

# 捷運土地開發資產信託可行性之研究

左涵湄<sup>1</sup> 高嘉濃<sup>2</sup>

## 摘要

隨著國內工商業之發展，人口大量聚集城市之現象日益普遍。政府為疏解都市之交通問題，乃參考其他已開發國家經驗，經交通部於民國六十六年十二月完成「台北都會區大眾捷運系統初步路網規劃」、民國七十五年四月四日行政院核定初期路網七十點三公里，隨後即積極展開建設作業與後續路網規劃，迄今台北都會區大眾捷運系統，已成為人民日常生活所不可或缺之大眾交通運輸工具。

公共設施用地除公有土地採撥用外，私有土地的取得一般係以徵收、區段徵收及市地重劃等方式辦理，而捷運土地聯合開發之目的則在地主不滿現行強制徵收制度下，提供另一種地主得以選擇配合公共設施建設之方式，對人民財產權多了一層保障，亦得以順利協助公共設施用地之取得；然此捷運土地開發方式之運作已日趨成熟，並廣為大眾及不動產開發商所接受，因此「聯合開發」機制之目的地，逐漸轉換成為積極透過公、私共同參與公共建設，同時促成有效利用土地、促進地區發展、挹注政府財政之多贏局面。在兼顧公、私權益之確保及分配，聯合開發機制採用諸多活潑且創新之配套措施，信託制度之運用即為一著例。

現行「聯合開發」機制下信託制度之運用，僅呈現於興建期間之「融資協助信託關係」，惟不動產之生命週期自規劃、設計、施工外，營運期更長久，在促進民間參與公共建設法對於營運期屆滿後需移轉產權、設備歸主辦機關之要求下，為使公、私部門之合作獲得最大利益及交易安全，信託制度於捷運土地聯合開發下，似應有擴大發揮之空間。本文擬先概略說明目前捷運土地聯合開發機制各方之基礎法律關係；其次，將討論信託制度之內涵及現行「融資協助信託」機制。最後本文將以不動產證券化、不動產信託租賃營運模式以及不動產信託使用權營運模式為例，探討捷運土地開發資產，擴大辦理信託制度之可行性與可能性，並於各階段提出建議。

1. 前建業法律事務所律師暨「臺北車站特定專用區交九用地開發案」民間機構法律顧問。  
私立東吳大學法律研究所公法組碩士  
hanmei@mail2000.com.tw

2. 臺北市政府捷運工程局聯合開發處處長  
10069@trts.dorts.gov.tw

# Feasibility Study of the Expanded Use of Property Trust in MRT Land Development Cases

H. M. Tso    Kao, Chia-Nung

## Abstract

As domestic commercial business and industry has continued to develop, a large number of people have been moving into Taipei City. To solve the traffic problems in Taipei, the national government referred to the experiences of other developed countries to propose the initial network plan of Taipei Mass Rapid Transit (MRT) Systems, which was charted by the Ministry of Transportation and Communications (MOTC) in 1977 and later approved by the Executive Yuan in 1986. After that, construction of the plan started and led to the present MRT Systems that are now indispensable for many people in their daily lives.

The lands used for public facilities are generally acquired by eminent domain, sectional expropriation and land consolidation. The goals of the MRT Joint Development Project initially were to reduce the dissatisfaction caused by the compulsorily purchase of people's property for MRT construction so that land for building the MRT could be acquired more smoothly. Furthermore, as the practice of MRT Joint Development has become mature, acceptance from the public and many real estate development businesses has increased. The goal of MRT Joint Development is to create a tri-win situation for the government, business and the public through private participation in public construction. In order to ensure a balance and fair distribution of benefits between public and private interests, the MRT Joint Development Project often involves many innovative supporting measures. The trust system is taken as an example.

Currently the MRT Joint Development Trust System is only applied to financial assistance in the construction stage. To create greater benefits for the public and private sectors, the trust system should be more flexible so as to optimize its function in MRT Joint Development Project. This article will first address the fundamental legal framework of current Joint Development sites of the MRT and will also point out the issues that occur in practice. Then, the article will discuss the basic facts of the trust system so as to review the current financial assistance trust system and to suggest modification of this system. Finally, the article will bring some sample operation modes such as the real estate securitization, lease operation, and the granting of rights to use project assets to demonstrate the feasibility and possibility of the extensive practice of trust in MRT land development cases.

## 一、前言

自民國七十五年行政院核定初期路網規劃後，淡水線、木柵線、新店線、南港線、板橋線及中和線，乃分別於民國七十七年至七十九年間陸續完成都市計畫變更案，隨後即進行用地取得作業。然政府依年度公告現值徵收捷運系統用地之補償價與土地市價相距甚遠，此導致捷運系統用地之徵收作業遭遇到極大之困難與抗爭。為解決此一問題，政府部門乃參考美、日等國外案例，將「聯合開發」引入大眾捷運法中，其主要目的即在抒緩一般以徵收、區段徵收及市地重劃等方式取得公共設施用地之手段，對人民財產權所造成之強制負擔，俾利公共設施用地之順利取得。

目前以「聯合開發」機制為主軸之捷運土地開發，自民國七十七年施行以來，已有十幾處捷運站聯合開發完工營運使用之成功案例，且尚有諸多捷運場、站刻正辦理聯合開發公告、徵求投資人及施工等作業，此捷運土地開發方式之運作已日趨成熟，並廣為大眾及不動產開發商所接受。而「聯合開發」機制之目的地，業由消極抒緩強制徵收公共建設用地對人民財產權之限制，逐漸轉換成為積極透過公、私部門共同推動公共建設，並應用捷運場、站作為交通樞紐之優勢，使公共建設用地順利取得之餘，同時促成有效利用土地、促進地區發展、挹注政府財政之多贏局面。為達成此捷運土地開發之積極目的，「聯合開發」機制有別於一般政府推動之公共建設，其採用諸多活潑且創新之配套措施，以期兼顧公、私權益之確保及分配，信託制度之運用即為一著例。

現行「聯合開發」機制下信託制度之運用，僅呈現於興建期間之「融資協助信託關係」，其運作模式與現坊間盛行之不動產投資興建中之資金搭配不動產信託之方式相類。有鑒於信託財產具有獨立性及代位性之特質，以及信託機構對信託財產之專業經營及忠實管理之長處，為謀取公、私之最大利益，信託制度於捷運土地聯合開發下，似應有擴大發揮之空間。本文擬先概略說明目前捷運土地聯合開發機制各方之基礎法律關係；後將初步討論信託制度之內涵，進而檢討現行「融資協助信託」機制；最後本文將探討捷運土地開發下，信託制度擴大運用之可行性與可能性。

