，已登記之公有土地面積約 227 萬餘公頃，占臺灣土地總面積 360.1 萬公頃之 63%。國家各項公共建設、經濟社會及產業發展需求，均需負擔土地取得成本，在現行政府財政赤字日益擴大情形下，占全國土地大宗之公有土地如何有效管理運用，已成為當前政府不容忽視之重要課題。

近年來，由於中央及各級地方政府財政普遍困難，鑑於我國政府面臨財政困絀龐大壓力，舉債日增、國家資產閒置及運用效益不彰等議題，已成為國人關切焦點，因此，為增益國庫收益，充實歲入，出售公有土地遂成為獲利最快且無需花費管理成本之首要選擇，公有土地產權漸有朝向私有化之傾向，土地處分獲利，儼然成為解決國家財政效能不彰之萬靈丹(劉厚連，2005)<sup>\*</sup>，伴隨而來使得國家背負賤賣公有資產、帶動周邊房價及助長炒作地皮之負面批評。惟公有土地利用，除了處分出售獲利一途，尚可結合地方產業發展或配合國家政策需求，以委外經營、改良利用、招標設定地上權或參與都市更新等方式活化公有資產(劉維真，2008)，故如何促進土地多元利用，避免閒置與被占用，尚須完善之績效管理機制與適切評量指標，方能地盡其利，使公有土地發揮其應有效能。

依過去文獻顯示，公有不動產管理多側重於公有土地靜態管理面及制度面問題探討，尤其著眼於閒置及被占用議題(江金郎，2004；何銘欽，2001；吳彩珠、李康，2006；蔡信三，2000；戴玉萍，2010；顏愛靜，1997)，對於公有土地管理績效則鮮少深入研究，而實務上財政部實行之績效衡量指標，多偏向財務構面，然而公有土地負有政策使命及永續經營目標，與私有土地以營利為目

---

\* 編者註：101 年 1 月 4 日修正公布國有財產法第 53 條，明定非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途，面積未達 1,650 平方公尺者，得由財政部國有財產署處理標售。面積在 1,650 平方公尺以上者，不得標售。

的之經營理念未盡相同。劉維真(2008)認為，公有土地應盡量維持公有，以公用為優先考量，並以促進國土永續發展及促進地利為管理運用原則。林鼎鈞(2006)亦指出公有土地管理，不應只是遂行財政上目的，應考量國家未來政策需求，建立公有土地儲備制度，使國家資產達到保值與增值功能。

在現今知識經濟時代，人力資本及組織資本對企業益形重要，傳統財務報表已無法顯示企業投資在人力、知識、創意、技術等所獲得之報酬，無形資產在企業整體價值比重逐年攀升，且為防止經理人操弄財務數字，愈來愈多企業組織將非財務性指標納入績效評估(卓正欽、葛建培，2013)。身處知識經濟潮流，政府機關也無法置身事外，公有土地管理績效若僅著眼於財務績效指標，視公有土地處分收益為財政收入主要來源，忽略公有土地永續性、公益性及土地儲備制度功能，則未來國家建設或經建發展需用土地時，勢將付出更大取得成本。

本文主要協助政府部門建構一套公有土地管理績效之智慧資本衡量指標，揆諸公有土地管理之相關研究議題，多從提高收益之財務性指標及業務面向之績效指標為探討對象，惟公有土地涉及管理面向廣泛且複雜，諸如土地利用之利害關係人、人力資本培育、資訊技術整合與發展，甚至國家社會政策及經建發展，皆會牽動公有土地管理利用方向與其經營績效之良窳，故期望藉由強化智慧資本管理，提高公有土地管理經營績效及提升國家資產運用價值。

觀諸國內外許多文獻，已肯定組織中智慧資本，即一般所稱之無形資產，可維持組織創新價值及競爭優勢，對提升企業經營績效有正面影響(Bontis, 1999; Dzinkowski, 2000; Edvinsson & Malone, 1997; Knight, 1999; Stewart, 1997)。中央與地方政府財政普遍皆絀，如僅以土地處分收益高低作為績效評估標準，則無法全面衡量公有土地整體績效。鑑此，本文從智慧資本角度思考，結合公私部門觀點，建構一套公有土地管理績效衡量指標，期能更深入探討公有土地管理特性與內涵。基此，本文目的具體分述如下：

- 一、運用層級程序分析法(AHP)，結合政府部門與不動產業界觀點，建構重要性智慧資本指標及其優先順序，提供政府部門管理方向參考，使資源合理有效分配。
- 二、分析政府部門與不動產業界對於智慧資本指標重視程度之認知差異，探求

外部需求者不同看法，希冀政府部門亦應予重視及管理。

## 貳、文獻探討

### 一、績效管理及績效衡量

企業經營績效是組織運用企業各種資源，於特定時間內，透過目標設定而達成企業經營效益之具體展現(陳澤義、陳啓斌，2015)。企業為追求高經營績效及提升組織競爭力，透過一連串績效管理與評估，達成企業永續生存最終目標。陳澤義與陳啓斌(2015)指出，績效包含效率(efficiency)與效能(effectiveness)兩個層面，效率係指實際產出與實際投入之間比值，常以生產力(productivity)為其同義詞；效能為實際產出與目標產出之間比值，係衡量達成目標情形。劉宜中、趙忠傑(2013)則認為一般所稱績效包含效率、效能與滿意度。在資源有限及追求高營運績效與外在競爭激烈之多元環境下，現今企業比過去更需處理績效管理問題。

依 Kandula(2006)見解，績效管理係透過激勵策略驅動員工執行力之設計過程，亦即藉由適當介入、整合與驅動，激發組織人力資源潛能，轉換成具體工作績效，以實現個人與組織之策略及作業需求。卓正欽與葛建培(2013)認為績效管理是一套有系統及整合性之管理活動，藉由發展員工能力及評核員工績效，可建立組織競爭優勢與永續經營根基。

卓正欽、葛建培(2013)指出，傳統績效指標衡量偏重財務面向，企業部門多以財務指標評核組織經營績效，如：現金流量、每股盈餘、資產報酬率、投資報酬率、股東權益報酬率等。反之，非財務性指標如：市場占有率、產品品質與服務、顧客滿意度、生產力及創造力、人力資本投資等，由於難以量化及評斷績效，常為組織所摒棄。企業專業經理人往往為追求短期盈餘，而犧牲長期利益，為防止經理人操弄財務報表數字，已有愈來愈多企業將非財務性指標納入績效評估中。本文藉由非財務性觀點，探討影響公有土地管理績效之智慧資本指標，藉以改善公有土地管理問題及提升土地經營績效。

### 二、智慧資本定義及分類

## (一) 智慧資本定義

智慧資本(Intellectual Capital, IC)概念最早由 Galbraith(1969)提出，認為智慧資本是一種需要運用腦力行為，而非只有知識和純粹智力，而依 Edvinsson & Malone(1997)見解，智慧資本含括組織中知識、經驗、技術、顧客關係及專業技能等，亦即能在市場上享有競爭優勢之資源均屬智慧資本。Stewart(1997)則認為每個人能為公司帶來競爭優勢之一切知識與能力總和即為智慧資本。許多學者相繼投入智慧資本研究，惟對於智慧資本定義很難建立一致且單一解釋，但多數學者皆認同，凡能創造組織價值、延續企業長期競爭優勢及永續經營之無形資產，皆為智慧資本。

## (二) 智慧資本分類

學者對智慧資本定義雖無一致解釋，甚至分類觀點不同，但對智慧資本主要分類大體為：人力資本、結構資本(含創新及流程資本)及關係(顧客)資本(Bontis, 1999; Booth, 1998; Dzinkowski, 2000; Edvinsson & Malone, 1997; Hubert, 1996; Johnson, 1999; Knight, 1999; Lynn, B.E.,1999; Roos, Roos, Dragonetti & Edvinsson, 1997; Stewart, 1997)。本文以人力資本、結構資本及關係資本 3 個構面探討影響公有土地管理經營績效之衡量指標。

### 1.人力資本

Edvinsson & Malone(1997)認為公司所有員工與管理者之個人能力、知識、技術及經驗即為人力資本，包含組織創造力及創新能力。陳美純(2002)認為人力資本為公司全體員工與管理者知識、技能與經驗總和。由上可知，人力資本係存在於管理者與員工中之隱性知識。人力資源培養，一直是企業成功及永續經營重要關鍵，優勢人力資源代表競爭優勢，惟必須透過組織有效管理、培訓與運作機制，才能使人力資源發揮最大貢獻。

