

# 以權力與代理交互效果審視民間參與交通建設所需用地制度之研究

簡龍鳳\* 賴宗裕\*\*

- 一、前言
- 二、公共建設所需用地之規定暨簡例分析
- 三、土地所有權人參與之權力觀
- 四、民間機構參與交通建設之代理觀
- 五、權力與代理交互效果下之資源配置效率
- 六、結語

「促進民間參與公共建設法」賦予民間機構從事開發交通建設所需用地，藉以提高交通建設之財務自償能力。回顧目前國內所推動之高速鐵路及捷運建設 BOT 案，均藉由土地開發收益以挹注建設成本，誠然所引發公共論壇的焦點環繞在「土地開發利益」議題上。由於政府與民間機構存在對土地市場價值資訊不對稱，衍生權力宰制與委託代理問題。本文嘗試在權力與代理交互效果下，建構政府、民間機構和土地所有權人三方關係，重新詮釋資源配置效率問題。研究顯示，政府倘若為滿足民間機構獲利之需求，因而向土地所有權人徵收「超額交通建設所需用地」，將加劇土地資源配置效率問題。

關鍵詞：民間參與、自償能力、權力與代理、配置效率

---

\* 政治大學地政學系博士班研究生。E-mail:lfchien@nthsr1.hsr.gov.tw

\*\* 政治大學地政學系教授。E-mail:tylai@nccu.edu.tw

投稿日期：二〇〇六年十二月五日；接受刊登日期：二〇〇七年二月二十六日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第二期/頁 179-217。

## 一、前言

在促進民間參與公共建設思潮下，回顧「徵求民間參與興建暨營運台灣南北高速鐵路建設計畫」、「高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設」、長生公司所擬「獎勵民間投資中正國際機場至台北捷運系統建設計畫」，以及日前台北縣政府亟力推動之「徵求民間參與興建暨營運台北捷運系統環狀線計畫」等BOT（興建-營運-移轉）案，均擬藉由土地開發收益以挹注交通（高鐵、捷運）建設成本之「創新規劃」，誠然所引發之公共論壇的焦點環繞在「土地開發利益」議題上，並衍生成選前炒地皮綁樁等政治聯想。當回歸至公共政策議題選項上，本文認為宜重新審視「促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）」，究竟賦予政府何種執行機制和操作思維，<sup>1</sup>何以使得此創新規劃模式已遭受到嚴峻的考驗。

就落實交通建設而論，其基礎條件即在於所需用地之取得，在「民間最大參與」機制下，交通建設所需用地經調整或適度放寬土地使用管制之土地，得提供民間機構從事開發，作為交通建設之附屬事業使用，使部分外部效益得以內部化，增加交通建設之財務營收以提高財務自償能力。<sup>2</sup>此反映在「漲價歸公」原則下，由國家對土地行使最高支配權，取得將來發展需用之土地

---

1. 依據羅傳賢（2002：587）指出，由於行政活動之任務增大，使得權力集中於行政權，原本只是法之執行機關，在國家基本政策形成及決策上變成極為重要的角色，出現「行政國家」之現象相當顯著。亦即行政機關在法案之作成及審議上扮演主導的角色，這反映Loewenstein（1957：6-7）所指稱政治權力之基本意涵是指權力擁有者（power holders）能有效影響政策制定，並有能力使其對手（power addressees）遵守該政策決定者（蕭全政，2002：113）。爰此，本文所指政府係政治權力擁有者中最重要之行為者，在法案之作成及審議上扮演主導角色之行政機關。

2. 依促參法施行細則第32條規定，「自償能力」計算方式為營運評估年期內各年現金淨流入現值總額，除以工程興建年期內所有工程建設經費各年現金流出現值總額之比值。其中現金淨流入為計畫營運收入、附屬事業收入、資產設備處分收入之和，再扣除不含折舊與利息之營運成本與費用、不含折舊與利息之附屬事業成本與費用、資產設備增置與更新之支出後之餘額。此類似民間機構所謂財務本益分析（cost-benefit analysis）之概念。

及未來之增益，「似乎」有其立論基礎。惟促參法所定義之「公共建設所需用地」，指經主辦機關核定之「公共建設整體計畫所需用地」，包含「公共建設及其附屬設施所需之用地」，並無特別明訂劃設「附屬事業用地」作為開發經營事業使用，<sup>3</sup>實務上是將「附屬事業用地」視為公共建設所需用地之一部，且僅規範政府（主辦機關）支付投資價款額度，不得高於民間投資興建額度之「負擔原則」，卻未規範土地開發經營附屬事業收入挹注之合理額度或與本業收益間之「比例原則」，致使不具商業性質之交通建設，其所需用地開發肩負起提高財務自償能力之目的性任務，恐將導致土地資源利用的扭曲（行政院公共工程委員會，2001）。

因此，經由市場機制進行土地開發之意識型態，已主導著交通建設之推動，而土地開發之所以擁有關鍵地位，乃是因為政府存有經濟效益價值觀，認為唯有透過市場的運作，公共利益之建設得以實現。<sup>4</sup>亦即土地的意義被簡化成民間機構在市場交換價值（exchange value）下的「商品」，可以被犧牲來成就政府所定義的公共利益，進而剝奪土地所有權人的使用價值（use value）。<sup>5</sup>以此經濟效益為唯一目標的行政模式，具體呈現出二面危機，其一，政府權力的偏差，政府對法令制度進行變通性解釋，交通建設所需用地徵收途徑出現自由裁量空間，在表面上既不違反形式的合理性，又能實現主觀策略的介入，循制度的路徑依賴擴大運用權力造成公共利益實現的偏差。其二，政府能力的弱化，在民間機構扮演「代理人」的角色下，因應財務自償需求所劃設交通建設用地規模，並執行附屬事業經營，期望民間機構和政府利益取向達成一致，惟民間機構經由有利的尋租活動，以獲取政治和經濟利益，

---

3. 以「台灣南北高速鐵路建設計畫」為例，位於桃園、新竹、台中、嘉義、台南等五站之「車站專用區」面積約 93.12 公頃，其中作為「附屬事業用地」面積約 30.31 公頃（約佔車站專用區 33%），樓地板面積約 125.23 公頃，開發使用期為 50 年，以挹注交通本業財務效益之不足。

4. 依促參法第 3 條規定，「本法所稱公共建設，指下列公眾使用或促進『公共利益』之建設：…」。

5. 由於交通建設整體計畫所需用地規模龐大，是否僅為單一地主或所有地主取得一致共識，而組成民間機構參與公共建設之可能性不大，考量可能發生此特殊情況，本文假設民間機構與土地所有權人視為不同主體。

恐將使得行政過程發生逆向選擇及道德危機之代理問題。

鑑於民間參與交通建設所需用地取得及開發制度，致使附屬事業收入成爲民間參與投資門檻之重要依據，這市場經濟效益觀充滿意識型態與主觀價值判斷，窄化了民間參與交通建設之途徑。<sup>6</sup>誠然國家基於公共建設所必需，政府本於公權力之行使而合法侵犯人民私有財產權，在「公益實踐非國家化」的思潮下，<sup>7</sup>將涉及政府、土地所有權人和民間機構三方之互動和衝突。爰此，本文擬運用邏輯演繹推理方式，以規範分析途徑（normative approach），首先闡釋民間參與公共建設所需用地之規定，並輔以案例說明；其二，藉由權力面向分析政府是如何透過意識型態的掌控，使得土地所有權人無法參與而被排除在外；其三，藉由代理理論分析政府和民間機構在資訊不對稱之土地開發市場中，可能發生逆向選擇及道德危機之代理問題；其四，嘗試建構在權力與代理交互效果下，政府、民間機構和土地所有權人三方關係，以及重新詮釋資源配置效率問題。期許政府在推動民間參與交通建設之際，避免在行政過程演變爲一場隱形之金權交易，造成公共利益實現的偏差。

## 二、公共建設所需用地之規定暨簡例分析

就政府以編列預算執行交通建設而言，係以徵收真正交通建設用地規模，無須擴大用地規模以作爲附屬事業經營收益挹注交通建設成本，因此徵收用地大多以遵循「最小侵害」之必要性原則及「不可予人民過度之負擔」之均衡性原則爲之。惟在民間參與公共建設政策下，政府訂頒促參法以專章

---

6. 結合土地開發之民間參與公共建設計畫，固然計畫評估含糊性是有利民間參與公共建設之機會；然而，在特許期間以土地開發收益挹注公共建設成本，由於土地開發收益必須承擔風險，因此「整體財務自償計畫」被視爲走在「混沌邊緣的鋼索」，衍生公共建設得否順利推動的混沌危機，且在「政府不出資」及「回饋金」爲甄審評決之重要評準下，此市場經濟效益觀將導致正規民間機構無法與投機民間機構競標（劣幣驅逐良幣或豬羊變色）之案例，故以「窄化」稱之。

7. 在「公益實踐非國家化」之潮流下，經由民間參與公共建設來實現公共利益，藉由國家公權力之行使，政府以徵收方式將私有土地轉移至民間機構，提供民間機構興建公共建設暨開發經營附屬事業，使土地資源從使用價值較低者移轉至較高者，以滿足最大多數人之民生所需。

（第二章）明列用地取得及開發相關條文，在法令制度之設計機制上，可理解旨在經由公共建設所需用地經調整或適度放寬土地管制之土地，得提供民間機構從事開發，作為公共建設之附屬事業使用，提高公共建設財務自償能力。本節謹從公共建設所需用地暨使用項目、公共建設所需用地取得方式及政府投資額度限制等三面向作一分析，並輔以案例暨簡例說明之。