## 二、現行捷運土地開發之界說

### (一) 捷運土地開發之法律依據

一般公共建設用地之取得如涉及不動產（含土地及建物）產權為私有者，政府以往多採取徵收、區段徵收、市地重劃及受贈等四種方式取得<sup>1</sup>，惟為減少公共建設土地取得作業對不動產所有權人權益造成負擔，並進一步使不動產所有權人及民間投資人共享公共建設之成果，近年相關法令所規範公共建設結合公、私合作開發不動產之模式，相關法令規範內容如下：

#### 1. 都市計畫公共設施用地多目標使用方案

<sup>1</sup>有關傳統公共設施用地之取得方式之依據及介紹參閱高嘉濃（民89）「從公共建設用地取得看『聯合開發之省思』」，捷運技術半年刊，第22期，頁306-307。

都市計畫公共設施用地多目標使用方案第一條規定：「為加速都市計畫公共設施保留地之開闢，鼓勵民間投資興建公共建設，促進公共設施用地作多目標使用，以發展都市建設，特訂定本方案。」

## 2. 促進民間參與公共建設法

促進民間參與公共建設法第十六條第一項規定：「公共建設所需用地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購。價購不成，且該土地係為舉辦政府規劃之重大公共建設所必需者，得由主辦機關依法辦理徵收。」同條第三項規定：「主辦機關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，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。」而民間機構得於計畫土地依同法第二十七條規定開發、興建供該公共建設之附屬事業。按促進民間參與公共建設法第三條及該法施行細則第二條規定，該法所規範之公共建設包含大眾捷運系統。

## 3. 大眾捷運法

大眾捷運法第七條第一項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。」同條第四項規定：「大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議購買、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議購買方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。」

由上可知，捷運之路線、場、站及其毗鄰地區，可依據都市計畫公共設施用地多目標使用方案、促進民間參與公共建設法或大眾捷運法之相關規定以公、私合作之方式進行開發，惟目前既有之捷運路線、場、站及毗鄰地區開發，均係依大眾捷運法規定第七條辦理。又，雖然都市計畫公共設施用地多目標使用方案、促進民間參與公共建設法及大眾捷運法，均賦予主管機關與私人、團體辦理聯合開發之法源，然其中僅有大眾捷運法之相關子法，已就聯合開發規劃具體之配套措施作完整規範。因此，目前捷運各沿線場站之聯合開發，均係依大眾捷運法及其相關子法與地方自治規則之規定辦理<sup>2</sup>，而得以推動較為順利。

## (二) 捷運土地聯合開發之基礎法律關係

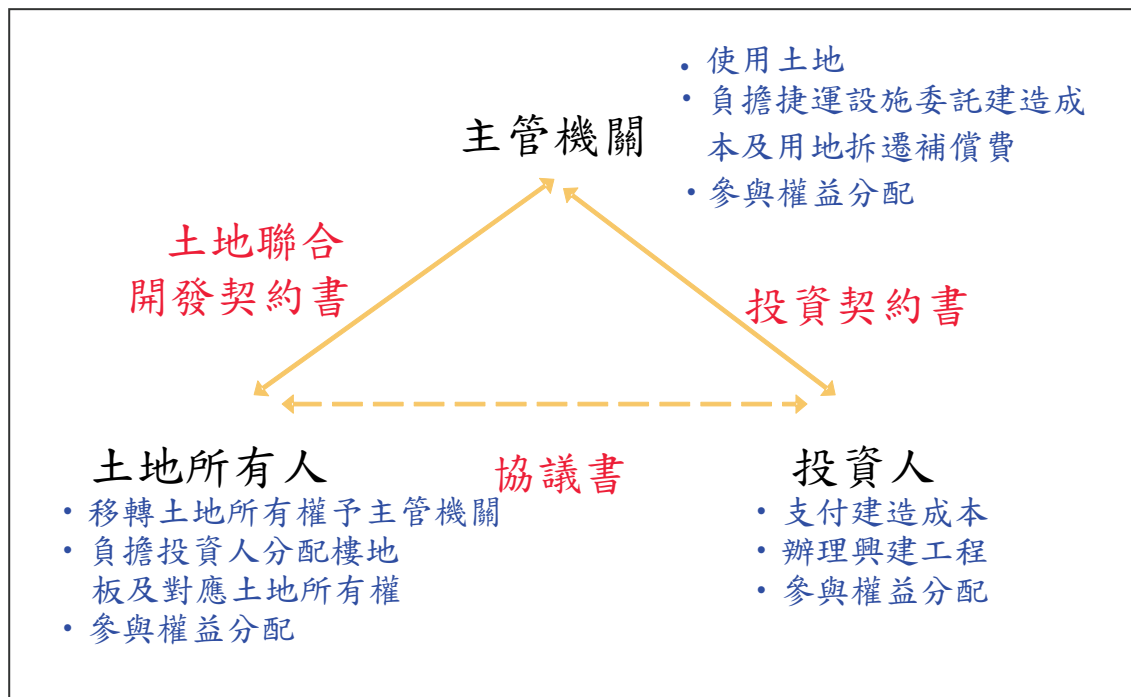
### 1. 聯合開發之架構

目前台北都會區捷運系統土地聯合開發乃以民間合建分坪之精神為基礎，並結合捷運公共設施建設之公益目的形塑而成。其實際運作係由經核定為開發用地之土地所有人提供土地，主管機關依法徵求聯合開發投資人，並以聯合開發投資人之資金及工程專業完成聯合開發建物之興建。透過聯合開發機制，主管機關得利用土地所有人部分土地興建捷運設施，但捷運設施所使用之空間不計入容積，土地所有人得依其貢獻比例分得樓地板面積，投資人則依據與土地所有人之權益分配協議取得土地及建物之分配。

聯合開發整體機制之運作，基本上係建立於大眾捷運系統土地聯合開發辦法及其相關規

<sup>2</sup>大眾捷運法就捷運土地聯合開發之具體配套措施可參考大眾捷運系統土地開發辦法，地方自治規則部分可參台北市台北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點。

定，經台北市政府核定「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書」(下稱土地聯合開發契約書)、「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」(下稱投資契約書)以及權益分配協議之基礎上。相較於屬於純粹商業行為之民間合建，捷運土地之聯合開發因具有公益目的，主管機關於捷運土地聯合開發，實扮演著主導角色，且於開發過程中介入甚深，因而在追求利潤之餘，亦兼顧考量都市之環境與都市之機能。是故，捷運聯合開發實為以主管機關為主軸，結合土地所有權人及投資人之三面關係。其圖示如下：