### 2.結構資本

Johnson(1999)認為結構資本包含創新資本與程序資本，前者如：專利、商標、版權、知識資料庫，後者如：工作程序、商業機密。Lynn, B.(1998)則認為結構資本為組織運作系統、組織文化、製造程序及智慧財產，而依陳澤義與陳啓斌(2015)見解，結構資本為人力資本具體化或權力化，及連帶而來之

支援性基礎結構。由學者定義得知，結構資本係指將組織中人力資本之知識、技術，透過具體化基礎支援系統被傳達、儲存、分享及再運用，包含：管理程序、資訊系統、儲存知識之資料庫及基礎結構，及涵蓋組織文化、企業形象、著作或商業機密等。

### 3.關係資本

Hubert(1996)認為顧客資本為企業組織中個人與顧客心態及互動關係之集合，透過產品與服務提供，形成價值認知。Stewart(1997)稱顧客資本係指顧客是否會與企業來往之關係，衡量指標包含：市場占有率、顧客留滯率與背離率，及每位顧客帶來之獲利率等。良好顧客關係管理(Customer Relationship Management)及提供更好產品與最佳服務品質，一直是企業經營核心。政府組織存在目的，是為提供人民更好服務與生活水準，而政府推行政策或公共建設惟有獲得人民信任與認同，才能減少衝突，得到高度共識與支持。

#### (三) 智慧資本衡量指標重要性

隨著知識管理重視及技術創新發展，智慧資本或無形資產在組織中重要性與日俱增，企業大多認同透過對智慧資本管理，有助於驅動公司未來盈餘，故有效管理智慧資本儼然成為企業提升競爭優勢之核心技術之一。每一個組織都有豐富之智慧資本，但此無形資產所涉及內容除知識管理或電腦資訊系統外，最重要是其所蘊含價值。如何將智慧資本轉化成價值，則必須透過績效指標來衡量組織經營績效。

### 三、公有土地管理現況分析

依土地法第 4 條規定，公有土地依權屬區分為國有、直轄市有、縣(市)有及鄉(鎮、市)有 4 級，公有土地之取得、管理、使用及處分所涉及法令及業務層面廣泛而複雜。早期公有土地管理相關研究多偏重靜態及制度之管理面，強調公有土地清查、產籍資料建置、租占土地納管及被占用國有土地處理或租占法令制度面探討等，其中公有土地被占用問題一直以來為研究者關切焦點(江金郎，2004；何銘欽，2001；吳彩珠、李康，2006；林鼎鈞，2004；金家和，2002；

郭瑞坤、賴正能、劉思章，2010；劉厚連，2005；劉維真，1991、2008；蔡信三，2000；戴玉萍，2010；顏愛靜，1997)。

依據財政部國有財產署(下稱國產署)104 年底統計資料，100 年至 104 年被占用及處理國有非公用土地筆數、面積如表 1 所示：

**表 1 100 年至 104 年被占用及處理國有非公用土地筆數、面積統計表**

年度	筆數			面積(公頃)		
	已處理	被占用	執行率(%)	已處理	被占用	執行率(%)
100	32,764	321,952	10.18%	5,042.8350	27,545.7212	18.31%
101	44,754	340,972	13.13%	4,172.1559	27,123.9771	15.38%
102	40,938	343,777	11.91%	3,545.5403	26,834.1449	13.21%
103	46,413	344,132	13.49%	4,264.8481	26,031.0679	16.38%
104	43,033	340,844	12.63%	4,164.1320	25,695.8678	16.21%

資料來源：國產署 104 年業務年報。

在公有土地被占用方面，研究者認為造成公有土地被占用之原因包括：人力不足、產籍資料不健全、民眾法制觀念薄弱、公權力不彰等，以致公有土地管理績效低落，無法有效根絕公有土地被占用問題(江金郎，2004；戴玉萍，2010)。公有土地應以公有公用為優先，惟金家禾(2002)研究發現，多數公有土地管理機關對於土地之管理及使用，甚少具備使用成本觀念，部分撥用機關未依撥用計畫使用，或甚有管理機關持本位主義，寧願固守土地，放任土地閒置不用，亦未積極依規定檢討變更非公用財產移還國產署，以致閒置土地無法作適度開發規劃利用，形成國家資產浪費。

依據 103 年度中央政府總決算審核報告，截至 103 年底，閒置、低度利用、不經濟使用之大面積國有公用建築用地活化作業執行情形如表 2 所示。

**表 2 截至 103 年底閒置、低度利用、不經濟使用之大面積國有公用建築用地  
活化作業執行情形表**

辦理情形	閒置		低度利用		不經濟使用		合計	
	筆數	面積 (公頃)	筆數	面積 (公頃)	筆數	面積 (公頃)	筆數	面積 (公頃)
有公用需要	606	162	5,623	1,484	2	0.17	6,231	1,647
變更非公用	242	30	250	49	0	0.00	492	79
合計	848	192	5,873	1,533	2	0.17	6,723	1,726

註：變更非公用含已申請及尚未申請案件。

資料來源：103 年度中央政府總決算審核報告(含附屬單位決算及綜計表)。

公有土地為全體人民資產，應以謀全體人民最大利益為目標。早期為減輕政府管理負擔，非公用公有土地之處理，大部分以出租進而讓售予占用者，以增裕國庫收入，大面積土地則以標售方式，彌補政府財政日益擴大缺口，惟公有土地應盡量保持公有，以不出售為原則。由於高房價產生居住問題，引發社會各界關注，因此愈來愈多大面積閒置國有土地或軍方營區，釋出作為社會住宅基地，故公有土地利用常肩負社會責任及負有政策功能。再者，500 坪以上國有土地禁止標售政策，主要是考量都市精華土地之稀少性，且公有土地標售價格常易成為區域性指標，為避免外界質疑政府帶頭炒房，造成地價上漲，影響社會觀感，大面積公有土地宜透過都市更新、設定地上權，或引進民間資金、創意、經營效率等多元活化方式，結合民間資源參與經營，以提升政府公共服務效能及促進公有土地管理經營績效。

中央政府 100 年至 104 年促進民間參與公共建設已簽約案件數及效益表如表 3 所示。



表 3 促進民間參與公共建設已簽約案件數及效益表

年度	件數	簽約金額	單位：件、新臺幣(下同)百萬元、名		
			契約期間減少 政府財政支出	契約期間增加 政府財政收入	創造就業機會
100	78	40,105	75,309	13,484	6,953
101	99	143,680	41,447	72,263	15,297
102	103	77,452	61,856	28,159	13,857
103	130	120,067	379,319	122,140	25,151
104	138	113,538	40,550	85,802	55,013

資料來源：104 年度中央政府總決算審核報告(含附屬單位決算及綜計表)。

由簽約案件數逐年遞增及帶來財政效益可知，出售公有土地已非挹注政府財政收入之唯一來源，土地管理與利用漸漸朝向永續經營、公有土地儲備制度，以及多元開發利用方式辦理，而此類多元開發管理方式，涉及相關專業法令及人員專業能力，故如何培訓專業土地管理人才及提升組織學習成長，以增益土地管理效能，已愈趨重要。此外，隨著公有土地以開發模式之經營管理型態愈來愈多，與開發案利害關係人間之互動及對民眾問題即時有效回應，已成為公有土地管理另一重要課題。

綜合研究者研究議題及實務上公有土地管理缺失顯示，公有土地管理問題涵蓋公有土地被占用及閒置之清查及處理、管理人力不足、公有土地管理人員專業知能提升、產籍資料、知識庫及資訊系統整合建置、土地多元開發模式管理利用，以及與民眾與土地利害關係人之互動關係等，以上管理課題均涉及組織中人力資本、結構資本及關係資本等管理面向。

#### 四、公有土地管理績效與智慧資本間關係

相較於私有不動產管理重在投資，強調財務上實質獲利程度，公有土地之管理具有公益性、兼顧永續發展及配合公共政策使命，其管理面向仍有別於私有不動產。現行實務上政府部門實施公有土地管理績效衡量標準如表 4、表 5 所示。

