

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

公有土地開發契約選擇之研究

The Choice of Public Land Development Contract

計畫編號：NSC-88-2415-H-004-019

執行期限：民國 87 年 8 月 1 日至民 88 年 7 月 31 日

主持人：邊泰明 國立政治大學地政學系

一、中文摘要

公有非公用土地為政府重要資產之一，其開發是否符合經濟效率，不僅是政府部門對公產經營管理績效的表徵，關係到財政收入，更會影響到土地市場運作的效率。依公有土地經營及處理原則規定，公有非公用土地之開發，除了由管理機關自行辦理外，得依下列方式為之：設定地上權方式、委託方式、合作方式及聯合方式。惟公有非公用土地應選擇那種開發方式，不僅關係到開發經濟效率更隱含公平問題。對公平面的影響是因為不同的開發方式代表著不同契約型態，而不同契約型態對於契約訂定雙方之責任義務與利益分配也不盡相同，所以契約選擇存在公平問題；至於土地開發經濟效率問題則來自於土地的異質性，因為異質性的存在，使得契約的訂定涉及協商，政府部門如何選擇最合適之契約型態使得開發商參與公有非公用土地開發之協商成本或時間成本，以及政府部門執行土地開發之契約審核成本及監督成本達到最低，便是經濟效率。

關鍵詞：契約選擇、協商成本、監督成本

二、緣由與目的

1980 年代以後，由於政府部門財政的困難，吸引獎勵民間參與政府部門重大建

設，已成為不可避免的趨勢，而公有非公用土地之開發亦不例外。依據公有土地經營及處理原則規定，公有非公用土地之開發，除了由管理機關自行處理外，得依下列方式為之：設定地上權方式、委託方式、合作方式及聯合方式。基本上，該等開發方式均屬民間參與公地開發範疇，也代表著不同開發契約的型態。影響契約選擇的因素很多，而交易成本是決定契約型態的主要因素，那些因素影響交易成本的高低，這是本文提出公地開發契約選擇主要的考量。

就土地開發事件而言，土地是種特殊資產。而設定地上權方式、委託方式、合作方式或聯合方式，是種代理行為，代理過程中如果有著資訊不對稱，便會存在投機行為，繼而產生代理問題；再者，土地開發市場中充滿的不確定性和複雜性。所以說，不同的開發方式，影響交易成本的因素互異，相對的，不同的契約型態，便隱含著不同的交易成本。如何掌握影響交易成本的因素，決定最適公有非公用土地開發契約型態，使得交易成本最低，避免不公平和無效率的現象發生，是研究另一動機。

本研究目的有三：

- (一) 分析設定地上權開發、委託開發、合作開發與聯合開發之契約型態，以及不同契約型態中，訂約雙方責任義務與權益分派之差異性。

- (二) 探討不同開發方式交易成本的內涵及其影響因素。
- (三) 針對不同性質之土地開發，分析最適契約型態，提供政府部門及開發商進行契約選擇的參考。

三、文獻回顧

對於交易成本的定義，雖然各學者都有不同的闡釋，但都不脫「只要有交易行為就會有交易成本產生」的概念。首先強調交易成本的 Coase(1960)即明確指出，市場交易至少要進行五種工作：去尋找所欲交易的對象、告知對方自己希望交易及交易條件、談判、簽訂契約、檢驗合約是否被遵行，這些工作所花費的成本即為交易成本。因此，交易成本指在交易行為過程中，伴隨的資訊蒐集、條件談判及交易實施等成本。Demsetz(1967)認為交易成本為交換所有權權利的成本。Calabresi(1968)認為為了達到協商目的而集合眾人、團體之間的溝通（包括時間成本、通訊成本）排除搭便車者、取得資訊等所花費的成本皆為交易成本。Dahlman(1979)根據 Coase 所定義的交易成本將其分為三類：蒐尋與諮詢成本(search and information cost)、議價與決策成本(bargaining and decision cost)、以及監督與執行成本(policing and enforcement cost)。Cheung(1983)認為交易成本是發現相對價格的成本。North(1984)將交易成本視為：基於交換的需要，訂定契約與執行契約所需支付的成本（洪維廷，民國 85 年、邊泰明，民國 86 年）。Williamson(1985)將交易成本以交易發生與否區分為事前及事後成本，前者包括簽約(drafting)、談判(negotiation)、保障(safeguarding)契約的成本；後者則包括適應不良(maladaptation)成本、討價還價(haggling)成本、建構及營運