圖一 捷運聯合開發之基礎關係示意圖

## 2. 聯合開發之三方法律關係

### (1) 主管機關與土地所有人

主管機關與聯合開發用地土地所有權人間之相關權利與義務，目前係以台北市政府核定之土地聯合開發契約書加以規範，雙方之主要權利義務如下<sup>3</sup>：

#### A. 土地所有權人之權利與義務：

- (A) 無償提供土地 (第三條)。
- (B) 公共設施或回饋及公益設施之提供 (第五、六條)。
- (C) 依比例負擔建造費用或投資人應分得之樓地板面積及土地持份 (第七條第二項第八款)。
- (D) 依貢獻比例分配樓地板面積及土地持分所有權 (含增加及獎勵樓地板面積) (第

<sup>3</sup>參閱「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書」民國九十一年十二月五日公告修訂版。

七條第二項第二至六款)。

B. 主管機關之權利與義務：

- (A) 開發內容規劃及聯合開發相關事項辦理 (第二條)。
- (B) 辦理徵求投資人及投資人簽約興建事項 (第十五條)
- (C) 支付或抵繳捷運設施委託投資人建造成本 (第七條第一項第六款)。
- (D) 取得捷運設施需用地樓地板面積及土地所有權 (第七條第一項第一、五款)。
- (E) 取得增加及獎勵樓地板面積之半數及其土地持份所有權 (第七條第一項第二至五款)。

有關土地聯合開發契約書之法律性質有認為為民法委任契約者<sup>4</sup>，亦有認為屬公法上之行政契約者<sup>5</sup>。本文以為土地聯合開發契約書實屬承攬契約，蓋主管機關基於土地聯合開發契約辦理聯合開發規劃、徵選投資人並協調興建事宜，並因此得無償使用捷運設施需用地、取得捷運設施需用地、增加及獎勵之樓地板及其土地持份所有權等承攬報酬。土地聯合開發契約簽約後，如因故無法進行聯合開發，主管機關雖得繼續無償使用，然其仍應依相關法令價購或徵收該需用地<sup>6</sup>，因此土地聯合開發契約書之訂定應以聯合開發完成始具實益，故土地聯合開發契約應屬民法上之承攬契約。

(2) 主管機關與投資人

主管機關與聯合開發投資人間之相關權利與義務，係以台北市政府核定之土地聯合開發投資契約書規範，雙方之主要權利義務如下<sup>7</sup>：

A. 投資人之權利與義務

- (A) 出資及興建聯開建物 (第二條)。
- (B) 達成權益分配協議 (第五條)。
- (C) 依權益分配結果辦理產權登記 (第十條)。
- (D) 簽訂土地聯合開發契約經營聯開建物 (第十四條)。

B. 主管機關之權利與義務

- (A) 支付或抵繳捷運設施委託投資人建造成本 (附件土地聯合開發契約書第七條第一項第六款) 及負擔用地拆遷補償費。
- (B) 依附件土地聯合開發契約書及權益分配結果辦理產權登記 (第十條)。

準此，投資人出資為土地所有權人及主管機關提供勞務、完成聯開大樓之興建，其最

<sup>4</sup>參閱藍秉強(民89)「捷運聯合開發相關權益人法律關係之初探」，捷運技術半年刊，第22期，頁325。其認土地聯合開發契約係土地所有權人委任主管機關處理興建聯開大樓之委任契約；主管機關得先行使用捷運系統施工需用地及取得部分建物或土地所有權，應認為係有償委任契約。地主雖以取得應分得之土地所有權及樓地板面積為本旨，但主管機關並無完成聯開大樓之義務，與承攬契約尚屬有間。

<sup>5</sup>參閱黃茂榮(民88)「聯合開發與換地標準的法律性質及其救濟途徑」，植根雜誌，第十五卷第六期，頁202-205。其認徵收土地與聯合開發間，私地所有人之選擇權屬於公法上的選擇權，其選擇結果並不使相關法律關係轉為私法關係，故聯合開發契約為一行政契約。

<sup>6</sup>參閱「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書」民國九十一年十二月五日修訂版第十八條第一項。

<sup>7</sup>參閱「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」民國九十四年十二月七日公告修訂版。

終目的是為聯開大樓興建完成後取得工作報酬或分回樓地板面積及土地持份，因此土地聯合開發投資契約書之法律性質亦屬承攬契約。

### (3) 投資人與土地所有權人

如前所述，投資人作為承攬人其根據土地聯合開發投資契約，出資並完成聯開建物之興建，惟有關土地所有權人部分之分回樓地板面積及持份土地或工作報酬，必須由投資人與土地所有權人達成權益協議始得實現，因此待投資人與土地所有權人簽訂權益分配協議書後，整個聯合開發法律關係始為完整。依投資人與土地所有權人之權益分配協議，雙方之主要權利義務如下：

#### A. 投資人之權利與義務

(A) 依權益分配協議辦理土地及建物產權登記。

(B) 取得依權益分配協議分得之樓地板面積及土地持份。

#### B. 土地所有權人之權利與義務

(A) 依權益分配協議取得分得之樓地板面積及土地持份。

(B) 依權益分配協議就投資人分得之土地持份配合辦理產權登記。

無論投資人以金錢或分得樓地板面積及土地持份作為工作報酬，在聯合開發機制下，投資人與土地所有權人間之法律關係雖以承攬關係為基礎，然而投資人與土地所有權人除權益分配協議外，原則上投資人與土地所有人之間並無契約關係存在，其乃是透過主管機關以土地聯合開發契約書及土地聯合開發投資契約書，串聯起三方間之法律關係。

## (三) 小結

捷運土地聯合開發之目的，主要係為舒緩捷運設施用地徵收對土地所有權人財產權之負擔，並收活化土地資源、帶動地方繁榮之綜效，儘管聯合開發各方當事人間之法律關係建構於民事承攬關係，然因捷運土地之取得及開發仍具有相當濃厚之公益性質，是故，目前仍然採取土地徵收及推動聯合開發雙軌並行制<sup>8</sup>，也正因如此，主管機關於目前聯合開發之開發及興建過程中，均扮演舉足輕重之角色。現行由主管機關串連投資人與土地所有權人之三方法律關係，將導致土地聯合開發契約書及聯合開發投資契約書涉及第三方之部分欠缺請求之拘束力<sup>9</sup>。另有關投資人與土地所有權人間權益分配協議，實為聯合開發機制得以完整運作之重要環節，但實務上常因投資人非由土地所有權人選任、雙方亦無法於簽訂相關契約書前，