表 4 財政部 105 年度國有財產管理關鍵績效指標

關鍵策略目標	關鍵績效指標	衡量標準	智慧資本關聯性
健全國有財產管理， 加強永續運用效能	提供公務或公共需用地	撥用筆數	結構資本
	積極處理被占用土地	處理(收回)被占用土地 筆數	結構資本
精進促參輔導機制， 提升招商有利條件	研修(訂)促參相關法規， 健全促參法制環境	研修(訂)促進民間參與 公共建設相關法規(案 件數)	結構資本
	促進民間投資公共建 設，減輕政府財政負擔	促參案件簽約金額占公 共建設投資金額比例	*財務構面
強化資訊流通，提升 e 化效能	提升公用財產系統功能	使用地理資訊服務功能 機關之滿意度	結構資本
活化國家資產，靈活 財務運作	多元利用國有土地，提 高效益	以出租、招標地上權、 改良利用等方式活化利 用租金收入	*財務構面
提升人員素質，建構 優質團隊	強化人才培訓及同仁組 織學習能力，型塑優質 組織文化	年度內參加人才培訓及 組織學習活動人員經問 卷調查認為具有學習成 效(含學習後工作表現) 者之比率。	人力資本

資料來源：國家發展委員會(2016)，「財政部 105 年度關鍵績效指標」。

註：\*非智慧資本構面。

表 5 104 年度地方政府財政業務輔導方案公產管理考評項目及指標

考評項目	考評指標	智慧資本關聯性
公有房地產籍管理成果	<p>訂定產籍管理作業規範(手冊),建立產籍管理作業標準程序。</p> <p>產籍各項資料建檔完整,並記錄土地及房舍管理及使用資料。</p> <p>已全面實施公有房地產籍管理電腦化,並完成資料建置。</p>	結構資本
公有房地清查處理成果	<p>訂定公有房地清(巡)查計畫,定期或不定期清(巡)查土地及房舍使用情形,列冊建檔,並就被占用土地及房舍造冊列管及查明占用人資料。</p> <p>訂定被占用土地及房舍處理原則。</p> <p>積極清查處理被占用土地及房舍,成效良好。</p>	結構資本
公有房地經營利用成果	<p>訂定公用及非公用閒置、低度利用土地及房舍處理原則,內容包括認定標準、處理方式及查核作業等。</p> <p>積極清查各單位經管公用土地及房舍閒置或低度利用情形,依規定撤銷撥用、加強利用或收回處理等,並簽報首長核可,有具體成效。</p> <p>積極評估、篩選閒置或低度利用土地及房舍,規劃辦理出租、標租、設定地上權、委託經營、都市更新、合作經營或聯合開發等促進民間參與公共建設方式開發利用案件,提升土地及房舍利用價值。</p> <p>短期活化運用資產價值。</p>	結構資本 *財務構面

資料來源：財政部國庫署(2016),「104 年度地方政府財政業務輔導方案考評表」。

註：\*非智慧資本構面。

依實務上公有土地管理及考核指標顯示，除傳統財務指標、業務面向之結構資本指標，及部分人力資本指標外，關係資本指標幾乎付之闕如，然依研究者與實務上公有土地管理所呈現缺失，已涵蓋人力資本、結構資本及關係資本三大構面，顯示公有土地經營績效之良窳與智慧資本間有重要關聯性，實有必要建立智慧資本指標，以改善公有土地管理問題。

### 叁、研究設計

本文透過文獻探討及實務上現行中央機關考評及管理之評估標準，初步彙整影響公有土地管理績效之智慧資本指標，藉由與公有土地管理主管訪問晤談，增修評估指標，並進行文句修正與調整，增加指標之適切性與完整性。第 1 階段預試問卷設計採用 Likert 五點量表作為衡量尺度，以具有管理公有土地實務經驗的人員為問卷調查對象，運用信度分析與因素分析，篩選信度較高及具有代表性之衡量指標，建構預試問卷初稿。第 2 階段問卷調查運用層級程序分析法(AHP)，以政府部門及不動產業界為受測對象，進行各構面及各項衡量指標之權重分析及一致性檢定，並納入雙方意見，選取前十名重要性智慧資本指標，作為建構公有土地管理績效指標。另藉由 t 檢定分析兩類群體看法之差異，提供政府部門管理方向參考。

本文初步建構之 AHP 層級架構，分為人力資本、結構資本及關係資本三大構面及 25 項衡量指標，如圖 1 所示。

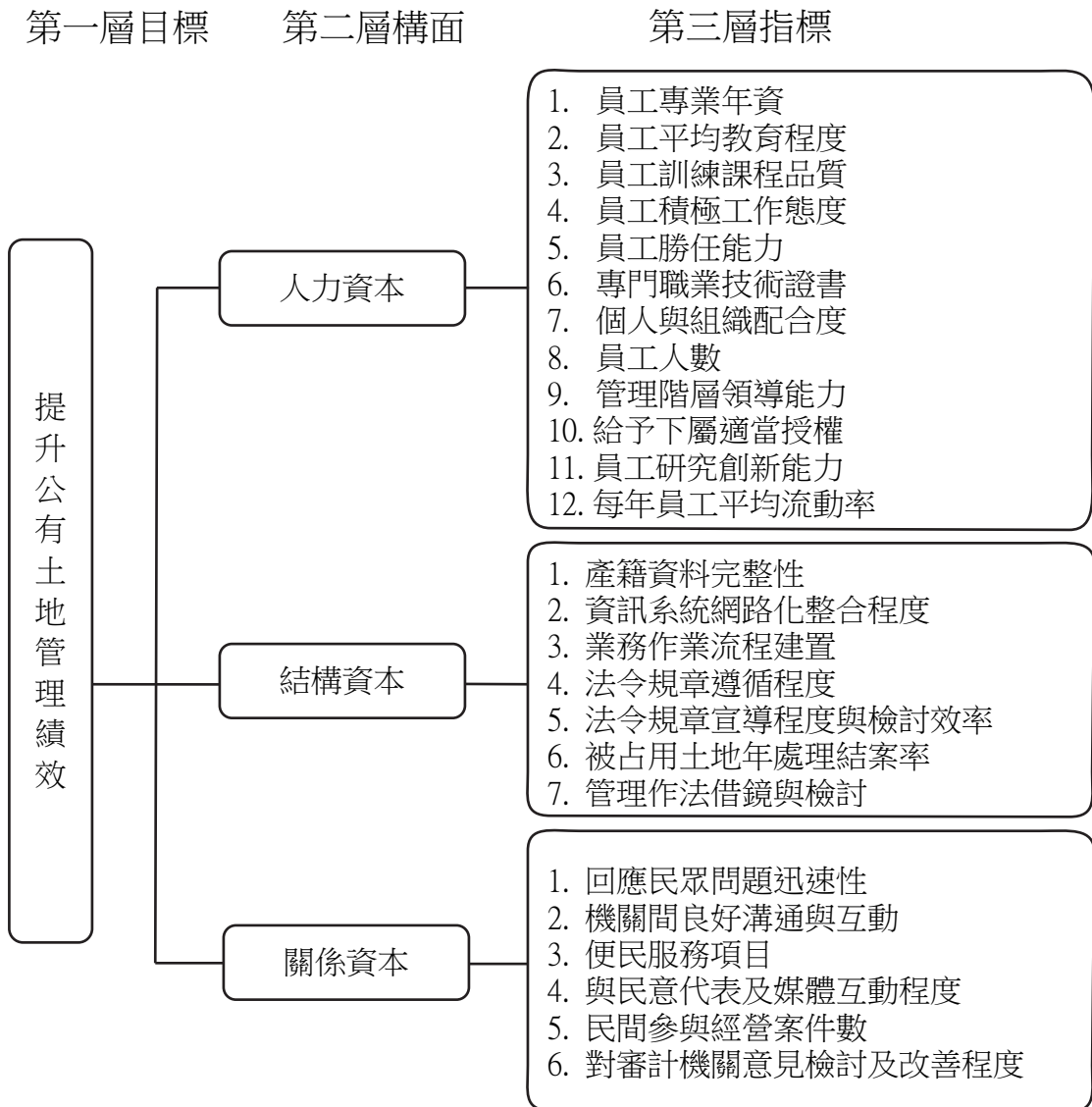


圖 1 公有土地管理績效指標初步架構圖

## 肆、實證結果分析

### 一、預試問卷設計與發放

本文在編製預試問卷時，先行參酌文獻探討及公部門實施指標，輔以 5 位公有土地管理主管訪談意見，確立預試問卷指標問項，以建構問卷內容效度。預試問卷三大構面及 25 項評估指標，採用李克特五點尺度量表(Likert 5-point scale)為衡量尺度，由非常不同意、不同意、無意見、同意、非常同意等 5 個尺度加以衡量，分別給予 1 分至 5 分，以蒐集受測者認同程度。