### （一）公共建設所需用地暨使用項目

有關公共建設所需用地取得暨使用項目，促參法第 13 條第 1 項明訂「公共建設所需用地」，係指經主辦機關核定之「公共建設整體計畫所需用地」，包含「公共建設及其附屬設施所需之用地」。並於第 27 條第 1 項規定，為有效利用公共建設所需用地，得調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制後，開發、興建供該公共建設之附屬事業使用；其容許使用項目，會同內政部及有關機關訂定。此實務上之辦理方式乃藉由都市計畫劃定「特定區」或「專用區」，作為整體公共建設規劃及經營附屬事業，即以變更土地使用管制要點規範附屬事業使用。此外，於促參法施行細則第 31 條明訂，「附屬事業」係指民間機構依規定取得之土地，辦理公共建設本業以外之開發經營事業。惟無特別明訂「附屬事業用地」作為開發經營事業使用，本質上是將「附屬事業用地」視為公共建設所需用地之一部，因此無法判定公共建設所需用地規模是否遵循「必要性原則」及「比例原則」之精神。

由於「都市計畫公共設施多目標使用辦法」所容許之經營附屬事業項目有限，其收益尚不足以挹注龐大捷運建設經費，或可適用政府編列預算辦理之捷運建設計畫案中。相較「促進民間參與公共建設法」賦予政府得以公共建設所需用地，擴大「公共建設整體計畫所需用地」需求，並以滿足民間參與財務自償為由，得放寬「公共建設之附屬事業使用」，其容許使用項目，經查交通部及內政部已於 91 年 12 月 11 日會銜發布「交通部促進民間參與交通建設附屬事業使用容許項目」，更形擴大都市計畫土地使用容許項目，亦

即交通建設所需用地開發經營附屬事業已取得法制基礎，不再受限於「都市計畫公共設施多目標使用辦法」。

## （二）公共建設所需用地取得方式

有關民間機構開發經營附屬事業，公共建設所需用地為「公有土地」，政府得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用（促參法第 15 條）；如為「私有土地」由政府或民間機構與所有權人協議價購或依法辦理徵收，政府並得於徵收計畫中載明辦理聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構開發、興建、營運（促參法第 16 條）；若以「區段徵收」取得之公共建設所需用地，政府得以出租或設定地上權予民間機構或逕為使用、收益及處分（促參法第 19 條）。亦即無論土地權屬為何，促參法充分賦予政府取得公共建設所需用地之權力空間，並均得提供民間機構將公共建設整體計畫所需用地從事附屬事業使用，實現部分外部效益內部化，提高民間參與公共建設之財務自償能力。

因此，民間參與公共建設欲藉由擴大附屬事業增加其收益的方法，包括適行都市發展地區中小規模土地開發之「價購或徵收」，以土地公告現值加成取得公共建設所需用地作為附屬事業經營（如民間參與台北捷運環狀線建設計畫），以及適行新發展地區之大規模土地開發之「區段徵收」，無償取得公共建設所需用地作為附屬事業經營（如獎勵民間參與高速鐵路建設計畫及長生機場捷運建設計畫）。

## （三）政府投資額度限制

有關民間參與公共建設投資門檻，依據促參法第 27 條第 3 款規定，民間機構依規定取得之土地辦理開發，並於該土地上經營規定之附屬事業者，其所得為該公共建設之附屬事業收入，應計入該公共建設整體財務收入中。且

於第 29 條規定及其施行細則第 33 條規定之意旨，公共建設其投資未具完全自償能力者，主辦機關得就非自償部分投資其建設之一部，該部建設得併由民間興建，惟主辦機關支付投資價款額度，不得高於民間投資興建額度。<sup>8</sup>此係考量倘若政府投資價款高於民間投資額度，將失去引進民間資金以減輕政府財政負擔之精神，即建設計畫之自償能力至少需達 50% 為民間參與公共建設之「負擔原則」，然而卻未規範土地開發經營附屬事業收入挹注之合理額度或與本業收益間之「比例原則」。因此，「自償能力」成為決定民間參與公共建設之指標，惟對於不具商業性質而自償能力較低之交通建設案，其所需用地開發經營附屬事業收入將肩負起提升財務自償能力之任務。

#### （四）案例暨簡例說明

回顧「台灣南北高速鐵路建設計畫」（交通部，1998）為國內首宗且最大之民間參與交通建設案，然因交通本業自償能力未達百分之百，政府以區段徵收方式開發「高鐵車站特定區」，以地上權設定之方式，提供「高鐵車站專用區」作為高鐵車站與事業發展用地使用，其中事業發展用地之開發使用期為 50 年，以挹注交通本業財務效益之不足。

以「民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設」（高雄市政府，2001）而言，配合捷運建設以民間參與方式推動，將八處開發用地（三大機廠、O14-1 基地及抵費地等）以設定地上權方式提供特許公司開發，該用地範圍內除必要捷運設施佈設外，其餘依「都市計畫說明書」規定之容許容積

---

8. 公共工程委員會工程技字第 90009228 號函該函指出：「為獎勵民間投資公共建設及提高民間投資誘因，對於無法完全自償之公共建設計畫，促參法第 29 條第 1 項規定，主辦機關得就其非自償部分，投資其建設之一部，係指政府規劃公共建設時就整體計畫中非自償部分之建設得由政府投資興建。而於同法施行細則第三十三條規定政府投資之方式分為（一）由主辦機關興建後，交由民間機構經營或使用。（二）併由民間機構興建，經主辦機關勘驗合格後並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營或使用。上述二種方式得由主辦機關依個案建設特性分別或併同採行，惟第二種投資方式，係將政府預算之執行併由民間辦理之額度過高，將失引進民間資金及由民間分擔風險之精神，因此該額度宜有衡平考量，爰於促參法施行細則第 33 條第 2 項限定政府支付之投資價款額度，不得高於民間投資興建額度，先予敘明。」。

進行附屬事業開發，開發權利存續期與興建營運之特許期同為 36 年，其經營附屬事業收入，採保留股東利益投資內部報酬率 12% 後，其餘額方挹注本業，以提高財務自償能力。

假定某捷運建設總建造成本為  $C$ ，且以政府相對於民間之投資比例為 50% 設算之，當本業之自償能力為 20% ( $a\%$ )，若開發附屬事業收入挹注本業將使自償能力提升至 30% ( $a\% + b\%$ )。即僅考量本業情境時，民間參與可興建額度僅為  $0.4C$ ，而將本業及附屬事業收入一併計算時，民間參與可興建額度可達  $0.6C$  (即民間參與可興建額度增加  $0.2C$ )。倘若民間機構提出開發附屬事業收入挹注本業致使自償能力可達 40% ( $a\% + 2b\%$ ) 時，民間參與可興建額度可達  $0.8C$  (即民間參與可興建額度增加  $0.4C$ )，即附屬事業收入具有提升自償能力之效應，進而對於民間參與可興建額度具有「乘數效果」(詳表一)。

公共建設所需用地經調整或適度放寬土地管制之土地，得提供民間機構從事開發，作為公共建設之附屬事業使用，提升公共建設之財務「自償能力」之機制，已凸顯 Dror (1967) 指出用經濟分析作為公共政策之決策，著重於效率的提升及資源的有效分配，因而社會問題往往被詮釋為經濟問題，無法解決公共政策決策中的重要因子，其運用恐扭曲決策的方向。這亦反映 Moroney (1981) 認為當社會問題被送到技術官僚手中，並不會質疑問題的定義而是去尋求如何達到目標的途徑，故其提倡規範式分析途徑，強調價值才是政策分析的主要標準。此外，Stone (1988) 認為經濟分析下的「理性計畫 (rationality project)」，是無法處理公共政策當中「悖論 (paradox)」的特質，然其亦提醒，透過經濟方法作為公共政策分析以解決社會問題，可能是「策略上聰明的主張 (strategically crafted argument)」之選項。因此，以附屬事業收入挹注捷運建設成為提高民間參與投資門檻之際，如何重新審思民間參與公共建設所需用地之制度，不僅影響民間機構參與之意願，亦將衝擊土地所有權人之權益，以及政府對於捷運建設推動之決策。

表一 自償能力與政府、民間投資興建額度關係表



自償能力		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
BOT	民間投資 額度 (A)	0.1C	0.2C	0.3C	0.4C	0.5C	0.6C	0.7C	0.8C	0.9C	1.0C
	政府投資 額度 (B)	0.1C	0.2C	0.3C	0.4C	0.5C	0.4C	0.3C	0.2C	0.1C	0
	民間可興 建額度 (C) = (A)+(B)	0.2C	0.4C	0.6C	0.8C	1.0C	1.0C	1.0C	1.0C	1.0C	1.0C
註：1. 假定政府相對於民間之投資比例為 50% 設算之。 2. BOT：依促參法第八條第一款規定：「由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。」。											

資料來源：本文研擬。

### 三、土地所有權人參與之權力觀

政府藉由附屬事業收入挹注捷運建設，以提高民間參與投資門檻之意識型態已被形塑，如何解讀政府經由權力運作取得及開發交通建設所需用地，以及對於土地所有權人權益造成之衝擊，本節謹以公聽會式之民眾參與機制、交通建設所需用地徵收之規範及權力宰制土地所有權人的問題論之。

#### (一) 公聽會式之民眾參與機制

Davidoff (1965) 認為公民在公共政策的制訂過程中應扮演重要角色，在規劃過程中不應把民眾排除在外，政策的制訂並非客觀事實的認定，而是主觀價值的選擇，選擇的權力應保留在民眾手中，經由民主的參與方能促進理性目標的達成。此外，Kernaghan (1986) 認為「民眾參與」之所以受到尊重，其主因包括，促使政府的行動和政策符合民眾的需要、經由參與管道使不同階層的利益受到尊重、落實政府向人民負責，以及增加政府行動的合法性與