<sup>8</sup> 土地徵收與聯合開發雙軌並行制可能涉及爭議有二：一、土地聯合開發契約解約後，土地徵收補償究應依解約當時之補償標準，亦或簽約依據簽約當時之補償標準？二、主管機關為加速開發作業先行辦理徵收，如土地所有權人嗣後同意參與聯合開發，其撤銷徵收後補償費之退還，是否得加收利息？如得加收利息，於「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發實施要點」依台北銀行長期基本放款利率加計利息之規定廢止後，應以何利率計算利息始為公平合理？

<sup>9</sup> 土地聯合開發契約書雖為聯合開發投資契約書之附件，惟其中有關土地所有權人對投資人之請求，例如興建完成建物樓地板面積及土地持份產權之移轉，因其非聯合開發投資契約書當事人，故其無法依土地聯合開發契約書請求投資人給付；反之，因投資人非土地聯合開發契約書契約當事人，故亦無法請求土地所有權人支付建築成本或移轉可分得之樓地板面積及土地持份，此更凸顯土地所有權人與投資人間權益分配協議之關鍵性。

事先就權益分配事宜予以磋商，且主管機關對權益分配之協調多採消極態度<sup>10</sup>，此導致投資人與土地所有權人無法達成協議，進而延誤整體開發期程。

本文以為無論依聯合開發事件之公益性質，或承攬關係下定作人所應負擔之協力義務<sup>11</sup>觀之，協調投資人與土地所有權人間爭議，應屬主管機關之義務。因此，如投資人與土地所有權人無法達成權配協議時，主管機關經申請即應依土地聯合開發契約及聯合開發投資契約規定，代為協調；經二次協調後如無法達成而提送仲裁協議時，因聯合開發機制無法完整運作，主管機關應解除土地聯合開發契約。最後，為使爭議有效解決、避免開發期程延誤，本文建議權益分配之爭議處理機制，應於土地聯合開發契約及土地聯合開發投資契約直接約定交付仲裁之合意，以使採用仲裁制度之良意得以實現，惟此部分於現行大眾捷運法已作適當改善。

### 三、捷運土地開發資產之信託

#### (一) 信託法律關係概說

##### 1. 信託法律關係之意義

信託法自民國八十四年公佈施行以來，信託法律關係之應用已逐漸普及，現今不動產開發配合信託機制亦蔚為風潮，例如預售建案或合建分坪建案輔以開發資產信託機制，均為一般常見之信託應用。如前所述，捷運土地聯合開發乃援引民間合建分坪之精神，藉以達成興辦公共建設、民間土地資源之有效利用之目標，為使聯合開發順利完成，並保障主管機關、土地所有權人、融資機構各方權益，捷運土地聯合開發亦有信託機制之規劃。

所謂信託，依信託法第一條規定為委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。亦即，委託人將財產權移轉或為其他處分予受託人，而受託人則依信託契約管理或處分信託財產，並將管理或處分信託財產所得之利益移轉予受益人。因此，信託行為必須由委託人為信託財產移轉<sup>12</sup>，並由受託人為信託財產之管理。

信託之種類因信託目的主要有以下分類：

##### (1) 自益信託與他益信託

信託依信託利益是否歸於委託人本身，可分為自益信託與他益信託。信託契約之目的若為委託人自己利益而設定，並由委託人取得信託利益者，稱為自益信託。

<sup>10</sup> 參閱「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書」民國九十一年十二月五日公告修訂版第十一條，以及「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」民國九十四年十二月七日公告修訂版第五條第一項及第五項。

<sup>11</sup> 參民法第五〇七條規定：「工作需定作人之行為始能完成者，而定作人不為其行為時，承攬人得定相當期限，催告定作人為之。定作人不於前項期限內為其行為者，承攬人得解除契約，並得請求賠償因契約解除而生之損害。」

<sup>12</sup> 信託行為屬於要物行為，非有信託財產之移轉，不能成立。參閱王志誠（民94）信託法，頁34、法務部民國九十二年十月八日法律字第0920038195號函。

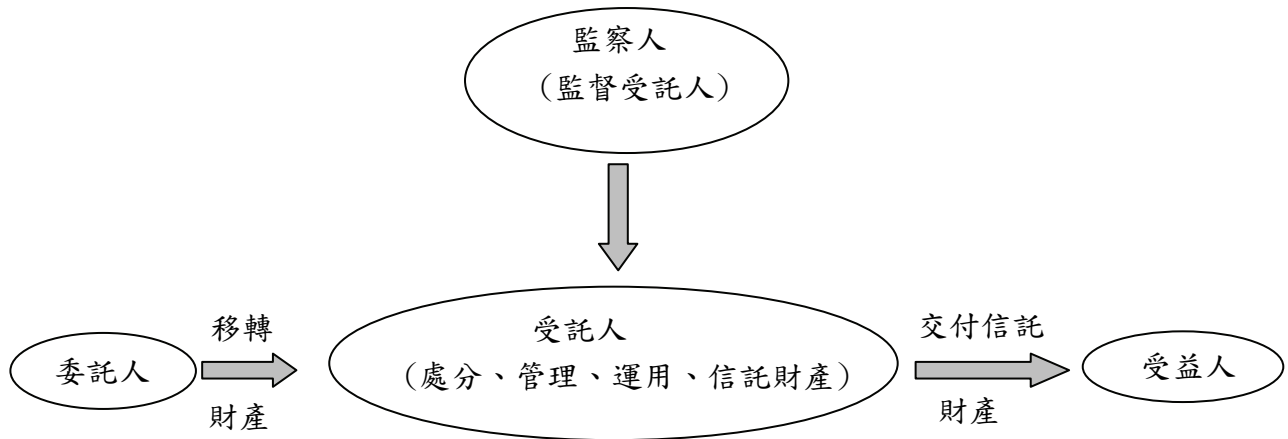
## (2) 私益信託與公益信託

信託依信託之目的是否具有公益性，可分為私益信託與公益信託。所謂公益信託是以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他公共利益為目的之信託；私益信託則是指公益信託以外之其他信託。公益信託與私益信託二者最大之差異在於，公益信託之設立及其受託人，應經目的事業主管機關之許可<sup>13</sup>。

## (3) 營業信託與非營業信託

信託依受託人是否是以承受信託為營業，而分為營業信託與非營業信託。所謂營業信託學理上又為商事信託<sup>14</sup>，除應適用於信託法之規定外，尚應適用信託業法及其他相關特別法之規定。非營業信託又稱民事信託，適用信託法與民法之規定<sup>15</sup>。

## 2. 信託法律關係之當事人及關係人



圖二 信託法律關係示意圖

信託法律關係乃是以委託人、受託人主要當事人，並由受託人為受益人之利益，管理信託財產。為保護受益人之利益，信託法尚有關於信託監察人之規定。信託法律關係當事人間之主要權利義務如下：