本文預試問卷共發放 150 份，發放對象為具有公有土地管理實務經驗之機關或學校主管及承辦人員，以書面郵寄或電子郵件方式寄送，發送時間為 105 年 11 月 16 日至 30 日止。問卷回收共 124 份，扣除重複填寫或遺漏填寫之無效問卷 17 份，合計有效問卷數 107 份，有效回收率 71.33%。

### 二、預試問卷資料分析

本文運用 SPSS 20 統計套裝軟體，以 Cronbach's  $\alpha$  係數對整體量表及各分量表進行內部一致性信度計算，採用標準以 Cronbach's  $\alpha$  值大於 0.7、「修正項目總相關」大於 0.3 檢定同一因素衡量變數之內部一致性程度，其次檢視「項目刪除時 Cronbach's  $\alpha$  值」，刪除可使整體 Cronbach's  $\alpha$  係數值提高之指標，以提升量表信度。信度檢定結果，全體量表之總信度為 0.790，顯示信度良好。所得各分量表之 Cronbach's  $\alpha$  值：人力資本構面為 0.850、結構資本構面為 0.835、關係資本構面為 0.808。各分量表內部一致性係數均達 0.8 以上，具有良好信度。

續以因素分析建構量表效度。首先，以 KMO 檢定及 Bartlett 球形檢定確認分析結果。經因素分析檢測結果，各構面 KMO 均大於 0.8，Bartlett 球形檢定之 p-value 均為 0.000，表示各構面中指標變數相關性高，適合進行因素分析。本文採主成分分析法(principal component analysis)分析變數，以最大變異法進行直交轉軸，採用特徵值大於 1、因素負荷量大於 0.6、兩因素負荷量差大於 0.3 及共同性大於 0.5 作為選取標準。

本文信度分析與因素分析檢定結果如表 6：

表 6 信度分析與因素分析檢定結果(n=107)

構面	衡量指標	因素負荷	共同性	特徵值	解釋變異量	Cronbach's $\alpha$ 值
人力資本	個人與組織配合度	0.876	0.772			0.850
	專門職業技術證書	0.860	0.755			
	員工訓練課程品質	0.844	0.752	4.520	50.221%	
	管理階層領導能力	0.747	0.660			
	每年員工平均流動率	0.725	0.617			
結構資本	資訊系統網路化整合程度	0.838	0.703			0.835
	業務作業流程的建置	0.817	0.668			
	產籍資料完整性	0.776	0.602	3.447	57.456	
	被占用土地年處理結案率	0.759	0.576			
	法令規章遵循程度	0.748	0.559			
關係資本	回應民眾問題迅速性	0.886	0.785			0.808
	民間參與經營案件數	0.866	0.750	3.252	65.034	
	與民意代表及媒體互動程度	0.858	0.737			
	便民服務項目	0.793	0.629			

依資料分析結果，重新建立本文 AHP 層級架構如圖 2，並設計第 2 階段之 AHP 問卷。

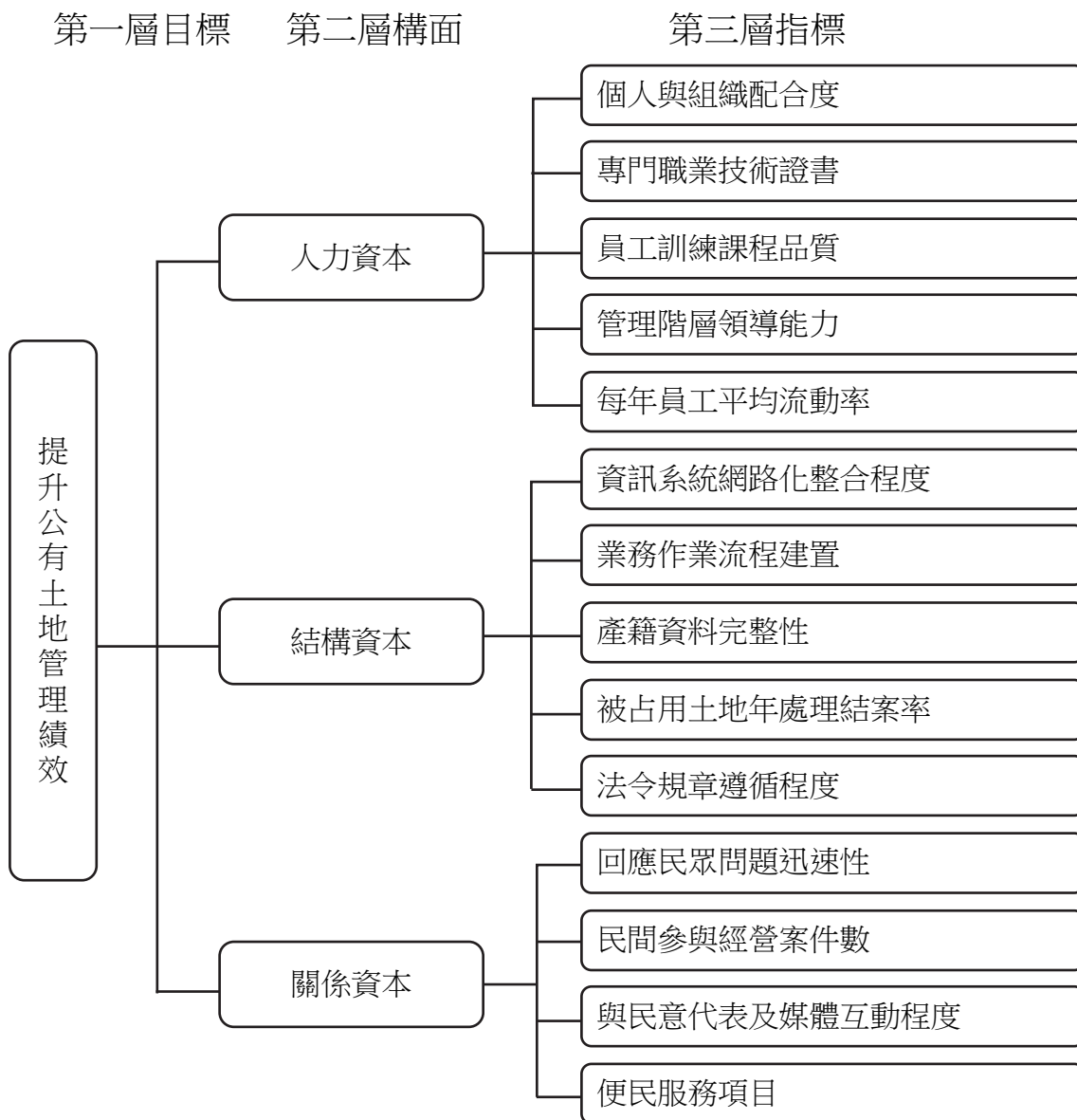


圖 2 公有土地管理績效指標 AHP 架構圖

### 三、AHP 問卷設計與權重分析

#### (一) 問卷設計與受測樣本情形

本文第 2 階段問卷係採用 AHP 問卷方式進行，共發出 35 份，政府部門與不動產業界兩類群體之受測對象如下：



1. 政府部門：國產署及直轄市政府之公有土地管理人員，抽取 13 名。
2. 不動產業界：與公有土地管理業務相關之不動產業者，包含地政士、估價師、房仲業者及土地銀行人員，抽取 22 名。

本文 AHP 問卷發放期間為 105 年 12 月 16 日至 106 年 1 月 20 日，採書面郵寄或電子郵件寄送方式，受測樣本情形如表 7。

表 7 AHP 問卷回收率

群體	問卷發放數	有效問卷數	成功率
政府部門	13	10	77%
不動產業界	22	10	45%
合計	35	20	57%

## (二) 受測專家屬性分析

本文 AHP 有效問卷之 20 名受測專家，男女比例為 12：8，40 歲至 49 歲占 50% 比例最高，一般職員與主管幹部比例為 11:9，學歷以大學占比最高，達 55%，工作年資以 11 年至 20 年居多，比例占 50%，如表 8。