支持度等保障民眾權利之優點，亦為公權力的存續提供合法性之基礎。

民國 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法，正式賦予民眾參與行政計畫的機會，其第 1 條召示特制訂此法之目的，「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴」。以捷運建設計畫而言，係於一定地區土地之特定路線、場、站之設置及毗鄰地區之土地開發利用，涉及地主、當地居民及開發業者等不同利益之人，以及中央與地方政府、交通部及內政部等不同行政機關權限。且依行政程序法第 164 條規定，行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序。

有關捷運建設計畫所應辦理法定民眾參與之相關規定，包括大眾捷運法、環境影響評估法、都市計畫法及土地徵收條例等相關法令，均採「公聽會（public hearing）」方式辦理，對於舉辦時機、說明內容、參與對象及通知方式等，有其類似之規範（詳表二）。

表二 辦理捷運建設計畫法定公聽會綜理表

法律位階	立法意旨	舉辦時機	說明內容	參與對象	通知方式	
大眾捷運法	中央立法	為加強都市運輸效能，改善生活環境，促進大眾捷運系統健全發展，以增進公共福利。	辦理大眾捷運系統規劃時。	大眾捷運系統規劃報告書之內容。	專家學者、相關公益團體、有關機關、其他利害關係人。	應刊載於三家以上新聞紙，並於規劃範圍內之政府部門公告，並應公告於交通部及執行機關之網站。
環境影響評估法	中央立法	為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。	開發單位應於開發行為經目的事業主管機關許可後動工前辦理。	環境影響說明書記載之事項。	有關機關、當地及毗鄰之地區、當地民意機關、當地村里長。	連續刊載於新聞紙三日以上，並於適當地點公告及通知。
都市計畫法	中央立法	為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。	變更計畫擬定後，送都市計畫委員會審議前。	變更都市計畫書圖內容。	任何公民或團體。	登報周知外，並由變更轄區之公所公告並通知民眾參與。
土地徵收條例	中央立法	為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產。	需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前。	與所有權人協議價購或以其他方式取得需用土地。	土地所有權人及利害關係人。	由需地機關發函通知土地所有權人參與協議價購說明會。
<p>註：1.有關「公聽會」主要規定包括，大眾捷運法第 10 條規定、環境影響評估法第 7 條及第 8 條規定、都市計畫法第 19 條規定、土地徵收條例第 10 條規定。</p> <p>2.表中內容包括該法及其相關子法之規定。</p>						

資料來源：本文整理。

法定公聽會之內涵僅是民眾與政府（規劃單位）採取簡單而直接面對面接觸方式，會中除由規劃單位說明計畫內容外，並回答民眾所提出有關計畫的問題、批評和建議。然而，該場合常引起不同意見的民眾或利益團體正面衝突，往往無法作成任何決議，而該等意見僅作成紀錄納入規劃報告中參考。因此，此民間參與機制由於缺乏知識的教育與經驗交流，易使民眾（弱勢的無聲者）淪為背書式表相參與，似無法讓民眾與政府彼此從認知的調適及改變中，學習共同發現問題的盲點，並共負解決問題的責任。因此，欲使民眾參與成為捷運建設計畫之資產，尚有研議與努力的空間。

## （二）交通建設所需用地徵收之規範

現行公共建設所需用地之徵收（協議價購不成）制度，係基於實現公共福祉之目的，其本質上雖仍為政府以公權力強制取得私人土地，依據「土地徵收條例」中之「徵收程序」第 10 條規定，「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。」惟因許可前之事業計畫尚未核定，亦未提出徵收計畫書，被徵收人並未確定，貿然以不確定性計畫所需用地之土地所有權人及利害關係人，作為舉行公聽會之對象，如與核定所需用地有所差異時，除恐失政府之誠信外，亦無法落實「保障私有財產」之機制。

此外，前揭條文但書之規定，「已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」即申請土地徵收前需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前已舉辦公聽會者，不受此條款規定之限制。惟政府（需用土地人）在計畫階段，係依據所屬事業計畫之相關法規辦理公聽會或說明會，民眾參與者大多為關心公共建設事務之地方首長、民意代表、專家學者及一般民眾等，以「中正國際機場聯外捷運系統建設計畫」案而言，大體參與公開說明會者包括「民意代表」及「市井民眾」，前者主要向政府表達個人反映地方民眾的心聲，以及對民眾表達個人已在計畫過程中爭取計畫落實的決心；另後者大多為沈

默的民眾，僅參與瞭解計畫而並未表達任何意見，或為極少數從個人基本權益角度，表達地區聯外出入道路可及性之需求，並請求儘速公布徵收用地範圍土地之地號、徵收時程及相關補償費等問題（詳如表三）。

表三 民意代表及市井民眾關心捷運建設之理念與價值一覽表

	地區	訴求理念	規劃認知	關切角度	規劃要求	表達決心
市井民眾	已/待發展地區	為求保障自身權益。	地區聯外出入道路可及性之需求。	個人基本關係之財產權益。	舉辦徵收說明會。	請求儘速公布徵收用地之地號、時程及補償費。
民意代表	已發展地區	藉由聚集經濟效益，促使公共資源更有效利用。	以需求為導向，在既有都市資本累積效果上創造聚集經濟效益。	必要性與急迫性之公共事務。	行經路線、增設場站及土地開發。	表達個人已在計畫過程中爭取計畫落實的決心。
	待發展地區	考量被限制發展地區之土地開發權益，並均衡區域發展。	以供給為導向，創造都市資本累積之誘因。			

資料來源：簡龍鳳（2003a：51）。

因此，計畫階段所舉辦之公聽會其目的、內容、對象及訴求，與針對徵收議題之特定對象所舉辦公聽會之本旨，「於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私利維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用」，<sup>9</sup>恐有瑕疵之虞。<sup>10</sup>

9. 有關被徵收人之意見聽取案，司法院大法官於85年7月所作之釋字第409號解釋：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，…。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私利維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」

### (三) 權力宰制土地所有權人的問題

審視公共建設所需用地取得的權力及其運作，其實已深植於制度、結構與意識型態的範疇中，誠如 Beatley (1994) 所論土地使用的決策本質上是政治的決策。對於取得公共建設所需用地，作為附屬事業開發以滿足財務自償能力之制度下，更加凸顯 Byrne (1987) 對於成本效益分析的評論，在民眾參與僅會使技術運作過程更為複雜的理念下，民眾參與公共事務通常被排除在外，而公民角色亦被矮化成消費者而已。甚者，在現行法制下，「參與之對象」已由民眾參與「涵蓋」土地所有權人參與，而「聽取意見之形式」卻以公聽會或說明會「掩飾」聽證程序，且「參與之時機」是以建設計畫階段「取代」確定徵收計畫前之時機，此操作模式套用 Edelstein (1986) 所言，政府經常想辦法來避免科技與市場的運作遭受土地所有權人參與的干擾，行政程序的設計是為了避免土地所有權人參與，而市井民眾被邀請來參與，也只是象徵性意義罷了。

就馬克思主義 (Marxism) 觀點，任何權力的性質都取決於社會制度和國家機器的本質，而權力運用的手段，無論是公開的暴力或是和平的欺騙，本質上都是欺壓和剝奪。即權力是一種現實或潛在可延伸的支配力量，是政府將其意志強加於土地所有權人，使之產生一種壓力繼而服從的能力，政府在其職權範圍內對土地所有權人具有強制力量和支配力量。以多元論者 Dahl 所提出之權力的第一面向看法，其認為「A 的權力勝過於 B，因為他有能力要 B 去作其本來不願意去做的事情。」此亦被稱為多元主義 (pluralism) 權力觀點。另由 Bachrach 和 Baratz 對於多元主義之批評而提出之權力的第二面

---

10. 據作者參與內政部在蘆竹鄉公所舉辦變更林口特定區都市計畫說明會，地主們要求內政部先公布機場捷運路線，內政部、公所雖解釋後續路線、徵收問題，未來會另有主管機關會到場召開說明會，不在這次的說明範圍內，他們只是來聽取地主對於變更都計這部分的意見，但地主都無法接受這說法，部分激動的地主還翻桌抗議，說明會不歡而散。可參酌 2006 年 1 月 13 日自由時報載內容。

向看法，其認為「權力並非僅出現於參與者在決策過程中之行動，更表現在特定參與者及特定事件被排除於決策過程之中」。而權力的第三面向係由 Lucks 和 Gramsci 所提出之批判觀點，其認為「擁有權力者可能利用意識型態之霸權，建構有利於統治者之社會意義，並形塑民眾之價值觀，使民眾接受掌權者統治權力之正當性。」（徐世榮，2001：36-37；Gaventa, 1980: 5-15）。

以「權力第一面向」而論，在交通建設所需用地得從事開發範疇中，於行政程序法意旨下，土地所有權人與政府對土地開發利用本有公平的競爭機會，然而由於公開資訊與專業知識等資源的缺乏，使得土地所有權人屈服於公共利益而在競爭之中落敗，而被徵收土地作為交通建設所需用地，且長期在行政體制運行已形成制度的路徑依賴模式下，土地所有權人再也不願意亦無法挑戰政府，因為其預期擁有龐大資源的政府將再度的獲勝。次以「權力第二面向」而論，隨著政府處理的問題越來越複雜和具有專業技術性，立法傾向將大量權力賦予官僚技術人員。因此，法律的執行便成為行使決策的實體權力，使得政府有更多的機會來製造「參與之對象」、「聽取意見之形式」及「參與之時機」等制度上的障礙，以阻隔土地所有權人參與用地開發。再以「權力第三面向」而論，前揭權力二面向再度加強土地所有權人缺乏權力的感受，並使得權力的菁英有能力來建構制度與意識型態，正當化及合法化他們擁有權力的地位，使得在民間參與交通建設所需用地徵收制度上，循制度的路徑依賴「開創性」地擴大運用權力。即在交通建設所需用地徵收制度中，權力的第三個面向可視之為政府擁有權力或土地所有權人缺乏權力的總和，而且每一個面向的改變皆有加強的效果。