- (1)委託人：移轉信託財產（信託法第一條）、支付管理報酬（信託法第三十八條）、指定受益人（信託法第一條）、選任監察人（信託法五十二、五十九條）。
- (2)受託人：信託財產管理處分權（信託法第一條）、請求管理報酬（信託法第三十八條）、善良管理人之管理義務（信託法第二十二條）、忠實義務（信託法第二十四、三十五條）、就信託財產分別編製財產目錄與帳目之義務（信託法第三十一條）。
- (3)受益人：請求信託利益（信託法第十七條）、信託財產歸屬權（信託法第六十五條）、

<sup>13</sup> 參信託法第六十九條至八十五條。

<sup>14</sup> 所謂商事信託具有營業性、商品性及集團性，且其著重商業性設計架構。換言之，商業信託在設定時，非以信託財產之自始存在為必要，乃藉由商業性設計架構，以取得受益人所投資之資金，並由受託機構從事資產管理，其與一般民事信託不盡相同。

<sup>15</sup> 因目前信託業所經營之營業信託，不僅包含商事信託亦含涵蓋一般民事信託，因此學者有認為營業信託不完全等同於民事信託，而係同時包括商業信託及民事信託。參閱王志誠（民94）信託法，頁55-56。

不當信託財產處分行為之撤銷權（信託法第十七條）、信託財產管理不當之補償請求權（信託法第二十三條）。

- (4)信託監察人：為受益人監督受託人（信託法第五十二條第一項）、以自己名義為受益人為有關信託之訴訟上或訴訟外行為（信託法第五十二條第二項）。

### 3.信託財產之特性

依信託法第九條第一項規定，信託財產係受託人基於信託行為所取得之財產權，信託財產並非受託人之自有財產，為確保委託人與受託人財產之互相獨立並確保受益人之利益，信託財產具有以下特性：

#### (1)信託財產之物上代位性：

我國信託法第九條第二項規定：「受託人因信託財產之管理、處分、滅失、毀損或其他事由取得之財產權，仍屬信託財產。」即為信託財產之代位性。另受託人處理信託事務而取得信託契約約定財產權以外之財產，或受託人違反信託意旨取得之財產權，均仍屬信託財產。

#### (2)信託財產之公示性：

為使善意第三人了解信託財產之存在，並避免於交易上遭受損失，故信託財產應有公示方法，信託法第四條規定：「以應登記或註冊之財產權為信託者，非經信託登記，不得對抗第三人。以有價證券為信託者，非依目的事業主管機關規定於證券上或其他表彰權利之文件上載明為信託財產，不得對抗為第三人。以股票或公司債為信託者，非經通知發行公司，不得對抗第三人。」惟信託之公示制度，僅係對抗要件而非信託之成立要件。

#### (3)信託財產之獨立性：

信託財產名義上雖屬受託人所有，但信託財產之管理運用實質上應受信託目的或信託本旨之拘束，並且應為信託目的而獨立存在，此即為信託財產之獨立性。由信託財產之獨立性可衍生下列各項原則<sup>16</sup>：

##### A.信託財產之非繼承性：

信託法第十條規定：「受託人死亡時，信託財產不屬於其遺產」。依信託法第四十五條規定，受託人之任務因受託人死亡而終了，於新受託人接任處理事務前，原受託人之繼承人僅就信託財產負保管責任。

##### B.破產財團之排除：

信託法第十一條規定：「受託人破產時，信託財產不屬於其破產財團。」是以，如受託人破產，則信託財產不屬於破產財團之範圍。

##### C.強制執行之禁止：

依信託法第十二條第一項前段規定：「對信託財產不得強制執行」因信託財產具有獨立性，故委託人、受託人或受益人之債權人，均不得對信託財產強制執行；另依第

<sup>16</sup> 參閱王志誠（民94）信託法，頁116-125。

十二條第二項規定：「委託人、受益人或受託人得於強制執行程序終結前，向執行法院對債權人提起異議之訴」。但為避免委託人假借信託逃避債權人之追索，第十二條第一項後段規定：「但基於信託前存在於該財產之權利、因處理信託事務或或其他法律另有規定者不在此限」。

#### D. 抵銷之禁止：

信託法第十三條規定：「屬於信託財產之債權與不屬於信託財產之債務不得互相抵銷」此即因屬於信託財產之債權與受託人個人之債務及其他信託財產的債務，在名義上雖同是受託人名義，但實質上歸屬之主體不同。

#### E. 混同之限制

信託法第十四條規定：「信託財產為所有權以外之權利時，受託人雖取得該權利標的之財產，其權利亦不因混同而消滅」。

### 4. 土地信託之開發優勢

土地所有權人為有效利用土地，並以完成開發、取得收益為目的，而將土地信託予信託機構；信託機構則依照信託契約約定執行整體之土地開發計畫，執行完成後再將土地開發利用之利益分配予各受益人。現今不論國內、外，以土地交付信託之開發方式相當盛行，因此，土地信託之開發具有下列優勢<sup>17</sup>：

- (1) 土地信託受託人依信託法規定，負有忠實義務及善良管理人之注意義務，因此不論是合建分坪之土地所有權人、建商亦或是承購預售屋之消費者，均可透過受託人對信託土地及開發資金之管理，降低交易風險。
- (2) 因信託財產具有獨立性，是故，縱使委託人或受託人發生死亡或破產之情事，亦不影響受託人應繼續依信託契約約定，管理運用交付信託之土地開發資產及資金。
- (3) 土地開發資產交付信託後，受託人雖為土地開發資產之名義所有權人，但實質上委託人仍保有信託財產之所有權，於信託期間屆滿時，信託利益及信託財產皆依信託契約約定分配、歸屬予受益人。因此，土地開發輔以信託機制運用，實兼顧保有土地開發資產權能與取得開發利益之優點。
- (4) 透過土地信託，於信託期間委託人得以受益權或使用權之轉讓或擔保取得資金，開創需要資金時得以受益權為擔保借入款項，創造土地之利用價值。

## (二) 現行捷運土地開發信託機制之運用

### 1. 現行捷運土地開發信託機制之架構

捷運土地聯合開發以完成公共建設興建並緩和取得公共建設用地對人民財產權所生之負擔為目的，因此捷運土地聯合開發有別一般民間之合建。為使聯合開發順利推動，並確保主管機關、土地所有權人、融資機構乃至於日後承購戶之權益，現行捷運土地開發亦有信託機