表 8 AHP 問卷專家屬性分析

屬性	項目	政府部門 (n=10)	不動產業界 (n=10)	人數合計	比例(%)
性別	男	6	6	12	60
	女	4	4	8	40
年齡	29 歲以下	0	1	1	5
	30-39 歲	4	4	8	40
	40-49 歲	5	5	10	50
	50 歲以上	1	0	1	5
職務	一般職員	5	6	11	55
	主管幹部職	5	4	9	45
學歷	專科	0	0	0	0
	大學	6	5	11	55
	碩士	3	5	8	40
	博士	1	0	1	5
工作 年資	5 年以下	0	2	2	10
	6-10 年	3	3	6	30
	11-20 年	6	4	10	50
	21 年以上	1	1	2	10
	合計	10	10	20	100

### (三) AHP 權重分析結果

本文針對回收問卷進行構面與指標間相對權重計算，並作一致性檢定，以確保問卷有效性。經資料分析結果，政府部門及不動產業界兩類專家受測問卷之 C.I.值與 C.R.值均小於 0.1，顯示問卷具有一致性，並無矛盾，故可判斷為有效問卷。

#### 1.各構面權重分析

依政府部門及不動產業界專家受測結果，各構面權重如表 9。

**表 9 政府部門、不動產業界與整體看法之各構面權重表**

衡量構面	政府部門(n=10)		不動產業界(n=10)		整體看法(n=20)	
	構面權重	排序	構面權重	排序	構面權重	排序
人力資本	0.379	1	0.327	2	0.354	1
結構資本	0.343	2	0.315	3	0.330	2
關係資本	0.278	3	0.357	1	0.316	3
	C. I.=0.03		C. I.=0.02		C. I.=0.0004	
	C.R.=0.05		C.R.=0.03		C.R.=0.0007	

依據表 9 顯示，政府部門最重視「人力資本(0.379)」構面，其次為「結構資本(0.343)」構面，兩者權重值差距為 0.036，差異甚小，表示除人力資本，政府部門仍然相當重視結構資本面向；「關係資本(0.278)」構面與「人力資本(0.379)」構面權重值差距為 0.101，顯示受測專家對於人力資本之重視程度較高。在政府部門方面，C.I.=0.03 < 0.1，顯示矩陣一致性程度為可以接受範圍，C.R.=0.05 < 0.1，顯示政府部門專家對這些影響因素有一致性看法，並無矛盾。

反觀不動產業界專家認為「關係資本(0.357)」構面最重要，與政府部門專家看法不同，惟「關係資本(0.357)」與「結構資本(0.315)」構面權重數值差距為 0.042，差異不大，顯示不動產業界專家對此三大構面之重視程度相當。不動產業界方面，C.I.=0.02 < 0.1，顯示矩陣一致性程度為可以接受範圍，C.R.=0.03 < 0.1，顯示不動產業界專家對這些影響因素有一致性看法，並無矛盾。

結合雙方整體看法，「人力資本(0.354)」構面最受重視，其次為「結構資本(0.330)」構面，「關係資本(0.316)」構面則居末，惟「人力資本(0.354)」構面與

「關係資本(0.316)」構面權重數值差距僅 0.038，差異不大，顯示兩類專家對此三大構面重視程度相當。兩類專家整體看法之  $C.I.=0.0004 < 0.1$ ，顯示矩陣一致性程度為可以接受範圍， $C.R.=0.0007 < 0.1$ ，顯示全體專家對這些影響因素有一致性看法，並無矛盾。

經由兩類專家受測結果，顯示政府部門最重視人力資本，尤其在層級節制之權力組織體系，強調領導者管理能力、重視能為組織帶來績效價值之員工，兩者間配合度及團隊合作績效。另外也重視結構資本，強調內部流程及業務面向績效指標，而關係資本之相對重要性則居末，顯示政府雖重視顧客導向服務功能，但仍偏重業務執行面。在不動產業界方面，除認同人力資本重要性外，更重視政府所提供之服務效能，即強調服務品質、功能、回應性與即時性等關係資本，而結構資本相對重要性則居末。

## 2.各構面指標權重分析

### (1) 人力資本構面

依政府部門與不動產業界受測結果，「人力資本」構面之各項指標權重如表 10。

**表 10 部門、不動產業界與整體看法之人力資本構面指標權重表**

衡量指標	政府部門(n=10)		不動產業界(n=10)		整體看法(n=20)	
	指標權重	排序	指標權重	排序	指標權重	排序
管理階層領導能力	0.335	1	0.296	1	0.333	1
個人與組織配合度	0.315	2	0.127	4	0.209	2
每年員工平均流動率	0.135	3	0.231	3	0.187	3
專門職業技術證書	0.081	5	0.256	2	0.154	4
員工訓練課程品質	0.133	4	0.090	5	0.116	5
	C. I.=0.01 C.R.=0.009		C. I.=0.01 C.R.=0.009		C. I.=0.008 C.R.=0.007	

由上述受測結果可知，政府部門較重視「管理階層領導能力」及「個人與組織配合度」2 項指標。公有土地數量龐大而複雜，其管理涉及地政、都市計畫、建築管理、財務、土地開發等多面向專業法令，故對管理階層領導能力要求愈

加提升且多樣化，包括跨領域專業知識、跨部門合作及解決方案能力等。此外，土地管理方向常受政策及民意監督影響，管理者除應具備協調處事能力，其與執行職務人員對政策與組織之配合度，亦是重要關鍵因素。員工若能充分瞭解政策方向及配合組織核心發展方向執行，努力盡心工作，則管理者與下屬並肩合作，必能大幅提升土地管理效能，依上述受測結果，這兩項指標之權重值遠高於其他因素指標。

不動產業界專家除認同「管理階層領導能力」指標之重要性外，也認為「專門職業技術證書」指標對公有土地管理績效有重要程度影響。此項指標除代表員工專業能力外，亦是職場必備技能證明文件。由於外界專家無從判別公有土地管理人員專業知能之良窳，藉由瞭解公有土地管理人員專業證照數量及持有比例等量化指標，可迅速得知公部門經營公有土地管理能力，故業界專家認同此項指標不但可呈現組織是否具有競爭優勢，對公有土地管理績效亦有重要影響。

## (2) 結構資本構面

經政府部門與不動產業界專家受測結果，「結構資本」構面之各項指標權重如表 11。

**表 11 政府部門、不動產業界與整體看法之結構資本構面指標權重表**

衡量指標	政府部門(n=10)		不動產業界(n=10)		整體看法(n=20)	
	指標權重	排序	指標權重	排序	指標權重	排序
產籍資料完整性	0.287	1	0.300	2	0.298	1
被占用土地年處理 結案率	0.225	3	0.343	1	0.281	2
法令規章遵循程度	0.249	2	0.195	3	0.222	3
業務作業流程建置	0.137	4	0.072	5	0.101	4
資訊系統網路化 整合程度	0.102	5	0.091	4	0.098	5
	C. I.=0.007		C. I.=0.008		C. I.=0.002	
	C.R.=0.007		C.R.=0.007		C.R.=0.002	

政府部門及不動產業界兩類專家對「產籍資料完整性」、「被占用土地年處理結案率」及「法令規章遵循程度」等 3 項指標之優先值排序雖略有不同，惟皆認為此 3 項為影響結構資本相對重要性之指標，且經 AHP 權重分析結果，「業務作業流程建置」及「資訊系統網路化整合程度」2 項指標，在兩類專家觀點，均居末兩位。

### (3) 關係資本構面

經政府部門與不動產業界專家受測結果，「關係資本」構面之各項指標權重如表 12 所示。

**表 12 政府部門、不動產業界與整體看法之關係資本構面指標權重表**

衡量指標	政府部門(n=10)		不動產業界(n=10)		整體看法(n=20)	
	指標權重	排序	指標權重	排序	指標權重	排序
民間參與經營案件數	0.290	1	0.319	2	0.316	1
便民服務項目	0.233	3	0.364	1	0.302	2
回應民眾問題迅速性	0.214	4	0.241	3	0.236	3
與民意代表及媒體互動程度	0.263	2	0.076	4	0.146	4
	C. I.=0.007		C. I.=0.006		C. I.=0.006	
	C.R.=0.008		C.R.=0.006		C.R.=0.007	