(setup and running)成本、束縛(bonding)成本，其中以適應不良為主要構成部份（莊亮淵，民國 84 年）。

從上述內容，一般而言交易成本包含簽約前的蒐尋成本；簽約時的協商、議價成本以及簽約成本；與簽約後的契約執行、監督成本。分述如下：

1. 蒐尋成本

進行交易首先要尋找交易對象；對象確定後需瞭解其交易意願以評估雙方交易機率，由此過程中產生的成本即為蒐尋成本。例如尋找投資開發者的招商成本。

2. 協商、議價成本

由於交易雙方資訊不對稱及人類投機心態與有限理性的影響，雙方互不信任，常需花費大量的時間協商、談判所要求的條件。

3. 簽約成本

達成雙方所要求的條件後，為確保往後交易能順利進行，避免口說無憑，通常需將條件「書面化」，使雙方的權利義務得到保障。若交易雙方無擬定契約的能力，還需透過專業的第三人協助。因為簽訂契約而產生的成本為簽約成本。

4. 監督成本

於簽訂契約後為確保契約能確實執行，避免對方欺騙、違約等不利於契約執行的行為而產生的成本。

5. 執行成本

契約訂定後在有限理性下，決策者因訂約時無法預知的契約執行情形可能對執行者產生束縛，或使其因適應該契約而做調整。這種為受契約規範而產生的成本為執行成本。

Williamson(1975)綜合 Coase 和其他交易成本的文獻，提出市場與層級組織與市

場失靈的架構中投機主義(opportunism)環境的不確定性與複雜性、少數交易、資訊的不對稱性、氣氛與有限理性(bounded rationality)六項因素是導致交易成本的因素。投機是種行為，係以詐欺的手段自利，由於存在詐欺便容易產生不信任與懷疑，因此交易過程中監督成本大幅增加。環境的不確定性和複雜性是指未來環境充滿不可預期的變化，由於對環境掌握度的降低，討價還價的成本增加。少數交易是指市場中特殊性(Idiosyncratic)資訊與資源把持在少數人手中，無行動者獲利較多。氣氛是指交易雙方處於對立立場時，交易便充滿不信任與懷疑氣氛。有限理性也是一個行為假設，意指人們於認知上的能力是有限的，由於有限理性的存在，使得交易雙方對於未來可能發生的狀況無法全盤掌握，以致交易成本增加。

Klein、Crawford 和 Alchian(1978)認為除了投機主義，特殊投資（特殊資產）也是影響交易成本的重要因素。特殊資產係指交易雙方在交易過程中，至少有一方需要購買資產，而這些資產只有用在原先設計的交易用途上，才能實現原先預期的效益，如果原先的交易關係終止，這些資產移作他用的價值便大幅下降。特殊資產與投機主義兩項因素具有連帶關係，主要是特殊資產最佳用途與次佳用途利益差距過大，該特性促使交易過程中容易產生投機行為。例如交易的另一方知道已投資的一方會因為交易關係的終止而蒙受損失，於是他就可以以此為要脅，要求投資的一方降價或做其他讓步。如此一來市場交易成本可能很高；或者沒有交易因為投資一方會預期到投資後有受要脅的可能，投資沒有獲得保障，因而不敢投資，自然沒有交易行為。

Williamson(1985)認為：除了特殊資產

與投機主義是影響交易成本重要因素外，特別強調有限理性(bounded rationality)的重要性。他認為這三個因素有互動關係，如果三個因素同時存在，會使得交易或談判困難增加許多，但是三者只要缺少一個，交易成本就不大。例如人的行為假設是有理性的，這意味著交易雙方可以將未來可能發生的情況一一載明於契約內，即使有特殊資產或投機主義，可以透過契約消除掉，交易成本也就不大。假設沒有特殊資產因素存在，即使交易關係中途終止，資產可以很容易地移轉他用，是否存在有限性或投機主義，交易成本都不大。最後，如果沒有投機主義因素，也就不會有要脅行為，所以市場交易並不困難。

Dahlman(1979)認為交易成本主要來自資訊不足所導致的資源損失(resource losses)。以搜尋及諮詢成本為例，便是對於交易對象、交易機會、交易項目等資訊的不瞭解所引發的成本支出。而協商和決策成本係指在已知價格和確定情況下，欲使經濟個體或經濟機構參與交易所需支出資源謂之，協商是諮詢交易意願，和資訊不足有關；決策是指雙方彼此都同意，也是和資訊有關。至於監督和執行成本，是因為不瞭解協商雙方是否會確實履行協議義務而所需支出的資源。如果有充分的資訊瞭解雙方履行能力，監督成本或可避免。

四、結果與討論

本研究將以交易成本理論的基本觀念分析公私雙方在四種公私合營土地開發過程中面臨的交易成本及其中隱含的風險因素，並探討如何降低交易成本。理論中提及的幾種降低交易成本方法中，公私合營土地開發本身可說是一種以垂直整合的方法降低交易成本的方式；而公私雙方在投