<sup>17</sup> 參閱黃百宏(民93)「利用信託的機制以解決合建之糾紛及其管理原則之探討」，樹德科技大學金融保險研究所碩士論文，頁28。

制之運用，其基本架構如下<sup>18</sup>：

(1)信託契約當事人（信託契約第一條）：

- A.委託人：投資人以及台北市政府，如土地所有權人有將土地併同交付信託者，亦包含該土地所有權人。
- B.受託人：以領有合法執照之信託業者或建築經理公司為限。
- C.受益人：投資人及台北市政府，如土地所有權人有將土地併同交付信託者，亦包含該土地所有權人。
- D.全體融資機構：因投資人之銀行授信資金需交付信託，且為確保融資機構之債權，雖融資機構非信託關係之主要當事人，惟其就信託關係之運作具有密切之利害關係，因此仍將融資機構列為信託契約之立約人。

(2)信託財產（信託契約第三條）：

- A.資金：包含投資人之自有資金、銀行授信資金、投資人承購戶之繳款、土地所有人及台北市政府委建繳付之款項，以及台北市政府按其與投資人、融資機構簽訂之融資協助契約<sup>19</sup>補足投資人自有資金之款項。
- B.投資人為起造人之建造執照及興建中之建物。
- C.投資人依聯合開發投資契約、合建協議、融資協助契約，及仲裁判斷等爭議處理機制所取得之建物、土地及其他權利（含投資人對土地所有權人之土地所有權移轉債權及依據融資協助契約，其對台北市政府在建工程強制受領價金債權）。
- D.聯合開發案下原屬投資人之所有土地。

(3)信託目的（信託契約第二條）：

為使聯合開發案順利完工、取得使用執照，並辦妥建物所有權第一次登記、土地及建物相互移轉登記後交屋，受託人負有辦理下列事項之義務：

- A.依信託契約約定管理及運用興建資金。
- B.建造執照之申請或變更。
- C.不動產之登記、管理、交付或處分。
- D.投資人所得之獎勵樓地板面積委建費用之管理及運用。

<sup>18</sup> 參閱台北市政府民國九十二年四月二十一日公布之「信託契約」。

<sup>19</sup> 因聯合開發之投資人可能非土地所有權人，故無法就開發土地設定抵押權取得開發所需之融資，縱使投資人亦為土地所有權人，然依土地聯合開發契約第四條規定，土地所有人提供之土地不得辦理設定他項權利，因此其仍無法以土地設定抵押權之方式取得融資。台北市政府為解決投資人取得融資之難題，特別規劃融資協助機制，亦即當投資人自有資金不足或無法支付利息時，如工程進度達百分之五十時，台北市政府將啟動融資協助而不終止投資契約，代墊投資人之出資及應付利息，待工程興建完成時，由投資人以分配樓地板及土地持份之方式，償還市政府之代墊款及利息。如工程進度未達百分之五十，或投資人事實上無法繼續完成聯開建物之興建時，市政府將視工程完成比例支付投資人受領價金並解除投資契約及融資協助等契約。因此，融資協助契約之簽訂，實可謂聯合開發投資人之信用增強。為配合融資協助機制並確保融資機構債權，台北市政府補足投資人之自有資金及受領價金，均須交付信託，由受託人進行管理及處分。參閱台北市政府民國九十二年四月二十一日公布之「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發計畫融資協助契約」。

(4)存續期間（信託契約第四條）：

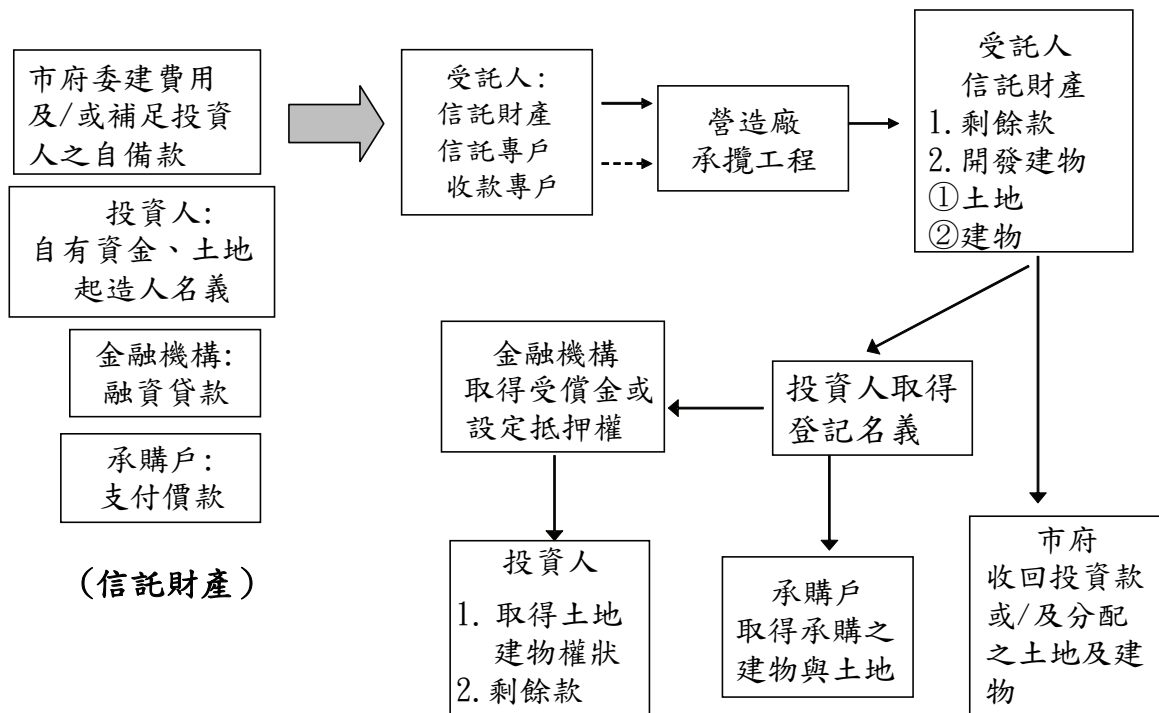
- A.自信託契約成立時至工程取得使用執照，及投資人與台北市政府應受分配之土地及建物移轉登記及交付時止。
- B.如融資機構認有必要時，則至投資人清償完畢時，信託契約始失其效力。

(5)信託財產之管理方法（信託契約第五、八條）：

- A.辦理投資人工程請款估驗審核。
- B.投資人信託專戶及收款專戶金額運用之控管。
- C.建物興建完成依信託契約、聯合開發契約、投資契約、權益分配協議等文件辦理建物及土地之產權登記。
- D.興建過程中，如投資契約終止或解除時，將建造中建物之起造人名義變更為委託人台北市政府或其指定之第三人，並依融資協助契約辦理信託資金之結算。
- E.興建過程中，如有市政府啟動融資協助補足投資人自有資金興建之情事時，受託人應按市政府通知之選定樓層區位部分將起造人名義變更為市政府，並依相關約定辦理建物及土地產權之登記。
- F.投資契約終止或解除時，將建造中建物之起造人名義變更為委託人台北市政府或其指定之第三人，並依融資協助契約辦理信託資金之結算。