政府部門與不動產業界均認同「民間參與經營案件數」指標，對現行公有土地管理政策之重要性，兩者均認為在當前政府財政日益困難下，透過民間參與經營公有資產，引進私部門資本及創新經營理念，可提升公有土地運用效能，甚至帶動經濟效益。此外，政府部門也愈來愈注重對外公共關係，亦即民意代表及媒體對政府部門之執行效能及影響力已愈趨重要，而不動產業界專家則較重視政府服務效能。

### (四) 公有土地管理績效之重要性智慧資本指標分析

本文分別計算政府部門、不動產業界及兩類群體整體看法之整層級權重，並依照整體看法結果進行排名，藉由各項指標權重值排序，可以瞭解受測群體對各項指標之重要性認知程度，計算結果如表 13。

表 13 智慧資本指標重要性排名表

整體排名	智慧資本指標	AHP 權重值		
		政府部門 (n=10)	不動產業界 (n=10)	整體看法 (n=20)
1	管理階層領導能力	0.127(1)	0.097(4)	0.118
2	民間參與經營案件數	0.081(5)	0.114(2)	0.100
3	產籍資料完整性	0.098(3)	0.095(5)	0.098
4	便民服務項目	0.065(8)	0.130(1)	0.096
5	被占用土地年處理結案率	0.077(6)	0.108(3)	0.093
6	回應民眾問題迅速性	0.059(9)	0.086(6)	0.075
7	個人與組織配合度	0.120(2)	0.042(10)	0.074
8	法令規章遵循程度	0.085(4)	0.061(9)	0.073
9	每年員工平均流動率	0.051(10)	0.076(8)	0.066
10	專門職業技術證書	0.031(14)	0.084(7)	0.055
11	與民意代表及媒體互動程度	0.073(7)	0.027(13)	0.046
12	員工訓練課程品質	0.051(10)	0.029(11)	0.041
13	業務作業流程建置	0.047(12)	0.023(14)	0.033
14	資訊系統網路化整合程度	0.035(13)	0.029(11)	0.032

註：括弧為政府部門及不動產業界之整體權重排序。

從表 13 可知，納入政府部門及不動產業界雙方意見後，前十名重要性智慧資本指標依序說明如下：

### 1. 管理階層領導能力

結合政府部門及不動產業界兩類專家整體看法，首重管理階層領導能力。一個好領導者除應具備基本學、經歷，亦要有完善的溝通及協調能力，並懂得適時運用激勵與授權，將組織願景與個人目標相結合，如此才能激勵人心、驅動部屬奉獻心力之意願及建立領導者與被領導者間互信與尊重。

### 2. 民間參與經營案件數

在中央與地方政府財政缺口日益擴大，而民眾對政府所提供之服務品質有更高期待下，公有土地委託民間參與經營之指標愈趨重要，此項多元開發利用方式，除引進外部資源、降低公共建設興建或管理成本及擴大公共服務，亦可運用民間創新服務及管理效能，有效運用公有資產，提升政府服務品質。依國產署 104 年統計資料顯示，104 年度新增委託經營案件 95 案，截至 104 年底仍存續有效案件 371 案，收取訂約及經營權利金 1 億 8,947 萬元(國產署，2016)。

### 3.產籍資料完整性

產籍資料為公有土地管理基礎，惟有健全產籍管理工作，確實掌握公有土地管理現況，才能即時提供正確公有資產資訊，供政策規劃運用方向參考。本項指標為財政部地方財政輔導方案之公產管理考評項目，亦為國有公用財產檢核計畫與實地訪查之查核重點。為統合國家資產經營管理，強化國家資產運用效益，國產署除強化財產管理系統之維護管理，亦結合各項網際網路圖資服務，以確實掌握產籍資料及土地使用情形，俾增進業務管理效能(國產署，2016)。

### 4.便民服務項目

提供滿足民眾需求服務，一向是政府施政重點，由表 13 顯示，不動產業界專家首重「便民服務項目」指標，站在需求者觀點，民眾均希望政府提供多元、優質及便利之服務項目，且認為政府服務效能與效率，與公有土地管理績效具有重要關聯。現行國產署推動之便民服務措施計有擴大國有土地租金繳納途徑、網路線上服務及民眾申辦國有財產租、售業務，得免附戶籍、地籍謄本等，其目的均希望能節省民眾洽公時間，並解決與滿足民眾需求，提供更優質便民服務(國產署，2016)。

### 5.被占用土地年處理結案率

被占用國有土地處理長期執行績效偏低，不但為民眾詬病，亦為監察院糾正之重大缺失之一，土地管理機關應設定每年處理結案目標，並定期檢討被占用公有土地處理情形，以遏止被占用情形持續擴增，使公有土地發揮其應有效能。國產署 104 年已處理被占用國有土地 4 萬 3,033 筆、面積 4,164 公

頃，向占用人追溯收取使用補償金 8 億 6,941 萬餘元(國產署，2016)。

#### 6. 回應民眾問題迅速性

從政府部門觀點，「回應民眾問題迅速性」之權重數值(0.059)雖較不動產業界權重數值(0.086)為低，然以顧客導向之為民服務仍是政府機關重要施政宗旨。政府部門除應重視對外公共關係與提供完整便民服務項目外，對於民眾之回應性及即時性也應同等重視，舉凡民眾陳情或申訴案件，應予迅速回應處理，無法立即解決者，應定期追蹤處理進度，以確實有效解決民眾問題及提升行政效率。

#### 7. 個人與組織配合度

「個人與組織配合度」指標，關係公有土地管理政策及業務是否能順利推行，建議政府部門可從獎勵員工機制著手，惟現行政府部門員工薪資及獎勵制度較為僵化，且受限於法令制度，故除行政獎勵外，應在法令許可下，適時運用授權管理，使員工有參與感及自我實現之成就感，藉以培養儲備幹部及激發員工潛能。此外，管理者如能將員工個人目標與組織目標相連結，則可激勵員工士氣及提高個人與組織配合度。

#### 8. 法令規章遵循程度

由於公有土地法令繁多且複雜，而公有土地管理、利用與處分，往往涉及公有財產及相關利害關係人權益，故政府部門及不動產業界均認同「法令規章遵循程度」指標之重要性，尤其政府部門首重依法行政，國產署 104 年共制訂及研修 30 項法規(國產署，2016)，而各土地管理機關對於公有土地之經營管理，是否確依相關法令執行，亦是國產署年度檢核及審計機關查核重點項目之一，由此顯見本項指標之重要性。

#### 9. 每年員工平均流動率

政府為因應人力精簡，復以各土地管理機關本身業務及功能考量，各單位之公有土地管理業務常屬兼辦性質，非由專責人員管理，學校方面甚由老師兼任，造成土地管理人員異動頻繁，導致管理經驗不易累積，亦造成業務中斷及無法銜接問題(金家和，2002)。再者，公有土地涉及專業及複雜多元之法律層面範疇，然觀諸各地方政府之公有財產管理人員，仍多由財稅行政背



景人員擔任，故知識庫之建立、實務經驗傳承及定期對公有土地管理人員實施教育訓練就愈顯重要。

### 10. 專門職業技術證書

公有土地處分、管理、開發等業務日趨複雜，所涉及法律層面含括地政、財政、都計、建管等相關專業知識，由於公務人員皆由國家考試進用，並不以專業證照取得為錄取必要條件，業務培訓方式多係透過在職或教育訓練培養專業人才，或依標準作業流程及作業手冊指引，彌補專業知能不足。惟教育訓練品質並未設定衡量指標加以評鑑，加上公有土地管理人員異動頻繁，故教育訓練時數多寡未能明確反映與公有土地管理績效之相關性，而「專門職業技術證書」是一種專業知能量化指標，政府部門可透過獎勵措施，鼓勵人員考取與業務相關之專業證照，提升工作效能。

#### (五) 政府部門與不動產業界認知差異檢定結果

本文針對政府部門及不動產業界 20 名受測者全體權重，運用 t 檢定進行 AHP 權重值差異分析，探討兩類專家對影響公有土地管理績效之智慧資本指標，其重要性程度認知差異，檢定結果如表 14。