依據社群主義（communalism）的觀點，共通的善應當優先於個人權益，而這共通的善在現實社會中被「物化」成公共利益時，公共利益的追求已被視為優先於個人權益自我伸張和實現，在無法獲得和滿足公共利益下，個人權益是殘缺且無法自我伸張和實現，個人權益在此論點中逐漸被蒙蔽和式微。此反映出政府謀求公共利益服務之抽象權力，及其謀取土地開發利益之具體權力間，具體權力似乎超脫抽象權力的軌道及框架，權力的運作呈現具

靈活性特徵之混沌狀態，此恐造成行政權力的偏差。因此，財產權在政府所定義之公共利益前提下，藉由行政權力之行使，以迂迴方式將協議不成採以徵收方式取得交通建設所需用地，提供民間機構開發經營附屬事業，將土地權屬從私有、公有至私用，將衍生土地所有權人喪失自行維護其土地開發權益之疑慮，卻實現民間機構土地開發利益之期待。

由於交通建設所需用地於「主體需要」和「客觀事實」間存在差距，使得行政權力的運用產生「自由裁量權」的問題，亦即在法律框架內權力的不同運用，可能產生不同利益分配結果，這凸顯政府因公共利益，而以行政權力市場化之運作，自由裁量剝奪土地所有權人之財產權。惟憲法上財產權保障之主要目的，主要在於確保財產權人能擁有其財產，藉以抗拒不法之侵害，其首要並非物的保障，而是權利主體的保障，亦即是個人人格自由之保障及發揚。因此，交通建設所需用地之思維，必須回歸憲法第 23 條所規定「所必要者」之概念，避免假公益之名行專斷、恣意侵犯之實，方符合憲法保障人民財產權之意旨。

此外，民間機構通常相較於政府擁有豐富的市場訊息，更了解所採取的策略可獲得之開發收益，存在土地市場資訊不對稱現象，衍生依財務需求徵收「市場經濟所需用地規模」，此與「交通建設真正用地規模」之差異，謀取使用價值與交換價值之間的差額，被視為土地點石成金的途徑，恐已結合地方派系菁英與資本集團。此等意識形態存在民間參與交通建設之相關輿論報導，亦即交通建設所需用地徵收之衝突，已從粗暴及欠缺土地所有權人參與，昇華至謀取土地開發利益之意識形態中。

#### 四、民間機構參與交通建設之代理觀

促參法賦予民間機構得扮演「代理人」的角色，將交通建設所需用地作為附屬事業使用，惟在政府與民間機構存在對土地市場價值資訊不對稱的情況下，如何解讀可能發生之逆向選擇及道德危機問題，本節謹以民間參與交



通建設之代理理論概念、民間參與交通建設之土地開發及民間機構代理的問題論之。

## （一）民間參與交通建設之代理理論概念

民間參與公共建設理念係受市場取向之「新公共管理」的影響，<sup>11</sup>在新相互主義（new mutualism）和公共選擇理論（public choice theory）基礎上，主張善用民間資源與活力，運用市場治理模式提升政府效率，其所強調的核心價值在於經濟效率的本質。然而，Barnekov and Rich（1989）曾收集美國1970s-1980s期間，以公私合夥（Public-Private Partnership）方式進行地方經濟發展改造，研究發現並無預期成效。另Sawicki（1989）認為公共利益之公共決策系統複雜、民間機構獨立且富彈性而不受限制及財務風險承擔等問題，使得公私合夥關係阻礙了公共利益之推動。亦即以公私合夥之市場機制作為公共政策之推動，恐將與公共資源以利他為主之原則相悖，將衍生政府與民間機構間之委託代理問題及徒增交易成本。

委託代理關係以「契約」（contract）的形式存在，當契約啟動前，代理人就保有私人資訊，即存在「逆向選擇」（adverse selection）問題。在此情況下，委託人雖可核實代理人行動，但最優決策取決於代理人為唯一知情生產過程的特徵，在資訊不對稱涉及代理人個人特徵時，委託人無法區分代理人是屬何種類型，代理人可能呈現一個委託人可觀察到的信號，亦即代理人作出某種特徵的訊息以影響委託人之決策。另當代理人的行動不可證實，或契約關係啟動後代理人得到私人資訊時，即存在「道德危機」（moral hazard）問題。在道德危機中，當契約關係建立時參與各方具有相同資訊，而在資訊不對稱實際產生後，一旦契約簽訂，委託人無法觀察（或無法證實）代理人的行動（或努力），即委託人無法完全地控制代理人行動（Macho-Stadler and

---

11. 其觀點主要駁斥「萬能政府」，主張藉由公私合夥或委由民間辦理，透過民營化或民間參與方式執行，期以縮減政府服務活動範圍以形塑「中空型政府（Hollow Government）」。

P'erez-Castrillo, 2001: 9-12)。

解決委託代理問題，降低代理成本最有效的辦法是實施最優契約（the best efficient contract）。最優契約是委託人花費最低成本使得代理人採取最有效率的行動，實現委託人目標的契約。由於雙方所掌握之資訊不對稱，且監督行動尚需成本，因此最優契約難以實現，只能採行次優契約（second best contract）。次優契約是一種利益共享、風險共擔的契約，這契約是在滿足代理人一定限制下尋求委託人期望利潤最大的契約。這來自代理人的限制（Macho-Stadler and P'erez-Castrillo, 2001: 39-40），其一是參與限制（participation constraint）（或個人理性條件），即代理人從契約中得到的期望效用不能小於其保留效用（minimum reservation utility）；其二為激勵相容（incentive compatibility）限制，即代理人會選擇最大化其目標函數之努力水準，因此該契約應該使代理人的努力程度與委託人對其所期望之努力程度保持一致，亦即委託人對代理人的努力應給予激勵。

由於代理人亦有其利益考量，且與委託人利益經常發生衝突，誠如 Jensen and Meckling（1976）所言，如果關係雙方皆為效用最大化者，即可確信代理人不可能為委託人的最大利益戮力行動（Alchian and Demsetz, 1972）。這亦反映 Leibenstein 所提出的 X—無效率問題，即是內部各經濟行為主體並無依利潤最大化之目標行動，如代理人未善盡其能力，且亦無充分努力，因而降低資源配置效率（Hay and Morris, 1991: 44-47）。因此，從委託代理角度研究契約關係，就規範性而論，主要是在資訊不對稱情形下，建構委託人與代理人之間的代理模型，促使訊息成本降低、風險分散和外部效益內部化，即降低交易成本以提高資源有效配置。

## （二）民間參與交通建設之用地開發

North（1981）認為「制度」為一種涉及社會、政治及經濟行為的經濟規則，制度可以被設計成人們應付不確定性和增加個人效用的手段。而「制度

安排」是支配經濟單位之間可能合作與競爭的方式的一種安排，一個有效率的政府應在制度上做出安排以造成一種激勵，將個人的努力變成私人收益及社會收益。亦即在社會所有制度安排中，政府可以採取行動來矯正制度供給的不足。假若存在著明顯外部利益，此時追求利潤的動機使人們產生改變現有制度的慾望，必然導致制度創新及制度變遷，亦即「制度變遷」的內在動力來自於外部利益的存在。

在民間參與交通建設用地取得及開發制度下，賦予民間機構以市場經濟的角度取得交通建設整體計畫所需用地，運用市場治理模式提昇開發效益，以提高民間參與交通建設之意願。這反映 Davis and North (1979) 所提出之制度變遷的誘致因素是期望獲取最大潛在利益，而潛在利益是一種在現存制度安排結構內無法實現之利益，North 稱之為「外部利益」，正是這種利益導致一種新的制度安排。爰以推論，民間機構劃設交通建設整體計畫所需之用地範圍，將依個案需求劃設之市場經濟規模，並以最高財務效益為原則，側重於財務計畫可行性評估。

以交通建設而言，「獎勵民間投資中正國際機場至台北捷運系統建設計畫」案而論，當時長生公司所提投資計畫書財務自償（以區段徵收開發方式無償取得捷運建設用地）原則，原計畫土地開發規模達 1400 公頃，而於簽約協議階段交通部建議土地開發規模僅約 700 公頃，最後核定土地開發規模約 1000 公頃，顯示政府在維持財務自償不變的基礎上進行開發規模的減縮。另以「徵求民間參與興建暨營運台灣南北高速鐵路建設計畫」案為例，係由政府提供固定土地開發規模，由台灣高鐵公司以財務完全自償取得特許權，可視為政府在保留土地開發規模不變基礎上，進行經營附屬事業收入挹注金額之招商評選。惟隨著機場捷運 BOT 案的破局及高鐵 BOT 案通車時程的跳票，相關討論民間參與交通建設之輿論已凸顯所謂代理問題。

結合土地開發之民間參與交通建設計畫，為一創新之事務、方法與理念，在此範疇的空間及特許期間中，進行交相互動，並不容易取得穩定的平衡，被視為「混沌邊緣的鋼索」。當民間機構扮演「代理人」的角色，因執行附