1. 現行捷運土地開發信託機制之運作

- (1)委託人將信託財產移轉與受託人。
- (2)受託人依信託契約估驗審核信託資金動撥。
- (3)由投資人（即委託人）委託經受託人同意之工程承造廠商。
- (4)建物興建完成後由受託人依信託契約辦理信託資金之結算，以及建物及土地之移轉及產權登記。
  - A.市府收回代墊款項並受建物及土地之分配。
  - B.投資人受建物及土地之分配時，應按與融資機構之貸款約定，將所獲移轉房屋及土地辦理抵押設定予融資機構。
  - C.投資人所受建物及土地之分配，如已預先銷售，其應交付並移轉登記予承購戶。



圖三 捷運土地開發信託機制運作流程

#### 四、捷運土地開發資產信託之擴大應用

##### (一)依促參法辦理捷運土地開發信託機制之運用

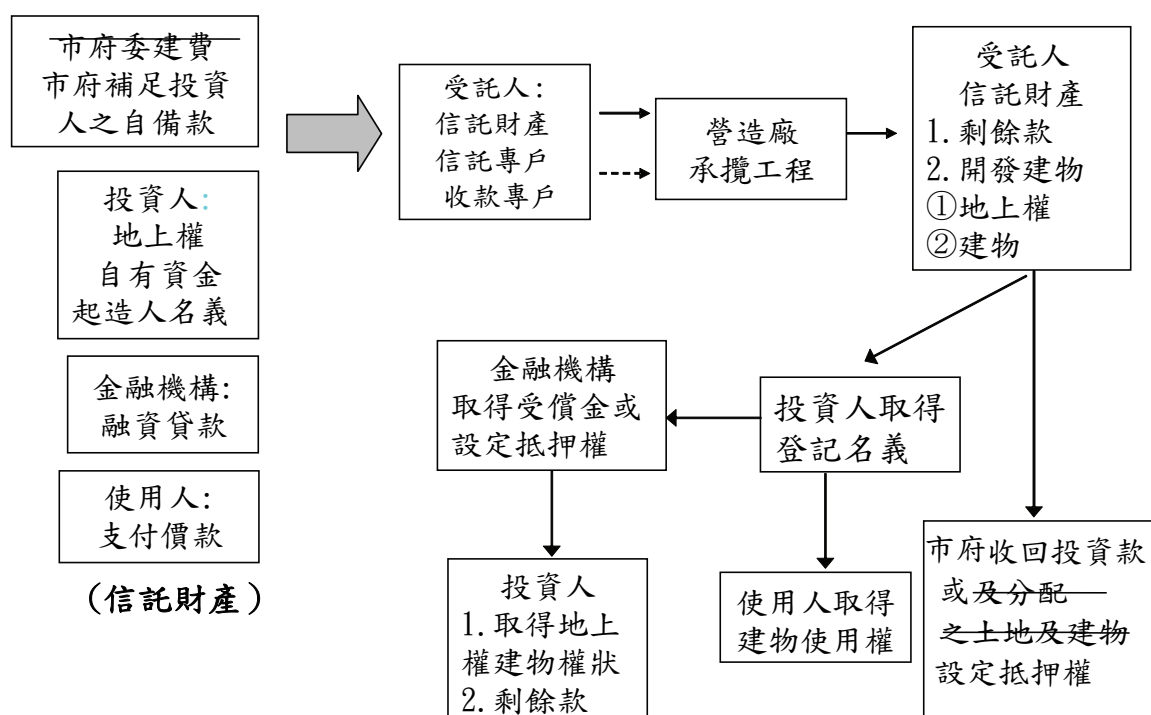
民間機構依促進民間參與公共建設法參與興建公共建設與捷運土地之聯合開發，同樣具有公益性質，是故，為挹注民間機構財務，並使興建資金充裕無虞，目前實務亦有以促參 BOT 模式參與公共建設開發捷運土地，同時採用聯合開發之融資協助及信託機制之實例（如臺北車站特定專用區交九用地開發案）。

然目前依大眾捷運法及其相關子法辦理捷運土地聯合開發，皆係以土地所有權人移轉土地所有權之方式參與，而民間機構依促進民間參與公共建設法規定參與公共建設，則多以設定地上權之方式開發計畫土地興辦附屬事業；再者，依促進民間參與公共建設法辦理開發之用地若為公有土地，民間機構與主辦機關簽訂投資契約並完成地上權之設定後，即取得開發之資格，因此民間機構與主辦機關僅為單純之雙面關係，此與目前捷運土地聯合開發之三面法律關係，不盡相同。

因此，民間機構依促進民間參與公共建設法開發計畫土地，並同時援用聯合開發融資協助及信託機制者，其信託架構應與聯合開發機制有所不同，為此，臺北市政府即針對臺北車站特定專用區交九用地開發案特性予以調整該機制。本文僅就此二類信託架構相異之處說明如下：

1. 以促參法設定地上權模式辦理捷運土地開發時，民間機構及主辦機關為雙面法律關係。因此，興建完成之建物所有權人為民間機構，其未有聯合開發機制下之權益分配區分所有登記之相關事務。
2. 依促參法辦理捷運土地開發既無權益分配程序，故如於興建過程中曾啟動融資協助，由主辦機關代墊自有資金，主辦機關之債權應於信託期滿時，就完成之建物及其地上權設定抵押，以保障主辦機關之債權。
3. 依促參法辦理捷運土地開發，其興建期及營運期均採用信託機制者，有關興建期間信託財產之歸屬，除投資契約另有約定外，興建期間之信託機構應移交予營運期間之信託機構，而非如聯合開發信託機制由受託人依信託契約約定逕予分配。

有關以促參法辦理捷運土地開發之信託機制運作方式如下：



圖四 以促參法辦理捷運土地開發之信託機制運作方式

## (二)土地開發資產信託營運模式應用

捷運土地聯合開發過去乃是為緩和公共設施用地取得對人民財產權所造成之負擔，然而，於經濟活動頻繁之今日，捷運土地聯合開發之目的不僅是消極地避免侵害人民權益，主管機關更要積極提升土地資源之利用效益充實國庫，使捷運土地聯合開發確實達成公、私雙贏之目標。