表 14 政府部門與不動產業界認知差異檢定表

構面與所含指標	AHP 權重平均值		Ttest	
	政府部門 (n=10)	不動產業界 (n=10)	T 值	p 值(雙尾)
人力資本構面	0.40790	0.30260	1.142	0.272
管理階層領導能力	0.31430	0.27830	0.592	0.561
個人與組織配合度	0.31070	0.11690	3.704	0.002***
每年員工平均流動率	0.13680	0.22620	-1.757	0.101
專門職業技術證書	0.08070	0.28110	-3.348	0.007***
員工訓練課程品質	0.15770	0.09760	1.088	0.291
結構資本構面	0.34880	0.31330	0.380	0.708
產籍資料完整性	0.26840	0.28910	-0.381	0.708

被占用土地年處理結案率	0.21970	0.30630	-1.600	0.127
法令規章遵循程度	0.25890	0.23550	0.304	0.765
業務作業流程建置	0.14270	0.06180	2.148	0.060*
資訊系統網路化整合程度	0.11040	0.10730	0.072	0.944
<b>關係資本構面</b>	0.24370	0.38410	-1.526	0.144
民間參與經營案件數	0.30170	0.34070	-0.420	0.680
便民服務項目	0.21370	0.34420	-1.956	0.069*
回應民眾問題迅速性	0.21430	0.25060	-0.536	0.599
與民意代表及媒體互動程度	0.26990	0.06450	3.689	0.005***

註：\*：p<0.1；\*\*：p<0.05；\*\*\*：p<0.01(雙尾檢定)。

經過 t 檢定分析發現，在「人力資本」構面，兩類專家對於「個人與組織配合度」及「專門職業技術證書」兩項指標之看法達到統計上顯著差異。政府部門(平均數=0.31070)比不動產業界(平均數=0.11690)更重視「個人與組織配合度」指標。由於公有土地政策推行常與社會需求與經濟發展相連結，如社會住宅政策推行及公有土地開發與利用等，而政策執行順遂與否，除得到外部民眾認同外，最重要就是內部執行員工。個人與組織配合度愈高，愈能夠提升政策執行力。

在「專門職業技術證書」指標重視程度部分，不動產業界(平均數=0.28110)則較政府部門(平均數=0.08070)為高。不動產業界認為員工是最重要之執行者，而公有土地管理涉及層面複雜而廣泛，員工專業知能會直接影響公有土地管理績效，由於外部不動產專家無從窺知公部門員工專業能力，而專業證照為一量化指標。政府部門人員皆由國家考試進用，政府機關對於員工專業技能之良窳並非不重視，故除在職訓練每年皆投入一定預算於人力資源培訓，希冀提升員工專業知能及工作績效，惟教育訓練品質難以評鑑，效果亦無從窺知。

在結構資本構面，政府部門(平均數=0.14270)對「業務作業流程建置」指標之重視程度較不動產業界(平均數=0.06180)為高，政府部門為提高行政效率及簡化作業流程，投入眾多資源建立知識庫及建置管理資訊系統，故政府部門對此項指標，相對給予較高重視，惟管理人員往往為遵循繁複標準作業流程及墨守

僵化法令規章，缺乏彈性調整及應變能力，而捨本逐末發生所謂「目標錯置」(Goal Displacement)現象，反為民眾所垢病(宋文，2012)。

在關係資本構面，兩類專家對於「便民服務項目」及「與民意代表及媒體的互動程度」指標看法有顯著差異。在「便民服務項目」指標重視程度方面，不動產業界(平均數=0.34420)較政府部門(平均數=0.21370)為高，究其原因係源於供需兩端立場不同，政府部門為便民服務供應者，而不動產業界則代表外部民眾，為接受服務需求者，站在需求者一端，希望政府提供大量、快速且優質服務，以滿足民眾需求，故在需求者觀點而言，相對較重視「便民服務項目」指標。

在「與民意代表及媒體互動程度」指標部分，政府部門(平均數=0.26990)重視程度較不動產業界(平均數=0.06450)為高。由於民意代表往往從民意反應或媒體獲取質詢議題，而大眾傳播媒體則扮演另一個監督者角色，如：長期以來公有土地糾紛，不少民眾多透過民意代表陳情或訴諸媒體，相較之下，政府部門較不動產業界更重視府院(會)關係，及與民意代表及媒體間互動程度。

## 伍、結論與建議

### 一、研究結論

公有土地管理涵蓋多項智慧資本指標，每項皆有其重要性不容忽視，惟政府資源、人力及時間有限，對於指標間之重要性程度應有一定優先順序，研究發現及結論如下：

#### (一) 建構重要性智慧資本指標及其優先順序

本文運用 AHP 結合政府部門及不動產業界兩類專家看法，發現影響公有土地管理績效之前十大重要性指標依序為：「管理階層領導能力」、「民間參與經營案件數」、「產籍資料完整性」、「便民服務項目」、「被占用土地年處理結案率」、「回應民眾問題迅速性」、「個人與組織配合度」、「法令規章遵循程度」、「每年員工平均流動率」及「專門職業技術證書」。

前 3 項指標中，「管理階層領導能力」與「民間參與經營案件數」2 項指標之比重占兩類專家整體看法 10%(含)以上，顯示此 2 項指標對公有土地管理績效

有重要性影響。「產籍資料完整性」指標居第 3 位，比重占兩類專家整體看法 9.8%。健全產籍管理工作，乃是公有土地管理基石，惟有即時及明確掌握國有土地現況，才能正確提供國有資產管理運用及政策規劃方向參考。「專門職業技術證書」指標經政府部門受測結果，其重要性雖列居末端(如表 13)，但結合兩類專家整體認知，其重要性仍位居第十名(比重為 5.5%)，顯示公有土地管理人員專業知能，對公有土地政策規劃及管理，仍具有重要關聯性。

## (二) 政府部門與不動產業界兩類專家看法之差異性

藉由 t 檢定結果發現，兩類專家對於人力、結構及關係資本三大構面及其他衡量指標之重要性認知程度，並無顯著差異，惟在指標差異部分共有 5 項。首先，在「個人與組織配合度」指標部分，由於政府層級節制之官僚組織型態，重視上令下行政策執行與推動，及強調對組織目標之認同與使命感，故政府部門對此項指標重視程度較不動產業界為高。而在「專門職業技術證書」指標部分，不動產業界認為職司公有土地管理人員之專業知識，對公有土地管理績效有重要關聯性，業界專家認為專業證照具備，代表員工專業及執行能力，而員工專業技能為組織重要資產，公部門可以爭取資源或透過獎勵制度，鼓勵員工積極進修並取得不動產管理相關證照，希望藉由強化專業知識，提升公有土地管理經營績效。

為提高行政效率與有效管理知識庫，政府部門較不動產業界重視「業務作業流程建置」指標，但繁瑣與僵化之行政流程，常被外界認為是導致效率不彰原因。此外，站在外部需求者立場，不動產業界則比政府部門更重視「便民服務項目」指標。在「與民意代表及媒體互動程度」指標部分，由於土地管理與利用具有高度複雜性，常涉及相關利害關係人，而此等利害關係人常藉由民意代表發聲、陳情或訴諸媒體大肆渲染，甚或扭曲事實，使政府遭致不實負面批評，加上府院(會)關係穩定與否，亦影響土地政策推行，故政府部門較不動產業界更重視此項指標。由於兩類專家各自背景及經驗累積不同，對於影響公有土地管理績效之因素指標，在相對重要性程度亦有不同認知與見解，然其看法之差異性即為本文之目的。

## 二、研究限制

本文係以國有土地為研究範疇，由於各級政府經管之公有土地，其屬性、政策、法令及實務運作未盡相同，且政府部門受測對象為中央或直轄市政府人員，欠缺鄉(鎮、市)公所土地管理者；外部人士則未納入與土地利用有關之利害關係人等，故本文所建構之相關指標能否代表及衡量公有土地管理績效全貌，仍有待進一步實證研究。再者，由於受測者背景、經驗及對智慧資本工具面向之認知及瞭解程度不同，可能影響問卷填答結果。此外，本文欠缺國有土地管理績效具體數據，以致未能進一步驗證智慧資本各要素與其執行績效之關聯性。