入其擁有的資源前，其財產權已界定，因而並無財產權界定的必要；且在公私合營土地開發中，政府本身即為參與者之一，無法從第三者強制力方面介入此項交易，因而不討論政府介入的方法。

因此本研究僅探討交易規則設計與契約訂定兩種降低交易成本的方法，前者由

政府設計，用以規範公私雙方投入資源後的分配性利益，不同的交易規則將形成不同的資源配置結果；而劃分雙方權利、義務關係則經由契約簽訂來達成。因此降低交易成本方法主要探討交易規則設計以及契約訂定兩部份。其結果如表一。

表一 四種開發方式開發過程之交易成本項目整理表

開發過程	交易成本	設定地上權		BOT 模式		合作興建		委託開發	
		政府	民間投資者	政府	特許公司	政府	投資者	政府	受託單位
簽約前	規劃 招標	評估成本							
		決策成本							
		規畫成本							
		蒐尋成本							
		審查成本							
		時間成本							
簽約時	協議 訂約	協議成本							
		時間成本							
簽約後	興建 營運 移轉	規畫成本							
		執行成本							
		監督成本							

資料來源：本研究整理

至於公有土地開發方式評選以公有土地政策目標、市場景氣情況、開發規模大小、土地開發用途為指標，在不同情況下，就本研究探討的三種公有土地開發方式—

設定地上權開發、BOT 開發及合作開發，選取較適當的開發方式。其結果如表二。

表二 公有土地開發方式選擇指標標準則表

開發方式		設定地上權開發	BOT 開發	合作開發
公地政策目標	財政目標			
	公共利益目標			
市場景氣情況	市場不景氣			
	市場景氣			
開發規模大小	大規模			
	規模適中			
	小規模			

土地開發用途	住宅使用			
	商業使用			
	工業使用			
	辦公使用			
	遊憩使用			

資料來源：本研究整理

五、參考文獻

1. Alchian A. and Demsetz H.(1972) “Production, Information Costs, and Economic Organization” The American Economic Review, Vol.62, pp.777-795.
2. Alexander,Ernest R.(1992),A Transaction Cost Theory of Planning, APA Journal, 58:2(Spring), pp.190-200.
3. Arnott, J.R. and Lewis F. P.(1979), “The Transition of Land to Urban Use”, Journal of Political Economy, Vol.87, pp.161-169.
4. Capozza, Dennis and Li, Yuming.(1994) “The Intensity and Timing of Investment : The Case of Land”, The American Economic Review, Vol.84, pp.889-904.
5. Clarke, Harry and Reed, William.(1988) “A Stochastic Analysis of Land Development Timing and Property Valuation.”, Regional Science and Urban Economics, Vol.18, pp.367-382.
6. Coase,R.H.(1960),The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, 3,pp.1-41.
7. Dietrich,M.(1994),Transaction Cost Economics and Beyond, –Towards a new economics of the firm, London and New York: Routledge.
8. Jack C. and Lawrence B. S. (1975) “Public Land Banking and Price of Land”, Land Economics, pp.316-330.
9. James M. Buchanan,(1989) “The Public-Choice Perspective”, Essays on the Political Economy, chapter 2, pp.13-24, Honolulu: University of Hawaii Press.
10. Kivell P. T. and Mckay I.(1988) “Public Ownership of Urban Land”, Transactions-Institute of British Geographers, Vol.13, pp.165-178.
11. Markusen, J. R. and Scheffman, D. T.(1978) “The Timing of Residential Land Development: A General Equilibrium Approach”, Journal of Urban Economics, Vol.5, pp.411-424.
12. Miles, M. E.(1996) “Real Estate Development : Principles and Process”, 2nded, Washington D.C., ULI—Urban Land Institute.
13. Mills, D. E.(1980) “Market Power and Development Timing”, Land Economics, Vol.56, pp.10-20.
14. Mills, D. E.(1981) “Urban Residential Development Timing”, Regional Science and Urban Economics, Vol.11, pp.239-254.
15. Mills, D. E.(1990)“Zoning Rights and Land Development Timing”, Land Economics, Vol.66, pp.283-293.
16. Richard, C. P.(1984)“The Optimal Timing of an Exhaustible, Reversible Wilderness Development Project”, Land Economics, Vol.60, No.3, pp.247-254.

17. Savas E. S.(1992),“Privatization in Post-Socialist Countries”, Public Administration Review, Vol.52, No.6, pp.573-581.
18. Shoup, D. C.(1970)“The Optimal Timing of Urban Land Development”, The Regional Science Association Papers, Vol.25, pp.33-44.
19. Simons, R.A. (1994)“Public Real Estate Management and the Planner's Role”, Journal of the American Planning Association, Vol.60, No.3, pp.333-343.
20. Williamson, Oliver E. (1979), Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, The Journal of Law and Economics, 22 (October), pp.233-261.