有鑒捷運聯合開發站之租金高報酬率，如捷運土地開發資產得以交付信託，由專業之信

託機構為整體之營運規劃，捷運土地開發資產之利用將更為活潑、更具效率。於不動產信託架構下，捷運土地開發資產可採取之可能營運模式有：

### 1. 不動產證券化不動產資產信託

採取不動產資產信託之營運模式<sup>20</sup>，由委託人將已具有穩定租金收益之不動產信託予受託機構，並由受託機構經主管機關核准後，向不特定人募集發行或向特定人私募交付不動產資產信託受益證券，不動產信託之委託人得取得出售受益證券之價款，買受受益證券之投資人，則得分配受益證券表彰不動產、不動產相關權利或其所生之利益、孳息或其他收益之權利。而不動產證券化之優勢在於：

- (1) 增加籌措資金來源，以減輕政府負擔，加速公共建設之推動。
- (2) 藉由專業化經營，抑制投機，並提高營運效益。
- (3) 提供大眾多樣化投資管道，使公共建設營運利益與大眾共享。

惟不動產資產信託對於政府部門而言，實屬新穎之資產營運方式，其除涉及不動產信託外，更涉及受益證券之發行與大眾之投資，政府部門得否接受不動產證券化不動產資產信託，以及在政府部門須恪遵行政程序之要求，得否順利辦理不動產證券化，均有疑義。

### 2. 不動產信託之租賃營運模式

不動產信託之租賃營運模式之優勢在於委託人可藉由受託人之營運專業，獲得長期安定之收益，另受託人可替代處理有關資產出租之繁雜事宜，於信託期滿後土地及建物之產權歸委託人或其指定之受益人所有；惟因民法第四四九條之規定，不動產之租賃有二十年期間之限制。

### 3. 不動產信託之使用權營運模式

不動產信託之使用權營運模式其優勢在於委託人可藉由使用權之讓與，於一定之期程內取得資產之現在及未來之營運利益，且因其無法律上使用期限之限制，故對於使用人、委託人資產之營運狀況相對穩定，另信託期間受託人可代為處理有關資產使用之相關管理事宜，於信託期滿後土地及建物之產權歸委託人或其指定之受益人；惟如未來資產之出租整體情勢上漲，採取使用權營運模式，可能因無法任意轉換營運方式，致無法由看好之景氣獲取較高之利益。

無論是不動產資產信託、不動產信託之租賃營運模式或不動產信託之使用權營運模式，其皆建構在不動產信託之前提下。儘管公有不動產辦理信託有提高利用效益、享有收益並保有產權、減輕資產管理人力負擔、建立公私合作機制，如將不動產信託營運收益專款專用，更可減輕財政部門之負擔<sup>21</sup>，惟基於下列原因遲未有公有不動產辦理信託之案例：

1. 因信託關係屬要物行為，政府部門擔心資產移轉之風險。
2. 公部門專業人力不足，無法精確評估信託營運之風險以及受託機構之優劣。

<sup>20</sup> 參閱不動產證券化條例第 29 條以下。

<sup>21</sup> 參閱胡秀珍（民 94）「公有土地信託之研究—以租賃信託為例」，國立交通大學經營管理研究所碩士論文，頁 71-72。

3. 國有財產辦理信託相關法規不甚健全。例如：依國有財產法第七條規定，國有財產之處分需依預算程序為之。一般國有不動產之處分必須經過收益、支出編入歲入、歲出預算，以及民意機關審核等重重手續；如公有不動產辦理信託移轉是否亦需透過預算程序？再者，國有財產法及其施行細則雖就非公用不動產之處分有相關規定，然而，其卻未賦予國有不動產辦理信託之法源依據。

因此，有關公有土地之經營使用模式，若能比照都市更新條例第二十七條及促進民間參與公共建設法第十五條、十六條規定，明確表達得以信託方式辦理，將促使公有土地之經營管理更為靈活與有效率。

## 五、結語

捷運土地聯合開發機制推行以來，已成功將人民對提供公共設施用地之抗拒，轉化為帶動景氣繁榮及共同創造土地效益之希望。捷運土地聯合開發機制雖已漸趨成熟，然其建構於主管機關、投資人，以及土地所有權人之三面法律關係往往係爭端之來源。為避免公共建設之開發時程延誤，主管機關對於投資人與土地所有權人之爭議，似應更積極介入以有效率地協助處理。同時，為使聯合開發順利完成，並確保主管機關、土地所有權人以及預售承購戶之權益，現行聯合開發所採取信託機制應更為廣泛應用。但有鑑信託相關法令規範係屬金融法制之一環，其往往隨實際運作情況而有所增刪調整。主管機關於辦理聯合開發、引用信託機制之同時，除與投資人進行協商外，似應建立與信託機構建立溝通之管道，藉以確認擬採用之信託機制與信託契約確實具備可行性。

再者，捷運土地聯合開發之目的既已由緩和人民財產權之負擔，演進至土地資源之有效利用積極目標，透過信託財產之特質以及信託機構之專業，信託機制具有降低交易風險、提高資產的優勢。臺北市政府自九十二年公布施行融資協助及信託機制後，已獲得投資人之熱烈回響。其次，為利於臺北車站特定專用區交九用地開發案之融資協助，更由原僅興建期之合建模式擴充至營運期之經營模式。因此，捷運土地聯合開發信託機制之應用，似應開展至捷運土地開發資產之營運，而非侷限於興建時期開發土地及資金之信託。此外，政府積極推動促進民間參與公共建設之政策，若能參考此一機制，對於強調營運期滿後須將產權移轉予主管機關之諸多案件，對其履約作業之順利推動將更可期待。

## 參考文獻

1. 王志誠（民94）信託法，初版一刷。
2. 胡秀珍（民94）「公有土地信託之研究—以租賃信託為例」，國立交通大學經營管理研究所碩士論文
3. 高嘉濃（民89）「從公共建設用地取得看『聯合開發之省思』」，捷運技術半年刊，第22期，頁305-320。
4. 黃茂榮（民88）「聯合開發與換地標準的法律性質及其救濟途徑」，植根雜誌，第十五卷

第六期，頁 201-210

5. 黃百宏 (民 93)「利用信託的機制以解決合建之糾紛及其管理原則之探討」，樹德科技大學進容保險研究所碩士論文。
6. 藍秉強 (民 89)「捷運聯合開發相關權益人法律關係之初探」，捷運技術半年刊，第 22 期，頁 321-332。
7. 「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書」民國九十一年十二月五日公告修訂版。
8. 「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」民國九十四年十二月七日公告修訂版。
9. 台北市政府民國九十二年四月二十一日公布之「信託契約」。
10. 台北市政府民國九十二年四月二十一日公布之「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發計畫融資協助契約」。