## 三、後續研究建議

### (一) 政府部門

#### 1. 建立人才培訓制度及客觀公正獎勵制度

政府部門及不動產業界兩類專家皆認同在人力資本中，管理者及員工為組織最重要之資源，並肯定人才培訓對公有土地管理績效重要性。為彰顯人才培訓效果及提升指標重視程度，建議應尋求高階主管支持，甚至是機關首長，人才培訓除培養員工專業知能外，亦包含提升主管領導能力。好的領導者除須具備溝通、協調能力，也要能適時運用激勵與授權管理，並鼓勵員工進修及參加與工作職能相關訓練。組織如果能將員工視為資產而非工具看待，則員工將樂於學習成長，並可驅動員工自發性學習，如此將可提高員工與組織配合度、降低員工流動率，並有助公有土地管理業務執行及提升管理效能。

此外，達成公有土地管理設定績效指標，除完善績效管理制度外，仍有賴客觀公正之獎勵制度。由於公務人員待遇結構僵化，現行績效獎金制度又受限於層層法令限制，無法依工作績效提供較高或合理報酬，導致公部門報償無差異化，公部門如果可以結合組織願景及工作目標，建立以報償為基礎之績效管理及激勵制度，必可提高員工參與性及對組織配合度。換言之，建議應適時給予非財務性報償，依 Kandula(2006)見解非財務性報償包括：良好工作條件、優良員工獎勵、工作豐富化、賦予工作自由、參與決策機會等。

公有土地管理如能輔以激勵措施，建立獎賞分明激勵制度，且業務執行績效若能確實與獎勵機制相連結，則將可以驅動及提高員工為組織貢獻心力意願，並進而提升公有土地管理經營績效。

## 2. 掌握國土正確資訊，多元利用公有土地

健全產籍資料一向是公有土地管理最基礎也是最根本工作，不動產資料除要能與地政資訊系統同步異動，應確實掌握每筆土地基本資料及現況使用情形。土地管理機關應定時辦理巡查，並善加利用衛星影像或地理資訊系統 (GIS)，提升財產管理效能及行政效率。政府機關應確實掌握國土資訊，才能配合國家建設及社會經濟發展需求，即時提供適當公有土地供政策規劃參考，使公有資產能有效運用，如社會住宅政策推動，即可配合公有土地資源統籌運用，以減輕政府土地取得成本負擔。

近年來，公有土地利用方式，已逐漸從出售轉向開發，對於大面積及位置佳之國有土地，應優先配合政策需求規劃使用，或可結合地方產業發展委外經營、招標設定地上權，或參與都市更新等多元利用方式，提升土地管理效能及促進地利，使公有資產能永續經營。

## (二) 對未來研究建議

建議後續研究者可對權屬不同公有土地分析比較。此外，由於受測者背景及經驗有所不同，建議可提高受測者屬性多樣性，如增加中央或地方公有土地管理機關之樣本數，外部受測群體則可增列學者或納入公有土地租、占用戶觀點，如此可更深入瞭解各領域專家及不同利害關係人看法，以增加資料涵蓋性，使實證結果更具客觀性。

## 參考文獻

### 一、中文部分

1. 江金郎(2004)，「公有土地管理之研究—以國有土地被占用問題處理為例」，*國立東華大學公共行政研究所碩士論文*。
2. 何銘欽(2001)，「由占用處理與防制論國有土地管理政策」，*國立東華大學公*

共行政碩士在職專班碩士論文。

3. 吳彩珠、李康(2006)，「佔用國有土地量刑審酌法則之初探」，*經社法制論叢*，38，183-209。
4. 宋文(2012)，*行政學(含概要)*，臺北市：志光。
5. 卓正欽、葛建培(2013)，*績效管理：理論與實務*，臺北市：雙葉書廊。
6. 林鼎鈞(2004)，「公有土地利用與管理問題分析」，*土地問題研究季刊*，3(1)，56-62。
7. 林鼎鈞(2006)，「以平衡計分卡之觀點探討公有土地管理機關績效之研究」，*國立政治大學地政研究所碩士論文*。
8. 金家禾(2002)，「加強國有公用不動產之有效管理」，*行政院財政改革委員會委託台北大學地政系研究報告*。
9. 財政部國有財產署(2016)，*財政部國有財產署 104 年業務年報*，臺北市：作者。
10. 財政部國庫署(2016)，「104 年度地方政府財政業務輔導方案考評表」。  
<https://www.nta.gov.tw/web/AnnC/uptAnnC.aspx?c0=460&p0=3836>。
11. 國家發展委員會(2016)，「財政部 105 年度關鍵績效指標」，[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=8AABEC833BE43C4E](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=8AABEC833BE43C4E)。
12. 郭瑞坤、賴正能、劉思章(2010)，「國有地之被占與排除—弱勢占用者之觀點」，*住宅學報*，19(1)，81-99。
13. 陳美純(2002)，*智慧資本：理論與實務=Intellectual capital: theories and practices*，臺中市：滄海。
14. 陳澤義、陳啓斌(2015)，*企業診斷與績效評估：策略管理觀點*，臺北市：華泰。
15. 劉宜中、趙忠傑(2013)，*NPO 的多元績效評估：兼論管理與規範*，臺中市：林業生社福基金會。
16. 劉厚連(2005)，「我國公有土地私有化問題之制度分析」，*土地問題研究季刊*，4(1)，70-76。
17. 劉維真(1991)，「國有土地被占用問題之分析研究」，*國立政治大學地政研究所碩士論文*。

- 18.劉維真(2008)，「臺灣公有土地行政管理之研究」，*國立臺灣師範大學政治學研究所博士論文*。
- 19.審計部(2015)，103 年度中央政府總決算審核報告(含附屬單位決算及綜計表)，<http://www.audit.gov.tw/files/15-1000-2207,c250-1.php>。
- 20.審計部(2016)，104 年度中央政府總決算審核報告(含附屬單位決算及綜計表)，<http://www.audit.gov.tw/files/15-1000-2789,c267-1.php>
- 21.蔡育芬(2011)，「直轄市有非公用不動產管理績效評估準則建立之研究—以臺北市為例」，*國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文*。
- 22.蔡信三(2000)，「國有土地被占用問題之研究」，*東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文*。
- 23.戴玉萍(2010)，「國有被占用土地處理問題之研究」，*國立政治大學地政研究所碩士論文*。
- 24.顏愛靜(1997)，*國有土地全面清查計畫之評估*，臺北市：行政院研究發展考核委員會。

## 二、英文部分

1. Bontis, N. (1999), Managing organizational knowledge by diagnosing intellectual capital: framing and advancing the state of the field, *International Journal of Technology Management*, 18(5/6/7/8), 433-463.
2. Booth, R. (1998), The measurement of intellectual capital, *Management Accounting*, 76(10), 26-28.
3. Dzinkowski, R. (2000), The measurement and management of intellectual capital: an introduction, *Management Accounting*, 78(2), 32-36.
4. Edvinsson, L., & Malone, M. S. (1997), *Intellectual capital: realizing your company's true value by finding its hidden brainpower*, New York: HarperCollins.
5. Galbraith, J. K. (1969), *The New Industrial State*, Harmondsworth: Penguin.
6. Hubert, S. (1996), Tacit knowledge: The key to the strategic alignment of



intellectual capital, *Strategy and Leadership*, 24(2), 10-14.

7. Johnson, W.H.A. (1999), An integrative taxonomy of intellectual capital: measuring the stock and flow of intellectual capital components in the firm, *International Journal of Technology Management*, 18(5/6/7/8), 562-575.
8. Kandula, S. R. (2006), *Performance management: strategies, interventions, drivers*, New Delhi: PHI Learning.
9. Knight, D. J. (1999), Performance measures for increasing intellectual capital, *Strategy and Leadership*, 27(2), 22-27.
10. Lynn, B. (1998), Intellectual capital, *CMA Management*, 72(1), 10-15.
11. Lynn, B.E. (1999), Culture and intellectual capital management: a key factor in successful ICM implementation, *International Journal of Technology Management*, 18 (5/6/7/8), 590-603.
12. Roos, J., Roos, G., Dragonetti, N.C., & Edvinsson, L. (1997), *Intellectual capital: navigating the new business landscape*, London: Macmillan Press.
13. Stewart, T. A. (1997), *Intellectual capital: the new wealth of organizations*, New York: Doubleday/Currency.