屬事業開發經營，故比政府有更多機會了解所採取的策略對開發收益影響或風險，亦即民間機構通常較政府擁有更多的市場訊息，存在土地市場資訊不對稱現象。因此，民間機構以由下而上（**bottom-up**）之規劃方式，依其財務需求劃設市場經濟（**market economy**）所需用地規模，若太偏向於放任，則該計畫需承擔落入分崩離析狀態的風險，若太偏向於管制，則該計畫將變得僵硬恐致民間機構無法運作。

藉由土地開發從事附屬事業經營之收入，作為挹注交通建設之本業自償能力不足部分具有相當創新性。對於普遍具有經濟效益大於財務效益之特性，而不具商業性質之公益性交通建設而言，賦予民間機構土地開發經營附屬事業使用之特許權，以提高交通建設之財務自償能力，已有案例可循。惟促參法僅規範主辦機關支付投資價款額度，不得高於民間投資興建額度，而並未規範土地開發經營附屬事業收入之合理額度或與本業收益之比例，致使附屬事業收入已成為民間參與投資交通建設門檻之重要依據。理解交通建設所需用地開發經營附屬事業之財務本質（詳如表四），土地開發所承受風險相對較高，當交通建設依賴經營附屬事業收益挹注愈大，其所隱含之不確定與風險管理失衡之混沌危機愈大。因此，如何規範附屬事業收入挹注額度與比例，不僅影響土地開發規模與經營之決策，亦將影響民間機構參與之程度及政府對於交通建設推動之決策。

表四 交通建設所需用地開發經營附屬事業之財務本質表

項目	交通建設	用地開發
事業收入	本業	附屬事業
建設及開發	整體規劃、興建後營運，興建與營運期可明確劃分。	整體規劃、分期分區開發，易受土地開發時序及市場景氣的影響。
專業領域	以民間投資交通建設型態而言，主要是由交通運輸規劃、工程營建、財務規劃及法律等專業團隊組成（特許公司）。	交通建設之土地開發，其興建、經營及管理，大多委由具土地開發及不動產經營等專業團隊（土地開發商）。
財務特性	規劃階段可運用具理論基礎之運量推估模式進行預測，其收益為營運期間之票箱收入，特許權屆滿時無償移轉予政府，無處分財產之收入。	規劃階段通常採市場調查及經驗法則進行推估業種及規模需求量，其投資報酬率取決於市場經濟景氣下處分土地之資本增值利益。
承受風險	運量預測所預估之票箱收入具有相當可信度，相對所承受風險低，股東要求之報酬率亦較低。	不動產價值易受政治、經濟等因素而有所波動，相對所承受風險高，股東要求之報酬率亦較高。

資料來源：本文研擬。

### （三）民間機構代理的問題

審視促參法第 27 條立法意旨，公共建設所需用地經調整或適度放寬土地管制之土地，得提供民間機構從事開發，作為公共建設之附屬事業使用，至公共建設整體計畫所需之用地範圍則應依「個案需求」劃設。<sup>12</sup>簡龍鳳（2003b；2005）認為由民間機構扮演「代理人」的角色，勢將依其財務需求

12. 有關促參法第 13 條第 1 項之公共建設整體計畫所需用地是否包含附屬事業用地案，公共工程委員會工程技字第 91006089 號函指出：「促參法第 27 條規定，公共建設所需用地經調整或適度放寬土地管制之土地，得提供民間機構從事開發，作為公共建設之附屬事業使用，使部分外部效益得以內部化，增加公共建設之財務營收，故附屬事業之經營項目係為有效利用公共建設所需用地，至公共建設整體計畫所需之用地範圍則應依個案需求劃設。」

劃設市場經濟所需用地規模，惟在政府與民間機構存在對土地市場價值資訊不對稱的情況下，恐於「甄審評決」招商階段隱藏逆向選擇問題，以及於「議約簽約」執行階段發生道德危機問題（詳如表五）。

### 1. 「甄審評決」招商階段之逆向選擇問題

政府係依「促進民間參與公共建設法」之精神擬訂公告招商文件，然對於土地開發市場訊息之掌握並不充分，俾給予民間機構適度彈性空間以發揮創意，期望民間機構所規劃之所需用地開發規模「最符合公共利益」或「最經濟有利」。在此機制下，財務自償能力高低成爲甄審時之重要準據。惟民間機構在提出投資計畫書及相關文件時，爲確保入選爲最優申請人，傾向研提較高之財務自償能力方案，並選擇可創造最大淨收益之所需用地開發規模，以隱藏保留預期淨收益。

在財務「自償能力」被視爲甄審時之競標準據下，易混淆政府甄審之標準，正規業者反而無法與投機業者相互競爭，造成政府作不正確的選擇。因此，將財務自償能力作爲單一評選指標是否得宜，應先檢視所需用地開發規模與挹注本業金額之關係是否具合理性，避免民間機構爲求挹注本業需要及滿足隱藏保留預期淨收益，而將交通建設所需用地規模不當地擴張。

### 2. 「簽約議約」執行階段之道德危機問題

政府考量所需用地開發規模，理論上是基於「公益上之必要」與「權利之侵害」宜保持正當的比例，選擇所必要之損失最少地方爲之，以確保遵循「必要性原則」及「比例原則」之精神，依其經驗法則推估可能用地開發規模，而對於民間機構所研提之財務自償能力，視爲民間參與投資所需用地開發規模之效率所致。惟民間機構若採政府所提出可能用地規模，恐無法實現其所承諾之挹注本業金額外，且隱藏保留淨收益之誘因亦恐消失，因此雙方所持所需用地開發規模之短差部分，即便在議約簽約階段予以協商研議。

在民間機構追求最大利基下，若與政府最大審慎之原則有所衝突時，極可能利用不正當的手段，以不可抗力等因素曲解先前承諾事項，易使土地開發之市場風險扭曲爲政府決策風險，雙方陷入策略性互動之賽局中，影響整

體交通建設執行效率，反而徒增代理協商成本。因此，投資計畫書所載開發規模與挹注金額併同列入協商機制是否得宜，應先檢視開發規模、淨收益與隱藏保留淨收益間之關係，避免衍生代理協商成本。

表五 政府與民間機構之代理關係與問題分析簡表

	委託人	代理人	問題與思維
參與主體	政府	民間機構	名為「參與合作」實為「代理賽局」。
目標與期望	在無償取得交通建設整體計畫所需用地，期望引進民間效率將交通建設外部效益內部化。	除以外部效益內部化之淨收益提高財務自償能力，期望隱藏保留收益能滿足其誘因及權衡風險。	<b>代理問題：</b> 雙方對土地市場價值訊息的不對稱對，導致對所需用地開發規模認知的差異。
甄審評決階段	政府以為所劃設用地規模「最符合公共利益」或「最經濟有利」，因此財務自償能力高低成為甄審時之重要依據。	民間機構提出投資計畫書及相關文件時，為確保入選為最優申請人，偏向提出較高自償能力之投資方案。	<b>逆向選擇問題：</b> 「自償能力」為甄審時之競標準據，易混淆甄審標準，正規業者反而無法與投機業者相互競爭，恐造成政府作不正確的選擇。 <b>研究思維：</b> 若將財務自償能力作為單一評選指標，應先檢視所需用地開發規模與挹注本業金額之關係是否具合理可行。
議約簽約階段	政府對於民間機構所研提之財務自償能力，視為民間參與投資所需用地開發規模之效率所致。	民間機構若採政府所提出可能用地開發規模，除無法實現其所承諾之挹注金額外，且隱藏保留淨收益之誘因亦消失。	<b>道德危機問題：</b> 民間機構在無法滿足保留收益時，易使土地開發之市場風險曲解為政府決策風險，雙方陷入策略性互動之賽局中，反而徒增代理協商成本。 <b>研究思維：</b> 若投資計畫書所載開發規模與挹注金額併同列入協商機制，應先檢視開發規模、淨收益與隱藏保留淨收益間之關係是否合理可行。

資料來源：本文研擬。

## 五、權力與代理交互效果下之資源配置效率

在促進民間參與交通建設機制下，期待運用市場機制提升開發效益，惟政府與土地所有權人間存在權力宰制問題，而政府與民間機構存在代理問題，因此如何以權力與代理交互效果重新詮釋土地資源配置效率問題，本節謹從政府、民間機構及土地所有權人三方關係及資源配置效率的省思闡論之。

### （一）政府、民間機構及土地所有權 4EBA 三方關係

在缺乏具有絕對權威、統一的價值體系的後現代社會，政府的政治和行政執法皆為不同利益主體關注的焦點。在公平正義和經濟利益的矛盾下，出現公共價值在選擇上產生自由度問題，這代表政府如何運用權力，會因其價值觀的影響。在經濟效益價值取向下，功利主義（utilitarianism）已成為行政權力運行的價值判斷標準，在政府公共政策的制定和評價過程中，立足於主流地位。亦即公共價值的取向所呈現的是功利論所追求的交換價值，將個人利益與公共利益以商品經濟化緊密結合，誠如公共選擇學派 Buchanan（1975）指出，在公共決策中，實際上並不存在依據公共利益進行選擇的過程，而只存在各方特殊利益主體間之「締約」過程。亦反映 Molotch（1976）所提倡成長機器（Growth Machine）理論，主張都市發展是受到以促進土地開發的菁英人士所掌控，視公共建設所需用地為商品，強調交換價值，反對任何使用價值的介入，且 Domhoff（1986）認為成長機器的核心人士掌控了政治領域，決定公共政策方向。

以民間參與台北捷運環狀線計畫為例，擬由民間機構出資購地開發，由政府動用公權力向土地所有權人徵收 29.4 公頃用地，除捷運設施用地外，其餘作為商業性質之土地開發，將開發淨收益挹注建設成本。亦即經由超額徵收捷運建設用地規模，交付民間機構實現超額之交換價值，尤其位於都會車站之毗鄰土地，伴隨著龐大的土地開發利益，被地方政府視為振興城鄉發展



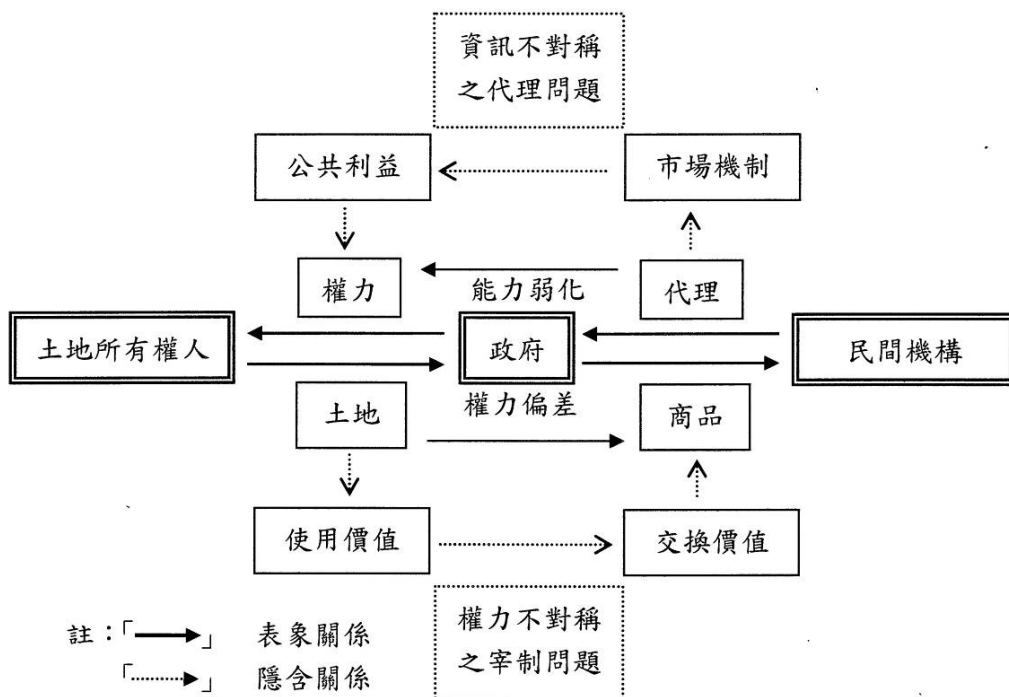
的大利多，而輿論報導卻認為該民間參與捷運建設已不是單純的交通建設，<sup>13</sup>恐已結合地方派系菁英與資本集團，涉入土地開發利益糾結之中。

在促進民間參與交通建設政策下，政府將扮演行政人和經濟人雙重角色，而於行政作為中可能存在雙重效應，其一是「權力的偏差」，在推動交通建設提升經濟效益下，經由調整行政權力的結構與運行方式，交通建設所需用地徵收途徑出現自由裁量空間，並在長期行政體制運行下，政府已循制度的路徑依賴「開創性」地擴大運用向土地所有權人徵收土地權力。其二是「能力的弱化」，在民間機構扮演「代理人」的角色下，因應財務自償需求所劃設交通建設用地規模，並執行附屬事業開發經營，由於雙方存在對土地開發市場資訊不對稱，民間機構在追求最大利基及隱藏保留預期收益下，將選擇可創造最大淨收益之用地規模。

因此，在權力與代理交互效果下，民間機構與政府可經由市場機制及公共利益的結合，試圖合理化將土地所有權人對土地之使用價值，交付民間機構轉換成交換價值的商品，詳如圖一所示。即民間機構擁有特許代理資格，透過市場機制運作執行交通建設，但由於政府與民間機構存在市場資訊不對稱之關係，政府無法完全控制民間機構之獲利或財務需求，衍生委託代理問題。為滿足民間機構獲利或財務需求，政府可藉由交通建設所需用地之名，向土地所有權人行使公權力擴大徵收交通建設所需用地，將土地所有權人擁有對土地的使用價值，透過交通建設將土地轉換成交換價值的商品，並經由特許代理關係，政府將交通建設所需用地交付民間機構於市場機制下開發收益，亦即土地所有權人喪失自行對土地開發之權益，衍生行政權力宰制問題。

---

13. 相關輿論請參陳怡如（2005）。



圖一 政府、民間機構及土地所有權人三方之權力與代理交互關係示意圖

資料來源：本文研擬。

## (二) 資源配置效率的省思

交通建設在財務高門檻、規模經濟的要求下，交由所謂具有創造經濟效益的民間機構經由市場機制來提供，在行政領域上著重市場基本教義 (market fundamentalism) 三E之理念，包括經濟 (economy)、效率 (efficiency) 和效能 (effectiveness)，而忽略對土地所有權人權益、公平、正義等多元社會價值的追求。亦即過份強調經濟效益及市場價值，將使得政府坦然接受市場交換而唯利是圖。因此，實有必要以權力與代理交互效果，建立政府取得所

需用地規模、民間機構獲利/挹注金及土地所有權人權益損失之三方關係，<sup>14</sup>重新詮釋土地資源配置效率問題，<sup>15</sup>喚醒政府對於追求經濟效益價值的偏頗和對於市場的不當崇拜。

提供交通建設本為政府之職權，其建設所需經費理應由國家編列預算支應。今因政府財政拮据，為求交通建設財務自償，向土地所有權人徵收「交通建設所需用地」交付民間機構進行附屬事業開發，亦即由土地所有權人負擔交通建設成本，實具違反「財產權剝奪應儘可能最小侵害」之比例原則及必要原則，尤其政府與民間機構在土地市場開發資訊不對稱下，恐徵收超額「交通建設所需用地」，將土地權屬自私有、公有至私用，以挹注本應由國家編列預算實現之公共利益。因此，本文認為推動民間參與理應回歸 Pareto 經濟效率觀，其所闡述的是一種在不損及他人的權益下，使得其他人的福利都變得更好的狀態，即有效率的資源配置被定義為 Pareto 最適 (Boadway and Wildasin, 1984: 16)。

假定民間參與交通建設，以滿足財務自償為由，政府徵收交通建設所需用地交付民間機構進行附屬事業開發，在開發規模報酬遞減原則下，<sup>16</sup>隨開發規模 ( $Q$ ) 增加，相對於民間機構獲利函數 ( $P_g$ ) 呈遞增漸減型式之關係

14. 此由於政府辦理土地徵收須依法行政，依據土地徵收條例第 30 條及相關規定，徵收價款係按照徵收當期之公告土地現值加成補償，就實務執行面而論，徵收價款往往低於市價或願意接受的價格，因此造成土地所有權人損失，更無獲益可言，這亦是導致政府徵收土地往往伴隨土地所有權人抗爭事件之主因。

15. 關於土地徵收補償與資源配置效率之論點，林森田 (1996: 275-277) 認為政府提供公共設施，若以市場價值或低於市場價值之公告現值為補償標準，徵收私有土地以取得公共建設用地，除了會造成土地所有權人之使用價值與交換價值差距的社會成本外，亦將因低估土地之機會成本，而引起使用過多的土地，或過度擴充公共部門的規模等資源配置之效率問題。

16. 關於土地開發是否為規模報酬遞增或先遞增後遞減型式，本文認為此型式必須兼具外在的市場環境相當景氣及開發商內在知識、技術創新等特殊條件因素，方能成就。回顧林淑雯 (1997) 依據 Colwell and Sirmans (1978) 之假設：「土地價值的增加與規模有比例關係存在」，以高鐵新竹車站特定區開發實證發現，土地價值隨土地規模呈遞增漸減型式 (林淑雯, 1997: 5.26-5.29)；另簡龍鳳、賴宗裕 (2006) 研究顯示，隨著開發規模愈大而與車站遞遠，加上相對可建地超額供給，土地市場價格下降，將導致土地開發時序的延滯，地價之收益增加幅度隨之遞減。爰此，本文以一般性原則假設土地開發規模報酬呈遞增漸減型式。

( $a_1, b_1$  為參數) 如圖二 (第 I 象限) 和式 (1) ,

$$P_g = a_1 Q^{b_1} \quad (0 < b_1 < 1) \quad (1)$$

政府以交通建設所需用地為由, 行使公權力向土地所有權人徵收交通建設所需用地, 在對土地價值衡量不對稱原則下, 隨徵收開發規模增加, 相對於權益損失函數 ( $O_l$ ) 呈遞增漸增型式之關係 ( $a_2, b_2$  為參數) 如圖二 (第 IV 象限) 和式 (2) ,<sup>17</sup>

$$O_l = a_2 Q^{b_2} \quad (b_2 > 1) \quad (2)$$

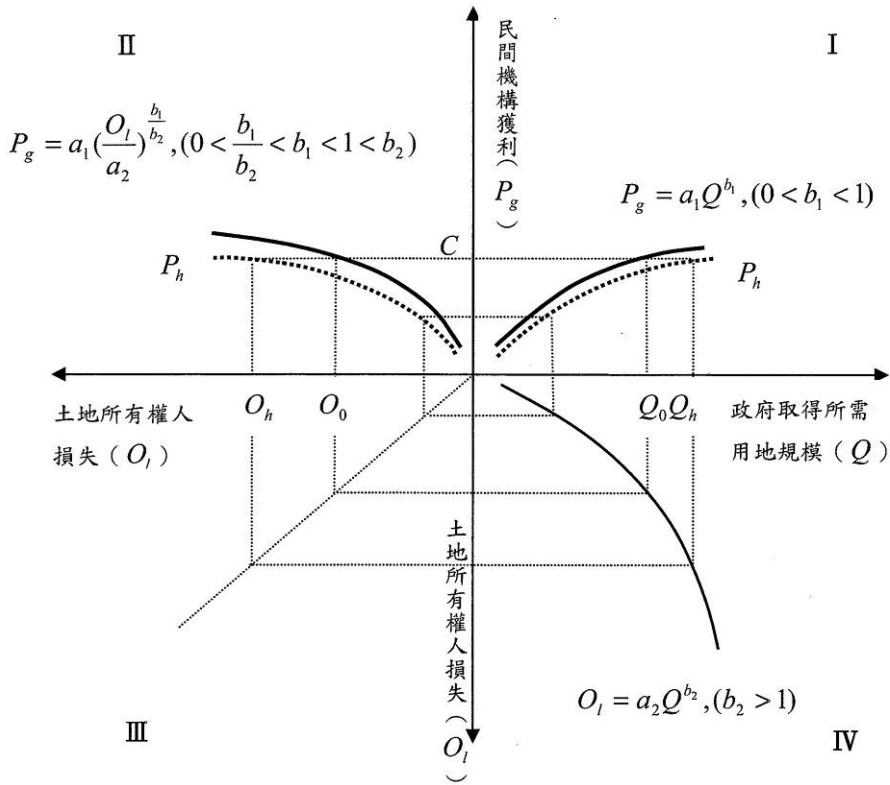
$$\text{亦即, } Q = \left(\frac{O_l}{a_2}\right)^{\frac{1}{b_2}} \quad (b_2 > 1) \quad (3)$$

將式 (3) 代入式 (1) , 即可建立土地所有權人損失與民間機構獲利之關係, 如圖二 (第 II 象限) 和式 (4) , 其彈性係數 ( $E$ ) 如式 (5) ,

$$P_g = a_1 \left(\frac{O_l}{a_2}\right)^{\frac{b_1}{b_2}} \quad \left(0 < \frac{b_1}{b_2} < b_1 < 1 < b_2\right) \quad (4)$$

$$E = \frac{dP_g}{dO_l} \times \frac{O_l}{P_g} = \frac{b_1}{b_2} \quad \left(0 < \frac{b_1}{b_2} < b_1 < 1 < b_2\right) \quad (5)$$

17. 關於土地所有權人損失是否隨徵收規模呈遞增漸減型式, 本文認為面對具有高度開發價值之車站毗鄰土地徵收案, 現行法令採以低於市場價值之「公告土地現值」作為徵收之補償標準, 勢將與土地所有權人需要補償價值差距更大。對於土地價值衡量不對稱現象可謂之稟賦效果、現狀偏見或厭惡失去 (Kahneman et al., 1991) 。亦即土地市場價值與徵收補償 (以公告現值為基準) 之價差, 將隨被徵收規模之增加而造成土地所有權人價差損失增加, 是以損失隨規模呈遞增漸增型式。



圖二 政府取得所需用地規模、民間機構獲利及土地所有權人損失之三方關係示意圖

資料來源：本文研擬。

從彈性的觀點而論，<sup>18</sup>由於彈性係數  $0 < \frac{b_1}{b_2} < b_1 < 1 < b_2$ ，土地所有權人損失與民間機構獲利之關係不富彈性（inelastic）。當土地所有權人損失增加 1% 時，相對民間機構獲利增加  $\frac{b_1}{b_2} \% (0 < \frac{b_1}{b_2} < 1)$ ，亦即土地所有權人損失增加

18. 經濟效率是否符合 Pareto 最適之指標，係以雙方邊際效用之比較，本文為進一步衡量雙方變動的反應尺度，故以相對之邊際效用比值計算，即為彈性之概念。

程度大於民間機構獲利增加程度。因此，以剝奪土地所有權人權益以滿足民間機構獲利之需求，或為附屬事業開發收入挹注本業需求，除不具公平正義原則外，亦恐造成資源配置之效率性問題。

倘若民間機構進行附屬事業開發時隱藏行動(努力)，<sup>19</sup>假設參數  $a_1$  不變，則政府可觀察之附屬事業收入函數曲線從  $P_g$  下降為  $P_h$ ，如圖二（第 I 象限）所示和式（6），

$$P_h = a_1 Q^{b_h} \quad (0 < b_h < b_1 < 1) \quad (6)$$

將式（3）代入式（6），即可建立土地所有權人損失與民間機構隱藏行動(努力)獲利之關係，如圖二（第 II 象限）和式（7），其彈性係數（ $E_h$ ）如式（8），

$$P_h = a_1 \left( \frac{O_l}{a_2} \right)^{\frac{b_h}{b_2}} \quad (0 < \frac{b_h}{b_2} < \frac{b_1}{b_2} < 1 < b_2) \quad (7)$$

$$E_h = \frac{dP_h}{dO_l} \times \frac{O_l}{P_h} = \frac{b_h}{b_2} \quad (0 < \frac{b_h}{b_2} < \frac{b_1}{b_2} < 1 < b_2) \quad (8)$$

在民間機構隱藏行動(努力)下，當附屬事業開發收入挹注本業金額為  $C$  時，所需用地規模將從  $Q_0$  增加至  $Q_h$ ，衍生土地所有權人損失將從  $O_0$  增加至  $O_h$ 。再以彈性的觀點而論，由於彈性係數  $0 < \frac{b_h}{b_2} < \frac{b_1}{b_2} < 1$ ，土地所有權人損

失與民間機構隱藏行動(努力)獲利之關係更不富彈性（more inelastic）。

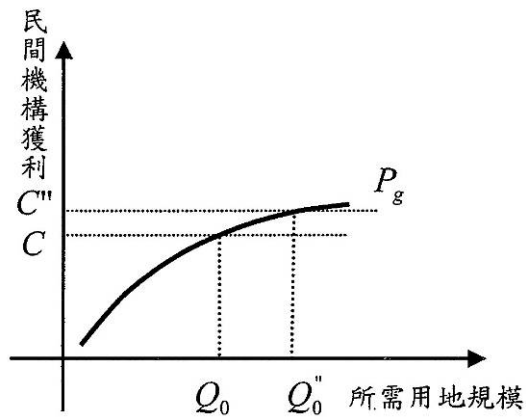
19. 本文爰引簡龍鳳、賴宗裕（2006）研究，倘若民間機構以高效率的大眾捷運建構都市整體發展型態為主軸，提昇實質生活環境及土地使用效率，以促進產業的成長，創造產業的實質利益，房地產本身的價值亦將相對地提高（Transportation Research Board, 2004），可視為民間機構之「努力效果」，具有提昇地價之效果。惟在對市場資訊不對稱下，政府無法觀察民間機構的行動，即政府無法完全地控制民間機構「隱藏行動(努力)」，將使得開發收益下降，亦即有/無努力效果之地價收益如圖二所示。

關聯圖一及圖二反映，<sup>20</sup>在民間機構隱藏行動（努力）下，政府與民間機構存在「資訊不對稱之委託代理問題」，隱含相當程度的交易成本。政府倘若剝奪土地所有權人權益來滿足民間機構獲利之需求，或為附屬事業開發收入挹注本業需求，因而向土地所有權人徵收「超額交通建設所需用地」，<sup>21</sup>衍生「權力不對稱之權力宰制問題」，加劇資源配置效率問題。亦即政府以權力剝奪土地所有權人對土地之使用價值，並交付民間機構從事土地開發所得之交換價值以實現公共利益，存在相當疑慮。

此外，倘若考量政經結盟之結果，正是都會土地點石成金的途徑，其運作係結合地方派系菁英與資本集團之都市成長聯盟，涉入民間機構進行土地開發利益之中，以用地開發會產生外部不經濟效果為由，向民間機構要求開發影響費及回饋金，屬額外之成本負擔，對民間機構之土地開發利益發生「缺口效應」，為填補開發獲利缺口之沉沒成本，即圖二第 I 象限之民間機構獲利必須從  $C$  提高至  $C''$ ，即所需用地規模將從  $Q_0$  增加至  $Q_0''$ （詳如圖三），延續前揭推論對照於圖二各象限資訊，將更形擴大「超額交通建設所需用地」之效果。

20. 圖一旨在闡釋政府、民間機構及土地所有權人三方之權力與代理間交互關係之意涵，圖二即在交互關係之意涵下，建立政府取得所需用地規模、民間機構獲利及土地所有權人權益損失之三方關係。亦即，圖一之意涵係作為圖二模型建立之基礎，而圖二模型化之推論得以支持圖一之論述。

21. 由於民間機構有/無努力效果所產生之收益的短缺（從  $P_g$  降為  $P_h$ ），其為滿足原本獲利需求  $C$ ，勢將要求擴大徵收交通建設所需用地規模（從  $Q_0$  增至  $Q_h$ ），此徵收用地規模之差距（ $Q_h - Q_0$ ），不符徵收「必要性原則」之要件，故稱之「超額交通建設所需用地」。



圖三 民間機構獲利缺口效應下所需用地規模

資料來源：本文研擬。

## 六、結 語

從尋租（rent-seeking）理論而言，促參法賦予取得交通建設所需用地之自由裁量權，在資訊不對稱下，政府行政價值認知與民間機構市場運作之價差即是租金的空間，導致政府權力的偏差與能力的弱化，而租金空間的大小取決於行政權力行使的範圍及土地所有權人權益損失的程度，衍生權力宰制與委託代理問題。本節謹以土地所有權人受到政府行政權力的宰制、政府與民間機構存在委託代理問題及在權力與代理交互效果下土地資源配置效率問題等三面向，作一總結，並提出後續研究思維。

### （一）土地所有權人受到政府行政權力的宰制

審視交通建設所需用地徵收權力及其運作，其實已深植於制度、結構與意識型態的範疇中，顯示土地使用的決策本質上是政治的決策。其中，「參與之對象」已由民眾參與「涵蓋」土地所有權人參與，而「聽取意見之形式」



卻以公聽會或說明會「掩飾」聽證程序，且「參與之時機」是以建設計畫階段「取代」確定徵收計畫前之時機，阻隔土地所有權人參與交通建設所需用地之開發。以權力第三面向而論，這將加強土地所有權人缺乏權力的感受，並使得權力的菁英有能力來建構制度與意識型態，正當化及合法化他們擁有權力的地位，並以裁量權作為權力的執行工具，而裁量權可利用的寬度被自由地放大，進而演變成缺乏制度約束和行政監督的私權。

## （二）政府與民間機構存在委託代理問題

審視促參法第 27 條立法意旨，公共建設所需用地經調整或適度放寬土地管制之土地，得提供民間機構從事開發，作為公共建設之附屬事業使用，至公共建設整體計畫所需之用地範圍則應依「個案需求」劃設。政府在有限理性（*bounded rationality*）和扮演經濟人基礎上，其全知的條件和全能的行為並不存在，而對於公共利益以外其他經濟效益之追求，極易成為民間機構獲取利益的手段，使行政權力演變為謀取私利的工具，導致民間機構在行政過程中扮演「身份轉移」實現「利益轉移」。因此，民間機構扮演「代理人」的角色，勢將依其財務需求劃設市場經濟所需用地規模，惟在政府與民間機構存在對土地市場價值資訊不對稱的情況下，恐於「甄審評決」招商階段隱藏逆向選擇問題，以及於「議約簽約」執行階段發生道德危機問題。

## （三）在權力與代理交互效果下土地資源配置效率問題

促進民間參與交通建設之思維模式，係建基於經濟效益及市場價值，將交通建設交由所謂具有創造經濟效益的民間機構經由市場機制來提供，卻忽略在政府、民間機構及土地所有權人三方之權力與代理交互效果下，土地資源配置效率的問題。研究發現，在民間機構隱藏行動（努力）下，政府與民間機構存在相當程度的交易成本。政府倘若剝奪土地所有權人權益來滿足民間機構獲利之需求，或為附屬事業開發收入挹注本業需求，因而向土地所有

權人徵收「超額交通建設所需用地」，將加劇資源配置效率問題。因此，實現促進民間參與交通建設之政策，首須體現行政的公共性，避免以權謀私，保持權力資源的公共性，防止權力個人化和部門利益化，處理好公共利益、民間機構利益和土地所有權人權益之關係。

#### （四）建議後續研究思維

審視國內結合土地開發經營附屬事業收入挹注交通建設成本之民間參與個案，如已破局之台北捷運環狀線之土地開發案，及長生機場捷運之四大區段徵收開發案；或如尚在推動之高速鐵路增設車站暨站區開發案，及高雄捷運場站用地開發案，囿於相關資料有待收集，暫無法進行嚴謹的實證分析，尤其對於隱藏於權代結構之政治勢力運作背後的因素或目的，尚須觀察與研究，值得作為後續的研究思維與方向。

## 參考書目

- Alchian, A. and H. Demsetz. 1972. "Production, Information Cost, and Economic Organization." *American Economic Review* 62, 5: 777-795.
- Barnekov, T. and D. Rich. 1989. "Privatism and the Limits of Local Economic Development Policy." *Urban Affairs Quarterly* 25, 2: 212-238.
- Beatley, T. 1994. *Ethical Land Use*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Boadway, R. W. and D. E. Wildasin. 1984. *Public Sector Economics*. 2th ed. Boston: Little, Brown and Company.
- Buchanan, J. M. 1975. "A Contract Ran Paradigm for Applying Economics." *American Economics Review*, 5: 225-230.
- Byrne, J. 1987. "Policy Science and the Administrative Status: The Political Economy of Cost-Benefit Analysis." In Frank Fischer and John Forester. eds. *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*: 53-75. Newbury Park: Sage.
- Colwell, P. F. and C. F. Sirmans. 1978. "Area, Time, Centrality and the Value of Urban." *Land Economics* 54, 4: 514-519.
- Davidoff, P. 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning." *Journal of the American Institute of Planning* 31: 331-338.
- Davis, L. and D. C. North. 1979. *Institutional Change and American Economic Growth*. New York: Cambridge University Press.
- Domhoff, G. W. 1986. "The Growth Machine and the Power Elite: A Challenge to Pluralists and Marxists Alike." In Waste, R. J. ed. *Community Power: Directions for Future Research*: 53-73. Newbury Park: Sage.
- Dror, Y. 1967. "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service."

- Public Administration Review* 27 (September): 197-203.
- Edelstein, M. R. 1986. "Disabling Communities: The Impact of Regulatory Proceedings." *Journal of Environment Systems* 16, 2: 87-110.
- Gaventa, J. 1980. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana, IL: Illinois University Press.
- Hay, D. A. and D. J. Morris. 1991. *Industrial Economics and Organization*. New York: Oxford University Press.
- Jensen, M. C. and W. H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3: 305-60.
- Kahneman, D. et al. 1991. "Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias." *Journal of Economic Perspectives* 5, 1: 193-206.
- Kernaghan, K. 1986. "Evolving Patterns of Administrative Responsiveness to the Public." *International Review of Administrative Sciences* 52: 7-16.
- Loewenstein, K. 1957. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: Chicago University Press.
- Macho-Stadler, I. and J. D. P'erez-Castrillo. 2001. *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. New York: Oxford University Press.
- Molotch, H. 1976. "The City as a Growth Machine." *American Journal of Sociology* 82, 2: 309-330.
- Moroney, R. M. 1981. "Policy Analysis Within A Value Theoretical Framework." In Haskins, Ron and James J. Gallagher. ed. *Models for Analyses of Social Policy: An Introduction*:78-101. Norwood, N.J.: Ablet Publishing.
- North, D. C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton and Company.
- Sawicki, D. S. 1989. "The Festival Marketplace as Public Policy: Guidelines for

- Future Policy Decisions.” *Journal of the American Planning Association* 55: 347-361.
- Stone, D. A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. New York, NY: Haper Collins.
- Transportation Research Board. 2004. *Transit-Oriented Development in the United States: Experience, Challenges, and Prospects*. Washington: TRB.
- 交通部。1998。〈臺灣南北高速鐵路站區開發合約〉。交通部臺灣南北高速鐵路站區開發合約書。
- 行政院公共工程委員會。2001。《民間參與公共建設甄審作業參考手冊》。臺北：行政院公共工程委員會。
- 行政院公共工程委員會。2003。《促進民間參與公共建設法令彙編》。臺北：行政院公共工程委員會。
- 林淑雯。1997。〈區段徵收內公私有可建地開發時序及基地開發規模之研究：以高鐵新竹車站特定區為例〉。國立中興大學法商學院都市計畫研究所碩士論文。
- 林森田。1996。《土地經濟理論與分析》。臺北：三民書局。
- 徐世榮。2001。《土地政策之政治經濟分析－地政學術之補充論述》。臺北：正揚出版社。
- 高雄市政府。2001。〈高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案興建營運合約暨開發合約〉。高雄市政府高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案合約書。
- 陳怡如。2005。〈北縣 BOT 土地開發被疑選舉綁樁：臺北捷運環狀線改民間出資政府徵地，開發利益 120 億引發選前炒地皮綁樁疑慮〉。《聯合報》2005/09/23：A10。
- 蕭全政。2002。《政治與經濟的整合》。臺北：桂冠圖書股份有限公司。
- 簡龍鳳、賴宗裕。2006。〈以代理理論觀點探討民間參與區段徵收開發之規模〉。《都市與計劃》33，3：169-188。

簡龍鳳。2003a。〈公聽會式民意訴求捷運建設暨用地開發之分析〉。《土地問題研究季刊》2，4：48-58。

簡龍鳳。2003b。〈民間參與交通建設所需用地取得及開發之理論分析與議題探討〉。《土地問題研究季刊》2，3：75-88。

簡龍鳳。2005。〈公共建設所需用地徵收比例原則之研究〉。《土地經濟年刊》16：57-76。

羅傳賢。2002。《立法程序與技術》。臺北：五南圖書出版公司。

# A Review of Private Participation in Public Transportation Projects in Terms of the Interactive Effects of Authority and Agency

Lung-feng Chien<sup>\*</sup>    Tsung-yu Lai<sup>\*\*</sup>

The “Law for Promotion of Private Participation in Public Infrastructure Projects” provides a mechanism for the private sectors to develop the land for any public infrastructure project in order to increase its self-liquidating ratio. The concept behind build-operate-transfer (BOT) projects in Taiwan, such as the Taiwan High-Speed Rail (HSR) and Taipei’s subway, the mass rapid transit (MRT) system, is to recoup the cost of the infrastructure project through land development revenues. Indeed, the public tends to be most concerned with the revenues, which depend on the institution and scale of development. As an asymmetry of information exists between the public and private sectors, issues concerning authority and agency may arise. This paper attempts to explore the allocation efficiency of resources among the government, the private sector, and landowners in terms of the interactive effects of authority and agency. I find that, should the government expropriate more land in order to meet the private sector’s demand for land development, the allocation of land resources will be less efficient.

**Key words:** private participation, self-liquidating ratio, authority and agency, allocation efficiency

---

\* Ph. D. Student, Department of Land Economics, National Cheng-Chi University.

\*\* Professor, Department of Land Economics, National Cheng-Chi University.